

제7회 『사회연구 학술상』 장려상 수상논문

‘복지재정분권화’에 따른 지방정부의
‘사회복지예산’ 변화에 관한 연구

이중섭

지난 20년 동안 대부분의 선진복지국가에서는 분권화에 대해 광범위한 관심을 가져왔다. 서구 복지국가에서 재정분권은 중앙정부의 사회복지예산을 삭감하기 위한 효과적인 도구로 활용되었다. 물론 재정분권화가 사회복지서비스의 효과적인 운영을 위해서도 시도되었지만 이 같은 경우는 매우 드물었다. 재정적으로 분권화된 체제에서 지방정부의 사회복지정책은 지역주민의 욕구에 따른 다양한 서비스가 가능하다는 장점이 있지만 재정분권으로 인해 사회복지의 궁극적 책임이 지방정부로 이전될 수 있다는 단점도 아울러 가지고 있다. 이 연구의 목적은 참여정부의 복지재정분권이 지방정부의 사회복지예산에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하는데 있다. 이 연구의 결과에 따르면, 67개의 지방이양사업의 분권교부세는 복지재정분권이 시행된 이후 감소한 반면, 지방정부의 재정적 부담은 계속 증가했다는 점이고, 중앙정부의 사회복지사업을 지방정부로 이전하면서 지출이 증가했음에도 불구하고, 재정적인 이전까지 이루어지지 못해 결국 많은 지방자치단체들이 지역주민을 위한 사회복지예산을 확보하는데 어려움을 겪고 있다는 점이다.

주제어 : 재정분권, 지역사회복지, 사회복지예산, 분권교부세

1. 문제제기

최근 많은 국가들의 광범위한 관심 중 하나는 정책결정 권한에 대한 지방분권이라고 할 수 있다. 즉, 선진국과 개도국 모두 정책결정 권한에 대한 중앙정부의 독점에 변화를 시도하기 위한 분권화를 추구하고 있는 것이다(World Bank, 1999). 서구에서 분권화가 정부의 조직구조를 재구성하여 복지국가 이후 공공재와 공공서비스의 비용을 효율적으로 제공하는 데 그 목적이 있었다면(Bennett, 1990; Wildasin, 1997) 개도국에서는 거시경제의 불안정성이나 충분하지 못한 경제성장과 같은 비효율적이고 비효과적인 통치의 함정에서 벗어나기 위해(Bird and Vaillancourt, 1999) 분권화를 시도했다.¹⁾ IMF의 정부재정통계국(Government Finance Statistics)에 보고된 자료에 따르면, 28개국의 총정부지출에서 지방정부의 재정부담과 평균지출은 1980년대 이후부터 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

참여정부도 출범과 함께 지방분권을 통한 지역 간 균형발전을 중요한 국정목표 중 하나로 제시하고 있다. 현재 참여정부가 추진하고 있는 지방분권화의 방향은 그동안 중앙정부에 집중된 권한을 지방으로 대폭이양하고 지방정부의 자율성을 강화함으로써 궁극적으로는 지역간 균형발전을 도모한다는 데 있다. 그러나 분권화가 지역의 재정적 특성을 반영하지 않은 채로 지방정부의 자율성만을 강화시키는 방향으로 논의된다면 상황은 달라진다.

에벨(Ebel, 2003)의 지적처럼, 재정분권은 경제적·재정적인 운용을 개선하는 효과적인 수단일 수 있지만 그렇다고 모든 경제문제의 만병통치

1) 재정에 있어 분권화가 광범위하게 추진되는 이유는 대부분 공공부문의 재정적 효율성을 담보하기 위한 경제적 이유가 주를 이루지만 그렇다고 분권화가 각국의 정치적경제적 구조상의 차이에도 불구하고 재정의 효율화라고 하는 동일한 이유로 구체화되는 것은 아니다. 버드 외(Bird et al)에 따르면, 동유럽국가는 공산주의의 이후 사회주의 체제를 시장경제와 민주주의로의 전환하기 위한 과정에서 나타난 직접적인 결과가 분권화였으며, 분권화의 모범적 사례로 꼽히는 라틴 아메리카에서는 민주주의를 갈망하는 국민들의 정치적 압력이 분권화를 추진하게 된 주요 계기로 작용했다.

약은 아니다. 때문에 복지의 재정분권화는 그것이 체계적으로 준비되지 못했을 때, 지방의 자율성 확대와 지역주민의 욕구에 대응한 효율적인 예산편성 그리고 지역주민의 활발한 참여라고 하는 긍정적 영향을 기대하기 어렵다. 특히, 지역주민들의 삶의 질과 직결되는 사회복지예산이 체계적인 준비와 논의과정없이 ‘지역균형발전’이라는 재정분권의 정치적 수사에 유혹된다면 복지재정분권의 여파는 재정력의 차이와 자치단체장의 복지 의식에 따라 지역간 복지격차를 더욱 심화시킬 수 있다.

무엇보다도 복지재정의 분권화는 사회문제에 대한 중앙정부의 책임을 희석시키고 그 자리를 자치단체의 자율로 대치함으로써 결코 바람직하지 않은 방향으로의 복지공급주체의 역할변화가 유도된다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 따라서 이 논문은 참여정부의 복지재정분권 이후 지방정부의 사회복지예산의 변화를 분석하여 복지재정분권정책이 가지고 있는 문제점과 함께 그에 따른 대안을 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 연구목적 및 연구방법

이 연구의 목적은 2005년부터 참여정부가 추진하고 있는 복지재정분권이 지방자치단체의 사회복지예산에 미친 영향을 실증적으로 분석하고 그에 따른 대안을 제시하는데 있다. 재정분권화가 지역의 사회복지예산에 예고할 영향에 대한 지금까지의 논의는 구체적인 실증적 분석 없이 지방 자치가 가지고 있는 민주적 속성을 기초로 그 긍정적 영향을 속단한다든지 다분히 정치적 지역주의에 매몰된 독특한 지방정치의 한계를 이유로 그 부정적 결과를 예단하는 설명력의 한계를 보여주었다.²⁾

2) 경제적 효율성이 재정분권화를 지지하는 핵심적인 주장이고 거시경제의 안정과 지방자치단체들간의 자원분배에 있어 재정분권화의 잠재적인 부정적 영향이 재정분권화를 반대하는 핵심적 주장(Martinez-Vazquez & Mchab, 2003)이지만 이 같은 주장들을 뒷받침할만한 경험적인 연구는 부족하다. 칼에이만(Khaleghian, 2004: 163)도 분권화는 개발이론과 실천에서 지난 20년 이상동안 주요 주제가 되어왔지만 분권과 관련된 문헌들은 경험적 분석보다는 사례연구나 이론적 논의에 집중되어 있고, 극소수의 논문만이 양적 방법으로 분권의 실제결과들을 탐색하고 있다고 주장한다. 다만 최근 재정

뿐만 아니라 분권의 내용과 결과는 각 국가가 가지고 있는 정치경제적 배경을 기초로 상당한 역사적 편차를 두고 상이하게 전개되어왔음에도 불구하고 이 같은 역사성을 무시한 채 일률적 시각에서 분권의 긍정성과 부정성을 파악하려는 시도가 있었던 것도 사실이다. 따라서 이 논문은 지방분권 특히, 재정분권이 시도된 2005년도와 2006년도를 기준으로 시기별 예산을 지방이양사업을 중심으로 분석하고 그 결과를 2004년 예산과 비교함으로써 결과적으로 복지재정분권이 지방자치단체의 사회복지예산에 긍정적 영향을 미쳤는지 혹은 부정적 영향을 미쳤는지를 평가하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 이 연구는 복지재정분권의 영향을 직접적으로 파악할 수 있는 지방으로 이양된 총 67개 사업의 예산 변화와 해당사업의 분권교부세의 증감을 비교분석했고, 예산충족율과 지방비의 부담비율을 지역별로 비교분석하였다.

분권과 다른 정책목표와의 관계에 대한 연구들이 진행되고 있는데, 예를 들어, 그로테와 반 브라운(Grote & Von Braun, 2000)은 분권화가 빈곤을 감소하는지에 대해서 연구했으며, 트리스만(Treisman, 2000)은 분권화와 통치의 질적인 면과의 관계를 연구했다. 멜로(Melo, 2000)는 재정분권과 정부간 재정적 관계에 대한 관련성을 연구했다.

3. 이론적 배경³⁾

1) 복지재정분권 옹호론

권한의 이양과 자원의 분산을 통한 지역의 균형발전을 위해서는 지방권력의 자율성 확보가 시급한 과제이지만 중앙권력의 이양에 의해 수행되는 재원의 배분은 사회문제의 책임을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간의 역할논쟁을 필연적으로 수반한다. 이로 인해 지방의 자율성을 강조하는 시각에서는 복지재정분권화가 지역주민의 욕구와 지역사회의 특수성을 감안한 참여적 지역복지를 실현하는 긍정적 영향으로 결과할 것으로 평가하고 있는 반면, 지역의 형평성을 강조하는 시각에서는 복지재정분권화가 재정력의 정도와 단체장의 마인드에 따라 차별화 될 것을 우려하는 부정적 영향에 더 큰 무게를 둔다.

3) 분권의 개념은 다양하게 정의되어왔지만 대체로 공적기능에 관한 권한과 책임을 중앙정부에서 지방정부나 준독립정부조직이나 민간조직으로 이전하는 과정이나 상황을 의미하는 복잡하고 다면적인 개념이라고 할 수 있다. 네븐(Neven:2005)는 이 같은 분권의 형태로 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권, 경제적·시장분권으로 대별하고 있고 개별 국가에서는 목적과 정치적 구조 그리고 행정적 쟁점에 따라 분권의 형태를 결정한다고 주장한다. 그에 따르면, 정치적 분권은 시민이나 자신들이 선출한 대표자에게 공공정책을 결정하는 과정에 보다 많은 권한을 부여하기 위한 목적을 가지고 있고, 행정적 분권은 서로 다른 수준의 정부들간에 공적 서비스의 제공을 위하여 권한, 책임성과 재정적 자원을 재분배하는데 그 목적이 있다. 이 같은 행정적 분권의 세 가지 주요형태는 분산(deconcentration), 위임(delegation) 그리고 이양(devolution)이다. 다음으로 재정적 분권은 분권의 핵심적 요소로서 지방정부나 민간조직이 분권화된 기능을 효율적으로 수행하기 위해 적절한 수준의 재정뿐만 아니라 지출에 대한 결정권을 지방으로 이전하는 것이다. 이처럼, 주로 분권화는 중앙정부에서 지방정부로의 권한의 이전을 의미하는 개념으로 정의된다. 한편, 베케라와 포페(Becerra & Popa, 2006: 16)는 분권을 재정분권(fiscal decentralization), 선거분권(electoral decentralization), 정책권한의 분권(decentralization of policy authority)으로 분류하고 재정분권을 서로 다른 수준의 정부간 지출과 재정수입원의 할당으로 정의한다.

