



2020.12.31

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-31호

분권형 재정관계 재정립을 위한 제도 개혁 방안

이선화·이재원·강성원·구균철



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

분권형 재정관계 재정립을 위한 제도 개혁 방안

연구진

■ 내부 연구진 ■

이선화 연구위원(연구책임자)

■ 외부 연구진 ■

이재원 부경대학교 행정학과

강성원 한국환경정책·평가연구원

구균철 경기대학교 경제학부

■ 연구자문 ■

이동식 경북대학교 법학전문대학원

허등용 경북대학교 농업경제학과

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 연구원의 국회미래연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

2020년은 전대미문의 코로나19 감염병의 창궐로 정부의 기능과 재정의 역할에 대한 논쟁이 어느 때보다 가열된 한 해였다. 그러나 경제성장의 둔화와 초고령사회 도래, 생산가능인구 급감과 같은 예견된 변화를 고려할 때, 재정 운용 여건의 악화는 포스트 코로나 시대에도 우리나라 재정의 '정해진 미래'가 아닐 수 없다. 국가가 공동체의 지속 가능한 미래를 설계하기 위해서는 지속 가능한 재정 운용이 전제되어야 한다. 본 보고서는 복지지출 확대라는 국민의 요구와 재정분권 확대라는 제도적 여건하에서 정부 간 재정관계 재정립을 통해 국가 재정을 효율화하고자 하는 고민의 결과물이다.

과거와 달리 최근의 우리나라 재정지출에서 확인되는 가장 두드러진 특징은 복지예산의 증가이다. 이는 최소한의 삶의 질에 대한 국민적 요구를 수용하기 위한 것이며, 경제협력개발기구(OECD) 국가에 비해 사회복지지출이 현저히 낮은 우리나라의 정부 지출 구조상 불가피한 선택이 아닐 수 없다. 복지예산 증가와 함께 지방자치단체로의 사무이전과 이를 뒷받침하기 위한 지방재정의 확대도 정부의 재정 운용을 규정하는 중요한 제도적 변화로 자리잡았다. 복지 확대와 자치분권 확대라는 시대적 과제하에서 정부 간 재정관계를 분권화의 시각에서 합리적으로 조정하고 이를 통해 국가 재정 전체를 효율적으로 운용하는 것은 그 어느 때보다 중요한 과제로 대두하였다. 이러한 배경하에 본 보고서는 우리나라 실정에 맞는 분권형 재정관계 재정립을 위한 방향성을 제시함으로써 '정해진 미래'에 대한 대응 전략을 모색하고 있다. 구체적으로는 복지사업의 성격에 따른 중앙정부와 지방자치단체의 역할 재정립, 지방재정 경직성과 비효율성을 가중시키는 국고보조사업의 개편 등을 제언하였다.

본 보고서는 본원 이선화 박사의 총괄하에 외부 전문가 네트워크의 협력으로 수행되었다. 보고서의 기획부터 발간에 이르기까지 직간접적으로 도움을 준 모든 연구 참여진에게 이 자리를 빌려 깊은 감사의 뜻을 전하며, 연구의 결과물이 재정 효율화를 통해 국민의 삶을 개선시키는 데 작게나마 기여하기를 기대한다.

끝으로 본 보고서의 세부 주장과 정책적 결론은 국회미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝혀 둔다.

2020년 12월

국회미래연구원장 김현곤

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	3
제2절 연구의 구성	6
제2장 정부 간 재정관계 이론과 재정분권 수준의 국제 비교	9
제1절 정부 간 재정관계와 재정 효율성에 대한 이론적 논의	11
1. 정부 간 재정관계 개념	11
2. 재정분권에 대한 이론적 논의	12
제2절 국가별 재정분권 수준에 대한 정량적 평가	15
제3장 정부 재정지출 실태 분석	21
제1절 중앙정부 재정지출 구조	23
제2절 중앙정부의 성격별·부문별·유형별 재정지출 실태	28
1. 의무지출 실태 분석	28
2. 부문별 재정지출의 경직성지출 실태	31
3. 기금으로의 재원이전 실태	37
4. 기타 경직성지출 실태	39
제3절 지방이전재원 실태 분석	40
제4절 정부의 의무지출 및 경직성지출 종합	45

제4장 복지보조사업을 중심으로 한 재정지출 특성 49

제1절 복지지출 추이와 특성 51

1. 사회복지비의 지출 규모와 비중 51
2. 국가재정운용계획에서 복지지출의 경로의존성 55

제2절 주요 복지보조사업의 연혁 및 특성 60

1. 복지보조사업 편성의 특성 60
2. 주요 부문별 세부 복지보조사업의 특성 및 쟁점 67

제3절 분권형 재정관계와 복지보조사업을 둘러싼 쟁점 116

제5장 중앙정부와 지방정부 간 수직적 자원 배분의 문제점 · 125

제1절 재정자립도 제고를 통한 재정분권 추진의 한계 127

제2절 국고보조금 제도의 현황과 문제점 134

1. 국고보조금 제도 현황 134
2. 국고보조금 운영 및 관리 방식의 문제점 140

제3절 정부 간 복지재정관계와 복지재정 경직성의 문제 147

1. 복지재정지출 전달체계의 중층 구조 147
2. 중앙집권적인 정부 간 복지재정관계의 비효율성 148

제6장 재정 효율화를 위한 분권형 재정관계 구축 방안 151

제1절 분권형 재정관계 구축에 대한 국제적 사례와 기본 방향 153

1. 국고보조사업 개혁 해외 사례 및 시사점 153
2. 재정분권 확대를 위한 OECD 가이드라인 159

제2절 국고보조금 제도 개편을 통한 재정 자율성 확대	163
1. '부문형 포괄보조금' 제도 설계	163
2. 보조금 제도 개선을 통한 재정분권 실현의 제도적 한계	167
3. 기타 개선 과제: 국고보조금 운영준칙의 도입	168
제3절 재정분권 플랫폼에 기반한 정부 간 복지재정관계 재구축	169
1. 차세대형 정부 간 재정관계의 구축	169
2. 현금급여 복지사업의 국가사무 전환과 사회서비스의 지방이양	171
3. 사회서비스 분야에서 중앙·지방 간 영역별 전담체계 정립	172
제7장 결론	175
제1절 주요 내용 요약	177
제2절 연구의 한계와 추가적 정책 제언	183
참고문헌	185
1. 국내문헌	187
2. 국외문헌	189
3. 온라인 자료	191
Abstract	193

표 목 차

[표 2-1] 지방정부의 세출 및 세입 비중을 이용한 국가별 재정분권 분류	17
[표 2-2] 분권지수에 따른 재정분권 국가 유형	17
[표 2-3] 지방정부의 세출 및 세입 비중을 이용한 국가별 재정분권 분류	20
[표 3-1] 중앙정부 총지출 대비 회계·기금별 비중 추세	25
[표 3-2] 중앙정부 지출 항목별 구성(2019년 기준)	26
[표 3-3] 2013~2020년 의무지출 규모 추이	29
[표 3-4] 중앙정부 총지출 중 의무지출 비중 추이	30
[표 3-5] 2013~2020년 분야별 재정지출 비중 추이	34
[표 3-6] 분야별 조세지출 비중(2018~2020년)	36
[표 3-7] 수혜자별 조세지출 비중(2018~2020년)	36
[표 3-8] 사회보험성기금에 대한 정부 일반회계 전출액 추이	38
[표 3-9] 인건비와 국방비 지출 추이	39
[표 3-10] 지방세 및 지방이전재원 장기 추이	42
[표 3-11] 지방이양일괄법 대상 법률 및 사무 개수	43
[표 3-12] 정부 단위별 세입과 경직성·사회복지지출 추이	46
[표 3-13] 정부 단위별 세입 대비 경직성·사회복지지출 비중	47
[표 4-1] 사회복지비 하위 부문별 지출 규모 추이	52
[표 4-2] 사회복지비의 하위 부문별 지출 비중 추이	54
[표 4-3] 국가재정운용계획의 사회복지 분야 성과 지표	56
[표 4-4] 국가재정운용계획에서 의무지출비 규모 추이	56
[표 4-5] 국가재정운용계획에서 의무지출비 비중 추이	58
[표 4-6] 주요 사회복지사업의 재정지출 규모 추이(2001년, 2010년)	62
[표 4-7] 주요 사회복지사업의 재정지출 규모 추이(2015년, 2020년)	63
[표 4-8] 주요 사회복지사업의 부담 주체별 지출 구성비(2015년, 2020년)	64
[표 4-9] 생계급여 사업의 연혁	68

[표 4-10] 생계급여 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	68
[표 4-11] 의료급여 사업 연혁	70
[표 4-12] 의료급여 사업의 국비·지방비 부담 비율	70
[표 4-13] 의료급여의 사업비 구성 및 연도별 추이	71
[표 4-14] 주거급여의 사업비 구성 및 연도별 추이	73
[표 4-15] 자활사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	75
[표 4-16] 교육급여의 사업비 구성 및 연도별 추이	77
[표 4-17] 근로 능력 있는 수급자의 탈수급 지원	78
[표 4-18] 기초연금 사업 연혁	79
[표 4-19] 기초연금 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	80
[표 4-20] 노인일자리 및 사회활동 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	82
[표 4-21] 노인맞춤돌봄서비스 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	84
[표 4-22] 지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	86
[표 4-23] 사회적기업 육성 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	88
[표 4-24] 지역자율형 사회서비스 투자사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	90
[표 4-25] 장애인활동지원의 연혁	91
[표 4-26] 장애인활동지원사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	92
[표 4-27] 장애인연금 지원의 연혁	93
[표 4-28] 장애인연금 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	94
[표 4-29] 장애수당 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	95
[표 4-30] 장애인거주시설 운영 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	97
[표 4-31] 장애인일자리 지원의 연혁	98
[표 4-32] 장애인일자리 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	99
[표 4-33] 장애아동 가족 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	100
[표 4-34] 영유아보육료 지원의 연혁	102
[표 4-35] 영유아보육료의 사업비 구성 및 연도별 추이	103
[표 4-36] 가정양육수당 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	105

[표 4-37] 보육교직원 인건비 및 운영 지원의 사업비 구성 및 연도별 추이	106
[표 4-38] 아이돌봄 지원의 연혁	108
[표 4-39] 아이돌봄 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	108
[표 4-40] 아동수당 지급의 연혁	110
[표 4-41] 아동수당 지급의 사업비 구성 및 연도별 추이	110
[표 4-42] 지역아동센터 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이	112
[표 4-43] 한부모가족 자녀 양육비 등 지원의 연혁	114
[표 4-44] 한부모가족 자녀 양육비 등 지원의 사업비 구성 및 연도별 추이	114
[표 4-45] 국민기초생활 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합	119
[표 4-46] 노인복지 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합	120
[표 4-47] 고용·일자리 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합	121
[표 4-48] 장애인복지 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합	122
[표 4-49] 보육·아동돌봄 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합	123
[표 5-1] 광역자치단체별 경제력 분포	129
[표 5-2] 광역자치단체별 세수 분포	130
[표 5-3] 지방통합재정 수입 추이(2015~2020년)	135
[표 5-4] 국가균형발전특별회계 지자체 자율편성사업(2021년 예산)	138
[표 5-5] 국가균형발전특별회계 편성체계	140
[표 5-6] 2017~2019년 주관 부처별 지방자치단체지원 국고보조사업 내역사업	143
[표 5-7] 지방자치단체 지원 국고보조사업별 지원 대상 지방자치단체(평균)	144
[표 6-1] 미국의 주요 포괄보조사업의 규모(2017년)	154

[그림 2-1] OECD 국가의 분권화 비율	19
[그림 3-1] 중앙정부 재정체계	24
[그림 3-2] 중앙정부 총지출 변화 추이	27
[그림 3-3] 중앙정부 지출 구조: 경상지출 구성요소별 비중 변화 추이	27
[그림 3-4] 2013~2020년 의무지출 구성비 추이	29
[그림 3-5] 2013~2020년 의무지출 비중 추이 및 의무지출 구성요소의 연평균 증가율 ..	30
[그림 3-6] 2013~2020년 사회보험지출 및 재정지출 연평균 증가율 비교	32
[그림 3-7] 2013~2019년 조세지출 규모 및 재정지출 대비 조세지출 비중 추이	35
[그림 3-8] 중앙과 지방(지방자치단체 및 교육자치단체) 간 재정관계	40
[그림 3-9] 지방세와 재정자립도 장기 추이	44
[그림 5-1] 지방자치단체 재정자립도 자립도 구간별 분포(2020년)	131
[그림 5-2] 지방자치단체 재정자립도 지역별 분포(2020년)	131
[그림 5-3] 재정지출 대비 지방교부세 및 지방교육재정교부금 비중: 2015~2020년	136
[그림 5-4] 재정지출 대비 지방교부세, 지방교육재정교부금, 자치단체 국고보조사업 지출 비중: 2015~2020년	136
[그림 5-5] 2020년 국고보조사업 지출 구성	137
[그림 5-6] 국가균형발전특별회계 지출 규모 추이(2015~2020년)	139
[그림 6-1] 제도 개혁 이후의 이전재원 구성 항목(2009년)	157

요 약

1 연구의 배경과 목적

정부 예산 규모가 커지고 기능이 다변화됨에 따라 정부 간 정책 권한 배분의 문제, 즉 공공재 공급을 둘러싼 의사결정이나 공급 방식 및 전달체계를 어떻게 구성할 것인가가 중요한 정책 의제로 대두하였다. 국고보조사업을 매개로 한 복지지출의 확대로 지방재정의 양적 규모는 커졌으나 국고보조금은 특정보조금(specific grant)의 일종으로 공유자원(common pool) 문제, 부문별 예산 칸막이 등과 같은 재정 비효율화 문제를 내재한다. 실질적 재정분권을 달성할 수 있는 제도 개편이 이루어지지 않은 상태에서 복지보조사업의 확대는 우리나라 재정지출의 효율성을 저하시키는 원인으로 작동하였다. 이로 인해 정부 지출에 대한 국민들의 신뢰가 훼손된다면, 국가적 차원의 복지시스템 확충을 위한 동력을 상실할 가능성마저 배제하기 어렵게 된다.

이러한 배경하에 본 연구는 국고보조금 제도와 복지보조사업을 중심으로 우리나라 재정분권의 현황과 문제점을 분석한 후 분권형 재정관계 재정립을 위한 정책 과제를 도출하고자 한다. 구체적으로는 국고보조금 자체의 부분적 개선을 위한 제도 설계 방안과 중앙정부·지방정부의 복지사업 분담체제를 지출의 대상과 성격에 맞게 재편하는 방안을 제시하였다.

2 정부 간 재정관계 이론과 재정분권 수준의 국제 비교

전통적 재정분권 이론을 통해 재정자립 없이 중앙정부로부터의 이전재원에 의존한 자치분권화 전략이 직면하는 근본적인 한계를 설명하였다. 특히 우리나라와 같이 지방자치단체의 자체재원 비중이 낮고 지역 간 경제력 격차가 심각한 경우에는 이전재원을 둘러싼 지방자치단체 간 경쟁이 과열되고 그 과정에서 자원 배분을 둘러싼 의사결정의 왜곡이 심화되기 때문에 공유재원의 문제가 더욱 심각해질 수 있다.

다음으로 재정분권의 조작적 정의를 구성하는 지출할당, 세입할당으로 나누어 경제협력개발국가(OECD) 회원국의 재정분권 수준을 평가한 결과, 우리나라는 세출분권과 세입분권이 모두 중간 정도로 측정되어 중간 수준의 재정분권 국가에 해당하는 것으로 조사되었다. 그런데 또 다른 기준인 수직적 재정 불균형 정도, 즉 분권화 비율(세출분권 대비 세입분권의 비율)로 평가해 보면 우리나라의 재정분권 정도는 매우 낮은 것으로 확인된다. 다양한 이론적 및 실증적 결과에 따르면, 세입분권 수준이 뒷받침되지 않은 지방정부 세출(즉 낮은 분권화 비율)이 지방정부의 재정 책임성을 저하시킬 가능성이 매우 높은 것으로 나타났기 때문에 세입분권과 세출분권 각각에 대한 정량적 지표가 재정분권의 실질을 제대로 대표하기는 어려워 보인다. 따라서 국가별 재정분권화 정도를 평가할 때 정량 지표는 대략의 수준이나 추이를 확인하는 한정적인 의미로 해석하는 것이 바람직하다. 정책적으로 보면 이것은 재정분권이 단순히 정량 지표의 조정이 아닌 재정 기능의 할당과 권한의 배분을 둘러싼 국가 재정제도의 틀을 바꾸는 작업임을 의미한다.

3 정부 재정지출 실태 분석

우리나라 재정지출의 특성을 보여 주는 다양한 통계 분석을 통해 지난 20년간 법정교부금 등 정부 간 수직적 이전지출 증가, 복지보조사업을 매개로 한 의무지출 증가가 중앙정부와 지방정부의 재정 운용에 지대한 영향을 미쳤음을 확인하였다. 정권별 국정 철학에 따른 편차는 있으나 이는 전반적으로 지방분권과 복지정책을 강조하는 정책 기조가 반영된 결과라 할 수 있다.

주요 결과를 살펴보면, 중앙정부 세입에서 자치단체(일반 지방자치단체와 교육자치단체)로의 이전재원은 2001년 37.0%에서 2020년 55.2%로 지속적으로 상승하였다. 이전재원은 지난 20년간 약 8.5% 증가하여 정부(일반, 중앙, 지방)별 세입 평균 증가율이나 조세(국세, 지방세) 증가율을 크게 상회하였다. 특히 지방이전재원 중 국고보조금의 연평균 상승률이 11.1%에 달하였다. 중앙정부의 경직성지출은 지방자치단체와 시·도 교육청으로의 법정교부금, 의무지출 복지사업 중 국비지출액, 사회보험성기금으로의 전출액, 인건비와 국방비 등으로 구성하여 확인하였다. 중앙정부 세입에서 경직성지출이

차지하는 비중은 이전재원과 마찬가지로 2001년 61.3%에서 2020년 77.7%로 큰 폭으로 상승하였다. 지난 20년간 이전재원 비중의 상승폭이 18.2%p, 경직성지출 비중의 상승폭이 16.4%p임을 감안한다면 이전재원과 경직성지출의 증가폭은 거의 유사하였다. 종합하면, 최근 20년간 복지보조사업과 비법정 경직성지출, 이전재원이 중앙정부와 지방정부의 재정 운용에서 미치는 영향력은 지속적으로 상승해 왔다. 국가재정운용계획이나 재정분권계획에서 확인되었듯이 지방으로의 복지 기능 이양, 고령화에 따른 복지재정 증가 등은 향후에도 지속될 전망이다. 결국 재정분권과 복지사업을 중심으로 한 재정 운용 효율화 없이는 전체 국가재정의 효율성이 크게 훼손될 수밖에 없다.

4 복지보조사업을 중심으로 한 재정지출 특성

복지지출이 국가재정 및 지방재정에서 가지는 위상과 함께 주요 복지 부문별 대표 사업을 중심으로 그 전개 과정과 특성을 평가하였다. 세부 사업별 분석은 5대 사회복지사업(기초생활보장, 노인, 고용·일자리, 장애인, 아동돌봄·보육)에 속하는 국비 1천억 원 이상의 25개 사업을 대상으로 한다. 사업별로는 지출 경직화 경향, 재정 부담이 국가재정과 지방재정에 작동하는 방식, 보조금 사업으로서 전달체계의 문제 등을 중심으로 특성을 기술하였다.

분권형 재정관계라는 관점에서 사업별 개편 방향은 ① 전국 공동의 보편적 서비스 제공의 필요성 여부, ② 보조금 사업에 대한 차등보조율의 타당성, ③ 정책 결정 과정에 참여하지 않은 지방정부의 재정 운용 압박 문제(지방비 부담의 적정성 문제), ④ 수급 대상자의 범위가 유사한 경우 급여·수당 통합의 필요성, ⑤ 사회서비스의 경우 유사·중복 문제나 사각지대 문제와 관련한 쟁점, ⑥ 다양한 전달 주체들 간 연계와 협력 필요성 등을 기준으로 유형화할 수 있었다. 이상의 기준을 적용한 주요 개편 방안은 다음과 같다.

첫째, 전국적으로 표준적 지원이나 서비스 제공이 중요한 복지사업의 경우 지방자치단체의 참여가 제한적일 수밖에 없으므로 분권형 사업으로 추진하기보다는 중앙정부의 주도과 재정 책임성하에 추진하는 것이 바람직하다. 사업 예산은 중앙정부에서 지출하는 것이 원칙이지만, 지방비 매칭 시에는 차등보조율을 동일하게 설정할 필요가 있다. 둘째, 지역성·다양성·현장성이 중

요한 사업의 경우 중앙정부 사업체계에 통합되기보다는 지방자치단체 재량권을 확대해 주는 분권형 재정사업화가 요구된다. 셋째, 동일 수혜자를 대상으로 하는 시행자 또는 성격이 다양한 유사·중복 사업이 존재하는 복지사업의 경우 사업의 성격을 명확하게 규정하거나 사업을 통합 또는 연계할 필요성이 있다. 넷째, 성격이 불명확한 채로 도입된 사업의 경우 복지정책에 대한 더 심층적인 논의를 통한 사회적 합의가 전제되어야 사업의 방향성이나 유사 사업 간 통합을 위한 기준을 확보할 수 있다.

5 중앙정부와 지방정부 간 수직적 자원 배분의 문제점

재정자립도 제고 전략의 한계, 국고보조사업 운영 방식에서 드러난 문제점, 정부 간 복지재정관계에서 비롯된 구조적 재정 경직화 현상으로 나누어 우리나라의 정부 간 수직적 자원 배분의 문제점을 짚어 보았다.

□ 재정자립도 제고를 통한 재정분권 추진의 한계

분권화 정리에 따르면 정부의 효율을 높이는 자치분권 개혁이 실효를 거두기 위해서는 지방정부의 재정자립이 전제되어야 한다. 공유자원의 문제 없이 지역 주민의 수요 다양화에 대응하여 정부의 재정 책임성을 높이고 재정사업의 효율성을 제고하기 위한 이상적인 방안은 지방자치단체의 재정자립도를 제고하는 것이다. 그러나 우리나라의 경우 지역 간 경제력 및 재정력 격차가 매우 크기 때문에 재정자립도 제고는 수직적 재정 불균형 문제를 풀기에는 한계가 뚜렷한 전략이라 할 수 있다.

□ 국고보조금 제도의 현황과 문제점

우리나라가 정부 간 재정 기능 분담을 위해 가장 선호한 사업 방식은 국고보조사업이다. 국고보조사업 운영 방식을 살펴보면 중앙정부가 우선순위를 둔 사업 관리 목표는 공유자원 문제의 해결이었으며, 특히 예산 편성 단계부터 지방자치단체 예산을 칸막이화하는 사전적 통제를 주로 활용해 왔다. 또한 예산 편성을 세분하고, 세분한 예산의 전용을 허용하지 않는 방식으로 지

방자치단체의 재량권을 엄격하게 제한하였다. 성과 평가의 경우 중앙부처는 정보의 부족, 지역 간 형평성 논란 등으로 인해 지역별 사업의 특성에 부합하는 평가 지표를 설정하는 데 한계가 있다. 개별 사업에 대한 효과적 평가가 어려운 상태에서는 성과의 환류를 통해 재정 운용 효율성을 제고하는 기제도 작동하기 어렵다. 결국 국고보조사업의 경우 자원 배분과 사업 성과의 연관성 부족으로 인해 정치적 논리에 의존하는 결과가 야기된다. 지방자치단체 입장에서 성과 제고의 유인 약화로 인해 국고보조사업의 재정 효율성은 약화될 수밖에 없다.

□ 정부 간 복지재정관계와 복지재정 경직성의 문제

정부 간 복지재정관계에서는 복지지출 전달체계의 중층 구조 및 중앙집권적 의사결정의 문제를 제기하였다. 우리나라에서 재정적 의미가 큰 복지사업의 대부분은 중앙정부가 기획하고 지방자치단체가 현장 집행을 대행하는 수직적인 전달체계를 형성하고 있다. 다층적 운영체계와 다양한 자원 구성이 하나의 제도 틀에서 경직적으로 묶이는 경우, 전달체계 운영 자체에서 발생하는 재정부담 부담뿐 아니라 특정 마디에서의 재정 애로 현상이 전체 재정운용을 제약하는 문제가 발생한다. 중앙정부의 의사결정에 의해 국고보조사업으로 일률적으로 도입된 결과, 비용효과성이 더 높은 대안이 제시되더라도 새로운 대안을 선택하기보다는 전국 표준의 재정사업을 관례적으로 답습하거나 경로의존적으로 존속시키는 유인이 강하게 작동하게 된다. 이와 같이 지방정부가 중앙정부의 산하기관 또는 위탁업무 대리자처럼 행동하게 만드는 사업 전달체계하에서는 분권화 정리가 합의하는 바와 같은 지역 주민의 후생에 최적화된 공공재 공급은 이루어지기 어렵다.

6 재정 효율화를 위한 분권형 재정관계 구축 방안

지방재정 효율화를 위한 분권형 재정관계 구축 방안으로는 기존의 국고보조사업에 재정분권적 요소를 가미한 ‘부문형 포괄보조금’ 제도의 도입과 재정분권 플랫폼에 기반한 정부 간 복지재정관계 재구축 방안을 제안하였다.

□ ‘부문형 포괄보조금’ 제도 도입

먼저, 현행 국고보조금 체계를 특정보조금에서 동일한 부문끼리 묶어서 통합하는 가치 ‘부문형 포괄보조금’ 제도의 도입을 제안하였다. 이 제도는 유사 목적의 국고보조사업을 통합하여 당초 ‘목적보조금’(earmarked grant)의 목적에 부응하는 사업에 투입하면서도 내부에서의 재원 배분은 지방자치단체의 재량에 맡김으로써 지방의 자율성을 제고하는 것을 목적으로 한다.

이 제도가 성공하기 위해서는 보조금 특성에 맞는 합리적 성과 평가 지표 마련이 무엇보다도 중요하다. 우선, 제도의 목적은 지방자치단체 단위에서 사업 성과가 발현되도록 하는 것이므로 성과 평가의 공간적 단위는 개별 사업에서 지방자치단체 단위로 개편할 필요가 있다. 지방자치단체 단위의 성과 평가를 위해서는 기존의 사업별 성과 평가 기준을 종합한 포괄보조금의 목적별·부문별 성과 평가 기준이 필요하다. 포괄보조금의 성과 평가 기준은 개별 ‘부문형 포괄보조금’이 포괄하는 현행 국고보조사업의 성과 평가 기준을 종합하는 지표를 개발하여 사용한다. 평가 지표는 다년도 성과를 누적하여 반영하며, 총량 지표보다는 개선 효과 중심의 지표가 선호된다. 성과 지표는 부문별로 달라질 수 있으므로 공통의 지표와 부문별 특성 지표를 함께 사용할 필요가 있다.

이 제도는 전국 단위에서 최소 행정 수준(national minimum standards)을 유지할 필요성이 인정되는 사업이나 지방자치단체의 경계를 넘어 양의 외부경제가 발생하는 공공재 공급에는 적용되기 어렵다.

□ 재정분권 플랫폼에 기반한 정부 간 복지재정관계 재구축

복지재정과 관련해서는 분권국가형 플랫폼으로 정부 간 재정관계를 재편하는 정책 방향과 과제를 제안하였다. 우선, 새로운 복지재정 플랫폼으로는 복지보조사업의 기본 거버넌스를 국가 중심의 중층적 재정거버넌스에서 국가-지방 수평 협력의 단층적 거버넌스로 개편하여 복지보조사업의 비용효과성과 성과 책임성을 제고할 필요성을 제시하였다. 정책 과제로는 정부 간 복지재정사업의 개편 과제를 제안하였는데, 중앙정부는 전국 표준화가 필요한

현금급여 사업을 전담하고, 지역의 다양성을 인정해야 하는 사회서비스는 지방에서 전담하는 방식이 바람직하다.

현금급여를 중앙정부가 전담하는 재편안의 경우 재정 중립의 관점에서 구체적으로 세 가지 대안을 제안하였다. 첫째는 중앙재정에서 복지비 지출을 확대하고 다른 기능(환경, 국토, 문화 등)에서 보조금 지원을 축소하는 방안이다. 둘째는 복지와 교육 기능의 재정 구조를 조정하는 방안이 가능하다. 국세-지방세 구조를 7:3으로 조정하는 과정에서 현금급여성 복지비 절감 재원을 활용해 지방자치단체가 교육청의 세입 감소분을 충당해 주는 세입 조정이 가능하다. 이는 복지는 중앙, 교육은 지방이라는 정부 간 재정 기능의 빅딜 접근법이라 할 수 있다. 셋째는 ‘현금급여는 중앙, 사회서비스는 지방’이라는 원칙하에 보건복지부의 국고보조사업 범위 내에서 재원을 자체 조정하는 방안도 가능하다. 예컨대 현금급여 사업의 국가사무 전환에 따라 중앙정부가 추가 지출해야 하는 5조 원에 상응하는 수준에서 사회서비스 사업의 지방이양을 추진하는 것이다. 영유아보육료 지원이나 노인일자리 사업과 같이 지역 맞춤형 프로그램이 효과적인 사회서비스를 지방 고유 사무로 전환함으로써 재정 규모를 조정하는 방안이다.

다음 재편 과제로는 중앙-지방 간 복지 빅딜 방안을 제안하였다. 대표적인 사례로, 아동·청소년 사업과 노인복지사업의 빅딜을 고려할 수 있다. 영유아 복지지출에서 재정 비중이 절대적으로 높은 보조사업인 아동·청소년 사업과 보육서비스에서의 재정지출은 지방재정에서 전담한다. 대신 전국적으로 표준적 서비스에 대한 수요가 확대되는 노인·장애인복지사업은 중앙정부가 전담한다. 이는 사회서비스 분야에서 전국적 대응이 필요한 영역과 국지적 맞춤형 대응으로 충분한 영역을 구분하여 정부 간 복지재정관계를 재정비하고자 함이다.

우리나라의 대표적인 복지보조사업은 책임과 기능이 모호한 채로 파편적으로 도입되어 왔기 때문에 복지지출의 성격에 따른 정부 간 재정관계 재정립은 우리나라 복지보조사업이 안고 있던 문제점의 상당 부분을 해소하는데 기여할 것으로 기대된다.

7 추가적 제언

공동세 제도는 지방정부 간 연대의 원칙에 따라 세수를 공유하고 배분하는 제도로, 지역 간 경제력 격차에도 불구하고 국세와 지방세 비중 조정을 통해 보다 완결적인 재정분권을 추진할 수 있다는 장점이 있다. 지방세 전체를 공동세화하는 것은 우리나라 조세재정제도를 완전히 재설계하는 작업이므로 본 연구의 범위를 넘어선다. 단, 공동세 제도를 포함한 독일의 2017년 재정조정제도 개혁 경험은 우리나라의 분권형 재정관계 구축에도 시사하는 바가 크다. 이하에서는 그 시사점을 간략하게 소개한다.

첫째, 재원 배분의 중요 원칙의 경우 법제화를 추진할 필요가 있다. 독일의 경우 재정 배분 원칙을 연방헌법에 규정하고 있는데, 우리나라와 같은 경성헌법체제하에서는 재원 배분 원칙을 법률 차원에서 입법화하는 것이 바람직하다. 예컨대 정부 간 재원이전을 통해 달성하고자 하는 재정형평화 목표를 수치로 명시할 필요가 있다.

둘째, 다층적이고 병렬적인 재원조정 장치를 통합하거나 체계화할 필요가 있다. 우리나라는 중앙정부가 교부세 제도를 통해 중앙-광역, 중앙-기초, 광역-기초, 중앙-시·도 교육청으로 재원을 이전할 뿐만 아니라 지방자치단체로부터 시·도 교육청으로의 재원이전도 이루어지고 있다. 재원 배분의 원칙을 정하기 위해서는 이전재원에 의한 재정형평화 효과가 측정되어야 하는데 현재와 같은 중층적·복합적 재정조정제도로는 조정 효과성에 대한 직관적이고 합리적인 판단이 거의 불가능하다. 따라서 복잡한 재정조정제도의 단순화 및 체계화는 그 자체로도 정책적 가치가 높을 뿐만 아니라 재정 여건 변화를 반영한 주기적 재정조정에 대한 이해 당사자들 간 정치적 합의를 이끌어 내는 데도 중요한 역할을 하게 된다.

셋째, 독일 재정조정제도의 일몰 규정과 같이, 이전재원에 대한 배분 산식이나 조정 결과를 일정 기간 유지한 후 일몰을 설정하는 제도 도입을 제안한다. 이전재원 배분 산식(계수값 등)을 일정 기간 고정하는 것은 지방정부 예산제약을 경성화하는 효력이 있으며, 일몰 규정은 지방정부의 재정 여건이나 수요 변화에 유연하게 대응할 수 있는 제도적 공간을 확보하는 효과를 발생시킨다.

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 구성

제1절 연구의 배경과 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

경제 구조가 성숙화 단계에 접어들고 국민 소득 수준이 상승함에 따라 우리나라 정부의 역할과 기능에도 많은 변화가 진행되고 있다. 국내총생산(GDP) 대비 정부 예산의 규모는 2010년대 이후 30%를 넘어섰으며 2019년 국민부담률(GDP 대비 조세수입과 사회보장기여금의 비율)은 27.3%에 달하였다. 국민부담률의 경우 경제개발협력기구(OECD) 평균이 30% 중반대¹⁾이고 복지체제가 발달한 선진국의 경우 40%를 훌쩍 넘어선다는 점을 고려하면 우리나라 정부의 규모가 절대적 수준에서 매우 높다고 말하기는 어렵다. 그러나 사회안전망에 대한 국민적 관심이 높아지면서 정부의 기능과 규모는 꾸준히 확대되는 추세를 보이고 있다. 우리나라 정부 예산의 증가는 주로 복지 분야 지출에 의해 견인되었다. 정부의 기능별 예산 비중을 보면 2000년대 초반까지만 하더라도 경제 분야가 압도적으로 높았으나 2000년대 중반을 거치면서 복지 분야가 가장 높은 비중을 차지하게 되었다.²⁾ 유례없이 빠른 고령화 속도나 사회안전망 강화에 대한 국민들의 요구 등을 고려할 때, 복지 분야를 중심으로 한 정부 재정지출의 확대 추세는 앞으로도 지속될 전망이다.

이와 같이 정부 예산 규모가 커지고 기능이 다변화됨에 따라 정부 간 정책 권한 배분의 문제, 즉 공공재 공급을 둘러싼 의사결정이나 공급 방식 및 전달체계를 어떻게 구성할 것인가가 중요한 정책 의제로 대두하였다. 우리나라의 경우 경제개발 과정에서 중앙집권적 의사결정과 자원 배분 방식을 통해 단기간에 성공적인 경제성장을 달성한 것은 주지한 바와 같다. 중앙집권형 정책 거버넌스는 경제사회 구조나 정부의 기능이 비교적 단순하던 경제개발 초기에는 매우 효과적으로 작동할 수 있었다. 그러나 경제 구조가 복잡해지고 공공재에 대한 수요가 다양화됨에 따라 중앙집권형 정부 모형의 효율성은 점차 낮아지게 된다.

1) 2018년 OECD 국가의 국민부담률은, 1990년 이전 가입한 24개국은 평균 35%, 1990년 이후 가입한 12개국(한국 제외)은 평균 29%로 조사되었다.

2) OECD의 일반정부(중앙정부+지방정부) 정부기능분류(COFOG: Classification of the Functions of Government) 기준이며, 복지 분야는 사회보호와 보건을 합산하고, 경제 분야는 경제와 주택·지역개발을 합산하여 재분류한 것이다. 2018년 기준 정부 주요 기능별 예산 비중은 복지 분야 37.2%, 경제 분야 17.2%, 교육 분야 15.4%이다.

다원화된 사회에서 정부의 재정 기능 효율화에 대한 이론적 모색은, 티부의 공공부문 경쟁 모형(Tiebout, 1956)과 오츠의 분권 이론(Oates, 1972)을 필두로 한 재정연방주의(fiscal federalism)에 기원을 두고 있다. 재정연방주의는 Musgrave (1959)가 정의한 정부의 3대 재정 기능(자원 배분, 소득 재분배, 경제 안정화)을 수행함에 있어 정부 간 역할 배분(상위 정부와 하위 정부 간 지출 기능과 재원의 할당, 지역 간 재정 불균형, 재원이전의 규모와 원칙 등)의 최적화 문제를 다루는 이론 분야이다. 대표적으로 오츠는 분권화 정리(decentralization theorem)를 통해 지역별로 선호나 공급비용이 차이는 공공재의 경우 지방정부가 지방 공공재를 지역별로 생산하여 지역 주민에게 공급하는 것이 중앙정부가 전국 단위로 공급하는 것보다 효율적임을 보였다(Oates, 1972, p. 35).

우리나라의 경우 지방자치가 실시된 1995년 이후 지방정부로의 기능 이전이 꾸준히 진행되어 왔다. 재정사용액을 기준으로 보면 우리나라 전체 재정은 중앙정부, 지방자치단체(일반자치), 교육자치단체 간에 40.7:45.0:14.3의 비율(2020년 당초예산, 순계 기준)로 배분되어 있다(행정안전부, 2020, p. 25). 그러나 자치사무의 확대로 지방정부의 예산 규모는 급격하게 증가하였지만 지자체의 재정자립도는 오히려 하락하는 양상이 전개되었다. 지방정부의 자체재원(지방세와 세외수입)을 확충하려는 노력이 없었던 것은 아니지만, 확대된 지방사무의 더 많은 비중이 지방교부세나 국고보조금 같은 이전재원을 통해 담당됨에 따라 지방재정의 중앙정부 의존도는 개선되지 않았다. 특히 지방자치단체의 사무 증가에도 불구하고 실질적 재정분권화가 이루어지지 않은 것은 중앙정부와 지방자치단체를 수직 위계화하는 국고보조사업이 증가한 것과 밀접하게 관련된다.

2000년대 이후 우리나라 정부 지출 증가를 견인한 복지지출 중 많은 부분은 국비와 지방비를 매칭하는 국고보조사업의 형태로 추진되었다. 그 결과 지방재정의 몸집은 커졌으나 분권적 의사결정을 담보할 수 있는 권한의 이양이나 재량지출의 확대는 제한적으로만 이루어졌다. 복지지출의 주요 집행 방식인 국고보조사업의 경우 특정보조금(specific grant)의 일종으로 공유자원(common pool problem) 문제, 부문별 예산 칸막이 등과 같은 재정 비효율화 문제를 내재한다. 중앙정부가 관리하는 국고보조사업은 지방자치단체의 자율성을 강화하기보다는 공유자원 문제에 따른 지방자치단체의 방만한 재정 운용을 사전적으로 억제하는 데 중점을 두고 있다. 이와 같이 전국적으로 표준화된 성과 기준을 준용하는 국고보조사업은 지역별로 다양한 정책 수요를 반영하기 어렵게 하므로 지방자치단체의 재정 운용 효율성을 저하시키는 원인으로 작용한다. 국

민의 세금으로 조달되는 공공서비스 공급에 대한 재정 효율성이 낮아진다면 이는 정부 지출에 대한 국민의 신뢰를 훼손할 수 있으며, 결과적으로 국가적 차원의 복지시스템 확충을 위한 동력을 상실할 가능성마저 배제하기 어렵게 된다.

결국 정부 지출의 양적 팽창에 대한 국민의 정책 효능감을 높이기 위해서는 지금과 같은 형식적 재정분권이 아니라 정부 간 재정관계를 분권의 원칙에 따라 바로잡는 것이 무엇보다도 중요해졌다. 이러한 배경하에 본 연구는 국고보조금 제도와 복지보조사업을 중심으로 우리나라 재정분권의 현황과 문제점을 분석한 후 분권형 재정관계 재정립을 위한 정책 과제를 도출하는 것을 목적으로 삼는다. 구체적으로는 국고보조금 자체의 부분적 개선을 위한 제도 설계 방안과 중앙정부·지방정부의 복지사업 분담체제를 지출의 대상과 성격에 맞게 재편하는 방안을 제시하였다. 궁극적으로는 지방정부의 책임성과 자율성을 높이는 실질적 재정분권이 복지재정 확대³⁾에 따른 국민의 실질적 복리 증진, 정부 지출에 대한 신뢰성 회복, 지속 가능한 재정 운용 등에 기여할 수 있기를 기대한다.

3) 본 연구에서는 국가사무를 포함한 복지재정 전체가 아닌 복지 관련 국고보조사업에 초점을 두고 분석을 진행하였다.

제2절

연구의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 정부 간 재정관계와 재정분권에 대한 개념을 정의한 후 제1세대와 제2세대 재정연방주의로 대표되는 재정분권 이론을 통해 정부 간 재정관계에서의 효율성 이슈를 점검한다. 다음으로는 세출분권, 세입분권, 수직적 형평화 수준의 세 가지 기준에 근거하여 국가별 재정분권 수준을 정량 지표로 제시하고 각 기준에 따른 우리나라의 재정분권 수준을 평가하였다.

제3장에서는 사회복지지출의 특성 분석에 앞서 전체 정부재정 구조하에서 성격별·부문별·유형별 재정지출의 특성을 확인하였다. 2000년대 이후 우리나라 재정정책은 정부가 추구하는 정책 철학에 따라 차이가 있기는 하지만 전반적으로 지방분권과 복지정책을 강조하는 정책 기조가 형성되었다. 여기에서는 다양한 지출 통제에 대한 분석을 통해 지난 20년간 법정교부금 등 정부 간 수직적 이전지출 증가, 복지보조사업을 매개로 한 의무지출 증가가 중앙정부와 지방정부의 재정 운용에 지대한 영향을 미쳤음을 확인하였다.

제4장에서는 복지보조사업을 중심으로 복지지출이 국가재정 및 지방재정에서 가지는 위상과 특징을 분석하고 전망하였다. 복지재정지출을 구성하는 하위 부문별 대표 사업을 중심으로 복지사업의 전개 과정과 특성을 평가하였다. 특히 개별 사업 지출 경직화 경향, 사업별 재정 부담이 국가재정과 지방재정에 작동하는 방식, 보조금 사업으로서 전달체계의 문제 등을 중심으로 지출의 특성을 기술하였다. 분석 대상은 5대 사회복지사업(국민기초생활보장, 노인복지, 고용·일자리, 장애인, 아동돌봄·보육)에 속하는 국비 1천억 원 이상의 25개 세부 사업이다. 분권형 재정관계라는 관점에서 세부 사업별 특성과 쟁점을 살펴본 후 중앙정부와 지방정부가 이들 사업에서의 역할을 어떻게 분담하는 것이 바람직할 것인지에 대한 정책 제언을 도출하였다.

제5장에서는 재정자립도 제고 전략의 한계, 국고보조사업 운영 방식에서 드러난 문제점, 정부 간 복지재정관계에서 비롯된 구조적 재정 경직화 현상으로 나누어 우리나라의 정부 간 수직적 재원 배분의 문제점을 짚어 보았다. 지출할당과 세입할당을 어떻게 하

는가와 무관하게 재원의 수직적 및 수평적 불균형은 피하기 어려운 문제이다. 지역 간 경제력 및 재정력 격차가 큰 우리나라의 경우 지방재정에서 국고보조금을 비롯한 이전 재원에 크게 의존할 수밖에 없는 구조이다. 여기에서는 우리나라 국고보조사업의 운영 실태를 통해 보조금 제도가 갖는 한계와 함께 복지 분야에서 전개된 세부적 문제점을 분석하였다.

제6장에서는 우선 해외 국고보조금 개혁 사례와 재정분권 확대를 위한 OECD 가이드라인을 통해 재정분권 개혁의 기본 방향성을 확인하였다. 다음으로 한국의 지방재정 효율화를 위한 개선 과제로는 기존의 국고보조사업에 재정분권적 요소를 가미한 가칭 ‘부문형 포괄보조금’ 제도의 설계 방안과 재정분권 플랫폼에 기반한 정부 간 복지재정 관계 재구축 방안을 제안하였다.

결론에서는 보고서의 주요 내용을 정리하고 연구의 한계점과 향후 과제를 제안하였다.

제2장

정부 간 재정관계 이론과 재정분권 수준의 국제 비교

제1절 정부 간 재정관계와 재정 효율성에 대한 이론적 논의

제2절 국가별 재정분권 수준에 대한 정량적 평가

이 장에서는 Bird(2000)에 기초하여 정부 간 재정관계와 재정분권화(또는 분권형 재정관계)에 대한 개념을 정의한 후 재정연방주의(fiscal federalism)로 대표되는 재정분권 이론을 통해 정부 간 재정관계에서의 효율성 이슈를 점검한다. 다음으로는 세출분권, 세입분권, 수직적 형평화 수준의 세 가지 기준에 근거하여 국가별 재정분권 수준을 정량 지표로 제시하고 각 기준에 따른 우리나라 재정분권 수준을 평가하고자 한다.

제 1 절

정부 간 재정관계와 재정 효율성에 대한 이론적 논의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정부 간 재정관계 개념

정부 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)에 대한 이론적 논의는 수직적으로 다층화되어 있는 정부 사이에 재정(지출 및 수입)을 둘러싼 권한을 어떻게 배분할 것인지에 대한 질문에서 출발한다. 구체적으로, 정부 간 재정관계를 규정하는 질문은 1) 누가 무엇을 하는가(지출할당 문제: expenditure assignment), 2) 누가 조세를 부과하는가(세입할당 문제: revenue assignment), 3) 지방정부 지출과 세입의 불균형 문제를 어떻게 해소할 것인가(수직적 불균형의 문제: vertical imbalance), 4) 지방정부마다 지출과 세입의 불균형 정도는 차이가 나는데, 재정제도를 통해 이 격차를 어느 정도까지 축소해야 할 것인가(수평적 불균형 또는 형평화의 문제: horizontal imbalance, or equalization)의 네 가지로 구성된다(Bird, 2000, p. 1).⁴⁾ 첫 번째와 두 번째 질문은 직접적으로 중앙정부와 지방정부의 세출과 세입에 대한 기능 및 권한과 관련되며, 세 번째와 네 번째 질문은 재정 불균형을 해소하기 위한 이전재원의 규모 및 운영 방식과 관련되어 있다. 각각의 이슈에 대한 의사결정 구조나 권한의 배분 방식에 따라 정부 간 재정관계는 중앙집권형과 분권형으로 나누어진다.

4) 주만수(2018)는 Bird(2000)의 네 가지 구분체계를 기초로 지출할당의 원칙, 조세할당의 원칙, 정부 간 재원이전제도 설계의 원칙을 설명한 후 이 원칙에 입각해 한국의 재정분권 현실을 평가하였다. 이를 통해 인구에 대한 규모의 경제를 완화하는 지출 기능 조정, 지방세의 지방 공공재에 대한 가격 기능 회복, 이전재원에 대한 예산제약 경성화 등과 같은 재정분권 개혁 과제를 도출하였다.

재정분권화(fiscal decentralization)란 정부 간 재정관계에 접근함에 있어 상위 수준의 정부(연방정부 또는 중앙정부: central government)로부터 하위 수준의 정부(주정부, 지방정부: subnational governments)로 지출할당 및 세입할당과 관련한 권한을 분산하는 것을 의미한다. 아래 재정연방주의에서 상술하는 바와 같이 재정분권의 의미는 중앙정부에 비해 지방정부가 시장에 좀 더 가깝기 때문에 지방정부가 지역 밀착형 공공재 공급의 권한과 책임을 가짐으로써 자원 배분의 효율성을 높일 수 있다는 이론에 기초한다. 공공재와 관련한 의사결정 권한이 중앙정부에 집중되어 있는 우리나라의 상황에서 분권형 재정관계를 재정립한다는 것은, 서비스의 성격이나 유형에 따라 중앙정부와 지방정부 간에 재정의 책임과 권한을 적절하게 배분함을 뜻한다.

2 재정분권에 대한 이론적 논의

재정연방주의로 대표되는 재정분권 이론은 분권형 재정관계가 재정 운용의 효율성에 대해 갖는 의미와 관련해 크게 두 가지 입장을 제안한다. 먼저, 이른바 제1세대 재정연방주의 이론을 대표하는 Oates(1972)의 분권화 정리(decentralization theorem)는 지방분권과 재정분권의 효율성에 대한 이론적 기초를 제공하였다. 분권화 정리에 따르면, 한 국가의 공공서비스는 특정 레벨의 정부가 단독으로 공급하기보다는 중앙정부와 지방정부가 나누어서 공급하는 것이 사회적 후생을 증가시킨다. 또한 지역별로 선호나 공급비용이 차이 나는 공공재의 경우 지방정부가 지방 공공재를 지역별로 생산하여 지역 주민에게 공급하는 것이 중앙정부가 전국 단위로 공급하는 것보다 효율적이라는 것이다.

지방 공공재 공급에서 지방정부의 효율성에 대한 첫 번째 근거는, 지방정부가 지역민에 대한 정보 파악에 유리하기 때문에 주민의 수요에 맞추어 재정을 편성할 수 있다는 것이다. 두 번째로는, 지역민의 인구·사회경제적 특성이 상대적으로 균일하므로 지방정부 단위에서의 소통을 통한 이해관계 조정이 용이하다는 점을 들 수 있다. 이에 따라 재정 집행 과정에서 이해관계 조정에 필요한 거래비용의 절감이 가능해진다. 세 번째로는, 지역 주민의 경우 선거 혹은 이주를 통해 지방정부의 재정 집행 성과를 평가할 수 있다는 것이다. 제1세대 재정연방주의는 이상과 같은 논리에 기초하여 지방정부가 지역 단위에서 더 효율적인 재정 운용 주체가 될 수 있다고 보았다.

동태적 관점에서 보자면, 지방정부는 새로운 재정사업의 실험실 역할을 수행하여 전

반적인 재정 운용의 효율성을 제고한다. 전술한 바와 같이 지방자치단체는 지역주민 구성이 균질적이기 때문에 이해관계 조정이 용이하다. 따라서 중앙정부 차원에서는 다양한 이해관계 간 의견 조정이 어려워서 시행이 어려운 정책이라 하더라도 지방정부 차원에서는 지역민에 대한 이해 조정이 상대적으로 용이하므로 선도적 시행이 가능하다. 또한 지방정부는 인구 및 사업체의 유치를 위해서라도 지역에 특화된 재정사업을 개발하고 시행할 유인이 있다. 특정 지방정부의 재정사업 실험이 성공하고 그러한 경험이 축적되면 여타 지방자치단체의 정책 실험에 필요한 자료로 활용될 수 있다. 이렇게 지방자치단체는 정책의 ‘실험실’ 역할을 수행하여, 전반적인 지방재정 운용의 효율성을 제고하는 역할을 수행한다.⁵⁾

이에 비해, 1990년 이후의 제2세대 재정연방주의는 중앙정부와 지방정부의 재정관계를 둘러싼 이해관계자들의 행태에 주목하는 정치경제학적 접근법을 취하였다(Oates, 2008). 제2세대 재정연방주의는 공유자원(common-pool) 문제에서 기인하는 코르나이(J. Kornai)의 연성예산제약(soft budget constraints), 지대 추구 행동(rent seeking behavior), 본인-대리인 문제(principal-agent problem) 등 기존에 민간 경제 주체들에게 적용된 유인 왜곡 이론을 공적 주체인 (지방)정부에 적용함으로써 재정분권의 문제를 이론적으로나 현실적으로 한 단계 발전시켰다.

우선, 중앙정부와 지방정부의 재원 배분과 관련해 지방정부는 사적 이익집단과 마찬가지로 중앙정부의 지원 규모를 극대화하고자 하는 유인이 존재한다. 중앙정부가 지방정부에 지원하는 재원에 대한 지불 부담은 모든 국민이 일반 세원의 크기에 따라 나누어 부담한다. 반면 개별 지방정부는 지원되는 재원을 활용하여 얻을 수 있는 편익을 독점하기 때문에 중앙으로부터의 이전재원 규모를 극대화하고자 하는 유인을 가지게 된다. 이는 타인에게 재원 부담 전가가 가능한 공공재에 대해서는 소비 극대화의 유인이 발생한다는, 고전적 공유자원 문제가 정부 간 재원 배분에 적용된 사례라 할 수 있다. 지방정부의 투표자들은 자기 지역의 편익 극대화를 위해 공유자원을 유치할 수 있는 후보자를 선호하기 때문에 정치인이나 관료 등 지방정부의 의사결정권자들은 중앙정부로부터의 예산 확보를 극대화하고자 하는 유인을 가지게 된다. 따라서 중앙정부로부터의 이전재원 확보를 둘러싼 지방정부의 경쟁이 적절하게 제한되지 않는다면, 지방정부로의 이전재원 규모는 비효율적 수준으로 증가할 위험⁶⁾이 상존한다.

5) Oates(2008)는 이를 “실험실 연방주의(laboratory federalism)”라 칭한 바 있다.

6) 반면 제1세대 재정연방주의는 지방재정이 사회후생을 극대화하고자 하는 선량한 의사결정 과정을 통해 결정된다고 본다(Musgrave, 1959; Oates, 1972).

결국, 중앙정부가 수행하던 국가사무 및 정책 권한을 지방정부로 이양하여 정부의 효율성을 높이하고자 하는 자치분권 개혁은, 재정자립이 전제되지 않은 채 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하여 추진될 경우 근본적인 한계에 직면할 수밖에 없다. 분권형 재정 개혁이 미진한 상태에서의 자치분권은 지역 수요에 부응하는 지방 공공재 공급 및 분권화된 의사결정 과정 등 장점이 분명하지만, 이전재원의 과잉 수요라는 재정 낭비가 발생하기 때문이다. 중앙정부는 이전재원을 효과적으로 관리하기 위해 지방자치단체가 수행하는 보조금 사업 등을 세분화하고 엄격한 기준에 따라 사전적으로 개입하고자 하는 유인을 가지게 되는데, 역설적이게도 이러한 개입은 지방자치단체의 재정 운용 자율성을 침해하여 지방 공공재 생산과 공급을 둘러싼 의사결정의 효율성을 저하시키게 된다. 특히 우리나라와 같이 지방자치단체의 자체재원 비중이 낮고 지역 간 경제력 격차가 심각하여 대부분의 지방자치단체가 중앙정부로부터의 재원 의존도가 높은 경우 이전재원을 둘러싼 지방자치단체 간 경쟁이 과열되기 때문에 그 과정에서 지방자치단체의 의사결정이 왜곡되는 모순이 발생한다.

제2절

국가별 재정분권 수준에 대한 정량적 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 재정분권 수준에 대한 정량 지표를 통해 우리나라의 분권 수준을 확인해 보고자 한다. 재정분권 지표에 대한 국가 간 비교는 Bird(2000)가 제안한 재정분권 구성요소에 따라 지출할당, 세입할당, 수평적 재원이전 수준으로 구분하여 평가해 볼 수 있다. 단, 재정분권 수준에 대한 네 번째 기준인 수평적 격차 조정의 문제는 국제 비교를 위한 단일한 지표 구성에 한계가 있으므로 이 절에서는 다루지 않았다.⁷⁾ 물론 실질적 재정분권은 단순히 세입이나 지출의 크기가 아니라 기능의 할당과 권한의 배분을 의미한다. 따라서 분권형 정부 재정관계를 재정립하기 위해서는 단순히 정량 지표를 조정하는 것이 아닌 한 국가의 경제·사회정책과 재정제도의 관계에 대한 분석이 수반되어야 할 것이다.

