

지자체 자체복지지출에 연계한 국고차등지원 방안

Differential Special Welfare Grant to Local Government in Relation to Level of Welfare Expenditure of Local Government Programs



원중욱 한국보건사회연구원 연구위원

복지확대에 있는 우리나라는 정부주도로 각종 복지프로그램이 신설 또는 확대되는 양상을 보이고 있다. 이로 인해, 국고메칭사업에 대한 지자체의 재정부담이 가속화되는 문제점을 보이고 있으며 이에 대한 근본적인 해법은 신설되거나 대폭 확대되는 복지사업에 대한 재정부담을 완화시킬 수 있는 추가국고지원이 마련되어야 한다는 것이다. 현재의 교부금제도는 포괄적인 목적을 가지고 있으며 급증하는 복지지출에 연계되어 있지 않아 지자체의 재정문제를 해결하는데는 한계가 있다. 지자체 또한 불필요한 지역개발 또는 경제사업 등으로 예산을 낭비하고 부채를 증가시키는 등의 문제점을 안고 있다. 이러한 점을 종합적으로 고려해 볼 때, 부족한 국고메칭비를 추가로 정부가 지원하되 지자체가 시행하는 자체복지사업비수준에 연계하여 차등지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

1. 지방 복지재정의 문제점

1) 국고메칭사업비의 급증

지자체의 복지지출은 크게 국고메칭사업비와 자체복지사업비로 구분된다.

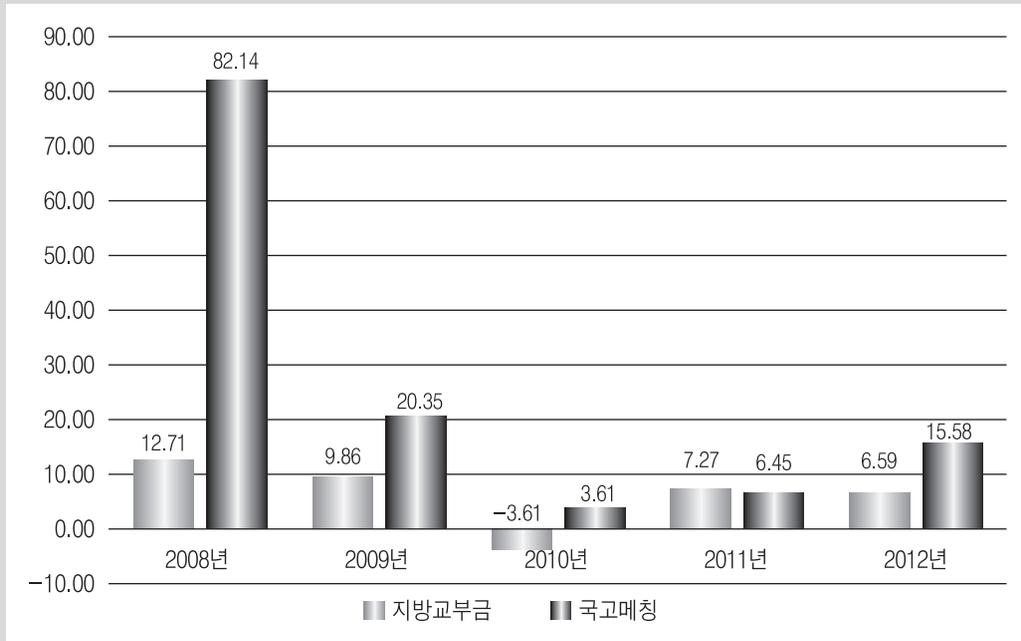
복지부문 국고사업은 지자체의 자발적사업이 아닌 정부가 주도적으로 시행하는 사업에 대해 지출을 일정부분 분담하는 형식이기 때문에 지자체가 복지재정을 통제할 수 없다는 것이 가장 큰 문제점이다.

2007년 지자체의 국고복지사업에 대한 메칭사업비규모는 2.8조원 이었으나 기초노령연금이 도입된 2008년에는 2.3조원(182%)이 증가

한 5.1조원으로 급증한 것을 알 수 있다. 2008년부터 2012년까지 4년 동안 2.72조원이 증가하여 연평균 0.68조원이 증가하였다. 2013년 지자체의 메칭사업비는 예산기준으로 9.74조원으로 2012년 7.82조원 대비 1.92조원이 상승한 것을 알 수 있다. 지자체의 복지재정의 문제점은 이와 같이 정부가 새로운 복지사업을 실시하거나 기존사업을 대폭 확대하는 데 따른 지방비부담의 급증이다. 지난 6년(2007~2013) 동안 지자체의 국고메칭사업비는 6.4조원 증가하여 347%의 신장세를 보이고 있다.

