

지방자치단체 현금성 복지 지출 실태와 정책적 함의: 2017~2021년 세부 사업별 지출을 중심으로*

전 성 만**
김 진***
유 자 영

국문요약

본 연구는 지방자치단체의 자체적인 현금성 복지 지출이 무분별하게 증가하고 있다는 문제 제기에 따라, 지방 현금성 복지 사업을 정의하고 실태를 분석하여 향후 책임성 확보방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2017년부터 2021년까지의 지방자치단체 세부 사업별 지출 실태를 토대로 지방자치단체의 현금성 복지사업의 규모와 증가 추세를 추정하였다. 분석 결과, 지방자치단체의 현금성 복지사업의 규모와 별개로 매우 빠른 증가율을 보이고 있어 정치적 유인에 기반한 자원 배분의 왜곡 가능성이 있다. 이는 결국 복지 수혜 대상자의 형평성 논란 뿐 아니라 지역 사회 복지 간 격차 심화, 공공 재정의 비효율성과 불평등성 증가 등으로 이어질 우려가 있다. 본 연구는 강제성과 직접성을 기준으로 하여 정책 수단의 분류를 나누었고 재정 활동 모니터링 확대, 부처 간의 협력, 재정 투명성 확대 등의 책임성 확보 방안을 제시하였다. 본 연구에서 제시한 지방자치단체 현금성 복지사업의 책임성 확보 방안은 정부의 현금성 복지사업 관리 관련 정책 수행의 기초로 활용될 것으로 기대한다.

주제어: 지방자치단체, 현금성 복지, 사업 지출, 정책 수단, 책임성

I. 서론

최근 지방자치단체 재정 자립도는 하락하는 반면, 복지 지출은 전체 세출 결산 대비 증가하는 추세를 보이고 있다. 현금 복지 지출의 양상은 지방자치단체별로 약간의 차이가 있을 뿐, 청년, 드림, 희망, 취업 등의 유사한 명칭으로 재생산되고 있다.¹⁾ 이러한 현상은 특히 코로나-19 사태가 발

* 이 연구는 2022년 한국지방행정연구원 수시 연구과제 ‘지방자치단체 현금성 복지 사업 관련 책임성 확보 방안’을 수정·보완하였습니다. 아울러, 이 논문은 한국지방행정연구원 <윤석열 정부 국정과제 추진을 위한 정책 지원방안 관련 논문 공모전>의 연구비 지원 대상 논문입니다. 또한 연구자들은 2022년 한국행정학회 하계학술대회 토론회자본들과 본 논문의 질적 발전을 위해 세심하게 심사해주신 익명의 심사위원분들께 깊은 감사의 말씀 올립니다.

** 제1저자

*** 교신저자

1) 조선일보. 2019.02.03. 제주도 “해녀수당 드립니다”... 전남 해남군 “우리 농민수당”... 충청북도 “그럼 우리 경로당 수당” (접속일 기준: 2022.04.05.)

생한 2020년 이후 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체별로 재난지원금을 자체적으로 추가 지급하는 등 현금성 복지 사업이 확대되면서 더욱 강화되는 경향을 보이고 있다. 사실, 주민에게 필요한 공공 서비스를 현금 형태로 제공하는 전달 방식 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 반론의 여지가 있겠지만, 대부분의 경제학자들은 현물보다는 현금 형태의 급여가 소비자 선택권을 보장하고 효용을 극대화한다고 본다(Gilbert and Terrell, 2007). 또한, 사회적 재난으로 인한 총체적 위기 상황에 긴급 재난 지원금 등이 지니는 신속한 빈곤 완화 효과를 배제할 수도 없다(여유진 외, 2021). 또한 빈곤층이나 노인 인구 규모를 고려할 때 소득 보장성 현금 복지 수준이 그리 높은 것이 아니라는 의견도 있다.²⁾

반면, 지방자치단체의 현금 복지 사업에 대한 우려는 크게 지방 재정 상황을 고려하지 않은 선심성 예산 편성과 지역 간 복지의 격차와 갈등 심화에 대한 우려로 요약할 수 있다. 특히 복지 대상자와 예산의 확대, 그리고 지방 분권이 결합되면서 복지 격차는 또 다른 형태의 지역 불평등으로 연결될 가능성이 높다. 즉, 지역 사회가 직면한 복지 서비스 불평등은 주민의 복지 뿐 아니라 교육, 의료 등 다양한 차원으로 확대되는 경향을 보인다(최영, 2015). 따라서 지방자치단체가 지역주민들의 복지수요를 충족시킬 재정역량을 얼마나 확보하고 있는가는 매우 중요한 주제가 될 수밖에 없다(이희재·서정섭, 2016). 특히 지역 균형 발전을 달성하기 위해서 중앙, 광역 지방자치단체, 기초 지방자치단체의 사회복지사업 특성과 재정 상황을 검토하는 것은 필요하며, 이를 통해 지방자치단체의 복지지출에 대한 자율성과 책임성 측면에서 발생할 수 있는 쟁점들을 확인할 수 있을 것이라 판단된다.

지방자치단체의 현금 복지 지출을 둘러싼 상반된 시각은 복지 정책과 전달 수단에 대한 다양한 쟁점을 수반한다. 그럼에도 불구하고 지방에서 이루어지고 있는 현금 복지 지출의 현황을 분석한 학술적 연구는 상대적으로 희박하다(예외적으로 최정은·최영준·김나리, 2020). 실제로 지방자치단체마다 현금성 복지의 종류가 다양하고, 예산 편성 방식이 달라 사업의 정확한 범위와 규모를 파악하기 어려운 상황이다. 즉, 지방자치단체별로, 출산 장려금, 해녀 수당, 농민 수당, 경로당 수당, 청년 수당, 효도 수당, 공로 수당, 입학 준비금 등 다양한 종류의 복지 사업을 자체적으로 수행하고 있기 때문에 그 현황을 파악하고, 이를 정책 대안으로 연결하는 것은 매우 필수적인 일이라 하겠다.

이에 더해 아직까지 지방자치단체의 현금성 복지사업의 규모, 현금성 복지사업의 책임을 강화하는 제도적 장치는 활발하게 논의되고 있지는 않은 편이다. 그러나 최근 들어 새로운 정부의 국정 과제 일환으로 지방자치단체의 현금성 복지사업의 책임성 강화가 포함된 바 있다. 이렇게 볼 때, 본 연구는 지방자치단체 현금성 사업 지출의 책임성 확보를 위한 제도설계의 제언을 제시하는데 목적이 있다. 따라서, 본연구는 현실적으로 제도 마련에 필수적인 1) 현금성 복지사업의 정의, 2) 현금성 복지사업의 범위, 3) 현금성 복지사업의 규모 추정, 4) 지방자치단체의 현금성 복지사업

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/03/2019020300151.html

2) 한겨레. 2020.02.03. [세상읽기] '현금복지' 비판으로 위장한 복지축소론 (접속일 기준: 2022.04.10.).

<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/923376.html>

추진의 책임성 확보방안 내용 등을 포함한다.

보다 구체적으로 본 연구는 2017년부터 2021년까지의 지방자치단체 실제 예산 집행 자료를 활용하여 현금성 복지 지출 현황을 파악하고자 하였다. 이를 위해서 첫째, 기존의 선행연구 및 지방자치단체가 수행하는 사업과 사회보장협의회의 현금성 복지 사업의 정의를 참고하여 지방자치단체 현금성 복지 사업의 정의와 범위를 제시하고자 한다. 둘째, 현금성 복지 지출의 책임성 제고를 위한 정책적 함의와 제도 개선 방안을 제시하고, 향후 현금성 복지 사업 관리체계 구축을 위한 자료로 활용하고자 한다. 이를 통해 향후 현금성 복지 지출 관련 재정의 효율성과 책임성 확보 방안 마련을 위한 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다.

II. 현금성 복지 지출 관련 이론적 논의

1. 복지 정책 공급 주체로서 지방자치단체의 역할

복지 정책의 전통적인 공급 주체는 국가이다. 전 세계적으로 복지 국가 기초가 확립되면서, 국가마다 가장 범위가 넓고 기초 수준의 '소득 보장제도'를 마련하기 시작하였다. 이 때 국민에 대한 소득 보장은 대부분 현금으로 지급된다. 사회 보험, 수당, 공공 부조 등의 소득 지원 정책 등이 대표적인 예라고 볼 수 있다.³⁾ 선진 복지 국가들은 현대 사회 복지 문제, 즉 고령화, 질병, 실업, 산재, 빈곤 등의 다양한 문제를 소득지원제도를 통해 해결해왔다. 최근 들어 등장한 돌봄, 노동 등의 문제들도 사회 서비스가 확대되면서 대응할 수 있었다. 그러나 상대적으로 복지 제도 도입을 늦게 시작한 후발 복지 국가들은 소득지원제도의 보장 수준이 낮기 때문에 다양한 사회 문제를 해결하지 못한 상태로 저출산·고령화의 이중적 위험에 직면하게 되었다. 한국 또한 대표적 소득 보장 정책인 공적 연금제도가 충분히 발달하지 못한 상황에서 다양한 사회 서비스가 도입되고 확대되어 이중적 위험에서 자유롭지 못하였다(구인회·손병돈·안상훈, 2010: 221). 구체적으로 한국은 소득 지원 제도가 제대로 정착하지 못한 상태인 2000년대 중반 이후 사회 서비스가 동시에 도입되고 확대되면서⁴⁾ 전체 사회복지지출 수준뿐만 아니라 현금 급여 및 현물 급여 지출 수준이 낮게 나타나 다양한 사회적 위험에 충분히 대응하지 못하고 있다는 지적을 받았다.

한편, 국가가 사회의 복지수요를 효과적으로 대응하기 어렵다는 비판이 지속되면서, 복지 정책의 주요 제공 주체로 지방정부가 강조되기 시작하였다(구인회 외, 2010: 250). 이러한 기초의 근저에는 중앙 정부가 주도하는 사회 복지 정책들은 지방자치단체별로 다양하고 차별화되는 복지 수요를 제대로 반영하기 어렵다는 전제가 존재한다. 즉, 복지 서비스 전달 책임을 주민과 밀접한 주

3) 물론 공공 부조 제도 초기에는 수혜 대상자에게 대부분이 현물 형태로 제공되었으나, 복지 국가가 출현하고 확대 및 발전되면서 급여의 보편적 형태가 현금으로 전환되는 경향을 보였다.

4) 여기에는 기초 연금, 장애인 연금, 아동 수당 등의 소득 지원제도와 보육 서비스, 장애인 활동보조 및 지원 서비스, 무상 보육, 노인장기요양보험 등이 포함된다.