한 국가의 정부 간 관계는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 층위에 따라 구분 가능하며, 연방형이나 단일형이나에 따라 달라지는 것이 일반적이다. 연방제 국가에서 하위 수준의 정부(subnational governments)는 주정부(State)와 기초정부(Municipality)로 구분되지만 이하에서는 단방제 국가와의 통일성을 위해 주정부와 기초정부는 지방정부로 통칭하여 살펴보기로 한다. 중앙정부와 지방정부의 통합재정은 일반정부(GG: general government)로 정의된다. 지출할당(또는 세입할당)과 관련한 재정분권 수준에 대한 가장 일반적인 지표는 GDP 혹은 일반정부 지출(또는 수입)에서 지방정부가 차지하는 비중이다(Allain-Dupré, 2018; Blöchliger and King, 2006). 지방정부 세입은 크게 자체세입과 이전재원으로 구분되는데, 자체세입은 지방세입, 세외세입, 기타 자본세입으로 구성되고, 이전재원은 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금 등으로 구성된다.

7) 정량 지표 구성은 어렵지만 수평적 형평화를 위한 국가별 제도를 비교해 보면 다음과 같은 '정성적' 차이가 확인된다. 예를 들어 분권형 재정관계가 발달한 캐나다, 미국, 호주 등의 경우 수평적 형평화는 면적이나 인구 등과 같은 재정 수요만을 기준으로 삼고 있다. 반면 우리나라는 기준 재정 수요에 대비한 기준 재정수입 부족분(즉 수요와 수입의 차이)의 약 90%를 교부세 제도를 통해 보충한다. 이와 같이 수평적 형평화 방식이 크게 차이 나는 이유는 전자의 경우 지방정부 세입의 지역 간 격차가 크지 않기 때문에 재정 수요 결정 요인만으로 지역 간 수평적 형평화가 어느 정도 가능한 데 비해 후자(한국, 일본)는 지방정부의 세입 격차를 반영하지 않는 경우 지방정부의 재정 부족 문제를 해소하기 어렵기 때문이다.

Allain-Dupré(2018)의 분석 결과에 따르면, OECD 국가 가운데 지방정부 세출비중을 기준으로 고분권 국가에는 미국, 호주, 덴마크, 독일, 일본 등이, 중분권 국가에는 대한민국, 프랑스, 오스트리아, 노르웨이, 영국, 체코, 멕시코 등이 해당된다. 저분권 국가로는 칠레, 그리스, 헝가리, 뉴질랜드, 포르투갈, 터키 등이 있다. 지방정부 세입 기준으로 고분권 국가에는 미국, 캐나다, 덴마크, 독일, 일본 등이, 중분권 국가에는 대한민국, 호주, 프랑스, 이탈리아 등이, 저분권 국가에는 영국, 오스트리아, 칠레, 그리스, 멕시코, 뉴질랜드, 터키 등이 해당된다. [표 2-1]의 세출분권지수와 세입분권지수에 따른 분권 수준을 동시에 고려하여 국가를 유형별로 재분류해 보면, 전체 OECD 국가는 고세출분권-고세입분권, 중세출분권-중세입분권, 중세출분권-저세입분권, 저세출분권-저세입분권의 4개 유형으로 분류 가능하다([표 2-2] 참조).

[표 2-2]에 따르면 지출분권 수준이 높은 국가는 대부분 세입분권 수준도 높게 나타나는 특성, 즉 두 지표 사이의 상관관계가 어느 정도 확인된다(제1, 2, 4유형). 두 지표 간의 인과관계는 확정적이지 않은데, 제3유형의 국가를 통해 지출분권 수준과 세입분권 수준의 관계를 간접적으로 유추해 볼 수 있다. ‘중세출분권-저세입분권’의 제3유형 국가에서는 지방정부가 조세수입 측면에서 중앙정부 의존도가 매우 높지만, 예산의 편성 및 지출 과정에서는 중앙정부로부터 어느 정도 자율적인 권한을 갖는다. 이와 반대의 경우, 즉 세입 수준이 높지만 지출 수준이 낮은 경우는 확인되지 않는다. 이러한 사실로부터 세입 수준과 지출 수준의 관계에서 세입분권이 지출분권에 영향을 주는 정도가 그 반대에 비해 더 높다는 사실을 유추할 수 있다.

특히 연방주의적 분권이 발달한 국가는 세입분권 수준과 지출분권 수준의 인과관계를 예산제도의 특성을 통해 더 명확하게 확인 가능한 경우라 할 수 있다. [표 2-1]에서 세입분권과 세출분권 수준이 모두 높은 유형 1에 해당하는 국가는 연방형 국가이거나 앵글로색슨 계열 국가(영국, 뉴질랜드 제외), 다원주의 역사가 오래된 서유럽 국가 등이다. 예컨대 미국 지방정부 예산은 지출 규모를 확정된 후에 그 예산 소요액에 맞추어 재산세 세율을 결정하는 구조이다. 예산과 관련한 이와 같은 의사결정 방식은 궁극적으로 지방정부가 세입 자율성을 갖기 때문에 가능하다. 즉, 세입에 대한 책임과 권한이 지방정부에 주어져 있기 때문에 지방정부는 지역 주민에 대한 세 부담을 고려해 지방 공공재나 교육서비스 제공과 관련한 예산 편성을 독자적으로 결정할 수 있게 된다.

[표 2-1] 지방정부의 세출 및 세입 비중을 이용한 국가별 재정분권 분류

지방정부의 세출 비중		지방정부의 세입 비중	
고분권	호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 일본, 스페인, 스웨덴, 스위스, 미국	고분권	캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 아이슬란드, 일본, 스페인, 스웨덴, 스위스, 미국
중분권	오스트리아, 콜롬비아, 체코, 에스토니아, 프랑스, 아이슬란드, 대한민국, 라트비아, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 슬로베니아, 영국	중분권	호주, 벨기에, 콜롬비아, 체코, 프랑스, 이탈리아, 대한민국, 라트비아, 노르웨이, 폴란드, 슬로베니아
저분권	칠레, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로바키아, 터키	저분권	오스트리아, 칠레, 에스토니아, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 네덜란드, 포르투갈, 슬로바키아, 터키, 영국

자료: Allain-Dupré(2018), <그림 6>.

주: 지방정부의 세출 비중은 GDP 혹은 일반정부 지출에서 차지하는 지방정부의 세출 비중이며 지방정부의 세입 비중은 GDP 혹은 일반정부 세입에서 차지하는 지방정부의 세입 비중임.

[표 2-2] 분권지수에 따른 재정분권 국가 유형

유형	세출·세입분권 수준	해당 국가
제1유형	고세출분권 고세입분권	호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 일본, 스페인, 스웨덴, 스위스, 미국
제2유형	중세출분권 중세입분권	체코, 프랑스, 아이슬란드, 이탈리아, 대한민국, 라트비아, 노르웨이, 폴란드, 슬로베니아
제3유형	중세출분권 저세입분권	오스트리아, 에스토니아, 멕시코, 네덜란드, 영국
제4유형	저세출분권 저세입분권	칠레, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로바키아, 터키

자료: Allain-Dupré(2018), <표 1>.

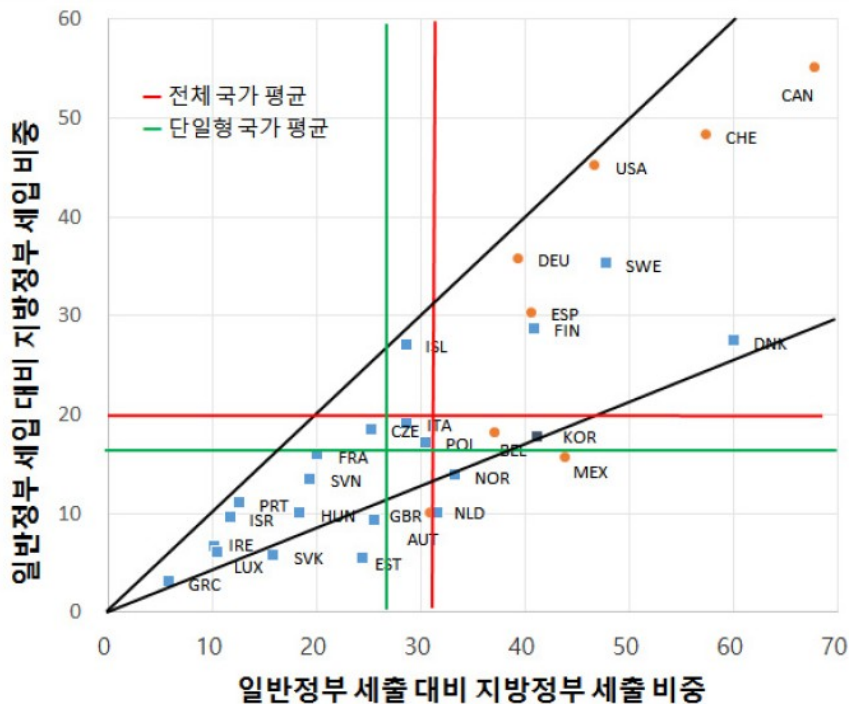
한편, 지출과 세입에 대한 지방정부의 통제 권한을 각각 측정하여 유형화하는 이러한 접근법은 두 지표 간의 괴리를 직접적으로 보여 주지 못한다는 한계가 있다. 세입분권과 세출분권이 모두 높더라도 두 지표 간에 차이가 큰 경우 지방정부 예산은 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없으며, 그 괴리의 정도가 정부 간 수직적 불균형의 크기에 해당한다. 지방정부 세입-세출의 불균형 정도는 Blöchliger and King(2006)의 연구가 제안한 분권화 비율(세출분권 대비 세입분권의 비율)을 통해 측정 가능하다.

Blöchliger and King(2006)의 분권화 비율을 적용한 주만수(2018)의 분석 결과에 따르면, 세입분권과 세출분권 수준을 동시에 적용한 재정분권 수준은 [그림 2-1]의 방식으로 측정 가능하다. [그림 2-1]에서 45도 선은 지방정부 지출이 자체세입으로 완전히 조달 가능한 경우에 해당하며, 분권화 비율은 원점과 국가별 좌표를 잇는 직선의 기울기로 정량화된다. [표 2-2]의 분권 수준 유형 구분은 [그림 2-1]과 대체로 일치하지만 차이 나는 국가도 발견된다. 미국, 독일, 캐나다, 스웨덴은 세입분권과 세출분권이 모두 높으면서 분권화 비율도 높은 경우에 해당한다. 그러나 덴마크는 두 지표 각각이 모두 높지만 지방정부 세출 비중(약 60%)이 세입 비중(약 28%)의 2배 이상으로 분권화 비율은 매우 낮은 국가이다. 우리나라는 [표 2-2]의 유형 2 국가로서 세출분권 지표가 중상, 세입분권 지표가 중간 정도에 속하지만 두 지표를 종합한 분권화 비율은 덴마크와 마찬가지로 매우 낮다고 할 수 있다. 지난 30년간의 이론적·실증적 분석 결과에 따르면, 세입분권 수준이 뒷받침되지 않은 지방정부 세출은 지방정부의 재정 책임성을 저하시킬 가능성이 매우 높다(구균철, 2018). 따라서 세입분권과 세출분권 각 비율이 높다고 하더라도 재정분권 수준이 높다고 보기는 어렵다.

국가별 재정분권 수준을 단순 지표(세입분권, 세출분권, 분권화 비율)가 아닌 보다 일반화한 지표를 사용하여 유형화한 연구는 구균철(2012)을 참조해 볼 수 있다. 이 연구의 경우 세출·세입분권 수준을 하나로 지표화한 복합지수(SU지수)와 수직적 재정 불균형을 지수화한 복합지수(VFI지수)를 결합함으로써 OECD 국가를 9개 유형으로 구분하였다.⁸⁾ [표 2-3]의 재정분권 수준 및 수직적 재정 불균형 수준을 결합한 국가 유형은 앞서 [표 2-2]와 [그림 2-1]을 결합한 결과와 거의 유사한 것으로 확인된다.

8) SU지수는 세입분권과 세출분권을 복합화한 지수로 각 지표가 대칭적 영향을 갖도록 구성한 것이며, 정부 간 재정관계의 분권적 성격이 높을수록 1에, 중앙집권적 성격이 높을수록 0에 수렴한다. VFIV지수($= (R-r)/eD$)는 지방정부 세출에서의 이전재원 비중을 보여 주는 지표로 SU지수와 상관계수가 낮다는 장점이 있다. 변수별 정의는 다음과 같다. 세입분권지수(r)=지방정부 자체세입/일반정부 세입; 세출분권지수(e)=지방정부 세출/일반정부 세출; $(1-R)$ =중앙정부 세입/일반정부 세입, D =(일반정부 세출/일반정부 세입).

[그림 2-1] OECD 국가의 분권화 비율



자료: OECD Fiscal Decentralisation Database(주만수, 2018, <그림 1>에서 재인용).

주: 1) OECD Fiscal Decentralisation Database의 한국에 대한 가장 최신 자료인 2012년 기준.

2) 45도 선은 지방정부의 세출을 위한 재원을 전액 스스로 조달하는 것을 의미하며, 그 각도가 낮아질수록 분권화 비율이 낮은 것을 의미함.

이상과 같이 정량 지표를 이용하여 국가별로 지출할당과 세입할당의 정도, 지방재정 불균형의 정도를 유형화하는 접근 방법은 재정분권의 대략적 수준이나 추이를 확인하는 목적으로는 의미가 있다. 그러나 실질적 의미에서 지방정부의 재정 자율성은 지방정부의 자체세입이나 세출의 규모와 상관없이 지방세 과세체계에 대한 중앙정부의 개입 정도, 지출 용도에 대한 규제나 보조금 운영 시 지방비 부담 수준에 대한 중앙정부의 강제력 등에 따라 달라진다(주만수, 2018, p. 67). 따라서 국가별로 재정분권화 정도를 평가할 때 정량 지표는 대략의 수준이나 추이를 확인하는 한정적인 의미로 해석되어야 하며, 재정분권에 대한 최종적 판단은 재정 운용의 제도적 틀 또는 맥락 속에서 이루어 지는 것이 바람직할 것이다.

[표 2-3] 지방정부의 세출 및 세입 비중을 이용한 국가별 재정분권 분류

		재정분권 복합지수(SU)		
		저분권 ($0 < SU < 0.2$)	중분권 ($0.2 \leq SU < 0.3$)	고분권 ($SU \geq 0.3$)
수직적 재정 불균형 (이전 재원 의존) 복합지수	고의존 ($VFIV \geq 0.5$)	영국, 헝가리, 아일랜드	벨기에, 한국, 멕시코, 네덜란드	-
	중의존 ($0.3 \leq VFIV < 0.5$)	룩셈부르크, 포르투갈, 슬로베니아, 슬로바키아	오스트리아, 체코, 에스토니아, 이탈리아, 노르웨이, 폴란드	덴마크, 스페인, 일본
	저의존 ($0 < VFIV < 0.3$)	프랑스, 이스라엘	아이슬란드	캐나다, 스위스, 독일, 핀란드, 스웨덴, 미국

자료: 구균철(2012), <표 8>.

제3장

정부 재정지출 실태 분석

제1절 중앙정부 재정지출 구조

제2절 중앙정부의 성격별·부문별·유형별 재정지출 실태

제3절 지방이전재원 실태 분석

제4절 정부의 의무지출 및 경직성지출 종합

이 장에서는 사회복지지출의 특성 분석에 앞서 전체 정부재정 구조하에서 성격별·부문별·유형별 재정지출의 특성을 확인하였다. 2000년대 이후 우리나라 재정정책은 정부가 추구하는 정책 철학에 따라 차이가 있기는 하지만 전반적으로 지방분권과 복지정책을 강조하는 정책 기조가 형성되었다. 이 장에서는 다양한 지출 통계에 대한 분석을 통해 지난 20년간 법정교부금 등 정부 간 수직적 이전지출 증가, 복지보조사업을 매개로 한 의무지출 증가가 중앙정부와 지방정부의 재정 운용에 지대한 영향을 미쳤음을 확인하고자 한다.

제 1 절

중앙정부 재정지출 구조

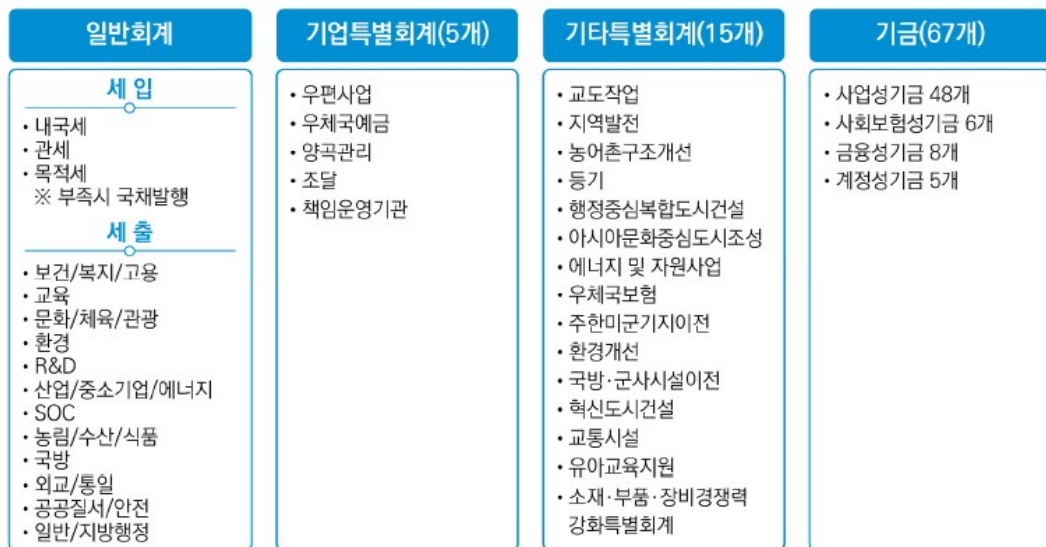
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

중앙정부 재정지출 체계는 일반회계, 특별회계, 기금 등으로 구성된다(그림 3-1] 참조). 이 가운데 특별회계는 국가가 특정 사업을 추진하거나 특정한 자금을 운용하고자 할 때, 또는 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치하는 회계이다. 특별회계는 다시 기업특별회계와 기타특별회계로 세분할 수 있다. 기업특별회계에는 「정부기업예산법」에 따른 우편사업 특별회계·우체국예금특별회계·양곡관리특별회계·조달특별회계 및 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 책임운영기관특별회계가 있다.

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치하여 운영한다. 기금은 조세수입이 아닌 출연금·부담금 등을 주요 재원으로 하여 특정 목적의 사업을 추진하므로 수입과 지출의 연계가 강하게 나타난다는 점에서 특별회계와 유사하다. 특수한 목적에 따라 설치·운영되는 특성상 기금의 수는 해마다 달라진다. 이에 시기별 기금 정비 필요성에 따라 기금 수가 감소하는 경우도 있으나 추세적으로는 기금의 수가 계속 증가해 왔음을 볼 수 있다. 2017년 이후 기금 수는 67개로, 지금까지 유지되고 있다. 과거 기금은 국회의 심의·의결 대상에서 제외되어 예산과는 확연히 구분되었으나 현재는 기금운용계획안 및 기금결산보고서의 형태로 예산과 동일하게 국회의 심의·의결을 거치기 때문에 본질적 차이는 약해진 상황이다.⁹⁾ 그러나 기금은 계획 변경이나 집행 절차에서 일반회계나 특별회계에 비해 탄력성

이 인정된다는 점에서 여전히 재정 운용 수단으로서의 차이를 가진다.¹⁰⁾ 기금은 그 성질에 따라 사업성기금, 사회보험성기금, 금융성기금, 계정성기금으로 분류된다. 사업성기금은 특정한 재정사업을 수행하는 데 필요한 자금을 관리·운영하는 기금으로 48개의 기금이 설치·운영되고 있다. 사회보험성기금은 연금지출과 보험지출에 대비하여 기여금과 보험료 등의 자금을 운용하는 기금으로 국민연금기금, 공무원연금기금, 군인연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금 등 6개로 구성되어 있다. 금융성기금은 특정 사업을 직접 수행하는 순수 재정활동이 아니라 보증·보험 등을 제공하는 금융활동에 가까운 역할을 하는 기금으로 신용보증기금, 예금보험기금, 채권상환기금 등 8개가 설치되어 있다. 계정성기금은 특정 자금을 모아 실제 사업을 수행하는 주체에게 전달하는 역할을 하는 기금으로 공적자금상환기금, 공공자금관리기금, 외국환평형기금, 복권기금, 양곡증권정리기금 등 5개로 구성되어 있다.

[그림 3-1] 중앙정부 재정체계



자료: 국회예산정책처(2020a), 『2020 대한민국 재정』.

회계별 지출의 추이는 [표 3-1]을 통해 간략히 살펴볼 수 있다. 최근 10년간 중앙정부 총지출은 연평균 6.4%의 증가세를 보여 왔고, 주로 일반회계상 지출이나 기금에서

9) 구 기금관리기본법 제7조 개정(2002. 3. 1. 시행)과 「국회법」 제84조의2의 신설로 2003년도 기금운용계획안부터 국회가 심의, 확정하고 있다.

10) 기금은 「국가재정법」 제70조제3항에 따라 일정한 요건을 충족하는 경우 국회 심의, 의결을 거치지 않고 운용계획의 일부를 자체 변경하여 집행할 수 있다.

의 지출이 증가세를 주도하고 있음을 알 수 있다. 중앙정부 총지출의 절반 이상이 일반 회계를 통해 집행되고 있으며, 그 비중 또한 점차 증가하고 있다. 기금의 비중도 조금씩 높아지는 모습을 보이거나 대체로 총지출의 30%대를 유지하고 있다. 반면 특별회계의 경우 그 규모가 다른 부문에 비해 작은 편이며, 총지출에서의 상대적 비중은 감소하는 모습을 보이고 있다.

[표 3-1] 중앙정부 총지출 대비 회계·기금별 비중 추세

(단위: 조 원)

연도	총지출	일반회계		특별회계		기금		세입·세출 외	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중
2011	304.4	168.5	55.4	44.3	14.6	90.0	29.6	1.6	0.5
2012	323.3	178.3	55.2	47.0	14.5	95.8	29.6	2.3	0.7
2013	337.7	198.2	58.7	45.5	13.5	104.0	30.8	0.3	0.1
2014	347.9	198.2	57.0	45.5	13.1	104.0	29.9	0.2	0.1
2015	372.0	206.0	55.4	50.9	13.7	115.0	30.9	0.2	0.1
2016	384.9	217.1	56.4	47.6	12.4	119.9	31.2	0.3	0.1
2017	406.6	225.6	55.5	49.6	12.2	127.3	31.3	4.0	1.0
2018	434.1	246.5	56.8	47.2	10.9	133.8	30.8	6.6	1.5
2019	475.4	280.9	59.1	55.1	11.6	161.1	33.9	-	-
2020	531.1	312.9	58.9	54.0	10.2	164.2	30.9	-	-
연평균 증가율 또는 증가분	6.4%	7.1%	0.7%p	2.2%	-3.9%p	6.9%	0.5%p		

자료: 기획재정부, 『나라살림 예산개요』, 각 연도.

주: 2018년까지는 결산 기준, 2019년 이후는 예산(추경) 기준.

다음으로 [표 3-2]에서 중앙정부 총재정지출의 항목별 현황을 살펴보았다. 총지출은 경상지출과 자본지출로 구분될 수 있는데, 2019년을 기준으로 경상지출이 총지출의 88.6%를 차지하고 있다. 경상지출을 구성하는 여러 항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 지방정부 경상이전 항목인 것으로 나타난다.¹¹⁾ 한편 자본지출에서는 고정자산 취득과 자본이전이 큰 비중을 차지함을 알 수 있다.

11) 지방정부 경상이전에는 자치단체 경상보조와 자치단체교부금이 포함된다.

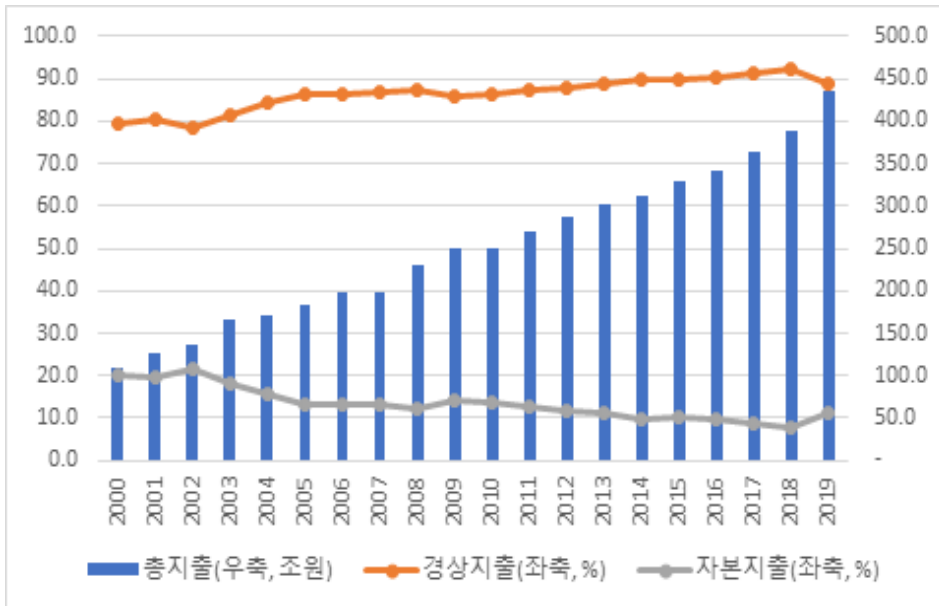
[표 3-2] 중앙정부 지출 항목별 구성(2019년 기준)

구분		지출액(조 원)	총지출 대비 비중(%)
총지출		436.7	100.0
경상지출		387.1	88.6
재화 및 용역		60.2	13.8
이자지급		13.8	3.2
	국내	13.8	3.2
	국외	0.0	-
보조금 및 경상이전		309.6	70.9
	보조금	0.8	0.2
	지방정부 경상이전	166.1	38.0
	비영리기구 경상이전	57.3	13.1
	가계 경상이전	83.7	19.2
	해외 경상이전	1.7	0.4
기업특별회계경상지출		3.5	0.8
자본지출		49.6	11.4
고정자산 취득		26.7	6.1
재고자산 매입		0.0	-
토지 및 무형자산 매입		1.8	0.4
기업특별회계자본지출		0.3	0.1
자본이전		20.8	4.8

자료: 통계청, 국가통계포털(통계 원출처: 기획재정부, 「한국통합재정수지」).

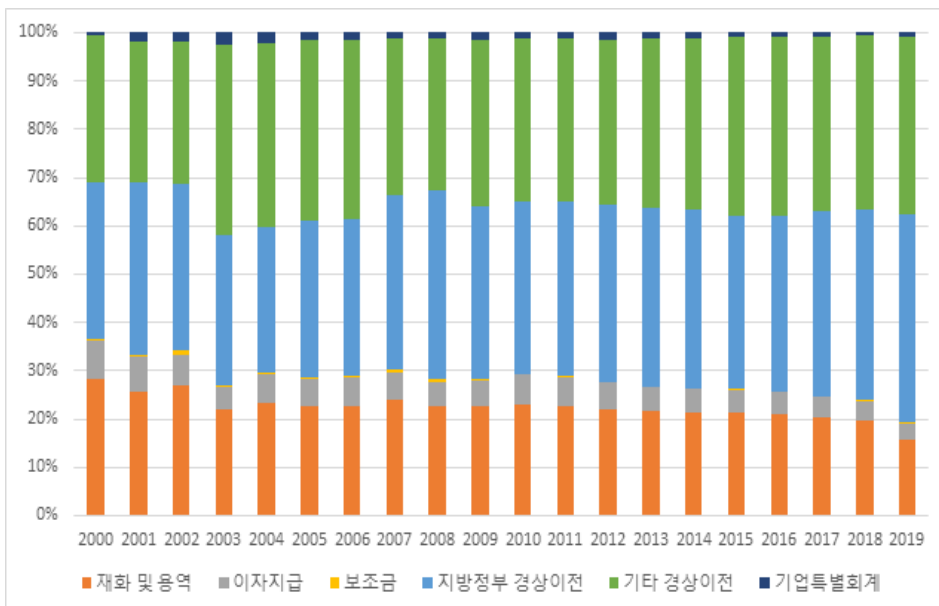
중앙정부 총지출의 장기 추세를 살펴보면, 2000년 대비 2019년 총지출은 109조 4천억 원에서 436조 7천억 원으로 4배 가량 증가하였으며 이 기간 동안의 연평균 증가율은 7.6%에 달하였다([그림 3-2] 참조). 경상지출의 규모도 꾸준히 증가하여 2016년 이후 총지출의 90% 이상을 차지하였다. 경상지출 구성 항목별 추이를 살펴보면, 지방정부 경상이전이 차지하는 비중이 가장 빠르게 증가함을 알 수 있다([그림 3-3] 참조). 지방정부 경상이전이 경상지출에서 차지하는 비중은 2000년 32.5%에서 2019년 42.9%로 증가하였다. 다음으로 비영리기구, 가계, 해외로의 이전 등을 포함한 기타 경상이전이 높은 비중을 차지하였다.

[그림 3-2] 중앙정부 총지출 변화 추이



자료: 통계청, 국가통계포털(통계 원출처: 기획재정부, 「한국통합재정수지」).

[그림 3-3] 중앙정부 지출 구조: 경상지출 구성요소별 비중 변화 추이



자료: 통계청, 국가통계포털(통계 원출처: 기획재정부, 「한국통합재정수지」).

주: 기타 경상이전은 비영리기구 경상이전, 가게 경상이전, 해외 경상이전을 합산한 것임.

제2절

중앙정부의 성격별·부문별·유형별 재정지출 실태

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부 재정지출에서 성격별 지출은 의무지출과 재량지출을, 부문별 지출은 예산 기능별 재정지출을, 유형별 지출은 교부금, 국고보조금 등 이전재원 유형별 지출을 각각 의미한다.

1 의무지출 실태 분석

통상 의무지출은 정부가 법적으로 지불 의무를 지는 지출을 의미한다. 반면 경직성지출은 정부가 법적인 지불 의무를 지지는 않지만 이익집단의 정치적인 영향력 때문에 삭감이 어려운 지출 항목까지 포괄한다. 의무지출은 경직성지출의 대표적인 유형으로 사회보험급여 지급액, 국가 부채 원리금 상환, 공무원 인건비 등으로 구성된다. 「국가재정법」은 의무지출을 ‘법률에 따라 지출 의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출과 이자지출’이라고 정의하고, ‘재정지출 중 의무지출을 제외한 지출’을 재량지출로 정의한다.¹²⁾ 의무지출은 지방이전재원, 복지 분야 의무지출, 이자지출, 기타 의무지출로 구성되는데, [표 3-3]에서 알 수 있듯이 의무지출 중 가장 규모가 큰 지출이 지방이전재원과 복지 분야 의무지출이다. [그림 3-4]는 [표 3-3] 의무지출의 구성비를 보여 주는데, 2020년 본예산 기준으로 전체 의무지출 대비 지방이전재원은 43.6%, 복지 분야 의무지출은 46.8%를 차지하였다.

12) 「국가재정법」 제7조 2항 4호의 2. 구체적 의무지출의 범위는 대통령령인 국가재정법 시행령에 의해 결정되는데 다음 세 가지 항목이 의무지출에 해당한다(이하 법조문은 국가법령정보센터에서 인용함. 접속일: 2020. 11. 29.).

1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출 의무가 정하여지고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 지출
2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출
3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출(국가재정법 시행령 제2조 3항)

[표 3-3] 2013~2020년 의무지출 규모 추이

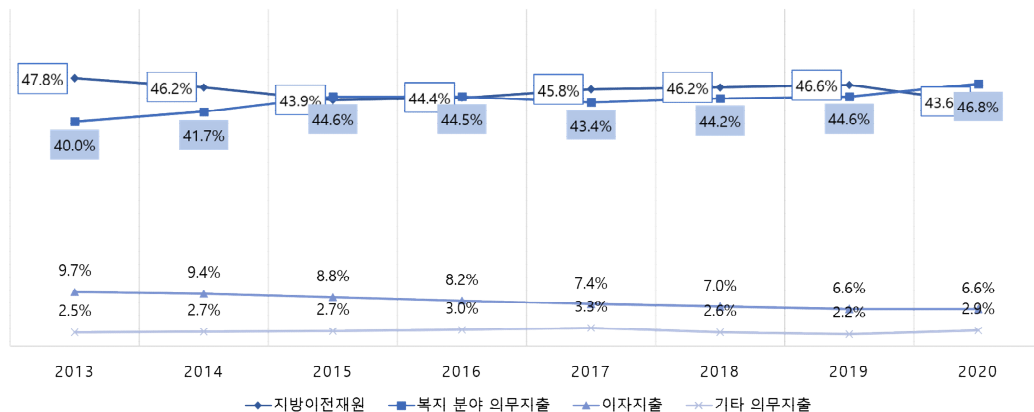
(단위: 조 원)

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지방이전재원	74.6	76.6	75.8	81.1	91.1	99.4	111.5	111.6
복지 분야 의무지출	62.5	69.2	76.9	81.4	86.4	95.2	106.7	119.7
이자지출	15.2	15.6	15.2	14.9	14.8	15.1	15.9	17
기타 의무지출	3.9	4.4	4.7	5.4	6.6	5.5	5.2	7.4

자료: 한국재정정보원(2020), p. 31, 표 3-16 “의무·재량지출 규모 추이”.

주: 2013~2018년은 결산, 2019~2020년은 본예산 기준.

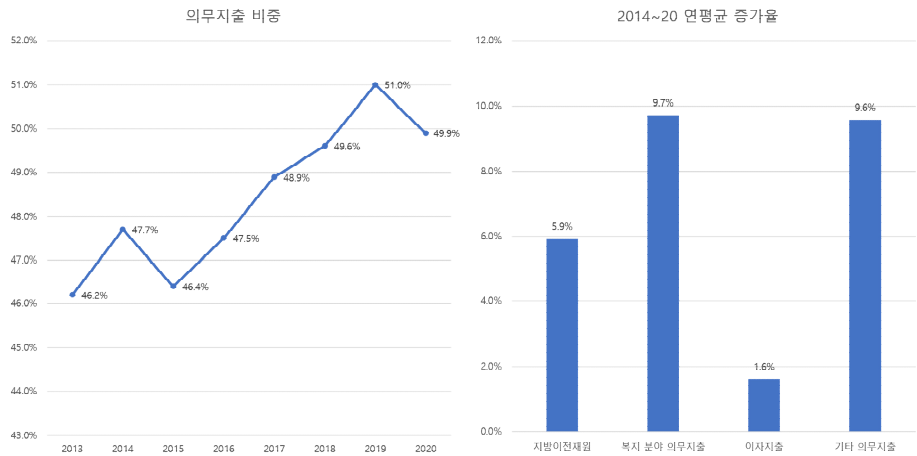
[그림 3-4] 2013~2020년 의무지출 구성비 추이



자료: 한국재정정보원(2020), p. 31, 표 3-16을 이용하여 재작성

[그림 3-5]는 의무지출이 재정지출에서 차지하는 비중의 추이와 의무지출 구성요소의 2014~2020년 연평균 증가율을 보여 준다. 좌측 패널에서 확인되듯이 의무지출이 전체 재정지출에서 차지하는 비중은 2015년 이래 꾸준히 증가하였으며 2019년 본예산 기준으로 재정지출의 50% 이상을 차지하였다. 우측 패널의 그래프는 의무지출 증가 추세를 주도한 항목이 복지 분야 의무지출임을 보여 준다. 복지 분야 의무지출은 2014~2020년 동안 연평균 9.7%로 증가하여 의무지출의 증가를 주도하였다.

[그림 3-5] 2013~2020년 의무지출 비중 추이 및 의무지출 구성요소의 연평균 증가율



자료: 한국재정정보원(2020), p. 31, 표 3-16을 이용하여 재작성

[표 3-4] 중앙정부 총지출 중 의무지출 비중 추이

(단위: 조 원, %)

연도	총지출	재량지출	의무지출	의무지출 구성요소				이자지출	의무지출 비중
				법정지출	지방 이전재원	복지	기타		
2012	325.4	173.5	151.9	134.6	71.5	59	4.1	17.3	46.7
2013	349.0	190.2	158.8	143.1	76.6	62.1	4.4	15.7	45.5
2014	355.8	188.7	167.1	150.3	76.6	69.8	4.1	16.8	47.0
2015	375.4	202.9	172.5	156	74.3	77.5	4.3	16.5	46.0
2016	386.4	203.8	182.6	165.5	77.4	83.4	5.2	16.6	47.3
2017	400.5	203.5	197	180.9	87.6	87.2	6	16.1	49.2
2018	428.8	211.9	216.9	200.9	99.4	95.7	5.8	16	50.6
2019	469.6	230.3	239.3	223.4	111.5	106.7	5.2	15.9	51.0
2020	512.3	256.7	255.6	238.7	111.6	119.7	7.4	17	49.9
연평균 증가율	5.8	5.0	6.7	7.4	5.7	9.2	7.7	-0.2	-

자료: 국회예산정책처, 재정경제통계시스템.

중앙정부 총지출을 재량지출과 의무지출로 구분해 살펴보면, 2010년대 이후 총지출의 증가세를 의무지출이 주도하였음을 알 수 있다. [표 3-4]는 정부의 재량지출과 의무지출 및 그 구성 항목의 추세를 조사한 것이다. 본예산을 기준으로 할 때, 2012~2020년 총지출은 연평균 5.8% 증가하였고, 의무지출은 연평균 6.7% 증가한 것으로 나타난다. 의무지출은 다시 법정지출과 이자지출로 구성되는데 전자가 대부분을 차지하고 있었다. 법정지출 중 지방이전재원의 규모가 가장 컸으나, 복지법정지출의 빠른 증가에 따라 최근 들어서는 지방이전재원과 복지지출의 규모가 유사한 것으로 나타났다.

2 부문별 재정지출의 경직성지출 실태

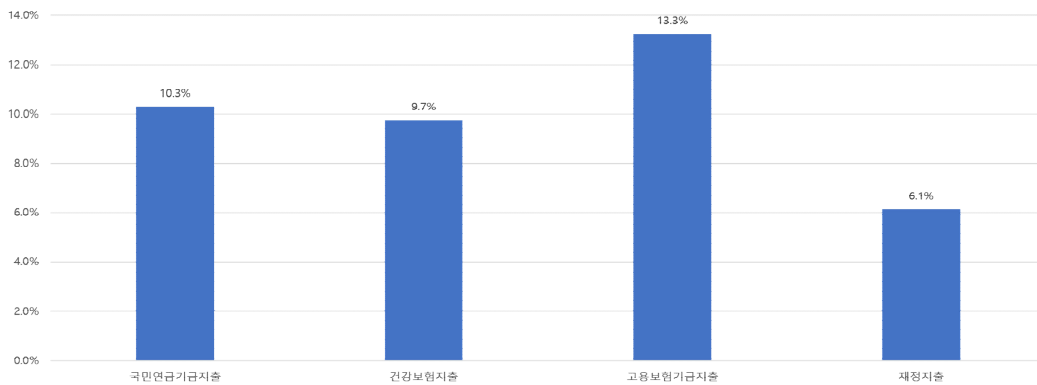
경직성지출에는 앞의 소절에서 분석한 법정 의무지출 외에도 정부가 재량적으로 삭감하기 어려워 재원 배분의 하방경직성이 강한 분야가 다수 존재한다. 대표적인 경우가 정치적 이익집단이 지대를 추구하는 과정에서 재정지출의 일부를 집단의 이익을 위해 확보한 재정지출이다. 이러한 경직성지출은 주로 특정 산업 혹은 집단에 대한 현물 및 현금 지원이나 조세지출의 형태를 띠는데, 이를 삭감하기 위해서는 그 지출의 수혜자 집단과의 정치적 협상이 필요하다.

경직성지출 자체를 불필요한 지출로 규정하기는 어렵다. 공공재 공급에는 시장의 실패가 존재하기 때문에 정부가 필수 공공재를 제공하는 과정에서 지출의 의무화가 불가피해지기도 한다. 이 경우 경직성지출은 공공재의 과소 공급을 해소하여 재원 배분의 효율성을 증진하는 순기능을 갖는다. 그러나 특정 집단에 대한 현금 및 현물 지원의 경우 수혜자들이 재원을 직접 부담하지 않기 때문에 급여를 확대하려는 유인이 강하다. 특히 수혜 계층이 표의 결집력이 강한 유권자로 구성될수록 입법 과정에서의 정치적 압력을 통해 관련 지출을 의무지출 형태로 확보하는 경향이 뚜렷하다. 대표적인 경우가 공적연금이나 건강보험을 포함하는 사회보험급여인데, 대부분의 선진국 정부는 당연 가입과 국가의 법적 급여 지불 의무를 결합한 형태의 사회보험을 제공함으로써 시장의 실패를 교정하는 역할을 수행한다.¹³⁾ 그러나 사회보험 역시 급여 수급자와 보험료 지불자가 분리되기 때문에 수급자들은 급여를 확대하려는 유인을 가지게 된다. 고령화가 진행

13) 예를 들어, 민간 연금 시장은 명목 자산을 연금 급여 지급의 재원으로 사용하기 때문에 광범위한 물가상승 위험을 분산하는 기능이 취약하다. 반면, 국가는 당연 가입을 원칙으로 해서 소득을 재원으로 동원할 수 있으며, 소득은 물가와 동조되므로 연금 급여의 실질 가치를 보장할 수 있다.

된 대다수 선진국에서는 연금 수급자인 고령층의 정치적 영향력으로 인해 공적연금 관련 지출이 증가하고 이로 인한 재정 압박을 경험하고 있다. 우리나라의 경우 국민의 정부 이후 사회보험제도가 확대됨에 따라 그간 도외시되었던 정부의 공공재 공급 기능이 강화되었다. 이익집단으로서 고령자의 정치적 힘이 강한 서구 국가들과 마찬가지로 우리나라 역시 급격하게 확대된 사회보험제도의 최대 수혜자인 고령자들이 향후 새로운 정치적 이익집단으로 대두할 가능성을 배제하기는 어렵다.

[그림 3-6] 2013~2020년 사회보험지출 및 재정지출 연평균 증가율 비교



자료: 한국재정정보원, “1. 주요재정통계”, www.kpfis.or.kr/, 접속일: 2020. 10. 23.;

국민건강보험공단·건강보험심사평가원(2020), p. 94, 제Ⅱ-1표 연도별 건강보험 재정현황.

주: 건강보험 지출 증가율은 2013~2019년 평균.

한편, 표의 집결을 통한 정치적 영향력 행사가 어려운 이익집단은 선거 결과에 영향을 미치기는 어려우며 입법 과정에 대한 적극적 개입도 용이하지 않다. 대신 이들은 권력을 분점하고 있는 소수의 정치인을 통해 집단 이해에 부합하는 지대이익을 추구하는 경향이 있다. 특정 산업이나 단체에 대한 국가의 현금 및 현물 보조의 경우 수혜집단은 소수인 반면, 지출에 대한 비용 부담은 전체 납세자로 분산된다. 그 결과 제도의 혜택을 증대하려는 수혜자 측의 유인이 강하지만 지출 규모를 줄이려는 납세자 측 유인은 상대적으로 약하다. 특히 이러한 성격의 재정지출은 회계 유형별로는 특별회계 또는 기금을 설립하여 재정회계를 분리함으로써 납세자 감시(monitoring)를 회피하려는 경향이 강하다.

우리나라의 경우 특정 이해집단에 대한 현물 및 현금 보조는 주로 경제 분야 지출을 통해 편성되는데, 이는 고도성장기에 형성된 정부의 자원 배분 기능과 밀접하게 관련되어 있다. 경제개발 초기에 한국 정부는 공공재의 공급보다는 경제개발을 위한 직접적

재원 배분의 기능을 우선적으로 수행해 왔는데, 수출 대기업에 대해서는 수출 성과를 기준으로 집중적인 지원을 제공하였고 상대적으로 재원 배분에서 소외된 소규모 생산자들에게는 현상 유지를 목적으로 하는 지원을 제공하였다. 즉 대기업에 대한 직접적 지원뿐만 아니라 중소 상공인 집단에 대한 다양한 형태¹⁴⁾의 지원이 제공되었으며, 그 과정에서 보조금 수혜자들의 이익집단화가 진행되었다. 이러한 정책적 지원은 국민의 정부 이후에도 중소기업 및 농업에 대한 각종 지원의 형태로 유지되고 있다. 최근 들어 경제 분야 경직성지출이 총지출에서 차지하는 상대적 비중은 줄어들고 있으나, 절대적 규모 면에서는 여전히 안정적인 추세를 유지하고 있다.¹⁵⁾

법률로 규정되지는 않으나 예산 편성 과정에서 경직화한 지출을 포함하는 경우, 재정 통계상으로 경직성지출을 엄밀하게 구분하기는 어렵다. 다만, 분야별로 수혜 계층의 성격을 통해 경직성지출의 규모와 추이를 가늠해 볼 수는 있다. 예를 들어 [표 3-5]의 분야별 재정지출 비중에서 특정 집단이나 산업에 대한 현물 및 현금 보조의 성격이 강한 분야는 ‘사회복지’(복지 수혜 계층), ‘농림수산’(농어민), ‘산업·중소기업 및 에너지’(중소상공인)라고 할 수 있다.

중소벤처기업부에서 발간한 “2020년도 중소기업 지원 사업”은 2020년 현재 제공되고 있는 총 188개의 중소기업 지원 사업을 소개하고 있으며,¹⁶⁾ 농림축산식품부가 운영하는 “농림사업정보시스템”에서는 ‘맞춤형 농림사업 안내 서비스’를 통해서 572가지 농업 지원 사업 지침을 소개하고 있다.¹⁷⁾ 중소기업 및 농업에 대한 지원의 비효율성에 대한 다각적인 비판¹⁸⁾에도 불구하고, 중소기업 및 농업 지원의 규모는 유지되고 있는 추세이다. 중소기업 지원 및 농업 지원은 경제활동 관련 지출로 구분되는데, 국제적으로 비교하여도 한국의 경제활동 관련 지출의 비중은 높은 편이다. 유엔의 COFOG 기준으로 분류한 한국의 ‘경제활동 관련 지출’은 2016년 현재 총지출의 15.2%를 차지

14) 중소기업에 대한 지원 이력(오철호 외, 2012)은 중소기업은행 설립(1961년), 신용보증기금 설립(1978년), 중소기업진흥공단 설립(1979), 중소기업진흥장기계획 수립(1981년), 중소기업고유업종제도(1982년), 중소기업창업지원법 입법(1986년) 등과 같다. 농업에 대한 지원 체계(조석곤, 2004)는 이중곡가제(1968~2005), 농업증산 5개년 계획(1972~1976년)(국가기록원, “식량증산”, <http://theme.archives.go.kr/next/foodProduct/pricingPolicy.do>, 접속일: 2020. 11. 29.), 농가부채탕감(1986~1989년), 농어촌발전종합대책(1989년) 등을 통해 마련되었다.

15) 따라서, 고도성장 시기에 성장한 정치적 이익집단에 대한 지원은 경제지출의 형태로, 고령자에 대한 지원은 복지지출의 형태로 지출을 경직화하는 원인이 될 것이다.

16) 중소기업부(2020), 목차 항목 중 제4편 제2부 “도움이 되는 제도”를 제외한 목차 항목의 수.

17) 맞춤형 농림사업 안내 서비스, <http://uni.agrix.go.kr/docs7/customized/introduce/IntroduceMain.do>, 접속일: 2020. 11. 25.

18) 설광언(1994), 강동수(2004), 김주훈·김동석·이시욱(2009), 장우현·양용현·우석진(2013, 2014), 박성재 외(2011), 장우현(2016), 김현석·이호준(2019).

하며, 이는 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다. 2016년 OECD 국가의 경제활동 관련 지출이 재정지출에서 차지하는 비중은 평균 9.1%에 그친다.¹⁹⁾ 이들 지출은 사회보험 지출과 같은 의무지출은 아니지만, 규모를 줄이기에는 정치적 부담이 큰 경직성지출에 속한다.

‘사회복지’ 분야가 총지출에서 차지하는 비중은 2013년 26.60%에서 2020년 32.6%로 증가하여 뚜렷한 증가 추세를 보인다. ‘산업·중소기업 및 에너지’ 분야의 경우 총지출 대비 비중이 같은 기간 4.0~4.9% 수준을 유지하고 있으며, ‘농림수산’ 분야의 비중은 같은 기간 5.3%에서 4.2%로 1.1%p 하락하였다. 이 세 분야는 수혜집단이 비교적 명확하여 이익집단의 정치적인 압력에 따라 재원 배분의 하방경직성이 강한 특성을 보인다. 2013~2020년 동안 세 분야 지출의 합이 재정지출에서 차지하는 비중은 36.8%에서 41.4%로 증가하였다.

[표 3-5] 2013~2020년 분야별 재정지출 비중 추이

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
사회복지	26.6%	28.3%	28.8%	29.2%	29.8%	31.3%	31.7%	32.6%
일반·지방행정	16.9%	16.6%	15.3%	15.8%	15.8%	15.8%	16.3%	15.4%
교육	14.4%	14.5%	14.1%	14.4%	14.6%	14.8%	15.0%	14.2%
국방	9.7%	9.7%	9.6%	9.6%	9.3%	9.5%	9.6%	9.5%
산업·중소기업 및 에너지	4.9%	4.4%	4.8%	4.8%	4.7%	4.3%	4.0%	4.6%
농림수산	5.3%	4.9%	5.1%	4.9%	4.8%	4.5%	4.3%	4.2%
공공질서 및 안전	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.3%	4.3%	4.1%
교통 및 물류	5.4%	5.2%	5.6%	5.0%	4.6%	3.5%	3.3%	3.8%
보건	2.6%	2.6%	3.0%	2.7%	2.5%	2.5%	2.6%	2.6%
환경	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.7%	1.6%	1.6%	1.8%
과학기술	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.6%	1.6%	1.6%
문화 및 관광	1.5%	1.5%	1.7%	1.7%	1.7%	1.5%	1.5%	1.6%
통신	2.2%	2.0%	1.7%	1.6%	1.5%	1.4%	1.6%	1.5%
통일·외교	0.9%	0.8%	0.8%	1.0%	0.8%	0.9%	1.1%	1.1%
국토 및 지역개발	1.5%	1.3%	1.2%	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%
예비비	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.6%	0.7%

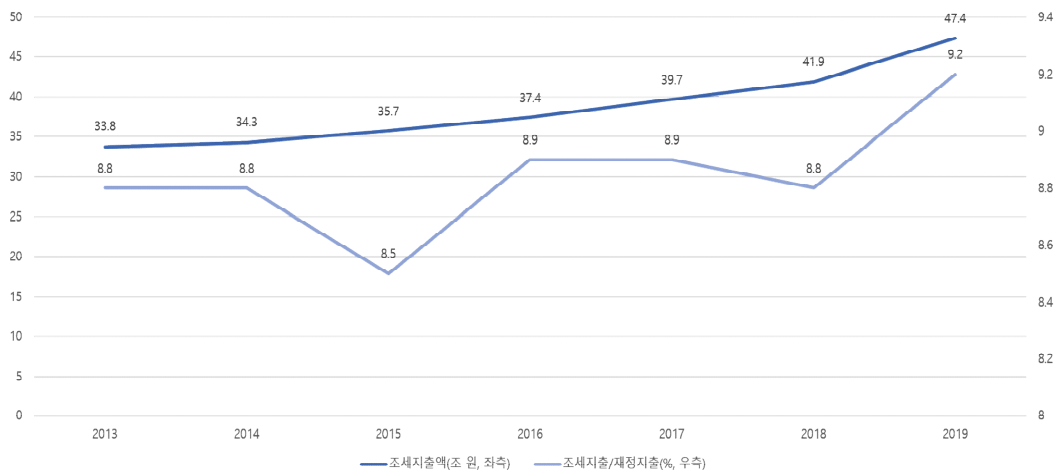
자료: 한국재정정보원(2020), p. 28, 표 3-15 “분야별 재원배분(총지출 기준)”.

주: 2013~2018년은 결산, 2019~2020년은 본예산.

19) 한국재정정보원(2020), p. 290, 그림 2-3 “OECD 국가의 분야별 지출 비중(COFOG 분류)(2016)”.

재정지출과 더불어 조세지출 역시 꾸준히 증가하는 추세이다([표 3-6] 참조). 조세지출은 ‘조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정 지원’(조세특례제한법 제142조의 2)을 의미한다. 2020년 현재 조세지출은 274개 항목에서 총 51조 9천억 원이 발생할 것으로 추계되었다. 2014~2019년 동안 조세지출의 규모는 34조 3천억 원에서 47조 4천억 원으로 증가하였고, 재정지출 대비 조세지출의 비율도 8.8%에서 9.2%로 상승하였다([그림 3-7] 참조). 같은 기간 조세지출 항목은 총 22건 증가하였다.²⁰⁾ 조세지출을 주도하는 분야 역시 사회복지, 산업·중소기업 및 에너지, 농림수산, 보건 등이다. 이들 분야는 수혜자가 명확하여 정치적인 압력에 의해 조세지출의 하방경직성이 높은 분야에 해당한다. [표 3-7]은 수혜자별로 귀착된 조세지출의 비중을 소득별, 기업 규모별로 나누어 보여 주는데, 중·저소득층과 중소기업이 주된 수혜층임이 확인된다.

[그림 3-7] 2013~2019년 조세지출 규모 및 재정지출 대비 조세지출 비중 추이



자료: 국회예산정책처(2019), p. 5, <표 2> “조세지출 및 재정지출 추이 2013~2019”.

20) 대한민국정부, 「2020년도 조세지출예산서」, <조세지출예산서 항목 현황>, p. 32; <연도별 국세감면 추이(2018~20)>, p. 6; <연도별 조세지출 제도 정비내역>, p. 31.

[표 3-6] 분야별 조세지출 비중(2018~2020년)

연도	2018	2019	2020
일반공공행정	6.2%	5.7%	5.8%
외교·통일	0.0%	0.0%	0.0%
국방	0.1%	0.1%	0.1%
교육	3.2%	2.8%	2.8%
문화 및 관광	0.1%	0.1%	0.0%
환경	2.6%	2.4%	2.4%
사회복지	27.1%	34.9%	33.9%
보건	13.9%	13.4%	13.6%
농림수산	12.9%	12.0%	12.0%
산업·중소기업·에너지	29.8%	25.4%	25.9%
교통 및 물류	1.1%	1.0%	1.0%
국토 및 지역개발	3.0%	2.4%	2.4%
과학기술	0.0%	0.0%	0.0%

자료: 대한민국정부, 『2020년도 조세지출예산서』, p. 14, 〈예산분류기준별 조세지출 현황〉.

[표 3-7] 수혜자별 조세지출 비중(2018~2020년)

		2018	2019	2020
개인	중·저소득자	37.5%	43.0%	42.0%
	고소득자	20.2%	19.4%	19.6%
기업	중소기업	27.7%	27.0%	27.3%
	중견기업	1.3%	1.2%	1.1%
	상호출자제한기업	7.2%	4.4%	4.7%
	기타기업	5.5%	4.6%	4.7%
구분 곤란		0.7%	0.6%	0.6%

자료: 대한민국정부, 『2020년도 조세지출예산서』, p. 23, 〈조세지출의 수혜자별 귀착〉.

이상에서 살펴보았듯이 특정 이익집단을 대상으로 하는 재정지출은 수혜자인 이익집단과 재원을 제공하는 납세자들이 분리된 지출이기 때문에 비효율적인 규모로 확대되거나 정책적 필요성이 약화된 상황에서도 유지되는 경향이 확인된다. 이러한 정부 지출의 경직화 현상은 재정 운용의 비효율성을 심화시키고 재량적인 운용이 필요한 재정 재원을 제약하게 된다.

