

복지보조사업의 지방이양에 대한 지방공무원의 인식분석과 복지재정 분권을 위한 정책과제*

이재원** / 오영삼***

문재인정부는 연방제 수준의 분권을 국정과제로 설정했지만 구체적인 제도 개편은 진행하지 않고 있다. 분권에 대한 국민적 지지가 높지 않다는 지적도 있다. 이러한 현실의 이면에서는 2005년도에 추진되었던 분권교부세를 통한 지방분권 혹은 국고보조사업의 지방이양에 대한 비판이 있다. 사회복지사업에서 분권은 지방의 자체재원 징발이라는 부정적 인식이 강하다. 국고보조금의 절반 이상을 복지보조금이 차지하기 때문에 분권형 정부간 관계 개편이 추진되면 복지분권의 쟁점이 다시 부각될 가능성이 높다.

본 연구에서는 지방재정에서 복지재정의 위치와 특성을 분석하고 성공적인 복지분권 혁신의 조건으로서 지자체 공무원들의 인식을 분석했다. 인식분석의 관점은 정부간 재정관계에 대한 제1세대 및 제2세대 이론에 기초했다. 분석결과, 지자체 복지담당 공무원들의 복지분권에 대한 인식은 전반적으로 소극적이었다. 사회복지재정에 대한 관점이 제3세대의 플랫폼에 갇혔고 2005년도 지방이양 사업에 대한 분권인식 변화는 기대만큼 창출되지 않았다. 지방재정에서 복지지출이 지속적으로 증가하고 있지만, 현재와 같은 지자체 공무원의 인식행태에서는 복지사업의 지방이양에 따른 복지혁신 효과를 기대하는 것이 쉽지 않다. 연방제 수준의 분권국가를 지향하기 위해서는 2005년도 지방이양이 부정적으로 평가되는 원인을 규명하고 관련 쟁점들을 선제적으로 해결하는 것이 중요하다.

주제어 _ 복지분권, 정부간 재정관계, 분권교부세, 지방이양, 복지보조금

* 이 논문은 2017학년도 부경대학교의 지원을 받아 수행된 연구임(C-D-2017-0999).

** 제1저자, 부경대 행정학과 교수

*** 교신저자, 부경대 행정학과 조교수

The Perception of Local Government Officials on the Transferring the Social Welfare Subsidy Services to Local Government and Policy Agenda for the Welfare Decentralization*

Lee, Jaewon** / Oh, Youngsam***

Moon Government is establishing the finance decentralization at the level of a federal system or government as the National Agenda. However, national support is not as strong as it should be. This is because local government have been experienced the problems of Local Fiscal Decentralization (LFD) at 2005 year. This study first, analyzes the status and feature of LFD in the local government's revenue and expenditure, and then investigates the local government officials' perception of LFD as the condition of decentralization-innovation. Based on the first or second generation theories suggested by the Musgrave-Oates or Oates-Weingast model, this research analyzes the officials' perceptions of LFD.

In the results, the government officials have passive attitude towards LFD and local-finance decentralization by the Decentralization Revenue Sharing (DRS) system. They are still located in the view of the first model in Musgrave-Oates model, and do not have high expectation of creating local-finance decentralization or decentralization-innovation since LFD-DRS. In the local government's revenue and expenditure, welfare expenditure is increasing. However, it is difficult to expect the effects of local-finance decentralization without changing perceptions of the local government officials. To achieving the decentralized government at the level of a federal system, it is necessary to investigate a major cause for negative evaluation by the local government officials, and the governments should solve the various problems in the LFD-DRS.

Key words _ Welfare Decentralization, Fiscal Federalism, Decentralization Grant, Welfare Subsidy

* This work was supported by the Pukyong National University Research Fund in C-D-2017-0999

** First Author. Professor, Pukyong National Univ.

*** Corresponding Author. Professor, Pukyong National Univ.

1. 서론

문재인 정부는 연방제수준의 분권 추진과 관련하여 지방세 중심의 재정분권을 위해 국세와 지방세의 비중을 7:3으로 개편하는 자주재원주의 분권 혁신을 국정과제로 설정하였다. 분권혁신의 내용에 이행하기 위해서는 국세 20조원 정도를 지방세로 이전하고, 정부간 재정관계 개편에 따라 국고보조금을 축소하고 중앙정부의 국고보조사업에 대한 지방이양이 추진해야 한다. 2017년 예산기준으로 중앙정부에서 지방에 이전하는 국고보조금은 46조원(960개 사업)이며, 재정규모 기준으로 보건복지부 소관 국고보조금이 전체 중앙정부 보조금의 절반을 상회한다. 따라서 재정분권과 정부간 재정기능 조정에서는 복지보조사업의 개편이 중요하다.

보건복지부가 운영하는 대부분의 복지사업들은 지방자치단체에 업무를 위탁하는 국고보조방식으로 추진된다(이재원, 2016a). 2017년 당초예산 기준으로 공적연금 지출을 제외한 보건복지부 소관 예산(37.5조원)에서 사회복지비는 약 27.4조원이다. 여기에서 25.7조원(93.4%)은 지방자치단체에게 국고보조금으로 이전된다. 같은 해 지방자치단체의 세출예산에서 사회복지비는 49.5조원이며 보조사업의 예산은 44.1조원(89.1%)이다(이재원·김은정·오영삼, 2017). 복지보조사업이 국고보조금에서 차지하는 비중, 그리고 지자체의 복지사업에서 보조금사업이 차지하는 규모를 고려할 때, 지방재정에서 재정분권 영역은 국고보조금에 대한 것이다.

현재 상황에서는 국가와 지방간 복지재정관계를 개편하는 과정에서 부정적 현상들이 발생할 가능성이 크다. 정부간 복지재정 개편은 2005년 노무현 정권에서도 실시된 적이 있다. 당시, 분권교부세를 통해 67개의 복지보조사업이 지방이양되었다. 노무현 정권에서 실시되었던 복지분권은 사회복지사업 운영의 효율성과 지방의 자율성 증대라는 긍정적 목표에도 불구하고, 기대한 효과보다는 더 많은 부작용이 발생한 정책이 되었다(김재훈·이재원, 2008).

이후부터 복지사업의 지방이양은 중앙정부 부담의 지방전가라는 비판이 높아졌다. 당시 정부간 재정관계에서 '자치'라는 변수를 고려하지 않고 진행했기 때문이다. 1995년도에 지방자치 부활 이후, 지역주민의 권리확대, 복지증진, 자원의 효율적 분배기능을 향상하는 '자치'의 증진은 주요 국가정책 방향이다(이재완, 2016). 그러나 2005년에 이루어진 분권은 지자체의 자치 증진보다는 지자체의 '활용'에만 초점이 맞추어져 있었다. 보건복지부의 보조사업에서는 지자체를 일종의 지방소재 산하기관 전제하면서 중앙정부의 복지(서비스)전달체계를 구성 및 운영하는 관행이 지속되고 있다. 이러한 분권환경 하에서는 문재인 정부에서 연방제 수준의 재정분권을 강조해도 2005년도 복지사업 이양 때와 유사한 정부간 복지재정 갈등이 발생할 가능성 높다.

본 연구에서는 정부간 재정관계에서 복지분권혁신을 추진하기 위한 기본적인 전제 조건으로써 지방의 복지담당 공무원들의 인식을 분석하고 정책과제를 모색했다. 복지보조사업의 정부간 재정관계 개편에서는 가치와 현실이 동시에 결합된 복합적인 특성이 있다. 복지분권을 위한 정부중심의 정책이 우선되어야 하지만 지방재원을 운영 및 집행하는 일선의 공무원이 가지는 재정분권에 대한 인식과 행동도 중요하다. 이는 복지재정사업의 운영이 일반인(layperson) 보다는 전문가중심의 전문가주의(professionalism)를 따르고 있기 때문이다(이재원, 2011). 지방의 복지사업에서 공무원의 역할과 인식이 중요한 이유도 그들이 가진 사업재정에 대한 지식과 복지서비스에 대한 전문성이 사업의 성공과 지역사회의 복지증진에 중요한 영향을 미친다(서재호, 2008). 재정사업에서 일선의 담당자의 전문가 관점과 지식이 사업에 미치는 영향, 그리고 그들이 가지는 분권에 대한 인식 및 경험과 분권성과간 선형적 관계를 고려할 때, 복지전담 공무원의 분권인식과 지난 지방이양(2005년)에 대한 경험을 분석하는 것은 문재인정부에서 추진하는 분권혁신의 성공을 위한 전제조건을 확인하기 위한 연구적 의미가 있다.

연구의 내용은 네 가지로 구성된다. 첫째, 정부간 복지재정관계의 특성을 해석하는 이론과 선행연구를 정리했다. 둘째, 중앙과 지방간 복지재정관계를 확인할 수 있는 현황과 특성을 분석했다. 셋째, 지자체 복지담당공무원을 대상으로 복지분권에 인식과 지난 복지사업의 지방이양에 대한 경험을 분석했다. 마지막으로 이론과 설문분석결과에 기초한 정책과제들을 제안했다.

II. 정부간 복지재정관계와 복지분권에 대한 이론적 맥락

1. 사회복지와 정부간 재정관계

1) 사회복지서비스에 대한 소비와 투자쟁점

복지서비스 공급을 둘러싼 정부간 재정관계의 쟁점은 정치·경제적 성격을 띤다. 정부 재정지출과 사회복지와의 관계는 상반된 가치 쟁점이 공존한다. 먼저 부정적 측면에서 보면 O'Connor(1973)는 복지 지출이 연방정부 재정위기의 주요 원인이라고 했다. 복지국가 재정위기를 분석하면서 O'Connor는 복지비용은 사회적으로 동원되지만 편익이 사적으로 전유되기 때문에 복지지출은 사회적 소비가 된다고 주장했다. 이러한 주장은 미국의 정책 환경과 재정맥락에서 인식을 반영하는 것이었다. 반면, 유럽에서 사회복지지는 미국과 다르게 긍정적으로 인식하는 흐름을 보였다. Esping-Andersen(1999)와 Taylor-Gooby(2004) 등은 경제 선순환의 구조 안에서 복지를 일종의 사회투자로 고려하였다. 같은 맥락에서 우

천식·이진면(2007)은 보편적 복지의 증대로 경제성장과 일자리 창출이 증대될 것이라고 보았다.

