

복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안

The Increasing Demand for Social Welfare Expenditure and the Role of Local Governments

윤영진*

Yoon, Young-Jin

■ 목 차 ■

- I. 머리말
- II. 지방재정 위기의 진단과 발생원인
- III. 복지재정 수요와 지방재정 간 관계에 관한 명제군
- IV. 지방자치단체의 복지재정 수요 대응방안
- V. 맺음말

최근 지방재정이 위기 국면을 맞고 있다. 지방재정 위기의 원인은 중앙정부의 정책결정이 지방재정에 영향을 미치는 재정압박 요인과 새로운 사회적 위험으로부터 발생하는 복지재정수요 급증 등이 큰 부분을 차지한다. 본 논문에서는 지방재정위기의 원인을 구조 위기, 결정 위기, 사회 위기로 구분하여 분석하였다.

사회적 요인에 의한 복지재정 수요에 관한 분석은 기존 복지재정 결정 요인론의 연구 결과들에서 발견적 언명과 인과적 언명들을 도출하였다. 또한 복지재정 추이 및 구조와 관련된 명제들을 함께 도출하여 이를 종합적으로 파악함으로써 복지재정 수요 확대에 따른 지방재정의 문제점과 대응방안을 제시하였다. 여기서의 결론은 사회적 요인을 절대규모, 비중, 증가율 모두 파악하고, 자치단체 유형별로 복지재정 수요에 미치는 영향과 복지재정 구조가 다르기 때문에 자치단체 유형별 대응을 해야 한다는 것이다.

복지재정 수요 확대에 대응하기 위한 방안으로는 구조 위기, 결정 위기, 사회 위기별 대응방안을 제시하였다. 구조 위기 대응방안으로 자주재원주의에 의한 재정분권 개혁, 국고 보조금 제도의 개편, 지방자치단체 유형별 재정제도 재설계 방안을 제시하였다. 결정 위기

* 계명대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2013. 12. 10, 심사기간(1차): 2013. 12. 10 ~ 2013. 12. 24, 게재확정일: 2013. 12. 24

대응방안으로 복지재정 총량의 확대, 지방재정영향평가제도의 도입 및 지방정부 동의에 의한 중앙정부 차원의 정책결정과 지방자치단체 차원의 재정운영의 패러다임 변화, 재정지출의 구조조정을 제시하였다. 사회 위기의 대응방안으로 사회적 요인의 면밀한 조사와 분석, 복지 대상자의 축소 노력, 주민참여의 확대를 제시하였다.

□ 주제어: 지방재정위기, 복지재정 수요, 복지재정 결정요인, 국고보조금제도

The recent fiscal crisis of local governments results from two main facts. The first one is that new welfare policies of central government impose an additional fiscal burden on local governments. The second is that the demand for social welfare expenditure has increased, which results from new social risks such as low fertility, rapidly aging population, and poverty.

This study analyzes the causes of fiscal crisis of local governments in terms of three categories of crisis, namely crisis of structure, decision, and society. The increasing demand for social welfare finance is analyzed by using the heuristic or causal statements drawn from the existing studies on this subject. This study suggests that the methods to cope with rising demand for social welfare expenditure should be proposed differently according to the levels and types of local governments. This paper highlights that the role of central government is more important to overcome the crisis of structure and decision. And the central government and local governments should play different roles to cope with rising demand for social welfare expenditure which means the crisis of society.

□ Keywords: crisis of local finance, demand for social welfare expenditure, determinants of social welfare finance, grants-in-aid system

I. 머리말

최근 지방재정 위기론이 확산되고 있다. 재정위기란 일반적으로 재정수입과 재정지출 사이의 불균형이 일시적 또는 지속적으로 발생하는 상황을 말한다. 최근 지방재정 위기론은 일시적 현상이 아닌 지속적으로 고착될 가능성이 있다는 점에서 심각하다. 박근혜 정부 출범 이후 보편적 보육정책의 시행과 기초연금제도 도입 등이 추가적 지방재정 부담을 유발하고

있다. 전국시도지사협의회 분석에 의하면 2013년 영유아보육료 및 양육수당 지원에 따른 지방비 추가 부담이 7,200억 원에 이를 것이라고 한다. 기초연금의 정부안에 의하면 지방재정 부담은 2013년 대비 2014년 55%, 2015년 160%로 대폭 확대될 것으로 예상하고 있다. 이러한 중앙정부의 정책은 예상치 않은 추가적 지방재정 부담을 초래함으로써 지방자치단체에 재정적 충격을 주고 있다. 이러한 재정적 충격은 일시적인 데에 그치지 않고 지속될 것으로 보인다.

지방재정 위기 국면이 지속될 것으로 보는 이유는 새로운 사회적 위험으로부터 발생하는 복지재정 수요의 지속적 증가 때문이다. 저출산·고령화, 빈곤층 증대, 가족관계의 해체 등은 지속적으로 복지재정 수요를 증가시키게 될 것이다. 여기에 지방재정 위기를 가속시키는 요인은 이명박 정부가 단행한 감세정책이다. 소득세 및 법인세의 세율 인하와 종합부동산세의 무력화는 지방재정을 감소시키는 영향을 지속적으로 주고 있다.

복지재정 수요의 급증, 중앙정부 정책의 지방재정에의 추가적 부담 강요, 감세정책 등은 지방재정 위기 국면이 일시적 현상이 아닌 지속적 현상으로 고착될 것이란 점을 보여준다. 여기에 덧붙여 중앙과 지방 간 의존적 재정관계와 지방자치단체의 여전한 토건 중심의 재정 운용도 위기 국면을 부채질하고 있다.

그런데 최근에는 재정위기 현상을 절대적이고 객관적인 개념으로 보지 않고 상대적이고 주관적인 개념으로 받아들이고 있다. 재정위기는 재정의 수요와 공급의 인지된 관계에 의해 결정되는 것이다. 주민들의 실질적 또는 잠재적 욕구와 수요는 무엇이며, 이를 충족시킬 수 있는 자원동원의 능력과 의지를 갖고 있는지가 중요한 것으로 받아들인다. 재정위기가 자율적 재정운용능력 범위 안에 있는지의 여부가 중요한 것이다. 이렇게 볼 때 재정위기는 각 자치단체별 재정운용능력에 따라 다양하게 나타날 수밖에 없다. 그러나 재정운용능력이 제한될 수밖에 없는 제도적 환경을 갖고 있다면 재정위기에서 벗어나기는 쉽지 않다. 재정위기에서 벗어나기 위해서는 제도적 틀을 바꾸지 않으면 안 된다. 현재의 지방재정 위기는 과연 자율적 재정운용능력 범위에 있는지의 여부가 중요하다.

본 논문에서는 먼저 지방재정 위기를 결정 위기, 구조 위기, 사회 위기로 구분하여 지방재정 위기 현상을 진단하고 위기의 원인을 규명하고자 한다. 이들 위기들은 서로 연계되어 있으며, 중앙정부와 지방자치단체들이 동시에 관련된다. 따라서 복지재정 수요의 확대에 따른 지방재정의 위기를 극복하기 위해서 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 무엇인지 모색하고자 한다.

그리고 복지재정 수요 관련 선행연구 결과들을 활용하여 정책대안 마련에 활용할 수 있는 명제들을 도출하고, 이 명제들을 활용하여 지방재정 위기 극복을 위한 정책대안을 제시하고자 한다. 복지재정 수요 관련 기존 연구들을 보면 지방재정에서의 복지지출 추세 및 구조, 복

지재정 결정요인, 복지에서의 국고보조금 제도 개선방안 등에 관한 연구가 중심을 이루고 있다. 각 분야별 연구에서는 중범위론적 시각에서 타당한 개선방안을 제시하고 있다. 그런데 본 논문에서는 이들을 좀 더 종합적인 시각에서 최근 복지재정 수요 증가에 대응한 정책대안을 모색하는 데에 초점을 맞추고자 한다.

II. 지방재정 위기의 진단과 발생원인

1. 지방재정 위기의 진단

재정위기는 재정 건전성과 대비되는 개념이다. 재정위기와 관련된 용어들은 다양하지만 일반적으로 '건전재정'에서 '재정압박', '재정위기', '재정파산'의 단계로 진행된다. 그러나 재정위기를 광의의 개념으로 이해할 때에는 재정압박과 재정파산까지도 포함한다. 여기서는 광의의 개념으로 재정위기를 보고자 한다.

재정위기의 단계론적 특성을 잘 반영한 개념이 Groves(1980)의 지불능력(solvency)에 의한 재정위기 개념이다. 그에 의하면 재정위기란 지불능력이 부족하거나 없는 상태를 지칭한다. 지불능력은 성격에 따라 네 가지 유형으로 구분된다(Groves, 1980). 첫째, 현금지불능력(cash solvency)이다. 정부가 30일 혹은 60일 이내에 어음을 지불할 수 있는 능력을 말한다. 현금흐름 측면에서 문제가 발생한 경우 재정위기를 맞을 수 있다. 최근 중앙정부 세수 부족으로 내후년분 지방교부세 감소로 인해 2015년 상당수 지방자치단체들이 '재정 절벽' 수준의 위기를 맞을 것이라는 우려가 나오고 있다. '재정 절벽'의 위기가 여기에 해당한다. 둘째, 예산상의 지불능력(budgetary solvency)이다. 지방정부가 예산 기간 내에 지불의무를 충족시키고 적자를 발생시키지 않도록 충분한 세입을 확보하는 능력을 의미한다. 일시적 또는 만성적 재정적자가 발생한 경우 예산상의 지불능력에 문제가 발생하여 재정위기를 맞을 수 있다. 예산상의 지불능력은 재정수지를 통해 판단할 수 있다. 셋째, 장기적 지불능력(long-run solvency)이다. 장기간에 걸쳐 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 특정 연도에만 나타나는 연금, 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력이다. 장기적 지불능력에 문제가 발생한 경우 만성적 재정적자가 누적되어 재정위기를 초래할 수 있다. 장기적 지불능력은 부채 수준을 통해 위기 여부를 판단할 수 있다. 넷째, 서비스 수준 지불능력(service-level solvency)이다. 지방정부가 주민이 원하는 일정 수준의 복지에 필요한 서비스의 질과 수준을 만족시킬 수 있는 능력을 의미한다. 복지수요 등의 요구를 충분히 충족시

킬 재원 마련이 안 될 경우 위기를 맞을 수 있다. 이런 경우 수입에 맞춰 서비스 수준을 축소 시키게 된다.

재정위기의 급박성을 기준으로 본다면 ‘서비스 수준 지불능력’, ‘장기적인 지불능력’, ‘예산상의 지불능력’, ‘현금지불능력’ 순서로 재정위기의 강도가 커진다. 여기서는 우리나라 지방재정의 위기 수준을 진단해보고자 한다.

1) 전국 단위의 재정위기 수준

일반적으로 재정위기를 판단하는 지표는 재정수지와 채무 지표이다. 매년 발간되는 지방자치단체 재정분석보고서에는 재정 건전성 분야 지표로서 재정수지와 지방채무 지표가 발표되고 있다. 재정수지 지표에는 통합재정수지비율과 경상수지비율이 있으며, 지방채무 지표에는 지방채무잔액지수와 지방채무상환비율이 있다.

최근 통합재정수지와 경상수지비율 변화를 보면 2008년도에는 흑자였던 지방재정이 2009년도에는 -9.89%의 큰 적자를 기록하였으며, 2010년도에는 아직 적자이지만 다소 개선되고 2011년에는 1.84%의 흑자를 나타냈다. 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 지방재정이 큰 타격을 받았다가 점차 회복된 것을 알 수 있다. 경상수지비율은 최근 3년간 호전되는 모습을 보이고 있다.

