

사회복지 분야 국고보조사업이 지방자치단체의 재정자율성에 미치는 영향*

Effects of Increasing National Grants in the Social Welfare Area on the Financial Autonomy

김 보 은 (지방공기업평가원 연구위원 - 주저자)

이 학 준 (중앙대학교 일반대학원 법학과 박사과정 - 교신저자)

Abstract

Bo Eun Kim / Hak Jun Lee

This study presumes that as social welfare duties have been transferred to local governments, the efficiency of services will increase because local governments, which are relatively closer to the people, can easily identify and satisfy people's preferences and needs (Tiebout, 1956; Crook and Sverrisson, 2001; Oates, 1972).

A government grant refers to financial support by the central government to execute specific duties transferred to local governments. In the case of the social welfare area that has a high universal welfare ratio, the influence of population increase on the expansion of quasi-fixed expenses is large, financially suppressing local governments.

A panel regression analysis was carried out to examine the actual effects of increasing national grants in the social welfare area on the financial autonomy of 226 primary local governments, from 2011 to 2021.

As a result, the primary local governments of South Korea showed a significant decrease in financial autonomy with increasing national grants in the social welfare area.

The following methods were proposed as methods for South Korea to increase the financial autonomy of local governments while providing high-quality services in the social welfare area: ① Reorganize small-scale and redundant projects of local government bodies and find effective new projects; ② expand block grants and consider reorganizing differential grant rates; ③ establish the minimal national standards for welfare projects; and ④ strengthen internal projects by increasing local tax revenue sources.

Keywords: Social welfare, national grants, financial autonomy

* 용인시정연구원의 2023년 기본과제 “사회복지 국고보조사업이 용인시 재정자율성에 미치는 영향(김보은)”의 내용을 바탕으로 논문화한 것임.

I. 서론

우리나라의 경우 1990년대 이후 중앙정부의 권력과 책임을 지방으로 분권화하는 탈중앙화(Decentralization) 및 지방자치가 본격적으로 실현됨에 따라, 중앙정부의 다양한 사무들이 지방정부로 꾸준히 이양되어오고 있다. 특히, 사회복지 분야의 사무가 대부분 지방으로 이양된 배경은 상대적으로 국민과 더 가까운 지방정부의 경우 국민의 선호와 요구를 파악하고 충족시키기 용이하기 때문에 공공재 및 서비스 제공의 효율성이 증가할 것이라는 데 가정한다(Tiebout, 1956; Crook and Sverrisson, 2001; Oates, 1972). 이는 지방정부의 재정분권을 전제로 하며, 지방자치단체 재정의 자율성과 책임성을 증대시킬 것으로 예상됨에 따라 부문별 재정운용을 위한 선제적 준비가 요구되고 있다(Lee, H., & Kim, B., 2024).

우리나라는 2003년 「사회복지사업법」의 개정을 통해 사회복지 서비스 제공 책임이 지방정부에 있다고 명시되어 왔으며, 특히, 2005년부터 기존의 국고보조금으로 지원되는 사회복지사업의 예산 편성 권한을 지방으로 대폭 이양함에 따라 복지재정의 분권(김미혜 외, 2009)을 이루고자 하고 있다. 이처럼, 정부의 사회복지 서비스의 증대는 지방정부의 사회복지 재정지출 증가에도 함께 영향을 미치는 요인이 되고 있다.¹⁾

사회복지 분야의 업무를 수행하는 지방자치단체는 국고보조금 외에 자체 재원을 통해 매칭 재원을 활용해야 하는데, 사무 이양으로 인하여 지방자치단체의 사회복지 부분 지출이 늘어남에 따라 사회복지 매칭 재원이 커지면서 이는 지방재정의 또 다른 부담 요인으로 작용하고 있다. 참고로, 2023년 기준 사회복지 분야 국고보조사업 예산은 57.7조원이며, 이는 지방재정 국고보조사업 예산의 약 53.1%로 2019년도 대비 약 4.3%p가 증가한 것으로 나타나고 있다.

이와 같은 사회복지 분야의 국고보조금 제공과 관련 지방정부는 매칭 지방비를 활용하여 적정비용을 지원해야 하는데, 이는 의무 지출이자 단순 지출 사업비로 지방자치단체의 지방재정 건전성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(이재원, 2011; 김홍환, 2015; 김영록, 2014; 서정섭 외, 2016). 특히, 사회복지 분야의 기능 이양은 지방의 자율적인 선택을 통해 증가된 것이 아닌 중앙정부 차원에서 결정되는 중위소득 인상, 수급자 범위 확대 등에 따른 것으로 지방의 재정누출 및 낮은 재정자립도로 연결될 수 있다는 점 등도 사회복지 분야의 국고보조금이 증가할 경우 지방재정의 자율성을 저해시킨다는 의견 중 하나로 제기되고 있다(이재원, 2011).

한편, 지방재정의 자율성이란, 지방자치단체가 자유롭게 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고, 자체적으로 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역 주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것(국회예산정책처, 2023)을 의미하며, 지방자치단체의 자율적 책임 운영을 위한 핵심적인 사항이라 할 수 있다.

1) 사회복지 부분에 대한 지방정부의 기능이 강화됨에 따라, 사회복지 분야의 보조사업비는 2019년 59.7조원에서 2023년 86.3조원으로 약 26.6조원이 증가하였으며, 연평균 9.7% 상승을 보이고 있다.

즉, 지방자치가 제대로 구현되기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 재정분권이 필수적이나, 사회복지 부분의 경우 지방정부의 책임 증가에 따른 의무지출 비율이 높아지게 되면 자체 재원이 부족해짐에 따라 지방정부 운영에 필요한 재원의 부족 현상이 일어날 수 있다. 결론적으로 이는 지속 가능한 사회복지 서비스를 제공하는 복지정책의 이행을 저해한다고 볼 수 있다.

이러한 논의에 근거하여 본 연구는 점차 증가하고 있는 사회복지 분야 국고보조금이 기초자치단체의 재정자율성에 실질적으로 어떠한 영향을 미치는지에 대한 경험적 연구를 수행하고자 한다. 그리고 현실적으로 증가할 수밖에 없는 사회복지 분야의 지출 증가 추세에도 불구하고 지방자치단체의 재정자율성을 확보할 수 있는 제도적 대안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 국고보조금의 의의

1) 국고보조금의 개념

지방자치단체의 국고보조금은 지방자치단체가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 위해 교부하는 재원이라고 할 수 있다.

우리나라의 국고보조금 관련 사항은 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조의1에 명시되어 있다. 이에 따르면, 보조금이란, 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 위해 교부하는 보조금, 부담금, 급부금을 의미한다. 이때, 급부금의 경우, 농가의 소득 안정, 영농 규모화 촉진 등을 위해 직접 지급하는 소득보조금을 의미한다(국회예산정책처, 2022).

보조금, 부담금에 대한 논의는 「지방재정법」에서 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 1〉 「지방재정법」상 보조금, 부담금, 급부금의 의미

구분	내용
보조금	제23조제1항) 국가는 정책상 혹은 지방자치단체의 재정상 필요하다고 인정할 때 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.
부담금	제21조제1항) 지방자치단체가 그 기관이나 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우 원활한 사무처리를 위하여 국가가 부담하지 아니하면 아니되는 경우로 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 것을 의미한다.

국고보조금은 국가가 제공해야 하는 특정한 사무나 사업을 지방자치단체가 수행함으로써 그 재원을 지원하는 것으로 정부 사무 혹은 사업의 효율화를 위해 부여되고 있으며, 다음과 같은 기능을 수행한다.²⁾ 첫째, 지방정부로부터 특정 공공재를 국가 경제의 효율성과 형평성을 지나치게 저해하

지 않는 최소한의 수준 이상을 공급하도록 보장한다. 둘째, 지방정부의 행정구역을 초월하여 외부 효과가 크게 나타나는 국가적 이해관계가 있는 사업추진을 가능하게 한다. 셋째, 지방정부의 세입과 세출 간 불균형 해소 및 지역 간 재정 격차 완화에 기여한다. 이와 같은 국고보조금은 교부 목적, 지방비 부담방식, 교부조건 등에 따라 다음과 같이 구분된다.