사회복지에 대한 상반된 인식에는 각 국가마다 서로 다른 역사경험과 사회·경제적 요인이 전제되어 있다. 미국의 재정학에서는 재정의부성이 높은 사회복지에 대하여 연방정부의 역할을 강조했다. 자유시장주의 국가에서 최소한의 정부가 최선이었지만 시장실패에 따른 정부의 재정개입이 현실적으로 불가피한 상황, 즉 사회복지를 지출의 최소한으로 고려하고 연방정부의 개입 및 역할(재정연방주의)을 지지하였다. 반면, 도시국가의 역사적 전통이 있는 유럽에서는 사회복지와 관련된 정부간 재정관계의 쟁점이 크지 않았다. 왜냐하면 북유럽국가의 지방정부는 기초 복지에 소요되는 재정부담이 상당하지만, 국가의 복지재정 확대에 의해 정부간 재정갈등 문제가 크게 발생하지 않았기 때문이다. 한국에서는 2000년대 접어들면서 복지와 경제의 선순환을 강조하였던 생산적 복지, 그리고 사회기반 확충을 위한 사회투자에 대한 담론이 있었다(이재원, 2011). 그러나 국내 학계, 공무원의 인식, 그리고 복지정책의 기초에는 미국 재정학의 기초와 같이 사회복지 지출을 투자가 아닌 ‘소비’로 바라보는 시각이 여전히 존재하고 있다.

2) 정부간 관계와 정부간 재정관계 : 양립과 상충

정부간 관계는 역사적·상황적으로 다양한 형태를 가지며 특정국가의 모형은 시기에 따라 독특한 형태로 변화되는 경향이 있다. 정부간 관계의 기본모형으로는 미국, 영국, 일본을 대표 사례로 설정하는 세 가지가 있다(이중수 외, 2014:418). 첫째, 연방주의 모형으로 미국의 역사적 특성에 기초한 것이다. Wright(1988)에서는 연방형 모델을 세분화하여 중앙과 지방간 관계를 상호독립적인 분리형, 지시통제의 포함형 그리고 중첩형으로 구분했다. 둘째, 중앙과 지방이 상호의존하는 영국형모형이 있다(Rhodes, 1997). 지방정부에 대한 중앙의 통제가 강한 집권적 특성이 있지만 상호의존성이 상당하다. 셋째, 중앙과 지방이 수직적인 관리감독 체계로 형성된 경우도 있다. 일본이 전형적인 사례이며, 해방이후 지방자치 관련 제도들을 원용하여 적용한 한국도 동일한 모형에 속한다.

일본형 정부간 관계 모형을 수용할 경우, 한국의 지방자치단체는 중앙정부의 법률에 따라 설립된 ‘단체’이기 때문에 중앙정부가 결정하는 법률적 사항을 충실히 집행해야 하는 산하기관의 법적 특성을 가진다. 그런데, 2차 세계대전 이후 일본의 지방분권제도에서는 지방자치단체의 재정독립성 강화를 강조했던 샤우프 권고의 영향이 상당했다. 이에 따라 지방재정의 제도와 가치에서는 미국의 연방형 정부간 관계의 특성이 잠재되어 있다. 수직적 관리감독 뿐 아니라 지방의 자율성과 분권혁신에 대한 요구와 기대도 정부간 관계 관련 제도에 잠재되어 있다.

자치분권에 대한 사회운동의 철학적 기반은 유럽의 공동체주의가 강하게 전제되어 있다. 그로인해 정부간 사무관계 조정에서 보충성원칙에 따른 기초자치단체 중심의 지방자치 원칙이 설정되어 있다. 이는 한국의 지방자치법에도 반영되어 있다. 한편, 90년대 세계화와 글로벌 표준에 따른 정부혁신을 본격적

으로 추진하였던 한국에서 정부간 재정관계는 미국에서 정립된 재정연방주의 이론의 영향이 상당하였다. 작은정부와 정부의 재정기능과 최적보조율 논의 등이 대표적인 사례이다. 재정분권은 재정지출의 효율성 조건에서 정당화되고 광역단위의 재정지출 및 관리가 중요했다.

이와 같이 중앙과 지방간에 형성되는 사무관계와 재정기능 분담에 대한 이론과 논의들이 현실의 제도와 복합적으로 혼합되면서 보편적으로 적용하면서도 일관성 있는 합리적 최적 모형을 설계 혹은 주창하는 것이 현실적으로 쉽지 않게 되었다. 정부간 재정관계에서 관련 제도 개편은 지자체별로 다양한 이해관계가 직접적으로 얽혀 있기 때문에 논리적 합리성이나 이론적 타당성 보다는 현실에서 재정적 이해관계가 우선하는 경향이 있다. 한국은 일본형 정부간 관계 틀의 기초에서 미국형 연방주의 재정관계를 효과적으로 설계·운영해야 하는 복잡한 현실이 있다.

3) 정부간 재정관계 이론 : 제1세대와 제2세대

(1) 제1세대 정부간 재정관계이론 : 머스그레이브-오우츠 모형

한국에서 정부간 재정관계에 대한 이론과 제도는 미국 재정학의 내용을 적용한 경우가 많다. 따라서 복지와 재정분권에 대한 이론과 인식의 쟁점은 미국 재정연방주의에 기초하여 해석하는 것이 유용하다. 미국 연방정부는 20세기 초반의 뉴딜정책을 주도하면서 주정부 및 지방정부에서 수행하던 복지기능을 연방정부가 흡수하였다. 복지정책의 황금시대였던 70년대까지 미국 연방정부는 사회서비스와 보건정책에서 지방정부 보다 적극적이었다(Anton, 1997:704). 60년대 지방정부와 연방정부간 복지재정관계는 이론으로 정립되었는데, 이를 머스그레이브-오우츠모형의 제1세대이론(Musgrave-Oates Model)이라고 한다(Musgrave, 1959; Oates, 1972).

오우츠의 분권명제(Decentralization Theorem)에서는 머스그레이브의 3대 재정기능 가운데 소득분배는 연방정부가 담당하고, 지방정부는 자원배분기능을 담당한다고 했다. 이를 통해 파레토 최적의 달성되고 공공서비스 공급의 효율성이 증대된다고 했다. 지방정부의 재정기능에서 지리적 외부성이 발생하는 공공서비스에서는 연방 보조금을 통한 외부성의 내부화가 필요했다. 이에 따라 제1세대 이론의 정부간 재정관계론은 '분권정리와 최적보조율법칙'을 기반(재정기능분담의 원리)으로 하는 표준화된 최적 모형이 가능하다고 전제했다(Oates, 1972; Break, 1967).

이러한 전제하에서 사회복지 기능은 지방정부 재정지출의 예외적인 영역이 된다. 한국에서는 제1세대 이론에 기초하여 재정지출체계와 정부간 재정관계가 형성되었다. 지방재정에서 복지지출은 주류 예산으로 정립되지 않는다. 60년대 집권적인 개발행정체계에서 사회복지지출 자체가 정부 재정에서 예외적인 지출이었고, 가급적 억제되어야 한다는 잔여적 복지의 전통이 형성되었다. 이에 따라 정부지출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 현재 상황에서도 중앙과 지방 모두에서 복지재정은 부정적인 지출영

역으로 인식되고 있다.

(2) 80년대 미국 연방정부 재정적자와 신재정연방주의

80년대 미국 연방정부 재정상황 하에서는 제1세대 이론을 유지하기 힘들었다. 연방정부의 재정적자가 악화되면서 레이건행정부는 연방 복지지출을 주정부 및 지방정부로 전가하는 신재정연방주의를 추진했다. 당시 정부실패를 비판하였던 공공선택론자들은 연방재정의 건전성을 위해 복지지출을 축소해야 한다고 주장했다. 이와 관련된 재정이론은 작은 정부론, 티부(Tiebout)의 발에 의한 투표, 재정분권 등이었다. 이 시기에 보수 중산층 중심의 미국 중소도시에서 과도한 복지지출을 선호되지 않았다. 보수층은 티부의 가설에 따라 연방정부의 복지재정 기능을 지방정부로 이양하게 되면, 국가 전체의 복지지출을 적정 수준에서 관리할 수 있을 것이라고 기대하였다(Boadway, 2001:102).

신재정연방주의에 따라 정부간 재정관계에서는 대규모의 포괄보조프로그램이 도입되었다. 연방보조금의 사분의 일 정도를 감축하는 대신 주정부 및 지방정부에 대해 지출재량을 확대했다. ‘재원부담과 재량교환’ 형태의 새로운 정부간 재정관계가 형성되었다(Anton, 1997, Waller, 2005). 미국의 작은정부 이론들은 80년대 한국에도 도입되어 공기업 민영화와 정부복지지출 억제 정책의 배경이 되었다. 80년대 전두환 정부가 복지국가를 국정과제로 제시했지만, 한국정부는 실질적인 복지지출 확대를 선호하지 않았다. 중앙정부의 경우, 재정운영의 이론적 기초를 미국의 신재정연방주의 이론에 두었을 뿐만 아니라 지방에서는 지방자치가 실시되지 않아 지방재정과 복지지출의 유의미한 관계가 형성되기 어려웠다.

(3) 90년대 제2세대 정부간 재정관계이론과 신공공관리주의

미국의 정부간 재정관계이론은 90년대 접어들면서 전면적으로 개편되었다. 80년대 재정적자와 작은 정부, 그리고 정부실패 비판을 거치면서 제1세대 이론이 현실에서 영향력을 잃었다. 오우즈는 1세대 이론이 가지는 낮은 설명력을 인정하는 동시에, 와인게스트와 함께 제2세대 정부간 재정관계론을 제시했다(Weingast, 1995; Oates, 2005). 2세대 이론에 따르면, 중앙과 지방간 재정기능 분담에서 ‘최적’구조는 존재하지 않는다. 대신에 연방정부의 보조사업을 진행할 시, 정부간 계약과 협상이 중요하다. 재정기능 분담을 위한 최적구조를 설계하기보다는 담당공무원의 재정 운영행태, 재정지출 수혜자들의 이기적 행동, 지대추구 등에 대한 논의들을 발전시키는데 이론에 초점을 두었다(Vo, 2010).

동시에, 90년대 클린턴행정부에서는 비전-전략체계에 기초한 신공공관리주의 정부혁신을 추진했으며, 이는 정부간 재정관계에서는 ‘분권’의 가치를 재정립하는 계기가 되었다(이재원, 2016b). 연방정부의 비전과 전략 계획에 부합하는 범위 내에서 재정분권이 인정되었으며, TANF와 같은 포괄보조프로그램에서도 정부간 계약제도가 도입되었다. 이를 통해 지방의 다양한 재정지출의 가치가 강조될 여지는 많지 않

았으며, 국가 전체의 정부혁신에서도 신공공관리주의의 긍정적 가치가 부각되었다. 신공공관리주의의 긍정적 효과에도 불구하고 특별히 의미있는 변화가 재정분권과 사회복지의 영역에서 발생하지는 않았다.

제2세대 정부간 재정관계의 이론은 한국의 복지공급 제도에 도입되지 않았다. 지자체는 개발연대의 재정지출 관행을 지속했으며, 지방세출에서 사회복지비의 비중이 절대적으로 높아지는 상황에서도 복지지출을 예외적인 영역으로 인식했다. 이와 대조적으로 중앙정부는 급증하는 복지욕구에 대응하기 위해 국고보조사업 중심으로 각종 사회복지 재정지출이 확대했다. 국고보조사업 하에서 지방의 복지담당 공무원의 핵심 업무는 중앙정부의 표준화된 복지사업의 재정지출에 대한 지불-정산 업무지침을 숙지하는 것으로 굳혀졌다. 국고보조방식의 복지서비스 공급체계가 고착화되면서, 지역문제의 해결 보다는 중앙에서는 사업의 설계를 담당하고, 지방에서는 설계된 사업은 단순히 실행 혹은 전달하는 지방복지재정체계가 형성되었다.