그림 1. 복지부문 국고사업매칭비 증가추이(지자체전체)

(단위: %)



자료: 보건복지부 내부자료, 지방자치단체 예산개요 각년도, 안전행정부.

2) 자체수입, 지방교부금, 국고매칭비의 증가추이

지자체의 자체수입은 2007년부터 2012년까지 5년간 20.4조원이 증가하여 연평균 5.8% 증가하였고 지방교부금은 동 기간 총 7.8조원으로 연평균 1.56조원(7.28%)이 증가하였다.

지자체의 국고매칭비가 자체수입과 지방교부금에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 2007년 국고매칭비가 자체수입에서 차지하는 비중은 4.03%에 불과하였으나 2012년에는 8.7%로 크게 증가하였다. 국고매칭비가 지방교부금에서 차지하는

비중도 2007년 13.07%였으나 2012년에는 26.77%로 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 2007년부터 2012년 까지 자체수입증가총액은 204,118억원이며 지방교부금은 78,076억원인 것으로 보고되었다. 동 기간 매칭비총액은 50,239억원이 증가하여 자체수입증가액의 24.6% 그리고 지방교부금증가총액의 64.34%를 차지한다. 지자체가 국고매칭사업을 위해 부담해야하는 지출이 교부금에서 차지하는 비중이 2007년 13.07%에서 2012년 26.77%로 급증하였고, 자체수입에서 차지하는 비중은 2007년 4.03%에서 2012년 8.07%로 크게 증가하였다. 동기간 지방교부금 총 증가액은

78,076억 원이며 메칭비증가액의 총액은 50,239억 원으로 64.34%를 차지한다. 지방교부금의 목적은 복지지출에만 한정되지 않음에도 불구하고 지난 5년간 증가액의 64.3%를 할애해야만 지방메칭비를 충당할 수 있는 구조를 보이고 있다.

2. 지자체별 재정수준의 편차

지자체의 복지재정수준을 광역단위로 구분하여 살펴보면 편차를 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

1) 8개도

8개도의 경우, 국고메칭비부담이 자체수입에서 차지하는 비중이 2009년 7.6%에서 2012년 9.06%로 증가하였고, 지방교부금에서 차지하

는 비중도 2009년 14.7%에서 2012년 17.4%로 지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 4년간 증가총액기준으로는 국고메칭비부담의 증가총액은 9,379억이나 지방교부금증가총액은 18,661 억원으로 50%에 달한다. 교부금증가총액의 50%이상이 국고메칭비에 투입된다는 것을 의미한다. 이러한 사실은 자체수입의 증가율은 4년간 6.7%에 불과하나 국고메칭비부담증가율은 27.28%로 크게 차이가 나는 것을 통해 다시 확인할 수 있다.

2) 광역시

서울을 제외한 광역시의 경우 지방교부금에서 국고메칭비부담이 차지하는 비중은 지속적으로 45%수준을 유지하고 있으며 국고메칭비 부담의 자체수입대비비중은 2009년 6.60%에서 2012년 8.65%로 지속적인 증가세를 보이고 있다. 광역시의 경우에도 지난 4년 자체수입증

표 1. 지자체 수입증가분과 국고메칭비증가분

(단위: 억원, %)

지역	년도	자체자원 (A)	지방교부금 (B)	복지부문 국고메칭 부담 (C)	C/A	C/B
전국	2007년	694,191	214,083	28,138	4.05	13.14
	2008년	771,470	241,297	51,000	6.61	21.13
	2009년	845,264	265,082	61,377	7.26	23.15
	2010년	846,056	255,505	63,594	7.51	24.88
	2011년	830,580	274,085	67,693	8.15	24.69
	2012년	898,309	292,159	78,239	8.70	26.77
	증가총액(2007~2012)	204,118	78,076	50,101	24.54	64.16

자료: 보건복지부 내부자료, 지방자치단체 예산개요 각년도, 안전행정부.

표 2. 8개도의 국고메칭비부담의 자체재원과 이전재원대비비중

(단위: 억원, %)

지역	년도	자체재원 (A)	지방교부금 (B)	복지부문 국고사업 지방비메칭 부담 (C)	C/A	C/B
8개도 (제주 포함)	2009년	452,217	232,567	34,380	7.60	14.7
	2010년	445,374	222,897	35,470	9.84	15.9
	2011년	439,088	236,379	37,796	8.60	15.9
	2012년	482,726	251,228	43,759	9.06	17.4
	증가총액(2009~2012)	30,509	18,661	9,379	30.74	50.2

자료: 보건복지부 내부자료, 지방자치단체 예산개요 각년도, 안전행정부.