지방정부의 정책결정은 특별히 그 정책이 빈곤완화에 맞추어진 경우 정부가 사회부조의 욕구를 가진 사람들과 더욱 밀착할 수 있고 공공서비스를 이들의 욕구에 맞게 제공하는데 정부의 책임성을 증가시킬 수 있으며 정부에게 지역주민의 욕구에 대한 더 정확한 정보를 제공할 수 있다. 그 결과 지방정부는 공공재의 공급과 빈곤자의 수요를 더욱 잘 조화시킬 수 있다 (Alderman, 2001).

크룩(Crook, 2003: 77)에 따르면, 분권화를 옹호하는 사람들은 분권화가 공간적으로나 제도적으로 정부로 하여금 주민들과 더욱 밀착하게 하기 때문에 정부는 주민들의 욕구를 더욱 잘 인식할 뿐만 아니라 욕구에 더욱 잘 대응할 것이라고 주장한다. 즉 정부가 주민에 더욱 밀착되면 될수록 공공서비스의 전달이 보다 효과적이라는 점이다.

분권화와 경제성장과의 순기능에 주목한 오타에스(Otaes, 1972)도 각각의 공공서비스가 그 제공에 따른 비용과 효과를 내재화할 수 있는 소규모의 지리적 영역에 대한 통제권을 가지고 있는 관할기관에 의해 제공되는 것이 효과적이라고 주장하면서 재정의 분권화를 지향한다. 특히, 오타에스(Otaes)는 재정분권화가 경제적 효율성뿐만 아니라 경제성장을 촉진한다고 주장한다. 후더와 사흐(Huther & Shah, 1998)는 정책결정이 정부의 가장 낮은 수준에서 이루어져야만 편익을 완전하게 내재화할 수 있다는 공공재정이론을 내세워 분권에 대한 긍정적 영향을 강조한다. 엄밀한 의미에서 민주주의를 주권재민의 원칙에 따른 다수결에 의한 정치적 의사결정이라고 정의할 때, 참여적 민주주의의 실현은 그 본질상 분권을 전제할 수밖에 없다는 점에서 분권의 실현을 지역주민의 참여를 통한 복지의 실현과 등치시키는 것은 논리적으로 가능한 일이다.

김연명(1995)도 지방정부의 재량권이 넓어지면 지역주민의 실제적 욕구에 기반한 복지정책을 펼 가능성이 과거보다 높아지고, 지방정부의 재정 편성권이나 행정적 권한에 대한 재량권이 확대됨으로써 민선자치단체장이나 지방의회의 의지에 따라 독자적인 사회복지계획의 수립과 다양한 복지정책이 가능하다는 이유를 들어 지방분권에 대한 긍정적

영향을 강조하고 있다. “지역의 환경에 맞게 생산량을 조정하는 것은 모든 지방정부에 획일적인 생산량을 제공하는 중앙정부의 결정보다도 높은 수준의 복지를 제공할 수 있다”는 브조바트과 카페렌(Bjorvatn & Cappelen, 2002)의 주장도 분권을 지지하는 김연명의 논리와 같은 맥락이다.⁴⁾

한편, 메로트라(Mehrotra, 2005)는 공적서비스의 열악한 질과 낮은 수행능력 그리고 약한 책임성과 제한적인 반응성을 문제삼아 국가가 제공하는 교육이나 보건의료와 같은 공적서비스는 체계적인 문제가 존재해 왔다고 지적하면서 그 대안으로 깊이있는 민주적 분권화(democratic decentralization)를 제시하고 있다.⁵⁾ 그에 따르면, 공적서비스에 대한 국가제공의 문제는 단순히 재정압박이나 배분의 비효율성에 따른 결과가 아니라 관료적이고 조직적인 문제와 결부되어 있다. 메로트라(Mehrotra)가 분권화를 주장하기 위해 제시한 공적서비스의 제공 주체로서 국가는 경제적으로 비효율적일 뿐만 아니라 행정적으로 관료적이다는 문제점을 안고 있다. 따라서 재정비용을 절감하고 관료적인 행정행위를 탈피하여 보다 효과적으로 공공서비스를 제공하기 위해서는 분권화가 필요하다는 것이 그의 주장이다.

4) Bjorvatn과 Cappelen(2002)가 분권의 긍정성을 일부 인정하기는 했지만 소수자와 분권의 관계를 연구한 “Decentralization and the fate of minorities”(2002) 논문에서 밝힌 그의 일관된 생각은 분권이 그 긍정성에도 불구하고 지역의 소수자들의 복지에는 나쁜 영향을 주는 더욱 극단적인 해결책으로 결과할 것이라고 주장한다.

5) 메로트라(Mehrotra, 2005)가 제시하고 있는 깊이있는 민주적 분권화(democratic decentralization)는 효율적인 서비스 전달을 보장하기 위한 중앙정부와 지방자치단체 그리고 시민사회 이 삼자간의 역동적 관계를 의미한다. 그래서 성공적인 분권화를 실현하기 위해서는 지방정부와 시민사회 그리고 효과적인 중앙정부간의 역동성을 확립해야 한다고 주장한다. 뿐만 아니라 그는 가장 빈곤한 사람들의 욕구와 밀접하게 관련되어 있는 기본적인 사회서비스는 대개 수직적 직무 내에서 그들의 상급자에게 보고하는 관료조직의 공적인력에 의해서 다루어져 왔다고 보고 이 같은 공적인력들은 자신들이 다루고 있는 민원인에 대해 강한 책임감을 느끼지 못하기 때문에 기본적인 서비스 전달을 위한 국가의 책임성을 담보하기 위해서는 지방자치단체에 권한을 부여하여 기능과 행정관료 그리고 재정이 중앙정부로부터 이양하도록 해야 한다고 주장한다.

이처럼, 분권화는 재정비용의 절감이라고 하는 경제성의 관점과 직접민주주의 실현이라고 하는 정치적 관점에서 그 긍정성이 강조되고 있다. 보다 세부적으로는 행정의 효과성과 서비스 전달의 효율성을 달성하기 위한 기술적인 이유와 지역의 참여와 자율을 증진시키고 지역 간 긴장을 감소하기 위한 정치적인 이유, 그리고 지역이 자원과 재정을 통제함으로써 책임성을 강화하여 비용효과성을 증진시키기 위한 경제적인 이유로 재정분권을 강조하고 있는 것이다.

2) 재정분권 비판론

전술한 재정분권의 긍정적 영향에 반하여 재정분권이 중앙정부의 복지지출을 삭감하기 위한 전략적 차원에서 고려되었다는 비판론도 꾸준히 제기되고 있다. 허드슨(Hudson, 2005: 619)에 따르면, 1970년 후반부터 케인즈주의 복지국가가 보여준 한계는 재정위기에 대한 두려움과 함께 자본주의의 모든 국가로 하여금 국가지출의 대규모 삭감과 지역간 불평등의 확대를 가져왔다. 공공서비스의 전달과정에서 발생하는 경직성과 관료성이 복지국가 재정의 비효율성의 원인으로 지목되면서 중앙정부는 그 권한과 책임을 지방으로 이양하기 위한 조치를 취하게 된다.

재정분권의 부정적 결과를 강조하는 시각에서 복지재정의 분권화는 이 같은 역사를 배경으로 한 중앙정부의 사회복지예산삭감의 일환이었다. 실제로 미국 복지국가의 종말로 표현되는 1996년 복지개혁의 주요 특징 중 하나는 연방정부의 주정부 및 지방정부로의 사회복지분야에 대한 권한 이양이라고 할 수 있다. 권한이양을 통해 연방정부의 책임은 줄어든 반면 주정부나 지방정부의 권한과 자율성을 확대되었고, 주정부나 지방정부는 채용조달과정에 있어서도 확대된 권한과 자율성만큼 더 많은 비중을 책임져야 했다(조정아·이혜은, 2005: 138). 1996년 이전에는 주정부가 공공부조에 지출하는 금액에 비례하여 연방정부에서 재정지원을 했지만 복지개혁이후 연방정부는 주정부의 지출액에 관계없이 정해진 금액을 일괄적으로 보조(black grant)하는 방식으로 바

꾸었고(김환준, 2003) 그 결과 주에 따라서는 전제 사회복지 예산이 감소되는 경우도 발생했다(조정아·이혜은, 2005: 138). 재정분권의 부정적 영향을 강조하고 있는 프루드후메(Prud'homme, 1995)와 탄지(Tanzi, 1996)는 재정분권화가 재정불균형을 심화시키고 결국 거시경제 안정을 해쳐 복지수준의 향상은 심각하게 감소할 수 있다고 주장한다. 이처럼, 재정분권의 결과에 대한 부정적 평가는 중앙정부와 비교했을 때 상대적으로 ‘충분치 못한 재정’과 ‘전문성의 미흡’이라고 하는 지방정부의 본질적 특성에 연유한다.

지방정부가 지역환경에 대한 정보를 접근하는데 있어 장점을 가지고 있지만 기술적 정보에 대한 접근이나 정보를 해석하는데 필요한 전문가들이 부족하다는 단점을 가지고 있고 지역주민들이 자신들의 원하는 것과 선호하는 것들에 대한 관심들이 비효율적일 수 있기 때문에 책임성과 참여가 크게 변화하지 않을 것이라는 주장(Khaleghian, 2004: 165)도 분권화의 반대 논거 중 하나이다.⁶⁾

특히, 정치적 민주주의 성숙하지 못한 개발도상국의 분권화는 그 긍정적 영향보다는 부정적 결과가 더 크다는 주장도 제기된다. 에벨과 아일마츠(Ebel & Yilmaz:2001)는 일부 개발도상국에서 분권화 개혁이 법적·제도적 지원 메커니즘이나 분권화된 체계를 지원하기 위한 정부간 재정배분없이 시도되어 거시경제의 불안정성, 지역간 불평등, 그리고 공공부문의 비효율성이 나타났다는 점을 이유로 분권에 비판적 시각을 견지하고 있다.