3 기금으로의 재원이전 실태

[표 3-8]은 2000년 이후 정부의 일반회계에서 사회보험성기금으로의 전출액 추이이다. 이 수치는 기획재정부가 발간하는 ‘기금현황’에서 제시된 기금수입 중 정부내부거래수입으로 잡고 있는 일반회계 전입금에 해당한다. 일부 기금의 경우 정부로부터 출연금을 지원받고 있는데, 이 금액도 포함된다. 이들 기금으로의 일반회계 전출액은 2000년 1조 원가량에서 2020년 7조 7천억 원가량으로 늘어났다. 전체적 추세를 보면 2002~2003년, 2019년을 제외한 나머지 해에는 지속적으로 전출 금액 규모가 증가하였다.

2002~2003년 기간 전출금 총액의 감소는 공무원연금기금으로의 전출 감소에 따른 결과이다. 2000년 공무원연금기금의 적자를 정부가 보전해 주는 관련 법 개정이 단행되었는데, 이에 대한 국민적 비판²¹⁾이 커짐에 따라 일반회계 전입을 통한 정부 지원규모를 다시 축소시킨 것으로 추정된다. 2019년에는 고용보험기금에 대한 전출이 크게 늘어났음에도 전년 대비 전출 금액 합계가 줄어들었는데 이 또한 공무원연금기금으로의 전출이 7천억 원 가량 감소한 데 기인한다. 최근 코로나19 등으로 인한 경기부진이 지속됨에 따라 2020년 고용보험으로의 전출액 규모는 큰 폭으로 확대되었다.²²⁾

21) 중앙일보(2006.12.06), ‘공무원연금 2002년, 군인연금 73년 고갈... 국민 세금으로 모두 메워 공무원연금 2002년, 군인연금 73년 고갈... 국민 세금으로 모두 메워’, <https://news.joins.com/article/2528584>

22) 고용보험은 「고용보험법」 제5조 1항에서 “국가는 매년 보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하여야 한다.”라고 규정해 두고 있다.

[표 3-8] 사회보험성기금에 대한 정부 일반회계 전출액 추이

(단위: 억 원)

연도	고용보험	공무원연금	국민연금	군인연금 ²⁾	사립학교 교직원연금	산업재해보상 보험 및 예방 ³⁾	합계
2000 ¹⁾	60	8,077	-	-	2,575	157	10,869
2001 ¹⁾	210	11,085	-	-	3,572	148	15,015
2002	172	6,057	-	-	3,721	127	10,077
2003 ¹⁾	22	5,636	-	-	2,936	144	8,738
2004 ¹⁾	22	7,984	895	-	2,998	142	12,041
2005	22	11,871	994	-	3,291	142	16,320
2006	102	14,726	1,051	-	3,601	147	19,627
2007	102	16,136	1,370	15,799	3,789	147	37,343
2008	102	16,654	189	16,222	4,830	155	38,152
2009	102	19,748	198	16,533	5,801	155	42,537
2010	102	18,795	102	17,720	6,149	155	43,023
2011	102	18,196	107	20,039	6,530	155	45,129
2012	172	20,633	107	21,664	4,940	155	47,671
2013	272	22,141	101	22,780	6,129	155	51,578
2014	372	28,720	102	23,296	6,392	155	59,037
2015	707	32,444	100	23,327	6,553	155	63,286
2016	707	32,115	100	23,993	7,934	155	65,004
2017	707	35,967	101	25,046	8,241	155	70,217
2018	902	37,033	101	26,076	8,153	155	72,420
2019	1,402	30,448	102	27,278	8,959	155	68,344
2020	5,802	33,706	102	27,826	8,959	155	76,550

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도.

- 주: 1) 2001년과 2003~2004년은 해당 연도 ‘기금현황’ 자료를 구할 수 없어 실적치 자료로 대체하였으며, 2000년의 경우 예산 자료가 존재하나 2001년과의 비교를 위해 실적치로 대체함.
 2) 군인연금은 2007년부터 군인연금특별회계가 군인연금으로 일원화됨.
 3) 산업재해보상보험 및 예방기금은 2002년 기존 산업재해예방기금과 산업재해보상보험기금을 통합한 것임. 이에 따라 2000~2001년 자료는 두 기금으로의 전입금을 합산한 금액임.

4 기타 경직성지출 실태

인건비는 국가기관을 운영하기 위해 필수적으로 소요되는 경비이다. 국방비 또한 통상적으로 경직성이 강한 지출로 여겨진다. 여기서는 기획재정부의 『나라살림 예산개요 참고자료』 각 연도에서 성질별 세출예산 분류에 따른 인건비와 기능별 세출예산에 따른 국방비 지출을 인용하였다. 인건비는 보수, 기타직보수, 상용임금, 일용임금 등을 포함하며, 국방비는 인건비 연가보상비, 물건비, 이전지출, 자산 취득, 상환지출, 전출금 등, 예비비 및 기타 등을 포함한다. 국방비 지출의 경우 인건비를 포함하므로 국방비에서 인건비를 제외하지 않으면 해당 지출이 이중 계상된다. 따라서 국방비 지출액은 국방비 세부 내역서상 총지출액에서 인건비를 차감한 금액을 사용하였다. 인건비와 국방비 지출은 앞에서 본 다른 부문들에 비해 상당히 안정적인 증가세를 보인다. 다만 국방비는 2017년 이후 증가세가 조금 가팔라진 것으로 나타나고, 인건비의 경우 참여정부 시기 정부 규모 확대 움직임으로 증가세가 높았다. 그러나 전체 추세와 비교할 때 유의미한 큰 변동은 나타나지 않은 것으로 판단된다.

[표 3-9] 인건비와 국방비 지출 추이

(단위: 조 원)

연도	인건비	국방비 (인건비 제외)	연도	인건비	국방비 (인건비 제외)
2000	8.5	11.4	2011	23.2	22.9
2001	9.4	12.0	2012	24.3	24.1
2002	10.4	12.7	2013	25.4	25.0
2003	11.1	13.5	2014	26.7	26.0
2004	15.7	13.2	2015	28.4	27.1
2005	16.8	14.8	2016	29.8	27.8
2006	18.2	16.0	2017	32.1	28.3
2007	19.6	17.1	2018	34.5	29.9
2008	21.0	18.8	2019	36.1	33.2
2009	21.7	20.5	2020	38.3	35.7
2010	21.9	21.5	연평균 증가율	7.8%	5.8%

자료: 기획재정부, 『나라살림 예산개요 참고자료』, 각 연도.

국고보조금은 자치단체 이전분과 민간 이전분으로 구성되며 이 중 지방자치단체로의 이전분이 약 76%를 차지한다(2021년 기준). 특정 목적에만 사용 가능한 국고보조금과 달리 지방교부세는 지방자치단체의 일반재원으로 되며, 지방재정에서 중요한 역할을 수행한다. 중앙과 지방 간 수직적 재원이전 이외 자치단체 간에도 조정교부금, 보조금, 지역상생발전기금 등의 형태로 재정조정이 이루어지며 지방교육재정에 대해서도 법정, 비법정 전입금의 형태로 지방재정이 투입된다.

[표 3-10]에 따르면 2000~2020년 기간 동안 중앙정부에서 지방정부로의 이전 재원 규모는 약 29조 원에서 173조 원으로 6배 가까이 증가하였다.²³⁾ 이전재원 제도 중 최근 나타난 특징은 국고보조금이 차지하는 비중이 매우 빠르게 증가하였다는 점이다. 국고보조금의 규모는 2013년까지만 하더라도 지방교부세보다 작은 수준이었다. 그러나 이후 사회복지를 중심으로 국고보조사업이 급증하면서 국고보조금 규모가 지방교부세를 추월하게 되었다. 한편 지방교육재정 재원으로 사용되는 지방교육재정교부금 또한 연평균 9% 이상의 높은 증가세를 확인할 수 있다.

2000년 이후 중앙정부 이전재원에 나타난 주요 변화를 살펴보면, 지방교부세로 이전되는 내국세 재원의 법정교부율은 1983~1999년 13.27%에서 2000~2004년 15%, 2005년 19.13%, 2006년 이후에는 19.24%로 지속적으로 상승해 왔다. 지방교육재정교부금의 내국세 교부율 역시 2000년 11.8%에서 2001년 13.0%, 2005년 19.4%, 2008년 20.0%, 2010년 20.27%, 2019년 20.46%, 2020년 20.79%로 상승하였다.²⁴⁾ 다만 이상과 같은 보통교부세 법정교부율의 인상에서 교부세 순증효과를 유발한 변화는 김대중 정부에서 진행된 세율 15% 인상안에 국한된다. 나머지 교부율 인상은 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원 중립형 재원이전이며, 사후적으로 지방재정 징발 문제가 발생했기 때문에 중앙정부가 재정적으로 이득을 확보한 복지재정 전가의 영역이라 할 수 있다. 특히 최근 지방이양 사무가 국세의 지방세 이양을 중심으로 추진되었기 때문에 지방교부세의 상대적 규모는 축소된 것으로 조사되었다. 중앙정부의 지방이전재원은 국고보조금을 중심으로 확대되었는데, 이는 중앙 각 부처가 지자체를 산하기관으로 활용하면서 업무를 위탁한 결과이다.

23) 국고보조금의 경우 2013년 이후 기간에 대해서는 행정안전부 지방자치단체 예산개요상 이전재원 공제 내역을 사용하였으며, 이는 중앙정부 예산 편성액에 해당한다. 그러나 2013년 이전 자료에서는 해당 통계가 제시되지 않아 자치단체 세입예산상 자료를 이용하였다.

24) 단, 2018년에서 2020년 사이의 교부율 상승은 1단계 재정분권 추진에 따른 지방소비세 세율 인상 등으로 내국세가 감소하였기 때문에 재정보전 차원에서 조정된 것이며, 교부금 규모의 확대 효과는 발생하지 않았다.

[표 3-10] 지방세 및 지방이전재원 장기 추이

(단위: 조 원)

연도	지방이전재원					지방세
	지방교부세	지방양여금	국고보조금	지방교육 재정교부금	합계	
2000	8.27	3.67	7.38	9.64	28.96	18.5
2001	12.29	4.78	8.85	14.59	40.51	23.5
2002	12.26	4.35	9.91	15.23	41.75	24.9
2003	14.91	4.90	10.67	17.02	47.50	28.8
2004	14.47	4.40	11.85	18.17	48.89	32.0
2005	19.88		15.28	23.74	58.90	33.7
2006	21.46		18.04	24.60	64.10	35.3
2007	25.20		21.16	26.22	72.58	38.1
2008	31.10		23.69	30.75	85.54	43.5
2009	28.32		26.50	30.43	85.25	47.1
2010	28.01		29.70	32.30	90.01	47.9
2011	30.90		30.57	35.28	96.75	49.7
2012	34.19		32.05	38.45	104.68	53.8
2013	35.72		34.23	41.06	111.02	53.7
2014	35.70		40.01	40.87	116.58	54.5
2015	34.89		45.08	39.41	119.38	59.5
2016	37.97		45.89	41.23	125.09	64.8
2017	44.36		46.30	42.93	133.60	71.2
2018	49.04		50.04	49.54	148.63	77.9
2019	57.71		58.71	55.25	171.67	81.8
2020	52.21		65.47	55.37	173.05	91.0
연평균 증가률	9.65%	4.62%	11.53%	9.13%	9.35%	8.3%

자료: 행정안전부(2020), 『2020년 지방교부세 산정해설』; 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도; 기획재정부, 『나라살림 예산개요 참고자료』, 각 연도.

주: 2005년 지방양여금 등 이전재원 제도가 재편됨에 따라 지방양여금의 일반양여금분 4조 4천억 원이 교부세율 인상(2조 7천억 원), 균특회계 이관(4천억 원), 국고보조사업 전환(1조 3천억 원) 등으로 이전.

재정분권과는 별개로 행정사무를 중심으로 한 국가사무에서 지방자치단체로의 사무 이전은 2021년 시행되는 ‘지방이양일괄법’을 통해 추진될 계획이다. 이 법은 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하기 위해 필요한 법률 개정을 일괄적으로 추진하기 위한 것이다. 이에 따라 2021년부터 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 국가사무가 지방자치단체로 이양될 예정이다. 지방이양일괄법은 2012년까지 지방이양이 결정된 후에 장기간 이양되지 않았던 사무의 지방이양을 촉진하기 위해 제정된 법률이다. 2018년 발표된 ‘자치분권 종합계획(안)’에 따르면, 향후에도 기존 중앙정부 기능의 지방자치단체 이전은 지속될 것이며²⁵⁾ 국고보조사업 역시 일부 사업은 지방자치단체로 이양될 예정이다.²⁶⁾ 단, 국고보조사업과 달리 지방이양일괄법에 의한 사무이전은 행정사무 중심이므로 예산과 관련한 쟁점은 크지 않다.

[표 3-11] 지방이양일괄법 대상 법률 및 사무 개수

부처	법률	사무	부처	법률	사무
1. 기재부	1	4	9. 복지부	3	12
2. 교육부	2	15	10. 환경부	2	5
3. 과기부	1	2	11. 여가부	1	51
4. 국방부	1	1	12. 국토부	9	70
5. 행안부	6	20	13. 해수부	7	135
6. 문화부	3	26	14. 식약처	1	3
7. 농림부	2	2	15. 소방청	1	1
8. 산업부	4	22	16. 산림청	2	31

자료: 행정안전부·대통령소속 자치분권위원회(2020), p. 3.

지속적이지는 않지만 재정분권을 지향하는 정부의 지방재정 기조에 따라 최근에는 중앙정부로부터의 이전재원 외에 지방세와 세외수입을 포함하는 지방정부 자체재원의 비중도 상승하였다. 그러나 [그림 3-9]에서 확인되듯이, 지방세 비중의 상승에도 불구하고 지방정부의 재정자립도는 오히려 하락하는 추세를 보였는데 이는 대형 복지보조사업의 재정 규모 확대와 대형 신규 보조사업의 신설에 기인한다. 즉, 지방정부의 자체

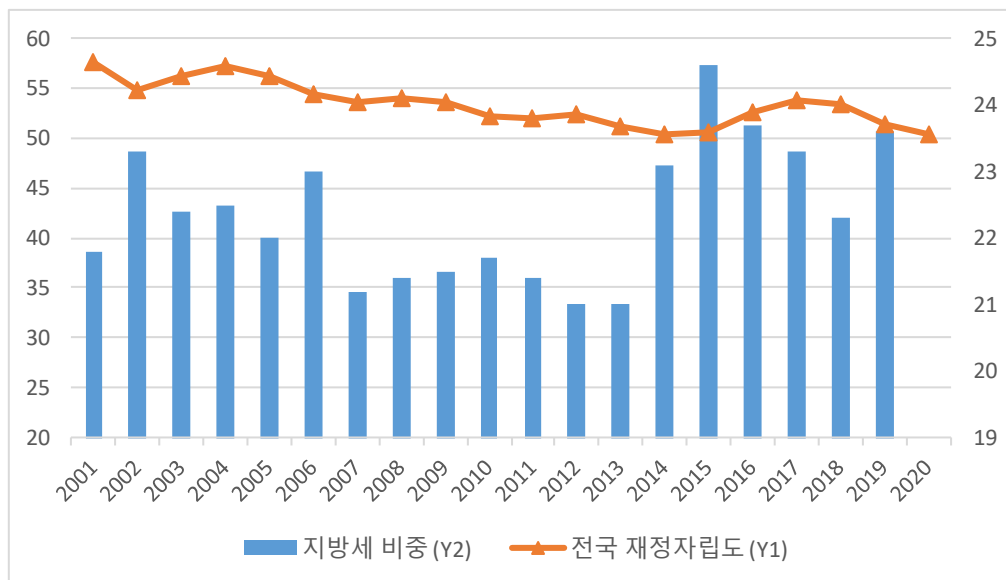
25) 대통령소속 자치분권위원회(2018), pp. 16-17, 2-2 “중앙권한의 기능 중심 포괄 이양”. 이 계획에 따르면 정부는 과거 단위 사무 기준이었던 지방자치단체 사무이양을 향후 정부 기능을 기준으로 하는 포괄적인 방식으로 전환하게 된다.

26) 대통령소속 자치분권위원회(2018), p. 27, 3-4 “국고보조사업 개편”.

재원이 증가하였음에도 불구하고 자체재원의 확대 규모가 복지 분야 국고보조사업 확대에 따른 지방비 매칭액 증가를 상쇄하는 수준에는 미치지 못하였기 때문이다.²⁷⁾

다만 문제인 정부에 들어서는 재정분권 2단계 추진 방안(1단계는 2019~2020년, 2단계는 2021~2022년)을 실행하고 있으며, 그 결과 세입 측면에서는 지방소비세 세율 인상에 따른 지방세 비중의 2%p 증가를 포함하여 지방세 비중이 총 3%p가량 상승할 전망이다. 따라서 2단계 재정분권계획이 완료되는 2022년 이후에는 재정자립도의 상승을 기대해 볼 수도 있는데, 최종적 재정자립도 수준은 지방세 증가와 국가사무 이전의 상대적 규모에 따라 결정될 문제이다. 그러나 지방세 이전으로 평균적 재정자립도가 상승하더라도 지역 간 경제력 및 재정력 격차가 극심한 상태에서 지방세 이전을 통한 분권적 재정관계 정립은 근본적인 한계에 직면할 수밖에 없다. 이 문제에 대해서는 제5장 1절에서 상술하고자 한다.

[그림 3-9] 지방세와 재정자립도 장기 추이



자료: 지방재정 365

27) 2020년에는 재난지원금 12조 원가량의 국비가 국고보조금으로 지방자치단체로 이양되었기 때문에 2020년도 최종 예산 기준으로 재정자립도는 대폭 낮아졌을 것으로 판단된다. 따라서 2020년의 재정자립도 하락은 지방재정 여건 변화와 관련성이 높지 않은 수치적 현상으로 해석해야 할 것이다.

제4절

정부의 의무지출 및 경직성지출 종합

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부의 재정 운용 자율성은 전체 예산에서 의무지출 및 비법정 경직성지출의 규모에 의해 결정된다. [표 3-12]는 제2절과 제3절에서 분석한 통계를 종합한 것으로, 세입 측면에서는 일반정부, 중앙정부, 지방정부의 세입 구성을, 지출 측면에서는 이전지출, 경직성지출, 중앙과 지방정부의 복지사업비 지출 규모 등을 정리하였다. [표 3-13]은 [표 3-12]의 취합 통계를 이용하여 정부별 경직성지출²⁸⁾ 및 사회보장성 지출 비중을 계산한 값이다.

[표 3-13]을 보면, 중앙정부 세입에서 자치단체(일반자치단체와 교육자치단체)로의 이전재원은 2001년 37.0%에서 2020년 55.2%로 지속적으로 상승하였다. 이전재원은 지난 20년간 연평균 약 8.5%가 증가하여 정부 단위(일반, 중앙, 지방)별 세입 평균 증가율 및 조세(국세, 지방세) 증가율을 크게 상회한 것으로 나타났다. 특히 지방 이전재원 중에서는 국고보조금 연평균 상승률이 11.1%로 두 자릿수에 달하였으며 지방교육재정교부금 역시 조세 상승률이나 중앙정부 및 지방정부 세입 증가율을 상회하였다.

중앙정부의 경직성지출은 법정 세율에 따라 지출이 결정되는 항목과 비법정 경직성지출로 구분된다. 세부적으로는 지방자치단체와 교육자치단체로 교부되는 법정교부금, 법률로 규정된 복지보조사업의 국비 지출액,²⁹⁾ 일반회계에서 사회보험성기금으로의 전출액, 인건비와 국방비(인건비 제외)를 포함한 기타 경직성지출을 합산하여 구성하였다. 중앙정부 세입에서 경직성지출이 차지하는 비중은 이전재원과 마찬가지로 2001년 61.3%에서 2020년 77.7%로 큰 폭으로 상승하였다. 지난 20년간 이전재원 비중의 상승폭이 18.2%p, 경직성지출 비중의 상승폭이 16.4%p임을 감안한다면 이전재원과 경직성지출의 증가폭은 거의 유사하였던 것으로 판단된다. 결과적으로 중앙정부 세입에서 경직성지출을 제외한 실질적 재량지출의 비중은 2001년 약 39%에서 2020년 22%로 큰 폭으로 줄어들었다.

28) 앞서 제2절에서는 지출의 특성상 중소기업이나 농업 분야에 대한 지출을 비법정 경직성지출로 간주하여 이에 대한 분석 결과를 제시하였으나, [표 3-12]의 경직성지출에는 포함하지 않았다.

29) 복지보조사업의 국비 및 지방비 규모는 제4장의 주요 복지사업별 국비와 지방비 조사 결과를 활용하였다.

[표 3-12] 정부 단위별 세입과 경직성·사회복지지출 추이

(단위: 조 원)

구분				2001	2010	2015	2020	연평균 증가율
세입	일반정부 합계(A=B+C)			134.8	251.3	303.9	411.8	6.1%
	정부 단위별 세입	중앙정부(B)		94.1	171.8	224.1	295.8	6.2%
		지방 정부	자체수입(C)	40.7	79.5	79.8	116.0	5.7%
			자체수입+교부금 (D=C+G)	57.8	107.5	114.7	168.2	5.8%
	유형별 세입	조세	소계	109.3	211.4	273.4	375.1	6.7%
			국세	85.8	163.5	213.9	284.1	6.5%
			지방세	23.5	47.9	59.5	91.0	7.4%
		세외 수입	소계	25.5	39.9	30.5	36.7	1.9%
			중앙정부	8.3	8.3	10.2	11.7	1.8%
			지방정부	17.2	31.6	20.3	25.0	2.0%
	지방 이전 재원	이전재원 합계(E=F+H)		34.8	79.1	107.3	163.3	8.5%
		법정 교부금	소계(F)	31.7	60.3	74.3	107.6	6.6%
			지방교부금(G)	17.1	28.0	34.9	52.2	6.0%
			지방교육재정교부금	14.6	32.3	39.4	55.4	7.3%
		국고보조금(H)		8.9	29.7	45.1	65.5	11.1%
지출 구성	복지 보조 사업 예산	소계(I=J+K)		3.1	18.8	33.0	55.7	16.4%
		국비(J)		3.1	12.9	23.8	40.5	14.5%
		지방비(K)		-	5.9	9.3	15.2	9.9%
	기타 경직성 지출	소계(L)		21.4	43.4	55.5	74.0	6.7%
		인건비		9.4	21.9	28.4	38.3	7.7%
		국방비		12.0	21.5	27.1	35.7	5.9%
	(중앙정부 일반회계로부터의) 사회보험성기금 전출금(M)		1.5	4.3	6.3	7.7	9.0%	
	중앙정부 사회복지예산 소계(N)		6.3	22.5	36.6	62.2	12.8%	
	중앙정부 경직성지출 소계 (O=F+J+L+M)		57.7	120.9	159.9	229.8	7.5%	
	사회보장지출 소계(P=K+N)		6.3	28.4	45.9	77.4	14.1%	

자료: 기획재정부, 『나라살림 예산개요』, 각 연도; 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요(상)』, 각 연도.

주: 1) 당초예산 기준이며 세입에서 사회보장기금 수입은 제외함.

2) 2001년도 지방교부금은 실제 지방교부금 12조 3천억 원에 지방양여금 4조 8천억 원을 합산한 금액임.

3) 복지보조사업 지방비(K)의 연평균 증가율은 2010~2020년 기간 평균임.

다음으로는, 복지보조사업이 정부의 재정 운용에 미치는 효과를 확인해 보았다. 우선 일반정부 세입에서 복지보조사업이 차지하는 비중은 2001년 2.3%에서 2020년 13.5%로 10%p 이상 상승하였다. 지방정부 역시 자체수입과 지방교부금을 합산한 세입에서 복지보조사업 지방비 부담금이 차지하는 비중이 2010년 5.5%에서 2020년 9.0%로 크게 상승한 것으로 나타났다.

[표 3-13] 정부 단위별 세입 대비 경직성·사회복지지출 비중

구분	2001	2010	2015	2020
이전재원/중앙정부 세입(=E/B)	37.0%	46.0%	47.9%	55.2%
경직성지출/중앙정부(=O/B)	61.3%	70.4%	71.3%	77.7%
복지보조사업/일반정부 세입(=I/A)	2.3%	7.5%	10.9%	13.5%
복지보조사업 지방비/ (지방정부 자체수입 +지방교부금)(=K/D)	-	5.5%	8.1%	9.0%

주: [표 3-12]의 값을 사용하여 계산.

종합하면, 최근 20년간 복지보조사업과 비법정 경직성지출, 이전재원이 중앙정부와 지방정부의 재정 운용에서 미치는 영향력은 지속적으로 상승해 왔다. 이는 모두에 밝힌 바와 같이 정부 정책에서 분권을 지향하고 복지를 강조하는 기조가 강화되었기 때문이다. 국가재정운용계획(제4장의 1절)이나 재정분권계획에서 확인되듯이 지방으로의 복지 기능 이양, 고령화에 따른 복지재정 증가 등은 향후에도 지속될 전망이다. 따라서 재정 분권과 복지사업이 효율적이고 효과적으로 운용되지 않는다면 전체 국가재정의 효율성이 크게 훼손될 수밖에 없다. 요컨대 [표 3-13]의 여러 지표는 복지 분야를 중심으로 분권형 재정관계를 재정립하고자 하는 본 연구의 의의를 다시 한번 확인해 주는 결과라 할 수 있다.

제4장

복지보조사업을 중심으로 한 재정지출 특성

제1절 복지지출 추이와 특성

제2절 주요 복지보조사업의 연혁 및 특성

제3절 분권형 재정관계와 복지보조사업을 둘러싼 쟁점

복지지출은 사업의 현재 규모나 향후 재정 수요의 측면에서 가장 중요한 분야에 해당하며, 국고보조금을 매개로 중앙재정과 지방재정의 관계를 구조화한다. 제4장에서는 복지보조사업을 중심으로 복지지출이 국가재정 및 지방재정에서 가지는 위상과 특징을 분석한다. 또한 분권형 재정관계라는 관점에서 국비 기준 100억 원 이상인 25개 대형 복지보조사업의 사업별 특성과 쟁점을 살펴보고 중앙정부와 지방정부가 이들 사업에 대한 역할을 어떻게 분담하는 것이 바람직할지, 그 재편 방향을 정리해 보고자 한다.

제 1 절

복지지출 추이와 특성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 사회복지비의 지출 규모와 비중

사회복지비는 절대 규모와 국가재정에서 차지하는 상대적 비중이 지속적으로 상승하고 있으며, 주로 법정지출 형태로 편성되기 때문에 중앙정부와 지방자치단체의 재정 경직성을 높이는 대표적 요인으로 자리 잡았다. 사회복지비에서 중앙정부와 지방자치단체의 재정은 복지보조사업을 통해 매개된다. 전체적으로는 복지보조금으로 분류되지만, 복지지출의 경직성 쟁점을 이해하기 위해서는 보조사업별 재정의 특성에 대한 분석이 요구된다.

사회복지비는 2020년 당초예산 기준 62조 2천억 원으로 국가재정(당초예산) 총액인 331조 7천억 원의 18.8%를 차지하였다. 2000년도에는 이 부문 예산(당시 기준으로는 사회보장비)이 6조 3천억 원으로 중앙정부 당초예산인 86조 4천억 원의 7.3%에 불과하였다. 2000~2020년의 20년 동안 중앙정부 당초예산 규모는 3.8배 증가한 반면 복지 분야 재정지출 규모는 9.9배 증가하였다. 그 결과 같은 기간 사회복지비가 정부 재정에서 차지하는 지출 비중은 2.6배 상승한 것으로 나타났다.

[표 4-1] 사회복지비 하위 부문별 지출 규모 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2000	2005	구분	2010(C)	2015	2020(D)
국가재정(A)	864,740	1,343,703	국가재정(A)	2,012,835	2,585,856	3,317,770
사회보장(B)	63,199	133,272	사회복지(B)	224,894	366,243	622,803
사회보험	16,182	42,872	기초생활보장	72,973	94,715	139,659
보훈	12,464	22,047	취약계층 지원	13,055	21,616	35,809
근로자복지	1,622	2,435	공적연금	17,155	30,455	30,706
기타사회복지	32,931	55,092	보훈	34,325	44,364	55,078
직업훈련		2,409	주택	13,483	9,218	25,726
직업안정		1,934	사회복지일반	4,449	5,258	10,798
보건위생		4,072	보육·가족 및 여성	22,980	51,766	
보건복지행정		2,411	여성·가족·청소년			5,164
			아동·보육			84,675
			노인·청소년	35,052	88,760	
			노인			164,004
			노동	11,422	20,091	997
			고용			64,939
			고용노동일반			5,248
사회복지비 비중(B/A)	7.3	9.9	사회복지비 비중(B/A)	11.2	14.2	18.8

자료: 기획재정부, 『나라살림 예산개요 참고자료』, 각 연도.

한국의 사회복지정책은 1997년 IMF(국제통화기금) 외환위기 이후에야 체계를 정립하기 시작하였으며 최근까지 국가의 재정사업이 개입하는 정책 영역들이 확대되는 동시에 다양해졌다. 2000년대 이전까지 국가재정에서 사회복지에 대한 우선순위가 높지 않았던 지출 영역이었다. 재정지출 분류에서 사회복지에 대한 세부적 분화가 이루어지지 않은 탓에 정부 예산 분류에서 세부적 지출 항목의 단위는 4개에 불과하였다. 2000년 당시 6조 3천억 원이었던 사회보장비에서 절반 이상인 3조 3천억 원이 기타사회복지로 분류될 정도였다. 당시 정부 정책에서 사회복지의 의미는 제한적이었으며 국민연금과 의료보험 등의 개편을 지원하는 사회보험 영역에 대한 재정지출이 우선적으로 고려되었다.

사회복지정책이 국가재정에서 유의미한 비중을 차지한 것은 2000년 국민기초생활보장제도 도입을 통해서이다. 이로써 상대적 빈곤선을 설정하고 국민의 기본 권리로서 생활보장을 위한 복지 수급권이 비로소 인정되었다. 국가재정의 예산체계상에서 이러한 정책 기조의 변화는 2001년부터 반영되었다. 이후 빈곤과 질병의 구사회적 위험에 대응하기 위한 전통적 복지정책이 잔여적 형태의 복지사업으로 개별적으로 도입되었으며, 이를 지원하기 위한 사회복지지출의 규모도 지속적으로 증가하였다. 2000년대 중반부터는 저출산·고령화와 생활체계 해체의 신사회 위험 요소들에 대한 적극적인 재정 대응을 추진하면서 보편적 사회서비스들이 다양하게 도입되었고, 관련한 재정지출도 매년 확대되었다.

2007년에는 정부 재정 기능의 분류체계가 전면 개편되었으며, 사회보장 대신 사회복지 항목으로 분류하고 세부적으로 복지 대상 또는 하위 정책 영역을 중심으로 재정 기능에 따른 재정지출 내용을 정리하게 되었다. 2010년 이후부터는 저출산·고령사회 대응을 위한 핵심 과제인 영유아보육료 지원 사업과 노인복지서비스 확충 사업이 집중적으로 추진됨에 따라 사회복지지출 증가 요인의 대부분을 차지하게 된다. 최근에는 고용과 노동 부문 지출의 급격한 증가가 사회복지 분야 지출의 증가를 견인하였다. 2019년부터는 사회복지비 세부 항목 분류를 한층 더 세분화함에 따라 이전의 노인·청소년 항목이 노인과 아동·보육으로 분리되었다. 이는 노인서비스 부문에서 재정지출이 급증하고, 아동수당과 보육료 지원 분야도 지출 규모와 비중이 높아진 정책 변화를 반영한 결과이다. 노동 부문의 경우, 일자리 복지에 대한 사회적 지출 수요가 높아지고 관련 지출 규모가 급증하면서 기존의 ‘노동’ 이외에 ‘고용’을 사회복지 세부 항목으로 신설하였다.

사회복지비의 하위 지출 분야별 재정 비중의 추이를 살펴보면, 지난 20년 동안 정부 예산상 상당한 변화가 진행되었음이 확인되는데, 이는 연도별로 특정 부문을 중심으로 복지재정 확대가 추진되었기 때문이다. 2000년대 초반의 경우 사회복지 확충을 위한 국가재정은 국민건강보험과 국민연금제도 정립에 상대적으로 크게 집중되었다. 그 결과, 사회보장비에서 사회보험 분야 지출 비중은 2000년 25.6%에서 2005년 32.2%로 증가하였다. 이후 2010년대에 접어들면서 사회보험이 포함된 공적연금 항목의 재정지출 비중은 지속적으로 감소하였으며 2020년에는 이 비중이 4.9% 정도로 축소되었다. 사회보험과 공적연금은 정부 예산보다는 중립 영역에서 독립적으로 운영되는 연기금을 통해 관련 사업이 수행되기 때문에 정부 예산 지출 대비 비중은 제한적이다.³⁰⁾

[표 4-2] 사회복지비의 하위 부문별 지출 비중 추이

(단위: %)

	2000	2005		2010	2015	2020
사회보장	100.0	100.0	사회복지	100.0	100.0	100.0
사회보험	25.6	32.2	기초생활보장	32.4	25.9	22.4
보훈	19.7	16.5	취약계층 지원	5.8	5.9	5.7
근로자복지	2.6	1.8	공적연금	7.6	8.3	4.9
기타사회복지	52.1	41.3	보훈	15.3	12.1	8.8
직업훈련		1.8	주택	6.0	2.5	4.1
직업안정		1.5	사회복지일반	2.0	1.4	1.7
보건위생		3.1	보육·가족 및 여성	10.2	14.1	
보건복지행정		1.8	여성·가족·청소년			0.8
			아동·보육			13.6
			노인·청소년	15.6	24.2	
			노인			26.3
			노동	5.1	5.5	0.2
			고용			10.4
			고용노동일반			0.8

자료: 기획재정부, 『나라살림 예산개요 참고자료』, 각 연도.

기초생활보장 부문의 경우, 국민기초생활보장체계를 구성하는 생계급여와 의료급여 등의 지출 비중이 매년 감소하는 추세를 보이는데, 이는 기초생활보장 수급권자의 비중을 중위소득을 기준으로 하는 일정 조건에 따라 제한하기 때문이다. 사회복지비 가운데 최근 비중이 급증한 항목은 아동·보육과 노인 부문이다. 2010년 보육·가족 및 여성 부문 지출 비중은 약 10% 수준이었는데, 2020년에는 아동·보육 부문에서만 재정지출 비중이 13.6%로 확대되었다. 노인서비스 지출 비중 역시 매년 증가하여 2020년 기준 26.3%로 전체 사회복지비의 4분의 1을 차지하였다.

30) 정부 당초예산에서 공적연금의 지출 비중은 높지 않지만, 기획재정부가 작성하는 국가재정운용계획의 사회복지 분야 법정지출에서는 4대 공적연금에 대한 지출 비중이 절대적으로 높다. 개별 사회보험기금들의 재원이 안정적으로 확보되면 정부 예산에서의 부담은 크지 않지만, 향후 기금 재원의 고갈 등 문제가 발생할 것을 고려하면 공적연금은 국가재정의 잠재적 부담 요인으로 작용할 가능성이 높다.

사회복지비 지출의 하위 항목을 보면, 항목별로 특정한 재정사업이 차지하는 지출 비중이 절대적으로 높음을 알 수 있다. 따라서 정부재정 운영에서 복지지출에 따른 재정 경직성의 쟁점은 특정 복지사업의 현금급여로 문제가 집중된다. 예를 들어, 기초생활보장 분야에서는 생계급여와 의료급여의 재정 규모가 11조 3천억 원으로 해당 부문 지출의 82.2%를 차지한다. 노인 부문에서는 2020년 기준 기초연금의 규모가 13조 1천억 원으로 노인서비스 지출 전체의 80.2%를 차지할 정도로 기초연금의 비중이 절대적으로 높다.

2 국가재정운용계획에서 복지지출의 경로의존성

현금급여 사업에서 재정 경직성이 쟁점이 될 경우, 예방적 성격의 사회서비스 투자를 통해 재정지출 부담을 완화함으로써 지출의 비용효과성을 높이는 복지 혁신이 필요하다. 하지만 사회복지비의 지출 규모 증가와 지출 내용의 다양화가 지속되었음에도 불구하고 재정적 측면에서 비용효과성을 관리하는 의미 있는 전략적 접근은 추진되지 않았다. 이 문제는 5년 단위로 운영되는 국가재정운용계획에서의 복지지출에 대한 관점을 해석함으로써 확인 가능하다.

사회복지지출의 경우 국가재정에서 차지하는 절대적·상대적 비중은 높아지고 있지만 재정정책 측면에서의 관심도는 높지 않은 편이다. 기획재정부가 전망하는 사회복지 부문에서의 5년 후 재정 성과 목표만 보더라도 2000년대에 설정된 잔여적 복지와 개별 사업 중심으로 지출 구조가 묶여 있음이 확인된다. 예를 들어, 사회복지지출에 대한 대표적 성과 목표는 생계급여와 기초연금을 지원받는 수급자 수와 같은 초기적 지표를 벗어나지 못한 실정이다. 보다 전략적인 관점에서 복지예산을 고민한다면, 자활사업에서 생산적 복지를 추진하고 노인의 사회활동을 강화함으로써 개인 차원에서 필요로 하는 소득보장을 지원하면서도 기초생활보장비와 기초연금에 대한 재정 부담은 감축할 수 있는 정책적 여지가 생긴다. 하지만 복지재정의 경우, 생산적 복지와 사회투자를 재정 혁신의 관점에서 접근하는 구체적인 시도는 거의 찾아보기 어렵다.

새롭게 부상한 복지 분야 역시 관련 재정지출의 규모가 급증함에도 불구하고 재정사업의 성과관리 지표들은 과거 잔여적 복지정책 단계에 고정되어 있다. 저출산 대응 정책, 청년층을 대상으로 하는 정책, 일자리와 고용 관련 정책 등은 최근 들어 사업의 수와 예산이 급증하고 있지만 중기적 재정 전략의 관점에서 지출을 사고하는 성과 지표는 설정되지 않은 실정이다.

[표 4-3] 국가재정운용계획의 사회복지 분야 성과 지표

	2020		2024
생계급여 수급자 수(만 명)	127	⇒	153+ α
기초연금 수급자 수(만 명)	568.8	⇒	696.2
권역 감염병 전문병원(개)	-	⇒	3
지역 간 치료 가능한 사망률 격차(배)	1.27(2018년)	⇒	1.23

자료: 기획재정부(2020), 『2020~2024 국가재정운용계획』.

복지재정에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 분담체계를 확인해 보면, 중앙정부의 사회복지지출에서 지방재정과 관련성을 가지는 복지보조사업의 지출 비중은 30% 미만 수준이다. 기획재정부의 국가재정운용계획에 따르면 향후 5년 동안 지방재정에서 국고보조금이 차지하는 비중은 소폭 하락하는 추세를 보일 것으로 전망되었다. 대신 중앙정부가 직접 사업을 수행하는 복지사업의 지출 비중은 현행 70% 수준에서 매년 약간씩 증가할 것으로 보인다. 이 중 4대 공적연금의 지출 비중이 43%로 절대적으로 높은 비중을 차지함에 따라 중앙재정을 압박하는 주요 원인으로 부상할 것으로 예상된다.

중앙정부는 건강보험 등 4대연금이나 구직급여 등에서의 재정 압박이 지속될 경우, 국고보조사업에서 지방재정 지원을 감소시키고자 하는 유인을 가질 수 있다. 미국과 일본의 재정분권 경험에 따르면, 중앙정부의 복지재정 압박은 지방재정에 대한 복지 부담 전가로 귀결한 바 있다. 의무지출 성격의 복지사업은 지방비 부담이 법률로 규정되기 때문에 중앙재정의 압박은 자연히 지방재정 압박으로 연결된다. 국가사무를 중심으로 중앙재정이 부담하는 사업을 지방자치단체로 전가하는 시도가 현실화될 경우, 복지지출을 둘러싼 중앙-지방 간 재정관계의 갈등이 증폭될 수밖에 없다.

[표 4-4] 국가재정운용계획에서 의무지출비 규모 추이

(단위: 억 원)

			2020	2021	2022	2023	2024
국 고 보 조 부 문	국민 기초 생활 보장	소계	136,861	150,083	159,673	171,627	184,559
		생계급여	43,379	46,079	48,936	51,970	55,192
		의료급여	70,038	76,805	83,546	91,232	99,625
		주거급여	16,305	19,879	19,659	20,612	21,612
		교육·해산·장제·자활	7,139	7,320	7,532	7,813	8,130

			2020	2021	2022	2023	2024
국 가 사 무 부 문	노인 부문	소계	145,950	166,742	177,687	189,328	202,068
		기초연금	131,765	149,635	158,292	166,545	175,253
		노인장기요양보험	14,185	17,107	19,395	22,783	26,815
	아동 ·보 육부 문	소계	56,996	55,872	52,953	51,487	51,729
		영유아보육료	34,162	33,677	31,964	31,549	32,325
		아동수당	22,834	22,195	20,989	19,938	19,404
	소계		339,807	372,697	390,313	412,442	438,356
	건강 보험	소계	98,510	104,432	110,921	119,723	130,991
		가입자 지원(일반)	70,826	75,834	79,987	86,271	94,598
		가입자 지원(기금)	18,801	19,167	20,682	22,309	24,280
		공무원·교직원 국가부담금	8,883	9,431	10,252	11,143	12,113
	4대 공적 연금	소계	513,332	561,625	598,919	638,786	692,505
		국민연금	266,034	295,116	316,797	341,118	377,094
		공무원연금	174,186	188,987	199,893	210,424	222,813
		사학연금	38,455	42,096	45,400	48,977	52,849
		군인연금	34,657	35,426	36,829	38,267	39,749
국 가 사 무 부 문	고용 노동 부문	소계	154,204	178,722	196,793	212,791	238,929
		구직급여	95,158	113,486	126,991	138,103	159,013
		산재보험급여	59,046	65,236	69,802	74,688	79,916
	보훈 부문	소계	46,880	47,676	48,845	49,881	50,255
		보상금, 6·25자녀수당	32,174	33,479	34,586	35,967	36,837
		무공, 참전수당	7,466	6,817	6,876	6,529	6,031
		보훈, 위탁병원 진료	6,085	6,205	6,205	6,205	6,205
		기타(자녀학자금 등)	1,155	1,175	1,178	1,180	1,182
	소계		812,926	892,455	955,478	1,021,181	1,112,680
	기타		20,490	23,050	24,438	24,682	25,149
	합계		1,173,223	1,288,202	1,370,229	1,458,305	1,576,185

자료: 기획재정부(2020), 『2020~2024 국가재정운용계획』.

[표 4-5] 국가재정운용계획에서 의무지출비 비중 추이

(단위: %)

			2020	2021	2022	2023	2024
국 고 보 조 부 문	국민기초생 활보장	소계	11.7	11.7	11.7	11.8	11.7
		생계급여	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5
		의료급여	6.0	6.0	6.1	6.3	6.3
		주거급여	1.4	1.5	1.4	1.4	1.4
		교육·해산·장제·자활	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
	노인부문	소계	12.4	12.9	13.0	13.0	12.8
		기초연금	11.2	11.6	11.6	11.4	11.1
		노인장기요양보험	1.2	1.3	1.4	1.6	1.7
	아동· 보육부문	소계	4.9	4.3	3.9	3.5	3.3
		영유아보육료	2.9	2.6	2.3	2.2	2.1
		아동수당	1.9	1.7	1.5	1.4	1.2
소계		29.0	28.9	28.5	28.3	27.8	
국 가 사 무 부 문	건강보험	소계	8.4	8.1	8.1	8.2	8.3
		가입자 지원(일반)	6.0	5.9	5.8	5.9	6.0
		가입자 지원(기금)	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5
		공무원·교직원 국가부담금	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8
	4대 공적연금	소계	43.8	43.6	43.7	43.8	43.9
		국민연금	22.7	22.9	23.1	23.4	23.9
		공무원연금	14.8	14.7	14.6	14.4	14.1
		사학연금	3.3	3.3	3.3	3.4	3.4
		군인연금	3.0	2.8	2.7	2.6	2.5
	고용· 노동부문	소계	13.1	13.9	14.4	14.6	15.2
		구직급여	8.1	8.8	9.3	9.5	10.1
		산재보험급여	5.0	5.1	5.1	5.1	5.1
	보훈부문	소계	4.0	3.7	3.6	3.4	3.2
		보상금, 6·25자녀수당	2.7	2.6	2.5	2.5	2.3
		무공, 참전수당	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4
		보훈, 위탁병원 진료	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
		기타(자녀학자금 등)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
소계		69.3	69.3	69.7	70.0	70.6	
기타		1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
금액(억 원)		1,173,223	1,288,202	1,370,229	1,458,305	1,576,185	

자료: 기획재정부(2020), 『2020~2024 국가재정운용계획』.

우리나라의 사회복지서비스는 내용적 측면에서 다양성은 있지만 재정지출의 규모와 비중에서는 경로의존적 성격이 확인되는데, 이는 특정 사업을 중심으로 한 재정 경직화 현상이 지속되고 있기 때문이다. 관련 사업들은 모두 국비-지방비의 재원 구성체계를 형성하기 때문에 중앙재정과 지방재정이 동시에 묶여 있어 정부 간 재정관계에서 적지 않은 갈등과 쟁점을 발생시킨다. 중앙재정과 지방재정이 절대 규모에서의 격차가 큰 상황에서 중앙정부의 재정 여건만 고려하여 국비 중심으로 사회복지사업의 재정계획이 추진되면, 지방비 부담 사업에서 지방재정의 압박 강도는 상대적으로 더 높아진다. 나아가 지방재정 여건에 대한 고려 없이 중앙재정만을 기준으로 특정 사업에 대한 재정지출을 확대하면, 지방재정에서 가용 재원이 급속히 감소되는 시점에서는 국가재정의 지출 자체도 순조롭게 진행되지 못하는 재정 병목현상이 발생할 수 있다. 복지보조사업의 재정지출 규모가 커지고 지방재정 여건이 지자체별로 다양해지는 재정 운용 환경 변화를 고려할 때, 기초복지사업을 둘러싼 정부 간 재정관계에 대한 구조적 개편이 요구되는 시점이다. 특히 이와 같이 경직성지출이 증가하는 상황에서는 중앙정부의 지방자치단체 재정 지원이 제한될 가능성이 높다. 이 때문에 정부의 재정 기능별로는 경직화 경향이 높은 복지 또는 경제 부문 지출에서, 사업의 형태(또는 사업 추진 방식)별로는 국고보조사업을 중심으로 지방자치단체의 재정 운용 효율성을 제고할 필요성이 높아졌다.

제2절

주요 복지보조사업의 연혁 및 특성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 복지보조사업 편성의 특성³¹⁾

가. 주요 복지보조사업의 재정지출 규모 추이

정부 지출 대비 사회복지비 규모는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 재정지출에 서도 그 비중이 지속적으로 증가해 왔다. 복지지출의 증가는 2001년 국민기초생활보장 제도 도입이 예산에 반영된 이후 본격화되었다. 2020년 당초예산 기준으로 국비 1천억 원 이상인 25개³²⁾ 주요 복지사업의 국비 예산 규모는 총 40조 4천억 원으로 같은 해 중앙정부 전체 국비보조금 65조 6천억 원의 61.7%를 차지한다. 국민기초생활보장체제가 시행된 2001년 이후 대형 복지사업의 중앙정부 예산 대비 비중과 국고보조금에서 차지하는 비중은 급격하게 증대했다.

2001년에는 복지보조금에 몇 가지 기초복지사업만 있었고 전체 국고보조금에서 차지하는 비중은 29.5%에 불과하였다. 20년이 지난 2020년에는 복지사업의 수, 해당 사업 재정지출의 절대적 규모와 상대적 비중 모두 큰 폭의 증가세를 보였다. 사회복지비는 중앙정부 재정뿐만 아니라 지방자치단체의 재정에 많은 부담 요소로 작용하고 있는데, 특히 복지재정 부담은 대형 복지사업을 중심으로 한 특정 사업에 집중되는 양상이다. 즉, 복지보조사업의 유형과 지출 규모가 증가하였지만 이러한 증가세가 전체 사회 정책 체계의 재편 방향에 따라 단계적 또는 전략적으로 추진된 것은 아니었다. 복지지출의 증가는 대부분 사회 및 정치적 환경과 재정 여건 등에 따라 임의적이고 분절적으

31) 이 절에서 사용한 국고보조사업 재정통계는 행정안전부가 취합한 지방자치단체 내부자료(국고보조사업과 관련한 행정안전부 각종 보고서상의 보조사업별 재정통계)와 보건복지부 예산서의 사업별 국비 통계를 수집하여 재정리한 것이다. 필자는 개별 지방자치단체의 사업을 복지사업의 성격에 따라 유형화하여 국비와 매칭하였다. 보조사업 관련 국비 통계와 지출 단위인 지방자치단체가 작성한 지방비 통계는 연도별로 일관성 있는 기준의 재정통계가 제공되지 않는다. 이 절에서 작성한 보조사업의 국비, 지방비 통계는 세부 금액에서 엄밀성은 다소 취약할 수 있지만, 시계열적인 경향성을 확인하는 용도로는 충분히 의미 있는 지표라 할 수 있다.

32) 2020년 당초예산 기준으로 국비 1천억 원 이상인 복지보조사업은 30개이다. 이 가운데 추세 분석의 의미가 크지 않거나 최근에 도입되어 추세 분석이 적절하지 않다고 판단한 5개 사업을 제외한 25개 사업을 분석 대상으로 설정했다. 분석 제외 사업은 사례관리 전달체계 개선, 긴급복지, 사회복지제도 지원, 치매관리체계 구축, 지역 주도형 청년일자리 사업 등이다.

로 대형 복지사업들이 도입된 결과물이라 할 수 있다. 따라서 우리나라에서 진행되는 복지재정의 쟁점들은 국가의 복지정책이나 사회복지보조사업 전체를 단위로 하는 전략적 재편 과정으로 이해하기보다는 핵심이 되는 개별 복지사업을 둘러싼 사회적 맥락을 중심으로 보는 편이 복지사업의 실태를 이해하기 위한 더욱 효과적인 접근법이라 할 수 있다.

재정지출 규모가 큰 대형 복지사업들은 대부분 현금급여 방식의 기초복지에 해당하는데, 이들 사업의 경우 재정지출의 하방경직성이 강하기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 모두에 상당한 재정 부담 요인으로 작용하고 있다. 특히 국고보조율이 높고 개인별 현금 지급 규모가 상대적 소득 수준과 국민연금 보장액 등을 기준으로 설정되기 때문에 현금성 급여 증가에 따른 중앙정부의 재정 부담은 매년 지속적으로 증가하게 된다.

지방재정의 경우 지방비 부담률은 낮지만 의사결정 과정에의 참여 없이 중앙정부의 법률을 통해 제도화되어 재정적인 준비 과정을 거치지 못하는 부담이 있다. 이와 함께 지방재정에서 가용 자원 자체가 많지 않아 절대적 규모에 대한 재정 부담의 지속가능성이 매년 줄어들고 있다. 특히 지방재정은 사회복지지출을 위한 지방채 발행이 엄격하게 억제되는 경향이 있기 때문에 기초복지지출에 대한 지방비 부담 증가분은 기존 사업에 대한 자체재원 전환을 통해 충당해야 하는 구조이다. 이에 따라 기초복지에서 지방재정 부담은 사회복지비 부문뿐 아니라 지역개발을 포함한 지방재정 세출 부문 전반에 걸쳐 재정 경직성과 자원 동원 애로 문제를 발생시킨다.

아울러 이 장 제1절에서 재정지출이 경직화되는 현상을 통해 설명한 바와 같이 현금급여 방식의 기초복지사업에 대한 재정지출은 대부분 정치 과정과 밀접하게 관련되어 있다. 대표적인 사례로는 보육료 지원과 기초연금 급여 도입 과정을 들 수 있다. 저출산·고령사회의 진전과 함께 사회 영역의 정치적 쟁점이었던 출산 장려와 노인소득보장을 위해 영유아보육료 지원이 대폭 확대되었고, 국민연금 수준과 직접 연동하는 기초연금 수당은 10만 원 단위로 대선 공약을 통해 계단식으로 증가한 바 있다.

[표 4-6] 주요 사회복지사업의 재정지출 규모 추이(2001년, 2010년)

(단위: 억 원)

부문	세부 사업	2001	2010		
		국비	합계	국비(A)	지방비(B)
기초 생활 보장	의료급여(복지부)	11,397	46,012	34,987	11,025
	생계급여(복지부)	12,047	30,964	24,492	6,472
	주거급여(국토부)	1,741	7,017	5,628	1,388
	자활사업(복지부)	921	5,114	3,983	1,131
	교육급여(교육부)	960	1,512	1,204	308
	근로 능력 있는 수급자의 탈수급 지원	.	315	249	66
노인 복지	기초연금 지급	1,999	37,110	27,202	9,908
	노인일자리 및 사회활동 지원	6	2,887	1,351	1,536
	노인맞춤돌봄서비스(노인돌봄)	.	1,249	885	364
고용 일자리	지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원	.	.	195	.
	사회적기업 육성(균특)	.	.	.	.
	지역자율형 사회서비스 투자사업	.	1,862	1,344	518
장애인 복지	장애인활동지원	.	2,011	1,334	677
	장애인연금	.	2,207	1,474	733
	장애수당	331	3,000	2,018	982
	장애인거주시설 운영 지원	.	.	.	.
	장애인일자리 지원	.	408	204	204
	장애아동 가족 지원	.	760	509	251
아동· 보육	영유아보육료 지원	623	33,451	16,322	17,129
	아동수당 지급	.	.	.	.
	보육교직원 인건비 및 운영 지원	979	7,669	3,495	4,173
	가정양육수당 지원 사업	.	1,368	657	711
	지역아동센터 지원(방과후돌봄)	.	1,549	814	735
	한부모가족 자녀 양육비 등 지원(여가부)	122	745	559	186
	아이돌봄 지원(여가부)	.	625	397	228
합계(A)		31,126	187,834	129,303	58,726
중앙정부 예산	국고보조금(B)	105,491	.	292,186	.
	중앙정부 예산(C)	1,347,932	.	2,259,413	.
비고 (%)	A/B	29.5	.	44.3	.
	B/C	7.8	.	12.9	.
	A/C	2.3	.	5.7	.