표 3. 광역시의 국고메칭비부담의 자체수입과 의존수입대비비중

(단위: 억원, %)

지역	년도	자체재원 (A)	지방교부금 (B)	복지부문 국고메칭 부담 (C)	C/A	C/B
광역시 (서울 제외)	2009년	184,696	26,699	12,200	6.60	45.6
	2010년	191,484	30,129	13,585	7.09	45.0
	2011년	184,987	35,335	14,568	7.87	41.2
	2012년	202,142	38,640	17,501	8.65	45.2
	증가총액(2009~2012)	17,446	11,941	5,301	30.3	44.3

자료: 보건복지부 내부자료, 지방자치단체 예산개요 각년도, 안전행정부.

가율은 9.4%이나 국고메칭비부담의 증가율은 43.45%로 광역시의 부담이 지속적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다.

3) 서울시

서울시의 자체수입에서 국고메칭비부담이 차지하는 비중은 2009년 7.29%에서 2012년 8.21%로 증가하였고, 지난 4년 자체수입증가율

은 1.92%이나 국고메칭부담의 증가율은 14.7%로 큰 차이를 보이고 있다. 지난 4년간 교부금은 523억원이 감소한 반면 국고메칭비부담액은 2,182억원 증가하였다. 서울시의 경우 교부금의 규모가 수입에서 차지하는 비중이 0.04%(2012년)에 불과하여 국고메칭비의 상당부분이 자체수입에 의해 충당된다는 것을 알 수 있다.

표 4. 서울시 국고메칭비부담의 자체수입과 의존수입대비비중

(단위: 억원, %)

지역	년도	자체자원 (A)	지방교부금 (B)	복지부문 국고메칭비 (C)	C/A	C/B
서울 특별시	2009년	202,887	2,816	14,797	7.29	515
	2010년	194,045	2,479	14,539	7.49	586
	2011년	200,617	2,371	15,329	7.74	646
	2012년	206,802	2,293	16,979	8.21	740
	증가총액(2009~2012)	3,915	-523	2,182	55.7	0

자료: 보건복지부 내부자료, 지방자치단체 예산개요 각년도, 안전행정부.

3. 지자체의 자체복지지출

정부가 신규로 실시하거나 확대하는 복지사업으로 인해 지자체의 재정은 압박을 받을 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 앞서 제시된 통계에서도 알 수 있듯이 교부금은 기존 국가복지사업에 대한 자연증가분을 충당하는 수준에 불과하기 때문에 대규모 신규사업이 시행되는 경우 기존의 교부금수준으로는 충당하기 어려워 지자체가 재정압박을 받게 되는 원인이 된다. 따라서 대규모의 신규사업추진시에는 별도의 국고지원이 필요한 것이 사실이다.

그러나 압박의 정도는 광역단위별로 다르게 나타나며 광역시와 서울시가 8개도에 비해 교부금대비 지방비메칭비의 부담이 상대적으로 큰 것으로 분석되었다. 지방교부금으로 복지부문 국고메칭비를 감당한다고 가정하는 경우, 광역시의 경우 지방교부금의 45% 정도를 국고사업메칭비에 투입해야 하며, 서울시는 지방교부금이 거의 지원되지 않아 국고메칭비가 지방

교부금의 5~7배로 자체수입으로 감당해야만 한다는 것을 의미한다. 8개도(본청과 시군구 포함)의 경우에는 2012년 기준으로 지방교부금의 약 17%만을 투입해도 국고메칭사업을 감당할 수 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 국고메칭비를 감당하는데 따른 재정압박은 광역시와 서울시가 가장 크게 느끼는 문제라는 것을 알 수 있다. 그러나 재정압박수준을 계산하는 과정에서 감안되어야 하는 것이 지자체의 자체복지사업비이다.

물론 자체복지사업비 내에는 지방이양사업비등이 포함되어 있어 전액이 순수하게 자체적으로 개발한 복지사업을 위해 투입되는 것으로 추정할 수는 없다. 본 고에서는 지방이양사업의 지출규모를 정확히 추정하기 어려운 한계로 인해 지자체가 지출한 복지사업비(보건제외)에서 국고사업비(중앙부담+지방부담)를 뺀 금액을 자체복지사업비로 추정하였다. 따라서 지방이양사업비등이 정교하게 반영되는 경우 자체복지사업비규모는 이 보다 적을 수 있다는 것을

표 5. 지방자치단체별 자체복지비 규모

(단위: 억원)

