

효율적 복지정책을 위한 중앙정부와 지자체의 역할 재정립*

홍 석 철**

논 문 초 록

인구고령화와 복지수요의 증가로 복지지출과 재정부담이 크게 늘고 있어, 복지지출의 효율성을 개선해야한다는 사회적 요구가 커가고 있다. 본 논문은 복지정책 효율성 개선을 위한 한 방안으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지 정책 역할을 재정립할 것을 제안한다. 중앙정부와 지자체의 역할과 전문성을 고려할 때, 공공부조와 같은 기본적인 복지서비스는 중앙정부가 담당하고 지자체는 사회서비스에 특화하는 역할 재정립이 필요하다. 사회서비스에 대한 지자체의 복지에산 편성과 집행의 자율성을 확대하고, 수요자 중심의 복지정책 실현을 위한 사회서비스 전달체계의 개편이 요구된다. 논문에서는 복지지출 효율성 개선의 필요성을 이론적, 실증적으로 논의한다.

핵심 주제어: 복지재정, 효율성, 중앙정부, 지자체, 복지전달체계

경제학문헌목록 주제분류: H53, H75, H77

투고 일자: 2017. 7. 13. 심사 및 수정 일자: 2017. 7. 22. 게재 확정 일자: 2017. 7. 26.

* 본 논문은 서울연구원에 제출된 연구보고서 임승빈 외 8인(2017), 『분권과 자율을 넘어 신뢰와 협력의 중앙과 지방의 새로운 관계 설정: 서울시 등 대도시를 중심으로』중 저자가 담당한 부분의 논문을 수정, 보완한 것임을 밝혀둔다. 또한 본 연구는 서울대학교 경제연구소 국가경쟁력연구센터와 서울연구원의 지원을 받아 이루어졌다. 두 익명의 심사자, 한국지방자치학회 동계학술대회 참석자, 그리고 명지대 임승빈 교수님의 유익한 코멘트에 감사드립니다.

** 서울대학교 경제학부 부교수, e-mail: sokchul.hong@snu.ac.kr

I. 서론

최근 누리과정 예산을 둘러싼 중앙-지방 간의 갈등은 우리나라 복지재정 문제의 단면을 제대로 보여준다. 2010-12년 사이 단계적으로 도입된 누리과정은 유치원 또는 어린이집에 다니는 만 3-5세 아동의 교육비와 보육비를 국가가 지원해주는 정책이다. 소위 ‘무상보육’의 첫걸음이었으며 출산을 제고를 위한 대표적인 국가사업이기도 하다.

이 사업의 본래 취지는 영유아의 보육과 교육을 국가가 책임지겠다는 것이었다. 하지만 갑자기 늘어난 비용을 충당하기 위해, 정부는 지방교육청에 지방교육재정교부금을 누리과정에 편성할 것을 요구하고 지방교육청은 본래 취지대로 정부가 책임질 것을 요구하면서 사태가 비롯되었다. 포부는 방대했지만 소요되는 예산과 재원을 치밀하게 검토하지 못한 탓에 보육정책이 방황하게 된 것이다.

중앙-지방의 복지 관련 갈등은 서울시의 청년수당을 둘러싼 마찰, 기초노령연금 갈등 등 복지 분야 곳곳에서 나타나고 있다. 뿐만 아니라 정부와 지자체가 제각각 복지정책을 펼치면서 중복 투자의 문제도 불거지고 있다. 예를 들어, 정부는 저출산 대응으로 연간 수십조 원의 예산을 지출하고 있고 지자체들도 유사한 사업들에 적잖은 예산을 지출하고 있지만, 얼마나 중복되고 있는지 예산 낭비는 없는지는 제대로 점검되지 않고 있다.

저출산-고령화 문제가 심각해지면서 복지지출의 빠른 증가는 국가의 재정부담을 가속화하고 있다. 주목할 점은 위와 같은 복지문제들이 복지정책의 효율성을 저하시켜 그 부담이 가중되고 있다는 것이다. 다시 말해 복지문제가 지속된다면 동일한 효과를 만들어내기 위해 더 많은 예산을 집행해야할 것이다. 일각에서는 복지정책의 효율성을 높여야한다는 목소리가 커가고 있다. 복지예산이 가장 효과적으로 사용될 수 있도록 제도, 전달체계, 대상과 범위 등을 개선하자는 것이다.

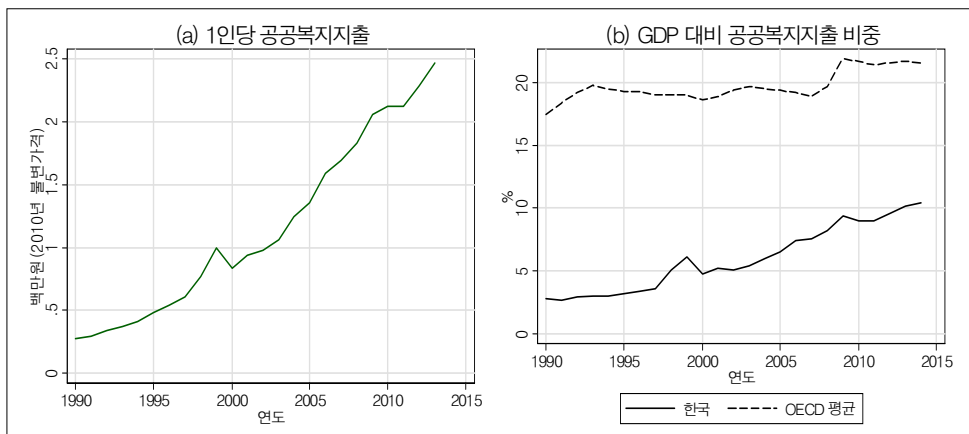
본 연구에서는 복지정책의 효율성을 높이기 위한 한 가지 방안으로 중앙정부와 지방정부(지방자치단체를 의미) 간의 복지 역할을 재정립하고 지방정부의 복지 자율성을 높이는 것을 제안하고자 한다. 제안의 근거를 찾기 위해 제Ⅱ절에서는 목적별 그리고 지출 주체별 복지지출을 비교하면서 우리나라 복지지출의 특징과 문제점을 살펴본다. 제Ⅲ절에서는 복지정책에서 중앙정부와 지방정부의 장단점을 논의하고 지방정부의 복지지출 증가에 따라 그 효과가 어떻게 달라지는지를 이론적, 실증적으로 검토한다. 그리고 제Ⅳ절에서는 앞 절들의 결과를 토대로 지속가능하고 효율적인 복지정

