나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

대한민국국회
THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA

nabo
National Assembly Budget Office
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
문의 행정사업평가과 02)788-4749 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700384-0001404-01

복지사업과 지방재정 정책 토론회 결과보고서 2015.11

국회예산정책처

복지사업과 지방재정
정책 토론회

2015. 10. 27(화)

결과보고서

국회예산정책처 National Assembly Budget Office
KALF 한국지방재정학회 The Korean Association For Local Finance

복지사업과 지방재정
정책 토론회

결과보고서

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

KALF 한국지방재정학회
The Korean Association For Local Finance

복지사업과 지방재정
정책 토론회

개회사 **김준기** 국회예산정책처장

환영사 **이삼주** 한국지방재정학회장

축　사 **정종섭** 행정자치부 장관

사 회 **김순은** 서울대학교 행정대학원 교수

발 제 **조영철** 국회예산정책처 사업평가국장

발 제 **임성일** 지방행정연구원, 선임연구위원

토 론 **김석진** 행정자치부 지방재정정책관

토 론 **김성주** 지방행정연구원, 수석연구원

토 론 **김현아** 조세재정연구원, 선임연구위원

토 론 **배인명** 서울여자대학교 교수

토 론 **송상훈** 경기연구원 공존사회연구실장

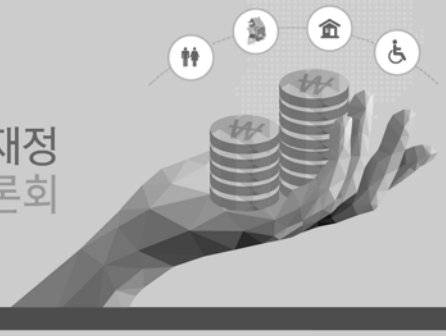
토 론 **임승빈** 명지대학교 교수

복지사업과 지방재정
정책 토론회

Contents

개 요			1
개 회 사	김준기	국회예산정책처장	9
환 영 사	이삼주	한국지방재정학회장	13
축 사	정종섭	행정자치부 장관	17
발 제	조영철	국회예산정책처 사업평가국장	23
	임성일	지방행정연구원, 선임연구위원	41
토 론	김석진	행정자치부 지방재정정책관	81
	김성주	지방행정연구원, 수석연구원	87
	김현아	조세재정연구원, 선임연구위원	91
	배인명	서울여자대학교 교수	99
	송상훈	경기연구원 공존사회연구실장	105
	임승빈	명지대학교 교수	113
회 의 록			125
언론보도			179

개요



복지사업과 지방재정
정책 토론회

Ⅰ 정책 토론회 개최의 의의

- 우리나라는 그동안 복지국가를 건설하기 위하여 다양한 제도를 마련하는 한편 이에 필요한 재정투입도 계속 늘려왔으며, 그 결과 아직 만족스럽지는 않지만 복지증진에 상당한 진전이 있었음.

- 특히 근래 이후 저출산·고령화 현상의 심화 등으로 인해 사회복지 국고보조사업이 빠르게 확대되었는데, 이에 따라 중앙 및 지방재정에 많은 부담이 발생하였음.

- 중앙정부와 지방정부 간 재정부담과 관련하여 그동안 대부분의 새로운 복지제도는 도입과정에서부터 중앙정부와 지방자치단체 간에 재정분담을 두고 심각한 갈등과 논의가 많이 있었으며 한편으로는 상대적으로 보다 많이 부담해야하는 중앙재정에 대하여 재정건전성과 지속가능성을 두고 많은 논의가 있었음.

- 그러나 중앙재정과 별도로 사회복지 국고보조사업에 필요한 대응비용을 지출하여야 하는 지방재정도 최근 세입 확대가 곤란한 사정과 더불어 많은 어려움이 있으므로, 지방재정의 중장기 부담전망과 부담의 형평성 등 지속가능한 복지를 실현하기 위하여 논의가 절실한 상황임.

- 이에 국회예산정책처와 한국지방재정학회는 '복지사업과 지방재정'이라는 주제를 가지고 공동으로 정책 토론회를 개최하여 복지사업 확대와 관련된 지방재정의 현황과 문제점을 살펴보고 개선방안을 모색하고자 함.

II 프로그램 진행

❑ 10월 27일(화) 14:00에 토론회를 개최하였으며, 진행과정을 국회방송을 통해 중계

〈「복지사업과 지방재정 정책 토론회」 프로그램 진행 순서〉

개 회		
개 회 사	**김 준 기**	국회예산정책처장
환 영 사	**이 삼 주**	한국지방재정학회장
축 사	**정 종 섭**	행정자치부 장관

토 론		
사 회	**김 순 은**	서울대학교 행정대학원 교수
발 제	**조 영 철**	국회예산정책처 사업평가국장 - **복지사업 확대의 영향과 지방재정 개선과제**
	임 성 일	지방행정연구원 선임연구위원 - **사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립과지속가능성 모색**
토 론	**김 석 진**	행정자치부 지방재정정책관
	김 성 주	지방행정연구원 수석연구원
	김 현 아	조세재정연구원 선임연구위원
	배 인 명	서울여자대학교 교수
	송 상 훈	경기연구원 공존사회연구실장
	임 승 빈	명지대학교 교수

III 주요 내용

1. 발제

<주제 1 : 복지사업 확대의 영향과 지방재정 개선과제>

❑ 조영철 사업평가국장(국회예산정책처)

○ 국가시책 복지사업의 확대로 인해 대응지방비 부담이 증가하면서 재정 여건이 취약한 지방자치단체를 중심으로 일반재원이 줄어들어 지역발전을 위한 자체 SOC 투자가 감소하는 등 강한 재정압박을 받는 지자체가 늘어나고 있어 이에 대한 대책 마련이 요구됨.

○ 이와 관련하여 지방자치단체 간 사회복지 국고보조율의 적정화, 자치구 재정조정제도 개선과 보통교부세 산정기준 현실화를 위한 (가칭)사회복지교부세 신설에 대한 중장기 검토, 그리고 지역의 특수성과 실험성을 고려한 지자체 자체 복지사업 관련 사전 협의·조정제도 개선 필요

<주제 2 : 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색>

❑ 임성일 선임연구위원(지방행정연구원)

○ 사회복지 국고보조사업을 둘러싼 중앙·지방간 갈등과 대립을 근본적으로 극복하기 위해서는 보조금 제도가 중심축을 형성하고 조세제도가 보완하는 방향으로 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계를 구축하고, 재정의 지출권한, 관리·감독, 협의·조정을 중심으로 한 사회복지재정의 정부간 재정관계를 거시적 재정분권의 기조와 맥을 같이 하도록 할 필요가 있음.

○ 사회복지재정의 지속가능성을 위해서는 단·장기적으로 재정이 감내할 수 있는 재정역량의 범위, 즉 국가재정의 지속가능성이 담보되는 범위 내에서 사회복지지출의 확대를 조정할 필요가 있음.

2. 토론 요지

❑ 김석진 지방재정정책관(행정자치부)

○ 행정자치부는 자치단체 복지재정 부담 완화를 위해 보통교부세 복지수요 반영비율의 단계적 확대, 부동산교부세 배분기준 중 사회복지비 중 상향조정(25%→35%), 자치구 조정교부율 인상 권고 등을 추진하고 있는 중임.

○ (가칭)사회복지교부세 신설보다는 교부세 법정률 인상, 국고보조율 상향조정, 증액교부세 부활 등을 통한 지원이 바람직해 보임.

❑ 김성주 수석연구원(지방행정연구원)

○ 차등보조율 제도는 기초단체간 재정형평화 효과가 미미하여 재정비 필요

○ 정부간 재정관계 이론의 유효성에 대해서는 논란이 있어 이에 기반한 논의보다는 오히려 보조율 조정절차의 객관성 확보를 위해 일본의 예를 참조하여 지방의 재정부담을 수반하는 (복지)사업에 대해서는 법적으로 중앙-지방간 협의의 의무화 및 그 협의결과 이행의 의무화 필요

❑ 김현아 선임연구위원(조세재정연구원)

○ 복지수요 충족을 위한 사회복지교부세의 신설이 보통교부세 복지수요 반영비율의 상향조정과 어떤 차이를 나타내는지 명시화할 필요가 있음.

○ 경상비가 아닌 시설투자의 경우 국고보조금이 아닌 지방채 활용을 통한 재정책임성 확보가 타당하다는 점에서 사회복지시설투자의 지방채 활용문제에 대한 검토가 필요함.

❑ 배인명 교수(서울여자대학교)

○ 복지재정 분담 문제와 관련하여 매년 반복되는 중앙과 지방간 재정 갈등의 해결을 위해서는 중앙과 지방간 역할을 원칙에 맞게 재정립하고, 이에 근거하여 재정부담의 정도를 결정할 필요가 있음.

○ 이를 바탕으로 중앙과 지방 부담분에 대한 재정을 추계하고, 그 결과 현재 지방자치단체의 재정 규모로 감당하기 어려운 부분에 대해서는 추가적인 재원조정작업이 이루어져야 하며, 우선적으로 지방세 확충을 고려할 필요가 있음.

❑ 송상훈 공존사회연구실장(경기연구원)

○ 복지서비스는 국가가 국민의 행복권을 보장하는 기본적 서비스이므로 국가의 일반재원으로 충당하는 것이 합리적임.

○ 지방의 복지기능 확대를 반영하여 지방세 체계를 소득과세 중심으로 개편하되, 지방교부세 재원 감소에 따른 지역간 재정력 격차 확대는 지방 간 수평적 재정조정제도의 신설("(가칭)지방재정공동고")을 통해 지방 스스로 조정할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음.

❑ 임승빈 교수(명지대학교)

○ 지역의 복지수요를 충족하기 위해 중앙 및 지방정부가 관련 서비스를 직접 제공하는 방식을 넘어 미국, 영국, 일본 등 선진국의 사례를 참조하여 정부와 민간조직의 중간지대에 있는 중간지원조직의 활성화 필요

○ 반관반민의 기금으로 운영하는 중간지원조직을 설립하여 지역 시민단체, 사회적 기업 등을 재정적으로 지원하는 방안은 예산 절감 및 복지서비스 제공의 효율성 제고를 비롯하여 지원받는 사회적 기업의 숫자가 늘어날 경우 일자리창출 효과를 거둘 수 있는 장점이 있음.

개 회 사

김준기 | 국회예산정책처장

복지사업과 지방재정
정책 토론회

안녕하십니까?
국회예산정책처장 김준기입니다.

먼저 바쁜 일정에도 불구하고 오늘「복지사업과 지방재정 정책토론회」에 참석하여 이 자리를 빛내주신, 정종섭 행정자치부 장관님과 내빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 귀한 시간을 할애해서 사회를 맡아주신 김순은 서울대학교 행정대학원 교수님, 바쁘신 일정에도 불구하고 발제를 해주시는 임성일 지방행정연구원 선임연구위원님, 토론에 참여해주신 김석진 행정자치부 지방재정정책관님, 김성주 지방행정연구원 수석연구원님, 김현아 조세재정연구원 선임연구위원님, 배인명 서울여자대학교 교수님, 송상훈 경기연구원 공존사회연구실장님, 임승빈 명지대학교 교수님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 복지사업과 지방재정의 개선 방안에 대하여 많은 관심을 가지고 이 자리를 찾아주신 학계, 관계 공무원 및 국민 여러분께도 감사드립니다.

그동안 우리나라는 국민복지 향상을 위해 다양한 제도를 마련해 왔습니다. 특히 2000년대 중반 이후 저출산·고령화 심화라는 국가적 위기에 대응하여 출산율 제고와 노후소득보장을 위한 정책을 추진하였습니다. 이에 따라 재정투입도 증가하였습니다.

그런데 복지정책의 확대와 재정투입의 증가로 인해 지방자치단체들이 부담해야 하는 지방비도 늘어나면서 지방자치단체들은 재정적 어려움을 호소하고 있습니다. 그러나 중앙정부도 이를 모두 지원하기 어려운 것이 현실입니다.

저출산, 고령화 문제는 단기적으로 해결되기 어렵습니다. 앞으로 더 많은 재정 투입이 예상됩니다. 그런데 장기적인 저성장으로 인해 국가와 지방의 재정수입이 늘어나기도 어려울 전망입니다. 복지와 재정을 둘러싼 어려움과 갈등은 앞으로 더욱 가중될 것입니다. 중장기적인 대책 마련이 필요합니다.

이에 국회예산정책처와 한국지방재정학회는 복지사업과 관련된 지방재정의 현실을 확인하고 개선과제를 모색하고자 '복지사업과 지방재정'이라는 주제로 정책토론회를 개최하게 되었습니다.

오늘 이 자리에서 논의되는 개선방안들이 우리 사회가 겪고 있는 복지와 재정의 문제를 해결하고, 우리나라 지방자치제도와 지방재정 발전에 기여할 수 있기를 기대합니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석하여 주신 발제자 및 토론자, 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2015. 10. 27

국회예산정책처장 김준기

환 영 사

이삼주 | 한국지방재정학회장

복지사업과 지방재정
정책 토론회

안녕하십니까? 한국지방재정학회장 이삼주입니다.

지방자치단체장을 민선으로 선출한 지 20돌을 맞는 해에, 국회에서 국회예산정책처와 함께 복지사업 확대와 관련된 지방재정의 현실을 살펴보고, 대안을 모색하는 본 세미나 개최를 환영합니다.

먼저 본 행사 성의있게 준비해 주신 김준기 국회예산처장님 그리고 축사를 해주실 정종섭 행정자치부 장관님께 감사를 드립니다. 아울러 오늘 행사가 성대하게 진행될 수 있도록 귀중한 시간을 내주신 여·야 국회의원님과 사회, 발표, 토론을 맡아주실 분들 그리고 이 자리에 참석해 주신 여러분 모두께 감사를 드립니다.

1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 단체장에 대한 직선제가 도입된 지 올해로 20년째 되는 해입니다. 사람으로 따지면 우리의 지방자치도 어엿한 성년으로 성장한 시점이 되었습니다. 지방재정도 2006년 100조원을 초과하여 지방자치시대에 걸맞는 규모로 성장하였습니다.

그러나 조금 더 깊이 들어가 보면, 이 기간 동안 지방재정이 양적으로는 증가하였지만 자체재원의 증대보다는 의존재원의 확장에 더 큰 영향을 받아 성장하였습니다. 그간 지방재정의 핵심정책은 중앙정부의 의존재원 특히 국고보조금 중심으로 전개되어 지방재정의 자율성이 그만큼 제약되어 있다는 의미이기도 합니다.

이중 사회복지비의 증가는 지방재정을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있습니다. 2009년 이후 사회복지비의 연평균 증가율은 9.2%로 전체 지방예산의 증가율 3.3%에 비해 약 3배 높은 수준이며, 동일 기간동안 복지부의 국고보조사업에 매칭되는 지방비는 연평균 11.2%로 증가하여 지방재정의 경직성을 더욱 가중시키고 있습니다.

향후 우리나라의 지방자치는 국가사무의 지방이양 등이 확대되면서 지방분권이 촉진될 것으로 예상됩니다. 이와 동시에 복지수요의 증대, 인구감소 및 고령화에 따른 재정수요의 변화 그리고 장기적인 저성장으로 인한 재정수입의 감소 등도 예견되고 있습니다.

사회복지비는 지금도 지방재정을 심하게 경직시키는 요인으로 작용하고 있지만 문제는 향후 복지비가 더욱 증가할 가능성이 크다는 점입니다. OECD와 정부 부처 등에 따르면 2014년 기준 우리나라의 GDP 대비 사회복지지출(SOCX, social expen diture)의 비율은 10.4%로, OECD 28개 조사 대상국 가운데 28위를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있습니다. 이러한 한국의 사회복지지출 비율은 OECD 평균(21.6%)의 절반에도 미치지 못하고 있습니다.

이는 향후 복지재정에 대한 수요가 지속적으로 증가할 것이며, 지방재정은 매칭비로 인한 경직성이 더욱 가속화될 수 있음을 의미합니다. 이러한 문제에 대응하기 위해서는 지방소비세 인상 등 자체재원의 비중을 높이고, 의존재원을 축소하여 자체재원 중심의 재정정책으로 전환할 필요가 있습니다.

이러한 상황에서 사회복지 수요변화와 지방재정 간의 관계를 주제로 마련된 본 행사는 매우 시의적절하고 의미 있는 행사로 생각되며, 우리나라 지방재정 발전에 또 하나의 초석이 될 수 있을 것으로 기대합니다.

모쪼록 본 행사가 우리나라의 자치분권, 재정분권을 위한 유익한 시간이 되기를 바라며 이 자리에 참석해 주신 모든 분들의 건강과 행복이 함께하시기를 기원합니다.

감사합니다.

2015. 10. 27

축 사

정종섭 | 행정자치부 장관

복지사업과 지방재정
정책 토론회

안녕하십니까
행정자치부 장관 정종섭입니다.

먼저, 뜻 깊은 행사를 준비해주신 김준기 국회예산정책처장님, 이삼주 지방재정학회장님 감사합니다.

그리고, 발표와 토론을 맡아주신 위원님들과 지방재정에 관심을 갖고 이 자리에 참석해주신 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다.

올해는 민선 지방자치가 20주년을 맞이하는 해입니다. 짧은 역사에도 불구하고 주민 참여 기회가 확대되고, 행정서비스 질이 높아지는 등 많은 성과가 있었습니다.

이제는 지방자치의 새로운 미래를 준비해야 할 시기입니다. 지방자치가 한층 더 성숙하고 국민 생활 속에 깊이 뿌리내기기 위해서는 무엇보다도 건전하고 효율적인 지방재정이 뒷받침되어야 합니다.

그러나, 최근 지방재정은 많은 도전에 직면해 있습니다. 어려워진 경제 여건으로 세수 기반은 약해지는 반면, 일자리 창출, 지역경제 살리기 등 재정수요는 예전보다 늘어나고 있습니다. 특히, 저출산 · 고령화로 급증하는 복지수요는 지방재정에 큰 부담으로 작용하고 있습니다.

정부는 지방재정의 건전성을 유지하면서 복지수요에 맞는 재정정책을 펼치기 위해 지방재정개혁을 강력히 추진하고 있습니다.

복지수요가 높은 곳에 더 많은 재정 지원이 이루어지도록 지방교부세 제도를 개편하고, 지방자치단체가 재정을 보다 효율적이고 투명하게 쓸 수 있도록 제도적 기반을 강화하고 있습니다.

오늘 토론회는 저출산·고령화 사회로 본격 접어든 상황에서 지방재정이 당면한 도전을 슬기롭게 해결하고 주민 행복을 구현할 수 있는 해법을 모색해보는 매우 시의적절하고 뜻 깊은 자리라 생각됩니다.

격의 없는 토론과 활발한 소통으로 의미 있는 성과를 거둘 수 있기를 기대합니다.

토론회의 성공적 개최를 다시 한 번 축하드리며, 앞으로도 지방재정에 대한 지속적인 관심과 애정 어린 조언을 부탁드립니다.

감사합니다.

발 제

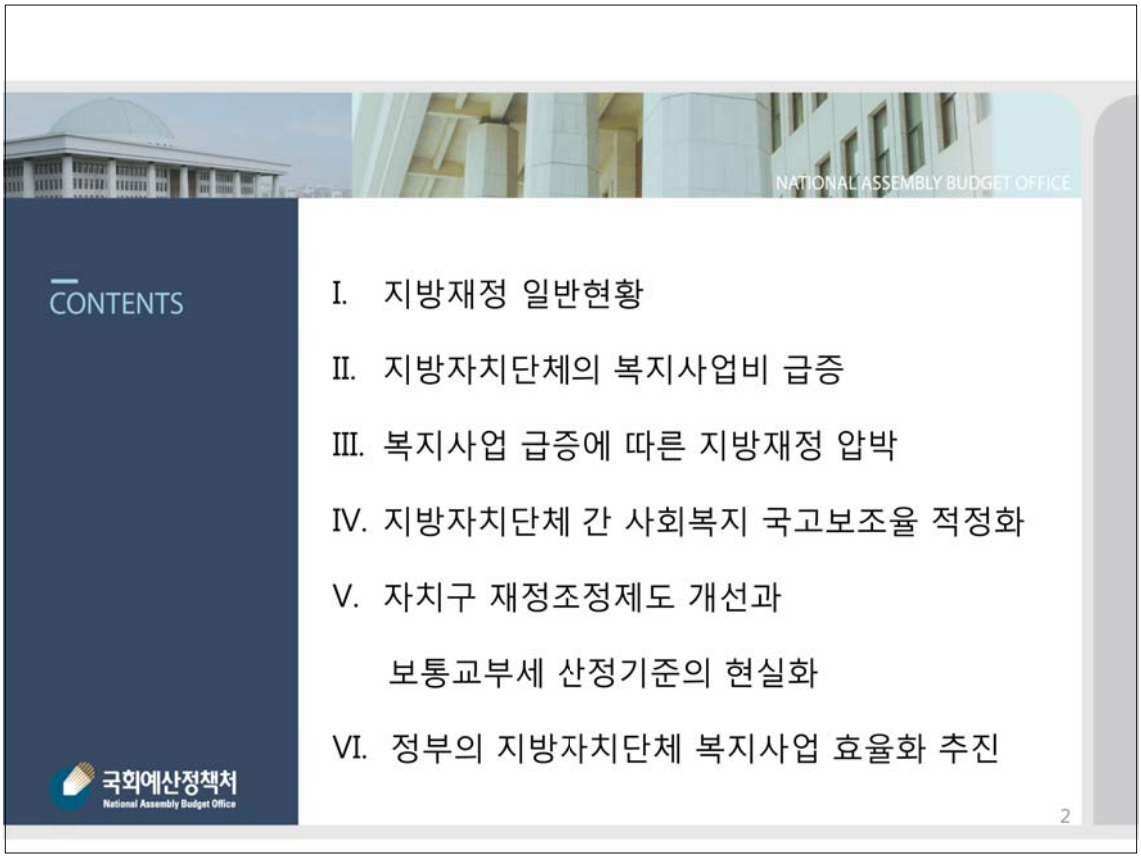
복지사업과 지방재정
정책 토론회

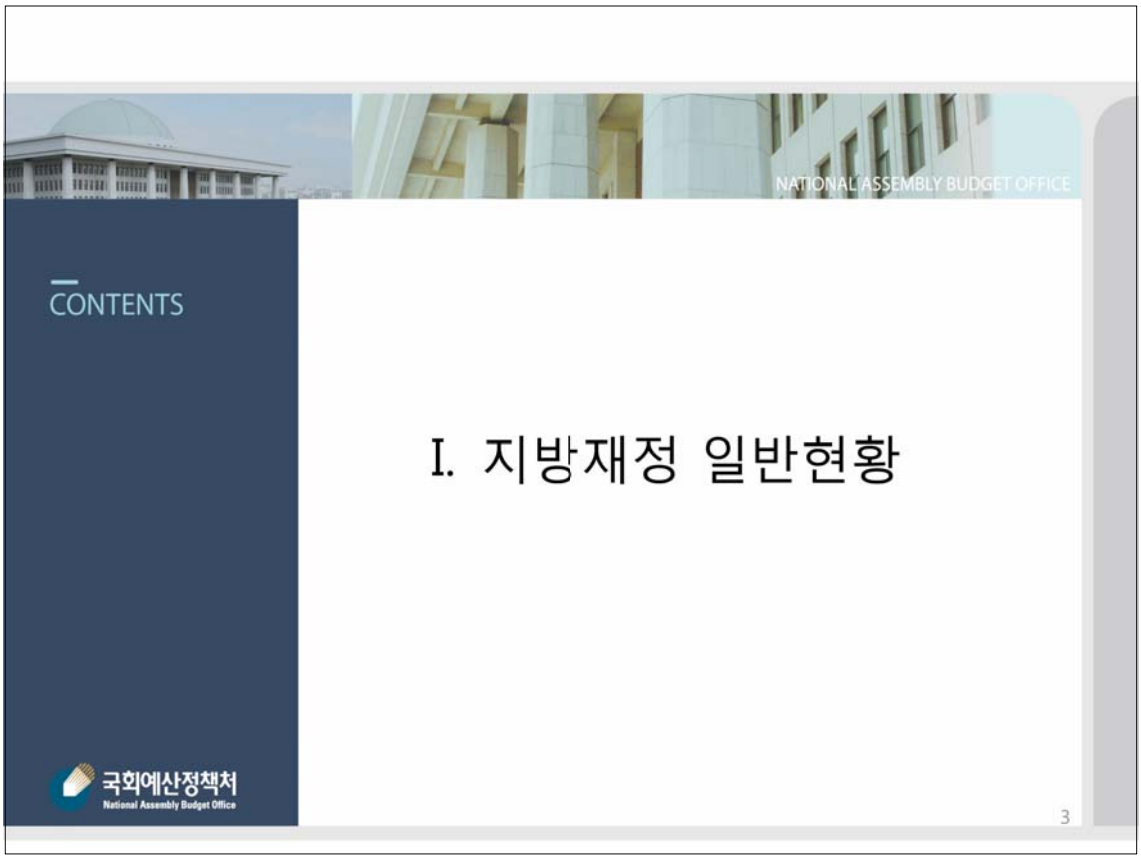
발 제 1

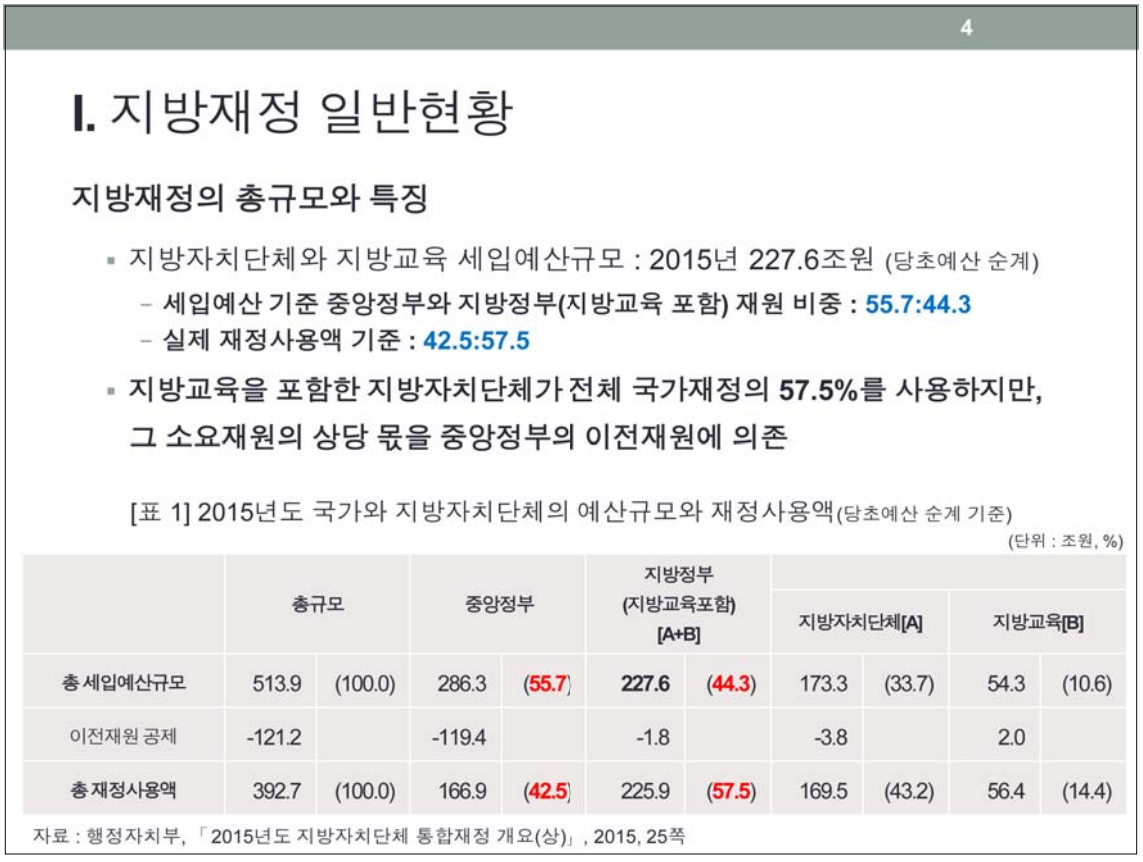
조영철 | 국회예산정책처 사업평가국장

복지사업과 지방재정
정책 토론회

복지사업과 지방재정 정책토론회
복지사업 확대의 영향과
지방재정 개선과제
2015. 10. 27
조영철 국회예산정책처 사업평가국장
국회예산정책처
National Assembly Budget Office
1


NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE
CONTENTS
I. 지방재정 일반현황
II. 지방자치단체의 복지사업비 급증
III. 복지사업 급증에 따른 지방재정 압박
IV. 지방자치단체 간 사회복지 국고보조율 적정화
V. 자치구 재정조정제도 개선과
보통교부세 산정기준의 현실화
VI. 정부의 지방자치단체 복지사업 효율화 추진
국회예산정책처
National Assembly Budget Office
2





4

I. 지방재정 일반현황

지방재정의 총규모와 특징

- 지방자치단체와 지방교육 세입예산규모 : 2015년 227.6조원 (당초예산 순계)
  - 세입예산 기준 중앙정부와 지방정부(지방교육 포함) 재원 비중 : 55.7:44.3
  - 실제 재정사용액 기준 : 42.5:57.5
- 지방교육을 포함한 지방자치단체가 전체 국가재정의 57.5%를 사용하지만, 그 소요재원의 상당 몫을 중앙정부의 이전재원에 의존

[표 1] 2015년도 국가와 지방자치단체의 예산규모와 재정사용액(당초예산 순계 기준)

(단위 : 조원, %)

	총규모		중앙정부		지방정부 (지방교육포함) [A+B]		지방자치단체[A]		지방교육[B]	
총 세입예산규모	513.9	(100.0)	286.3	(55.7)	227.6	(44.3)	173.3	(33.7)	54.3	(10.6)
이전재원 공제	-121.2		-119.4		-1.8		-3.8		2.0	
총 재정사용액	392.7	(100.0)	166.9	(42.5)	225.9	(57.5)	169.5	(43.2)	56.4	(14.4)

자료 : 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2015, 25쪽

5

지방자치단체 세입 및 세출 구성

- 지방세입 측면 : **보조금 중심의 이전재원 증가**
  - 이전재원(지방교부세+보조금) 비중 : 2010년 39.5% → 2015년 42.4%, 2.9%p↑
  - 특히, 보조금 비중 확대 : 2010년 21.2% → 2015년 24.1%, 2.9%p↑
- 지방세출 측면 : **SOC 분야 세출 감소, 사회복지 분야 세출 지속 증가**
  - **SOC 분야 예산 : 지난 5년간 절대 규모 감소**

    당초예산 순계 기준으로 2010년 29.3조원 → 2015년 27.9조원, 1.4조원↓

    (※ SOC 분야 : 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야)
  - **사회복지분야 예산 : 지난 5년간 약 1.7배 증가**

    당초예산 순계 기준으로 2010년 26.5조원 → 2015년 44.1조원, 17.6조원↑

    (지방세출 대비 비중 : 2010년 19.0% → 2015년 25.4%, 6.4%p↑)
- 국가의 복지시책 확대 → 사회복지 국고보조사업 팽창
  → 지방세입 측면에서 국고보조금 증가
  → 지방재정의 중앙재정 의존성 심화

CONTENTS

II. 지방자치단체의 복지사업비 급증

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

6

7

II. 지방자치단체의 복지사업비 급증

보육 및 노인 부문 중심의 지방 사회복지예산 확대

- '08~'15년 지방 사회복지예산이 지방총예산(연평균 5.5%)보다 2배 이상 빠르게 증가
  - 지방 사회복지예산 : 연평균 11.5%의 속도로 증가,
    '08년 33.9조원 → '15년 72.7조원, 38.8조원↑ (당초예산 총계)
- **보육 · 가족 · 여성 및 노인 · 청소년 부문 예산의 확대**가 이를 주도
  - 보육·가족 및 여성 부문 : '08년 6.7조원 → '15년 20.5조원, 13.8조원↑ (당초예산 총계)
  - 노인·청소년 부문 : '08년 7.9조원 → '15년 23.1조원, 15.2조원↑ (당초예산 총계)

지자체 사회복지 (국고)보조사업의 국비 및 대응지방비 규모의 확대

- 지방 사회복지 (국고)보조사업예산 대비 **국비 비중 증가** :
  '08년 64.1% → '15년 68.6%, **4.5%p↑**
- **대응지방비 절대 규모 증가**
  - 시도비 : '08년 6조 9,870억원 → '15년 14조 2,560억원, **7조 2,690억원↑** (당초예산 총계)
  - 시군구비 : '08년 3조 1,430억원 → '15년 5조 9,930억원, **2조 8,500억원↑** (당초예산 총계)

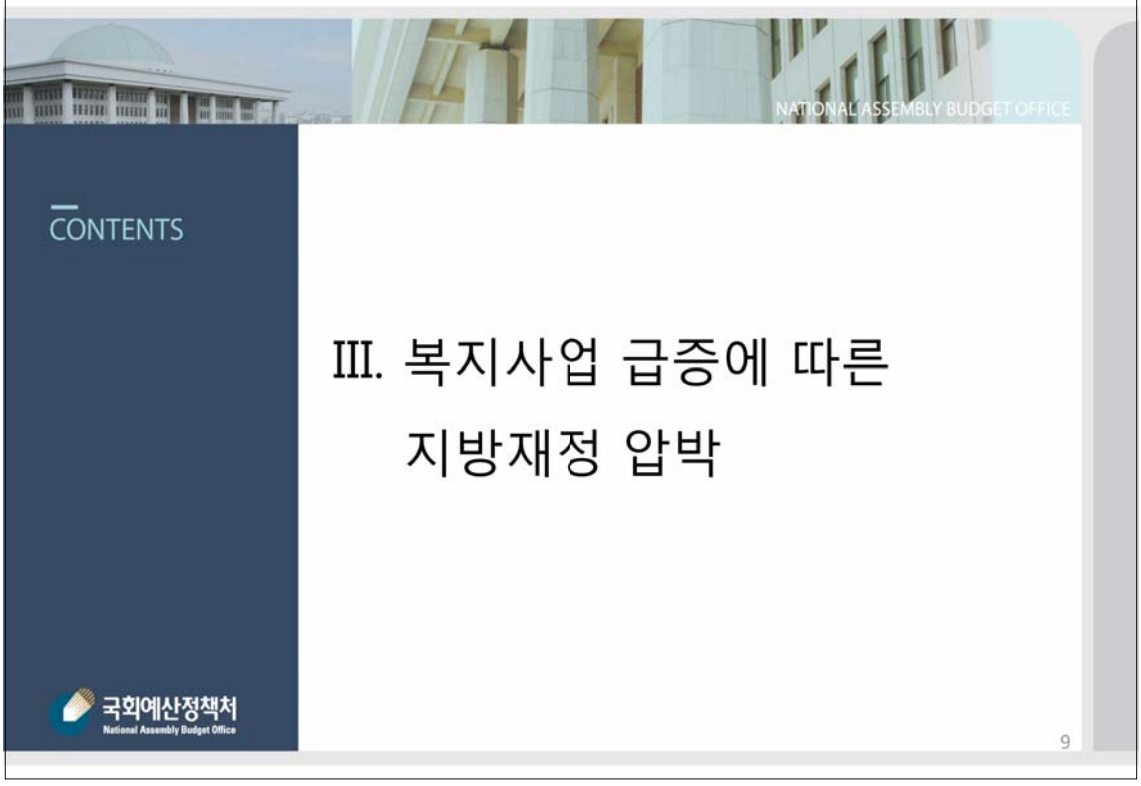
8

주요 사회복지 국고보조사업 재정 전망과 대응지방비 지속 증가 경향

- 재정추계 대상 6대 복지사업 선정
  - 2016년 기준 국비 규모 상위 5대 국고보조사업(기초연금, 의료급여경상보조, 생계급여, 만0-2세 영유아보육료, 만0-6세 가정양육수당)과 장애인연금 사업
- 향후 10년간 6대 복지사업 규모(국회예산정책처 전망, 순계 기준)
  - **2015년 26.4조원 → 2025년 50.0조원, 23.6조원↑ (연평균 6.6% 증가)**
  - 핵심은 고령화 심화에 따른 기초연금 대상자 수 확대
  - **기초연금 규모 : 2015년 10.2조원 → 2025년 23.8조원, 13.6조원↑ (연평균 8.9% 증가)**
- **대응지방비의 지속적인 증가**
  - 6대 복지사업 규모가 확대되면서 지방비 규모도 확대
  - **지방비 규모 : 2015년 7.1조원 → 2025년 10.9조원, 3.8조원↑ (연평균 4.4% 증가)**
    (※ 「'15~'19년 중기지방재정계획」의 지방세입·세출 연평균 증가율 2.1%의 2배 상회)

2025년도 지방 사회복지예산 추정(총계 기준)

- **지방예산 대비 사회복지예산 비중** : 2015년 31.1% → 2025년 48.4%, 17.3%p↑
  → **사회복지 국고보조사업이 현행 체계를 유지하더라도 인구고령화의 영향으로 지자체 사회복지예산이 앞으로 지방예산보다 빠른 속도로 커질 전망**



10

III. 복지사업 급증에 따른 지방재정 압박

1. 현황 및 문제점

사회복지 보조사업 지방재정압박 수준을 고려한 지자체 유형 분류

- 복지사업 급증에 따라 개별 지자체가 받는 재정적 압박 정도에 관한 분석을 위해 새로운 압박도 지표를 구성하고 이를 기준으로 지자체 유형 분류
  - **'사회복지 보조사업 지방재정압박도'** 지표 구성 :
    사회복지분야 국고보조사업의 확대로 인한 지방비 부담 급증 등 개별 지자체가 받는 재정적 압박 수준을 지자체의 상대적 순위로 나타낸 것

$$\text{사회복지 보조사업 지방재정압박도}_{ij,t} = \left(\frac{WR_{ij,t}-\overline{WR}}{\sigma_{WR}} + \frac{\Delta WR_{ij,t}-\overline{\Delta WR}}{\sigma_{\Delta WR}}\right) / 2$$

$$\text{단, } WR_{ij,t} = \frac{\text{사회복지 보조사업 지방비}_{ij,t}}{\text{전체 보조사업 지방비}_{ij,t} + \text{전체 자체사업 지방비}_{ij,t}},$$

σ_{WR} =표준편차, i=광역, j = 기초, t= 연도

  - **'사회복지 보조사업 지방재정압박도' 기준**으로
    기초 시, 군, 자치구의 지자체 중 각각 **상위 25%를 고압박 유형**, **하위 25%를 저압박 유형**으로 분류하고, **나머지는 중압박 유형**으로 간주

11

[표 2] 사회복지 보조사업 수행에 따른 지방재정 저압박 및 고압박 지자체(2015년 기준)

정부 계층	저압박 지자체		고압박 지자체	
시	(18)	(경기) 부천, 파천, 시흥, 의왕, 김포, 화성 (강원) 태백, 삼척, (충북) 청주, 제천 (충남) 서산, 당진 (경북) 경주, 김천, 영천, 상주, 문경 (경남) 밀양	(18)	(경기) 의정부, 고양, 남양주, 오산 용인, 파주, 이천, 양주 (강원) 원주, (전북) 전주, 군산, 정읍 (전남) 목포, 여수, (경북) 포항, 경산 (경남) 김해, 양산
군	(20)	(인천) 옹진, (강원) 홍천, 평창, 정선, 인제 (충북) 보은, 영동, 단양, (충남) 청양, 태안 (전북) 무주, 구례, 신안 (경북) 군위, 영양, 성주, 봉화, 울진, 울릉 (경남) 의령	(20)	(부산) 기장, (대구) 달성, (인천) 강화, (울산) 울주, (경기) 가평, 양평 (충북) 진천, 음성, 증평 (충남) 금산, 서천, 홍성, (전북) 부안 (전남) 해남, 영암, 무안, 영광, 장성 (경북) 칠곡, (경남) 함안
자치구	(17)	(서울) 종로, 중구, 용산, 마포, 서초 (부산) 중구, 해운대, 금정, 강서, 수영 (대구) 중구, (인천) 중구, 동구, 연수구 (울산) 중구, 남구, 북구	(17)	(서울) 동대문, 중랑, 강북, 노원, 은평 강서, 구로, 동작, 강동 (부산) 영도, 북구, 사하, (대구) 서구 (광주) 북구, 광산, (대전) 동구, 중구

12

복지관련 지자체 국고보조사업의 확대에 따른 지방재정 압박

- 증가하는 대응지방비 충당에 따른 일반재원 감소로 인해
  지역발전을 위한 신규 자체사업 추진 감소, 기존 자체사업 구조조정
- **시군구 전체 자체사업** 예산(2015년 기준 저압박/고압박 지자체 대상)
  - **저압박** 지자체 : '08년 5.5조원 → '15년 8.9조원, 연평균 7.2% 증가 (당초예산 총계)
  - **고압박** 지자체 : '08년 7.8조원 → '15년 8.2조원, 연평균 0.6% 증가 (당초예산 총계)
- **시군구 SOC 분야 자체사업** 예산(2015년 기준 저압박/고압박 지자체 대상)
  - **저압박** 지자체 : '08년 2.0조원 → '15년 2.8조원, 연평균 5.0% 증가 (당초예산 총계)
  - **고압박** 지자체 : '08년 3.1조원 → '15년 2.3조원, 연평균 △4.1% 감소 (당초예산 총계)

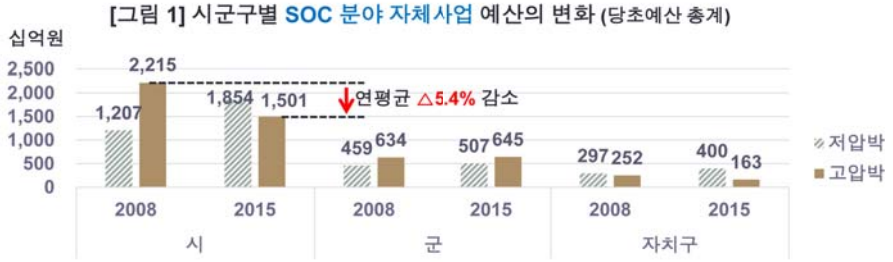
  (※ SOC 분야 : 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야)

13

복지관련 지자체 국고보조사업의 확대에 따른 지방재정 압박(계속)

- 시군구별 **SOC 분야 자체사업** 예산(2015년 기준 저압박/고압박 지자체 대상)
  - **기초 시 : 저압박 지자체 :** '08년 1.2조원 → '15년 1.9조원, 연평균 6.3% 증가
    고압박 지자체 : '08년 2.2조원 → '15년 1.5조원, 연평균 △5.4% 감소
  - **자치구 : 저압박 지자체 :** '08년 2,970억원 → '15년 4,000억원, 연평균 4.3% 증가
    고압박 지자체 : '08년 2,520억원 → '15년 1,630억원, 연평균 △6.1% 감소
  (※ 군의 저압박 및 고압박 지자체 : 각각 연평균 1.4%, 0.3% 증가)

[그림 1] 시군구별 SOC 분야 자체사업 예산의 변화 (당초예산 총계)



- **시군구 사회복지분야 자체사업** 예산(2015년 기준 저압박/고압박 지자체 대상)
  - **저압박** 지자체 : '08년 2,660억원 → '15년 5,360억원, 연평균 10.5% 증가 (당초예산총계)
  - **고압박** 지자체 : '08년 3,090억원 → '15년 4,890억원, 연평균 6.8% 증가 (당초예산총계)

→ 자체사업 예산 중 사회복지분야가 SOC 분야보다 안정적으로 증가

CONTENTS

IV. 지방자치단체 간 사회복지 국고보조율 적정화

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

14

15

Ⅳ. 지방자치단체 간 사회복지 국고보조율 적정화

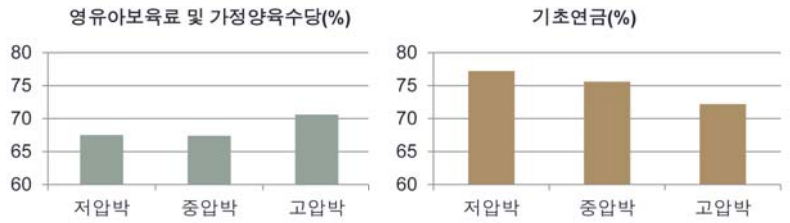
1. 현황 및 문제점

[주요 복지사업의 기준보조율 및 차등보조율 비교 평가]

사업별로 차등보조율 적용기준이 달라 지방비 부담 경감의 일관성 부족

- **기초 시**의 경우 : 경기도 의정부 등 **고압박 유형으로 분류된 시가 저압박 시보다** 평균적으로 **영유아보육료 및 가정양육수당 관련 더 높은 차등보조율**의 적용을 받지만, **기초연금 사업과 관련해서는 더 낮은 차등보조율**의 적용을 받아 전체적으로 대응지방비 부담이 더 큼.