<표 1> 재정 건전성 관련 지표의 분석결과 (전국평균)

(단위: %)

연도 \ 지표	2007	2008	2009	2010	2011
통합재정수지비율		0.02	-9.89	-1.40	1.84
경상수지비율			74.82	70.73	68.78
지방채무잔액지수	19.24	15.67	19.78	22.23	21.13
지방채무상환비율	2.83	2.49	2.53	2.96	3.06

주: 통합재정수지비율 = {(세입-지출)÷순융자}×100

경상수지비율 = (경상비용÷경상수익)×100

지방채무잔액지수 = (지방채무잔액÷일반재원결산액)×100

지방채무상환비율 = (과거4년간 평균순지방비 채무상환액÷과거4년간 평균 일반재원결산액)×100

자료: 한국지방행정연구원, 『FY 2011 지방자치단체 재정분석 종합보고서』, 2012.

지방채 관련 지표를 보면 지방채무잔액지수는 2008년 이후 3년간 매년 증가하다가 2011년에는 약간 감소하여 21.13%를 기록하고 있다. 지방채무상환비율도 2008년 이후 매년

증가하고 있으며, 3%에 이른다. 이명박 정부 기간 동안 지방채무가 꾸준히 증가하고 재정압박을 받는 상태로 추정할 수 있다. 그러나 재정수지가 흑자로 돌아서고 지방채무 수준도 크게 높지 않아 Groves(1980) 개념에 의하면 현금지불능력이나 예산상 지불능력이라고 볼 수 없다. 지방채무잔액지수와 지방채무상환비율이 점증하고 있지만 전국 단위 평균 수준은 높지 않은 편이어서 장기적 지불능력의 위기라고 보기도 어렵다. 결국 전국 단위의 지방재정 위기 수준은 서비스 수준 지불능력의 위기에 해당한다고 볼 수 있다.

2) 지방자치단체 유형별 지방재정 위기 수준

지방재정 위기 수준을 지방자치단체 유형별로 보면 차이가 있다. 먼저 2011년 통합재정수지를 보면 특별·광역시와 도의 재정상태가 안 좋은데, 도는 적자를 기록하고 있다. 반면에 시, 군, 자치구는 4~5%의 재정흑자를 기록하여 건전성이 좋은 상태로 평가된다. 경상수지 비율은 시가 가장 좋은 상태이고, 군, 특별·광역시, 도의 순이다. 자치구는 95.62%로서 재정상태가 매우 안 좋은 편이다. 경상비용이 거의 경상수익에 맞먹는 수준이어서 재정이 열악한 구조임을 보여준다. 그만큼 자치구가 매년 재정압박을 받고 있다는 것을 시사한다.

지방채무 관련 지표를 보면 자치구의 지방채무잔액지수나 지방채무상환비율이 가장 낮다. 자치구는 건전재정 상태를 유지하고 있는 것이다. 이것은 자치구의 재정상태가 현금지불능력이나 예산상 지불능력의 위기와는 거리가 멀다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 자치구의 재정압박이 크다고 하는 것은 서비스 수준 지불능력의 위기임을 말해준다. 자치구의 지방채 수준은 높지 않지만 매년 재정운영상의 재정압박을 겪고 있다고 판단할 수 있다. 따라서 자치구를 위한 재정적 조치를 마련하지 않는다면 적자재정과 경상수지의 압박이 누적되어 언젠가 재정위기에 직면할 가능성이 있다.

지방채무잔액지수나 지방채무상환비율은 도와 특별·광역시의 지수가 매우 높다. 특히 도의 경우 지방채무잔액지수와 지방채무상환비율, 그리고 경상수지비율이 모두 높기 때문에 재정위기를 맞이할 가능성이 더 높다. 도와 특별·광역시의 재정위기는 예산상 지불능력이나 장기적 지불능력의 위기 상황이라고 볼 수 있다.

<표 2> 자치단체 유형별 재정 건전성 관련 지표 (평균, 2011년)

(단위: %)

지표 \ 유형	특별·광역시	도	시	군	자치구
통합재정수지비율	0.43	-0.44	5.54	4.63	4.84
경상수지비율	67.05	72.14	59.49	62.93	95.62
지방채무잔액지수	36.47	42.00	14.13	7.11	2.74
지방채무상환비율	5.49	6.94	1.62	0.67	0.33

자료: 한국지방행정연구원, 『FY 2011 지방자치단체 재정분석 종합보고서』, 2012.

지금까지 분석한 재정상태는 각 자치단체 유형별 평균값에 의한 판단이다. 개별 자치단체 별로 본다면 재정위기 국면은 달라질 수 있다. 동일한 자치단체 유형에 속한다고 해도 일부 자치단체는 심각한 재정위기를 경험하고 있을 수 있다. 그러나 제도개혁 차원에서 접근할 때에는 유형별 통계가 의미를 갖는다.

2. 지방재정 위기의 발생원인

재정위기 발생원인의 이론적 모형에는 정치적 모형, 사회경제적 모형, 정부간 재정관계모형, 내부관리모형 등이 있다(윤영진·김경도, 2012). 정치적 모형은 중앙정부와 지방정부의 정책결정이 지방재정의 위기를 초래한 경우다. 사회경제적 모형은 경기순환과 지역경제의 침체 등의 경제적 요인과 저출산 및 고령화로 인한 복지재정수요 급증 등의 사회적 요인이 재정위기를 초래한 경우다. 정부간 재정관계모형은 중앙정부와 지방정부간, 광역자치단체와 기초자치단체간 세원 또는 재원 배분의 불균형이 재정위기의 원인이 된 경우다. 내부관리모형은 현금관리의 잘못 등 비효율적인 재정관리로 인해 재정위기를 맞는 경우다.

여기서는 위기의 발생원인과 관련하여 지방재정 위기의 유형을 1) 결정 위기, 2) 구조 위기, 3) 사회 위기로 구분하고자 한다. 결정 위기는 앞에서 논의한 정치적 모형과 내부관리 모형을 포함한 유형으로서 중앙정부의 정책결정이나 자치단체 장의 선심성 공약 이행을 위한 재정 의사결정 등이 초래한 위기이다. 구조 위기는 재정수요와 재정수입 간 괴리를 초래하는 제도적 요인에 위기의 원인이 있는 유형이다. 지방자치단체의 세입구조와 정부 간 재정관계에서 위기의 원인을 찾는 유형이다. 사회 위기는 저출산·고령화, 양극화, 가족해체 등 새로운 사회위험으로부터 초래된 복지재정 수요의 급증과 관련이 있는 유형이다.

이렇게 재정위기 유형을 구분한 이유는 복지재정 수요와 지방재정의 관계에 초점을 맞추

어 분석하기 위한 목적 때문이다. 사회 위기는 복지재정 수요의 확대를 초래하며, 결정 위기는 복지재정 수요를 반영한 복지정책의 설계가 지방재정의 위기 요인으로 작용하는 것을 의미한다. 또한 감세정책과 같은 중앙정부의 세입정책도 지방재정에 영향을 주는 결정 위기로 작용한다. 구조 위기는 사회 위기를 반영할 제약조건으로서 서로 정합적이지 않을 때 지방재정의 위기가 초래된다. 이렇게 사회 위기, 결정 위기, 구조 위기가 서로 연계되면서 지방재정의 위기는 확대된다. 따라서 사회 위기의 정확한 진단과 결정 위기 및 구조 위기의 극복에서 문제의 해법을 찾아야 한다. 여기서는 결정 위기와 구조 위기를 살펴보고, 사회 위기는 3장의 복지재정 수요에 관한 명제에서 논의한다.

1) 결정 위기

결정 위기는 중앙정부의 정책결정이나 자치단체 장의 선심성 공약 이행을 위한 정책결정 등이 초래한 위기이다. 그 중에서도 최근 중앙정부의 정책결정이 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하지 않은 채 시행되면서 지방재정에 많은 압박 요인으로 작용하고 있다.

결정 위기에서 현재의 원천적 위기 요인으로 이명박 정부의 감세정책을 꼽지 않을 수 없다. 2008년 종합부동산세 개편 및 소득세·법인세 인하라는 세제개혁은 지방재정에 크게 불리한 영향을 미쳤다. 소득세·법인세 인하로 매년 5.4조원, 종합부동산세의 개편으로 매년 1.8조원에 이르는 지방재정 감소를 초래하고, 증가 요인을 감안하더라도 매년 3조원 이상의 순감소를 지방정부가 감수하고 있다.

<표 3> 이명박정부 세제개혁이 지방재정에 미치는 영향

(단위: 조원)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년이후	
계		-1.1	-3.9	-3.1	-3.2	
감소 요인	감소액 계	-1.1	-3.9	-7.1	-7.2	
	중부세 개편		-1.3	-1.8	-1.8	
	소득세·법인세 등 인하	법정부부세 감소	-0.7	-1.8	-3.6	-3.7
		주민세 소득할 감소	-0.4	-0.8	-1.7	-1.7
증가 요인	증가액 계			+4.0	+4.0	
	목적세 본세 통합	법정부부세 증가			+3.4	+3.4
		농특세 지방세분 지방세 전환			+0.6	+0.6

자료: 기획재정부 조세분석과 내부자료(2009. 2)

국회 예산정책처(2010)의 보고서에서도 종부세·법인세 등의 감세로 지방에 돌아갈 교부금이 줄어 2012년까지 지방세수가 30조 1,741억 원 안팎 감소할 것으로 전망한다. 이후 2010년 도입된 지방소비세로 인해 2012년까지 지방정부 세수는 24조 원 정도 줄어들 것이라고 예측한다. 최근 취득세 인하 정책도 재원 보전을 마련한다고 하지만 지방재정에 압박요인으로 작용할 것이다.

결정 위기로서의 감세정책의 가장 큰 문제점은 급증하는 복지재정 수요를 충족할 지방의 복지재정 총량을 지속적으로 제약한다는 점이다. 감세정책으로 인한 결정 위기는 자치단체 유형과 관계없이 전반적으로 영향을 미치고 지속성을 갖는다는 점이 특징이다.

또한 감세정책의 문제점은 수도권보다는 비수도권에 더 불리한 영향을 미친다는 것이다. 종부세 개편에 따른 부동산교부세 감소는 수도권이 5천억 원인데 비해 비수도권은 1.3조 원에 이른다. 소득세·법인세 인하는 누진율 때문에 수도권이 더 크게 감소하지만 내국세 감소에 따른 교부세 감소를 감안하면 비수도권이 훨씬 더 감소폭이 크다. 감세정책 전체를 놓고 볼 때 수도권이 1.9조 원 감소한데 반해 비수도권은 5.2조 원 감소하는 것으로 추정된다. 비수도권이 총감소액의 73%를 차지한다. 2008~2012년간 경북, 전남, 경남 등이 2조원 이상의 재정감소를 초래한 것으로 추정하고 있다(윤영진·김경도, 2012).

<표 4> 수도권과 비수도권 지방재정 감소효과 비교

구 분	소계	수도권	비수도권
① 종부세 개편에 따른 부동산교부세 감소	-1.8	-0.5	-1.3
② 내국세 감소에 따른 교부세 감소	-3.6	-0.3	-3.3
③ 소득·법인세 감소에 따른 소득할 주민세 감소	-1.7	-1.1	-0.6
합 계	-7.1 (100%)	-1.9 (27%)	-5.2 (73%)

자료: 행정안전부(2009) 내부자료.