책 구현을 위해 중앙-지방정부의 복지 역할을 어떻게 재정립해야하는지를 논의한다. 끝으로 제 V절에서는 연구의 내용을 요약하고 현실적으로 실천 가능한 중앙-지방의 역할 범위를 간략히 제안한다.

II. 사회복지지출 현황과 이슈

복지(welfare)는 좋은 건강, 윤택한 생활, 안락한 환경들이 어우러져 행복을 누릴 수 있는 상태를 의미한다. 사회복지정책은 국민들의 복지 향상을 목적으로 하며, 복지국가는 모든 국가가 추구하는 목표이기도 하다. 한국의 사회복지정책은 1990년대 이후 빠른 속도로 확대되었다. <그림 1>에서 보는 것처럼 국민 1인당 공공복지 실질 지출은 1990-2013년 사이 약 9배 증가하였다. 그럼에도 현재 한국의 GDP 대비 공공복지지출 비율(2014년 10.4%)은 OECD 회원국 평균인 21.6%의 절반에 불과하다. 그러나 그 비율의 증가율은 OECD 국가 중 가장 높으며, 앞으로도 복지지출은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

〈그림 1〉 공공복지지출 추이, 1990-2014년



주: 통계청 국가지표체계 (<http://www.index.go.kr>) 자료를 활용하여 추계함.

복지지출이 빠르게 증가한 것은 그 만큼 국민들의 복지수요가 급증했다는 것을 의미한다. 특히 저출산-고령화에 따른 복지수요 증가를 주요한 원인으로 꼽을 수 있다. <표 1>은 2013년 기준 복지 영역별 공공복지지출의 비중을 보여준다. 여러 영역 중 가장 지출이 많은 부문은 보건분야이며, 다음으로 노령, 가족분야 순으로 지출 비중

이 높았다. 인구고령화와 밀접하게 관련되어 있는 노령과 보건 분야를 합한 비율은 전체 공공복지지출의 3분의 2를 차지할 정도로 크다. 여기에 저출산 대책과 관련한 복지지출인 가족 부분까지 합하면 77%를 넘어선다. 향후 저출산-고령화 문제가 지속된다면 복지수요와 지출이 더 늘어날 것이다.

〈표 1〉 영역별, 지출 주체별 공공복지지출 현황, 2013년

(단위: 10억 원)

복지정책 영역	전체	비중 (%)	중앙정부	지방정부	사회보험	공기업
노령	31,909	23.9	3,504	2,064	25,847	494
유족	3,290	2.5	951	-	2,339	-
근로무능력관련급여	8,700	6.5	2,098	2,860	3,506	235
보건	54,937	41.2	7,590	3,281	44,066	-
가족	16,086	12.1	9,625	5,805	655	<1
적극적노동시장프로그램	6,556	4.9	4,132	1,111	1,313	-
실업	3,884	2.9	-	-	3,884	-
기타	8,032	6.0	6,303	1,716	<1	13
합계	133,393		34,203	16,837	81,611	742
비중 (%)			20.8	10.2	49.5	0.5

출처: 고경환 외(2014)의 연구결과를 재구성함.

주: 지방정부지출은 자체사업비와 국고보조사업의 지방비 매칭을 합한 값임. OECD 기준의 복지정책 영역에는 '주거'를 포함하지만, 위 출처의 자료에는 집계된 지출이 없어 제외함. 표에서 '<1'은 10억 원 미만임, '-'는 지출이 없었음을 의미함.

복지지출에서 사회보험의 비중이 크다는 것도 〈표 1〉에서 눈에 띄는 사실이다. 사회보험은 노령, 질병, 실업 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 사회보장제도이다. 사회보험은 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 공적연금과 산재보험, 건강보험, 장기요양보험, 고용보험 등을 포함한다. 2013년 전체 공공복지지출에서 사회보험 지출의 비중은 50%에 육박한다. 특히 노령 관련 공적연금 지출은 26조 원 규모이며, 노령 관련 공공복지지출의 81%에 달한다. 보건 분야 역시 건강보험과 장기요양보험의 규모는 44조 원이며, 이 분야 공공복지지출의 80%를 설명한다.

사회보험을 제외하면 중앙정부의 복지지출 규모는 상대적으로 작다. 2013년 중앙정부의 복지지출은 약 34조 원이다. 이 중에서 55.2%는 기초생활보장, 복지급여와 같은 공공부조 및 사회보상으로 지출되었고, 공공부조 이외 보육, 가족, 여성 등에

대한 사회서비스 지출은 44.8%를 차지하고 있다. 반면 지방정부의 복지지출은 약 17조 원 규모이며, 이 중 64%가 사회서비스로 지출되었다.