[그림 2] 기초 시의 지자체 유형별 평균 차등보조율 적용 현황(2015년)



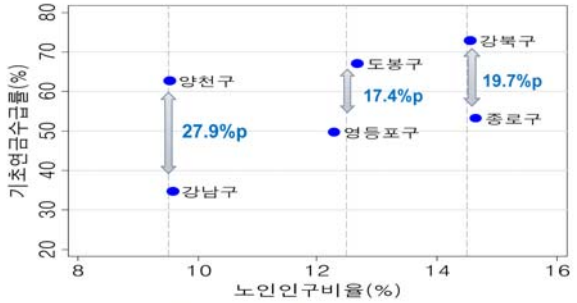
16

차등보조율의 지역 실수요 반영 미흡

- **기초연금** 사업의 경우 개별 기초단체의 **재정자주도와 노인인구비율을 기준으로 차등보조율 적용**
  - 그러나 기초단체에 따라 **노인인구비율이 동일하더라도 기초연금 수급률이 다를 수 있어** 현행 기초연금 차등보조율 체계가 지역의 관련 실수요를 적절히 반영하지 못하는 결과 초래

※ 2014년 기준 **서울시 자치구**의 경우
노인인구비율 9.5%, 12.5%, 14.5% 근방 자치구 중 기초연금수급률이 극단적으로 다른 사례
→ **강남구, 양천구의 기초연금수급률** : 각각 **34.8%, 62.7%** , **격차 27.9%p**
(노인인구비율 각각 9.6%, 9.5%)

[그림 3] 서울시 자치구의 노인인구비율과 기초연금수급률 비교 사례(2014년 기준)



자료 : 노인인구는 주민등록연앙인구, 기초연금수급자수는 보건복지부 내부자료

17

영유아보육료 및 가정양육수당, 생계급여 관련 차등보조율 실효성 저하

- **2015년 기준으로 전체 자치구에 대해 영유아보육료 및 가정양육수당, 생계급여 지원사업 관련 최대 차등보조율이 적용되고 있음.**
  - 영유아보육료 및 가정양육수당, 생계급여 지원사업의 차등보조율은 기준보조율과 인상보조율(+10%p) 및 인하보조율(-10%p)로 구성됨.
    ※ 전전년도 최종예산기준 사회복지비지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우 인상보조율 적용
  - 현재 모든 자치구에서 사회복지비지수가 25 이상이고 재정자주도가 80미만이기 때문에 인상보조율(+10%p)이 적용되고 있음.
  - **영유아보육료 및 가정양육수당 :**
    서울 자치구는 기준보조율 35%에 인상보조율 10%p를 더하여 45% 적용
    지방 자치구는 기준보조율 65%에 인상보조율 10%p를 더하여 75% 적용
  - **생계급여 등 기초생활보장 :**
    서울 자치구는 기준보조율 50%에 인상보조율 10%p를 더하여 60% 적용
    지방 자치구는 기준보조율 80%에 인상보조율 10%p를 더하여 90% 적용

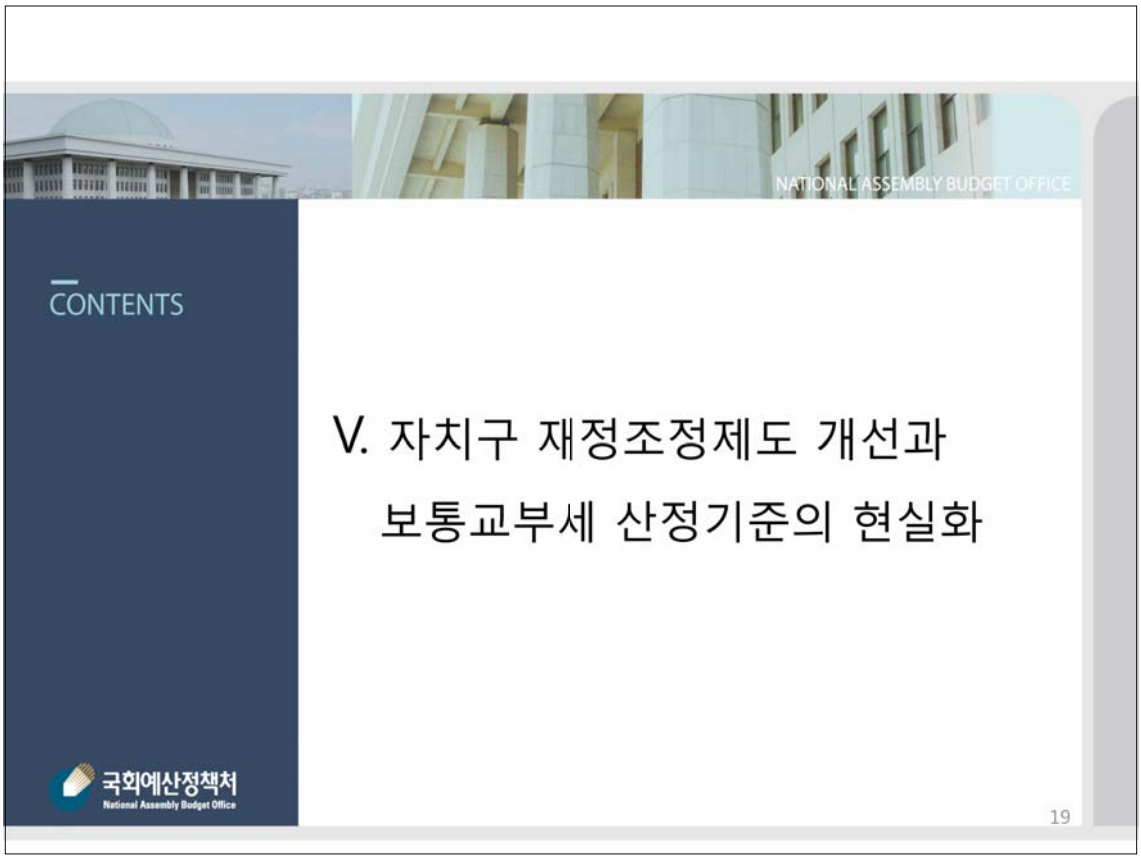
→ 앞으로 자치구의 사회복지비지수 증가 및 재정자주도 하락 경향이 지속될 것으로 보여 **자치구에 대한 보조율 차등화 효과가 사실상 종료된 상황**

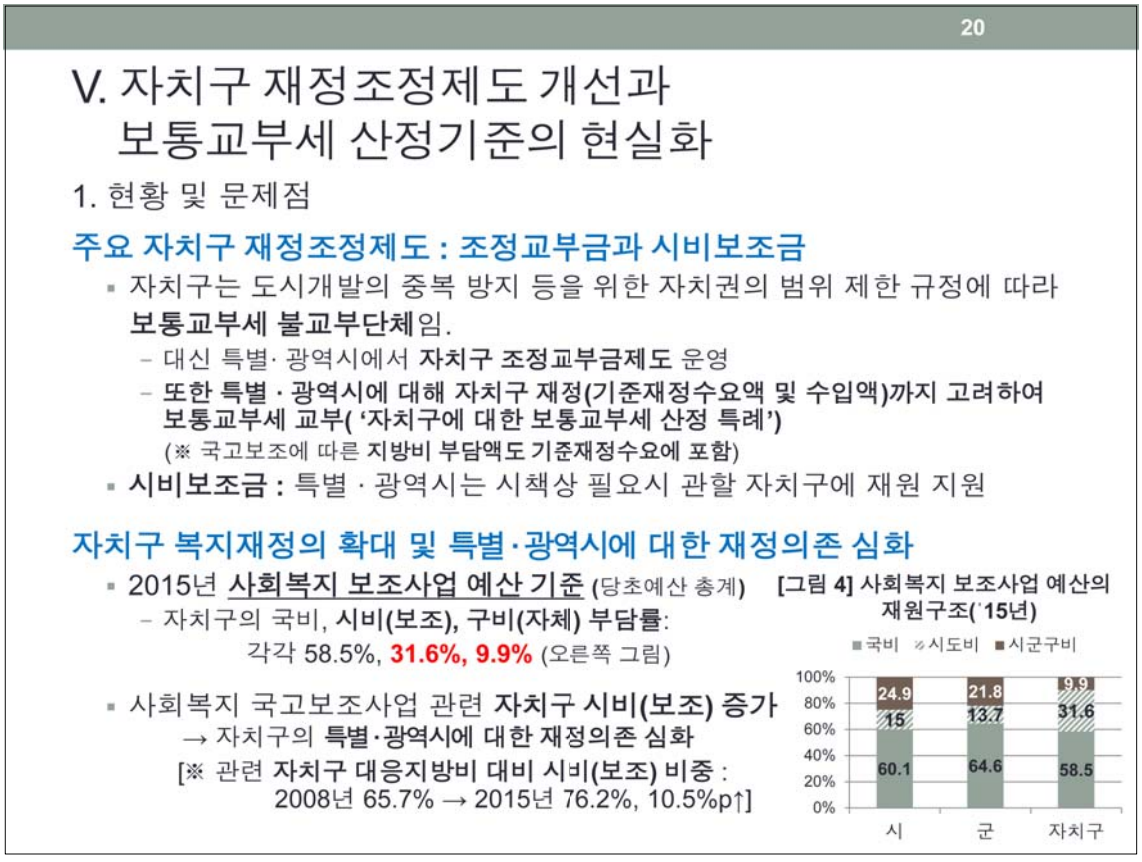
18

2. 개선과제

현행 차등보조율제도 개선 필요

- **사업별 적용기준의 일관된 체계를 구비**하고 동시에 **지자체 재정 여건과 실제 복지수요를 적절히 반영**할 수 있는 방향으로 **차등보조율 체계의 전면 재설계** 필요
- 실제 복지수요의 적정 반영을 위해서는 사회보장정보원(사회보장정보시스템의 운영 및 지원 담당)을 통해 사회복지 국고보조사업의 지방자치단체별 수급자 현황 자료 활용


NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE
CONTENTS
V. 자치구 재정조정제도 개선과
보통교부세 산정기준의 현실화
국회예산정책처
National Assembly Budget Office
19


20
V. 자치구 재정조정제도 개선과
보통교부세 산정기준의 현실화
1. 현황 및 문제점
주요 자치구 재정조정제도 : 조정교부금과 시비보조금
▪ 자치구는 도시개발의 중복 방지 등을 위한 자치권의 범위 제한 규정에 따라 보통교부세 불교부단체임.
– 대신 특별· 광역시에서 자치구 조정교부금제도 운영
– 또한 특별 · 광역시에 대해 자치구 재정(기준재정수요액 및 수입액)까지 고려하여 보통교부세 교부('자치구에 대한 보통교부세 산정 특례')
(※ 국고보조에 따른 지방비 부담액도 기준재정수요에 포함)
▪ 시비보조금 : 특별 · 광역시는 시책상 필요시 관할 자치구에 재원 지원
자치구 복지재정의 확대 및 특별·광역시에 대한 재정의존 심화
▪ 2015년 사회복지 보조사업 예산 기준 (당초예산 총계)
– 자치구의 국비, 시비(보조), 구비(자체) 부담률:
각각 58.5%, 31.6%, 9.9% (오른쪽 그림)
▪ 사회복지 국고보조사업 관련 자치구 시비(보조) 증가
→ 자치구의 특별·광역시에 대한 재정의존 심화
[※ 관련 자치구 대응지방비 대비 시비(보조) 비중 :
2008년 65.7% → 2015년 76.2%, 10.5%p↑]
[그림 4] 사회복지 보조사업 예산의 재원구조('15년)
■국비 ▨시도비 ■시군구비
100%
80%
60%
40%
20%
0%
24.9
15
60.1
21.8
13.7
64.6
9.9
31.6
58.5
시
군
자치구

21

자치구의 특별 · 광역시에 대한 재정의존 심화 원인과 문제점

- **시도비 분담률 체계 :주요 사회복지 국고보조사업 관련 특별 · 광역시–자치구 간 시비 분담률이 광역 도-기초 시·군 간 도비 분담률 상회**
  - 특히 기초연금(경로연금) 관련 시도비 분담비율이 **광역 도 - 기초 시 · 군은 50:50**인 반면, **특별 · 광역시 - 자치구는 70:30**임.
  - 생계급여, 주거급여, 영유아보육사업 관련 차등 분담률 적용
    (재정자주도와 사회보장비지수 기준 인상 분담률 적용 자치구 다수)

  → 사회복지 국고보조사업 수행을 위해 필요한 **대응지방비가 급증하면서 지방비 분담률이 상대적으로 높은 자치구에 대한 시비보조 증가**
  → **자치구의 특별 · 광역시에 대한 재정의존 심화**

- **재정자주도 지표의 특성상 자치구의 재정 여건 과소 평가**
  - **도시계획 등이 자치구 사무에 포함되지 않아 사회복지예산 비중이 큰 가운데 그 규모가 팽창하면서 자치구의 재정자주도가 낮게 나오는 상황 초래**
    → 사회복지 국고보조사업 관련 대응지방비 마련을 위한 **기초 시군과 자치구의 재원 조달 방식이 달라 자치구의 재정자주도가 실제보다 낮게 나옴.**

※ $\text{재정자주도} = \dfrac{\text{자체재원(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+조정교부금)}}{\text{일반회계예산(자체재원+자주재원+보조금 등)}} \times 100$

※ 핵심 재원 : **시군**은 **보통교부세(자주재원), 자치구**는 **시비(보조금)**

22

자치구 조정교부금제도를 통한 대응지방비(구비) 조달의 한계

- 사회복지 국고보조사업 확대에 따라 증가하는 **대응지방비(구비)를 충당하기에는 자치구 조정교부금이 규모 및 신장률 측면에서 한계** 직면(당초예산 총계 기준)
  - **자치구 조정교부금 규모** : 2008년 3.3조원 → 2015년 3.6조원, 연평균 **1.4% 증가**
    (※ 기초 **시와 군의 지방교부세 규모**: '08~'15년 동안 각각 연평균 **4.8%, 4.0% 증가**)
  - **자치구 사회복지 보조사업 예산의 구비 규모** :
    2008년 0.9조원 → 2015년 1.3조원, 연평균 5.6% 증가

특별·광역시-자치구 간 시비 분담률 변경을 통한 자치구 재정조정의 경직성

- **'자치구에 대한 보통교부세 산정 특례'**규정에 따라 특별 · 광역시와 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 합산하여 보통교부세를 산정하더라도 이것이 자치구에 대한 **시비보조 형식으로 배분되도록 강제하는 법규 미비**
  - 보통교부세를 직접 지원받는 시군과 달리 **자치구는 별도의 특별 · 광역시-자치구간 시비 분담률 조정과정을 거치지 않고서는 적정 수준의 시비보조금을 지원받을 수 없는 상황**

  → 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 대응지방비 급증에 대응하여 조정교부금과 시비보조금 중심의 자치구 재정조정제도 개선 필요

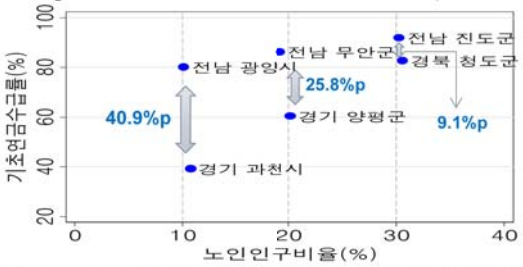
23

보통교부세 기준재정수요액 산정 방식의 지자체 복지수요 반영 미흡

- 사회복지비(기초수요) 및 사회복지균형수요(보정수요)의 하위 항목인 **노인복지비와 장애인복지비는 명목상의 노인인구수와 등록장애인수 이용** 산정
  (※ **사회복지균형수요**: 증가추세인 복지비 관련 실질 재정수요 반영을 위한 보정수요 항목)
  → 노인인구수와 등록장애인수가 **명목상으로는 많지만** 관련 복지사업의 **실질적인 대상이 되는 노인과 장애인 수가 적은 기초 시군에** 적정 **수준보다 더 많은 보통교부세를 교부**할 가능성
  (※ 이유: **기초연금, 장애인연금, 장애수당 등은 소득 및 자산조사에 기초**)

※ **노인인구비율 10%, 20%, 30% 근방 시군 중 기초연금수급률이 극단적으로 다른 사례**
경기 과천시, 전남 광양시의 노인인구비율 : 각각 10.7%, 10.1%
기초연금수급률 : 각각 **39.3%, 80.2%, 격차 40.9%p**

[그림 5] 노인수와 기초연금수급자수 비교 사례(2014년 기준)



자료 : 노인인구는 주민등록연앙인구, 기초연금수급자수는 보건복지부 내부자료

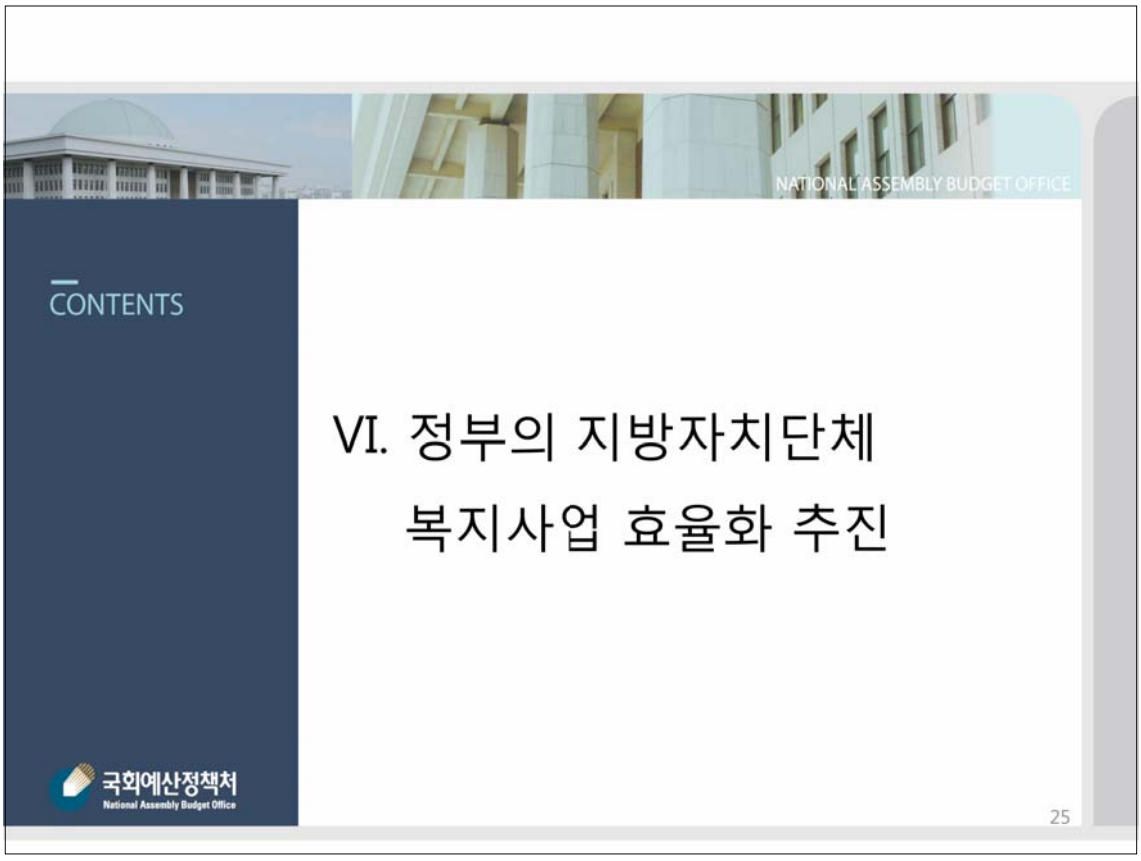
24

2. 개선과제

자치구 재정조정제도 개선과 복지 실수요 적정 반영을 위한 보통교부세 개편 및 이와 연계한 사회복지교부세 신설 검토 필요

- 자치구 조정교부금 규모의 낮은 신장성 및 시비 분담률제도의 경직성을 고려할 때 현행 자치구 재정조정제도의 틀만으로는 자치구 재정문제 해결이 어려움.

- 이에 **보통교부세의 사회복지 영역을 분리하여 (가칭)사회복지교부세를 신설**하되, 지자체 사회복지 국고보조사업의 **실수요를 적절히 반영할 수 있도록 그 배분체계를 설계**하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있음.
  - **보통교부세가 사회복지 영역 이외에서 재정확충 및 재정형평화라는 본연의 기능에 충실**할 수 있도록 하고, 새로운 **사회복지교부세**는 지자체의 실제 복지수요에 기초하여 재원을 교부하는 **사회복지 재원의 적정 교부 기능을 담당**하도록 현행 보통교부세 제도 개편
  - (가칭)사회복지교부세는 보통교부세와 달리 그 교부대상에 **자치구도 포함**할 수 있게 하고, 지자체 사회복지 국고보조사업의 **실수요를 적절히 반영하는 방향으로 그 배분체계를 설계**할 수 있기 때문에 보다 현실적인 대안으로 평가할 수 있음.



26

VI. 정부의 지방자치단체 복지사업 효율화 추진

1. 현황 및 문제점

복지재정의 효율화 기조

- 정부는 **복지재정의 효율화 관점**에서 **2013년부터 사회보장제도 사전 협의 · 조정제도 운영 및 최근 지자체 사회보장사업 정비 방안 추진**
- 유사 · 중복 사업에 대한 정비 필요성은 중앙과 지방 모두 공감하고 있으나, 그 추진 과정에서 지역의 실정 반영이 미흡하고 당사자 간 충분한 협의와 설득 과정이 결여된 점이 문제로 지목되고 있음.

사회보장제도 사전 협의 · 조정제도의 강화 경향과 문제점

- 2013년 1월 27일부터 중앙행정기관과 **지자체가 사회보장제도**(사회보험, 공공부조, 사회서비스)**를 신설 · 변경하는 경우 보건복지부 장관과 사전 협의 의무화**
- **일부 지자체에서는** 대부분의 복지업무가 지방으로 이양된 상황에서 지자체 자체사업을 보건복지부장관과 의무적으로 협의 · 조정하도록 하는 것은 **지방자치 원리와 정부의 지방분권화 기조에 부합하지 않는다고 주장**
- 일각에서는 이 제도가 다른 지역과의 **형성평 등을 이유로 지역 특성을 살린 신규 복지사업 추진을 위한 지자체의 노력을 가로막는다**고 지적

27

국가 주도의 지자체 사회보장사업 정비 추진

- 2015년 8월 11일 국무총리 산하 사회보장위원회는 "지방자치단체 유사 · 중복 사회보장사업 정비 추진방안"을 발표하고 이를 추진 중
  - 중앙사업과 유사 · 중복성 지자체 자체 사업 수 : 1,496개(전체 5,891개의 25.4%)
  - 관련 예산 : 9,997억원(전체 지자체 자체 복지사업예산 6조 4,826억원의 15.4%)

관련 쟁점

- **첫째, 정비대상 사업 선정 기준의 획일성 및 지역과의 소통 결여**
  - 정비 대상 주요 사업 중 **장애인 활동지원, 노인돌봄서비스** 등은 **지역 고유의 복지수요를 고려하되 현행 중앙정부 제도를 보충하기 위한 성격** 보유
  - 그러나 정부의 정비대상 사업 선정 과정에서 이 **지역 고유의 복지수요에 대한 고려가 미흡하고 관련 이슈에 대한 지역과의 원활한 소통이 이뤄지지 않고 있음**이 문제로 지목되고 있음.

(사례) **지방의 장애인활동지원 관련 추가 사업의 경우 : 중앙정부 사업에 대한 보충적 성격**
- 도움이 필요한 장애인 약 35만명('13.12말 기준) 중 활동지원서비스 수급자수 5.75만명('15 기준)
- 특히, 중증 1,2급 장애인 약 14.1만명 중 40.9%만이 활동보조서비스 수급
→ **지방정부가 자체사업으로 관련 서비스 대상 확대, 서비스 시간 추가 지원**
(현재 모든 시도에서 추진, '14.12월 기준 **추가지원인원 1.43만명, 관련 예산 588억원**)

- **둘째, 유사 · 중복사업 정비추진의 근거 법률 문제**
  - 유사 ·중복사업을 정비하는 주체인 **사회보장위원회 그리고 중앙행정기관장의 권한이 지자체 자체사업의 폐지 · 변경까지 포함하는지 등에 대한** 논란이 있음.
  (근거법률:「사회보장기본법」 제20조 제2항 제7호 및 제9호, 「지방자치법」 제166조 제1항)

28

2. 개선과제

지역의 특수성과 실험성을 고려한 지자체 자체 복지사업 관련 사전 협의 · 조정제도 개선 필요

- 현행 사회보장제도 사전 협의 · 조정제도는 **협의 · 조정의 핵심 기준으로 제도의 통일성 및 지역간 형평성, 유사 · 중복 · 누락 · 편중을 제시**

  → **중앙정부 복지사업이 예산제약으로 사각지대가 많고 획일적인 특징**이 있어 지자체 스스로 **이를 보충하거나 지역 고유의 복지수요를 반영한 새로운 자체 복지사업을 시도하고 있으나, 현행 협의 · 조정제도의 평가기준은 특히 이 지역의 특수성 및 실험성을 충분히 반영하지 못하고 있음.**

- **지자체 신규 자체 복지사업이 중앙정부 복지사업을 보충하거나 이를 넘어 지역 고유의 특성을 반영하여 새로운 시도를 하는 경우 이를 평가항목에 반영할필요가있음.**

  → **지자체 신규 자체 복지사업의 특수성과 실험성도 협의 · 조정의 핵심 기준으로 삼아 평가항목 및 평가요소의 재구성 검토 필요**

29

중앙과 지방의 소통과 협력에 기반한 지자체 사회보장사업 정비 추진

- 최근 국가 주도의 지자체 사회보장사업 정비 방안 추진과정에서 나타나고 있는 **중앙과 지방 간 소통 장애의 문제 해결을 위한 방안 마련** 필요

- **현행 '지역사회보장의 균형발전' 및 '지역사회보장균형발전지원센터' 규정 적극 활용 검토** 필요(「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제45조 제46조)
  - 중앙행정기관장과 시도지사는 **사회보장수준의 지역차이를 줄이기 위해 예산 배분, 사회보장급여 제공기관 등의 배치 등에 필요한 조치 강구**(동법 제45조)
  - '지역사회보장균형발전지원센터'를 활용하여 **지역사회보장 추진현황 분석, 지역사회보장계획 평가, 지역간 사회보장의 균형발전 지원** 등 수행(동법 제46조)

발 제 2

임성일 | 지방행정연구원, 선임연구위원

복지사업과 지방재정
정책 토론회

사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색

임성일(한국지방행정연구원)

I. 서론[1)]

우리나라에서 사회복지수요가 크게 늘어난 계기는 1990년대 후반에 발생한 “외환위기” 사태이고, 그것이 질과 양 면에서 한 단계 높아진 것은 2008년 후반에 발생한 글로벌 금융위기이다. 주지하다시피, 2008년 이후 최근까지 국가와 지방자치단체의 사회복지지출 성장률은 국가재정과 지방재정의 성장률을 크게 웃돌았다. 이 과정에서 과거 사회보험과 소득재분배에 치중했던 사회복지재정이 공적 부조와 사회서비스 부문으로 그 영역을 크게 확대하였는데, 이는 분명히 정치적 경향과 정부 정책의 변화를 의미한다. 그리고 중장기 관점에서 우리나라가 복지국가의 초기경로에 진입하는 과정이라고 말할 수 있다.

우리나라의 사회복지재정은 중앙정부가 정책수립과 재원조달을 주도하고, 지방자치단체가 비용의 일부를 부담하고 사업을 집행하는 역할분담체제로 구조화되어 있다. 공적연금과 건강보험을 제외하면 현재 사회복지재정의 주된 수단은 중앙정부의 국고보조금제도이다. 국고보조금제도는 대부분 중앙정부가 지원하는 보조금에 지방자치단체가 일정 비율의 자금을 매칭(matching fund)하는 정률보조방식으로 운영된다. 그런데 근년에 도입된 사회복지 국고보조사업은 대부분 국가적 의무와 책임이 강한 국가사무의 성격을 지니면서 대규모 재정을 수반하는 특성을 보유하였다. 문제는 이들이 지방의 의사와 무관하게 단기간에 급격히 사업을 확대하였을 뿐 아니라 도입 시점에서 중앙정부가 합리적이고 적절한 재정지원(적정 보조)을 해주지 못하였다는 점이다.[2)] 게다가 대부분의 보조사업이 법률이

1) 이 글은 임성일의 최근 발표문("사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립", 사회복지관련학회 연합학술대회, 기획논문 발표, 2015. 10. 16)을 수정·보완한 것임을 밝혀 둔다.

2) 적정 보조율은 이론적 논의 대상이고 현실적용에는 근본적인 한계가 있다. 그리고 국가사무라고 해서 지방의 이해관계가 전연 없는 것이 아니어서 모든 국가사무 관련 보조사업의 비용을 국가가 100퍼센트 전액 지원해 줄 수는 없다. 그러나 2008년 이후 도입된 대형 사회복지 국고보조사업의 평균 보조율이 75%(3/4) 이하 인

정하는 객관적인 수혜자조건으로 인해 지방자치단체가 관련예산(지방비 부담)을 사실상 1원도 조정할 수 없는 '완전 구속성' 사업의 특성을 지녀 지방을 매우 곤혹스럽게 만들었다.[3] 이러한 상황에서 보조사업이 적정 보조율 이하로 지원되면 지방의 재정 부담은 심해지고, 특히 대형 보조사업으로 인해 재정적 여유가 없는 지방자치단체는 과중한 지방비 부담으로 재정압박에 시달리게 된다.

2008년 이후 현재까지 전개되고 있는 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계의 실상은 적정 보조율 이하의 재정지원, 단기의 급격한 대상사업 확대, 예산조절이 불가능한 의무적 지방비 부담의 세 가지 현상으로 압축된다. 이와 같은 상황적 요인은 사회복지 국고보조사업을 둘러싸고 최근 몇 년간 중앙정부와 지방자치단체 간에 심각한 갈등과 대립 양상을 야기하였다. 그럼에도 불구하고 OECD 국가의 역사적 경향과 현재 상태 그리고 우리나라의 소득수준과 사회적 수요를 감안하면, 앞으로 우리나라의 사회복지재정은 크게 확대되어야 한다. 다만, 사회복지재정의 확대 필요성과 사회적 수요는 재정의 지속가능성이 담보되는 수준에서 추구되어야 하는 경제·재정적 제약을 갖는다.

일반적으로 사회복지 국고보조사업은 다른 국고보조사업(예컨대, 건설·교통, 농림·수산, 환경 등)과 달리 경제적 효율보다 사회적 형평과 국가최저(national minimum) 수준을 지향가치 내지 원리로 삼고 있다. 그리고 사회복지 국고보조사업은 대인사회서비스(personal social service)의 특성을 지니면서(보건, 교육의 경우도 일부 유사성을 지님), 특정 수혜자를 대상으로 현금을 제공하는 사업을 다수 포함하는 점에서 다른 분야의 국고보조사업과 차별성을 지닌다. 이러한 특성은 앞서 언급한 바와 같은 '완전 구속성' 사업예산의 상황을 초래한다.

이와 같은 사실을 인식할 때, 사회복지재정 분야의 재정운영방식(재원의 조달방식, 예산운영방식, 재정관리 등)과 중앙·지방간 재정관계 그리고 재정 책임성 확보는 다른 기능 분야와 차별성 있게 접근할 필요가 있다. 돌이켜 보면, 지난 몇 년간 사회복지 국고보조사업을 두고서 중앙정부와 지방자치단체 간에 심각한 갈등과 대립 양상이 빚어졌던 것도 사회복지재정의 특성을 반영하는 정부간 재정관계가 제대로 정립되지 못한데 그 원인이 있다. 사회복지재정의 특성을 적절히 인식하지 못하고 SOC투자나 지역개발 분야의 국고보조사업을 추진하던 방식으로 대형 사회복지사업을 밀어붙였던 것이 그 한 단면이다.

본 논문은 우리나라의 사회복지재정에 초점을 두고 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정관계(intergovernmental fiscal relations)를 합리적으로 재정립하는 방안과 사회복지재정의 중장기 지속가능성을 확보할 수 있는 방안을 강구하는데 그 목적이 있다.

점은 적정 보조율 또는 합리적 보조율 수준과는 한참 거리가 있다.

3) 단적인 예로, 기초연금의 경우 지역에 거주하는 대상 노인수, 영유아보육의 경우 지역 내의 대상 영유아수와 기준단가 등에 의해 지방의 부담규모가 결정되는데, 이는 지방자치단체의 입장에서 통제가 불가능한 변수("uncontrollable variables")이다(임성일, 2013).

II. 지방자치단체 사회복지재정의 실태와 재정압박

1. 지방자치단체 사회복지재정의 실태

1) 사회복지재정의 급격한 확대 경향

우리나라의 사회복지재정은 2008년 이후 빠른 속도로 증가하였다. 사회복지재정은 중앙·지방재정을 막론하고 지난 7년(2008-2015) 사이에 2배 이상 크게 성장하였다(<표 1> 참조). 이는 같은 기간 중에 중앙재정과 지방재정이 각각 1.5배, 1.4배 증가한 것과 비교하면 실로 고속 성장이라고 말할 수 있다. 이와 같은 비대칭적 재정성장은 한편으로 시대적 환경변화(사회복지지출 수요 증가)를 반영하면서도 또 다른 한편으로 국가재정과 지방재정의 유연성을 떨어뜨리고 재정공간을 협소하게 만드는 '재정 경직성문제'를 초래하였다.

<표 4> 복지재정의 중앙··지방재정간 규모변화(2008~2015)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
중앙	금액(조원)	57.4	57.1	66.6	70.9	76.6	99.3	106.4	115.7
	비중(%)	70.9	72.0	69.8	69.9	70.2	70.7	71.4	71.2
지방	금액(조원)	23.6	26.1	28.8	30.5	32.5	37.3	42.5	46.8
	비중(%)	29.1	28.0	30.2	30.1	29.8	29.3	28.6	28.8
합계(조원)		81.0	93.2	95.4	101.4	109.1	136.6	149.0	162.4

주1: 2008~2012년 자료는 김현아(중앙정부와 지방정부간 복지재정부담과 시사점, 2012)에서 인용하였음; 2013~2015년도의 자료 중 지방재정 관련 내용은 각 년도 지방자치단체 통합재정 개요(하), 그리고 중앙재정 관련 내용은 각 년도 『나라살림』에서 인용하였음.

주2: 중앙정부의 경우 2013년 자료는 2008~2012년도와 동일한 기준의 자료를 활용하였으나, 예산분류의 변화로 인해 2014년은 보건·복지 기준, 2015년은 보건·복지·고용 기준으로 인용하였음.

2015년도 국가예산에 의하면 사회복지지출(보건·복지·노동(고용))은 총 162.4조원이며, 이는 중앙재정 115.7조원(전체 총지출의 30.8%), 지방재정 46.8조원(전체 총지출의 12.5%)으로 구성된다. 중앙재정의 경우 공적연금부문이 39.7조원으로 가장 많고, 그 다음이 주택(18.4조원), 노동(25.5조원), 기초생활보장(9.5조원) 등의 순으로 나타난다. 정부의 기능별 예산분류를 기준으로 하면, 사회복지지출예산은 중앙정부와 지방자치단체 모두 사회복지와 보건 두 분야를 포괄하고 있다. 분야의 하부기능단위인 부문을 보면, 사회복지 분야는 중앙정부와 지방자치단체가 각각 9개, 8개 부문을 갖고 있는데, 그 차이는 중앙정부의 경우 공적연금 부문을 보유하는데 비해 지방자치단체는 그렇지 못한데 있다. 보건 분야는 중앙정부와 지방자치단체가 각각 3개, 2개 부문을 갖고 있는데, 그 차이는 중앙정부의 경우 건강보험 부문을 보유하는데 비해 지방자치단체는 그렇지 못한데 있다. 부연하면, 사회복지재정의 기능별 분류(예산과목 체계: 080)는 중앙·지방정부 간에 기본

적으로 공유되고 있으나 공적연금, 건강보험과 같은 사회보험기능은 중앙정부에만 부여되고 있다.

대체로 말해서, 공적연금과 건강보험 부문을 제외한 대부분의 사회복지지출은 국고보조금제도를 통해 운영되고 있으며, 실제 사업의 집행은 주민과 밀착된 지방자치단체가 주도한다. 한 가지 유념해야 할 것은 '사회복지재정 100조원 시대'(2014년 달성)라고 말하지만, 공적연금과 건강보험을 제외한 공적부조와 사회서비스 관련 재정은 약 50조원 규모라는 사실이다. 실제로 국민의 일상생활과 밀접한 사회복지지출은 보건복지부가 주관하는 사업들인데, 보건복지부 지출(2014년 기준)은 47조원으로 정부 총지출의 13.2%에 해당한다. 보건복지부 지출은 2008년의 25조원에서 2014년의 47조원으로 불과 6년 사이에 약 2배 규모로 급증하였다(<표 2> 참조).

<표 5> 중앙정부 복지예산의 변화 추이

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
정부 총지출	210	224	238	263	302	293	309	325	349	356
(증가율)	6.8	6.9	6.4	10.2	14.8	2.9	5.5	5.3	7.3	4.0
보건복지분야 총지출	51	56	61	69	80	81	86	93	99	106
(증가율)	15.2	10.2	9.6	12.1	16.9	8.9	6.3	7.2	7.2	9.3
보건복지분야 지출/정부지출	24.2	25.0	25.8	26.2	26.6	27.7	28.0	28.5	28.5	29.9
복지부 총지출	15	17	19	25	30	31	34	37	41	47
(증가율)	8.2	10.4	14.0	29.3	19.1	9.4	8.2	9.3	13.0	14.2
보건복지부 지출/ 정부지출	7.2	7.4	8.0	9.5	9.8	10.6	10.9	11.3	12.0	13.2

자료: 보건복지부(2014), 주요업무 보고자료; 강혜규(2015)에서 재인용하였음.

2011~2015년 기간 중 중앙정부의 사회복지분야 총지출의 연평균 성장률은 7.6%인데, 이는 같은 기간의 전체 총지출 증가율 5.0%를 상회한다. 부문별로 보면, 노인·청소년부문이 연평균 성장률 23.6%로 가장 높고, 그 다음이 보육·가족 및 여성부문(17.2%), 취약계층지원부문(15.2%), 식품의약안전부문(13.1%), 보건의료부문(10.0%) 등의 순이다(국회예산정책처, 2015, 요약 ix). 지방자치단체 사회복지지출은 규모나 상대비중(전체예산 대비 비율) 면에서 2008년 이후 급속히 증가하였다. 예를 들면, 사회복지지출의 예산 대비 비율은 2009년의 18.3%에서 2015년의 27.5%로 급증하였다. 다만, 규모 증가나 상대비율의 증가 폭은 지방자치단체 유형별로 상당한 차이가 있다. 전체적으로 보아 자치구가 가장 크고 군이 가장 작은 것으로 파악된다(<표 3> 참조).

지방자치단체의 사회복지지출 예산(2015년; 행정자치부 지방자치단체 통합재정개요 참조) 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 보육·가족 및 여성(13조 4,884억 원)이고, 그 다음으로 노인·청소년(11조 6,017억 원), 기초생활보장(10조

5,279억 원) 등의 순이다. 이들 3개 예산부문은 지방자치단체 사회복지분야지출의 80.8%, 그리고 사회복지분야와 보건분야를 합친 사회복지지출의 76.2%를 차지한다. 따라서 현 단계에서 지방의 사회복지재정이 안고 있는 재원조달문제, 서비스 전달체계의 효율성·효과성 문제, 그리고 정부간 재정관계의 구조적 문제는 대체로 이들 분야의 사업과 관련해서 발생하고 있는 것으로 보아도 무방하다.

사회복지 분야의 각 부문 속에는 다수의 사업들(정책/단위/세부사업/편성목 사업)이 존재하는데, 이들은 대부분 인구가 과소한 농촌형 자치단체(군)보다 특정인구가 밀집한 도시형 자치단체(특히, 자치구)에서 광범위하게 수행되는 경향이 강하다. 각 사회복지 부문별로 볼 때, 전반적으로 자치구의 지출비중이 가장 높고 군의 경우가 가장 낮은 현상이 관측된다. 다만, 노인·청소년부문에 있어서만 군의 비율이 가장 높은데, 이는 농촌형 자치단체의 고령화현상을 반영하는 것으로 이해된다.[4)]

〈표 6〉 시·도 및 시·군·구별 사회복지분야 예산비율

	전체 평균	특별·광역시	시·도 본청	시	군	자치구
2015	27.5	34.7	30.7	33.0	21.1	55.6
2013	32.1	28.7	25.3	28.4	17.4	49.3
2011	20.9	26.1	23.2	25.9	16.9	45.8

자료: 재정고 홈페이지(강혜규(2015)에서 재인용하였음)
주1: 일반회계 기준이며, 전국 평균 및 시도별 평균은 순계예산규모, 시군구별 평균은 총계예산 규모를 기준으로 산출한 것임.
주2: 사회복지분야는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 일반의 8개 부문을 포함하는 것임

지방자치단체 수준별 사회복지분야 예산비율 통계를 보면(2015년 예산 기준), 자치구는 전체 예산의 절반이 넘는 55.6%인데 비해 군은 전체 예산의 21.1% 수준을 보인다(〈표 3〉 참조). 이는 지방자치단체의 기능과 사무, 인구구조와 특성, 사회복지 국고보조사업의 특성, 재원조달체계 등의 요인들이 복합적으로 반영된 결과이다. 구체적으로 지적하면, 자치구의 경우 일반행정과 사회복지를 주된 기능으로 수행하는 가운데 매우 제한된 자체재원(2개의 지방세목) 재정상황에서 영유아 등 사회복지 대상인구가 밀집된 특성을 지닌다. 이에 비해 군은 자치구보다 훨씬 넓은 종합행정기능을 수행하고 세목수가 많으며 노인인구가 상대적으로 많은 것 이외에 영유아 등 사회복지 대상인구가 많지 않은 특성을 지닌다. 이와 같은 인구·사회·재정체계의 특성 차이는 앞으로 우리나라의 정부간 재정관계와 재정시스템의 틀을 재구조화해야 할 필요성을 시사한다.

4) 그런데 현행 세출기능분류시스템이 노인과 청소년 그리고 보육·가족 및 여성도 하나의 부문으로 다루고 있어서 실제로 어떤 요인이 얼마의 재정을 사용하고 있는지에 대한 파악이 어렵다. 앞으로 사회복지 재정정책이 보다 정교하게 추진되려면 사회복지 수혜자의 인구특성에 대한 통계 등 각종 정보를 세분화하는 작업이 필요하다.

사회복지분야의 8개 부문을 살펴보면, 시·도 본청의 경우기초생활보장과 취약계층지원에 상대적으로 많은 비중의 예산지출을 하고 있는 것으로 파악된다. 이에 비해 보육·가족 및 여성의 경우 시와 자치구에서 큰 비중을, 그리고 노인·청소년의 경우 군에서 압도적인 비중을 차지하는 것으로 나타난다.

<표 7> 세출 기능별 총계 예산규모(일반+특별회계)

(단위 : 백만원)

		합계	시도본청	시	군	구
사회복지		72,673,144 (100.0)	37,812,367 (52.0)	16,181,391 (22.3)	5,471,781 (7.5)	13,207,604 (18.2)
	기초생활보장	14,875,267 (20.5)	9,165,915 (24.2)	2,382,196 (14.7)	785,178 (14.3)	2,541,977 (19.2)
		(100.0)	(61.6)	(16.0)	(5.3)	(17.1)
	취약계층지원	10,470,500 (14.4)	6,184,392 (16.4)	1,934,093 (12.0)	702,091 (12.8)	1,649,924 (12.5)
		(100.0)	(59.1)	(18.5)	(6.7)	(15.8)
	보육·가족 및 여성	20,452,933 (28.1)	9,458,913 (25.0)	5,570,882 (34.4)	933,142 (17.1)	4,489,997 (34.0)
		(100.0)	(46.2)	(27.2)	(4.6)	(22.0)
	노인·청소년	23,166,514 (31.9)	10,616,442 (28.1)	5,605,740 (34.6)	2,673,514 (48.9)	4,220,817 (32.0)
		(100.0)	(45.8)	(24.2)	(11.5)	(18.2)
	노동	871,197 (1.2)	418,300 (1.1)	233,975 (1.4)	73,886 (1.4)	145,035 (1.1)
		(100.0)	(48.0)	(26.9)	(8.5)	(16.6)
	보훈	324,109 (0.4)	69,725 (0.2)	149,804 (0.9)	60,213 (1.1)	44,366 (0.3)
		(100.0)	(21.5)	(46.2)	(18.6)	(13.7)
	주택	1,725,292 (2.4)	1,548,717 (4.1)	78,855 (0.5)	54,319 (1.0)	43,401 (0.3)
		(100.0)	(89.8)	(4.6)	(3.1)	(2.5)
	사회복지일반	837,333 (1.2)	349,963 (0.9)	225,845 (1.4)	189,438 (3.5)	72,087 (0.5)
		(100.0)	(41.8)	(27.0)	(22.6)	(8.6)
보건		3,902,992 (100.0)	1,724,403 (44.2)	993,350 (25.5)	509,897 (13.1)	675,343 (17.3)
	보건의료	3,764,567 (96.5)	1,666,055 (96.6)	949,386 (95.6)	493,591 (96.8)	655,536 (97.1)
		(100.0)	(44.3)	(25.2)	(13.1)	(17.4)
	식품의약안전	138,425 (3.5)	58,348 (3.4)	43,964 (4.6)	16,306 (3.3)	19,807 (2.9)
		(100.0)	(42.2)	(31.8)	(11.8)	(14.3)

주: 행정자치부 자료(2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(하), 2015)를 토대로 필자가 계산한 것임.