6) 아울러 Putman과 Bossert 그리고 Axfar는 분권의 성패를 좌우하는 중요한 환경으로 사회문화적 정치적 요인의 중요성을 제기하고 있다. 그들의 주장에 따르면, 중앙과 지방 권력들 간의 상호작용의 특성과 내용, 정치생활에서 지방의 이해를 대변하는 공간, 공적관료와 지역대표자들 사이의 관계양식 등이 지방정부의 정책결정의 범위에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 특히, 변화를 싫어하는 관료들은 분권적인 개혁의 수행을 방해할 수 있는데, 이를테면, 관료들이 분권을 권한의 상실로 인식하거나 새로운 정치지도자 적응해야 한다는 식으로 이해할 경우에는 더욱 그렇다. 그리고 정치적 요인 즉, 중앙집권제의 정치적 전통, 이익집단의 정치, 현상을 그대로 유지하기위한 정치적 압력 등은 지방정부가 정책의 실행을 설계에서부터 정책을 결정하는 과정에 이르기까지 모든 단계에서 분권에 영향을 미칠 수 있다.

<표 1> 재정분권의 영향에 관한 주요 연구

저자	연구주제	분석 국가	특징 및 내용
Martinez Vazquez Mcnab, R. M (2003)	재정분권과 경제성장	-	이론적 수준에서 재정분권이 경제성장에 미치는 영향은 정확하지 않고, 소비자의 효율성, 생산자의 효율성, 자원의 지리적 재분배, 거시경제의 안정, 부패 등의 잠재적인 간접적 영향들이 존재한다.
Khaeghian(2004)	분권과 공공서비스	-	분권의 긍정적 영향을 경험적으로 지지해 줄 논거들은 제한적이지만, 분권과 다양한 정부의 수행들 간의 긍정적 관계를 기대할 만한 많은 이론적·일반적 논거들은 존재한다. 적절한 계획과 적절한 환경이 주어진다 면, 분권은 다양한 이론적 기대를 충족시킬 수 있는 효과적인 개혁이 될 수 있다.
Floriana Cerniglia(2003)	공공부문에 서의 분권	OECD 국가	인구와 도시화의 정도, 1인당 소득이 중앙화 와 부정적으로 관계되어 있고, 민족·언어집 단의 이질성이 교육적·종교적·문화적·여 가서비스의 소비양상에서 관찰된 분권화와 중요하게 연관되어 있다.
Santush Mehrotra(2005)	거버넌스와 기본사회 서비스	아프리카	분권은 지방정부가 기본적인 사회서비스의 전 달에 대한 책임성과 반응성에 상당한 역할을 수행하고 깊이 있는 분권화(deep democratic decentralization)는 서비스 전달을 개선하는 데 유용하다.
Ilaria Mosca(2005)	분권이 현실적인 해결책인가	이탈리아 스페인 노르웨이	분권 그 자체는 주(state)를 개선하고 서비스 전달의 효율성을 자동적으로 제고하는 수단 이 될 수 없다. 분권은 개별행위자의 역할 에 대한 명확한 역할과 새롭게 분권화된 기 구로의 관리책임에 대한 효과적인 이양을 통해서 수행되어야 한다.
Paul Smoke(2005)	아프리카의 분권	아프리카	지방정부가 참여적인 계획과정과 더욱 체계 적인 형태의 성과들을 유지한다면, 분권은 점차 순수한 개혁이 요구되는 더욱 실제적이 고 가치있는 활동들을 향상시킬 수 있다.
Remy, Prud'homme (2003)	아프리카의 재정분권 : 상당한 개혁을 위한 토대	가나 세네갈 우간다 잠비아 등	재정분권은 복잡한 현상으로 특히, 빈곤한 대륙이자 지방정부로의 권력이 부여된 역사가 짧은 아프리카의 경우가 더욱 그렇다. 분 권전략은 제공된 다양한 분권도와 지향하 는 더욱 다양한 정책목표에 대한 종합인 결 정계획이다. 분권에 대한 목표와 도구는 서로 연관되어 선택되어야 한다.

탄지(Tanzi, 1996)도 주요 과세표준(tax base)을 지방정부에 할당하는 것은 거시경제의 문제를 악화시킬 수 있고 지역간 소득의 불평등을 악 화시킬 수 있다고 주장한다. 만일 재정분권화가 동적인 과세표준을 지 방에 배분하고, 중앙정부는 지출규모를 쉽게 줄일 수 없다면, 거시경제

의 문제는 종종 불가피해진다. 이는 거시경제환경을 위해 중앙정부가 세입수준을 조정하려고 할 때, 주요한 과세표준이 고갈되어 중앙정부는 안정화정책을 수행하는데 어려움을 겪기 때문이다. 브라질, 인도, 중국 그리고 러시아 등은 과도한 세목의 지방이양으로 거시경제의 어려움을 겪은 대표적인 나라들이다(이용모, 2003: 92).⁷⁾

재정분권에 대한 부정적 견해는 대체로 규모의 경제의 실패로 인한 재원의 부족을 지방정부로 전가하기위한 전략으로 사용될 수 있고, 지방정부의 취약한 행정적·기술적 능력으로 인해 지방정부가 서비스를 효율적으로 전달하지 못할 것이며, 행정적 책임이 적절한 재원 없이 이양되어 적절한 서비스의 제공과 분배가 더욱 어려워질 수 있다는 논리에 기반한다. 이에 덧붙여 중앙정부와 지방정부간의 불신이 지역수준의 통합을 저해할 수 있다는 견해에 따른 것이다.

4. 복지부문의 지방이양사업의 추진배경과 내용

1) 지방이양사업 추진 배경과 과정

지방분권을 주요 국정과제로 선정한 참여정부는 2003년 3월 정부혁신지방분권위원회를 발족시키고, 2003년 7월 지방분권화를 추진하기 위하여 지방분권과 관련된 법률의 제·개정, 국고보조사업정비 등의 추진일정이 담긴 로드맵을 발표하였다. 이 로드맵에 따라 정부혁신지방분권위원회는 국고보조금정비추진계획을 마련하여 국고보조사업 중 명

7) 모스카(Mosca, 2005)도 이탈리아와 스페인 그리고 노르웨이의 세 국가를 비교분석하여 분권정책 특히 보건의료분야의 분권이 지방정부의 더 높은 책임성과 자율성을 가져다주었지만 분권 그 자체가 지방정부를 개선하고 서비스 전달의 효율성을 자율적으로 개선하는 수단으로 활용될 수는 없다고 주장한다. 그들의 주장에 따르면, 분권이 서로 다른 행위자들의 역할과 기능이 분명하게 정의되지 않음으로 인해 문제가 발생할 수 있고, 분권화된 체계는 통합적인 국가보건체계를 수립하는데 더 큰 어려움을 제공할 수 있으며, 재원의 부족으로 인해 지방의 수준들이 비효율적이고, 주정부가 그 적자를 체계적으로 보충해야 한다면, 심각한 어려움과 함께 허약한 분권화의 형태를 보게 될 것이라고 경고한다.

백히 국가사무가 아닌 경우 또는 단순·반복적인 보조사업은 원칙적으로 지방으로 이양하도록 하는 등 국고보조금정비사업을 추진하였다.

참여정부의 국고보조금 정비방안은 보건복지분야의 재정과 관련하여 첫째 지자체가 우선적으로 추진해야 한다고 보는 성격의 사업을 지방으로 이양하며, 둘째, 포괄적인 지원 원칙하에 동일분야에 대한 소액분산 투자, 사후잔산 등에 따른 비효율과 낭비요인을 최소화하며, 셋째 중앙정부는 정책수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 여건 변화에 국가가 대처해야 하는 사업은 국고보조 대상사업으로 한다는 기준을 적용한 것으로 요약된다. 이에 따라 국민기초생활보장보장사업은 현행 제도를 유지하여 국고보조 대상사업으로 존속하게 된다. 다만 전자의 기준에 적용되지만 국가적으로 꼭 필요한 사업으로 간주되는 보건의료 사업은 지방 이양 시 축소가 예상될 수 있다는 점에서 국고보조사업으로 남게 되었다(국회예산정책처, 2004: 313).

아울러 지방분권전문위원회는 지방분권추진 3대 원칙을 선분권후보완 원칙과 보충성의 원칙 그리고 포괄성의 원칙을 설정하고 이를 위한 추진전략으로 중앙권한의 획기적인 지방이양, 획기적인 재정분권의 추진, 지방정부의 자발적 혁신과 연계, 중앙정부의 행정개혁, 전자정부의 실현, 재정세제개혁 등과 연계, 혁신과 기능이양에 대한 인센티브체제 구축, 정치권·시민사회·학계·언론 등의 여론 수렴을 제시했다. 특히, 획기적인 재정분권을 추진하기 위한 주요과제로 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정 운용의 투명성 및 건전성 확보를 제시했다. 이러한 원칙은 지방분권의 선도적 우선추진과제로 재정분권에도 그대로 적용되고 있다. 이는 재정분권이라는 세부과제의 목표가 '정부간 재정구조화로 지방의 자주성 강화'라는 점을 통해서 확인할 수 있다. 또한 궁극적인 목표를 지방재정의 자주성 강화로 하고 있을 뿐만 아니라, 재정분권을 위한 기회요인 가운데서도 선재정분권에 대한 인식고조에 우선 순위를 두고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003).