여기서 주목해야할 점은 지방정부의 복지지출 재원의 구성이다. 일반적으로 지방정부의 지출은 자체사업을 위한 지출과 국고보조사업의 지방대응비로 이루어진다. 국고보조금은 중앙-지방 간에 이해관계가 서로 상충하거나 협력이 필요한 사업을 장려하기 위해서 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지방에 지원하는 제도이다. 국고 일부가 지원되는 경우, 지방자치단체는 지방대응비 즉 매칭재원을 마련해야한다. 2014년 모든 분야에 걸친 국고보조사업의 총 예산은 61조 원이며, 이 중 52%인 32조 원이 보건복지부의 국고보조사업의 예산이었다. 보건복지부의 국고보조사업은 기초노령연금지급, 의료급여보조, 영유아보육료지원, 생계급여, 가정양육수당지원, 보육돌봄서비스, 장애인연금, 노인일자리운영 등 굵직한 복지사업들이 포함되어있다.

그리고 2014년 보건복지부의 국고보조율은 69.7%였다. 다시 말해 전체 국고보조사업 예산 중 22조 원은 중앙정부가, 나머지 10조 원은 지방비로 충당되었다는 것이다. <표 1>에서 전년도 지방정부 복지지출이 약 17조 원이었다는 점을 감안하면, 지방정부는 자체사업보다는 중앙정부의 사회복지사업을 대행하고 있다고 해도 과언이 아니다.¹⁾ 실제로 상세한 재정 자료를 분석한 연구의 추계에 따르면 지방정부의 사회복지지출 중 국고보조사업을 제외한 자체사업을 위한 지출은 2009년 3.3조 원에서 2013년 3.1조 원으로 다소 줄어들었지만, 지방정부의 국고보조사업 지출(보조금과 지방대응비 합계)은 2009년에 24.3조 원에서 2013년 33.9조 원으로 대폭 증가하였다(배준식 2016).

이렇게 지방정부의 국고보조사업 지출이 증가하면 몇 가지 유의할 문제가 발생할 가능성이 높다. 첫째, 지방자치단체의 자체사업의 비중이 줄어들면서 지역 내 복지수요에 효과적으로 대응하기 어려워질 것이다. 기초노령연금, 영유아보육료지원 등 보건복지부의 주요 국고보조사업은 해당 연령대 모든 국민에게 적용되는 보편적 특성을 가진다. 하지만 각 지역은 복지 인프라 차이가 존재하고 지역 주민들이 원하는 복지의 유형도 상이하다. 따라서 보편적 특성의 복지정책에 소요되는 비용을 지방정부와 분담하면, 지역 내 복지수요에 대응하기 위한 자체재원 마련이 점차 어려워질 것이

1) 2014년 보건복지부 국고보조사업 현황에 대한 자료는 이상호 외(2015)의 제3장에서 수집하였다. 한편 위 논의는 보건복지부의 국고보조사업만으로 한정된 경우의 평가이다. 다른 부처의 복지관련 국고보조사업 예산을 포함하면 지방정부 예산에서 자체재원의 비율을 더욱 작아질 것이다.

다.

둘째, 복지 분야 국고보조사업의 증가는 지방대응비 마련에 따른 지방정부의 재정 부담을 가중시킬 것이다. <표 2>는 지방자치단체 규모별로 재정자립도를 보여준다. 재정자립도는 세출(일반회계기준) 대비 세입(지방세와 세외수입 합계) 규모의 비중으로 측정하는데, 최근 주요 지방자치단체의 재정여건이 취약해지는 것이 관측된다. 정부는 지방의 재정 여건에 따라 국고보조사업의 보조율을 달리하고 있다. 지방보다는 서울이, 도보다는 광역시에서 보조율이 낮게 책정되어 있다. <표 2>에서 특별/광역시 그리고 자치구의 재정자립도 감소가 빨리 진행되는 것은 이 같은 차등 보조율과 관련이 있을 것으로 판단된다.

재정자립도의 하락은 세출이 늘거나 세입이 줄어 발생한다. <표 2>에서 제시하듯이, 2008년 지방자치단체의 복지지출 비율은 18.9%였으나 2016년에는 26.9%로 크게 증가해왔다. 이는 지방정부 총예산 증가율보다 사회복지예산의 증가율이 훨씬 빨랐다는 것을 의미한다. 복지지출의 빠른 증가는 세출 측면에서 지방정부의 재정부담을 가중할 것으로 예상된다. 반면 최근 주요 지자체의 채무가 크게 증가한 것이 보인다. 세입이 세출의 증가를 따라가지 못해 지방채 등을 통해 재원 조달이 많아 졌다는 것이다. 물론 채무가 모두 사회복지지출에 쓰였다고는 할 수 없다. 그러나 복지지출의 증가와 국고보조사업의 확대와 무관하다고 할 수도 없다.

〈표 2〉 지방자치단체의 재정자립도, 복지지출비중, 부채 추이

연도	재정자립도					복지 지출 비중(%)	수도권 지자체의 부채 규모 (조 원)		
	특별/ 광역시	도	시	군	자치구		서울	경기	인천
2008	73.8	39.5	40.7	17.2	37.1	18.9	1.6	3.2	1.6
2009	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3	18.9	3.1	3.9	2.5
2010	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4	20.5	3.8	4.6	2.8
2011	68.6	33.0	38.0	17.1	36.6	21.6	3.2	4.5	2.8
2012	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0	21.8	3.0	4.4	2.9
2013	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9	24.2	5.3	4.0	3.3
2014	64.8	33.2	36.5	16.6	31.1	26.0	5.3	3.9	3.3
2015	65.8	34.8	35.9	17.0	29.2	27.0			
2016	66.6	35.9	37.4	18.0	29.7	26.9			

출처: 통계청 국가지표체계.

주: 복지지출비중은 전체 예산 대비 복지예산 비중으로 측정함.