개별 지방자치단체가 수행하는 사회복지관련 사업 수는 연도별로 150~200개 내외이지만, 그 중에서 국가와 지방의 재정 부담이 크고 사회적 중요성과 파급효과가 큰 사업은 10개 내외이다. 그것은 기초생활보장급여, 의료급여 경상보조,

영유아보육료 지원사업, 가정양육수당 지원사업, 기초노령연금, 노인·장애인·정신요양 3개 생활시설, 어린이집운영지원(보육돌봄서비스), 자활지원(자활사업), 장애인관련사업(활동지원, 연금), 국가예방접종 실시 등이다. 최근 몇 년 동안 중앙정부와 지방자치단체 간에 갈등과 대립양상을 보인 사업들이 다름 아닌 이들이며, 기본적으로 국고보조사업 방식으로 운영되고 있다. 이들 사업은 무엇보다도 (1) 중앙재정과 지방재정에 막대한 부담을 주는 대형지출사업, (2)국가의 보편적 공공서비스(소득·자산 등에 따라 서비스 혜택을 구분(차등화)하는 선별적 공공서비스와 다름) 공급기능, (3)법적 의무·구속성에 따른 고 강도 예산제약의 특성을 지니고 있다.

강혜규 외(2015)에 의하면 2015년 기준으로 중앙정부가 수행하는 사회보장사업은 360개이고, 지방자치단체가 수행하는 것은 5,891개 이다(<표 5>, (표 6> 참조). 이를 '목적 및 기능' 중심으로 대 영역을 구분하면 10개의 영역, 그리고 그것을 세부유형으로 세분화하면 중앙정부와 지방자치단체는 각각 42개, 82개로 구분된다. 사회보장사업을 소관부처별로 살펴보면, 사업 수 면에서는 보건복지부가 140개(38.9%)로 가장 많고, 그 다음이 여성가족부(44개), 국가보훈처(37개), 고용노동부(36개), 교육부(21개) 등의 순이다. 예산기준으로는 보건복지부가 41.3%로 가장 많고, 그 다음이 국토교통부(26.6%), 교육부(16.3%), 국가보훈처(7.7%), 고용노동부(5.2%) 순이며, 이들이 전체예산의 97%를 차지한다.

<표 8> 중앙정부 사회보장사업과 지방자치단체 자체복지사업 비교(2015년 기준)

	중앙정부 사업(360개)				지방자치단체 사업			
	사업 수 (개)	비율 (%)	예산(억원)	비율 (%)	사업 수 (개)	비율 (%)	예산 (억원)	비율 (%)
보호·돌봄	39	10.8	57,250	10.7	544	9.2	14,181	21.9
생활지원	47	13.1	3,960	0.7	2,861	48.6	31,446	48.5
교육	43	11.9	90,490	16.9	241	4.1	741	1.1
건강·의료	67	18.6	69,290	13.0	370	6.3	788	1.2
요양·돌봄	16	4.4	10,940	2.0	89	1.5	1,103	1.7
주거	34	9.4	151,190	28.3	163	2.8	602	0.9
고용	52	14.4	15,290	2.9	352	6.0	4,674	7.2
문화·여가	6	1.7	830	0.2	582	9.9	7,346	11.3
생계	29	8.1	96,370	18.0	344	5.8	2,086	3.2
재해보상	27	7.5	39,080	7.3	345	5.9	1,859	2.9
계	360	100.0	534,690	100.0	5,891	100.0	64,826	100.0

자료: 강혜규(2015)의 논문을 인용한 것임
주: 1) '비율(%)' 은 각각 전체사업 수 , 총예산액에서 각 영역별 수치가 차지하는 비율을 의미함
2)중앙정부 사업예산은 2014년도 기준이며 국비(일반회계, 특별회계, 기금, 지방재정교부금 등)를 포함함; 건강보험사업 및 국세감면 등 15개 사업은 포함되지 않음
3)지방자치단체 사업예산은 총계기준임(시도-시군구 매칭사업에서 자치단체 부담분이 중복계상)

중앙정부의 사회보장사업의 영역별 사업 수는 건강·의료 67개(18.6%), 고용 52개(14.4%), 생활지원 47개(13.1%), 교육 43개(11.9%), 보호·돌봄 39개(10.8)의 순으

로 나타났다. 이에 비해 예산기준으로 보면, 주거영역이 28.3%로 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음이 생계 18.0%, 교육 16.9%, 건강·의료 13.0%, 보호돌봄 10.7%의 순으로 나타났다.

지방자치단체가 수행하는 자체복지사업(총 5,891개)은 시·도사업 521개, 시·도와 시·군·구 매칭사업 1,076개, 시·군·구사업 4,294개로 파악되었다. 지방자치단체 자체복지사업은 사업 수나 사업영역 면에서 생활지원 유형이 절반 수준이고, 보호돌봄, 문화여가, 고용, 생계, 재해보상 등이 중요한 비중을 차지하였다. 건강·의료의 경우 사업 수는 많지만, 예산은 적은 편이고, 요양돌봄 유형은 사업 수는 가장 적으나 예산은 적은 편이 아닌 것으로 파악된다(강혜규, 2015).

<표 9> 지방자치단체별 복지사업 현황

	사업 수(개)				예산(억원)			
	총계	시도 사업	시도-시군구 매칭사업	시군구 사업	총계	시도 사업	시도-시군구 매칭사업	시군구 사업
전체	5,891	521	1,076	4,294	64,826	3,668	53,086	8,072
보호·돌봄	544	62	162	320	14,181	958	12,456	767
생활지원	2,861	261	520	2,080	31,446	1,521	26,700	3,225
교육	241	9	56	176	741	16	587	138
건강·의료	370	25	59	286	788	65	569	154
요양·돌봄	89	11	33	45	1,103	81	863	159
주거	163	2	25	136	602	9	411	182
고용	352	55	68	229	4,674	446	3,567	661
문화·여가	582	47	83	452	7,346	209	6,194	943
생계	344	27	61	256	2,086	239	1,292	555
재해보상	345	22	9	314	1,859	124	447	1,288

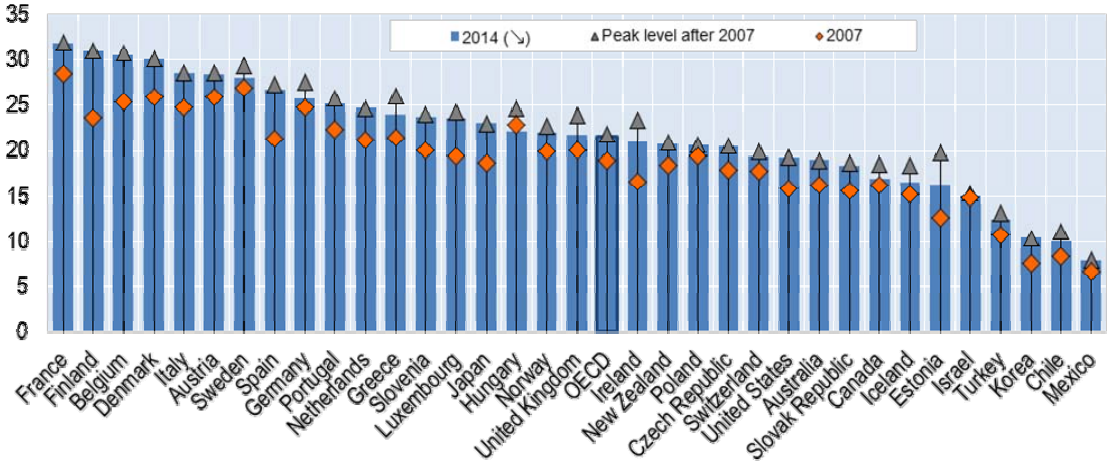
자료: 강혜규(2015b)의 논문을 인용한 것임.

2) 우리나라 사회복지재정의 국제적 수준: OECD 국가 비교

최근에 사회복지정책과 사업이 급증한 결과 국가재정과 지방재정에 큰 부하가 생겼음에도 불구하고 우리나라의 사회복지지출 수준(GDP 대비)은 OECD 국가 중 멕시코, 칠레와 더불어 최 하위권에 속한다(<그림 1> 참조). 2009년 기준(OECD STAT 2013. 11)으로 GDP 대비 공공사회복지지출(public social expenditure)의 OECD 평균은 22.1%인데 비해 우리나라의 수치는 9.6%에 불과하다. 이에 비해 사회복지지출(공공사회복지지출+법정민간지출(법정퇴직금, 산전후휴가급여 등); 사회보장위원회(관계부처 합동), 2014 참조)의 OECD 평균은 22.7%이고, 우리나라의 수치는 10.6%이다. 우리나라의 사회복지지출통계와 OECD 사회복지재정통계(SOCX) 간에는 몇 가지 관점에서 뚜렷한 차이가 있어서 정확한 기수적 비교에는 애로가 있다(고경환 외, 2014 등 참조 요). 그러나 한 가지 분명한 사실은 현 시

점에서 OECD 사회복지 통계나 다른 선진국의 통계구성(범위와 내용)과 차이를 인정하더라도 1인당 국민소득과 사회·경제적 위상에 비해 우리나라의 사회복지 재정지출 수준이 상당 수준 낮다는 것이다.[5)]

<그림 48> GDP 대비 공공사회복지지출(public social expenditure)의 비교(2007, 2014)



자료:OECD(2014),OECD Social Expenditure data base(www.oecd.org/social/expenditure.htm).
주:OECD 국가는 평균적으로 GDP 대비 22%의 금액(재정)을 공공사회복지지출에 사용하고 있는 반면 한국은 약 10% 수준임(2012년 9.6%, 2013년 10.2%, 2014년 10.4%)

<그림 2> GDP 대비 공공사회복지지출(public social expenditure)의 역사적 추이

자료: OECD, Social spending during the crisis, Social expenditure(SOCX) data update 2014, p. 2.

이러한 현상은 다른 OECD 국가에 비해 우리나라의 사회복지재정 투자가 현저히 낮은데 기인한다. 우리나라에서 사회복지재정에 대한 국가적·국민적 관심이 높아진 것은 불과 15년 내외이다. 1990년대 말에 있었던 외환위기를 계기로 사회안전망(social safety net)에 대한 필요성이 높아졌고, 2008년의 세계금융위기를

5) OECD 주요 선진국의 일반정부(general government) 지출이 GDP의 50% 내외를 차지하는데 비해 우리나라의 경우 그것은 30.2%(2011년 기준)에 불과하다(이는 우리나라의 공공부문 비중이 상대적으로 취약하다는 것을 의미한다). 그런데 공공부문의 비중 차이가 나는 가장 큰 이유가 OECD 주요 선진국들이 우리나라에 비해 사회보험, 사회복지와 관련된 지출비중이 매우 높기 때문이다. 이러한 사실을 감안하면 우리나라의 사회복지 지출 수준격차는 더 커질 가능성이 있다.

전후로 영유아 보육, 연금·보험, 고령자 보호, 근로·고용에 대한 사회·정치적 요구가 고조되었다. 선진국들은 우리보다 훨씬 먼저 고성장, 고소득 수준을 달성하면서 복지국가를 추구한 관계로 지금의 우리나라와 비교할 수 없는 높은 수준의 사회복지를 달성하였다. 무엇보다도 대부분의 선진국들이 국가와 지역의 사회기반시설(infrastructure)을 1980년대 이전에 정비 완료한 점도 고도의 사회복지재정투자를 유지할 수 있는 중요한 여건적 우위로 간주된다.

우리나라는 그동안 의식주 등 사회적 기본수요(basic needs)의 충족문제와 사회기반시설 투자에 전념할 수밖에 없는 상황이어서 체계적이고 지속적인 사회복지지출의 확장을 도모할 수 없었다. 그러나 우리나라의 상황은 2000년대 중·후반을 기점으로 사회복지재정투자에 대한 새로운 가능성과 지평을 바라보게 되었다. 그것은 과거 수 십 년간 사회기반시설(SOC 등)에 치중해 오던 재정지출에 구조변화가 생겼기 때문이다. 특히, 최근 들어 SOC투자가 뚜렷한 감소추세를 보이는 가운데 사회복지지출이 급증하는 추세가 나타나고 있다. 한 마디로, 우리나라의 재정지출구조가 SOC 주도형에서 사회복지지출 주도형으로 구조가 변화되었다.

이는 지출 성질 면에서 우리나라의 재정이 투자적 지출 중심 구조에서 대인사회서비스 지출 중심구조로 변화되는 것을 의미한다.[6] 구체적으로 언급하면, 도로·교량 등 사회SOC정비와 같은 투자적 경비의 점유비율은 크게 줄어든 반면 사회안전망을 비롯하여 보육, 연금·보험, 고령자 보호, 근로·고용, 주택 분야의 대인사회서비스 점유비율은 크게 확대되는 추세이다. 이는 앞으로 한국재정의 정형화된 사실(stylized fact)로 자리를 잡을 가능성이 매우 높다. 이러한 사실을 인식할 때, 과거에는 '지방SOC지출 대 비지방SOC지출' 의 이분법적 접근이 유효하였으나, 앞으로는 '사회복지지출 대 비사회복지지출' 의 구분이 유효할 것으로 전망된다(임성일, 2015a).

이와 같은 추세가 지속될 경우 앞으로 심각한 경제위기 상황이 도래하지 않는다면 사회복지투자를 위한 재정공간은 과거에 비해 크게 확장될 것으로 전망된다. 즉, 사회복지지출 수준(GDP 대비)이 상당히 빠른 속도로 증가할 것이 예상된다. 이는 다름 아닌 우리나라가 빠른 속도로 선진국의 복지재정 수준을 따라 잡을 수 있는 가능성을 시사한다.

OECD 국가의 역사적 경향과 현재 상태 그리고 우리나라의 소득수준과 사회적 수요를 감안하면, 우리나라의 사회복지재정은 앞으로 크게 확대되어야 한다. 다만, 사회복지재정의 확대 필요성과 사회적 수요는 재정의 지속 가능성이 담보되는 수준에서 추구되어야 한다. 재정의 지속가능성은 중장기적으로 적정채무와 적

6) 예컨대, 지방재정 중 사회복지비는 2009년에 24.1조 원(17.6%)이던 것이 2013년 35.0조 원(22.3%), 2015년 44.1조 원(25.4%)으로 크게 증가한 반면 국토 및 지역개발비는 2009년의 14.5조 원(10.6%)에서 2013년 12.2조 원(7.8%), 2015년 11.5조 원(6.6%)으로 크게 줄어들었다(임성일, 2015a). 참고로 일본의 경우 1990년대 초반에 이미 투자적 지출 중심 구조를 벗어났다. 과거 30%대 초반까지 높았던 투자적 지출의 지방재정 비중은 최근 10% 대 초반까지 하락한 형국이다(池上岳彦 편, 2015). 우리나라의 경우 투자적 지출 통계가 사업예산제도의 도입(2008) 이후 집계되지 않아 정확히 말하기는 어렵지만 근년에 SOC지출이 크게 줄어든 점을 감안하면 투자적 지출비중이 크게 떨어진 것으로 추측할 수 있다.

정재정수지를 유지하면서 우리사회의 재정수요를 충족해 나가는 것인데, 이는 기본적으로 국가경제 성장에 의해 가장 큰 영향을 받는다. 당분간 저성장 기조가 예상되는 현 시점에서 볼 때, 향후 사회복지재정과 비 사회복지재정의 사회적 적정 조합(optimal mix)을 어떻게 선택할지가 초미의 관심사이다.

3) 지방자치단체의 사회복지재정 조달체계

우리나라의 사회복지재정은 중앙정부가 정책수립과 재원조달을 주도하고, 지방자치단체가 비용의 일부를 부담하고 사업을 집행하는 역할분담체제로 구조화되어 있다. 국가 전체적으로 보면, 사회복지재정은 조세에 기반을 둔 국고부담과 수혜자부담에 의해 조달된다. 수혜자부담과 국고부담이 혼합된 공적연금과 건강보험을 제외한 대부분의 사회복지지출은 국민의 조세부담으로 운영되며, 그 수단적 도구로서 국고보조금제도가 활용된다. 국고보조금제도는 사회복지재정의 중앙·지방정부간 재정관계를 정립하는 기축으로서 국(주)민에게 현금 및 현물서비스를 제공하는 재정운영시스템이다.

지방자치단체의 사회복지재정은 자체재원과 이전재원(중앙정부, 광역자치단체)에 의해 조달되는데, 이전재원이 중심역할을 한다.[7] 이전재원 중에서도 지방의 사회복지재정을 주도하는 것은 국고보조금이고, 지방교부세는 간접적으로 기여한다. 지방세와 세외수입은 지방자치단체의 자주재원으로서 궁극적으로는 사회복지재정에 기여하지만, 사용용도가 지정되거나 목적재원으로서의 연계성은 없다. 즉, 구체적으로 얼마의 지방세수가 사회복지재정으로 사용되었는지에 대하여는 알 수가 없다. 이는 자주재원은 아니지만 지방자치단체가 사용용도를 자유롭게 결정할 수 있는 지방교부세, 조정교부금, 지역상생발전기금과 같은 일반재원의 경우도 비슷하다. 이들은 필요 시 지방의 사회복지재원으로 충당될 수 있지만, 사전에 사회복지용도로 사용되게끔 조건이 부여되거나 할당되는 자금이 아니다. 그러나 국고보조금의 경우 법령 등에 의해 사용용도가 사회복지지출 용도로 정해져 있고, 국가의 재정보조에 대응하여 일정한 비율 내지 금액을 지방이 부담하도록 의무화되어 있다.

현재 지방자치단체가 수행하는 사업은 크게 지방이 임의로 수행하는 자체사업과 국가의 정책 등에 의해 국가가 자금을 지원하고 지방이 일정 비율의 매칭부담(정액, 100% 재정지원 경우도 있음)을 하는 보조사업으로 구분된다. 국고보조금은 사업의 용도가 엄격히 정해진 특정보조금(specific grant)으로 대부분 국고지원에 대응하여 지방자치단체가 총사업비의 일정비율을 분담하는 정률보조금(matching grant) 방식으로 운영된다. 이 때 국가가 부담하는 비율을 기준보조율

7) 자체재원은 지방세, 세외수입(사용료·수수료, 재산매각, 부담금 등)으로 구성되고, 이전재원은 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세), 국고보조금(지역발전특별회계 포함), 상생발전기금, 시·도비보조금, 조정교부금(시·군조정교부금, 자치구 조정교부금)으로 구성된다. 국고보조금은 사회복지 관련부처(보건복지부, 고용노동부, 국토해양부, 여성가족부, 국가보훈처 등)가 주도하며, 보건복지부의 국고보조금이 가장 크고 중요한 위치를 차지한다. 참고로 보건복지부의 사회복지 관련예산은 2008년 이후 최근까지 약 2배 수준으로 급증하였다.

(또는 국고보조율)이라고 하는데, 기본적으로 “보조금의 관리에 관한 법률”과 기획재정부장관의 지침에 의해 결정된다(임성일, 2012). 이와 같은 법적·제도적 특성으로 인해 지방자치단체들은 국고보조사업의 대상사업 선정, 기준보조율, 운영방식 등 주요 의사결정에 전연 영향력을 행사하지 못한다. 특히, 사회복지 국고보조사업의 경우 지방자치단체는 보조사업의 대상과 범위와 지출규모를 조절할 수 있는 권한을 갖고 있지 않고, 많은 경우 보조사업의 단가와 수량(수혜자)이 외부적으로 정해져 단순히 기계적으로 관련예산(지방비 부담)을 편성하는 실정이다(임성일 외, 2015).

지방교부세(특히, 보통교부세)는 배분공식에 의해 자금이 산정되어 일단 배분되면 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반보조금(general grant)이다. 현재 지방교부세의 자치단체별 배분금액을 산정하는 과정에 사회복지 재정수요를 반영하고 있지만, 이는 자금산정을 위한 과정과 기법일 뿐 지방자치단체가 해당금액을 사회복지재정수요를 위해 사용해야 할 의무를 부여하는 것은 아니다. 하지만 현실적으로 많은 지방자치단체들이 재정력이 취약한 관계로 자체재원에 더해 지방교부세 재원을 국고보조사업의 지방비 부담 재원으로 활용하고 있음을 감안하면 지방교부세가 사회복지재정에 기여하는 것은 분명한 사실이다. 그 외에 지방채가 일부 사회복지시설의 건설에 필요한 재원으로 사용되고 있지만, 그 비중은 미미하다.

<표 10> 지방자치단체의 사회복지재정 조달체계

구분	주요 항목		재원	지방 자율성	중요성/ 연계성
I. 자체재원	지방세		지방세	◉	◉
	세외수입		세외수입	◉	◉
II. 이전재원	지방교부세	보통교부세	내국세 18.3%(총액 97/100)	◉	◉
		특별교부세	내국세 18.3%(총액 3/100)	●	△
		부동산교부세	종합부동산세 100%	◉	◉
		소방안전교부세	담배부과 개별소비세수 20%	●	△
	조정교부금	시·군조정교부금	광역시·도세 총액 및 지방소비세 27% 해당금액	◉	◉
		자치구조정교부금	특별·광역시 보통세 중 일부	◉	◉
	보조금	국고보조금	정부예산(국고) 일부	△	◉
		시도비보조금	시·도예산 일부	△	◉
		지역발전특별회계	국세수입 일부(주세 등) 등	●, △	●
	수평적보조금	지역상생발전기금	수도권 지방소비세수입 35%	◉	△
III. 지방채	직접·간접차입, 국내·국외차입		공공자금관리기금, 지역개발기금, 민간자금 등	●	△

주1: ◉, ●, △ 표시는 각각 높음, 보통, 낮음을 의미하며, 두 개의 기호 표시가 동시에 있는 경우는 사업의 유형에 따라 수준 차이가 있음을 의미함; ‘지방 자율성’은 사회복지재정의 해당재원 활용이 지방의 입장에서 자율적인지의 정도를 측정하는 것이고, ‘중요성/연계성’은 특정재원이 사회복지재정의 재원으로서 얼마나 중요하고 상호 연계성을 지니는 지를 의미함.

주2: 임성일의 글(2013)을 수정, 보완한 것임.

이상의 내용을 종합할 때, 우리나라 사회복지재정의 정부간 재정관계는 조세제도가 아닌 보조금제도가 하나의 큰 축을 형성하는 형태로 구조화되어 있다. 따라서 향후 사회복지재정이 효율성과 효과성 그리고 형평성과 책임성을 충실히 이행하려면 보조금제도의 정부간 재정관계를 합리적으로 재조정하는 것이 매우 중요하다.

사회복지지출 분야는 다른 어떤 분야보다 국고보조사업의 비중이 높다. 2015년도 예산에 의하면, 지방자치단체 사업 중 사회복지예산사업은 91.4%가 국고보조사업의 형태로 추진되는데 비해 환경보호(36.3%), 수송 및 교통(25.8%), 국토 및 지역개발(34.4%) 분야는 국고보조사업이 아닌 자체사업 위주로 추진되고 있다. 사회복지 분야 중에서도 기초생활보장과 보육·가족 및 여성 부문에 속하는 사업은 거의 대부분 국고보조사업으로 수행되고 있다.

사회복지지출 중에서 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 재정사업에는 청소년수련관, 경로당, 희망근로, 다문화가정 지원, 출산장려금, 사회복지시설 신축사업 등이 있다. 겉으로 보기에 사업 수는 많은 것 같아도 그 유형은 많지 않으며, 이들이 사회복지지출에서 차지하는 비율(8% 내외)이나 전체 재정에 미치는 영향은 상대적으로 미미하다. 이와 같은 현상은 현재 우리나라의 사회복지지출(사업)이 보편적이고 획일적인 형태로 추진되고 있음을 시사한다. 국가의 재정 상황과 복지국가의 초기에 위치한 현재의 상황을 인식하면 이와 같은 현상을 이해할 수 있다. 하지만 중장기적으로는 기본적이고 보편적인 사회복지지출 외에 지역적 특성과 다양성을 반영하는 사회복지지출이 이루어지는 것이 바람직하다.

<표 8> 지방재정지출의 분야별 보조사업 비율(주요 국고보조사업 분야, 2015)

분야 부문	계(A)	정책사업 보조사업 (B)	정책사업 자체사업 (C)	행정운 영경비	재무활동 (D)	B/A	C/A	D/A
환경보호	170,868	62,008	101,788	-	7,072	36.29	59.57	4.14
사회복지	440,629	402,611	36,289	-	1,729	91.37	8.24	0.39
기초생활 보장	105,279	103,371	1,676	-	231	98.19	1.59	0.22
취약계층 지원	57,547	50,307	7,082	-	158	87.42	12.31	0.27
보육.가족.여성	116,017	109,324	6,484	-	209	94.23	5.59	0.18
노인 청소년	134,884	122,958	11,599	-	327	91.16	8.60	0.24
노동	6,792	4,116	2,648	-	28	60.60	38.99	0.41
보훈	2,782	758	2,023	-	-	27.25	72.72	-
주택	12,640	8,507	3,569	-	563	67.30	28.24	4.45
사회복지일반	4,689	3,268	1,207	-	213	69.70	25.74	4.54
보건	26,935	19,023	7,723	-	190	70.63	28.67	0.71
보건의료	25,935	18,374	7,464	-	96	70.85	28.78	0.37
식품의약안전	1,001	648	259	-	94	64.74	25.87	9.39
농림해양수산	114,575	85,311	27,933	-	1,330	74.46	24.38	1.16
수송 및 교통	156,332	40,304	99,367	-	16,662	25.78	63.56	10.66
국토 및 지역개발	114,570	39,393	66,539	-	8,637	34.38	58.08	7.54

주: 행정자치부 자료(2015년도 지방자치단체 통합재정개요, 2015)를 토대로 계산한 것임.

2. 사회복지재정지출의 급격한 확대와 지방재정의 압박문제

1) 사회복지 재정지출의 급격한 확대와 지방재정압박현상

지난 몇 년간 정부와 국회는 국가재정과 지방재정에 큰 부담을 수반하는 대형 사회복지정책을 쏟아 내었다. 이러한 사회복지정책들은 그 나름의 사회적 중요성과 시의성을 내포하지만, 국가재정의 단·중기 감당능력을 충분히 고려하지 못하고 급진적으로 추진된 관계로 많은 부작용과 문제를 노정하였다. 사회복지정책이 단기에 급진적으로 추진된 것은 사회복지재정의 성장률이 국가재정과 지방재정의 성장률을 크게 앞서는 사실이 단적으로 말해 준다. 2015~2019년 국가재정운용계획(기획재정부, 2015. 9)에 의하면, 경기회복 지연에 따른 세입여건 악화 등으로 인해 수입여건은 어려지지만 복지지출의 소요는 확대될 것으로 전망하고 있다. 동 기간 중 재정수입의 연평균 증가율은 4.0%로 전망하는 반면 복지분야 법정지출의 연평균 증가율은 6.7%로 지출분야 중에서 가장 높이 전망하고 있다(저출산·고령화로 인한 노인인구, 연금수급자 증가 등을 반영하고 있다. 지방재정을 예로 들면, 2008~2013년 기간 중 사회복지비가 주도하는 국고보조사업비 증가율(7.2%)이 총 지방예산 증가율(3.3%)의 2배를 넘어섰다(행정자치부 자료).

국가적으로 사회복지정책과 사업이 급격히 확대되는 과정에서 불행히도 지방자치단체는 정책결정에서 철저히 소외되었고 예측과 준비(재정적 여력 조정)할 겨를도 없이 일방적으로 사업 수행을 강요받고 그에 따르는 재정 부담을 져야만 하였다. 사업규모가 워낙 큰데다 적정 보조율 이하의 국고보조가 이루어지면서 각 지방자치단체가 의무적으로 부담해야 하는 지방비는 눈덩이처럼 불어났고, 급기야 일부 지방자치단체는 심각한 재정압박(fiscal pressure) 상황에 처하였다.[8] 2008년 이후 현재까지 전개되고 있는 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계의 실상은 적정 보조율 이하의 재정지원, 단기의 급격한 대상사업 확대, 예산조절이 불가능한 의무적 지방비 부담의 세 가지 현상으로 압축된다.

2) 사회복지 국고보조사업의 특성: 다른 분야 국고보조사업과의 차이

최근 몇 년간 관측된 지방자치단체의 재정압박현상은 자체의 재정관리 부족에 기인한 것이 아니고 국가의 사회복지정책 확대에 기인하였다는 점에서 과거의 지방재정 압박현상과 크게 다르다. 그것은 2008년 이후 새로 도입되거나 확장된 사회복지 국고보조사업들이 다른 국고보조사업과 달리 지방자치단체가 재정부담의 규모와 수혜대상 그 어느 것도 임의로 조절하거나 통제할 수 없는 대규모 의

8) 정부통계에 의하면 국고보조율(지방부담율)은 2008년의 65%(35%)에서 2010년 63%(37%), 2013년 60%(40%)로 계속 하락하였는데, 그 원인은 사회복지 국고보조사업의 급격한 확대에 기인한다. 재정의 압박강도는 지방자치단체 수준별, 개별 단체별로 차이가 있지만, 그 중에서도 자치구가 가장 큰 압박을 받았다. 자치구는 시와 군에 비해 지방세 등 자체수입을 확보할 수 있는 재정수단이 매우 제한된 데다(지방세목이 2개 밖에 없음), 지출기능이 사회복지와 대인서비스에 크게 치중하는 재정구조를 갖고 있기 때문이다(임성일, 2011).

무적 지출(mandatory expenditure)예산을 수반하는 점에서 과거와 차이가 난다(임성일, 2011). 예를 들어, 도로나 각종 자본투자 보조사업은 예산이 부족할 경우 규모와 내용(도로 연장, 시설 면적·규모·내장 등)을 조절하여 예산을 활용할 수 있지만, 현금급부와 대인서비스의 특성을 지니는 사회복지 국고보조사업은 법령이 정하는 인구특성(장애인, 노인, 영유아, 급식아동 등 특정 수혜자)과 직결되어서 예산을 조절하는 것이 사실상 불가능하다. 게다가 다른 지방재정지출 분야와 달리 사회복지지출은 전체 사업의 90% 이상이 국고보조사업으로 구성된 사업운영 체계를 갖고 있어서 보조사업의 확대(기존 사업의 경비부담 상향조정 포함)는 구조적으로 지방의 추가적 비용부담을 초래할 수밖에 없다.

대형 사회복지 국고보조사업의 실시로 인한 지방재정의 압박은 기본적으로 다음과 같은 구조에서 발생한다. 일반적으로 보조사업의 총예산(사업비)은 보조사업 단위당 가격(또는 비용) P와 사업량 Q에 의해 결정된다. 예를 들어, 사회복지 국고보조사업의 총지출예산(SWE)은 식 (1)과 같고, 이 때 중앙정부 부담과 지방자치단체 부담은 각각 SWE에 (평균) 국고보조율을 곱하여 산정된 금액, SWE에 (평균) 지방비부담비율을 곱하여 산정된 금액이 된다.

$$\text{SWE}=\sum_{i=1}^{n} Pi \cdot Qi \qquad \text{----------} \qquad (1)$$

여기에서 P_i, Q_i는 각각 i보조사업의 가격과 물량을 의미한다.

문제는 사회복지 국고보조사업의 경우 P와 Q 모두가 법령과 정부정책에 의해 외생적으로 결정되어 지방자치단체가 예산을 조금도 조절할 수 없다는 점이다. 이는 대다수 사회복지 국고보조사업이 특정 인구와 연계되어 발생하는 '완전 구속성 예산'의 특성 때문에 발생한다. 이러한 현상은 각종 투자지출관련 보조사업의 경우 비록 P(기준경비 단가)는 조절하지 못하더라도 예산 상태를 보아 Q 즉, 물량은 조절할 수 있는 것과 크게 대조된다. 임성일 외(2015)는 보조사업이 지방재정에 압박을 주는 지를 판단하는 중요한 준거로 사업의 법률에 의한 의무·구속성 여부와 '자기통제 가능성(self-controllability)' 확보 여부를 제시하고 있는데, 국고보조사업 중에서 이 두 기준을 동시에 충족하는 것은 거의 사회복지 국고보조사업에 한정된다.[9)]

가. 사회복지 국고보조사업과 다른 국고보조사업과의 차별성

보조금 이론에 의하면 국고보조금과 같은 특정보조금은 가격효과(price effect)와 소득효

9) 법률에 의한 의무·구속성이란, 법률에 의해 보조사업의 기준보조율은 물론 가격과 수량(예컨대, 사회복지수급자 1인당 지급액, 수급대상자수)이 법률에서 명기되어 지방자치단체는 사실상 단 1원의 예산도 조절할 수 없는 경우(상황)를 말한다. 지방자치단체의 '자율적 통제 가능성'은 지방자치단체가 사업의 선정에 대한 의사결정권, 사업량, 사업가격, 보조율, 기타 핵심사업 조건에 영향을 미칠 수 있는지의 여부를 판단하는 기준이다(임성일 외, 2015).

과(income effect)를 유발하면서 지방재정과 지역경제 성장에 기여하며(Gramlich, 1977; King, 1984; Fisher, 2008; Boadway and Shah, 2009), 국고보조금의 운용체제를 체계적으로 잘 구조화할 경우 국가재정자원의 효율성과 효과성이 제고된다(Fisher, 2008). 국고보조금의 소득효과와 가격효과의 크기는 기준보조율의 설정과 밀접한 관계가 있으므로 적정 보조율의 도출문제는 매우 중요하다.

경제이론에서는 국고보조금과 같은 특정보조금이 활성화되는 근거를 외부효과(externality) 또는 누출효과(spillover) 이론에서 찾고 있다(ACIR, 1977; Break, 1980; Oates, 1977, 1999 등). 외부효과 이론과 성격을 달리하지만, 국가최저(최소)수준(national minimum) 또는 국가표준(national standard)의 서비스 공급, 국가와 지방자치단체의 이해관계사업(예컨대, 가치재(merit goods) 공급) 지원, 국가정책목표 구현, 국가사무 대행 등도 국고보조금제도의 필요성과 존재 이유를 뒷받침해 준다. King(1984)에 따르면 이들 근거요인은 종합적으로 권한과 재원과 유인 면에서 우위를 점유하는 국가의 선호("grantor preference")를 구현하는 것이 된다.

다른 분야의 국고보조사업과 달리 사회복지 국고보조사업(특히, 근년에 도입된 대형 사회국고보조사업)을 추진하는 정당성 내지 합리성은 외부효과 이론보다는 국가최저(최소)수준, 사회형평, 사회통합, 국가 선호의 실현수단 등 복합적 논거에서 찾는 것이 한층 더 설득력이 있다. 국민의 물리적 생활환경기반(기간도로, 상·하수도, 공원, 각종 국토개발 등)을 지원하는 국고보조사업과 달리 사회복지 국고보조사업은 국민을 대상으로 현금, 현물 등 보편적 공공서비스를 제공하는 대인사회서비스(personal social service)의 특징을 지니고 있다. 이는 일반적 보조사업이 소득효과와 가격효과를 통한 재정 효율성을 우선시하는 것과 가치와 원리를 달리한다.

나. 사회복지사업 국고보조사업과 구축효과(crowding-out effect)

일반적으로 지방자치단체장이나 지방의회가 자율적으로 조절할 수 없는 예산항목(의무적 경비항목)이 크게 늘어나면, 지방자치단체의 재량지출은 축소될 수밖에 없다. 실제로 근년에 지방의 의무적 사회복지지출이 크게 늘어나면서 다른 사업에 사용될 재원이 복지지출에 징발되는 "구축효과(crowding-out effect)" 가 나타났다(임성일, 2011, 2013). 무엇보다도 국고보조사업의 수행에 따른 지방의 과도한 매칭(matching) 부담은 때로 재정부문 내에서 서로를 밀어내는 구축효과를 유발하는 요인으로 작용한다.[10] 그리고 구축효과는 지방자치단체가 국고보조사업을 적극적으로 추진하기 위해(또는 과도한 지방비 부담을 충당하기 위해) 자체재원을 확보하는 과정에서 조세나 세외세입 등을 통해 민간자금을 징발할 경우 발생한다. 구축효과의 존재 여부와 크기는 재정적 여유 공간을 갖는 일부 자치단체와 그렇지 못한 다수의 자치단체, 그리고 도시형 자치단체와 농촌형 자치단체 간에 뚜렷한 대조적 현상으로 관측되고 있다.

10) 경제이론에서 말하는 구축효과는 공공정책으로 인해 민간투자자금이 정부부문으로 이동하는 것을 의미하지만, 여기서는 정부정책으로 인해 정부부문 내부적으로 자금이 이동하는 것을 의미한다.

지난 2008년 이후 다수의 지방자치단체들이 과도한 사회복지 지방비 부담으로 인해 자체사업의 일부를 축소 조정할 수밖에 없었던 것은 완전 구속성 국고보조사업의 급팽창에 따른 구축효과현상으로 간주된다.

다. 사회복지사업 국고보조사업의 마이너스 소득효과

지난 몇 년간 대형 사회복지사업이 도입·확대되는 과정에서 국고보조율(기준보조율)이 '합리적 수준'을 밑도는 방식으로 책정되면서 지방의 입장에서 마이너스 소득효과(negative income effect)가 발생하였고, 이는 지방재정에 결정적인 타격을 주었다.[11] 정부가 당초 책정한 기준보조율이 적정 보조율은 차치하고 합리적 수준보다 낮다는 것은 전문가사회가 대체로 공감하는 바인데, 이는 정부가 나중에 보조율 인상조치를 취함으로써 낮은 보조율 주장을 인정해 주는 셈이 되었다. 한마디로, 정부는 사회복지 국고보조사업을 크게 확대하면서 그것이 종전에 보조사업을 주도하였던 도로 등 지방SOC 건설사업, 문화·체육·공공시설, 기타 지역개발사업과 지향가치와 원리, 특성, 내용, 운영방식, 파급효과에 있어서 본질적으로 다르다는 사실을 간과하였다. 무엇보다도 재정부담과 수혜대상에 있어서 특정 인구변수가 결정적인 영향을 미치는 점을 간과한 것이다(일부는 복지시설 면적·수 등에 의해 영향을 받으나, 이는 전체 사회복지지출 중에서 상대적으로 작은 비중을 차지한다).

현재와 같이 지방의 선호와 의사는 무시되고 국가의 선호만 일방적으로 강요되는 사회복지 국고보조사업이 추진되는 상황에서는 본래 기대되는 소득효과 대신 마이너스의 소득효과가 창출될 가능성이 크다. 물론 국고보조가 지원되는 만큼 지방의 재원이 늘어나는 것은 소득효과에 해당한다. 하지만 그것은 지방이 원하지 않는 의무적 매칭자금을 자동적으로 징발하는 것이어서 일반적으로 국가와 지방의 이해관계가 부합할 때 발생하는 소득효과와는 전연 다르다. 한마디로, 지방자치단체는 예상치 못하고 원하지 않는 자금유출로 인해 마이너스 소득효과를 경험하게 된다. 특히, 차등보조율의 경우 모든 자치단체들이 합리적 수준 이하의 기준보조율을 적용받는 상태에서 플러스의 소득효과는 없고, 상대적으로 불이익을 받는 지방자치단체에 있어서 마이너스 소득효과가 더욱 심화되는 문제를 초래한다.

11) 적정보조율은 이론과 논리상으로 가능한 개념일 뿐 실천 가능한 원리나 개념은 아니다. 일반적으로 국고보조율은 각국의 역사와 경제·사회·정치적으로 결정되는 정책적 수치라고 말할 수 있는데, 최근에는 국가간 비교와 벤치마킹(benchmarking)이 활발해지면서 세계적으로 일종의 표준화 작업이 이루어지는 경향을 보인다.

Ⅲ. 사회복지재정의 정부간 재정관계 분석 및 정책적 함의

1. 사회복지재정의 정부간 재정관계

1) 사회복지재정의 정부간 재정관계 현상

중앙정부와 지방자치단체 그리고 중앙재정과 지방재정은 불가분의 관계에 있다. 일반적으로 정부간 관계(intergovernmental relations)는 중앙·지방정부간의 사무배분과 재원배분 두 현상을 중심으로 양자 간에 형성되는 권한 및 역학관계로 규정된다. 여기에서 말하는 "역학관계"에는 법적 권한과 의무적 측면, 재정기능 측면, 감시·감독·통제 측면, 협력적·협상적 관계 측면, 갈등관계 측면 등의 다면성이 내포된다(임성일, 2013). 이 때 재정에 초점을 두고 중앙정부와 지방정부간에 존재하는 재원의 배분과 재정권한(수입, 지출, 관리권한)을 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)라고 말한다.

Wright(1988)는 정부간 관계를 크게 협력적(Coordinate), 중첩적(Overlapping), 내포적(Inclusive) 관계의 세 유형으로 구분한다.[12] 이에 따르면 우리나라의 중앙·지방정부간 관계는 중첩적이면서 내포적인 상태에 있고, 특히 정부간 재정관계의 경우 지방재정의 강한 보조금 의존경향을 감안할 때 위계질서(hierarchy)가 내재하는 내포적 관계로 규정된다.[13] 다시 말해서, 우리나라의 정부간 재정관계는 한마디로 중앙정부의 세원(재원)배분과 지출권한(지출의사결정 권한)의 우월성을 토대로 형성되는 상·하 수직적 관계라고 표현할 수 있다. 이는 지방재정분권(세입분권, 지출분권)의 상태와 수준이 취약하다는 것을 의미한다.

다만, 2000년대 중반 이후 지방이 중앙보다 더 많은 재정을 사용하고 있음을 감안하면 神野直言(2007, 2014), 池上岳彦(2015) 등이 일본의 정부간 재정관계를 "집권적 분산시스템"으로 정의한 바는 우리나라에도 적용된다.[14] 단적으로 지방재정의 지출비중(지방교육재정 포함)이 중앙정부의 지출비중을 능가하지만, 의사결정권한이 중앙정부에 집중되고 중앙정부로부터 많은 규제와 제약을 받고 있

12) 협력적 관계는 중앙·지방간에 기능 중첩이 없고 상호 독립성과 자율성이 보장될 때 형성되고, 중첩적 관계는 중앙·지방간에 기능 중첩이 있고 상호 의존적일 때 형성된다. 그리고 내포적 관계는 지방정부가 중앙정부에 의존하며 중앙·지방간에 수직적 위계관계가 존재할 때 성립한다(Wright, 1988).

13) 중첩적 관계에서는 중앙·지방간에 "협상과 교환(bargaining and exchange)"이 중요한 수단적 도구로서 기능을 하지만, 내포적 관계에서는 위계에 의한 의존적 수단과 행태가 주를 이룬다. 이러한 사실을 수용한다면 향후 우리나라의 중앙·지방간 재정관계는 의존적, 상·하위적 관계에서 협상과 교환이 가능한 상태로 한 단계 도약해야 한다(임성일, 2013).

14) 池上岳彦(2015)는 정부간 재정관계의 기본개념으로 집권과 분권, 집중과 분산, 융합과 분리의 개념을 제시하고 있다(池上岳彦 편, 2015, 160-162). 집권과 분권의 축은 권한의 소재에 착안하는 개념이다. 집권은 지방의 행·재정에 관한 많은 권한이 중앙정부에 집중되고, 중앙정부가 지방정부의 의사결정에 대해 광범위한 제한을 가하는 역학관계를 의미한다. 이에 비해 분권은 지방정부가 광범위한 자기결정권을 갖고서 중앙정부의 규제와 제한으로부터 벗어나 자유롭게 의사결정을 하는 관계를 의미한다. 집중과 분산의 축은 중앙정부와 지방정부 간 사무배분을 재정지출의 양적 측면에 착안하는 분류방식이다. 구체적으로, 중앙정부가 많은 사무를 수행하고 국가의 총재정지출에서 중앙정부지출이 차지하는 비중이 높으면 집중, 그리고 지방정부가 많은 사무를 수행하고 국가의 총재정지출에서 지방정부지출이 차지하는 비중이 높으면 분산을 의미한다.

는 현실이 그것을 입증한다.