결정 위기의 또 다른 유형은 중앙정부의 복지정책 확대이다. 박근혜 정부의 영유아 보육정책과 기초연금 도입 정책이 대표적인 예이다. 영유아 보육사업은 국고보조사업으로서 지방비 대응 비율이 50%(서울 80%)인데 보육대상자를 전면 확대하면서 대응비 부담이 지방정부에 재정압박으로 작용하고 있다. 정부는 최근 정부 보조비율을 60%로 인상하겠다고 밝혔지만 재정압박을 해소하기에는 역부족이다. 기초연금 도입도 지방재정에 압박 요인으로 작용할 것이다. 이러한 중앙정부의 정책들은 지방재정에 추가적 부담을 지운다는 점에서 지방자치단체에겐 재정 충격으로 받아들여진다. 그 외에도 결정 위기를 초래하는 요인으로서 재정의 조기집행 강제, 4대강 관리비용의 부담 등을 들 수 있다.

결정 위기로서 자치단체 정책결정과 관련된 요인으로 토건 중심의 재정운용을 들 수 있다. 대구시의 예를 보면 2013년도 대구시 본청 일반회계(순계)에서 수송 및 교통 분야가 20.5%로서 가장 큰 비중을 차지하며, 국토 및 지역개발 분야(5.4%)까지 합하면 26%에 이른다. 이것은 보건 및 사회복지 분야 12.7%의 두 배가 넘는 수준이다. 토건 분야 예산을 지속적으로 줄인다고 하지만 아직도 대구시 재정운용은 토건 중심에서 못 벗어나고 있다. 이것은 급증하는 복지재정 수요를 감안할 때 대구시 재정의 압박요인으로 작용한다.

2) 구조 위기

지방재정의 구조 위기는 세입구조와 정부 간 재정관계에서 찾을 수 있다. 먼저 지방재정 세입구조에서의 위기 요인은 의존적이고 종속적 세입구조를 갖고 있다는 것이다. 재정자립도가 이명박 정부 시기인 2008년 53.9%에서 매년 지속적으로 감소하여 2013년 51.1%에 머물고 있다. 지방자치단체 세출 중 자율적 사업으로 정의되는 자체사업 비중도 2008년 42.3%에서 2013년 35.5%로 하락하였다. 이렇게 의존재원 비중이 높다는 것은 재정 책임성이 현저히 떨어지는 문제점을 안고 있음을 의미한다. 또한 재정자립도의 감소 추세가 시간이 지나도 호전될 기미가 안 보인다는 점에서 구조 위기의 심각성을 읽을 수 있다.

정부 간 재정관계로서는 국고보조금 증가로 인한 대응비 증가, 분권교부세와 복지재정 수요의 괴리 확대 등을 들 수 있다. 정부간 재정관계에서 국고보조금 추이를 보면 2008~2012년 간 지방자치단체 예산에서 국고보조사업이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 2008년 28%에서 2012년 34.8%로 비중이 급증하였다. 국고보조사업 연평균 증가율이 10.7%로서 지방자치단체 예산 증가율 4.9%를 2배 이상의 큰 폭으로 상회한다. 이에 따라 대응 지방비 매칭 비율도 매년 1%p씩 증가하고 있다. 그만큼 지방자치단체 재정압박을 초래하며 재정 자율성을 제약하고 있다고 볼 수 있다.

재정자립도는 계속 떨어지고 국고보조금 비중은 지속적으로 증가하는 현상을 볼 때 이명박 정부 기간 동안 지방재정은 '의존적' 단계를 벗어나 '종속적' 단계에 진입한 것으로 평가할 수 있다. 구조 위기의 심각성은 이러한 지방재정의 종속적 구조가 시간이 지날수록 심화된다는 점이다.

<표 5> 국고보조금 및 지방비 부담(2008~2012)

(단위: 조원, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	평균 증가율
지방예산(A)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9
전체 국고보조사업(B) (비중: B/A)	35.0 (28.0)	41.8 (30.4)	46.7 (33.4)	48.6 (34.5)	52.6 (34.8)	10.7
• 국고보조금 (구성비)	22.8 (65)	26.5 (64)	29.2 (63)	30.1 (62)	32.1 (61)	8.9
• 대응 지방비 (구성비)	12.2 (35)	15.2 (36)	17.5 (37)	18.5 (38)	20.6 (39)	13.8

자료: 행정안전부, 보건복지부 (2012)

지방재정의 종속적 구조를 심화시키는 또 하나의 요인은 분권교부세와 복지재정 수요의 괴리 확대이다. 노무현 정부는 2005년 국고보조사업의 대폭적인 지방이양을 단행했다. 이 때 국고보조사업이었던 67개 사회복지사업이 지방으로 이양되면서 복지기능의 대폭적인 분권화가 이루어졌다. 연금이나 기초생활보장과 같은 사회보험 및 공공부조 기능은 중앙정부가 담당하는 것이 적절하지만 사회복지서비스 기능은 주민친화적인 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직하다. 이러한 복지서비스의 분권화는 세계적 추세이기도 하다.

그런데 복지서비스의 분권화는 서비스 공급 주체와 재정부담 주체를 구분하여 이해해야 한다. 최근 복지서비스의 공급주체는 중앙정부와 지방정부를 포함한 정부기관 뿐만 아니라 비영리공공기관과 영리기관까지 확대되는 경향이 있다. 선진국은 복지서비스 민영화의 흐름 속에 다양한 복지혼합(welfare mix)을 구성하는 경향을 보여준다. 그러나 선진국의 경우 복지혼합의 다양화에도 불구하고 정부의 복지재정 부담 비율은 결코 줄어들지 않았다. 복지의 양적 변화 대신 질적 변화가 이루어진 것이다. 복지국가의 변화가 양적 측면에서의 지출 축소로 이어진 것이 아니라 질적인 측면의 내용상의 변화가 진행되었다(윤영진 외, 2009: 14).

질적 측면의 또 다른 변화는 지방화이다. 복지서비스의 지방화 과정에서 일부 국가는 복지재정 부담을 지방정부에 떠넘기는 현상도 있었지만 스웨덴처럼 복지서비스와 재원 이양을 완벽하게 일치시킴으로써 복지서비스의 분권화를 성공적으로 이룬 나라도 있다. 그렇다면 노무현 정부가 2005년 단행한 복지서비스의 분권화는 과연 복지재정 분권화와 일치되었는가?

복지 기능의 지방이양과 함께 도입한 분권교부세는 이양된 복지 사업의 재정 수요를 충분히 충족시키지 못하고 그 간극이 시간이 갈수록 커지고 있다는 것이 많은 연구결과로부터 밝혀진 바 있다. <표 6>에서 보듯이 분권교부세 도입 이후 복지사업비 연평균 증가율

(2005~2011년)은 14.4%인데 분권교부세 증가율은 8.2%에 그친다. 반면에 지방비 증가율은 18.6%에 이른다. 이양된 복지사업비에 대해 지방이양되기 전에는 국고보조율이 47.2%였으나 이양 후 분권교부세는 31.9%(2011년)로 축소되었다. 반면에 지방비 부담은 2004년 52.8%에서 2011년 68.1%로 급증하였다. 복지 기능의 지방이양으로 인해 상당한 정도의 재정부담을 지방자치단체가 떠안은 셈이다.

<표 6> 분권교부세 사업 중 사회복지사업(67개)

(단위: 억원, %)

구분	이양 전 (국고보조)	이양 후 (분권교부세)							연평균 증가율
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
복지사업비(A)	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	33,453	14.4
분권교부세(B)	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	10,582	8.2
비중(B/A)	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	31.9	
지방비(C)	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	22,872	18.6
비중(C/A)	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1	

주: 2011년은 구조조정으로 67개 사업에서 52개 사업으로 축소
자료: 안전행정부(2013)

문제는 시간이 지나면서 이양된 복지사업비에 대한 중앙정부와 지방자치단체 부담 간 격차가 확대되고 있다는 것이다. 그만큼 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다. 분권교부세가 복지재정 수요를 충족시키지 못한 상태에서 추가적 사회복지 국고보조사업의 지방비 대응을 하는 것은 지방자치단체 입장에서는 큰 재정압박으로 다가올 수밖에 없다. 단순히 국고보조사업의 운용방법을 개선하는 것만으로는 한계가 있음을 실증한다.

Ⅲ. 복지재정 수요와 지방재정 간 관계에 관한 명제군

1. 사회 위기로서의 복지재정 수요에 관한 명제

지방재정의 사회 위기 요인을 규명하는 데에는 기존의 복지재정 결정요인에 관한 연구가 많은 도움을 준다. 기존의 복지재정 결정요인에 관한 연구들로부터 정책적 대응방안의 마련

에 도움을 받을 수 있는 명제들을 도출할 수 있을 것이다. 많은 연구자들은 지방자치단체의 복지재정 결정요인으로 크게 사회적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인 등을 들고 있다.¹⁾ 이 중에서 복지재정 수요에 직접 연계되는 요인은 사회적 요인이다.

사회적 요인이 복지재정 수요에 영향을 미치는 관계는 변수의 선정, 분석대상, 분석방법 등에 따라 다른 결과를 보여준다. 종속변수를 복지재정 증가율, 복지재정 비중, 일인당 복지 지출 등 무슨 지표를 사용하느냐에 따라 분석결과가 달라진다.²⁾ 독립변수도 절대규모, 비율, 증가율 중 어느 것으로 설정하느냐에 따라 다른 결과가 나온다. 대부분의 연구들은 독립 변수를 사회적 요인의 비율로 선정하고 있다. 그런데 김윤수·류호영(2012)은 단년도 분석 모형은 절대수로, 다년도 분석모형은 변화율로 설정하고 있다.

하지만 대부분의 연구는 독립변수인 사회적 요인과 종속변수인 복지재정의 관계를 볼 때 각각 하나의 변수만을 선정하여 보는 경향이 있다. 이러한 분석방법은 총량적(평균적) 관계만을 보여주는 한계를 갖는다. 따라서 정책적 함의를 찾는 데에도 한계를 가질 수밖에 없다. 가령 노인 인구를 독립변수로 설정할 때 자치구의 경우 노인 인구 비율은 다른 자치단체 유형에 비교해 가장 낮지만 노인 인구 규모는 매우 크다. 이 경우 지방자치단체 유형을 비교할 때에는 어떤 지표를 독립변수로 설정하느냐에 따라 결과가 다르게 나오게 되며, 정책적 함의도 달라진다.

[명제 1-1] 복지재정 수요에 영향을 미치는 사회적 요인은 절대규모, 비율, 증가율 모두 정책적 함의를 갖는다.

복지재정 수요에 직접 영향을 미치는 사회적 요인으로 인구 수, 기초생활수급자 수, 노인 인구, 장애인, 영유아 아동 수, 거주 외국인 등을 들 수 있다. 이 중에서 유의미한 인과적 관계를 보여주는 변수로는 기초생활수급자 수, 65세 이상 노인 인구, 장애인 수 등을 들 수 있다. 일부 연구에서는 이들 변수들이 유의미한 관계를 보여주지 않는다는 연구결과도 있으나 대부분의 연구는 유의미한 관계가 있음을 제시한다.

기초생활수급자 수는 복지재정에 정의 영향을 미치는 관계로 분석된다(조수현, 2009; 모지환·이중섭, 2010). 기초생활수급자는 빈곤층을 대표하는 지표이며, 빈곤인구의 비율이 복지재정에 정의 영향을 미친다는 연구결과도 많다(김태희·이용모, 2012). 노인 인구 비율도 복지재정의 주요 영향요인으로 꼽힌다. 65세 노인 인구 비율과 복지재정과의 관계는 대부분

1) 일부 학자들은 점증적 요인, 지방자치 실시 여부 등을 추가로 분석하고 있다.

2) 하능식·구찬동(2012: 10-14)은 사회복지재정의 증가를 측정하는 이들 지표들의 차이가 무엇이며, 분석결과가 어떻게 달리 나오는가에 대해 설명하고 있다.

정의 관계가 있는 것으로 분석되고 있다(조수현, 2009; 이재완·김교성, 2007; 모지환·이중섭, 2010; 김태희·이용모, 2012). 등록 장애인 비율이 복지재정에 유의미한 영향을 미친다는 연구도 있다(서상범·홍석자, 2010; 모지환·이중섭, 2010).