주: 각주 31 참조

[표 4-기] 주요 사회복지사업의 재정지출 규모 추이(2015년, 2020년)

(단위: 억 원)

부문	세부 사업	2015			2020			
		합계	국비	지방비	합계	국비	지방비	국고 보조율 (%)
기초 생활 보장	의료급여(복지부)	59,850	45,327	14,523	93,159	70,021	23,138	75.2
	생계급여(복지부)	33,735	26,988	6,747	53,019	43,360	9,658	81.8
	주거급여(국토부)	13,842	11,073	2,768	19,808	15,937	3,871	80.5
	자활사업(복지부)	3,918	3,159	760	7,146	5,729	1,417	80.2
	교육급여(교육부)	1,691	1,353	338	1,231	1,011	220	82.1
	근로 능력 있는 수급자의 탈수급 지원	687	554	133	1,238	1,004	233	81.1
노인 복지	기초연금 지급	100,090	75,634	24,456	167,861	131,546	36,315	78.4
	노인일자리 및 사회활동 지원	6,533	2,818	3,715	22,815	10,886	11,929	47.7
	노인맞춤돌봄서비스(노인돌봄)	1,909	1,313	595	5,411	3,682	1,729	68.1
고용 일자리	지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원	1,071	892	179	1,599	1,266	333	79.2
	사회적기업 육성(균특)	343	240	103	1,351	1,013	338	75.0
	지역자율형 사회서비스 투자사업	2,973	2,063	910	4,491	3,115	1,376	69.4
장애인 복지	장애인활동지원	6,863	4,527	2,336	19,407	12,896	6,512	66.4
	장애인연금	8,489	5,614	2,875	11,725	7,858	3,867	67.0
	장애수당	1,963	1,313	650	1,968	1,318	649	67.0
	장애인거주시설 운영 지원	6,335	4,278	2,057	7,759	5,251	2,509	67.7
	장애인일자리 지원	1,294	655	640	2,869	1,408	1,461	49.1
	장애아동 가족 지원	1,125	750	375	1,652	1,100	552	66.6
아동· 보육	영유아보육료 지원	45,548	30,474	15,074	50,305	34,162	16,143	67.9
	아동수당 지급				30,761	22,828	7,933	74.2
	보육교직원 인건비 및 운영 지원	10,353	4,969	5,384	28,056	14,242	13,814	50.8
	가정양육수당 지원 사업	16,780	11,018	5,762	12,216	8,157	4,059	66.8
	지역아동센터 지원(방과후돌봄)	2,845	1,363	1,481	3,660	1,762	1,898	48.1
	한부모가족 자녀 양육비 등 지원(여가부)	968	723	244	3,354	2,543	810	75.8
	아이돌봄 지원(여가부)	1,228	787	441	3,842	2,438	1,404	63.5

부문	세부 사업	2015			2020			
		합계	국비	지방비	합계	국비	지방비	국고 보조율 (%)
	합계(A)	330,431	237,884	92,547	556,704	404,535	152,168	72.7
중앙정 부예산	국고보조금(B)		437,014			655,956		
	중앙정부 예산(C)		2,862,938			3,862,379		
비고 (%)	A/B		54.4			61.7		
	B/C		15.3			17.0		
	A/C		8.3			10.5		

주: 각주 31 참조

[표 4-8] 주요 사회복지사업의 부담 주체별 지출 구성비(2015년, 2020년)

(단위: %)

부문	세부 사업	2015			2020		
		합계	국비	지방비	합계	국비	지방비
기초 생활 보장	소계	34.4	37.2	27.3	31.5	33.9	25.3
	의료급여(복지부)	18.1	19.1	15.7	16.7	17.3	15.2
	생계급여(복지부)	10.2	11.3	7.3	9.5	10.7	6.3
	주거급여(국토부)	4.2	4.7	3.0	3.6	3.9	2.5
	자활사업(복지부)	1.2	1.3	0.8	1.3	1.4	0.9
	교육급여(교육부)	0.5	0.6	0.4	0.2	0.2	0.1
	근로 능력 있는 수급자의 탈수급 지원	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
노인 복지	소계	32.8	33.5	31.1	35.2	36.1	32.8
	기초연금 지급	30.3	31.8	26.4	30.2	32.5	23.9
	노인일자리 및 사회활동 지원	2.0	1.2	4.0	4.1	2.7	7.8
	노인맞춤돌봄서비스(노인돌봄)	0.6	0.6	0.6	1.0	0.9	1.1
고용 일자리	소계	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
	지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2

부문	세부 사업	2015			2020		
		합계	국비	지방비	합계	국비	지방비
	사회적기업 육성(균특)	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2
	지역자율형 사회서비스 투자사업	0.9	0.9	1.0	0.8	0.8	0.9
장애인 복지	소계	7.9	7.2	9.7	8.2	7.4	10.2
	장애인활동지원	2.1	1.9	2.5	3.5	3.2	4.3
	장애인연금	2.6	2.4	3.1	2.1	1.9	2.5
	장애수당	0.6	0.6	0.7	0.4	0.3	0.4
	장애인거주시설 운영 지원	1.9	1.8	2.2	1.4	1.3	1.6
	장애인일자리 지원	0.4	0.3	0.7	0.5	0.3	1.0
	장애아동 가족 지원	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.4
아동·보육	소계	23.5	20.7	30.7	23.7	21.3	30.3
	영유아보육료 지원	13.8	12.8	16.3	9.0	8.4	10.6
	아동수당 지급	0.0	0.0	0.0	5.5	5.6	5.2
	보육교직원 인건비 및 운영 지원	3.1	2.1	5.8	5.0	3.5	9.1
	가정양육수당 지원 사업	5.1	4.6	6.2	2.2	2.0	2.7
	지역아동센터 지원 (방과후돌봄)	0.9	0.6	1.6	0.7	0.4	1.2
	한부모가족 자녀 양육비 등 지원(여가부)	0.3	0.3	0.3	0.6	0.6	0.5
	아이돌봄 지원(여가부)	0.4	0.3	0.5	0.7	0.6	0.9
합계 (A)		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 각주 31 참조

나. 대규모 복지보조사업 지출 규모 추세와 재정 경직성

기초복지사업들이 지금과 같은 추세로 확대되면 중앙정부와 지방자치단체 모두 재정 부담과 재정 경직성 위기를 맞을 가능성이 높다. 사회정책에서 재정적 지속가능성을 유지하기 위해서는 사회투자적 접근을 통해 예방과 생산적 성과들을 확보할 수 있는 사회 정책의 새로운 플랫폼을 모색할 필요가 있다.

대형 복지사업의 국고보조율을 살펴보면 보조율 기준의 일관성은 취약해 보인다. 기초생활보장사업은 기준보조율이 높은 가운데 차등보조율제도를 적용하고 있어 재정력이 취약한 지자체에 대한 지원을 고려하고 있다. 국민기초생활보장 관련 보조사업의 실효보조율은 80%를 상회한다. 그런데 유사한 성격이 있는 장애인연금이나 장애인수당의 경우는 차등보조율을 적용하지 않으며 실효보조율은 67.7%로 낮은 편이다. 보육료 지원의 경우 차등보조율을 적용하고 있지만 실효보조율은 70% 이하에 그친다. 국가공공보육체계를 정립하는 과정에서 보육서비스는 지방재정 여건에 상관없이 동일한 수준으로 공급해야 하는 기초복지사업으로 전환되었지만, 국고보조율 체계에서는 과거의 잔여적 복지 특성이 그대로 남아 있는 셈이다. 또한 노인일자리 사업의 실효보조율은 47.7%에 불과하지만, 유사한 성격의 지역사회서비스투자사업의 보조율은 69.4%로 높은 수준이다.

복지사업의 체계 정비를 위해서는 보조율 체계의 일관성 확보를 위한 제도 개편이 요구된다. 그러나 현재와 같은 정부 간 재원 분담 방식하에서는 대형 복지사업에 대한 약간의 보조율 변화에도 지방재정 부담의 변화가 상당하기 때문에 정치적 갈등이 발생할 위험이 많다. 복지사업의 성격에 따른 정부 간 재원 분담 방식이 불합리함에도 불구하고 제도 개편에 따른 중앙-지방 간, 지방-지방 간 갈등 요인이 내재해 있기 때문에 합리적 제도 개편을 추진하는 것은 매우 어려운 정치적 과제가 되어 버렸다. 이와 같이 재원 부담 주체 간의 복잡한 이해관계는 복지 분야의 재정지출을 경직화하는 또 다른 원인으로 작용한다.

사회서비스 부문 중 일자리 관련 재정사업의 지출 특성에서도 재정 규모 급증과 재정 경직성 위험을 확인할 수 있다. 사회서비스 일자리 사업에는 ‘사회문제 해결’과 ‘일자리 창출’이라는 두 가지 목적이 있다. 전자에 초점을 맞출 경우, 자원봉사와 사회적 경제 영역의 활성화를 통해 제3섹터의 비영리 부문 특성을 적극 활용하여 비용효과적인 방식으로 복지사업들을 설계·운영할 여지가 있다. 후자의 ‘일자리’에 사업의 초점이 주어지면 최저임금과 시장 일자리 수준 간 상호 비교의 쟁점이 발생하기 때문에 참여자 개인별 수당 금액과 중간관리조직의 지원비 모두에서 재정지출 부담이 지속적으로 증가할 가능성이 높다. 현재 사회서비스 일자리 사업들은 잔여적 복지의 성격이 있어 전체 사업비 규모는 크지만 참여자 개인당 지원받는 수당(급여) 금액들은 상대적으로 적은 편이다. 여기에 대한 수당 인상 요구가 정책적으로 수용되면 해당 사업의 재정지출 규모가 계단식으로 급증할 가능성이 있다.

2 주요 부문별 세부 복지보조사업의 특성 및 쟁점³³⁾

이하에서는 복지재정지출을 구성하는 하위 부문별 대표 사업을 중심으로 복지사업의 전개 과정과 특성을 평가하였다. 특히 개별 사업 지출 경직화 경향, 사업별 재정 부담이 국가재정과 지방재정에 작동하는 방식, 보조금 사업으로서 전달체계의 문제 등을 중심으로 지출의 특성을 기술하고자 한다.³⁴⁾

가. 국민기초생활보장 부문 복지보조사업

1) 생계급여

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「국민기초생활보장법」 제8조, 제9조, 제10조에 근거한 복지보조사업으로 2000년도부터 보건복지부에서 운용하는 국고보조사업이다. 생계유지 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 생계급여를 지급하여 최저 생활을 보장하는 제도이다. 의복, 음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하며 급여액은 생계급여 선정 기준(급여 기준)에서 소득인정액을 차감한 금액이다. 중위소득 30% 이하 수급자를 지원한다.

(2) 사업의 연혁

1990년대 말 IMF 외환위기 극복 정책을 위해 도입된 국민기초생활보장제도(2000년 10월 1일 시행)의 핵심 세부 사업이다. 기존에는 최저생계비 이하 가구에 대해 급여를 통합하여 지원하였으나, 2015년 7월부터 수급자의 욕구에 따라 맞춤형으로 급여를 지원하고 있다. 생계급여 지급 시 소득인정액 기준과 부양의무자 기준이 적용되며, 소득 인정액 기준에서 소득 역전, 근로 능력 판정, 자활, 부양의무자 기준에서 부양의무자 범위 등의 이슈가 지속적으로 제기되고 있다.

33) 복지보조사업별 내용과 연혁은 보건복지부 홈페이지와 보건복지부에서 발표한 개별 사업별 사업지침을 참조하여 연도별로 정리하였다.

34) 자료의 출처는 앞의 절과 동일하다.

[표 4-9] 생계급여 사업의 연혁

연도	주요 내용	비고
2000	국민기초생활보장제도 도입 최저생계비 이하 저소득층에 대한 국가 책임 강화 자립자활서비스 제공으로 생산적 복지 구현	생활보호 ⇒ 빈곤 대책
2015	맞춤형 기초생활보장제도 도입 상대 빈곤선 도입, 급여별 선정 기준 다층화	통합 급여 ⇒ 맞춤형 급여
2017	제1차 기초생활보장 종합계획 발표 부양의무자 단계적 폐지, 복지 사각지대 최소화	지원 대상 확대, 비수급 빈곤층 발굴·지원

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

생계급여 사업비는 기준 중위소득의 인상 및 수급자 추계에 따라 결정되며, 최근 부양의무자 기준 완화 등 제도 개선에 따라 사업비가 증가하고 있다. 2020년 국고보조금 규모는 4조 3,360억 원으로 2019년 3조 7,472억 원에 비해 15.7% 증가하였으며, 증액분 중 부양의무자 기준 완화 등 제도 개선 관련 예산이 5,577억 원으로 높은 비중을 차지하고 있다.

지방자치단체에 대한 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 서울 50%, 이외 시·도 80%의 차등보조율을 적용하고 있다. 이 외에 사회복지비지수가 25% 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 90%의 보조율을 적용하고, 사회복지비지수가 20 미만이면서 재정자주도 85 이상 기초자치단체는 70%의 보조율을 적용하고 있다.³⁵⁾

[표 4-10] 생계급여 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	24,492	24,460	23,618	26,091	25,240	26,988
지방비	6,472	6,451	6,116	6,574	6,397	6,747
합계	30,964	30,911	29,735	32,665	31,636	33,735
국고보조율(%)	79.1	79.1	79.4	79.9	79.8	80.0
국비증가율(%)	0.1	-0.1	-3.4	10.5	-3.3	6.9
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	32,697	36,683	37,198	37,472	43,360	
지방비	7,166	7,902	8,367	8,640	9,658	
합계	39,863	44,585	45,565	46,112	53,019	
국고보조율(%)	82.0	82.3	81.6	81.3	81.8	
국비증가율(%)	21.2	12.2	1.4	0.7	15.7	

35) 생계급여, 주거급여, 교육급여, 자활급여 등 기초생활보장사업에서는 차등보조율 동일 기준을 적용하였다.

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 생계급여 보조사업의 재정 특성은 세 가지이다.

첫째, 제도 개선에 따라 사업비가 증가하고 있다. 2015~2017년에는 맞춤형 급여로 급여체계가 개선되었고 지급 기준(기준 중위소득 기준: A값 27% → 30%)이 인상됨에 따라 사업비가 큰 폭으로 증가하였다. 2018년부터는 부양의무자 기준 완화 등에 따른 인상분이 반영되었다. A값 인상 및 부양의무자 기준 완화 등 제도 개선은 정치권과 시민사회에서 지속적으로 요구되던 사항이다.³⁶⁾

둘째, 최근 10년 동안 사업 규모의 증감률이 상당히 불규칙적이다. 사회복지 통합 전산 시스템을 구축하면서 수급권 자격관리가 엄격해졌다. 사회보장정보시스템(행복e음) 도입(2010년) 초기 신청 시 소득·재산 검증, 확인 조사 등 사후관리 강화로 수급 탈락·급여 감소 가구가 다수 발생하였고 이로 인해 사업비가 일부 감소하였다. 수급권 부여 기준과 중위소득 수준 설정 등과 같은 정책적인 의사결정에 따라 사업비 규모가 연도별로 불규칙적으로 형성되었다.

셋째, 생계급여는 사회안전망 구축·운영과 관련한 가장 기본이 되는 사업으로 수급자가 전국 단위로 고루 분포함에 따라 지자체별로 의무지출적 성격을 가지게 된다. 사업비의 변동은 지자체별 필요에 의한 것이라기보다는 중앙정부의 정책 결정에 따라 좌우된다. 사업비 지출 규모가 증가하면 중앙정부의 재정 경직성이 악화된다. 이와 동시에 지방자치단체는 정책결정 과정에 공식적으로 참여하지 않은 가운데 중앙정부의 의사결정에 따라 재정 부담이 자동적으로 심화된다.

2) 의료급여

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「의료급여법」에 근거한 복지보조사업으로 2001년도부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민에게 발생하는 의료 문제를 국가가 보장하는 공공부조제도이다. 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민들에게 발생하는 의료 문제(개인의 질병, 부상, 출산 등)에 대해 의료서비스(진찰·검사, 치료 등)를 제공한다. 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자와 의료급여법에 의한 수급권자(행려환자), 재해구호법, 보훈법 등 타 법에 의한 수급권자로 지원대상을 구분할 수 있다.

36) 제도 개선 반영분: 2018년 818억 원, 2019년 1,685억 원, 2020년 5,577억 원.

[표 4-11] 의료급여 사업 연혁

연도	주요 내용
1977	- 의료보호법 제정에 따라 시행
2001	- 의료보호법이 의료급여법으로 개정 ⇨ 의료급여제도 시행 · 진료비 지급 업무가 국민건강보험공단으로 이관
2015	- 맞춤형 급여체계 도입 · 의료 사각지대 해소(부양의무자 기준 완화), 보장성 강화

(2) 사업의 연혁

1977년 의료보호법 제정에 따라 의료보험제도와 같이 시행되었으며 2001년 의료급여법 전면 개정 등을 통해 보장 대상과 범위를 확대하였다. 이후 2015년 7월 맞춤형 급여체계 도입 이후에도 큰 변화 없이 운영되고 있다. 과거에는 의료급여 보장성 강화 및 재원 확보가 주요 이슈였으나 최근에는 의료 사각지대 해소(부양의무자 기준 완화), 재가 의료급여 제도화 및 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어) 연계 등이 논의되고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

의료급여 사업비는 수급자 수, 진료비 인상 비율, 전년도 미지급금 상계, 의료보장성 확대 등에 따라 인상률이 결정되며, 최근에는 부양의무자 등 자격 기준 완화에 따른 수급자 확대에 따라 증액되고 있다. 2018년 이전에는 연평균 4.4% 증액되었으나 2018년부터는 13.5%가 증액되어 증가폭이 커지고 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 서울 50%, 지방 80%이며 도의 경우 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방비 부담 비율은 각각 6%, 4%이다. 의료급여는 시·도에 설치된 의료급여기금을 통해 집행된다.

[표 4-12] 의료급여 사업의 국비·지방비 부담 비율

구분	서울		광역시		도*		
	시	자치구	시	자치구	도	시	군
지방비	50%	없음	20%	없음	14~16%	6%	4%
국비	50%		80%		80%		

주: 지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 제2조 (부담경비의 총목과 비율).

[표 4-13] 의료급여의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	34,987	36,710	39,803	43,926	44,357	45,327
지방비	11,025	11,648	12,537	14,042	14,152	14,523
합계	46,012	48,358	52,340	57,968	58,509	59,850
국고보조율(%)	76.0	75.9	76.0	75.8	75.8	75.7
국비증가율(%)	2.4	4.9	8.4	10.4	1.0	2.2
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	47,215	47,980	53,453	63,900	70,021	
지방비	15,365	15,670	17,416	21,013	23,138	
합계	62,581	63,649	70,868	84,913	93,159	
국고보조율(%)	75.4	75.4	75.4	75.3	75.2	
국비증가율(%)	4.2	1.6	11.4	19.5	9.6	

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 의료급여 보조사업의 재정적인 특성은 세 가지이다.

첫째, 기본적인 생존권 보장을 위한 의무지출 사업으로 중앙정부의 지속적인 관리 및 운영이 필수적이다. 건강보장정책에서 지방자치단체의 참여 영역은 상당히 제한적이다. 전국 표준적인 서비스 공급과 의료 분야 전문가 집단의 역할이 절대적으로 중요하다. 국민 건강관리를 취약계층과 일반 국민으로 구분하는 사회적 배제에 대한 정책윤리성 쟁점도 잠재되어 있다. 국민건강보험과 의료급여 사업을 통합 하여 일반적인 사회복지 사업과 재정사업의 특성을 구분할 필요가 있다.

둘째, 제도 개선에 따라 사업비가 증가하고 있다. 최근 건강보험 보장성 강화에 따라 의료급여에 대한 보장성 강화도 동시에 진행되고 있으며, 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화에 따른 수급권자 증가에 따라서도 사업비가 증가하고 있다.

셋째, 매년 사업비에 전년도 또는 전전년도 미지급금 상계액(최대: 2019년 예산 5,400억 원)이 포함되어 있다. 이는 재정 소요에 대한 추계 미흡 때문이라 할 수 있다. 수급권자의 노령화 및 의료보장성 강화에 따라 재정 소요의 지속적인 증가가 예상됨에 따라 더욱 정교한 예측이 필요하다.

3) 주거급여

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「주거급여법」 및 「국민기초생활보장법」 제11조(주거급여)에 근거한 복지보조사업으로 맞춤형 기초생활보장제도 개편에 따라 2015년 7월부터 국토교통부에서 운영(2015년 7월 이전까지 보건복지부 운영)하는 국고보조사업이다. 주거가 불안정한 취약계층의 주거비 부담을 완화하고 양질의 주거 수준을 확보하기 위해 시행된 제도이다. 수급자의 가구원 수, 거주 형태, 부담 수준, 지역 여건 등을 감하여 임차 수급자에게는 임차급여를 지급하고, 자가 수급자에게는 주택 노후도에 따라 주택 개보수 지원을 위해 수선유지급여를 지원하고 있다. 중위소득 45% 이하 가구가 지원 대상이다.

(2) 사업의 연혁

2000년 국민기초생활보장제도의 시행과 함께 도입되었다. 사업 초기부터 생계급여와 연동하여 급여를 지급함에 따라 생계급여 탈락 시 주거급여도 수급 자격을 상실하는 등 저소득 임차 가구의 주거 안정 수단으로서 한계가 있었다. 주거급여 개별화 및 급여 대상 확대가 요구되었으며 2015년 맞춤형 기초생활보장제도 도입에 따라 주거급여로 개편되어 개별 급여로 운영되고 있다. 맞춤형 급여 개편 시 사업 운영 주체도 보건복지부에서 국토교통부로 이관되었으며 현재는 국토교통부에서 주거 복지정책의 일환으로 운영하고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

주거급여 수급자는 기준 중위소득 인상(2015년 43% → 2020년 45%), 부양의무자 기준 완화 등 지원 대상자 확대 및 급여 기준액 상한선인 기준임대료 인상분 등을 반영하여 결정된다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」에서 서울 50%, 이외 시·도 80%의 차등보조율을 제시하는데, 실효보조율의 경우 서울 60%, 그 외 지역 80~90% 수준의 국고보조금이 이전된다.

[표 4-14] 주거급여의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	5,628	5,987	5,194	5,892	7,285	11,073
지방비	1,388	1,570	1,345	1,453	1,846	2,768
합계	7,017	7,557	6,540	7,345	9,131	13,842
국고보조율(%)	80.2	79.2	79.4	80.2	79.8	80.0
국비증가율(%)	-14.1	6.4	-13.2	13.4	23.6	52.0
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	8,421	9,183	10,946	16,423	15,937	
지방비	1,347	2,156	2,558	4,047	3,871	
합계	9,768	11,339	13,504	20,470	19,808	
국고보조율(%)	86.2	81.0	81.1	80.2	80.5	
국비증가율(%)	-24.0	9.0	19.2	50.0	-3.0	

(4) 사업의 특성 종합

국민기초생활보장제도의 개편에 따라 사업비 규모의 변동이 심한 편이다. 최근 주거급여 지원 기준 상향(기준 중위소득: 2018년 43% → 2019년 44% → 2020년 45%) 및 부양의무자 기준 완화 등에 따라 사업비가 큰 폭으로 증가했다. 임대료 인상에 따른 임대료 현실화 등에 의해 기준임대료도 인상되었다. 지원 대상자 확대 등 제도 개선은 기초생활보장 급여별로 정도의 차이는 있으나 동일한 정책 목적에 따라 진행된다.

주거급여 사업은 일반적인 사회복지보조사업과 전달체계를 달리한다. 기초복지의 통합적인 관리를 위해 사회복지와 주택사업의 관련 국가 전산망의 유기적인 연계가 중요하다. 주거 수급자 선정 시 ‘행복e음’을 통해 소득·재산 조사, 보장 결정, 급여 지급을 진행하고 보조사업은 국토교통부에서 관리한다. 수급권자의 주택 조사는 한국토지주택공사(LH)에서 담당한다. 잔여적 복지 특성이 있는 기초생활보장에 해당하는 관련 보조사업과 일관성을 유지할 것인지, 아니면 국민 주거정책의 관점에서 주거급여 사업을 운영할 것인지에 따라 재정 경직성과 재정 부담 영향이 달라질 수 있다. 보건복지부와 국토교통부의 재정사업에서 부처의 재정사업 접근과 정책 접근에 차이가 있기 때문이다.

4) 자활사업

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「국민기초생활보장법」 제15조(자활급여)에 근거한 복지보조사업으로 2000년부터 보건복지부가 운영하는 국고보조사업이다. 국민기초생활수급자, 차상위자 등 근로 빈곤층에게 탈수급·자립을 위하여 일자리를 지원하는 사업이다. 기초생활수급자 중 근로 능력이 있는 조건부 수급자, 희망하는 일반 수급자 및 차상위계층에게 근로 능력 정도에 따라 시장진입형, 사회서비스형, 근로 유지형 등 자활 일자리를 지원한다. 자활사업단을 통해 참여하고, 1일 8시간, 주 5일 근무가 원칙이며, 월 최대 135만 5천 원(2020년 기준)을 지원한다.

(2) 사업의 연혁

2000년 국민기초생활보장법 시행 이전에는 취로사업(1974년 개시) 등 영세민 지원 사업으로 운영되다 국민기초생활보장제도 도입 이후 근로 능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 지원하는 탈빈곤 및 빈곤 예방 지원 사업으로 추진되고 있다. 사업 수행을 위해 지자체별로 지역자활센터 및 광역자활센터를 운영했다. 2008년에는 중앙자활센터(현재, 한국자활복지개발원으로 개편)를 설립하여 자활사업을 관리하고 있다. 기초자치단체 기반의 중간관리조직이 정착한 상태에서 광역과 중앙조직이 별도로 추가 설치되었다. 이에 따라 중앙-광역-기초로 연결되는 수직적인 사업 관리 체계에서 형식과 실제 운영 특성이 분리된 경향이 있다. 한국자활복지개발원에서는 사업 실적 관리를 위해 자활정보시스템을 운영하고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

자활사업 사업비는 자활근로 참여자 수 증감 및 자활급여 단가 인상에 따라 결정된다. 2014년, 2015년, 2017년 사업비 감소는 참여자 수 감소에 기인하며 2018년부터는 자활급여 단가 인상 및 참여자 수 증가에 따라 사업비가 크게 증가하고 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 서울 50%, 이외 시도 80%의 차등보조율을 적용하고 있다. 이 외에 사회복지비지수가 25% 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 90%의 보조율을 적용하고, 사회복지비지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 70%의 보조율을 적용한다.

[표 4-15] 자활사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	3,983	4,201	4,429	4,719	4,120	3,159
지방비	1,131	1,132	1,173	912	1,069	760
합계	5,114	5,333	5,602	5,631	5,189	3,918
국고보조율(%)	77.9	78.8	79.1	83.8	79.4	80.6
국비증가율(%)	52.9	5.5	5.4	6.5	-12.7	-23.3
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	3,747	3,371	3,698	4,798	5,729	
지방비	1,026	2,399	1,010	1,222	1,417	
합계	4,773	5,769	4,708	6,020	7,146	
국고보조율(%)	78.5	58.4	78.5	79.7	80.2	
국비증가율(%)	18.6	-10.0	9.7	29.7	19.4	

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 자활급여 보조사업의 재정적인 특성은 세 가지이다.

첫째, 지방자치단체에 대한 보조율이 50~90%로 타 일자리 지원 사업(노인일자리, 장애인일자리 등)에 비해 높은 편이다. 자활사업은 국민기초생활보장체계의 특성이 있어 국가의 재정 책임이 상대적으로 큰 편이다. 이와 달리 노인일자리와 같은 복지사업은 사회서비스 특징이 있어 중앙정부와 지방자치단체의 재정 역할을 동등하게 설정하였다.

둘째, 전달체계에 있어 중앙-광역-지역의 3단계 자활센터체계가 다소 중복적인 경향을 보이며 중간조직이 방만하고 비효율성의 문제가 발생하는 경우가 있다. 일자리 중심의 복지정책 기조 전환에 따라 일정 수준 이상의 근로 역량이 있는 조건부 수급자들은 고용노동부에서 운영하는 취업성공패키지 사업 대상으로 전환되었다. 이에 따라 자활사업의 참여자가 대폭 축소되어, 2000년대 초기 사업 시작 당시의 참여자와 현재 시점 참여자의 자활 특성에 차이가 있다. 하지만 중간관리조직의 구성과 성격은 설치 초기 단계 상황을 계속 유지하고 있다. 이에 따라 사업 성격과 참여자 특성, 자활 지원 조직 특성이 일치하지 않는 쟁점이 있다.

셋째, 자활사업은 지자체의 현장 재량성이 상대적으로 높은 편이다. 의무적 지출보다는 재량지출로 구분되며 사업 운영에서 지자체의 역할이 중요하다. 장기적으로는 지자체 혁신 프로그램 개발 및 운영이 중요하기 때문에 중앙정부의 사업지침 의존성을 축소하여 지자체의 사업 관리 및 재정지출 재량을 확대할 수 있는 정책개편 여지가 있다. 이러한 경우, 국민기초생활보장체제와 구분되는 별도의 기반을 갖출 필요가 있다.

5) 교육급여

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「국민기초생활보장법」 제12조(교육급여)에 근거한 근거한 복지보조사업으로 맞춤형 기초생활보장제도 개편에 따라 2015년 7월부터 교육부에서 운영(2015년 7월 이전 보건복지부 운영)하는 국고보조사업이다. 취약계층에게 적절한 교육 기회를 제공하여 자립 능력을 배양하고 빈곤의 대물림을 차단하기 위해 실행되고 있는 대표적인 교육복지제도 중의 하나이다.

학교 또는 시설(초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교 등)에 입학 또는 재학하는 생계·의료·주거·교육급여 수급자와 의사상자의 자녀에게 교육비를 지원한다. 초·중학생에게는 부교재비 및 학용품비를 현금 지급하고, 고등학생에게는 학용품비, 입학금 및 수업료, 교과서비는 학교로, 부교재비는 수급자에게 현금으로 지급한다. 중위소득 50%가 지원 대상이며, 부양의무자 기준은 적용되지 않는다.

(2) 사업의 연혁

교육급여는 2000년 국민기초생활보장제도의 시행과 함께 도입되었다. 도입 초기에는 생계급여 탈락 시 교육급여도 수급 자격을 상실하는 점과 지원 대상이 중·고등학생에게만 한정되어 있어 저소득층의 교육복지로서 제한적이라는 비판을 받아 왔다. 아울러 교육부(교육청)의 초·중·고 교육비 지원 사업과 별도로 운영됨에 따라 입학금과 수업료는 보건복지부(주민센터 신청)에서, 학교운영지원비는 교육부(해당 학교 신청)에서 지원하는 등 비효율적 행정 처리 및 낙인효과 발생에 따른 비판도 제기되었다. 이에 교육급여 지원 확대 및 소관 부처 일원화의 필요성이 지속적으로 제기되어 2015년 맞춤형 기초생활보장제도 개편 시 보건복지부에서 교육부로 운영 주체가 이관되었으며 생계급여와 별도로 개별 급여인 교육급여로 형태로 운영되고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

교육급여 수급자 수는 기존 수급자 수에 신규 수급자 예측치를 반영하고 학생 수 증감을 고려하여 결정된다. 지원 금액은 지원 항목별로 교육 부문 물가 인상률을 반영하여 결정한다. 지원 항목별 금액은 지속적으로 상승하나 수급자 수는 감소함에 따라 사업비 변동은 주로 수급자 수 추계에 의해 결정된다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령 별표에 규정되어 있다. 서울 50%, 이외 시·도 80%의 차등보조율과 재정자주도 및 사회복지지수를 이용한 산식에서 차등보조율을 적용하여 결정된다.

[표 4-16] 교육급여의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	1,204	1,299	1,356	1,095	1,111	1,353
지방비	308	333	351	254	281	338
합계	1,512	1,632	1,708	1,349	1,392	1,691
국고보조율(%)	79.6	79.6	79.4	81.1	79.8	80.0
국비증가율(%)	9.0	7.9	4.4	-19.3	1.4	21.8
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	1,446	1,276	1,306	780	1,004	
지방비	330	280	298	179	233	
합계	1,776	1,555	1,604	958	1,238	
국고보조율(%)	81.4	82.0	81.4	81.3	81.1	
국비증가율(%)	6.9	-11.8	2.4	-40.3	28.8	

(4) 사업의 특성 종합

교육급여의 신청, 접수, 조사는 주민센터(행복e음)를 통해 진행되고 지급 결정 및 통보는 시·도 교육청(나이스)을 통해 이루어진다. 기초생활보장급여 가운데 사업비 규모가 상대적으로 적은 편이기 때문에 재정 부담과 관련한 정부 간 재정관계 쟁점은 크지 않다. 다만, 교육청을 통해 사업비가 집행된다는 점을 고려할 때, 사회복지보다는 교육복지의 전체 틀 속에서 교육재정으로 통합 운영하는 것이 적절할 수 있다.

6) 근로 능력 있는 수급자의 탈수급 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「국민기초생활보장법」 제18조의4(자산형성지원)에 근거한 기초적인 복지보조사업으로 2010년부터 보건복지부가 운영하는 국고보조사업이다. 근로 능력이 있는 빈곤층의 자산 형성 지원을 통해 자립·자활을 촉진하기 위해 추진되는 사업이다. 참여자가 매월 일정액을 저축하면 정부에서 추가로 일정 수준의 근로소득장려금을 매칭·적립하여 3년 내 지급 조건(탈수급 또는 일반 노동시장으로의 취·창업) 만족 시 지급하며, 중위소득 50% 이하의 일하는 저소득층이 지원 대상이다. 2020년 현재 희망키움통장 I II, 내일키움통장, 청년희망키움통장, 청년저축계좌 등 5종이 운영되고 있다.

(2) 사업의 연혁

2010년 근로 능력 수급자의 적극적 탈수급 지원을 위해 희망키움통장(국비 249억원)이 최초로 도입되었다. 2014년에는 희망키움통장을 기초생활보장수급자 지원을 위한 희망키움통장 I 과 차상위 지원을 위한 희망키움통장 II로 분리하였다. 2016년에는 자활사업 참여자 지원을 위한 내일키움통장이 추가되었고, 2018년에는 생계급여 수급 청년에 대한 지원을 위해 청년희망키움통장이 추가되었다. 2020년에는 주거·교육급여 수급 및 차상위 청년 지원을 위해 청년저축계좌가 신설되었다.

[표 4-17] 근로 능력 있는 수급자의 탈수급 지원

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	249	294	372	433	481	554
지방비	66	78	81	108	103	133
합계	315	372	453	541	584	687
국고보조율(%)	79.1	79.2	82.1	80.0	82.4	80.6
국비증가율(%)	-	18.2	26.6	16.2	11.1	15.1
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	677	803	828	780	1,004	
지방비	195	231	184	179	233	
합계	872	1,034	1,012	958	1,238	
국고보조율(%)	77.6	77.6	81.8	81.3	81.1	
국비증가율(%)	22.3	18.5	3.1	-5.8	28.8	

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

근로 능력 있는 수급자의 탈수급 지원 사업은 자산 형성 사업 지원 대상자 수 및 월 평균 근로장려금 단가에 따라 결정된다. 매년 지속적으로 사업비가 증액되다가 2019년에만 지원 대상자 수 감소로 사업비가 축소되었다.

나. 노인복지 부문 국고보조사업

1) 기초연금

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

고령사회 진행과 높은 수준의 노인빈곤을 문제에 대응하기 위한 노인복지 부문의 대표 사업이다. 「기초연금법」에 근거한 복지보조사업으로 2014년부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 만 65세 이상 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득 기반을 제공함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 복지를 증진하기 위한 사업이다. 저소득(소득 하위 40%) 수급자에게 월 30만 원을 지원하고 일반(소득 하위 40~70%) 수급자에게 월 25만 5천 원을 지원한다.

(2) 사업의 연혁

1998년 저소득 노인들의 소득보장을 위해 「노인복지법」에 의거, 경로연금제도가 도입되었다. 경로연금제도의 낮은 급여와 보장 범위를 해소하고자 2008년 기초노령연금 제도가 도입되었으며, 기초노령연금의 한계를 극복하고 노인빈곤 문제 해결을 위해 2014년부터 기초연금제도로 개편되었다.

[표 4-18] 기초연금 사업 연혁

연도	주요 내용
1998	- 경로연금 지급: 노인복지법 - 노인에 대한 공적소득보장제도 최초 도입 - 국민연금 가입 대상에서 제외된 노인 중 생활보호 대상자 및 차상위계층 지원 - 1인당 최고 5만 원 지원
2008	- 기초노령연금 지급: 기초노령연금법 - 1인당 8만 4천 원 지원, 전체 노인의 60% 지원 목표 - 재정자주도와 노인인구 비율에 기초한 차등 보조
2014	- 기초연금 지급: 기초연금법 - 공적연금 사각지대 해소 및 국민연금 급여 수준 보충 - 전체 노인의 70% 지원 목표 - 1인당 최대 20만 원(2014년), 25만 원(2018년) 30만 원(2019년) 지급

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

기초연금은 만 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 70% 수준이 되도록 보건복지부 장관이 산정 기준액을 정하고 소득인정액이 산정 기준액 이하인 경우 지원되며, 직역연금(공무원 연금 등) 수급자는 지급 대상에서 제외된다. 국민연금 급여액 및 부부 2인이 모두 기초연금 수급권자인 경우 급여액 일부가 감액된다,

사업비는 기준연금액(2020년 기준 최대 30만 원) 변동에 따라 결정된다. 국고보조사업비 규모는 2020년 13조 1,765억 원으로 2019년 11조 4,952억 원에 비해 14.6% 증가하였다. 이는 저소득 수급자(기준연금액 30만 원)의 범위를 2019년 소득 하위 20%에서 2020년 소득 하위 40%로 확대하였기 때문이다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 「기초연금법」 제25조에 의거해 지자체별 노인인구 비율 및 재정자주도를 고려하여 40~90%의 차등보조율³⁷⁾을 적용한다.

[표 4-19] 기초연금 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	27,202	28,223	29,636	32,072	51,771	75,634
지방비	9,908	9,681	10,089	10,713	17,229	24,456
합계	37,110	37,904	39,725	42,785	69,001	100,090
국고보조율(%)	73.3	74.5	74.6	75.0	75.0	75.6
국비증가율(%)	10.1	3.8	5.0	8.2	61.4	46.1
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	78,497	80,762	91,028	114,745	131,546	
지방비	24,399	24,697	27,194	32,457	36,315	
합계	102,897	105,459	118,222	147,202	167,861	
국고보조율(%)	76.3	76.6	77.0	78.0	78.4	
국비증가율(%)	3.8	2.9	12.7	26.1	14.6	

37) 노인인구 비율: 14% 미만~20% 이상 / 재정자주도: 80% 미만~90% 이상

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 기초연금 보조사업의 재정적인 특성은 세 가지이다.

첫째, 정치적 요인에 의해 사업비 규모가 큰 폭으로 증가하고 있다. 2012년 대선에서 주요 선거 공약으로 등장한 이래 제도 시행 초기인 2014년과 2015년에 사업비 규모가 폭증하였고 문재인 정부 출범 후에도 매년 10% 이상 사업비가 증액되고 있다. 기초연금의 급여 수준이 10만 원 단위로 단계적으로 증가했지만 노인빈곤율이 여전히 높은 수준이기 때문에 중장기적으로 추가적인 재정지출 요인이 잠재되어 있다.

둘째, 정치적 요인뿐 아니라 제도 산식의 특성 때문에 기초연금 지출 규모가 계속 증대되는 경향이 있다. 기준연금액 인상 및 저소득 수급자 범위 확대에 따라 사업비가 증가한다. 기준연금액을 큰 폭으로 인상하지 않더라도 물가변동률 등을 반영하여 기준연금액을 결정함에 따라 매년 인상 요인이 존재한다.

셋째, 기초연금은 지방재정의 여건에 상관없이 전국에 동일한 수준의 복지가 보장되어야 하는 사회안전망에 해당한다. 그런데, 차등보조율이 적용되고 있지만 지방비의 규모가 연간 3조 원 이상 수준으로 복지부담금 가운데 가장 높다. 정부 간 복지재정관계에서 지방비 부담의 적정성에 대한 쟁점이 높게 잠재되어 있다.

2) 노인일자리 및 사회활동 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

고령사회 노인빈곤 문제에 대응하기 위한 대표적 복지사업으로 노인소득보장을 위한 보충급여의 특성이 있다. 「노인복지법」 제23조(노인 사회참여 지원) 및 「저출산·고령사회기본법」 제11조(고용과 소득보장)에 근거한 복지보조사업으로 2001년부터 보건복지부가 운영하는 국고보조사업이다. 노인들이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 공공형(공익활동, 재능나눔활동), 사회서비스형, 민간형(시장형 사업단, 취업알선형, 시니어 인턴십, 고령자 친화 기업) 사업으로 추진되고 있다.

(2) 사업의 연혁

사업 시행 초기(2001~2003년)에는 자원봉사활동비 지원(월 2만 원 수준) 형태로 운영되던 것이 2004년부터 노후소득보장 강화를 위한 노인일자리 지원 사업으로 확대되

어 사업 규모가 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 이는 노인빈곤의 문제가 지속적으로 사회문제로 대두되고 조기 은퇴 등으로 노동시장에서 조기에 이탈한 대상자의 노동에 대한 욕구 혹은 사회참여에 대한 욕구가 증가하였기 때문이다. 사업 수행을 위해 전국적으로 시니어 클럽을 운영하고 있으며 중앙 차원의 사업 운영 지원을 위해 2005년 한국 노인인력개발원이 설립되었다. 사업 실적 관리를 위해 노인일자리 업무 시스템을 운영하고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

노인일자리 및 사회활동 지원 사업은 노인이 사회활동 및 일자리 참여 시 2020년 기준으로 월별로 공공형 27만 원, 사회서비스형 59만 4천 원의 활동비를 지급한다. 현금으로 급여를 지급함에 따라 노인들의 참여 욕구가 높은 편이며, 이에 따라 지속적으로 사업비가 확대되고 있다. 사업비 증가분은 급여 인상보다는 지원 대상자 수 확대에 초점을 두고 있어 질적 성장보다는 양적 확대에 치중하고 있다. 2010년부터 2020년까지 예산증감률을 살펴보면 23.4%로 타 사업에 비해 높은 편이다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 30%, 이외 시·도 50%의 차등보조율을 적용하고 있다.

[표 4-20] 노인일자리 및 사회활동 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	1,351	1,392	1,542	2,109	2,608	2,818
지방비	1,536	1,591	1,746	2,378	2,940	3,715
합계	2,887	2,983	3,288	4,487	5,548	6,533
국고보조율(%)	46.8	46.7	46.9	47.0	47.0	43.1
국비증가율(%)	17.0	3.0	10.8	36.6	23.7	8.0
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	3,240	3,893	5,472	7,324	10,886	
지방비	3,649	4,362	6,175	8,186	11,929	
합계	6,889	8,255	11,647	15,510	22,815	
국고보조율(%)	47.0	47.2	47.0	47.2	47.4	
국비증가율(%)	15.0	20.1	40.6	33.8	48.6	

(4) 사업의 특성 종합

노인일자리 및 사회활동 지원 사업의 재정 특성은 네 가지이다.

첫째, 고령사회와 신사회 위험 그리고 일자리 위기의 사회문제가 악화되면서 중앙정부 주도로 사업이 추진되고 있으나 국고보조율은 50%로 낮은 편이다. 특히 서울의 경우 30%만 지원되기 때문에 보건복지부와의 협력체계가 원활하지 않은 경향이 있다. 사업 규모가 매년 증가하면서 지방비 부담을 둘러싼 재정 갈등 쟁점이 잠재되어 있다.

둘째, 사업의 대부분이 공익활동에 치중(67%)되어 있어 일자리 창출보다는 공공근로의 성격이 강하고, 타 사업에 비해 1인당 급여액도 낮은 편이다. 이에 따라 사업의 상징은 활동적 고령화와 일자리(직업)를 연결하고 있지만 실제 개인별 혜택에서는 잔여적 복지사업의 보충급여에 그친다. 상징과 실제의 괴리가 있다는 점을 고려할 때 재정사업의 복지 성격을 명확하게 설정할 필요가 있다.

셋째, 지방이양 혹은 포괄보조 전환에 대한 쟁점이 제기된다. 공공형 사업은 지자체가 운영하는 다른 사회활동 사업과 큰 차이를 보이지 않고 있어 지방사업과 통합하는 것을 검토할 필요가 있다. 사회서비스형과 민간형 사업은 타 영역(자활, 장애인 등)의 일자리 사업과 보조율을 통일하고 통합 운영하는 방식의 일자리사업으로 전환하여 포괄보조 형태로 운영할 필요성도 있다.

넷째, 노인일자리 사업에 대한 법적 기반이 명확하지 않다. 일반적인 고령사회 정책에 대한 법령에 근거하고 있다. 노인소득보장의 보충급여뿐 아니라 고령사회 노인 인적 자산 투자의 관점에서 일자리 창출 목적이 동시에 부여되고 있는 재정사업이다. 일자리 참여 노인 수가 계속 증가하고 재정사업의 지출 규모도 계단식으로 증가하고 있다. 활동적 고령화 정책에서 노인의 여가 활용과 사회참여 그리고 직업으로서의 일자리 성격이 복합적으로 설정되어 있다. 재정 규모와 참여자 규모를 고려할 때, 노인일자리사업에 대한 법적 근거와 재정 특성을 명확히 정립할 필요가 있다.

3) 노인맞춤돌봄서비스(노인돌봄)

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「노인복지법」 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원)에 근거한 복지보조사업으로 2007년부터 보건복지부가 전자바우처 기반으로 운영하는 국고보조사업이다. 장기요양 전 단계의 취약노인에게 적절한 돌봄을 제공함으로써 노후 삶의 질 향상과 상태 악화 방지, 장기요양 진입 예방을 하는 것을 목적으로 한다. 방문형, 통원형(집단 프로그램)

등의 직접 서비스 및 연계 서비스를 제공하며, 노인들의 돌봄 욕구, 필요 정도에 따라 서비스 내용, 제공 시간, 제공 주기 등을 결정한다.

(2) 사업의 연혁

2007년 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스 사업을 시작으로 2019년까지 6개 개별 사업(노인돌봄기본, 노인돌봄종합, 지역사회 자원 연계, 단기가사, 독거노인사회관계 활성화, 초기독거노인 자립 지원)으로 추진되었다. 6개 유사 사업이 분절적으로 추진되면서 사업 수행의 비효율성, 민간전달체계 관리·감독 미흡 등에 따른 서비스 질 저하 등에 대한 개선 필요성이 제기되어 2020년부터 6개 노인돌봄 사업을 노인맞춤돌봄서비스로 통합하여 운영하고 있다. 사업 수행을 위해 지역별로 노인맞춤돌봄서비스 수행 기관을 두고 있고 광역지원기관과 독거노인종합지원센터를 운영하고 있다. 사업 실적 관리를 위해 노인맞춤돌봄 시스템을 운영하고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

2020년 통합 이전에는 노인돌봄기본서비스(2019년 국비 1,326억 원) 및 노인돌봄종합서비스(2019년 국비 1,056억 원) 중심으로 사업이 운영되었다. 매년 대상자 규모 확대 및 서비스 단가(인건비) 인상에 따라 점진적으로 인상되는 경향을 보이고 있다. 사업비 규모의 변화가 크게 나타난 2010년, 2018년, 2020년은 타 사업과 통합, 타 사업으로의 이관 등에 따라 나타난 현상으로 대상자 규모 및 서비스 단가의 급격한 인상에 따른 것은 아니다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 50%, 이외 시·도 70%의 차등보조율을 적용하고 있다.

[표 4-21] 노인맞춤돌봄서비스 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	885	1,002	1,027	1,299	1,433	1,313
지방비	364	480	477	607	654	595
합계	1,249	1,482	1,504	1,905	2,087	1,909
국고보조율(%)	70.9	67.6	68.3	68.2	68.7	68.8
국비증가율(%)	69.9	13.3	2.5	26.4	10.3	-8.3
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	1,520	1,652	971	1,103	3,682	
지방비	708	714	446	507	1,729	
합계	2,228	2,365	1,417	1,610	5,411	
국고보조율(%)	68.2	69.8	68.5	68.5	68.1	
국비증가율(%)	15.8	8.6	-41.2	13.6	233.9	

(4) 사업의 특성 종합

본질적으로 운영되던 노인돌봄 6개 사업을 통합하여 효율적 사업 추진을 위한 기반을 마련하였다. 6개 사업별로 수행 기관 및 전달체계(직접 지원, 바우처)가 상이하여 비효율적으로 추진되던 사업을 정비하였다. 지역별 특성에 따라 서비스를 다양화하고 욕구 중심의 맞춤형 서비스 제공 기반을 마련함에 따라 지자체의 예산 운용의 자율성이 향상되었다. 다만 특정 서비스에 대한 과도한 쏠림 현상이나 기존 사업 간 칸막이 유지에 대한 관리·감독이 필요하다.

보건복지부는 유사·중복 서비스 결정을 지자체로 위임함으로써 민간의 지역사회 자원과 결합을 통해 예산 절감 및 지역사회 안전망을 강화하였다. 이와 함께 장기요양으로의 유인에 대한 점검체계를 마련하여 사업에 대한 성과관리를 강화하였다. 지역사회 통합돌봄체계를 강화하는 과정에서 중앙-지방 간 체계적인 복지재정사업 운영이 중요한 사업 영역이 되고 있다.

다. 고용·일자리 부문 복지보조사업

1) 지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「고용정책기본법」 제6조(국가와 지방자치단체의 시책) 및 「국가균형발전특별법」 제35조(지역지원제정의 세입과 세출)에 근거한 사업으로 2006년부터 고용노동부가 운영하는 국고보조사업이다. 지방자치단체가 주도적으로 지역에 맞는 일자리사업을 설계·실시하여 지역 내 일자리를 창출하고 고용 문제를 자율적으로 해결하도록 지원하는 사업이다. 일반 사업, 지역 혁신 프로젝트, 고용 안정 선제 대응 패키지 지원 사업, 지역 고용위기 대응 지원 사업, 산업단지 고용환경 개선 사업으로 구성되어 있다.

(2) 사업의 연혁

중앙정부 차원에서 종합적으로 기획된 고용·능력 개발 정책으로는 지역 수요에 적합한 사업을 추진하는 데 어려움이 있어 지역이 주도하는 지역분권형 고용점인적자원 개발 정책 추진을 위해 2006년부터 추진되었다. 2006년부터 2010년까지는 전액 국비 지원 사업으로 운영되었으나, 2011년부터 지방비 매칭 사업으로 변경되었다. 2019년까지는 고용보험 기금에서 운영되다가 2020년부터는 국가균형발전특별회계에서 국비가 지원되고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

개별 사업에 대해 사업 수행 기관을 공모하여 선정된 기관에 예산이 지원되는 형태이기 때문에 경제 상황, 사업 성과 평가 등 외부 변수에 따라 사업비가 결정된다. 지방자치단체에 대한 보조율은 재정자립도에 따라 광역자치단체는 60~80%를 차등 지원하고 기초자치단체는 70~90%를 지원한다.

[표 4-22] 지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	195	288	319	499	788	892
지방비	-	72	80	117	166	179
합계	195	360	399	617	954	1,071
국고보조율(%)	100	80.0	80.0	80.9	82.6	83.3
국비증가율(%)	61.2	47.7	10.8	56.5	57.8	13.2
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	870	1,247	1,056	1,041	1,266	
지방비	66	312	264	237	333	
합계	936	1,559	1,320	1,278	1,599	
국고보조율(%)	93.0	80.0	80.0	81.4	79.2	
국비증가율(%)	-2.5	43.3	-15.3	-1.4	21.7	

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 지역·산업 맞춤형 일자리 지원 사업의 재정적인 특성은 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 재정자립도에 따라 국비를 차등 지원하고 있으며 보조율도 시행지침에 따라 결정하고 있다. 재정사업의 규모가 크지 않기 때문에 차등보조율을 적용하는 것이 적절한지에 대한 쟁점이 있다. 재정자립도는 상대지표이기 때문에 안정적이지 않고 지방재정에서 국고보조금의 비중이 높아지면 재정자립도가 계속 낮아져 지방재정 여건을 정확히 반영하지 못한다. 지자체 유형별로 차등보조율 수준이 다양하면 재정관리에서 행정관리의 부담이 발생한다.

둘째, 지역 주체³⁸⁾가 지역 특성을 반영하여 고용 문제를 해결하려 하는 등 지역 내 거버넌스체계를 활용한다는 장점이 있으나 재정자립도가 높은 서울시와 서울시 산하 자치구들에도 사업비를 지원하고 유사·중복 사업에 투자하는 데 대한 우려도 있다.

38) 지방자치단체, 인적자원개발위원회, 상공회의소, 테크노파크, 경총, 노총, 업종별 협회, 기업, 연구소, 대학 등 각종 유관 기관.

2) 사회적기업 육성(균특)

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「고용정책기본법」 제28조(사회적일자리 창출 및 사회적기업 육성) 및 제14조(사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정 지원)에 근거한 사업으로 2011년부터 고용노동부가 운영하는 국고보조사업이다. 사회서비스의 공급을 늘리고, 취약계층에게 지속 가능하고 더 나은 일자리를 제공하기 위해 민관이 협력하여 사회적기업을 육성함으로써 사회 통합적 시장경제를 실현하기 위해 추진하는 사업이다. 예비 및 인증 사회적기업이 취약계층 일자리 창출 사업을 수행하는 것을 지원하고 있다.

(2) 사업의 연혁

2003년 시범사업으로 추진된 사회적 일자리사업을 시작으로 2007년 「사회적기업 육성법」이 제정·시행(2007. 7. 1.)되면서 2008년부터 본격적으로 추진된 사업이다. 2010년까지는 지방비 부담 없는 국가사업으로 운영되었으나 2011년 (예비)사회적기업 일자리 창출 사업이 지방자치단체로 이관되면서 국고보조사업으로 추진되고 있다.

2015년에 일자리 창출 사업이 일반회계에서 지역발전특별회계로 이관되었으며 2019년에는 3개 계정(지역자율, 세종, 제주)으로 분리되어 운영되던 예산계정을 지역지원계정으로 통합하였다가 2020년에는 2개 개정(지역지원, 제주)으로 운영하고 있다. 사업 운영 지원을 위해 2010년 한국사회적기업진흥원을 설립하였으며, 사업 관리를 위해 사회적기업 통합정보시스템을 운영하고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

사회적기업의 일자리 창출 및 사회보험료 지원 규모를 기준으로 사업비를 산정한다. 최근 일자리 위기 등으로 인하여 지속적으로 사업비가 증가하고 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 75%를 지원한다. 균특회계 지역자율계정에서 운영하다가 2019년도부터 지역지원계정사업으로 이전되었다. 이는 지자체의 재원 배분 결정에서 재량이 인정되었던 포괄보조 프로그램 사업에서 고용노동부에서 재원 배분과 사업 관리가 상대적으로 강화되는 개별 국고보조사업으로 전환되었다는 것을 의미한다.

[표 4-23] 사회적기업 육성 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
국비	509	762	1090	1,104	240
지방비	127	191	272	393	103
합계	637	953	1,362	1,496	343
국고보조율(%)	80	80	80	73.8	70
국비증가율(%)	-	49.7	42.9	1.3	-78.3
구분	2016	2017	2018	2019	2020
국비	752	722	726	903	1,013
지방비	251	247	250	295	338
합계	1,002	969	976	1,198	1,351
국고보조율(%)	75	74.5	74.4	75.4	75
국비증가율(%)	213.2	-4	0.6	24.4	12.2

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 사회적기업 육성 사업의 재정적인 특성은 세 가지이다.

첫째, 일반회계와 국가균형발전특별회계에 사회적기업 육성을 위한 예산을 두고 있다. 일반회계에서는 브랜드·기술 개발 등 연구·개발(R&D), 마케팅 지원을 위한 사업 개발비를 지원하고 있으며, 균특회계에서는 일자리 창출 및 사회보험료를 지원하고 있다.

둘째, 국고보조율에서 일관성을 유지할 필요가 있다. 일반회계의 국비보조율은 70%이며 균특회계에서는 75%를 보조하고 있어 일반회계와 특별회계의 보조율이 상이하다.

셋째, 지역사회 단위로 사회적경제 활성화 정책이 추진되기 때문에 지자체의 재량이 확대되는 분권체제 정립이 중요하다. 하지만 중앙정부(한국사회적기업진흥원) 주도로 사업이 추진되고 있으며, 지방자치단체의 의지 또는 역량이 반영될 여지는 크지 않다.

3) 지역자율형 사회서비스 투자사업

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제4조, 제5조에 근거한 사업으로 2007년부터 보건복지부에서 운영하는 전자바우처 기반의 국고보조사업이다. 지역 맞춤형 사회

서비스 개발을 통한 사각지대 해소 및 사회서비스 시장 활성화와 일자리 창출을 목적으로 하고 있다. 지역자율형 사회서비스 투자사업 내에서 지역사회서비스 투자사업, 산모·신생아 건강관리 지원 사업, 가사·간병 방문 지원 사업 등 세 가지 사업이 운영된다.