<표 2> 지방분권로드맵의 재정분권 세부 과제

재정분권 부문 목표	부문별 기본과제	제도 개편내용
지방재정력 확충 및 불균형 완화	지방재정기반의 확충	· 지방교부세 법정율 인상 · 국세의 지방세 이양
	지역간 재정격차 완화	· 지방교부세 산정방식 개선 · 지방양여금 제도 개선 · 자치구 재원조정제도 개선
지방세정제도 개선	과세자주권의 확대	· 지역개발세 신설목의 확대 · 탄력세율 적용의 활성화
	자치단체의 자구노력 강화	· 재산세와 종합토지세의 과표현실화 · 채납세 징수강화
	비과세·감면제도의 개선	
지방재정의 자율성	국고보조금 제도 개선	· 보조금사업 정비 및 자주재원화 · 포괄보조금제 운영
	재정운영의 자율성 확보	· 지방예산 편성지침 폐지 · 지방채 개별승인제도 폐지
지방재정운영의 전진성·투명성 확보	지방재정분석 및 진단제도의 강화	
	투명한 재정운영성 확보	· 복식부기제도의 도입 · 재정출납관 독립성 강화 · 지방채 발행시 신용평가제도 도입검토
	합리적 유인체계 마련	· 지방교부세 인센티브 확대

자료 : 정부혁신지방분권위원회, 2003; 이병량 외, 2005 재인용

이런 점을 고려했을 때 참여정부의 재정분권은 우선적으로 지방정부에게 재원을 이양하고, 더불어 지방정부로 재정의 독립적인 조달과 운용권한을 넘기는 것을 일차적으로 지향하고 있다고 해석할 수 있다. 지방분권로드맵은 이름 그대로 참여정부가 추진하고자하는 재정분권의 원칙과 방향뿐만 아니라 이를 실현하기 위해 취해야 할 구체적인 조치들을 제시하고, 그 추진 일정을 밝히고 있다. 재정분권을 위해 로드맵을 통해 추진일정을 밝힌 구체적인 조치들은 위의 <표 2>에서 같이 크게 네 가지로 정리된다(이병량 외, 2005: 79)

그동안 국고보조금이 지방재정의 자율성을 저하시키고 지역 간 복지의 격차를 심화시킬 수 있다는 다양한 비판을 받아왔다는 점을 감안하면 지방재정의 자율적 운용을 전제로 한 국고보조사업의 지방이양은 나름의 명분과 원칙이 있었던 것이 사실이다. 하지만 보건복지부 국고

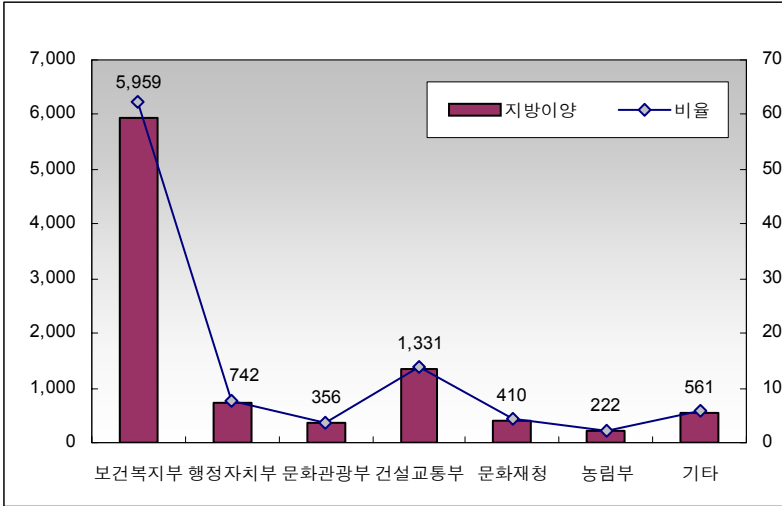
보조사업의 거의 절반에 해당하는 67개 사업에 대한 지방이양이 체계적이고 종합적인 준비와 과정을 통해서 추진되었는가하는 문제는 여전히 의문으로 남는다. 특히, 스모케(Smoke, 2003: 14)의 주장처럼, 논리적인 방식에 따른 시기별 단계와 절차를 성공적인 재정분권의 전략적 요소 중 하나로 강조하고 있다는 점에서 보면, 충분한 논의과정없이 추진된 참여정부의 재정분권정책은 긍정적으로 평가되기 어렵다.⁸⁾ 이인재(2006: 306)도 지적하고 있는 것처럼, 복지재정 분권정책의 추진과정은 민주적인 절차에 의해 이루어지기 보다는 중앙정부의 일방적인 의사결정에 의해 진행되었으며, 정책추진과정상 복지서비스 예산 집행의 책임을 넘겨받게 된 지방정부는 물론이고 관련 이해당사자들의 참여가 이루어지지 못했다.

2) 지방이양사업의 내용

정부혁신지방분권위원회는 각 부처와 협의하여 149개 사업 총 9,581억원의 국고보조사업을 지방으로 이양하는 '국고보조금 정비방안'을 확정하게 된다. 당시, 보건복지부는 127개 국고보조사업 중 총 5,959억원에 이르는 67개 사업을 지방이양하고, 71개 사업(4조 3,409억원, 87.9%)은 국고보조사업으로 계속 유지하기로 결정되었다. 이 같은 복지분야 이양규모는 정부전체 지방이양사업 규모의 약 45%(금액으로는 약 62%)를 차지하고 있었다. 보건복지부의 이 같은 이양규모는 건설교통부(13.9%), 행정자치부(7.7%), 문화재청(4.3%), 문화관광부(3.7%), 농림부(2.3%)보다도 월등히 높은 것으로 참여정부의 지방분권은 사실상 복지재정의 분권이었다고 할 수 있다.

지방이양사업 재원 9,581억원의 확보방안은 내국세의 0.83%인 분권교부세를 통하여 8,454억원(88%)를 확보하고 담배소비세 인상분으로

8) 스모케(Smoke, 2003: 14)는 훌륭한 분권수행전략의 요소로 종합적인 사야(general vision)와 개혁구조(reform framework), 두 번째로 시기적 적절성과 논리적 과정에 따른 시기별 단계, 마지막으로 정보와 교육 그리고 행동적 변화를 위한 유인책 등을 제시하고 있다. 특히, Smoke는 분권이 정치적으로 어려운 점이 있다고 할지라도 분권을 개혁은 너무 빠르게 시도되어서는 안되고 가능한 한 논리적인 방식으로 시기별 단계에 따라 추진되어야 한다는 점을 강조한다.



<그림 1> 부처별 지방이양사업 예산규모 (단위: 억원)

늘어나는 지방세 4,200억원 중 1,127억원(12%)을 지방이양사업에 활용하는 것으로 결정하였다.

2005년 도입되어 운영되었던 분권교부세는 시행결과 예산확보의 어려움이 있었던 노인·장애인·정신요양시설 운영 3개 사업에 법정률 인상분인 1,178억원을 포함하여 2006년 내국세 총액의 0.94%로 인상되었으며, 총 1,579억원이 증가되었다(이인재, 2006: 304). 보건복지부 소관 국고보조사업 중 지방으로 이양된 사업의 수는 48.6%이고 관련 예산은 12%이다.9)

9) 지방이양사업의 재원을 마련하기 위해서 2004년 12월에 지방교부세법을 개정하여 분권교부세를 신설하였고 국고보조사업이 지방자치단체로 이양됨에 따라 지방자치단체가 이양사업을 추진하는데 필요한 재원은 분권교부세로 교부되었다. 보통교부세와 특별교부세로 구성된 기존의 지방교부세에 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원교부를 위해 마련된 분권교부세가 신설된 것이다. 시행년도에 분권교부세는 내국세 총액의 0.83%로 정하고, 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운영한 후 2010년부터는 보통교부세로 전환하도록 하였다

5. 복지재정분권과 지방이양사업의 예산변화

1) 복지부문 지방이양사업 예산총액의 변화

보건복지부 소관 지방이양사업의 예산을 장애인복지와 노인복지 그리고 아동복지와 기타 사회복지로 분류하여 2004년부터 2006년도까지 예산을 비교해 보면, 재정분권 이전인 2004년 지방이양사업의 예산은 장애인복지 3,625억원, 노인복지 3,499억원, 아동복지 1,588억원, 기타 사회복지 3,351억원 등을 합하여 총 12,063억원이었다.

<표 3> 지방이양사업예산 총괄 (단위: 억원)

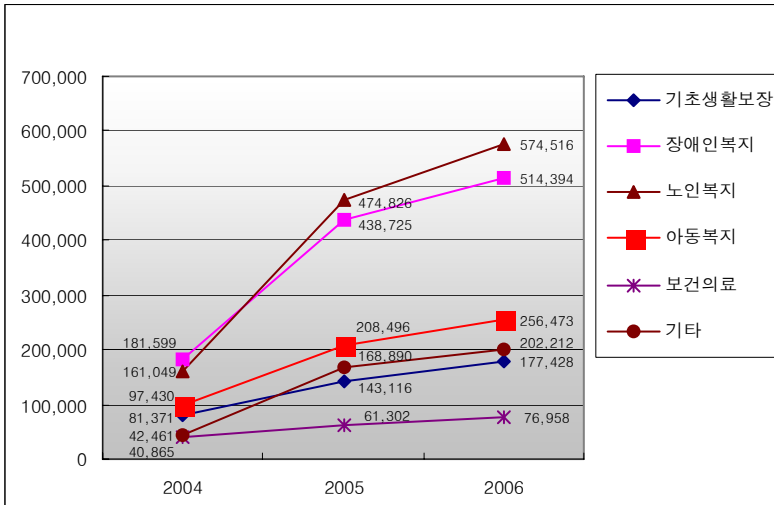
사업명	2004년도 예산 (A)	2005년도 예산 (B)	2006년도 예산 (C)	분권교부세 예산편성액			분권교부세 예산비율		
				2004년 (D)	2005년 (E)	2006년 (F)	2004년 (D/A)	2005년 (E/B)	2006년 (F/C)
합계	12,063	14,952	18,019	6,048	5,435	6,451	50.1	36.4	35.8
장애인복지	3,625	4,387	5,144	1,816	1,603	1,875	50.1	36.5	36.4
노인복지	3,499	4,748	5,745	1,611	1,477	2,099	46.0	31.1	36.5
아동복지	1,588	2,084	2,564	974	894	997	61.3	42.9	38.9
기타사회복지	3,351	3,733	4,566	1,647	1,462	1,480	49.1	39.2	32.4

자료 : 보건복지부 국정감사 자료(2005, 2006) 재구성

2005년에는 장애인복지예산이 전년보다 762억원이 증가한 4,387억원으로 편성되었고 노인복지예산은 1,249억원 증가한 4,748억원으로 편성되었으며 아동복지와 기타사회복지예산이 전년대비 각각 497억원, 382억원 증가한 2,085억원과 3,733억원으로 편성되었다. 2005년 지방이양사업 총예산은 14,952억원으로 전년도 12,063억원보다도 2,889억원 증가하였다. 2006년에는 2005년과 마찬가지로 장애인복지예산과 노인복지예산, 아동복지예산 그리고 기타 사회복지예산에서 모두 전년보다 소폭

증가하였다. 장애인복지예산의 경우 2005년보다도 757억원 증가한 5,144억원이 편성되었고, 노인복지도 전년보다 997억원이 증가한 5,745억원으로 편성되었으며 아동복지와 기타사회복지도 각각 480억원, 833억원 증가한 2,565억원과 4,566억원으로 편성되었다.