체에게 이전할 때 보다 효율성을 제고할 수 있다는 분권화에 근거하여 지방자치단체의 역할이 더욱 강조된 것이다. 일반적으로 국가 혹은 중앙 정부가 사회 복지 관련 전반적인 계획을 수립하는 역할을 한다면, 지방 정부는 행정 현장 일선에서 실제 복지 욕구가 있는 시민들을 만나 정책을 집행하고 다양한 서비스를 제공하는 일을 담당한다(구인회 외, 2010).

한국에서 지방자치단체가 수행하는 복지 사무는 크게 국고보조사업과 같은 중앙 정부 주도의 국가사업이나 광역 및 기초 지방자치단체 주도의 지방 자체 사업으로 구분할 수 있다. 이 중 광역 자체 사업은 다시 기초 자치단체의 대응 지출이 포함되지 않고 순수하게 시·도비로만 운영되는 순수 광역 자체 사업과 기초 자치단체의 대응 지출이 같이 이루어지는 광역 보조사업으로 구성된다. 또한 기초 지방자치단체가 스스로 결정하고 집행하는 사회 복지 사업은 전액 시·군·구비로 구성된다. 이때 순수하게 지방자치단체에서 비용을 부담하는 사업의 경우에는 중앙정부의 감독이 제한적이기 때문에 원칙적으로 독립성을 확보할 수 있다(김승연, 2019).

복지사업의 공급 주체로서 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 주로 국고보조금을 매개로 두드러진다. 지방자치단체는 국고 보조사업을 운영하는데 있어서 의사 결정 권한은 없다시피 하다. 반면, 대응(matching) 지출을 통해 재정을 일정 부분 분담하기 때문에 중앙정부의 복지 정책이 확대되면, 매년 관련 지출 규모가 증가할 수 밖에 없다. 특히 중앙정부의 사회복지 분야 전체 재정지출보다 지방자치단체 국고보조사업 예산이 더욱 빠르게 증가한다면, 지방자치단체의 재정부담이 심화될 수 밖에 없다(예산정책처, 2021).⁵⁾ 많은 연구들에서 기초 지방자치단체 재정 부담의 가장 큰 원인 중 하나로 국고 보조사업의 대응 성격을 지닌 시도비 보조금의 부담 확대를 꼽고 있으며 이로 인해 복지 정책에서 지방자치단체의 중앙정부에 대한 의존성이 심화되고 있음을 지적하고 있다(정홍원·김보영·민효상·이정은, 2019). 김승연 (2019)은 지방 정부의 사회 복지 지출 중 약 91.9%가 국고 보조 사업이 차지하며, 자체 사업은 8.1%에 불과하다고 본 바 있다.

2. 지방자치단체 현금 복지 지출의 정의 및 범위

1) 현금 복지 지출의 정의와 유사 개념

본 절에서는 현금 형태로 주어지는 복지 지출을 정의하고 다양한 양태를 지니는 유사 개념을 살펴해보도록 한다. 사실 학술적으로 현금 복지(cash welfare)라는 표현은 합의된 개념은 아니다(최정은 외, 2020). 정책 수단의 하나로 현금 지원(cash transfers)은 사회경제적 불평등을 최소화하기 위해 보건, 의료, 교육 등 전 분야에서 널리 쓰여왔다(Lynch et al., 2019). 한편, 이와 대비되는 현물 급여는 재화 및 서비스 형태로 복지 서비스를 지급해주는 형태를 의미한다. 현금 급여는 개인의 '자기 결정권'과 '선택의 자유'를 최대한 보장하여 소비를 통한 효용을 극대화할 수 있다. 반면, 정부가 해당 정책을 통해 애초에 설정한 목표를 달성하기 어려울 가능성이 높다. 빈곤층의 건강을 위하여 음

5) 2021년 기준 사회복지 분야 정부 지출 규모는 약 185조원으로 나타나 2016~2020년의 기간 동안 연평균 11.6% 증가하였다. 한편, 같은 기간 국고 보조 사업 예산은 약 48.4조원으로 연평균 14.5% 증가하였다(예산정책처, 2021).

식 쿠폰(food stamp) 대신 일정 금액을 제공하는 경우, 이들이 건강한 식사가 아닌 다른 재화를 구입할 수 있기 때문이다. 하지만, 현물 급여는 정책 수혜대상자의 소비 항목을 일정하게 통제하여 정책이 애초 규정한 용도로만 재화를 사용하게 하는 효과가 있다(Gilbert and Terrell, 2007). 따라서 수급자의 선택보다는 사회 전체의 선택을 우선시하면서 정책 효과를 극대화할 수 있다.⁶⁾

최근 들어 중앙 및 지방 정부의 현금성 복지로서 사회 수당(social allowance)이 강조되고 확대되는 양상을 보인다. 본래 사회 수당은 소득 수준과 무관하게 자산 조사(means-test)를 수행하지 않고 수급에 따른 조건을 부과하지 않고 제공하는 보편적 사회 보장의 전형적인 제도를 의미한다(최은영, 2020). 그러므로 노인수당, 출산수당, 아동 수당, 취업 수당 등이 사회 수당에 해당하며 보통 현금성 급여의 형태를 지닌다⁷⁾. 또한 수급 대상의 기여금이 아니라 일반 조세를 기반으로 하여 급여가 제공되기 때문에(최은영, 2020) 시민의 권리이자, 다중적인 사회·경제적 문제에 대응하는 수단으로 인식된다(김교성, 2017).

이외에 현금 복지 지출의 형태로 볼 수 있는 것이 기본 소득(basic income)과 긴급재난지원금이 다. 먼저 한국에서 대략 2007년부터 관련 논의가 시작된 기본 소득(이관후, 2020)도 본질적으로는 현금 복지 지출에 해당한다. 기본 소득은 지급에 따라 근로를 요구하거나 보유한 자산에 대한 심사 없이 모든 개인에게 정기적으로 현금을 지급하는 제도이기 때문이다(최한수, 2021:263). 기본소득 지구네트워크(BIEN: Basic Income Earth Network)에 의하면, 기본 소득은 1)소득 수준이나 자산 보유 여부와 상관 없는 보편성, 2) 구직이나 직업 훈련 등의 참여 의무가 부과되지 않는 무조건성, 3)가구 단위가 아닌 개인에게 지급되는 개별성, 4) 일정한 주기로 지급하는 정기성, 5) 현물이나 특정 상품권이 아닌 현금성 등의 특징을 갖는다(양재진, 2020). 한편, 사회수당은 기본 소득과는 다르게 특정 조건에 해당하는 국민을 대상으로 하며 주로 청년이나 농민 등 인구학적 기준과 특성에 근거하여 일정 급여를 제공하는 특성을 지닌다. 기본 소득 관련 논쟁은 코로나-19로 야기된 사회·경제적 위기 속에서 더욱 심화되었다.

다음으로 긴급 재난지원금도 전달 수단의 차이는 있었으나 제도에 대한 동의나 소득 수준, 미성년 여부 등을 따지지 않고 전 국민에게 시행한 첫 보편적 복지 제도로서 의의를 갖는다(이관후, 2020). 긴급재난지원금과 기본 소득과의 차이점은 정기적으로 제공되지 않고 단발성에 그친다는 점이며, 현금 외에 지역 화폐나 신용카드 포인트 형태로 지원했다는 점이다. 또한 보편적 긴급재난지원금의 결정과 집행 과정에서 지방자치단체의 역할이 강화되었다는 것이 주목할 만한 점이다.

6) 현금 급여의 장점으로 언급되는 사항들은 현물 급여에서 단점으로 지적되고, 반대로 현물 급여의 장점은 현금 급여의 단점으로 작용하게 된다. 따라서 이 두가지 급여 형태의 선택과 활용에 있어서는 논쟁이 존재할 수 밖에 없다(이현주 외, 2018).

7) 최은영(2020)은 현재 한국에 존재하는 수당 중 사회 수당으로서의 보편적 특성을 적절하게 반영하는 수당은 아동 수당이 유일하다고 보고 있다. 한국의 경우 현금으로 수당을 지급하는 것에 대한 오랜 불신이 자리하고 있기 때문이라고 보고 있다. 또한 바우처나 상품권, 지역 화폐 등으로 용도를 제한하는 경향이 있다고 지적하고 있다.

2) 지방자치단체 현금 복지 지출의 범위

본 연구의 분석 대상인 지방자치단체 현금 복지 지출의 범위는 사회복지 제도의 급여를 할당된 대상자에게 제공하는 방법인 '전달체계'의 검토를 통해 도출하고자 한다. 사회복지전달체계는 사회복지 정책을 구성하는 네 가지 요소는 누구에게, 무엇을, 어떻게 제공하고, 그 비용을 누가 어떻게 마련하는가에 대한 답과 밀접한 관련이 있다(Gilbert and Terrell, 2007). 일반적으로 '누구에게' 급여(benefit)를 할당(allocation)할 것인가의 문제는 정책과 제도의 수혜자를 결정하는 문제이다. 그리고 '무엇을' 은 급여의 형태 혹은 종류에 관한 것으로 현금 혹은 현물로 제공하는가 여부로 나눌 수 있다. 그리고 재원(budget) 마련을 누가 책임질 것인가의 문제와 '어떻게' 제공할 것인가인 전달체계(delivery)의 영역에 해당한다.

이때 비용 부담 주체와 급여 형태를 중심으로 현금성 복지사업을 크게 4가지로 구분할 수 있다. 이러한 내용을 다음 <표 1>에 나타냈다. 첫째, 영역Ⅰ은 지방자치단체가 비용을 부담하여 현금 형태로 제공하는 일종의 사회수당으로, 현금 급여 사업 대상이 된다. 이는 지방자치단체 자체의 현금성 복지사업 규모를 통해 확인할 수 있다. 둘째, 영역Ⅱ는 중앙-지방자치단체의 현금급여로 국가차원의 사회수당을 의미한다. 이는 국가 차원의 사회수당사업 규모로 확인할 수 있다. 셋째, 영역Ⅲ은 지방자치단체가 비용을 부담하는 주체가 되는 사회 보장 사업으로 현금과 현물 방식으로 급여를 지급하는 사업이 대상이 된다. 지방자치단체 지방 보조금 사업 규모를 통해 확인할 수 있다. 넷째, 영역Ⅳ는 중앙 정부와 지방자치단체의 사회 보장 사업으로 현금과 현물 모두를 포함하는 사업이 여기에 속한다. 국가 차원의 국고보조금 사업 규모로 확인할 수 있다.

본 연구에서는 현금성 복지사업은 현행 사회복지 부문에서 지방자치단체 사회수당 분야의 현금 급여에 한정하는 가장 협의의 현금성 복지 부문(영역 Ⅰ)에서 출발한다. 이후 국가 사회수당에 해당하는 영역Ⅱ, 지방자치단체의 사회보장(지방보조금 사업)에 해당하는 영역Ⅲ, 그리고 국가의 사회 보장(국고보조금 사업)에 해당하는 영역Ⅳ로 확대될 수 있다.