산모·신생아 건강관리 지원 사업(2008년)은 출산 가정에 건강관리사를 파견하여 산모의 산후 회복과 신생아 양육을 지원하는 사업이며, 가사·간병 방문 지원 사업(2010년)은 만 65세 미만의 수급자, 차상위계층 중 중증 질환자, 희귀난치성 질환자, 소년소녀가장, 조손·한부모가정에 가사·간병서비스를 제공하는 사업이다. 지역사회서비스 투자사업(2007년)은 지자체가 지역 특성 및 주민 수요에 따라 다양한 서비스를 발굴·운영하는 사업으로 지자체별로 사회서비스를 제공하고 있다.

(2) 사업의 연혁

지역자율형 사회서비스 투자사업은 사회서비스 확충을 통한 사회안전망 강화 및 사회통합을 위해 2007년 전자바우처 운영체계 도입과 함께 시작되었다. 2009년 금융위기 시 사회서비스 일자리 창출을 통한 경제위기 극복을 위해 사업 규모가 확대되었다. 2019년에는 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어)과 연계한 지역사회서비스 기획·개발이 강조되고 있다. 2010년까지는 사업별 예산이 보건복지부 소관의 국고보조사업으로 독립적으로 운영되었으나 2013년부터 일반회계에서 지역발전특별회계(생활기반계정)로 전환되면서 기획재정부에서 총괄하는 포괄보조 형태로 통합되었다. 2019년부터는 국가균형발전특별회계 지역지원계정으로 전환되어 운영되고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

지역자율형 사회서비스 투자사업은 전자바우처 형태의 이용권이 서비스 이용자에게 지급되며, 이용자가 서비스 이용 후 결제를 하면 서비스 제공 비용이 제공자(제공 기관)에게 지급되는 형태로 사업비가 집행되고 있다. 국고보조사업비 규모는 2020년 3,115억 원으로 지역사회서비스 투자사업이 1,827억 원, 산모·신생아 959억 원, 가사·간병 329억 원으로 구성되어 있다. 사업별 예산 비중은 매년 유사하다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 50%, 서울 이외 시·도 70%, 성장촉진지역 80%의 차등보조율을 적용하고 있다.

[표 4-24] 지역자율형 사회서비스 투자사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	1,344	1,597	1,627	2,050	1,902	2,063
지방비	518	621	704	871	829	910
합계	1,862	2,218	2,331	2,921	2,732	2,973
국고보조율(%)	72.2	72.0	69.8	70.2	69.6	69.4
국비증가율(%)	27.9	18.8	1.9	26.0	-7.2	8.4
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	2,237	2,136	2,270	2,768	3,115	
지방비	981	914	991	1,218	1,376	
합계	3,219	3,050	3,261	3,986	4,491	
국고보조율(%)	69.5	70.0	69.6	69.5	69.4	
국비증가율(%)	8.5	-4.5	6.3	22.0	12.5	

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 지역자율형 사회서비스 투자사업의 재정적인 특성은 세 가지이다.

첫째, 사업비 규모가 외부 이슈에 따라 변동되는 특성을 보인다. 사회서비스 일자리 창출을 강조했던 이명박 정부에서는 지속적으로 사업비가 증가하였으나, 지역발전특별회계(생활기반계정)로 전환되어 사업비 확대가 용이하지 않았던 박근혜 정부에서는 변동폭이 크지 않았다. 지방분권 및 커뮤니티 케어를 강조하고 있는 문재인 정부 들어서는 국가균형발전특별회계 지역지원계정 전환 이후 사업비가 크게 증가하였다.

둘째, 포괄보조를 통해 지자체의 자율적 예산 운영을 강조하였으나 실제로는 지자체별 예산 편성 시 칸막이 존재, 지자체 담당자의 전문성 한계 등으로 포괄보조의 본래 취지를 살리지 못하고 있다. 사업의 목적이 일자리 창출과 지역사회문제 해결로, 두 가지가 동등하게 설정되어 있는데, 지자체별로 사업 목적과 운영의 초점이 다양하게 설정되어 있다.

셋째, 개별 사회서비스 사업에 대해 중앙정부가 수급 자격 및 서비스 가격을 전국 표준적으로 제한하고 있어 지자체별 개별 사업 예산이 급격히 증가할 가능성은 낮다고 할 수 있다. 또한 지역사회의 다양성을 활성화할 수 있는 제도적 기반이 확보되지 못하여 임의적이고 분절적인 복지재정사업의 특성이 지속된다.

라. 장애인복지 부문 국고보조사업

1) 장애인활동지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「장애인활동 지원에 관한 법률」 제8조에 근거한 복지보조사업으로 2007년도부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 신체적·정신적 사유로 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 중증장애인에게 활동지원서비스를 제공함으로써 장애인의 자립생활을 지원하고 가족의 부담을 줄여 장애인의 삶의 질을 향상하는 것을 목표로 하고 있다. 지원 내용으로는 신체활동 지원(개인위생관리, 신체기능 유지·증진, 식사 도움, 실내 이동 도움), 가사활동 지원(청소 및 주변 정돈, 세탁, 취사), 사회활동 지원(등하교 및 출퇴근 지원, 외출 시 동행), 방문목욕, 방문간호가 포함된다.

(2) 사업의 연혁

2007년 4월 장애인 활동보조 지원 사업이 최초로 시행되었다. 2008년 대통령 공약 사항 및 100대 국정과제로 선정된 후 2009년 1차 시범사업, 2010년 2차 시범사업을 실시하였다. 2011년 「장애인활동 지원에 관한 법률」이 제정 및 시행되었다. 2011년 10월 장애 1급에 해당하는 사람만을 대상으로 장애인활동지원제도를 시행하였다. 활동지원급여 신청 자격을 2013년 1월 2급까지 확대하고, 2015년 6월에 3급까지 확대하였다. 2019년 7월부터 모든 장애인에게 장애인활동지원 신청 자격이 주어졌다.

[표 4-25] 장애인활동지원의 연혁

연도	주요 내용
2007	- 장애인활동보조지원사업 최초 시행
2011	- 장애인활동지원에 관한 법률 제정 및 시행
2013	- 활동지원급여 신청 자격 2급까지 확대
2015	- 활동지원급여 신청 자격 3급까지 확대
2019	- 모든 장애인에게 장애인활동지원 신청 자격 부여

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

장애인활동급여 지원 대상이 1급에서, 2급, 3급으로 확대됨에 따라 점차재정 규모가 증가하였다. 2019년 7월부터 모든 장애인에게 장애인활동지원 신청 자격이 주어짐에 따라 2020년 예산 규모가 1조 9,407억 원으로 증가하였다. 국고보조율은 65%에서

66% 정도를 유지하고 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 50%, 이외 시·도 70%를 적용하고 있다.

[표 4-26] 장애인활동지원사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	1,334	1,132	2,973	3,621	4,133	4,527
지방비	677	601	1,548	1,882	2,129	2,336
합계	2,011	1,733	4,521	5,503	6,261	6,863
국고보조율(%)	66.3	65.3	65.8	65.8	66.0	66.0
국비증가율(%)	20.1	-15.2	162.7	21.8	14.1	9.5
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	4,860	5,313	6,757	9,880	12,896	
지방비	2,534	2,784	3,526	5,016	6,512	
합계	7,394	8,097	10,283	14,896	19,407	
국고보조율(%)	65.7	65.6	65.7	66.3	66.4	
국비증가율(%)	7.3	9.3	27.2	46.2	30.5	

(4) 사업의 특성 종합

중기재정계획에 따른 중기 재정 소요의 특성으로는 대상자 확대와 급여액 증가로 지속적인 재정 소요 증가가 예상된다. 장애인의 일상생활 정상화에 대한 자립 지원 관련 핵심 재정사업이며, 활동보조에 대한 수요의 규모와 다양성이 계속 확대되고 있다는 점에서 정부 간 복지재정관계의 쟁점 영역이 될 가능성이 높다. 2020년 국비 기준으로 1조 3천억 원 수준인데 국고보조율은 66.4%로 기초복지 분야의 다른 사업들과 비교하여 상대적으로 낮은 편이다. 지방재정 여건을 고려하여 차등보조율 적용 타당성 여부에 대한 논의가 필요하다.

2) 장애인연금

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

장애인연금은 「장애인연금법」 제4조(수급자의 범위)에 근거한 복지보조사업으로 2010년도부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 18세 이상의 장애인연금법

상 중증장애인(중전 1급, 2급 및 3급 중복) 중 본인과 배우자의 소득과 재산을 합산한 금액(소득인정액)이 선정기준액 이하인 사람에게 매월 지급한다. 기초급여와 부가급여가 있는데, 기초급여는 근로 능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전해 주기 위하여 지급하는 급여이다. 부가급여는 장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전하는 급여이다.

(2) 사업의 연혁

저소득 중증장애인에 대한 다층소득보장체계를 구축하기 위해 2010년 7월 장애인연금을 도입하였다. 차상위계층의 장애인의 경우 국민기초생활보장제도의 생계급여 대상자에 선정되지 않았는데, 장애인연금제도를 도입하여 장애인 소득보전급여의 사각지대를 해소했다. 2014년에 18세 이상의 중증장애인에게 지급하는 장애인연금 중 기초급여를 현행 금액의 2배 이상으로 인상하여 중증장애인의 생활안정을 지원하도록 하였다. 2018년 9월 중증장애인에 대한 소득보장 강화를 위해 장애인연금 기초급여액을 9월부터 25만 원으로 인상하였다. 2020년 장애인연금 지급 대상에서 제외되었던 ‘학교에 다니는 18세 이상 20세 이하 중증장애 학생(약 1만 명)’이 장애인연금 신규 수급자로 포함되었다.

[표 4-27] 장애인연금 지원의 연혁

연도	주요 내용
2010	- 장애인연금법 제정에 따라 시행
2014	- 기초급여액을 약 2배 인상
2018	- 기초급여액을 25만 원 인상
2020	- 수급자 범위 확대(주거·교육급여 수급자와 차상위계층)

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

장애인연금 사업비는 2014년, 2018년 기초급여액 증가 등의 이유로 늘어나고 있다. 2020년도 1월부터 월 최대 30만 원의 장애인연금 기초급여액을 받는 장애인을 중전 생계·의료급여 수급자에서 2020년부터 주거·교육급여 수급자와 차상위계층까지로 확대하였다. 이에 따라 월 최대 30만 원 지급 대상자 수가 2019년 17만1000명에서 2020년 18만 7000명(1만 6천 명에게 월 5만 원 추가 지원)으로 증가하였다. 2021년 장애인연금 예산은 8,291억 원으로 5.5%(429억 원) 증가할 전망이다. 예산액이 증액

되면서 25만 4천 원, 30만 원으로 차등 지급되어 왔던 장애인연금을 전 수급자가 30만 원씩 받을 수 있게 된다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 50%, 이외 시·도 70%를 적용하고 있다.

[표 4-28] 장애인연금 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	1,474	2,882	2,943	3,437	4,656	5,614
지방비	733	1,420	1,435	1,681	2,277	2,875
합계	2,207	4,302	4,378	5,118	6,933	8,489
국고보조율(%)	66.8	67.0	67.2	67.2	67.2	66.1
국비증가율(%)	0.0	95.5	2.1	16.8	35.5	20.6
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	5,479	5,596	6,005	7,194	7,858	
지방비	2,717	2,752	2,956	3,531	3,867	
합계	8,196	8,348	8,961	10,724	11,725	
국고보조율(%)	66.8	67.0	67.0	67.1	67.0	
국비증가율(%)	-2.4	2.1	7.3	19.8	9.2	

(4) 사업의 특성 종합

장애인연금 지급 기준은 ‘본인과 배우자의 소득과 재산을 합산한 금액(소득인정액)이 선정기준액 이하인 자’이다. 기초생활보장급여와 달리 대상자 선정이 ‘가구’ 중심이 아니기 때문에 수급 대상자의 범위가 확대되었다. 또한 2014, 2018, 2020년 수급 금액이 증가함에 따라 장애인연금사업비가 계속 증가하고 있다. 장애인의 소득보장 수준에 대한 사회적 합의에 따라 사업비가 계단식으로 증가하는 경향이 있다. 지방재정 여건에 상관없이 전국 표준적으로 운영되어야 하며, 최근 10년 동안 사업비 규모가 5배 정도 증가했다. 중앙재정의 경직성 쟁점뿐 아니라 지방재정의 부담 가능성에 대한 쟁점이 동시에 잠재되어 있다.

3) 장애수당

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

장애수당사업은 대표적인 장애인 소득보장제도이다. 장애수당은 「장애인복지법」 제 49조(장애수당) 및 같은 법 시행령 제30조(장애인정책조정위원회의 구성)에 근거한 복지보조사업으로 2000년대부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. “장애수당”이란 장애인의 장애 정도와 경제적 수준을 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 국가와 지방자치단체가 지급하는 것이다. 만 18세 이상의 등록 장애인 중 장애인연금법상 중증장애인에 해당하지 않는 자(종전 3~6급)로 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층을 대상으로 한다.

(2) 사업의 연혁

2010년 7월에 기존의 장애수당제도를 중증장애인을 대상으로 하는 장애인연금과 경증장애인을 대상으로 하는 장애수당으로 구분·재편하였다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

장애인연금사업이 시행되기 전까지 급여 수급 대상자와 급여액은 증가되었고, 장애수당사업비 규모는 지속적으로 확대되었다. 하지만 2010년 7월 장애인연금사업 도입 이후에 2010년 3,000억 원이던 장애수당 사업비 규모가 2011년 1,511억 원으로 축소되었다. 이는 재정관리 단위의 분리에 따른 것으로 실제 장애인 소득보장정책의 변화는 아니다. 2011년 이후 연도별로 약간씩 지출 규모가 증가했다.

[표 4-29] 장애수당 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	2,018	1,015	1,075	1,075	1,056	1,313
지방비	982	496	525	533	518	650
합계	3,000	1,511	1,600	1,608	1,574	1,963
국고보조율(%)	67.3	67.2	67.2	66.9	67.1	66.9
국비증가율(%)	-29.7	-49.7	5.9	0.0	-1.8	24.3

구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	1,246	1,327	1,298	1,297	1,318	
지방비	613	764	639	639	649	
합계	1,859	2,091	1,937	1,937	1,968	
국고보조율(%)	67.0	63.5	67.0	67.0	67.0	
국비증가율(%)	-5.1	6.5	-2.2	0.0	1.6	

(4) 사업의 특성 종합

저소득 취약계층 장애인의 소득보장 수준과 방식에 대한 사회적 합의에 따라 재정지출 규모가 결정된다. 장애 정도에 따라 장애인연금과 장애인수당으로 구분되는데, 장애 등급제 유지 타당성에 대한 쟁점 등과 같이 제도 변화에 따라 재정지출이 직접 영향을 받는다. 장애인수당의 재정 규모 자체는 크지 않기 때문에 정부 간 재정관계에서 특별한 쟁점은 발생하지 않는다. 다만, 장애인연금과 함께 재정지출 부담을 고려하면 장애인소득보장에 대한 재정지출 수요 증가와 지자체별 재정 여건의 다양성이 동시에 작용하면서 중장기적인 정부 간 복지재정관계 쟁점이 발생할 여지가 있다.

4) 장애인거주시설 운영 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「장애인복지법」 제81조(비용보조) 및 시행령 제44조(비용보조)에 근거한 복지보조사업으로 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 장애인거주시설 운영 지원 사업은 거주 공간을 활용하여 일반 가정에서 생활하기 어려운 장애인에게 일정 기간 거주, 요양, 지원 등의 서비스를 제공하는 동시에 지역사회생활을 지원하는 장애인거주시설의 종사자 인건비 및 관리·운영비 등을 지원하는 데 목적을 두고 있다.

(2) 사업의 연혁

장애인거주시설 운영 지원 사업은 2005년도 분권교부세를 통한 지방이양사업으로 전환되었다가 2015년에 「장애인복지법」에서 국고사업으로 환원되었다. 장애인거주시설이 입지해 있는 지방자치단체의 재정 여건이 취약할 뿐 아니라 시설 운영에서 지리적 재정외부성 쟁점이 상당하였기 때문이다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

2015년 6,335억 원의 사업 규모에서 2020년 7,759억 원으로 증가하였다. 예산구성은 장애인거주시설 운영 지원, 장애인쉼터, 장애인 실비 입소 이용료로 이루어져 있지만, 장애인거주시설 운영 지원이 99.5%를 차지하고 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 50%, 이외 시·도 70%를 적용하고 있다.

[표 4-30] 장애인거주시설 운영 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국비	4,278	4,368	4,549	4,707	4,807	5,251
지방비	2,057	2,094	2,172	2,251	2,299	2,509
합계	6,335	6,462	6,721	6,958	7,105	7,759
국고보조율(%)	67.5	67.6	67.7	67.6	67.6	67.7
국비증가율(%)		2.1	4.1	3.5	2.1	9.2

(4) 사업의 특성 종합

사업 내용과 재정 지원 계획이 거의 고정되어 있으며 물가상승분을 고려하여 지원액과 운영 지원액을 일정하게 상향하는 수준이다. 시설장애인 총수를 바탕으로 적용 대상을 예산에 맞추어 선정한다. 인구학적 및 사회적 변화에 따른 지원 대상의 증장기 재정소요를 중앙부처에서 지속적으로 관리해야 할 필요성이 있다. 다만, 예산 형편에 따라 주거복지서비스 수준으로 잔여적으로 결정할 것인지 아니면 합리적인 주거 지원 수준에 대한 사회적 합의에 기초하여 예산재원을 배분할 것인지에 대한 정책적 판단의 쟁점이 잠재되어 있다.

5) 장애인일자리 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「장애인복지법」 제21조(직업)와 동법 시행령 제13조의2(장애인일자리사업 실시)에 근거한 복지보조사업으로 2007년도부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 취업 취약계층인 장애인에게 일자리 제공을 통한 사회참여 확대 및 소득보장 지원과 장애 유형별 맞춤형 신규 일자리 발굴 및 보급을 통한 일자리 확대, 근로 연계를 통한 장

애인복지 실현 및 자립생활 활성화를 위해 추진되고 있는 사업이다. 장애인일자리사업은 일반형 일자리(전일제/시간제), 복지 일자리(참여형/특수교육·복지 연계형), 특화형 일자리(시각장애인안마사 파견 사업/발달장애인 요양보호사 보조 일자리)로 구분된다.

(2) 사업의 연혁

‘일자리 만들기·양극화 해소 당정공동특별위원회’에서 추진 결정을 한 후, 2007년 ‘Able 2010 프로젝트’의 일환으로 장애인일자리사업을 도입하였다. 행정도우미(현재, 일반형 일자리)와 복지 일자리로 2007년 시작하였다. 장애인인력개발원에서 장애인일자리사업 운영을 총괄적으로 지원한다.

[표 4-31] 장애인일자리 지원의 연혁

연도	주요 내용
2007	- 행정도우미(현 일반형 일자리)와 복지 일자리로 시작
2010	- 복지일자리 유형 확대(특수교육·복지 연계형 일자리 추가)
2010	- 시각장애인안마사 파견 사업 도입
2014	- 발달장애인 요양보호사 보조 일자리 도입
2017	- 일반형 일자리-시간제(1,525명) 도입 / 8월 복지 일자리(1,000명) 확대

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

장애인일자리 지원은 사업비, 인건비, 운영경비 등으로 구성되는데 인건비 비중이 65.3%에 그친다. 2017년 장애인일자리 대상이 확대[일반형 일자리-시간제(1,525명) 도입 / 8월 복지 일자리(1,000명) 확대]되면서, 2016년 이후 사업비 규모가 증가하였다. 총배정 인원은 2019년 1만 9,852명에서 2020년 2만 2,396명으로 2,544명 확대되었으며 이에 따라 2020년 사업비는 2,869억 원으로 증가하였다. 다. 2021년에는 1,596억 원으로 사업비 규모를 181억 원 증액할 계획이다. 지방자치단체에 대한 기준 보조율은 서울 30%, 이외 시·도 50%를 적용하고 있다.

[표 4-32] 장애인일자리 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	204	273	306	485	599	655
지방비	204	273	305	490	598	640
합계	408	546	610	975	1,197	1,294
국고보조율(%)	50.0	50.0	50.1	49.7	50.1	50.6
국비증가율(%)	48.9	33.8	11.9	58.7	23.5	9.3
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	700	807	951	1,201	1,408	
지방비	682	811	969	1,246	1,461	
합계	1,382	1,618	1,920	2,447	2,869	
국고보조율(%)	50.7	49.9	49.5	49.1	49.1	
국비증가율(%)	6.9	15.2	17.9	26.3	17.3	

(4) 사업의 특성 종합

장애인 경제활동 지표는 비장애인 경제활동 지표에 비해 상대적으로 낮기 때문에 취약한 장애인 경제활동을 제고할 필요성이 지속적으로 강조된다. 장애인일자리 지원 사업의 중기재정계획에 따르면 연 3% 예산 증가로 편성하고 있는데, 이는 단가를 3% 증가로 반영하고 있기 때문이다. 따라서 장애인인구의 변화와 중기재정계획의 연계성이 명확하지 않다. 잔여적 복지 관점에서 예산 형편에 맞춘 사업운영체계를 지속할 것인지 장애인과 일자의 사회경제적 특성을 고려하여 사회투자 관점에서 일자리 중심 장애인복지 확대를 추진할 것인지에 대한 정책적 판단에 따라 재정사업의 규모가 결정된다.

6) 장애아동 가족 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「장애아동복지지원법」 제24조에 근거한 복지보조사업으로 2009년도부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 성장기 장애아동의 인지, 의사소통, 적응행동, 감각·운동 등의 정신적·감각적 기능 향상과 행동발달을 위한 적절한 발달재활서비스를 지원하고 관련 정보를 제공하는 한편, 높은 발달재활서비스 비용으로 인한 장애아동 양육

가족의 경제적 부담을 경감시켜 주기 위해 추진하는 사업이다. 만 18세 미만 장애아동에게 발달재활서비스 및 돌봄서비스를 지원한다. 발달재활서비스(바우처, 운영비), 언어발달 지원, 장애아 가족 양육 지원(돌보미, 휴식 지원, 관리비) 세 가지로 구성되어 있다.

(2) 사업의 연혁

2011년 「장애아동복지지원법」 제정으로 “장애아동의 특별한 복지적 욕구에 적합한 지원을 통합적으로 제공함으로써 장애아동이 안정된 가정생활 속에서 건강하게 성장하고 사회에 활발하게 참여할 수 있도록 하며, 장애아동 가족의 부담을 줄이는 데 이바지함을 목적”으로 한다는 법률적 근거를 마련하였다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

세 가지 사업별로 정책 수단과 사업비 산정 기준이 다양하게 설정되어 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 50%, 이외 시·도 70%를 적용하고 있다.

[표 4-33] 장애아동 가족 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	509	1,375	560	726	713	750
지방비	251	1,306	275	359	356	375
합계	760	2,681	835	1,086	1,069	1,125
국고보조율(%)	67.0	51.3	67.0	66.9	66.7	66.7
국비증가율(%)	66.9	170.2	-59.3	29.8	-1.8	5.2
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	738	738	880	1,005	1,100	
지방비	373	368	437	503	552	
합계	1,111	1,106	1,317	1,508	1,652	
국고보조율(%)	66.4	66.7	66.8	66.7	66.6	
국비증가율(%)	-1.7	0.0	19.2	14.3	9.4	

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 장애아동 가족 지원 사업의 재정적인 특성은 두 가지이다.

첫째, 장애아동 가족 지원의 중기재정계획에 따르면, 이용자 자연증가분을 반영하여 재정소요를 파악하고 있다. 따라서 사업 내용과 재정 지원 계획이 거의 고정되어 있으며 물가상승분을 고려하여 지원액과 운영 지원액을 일정하게 상향하는 수준이다. 인구학적·사회적 변화에 따른 지원 대상의 증장기 재정 소요를 고려하여 장애아동 가족의 일상생활 정상화를 지속적으로 지원해야 한다. 이와 관련하여 재정지출의 지속가능성 보장의 쟁점이 있다.

둘째, 발달재활서비스와 돌봄서비스의 연계가 필수적이지만 발달재활서비스는 장애아동이 직접 수혜하는 서비스이고 돌봄서비스는 장애아동의 가족이 수혜하는 서비스라는 차이가 있다. 이에 따라 예산의 특성 또한 발달재활서비스는 의무지출로 돌봄서비스는 재량지출로 볼 수 있다. 지출 특성이 다른 재정사업을 하나의 예산 단위로 운영하는 것이 적절한 것인지에 대한 쟁점이 잠재되어 있다.

마. 보육·아동돌봄 부문 복지보조사업

1) 영유아보육료 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「영유아보육법」 제34조에 의한 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등 직장·가정·협동·민간어린이집을 이용하는 대상으로서 국적과 주민등록번호를 유효하게 보유한(소득 무관 전 계층) 영유아(0~5세반)들에 대한 보육료를 지원하는 사업이다. 영유아보육료 지원 사업은 이용자에게 보육서비스 이용권(전자바우처)을 직접 지원해 주는 방식을 택함으로써 양질의 보육서비스 제공과 부모의 아동 양육 부담을 경감하고 부모의 경제활동 지원이라는 정책 목표를 달성하고자 한다.

(2) 사업의 연혁

1991년 「영유아보육법」이 제정됨에 따라 ‘탁아’에서 ‘보육’으로 전환되면서 보육정책에 대한 변화가 시작되었다. 그 후 여러 형태로 지속되어 왔으며 지원의 수준이나 소득 기준의 불합리 등을 꾸준히 개선해 왔다. 2009년 보육서비스를 ‘영유아’ 중심으로 설정하였고, 보육료 바우처제도가 시행되어 이용자들에게 발급되는 바우처 카드를 통해 보

육료 지원이 이루어졌다. 보육료 지원은 2012년 이전에는 저소득층 보육료를 일부 지원하는 사업이었으나, 2013년 3월부터 소득 수준과 무관하게 모든 영유아 양육 가족을 대상으로 보육료를 지원하는 보편사업으로 확대되었다.

[표 4-34] 영유아보육료 지원의 연혁

연도	주요 내용
1991	- 영유아보육법 제정
2009	- 보육료 바우처제도 시행(9월~)
2013	- 만 0~5세 보육료 전(全) 계층 지원

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

어린이집을 이용하는 0~2세 영아에 대해 종일반 부모보육료의 경우 만 0세 47만 원, 만 1세 41만 4천 원, 만 2세 34만 3천 원을 지원하고, 맞춤반의 경우 각각 36만 7천 원, 32만 2천 원, 26만 8천 원을 지원한다. 정부에서 인건비를 지원받지 않는 민간·가정어린이집에서 만 0~2세 및 장애아동 보육 시 지원하는 기관보육료의 경우 만 0세 50만 원, 만 1세 27만 2천 원, 만 2세 18만 4천 원을 지원한다. 2019년 대비 부모보육료는 3.3%, 기관보육료는 3.0% 인상되었다.

국고보조사업의 예산 규모는 2013년 3월부터 만 0~5세 보육료 전(全) 계층에 대한 지원 실시로의 제도 개편으로 정책 지원을 받을 수가 대상이 확장되어 총사업 규모가 증대하였다. 2010년 1조 5,322억 원, 2013년 2조 7,361억 원, 그리고 2020년 3조 4,162억 원이다. 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이며 $\pm 10\%$ 를 차등보조율로 적용받고 있다(서울 25~45%, 그 외 55~75%).³⁹⁾

39) 영유아보육 지원을 위한 국고보조사업들에 대해 모두 차등보조율이 적용된다. 차등화 방식의 논리는 국민기초생활보장사업들과 동일하다.

[표 4-35] 영유아보육료의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	16,322	19,346	23,913	27,361	33,292	30,474
지방비	17,129	19,805	24,494	28,025	17,274	15,074
합계	33,451	39,152	48,407	55,386	50,566	45,548
국고보조율(%)	48.8	49.4	49.4	49.4	65.8	66.9
국비증가율(%)	27.3	18.5	23.6	14.4	21.7	-8.5
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	31,066	31,292	32,575	34,053	34,162	
지방비	14,720	14,794	15,835	16,887	16,143	
합계	45,786	46,086	48,410	50,940	50,305	
국고보조율(%)	67.9	67.9	67.3	66.8	67.9	
국비증가율(%)	1.9	0.7	4.1	4.5	0.3	

(4) 사업의 특성 종합

보육 부문에서는 영유아보육료 지원 사업의 재정 규모가 절대적으로 높다. 영유아보육료 지원 정책은 아동 양육비용 부담을 경감시킴으로써 저출산 현상을 감소시키기 위한 정부의 금전적 지원 사업으로 영유아보육료사업비 규모가 매년 증가하고 있다. 보육료 지원을 분리하여 독립적인 재정사업으로 운영할 것인지 아니면 보육 지원 관련 서비스 전체를 묶어서 종합적인 관점에서 정책 및 재정을 관리할 것인지에 대한 쟁점이 잠재되어 있다.

2020년 영유아보육료 지원에 대해 3조 4천억 원이 넘는 국고를 지원하고 있으나, 여전히 지방비 부담이 약 1조 6100억 원으로 상당히 높은 수준이다. 각 지자체가 보육료 지원을 위해 사회복지재원에서 소요하는 비용이 상당하다. 특히 국고보조율이 매우 낮은 서울시의 경우 총복지사업에 소요되는 시비의 반 이상을 보육료 지원비로 투입하고 있다. 지역별 편차가 나타나서는 안 되며 전국적으로 동등한 서비스가 유지돼야 하는 유아보육료 지원 사업의 특성상 국고 부담 수준의 적정성 여부에 대한 쟁점이 지속되고 있다.

2) 가정양육수당 지원 사업

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「영유아보육법」 제34조의2(양육수당)와 「영유아보육법 시행령」 제23조의2(양육수당 지원의 대상 및 기준)에 근거한 복지보조사업으로 2009년도부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 가정양육수당 지원 사업은 어린이집, 유치원 등을 이용하지 않고 가정에서 양육하는 취학 전 86개월 미만 전 계층 영유아에게 가정양육수당을 지원함으로써 가정양육에 대한 부모의 경제적 부담을 완화하고 시설보육과 가정양육 간 선택권을 강화하는 사업이다. 선정 기준은 보호자가 양육수당 지원을 신청하고 요건을 충족하여 시·군·구가 양육수당을 지원하기로 결정한 영유아이다.

(2) 사업의 연혁

어린이집을 이용하지 않는 아동에게 양육수당을 지원함으로써 부모의 자녀 양육에 대한 부담을 낮추고, 어린이집을 이용하는 아동에게 지원되는 보육료와의 형평성을 제고하기 위해 정부는 2009년 7월부터 어린이집 미이용 아동 양육수당 지원 제도를 도입하였다.

2011년부터 지원 연령을 24개월 미만에서 36개월 미만으로 확대하고, 지원 금액은 월 10만 원에서 월 10만~20만 원으로 인상하였다. 2012년에는 장애아동 양육수당을 도입하여 어린이집을 미이용하는 등록 장애아동에게는 취학 전까지 소득 수준과 무관하게 양육수당을 지원하였다. 이후 2013년 3월부터 어린이집이나 유치원 등 시설을 이용하지 않고 가정에서 양육하는 취학 전 아동에게 소득 수준과 관계없이 전 계층에 양육수당을 지원하고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

가정양육수당 지원 사업은 어린이집, 유치원 등을 이용하지 않는 가정양육 영유아 전 계층(취학 연도 2월까지 지원)에게 월령에 따라 월 10만~20만 원을 지원하는 사업이다(만 12개월 미만 20만 원, 만 12~24개월 미만 15만 원, 만 24~86개월 미만 10만 원). 2009년부터 실행되기 시작했으며 2014년에는 사업비가 18.9조 원에 달하였다. 그러나 2017년부터는 사업비가 지속적으로 삭감된 결과 2020년 사업예산은 약 1조 2천억 원 수준으로 줄어들었다. 국고보조율은 2013년 48.9%에서 2014년 64.6%로 증

가한 이후 약 66%를 유지하고 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이며 $\pm 10\%$ 를 차등보조율로 적용하고 있다.

[표 4-36] 가정양육수당 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	657	1,026	1,026	7,929	12,153	11,018
지방비	711	1,112	1,112	8,295	6,718	5,762
합계	1,368	2,138	2,138	16,225	18,871	16,780
국고보조율(%)	48.0	48.0	48.0	48.9	64.4	65.7
국비증가율(%)	102.7	56.3	0.0	672.5	53.3	-9.3
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	12,192	12,242	10,891	8,923	8,157	
지방비	6,365	6,086	5,561	4,604	4,059	
합계	18,557	18,328	16,452	13,527	12,216	
국고보조율(%)	65.7	66.8	66.2	66.0	66.8	
국비증가율(%)	10.7	0.4	-11.0	-18.1	-8.6	

(4) 사업의 특성 종합

가정양육수당 지원 사업은 영유아보육료 지원 사업과 함께 보육사업의 핵심이다. 저출산의 심각성을 고려할 때, 가정양육수당 지원 사업은 보육사업에서 지역별 편차가 나타나서는 안 되며 전국적으로 동등한 서비스가 유지되어야 하는 사업이다. 가정양육수당 지원 사업은 자녀 양육에 대한 경제적 부담이 부분적으로 완화되는 효과가 있으며, 시설 이용과 가정양육 간 선택권을 확대하였다. 하지만 자녀 1인당 양육비용이 약 33만 원을 상회하는 데 비해 양육비용에 대한 부분적 지원에 그치고 있다. 보육료 지원비 규모와 가정양육수당의 규모 간 형평성에 대한 쟁점이 있다.

3) 보육교직원 인건비 및 운영 지원(보육돌봄)

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「영유아보육법」 제36조에 근거한 복지보조사업으로 2011년부터 보건복지부가 운영하는 국고보조사업이다. 국공립과 법인어린이집, 그리고 취약보육을 하는 어린이집 보

육교직원에 대한 인건비, 보육교직원의 처우 개선을 위한 대체교사나 보조교사 인건비, 보육교사의 근무 환경 개선을 위한 추가 지원비, 교사 겸직 원장에 대한 수당 등을 지원하는 사업이다. 인건비 지원과 함께 어린이집 교재교구비, 차량 운영비, 농어촌 소재 법인 어린이집 운영비 등을 지원한다.

(2) 사업의 연혁

과거 보육돌봄서비스 사업(인건비 지원 사업)과 어린이집 지원 사업으로 분리된 사업을 통합한 사업이다. 총 9천여억 원의 사업비 중 어린이집 지원 사업 예산은 150억 원 정도이다. 따라서 관련 예산들은 대부분 인건비 지원을 위한 것이다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

원장·영아반 보육교사 인건비 80%, 유아반 보육교사 인건비 30%, 조리원 인건비 100%를 지원한다. 2020년 보육교직원 인건비 및 운영 지원은 보육교직원 인건비 지원 대상 증가와 인건비 단가 상승에 기인하여 2019년 대비 20% 증가한 1조 4,242억 원이다. 2016년에 보육교사 처우 개선과 농식품부 농촌보육교사 지원 사업의 회계 이관 등으로 관련 예산 규모가 대폭 증가했다.

[표 4-37] 보육교직원 인건비 및 운영 지원의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	3,495	3,950	4,232	4,445	4,671	4,969
지방비	4,173	4,180	4,439	4,815	5,060	5,384
합계	7,669	8,130	8,671	9,260	9,731	10,353
국고보조율(%)	45.6	48.6	48.8	48.0	48.0	48.0
국비증가율(%)	2.8	13.0	7.1	5.0	5.1	6.4
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	8,168	9,019	9,877	11,868	14,242	
지방비	8,168	8,844	12,876	10,176	13,814	
합계	16,336	17,863	22,754	22,044	28,056	
국고보조율(%)	50.0	50.5	43.4	53.8	50.8	
국비증가율(%)	64.4	10.4	9.5	20.2	20.0	

(4) 사업의 특성 종합

보육교직원 인건비 및 운영 지원은 보편보육 이후 예산이 크게 증가하고 있는 사업이며 영유아보육서비스 확충과 사회서비스 일자리 확충이 동시에 진행되는 대표적인 분야이다. 민간 부문 보육시설에 대한 국가의 공공재정 지원 필요성과 지원 수준의 적정성에 대한 정책적인 쟁점이 잠재되어 있다. 보육 관련 민간단체의 이익집단활동이 활성화되어 있어 재정 지원과 행정관리 관련 결정 과정에서 갈등도 상당하다.

보육교직원 인건비 및 운영 지원은 보육사업에서 전국적으로 동등한 서비스 유지와 지역 맞춤형 서비스 공급이라는 두 가지 쟁점이 동시에 잠재되어 있다. 보육교직원 인건비 지원 사업도 중앙정부가 지역 불균형 문제에 대응하는 기초적인 지원과 지역사회의 다양성을 활성화할 수 있도록 지방재정의 자율과 책임을 강화하는 방안을 동시에 모색해야 한다.

4) 아이돌봄 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「아이돌봄지원법」에 근거한 복지사업으로 2007년도부터 여성가족부에서 운영하는 국고보조사업이다. 가정의 아이돌봄을 지원하여 아이의 복지 증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족 구성원의 삶의 질 향상과 양육 친화적 사회 환경 조성(아이돌봄지원법 제1조)을 목적으로 한다. 아동돌봄 지원 사업의 추진 배경은 ① 부모의 출장, 야근 또는 아동의 질병 등으로 발생하는 일시적인 양육 공백에 따른 돌봄 수요에 탄력적으로 대응하여 시설보육의 사각지대를 보완할 필요성, ② 자녀의 안전과 건강한 양육을 위해 1:1 개별 보육을 선호하는 취업 부모에게 가정 내 2세 이하 영아돌봄서비스를 제공할 필요성을 들 수 있다.

(2) 사업의 연혁

아이돌봄서비스는 2007년 맞벌이 가정 등에 만 12세 이하 아동을 대상으로 아이돌보미를 파견해 1대1로 돌봐주는 정부 서비스로 시행되었다. 2009년 아이돌봄 지원 사업이 전국으로 확대되었다. 2013년 아이돌봄 4대 보험 가입 및 퇴직금 지급 등으로 시간제 돌봄 지원 예산이 확대되었다. 2018년 영아종일제·시간제 돌봄 정부 지원을 5%p 상향과 시간제 돌봄 정부 지원 시간이 연 480시간에서 600시간으로 확대되면서 가형~다형에 대한 정부 지원이 증가하였다. 2019년에는 아이돌봄서비스 이용료를 지원하는

대상이 중위소득 120% 이하에서 중위소득 150% 이하로 상향 조정되었다. 영아종일제·시간제 돌봄 정부 지원율도 가, 나형은 5%p 증가하고 다형은 새롭게 15% 지원되었다. 시간제 돌봄 정부 지원 시간도 연 600시간에서 720시간으로 확대되었다.

[표 4-38] 아이돌봄 지원의 연혁

연도	주요 내용
2007	- 아이돌봄 지원 사업 및 장애아 가족 아동 양육 지원 사업 신규 실시
2009	- 아이돌봄 지원 사업 전국 확대, 장애아 양육 지원 사업 분리 운영
2013	- 시간제 돌봄 지원 예산 확대 및 '아이돌봄서비스 우선 제공' 근거 신설
2018	- 정부 지원 확대(가형~다형)
2019	- 정부 지원 확대(중위소득 120% → 150%로 상향)

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

2010년 625억 원이던 예산 규모는 2013년 시간제 돌봄 지원 예산이 확대되면서 1,087억 원으로 증가하였다. 2018년 정부 지원 확대에 따라 1,721억 원으로 증가하였고, 2019년 돌봄서비스 이용료를 지원하는 대상이 중위소득 120%에서 150%로 상향되면서 예산 규모는 2018년에 비해 2배 정도 증가한 3,493억 원이 되었다. 이러한 전체 예산 규모 증가 속에서 국고보조율은 63~64% 정도를 유지하고 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 30%, 이외 시·도 70%를 적용하고 있다.

[표 4-39] 아이돌봄 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	397	397	429	703	703	787
지방비	228	228	242	384	384	441
합계	625	625	671	1,087	1,087	1,228
국고보조율(%)	63.5	63.5	64.0	64.7	64.7	64.1
국비증가율(%)	156.2	0.0	8.0	63.8	0.0	12.0
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	828	868	1,084	2,244	2,438	
지방비	468	480	638	1,248	1,404	
합계	1,296	1,348	1,721	3,493	3,842	
국고보조율(%)	63.9	64.4	63.0	64.3	63.5	
국비증가율(%)	5.2	4.8	24.9	107.1	8.6	

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 아이돌봄 지원 사업의 재정적인 특성은 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 아이돌봄 지원 사업은 기준 중위소득 150% 이하 가정의 소득 수준에 따라 차등 지원(가~다형)하여 맞벌이 가정, 다자녀 가정 등의 만 12세 이하 아동에게 아이돌보미가 집으로 찾아가 임시보육, 놀이활동, 준비된 식사 및 간식 챙겨 주기, 등·하원 동행 등의 돌봄을 제공한다.

둘째, 아이돌봄 지원 사업은 저출산 현상을 감소시키기 위한 정부의 금전적 지원 사업으로 육아에 대한 국가의 공적 책임의 강조 속에서 아이돌봄 지원 사업비 규모가 매년 증가하고 있다.

셋째, 아동돌봄과 관련하여 지방교육청, 보건복지부, 여성가족부에서 개별적으로 보조사업을 수행하고 있다. 이에 따라 사업 대상의 경계 영역에서 돌봄 사각지대의 쟁점이 발생하거나 반대로 돌봄 중복의 쟁점이 발생할 여지가 크다. 지역사회공동체 전체의 관점에서 아이돌봄에 대한 종합적인 정책 접근이 필요한 사업 분야이다.

5) 아동수당 지급

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「아동수당법시행령」 제1조에 근거한 복지보조사업으로 아동에게 아동수당을 지급하여 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지 증진에 기여하기 위해 2018년 9월부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 지원 대상은 「아동수당법시행령」 제1조에 의한 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등 직장·가정·협동·민간어린이집을 이용하는 영유아(0~5세반)로 국적과 주민등록번호를 유효하게 보유한 자(소득 무관 전 계층)이며, 수급자 아동 1인당 월 10만 원을 현금 지급(계좌 이체)하는 것이다.

(2) 사업의 연혁

2018년 9월 도입된 아동수당제도는 처음에 소득·재산 하위 90% 가구 만 6세 미만 아동에게 월 10만 원을 지급하는 것으로 시작하였다. 이후 「아동수당법」 개정(2019. 1. 15. 개정)에 따라 2019년 1월부터는 소득·재산과 관계없이 만 6세 미만 모든 계층의 아동에게 월 10만 원씩 지급하였다. 2019년도 9월부터 아동수당 연령이 만 7세 미

만으로 확대되었다. 제도 도입 당시에 소득계층 상위 10%에 속하는 아동에 대한 지원을 제외했다가 선별에 따른 행정비용이 과다하여 모든 아동을 지원 대상으로 하는 것으로 변경했다. 잔여적 복지와 보편적 복지의 선택에 대한 새로운 사회적 쟁점이 발생했던 사업이다.

[표 4-40] 아동수당 지급의 연혁

연도	주요 내용
2018	- 아동수당제도 도입(9월)
2019	- 만 6세 미만 모든 계층(1월)
	- 만 7세 미만 모든 계층(9월)

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

아동수당 지급은 만 7세 미만의 모든 계층 아동에 대한 현금급여 사업이다. 국고보조 사업의 예산 규모는 2019년 제도 개편으로 정책 지원을 받을 수가 대상이 확장되어 사업 규모가 증대하였다. 2018년 7,078억 원, 2019년 2조 1,671억 원, 그리고 2020년 2조 2,828억 원이다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 서울 50%, 지방 70%이고, 차등보조율을 적용한다.⁴⁰⁾

[표 4-41] 아동수당 지급의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2018	2019	2020
국비	7,078	21,617	22,828
지방비	2,568	8,006	7,933
합계	9,647	29,623	30,761
국고보조율(%)	73.4	73.0	74.2
국비증가율(%)		205.0	6.0

(4) 사업의 특성 종합

저출산 극복이 최우선 정책 과제가 되면서 2018년부터 아동수당이 실시되었다. 앞으로 현금 지원 분야의 재정 비중이 증가할 것으로 예상되지만, 아동수당 급여가 지급되

40) ① 사회복지지수 25 이상, 재정자주도 80 미만인 지자체는 국고보조율 10%p 인상 ② 사회복지지수 20 미만, 재정자주도 85 이상인 지자체는 국고보조율 10%p 인하 적용.

면 자녀 양육에 대한 국민의 경제적 부담은 부분적으로 완화될 수 있을 것이다. 다만, 아동수당의 복지 특성이 명확하지 않다는 점에서 재정분권과 복지사업의 지방이양에서 쟁점이 발생할 수 있다.

아동복지의 관점에서 아동에 대한 소득-건강-생활 보장체계가 정립되지 않은 상태에서 임의적으로 단일 재정사업이 추진되고 있다. 지역사회 단위별로 아동복지 수요가 다양하다는 점에서 아동수당에 아동복지서비스의 재정지출이 집중되는 것이 적절한지 여부에 대한 쟁점이 제기된다. 아동의 소득보장을 위한 사업이라는 점에서는 개인당 재원 규모가 크지 않다. 아동의 일상생활을 지원하기 위한 경비의 일부를 가족을 통해 전달한다고 해석하면, 사회서비스에 해당되어 지방이양의 대상으로 검토할 수도 있다.

6) 지역아동센터 지원(방과후돌봄)

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「아동복지법」 제52조 제1항(아동전용시설의 설치)과 「아동복지법」 제59조(비용보조)에 근거한 복지보조사업으로 2004년도부터 보건복지부에서 운영하는 국고보조사업이다. 지역아동센터 지원사업은 방과후돌봄이 필요한 지역사회 아동의 건전 육성을 위하여 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공하는 것이다.

「아동복지법」 제50조에 따라 설치·신고된 지역아동센터로서 24개월 이상 운영 시설 중 진입평가 결과를 반영하여 선정된다. 아동 보호(안전한 보호, 급식 등), 교육 기능(일상생활 지도, 학습 능력 제고 등), 정서적 지원(상담·가족 지원), 문화서비스(체험활동, 공연) 등에 대한 지원을 하며 지역사회 내 아동돌봄에 대한 사전 예방적 기능 및 사후 연계를 제공하고 있다.

(2) 사업의 연혁

2004년 「아동복지법」을 개정하여 ‘지역아동센터(구, 공부방)’를 아동복지시설로 법제화하였다. 사업 시행 이후 지속적으로 지원 기관 수와 이용 아동 수가 증가하였고, 토요일 이용이나 특수아동 이용 지원 등 수요자들의 욕구 부응성을 높여 왔다. 2006년 1월 ‘지역아동정보센터’ 설치·운영을 시작하였다. 중앙정부는 지역아동센터 중앙지원단과 시도지원단에 대한 경상보조를 통해 지역아동센터 평가, 운영 컨설팅, 교육 운영, 시도별

시책사업 등을 총괄 지원한다. 시설 평가단 운영, 평가 시스템 데이터베이스(DB) 구축 및 평가체계 개편을 위한 정책을 실행하고 있다.

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

지역아동센터와 이용 아동 수는 매년 증가하여 2020년 10만 명이 넘는 아동이 4,000개가 넘는 지역아동센터를 이용하고 있다. 그로 인해 예산 규모는 2010년 약 1,500억 원에서 2017년 약 3,000억 원으로 2배 이상 증가하였고, 2020년 약 3,600억 원에 도달하였다. 하지만 국고보조율은 2010년 52.6%에서 점차 감소하여 2014년 48%로 떨어진 이후 2020년 현재 48.1%를 나타내고 있다. 지방자치단체에 대한 기준 보조율은 서울 30%, 이외 시·도는 50%를 적용하고 있다.

[표 4-42] 지역아동센터 지원 사업의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	814	963	1,096	1,272	1,306	1,363
지방비	735	894	1,041	1,213	1,417	1,481
합계	1,549	1,858	2,137	2,485	2,723	2,845
국고보조율(%)	52.6	51.9	51.3	51.2	48.0	47.9
국비증가율(%)	9.9	18.3	13.7	16.1	2.6	4.4
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	1,414	1,455	1,570	1,618	1,762	
지방비	1,536	1,583	1,696	1,751	1,898	
합계	2,950	3,038	3,266	3,369	3,660	
국고보조율(%)	47.9	47.9	48.1	48.0	48.1	
국비증가율(%)	3.7	2.9	7.8	3.1	8.9	

(4) 사업의 특성 종합

국고보조사업으로서 재정적인 특성은 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 2017년 보건복지부의 중기재정 소요계획에 따르면, 사업 내용과 재정 지원 계획이 거의 고정되어 있다. 물가상승분을 고려하여 인건비 지원액과 운영 지원액을 일정하게 상향하는 것을 계획한다. 방과후돌봄의 필요성이 특정 취약계층 아동에게만 나타

나는 것이 아니기 때문에 잔여적 복지서비스 관리 방식의 적정 수준 예산통제 방식으로 는 정책 목표가 제대로 달성되기 어렵다.

둘째, 지자체의 재정자립도와 아동사업에 대한 관심 정도에 따라 이 사업에 대한 예산 배정에 차이가 발생할 수 있다. 여전히 취약층 아동이 높은 비중을 차지하고 있으므로, 이러한 측면에서는 개별 국고보조의 틀을 유지할 필요성도 있다. 다만, 각종 사회복지시설에 대한 재정 지원 사업들이 2005년 분권교부세를 통해 지방으로 이양되었고, 지역 단위별로 다양하게 정착되었다. 아동복지시설의 관리와 지원에 대한 기능을 지역 복지시설의 지방이양 관점에서 접근하면 중앙정부의 표준적 관리보다 지방이양을 통한 지역 다양성 활성화가 필요한 쟁점이 있다.

7) 한부모가족 자녀 양육비 등 지원

(1) 사업의 내용: 목적, 근거 법령, 주요 내용

「한부모가족지원법」 제12조(복지 급여의 내용)에 근거한 복지보조사업으로 여성가족부에서 운영하는 국고보조사업이다. 한부모가족 자녀 양육비 등의 지원은 저소득 한부모가족 및 조손가족의 가족 기능 유지 및 생활 안정, 복지 증진 유지를 위한 것이다. 아동 양육비[저소득 한부모가족의 만 18세 미만 자녀 1인당 아동 양육비(월 20만 원) 지급], 추가 아동 양육비(조손가족 및 만 25세 이상 미혼 한부모의 만 5세 이하 자녀 1인당 월 5만 원 지급), 학용품비[한부모가족(조손가족 포함)의 중학생 및 고등학생 자녀 1인당 연 5만 4,100원의 학용품비 지급], 생활보조금[한부모가족 복지시설에 입소한 저소득 한부모 가족(조손가족 포함)에 대해 가구당 월 5만 원 지급] 등을 지원해 준다.

(2) 사업의 연혁

1989년 모자복지법이 제정, 시행된 이후 복지급여가 지급되기 시작하였다. 그 후 아동 양육비 지원 금액이 증가하고 지원 대상이 확대되었다. 2019년 한부모가족에 대한 지원을 강화하였다. 지원 금액은 월 13만 원에서 20만 원으로 늘리고, 지원 연령은 만 14세 미만에서 만 18세 미만으로 확대하였다. 그 외에 아동 양육비, 추가 아동 양육비, 학용품비, 요금 감면 및 보육 혜택 등과 같이 경제적 어려움을 겪고 있는 한부모가족에 대한 지원을 강화하였다.

[표 4-43] 한부모가족 자녀 양육비 등 지원의 연혁

연도	주요 내용
1989	- 모자복지법 제정(4.1), 시행(7.1) • 모자복지위원회 설치 • 아동교육비, 아동부양비 등 복지급여 지급 • 생업자금 등 복지자금 대여 • 모자보호시설, 미혼모시설 등 모자복지시설 규정
1992	- 저소득 모자 가정 자녀에 대한 학비 및 아동 양육비 지원
2019	- 아동 양육비 지원 단가 인상: (2018년) 월 13만 원 → (2019년) 월 20만 원 - 아동 양육비 지원 연령 상향: (2018년) 만 14세 미만 → (2019년) 만 18세 미만

(3) 사업비 산정 방식과 규모 추이

정부의 복지 사각지대에 있는 한부모가족에 대한 지원을 2019년부터 강화하여 예산 규모는 2018년 1,221억 원에서 2019년 2,727억 원으로 2배 이상 증가하였다. 국고보조율은 약 75%를 계속 유지해 오고 있다. 지방자치단체에 대한 기준보조율은 「한부모가족지원법」 제25조(비용의 보조) 및 같은 법 시행령 제18조(비용의 부담), 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)에 따라 서울 50%, 이외 시·도 80%를 적용하고 있다.

[표 4-44] 한부모가족 자녀 양육비 등 지원의 사업비 구성 및 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국비	559	655	332	524	515	723
지방비	186	240	120	174	174	244
합계	745	894	452	699	689	968
국고보조율(%)	75.0	73.2	73.4	75.0	74.7	74.7
국비증가율(%)	10.3	17.1	-49.3	58.0	-1.8	40.6
구분	2016	2017	2018	2019	2020	
국비	723	924	917	2,069	2,543	
지방비	242	310	304	658	810	
합계	966	1,234	1,221	2,727	3,354	
국고보조율(%)	74.9	74.9	75.1	75.9	75.8	
국비증가율(%)	0.0	27.8	-0.8	125.6	22.9	

(4) 사업의 특성 종합

전체 가구에서 한부모가구가 차지하는 비율은 2019년 7.3%이다. 가구 구성이 다양해질 것으로 전망되는 가운데 특수 가구에 대한 복지재정 지원에서도 지속적인 확대가 필요하다. 저소득 한부모가족·미혼가족·조손가족 등이 가족 기능을 유지할 수 있도록 지원하는 한부모가족 자녀 양육비 등 지원 사업에 대한 예산은 증가할 것으로 예상된다. 한부모가구에 대한 지원이 취약계층에 대한 잔여적 복지서비스로 접근할 것인지, 아니면 저출산 대응을 위한 가족 활성화의 보편적 사회투자로 접근할 것인지에 대한 사회적 합의에 따라 관련 재정지출 규모의 변동이 발생할 것으로 전망된다. 사회적 논의들이 분절적으로 전개되고 재정사업에 대한 정책적 판단이 임의적으로 설정되는 경향이 있기 때문에 안정적인 재정 규모 예측이 힘든 사업이다.

제3절

분권형 재정관계와 복지보조사업을 둘러싼 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이하에서는 앞의 절에서 분석한 5대 복지보조사업의 세부 사업별 특성과 쟁점을 분권형 재정관계라는 관점에서 재정리함으로써 전체 사업을 관통하는 공통의 이슈를 도출해 보고자 한다.