2. 복지분권과 지방재정에 대한 선행연구

1) 분권에 대한 선행적인 가치 : 긍정과 부정

지방자치 부활이 현실화되었던 90년대 초반부터 사회복지와 지방분권과의 관계에 대하여 학계에서는 다양한 논의가 있었다. 당시 정부재정에서 복지지출이 의미있는 수준으로 확대되지 않았기에 현실 분석 보다는 분권이념에 대한 논의가 많았다. 지방자치는 지역복지를 확대시킬 수 있다는 기대(김용일, 1991; 신섭중, 1990)와 반복지 즉 분권이 복지를 악화시킬 것이라는 비판(백종만, 1994)이 동시에 제기되었다. 전반적으로 사회복지학계는 지방자치가 복지에 불리하게 작용할 것이라고 인식하는 경향이 있었다. 이인재(1995)는 지방자치가 사회복지를 비롯한 삶의 질의 문제를 오히려 후퇴시킬 가능성이 있다고 우려했다.

최근 10여 년 동안 복지사업에서 정부간 재정갈등이 심화되면서 최적의 복지보조율을 설정하려는 연구가 있었다(최병호 외, 2012; 이재원, 2015). 또한 정부간 재정기능에서 사회복지기능의 최적 부담체계를 구축하려는 시도도 있었다(임성일, 2015). 하지만 이러한 연구 및 정책 접근은 제1세대형 정부간 재정관계 이론에 기초한 시도이기에 문제해결에는 한계가 있었다. 미국에서는 90년대부터 공공선택론과 신공공관리주의에 기초한 신재정연방주의를 포괄하는 제2세대형 재정관계론이 정립되었지만 한국정부의 분권정책에는 의미있는 수준에서 고려되지 않았다(김의섭, 2011; 이재원, 2015).

2) 복지분권의 현실에 대한 분석

지방재정에서 복지지출에 대한 논의가 전개된 것은 2005년도 분권교부세를 통한 복지사업의 지방이

양 때부터이다(구인회 외, 2009). 노무현정부에서 지방분권을 핵심 국정과제 추진하면서 149개 국고보조사업을 지방으로 이양했다. 이양된 보조사업에서 67개는 사회복지사업이 포함되었으나, 사업운영에 필요한 충분한 재정지원은 제공되지 않았다. 왜냐하면 재정지원을 위해 정부가 제시한 내국세 0.94%의 재원이 복지사업의 재정지출 확대 추세를 감당하지 못했다. 복지분권은 중앙정부의 재정부담 전가와 지방재원 징발 그리고 지역사회복지기반 침체를 유발하는 부정적인 정책으로 인식되었다(백종만, 2014). 분권교부세의 지방이양 이후 복지분권에 대한 논문들은 비판적이었으며 많은 선행연구에서 재정지출이 복지사업을 운영하기에 충분하지 않음을 실증적으로 밝혀졌다(구인회 외, 2009; 구정태, 2009; 이중섭, 2008 등). 김미혜 외(2009)는 수도권을 비롯한 재정선진지역은 복지지출이 확대되었지만 재정이 열악한 지자체는 복지지출이 상대적으로 축소되면서 지역간 복지격차가 확대되었다고 지적했다. 서정섭(2011)에서는 분권교부세의 지방이양 이후, 매년 1조원 정도의 재정부담이 지방재정에 발생하였다고 분석했다.

노무현 정권에서는 67개 복지사업을 지방이양하면서 지방중심의 복지분권혁신을 기대했다. 하지만 현실은 반대방향으로 전개되었다. 김재훈·이재원(2008)의 따르면, 중앙정부는 국고보조사업의 지방이양을 충분히 준비하지 않았고 지자체는 재정사업의 이양 자체를 반대했었다. 분권에 따른 재정사업 혁신은 처음부터 기대하기 힘들었다. 2008년 이후 이명박과 박근혜정부에서는 재정집권을 강화했으며 사회복지지출을 선호하지 않았다(김천구, 2017). 복지분권의 논의는 복지지출의 활성화 보다는 복지지출의 지역간 격차가 주를 이루었다.

전반적으로 지방이양 이후 복지분권에 대한 학계의 담론과 정책 논의들은 10여년전 상황에서 간헐 채 답보상태에 머물러 있었다. 학계에서는 복지분권에 대한 우려가, 그리고 2005년도의 복지분권에 대한 재정문제에 대한 인식이 지방공무원에게 고착되어 있다. 현 상황에서 연방제 수준의 분권정책이 지방차원에서 실현되기에는 다양한 한계와 장애가 존재할 가능성이 크다.

3. 2005년도 복지사업의 지방이양에 대한 경험

1) 2005년도 분권교부세방식의 재정분권

복지재정분권에 대해 지방의 비판은 2005년도 지방이양의 부정적 재정영향 때문이다. 노무현 정부는 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 해당 재원을 보전하기 위해 분권교부세 제도를 도입 및 시행했다. 동시에 재정분권을 촉진하기 위해 국고보조금도 일괄 정비하였는데, 2004년도를 기준으로 149개 사업(9,581억원¹⁾)을 지방으로 이양하였다. 재정지원을 위해 지방교부세의 세부항목으로 분권교부세

1) 당시 국고보조금 사업은 533개 사업(12조 7천억)이었으며 사업수를 기준으로 약 27%가 이양됨.

를 설치했다. 하지만 현실에서는 복지재정과 관련하여 지속적인 비판이 제기되었다. 지방으로 이양되었던 67개 복지사업에 대한 재정지출이 예상보다 빠른 속도로 증대됐기 때문이다. 재정분권의 긍정효과를 사라지고 지방이양된 복지사업을 중심으로 지방이양이 ‘중양부담의 지방전가’라는 인식이 형성되었다(이재원, 2011).

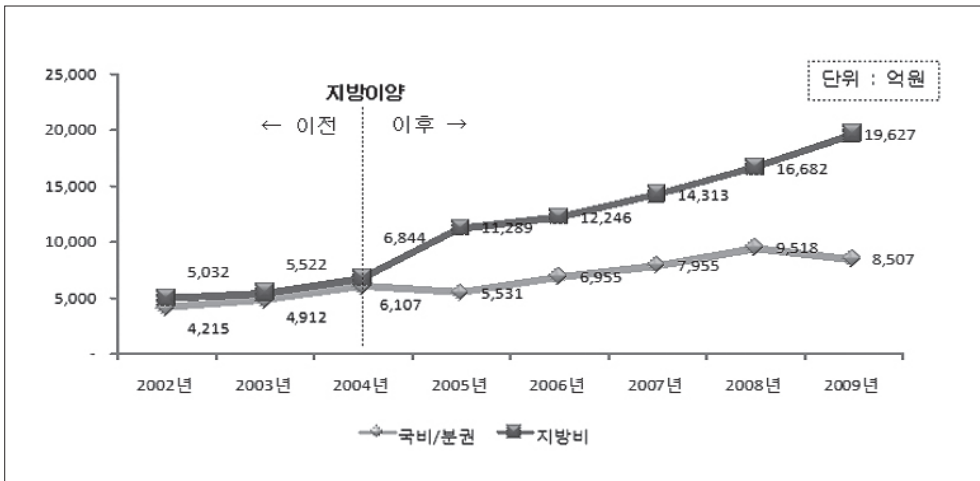
2) 분권교부세 방식의 복지재정사업 지방이양에서의 쟁점

2005년도 지방이양에서 발생하는 비판의 원인은 다섯 가지이다.

첫째, 지난 지방이양에서는 사업을 하향식으로 선정하는 과정에서 ‘현장’이 배제되었다. 이론과 원칙에 기초하여 하향식 접근을 시도하였으나 현장이 가진 환경과 한계를 고려하지 않고, 일선 공무원의 목소리에 큰 관심을 두지 않았다. 당시 개혁의 주체는 ‘분권’을 우선 고려했고 보조사업들이 이양되면 지방에 분권이 이루어질 것이라는 가정을 전제했다. 따라서 ‘주민의 눈높이’가 아닌 관료와 전문가의 ‘지식’이 우선되었으며 사회적 합의와 공론화가 절대적으로 부족했다.

둘째, 지방이양되었던 67개 복지보조사업에 대한 분권교부세 재원이 충분하지 못해 정부간 복지재정 갈등이 심화되었다. 서정섭(2011)은 2009년 기준으로 지방이양 이후 1.1조원 정도의 지방비 징발 효과가 발생한 것으로 확인했다. 당초 복지재정지출의 확대를 예측하는 중기계획과 지출수요 변수들을 소요재원의 산정과정에 고려되지 않았다.

〈그림 1〉 사회복지분야 분권교부세사업의 지방비 부담 증가 추이



자료 : 서정섭(2011)

셋째, 프로그램이 아닌 개별 사업별로 지방이양이 추진되었다. 중앙부처의 조직과 인력에 대한 지방이양 없이 재원중립성에 따라 소요 재원만 이양됐다. 정부간 재정관계에서 의미 있는 분권혁신을 위해서는 [프로그램-조직-인력-예산-법률]의 다섯 가지가 한 번에 이양되어야 한다. 조직과 프로그램은 중앙정부에 그대로 남아 있고, 일부 요소, 특히 예산만 지방으로 이양되면 사업을 진행하는 지자체는 해당부처의 하위(하청)기관처럼 운영될 가능성이 존재한다(이재원·김은정·오영삼, 2017).

넷째, 국고보조사업에서 보조금 지원에 대한 재원만이 지방으로 이양되었고 사업을 통제·관리하는 권한은 여전히 중앙에 귀속되어 있었다. 예를 들어, 복지시설 운영지원 사업을 지방에 이양하였지만 사회복지사업법에 근거하여 보건복지부는 지방의 복지시설을 계속 관리 감독할 수 있다. 지방은 중앙정부가 관리하는 법률에 근거하여 중앙의 지시를 받으면서 해당 사업에 대한 재원부담에 대한 의무만 이양받았다. 정부에서는 분권혁신의 지방이양을 의도했지만 현실은 중앙목적 사업에서 지방재원을 동원하는 '징발형 집권체계'가 형성되었다.

다섯째, 지방이양 이후 사후관리 및 보완 조치를 마련하지 않은 일회성 이양이었다. 국고보조사업이 많은 중앙부처에서는 정부간 재정관계를 부문별로 마련하지 않고 과거의 기초를 그대로 유지했다. 국고보조금의 절반 이상을 차지하는 보건복지부에는 정부간 복지재정관계를 총괄하는 독립 부서가 없었다. 이러한 한계로 인해 새로운 복지사업을 신설하는 과정에서 지자체(기획예산부서)와 협의 없이, 중앙에서 운영하고자 하는 개별사업의 관리에만 집중했다.