한편, 지방이양사업의 분권교부세 예산을 살펴보면, 2004년의 경우 장애인복지 예산 1,816억원, 노인복지예산 1,611억원, 아동복지예산 974억원, 기타 사회복지예산 1,647억원이었지만 2005년에는 장애인복지예산이 전년에 비해 213억원 삭감된 1,603억원, 노인복지예산은 135억원이 삭감된 1,477억원이 편성되었다. 아동복지예산도 80억원 삭감된 894억원으로 편성되었고, 기타 사회복지예산도 185억원이 삭감된 1,462억원이 편성되었다. 지방이양사업의 예산총액은 증가하였지만 분권교부세의 교부금은 오히려 2004년보다도 삭감되었다.



<그림 2> 보건복지부 소관 지방이양사업 총괄 (단위: 억원)

2006년에는 2005년에 비해 모든 사업에서 분권교부세가 다소 증가했지만 지방이양이전인 2004년과 비교해 보면, 분권교부세은 그 증가 정도가 소폭일뿐만 아니라 기타사회복지예산의 경우 2004년보다도 오히려

려 167억원이 삭감된 1,480억원으로 편성되었다. 지방이양사업의 총예산액은 증가한 반면, 지방이양사업의 분권교부세는 2005년에 대폭 삭감되었고 2006년에는 2005년에 비해서는 소폭 증가했지만 지방분권 이전인 2004년과 비교해서는 예산규모면에서 큰 변화가 나타나지 않았다. 2006년 지방이양사업의 총 분권교부세는 6,451억원으로 2005년에 분권교부세 총액인 5,435억원보다는 1,016억원 증가했지만 2004년 6,048억원에 비해서 403억원정도 증가하는 것이 그쳤다.

2) 지방이양사업 예산구성의 변화

참여정부의 복지재정분권은 그 시행 이전부터 그 의도를 두고 많은 논란이 있어왔다. 우선, 사회복지학계를 중심으로 복지재정분권이 사회복지에 대한 중앙정부의 책임을 약화시킬 수 있다는 우려가 지속적으로 제기되었고, 일부에서는 복지재정분권이 정부 재정의 어려움으로 인해 중앙정부의 사회복지예산을 삭감하기 위한 전략적 시도라도 비판했다(박병현, 1996; 김수완, 1998; 백종만, 2003; 윤찬영, 2003, 이태수, 2005). 물론 복지재정분권이 지역으로의 권한 이양을 통해 지역의 복지수요와 특성에 따른 차별화된 지역복지정책을 견인하게 될 것이라는 긍정적인 시각(김연명, 1995)이 없었던 것은 아니다. 그러나 박병현(2006)의 주장처럼, 중앙정부의 사회복지에 대한 관심의 감소는 중앙정부의 사회복지재정 확대의지의 감소로 연결된다는 점에서 복지재정의 분권은 그 긍정적 영향보다는 부정적 영향이 강조된다. 그리고 이 같은 우려는 지방이양사업의 분권교부세의 지원현황과 지방비의 부담현황에 대한 아래의 분석에서 현실화되었다.

복지재정의 분권이후 더욱 두드러진 현상은 지방이양사업의 총예산에서 분권교부세가 차지하고 있는 예산 비율을 시행이전인 2004년에 비해 대폭 감소했다는 점이다.

지방이양사업의 총예산에서 분권교부세가 차지하는 예산비율을 보면 2005년에는 장애인복지예산이 36.5%, 노인복지예산이 31.1%, 아동복지예산이 42.9%, 기타사회복지 39.2%로 분권교부세의 평균예산비율이 36.4%로 나타나 2004년에 비해 13.7%P나 감소했다.

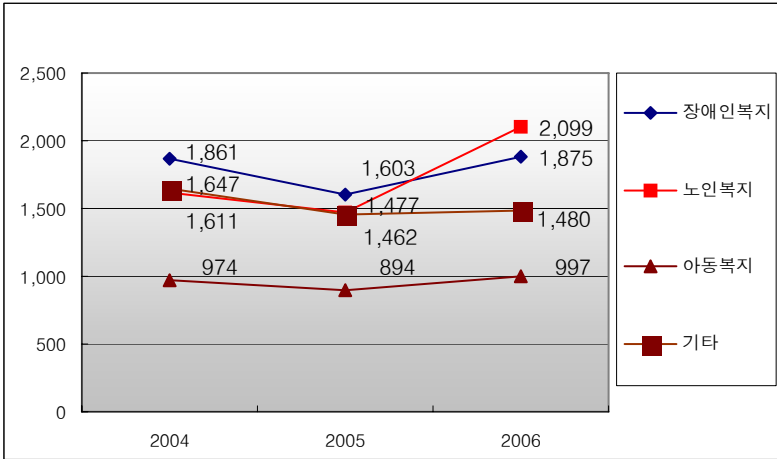
<표 4> 지방이양사업 예산 구성 (단위: 억원)

	2004년			2005년			2006년		
	합계	국비	지방비	합계	분권 교부세	지방비	합계	분권 교부세	지방비
장애인복지	3,625 (100)	1,816 (50.1)	1,809 (49.9)	4,387 (100)	1,603 (36.5)	2,784 (63.5)	5,144 (100)	1,875 (36.5)	3,269 (63.5)
노인복지	3,499 (100)	1,611 (46.0)	1,888 (54.0)	4,748 (100)	1,477 (31.1)	3,271 (68.9)	5,745 (100)	2,099 (36.5)	3,646 (63.5)
아동복지	1,588 (100)	974 (61.3)	614 (38.7)	2,084 (100)	893 (42.8)	1,191 (57.2)	2,564 (100)	997 (38.9)	1,567 (61.1)
기타 사회복지	3,351 (100)	1,647 (49.1)	1,704 (50.9)	3,733 (100)	1,462 (39.2)	2,271 (60.8)	4,566 (100)	1,480 (32.4)	3,086 (67.6)
총계	12,063 (100)	6,048 (50.1)	6,015 (49.9)	14,952 (100)	5,435 (36.3)	9,517 (63.7)	18,019 (100)	6,451 (35.8)	11,568 (64.2)

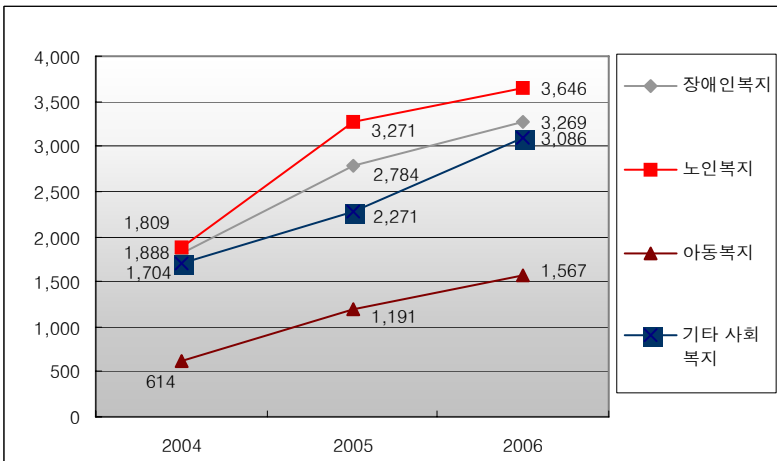
자료 : 보건복지부, 국정감사자료(2005, 2006) 재구성

2006년에도 비록 소폭이기는 하지만 2005년과 유사하게 총예산에서 분권교부세가 차지하는 비율이 감소했다. 2006년 지방이양사업의 분권교부세 예산비율은 장애인복지예산이 36.4%, 노인복지예산이 36.5%, 아동복지예산이 38.9%, 기타사회복지예산이 32.4%로 평균 35.8%였고 이 같은 수치는 2005년에 비해서는 0.6%P가 감소한 것이고 2004년에 비해서는 무려 14.3%P가 감소한 것이다.

<그림 3>에서 확인할 수 있는 바와 같이 지방이양사업의 분권교부세는 2005년에 장애인복지, 노인복지, 아동복지, 그리고 기타 사회복지예산에서 모두 감소했다. 2006년에는 2005년에 비해서는 모든 사업에서 소폭 증가했지만 복지재정분권 시행이전인 2004년과 비교해서는 기타 사회복지예산은 오히려 감소했다. 그러나 지방이양사업의 지방비는 지속적으로 증가했다.



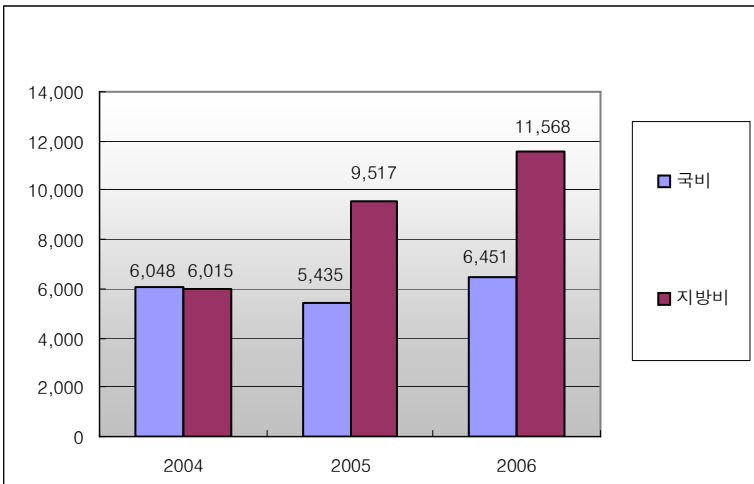
<그림 3> 지방이양사업 분권교부세의 변화 (단위: 억원)



<그림 4> 지방이양사업 지방비 예산변화 (단위: 억원)

<그림 4>에서처럼, 복지재정분권 이전인 2004년에 비해 2005년에는 장애인복지, 노인복지, 아동복지, 그리고 기타 사회복지예산에서 지방비의 부담이 모두 증가했고, 2006년에도 2005년에 비해 지속적으로 증가했다.