연구 결과가 어떻게 나오든 간에 대부분의 연구에서 설정하고 있는 사회적 요인에서의 변수는 인구와 빈곤 요인이 포함된다. 인구 요인으로는 노인 인구, 인구밀도 등이 사용되고, 빈곤 요인으로는 기초생활수급자, 빈곤율, 실업률 등이 사용된다. 그 외에 장애인, 영유아 아동 등이 분석 변수로 사용되고 있다.

그런데 이러한 총량지표에 의한 분석은 변수 간 관계에 대해서는 통계적으로 유의미한 관계를 파악할 수 있지만 관계의 구조적 메커니즘을 보여주는 데에는 한계가 있다. 정책적 함의를 갖는 명제를 도출하기 위해서는 기초생활수급자이든 노인 인구가든 절대수, 비중, 증가율의 지표를 모두 포함한 분석이 이루어져야 한다. 또한 복지재정은 노인 수에 의해서 영향을 받지만 1인 가구, 독거 노인 등의 특수 여건이 영향을 미치기도 한다. 정책적 함의를 논할 때에는 이러한 심층적 분석이 포함되는 것이 바람직하다.

[명제1-2] 지방자치단체 유형에 따라 사회적 요인에 의한 복지재정 수요의 증가폭이 다르다.

복지재정 수요에 영향을 미치는 사회적 요인은 지방자치단체 유형별로 차이가 있으며, 복지재정 부담과 연계하면 의미 있는 분석 결과가 나온다. 기존 연구의 분석대상은 광역자치단체인 시·도 또는 자치구와 같이 동일 그룹을 대상으로 분석하는 경우도 많지만 전 자치단체를 대상으로 하여 시·도, 시, 군, 자치구의 유형별로 비교분석하는 연구가 많다. 실제로 지방자치단체 유형별로 분석하는 것이 정책적 함의를 도출하는 데에 더 유용한 것으로 보인다.

하능식·신두섭(2009)에 의하면 최근 복지재정 수요가 급증하고 있는데 지방자치단체 유형별로 사회적 요인의 변화 정도가 다른 것으로 나타난다. 고령 인구 추이(1998~2008년)를 보면 모든 자치단체 유형에서 65세 이상 인구가 급증하고 있으며, 상대적으로 군의 고령 인구 수의 증가가 크지 않다고 분석한다.

그러나 지방자치단체 유형별로 보면 군 단위의 고령 인구 비중이 가장 크게 증가한 것을 알 수 있다. <표 7>에서 보듯이 2003~2012년 간의 고령 인구 통계를 보면 고령 인구 비중의 증가폭이 군(6.5%)과 자치구(4.5%)가 가장 크게 나타난다.³⁾ 군 단위는 2006년에 이미 초고령 사회에 진입하여 2012년 현재 24.3%를 차지한다. 군의 경우 지난 10년간 고령

3) 하능식·신두섭(2009: 10)의 연구에서도 <표2-4>를 보면 1998년 대비 2008년의 65세 이상 인구 비중의 증가폭이 군 단위에서 가장 큰 것으로 나타난다. 본문에서 해석을 잘못된 것으로 보인다.

인구가 가장 크게 증가한 것을 알 수 있다. 군의 경우 출산율이 상대적으로 낮고 고령 인구가 많은 관계로 고령 인구 비중이 높아질 수밖에 없다. 앞으로 군의 노인 인구 증가율이 둔화될 것으로 예측되지만 노인복지 재정 부담은 노인 인구 비중이 큰 만큼 크다고 볼 수 있다. 군의 경우 복지재정 부문별로 볼 때 노인, 기초생활보장, 취약계층, 보육 지출의 순으로 부담이 많다(최성은, 2013: 11). 특히 노인 지출이 기초생활보장 지출보다 월등히 높으며, 보육관련 지출은 시나 자치구에 비해 월등히 낮은 수준이다.

반면에 자치구의 경우 고령화 수준은 다른 자치단체 유형에 비해 제일 낮은 수준(11.3%)이지만 증가폭은 군 다음으로 크다. 앞으로 고령 인구의 증가가 복지재정 수요의 급증으로 이어질 가능성이 높음을 시사한다. 자치구의 경우 고령화의 진전으로 인해 추가적 복지재정 부담이 급증할 것으로 예측되는 것이다.

<표 7> 65세 이상 고령 인구 비중

(단위: %)

구분	2003 (A)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (B)	(B-A)
시·도	8.9	9.3	9.7	10.2	10.8	11.2	11.5	11.8	12.1	12.8	3.9
시	9.3	9.8	10.1	10.6	11.2	11.6	11.9	12.2	12.6	13.1	3.8
군	17.8	18.9	19.8	20.6	21.6	22.3	22.8	23.1	23.5	24.3	6.5
자치구	6.8	7.3	7.7	8.2	8.9	9.3	9.8	10.2	10.7	11.3	4.5

자료: 국가통계포털

그리고 기초생활수급자 비중을 자치단체 유형별로 보면 군이 6.3%(2007년 기준)로 가장 높다(하능식·신두섭, 2009: 11). 특별·광역시(3.1%)와 자치구(3.1%)가 가장 낮다. 그러나 군과 도의 경우 기초생활수급자 비중이 정체하거나 감소하는 데 반해 자치구, 특별·광역시, 시는 증가하고 있다. 자치구와 시 등은 기초생활보장 수급자 비율은 낮지만 수급자 수가 많고 기초생활관련 예산이 각 지방자치단체의 복지예산에서 차지하는 비중이 높기 때문에 복지재정 압박에 중요한 요인이 될 수 있다.

장애인 인구 비중을 보면 역시 군이 7.2%(2007년 기준)로 가장 높으며, 자치구(3.9%)가 가장 낮다. 2001~2007년 동안의 장애인 인구 비중의 증가폭도 군 단위가 가장 높다. 다른 자치단체들도 대체로 증가율이 높은 편인데 이것은 인구 고령화와 장애인 판정기준 완화 등에 기인한 것으로 볼 수 있다.

그런데 하능식·구찬동(2012: 18)은 복지재정 압박도라는 개념을 만들어 자치단체 유형

별로 다시 복지재정 압박도가 높은 그룹과 낮은 그룹으로 분류하여 복지재정 수요의 차이를 분석하고 있다.⁴⁾ 연구결과에 의하면 시와 군은 복지재정 고압박 단체일수록 재정력이 높고 인구가 많은 경향이 있다. 그러나 자치구는 인구규모가 재정 압박도와 거의 무관하며, 복지재정 압박도는 주로 재정력 수준의 영향을 크게 받는 것으로 나타난다.

복지재정 압박도별 복지수요의 차이를 구체적 지표로 비교해 보면 65세 이상 노인인구 비율의 경우 복지재정 저압박 그룹인 시가 고압박 그룹인 시에 비해 두 배 정도로 높고, 군의 경우도 고압박 그룹의 군보다 저압박 그룹의 군이 높으며, 자치구는 비슷한 수준을 보이고 있다. 이러한 결과는 일반적으로 노인인구 비율이 높을수록 복지재정 압박도가 클 것이라는 명제와 상반된 결과이다.

이렇게 시와 군의 경우 65세 이상 노인인구 비율이 작은 데도 불구하고 복지재정 압박도가 큰 것은 인구가 많아서 전체 인구 대비 노인인구 비율은 작은 대신 복지수요자의 절대 숫자가 크기 때문으로 보인다. 따라서 노인인구 비율 자체만으로는 복지재정 압박과 무관하거나 반대로 나타나므로 노인인구 비율을 복지수요 측정에 사용할 때는 주의가 필요하다. 복지재정에의 압박도를 측정할 때에는 노인인구의 비율보다는 절대적 규모가 더 중요한 측정변수일 수 있음을 의미한다.

그리고 기초생활수급자 비율 및 장애인 비율도 시와 군의 경우 고압박 그룹이 저압박 그룹보다 낮게 나타난다. 이러한 분석결과도 '기초생활수급자 비율 및 장애인 비율이 높을수록 복지재정 압박도가 클 것이다'라는 일반적 명제와는 상반된 내용이다. 반면에 자치구의 경우에는 고압박 그룹 구가 저압박 그룹 구보다 상당히 높은 것으로 나타난다. 자치구의 경우 고압박 그룹과 저압박 그룹 간에 인구규모가 비슷하므로 복지수요 비율 지표가 유용하나 시와 군의 경우 인구규모가 큰 지자체의 복지재정 압박이 크기 때문에 복지수요 비율 지표의 유용성이 낮게 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

2. 지방자치단체 복지재정 부담에 관한 명제

복지재정 수요를 유발하는 사회적 요인들은 직간접적으로 복지재정에 반영된다. 최근 빈곤층의 양산, 소득 양극화 심화, 저출산·고령화, 보육, 가족관계의 변화 등의 새로운 사회적 위험에 대한 재정적 대응의 일환으로 복지재정이 확대되는 추세이다. 새로운 사회적 위험으

4) 복지재정 압박도란 예산 중 사회복지비 비중의 증대 및 높은 지출 증가율로 인해 지자체가 그 동안 수행해 오던 타 분야 재정기능의 일부를 조정해야 하는 부담의 정도라고 정의한다(하능식·구찬동, 2012: 15).

로 인하여 발생하는 새로운 사회적 욕구는 정부의 추가적 복지재정 부담으로 이어진다. 그런데 추가적 복지재정의 중앙정부와 지방자치단체 간 분담 비율은 중앙과 지방 간 재정관계의 틀에 영향을 받는다. 여기서는 정부의 복지재정 부담 추이를 살펴보고 이와 관련된 명제를 도출하고자 한다.

[명제2-1] 복지재정 규모가 중앙정부와 지방자치단체 모두 증가하고 있지만 지방자치단체가 더 빠른 속도로 증가하고 있다.

<표 8>에서 보듯이 중앙정부는 지방자치단체이든 모두 예산규모의 증가율보다 사회복지재정의 증가율이 더 크다. 2007~2013년간 중앙정부 총지출 증가율은 연평균 6.3%인데 반해 사회복지재정의 증가율은 7.9%로서 더 크다. 그 결과 2007년 중앙정부 총지출에서 사회복지재정이 차지하는 비중이 25.8%였는데 2013년에는 28.1%로 비중이 높아졌다.

지방자치단체의 경우 예산증가율(2007~2012년)이 연평균 5.9%인데 반해 사회복지예산 증가율은 12.6%로서 전체 예산증가율보다 2배 이상 더 크다. 그 결과 지방자치단체 사회복지예산이 전체예산에서 차지하는 비중이 2007년 15.4%에서 2013년 22.3%로 급증하고 있다.

<표 8> 중앙과 지방의 사회복지예산 추이

(단위: 조원, %)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙 정부	정부총지출(A)	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	342.5	6.3
	사회복지재정(B)	61.4	68.8	74.6	81.2	86.4	92.6	97.1	7.9
	비중(B/A)	25.8	26.2	26.2	27.7	28.0	28.5	28.1	-
지방 자치 단체	순계예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	5.9
	사회복지예산(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	35.0	12.6
	비중(D/C)	15.4	17.4	17.5	19.0	20.2	20.5	22.3	-

주: 당초예산 순계기준임

자료: 국회예산정책처(2013). 2013년 지방자치단체예산개요.