셋째, 국고보조사업의 증가는 복지지출의 효율성을 낮출 수 있다. 효율성 하락은 몇 가지 측면에서 논의해 볼 수 있다. 우선 기초노령연금, 양육수당 등 국가보조사업 일부는 현금지원이다. 본래 정책 취지대로 사용되지 않으면 정책 효율성이 낮아질 수 있다. 또한 지역의 세세한 복지수요를 파악하고 충족시키는 것에서 지방정부가 비교 우위를 가지지만, 국고보조사업 지출 비중이 많아지면 비교 우위를 통한 효율성 증대의 기회를 박탈하게 된다.

이상에서 논의한 한국의 사회복지지출의 추이와 이슈는 다음과 같이 요약할 수 있다. 1990년대 이후 한국의 복지수요와 정부의 복지지출은 빠른 속도로 증가해왔다. 특히 저출산-고령화에 따른 복지수요 증가는 이런 추이의 가장 큰 원인으로 꼽을 수 있으며, 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 한국의 사회복지지출의 가장 큰 특징은 공적연금 및 사회보험의 비중이 절반에 이른다는 점이다. 그리고 상당 비중의 사회복지사업은 지방비로 일부를 충당하는 국고보조의 방식으로 진행되어 왔다. 문제는 국고보조사업의 비중이 커서 실제로 지방자치단체가 자체적으로 추진할 수 있는 복지예산의 비중이 작다는 점이다. 갈수록 늘어가는 복지수요 증대에 따른 세출 증가를 세입이 따라가지 못해 지방정부의 재정이 악화될 가능성이 높다. 이런 추이가 지속되면 복지정책의 효율성을 저해할 것으로 예상된다.

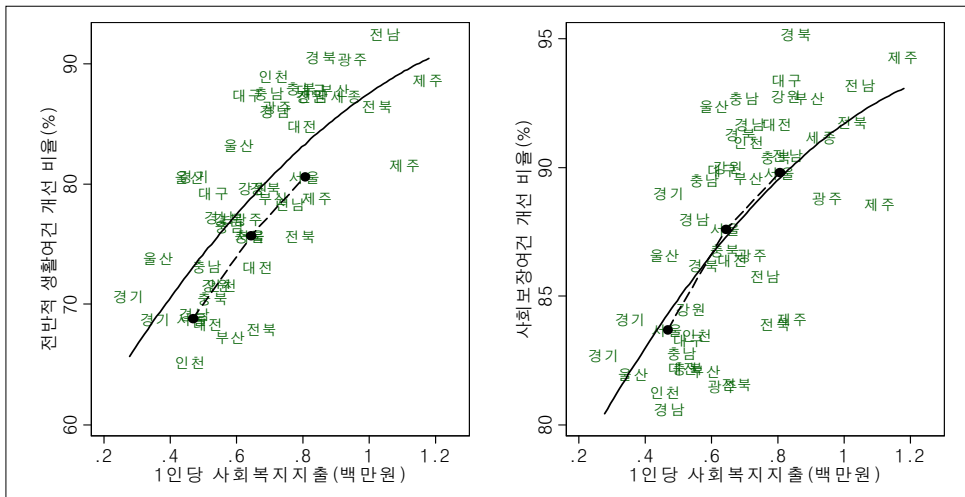
Ⅲ. 사회복지지출의 효율성

앞 절의 말미에서 현재의 복지재정 구조는 향후 복지정책의 효율성을 낮출 수 있다고 보았다. 이때 복지재정 구조의 문제점으로 지적한 것은 지방자치단체의 자체 복지사업 지출이 적다는 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 지방자치단체는 지역 내 복지수요와 현황을 중앙정부보다 잘 파악하고 있으며, 어떤 분야에 대한 지원이 효과적인지를 판단할 수 있는 정보도 많고, 복지지출의 쓰임을 보다 효율적으로 감독할 수 있다는 장점을 가진다. 따라서 지역 사회의 복지문제는 지방정부가 다루는 것이 상대적으로 효과적일 것이다.

지방정부 복지지출의 효과성을 정량적으로 살펴보기 위해 <그림 2>에서는 광역자치단체의 인구 1인당 사회복지지출액과 해당 지역 주민들의 전반적인 생활여건 및 사회보장여건에 대한 인식 사이의 상관성을 살펴보았다. 광역자치단체별 1인당 사회복지지출액은 지방재정통합공개시스템(지방재정365)의 자료를 활용하여 추계하였다. 복지지출의 결과 변수로는 생활여건과 사회보장여건에 대한 인식을 조사한 통계청의

『사회조사』 결과를 활용하였다. 이 조사의 복지관련 설문은 2011년, 2013년, 2015년에 19세 이상 성인을 상대로 실시되었다. 설문내용은 “3년 전과 비교하여 우리 사회의 생활여건이 (또는 사회보장여건이) 어떻게 변화되었다고 보십니까?”이며, 이 설문에 대해 나빠졌다고 응답하지 않은 광역자치단체별 인구 비율을 결과값으로 사용하였다. 또한 1인당 사회복지지출 변수는 설문조사 전년도 값을 사용하여, 복지지출 변화와 인식변화의 시차를 고려하였다.

〈그림 2〉 사회복지지출의 증가와 인식변화



출처: 지방재정통합공개시스템과 『사회조사』 결과자료를 활용하여 추계함.

주: 그림에서 실선은 두 변수 간의 2차 함수 관계를 나타내며, 점선은 서울특별시의 값들을 이은 선임.