5대 부문 세부 사업의 주요 특징과 쟁점은 [표 4-45]~[표 4-49]에 종합하여 정리하였다. 세부 사업 분석에서 확인되는 공통의 이슈는, 전국 공동의 보편적 서비스 제공의 필요성 여부, 보조금 사업에 대한 차등보조율의 타당성, 정책결정 과정에 참여하지 않은 지방정부의 재정 운용 압박 문제(지방비 부담의 적정성 문제), 수급 대상자의 범위가 유사한 경우 급여·수당 통합의 필요성, 사회서비스의 경우 유사·중복 문제나 사각지대 문제와 관련한 쟁점, 다양한 전달 주체들 간 연계와 협력 이슈 등으로 등으로 요약된다. 각 이슈와 관련한 정책 방향성과 관련된 세부 사업을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전국적으로 표준적 지원이나 서비스 제공이 중요한 복지사업의 경우 지방자치단체의 참여가 제한적일 수밖에 없으므로 분권형 사업으로 추진하기보다는 중앙정부의 주도과 재정 책임성하에 추진하는 것이 바람직하다. 사업 예산은 중앙정부에서 지출하는 것이 원칙이지만, 지방비 매칭 시에는 차등보조율을 동일하게 설정할 필요가 있다. 이 기준에 해당하는 세부 사업은 생계급여, 의료급여, 기초연금, 장애인연금, 영유아보육료 지원, 가정양육수당 등이다. 이 중 생계급여, 의료급여, 기초연금, 장애인연금, 영유아보육료 지원 사업은 높은 지방비 부담으로 인한 지방재정 운용과 재정 책임성을 악화시키는 요인으로 작용한다.

둘째, 지역성·다양성·현장성이 중요한 사업의 경우 중앙정부 사업체계에 통합되기보다는 지자체 재량권을 확대해 주는 분권형 재정사업화가 요구된다. 여기에는 기초생활보장의 자활사업, 노인복지 부문의 노인일자리 및 노인돌봄, 고용·일자리 부문 복지보조사업, 장애인 활동보조 사업, 방과후돌봄서비스 등이 해당한다.

- ① 자활사업의 경우 재량 확대를 위해서는 국민기초생활보장체제와 독립적으로 편성될 필요가 있다.

- ② 노인일자리 사업은 현재는 일자리 창출보다는 잔여적 복지사업의 보충 급여적 지출에 치중되어 있는데, 이 사업이 활동적 고령화 정책이자 ‘일자리’ 사업으로서의 효과성을 높이기 위해서는 사업을 지방으로 완전 이양하거나 포괄보조사업으로 전환함으로써 지자체의 재량적 사업 운영을 보장해 주어야 할 것이다.
- ③ 이와 유사하게 지역사회 민간자원과의 결합이 중요한 노인돌봄서비스 사업의 경우 기존 6개 사업을 통합하여 지자체로 사업을 위임하는 동시에 성과관리체계를 강화한 바 있다.
- ④ 고용·일자리 부문 복지보조사업[지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원, 사회적기업 육성(균특), 지역자율형 사회서비스 투자(균특)]은 모두 지자체 재량이 확대되는 분권체제의 정립이 중요하다. 그러나 이 부문은 중앙정부 주도형으로 전국 표준적인 가격 및 수급 자격 설정, 예산 편성 칸막이 등의 문제점으로 인해 ‘지역형’ 사업으로서의 유연성과 효과성은 매우 낮은 실정이다.
- ⑤ 장애인 활동보조 사업의 경우, 서비스 다양성에 대한 요구가 커지고 있을 뿐 아니라 수요의 확대로 지방비 부담 증대가 예상된다는 점에서 향후 정부 간 복지재정 관계의 쟁점 영역이 될 가능성이 높다.
- ⑥ 보육 부문에서 방과후돌봄서비스는 잔여적 복지 접근법으로는 다양한 수요층의 요구를 반영하기 어렵다. 이 서비스의 경우 취약계층 아동의 수혜 비중이 여전히 높기 때문에 중앙정부에 의한 표준적 관리의 필요성도 제기되지만 원칙적으로는 지방이 양을 통한 지역 다양성 확보 및 활성화라는 가치를 추구해야 할 것으로 보인다.

셋째, 동일 수혜자를 대상으로 하는 시행자 또는 성격이 다양한 유사·중복 사업이 존재하는 복지사업의 경우 사업의 성격을 명확하게 규정하거나 사업을 통합 또는 연계할 필요성이 있다. 우선 의료급여, 주거급여, 교육급여, 아이돌봄 등은 전달주체들 간의 연계와 협력이 요구되는 사업 분야이다.

- ① 의료급여의 경우 국민건강보험과의 사업 통합과 관련한 쟁점이 있다.
- ② 주거급여 사업은 보건복지부·국토교통부·LH가 전달체계에서 각각의 기능을 담당하는데, 기초복지의 통합관리를 위해 사회복지와 주택사업 국가 전산망의 유기적 연계가 필요하다.
- ③ 교육급여는 행복e음과 시·도 교육청이 담당하는데, 사회복지보다는 교육복지의 틀에서 교육재정으로 통합하여 운영하는 것이 사각지대나 중복 지원 등을 해소하고 지원 효과성을 제고하는 데 기여할 것으로 판단된다.

- ④ 아이돌봄서비스는 지방교육청, 보건복지부, 여성가족부에서 개별적으로 보조사업을 수행하므로 사업 대상 경계 영역에서 돌봄 사각지대 또는 돌봄 중복의 문제가 발생한다. 따라서 지역공동체 관점에서 아이돌봄에 대한 종합적 정책 접근이 요구된다.

끝으로 성격이 불명확한 채로 도입된 사업의 경우 복지정책에 대한 더 심층적인 논의를 통한 사회적 합의가 전제되어야 사업의 방향성이나 유사 사업 간 통합을 위한 기준을 확보할 수 있다.

- ① 주거급여 및 장애인거주시설 운영 지원 서비스는 잔여적 복지사업으로 운영할 것인지 국민주거사업의 연장선에서 합리화할 것인지의 쟁점이 있다.
- ② 장애인수당은 장애인연금과의 통합 또는 연계를 고려해 볼 수 있는데 이를 위해서는 장애등급제 유지 타당성에 대한 논의와 더불어 저소득 장애인에 대한 소득보장 수준과 방식에 대한 사회적 합의가 전제되어야 한다.
- ③ 장애인일자리 지원은, 잔여적 복지사업의 성격을 유지할 것인지 적극적 사회투자 사업으로 전환할 것인지에 대한 정책적 판단이 요구된다.
- ④ 장애아동 가족 지원 사업의 하위 서비스인 발달재활서비스와 돌봄서비스는 제도 간 연계가 필수적이지만 전자는 의무지출, 후자는 재량지출의 성격이 강하므로 지출 특성이 다른 재정사업을 하나의 예산 단위로 운영하는 것이 적절한 것인지에 대한 쟁점이 잠재되어 있다.
- ⑤ 보육돌봄사업은 전국 동등 서비스를 제공할 필요성과 함께 지역 맞춤형 서비스 공급의 필요성도 제기되어 두 기준 간 정책적 판단이 요구된다.
- ⑥ 아동수당의 경우, 복지 특성이 명확하지 않으므로 분권형 복지재정사업을 위한 지방이양 대상인지가 쟁점이 된다. 만약 아동의 일상생활 지원 경비의 일부를 가족을 통해 전달한다고 해석하면 사회서비스에 해당하므로 지방이양 대상으로 타당성이 인정될 수 있을 것이다.
- ⑦ 한부모가족 자녀 지원 서비스는 취약계층을 대상으로 하는 잔여적 복지서비스로 접근할 것인지, 저출산 대책의 일환으로서 가족 활성화를 위한 보편적 사회투자로 접근할 것인지에 대한 사회적 합의가 요구되는 사업에 해당한다.

[표 4-45] 국민기초생활 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합

부문	사업별 재정 특성 및 쟁점
생계급여	- 사회안전망 기본 사업으로 지역별 수급자의 고른 분포로 지자체별로 의무지출 성격을 가지며, 사업비 변동은 중앙정부 의사결정에 좌우 - 사업비 지출 규모 증가 시 중앙정부 재정 경직성이 악화되는 동시에 지자체는 정책결정 과정에 공식적으로 참여하지 않은 가운데 재정 부담 자동적으로 심화
의료급여	- 생존권 보장을 위한 의무지출 사업으로 중앙정부의 지속적 관리 및 운영이 필수적 - 건강보장정책은 전국 표준 서비스 공급과 의료전문가 집단의 역할이 중요하므로 지자체의 참여 영역은 제한적 - 일반 사회복지와 재정사업에 대한 구분 필요성에 따라 국민건강보험과 사업 통합 쟁점이 제기됨
주거급여	- 주거급여 사업은 일반 사회복지보조사업과 전달체계가 다름. 주거 수급자 선정 시 “행복e음”을 통해 소득·재산 조사, 보장 결정, 급여 지급을 진행하고 보조사업은 국토교통부에서 관리, 수급권자의 주택조사는 LH에서 담당 - 보건복지부와 국토교통부의 재정사업은 접근 방식에 차이가 있는데 기초복지의 통합관리를 위해 사회복지와 주택사업 국가 전산망의 유기적 연계 필요 - 잔여적 복지 특성이 있는 기초생활보장사업과 일관성을 유지할 것인지 국민주거정책 관점에서 운영할 것인지에 대한 정책 판단 필요
자활사업	- 지자체의 현장 재량성이 상대적으로 높은 편으로 재량지출로 구분 - 지자체 혁신 역량이 중요하므로 중앙정부의 사업지침 의존성을 축소하여 지자체의 사업 관리 및 재정지출 재량 확대 필요 - 이 경우, 국민기초생활보장체제와 분리하여 별도 예산으로 구성할 필요
교육급여	- 교육급여의 신청, 접수, 조사는 주민센터(행복e음)를 통해, 지급 결정 및 통보는 시·도 교육청(나이스)을 통해 별도로 진행 - 사업비 규모가 상대적으로 작은 편으로 재정 부담 관련 쟁점은 높지 않음 - 교육청을 통해 사업비가 집행되므로 사회복지보다는 교육복지 틀 속에서 교육재정으로 통합 운영하는 것이 적절

[표 4-46] 노인복지 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합

부문	사업별 재정 특성 및 쟁점
기초연금	- 지방재정 여건에 상관없이 전국 동일 수준 복지가 보장되어야 하는 사회안전망에 해당 - 급여의 단계적 상승에도 불구하고 높은 노인빈곤율로 인해 중장기적 재정 증가 요인이며 산식의 특성 때문에 기초연금 지출 규모는 계속 증대되는 경향 - 차등보조율 적용에도 불구하고 지방비 규모가 연간 3조 원 이상으로 복지부담금 가운데 가장 높음 - 정부 간 복지재정관계에서 지방비 부담 적정성에 대한 쟁점 상존
노인 일자리	- 사업 대부분이 공익활동에 치중(67%)되어 있어 일자리 창출보다는 공공근로의 성격이며 실제 개인별 혜택에서는 잔여적 복지사업의 보충급여에 그침 - 지방이양 혹은 포괄보조 전환에 대한 쟁점 제기됨. 1) 공공형 사업은 지자체의 다른 사회활동 사업과 차별성이 없으므로 지방사업과 통합을 검토, 2) 사회서비스형과 민간형 사업은 타 영역(자활, 장애인 등) 일자리 사업과 보조율을 통일하고 통합 운영 방식 일자리사업으로 전환하여 포괄보조 형태로 운영할 필요성 제기 - 활동적 고령화 정책에서 노인의 여가 활용과 사회참여 그리고 직업으로서 일자리의 성격이 복합적으로 설정됨. 향후 노인일자리사업에 대한 법적 근거와 재정 특성을 명확히 정립할 필요성 제기
노인돌봄	- 사업별로 수행 기관 및 전달체계(직접 지원, 바우처)가 상이한 6개 사업을 통합하여 효율적 사업 기반을 마련함 - 복지부는 유사·중복 서비스 결정을 지자체로 위임함으로써 지역사회 민간자원과의 결합을 통한 예산 절감 및 지역사회 안전망 강화를 추진하였으며 장기요양으로의 유인에 대한 점검체계를 마련하여 사업에 대한 성과관리를 강화함 - 지역별 특성에 따른 서비스 다양화와 욕구 중심의 맞춤형 서비스 제공 기반의 정비로 지자체 예산 운용의 자율성 향상 - 특정 서비스에 대한 쏠림 현상이나 기존 사업 간 칸막이에 대한 관리·감독 필요 - 지역사회 통합돌봄체계 강화 과정에서 중앙-지방 간 체계적인 복지재정사업 운영을 위한 중요한 사업 영역으로 대두

[표 4-47] 고용·일자리 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합

부문	사업별 재정 특성 및 쟁점
지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원	- 재정자립도에 따라 국비를 차등 지원하는데 재정자립도는 상대지표이기 때문에 안정적이지 않고 국고보조금 비중 상승 시 낮아지는 특성상 지방재정 여건을 정확하게 반영하지 못함 - 지자체 유형별로 차등보조율 수준이 다양한 경우 재정관리에서 행정관리의 부담이 발생 - 지역 주체가 지역 특성을 반영하여 고용 문제를 해결하는 지역 내 거버넌스 활용 차원의 장점이 있으나 재정자립도가 높은 서울시와 서울시 산하 자치구들에도 사업비를 지원하고 있어 유사·중복 사업 투자 우려가 제기됨
사회적기업 육성(균특)	- 균특회계에서는 일자리 창출 및 사회보험료를 지원 - 국고보조율에서 일관성을 유지할 필요성 제기: 일반회계 국비보조율은 70%이며, 균특회계에서는 75%를 보조 - 지역사회 단위의 사회적 경제 활성화를 위해서는 지자체 재량이 확대되는 분권체제 정립이 중요하지만, 사업이 중앙정부(한국사회적기업진흥원) 주도로 추진되어 지자체 역량을 반영할 여지 낮음
지역자율형 사회서비스 투자	- 문재인 정부 들어 균형회계 지역지원계정 전환 이후 사업비가 크게 증가 - 포괄보조를 통해 지자체의 자율적 예산 운영을 강조하였으나 실제로는 지자체별 예산 편성 시 칸막이 존재, 지자체 담당자의 전문성 한계 등으로 포괄보조의 취지 달성 어려움 - 개별 사회서비스 사업에 대해 중앙정부가 수급 자격 및 서비스 가격을 전국 표준으로 제한하고 있어 지자체별 개별 사업별 예산 증가에는 한계 - 지역사회 다양성을 활성화할 수 있는 제도적 기반 미비로 임의적이고 분절적인 복지재정사업의 특성이 지속

[표 4-48] 장애인복지 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합

부문	사업별 재정 특성 및 쟁점
활동 지원	- 장애인의 일상생활 정상화에 대한 자립 지원 관련 핵심 재정사업 - 사업 규모 증가(대상자 확대와 급여액 증가)와 수요 다양성 확대에 의해 향후 정부 간 복지재정관계의 주요 쟁점 영역이 될 전망 - 2020년 국비 기준으로 1조 3천억 원 수준인데 국고보조율은 66.4%로서 기초복지 분야 타 사업 대비 낮은 편으로 지방재정 여건을 고려하여 차등보조율 적용 타당성 여부에 대한 논의 필요
장애인연금	- 지급기준이 '가구'가 아닌 '본인과 배우자의 소득과 재산을 합산한 금액(소득인정액)'이 선정 기준액 이하인 자'로 수급 대상자 범위가 확대되었으며 2014년 이후 수급액 증가로 사업비 증가 지속(최근 10년 동안 5배 증가) - 지방재정 여건에 상관없이 전국 표준적으로 운영되어야 함 - 중앙재정에서의 경직성 쟁점뿐 아니라 지방재정의 부담 가능성 쟁점
장애수당	- 저소득 장애인에 대한 소득보장 수준과 방식에 대한 사회적 합의 필요하며 장애인연금과의 연계 등에 대해 논의할 필요성 제기 - 장애 정도에 따라 장애인연금과 장애인수당으로 구분되는데, 장애등급제 유지 타당성 쟁점 제기 - 재정 규모가 미미하여 정부 간 재정관계상 문제점은 크지 않음
거주시설 운영 지원	- 시설장애인 수에 기초하여 사업 내용과 재정 지원 계획이 거의 고정 - 예산 형편에 따라 주거복지서비스 수준으로 잔여적으로 결정할 것인지 아니면 합리적 주거 지원 수준에 대한 사회적 합의에 기초하여 예산재원을 배분할 것인지에 대한 정책적 판단의 쟁점이 잠재함
일자리 지원	- 장애인 경제활동 지표는 비장애인 경제활동 지표에 비해 상대적으로 낮기 때문에 취약한 장애인 경제활동 제고 필요성이 지속적으로 강조됨 - 그러나 중기재정계획은 예산 증가율을 연 3%로 정하고 있어 사업 수요와 재정 계획 간 연계성 불명확 - 잔여적 복지 관점에서 예산 형편에 맞춘 사업운영체계를 지속할 것인지 장애인과 일자리의 사회경제적 특성을 고려하여 사회투자의 관점에서 적극적 정책을 추진할 것인지에 대한 정책적 판단이 요구되는 분야
장애아동 가족 지원	- 재정 소요액은 이용자 자연증가분을 반영하여 일정 비율로 상향할 계획 - 발달재활서비스는 장애아동 직접 수혜 서비스이며 돌봄서비스는 장애아동의 가족 수혜 서비스로 예산 특성상 전자는 의무지출, 후자는 재량지출의 성격 - 두 사업 간 연계가 요구되지만 지출 성격이 다른 사업을 하나의 예산 단위로 운영하는 것이 적절한지에 대한 쟁점이 제기됨

[표 4-49] 보육·아동돌봄 부문 복지보조사업의 특성 및 쟁점 종합

부문	사업별 재정 특성 및 쟁점
영유아보육료	- 보육 부문 중 지출 규모가 가장 높으며 보육료 지원을 독립 사업으로 운영할 것인지 보육 관련 서비스를 통합하여 종합적 관점에서 관리할 것이냐가 쟁점 - 2020년 지방비 부담이 약 1조 6,100억 원으로 상당히 높으며 서울시의 경우 총복지사업에 소요되는 시비의 절반 이상을 보육료 지원으로 투입 - 전국적으로 동등한 서비스를 제공해야 하는 사업 특성상 국고 부담 수준의 적정성에 대한 문제 제기 지속
가정양육수당	- 자녀 양육에 대한 경제적 부담을 일부 완화하는 효과가 있으며 시설 이용과 가정 양육 간 선택권을 확대함 - 영유아보육료 지원 사업과 마찬가지로 지역별 편차 없이 전국적으로 동등한 서비스 유지 필요성 - 자녀 1인당 양육비용이 약 33만 원을 상회하는 데 비해, 양육비용에 대한 부분적 지원에 그치고 있어 보육료 지원비 규모와 가정양육수당의 규모 간 형평성 쟁점이 제기됨
보육교직원 인건비 및 운영 지원(보육돌봄)	- 영유아보육 지원과 사회서비스 일자리 지원을 동시에 만족하는 대표 분야 - 민간 부문 보육시설에 대한 공공재정 지원의 필요성 및 지원 수준의 적정성에 대한 정책적 쟁점이 잠재되어 있으며, 특히 보육 관련 민간이익집단의 활동으로 인해 재정 지원과 행정관리 관련 의사결정에서 갈등 발생 - 이 사업은 전국 동등 서비스를 제공할 필요성과 함께 지역 맞춤형 서비스 공급의 필요성도 제기되어 두 기준 간 정책적 판단이 요구됨 - 중앙정부가 지역 불균형 문제에 대응하는 기초적 지원과 지역사회의 다양성을 활성화시킬 수 있도록 지방재정의 자율과 책임 강화 방안을 모색해야 함
아이돌봄	- 지방교육청, 보건복지부, 여성가족부에서 개별적으로 보조사업을 수행하므로 사업 대상 경계 영역에서 돌봄 사각지대 또는 돌봄 중복의 문제 발생 - 지역공동체 관점에서 아이돌봄에 대한 종합적 정책 접근 필요
아동수당	- 아동복지 관점에서 아동에 대한 소득-건강-생활 보장체계가 정립되지 않은 상태에서 임의적 단일 재정사업으로 추진됨 - 지역사회별로 아동복지 수요가 다양하다는 점에서 아동복지서비스 재정지출이 아동수당으로 집중되는 것의 적절성에 의문 제기 - 복지 특성이 명확하지 않으므로 분권형 복지재정사업을 위한 지방이양 대상인지가 쟁점인데, 아동의 일상생활 지원 경비의 일부를 가족을 통해 전달한다고 해석하면 사회서비스에 해당되어 지방이양의 대상으로 검토 가능
방과후돌봄	- 지원 필요성이 특정 취약계층 아동에 국한되지 않으므로 잔여적 복지서비스 관리 방식의 적정 수준 예산 통제 방식으로는 정책 목표 달성 어려움 - 수혜 대상자 중 취약계층 아동의 비중이 높다는 점에서는 개별 국고보조의 틀을 유지해야 할 필요성도 여전히 존재함

부문	사업별 재정 특성 및 쟁점
	- 다만, 각종 사회복지시설에 대한 재정 지원 사업들이 2005년도 분권교부세를 통해 지방으로 이양되었고, 지역 단위별로 다양하게 정착 - 아동복지시설 관리와 지원에 대한 기능을 지역복지시설의 지방이양 관점에서 접근하면 중앙정부의 표준적 관리의 필요성보다는 지방이양을 통한 지역 다양성 확보 및 활성화라는 가치가 더 높게 평가될 수 있음
한부모가족 자녀 지원	- 가구 구성의 다양성이 확대(2019년 한부모가구 비중은 7.3%)될 것으로 전망되는 가운데 특수 가구에 대한 복지 지원에서도 지속적 확대가 필요 - 취약계층에 대한 잔여적 복지서비스로 접근할 것인지, 아니면 저출산 대응을 위한 가족 활성화의 보편적 사회투자로 접근할 것인지에 대한 사회적 합의에 따라 관련 재정지출 규모의 변동이 발생할 것으로 전망 - 아직 이에 대한 사회적 논의는 분절적·제한적으로 전개되고 있어 사업의 성격에 대한 정책적 판단이 임의적이며 재정 규모 예측도 불안정적임

제5장

중앙정부와 지방정부 간 수직적 자원 배분의 문제점

제1절 재정자립도 제고를 통한 재정분권 추진의 한계

제2절 국고보조금 제도의 현황과 문제점

제3절 정부 간 복지재정관계와 복지재정 경직성의 문제

이 장에서는 재정자립도 제고 전략의 한계, 국고보조사업 운영 방식에서 드러난 문제점, 정부 간 복지재정관계에서 비롯된 구조적 재정 경직화 현상으로 나누어 우리나라의 정부 간 수직적 자원 배분의 문제점을 짚어 보았다.

제 1 절

재정자립도 제고를 통한 재정분권 추진의 한계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

분권화 정리에 기초하여 정부의 효율을 높이는 자치분권 개혁은 재정자립을 필요로 한다. 이전재원에 의존한 지방공공서비스의 확대는 제2세대 재정연방주의가 경고하는 바와 같은 공유자원 또는 연성예산제약 문제를 유발하기 때문이다. 따라서 공유자원의 문제 없이 지역 주민의 수요 다양화에 대응하여 정부의 재정 책임성을 높이고 재정사업의 효율성을 제고하기 위한 이상적인 방안은 지방자치단체의 재정자립도를 제고하는 것이다. 재정자립도가 1이 되면 지방자치단체는 재정 운용의 편익에 대한 재원을 스스로 부담하기 때문에 공유자원 문제 자체가 소멸된다. 지방자치단체는 지역민의 재원 부담을 절감하고, 절감된 재원을 효율적으로 운용하여 지역별 수요를 만족하는 공공재 공급 경쟁에 참여한다. 지역민들은 이주 혹은 선거를 통해 지방자치단체 재정 운용의 효율성을 평가한다. 이 경우 중앙정부는 지방자치단체의 재정 운용에 원칙적으로 개입하지 않는다.⁴¹⁾

문제는 재정자립도와 재정 운용 자율성을 동시에 제고하는 방식은 개별 지방자치단체가 자체 소요를 충당할 수 있는 재원을 가지고 있는 경우에만 사용할 수 있다는 점이다. 한국과 같이 국가의 경제력이 특정 지역에 편중되어 있어서 재원의 지역 간 격차가 심한 경우, 재원이 부족한 지역에서는 재정자립도를 제고하는 데 한계가 있다. 이러한 상황에서 중앙정부의 지방자치단체 재정 지원이 이루어지지 않는다면 지역 간 공공재 공급의 불평등이 심화된다. 공공재 공급의 불평등 심화는 재원이 부족한 지역에서 풍부한 지역으로의 이주를 가속화하고, 이로 인해 지역 재원의 격차가 더욱 벌어지는 악순환을 초래한다. 심각한 경우에는 재원 부족 지역에서는 기초적인 공공재인 치안, 교육,

41) Rodden(2002)은 국제 비교를 통해 지방자치단체가 중앙정부 지원에 대한 의존도가 높고 부채 발행에 제한이 없을 경우에 재정건전성이 지속적으로 악화됨을 실증적으로 보였다.

의료서비스까지도 부족해질 수 있는데, 실제로 지방정부가 교육 공공재 공급을 주도하는 미국의 경우 지역 간 소득 격차가 교육 수준 격차를 악화시키는 현상이 발생한 바 있다(Baker, Farrie and Sciarra, 2018).

정부 간 재정관계에서 우리나라 정부가 공유자원 문제를 해소하기 위해 선택한 주요 정책 수단은 국세의 지방세 이전, 즉 전체 세수에서 지방세의 비중을 확대함으로써 지방자치단체의 재정자립도를 제고하는 것이었다. 그러나 국세와 지방세의 평균 비중을 조정하는 접근법은 세원의 지역 편중도가 높은 상태에서는 지역 간 재정력 격차를 확대하는 근본적인 한계가 존재한다.⁴²⁾

[표 5-1]에서 확인할 수 있듯이 우리나라는 지역 간 재원의 차이가 매우 크며, 이는 지방자치단체의 재정자립도 격차를 유발하는 주요 원인이 된다. 2019년 현재 인구의 50.0%,⁴³⁾ 2018년 현재 사업체의 47.2%, 사업체 종사자의 51.5%⁴⁴⁾는 수도권 3개 지방자치단체(서울특별시, 인천광역시, 경기도)에 집중되어 소득원의 지역 편중이 두드러진다. 소득원의 지역 편중은 지역 간 소득 격차를 야기하는데, 2018년 현재 지역내총생산(GRDP)의 52.1%는 수도권 3개 지방자치단체에 집중되어 있다.⁴⁵⁾ 지역별 재원의 격차는 지역별 세수 격차를 야기한다. 조세수입의 경우 2018년 국세의 61.8%,⁴⁶⁾ 2019년 지방세의 56.6%⁴⁷⁾는 수도권 3개 지방자치단체에 집중되어 있다([표 5-2] 참조).

42) [그림 3-9]에서 보듯이 지방세 비중의 증가에도 불구하고 지난 20년간 지방재정자립도는 개선되지 않았다.

43) 통계청, “인구총조사”, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1502&conn_path=I3, 접속일: 2020. 11. 26.

44) 통계청, “전국사업체조사”, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1K52C01&conn_path=I3, 접속일: 2020. 11. 26.

45) 통계청, “지역소득”, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C81&conn_path=I3, 접속일: 2020. 11. 26.

46) 지역에 귀속되지 않는 수입분 내국세와 인지세를 제외한 국세수입에서 지역별 국세수입이 차지하는 비중을 의미함(국세청, “2019 국세통계연보”, https://www.nts.go.kr/info/info_05.asp, 접속일: 2020. 11. 26.).

47) e-나라지표, “자치단체별 지방세 과징 실적”, https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1050&stts_cd=105005&req=Y, 접속일: 2020. 11. 26.

[표 5-1] 광역자치단체별 경제력 분포

	규모				지역별 비중(%)			
	인구 (천 명)	사업체 (천 개)	사업체 종사자 (천 명)	GRDP (조 원)	GRDP	인구	사업체	사업체 종사자
서울	423.7	9,640	823.4	5,211	22.3	18.6	20.1	23.4
부산	90	3,373	288.9	1,442	4.7	6.5	7.0	6.5
대구	56.7	2,430	210.5	967	3.0	4.7	5.1	4.3
인천	88.7	2,952	202.5	1,071	4.7	5.7	4.9	4.8
광주	39.8	1,490	119.6	616	2.1	2.9	2.9	2.8
대전	41.3	1,499	117.6	618	2.2	2.9	2.9	2.8
울산	73.6	1,144	85.7	527	3.9	2.2	2.1	2.4
세종	11.1	338	15.9	116	0.6	0.7	0.4	0.5
경기	479.8	13,301	909	5,174	25.2	25.7	22.2	23.3
강원	46.9	1,520	143.5	639	2.5	2.9	3.5	2.9
충북	69.6	1,629	129.9	713	3.7	3.1	3.2	3.2
충남	115.5	2,189	172.2	928	6.1	4.2	4.2	4.2
전북	50.6	1,807	151	695	2.7	3.5	3.7	3.1
전남	75.4	1,788	156.9	734	4.0	3.5	3.8	3.3
경북	108.8	2,668	232	1,118	5.7	5.2	5.7	5.0
경남	110.7	3,347	281.7	1,388	5.8	6.5	6.9	6.2
제주	20.1	665	62.9	277	1.1	1.3	1.5	1.2

자료: 통계청, “인구총조사”, “전국사업체조사”, “지역소득”.

주: 인구는 2019년, 사업체 및 GRDP는 2018년 기준.

[표 5-2] 광역자치단체별 세수 분포

	국세		지방세	
	2018년 세수 (조 원)	비중	2019년 세수 (조 원)	비중
서울	86.9	38.0%	22.3	24.6%
부산	20.3	8.9%	5.2	5.7%
대구	6.0	2.6%	3.5	3.8%
인천	7.1	3.1%	4.8	5.3%
광주	4.4	1.9%	2.0	2.2%
대전	4.2	1.8%	2.0	2.2%
울산	11.7	5.1%	2.0	2.3%
경기	47.4	20.7%	24.1	26.7%
강원	3.9	1.7%	2.2	2.4%
충북	4.1	1.8%	2.6	2.8%
충남·세종	8.7	3.8%	4.2	4.7%
전북	2.5	1.1%	2.3	2.5%
전남	8.0	3.5%	2.7	3.0%
경북	5.1	2.2%	3.9	4.3%
경남	6.3	2.8%	5.1	5.6%
제주	2.1	0.9%	1.5	1.7%

자료: 국세청, “국세통계연보”; e-나라지표, “자치단체별 지방세 과징 실적”.

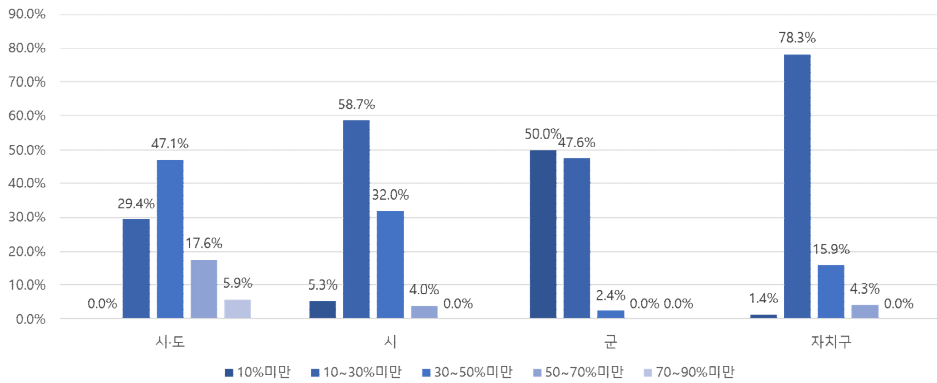
주: 1) 국세와 지방세의 지역 구분을 통일하기 위해서 충청남도과 세종특별자치시는 지방세수를 합산.

2) 내국세 중 지역에 귀속되지 않는 수입분 내국세와 인지세는 비중 산정에 미반영.

지역 간 경제력 격차에 기인한 지방세 세수 차이로 인해 우리나라 지방자치단체의 대다수는 재정자립도가 낮으며, 특히 수도권과 비수도권 격차가 매우 크다. [그림 5-1]에서 알 수 있듯이 2020년 현재, 광역지방자치단체 중 76.5%, 기초지방자치단체 중 시의 64.0%, 군의 97.6%, 자치구의 79.7%는 재정자립도가 50%에 미치지 못하고 있다.

2020년 현재 수도권 3개 광역지방자치단체의 재정자립도는 평균 62.9%인 반면, 비수도권 광역지방자치단체의 재정자립도는 평균 37.2%에 그친다. 그리고 기초지방자치단체의 재정자립도는 평균 31.9%이지만, 비수도권 기초지방자치단체 재정자립도 평균은 17.3%에 그친다. 광역자치단체 간, 광역자치단체 내 기초자치단체 간 재정자립도의 격차 역시 매우 높은 실정이다(그림 5-2 참조).

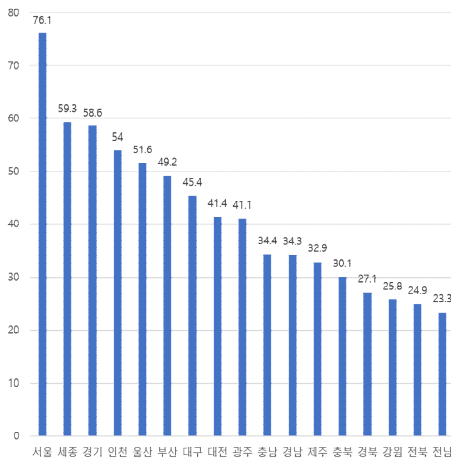
[그림 5-1] 지방자치단체 재정자립도 자립도 구간별 분포(2020년)



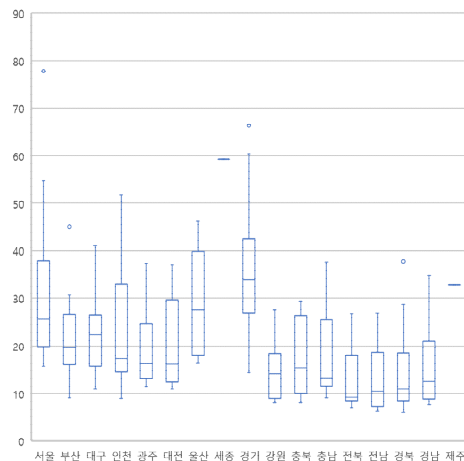
자료: 지방재정365, “재정지표”.

[그림 5-2] 지방자치단체 재정자립도 지역별 분포(2020년)

광역지방자치단체



기초지방자치단체



자료: 지방재정365, “재정지표”.

이와 같이 지역 간 세원 격차가 크기 때문에 국세 일부 세목을 지방세로 전환하더라도 비수도권 광역자치단체나 기초자치단체의 재정자립도를 개선하기에는 한계가 있다. 재정자립도 제고에 한계가 있을 경우에는 중앙정부가 다양한 유형의 재원조정을 통해 지방자치단체의 사무를 지원하되 지방자치단체의 재정 운용에 개입하는 방식으로 공유자원 문제를 해소하게 된다. 중앙정부의 지방자치단체 재정 운용 개입은 지원 예산의 활용에 대한 사전적인 제약을 강화하여 불필요한 지출을 사전에 차단하는 방식을 사용하거나, 지원 예산의 방만한 운용에 대해 사후적으로 벌칙을 부과하는 방식으로 대별된다.

중앙정부의 지방정부 재정 지원은 지방정부가 갖는 집행의 자율성을 기준으로 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 지방정부의 완전한 자율성이 보장되는 지원 형태가 ‘세수 공유’(general revenue sharing)이며, 광범위한 사용 목적하에 세부 사업 단위의 자율성이 보장되는 유형은 ‘포괄보조금’(block grant)에 속한다. 마지막으로 중앙정부가 세부 사업 편성에 관여하며 사업별 전용이 어려운 지원 유형은 ‘특정보조금’(specific grant) 또는 목적보조금(earmarked grant)으로 분류된다(Congressional Research Service, 2019). 지방정부의 재정 운용 자율성이 보장되는 재정 지원은 규모의 통제 외에는 공유자원 문제를 억제할 효과적인 수단이 현실적으로 존재하지 않는다. 따라서 자율성이 보장되는 재정 지원은 수혜 지역의 재정 소요를 기반으로 산정되지만 일반적으로 총규모에는 상한이 부여된다. 이전재원의 지원 목적이 특정되어 있는 경우에는 재원의 전용을 제한하여 예산 편성에 대한 중앙정부의 통제를 강화하는 것이 일반적이며, 이를 위해 중앙정부는 지방정부의 재정 집행 과정 및 결과를 상세하게 감시한다.

우리나라의 수직적 재원이전 체계에서 지방교부세는 세수 공유, 국고보조금은 특정보조금에 해당한다. 사용 목적이 세분될수록 지방자치단체의 자율성은 억제되고, 중앙정부의 예산 편성에 대한 간섭 및 감시는 강화된다. 지방교부세의 경우 법정 세율로 총액을 제한하는 최소한의 규율이 적용되며, 국고보조금은 사업 간 전용 제한과 사후 평가 등 적극적 규제 장치가 적용된다. 국제적으로는 지방정부의 부채 발행을 제한하는 장치가 보편적으로 사용되며(Rodden, 2002), 방만한 재정 운용에 대해서는 사후적 제재를 가하는 장치가 부분적으로 도입되고 있다. 특정보조금의 경우에는 각 사업의 성과를 평가하는 절차가 통상적으로 부가된다.

지금까지 살펴본 바와 같이 중앙정부의 지방정부에 대한 재정 지원 제도는 공유자원 문제 억제와 지방정부의 재정 운용 효율화 기능 활용을 동시에 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 지방정부의 재정 운용 자율성과 관련해서는, 자율성을 제고하면 공유자원

문제가 심화되고 자율성을 약화하면 재정 운용 효율화 기능이 약화되는 근본적 모순이 존재한다. 우리나라의 경우 중앙정부의 지방자치단체 지원 방식은 지방자치단체 재정 운용 효율화 기능 제고와 공유자원 문제 억제 간의 현실적인 타협의 결과물이지만 실질적으로는 후자의 기능이 우선시되고 있다.

아이러니한 사실은, 지방자치단체의 사무를 지원하기 위한 수직적 자원 배분 제도인 국고보조금 확대가 우리나라에서는 오히려 재정자립도를 낮추는 원인을 제공한다는 점이다. 이는 복지사업을 중심으로 한 국고보조사업이 지방자치단체로 강제되었을 뿐만 아니라 국고보조사업의 방만한 운영을 막기 위한 규율 장치인 지방비 부담분이 지방자치단체의 재량지출 비중을 축소하였기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 재정자립도 하락은 지역 간 경제력과 세원의 격차, 중앙-지방 간 수직적 재정관계 심화가 복합적으로 작용한 결과물이라고 보아야 할 것이다.⁴⁸⁾

48) 이에 따라 최근에는 정부 간 재정관계의 비효율성 쟁점에 대한 대응으로 '재정자립도' 제고의 정책적 우선순위가 낮아지는 추세이다. 실제로 행정안전부의 경우 2000년대 후반부터 재정자립도 제고에서 '재정자주도' 정책으로 선회하였다.

제2절

국고보조금 제도의 현황과 문제점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지출할당과 세입할당을 어떻게 하는가와 무관하게 재원의 수직적 및 수평적 불균형은 피하기 어려운 문제이다(주만수, 2018, p. 65). 1절에서 살펴본 바와 같이 지역 간 경제력 및 재정력 격차가 매우 큰 우리나라의 재정 운용 현실에서 재정자립도 제고는 매우 한계가 큰 전략이라 할 수 있다. 특히 우리나라의 최근 재정지출은 중앙정부가 주도하는 국고보조사업을 중심으로 가파르게 증가하고 있기 때문에 정부 간 재정관계에서 국고보조금이 차지하는 위상도 이에 따라 높아지고 있다.

1 국고보조금 제도 현황

우리나라 중앙정부의 지방자치단체 재정 지원 방식은 공유자원 문제를 억제하기 위하여 지방자치단체의 자율적 재정 집행을 제한하는 성향이 강하다. 첫째, 중앙정부의 지방자치단체 지원은 지방자치단체가 재정 편성의 자율권을 갖는 교부금보다는 중앙정부가 재정 편성 권한을 갖는 국고보조금의 비중이 높다. 둘째, 지방교부세는 규모에 상한을 설정하고 있고, 특별교부세 및 소방안전교부세와 같이 지방자치단체 재정 편성 자율권이 제한되는 세목을 포함한다. 셋째, 국고보조금은 세부 사업 단위로 중앙정부 부처별로 편성하며, 지방자치단체는 사업별 예산의 전용이 금지된다.

중앙정부에서 지방자치단체로의 재원이전 방식에는 크게 교부금과 국고보조금이 있다. 교부금은 중앙정부 혹은 광역지자체가 권역 내 지방자치단체에 사용의 제한 없이 제공하는 재원이고, 국고보조금은 중앙정부가 지방자치단체의 특정 사업을 지원하는 재원이다. 교부금⁴⁹⁾은 중앙정부가 지방자치단체에 제공하는 지방교부세와 시·도 교육청에 제공하는 지방교육재정교부금으로 구분된다. 지방교육재정 보통교부금은 수령 주체인 시·도 교육청의 관점에서는 편성의 자율권이 있지만, 해당 지방자치단체 주민의 입장에서 지역의 재원이 특정 목적에 국한되어 사용된다는 점에서 재정 운용의 자율성

49) 지방교부세 외에 광역자치단체가 권역 내 기초자치단체에 제공하는 조정교부금, 그리고 수도권 3개 광역자치단체(서울, 경기, 인천)가 출연하여 비수도권 지방자치단체에 지원하는 지역상생발전기금이 교부금에 해당한다. 이하에서 교부금과 관련된 서술은 지방교부세에 집중한다.

은 제약된다.⁵⁰⁾ 지방교부세는 2020년 지방자치단체 통합재정 수입의 21.5%를 차지하고, 국고보조금은 26.5%를 차지한다.⁵¹⁾ 2018년 현재 지방교육재정교부금은 시·도 교육청이 사용하는 지방교육재정 수입의 66.6%를 차지한다(한국교육개발원, 2019, [표 2-I-3]).

[표 5-3] 지방통합재정 수입 추이(2015~2020년)

(단위: 조 원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지방세	64.6	68.9	75.0	81.0	85.5	91.0
세외수입	25.4	27.1	27.5	26.9	27.1	25.1
지방교부세	33.9	37.3	43.4	47.9	56.2	49.3
보조금	44.1	45.1	46.8	49.9	60.8	60.8
융자 회수 등	4.6	3.8	3.6	3.4	3.7	3.5

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 각 연도, 〈분야별 통합재정현황〉.

주: 2015~2019년은 차기 연도 『지방자치단체 통합재정 개요(상)』의 ‘최종’ 항목을 사용.

국고보조금⁵²⁾의 규모를 결정하고 세부 사업을 선정하는 역할은 중앙정부가 담당한다. 국고보조사업은 재정지출 세부 사업을 중앙정부가 결정하고, 사업별 지출은 다시 기초지방자치단체 수준으로 세분되어 지방자치단체의 예산 편성권은 크게 제약된다. 2019년 현재 지방자치단체 지원 국고보조사업은 총 1,991개 내역사업(경상보조사업 998개, 자본보조사업 993개)⁵³⁾으로 분할되어 있으며, 사업별로 해당 사업을 수행하는 지방자치단체의 수를 합하면 11만 3,911개에 달한다. 특히 지방자치단체는 사업별 국고보조금을 전용할 수 없으며, 교부받은 국고보조금 중 사업 시행 후에 잉여분이 발생하면 반납하여야 하는 의무를 지고 있다. 따라서 이렇게 세분된 예산은 중앙정부가 지방자치단체의 재정 운용을 통제하는 강력한 도구로 활용된다.

50) 지방교육재정교부금의 경우 시·도 교육청의 재정으로만 사용될 수 있다는 점에서는 포괄보조금의 일종으로 볼 수 있으나 다수의 재정 기능을 포함한다는 점에서는 세수 공유의 특성도 존재한다.

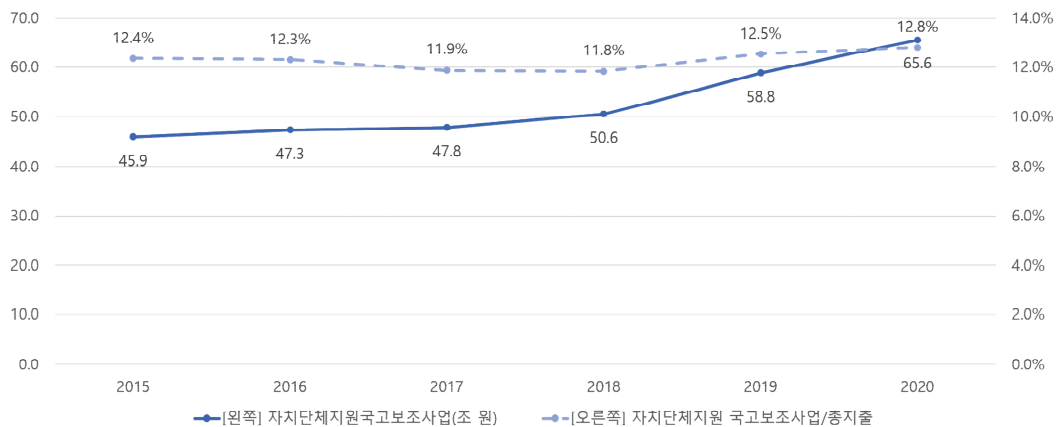
51) 행정안전부, 『2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, p. 4, 〈분야별 통합재정현황〉.

52) 국고보조금은 지방자치단체 외에도 법인, 단체 혹은 개인에게 제공할 수 있다. 2019년 현재 국고보조금 중 75.5%는 지방자치단체 보조에 지출되었고 24.5%는 민간보조에 지출되었다(기획재정부 보조사업평가단, 2019, p. 13, [표 1-2] “국고보조사업의 규모와 정부총지출(예산기준) 추이(2015~2019)”).

53) 국고보조사업 내역사업 중 지방자치단체 지원 사업이고 예산 편성액이 0이 아닌 사업의 개수이다. 내역사업은 지방자치단체에 교부되기 이전에 중앙정부에서 편성한 사업별 예산을 구분하는 단위이며, 각 내역사업이 지방자치단체에 교부되면 보조사업이 된다(e-나라도움, 국고보조금통합관리시스템, <https://opn.gosims.go.kr/opn/in/in003/getIN003001QView.do>).

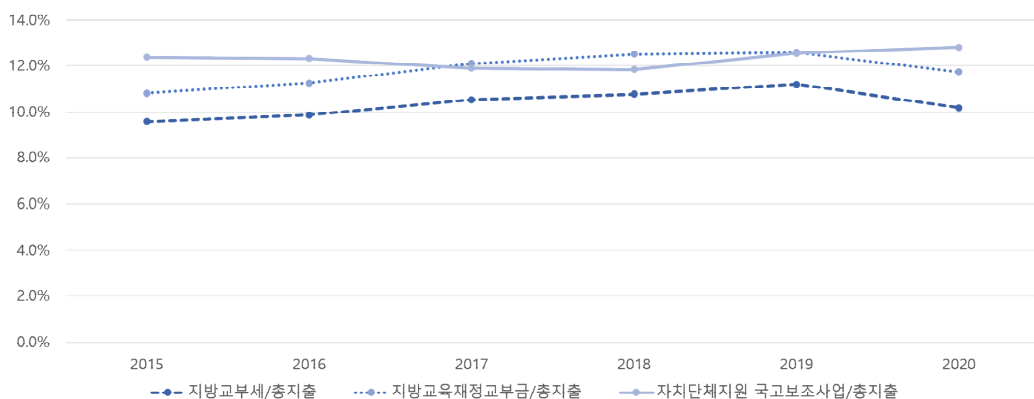
[그림 5-3]은 2015~2020년 지방자치단체 지원 국고보조사업 지출의 규모와 재정지출 대비 비중의 추이를, [그림 5-4]는 같은 기간 지방교부세, 지방교육재정교부금, 자치단체 국고보조사업 지출이 총지출에서 차지하는 비중을 보여 준다. 2020년 현재 자치단체 국고보조사업 지출은 65조 6천억 원으로 중앙정부의 지방자치단체 재정 지원 중 가장 규모가 크고, 2018년 이래 총지출에서 차지하는 비중이 가장 빠르게 증가하고 있다.

[그림 5-3] 재정지출 대비 지방교부세 및 지방교육재정교부금 비중: 2015~2020년



자료: 한국재정정보원(2020), p. 100, 표 4-5 “자치단체 국고보조사업 추이”.

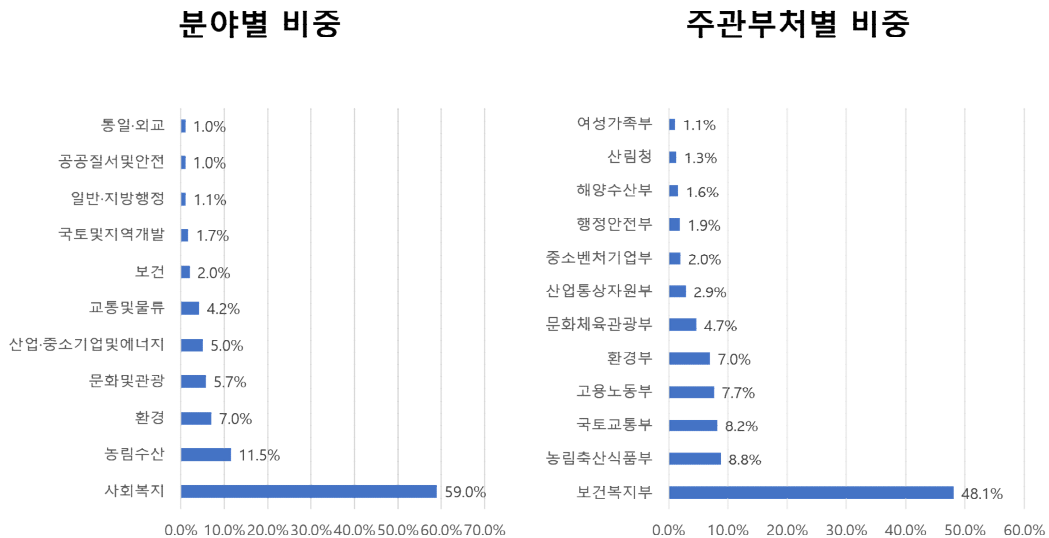
[그림 5-4] 재정지출 대비 지방교부세, 지방교육재정교부금, 자치단체 국고보조사업 지출 비중: 2015~2020년



자료: 한국재정정보원(2020), p. 100, 표 4-5 “자치단체 국고보조사업 추이”.

재정 소요를 확충하는 지방교부세나 교육을 목적으로 지출되는 지방교육재정교부금과는 달리 국고보조사업은 다양한 부처에서 편성하여 다양한 분야로 지출된다. 2020년 예산 기준으로 국고보조사업 지출 비중이 가장 높은 부서는 보건복지부(48.1%)이고 다음은 농림축산식품부(8.8%)이다. 지출 비중이 가장 큰 부문은 사회복지(59.0%)이며 농림수산 부문 지출(11.5%)은 두 번째로 높다.

[그림 5-5] 2020년 국고보조사업 지출 구성



자료: e-나라도움, “통계센터”, <https://opn.gosims.go.kr/opn/il/il001/getIL001003QView.do#>, 접속일: 2020. 11. 26.

주: 비중 1% 이하인 분야 및 주관 부처는 생략하였으며 지방자치단체 지원 외에 민간 단체 지원을 포함함.

국고보조금 지급 대상 사업, 경비의 종목 및 금액은 중앙정부 관할 부서의 예산 편성에 의해 결정되며, 국고보조율 역시 예산 편성에 의해 결정된다.⁵⁴⁾ 절차적으로는 지방자치단체가 중앙정부 선정 국고보조사업에 대해 국고보조금을 신청하고, 중앙정부는 이를 심사하여 보조금 교부를 결정하는 과정을 거친다. 중앙정부는 보조금 교부 여부를 결정하고, 필요할 경우 보조금을 통합하며, 교부 결정을 취소할 권한을 갖는다.

지방자치단체는 수행 상황을 중앙정부에 보고하고, 사업 종료 시에는 보조사업 실적을 보고하여야 하며, 중앙정부는 보조사업 실적에 따라 보조금 규모를 확정한다. 지방자치단체는 국고보조사업의 지방비 부담액을 자체예산에 우선 편성하고, 확정된 보조금

54) 보조금 관리에 관한 법률.

규모를 초과하여 교부받은 보조금은 중앙정부에 반납하여야 한다. 지방자치단체는 교부 받은 보조금을 다른 용도로 사용할 수 없으며, 다른 용도로 사용할 경우 중앙정부는 보조금 교부 전부 혹은 일부를 취소할 권한을 갖는다. 그리고 중앙정부는 2회 이상 전용하여 교부를 취소당한 지방자치단체는 보조금 지급 대상에서 배제하는 의무를 지고 있다. 이상과 같이 예산 전용이 엄격하게 통제되어 있기 때문에 국고보조금은 중앙정부가 지방자치단체에 교부 조건 준수 의무를 개별 사업 단위로 부여하는 특정보조금에 해당한다.

이와 달리 국가균형발전특별회계의 지자체 자율편성사업 중 ‘지역자율계정’에 할당된 재정은 지자체가 재원 배분의 자율성을 갖는 포괄보조금의 성격을 갖는다.⁵⁵⁾ 국가균형발전특별회계의 재정사업은 지방자치단체가 편성 자율권을 갖는 ‘지자체 자율편성’ 사업과 중앙정부 부처가 직접 편성하는 ‘부처 직접편성’ 사업으로 나뉜다. 2020년 현재 ‘지자체 자율편성’ 사업에 해당하는 사업은 [표 5-4]에 소개한 국가균형발전특별회계 지역자율계정의 18개 사업⁵⁶⁾과 세종특별자치시가 편성권을 갖는 국가균형발전특별회계 세종특별자치계정 내 사업, 그리고 제주특별자치도가 편성권을 갖는 국가균형발전특별회계 제주특별자치도계정이 있다.⁵⁷⁾ 지방자치단체장은 이 계정에 해당하는 사업에 대해서는 사업 목적별로 개별 사업을 통합한 포괄보조금을 신청할 수 있다.⁵⁸⁾ [그림 5-6]에서 알 수 있듯이 국가균형발전특별회계 지출은 2015~2019년간 자치단체 지원 국고보조사업 지출의 13.9~15.6%를 유지하였다. 2020년 현재 6조 1천억 원으로 자치단체 지원 국고보조사업 지출의 9.2%에 해당한다.⁵⁹⁾

[표 5-4] 국가균형발전특별회계 지자체 자율편성사업(2021년 예산)

구분	부처	세부 사업
시도 자율편성사업	국토부	도시형 교통 모델
		주차 환경 개선 지원
	농식품부	반려동물산업 육성
		농촌형 교통 모델
	농진청	지역농촌지도사업 활성화 지원

55) 반면 지자체 자율편성사업 가운데 지역지원계정 사업은 일반적인 국고보조사업과 동일하게 운영되며 기획재정부의 통제가 추가된다.

56) 기획재정부(2020a), p. 16, <지역자율계정 포괄보조사업 목록>.

57) 기획재정부(2020a), p. 11, <균특회계 편성체제>.

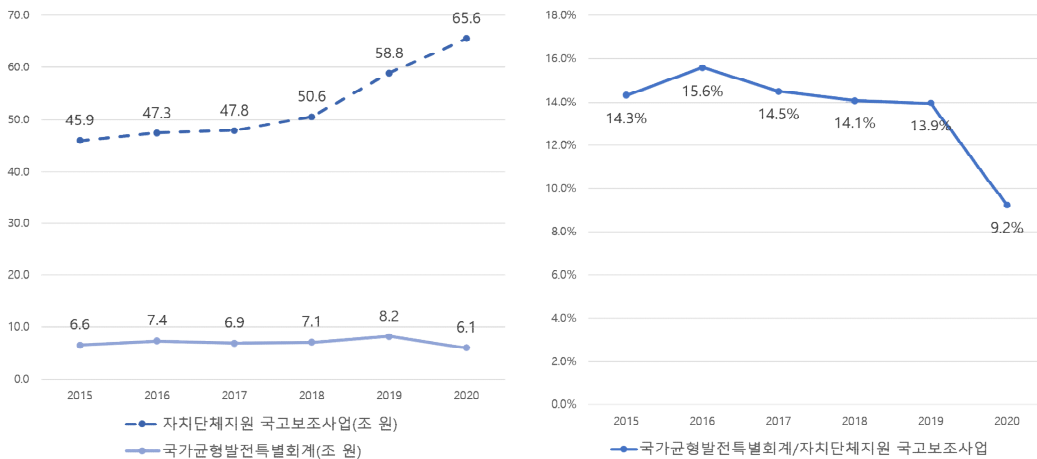
58) 국가균형발전특별법 40조, 국가균형발전특별법 시행령 43조.