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정관계의 현황과 특성

1. 보건복지부의 사회복지비와 국고보조금

보건복지부 소관의 총지출 예산규모는 2017년 당초예산 기준으로 56.7조원이다. 이 가운데 공적연금 지출을 제외한 예산규모는 34.5조의 68.0%인 25.7조원을 지방자치단체에 국고보조금으로 이전한다. 보건복지부가 국가사무 형태로 민간보조금 등을 통해 직접 사업을 운영하는 사회복지비는 많지 않다. 대부분의 복지재정 사업들을 지자체에 위탁하는 기관위임방식으로 추진된다. 특히 '보육·가족 및 여성' 부문의 복지부 예산은 대부분 국고보조금을 집행되어 보조금 비중은 전체 복지부 예산의 98.2%이다.

재정지출 구조에서 복지지출은 지방자치 이전인 80년대 재정구조를 유지한다. 지방의 현장 중심적인 재정사업을 수행하는 중앙 부처(노동부, 국토부 등)들은 지방특별행정기관인 지방집행기구를 직접 운영

한다. 국가재정 지출이 경제개발에 집중되었던 90년대 초반까지 사회복지사업은 재정적으로 예외적이고 잔여적 특성이 있었다. 지방자치 부활(1995년)과 국민기초생활보장체제 정립(1999년) 등의 복지정책 환경의 변화 속에서도 잔여적 복지재정을 운영함으로써 지자체와 현장에 의미 있는 변화를 주지 못했다.

중앙정부가 지자체에게 교부하는 국고보조금은 정부의 재정규모 증가율 보다 높은 수준에서 증가하였다. 2010년도에 중앙정부의 전체 보조금은 29.1조원이었는데 2017년도에는 46.4조원으로 7년동안 59.5%가 증가했다. 같은 기간 보건복지부의 예산은 19.8조원에서 57.7조원으로 2010년 대비 2배 정도인 38.8조원이 증가했다. 이 가운데 보조금이 없는 공적연금을 제외하면 2010년 대비 2017년도 예산 증가율은 93.0%이다. 공적연금을 제외한 사회복지비에서 국고보조금의 비중이 90% 이상인 점을 고려하면 지방재정에서 복지보조사업의 영향력은 절대적 및 상대적으로 상당한 수준이다.

〈표 1〉 보건복지부 사회복지지출 부문별 국고보조금 비중

(단위 : %)

		2010	2014	2017		
				본예산(A)	국비보조금(B)	비중(B/A)
사회복지	기초생활보장	72,973	88,245	94,223	91,306	96.9
	취약계층지원	8,802	15,302	22,905	21,430	93.6
	공적연금	4	152,189	201,984	-	-
	보육가족및여성	21,598	53,279	54,783	53,812	98.2
	노인등	35,013	63,848	95,563	87,519	91.6
	사회복지일반	4,368	7,183	8,006	3,109	38.8
	소계	142,757	380,046	477,464	257,175	53.9
보건복지부총지출		198,166	468,995	576,628	268,037	46.5

자료 : 보건복지부(각연도), 행정자치부(2017).

보건복지부 소관 보조금에서는 복지 대상자에 대한 현금성 급여로 지출되는 기초적인 복지사업의 비중이 80%를 상회한다. 기초복지사업에서는 지방비의 의무적 지출분담이 명시되어 있다. 5대 기초복지 보조금의 연도별 증감률은 대부분 중앙정부의 국고보조금과 보건복지부 총지출 규모의 증감률 보다 높았다. 2000년대 후반부터는 복지재정이 비교적 안정적으로 증가했지만 2014년도에는 기초연금이 인상되면서 전년대비 복지보조금 규모가 급증하였다. 2015년도에는 기초복지보조금의 증감률이 상대적으로 낮았다. 복지보조금의 절대적 규모가 연도별로 상당히 불안정하고 임의적으로 결정되었기에 복지부와 지자체의 재정운영의 안정성 측면에서 불리한 여건이 지속되었다.

기초복지보조금의 증가율이 높아지면서 복지부의 예산총량이 충분히 확대되지 않으면 다른 복지사업에 대한 재정지출을 동결 혹은 축소하는 예산조정 문제가 발생한다. 특정 사업에서 지출수요가 급증하고 자체 예산조정이 불가피한 상황이 빈번하면 복지부 뿐 아니라 국고보조사업을 위탁 수행하는 지자체의

복지사업과 지방의 복지현장에서도 재정지원의 예측 가능성이 약화된다.²⁾ 이에 따라 복지보조사업에서는 안정적이고 전략적인 성과관리가 쉽지 않은 구조적 한계가 발생하게 된다.

최근까지 지방재정의 세입 여건이 계속 취약한 상태에 있었기 때문에 의무적인 복지재정 분담 규모를 둘러싸고 정부간 재정갈등이 지속되었다. 하지만 재정사업의 구조와 제도 특성 때문에 보건복지부에서 개입할 수 있는 영역은 상당히 제한적이었다. 기본적으로 기획재정부와 국회의 정치영역에서 해결해야 할 쟁점이었다. 이러한 정치영역의 쟁점이 중앙-광역-기초의 중층적 정부간 관계 구조에서 얽혀 있기 때문에 복지재정 문제에 대한 대응이 쉽지 않다.

2. 사회복지 보조금과 지방재정

지방자치단체의 재정지출에서 사회복지비의 단일 항목은 지역개발부문 전체 보다 높은 비중을 차지한다. 2017년도 일반회계과 특별회계를 포함한 당초예산 기준으로 지방세출은 193.2조원이다. 사회복지비는 전체 예산의 1/4 정도인 49.5조원으로 지방세출에서 가장 많은 비중을 차지한다. 따라서 지방재정의 건전성과 효율성 그리고 성과 혁신 등을 포함하는 전략재정 운영과제에서 사회복지부문의 비중과 중요성이 계속 높아졌다.

지방자치단체 사회복지비의 89.3%는 보조사업으로 운영되며 지자체 자체사업은 9.7%에 불과하다. 이에 따라 재정구조 측면에서 지자체 복지사업 담당부서는 (자체사업 없이) 보건복지부의 사업을 위탁수행하는 중앙정부 산하기관의 특성을 가지게 된다. 지방 복지사업들이 중앙정부의 국고보조금 중심으로 운영되면 지방단위의 복지다양성이나 복지재정 혁신 효과를 자체적으로 기대하기 쉽지 않다.

‘사회적 경제’ 혹은 ‘생산적 복지’ 등과 같은 혁신은 다양한 재정사업 분야들이 융합되면서 활성화될 수 있다. 하지만 중앙정부의 사업 지침을 위탁 수행하는 수직적인 관리 감독 체계에서는 지자체 내부의 수평적 협력 거버넌스를 형성하지 힘들다. 이와 같은 수직적인 국고보조사업체계에서는 중앙-광역-기초로 이어지는 긴 전달체계 속에서 주인-대리인 문제, 정보비대칭문제, 성과책임 모호와 복지기능 중복분담 등의 재정 비효율성 쟁점들이 발생할 위험이 높아진다.

2017년도의 경우 2010년도와 비교할 때 사회복지비에서 보조사업의 비중은 2.48% 높아졌다. 이와 달리 지역개발부문에서는 자체사업의 비중이 4.54% 더 높아졌다. 사회복지비가 지자체 세출부문에서 가장 많은 비중을 차지하지만 자치의 영역에서 제외되기 때문에 담당 부서와 인력에서 자체 인센티브와 역

2) 복지보조사업에서는 수급자 개인에 대한 개인서비스와 기관 및 시설의 종사자 인건비 지원 사업이 많다. 이러한 사업에서 예산을 전년대비 동결하면 (물가상승률 미반영 등으로) 실제 예산지원은 전년대비 감소된 효과가 발생한다.

량이 높아지기 힘들 가능성도 있다. 단체장이나 지방의회 등과 같은 의사결정 주체들의 관심에서 벗어나 자치행정과 지방의 정치거버넌스에서 ‘배제’ 영역으로 고립될 위험도 있다.

지자체 사회복지비의 90% 정도가 보조사업이지만 재원 구성에서는 국비의 비중이 55.1% 수준이다. 다른 재정기능과 비교할 때, 재정구성에서 책임 구조가 상대적으로 복잡한 상황이다. 복지부의 복지사업에 대한 국고보조율은 70%를 상회한다. 하지만 지자체 사회복지비에서 국비의 비중이 55% 수준인 것은 국고보조사업에 지자체의 지방비를 추가적으로 지출한 경우가 많은 것으로 해석할 수 있다. 지자체에서 자체적으로 사회복지사업들을 설계·운영하지 않고 복지부의 국고보조사업과 연계하여 지방비를 추가 지출하면 지자체의 복지프로그램 개발과 운영 혁신 역량을 강화하기 힘들게 된다. 또한 중앙정부의 복지사업에 지방비가 추가 분담되어 징발의 문제가 발생하는 것으로 해석할 여지도 있다.

〈표 2〉 지방자치단체 사회복지비 비중 변화

(단위 : %)

	보조사업			자체사업			보조사업 비중변화 (2017-2010)	
	2010	2013	2017	2010	2013	2017		
일반관리	12.0	14.7	13.3	61.7	54.4	67.8	1.36	
사회 개발	교육	4.7	6.5	4.1	95.0	93.2	95.7	-0.62
	문화 및 관광	44.6	49.0	41.6	51.4	46.2	55.1	-2.99
	환경보호	35.0	37.4	34.0	59.6	58.1	62.6	-0.99
	사회복지	86.8	90.3	89.3	12.6	9.2	9.7	2.48
	보건	58.8	67.0	71.2	41.1	32.6	28.6	12.46
	소계	56.1	61.4	61.6	41.7	36.8	36.8	5.57
지역 개발	농림해양수산	75.5	75.5	70.7	23.6	23.3	28.2	-4.88
	산업·중소기업	46.4	39.8	40.2	47.7	49.8	51.1	-6.20
	수송 및 교통	32.2	31.7	22.5	55.9	55.4	68.9	-9.72
	국토 및 지역개발	34.5	38.1	32.3	61.6	56.2	62.3	-2.23
	과학기술	19.7	12.7	14.0	80.2	87.3	85.4	-5.73
	소계	43.7	45.1	39.2	49.9	47.4	55.1	-4.54
기타	-	0.0	0.3	-	18.7	24.6	0.26	
합계	38.4	41.4	40.4	39.2	38.3	41.3	2.04	

자료 : 행정자치부(2017).