이는 사회복지재정부문에서도 그대로 적용된다. 현재 공적연금과 건강보험을 제외한 대부분의 사회복지지출이 국고보조사업의 형태로 추진되면서 지방자치단체가 중앙정부보다 더 많은 재정을 사용하지만, 보조사업의 지출권한(spending power)은 사실상 법률과 중앙정부에 귀속되어 있는 사실이 말해 준다. 이는 사회복지재정의 정부간 재정관계를 재구축하는 과정에서 매우 중요한 고려요인이 되어야 한다. 이러한 사실을 인식하면서 지금부터는 일반적 정부간 재정관계의 틀에 입각해서 지방사회복지재정이 어떤 위치 내지 위상(positioning)을 갖고 있는지에 대해 점검하고자 한다.

정부간 재정관계에 있어서 서로 다른 정부간에 할당되는 기능 및 사무배분은 매우 중요하지만,[15] 본 논문은 재정에 중점을 두고 중앙·지방간 재정관계를 세입, 세출, 재정관리·감독의 세 측면을 중심으로 형성되는 것으로 보고 접근한다.

세입부문에서의 정부간 재정관계는 조세제도와 보조금제도가 양대 축을 이루는 가운데 채무재정(지방채)이 보완적 요소로 작용한다. 조세제도는 세원배분(국세와 지방세 배분)과 과세권(taxing power) 및 조세자율성(tax autonomy)이 핵심을 이루고, 보조금제도는 지방의 자율성을 보장하는 일반보조금(general grant)과 자율성을 허용하지 않는 특정보조금(specific grant)의 혼합 수준이 관건이 된다. 아울러 보조금제도에 있어서는 일반보조금의 재원조달방식과 배분공식의 개발·활용, 특정보조금의 주요 의사결정사항(대상사업 기획 및 선정, 보조율, 기타 주요 운영·관리조건)과 재원의 안정성 및 예측성이 정부간 재정관계를 규정하는 판단기준이 된다. 지방채의 경우 발행과 관리를 완전히 지방의 자율에 맡기는 것으로부터 중앙정부가 거시·미시적으로 엄격히 관리하는 형태(물론 지방채발행 자체를 허용하지 않는 경우도 있음)에 이르는 양 극단 사이의 일정 수준에서 정부간 재정관계가 형성된다. 지방채부문에서의 중앙·지방정부간 재정관계는 기본적으로 감시·감독·통제관계로 규정된다. 그것은 지방채 발행제도(총액한도제도)가 운영되는 과정에서 중앙정부가 주도적으로 관련규정과 업무지침을 제시하고, 그 이행여부를 점검하고 관리하기 때문이다(임성일, 2013).

이와 같은 정부간 재정관계에 비추어 보면, 우리나라 사회복지재정의 정부간 재정관계의 기축은 보조금제도인 것으로 파악된다. 지방세나 세외수입이 국고보조금의 대응자금 재원으로 사용되고 있지만, 사회복지재정에 있어서 주도적 역할을 하는 것은 아니다. 그리고 지방세 중에서 목적세 등의 형태로 사회복지재정과 직접 연계되는 현상도 존재하지 않는다. 현실적으로 지방세의 과세권과 조세자율성이 크게 제한된 상태에서 이를 통해 사회복지재정에 필요한 추가재원을 조달할 수 있는 재정공간은 사실상 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 지방세와 세외수입을 중심으로 하는 사회복지재정의 정부간 재정관계는 매우 제한적

15) 다만, 사회복지사무의 권한 및 책임이 국가와 지방자치단체 간에 중첩되는 현상이 나타나는데, 이는 복지실현에 있어서 법적 갈등을 유발하고 경우에 따라서는 책임회피의 근거가 되는 문제를 발생시킨다(고제이 외, 2014).

범위에서 형성된다.

세출부문에서의 정부간 재정관계는 지출규모와 지출권한(spending power)을 중심으로 형성되는데, 실질적 핵심은 누가 얼마만큼의 지출권한을 확보하는지의 내용과 관련이 있다. 이러한 관점에서 보면, 중앙·지방간 재정관계는 재정의 집권·분권과 밀접한 관계가 있다. 앞서 기술한 바와 같이, 우리나라의 정부간 재정관계(사회복지재정 포함)가 '집권적 분산시스템'의 특성을 지니는 만큼 지방자치단체의 지출권한을 포함한 각종 의사결정권한은 법령과 중앙정부에 집중되어 있다. 지방이 중앙보다 재정을 더 많이 사용하고 있지만, 어떤 의미에서 세입분권보다 세출분권이 더 취약한 것이 현재의 지방재정 상태이다(임성일, 2015a).

세입·세출 외에 재정의 거시·미시적 관리·감독과 정부간 협의조정의 관점(영역)에서도 정부간 재정관계가 형성된다. 여기에는 예산·회계·재정 법령·지침(규제 및 통제의 수준), 국가·지방재정 관리제도(재정관리제도의 다양성, 엄격성, 통제성 수준), 감사(감사기구, 감사대상, 감사빈도) 등의 요소들이 중요한 역할을 한다. 사회복지재정 또한 다른 분야와 마찬가지로 중앙정부의 거시·미시적 관리·감독을 받으며, 특히 국고보조사업의 경우 각종 규제와 함께 주기적으로 평가를 받는다. 이상에서 언급한 개념과 내용을 정리한 것이 <그림 3>과 <표 9>에 담겨 있다.

<그림 3> 정부간 재정관계(일반분야 및 사회복지분야)

중 앙 정 부

⇓

세입			세출	재정관리·감독
조세(Tax) ·세원배분 ·과세권 -입법권 -징수권 -사용권 ·조세 자율성	**보조금(Grants)** ·일반보조금 - 공식 - 의사결정 ·포괄보조금 ·특정보조금	**지방채(Borrowing)** ·자율 ·규제 -개별/ 총량 -거시/ 미시	**의사결정권한** **(Spending Power)** ·사무/지출권한 배분 ·지출 rule setting ·지방자치단체 자주 계획, 지출 결정	**관리·감독** ·규제/ 통제 ·모니터링/ 감독 ·감사 ·평가

⇑

지 방 자 치 단 체

<표 9> 우리나라의 정부간 재정관계

<table>
<tr><th colspan="4">관계 형성 분야</th><th>정부간 재정관계 핵심요인</th><th>사회복지재정 관련</th></tr>
<tr><td colspan="4">I. 기능 및 사무배분</td><td>·중앙-지방간 사무배분 적정성
·광역-기초자치단체 간 사무배분 적정성</td><td>·국가사무·자치사무 구분 불명확
·국가-광역-기초자치단체 간 사무중복
·협력적 사무책임 불명확</td></tr>
<tr><td rowspan="8">II. 재정</td><td rowspan="5">1. 수입 (세입)</td><td colspan="2">조세</td><td>·국세·지방세 세원배분
·과세권(taxing power)
·조세자율성(tax autonomy)</td><td>·특정 세목의 사회복지재정 재원연계 없음
·과세권, 조세자율성 기능 취약</td></tr>
<tr><td colspan="2">세외수입</td><td>·징수대상, 요율 자율성
·세외수입관련 법규·규제·감독</td><td>·특정 세외수입항목 사회복지재정 재원연계 없음</td></tr>
<tr><td rowspan="2">보조금</td><td>일반 보조금</td><td>·재원, 배분공식(formula) 설계 및 활용</td><td>·지방교부세 등 간접재원 활용
·사회복지수요 반영 다소 취약</td></tr>
<tr><td>특정 보조금</td><td>·대상사업 기획 및 선정
·국고보조율(기준보조율) 설정
·법적 의무성 강도
·재원 안정성 및 예측성
·기타 보조사업 관련 주요 의사결정</td><td>·사회복지 국고보조사업 핵심적 역할
-법령 및 중앙정부 주도, 지방자치단체 비용분담과 사무수행
-대상사업(범위), 보조율, 재원 안정성, 핵심조건 문제존재</td></tr>
<tr><td colspan="2">채무재정</td><td>·완전 자율성
·거시·미시 통제, 규제</td><td>·일부 사회복지시설 건설 재원수단</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2. 지출</td><td colspan="2">지출권한</td><td>·지출권한(spending power) 부여 수준</td><td>·사회복지재정 지출권한 및 각종 의사결정 중앙정부 집권</td></tr>
<tr><td colspan="2">사업기획·관리 의사결정</td><td>·지방자치단체 실시 사업(자체/보조사업)의 기획·관리 의사결정 권한</td><td>·중앙정부 주도의 기획·관리 및 의사결정
·지방의사결정 대상 큰 제한</td></tr>
<tr><td rowspan="3">3. 기타
-관리·감독
-협의·조정</td><td colspan="2">예산·회계·재정 법령·지침 등</td><td>·규제 및 통제의 강도</td><td>·다른 분야와 동일한 규제, 통제</td></tr>
<tr><td colspan="2">국가/지방재정 관리제도</td><td>·재정관리제도의 다양성, 엄격성, 통제성 수준</td><td>·다른 분야와 동일: 다양하고 엄격한 재정관리</td></tr>
<tr><td colspan="2">감사</td><td>·감사기구(단일, 중첩성 등), 감사대상, 감사빈도 등</td><td>·다른 분야와 동일한 감사</td></tr>
</table>

Ⅳ. 사회복지재정의 정부간 재정관계 재정립과 지속가능한 사회복지재정의 모색

1. 미래의 바람직한 사회복지재정의 정부간 재정관계 정립

1) 사회복지재정의 정부간 재정관계 재정립

지금부터는 일반적 정부간 재정관계의 틀 속에서 사회복지재정 고유의 특성(다른 분야의 재정지출과 본질적으로 다른 특성)을 반영하는 사회복지재정의 정부간 재정관계에 대해 탐색하고자 한다. 이러한 시도를 하는 목적은 미래에 바람직한 사회복지재정의 정부간 재정관계를 도출하는데 있다. 그 접근의 핵심은 사회복지재정지출이 비 사회복지재정지출(건설·교통, 농림·수산, 환경 등에 속하는 각종 투자지출)과 본질적으로 다른 특성 차이를 중요한 고려요인으로 인식하고 합리적으로 반영하는데 있다. 이에 대해 간단히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지재정지출은 대인사회서비스(personal social service)의 특성을 지닌다. 즉, 재정지출이 이루어질 때 누가 지출의 직접적인 수혜자인지를 정확히 파악할 수 있고, 또한 수혜자에게 정확히 서비스가 제공되어야 재정지출의 성과가 이루어질 수 있음을 의미한다(이는 수혜자 '파악문제(identification issue)' 가 매우 중요함을 의미한다). 이러한 특성은 불특정 다수의 국민에게 서비스를 제공하는 도로·교량·공원 등 SOC 투자분야나 기타 투자지출과 성격을 달리한다.

둘째, 사회복지재정지출은 다른 재정분야와 달리 특정 수혜자를 대상으로 현금급부를 제공하는 특성을 지닌다.

셋째, 사회복지 국고보조사업의 상당수가 관련예산(지방비 부담)을 사실상 1원도 조정할 수 없는 '완전 구속성' 사업의 특성을 갖는다. 예를 들면, 영유아보육, 가정양육수당, 기초연금 등은 법령에서 명시하는 수혜적격성(수혜자 조건 충족)이 확인되면, 지방자치단체는 예산조절의 여지 없이 국고보조에 상응하는 지방비 부담액을 자동적으로 계상해야 한다(법령이 정하는 단가에 지역 내에 거주하는 수혜자의 수를 곱하면 지방비 부담액이 산정된다).[16]

넷째, 사회복지 국고보조사업의 상당수가 경제적 효율보다 사회적 형평과 국가최저(national minimum) 수준을 지향가치 내지 원리로 삼고 있는 점에서 다른 분야의 국고보조사업과 중요한 특성 차이를 보인다.

이와 같은 특성을 인식하면서 지금부터는 향후 사회복지재정의 정부간 재정관계를 재구축하는 방향에 대해 기술하고자 한다.

16) 단적인 예로, 기초노령연금의 경우 지역에 거주하는 대상 노인수, 영유아 보육의 경우 지역 내의 대상 영유아수와 기준단가 등에 의해 지방의 부담규모가 결정되는데, 이는 지방자치단체의 입장에서 통제가 불가능한 변수("uncontrollable variables")이다. 이러한 상태에서는 지방(집행부, 의회)은 관련예산을 단순히 기계적으로 편성하는 주체로 전락하고, 국가가 단기에 임의로 수혜자격조건을 완화하는 등 대상사업의 범위를 확대할 경우 지방은 속수무책으로 추가비용을 부담해야만 한다.

첫째, 사회복지재정의 정부간 재정관계는 보조금제도를 중심축으로 하면서 조세제도가 보완적 기능을 하는 방향으로 구축되는 것이 바람직하다. 일반적으로 재원과 사업의 연계방식은 크게 조세와 보조금 방식으로 구분된다. 조세의 경우 일반세목에 의한 연계와 특정세목(예컨대, 목적세)에 의한 연계로 구분될 수 있고, 보조금의 경우 일반보조금에 의한 연계와 특정보조금에 의한 연계 그리고 양자의 혼합연계 방식으로 구분될 수 있다. 각국에서 관측되는 일반적인 정부간 재정관계에 의하면 매우 예외적인 경우를 제외할 경우 '조세-보조금 혼합(tax-grants mix)' 방식이 보편적으로 사용되는 가운데 특정 재원조달수단에 상대적으로 더 많은 무게를 부여(예컨대, 조세 편중, 보조금 편중, 보조금 중에서도 일반보조금 편중, 특정보조금 편중 등)하는 형태가 구조화되고 있다.

만일 조세제도가 기축을 이룰 경우 국세와 지방세의 특정세목을 사회복지재원으로 연계시켜야 하는데(예컨대, 사회복지세, 사회복지 공동세 등), 이는 재정운영의 효율성이나 사회복지재정의 성장가능성 측면에서 바람직하지 않다. 다만, 증가하는 사회복지재정을 충당하기 위해 잠정적(한시적)으로 특정세목(예컨대, 소비과세 세목, 소득과세 세목)의 세율인상과 사회복지재정을 연계시키는 접근은 합리성이 있다. 예를 들면, 일본이 지난 해에 사회보장재원을 확보하기 위해 소비세의 인상을 단행한 것이 그에 해당한다. 최근의 추세를 보면 소득과세보다는 소비과세와 사회복지재정을 연계시키는 접근이 보다 보편적인 경향으로 간주된다. 그런데 소비과세를 사회복지재정과 연계시킬 경우 가장 큰 단점은 역진적 재원조달과 경기침체유발 문제이다. OECD 국가의 사례를 보면, 사회복지재정은 조세와 직접 연계하는 방식보다 조세수입을 바탕으로 하는 보조금 방식을 적극적으로 사용하는 경향이 있다(OECD, 2014).

조세부문에서 지방자치단체의 과세권과 조세자율성을 확대해 주는 접근은 사회복지재정의 정부간 재정관계의 개선에 도움이 된다. 그 이유는 지방의 과세권과 조세자율성이 강화되면 추가적인 세수확보가 가능해지고 이를 사회복지재정에 활용할 수 있는 재정공간이 생겨나기 때문이다. 그러나 지방세 강화는 사회복지재정의 관점에서 보면 반드시 바람직한 것만은 아니다. 그 이유는 국세와 지방세의 세원배분 조정과 같은 지방세 강화정책은 지방재정분권의 관점에서는 반드시 필요하지만, 사회복지재정의 관점에서는 그것이 지방교부세 등 중앙정부 이전재정의 약화(축소)를 수반할 가능성이 높기 때문이다. 현실적으로 서울과 수도권의 일부 지방자치단체(지방교부세 불교부단체)를 제외한 전국의 대부분 자치단체들이 사회복지 국고보조사업의 지방비부담을 자체재원보다 지방교부세에 더 많이 의존하고 있다. 이러한 상황에서 지방세 강화는 재정력이 상대적으로 풍부한 여유단체의 매칭여력을 강화시켜 주는 반면 지방교부세 파이 축소에 따른 교부세 배분금액 감소를 통해 재정취약단체의 매칭여력을 약화시킬 가능성이 있다.

미래의 바람직한 사회복지재정의 정부간 재정관계 구축에 있어서 재정이전시스템의 질·양적 강화는 매우 필요하고 중요하다. 국가에 따라 다르지만, 국민소득

이 상대적으로 높은 국가일수록 일반보조금(포괄보조금 포함)을 적극적으로 운영하는 경향이 있는 반면 국민소득이 상대적으로 낮은 국가일수록 특정보조금을 적극적으로 운영하는 경향이 있다. 전자의 경우도 연금·보험을 제외하면 과거에는 특정보조금제도를 중심으로 사회복지재정사업을 운영하다가 국가사무나 국가 최저(최소)수준(national minimum)에 해당하는 사회복지사업이 일정 수준에서 정착된 이후부터 일반보조금(포괄보조금)을 적극적으로 활용하는 보조금체제로 전환된 것으로 관측된다.

우리나라의 현실을 직시하면, 현재 운영 중인 국가 책임성이 강한 의무적 대형 사회복지 국고보조사업은 당분간 국고보조사업의 형태로 추진될 수밖에 없다. 그 이유는 사업의 특성(국가 최저·표준서비스) 상 지방이 보조사업의 단가와 물량(대상사업 범위)을 통제·조절할 경우 지역간 사회복지 격차문제가 발생하기 때문이다. 따라서 단기적으로 지방사회복지재정을 둘러싼 정부간 재정관계의 관건은 사회복지 국고보조사업에 대한 정부간 재정관계를 어떤 형태로 개선할 것인지에 달려 있다.

이와 관련하여 사회복지 국고보조사업의 지방 자율성 강화, 사전·사후적 중앙·지방간 협력적 관계 형성, 국고보조사업을 둘러싼 중앙·지방간의 갈등 소지(대상사업 선정, 기준보조율 등) 최소화, 보조사업의 유형화 및 기준보조율체계 단순화, 차등보조율제도 폐지, 보조사업의 주요 사항 입법화, 국고보조사업의 가버넌스 체제 구축(독립적 보조금위원회 설치·운영) 등을 통해 새로운 정부간 재정관계를 구축할 것을 제시한다. 특히, 영유아보육 관련 보조사업, 기초연금 등 기존 사회복지 국고보조사업의 '저 보조율' 체제를 합리적으로 조정하는 등 사회복지 국고보조사업의 보조율체계 전반을 종합적으로 재점검해야 한다.

현재 보조사업의 가격과 수량이 전국 일률적으로 결정되는 방식에 대하여는 중장기적(또는 점진적)으로 가격(단가)부분을 지방의 자율성에 맡기는 접근을 취할 필요가 있다. 예를 들면, 영유아보육사업의 경우 수혜대상자에 지급되는 금액(보조사업 단가)을 일정 범위 내에서 지방자치단체가 예산 상태를 보면서 조절할 수 있는 여지를 제공하는 것이다. 물론 이러한 접근을 취할 경우 단기적으로 지역간 복지격차 논쟁과 함께 복지수혜 인구이동현상이 나타날 가능성이 있다. 그러나 이와 같은 접근이 차츰 자리를 잡을 경우 사회복지재정분야에서 포괄보조금(block grant)제도가 활성화될 수 있는 가능성이 생긴다. 우리나라의 사회복지재정은 중기적으로 국고보조금제도와 포괄보조금제도의 병행체제를 유지하는 것이 바람직하다.

포괄보조금은 국가와 지방자치단체가 넓은 범위에서 상호 이해관계를 갖는 사회복지사업을 대상으로 운영의 자율성과 책임성을 동시에 부여하는 것인데, 일정한 조건이 구비될 때 비로소 제도적 효과가 나타난다. 대부분의 지방자치단체가 기본적 사회복지사업을 수행하면서도 재정압박에 시달리는 현 단계에서 사회복지 포괄보조금을 도입할 경우 재정의 효율성과 책임성이 크게 저하될 가능성이

높다. 일반적으로 사회복지, 건강, 교육부문은 정부간 재정관계에 있어서 특정보조금보다 포괄보조금의 형태로 운영하는 것이 합리적임은 이론이 뒷받침하지만, 그것은 여건과 전제조건이 충족될 경우에 그러하다. 우리나라는 여건과 전제조건의 충족 면에서 아직은 시기상조인 것으로 간주된다. 재정분권의 강화 차원에서 일반적으로 제시되는 일반보조금 강화와 지방의 지출권한에 대한 중앙정부의 대폭적인 규제완화 정책은 사회복지재정에 관한 한 아직은 그 시기가 도래하지 않은 것 같다.

지방교부세의 경우 기준재정수요 산정 시 지역의 사회복지수요를 실질적으로 반영할 수 있도록 배분공식을 재구조화해야 한다.[17] 그리고 기준재정수요 산정 과정에서 사회복지 국고보조사업비용(지방비 부담비용)의 일부를 반영하는 방안도 다각도에서 검토할 필요가 있다. 지방교부세는 지방사회복지재정과 일대일로 연계된 재원은 아니지만, 대부분의 지방자치단체들이 지방교부세 재원으로 사회복지지출을 충당하고 있음을 감안하면 동 제도의 합리적 개선은 정부간 재정관계에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 그리고 사회복지대상자가 밀집한 자치구에 대해 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도인 조정교부금제도를 근본적으로 개편하는 동시에 지방교부세제도가 자치구 재정과 연계성을 가질 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다.

지방채의 경우 현재와 같이 지방채 발행 총액한도의 범위 내에서(또는 지방채 발행제도의 변화추이를 보면서) 일부 사회복지시설투자의 재원으로 활용될 수 있을 것이다. 지방채부문에서의 정부간 재정관계는 사회복지지출분야와 다른 재정지출분야 간에 큰 특성 차이를 반영할 여지나 필요성은 없는 것으로 간주된다.

둘째, 재정지출권한을 중심으로 한 사회복지재정의 정부간 재정관계는 거시적 재정분권의 기조와 맥을 같이 하는 것이 바람직하다. 일반적으로 지출분권의 강화는 법령과 중앙정부에 의한 과도한 지방의무를 크게 완화하는 것으로 일종의 정부간 규제완화를 통해 지방자치단체의 지출권한을 강화하는데 중점이 주어진다. 제도적 측면에서 보면 지출분권의 관건은 보조금제도의 개혁에 있고, 부차적으로 각종 예산·재정관리제도(지방채발행제도, 투자심사제도, 예산편성가이드라인 등)의 개선을 필요로 한다. 이러한 사실을 인식하면서 사회복지재정의 지방분권을 전반적으로 강화하고 사회복지사업의 기획·관리 및 의사결정을 중앙정부가 지방자치단체와 긴밀히 협의·조정하는 제도적, 행태적 변화를 도모해야 한다. 재정지출권한의 자율성은 대부분 국고보조사업과 관련되는데, 여기에는 대상사업 선정 및 확대, 기준보조율, 재원 안정성, 기타 핵심 운영조건 등이 포함된다.

셋째, 재정의 관리·감독, 협의·조정 부문의 사회복지재정의 정부간 재정관계 또한 거시적 재정분권의 기조와 맥을 같이 하는 것이 바람직하다. 구체적으로, 재정분권 강화 차원에서의 규제 및 통제 수준을 완화하고 감사제도를 개선한다.

17) 행정자치부에서는 사회복지수요를 단계적으로 확대 반영할 계획인 것으로 알려지고 있다.

<표 10> 사회복지재정의 정부간 재정관계 재정립

<table>
<tr><th colspan="4">관계 형성 분야</th><th>정부간 재정관계 핵심요인</th><th>사회복지재정 관계 정립방향</th></tr>
<tr><td colspan="4">I. 기능 및 사무배분</td><td>·중앙-지방간 사무배분 적정성
·광역-기초단체간 사무배분 적정성</td><td>·국가사무·자치사무 구분 명확화
·국가-광역-기초단체간 사무중복 차단
·상호 협력사무 책임 명확화</td></tr>
<tr><td rowspan="9">II. 재정</td><td rowspan="6">1. 수입 (세입)</td><td colspan="2">조세</td><td>·국세·지방세 세원배분
·과세권(taxing power)
·조세자율성(tax autonomy)</td><td>·특정 세목의 재원연계
-공동세 방식 가능; 목적세 도입은 효율성·효과성 낮음
·특정세목(예: 부가가치세, 소득세)의 일시적 재원연계(증세)
·재정분권 차원에서의 과세권과 조세자율성 제고 편승</td></tr>
<tr><td colspan="2">세외수입</td><td>·징수대상, 요율 자율성
·세외수입관련 법규·규제·감독</td><td>·특정 세외수입항목 재원연계(한시적, one time)
·지방의 요율 자율화 강화 편승</td></tr>
<tr><td rowspan="2">보조금</td><td>일반 보조금</td><td>·재원, 배분공식(formula) 설계 및 활용</td><td>·배분공식 객관성 확보(사회복지 재정수요, 국고보조수요 반영)
·포괄보조금(block grant) 도입</td></tr>
<tr><td>특정 보조금</td><td>·대상사업 기획 및 선정
·국고보조율(기준보조율) 설정
·법적 의무성 강도
·재원 안정성 및 예측성
·기타 보조사업 관련 주요 의사결정</td><td>·사회복지 국고보조사업의 지방 자율성 강화, 사전·사후적 중앙·지방간 협력적 관계 형성 및 협의 조율
·차등보조율제도 폐지
·보조사업의 주요 사항 입법화
·독립적 보조금위원회 설치·운영</td></tr>
<tr><td colspan="2">채무재정</td><td>·완전 자율성
·거시·미시 통제, 규제</td><td>·일부 사회복지시설 재원수단</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2. 지출</td><td colspan="2">지출권한</td><td>·지출권한(spending power) 부여 수준</td><td>·사회복지재정의 지방분권 강화</td></tr>
<tr><td colspan="2">사업기획·관리 의사결정</td><td>·지방자치단체 실시 사업(자체/보조사업)의 기획·관리 의사결정 권한</td><td>·사회복지사업의 기획·관리 의사결정 협의, 지방 권한 강화</td></tr>
<tr><td rowspan="3">3. 기타
-관리·감독
-협의·조정</td><td colspan="2">예산·회계·재정 법령·지침 등</td><td>·규제 및 통제의 강도</td><td>·재정분권 강화 차원에서의 규제 및 통제 수준 완화</td></tr>
<tr><td colspan="2">국가/지방 재정관리제도</td><td>·재정관리제도의 다양성, 엄격성, 통제성 수준</td><td>·재정분권 강화 차원에서의 규제 및 통제 수준 완화</td></tr>
<tr><td colspan="2">감사</td><td>·감사기구(단일, 중첩성 등), 감사대상, 감사빈도 등</td><td>·재정분권 강화를 감안한 감사 실시</td></tr>
</table>

2) 사회복지재정 가버넌스 구조개선: 협력적 관계 구축

앞으로는 지방재정에 심각한 영향을 미치는 사회복지 국가정책과 보조사업의 신설·확대·변화가 발생할 경우 중앙정부와 지방자치단체가 상호 수평적 협력관계에서 사전(계획 및 의사결정 단계)에 협의 조절할 수 있는 법적, 제도적 장치가 마련되어야 한다. 보조사업의 정책결정 과정에서 사업수행 및 비용분담 주체인 지방이 배제되고, 지방재정의 여건과 역량에 대한 종합적 고려가 없이 사업 확대 등 일방적인 의사결정이 이루어진 결과 지방재정의 유연성에 제약이 주어지고 재정압박이 초래되었다(임성일, 2012, 2013). 이러한 운영체제는 중장기적 지속가능성을 담보할 수 없다.

국가재정의 구조상 현 상태에서는 중앙정부가 사회복지재정을 주도할 수밖에 없지만, 국가재정자원의 효율성과 효과성 측면을 고려한다면 앞으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 협력적 가버넌스체제가 구축되는 것이 매우 중요하다. 이는 국가 차원의 사회복지 정책과 재원조달 및 분담 등 중요한 의사결정 과정에 중앙과 지방이 함께 머리를 맞대고 협의 조절하는 시스템을 구축하는 것을 의미한다. 여기에는 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 설정, 차등보조율제도의 운영, 보조사업의 신설 및 확대 등 지방재정에 파급효과가 크고 사회적으로 중요한 영향과 의미를 갖는 사안들이 포함되어야 한다.

이를 위해서는 사회복지재정의 중앙·지방정부간 가버넌스체제의 개선을 도모해야 하며, 특히 (1)독립적 심의기구(가칭 '보조금 위원회') 신설(중앙과 지방, 국민의 입장을 객관적으로 반영하면서 국고보조사업의 주요 의사결정을 담당함), (2)주요 국고보조사업의 기준보조율 법제화, (3)지방의 의무지출을 수반하는 사회복지 재정사업(보조사업)의 신설·확대에 대한 지방재정영향(부담)평가 및 평가결과에 따른 국가의 적절한 비용부담 제도화 정책을 추진해야 한다(임성일, 2012, 2013).

2. 지속가능한 사회복지재정의 모색

일반적으로 국가의 발전과 더불어 사회복지재정은 지속적으로 늘어난다. 특히, 경제성장이 지속적으로 잠재성장률을 넘어 좋은 실적을 보일 경우 더 큰 탄력을 받는다. 경제가 성장하고 소득이 증가함에 따라 사회적으로 보편적 복지는 물론 다양한 유형의 사회복지서비스에 대한 수요가 증가하고, 국가는 그것을 충족시켜 주는 것을 최대의 책무 중 하나로 인식하게 된다. 문제는 앞으로 우리나라의 중장기 경제성장 경로와 추이를 누구도 속단할 수 없는 상황에서 이러한 현상에 대해 우리 사회가 어떻게 적절히 대처할 것인가이다. 본 논문은 이 문제에 대해 접근하는 하나의 방법으로 우리보다 먼저 복지국가의 길을 걸었던 선진국의 경험과 우리나라의 현상 가운데 일종의 '정형화된 사실(stylized fact)'로 간주될 수 있는 것들을 추출하고 그것을 토대로 실마리를 풀어보고자 한다.

1) 재정의 지속가능성과 사회복지재정의 지속가능성

사회복지지출의 확대 필요성은 정치적으로나 사회적으로 공감을 얻을 수 있지만, 그 실천적 한계는 단·장기적으로 재정이 감내할 수 있는 재정역량의 범위이다. 이는 다시 말해서, 국가재정의 지속가능성이 사회복지지출의 확장 한계라는 의미이다. 우리보다 앞서 경제성장과 고소득 군에 진입한 선진국의 경험을 보면, 1인당 소득이 3만 불을 넘어선 이후에 지속적으로 연평균 4% 이상의 경제성장 달성이 매우 어렵다는 것이 정형화된 사실이다. 이는 현재 1인당 소득 3만 불에 근접한 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리나라의 경제는 앞으로 연평균 성장률 3~4% 내외에서 등락을 거듭할 가능성이 크고(이는 비교적 견조한 경제성과를 의미함), 따라서 중장기적으로 지속가능한 재정은 이러한 틀 안에서 재정제도와 전략을 강구해야 한다. 이는 사실상 사회복지지출 확대의 총량적 한계를 규정한다.

재정의 지속가능성은 국민이 필요로 하는 공공서비스 수요를 적정한 채무와 재정수지를 유지하면서 합리적 수준(질·양)으로 충족시켜 주는 재정 상태를 말한다. 그러나 이러한 개념을 실천적으로 정의하고 실제 재정운영 상황에 적용하기는 매우 어렵다. 그것은 첫째, 국가적 재정수요의 크기를 산정하고 우선순위를 결정하는 것이 어렵고, 둘째, 재정수요를 지원하는 미래의 재원조달역량의 크기를 측정하는 것이 어렵기 때문이다. 그리고 재정의 지속가능성을 뒷받침해 주는 적정 채무와 적정 재정수지의 수준을 객관적으로 도출하는 것도 매우 어려운 일에 속한다.

그러나 이와 같은 어려움에도 불구하고 그것을 대체로 측정하고 판단케 해주는 기준으로서의 역할을 국가경제 성장 즉, GDP 성장 수준이 해줄 수 있다. 경제성장은 재정의 수입역량을 추정하는 기반인 동시에 선진국의 경험사례 등에 힘입어 재정수요의 크기와 우선순위를 추정하는 기반이 된다. 예를 들면, 앞에서 제시된 OECD 국가의 공공사회복지지출에 대한 시계열 및 횡단면 비교(<그림 1>, <그림 2>)에서도 GDP를 기준으로 삼고 있다. GDP 관련 통계는 경제와 소득의 발전단계별, 그리고 특정시점에서의 사회복지지출의 총량과 분야·부문별 상태와 수준에 대한 정보를 제공하면서 특히, 우리와 같은 후발국에 총체적, 부문별 '추격 동인'을 유발한다. 이러한 관점에서 보면 일반 경제성장이론에서 주장되는 '추격(또는 따라잡기) 가설(catch-up hypothesis)'이 사회복지라는 특정부문에도 적용된다고 말할 수 있다.

경제성장에 대한 정보와 더불어 반드시 필요한 것은 소득과 자산의 사회적 불평등에 대한 현재 상태와 미래 전망에 관한 정보이다. 그것은 앞으로 사회복지지출이 주도할 재정시스템에서는 사회의 경제적 불평등 상태에 따라 사회보험, 공적 부조, 사회서비스 전체와 관련되는 사회복지프로그램의 구조와 내용 및 관련 비용이 크게 달라지기 때문이다. 이는 보편적 공공서비스와 선별적 공공서비스의 적정 조합, 중앙정부와 지방자치단체 간의 차별화된 사회복지서비스 제공 등 여

러 면에서 큰 영향을 미치는 요인이 된다. 향후의 중장기 경제성장과 사회 경제적 불평등에 대한 실천(실증)적 논의는 본 논문의 역량을 넘어서는 것으로 간주하고 여기서는 문제를 제기하는 수준에서 멈추기로 한다.

2) SOC 등 투자적 지출의 감소와 사회복지재정 확충 공간

사회복지지출이 국가적으로 매우 중요하고 국민의 재정수요 가운데 최우선 순위에 있는 것은 분명하다. 과거 수 십 년 동안 재정지출의 최우선 순위이자 가장 큰 비중을 차지하였던 사회기반시설(SOC 등)에 대한 재정투자수요는 사실상 충족되었고, 향후에는 일부 신규투자수요와 기존투자에 대한 유지·관리비용이 주를 이룰 것으로 예상된다. 이러한 상황 전망은 만일 경제가 크게 나빠지지 않는다면 앞으로 사회복지지출에 사용될 재정여력이 한층 더 강화될 수 있음을 의미한다.

선진국의 사례를 보면, 물리적 인프라와 같은 자본투자지출이 차지하는 비중은 국가재정지출의 10~20%에 불과하다. 이웃 일본은 앞서 언급한 바와 같이, 1990년대 초반에 과거 30%대 초반까지 높았던 투자적 지출 중심구조로부터 탈피하였다(일본의 1인당 국민소득이 3만 불을 넘어선 것은 1992년(31,014달러, World Bank)이었다). 최근에는 지방재정에서 투자적 지출이 차지하는 비중은 10% 대 초반에 불과하다(池上岳彦 편, 2015). 이와 비슷한 현상은 영국의 지방정부 사례를 통해서도 파악된다. 영국의 지방재정을 살펴보면, 전체 지방재정에서 자본지출을 다루는 자본재정(capital financing)이 차지하는 비중은 매년 10~15% 수준에 불과하다(UK DCLG, 2014).

이와 같은 사실을 인식할 때, 앞으로 우리나라의 재정지출은 자본투자지출은 점점 줄어들고 사회복지지출과 같은 대인사회서비스는 점점 늘어나는 구조로 변화될 것이 거의 확실해 보인다. 이는 예측성 측면과 당위성 측면에서 그러하다. 그러므로 정부는 자본투자지출 부문에서 향후 줄어들 수 있는(즉, 사회복지재정으로 충당할 수 있는) 재정규모가 어느 정도인지에 대해 객관적인 전망과 함께 정책의지를 표명해야 할 것이다.

거시 총량적 관점에서 향후 사회복지재정의 지속가능성이 담보될 수 있는 최대한의 범위(재정확장 공간)는 경제성장에 따른 재정파이(수입) 확대와 국가와 지방의 투자지출 감소에 따른 재정여력의 합이 될 것이다. 여기에 한 가지 더 추가한다면, 그것은 국가의 채무재정(debt financing)과 재정수지의 한계와 적정 수준에 대한 가정 내지 정책이 될 것이다. 기술적으로는 이들의 총합이 사회복지재정의 최대치가 될 수 있지만, 그 중 일부는 비 사회복지분야의 신규수요 충당을 위해 할당되어야 할 것이다.

지속가능한 채무와 재정수지에 대하여는 세계 공통의 기준은 없고, 각 국이 자신의 환경과 상황에 따라 적절히 선택해야 한다. 다만, 재정규율 차원에서 재정적자와 채무비율의 상한을 부여한 사례는 적지 않다. 그 중에서도 세계적으로 가장 많이 알려진 것은 유럽연합(EU)이 마스트리히트 조약(Treaty of European

Union)과 안정성 및 성장 협약(Stability and Growth Pact)을 통해 가맹국의 재정 건전성을 확보하기 위해 제정한 재정규율이다. 구체적으로, 유럽연합은 GDP 대비 재정수지적자 비율 3%, 채무비율 60%를 상한으로 설정하고, 이를 위반하는 국가에 대해 재정 페널티를 적용하고 있다. 이와 같은 재정규율(채무와 재정수지 한계)은 우리나라의 재정에도 지속가능성의 한계 기준 중 하나로 간주될 수 있지만, 문제는 적정 채무와 재정수지를 결정하기가 어렵다는 점이다. 적정채무와 적정 재정수지 기준은 아니지만, 현상적으로 우리나라에서 지속가능성을 해치지 않는 채무와 재정수지는 대체로 GDP 대비 40% 내외(채무), GDP 대비 2% 내외(재정수지)일 것으로 추측된다. 참고로 2015~2019 국가재정운용계획(기획재정부, 2015)에서는 계획기간 중의 재정수입(국세수입)과 재정지출의 연평균 증가율을 각각 4.0%(3.7%), 2.6%로 전망하고 있고, 국가채무와 관리재정수지는 각각 GDP 대비 38.5%~41.1%, 0.9~2.3% 재정적자를 전망하고 있다.

앞으로 사회복지재정이 확장될 수 있는 범위와 가능성에 대한 추정은 경제성장의 중장기 경향을 포함하여 다음의 변수와 관련된 경로 및 추정을 통해 구체화될 것으로 간주된다(본 논문에서는 이와 관련된 가정이나 추정은 하지 않기로 한다).

(1) 중장기 경제성장 경향과 추정

(2) 재정의 경제성장 탄력성(GDP elasticity) 추정

(3) 국가 및 지역 SOC 감소추세(재정 중 투자적 지출 감소 추세)를 반영하는 재정여유 공간 추정

(4) 사회복지 분야 이외의 추가적 재정수요 증가 요인(예: 교육, 국방 등)에 대한 가정과 추정

(5) 적정 채무와 재정수지에 대한 중장기 정책기조 설정

(6) 조세제도, 조세정책, 조세행정에 대한 중장기 전망

예를 들어, 임성일(2015)의 재정(조세수입)의 경제성장 탄력성(GDP elasticity)에 대한 단순 회귀추정(1991~2013년)에 의하면 국세와 지방세의 GDP 탄력성은 각각 1.087, 1.107로 탄력적인 것으로 분석되었다. 이에 근거하면 경제가 1% 성장할 경우 재정은 약 1.1% 성장하는 예측이 가능하다. 이는 중기적으로 연평균 경제성장률 4%(3%)를 가정할 경우 재정수입은 연평균 4.4%(3.3%) 성장하는 것을 의미하고, 이 때 확장된 재정수입의 상당 부분을 사회복지재정 용도로 활용할 수 있는 여력이 생겨난다. 다만, 이러한 추정이 보다 정교하려면 향후의 조세제도와 정책, 조세행정 효율성 등 몇 가지 변수들에 대한 객관적 정보가 포함되어야 할 것이다. 또 다른 예로는 일본과 유럽 선진국들이 정부지출 중에서 투자지출이 급격한 구조변화를 하게 된 사회·경제·재정적 여건을 종합적으로 검토한 다음 그것을 토대로 향후 우리나라에서 예상되는 투자지출의 감소 속도와 규모를 예측하여 향후 사회복지재정의 확장공간을 추정하는 접근을 지적할 수 있다.

3) 보편적 복지서비스와 선별적 복지서비스의 적정 조합 모색

최근 우리사회에서 큰 논쟁의 대상이 되고 있는 소위 “보편적 복지, 선별적 복지” 문제는 세계 공통의 기본적 공공서비스(사회복지)를 제외하면 단기 시야에서의 상대적 개념의 충돌로 보인다. 양자는 시대와 상황에 따라 그 대상과 내용을 달리할 수 있다. 예를 들면, 과거에는 초등학교교육이 국민의 기초교육서비스로서 보편적 서비스의 대상이었지만, 지금은 초중등교육은 물론 유아교육을 포함하는 것이 보편적 서비스가 되었다. 극단적으로는, 고소득 사회에 진입할 경우 대학교육이 보편적 서비스에 포함될 수도 있다. 영유아보육의 경우에도 3~5세가 보편적 복지의 대상이 될 수도 있고, 0~5세가 그 대상이 될 수도 있다. 이는 특정 사회가 재정이 감내할 수 있는 범위에서 시대와 상황에 따라 취하는 사회적 선택(social choice)이다.

어떤 면에서 최근에 보편적·선별적 복지 논란의 대상이 된 재정사업이 전체 사회복지재정에서 차지하는 비중보다 영유아보육의 대상범위 확대(누리사업 등)와 같은 이슈가 재정 면에서 훨씬 큰 비중을 차지한다.[18] 이러한 관점에서 보면, 보편적·선별적 복지논쟁보다 보편적 복지의 범위와 속도를 급격히 변화시키는 것이 오히려 재정에 큰 부담을 주고 재정운영질서에 왜곡을 초래하는 점을 인지하고 그에 대한 개선방안을 모색하는 것이 합리적이다.

공공서비스 중에서 보편적, 선별적 서비스를 구분하는 것은 개인의 경제적 상태 구체적으로, 소득과 자산의 상태에 따라 서비스를 차등화하거나 비용부담을 차등화 하는 인식과 의미를 내포한다. 일반적으로 소득이나 자산에 관계없이 모든 국민에게 제공되는 보편적 서비스에는 광의의 대인사회서비스(기초교육, 보건의료, 보육, 돌봄서비스 등)와 사회보장급부(연금, 고용보험, 상해수당, 실업수당 등 각종 사회보험) 그리고 생활환경정비(도로, 공원, 상하수도, 방범, 소방, 국토보전) 등이 포함된다. 이들은 생활기반을 지탱하는 공동체기능을 담당한다. 이에 비해 생활조건이 불리한 사람을 대상으로 제공되는 것은 선별적 서비스로서 계층 간 소득재분배 기능을 한다. 예를 들어, 빈곤세대에 대한 생활보호와 취학지원 등의 공적 부조와 고용지원 등이 이에 해당한다(池上岳彦 편, 2015, 281).

우리사회가 지나치게 “보편적 복지와 선별적 복지”의 논쟁에 함몰되어 사회복지재정이 중장기적으로 지향해야 할 큰 틀과 전략 및 계획을 상실해서는 안된다. 그럼에도 불구하고 앞으로 우리사회가 도전해야 할 과제는 보편적 사회복지서비스와 선별적 사회복지서비스의 적절한 조합을 모색하는 것이다. 보편적 서비스와 선별적 서비스를 구분하고 시대 상황에 맞는 적정조합을 모색하는 것은 경제적 효율과 사회적 형평의 관점에서 중요한 의미가 있다.

18) 물론 영유아보육이 보편적 복지의 대상인지에 대하여는 상이한 견해가 있을 수 있다. 하지만 분명한 사실은 영유아가 부모의 부속물이 아니고 사회적으로 양육될 권리를 갖고 사회전체가 그 권리를 보장해 주어야 하는 대상으로 인식되면 보편적 복지의 대상이 된다(池上岳彦 편, 2015, 281).

V. 결론

국가의 발전과 더불어 사회복지를 위한 재정의 기능이 강화된다. 전 세계적으로 보아 중앙정부와 지방정부 간의 재정할당(fiscal assignment)은 조세제도와 재정이전제도의 두 수단을 통해 이루어지고 있다. 국가에 따라서는 두 제도 중 하나를 상대적으로 더 많이 활용하거나 아니면 양자를 비교적 균형 있게 활용하는 체제를 취하고 있다. 우리나라는 전자에 속하며, OECD 국가 중에서 영국과 더불어 재정이전제도에 가장 많이 치중하는 국가로 분류된다(OECD, Revenue Statistics, 2011 참조). 사회복지재정에 있어서도 우리나라는 재정이전제도 특히, 국고보조금제도에 크게 의존하는 정부간 재정관계를 형성하고 있다.

현재 지방사회복지재정을 주도하는 것은 중앙정부의 국고보조금이고, 여기에 지방자치단체가 일정 비율의 지방비를 부담하는 운영시스템이 가동되고 있다. 그런데 기존의 사회복지 국고보조사업은 다른 분야의 국고보조사업과 중요한 차별성을 지님에도 불구하고 그것을 둘러싼 정부간 재정관계는 일반적 재정관계와 비슷한 위상과 특성을 보인다. 사회복지재정지출(국고보조사업 포함)은 대인사회서비스(personal social service)의 특성, 특정 수혜자를 대상으로 하는 현금급부 제공, 예산의 ‘완전 구속성’, 경제적 효율에 우선하는 사회적 형평 및 국가최저(national minimum) 수준 지향가치(원리) 등 다른 재정지출 분야와 본질적으로 다른 특성을 지닌다. 따라서 정부간 재정관계의 구축에 있어서 사회복지재정의 특성을 반영하는 새로운 형태를 모색하는 시도가 반드시 필요하다. 그 과정에서는 전통적인 중앙·지방정부간 재정관계의 모습과 유사한 면모도 수용하지만, 그와 다른 고유의 면모도 새롭게 만들어 내어야 한다. 예를 들어, 만일 사회복지재정의 특성이 제대로 인식되지 못한 채 SOC투자나 지역개발 분야의 재정사업을 추진하는 형태로 정부간 재정관계가 형성된다면 사회복지지출의 효율성과 효과성 그리고 책임성은 담보될 수가 없다.

본 논문을 통해 발견된 중장기적 관점에서의 바람직한 사회복지재정의 정부간 재정관계 구축방향을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지재정의 정부간 재정관계는 보조금제도를 중심축으로 하면서 조세제도가 보완적 기능을 하는 방향으로 구축한다. 국세와 지방세의 특정세목을 사회복지재원으로 연계시키는 방안(사회복지세, 사회복지 공동세 등)은 재정운영의 효율성이나 사회복지재정의 성장 가능성 측면에서 바람직하지 않다. 다만, 한시적으로 소비세나 소득세와 같은 특정세목의 세율인상과 사회복지재정을 연계시키는 접근은 합리성이 있다. 지방자치단체의 과세권과 조세자율성의 확대는 사회복지재정의 정부간 재정관계의 개선에 도움이 되지만, 국세와 지방세의 세원배분 조정과 같은 지방세 강화정책은 사회복지재정의 기반을 약화시킬 가능성이 있다.

미래의 바람직한 사회복지재정의 정부간 재정관계 구축은 재정이전시스템의

질·양적 강화 측면에서 접근되어야 한다. 우리나라의 현실 상황(국가책임이 강한 의무적 대형 사회복지 국고보조사업의 도입역사가 일천한 현실 상황)을 인식하면 당분간 국고보조사업 주도형 체제를 끌고 갈 수밖에 없다. 따라서 단기적으로는 사회복지 국고보조사업에 대한 정부간 재정관계를 합리적으로 개선하는 문제가 매우 중요하다. 그러나 조건정비를 전제로 점진적으로 포괄보조금(block grant)제도를 활성화하는 노력이 필요하다. 중장기적으로 우리나라의 사회복지재정은 국고보조금제도와 포괄보조금제도의 병행체제를 유지하는 것이 바람직하고, 이를 중심으로 사회복지재정의 정부간 재정관계를 정립할 필요가 있다. 지방교부세의 경우 지역의 사회복지수요를 실질적으로 반영할 수 있도록 배분공식을 재구조화하고, 사회복지 국고보조사업비용(지방비 부담비용)의 일부를 반영하는 방안도 다각도에서 검토할 필요가 있다. 그리고 사회복지대상자가 밀집한 자치구에 대해 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도인 조정교부금제도를 근본적으로 개편하는 동시에 지방교부세제도가 자치구 재정과 연계성을 가질 수 있는 대안을 모색해야 한다.

둘째, 재정지출권한을 중심으로 한 사회복지재정의 정부간 재정관계는 거시적 재정분권의 기조와 맥을 같이 하는 것이 바람직하다. 재정지출권한의 자율성은 대부분 국고보조사업과 관련이 되는데, 여기에는 대상사업 선정 및 확대, 기준보조율, 재원 안정성, 기타 핵심 운영조건 등이 포함된다.

셋째, 재정의 관리·감독, 협의·조정을 중심으로 한 사회복지재정의 정부간 재정관계 또한 거시적 재정분권의 기조와 맥을 같이 하는 것이 바람직하다. 구체적으로, 재정분권 강화 차원에서의 규제와 통제 수준을 완화하고 감사제도를 개선해 나간다.

마지막으로, 본 논문을 통해 사회복지재정의 지속가능성과 관련된 정책적 시사는 다음과 같이 정리될 수 있다.

사회복지지출의 확대 필요성은 분명히 인정되나, 그것은 단·장기적으로 재정이 감내할 수 있는 재정역량의 범위 즉, 국가재정의 지속가능성이 담보되는 범위 내에서 실천되어야 한다. 거시 총량적 관점에서 향후 사회복지재정의 지속가능성이 담보될 수 있는 범위는 경제성장에 따른 재정수입 확대와 국가와 지방의 투자지출 감소에 따른 재정여력, 그리고 국가의 채무와 재정수지의 적정 수준 유지에 의해 결정될 것이다. 정부와 전문가 사회는 이에 대해 객관적이고 합리적인 추정을 하고 현명한 정책판단을 해야 한다. 다수의 선진국들이 역사적으로 시행해 오고 있는 일종의 정형화된 보편적 복지서비스와 선별적 복지서비스에 대해 앞으로 어떻게 하면 재정의 지속가능성 범위 내에서 적정조합을 발견하고 체계적으로 공급할 수 있을 지가 중요한 국가적 과제이다.

- 참고문헌 -

강혜규(2015). “중앙과 지방정부 사회복지사업의 구조와 내용: 재정과 운영여건 변화를 중심으로”, 사회복지관련학회 연합학술대회, 기획논문 발표자료.

강혜규 외(2015). 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복사업의 조정방안연구, 보건복지부-한국보건사회연구원.

고제이·김재호·이근재·이상호·조성규·최병호(2013). 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구-재정분담체계 재구조화를 중심으로. 한국보건사회연구원.

관계부처 합동(사회보장위원회)(2014). 제1차 사회보장 기본계획, 2014.8. 교육부. 교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr.)

김성주(2013). 사회복지분야 국고보조금의 개선방안, 한국지방행정연구원.

김현아(2012). 중앙정부와 지방정부간 복지재정부담과 시사점, 한국조세연구원.

김현아(2013). “중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향”, 지방재정 위기 극복을 위한 개선 방안 세미나 발표논문, 한국조세연구원.

김태일(2011). “2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 재정운용에 미친 영향 분석”, 제2차 복지재정DB 학술대회 발표논문, 한국보건사회연구원.

원종욱(2012). “우리나라 공공사회복지 지출 전망과 시사점”, 보건·복지 Issue & Focus(제161호), 한국보건사회연구원.

이재원(2013). “자치구 복지재정부담과 정책과제”, 한국지방재정학회 지방재정정책세미나 발표자료. pp. 67-100.

지역발전위원회, 국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제, 한국지방행정연구원 용역보고서, 2012.

조성규(2013). “복지사무와 지방자치단체의 역할”, 지방자치법연구 제13권 제3호, pp. 3-38.

이남수(2014). 지방재정 20년 변화와 개선과제, 국회예산정책처.

임성일(2003). “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축”, 한국지방재정논집, 제8권 제2호.

_____(2012). “국고보조금제도의 기준보조율 관련 분석과 정책적 함의”, 한국재정학회 추계학술대회 발표 논문.

_____(2013). 우리나라 중앙·지방정부간 재정관계 재정립, 저스티스(Justice), 통권 134호.

_____(2015a). “지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로, 민선지방자치 20년의 회고와 전망”, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표 논문.

_____(2015b). “사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립”, 사회복지관련학회 연합학술대회, 기획논문 발표자료.

임성일 외(2015). 지방자치단체 재정한계능력 도출 및 평가, 정부용역 보고서.
한정수(2015). 부문별 사회복지지출 수준 국제비교평가, 국회예산정책처.
기획재정부, 예산개요, 예산개요 참고자료, 조세개요, 각 년도.
기획재정부(2015). 2015-2019년 국가재정운용계획.
보건복지부(2015). 2015년도 예산 및 기금운용계획 개요.
행정자치부. 보통교부세 산정 해설. 각 연도
행정자치부(2014). 지방재정세제 길라잡이.
행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 지방자치단체 통합재정 개요, 각 년도.
Break, G. F., *Financing Government in a Federal System,* The Brookings Institution, Washington, D.C., 1980.
Department for Communities and Local Government(DCLG)(2014). A guide to the Local Government Finance Settlement in England.
Fisher, R. C., *State and Local Public Finance,* 3rd ed. Thomson and South-Western, 2008.
Gramlich, "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature," in *the Political Economy of Fiscal Federalism,* edited by W. Oates, Lexington Books, 1976.
King, D. N., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government,* George Allen & Unwin (Publishers) Ltd, 1984.
Oats, Wallace, "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions," National Tax Journal, Vol. LXI, No. 2, June, 2008.
OECD, *Fiscal Federalism 2014*, 2014.
OECD, *Revenue Statistics,* 2014.
OECD, 2014 Social Expenditure Update, 2014.
OECD, OECD STAT 2013, 2014.
O'Toole, Jr. Laurence J., *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues,* 4th ed., CQ Press, 2007.
Wright, Deil. S., "*Understanding Intergovernmental Relations,*" 3rd ed., Wadsworth, 1988.Boadway, R. and Anwar Shah, "*Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-order Governance,* Cambridge University Press, 2009.
池上岳彦 編, 現代財政学を学ぶ, 有斐閣, 2015.

神野直彦 外, *日本の地方財政,* 有斐閣, 2014.

토 론

복지사업과 지방재정
정책 토론회

토론1

김석진 | 행정자치부 지방재정정책관

복지사업과 지방재정
정책 토론회

복지사업과 지방재정 정책토론회 토론문

김석진
(행정자치부 지방재정정책관)

❑ 국가와 지방의 재정 여건을 고려한 복지사업 규모의 적정 수준 검토

○ 복지는 국가와 지방자치단체가 함께 책임져야 할 사안으로, 지방도 차질 없는 복지서비스 제공을 위한 노력이 필요

○ 다만, 복지사업별로 성격이 다르므로, 사업성격에 따라 국가와 지방의 책임과 역할을 합리적으로 구분할 필요가 있음

- 예를 들어, 전국 통일적인 국가최저수준(National minimun)의 복지사업의 경우 국가 책임을 강화하는 방안에 대한 고민이 필요함

○ 한편, 복지부담이 크게 늘어 지방재정이 매우 어려운 상황으로, 향후 기초연금을 포함한 주요 복지사업에 대한 지방비 부담 완화에 대한 검토도 필요함

○ 아울러, 기준연금액 조정 등 지방비 부담과 관련되어 있는 정책 결정시에는 자치단체가 참여하여 의견을 반영할 수 있도록 개선이 필요함

- 국무총리가 위원장인 현행 '지방재정부담심의위원회'[1]를 통한 중앙과 지방의 소통과 공론화가 중요함

1) 지자체 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항, 지방세 수입에 영향을 미치는 관계법령 제·개정 사항, 국고보조사업의 재원분담 비율 조정에 관한 사항 등 심의

❑ 현행 차등보조율제도 개선 관련

○ 지방재정이 어려운 상황에서 재정여건이 열악한 자치단체에 대한 차등보조는 불가피한 측면이 있음

○ 다만, 이미 재정형평성에 대해서는 교부세가 기능하고 있으므로, 향후에는 전반적인 보조 수준을 상향하되, 재정여건에 따라 차등보조하는 부분에 대해서도 검토가 필요함

- 근본적으로는 기준보조율을 상향 조정하고, 지역별로 복지수요 차이가 있는 점을 감안하여, 차등보조 개편 시에는 해당 복지수요 차이를 반영한 제도설계를 검토할 필요가 있음

❑ 중앙과 지방의 소통과 협력에 기반한 지자체 사회보장사업 정비 추진

○ 복지재정 효율화 및 사회보장제도 신설·변경 시 복지부 협의제도 또한 국가와 지방의 역할 분담문제로 접근할 수 있음

○ 가장 중요한 것은 공동책임에 대한 국가·지방간 충분한 소통임

○ 자치단체가 사회보장제도를 신설·변경할 경우 복지부와 협의해야하는 일방적인 소통에서 벗어나

- 국가적으로 실현하는 복지에 대해서도 자치단체의 의견을 반영하는 양방향 소통으로 발전해야 함

○ 자치단체 복지사업에 대한 복지부의 정비 및 신설·변경 협의도 지역별 특성에 맞는 자치단체의 자체사무라는 점에서 자치단체와의 충분한 협의를 통해 진행해야 할 것임

❑ 복지수요 급증에 따른 대책

○ 저출산·고령화에 따라 복지수요가 증가하고 있고, 이에 따라 자치단체 복지지출이 급증

- 특히, 사회복지 지출 비중이 높은 자치구의 재정압박이 심화[2]되고 있는 실정임

○ 지방세 비과세 감면 등 제도개선의 세수 증대효과가 특·광역시에 집중

2) '15년 세출예산 중 사회복지 비중 : 전국 평균 25.4% 對 자치구 평균 53.5%

- ('15년 세수추계) 본청 85.6%(1.07조) : 자치구 10.4%(0.13조) : 광역시군 4.0%(0.05조)

○ 행정자치부는 자치단체 복지재정 부담 완화를 위해

- 우선, 보통교부세 복지수요 반영비율을 단계적으로 확대하고
- 부동산교부세 배분기준 중 사회복지 비중을 25%에서 35%로 확대[3]하도록 지방교부세 시행령을 개정 중에 있으며
- 특히, 자치구의 재정부담 완화를 위해 자치구 조정교부율 인상을 권고했고, 현재 특·광역시에서 조정교부율 인상[4] 추진 중에 있음

○ 보통교부세 복지수요 확대 개편 방향과 관련, 보통교부세 제도는 자치단체의 정확한 수요와 수입을 파악하여 재원을 조정하는 제도 취지에 따라 인구구조 등 행정환경 변화를 반영하는 제도목적에 부합

- 전문가, 자치단체, 시민단체 등 다양한 의견수렴을 거쳐 '16년에 복지수요 3%p 추가 반영 예정

❑ 기초 지방자치단체의 재정여건을 적절히 반영할 수 있는 새로운 지표의 개발

○ 현행 시도 및 시군구의 재정자립도 및 재정자주도 재정지표 산정자료인 자체수입(지방세+세외수입)에는 순세계잉여금 중 지방세 및 세외수입 초과 징수분이 제외되는 문제점이 있음

○ 다만, 자체수입에 대한 산정방식의 변경은 그간 적용한 재정자립도 및 재정자주도의 기본을 변화시키는 내용으로 연구용역 등 추진 등 신중한 검토가 필요

3) '15년 기준 자치구 135억↑, 평균 2억↑

4) 서울 1.76%p(21%→ 22.76%, 1,776억원↑), 부산 2.2%p (19.8%→22%. 585억원↑), 울산 1.9%p(18.1%→ 20%, 184억원↑) 旣인상 계획 발표했으며, 다른 광역시에서도 인상을 검토 중에 있음

❑ (가칭)사회복지교부세 신설방안 관련

○ 지방교부세는 자치단체 일반재원으로 재원운영의 자율성을 보장하고 있는 반면, (가칭)사회복지교부세 신설시 국고보조금화로 변질되어 자치단체 재정운영의 자율성을 저해

○ 또한, 자치단체 재정여건(수입)을 고려하지 않은 재원배분으로 부익부 빈익빈 가속화로 재정형평화 기능을 수행하는 교부세 제도의 근본취지를 훼손할 우려가 있음

○ 특히, (가칭)사회복지교부세 신설은 여타 사업 편성 시 특정 교부세 신설[5] 요구 등 재원의 칸막이화로 재정운영의 경직성 초래

○ 따라서, (가칭)사회복지교부세 신설보다는 교부세 법정률 인상, 국고보조율 상향조정, 증액교부세[6] 부활 등을 통한 지원이 바람직

❑ 보통교부세 산정시 소득 및 재산조사에 기초한 일부 복지사업의 특성 반영 관련

○ 보통교부세는 자치단체 일반적인 행정서비스를 제공하기 위해 부족한 재원을 보충하는 제도이며, 일반재원으로서 자치단체 재정운영의 자율성을 보장하고 있어 국고보조금과는 그 성격이 다름

○ 급여를 안 받는 장애인과 노인만을 대상으로 복지수요를 산정하는 경우 자치단체의 복지수요가 더 적게 반영되고 이로 인해 누락된 복지수요가 발생할 수 있음

○ 예를 들면 사회복지수요에서 장애인 및 노인관련 인프라 공급은 소득과 무관하게 공급되어야 하며, 소득이 없는 장애인과 노인만 사회복지관, 문화복지, 취업지원 등의 서비스를 공급받아야 하는 것은 아님.

5) 도로교부세, 농업교부세, 산림교부세 등

6) 韓美자동차협상에 따른 자동차세 세율인하보전('99년, 2,900억) 등 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 기존 교부세 외에 별도로 증액 교부('83~'04년 운영)

토론 2

김성주 | 지방행정연구원, 수석연구원

복지사업과 지방재정
정책 토론회

토론 2

김성주
(지방행정연구원, 수석연구원)

최근 국고보조율의 개선 필요성에 대한 주장들이 제기되고 있는 가운데, 사실 어느 정도의 국고보조율이 타당한지에 대한 부분은 난제이다. 기준보조율의 문제는 사실 보조금관리에관한 법률 시행령 별표상의 114개 사업 외에 부처 재량에 따라 정하도록 하고 있는 보조사업의 경우도 이 시행령상 비슷한 사업의 기준보조율을 바탕으로 결정되므로 114개 사업에 대해서만 영향력을 미치지는 않고 그 영향력은 더 크다는 부분이다. 따라서 신규사업의 경우도 '지역의 포함범위나 사업성격상 국비비율을 좀 더 높여야 한다'는 주장이 있어도 비슷한 성격의 사업이기 때문에 기존의 보조율을 적용하고 있는 것이 관례이다.

지금까지 기준보조율은 사업의 파급효과 측정, 외부성의 정도에 따라 결정되며 해당 사업의 파급효과나 외부성만큼 국가에서 보조해야 하는 것이 기준보조율이라고 정의하지만 이에 대해 지금까지 많은 문헌들에서는 실제로 국고보조금의 누출효과를 파악하기 힘들고 누출효과에 의한 시정기능은 그 이론적 주장과는 달리 현실적으로 활용되고 있지 않다는 지적이 있다. 기능 및 사무배분 이론 측면에서 살펴보면 사무구분은 국가사무, 기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무로 나뉘어지고 국가사무와 자치사무는 각각 국가와 지방이 경비를 전액 부담해야 하지만 위임사무는 기관위임사무는 전액 국가보조가 원칙이고 단체위임사무는 국가와 지방이 나누어서 분담하는 것이 원칙이라고 구분하고 있지만 현실적으로 사무가 명확하게 구분되지 않는 경우가 많다.

이렇듯 이론적으로 탄탄한 기준보조율을 설정하는 것이 어렵고 지방자치제도가 성숙함에 따라 지방자치단체가 지방재정력과 지방비 등에 대해

예민해지자 많은 선행연구들은 다양한 보조율의 결정요인과 재정부담 수준을 바탕으로 객관적인 기준을 마련하기 위해 시도해 왔다. 즉, 보조율의 결정요인을 효율성(외부성)·형평성(전국 표준)·실행성(지방재정력)이나 사업의 성격을 국가 최저한·법적 의무성·지방 재량성 또는 외부성·재량성 등으로 설정하고 이들의 강, 중, 약 정도에 따라 중앙, 중앙-지방, 지방이 재정부담을 하는 것으로 제시하는 등 국고보조금의 보조율 기준을 만들기 위해 노력해 왔다.

이처럼 여러 해 동안 많은 연구자들이 이론과 사무배분상의 한계를 극복하고자 다양한 결정요인과 비율을 제시하였으나 각 요인이나 비율에 대해서 기준이 모호하다거나 서로 의견을 달리하는 등의 논쟁들이 항상 존재해 왔다.

차등보조율의 경우는 실제로 차등보조를 하기 이전과 이후의 재정불균형 개선도를 살펴보기 위해 본 토론자가 228개 시·군·구를 대상으로 기초생활보장사업비를 사례사업으로 하여 실증분석을 한 적이 있었다. 분석결과 형평화 효과가 소폭 있는 것으로 나타났다. 그런데 이 결과는 지역간 재정력 격차를 전혀 보정하지 않은 상태의 재정자립도의 불평등도가 더 낮은 것으로 나타났다. 물론 차등보조 후에 그 전보다는 형평화 효과가 있다고 할 수 있으나 지역간 형평화가 목적인 제도라는 측면에서 봤을 때는 그 이름이 무색할 만큼 효과가 매우 소폭이고 오히려 재정자립도보다도 불균형도가 높다는 면에서 차등보조율 제도를 재정비해야 함을 시사한다.

일부 선행연구에서 주장하는 바와 같이 지금까지의 정부간 재정관계 이론은 더 이상 유효하지 않고 정부지출에서 소득분배 수준은 사회적 정의에 따르고 구체적인 수준은 사회적 합의를 통해 결정되고, 또한 상술한 바와 같이 누구나 수긍할 수 있는 객관적인 기준과 비율의 제시가 불가능한 측면이 있다고 할 수 있다. 따라서 이를 위한 하나의 방안은 보조율 조정 절차의 객관성을 확보할 필요가 있다고 생각한다. 일본과 같이 지방의 재정부담을 수반해야 하는 경우에는 법적으로 중앙-지방간 협의를 의무화 하고 그 결과도 의무적으로 이행하도록 하는 것도 대안이 될 것이다.

토론3

김현아 | 조세재정연구원, 선임연구위원

복지사업과 지방재정
정책 토론회

토론 3

김현아
(조세재정연구원, 선임연구위원)

1) 「복지사업확대의 영향과 지방재정 개선과제」에 대한 토론

(발제: 조영철 국회예산정책처 사업평가국장)

❑ 본 연구는 현재 중앙 지방간 복지재정부담의 근본적인 원인이 되고 있는 자치구의 재정불균형 문제를 분석한 것으로 기존 연구와의 차별화가 이루어지고 있는 부분이 있음

○ 먼저, 기존의 기초자치단체 재정자주도 계산시 중앙정부로부터의 이전재원만 계산한 것과는 달리 자치구의 경우에는 시도비보조금 부분이 누락되는 부분을 지적하여, 재정자주도 지표의 자치구 재정여건 과소 평가 부분을 설명하였음

○ 보통교부세 기준재정수요 방식의 개편(노인복지비, 장애인복지비, 기초연금)을 통한 기초지자체 복지수요에 유연하게 대응할 것을 주장하는 것 또한 중요한 기준을 제시한 것임

❑ 따라서, 첫째, 자치구 재정자주도 하락 현상과 관련 지표를 개선하는 방안을 제안하고 있음

○ 현재 지표개선을 통한 자치구의 재정능력 대응을 확대하는 것을 바람직할 것으로 보임

☞ 실제로 문제가 되는 자치구가 많지 않다면, 오히려 시스템 개선비용이 더 드는 것은 아닌지 우려가 됨. 개선비용이란 실제로는 서너 개의 자

치구 개선문제인 것을 중앙정부 차원에서 대응함으로써 전체 자치구 행정을 교란시킬 수 있는 우려가 충분히 있음. 또한, 자치구의 문제라고 한다면 해당 시도의 개선작업이 필요한 부분에 해당함.

☞ 일견 타당한 지적이며 이를 통한 재정조정 개선이 이루어질 수 있겠음. 그러나 사실 추가재원이 없는 상황 하에서 지표개발을 통한 재정조정을 통해서 얻을 수 있는 것은 많지 않을 것으로 보임.

○ 둘째, 자치구를 보통교부세 교부대상에 포함시키는 것으로 (가칭)사회복지교부세를 교부세 내 신설하는 방안을 제안하였음. General grant → Earmarking grant화 하는 방안에 해당함.

○ 이는 우리나라 이전재원 기조의 변화를 의미하는 것이므로 매우 중요한 주제에 해당함. 국제적인 추세를 본다면, 경제위기와 복지지출 증가 추세 하에서 국고보조금에서 포괄보조 재원으로 전환한 사례가 나타나고 있음. 이후 일부 사업은 다시 국고보조사업으로 환원하는 등 지속적인 변화 발전을 거듭하고 있음. 여기에서 중요한 것은 사업의 성격임.

○ 복지사업의 경우, 즉 '대상'과 '단가'가 지정된 복지사업은 사실상 국고보조금적인 성격이 강하므로 포괄 속에 같이 있을 경우, 일반재원(지역 SOC 등) 잠식의 우려가 있음. 지금의 우리 지방교부세 내 복지수요 증가가 이에 해당함.

○ 이는 당장의 복지수요 충족은 얻을 수 있으나, 장기적으로 지역의 경쟁력 강화를 위한 자본지출 사업을 잠식할 우려가 커서 인구유입에는 악영향을 미칠 수 있음.

○ 따라서, 어차피 복지재정수요를 증가시키는 것이나 사회복지교부세를 신설하는 것이나 별 차이가 없어보이는 면이 있는데, 차이점을 구체적으로 명시화하여 도입하는 것이 필요할 것임.

☞ 이는 자치구의 사회복지재정조정에는 도움이 될 수 있을지 모르나, 궁극적으로는 지역 SOC재원 하락 및 불균형 심화 결과만 남을 것으로 보여짐.

❑ 또한, 지방자치단체 사회복지사업 효율화추진 면에서는 '국가주도의 지자체 사회보장사업 정비' 추진에 대한 의견을 제시하였음

○ 지역과의 소통 결여 등 사회보장제도 사전 협의 조정제도의 강화 경향과 문제점을 지적하고 이에 대한 개선점을 제안하였음

☞ 그러나 중앙정부 주도 방식의 top-down 식 접근은 자치단체의 유인체계를 개선하는 것이 아니므로 개선효과는 미미할 것이며, 일부 개선 혹은 일부는 악화 등 하나의 기준으로 자치단체 모두 득을 볼 수 있지는 않을 것임

❑ 전체적으로, 교부세 내 사회복지교부세 신설, 자치구 재정조정지표 개선, 중앙 지방간 소통과 협력 강화를 위한 법적 기반 마련 등 포괄적인 주제를 다룬 본 발표는 시의성 있는 연구이며 향후 지속적인 발전 보완을 통하여 논의의 확대와 함께 제도개선에 기여할 수 있기를 바람

2) 「사회복지재정의 중앙 지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색」에 대한 토론

(발제: 임성일 한국지방행정연구원 선임연구위원)

❑ 사회복지재정의 정부간 재정관계에 대한 중요한 시사점을 소개하고 이에 대한 논거를 포괄적으로 전개한 연구에 해당함

○ 사회복지 국고보조금의 특성으로 대인사회서비스, 의무적 지출적인 성격, 형평성 원칙 등을 설명하고 있음

○ 논의의 clarification을 위해서 몇 가지 질문을 먼저 드리고자 함

☞ p.63 이에 대한 재원과 사업의 연계방식에서 국고보조금 제도 방식과 조세 방식으로 구분하여 설명함. 이에 대한 의견이 정확히 무엇인지 설명해주셨으면 함. 국고보조금 방식보다 조세권 강화를 통한 방식이 나은 것인지 궁금함. 또한, p.63 하단에서 국민소득이 높은 지역이 일반보조금을 적극 운영(반대로 국민소득이 낮은 지역이 특정보조금 중심으로 운영)한다고 하였으나 이는 구체적 확인이 필요함. 북구유럽 국가 일부를 제외하고는 조세권 강화를 통한 복지지출 재원 마련이 이루어지고 있는 나라는 많지 않음

○ 복지관련 포괄보조금 제도 개편으로 p.65에서 자치구의 조정교부금 개편과 지방교부세 제도에 자치구를 포함시키는 방향을 제시하였음. 앞서 발표한 논문과 같은 주장이며 타당한 논거를 가지고 있음. 그러나 이에 대한 구체적인 장점과 단점이 먼저 논의되는 것이 필요함

○ p.65, 사회복지시설투자의 지방채 활용문제도 필요한 대안으로 판단됨. 경상비가 아닌 시설투자의 경우, 국고보조금이 아닌 지방채 활용을 통한 재정책임성 확보가 타당한 방식으로 보여짐. 현재 지방채를 통한 재원조달이 실제로 이루어지지 못하고 있는 것이, 지자체 의회통과 과정이 문제인지, 지자체 의지가 문제인지 궁금함

○ 사회복지 거버넌스 구조개편 방향과 의의는 역시 타당한 제안으로 보여짐. p.67의 독립적 심의기구 신설, 기준보조율 법제화, 지방재정영향부담평가 방안 등 비용부담을 정확히 밝히는 과정으로 볼 수 있으므로 바람직한 대안에 해당함.

○ p.69 사회복지 부분이 증가하므로 인하여 비사회복지 부분이 감소하는 것에 대한 의견은 무엇인지 궁금함. 이는 우리나라 재정상황에서도 구체적으로 나타나고 있는 상황임. 비사회복지 부분의 재정여력 확보에 대한 의견이 어떠한지 궁금함

❑ 결과적으로, 첫째, 사회복지재정 부담 체계가 현재와 같은 보조금 제도 의존보다는 소득세와 소비세의 인상을 사회복지지출과 연계하는 방안과 둘째, 지방자치단체의 재정지출 권한 확대, 셋째, 재정의 관리 감독 등이 재정분권 강화 차원에서 논의되는 것을 주장하였음

○ 이 내용은 꾸준히 제기되고 있는 타당한 논거에 해당하며 실현가능성과 제도도입 이후의 성과를 감안한 분석의 내용이 추가된다면, 본 연구의 차별화가 분명해 질 것임

토론 4

배인명 | 서울여자대학교 교수

복지사업과 지방재정
정책 토론회

토론 4

배인명
(서울여자대학교 교수)

발제자들께서 언급하셨듯이 사회복지사업의 팽창으로 인해 지방자치단체들의 재정은 크게 압박을 받고 있는 상황이다. 중앙정부가 주도적으로 확대하고 있는 사회복지 국고보조사업에 대한 대응 지방비의 증가 때문이다. 이러한 상황에서 복지재정에 대한 분담문제로 중앙과 지방간 재정 갈등은 매년 반복되고 있고, 국민들은 이러한 사태에 대해 몹시 피곤해하고 있는 실정이다.

그렇다면 이러한 갈등은 어떻게 해결하여야 할 것인가? 해답은 원칙으로 돌아가는데 있다. 즉 중앙과 지방간 역할을 원칙에 맞게 재정립하고, 이러한 역할에 따라 재정부담의 정도도 결정하여야 한다. 물론 현실적으로 볼 때, 보편적으로 적용할 수 있는 최적의 국고보조율을 설정할 수 있는 객관적인 근거와 기준을 제시한다는 것은 거의 불가능한 일이며, 오히려 이러한 문제는 이해관계자들 간의 타협과 합의에 의해 결정되는 것이 현실적일 수 있다. 그럼에도 불구하고 학문적인 영역에서는 이러한 타협과 합의를 도출하는데 도움이 될 수 있는 이론적, 현실적 근거를 제시하기 위한 노력을 계속할 필요가 있다. 이러한 인식 하에 다음에서는 우선 중앙과 지방간 복지재정분담의 결정 기준에 대하여 제 논의들을 정리하여 제시해 보고자 한다.

이론적으로 볼 때 소득재분배를 목적으로 하는 복지서비스는 국가사무로서 중앙정부가 직접 수행하는 것이 바람직하다. 다만 이러한 경우에라도 복지 정책에 대한 공급결정은 중앙정부가 한다 하더라도 복지정책의 집행은 지방자치단체가 수행하는 것이 더욱 효과적인 경우 지방자치단체들에

게 국고보조금을 지급하여 복지서비스를 공급하되 중앙이 전적으로 재정적인 부담을 하여야 할 것이다.

하지만 모든 복지서비스가 동일한 정도의 소득재분배 목적을 수행하는 것은 아니다. 경우에 따라서는 자원배분의 기능도 수행할 수 있다. 이러한 경우에는 외부효과의 정도에 따라 보조율이 결정되어야 한다. 따라서 사회복지 국고보조사업의 보조율을 결정하는데 있어 첫 번째 기준은 해당 사업이 소득재분배 기능을 담당하는지 여부일 것이다. 만약 소득재분배 기능이 주된 목적이라면 중앙정부의 보조율은 100%에 근접하여야 할 것이며 그렇지 않은 경우에는 외부효과의 정도에 따라 분담비율을 결정하여야 할 것이다.

물론 해당 사업의 목적을 정확히 판단하는 것은 간단한 일이 아니다. 하지만 여러 연구들을 종합해 보면 이러한 판단이 어느 정도 가능할 수도 있을 것이다. 특히 사회보장기본법에서는 사회서비스를 사회보험, 공공부조, 사회서비스의 세 가지로 구분하고 있는데, 사회보장법 제3조에 따르면 “공공부조”란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말하며, “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다고 규정하고 있다. 따라서 “공공부조” 사업의 주된 목적은 소득재분배에 있고, “사회서비스” 사업은 어느 정도 자원배분을 목적으로 한다고 볼 수 있겠다.

두 번째 기준으로는 사회복지 국고보조사업의 법적 성격을 들 수 있다. 즉 국고보조사업이 기관위임사무인지, 단체위임사무인지, 아니면 자치사무인지를 판단하는 것이다. 이론적으로 보면 공공부조사업에 해당되는 국고보조사업은 기관위임사무가 타당하고, 사회서비스사업은 단체위임사무이거나 자치사무가 타당할 것이다. 하지만 현실에 있어 사업의 경제적 성

격과 법적 성격이 일치하지 않는 경우도 있을 수 있다. 이러한 경우 현실적으로 법적 성격을 무시할 수는 없을 것이기 때문에 사업의 법적 성격도 중요한 기준이 될 수 있다.

마지막으로 지방자치단체의 자율성도 고려할 필요가 있다. 즉 지방자치단체의 자율성이 높은 보조사업은 자율성이 낮은 보조사업에 비해 낮은 국고보조율을 적용하여야 할 것이다.

전국에 걸쳐 통일적인 기준을 적용하는지 여부는 자율성 판단에 좋은 지표가 될 수 있다. 만약 중앙정부에 의해 전국적으로 통일적인 기준이 결정되어있고, 지방자치단체는 이러한 기준을 가감없이 적용하여야 한다면 지방자치단체의 재량권은 전혀 없는 것이다. 예를 들어 기초생활보장급여 등과 같이 급여액과 급여대상이 정해져 있는 경우 지방자치단체는 단순히 전달자의 역할만 담당할 뿐 아무런 재량권이 없다. 반면 지방자치단체가 이러한 급여의 규모나 전달방법 등을 자율적으로 결정할 수 있다면 지방자치단체에게 자율성이 부여된 것으로 볼 수 있다.

또한 지방자치단체가 사업을 주체적으로 운영할 수 있는지도 지방자치단체의 재량 여부를 판단하는 중요한 기준이 될 수 있을 것이다. 예를 들어 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 스스로 사업의 형태 등을 결정할 수 있다면 지방자치단체의 재량권은 어느 정도 보장된 것으로 볼 수 있다.

사회복지사업에 대한 중앙과 지방간 역할 및 재정분담에 대한 검토가 이루어진 후에는 이를 바탕으로 중앙과 지방의 재정추계가 이어져야 할 것이다. 추계 결과 현재의 지방자치단체의 재정 규모로 감당하기에 어려움이 있다고 판단되면 추가적인 재원조정작업이 이루어져야 한다. 그 방안으로는 우선적으로 지방세 확충을 고려해 볼 수 있다.

주지하다시피 국세와 지방세 비율은 지방자치제의 부활 이후 8:2 수준을 유지하고 있다. 물론 2010년 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세가 도입되었고, 2013년 부가가치세 가운데 지방소비세로 넘겨주는 전환율을 5%에서 11%로 인상하였으며, 2015년 담배소비세도 인상되었지만 지방재정확충 효과는 극히 미흡한 실정이다. 더욱이 지방소비세율의

인상은 복지재정 충당을 위한 것이 아니라 취득세율의 인하로 야기되는 세원감소에 대한 보전을 위한 것이었기 때문에 세수 증대효과를 기대하기에는 한계가 있다. 이러한 상황에서 지방의 복지재정을 충당하기 위해서는 국세의 지방세 이양이 좋은 대안이다.

현재 지방세의 확충방안으로 가장 많이 논의되고 있는 방안은 지방소비세율의 인상이다. 지방자치단체들은 지방소비세 도입 당시 약속하였던 지방소비세율 5%p 추가확대를 지속적으로 요구하고 있는 상황이다. 따라서 지방소비세율의 인상 등에 대하여 좀 더 적극적인 논의가 있기를 바란다.

하지만 지방세의 확충이 곧바로 지방의 복지재정으로 연결된다는 보장은 없다. 따라서 발제문에서 제안하였듯이 사회복지교부세를 도입하여 운영하는 것도 좋은 방안 중 하나라고 판단된다. 더욱이 복지서비스로 인하여 재정적 어려움을 겪고 있는 자치구들의 재정적 어려움을 완화시키기 위해서는 자치구에게도 교부가 가능한 사회복지교부세제도를 도입하여 운영하는 것이 필요하다고 생각한다.

마지막으로, 발제문에서도 제안하였듯이 중앙과 지방간의 적극적인 소통이 요구된다. 현재 갈등을 야기하고 있는 여러 사회복지 국고보조사업들은 대부분 지방자치단체와의 협의 없이 중앙정부에서 일방적으로 결정하였고, 또 강제적으로 지방자치단체들에게 추가적인 재원부담 의무를 안겨주었다. 이렇듯 일방적인 명령과 지시를 통해서 사업이 추진된다면, 앞으로도 지방자치단체들이 적극적으로 협조할 리가 만무하다. 지방자치를 실시한지 20여년이 지난 현 시점에서 중앙집권적인 정책은 오히려 효율적인 정책집행을 저해할 수 있다는 점을 명심하고, 이제는 중앙과 지방이 함께 연구하고 논의하는 과정을 거쳐야 한다. 설사 시간이 좀더 걸리더라도 서로간의 합의를 통해 사업이 진행되어야만 성공적으로 수행될 수 있기 때문이다.

원칙을 지키고, 또 서로 논의하라는 제안들이 받아들여져 앞으로 중앙과 지방간의 재정갈등이 더 이상 재현되지 않기를 진심으로 기원한다.

토론 5

송상훈 | 경기연구원 공존사회연구실장

복지사업과 지방재정
정책 토론회

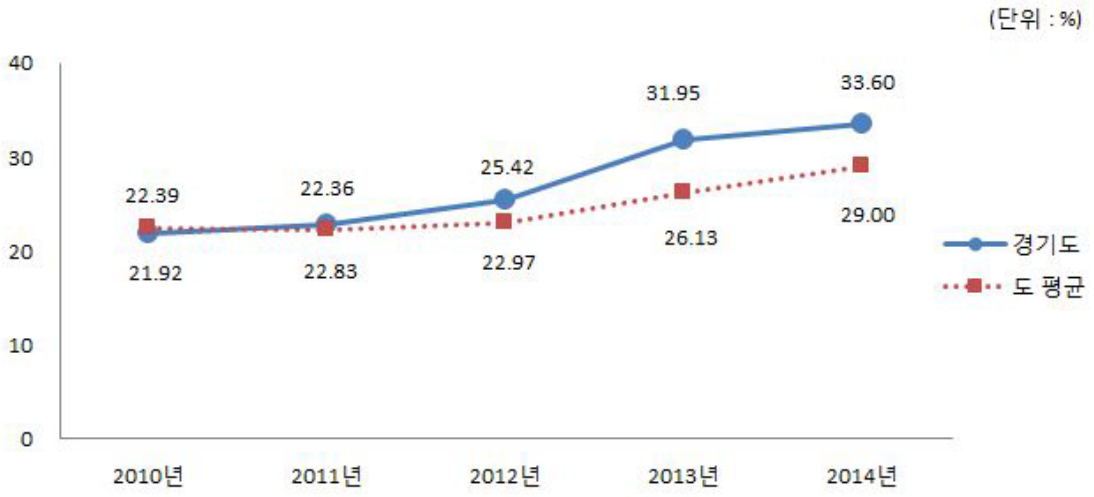
복지사업 확대의 영향과 지방재정 개선과제에 대한 토론

송상훈
(경기연구원 공존사회연구실장)

1. 지방재정악화

❑ 복지서비스 확대에 따른 지방비 부담 증가로 지방재정위기 가능성 고조

- ○ 중앙정부의 복지정책에 의한 지방비 부담이 지방재정을 악화시킨 주요요인이라는 점은 상당부분 인정되고 있음
- ○ 사회복지관련 국고보조금의 비중이 꾸준히 증가하였다고 하나, 대체로 큰 변동없이 미약하게 증가한 모습을 보임(발표문(조영철) 표2 참고)
- ○ 이에 반해 광역도의 경우 2010년 예산에서 사회복지비의 비중이 22.39%에서 2014년 29.0%로 4년만에 6.61%p 증가(같은 기간 국고보조금은 1.3%p 증가)
- ○ 경기도의 경우 2010년 21.92%에서 2014년 33.60%로 11.68%p 급증



○ 사회복지관련 국고보조금의 비중은 미약하게나마 증가한 반면, 전체 국고보조금과 대응 지방비 비중을 살펴보면 국고보조율이 전반적으로 감소하는 추세(2008년:69.5%, 2010년:62.5%, 2014년 61.8%)

○ 결국 복지관련 국고보조금의 비중은 늘었지만, 전체 국고보조금에서 지방비 부담은 오히려 증가하여 지방재정을 압박함

❑ 중앙정부의 복지정책은 복지관련 지방의 역할을 위축시키게 됨

○ 중앙과 지방의 복지서비스에 있어서 중앙의 우월적 지위에 의한 지방비 부담의 강요는 지방 복지기능을 위축시켜 지방자치정신을 훼손함

○ 결국 지방재정에서 중앙과 지방 간 복지서비스에 대한 경쟁에서 중앙정부의 복지정책의 중심으로 지방복지정책이 제대로 작동하기 어렵게 됨

〈지방세출 사회복지비에서 보조사업과 자체사업 비중 추이〉

(단위 : 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
보조사업	186,517 (86.1)	206,512 (85.5)	230,297 (86.8)	250,606 (88.0)	273,011 (88.3)	315,863 (90.3)	366,019 (91.3)
자체사업	28,998 (13.4)	33,559 (13.9)	33,328 (12.6)	31,755 (11.2)	31,706 (10.3)	32,202 (9.2)	32,987 (8.2)
재무활동	1,142 (0.5)	1,385 (0.6)	1,717 (0.6)	2,272 (0.8)	4,440 (1.4)	1,856 (0.5)	1,826 (0.5)
합 계	216,657 (100.0)	241,456 (100.0)	265,342 (100.0)	284,633 (100.0)	309,157 (100.0)	349,921 (100.0)	400,832 (100.0)

주 : 지방자치단체 일반회계 + 특별회계 당초예산 순계기준
자료 : 행정자치부(각연도). 『지방자치단체 통합재정개요』.

❑ 경제위기와 복지관련 지방비 부담 등으로 지방의 가용재원규모는 지속적으로 감소하여 재정운용의 탄력성이 저하됨

○ 경기도의 경우 가용재원의 규모는 지속적으로 감소하는 추세

※ **가용재원** = **예산총액**-행정운영경비-재무활동비-국비매칭도비-경상사업비-법정경비-용도지정사업비 + 지방채(상환분 제외)

	2014	2013	2012	2011	2010	2009
예산규모	129,292	125,424	120,940	110,660	101,653	100,751
가용재원	4,798	8,137	8,364	6,466	8,707	10,450

2. 복지기능과 주체에 대한 논쟁

❑ 현재 복지서비스의 공급주체와 비용부담주체에 대한 중앙, 지방 그리고 교육청의 갈등구조가 형성됨

○ 이러한 강등의 대표적 사례가 영유아 보육사업과 기초연금임

→ 특히, 지난 2012년 예산 수립시 0~2세 무상보육 정책을 확대를 중앙정부가 일방적으로 정하면서 서초구 등 지방정부가 보육예산 고갈로 어려움을 겪었고, 이에 대한 해결책으로 실질적 재원지원이 아닌 누리과정에 포함시켜 교육청 업무로 전환하여 지방교육재정교부금으로 충당하게 하는 일방적 정책 결정하여 현재에도 갈등관계 지속

○ 결국, 갈등의 근본은 복지서비스의 성격에 따라 어떤 차원에서 책임지고 공급해야 하는가에 대한 문제의 해결이 정립되지 않았기 때문임

❑ 돌이킬 수 없는 복지서비스 확대와 이에 의한 복지재원 충당문제를 위해 사무배분 및 재정제도의 근본적 재정비가 요구됨

○ 지속적으로 증가하는 복지재정을 확보하기 위해서는 사무 재조정, 지방이양 부적격 사업의 국고 환원, 국고보조사업의 국고보조율 인상 및 일반보조금 확대, 중앙과 지방간 세·재원 배분 재조정 필요

○ 지방정부가 수행하고 있는 사업을 분석하여 전국적 통일성이 필요한 사업인지 지역특성이 강한 사업인지 등을 검토하여 각 성격에 부합하는 재정분담을 하고 있는 지 등에 대한 분석이 선행되어야함

→ 국가적인 특성을 가진 사업에 대한 지방정부 부담이 큰 것이 문제이므로 전국적 통일성을 가져야 할 사업은 국가사업으로 전환하고 전액 국비로 지원하도록 전환 필요

→ 예를 들면, 저출산과 고령화의 문제는 국가경쟁력과 복지제도의 핵심이므로 국가 차원에서 다루어야 하며, 이와 관련된 영유아 보육사업이나 기초연금 등이 대표적

❑ 복지정책을 공급자 중심에서수혜자 중심으로 전환하고, 정책주체 간의 정치적 경쟁을 지양하고 상호 보완과계 지향

○ 공급자 중심의 복지서비스정책은 복지전달체계의 왜곡과 비리를 양산

→ 감사원 감사에서 드러났듯이 어린이집은 허위로 영유아를 등록해 정부 보조금을 부정 수급 발생

○ 중앙과 지방의 갈등 핵심은 중앙정부 복지정책을 위해 지방복지정책의 포기를 강요하는 구조

○ 정부가 복지재정 효율화를 명목으로 지방자치단체의 자체 사회보장사업 중 중앙정부 사업과 유사·중복성 있을 것으로 판단되는 1496개 사업 약 1조원의 복지예산을 통폐합할 것을 권고

○ 지자체 복지사업에 대한 감독권은 지방자치단체의 자율성을 심각하게 훼손

→ 예를 들면, 지난 6월 경기도 성남시가 추진하던 '무상 산후조리 지원' 제도에 대해 복지부가 '불수용' 결정한 사례

❑ 정부는 전국적으로 National Minimum을 보장하고 지방에 재정역량을 바탕으로 지역 복지수요를 반영한 추가서비스 제공하는 보완관계 구축

3. 복지재원 조달관련 지방재정제도개편 측면

❑ 복지서비스는 국가가 국민의 행복권을 보장하는 기본적 서비스이므로 국가의 일반재원으로 충당하는 것이 합리적이고 기본임

○ 목적세 및 특별회계로 할 경우 복지사업은 특정재원으로만 충당해야 한다는 인식으로 오히려 복지재원 확보에 불이익이 발생할 수 있고, 또한 복지재정운용에 있어서 탄력성을 저해함

○ 기본적으로 일반재원으로 하여 주민의 선호와 지역적 특성을 반영하여 사업 우선순위로 두고 추진하는 정책이 필요

○ 보완적 재원조달을 위해 특정 세목을 복지비로 지정할 경우 대상세목은 주로 Sin Tax에 해당하는 것으로 하여 세율 인상등을 통해 조달하는 것을 고려하여야 하고, 복지세 등 추가적 목적세 도입은 바람지하지 않음

→ 이 경우 담배관련 세, 주세, 레저세, 환경관련 과세(환경세, 자동차세 등) 등이 대상이 될 것임

❑ 지방의 복지 기능 확대를 반영한 지방세제 개편이 필요함

○ 복지서비스는 세출적 측면의 소득재분배 기능임, 따라서 지방의 기능에 복지, 교육, 문화, 안전(소방) 등이 확대되었으므로 지방세도 소득과세 중심으로 개편 필요(pay-as-you-earn)

○ 경제성장의 반영, 세수신장율 등을 고려하고 재산과세 중심의 과거 지방세 논리에서 벗어나야 할 시대적 환경적 변화가 반영되어야 함

❑ 지방세제 개편에 따른 추가적 재정제도의 보완

○ 지방세제의 소득과세 중심으로 개편 시 지방교부세 규모의 축소는 지방세 확충에 의한 교부대상 단체 및 필요 교부액의 감소가 발생함으로 상당부분 상쇄할 것임

○ 중앙정부의 우월적 지위에 의한 지방재정력 조정을 지방 간 수평적 위치에서 조정하도록 하여 지방 간 이해와 연대의식의 제고를 통해 상생

→ 일종의 지방자치단체연합인 “지방재정공동고”(가칭)를 설립하여 지방 스스로 일정수준의 재정력격차 해소를 할 수 있는 권한을 가지고, 이를 통해 지방간 이해와 협력이 가능해지고 연대의식이 제고되어 수도권과 비수도권 간에 상호 대화와 이해가 가능해지고 갈등해소의 초석이 될 것임

○ 지방재정 및 세제에 대한 중앙정부의 일방적 결정을 지양하고, 지방재정부담 및 지방재정제도 개편 시 ‘지방재정협의회’(가칭)를 구성하여 의결하도록

권한을 부여하는 방안을 고려하여야 함(의결기구로 설립)

→ 현재 지방재정부담심의위원회가 행자부에서 국무총리 산하로 위상을 높였다 하나 실질적 권한은 여전히 제한적(단지 심의기구에 불과 함)

○ 이 경우 지방재정협의회의 구성은 지방대표(광역 및 기초단체)와 중앙정부 대표로 구성하되, 지방대표로 최소한 과반수는 보장하여야 함

토론 6

임승빈 | 명지대학교 교수

복지사업과 지방재정
정책 토론회

지방자치기반 붕괴 현상과 진단[1)]

임승빈
(명지대학교 교수)

토론에 앞서 먼저 두 분이 발제하신 내용에 대해서는 충분히 공감함을 밝혀둔다.

Ⅰ. 들어가며

경제협력개발기구(OECD)는 2060년까지의 장기 세계 경제전망 보고서에서 한국 국내총생산(GDP) 성장률이 2030년까지 2.7%유지, 2031년부터 1.0%로 추락할 것으로 예측했다. 이는 급격한 고령화로 인하여 생산가능 인구가 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 따라서 이미 정부예산에서 저출산 고령화 등으로 인하여 세출이 증가하고 세입이 감소하고 있다는 사실은 새로운 사실도 아니며 현상 진단 자체는 이미 진부하다고도 할 정도이다. 문제는 원인에 대한 정확한 진단과 탈출방법이다. 과연 지방자치단체에 자치를 강화시킨다고 해서 지금의 세출증대와 세수감소의 위기를 극복할 수 있을까. 아니면 집권을 통한 효율성을 강화시켜 분배의 논리를 키우는 것이 타당한가 하는 논의가 분분하다. 그러나 문제의 핵심은 집권적 주장이 되든 분권적 주장이든 현상을 정확히 파악해야만 대안 모색이 가능하다는 점이다. 사실 지금의 우리 지방자치위기를 인구구조 변화로서 모든 것을 설명하는 옳지 않다. 이보다 적었던 인구에서도 과거의 우리나라 뿐만 아니라 지금도 인구가 적은 국가가 모두가 약소국가가 아니다.

1) 본 원고는 (사)한국지방자치학회 주최의 제1차 분권포럼(2015.3.26)에서 본인이 발제한 “집권과 분권의 2분법적 사고를 넘어서”의 일부를 발췌하여 정리한 글임을 밝힘.

오히려 네덜란드, 덴마크, 스웨덴 등 북유럽 국가는 항상 인구가 적었고 고령화율도 높다. 문제는 지방자치에 대한 논쟁을 규범적으로 접근하지 말고 지방자치의 원래의 의미인 지역공동체 주민들이 자유의 원리로 자치 실현이 가능 한지에 대해 질문하는 것이 중요하다. 본고에서는 특히 지방자치의 기반이 되는 공동체사회의 붕괴 현상에 대한 진단을 해보고 대안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 우리나라 지방자치단체의 사회구조 변화 현상

1. 인구구조의 변화에 따른 세출증대와 세수감소 현상

우리나라는 2017년경에는 고령화 율이 14%를 넘어서 고령사회로 진입할 전망이며 일본과 같이 20%를 넘는 초고령 사회를 목전에 두고 있다(통계청, 2014). 특히, 심각한 문제는 우리나라의 경우 고령화 뿐 아니라 저출산도 동시에 진행되어 출산율이 OECD국가 가운데 최저를 기록하고 있으며 2012년도에는 최초로 생산가능 인구(15-64세 인구)비율이 감소하는 추세를 보이고 있다. 이대로 간다면 2050년에는 고령인구(65세 이상)가 생산가능 인구(15-64세 인구) 대비 71.0%를 이르게 될 것이라고 한다. 물론 이러한 고령화가 자치단체의 세출증대와 세수감소에 직접적인 영향을 미치는 것은 당연하다. 이와 같이 자치단체에서 사회복지비용 지출 비중이 증가하게 된 원인은 두 가지 인데 하나는 1인 가구비율이 늘어나고 저출산 고령화로 인하여 세수감소 및 세출증대가 동시에 발생했기 때문이다. 다음의 <표 1>을 보면 전국의 고령화 인구비율은 12.70%이지만 자치단체들 간의 격차가 크다는 점을 알 수 있다. 전남의 경우 고령화지수가 1위 재정자립도가 최하위, 울산은 고령화 지수가 17위로서 최저이며 이는 재정자립도 역시 서울, 인천에 이어 전국 3위라는 점은 고령화지수가 지역의 생산성지수와는 역비례관계라는 다시 한 번 증명해 주고 있다.

〈표 1〉 고령인구비율과 재정자립도의 관계

시도별	2012		2013		2014	
	고령화	자립도	고령화	자립도	고령화	자립도
전국(평균)	11.74	52.3	12.22	51.1	12.70	44.8
서울특별시	10.84	90.2	11.45	88.8	12.04(12)	80.0(1)
부산광역시	12.50	57.4	13.25	56.6	13.98(7)	51.4(5)
대구광역시	10.94	52.8	11.56	51.8	12.17(11)	46.1(8)
인천광역시	9.39	71.0	9.81	67.3	10.26(15)	62.6(2)
광주광역시	9.85	46.6	10.31	45.4	10.83(13)	41.9(9)
대전광역시	9.38	58.3	9.83	57.5	10.34(14)	49.4(6)
울산광역시	7.47	71.2	7.91	70.7	8.34(17)	61.4(3)
세종특별자치시	15.22	-	14.70	38.8	12.67(10)	47.6(7)
경기도	9.39	72.6	9.77	71.6	10.15(16)	61.2(4)
강원도	15.71	26.9	16.18	26.6	16.57(4)	22.2(16)
충청북도	13.75	34.2	14.13	34.2	14.50(6)	26.6(13)
충청남도	15.27	35.5	15.64	36.0	16.04(5)	30.2(11)
전라북도	16.21	26.0	16.70	25.7	17.24(3)	22.8(14)
전라남도	19.19	21.4	19.64	21.7	20.14(1)	17.4(17)
경상북도	16.21	28.3	16.76	28.0	17.30(2)	22.7(15)
경상남도	12.50	43.3	12.95	41.7	13.40(9)	36.0(10)
제주특별자치도	13.01	28.5	13.36	30.6	13.57(8)	30.1(12)

그러나 사회복지 예산지출과 재정자립도와는 역비례 관계가 아니다. 전남과 강원의 경우 실제적으로 사회복지 비용 지출은 전국에서 15, 16위로서 최하위 수준이다. 제주도의 경우는 재정자립도가 낮은 편이기는 하나 사회복지비용 예산비율이 압도적으로 최하위라는 점은 특이하다. 아마도 이러한 원인은 제주도가 전국고령화지수가 8위에 기인하기 때문이라고 해석된다. 그러나 고령화비율이 높은 전남, 경북, 전북, 강원 역시 사회복지 비용예산비율은 전국에서 하위그룹에 속한 것을 보면 사회복지 예산지

출과 재정자립도와는 역비례 관계가 아니고 오히려 사회복지 예산 가운데 노인복지 예산에 집중되어 있어 아동, 장애인, 여성 등의 사회복지 예산이 적다는 것을 의미하여 사회복지 예산 안에서 트레이드오프(trade-off)현상이 보여 지고 있다고 분석된다.

<표 2> 시도 지자체별 일반회계 중 복지예산 사회보장 비중

시도별	비 중					
	2011		2012		2013	
	복지비율	자립도	복지비율	자립도	복지비율	자립도
전국(평균)	25.55	52.3	25.67	51.1	28.21	44.8
서울특별시	29.10	90.2	31.65	88.8	36.30(3)	80.0(1)
부산광역시	33.08	57.4	35.11	56.6	35.42(4)	51.4(5)
대구광역시	35.90	52.8	35.37	51.8	35.30(5)	46.1(8)
인천광역시	30.79	71.0	32.16	67.3	31.92(6)	62.6(2)
광주광역시	36.88	46.6	38.24	45.4	39.11(1)	41.9(9)
대전광역시	34.94	58.3	36.53	57.5	38.76(2)	49.4(6)
울산광역시	24.56	71.2	25.16	70.7	28.44(8)	61.4(3)
세종특별자치시	-	-	18.89	38.8	20.34(14)	47.6(7)
경기도	24.26	72.6	26.07	71.6	31.02(7)	61.2(4)
강원도	19.50	26.9	19.49	26.6	19.92(16)	22.2(16)
충청북도	22.89	34.2	23.28	34.2	24.22(11)	26.6(13)
충청남도	20.56	35.5	19.82	36.0	22.54(12)	30.2(11)
전라북도	23.02	26.0	23.12	25.7	24.31(9)	22.8(14)
전라남도	18.75	21.4	17.57	21.7	20.20(15)	17.4(17)
경상북도	20.39	28.3	19.92	28.0	21.58(13)	22.7(15)
경상남도	21.77	43.3	22.36	41.7	24.27(10)	36.0(10)
제주특별자치도	12.41	28.5	11.67	30.6	13.35(17)	30.1(12)

이와 같은 분석이 가능한 근거는 다음의 <표 3>이다. <표 3>의 노인 60세 이상 천 명당 노인여가복지시설수와 재정자립도 관계를 보면 고령화비율과 재정자립도의 건전성이 역비례 관계인 바와 같이 노인복지시설이 천 명당 가장 높은 전남의 경우 재정자립도 역시 최하위이고 그 뒤를 이어

고령화지수가 10위인 세종특별시가 2위라는 점은 노인복지시설이 과잉 공급되고 있다고 보일 정도로 이상치이다. 그 외의 곳인 전북, 충북, 충남이 천명당 노인여가복지시설수와 재정자립도가 역비례라는 점은 납득이 될 만하다. 이러한 결과를 보면 사회복지비용에 있어 고령화지수가 높은 자치단체일수록 노인여가복지시설이 많이 공급되고 있는 반면에 아동, 여성, 장애인 여타의 사회복지비용은 전남, 경북, 전북, 충북, 충남 지역에서는 상대적으로 역차별 받고 있다고 해도 과언이 아니다.

〈표 3〉 노인 60세 이상 천명당 노인여가복지시설수와 재정자립도

시도별	2011		2012		2013	
	노인복지시설	자립도	노인복지시설	자립도	노인복지시설	자립도
서울특별시	2.31	90.2	2.25	88.8	2.19(17)	80.0(1)
부산광역시	3.60	57.4	3.48	56.6	3.37(16)	51.4(5)
대구광역시	3.80	52.8	3.64	51.8	3.52(15)	46.1(8)
인천광역시	3.93	71.0	3.75	67.3	3.66(14)	62.6(2)
광주광역시	6.39	46.6	6.20	45.4	6.10(9)	41.9(9)
대전광역시	3.95	58.3	3.82	57.5	3.80(13)	49.4(6)
울산광역시	6.21	71.2	5.81	70.7	5.51(11)	61.4(3)
세종특별자치시	-	-	13.10	38.8	16.69(2)	47.6(7)
경기도	6.08	72.6	5.70	71.6	5.51(10)	61.2(4)
강원도	9.65	26.9	9.34	26.6	9.15(8)	22.2(16)
충청북도	14.61	34.2	13.83	34.2	13.47(4)	26.6(13)
충청남도	14.01	35.5	13.52	36.0	13.28(5)	30.2(11)
전라북도	16.41	26.0	16.10	25.7	15.82(3)	22.8(14)
전라남도	18.35	21.4	18.14	21.7	18.11(1)	17.4(17)
경상북도	13.20	28.3	12.95	28.0	12.71(6)	22.7(15)
경상남도	12.79	43.3	12.43	41.7	12.16(7)	36.0(10)
제주특별자치도	4.25	28.5	4.15	30.6	4.14(12)	30.1(12)

2. 노인복지비 지출과잉으로 인한 커뮤니티 붕괴

사회적 자본에 대한 이론가로 유명한 로버트 퍼트넘(Robert D. Putnam)의 “Bowling Alone : 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생(2009)”은 미국사회에서 공동체의 해체, 급속한 산업화, 경제적 불평등, 도시화, 범죄, 인종 등의 문제로 홍역을 겪었던 1960년대와 비교하여 지금의 미국사회는 또다시 새로운 형태의 공동체붕괴에 직면하고 있다고 언급한 바 있다. 일본에서도 야마시타 유우스케(山下祐介)교수가 “地方消滅の罠”라는 저서에서 커뮤니티의 붕괴를 지방소멸(地方消滅)이라는 단어로 언급되어 이미 일반화되어 있을 정도이다. 그에 의하면 일본은 2040년도까지 전국의 기초자치단체인 市町村의 과반수가 소멸하지만 그에 대한 정부의 인식과 대처가 잘 못되었다고 지적한 것이다. 그가 이러한 저서를 쓰게 된 동기는 일본의 저명한 지식인들로 구성된 정부위원회 형태인 “日本創成会議”의 좌장격인 마쓰다 리포트(増田レポート)에서 소멸되어 가는 자치단체에 대한 정책으로서 선택과 집중이라는 정부의 안일한 정책이 오히려 지방소멸을 가속화시킨다는 것이다.

우리나라도 예외는 아니고 오히려 미국과 같이 개인과 커뮤니티가족 간 단절, 그리고 일본과 같이 저출산 고령화로 인한 인구의 급감으로 인한 커뮤니티 붕괴가 동시에 발생하고 있다. 커뮤니티 붕괴 현상은 지역 내의 민과 관의 거버넌스 구축도 불가능하게 되었다. 예를 들어, 경기도 연천군 청산면의 경우 서울세종로 중앙청사에서 63킬로 정도 떨어져 있고 서울지하철1호선 소요산역에서 10분 이내의 비교적 도시화된 면단위이며 2014년도 기준으로 인구도 비교적 많은 4,370명 (남: 2,233명 여:2,110명)이며 외부로부터의 자원봉사자, 마을기업의 창업 등이 적절한 조건을 갖추고 있다. 또한 서울지하철 1호선 연변에는 크고 작은 대학들이 있어 관한 협력도 유리한 장소이어서 커뮤니티 만들기에 매우 적절한 곳이다. 그러나 커뮤니티 만들기에 필수적인 청산면의 지역 리더들을 보면 사정은 달라진다. 2015년도 3월 현재 청산면의 지역단체장 8명(주민자치위원장, 이장협의회장,지도자협의회장,새마을부녀회장,방위협의회장,체육회장,바

르게살기위원장,청산봉사회장), 주민자치위원 17명, 이장협의회 11명, 새마을지도자 24명 총 60명은 모두 60대 후반에서 70대 노인들이며 지역리더로서 더 이상 후계자도 없으며 육성도 안 되는 상황이다. 소위 시민단체라는 NGO단체도 없다. 청산면에서는 2008년도 농림축산식품부의 국고보조금을 받아 60억 원을 집행하여 농촌체험마을사업으로 김치마을협동조합을 운영하고 있으나 전국의 체험마을 사업이 실패한 바와 같이 이곳 역시 운영난에 허덕이고 있다. 반면에 인구 4,370명인 청산면에 65세 이상 인구는 1,089명으로서 24.9%인데 경로당은 12곳으로서 약 90명에 한 개의 경로당이 있는 것이다. 반면에, 0세에서 9세까지 아동은 244명인데 어린이보육센터는 단 1곳이다 라는 점은 노인들이 많아서 경로당이 많기도 하지만 노인들 간의 지역 이기주의, 선거 때마다 노인 복지시설을 확대하는 단체장과 지방의원들의 선거권이 있는 노인들에게 선심성 행정의 본보기라고 볼 수 있다. 당연히 어린이 보육환경이 심각하여 젊은 부부는 사설보육원에 맡기든가 이마저도 없으면 자신의 고향에서도 정착하여 살기 어려운 농촌 커뮤니티로 이미 변모하였으며 사회복지 예산집행에 있어서 대상자에 따라서 심각한 불균형이 발생하고 있는 것이다. 이런 상태에서 젊은 층을 대변하는 지역 리더도 없고 당연히 노인중심으로 커뮤니티가 운영되고 있다는 점은 다름 아닌 커뮤니티 붕괴라고 할 수 밖에 없다.

Ⅲ. 집권과 분권적 논의를 넘어서 제3의 지방자치: 공동체주의 재구축

로버트 퍼트넘(Robert D. Putnam)의 “Bowling Alone : 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생” 에서 현재의 미국과 같은 거의 같은 문제를 놓고 고민하던 금박 시대(Gilded Age)와 진보의 시대(Progressive Era)의 미국을 반추함으로써 시사점을 찾으려고 한다[2]. 그 시절 미국도 공동체의 해체, 급속한 산업화, 경제적 불평등, 도시화, 범죄, 인종 등의 문제로 홍역을 치르고 있었지만 시민의 광범위한 참여 의지를 일깨우고 각종 사회 운동으로 그 열기를 끌어들임으로써 새로운 환경에서 공동체를 다시 형성하는 데서 해결 방안을 찾았다는 것이다. 우리나라에서도 2007년 사회적 기업 육성법, 2011년 말 협동조합기본법 통과, 2011년 마을공동체를 강조하는 박원순 서울시장의 등장을 계기로 2014년 지방선거에서도 신뢰와 협동을 중시하는 사회적 기업, 마을기업, 협동조합을 강조하는 단체장의 공약이 풍성했다.

그러나 앞서 살펴 본 바와 같이 아직까지도 지역사회복지와 공공 서비스 등에 정부차원의 직접적인 서비스제공이나 지방자치단체에 직접적인 지원이 일반적이다. 반면, 미국, 영국과 일본에서는 지역 NPO, 시민단체, 사회적 기업에 대한 지원을 전체적으로, 그리고 자율적으로 관리, 감독할 수 있는 정부와 민간조직의 중간지대에 있는 중간지원조직이 활성화 되어있다. 반관반민의 기금으로 운영하는 중간지원조직을 설립하여 지역 NPO, 시민단체, 사회적 기업 등을 재정적으로 지원해 나간다면, 예산은 절감하면서도 정권과도 중립적이며 복지서비스를 효율적이고 경제적으로 제공할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 이런 중간지원조직이 활성화 되고 특히, 지원을 받은 사회적 기업의 숫자가 늘어난다면 실제적인 일자리창출 효과도 가져올 수 있을 것이다. 반면, 중간지원조직이 지역사회의 조직들과 행

2) 퍼트남에 의하면 '금박 시대'는 1870~1900년, '진보의 시대'는 1900~1915년에 해당한다. '금박 시대'는 특히 미국 역사에서 산업혁명이라 부를 정도의 엄청난 발전, 빈부 격차, 정치적 부패, 상층 계급의 무절제함으로 이름 높은 시대였다.

정 파트너십 원칙을 확립할 때 의사결정면에서 개입을 최소화 하는 방안으로 가지 않으면 지역사회의 조직의 자립에 문제가 생기고 문제점이 발생할지도 모른다. 때문에 중간지원조직에서 지역별, 과제별 네트워크로 나눠, 각각의 특성을 인지하여 상호적 협력 관계를 연계해 가며 구축해 가는 것이 중요한 과제가 될 수 있다. 특히, 우리나라는 중간지원조직의 사회적 인식, 정부와 지역사회의 조직의 파트너라는 인식을 확립하고, 위의 문제점 등을 타산지석으로 삼아서 중간지원조직을 운영해야 할 것이다.

- 참고문헌 -

임승빈(2015), 집권과 분권의 2분법적 사고를 넘어서, 한국지방자치학회 분권포럼발제문, 2015년 3월 26일, 장소: 한국프레스센타 19층.

이경은 · 김순은(2014), 유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제, 한국지방정부학회 하계학술대회 발표문. 이 논문은 2013년도 한국연구재단의 한국사회과학연구지원(SSK)에 의하여 연구되었음. (NRF-20 13-S1A3A-2043223)

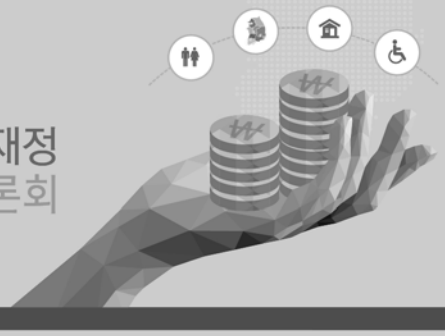
이재원(2010),급증하는 국가 부채에 대응하기 위한 중앙 · 지방재정 제도 개선방안, 한국지방정부학회 춘계세미나(2010년 5월 14일)

노구찌유끼오(野口悠紀雄(2010)), 日本を破滅から救うための経済学, ダイヤモンド社.

야마시타 유우스케(山下祐介(2014)), 地方消滅の罠,筑摩新書.

회 의 록

복지사업과 지방재정
정책 토론회



○사회 조신국(행정사업평가과장)

김준기 국회예산정책처장님의 개회말씀이 있겠습니다.

○국회예산정책처장 김준기 안녕하십니까?

국회예산정책처 처장 김준기입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 세미나에 참석하시어 자리를 빛내 주시는 정종섭 행정자치부장관님, 이삼주 지방재정학회장님과 내·외빈 여러분들께 감사의 말씀드립니다.

또한 귀한 시간을 할애해서 사회를 맡아 주신 김순은 서울대학교 행정대학원 교수님 그리고 발제와 토론을 맡아 주시는 임성일 지방행정연구원 선임연구원님을 비롯한 여러 선생님들께 감사의 말씀을 드립니다.

그동안 우리나라는 국민 복지를 위해서 많은 투자를 하고 있습니다. 특히 2000년대 들어와서 저출산·고령화라는 문제 때문에 출산율 제고와 노후소득 보장을 위한 여러 가지 정책을 추진하고 있습니다.

이에 따라서 재정투입도 당연히 증가를 했지요. 그런데 복지정책의 확대와 재정 투입의 증가로 인해서 지방자치의 부담이 늘어나면서 지방자치단체들이 재정적인 어려움을 많이 호소하고 있습니다. 그런데 또 중앙정부에서도 이런 지원을 100% 할 수 없는 것이 현실입니다.

더더욱이 앞으로는 이런 복지에 대한 수요가 증가함에 따라서 장기적으로 많은 재정투입이 될 것이고 또 이런 재정투입을 여러 가지 장기적인 저성장의 문제 등으로 인해서 재정수입으로도 커버할 수 없는 상황입니다.

그러니까 어떻게 보면 복지와 재정을 둘러싼 어려움과 갈등은 앞으로 더 증폭이 될 가능성이 크고 따라서 우리가 중장기적인 대책 마련이 시급한 시점입니다.

이에 따라서 국회예산정책처와 지방재정학회는 복지사업과 관련된 지방재정의 현실을 확인하고 개선과제를 모색하고자 오늘의 정책토론회를 개최하게 됐습니다.

오늘 이 자리에서 논의되는 개선방안들이 우리 사회가 겪고 있는 복지와 재정의 문제를 해결하고 우리나라의 지방자치제도와 지방재정 발

전에 기여할 수 있기를 기대합니다.

다시 한 번 오늘 자리에 함께해 주신 발제자, 토론자, 참석자 여러분께 감사드리고, 특히 정종섭 장관님 참석해 주셔서 감사합니다.

감사합니다.

(일동 박수)

○사회 조신국(행정사업평가과장) 감사합니다.

다음으로는 이삼주 한국지방재정학회장님의 환영말씀이 있겠습니다.

○한국지방재정학회장 이삼주 우리나라는 1991년도에 지방의회가 설립됐고요. 1995년도에 민선단체장이 선출이 돼서 올해 20해가 되는데요. 사람으로 따지면 이제 우리나라 지방자치제도 어엿한 성인 정도의 시점이 됐다고 생각합니다.

또 지방재정의 규모도 2006년도에 100조 원을 돌파해서 지방자치시대에 걸맞을 정도의 재정규모를 갖고 있다고 생각합니다.

그런데 우리가 조금 더 깊이 살펴볼 부분들이 있습니다. 지방재정이 양적으로 크게 성장을 했지만 사실 그 내면에는 조금 다른 부분들이 보이고 있습니다. 그동안에 지방재정의 성장에는 지방자치단체가 자체재원을 통해서 재원이 성장했다기보다는 국가의 의존재원, 특히 국고보조금 중심의 영향이 가장 크게 나타나고 있습니다. 국고보조금에는 지방자치단체에서 매칭재원을 지원해야 되기 때문에 그만큼 지방자치단체 재원이 소요될 수밖에 없고 또 그 수준 정도의 지방자치단체 자율성이 제약될 수밖에 없습니다.

그 사항을 좀 더 살펴보면 2009년도 이후에 지방자치단체 총예산은 연평균 한 3.3% 정도가 증가를 했습니다. 그런데 같은 기간 동안에 국고보조사업이 매년 약 9.2% 성장을 했습니다.

그러니까 지방재정의 성장규모의 3배 정도가 국고보조사업이 증가를 했고요. 또 복지부의 복지사업은 약 11.2%가 매년 증가해 왔습니다. 이것은 그만큼 지방자치단체에서 재정적으로 매칭을 해야 되기 때문에 재정의 경직성이 계속 가중되어 왔다는 것을 의미합니다.

향후에 우리나라 지방분권은 계속 가속화될 수밖에 없습니다. 그런

상황에서 사회복지수요 증가할 것이고요. 또 고령화, 저성장 이런 부분들은 분명히 재정수요에 변화를 줄 가능성이 큽니다.

그런데 그것보다 우리나라 지방재정의 경직성에 영향을 준 가장 큰 요인 중의 하나가 사회복지고, 사회복지는 지금도 지방재정에 많은 경직적인 영향을 주지만 앞으로도 이 부분이 지방재정에 상당히 많은 영향을 끼칠 가능성이 있다는 겁니다.

2014년도 OECD에서 조사한 바에 따르면 우리나라 사회복지지출, 그러니까 GDP 대비 사회복지지출이 조사대상국 28개 국가 중에서 최하위입니다. 거기다가 OECD 국가의 전체 평균의 절반도 못 미치는 상황에 있습니다. 이건 다시 말해 가지고 향후에 사회복지지출은 계속 증가할 수밖에 없다 이런 것을 의미합니다.

사실 사회복지비가 증가하고 있고 현재 우리나라 지방재정은 의존재원 중심으로 이루어지고 있는데 가장 좋은 대안은 지방자치단체 자체 재원을 확보해서 이에 대응하는 것입니다.

자체 재원을 확보하는 방법은 여러 가지가 있겠지만 현 우리나라 지방재정구조상 사실 지방소비세와 같은 그런 부분들이 가장 먼저 논의되어 오고 있는 것도 사실입니다.

이런 상황에서 사회복지수요 변화하고 지방재정 간의 관계를 주제로 마련된 오늘 이 행사가 상당히 의미 있고 시의적절하다고 생각합니다.

그리고 오늘 행사는 우리나라 지방재정의 또 하나의 초석이 될 수 있을 거라고 기대를 합니다.

모쪼록 오늘 행사가 우리나라 지방자치 또 자치분권 또 재정분권에 중요한, 유익한 시간이 되기를 기대하면서 여기 참석해 주신 모든 분들게 다시 한 번 감사를 드립니다.

감사합니다.

(일동 박수)

○사회 조신국(행정사업평가과장) 감사합니다.

다음은 정종섭 행정자치부장관님의 축하말씀이 있겠습니다.

○행정자치부장관 정종섭 안녕하십니까?

행정자치부장관 정종섭입니다.

먼저 뜻 깊은 행사를 준비해 주신 김준기 예산정책처장님 또 이삼주 지방재정학회장님께 감사를 드립니다.

그리고 오늘 발표와 토론을 맡아 주신 위원님들과 평소에 지방재정에 대해서 관심을 가지고 이 자리에 함께해 주신 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

아시다시피 올해는 민선 지방자치가 20년이 되는 해입니다. 짧은 역사에도 불구하고 주민참여 기회가 확대되고, 행정서비스 질이 높아지는 등 그동안에 우리 지방자치는 저는 성공을 했다고 보고 많은 성과도 거두었다고 생각을 합니다.

그렇지만 이제는 지방자치의 새로운 미래를 우리가 준비해야 될 시기라고 생각합니다.

지방자치가 한참 더 성숙하고 국민생활 속에서 깊이 뿌리를 내리기 위해서는 무엇보다도 건전하고 효율적인 재정이 결국 뒷받침되지 않으면 안 됩니다.

그러나 최근 지방재정은 많은 도전에 사실은 직면해 있습니다. 어려워진 경제 여건으로 세수기반은 약해지는 반면에 일자리 창출, 지역경제 살리기 등 또 복지, 그야말로 많은 재정수요가 예전보다는 급격하게 늘어나고 있습니다.

특히 저출산, 고령화로 급증하는 복지수요 이 문제는 더욱더 지방재정에 큰 부담으로 작용을 하고 있습니다.

정부는 지방재정의 건전성을 유지하면서도 복지수요에 맞는 재정정책을 펼치기 위해서 현재 지방재정 개혁을 강력하게 추진하고 있습니다.

복지수요가 높은 곳에 더 많은 재정지원이 이루어지도록 지방교부세 제도도 개편을 하고, 지방자치단체가 재정을 보다 효율적이고 투명하게 쓸 수 있도록 제도적인 기반도 강화를 하고 있습니다.

오늘 토론회는 저출산·고령화 사회로 본격적인 어려운 상황에 접어드는 대한민국에서 정말 지방재정이 당면한 도전을 슬기롭게 해결하고, 주민 행복을 구현할 수 있는 해법을 모색해 보는 정말 시의적절하

고 뜻 깊은 자리라고 생각을 합니다.

방금 처장님과 회장님 말씀하셨듯이 수요는 경직성이 점점 높아가고 세수 쪽으로 찾아보면 그것이 주민이 내든 국민이 내든 결국은 국민들로부터 세금을 거두는 재원과 더 이상 거둘 수 없으면 국가가 부채로 돈을 빌려오는 수밖에 없는데, 이 2개 재원밖에 없습니다.

그렇다고 해서 우리가 무한정으로 국민들한테 세금을 요구할 수도 없는 것이고 또 무한정으로 국가부채를 높일 수도 없습니다.

그래서 제가 행정부 쪽에서 일을 하고 있는 입장에서는 어떻게 하면 이러한 어려운 여건하에서 묘안을 찾을 수 없나, 지방자치는 지방자치대로 자주세원을 발굴한다고 노력하고 있습니다마는 그것이 쉽게 발굴이 되는 것도 아니고, 중앙정부 국가재원은 연속적으로 10조씩 계속 적자가 일어나고 또 경직수요는 많고, 젊은이들은 점점 출산, 결혼을 기피, 기피가 아니라 어려워지고, 또 고령화사업에서 다음 세대들이 부담해야 될 짐들은 더욱더 어깨가 무거워지는데 정말 우리 세대에서 제대로 된 현명한 길을 만들어 놔서 다음 세대가 우리보다 조금더 행복하게 살았으면 좋겠다 하는 것이 제 평소의 생각입니다.

아무쪼록 이런 어려운 주제지만 여러분들께서 늘 관심도 가지시고 또 연구도 하시고 또 실증적인 측면에서 고민도 하시기 때문에 오늘 이러한 자리가, 조금이라도 저희들 문제에 좋은 안을 주시면 행정부에서는 여러분들의 의견을 전부 존중을 해서 저희들 나름대로 할 수 있는 노력은 최선을 다해서 해 볼 생각입니다.

오늘 이 자리를 준비해 주신 여러분들께 다시 한 번 감사의 말씀을 드리면서 오늘 논의가 실천적인 결과를 거두시기를 기대합니다.

대단히 감사합니다.

(일동 박수)

○사회 조신국(행정사업평가과장) 감사합니다.

그러면 지금부터 토론회를 시작하도록 하겠습니다.

사회자, 발제자, 토론자 분들께서는 단상으로 이동해 주시기 바랍니다.

오늘 토론회 사회는 서울대학교 행정대학원의 김순은 교수님께서 맡

아 주셨습니다.

이제 마이크를 김순은 교수님께 넘기도록 하겠습니다.

(일동 박수)

○사회 김순은 여러분 반갑습니다.

방금 소개받은 서울대학교 김순은입니다.

국회예산정책처가 하고, 한국지방재정학회가 주관하는 정책세미나의 사회를 맡게 되어서 개인적으로 큰 영광이라고 생각합니다.

우리나라는 기초 지방자치단체가 226개, 광역이 17개, 이렇게 해서 243개가 있는데요.

미국에는 한 8만여 개가 있습니다. 그런데 이들이 참여하는 기구 중에 'Alliance for innovation'이라는 기구가 있습니다. 거의 매주 지방정부와 관련된 이슈를 정리해서 발표하는데 그들이 최근에 낸 보고서에 의하면 앞으로 지방정부의 중요한 역사적 상황을 4개를 제시하고 있는데, 그중의 하나가 Technology입니다. 기술의 변화가 향후 지방정부의 모양을 크게 바꿀 거다. 주차단속이 굉장히 이슈인데 앞으로는 공무원들이 주차단속 할 시대가 없어지지 않겠나 싶습니다. 지나가던 주민이 불법주차 찍어서 온타임으로 보내 주는 시대가 곧 오는 거지요.

두 번째가 뭐냐 하면 Demographic입니다.

조금 전에 장관님도 저출산·고령화를 말씀하셨는데 향후 10년 안에 우리나라에 외국인이 얼마큼 많이 거주하게 될지 아마 상상을 넘을지도 모르겠습니다. Demographic이 바뀐다는 거고요.

세 번째가 뭐냐 하면 Governance입니다.

중앙지방관계가 종전과 같지는 않을 거다 하는 얘기이고, 네 번째가 뭐냐 하면 Resources, 그러니까 오늘 얘기하는 재정입니다.

우리도 굉장히 중요하게 지금 복지와 재정을 논의하고 있는데 아마 전 세계적으로 유사하지 않겠나 이런 생각입니다. 기대는 높아지고 쓰는 재원은 늘 한정적이기 때문에 문제가 되지 않나 싶고, 특히 우리나라 상황이 복지재정 수요가 급격하게 늘어나면서 아마 이런 문제가 있고 그래서 오늘 같은 세미나가 마련되지 않았나 생각이 됩니다.

이런 큰 틀 속에서 두 분의 발제자와 여섯 분의 토론자가 오늘 우리

가 갖고 있는 문제를 심층적으로 논의하는 자리가 되겠습니다.

그러면 먼저 오늘 발제해 주실 두 분과 토론자를 소개해 올리도록 하겠습니다.

첫 번째 발제는 한국지방행정연구원의 임성일 선임연구원이십니다.

두 번째 발제를 해 주실 분은 조영철 국회예산정책처 사업평가국장님이십니다.

이어서 토론자를 한꺼번에 소개해 올리도록 하겠습니다.

먼저 첫 번째 토론자는 임승빈 명지대학교 교수님이십니다.

두 번째 토론자는 김석진 행정자치부 지방재정정책관이십니다.

이어서 김성주 지방행정연구원 수석연구원님이십니다.

김현아 조세재정연구원 선임연구원이십니다.

배인명 서울여자대학교 교수님이십니다.

끝으로 송상훈 경기연구원 공존사회연구실장님이십니다.

(일동 박수)

저희도 4시까지 예정되어 있기 때문에 발제는 가능하면 20분 이내에서 해 주시면 감사드리겠고요.

토론은 7분 이내에서 핵심적인 사항을 중심으로 논의해 주시면 감사드리겠습니다.

그러면 바로 이어서 임성일 박사님에게 발제 부탁드리겠습니다.

○발제자 임성일 감사합니다.

소개받은 임성일입니다.

제가 명단의 두 번째인 줄 알았습니다. 그런데 첫 번째인데 큰 무리 없이 해 보겠습니다.

감사드리고, 제가 능력이 부족해서 졸문이 상당히 깁니다. 그럼에도 불구하고 제 나름대로 고민했고 또 오늘 토론자 선생님들 통해서 앞으로 제 나름대로 더 연구해 보고자 하는 문제의식 같은 것을 던져 놓은 부분이 있습니다.

제가 PPT도 간단히 만들었습니다마는, 길기 때문에 앞에 간단히 말씀드리면 지난 세계금융위기 이후에 우리 사회에서 사회복지 재정수요가 급격히 늘어났다는 것이고, 그것은 때로 정치권에 대한 화살을 쏘

기도 하지만 국가적, 국민적 수요가 그 언저리에 있었고 또한 그것을 정치권과 정부가 받아들이고 굉장히 급격하게 추진했다는 것입니다.

문제는 우리 재정의 지속가능성, 단기 지속가능성을 넘어서서 급격하게 추진하고 확대함으로 인해 가지고 여러 가지 중앙·지방 간의 문제가 생겼다는 것입니다.

가장 큰 문제는, 여러분 아시다시피 국고보조사업을 재정화의 가장 기축으로 사용하고 있는데 사회복지 국고보조사업이 일반 SOC 국고보조사업하고 본질적으로 다른 부분입니다.

첫 번째, 지향가치 면에 있어서 대체의 국고보조사업이 국가와 지방이 이해관계를 갖고 있는 사업에 대한 효율성을 주축으로 하고 있지만 사회복지는 사회통합 그리고 사회적 형평(equity), 그리고 사회연대, 다양한 가치적인 부분을 많이 갖고 있습니다.

그리고 두 번째, 사회복지 재정지출은, 물리적 사업 같은 경우 지방이 예산이 모자랄 때는 매칭하는 부담을 줄일 수가 있습니다. 예컨대 10㎞ 도로 건설할 것을 5㎞로 만들 수 있습니다. 그리고 4차선을 2차선으로 할 수 있습니다. 이와 같은 컨퍼런스홀도 500석을 만들려고 예정했다가 예산이 모자라면 300석도 만들 수 있는 것입니다. 그때그때 예산의 공간에 따라 가지고 조절이 가능한 것입니다.

그러나 지난 2008년부터 지금까지 진행되어 온 소위 대형 사회복지 지출들은 특정 인구와 관계가 있습니다. 영유아, 노령인구, 장애인 이런 부분들은 지방자치단체 입장이나 국가에서 조금도 조절할 수 없는 것입니다. 거기에다가 단가가 정해져 있습니다.

그래서 제가 말씀드리고자 하는 부분은 소위 완전구속성 법적사무 이것이 굉장히 큰 문제를 촉발했다는 것입니다.

그리고 서로 논란이 있지만 낮은 보조율 부분, 그래서 지금 제가 말씀드리는 것이 전체 논문 속에서 상당히 중요한, 왜 사회복지재정에 있어서 국가와 지방 간의 재정관계가 지금까지 전통적으로 해 왔던 SOC나 물리적 하부구조를 중심으로 한 정부 간 재정관계와 달라야 되느냐를 이야기하고 있습니다.

그래서 정부 간 재정관계에 있어 가지고 전통적인 부분하고 사회복지재정, 특별히 아까 말씀을 못 드렸습니다마는 대인사회서비스를 중

심으로 하고 있습니다. 사람에게 현금을 주기도 하고 서비스를 제공을 합니다.

사회복지와 유사한 부분이 교육입니다. 향후 사회서비스와 교육, 이 두 부분이 국가재정의 굉장한 중추가 될 것이라고 생각합니다.

2장에서는 사회복지재정이 지방재정에서 어떤 위치를 갖고 있고 어떤 압박을 주느냐 하는 부분에 대해서 제가 설명을 하고 있습니다.

여러 가지 표들이 있습니다마는 시간 관계상 여러분이 혹시 시간이 계실 때 한번 참고를 해 주시면 되겠습니다.

그리고 조금 전에 학회장님도 말씀했지만 제 전공영역보다 훨씬 전문성이 많은 분들의 연구에 의하면 OECD SOCX 기준이든지 국제기준하고 우리하고 비교할 때 재정의 통계 부분의 괴리가 있어서 직접적인 기술적 비교는 쉽지 않지만, 그럼에도 불구하고 우리의 경제 수준, 사회적인 여건을 감안하더라도 우리의 현재 사회복지지출 수준은 굉장히 낮다 이렇게 볼 수 있겠습니다.

다만 제가 강조한 것 중의 하나는 우리나라가 SOC 지출에 대한 부분이 2008년을 기점으로, 연도에 조금 차이가 있겠습니다만, 급격히 줄어들고 있습니다.

이것은 뭐냐 하면 향후에 우리의 국가 경제와 재정이 굉장히 곤두박질치지 아니한다면 재정에서 사회복지지출을 염출할 수 있는 공간이 급격히 늘어날 수 있다는 것입니다.

저는 상당히 긍정적으로 보는 부분이 여러 가지 경제발전론 가운데 하나가 후발국의 선진국 따라잡기를 이야기하고 있습니다. 소위 말하는 catch-up hypothesis입니다. 이 부분은 우리 사회복지재정에 그대로 적용될 거라고 생각합니다.

왜 그러냐 하면 일본의 경우에 투자적 지출이 90년대까지는 거의 30%, 40% 육박했었습니다. 그런데 90년대 이후에는 10%, 15%입니다. 현재 10%입니다. 그리고 영국의 경우도 지방의 경우에 10% 남짓합니다. 그리고 선진국에 있어서 소위 투자적 지출에 대한 부분은 대개 10, 20%입니다.

이것은 우리에게 주는 굉장한 시사가 있는 거지요. 당위성적인 부분하고 예측 가능성 부분에 있어 가지고 결국 물리적 투자 부분은 굉장

히 급격히 줄어들어야 하고 줄어들 공간이 있다는 부분입니다.

그래서 이 부분은 현재 재정의 지속가능성 부분에서는 상당히 우리가 숨찰지 모르지만 향후에는 상당히 공간이 있다고 보는 것이 제 개인적인 생각입니다.

그리고 또 하나 강조드리고 싶은 것은 사회복지재정이 100조 원 시대다, 2014년에 국가적으로 100조 원이 넘었지만 실제 피부에 와 닿는 사회복지는 연금과 건강보험 같은 걸 제외하면 약 50조 원입니다. 그럼에도 불구하고 보건복지부 예산이 2008년에 약 25조 원인데, 지금 약 50조 원 가까운 것만 해도 굉장히 진보가 되었다.

그러나 다시 강조하고자 하는 부분이 100조 원이라고 하는 상징성도 중요하지만 실질적으로 접하는 부분은 현재 50조 내외이고.

두 번째, 강조하고 싶은 것은 예산 분류상에 있어 가지고 노인, 청소년이 같이 붙어 있습니다. 시·군 볼 때 군의 복지지출이 유일하게 높은 부분이 노인, 청소년입니다. 엄연히 다른 사회복지의 대상이지요.

그리고 여성, 보육, 죽 나오는 그 부분도 통계적으로 구분이 될 때 그 니드(need)를 어떻게 객관적으로 더 잘해 줄 것인가에 대한 부분들을 강조하고 싶습니다.

해외 부분들, 2장은 넘어가고, 표를 보시면 이 부분인데, 깊이 설명드리지 않겠습니다.

제 나름대로 고민해서 만든 표인데, 현재 재원가운데 지방자치단체에 얼마만큼 자율성을 줄 거냐, 그리고 자치단체가 중요하게 생각하고 연계할 수 있느냐 하는 부분에 대한 부분이고요.

제가 20분밖에 안 주어져 있기 때문에 간단히 말씀드리겠습니다.

이미 잘 아시는 것처럼 사회복지지출은, 도시형은 밀집이 되어 있는 것이고, 농촌형은 상대적으로 작은 비중을 차지한다고 말씀드리겠습니다.

그래서 밑에 나와 있는 것처럼 자치구는 사실 56% 정도 되는데 군은 21%입니다. 이것은 현재 있는 지방자치시스템의 기능과 사무 그리고 인구구조와 특성, 사회복지 국고보조사업의 특성, 재원전달체계가 여러 요인이 밀집되어 있는 복합적으로 반영된 결과라고 보겠습니다.

그리고 사회복지재정의 가장 큰 특성은 국고보조사업이 전체 90%

이상입니다. 나머지는 지방이 자치사업을 하는 경우가 대단히 많습니다.

그런데 국고보조사업이 제가 모두에 말씀드린 것처럼 지방자치단체의 입장에서는 그냥 기계적으로 계상할 뿐입니다. 예산을 편성하지만 '특정인구 수(외생변수)×단가(예컨대 20만 원)' 이렇게 되기 때문에 사실은 몇천억을 편성하더라도 단 1원도 지방자치단체가 조절할 수 없는 것이 최근의 중앙·지방 간의 갈등을 불러일으킨 중요한 요인이 되겠습니다.

그다음에 재정 압박의 부분은 조금 전에 제가 말씀드린 것처럼 사실은 좀 원색적으로 표현하면 지방 입장에서 꼼짝마 예산이라는 겁니다. 완전 구속성이라는 것하고 사회복지재정과 일반 국고보조사업과의 가치적인 것, 원리적인 차이에 대한 부분을 말씀을 드리고, 이것이 너무 큰 대규모 의무적 지출이었기 때문에 지방 입장에서는 감당이 어려웠다.

그다음에 간단한 수식이 있습니다. 모든 것은 '가격×물량'입니다. 수식1에서 이야기하고자 하는 부분이, 지방은 P도 Q도 컨트롤 할 수 없는 것이다, 그러나 국고보조사업의 경우는 P나 Q, 2개 중의 하나를 컨트롤 할 수 있고, 보조율을 결정하지 못하면 물량(Q)을 조절할 수 있지만, 사회복지 국고보조사업은 그것이 도저히 불가능하다, 그래서 실제로 지방에 문제점이 생겼다는 것이고요.

차별성에 대한 것은 제가 말씀을 드렸고.

구축효과(crowding-out effect)라는 것은 사실 일반경제에서 공공이 민간부문에 깊이 개입했을 때 민간의 자금을 몰아내는 부분을 구축효과라고 얘기합니다.

그런데 아까 2008년부터 대규모 사회복지 국고보조사업이 들어오면서 지방자치단체마다 조금은 다르지만 일부 자치단체는 기존에 하던 사업을 줄일 수밖에 없는 것이지요. 소위 말해서 자치단체, 공공부문 재원 내의 조정이 되는 부분이고 또 일부 단체는 그 돈을 마련하기 위해서 세외수입 부문에 조금 더 무리해서 자금을 염출하는 경우가 있습니다. 이것을 구축효과다 이렇게 표현하는 것이고요.

그다음에 마이너스소득 효과입니다.

일반 지방교부세와 같은 일반 보조금하고 국고보조금과 같이 조건이 달린 보조금의 이론적인 부분은 지방교부세는 소득효과만 있지만 국고보조금은 소득효과에다가 가격효과가 있는 장점이 있어서 자원의 효율적 배분에 굉장히 기여한다는 것입니다.

그런데 사회복지 국고보조사업은 지방의 입장에서 준비되지 아니하고 원하는 돈을 받고 내가 매칭을 더 해야 되기 때문에 마이너스소득효과가 온다고 저는 주장하고 싶은 부분입니다.

그다음 절에서 사회복지재정이 다른 일반재정과 동일한 관계를 가져야 되는 부분이 있고 또 특별히 차등화되는 관계를 가져야 되는 부분이 있다, 그래서 사회복지재정의 중앙·지방 간 재정관계를 어떻게 볼 것이냐 하는 부분에 대해서 진단을 했던 부분이 있습니다.

중앙·지방 간의 관계를 세입세출, 재정 관리감독 이렇게 제가 나름대로 분류를 해 보았고, 조세의 부분, 보조금, 지방채, 그다음에 의사결정, 관리감독에 대한 부분을 해 두었습니다.

제가 시간이 없기 때문에 이런 역학관계가 있고, 이런 역학관계를 가지고 제 나름대로 현재의 재정관계를 진단한 부분이 표7이 되겠습니다.

정부 간 재정관계 핵심은 이겁니다. 전체 국가재정자원 가운데 중앙이 얼마를 갖고 지방이 얼마만큼 가질 거냐, 그리고 두 번째 과세권(taxing power)를 어떻게 할 거냐, 과세권 중에서 입법권이 있고 사용권이 있고 기타의 권한이 있는 부분을 어떻게 할 거냐 하는 부분에 대해서 정돈을 해 둔 부분입니다.

그리고 보조금은 지방이 자율적으로 쓸 수 있는 general grants가 많냐, 아니면 지방의 조건을 구현한 특정보조금이 많냐, 그래서 오른쪽에 제 나름대로 진단한 것이 현재 우리나라 사회복지재정을 중심으로 한 중앙과 지방 간의 역학관계가 되겠습니다.

지출 부분은 사실은 우리가 2006년도부터는 교육재정을 포함해서 지방이 훨씬 더 돈을 많이 씁니다. 약 6 대 4로 많이 쓰지요. 돈을 걷을 때는 국가가 약 6 대 4가 됩니다. 그런데 지방이 돈을 더 많이 씀에도 불구하고 실제로 의사결정은 중앙정부를 중심으로 이루어집니다.

과거에 교부세가 더 많았을 때는 중앙정부에 의해 의사결정이 이루

어지는 부분이 조금 적었지만 최근에 사회복지 국고보조사업이 급격히 늘어나면서 우리나라의 이전 제도는 총화는 지방교부세가 아니고 국고보조금입니다. 국고보조는 각 중앙부처, 특별히 사회복지재정은 보건복지부를 중심으로 해 가지고 의사결정이 중앙에서 이루어지는 겁니다.

쉽게 비교하면 부모가 자녀에게 돈을 너 마음대로 쓰라고 하지만 각각의 꼬리표가 달려 있는 것이지요. 데이트 하는 데 얼마 쓰고, 책 얼마 사용하고 건강진단 하라는 것입니다.

그래서 지출 권한(spending power) 자체가 돈은 많이 쓰지만 실제로 중앙정부가 있다.

일본의 유명한 재정학자 진노 같은 교수는 '일본도 집권적 분산이다. 돈은 많이 쓰지만 의사결정은 중앙이 한다. 저도 우리나라 재정을 똑같이 그렇게 보고 있습니다.

그래서 이 진단에 대해 가지고 앞으로 어떻게 가야 될 것인가에 대해 제 나름대로 논의를 하고 정돈한 바람직한 정부 간 재정관계가 지금 표8에 되어 있습니다.

제가 워낙 시간이 많지 않아서 그냥 이렇게 주마간산으로 넘어갑니다마는 토론자 선생님들께서는 충분히 다 보셨다고 생각합니다.

향후에 재정관계는 당분간은 좋든 싫든 간에 국고보조사업 중심으로 갈 수밖에 없다는 것이 지요.

왜냐하면 소위 말하는 보편적 사회복지서비스가 초입단계, 사회복지국가로 표현하면 초기단계이기 때문에 이에 대해서는 국가가 주도하고 지방이 매칭을 할 수밖에 없는데, 그러나 분명히 달라야 하는 것은 그동안 중앙·지방 간에 큰 갈등이 있었던 것이 재정의 지속가능한 범위의 단계를 넘어서면서 한 것도 큰 문제가 되지만 중앙과 지방의 상호협의가 전혀 없었다는 것이고 지방의 입장에서는 상대적으로 낮은 보조율 사업과, 어제는 A라는 사업을 받았는데 오늘은 A프라임이라는 사업으로 더 확대되는 걸 받았기 때문에 이와 같은 문제가 생겼습니다.

그래서 소위 말해서 중앙·지방 간의 사회복지재정의 거버넌스에 있어서 협력적 거버넌스가 되어야 된다는 것이 제가 말씀드리고자 하는 부분이고.

그다음에 택스하고 복지하고 연계시키는 부분은 일부에서 사회복지세든지 특정한 세목 연계를이야기하는 부분에 대해서는 저는 긍정적으로 생각하지 않습니다. 그것은 단기적이고 향후에 사회복지수요가 더 늘어날 때 대응할 수 있는 유연성도 없는 부분이 되지요.

다만 현재 저는 증세의 단계라고 생각하지만 않지만 증세의 논쟁이 나올 때는 한시적으로 특정 세목, 예를 들어서 소비세 또는 소득세하고 특정 사회복지지출하고 링크는 시킬 수 있습니다.

아시다시피 일본이 그랬고 유럽의 일부 국가들이 그랬습니다.

이외에 평상시에 특정 재원을 택스하고 링크시키는 것은 바람직하지 않다고 보는 것이고, 포괄보조금도 저는 굉장히 시기상조다, 현 단계에서 포괄보조금을 할 때는 결국은 빈익빈부익부의 문제가 생기는 것이고 지금 현재 초보적, 보편적 사회복지를 줄 상황에서 지방에 선별적으로 여유를 줄 만한 공간이 아직까지 생기지 않습니다.

다만 그럼에도 불구하고 조그만 범위라도, 영유아 보육료 같은 경우도 논란의 여지가 있습니다마는 단기적으로 지방에서 단가를 조절할 수 있는 여지를 준다면 그 분야에서 포괄보조금이 향후에 정착할 수 있는 밑거름이 된다 이렇게 생각합니다.

나머지 제가 기술한 부분은 시간관계상 생략을 하겠습니다.

제가 한 3, 4분 정도 썼으면 좋겠습니다마는, 아직 3분은 남은 것 같네요.

두 번째, ‘지속가능한 사회복지재정의 모색’이라고 하는 부분은 제가 상당히 매크로한 그림을 던져 놨다, 그리고 부족하지만 제 나름대로 갖고 있는 소견이 담겨 있다고 생각합니다.

앞으로 사회복지재정은 지속적으로 늘어나는 것이 당위적이라고 생각합니다. 그러나 그 늘어나는 당위성의 한계는 국가의 중장기 재정 지속가능성입니다.

중장기 지속가능성이라는 것은 국가가 국민이 원하는 행정서비스를 제공하되 그것이 적정한 채무와 적정한 재정수지를 유지하면서 이루어 나가는 부분입니다.

적정이라고 하는 부분은 가치판단을 담고 있습니다. 그래서 가치판단의 부분에 대해서 제가 깊이 들어가지는 못하고, 다만 제가 갖고 있

는 생각 중의 하나는 향후에 우리 경제성장의 범위가 어디냐 하는 부분, 소위 말해서 stylized fact(정형화된 사실), 서구에서 우리보다 먼저 간 나라들의 정형화된 사실과 우리 국가와 지방재정 속에서 정형화된 사실, 가능하면 그중에서 중요한 것들을 묶어 가지고 향후에 이런 그림을 그려야 되지 않겠냐 하는 것입니다.

첫째는 이겁니다. 정형화된 사실은 3만 불 이상 1인당 소득이 넘어가는 국가가 지속적으로 4% 이상의 경제 성장을 한 나라가 없습니다. 제가 생각할 때 우리도 그것이 한계라고 생각합니다. 제가 조금더 장밋빛인지 모르지만 3, 4%를 가정했을 때가 우리 재정의 한계, 소위 지속가능성 총량의 한계라고 보는 것이고요.

두 번째는 제가 말씀드린 것처럼 SOC를 얼마만큼 줄여야 될 것이냐, 저는 급격히 줄여야 된다고 생각합니다. 제가 편견인지 모르지만 중앙투융자심사를 해 보면 도로도 아직까지 넘쳐나는 부분이 있고, 섬 지방에 계시는 분들은 오해할지 모르겠습니다. 연륙교를 포함해 가지고 소위 말해서 SOC 쪽에 너무 많은 부분이 되어 있습니다.

90년에 일본이 3만 1000불이었습니다. 그런데 우리와 비교를 해 보면 그 당시 일본이 SOC를 굉장히 줄였습니다. 이미 우리도 줄여 나갈 공간이 굉장히 많다고 보는 것이지요.

그래서 저는 개인적으로 국고보조사업 부분을 굉장히 줄여나가야 된다고 생각하는 것이고 시대착오적인 부분, 시대사명을 다했거나, 대단히 왜람됩니다마는 중앙부처 공무원과 지방부처 공무원들이 암묵적 담합으로 계속해서 유지해 오는 부분들 이런 부분들을 절감하면 저는 매년 10조 원도 줄인다고 생각합니다.

그래서 SOC 부분에 대한 국가적인 스탠스를 어떻게 잡을 것이냐, 경제성장에 대한 것하고, 이 두 가지 가정, 제 통계에 의하면 지난 20년 동안 재정성장이 경제성장보다 훨씬 높았습니다. 재정이 과실을 많이 따먹은 것이지요. 그러니까 때로 언론에서 국가재정, 지방재정이 방만하고 비효율적이라고 지탄이 있지만 그 부분은 재정이 넘칠 수 있는 공간이 있습니다.

그러나 최근 한 7년여 정도에는 공간이 생겨나지 않고 재정성장이 오히려 경제성장과 거의 같거나 밑도는 시점에 왔습니다.

그래서 두 번째는 SOC에 대해서 어떻게 할 거냐 하는 부분이고요.

또 하나 중요한 것은 GDP 통계 말고 소득불균형에 대한 부분을 국가가 매우 다각적으로 점검을 해야 된다고 생각합니다.

그래서 GDP에 대한 부분, 소득불평등에 대한 부분들을 향후에 어떻게 잡아야 될 것인가, 그렇게 하고, 제가 맨 마지막에 가정으로 둔 부분들이……

80쪽, 결국 왜 GDP 데이터가 중요하냐 그러면 이것은 경제와 소득의 발전단계에서 우리가 어떤 좌표에 있는 것이냐, 어디로 갈 것이냐 하는 것에 대한 지혜를 가질 수 있는 것이고 특정 시점에서 사회복지 지출의 총량과 분야·부문별 상태, 수준에 대한 정보를 제공할 뿐만 아니고 우리가 어디까지 추격해야 되고 어떤 스피드로 추격해야 될 것인가에 대한, 우리에게 그나마 가장 객관적인 바로미터가 된다고 생각을 합니다.

그래서 최종적으로 82쪽을 보면 사회복지재정이 앞으로 확장될 수 있는 범위와 가능성에 대한 추정은 여러 가지 관점에서 볼 수 있겠습니다마는 제가 볼 때는 첫 번째, 중장기 경제성장 경향과 추정입니다. 저는 3, 4% 이렇게 보았지만 다른 사람이 볼 때 굉장히 낙관적으로 보았다고 볼 수 있습니다. 이것은 시나리오가 필요할 것으로 생각합니다.

그리고 경제성장 탄력성은 과거 지난 이삼십 년 동안의 제 통계는 1.1% 정도였습니다. GDP가 1% 늘어나면 재정이 1.1% 늘어나는 것이지만 최근에는 거의 1 대 1이 되었습니다. 향후에 이것이 어떻게 갈 것인가 가설이 필요하고.

말씀드린 것처럼 SOC에 대해서 어떻게 추정할 거냐, 아니면 정책적 리더십을 갖고 얼마만큼 줄여야 될 것이냐 하는 정책적 결단을 할 것이냐의 부분이고 사회복지분야 이외의 추가적인 부분 그리고 적정채무, 적정재정수지에 대한 부분 그리고 조세제도정책에 대한 가정들이 종합적으로 다각도에서 점검이 될 때 사회복지 재정지출이 반드시 늘어야 되는 것은 자명한 사실인데 그것이 소위 말하는 sustainability 속에서 어떤 위치로 매김할 것인가라고 저는 보고 있습니다.

부족하지만 제 발표를 마치겠습니다.

감사합니다.

○사회 김순은 고맙습니다.

사회복지 관련해서 중앙·지방 간의 거버넌스에 엄청난 영향을 미치고 있고 충분한 토의가 되지 않은 상태에서 이루어지기 때문에 부작용도 적지 않았다, 또 SOC를 좀 축소하면 향후 복지 증가에 대한 여력도 충분히 있고 그 외 여러 정책들을 고려하면 좋겠다는 말씀이 계셨습니다.

그러면 바로 이어서 조영철 국장님의 발표를 듣도록 하겠습니다.

○발제자 조영철 두 번째 발표를 맡고 있는 국회예산정책처 사업평가국장 조영철입니다.

발표집의 35쪽이 되겠습니다.

제가 지금 말씀드리려고 하는 것은, 주로 국고보조사업을 중심으로 해서 복지사업이 확대되고 있는데 그것이 지방재정에 어떤 영향을 미치고 있는지 그리고 개선과제가 뭐가 있을지, 이런 걸 살펴보도록 하겠습니다.

지방재정 일반현황 그리고 지방자치단체의 복지사업비가 얼마나 증가하고 있는지, 그런 복지사업비 급증에 따라서 지방자치단체가 얼마나 심각한 상태에 처해 있는지 이걸 살펴보고, 그다음에 지방자치단체 국고보조율과 관련된 문제점들을 살펴보도록 하겠습니다.

그리고 자치구재정조정제도로서 보통교부세 산정 문제와 관련된 문제점 살펴보고요.

지금 핫이슈가 되고 있는 중앙정부 국고보조사업의 유사중복성 문제를 정비하려고 하는, 지방자치단체가 자체적으로 하는 복지사업 문제의 정비방안을 어떻게 봐야 될 것인지 이런 것에 대해서 말씀을 드리도록 하겠습니다.

먼저 일반현황인데요, 이것은 앞에서 말씀하셨기 때문에 넘어가도록 하겠습니다.

지금 지방자치단체 세입세출 구성을 살펴보면 앞에서도 말씀드렸지만 보조금 중심의 이전재원이 지금 급속하게 증가를 하고 있습니다.

이에 반해서 세출 측면에서는 SOC가 예산이 줄고 있고요. 사회복지 분야의 세출이 지속적으로 증가하고 있습니다.

특히 SOC 분야의 예산을 보면 지난 5년간 절대규모가 감소하고 있습니다. 그래서 순계기준으로 봤을 때 2010년에 29조 원에서 2015년에 27.9조 원으로 한 1.4조 원 감소하고 있는 거지요.

그런데 사회복지 예산은 지방재정에서 지난 5년간 1.7배 증가하고 있는 거지요. 그래서 지방예산 전체 세출예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중이 2010년에 19%였는데 2015에 25%로 증가하고 있는 것이 지금 현재 상황이다라고 말씀드릴 수가 있겠습니다.

그러면 지방자치단체에 복지사업비가 얼마나 급증하고 있느냐, 주로 지방자치단체 복지사업비 증대를 주도하고 있는 것은 두 가지가 제일 중요합니다. 예상하다시피 영유아 보육 이쪽 파트하고, 노인 기초연금 이쪽 파트입니다.

2008년에서 2015년 지방 총예산 증가율이 연평균 5.5%인데 사회복지 쪽은 2배 이상 빠른 11%로 증가하고 있습니다. 그래서 지방 사회복지예산이 2008년 33.9조 원에서 2015년에 72.7조, 무려 38.8조원이 증가하고 있습니다. 이건 총계 기준입니다.

지자체의 사회복지 국고보조사업이 이렇게 증가하고 있으니까 당연히 지자체의 대응지방비도 확대될 수밖에 없는 거지요. 시도 같은 경우에 있어서 08년 6조 9000억에서 15년 14조 원 정도로 증가하고 있고요. 시군구 같은 경우에 3조 원에서 5조 9000억 정도로 급증하고 있습니다. 그래서 이것이 지자체를 압박하는 요인이 되고 있는 것이지요.

그래서 저희 예산정책처에서 이 문제를 좀 더 구체적으로 파악을 하기 위해서 제일 문제가 되는, 제일 규모가 큰 6대 복지사업들, 기초연금이나 의료급여, 생계급여 이런 것들입니다, 이런 것들 각각에 대해서 통계청의 인구추계를 바탕으로 해서 각 기초단체별 인구 전망을 했습니다. 그래서 그 인구 전망에 따라서 각 사회복지예산의 증가가 어떻게 될 것인지를 전망을 해 봤습니다.

각 기초단체별 전망을 해서 그걸 합산한 것이기 때문에 상당히 새로운 시도라고 할 수가 있겠고요.

여기서 간단하게 말씀드리는데 저희가 이 세미나 끝나고 나면 토론을 수렴해서 정책보고서를 제출할 텐데요. 그때 제출할 때는 기초단체

별 전망치 합산한 것을 보고서에 실을 거고요. 그것은 광역, 그다음에 시군구별 전망, 부담비율이 어떻게 되는지를 알 수가 있습니다.

이것에 따르면 6대 복지사업 같은 경우에 있어서 2015년 26조 원인데 10년 뒤에는 약 50조 원 정도로 연평균 6.6% 정도 증가할 것으로 전망이 되고 있습니다.

핵심은 결국 고령화에 따른 기초연금 대상자 숫자 증대가 제일 중요한 요인입니다. 기초연금 규모는 현재 10조 원 규모인데 10년 뒤에는 약 23.8조 원으로 이것의 증가율이 약 8.9%로 주도적인 영향을 미치게 됩니다.

따라서 당연히 대응지방비도 지속적으로 증가할 수밖에 없습니다. 그래서 6대 복지사업 규모가 확대됨에 따라서 지방비 규모는 2015년에 7.1조 원에서 25년에는 약 11조 원 정도 약 4.4% 증가할 것으로 나타나고요. 이러한 증가라고 하고 것은 중기지방재정계획하고 비교해 봤을 때 2.1%보다 2배 이상 큰 것이라고 말씀드릴 수가 있습니다.

그래서 이러한 것을 바탕으로 해서 전체 지방예산 대비 사회복지예산 비중이 어떻게 될 것인가를 전망을 해 보면 현재 31.1%, 이것이 10년 뒤에는 거의 48% 정도로 추세가 굉장히 급증하게 될 것이다라는 것을 우리가 확인할 수 있습니다.

즉 사회복지 국고보조사업이 현행 체계를 유지하더라도 인구고령화 그 자체에서 정책은 현재 정책 그대로 유지한다고 하더라도 단순히 인구고령화 효과에 의해서만 지자체 사회복지예산이 앞으로 지방 전체 예산보다 훨씬 더 빠른 속도로 증가하게 될 것이다라는 겁니다.

그러면 복지사업 급증에 따라서 지방재정이 얼마나 어려워지고 있느냐라는 것을 살펴보도록 하겠습니다.

이것을 하기 위해서 저희 예산정책처에서는 '사회복지 압박도'라고 하는 지표를 개발했습니다. 기존 학계에서 쓰던 건데 저희가 약간 변형을 했습니다.

개념은 어떤 것이냐 하면 사회복지보조사업의 지방비 부담 비율이 있겠지요. 이것이 얼마나 크냐, 그다음에 또 중요한 것은 비율이 큰 것뿐만 아니라 지방자치단체 부담 비율의 증가속도가 얼마나 빠르냐, 이 두 가지를 다 고려해서 표준편차로 나누어서 상대적 순위를 계산해 가

지고 평균한 값입니다.

이걸 갖고 상위 20%를 지방재정 압박도가 큰 지방자치단체로 분류하고, 하위 20%를 저압박도로 분류한 것이 그다음 표입니다. 이렇게 고압박 지자체, 고압박 지자체를 분류했고요.

저압박·고압박 지자체별로 상황이 어떻게 다른지 살펴봤습니다.

그랬더니 고압박 같은 경우에 있어서는 지금 시군구 전체 자체 예산 그러니까 국고보조사업의 지방대응비를 마련하려고 하니까 굉장히 어려운 상황이고요.

그 결과 시군구 전체 자체 예산으로 운영되는 것이 어떤 영향을 받고 있느냐 하면 저압박 같은 경우에 있어서는 7.2%로 상당히 여유 있게 자체 예산이 증가하고 있어요. 그에 반해서 고압박 지자체 같은 경우에 있는 있어서는 0.6%로 거의 정체 상태에 있다는 것을 알 수가 있습니다.

국고보조사업 압박도에 의해서 고압박 지자체가 자체 예산을 마음대로 늘리지 못하고 있는 거지요.

더욱 심각한 것은 앞에 임 박사님께서 말씀드렸던 구축효과의 문제입니다. 즉 시군구 SOC 자체 예산은 어떤가를 보면 저압박은 5%로 상당히 여유 있게 여전히 증가하고 있습니다. 그런데 고압박 지자체 같은 경우에는 마이너스 4%로 오히려 감소하고 있습니다.

이 구축효과가 왜 중요하냐 하면 사실은 사회복지 같은 것은 완전 구속적인 예산인데 반해서 지금 SOC라든가 교통 예산들은 그 지역의 발전을 촉진시키는 infrastructure를 만드는 거거든요. 따라서 고압박 받는 데가 이런 예산을 마련하지 못하고 오히려 감소시키고 있다는 얘기는 지역 간 경제발전 격차가 앞으로 점점 확대될 가능성이 있다라는 것을 의미하는 겁니다.

그러니까 압박을 많이 받고 SOC예산 투자 못 하고 지역경제가 정체되고 그러면 압박은 더 심화될 거고 이런 악순환이 장기적으로 지속될 가능성이 많다라는 것이지요. 따라서 이것은 방치해서는 안 되는, 지역균형발전 차원에서도 이것은 단순히 사회복지 부담 문제를 넘어서는 문제다라고 말씀드릴 수가 있겠습니다.

그러면 지방자치단체 간 재원 문제 중에서 국고보조사업의 차등보조

율 문제인데요. 물론 차등보조율이 꼭 바람직하냐, 형평성 문제는 교부세 제도로 보완을 하기 때문에 차등보조율 문제를 너무 확대시키는 것이 바람직하지 않다고 보는 분들도 있는데 어차피 우리가 차등보조율 제도를 도입한 이상 여기에 있어서 비합리성 요인이 없는지를 저희가 점검을 해 본 것입니다.

압박도가 높은 데하고 저압박 지자체를 비교해 보면, 그림2에서 보시면 영유아 보육 같은 경우에 있어서는 충분히 합리적인 예상치와 비슷하게 나왔습니다. 당연히 고압박을 받는 지자체가 차등보조율을 더 높이 받고 있고요. 저압박이 낮게 받고 있으니까 그건 이럴 수 있겠다 당연한 예상이지요.

그런데 놀랍게도 기초연금 같은 경우에서는 고압박을 받고 있는 어려운 상황에 처해 있는 지자체가 오히려 차등보조율이 낮습니다. 그리고 저압박이 오히려 높은 현상이 나타나고 있어요. 그래서 갸우뚱하게 되는 것이지요.

왜 이런 현상이 나타나고 있는가, 그다음 페이지입니다. 밑에 보면 차등보조율이 지역 실수요를 반영하지 못하는 현상 때문에 그렇습니다. 기초연금사업 같은 경우를 예를 들면 기초자치단체의 재정자주도, 그다음에 노인인구비율을 기준으로 해서 결정을 하게 되는데 그림3을 보시면, 노인인구비율이 양천구하고 강남구가 비슷하지요. 그런데 실제로 기초연금수급자 비율은 양천구하고 강남구하고 거의 28%p 차이가 납니다. 그러니까 노인인구비율이 중요한 것이 아니라 사실은 기초연금수급대상자가 되는 중하위 계층의 노인인구비율이 중요한 것이지요. 당연하겠지요.

그런데 사실은 차등보조율의 기준이 일반적인 노인인구비율을 사용하고 있는 거지요. 그래서 이러한 문제가 발생하고 있는 것입니다.

그러면 당연히 이런 차등보조율 기준 지표를 개선을 해야 되겠지요. 그런데 이게 불가능하냐? 가능합니다.

실제 복지수요 적정반영을 위해서 사회보장정보원이 생겼고요. 여기에는 이미 기초연금수급자비율과 같은 통계자료가 다 축적이 되어 있는 것이지요. 따라서 이러한 자료를 활용해서 차등보조율을 삼으면 되는데 이런 것들을 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있겠다라고 말씀드

릴 수가 있겠습니다.

그러면 자치구 재정제도로서 중요한 보통교부세 산정 문제를 살펴보도록 하겠습니다.

보통교부세 제도가 도입됐을 때 지방자치법시행령에 의해서 자치구는 좀 독특한 특징을 갖고 있지요. 자치구 같은 경우에는 지방자치법시행령 별표2에 의해서 상하수도라든가 교통, SOC, 이런 사업들은 자치단체사업이 아닌 것으로 규정되고 있습니다. 당연히 자치구하고 그런 걸 하게 되면 시군하고는 굉장히 좁은 영역을 담당하고 있는 거니까 중복, 예산 낭비, 이런 것이 발생을 하겠지요. 그래서 그런 상하수도 업무를 담당하고 있는 시군한테는 교부세의 대상으로 포함시킨 반면 자치구는 이런 것들을 안 하는 거니까 교부세 대상에서 제외시킨 것이지요. 그 당시 시점에서는 이렇게 교부세를 산정하는 것이 합리적이었다라고 말할 수가 있습니다.

그러나 지금 지방재정의 핵심적인 사항으로 등장한 것이 복지사업이다라는 것을 앞에서 얘기를 했고요.

저희 예산정책처의 추정에 따르면 앞으로 복지예산이 급증할 것이고, 지방예산에서 차지하는 비중이 2025년 되면 한 50% 가까이 될 것이다라는 것을 우리가 전망을 했습니다.

따라서 지금 상황은 교부세 제도를 도입했을 때 상황하고는 상당히 달라졌다라는 것을 저희는 주시해야 된다고 생각을 합니다.

그래서 과거의 교부세제도 도입 시점에서는 이러한 자치구를 교부세 제도의 대상에서 배제한 것이 그럴 수 있다라고 판단됐지만 현재도, 앞으로 10년 뒤에도 이 제도의 기본틀을 계속 갖고 가는 것이 합리적인 것인지에 대해서는 이제 논의할 때가 됐다라고 생각을 합니다.

45쪽 상단의 재정자주도 문제에 대해서 간단히 말씀드리겠습니다.

이런 교부세 제도의 특징 때문에 시군 같은 경우에는 교부세 대상에 포함되는데 반해서 자치구 같은 곳은 교부세 대상에서 제외되어 있고요. 대신 특·광역시로부터 조정교부금을 보조금 형태로 받게 되거든요. 그래서 재정자주도에 다소의 지표상 바이어스(bias)가 발생하게 됩니다.

왜냐하면 보조금으로 자치구는 받게 되니까 분모의 값이 커지게 되

지요. 따라서 재정자주도 값이 상대적으로 줄어들게 되는, 실제보다 재정자주도 값이 감소하게 되는 바이어스 문제가 발생합니다.

다 아시다시피 재정자주도가 지방재정 산정 문제에서 굉장히 중요한 지표이기 때문에 이런 바이어스는 작으면 작다고 할 수 있지만 흘려 볼 만한 문제는 아니다라고 생각을 하고요.

45쪽 하단이 되겠습니다.

조정교부금 제도를 통해서 자치구의 대응지방비 조달 문제를 말씀드리겠습니다.

지금 현재로서는 특·광역시가 내려 보내는 조정교부금이 굉장히 중요한 재원이 되고 있는데 이게 어떠냐라는 겁니다.

자치구의 조정교부금 규모가 2008년에 3.3조 원이었습니다. 그런데 2015년에 3.6조 원이에요. 연평균 1.4%밖에 증가하지 않고 있습니다. 굉장히 신장률이 제한되어 있어요.

이에 반해서 기초 시군의 지방교부세의 규모는 어느 정도냐 하면 08년, 15년 동안 약 4.8%, 4% 상당히 높은 수준으로 증가하고 있는 거지요. 그러니까 사회복지를 이걸 재원으로 해서 대응지방비를 해야 되는데 상당히 상황이 다르다는 것을 의미하는 것이고요.

더더욱 자치구의 사회복지보조사업 예산 구비규모가 어떻게 되고 있느냐 하면 0.9조 원에서 1.3조 원으로 연평균 5.6% 증가하고 있습니다.

이 얘기는 결국 이러한 신장률이 낮은 조정교부금을 재원으로 해서 5.6%씩 증가하는 구비를 지원하는 재원으로 삼기에는 상당히 어려운, 앞으로 가면 갈수록 상당히 지속가능성의 문제가 심각해질 것이다라는 것을 우리가 예상할 수 있는 것이지요.

교부세 산정 기준과 관련되어서 아까 말씀드렸던 것과 비슷한 문제를 말씀드리겠습니다.

지금 교부세 기준재정수요의 산정방식이 예를 들어서 노인복지비나 장애인복지비 같은 경우에 있어서 명목상의 노인 인구수, 그다음에 장애인 등록수 이겁니다.

그런데 지금 기초연금 같은 경우에 그림5을 보시면, 아까는 자치구이고 이것은 교부세에서 시군입니다. 노인인구비율 같은 경우에 경기

과천 지역, 전남 광양시 같은 경우에 비슷한 노인 인구비율인데요. 기초연금수급자가 이렇게 현저히 다르지요. 이것도 당연히 노인 인구수가 중요한 것이 아니라 기초연금 대상자가 되는 중하위 노인수가 중요한 것이지요. 그런데 지금 노인 인구수를 갖고 하니까 이러한 문제가 발생하는 겁니다.

물론 교부세는 복지만 대상으로 하는 것이 아니기 때문에 노인 인구로 하는 것이 맞기는 하는데, 하여튼 이러한 문제점이 발생한다는 것입니다.

개선 과제로서 자치구의 조정교부금의 규모가 낮은 신장성을 갖고 있고 그리고 시비 분담율 제도의 경직성 등 이런 것을 고려했을 때 현행 자치구의 재정조정제도의 틀만으로는 자치구 재정문제를 해결하기가 어려울 것이다라는 것을 우리가 짐작할 수가 있습니다.

그래서 저희는 가칭, 사회복지교부세 문제를 한번 중장기적 과제로 검토할 때가 됐다라고 저희는 생각을 하고 있습니다. 앞에서도 얘기했듯이 교부세산정제도가 도입되는 시점의 상황하고 지금 사회복지가 지방재정의 핫이슈로 등장하고 있는 현재의 상황이 굉장히 많이 다르고 그래서 이러한 상황을 고려했을 때 기존의 자치구를 교부대상에서 제외하는 그 틀로 계속 갈 것이냐라는 이 문제를 한번 검토할 때가 됐다라는 생각이 들고요.

그래서 하나의 검토안으로서 가칭 사회복지교부세제도 이것을 중장기적 과제, 지금 당장 하자는 얘기가 아니고요, 중장기적인 제도개선과제로 검토할 때가 됐다라고 하는 것이 저희 생각입니다.

그러면 최근에 신문에 많이 거론되고 있는 정비 문제를 살펴보도록 하겠습니다.

정부는 복지재정의 효율화 관점에서 2013년부터 사회보장제도의 사전협의, 그다음에 조정제도를 운영하고 있었어요. 그리고 최근에 지자체 사회보장사업이 중복되고 예산낭비 요인이 있기 때문에 정비를 해야겠다라는 추진을 하고 있습니다.

국가 주도의 지자체 사회보장사업이 정비되고 있는데요. 그래서 2015년에 8월 11일 국무총리실 산하 사회보장위원회가 지방자치단체 유사중복사업, 사회보장사업 정비추진방안을 발표했고요. 이것에 의해

서 유사중복성 지자체사업이 1496개다, 그리고 관련 예산이 9997억이다, 그래서 이런 것들 정비하고 응하지 않는 경우 교부세 불이익을 주겠다, 이렇게 얘기하고 있는 거지요. 여기에 대해서 지자체가 상당히 반발하고 있는 거고요. 과연 이것을 어떻게 봐야 될 것이냐라는 문제가 있습니다.

물론 유사중복에 따른 예산낭비 요인이 있다면 그것은 정비되는 것이 맞습니다.

그런데 앞에서 임 박사님께서도 말씀했지만 OECD SOCX 통계에 의하면 사회복지예산이 OECD에서 거의 최하위 쪽의, 굉장히 적은 사회복지지출을 지금 하고 있는 겁니다.

그 얘기는 뭐냐 하면 우리나라 사회복지사업은 사각지대가 굉장히 많다라는 것을 의미하는 것입니다. 예산 제약에 의해서 사회복지의 사각지대가 광범위하게 존재하고 있는 거고요.

또한 사회복지 국고보조사업으로 진행되고 있기 때문에 중앙정부가 획일적으로 진행하고 있어요.

사각지대가 많고 중앙정부의 획일성이 지금 우리 사회복지의 특징 중의 하나입니다.

여기에 대해서 지방자치단체가 지역특성에 따라서 사각지대가 많고 획일적인 사회복지에 대한 보완작업을 하는 것은 어떻게 보면 당연한 것이고 굉장히 바람직한 것이다라고 볼 수 있습니다. 적은 예산으로 구멍이 뚫려 있는 것을 조금씩 조금씩을 막아 주는 효과적인 제도이기 때문에요.

그래서 새로운 자체복지사업 이런 것들을 지자체가 적은 예산으로 하고 이런 것들은 어떻게 보면 정책적 실험의 효과도 있어요.

예를 들어서 지금 제일 문제가 되는 것이 서울시의 기초생활 대상자를 가족, 부양자가 있을 때 제외시키는 것은 아닙니까? 사실은 이것은 보건복지부도 상당히 문제가 많다라는 것을 인정을 하고 있는 거지요. 부양자가 있으니까 기초수급대상자에서 제외시키는 건데, 지금 우리가 가족복지가 해체되고 제 역할을 못하고 있다는 사실은 다 알고 있는 거고요. 빈곤계층일수록 가족복지가 제 기능을 못 하고 있다는 것은 사실은 다 알고 있는 거예요.

국회가 이걸 굉장히 여러 차례 지적을 했고 보건복지부도 상당히 인정을 하고 있는데 지금 예산제약 때문에 과감하게 이 제도를 도입하지 못하고 있는 거지요.

따라서 이런 것들을 지방자치단체가 작은 규모로 우리는 한번 부양자 이 문제를 전향적으로 시도해 보겠다는 정책 실험을 하고 이것이 성공적으로 나간다면 중앙정부 차원에서 점진적으로 전면 확대하는, 이런 제도를 할 수도 있는 것이 거든요.

그래서 예산제약에 처해 있는 사회복지 문제를 정책 혁신을 하기 위해서 지자체 규모에서 정책 실험을 하고 성공적으로 배운다면 중앙정부 차원에서 확산시키는 정책 혁신으로 연결시킬 수도 있는 굉장히 중요한 제도이기 때문에 이러한 문제에 대해서 저는 중앙정부가 좀 더 전향적이고 긍정적인 관점에서 바라볼 필요가 있다라는 것이 제 생각입니다.

시간이 다 됐기 때문에 이 정도로 마치도록 하겠습니다.

○사회 김순은 고맙습니다.

조 국장님의 발표는, 무슨 압박지수를 개발을 해서 미래 우리 지방자치단체의 재정 압박을 한번 예측해 봤고요.

그 대안으로 교부세를 개정해야 되는 안하고 복지사업의 개편, 이렇게 두 가지로 나누어서 발표해 주셨습니다.

그러면 이제 발표를 마치고 토론으로 들어가도록 하겠습니다.

나와 있는 것처럼 임승빈 교수님부터 할까요?

○토론자 임승빈 실질적으로 지방재정 하시는 분들하고…… 제가 지방재정보다는 제도나 정책적으로 공부하는 사람의 입장에서 본다면 재정 쪽의 매크로적인 접근방법하고 그다음에 정책적인 마이크로한 접근방법이 합치되는 부분이 필요할 것 같아요, 특히 미래예측의 경우에는.

그래서 그런 관점에서 본다면 두 분이 미래사회에서의 SOC의 급감, 저는 평상시에 대한민국의 발전은 국토교통부가 없어지는 날이 될 거다, 둘 중의 하나겠지요, 대한민국이 아주 급하게 경쟁력이 저하되거나 그야말로 선진적인 관점에서 SOC의 불필요성이 대두되거나……

두 번째 지적은 저도 동의하는 바인데 소득불평등지표 관리가 굉장히 중요할 것 같아요, 특히 지역의 불균형뿐만 아니라. 그래서 두 분의 발제를 잘 들었고요.

그리고 재정학자들이 관심 갖고 있는 미래사회에 대한 위기성도 저희들이 동감하는 바입니다.

그러나 과거의 추세치를 본다면 고령화율하고 그다음에 인구의 저감이 꼭 국가위기로까지 가느냐 하는 것은 아닌 것 같아요, 역사상으로 본다면.

그래서 예를 들어서 우리가 북구라파를 자주 거론하고 있습니다마는 90년대에 이미 사실은 많은 국가들이 고령화로 진입이 되고 그런데 그럼에도 불구하고 지속적인 성장이 가능해진 것은 역시 복지정책의 튼실성에서 나타날 수가 있는데, 전체적인 지표에서 본다면 우리가 앞으로 사회복지비용 지출은 피할 수 없는 현상 같습니다. 그래서 이러한 피할 수 없는 현상에서 조금 더 과연 이대로 가는 게 적절한 것인가에 대해서는 문제 제기할 필요가 있을 것 같아요.

왜냐하면 조금 더 자치단체 내부를 본다면, 여러분들 매크로하게 분석을 하셨습니다만 실제적으로 자치단체에서 국고보조 이외에 자체 재원으로서도 충분하게 사회복지비용에 대한 지출비용이 충분하다고 볼 수는 없습니다마는 상당히 편차가 존재하는 것 같아요.

그래서 제가 그것은 표로 115, 116, 117에서 제시를 했습니다마는 이게 구체적으로 보니까 자립도하고 고령화하고 서로가 비례적 관계가 아니고, 그러니까 자립도가 낮으면 고령화가 높아져간다는 현상뿐만 아니라 자립도하고 노인복지시설하고의 관련성을 본다면 그다지 상관성이 없는 것 같습니다.

특히 몇몇 자치단체들의 경우를 본다면 굉장히 특이할 정도로, 세종시 같은 경우도 그렇고 그다음에 전남의 경우도 그렇고 사회복지비용 전체에서 차지하는 노인복지의 투입비용이라든가 이런 부분들이 특이할 정도로 상이한 현상들을 보이고 있어요.