<그림 5>는 전체 지방이양사업의 교부세 총액과 지방비 총액을 그 비율로 나타낸 것이다. 여기서 확인할 수 있는 바와 같이 2004년에는 국비와 지방비의 비율에 큰 차이를 보이지 않았지만 복지재정분권이 추진된 2005년에는 국비의 비율이 감소하고 지방비의 비율이 증가했다. 2005년에는 지방이양사업의 교부세 총액이 5,435억원인데 반하여 지방비 총액은 9,517억으로 국비보다도 지방비의 부담이 4,082억원 더 많았고, 2006년에도 지방비 총액은 교부세 총액 6,451억원보다도 5,117억원이 더 많았다. 67개의 지방이양사업의 예산구성에서 중앙지원금인 분권 교부세보다도 지방비의 비율이 더욱 높아진 이 같은 결과는 결국 지방이양사업에 대한 지방정부의 재정적 부담이 훨씬 높아졌음을 의미한다.

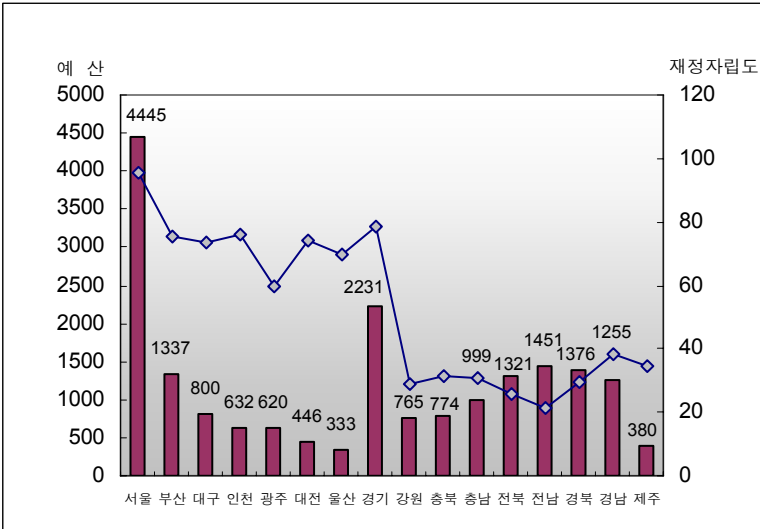


<그림 5> 지방이양사업 예산구성 (단위: 억원)

지방이양사업의 교부세 비율이 낮아지고 지방비의 부담이 높아진 것은 지방이양사업의 재원인 분권교부세가 증가하고 있는 복지수요를 반영하지 못했다는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 지방이양사업의 재원인 분권교부세는 지방교부세법에 의해 내국세 총액의 0.83%로 확정되면서 2005년에 8,454억원이 지원되었지만 이는 전체 지방이양사업 규모 9,581억원의 88.24%에 불과했기 때문에 나머지 1,127억원에 대한 지방자치단체의 추가부담은 불가피했다는 점이다. 물론, 나머지 1,127억원은 지방자치단체로 하여금 담배소비세로 충당하도록 했지만 지방자치단체가 분권교부세의 부족분을 담배소비세로 전액 충당한다는 것이 사실상 쉽지 않았고 설사 담배소비세로 분권교부세의 부족분을 전액 충당했다고 할지라도 복지수요의 자연 증가분이 분권교부세에 산정되지 않았기 때문에 지방자치단체는 지방이양사업의 예산을 삭감하던지 아니면 증가된 추가 수요에 대한 재정적 부담을 늘리든지 둘 중 하나를 선택할 수밖에 없었다.

3) 지방비 부담액의 변화

사회복지사업의 절대액을 차지하고 있는 국고보조사업의 지방비 부담이 지방자치단체의 재정자립도에 따라 차등배분되지 않을 경우 지방이양사업의 예산은 지방자치단체별의 재정자립도에 따라 큰 편차를 보일 수 있다. <그림 6>에서처럼, 지방자치단체별로 재정자립도는 상당한 차이가 있을 뿐만 아니라 복지재정분권 시행이전인 2004년 복지부문의 국고보조사업에 대한 지방비 부담액도 각 지역마다 상당한 격차를 보였다.



주 : 일부사업은 제외된 국고 3조 2,147억원에 대한 지방비 부담액
 자료 : 보건복지부 및 행정자치부 내부자료 재구성

<그림 6> 지역별 국고보조사업 지방비 부담액과 재정자립도 (단위:억원)

예를 들어, 인천과 광주의 경우 복지재정 분권 이전인 2004년 복지사업의 지방비 부담 총액은 각각 632억원과 620억원으로 비슷하지만 재정자립도는 인천이 75.9%, 광주가 59.8%로 큰 차이를 보이고 있다. 따라서 복지사업을 지방으로 이양할 경우 지방비 부담액을 강제하지 않은 지방이양사업의 특성상 재정력의 격차에 따라 지역들간의 복지가 불평등해 질 것이라는 우려가 끊임없이 제기되었다.

실제로 <표 5>에서 볼 수 있는 바와 같이 국고보조사업과 지방이양사업의 전체 중앙정부의 지원사업에서 지방비 부담액의 증가추이를 보면, 2005년에는 지방이양이전인 2004년에 비해 7,308억원이 증가하였고 증가율로 보면 38.1%P 증가한 것이다. 2006년에도 전년대비 지방비 부담액은 6,150억원으로 약 25.9%P 증가하였다.

<표 5> 지역별 국고보조사업과 지방이양사업의 지방비 부담액 변화 (단위: 억원)

시도	국고보조사업 (지방이양사업 포함)														자체수입총액			자체수입총액대비 시비총액비율		
	2004				2005				2006						2004 (A)	2005 (B)	2006 (C)	b/A	(e+f) / B	(t+r) / C
	국비 (a)	시비 (b)	국고 보조 (c)	분권 교부세 (d)	국고 보조 (e)	국고 보조 (f)	국비 총액 ((c+d)	지방비 총액 (e+f)	국고 보조 (g)	분권 교부세 (h)	국고 보조 (i)	국비 부담 (j)	국고부세 부담 (k)	국비 총액 (g+h)	지방비 총액 (i+j)					
서울	4,724	4,445	4,094	602	4,135	3,138	4,696	7,273	5,045	655	5,166	3,639	5,700	8,805	173,442	185,949	173,717	2.6	3.9	5.1
부산	4,614	1,337	4,406	480	1,210	544	4,886	1,754	5,337	554	1,515	745	5,891	2,260	45,784	46,381	48,786	2.9	3.8	4.6
대구	2,628	800	2,540	323	723	283	2,863	1,006	3,120	346	899	285	3,466	1,184	26,324	27,776	31,118	3.0	3.6	3.8
인천	2,142	632	2,096	256	585	330	2,352	915	2,599	246	766	326	2,845	1,092	34,870	36,384	42,076	1.8	2.5	2.6
광주	1,845	620	1,641	235	450	217	1,876	667	2,099	256	590	263	2,355	853	17,660	16,274	16,359	3.5	4.1	5.2
대전	1,431	446	1,314	221	392	304	1,535	696	1,699	231	499	425	1,930	924	16,851	16,858	18,460	2.7	4.1	5.0
울산	793	333	644	99	200	142	743	342	853	146	256	229	999	485	12,883	13,508	15,384	2.6	2.5	3.2
경기	7,393	2,231	6,870	596	1,918	1,277	7,466	3,195	8,381	866	2,417	1,799	9,247	4,216	163,306	168,129	191,143	1.4	1.9	2.2
강원	2,377	765	2,360	245	688	406	2,605	1,094	2,564	373	770	526	2,937	1,296	21,878	23,497	24,443	3.5	4.7	5.3
충북	2,358	774	2,055	286	598	357	2,341	955	2,491	344	744	438	2,835	1,182	19,699	20,006	20,979	3.9	4.8	5.6
충남	3,150	999	2,774	350	799	406	3,124	1,205	3,539	433	1,059	389	3,972	1,448	34,019	36,788	38,214	2.9	3.3	3.8
전북	4,241	1,321	3,892	402	1,155	399	4,294	1,554	4,839	517	1,401	501	5,356	1,902	20,389	21,139	21,108	6.5	7.4	9.0
전남	5,046	1,451	4,798	376	1,365	410	5,174	1,775	5,719	426	1,700	470	6,145	2,170	25,254	29,023	30,555	5.8	6.1	7.1
경북	4,716	1,376	4,533	461	1,348	478	4,994	1,826	5,339	497	1,588	560	5,836	2,148	32,306	33,572	36,716	4.3	5.4	5.9
경남	4,091	1,255	3,959	370	1,155	676	4,329	1,831	4,852	391	1,429	705	5,243	2,134	42,683	47,281	45,707	2.9	3.9	4.7
제주	887	380	704	133	235	150	837	385	842	170	256	268	1,012	524	9,440	8,991	9,041	4.0	4.3	5.8
총계	52,436	19,165	48,680	5,435	16,956	9,517	54,115	26,473	59,318	6,451	21,055	11,568	65,769	32,623	696,788	731,556	763,806	2.8	3.6	4.3
전년대비 증감액 (증감률)	-	-	-	-	-	-	+1,679 (+3.2)	+7,308 (+38.1)	+10,638 (+21.9)	+1,016 (+18.7)	+4,099 (+24.2)	+2,051 (21.6)	+11,654 (+21.5)	+6,150 (+23.2)	-	+34,768 (+5.0)	+32,250 (+4.4)	-	-	-

주 1 : 2005년과 2006년 국고부담은 국고보조사업의 지방비 부담액을 의미하고, 국고부담은 지방이양사업의 분권교부세를 합산한 금액이고 시비총액은 국고보조사업과 지방이양사업의 지방비부담액을 합산한 금액임.

주 2 : 2005년과 2006년 국비총액은 국고보조사업의 국고보조금과 지방이양사업의 분권교부세를 합산한 금액이고 시비총액은 국고보조사업의 지방비부담액과 지방이양사업의 지방비부담액을 합산한 금액임.

주 3 : 자체수입총액은 전체 세입 중 지방세수입과 세외수입을 합산한 자체세원을 의미함.