3. 중앙-지방간 복지관계에서 재정갈등

중앙정부가 진행하는 복지사업은 대부분 국비를 통한 국고보조 방식으로 운영되는 동시에, 추가재원의 마련을 위해 지방비를 의무적으로 부담하는 구조를 가진다. 이에 따라 중앙정부의 복지지출 확대가

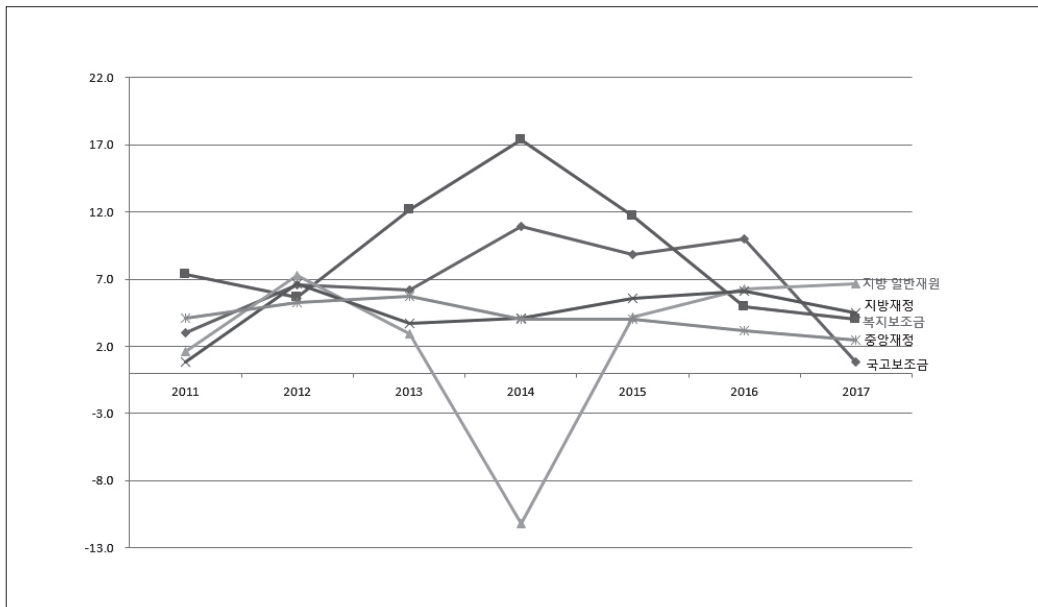
지방의 자치재정거버넌스에서 왜곡효과를 발생시키지 않기 위해서는 지방세입 부문의 지방재원 확보 상황들과 긴밀하게 연계되어야 한다.

2000년대 중반 이후로 지자체의 재정에서 국고보조금에 의한 복지지출이 급속히 증가하였다. 하지만 지방비로 분담할 수 있는 지방세입에서 복지보조금의 증가추세는 일반재원의 증가추세를 훨씬 앞질렀다. 살펴보면 기초연금이 인상(2014년)됨으로써 지방의 일반재원이 전년대비 대폭 감소했다. 그러나 일반재원의 감소와는 별개로 복지보조금은 전년대비 가장 많이 증가했다. 이와 같은 현상은 2012년에서부터 2016년에 이르기까지 지속적으로 나타났다.

복지보조금이 증가함에 따라 지자체는 타 분야에 재량적으로 지출할 자체재원을 복지비 분담으로 전환해야 하는데, 이는 보조금이 의무적으로 지방비를 지출해야하는 구조를 가지기 때문이다. 이에 따라 지방자치단체에서 자체적으로 계획하였던 각종 지역개발사업들에 대한 재원 조달에 차질이 발생하면서 지방재정계획 전체가 왜곡되는 부작용이 발생한다. 이러한 추세가 수년 간 지속되면 지자체 자체의 전략적인 계획과 성과창출의 혁신동력 혹은 생태계가 침체되는 상황이 도래한다. 또한, 지자체 재정의 건전성 증대를 도모하기 위해 지방채 발행을 억제할 경우 전략적 재정운영을 위한 ‘자치’재정의 압박 상황이 심화된다.

〈그림 2〉 지방재정 일반재원과 복지보조금의 증감률 추세

(단위 : %)



자료 : 행정자치부(2017).

〈표 3〉 지자체 일반재원과 복지보조금 추세

(단위 : 조원, %)

(규모)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
국고보조금	30.5	32.1	34.3	37.7	41.4	46.0	46.4	
복지보조금	15.0	15.9	18.1	21.9	24.8	26.1	27.2	
지방일반재원	106.7	115.1	118.6	106.7	111.3	118.7	127.2	
지방재정	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	193.2	
중앙재정	235.6	248.6	263.6	274.7	286.3	295.7	303.1	

(증감률)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
국고보조금	3.0	6.6	6.2	10.9	8.8	10.0	0.9	6.6
복지보조금		5.7	12.2	17.4	11.7	4.9	4.0	9.0
지방일반재원	1.6	7.3	3.0	-11.2	4.1	6.2	6.7	2.5
지방재정	0.8	6.7	3.7	4.1	5.6	6.1	4.5	4.5
중앙재정	4.1	5.2	5.7	4.0	4.1	3.2	2.4	4.1

자료 : 행정자치부(2017).

수도권과 비수도권의 재정양극화와 침체적인 지방재정의 상황이 지속되는 재정환경에서 중앙정부에서 사회복지 지출을 확대하면 재정력이 취약한 비수도권 지방자치단체에서는 복지지출에 대해 특히 부정적인 선입관을 가진다. 왜냐하면 중앙정부의 복지사업 확대는 자자체의 지방재원을 징발하는 원인으로 작용할 수 있기 때문이다. 저출산 고령화 같은 신사회위험 현상들은 지역사회의 기본 기반을 해체하는 심각한 상황이 지속되고 있지만 지자체에서 새로운 사회복지 사업의 설계 혹은 혁신을 통한 내생적인 문제해결 노력이 전개되기 힘들다. 중앙정부에서 주도하여 저출산 고령화 사업들을 추구하면 지방비 징발을 우려하여 비판적인 관점을 우선적으로 가진다. 지역사회 문제가 계속 심각하게 악화되어도 중앙과 지방 모두 적극적인 문제해결 전략을 추구하기 힘든 정부간 복지재정 관계 구조가 고착화되어 있다.

Ⅳ. 2005년도 지방이양에 기초한 복지분권에 대한 지방공무원 인식분석³⁾

1. 조사설계⁴⁾

1) 조사 및 분석방법

복지보조사업을 추가적으로 지방에 이양하기 위해서는 지자체의 수용성이 중요하다. 복지사업들은 일선 현장 공무원들의 전문성과 실천성이 상대적으로 중요한 특징이 있다. 복지담당 공무원들은 정책과정에서 문지기(gate keeper) 역할을 수행하는 동시에 지역사회 현장의 주민복지욕구를 중앙에 전달하는 전문가 특성이 상대적으로 강하다. 2005년도 67개 복지보조사업의 지방이양이후 지자체 복지담당공무원들은 지속적으로 쟁점을 제기하였으며 복지분권관련하여 지역사회 인식과 여론을 주도하는 비중이 높다. 이러한 점을 고려하여 문재인 정부의 복지분권이 성공적으로 추진되기 위한 전제조건으로 지방이양에 대한 지자체 복지담당공무원들의 적극적 인식이 중요할 것으로 판단된다.

이에 따라 본 연구에서는 2005년도 분권교부세 방식의 지방이양 사업에 대한 현재의 인식(행태)를 조사하면서 향후 지방이양 추진에 필요한 정책적 시사점들을 도출했다. 복지보조사업에 대한 지방공무원들의 인식을 확인하기 위해 서울을 제외한⁵⁾ 지자체 복지담당 공무원에 대해 설문조사를 실시하였다. 조사는 구조화된 설문지를 통하여 이메일을 통해 실시했다.⁶⁾ 설문조사는 2017년 8월 23부터 9월 1일까지 실시했다. 자료 특성과 설문내용을 분석하기 위하여 빈도분석 등의 기술통계를 실시하였다.⁷⁾ 자료의 결측치를 처리 방법으로 대응제거법(pairwise deletion)이 사용했다. 분석에서 결측자료를 제외하기 보다

3) 분권교부세 지방이양이 2005년도에 실시되었지만 지자체 복지재정에서 후유증과 쟁점은 현재까지도 지속되고 있어, 지자체 공무원 및 관련 분야 학자들의 부정적 인식이 상당하다. 김재훈 외(2006)에서 중앙과 지방공무원들의 지방이양에 대한 행태를 분석한 바 있다. 당시에 부정적인 해석이 많았으며 그러한 행태는 최근까지 지속되고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 복지담당 공무원들의 복지보조사업에 대한 지방이양은 2005년도 복지분권에 대한 인식에서 출발할 필요가 있다고 판단하였다.

4) 제4장의 설문분석은 보건복지부 연구용역과제인 이재원·김은정·오영삼(2017), 『복지재정운영체계연구』에서 사용된 자료를 기초로 하여 재분석한 것임을 밝힌다.

5) 서울특별시의 경우, 지방자치단체에 적용하는 기준보조율이 타 지자체와 다른 경우가 많기에 본 연구의 분석목적과 적합하지 않기 때문에 설문에 포함시키지 않았다. 복지보조사업에서 서울과 지방의 재정여건에서는 구조적인 차이가 있다. 따라서, 본 연구의 내용은 서울을 제외한 '지방'에 국한된 것이다.

6) 복지분권에 대한 지자체 공무원 인식(행태)를 분석하는 여러 가지 방법(FGI, 통계분석, 언론성향분석 등) 가운데, 본 논문에서는 설문조사를 통한 방법을 사용하였다.

7) 설문의 보기항목은 5점 척도로 제시하여 가장 긍정적으로 동의한 경우는 5점, 반대로 가장 부정적인 의견은 1점으로 표시했다. 설문분석 결과들은 5점 척도 기준의 평균점수로 정리했다.

는 모든 자료를 최대한 활용하기 위해서이다. 분석 자료는 SPSS 23.0 Package를 이용하여 분석하였다.

〈표 4〉 지방자체단체: 응답자 인구사회 및 직무특성

구분		빈도(건)	비중(%)	구분		빈도(건)	비중(%)
성별	남성	75	31.4	소속 시·군·구	시	83	34.7
	여성	164	68.6		군	94	39.3
	합계	239	100.0		구	62	25.9
			합계		242	100.0	
연령	20대 이하	17	7.1	근속년수	5년 이하	45	19.0
	30대	92	38.3		6년~10년 이하	28	11.8
	40대	109	45.4		11년~15년 이하	63	26.6
	50대이상	22	9.2		16년~20년 이하	49	20.7
	합계	240	100.0		20년 초과	52	21.9
	평균(표준편차)	40.2(6.7)			합계	237	100.0
직급	6급	53	22.4	담당분야	일반행정	34	14.6
	7급	133	56.1		사회복지	196	84.1
	8급	39	16.5		기타	3	1.3
	9급	12	5.1		합계	242	100
	합계	237	100				
소속 시·도	수도권	5	2.1				
	영남·강원권	129	53.3				
	중부권	64	26.4				
	호남·제주권	44	18.2				
	합계	242	100.0				

2) 설문항목 : 복지재정사업 분권에 대한 기대와 성공조건

복지재정사업의 지방이양이 효과적으로 지방에 정착되기 위한 성공조건을 확인하기 위해 2005년도 지방이양사업의 분권효과에 대한 담당공무원들의 인식을 설문항목을 통해 조사했다. 설문분야는 ① 복지보조사업과 정부간 재정기능분담에 대한 기본인식, ② 67개 복지사업의 지방이양 이후 분권혁신 효과와 재정변화, ③ 지방이양 이후 정부간 복지재정관계 변화에 대한 인식, 그리고 ④ 분권혁신의 효과를 창출하기 위한 사업운영 관련 조건 등에 대한 것이었다.

구체적인 설문내용의 논리적 근거는 정부간 재정관계에 대한 제1세대와 제2세대 이론 그리고 복지분권에 대한 국내 선행연구에 기반을 두었다. 또한 신공공관리주의 정부 혁신에서 강조하는 전략적 성과관리와 관련된 재정사업 관리 요소들도 고려하였다. 또한 김재훈 외(2006)에서 실시하였던 설문조사 항목 가운데 2005년도 분권교부세를 통한 지방이양에서 쟁점으로 제기되고 있는 일부 변수들도 설문조

사 항목에 활용하였다.

3) 지방자치단체 사회복지담당공무원 응답현황

서울을 제외한 16개 시·도 지자체에서 총242명이 응답에 참여하였다. 경남이 55명(22.7%)으로 가장 많았고 전북 38명(15.7%), 부산 33명(13.6%)으로 많이 응답했다. 응답자의 대부분은 여성(68.6%)이었으며, 나이로는 40대가 많았다. 직급은 7급(55.5%)이 과반을 넘었으며 다음으로 6급(22.4%)이 많았다. 소속된 지자체의 유형별로는 군이 가장 많았으며 근속년수는 11년에서 15년 이하가 가장 많았다. 응답자의 대부분은 사회복지직(84.1%)에 근무하였다.⁸⁾

2. 지자체 복지정책에 대한 소극적 인지

[2005년도의 분권교부세와 복지보조사업 지방이양에 대한 인식] 정도를 묻는 문항의 전체 평균은 2.8 점(5점 척도)이었다. 지방이양 이후 10여년이 경과했고 재정 쟁점이 많았던 시대 상황을 고려하면 인식 정도는 낮았다. ‘잘알고 있거나, 알고 있다’고 응답한 사람은 17.1%에 그치는 것으로 나타났고 ‘보통이다’가 52.%, ‘모르거나 전혀 모른다’고 응답한 사람은 30.7%였다. 근무연수가 짧은 낮은 직급에서 지방이양 인식이 낮았던 것에 비해 6급 직급에서는 상대적으로 높은 인식정도를 보였다.

〈표 5〉 복지사업의 지방이양과 사업 주체에 대한 인식

구분	2005년 지방이양 사업에 대한 인식정도	복지사업에서 지자체 역할 강화에 대한 동의정도	복지사업에서 중앙역할 강화에 대한 동의 정도	응답자		
				응답수	비중	
직급	6급	3.1	2.3	3.5	53	22.4
	7급	2.8	2.3	3.7	133	56.1
	8급	2.5	2.6	3.3	39	16.5
	9급	2.0	2.8	3.0	12	5.1
	평균(합계)	2.8	2.4	3.6	237	100.0
요권	수도권	2.4	2.6	4.0	5	2.1
	영남·강원권	2.7	2.4	3.4	129	53.5
	중부권	2.8	2.3	3.7	64	26.6
	호남·제주권	2.8	2.3	3.7	43	17.8
	평균(합계)	2.8	2.4	3.6	241	100.0

8) 사회복지직렬에 여성공무원이 많고 복지업무를 전담하는 경우가 대부분이기 때문에 응답자의 성별 직렬별 분포는 특정 부문에 집중되어 있다.

시 군 구	시	2.8	2.3	3.7	82	34.5
	군	2.7	2.3	3.6	94	39.5
	구	2.7	2.5	3.4	62	26.1
	평균(합계)	2.8	2.4	3.6	238	100.0

주 : 5점 척도 기준(1=전혀 동의 않음, 2= 동의 않음, 3= 보통, 4=동의, 5=매우 동의)

주요 복지사업들이 지방이양된 이후 복지정책에서 지자체의 재정기능이 확대된 상황을 고려할 때, 지방재정에서 복지기능에 대한 긍정적 인식을 기대할 수 있다. 하지만 설문결과는 기대와 반대였다. 사회 복지사업을 지방자치단체가 주도적 혹은 자체적으로 수행해야 하는데 동의하는 응답은 5점 척도에 2.4 점에 그쳤다. ‘동의하지 않거나 전혀 동의하지 않는다’는 응답자가 62.6%를 차지했다. 같은 맥락에서, 사회복지사업을 중앙정부가 주도적 수행해야 한다는 설문에 대한 동의 정도는 3.6점으로 높았다. 재정 여건이 상대적으로 양호한 수도권(경기, 인천) 지역이 응답자들은 중앙정부의 역할을 특히 강조한 부분이 특이한 현상으로 확인된다.

3. 지방이양 이후 정부간 재정관계 대한 인식 : 분권혁신 효과 미흡

복지보조사업의 [지방이양 이후 복지분권의 혁신 효과]에 대한 체감성은 크지 않았다. 재정사업에서 자율성, 책임성, 지자체내의 관심과 협력, 정책네트워크 등에서 특별히 부각되는 효과는 확인되지 않았다. 다만 세부 항목별로 변화의 차이는 있었다. 지방이양 이후 복지사업에 대한 지자체의 책임성에 대한 인식과 지역정치 및 지역사회의 관심과 지원에 대한 인식은 상대적으로 높았다. 두 항목에서 응답은 각각 3.3점과 3.1점이었다. 이와 대조적으로 복지사업에서 지자체 자율성과 상위기관과 협력 그리고 지자체내 다른 부서와 협력체계 등에 대한 응답 결과는 평균 3점 미만으로 낮았다. 복지사업의 지방이양 이후 사업관리에서 자율과 지원 그리고 협력 효과는 낮은 가운데 책임과 관심만 증가된 상황이 전개되었다. 이에 따라 복지권에 대해 지방공무원 입장에서는 실질적인 지원이 충분하지 않고 업무부담만 더 증가될 것이라는 부정적인 인식이 고착될 수 있다.

응답자의 상당수가 국고보조사업이 지방으로 이양되었지만 지자체의 자율성이 높아지지 않았다고 인식하였다. 복지분권 효과 가운데 지역정치 및 지역사회의 관심과 지원 증가에 대해 ‘매우동의 및 동의’ 응답은 40.4%에 그쳤다. 상위기관과 협력관계 강화에 관한 인식을 묻는 문항에서 ‘매우동의 및 동의’ 응답은 8.7%에 불과했다. 지자체의 타 부서 및 지역사회와의 관계 강화를 묻는 문항에서 ‘매우동의 및 동의’ 응답은 15.0%에 불과했다. 사업운영에서 자율성이 크지 않기 때문에 다른 부서와 협력의 필요성 혹은 협력의 여지가 크지 않았던 것으로 해석할 수 있다.

〈표 6〉 2005년도 복지재정사업의 지방이양에 따른 분권효과에 대한 인식

구분	지자체의 자율성 확대	지자체의 책임성 확대	지역사회의 관심과 지원향상	상위기관 협력관계 강화	타부서 및 지역과 관계강화	응답자		
						응답수	비중	
직급	6급	2.7	3.2	3.2	2.4	2.6	53	22.4
	7급	2.6	3.3	3.1	2.4	2.6	133	56.1
	8급	2.9	3.3	3.1	2.7	2.9	39	16.5
	9급	3.3	3.2	3.3	3.1	3.1	12	5.1
	평균(합계)	2.7	3.3	3.1	2.5	2.7	237	100.0
권역	수도권	2.4	3.0	3.0	2.2	2.2	5	2.1
	영남·강원권	2.7	3.2	3.1	2.5	2.7	129	53.5
	충부권	2.7	3.5	3.2	2.5	2.6	64	26.6
	호남·제주권	2.8	3.3	3.2	2.5	2.5	43	17.8
	평균(합계)	2.7	3.3	3.1	2.5	2.7	241	100.0
시·군·구	시	2.6	3.2	3.0	2.4	2.6	82	34.5
	군	2.7	3.3	3.1	2.5	2.7	94	39.5
	구	2.7	3.5	3.4	2.7	2.7	62	26.1
	평균(합계)	2.7	3.3	3.1	2.5	2.7	238	100.0

주 : 5점 척도 기준(1=전혀 동의 없음, 2= 동의 없음, 3= 보통, 4=동의, 5=매우 동의)

이와 대조적으로 책임성 증가에 대하여 ‘매우동의 및 동의’ 응답은 50.2%로 높았으며 전혀 동의하지 않음과 동의하지 않다(16.6%)는 답변을 매우 앞서고 있었다. 이는 응답자의 과반이 국고보조사업이 지방으로 이양되고 문제 해결을 위한 지자체의 책임성이 높아짐을 인식하고 있다고 해석할 수 있다. 지역사회의 관심과 지원의 증가에 대하여 전혀 동의하지 않음과 동의하지 않음은 21.3%에 불과했다. 직급별 권역별로 응답자의 인식에서 약간 차이는 있지만 통계적으로는 유의미하지 않았다.

4. 지방이양 이후 지자체 복지재정 변화에 대한 부정적 인식

복지보조사업을 지방으로 이양할 경우, 분권교부세를 통해 기존과 유사한 수준의 재원은 보장되고 지자체의 재량 확대에 따른 복지예산 운영의 효율성과 지불정산 업무의 간소화에 따른 업무효율화 효과를 기대할 수 있다. 복지분권에 따른 자연스러운 재정혁신에 대한 기대이다. 하지만 지자체 복지담당 공무원들의 인식은 일반적인 기대를 대부분 충족시켜주지 못했다.

지방이양 이후 10여년이 경과했지만 재원충분성, 예산효율화, 그리고 업무간소화의 재정효과에 대한 인식은 낮았다. 지방이양 이후 지방예산 재원이 충분하였는지에 대한 설문에서 전체 평균은 2.4점에 불과하였다. ‘전혀 동의하지 않음’과 ‘동의하지 않음’은 55.6%였다. 분권교부세 재원이 실질적으로 부족했

고 지방이양은 지방재원의 징발이었다는 비판과 맥락을 같이하는 인식이었다.

예산지출의 효율성과 지불정산업무의 단순화에 대한 응답은 각각 2.6점과 2.4점에 그쳤다. 복지사업이 지방으로 이양되었지만 복지부의 사업관리 지침이 현실에서 작용하면 지자체의 사업관리 재량 여지는 확보되기 힘들다. 예를 들어, 사회복지시설 지원사업이 지방이양되었지만 보건복지부에서 사회복지사업법의 근거규정에 따라 전국 표준의 관점에 복지시설들을 평가하면, 지자체별로 복지시설을 다양하게 재량 운영할 여지가 크지 않다. 또한 지방이양 사업에 대해서도 현장 조사와 사업에 대한 각종 정보들을 중앙정부에 보고하도록 요청할 경우, 업무협조 형식이지만 실제로는 수직적 관리 감독을 위한 통제로 작용할 수 있다. 이러한 업무관행에 따라 지자체의 업무관리는 과거와 같이 경직적으로 운영될 수밖에 없다.

〈표 7〉 2005년도 지방이양에 따른 복지재정변화에 대한 인식

구분		지방예산재원의 충분한 배정	예산지출의 효율성	지불정산 및 사업보고 업무 단순화	응답자	
					응답수	비중
직급	6급	2.2	2.6	2.5	53	22.4
	7급	2.3	2.5	2.4	133	56.1
	8급	2.5	2.6	2.5	39	16.5
	9급	2.8	3.3	2.8	12	5.1
	평균(합계)	2.2	2.6	2.4	237	100.0
권역	수도권	2.0	2.2	2.4	5	2.1
	영남·강원권	2.4	2.6	2.5	129	53.5
	중부권	2.3	2.5	2.3	64	26.6
	호남·제주권	2.3	2.6	2.5	43	17.8
	평균(합계)	2.2	2.6	2.4	241	100.0
시군구	시	2.3	2.5	2.4	82	34.5
	군	2.4	2.6	2.4	94	39.5
	구	2.4	2.6	2.5	62	26.1
	평균(합계)	2.2	2.6	2.4	238	100.0

주 : 5점 척도 기준(1=전혀 동의 않음, 2= 동의 않음, 3= 보통, 4=동의, 5=매우 동의)

5. 지방이양 이후 지방복지정책 변화에 대한 인식

복지사업이 [지방이양 된 후, 지자체의 사업 관리와 복지정책에서 변화]에 대한 인식에 대한 응답결과는 세부항목별로 다양한 의견들이 확인되었다. 지자체의 자율적 사업기획 및 성과관리의 방식 개선에 관한 인식에 대한 설문응답의 평균은 5점 척도 기준에서 2.7점으로 낮았다. 복지분권에 기대되는 높은 수

준의 기획 및 성과의 개선은 지자체 수준에서 형성되지 않았다. 다만 9급 직급의 응답자의 경우는 평균 3.3점으로 상대적으로 높았다.

〈표 8〉 2005년도 지방이양 이후 지방복지정책변화에 대한 인식

구분	자율적 사업기획과 성과관리개선	정책성과 향상	복지욕구에 대한 부응성 향상	지역주민들의 신뢰향상	응답자		
					응답수	비중	
직급	6급	2.5	2.5	3.0	2.7	53	22.4
	7급	2.7	2.6	2.9	2.7	133	56.1
	8급	2.7	2.8	2.9	2.7	39	16.5
	9급	3.3	3.2	3.3	3.2	12	5.1
	평균(합계)	2.7	2.7	3.0	2.7	237	100.0
권역	수도권	2.6	2.6	2.6	2.8	5	2.1
	영남·강원권	2.6	2.7	3.0	2.7	129	53.5
	중부권	2.7	2.7	3.0	2.7	64	26.6
	호남·제주권	2.7	2.7	3.0	2.8	43	17.8
	평균(합계)	2.7	2.7	3.0	2.7	241	100.0
시군구	시	2.6	2.6	2.8	2.6	82	34.5
	군	2.6	2.6	3.0	2.8	94	39.5
	구	2.8	2.8	3.2	2.8	62	26.1
	평균(합계)	2.7	2.7	3.0	2.7	238	100.0

주 : 5점 척도 기준(1=전혀 동의 않음, 2= 동의 않음, 3= 보통, 4=동의, 5=매우 동의)

지자체의 복지사업 관리와 복지정책의 변화 가운데 지방이양 사업에서 추구한 정책성과 향상에 관한 인식을 묻는 문항의 응답 결과는 2.7점으로 낮은 편이었다. 지방이양에 따라 주민들이 복지사업에 대한 신뢰가 향상되었는지에 대한 응답결과 역시 동일한 평균점수인 2.7점이었다. 그런데, 이러한 세 가지 세부항목의 설문결과와는 구분될 수 있게 주민들의 복지욕구에 대한 지자체의 부응성 정도에 대한 인식은 3.0점으로 상대적으로 높은 편이었다.

6. 중앙·지방 관계에서 분권 혁신에 대한 부정적 인식

지방으로 이양되었던 67개의 복지사업에서는 사회서비스 사업들이 많았다. 지방의 현장 맞춤형 중심의 사업수행이 필요한 사업서비스 사업들이 지방으로 이양되면 지방중심의 복지사업 활성화와 중앙정부의 간접적인 지원 및 진흥 중심의 수평적 정책파트너 관계가 형성될 가능성이 있다. 하지만, 관련 분야의 설문결과를 고려하면 복지분권에서 기대되는 자치효과는 현실에서 충분히 실현되지 못했다.

우선, 지방이양사업들이 지자체 현장에 적절히 정착되지 못했다는 인식이 높았다. 해당 설문문의 응답 결과는 평균 2.7점에 불과하였다. 사업운영에서 과거의 보조방식과 달라진 것이 없이 지자체 자체사업으로 적절히 정착되지 못하면 정부간 복지재정관계에서 혁신을 위한 기본 조건 자체가 형성되지 않는 것으로 해석할 수 있다. 중앙정부가 요구하는 지방비 분담이 완화되었는지 여부에 대한 설문에서 응답 결과는 2.1점으로 상당히 낮았으며, 중앙정부의 관리 감독이 축소되었는지 여부에 대한 응답 역시 2.5점으로 낮았다. 정부간에 업무협조 및 인력교류에서도 부정적인 응답이 많아서 평균 점수는 2.4점이었다.

〈표 9〉 2005년도 지방이양 이후 정부간 복지재정관계변화 인식

구분	지방이양 사업의 정착정도	지방재정 부담완화	관리감독 축소	업무협조 및 인력교류	융합적 복지재정	역할주도에 관한 분위기	응답자		
							응답수	비중	
직급	6급	2.8	2.0	2.5	2.4	2.3	2.9	53	22.4
	7급	2.6	2.1	2.5	2.4	2.4	2.7	133	56.1
	8급	3.0	2.4	2.5	2.5	2.5	3.0	39	16.5
	9급	3.0	2.7	2.8	2.8	2.8	3.2	12	5.1
	평균(합계)	2.7	2.1	2.5	2.4	2.4	2.8	237	100.0
구역	수도권	2.4	2.0	2.2	2.2	2.0	2.8	5	2.1
	영남·강원권	2.8	2.2	2.5	2.5	2.5	2.8	129	53.5
	중부권	2.7	2.1	2.5	2.5	2.4	2.8	64	26.6
	호남·제주권	2.6	2.0	2.6	2.3	2.2	2.7	43	17.8
	평균(합계)	2.7	2.1	2.5	2.4	2.4	2.8	241	100.0
시군구	시	2.7	1.9	2.5	2.4	2.3	2.8	82	34.5
	군	2.7	2.3	2.6	2.5	2.4	2.8	94	39.5
	구	2.8	2.2	2.4	2.4	2.4	2.9	62	26.1
	평균(합계)	2.7	2.1	2.5	2.4	2.4	2.8	238	100.0

주 : 5점 척도 기준(1=전혀 동의 않음, 2= 동의 않음, 3= 보통, 4=동의, 5=매우 동의)

이러한 복지거버넌스의 맥락에서는 지자체의 자율적인 분권혁신을 기대하기 쉽지 않다. 자체 사업으로 이양된 지방복지사업들을 다양하게 운영하는 융합적 재정운영 혁신에 대한 응답은 2.4점으로 낮았다. 지자체에서 자율적으로 복지정책을 운용할 수 있는 분위기가 형성되었는지 여부에 대한 설문 응답 결과도 2.8점으로 낮은 편이었다. 응답자의 직급별로 응답 결과에서 약간의 차이는 있었지만 통계적으로 유의미한 수준은 아니었다. 직급별로 9급의 응답자들의 인식이 상대적으로 약간 긍정적이지만 절대적 수준은 높지 않았다. 권역별 그리고 지자체 유형별로 응답 결과는 대부분 동일한 것으로 확인되었다.

V. 맺음말 : 복지분권 혁신을 위한 정책과제

복지분권에 대한 이론논의와 정책담론에 대한 논쟁은 2000년대 초반 수준에서 정체되어 있다. 문재인 정부에서 연방제수준의 분권을 주창하면서도 재정분권에 대한 기본 원칙은 아직까지 정립하지 못하고 있다. 사회복지분야에서 보건복지부는 재정분권의 국정과제에 부합하는 수준에서 정부간 복지재정 관계에 대한 의미 있는 개편방안을 마련하지 않고 있다. 중앙-광역-기초의 수직적인 복지'전달'체계를 유지하는 기존의 정책기조가 지속되고 있다. 복지부는 지자체를 일종의 산하기관으로 전제하는 경향이 있다. 지자체는 지방재정 지출에서 비중이 가장 높은 복지부문을 예외적인 지출 영역으로 인식하는 경향이 있다.

2005년도에 67개 복지보조사업을 지방으로 이양하면서 복지분권 혁신에 대한 기대가 있었다. 하지만 본 연구에서 분석했던 복지분권에 대한 지방공무원들의 인식은 부정적인 상황으로 확인되었다. 김재훈 외(2006)의 설문조사 이후 10여년이 경과했지만 근본적인 인식 기조는 유사했다. 지방자치단체의 복지재정 지출 추이에서 2000년대 중반 이후부터 중앙목적 사업에 대한 지방재원의 징발적 관계가 지속되었다. 복지보조사업의 지방이양에 대한 지자체 공무원들의 부정적 경험과 인식은 자치 혹은 복지분권에 대한 공적신뢰의 하락 혹은 신뢰적자를 가속화시켰다.

복지분권에 따라 사업의 책임만 지방으로 이양되었고 사업운영의 통제 권한은 지자체가 이양 받지 못했다. 이로 인해, 사업이 지방이양에도 불구하고 보건복지부로부터의 구체적인 사업지침 통제는 여전히 있었다. 또한 지방이양 이후, 지자체의 협조가 우려되면서 중앙정부는 지원과 진흥보다는 우회적 통제를 통하여 사업을 진행하려는 경향도 있었다. 이러한 중앙정부의 보조사업 관리방식에 따라 중앙과 지방간 복지사업 운영에서 갈등이 발생할 수 있으며 지방공무원들의 복지분권에 대한 부정적인 인식으로 확인되었다.

지자체 공무원의 복지분권에 대한 인식은 제1세대 정부간 재정관계의 전통적인 틀 속에 머물러 있다. 보편적 복지에 대한 사회적 논의가 있었지만 일부 사업을 제외한 대부분의 복지지출은 예외적인 영역으로 고려하는 잔여적 제도 특성을 유지하고 있다. 이와 같은 상태에서 복지분권을 추진하면 10여년 전의 갈등 상황이 다시 재현되거나 보다 악화될 상태로 발생할 위험이 있다. 국고보조금의 절반 이상이 복지분야 보조금이며, 문재인 정부에서 연방제 수준의 재정분권을 실현하기 위한 국정과제에서는 정부간 복지재정관계를 재정립 쟁점이 중요하게 부각된다. 정부간 복지재정관계의 이론, 지방재정의 복지보조사업의 현재 특성, 그리고 복지분권에 대한 지방공무원들의 인식 분석 결과를 종합할 때, 복지분권을 위한 정책과제는 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 정부간 복지재정관계를 제2세대형 재정연방주의에서 접근해야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체를 중앙의 산하기관이 아닌 복지성과 창출을 위한 수평적인 파트너십으로 인정해야 한다. 수직이 아닌 수평의 관계 플랫폼에서 인센티브에 기초한 정부간 성과계약체계를 설계·운영해야 한다.

둘째, 2세대형 정부간 복지재정관계를 설계하기 위해서는 개별 예산단위 사업이나 행정사무단위의 하위단계에서 지방이양을 했던 2005년도 방식 보다는 상위 수준의 프로그램 단위에서 정부간 복지사업의 빅딜을 추진해야 한다.⁹⁾ 이를 통해 정부간 복지사업에서 성과결과에 대한 책임을 명확히 설정하고 지자체의 재량에 기초한 맞춤형 복지사업 추진으로 비용-효과성을 확보해야 한다. 현재와 같이 수직적인 정부간 관계가 형성되는 공동기능에서는 중앙 관점에서의 관리 감독 및 성과평가 보다 지방 맞춤형 복지보조사업이 활성화될 수 있는 코칭 기능을 강화해야 한다.

셋째, 지방재원 징발형 복지보조사업 운영체계를 구조적으로 개선할 필요가 있다. 이와 관련하여, 복지보조금이 지방자치단체의 세출구조를 왜곡시키거나 과도하게 경직시키지 않도록 중앙정부에서 (가칭) 복지보조금 준칙 제도가 중요하다. 지방자치단체가 재정지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 복지부문을 주류적인 재정영역으로 설정하기 위한 재정사업 집행재량 확대 방안도 마련할 필요가 있다.

넷째, 복지사업의 지방이양 이전 단계에서, 복지분권을 통한 재정혁신에 대한 지방공무원들의 부정적인 인식을 전환할 수 있는 선제적 조치가 필요하다.¹⁰⁾ 복지분권에서 혁신 효과를 확보하기 위해서는 복지사업의 설계에서 지자체의 참여와 사업운영에서 재량확대가 중요하다. 특정사업은 중앙정부의 지침을 활용하면 효율성과 효과성이 증대될 수 있다. 그러나 지역 특성이 사업의 성과에 민감하게 연계된 분야에서는 전국단위의 일률적이고 표준적 성과 틀을 적용하기에는 한계가 따른다. 복지사업을 지방으로 이양하기 이전 단계에서 분권적응 혹은 분권혁신을 위한 시범적인 조치를 선행할 필요가 있다.

9) 예를 들어, 중앙정치 특성이 강한 현금급여는 중앙에서 전담하는 국가사무로 전환하고, 지역맞춤형 생활정치가 중요한 보편적 사회서비스 사업들은 (아동, 청소년, 노인 등의 부문별로) 지방자치단체가 전담하는 방식의 정부간 복지재정관계의 개편이 필요하다.

10) 2005년도의 복지분권에 대한 비판이 상당하지만, 본 연구의 설문분석 결과에 나타났듯이 일정부분에서는 분권의 효과가 있었다. 지자체의 책임성 증대와 부응성 확대에 대한 지방공무원의 긍정적 인식은 분권의 효과로 볼 수 있다.

■ 참고문헌 ■

- 구인회·양난주·이원진(2009). “사회복지 지방분권 개선방안 연구”, 『사회복지연구』, 40(3): 99-124.
- 구정태(2009). “사회복지정책의 분권화: 분권교부세제도를 중심으로”, 『한국사회복지조사연구』, 22: 1-24.
- 김용일(1991). “사회복지인력과 재정”, 『지방화시대의 사회복지』. 한국사회복지협의회.
- 김미혜·박은주·김민경(2009). “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”, 『사회복지정책』, 36(4):189-213.
- 김의섭(2011). “재정분권과 지방재정의 자율성 제고-참여정부 이후 재정분권을 중심으로”, 『재정정책논집』, 13(2): 113-148.
- 김재훈 외(2006). 『지방이양 종합평가』. 행정자치부
- 김재훈·이재원(2008). “국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제”, 한국행정학회 학술발표논문집, 183-211.
- 김천구(2017). “과거 정부의 재정정책 특징과 시사점-집권 초반에는 확장적, 후반기 긴축적”, 『한국경제주평』, 750: 1-17.
- 박병현 외(2015). “노무현 정부의 사회복지 재정분권: 옳은 정책이었는데 아니면 잘못된 정책이었는데?”, 『사회복지정책』, 42(3): 347-376.
- 백종만(1994). “지방자치 시대의 사회복지: 발전과 퇴로의 기로”, 『세계화, 통일화, 지방화, 민영화』. 한국정책학회 학술대회 자료집.
- 백종만(2014). “분권교부세 일몰에 따른 정책과제”, 『한국사회복지행정학』, 16(3): 53-88.
- 보건복지부(각연도). 각연도별 『보건복지부 예산 및 기금운용 계획』.
- 서정섭(2011). “복지재정의 정부간 분단체계 재구축 방안; 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세 제도의 개편방안”, 『지방재정과 지방세』, 40: 46-67.
- 서재호(2008). “교육훈련을 통한 기초자치단체 사회복지 담당공무원의 역량강화 방안 연구”, 『한국지방자치학회보』, 20(3): 65-87.
- 신섭중(1990). “지방화시대를 맞이한 사회복지체계의 공사분담”, 『사회복지』, 겨울호.
- 우천식·이진면(2007). “사회투자정책의 경제성장 효과: 전망과 과제”, 『한국사회의 미래와 사회투자정책』. 한국사회복지학회 등 공동주최 심포지엄 발표자료집.
- 이종수·윤영진·곽채기·이재원(2014). 『새행정학 2.0』. 대영문화사
- 이인재(1995). “지방자치시대 중앙과 지방정부의 사회복지재정에 관한 연구”, 『지방화시대 복지정책의

- 방향과 과제」, 한국정책학회 학술대회 발표자료집.
- 이재완(2010). “사회복지 지방이양사업과 지방복지재정위기에 관한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 35: 1-22.
- 이재완(2016). “중앙정부의 지방자치단체 유사·중복사회보장사업 정비조치에 대한 비판적 고찰”, 『한국지역사회복지학』, 56: 83-112.
- 이재원(2011). “사회서비스투자를 위한 지방재정의 역할강화 방안 : 중앙·지방정부간 복지재정관계를 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 16(2): 87-114.
- 이재원(2015). “사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편과제”, 『한국지방재정논집』, 20(2): 1-34.
- 이재원(2016a). 「국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제」, 한국지방세연구원, i-98.
- 이재원(2016b). “지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치 활성화를 위한 정책과제”, 『한국지방재정논집』, 21(2): 1-33.
- 이재원(2018). “내일의 재정분권을 위한 정책과제”, 한국지방재정학회 추계학술대회 논문.
- 이재원·김은정·오영삼(2017). 「복지재정 운영체계 분석연구」, 보건복지부.
- 이중섭(2008). “‘복지재정분권화’에 따른 지방정부의 ‘사회복지예산’변화에 관한 연구”, 『사회연구』, 9: 95-128.
- 임성일(2015). “지방분권과 사회복지재정; 사회복지재정의 중앙, 지방간 재정관계 재정립”, 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2015(2): 137-161.
- 최병호 외(2012). 「국고보조사업의 국가·지방간 자원분담체계 개선과제」, 행정안전부.
- 최 영(2015). “재정분권과 사회복지서비스의 지역간 불평등”, 『한국지역사회복지학』, 55: 31-59.
- 행정자치부(2017). 「2017 지방자치단체 통합예산개요(상)」.
- Anton, T.J.(1997). “New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships : The Implications for Health Policy”, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22(3): 691-720.
- Boadway R.(2001). “Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization”, *Constitutional Political Economy*, 12: 93-121.
- Break, G. F.(1967). *Intergovernmental fiscal relations in the United States*, Washington, DC: Brookings institution.
- Esping-Andersen, G.(1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford Univ.

- Press.
- Musgrave, R.A.(1959). *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill.
- Oates, W. E.(1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E.(2005). “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Finance*, 12: 349-373.
- O'Connor, J.(1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York : St. Martin's Press.
- Rhodes, R.A.W.(1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open Universty Press.
- Taylor-Gooby, P.(2004). “New Risks and Social Change”, P.Taylor-Gooby ed., *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*, Oxford Univ. Press.
- Vo, Duc Hong(2010). “The Economics of Fiscal Decentralization”, *Journal of Economic Surveys*, 24(4): 657-679.
- Waller, M.(2005). “Block Grants : Flexibility vs. Stability in Social Services”, Center on Children and Families Working Paper, The Brookings Institute.
- Weingast, B. R.(1995). “The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development.” *Journal of Law, Economics and Organisations*, 15(1): 1-31.
- Wright, D.S.(1988). *Understanding Intergovernment Relations*, 3rd., Brook/Co.

원 고 접 수 일 | 2018년 10월 10일
1차심사완료일 | 2018년 10월 26일
2차심사완료일 | 2018년 11월 12일
최종원고채택일 | 2018년 11월 14일

이재원 jaewon@pknu.ac.kr

서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 경기개발연구원 연구위원, 한국사회서비스관리원 원장, 대통령직속 정책기획위원회 위원, 한국지방재정학회 부회장 및 편집위원장을 역임했다. 관심분야는 지방재정, 사회서비스, 재정관리이다. 주요 저서로는 「새행정학 2.0」(공저, 대영문화사), 「지방재정론」(공저, 법문사), 「사회서비스정책론」(공저, 나눔의 집) 등이 있다.

오영삼 oys503@pknu.ac.kr

오영삼은 2016년 미국 Case Western Reserve University에서 사회복지학 박사학위를 받았으며 현재 부경대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요관심분야는 노인복지, 건강정책, 건강정보 분석이다. 국내외에 발표한 주요 연구논문으로는 “복지재정분권의 현황과 국고보조금제도 개편방안에 대한 모색”, “Effects of Voucher System on the Respite Care Service in South Korea: In the View of Social Exchange Theory”, “연령집단에 따른 노인의 허약 (Frailty) 예측요인 분석” 등이 있다.