〈그림 2〉의 주요 결과는 광역자치단체에서 1인당 사회복지지출이 증가할수록 지역 주민들이 평가한 전반적인 생활여건과 사회보장여건이 개선되었다는 것이다. 이런 패턴은 지역별로 비슷하게 관측된다. 점선으로 표시된 서울특별시의 경우 2010-2014년 1인당 사회복지지출이 약 2배 증가하였고, 2011-2015년에 조사된 생활여건 및 사회보장여건 개선 비율도 유의미하게 증가한 것이 관측된다. 이 같은 패턴은 지방자치단체 사회복지지출의 효과성을 잘 보여준다.²⁾

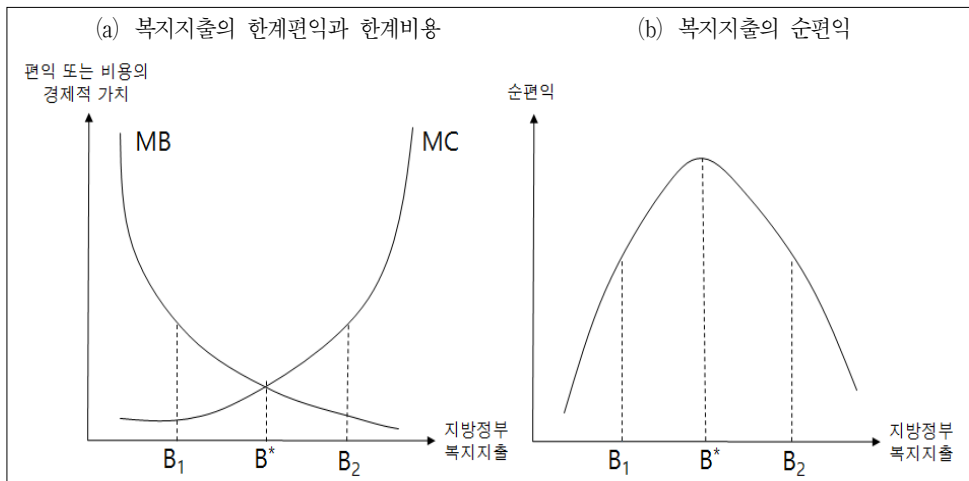
그렇다고 지방정부가 주도하는 복지사업이 항상 효율적이라고 할 수는 없다. 지자

2) 『사회조사』의 생활여건과 사회보장여건 변화에 대한 설문은 사회복지지출 증감 때문에 여건이 변화한 것인지를 조사한 것은 아니다. 따라서 두 변수 간에 인과성이 명확히 존재하지 않으며, 해석에 유의할 필요가 있다.

체의 자체 사업이 너무 많은 경우에는 오히려 사업 규모를 더 늘리면 효율성을 저해할 수도 있다. 행정관리 및 감독 등의 비용이 늘고, 복지지출이 중복될 가능성도 있기 때문이다. 이런 가능성은 〈그림 2〉에서도 간접적으로 살펴볼 수 있다. 그림에서 실선으로 표시된 곡선은 두 변수의 2차 함수 관계를 보여준다. 1인당 복지지출이 증가할수록 생활여건 및 사회보장여건의 개선 비율의 증가율이 점차 낮아지는 것이 관측된다.

위 문제를 간단한 경제학 모형으로 설명해 보자. 우선 지방정부의 자체사업 복지지출의 규모를 복지정책 효율성의 중요한 요인으로 가정한다. 그리고 지자체의 복지지출이 10억 원 증가할 때, 주민들이 추가적으로 획득하는 혜택을 ‘한계편익(marginal benefit)’이라고 정의하자. 만약 자체적인 복지사업 지출이 없다가 10억 원 증가하면 지역 주민들에게 돌아가는 한계편익은 매우 클 것이다. 그러나 현재 1조 원의 자체사업 지출이 있다면 10억 원의 예산 증가에 따른 한계편익은 아주 작을 것이다. 다시 말해, 자체 복지사업 지출이 증가할수록 한계편익은 하락할 것이며, 〈그림 3〉에서와 같이 우하향하는 한계편익곡선(MB)으로 나타낼 수 있다.

〈그림 3〉 중앙과 지방의 복지재정의 효율적인 배분



반면 지자체의 복지지출이 늘면 편익과 동시에 비용이 발생한다. 비용에는 직접적인 복지비용뿐만 아니라 복지정책에 수반되는 행정관리 및 감독 비용도 포함된다. 또한 정해진 예산에서 복지지출을 늘리면 다른 분야의 지출이 줄고 그에 따른 기회비용도 발생할 수 있다. 이제 복지지출을 10억 원 증가할 때 추가적으로 발생하는 비용을

‘한계비용(marginal cost)’으로 정의하자. 복지지출이 낮은 경우에는 직접적인 경비만 소요되겠지만, 복지지출이 점차 증가할수록 행정비용이 증가할 것이며 다른 중요한 분야의 투자가 줄어들면서 기회비용도 점차 증가할 것이다. 따라서 한계비용곡선(MC)은 지출이 늘어남에 따라 증가하는 형태를 가진다.

이 때 지방정부와 중앙정부의 효율적인 복지재정 구조는 한계편익과 한계비용의 크기로 결정된다. 만약 지방정부 복지지출이 B_1 처럼 낮은 상황이라면 B_1 에서 지자체 지출을 10억 원 증가시키면 한계편익이 한계비용보다 크기 때문에 지자체 예산을 증액하는 것이 효율적이다. 반면 지자체의 복지지출이 B_2 처럼 높은 상황이라면 B_2 에서 지자체 지출을 10억 원 증가시키면 한계비용이 한계편익을 초과하므로, 오히려 복지지출을 줄이는 것이 효율적이라 하겠다. 결국 한계편익과 한계비용이 같아지는 B^* 규모에서 중앙과 지방의 복지지출을 분담할 때 가장 효율적이다.

또한 지방정부의 복지지출 규모에 따른 순편익(net benefit)은 한계편익에서 한계비용을 제외한 순편익의 증가분을 누적하여 구할 수 있다. 그림 (a)에서 한계편익곡선은 우하향하고 한계비용곡선은 우상향 증가하므로 순편익 곡선은 그림 (b)에서 보는 것처럼 역U자의 형태를 가질 것이다. 결국 B^* 에서 예산 배분이 가장 효율적이며 순편익도 극대화된다.