지역	년도	구분	사회복지 (D)	국고보조금 (E)		지방비 부담 (F)		국고 합계 (E+F=G)		자체복지 (I=D-G)
전국	2007년	복지부	172,825	78,169	89,686	28,138	32,315	106,518	122,212	50,613
		기타		11,517		4,177		15,694		
	2008년	복지부	216,656	117,000	133,149	51,000	58,039	168,000	191,188	25,468
		기타		16,149		7,039		23,188		
	2009년	복지부	241,455	136,932	137,455	61,377	61,611	198,309	199,066	42,389
		기타		523		234		757		
	2010년	복지부	265,342	134,926	135,544	63,594	63,885	198,520	199,429	65,913
		기타		618		291		909		
	2011년	복지부	284,632	143,947	148,004	67,693	69,601	211,640	217,605	67,027
		기타		4,057		1,908		5,965		
	2012년	복지부	309,157	158,728	163,055	78,239	80,372	236,967	243,427	65,730
		기타		4,327		2,133		6,460		
8개도	2009년	복지부	143,751	86,001	86,329	34,380	34,527	120,381	120,857	22,894
		기타 ¹⁾		328		147		476		
	2010년	복지부	157,462	83,003	83,383	35,470	35,649	118,473	119,032	38,430
		기타		380		179		559		
	2011년	복지부	165,583	88,157	90,640	37,796	38,964	125,953	129,603	35,980
		기타		2,483		1,168		3,650		
	2012년	복지부	176,340	96,122	98,744	43,759	45,051	139,881	143,796	32,544
		기타		2,622		1,292		3,915		
광역시	2009년	복지부	54,360	38,153	38,299	12,200	12,265	50,353	50,564	3,796
		기타		146		65		211		
	2010년	복지부	61,692	38,952	39,131	13,585	13,669	52,537	52,800	8,892
		기타		179		84		263		
	2011년	복지부	69,337	41,329	42,493	14,568	15,116	55,897	57,609	11,728
		기타		1,164		548		1,712		
	2012년	복지부	75,453	46,778	48,054	17,501	18,130	64,279	66,185	9,268
		기타		1,276		629		1,906		
서울시	2009년	복지부	43,345	12,777	12,826	14,797	14,819	27,574	27,644	15,701
		기타		49		22		70		
	2010년	복지부	46,189	12,971	13,030	14,539	14,567	27,510	27,597	18,592
		기타		59		28		87		
	2011년	복지부	49,714	14,461	14,502	15,329	15,348	29,790	29,850	19,864
		기타		41		19		60		
	2012년	복지부	57,369	15,828	15,871	16,979	17,192	32,807	33,453	23,916
		기타		43		213		646		

주: 2011년, 2012년의 경우, 보건복지부·고용노동부와 여성부의 국고사업까지 포함한 국고지출총액을 복지지출예산에서 뺀 금액으로 계산되었고, 국고사업중 보훈과 주택부문이 제외된 금액임. 2011년 이전의 경우, 고용노동부와 여성부의 복지부문 국고사업비가 미미하여 적용하지 않았음.
 자료: 보건복지부 내부자료, 지방자치단체 예산개요 2년도, 안전행정부.

1) 지자체의 기타부문 국고보조금, 지방비부담은 복지부국고사업 기준(매칭비율)으로 계산하여 표기함.

밝힌다. 분석의 편의를 위해 본 고에서는 지방 이양사업비와 보훈 및 주택부문 외 국고사업은 제외하고 계산된 것이다.

<표 5>를 이용하여 광역단위 지자체별 자체 복지비의 상대적 비중을 계산해 보았다. 전국적으로 지자체의 자체복지지출규모는 평균적으로 국고메칭사업의 84% 수준임을 알 수 있다. 2007년에는 179% 수준이었으나 2008년 기초노령연금의 도입으로 지자체의 국고메칭비가 크게 증가하여 2008년에는 49.94%로 자체복지사업예산이 크게 감소한 것을 알 수 있다. 그 이후 점차 증가하여 국고메칭비대비 자체복지예산비중은 2012년 기준으로 전국평균 84.01%수준을 보이고 있고, 8개도는 74.37%, 광역시는 52.96%, 서울시는 140.86%를 각각 보이고 있다.

자체복지는 지자체가 보건을 제외한 복지예산에서 국고사업비로 지출한 금액을 뺀 수치로 지자체가 재량²⁾을 가지고 자체적으로 실시하는 복지사업으로 이해할 수 있다. 국고메칭비가 지방교부금에서 차지하는 비중만을 본다면 서울시가 가장 열악한 위치에 있는 것이 분명하다. 그러나 지방교부금의 지원이 없는데도 불구하고 자체복지예산을 국고메칭비의 140.86%로 집행한다는 것은 국고메칭에 따른 재정압박을 감내할 수 있는 지표로 해석될 수 있다. 서울시는 총세출에서 차지하는 복지예산의 비중이 25.6%로 전국평균 21.8%, 8개도 19.8%, 광역시 25.3%에 비해 높는데, 이는 국고사업 이외 자체적으로 개발한 복지사업비가 더해진 결과라는 것을 추정해 볼 수 있다. 반면에 8개도의

표 6. 지방자치단체별 자체복지비의 상대비중
(단위: %)