<표 1> 지방자치단체 현금 복지 지출 재구성: 부담 주체와 급여 형태를 중심으로

구분		비용 부담 주체	
		지방자치단체	지방자치단체+중앙
급여 형태	현금	영역 Ⅰ 지방자치단체 사회수당	영역 Ⅱ 국가 사회수당
	현금+현물	영역 Ⅲ 지방자치단체 사회보장	영역 Ⅳ 국가 사회보장

출처: 저자 작성

3) 기존 선행연구 정리 및 본 연구의 차별성

현재 지방자치단체 현금성 복지 지출의 개념과 범위를 명확하게 규정하는 합의된 기준은 존재하지 않는다. 연구자에 따라, 지방자치단체가 비용을 온전히 부담하는 복지 사업으로 포함하는 항

목이 다르다. 최근 지방자치 분권화 경향에 따라 지방자치단체가 담당하는 사회 복지 정책의 기능과 역할은 점차 강조되고 확대되고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 주도하는 현금성 복지 관련 사업도 증가하고 있으나 이를 추출하고 측정할 일관된 기준이 정립되지 않은 상황이다. 해당 연구가 중요함에도 기존에 연구가 충분히 진행되지 않은 현실을 방증한다고 볼 수 있다. 따라서 관련 선행 연구들이 어떻게 지방자치단체의 현금성 복지 지출 혹은 사업의 개념을 정의하고 관련 영역과 범위 등을 제시하고 있는지 검토할 필요가 있다.

사실 지방 현금성 복지 지출 관련 실증 연구가 부족한 이유 중 하나는 관련 자료의 부족에서 기인한다. 구체적으로 중앙정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체의 세부 사업별, 사회 복지 사업의 기능별, 그리고 급여 형태별 특성을 반영하는 신빙성 있는 자료를 구득하기가 힘들다는 것이다. 또한 현금성 복지 지출을 정의하고 분류하는 일관된 기준이 존재하지 않고, 지방자치단체에서도 담당자에 따라 현금성 복지 지출을 자의적으로 분류하고 있다. 따라서 현금성 복지 지출 관련 자료를 직접 구축해야 한다는 점이 논의 확장에 있어서 가장 기본적인 제약에 해당한다고 볼 수 있다. 지방자치단체 현금성 복지사업 규모 추정의 목적은 과연 지방자치단체 현금성 복지사업이 우려할 만한 수준의 규모인지, 계속 증가하는 것인지, 어떤 분야에서 증가하고 있는지 등의 현황을 확인함으로써 책임성 확보를 위한 방향성을 제시하는 기준을 제공하는데 있다.

기존 연구들이 현금성 복지 지출을 갈음할 때 주로 활용하는 기준은 두 가지이다. 첫째, 예산 항목(code)을 활용하는 것이다. 대부분의 기존 연구들이 정부 예산 항목 분류체계를 적용하여 자치단체의 복지 지출 규모를 검토하고 있다(고경환 외 2018).⁸⁾ 그러나 만약 현금성 복지 지출의 개념과 범위를 예산 항목 분류체계에만 한정할 때 현실에 존재하는 모든 사업을 담지 못하거나 현금성 복지사업이 아닌 사업도 포함할 수 있다(윤성원·양재진, 2019). 그러므로 연구자에 따라 지방자치단체의 사회복지 및 보건 사업에 비 복지 분야 사업이 포함되면, 이를 제외하기도 하고, 다른 예산 항목임에도 불구하고 사회복지 분야로 인정하는 사업을 추가하며 자체적으로 자료를 구성하고 있다(윤성원·양재진, 2019; 최정은 외, 2020).⁹⁾

둘째, 사회 복지 지출 기능 및 영역을 구분하는 방식이다. 일부 연구들은 OECD의 사회복지지출 데이터(social expenditure database: SOCX)의 기준인 보건, 가족, 적극적 노동 시장 정책, 실업, 주거, 노령, 유족, 근로 능력 관련 급여, 기타 사회정책이라는 9개 영역 전체를 분석한 바 있다(고경환 외, 2018; 윤성원·양재진, 2019). 혹은 이 9개 영역 중 일부를 선별하여 분석하기도 한다(최정은 외, 2020). 이러한 기능별 기준은 이중적 위험에 처한 한국의 복지 수요에 대한 정부 대응을 확인할 수 있다는 장점이 있다. 같은 맥락에서, 지역별 고유의 특성이 반영되는 지방 복지 수요와 복지 지출 기능을 종합적으로 판단하여 해당 지방자치단체의 자체 사업의 미래 발전 계획에 반영할 수 있다.

한편, 기존 연구의 기준으로 현금성 복지사업의 정확한 규모를 추정하는데 제약도 존재한다. 가

8) 이에 따르면 사회복지 분야(080)과 보건분야(090) 예산지출이 모두 사회복지 항목에 포함된다.

9) 사업 분류의 오류를 최소화하기 위해서는 분야와 부문별로 사업을 나누는 것에서 나아가 사회보장적 수혜금 등 통계목 수준에서 이를 분류할 필요가 있다. 연구자 입장에서 현재 이와 관련한 세세한 자료 구득에 어려움이 있다.

장 큰 제약은 지방자치단체의 예산-결산 간 회계과목의 괴리가 존재한다는 것이다. 즉, 정확한 집행 및 지출 규모 추정을 위해서는 e-호조 프로그램의 회계 과목 및 코드 번호를 부여하는 등의 전체적인 예산 프로그램의 개선이 요구된다. 보다 구체적으로 중앙 재원과 지방 재원을 한데 모아 단위 사업을 수행하고, 예산 심의 계획이 집행과정에서 변동이 되기도 하고, 지출 시 프로그램 예산으로 수행되어 중앙-지방 간 지출사업명이 다르게 진행되는 등의 동태적인 과정을 모두 담기 힘들다는 것이다. 따라서, 본 연구에서 수행하는 현금성 복지사업의 추정은 이러한 제약을 인지하고 이를 최대한 보완하기 위하여, 위에서 적용한 예산 항목 코드를 활용하되, 사업 단위 프로그램의 검색어를 추출하고 추가적으로 사회보장위원회의 사업 목록 및 언론 검색 등의 검증을 통해서 규모 추정의 합리성을 보강하고자 하였다.

Ⅲ. 지방자치단체 현금성 복지 지출 실태 분석

1. 분석 자료 및 분석 방법

지방자치단체 현금성 복지사업의 규모를 추정하기 위해서 분석 자료로 2017- 2021년도 지방자치단체 세부 사업별 세출 현황 자료를 활용하였다.¹⁰⁾ 본 자료를 통해 지방자치단체의 세부사업별 예산현액과 지출액, 집행 잔액 등을 회계별, 분야별, 부문별로 일 단위로 확인할 수 있다. 윤성원·양재진(2019)과 최정은 외(2020) 등의 연구에서도 동일한 자료를 사용하여 기초 자치단체의 자체 복지 사업 규모와 현금성 복지 지출 규모를 추정한 바 있다. 본 연구는 이에 더해 해당 세출 현황 자료에 대하여 검색어 검색 시 사회보장위원회 내부 자료의 복지 사업 목록과 중앙 및 지방정부가 제공하는 복지서비스를 검색할 수 있는 ‘복지로’¹¹⁾를 검토하였다. 이에 더해 주요 언론의 기사를 토대로 현금성 복지 사업 여부를 검증하였다.

〈표 2〉 지방자치단체의 주요 현금성 복지 지출 규모 추정 방법(단위사업명 내 검색어 예시)

성격	검색어
현금성	수당, 축하, 장려, 지원, 코로나, 교육 급여, 의료급여, 생계급여 생계, 통장, 계좌, 의료비, 입학준비금, 기초보장, 양육비, 자녀 교육비, 난방비, 진단비, 피복비, 교통비, 부식비, 양육보조금, 보호비, 디딤돌, 생계비, 정착금, 진료비, 치료비, 검진비, 재난지원
바우처	장애인활동지원, 바우처, 발달장애인 주간활동서비스, 서비스 등
현물	양곡 등

출처: 지방재정 365 세부사업지출현황, 복지로 복지서비스 목록, 언론 기사 등을 검색하여 저자 작성

10) 지방재정365-지방재정전문통계-집행-세부사업별세출현황 (각년도 12.31 기준 집행 현황)

https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002_be202.xml

11) 보건복지부 ‘복지로’ <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/index.do>

이후 재원 부담 주체에 따른 세부사업 검색어 분류를 실시하였고 분류 결과를 연구자들이 검색어에 따라 각자 비교하여 일치 여부를 확인 하였다.¹²⁾ 예를 들어 '통장'을 검색어로 분류한 후 현금성 복지 지출에 해당하는지 여부를 다시 확인하였는데, 청년 통장의 경우 현금성 복지 사업으로 분류되나 세부사업명 목록을 확인하여 통반장 수당 지급 등으로 확인될 경우 복지 지출이 아니라고 보아 제외하였다. '수당' 검색어의 경우에도 교직원, 직원, 근속, 운영수당 등의 내용을 가진 집행은 현금성 복지에 해당하지 않는다고 보아 제외시켰다. 단위사업명 내에서 현금성 복지 지출 사업을 분류하는 검색어는 다음 <표 2>에 예시로 들었다. 이러한 분석 방식을 통해 현금성 복지 사업이 아닌 것을 현금성 복지 사업으로 추정하는 제1종 오류나, 현금성 복지 사업인데 아니라고 제외할 제2종 오류의 가능성을 최소화하고자 하였다. 또한 기존 연구들이 대부분 단년도 자료를 활용한 반면에 본 연구는 5개년도 시계열 자료를 활용하여 추세를 확인할 수 있고 향후 정책 방향을 제시하는데 신뢰성을 보완한다는 강점을 지닌다.

2. 지방자치단체 현금성 복지 지출 현황

1) 개괄적 분석 결과

연도별로 전체 지방자치단체를 대상으로 추정한 전체 사업 규모 및 자체 재원 사업, 그리고 주요 현금성 복지 지출의 규모는 다음 <표 3>과 같다. 이에 따르면 우선 전체 예산 집행에서 현금성 지출이 차지하는 비중은 2017년 약 6%였다가 2019년 9.3%, 2020년 16.4%, 2021년 21.5%로 지속적으로 증가하는 추세이다. 이러한 증가 추세에는 2020년에 발생한 사회적 재난인 코로나-19의 영향이 가장 클 것이라고 가늠할 수 있다. 5개년도 전체 사업별 지출을 현금성과 비현금성으로 나누어 단순 합산할 경우 현금성 지출이 차지하는 비중은 약 12.82%로 나타났다. 다음으로 전체 지방자치단체의 주요 현금성 복지 지출의 연평균 증가율을 살펴보면 지방자치단체의 전체 사업 세출 집행 규모는 주어진 기간 동안 연평균 약 11% 증가한데 반해 현금성 사업은 연평균 약 52% 증가한 것을 알 수 있다.

다음으로 이를 지방자치단체 자체 재원 사업으로 한정하여 살펴보았다. 5개년도 전체 지방자치단체 자체 재원 사업별 지출을 현금성과 비현금성으로 나누어 단순 합산할 경우 현금성 지출이 차지하는 비중은 약 2.15%로 나타났다. 지방 자체 재원 사업은 전반적으로 연평균 약 8% 증가한 데 반해 현금성 사업은 약 40% 증가한 것을 알 수 있다. 이를 통해 현금성 복지 지출 사업이 전체 집행 예산에서 차지하는 비중도 증가하는 추세이며 전체 지출이나 비현금성 지출에 비해 현금성 복

12) 정교한 자료 분류 작업을 수행하기 위해서, 본 연구에서는 박사학위를 받은 연구자들 간 1) 검색어 공유, 2) 현금성 복지사업의 규모 비교, 3) 오차에 관해서 사회보장위원회의 목록 및 언론 기사 검색을 통해 교차 검증을 하였다. 이에 관해서는 지면의 한계상 <부록> 부분에 일부를 수록하였다. 그럼에도 불구하고 자료 선별의 오류가 완전히 해결되는 것은 아닐 것이다. 현행 e-호조 프로그램 상, 단위사업별 예산 총액 내에서 인건비 등 경상경비의 운영비를 제외하고, 수혜대상에게 직접 지출하는 '사회보장적 수혜금'만을 선별하는 것은 한계가 있다. 이러한 한계는 향후 지방자치단체 예산 및 결산 정보를 총괄하는 행정안전부에서 사업 및 성격별 데이터를 공개할 경우 해결될 수 있으리라 본다.

지 지출의 증가율이 매우 높다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 세부 사업 검색어 분류에 따른 전체 지방자치단체의 주요 현금성 복지 사업 규모 추정 (단위: 조원, %)

연도	전체 사업 규모			지방자치단체 자체 재원 사업		
	계	현금성 외	현금성*	계	현금성 외	현금성
2017	339.30 (100%)	318.92 (94%)	20.38 (6.0%)	201.18 (100%)	199.27 (99.1%)	1.90 (0.9%)
2018	362.66 (100%)	340.01 (93.8%)	22.65 (6.2%)	214.25 (100%)	212.01 (99.0%)	2.23 (1.0%)
2019	415.55 (100%)	376.90 (90.7%)	38.65 (9.3%)	240.39 (100%)	235.57 (98.0%)	4.82 (2.0%)
2020	487.55 (100%)	407.75 (83.6%)	79.80 (16.4%)	254.01 (100%)	244.59 (96.3%)	9.42 (3.7%)
2021	513.20 (100%)	403.08 (78.5%)	110.12 (21.5%)	276.33 (100%)	269.14 (97.4%)	7.20 (2.6%)
소계	2,118.26 (100%)	1,846.66 (87.17%)	271.6 (12.82%)	1,186.16 (100%)	1,160.58 (97.84%)	25.57 (2.15%)
연평균 증가율(%)	11	6	52	8	8	40

2) 광역 지방자치단체 현금성 복지 지출 현황

이후 광역 및 기초 시, 군, 구 지방자치단체 유형별 규모와 증가 현황을 살펴보도록 한다. 〈표 4〉를 보면 광역 자치단체의 전체 현금성 복지 사업 지출은 2021년 기준 약 2.2조원으로, 연평균 증가율이 52% 인 것을 확인할 수 있다. 이를 분야별로 살펴보면 사회복지 및 보건, 공공질서 및 안전, 수송 및 교통, 농림수산의 규모가 크게 나타났다. 이는 2020년 및 2021년 사회적 재난인 코로나-19에 따른 전국민 대상 지원금, 사회 복지비의 증가, 농어민 수당 등의 영향으로 추정된다. 보다 세부적으로 검색어 분류를 통해 나타난 광역 지방자치단체의 대표적 현금성 복지 사업을 살펴보면 다음과 같다. 농어민 대상의 농·어업인수당 지원사업, 다문화(자녀) 가정의 학자금 지원사업 및 전세자금대출 사업, 대학생 및 청년대상의 대출이자지원사업, 학자금지원사업, 교육훈련수당, 소상공인의 고용보험료 지원사업, 취약계층의 전세자금대출 및 생활안정 지원사업 등이 여기에 해당된다.

〈표 4〉 광역 지방자치단체의 주요 현금성 복지사업 규모 추정

(단위: 십억, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율(%)
소계	428.5	558.8	2,555.7	4,119.0	2,276.2	52
공공질서및안전	12.6	19.6	68.6	597.1	219.5	104
과학기술	0.0	0.0	0.0	1.4	0.1	.
교육	2.0	1.5	3.8	10.4	29.2	95

국토및지역개발	1.0	4.1	3.5	24.1	19.9	111
기타	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	19
농림해양수산	42.7	49.3	57.3	176.3	131.4	32
문화및관광	3.4	1.2	2.7	12.1	7.1	20
보건	25.7	27.6	181.1	234.7	52.5	20
사회복지	313.2	394.1	2,178.2	2,521.3	1,578.4	50
산업·중소기업	2.8	17.5	22.6	231.7	56.4	112
수송및교통	1.9	16.1	9.8	130.9	108.7	175
일반공공 행정	14.6	18.1	20.8	168.0	72.8	49
환경보호	8.6	9.3	7.1	10.7	0.0	-100

3) 기초 지방자치단체 유형별 현금성 복지 지출 현황

본 절에서는 기초 지방자치단체 유형별 현금성 복지 지출 실태를 분석한다. 먼저 기초 지방자치단체 중 시의 현금성 복지사업은 21년 기준 약 3조원이며, 5년 간 연평균 36%의 증가율을 보였다. 분야별로는 2020년과 2021년 들어 공공질서 및 안전의 규모가 크게 확대되었고, 사회복지 및 보건, 산업 및 중소기업의 규모가 크게 나타났다. 이러한 결과는 다음 <표 5>에서 확인할 수 있다. 마찬가지로 모든 지방자치단체에서 코로나-19 대응으로 인한 현금성 복지 지출이 확대된 것을 알 수 있다. 시의 대표적 현금성 복지사업은 구체적으로 다음과 같다. 농어민 대상의 농어업인수당 지원사업, 다문화(자녀) 가정의 학자금 지원사업, 생활정착(안정)지원사업, 양육비, 전세자금대출 사업, 교통비 사업, 대학생 및 청년대상의 대출이자지원사업, 학자금지원사업, 교육훈련수당, 결혼 및 주거비용 지원사업, 취약계층의 생활안정 지원사업, 보험료 지원사업 등이다.

<표 5> 기초 시 지방자치단체의 주요 현금성 복지사업 규모 추정

(단위: 십억, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율(%)
소계	856.9	979.2	1,365.2	2,877.3	2,939.0	36
공공질서및안전	0.5	0.6	1.6	454.3	331.1	.
교육	1.1	17.7	6.6	17.5	44.6	152
국토및지역개발	1.0	1.0	3.2	6.9	1.7	14
기타	17.1	23.3	25.0	28.5	1.4	-47
농림해양수산	92.1	102.9	117.5	236.7	149.5	13
문화및관광	2.6	2.8	4.3	7.3	17.7	62
보건	69.8	79.7	122.4	177.9	178.9	27
사회복지	635.3	704.2	1,030.7	1,532.4	1,925.5	32
산업·중소기업	10.6	13.4	10.2	251.8	169.2	100
수송및교통	0.0	4.8	8.6	60.0	37.8	.
예비비	-	-	0.7	0.1	0.0	.
일반공공행정	24.6	26.5	31.6	100.8	81.8	35
환경보호	2.2	2.3	2.8	3.0	-	.

다음 <표 6>은 기초 자치단체 중 준의 현금성 복지 사업 실태를 나타낸다. 이에 따르면 2021년 기준 준의 현금성 복지 사업 지출은 약 0.8조원 규모로 연평균 29%의 증가율을 보인다. 분야에 있어서는 2020년과 2021년 들어 공공질서 및 안전 분야의 지출 확대와 사회복지 및 보건, 농림수산의 규모가 크게 나타났다는 것을 확인할 수 있다. 이 역시 코로나-19에 따른 주민 대상 코로나 지원금, 사회 복지비의 증가, 농어민수당 및 각종 사회 수당 증가 등의 영향으로 추정된다. 준의 대표적인 현금성 복지사업은 농어민 대상의 농어업인수당 지원사업, 다문화(자녀) 가정의 학자금 지원사업, 생활정착(안정)지원사업, 양육비, 전세자금대출 사업, 교통비 사업, 대학생 및 청년대상의 대출이자지원사업, 학자금지원사업, 교육훈련수당, 결혼 및 주거비용 지원사업, 취약계층의 긴급 복지지원, 기초생계, 보험료 지원, 교통비 지원사업 등으로 구성된다.

<표 6> 기초 준 지방자치단체의 주요 현금성 복지사업 규모 추정

(단위: 십억, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율(%)
소계	309.7	342.6	488.2	958.1	870.0	29
공공질서및안전	1.6	1.4	1.6	50.1	66.7	154
교육	0.4	0.6	1.8	2.1	3.8	76
국토및지역개발	7.0	4.6	1.7	4.2	5.7	-5
기타	2.4	2.6	5.6	5.8	3.8	12
농림해양수산	111.7	124.4	173.9	326.4	224.8	19
문화및관광	1.9	2.9	4.2	8.7	9.1	48
보건	38.3	42.6	44.8	64.8	42.5	3
사회복지	133.2	144.0	222.6	363.8	377.6	30
산업·중소기업	1.5	1.3	6.4	61.1	56.3	148
수송및교통	10.9	0.0	0.2	5.3	5.0	-18
예비비	0.8	-	0.0	0.0	-	.
일반공공행정	-	16.9	23.0	59.6	74.5	.
환경보호	-	1.2	2.4	6.2	-	.

마지막으로 기초 자치단체 중 자치구의 현금성 복지 지출은 21년 기준 약 1.1조원이며 같은 기간 동안 연평균 38% 증가하여 기초 자치단체 중 시와 더불어 높은 증가율을 보이고 있다. 이러한 내용은 <표 7>에서 확인할 수 있다. 이를 보면 다른 자치단체와 유사하게 2020년 및 2021년 들어 공공질서 및 안전 분야의 현금성 복지 지출이 크게 증가했음을 알 수 있다. 그 외에 사회복지 및 보건 규모가 크게 나타났으며 이 역시 다른 자치단체와 크게 다르지 않아 보인다. 즉, 코로나-19 사태에 따른 코로나 지원금, 사회 복지비의 증가 등의 영향으로 추정된다. 자치구의 대표적 현금성 복지사업은 다문화(자녀) 가정의 학자금 지원사업, 생활정착(안정)지원사업, 양육비, 전세자금대출 사업, 출산장려 사업, 대학생 및 청년대상의 대출이자지원사업, 학자금지원사업, 결혼 및 주거비용 지원사업, 효행 장려금, 양육비 지원, 출산장려, 입양 축하금지원 사업 등 취약계층의 양육비 지원 등으로 구성된다.

〈표 7〉 기초 구 지방자치단체의 주요 현금성 복지사업 규모 추정

(단위: 십억, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율(%)
현금성	309.1	353.5	407.7	1,465.4	1,111.0	38
소계	309.1	353.5	407.7	1,465.4	1,111.0	38
공공질서및안전	1.4	1.6	2.3	71.3	197.3	245
교육	0.1	0.1	2.5	5.8	13.5	241
국토및지역개발	0.0	0.0	0.1	1.3	0.0	.
기타	0.5	0.4	1.4	2.0	0.3	-12
농림해양수산	2.9	3.2	3.6	4.6	0.4	-39
문화및관광	0.2	0.5	0.6	6.0	12.1	179
보건	20.5	22.6	24.9	56.4	26.2	6
사회복지	242.5	285.7	328.2	1,174.9	717.9	31
산업·중소기업	0.0	0.1	0.1	60.1	57.2	.
수송및교통	1.3	1.1	0.9	1.1	4.5	36
예비비	27.2	25.8	30.2	68.6	81.6	32
일반공공행정	12.5	12.4	12.7	13.4	-	.

4) 소결

이상의 분석을 통해 지방자치단체의 현금성 복지사업의 규모 및 건수가 과거 5년 간 증가 추세에 있는 것을 확인할 수 있었고, 각 지방자치단체 별로 기능에 따라 지원하는 분야가 다르다는 점을 알 수 있었다. 구체적으로, 지방자치단체의 현금성 복지사업은 총 사업 세출 대비 약 12% 수준이고 연평균 증가율이 52%로 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 증가 추세에서 지방자치단체 현금성 복지사업의 절대적 규모가 적정한지, 또는 이러한 현금성 복지사업의 증가로 인해 지방자치단체의 재정 운용에 경직성을 유발하는지는 추후 연구가 필요하다고 판단된다. 지방자치단체 자체 재원 사업 세출 예산에서 차지하는 현금성 복지 지출이 약 2.15% 수준으로 나타났기 때문이다. 특히, 2020년 코로나-19 시기에 일시적인 재난지원금 지원으로 급격하게 현금성 사업이 증가한 이래, 2021년도에는 감소한 점을 볼 때, 일회성의 증양 및 상위 정부 대응 지출로 인한 현금성 복지사업의 영향이 크게 작용한 것으로 볼 여지가 있다. 다만, 농민수당, 다문화가정, 청소년 및 취약계층에 관한 생활안정지원 및 출산 및 학자금 지원사업은 광역 및 기초 지방자치단체에서 전반적으로 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 지방 자체 재원 사업을 통한 현금성 복지 지출의 증가율 또한 약 40%로 간과할 만한 수준이 아님에 주의를 기울여야 한다.

그렇다면 과연 언론 등에서 제기하였던 지방자치단체의 현금성 복지사업을 증가에 따른 지방자치단체 재정 건전성을 심각하게 우려할만한 수준인가? 본 연구의 분석 결과에 한해서 현 시점의 예산 대비 비중으로 볼 때는 우려할 여지가 크다고 보기 힘들다. 다만, 비현금성 지출과 전체 사업 지출 증가 비율에 비해 현금성 복지사업의 증가 추세가 급속하다는 점을 향후 지속적으로 주시할 필요가 있을 것이다. 특히 재선 극대화를 추구하는 정치인에 의해 인기 영합주의(populism)가 팽배할 경우 재정 건전성에 영향을 미칠 수 밖에 없다. 또한 복지사업의 비가역적 특성 상 지출

을 중단할 경우 수혜 대상들의 저항이 발생하고 사회적 갈등도 유발할 가능성이 있다. 따라서 지방자치단체의 재정 건전성과 아울러 현금성 복지 지출사업의 책임성을 확보하는 방안이 제고되어야 할 것이다.

IV. 지방 현금 복지 지출 관련 정책적 함의

1. 지방 현금성 복지 지출의 책임성 확보의 제약 조건

지방자치단체 현금성 복지사업 증가와 관련하여 책임성을 확보해야 한다는 당위성은 지속적으로 요구되어 왔지만, 지방자치단체의 재정활동 행위를 제약하는 것은 지방자치단체의 자치권을 제약하는 속성으로 책임성 확보의 구체적 논의는 제한적이었다. 또한, 지방자치단체의 현금성 복지사업의 책임성을 확보하기 위해서는 현금성 복지사업의 규모를 토대로 과연 책임성을 확보해야 하는 수준인지 검토가 선행되어야 하는데도 불구하고 정확한 규모를 추정하는데 한계가 있다. 이는 우선적으로 현행 e-호조 내에서 세출 예산 통계목과 결산 및 집행 통계목을 연계하여 현금성 복지사업의 규모를 추정하고 있으나, 시스템 데이터베이스(DB) 설계상 정확한 추출의 어려움이 있기 때문이다.¹³⁾

또 다른 제약은 사회복지사업을 주관하는 사회보장위원회-행안부-지방자치단체 간 단절된 업무분장 및 역할에서 기인한다. 사회보장위원회는 지역사회복지계획과 사회보장사업의 신설 및 변경에 관해 사전 심의를 통해 책임성을 확보하고 있지만, 실질적으로 지방자치단체와 협력적 관계를 형성하는 것에 한계가 있다. 이에 반해 지방자치단체는 지방자치단체장의 선거를 매개로 중앙부처의 사회복지 사업과 유사하고 중복되는 복지 서비스를 제공하거나 선심성 사업에 노출될 유인이 크다. 또한, 사회수당과 사회보장의 영역 특성상 유발되는 지방자치단체의 자율성과 책임성의 차이도 지방자치단체 현금성 복지 지출 관련 책임성을 저해하는 요인의 하나로 볼 수 있다. 사회보험, 공공부조, 복지서비스 등을 포괄하는 사회보장제도는 국가의 기능 인식에 따라, 현행 법제도 내에 귀속되기 때문에 지방자치단체 입장에서는 자율성과 책임성이 낮다고 볼 수 있다. 반면, 사회수당은 지방자치단체 자체 재원으로 활용되기 때문에 상대적으로 지방자치단체의 자율성과 책임성이 높다고 볼 수 있다.¹⁴⁾ 앞의 <표 1> 지방자치단체 현금성 복지사업의 범위 재구성을 자율성과 책임성 관점에서 다시 분류하면 <표 8>과 같다.

이러한 맥락에서 지속 가능한 사회복지 사업 운영을 위한 사전적 검토와 제도 발굴이 필요하다고 판단된다. 중앙부처의 관리 권한을 증진하는 제도의 발굴은 단기적인 산출에 불과하기 때문에

13) 현행 시스템은 예산작성 시 품목별 예산으로 관리되고, 지출 시에는 사업단위로 지출되기 때문에 사업단위 내에서 현금지원 규모를 추출해야하는 전산상 알고리즘이 연계되어 있지 않다.

14) 이러한 상황에서 사회수당 관련한 중앙정부와 지방자치단체 간에 권한쟁의 소송이 발생하고, 갈등이 심화되고 있어 현금성 복지의 책임성 확보방안에 대하여 신중히 검토해야하는 시점이라고 판단된다.

장기적으로 지방자치가 지향하는 가치와 괴리될 가능성이 높다. 따라서 지방자치단체의 현금성 복지사업이 직면한 현행 운영의 문제를 파악하여 이를 통제하기보다는 지속적으로 운영을 정착화 하는 대안을 모색할 필요가 있다. 한편, 지방자치단체의 현금성 복지 지출 사업의 책임성 제고를 위한 방안은 지방자치단체의 자치권을 보장하는 것을 전제로 간접적 유인 체제에 중점을 두어야 한다. 이는 지방자치단체의 현금성 복지 사업이 결국 지방자치단체의 자율적 권한과 재량에 기초하여 운영한다고 볼 수 있기 때문이다. 기본적으로는 지방 자치단체의 현금성 복지 지출에 관한 중앙 부처의 인식과 지방자치단체 간의 인식 차이를 줄이고, 주민들의 사회 복지 수준을 높이기 위한 지방자치단체 정책 운영의 효율성과 책임성을 제고하는 것에 초점을 둘 필요가 있다.

〈표 8〉 자율성-책임성 측면에서 사회 복지 유형

구분		책임성	
		높음	낮음
자율성	높음	영역 I	영역 II
		지방자치단체 사회수당	국가 사회수당
	낮음	영역 III	영역 III
		지방자치단체 사회보장	국가 사회보장

2. 지방 현금성 복지 지출의 책임성 확보 방안: 강제성-직접성 기준의 정책 수단

지방자치단체의 현금성 복지사업의 책임성 확보 방안은 기본적으로 지방자치단체의 자율성을 제약하지 않는 선에서 제시될 필요가 있다. 따라서, 본 연구에서는 지방자치단체의 현금성 복지 사업관리를 정책수단의 실효성을 높이는 차원에서 접근하였다. 즉, 책임성 확보를 위한 정책 수단의 시각에서 접근하는 것이다(전영한, 2007).¹⁵⁾ 전영한(2007)은 정책 수단에 정부의 의도적인 행위에 더해 무작위를 포괄하였지만, 정부 내부의 관리 도구 수단으로는 배제할 것을 강조하며 정책 수단을 분류해 왔다. 이러한 정책 수단 분류의 유용성은 제도 운용의 거버넌스 체계와 접목하여 현실에서의 효과성을 제고하는 것이 중요하다는 주장을 전제로 한다. 즉, 올바른 문제의식에 근거한 정책도구를 활용한 정책 처방이 문제를 해결하기 때문에, 도구적 성격의 발굴 및 분류가 중요하다는 것이다. 본 연구에서도 구체적으로 정책 수단의 분류 기준을 공적인 행위자에 초점에 맞추어 강제성(coerciveness)과 직접성(directness)으로 설정하여 4가지 차원으로 나누었다. 〈표 9〉에 따르면 영역 I은 강제성과 직접성이 모두 높은 정책 수단, 영역 II는 강제성은 낮으나 직접성이 높은 정책수단, 영역 III은 강제성이 높지만 직접성이 낮은 수단, 마지막으로 영역 IV는 강제성과 직접성이 모두 낮은 정책 수단을 의미한다. 다음에서는 구체적으로 이상의 분류에 따른 책임성 확보 방안을 자세히 살펴해보도록 한다.

15) 전영한(2007)은 정책수단(policy instruments)을 단순히 문제 해결의 수단이나 기법보다는 넓은 의미에서 집합적 활동의 조합으로 정의하고 있다. 이는 공적 행위자에 의해 의도성을 가지고 공공 문제 해결을 지향하는 것으로 해석한 것으로 보인다.

〈표 9〉 강제성과 직접성에 의한 현금성 복지사업 책임성 확보방안

구분		강제성 (coerciveness)	
		높음	낮음
직접성 (directness)	높음	영역 I 중앙부처 심의위원회 역할 강화 예산 편성 한도액(ceiling) 설정 사회보장위원회와 협력체계 강화	영역 II 예산편성 통계목 신설 (예: 현금성 수혜 (301-13))
	낮음	영역 III 기존의 보통교부세 패널티 제도 활용 기존의 재정분석지표 추가	영역 IV 재정 정보 공개

출처: 전영한(2007) 참고하여 저자 작성

1) 영역 I : 높은 강제성과 직접성을 지닌 정책 수단 활용

높은 강제성과 직접성을 지닌 정책 수단을 활용하는 방안은 다음과 같다. 첫째, 행정안전부 내 심의위원회 역할을 활성화하는 것이다. 이를 위해 기존의 사회보장심의위원회와 별개로 현금성 복지 지출 관련 위원회의 심의를 거치도록 법령을 개정하는 것을 제안할 수 있다.¹⁶⁾ 이러한 방안의 장점은 심의 절차를 통한 현금성 복지사업의 필요성과 실효성을 검증할 수 있고, 지방자치단체장의 선심성 복지제도 신설을 최소화할 수 있다는 것이다. 반면, 코로나-19 사태와 같은 대규모 긴급 재난 상황에 대한 대응성이 떨어질 수 있기 때문에 예외 규정을 마련하는 것을 고려해볼 수 있다.

둘째, 현금성 복지예산 편성의 한도액을 설정하는 것이다. 이른바 ‘현금성 복지 총량제’를 도입하는 것인데, 재정 자립도, 재정 자주도와 같은 재정지표에 가용재원 및 재정력 지수를 반영한 편성한도액 설정하는 방식으로 구체화할 수 있다. ‘사회복지 비중’의 증가는 1차 산업, 지역 SOC 등 재정 투자를 감소시키기 때문에, 재정 자립도 등 일정한 기준에 따라 현금성 복지사업 총량제의 도입을 고려하는 것이다.¹⁷⁾ 이러한 방안의 장점은 지방자치단체의 재정 여건을 고려하여 한도액을 설정함으로써 무분별한 현금성 복지예산 편성을 방지할 수 있고 지방자치단체의 재정 건전성 확보 노력을 촉진할 수 있다. 반면, 지방자치단체의 다양한 복지수요 예산을 반영하기 어렵다는 점에서 자율적인 예산 편성권을 침해할 소지가 있고 긴급하고 우발적으로 발생하는 사회적 재난 상황에 대처 역시 곤란할 수 있다.

셋째, 사회보장위원회와 적절한 협력체계를 강화할 필요가 있다. 구체적으로 「사회보장기본법」에 기초한 위원회와의 업무 협약 등을 통해서, 지방자치단체의 재정 여건을 반영할 수 있는 자료를 제공하는 등의 방식을 활용하는 것이다. 예를 들어 사회 보장 협의회 지방자치단체의 자체 수입 비중 또는 재정자주도 대비 현금성 복지비 비율을 고려하여 협의를 승인하는 방안을 생각할 수 있다.¹⁸⁾ 이러한 방안의 장점은 중앙부처의 협력이 추후 중앙-지방 간 사회복지 재정 협력을 강화

16) 행정안전부 산하 위원회 신설 또는 지방자치단체별 지방재정계획심의위원회, 보조금심의위원회 등의 방안을 생각해 볼 수 있다.

17) 이는 지방자치단체의 예산 대비 채무 비율이 과도할 경우 지방채 발행을 제한하는 것과 유사한 방식이다.

18) 만약 재정자주도에서 차지하는 비율로 기준을 정할 경우 교부세가 큰 지방자치단체는 자체 수입이 없음

하는 방향으로 확대될 수 있다는 것이다. 지방자치단체기 상대적으로 자율성 있는 재원 범위 내에서 사회 보장 협의를 진행하게 되면 현금성 복지비의 무분별한 지출을 제한하는 효과를 기대할 수 있다. 반면, 이러한 방식에서는 행정안전부의 역할이 명확하지 않고 지방자치단체의 재정 자율성을 제한할 수 있다. 이를 보완하기 위하여 사회보장기본법 훈령에 반영하는 것도 검토할만하다.

2) 영역 II: 낮은 강제성과 높은 직접성을 가진 정책 수단 활용

다음으로 낮은 강제성과 높은 직접성을 가진 정책 수단을 활용하는 방안을 생각해볼 수 있다. 이는 현금성 복지의 규모와 범위를 특정하여 상시 현황을 파악할 수 있도록 예산 편성 시와 동일한 통계목으로 분류하도록 통계목을 신설하는 것이다. 이 경우 여러 통계목에 분산되었던 현금성 복지 사업을 모두 동일 통계목에 편성하여 통합 관리할 수 있다는 장점을 가진다. 나아가 궁극적으로 행안부 훈령인 '지방자치단체 예산편성 운영기준'에 반영하는 방안을 제시할 수 있다. 이러한 통계목 예시는 <표 10>에 나타났다. 이 때 사회보장적수혜금이란 통상 사회보장기금과 같은 특별 기금을 재원으로 하여 지급되는 수혜금을 의미한다(이철수, 2009). 사회보장적수혜금은 현금 형태로 지급되기 때문에 현금성 복지 지출을 포괄하는 개념이라 할 수 있으며 사고·상해·질병에 대한 수혜금이나 실업보험금, 연금, 가족 수당 등이 여기에 포함된다.¹⁹⁾ 이 때 민간경상보조 형태로 관리되는 현금성 예산 과목²⁰⁾ 중에서 수급자가 개인이고 지방자치단체가 비용을 부담하는 수당 성격인 경우로만 한정 필요가 있다. 또한 현금 성격을 가지는 수혜금의 경우에도 국고 보조에 따른 지방비 대응은 제외하고, 시도비 보조에 따른 시군구비 대응 지출 및 단독 자체재원 투입 경우만 포함하여 분류하는 방식을 생각할 수 있다.

<표 10> 현금성 복지 통계목 신설 예시

그룹	편성목	통계목
300 경상 이전		
	301 일반 보전금	01. 사회보장적수혜금
		1. 법령에 의해 민간에 지급하는 사회보장적 수혜금 2. 국고 보조금에 의한 사회보장적수혜금 3. 법령에 의해 지급하는 출산장려금 4. 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비 (국민건강보험관리공단에 지급하는 예산포함)
		13. 자체 사회보장적 수혜금
		1. 지방자치단체 자체 재원의 현금성 사회 수당 (지방자치단체 조례에 근거) 2. 사회보장위원회와의 협의 및 심의가 완료된 지방 복지 사업에 근거해 추진되는 사회수당

출처: 지방자치단체 예산편성 운영기준 참고하여 저자 작성

에도 비율이 더 클 수 있어 지방세와 세외수입으로 구성된 자체 수입만으로 하는 것이 효과적일 수 있다.

19) 포함 여부에 대해서는 사회복지용어대백과 사전을 참조하였다.

https://www.welfare24.net/ab-welfare_dic_v-7015(접속일 기준: 2022.11.05.)

20) 예를 들어, 사회보장적수혜금, 기타보상금, 사회복지사업보조 등이 여기에 포함된다.

기존의 통계목을 보다 세분화하여 신설할 경우 지방자치단체가 자체적으로 비용을 부담하는 사회 수당이 여기에 포함되어 실태 파악과 관리가 용이할 수 있다. 즉, 지방자치단체별 '현금성' 복지사업에 대한 통계자료를 획득할 수 있고, 지방자치단체(장)의 선심성 복지제도 신설을 최소화할 수 있다는 것이다. 반면, 지방자치단체 담당자가 현금성 복지 사업 적용을 회피할 가능성도 존재한다. 만약 현금 급여 사업 전체를 무리하게 단일 과목으로 분류할 경우, 예산 과목 구분의 순기능이 떨어지고 나아가 과목 신설이라는 원래의 취지까지도 축소될 우려가 있다. 또한 현금성 복지에서 그 급여형태가 '현금'인 것보다 '선심성'으로 제공되는 것이 더욱 심각한 문제인데, 이를 파악하는 자료로 사용이 어렵다는 한계가 있을 수 있다.²¹⁾ 또한, 현금성 복지사업 통제로 인해 지방자치단체의 정책 수립과 예산 운용에 있어 자율권을 침해할 수 있으며, 지역 특색에 맞는 사업의 발굴을 저해하고 수혜자의 다양한 복지 수요 충족이 어려울 수 있다. 이를 보완하기 위하여 국비 및 광역 보조사업에 대한 사회보장적수혜금 등은 기존 과목(301-01)으로 관리되던 신규 예산 과목에는 지방자치단체의 자체 사업만 편성하도록 관리하는 것이다. 이는 신설되는 통계목의 대상 사업과 정의를 명확하게 하는 것에도 관련이 있다. 현금성 사업을 전반적으로 조사 후 신설해야 하는 규모에 대하여는 추가로 검토하도록 한다.

3) 영역 III: 높은 강제성과 낮은 직접성을 가진 정책 수단 활용

다음으로 높은 강제성과 낮은 직접성을 가진 정책 수단을 활용할 수도 있다. 첫째, 보통교부세 제도를 활용하는 것이다. 구체적으로 보통교부세의 자체 노력 항목에 지표를 추가하여 현금성 복지 비중에 대한 기준을 마련하고 이 수준을 초과할 경우 제재를 가하는 것이다. 이러한 방식의 장점은 지방자치단체별 선심성 사업 감소 유도를 위한 토대를 제공할 수 있다는 것이다. 즉 지방 재정 운영에서 감수할 수 있는 페널티 적용을 의식하여 지방자치단체장과 지방 공무원들이 선심성 복지 지출 편성을 억제할 가능성이 있다는 것이다. 또한 이 방식은 페널티를 받지 않는 분야로 인센티브 금액이 증가하는 순기능을 기대할 수 있다.

반면, 자치단체의 고유기능 또는 지방자치가 추구하는 가치가 훼손되는 등의 사유로 정치적 논란이 유발될 수 있다. 보통교부세는 자치단체 간 재정 불균형을 시정하고 지방자치단체의 부족한 재원을 보전하는 것을 목표로 하는 지방교부세 종류로, 재원을 사용하는데 일정한 조건이 요구되지 않는 일반적인 재정지원금을 뜻한다(홍근석·이서희·문소영, 2022). 따라서 보통교부세 제도를 통해 현금성 복지 지출을 통제하는 방안은 보통교부세의 취지에 맞지 않을 수 있고, 미래지향적인 지역 사회 복지 수요를 차단할 가능성이 있다. 또한 교부세 산정이 본 예산서에 기초하는 점과 현금성 지출을 추가경정예산에 편성하여 집행하는 편법을 사용할 수 있다는 점 등을 감안할 때, 실질적인 효과성은 미흡할 수 있다. 결산을 통한 자체 노력 항목 정도만 가능하기 때문이다. 이를 보완하기 위하여 교부세의 자체노력 항목에 적용할 때 동종 단체별 '현금성' 복지 집행 평균보다 높

21) 이는 사회보장적수혜금(301-01) 과목에 대한 연도별 규모를 파악하는 것은 어려움이 있을 수 있기 때문이다.

은 지방자치단체에 페널티를 부과하는 것보다, 평균보다 낮은 지방자치단체에 인센티브를 제공하는 방식이 바람직하다. 물론 유사한 지방자치단체별로 전체 사업예산 대비 현금성 지출 비율이 특히 큰 지방자치단체는 1년간 지역 현안 특별교부세 대상에서 제외하는 대안도 고려할 수 있다.

둘째, 재정분석 지표에 자체 사회적 복지사업 중 현금성 복지 비중 등을 추가하여 평가하는 것이다. 이러한 방식은 지방자치단체별 재정 건전성 평가를 통해 선심성 현금 복지사업을 통제하는 수단으로 활용 가능하다. 또한 재정 투명성을 높이고 동시에 지방교부세 감액 및 인센티브 내역 공시에 활용되어 주민의 인식 제고에 도움을 줄 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이는 사회복지 정책의 미래지향적 발전을 위하여 필요하지만, 오히려 재정 자립도 대비 과도한 사회복지(자체 사업)의 증가를 억제하기는 어렵다는 한계가 있다.

4) 영역 IV: 낮은 강제성과 직접성을 가진 정책 수단 활용

마지막으로 현금성 복지 비중을 지방자치단체 홈페이지 등에 별도로 공개하여 재정 투명성을 높이는 방안을 생각할 수 있다. 이는 일반 주민에게 각 지방자치단체의 현금성 복지 현황을 공개하여 주민에 의한 자발적 통제를 강화하는 것이다. 그러나 이러한 방식은 인근 타 지방자치단체와의 비교를 통한 상대적 박탈감과 포퓰리즘을 유발시킬 수도 있다. 비교 경쟁(yardstick competition) 이론에 따르면 유권자들은 지방자치단체의 성과나 공공서비스 수준을 비교하면서 현직 단체장을 평가한다(김나영, 2020). 재정정보가 주민들에게 공개되는 것은 투명성 제고에 있어서 환영할 만한 일이고, 단체장이 주민의 선호와 수요에 민감하게 반응하는 것은 바람직한 일이다. 그럼에도 불구하고 재선 극대화를 위해 이웃 지방자치단체와의 경쟁을 통해 선심성·단기성 현금 지출이 늘어나게 된다면 이는 지방 재정의 효율성을 해하는 결과를 가져올 것이다. 현금성 복지는 자치단체의 재정 여력에 따른 단체장의 재량 행위이므로, 이를 공개하는 것은 의도와 상관없이 자치단체 간 우열을 가리는 결과를 야기할 수도 있다. 결국 지방자치단체 간 복지 격차에 따른 갈등을 유발하거나, 현금성 복지 비중이 많은 지방자치단체로 위장 전입신고를 하거나²²⁾ 현금만 받고 다른 지역으로 떠나는 등²³⁾ 악용될 소지가 다분하기 때문에 이에 대한 대비가 필요할 것이다.

22) 예를 들어 충북 영동군의 경우 2017년 아이를 낳은 산모 중 약 37%가 신규 전입자여서 출산장려금을 받기 위해 위장 전입했을 가능성이 높다는 언론의 지적이 제기된 바 있다. 연합뉴스. 2018.01.14. (접속일 기준 2022.11.07.)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180110173200064>

23) 전남의 경우 최근 5년간 전남 지역 기초지자체에서 출산장려금만 받고 다른 지역으로 전출한 산모가 1,584명인 것으로 조사된 바 있다. 한겨레 21. 2019.04.07. (접속일 기준 2022.11.07.)

http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/46874.html

V. 결론

본 연구는 지방자치단체의 현금성 복지 지출에 대한 실태 규명이 필요하다는 문제의식에서 시작되었다. 국가 단위에서 복지 사업을 수행하고 있음에도 불구하고 지방자치단체별로 자체 재난 지원금을 지급하는 등 복지 지출의 중복성과 비효율성이 야기된다는 비판이 성립되기 위해서는 우선 현재 지방 현금성 복지 지출의 개념과 실태가 파악되어야 한다. 본 연구는 우선 자치단체별로 경로 수당, 해녀 수당, 농수당, 청년수당, 공로 수당 등의 선심성 현금 복지 사업이 경쟁적으로 도입될 경우 지역 간 복지 격차가 발생할 수 있다는 의견에 동의한다. 이로 인해 지역 간 갈등이 유발되며 재정 건전성이 악화될 우려가 있고 복지 재정의 중복으로 인한 재정 비효율성이 증가할 수 있다. 그러나 일부 자치단체만의 실태를 부풀리거나, 현금성 복지 지출의 정의조차 정립되지 않은 상태에서 규모가 과장되는 것은 바람직하지 않다고 본다. 사실 현금성 복지 지출의 증가는 지방자치단체만의 문제는 아니다. 이미 언론에서는 중앙부처 간 중복, 중앙부처와 지방자치단체 간 중복, 광역 지방자치단체와 기초 자치단체 간 중복 문제를 제기하고 있다.²⁴⁾ 만약 현금성 복지 지출의 역기능이 존재한다면 이를 해소하기 위해서는 실태가 파악되는 것이 우선 과제일 것이다.

이를 위해 본 연구는 2017년부터 2021년까지 지방자치단체 세부 사업 예산별 집행 자료를 토대로, 현금성 복지 지출을 정의하고 분류 기준을 제시한 후 지방자치단체가 자체 재원을 토대로 집행하는 현금성 복지 지출 규모를 추정하였다. 본 연구 결과에 따른 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 과거 5년 간 현금성 복지 규모를 추정한 결과, 지방자치단체의 현금성 복지 사업이 증가 추세에 있고, 규모는 세출예산 대비 약 12.82% 수준임을 확인할 수 있었다. 둘째, 현금성 복지 지출의 재원을 지방자치단체만으로 한정하면 이 규모는 약 2.15%로 드러났다. 따라서 지방자치단체의 현금성 복지사업의 규모만을 중심으로 현금성 복지 사업의 실태를 비판적으로 평가하기에는 제한적이라고 볼 수 있다. 셋째, 그럼에도 불구하고 전체 및 자체 자원별 현금성 복지 지출의 증가율로 판단하건대, 현금성 복지사업은 정치적 유인 수단으로 활용될 여지가 크다는 우려가 있다. 즉, 규모 자체가 작더라도 증가 추세가 다른 사업 지출에 비해 급증하고 있기 때문에 주의를 기울일 필요가 있다. 제한된 자원 내에서 정치적 수단에 기초한 재정 활동의 우선 순위 선정은 자원 배분의 비효율성을 초래하고 결국 수혜대상들의 형평성 논란으로 이어질 우려가 있다. 마지막으로, 중앙정부 및 부처의 지방자치단체의 현금성 사업 관리의 책임성 확보 요구는 지방자치단체의 자치권을 억제하는 행위로 인식될 여지 또한 크다. 지방자치단체의 재정 활동은 주민들의 대표성을 위임받은 지방자치단체의 자치권을 수행으로 하는 것으로 지방자치단체의 고유권한에 속한다. 즉, 지방자치단체장의 재정 활동에 관한 책임 역시 지방자치단체장을 선출한 주민의 몫이라는 점을 인지하여 지방자치단체의 자율성을 고려할 필요가 있다.

24) 한국경제. 2019.11.14 <https://www.hankyung.com/politics/article/2019111484511>

실제 중앙부처가 실시하고 있는 현금성 복지 사업의 종류도 다양하다. 그 예로는 문화체육관광부의 창작준비금 지원, 보건복지부의 긴급복지나 아동수당, 고용노동부의 훈련수당, 여성가족부의 한부모가족 아동양육비 지원, 국토교통부의 주거급여 등을 들 수 있다.

이러한 실태 분석 결과에 기반해 본 연구는 정책 수단의 특성인 강제성과 직접성을 기준으로 향후 책임성 확보방안을 다양하게 제시하였다. 먼저, 높은 강제성과 직접성을 특성으로 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 중앙부처의 심의위원회 역할을 강화하고 사회보장위원회와의 협력 체계를 보완하며 예산 편성 한도액을 설정하는 방안 등이 여기에 포함될 수 있다. 다음으로, 강제성은 낮지만 직접성이 높은 방안을 생각할 수 있다. 여기에는 새로운 예산 편성 통계목 분류 기준을 마련하여 현금성 복지 지출을 관리하는 방안을 생각할 수 있다. 또한 강제성은 높지만 직접성이 낮은 방안으로 현재 지방재정관리 제도를 활용하는 방안이 있다. 구체적으로 보통교부세 제도의 유인책이나 페널티 제도를 활용하거나 재정분석지표에 추가하여 관리하는 방안 등을 생각할 수 있다. 마지막으로 강제성과 직접성이 모두 낮은 방안으로 현금성 복지 지출 비중 등을 새로운 재정 정보로 공개하여 주민에 대한 책임성을 높이는 방안 등을 제시하였다.

본 연구의 기여는 다음과 같다. 첫째, 현금성 복지 지출의 개념과 범위를 규정하려는 학문적 노력을 기울였다. 둘째, 최근 5년간의 시계열 자료를 확보하여 지방자치단체 현금성 복지 지출의 실태를 분석하였다. 이는 기존의 단년도 자료를 활용한 연구들에 비해 보다 풍부한 정책적 함의를 제시할 기초가 된다. 셋째, 이에 바탕하여 현금성 복지 지출의 규모 뿐만 아니라 증가율까지 제시하여 향후 정책 방향성에 기여할 수 있다. 넷째, 지방자치단체의 현금성 복지 지출을 효과적으로 관리하기 위한 방안을 제시하였다. 구체적으로 정책 수단의 직접성과 강제성이라는 이론적 기준을 근거로 크게 네 가지의 대안을 생각하였다. 이러한 방안들을 통해 지방자치단체의 현금성 복지 사업의 자율성과 책임성을 고양해서 주민들의 권리를 확보할 수 있기를 기대한다. 또한 본 연구에서 제시한 지방자치단체 현금성 복지 사업의 책임성 확보 방안은 향후 정부의 복지 지출 제도 설계의 기초로 활용할 수 있을 것이다.