그렇다면 그림 (b)에서 한국은 어느 지점에 있는 것일까? 이에 답하기 위해서는 좀 더 엄밀한 분석이 필요하겠지만, <그림 2>는 현재 지방정부의 복지지출이 아직 효율성이 최대에 이르지 않은 B_1 과 같은 위치에 있음을 간접적으로 시사한다. 다시 말해 현 상황에서는 지자체의 복지지출 증가에 따른 한계편익이 한계비용보다 높기 때문에, 복지지출을 늘리는 것이 합리적 선택이라는 것이다.

IV. 사회복지지출 효율성 제고를 위한 정책 제언

사회복지지출의 효율성 개선을 위해서는 무엇보다 정부-지방 간의 복지역할과 지방재정제도의 재정비가 필요하다. 일반적으로 지방재정제도는 크게 중앙집권형과 지방분권형으로 나뉜다. 중앙집권형 제도를 채택하는 국가들은 지방정부의 세입 중 상당 부분을 중앙정부로부터 보조금 또는 교부금의 방식으로 충당하는 것이 특징이다. 따라서 지방정부의 자체 재원이 낮은 편이다. 보통 영국과 같은 규모가 작은 국가들이 이 같은 형태를 갖는다. 반면 지방분권형은 지방정부가 자체세원을 가지고 있고 복지지출에 있어 지방정부의 자율성을 상당히 중시한다. 보통 미국과 독일 등 연방국

가들이 이런 형태의 지방재정구조를 갖는다.³⁾

해외 선진국의 사례에서 주목할 점은 지방재정제도의 유형에 상관없이 대부분 국가들에서 지방정부가 사회복지서비스의 직접적인 전달을 담당하고 있다는 것이다. 그리고 이런 추세에 공통적인 배경은 수요자 중심의 복지 서비스를 제공하기 위함이다.

이에 반해 한국의 복지지출은 지속적으로 늘었지만 사회복지서비스의 전달체계는 여전히 경직적이고 비효율성이 높다는 평가를 받고 있다. 복지 서비스에 대한 정보가 분산되어 있고, 서비스 전달 과정이 복잡하거나 불편하여 수혜자의 접근성이 낮다는 것이 문제점으로 지적되어 왔다.⁴⁾ 중앙-지방 간의 유기적인 협력체계가 미흡하여 복지서비스의 효과성과 효율성이 떨어진다는 평가도 있다. 중앙-지방 간의 유기적인 협력체계 부족은 복지 서비스의 누락 또는 중복의 문제가 발생하는 근본적인 문제이다. 지역 내 다양한 복지 수요가 늘어가고 있으나 공급자 중심의 획일적이고 파편화된 서비스에 머물면서, 복지 수급의 불일치가 발생한다는 문제도 있다.

이런 측면에서 사회복지 전달체계 개선에 대한 다양한 최근의 논의와 움직임은 환영할 만하다. 연구자들의 입장에 따라 구체적인 방안에서는 다소 차이가 있지만, 전반적으로 수요자 중심으로 복지전달체계를 구축해야한다는 점에서는 일치하고 있다. 복지정책을 관할하는 국가 조직의 기능 중심 개편, 복지 전문 인력의 양성과 적절한 배치, 지역 주민의 접근성과 편의성 제고를 위한 맞춤형 서비스 제공, 수요자 편의를 고려한 원스톱 서비스 구축 등 다양한 논의가 진행 중에 있다. 공급자 중심에서 수요자 중심으로의 전달체계 개선은 복지정책의 효율성 제고를 위해 반드시 필요하다.

그런데 수요자 중심의 복지 서비스 제공을 위해서는 근본적으로는 지방자치단체의 자율성을 확보하는 것이 전제되어야 한다. 그리고 그 자율성은 세입과 세출 두 측면에서 모두 확대될 필요가 있다. 세입의 관점에서 보면 지방자치단체의 복지 재원의 국가보조금 의존도가 높고, 그에 따라 세출의 관점에서 지방정부가 중앙정부의 복지 정책에 과도하게 얽매어 있다는 것이 문제의 핵심이다. 이런 상황에서 수요자 중심의 복지 서비스 제공을 위해 복지전달체계를 지방 중심으로 개선하여도, 결국은 지역 내 복지수요를 반영하기 보다는 중앙정부 복지지출의 전달만을 대행할 가능성이 높다.

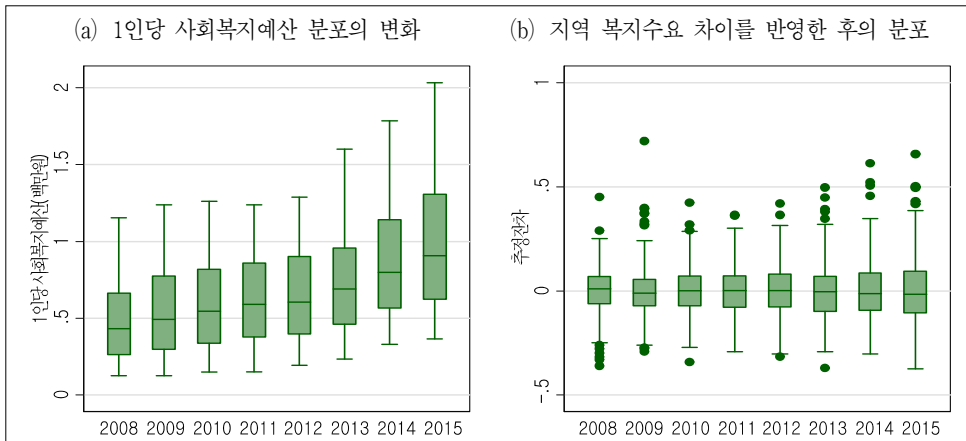
3) 김재일 외(2011)의 해외 사례 논의를 정리하였다. 하지만 국가규모와 연방국가 여부로 지방재정제도를 이분법적으로 나누기는 힘들다. 가령 영국보다 규모가 작은 국가들 중에서도 스위스, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등의 국가들은 지방분권형으로 분류될 수 있고, 연방국가 중에서도 호주의 경우에는 지방분권형보다는 중앙집권형에 가까운 구조를 가진다.