중앙정부와 지방자치단체의 사회복지재정 증가율을 비교하면 7.9%와 12.6%로서 지방자치단체의 증가율이 훨씬 더 크다. 사회복지재정의 비중을 보아도 중앙정부는 2007년 25.8%에서 2013년 28.1%로 2.3%p 상승한 반면, 지방자치단체는 2007년 15.4%에서

2013년 22.3%로 6.9%p 상승하였다. 지방자치단체의 복지비 증가속도가 중앙정부보다 훨씬 더 빠른 것을 알 수 있다. 이것은 복지재정수요를 충족시키는 과정에서 중앙정부보다 지방자치단체가 상대적으로 부담을 더 많이 지고 있음을 의미한다. 그만큼 지방재정의 압박 정도가 더 큼을 보여준다. 이러한 흐름은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 결국 지방자치단체의 복지재정 부담이 누적되어 지방재정의 위기를 초래할 수 있다. 누적성은 시간이 지남에 따라 확대되기 때문이다.

그런데 중앙정부보다 지방자치단체의 복지재정 부담이 더 과중해지고 있다는 명제에 대해 반론을 제기하는 학자가 있다. 김현아(2012a: 9)는 정부 전체의 복지서비스 총량규모를 대상으로 중앙 대 지방 복지재정지출 규모를 보면 최근 몇 년간 일정 비율을 유지하고 있다는 것이다. <표 9>에서 보듯이 2008년 이후 국비 부분을 순계 처리하여 계산한 복지재정의 중앙 대 지방 비중은 약 70:30이며, 이 비율은 2008년 이후 일정하게 유지되고 있다는 것이다.

이러한 결과는 복지재정 관련 지방비 부담 악화라는 일반적 논의와 상치된다. 여기에 대한 해석을 김현아(2012a: 9)는 다음과 같이 내리고 있다. 첫째, 지방자치단체 입장에서는 국비 보조율이 높은 '기초생보'와 같은 사업은 국가사업으로 인식하는 반면, '보육·가족 및 여성'과 같은 보조율이 낮은 사업에 대한 재정 부담을 크게 느끼는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 70:30이라는 중앙 대 지방의 재정부담 수치는 전체 평균에 해당하는 것이고, 지방자치단체 간, 즉 광역과 기초 간, 기초 중에서도 수도권과 비수도권 여부에 따라 '차등보조율'이 다르게 적용되므로 재정부담 수준은 상당히 다르게 나타나고 있다.

<표 9> 중앙 대 지방 복지재정 규모 변화

(단위: 조원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012
중앙	금액	57.4	67.1	66.6	70.9	76.6
	비중	70.9	72.0	69.8	69.9	70.2
지방	금액	23.55	26.07	28.76	30.47	32.53
	비중	29.1	28.0	30.2	30.1	29.8
합계		81.0	93.2	95.4	101.4	109.1

주: 중앙정부는 「사회복지」와 「보건」 부분에 해당하며, 지방자치단체 복지재정지출범위는 「사회복지」와 「보건」 부분의 시·도비와 시·군·구비를 대상으로 하였음(각 연도 『나라살림』, 『자치단체예산개요』 기준. 자치단체의 국고보조금 부분은 중앙정부 부분에서 삭감하였음.

자료: 김현아(2012a: 8)

이러한 김현아의 주장은 앞에서 제시한 명제와 일치되지 않기 때문에 좀 더 면밀한 검토가 필요해 보인다. 우선 그녀의 해석 첫 번째는 지방자치단체의 주관적 느낌을 이야기하는 것이기 때문에 통계에 대한 해석으로 적절치 않다. 두 번째 해석도 전체 평균에서 중앙 대 지방의 비율이 일정하다는 것에 대한 설명을 제공해주지 못한다. 복지재정의 계산은 복지지출의 범위를 어떻게 설정할 것인지, 당초예산인지 최종예산(추경 포함)인지 등에 따라 달라질 수 있다. 그런데 김현아(2012b: 32)의 후속 연구에서 제시한 표를 보면 앞의 표의 숫자와 다르게 제시되고 있는데 중앙과 지방의 7:3 비율이 일정하다는 주장은 그대로 하고 있다. 하지만 후속 연구의 표를 보면 지방자치단체의 부담 비율이 2008년부터 2011년까지 매년 약간씩 증가(29.5, 29.9, 30.1, 30.4%)하고 있다. 다만 2012년만 30.2%로 전년보다 약간 감소하고 있다. 김현아의 분석결과에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요해 보이지만 지방자치단체의 복지재정 부담이 증가하고 있다는 명제를 부정하기에는 약한 논증이라고 판단된다.

[명제2-2] 지방자치단체 유형별로 전체 재정에서 차지하는 사회복지재정의 비중과 증가폭이 다르다.

[명제2-2-1] 자치구, 특별·광역시, 시의 사회복지재정 비중의 증가폭이 크다.

[명제2-2-2] 군과 도의 사회복지재정 비중의 증가폭은 작다.

사회복지재정이 차지하는 비중을 보면 지방자치단체의 유형별로 다르다. 일반회계이든 특별회계를 포함한 경우이든 모든 지방자치단체들의 사회복지재정의 비중이 증가하고 있다. 그런데 지방자치단체 유형별로 보면 증가폭이 다르다. 특별·광역시와 시, 그리고 자치구의 사회복지재정 비중의 증가폭이 큰 것을 알 수 있다. 특히 자치구의 증가폭이 가장 크다. 인구가 많은 도시지역 자치단체들의 복지재정 비중이 빠르게 증가하고 있음을 보여준다. 반면에 군과 도는 증가폭이 작다.

자치구의 경우 2013년 현재 자치구의 사회복지재정 비중은 일반회계의 경우 49.3%, 일반회계+특별회계의 경우 47.3%를 차지한다. 일부 자치구는 60%를 상회한다. 사회복지재정 비중의 증가폭을 보면 2008년에서 2013년까지 일반회계는 10.3%p, 일반회계+특별회계는 10.2%p 증가하였다. 다른 자치단체 유형들보다 가장 크게 증가하였다. 자치구의 사회복지재정 비중은 다른 지방자치단체 유형에 비해 가장 클 뿐만 아니라 증가폭도 가장 크다.

<표 10> 지방자치단체 유형별 사회복지재정의 비중

(단위: %)

구분		2008 (A)	2009	2010	2011	2012	2013 (B)	B-A
일반회계	전국	17.5	18.3	19.9	20.9	21.3	23.1	5.6
	특별시	19.7	18.8	21.3	23.4	25.8	28.0	8.3
	광역시	22.6	24.0	25.7	28.2	28.0	29.3	6.7
	도	22.2	23.4	23.8	23.9	24.1	25.9	3.7
	특별자치도	12.8	13.5	14.0	12.7	12.5	14.7	1.9
	시	21.4	22.4	24.9	25.9	26.0	28.4	7.0
	군	15.5	16.1	16.6	16.9	16.9	17.4	1.9
	자치구	39.0	39.5	42.5	45.8	46.1	49.3	10.3
일반회계 + 특별회계	전국	17.3	17.6	19.0	20.2	20.5	22.3	5.0
	특별시	20.0	19.5	21.2	23.0	25.7	27.4	7.4
	광역시	19.5	19.7	21.5	24.6	24.7	26.9	7.2
	도	25.3	25.5	25.9	26.2	26.1	28.2	2.9
	특별자치도	14.9	15.2	16.0	16.8	17.6	19.2	4.3
	시	16.7	17.6	20.1	21.1	20.7	23.1	6.4
	군	14.3	14.8	15.2	15.4	15.6	16.0	1.7
	자치구	37.1	37.5	40.5	43.5	44.0	47.3	10.2

주: 전국 평균과 시·도별 평균은 순계예산 규모로 산출
 자료: 행정안전부 각년도 지방자치단체 예산개요.

특별·광역시의 경우 사회복지재정 비중(2013년)은 일반회계의 28.7%, 일반회계+특별회계의 27.2%를 차지한다. 증가폭을 보면 2008년에서 2013년까지 일반회계는 사회복지재정 비중이 6.7~8.3%p 증가하였으며, 일반회계+특별회계는 7.2~7.4%p 증가하였다.

시의 사회복지재정 비중(2013년)은 일반회계의 28.4%, 일반회계+특별회계의 23.1%를 차지한다. 시의 증가폭을 보면 사회복지재정 비중이 일반회계 7.0%p, 일반회계+특별회계 6.4%p 증가하였다. 도시형 자치단체들인 시와 특별·광역시의 사회복지재정 비중과 증가폭은 유사한 것을 알 수 있다.

도의 사회복지재정 비중(2013년)은 일반회계의 25.9%, 일반회계+특별회계의 28.2%를 차지하여 특별·광역시와 비슷한 수준을 보여준다. 도의 증가폭은 사회복지재정 비중이 일반회계 3.7%p, 일반회계+특별회계 2.9%p 증가하여, 도시형 자치단체들보다 증가폭이 작다.

군의 사회복지재정 비중(2013년)은 일반회계의 17.4%, 일반회계+특별회계의 16.0%를 차지하여 그 비중이 다른 자치단체 유형보다 크게 작다. 군은 사회복지재정 비중이 일반회계 1.9%p, 일반회계+특별회계 1.7%p 증가하여 증가폭 역시 가장 작다.

[명제2-3] 사회복지지출의 부문별 배분도 지방자치단체 유형에 따라 다르다.

총량지표가 아닌 부문별 복지지출규모의 경우에도 지방자치단체 유형에 따라 다른 모습을 보여준다. 이렇게 자치단체 유형별로 차이가 나는 것은 자치단체별로 인구구조 및 복지 대상자의 분포가 큰 차이가 있기 때문이다. 최성은(2013: 11)은 기초자치단체를 대상으로 부문별 복지지출규모가 자치단체 유형에 따라 다를 것을 지적하고 있다.

자치구의 경우(2010년 기준) 평균 기초생활보장 지출이 가장 많고, 보육, 노인, 취약계층 지출 순으로 이어진다. <표 11>에서 보듯이 자치구의 기초생활보장수급자 비율이 다른 지방자치단체 유형보다 낮은데도 불구하고 수급자 수가 많기 때문에 기초생활보장 지출이 가장 많은 것으로 나타난다. 자치구의 기초생활보장수급자 비율이 가장 빨리 증가하고 있는 사실을 감안할 때 앞으로 자치구 재정압박의 주요인이 될 수 있음을 시사한다. 또한 보육과 노인에 대한 지출도 거의 기초생활보장 지출 수준으로 이루어지고 있다. 자치구의 고령인구 비율이 아직 다른 지방자치단체 유형보다 낮은 단계이지만(2012년 11.3%) 증가폭이 가장 크다는 점에서 앞으로 자치구 재정압박의 요인이 될 수 있다.

<표 11> 시, 군, 구 유형별 평균 복지대상자 수 및 비중(2010년)

(단위: 명, %)

구분	시	군	자치구
주민 수	313,556.8	56,984.6	334,305.5
기초보장수급자 수 (비율)	8,576.2	2,867.8	9,508.5
	3.6	5.6	3.2
노인 수 (비율)	30,859.1	11,887.9	31,328.2
	12.2	23.1	10.2
영유아 수 (비율)	15,428.1	2,188.2	13,861.9
	4.8	3.6	4.1
등록장애인 수 (비율)	15,099.8	4,534.4	14,394.2
	5.7	8.6	4.6

자료: 한국보건사회연구원, KHASA 복지재정DB

군의 경우 노인, 기초생활보장, 취약계층, 보육 지출의 순이다. 군은 노인 지출이 기초생활보장 지출보다 월등히 높으며, 보육관련 지출은 시나 자치구에 비해 월등히 낮은 수준이다. 군의 고령화 수준은 24.3%(2012년)로서 다른 지방자치단체보다 월등히 높으며 고령화 속도도 가장 빨랐다. 또한 노인 수도 많은 편이기 때문에 군의 가장 큰 재정압박 요인이 되고 있다. 영유아는 비율이나 절대 수로 보아도 낮은 편이기 때문에 영유아 분야 지출은 크게 재정압박으로 작용하지 않을 것으로 보인다.

시의 경우 노인, 보육, 기초생활보장, 취약계층지원 지출의 순이다. 시의 경우 고령화 비율은 13.1%(2012년)로서 높지 않으나 노인 수가 많기 때문에 노인에 대한 지출이 많은 것으로 나타난다. 보육의 경우 영유아 수와 비율이 모두 높아 상대적으로 지출 비중이 높다. 앞으로 시의 노인 인구는 계속 증가할 것이므로 재정압박 요인이 될 것이다. 보육에 대한 지출도 영유아 수의 증가폭은 줄겠지만 절대 수가 많고, 보편적 보육정책으로 인해 지방자치단체의 대응비가 높기 때문에 시의 재정압박 요인으로 작용할 것이다.

3. 사회복지 분야 국고보조금 관련 명제

국고보조금은 정부의 이전재원 중에서 조건부 대응 지원금을 일컫는다. 조건부 특정재원이란 점과 지방자치단체의 대응비가 부가된다는 점에서 지방재정 압박의 요소로 작용한다. 특히 증가하는 사회복지 재정의 대부분이 국고보조금으로 지원되고 있는 점에서 지방재정에서 사회복지 분야 국고보조금은 주요 재정압박 요인이다.

[명제3-1] 사회복지 분야 국고보조금 비중의 증가와 지방비 대응의 증가율이 높다.

〈표 12〉에서 보듯이 2008~2012년 간 국고보조사업 중에서 보건복지부 국고보조사업의 증가율(17.3%)이 지방자치단체 예산 증가율(4.9%) 뿐만 아니라 전체 국고보조사업 증가율(10.7%)보다 훨씬 더 높다. 이에 따라 보건복지부 국고보조사업에 대한 대응 지방비 증가율(24.4%)이 전체 국고보조사업 대응 지방비 증가율(13.8%)의 2배에 이르고 있다. 사회복지 국고보조사업이 지방재정에 재정압박을 가하고 있음을 보여준다.

<표 12> 국고보조금 및 지방비 부담(2008~2012)

(단위: 조원, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	평균 증가율
지방예산(A)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9
전체 국고보조사업(B) (비중: B/A)	35.0 (28.0)	41.8 (30.4)	46.7 (33.4)	48.6 (34.5)	52.6 (34.8)	10.7
• 국고보조금 (구성비)	22.8 (65)	26.5 (64)	29.2 (63)	30.1 (62)	32.1 (61)	8.9
• 대응 지방비 (구성비)	12.2 (35)	15.2 (36)	17.5 (37)	18.5 (38)	20.6 (39)	13.8
보건복지부 국고보조사업 (비중)	11.7 (69.6)	13.9 (69.5)	13.7 (68.8)	14.4 (68.2)	15.5 (67.7)	17.3
• 대응 지방비 (구성비)	5.1 (30.4)	6.1 (30.5)	6.2 (31.2)	6.7 (31.8)	7.4 (32.3)	24.4

자료: 행정안전부, 보건복지부 (2012)

국고보조금이 지방재정에 압박을 가하는 기제는 단순히 대응 비용의 총량이 증가하는 것 때문만은 아니다. 국고보조금으로 인해 지방자치단체 재정운영의 자율성을 심히 제약받는다는 점도 재정압박 요인으로 작용한다. 국고보조금은 지출용도가 특정되어 있을 뿐만 아니라 지방비의 대응 의무가 있다는 점에서 자율적 자원배분을 제약하게 된다. '보조금의 관리에 관한 법률'(제13조)에 의하면 "지방자치단체 장은 보조사업에 대한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 예산에 계상하여야 한다"고 규정하고 있다.

지방교부세와 같은 일반재원이 소득효과를 갖는 데 반해 국고보조금은 대체효과를 갖는다. 따라서 국가적 정책목표를 달성하기 위한 특정 사업을 수행하는 데에는 특정재원인 국고보조금제도가 유효성을 갖지만 지방자치단체의 효율적 자원배분이라는 측면에서는 부정적 특성을 갖는다. 국고보조금 비중이 확대된다면 그만큼 지방재정의 자율성은 제약을 받게 된다. 재정운영의 자율성을 제약받는 것은 결국 지방재정 압박 요인으로 작용한다.

국고보조금의 지속적 증가는 지방자치단체 재정운영의 자율성을 제약할 뿐만 아니라 재정 의존성을 강화하고 재정 책임성을 약화시킨다. 현 단계 국고보조금 비중이나 증가율을 보면 의존적 재정구조 단계를 넘어서서 '종속적' 재정구조 단계로 진입했다고 볼 수 있다. 또한 국고보조금은 지대추구(rent seeking) 활동을 유발하게 된다. 좀 더 많은 국고보조금을 획득하기 위한 노력을 기울임으로써 사회적 자원을 낭비하게 되며 자원배분을 왜곡하게 된다. 그리고 국고보조금은 보조금의 지불정산에 따른 행정비용이 발생한다. 사업관리와 재정관리의 변화가 일치하지 않으면서 지자체에서는 복지보조금의 지불정산과 관련된 관리 업무가 급증

하고 있다. 국고보조금 비중을 축소해야 할 개혁적 당위를 갖게 해주는 부분이다.

[명제3-2] 사회복지 분야 국고보조금 비중이 지방자치단체 유형별로 다르다.

사회복지 국고보조사업은 기준보조율이 정해져 있으나 개별 지방자치단체에의 재정압박의 정도는 다르다. 각 지방자치단체마다 복지 여건과 재정 여건이 다르기 때문이다. 이채정(2011)은 기초자치단체의 유형별 사회복지 분야 국고보조사업 대응 지방비의 영향요인 분석을 통해 국고보조금 운영방식의 개선방안을 제시하고 있다. 기초자치단체 유형별 사회복지 분야 국고보조금 비율(2010년)을 보면 광역시 자치구가 88.9%로 다른 자치단체에 비해 매우 높다. 자치구도 서울특별시 자치구보다 광역시 자치구의 국고보조금 비중이 크다. 따라서 사회복지 국고보조사업의 지방비 대응 의무로 인해 가장 큰 재정압박을 받는 지방자치단체는 광역시 자치구임을 알 수 있다. 복지수급자가 많은 대도시 지역으로서 재정수입원은 매우 취약한 광역시 자치구의 재정압박의 정도가 큼을 보여준다. 단순히 차등보조를 적용만으로 문제를 해결하는 데에는 한계가 있음을 시사한다.

이채정(2011)은 차등보조를 제도에 대해서도 검토하고 있다. 그는 현행 사회복지분야 국고보조사업의 차등보조를 적용 기준인 재정자주도와 사회복지비 지수가 실제 지방자치단체의 대응 지방비와 상관관계가 없는 것으로 나타나거나, 다른 요인이 더 큰 영향을 미치고 있다고 분석한다. 따라서 재정자주도와 사회복지비 지수는 대응 지방비 부담에 따른 재정수준 격차를 완화하는 효과를 기대하기 어렵다고 주장한다. 군 지역에서는 재정자주도와 사회복지비 지수가 사회복지사업 국고보조사업의 대응 지방비 결정에 전혀 영향을 미치지 못한다는 것이다. 광역시 자치구와 시 지역에서는 공통적으로 재정자립도가 사회복지 분야 국고보조사업의 대응 지방비 결정에 영향을 미치는 요인으로 나타났고, 시 지역에서는 생계급여 및 기초노령연금 수급자 비율도 대응 지방비의 영향요인이 되고 있다고 주장한다.

<표 13> 기초자치단체 유형별 사회복지비 및 국고보조금 비율의 평균(2010)

		전국 (229개)	특별시 자치구(25)	광역시 자치구(49)	시(74)	군(81)
사회복지비	평균	24.1	27.1	42.7	20.7	15.2
	표준편차	12.3	6.2	12.2	4.5	2.9
국고보조금	평균	71.3	66.9	88.9	64.2	68.6
	표준편차	12.2	10.9	7.7	7.9	7.1

주: () 안의 숫자는 기초자치단체의 수를 나타낸 것임
자료: 이채정(2011: 25)

4. 복지재정 수요와 지방재정 간 관계 명제의 시사점

지금까지 도출된 사회적 요인에 의한 복지재정 수요와 지방재정 간 관계에 대한 명제를 종합하면 다음과 같다.

- [명제1-1] 복지재정 수요에 영향을 미치는 사회적 요인은 절대규모, 비율, 증가율 모두 정책적 함의를 갖는다.
- [명제1-2] 지방자치단체 유형에 따라 사회적 요인에 의한 복지재정 수요의 증가폭이 다르다.
- [명제2-1] 복지재정 규모가 중앙정부와 지방자치단체 모두 증가하고 있지만 지방자치단체가 더 빠른 속도로 증가하고 있다.
- [명제2-2] 지방자치단체 유형별로 전체 재정에서 차지하는 사회복지재정의 비중과 증가폭이 다르다.
- [명제2-3] 사회복지지출의 부문별 배분도 지방자치단체 유형에 따라 다르다.
- [명제3-1] 사회복지 분야 국고보조금 비중의 증가와 지방비 대응의 증가율이 높다.
- [명제3-2] 사회복지 분야 국고보조금 비중이 지방자치단체 유형별로 다르다.
- [명제4-1] 사회복지 기능 지방이양에 따른 분권교부세의 복지재정 수요 충족기능이 미흡하다.

1) 지방자치단체 유형별 사회적 요인과 복지재정의 관계

앞에서 종합한 명제들이 시사하는 것은 다음과 같다. 첫째, 복지재정 수요에 영향을 미치는 사회적 요인을 측정할 때 절대규모로 보느냐 아니면 비중이나 증가율로 보느냐에 따라 정책적 시사점은 달라진다. 이들 지표들은 이론적 검증을 할 때에는 어느 하나의 변수를 선정하는 것이 적절할 수 있지만 정책적 시사점을 도출하고자 할 때에는 모두 검토의 대상으로 보는 것이 바람직하다. 둘째, 지방자치단체의 유형에 따라 사회적 요인의 영향의 정도와 복지재정의 부담 정도가 다르다. 따라서 지방자치단체의 유형별로 사회적 요인에 의한 재정압박의 정도를 파악할 필요가 있다.

이렇게 명제들을 서로 연계하여 파악하면 상당히 의미 있는 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다. 여기서는 앞에서 인용한 연구물과 통계자료의 결과들을 종합하여 이론적 언명을 제시하고자 한다.⁵⁾ <표 14>에서 시사 받을 수 있는 언명은 다음과 같다.

5) 인용된 자료만을 토대로 작성한 것이기 때문에 망라적이지 않으며 예시적 의미를 갖는다. 사회적 요인은 노인 인구와 기초생활보장 수급자만을 대상으로 보고 있다.

〈표 14〉 지방자치단체 유형별 사회적 요인과 복지재정의 관계

구분		시·도	시	군	자치구
노인 인구	수	많음	많음	적음	많음
	비중	높음	높음	매우 높음	낮음
	증가율	낮음	낮음	매우 높음	높음
기초생활보장 수급자	수		많음	적음	많음
	비중		높음	매우 높음	낮음
	증가율		높음	낮음	높음
복지재정	비중	높음	높음	낮음	매우 높음
	증가폭	시: 높음 도: 낮음	높음	매우 낮음	매우 높음
부문별 복지재정 (순서)			노인 보육 기초생활 취약	노인 기초생활 취약 보육	기초생활 보육 노인 취약
국고보조금	비중		높음	높음	특별시: 높음 광역시: 매우 높음

자치구의 경우 기초생활보장 예산이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이것은 기초생활보장 수급자 비중은 낮지만 수급자 수가 많기 때문이다. 그런데 기초생활보장 수급자의 증가율이 높기 때문에 앞으로 자치구의 재정압박으로 작용할 사회적 요인에 해당한다. 자치구의 노인 비중은 다른 자치단체 유형에 비해 제일 낮은 수준이지만 증가폭은 군 다음으로 크다. 앞으로 고령화의 진전으로 인해 추가적 복지재정 부담이 급증할 것으로 예측된다. 하능식·구찬동(2012: 18)의 연구결과인 “자치구는 인구규모가 재정 압박도와 거의 무관하며, 복지재정 압박도는 주로 재정력 수준의 영향을 크게 받는다”는 언명과 배치되지 않는다. 자치구의 국고보조금 비중이 높으며, 특히 광역시 자치구의 국고보조금 비중이 높다. 자치구의 복지재정 비중이 매우 높으며, 증가율도 높기 때문에 자치구의 경우 앞으로 사회적 요인에 의한 복지재정 압박을 가장 크게 받을 것으로 예측된다.

군의 경우 복지재정 부문별로 볼 때 노인, 기초생활보장, 취약계층, 보육 지출의 순으로 부담이 많다. 군의 노인 인구 수는 적지만 이미 초고령 사회로 진입하여 노인 인구 비중이 매우 높기 때문에 노인에 대한 지출이 많다. 그리고 기초생활수급자 수는 적지만 비중이 매우 높기 때문에 노인 다음으로 많은 지출을 하고 있다. 국고보조금 비중은 높아 중앙재정에 의존하고 있다. 복지재정 비중은 낮고 증가율은 매우 낮아 앞으로 복지재정의 압박을 가장 적게 받을 것으로 예측된다.

시의 경우 복지재정 부문별로 보면 노인, 보육, 기초생활, 취약계층 지출 순이다. 시의 경우 노인 인구 수가 많고 노인 인구 비율도 높아서 노인에 대한 지출이 가장 많다. 다만 노인 인구 증가율이 낮아 앞으로는 재정압박이 둔화될 것으로 보인다. 시의 기초생활보장 수급자 수가 많고 비중이 높지만 기초생활관련 예산은 노인과 보육 분야 지출보다 적다. 시의 복지재정 비중과 증가율이 높아 도시형 자치단체의 복지재정은 앞으로도 꾸준히 증가할 것으로 예측된다.

지방자치단체 유형별로 볼 때 자치구가 앞으로 사회적 요인에 의해 재정압박을 받을 가능성이 가장 높으로 예측된다. 자치구의 노인 인구 비중과 기초생활보장 수급자 비중이 낮은 수준인데 증가율이 다른 자치단체보다 높기 때문이다. 복지재정 비중과 증가율이 다른 자치단체들에 비해 매우 높다는 것은 이미 그러한 현상이 진행되고 있다고 볼 수 있다. 그리고 시가 군보다 앞으로 사회적 요인에 의한 복지재정 수요로 인해 재정압박을 더 받을 것이다.

IV. 지방자치단체의 복지재정 수요 대응방안

현재 당면하고 있는 지방재정 위기는 복지재정 수요를 유발하는 사회 위기가 결정 위기 및 구조 위기와 연계되어 있다. 따라서 사회 위기의 정확한 진단과 결정 위기 및 구조 위기의 극복에서 문제의 해법을 찾아야 한다.

최근 저출산·고령화와 양극화 등 사회적 요인으로부터 복지재정 수요가 급증하면서 중앙재정과 지방재정이 모두 재정압박을 받고 있다. 특히 중앙재정보다 지방재정의 압박 정도가 더 크다. 앞에서의 분석결과는 현재의 지방재정 위기가 지방자치단체의 자율적 재정운용 능력 범위에서 벗어나 있다는 결론에 이르게 한다. 따라서 지방재정 위기를 극복하기 위해서는 재정 시스템을 새롭게 재구성할 것을 요구하고 있다. 구조 위기의 극복이 가장 중요함을 의미한다. 재정 시스템의 재구성에는 중앙정부의 역할이 크다. 그러나 지방자치단체의 역할도 동시에 요구된다.

1. 구조 위기의 대응방안

구조 위기는 지방자치단체의 세입구조와 정부 간 재정관계에서 위기의 원인을 찾는 유형이다. 지방재정 구조 위기의 핵심은 지방재정의 종속적 구조이다. 종속적 구조는 국고보조금 비중이 계속 확대되고 있는 데에서 비롯된다. 국고보조금은 특정재원이면서 지방의 대응비

부담이 있기 때문에 지방자치단체의 효율적 재정배분을 저해할 뿐만 아니라 지방비 대응 부담이 과중해지는 문제점을 갖고 있다. 또한 의존적 재정구조로 인해 재정 책임성을 떨어뜨리는 요인으로 작용한다. 구조 위기를 극복하기 위한 방안으로 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

1) 자주재원주의에 의한 재정분권 개혁

지방재정 위기를 극복하기 위해서는 정부간 재정관계의 틀을 바꾸지 않으면 안 된다. 그 방향은 현재의 의존적이고 종속적인 재정관계를 자율적이고 수평적인 재정관계로 변화시키는 방향이어야 한다.

이를 해결하기 위한 방안으로는 이미 학계에서 합의된 '재정 중립형 지방재정개혁' 방안이 제시되어 있다. '재정 중립형' 조건 하에서 지방세 비중을 높이는 대신 국고보조금과 지방교부세 비중을 낮추는 방식이다. 일본의 삼위일체 재정개혁과 유사한 방식이다. 여기서 '재정 중립형'이란 현재의 조세부담률과 중앙·지방간 가용재원(최종세출) 배분 비율을 변경하지 않는다는 의미로 사용한다. 우리의 개혁방향은 계속 증가하고 있는 국고보조금 비중을 대폭 낮추고 지방세 비중을 높이는 방향이 되어야 한다. 결국 현재의 8 대 2로 되어 있는 국세 대 지방세 비중을 지방세 비중이 더 높아지도록 변경하자는 것이다. 이 경우 복지 기능의 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간 재배분을 병행하는 것이 바람직하다.

지방세를 확충하는 방안으로는 지방소비세와 지방소득세가 주요 세목으로 간주된다. 현행 부가가치세 5%의 지방소비세는 2014년부터 11%로 인상할 예정이다. 그러나 지방소비세의 전환율을 더 높여 지역의 경제적 과실이 지역의 재정수입으로 연결되게 해 줄 필요가 있다. 또 하나의 대안으로 거론되는 방안이 지방소득세의 독립적 비례세화이다. 현재의 지방소득세 부과 방식을 독립적 부과방식으로 바꾸자는 안이다. 논의되는 방안은 소득세의 세율(과표)에 먼저 지방소득세의 세율(예: 3%)로 먼저 징수하고 나머지 세율 부분을 국세에 귀속시키는 안이다. 이 안은 지방재정의 안정적 수입원 확보에 기여할 것으로 판단한다.

2) 국고보조금 제도의 개편

국고보조금 제도의 개편은 구조 위기 극복의 핵심내용으로서 지방세 개혁과 맞물려 있다. 현재 국고보조금은 그 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 지방재정 종속적 구조의 주요인이다. 국고보조금 비중을 축소하지 않고서는 구조 위기의 극복이 어렵다. 국고보조금을 대폭 축소하고 지방세 비중을 높이는 것만이 구조 위기 극복의 해법이 될 수 있다.

그러나 현실적으로는 국고보조금 비중을 축소하는 개혁이 쉽지 않기 때문에 많은 학자들이 중·단기적 개선방안들을 제시하고 있다. 그 중심 내용은 국고보조금 제도의 보조율 재조정 및 포괄보조금화이다.

국고보조금 보조율 제도 개편에 대해서는 기준보조율과 차등보조율 조정을 들 수 있다. 기준보조율 개편과 관련하여 이재원(2012)은 재정특성별, 정책분야별 기준보조율을 설계할 것을 제안하고 있다. 기본적으로 국가최저수준, 법정 의무적 지출과 같은 보편주의 성격의 사업은 80~100%, 지방최저수준, 시도 의무적 지출과 같은 광역주의 성격의 사업은 60~80%, 지자체가 선택적 재량을 갖는 신청주의 사업은 30~60% 기준을 적용하고, 정책이 시장재와 집합재 중 어느 쪽에 가까운지에 따라 다시 보조율을 차등화하자는 것이다. 보조율을 정하는 데에 유용한 기준으로 평가된다. 그리고 기준보조율 체계가 서울과 지방의 이원적 체계로 되어 있는데 지방정부 유형별로 더 세분하는 방안이 제시되고 있다.

차등보조율 제도 개편에 대해서는 현행 재정자주도와 사회복지비 비중이 차등의 효과를 얻지 못하고 있다는 평가를 전제로 의견들이 나오고 있다. 현행과 같은 상대적 지표보다는 지방의 재정여건과 복지지출 수준을 객관적으로 반영할 수 있는 절대적 지표 중심으로 차등보조율 기준지표를 개편하자는 것이다(이재원, 2012). 절대적 지표가 지방의 재정여건을 반영하는 안정적 지표이기 때문이다. 또한 모든 지방정부에 일률적으로 차등보조율이 적용되고 있는데 지방정부 유형별로 달리 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 때 국고보조사업의 지방 대응비에 영향을 미치는 요인이 광역시 자치구와 시·군 간에 차이가 있다는 이채정(2011: 29)의 연구결과를 활용할 만하다. 즉, 광역시 자치구에서는 재정자주도와 재정자립도, 사회복지비 비율이 영향을 미치는 요인으로 나타난 반면, 시 지역에서는 재정자립도와 사회복지비 비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 군 지역에서는 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율, 영유아보육료 수급자 비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

중기적 국고보조금 제도 개편방안은 국고보조사업의 부문별 포괄보조금제 도입이다. 유사한 사업 부문이나 동일 목표 사업을 부문별 카테고리 묶어 통합적 포괄보조금화하는 방식이다. 포괄보조금은 현행 개별 사업단위의 용도 지정형태가 갖는 단점을 상당한 정도 보완할 수 있다는 점에서 바람직하다. 구체적 정책대안으로서는 (가칭)사회서비스 포괄보조금을 신설하는 것을 제시할 수 있다(이재원, 2012: 64). 2013년부터 시행되는 전부개정 사회보장기본법에는 사회서비스 영역이 대폭 확대되었다. 따라서 중앙정부의 개별 부처에서 분산적으로 제공하고 있는 사회서비스 정책을 국가 차원에서 종합적으로 관리할 필요가 있기 때문이다. 포괄보조금을 도입할 때에는 합리적이고 유용한 범위를 정하는 것이 중요하다.

3) 지방자치단체 유형별 재정제도 재설계

앞에서 복지재정 수요를 충족하는 데에 자치구의 재정구조가 가장 열악함을 보았다. 또한 자치단체 유형별로 복지재정 수요를 유발하는 사회적 요인들의 특성이 다르다. 자치단체 유형별 특성을 반영한 새로운 정부 간 재정관계를 정립해야 한다.

복지재정 수요의 충족과 관련하여 지방자치단체 간 세목 재조정을 할 필요가 있다. 앞에서 보았듯이 자치구의 경우 대도시 특성상 노인 및 취약계층 인구가 많아 사회복지 재정수요는 크게 증가하고 있는 반면에 자치구의 세목은 재산세와 등록면허세 뿐이다.⁶⁾ 또한 자치구의 경상수지비율이 가장 악화되고 있어 재정압박을 가장 많이 받고 있다고 볼 수 있다. 광역자치단체와 기초자치단체 간 기능과 재정수요를 고려한 지방세 세목의 재배분을 검토할 필요가 있다. 더불어 조정교부금 제도의 개편도 필요하다.

2. 결정 위기의 대응방안

결정 위기는 중앙정부의 정책결정이나 자치단체 장의 선심성 공약 이행을 위한 재정 의사결정 등이 초래한 위기이다. 앞에서 결정 위기의 원천적 원인 제공은 이명박 정부의 감세정책이란 점을 지적하였다. 그리고 영유아 보육정책과 같은 중앙정부의 복지정책의 확대도 지방자치단체에 추가적 재정부담을 초래한 점을 논의하였다. 이러한 결정 위기의 대응방안으로 다음과 같은 정책대안을 제시하고자 한다.

1) 복지재정 총량의 확대

복지재정 총량을 확대해야 한다. 우선 이명박 정부의 감세정책으로 인해 20% 대 미만으로 하락한 조세부담률을 다시 상향 조정하여야 한다. 조세정책은 이익정치적 성격을 갖고 있어 정책대안에 대해서는 논란이 많지만 법인세율의 원상복귀 등의 대안이 모색되어야 한다. 국세의 인상분은 지방재정의 추가적 수입원으로 영향을 미치게 된다.

그리고 추가적 증세정책을 통해 추가적 복지재정을 마련해야 한다. 우리나라는 현재 복지확대에 있다. 우리나라의 복지지출 규모는 OECD 국가 중에서 최하위권에 위치한다. 복지재정 총량을 확대하지 않고서는 급증하는 복지재정 수요를 감당하기가 쉽지 않다. 그런데 박근혜 정부는 증세를 하지 않겠다는 원칙을 갖고 있어서 복지 수요를 충족시키는 데에 한계를 갖는다. 지방재정의 복지 수요를 충족시키기 위해서는 중앙재정의 증세가 선행되어야 한다.

6) 자치구세인 사업소세가 폐지되었지만 광역시의 세수입은 자치구에 귀속시키고 있음.

2) 지방재정영향평가제도의 도입 및 지방정부 동의에 의한 중앙정부의 지방재정 부담관련 정책결정

앞에서 중앙정부의 정책결정이 결정 위기로서 지방재정에 위기 요인으로 작용하고 있음을 논의한 바 있다. 보육사업, 기초연금과 같은 중앙정부의 복지정책이 지방재정에 부담을 주고 있는 부분은 새롭게 마련해야 할 추가적 재정부담이란 점에서 재정충격이 크다. 따라서 중앙정부의 정책이 지방재정에 영향을 미치는 경우 지방재정영향평가를 의무화하고 공식적으로 지방정부의 동의 절차를 거치게 법제화할 필요가 있다.

중앙정부의 정책이 지방정부에 추가적 재정부담을 초래할 경우 PAYGO 법칙을 적용하여 재원 확보가 이루어진 이후 시행하게 해야 한다. 그리고 추가적 재원은 원칙적으로 지방세 증액(자주재원주의)을 통해 실현하도록 법제화할 필요가 있다. 프랑스의 사례는 참조할만하다. 프랑스의 경우 사무이양에 따른 재원의 완전한 보상원칙에 따라 재원을 이양하되, 국가 사무의 지방 이양에 따라 지방자치단체에 이전해야 할 재원의 50%는 국세 이양을 통해, 나머지 50%는 종합지방분권교부금(DGD)을 통해 이전하고 있다(윤영진, 2007).

3) 지방자치단체 차원의 결정 위기 대응방안

급증하는 복지재정 수요를 감당하기 위해서는 지방자치단체 차원에서도 자구 노력을 해야 한다. 여기서는 지방자치단체 차원에서 마련할 수 있는 결정 위기 극복의 정책대안을 제시하고자 한다.

첫째, 가장 중요한 것은 재정운영의 패러다임을 바꾸는 것이다. 과거 지방재정의 역할은 개발과 경제 중심의 기능이었던 반면 최근에는 복지와 주민의 삶의 질을 제고하는 기능을 중시하는 방향으로 바뀌었다. 재정은 목표이면서 수단이며, 비전이면서 제약조건이다. 재정을 물가치적인 도구로 인식하지 않고 휴머니즘을 부여해야 한다. 재정에 휴머니즘을 부여하면 재정은 단순한 경제현상이 아니다. 재정은 주민의 삶의 질을 높이고 행복을 추구하는 고차원의 방법론이다. 이런 관점에서 지방재정은 지역의 '분권형 복지공동체'를 형성하기 위한 수단으로 활용되어야 한다. 이를 위해 시민참여 속에 지방자치단체의 비전이 제시되고 이에 바탕을 둔 재정계획이 수립되어야 한다.

둘째, 재정운영의 패러다임을 바꾸는 작업은 곧 재정지출의 구조조정을 의미한다. 사회적 요인에 의해 복지재정 수요가 급증하는 재정환경 하에서는 재정지출의 우선순위가 바뀌어야 한다. 개발과 기업친화적 지역에서 주민의 삶의 질과 복지친화적 지역으로의 변화를 반영한 재정지출 구조조정이 필요하다.

3. 사회 위기의 대응방안

사회 위기는 저출산·고령화, 양극화, 가족해체 등 새로운 사회위험으로부터 초래된 복지재정 수요의 급증과 관련이 있는 유형이다. 사회 위기의 극복은 구조 위기와 결정 위기의 극복 방안과 연계되어 추진되어야 한다. 여기서는 지방자치단체 차원의 사회 위기 대응방안에 국한해서 논의하고자 한다.

1) 사회적 요인의 면밀한 조사와 분석

최근 '인구 지진'이라고 불릴 정도로 저출산·고령화라는 인구 구조의 변화가 눈에 보이지 않게 진행되고 있다. 또한 일인 가구, 독거 노인, 다문화 인구 등 복지재정 수요를 유발하는 인구 변수들은 급격히 변화하고 있다. 각 지방자치단체들은 지역의 인구 구조에 관한 면밀한 분석을 통해 그 변화를 재정에 반영하고 중장기적으로 대비하는 재정지출 구조를 정립할 필요가 있다. 인구 외에 빈곤, 아동, 장애인 등 복지재정 수요를 유발하는 사회적 통계를 정확하게 수집하고 다양한 분석을 하여 데이터 베이스를 구축할 필요가 있다.

2) 복지 대상자의 축소 노력

복지재정은 복지 대상자의 수와 복지 급여액으로 결정된다. 복지 대상자가 많아질수록 복지재정은 증가한다. 복지 대상자 수를 줄이기 위한 정책적 노력을 기울인다면 복지재정 부담을 줄일 수 있다. 노인 인구를 줄이는 일은 지방자치단체의 능력 범위에서 벗어나는 일이지만 빈곤율을 낮추는 것은 정책적으로 가능하다. 고용정책과 경제활성화 정책 등을 통해 빈곤율을 낮출 수 있으며, 소득 불평등 완화정책도 빈곤율 감소에 도움이 된다. 또한 노인들에 대한 예방적 건강 프로그램 도입으로 의료비 지출을 줄일 수 있다.

3) 주민참여의 확대

복지재정 수요를 지방자치단체 차원에서 재정에 반영할 때에는 주민의 요구를 수렴하여 반영하는 것이 중요하다. 이를 위해 지방재정 결정에 주민참여가 보장되어야 한다. 현재 주민의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치로 주민참여예산제도가 도입되어 있다. 주민참여예산제를 모범적으로 운영하고 있는 지역은 사회적 요인으로 발생한 복지재정 수요를 지방재정에 잘 반영하고 있다는 평가를 받고 있다. 주민참여를 통해 사회적 요인으로 발생한 복지재정 수요에 대한 효율적 재원배분이 이루어질 수 있다.

V. 맺음말

본 논문은 최근 복지재정 수요가 급증하는 재정환경에서 중앙정부와 지방자치단체의 적절한 대응방안을 모색해보았다. 먼저 지방재정 위기 국면이 어떠한고 그 원인이 무엇인지 살펴 보았다. 지방재정 위기는 결정 위기, 구조 위기, 사회 위기라고 규정하고 이들은 상호 연결되어 지방재정 위기를 심화시키고 있음을 지적하였다. 그리고 세 가지 위기 국면에서 지방재정 위기 발생원인을 규명하였다.

다음으로 복지재정 수요에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해 복지지출 결정요인에 관한 연구 결과들에서 몇가지 명제들을 도출하였다. 여기서의 결론은 복지재정 수요에 영향을 미치는 사회적 요인을 절대규모, 비중, 증가율을 모두 포함하여 분석해야 한다는 것이다. 그리고 각 자치단체 유형별로 복지재정 수요와 복지재정 구조가 다르다는 점을 강조하고, 유형별 대응방안을 마련하는 방안을 제시하였다.

복지재정 수요에 지방자치단체가 대응하는 데에는 결정 위기와 구조 위기에서 보듯이 중앙정부의 역할이 지대함을 강조하였다. 따라서 정책적 대응 방안으로 중앙정부 차원의 정책 대안과 지방자치단체 차원의 대응방안으로 논의하였다. 중앙정부 차원에서는 자주재원주의에 의한 재정분권 개혁, 국고보조금 제도의 개편, 지방재정영향평가제도의 도입 및 지방정부 동의에 의한 중앙정부의 지방재정 부담관련 정책결정이라는 대응방안을 제시하였다. 지방자치단체 차원에서는 '분권형 복지공동체'로 재정운영의 패러다임을 바꾸고, 재정지출의 구조조정, 인구 구조의 변화에 대한 대책, 주민참여예산제도의 활성화를 제시하였다.

【참고문헌】

- 국회예산정책처. (2010). 「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」. 예산정책보고서 제11호.
- 권아영. (2012). 사회복지 국고보조사업의 지방비 분담 현황과 과제. 「국회입법조사처 이슈와 논점」, 제430호.
- 김윤수·류호영. (2012). 지방자치단체의 사회복지비 지출규모 변화에 미치는 영향요인 분석. 「한국 지방재정논집」, 17(2): 1~29.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1).
- 김현아. (2013). 중앙 지방간 복지재정 부담 개편방향. 한국지방재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나. 지방재정위기 극복을 위한 개선 방안. (2013. 6. 7)
- 김현아. (2012). 중앙정부와 지방정부 간 복지재정부담과 시사점. 「재정포럼」, 2012. 6.
- 안전행정부. (2013). 「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」.
- 윤영진. (2007). 사회복지재정 분권화의 의의와 정책과제. 「사회과학논총」, 26(1). 계명대학교 사회과학연구소.
- 윤영진. (2013). 새 정부 사회복지 국고보조사업의 개선방향. 「지방재정」, 제7호. 2013. 01-02. 한국지방재정공제회: 26-45.
- 윤영진·김경도. (2012). 지방재정의 위기 극복을 위한 건전성 확보방안. 「사회과학논총」, 31(1). 계명대학교 사회과학연구소.
- 윤영진·장승욱·지은구·김은정. (2009). 「사회복지서비스 재정지원 방식」. 서울: 청목출판사.
- 이재원. (2013). 복지보조사업의 유형별 기준보조율체계 개편과제. 한국지방재정학회 2013년 춘계학술대회 발표논문집.
- 이채정. (2011). 사회복지 분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제. 국회예산정책처 사업평가현안 분석 제32호.
- 최성은. (2013). 자치단체 유형별 복지재정의 특징과 시사점. 「재정포럼」, 2013. 9. 한국조세연구원.
- 하능식. (2013). 미래지향적 사회복지보조금 개편방향. 한국지방세연구원 개원 2주년 기념 세미나 발표자료.
- 하능식. (2013). 「사회복지비 부담증대에 따른 자치구 재정책충 방안」. 한국지방세연구원 보고서.
- 하능식·구찬동. (2012). 사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석: 복지재정압박도 분석을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(3).
- 하능식·신두섭. (2009). 「지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략」. 한국지방행정연구원 연구보고서.

한국지방행정연구원. (2012). 「FY 2011 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.

행정안전부. 「지방자치단체 예산개요」 각년도.

Groves, Sanford M. (1980). Evaluating Financial Condition, Handbook No. 1.
Washington, D.C.: ICMA.