59) 한국재정정보원(2020), p. 100, 표 4-5 “자치단체 국고보조사업 추이”.

구분	부처	세부 사업
	문체부	문화시설 확충 및 운영
		체육진흥시설 지원
		폐산업시설 등 유휴 공간 문화 재생
	산림청	산림휴양·녹색공간 조성
		임도시설(국유림 제외)
	해수부	해양 및 수자원 관리
	행안부	지역사회 활성화 기반 조성
시군구 자율편성사업	국토부	성장촉진지역 개발
		도시활력증진지역 개발
	농식품부	일반농산어촌 개발
		지역행복생활권 협력 사업
	행안부	특수상황지역 개발

자료: 기획재정부(2020a), p. 16, <지역자율계정 포괄보조사업 목록>.

[그림 5-6] 국가균형발전특별회계 지출 규모 추이(2015~2020년)



자료: 한국재정정보원(2020), p. 100, 표 4-5 “자치단체 국고보조사업 추이”.

[표 5-5] 국가균형발전특별회계 편성체계

계정 편성 방식		지역자율계정	지역지원계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	-	③시·도, 시·군·구 자율편성사업	④시·도, 시·군·구 자율편성사업
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	-	* 시·군·구 기반 구축 사업 등 포함	* 시·군·구 기반 구축 사업 등 포함 ⑤특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처 직접 편성		-	⑥부처 직접 편성 사업	⑦부처 직접 편성 사업	⑧부처 직접 편성 사업

자료: 기획재정부(2020a), 『국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침』.

2 국고보조금 운영 및 관리 방식의 문제점

가. 예산 편성의 칸막이화 및 영세화

지금까지 살펴본 바와 같이 중앙정부의 지방자치단체 지원 방식은 공유자원 문제 역제를 위한 중앙정부의 통제 강화에 우선순위를 두고 있다. 특히 한국의 중앙정부는 예산 편성 단계부터 지방자치단체의 예산을 칸막이화하는 사전적인 통제를 주로 활용한다. 이러한 방식은 지방자치단체 재정 운용의 자율성을 크게 제한하여, 지방자치단체의 재정 운용 효율화 기능을 제약한다는 단점이 있다. 또한 지방자치단체는 지역 주민의 다양한 수요에 따라 사업의 우선순위를 정하고 재원을 배분하기보다 부처별로 할당된 재원이나 사업을 기준으로 재원 확보를 위한 경쟁에 참여하게 된다. 이는 국고보조사업의 국비 재원을 낭비하는 요인이 될 뿐만 아니라 지방정부의 재량적 재원을 낭비하는 요인으로 작동한다.

우리나라 중앙정부의 지방자치단체 지원 재정에 대한 통제는 편성 단계부터 지방자치단체의 자율성을 제약하는 사전적 통제에 주로 의존한다. 첫째, 지원 재원 중 더 큰

비중을 차지하는 국고보조금은 중앙정부가 세부 사업 단위 예산 편성 권한을 갖고 있다. 특히 국고보조금은 사업 단위로 예산 전용이 엄격하게 제한되는 특정보조금이 주종을 이루고, 유사 사업 예산의 통합 편성이 허용되는 포괄보조금은 국가균형발전특별회계의 형태로 예외적으로만 제공되고 있다. 둘째, 자치단체로 이전되는 국고보조사업은 부처별로 약 1천 개 세부 사업(경상보조)으로 세분화되어 있을 뿐만 아니라 개별 사업에 할당된 지원 규모가 작은 사업이 대부분이다. 따라서 사업별 예산 내에서 지방자치단체가 재량에 따라 재정을 운용할 여지는 제한적이다. 셋째, 지방자치단체는 국고보조사업 지방비 부담액을 우선 편성해야 하는 의무가 있으며, 이를 통해 중앙정부는 지방정부 자체 수입에 대한 편성권을 일부 확보한다.

국고보조사업은 예산 편성을 세분하고, 세분된 예산의 전용을 허용하지 않는 방식으로 지방자치단체 재정 운용의 재량을 엄격하게 제한하고 있다. 특히 사업을 세분하다 보니 사업별 예산 내에서 지방자치단체가 사업을 재량적으로 운용할 수 있는 여지는 매우 제한적이다. 2019년 지방자치단체 지원 국고보조사업은 경상보조사업과 자본보조사업을 합해 1,911건에 달하며 사업별 지출의 중위값은 15억 8천만 원에 그쳐 소액 사업이 난립되어 있는 실정이다. 지출이 평균 이상인 사업은 179건에 그치고, 25%의 사업은 지출이 5억 원 이하인 소규모 사업이다. 또한 1백억 원 이상인 사업의 수는 경상보조 164개, 자본보조 218개를 합해 총 382개에 불과하다. 자치단체별 보조금 사업의 수를 보면, 2019년 현재 광역자치단체는 평균 567개, 기초자치단체는 평균 394개의 사업을 수행하고 있다. 특히 기초자치단체 중 50% 이상은 418개 이상의 국고보조사업을 수행하고 있다.⁶⁰⁾

기초자치단체에 지급된 국고보조사업 지원금의 규모를 파악하기 위해 다음과 같은 방식으로 자료를 구축하였다. 2019년 현재 지방자치단체 지원 국고보조사업⁶¹⁾ 중 중앙정부의 지원금이 0 이상인 사업은 10만 565건이다. 이들 사업 중 관할부서와 지원 대상 지방자치단체가 일치하고 사업의 이름이 일치하는 사업을 동일한 사업으로 간주하면 총 9만 8,784건의 국고보조사업이 존재한다. 이 중 기초지방자치단체가 지원 대상인 사업은 8만 9,146개 사업으로 전체의 90.2%를 차지한다. 이 자료에서 기초지방자치단체에 지급된 중위값은 4천만 원이고, 광역자치단체에 지급된 국고보조사업 지원

60) 기초자치단체별 국고보조사업 지원 규모의 중위값 계산 시 사용한 자료를 이용하여 계산하였다.

61) e-나라도움 “통계센터”의 ‘보조사업현황’에서 부처별 보조사업 목록을 수집하여 취합한 자료를 사용하였다. (e-나라도움, “통계센터”, <https://opn.gosims.go.kr/opn/ih/ih001/getIH001001QView.do#>, 접속일: 2020. 11. 26.)

금의 증위값은 8,500만 원이다. 이렇게 사업별 예산 규모가 작아지면 지방자치단체가 정보의 우위를 활용하여 재정 운용의 효율성을 제고할 여지가 크게 제약된다.

더군다나 지방자치단체는 국고보조사업 지방비 부담을 재정에 우선 편성해야 하는 의무가 있다. 국고보조사업 지원을 받은 지방자치단체는 국고보조사업으로 지원받은 재정뿐만 아니라 지방비 부담에 해당하는 자체수입에 대해서도 자율권이 제한된다. 2019년 현재 국고보조사업 지방비 부담액은 26조 5천억 원에 달하여 총 국고보조사업 규모의 31.0%를 차지하는데,⁶²⁾ 이는 2019년 지방통합재정지출 262조 9천억 원⁶³⁾의 10.1%에 해당한다.

나. 효과적 보조금 평가체계 미작동

이렇게 국고보조사업을 세분하게 되면, 개별 사업의 성과 평가가 어려워져 성과의 환류를 통해 재정 운용 효율성을 제고하는 기제가 제한된다. 국고보조사업의 성과 평가를 담당하는 중앙정부는 각 지방자치단체 단위에서 사업의 성과를 평가하기에는 정보가 부족하고, 인적·물적 자원도 부족하다. 따라서 현행 국고보조사업 재정사업 성과는 사업을 단위로 평가되고 있으며, 지방자치단체 단위의 사업 성과 평가는 암묵적으로만 수행되고 있다. 이러한 성과 평가 방식은 지방자치단체가 배분받은 국고보조사업의 지역 내 성과를 제고할 유인을 약화시켜 국고보조사업 재정 운용의 효율성을 저해하게 된다.

국고보조사업 선정 및 사업별 자원 배분 권한은 중앙정부의 주관 행정부서에 있다. 그리고 주관 행정부서는 지방자치단체의 국고보조금 신청을 심의하고, 신청받은 보조금의 명세 및 금액을 조정할 권한을 보유하여 지방자치단체별 자원 배분에 대한 권한도 보유한다. 따라서 주관 행정부서는 국고보조사업의 성과를 지방자치단체 단위에서 평가하고 이를 지방자치단체별 자원 배분에 반영할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그러나 현재의 국고보조사업은 사업 수가 많고 이를 수행하는 지방자치단체의 수가 많아서 개별 사업의 지방자치단체 단위에서 성과를 평가하기는 어려운 상황이다.

2017~2019년 국고보조사업 내역사업 중 지방자치단체 지원 사업은 각각 1926건, 1874건, 1991건 진행되었다.⁶⁴⁾ 부처별로 관할 사업이 많은 부서는 문화체육관광부,

62) 한국재정정보원(2020), p. 101, 표 4-6 “국가-지방 분담 비율 추이(본예산 기준)”.

63) 행정안전부, 『2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, p. 3, 〈통합재정수지〉의 ‘2019년 최종(B)’.

64) 내역사업 중 예산이 0이 아닌 사업이며 경상보조와 자본보조를 합한 전체 보조사업 기준이다. 경상보조와 자본보조사업의 사업 건수 구성비는 전체의 절반 가량이다.

보건복지부, 국토교통부, 농림축산식품부, 환경부, 해양수산부, 산림청으로 매년 100건 이상의 사업을 주관하였다. 개별 부처의 연도별 지방자치단체 지원 국고보조사업 내역 사업 건수는 [표 5-6]과 같다. [표 5-6]은 2017~2019년 지방자치단체 지원 국고보조 사업을 수행한 지방자치단체 수의 합을 보여 주는데, 연간 9만 6,300개에서 11만 3,911개에 달한다. 이는 평균적으로 개별 국고보조사업당 50.0~57.2개의 지방자치단체가 지원받았음을 의미한다.

[표 5-6] 2017~2019년 주관 부처별 지방자치단체지원 국고보조사업 내역사업

(단위: 건)

연도	2017	2018	2019
계	1926	1874	1991
문화체육관광부	335	299	295
보건복지부	223	240	260
국토교통부	203	215	229
농림축산식품부	212	210	220
환경부	196	206	218
해양수산부	163	169	185
산림청	116	108	128
행정안전부	33	81	91
산업통상자원부	72	61	53
농촌진흥청	65	60	62
여성가족부	57	45	52
문화재청	42	39	49
고용노동부	34	35	36
과학기술정보통신부	10	17	15
공정거래위원회	16	16	16
경찰청	1	14	14
식품의약품안전처	15	13	14
기획재정부	9	10	10
중소벤처기업부	5	9	12
법무부	5	7	4

연도	2017	2018	2019
소방청	1	5	6
교육부	6	4	8
외교부	3	3	5
국가보훈처	2	2	2
새만금개발청	2	2	1
통일부	2	2	3
대법원	1	1	1
행정중심복합도시건설청	1	1	2
국민안전처	37	0	0
미래창조과학부	16	0	0
중소기업청	4	0	0
행정자치부	39	0	0

자료: e-나라도움, “통계센터”, <https://opn.gosims.go.kr/opn/ih/ih001/getIH001002QView.do>, 접속일: 2020. 11. 26.

주: 경상보조와 자본보조를 합한 전체 지방자치단체 이전 사업의 수. 2019년 기준 경상보조사업은 998개로 전체의 절반가량임.

[표 5-7] 지방자치단체 지원 국고보조사업별 지원 대상 지방자치단체(평균)

(단위: 개, 천)

연도	2017	2018	2019
지방자치단체(합계)(A)	96,300	103,855	113,911
국고보조사업 내역사업(B)	1,926	1,874	1,991
사업별 평균 지원 자치단체(A/B)	50.0	55.4	57.2

자료: e-나라도움, “통계센터”, <https://opn.gosims.go.kr/opn/ih/ih001/getIH001002QView.do>, 접속일: 2020. 11. 26.

실제로 중앙정부의 국고보조사업 관리는 재정 운용의 준법성 관리에 집중되어 있고, 사후적인 성과에 대한 관리는 제한적이다. 현재 국고보조사업 집행 상황은 ‘국고보조사업 통합관리시스템’⁶⁵⁾을 통해 지원을 받은 단위의 최종 집행 단계까지 통합관리하고 있

65) e-나라도움, <https://www.gosims.go.kr/hg/hg001/retrieveMainFnct.do>, 접속일: 2020. 11. 23.

다. 특히 재원의 운용을 통합 예탁기관인 한국재정정보원에서 일괄 관리하고 지출 건마다 증빙 자료를 검증하여 실시간으로 집행하고 있어서 재정 운용의 준법성을 엄격히 유지하고 있다.

반면, 사업의 성과 평가는 부처별 재정일몰시한이 도래한 사업에 대하여 집중적으로 실시된다. 국고보조사업은 특별한 예외가 없는 한 일몰시한을 3년으로 설정하고 있고, 일몰시한이 도래한 사업에 한하여 “국고보조사업 연장평가”를 수행하여 평가 결과를 추후 예산 편성에 반영하고 있다.⁶⁶⁾ 일몰시한이 도래하지 않은 사업은 사업 수행 부처의 재정사업 자율평가에 포함되어 매년 성과를 평가하고, 평가 결과를 차년도 예산에 반영한다. 그런데 재정사업 자율평가는 개별 사업의 성과를 대상으로 하며, 각 자치단체의 사업 성과는 일반적으로 고려하지 않고 있다. 또한 국고보조사업 연장평가 역시 개별 사업 단위의 평가가 주종을 이루며, 각 사업을 추진한 지방자치단체 단위에서의 성과 평가는 명시적으로 반영되지는 않고 있다.

중앙정부 부처의 재정사업 중 1/3이 개별 사업 단위로 성과 평가를 받고, 그 결과가 차년도 재정 편성에 영향을 미치는 점을 감안하면, 지방자치단체 단위의 국고보조사업 성과 평가는 우선 양적으로 부족하다고 할 수 있다. 그리고 현재 국고보조사업에 적용되는 평가 기준은 중앙부처에서 사업 단위로 적용하는 지표이기 때문에 지방자치단체의 특성을 반영하기 어렵다. 개별 국고보조사업은 중앙정부의 부처가 설계하므로, 설계 시 지역의 특성을 반영하는 데 한계가 있다. 이는 개별 국고보조사업의 각 지방자치단체에서의 성과는 지역의 특성과 지방자치단체의 역량에 따라 큰 차이가 발생할 수 있음을 의미한다. 현재 국고보조사업의 성과 평가는 이러한 지방자치단체의 특성을 반영하기 어려운 성과 지표를 사용하고 있기 때문에 성과 평가의 질 역시 미흡하다고 할 수 있다.

다. 분권적 지방사무에 대한 중앙집권적 성과 평가의 문제점

지방자치단체 단위의 국고보조사업 성과 평가가 미흡한 문제는 중앙정부가 국고보조사업을 편성하는 구조가 유지되는 한 극복되기 어렵다. 중앙정부 부처는 지방자치단체보다 지역의 특성을 파악하기 어렵기 때문에 지역의 정보를 반영한 국고보조사업 평가 지표를 설정하기 어렵다. 그리고 중앙정부는 지역 관련 정보를 확보할 수 있다고 해도 지역별 자원 배분의 형평성 논란에서 자유롭지 못하다. 따라서 중앙정부의 국고보조사

66) 보조금 관리에 관한 법률 제15조.

업 성과 평가는 전국적인 기준에 따른 사업 단위 평가가 주종을 이룰 수밖에 없다. 이렇게 성과 평가가 지역별 성과를 반영하기 어렵기 때문에 지방자치단체별 자원 배분도 지역별 성과에 따른 배분이 어렵다. 이는 지방자치단체의 입장에서는 개별 국고보조사업의 성과와 추후 자원 배분 간의 연관이 약함을 의미한다. 이런 상황에서는 지방자치단체가 개별 국고보조사업의 성과를 제고할 유인이 약화되고, 따라서 국고보조사업 재정 운용의 효율성은 전반적으로 약화된다.

제3절

정부 간 복지재정관계와 복지재정 경직성의 문제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 복지재정지출 전달체계의 중층 구조

우리나라의 복지재정과 사업 구조는 체계화된 사회정책의 틀 안에서 성장하기보다는 그때그때의 정치사회적 환경과 재정 여건에 따라 잔여적 형태의 특정 ‘사업’을 중심으로 개별적으로 도입되었다. 2000년 이후 정치적 전환기마다 대규모 특정 복지재정사업이 선거 공약으로 제안되었으며, 복지재정지출은 수혜계층을 달리하며 시기마다 계단식으로 상승하는 패턴이 반복되었다. 구사회 위험 대응을 위한 전통적 복지사업뿐만 아니라 신사회 위험에 대한 대응 또한 2000년대에 설정된 잔여적 복지와 개별 사업 중심의 지출 구조를 답습하고 있다는 사실은 4장의 2절에서 상세하게 살펴본 주요 복지보조사업의 특성에서 이미 확인된 바와 같다.

한국 복지재정지출에서 발견되는 이러한 문제점은 개별 복지사업이 대부분 국고보조사업 형태로 추진된 것과 무관하지 않으며, 그 원인은 제2절에서 제기한 국고보조사업 편성의 문제점과 일정 정도 궤를 같이한다. 재정적 의미가 큰 복지사업의 대부분이 국고보조사업 형태로 도입됨에 따라 중앙정부가 기획하고 지방자치단체가 현장 집행을 대행하는 수직적인 전달체계를 형성하고 있다. 복지재정지출은 주체별로는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 또는 비정부기구(NGO) 민간기관(중간관리조직)-수급자로 연결되는 수직적 중층 구조로 구성되며, 자원별로는 국비-광역비-기초비-(민간재원)과 같은 중층적 자원 구성이 복합적으로 연계되어 있다. 다층적 운영체계와 다양한 자원 구성이 하나의 제도 틀에서 경직적으로 묶이는 경우, 전달체계 운영 자체에서 발생하는 재정지출 부담(수요)뿐 아니라 특정 마디에서의 재정 애로 현상이 전체 재정 운용을 제약하는 문제가 발생하게 된다.

특히 재정사업의 경우 의사결정 단계가 현장에서 멀어질수록 지출 수요가 부풀려지는 것이 일반적인데, 보조금 사업의 형태로 수직화된 복지지출 구조로 인해 우리나라의 복지재정은 지역별 복지 수요를 효과적으로 반영하기 어렵다는 문제점이 제기된다. 또한 수직화된 보조금 체계하에서는 정보 격차에 따른 도덕적 해이의 비효율성이 발생할

위험이 크다. 중앙정부의 의사결정에 의해 국고보조사업으로 일률적으로 도입된 결과, 비용효과성이 더 높은 대안이 제시되더라도 새로운 대안을 선택하기보다는 전국 표준의 재정사업을 관례적으로 답습하거나 경로의존적으로 존속시키려는 유인이 강하게 작동하게 된다. 이와 같이 분권화되지 못한 국고보조사업의 의사결정 체계하에서 우리나라의 복지재정은 지역 특수성을 반영하지 못하는 비효율성에도 불구하고 경직성 재정으로 고착화되었다.

2 중앙집권적인 정부 간 복지재정관계의 비효율성

중앙정부의 복지사업들은 대부분 국고보조 방식이자 의무지출 형태로 강제되기 때문에 ‘보조’라기보다는 지방자치단체의 지방비 의무 부담을 강제하는 국고 ‘부담’ 사업이다. 따라서 표준화된 복지재정사업에서는 지방의 복지재원 징발 문제가 발생하게 된다. 한편 국고보조 방식으로 중앙정부가 주도하는 복지사업이 표준화됨에 따라 지방정부가 분권화된 복지사업을 주도하는 경우 이를 자치단체의 무분별한 예산 집행과 낮은 재정 책무성 문제로 치부하는 인식이 일반화되었다. 이러한 부정적 인식과 낮은 재정자립도가 결합함에 따라 지방자치단체는 자기 지역의 사회문제를 분권적 방식으로 해결하려는 의지와 역량을 갖추지 못하고 있다.

사실 사회복지서비스가 중앙정부 소관인지 아니면 지방정부의 역할이 필요한 것인지에 대한 논쟁은 20세기의 정책 플랫폼에서나 유효하였다고 볼 수 있다. 그 역사적 맥락을 살펴보기 위해서는 1980년대 미국의 신재정연방주의에 기초한 정부 간 재정관계 개편에 주목할 필요가 있다. 당시 미국 연방정부는 연방재정의 극심한 적자 국면에서 신재정연방주의에 기초하여 사회복지사업의 대폭적인 지방이양을 추진하였으며 이로써 복지재정 부담을 연방정부에서 주정부 및 지방정부로 전가시켰다. 이러한 개편을 거치면서 사회복지사업의 담당 주체로서 중앙정부와 지방정부를 엄밀하게 구분하는 이론적 의미는 상당 정도 희석화되었다.

예컨대 전통적인 재정연방주의 이론에서는 복지서비스에서 중앙정부의 재정 역할이 중요하며, 오츠의 분권화 정리도 지리적 외부성이 강한 사회복지사업은 중앙정부의 재정 영역으로 설정하고 있다. 하지만 신재정연방주의 개편 이후의 정부 간 재정관계 현실에서 주 및 지방정부가 담당하는 복지재정의 비중이 높아짐에 따라 이론과 현실의 괴리가 발생하게 된 것이다. 제2세대 재정연방주의 이론은 이러한 이론과 현실의 괴리 현

상이 갖는 의미를 이론적으로 수용함에 따라 이후의 사회복지 재정에서 중앙과 지방 간의 역할 구분을 둘러싼 논의는 현실적으로 특별한 의미를 함축하지 않게 되었다. 결국 복지재정에 대한 인위적 역할론보다는 중앙정부가 잘할 수 있는 것은 중앙이 전담하고 지방의 주도적 역할이 필요한 영역은 지방이 전담하여 사업을 수행하는 것이라 하겠다. 시민들에게 중요한 것은 사무를 수행하는 정책 주체가 아니라 사무를 통한 사회문제 해결이다. 문제를 먼저 인지하고 정책을 주도적으로 추진하는 주체가 해당 사무를 담당하면 된다. 분담의 원칙에 묶이면 문제에 대한 해결은 소모적인 논쟁의 덩어리에 갇히게 된다.

문제는 현재와 같이 지방정부가 중앙정부의 산하기관 수준에서 주어진 국고보조사업의 위탁업무를 대행하는 수직적 전달체계하에서는 복지 기능을 둘러싼 소모적 논쟁을 벗어나기 어렵다는 점이다. 분권화 정리를 통해 확인한 바와 같이 지방정부는 지역 주민의 개별적 복지 욕구를 더욱 잘 파악하여 유권자 및 납세자들과 지역 단위의 복지 수준과 품질을 결정할 수 있는 의사결정 단위로서 유효하다. 지방정부가 국가의 정책 과제를 분담하는 정책 파트너로 자리잡기 위해서는 지방분권과 함께 정부 간 재정 기능 개편이 요구된다. 이에 따라 국민 혹은 주민들의 일상생활을 보장하는 일상적인 책임은 지방자치단체로 이양하고 중앙정부는 미래의 전략 부문에 역량을 집중해야 한다.

이와 관련하여 중앙정부 중심의 수직화되고 집권화된 재정관리 체계로는 앞으로의 복지재정 수요에 효과적으로 대응하기 어렵다. 새로운 대안은 중앙의 기획을 지방에서 집행 대행하는 위탁계약 방식이 더 이상 유효하지 않다는 문제 인식에서 출발해야 한다. 나아가 중앙정부와 지방정부가 완전히 새로운 정부 간 권한과 재정관계의 플랫폼을 구축하고 수평적인 파트너로서 사회경제 문제를 함께 풀어 가는 것이 중요하다.

제6장

재정 효율화를 위한 분권형 재정관계 구축 방안

제1절 분권형 재정관계 구축에 대한 국제적 사례와 기본 방향

제2절 국고보조금 제도 개편을 통한 재정 자율성 확대

제3절 재정분권 플랫폼에 기반한 정부 간 복지재정관계 재구축

이 장에서는 우선 해외 국고보조금 개혁 사례와 재정분권 확대를 위한 OECD 가이드 라인을 통해 재정분권 개혁의 기본 방향성을 확인하였다. 다음으로 한국의 지방재정 효율화를 위한 개선 과제로는 기존의 국고보조사업에 재정분권적 요소를 가미한 ‘부문형 포괄보조금’ 제도 설계 방안과 재정분권 플랫폼에 기반한 정부 간 복지재정관계 재구축 방안을 제안하였다.

제 1 절

분권형 재정관계 구축에 대한 국제적 사례와 기본 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 국고보조사업 개혁을 단행한 해외 사례와 OECD(2019)의 재정분권 가이드 라인을 소개함으로써 우리나라의 분권형 재정관계 재구축을 위한 시사점을 얻고자 한다.

1 국고보조사업 개혁 해외 사례 및 시사점

가. 미국 포괄보조금 제도

미국의 연방 보조사업 중 규모가 큰 주요 사업들의 추세를 살펴보면, 연방정부에서 주정부로 이전되는 가장 큰 이전재원인 포괄보조금 사업은 주로 저소득 가계를 대상으로 하는 주택, 보건, 사회서비스가 주종을 이루고 있다. 2017년 현재 총 13개의 포괄보조사업 중에서 취약가정 한시부조 포괄보조(TANF) 사업의 규모가 가장 크고 아동보호 및 개발 포괄보조, 저소득가정 에너지원 포괄보조, 지역개발 포괄보조가 그 뒤를 잇는다. 최근 추세 중 주목할 점은 2000년 이후 포괄보조사업 총액이 물가상승과 인구 증가 요인을 감안했을 때 37% 정도 감소한 것이다(Reich et al., 2017). 각각의 포괄보조사업이 처음 도입되었을 때와 비교하면 감소폭이 더욱 극명하게 나타난다. 13개 중 아동보호 및 개발 포괄보조를 제외하고 재원이 감소한 것을 알 수 있다.

[표 6-1] 미국의 주요 포괄보조사업의 규모(2017년)

사업	도입 연도	사업 규모 (백만 달러)	변화율 (물가상승·인구수 감안)	
			2000년 이후	도입 이후
국내투자파트너십 프로그램 (Home Investment Partnership Program)	1992	\$948	-64%	-71%
지역개발 포괄보조 (Community Development Block Grant)	1982	\$2,994	-57%	-74%
인력투자법에 따른 포괄보조 (Job Training Formula Grants to States)	1984	\$2,705	-49%	-68%
사회서비스 포괄보조 (Social Services Block Grant)	1982	\$1,583	-46%	-81%
모자보건서비스 포괄보조 (Maternal and Child Health Block Grant)	1982	\$550	-43%	-49%
취약가정 한시부조 포괄보조 (Temporary Assistant for Needy Families Block Grant)	1998	\$16,574	-40%	-44%
원주민주택 포괄보조 (Native American Housing Block Grant)	1998	\$647	-37%	-39%
약물중독 예방 및 치료 포괄보조 (Substance Abuse Prevention and Treatment Block Grant)	1993	\$1,855	-30%	-19%
질병 예방 및 보건서비스 포괄보조 (Preventive Health and Health Services Block Grant)	1982	\$160	-29%	-43%
지역서비스 포괄보조 (Community Services Block Grant)	1982	\$714	-18%	-34%
지역정신보건서비스 포괄보조 (Community Mental Health Services Block Grant)	1993	\$532	-10%	-8%
아동보호 및 개발 포괄보조 (Child Care and Development Fund)	1997	\$5,673	-3%	7%
저소득가정 에너지원 포괄보조 (Low Income Home Energy Assistant Block Grant)	1982	\$3,384	2%	-47%
총계		\$38,317	-37%	

자료: Reich et al.(2017), Table 1.

Reich et al.(2017)은 이와 같은 포괄보조사업의 재원 감소가 사업 자체의 성격에 기인한다고 설명한다. 포괄보조제도는 제도를 고안하게 된 주된 이유가 중앙정부가 지방정부에 더 큰 자율성을 행사하게 하는 것이었다. 그런데 자율성을 가지고 포괄보조금

을 다양한 방식으로 사용한다면 결과와 성과에 대한 객관적 평가는 어려워진다. 연방정부의 정책입안자들이 포괄보조사업의 효과성을 제대로 파악할 수 없다고 확신하게 된다면 이는 결과적으로 정책입안자들이 지속적으로 보조금을 삭감하고자 하는 유인으로 작동하게 된다. 주목해야 할 점은 지방정부의 재정 자율성이 목적인 포괄보조사업의 확대는 필연적으로 성과 평가에 제약을 가할 수밖에 없으며 그 결과 오히려 포괄보조금을 삭감하는 주된 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 이는 향후 우리나라에서 지방정부의 자율성이 결여된 국고보조금을 보다 자주적인 포괄보조금으로 전환하는 개혁을 추진할 때 유념해야 할 점이다.

일반적으로 중앙정부는 재원 할당을 통해 자체수입과 이전재원의 증가가 지방정부세출의 증가분을 충분히 충당하지 못하는 상황을 고착화할 유인을 가지고 있다. 지방정부는 지방채를 발행하거나 아니면 어쩔 수 없이 지출 절약을 강요받고 있는 것이다. 우리나라에서는 최근 중앙정부의 복지정책을 확대하는 과정에서 중앙정부가 재원이양이 없는 의무지출을 지방자치단체에 전가함으로써 재정규율을 강화하고 있다. 이러한 방식으로 지방정부의 재정건전성을 높이려는 유인은 항상 있어 왔으나 중장기적으로 지속 가능하지 않다(Escolano et al., 2012). 이와 더불어 중앙정부가 추진하는 의무지출을 충분한 재원이양 없이 지방정부로 떠넘기는 것이기 때문에 지방정부의 재정위기를 구제하지 않는다는 일종의 준칙도 지킬 수 없기 때문에 지방재정 운영에서 지방자치단체의 도덕적 해이를 더욱 가중시킬 개연성이 크다.

다음 절에서는 미국과 같은 부작용 없이 국고보조금 사업을 대폭 줄이고 지방정부의 자율성을 높이는 방향으로 개혁을 단행한 호주의 국고보조금 개혁 사례를 살펴보았다.

나. 호주의 특정보조금 개혁 사례⁶⁷⁾

호주는 2008년 연방정부와 주정부 간 합의를 통해 특정보조금 제도를 개혁하였으며 이는 보조금 제도 전체 틀을 재설계한 가장 최근 사례이다. 호주에서 특정보조금 제도에 대한 문제의식과 우리나라 현행 국고보조금 제도가 안고 있는 문제점들은 내용 면에서 대동소이하다. 호주는 연방정부와 주정부 간의 공공서비스 품질의 저하, 역할과 책임의 불명확성, 주정부의 자율성과 책임성 약화 등의 문제점을 해결하기 위해 특정보조금을 포괄보조금화하는 개혁을 단행하였다. 현재 우리나라에서도 이와 유사한 문제점들

67) 이 절은 구균철(2020)의 III장을 바탕으로 작성하였다.

이 상존하기 때문에 호주의 최근 개혁 사례는 매우 유용할 것으로 판단된다. 또한 호주가 연방제 국가이긴 하나 정부 간 재정관계라는 측면에서 중앙집권적 성격이 비교적 강하다는 점도 호주 특정보조금 개혁 사례가 우리나라의 국고보조금 제도 개선을 위한 방향 설정에 유용한 시사점을 제공해 있을 것으로 판단된다.

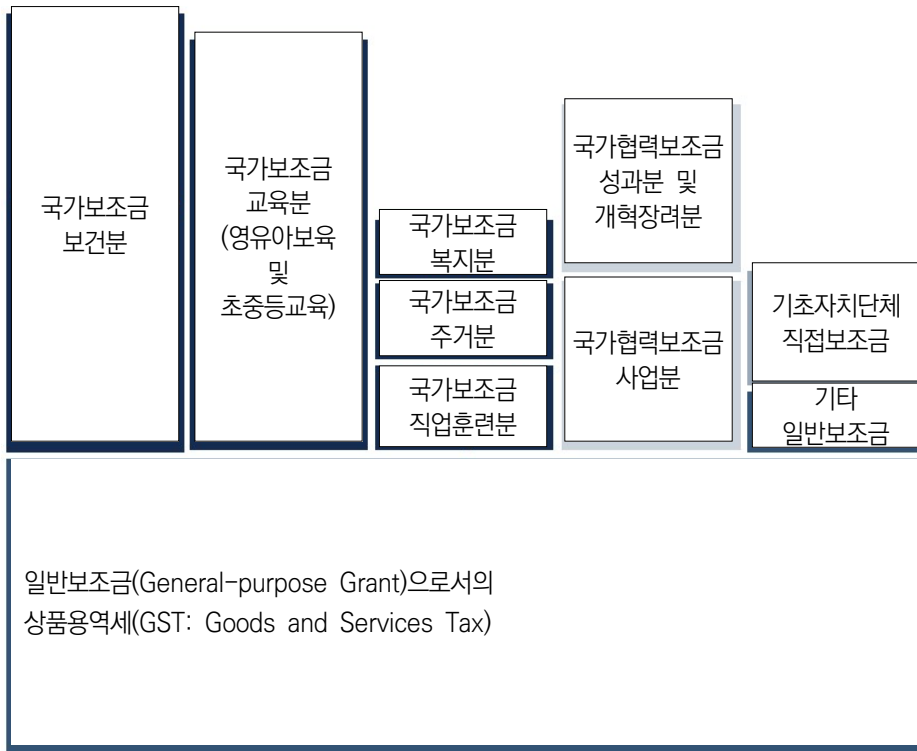
최근 우리나라와 유사하게 호주에서도 주정부로 이전되는 연방정부의 특정보조금 종류와 규모가 나날이 증가함에 따라 연방정부의 통제와 간섭도 함께 증가하였다. 중앙·지방정부 간 역할 및 책임 소재가 불명확하고 유사·중복 사업이 많았으며 이에 수반되는 행정비용의 증가와 정부 간 비용 전가의 문제가 심화되었다. 90개가 넘는 특정보조금에 대해 연방정부와 주정부의 주무 부처 간에 협상, 집행, 감독 과정을 거쳐야 했기 때문에 행정비용도 증가하였다. 특히 주정부는 특정보조금 운영 상황에 대해 연방정부가 요구하는 행정 절차상의 보고서들을 작성해야 했으며 이러한 서류 작업이 주정부 담당자들의 주된 업무가 되었고, 특정보조금이 어떻게 쓰여야 하는지에 관해 연방정부 주무 부처 담당자들도 점차 간섭의 정도를 더해 갔다. 이와 같이 연방정부가 공공서비스 공급에서 과도하게 간섭하는 것은 공공 부문의 혁신을 가로막을 뿐 아니라 이로 인해 공공서비스의 품질 하락과 재원 부족에 대해 연방정부와 주정부가 서로를 비난하는 악순환이 지속되었다. 따라서 보조금의 활용에서 주정부의 자율성을 증진시킬 필요가 있었으며, 이를 위해 특정보조금 제도의 혁신이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되었다. 공공 부문에서의 비효율성 증대는 공공서비스의 품질 저하와 더불어 전체적인 경제발전을 저해하고 있다는 위기 인식이 연방정부와 주정부 간에 공유되기 시작했다.

이와 더불어 보다 장기적으로 호주는 정부 간 재정관계를 혁신하여 국가 경쟁력을 증진하고자 하였다. 호주의 정부 간 재정관계 혁신의 8대 중장기 정책 목표는 보다 효과적인 시장경제 창달, 공공서비스 부문에서의 낭비와 중복 일소, 더 나은 공공서비스 제공, 인적자원 개발, 경제활동참가율 제고, 국가생산성 제고, 국제사회에서 국가경쟁력 확보, 불필요한 정부 규제 혁파였다.

이와 같이 정부 간 재정관계를 개혁할 필요성을 공유하면서 연방정부와 주정부 간 효과적인 협력체계가 제도화되어야 한다고 인식하게 되었고, 이는 호주 정부 간 협의체인 호주 정부 간 위원회(COAG: The Council of Australian Government)의 강화로 이어져 연방정부와 주정부 그리고 기초단체 간 협의와 협상이 더욱 원활하게 이루어지는 전기를 마련하였다. 호주 정부 간 위원회는 2008년 「정부 간 재정관계에 관한 정부 간 협정」을 통과시킴으로써 2009년 1월 1일자로 특정보조금 제도 개혁에 착수하였다.

이 제도 개혁의 주된 목적은 특정보조금 제도를 합리적으로 재편함으로써 주정부가 더 많은 자율성을 가지고 양질의 공공서비스를 효율적으로 제공하는 동시에 지역 주민들에게 정치적으로 책임을 질 수 있는 토대를 만드는 데 있었다. 기존의 다양한 형태의 특정보조금을 5가지의 포괄보조금인 국가보조금 체계로 단순화하였다. 즉, 90여 개로 분절화된 특정보조금을 주정부의 5대 정책 영역(보건, 교육, 직업훈련, 주거, 복지)을 중심으로 재편하였다(그림 6-1] 참조).

[그림 6-1] 제도 개혁 이후의 이전재원 구성 항목(2009년)



자료: 구균철(2020), <그림 1>.

국가보조금의 전체 규모는 경제 상황에 따라 증가하면서 인구통계학적 특성에 따라 주별로 배분되고 향후 별도의 계약 갱신이 필요 없으므로 주정부 입장에서는 장기적인 정책 과제를 지속적으로 추진할 수 있게 되었다(Harwood and Phillimore, 2012). 기존의 특정보조금 제도에서는 보조사업을 지속하려면 주정부는 연방정부와 주기적인 협상을 해야 했으나, 새로운 포괄보조금 제도하에서는 추가적 협상 없이 보조금 규모가

경제성장에 따라 매년 증가하고 인구통계학적 특성에 따라 보조금이 배분되기 때문에 주정부의 사업 추진이 지속성과 안정성을 갖게 되었다.

이에 수반된 연방정부의 유일한 조건은 연방정부와 주정부가 서로 합의한 명확한 정책 목표를 달성하기 위해 국가보조금을 사용해야 한다는 것이고 성과 평가를 통해 추가적인 인센티브를 제공할겠다는 것이다. 호주 정부 간 위원회 내의 개혁소위원회에서 매년 주정부 서비스보고서를 발간하여 공공서비스의 공평성, 효율성, 효과성에 대한 자세한 정보를 제공함으로써 주정부 간 정책 경쟁을 촉진시키고 있다.

비록 높은 수직적 재정 불균형, 연방정부에 유리하게 설계된 제도, 성과 측정을 위해 필요한 객관적 데이터의 증가 등 여러 가지 당면 과제가 있긴 하지만 전반적으로 정부 간 관계는 보조금 제도 개혁 이후 크게 증진되었다(Harwood and Phillimore, 2012). 또한 영국은 2010년에 연립정부 수립 근거인 “보수-자유 연정협약”에서 지방정부로의 과감한 권한이양과 재정 자율성의 확충을 천명하였는데, 이를 위해 호주의 특정보조금 개혁 사례를 벤치마킹하자는 논의가 뒤따랐다(Warren, 2010). Shah(2010)도 호주의 목적보조금 개혁을 팔목할 만한 과감한 혁신으로 높이 평가하고 있다. Blöchliger and Vammalle(2011)은 호주의 특정보조금 제도 개혁의 성과로 ① 주정부의 재정 자율성과 안정성 증대, ② 지역 주민들에 대한 재정 책임성 증대, ③ 사업 성과 중심으로 보조금 제도 재편을 통한 효율성 제고를 들고 있다. 끝으로 OECD(2012)도 호주의 특정보조금 제도 개혁을 성공으로 파악하고 성공 요인을 분석하고 있다.

호주 정부의 특정보조금 개혁은 지방정부의 재정 자율성과 책임성을 제고하려는 국가들에 시사하는 바가 크다. 주요 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라에서 지방자치단체가 공공서비스를 효과적으로 공급하기 위해서는 현행 국고보조금 운용 방식을 근본적으로 개혁할 필요가 있다. 재정 투입이 아닌 사업 성과 평가를 중심으로 국고보조금 제도를 재구조화해야 한다.

둘째, 지방자치단체의 재정 자율성과 책임성을 동시에 확보할 수 있도록 현재 1000개가 넘는 국고보조금 사업들을 통폐합하고 포괄보조금 방식으로 배분해야 한다. 이를 통해 지방자치단체가 지역 상황에 맞게 공공서비스를 효율적으로 공급할 수 있게 해야 한다.

셋째, 각 층위의 정부들이 합의한 기준에 따라 보조금 사업의 성과를 객관적으로 평가하고 투명하게 공개함으로써 지방정부 간 정책 경쟁을 촉진시키면서 그 결과에 대해 지방정부가 지역 주민들에게 책임지는 토대를 강화해야 할 것이다.

2 재정분권 확대를 위한 OECD 가이드라인

재정분권의 확대를 통한 정부 기능 효율화를 성공적으로 이끌기 위한 가이드라인으로 최근 OECD(2019)는 다음 10개의 가이드라인을 제시하고 있다.

가이드라인 1: 각급 정부에 부여된 책임(사무)들을 명확히 해야 한다.

- ① 부여된 책임이나 사무(responsibilities)를 공유하는 방식은 모든 관련자들에게 분명히 이해되어야 하고 명확해야 한다. 똑같이 중요한 것은 정책 영역에서의 다양한 기능들(재원조달, 규제, 실행, 감시)이 명확해야 한다는 점이다.
- ② 다단계 거버넌스 시스템은 지속적으로 변화하고 있기 때문에 각급 정부 간 책임 배분을 정기적으로 재검토해야만 시스템의 유연성을 보장할 수 있을 것이다.
- ③ 투자와 공공서비스 전달의 책무성(accountability), 감시(monitring), 효과성(effectiveness) 측면에서도 분명한 역할 분담은 중요하다. 서로 다른 계층의 정부 간에 더 많은 책임이 공유될수록 유사·중복을 줄이기 위해 더욱 명확한 분담이 요구된다.
- ④ 명확성을 확보하기 위해 정부 간 책임 공유를 막아야 한다는 것을 의미하지 않고, 또 그럴 수도 없다. 이는 책임을 공유하는 방식이 시민을 포함한 모든 이해 당사자들에게 명시적이고 명확하게 이해되어야 함을 의미한다.

가이드라인 2: 모든 책임(사무)은 그 실행에 필요한 재원이 수반되어야 한다.

- ① 재원은 사무 배분에 맞게 할당되어야 한다.
- ② 재원조달 기능이 여러 정부 계층에 분산되어 있다고 하더라도 각 층위의 정부들은 담당하는 사무를 처리할 수 있는 충분한 재원을 확보할 수 있어야 한다.

가이드라인 3: 지방정부의 책무성을 강화하기 위해 세출분권과 세입분권(fiscal autonomy) 모두 강화해야 한다.

- ① 지방정부는 공공서비스의 설계와 전달에서 최소한의 서비스 품질 기준과 같은 규범적 규제(normative regulations)하에서 어느 정도의 자율성(autonomy)은 보장받아야 한다.
- ② 지방정부는 보조금 및 공동세 이외에 자체수입도 확보함으로써 균형 잡힌 세입 구성을 추구해야 한다.

가이드라인 4: 지방정부의 역량 강화(capacity building)를 지원해야 한다.

- ① 중앙정부는 주기적으로 지방정부의 역량과 지역의 도전 상황을 평가해야 한다.
- ② 역량 강화를 위한 정책은 다양한 지역적 필요에 맞게 수정되고 적용되어야 한다. 중앙정부와 지방정부는 공공기관과 그 임직원의 역량을 강화할 체계적인 방법을 강구해야 하며 단순한 기술적 지원에 머물러서는 안 된다.
- ③ 지방정부 재정 운영 담당자들을 위한 기본적인 교육체계가 수립되어야 한다. 공무원들은 공개경쟁채용을 통해 선발하고 승진을 성과와 연동해야 한다.
- ④ 전문적인 지식과 기술이 필요한 분야에서는 지역개발공사, 정책연구원과 같이 여러 지방정부를 위해 일할 수 있는 특수 공공기관을 설립할 필요가 있다.

가이드라인 5: 적절한 정부 간 조정 기제(co-ordination mechanisms)를 마련해야 한다.

- ① 대부분의 책임(사무)이 중첩되기 때문에 이러한 사무 중첩을 관리할 거버넌스 체계를 구축하는 것이 중요하다.
- ② 효과적인 다층적 거버넌스(multilevel governance)와 성공적인 장기 개혁을 위해 협력의 조직문화와 정기적인 소통이 필수적이다.
- ③ 정부 간 수직적 조정 기제로는 대화 플랫폼, 재정 협의회, 상임위원회 및 정부 간 자문위원회, 그리고 성과계약체계 등이 있다.
- ④ 정부 간 의사를 조정하는 다양한 의사결정 과정에서 특별히 분명한 역할이 없는 중복적 조정 기제들이 생기지 않도록 주의해야 한다.

가이드라인 6: 동일한 계층에 속하는 지방정부들 간의 상호 협력을 지원해야 한다.

- ① 정부 간 수평적 조정은 특정대응보조금(specific matching grants)을 사용하여 달성될 수 있다. 또한 기초지방자치단체 간 그리고 광역자치단체 간 협력을 촉진하면서 수평적 조정이 이루어질 수도 있다.
- ② 여러 지방자치단체를 아우르는 협력적 거버넌스의 구축도 필요하다.
- ③ 국가 전반적인 법률제도가 이러한 노력들을 지원해야 할 것이다.
- ④ 농촌-도시 파트너십은 정부 간 수평적 협력 형태로 장려되어야 한다. 이를 통해 집적경제의 혜택을 확대하고 정책조정 실패를 극복하며 정부 역량을 강화할 수 있게 됨으로써 포용적 성장을 촉진시킬 수 있다.

가이드라인 7: 혁신적이고 실험적인 거버넌스 제도를 심화시키고 시민 참여를 확대해야 한다.

- ① 시민들은 정보에 대한 접근을 통해 주권자로서의 권리를 보장받아야 한다. 선출된 지방의회 및 위원회가 시민 참여를 기획하고 관리해야 한다.
- ② 특히 주민참여예산제를 통해 포용적 거버넌스를 강화할 수 있다.

가이드라인 8: 맞춤형 재정분권제도를 허용하고 적극 활용해야 한다.

- ① 지역 맞춤형 재정분권제도(asymmetric decentralization)는 효과적인 수직적·수평적 조정 기제에 의해 보완되어야 한다. 또한 효과적인 재정형평화제도(equalization system)와 함께 설계될 필요가 있다.
- ② 지역 맞춤형 재정분권제도를 도입하기 위해서는 모든 주요 이해 당사자들 간의 대화와 합의가 필요하며 지역개발 전략의 일환으로서 기획되어야 한다.
- ③ 지역에 맞게 사무를 배분하는 방식은 이해 당사자들에게 명확하게 이해되어야 하고 분명해야 한다. 맞춤형 재정분권제도 적용은 가능한 한 자발적인 참여에 기초해야 한다.

가이드라인 9: 지속적으로 투명성을 증진시키고 자료 수집 기능을 강화하며 성과 평가를 강화해야 한다.

- ① 중앙정부는 재정분권과 지역개발정책을 모니터링할 성과 평가제도를 개발해야 한다. 성과 평가는 합리적 수준의 기본 요건과 지표에 기반하여 최대한 간소하게 구성될 필요가 있다.
- ② 상위 정부는 꼭 필요한 표준화된 지표들에 기반하여 하위 정부의 중요 공공서비스 성과를 평가할 필요가 있다. 이와 동시에 시의적절한 피드백을 제공해야 하며 지역의 우수 사례들을 다른 지자체에 전파하는 것도 필요하다.
- ③ 지방정부는 상위 정부의 규제를 따라야 하며, 해당 지방정부의 재정규율(fiscal discipline)과 재정지속가능성(fiscal sustainability) 확보를 위한 재정준칙(fiscal rules)들을 준수해야 한다.

가이드라인 10: 전 국가적 차원에서 지역개발정책과 재정형평화제도를 강화하고 지역 간 격차를 줄여야 한다.

- ① 재정형평화제도는 반드시 전반적인 재정체계(fiscal system), 특히 조건부 보조금 제도를 함께 살펴보아야 한다. 재정형평화제도는 지방정부의 자체수입 확보 노력과 지역개발 노력을 촉진할 수 있도록 섬세하게 설계될 필요가 있다.
- ② 재정형평화제도는 재정 지원이 가져올 수 있는 부정적인 인센티브를 상쇄할 수 있도록 적극적인 지역개발정책과 함께 추진되어야 한다.

제2절

국고보조금 제도 개편을 통한 재정 자율성 확대

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이하에서는 정부 간 수직적 재원 배분에서 비롯되는 공유자원의 문제를 완화하기 위해 재원의 분권화를 중심으로 제도 개선 방안을 모색하였다.

1 ‘부문형 포괄보조금’ 제도 설계

가. 현행 국고보조금 제도의 문제점

제5장의 2절에서 살펴본 바와 같이, 현재 중앙정부의 지방자치단체 지원 방식은 중앙정부의 사전적 통제가 강하여 지방자치단체 재정 운용의 효율성을 억제하고 있다. 사업 편성 권한이 중앙정부에 있는 국고보조사업이 재정 지원의 50% 이상⁶⁸⁾을 차지하고 있기 때문에 지역의 수요에 따라 재정사업을 설계할 여지가 크게 제한된다. 개별 국고보조사업은 중앙정부의 획일적 기준에 따라 평가되기 때문에 각 지방자치단체에서의 사업 성과가 예산 배분에 반영되기 어렵다. 따라서 각 지방자치단체는 할당된 국고보조사업의 지역 내 성과를 제고할 유인이 제약된다. 이렇게 되면 지방자치단체는 국고보조사업 유치를 통한 재원 확보의 편익은 큰 반면, 과도한 유치에 따르는 국고보조사업 재정 운용의 비효율성에 대한 비용은 적기 때문에 국고보조사업 유치 경쟁에 참여할 유인이 강화된다. 이러한 국고보조사업 유치 경쟁은 공유자원 문제를 야기하여 지방자치단체 재정의 비효율적인 팽창을 가져올 위험이 있다. 정리하자면, 기존 중앙정부의 지방자치단체 재정 지원 방식은 지방자치단체가 지원받은 재정을 효율적으로 운용할 수단은 제한하고 유인을 약화시키면서 공유자원 문제도 부분적으로만 억제한다.

나. 유사 국고보조사업 부문별 통합을 통한 지방자치단체의 재량 확대

이하에서는 중앙정부의 국고보조사업 편성 목표에 부응하면서도 지방자치단체의 사업 운용 자율성을 확보해 주기 위해 한 가지 방편으로 가칭 ‘부문형 포괄보조금’ 제도의

68) 지방교육재정교부금을 제외하고 지방자치단체 국고보조사업 지출과 지방교부세의 합 중에서 지방자치단체 국고보조사업 지출이 차지하는 비중을 의미한다. 2015~2020년 지방자치단체 국고보조사업 지출은 지방교부세와 지방자치단체 국고보조사업 지출 합의 52.4~56.3%를 차지하였다(그림 5-5)로부터 재계산).

도입을 제안하고자 한다. 이는 국고보조사업을 유사·중복 사업으로 분류한 후 이를 포괄보조금 방식으로 전환하는 방안이다. 다만 공유자원 문제를 억제하기 위해 포괄보조금 총액에 대해서는 상한 제한을 두는 것이 불가피해 보인다.

‘부문형 포괄보조금’은 유사 목적의 국고보조사업을 통합하여 당초 목적보조금의 목적에 부응하는 사업에 투입하면서도 내부에서의 재원 배분은 지방자치단체의 재량에 맡김으로써 지방의 자율성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 2020년 현재 민간 지원 사업과 지방자치단체 지원 사업을 총망라한 국고보조사업은 내역사업 기준으로 4,642개에 달하고, 15개 지출 분야 중 8개 분야는 관련 국고보조사업이 100개 이상이다. 가장 사업이 많은 분야는 문화 및 관광 분야와 농림수산 분야로, 문화 및 관광 분야 국고보조사업은 1,017개, 농림수산 분야 국고보조사업은 919개에 달한다.⁶⁹⁾ 같은 분야 내에서는 유사한 목적의 사업이 다수 존재하고, 특히 개별 지방자치단체 단위에서는 사업 목적의 유사성이 더욱 심해진다. 현재는 목적이 유사한 국고보조사업들도 개별 사업 단위로 재정지출 한도가 정해져 있으며, 전용은 불가능한 상황이다. 이를 부문별 포괄보조금으로 통합 편성하면 부처별·사업별로 칸막이화되어 있는 재정사업을 자치단체가 속한 공간적 범위 내에서 전용할 수 있으므로 지방자치단체 재정 운용의 자율성은 크게 증가하게 된다.⁷⁰⁾

‘부문형 포괄보조금’은 사업의 목적에 따라 다를 수 있으므로 그 사업과 관련한 지역의 수요를 산정하고⁷¹⁾ 이를 고려하여 배분한다. 그리고 지방자치단체가 자체재원 중 일부를 포괄보조금이 지급되는 부문의 예산으로 편성할 경우에는 해당 지방자치단체에 우선 지원할 수 있도록 한다. 이렇게 되면 지방자치단체는 자체재원 편성을 통해 지역의 수요에 대한 정보를 제공할 수 있고, 중앙정부는 이를 반영하여 포괄보조금의 지역별 배분을 결정할 수 있다. 대신 기존에 국고보조사업에 따라 일률적으로 부과하던 지방비 우선 편성 의무는 해제해야 할 것이다. 다음으로는 ‘부문형 포괄보조금’에 대한 성과 평가 결과를 재원 배분에 반영함으로써 지방자치단체가 포괄보조금 재원을 효율적으로 운용할 유인을 제공할 필요가 있다.

물론 모든 국고보조사업을 지방자치단체가 편성하는 ‘부문형 포괄보조금’으로 통합하기는 어렵다. 국고보조사업은 일정한 행정 수준을 확보하거나 특정한 시책을 장려하는 수단으로 활용되어야 하므로, 전국 단위에서 최소한의 행정 수준(national minimum

69) e-나라도움, “통계센터”, <https://opn.gosims.go.kr/opn/il/il001/getIL001003QView.do#>, 접속일: 2020. 11. 26.

70) 실질적으로 개별 포괄보조금의 국고보조사업 포괄 범위는 종합적인 성과 평가가 가능한 수준으로 제한되어야 할 것이다.

71) 부문별 수요를 계측하는 방법에 대해서는 연구와 협의가 필요하다.

standards)을 유지할 필요성이 인정되는 사업의 경우 지방자치단체의 자율에만 의존해서는 안 된다. 재정자립도가 취약한 자치단체의 경우 최소한의 수준이 준수되지 않을 우려가 있기 때문이다. 또한 지방자치단체의 경계를 넘어서 양의 외부경제가 발생하는 공공재의 경우에도 지방자치단체의 판단에만 의존할 경우 공공재가 과소 공급될 가능성이 높으므로 중앙정부 차원의 추진 또는 조정이 요구된다.