〈표 2〉 국고보조금의 분류

분류	명칭	의미
교부 목적	부담금	지자체 혹은 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로써 원활한 사무처리를 위하여 국가가 경비의 전부 또는 일부를 부담
	교부금	선거나 여권 업무 등 국가 스스로 해야 할 사무를 국민의 편의, 경비의 효율성을 위해 지자체에 위임하는 것을 의미
	협약의 보조금	국가 정책상 필요하다고 인정하는 때 지자체 재정 사정 상 필요하다고 인정된 때, 예산의 범위에서 지자체에 지원하는 방식
지방비 부담방식	정률보조금	사업비의 일정 비율을 국가가 보조
	정액보조금	일정한 금액을 국가가 보조
교부조건	특정보조금	보조금 교부 시 국가의 교부조건이 있는 보조금
	포괄보조금	보조금 교부 시 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과가 있는 사업 추진을 위하여 그러한 취지에 맞는 경비에 총당할 포괄적인 조건으로 교부

자료: 국회예산정책처, 2022 대한민국 지방재정, p247 재구성

하지만, 국고보조금에 대하여 지방자치단체의 자율적인 재정 운용 저해 및 국가의 의존도 강화, 그리고 지자체 간의 심한 경쟁과 불신을 초래하는 부작용이 발생할 수도 있다는 부정적인 의견도 존재한다.

그럼에도 불구하고 중앙정부로부터 지방자치단체로 사무 혹은 사업은 이양되었으나, 재원이 충분히 지원되지 않았을 경우 지방자치단체의 재정 상황을 악화시킬 수 있다는 점 역시 충분히 고려되어야 하며, 이와 같은 논의를 기반으로 국고보조금이 적절하게 지방에 교부될 수 있도록 검토될 필요가 있다.

2) 지방자치단체 국고보조사업 재정소요 부담 체계

지방자치단체의 국고보조사업의 경우 대부분 지방과 국가가 재원을 부담하는 방식으로 수행되고 있다. 지방자치단체와 국가의 재정 부담 방식에 따라 국고보조금은 정액보조금 혹은 정률보조금으로 구분된다. 이때, 정액보조금이란, 특정 지역 혹은 행사 지원 사업에 일정한 금액을 교부하는 것을 의미하며, 정률보조금의 경우, 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 내 사업별 기준보조율을 적용하여 사업비의 일정 비율을 국가가 보조해 주는 것을 의미한다.

2) 한국재정정보원 공식 홈페이지(https://kpfis.or.kr/ko/major_biz/eNara_help_oper/government_subsidies/function)

더불어, 정률보조금은 모든 지방자치단체에 하나의 기준보조율이 적용되는 단수 보조율과 사회복지 혹은 일부 특수사업에 지원되는 복수보조율로 구분되며, 대부분 지방자치단체에 부여되는 사회복지 분야 국고보조금은 정률 보조금 중 복수보조율의 기준에 따라 편성되어오고 있다.

〈표 3〉 국고보조사업 기준보조율 유형 구분

보조형태	보조율수	보조율 구분방식	보조율 특성	적용 분야
정책 보조	-	-	특정 지역 또는 특정행사 사업에 일정 금액 지급	특정 지역, 특정행사지원 등
정률 보조	단수	단수보조율	모든 지방자치단체에 하나의 기준 보조율 적용	대부분의 국고보조사업
	복수	일반 복수보조율	사업 성격과 내용에 따라 다른 보조율 적용	일부 특수사업
		서울-지방 차등보조율	서울에만 낮은 보조율 적용	사회복지
		차등보조율	재정력과 재정지출 지소에 따라 차등 보조율 적용	사회복지

자료: 손인호·금재덕(2018), 홍근석(2020) 재인용

한편, 국고보조금이 정률 보조 방식으로 지원될 경우, 사업에 따라 기준보조율과 차등보조율이 적용되는데, 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조제1항제2호에 따르면 기준보조율이란 보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율을 의미한다.³⁾ 그리고 차등보조율이란,⁴⁾ 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조제1항에 근거하고 있으며, 보조금 예산의 편성이 필요하다고 인정되는 보조사업에 대해 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 것을 의미한다.

차등보조율은 대체로 예산 규모가 커서 상당한 대응 지방비의 부담을 유발하는 대규모 보조사업에 적용되며, 지방자치단체의 재정 여건이 어렵거나, 해당 사업의 수요가 큰 경우 더 높은 국고보조율을 적용받게 된다(손인호·금재덕, 2018). 대표적으로 차등보조율이 적용되는 사업은 영·유아 보육료지원, 가정양육수당지원, 기초연금 지급 등의 복지사업이 해당되고 있다(홍근석, 2020).

2. 재정자율성의 의의

재정분권(Fiscal Decentralization)이란, 본질적으로 중앙정부가 세입 할당⁵⁾과 지출 책임을 하

3) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 내 [별표 1]은 사업별 기준보조율 121개 사업에 대해서 명시하고 있다. 해당 표 122번에 따르면, 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간의 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사항의 경우 사업 수행의 근거, 법령, 성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%)을 부여하거나 혹은 정액을 보조함이 제시되어 있다.

4) 서울-지방차등보조율과 차등보조율은 유사한 것이라 할 수 있다.

5) 세입 할당은 중앙정부가 가지고 있는 과세권을 지방 정부에게 이양하여 근본적으로는 재정 권한의 이양을

위정부인 지방정부에 이양하는 것을 의미한다. 지방정부로의 권한이양에 대한 논거는 중앙정부보다 상대적으로 국민과 더 가까운 지방정부가 국민의 선호와 요구를 파악하고, 충족시키기 용이하기 때문에 공공재 및 서비스의 효율성이 제고(Tiebout, 1956; Crook and Sverrisson, 2001; Oates, 1972)될 것이라는 가정하에 이루어지고 있다.

그리고, 재정분권이 이루어질 경우, 지방정부는 중앙정부로부터 지원되는 이전재원에 의존하기 보다는 자주적으로 세입을 확충하고자 하는 노력을 수행하게 되고, 이는 정부의 예산 적자를 방지할 수 있다(Ter-Minassian, 1997; Stein, 1998; Fukasaku and de Mello, 1998; Luiz de mello and Matias Barenstein, 2001)는 경제적 효율성을 추구하기 위하여 수행된다고도 볼 수 있다.

이와 같은 분권화가 효율적으로 이루어지기 위해서는 지방자치단체의 선출직 공무원⁶⁾이 중앙으로부터 이양된 사무를 적절히 수행하기 위한 정치적 권한과 조세 및 지출에 대한 결정권인 재정 권한이 일치해야 한다는 점에서 행·재정적 권한이 함께 이양되는 것이 중요하다(Roy Bahl and Richard M. Bird, 2018).

한편, 재정자율성(Fiscal Autonomy)이란 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고, 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역 주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것(예산정책처, 2023)을 말한다. 즉, 지방정부가 중앙정부로부터 이양받은 사무를 수행하는데 있어 재정 분권을 확보하기 위해서는 재정자율성이 전제되어야 함을 의미한다.

특히, 지방정부가 자율성을 가지고 효율적으로 공공서비스 등을 제공하기 위해서 지방정부의 재정적 측면은 지방정부의 의사결정 능력에 큰 영향을 미치는 만큼(Voinea, 2008), 지방정부가 지역의 필요에 따라 공공자원을 더 잘 활용할 수 있도록 하기 위하여 재정자율성의 확보는 필수적이라고 할 수 있다. 이때, 지방정부의 재정분권화는 업무의 권한을 이양하는 것뿐만 아니라, 지방정부의 자원 조달 및 관리, 그리고 지출에 대한 자율성을 모두 포함하는 개념으로 이해해야 한다.

이처럼, 지방정부의 재정자율성은 매우 중요하나, 일차적으로 중앙정부와 여러 가지 행·재정적 관계망 그리고, 지역사회의 정치, 경제, 사회적인 조건 등의 제반 환경을 고려하여 재정을 운용해야 한다는 점에서 자율성을 추구하기 위한 제약 요건이 따른다. 즉, 지방정부는 재정을 운용함에 있어 제한된 자율성을 가질 수밖에 없기 때문에 지방분권을 통한 공공재 제공에 있어 시민의 만족도를 극대화하고, 예산을 절감하기 위해서는 지방정부의 재정분권에 따른 자율적 운용은 매우 중요한 과제라 할 수 있다.⁷⁾ 그리고, 이와 같은 분권화를 통해 지역사회의 필요에 맞는 공공서비스를 제공하고 경제적인 효율성을 이루기 위해서는 자율성을 강화시켜야 할 것이며, 지방정부의 역량이 매우 중요한 요인으로 작용할 것이다.

결국, 지방정부의 재정자율성은 지역발전과 주민복지의 향상에 기여할 수 있기 때문에 매우 중

통하여 지방정부의 재원 자주권을 높일 수 있는 방향으로 나아가야 한다.

6) 지방자치단체의 선출직 공무원은 주민이 권한을 부여한 주체라 할 수 있다.

7) 이때, 지방정부의 재정자율성은 세입과 세출을 모두 포괄하는 것으로 자율적으로 세금을 거둬들일 권한과 자율적으로 지출할 수 있는 권한이 함께 논의되어야 한다.

요하며, 지방재정에 일정한 한계를 두는 경우 지방 발전을 위한 물적 자원을 부실하게 하는 요인으로 작용할 수 있다(김현조, 2001)는 점에서 지방정부의 역량 강화를 전제로 한 재정자율성의 확보 및 재정분권화를 강화하기 위해 노력해야 할 필요가 있다.

3. 선행 연구

국가 및 지방자치단체 세출에서 사회복지 예산은 가장 큰 비율을 차지하고 있으며, 점진적으로 증가하는 추세로 지방정부로 이양되는 사회복지 서비스 제공이 지방정부 재정에 미치는 영향이 상당할 것이라고 전제하고 이에 대한 경험적 연구는 다양하게 논의되어 왔다.

관련 연구로 먼저, 권혁진·최미호(2017)는 사회복지 분야 국고보조사업의 확대가 기초자치단체에 정책영역별 자체사업에 미치는 영향을 실증 분석하고자 하였다. 이를 확인하기 위해 연구자는 경제, 사회, 행정의 자체사업 지출 비중을 종속변수로 설정하고 복지보조사업 비중을 독립변수로 하여 분석을 시도하였다. 그 결과, 복지보조사업의 확대는 모든 분야의 지자체 자체사업을 축소시키는 요인이 되고 있어, 지방자치단체의 지출에 부정적인 영향을 미친다고 논의하였다.

또한, 김수홍(2018)은 국고보조사업이 지방자치단체의 재정압박 및 재정자율성에 미치는 영향을 검증하고자 하였으며, 지방재정 자율성을 종속변수로 하여 전체 자체사업, 복지 자체사업, SOC 자체사업, 일반행정 자체사업의 변수를 활용하였다. 2008년부터 2015년 기간 동안 지방자치단체 시·군과 자치구 224개를 대상으로 분석한 결과, 시·군과 자치구에서 사회복지 국고보조사업비와 전체 자체사업 유형별에 미치는 영향이 달리 나타난다고 제시하였다. 이에 가장 영향을 많이 받은 유형은 시·군으로 시·군이 자치구에 비해 노인 인구의 비중이 높아 사회복지 분야 국고보조사업 비중이 증가할 경우 지방비 매칭을 이유로 자체사업의 비중을 감소시킬 유인이 있기 때문이라고 제시하였다.

그리고, 금중예·임현정(2020)은 김수홍과 마찬가지로 자체사업 예산액을 종속변수로 하여, 기초연금 대응지방비가 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향을 연구하였다. 이 연구에서 독립 변수는 시·군·구의 기초연금 예산액이며, 통제변수로 자체수입, 자주재원, 고령인구 비중, 영·유아, 장애인 비중 등을 활용하였으며, 그 결과 시·군·구의 기초연금 예산액이 증가할 때, 자체사업 예산의 유의미한 감소가 나타났다고 밝혔다.

한편, 최정열(2021)은 사회복지비지수⁸⁾가 재정자주도에 미치는 영향을 분석하고자 기초자치단체를 대상으로 2008년부터 2020년까지 패널 분석을 시도하였다. 그 결과 사회복지비지수가 높은 경우 재정자주도를 하락시키는 것으로 나타나, 결국 사회복지비지수가 지방자치단체의 복지보조금으로 이어지고 이는 재정자주도의 하락으로 이어질 수 있다는 견해를 뒷받침한다고 설명하였다.

그리고, 김지호(2020)는 중앙정부 차원에서 전국적으로 일정 수준 이상의 공공서비스를 제공하

8) 지방자치단체 전체 세출예산에서 사회복지 분야 세출예산의 비중(순계 기준)을 의미한다.

기 위해 지급되는 국고보조금이 지방재정에 부담을 주는 조건부 교부금으로서의 부정적인 역할에 대해 설명하고, 이와 같은 국고보조금이 지방재정의 자율성에 미치는 영향을 살펴보았다. 연구 기간으로는 2009~2019년을 설정하였으며, 전국 기초자치단체 224개 자료를 통해 사회복지 분야의 국고보조사업 확대가 지방재정 자율성에 미치는 영향을 알아보기 위하여 고정 효과 모형 패널분석을 실시하였다. 연구를 위한 변수로 종속변수의 경우 자체사업 예산 규모로 설정하였으며, 연구 결과 복지재정부담과 복지재정부담 가중도가 증가할수록 기초자치단체의 자체사업 예산 규모가 유의미하게 감소하였으며, 사회복지 분야 국고보조사업과 관련된 독립변수들의 경우 기초자치단체의 자체 사업예산 비중과 음(-)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과가 의미하는 것은 사회복지 분야의 국고보조사업 확대 영향이 지방의 재정자율성에 음(-)의 영향을 미치는 것을 의미하는 것으로 국고보조사업 확대의 영향에 취약한 지방재정 구조를 변화시키기 위해서는 재정자율성을 제고하기 위한 정책적 노력이 요구된다고 설명하였다.

선행연구에서 제시하고 있는 공통적인 논의를 살펴보면, 사회복지 분야의 국고보조금의 확대는 지방비 매칭을 전제로 하기 때문에 지방재정에 무리가 갈 수 있으며, 지자체의 자체 사업비의 감소로 지방재정의 자율성이 다소 떨어질 수 있다는 것이다. 그리고, 이를 분석하기 위한 종속변수로 대부분의 연구에서 자체사업예산 규모, 자체사업예산 비중, 재정자립도, 혹은 재정자주도를 활용한 것을 볼 수 있었으며, 독립변수의 경우 사회복지비지수 적용지역, 비적용지역, 사회복지 국고보조사업비율 등을 활용한 것으로 나타났다. 통제변수는 각 연구의 특징에 따라 인구, 복지수요, 정치조건 등을 포함하였다. 기존 주요 선행연구에서 분석에 활용한 독립변수와 종속변수 및 변수 산정 방식을 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 국고보조사업과 재정자율성의 영향 관계 분석을 위해 활용된 변수(요약)

구분	변수명	산식	
권혁진·최미호 (2017)	독립	복지보조사업비중	$(\text{사회복지보조사업지출}/\text{총지출}) \times 100$
	종속	경제개발정책 자체사업지출비중	$(\text{경제개발정책 자체사업 지출액}/\text{총지출}) \times 100$
		사회개발 자체사업 지출 비중	$(\text{사회개발자체사업지출액}/\text{총지출}) \times 100$
		일반행정 자체사업 지출비중	$(\text{일반행정자체사업지출액}/\text{총지출}) \times 100$
김종예·임현정 (2020)	독립	기초연금예산액-시·군·구비 ⁹⁾	기초연금 지급액(사회보장적 수혜금) 분예산 중 국비와 시, 도비를 제외한 시·군·구비(기타행정 비용 제외)
	종속	자체사업 예산액	정책사업예산(행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업추진을 위해 소요되는 예산) 중 보조사업을 제외한 사업 예산
최정열 (2021)	독립	사회복지비지수 적용지역 사회복지비지수 비적용지역	$(\text{사회복지분야세출예산순계규모}/\text{세출예산순계 규모}) \times 100$
	종속	재정자주도	$\{ \text{자체수입}(\text{지방세}+\text{세외수입})+\text{의존재원}(\text{지방교부세}+\text{조정교부금}) \} \times 100 / \text{일반회계총계 예산 규모}$

자료: 연구자 별 논문을 토대로 재구성

9) 각 기초자치단체 세출예산 사업 명세서를 참고하였다.

Ⅲ. 연구 분석 틀 및 가설 설정

분석을 위한 주요 가정은 사회복지 분야의 국고보조금이 증가할 경우, 기초자치단체의 매칭 지방비의 증가로 인하여 지방정부의 재정자율성이 감소할 것이라는 논의에 기반한다(김승연 외, 2010; 권혁진 외, 2017; 김수홍, 2018; 금중예 외, 2020; 임재훈 외, 2022; 최정열, 2021; 김지호, 2020). 이와 관련하여 서정섭(2011)은 지방의 입장에서 중앙과의 관계성을 기준으로 살펴볼 때, 사회복지지출은 재정지원이 없는 위임명령(Unfunded Mandate) 혹은 미적정 수준의 위임명령(Underfunded Mandates)으로 지방의 재정 부담의 과중 원인이며, 나아가 재정위기 발생의 원인이 될 수 있다고 논의하기도 하는데, 결국, 이는 사회복지 국고보조금의 증가가 지방정부의 재정 운영에 부정적인 영향을 미친다는 논의의 하나로 이와 같은 선행연구에 근거하여 연구 가설을 설정하고 분석을 시도하고자 하였다.

가설 1. 사회복지 분야 국고보조금 증가는 지방자치단체의 재정자율성에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.

선행연구에서 제시되고 있는 논의를 기본으로 본 연구에서는 재정자율성을 지방자치단체가 자유로운 의사와 판단에 의해 공공서비스를 제공할 수 있는 재정적 능력 정도로 보고 재정자율성을 측정하기 위한 지표로 자체사업 예산과 재정자주도를 활용하고자 한다.

여기서 자체사업 예산비율은 일반회계 예산 대비 정책사업예산(행정부운영경비, 재무활동을 제외한 사업추진을 위해 소요되는 예산) 중 보조사업을 제외한 사업예산으로 지방정부가 자율적인 사업을 위해 활용할 수 있는 예산을 의미한다. 그리고 재정자주도는 [자체수입(지방세+세외수입)+의존재원(지방교부세+조정교부금)]/자치단체 예산 규모 \times 100을 통해 산정된 것으로 일반회계 수입만을 반영하는 재정자립도([지방세+세외수입]/자치단체 예산규모 \times 100)보다 실질적인 지방재정의 자립 수준을 볼 수 있는 지표로 더 포괄적인 개념으로 활용되고 있다.

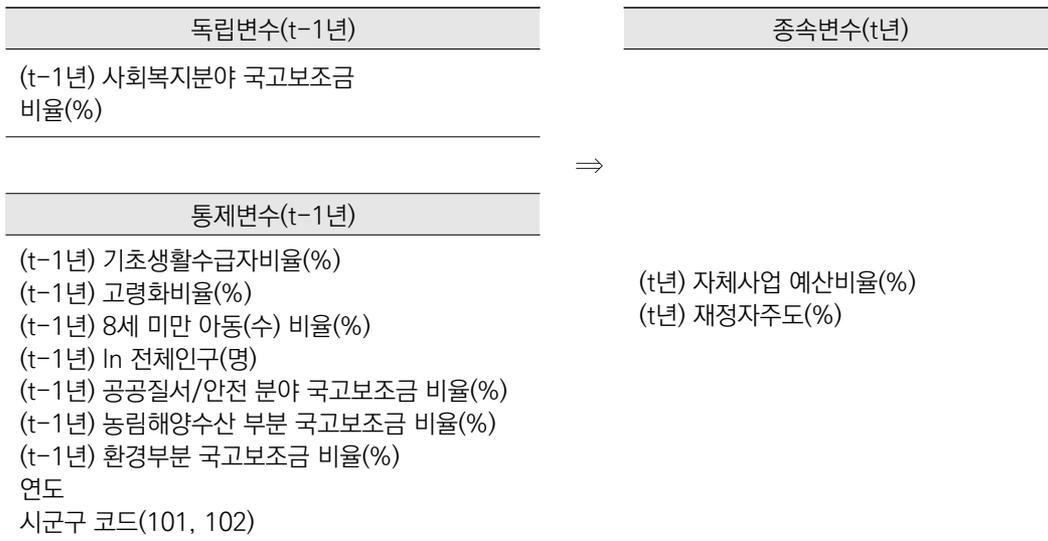
한편, 사회복지 분야 국고보조금 비율을 독립변수로 설정하고자 하며, 통제변수로는 사회복지 분야 재정지출의 주요 영향요인이 되는 (ln)전체인구(수), 기초생활수급자 비율, 8세 미만 아동 비율,¹⁰⁾ 고령화 비율을 포함하고자 한다. 더불어, 타 분야 국고보조금에는 어떠한 영향을 미치는지 여부로 지방자치단체에 지급되는 국고보조금 9가지 분야(일반 공공행정, 공공질서 및 안전 등) 중 상대적으로 높은 비중을 차지하는 공공질서 및 안전분야 국고보조금, 환경 및 농림해양수산 분야의 국고보조금 비율을 통해 타 유형의 국고보조금이 지방의 재정자율성에 미치는 영향도 함께 분석해 보고자 하였다. 마지막으로 시간과 지역에 대하여 고정 효과를 주기 위하여 연도와 지역 코드를 통제변수에 포함하였다. 그리고, 독립변수와 통제변수는 해당 변수의 영향이 당해 연도에 영향을 미치는 것이라고 보기 어렵기 때문에, t-1로 시간적 차이를 반영하여 데이터를 수집하였다. 한

10) 아동수당 수급자 대상이 만 8세로 통제변수를 8세 미만 아동 수로 설정하였다. 통계표에 수록된 자료는 공표 하위단위에서 반올림 한 값이다.

편, 연구의 분석 대상인 226개 기초자치단체¹¹⁾의 2011~2021년 기간에 대해 설정된 변수(데이터)는 지방재정 365 혹은 국가통계포털을 통해 자료를 수집하였다.

226개의 기초자치단체 전체를 분석의 대상으로 다루고 있기 때문에, 이를 좀 더 특성화하고자 통합, 시·군·구 유형별 분석을 실시하고자 하며,¹²⁾ 시계에 대한 특성을 함께 고려하기 위하여 기초자치단체의 사회복지 국고보조금 비율, 재정자주도, 자체사업예산 비율의 횡단면 자료를 2011~2021년까지의 10년간 시계열로 결합한 자료를 이용하여 GLS의 고정효과 모형(Fixed Effect Model)을 적용한 패널 회귀분석(Panel Regression Analysis)을 실시¹³⁾하였다.

위에서 제시한 변수들을 토대로 설정된 연구의 분석틀은 다음과 같다.



〈그림 1〉 연구의 분석 틀

IV. 분석결과

1. 기초통계분석

사회복지 분야 국고보조사업이 지방정부의 재정자율성에 미치는 영향에 대한 분석을 수행하기

11) 충북 청주시와 청원군, 충남 연기군은 데이터가 불명확하여 분석 대상에서 제외하였다.

12) 사회복지 분야의 국고보조금은 인구, 고령화율, 아동(수) 뿐만 아니라 도시/농촌의 특성 등이 반영될 수밖에 없기 때문에 지역적 특성을 고려하여 분석하기 위해 기초자치단체를 시·군·구로 나누어 분석하였다.

13) 패널회귀분석은 다지역에서 다 기간에 나타난 현상을 분석하는데 적절한 통계 분석법으로 횡단면 분석이나 시계열 분석에 비해 관측치의 수가 많은 데이터를 활용하기 때문에 자유도(Degree Of Freedom)의 문제가 상대적으로 줄어들고 추정값의 효율성이 높아진다는 장점을 지닌다.

전, 연구에 활용될 독립변수와 종속변수를 기술적으로 분석하여 변수의 특성을 파악하고자 하였다. 본 연구에 활용된 유효 데이터는 2,258개이며, 이를 시·군·구로 나누면 시 820개, 군 750개, 구 690개로 구성되어 있다.

각 항목 지표별 기초통계 결과를 살펴보면, 먼저 전체인구(ln) 값은 연구 대상인 기초자치단체 전체를 대상으로 할 경우 11.85로 나타나고 있으며, 가장 높은 곳은 구 단위로 12.57, 다음이 시 단위로 12.37로 나타나고 있다. 한편 군 단위의 경우 10.76으로 구 단위 대비 약 1.81이 낮은 것으로 나타났다.

기초수급자 비율의 경우 전체를 대상으로 할 때는 3.85%로 제시되고 있으며, 시는 3.34%, 군 4.59%, 구 3.54%로 군 단위의 경우 기초수급자 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그리고, 전체인구 대비 65세 이상 노인 인구 비율을 산정한 고령화율은 전체 기초자치단체를 기준으로 할 때는 18.44%, 시의 경우 14.64%, 군은 26.21%, 구는 13.34%로 기초수급자 비율의 추이와 마찬가지로 군의 고령화율이 가장 높은 비율로 나타났다.

한편, 8세 미만 아동 비율은 전체 기초자치단체를 기준으로 평균 7.64%, 시 8.15%, 군 6.42%, 구 8.54%로 기초수급자 비율과 고령화율이 높은 군의 경우 8세 미만의 아동 비율은 상대적으로 낮게 나타나고 있어, 사회복지 분야의 재정이 시·구의 경우 상대적으로 아동 부분에 투입되는 재정이 높은데 반해, 군의 경우 상대적으로 노인 인구에 대한 사회복지 재정이 더 지원된다는 것을 보여주고 있다.

다음으로 우리나라 기초자치단체의 2011~2021년 기간 내 평균 재정자주도는 59.55%로 나타나고 있으며, 시의 경우 65.70%, 군 63.87%, 구 47.72%로 상대적으로 구의 재정자주도가 다소 낮은 편이라는 것을 보여준다. 그러나, 실제 전체 인구 차원에서는 구의 비율이 높게 나타난 만큼, 많은 인구가 사는 구 단위에서의 재정자주도가 낮다는 것은 기초자치단체의 재정자율성이 감소하며 서비스 품질이나 공급이 저하될 수 있다는 점에서 추이를 지속적으로 관찰하면서 이를 제고할 수 있는 방안에 대해 검토해 볼 필요성이 있다. 그리고, 또 다른 종속변수인 자체사업 비중의 현황을 살펴보면, 전체 기초자치단체 평균은 25.35%이고, 시 단위는 30.41%, 군 단위 27.71%, 구 단위 17.05%로 재정자주도와 유사한 추이가 나타나고 있다.

본 연구의 독립변수인 사회복지 분야의 국고보조금 비율은 전체 기초자치단체를 기준으로 할 경우 평균 52.92%로 나타나고 있으며, 시의 경우 50.27%, 군 53.80%, 구 54.77%로 재정자주도와 자체사업비율이 상대적으로 낮고, 인구 규모는 큰 구 차원에 더 많은 국고보조금이 지원된다고 볼 수 있다. 다음으로, 통제변수의 하나로 사회복지 분야 외의 국고보조금 비율의 영향 관계를 추가적으로 제시한 변수인 농림해양수산 분야 국고보조금 비율은 평균 19.36%이며, 농림, 해양, 수산이 주요 산업의 큰 부분을 차지하는 군 단위의 경우 평균 약 20.82%로 시·구 유형 대비 높은 비율의 국고보조금이 지원되고 있음이 나타나고 있다.

공공질서 및 안전 분야의 국고보조금 비율은 전체 기초자치단체 평균 18.46%이고, 시의 경우

19.87%, 군 단위는 27.63%, 구 단위는 6.01%로 구 단위에 국고보조금이 상대적으로 더 작은 비율로 지원되고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 기초자치단체 환경 분야의 국고보조금 비율 평균은 12.30%이며, 군 단위가 20.29%로 가장 높은 비율로 보조금이 지원되고 있다.

〈표 5〉 변수의 기초적 특성

구분	전체		시(3)		군(2)		구(1)	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
시군구코드	2.03	0.80	3.00	0.00	2.00	0.00	1.00	0.00
로그전체인구	11.85	1.04	12.37	0.80	10.76	0.52	12.57	0.58
기초수급자비율	3.85	1.67	3.34	1.70	4.59	1.32	3.54	1.69
고령화율	18.44	7.96	14.64	5.44	26.21	6.29	13.34	3.87
8세 미만 아동 비율	7.64	13.92	8.15	4.06	6.42	19.88	8.54	12.04
재정자주도	59.55	11.18	65.70	5.67	63.87	4.72	47.72	12.02
자체사업비중	25.35	8.36	30.41	6.67	27.71	5.66	17.05	6.27
사복국고비율	52.92	8.49	50.27	6.31	53.80	6.22	54.77	11.62
농림해양수산 국고비율	19.36	8.85	19.13	7.10	20.82	6.10	17.88	12.37
공공안전 국고비율	18.46	19.03	19.87	18.98	27.63	17.61	6.02	13.02
환경보호 국고비율	12.30	12.12	12.71	9.79	20.29	11.96	2.34	5.68
유효 N(목록별)	2,258		749		819		690	

2. 사회복지 분야 국고보조금이 재정자율성에 미치는 영향 분석

1) 사회복지 분야 국고보조금이 재정자주도에 미치는 영향 분석

226개 기초자치단체 전체에 대한 패널회귀분석을 수행하여, 사회복지 분야의 국고보조금이 재정자주도에 미치는 영향이 어떠한지에 대한 변수별 의미는 다음과 같이 나타나고 있다. 먼저, 본 연구의 가설과 같이, 재정자주도가 높은 경우 사회복지 국고보조금 비율이 낮게 나타났는데, 이는 결국 사회복지 국고보조금 비율이 높을 경우 재정자율성이 낮아진다는 것을 의미한다.

226개 전체 모형에서 통제변수의 경우 전체인구와 기초수급자 비율이 낮은 경우 재정자주도가 증가하였는데, 이는 지역 주민 1인당 제공되어야 하는 사회복지 부분의 재정지출이 증가할 경우 지방자치단체 재원이 감소하여 재정자주도에도 부정적인 영향을 미친다는 것을 의미하여, 사회복지 분야의 국고보조금 증가가 재정자율성을 감소시킨다는 설명력이 더 강화될 수 있는 근거를 제공한다고 볼 수 있다.

한편, 고령화율의 경우 그와 반대되는 상황으로 고령화율이 높은 경우 재정자주도에 긍정적인

영향을 미친다고 나타났는데, 이는 따로 심층분석을 해봐야 하겠으나, 실질적으로 우리나라 경제 및 인구의 특성 상 65세 이상이 축적한 전체 재산이 그 이하의 연령층보다 많기 때문에, 그것이 이와 같은 부분에 영향을 미친 것이 아닐까라고 예측할 수 있다. 현재 우리나라의 고령화율은 높지만, 경제 상황이 나빠짐에 따라 청년층의 경제활동이 활발하지 못하게 되어, 실질적으로 청년층의 경제활동으로 인한 재산 축적이 어려운 사회상을 반영하고 있는 것이라 보여진다.¹⁴⁾

통제변수 중 사회복지 국고보조금 외 타 국고보조금은 지방자치단체의 재정자주도에 어떠한 영향을 미칠지 함께 살펴보기 위해 통제변수로 설정한 변수 중 농림해양수산 분야의 국고보조금 비율만이 음(-)의 유의미성이 나타났다. 이와같이 농림해양수산 분야의 국고보조금이 낮은 경우, 재정자율성이 증가한다는 결과에 대한 설명으로는 상대적으로 도시 지역보다 농촌 지역에 많이 지원되는 국고보조금인 농림해양수산 분야의 지원 대상의 특성으로 농촌지역의 경우 도시 지역 대비 상대적으로 재정자주도가 낮기 때문인 것으로 이해해 볼 수 있다.¹⁵⁾

다음으로, 시·군·구 유형별로 사회복지 분야의 국고보조금 비율이 재정자율성에 미치는 영향을 살펴본 결과, 시·군·구 모형에서도 사회복지 분야의 국고보조금이 낮아질 경우 재정자주도에 양(+)의 영향을 미친다고 제시되었다.

그리고, 통제변수에서 유의미성이 나타난 것은 인구사회학적 변수 중 하나인 전체인구비율은 시·군·구 유형별 분석 모두에서 인구가 낮을수록 재정자율성이 증가한다고 제시되었다. 한편, 고령화율의 경우, 시·군·구 별로 다른 영향 관계가 나타났는데, 시의 경우 고령화율이 높으면 재정자주도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 군의 경우 고령화율이 높은 경우 재정자주도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 앞서 전체 모형에서 해석한 바와 같이 군 노인이 도시에 비해 경제력이 낮다는 논의에 기반한 결과라 볼 수 있다.

더불어 타 분야의 국고보조금 비율이 지방의 재정자주도에 미치는 영향을 살펴본 결과, 전체, 그리고 시·군·구 모든 유형에서 농림해양수산 분야의 국고보조금이 높은 경우 재정자주도가 하락한다고 나타났으며, 시의 경우 분석 대상이 된 농림해양수산 국고보조금 비율, 공공질서 및 안정 분야 국고보조금 비율, 환경보호 국고보조금 비율 모두 국고보조금 비율이 높은 경우 재정자주도에 음(-)의 영향을 미친다고 나타나, 국고보조금 지원이 늘어나게 될 경우 지방자치 단체 재정이 경직화된다는 논의를 뒷받침하는 결과가 나타났다.

14) 보건복지부의 2022년 기초연금 자료에 따르면 65세 이상 기초연금 수급자 비율이 시의 경우 평균 69.6%, 군 78.6%, 구 65.6%로 나타나고 있다. 이는 군의 경우 평균적으로 기초연금 수급자 비율이 높다는 것을 의미하며, 상대적으로 경제적으로 여유롭지 않다는 지표로 활용 할 수 있다.
15) 본 연구의 기초분석 결과에 따르면, 상대적으로 인구가 많고 도시화 된 시 단위의 평균 재정자주도는 65.70%인데 반해, 군 단위의 평균 재정자주도는 63.87%로 약 1.83%p 낮게 나타나고 있다.

〈표 6〉 사회복지 분야 국고보조금이 재정자주도에 미치는 영향분석 결과(정리)

구분	전체	시(3)	군(2)	구(1)
상수	-358.62***	737.84***	-114.667	-59.875
사회복지 분야 국고보조비율	-0.77***	-0.32***	-0.14***	-0.66***
로그전체인구	-1.54***	-1.43***	-1.16**	-9.17***
기초수급자비율	-1.30***	-1.85***	0.03	-2.01***
고령화율	0.20***	0.42***	-0.12**	-0.22
8세 미만아동비율	0.00	-0.03	-0.01	-0.01
농림해양수산 국고보조비율	-0.10***	-0.09***	-0.15***	-0.05**
공공질서/ 안전국고보조비율	-0.01	-0.05***	0.00	-0.04**
환경보호 분야 국고보조비율	-0.02	-0.05**	-0.12***	0.06
유효 N(목록별)	2,258	749	819	690
R^2	0.675	0.54	0.26	0.84
F	469.95	87.25	30.15	386.67
Durbin-Watson	0.952	1.66	1.47	1.34

주: 1. 고정 효과: 시군구 id, 연도

2. * = $P < .05$, ** = $P < .01$, *** = $P < .001$

2) 사회복지 분야 국고보조금이 자체사업비율에 미치는 영향 분석

기초자치단체 226개 전체를 대상으로 사회복지 분야 국고보조금이 자체사업예산 비율에 미치는 영향을 분석한 결과 모형의 설명력을 의미하는 R^2 값은 0.43으로 약 43%의 설명력을 지닌다고 나타나고 있으며, F값의 경우 172.22로 마찬가지로 모형의 설명력은 적정하다고 볼 수 있다. 그리고 오차항의 자기상관성 정도를 보여주는 Durbin-Watson값은 1.07로 적정하다고 보여지고 있다.

226개 기초자치단체 전체에 대한 패널회귀분석을 수행한 결과, 본 연구의 가설인 '사회복지 보조금 비율이 높을수록 재정자율성이 낮아질 것'이라는 부분에 대한 변수로 재정자율성을 자체 사업예산 비율로 설정한 결과 해당 가설이 유의미하다는 결과가 나타났다.

한편, 통제변수의 경우 전체인구와 기초수급자 비율이 낮은 경우 자체사업예산 비율이 증가하였는데, 이는 기초자치단체의 인구(수)와 기초수급자 비율이 증가할 경우 사회복지 재정지출이 확대됨에 영향을 미치게 되어, 기초자치단체가 순수하게 자체적으로 사업을 할 수 있는 사업비가 감소하게 된다는 것을 보여준다. 한편, 다른 변수와 관련되어서는 유의미성이 나타나지 않았는데, 이는 종속변수인 자체사업 예산비율의 특성에 따른 것으로 자체사업 예산비율의 산정 식이 정책사업 예산(행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업 추진을 위해 소요되는 예산) 중 보조사업이 제외되며,¹⁶⁾

16) 지방자치단체의 복지사업 수 및 예산 규모는 중앙정부 보조사업의 비율이 높고 자체사업의 비율이 낮은 불균형적 분포를 보인다는 점이 특징인데, 이때, 자체사업 예산비율의 경우 산정 시 보조사업이 제외되기 때문에 규모가 작아지게 되어 사회복지 분야 국고보조금 지원이 수행되는 보조사업 부분이 빠지게 됨으로써 재정자주도보다 유의미성이 덜 나타날 수 있다.

일반회계 총액 대비로 예산 산정 범위가 재정자주도보다 다소 좁은 범위이기 때문으로 보인다.

재정자율성에 대한 또 다른 대응치인 자체 사업비 비율을 종속변수로 하여 시·군·구 유형별로 모형을 분석한 결과는 다음과 같이 나타났다. 그 결과, 사회복지 국고보조금 비율이 증가할 경우 자체사업비 비율에 미치는 영향이 음(-)이라는 부분에 대해 군을 제외한 나머지 유형에서 모두 유의미성이 나타났다. 그리고 시 유형에서는 앞서 재정자주도를 종속변수로 한 모형의 결과와 같이 고령화율이 증가할 경우 자체사업비율이 높다는 동일한 결과가 나타났다.

구의 경우, 환경보호 국고보조금 비율이 증가할 때, 자체 사업비 비율에 양(+)의 유의미성을 보인다고 나타났는데, 분석결과 구 단위는 환경보호, 환경국고보조금 지원 비율이 약 2.34%로 시와 비교했을 경우 10.37%p, 군과 비교 시 17.95%p로 상대적으로 낮은 비율의 국고보조금이 지원되고 있기 때문에 구 단위의 경우 환경 분야에 적절한 국고보조금이 산정될 필요성이 있다고 제시할 수 있다. 즉, 이에 따르면, 적절한 국고보조금의 지원을 필수 불가결한데 반해, 이에 대한 기준이 제대로 마련되어 있지 않은 것으로 보이며, 과도 혹은 과소한 국고보조금은 지방자치단체의 재정에 긍정적인 영향을 미칠 수 없다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 사회복지 분야 국고보조금이 자체사업비비율에 미치는 영향분석 결과(정리)

구분	전체	시(3)	군(2)	구(1)
상수	-1,187***	-291.46	-459.08***	-1156.7***
사회복지 분야 국고보조비율	-0.42***	-0.26***	-0.03	-0.24***
로그전체인구	-0.75***	0.40	1.36	-4.90***
기초수급자비율	-1.13***	-1.90***	-0.15	-1.21***
고령화율	0.04	0.61***	-0.01	-0.42***
8세 미만아동비율	0.00	-0.01	-0.01	-0.02
농림해양수산 국고보조비율	-0.02	-0.13***	-0.18***	0.00
공공질서/ 안전국고보조비율	-0.01	-0.05***	-0.01	-0.02
환경보호 분야 국고보조비율	-0.01	-0.08***	-0.10***	0.18***
유효 N(목록별)	2,258	749	819	690
R^2	0.43	0.41	0.28	0.63
F	172.22***	53.16***	32.33***	120.19***
Durbin-Watson	1.07	1.786	1.68	1.42

주: 1. 고정 효과: 시군구 id, 연도
 2. * = P < .05, ** = P < .01, *** = P < .001

결국, 내용을 종합해 보면, 우리나라 기초자치단체의 경우 사회복지 국고보조금 비율이 높아질 경우, 매칭 지방비 지출로 인해 지방의 재정자율성이 떨어진다고 볼 수 있다. 그리고, 전체, 시·군·구 유형에서 모두 나타난 결과로 사회복지 분야의 국고보조금 비율 증가가 재정자율성에 부정적인 영향을 미치고 있다고 분석할 수 있다.

V. 결 론

앞서 제시하였듯이 지방자치단체에 사회복지 분야의 국고보조금이 증가될 경우, 자치단체의 재정자율성이 감소하고 있다는 실증분석 결과를 토대로, 기초자치단체가 저출산, 고령화 등 사회변화에 따라 증가할 수밖에 없는 사회복지 분야의 지출에 대응하면서 재정자율성을 제고할 수 있는 정책 혹은 제도적 개편 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 사회복지 분야의 국고보조금을 포괄보조금 형태로 확대 지원하는 것에 대한 논의가 수행될 필요가 있다. 국고보조금은 기본적으로 중앙정부와 지방정부가 사업의 예산을 매칭하는 형태로 재원이 조달되는데, 특히 사회복지 분야의 사업은 다른 국고보조사업과 달리 한번 만들어지면 없앨 수 없는 매우 경직적인 성격을 지닌다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체들은 사업 분야와 상관없이 국고보조금을 많이 지원받길 원하기 때문에, 결국 지역의 실정과 수요에 맞지 않는 보조금이라도 확보하려고 하며, 이로 인하여 주민 수요와 거리가 없는 이양 사무를 수행하고 또, 이에 대한 보조사업비로 자체재원을 지출하여 재정압박에 시달리게 될 가능성이 높다. 즉, 지방의 일반재원 증가율 이상으로 국고보조금 규모의 증가율이 지속될 경우, 지방의 가용재원이 중앙의 목적사업에 과도하게 징발될 수 있다는 점에서 국고보조금이 많다고 하여, 지방자치단체의 재정 집행에 무조건 긍정적이라 할 수 없다.

이를 해결하기 위한 방안 중 하나는 사회복지 분야의 국고보조금을 포괄보조금 형태로 확대하는 방안이 제시될 필요가 있다. 예를 들면, 현재, 중앙정부는 매년 국고보조금 연장평가를 통해 미진한 사업이나 비효율이 높은 사업의 재원을 삭감하고 있는데 이 평가 결과를 활용하여, 사업의 효과성이 낮은 사업을 폐지하고, 정리함으로써 재원을 확보할 수 있다. 이때, 해당 재원에 대하여 국고보조사업을 효율성 있게 운영한 지방자치단체에 인센티브의 하나로 포괄보조금 형식으로 지급함으로써 지방정부의 재정자주도를 제고하고 지방정부 스스로 세출을 결정할 수 있도록 유도하는 방안 등을 통해 점진적으로 포괄보조금을 확대할 수 있는 방향이 검토될 필요가 있다.

둘째, 사회복지 수요자를 감안한 차등보조율 제도의 개편을 고려해 볼 필요가 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체 간 재정력 편차가 크지 않아 재정자주도보다는 사회복지비지수에 따라 차등보조율이 결정되는 구조로, 사회복지비지수는 시·군에 비해 사무의 범위가 적은 자치구가 전체 예산에서 사회복지지출이 차지하는 비중이 크기 때문에 지수값이 높을 수밖에 없어 자치구와 시·군간 형평성의 문제가 제기될 수 있다.

이에 대한 개편 방안으로는 자치구와 시·군의 유형을 구분한 차등 보조 구간을 설정하는 방식 혹은 기초연금(노인인구 비율 고려)과 같이 영·유아인구비율 등 재정수요를 측정할 수 있는 지표를 산정 방식에 포함하는 방안들이 논의되고 있는 바, 중앙정부와 지방정부의 긴밀한 협의를 통해 차등보조율 제도를 적정하게 개편하는 방안에 대해 고민해 볼 필요가 있다.

셋째, 지자체(시·군·구) 특성에 맞는 사회복지 서비스를 적극적으로 발굴해 나갈 필요가 있다.

사회복지 분야의 경우 국고보조사업을 수행하기 위해 보충적 사업을 수행하게 되며, 자체 재원으로 이를 지출하고 있다. 사회복지 분야의 국고보조사업이 많아질수록 보충적 사업 수행에 따른 재원부담이 증가하게 되고, 이는 결국 지방정부의 자체재원의 축소로 이어진다. 그렇기 때문에 지방 정부는 더욱이 신규 사업을 추진하기 보다는 국고보조사업을 지원하는 측면에서 사회복지 사업을 수행해 오고 있다.

결국 지방자치단체가 사회복지 분야에 제공하는 자체사업은 매력적이라고 할 수 없으며, 소규모의 재원이 투입되는 일회성 사업 등이 많은 부분을 차지하고 있다. 이로 인해, 실질적으로 시민들이 느끼는 사회복지 서비스에 대한 만족도와 연결되기 어렵고, 단순 집행 위주의 사업으로 사회복지 내실화에도 긍정적인 영향을 미치지 못할 것이다. 특히, 시·군·구 유형에서 발견되는 특성인 고령화율, 도시/농촌의 특성을 반영하여, 적극적으로 지자체 실정에 맞는 사회복지 서비스를 발굴해 나갈 필요가 있다.

넷째, 국고보조금 지원에 대한 지자체의 인식이 변화할 필요가 있다. 많은 지방자치단체는 지방의 세입을 보장하기 위하여 지방재정의 여건과 상관없이 중앙정부로부터 국고보조금을 지원받자 노력하고 있으며, 보조금을 많이 확보하는 것이 공무원의 성과라고 인식하기도 한다. 이는 지방자치단체의 재원 부족에 따른 것으로 상급 기관의 재정지원은 지자체 살림에 큰 도움이 될 것이라는 인식으로 인한 것이다.

그러나, 본 연구에 따르면 국고보조금 비율이 증가할 경우 지자체의 재정자율성이 감소된다고 제시되고 있다. 즉, 이와 같은 결과는 과도한 국고보조금 지원은 오히려 지방재정 운용에 부정적인 영향을 미친다는 것으로 지역 특성에 맞지 않는 불필요한 사업을 하기 위한 집행 노력 및 재원 낭비를 지양하기 위하여 국고보조금에 대한 무조건적인 양적 확대에 대한 인식이 변화될 필요가 있다.

본 연구는 사회복지 분야의 국고보조금이 지방재정의 자율성을 저해할 것이라는 가설을 세우고 재정자율성을 재정자주도와 자체사업비율로 설정하고 실증분석을 했다는 점, 그리고 226개 기초자치단체를 대상으로 10년 간의 데이터 기반으로 패널회귀분석을 실시하였다는데 연구의 의의가 있다. 그리고 지속적으로 증가하는 사회복지 국고보조금이 실질적으로 지방재정의 자율성에 부정적인 영향을 미친다는 결과가 도출됨에 따라, 지방재정의 자율성을 제고하기 위한 국고보조금 체계의 개편 방안을 제시하였다는데도 의미가 있다고 볼 수 있다.

향후에도 사회복지 분야의 국고보조금은 지속적으로 증가할 것으로 보이는 바, 본 연구의 결과를 근거로 하여, 사회복지 분야 국고보조금이 지방재정의 자율성을 저해하지 않는 방법에 대한 더 심도있는 연구가 행해져야 할 것으로 보인다.

이와 같이 중앙-지방정부 간의 사회복지 분야의 기능·사무 배분의 책임을 명확하게 하는 것과 더불어, 근본적으로 지방자치단체의 안정적인 자체세입 확보를 위한 방안도 마련되어야 한다. 이와 관련하여, 최근 제시되고 있는 논의는 반려동물세, 친환경차주행세, 로봇세, 관광세 등과 같은 신세원을 발굴하고자 하는 것으로 이에 더해 환경 관련 부담금을 지방으로 이양하는 등 지역적 특

성을 갖는 국세의 지방이양에 대해서도 논의될 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 권혁진·최미호. (2017). 복지보조사업의 증가가 지자체의 자체사업에 미치는 영향, 「한국행정학보」, 51(3): 31-61.
- 금중예·임현정. (2020). 기초연금 대응지방비가 기초자치단체의 세출자율성에 미치는 영향, 「지방정부연구」, 24(1): 1-24.
- 김미혜·박은주·김민경. (2009). 재정분권이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. 「사회복지정책」, 36(4): 189-213.
- 김수홍. (2018). 「국고보조금이 기초지방자치단체 재정자율성에 미치는 영향 분석」, 성균관대학교 국정전문대학원. 박사학위논문.
- 김승연·홍경준. (2010). 지방정부의 정부간 관계가 기초지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향에 관한 연구, 「사회복지 연구」, 42(3):207-231.
- 김지호. (2020). 「국고보조사업 확대가 지방재정의 자율성에 미치는 영향」, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김홍환. (2015). 환경변화에 따른 국가보조금의 개편 방안: 국고보조금의 합리적 지방비 부담비율, 「지방재정」, 2015(3): 40-59.
- 김현조. (2001). 지방정부 재정자율성-한계와 제고방안, 「지방정부연구」, 5(1): 195-218.
- 서정섭. (2011). 복지재정의 정부간 분단체계 재구축 방안: 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안. 「지방재정과 지방세」, 40: 46-67.
- 서정섭·주운현·윤태섭. (2016). 국고보조사업 기준보조율의 법정화에 관한 연구: 의무성 국고보조사업의 정의와 기준보조율 법령화 방식을 중심으로. 「국가정책연구」, 30(3): 61-90.
- 손인호·금재덕. (2018). 국고보조금 기준보조율의 적용 실태 분석. 「한국공공관리학보」, 32(3): 283-308.
- 이재원. (2011). 사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안: 중앙·지방정부간 복지재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 16(2): 87-114.
- 임재훈·문광민. (2022). 중앙정부 이전 재원이 지방채 발행에 미친 영향 분석, 「지방행정연구」, 36(1): 255-288.
- 최정열. (2021). 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향, 국고보조금 차등보조율 기준 지표를 중심으로, 「한국지방재정논집」, 26(3): 35-59.
- 김영록. (2014). 「재정건전성 확보를 위한 의무지출 체계 분석 및 개선방안 연구: 사회복지예산을

- 중심으로」, 한국행정연구원.
- 홍근석, (2020), 「사회복지 국고보조사업의 재원분담체계 개선방안-아동복지 분야를 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 국회예산정책처. (2022). 「2022 대한민국 지방재정」.
- 국회예산정책처. (2023). 「재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가」.
- Charles M. Tiebout. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(5). pp213~217.
- Crook, R.C. and Sverrisson, A.S. (2001). *Decentralisation and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, Is West Bengal Unique?*. (Working paper / IDS no. 130) Brighton, UK: Institute of Development Studies at the University of Sussex. Available at: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Crook-2001-Decentralisation.pdf>.
- Fukasaku, K., & De Mello, L. (1998). *Fiscal decentralization and macroeconomic stability: The experience of large developing and transition economies. Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. Paris: OECD.
- Luiz de mello and Matias Barenstein. (2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross Country Analysis*. IMF Working Paper.
- Lee, H., & Kim, B. (2024). Does deepening fiscal decentralization decrease cultural finances? *Applied Economics Letters*, pp1-5. <https://doi.org/10.1080/13504851.2024.2302871>.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Roy Bahl & Richard M. Bird. (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*, Books, Edward Elgar Publishing, number 17561, June.
- Stein Emesto, (1998), *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*. Inter American Development Bank Working Paper No.368.(Washington: Inter-American Development Bank)
- Teresa Ter-Minassian. (1997). *Decentralization and Macroeconomic Management*. No 1997/155, IMF Working Papers from International Monetary Fund.
- Voinea, Gh. (2008). *Finanțe locale/Local finances*. Iasi: Junimea Publisher.
- 국가통계포털: <https://kosis.kr/index/index.do>
- 경기통계: <https://stat.gg.go.kr/statgg/main.html>
- 지방재정 365: <https://www.lofin365.go.kr/>
- 한국재정정보원: <https://kpfis.or.kr/>
- e나라도움: <https://opn.gosims.go.kr/>

124 「한국지방행정학보」 제21권 제1호

NABOSTATS(재정경제통계시스템). <https://www.nabostats.go.kr>

접수일(2024년 03월 06일)

수정일(2024년 04월 16일)

게재확정일(2024년 04월 23일)

<국문초록>

사회복지 분야 국고보조사업이 지방자치단체의 재정자율성에 미치는 영향

이 연구는 지방정부로 사회복지 사무가 이양된 배경은 상대적으로 국민과 더 가까운 지방정부의 경우 국민의 선호와 요구를 파악하고 충족시키기 용이하기 때문에 서비스 제공의 효율성이 증가할 것이라는 데 가정한다(Tiebout, 1956; Crook and Sverrisson, 2001; Oates, 1972).

국고보조금은 중앙정부가 지방정부에 이양된 특정 사무를 수행하기 위한 재원을 지원하는 것으로, 보편적 복지 비율이 높은 사회복지 분야의 경우 인구 증가에 따른 준고정비적 성격의 지출 확대에 대한 파급력이 높아 더욱 지방재정의 압박으로 이어진다.

이 연구는 경험적으로 이를 분석하기 위하여 226개 기초자치단체를 대상으로 2011~2021년 동안 점차 증가하고 있는 사회복지 분야 국고보조금이 재정자율성에 실질적으로 어떠한 영향을 미치는지에 대해 알아보기 위해 패널회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 우리나라 기초자치단체의 경우 사회복지 분야 국고보조금이 높을 경우 재정자율성이 감소한다는 유의미한 결과가 나타났으며, 이에 따라 다음과 같은 시사점을 제시하고자 한다.

향후, 우리나라가 사회복지 분야의 질 높은 서비스를 제공하면서 지방의 재정자율성을 높이는 방안으로 ① 지방자치단체의 소규모, 중복 사업 등을 조정하고 효과성 있는 신규 사업 발굴 필요, ② 포괄보조금 확대 및 차등 보조율 개편 방안을 검토, ③ 복지사업의 국가 최소 기준 수립, ④ 지방세입원 확충을 통한 자체사업 강화 등을 제시하고자 하였다.

주제어: 사회복지, 국고보조금, 재정자율성

김보은(金保恩: 주저자) 고려대학교 행정학과에서 행정학 박사학위를 취득한 후, 국회예산정책처를 거쳐 현재 지방공기업평가원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공감사, 국가재정 및 회계, 공공기관 등이며, “공공기관의 자체감사가 적극행정제도 활용에 미치는 영향(2021)”, “Does deepening fiscal decentralization decrease cultural finances?(2024)” 등의 논문이 있다(be2024@erc.re.kr).

이학준(李學俊: 교신저자) 중앙대학교 문화예술경영학과에서 콘텐츠경영으로 박사학위를 취득한 후, 한국콘텐츠진흥원을 거쳐 현재 한국발명진흥회 전문위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야로는 문화향유, 문화재정, 지식재산권 등이며, “Does cultural education contribute to higher consumption of the arts? Evidence from South Korea(2023)”, “Does deepening fiscal decentralization decrease cultural finances?(2024)” 등의 최근 논문이 있다(hjlee4241@gmail.com).