주 4 : 자체수입총액대비 시비총액비율은 지역별 전체 세입 중 사회보장지부문의 국고보조사업과 지방이양사업의 지방비 부담액이 차지하는 비율이고, 자체수입의 총액은 지역별 평균인 자료. 2004, 2005, 2006년 국고보조사업의 예산은 보건복지부 내부자료 중 지역별 총예산만 별도로 제공된 것이고, 자체수입총액은 지방재정의 지역별 세입예산 구성에서 총계의 자체수입만을 별도로 제공된 것임. 그리고 2005년과 2006년 교부세부담액은 보건복지부의 국장감사자료 중 예산편성액을 기준으로 일부만을 제공된 것임.

지방비 부담액의 증가율은 같은 기간의 국비지원 총액의 증가율보다 높아 중앙정부 지원 사회복지예산의 증가분이 주로 국고보조사업보다는 지방이양사업의 지방비 부담액에 의해 의한 것임을 확인 할 수 있다. 지방이양사업의 지방비 부담액의 증가는 재정자립도가 낮은 지방 정부의 재정을 압박하는 한 요인이 되고 있다. 지방정부간 복지부문의 지방비 부담 정도는 지방세수입과 세외수입으로 구성된 자체수입에서 복지사업의 지방비 부담액이 차지하는 비중으로 확인할 수 있다.

위의 <표 5>는 2004년부터 2006년까지 지방이양사업을 포함한 국고 지원사업의 지방비부담정도를 지역별로 비교 분석한 것이다. <표 5>에서 확인할 수 있는 바와 같이 16개 시도의 자체수입대비 복지사업의 평균 지방비 부담률은 복지사업의 지방이양이전인 2004년에 2.8%에서 지방이양이후인 2005년과 2006년에 각각 3.6%, 4.3%로 점차 증가하였다. 지역별로 살펴보면, 서울, 부산, 광주, 대전, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남 그리고 제주가 2005년과 2006년에서 모두 지역평균 지방비 부담률을 상회하였다. 특히, 재정자립도가 낮은 전북과 전남의 지방비 부담률은 각각 9.0%와 7.1%로 전국 평균의 거의 두배에 이르고 있다.

4) 지방이양사업의 예산확보율의 변화

지역별 지방이양사업의 예산확보율을 보면, 2005년의 경우 서울과, 대전, 울산, 경기, 강원 충남이 100% 이상의 예산확보율을 보인 반면 나머지 지역들은 100%를 확보하지 못한 것으로 나타났다. 2006년에도 2005년과 마찬가지로 지방자치단체별로 예산확보율에는 큰 차이를 보였다. 2006년에는 부산, 광주, 울산, 강원도가 100%이상의 예산확보율을 보인 반면 나머지 지역은 모두 100%를 확보하지 못했다. <표 6>과 <그림 7>은 복지재정분권 이후 지방이양사업의 지역별 예산확보율을 보여주고 있다.

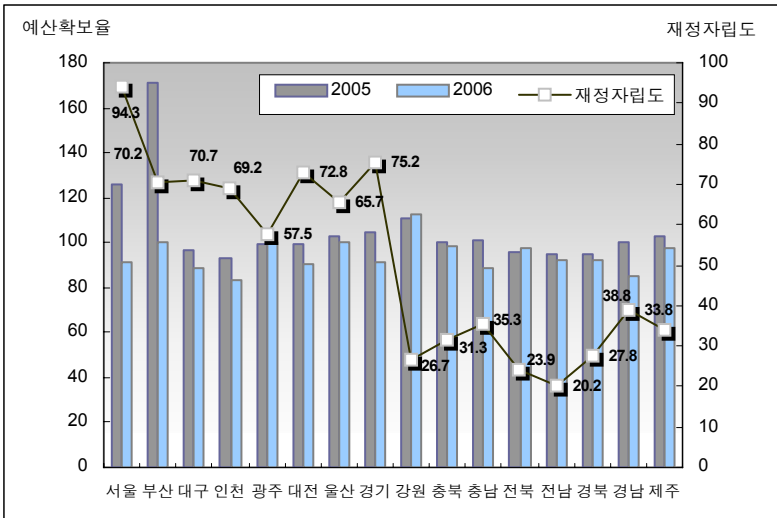
<표 6> 지역별 지방이양사업 예산확보율 (단위: 억원)

계	예산액		소요액		부족액		예산확보율	
	2005 (A)	2006 (B)	2005 (C)	2006 (D)	2005 (A-C)	2006 (B-D)	2005 (A/C)	2006 (B/D)
계	14,954	18,018	13,440	19,396	1,514	-1,378	111.3	92.9
서울	3,740	4,293	2,192	4,724	1,548	-431	170.7	90.9
부산	1,025	1,299	1,057	1,299	-32	0	96.9	100
대구	605	631	647	713	-42	-82	93.5	88.5
인천	587	572	591	685	-4	-113	99.3	83.5
광주	452	519	456	519	-4	0	99.1	100
대전	526	657	513	728	13	-71	102.5	90.2
울산	241	375	238	375	3	0	101.3	100
경기	1,872	2,665	1792	2,918	80	-253	104.5	91.3
강원	650	899	585	799	65	100	111.2	112.4
충북	643	782	643	795	0	-13	100	98.3
충남	756	821	748	929	8	-107	101.0	88.4
전북	801	1,018	838	1,044	-37	-26	95.6	97.5
전남	787	896	829	974	-42	-78	94.9	92.0
경북	939	1,057	988	1,151	-49	-94	95.1	91.8
경남	1,046	1,096	1,046	1,294	0	-198	100	84.7
제주	284	438	276	449	8	-11	102.7	97.4

자료 : 보건복지부 국정감사(2005, 2006) 제출자료 재구성

67개 지방이양사업의 평균 예산확보율은 재정분권 이후인 2005년과 2006년 모두 100%를 충족하고 있지 못하다. 무엇보다도 지방이양사업의 예산확보율이 지방자치단체마다 매우 상이하다는 점이다.

연도별로 보면, 2006년보다는 2005년의 예산확보율이 전반적으로 더 높게 나타났고, 지역별로 보면, 2005년의 경우 재정자립도가 서울과 대전, 그리고 울산이 100%가 넘는 예산확보율을 보였다. 특히, 부산과 인천 그리고 대전의 재정자립도는 비슷하지만 지방이양사업 예산확보율은 다소 차이를 보여 지방자치단체의 재정자립도가 지방이양사업의 예산편성에 영향을 미칠 것이라는 일부의 우려와는 다른 모습으로 나타났다.



<그림 7> 지방이양사업 예산확보율

복지재정분권이 시행된 이후 지방이양사업의 예산확보율이 100%에 미치지 못하고 지역마다 큰 격차를 보이는 것은 전술한 바와 같이 내국세와 연동하여 지원되는 지방이양사업에 대한 분권교부세가 사회복지부분 지방이양사업의 연평균 증가율에 턱없이 부족하기 때문이다. 내국세의 연평균 증가율은 8.6%인 반면 지방이양사업의 국고보조금의 연평균 증가율은 20.5%이기 때문에 그 부족분만큼 지방비의 부담이 늘어날 수밖에 없기 때문이다.

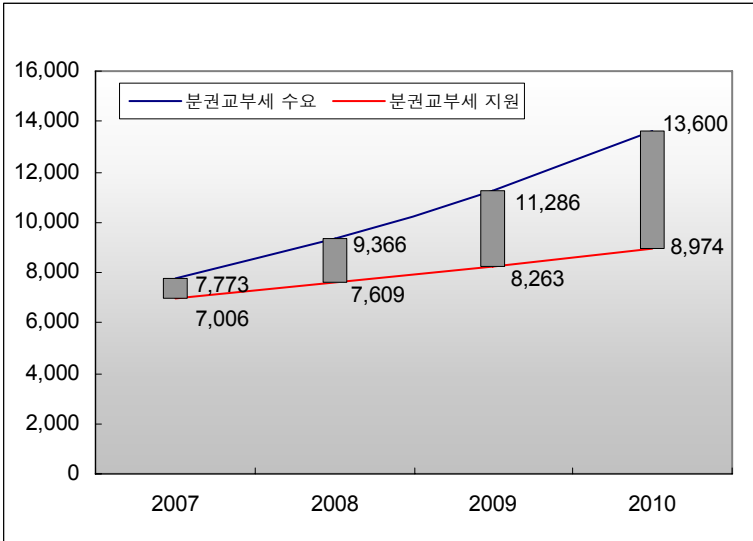
<표 7> 분권교부세 및 지방이양사업 재정 추계 (단위: 억원)

	2007년	2008년	2009년	2010년
지방이양사업 분권교부세 수요(A)	7,773	9,366	11,286	13,600
지방이양사업 분권교부세 지원(B)	7,006	7,609	8,263	8,974
부족액(A-B)	-767	-1,757	-3,023	-4,626

주1 : 지방이양사업의 분권교부세 수요는 2006년 분권교부세를 기준으로 해당사업의 연평균 증가 20.5%를 적용한 것이고, 분권교부세는 2001년부터 2005년까지 내국세 평균 증가율 8.6%를 적용한 것임.

주2 : 내국세 증가율은 2001년 3.6%, 2002년 13.3%, 2003년 12.5%, 2004년 5.1%, 2005년 8.3%로 평균증가율은 8.6%이고 사회복지지방이양사업의 증가율은 2001년 26%, 2002년 22%, 2003년 17%, 2004년 18%, 2005년 19%로 평균 20.5%임.

위의 <표 7>은 지방이양사업의 분권교부세의 수요를 2001년부터 2005년까지 지방이양사업의 국고보조금 평균 증가율로 추계한 것과 같은 시기의 내국세 평균 증가율 8.6%를 적용하여 지방이양사업의 분권교부세 지원을 산술적으로 추계하여 그 부족분을 추정한 것이다. 2007년의 경우 지방이양사업의 분권교부세 수요는 7,773억원이 필요하지만 지방이양사업의 분권교부세의 지원은 7,006억원으로 부족액이 730억에 이를 것을 추정된다. 이 같은 방식으로 2010년까지의 부족액을 추정해 보면, 2008년에는 1,713억원 2009년에는 2,972억원, 2010년에는 4,564억원으로 점차 부족액은 커지고 그 만큼 지방비 부담은 증가한다고 할 수 있다. 지방비의 부담이 증가할 경우, 지방자치단체는 재정력이나 자치단체장의 의지에 따라 지방이양사업의 예산은 불안정할 수밖에 없다.