4) 문종렬·김기현(2014).

따라서 지방정부가 자체 재원을 충분히 확보할 수 있도록 제도를 개선하는 노력이 필요해 보인다. 물론 현재 지자체의 재정 능력에 따라 차등하여 제공하는 교부금과 국가보조금 제도는 지방정부의 세입 구조를 개선하고 지자체 간의 불균형을 개선하기 위함이다. 교부금과 보조금 제도가 지방정부의 재정 건전성 확보에 도움이 된다는 연구도 존재한다.

하지만 현행 제도가 얼마나 충실한 역할을 하고 있는지 점검해 볼 필요가 있다. <그림 4>의 왼쪽 그래프는 시군구의 1인당 사회복지예산의 분포와 추이를 제시하고 있다. 예상대로 1인당 예산은 2008-2015년 사이 꾸준히 증가하고 있으나, 지자체 간 편차도 증가하고 있다는 점이 눈에 띈다. 지역 간 복지지출의 편차는 복지수요의 차이, 인구구조의 차이, 사회복지구성 차이 등으로 발생할 수 있다. 문제는 이런 요인들을 고려한 후에도 지역 간 편차가 관측된다는 점, 지역 간 복지 혜택의 격차가 존재하고 현행 교부금 및 보조금 제도의 본래 취지가 제대로 실현되지 않았음을 의미한다. 이를 간략히 살펴보기 위해 시군구 1인당 사회복지예산을 시군구 65세 이상 인구비중과 연도 더미변수에 회귀분석을 한 후 추정 잔차(residual)의 분포를 <그림 4>의 오른쪽 그래프에 제시하였다.⁵⁾ 그 결과 고령 인구 비중으로 측정한 복지수요 변수로 설명되지 않는 지역 간 사회복지예산의 편차가 존재하며 그 차이도 증가하는 것으로 관측되었다.

<그림 4> 기초지방자치단체(시군구) 사회복지예산의 지역 간 편차, 2008-2015년



출처: 지방재정통합공개시스템 자료를 활용하여 추계함.

5) 비록 고령 인구 비중으로 지역 간 복지수요의 차이를 완벽하게 측정할 수는 없지만 회귀분석의 R^2 값은 0.84로 예측력이 매우 높았다.

해외 사례 중에서는 프랑스와 일본의 경험에 주목해 볼 필요가 있다. 두 국가는 미국과 독일처럼 연방국가는 아니지만 최근 지방정부의 자율성을 확대하는 방향으로 재정 분권 정책을 실시하고 있다. 이를 위해 프랑스는 지방정부의 자체세원인 지방세 비중을 지속적으로 높였고, 일본은 세원을 지방정부로 이양하고 중앙정부의 보조금을 포괄 보조금화하는 등의 개편을 통해 지방정부의 자율성을 확보하고자 하였다.⁶⁾

자율성을 확보함과 동시에 중앙-지방의 복지 역할 분담에 대한 논의도 필요하다. 복지정책은 크게 공적연금과 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구분된다. 이 중 공적연금과 사회보험은 중앙정부 산하 공공기관에서 독립적으로 운용을 맡고 있다. 공공부조는 국민기초생활보장 수급자에 대한 급여 제공이 주요한 사업인데, 관련 사업 중 상당수는 국가보조사업의 형태를 가지며 전달은 지방정부에 의해 이루어진다. 사회서비스는 복지가 필요한 계층에게 제공하고 역시 많은 경우 국가보조사업으로 진행되며 실제 전달은 지방정부가 수행한다. 따라서 중앙-지방의 역할 분담의 논의 대상은 공공부조와 사회서비스에 대한 것이다.

공공부조와 사회복지서비스는 분명 상이한 복지 서비스이다. 공공부조는 최소한의 삶의 질을 유지하기 위해 제공하는 서비스이고, 사회복지서비스는 그 이상의 복지수요에 의해 창출된다. 공공부조는 국민이 특정한 어려움에 처하면 예외없이 국가가 보장하는 기초 서비스의 성격을 가진다. 따라서 이는 중앙정부가 국민에 대해 제공해야 하는 기본적인 복지 서비스로 보는 것이 타당하다. 물론 기초생활수급자를 파악하고 전달하는 것은 현행처럼 지방정부가 대행하는 것이 효율적일 것이다. 하지만 공공부조의 부담을 중앙-지방이 분담하는 것은 제고의 여지가 있어 보인다.

중앙정부가 공공부조에 대한 지방정부의 부담을 줄이면, 지방정부의 사회복지서비스에 대한 자체재원을 늘리는데 도움이 될 것이다. 사회복지서비스는 복지수요의 파악과 수혜자의 접근성이 중요하므로, 상대적으로 중앙정부보다는 지방정부에서 수행하는 것이 더욱 적합하다. 다시 말해 복지의 기능 그리고 중앙과 지방의 비교 우위를 감안하여, 중앙정부는 사회보험과 공공부조에 지방정부는 사회복지서비스에 더욱 집중하면 복지정책의 효율성을 높일 수 있다고 판단된다.