다. 공유자원 문제 해소 방안: 보조금 사업에 대한 사후적 성과 평가 도입

지방자치단체 단위 재정사업 성과 평가 및 환류를 강화하여, 지방자치단체가 재정을 효율적으로 운용할 유인을 강화해야 한다. 현행 국고보조금 제도는 사업 단위로 성과를 평가하기 때문에 성과 평가의 결과가 지방자치단체별 재원 배분에는 반영되지 못하고 있다. 유사 국고보조금을 '부문형 포괄보조금'으로 개편한다면, 기존의 사업별 성과 평가는 '부문형 포괄보조금'의 목적별 성과를 지방자치단체 단위에서 평가하는 방식으로 개편할 필요가 있다.

'부문형 포괄보조금'은 목적별 지역 수요를 기준으로 산정되기 때문에 지역의 상황을 개선하여 수요를 축소하면 결과적으로 차기 연도 포괄보조금 산정 규모가 축소된다. 이는 지방교부세 보통교부금이 지자체별 기준 재정수입을 반영하기 때문에 세입 확보를 위해 노력한 자치단체가 교부금 산정에 손해를 보게 되는 것과 유사한 유형의 문제이다. 따라서 지방자치단체가 재정사업의 성과를 개선하기보다는 부문별 수요를 유지하여 포괄보조금 수급 규모를 확대할 유인이 발생한다. 이러한 유인은 포괄보조금의 효율적 운용을 저해하는 요인이 된다. 이를 방지하기 위해서는 지방자치단체를 단위로 '부문형 포괄보조금'의 성과를 평가하고, 그 성과를 차기 연도 포괄보조금 책정에 반영하는 방식으로 성과 평가 및 평가 결과 환류 방식이 개편되어야 한다. 지방교부세의 지역별 배분 공식에도 재정건전성 제고 효과가 일부 반영되고 있다.

또한 기존 국고보조사업 성과 평가는 개별 사업 단위에서 수행되기 때문에 지방자치단체별 성과를 고려하지 않는다. 지방자치단체의 예산 집행 효율화 및 성과 개선이 국고보조금 배분에 반영되지 않기 때문에 사업의 성과는 국고보조금 수급 조건을 악화시키지 않는 수준에서 관리할 유인이 발생한다. 따라서 사업별이 아닌 지방자치단체 단위에서의 성과를 '부문형 포괄보조금'의 지역별 배분에 반영하면 보조금 사업의 실질적 성과를 개선할 유인으로 작동할 수 있다.

'부문형 포괄보조금'의 성과를 지방자치단체 단위에서 평가하기 위해서는 기존의 사업별 성과 평가 기준을 종합한 포괄보조금의 목적별·부문별 성과 평가 기준이 필요하다. 현재 국고보조사업은 사업별로 성과 평가를 거치고, 평가 결과에 따라 규모를 조정하는 방식을 적용하여 성과가 부진한 사업의 재원 투입을 제한하고 있다. 포괄보조금의 성과 평가 기준은 개별 '부문형 포괄보조금'이 포괄하는 현행 국고보조사업의 성과 평가 기준을 종합하는 지표를 개발하여 사용한다. 평가 지표는 특정 시점의 특이 사항에 영향을 받지 않도록 다년도 성과를 누적하여 반영할 수 있어야 한다. 또한 '부문형 포괄보조금' 수요 산정에 불이익을 주지 않도록 총량 지표보다는 개선 효과 중심의 지표가 선호된다. 성과 지표는 부문별로 달라질 수 있으므로 공통의 지표와 부문별로 적용되는 특성 지표를 함께 사용할 필요가 있다. '부문형 포괄보조금'의 효율적 운용을 위해 보조금 사업의 편성에는 해당 보조금에 대한 합리적 성과 평가 지표 마련이 전제되어야 할 것이다.

라. 공유자원 문제 해소 방안: '부문형 포괄보조금'에 대한 상한 설정

지방재정 운용의 자율성을 강화하기 위해 국고보조사업의 일부를 부문별 포괄보조금 방식으로 통합하더라도 개별 '부문형 포괄보조금' 유치 경쟁이라는 공동재원의 문제가 해소되는 것은 아니다. 이 문제를 억제하기 위해서는 '부문형 포괄보조금'에 대한 상한을 설정하고 과거 보조금 사업의 성과를 보조금 배분 지표로 활용하는 방식으로 보조금 규모를 제한해야 한다. 지역별 성과를 포괄보조금 배분에 반영할 경우 기존 국고보조금 지역별 배분 방식에 지방자치단체의 재정사업 성과 제고 유인이 부재하였다는 약점을 개선할 수 있다.

마. 국가균형발전특별회계를 이용한 정책 실험

'부문형 포괄보조금'을 시행하기 위해서는 기존 국고보조사업의 통합, 지방자치단체별 포괄보조금 재정 수요 산출 기준 마련, 지방자치단체를 단위로 하는 성과 평가 기준 도출, 성과 평가 결과의 재원 배분 환류 방식 설계 등 단계별로 정교한 세부 메커니즘을 구비해야 한다. 이러한 메커니즘을 구축하기 위해서는 중장기적으로 제도를 마련하는 한편, 설계된 제도에 대한 시범 운용을 통해 제도를 정교화해 나갈 필요가 있다.

시범 운용을 위한 한 가지 방안은 기존 국고보조금 제도의 틀 안에서 지방자치단체의 자율성을 점진적으로 증대하는 것이다. 현행 제도 가운데 이러한 정책 실험은 국가균형

발전특별회계의 지자체 자율편성사업을 확대하는 방식으로 실행 가능하다. 국고보조사업 중 목적별 또는 대상별 유사성이 높은 사업들을 국가균형발전특별회계의 지자체 자율편성사업에 포함시키고, 이 사업군을 '부문형 포괄보조금'의 개별 부문으로 규정한다. 지자체는 기존의 지자체 자율사업에 대한 지출의 통합 편성과 유사한 방식으로 동일 사업군 내 사업의 재정을 통합 편성할 권한을 갖는다. 다만, 이렇게 통합 편성한 사업에 대한 정책 실험을 진행할 때 주의해야 할 점은 기존의 국가균형발전특별회계 지역자율계정이 안고 있는 문제점들이 답습되지 않도록 운영체계에서 지자체 재량권을 확대하는 개편이 요구된다. 특히 성과 평가 및 평가 결과 환류는 개별 사업 성과가 기준인 기존의 방식에서 포괄된 사업군의 지자체 단위별 성과가 기준인 방식으로 점진적으로 전환하는 것이 중요하다. 이렇게 국가균형발전특별회계의 지자체 자율평가사업으로 선정된 사업에 대해서는 다양한 제도적 실험을 실시하여 적절한 제도 설계에 필요한 자료를 수집한다.

다만 균특회계 내에서의 정책 실험은 말 그대로 '실험적'이고 과도기적으로 수행되어야 할 것이다. 균특회계 자체는 재정관리의 효율성과 문제 해결의 효과성 측면의 문제점에 노출되어 있다. 국회의 예산 심의에서도 균특회계는 세입의 경우 기획재정위원회 소관이고 세출사업은 개별 상임위로 분산되어 있기 때문에 사업별로 엄밀한 예산 심의가 수행되기 어렵다. 재정관리의 분산과 사업별 책임 강화가 필요한 현시점에서 집권적 회계 관리와 사업 관리의 위탁 분산을 특징으로 하는 균특회계 방식이 확산되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 본 연구에서는 과도기적으로 균특회계 사업 일부를 정책 실험 대상으로 활용하되 '부문형 포괄보조금'의 제도적 설계 방안이 구축될 경우 다른 균특회계 외의 틀로 본 사업을 확장해 나갈 것을 제안하고자 한다.

2 보조금 제도 개선을 통한 재정분권 실현의 제도적 한계

새로운 유형의 포괄보조금을 도입하면 기존의 중앙정부 지방자치단체 재정 지원 방식의 비효율성을 일부 개선할 수는 있다. 그러나 '부문형 포괄보조금' 또한 공유자원 문제로 인한 보조금 유치 경쟁이나 부문별 사업 확대의 부작용, 이익집단에 의한 재정지출의 경직화 현상 등을 근본적으로 해소하지는 못한다. 포괄보조금 제도하에서 지방자치단체는 재원은 부담하지 않으면서 편익은 전유하기 때문에 공유자원 문제에서 여전히 자유롭지 못하다. 지방자치단체가 '부문형 포괄보조금'을 과다 유치할 유인을 막기 위해서는 규모의 상한선을 정하고 성과 평가를 환류하는 제도적인 장치를 도입할 수 있

다. 그러나 지방자치단체가 정치적 압력을 행사하는 방식으로 규모 제한 완화를 우회하는 것을 완전히 차단하기는 어렵다.

보다 근본적으로는 포괄보조금 제도 역시 중앙정부가 재원 관리의 주체인 상태에서 사업 운영과 관련한 지방자치단체의 부분적 재량을 인정하는 것이기 때문에 엄밀한 의미에서의 재원분권화와는 차이가 있다. 즉 포괄보조금 제도를 활용하는 것은 이론적 의미의 '분권'보다는 완전한 세입분권이 불가능한 상태에서 지자체 재량을 확대하는 '분권형' 제도 개편 정도의 제한적인 의미를 갖는다. 실제로 균특회계 포괄보조에서도 지방정부에 부여된 '분권'의 의미는 제한적일 수밖에 없다. '부문형 포괄보조금' 제도의 확대를 통해 지방으로의 이전재원 일부를 분권형으로 설계할 수 있지만 '포괄보조=균특회계=중앙통제'라는 제도의 운영 관행이 고착된 상태에서 이러한 개편이 얼마나 혁신적일 것인지는 확신하기 어렵다. 특히 중앙정부가 관리하는 국고보조금은 국회의 통제를 받기 때문에 현실적으로 세부 사업별로 중앙정부와 국회의 정치적 혹은 재정 통제적 개입을 배제하기 어렵다. 실제로 포괄보조를 광범위하게 이용하는 미국에서도 최근 포괄보조의 개별 보조화 쟁점이 제기되고 있음에 주목해야 할 것이다.

3 기타 개선 과제: 국고보조금 운영준칙의 도입

특정보조금이라는 틀을 유지하는 선에서 보조금 운영준칙을 도입함으로써 국고보조사업의 부작용을 완화하자는 주장도 지속적으로 제기되고 있다. 이재원(2016)이 제안한 가칭 '국고보조금 준칙'은 중앙정부가 국고보조사업의 종류와 재원 규모 그리고 지방자치단체의 대응비를 일방적으로 설정하는 중앙집권식 의사결정 구조를 바꿔야 한다는 문제의식에 기초한다. 국고보조금 준칙은 국고보조금 제도가 지방자치단체 지방재정의 일반재원 증가 범위 내에서 운영되도록 법제화할 것을 제안하고 있다. 아울러 지방자치단체의 자주재원이 국고보조금의 매칭비 부담분을 감당하지 못하는 경우에는 기준보조율을 자동적으로 인상하거나 중앙정부가 직접 사업을 수행하도록 제안하였다. 보다 근본적으로 국고보조사업에서 지방재정의 과도한 징발 문제가 발생하지 않도록 페이고(pay-go) 기반으로 국고보조금 관련 재정준칙을 규정할 필요가 있다고 주장하였다. 이 준칙의 도입은, 지방비 분담이 수반되는 경우 지방자치단체의 일반재원 규모 증가율과 국고보조금 증가율을 연계함으로써 지방자치단체의 일반재원 증가폭 내에서 국고보조사업을 신설하고 보조금 규모를 확대해야 함을 의미한다.

제3절

재정분권 플랫폼에 기반한 정부 간 복지재정관계 재구축

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

'부문형 포괄보조금' 제도는 보조금 제도의 틀 내에서 부분적으로 제도를 보완하기 위한 소극적인 개선 방안이다. 이하에서는 재정분권을 정의하는 Bird(2000)의 첫 번째 질문인 지출할당의 문제, 즉 어떤 정부가 무엇을 공급할 것인지를 다룸으로써 정부 간 재정관계 재정립에 대한 근본적인 해법을 모색하고자 한다.

1 차세대형 정부 간 재정관계의 구축

주요 사회복지사업의 재원들이 중앙-광역-기초의 중층관계에서 조성되는 현행 복지재정 구조에서는 정부 간 재정 갈등이 모든 사업에 대해 지속적으로 발생할 가능성이 크다. 이는 모든 영역에서 모든 수준의 공공 주체가 동시에 의사결정 및 집행과정에 개입하기 때문이다. 이와 같은 중층적 재원 구성 구조에서는 복지보조사업에서 자동적인 재정지출 규모 확대와 정부 계층 간 이해관계에 따른 의사결정 조정 비용이 상당히 크게 발생한다. 즉, 복지보조사업의 재원 구성이 국비-시도비-시군비로 구성될 경우, 중앙정부가 국비 재원 기준으로 사업을 설계하면 시도비와 시군비가 자동으로 매칭되는 재정 끈끈이 효과가 발생한다. 이러한 재원 부담 체계하에서 복지사업 담당 부처는 기획재정부로부터 국비만 확보하면 지방비를 자동으로 보장받게 된다. 예를 들어 국비 1조 원 이상 규모에서 운영되는 노인일자리 사업(국고보조율 50%)은 실제 복지지출이 발생하는 지방자치단체의 현상에서는 지방비가 포함되어 지급되므로 총재정 규모는 2배 이상으로 확대된다.

이상과 같은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 수직적인 복지보조사업 전달체계에서는 사업 편성을 둘러싼 재정 갈등이 언제나 잠재되어 있다. 그 결과 중앙정부의 국비에 따른 지방비 매칭을 둘러싸고 벌어지는 광역과 기초 간 재정 분담 갈등은 국가적 차원의 주요 복지사업 추진을 어렵게 하는 요인이 되어 왔다. 공모사업의 경우에도 기초자치단체가 국고보조사업을 신청하기 위해서는 광역자치단체의 승인과 시도비 부담분을 확보해야 한다. 광역과 기초 간의 관계에 따라 승인과 조정이 원활하지 않을 경우, 광역-기초 갈등이 발생하고 관련 지역단체들 간의 이해관계 충돌 쟁점도 발생한다.

또한 중층적 재원 구성 구조하에서는 재원 조성 주체와 사업 운용 주체가 분리되며 이로 인해 사업 성과에 대한 책임 소재가 명확히 설정되지 않는 문제가 발생한다. 운용과 책임이 분리되는 구조하에서 재정사업의 비용효과성이 확보되지 않는 것은 자명한 결과이다. 따라서 복지보조사업의 기본 거버넌스를 국가 중심의 중층적 재정거버넌스에서 국가-지방 수평 협력의 단층적 거버넌스로 개편하여 복지보조사업의 비용효과성과 성과 책임성을 제고할 필요가 있다.

무엇보다도 국고보조금 제도가 암묵적으로 전제하고 있는 제1세대형 ‘외부성’과 ‘보조금의 법칙’ 관점에서 탈피할 필요가 있다. 전통적 재정연방주의에서는 지방사업에서 외부성을 내부화하고 정부 간 재정관계에서 최적의 보조금 수준을 결정하는보조금 법칙이 성립하는 것으로 보았다. 하지만 이는 1960년대 미국의 복지국가 재정관리이론에서 설정한 것으로 개념적인 수준에 그쳤고, 실제 현실에서 입증되지는 못하였다. 더구나 정부 간 재정관계의 다양성과 재정 여건의 차별성에 따라 과거에 작동할 것으로 전제하였던 보조금 법칙은 더이상 유효하지 않게 되었다. 새로운 정부 간 재정관계에서는 공공서비스를 둘러싼 경쟁·계약·정보 공유 등을 중심으로 주민들에 대한 실질적 성과 창출과 비용효과적 서비스 공급에 초점을 맞추는 다양한 형태의 정부 간 관계가 형성되어야 한다.

복지보조사업에서의 정부 간 재정관계는 중앙정부의 표준화된 지침을 지방자치단체가 수용하면서 지방자치단체와 일선 기관의 역할을 혼합하여 수행하는 특성이 있다. 이와 같은 이원적인 상태에서 지방자치단체의 자치재정 혹은 분권에 대한 상부구조와 정부 간 재정관계의 하부 구조가 일치하지 않기 때문에 정부 간 재정 갈등 발생이 불가피해진다. 여기에 대한 대안은 제2세대형 정부 간 복지재정관계를 설계하는 것이다. 제2세대 이론의 관점에서 대안들은 신공공관리주의에 기초한 정부 혁신의 기조 아래 정부 간 재정관계에서 ‘시장 친화적 요소’를 강화하는 것이다.

우리나라의 경우 지방자치 부활 이후 25년이 지났지만, 정부 간 재정관계는 여전히 비시장적 권력관계로 형성되어 있다. 사회복지와 관련한 정부 간 재정관계도 마찬가지이다. 1990년대 말 신공공관리주의 정부 혁신 이후 개별 지자체, 지방 공무원, 그리고 선출직 단체장은 이미 시장 친화적 특성으로 전환된 개체적인 정치 혹은 정책 행위자로 전환되었음에도 불구하고 정부 간 재정관계의 기조는 과거 관리주의 통제체제를 그대로 유지하고 있다. 수직적인 관계의 속성과 행위 주체들의 속성이 불일치하는 상황에서는 분권화된 정부체제에서 기대하는 성과들이 창출되기 어렵다.

결국 중층적 의사결정 및 자원 배분 구조의 최상위에 위치한 중앙정부는 그 구조에서 가장 멀리 위치해 있는 지역 주민의 복지 수요를 파악하기 어려우며, 이러한 구조하에서는 복지 사각지대가 계속 양산될 수밖에 없다. 이러한 현상은 지방자치단체의 무능과 회피 때문에 발생하는 것이 아니라 정부 간 복지재정관계 자체에 구조적 결함이 있기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 제2세대 정부 간 재정관계에서 주장하듯이 지방자치단체의 적극적 사회문제 해결 노력과 함께 복지지출 확대에 따른 정교한 ‘재정 인센티브’ 제도가 뒷받침되어야 한다.

2 현금급여 복지사업의 국가사무 전환과 사회서비스의 지방이양

다음으로, 정부 간 복지재정관계의 전면적 개편이 이루어져야 한다. 구체적으로 중앙정부는 전국 표준화가 필요한 현금급여 사업을 전담하고, 지역의 다양성을 인정해야 하는 사회서비스는 지방에서 전담하는 방식이 바람직하다. 생계급여와 의료급여 등을 비롯한 기초생활보장급여 업무를 지방자치단체가 국고보조 방식으로 수행할 필요성은 크지 않다. 이에 대해 현재 지방자치단체는 전액 국비 지원을 요구하지만, 국고보조금이 확대되면 지방 재정자립도가 낮아지고 지방세출에서 사회복지비 비중이 높아지기 때문에 수치 또는 지표상의 재정분권을 악화시키는 결과를 초래할 뿐이다. 이미 서울을 제외한 대부분의 지방자치단체는 90%의 차등보조율을 적용받으므로 전액 국비 지원의 추가적 재정 이득은 크지 않다.

요컨대 현금급여성 기초복지사업들은 중앙정부의 국가사무로 전환하는 것이 타당하다. 지금도 현금급여에 필요한 행정 ‘정보’는 기초자치단체가 아닌 보건복지부의 ‘행복e음’ 시스템에서 관리한다. 그뿐만 아니라 현금성 지출은 국민연금공단이나 건강보험공단의 행정체계를 통해 운영되는 것이 더욱 효율적일 수 있다. 현금급여의 부정수급을 관리하고 복지 사각지대를 해소하기 위해 향후 빅데이터 활용이 긴요해질 경우에는 보건복지부가 지방특별행정기관 형태의 ‘사회보장청’을 권역별로 운영하는 것이 효율적이다. 중앙정부-광역단체-기초단체-읍면동으로 이어지는 현행과 같은 길고 복잡한 현금 전달체계는 필요 이상의 행정관리 비용을 수반할 뿐만 아니라 시대착오적인 제도라 할 수 있다.

현금급여를 중앙정부가 전담하는 재편안의 경우 재정 중립의 관점에서 세 가지 대안이 가능하다.

첫째, 중앙재정에서 복지비 지출을 확대하고 다른 기능(환경, 국토, 문화 등)에서 보조금 지원을 축소하는 것이다. 복지는 중앙에서 전담하고, 지역개발은 지방의 역할을 확대하는 방식으로 정부 간 재정 기능을 개편하는 접근이다.

둘째, 복지와 교육 기능의 재정 구조 조정 방안이 있다. 국세-지방세 구조를 7:3으로 조정하는 과정에서 내국세의 20조 원이 지방세로 전환되어야 한다. 그 결과 2020년 기준 내국세의 20.79%로 규정되어 있는 지방교육재정교부금이 대폭 축소되어 지방교육청의 세입 감소가 불가피하다. 이때 현금급여성 복지비 절감 재원을 활용해 지방자치단체가 교육청의 세입 감소분을 충당해 주는 세입 조정이 가능하다. 지방교육청 입장에서는 지방교육재정교부금이 감소되는 대신 지방자치단체로부터의 교육비 전출금을 추가로 확보하게 된다. 이 대안의 장점은 결과적으로, 중앙정부와 지방자치단체가 담당하는 교육재정과 복지재정에 대한 구조조정이 이루어진다는 점이다. 이를 통해 중앙정부는 복지재정에 대한 역할을 확대하고 지방자치단체는 교육재정에 대한 역할을 강화하게 된다. 요컨대 복지는 중앙, 교육은 지방이라는 정부 간 재정 기능의 빅딜 접근법이라 할 수 있다.

셋째, 보건복지부의 국고보조사업 범위 내에서 재원을 자체 조정하는 방안도 가능하다. 현금급여 사업의 국가사무 전환에 따라 중앙정부가 추가 지출해야 하는 5조 원에 상응하는 수준에서 사회서비스 사업의 지방이양을 추진하는 것이다. 영유아보육료 지원이나 노인일자리 사업과 같이 지역 맞춤형 프로그램이 효과적인 사회서비스를 지방 고유 사무로 전환함으로써 재정 규모를 조정하는 방안이다. 이러한 구조 조정을 통해 ‘현금급여는 중앙, 사회서비스는 지방’이라는 관점에서 정부 간 복지재정관계를 재정립할 수 있다.⁷²⁾

3 사회서비스 분야에서 중앙·지방 간 영역별 전담체계 정립

정부 간 복지사업 관계에서 재정 갈등이 지속되는 것은 대부분의 복지사업들을 중앙정부의 국고보조사업으로 운영하기 때문이다. 모든 복지사업에서 중앙정부의 절대적 역

72) 스웨덴은 현금성 급여를 중앙정부가 주도하여 담당하는데 보건사회성은 아동 권리, 장애인, 성평등, 의료돌봄, 공공의료, 사회돌봄, 사회보험 등을 관장한다. 대표적 산하기관으로 현금성 급여를 담당하는 사회보험국과 현물성 급여를 담당하는 가정사회서비스국 등이 있다. 사회보험국은 병가보험, 연금, 부모보험 및 부모급여 등 질병, 고령, 육아에 대한 재정적 보장을 제공하고 가정사회서비스국은 개인돌봄, 가정돌봄, 장애인보장, 노인돌봄 등 개인, 가정, 장애인, 노인 등 취약계층에 대한 현물성 서비스를 보장한다.

할이 중요하다는 이론과 현실이 동시에 결합하면서 지자체는 자체적인 지역사회문제 해결 역량과 의지를 강화하지 못한다. 중앙정부가 모든 지역의 사회문제에 책임을 지고 비용효과적으로 대응하는 것은 현실적으로 불가능하다. 주민 생활체계와 활동 방식이 다양해지면서 중앙정부 주도의 표준적인 프로그램 설계가 현장에서 유효하지 못한 경우가 많아지고 있다. 최근에는 지역적 차별화가 필요한 복지 영역들이 각종 선거 과정에서 주요 쟁점으로 부각되면서 특정 지역에 한정된 복지 쟁점조차도 차별화에 대한 고려 없이 쉽게 전국화됨으로써 복지비가 비효율적으로 과다 지출될 가능성이 높아졌다.

이러한 쟁점에 대응하기 위해서는 사회서비스 분야에서 전국적 대응이 필요한 영역과 국지적 맞춤형 대응으로 충분한 영역을 구분함으로써 정부 간 복지재정관계를 재정비할 필요가 있다. 이는 제2세대 정부 간 재정관계 이론의 관점에서 대규모 핵심 복지 사업을 중심으로 정부 간 복지 빅딜을 추진하는 작업이라 할 수 있다. 대표적인 사례로, 아동·청소년 사업과 노인복지사업의 빅딜을 고려할 수 있다. 영유아복지지출에서 재정 비중이 절대적으로 높은 보조사업인 아동·청소년 사업과 보육서비스에서의 재정지출은 지방재정에서 전담한다. 대신 전국적으로 표준적 서비스에 대한 수요가 확대하는 노인·장애인복지사업은 중앙정부가 전담한다. 전국 정치 영역은 중앙정부, 지방정치 영역은 지방정부가 전담하는 것을 원칙으로 설정하면 중앙·지방 간 복지 빅딜이 가능해진다.

제7장

결론

제1절 주요 내용 요약

제2절 연구의 한계와 추가적 정책 제언

제1절 주요 내용 요약

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제2장에서는 전통적 재정분권 이론을 통해 재정자립 없이 중앙정부로부터의 이전재원에 의존한 자치분권화 전략이 직면하는 근본적 한계를 설명하였다. 특히 우리나라와 같이 지방자치단체의 자체재원 비중이 낮고 지역 간 경제력 격차가 심각한 경우에는 이전재원을 둘러싼 지자체 간 경쟁이 과열되고 그 과정에서 자원 배분을 둘러싼 의사결정의 왜곡이 심화되기 때문에 공유재원 문제가 더욱 심각해질 수 있다. 다음으로 재정분권의 조작적 정의를 구성하는 지출할당, 세입할당으로 나누어 OECD 국가의 재정분권 수준을 평가한 결과 우리나라는 세출분권과 세입분권이 모두 중간 정도로 측정되어 중간 수준의 재정분권 국가에 해당하는 것으로 조사되었다. 그런데 또 다른 기준인 수직적 재정 불균형 정도, 즉 분권화 비율(세출분권 대비 세입분권의 비율)로 평가해 보면 우리나라의 재정분권 정도는 매우 낮은 것으로 확인된다. 다양한 이론적·실증적 결과에 따르면, 세입분권 수준이 뒷받침되지 않은 지방정부 세출(즉 낮은 분권화 비율)이 지방정부의 재정 책임성을 저하시킬 가능성이 매우 높은 것으로 나타났기 때문에 세입분권과 세출분권 각각에 대한 정량적 지표가 재정분권의 실질을 제대로 대표하기는 어려워 보인다. 따라서 국가별 재정분권화 정도를 평가할 때 정량 지표는 대략의 수준이나 추이를 확인하는 한정적인 의미로 해석하는 것이 바람직하다. 정책적으로 보면 이것은 재정분권이 단순히 정량 지표의 조정이 아닌 재정 기능의 할당과 권한의 배분을 둘러싼 국가 재정제도의 틀을 바꾸는 작업임을 의미한다.

제3장에서는 우리나라 재정지출의 특성을 다양한 통계 분석을 통해 확인하였다. 분석 결과 지난 20년간 법정교부금 등 정부 간 수직적 이전지출 증가, 복지보조사업을 매개로 한 의무지출 증가가 중앙정부와 지방정부의 재정 운용에 지대한 영향을 미쳤음을 확인하였다. 정권별 국정 철학에 따른 편차는 있으나 이는 전반적으로 지방분권과 복지정책을 강조하는 정책 기조가 반영된 결과라 할 수 있다. 몇몇 주요 결과를 살펴보면, 중앙정부 세입에서 자치단체(일반 지방자치단체와 교육자치단체)로의 이전재원은 2001년 37.0%에서 2020년 55.2%로 지속적으로 상승하였다. 이전재원은 지난 20년간 약 8.5%가 증가하여 정부(일반, 중앙, 지방)별 세입 평균 증가율이나 조세(국세, 지방세)

증가율을 크게 상회하였다. 특히 지방이전재원 중에서는 국고보조금 연평균 상승률이 11.1%에 달하였다. 중앙정부의 경직성지출은 지방자치단체와 시·도 교육청으로의 법정교부금, 의무지출 복지사업 중 국비지출액, 사회보험성기금으로의 전출액, 인건비와 국방비 등으로 구성하여 확인하였다. 중앙정부 세입에서 경직성지출이 차지하는 비중은 이전재원과 마찬가지로 2001년 61.3%에서 2020년 77.7%로 큰 폭으로 상승하였다. 지난 20년간 이전재원 비중의 상승폭이 18.2%p, 경직성지출 비중의 상승폭이 16.4%p임을 감안한다면 이전재원과 경직성지출의 증가폭은 거의 유사하였다. 종합하면, 최근 20년간 복지보조사업과 비법정 경직성지출, 이전재원이 중앙정부와 지방정부의 재정 운용에서 미치는 영향력은 지속적으로 상승해 왔다. 국가재정운용계획이나 재정분권계획에서 확인되듯이 지방으로의 복지기능 이양, 고령화에 따른 복지재정 증가 등은 향후에도 지속될 전망이다. 결국 재정분권과 복지사업을 중심으로 한 재정 운용 효율화 없이는 전체 국가재정의 효율성이 크게 훼손될 수밖에 없다.

제4장에서는 복지지출이 국가재정 및 지방재정에서 가지는 위상과 함께 주요 복지 부문별 대표 사업을 중심으로 그 전개 과정과 특성을 평가하였다. 세부 사업별 분석은 5대 사회복지사업(국민기초생활보장, 노인복지, 고용·일자리, 장애인, 아동돌봄·보육)에 속하는 국비 1천억원 이상의 25개 사업을 대상으로 한다(2020년 당초예산 기준으로 25개 사업의 국비 예산 합산액은 약 40조 4천억 원에 달한다). 개별 사업별로는 지출의 경직화 경향, 사업별 재정 부담이 국가재정과 지방재정에 작동하는 방식, 보조금 사업으로서 전달체계의 문제 등을 중심으로 지출의 특성을 기술하였다. 세부 사업 분석을 종합한 결과 분권형 재정관계라는 관점에서 중앙정부와 지방정부 간 바람직한 역할 분담을 위한 정책 제언을 도출하였다.

사업별 개편 방향은 ① 전국 공동의 보편적 서비스 제공의 필요성 여부, ② 보조금 사업에 대한 차등보조율의 타당성, ③ 정책결정 과정에 참여하지 않은 지방정부의 재정 운용 압박 문제(지방비 부담의 적정성 문제), ④ 수급 대상자의 범위가 유사한 경우 급여·수당 통합의 필요성, ⑤ 사회서비스의 경우 유사·중복 문제나 사각지대 문제와 관련한 쟁점, ⑥ 다양한 전달 주체들 간 연계와 협력 필요성 등을 기준으로 유형화할 수 있었다. 이상의 기준을 적용한 주요 개편 방안은 다음과 같다.

첫째, 전국적으로 표준적 지원이나 서비스 제공이 중요한 복지사업의 경우 지방자치단체의 참여가 제한적일 수밖에 없으므로 분권형 사업으로 추진하기보다는 중앙정부의

주도와 재정 책임성하에 추진하는 것이 바람직하다. 사업 예산은 중앙정부에서 지출하는 것이 원칙이지만, 지방비 매칭 시에는 차등보조율을 동일하게 설정할 필요가 있다. 둘째, 지역성·다양성·현장성이 중요한 사업의 경우 중앙정부 사업체계에 통합되기보다는 지자체 재량권을 확대해 주는 분권형 재정사업화가 요구된다. 셋째, 동일 수혜자를 대상으로 하는 시행자 또는 성격이 다양한 유사·중복 사업이 존재하는 복지사업의 경우 사업의 성격을 명확하게 규정하거나 사업을 통합 또는 연계할 필요성이 있다. 끝으로 성격이 불명확한 채로 도입된 사업의 경우 복지정책에 대한 더 심층적인 논의를 통한 사회적 합의가 전제되어야 사업의 방향성이나 유사 사업 간 통합을 위한 기준을 확보할 수 있다.

제5장에서는 재정자립도 제고 전략의 한계, 국고보조사업 운영 방식에서 드러난 문제점, 정부 간 복지재정관계에서 비롯된 구조적 재정 경직화 현상으로 나누어 우리나라의 정부 간 수직적 자원 배분의 문제점을 짚어 보았다.

분권화 정리에 따르면 정부의 효율을 높이는 자치분권 개혁이 실효를 거두기 위해서는 지방정부의 재정자립이 전제되어야 한다. 공유자원의 문제 없이 지역 주민의 수요 다양화에 대응하여 정부의 재정 책임성을 높이고 재정사업의 효율성을 제고하기 위한 이상적인 방안은 지방자치단체의 재정자립도를 제고하는 것이다. 그러나 지출할당과 세입할당을 어떻게 하는가와 무관하게 재원의 수직적·수평적 불균형은 수직적 정부관계가 존재하는 한 모든 국가에서 피하기 어려운 문제라 할 수 있다. 우리나라는 지역 간 경제력 및 재정력 격차가 매우 크기 때문에 재정자립도 제고는 수직적 재정 불균형 문제를 풀기에는 한계가 뚜렷한 전략이라 할 수 있다.

우리나라가 정부 간 재정 기능 분담을 위해 가장 선호한 사업 방식은 국고보조사업이다. 국고보조사업 운영 방식을 살펴보면 중앙정부가 우선순위를 둔 사업 관리 목표는 공유자원 문제의 해결이었으며 특히 예산 편성 단계부터 지방자치단체의 예산을 칸막이화하는 사전적 통제를 주로 활용해 왔다. 또한 예산 편성을 세분하고 세분한 예산의 전용을 허용하지 않는 방식으로 지자체 재정 운용의 재량권을 엄격하게 제한하였다. 성과 평가의 경우 중앙정부 부처는 평가를 위한 정보의 부족, 지역 간 형평성 논란 등으로 인해 지역별 사업의 특성에 부합하는 평가 지표를 설정하는 데 한계가 있다. 개별 사업에 대한 효과적인 평가가 어려운 상태에서는 성과의 환류를 통해 재정 운용 효율성을 제고하는 기제도 작동하기 어렵다. 결국 국고보조사업을 통한 자원 배분은 지출 주

체인 지자체의 사업 효율화 노력이 반영된 실질적 사업 성과와의 연관성이 취약하며 정치적 논리에 의존하는 결과가 야기된다. 지자체 입장에서는 성과 제고를 위한 유인이 크지 않기 때문에 국고보조사업의 재정 효율성은 악화될 수밖에 없는 구조에 놓이게 된다.

정부 간 복지재정관계의 문제점으로는 복지지출 전달체계의 중층 구조와 중앙집권적 의사결정의 비효율성 문제를 제기하였다. 우리나라에서 재정적 의미가 큰 복지사업의 대부분은 중앙정부가 기획하고 지자체가 현장 집행을 대행하는 수직적인 전달체계를 형성하고 있다. 다층적 운영체계와 다양한 재원 구성이 하나의 제도 틀에서 경직적으로 묶이는 경우, 전달체계 운영 자체에서 발생하는 재정지출 부담(수요)뿐 아니라 특정 마디에서의 재정 애로 현상이 전체 재정 운용을 제약하는 문제가 발생한다. 중앙정부의 의사결정에 의해 국고보조사업으로 일률적으로 도입된 결과, 비용효과성이 더 높은 대안이 제시되더라도 새로운 대안을 선택하기보다는 전국 표준의 재정사업을 관례적으로 답습하거나 경로의존적으로 존속시키려는 유인이 강하게 작동하게 된다. 특히 지방정부가 중앙정부의 산하기관 수준에서 주어진 국고보조사업의 위탁업무를 대행하는 수직적 전달체계하에서는 복지 기능을 둘러싼 소모적 논쟁을 벗어나기 어렵게 된다.

제6장에서는 미국과 호주의 특정보조금 개혁 사례와 재정분권 확대에 대한 OECD 가이드라인을 통해 재정분권 개혁을 위한 기본 방향성을 확인하였다. 이러한 기본 방향에 입각하여 한국의 지방재정 효율화를 위한 개선 과제로는 기존의 국고보조사업에 재정분권적 요소를 가미한 '부문형 포괄보조금' 제도 설계 방안과 재정분권 플랫폼에 기반한 정부 간 복지재정관계 재구축 방안을 제안하였다.

먼저, 국고보조금의 경우 본 연구는 현행의 국고보조금 체계를 특정보조금에서 동일한 부문끼리 묶어서 통합하는 '부문형 포괄보조금' 제도의 도입을 제안하였다. 이는 호주의 특정보조금 개혁 사례에서도 그 중요성이 확인된 방안이라 할 수 있다. 기존 중앙정부의 지방자치단체 지원은 사업별 편성 권한을 중앙정부가 보유하는 국고보조금의 비중이 높아, 지방자치단체가 지역 정보 파악의 우위를 이용하여 재정 운용의 효율성을 제고할 가능성을 차단한다. 이를 극복하기 위해서는 지자체 지원 재원 중 유사한 목적을 갖는 국고보조금을 포괄보조금으로 통합하고, 지자체 단위에서 포괄보조금의 성과평가를 수행하여 포괄보조금의 지자체별 배분에 반영하는 제도 개편이 필요하다.

'부문형 포괄보조금'의 성공적인 운용을 위해서는 보조금 특성에 맞는 합리적 성과평가 지표를 마련하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이 제도의 목적은 지자체 단위에서

사업 성과가 발현되도록 하는 것이므로 성과 평가의 공간적 단위를 개별 사업에서 지자체 단위로 개편할 필요가 있다. 지자체 단위의 성과 평가를 위해서는 기존의 사업별 성과 평가 기준을 종합한 포괄보조금의 목적별·부문별 성과 평가 기준이 필요하다. 현재 국고보조사업은 사업별로 성과 평가를 거치고 평가 결과에 따라 규모를 조정하는 방식을 적용하여 성과가 부진한 사업의 재원 투입을 제한하고 있다. 포괄보조금의 성과 평가 기준은 개별 '부문형 포괄보조금'이 포괄하는 현행 국고보조사업의 성과 평가 기준을 종합하는 지표를 개발하여 사용한다. 평가 지표는 특정 시점의 특이 사항에 영향을 받지 않도록 다년도 성과를 누적하여 반영할 수 있어야 한다. 또한 '부문형 포괄보조금' 수요의 산정에 불이익을 주지 않도록 총량 지표보다는 개선 효과 중심의 지표가 선호된다. 성과 지표는 부문별로 달라질 수 있으므로 공통의 지표와 부문별로 적용되는 특성 지표를 함께 사용할 필요가 있다.

이 제도는 전국 단위에서 최소한의 행정 수준을 유지할 필요성이 인정되는 사업이나 지자체의 경계를 넘어 양의 외부경제가 발생하는 공공재 공급에는 적용하기 어렵다.

다음으로 복지재정과 관련해서는 분권국가형 플랫폼으로 정부 간 재정관계를 재편하는 정책 방향과 과제를 제안하였다. 우선, 새로운 복지재정 플랫폼으로는 본격적인 복지보조사업의 기본 거버넌스를 국가 중심의 중층적 재정거버넌스에서 국가-지방 수평협력의 단층적 거버넌스로 개편하여 복지보조사업의 비용효과성과 성과 책임성을 제고할 필요성을 제시하였다.

정책 과제로는 정부 간 복지재정사업의 개편 과제를 제안하였는데, 중앙정부는 전국 표준화가 필요한 현금급여 사업을 전담하고, 지역의 다양성을 인정해야 하는 사회서비스는 지방에서 전담하는 방식이 바람직하다. 현금급여를 중앙정부가 전담하는 재편안의 경우 재정 중립의 관점에서 구체적으로 세 가지 대안을 제안하였다. 첫째는 중앙재정에서 복지비 지출을 확대하고 다른 기능(환경, 국토, 문화 등)에서 보조금 지원을 축소하는 방안이다. 둘째는 복지와 교육 기능의 재정 구조를 조정하는 방안이 가능하다. 국세-지방세 구조를 7:3으로 조정하는 과정에서 현금급여성 복지비 절감 재원을 활용해 지자체가 교육청의 세입 감소분을 충당해 주는 세입 조정이 가능하다. 이는 복지는 중앙, 교육은 지방이라는 정부 간 재정 기능의 빅딜 접근법이라 할 수 있다. 셋째는 '현금급여는 중앙, 사회서비스는 지방'이라는 원칙하에 보건복지부의 국고보조사업 범위 내에서 재원을 자체 조정하는 방안도 가능하다. 예컨대 현금급여 사업의 국가사무 전환에 따라

중앙정부가 추가 지출해야 하는 5조 원에 상응하는 수준에서 사회서비스 사업의 지방이양을 추진하는 것이다. 영유아보육료 지원이나 노인일자리 사업과 같이 지역 맞춤형 프로그램이 효과적인 사회서비스를 지방 고유 사무로 전환함으로써 재정 규모를 조정하는 방안이다.

끝으로 중앙-지방 간 복지 빅딜 방안을 제안하였다. 대표적인 사례로, 아동·청소년 사업과 노인복지사업의 빅딜을 고려할 수 있다. 영유아복지지출에서 재정 비중이 절대적으로 높은 보조사업인 아동·청소년 사업과 보육서비스에서의 재정지출은 지방재정에서 전담한다. 대신 전국적으로 표준적 서비스에 대한 수요가 확대되는 노인·장애인복지 사업은 중앙정부가 전담한다. 이는 사회서비스 분야에서 전국적 대응이 필요한 영역과 국지적 맞춤형 대응으로 충분한 영역을 구분하여 정부 간 복지재정관계를 재정비하는 것이다.

제2절

연구의 한계와 추가적 정책 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정관계에서 우리나라 복지지출 확대를 견인하고 있는 국고보조사업을 중심으로 정책적 과제를 도출하였다. 우리나라의 대표적 복지보조사업은 책임과 기능이 모호한 채로 파편적으로 도입되어 왔기 때문에 복지지출의 성격에 따른 정부 간 재정관계 재정립은 우리나라 복지보조사업이 안고 있던 문제점의 상당 부분을 해소하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 그밖의 국고보조사업의 경우 '부문형 포괄보조금' 제도의 도입을 통해 지방자치단체의 재량권을 어느 정도 인정해 주는 방식으로 문제점을 보완할 수 있다.

그러나 이러한 기능 재편 방안이나 '부문형 포괄보조금' 제도의 도입이 보조금 제도가 안고 있는 근본적인 문제를 해결하기는 어렵다. 근본적으로 포괄보조금 제도 역시 중앙정부가 자원 관리의 주체인 상태에서 사업 운영과 관련한 지방자치단체의 부분적 재량을 인정하는 것이기 때문에 엄밀한 의미에서의 자원분권화와는 차이가 있다. 즉 포괄보조금 제도를 활용하는 것은 이론적 의미의 '분권'보다는 완전한 세입분권이 불가능한 상태에서 지자체 재량을 확대하는 '분권형' 제도 개편 정도의 제한적인 의미를 갖는다. 따라서 제6장에서 소개한 '국고보조금 준칙'(이재원, 2016) 등과 같이 보조금 제도의 부작용을 줄이기 위한 다양한 제도적 개선 방안이 병행되어야 할 것이다.

보다 근본적으로 분권화 정리에 기반하여 재정분권을 실현하는 방안으로는 국세 대비 지방세 비중을 높이는 방식으로 지방정부의 자체재원을 확대하는 방안이 있다. 지방세 비중의 확대는 지역 내 과세 기반이 탄탄한 일부 자치단체의 경우 효과적 재정분권 방안이 될 수 있다. 그러나 이 방안은 우리나라와 같이 지역 간 경제력 격차가 심한 경우에는 최적의 해법이 되기 어려우며, 국가 내 지방정부 간 세원의 분포가 비교적 균등한 국가에 한해 효과적으로 작동할 수 있음을 설명한 바 있다. 지역 간 세수 편중의 문제를 해소할 수 있는 한 가지 방안은 지방세를 지방정부가 공동의 재원으로 활용하는 공동세 제도를 들 수 있다.

공동세 제도는 지방정부 간 연대의 원칙에 따라 세수를 공유하고 배분하는 제도로 지역 간 경제력 격차에도 불구하고 국세와 지방세 비중 조정을 통해 보다 완결적인 재정

분권을 추진할 수 있다는 장점이 있다. 지방세 전체를 공동세화하는 것은 우리나라 조세재정제도를 완전히 재설계하는 개혁을 요구하므로 실현 가능성이 높은 전략 과제를 도출하고자 하는 본 연구의 범위에는 부합하지 않는다. 단, 공동세 제도를 포함한 독일의 2017년 재정조정제도 개혁 경험은 우리나라의 분권형 재정관계 구축에도 시사하는 바가 크다. 이하에서는 그 시사점을 간략하게 소개하는 것으로 정책 제언을 마무리하고자 한다.⁷³⁾

첫째, 재원 배분의 중요 원칙의 경우 법제화를 추진할 필요가 있다. 이는 앞서 이재원(2016)의 ‘국고보조금 준칙’ 도입에서도 제기된 바 있다. 독일의 경우 재정 배분 원칙을 연방헌법에 규정하고 있는데, 우리나라는 독일과 달리 경성헌법체계를 갖는다. 따라서 독일과 같이 재원 배분 원칙을 헌법에 규정하는 것은 적절치 않을 수 있으므로 최소한 법률 차원에서라도 입법화하는 것이 필요하다. 예컨대 정부 간 재원이전을 통해 달성하고자 하는 재정형평화 목표를 수치로 명시할 필요가 있다.

둘째, 다층적이고 병렬적인 재원조정 장치를 통합하거나 체계화할 필요가 있다. 독일은 주로 연방과 주 간의 재정조정이 중심인데 우리나라는 중앙정부가 교부세 제도를 통해 중앙-광역, 중앙-기초, 광역-기초, 중앙-시·도 교육청으로 재원을 이전할 뿐만 아니라 지방자치단체로부터 시·도 교육청으로의 재원이전도 이루어지고 있다. 재원 배분의 원칙을 정하기 위해서는 이전재원에 의한 재정형평화 효과가 측정되어야 하는데 현재와 같은 중층적·복합적 재정조정제도로는 조정 효과성에 대한 직관적이고 합리적인 판단이 거의 불가능하다. 따라서 복잡한 재정조정제도의 단순화 및 체계화는 그 자체로도 정책적 가치가 높을 뿐만 아니라 재정 여건 변화를 반영한 주기적 재정조정에 대한 이해 당사자들 간 정치적 합의를 이끌어 내는 데도 중요한 역할을 하게 된다.

셋째, 이전재원에 대한 배분 산식이나 조정 결과를 일정 기간 유지한 후 일몰을 설정할 필요가 있다. 독일 재정조정제도의 일몰 규정은, 우리나라와 독일의 재정제도가 매우 상이함에도 불구하고 제도적 맥락(context)과 무관하게 독립적으로 도입 가능하다. 이전재원 배분 산식(계수값 등)을 일정 기간 고정하는 것은 지방정부 예산제약을 경성화하는 효력을 가지며, 일몰 규정은 지방정부의 재정 여건이나 수요변화에 유연하게 대응할 수 있는 제도적 공간을 확보하는 효과를 발생시킨다.

73) 이하에서 독일 재정 개혁에 따른 정책적 시사점은 주만수(2019, pp. 30-34)의 정책 제언과 경북대학교 이동식 교수로부터의 자문을 종합한 것이다. 독일의 정부 간 재정관계 개혁의 구체적 내용은 주만수(2019)를 참조하기 바란다.

참고문헌

1. 국내문헌
2. 국외문헌
3. 온라인 자료

참고문헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국내문헌

- 강동수(2004), 『중소기업의 부실현황 및 구조조정방안』, KDI 연구보고서 2004-08, 한국개발연구원.
- 구균철(2012), 『정부간 재정관계 분석을 위한 기초통계에 관한 연구』, 한국지방세연구원 정책과제2012-25, 한국지방세연구원.
- _____(2018), 「재정분권의 경제적 파급효과」, 『자치분권 시대의 지방재정』, 61-114, 한국지방재정공제회.
- _____(2020), 「해외 특정보조금 혁신사례와 시사점」, 『지방세논집』, 7(1), 1-34.
- 국민건강보험공단·건강보험심사평가원(2020), 『2019 건강보험통계연보』, 2020. 10.
- 국회예산정책처(2019), 『2019년도 조세지출예산서 분석』, 2019. 11.
- _____(2020a), 『2020 대한민국 재정』.
- _____(2020b), 『대한민국 지방재정 2020』.
- 기획재정부, 『기금현황』 각 연도.
- _____, 『나라살림 예산개요』 각 연도.
- _____, 『나라살림 예산개요 참고자료』 각 연도.
- _____(2020a), 『국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침』, 2020. 4.
- _____(2020b), 『2020~2024 국가재정운용계획』.
- 기획재정부 보조사업평가단(2019), 『2019년 국고보조사업 연장평가 보고서』, 2019. 9.
- 김주훈·김동석·이시욱(2009), 「위기극복 이후의 중소기업 구조조정: 외환위기 경험을 중심으로」, KDI 정책포럼 제216호 2009-09, 2009. 7. 16.
- 김현석·이호준(2019), 『농지규제와 재정지원이 농업생산성에 미치는 영향에 관한 연구: 농업진흥지역과 직접지불제도를 중심으로』, KDI 연구보고서 2019-04, 한국개발연구원.

- 대통령소속 자치분권위원회(2018), 「자치분권 종합계획(안)」, 2018. 9.
- 대한민국정부, 『2020년도 조세지출예산서』.
- 박성재·박준기·송주호·채광석·문한필(2011), 『농업보조금 개편 방안 연구: 쟁점 및 개선과제를 중심으로』, 한국농촌경제연구원 정책연구보고서, 1-110.
- 설광언(1994), 『농업구조전망과 농정방향』, KDI 정책연구시리즈 94-16.
- 오철호 외(2012), 『중소기업 정책 50년사와 중소기업 정책의 미래』, 한국정책학회.
- 이재원(2016), 『국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제』, 한국지방세연구원.
- 장우현(2016), 「중소기업 정책금융은 소기의 성과를 거두고 있는가?」, KDI FOCUS 제 63호, 2016. 2.
- 장우현·양용현·우석진(2013), 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(I)』, KDI 연구보고서 2013-08.
- _____ (2014), 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(II)』, KDI 연구보고서 2014-10.
- 조석곤(2004), 「1980년대 자유주의 농정에 대한 평가」, 『농촌경제』, 27(3), 55-76.
- 주만수(2018), 「재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가: 문재인정부의 재정분권개혁을 위한 기초」, 『지방행정연구』, 32(1), 61-094.
- _____ (2019), 「독일의 정부 간 재정관계 개혁과 우리나라 재정분권에 대한 시사점」, 『지방행정연구』, 33(4), 3-38.
- 중소벤처기업부(2020), 『2020년도 중소·벤처기업 지원사업』, 2020. 1.
- 한국교육개발원(2019), 『지방교육재정분석 종합보고서(2018회계연도)』.
- 한국재정정보원(2020), 『2020 주요 재정통계』, 2020. 2.
- 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.
- _____, 『지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 각 연도.
- _____ (2020), 『2020년 지방교부세 산정해설』.
- 행정안전부·대통령소속 자치분권위원회(2020), 「지방이양일괄법 제정, 자치분권의 새로운 길을 열다」, 2020. 1. 9.
- 환경부(2019), 「2019 재정사업 자율평가 결과」, 2019. 4.

2 국외문헌

- Allain-Dupré, Dorothée(2018), "Assigning responsibilities across levels of government", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*.
- Baker, Bruce D., Danielle Farrie, and David Sciarra(2018), "Is School Funding Fair? A National Report Card", Education Law Center, Newark, N.J.
- Bird, Richard M.(2000), "Intergovernmental Fiscal Relation: Universal Principles, Local Applications. Andrew Young School of Policy Studies", Georgia State University. Working Paper No. 00-2.
- Blöchliger, Hansjörg and David King(2006), "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*.
- _____ and Camila Vammalle(2011), "The political economy of fiscal decentralization", in (eds.) Kim and Vammalle, *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD.
- Congressional Research Service(2019), "Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues", 2019. 5. 22.
- Escolano, Julio, Luc Eyraud, Marialuz Moreno Badia, Juliane Sarnes, and Anita Tuladhar(2012), "Fiscal performance, institutional design and decentralization in European Union countries", IMF working paper 12-45.
- Harwood, J., and J. Phillimore(2012), "The effects of COAG's national reform agenda on central agencies", *The John Curtin Institute of Public Policy Report*.
- Musgrave, R. A.(1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Oates, W. E.(1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- _____ (2008), "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, 61(2), 313-334.

OECD(2012), *Reforming Fiscal Federalism and local government: Beyond the Zero Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies.

_____(2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD.

Reich, David, Issac Shapiro, Chloe Cho, and Richard Kogan(2017), “Block-Granting Low-Income Programs Leads to Large Funding Declines Over Time, History Shows”, CBPP Policy Futures.

Rodden, J.(2002), “The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world”, *American Journal of Political Science*, 670-687.

Shah, A.(2010), “Sponsoring a Race to the Top”, The World Bank Policy Research Working Paper 5172.

Tiebout, C. M.(1956), “A Pure Theory of Local Expenditure,” *Journal of Political Economy*, Vol. 64.

Warren, N.(2010), “Tax devolution and intergovernmental transfer policy options in a budgetary crisis: UK lessons from Australia”, *eJournal of Tax Research*, 8(2), 215-255.

3 온라인 자료

e-나라도움, <<https://www.gosims.go.kr/hg/hg001/retrieveMain.do>>
e-나라지표, <<https://www.index.go.kr>>
OECD.Stat, <<https://stats.oecd.org>>
건강보험, <<https://www.nhis.or.kr>>
고용보험, <<https://www.ei.go.kr>>
국가기록원, <<http://theme.archives.go.kr/next/foodProduct/pricingPolicy.do>>
국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr>>
국민연금, <<https://www.nps.or.kr>>
국세청, <<https://www.nts.go.kr>>
국회예산정책처, 재정경제통계시스템 <<https://www.nabostats.go.kr>>
맞춤형 농림사업안내서비스, <<http://uni.agrix.go.kr>>
재정성과평가센터, <https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info03.do>
중앙일보(2006.12.06.), <<https://news.join.com/article/2528584>>
지방교육재정알리미, <<https://eduinfo.go.kr/portal/theme/forOrdinary.do>>
지방재정365, <<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>>
통계청, <<https://kosis.kr>>: “인구총조사”, “전국사업체조사”, “지역소득”
한국재정정보원, <<http://www.kpfis.or.kr/>>

Abstract

Institutional reform strategies for re-establishment of intergovernmental fiscal relations

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

As the government's budget increases and its functions diversify, the issue of intergovernmental redistribution of policy authority has emerged as an important public agenda. The key questions raised in this area relate to how decisions about the supply of public goods should be made, and how the supply method and delivery system should be constructed. The increase in welfare spending has expanded the size of local finances in the form of Government Subsidy Programs, which has, as a type of specific grants, the problem of fiscal inefficiency stemming from Common Pool and budget partitioning.

This study aims to analyze the current status and problems of Korea's fiscal decentralization, focusing on the state subsidy system and welfare subsidy programs, and to derive institutional reform strategies to reestablish intergovernmental fiscal relations. Specifically, this study proposes the introduction of a "sectoral comprehensive subsidy" system incorporating a fiscal decentralization factor into the existing government subsidy programs. In addition, reform schemes are proposed, based on a fiscal decentralization platform according to the object and nature of the welfare expenditures, in order to reorganize the central and local government's welfare project sharing system.

분권형 재정관계 재정립을 위한 제도 개혁 방안

인 쇄 2020년 12월 27일
발 행 2020년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 주식회사 동진문화사
(02-2269-4783)

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-44-1 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE