

현안분석 2011-05

조 정 찬 · 강 현 철



Legislative Challenges Related to the Allocation of
the Welfare Administration to Local Governments
and the Distribution of the Welfare Budget

연구자 : 조정찬(법제처 법령해석정보국 법령정보정책관)
Cho, Jeong-Chan
강현철(한국법제연구원 연구위원)
Kang, Hyun-Cheol

2011. 9. 30.



I. 배경 및 목적

사회복지와 사회보장

- 사회보장은 전통적으로 사회적 약자 내지 소외계층이라든지 일정한 핸디캡을 지닌 사람들에게 주어지는 것
- 사회복지의 개념에서는 국민 전체의 삶의 질에 관한 문제로 인식

복지정책 추진과정의 실제적 문제

- 복지행정조직과 인력의 확충, 복지전달체계의 정비, 복지에 소요되는 재원의 징수체계 등 다양하고 광범위한 과제

복지행정체계와 관련된 문제로서 국가와 지방자치단체 사이의 복지행정의 분담과 소요재원의 조달체계에 관한 사항을 다룸

- 사무배분의 문제와 재정배분의 문제에 있어서 국가와 지방자치단체는 통계적 개선에도 불구하고 여전히 많은 갈등을 내재하고 있음.
 - 지방자치단체의 복지시책은 재정편성의 왜곡을 가져오고 장기적으로 국가의존도를 심화시켜 지속가능한 복지를 달성하기가 더욱 요원해지는 결과를 초래
 - 국가는 지방자치단체에 복지에 관한 재정부담을 떠맡기거나 복지사무의 지방이양으로 급증하는 재정적 수요를 충족시키는 조치를 제 때에 취하지 않음으로써 지방재정운용을 더욱 어렵게 함

- 지방자치와 지방재정에 대한 법리적 이해 등 가장 기본적인 사항에 대한 인식저조 또는 잘못된 견해에 대한 검토
 - 헌법과 지방자치법에서 정한 국가와 지방자치단체간의 복지에 관한 업무의 배분과 각 개별법령에서 정한 복지사무의 배분문제 검토
 - 지방재정법과 지방교부세법 및 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서 정한 국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 사항을 검토
 - 분권교부세제도의 문제점과 개선방안 검토

II. 주요 내용

□ 복지의 개념 및 복지제도의 유형과 체계

○ 복지의 개념

- 복지는 사람의 생존과 행복과 번영 등에 관한 일반적 개념
- 사회보장은 법률적 개념으로 파악

* 『사회보장기본법』 제3조 “질병 장애 노령 실업 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험 공공부조 사회복지서비스 및 관련 복지제도”

○ 복지제도의 유형과 체계

- 복지는 사회보장기본법상 사회보험과 공공부조 및 사회복지서비스 그리고 관련 복지제도로 세분

- 사회보험은 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도(제3조 제2호)
- 공공부조는 국가 및 지방자치단체의 책임 아래 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도(제3조제3호)
- 사회복지서비스는 국가 지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담 재활 직업소개 및 지도 사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도(제3조제4호)
- 관련 복지제도는 보건 주거 교육 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도(제3조 제5호)

○ 복지제도 운영주체

- 사회보장의 주체에는 국가나 지방자치단체, 공공기관 외에도 가족과 노동시장 등도 포함
- 사회보장체제의 3가지 유형

유 형	특 징
독일 프랑스 등 중구계 국가(보수주의 유형)	가족주의적
영미계 국가(자유주의 유형)	시장주의적
북구계 국가(사회민주주의 유형)	국가주의적

□ 지방자치단체의 복지사무 담당 범위

- 헌법 제117조 제1항에서는 “지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다”고 규정
 - 주민의 복리에 관한 사무는 가급적 지방자치단체에 나누어주는 것이 헌법의 요청
- 기능배분의 원칙
 - 일본 : 현지성의 원칙, 종합성의 원칙, 경제성의 원칙
 - 프랑스 : 지방자치단체간의 감독금지의 원칙, 총체적 이양의 원칙, 단일 지방자치단체에의 배분 및 지방행정계층별 전문화의 원칙, 경비의 전액보상의 원칙, 점진적 이양의 원칙
 - 우리나라 : 기초자치단체 우선의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 행정능률의 원칙, 행정수요의 특수성 적합의 원칙, 정책·집행 분업의 원칙, 이해관계 범위 고려의 원칙, 상호협력의 원칙
- 지방자치법의 규정
 - 지방자치법 제9조에서는 지방자치단체의 사무범위를 규정하고 있으며 같은 조 제2항에서는 지방자치단체가 처리하여야 하는 사무의 예시로서 다양한 사무를 열거
 - 지방자치법상의 사무배분은 사회보장의 개념과는 동떨어진 것으로서 보건복지부와 환경부 등의 사업영역에 해당하는 사무들을 규정한 것으로 체계성이 부족
- 복지사무의 배분에 관한 개별 법령의 규정방식
 - 사회복지서비스(자치사무), 사회보험(국가사무), 공공부조(공동사무)

□ 법제개선방안

○ 지방교부세법 개정의견

- 분권교부세를 폐지하고 보통교부세로 통합과 증액교부세제도의 부활

* 법정교부율제도는 유지하되, 증액교부세제도를 통하여 추가로 소요되는 지방이양사무 등의 수행경비에 충당하도록 하고, 이때 증액된 금액은 다음 연도에 자동 계상되도록 하는 연계장치가 필요

지방교부세법 개정안
제4조에 제3항을 다음과 같이 신설한다. ③ 제1항 및 제2항에 의한 교부세 외에 매년 전년도에 이루어진 지방이양사무를 처리하는데 소요되는 예산액을 추계하여 이를 증액교부세로 교부하여야 하며, 3년간 평균적으로 교부한 증액교부세액에 상당하는 교부세를 제2항의 금액에 추가하여 매년 계상하여야 한다.

○ 지방재정법의 개정의견

지방재정법 개정안
제21조 및 제22조를 각각 다음과 같이 한다.
제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하는 사무로서 그 사무처리 결과를 국가가 활용하거나 국가가 그 사무를 처리할 필요가 있지만 이를 지방자치단체의 사무로 규정한 경우 등 그 사무가 국가에 대하여서도 이해관계가 있는 경우에는 국가는 그에 상응하는 경비를 부담하여야 한다. ② 국가가 법령에 규정된 자신의 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비는 국가가 그 전액을 해당 지방자치단체에 교부하여야 한다. 다만, 제32조의 규정에 의하여 지방자치단체로 귀속된 수입액을 제외한다.

제22조(경비부담의 비율) ① 제21조 제1항의 규정에 의하여 국가와 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율은 각각 대통령령으로 정한다
 ② 국가는 매년 제1항의 규정에 의한 경비와 제21조 제2항의 규정에 의한 경비를 해당 중앙관서의 예산에 계상하여 각 지방자치단체에 교부하여야 한다.
 ③ 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 당해 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

○ 기타 개정의견

- 기초노령연금법 개정을 통하여 복지시책의 왜곡을 시정하고, 지방의 재정건전성을 도모할 수 있도록 함.

Ⅲ. 기대효과

- 지방자치와 복지국가의 실현이라는 헌법적 가치 구현
- 지방이양사무의 적정성을 통한 지방자치의 발전과 지방재정 확충방안의 간구
- 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독기능의 강화 및 자치권한의 독립성 강화
- 관련 입법의 개정을 통하여 복지사무배분의 왜곡과 지방재정의 건전성 확보

□ <예> 안전관리와 재난관리에 관한 기본법 분화

- <예> 피해발생의 예방이라는 측면이 중시되고 있는 방재행정에 있어서 기본법에서 피해발생의 원인에 대한 예방을 중시하는 입장을 강화한다면, 이 둘을 구분하여 분법화 할 필요 없음

□ <예> 지방자치단체의 방재에 관한 기본조례 제정

- <예> 각 지방자치단체에서 지역적·사회적 특성에 따라 재난 및 안전관리에 관한 조례를 제정하여 지방의 재난관련 행정활동에 관한 근거 및 통제에 관한 제도 구축

□ <예> 국민들이 안심하고 식품·의약품을 이용할 수 있는 기반을 구축하는 데 이바지할 것으로 기대됨

▶ 주제어 : 사회보장, 사회복지, 지방자치, 지방재정, 국가와 지방간 사무배분, 국가사무의 지방이양, 분권교부세, 기초노령연금

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- The legislative issues on the social welfare
 - to decide the scope of people receiving welfare benefits and the coverage of benefits
 - to determine the way to secure the budget to spend on welfare measures
 - Items to be discussed in addition
 - the organization of welfare administration
 - workforce expansion
 - the renovation of the welfare delivery system
 - the tax system to secure the resources spent on welfare
- this study focused on how the central and local governments share or divide their responsibility of welfare administration, and on the procurement system of funding required for the welfare.

II. Current Legal System and Its Problems

The types of welfare

- In our legislation system for social welfare, the types of welfare are as follows: social insurance, public assistance, social welfare service, and other related welfare.
 - Social insurance deals with social risks encountered by the people through the method of the insurance to guarantee the health and income of citizens.
 - The entry in these kinds of public insurance or social insurance is obligatory, and assumes the elements of public authority.
 - The public assistance is an institution to maintain the minimum living standard and support independence for the people unable to sustain their living or in difficult economic situations.
 - social services support citizens who need help and guidance by providing vocational rehabilitation counseling and other facilities to enable a normal social life.
 - other related welfare includes various welfare programs to support people in need to ensure minimum respectable lives as human beings in areas such as health, housing, education, and so on.

Constitution guarantees local autonomy

- Constitution guarantees local autonomy, the usual administrative roles limited to the local area should be allocated to the local government, except the responsibilities which cannot be resolved

but by central government. Thus, social security or welfare should be the responsibility of local governments.

- when it is undeniable that the local autonomy comes from the national government, we cannot claim that affairs concerning the welfare belong exclusively to local government.
- the rules to allocate duties between central and local governments stipulate reasonably that the central government take the role of planning and coordinating, while local governments perform the duty to implement the planning.

In relation to the type of social security system

- Laws stipulate social welfare services as autonomous affairs of local governments.
- Social insurances are administered by the central government by dint of the fact that they are more efficiently administered in the national level, and it is more economical to expand the boundary of the insured in sense of insurance principles.
- Public assistance are considered to have the characteristics as shared affairs in that both central and local government should take charge of its operation so long as they are able to do something for it.

Review

○ The National HealthInsurance Act

- Article 2 stipulates that the national health insurance is to be administered by the Ministry of Health and Welfare.

- It establishes the National Health Insurance Corporation in order to perform practical tasks.
- Some insurance policies such as employment insurance are operated by the state.
- the fact that there is little room for the local governments to intervene in these kinds of businesses is indisputable.

○ The National Basic Livelihood Security Act

- In the area of public assistance, the National Basic Livelihood Security Act stipulates that both central and local government shall provide aids to the needy individuals.
- The local governments include the Special Metropolitan City Mayor, Metropolitan City Mayors, Do governors, and the heads of Si/Gun/Gu.
- Though there may be some room for tasks related to public assistance to be seen as shared affairs, these tasks are not shared affairs legally, for the Statute stipulates the specific tasks as belonging only to one government.
- The Minister of Health and Welfare decides the important policy matters of the National Basic Livelihood Security such as follows: the minimum cost of livelihood, decision of calculation method for the accepted income, decisions based on salary, the range of eligible person, regional self-help centers.
- The Special Metropolitan City Mayor, Metropolitan City Mayors, Do governors, and the heads of Si/Gun/Gu implements the tasks

that has been delegated from laws, and the results are reported to the Minister of Health and Welfare.

III. Lessons from Other Countries

Anglo-American countries

- operate welfare systems based on liberalism and individualism.
- These countries have the unique characteristics in that the national government assumes only marginal roles, while the market welfare is emphasized more strongly and systematically.
- In these kinds of social security systems, the national government guarantees only a minimum standard for human life.
- The welfare benefits are provided primarily to protect the low-income citizens who depend on the government for their livelihood.
- On the other hand, the government supports the market system by providing subsidies or tax deductibles to private sector welfare organizations.

Continental European type of welfare system

- strong tradition of social insurance and family care, or devolves welfare responsibility to the family or kinship.
- The role of the market in welfare provision is suppressed as much as possible.
- So the welfare provision by the market such as private insurance performs a very peripheral role in the welfare system.

- In addition, because it emphasizes family care, social welfare services such as childcare are not developed.
- The government provide for a family member only when the supplementary intervention capacity of family is exhausted.

Nordic social democracy countries

- The comprehensive and sweeping responsibility of the government.
- Government responsibility, the individual welfare is regarded as an entity which cannot be priced as a commodity and provided by the family.
- The characteristics of social democracy is that government does not pursuit the equality of minimum standard of desire, like other countries, but seeks to build the welfare state which promotes the equality in the highest level of living, based on the notion that welfare is the right of citizens.
- This means that all receive the benefits, and all rely on the welfare system, and all are willing to pay welfare costs.

IV. Legal Improvements

In the area of social welfare

- formerly the central government support the budget of local government in the form of grants and financial subsidy.
- Many arguments are raised to the effect that the use of subsidies and increased central control severely damage the autonomy of local governments.

- So the central government devolved the welfare affairs to local government as the autonomous tasks, and took measures to change subsidy in the form of transfer tax.
- This is the decentralization transfer tax. Though it changed the form, the system of distribution is not well prepared, and there are many operational problems.
- The volume of the financial budget of transfer tax is not large enough to be a main resource for social welfare.

The social security affairs

- can be performed in the form of authority delegated to the heads of administrative branch of local governments.
- This form of implementation does not follow the usual tendency to view the planning function as the national tasks and the implementation function as the local tasks;
 - it considers the implementation function as the national task, and this function can be delegated to the local government.
 - Local Budget Act stipulates that the central government should pay the costs for this kind of delegated tasks in the form of transfer tax, but this tax is operated as if to be one of subsidies or grants to local government and is decided arbitrarily by the central government.
- the procurement of necessary budgets for the implementation of delegated tasks can run into a problem.

- the former practices are in keeping: the expenses for the welfare affairs are not accounted into the budget and central governments decide the volume of payment according to the budgetary situation. When we review the tasks which are the object of decentralization transfer tax, the welfare affairs occupy a large proportion of them.
- the operational system of decentralization transfer tax should be revised as soon as possible.

The conspicuous tendency in the course of implementation of the welfare affairs in local government

- that the welfare payments are given too much to the part in which the expectation to get more vote is greater.
- This characteristic causes a problem in the proper distribution of welfare budget.
- In light of the recent trend of low fertility rate, it is urgent to encourage births.
- welfare spending on the elderly tends to take priority to the child welfare.
- This is due to the fact that while children do not vote right now, the elderly have the vote and may affect the vote of other family members as the head of household.
- local governments consider the welfare of the elderly before that of children.

An error resulting from the process to implement the basic senior pension policy

- Basic senior pension is introduced to complement the national pension insurance.
- A portion of its payment is left to local governments, while the elderly population explosion is not considered properly.
- A difficult local financial situation has worsened. These symptoms continued for quite some time, but central government has shown any initiative to solve this problem.
- The central government seek to expand the recipients and amount of basic senior pension. If the financial burden of local government for its payment is not reduced, the financial future of the province will further darken.

➤ **Key Words :** social security, social welfare, local autonomy, municipal and local finances, the allocation of administrative responsibilities between central and local government, devolution of national administrative responsibilities to local governments, decentralization transfer tax, basic senior pension

목 차

요 약 문	3
Abstract	11
제 1 장 서 언	23
제 2 장 복지의 개념 및 복지제도의 유형과 체계	27
I. 법령상 복지의 개념	27
II. 복지제도의 유형과 체계	29
III. 복지제도 운영주체	33
1. 사회보장의 주체	33
2. 사회보장체제의 유형	35
제 3 장 지방자치단체의 복지사무 담당범위	39
I. 헌법의 규정	39
II. 국가와 지방간 기능배분의 원칙과 사례	39
1. 기능배분의 원칙	39
2. 일본에서의 기능배분원칙	40
3. 프랑스에서의 기능배분원칙	42
III. 우리나라에서의 사무배분 기준	45
IV. 지방자치법의 규정	48
V. 복지사무의 배분에 관한 개별 법령의 규정방식	59

1. 복지사무의 배분과 지방분권	59
2. 개별법령의 태도	61
VI. 복지사무의 지방이양에 관한 문제점	64
1. 지방이양의 연혁	64
2. 분권교부세제도 도입 당시 복지분야 사무의 지방이양	68
3. 복지분야 지방이양의 문제점	72
VII. 소 결	73
제 4 장 복지재원 조달에 관한 문제	75
I. 사무배분과 재정배분에 관한 일반적 논의	75
II. 복지관련 지방재정 조달상의 문제	78
1. 복지관련 재정구조 및 현황	78
2. 분권교부세제도의 도입과정과 효과	84
3. 복지재정 확보의 전개 및 과제	89
III. 복지분야별 불균형 초래	94
IV. 소 결	96
제 5 장 맺는 말-관련 법제개선	103
I. 법제개선의견	103
1. 지방교부세법 개정의견	103
2. 지방재정법의 개정의견	104
3. 기타 개정의견	105
II. 맺는 말	105
참 고 문 헌	107

제1장 서 언

최근 복지문제가 국가적 화두로 떠오르고 있다. 정부 여당은 맞춤형 복지¹⁾를 내세우는 반면 야당에서는 보편적 복지²⁾라는 명제 아래 전체 국민에게 무상으로 제공하는 각종 복지시책을 위주로 각종 정책을 연달아 내놓고 있다. 가장 큰 이슈는 복지시혜를 받는 국민의 범위와 복지의 종류를 어떻게 설정할 것인지에 관한 것이며 이와 관련하여 복지시책에 소요되는 재정을 어떻게 확보할 것인지가 중요한 과제로 떠오르고 있다.

사회복지는 사회보장이 주종을 이루는데 사회보장은 전통적으로 사회적 약자 내지 소외계층이라든지 일정한 핸디캡을 지닌 사람들에게 주어지는 것으로 여겨져 왔지만 사회복지의 개념에서는 국민 전체의 삶의 질에 관한 문제로 인식하여 부유층 등을 포함한 모든 국민들에게 국가가 제공하는 경제적 사회적 서비스를 확대하는 쪽으로 방향을 선회하는 가운데 복지에 관한 패러다임 자체에 중대한 변화가 예상되고 있다. 최근 종전에 야당이 주장하던 보편적 복지의 조류에 여당까지 편승하여 정책의 변화를 가속화시켜 나가고 있는데 이는 유럽이나 일본 등에서 거론되는 재정적자와 복지 포퓰리즘의 문제점을 인식하

-
- 1) 맞춤형 복지는 한나라당의 복지정책의 기조로 알려져 있으며 최근 박근혜 전 대표도 맞춤형 복지에 초점을 맞추고 있는 것으로 보도되었다. 맞춤형 복지란 국가의 복지정책에 공백이 생기지 않도록 하고 복지시책이 꼭 필요한 사람들에게 각자에게 적합한 방식의 복지시혜를 베푸는 것으로 정의할 수 있을 것이다. 한편 복지 수혜자가 스스로 자신에게 필요한 항목을 선택하여 지원을 받는 이른바 선택적 복지의 개념으로도 쓰이는 것 같다.
 - 2) 보편적 복지는 원래 북구제국에서 시행하는 복지시책을 일컫는 용어이다. 여기에서는 국가가 적극적으로 복지에 관여하는데 복지에 소요되는 재정을 충당하기 위하여 과도한 조세부담을 감수하되 복지시혜의 범위는 중산층까지를 포함하여 광범위하게 설정한 점에 특징이 있다. 그러나 우리나라에서는 야당이 선거전략으로 무상급식을 공약하여 효과를 거두고 나서 무상시리즈라 일컫는 무상보육 무상치료를 잇달아 발표하고 현 대통령의 선거공약이기도 하였던 반값 등록금까지를 포함하여 3+1 보편적 복지시책이란 것을 완성하였다.

는 가운데 이루어지고 있는 변화라는 점에서 주목된다.

복지의 범위를 모든 국민을 대상으로까지 확대하는 과정에서 자본주의적 전통에 선 근대 시민국가와 사회주의국가의 체제적 차이가 좁혀지는 현상이 나타나게 될 것이다. 이는 국가의 기능이 대폭 확대됨을 의미하는데 개인의 자유는 그만큼 축소된다는 점에서 자유주의와의 충돌도 피할 수 없다. 복지문제는 전통적인 정의의 문제는 물론 평등이나 분배 등 인류가 경험한 모든 명제들이 뒤섞인 복잡성을 띠게 된다.

그러나 이러한 이념적 문제를 접고 실제 복지정책을 추진하는 과정에서 논의되어야 할 사항은 복지행정조직과 인력의 확충, 복지전달체계의 정비, 복지에 소요되는 재원의 징수체계 등 다양하고 광범위한 과제들이다. 이 연구에서는 복지행정체계와 관련된 문제로서 국가와 지방자치단체 사이의 복지행정의 분담과 소요재원의 조달체계에 관한 사항을 다루고자 한다.

주지하다시피 우리나라는 지방자치가 복원된 후 20년이 훨씬 넘어섰지만 지방자치의 기초를 이루는 사무의 배분에 있어 칼자루를 쥐는 국가는 지방이양 등 여러 가지 통계실적에도 불구하고 지방자치단체에게 만족을 주지 못하고 있다. 또한 재정배분에 있어서도 사무배분과 연결하여 논의하지 않고 상당히 자의적인 배분이라는 인상을 주고 있으며 지방자치단체는 만성적인 재정부족을 겪으면서도 재정의 효율적 사용에 관하여 국가와 갈등을 빚고 있다.

복지분야는 국가가 담당하기 보다는 지방자치단체가 맡는 것이 지방자치의 본질에 맞다는 원론적 주장이 나타날 수 있지만 현실은 지방자치단체의 열악한 재정사정으로 인하여 그러한 주장은 공허한 것이 되기 쉽다. 물론 지방자치단체는 존립의 기반이 되는 주민수 유지를 위하여 출산 장려금을 지급한다든지 유권자의 대다수를 차지하는 노령계층의 환심을 얻기 위하여 소비성 복지시혜를 베풀어 온 결과 국가보다 복지문제에 적극적이라는 인상을 심어 주기도 하였다.

그러나 지방자치단체가 시행하는 복지시책은 재정편성의 왜곡을 가져오고 장기적으로 국가의존도를 심화시켜 지속가능한 복지를 달성하기가 더욱 요원해지는 결과를 가져왔다. 그럼에도 불구하고 국가는 기초노령연금의 사례에서 보는 것처럼 지방자치단체에 복지에 관한 재정부담을 떠맡기거나 복지사무의 지방이양으로 급증하는 재정적 수요를 충족시키는 조치를 제 때에 취하지 않음으로써 지방재정운용을 더욱 어렵게 하는 일이 나타나고 있다.

특히 제도개선을 도모함에 있어서 지방자치와 지방재정에 대한 법리적 이해가 전제되어야 함에도 가장 기본적 사항에 있어서조차 인식이 저조하거나 잘못된 견해를 가지고 있음을 보여주기도 한다. 여기에서는 헌법과 지방자치법에서 정한 국가와 지방자치단체간의 복지에 관한 업무의 배분과 각 개별법령에서 정한 복지사무의 배분문제를 다루고 지방재정법과 지방교부세법 및 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서 정한 국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 사항을 살펴본 후 구체적 사례를 한두 가지 소개하여 제도 운영상 나타난 문제점을 찾아보고자 한다.

특히 복지사무의 지방이양과 관련하여 도입된 분권교부세제도에 관하여 살펴보고 그 제도 도입과정에서 보여준 중앙집권적 재정운영에 대한 미련과 지방재정운영의 방만성에 대한 우려의 폭을 헤아려 본다. 또한, 지방자치단체의 재정자율성 제고의 관건인 지방교부세제도의 자율성 확대와 그에 따른 부작용을 방지할 대책도 살펴보기로 한다.

무엇보다도 앞으로 급증하는 복지재정의 건전한 운영을 위하여 국가와 지방자치단체가 어떠한 방안을 마련하여야 하는가에 관하여서도 언급하고자 한다. 아울러 복지재정의 배분에 있어서 지방자치단체가 장기적 관점에서 접근하기보다는 선거를 의식한 배분을 보여주기도 하여 이 점에 대한 지적도 곁들이게 될 것이다.

제 2 장 복지의 개념 및 복지제도의 유형과 체계

I.

우리 헌법 제34조에서는 “국가는 사회보장 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”라고 규정하고 개별 조항에서 “여자의 복지와 권익” “노인과 청소년의 복지향상” 등의 용어를 사용하고 있다.

여기에서 사회보장과 사회복지는 비슷한 의미로 혼용되지만, 복지는 법적 개념이라기보다는 사람의 생존과 행복과 번영 등에 관한 일반적 개념인데 비하여, 사회보장은 “질병 장애 노령 실업 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험 공공부조 사회복지서비스 및 관련 복지제도”라는 사회보장기본법 제3조의 정의에서 보듯이 법률적 개념으로 파악할 수 있을 것으로 본다.

그리고 우리 헌법 제117조제1항에서는 “주민의 복리에 관한 사무”라고 하여 복리라는 용어를 사용하고 있는데 이 역시 사회보장 내지 사회복지와 관련이 있는 용어라고 본다.

헌법상 복지 용어 사용례

- 제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
- ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
 - ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
 - ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
 - ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
 - ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
 ② (생략)

법률상으로 이처럼 복지에 관한 여러 가지 용어들이 혼용되고 있는 것은 복지문제가 헌법에서는 이른바 프로그램적 기본권이라는 바이마르 헌법적 사고가 남아 있고 따라서 집행에 혼란을 초래할 수 있는 용어의 일관성 유지에 무관심한 결과라고 생각된다.

헌법에서 요구하는 복지관련 정책은 법률에 의하여 구체화되는데 복지관련 현행 법령체계는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

[현행 사회복지 관련법제의 구성과 내용]

분 류	해당 법령
사회보장기본법	사회보장의 기본원칙을 정한 기본법
사회보험법	국민연금법 국민건강보험법 고용보험법 산업재해보상보험법 등
공공부조법	국민기초생활보장법 의료급여법 등
사회복지법	아동복지법 노인복지법 장애인복지법 등
사회복지사업법	사회복지법인의 설립과 운영에 관한 사항을 규율하는 사업법
사회보상법 ³⁾	범죄피해자구조법 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 등

사회보장기본법에 나타난 사회보장의 개념적 요소를 구체적으로 살펴보면 다음 3가지 의미를 내포하고 있다. 첫째 질병 장애 노령 실업 사망 등은 개인의 문제만이 아니라 사회구조적으로 발생하는 사회적

3) 사회보상법이란 개인에게 발생한 희생이 공동체의 책임에 귀속되는 경우 공동체 책임에 기초하여 급여가 지급되는 사회보장법의 일종인데 사회보험법 공공부조법 사회복지서비스법이란 사회보장법의 3분체계하에서는 이를 따로 분류하여 다루지 않는다.

위험으로서 국가가 이를 예방하고 대책을 마련하기 위하여 사회보장이 필요하다는 것이다.

둘째 사회보장은 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공된다는 것이다. 셋째 사회보장은 사회보험 공공부조 사회복지서비스 및 관련 복지제도의 형태로 실시된다는 것이다.

여기에서 사회보장의 목적을 정리하면 사회적 위험, 즉 질병 장애 노령 실업 사망 등으로부터 모든 국민을 보호한다는 것과 빈곤을 해소한다는 것과 국민생활의 질을 향상한다는 것이며, 구체적 형태는 사회보험과 공공부조 사회복지서비스 및 관련 복지제도로 나타난다는 것이다.

사회보장기본법 제2조4)에 나타난 사회보장의 기본이념에는 복지사회를 실현한다는 내용이 들어 있다. 즉 사회보장은 사회복지를 실현하기 위한 수단적 요소라고 볼 수도 있는 것이다.

II.

위에서 보듯이 복지는 사회보장기본법상 사회보험과 공공부조 및 사회복지서비스 그리고 관련 복지제도로 세분된다.

사회보험은 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도이며(제3조제2호), 사회보험에 관한 법으로서는 이른바 4대 보험을 규정한 국민건강보험법, 국민연금법, 고용보험법 및 산업재해보상보험법이 있다. 이는 사회안정망이라고도 부르는데 보험방식을 취하므로 그 재원은 보험가입자의 보험료로 충당하는 것이 원칙이지만 사회보험 내지 공보험의 특성에 따라 국가재정에서도 상당부분을 부담하는 것이 일반적이다. 급부의

4) 제2조(기본 이념) 사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다.

방식은 현금이나 현물서비스를 제공하는 방식을 취한다. 이러한 공보험 또는 사회보험은 가입강제 등 권력적 요소를 특징으로 하며 재원조달에서 조세법의 원칙을 원용함으로써 분배구조의 모순을 완화시키려는 배려가 나타나 있다.

공공부조는 국가 및 지방자치단체의 책임 아래 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도이며(제3조제3호), 관련법으로는 국민기초생활보장법과 의료급여법 등이 있다. 사회보험이 장래의 생활불능이나 생활곤궁의 상태를 방지하려는 예방적 성격을 가지는 반면 공공부조는 공공비용으로 현재의 저소득계층에게 현금과 현물서비스를 제공하는 사후구제적 성격을 가진다는 점에서 차이가 있다. 그리고 공공부조는 그 재원이 전액 국가 등의 공공재정에서 나온다.

사회복지서비스는 국가 지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담 재활 직업소개 및 지도 사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도이며(제3조제4호), 여기에 관한 법률은 매우 다양하여 사회복지사업법을 비롯하여 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 장애인 노인 임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률, 한부모가족지원법, 영유아보육법, 성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 가정폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 일제하 일본군 위안부 피해자의 생활안정 및 기념사업 등에 관한 법률, 정신보건법, 사회복지공동모금법, 식품기부활성화에 관한 법률 등이 있다. 사회복지서비스의 재원은 정부보조금과 사회복지법인의 부담 및 후원금 등 다양하며 대상도 모든 국민이 되고 서비스의 유형도 매우 다양하다.

관련 복지제도는 보건 주거 교육 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도이다(제3조제5호). 그

런데 구체적으로 어떠한 법령과 제도가 여기에 해당하며 무슨 내용으로 되어 있는지에 관하여 명확하게 규정되어 있지 아니하여 사회보장법의 범위를 불명확하게 하는 문제를 야기시킨다는 비판이 있다.

[사회보장의 법적 체계]

구 분	내 용	관련법령
사회보험	국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도	국민건강보험법, 국민연금법, 고용보험법, 산업재해보상보험법
공공부조	국가 및 지방자치단체의 책임 아래 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도	국민기초생활보장법, 의료급여법
사회복지서비스	국가 지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담 재활 직업 소개 및 지도 사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도	사회복지사업법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 장애인 노인 임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률, 한부모가족지원법, 영유아보육법, 성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 가정폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 일제하 일본군 위안부 피해자의 생활안정 및 기념사업 등에 관한 법률, 정신보건법, 사회복지공동모금법, 식품기부활성화에 관한 법률 등

제2 장 복지의 개념 및 복지제도의 유형과 체계

구 분	내 용	관련법령
관련복지제도	보건 주거 교육 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도	

이들 사회보험 공공부조 및 사회복지서비스 등 사회보장의 각 형태별 특징을 시행주체 대상 목표 방법 및 재원으로 나누어 정리하면 다음과 같다.

[각 형태별 개념과 특징]

형 태	시행주체	대 상	목 표	방 법	재 원
사회 보험	국가	국민	국민의 건강과 소득의 보장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험 방식으로 대처 ▪ 현금 현물 서비스 제공 	보험가입자의 보험료, 국가의 재정
공공 부조	국가 및 지방자치단체	생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최저생활의 지원 ▪ 자립지원 	현금과 현물 서비스 제공	공공재정
사회 복지 서비스	국가 지방자치단체 및 민간부문	모든 국민	정상적인 사회생활이 가능하도록 지원	물질적 전문적 서비스(상담, 재활, 직업소개 및 지도, 사회복지시설 이용 등) 등을 제공	정부보조금과 사회복지법인의 부담, 후원금 등

Ⅲ.

1. 사회보장의 주체⁵⁾

광의의 사회보장은 단지 국가나 지방자치단체에서 시행하는 사회보험 제도나 공공부조제도, 각종 사회복지서비스제도만을 의미하는 것은 아니다. 사회보장을 복지의 생산으로 이해한다면 국가에 의한 사회보장 외에도 가족이 충족시켜 주는 복지 노동시장이 제공하는 복지도 포함된다고 보아야 한다. 즉 사회보장의 주체에는 국가나 지방자치단체, 공공기관 외에도 가족 노동시장 등도 포함되는 것으로 보아야 하는 것이다.

(1) 가족

사회보장의 가장 기본적인 주체는 가족이다. 가족 내에서 아동과 노인 등에게 제공되는 돌봄서비스는 가족에서 생산되는 복지의 대표적 인 것이다. 전통적인 대가족은 하나의 경제적 공동체로서 생산 소비 및 부양공동체의 성격을 지니고 있었다. 대가족구조에서 성인은 현재의 부양의무자이고 아동은 부양대상자이지만 아동이 성인이 된 후에는 부모를 대신하여 부양제공자의 기능을 수행하게 된다.

노인들은 소득활동을 통하여 가족공동체의 유지에 기여하지만 아동 양육에 있어서는 부양제공자의 위치에 있게 된다. 이렇게 가족 공동체 구성원들이 각자의 기능을 수행하면서 가족 내에서 복지의 문제를 해결하여 왔다. 그러나 산업화가 진전되면서 가족이 수행하여 온 다양한 복지제공기능을 시장 또는 국가가 대신 떠맡게 되었으며 그 결과 복지의 탈가족화가 진전되었다.

5) 이 부분은 광 노현 김 엘림 공저 사회보장법, (서울 방송통신대 출판부 2011) 8-9면을 참조하고 필자의 견해를 붙여 정리한 것이다

복지의 탈가족화란 종전에 전업주부 등 가족 구성원이 수행하여온 아동양육 등 무급가사노동에 해당하는 다양한 복지제공기능을 국가나 시장이 담당하는 경우를 말한다. 이는 자유주의적 사회보장체제와 사회민주주의적 사회보장체제⁶⁾에서 나타나는 현저한 특징이다.

(2) 노동시장

사회보장의 주체로서 노동시장은 시장참여자에게 좋은 일자리와 그에 따른 생활임금을 제공하여 주는 역할을 담당한다. 산업화를 통한 시장의 발달은 노동이 상품화되는 계기가 되었다. 근로자들은 자신의 생존을 자신의 노동력 판매에 의존하게 되었고 복지도 시장에서 자신의 노동력과 거래되는 하나의 상품이 되었다.

한편 장애인 노령 실업 등으로 시장이 제공하는 복지에 접근하지 못하는 시장 외부에 놓인 개개인에 대하여는 국가가 개입하여 시장의 기능을 활용하는 방안을 사용하기도 하는데 복지공무원의 증가에서 보듯이 국가라는 조직이 채용한 복지노동인력도 넓은 의미에서는 복지에 관한 노동시장이라 할 수 있고 복지바우처제도 등도 그러한 방안의 하나이다. 그러나 국가는 현저한 사회보장 주체로서 노동시장과는 구분하여 설명되어야 한다.

(3) 국 가

국가는 국민에 대한 소득보장, 의료보장 기타 복지서비스를 제공하는 역할을 담당한다. 어떤 사람이 시장에 의존하지 않고 생계를 유지할 수 있을 때, 그리고 사회적 서비스가 권리의 문제가 될 때 복지의 탈상품화가 발생한다.

6) 북한에서는 부족한 노동력을 보충하고 봉건적 가족제도의 해체를 위하여 여성의 노동력을 동원할 필요가 절실하였고 여기에서 어린이보육교양법 등 국가양육체제의 독특한 유형을 만들어냈다.

탈상품화는 복지를 받기 위한 요건이 시장에 참여하는지의 여부 대신 오직 국적의 유무에 따라 결정될 때 나타나는 것이다. 이는 사회민주주의적 사회보장체제에서 나타나는 현저한 특징이다.

(4) 각 주체의 조합과 복지체제

그러나 복지의 탈가족화가 사회보장체제에서의 가족의 역할을 배제하는 것은 아니며 마찬가지로 복지의 탈상품화도 시장의 역할을 부정하는 것만은 아니다.

가족이나 노동시장이나 국가라는 사회보장의 3 주체는 서로 밀접한 관련을 맺고 있으며 이들간의 상호작용 속에 오늘날의 복지체제가 구축되는 것이다. 가족·노동시장 및 국가간의 복지생산의 분배방식을 어떻게 결정할 것인가에 따라 각국의 복지체제의 특징이 나타나는 것이다.

2. 사회보장체제의 유형

사회보장 내지 복지제도의 운영유형은 운영주체를 중심으로 구분되기도 한다.

먼저 영미계 국가들은 자유주의 개인주의 체제에 입각한 유형의 복지제도를 운영하는데 여기에서는 시장복지를 강력하게 그리고 체계적으로 강조하고 국가는 주변적 역할을 수행한다는 것을 특징으로 한다.

이러한 사회보장체제에서는 국가는 최소한도만을 보장하게 되는데 복지급여는 생계를 국가에 의존하는 저소득 보호대상자들에게 주로 제공되고 민간복지제도에 대하여 국가가 보조금을 지급하거나 기부금 공제 등 조세혜택을 부여함으로써 적극적으로 시장을 지원한다. 영국은 우여곡절이 많았지만 최근 재정위기를 타개하기 위하여 다시 시장복지를 강조하는 추세로 돌아서고 있다.

다음으로 유럽 대륙의 보수주의 체제 유형은 국가사회보험의 강력한 전통과 가족주의, 즉 가족이나 친족에 대하여 복지책임을 위임하는 전통을 강조한다. 이러한 사회보장체제에서는 복지공급에 있어 시장의 역할은 최대한 억제하게 되는데 그로 인하여 민간보험 등 시장이 제공하는 복지제도는 아주 주변적인 역할만을 수행하게 된다.

또한 가족주의를 강조하여 탁아와 같은 돌봄노동에 대한 사회복지서비스가 발달되어 있지 않으며 국가는 가족이 구성원을 부양할 능력이 소진되었을 때 보충적으로 개입하게 된다.

다음으로 북구의 사회민주주의 체제 유형이 있는데 여기에서는 포괄적이고 전면적인 국가의 책임이 강조되며 이를 통하여 개인복지를 탈상품화시키고 탈가족화하고자 하는 특징을 보여준다.

사회민주주의 체제의 특징은 복지가 시민들의 권리라는 사고를 바탕으로 다른 나라들처럼 최소욕구의 평등을 추구하는 것이 아니라 최고수준의 평등을 장려하는 복지국가를 추구한다는 점이다. 즉 모두가 혜택을 받고 모두가 이에 의존하며 모두가 복지비용을 지불할 의무를 기꺼이 부담한다.

[사회보장체제의 3가지 유형]

유형	특징
독일 프랑스 등 중구계 국가(보수주의 유형)	가족주의적
영미계 국가(자유주의 유형)	시장주의적
북구계 국가(사회민주주의 유형)	국가주의적

오늘날 복지제도는 이러한 유형별 특징이 사라지는 경향을 보여주며 최근 유럽 대륙에서 벌어지는 복지의 방만한 운영과 이로 인한 재정과탄을 보면 백화점식 복지시책의 난무로 인한 혼란이 더욱 문제됨을 알게 해 준다.

이 연구에서는 국가와 지방자치단체의 복지분담에 관한 문제를 다루는데 이는 국가주의적 복지체제와 관련되었다고 보기 쉽지만 체제 유형과 관계없이 국가와 지방자치단체간의 사무배분 및 재정배분의 문제를 중심으로 살펴보게 될 것이다.

제 3 장 지방자치단체의 복지사무 담당범위

I.

우리 헌법 제117조 제1항에서는 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다고 하였다. 이 문구는 1963년 제3공화국 헌법에서 삽입된 것인데⁷⁾, 여기에서 복리란 외교 국방 등 국가 차원에서 담당하여야 할 사무를 제외한 국민의 일상생활과 관련된 사무를 총칭하는 것으로 이해된다.

즉 자치사상에 철저한 해석에 따를 경우 국가가 굳이 지방자치단체를 만드는 이유는 주민들의 가까운 곳에서 위치한 지방자치단체가 국가보다 주민들의 요구에 부응하는 행정을 펼칠 수 있으리라는 기대에서 비롯된 것이라 할 것이다. 즉, 국가가 아니면 해결할 수 없는 사무를 제외하고는 지방자치단체에 맡겨 수행하게 하는 것이 타당하다고 보아야 할 것이다.

이러한 점에서 볼 때 주민의 복리에 관한 사무에 위에서 언급한 복지행정사무가 포함됨은 당연하다. 다만 지방자치권은 국가로부터 전래된 것이라는 점을 부인하기 어려운 현실에서 복리에 관한 사무는 지방자치단체의 전속적 사무라고 주장할 근거는 없다. 주민의 복리에 관한 사무는 가급적 지방자치단체에 나누어주라는 것이 헌법의 요청이라고 해석하는 것이 타당하다.

II. 가

1. 기능배분의 원칙

복지사무에 관한 국가와 지방자치단체간의 기능배분에 관한 문제를 다룸에 있어 먼저 지방자치학에서 거론되는 일반적 기능배분의 원칙

7) 제헌헌법 제96조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다”라고 규정하였다.

에 관하여 설명한다. 그러나 어느 기능을 국가가 담당하고 어느 기능을 지방자치단체에 배분하는 것이 이상적인지에 관한 일률적 기준을 정하기는 어렵다.

행정기능은 그 성질과 내용에 따라 배분되지만 각국의 특수여건에 따라 구체적 배분기준이 달라지기 때문이다. 지방자치의 역사가 짧고 국가 내지 중앙집권적 행정이 오래 유지되어온 나라이거나 지방재정이 매우 열악하고 이를 호전시키는 것도 마땅하지 아니한 경우 자연스럽게 국가의 기능이 넓어질 수밖에 없을 것이다.

기능배분에 관한 국가별 사례를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 기능배분은 선형적인 원칙에 의하여 지배된다기 보다는 실천적 과제라고 보아야 하고 따라서 다른 나라의 경험이 유용한 도구가 되기 때문이다.

2. 일본에서의 기능배분원칙

일본에서는 2차 대전후만 하더라도 국가와 지방자치단체간 기능배분에 관한 여러 가지 시도가 있었다. 1949년 Shoup사절단이 연합국 최고사령관에게 제출한 보고서⁸⁾에서는 행정책임 명확화의 원칙, 능률의 원칙, 지방공공단체 우선 및 시 정촌 우선의 원칙을 제시하였고, 1961년 전국 시의회의장회와 도시행정간담회가 “인구 25만 이상의 시에 대한 행정사무의 이양에 관한 의견서”를 제출함에 있어서는 시 정촌에 대한 사무이양을 행정의 민주화, 행정의 능률화, 행정의 종합화라는 관점에서 적극 추진하여야 한다고 하였으며⁹⁾, 1964년 임시행정조사회가 제출한 “행정사무의 배분에 관한 개혁의견”에서는 다음과 같은 3가지 원칙을 제시하고 있다.¹⁰⁾

8) Carl S. Shoup, Report on Japanese Taxation

9) 地方自治 제446호(동경 1985년 1월호) 28면

10) 和田英夫, 현대지방자치론(동경 평론사 1965) 247-249면

(1) 현지성의 원칙

지방행정을 민주적으로 수행하기 위하여 주민참여와 주민통제가 용이한 최저 지방행정계층(기초자치단체)에 가능한 한 많은 사무를 배분하고 특히 주민편의의 관점에서 지역주민의 생활에 밀착된 실시사무를 그 신변에 가까운 단체에 배분하여야 한다. 이 원칙에 의하면 기획사무는 각 중앙부처에 유보하고 실시사무에 한하여 지방자치단체, 특히 시 정 촌에 우선적으로 배분하여야 하면 도 도 부 현은 시 정 촌의 능력을 넘는 사무를 배분하여야 한다. 주민참여의 원칙, 지방자치 존중 및 기초자치단체 우선의 원칙이라고도 한다.

(2) 종합성의 원칙

행정사무는 행정의 종합조정기능을 발휘할 수 있도록 가능한 한 도 도 부 현, 시 정 촌에 배분하여야 한다. 이러한 의미에서 국가의 일선 행정기관은 일반적 기능을 담당하여서는 안되며 국가와 시 정 촌 간의 연락 조정기능은 도 도 부 현에 배분하여야 한다. 이를 지역종합성의 원칙이라고도 한다.

(3) 경제성의 원칙

행정기능은 각 지방자치단체의 규모, 행정 재정능력, 인구수 등을 고려하여 행정기관이 최소의 처리경비로 국민에게 최대의 편의를 제공할 수 있는 행정계층에 배분하여야 한다. 이를 행정의 능률적 집행의 원칙이라고도 한다.

일본에서의 국가와 지방자치단체간 기능배분에 있어 복지행정의 배분에 예외가 되지 않는다. 즉, 복지업무도 일반원칙에 입각하여 국가

와 지방자치단체간의 기능배분이 이루어져야 하는 것이다. 우리나라의 지방자치법의 내용에 가장 직접적인 영향을 미친 일본이기에 후술하는 바와 같이 우리 지방자치법의 제원칙은 일본의 최신 법제를 본받은 것이다.

3. 프랑스에서의 기능배분원칙

프랑스에서의 기능배분원칙은 “시 읍 면-도-레종 및 국가간의 기능배분에 관한 1983년 1월 7일자 법률”(법률 제83-3호) 및 그 후속법률에 규정되어 있다.¹¹⁾

(1) 지방자치단체간의 감독금지의 원칙

지방자치 계층간의 명확한 권한배분을 통하여 어떤 지방자치단체에 게나 다른 지방자치단체에 대하여 어떤 형태의 감독권도 부여하지 않는다. 오직 국가만이 시 읍 면, 도 및 레종에게 의무를 부과할 권한을 갖는다. 다만 지방자치단체 중에서 하나의 지방자치단체가 그 권한의 행사를 용이하게 할 목적으로 다른 지방자치단체와 협약을 체결할 때에 한하여 지방자치단체간의 관계가 설정될 수 있다.

(2) 총체적 이양의 원칙

어느 지방자치단체이든 다른 지방자치단체에 대한 일체의 간섭과 권한의 침해를 하지 못하도록 권한이양은 가급적 총체적으로 하여야 한다. 각 기능영역은 하나의 기능의 계획수립부터 집행에 이르기까지 모두를 국가에든, 시 읍 면에든, 도, 레종에든 어느 한 계층에만 배분하여야 한다.

11) 정 세욱, 지방자치학 (서울 법문사 2005년), 207면 이하

따라서 예컨대 중소기업의 육성을 어느 하나의 지방행정계층에 전체적으로 배분하지 않고 중소기업의 육성지원계획 수립은 도에, 중소기업 육성지원 세부계획의 수립 및 추진은 시 읍 면에 배분하여서는 안되며, 노인복지시설의 설치 운영 및 지원에 관한 기능을 도와 시 읍 면에 공통으로 부여하는 중복형 방식은 더구나 금지된다.

(3) 단일 지방자치단체에의 배분 및 지방행정계층별 전문화의 원칙

한 종류의 권한은 기존의 어느 한 지방자치단체에게만 이양되어야 하며 지방행정의 각 계층별 전문화를 도모하여야 한다.

예컨대 시 읍 면은 토지에 대한 일체의 통제권, 즉 도시계획에 관한 권한을 가지고 인근시설에 대한 책임을 진다. 도는 도국토계획, 특히 농촌계획에 관한 기능을 담당하며, 레중은 기획, 경제개발 및 직업훈련 분야에 관한 기능을 담당하도록 계층별 전문화를 도모하고 있다.

(4) 경비의 전액보상의 원칙

어떠한 권한이양에 있어서도 그 이양을 받는 지방자치단체에게 새로운 경비부담을 지워서는 안되며 모든 이양은 그에 상응하는 재원의 이양을 수반하여야 한다. 이양하여야 하는 자원 총액은 우선 그 이양하는 시기에 있어서의 기능수행과 관련된 국가세출총액에 상당하는 금액이어야 하며 이를 기준으로 적정하게 증액되어야 한다.

(5) 점진적 이양의 원칙

권한의 이양은 이양받을 지방자치단체의 능력, 이양할 사무의 종류와 양 등을 고려하여 일정한 기간에 걸쳐 단계적으로 추진되어야 한다. 그것은 일시에 모든 기능을 지방자치단체에 이양할 경우에 자칫하면 행정기능 수행상 혼란이 생길 우려가 있기 때문이다.

프랑스의 기능배분원칙은 우리나라가 제대로 참고하지 않은 느낌을 갖게 하는데 후술하는 바와 같이 프랑스적 경험이 우리나라의 복지행정 배분에 많은 시사점을 던져준다고 할 것이다. 참고로 프랑스에서 1983년 이후 지방자치단체 계층별 기능배분을 정리하면 다음과 같다.

[프랑스에서의 지방 계층별 기능배분]

시 읍 면	도	레 종
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 유아원 유치원 초등학교의 건설 관리 및 교육 (교원봉급은 제외) ▪ 시 읍 면 경작 (파리시는 제외) ▪ 소방 ▪ 시 읍 면도 ▪ 시 읍 면의 정비 관리 ▪ 도시개발계획, 토지이용계획의 입안 인가 ▪ 건축 토지이용 ▪ 유물 및 유적지 보호 ▪ 지방주택건설계획 ▪ 海港 중 유락항 ▪ 예술진흥 및 미술관 건설 ▪ 시 읍 면 도서관 및 박물관 ▪ 음악 무용 드라마 조형 미술의 교육 ▪ 고문서 보존 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중학교의 건설 관리 교육 (교원봉급은 제외) ▪ 道道 ▪ 농촌개발정책 ▪ 해양 중 상업항 어항 ▪ 학교교통 ▪ 사회부조 위생 ▪ 환경 ▪ 독립도서관 박물관 ▪ 음악 무용 드라마 조형 미술의 교육 ▪ 고문서 보존 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 리세, 특별교육, 해양전문학교 등 ▪ 기획 ▪ 주거에 관한 우선순위의 결정 ▪ 직업훈련 및 견습 ▪ 운하 하항의 건설 ▪ 항로의 개설 관리 ▪ 해양어선보수 현대화 지원 ▪ 해양기업 지원 ▪ 레종 도서관 박물관 ▪ 음악 무용 드라마 조형 미술의 교육 ▪ 고문서 보존

Ⅲ.

우리 「지방자치법」 제8조에서는 지방자치단체의 사무에 관한 모두 조항에 해당하는데 여기에서는 지방자치단체의 사무처리의 기본원칙을 규정하고 있다. 즉, 주민편의 및 복리증진 노력 의무, 조직과 운영의 합리화 의무¹²⁾, 규모의 적정화 의무, 법령 또는 상급지방자치단체 조례¹³⁾에 위반한 사무처리 금지 등을 규정하고 있다.

국가와 지방자치단체 간의 사무배분의 원칙에 관하여는 별도의 규정이 없고 「지방자치법」이나 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(대통령령) 제2장 등 여러 규정의 취지에 비추어 유추해 볼 수 있는데, 그 내용은 다음과 같다.¹⁴⁾

① 기초자치단체 우선의 원칙(법 제10조제3항) : 주민의 복리에 관한 모든 사무는 원칙적으로 기초자치단체인 시·군·구가 처리하고, 시·군·구가 처리하기에 적합하지 아니한 사무를 시·도가 처리, ② 행정책임 명확화의 원칙 : 행정사무는 기능에 따라 단위사무별로 가능한 한 명확하게 구별하여 3단계 행정기관(중앙정부·광역자치단체·기초자치단체)의 단계마다 하나의 특정사무가 전담되도록 하여야 함. 계층별로 행정책임의 한계가 분명하게 표출됨으로써 사무추진에 필요한 예산확보, 창의성의 계발, 기관간 협조, 지도·감독의 한계가 명확해지고 책임행정 가능, ③ 행정능률의 원칙 : 기능별로 가장 능률적인 수행할 수 있는 행정계층에 배분하여야 함.

12) 여기서 합리화란 「최소의 경비로 최대의 효과」를 거둔다는 의미이며, 경제적 의미에서의 효과 뿐만 아니라 공익·대민봉사·주민편의 등 비경제적 의미에서의 효과도 포함한다.

13) 법 제17조의 규정을 볼 때 여기에서 상급 지방자치단체 조례에는 규칙까지도 포함시켜 해석하여야 한다.

14) 이 부분은 필자의 글, 지방자치단체 사무배분에서의 지방자치와 국가행정의 조화, 법제 2002년 8월호 참조.

④ 행정수요의 특수성 적합의 원칙(법 제10조제1항) : 모든 기능은 도시와 농촌, 대규모인 광역자치단체와 소규모인 기초자치단체의 특수성을 고려하여 배분, ⑤ 정책·집행 분업의 원칙 : 중앙정부는 국가의 기본정책 수립 및 기준설정을, 지방자치단체는 사업의 집행·실시를 담당, ⑥ 이해관계 범위 고려의 원칙(법 제11조) : 중앙정부는 전국적인 이해관계가 있는 기능을, 지방자치단체는 지역적인 이해관계가 있는 기능을 담당, ⑦ 상호협력의 원칙 : 중앙·지방간, 인근 지방자치단체 간 이해관계 공존시 상호협력하여 기능을 수행하도록 배분, ⑧ 재정·기술능력의 원칙 : 모든 기능은 재정 및 기술능력을 고려하여 배분하되, 지방자치단체의 부담이 과중한 경우에는 중앙정부가 담당하도록 배분하도록 하고 있다.

국가와 지방자치단체 간의 기능 및 역할 배분기준에 관하여 지방자치법 제9조와 제11조에 비추어 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

중앙정부는 국가의 존립을 위해 직접 필요한 사항, 전국적 규모의 종합적 관리와 기준에 관한 사항, 전국적으로 통일성을 요하는 사항, 국제화 대응 등 국가적 시책으로 추진해야 할 사항을 담당하게 되는데 그 예를 들면, ① 국가적 통합성 유지와 대외적 위상제고, ② 국가의 민주화(democratization) 촉진, ③ 국가발전을 위한 제도와 구조의 개혁, ④ 국가 전체적 경제 발전 도모, ⑤ 사회변동(social change)의 촉진 및 관리 등에 관한 사항을 들 수 있다(지방자치법 제11조 참조).

지방자치단체는 지역주민의 생활과 직결된 사항, 현지에서의 행정서비스 제공 및 업무처리가 필요한 사항을 담당하는데, 예를 들면, ① 지역주민의 신분·재산 등 지역기반행정수행(주민등록·차량등록·각종 증명 등), ② 주민들의 가치관·의식구조와 생활양식의 개선, ③ 지역주민의 복지향상 도모(주민의 보건·의료·노인복지 향상, 각종 복지·문화·생활시설의 설치·운영), ④ 지역사회개발의 촉진·유도

(지역단위의 사회공동체 형성, 지역의 공공시설투자 : 도로·지하철·교량·상수도 시설 등 지역발전에 이바지할 수 있는 사회간접자본 투자), ⑤ 지역경제의 활성화(지방의 중소기업 육성·지원 등), ⑥ 도시개발 촉진(도시교통·주택·공원·도서관 등 도시기반 시설의 조성), ⑦ 지방재정 및 지방행정 조직의 유지·관리 등을 들 수 있다(지방자치법 제9조제2항 각호 참조).

지방자치법 제9조제2항 각호의 사무들은 자치사무에 해당하는 사무 유형을 예시적으로 열거한 것들인데 문제는 각 개별 법률에서 이를 국가사무로 규정하고 있으면 그 개별 법률에 의하도록 하고 있다는 것이다. 결국 이 조항은 각 개별 법률에서 이에 관한 사무를 창설할 때 배분의 기준으로 작용한다고 할 것이다.

한편 제11조에서는 국가사무로 유지하여야 할 사무의 유형을 열거하고 있는데 이 역시 개별 법률의 규정에 우선하지는 않는다. 지방자치법 제11조 각호의 규정도 예시적인 것으로서 지방자치법 개정시 각 부처의 관심도에 따라 중요한 국가사무의 유형이 누락된 것도 있다. 그리고 지방자치법 제10조에서는 광역과 기초라는 지방자치단체간의 사무배분 기준에 관하여 규정하고 있다.

먼저 광역과 기초자치단체 모두의 사무가 될 수 있는 공통사무를 상정하고 있는데 이는 법 제9조제2항제1호의 사무를 말한다(법 제10조제1항 단서). 여기에는 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리에 관한 사무가 포함되어 있는데 이러한 사무는 이른바 존립사무(Existenzantgaben)에 해당한다. 즉, 지방자치단체가 하나의 행정주체로서 존립하고 활동할 수 있도록 조직하고 의사결정 과정을 마련하며 필요한 재정적·인적 수단을 갖추기 위한 사무인 것이다.

시·도사무는 기초지방자치단체인 시·군·구가 처리하기에 부적합한 사무로서 이 기준에 해당하는 사무는 법령에 의하여 시·군·구의

사무로부터 제외시켜 시·도에 귀속하게 할 수 있다.

시·군·자치구사무는 전권능성의 원칙에 따라 주민의 복리에 관한 모든 사무 중에서 제10조제1항제1호의 의하여 시·도에 귀속되는 사무를 제외한 사무를 말한다. 시·도 및 시·군·자치구가 처리하는 사무의 구체적인 내용은 지방자치법시행령 제8조 및 별표 1에서 규정하고 있는데 주의할 것은 여기에 규정된 시·군·자치구의 사무내용도 한정적으로 열거된 것이 아니라 예시된 것이라는 점이다. 그리고 별표 1에 예시된 사무 중에는 관할중복사무가 있을 수 있는데 이러한 관할중복사무의 처리에 관하여는 지방자치법 제10조제3항에 따라 시·군·자치구의 관할권이 우선한다.

IV.

우리 지방자치법 제9조에서는 지방자치단체의 사무범위를 규정하고 있으며 같은 조 제2항에서는 지방자치단체가 처리하여야 하는 사무의 예시로서 다양한 사무를 열거하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 다른 법률에서 국

15) 제 9 조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
 - 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
 - 나. - 카. (생략)
2. 주민의 복지증진에 관한 사무
 - 가. 주민복지에 관한 사업
 - 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
 - 다. 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원
 - 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
 - 마. 보건진료기관의 설치·운영
 - 바. 전염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
 - 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리
 - 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도 자. 청소, 오물의 수거 및 처리
 - 차. 지방공기업의 설치 및 운영

가사무거나 자치사무로 따로 규정하였으면 그 법률에 따르도록 하고 있다¹⁶⁾(예시적 열거의 표현방식).

여기에서는 대분류로서 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 소방에 관한 사무를 열거하고 있다. 그중 주민의 복지증진에 관한 사무를 보면, 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애인·청소년 및 부녀(婦女)의 보호와 복지증진, 보건진료기관의 설치·운영, 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역, 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리, 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도, 청소, 오물의 수거 및 처리, 지방공기업의 설치 및 운영 등을 열거하고 있다. 그리고 지방자치법 시행령 별표1에서는 기초와 광역자치단체 사이의 사무배분에 관하여 규정하고 있는데 여기에서 제2호 주민의 복지증진에 관한 사무란을 보면 지방자치단체가 담당하기를 희망하는 복지사무를 상당히 구체적으로 열거하고 있다.

3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무

가. - 하. (생략)

4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무

가. - 거. (생략)

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

가. - 마. (생략)

6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무

가. - 나. (생략)

16) 지방자치법에서 모든 사무를 국가와 지방자치단체에 배분할 수는 없다. 사무의 구체적 내용과 범위를 특정하기 어렵기 때문이다. 결국 지방자치법에서는 사무군별로 배분하는 방식을 취하고 구체적인 사무의 배분은 개별법령에서 할 수 밖에 없다. 이러한 관점에서 본다면 우리 지방자치법 제9조제2항의 표현방식은 오해의 소지가 있다.

[지방자치법시행령 별표1에 나타난 주민의 복지증진에 관한 사무의 내용]

구 분	시·도사무	시·군·자치구 사무
2. 주민의 복지 증진에 관한 사무		
가. 주민복지에 관한 사업	<ol style="list-style-type: none"> 1) 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원 2) 시·군·자치구에 공통되는 복지업무의 연계·조정·지도 및 조언 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 주민복지 증진사업계획의 수립·시행 2) 시·군·자치구 단위 주민 복지시설의 운영·지원 3) 주민복지 상담 4) 환경위생 증진 등 주민보건 향상을 위한 사업 실시
나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리	<ol style="list-style-type: none"> 1) 사회복지시설의 수요 판단과 지역별 배치 등 기본계획의 수립 2) 사회복지시설의 설치·운영 3) 사회복지법인의 지도·감독 및 지원 4) 사회복지시설 수혜자에게 비용 수납 및 승인 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 사회복지시설의 설치·운영 2) 사회복지시설 수혜자에게 비용 수납 3) 사회복지법인에 대한 보조 및 지도 4) 사회복지법인 등의 시설 설치허가 및 그 시설의 운영 지도
다. 생활이 어려운 자의 보호 및 지원	<ol style="list-style-type: none"> 1) 생활보호 실시에 따른 이의 신청 심사 2) 생활보호비용의 일정액 지원 3) 시·군·자치구에 대한 생활보호보조금 지급 4) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 5) 의료보호진료 지구의 설정 6) 의료보호시설의 지정 7) 의료보호기금의 설치·운용 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 생활보호대상자 조사·선정 2) 생활보호대상자의 보호·관리 3) 생활보호의 실시(생업자금 대여, 직업훈련, 취로사업, 수업료 지급, 장애보호비 지급등) 4) 생활보호비용의 일정액 지원 5) 생활보호대상자의 부양의무자에게 보호비용 징수

구 분	시·도사무	시·군·자치구 사무
		6) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 7) 생활보호의 변경과 중지 8) 의료보호대상자 관리 및 의료보호의 실시 (진료증 발급 등) 9) 의료보호기금의 설치·운용
라. 노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진	1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운영 6) 아동전용시설의 운영 7) 아동보호조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성 10) 장애인복지에 관한 종합계획 수립·조정 11) 장애인의 검진·재활상담 및 시설에의 입소 12) 장애인의 고용 촉진 13) 장애인 편의시설의 설치 지도·권고 14) 장애인복지시설 운영·지원 15) 청소년 건전육성계획 수립·조정 16) 청소년시설의 설치·운영 17) 지방청소년위원회 운영	1) 노인복지사업계획 수립·시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운영 7) 아동전용시설의 운영 8) 아동보호조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 11) 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정 12) 장애인복지에 관한 계획 수립 및 시행 13) 장애인의 파악·관리 14) 장애인의 검진, 재활상담 및 시설에의 입소 15) 장애인의 고용 촉진 16) 장애인 편의시설의 설치 지도

제 3 장 지방자치단체의 복지사무 담당범위

구 분	시·도사무	시·군·자치구 사무
	<p>(시·도 단위)</p> <p>18) 청소년육성 기본계획의 연도별 시행계획의 수립·시행</p> <p>19) 청소년의 달 행사 추진</p> <p>20) 청소년단체 육성·지원</p> <p>21) 공공청소년 수련시설 설치·운영</p> <p>22) 불우청소년 보호 지원</p> <p>23) 부녀복지 종합계획 수립·조정</p> <p>24) 모자보건사업계획의 수립·조정</p> <p>25) 부녀단체 육성·지원</p> <p>26) 부녀복지시설의 운영·지원</p> <p>27) 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원</p>	<p>17) 장애인복지시설 운영·지원</p> <p>18) 청소년선도대책 수립·추진</p> <p>19) 보호할 필요가 있는 청소년의 선도·계몽</p> <p>20) 불우청소년보호</p> <p>21) 청소년시설의 설치·운영</p> <p>22) 지방청소년위원회 운영 (시·군·구 단위)</p> <p>23) 청소년지도위원 위촉</p> <p>24) 청소년의 달 행사 추진</p> <p>25) 부녀복지에 관한 계획 수립·시행</p> <p>26) 모자보건사업의 세부계획 수립·시행</p> <p>27) 모자보건기구의 설치·운영</p> <p>28) 모자보건대상자의 선정 (수첩의 발급 등)</p> <p>29) 임신부 및 영·유아의 건강관리</p> <p>30) 부녀교실 운영 및 여성 교육</p> <p>31) 부녀단체 육성·지원</p> <p>32) 부녀복지시설의 운영·지원</p> <p>33) 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원</p>
<p>마. 국민건강 증진사업</p>	<p>1) 주민건강의 증진에 관한 계획 수립</p> <p>2) 건강생활실천협의회 구성·운영</p> <p>3) 보건교육 지도·감독</p> <p>4) 영양개선업무 지도·감독</p> <p>5) 구강건강사업계획 수립</p>	<p>1) 주민건강증진업무 세부 계획수립</p> <p>2) 주민건강실천운동 지원</p> <p>3) 건강생활실천협의회 구성·운영</p> <p>4) 보건교육의 실시 및 지도·감독</p>

구 분	시·도사무	시·군·자치구 사무
		5) 영양개선업무 수행 및 조사 6) 구장건강사업의 수행
바. 보건진료 기관의 설치·운영	1) 시·군·자치구 보건소 설치·운영비의 지원 2) 보건환경연구원의 설치 3) 시·도의료원의 설치·운영 4) 공중보건역사의 배치·지도 5) 보건진료소 설치·운영비의 지원	1) 보건소 및 지소의 설치·운영 2) 무의촌(無醫村) 및 오지 주민에 대한 순회 진료 3) 보건진료소의 설치·운영
사. 전염병 및 그 밖의 질병의 예방 과 방역	1) 전염병 예방을 위한 종합 대책의 수립 및 주민 홍보 2) 전염병 예방시설 설치 3) 전염병 예방·방역과 그에 따른 비용 지원 4) 전염병 진료를 위한 대응기 관의 지정 및 기관에 대한 경 비 보조 5) 그 밖의 질병의 예방과 방역	1) 전염병 예방을 위한 주민 홍보·계도 2) 전염병 예방접종 실시 3) 전염병 예방대응시설 지정 및 운영 4) 전염병의 예방조치와 소독의 실시 5) 전염병환자의 격리수용 및 진료조치 6) 그 밖의 질병의 예방과 방역
아. 묘지·화장 장 및 납골 당의 운영· 관리	1) 공설묘지·공설화장장 및 공설납골당의 설치·운영 (도의 경우는 제외한다) 2) 재단법인이 설치하는 묘지·화장장 및 납골당의 허가 3) 재단법인이 설치한 묘지· 화장장 및 납골당의 구역 및 시설변경과 폐지허가 4) 재단법인이 설치한 묘지· 화장장·납골당의 이전명령, 시설개수 또는 허가취소	1) 공설묘지·공설화장장 및 공설납골당의 설치·운영 (자치구의 경우는 제외한다) 2) 매장·화장 및 개장신고와 묘적부관리 3) 종중·문중 또는 자연인이 설치하는 묘지·화장장 및 납골당의 허가 4) 종중·문중 또는 자연인이 설치한 묘지·화장장·납 골당의 구역 및 시설변경과 폐지허가

제 3 장 지방자치단체의 복지사무 담당범위

구 분	시·도사무	시·군·자치구 사무
	5) 분묘의 일제신고 6) 시체운반업 허가	5) 종중·문중 또는 자연인이 설치한 묘지 등의 이전명령, 시설개수 또는 허가취소 6) 무연분묘(無緣墳墓)의 정리 7) 분묘의 개장명령 8) 무연분묘의 개장허가
자. 공중접객업소의 위생 개선을 위한 지도	1) 공중접객업소의 위생 개선을 위한 종합계획 수립	1) 공중접객업소의 위생개선을 위한 종합지도계획 수립·시행 2) 식품접객업소 시설의 설치 지도 3) 식품접객업소의 위생등급 지정 4) 식품접객업소에 대한 현장 검사·수거 등 5) 식품접객영업소의 영업 허가 및 취소 6) 위생접객업소의 등급 설정 7) 위생접객업 등의 허가 및 신고수리 8) 위생접객업 등의 휴업·폐업 신고수리 9) 위생접객업자 등에 대한 공중위생 지도·명령 10) 위생접객시설의 개선명령 11) 위생접객업 허가의 취소 등 제재처분 12) 공중이용시설 소유자 등의 신고수리 13) 공중이용시설 관리상태의 검사 및 시정지시

구 분	시·도사무	시·군·자치구 사무
<p>차. 청소·오물의 수거 및 처리</p>	<p>1) 폐기물 처리 기본계획 수립 2) 일반폐기물(분뇨, 쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영 (도의 경우는 제외한다) 3) 일반폐기물 처리업의 허가 및 지도·감독(일반폐기물 수집·운반업을 제외한다) 4) 광역 일반폐기물 처리시설의 설치·운영 5) 분뇨처리시설, 오수처리시설, 단독정화조 또는 축산폐수 처리시설의 설계 시공업의 등록 및 지도·감독 6) 일반폐기물 처리사업자가 받아야 하는 일반폐기물의 처리수수료 요율 결정 7) 일반폐기물의 처리수수료 요율 결정(도의 경우는 제외한다)</p>	<p>1) 일반폐기물 처리 기본계획 수립 2) 일반폐기물(분뇨, 쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영 (자치구의 경우는 제외한다) 3) 일반폐기물 처리업의 허가 및 지도·감독(일반폐기물 수집·운반업만 해당한다) 4) 일반폐기물의 적정관리 조치 5) 일반폐기물 무단투기에 대한 지도 6) 일반폐기물 처리수수료의 요율 결정 7) 일반폐기물 다량배출자의 신고수리 및 관리 8) 일반폐기물 재활용신고의 수리 및 관리 9) 폐기물 처리에 관한 보고·검사 등 조치명령 10) 특별청소지역의 지정 및 조정 11) 특별청소지역 내의 일반폐기물 수집·처리 12) 특별청소지역 내의 분뇨 사용 제한 13) 분뇨·쓰레기 처리시설에 대한 개선명령 등 14) 오수처리시설, 단독정화조 또는 축산폐수 처리시설의 설치 신고 수리 및 관리 15) 대청소 실시계획의 수립·시행</p>

제 3 장 지방자치단체의 복지사무 담당범위

구 분	시·도사무	시·군·자치구 사무
		16) 공중변소, 공중용 쓰레기 용기 및 쓰레기 적환장(積換場)의 설치·유지 관리
카. 지방공기업의 설치 및 운영	1) 지방공기업사업 운영계획 수립·시행 2) 지방공기업자산의 취득 관리·처분 3) 지방공기업 특별회계의 설치 4) 지방공기업 관련 지방채의 발행 5) 시·군·자치구 지방공기업에 대한 경영지도·조언 6) 지방공사의 설립·운영 7) 지방공단의 설립·운영	1) 지방공기업사업 운영계획 수립·시행 2) 지방공기업자산의 취득 관리·처분 3) 지방공기업 특별회계의 설치 4) 지방공기업 관련 지방채의 발행
타. 읍·면·동 사무소의 주민자치 센터 설치·운영에 관한 사무	읍·면·동사무소의 주민자치 센터 설치·운영 지원	읍·면·동사무소의 주민자치 센터 설치·운영

그러나 지방자치법상의 이러한 사무는 앞에서 본 사회보장의 개념과는 동떨어진 것으로서 보건복지부와 환경부 등의 사업영역에 해당하는 사무들을 규정한 것이며 체계성이 부족하다.

일반적으로 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 기준으로서 는 국가가 기획 조정에 관한 사무를 담당하고 지방자치단체는 집행에 관한 사무를 담당한다는 논의도 있지만 집행에 관한 사무라고 해도 그 규모가 방대하여 지방자치단체 스스로 해결하기 어려운 사안도 있을 것이기 때문에 지방자치단체는 능력의 범위 안에서 집행에 관한

사무를 분담한다고 보는 것이 합리적인 해석이 될 것이다.

이는 지방자치법 제11조17에서 국가사무에 해당하는 것들을 열거하면서 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무(제2호), 전국적 규모의 사무(제3호 제4호 및 제6호), 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무(제5호), 기술과 재정능력이 감안되어야 하는 사무(제7호) 등을 예시하고 있는 점에서도 알 수 있다.

위에서 본 사회보장의 유형과 관련하여 본다면, 사회복지서비스의 영역에 해당하는 사무들은 대개 자치사무로 규정하고 있고, 사회보험은 아무래도 국가 단위에서 운영하는 것이 보험원리를 구현하는데 유리하다는 점에서 국가가 관장하고 있다고 하겠는데, 공공부조에 관한 사무는 국가와 지방자치단체 모두 능력이 허락하는 범위에서 담당하도록 할 수 밖에 없다는 점에서 공동사무로서의 성격을 갖게 되는 경우가 많다.

그러나 공동사무를 남설할 경우 책임소재가 모호해 지고 업무다툼이 일어나거나 서로간에 책임회피가 벌어질 수도 있다는 점에서 프랑스에서는 이러한 방식을 기피한다는 점을 참고하여야 할 것이다. 그리고 기초자치단체와 광역자치단체 사이의 사무배분은 지방자치법 제

17) 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

10조에 규정되어 있는데 여기에는 기초자치단체 우선배분의 원칙이 나타나 있다.¹⁸⁾

지방자치단체가 수행하는 복지사무에는 자치사무 외에 기관위임사무가 있다. 기관위임사무는 국가기관, 즉 보건복지부장관 등의 권한을 지방자치단체장에게 위임하여 수행하는 것으로서 지방자치단체가 직접 수행한다는 점에서는 자치사무와 별 차이가 없지만 재원부담주체가 국가기관이고 국가의 강력한 사전 사후감독 아래 수행한다는 점에서 자치사무와 차이가 있다. 즉 기관위임사무를 수행하는 점에서는 지방자치단체장은 국가의 하부에 있는 일선 행정기관의 지위에 놓여 있는 셈이므로 기관위임사무의 과도한 수행은 지방자치의 이념을 훼손할 우려가 있다.

우리 법령상 기관위임사무는 구분이 명확한 편이다. 그 규정방식을 보면 법률에서 어떤 사무를 중앙부처의 장관 권한으로 규정하고 그 법률의 다른 조문에서 장관의 권한을 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다고 규정한 후 대통령령에서 “법 제OO조 제O항의 규정에 의한 장관의 권한을 시장 군수 구청장에게 위임한다” 라는 방식을 취하고 있다. 반면 법률에서 직접 시장 군수 구청장 등 지방자치단체의 장의 권한으로 규정한 경우는 이를 자치사무로 구분하고 있다.

기관위임사무는 사무수행주체를 명확히 하여야 하기 때문에 그 규정방식도 명확하다. 다만, 가끔 법률에서 직접 지방자치단체의 장의 권한인 것처럼 규정하였으나 그 사무의 성질이 국가사무임이 명백한 경우에는 이를 기관위임사무로 판시하고 있다.¹⁹⁾

18) 동조 제1항에서 광역자치단체의 사무는 제한적으로 열거하고 제2항에서는 기초자치단체의 사무는 광역사무가 아닌 모든 자치사무로 규정하며 제3항에서는 “시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다”라고 규정하고 있는 점 등이 그것이다.

19) 골재채취법에 관한 대법원 판결

따라서 예를 들어 지적법에서 소관청(시장 군수 구청장)의 권한으로 규정된 것이나 구 호적법에서 시 읍 면장의 권한으로 규정하고 있던 것 등은 모두 국가사무이고 기관위임의 형태로 사무를 수행하는 경우이다.²⁰⁾ 따라서 이 경우에도 경비부담에 있어서는 다음에 보는 바와 같이 국가가 교부금을 지급하여야 한다.

V.

1. 복지사무의 배분과 지방분권

지방자치의 이념은 지방자치단체가 국가운영과 주민생활에 있어서 일정한 역할을 확보하여야만 구현될 수 있다. 지방분권은 이러한 관점에서 국가사무를 지방에 보다 많이 이양하고 그 행사에 관하여 일정한 권한을 확보해 주는 것을 이상으로 한다. 지방분권의 추진에 있어서는 사무의 특성에 따라 국가와 지방자치단체의 역할을 적정하게 분담하도록 하고 이에 따라 재정분담도 사무의 특성에 따라 결정하여야 한다.

전국적으로 통일을 유지하고 표준화가 필요한 공공재는 국가의 권한과 재원으로 집행하는 것이 타당하지만, 순수한 지방공공재는 지방자치단체의 자율적 결정권이 보장되어야 하고 그 재원은 지방자치단체의 자주 세원이나 지방교부세와 같은 일반재원으로 충당하여야 한다. 중간적 성격의 공공재의 경우에는 사무의 내용에 대한 결정권이나 재정부담에 있어서 지방자치단체와 국가가 공동으로 대처함으로써

20) 그럼에도 불구하고 현행 지방자치법은 가족관계등록사무가 자치사무라고 규정하였는데 이는 대법원에서 동 사무 수행과정에서 발생하는 손해배상책임 등을 면하려고 국가사무임을 인정하려 들지 않은데서 기인하기는 하였지만 명백한 국가사무를 자치사무로 규정한 것에 대하여 지방자치법의 주무부처인 행정안전부도 책임을 면하기 어렵다.

써 지방자치단체가 지방공공재의 공급을 직접 책임질 때 나타날 수 있는 부작용을 최소화할 수 있다.

이러한 기준을 바탕으로 하여 사회복지 영역에서의 국가와 지방자치단체의 역할분담이 필요하다. 첫째 국민건강보험이나 국민연금 등 사회보험이나 기초노령연금이나 국민기초생활보장제도는 전국적 표준화가 필요한 공공재의 성격을 지니며 사회보험의 경우 규모의 경제효과가 강하여 사업결정이나 재정부담이 국가의 책임 아래 이루어지는 것이 바람직스럽다고 본다.

둘째 사회복지서비스는 일반적으로 지역공공재의 성격이 강하고 주민의 선호도가 지역별로 다양하기 때문에 지방자치단체가 주된 역할을 담당하는 것이 일반적이다. 그러나 수요가 급증하는 사회복지서비스나 시설의 신축 등 재정부담이 큰 사업의 경우에는 사회서비스에 대한 재정책임을 지방자치단체에 완전히 이관할 경우 지방자치단체의 재정부담 과중을 가져와 수요에 제대로 부응하기 어렵게 될 가능성이 높다. 또한 생활시설과 같은 필수적 서비스의 경우 서비스 공급의 지역간 격차가 커져 형평성이 문제될 수 있다. 따라서 이러한 사회복지서비스의 경우 국가와 지방자치단체의 공동사무로 규정하고 국가의 재정지원을 유지할 필요가 있다는 주장이 대두될 수 있다.

셋째 사회복지서비스 제공을 국가와 지방자치단체가 공동사무로 설정할 경우 정부간 보조금의 체계를 적절하게 선택하고 배합하는 것이 사회복지 지방분권화 실현을 위하여 매우 중요한 문제가 된다. 특히 사회복지서비스의 특성별로 일반교부금, 포괄보조금, 개별보조금을 적절하게 선택하고 배합하는 것이 관건이라 할 수 있는 것이다.

우리나라 사회복지서비스는 생활시설 서비스와 이용시설 서비스로 성격구분이 가능하다. 생활시설에서의 사회서비스는 서비스 내용이 주거보호를 겸하고 있는 등 취약계층에 대하여 생존에 필수적인 서비스를 제공하는 측면이 강하다. 또한 서비스 접근에 있어서는 지역적

제한이 약하여 다른 지역의 주민들도 이용할 수 있다. 반면에 이용시설의 서비스는 서비스 내용이 다양하고 이용계층의 폭도 취약계층을 넘어서며 서비스 이용의 지역적 제한이 강하여 이용자의 대다수가 인근 주민이 된다.

따라서 생활서비스의 경우 지방자치단체와 국가가 공동으로 대응함으로써 전국적으로 통일된 **national minimum**을 보장하여야 한다. 이러한 서비스를 지방자치단체에 맡길 경우 조세와 편익의 연계가 미약하여 사업의 축소가 우려된다. 따라서 생활서비스의 경우 지방의 자율성 보장보다는 전국적인 시책에 맞추어 서비스를 제공하는데 역점을 두어야 하고 국고보조금을 통한 지원이 적절하다.

이용시설의 서비스에 대하여서도 수요가 급증하는 부분에 대하여서는 국가와 지방자치단체의 공동사무로 규정하고 일정기간 국가가 재정지원을 할 필요가 있다는 주장이 나올 수 있다. 그러나 이러한 이용시설 서비스의 경우 서비스간의 연계운영이 가능하도록 지방자치단체의 자율성을 보장할 필요성이 강하여 용도를 넓은 포괄보조금으로 지원하는 것이 좋을 것이다. 그러나 용도에 대하여 지방자치단체의 완전한 자율성을 부여할 경우에는 주민의 정치적 지지가 높은 개발사업 등 복지 이외의 영역으로 전용될 가능성도 있다는 주장도 나타날 수 있다.²¹⁾

2. 개별법령의 태도

먼저 사회보험의 대표적 법률인 국민건강보험법을 보면 제2조에서 국민건강보험사업은 보건복지부장관이 관장함을 명시하고 실질적인 업

21) 이 부분은 하 능식, 신 두섭의 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략(한국지방행정연구원, 2009년) 18-20면에 나타난 견해를 인용하였는데 공동사무와 재정지원에 관한 일반적 견해로 소개한 것이다. 그러나 이에 대하여는 뒤에서 보는 바와 같이 다른 견해를 갖고 있다.

무를 수행하게 하기 위하여 공법인인 국민건강보험공단을 설립하고 있다.²²⁾ 고용보험과 같이 국가가 직접 운영하는 사업도 있다. 따라서 이들 사업에는 지방자치단체가 개입할 여지가 없다.

다음으로 공공부조에 관한 국민기초생활보장법을 보면 급여를 행하는 보장기관은 국가와 지방자치단체로 규정되어 있다.²³⁾ 지방자치단체는 시·도지사와 시장·군수·구청장 모두를 의미한다. 따라서 공동사무로 볼 여지가 있으나 구체적인 사무분장은 정해져 있기 때문에 개별 사무에 관하여는 공동사무는 아니다.

보건복지부장관은 최저생계비, 소득인정액 산정방식의 결정, 급여기준의 결정, 수급권자 범위의 특례, 지역자활센터 지정 등 기초생활보장제도의 중요정책사항을 결정하는 역할을 담당한다. 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 법령에서 위임된 구체적인 기초생활보장사업을 집행하고 그 결과를 보건복지부장관에게 보고한다.

의료급여의 경우는 시장·군수·구청장이 수행하는데 중요정책은 역시 보건복지부장관이 결정한다. 공공부조는 재원이 국가에서 제공하기 때문에 이를 자치사무로 보는 것 자체가 별 의미가 없다. 지방자치단체는 국가의 지침에 따라 사무를 구체적으로 집행하는 지위에 놓여 있다고 할 수 있다.

기초노령연금법이 특이한 경우인데 같은 법 제4조에서는 국가 및 지방자치단체는 연금이 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력하여야 한다는 점과, 국가 및 지방자치단체는 소요되는 비용을 부담할 수 있도록 재원을 조성하여

22) 제 2 조(관장) 이 법에 의한 건강보험사업은 보건복지부장관이 관장한다.

23) 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “보장기관”이라 함은 이 법에 의한 급여를 행하는 국가 또는 지방자치단체를 말한다.

제18조의2(수급자의 고용촉진) 보장기관은 수급자의 고용을 촉진하기 위하여 상시 근로자의 일정비율 이상을 수급자로 채용하는 기업에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 제18조제3항 각 호에 해당하는 지원을 할 수 있다.

야 한다는 점 등을 규정하였다.²⁴⁾

이에 따라 같은 법 제19조에서는 국가는 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율을 부담하도록 하고, 국가가 부담한 금액을 차감한 액수에 대하여는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도 및 시·군·자치구가 상호 분담하되, 그 부담비율은 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 정하고, 미리 보건복지부장관과 협의하도록 하였다.

그리고 연금의 신청은 보건복지부장관 또는 지방자치단체의 장에게 급여를 신청하도록 하였고(제6조)²⁵⁾, 연금액은 국민연금법에서 정한 금액의 5%로 하는 등 국가가 운영하는 국민연금과 연계시켜 놓았기 때문에 이 부분에 대한 정책결정권은 국가에 전속된다. 또한 보건복지부장관은 기초노령연금사업에 필요한 각종 자료 또는 정보의 효율적 처리와 기록·관리업무의 전산화를 위하여 기초노령연금정보시스템을 구축·운영할 수 있도록 하고 있다. 기초노령연금은 국민연금에 대한 보완제도로 시행되지만 보험방식이 아니고 공공재정에서 지출하는 특성을 가지고 있는데 국가와 지방자치단체가 공동으로 부담하는 점에 특색이 있다.

사회복지서비스에 관하여서는 아동복지법과 노인복지법 장애인복지법 등 여러 법률에서 국가와 지방자치단체가 공동으로 서비스를 제공하도록 하고 있는데 어떤 서비스는 국가와 지방자치단체가 모두 제공

24) 제 4 조(연금지급액에 관한 기본시책) ① 국가 및 지방자치단체는 연금이 제1조에 따른 목적에 따라 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 필요한 비용을 부담할 수 있도록 재원을 조성하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 연금의 지급에 따라 계층간 소득역전현상이 발생하지 아니하고 근로의욕 및 저축유인이 저하되지 아니하도록 최대한 노력하여야 한다.

25) 이 경우 보건복지부장관은 자신의 업무를 지방자치단체장에게 위임하도록 하여 실제로는 지방자치단체가 급여를 통합하여 실시한다.

하기도 하지만 서비스 종류에 따라 국가와 지방이 분담하게 한 경우도 있다. 지방자치단체에서 부담하는 비중이 압도적이지만 문제는 재정적 어려움이 따른다는 점이다.

VI.

1. 지방이양의 연혁²⁶⁾

(1) 중앙사무의 하부 위임시기

과거 군사정부 시대에 지방의회의 구성이 지연되고 지방자치가 명목상으로만 시행되던 때, 지방자치단체는 거의 국가의 일부로서 국가사무를 수행하는 기관으로 여겨져 왔으며 자치사무와 기관위임사무의 개념 구분도 별의미가 없었다.

이 시기에도 국가사무의 지방이전이 논의되었는데, 서정쇄신 차원에서 중앙정부의 비리를 최소화하고 지방에 거주하는 국민들이 민원사무 처리를 편리하게 하기 위한 것으로서 국가사무를 지방자치단체에 하부위임하는 것이었다.

이 사업은 구 총무처가 관장하였고 대통령의 관심아래 각 부처의 저항에도 불구하고 강력히 추진되었다.

(2) 지방자치의 복원과 사무배분의 중요성 인식

지방자치가 복원되기 전에 구 지방자치법은 사무에 관하여 제3조제2항에서 “지방자치단체는 그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다.”라는 규정만을 두었다.²⁷⁾ 제5공화국 말기

26) 이 부분은 조정찬, 지방자치단체 사무배분에서 지방자치와 국가행정의 조화, 법제 2002년 2월호 참조.

27) 동조 제1항은 “지방자치단체는 법인으로 한다”라는 규정으로서 사무와 별 관련이 없는 내용이었다.

에 지방의회의 구성에 관한 여론이 비등해지자 구 내무부는 지방자치 추진기획단을 구성하여 지방의회 구성 등에 대비한 제도적 정비에 들어갔는데 1988년 지방자치법 전문개정으로 일단락되었다. 이때 규정된 사항이 지금까지 내려오고 있는데 여기에서는 지방자치단체의 사무를 독립절에서 규정을 하고 위에서 살펴본 내용을 담기에 이르렀다.

이는 지방자치를 실시할 근본적 목적이 사무처리에 있음을 인식하고 지방자치단체와 국가 간의 사무배분을 둘러싼 다툼과 갈등이 심화될 것을 내다 본 것으로 여겨진다. 그럼에도 불구하고 지방자치법 제 9조와 제11조에 규정된 자치사무와 국가사무의 구분기준이 애매하고 또한 개별 법률에 규정된 사항을 지방자치법의 동 조항들보다 우선함으로써 법제면에서 종전과 달라진 것이 없었다.

종전의 법령들은 대부분 중앙집권시대에 제정된 것들로서 국가사무 위주로 되어 있었고 지방자치단체에는 위에서 본 바와 같이 기관위임사무의 형태로 함으로써 국가의 감독과 간섭의 여지를 남겨 두었던 것이다. 구 내무부는 이러한 사정을 감안하여 각 부처에 대하여 개별법령의 개정으로 사무의 지방이양을 촉구하였고 나름대로 성과를 거두었다.

(3) 국가사무의 지방이양추진

1999년 1월 29일 공포된 「중앙행정권한의 지방이양추진 등에 관한 법률」은 중앙행정기관의 권한 중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방자치단체에 최대한 이양하는 것과 지방자치단체 간에 사무를 합리적으로 배분하는 것을 입법목적으로 하고 있었다.

중앙행정권한의 지방이양이란 중앙행정기관이 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임아래 그 사무를 처리하도록 하는 것을 말한다(제2조제

1호). 즉, 권한이양과 사무의 재배분이라는 의미인 것이다.

이 법은 지방이양과 사무배분의 기준을 제시하고 있는데, ① 지방자치법 제9조제2항 각호에 예시된 사무를 지방자치단체에서 가능한 한 독자적으로 처리하도록 할 것, ② 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려하고 지방자치단체의 사무를 존중할 것, ③ 지방자치단체가 이양받은 사무를 자주적인 결정과 책임아래 처리할 수 있도록 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양할 것, ④ 지방자치법 제10조에 규정된 지방자치단체간 사무배분의 기준을 준수할 것, ⑤ 주민의 복리 및 생활편의와 직접 관련된 권한 내지 사무는 시·군·자치구에 우선적으로 배분할 것, ⑥ 시·군·자치구가 처리하는 사무중 시·군·자치구의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 지방자치법 제10조제1항제1호 각목에 규정된 사무 등 그 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무는 시·도로 이양할 것 등인데 이는 전반적으로 지방자치법 제9조와 제11조의 취지를 살려 이를 구체화하고 실현가능하도록 보완한 것이라 할 것이다.

그리고 이 법은 지방이양사무에 대한 감독에 관하여서도 규정하고 있는데. 중앙행정기관의 장이 위의 원칙에 따라 지방자치단체에 이양한 사무에 대하여는 중앙행정기관의 감독을 최소한의 범위로 제한하는 조치를 취하도록 하고, 그 사무를 처리함에 있어서 전국적인 통일을 기하기 위한 사무처리기준을 마련하고자 하는 때에는 이를 당해 법령에 직접 규정하거나 그 사무처리기준의 고시근거를 당해 법령에 명시하며 그 내용을 관보에 게재하도록 하였는데, 이는 상위법령 또는 행정지침이 지방자치단체의 사무에 대하여 무분별하게 간섭하는 것을 제한하려는 취지에서 규정된 것이지만, 한편으로는 지방에 사무를 이양하더라도 전국적 통일이 필요한 사항은 여전히 상위법령 등의 규율대상으로 남는다는 점을 강조한 의미도 갖고 있다.

그 밖에 이 법은 지방이양에 따른 행정적·재정적 지원조치를 명시하고,28) 지방이양추진을 위한 구체적인 절차와 방법을 규정하고 있다(제3장 이하). 아울러 지방이양 및 사무배분의 차등에 관하여서도 규정하였는데, 각 지방자치단체의 규모와 능력 또는 사무의 개별적인 특성을 고려하여 지방자치단체간에 차등을 둘 수 있으며, 특정한 지방자치단체의 여건상 중앙행정권한을 이양 받을 수 없다고 판단되는 경우 그 지방자치단체를 제외하고 이양할 수 있다는 내용이다(제18조 제1항). 그리고 지방이양사무의 국가환원을 규정하여 업무의 성격, 사회일반에 미치는 영향, 지방자치단체의 사무수행능력 등을 고려하여 중앙행정기관이 처리함이 합리적이라고 인정되는 경우에는 자치사무를 국가사무로 환원시키도록 하였다(역이양 : 제18조제2항).

이 법률이 시행된 후 지방이양추진위원회에서 수많은 국가사무를 지방에 이양하는 조치를 단행하였으나, 여전히 그 실질적 성과에 대하여는 회의적인 시각을 보이는 경우가 많다.

(4) 이양사무의 성격분석

행정자치부와 지방이양추진위원회는 각 부처에 대하여 국가사무의 지방이양을 촉구하면서 여러 가지 방법으로 강제를 하고 있으며, 규제개혁위원회의 규제완화와 지방이양을 같은 수준에 놓고 추진하려는 경향을 보여 주었다.

즉 지방이양추진위원회의 조직과 위상도 규제개혁위원회처럼 국무총리와 민간인 명망가의 복수 위원장 체제를 갖추었고, 지방이양을

28) 제 5 조(행정적·재정적 지원의 병행) ① 중앙행정기관의 장은 중앙행정권한의 지방이양을 함에 있어서 지방자치단체가 그 이양받은 사무를 원활히 처리할 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 재정지원을 함에 있어서는 그 방법 및 규모 등에 관하여 중앙행정기관 간 및 지방자치단체 간에 재정지원의 균형유지 등을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 행정자치부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하기 전에 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들을 수 있다.

하게 되면 규제완화의 효과도 나타난다고 하면서²⁹⁾ 각 부처를 독려하였던 것이다.

그리고 지방이양을 추진함에 있어서 관계부처의 의견을 들음과 동시에 각급 지방자치단체의 의견도 반영하였는데 이는 이른바 3D업무 위주의 지방이양에 상당한 견제장치가 되기도 하였지만 거꾸로 지방자치단체가 집행적 성격의 업무로서 자신들이 수행함이 마땅한 사무도 받기를 거부하는 빌미를 제공하기도 하였다.

결국 지방이양사무는 종전처럼 국가가 기피하는 업무를 지방에 미루는 식의 이양은 아니라고 하겠지만 중앙부처들이 정말 중요시하는 사무들은 이양에 여전히 소극적인 모습을 보여주어 충분한 성과를 거두었다고 보기는 어렵다.³⁰⁾

그리하여 단순 집행적인 사무로서 공무원들에게 별 인기가 없거나 종전에 이미 기관위임사무의 형태로 지방자치단체가 수행하던 사무들을 지방에 완전히 이양하는 등의 내용으로 추진되었고 당초의 의도보다 성과가 나타나지 않고 있다고 할 수 있다.

2. 분권교부세제도 도입 당시 복지분야 사무의 지방이양

노무현 정부에서는 지방분권을 대대적으로 추진하는 과정에서 지방분권을 저해하는 대표적 제도로써 보조금제도를 지목하고 이를 개선하여 지방자치단체의 자치사무를 확충하는 한편 재정자율성의 측면에서도 대폭적인 신장을 도모하였다. 노무현 정부의 국고보조금 정비기준을 정리하면 대략 다음과 같은 3가지 방식이 있다.³¹⁾

29) 실제 지방이양 실적을 동시에 규제완화 실적으로 잡은 경우도 많다.

30) 지방이양추진위원회는 실적을 거두는데 집착하여 지방이양사무의 건수만으로는 미미하다고 보고 기관위임사무까지도 동 위원회의 관할로 하려는 움직임을 보이기도 하였다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 기관위임은 지방자치단체를 국가의 하부행정기관으로 보고 사전적 사후적 감독을 실시하는 등 지방자치의 이념과 동떨어진 것이라는 법제처의 주장이 받아들여졌다.

31) 행정자치부, 지방자치단체 예산편성 매뉴얼, 2005 33-34면 참조.

① 지방이양 방식

- 명백한 지방사무에 대한 국고보조사업(시도 수리계 수리시설 관리, 지방 문화재 보수 정비, 지역특화사업 등)
- 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업(지역 평생교육센터, 장애인 체육관, 여성 농업인센터 운영 등)
- 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업(공자기금의 이차보전사업 등)
- 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업(지역 단위 소규모 문화관광축제, 수산물 위생안전, 친환경화장실 등)

② 국고보조사업 방식

- 사무 성격상 명백하게 국가사무인 경우(여권발급업무, 국가안전관리시스템 등)
- 국가적으로 꼭 필요한 사업이지만 지방이양시 축소가 예상되는 사업(환경, 산림, 보건의료 분야 보조사업 등)
- 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처하여야 하는 경우(농업구조조정 지원, 국민기초생활 보장, 교육과정 개편 등)

③ 국가균형발전특별회계 방식

- 낙후지역, 농 산 어촌 및 지역 SOC개발 관련사업(도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등)
- 지역의 문화 예술 관광자원 개발 관련사업(공공문화시설 건립, 문화관광 자원개발, 지방체육관 건립 등)
- 지역전략산업, 문화관광 클러스터 등 지역혁신 관련사업(지역산업 진흥, 지역문화산업 기반조성, 지방과학기술혁신 등)
- 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업(농공단지, 개발제한구역 관리 등)

위의 기준에 의한 국고보조사업 정비방안별 주요 특징을 정리하면, 지방이양은 지방사무의 성격이 강한 복지, SOC, 교육관련사업이 높은 비중을 차지하고, 국가균형발전특별회계사업은 지역개발 성격이 강한 SOC, 농림, 문화관광, 산업관련 보조사업이 대부분이며, 보조사업은 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경 관련 사업이 높은 비중을 차지한다.

국고보조금의 개편은 2004년도 예산 기준으로 우너래 533개 사업, 12조 6,548억원의 국고보조사업 중 233개 사업, 7조 9,485억원은 국고보조사업으로 존치하고, 126개 사업, 3조 5,777억원의 사업은 국가균형발전특별회계(2005년부터 지방양여금의 폐지로 인한 농어촌 개발사업과 청소년 육성사업 등도 국가균형발전특별회계로 흡수됨)로 이관되었다.

그리고 복지 문화 SOC 교육 등 1조 689억원 규모의 163개 사업을 지방에 이양하기로 하고, 이를 분권교부세 대상사업으로 결정하였다. 부처간 협의과정에서 보건복지부의 지방이양사업이 당초 71개 사업에서 67개 사업으로 조정되고 4개 사업 2,288억원이 지방이양에서 국고보조사업으로 환원되었다. 그 결과 지방이양사업은 당초 167개 사업에서 163개 사업, 1조689억원이 되었다.

2004년도 말을 기준으로 하여 분권교부세를 도입하기 위한 중앙 각 부처별 국고보조사업의 지방이양 준비현황을 보면, 대상사업 기준으로 하여 보건복지부가 지방이양사무의 41.1%에 해당하는 67건으로 가장 많고 문화관광부가 14.7%의 24건, 해양수산부가 9.8%의 16건, 교육인적자원부가 7.7%에 13건 등이다. 그 결과 지방이양사무로 결정된 보건복지분야의 주요 사업을 살펴보면 다음과 같다.

VI. 복지사무의 지방이양에 관한 문제점

경상적 수요사업		
노인복지비	장애인 복지비	그 밖의 복지비
경로당운영 경로식당무료급식 노인건강진단 치매상담센터운영 지역사회시니어 클럽운영 재가노인복지시설 운영 저소득재가노인 식사배달 노인복지회관운영 노인일거리마련 사업 경로당활성화	장애인복지관운영 장애인직업재활시설운영 장애인재가복지센터운영 시각장애인심부름센터운영 장애인주간보호시설운영 의료재활시설운영 공동생활가정운영 장애인해피콜봉사센터운영 시각장애인재활지원센터운영 청각장애인(수화통역센터운영) 장애인단기보호시설운영 정신지체인(자립지원센터운영) 장애인특별운송사업 장애인체육관운영 편의시설설치시민축진단 여성장애인가사도우미 지체장애인편의시설센터운영 장애인정보화지원센터운영	아동시설운영 아동급식 가정위탁양육지원 소년소녀가장지원 아동보호전문기관운영 모자복지시설운영 사회복지전담공무원인건비 업무보조공익근무요원인건비 공익근무요원인건비 노숙자보호 쪽방생활자지원 퇴소아동자립정착금 결연기관운영 가정위탁지원센터운영 입양기관운영 모자복지시설퇴소자자립정착금 미혼모중간의집운영 공공보건의력개발 대도시방문보건사업 사회복지관운영 사회복지시설운영 재가복지봉사센터운영
비경상적 수요사업		
일반수요		특정수요
재가노인 복지시설 개보수 장애인 지역사회 재활시설 차량 청각장애아동달팽이관 수술 장애인생활시설 치과 유니트 공공보건사업 결연기관 컴퓨터 구입비 중소도시 보건소 신축 지역봉사사업 사회복지관 기능 보강 푸드뱅크 운영장비 지원		노인시설 운영 노인복지회관 신축 장애인 생활시설 운영 아동보호 전문기관 설치 정신요양시설 운영 장애인 체육관 기능 보강 장애인 복지관 기능 보강

3. 복지분야 지방이양의 문제점

위에서 본 바와 같이 지방자치의 이념을 구현하기 위하여서는 국가사무의 지방이양이 중요한 시책으로 추진되어 왔다. 그러나 국가사무를 지방에 이양하는 것은 법령에 의하여야 하고 법령은 국가가 관장하기 때문에 국가는 이른바 3D업무 위주로 지방에 이양하려는 경향을 보이고 또한 중요정책결정권은 유보한 채 단순 집행업무만을 이양함으로써 지방자치단체를 자신의 보조기관화하려는 경향도 배제할 수 없다.

복지에 관한 사무도 사실 지방자치단체 입장에서는 거리끼는 사무에 해당한다. 복지라는 개념 자체가 사회적 소외계층이나 낙오계층에 대한 공적 배려를 의미하기에 국가나 지방자치단체는 이 사무가 결코 권한이라기보다는 무거운 짐으로 여길 수밖에 없다. 물론 정치적 동지에서 표를 얻기 위하여서는 소외계층을 끌어안아야 한다는 점을 인식하지만 그로 인하여 지방의 발전이 지체되는 등 부작용을 우려하지 않을 수 없다는 것이다. 무엇보다 복지시책에는 막대한 재정이 소요되기 때문에 지방자치단체는 이를 떠맡는데 난색을 보이게 된다.

그럼에도 불구하고 헌법에 나타난 취지 등을 고려할 때 복지사무도 지방에서 맡는 것이 지방자치의 취지에 부합된다고 볼 수 있고 따라서 지방자치단체는 마지못해 복지사무를 이양 받게 되는 경향을 보인다. 여기에서 지방재정이 극히 취약한 우리 현실을 고려하지 않을 수 없다. 재정에 대한 보완대책 없이 사무만 이양한다면 그것은 복지수준의 저하를 초래하지 않을 수 없다. 과거에도 복지사무는 막대한 재정수요를 감당하기 어려워 국고보조사업으로 운영되어 왔고 그러다 보니 그 사무가 자치사무의 성격을 갖는지의 여부에 상관없이 국가사무와 유사한 국가의 통제와 간섭을 받아 왔다.

그럼에도 불구하고 지방자치단체의 입장에서는 재정적 부담을 감당하기 어려워 국가의 간섭을 배제하는 어떠한 조치를 취하는데도 소극적일 수밖에 없었다. 노무현 정부와 같은 지방분권을 역점시책으로 삼은 경우에도 사실 지방이양으로 해결될 문제가 아니고 분권교부세의 신설과 같은 보완적 조치가 취하여졌다고 하지만 그 규모는 예산당국의 반대로 최소규모로 축소되고 또한 중앙의 각 부처가 그 업무를 보조금으로 수행하던 시기에는 각 부처의 역량으로 그나마 상당한 증액이 가능하였던 것이 분권교부세로 바뀌면서 고정적 비용으로 정착되어 복지수준의 후퇴를 가져올 수밖에 없게 되었다.

이 점에서 지방자치단체의 복지사무 배분에는 재정배분의 문제가 핵심이 되는 것이며 지방재정에 대한 정확한 이해는 물론 현행 법제의 운영현실에 대한 검토가 필요한 것이다.

VII.

국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 여러 가지 원칙이 있는데 우리나라는 일본과 프랑스의 영향을 많이 받았다. 기초자치단체 우선 배분의 원칙은 헌법에서 제도적 보장으로 도입한 지방자치의 이념에 가장 부합하는 원칙이므로 이를 지켜야 한다. 그리고 기초자치단체 우선 배분의 원칙이 기초와 광역자치단체 사이에서의 배분원칙에 그치는 것이 아니라 국가와 지방자치단체 사이의 사무배분에 관한 원칙이 되어야 한다.

오늘날 위기정부적 상황에 비추어 보거나 사무수행의 능률성 강조, 그리고 규모의 경제 원칙이라든지 공공기능의 광역화 추세 등에 따라 사무배분에서 가급적 국가가 보다 많은 사무를 수행하여야 한다는 유희에 빠질 수 있고 또한 사무배분을 주도하는 국가 소속 공무원들이 자신들의 밥그릇을 챙긴다는 관점에서 국가사무 위주로 운영할 가능

성이 상존하는 가운데 기초자치단체 우선 배분의 원칙은 지방자치의 본질에 따라 사무를 배분할 것을 촉구하는 의미를 갖는다.

오늘날 자치사무 위주의 운영과 국가사무 위주의 운영 사이의 절충적 관점에서 걸핏하면 공동사무로 귀착하는 모습을 많이 보는데 공동사무는 사무수행의 책임성이 약화되고 중복과 낭비의 우려가 있어 바람직스럽지 못하다고 할 것이다.

그리고 공동사무로 하는 것 보다는 기획기능은 국가가 관장하고 집행기능은 지방자치단체가 관장한다는 전통적 배분기준을 따르는 것이 보다 안전한 방법이다. 복지사무는 엄청난 재정적 수요를 동반한다. 또한 복지사무는 재정의 누수현상을 방지하기 위하여 전달체계가 확보되어야 한다. 지방자치를 실시하는 이유가 주민들의 지근거리에 위치한 지방자치단체가 사무를 수행하는 것이 주민들의 욕구를 가장 잘 파악하고 충족시킬 수 있다는 믿음에서 출발한 것이라면 복지전달에서도 지방자치단체가 강점을 갖는다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 복지사무는 가급적 지방에 배분함이 타당하다는 논거가 된다. 따라서 집행기능을 지방자치단체에 배분한다고 할 때 재정부담은 누가 하느냐의 문제가 따른다. 사무이양에는 재정이양도 수반되어야 하는 것이지만 복지사무에서만큼은 집행기능을 지방자치단체에 부여하더라도 재정부담은 국가가 계속하여 지도록 할 필요가 있다.

그러나 구체적 배분은 지방자치단체가 말도록 함이 사무배분의 취지에 부합하는 것이고 따라서 국가는 지방교부세처럼 이전재원이면서 자주재원적 성격의 재정을 확보하여 줄 필요가 있을 것이다. 이러한 점은 다음에 이어서 살펴보기로 한다.

제 4 장 복지재원 조달에 관한 문제

I.

국가와 지방자치단체 사이에 재정배분의 기초는 사무배분과 직결된다. 이를 도표로 나타내면 다음과 같다.³²⁾

<표 : 사무배분과 재원배분과의 관계>

순수국가사무	기관위임 사 무	국가사무와 자치사무의 교차영역	자치사무				국가와 지방 자치단체간의 사무배분
협회의 보조금 (국가시책 수행분)	교부금	부담금	협회의 보조금 (지방재정 보전분)	지방 교부세	지방세	세의 수입	국가와 지방 자치단체간의 재원배분
국고보조금							
지방의존재원				지방자주재원			
국 세				지방세			국가와 지방 자치단체간의 세원배분

위 표에서 지방교부세는 자치사무에 해당하는 재원배분이므로 국가사무의 지방이양이 이루어지면 지방세가 늘어나지 않는 한 지방교부세의 교부율이 높아지는 것이 당연하다. 그럼에도 불구하고 우리 지방교부세법에서는 국가로부터 지방에 교부하는 교부율이 법정되어 있어 법률을 고치기 전에는 지방이양에 대응하여 교부세를 늘릴 방법이

32) 필자의 글, 지방경비의 부담체계에 관한 고찰-보조금제도를 중심으로, 법제 1999년 5월호

없다. 이러한 점에서 과거에 있었던 증액교부제도를 폐지한 것은 문제가 있다. 그것을 잘 활용하면 법정교부율을 그때 그때 개정하지 않고서도 해결할 길이 있었기 때문이다. 한편 위 그림에서 부담금과 교부금에 대한 설명이 필요하다.

부담금은 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 사무에 대하여 교부하는 재원이라고 지방재정법에 명시되어 있다. 실무상 그러한 사무의 식별이 어렵기 때문에 실제 운영상 어려움이 있다. 그러나 예를 들어 주민등록 사무처럼 부담금의 지급대상인 사무를 찾아보는 것은 그리 어렵지 않다. 주민등록사무는 지방자치단체의 3요소 중 하나인 주민들을 관리하는 사무이므로 자치사무로 구분하고 있으나 주민은 동시에 국민의 지위도 갖는 것이고 우리가 국민등록부를 따로 운영하지 않고 있어 주민등록사무의 결과는 국가에서 병역이나 국세의 징수, 의무교육의 실시 등 수많은 국가사무의 처리에 있어 기초자료로 활용하고 있다. 따라서 주민등록사무에 소요되는 막대한 경비 중 일부는 당연히 국가에서 부담하여야 하는 것이다.

그러나 실제 분담비율 등을 놓고 이견이 있을 수 있기 때문에 법령에서 그 분담비율을 정하여 줄 수 밖에 없다. 다만 부담금을 국고보조금에 포함시켜 운영하자는 주장도 있는데 이는 전혀 타당성이 없다. 국고보조금은 국가가 은혜적으로 지급하는 경비로서의 성격을 갖는 반면 부담금은 국가가 당연히 부담하여야 할 경비에 해당하며 지방재정법에서도 이러한 점을 감안하여 따로 규정을 둔 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 국가의 예산당국이 운영하는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서는 이러한 부담금을 보조금에 포함시켜 운영하고 있다. 즉 부담금은 지방재정법상 국가와 지방자치단체가 공동의 이해관계를 가진 사무로서 보조금과는 확연히 구별되는 개념임에도 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 별표1의 제90호에서는 “그밖에 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 보조금의 교

부가 필요한 사업”이라고 규정하고 기준보조율은 “사업의 수행근거 법령, 성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액보조”라고 규정하고 있다. 그리고 실무상으로는 기획재정부의 예산안 편성지침에 대상사업명과 기준보조율을 명시하거나 매년 예산으로 정하도록 하고 있다.

보조금과 구별되는 개념으로서의 교부금도 마찬가지로 운영하고 있다. 교부금은 국가가 자신의 사무를 지방자치단체에 맡겨 수행하게 하는 경우에 지급하는 경비인데, 우리나라에서 지방자치단체는 국가의 일선행정기관의 지위를 겸하고 그 지위에서 국가의 사무를 위임받아 수행하기 때문에 교부금은 이러한 사무수행경비라고 할 수 있다. 이러한 사무를 기관위임사무라고 하며 결국 교부금이란 기관위임사무에 대하여 국가가 교부하는 경비를 말한다. 기관위임사무는 국가사무이고 따라서 사무처리비용은 국가가 부담함이 당연하다. 그 대신 각종 수수료 수입 등 사무처리과정에서 발생한 수입도 국가로 귀속되어야 한다.

그러나 과거부터 국가는 기관위임사무를 처리하는 비용을 교부금으로 지급한 사례가 없었기 때문에 지방자치단체는 자구책으로 수수료 수입 등을 국가에 귀속시키지 않고 자신들이 사용하는 모습을 보여 주었다. 이 문제를 둘러싸고 구 재무부가 이의를 제기하자 구 내무부에서 항변을 하여 구 지방재정법 제28조에서 이러한 수수료 수입 등을 지방자치단체에 귀속시킨다는 특칙을 두게 되었다. 그러나 수수료 수입 등으로 사무처리비용을 모두 충당하는 것은 거의 불가능하므로 국가는 기관위임사무의 처리비용을 지급할 지방재정법상의 의무를 해태하고 있는 것으로 보아야 한다.

다만 최근에 여권사무와 병역사무처럼 국가사무임이 너무나 명백한 사무를 지방자치단체에 위임하면서 그 처리비용은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 부칙에 반영하여 100% 국가부담 사무로 규

정하였는데 이는 사실상 교부금에 해당하는 것을 보조금으로 둔갑시켜 일괄규정한 것으로서 이러한 입법방식이 잘못임은 너무나 당연하다.

이러한 잘못을 시정하기 위해서는 현재 보조금과 교부금을 혼동하여 교부금도 극히 일부에 한하여 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령에서 함께 규정하고 있는 것부터 시정하여야 하며, 교부금과 부담금의 경우 지방재정법의 하위법령에서 그 부담근거를 명백히 정함이 옳다고 본다. 그러나 하위 행정명령에 위임할 경우 지금까지의 행정안전부 등 정부의 태도에 비추어 시정될 가능성이 거의 없으므로 부득이 이 부분을 지방재정법에서 직접 규정하여야 할 것으로 본다.

보조금은 그 수혜자가 지방자치단체 뿐만 아니라 일반 사인들도 포함되어 있는데 보조금에 관한 법령에서 지방자치단체에 고유한 부담금과 교부금에 관한 사항까지 규정함은 부적절하고 지방재정법상의 용어구분을 무의미하게 하는 것이므로 부담금과 교부금에 관한 사항은 지방재정법에서 규정함이 지극히 타당한 것이다.

II.

1. 복지관련 재정구조 및 현황

우리나라의 사회복지재정의 지출비율은 세계적 추세에 비추어 그리 높지 않은 수준이다. 물론 모든 나라들을 평균한 값으로야 중간 이상은 가지만 그러한 비교는 의미가 없고 OECD 선진국과 비교하여야 한다.

GDP 대비 사회복지재정 지출 수준을 보면 우리나라는 2005년 당시 9.1%로 OECD 회원국 평균 21.83%(2003년 기준)에 비하여 크게 낮은 수준이었고 복지후진국으로 분류되는 미국(15.59%)이나 일본(18.39%)과 비교하여도 낮은 수준이었다.

GDP 대비 사회복지재정지출의 국제비교(OECD국가를 중심으로)

(%)

한국	미국	일본	영국	프랑스	독일	스웨덴	OECD평균
9.05	16.59	18.39	20.96	29.08	28.76	31.85	21.83

※ 한국의 추이 : 4.91(96) → 8.92(99) → 7.72(01) → 7.87(03) 9.05(05)

자료 : OECD, Social Expenditure Data 2006

최근의 추세를 보면 우리나라의 재정규모는 다른 OECD 국가의 2/3 수준인데 이는 보건 복지 지출이 작기 때문이다. 우리나라 복지지출 규모가 1/3 수준인 것은 복지제도 자체의 커버리지나 보장수준이 낮기도 하지만 국민연금이 적립단계(2009년도 보험료는 23조 9천억원인 반면 연금지급은 7조 5천억원)에 있으며 아직 노인인구 비중(11.0%)이 다른 OECD 국가(평균 15.5%)보다 낮기 때문이다.

반면 2005년부터 2011년 사이에 연평균 복지지출 증가율은 9.3%로 총지출 증가율 6.7%를 크게 상회함으로써 복지지출이 총지출에서 차지하는 비중이 2005년 24.2%에서 2011년 28.0%로 높아졌다. 이러한 압축적 복지지출 증가과정에서 비효율도 누적되고 있어 이미 추진중인 복지사업의 효율성 확보 및 복지지출의 중장기 재정건전성 유지가 핵심 정책과제로 대두되고 있다.

<표 : 분야별 재정지출의 국제비교>

(단위 : GDP 대비 지출규모, %)

	우리나라	OECD 평균	비율	복지국가 유형별 구분		
	(A)	(B)	(A/B, %)	자유주의 유형	사회민주주의 유형	보수주의 유형
재정규모	30.4	47.3	64.3	41.9	53.5	51.5
보건+복지	7.7	23.9	32.3	19.5	29.4	28.7

제 4 장 복지재원 조달에 관한 문제

	우리나라	OECD 평균	비 율	복지국가 유형별 구분		
	(A)	(B)	(A/B, %)	자유주의 유형	사회민주주의 유형	보수주의 유형
이외지출	22.7	23.4	96.9	22.3	24.1	22.9
- 경제	7.7	5.6	137.8	5.0	5.3	5.2
- 공공+국방	8.3	9.8	84.9	9.4	10.0	10.4
- 교육	5.0	6.0	82.3	6.4	6.8	5.4
- 기타	1.7	2.0	85.4	1.6	2.0	1.8

2008년 또는 2009년 기준

※ 자유주의 유형-미국 영국 뉴질랜드 일본/ 사회민주주의 유형-스웨덴 덴마크
핀란드 노르웨이 네덜란드/ 보수주의 유형-독일 프랑스 벨기에 오스트리아
이탈리아

자료 : OECD, Annual National Account

우리나라의 사회보장재정지출이 크게 낮은 이유는 과거 압축성장 과정에서 복지투자에 상대적으로 소홀하였기 때문이다. 지금은 복지분야에서도 압축성장에 비견하는 급속도의 증가를 나타내고 있지만 아직도 과거의 제도운영의 틀에서 완전히 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

경제개발 기간 중에는 고령화 사회로의 진전이 상대적으로 느린 인구구조의 특성을 보여 주었다. 물론 평균수명의 연장으로 인하여 노인인구가 꾸준히 늘어 났지만 가족계획을 장려할만큼 인구증가가 상당한 폭으로 이루어졌기 때문에 생산활동인구 대비 노령인구의 비중이 낮았고 그 결과로 복지지출의 큰 항목인 연금지출과 의료지출이 낮았다. 또한 당시에는 이러한 인구구조의 탓도 있지만 국가에서 복지에 소홀한 영향으로 기존의 전통적 가족 위주의 복지체계가 국가차원의 복지를 대신하고 있었다.

그러나 최근의 급속한 고령화와 저출산, 그리고 여성의 경제활동 증대는 전통적 가족관계의 변화와 함께 가족 내에서의 복지문제 해결을 불가능하게 하였고 복지에 대한 국가의 역할 확대 필요성을 증가시켰다.

복지문제는 노인문제에서 육아로 중점이 바뀌었는데 고령화의 주범은 의료 및 영양상태의 호전으로 인한 수명연장이 아니라 출산을 저하에서 비롯되었기 때문에 국가적 관심은 육아로 넘어가야만 했다. 예비군 훈련장에서 불임수술자에게 훈련면제의 특전을 주고 3자녀부터는 의료보험의 혜택마저 박탈하여 두 번째 출산에서 쌍둥이 자녀가 출산하면 의료보험이 적용되는지를 묻던 일이 었그제인데 지금은 결혼연령이 높아지고 자녀의 출산을 기피하거나 한 명에서 그치는 경우가 다반사가 되었다. 그만큼 우리나라의 정책전환에 문제가 있었음을 인정하여야 한다. 지금은 그 반작용으로 출산을 제고에 국가적 역량을 쏟아 부어야 할 시점이다. 그럼에도 불구하고 영유아 보육의 관할 다툼으로 부처간 힘겨루기에 국력을 낭비하기도 하여 아직도 정신을 차리려면 멀었다는 비판을 받기도 하였다.

저출산이 이처럼 큰 사회적 문제로 부각되는 동안에도 정치적 이유에서 노인문제가 더 중요한 취급을 받았다. 대통령의 인척이 노인회장을 맡으면서 노인복지법이 강화되기도 하였지만 기본적으로 투표권이 없는 아동들이나 영유아보다도 본인의 투표권은 물론 가족들에 대한 영향력이 아직 완전히 사라지지 않은 노인들의 정치적 영향력을 생각하여 각종 노인들에 대한 시혜를 증가시켜 왔다. 기초노령연금의 신설이나 노인장기요양제도의 추가 등 이러한 기초에서 시행된 시책은 한두 가지가 아니다.

국가나 지방자치단체는 인구구조의 변화에 따라 사회복지재정지출 구조에 영향을 주게 되고 규모도 늘려잡을 수 밖에 없다. 즉 다른 재정지출에 비하여 고령인구 및 영유아 청소년인구 등 인구구성은 사회복지재정지출에 큰 영향을 미친다.

노인에 대한 경우 연금, 노인에 대한 공공의료비, 장기요양, 국민기초생활보장제도 가운데 노인층에 대한 지출, 경로연금 등을 지출하게 되며 이러한 결과로 고령자에 대한 복지지출에 편중될 우려도 있다. 미성년자에 대한 복지재정지출은 우선 보육이 가장 크고 불임율의 증가에 따른 시험관아기 출산비용 보조, 혼외출산 특히 미혼모에 대한 보호 확대와 임신중절수술의 금지 및 출산영아의 보호, 결손가정의 증대에 따른 소년가장 지원 등 다양한 지출항목이 나타나고 있다.

우리나라는 세계적으로 유례가 없는 저출산율로 인하여 보육비 지출이 급증하는데 이는 노인복지비용의 증가와 함께 재정적 압박요인으로 작용하게 될 것이다. 또한 경제구조가 고도화되고 금융위기가 상존하며 대규모 실업사태가 빈번해짐에 따라 사회안전망 구축이 앞당겨지게 되었고 그 결과 사회복지지출이 크게 증가하였다. 정치적으로 민주화가 진전되면서 경제생활분야에서도 저소득층의 욕구가 크게 증가하였고 양극화의 심화라는 자유주의 경제사조의 부작용 역시 복지분야의 지출증대요인으로 작용하게 된다.

그리하여 2002년부터 2009년 사이에 복지예산은 정부지출 전체에 비하여 크게 증가하였는데 정부 일반회계 예산이 9.2%의 증가율을 보인 반면 보건복지부 소관 예산은 연평균 14.1%의 증가율을 보여 주었다. 2009년도를 놓고 보면 사회복지 보건 분야의 총지출 규모는 80.4조원으로서 전년 대비 16.9%의 증가폭을 보이고 있으며 정부 전체 지출 301.8조원의 26.6%를 차지하고 있었다.

분야별로 보면 1988년에 도입된 국민연금이 20년을 경과함에 따라 연금수급자가 증가하고 공무원연금 군인연금 사학연금 등에서도 연금수급자가 크게 늘어나 가장 큰 비중을 차지하였다. 또한 경기침체로 실업급여가 급증하고 국민임대주택 부분도 큰 비중을 차지하며 기초생활보장이나 취약계층 및 노인 청소년, 영유아보육 및 저출산 대책 등의 비중은 그때까지는 상대적으로 낮은 비중을 보여 주었다.

보건복지예산 증가추이

(조원/%)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
투자규모	7.7	8.5	9.2	8.9	9.7	11.5	16.0	19.5
보건복지예산증가율	3.9	9.7	8.6	△3.5	9.0	18.8	39.0	21.4
정부예산대비 비중	7.07	7.20	7.68	6.59	6.60	7.37	8.92	9.56

자료 : 보건복지가족부 2009년

※ 2008년은 정부조직 개편으로 보건복지부와 여성가족부와 청소년위원회의 예산을 합한 것이었다.

보건복지예산의 구성비율

(단위 : 억원)

구 분	2008년	2009년	비 고
사회복지 보건 분야 계	688,176	804,151	
▪ 기초생활보장	72,716	79,803	생계급여, 의료급여
▪ 공적연금	214,285	238,197	국민, 사학, 공무원, 군인연금
▪ 보육 가족 및 여성	16,690	19,567	영유아 보육, 저출산
▪ 노동	104,936	146,846	산재, 실업급여, 직업훈련
▪ 보훈	31,291	33,597	보훈연금보상금 등
▪ 주택	154,145	152,883	국민임대주택 건설
▪ 취약계층 및 노인 청소년 등	35,071	63,303	장애수당, 기초노령연금
▪ 보건	59,042	69,955	보건의료, 건강보험

※ 2008년-2009년 추가경정예산 포함

자료 : 보건복지가족부 2009년

2. 분권교부세제도의 도입과정과 효과³³⁾

(1) 분권교부세제도의 성격

분권교부세제도는 위에서도 본 바와 같이 국고보조금을 지방의 일반재원으로 전환하는 과정에서 운영하는 과도기적 제도로서 다음과 같은 성격을 갖는다.