	연도	자체복지/ 사회복지지출 ¹⁾	자체복지/ 국고지방비부담 ²⁾
전국	2007년	29.29	179.87
	2008년	11.76	49.94
	2009년	17.56	69.06
	2010년	24.84	103.65
	2011년	23.55	99.02
	2012년	21.26	84.01
8개도	2009년	15.93	66.59
	2010년	24.41	108.35
	2011년	21.73	95.20
	2012년	18.46	74.37
광역시	2009년	6.98	31.11
	2010년	14.41	65.45
	2011년	16.91	80.51
	2012년	12.28	52.96
서울시	2009년	36.22	106.11
	2010년	40.25	127.88
	2011년	39.96	129.58
	2012년	41.69	140.86

주: 1) 보건을 제외한 사회복지만 포함
 2) 보건복지부소관 국고메칭비만 포함
 3) 광역별로는 2009년부터 자료제공
 자료: 보건복지부 내부자료, 지방자치단체 예산개요 각년도, 안
 진행정부.

경우, 국고메칭비부담이 지방교부금에서 차지하는 비중이 2012년 기준으로 17.4%에 불과한데 자체복지비가 국고메칭비의 74.37%수준이라는 것은 국고메칭을 하고도 자체복지사업을 시행할 수 있는 재정적 여유를 갖고 있다는 것으로 해석될 수도 있다.

2) 지방이양사업비를 고려하는 경우 재량의 범위가 축소됨.

4. 정부의 신규복지사업시행에 따른 재정분담방식의 개편

1) 지자체 자체복지지출규모에 연계한 차등 지원방식

지자체의 복지재정의 문제점을 해결하는 방안 중 하나는 2008년 그리고 2013년과 같이 정부에 의해 복지사업이 신설되거나 대폭 확대되는 시기에 중앙과 지방의 복지재정분담방식을 달리하는 것이다. 현재는 사업별로 지자체별로 메칭비율을 달리하고 있기 때문에 정부가 새로운 국고사업을 시행하는데 따른 지자체의 복지재정의 압박을 해소할 수 있는 분담체계를 갖고 있지 않다. 앞서 보았듯이 교부금의 증가와 국고메칭부담의 증가율이 다르다는 것이 이와 같은 현상을 설명해 주고 있다. 따라서 신규사업이나 기존 사업의 확대실시에 따른 추가재원은 기존 메칭방식과 교부금방식이 아닌 별도의 분담방식이 필요하다. 신규사업 또는 사업확대에 따른 추가재원은 별도로 지자체에 지원되어야 하는 것이 옳다고 본다. 현행 교부금은 기존 국고사업의 자연증가분을 감당하는 수준이기 때문에 대규모 신규사업시행에 따른 재정부담은 절대규모의 증가라는 부담과 매년 자연증가분의 급증이라는 2중적인 부담이 부과된다. 신규복지사업이 정부에 의해 기획되고 추진되는 것이 일정부분 설득력을 갖고 있기 때문에 지자체의 복지예산은 정부가 주도하는 복지사업에 대한 국고메칭에 투입될 수 있도록 우선순위가 주어져야 한다는 것을 의미한다. 물론 지방자치의 기본취지는 지자체가 자체적으로 복지사업을

개발하고 추진하는 것도 포함하지만 복지확대기에는 자체사업 보다는 정부의 신규사업을 지원하는 방향으로 우선순위를 재조정하는 것이 필요하다고 본다. 이런 취지에서 정부가 신규로 추진하는 사업에 대해 별도의 국고지원을 하되 지자체가 추진하고 있는 자체복지지출규모에 차등하여 국고를 지원하는 것을 고려해 볼 수 있다.

예를 들어 정부가 총 100억원이 소요되는 국고사업을 신규로 추진하는 경우, 지자체부담은 33억원(지방메칭비율을 33%로 가정한 경우)이 된다. 신규로 소요되는 33억원에 대해 정부는 국고보조 또는 추가적인 교부금을 통해 지원하는 것이 합당하다. 그러나 자체복지예산이 충분한 경우, 자체복지예산의 일부를 신규국고사업 메칭에 우선 총당하고 부족분에 대해서는 특별복지교부금 또는 신규복지사업국고지원금의 형식으로 지원하는 것이 합리적인 해결방안이라고 판단된다.