<그림 8> 지방이양사업 재정추계 (단위: 억원)

6. 결과 및 함의

정부의 국고보조금 정비방안은 국고보조금 제도를 지방분권이라는 넓은 시각에서 접근하고 있는 점에서 일단은 긍정적인 측면이 있다.¹⁰⁾ 그러나 국고보조사업 중 일부가 지방으로 이양되었다고 해서, 해당사업에 대한 지방비 부담분까지 정부가 이양해 준 것은 아니기 때문에 복지재정분권으로 인한 지방자치단체의 재정적 부담은 더욱 가중되었다. 아울러 지방이양사업의 경우 분권교부세의 교부수준이 증가하는 복지수요를 반영하지 못했고 지방비의 부담능력을 고려한 교부세의 산정과

10) 결론을 정리하기에 앞서 재정의 분권화를 긍정적으로 평가하는 시각도 그 어떤 전제와 한계없이 그 긍정적 영향에만 집중되어 있는 것은 아니라는 점에서 주목할 필요가 있다. 다시말해, 분권화를 주장하고 있는 논의와 이론들이 정치와 사회구조 그리고 자원의 상이성이라고 하는 현실적 변수를 무시한 채 무조건적으로 분권화를 강조하고 있는 것은 아니라는 점이다. 스모케(Smoke, 2003:9)는

교부가 이루어지지 못했다는 점에서 지방이양사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담 증가는 이미 예견된 것이었다. 결국 복지재정분권은 중앙정부가 지방자치단체에 그 책임과 재정적 부담을 전가시킨 것으로 볼 수 있다.¹¹⁾

따라서 복지재정분권이 재정자율성을 토대로 지역간 복지수요와 특성에 맞는 차별화된 지역복지정책을 유도하기 위해서는 합리적이고 명확한 원칙에 따라 지방으로 이양할 사업의 내용을 다시 선별하고, 지방정부의 재정운용의 책임성과 자율성을 동시에 신장할 수 있도록 재정 능력에 따라 분권교부세의 산정방식을 객관화해야 한다. 특히, 67개 지방이양사업을 재선별과정에서 중앙사업으로 환원이 필요한 사업에 대해서는 포괄보조금제도를 도입하여 중앙정부가 재정책임을 계속해서 분담할 수 있도록 해야 한다. 아울러 분권교부세의 세율도 해당사업의 수요증가에 맞추어 상향 조정해야 한다.

분권화가 지방정부의 내적 재원의 부족으로 인해 제약을 받을 수 있는 만큼 부유한 지역으로부터 빈곤한 지역으로의 재분배는 반드시 필요하고 이 같은 지역간 재분배의 분명한 책임은 중앙정부에 있다고 강조한다. 뿐만 아니라 단지 (Tanzi,1996)의 “과도하고 부적절한 분권화는 거시경제에 대한 통제를 훼손하고 지역간 소득불평등을 악화시킬 수 있다”는 주장도 분권의 정도와 내용을 결정하는 중앙정부의 책임이 분권정책의 성패를 좌우하는 핵심적 과제가 될 수 있음을 강조한 것이다. 따라서 재정분권이 지역주민의 욕구에 부응하는 보다 발전된 지역복지를 유도하기 위해서는 지방보다는 중앙정부가 먼저 합리적인 원칙에 따라 분권의 정도와 깊이를 결정하고 사업의 내용에 따라 지방으로 이양할 내용들을 배분하는 책임있는 분권행정이 선행되어야 한다.

- 11) 실제로 한익희 보건복지부의 지방이양사업평가팀장(2006:478)도 복지부문의 재정분권에 대한 평가에서 분권교부세의 획일적인 산정기준으로 인한 부작용을 지적하고 있다. 그에 따르면, 분권교부세의 산정기준이 지방이양사업과 관련한 복지대상자 수, 시설 수 등의 통계자료 그리고 국고보조금의 지원수준을 감안하여 결정되었다고는 하지만 주로 종전의 국고보조금의 지원수준을 감안하여 결정함으로써 기존의 시설운영의 차질이 발생하고 있다는 것이다. 특히, 급격한 고령화로 인한 요양시설의 대폭적인 확충이 필요한 시점에서 신규시설의 운영비가 분권교부세에 반영되지 않아 이들 시설의 운영에 차질이 우려된다는 부정적인 평가를 내놓았다.

■ 참고문헌 ■

- 김수완. 1998. “지방자치제는 지방정부의 예산을 증가시켰는가?” 『상황과 복지』 4.
- 김연명. 1995. 지방자치선거와 사회복지 부문에 주요쟁점. 공개토론 자료집 지식인연대(준).
- 김환준. 2003. “미국 복지개혁의 성과와 한계.” 『한국사회복지학』 53.
- 국회예산정책처. 2004. 2005년도 예산안분석(II).
- 박병현. 1996. “중앙과 지방의 사회복지 기능분담에 관한 일고.” 사회 복지학회 춘계학술대회자료집.
- 박병현. 2006. “사회복지의 재정분권화에 대한 비판적 고찰.” 『사회복지행정학』 8(2).
- 백종만. 2003. “한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할변화.” 2003년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, pp. 127-45.
- 보건복지부. 2005, 2006. 국정감사자료, 내부자료.
- 이병량·김인용·최성욱. 2005. “노무현정부의 재정분권에 대한 평가.” 한국거버넌스학회 2005년 공동학술대회.
- 이용모. 2003. “한국의 재정분권화가 거시경제의 안정과 경제성장에 미치는 영향.” 『한국정책학회보』 13(3).
- 이인재. 2006. “사회복지 재정분권정책의 평가와 개선과제.” 『동향과 전망』 68. 한국사회과학연구소.
- 이태수. 2005. “참여정부 복지재정 분권화정책의 문제점과 대안.” 참여자치지역운동연대 원탁토론회자료집.
- 윤찬영. 2003. “지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로.” 『사회복지정책』 16.
- 정부혁신지방분권위원회. 2003. 참여정부 지방분권추진 로드맵.
- 조정아·이혜은. 2005. “미국의 복지개혁 이후 사회복지조직의 적응양상에 관한 연구: 서비스구매계약제도를 중심으로.” 『사회보장연구』 21(4).

- 한익희. 2006. “국고보조사업의 지방이양 현황과 문제점.” 제3기 지방이양추진위원회 자료집.
- Alderman, H. 2001. “Multi-tier Targeting of Social Assistance: The Role of Intergovernmental Transfers.” *The World Bank Economic Review*. 15(1): 33-53.
- Becerra, L., & S. Popa. 2006. “Decentralization and Poverty Alleviation.” Paper Presented at the Workshop on Poverty and Democracy Duke University, Durham, NC, February 17-18.
- Bennett, R. J., (ed.). 1990. *Decentralization, Local Governments and Markets*. Oxford: Clarendon Press.
- Bird, R. M., et al. “Decentralization of the socialist state.” Washington, D.C: The World Bank.
- Bird, R. M., & F. Vaillancourt. (eds.). 1999. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bjorvatn, K., & A. W. Cappelen. 2002. “Decentralization and The fate of Minorities.” *Discussion Paper 22/02*.
- Crook, R. C. 2003. “Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-central Relations.” *Public Admin. Dev.* 23: 17-27.
- De Melo, L. J. 2000. “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-County Analysis.” *World Development*. 28(2).
- Ebel, R. S. 2003. Fiscal Decentralization: is it Happening? How do know/ In *Public Finance in Developing and Transitional Economies: Essays in Honor of Richard Bird, Martinez-Vazquez J, Alm*. Edward Elgar: Cheltenham, UK and Northampton, MA.
- Ebel, R. D. & S. Yilmaz. 2001. Concept of fiscal decentralization and worldwide overview. International symposium Quebec commission on fiscal imbalance Quebec City, Quebec September 12 and 14.

- Floriana, C. 2003. "Decentralization in the Public Sector: Quantitative Aspects in Federal and Unitary Countries." *Journal of Policy Modeling*. 25: 749-776.
- Grote, J., & J. Von Braun. 2000. "Does Decentralization Serve the Poor?" Working Paper. Center for Development Research, University of Bonn, Germany.
- Hudson, R. 2005. *The Social Economy Beyond the Local? Developmental Possibilities, Problems and Policy Considerations*. University of Durham.
- Huther, J., & A. Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization" Policy Research Working Paper No. 894, World Bank.
- Khaleghian, P. 2004. "Decentralization and Public Service: The Case of Immunization." *Social Science & Medicine* 59: 163-183.
- Martinez-Vazquez, J., & R. McNab. 2003. "Fiscal Decentralization and Economic Growth." *World Development*. 31(9): 1597-1616.
- Mehrotra, S. 2005. "Governance and Basic Social Services: Ensuring Accountability in Service Delivery Through Deep Democratic Decentralization". *Journal of International Development*.
- Mosca, I. 2005. "Is Decentralization the Solution? A three Country Study." Elsevier Ireland Ltd.
- Neven, I. 2005. Background paper on Decentralization; National forest programmes in the European context. Institute Alterra-green world research.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Prud'homme, R. 1995. "The dangers of decentralization." World Bank research observer 10(2).

- Prud'homme, R. 2003. "Fiscal Decentralisation in Africa: A Framework for Considering Reform." *Public Admin. Dev.* 23: 17-27.
- Smoke, P. 2003. "Decentralization in Africa: Goals, Demensions, Myths and Challenges." *Public Admin. Dev.*(23): 7-16.
- Tanzi, V. 1996. *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects.* In Annual World Bank Conference on Development Economics, (ed.). M. Bruno & B. Pleskovic, 295-316. Washington, D.C: The World Bank.
- Treisman, D. 2000. "Decentralization and the Quality of Government. Department of Political Science.", University of California, Los Angeles, Working Paper.
- Wildasin, D. (ed.). 1997. *Fiscal aspects of evolving federation.* Cambridge: Cambridge University Press
- World Bank. 1999. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21 Century.* New York: Oxford University Press.

이중섭은 부산대학교 사회복지학과에서 박사과정을 수료하고 참여자치21에서 사회연대팀장으로 일하며, 광주대학교 사회복지학부에서 강의를 하고 있다. 최근 연구로 "청소년발달권 현황과 지표개발"(2006), "복지국가 재정정책의 변화:스웨덴 조세개혁을 중심으로"(2007) 등이 있다. 2007년 제7회 『사회연구 학술상』 장려상을 받았다.

[2007. 3. 31. 접수; 2007. 9. 12. 채택]