마지막으로 본 연구가 가지는 한계와 미래 연구가 해결해야 할 과제는 비교적 명확하다. 먼저, 현금성 복지 지출의 개념과 측정에 있어서 자의성이 개입할 여지가 있다. 제1종 오류 및 제2종 오류를 최소화하기 위한 대안을 마련했음에도 불구하고 검색어 기준으로 지출의 급여 형태와 성격을 분류하는 데는 한계가 존재하기 때문이다. 향후 사회보장적 수혜금만을 통계목으로 추출하여 보다 세밀한 자료 선별이 가능해질 경우 이러한 한계가 보완될 수 있으리라 본다. 또한 본 연구에서 제시한 대안의 현실성과 필요성에 대한 공무원이나 국민, 전문가 등을 대상으로 한 인식조사를 수행할 필요가 있다. 또한 후속 연구들은 지방자치단체가 수행하는 현금성 복지 지출의 성격에도 주목할 필요가 있다. 본 연구에서는 지방자치단체가 오로지 자체 재원을 부담하는 현금성 복지 지출에 집중하였다. 그러나 만약 중앙 및 광역지방자치단체의 보조 사업으로 인한 대응 지출 때문에 현금성 복지 지출이 증가할 경우 해결 방안은 달라질 것이다. 따라서 비용 부담 주체가 지방자치단체 뿐만 아니라 중앙 및 상위 지방자치단체인 경우의 현금성 복지 지출 사업의 실태 규모와 비중 및 증가율의 파악도 복지 수혜 중복이나 형평성, 지방 재정 효율성 등과 연결되는 중요한 주제일 것이라 생각한다.

참고문헌

- 고경환·이연희·신정우·강지원·신지영·정영애·김형수·김승연. (2018). 지역 주민의 복지 향상을 위한 복지지출 연구(I) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원
- 구인희·손병돈·안상훈. (2010). 「사회복지정책론」. 파주: 나남.
- 김교성. (2017). 외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계. In 2017 사회정책연합학술대회: IMF 경제위기 20년, 한국 사회의 격차해소 전략과 정책 (pp. 57-88). 한국사회복지정책학회.
- 김나영. (2020). 지방정부의 경쟁이 재정지출에 미치는 영향: 정치적 요인의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 54(3), 141-166.
- 김승연. (2019). 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안. 「정책리포트」, 1-24.
- 노대명·여유진·김태완·원일. (2009). 사회수당제도 도입타당성에 대한 연구. 한국보건사회연구원
- 양재진. (2020). 「복지의 원리, 대한민국 복지를 한눈에 꿰뚫는 10가지 이야기」. 한겨레출판사.
- 여유진·김상현·김을식·김양중·남종석·박희석·노승철·최훈·김윤영·이민정·홍성운·이영주·김재신·김유나·강수현·전춘복·김도형. (2021). 「코로나19의 사회·경제적 영향 분석 및 긴급재난지원금의 효과 평가 연구(지역편)」. 경제인문사회연구회 협동연구총서 21-37-02.
- 예산정책처. (2021). 「사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석」. 국회예산정책처
- 윤성원·양재진. (2019). 한국의 지방정부는 사회복지에 자체예산을 어디에 얼마나 쓰는가?: 2017년 지방 사회복지 사업에 관한 기초연구. 「사회과학논집」, 50(2): 117-140.
- 이관후. (2020). 긴급재난지원금의 의미와 평가: 정책의 실효성과 지방자치단체의 역할을 중심으로. 「경남발전」, 46-55.
- 이철수. (2009). 사회복지학 사전. 블루피쉬.
- 이현주, 김진, Hudson·Kühner, 전지현. (2018). 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과. 한국보건사회연구원.
- 이희재, 서정섭. (2016). 지방자치단체 사회복지지출 전망과 정책방안: 지방재정의 지속가능성을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(3), 49-67.
- 전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구 유형 분류의 쟁점과 평가. 「정부학연구」, 13(4), 259-295.
- 정홍원·김보영·민효상·이정은. (2019). 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완. 한국보건사회연구원).
- 최영. (2015). 재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등. 「한국지역사회복지학」, 55, 31-59.
- 최은영. (2020). 다중격차 시대 사회복지정책의 새로운 과제-사회수당의 역할. 「생활과학연구논총」, 24(1), 85-92.
- 최정은·최영준·김나리. (2020). 기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?. 「한국행정논집」, 32(2): 269-299.
- 최한수. (2021). 한국의 기본소득 논의에 대한 비판적 검토. 「법경제학연구」, 18(3): 261-281.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2007). 「사회복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원」. 남찬섭·유태균 역). 서울: 나눔의 집.
- Lynch, J., Meunier, A., Pilkington, R., & Schurer, S. (2019). Baby Bonuses and Early-Life Health

Outcomes: Using Regression Discontinuity to Evaluate the Causal Impact of an Unconditional Cash Transfer. IZA Discussion Paper No. 12230

〈참고자료〉

- 연합뉴스. 2018.01.14. 출산장려금 2천만원 시대...“효과 있다” vs “떡튀만 양산”(접속일 기준 2022.11.07.)
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180110173200064>
- 조선일보. 2019.02.03. 제주도 “해녀수당 드립니다”... 전남 해남군 “우린 농민수당”... 충청북도 “그럼 우린 경로당 수당” (접속일 기준: 2022.04.05.)
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/03/2019020300151.html
- 한국경제, 2019.11.14. 내년 현금복지 ‘중복 살포’만 23조. (접속일 기준: 2022. 07.08)
<https://www.hankyung.com/politics/article/2019111484511>
- 한겨레. 2020.02.03. [세상읽기] ‘현금복지’ 비판으로 위장한 복지축소론 (접속일 기준: 2022.04.10.).
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/923376.html>
- 한겨레 21. 2019.04.07. ‘현금 복지’ 어쩔 수 없으께 하는 기다. 지방자치단체 ‘현금성 복지’ 사업, 신규 사업 가운데 68% 차지...현금 복지는 ‘포플리즘’ ‘선심성 퍼주기 예산’일까 (접속일 기준 2022.11.07.) http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/46874.html

전성만(全成晩): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위(논문 제목: 지방공기업의 성과요인에 관한 연구:기관장의 역할유형과 관리역량을 중심으로)를 취득하였다. 현재 한국지방행정연구원 지방재정연구실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 지방재정, 재정조정제도, 중앙-지방 간 재정관계 등이고, 주요 논문으로는 “지방공기업 거버넌스 구조와 수익적 경영성과-지방공사를 중심으로(2017)” “우리나라의 중앙-지방관계 분석:제도·조정양식·자원의 관점에서 (2019)” 등이 있다.(sungmanjun@krila.re.kr)

김진(金鎭): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 가톨릭대학교 및 가천대학교 행정학과에서 정부 회계를 강의하였다. 주요 관심 분야는 정부 재정 및 회계, 공공기관 성과 평가, 공공 조직관리, 행정 부패 등이다. 주요 논문으로는 “Transformational-transactional leadership and unethical pro-organizational behavior in the public sector: does public service motivation make a difference? (2021)”, “지방세 비과세·감면과 지역 경제 성장-기초 및 광역 지방자치단체 비과세·감면 유형별 효과를 중심으로(2021)” 등이 있다.(ginakim733@krila.re.kr)

유자영(劉慈英): 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 있다. 주요 관심 분야는 사회정책, 빈곤정책, 정책 집행 및 평가, 공공 조직관리 등이다. 최근 논문으로는 “공무원연금의 노후생활보장 정책효과분석: 다차원적 소비충당률을 중심으로 (2022)”, “일선관료의 모호성에 대한 연구-서울시 찾아가는 동주민센터 사업을 중심으로(2022)”, “한국 일·가정 양립 지원정책의 확대와 정책 적합성에 관한 연구(2020)” 등이 있다.(jayoung0818@krila.re.kr)

〈부록〉

〈부록 표1〉 현금성 복지 지출 사업 추정 방식 예시: 검색어 선별

검색어	성격	code	설명
수당	현금성	1	애매한 사업은 보건복지부 복지로 검색 및 언론기사 검색 후 연구자 들끼리 논의
축하	현금성	1	상동
장려	현금성	1	상동
지원	현금성	1	상동
코로나	현금성	1	상동
교육급여	현금성	1	상동
의료급여	현금성	1	상동
생계급여	현금성	1	상동
생계	현금성	1	상동
재가급여	바우처	0	상동
장애인활동지원	바우처	0	상동
통장	현금성	1	상동
계좌	현금성	1	상동
저축	현금성	1	상동
바우처	바우처	0	상동
서비스	현물	0	상동
의료비	현금성	1	상동
발달재활서비스	논의필요	2	상동
발달장애인 주간활동서비스	바우처	0	상동
서비스	바우처	0	상동
보육료	바우처	0	상동
입학준비금	현금성	1	상동
기초보장	현금성	1	상동
양육비	현금성	1	상동
자녀 교육비	현금성	1	상동
자활근로사업	논의필요	2	복지로에서는 현금지급으로 되어 있으나, 일정 시간 근무하여 급여를 주는 일자리 지원

주: 지방재정 365 추출한 자료에 근거하여 보건복지부 복지로 검색, 사회보장위원회 심의 관련 내부자료(19-21년) 참고, 언론기사 검색 등을 참고하여 연구자 간 교차 검증함

Abstract

Cash Welfare Expenditure of Local Government and Policy Implications

Jun, Sungman

Kim, Jin

Yoo, Jayoung

This research intends to describe the local's cash welfare status-Que including budget size, therefore suggesting how to improve the local's responsibility for implementing cash welfare project. By estimating local's cash welfare budget size, we found that the budget size is getting increasing for past 5-year of fiscal year. Although improving local's responsibility for financial activities might infringe on local's fiscal autonomy, this would correct the inefficiency of financial resource distribution and promote the citizen's non-discrimination right as a policy beneficiary. Therefore, we propose the necessity of nation-wide monitoring activity, the management of active governance system and the disclosure of fiscal information at the conceptual and analytic level. Awe expect that our suggestion would be utilized as a precondition for the articulation of cash welfare policies at the local government level.

Key Words: Local Government, Cash Welfare, Program Spending, Policy Instrument, Accountability