첫째 분권교부세제도는 지방이양사업을 합리적으로 추진하기 위하여 국가가 지방에 재원을 보전하여 주는 제도이다. 분권교부세는 국고보조사업을 지방에 이양하는 과정에서 기존 국고보조사업의 정상적인 추진을 위하여 국가가 이에 필요한 사업비의 일부를 보전해 주는 것으로서 기존의 국고보조금의 형태를 완전히 벗어나지 못한 상태이다.

둘째 분권교부세제도는 국고보조금의 지방이양을 위한 효율적인 이전통로의 역할을 한다. 분권교부세는 기존의 국고보조사업의 완전한 지방이양의 전단계에서 국가가 일종의 포괄보조금의 형식으로 2005년부터 2009년까지 과도기적 한시적으로 운영하는 제도이다.

셋째 분권교부세제도는 분권과 책임 원칙에 따른 지방재정의 자율성 확대 및 성과에 대한 자기 책임을 명확하게 하기 위한 제도이다. 분권교부세제도는 기존의 국고보조금제도 자체의 비효율 및 낭비요인을 제거하고 지방분권과 지방의 재정 자율성을 제고하기 위하여 도입된 제도이다.

넷째 분권교부세는 보통교부세 특별교부세 부동산교부세와 함께 지방교부세에 속한다. 또한 2010년 이후에 분권교부세는 보통교부세와 통합할 것을 전제로 신설되었다. 따라서 분권교부세는 예산의 편성과 운영이 지방자치단체의 자율성에 기초하여 운영되는 일반재원에 속한

33) 이 부분은 서 정섭, 조 기현의 분권교부세의 운영실태와 개선방안(한국지방행정연구원, 2006년) 제2장 제1절을 참고하여 정리한 것이다.

다. 그럼에도 불구하고 창설 당시부터 분권교부세는 일반재원의 성격을 충분히 갖고 있지 못하였다.

이를 종합하면 분권교부세는 특정 분야에 속하는 국고보조사업의 지방이양을 순조롭게 지원할 목적으로 도입된 한시적 보조금제도가 가깝다고 할 수 있다. 분권교부세는 재원, 교부대상, 배분방법(공식 사용 등)에 있어서 보통교부세와 유사한 면을 지니지만 제도의 기본특성과 도입배경 등에 있어서 보통교부세와 상당한 차이를 보여준다.

(2) 보조금 이론의 측면에서 본 분권교부세의 특성

분권교부세는 운영상 보통교부세제도와 보조금제도가 혼합되어 있다. 따라서 분권교부세는 사실상 새로운 보조금제도의 신설로 이해될 수 있다. 분권교부세제도는 기존의 국고보조금사업을 지방에 이양하는 과정에서 수요산정 및 배분체계가 어느 부분에서는 보통교부세 방식을 취하고 또 다른 부분에서는 국고보조금 형식을 취하고 있다.

예를 들어 분권교부세는 그 내용에서 경상수요, 비경상수요의 일반수요와 비경상수요의 특정수요의 3 가지로 운영되고 있는데 경상수요와 비경상수요는 수요산정과 배분체계에서는 보통교부세 방식을 취하는 반면 실제 지방에서의 운영은 지방비를 부담하는 등 보조금제도로 운영되고 있다. 그리고 비경상수요 중 특정수요는 기존의 국고보조금제도의 방식을 그대로 사용하고 있다.

분권교부세는 구체적으로 자금의 사용용도는 지정하고 있지 않지만 그 수요산정이 기존의 국고보조금사업을 대상으로 하여 국고보조금을 지원하는 대신 해당 사업을 수요에 대응하여 배분하고 있다. 또한 배분공식에 근거하여 배분하고 있지만 여기에는 지방비 부담을 전제로 지원하고 있기 때문에 분권교부세제도는 지방교부세제도의 형태를 취하면서도 실제적인 운영은 국고보조금제도와 매우 흡사하다.

보조금의 이론에 의하면 보조금은 다음의 기준을 토대로 하여 여러 가지 유형으로 구분될 수 있다. 먼저 지원된 재원이 특정한 용도에 사용되어야 하는 제한이 있는지의 여부에 따라 조건부 보조금 또는 특정보조금(conditional grants, specific grants)과 무조건 보조금 또는 일반보조금(unconditional grants, general grants)으로 구분된다.

그리고 국가의 보조금 지급에 대응하여 지방비 부담이 뒤따르는지의 여부에 따라 대응보조금(matching grants, percentage grants)과 비대응보조금(non-matching grants, lump sum grants)으로 구분된다. 대응보조금의 경우 국가의 지원금액에 제한이 있는지의 여부에 따라 무한보조금(open-ended grants)과 유한보조금(close-ended grants)으로 구분된다.

이와 같은 분류기준에 따른다면 분권교부세는 크게 보아 사용용도가 제한된 조건부 보조금(categorical grants)이면서 사업별 지방비 부담 배분방식(matching grants)을 채택하는 유한대응보조금(close-ended matching grants)으로 규정할 수 있다. 다만 분권교부세는 국고보조금과 기본적으로 유사하지만 분권교부세 또는 분권교부세 내의 유형별 사업별 특성에 따라 포괄보조금의 형식을 취하기도 한다.

<표 : 분권교부세제도와 다른 지방재정조정제도와 비교>

구분	지방교부세			국고보조금	
	협회의 교부세	분권교부세	부동산교부세	협회의 보조금	균형특별회계
근거 법령	지방교부세법			보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	국가균형발전 특별법 제5장
목적	-자치단체 재원 보전 -재정불균형 시정	지방이양 대상사업 재원보전	-재원감소분 보전 -재정격차 완화	특정사업 지원	지역균형발전 사업 추진지원

II. 복지관련 지방재정 조달상의 문제

구분	지방교부세			국고보조금	
	협회의 교부세	분권교부세	부동산교부세	협회의 보조금	균형특별회계
재원 구성	내국세 19.24%(분권 교부세 포함)	내국세 0.94%	종합 부동산세	국가예산	특별회계 통합
용도	-보통 : 용도 지정 없음 -특별 : 용도 지정	용도지정	용도지정 없음	용도지정	용도지정
배분 방법	-보통 : 재정 부족액 기준 -특별 : 지역 현안, 재해 대책에 배분	재정수요 액 대비 총액비례 배분	-보유세 감소분 보전 -재정여건 등 고려	-사업우선순위 에 따라 지원 -부담기준 설정	-계정별 총액 설정 -시도, 시군구 사업별 한도 설정 배분
재원 성격	일반재원	특정재원	일반재원	특정재원	특정재원

현재 분권교부세의 수요는 이양대상 국고보조사업의 성격에 기초하여 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분산정하고 있다. 그리고 지방자치단체별 배분액은 경상적 수요와 비경상적 수요를 합한 금액에 일정한 조정율을 적용하는 방식에 의한다.

경상적 수요란 분권교부세 대상사업 중 매년 일정수준의 지속적인 재정수요를 필요로 하는 사업을 금액적으로 총합하는 개념이며, 여기에 속하는 사업으로는 장애인 생활시설 운영, 시도 지정문화재 보수정비, 농업인 자녀 학자금 지원, 공공도서관 운영 등이 있다. 제도 도입의 첫해인 2005년의 경우 경상적 수요는 기본적으로 기존 국고보조금의 평균교부액, 이양사업 관련통계 등을 토대로 금액이 산정되었다. 2006년부터는 전년도 예산액을 기준으로 수요를 산정하고 있다.

비경상적 수요란 매년 지방자치단체의 사업계획을 토대로 심사 지원하던 국고보조사업을 금액적으로 총합하는 개념이며, 경상적 수요 산정방식을 적용하여 배분하는 것이 불합리한 사업을 주로 대상으로 한다. 여기에 속하는 사업으로는 노인복지회관 신축, 마을어장 개발, 현충시설 건립 등이 있다. 비경상적 수요는 크게 일반수요와 특정수요로 구분 산정한다. 일반수요는 특정 지방자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업으로 총 재원을 특별시 광역시분 30%, 도분 70%(도분청분 14%, 시 군분 56%)으로 구분하여 산정한다.

일반수요는 기본적으로 재정력지수(전체의 30%)와 인구(전체의 40%)에 의하여 결정되지만 대상사업의 성격에 따라서는 농업종사자, 수산업종사자 변수 등이 보완적으로 활용된다. 특정수요는 중앙부처의 지원 계획 등을 고려하여 일정기간 지원이 필요한 사업을 대상으로 금액이 산정되며 관련자금은 일부 지방자치단체에 한하여 배분된다. 분권교부세의 지방자치단체별 교부액은 지방자치단체별 수요액(경상적+비경상적 수요)을 산정하여 해당 지방자치단체에 직접 또는 광역자치단체에 간접교부한다.

종합적으로 볼 때 분권교부세는 일반 보조금의 특성을 가질 정도의 일반재원이 아니고 종전에 국고보조사업보다는 포괄된 특정보조금(specific grant)으로 파악할 수 있다. 따라서 분권교부세가 보통교부세에 통합되기 이전까지는 일반재원이 아닌 보조금 형태로 운영될 수 밖에 없다. 이 과정에서 중앙에서의 재원산정 및 교부방식에서는 보통교부세의 방식을 취하게 되며 지방에서의 운영은 보조금의 형식으로 운영된다.

다만 분권교부세가 보통교부세에 통합되는 2010년 이후에는 일반재원의 형태를 갖게 될 것으로 기대하였으나 2010년 1월 1일 개정으로 다시 5년간 연장되었다.

분권교부세의 재원은 2005년 내국세의 0.83%인 8,454억원에서 2006년에는 내국세의 0.94%인 1조 24억원으로 확대되었다. 재원부족으로

인하여 지방이양 국고보조사업을 효과적으로 추진하기 어렵다는 지방자치단체의 불만이 제기됨에 따라 재원을 확충한 것이다. 당초 분권교부세는 담배소비세 인상분 1,127억원이 반영되지 않았고 지방이양사업의 3년-5년 평균예산액 기준으로 교부액을 산정하여 재원의 부족을 초래한 것이었다. 이처럼 분권교부세는 도입초기부터 재원의 충분한 반영은 커녕 깎아내리기에 여념이 없는 종전의 모습을 재연하였고 그러한 와중에 당초의 약속을 어기고 다시 5년간 연장 시행되는 것으로 결론이 났던 것이다.

3. 복지재정 확보의 전개 및 과제

앞에서 국가와 지방자치단체간의 재원배분상의 일반적 문제를 지적하였는데 복지재정의 경우를 보면 문제는 더욱 심각하다. 우선 지방자치의 활성화를 위하여 국가사무를 지방자치단체에 이양하는 것을 촉구하고 있는데 국가기관들은 법령제정권이 자신들에게 있기 때문에 알맹이 있는 권한이나 사무는 자기들이 그대로 보유하고 귀찮은 사무만을 넘겨주려는 경향을 보여 주었다.

복지사무는 전형적으로 귀찮은 사무의 영역에 속하기에 이를 지방에 이양하는 데는 매우 적극적이다. 지방자치단체는 그것이라도 이양받으면 자신들의 입지가 강화된다고 여겨 울며 겨자 먹기로 이를 수용하고 있다. 그런데 앞에서 본 바와 같이 사무가 국가로부터 지방으로 이양되면 이에 상응하는 재원의 이양이 있어야 하고 국세를 지방세로 이양하여 재원을 넘기는 방식은 채택에 어려움이 있기 때문에 결국 지방교부세의 교부율을 상향조정하는 것이 필수적이다.

그러나 교부율은 지방교부세법에서 직접 규정하고 있고 이를 지방이양이 있을 때마다 개정한다는 것은 거의 불가능하며 지방이양과 관련하여 법정교부율이 상향조정된 사례는 한번도 없었음을 지적하지 않을

수 없다. 국가는 종전에 국가사무로서 복지사무를 수행할 때에는 이를 지방자치단체에 기관위임을 하는 방식으로 수행하면서 지방재정법에 예정된 교부금을 전액 교부하는 대신 보조금의 형태로 일부를 교부하여 왔는데, 2005년을 전후하여 대대적인 복지사무의 지방이양이 있은 후 2005.8.31. 자로 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 동법 시행령을 개정하여 종전에 보조금을 교부하던 다수의 복지사업에 대하여 지방이양을 이유로 보조금의 지급대상에서 명시적으로 제외시켰다.³⁴⁾

물론 이 때는 지방교부세법을 개정하여 분권교부세란 명목으로 이를 교부세로 인정하였고 이는 위에서 지적한 취지에 부합되는 개정이었다고 하겠으나 전반적으로 지방이양으로 인한 보조금의 단절은 지방자치단체의 복지재정을 더욱 위축시키는 결과를 가져왔다고 할 것이다. 2005년 당시 대대적인 복지사무의 지방이양이 이루어지는 과정에서 복지사업에 종사하는 사람들은 물론 학계에서도 지방이양이 지방분권에는 도움이 될지 몰라도 복지사업의 위축을 초래할 우려가 있다고 하여 강력한 반발을 보여주기도 하였다.

사실 위에서 본 것처럼 지방분권이란 것도 겉치레에 불과한 것이었고 결국 국가는 국고보조사업의 형태로 복지사업에 대한 책임을 지던 것에서 후퇴하여 지방자치단체에 업무만을 떠맡기고 재정문제에 대하여서는 방관할 법적 근거를 확보한 것에 지나지 않는 것이라고 혹평을 받아도 마땅하다. 교부금의 경우는 복지관련 개별법령에서 보았듯이 사회복지서비스의 경우 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하는 사업이 많고 수혜대상인 주민은 국민의 지위도 갖기 때문에 복지사업은 국가와 지방자치단체가 공동으로 이해관계를 갖는 사업이라고 보아 국가가 부담금을 부담하는 것이 옳다고 보는데 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 별표1 제90호에서는 이를 보조금의 일종으

34) 당시의 개정이유를 보면 “지금까지 보조금 지급대상이던 지방자치단체의 사업중 163개 사업이 소요 재원과 함께 지방자치단체의 사업으로 완전히 이양됨에 따라 이를 보조금 지급대상에서 제외하려는 것임”이라고 하였다.

II. 복지관련 지방재정 조달상의 문제

로 보고 그나마 개별법령에서 부담률을 정하고 다시 기획재정부의 예산안 편성지침에서 정한 경우에만 부담하도록 하여 복지사업의 경우 부담금이라고 볼 만한 것이 없다는 문제를 나타내고 있다.

현재 우리나라의 복지예산 실태를 보면 2010년의 경우 국가가 81.2조원을 지방자치단체가 26.5조원을 계상하여 지출하였다. 보건복지부의 예산은 2008년 16.5조원에서 2010년 19.7조원으로 크게 늘어났으나 지방자치단체의 복지재원이 되는 분권교부세는 교부율이 0.94%로 고정되어 있어 국세의 자연 증가율만큼만 늘어나는데 그치고 있다. 그리고 지방자치단체의 예산 중 사회복지비(기초생활보장, 취약계층지원, 보육 가족 여성 노인 청소년 노동 보훈 주택, 사회복지일반을 포함하는 개념이다)의 비중을 보면 전체로는 19.0%를 점하고 자치구는 40.5%, 시는 20.1%, 군은 15.2%를 차지하고 있다.

<표 : 지방복지재정의 수입과 지출의 구성>

구 분	수 입	지 출
지정지방복지재정	복지용도가 지정된 국고보조금 조정교부금(특별시 광역시) 지방채 특별회계수입 분권교부세	일반회계지출 장2 사회개발 관3 사회보장 항1 일반사회복지 세항1 사회복지 항2 생활보호 세항1 저소득 주민보호 세항4 시도비보조사업
일반지방복지재정	용도가 지정되지 않은 지방세 세외수입 기타 용도의 수입	항3 가정복지 세항1 가정복지 세항2 부녀복지 세항3 청소년복지 세항4 유아복지 특별회계지출

<표 : 지방자치단체 예산분류체계>

2007년까지 품목별 분류체계		2008년 이후 사업별 분류체계		
1. 일반행정	입법 및 선거관계	1. 일반공공행정		
	일반행정비	2. 공공질서 및 안전		
2. 사회개발	교육 및 문화	3. 교육		
	보건 및 생활환경개선	4. 문화 및 관광		
	사회보장	일반사회복지	5. 환경보호	
		생활보호		
		가정복지		
주택 및 지역사회개발	6. 사회복지	기초생활보장		
3. 경제개발		농수산물개발	취약계층지원	
		지역경제개발	보육 가족 및 여성	
		국토자원보존개발	노인 청소년	
		교통관리	노동	
4. 민방위	민방위관리	보훈		
	소방관리	주택		
5. 지원 및 기타경비	지방채 상환		사회복지일반	
	제지출금	7. 보건		
	교부금	8. 농림해양수산		
	예비비	9. 산업 중소기업		
			10. 수송 및 교통	
			11. 국토 및 지역개발	
			12. 과학기술	
			13. 예비비	
			14. 기타	

II. 복지관련 지방재정 조달상의 문제

그리고 이들 사회복지비는 전체 보조사업 중에서 차지하는 비율은 42.9%이고 지방자치단체의 자체사업 중에서 차지하는 비율은 5.6%에 지나지 않는다.³⁵⁾ 이와 같은 취약한 지방의 복지재정수요에 비추어 지방교부세율을 지방이양이 이루어질 때마다 상향조정하고 자치사무라고 하더라도 국가가 공동의 이해관계를 부담한다는 점을 고려하여 부담금 형태로 지원함과 아울러 기관위임의 형태로 수행하는 복지사무에 대하여 충분한 교부금을 교부하도록 하고(이는 과징금 등 세외수입을 지방에서 갖도록 하더라도 거의 100%를 교부함이 타당하다고 본다) 자치사무라고 하더라도 지방의 취약한 재정사정을 감안하여 보조금의 형태로 지속적인 지원이 이루어져야 할 것으로 본다.

현재 사회복지분야의 사업 중 국고보조금에 의존하는 사업의 경우 국고보조금의 보조율을 보면 복지의 확충에 관심이 있는 것이 아니라 구색맞추기식의 책정이 아닌가 하는 느낌을 받는다.

사회복지 국고보조금의 보조율

(단위:%)

단위사업	국고 보조율		단위사업	국고 보조율	
	서울	지방		서울	지방
지방체육시설 지방체육시설, 전국체전시설 생활체육공원, 노인건강체육시설	30 50		기초생활보장수급자주거급여	50	80
			기초생활보장수급자의료급여	50	70
			부랑인보호시설 운영	50	80
청소년수련관 청소년수련원 청소년야영장 유스호스텔	30	70- 88	저소득장애인 보장구, 의료비, 자녀학비지원	50	80
지방의료원 기능강화	50		장애수당, 장애아동부양수당	50	70

35) 행정안전부, 2010년 지방자치단체 예산개요

단위사업	국고 보조율		단위사업	국고 보조율	
	서울	지방		서울	지방
선천성 대사이상 검사	30	50	및 보호수당		
한센환자보호시설 운영	50	70	영유아 보육사업 지원	20	50
한센양로자 지원	50		저소득 한부모가족 지원	50	80
국가필수예방접종 지원	30	50	사회보장시설 및 장비지원	50	
지역아동센터	30	50	영유아보육시설 및 장비지원	50	
기초생활보장수급자생계급여	50	80			

※ 일부항목은 용지매입비제외/일부 항목은 사회보장복지비 지수 및 재정자립도에 따라 10%포인트 범위에서 인상 내지 인하

III.

지방자치단체에서 복지사무를 수행하는 과정에서 두드러진 특징은 지방에서의 치열한 선거를 의식하여 복지사업이 득표 차원에서 편중 지원되고 있다는 문제를 야기시킨다. 즉 최근의 저출산 고령화 추세에 비추어 출산장려가 시급함에도 사실상 복지지출은 아동복지 보다는 노인복지에 우선권을 두는 경향을 보여 준다.

이는 아동들은 당장 투표권이 없고 노인층은 자신들의 표는 물론 집안의 가장으로서 가족들의 투표에도 영향을 미친다는 점을 감안하여 노인복지에 우선권을 둘 수밖에 없다는 것을 의미한다. 물론 출산장려수당의 지급은 지방자치단체에서 먼저 시작하는 등 아동복지에도 관심을 갖는 것처럼 보일지 몰라도 이는 인구감소로 인한 지방교부세 분배상의 불이익을 최소화하려는 의도에서 인구늘리기를 추진한 결과일 뿐 진정한 아동복지지출이라고 보기는 어렵다.