물론 지방정부의 자율성을 무한정 늘리자는 것은 아니다. 과도한 자율성은 복지예산의 방만한 사용, 중복 투자 등의 문제를 초래할 수 있다. 앞 절의 모형이 설명하는 것처럼 자율성이 늘어남에 따라 자율성의 한계편익은 감소하고 한계비용은 점차 상승

6) 김재일 외(2011).

할 것이다. 특히 기초자치단체 단위로 내려갈수록 복지 인력과 복지 전문성이 부족하여 자율성을 확대한다고 반드시 효율성이 제고되는 것이 아닐 수 있다. 또한 과도한 자율성으로 지자체 간 복지 격차가 발생할 가능성도 있다. 이런 문제를 예방하기 위해 상위 지자체가 지방정부 내 복지정책을 총괄하고, 하위 지자체 간 예산 및 복지정책을 조율하고, 필요에 따라 전문 인력을 지원하는 등의 노력이 함께 요구된다. 이때 상위 지자체의 총괄 기능의 방식은 ‘규제’가 되지 말아야 한다. 상위 지자체에서 하위 지자체로의 규제는 현재 중앙-지방의 복지 문제를 그대로 답습할 뿐이다.

V. 요약 및 결론

복지정책은 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 기본적인 조건이다. 저출산-고령화 문제를 중심으로 복지수요가 빠르게 늘어가면서 국가의 재정 부담도 가중되고 있다. 이제 제한된 예산으로 최적의 복지 결과를 이끌어 내야하는 복지지출의 효율성 개선이 더욱 중요해지고 있다. 본 연구에서는 지속가능하고 효율적인 복지정책을 위한 방안으로 중앙정부와 지방정부 간의 역할 재정립을 제안하고자 하였다.

한국의 복지재정의 구조를 들여다보면 사회보험의 비중이 높고 규모가 큰 다수의 복지사업이 국고보조사업 방식으로 시행되고 있다는 것이 특징이다. 국고보조사업은 중앙-지방의 협력이 필요한 복지사업을 원활히 추진하고 지방정부의 재정부담을 덜어주는 긍정적인 취지에서 활용되고 있다. 그러나 오히려 굼직한 복지사업에 지자체가 지방대응비를 조달하면서 자체 복지사업 추진을 위한 자체재원 마련이 어려워지는 문제가 존재한다.

지자체는 중앙정부에 비해 지역의 복지수요 파악에 비교우위가 있고 수혜자의 복지 접근성을 높일 수 있다는 장점을 가진다. 특히 사회서비스 분야에서 이런 특징이 더욱 두드러진다. 최근 공급자 중심에서 수요자 중심으로 복지전달체계를 개선하여 복지 효율성을 높이자는 사회적 요구가 높아가고 있다. 이런 점을 고려할 때, 공공부조(기초연금 등 포함)와 같은 기본적인 복지서비스와 보육 등 보편적 서비스는 지방비매칭 없이 중앙정부가 담당하고, 그 외 사회서비스는 재원의 대부분을 지방정부의 몫으로 하고 자율성을 주는 방식으로 역할을 재정립하는 것이 바람직해 보인다.

이 같은 역할 재분담은 복지예산의 증대를 전제조건으로 하지 않는다. 현재의 예산 범위 내에서도 사회서비스에 대한 지자체의 자율성을 좀 더 확대시킴으로써 가능하다. 물론 지역 내 그리고 지역 간 복지 문제를 총괄하고 조율하는 상위 단체의 기능이

필요할 것이다. 또한 하위 지자체의 복지 전문성 부족에 대한 상위 지자체의 지원도 요구된다.

우리나라의 지방자치단체의 유형, 규모, 전문성 등을 감안할 때, 이상에서 논의한 지자체의 사회복지서비스의 자율성은 시군구 단위에서 확대하는 것이 적절하다고 판단된다. 시군구의 상위 지자체인 광역자치단체는 지자체의 복지문제를 총괄하고 지원하는 것이 바람직해 보인다. 하지만 이 같은 형태의 중앙-지방 역할이 제대로 실천되기 위해서는 조세제도, 재정권한, 복지 인프라 등에 대한 전반적인 검토와 보완이 동반되어야 할 것으로 생각된다. 그리고 지속가능하고 효율적인 복지정책 필요성에 대한 국민적인 공감대와 개편 방향에 대한 국민적 합의가 무엇보다 중요할 것이다.

■ 참 고 문 헌

1. 김재일 · 김종호 · 김태일 · 이인원 · 장덕희, 『중앙-지방의 사회복지 재정 분담제도 개선방안 연구』, 보건복지부, 2011.
2. 문종열 · 김기현, “수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구,” 『예산정책연구』, 제3집 제1호, 2014, pp. 163-207.
3. 배준식, “사회복지 국고보조사업의 실태와 개선과제 - 서울시 사례를 중심으로,” 『지방세포럼』, 제26집, 2016, pp. 4-23.
4. 이상호 · 백운광 · 최미호, 『국가와 지방의 복지지출 실태와 전망』, 국회예산정책처, 2015.

The Role of Central and Local Governments for Effective Welfare Expenditure

Sok Chul Hong*

Abstract

It is time to improve the effectiveness of welfare expenditure to reduce the fiscal burden due to increasing welfare demand. As one of its solution, this study proposes increasing the autonomy of local governments in planning their welfare-related budget and its spending. Considering the role and expertise of central and local governments, it is desirable that the central government takes charge of basic welfare service like public aid, and the local governments specialize in social service that is based on local-specific welfare demand. This study discusses the validity of the proposals theoretically and empirically.

Key Words: welfare expenditure, effectiveness, central government, local government, welfare delivery system

JEL Classification: H53, H75, H77

Received: July 13, 2017. Revised: July 22, 2017. Accepted: July 26, 2017.

* Associate Professor, Department of Economics, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul, 08826, Korea, Phone: +82-2-880-2294, e-mail: sokchul.hong@snu.ac.kr