(1) 서울·광역시 자체복지기본인정률

이러한 방식에서 사전적으로 결정되어야 할 것이 어느 수준의 자체복지사업비를 적정수준으로 보고 차등지원에서 공제해 주는 가 이다. 본 고에서는 연구자의 주관적인 판단에 따라 지자체의 자체복지비지출대비 국고메칭비의 50%를 기본인정비율로 설정해 보았다. 50%에 대한 근거는 없으며 단지 시산을 위한 기본자료를 생성하기 위해 제시한 임의의 수치에 불과하다. 전년도 자체복지지출이 전년도 국고메칭비의 100%수준이었다면 국고메칭비의 50%에 해

당하는 금액을 올해 신규복지사업매칭비로 투입하는 것을 의미한다. 이러한 기준은 지자체의 자체복지사업예산이 지방매칭비의 50%수준 이하로 유지되는 것을 권장한다는 것을 전제하고 있다. 예를 들어 지자체의 전년도 국고매칭비부담이 100억이고 자체복지비지출은 국고매칭비의 70%인 70억 수준이라면 50%를 초과하는 추가 20%에 해당하는 자체복지비지출액인 20억원이 국고매칭필요재원인 33억원(추가국고매칭소요분)에 집행된다는 것을 가정하고 나머지 13억원은 정부가 추가적으로 특별복지교부금 또는 추가국가보조금의 형식으로 지원하는 것을 의미한다. 만약 전년도 국고매칭비부담이 150억원이고 자체복지비비중이 100%이라면 추가 50%에 해당하는 75억원이 신규국고사업에 따른 지방비매칭재원으로 투입되므로 75억원으로 추가소요재원 33억원을 충당할 수 있다고 보아 정부의 추가적인 지원은 없는 사례에 해당된다. 반면에 전년도 국고매칭비부담이 상대적으로 적거나 자체복지비비중이 50%에 근접한 수준인 경우, 추가국고매칭소요분은 전액 국고에서 지원된다.

(2) 8개도의 자체복지기본인정률

자체복지비의 국고매칭비 대비 비중기준을 설정하는 데 있어 또 다른 고려사항은 지방교부금대비 국고매칭비의 부담정도 이다. 지방매칭비가 지방교부금에서 차지하는 비중은

2012년 기준 전국평균은 26.7%인데 반해 8개도는 17.4%,광역시 45.2%, 서울시는 740%이다. 광역과 서울시는 지방교부금규모에 비해 국고매칭부담이 상대적으로 크다는 것을 의미하고 반면에 8개도의 경우 전국평균인 26.7%보다 낮은 17.4%에 불과하다. 따라서 자체복지비비중의 초과분을 계산할 때 광역과 서울시는 50%를 적용하고 8개도는 상대적으로 지방교부금의 지원율이 높다고 평가되므로 32.8%(50%/1.52³⁾)를 적용하는 것이 합리적이라고 판단된다.

8개도는 광역시와 서울시에 비해 국고매칭비부담이 교부금에서 차지하는 비중이 낮아 신규로 추진되는 복지사업에 대한 국고매칭을 기존 교부금에서 일정 부분 감당할 수 있다는 것을 감안한 방식이다. 주석 3)에 의한 계산방식도 연구자가 시산을 위해 제안한 방식이기 때문에 추가적인 논의와 연구를 통해 정교한 수치가 제시될 수 있다는 것을 밝힌다. 따라서 신규복지사업의 시행 또는 기존 복지사업의 확대에 따른 지방비부담은 다음과 같은 방식을 고려해 볼 수 있다.

- ① 서울시 광역시: 정부의 추가지원 = [지자체의 추가부담 - {(A - 50%) × 전년도 자체복지지출}]
A: 전년도 (자체복지지출 / 국고매칭부담) × 100
- ② 8개도(본청+시·군): 정부의 추가지원 =

3) (국고매칭비 / 지방교부금 = 26.77%)_{전국} ÷ (국고매칭비 / 지방교부금 = 17.44%)_{8개도} = 1.52
50% / 1.52 = 32.8%

[지자체의 추가부담 - {(A - 32%) × 전년도 자체복지지출}]

A: 전년도 (자체복지지출 / 국고메칭부담) × 100

2) 정부의 추가지원규모 시산예시

위의 추가지원방식을 적용해서 공약가계부상에 제시된 추가적 국고사업비부담에 대한 정부지원규모를 계산해 볼 수 있다. 공약가계부를 분석⁴⁾한 결과 2013~2017년 5년간 새로운 복지사업과 기존 사업의 확대에 의한 추가적인 국고사업비총액은 41조 7천억 원으로 추계되었고 연도별 소요내역은 다음과 같다.

표 7. 공약가계부상 연도별 추가국고사업비규모
(단위: 조원)

연도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
소요액	0.7	5.3	10.2	12.1	13.4

자료:보사연 내부자료

각 연도별 소요액을 광역별로 배분하기 위해 2012년 기준 국고사업총액의 비중을 반영하였다. 복지부문 국고사업의 규모는 8개도가 143,796억 원으로 59.07%를 차지하고, 광역시가 27.19% 그리고 서울시가 13.74%를 차지하고 있다.