그리하여 미래의 주역인 아동을 위한 보호시설의 확충 개선에는 소홀함을 보여주는 경우가 많다. 이러한 상황을 더욱 악화시킨 것은 기초노령연금제도의 시행과정에서 빚어진 오류이다. 국민연금의 제도설계가 잘못되어 있음을 발견하고 이를 바로잡는 과정에서 당시 야당에서 보상책으로 국민연금의 본격 지급 전의 과도기적 노인복지시책으로서 본인부담금 없이 전액을 재정에서 부담하는 기초노령연금의 도입을 주장하였고 2007년 법제정 당시에는 국민연금법의 기본연금액에 따른 금액의 100분의 5에 해당하는 액수를 매월 정기적으로 지급되, 2028년까지 평균소득월액의 100분의 10으로 단계적으로 상향조정하도록 하였다.

당시에는 노인인구의 급증을 고려함이 없이 정치적으로 도입된 것이라 하겠는데 문제는 국가의 예산당국의 격렬한 반대를 무마하기 위하여 소요재원의 상당부분을 지방자치단체에서 부담하도록 한 것이었다.

<표 : 기초노령연금 급여사업 재정부담 증가추이>

(단위 : 백만원,%)

	08년도 예산(A)	09년도 예산(B)	증감(B-A)	
			증감액	증감율
기초노령연금 지급	1,594,768	2,469,726	874,958	54.9
기초노령연금 급여	1,590,765	2,465,890	875,125	55.0
정보시스템 구축 및 운영	1,441	2,647	1,206	83.5
기초노령연금제도운영	2,562	1,189	-1,373	-53.6

이는 지방자치단체의 재정사정을 헤아림이 없이 단지 지방자치단체장이나 지방의회 의원들이 노인복지예산의 증액에는 적극적이라는 심증만으로 추진한 것이었고 동법 시행령에서 각 지방자치단체별로 재정여건과 노인인구비율 등을 고려하여 부담율을 정하기는 하였으나

열악한 지방재정사정으로 인하여 대다수의 지방자치단체가 기초노령연금재정에 충당하기 위하여 그렇지 않아도 적은 사회복지예산의 대부분을 사용하는 결과를 가져왔다.

더욱 납득하기 어려운 것은 이러한 현상이 상당히 오랫동안 지속되고 있음에도 시정에 적극성을 보이지 않고 있다는 점이다. 오히려 기초노령연금 수급대상의 확대와 지급액의 증액을 추진하고 있어 지방재정의 앞날에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 기초노령연금의 급여비용은 2028년 GDP 대비 1.4%(급여액 A값의 10%, 수급대상 70%)까지 증가할 전망이다에 따른 국가와 지방자치단체의 복지재정을 더욱 압박할 것으로 예상된다.

따라서 현 정부는 국민연금과 기초노령연금의 통합 및 재구조화를 국정과제에 포함시키고 있으나 이를 위한 선별적 공공부조안과 기초연금으로의 전환방안이 제시된 이후 구체적인 논의는 이루어지지 않고 있는 실정이다.

IV.

복지사무의 수행에는 막대한 재정이 소요된다. 따라서 국가가 사회복지서비스 사업 등 일정한 복지사무를 지방자치단체에 이양하고자 한다면 마땅히 재정에 대한 대책이 아울러 강구되어야 한다. 우리나라는 지방세 세입의 지역별 격차로 인하여 자주재원인 지방세를 통한 재정자립 내지 경비조달에는 한계가 있고 국가가 국세로 징수한 금액의 일부를 지방교부세라는 명목으로 지방에 이전하여 자주재원으로 삼도록 하는 제도를 운영하고 있다.

그러나 실제로는 지방교부세의 교부율이 법률에 고정적으로 규정되어 있고 복지분야를 포함한 국가사무의 지방이양이 이루어지더라도 교부율의 상향조정에는 전혀 관심이 없어 지방교부세를 통한 복지재

정의 확충은 불가능한 실정이다. 그래서 복지사무는 종전에 국가에서 떠맡는 형식을 취하고 실제 집행은 지방자치단체에서 이루어지는 점을 감안하여 보조금의 형태로 지원하여 왔으나 노무현 정부에서 지방분권을 대대적으로 추진하면서 복지사무를 포함하여 보조금으로 지원하던 것을 지방교부세 교부방식으로 전환하라는 지시를 내려 분권교부세제도가 도입되기에 이르렀다.

그러나 분권교부세는 말만 교부세일 뿐 실제로는 보조금과 다름없이 운영되었고 그나마 분권교부세율까지도 법률에서 교부율을 명시하여 복지사무의 추가적 이양은 물론 복지재정수요의 증가에 따른 비용증가에 대한 대책은 전무하게 되었다. 즉 종전에 복지사무를 국가가 관장하던 때에는 국가가 추가적인 재정소요를 보조금의 증액을 통하여 해결하기도 하였으나 분권교부세제도 아래에서는 추가적 재정소요를 충당할 방안이 사라진 것이었다. 그리고 분권교부세는 말만 교부세일 뿐 실제 운영에서 중앙의 개입과 간섭은 여전하고 지방비 부담도 개선된 바가 전혀 없어 복지사무의 수행에 막대한 지장을 초래하였다.

이러한 사정을 해결하기 위한 방안은 분권교부세를 지방교부세로 통합하고 교부율을 상향조정하는 방법 밖에 없지만 실제 분권교부세는 당초 5년간만 운영하고 보통교부세로 전환한다는 방침은 다시 5년간 연장한다는 것으로 바뀌었고 교부율도 전혀 조정할 김새가 보이지 않는다. 이는 중앙정부의 예산당국의 완고한 수구적 제도운영에서 그 원인을 찾아야 하겠지만 교부세제도를 관장하는 행정안전부 역시 무사안일하다는 비판을 면하기 어려우며 복지재정을 총괄하는 보건복지부도 지방이양과 분권교부세제도의 도입이라는 도피처 뒤에 숨어 버린 것이 아닌가 하는 생각이 들게 한다.

이제라도 분권교부세제도는 보통교부세와 통합되어야 하고 교부율도 대폭 현실화시켜야 한다. 그리고 복지사무를 국가와 지방자치단체의 공동사무로 하는 것은 앞에서 본 것처럼 반대하지만 복지사무는

국가와 지방자치단체가 공동의 이해관계를 갖는 경우가 많기 때문에 복지사무를 지방에 이양하더라도 국가는 지방재정법상의 부담금제도를 활용하여 일정 부분을 국가재정으로 지원할 필요가 있다.

복지사무 가운데 특히 많은 재정이 소요되는 사무는 차라리 국가사무로 하고 지방자치단체는 이를 위임받아 수행하는 체제가 효과적이라고 본다. 이 경우 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서는 보조금으로 해결하려 들지만 지방재정법상의 교부금제도를 활용하여 실제 소요되는 금액 전부를 국가에서 보전해 주어야 한다.

국가가 지방자치단체의 복지재정의 형편을 알면서도 지원을 꺼리는 이유 중 하나는 민선 지방자치단체장이나 지방의회에서 선심성 운영을 자행하거나 아동복지 등은 도외시하고 선거를 의식한 노인복지 위주의 행정을 펼칠 가능성을 우려한 것일 수도 있다. 그렇다면 국가는 복지재정에 대한 사전적 지침의 하달이라는 지방자치 역행적 수단보다는 복지재정의 집행결과를 사후에 모니터링하여 왜곡된 지출을 일삼는 지방자치단체에 대하여는 일정한 패널티를 가하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 현행 지방재정법에는 그러한 사후평가 및 상벌에 관한 근거가 마련되어 있기에 이를 활용하여도 충분하다.

지방재정법상 건전재정운영을 확보하기 위한 장치
제54조(재정운용에 관한 보고 등) 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정보고서를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사를 경유하여야 한다.
제55조(재정분석 및 재정진단 등) ① 행정안전부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 제54조의 규정에 의한 재정보고서의 내용을 분석하여야 한다. ② 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정진단을 실시할 수 있다. ③ 행정안전부장관은 제2항의 규정에 의한 재정진단결과를 토대로 해당

<p>지방자치단체에 대하여 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 재정분석 및 재정진단결과를 공개할 수 있으며, 재정분석 및 재정진단결과의 중요한 사항에 대하여는 국무회의에 보고하여야 한다.</p>
<p>제55조의2(재정위기단체의 지정) ① 행정안전부장관은 제55조제1항 및 제2항에 따른 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있다.</p> <p>② 재정위기단체의 지정을 위한 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제55조의3(재정위기단체의 의무 등) ① 재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장(이하 “재정위기단체의 장”이라 한다)은 제55조제3항에 따른 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.</p> <p>② 재정위기단체의 장은 제1항에 따른 재정건전화계획에 대하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다.</p> <p>③ 재정위기단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제2항에 따른 재정건전화계획을 기초로 하여야 한다.</p> <p>④ 재정위기단체의 장은 재정건전화계획의 이행상황을 지방의회 및 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.</p> <p>⑤ 행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행상황에 대하여 필요한 사항을 권고하거나 지도할 수 있다.</p> <p>⑥ 재정위기단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 제5항의 권고 또는 지도에 따라야 한다.</p> <p>⑦ 재정위기단체의 장은 재정건전화계획 및 이행상황을 매년 2회 이상 주민에게 공개하여야 한다.</p>
<p>제55조의4(재정위기단체의 지방채 발행 제한 등) ① 재정위기단체의 장은 제11조부터 제14조까지 및 제44조에도 불구하고 행정안전부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없다.</p> <p>② 재정위기단체의 장은 제37조에도 불구하고 행정안전부장관의 승인과</p>

<p>지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다.</p>
<p>제55조의5(재정건전화 이행 부진 지방자치단체에 대한 불이익 부여) ① 행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행 결과가 현저히 부진하다고 판단하는 경우에는 교부세를 감액하거나 그 밖의 재정상의 불이익을 부여할 수 있다.</p> <p>② 행정안전부장관은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 필요한 조치 등을 취하도록 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따라 협조를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도사는 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다.</p>
<p>제56조(지방재정분석·진단위원회 설치 및 운영) ① 행정안전부장관은 제55조의 규정에 의한 재정분석 및 재정진단 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방재정에 관한 전문가 등으로 구성되는 지방재정분석·진단위원회를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 지방재정분석·진단위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제56조(지방재정위기관리위원회 설치 및 운영) ① 행정안전부장관은 제54조, 제55조 및 제55조의2부터 제55조의5까지의 규정에 따른 지방재정위기관리 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방재정에 관한 전문가 등으로 구성되는 지방재정위기관리위원회를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 지방재정위기관리위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제57조(지방재정분석 또는 진단결과에 따른 조치 등) 행정안전부장관은 제55조제1항의 규정에 의한 재정분석결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 제55조제3항의 규정에 의한 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 「지방교부세법」 제9조의 규정에 의한 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다.</p>
<p>제58조(지방재정에 대한 특별지원 등) 행정안전부장관은 현저하게 낙후된 지역의 개발이나 각종 재난으로 인하여 특별한 재정수요가 있다고 판단</p>

<p>되는 지방자치단체 또는 전국에 걸쳐 시행하는 국가시책사업과 밀접한 이해관계가 있는 지방자치단체에 대하여 따로 재정지원계획을 수립하여 시행할 수 있다.</p>
<p>제59조(통합재정정보의 제공) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 일반 회계·특별회계 및 기금 등을 포함한 당해 지방자치단체의 재정운용상황을 통합적으로 분석한 정보(이하 “통합재정정보”라 한다)를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 통합재정정보의 작성에 필요한 기준 등을 정한 지방자치단체통합재정분석업무편람을 작성하여 지방자치단체에 통보할 수 있다.</p>
<p>제60조(재정운용상황의 공시 등) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 세입·세출예산의 집행상황 2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서 3. 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액 4. 채권관리현황 5. 기금운용현황 6. 공유재산의 증감 및 현재액 7. 제59조의 규정에 의한 통합재정정보 8. 그 밖에 대통령령이 정하는 재정운용에 관한 중요사항 <p>② 제1항의 규정에 의한 재정운용상황의 공시방법·시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

이러한 제도를 활용한다면 지방재정의 건전성을 어느 정도 확보할 수 있고 나머지 부분은 지방자치를 실시하는데 따른 비용으로 여겨 시간을 두고 해결되기를 기다리는 것도 현명한 방법이라 여긴다. 지방자치단체가 선거를 의식하여 노인층 등에 대한 편중된 복지시책을 펴는 것도 경계하여야 한다.

국가는 속히 기초노령연금제도를 개선하여 국가재정으로 이를 충당하도록 조치하고 지방자치단체가 기초노령연금으로 인하여 복지재정에 압박을 받지 않도록 하여야 할 것이다. 고령화 사회로의 급속한

진입이 당연한 과제이기는 하지만 저출산 문제의 해소와 생산연령층에 대한 복지시혜를 통한 생산투입이 지속가능한 복지를 달성하는 관건임을 깨달아야 한다. 보편적 복지의 압박이 점점 심해지는 가운데 특정 분야에 대한 복지편중은 제도운명을 더욱 어렵게 하는 요인이 된다는 점도 고려하여야 할 것이다.

제 5 장 맺는 말-관련 법제개선

I.

1. 지방교부세법 개정 의견

지방교부세법에서는 우선 분권교부세를 폐지하고 보통교부세로 통합하는 작업이 신속하게 이루어져야 한다. 5년간 연장은 중앙정부 차원에서 재정을 운영하고자 하는 의도가 나타나 있는데 제한된 재원을 국가가 효과적으로 통제하는 것도 일리가 있지만 실제로는 지방의 책임이라는 인식아래 중앙의 방임이 우려된다. 따라서 5년을 기다릴 필요 없이 속히 분권교부세의 통합이 이루어져야 할 것이다. 이때 교부율도 현실적으로 재조정되어야 한다. 다음으로 증액교부세제도의 부활이 필요하다.

과거 지방교부세법에는 증액교부세제도가 있었는데 2004년 개정시 폐지되었다.³⁶⁾ 증액교부세는 지방이양이 활발하게 이루어지는 현시점에서 법정교부율을 유지하는 보완책으로 절실히 필요한 조항이다. 국가사무가 지방에 이양되면 지방세가 확충되어야 하지만 국세의 지방세 전환이 쉽지 않기 때문에 결국 지방교부세의 증액으로 대처할 수 밖에 없다.

그러자면 법정교부율제도를 폐지하여야 하는데 과거의 운영경험에 비추어 이를 폐지하면 지방교부세가 더욱 감소할 우려가 있기에 법정교부율제도는 유지하되, 증액교부세제도를 통하여 추가로 소요되는

36) 당시 제4조 제3항에는 다음과 같은 내용이 규정되어 있었다.

③ 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 제1항의 규정에 의한 교부세액외에 별도로 증액 교부할 수 있다.

이 때의 개정이유를 보면 단지 “지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 법정분 지방교부세액외에 별도로 교부할 수 있도록 한 증액교부금제도를 폐지함(현행 제4조 제3항 삭제).”이라고만 규정되어 폐지이유를 알기 어렵다.

지방이양사무 등의 수행경비에 충당하도록 하여야 한다. 이때 증액된 금액은 다음 연도에 자동 계상되도록 하는 연계장치가 필요하다. 복지사무의 지방이양을 활발하게 추진하기 위하여서는 이러한 증액교부세제도의 신설이 필요하다.

지방교부세법 개정안
제4조에 제3항을 다음과 같이 신설한다. ③ 제1항 및 제2항에 의한 교부세 외에 매년 전년도에 이루어진 지방이양사무를 처리하는데 소요되는 예산액을 추계하여 이를 증액교부세로 교부하여야 하며, 3년간 평균적으로 교부한 증액교부세액에 상당하는 교부세를 제2항의 금액에 추가하여 매년 계상하여야 한다.

2. 지방재정법의 개정의견

다음으로 지방재정법상의 교부금과 부담금제도가 제대로 활용되지 못한 점을 시정하기 위하여 다음과 같은 보완이 필요하다고 본다.

지방재정법 개정안
제21조 및 제22조를 각각 다음과 같이 한다.
제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하는 사무로서 그 사무처리 결과를 국가가 활용하거나 국가가 그 사무를 처리할 필요가 있지만 이를 지방자치단체의 사무로 규정한 경우 등 그 사무가 국가에 대하여서도 이해관계가 있는 경우에는 국가는 그에 상응하는 경비를 부담하여야 한다. ② 국가가 법령에 규정된 자신의 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비는 국가가 그 전액을 해당 지방자치단체에 교부하여야 한다. 다만, 제32조의 규정에 의하여 지방자치단체로 귀속된 수입액을 제외한다.

제22조(경비부담의 비율) ① 제21조 제1항의 규정에 의하여 국가와 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율은 각각 대통령령으로 정한다
 ② 국가는 매년 제1항의 규정에 의한 경비와 제21조 제2항의 규정에 의한 경비를 해당 중앙관서의 예산에 계상하여 각 지방자치단체에 교부하여야 한다.
 ③ 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 당해 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

이러한 개정으로 인한 효과는 현재 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서 보조금 외에 부담금과 교부금까지 포괄적으로 규정하면서 교부율도 자의적으로 규정한 것을 합리적으로 정하도록 하고 지방재정법의 하위법령에 규정하도록 함으로써 행정안전부와 지방자치단체의 의견이 입법에 최대한 반영되도록 하여야 한다.

부담금과 교부금제도의 활성화는 복지사무의 일부를 자치사무로 하면서도 국가가 재정지원을 할 근거를 마련하여 지방자치단체가 부담하기 버거운 복지예산을 국가가 분담하고 또 국가사무로 규정하면서 기관위임사무로 집행하도록 하고 그 소요경비를 전액 국가에서 받아내는데 유용한 도구가 될 것이다.

3. 기타 개정의견

기초노령연금법은 조속히 개정되어야 한다. 국가도 부담하기 어려운 재원을 지방자치단체에 떠맡기는 것은 복지시책의 왜곡을 가져오고 지방의 재정악화를 초래할 수 있기 때문이다. 그러나 국민연금과의 연계 등 다각도로 대처하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

II.

예로부터 “가난 구제는 나라도 하지 못 한다”라는 말이 이어져 내려왔지만 오늘날 복지국가에서는 인간다운 삶의 보장을 위하여 모든

국민의 최소한의 생활을 영위하도록 국가가 책임져야 한다는 사상이 일반적으로 받아들여지고 있다.

그러나 국가도 제대로 하기 어려운 일을 지방자치단체에 떠넘기는 것은 우리 지방자치의 현실, 특히 지방재정의 현실에서는 무책임한 일이 아닐 수 없다. 이는 지방자치와 복지국가의 실현이라는 헌법적 가치 두 가지 모두를 훼손하는 일이 되기 때문에 더욱 비난을 받아야 한다. 우리는 지방자치제도를 발전시키기 위하여 다각도로 노력하면서도 지방이양을 통한 사무의 확보라든지 이를 뒷받침하기 위한 지방재정 확충에 있어서는 실정법령의 체계까지 무시할 정도로 무신경으로 일관하여 왔다.

아울러 헌법이 요구하는 복지국가의 이상은 지방자치단체의 참여를 통하여 더 잘 실현될 수 있다는 것이 헌법의 또 하나의 신념이라고 하겠는데 복지사무를 수행하는데 드는 막대한 비용을 지방자치단체가 스스로 부담할 능력이 없다는 점과 지방자치단체에 대한 중앙정부의 감독체계가 엉성하다는 점 등 해결해야 할 과제가 많다. 앞으로 우리는 이러한 제도개선에도 보다 깊은 관심을 가지고 복지문제라는 시대적 과제를 풀어나가는데 힘을 보태야 할 것이다.

참고문헌

- 사회보장법, 방송통신대 교재. 2011년
- 사회복지행정론, 방송통신대 교재. 2011년
- 정세욱, 지방자치학. 법문사, 2005년
- 최창호, 지방자치학, 법문사, 2005년
- 법제처, 지방자치법해설, 2005년
- 한국법제연구원, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(1)-교부세, 2008년
_____, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(2)-보조금, 2008년
_____, 사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정방안 연구,
2010년
- 국회 법제실, 한국 지방재정조정제도 개선에 관한 연구, 2007년
- 한국지방행정연구원, 분권교부세의 운영실태와 개선방안, 2006년
_____, 지방자치단체 복지행정 수요변화와 대응전략,
2009년
- 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 매뉴얼, 2005년
_____, 2010년 지방자치단체 예산개요
- 조정찬, 지방경비의 부담체계에 관한 고찰-보조금제도를 중심으로,
법제 1999년 5월
_____, 지방자치단체 사무배분에서 지방자치와 국가행정의 조화,
법제 2002년 2월
- 지방자치, 동경, 제446호(1985,1)

참고 문헌

和田英夫, 현대지방자치론, 동경 평론사 1965년

Carl S Shoup, Report on Japanese Taxation, 1946

OECD, Social Expenditure Data, 2006

OECD, Annual National Account, 2009