이러한 비중이 향후 5년간 지속된다는 것을 가정하면 연도별 복지부문 국고사업비는 다음과 같이 광역단위별로 배분된다.

표 8. 2012년 기준 복지부문 국고사업총액의 광역별 비중

(단위: 억원, %)

지역	국고사업비규모(국고+지방비)	비중
8개도	143,796	59.07
광역시	66,185	27.19
서울시	33,453	13.74
총계	243,434	100.0

표 9. 연도별 광역단위별 추가국고사업비총액(중앙+지방)

(단위: 조원)

연도	추가소요액 (D=A+B+C)	8개도 (A)	광역 (B)	서울시 (C)
2013년	0.7	0.4134	0.1903	0.0961
2014년	5.3	3.1307	1.4410	0.7282
2015년	10.2	6.0251	2.7733	1.4014
2016년	12.1	7.1474	3.2899	1.6625
2017년	13.4	7.9153	3.6434	1.8411

주 1): 8개도: D×0.5907, 광역: D×0.2719, 서울시: D×0.1374

<표 9>의 추가국고사업비총액에 2012년 기준 광역단위별 국고메칭률을 적용하면 광역단위별 지자체의 국고메칭비추가부담분이 계산된다. 8개도는 2013년 1,293억원의 추가부담이 발생하고 2017년에는 2조 4,759억 원으로 증가할 것으로 예상된다. 광역시는 2013년 518억원의 추가부담분이 발생하고 2017년에 가서는 9,917억원으로 증가한다. 그리고 서울시는 2013년 497억원의 추가부담분에서 시작하여 2017년에는 9,527억원의 추가부담이 발생하는 것으로 예상된다.

4) 한국보건사회연구원 내부자료

표 10. 광역단위별 국고메칭비 추가부담분

(단위: 조원)

연도	8개도	광역시	서울	합계
2013년	0.1293	0.0518	0.0497	0.2308
2014년	0.9792	0.3922	0.3768	1.7483
2015년	1.8846	0.7548	0.7252	3.3647
2016년	2.2357	0.8955	0.8603	3.9915
2017년	2.4759	0.9917	0.9527	4.4204
합계				13.7559

주: 1) 8개도의 2012년 메칭비율 31.28%, 광역시 27.22%, 그리고 서울시 51.75%를 (표 9)의 광역단위별 추가국고사업 비소요액에 적용한 수치임.

광역단위별 지자체가 추가로 부담해야 하는 국고메칭비를 정부가 추가로 지원하되 앞서 설명한 바와 같이 자체복지비수준에 따라 차등하

여 지원하는 방식을 적용해 보았다. 지자체의 자체복지비에서 추가국고메칭비에 투입되어야 하는 금액은 아래 <표 11>과 같이 계산된다. 앞서 연구자가 임의로 제시한 자체복지비의 기본인정비율 50%(서울, 광역), 32%(8개도)를 적용하면 기본인정률초과 자체복지비지출수준이 계산된다.

앞서 계산된 광역단위별 추가국고메칭부담분과 기본인정률초과 자체복지지출비를 비교하여 기본인정초과 자체복지지출비가 더 큰 경우에는 추가적인 국고지원을 하지 않고 적을 경우에는 차액을 정부가 추가국고지원금 또는 특별복지교부금의 형태로 지원하게 된다. 연구자가 상정한 가정하에 2013년 정부의 추가국고지

표 11. 지자체의 기본공제율초과 자체복지비율(2013년)

(단위: 조원, %)

지역	A ¹⁾	서울, 광역(A-50%) B	8개도(A-32%) C	2012 자체복지 지출 D	기본인정 초과자체 복지지출 E
8개도	74.33		42.33	3.2544	$C \times D = 1.3775$
광역시	52.96	2.96		0.9268	$B \times D = 0.0274$
서울시	140.8	90.86		2.3916	$B \times D = 2.1730$

주: 1) (자체복지지출 / 국고메칭비지출) × 100

표 12. 광역단위별 추가국고지원(특별복지교부금)규모(2013년)

(단위: 조원)

지역	추가국고메칭 부담 (F) ¹⁾	기본인정률초과자체복지지출 (E)	(F-E)	추가국고지원(특별복지교부)
8개도	0.1293	1.3775	-1.2482	0
광역시	0.0518	0.0274	0.0490	0.0490
서울시	0.0497	2.1730	-2.1233	0

주: 1) <표 10> 광역단위별 국고메칭비 추가부담분에서 계산된 결과임.

원규모를 시산해 본 결과 광역시에 대해 490억 원의 추가국고지원금(특별복지교부)을 지원하는 것으로 계산된다.

2013년 보다 2014년 이후 사업이 본격적으로 시행되는 점을 감안한다면 추가적인 국고지원을 받게 되는 금액은 점차 증가하게 된다. 예를 들어 2016년의 자체복지비수준과 국고메칭비대비 자체복지비의 비중이 <표 11>과 동일하다는 가정하에 2017년 추가지원금액을 계산해 볼 수 있다. 8개도의 자체복지비관련 통계가 2012년과 동일하다는 가정을 하면 기본인정률 초과자체복지비는 동일하게 계산된다. 이 금액과 2017년의 추가국고메칭부담과 비교해서 차액을 지원하거나 음(-)인 경우 지원을 하지 않게 된다. 연구자가 설정한 가정하에 2017년 정부는 8개도에 1조 984억원을 추가국고지원금 또는 특별복지교부금의 형태로 지원을 해야 하는 것으로 계산된다.

그리고 광역시의 경우에도 9,647억원을 지원해야 하는 것으로 계산되나 서울시는 여전히 자체복지비의 수준과 자체복지비의 국고메칭비 대비 비중이 높아 추가적인 국고지원을 받지 못하는 것으로 계산되었다.

5. 결론

최근 지자체와 정부간 복지재정분담을 두고 일어나고 있는 갈등구조는 현행과 같은 국고메칭방식 그리고 교부금방식으로는 구조적인 문제가 해결 될 수 없다. 복지확장기에 있는 우리나라는 정부가 사업의 기획과 추진을 진행할 수 밖에 없는 상황이고 지자체는 재정여건이 이를 뒷받침할 수 없는 구조적인 문제를 갖고 있다. 따라서 보다 대응성이 높고 효율적인 재정분담 방식이 요구되는 시점이다. 지자체는 교부금과 자체세입을 통해 복지지출뿐만 아니라 지역경제활성화 등을 통해 미래의 세원확대를 위해 투자해야만 한다. 이 과정에서 일부 무분별적으로 진행된 투자사업과 전시성사업으로 인해 예산이 낭비되거나 부채가 늘어나는 부작용도 일어나고 있는 것이 사실이다. 이러한 현실에서 교부금의 문제점은 정부가 추진하는 복지사업에 우선 지출하고 기타 사업에는 잔여적으로 지출하게 하는 제도적 장치가 미비하다는 것이다. 이런 점을 감안한다면 정부가 신규로 추진하는 국가복지사업으로 인한 지자체의 추가적인 재정부담을 정부가 지원하되 지자체의 세출구조 조정도 일부 유도할 수 있는 장치가 내재된 지

표 13. 광역단위별 추가국고지원(특별복지교부)규모(2017년)

(단위: 조원)

지역	추가국고메칭 부담 (A)	기본인정률초과자체복지지출 (B)	(A-B)	추가국고지원(특별복지교부)
8개도	2.4759	1.3775	1.0984	1.0984
광역시	0.9917	0.0274	0.9647	0.9647
서울시	0.9527	2.1730	-1.2203	0

원방식이 필요하다고 본다.

본고는 지자체의 추가적인 부담을 정부가 지원하되 지자체의 자체복지비지출수준에 연계하여 차등지원하는 방식을 제안해 보았다. 복지확장에 복지사업의 추진은 정부가 기획하는 것이 불가피하기 때문에 지자체의 복지관련 예산은 국고메칭에 우선 투입되는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 정부가 신규로 추진하거나 대규모로 대상을 확대하는 사업에 의한 지자체의 추가적인 부담을 추가국고지원금 또는 특별복지교부금 등을 통해 지원하되 지자체의 자체복지비지출이 많은 경우 지원규모를 삭감하는 방식이 필요하다. 연구자가 제안하는 자체복지지출에 연계한 차등지원방식도 어느 정도의 자체복지지출을 적정한 것으로 보아 기본인정률을 설정해야하는지에 대해 합의된 기준선이 없다는

한계를 갖고 있다. 또한 자료의 한계로 인해 지자체의 자체복지지출의 범위가 실제 보다 과대계상되었을 가능성이 있다는 점을 밝힌다. 이러한 제약 속에 본 고에서는 서울과 광역시는 국고메칭비 대비 자체복지비지출의 50%를 기본인정률로 제안해 보았고 8개도의 경우에는 교부금에서 차지하는 국고메칭부담이 상대적으로 낮아 기본인정률을 32%로 제안해 보았다. 시산결과 자체복지지출수준이 과도한 경우 정부의 복지사업확대에 따른 지방메칭비부담이 급증하는 상황에서도 추가적인 국고지원을 받지 못하는 것으로 계산되었다. 반면에 자체복지지출수준이 낮은 경우에는 추가적인 국고보조를 받을 수 있는 것으로 계산되었다. 이와 같은 기본인정률은 향후 보다 정교한 연구와 추가적인 논의를 통해 재설정될 필요가 있다고 본다. 문헌