그래서 지역별로는 제가 자료에 넣었습니다만, 결론적으로 말씀드린다면 전체적인 사회복지비용 안에 노인복지하고 아동복지하고 트레이드 오프 (trade off) 관계가 발생하고 있지 않은가, 그래서 사회복지예

산의 전체적인 증가 비율에 비해서 상대적으로 아동복지 쪽이 상당히 약하고 그래서 제가 조금 디테일하게 살펴봤는데, 서울에서 얼마 안 되는, 불과 1시간 정도밖에 안 되는 경기도 연천 청산면이 바로 소요산 주변이니까 주말에도 많이 가시는 곳인데 거기에 청산면이라는 데가 보니까 인구가 한 4370명이에요. 그리고 65세 이상 인구가 1089명, 한 24.9%니까 전국 평균보다 좀 높지요. 그런데 경로당이 12곳이에요. 90명당 1곳입니다. 그런데 9세 이하의 아동을 조사해 보니까 244명이에요. 그런데 아동어린이보육센터가 딱 1곳입니다.

이건 뭐냐 하면 결국은 자치단체에서 자율적인 고유사무 안에서, 심하게 얘기하면 상당 부분 누수현상이 발생되고 있는 것 아닌가, 선거 때마다 나타나는 현상 중의 하나고, 그다음에 이뿐만 아니라 사실 복지라고 하는 것은 굉장히 포괄적 의미 같아요.

왜냐하면 청산 같은 경우에도 농어촌마을 특성화사업 해 가지고 김치공장을 해서 대표적으로 실패한 사례인데, 그런 것도 사실은 복지에 해당이 되거든요. 농어촌을 담당하는 농림축산식품부에서 하는 일종의 마을공동체 복지사업에 해당된다고 하는데 그런 부분들이 다 빠져 있다는 거지요.

중앙 국고보조사업에서 여러분들이 지금 카운트 하는 것은 사실은 사회복지지출이라고 하는 그 부분만 딱 카운트하고 있지 전체적인 관점에서는 못 보고 계신 것 아닌가, 그래서 제가 결론적으로 제안한 게 결국은 공동체 전체적인 관점에 포괄적으로 접근할 필요성이 있지 않나.

제가 일본에서 오래 있었는데 일본 같은 경우는 50년대부터 이미, 태어나서 1달만 되면 아동보육시설에 맡길 수 있고 다 국공립화가 되어 있기 때문에 사실은 비용지출이 없는 편이지요. 그러니까 저임금으로도 충분하게 젊은이들이 결혼도 하고 지역사회에서 생활할 수 있는 구조로 되어 있는데, 우리 같은 경우에는 지금 국공립 보육원이나 유치원에 2박 3일 동안 서 있는 가장 커다란 이유가 거기에 못 가면 대체재가 존재하지 않는다는 거예요. 그래서 민간의 굉장히 비싼, 심지어 대학등록금보다 비싼 민간보육시설로 갈 수밖에 없는 구조가 되어 있으니까 젊은 사람들이 결혼하기 어려운 게 아니라 사실은 못하는 거지요.

그래서 전체적인 관점에서 사회복지에 대한 제도개혁이나 또는 구조개혁 같은 게 필요하지 않나 이렇게 생각을 해 봅니다.

감사드립니다.

그리고 제가 사실은 지금 프레스센터에 또 토론회가 하나 있어 가지고 빨리 자리를 이석하겠습니다.

죄송합니다.

○사회 김순은 고맙습니다.

그러면 이어서 김석진 지방재정정책관님 부탁드리겠습니다.

○토론자 김석진 안녕하세요.

행정자치부 지방재정정책관을 맡고 있는 김석진입니다.

두 분의 발제 감명 깊게 잘 들었고요.

많은 고심의 흔적 또 많은 아이디어를 제시하셔 가지고 저희들이 실무를 하면서 이 부분에 대해서도 반영하고 검토할 부분이 많다고 말씀을 드리고, 감사의 말씀을 드립니다.

최근에 복지사업 이 부분에 대해서 발제해 주신 대로 굉장히 규모가 팽창되고 수요가 많아지고 있습니다.

그런데 거기에 대한 재원은 딱 두 가지지요. 아까 장관님 말씀하신 대로 결국은 국민이 내는 세금입니다. 또는 세금이 모자란다면 빚(부채)인데, 그래서 이 두 가지 재원밖에 없는데 어느 수준까지 복지를 늘릴 거냐 하는 부분, 복지 규모의 적정성 부분, 이 부분에 대한 정말 중요한 연구가 있어야 되겠다 이런 생각이 듭니다.

또 앞으로 선거를 여러 차례 거치면서 자꾸 복지수요나 이런 요구들이 늘어날 가능성이 있기 때문에 이 부분에 대한 관리가 굉장히 중요하다는 말씀을 드리고요.

결국은 복지라는 것은 내셔널 미니멈입니다. 그래서 어느 지역에 있든지 어느 정도 비슷한 수준의 서비스를 받을 권리가 국민들한테 있습니다. 그런데 결국은 지방자치단체는 재정여건이 다 달라서 이런 부분에 대한 문제가 심각하게 있을 수가 있습니다.

그래서 국가 대 지방의 개념으로 보면 국가에서 이 부분에 대한 내

셔널 미니멈을 확보하기 위한 국고보조율 부분에 대해서 어느 정도 신경을 써 주셔야 되겠다 이런 말씀을 드릴 수가 있습니다.

또 내셔널 미니멈을 확보하기 위한 국가의 노력과 동시에 지방에서도 거기에 대한 투자가 있어야 되기 때문에 지방비 부담이 굉장히 늘어난다는 두 번째 발표가 있었는데요.

이런 부분에 대해서 저희들이 국무총리가 위원장이 되는 지방재정부담심의위원회가 가동이 되고 있습니다. 그래서 굉장히 괄목할 만한 성과가 있었는데 국고보조율이라는 게 여러분 보시면 계속 떨어집니다.

어떤 사업을 매칭 할 때 국가 대 지방의 비율로 보면 참여정부, 이명박정부를 넘어오면서 계속 평균적으로 떨어졌습니다. 그런데 2013년 기점으로 해 가지고 국고보조율이 2013년도 평균이 60%까지 떨어졌습니다. 거기가 가장 낮았는데 거기서 반등을 하기 시작합니다. 그래서 2014년, 2015년 64%까지 올라갔는데 그게 저희들이 지방재정을 신규로 부담하는 국고보조율을 낮춘다든가 여러 가지 지방재정 부담이 발생하는 부분에 대해서 총리가 위원장이 되는 지방재정부담심의위원회에서 이 부분에 대해서 심의를 하면서 조금 관리를 하는 부분이 있습니다. 그래서 그 부분이 성과라고 할 수 있겠고요.

그다음에 임성일 박사님 말씀하신 대로 이 부분에 대해서는 협력적 거버넌스 말씀을 해 주셨는데, 중앙과 지방이 소통할 필요가 있습니다. 현재 자치단체와의 갈등 부분도 많이 언론에 여러분들 보시겠습니다만 지방은 지방대로 중앙하고 협의하는 자세가 필요하겠고요. 국가는 국가대로 지방의 자율성을 어느 정도 보장하는 공동 책임 자세가 필요하다고 봅니다.

그래서 저희들이 올해 지방재정 개혁을 하고 있는데 사회복지비 급증이 가장 큰 이유입니다.

여러분 아시는 대로 누리과정이라든지 무상보육이라든지 무상급식 이런 부분들이 최근에 많이 올라갔지요. 그래서 가장 애로사항을 느끼는 데가 자치구입니다.

사회복지비 지출 평균이 전국적으로 한 27% 정도 된다는데 자치구는 50%가 넘습니다. 또 특정자치구로 가면 60%가 넘는 자치구가 굉장히 많습니다. 나머지 경직성 경비 제외하면 자치구의 자율적인 재정

집행을 할 수 있는 룸이 굉장히 적다는 거지요.

그 이유를 저희들이 보니까 최근에 지방재정이 어렵지만 그래도 국가에서 많이 배려를 해 줘서 지방재정이 굉장히 확충이 된 측면도 있습니다. 저희들이 2013년 이후에 보니까 약 4.1조 원 정도가 지방재정이 확충이 됐습니다.

여러 가지로, 지방소비세 도입하면서 6% 정도 올라갔고요. 물론 취득세하고 된 부분이 있습니다만. 그다음에 지방소득세가 독립이 되면서 1.1조 원 또 지방세 감면 1.1조 원, 또 영유아 보육료 15%p 정도 국가보조율 올리면서, 이런 저런 이유로 4.1조 원 정도가 지방에 돈이 더 내려갔습니다. 또는 최근에 부동산 경기라든지 이런 부분에 있어서 세수가 많이 확충되고 있습니다. 지방세 신장율이 2014년 9.4% 또 금년도도 9%가 넘는 걸로 보입니다.

그래서 나름 지방세수도 많이 확충되고 지방재정이 확충되어서 사회복지비 부분에 대해서 감당을 해야 되는데, 병목현상이 발생되고 있어요. 그게 뭐냐 하면 아까 조 국장님 발표해 주신 대로 광역시에서 자치구로 내려 보내는 조정교부금을 쥐고 있습니다. 그게 조례로 되어 있어요.

그래서 저희들이 이번에 교부세 제도 개편의 핵심이 그겁니다. 이런 지방재정의 확충의 효과들이 자치구로 흘러가도록, 자치구가 수혜를 받을 수 있도록, 가장 어려운 자치구가, 그래서 저희들이 조정교부금 제도를 개선을 하고 있습니다.

제일 먼저 서울시장께서 하시겠다고 기자회견발표를 했고요. 서울시 보통세 21% 주는 걸 21.76%까지 올리겠다, 거의 2000억 정도가 올라갈 것 같습니다.

두 번째, 부산시장이 발표를 해서 거기도 마찬가지로 보통세 19.8%에서 22% 정도로, 그래서 거기도 한 585억이 자치구로 내려가게 되어 있습니다.

이제 다음 달에는 울산시장이 발표를 할 테고, 전국적으로 이렇게 발표가 있을 겁니다.

그래서 어느 정도 자치구의 어려움이 해소되지 않겠나 이렇게 보고요.

두 번째는 보통교부세하고 그다음에 부동산교부세 산정방식을 어느

정도 개선을 하면서 사회복지수요를 상당 부분 반영하는 제도개선을 하고 있습니다. 그래서 연말까지는 이 부분이 이루어지면 실제 사회복지수요가 많은 곳에 보통교부세가 많이 가는 구조로 제도개선을 한다는 말씀을 드리면서, 오늘 제가 발제자 발언을 들으면서 조금 코멘트하고 싶은 게 한두 개 있어서 말씀을 드리겠습니다.

기본적으로 교부세 제도에 대해서 깊이 있는 연구를 해 주시고 많은 제언을 해 주셔서 감사하다는 전제하에서 조금 코멘트 드리고 싶은 것은, 사회복지교부세 신설 방안을 중장기적으로 말씀을 해 주셨는데 검토가 가능하다고 봅니다만 결국은 교부세라는 것은 지방의 일반 재원, 자주 재원입니다. 자율성이 가장 보장되는 교부세의 특성이 있고, 이게 잘못하면 사회복지교부세라고 하면 사회복지에 꼬리표가 붙는 일종의 국고보조금화로 변질될 수도 있지 않겠느냐 이런 우려도 해 봅니다.

그다음에 두 번째는 사회복지사업 유사중복의 통폐합이 최근에 많은 논란이 되고 있습니다. 그 부분이 사실은 지방의 건전 재정의 유도하기 위해서 기재부 주도로 복지부하고 하고 있는데, 1496개 유사중복사업을 통폐합을 하고 있습니다.

이런 부분이 있어서 지방에서 나름 반발하는 부분도 있고 그런 부분이 있습니다.

내용을 보면 중앙정부의 사회복지사업에 덧붙여서 자기네들이 추가로 주는 겁니다. 기초연금을 주는데 우리는 그냥 노령수당을, 장수수당을 더 주겠다 이런 거거든요. 그래서 중복된다고 보고 정부가 정비를 하고 있습니다. 이런 부분에 있어서 야당과 일부 자치단체가 반대하는 측면도 있습니다만 이 부분은 교부세가 들어가 있어요.

그것에 대해서 해명을 드리고 싶은데, 유사 복지사업을 통폐합하면 교부세 감액을 한다는 기사들이 있었습니다. 사실과 다른 얘기입니다.

유사 복지사업은 기재부·복지부 주도로 통폐합을 하고 있는 거고요. 그 부분에 대해서 교부세가 연결이 되어 있지 않습니다.

다만 언론에서 약간 오해하고 쓰는 부분이 그 부분인데 저희들이 하는 것은 새로운 사회복지사업을 신설할 때 복지부하고 협의하도록, 사회보장법에 그렇게 명문화가 되어 있습니다. 그 법을 어기게 되면 저희들은 교부세 감액을 하는 제도를 신설하게 됩니다.

왜냐하면 저희 교부세법이 그렇습니다. 법령을 위반한 과다 지출에 대해서 저희들이 감액을 하는 것이기 때문에 그 부분에 대해서는 이의가 없을 걸로 봅니다. 왜냐하면 법령을 위반했다는 전제하에서 하는 부분이고 법령을 위반했느냐 안 했느냐, 일부 자치단체와 복지부가 논쟁을 하고 있는 그런 상황입니다. 그렇게 이해를 해 주시면 감사하겠습니다.

토론을 마치겠습니다.

○사회 김순은 감사합니다.

복지 수준의 적정선을 정하는 게 굉장히 어려운 문제다 하는 말씀과 지금 자치구의 재정 문제가 있어서 조정교부금 제도를 수정해야 되겠다 하는 말씀이 계시면서, 사회복지교부세에 대해서는 좀 이론이 있으신 것 같아서 그에 대한 반론을 제기하신 걸로 이해가 됩니다.

그러면 이어서 김성주 연구원님.

○토론자 김성주 안녕하세요.

반갑습니다.

사실 복지 부분은 참 어려운 것 같습니다.

사실 이런 분위기는 우리나라뿐만이 아니라 일본이라든지 미국, 전 세계적인 분위기인 것 같습니다.

사실 사회보험을 제외하고 복지사업의 재원이라고 할 수 있는 것은 세금이 대부분인데요. OECD 평균 대비해서 세금은 한 3분의 2 수준 정도밖에 안 되는데 요구수준은 그에 비해서는 상당히 높은 상황입니다.

예를 들어서 제가 들은 얘기인데 지방에 경로당이 있는데 개울 하나 건넌다고 새로 경로당을 세워 줘야 되고 게이트볼장을 만들 때 처음에는 터만 닦아 줬는데 다음에는 눈비 올 때도 경기를 한다고 담 세우고 지붕 올리고 그다음에 대회 적응력을 높인다고 인조잔디를 깔아 달라고 한다는 얘기를 들었는데요.

중앙에서 추진하고 있는 국정사업이라고 그래서 기초연금 같은 경우에도 작년에는 최대 20만 원까지 지급했는데 올해는 20만 2600원이

지요. 이것은 매년 인상이 될 것입니다.

사실 이것은 올해 1월에 지방재정법이 개정이 되면서 강화가 됐지요. 지방보조금 제도도 비슷한 맥락이라고 할 수가 있는데요. 아무래도 선거직인 지자체장들은 시찰 등을 나갈 때 '어느 단체에다가 보조금을 더 주십시오. 복지회관에 어떤 시설을 더 추가해 달라'는 그런 민원을 사실상 거절하기가 힘든 구조입니다.

이제는 분위기가 바뀌고 있는데 지자체장들의 관련 지도들이 잘 정비가 됐으면 좋겠다, 그래서 꼭 필요한 민원 외에는 과도한 요구들에 대해서는 바람막이가 될 수 있는 제도 신설이라든지 기존 제도의 강화를 요구하고 있는 것이 요즘의 분위기라고 할 수가 있겠습니다.

오늘 두 분의 논문 모두 정말 새로운 시각들이 많이 들어가 있고요. 현재 어려운 복지 문제를 개선할 수 있는 좋은 안들을 제시해 주셨고, 그다음에 정말 다양한 시각과 많은 경험과 깊은 식견 그리고 풍부한 데이터들을 바탕으로 해 가지고 가능한 제시할 수 있는 많은 안들을 제시해 주셨다고 생각이 됩니다.

제시해 주신 안들에 대해서 간단한 저의 의견을 말씀을 드리면 보통교부세 산정 현실화 안 중의 하나가……

좀 전에 김 국장님께서 말씀을 해 주셨는데요. 말씀을 하는 중에 저랑 비슷한 생각을 하셨다라는 생각을 했는데 저는 간단하게 말씀드리겠습니다.

사회복지교부세 신설 이유가 보통교부세 산정기준과는 분리해서 자치구의 복지수요를 원활히 반영하고 또 하나가 보통교부세의 재정형평화라는 본래의 기능 유지하고, 그다음에 기준재정 수요산정을 할 때 매번 실수요 파악을 해야 하는 불안정성, 그다음에 번거로움의 문제를 지적해 주셨는데요.

자치구의 복지수요 반영 부분은 시군과 구의 기능 차이가 많이 나지요. 따라서 사실 단기적인 안으로는 좀 전에 많은 분들이 말씀해 주신 것처럼 특·광역시의 이런 경직적인 조정교부금의 산정기준을 조정해서 우선 문제를 해결할 수 있는 방안을 먼저 강구해 보는 게 필요하지 않을까 또 그런 차원에서 추진이 되고 있는 것 같습니다.

또 사회복지교부세를 따로 운영할 경우에는 재원의 규모를 보통교부

세에서 사회복지수요하고 부동산교부세에서 복지비 반영 규모를 떼어내서 그 재원을 전 지자체에다가 분할할 경우에 다른 행정수요하고 융합하고 그다음에 다양한 수요가 고려된 전체 수요 산정이 가능할까 하는 부분하고요.

또 실질수요를 파악하는 데 번거로움이 있다 하는 부분도 어차피 보통교부세의 경우에도 매년 달라지는 지자체의 행정수요를 파악하고 있고요.

그다음에 기초연금이랄지 장애인연금도 모두 매달 거의 실시간으로 지급되고 있기 때문에 큰 문제가 될 것 같지 않다, 따라서 이런 부분에 대한 조정과 대안을 생각하면서 가능하다면 주어진 현재의 제도권 내에서 조정을 하는 건 어떨까라는 개인적인 소견을 말씀드리겠습니다.

또 복지사업 효율화 추진과 관련해서 좀 전에 김석진 국장님께서 간단히 말씀을 드렸는데 사회보장위원회에서 2013년 1월부터 해서 신설하거나 변경되는 사업에 대해서는 협의 조정을 하고 있습니다.

조 국장님께서 말씀하신 것처럼 같은 지자체와의 소통 문제랄지 100% 자치사업에 대한 사업 폐지, 그다음에 변경요구에 대한 법적 권한 문제에 대해서 지적해 주셨는데요.

향후 이런 부분을 보완해 나간다는 전제하에서 민선 지자체장들의 특성상 전시성, 그다음에 선거를 의식한 복지사업의 난립을 막을 수 있고, 그다음에 중앙부처와의 유사중복사업에 대한 검토를 하는 데 있어서 지자체가 새로운 복지사업을 실시할 때 각 중앙부처에서의 유사중복 여부에 대해서 의견을 받고 필요성에 대한 조사를 하는 게 사실은 지자체 단위에서 쉽지 않습니다. 이런 부분하고 실제 지자체 실사를 나가서 그 결과를 가지고 조정을 하는 컨트롤타워 역할을 하고 있는데요. 어쨌건 이런 역할은 필요한 부분이지 않을까라는 생각을 하고 있습니다.

또 사회복지제도가 조금씩 변화하고 있습니다. 이러한 변화하는 사회복지제도에 대한 모니터링도 필요하다고 생각이 되는 게, 예를 들어서 분권교부세사업 같은 경우에는 작년까지 시행이 되고 올해부터 보통교부세사업으로 전환이 되면서 이전에는 시도에서 분권교부세를 받

아서 시도비 매칭을 해서 시군구에 지원되던 기존의 분권교부세의 운영방식이 보통교부세가 되면서 시도에 보통교부세 형식으로 내려갑니다.

그러다 보니까 이전에 시군구에 내려가던 규모가 작아지게 된다라는 거지요. 따라서 실제로 보통교부세 통합이 되었을 때 운영이 제대로 되고 있는지에 대한 모니터링하고 개선도 어느 정도 필요한 부분인 것 같습니다.

또 오늘 계속 제기되고 있는 국고보조율 문제에 저도 문제의식을 가지고 있었습니다. 국고보조율이 어느 정도 보조가 되어야 되는지에 대한 부분은 상당한 난제입니다.

기준보조율의 문제는 법률상 시행령상에 명시되고 있는 별표의 114개 사업 외에 부처 재량에 따라 정하도록 하고 있는데요. 이런 사업 같은 경우에도 시행령상 비슷한 사업의 기준보조율을 바탕으로 결정되기 때문에 비단 별표에 나와 있는 114개 사업에 대해서만 영향을 미치는 게 아니라 그 영향력은 더 크다는 부분입니다.

따라서 신규사업의 경우 지역의 포함범위라든지 사업의 성격상 국비비율을 좀 더 높여야 한다라는 지적이 있음에도 불구하고 보조금에 관한 법률에 비슷한 성격의 사업이기 때문에 법상 기준보조율을 정하고 있는 것이 사실은 관례라고 할 수 있겠습니다.

그래서 지금까지 기준보조율은 사업의 파급효과랄지 외부성 정도에 따라서 조정을 하기 위해서 노력을 많이 해 왔는데요. 실제 이런 부분은 이론적인 주장들하고는 달리 활용되고 있지 않습니다.

따라서 이렇게 이론적으로 탄탄한 기준보조율을 설정하는 것이 어렵고, 지방자치제도가 성숙됨에 따라서 지방자치단체도 사실 지방재정력을 의식하고 있고요. 또 지방비에 대해서 많이 예민해짐에 따라서 많은 연구들에서 다양한 보조율의 결정요인하고 재정부담 수준을 정하기 위해서 객관적인 기준을 마련하기 위해서 시도는 해 왔습니다.

그럼에도 불구하고 항상 그 결과에 대한 논쟁들은 존재해 왔습니다.

차등보조율의 경우에도 사실 차등보조율을 하기 이전과 이후에 재정불균형 개선도를 살펴보면, 제가 이걸 한번 돌려봤습니다. 228개 시군구를 대상으로 했고요. 사업은 기초생활보장사업비를 사례사업으로 실

증분석을 한번 해 봤습니다. 분석한 결과는 소폭 형평화 효과가 있는 것으로 나타났습니다.

그런데 이것을 재정력을 보정하기 이전에 재정자립도하고 비교를 해 보면 차등보조 이후에 불평등도가 재정자립도보다 더 높은 것으로 나타났습니다. 물론 차등보조 이전보다는 형평화가 어느 정도 개선이 됐다고는 하지만 그 이름이 무색할 만큼 효과는 매우 미미하다, 그래서 그런 차원에서 어떻든지 전반적으로 재정비해야 된다는 것을 시사한다고 볼 수가 있겠습니다.

최근에 연구들에서 주장하고 있는 부분은 정부 간 재정관계 이론은 더 이상 유효하지 않다라는 겁니다. 정부지출에서 소득분배 수준은 사회적 정의에 따르고 있고요. 구체적인 수준은 사회적 합의를 통해서 결정이 되고 또 누구나 다 수긍할 수 있는 객관적인 기준과 비율의 제시는 사실은 불가능한 측면이 있다고 할 수가 있겠는데요.

따라서 이것을 위한 하나의 방안은 보조율을 조정하는 절차의 객관성을 살펴볼 필요가 있지 않나, 오늘 임성일 부원장님께서도 제시해 주신 것처럼 거버넌스 체계를 구축해서 실질적인 보조금위원회를 운영한다든지 일본처럼 지방이 재정부담을 수반하는 경우에는 법상으로 중앙하고 지방의 협의를 의무화하고 그 결과를 의무적으로 이행하도록 하는 것도 대안이 될 수 있지 않을 까라는 생각을 해 보고요.

또 위원님께서 말씀하신 현재 보편화되고 있는 보편적 복지하고 선별적 복지에 대해서 이제는 한번 재검토를 해 보고 조정도 임박해 있지 않나라는 부분도 말씀드리겠습니다.

마지막으로 사실 지방의 경우에는 국가사무가 대부분인 지자체가 많고요. 자체사업이 없습니다. 그래서 사업부서에서 사업을 발굴해서 예산부서에 제출해도 법정 매칭비 부담 때문에 사업이 많이 탈락이 된다라고 합니다.

또 같은 국고보조사업이라도 갈수록 예산이 줄어듭니다. 계속사업의 경우에는 부처에서 사실 일방적으로 매년 보조율을 줄여서 지방의 부담이 가중되고 있고 이렇다 보니까 수급자들의 원성이 높아지는 그런 상황이고요.

사실 또 하나는 지금까지는 팽창해 있는 사회복지사업을 시행함에

있어서도 누수되는 복지비를 관리하는 등 관리 중심의 추진도 필요하다라는 부분이 사실 여러 사업 자체가 대상이 일부 대상으로 한정이 됩니다. 사업의 중복이 아니라 대상이 중복이 된다는 거지요. 그래서 자력갱생을 하지 않고 자활노력을 하지 않는 그런 부분도 있고요.

예를 들어서 기초생활수급자로 선정이 되는 게 아니라 오히려 기초생활수급자 자격요건을 물어 와서 그 조건에 맞추어서 가는 경우도 있고, 악의적인 경우에는 흔한 경우는 아니지만 공공근로 한 다음에 택시를 타고 가는 경우도 있고 이렇다고 합니다.

따라서 현금 기여보다는 자활능력을 배양하는 지원이 필요하고 자립했을 때는 지원을 늘리는 제도개선 노력도 필요하다고 생각이 됩니다.

지자체의 경우도 사업을 일몰시키는 경우에는 인센티브를 주는 등의 효율적 관리에 대한 고민도 더불어서 필요하지 않을까라는 생각을 하면서 토론을 마치겠습니다.

○사회 김순은 감사합니다.

그러면 이어서 김현아 박사님 부탁드리겠습니다.

○토론자 김현아 한국조세재정연구원의 김현아입니다.

사실 복지사업과 지방재정을 주제로 지난 한 10년 동안 정말 수십 차례의 공청회가 열리지 않았을까라는 생각이 듭니다.

그리고 그때마다 저희가 어떻게 하면 조금 이 상황을 타개할 수 있을까 많은 안들이 나오는 중에서도 지금 현재 현안에 가장 충실한 안을 제시한 것이 아닌가라는 생각이 들어서 발제를 들으면서도 굉장히 중요한 내용을 많이 배웠고요. 또 해결되어야 할 분명한 부분을 제시한 부분에 대해서도 굉장히 의미 있는 본 공청회라고 생각을 합니다.

저는 조금 다른 시각을 말씀드리자면 사실 모든 복지사업과 지방재정은 아까 모두에도 장관님이나 처장님께서 말씀하시는 것을 들어 보시면 또 어떤 신문이나 모든 글의 첫 화두는 저출산, 고령화로 시작을 합니다.

그런데 우리가 복지재정을 해결하자라고 하는 안을 들여다보면 사실은 저출산, 고령화 하고 직접적인 관련이 있을까라는 생각이 들 만큼

굉장히 작은 안으로 축소가 됩니다. 그 안이 작다고 해서 필요하지 않다거나 중요하지 않다는 것은 결코 아닙니다.

오늘 말씀하신 내용도 조정교부금 개편, 자치구의 복지재정 문제 등으로 귀결이 되는데요. 이것은 반증을 하면 어떤 얘기냐 하면 지방자치단체가 할 수 있는 게 딱 그 정도밖에 되지 않기 때문에 그게 대안이 되지 않나 하는 생각이 들어요.

재정절벽, 인구절벽이라는 내용은 아마 매일 신문지상에서 보실 텐데요. 지금 그런 현안을 두고 우리가 할 수 있는 것은 지표 몇 개 개선해서 나아질 수 있겠는가, 보조율을 조금 높이면 어떤 증가가 과연 있겠는가라는 근본적인 질문을 해 보게 됩니다.

그래서 사실은 저희가 관심 있게 보고 있는 부분들은 저출산, 고령화와 관련되어서 성장동력을 어떻게 확보하겠느냐, 지방과 연계해서는 그러한 성장동력이 각 자치단체의 인구유입에 어떻게 도움이 될 수 있겠는가, 그게 아마 중요한 연구주제가 되지 않을까라는 생각이 들고요.

또 앞서서 말씀하셨다시피 공공부문이 하는 복지는 그 무엇보다도 양극화 개선을 위한 사각지대 개선 등등이 주요 목적이 되어야 되겠지요.

아까 임성일 박사님도 소개하셨고 다 소개하셨습니다만 그래도 노인, 보육은 돈이 좀 지출이 되고 있습니다. 왜 그럴까요? 표 때문에 그렇지요. 그러나 장애인, 취약계층 지원은 그렇게 늘지 않고 있습니다. 보팅 파워(voting power)를 갖고 있지 않은 곳에서는 지원이 될 수 없는 것이 지요.

그런 근본적인 문제들 또 세대 간 회계부담, 앞서서 행자부 국장님께서 말씀하셨습니다만 세금을 내거나 빚을 내거나 둘 중의 하나로 밖에 돈이 생기지 않지요. 그런데 증세는 지금 현 정부에서는 없는 걸로 우리 모두 알고 있고요.

그렇다면 빚을 국가가 내느냐 지방이 내느냐, 지금 내느냐 나중에 내느냐, 세대 간 회계부담 문제가 역시 중요한 화두일 수 있겠습니다.

그리고 마지막으로 조금 더 지방하고 관련된다고 본다면 똑같은 돈과 똑같은 빚을 부담하는데 책임성 문제를 조금 더 강화시키면 돈을 아껴 쓸 거니까 아껴 쓰게 되면 재정효율성 문제가 확보되는 것 아니

겠느냐, 그렇다고 한다면 중앙과 지방 간의 재정관계 문제를 독립하는 것이 궁극적으로는 우리 후세에게 빚을 좀 적게 남겨 주는 대안이 되지 않겠느냐라는 생각을 해 볼 수 있는 거지요.

저희는 이런 고민들을 지금 현재하고 있고요. 그런 과정에서 현재 우리 제도와 모든 틀 안에서 지방자치구조와 중앙·지방 정치관계, 재정관계 여러 가지를 놓고 봤을 때 우리 복지사업과 지방재정과 관련된 문제로 오늘 말씀하신 몇 가지 많은 화두를 제시하셨습니다만, 구체적인 대안에 대해서 귀결되는 문제는 앞서 제가 말씀드렸습니다만 지방의 현주소가 이 정도가 아닌가라는 것을 반증하는 예가 아닌가 하는 생각이 듭니다.

구체적인 안에 대해서 조금 저도 말씀을 드리면 첫 번째, 사회복지교부세 신설, 신설까지는 아니겠습니다만 이 얘기는 교부세 안에서 사회복지 부분을 떼내든 그 무엇이 됐든 간에 모든 양은 다 정해져 있고 교부세 역할은 조금 줄고 국고보조금이 강화된다는 것을 의미한다고 저는 해석이 됩니다. 방안이야 어떤 방식으로 나오든지 간에요.

그러나 이 문제는 또 교부세 역할이 중요한 지역 간 형평화 역할하고 맞물려서 많은 논의가 될 것으로 보여집니다.

제가 알기로 교부세 개편을 통해서 복지수요를 20%, 30% 늘리는 것도 전남 등등 여러 자치단체가 굉장히 많은 액수가 감액되는 것에 반발해서 23%가 느는 것으로 알고 있습니다. 그게 지금 저희가 합의한 내용인 거지요. 지역 간에 20에서 30까지 가는 것은 좀 곤란하고 23까지 가겠다라고 합의한 내용은 사실은 앞으로 사회복지수요가 계속 증가하고 있는 이 부분을 교부세로 풀 것이냐라고 하는 것에 대한 근본적인 질문을 하고 있습니다.

그러니까 지금 국장님께서 주신 안도 꼭 사회교부세를 만들자라는 내용이라기보다는 지금까지의 이전재원 패러다임이 지역 간 형평화에 꽂혀져 있었습니다만 앞으로는 실질적인 재정수요에 맞추어서 이전재원 개편이 되어야 되지 않겠는가를 제시한 거라고 보여져요. 저도 역시 그와 같은 논조로 보고서를 계속 써 왔습니다. 그래서 그 안은 저도 물론 찬성하고요.

또 앞으로 그렇게 되지 않을 수 없는 거라는 생각을 듭니다. 왜냐하

면 표를 갖고 있기 때문에 정치적으로 그렇게 될 거라는 생각이 듭니다.

그렇지만 제가 앞서 말씀드렸습니다만 마켓과 시장이 할 수 있는 것, 다음에 voting power를 갖고 있는 사람들이 할 수 있는 것, 그것은 공적영역이 아닌 다른 부분에서도 할 수 있겠지요. 정부가 해야 될 부분은 사각지대 개선, 혹은 우리가 알고 있는 섬들이라든지 재정력이 약한 지역에 대한 형평화를 앞으로 우리가 어떻게 갖고 갈 것인가, 계속 복지로만 모든 재원이 가는 것을 우리 국민이 합의할 것인가에 대한 내용을 먼저 합의하는 것이 필요하다고 보여집니다.

그것과 연계해서 앞서 두 분께서도 SOC가 감소하는 부분에 대해서 말씀하셨고 조 국장님께서도 SOC가 감소하면 infrastructure가 감소하니까 굉장히 위험하다라고 지적을 하셨습니다.

우리가 분권교부세 내에서 복지 늘면서 비복지수요가 감소한 것, 복지 증가하면서 SOC 감소하는 부분 등등 해서 확인을 여러 차례 해 왔었습니다.

제가 다른 것으로 인해서 자본지출사업들의 효과를 봤더니 인구유입, 다시 말하면 지역이 살 수 있는 유일한 방안은 결국은 인구를 끌어들이는 것밖에 없는데요. 인구유입에는 자본시설 이외에는 방안이 없습니다. 경상비 지출은 절대 인구유입이 도움이 되지 않습니다.

그래서 지금 조 국장님께서 지적하신 것과 같이 사회복지수요 신설을 위한 이전재원 패러다임을 개편함과 동시에 SOC 재원도 확보해야 된다는 게 굉장히 중요한 것이지요. 그러니까 SOC 재원은 그나마 지방채 등등의 대안으로 해결을 할 수 있겠어요.

임성일 박사님이 강조는 안 하셨습니다만 논문 안에는 그 내용이 있습니다, 지방채를 활용해서 지역 SOC 재원을 활용할 수 있지 않겠는가.

그러나 문제는 역시 복지수요에 대한 재원은 추가적인 증세 없이는 사실 불가능한 대안이기 때문에 빚의 문제로 남는다는 거지요. 그래서 세대 간 회계부담, 빚을 지금 질 것이냐, 누구에게 질 것이냐, 나중에 얼마 갚을 것이냐, 이 부분에 대한 합의가 무엇보다 필요한 것이 아닌가라는 생각이 들고요.

또 중요한 내용을 여러 가지 말씀하셨습니다만 한 가지만 더 말씀드리고 말씀을 끝내면, 지금 아마 시간이 없어서 임성일 박사님께서 다 말씀을 못 하셨는데 자료에 보면 좋은 안을 제안을 하신 게 있어요. 소비세, 소득세를 연계해서 그 인상 부분을 사회복지와 연계하자라고 하는 부분을 말씀하셨는데요.

이 부분은 제가 왜 가능할 수 있겠냐고 말씀을 드리냐 하면 우리나라 상황에서는 지금 증세가 없으니까 논외로 하고 있을지 모르겠습니다만 다른 나라 사례를 보면 실질적인 대안은 지방의 세원은 사실 굉장히 제한되어 있고요, 물론 재산세라고 하는 똘똘한 세원이 있기는 합니다만 지금과 같은 거래경기 이외에 재산 경기가 증가하고 있지 않은 상황에서 재산세를 증가하는 것은 사실 정치적으로 어려운 선택이고요.

소득세와 소비세 부분을 일정 부분 인상해서 그 부분을 복지재원으로 쓰는 것도 하나의 대안이라고 제시한 것으로 제가 보았는데요. 그 부분에 대해서도 저는 바람직한 대안이 아닌가라고 생각을 해 보겠습니다.

그리고 하나만 더 말씀드리면, 유사중복사업에 대해서 굉장히 많은 분들이 지적을 하셨고 컨트롤타워의 부재다 등등을 얘기하셨는데요. 컨트롤타워가 할 수 있는 것은 톱다운 방식인데요. 부처 중심에서 유사중복사업 해결은 사실은 불가능합니다.

여러분, 같은 부처 내 타 국 사업도 줄이지 못해요. 그 얘기는 무슨 얘기냐 하면 자기네끼리 자기 돈을 갖고 부처에서는 절대 유사중복사업 체크가 되지 않습니다. 유사중복사업은 그 사업을 받는 지자체가 'A·B·C부처 사업 중에서 우리 B·C부처 안 하고 A부처 사업에 관련된 걸 하겠습니다'라고 선택할 수 있는 것이 확신되지 않을 때는 절대 사업이 줄지 않습니다.

물론 이럴 때는 사업을 끊고 할 수 있는 사업의 성격이 중요하지요. 그래서 SOC 사업들, 예를 들면 지특회계 같은 경우는 이게 워킹할 수 있는 근본기질을 가지고 있는 반면 복지사업은 A·B·C를 한 바구니에 넣는다 할지라도 한 번 돈이 몰리면 끝까지 가는 속성이 있기 때문에 이와 같은 포괄구조사업 특성이 발현되기가 어려운 상황이지요.

그래서 어떤 방식으로든 유사중복사업을 줄이기 위한 방식은 다른 나라 사례뿐만 아니라 우리나라 사례에서도 컨트롤타워로서는 불가능한 방법이고, 특히 기재부 중심에서 사업을 해결한다고 하는 것은 더더욱 가능하지 않은 방식이라고 생각이 듭니다.

bottom up 방식에서 지자체가 칼자루를 쥐고 있지 않는 한 사실은 해결되기 어려운 문제 아닌가 하는 생각이 들고요. 그 부분에 대해서는 앞으로 많은 연구가 이루어져야 될 것이라는 생각이 들고 오늘 발제 잘 들었습니다.

감사합니다.

○사회 김순은 수고 많으셨습니다.

그러면 바로 이어서 배인명 교수님.

○토론자 배인명 안녕하십니까?

서울여대 배인명입니다.

오늘 두 분 발제 잘 들었고요. 또 두 분께서 주장하시는 여러 제안들 대체로 동의합니다.

저는 특히 복지재정 분담 문제로 매년 반복되고 있는 중앙과 지방 간의 재정 갈등 문제에 대해서 평소에 제가 생각하고 있던 측면을 특히 원론적인 측면에서 말씀드리려고 합니다.

갈등 해결의 가장 좋은 해답은 결국은 원칙으로 돌아가는 데 있다고 봅니다. 즉 중앙과 지방 간의 역할 혹은 재원 분담에 대한 원칙을 합의하고 거기에 대해서 지켜 나간다면 지속적인 갈등 문제는 해결될 수 있지 않을까 그렇게 생각이 됩니다.

물론 이렇게 보편적으로 적용할 수 있는 기준, 원칙에 합의한다는 것이 사실 쉽지 않고요. 사실 이론적으로도 명확하지 않습니다.

그럼에도 불구하고 저희 학계에서는 이러한 합의 혹은 타협을 이루는 데 도움이 될 수 있는 근거 제시를 위한 노력이 지속되어야 할 거라고 생각이 됩니다.

그 원칙이 무엇인지 교과서 등에서 살펴보면 기본적으로 소득재분배를 목적으로 하는 복지서비스는 국가사무입니다. 그래서 중앙정부가

직접 수행하는 것이 바람직하다고 봅니다.

다만 복지정책의 집행을 지방자치단체가 수행하는 것이 더욱 효과적이라고 판단이 된다면 국고보조금 사업을 통해서 서비스를 공급하면 될 것이고, 다만 이 경우 재정적인 부담은 중앙이 전적으로 하는 것이 타당합니다.

하지만 모든 복지서비스가 소득재분배를 100% 목적으로 하는 것은 아닌 것으로 판단이 됩니다. 경우에 따라서는 다른 기능, 소위 말하는 소득재분배 기능도 수행할 수 있고요. 이러한 경우는 일반적인 다른 보조금과 마찬가지로 외부효과의 정도에 따라서 보조율이 결정되면 된다고 봅니다.

종합하면, 첫 번째 재원분담의 기준은 소득재분배의 기능을 담당하고 있는지 여부가 될 것이 고요. 만약에 그렇지 않다면 다른 것은 외부효과의 정도에 따라서 분담비율을 결정하면 될 것이라고 생각이 됩니다.

물론 해당 사업의 목적이 과연 무엇이냐, 이것을 판단하는 일은 그다지 쉬운 일은 아닐 거라고 생각이 됩니다. 그럼에도 불구하고 여러 학계의 노력들을 우리가 종합을 해 보면 어느 정도는 파악이 가능하지 않을까 생각이 됩니다.

예를 들자면 사회보장기본법에는 사회서비스를 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구분을 하고 있는데 우리가 definition에 따라 판단을 해 보면 공공부조사업의 경우는 소득재분배를 목적으로 하고 있는 것으로 판단이 되고요. 사회서비스사업은 어느 정도 자원배분의 목적을 가지고 있다고 판단이 됩니다. 이런 것들을 바탕으로 해서 분담률을 결정하면 되지 않을까 그렇게 생각이 되고요.

다른 기준으로서 사업의 법적인 성격, 예를 들자면 위임사무인지 자치사무인지 혹은 단체위임인지 기관위임인지 이런 것들에 따라서 보조율을 결정할 수 있을 거라고 생각이 되고요. 또 자치단체 자율성도 굉장히 중요한 판단기준이 될 거라고 생각이 됩니다.

예를 들어서 전국에 걸쳐서 통일적인 기준을 적용한다면 지방자치단체는 아무런 자율성이 없고요. 이러한 경우에는 굉장히 높은 보조율이 적용이 되어야 할 거라고 생각이 됩니다.

이런 것들을 바탕으로 사회복지사업에 대한 기본적인 재검토가 이루어져야 하고요. 거기에 따라서 중앙과 지방 간의 재정추계는 어느 정도 될 것인지가 이루어져야 할 거라고 생각이 됩니다.

만약 현재의 지방자치단체의 재정규모로 이러한 복지재정수요를 감당하기에 어려움이 있다면 추가적인 재원 조정작업이 이루어져야 할 거라고 생각이 됩니다.

지금 많은 분들이 주장을 하셨듯이 만약 획기적인 변화 없이 현 추세가 지속이 된다면 지방재정의 어려움은 명약관화한 거라고 생각이 됩니다.

이러한 상황에서 결국은 지방재정의 확충이 이루어져야 하는데 증세가 이루어지지 않는다면 결국은 국세의 지방세 이양이 추가적으로 이루어져야 할 필요가 있을 거라고 생각이 됩니다.

그중 가장 많이 논의되고 있는 방안은 현재 지방소비세율의 인상이라고 볼 수 있겠습니다. 현재 11%의 세율을 16%까지 인상하자는 의견들이 많고요. 대부분의 지방자치단체들이 이러한 요구들을 하고 있습니다. 또 5%p 증가는 사실 지방소비세 도입 당시에 이미 약속했던 부분입니다. 이 정도의 재원 이양이 필요할 거라고 저는 개인적으로 생각을 하고요.

다만 문제는 지방세 확충이 곧바로 지방의 복지재정으로 연결되지는 않습니다.

그래서 여러 발제문에서 제안하셨고 또 많은 분들이 논의하셨듯이 지방복지교부세 혹은 포괄복지보조금 이런 제도들을 우리가 종합적으로 한번 재검토하고 도입을 생각해 봐야 할 거라고 생각이 됩니다.

특히 많은 분들이 지적하셨듯이 자치구에게도 이러한 교부가 가능하도록 하지 않는다면 자치구 재정 문제는 해결하기에 큰 어려움이 있지 않을까 생각이 됩니다.

마지막으로 여러분들께서 제안을 하시고 언급을 하셨듯이 결국은 지방과 중앙 간의 적극적인 소통이 요구된다고 생각이 됩니다. 지금 현재 갈등을 야기하고 있는 많은 문제들이 결국은 지방자치단체와의 협의 없이 중앙정부에서 일방적으로 결정하고 또 강제적으로 추가적인 재원 부담을 안겨준 것 때문이라고 생각이 됩니다.

이러한 상황에서 앞으로도 지방자치단체들이 적극적으로 중앙정부에 협조할 리가 없고요. 또 계속적인 갈등은 더욱더 심화될 거라고 생각이 됩니다.

이제는 중앙과 지방 간에 같이 연구하고 논의하는 새로운 거버넌스 체계의 구축이 필요할 거라고 생각이 됩니다. 즉 원칙 그리고 협력, 이 두 가지가 갈등해소 그리고 합리적 재원 배분을 위한 제일 중요한 키워드가 아닌가 생각이 됩니다. 이 두 가지 키워드만 잘 지켜진다면 우리나라의 재정적인 문제는 어느 정도 해결될 수 있지 않을까 생각을 합니다.

고맙습니다.

○사회 김순은 감사합니다.

그러면 마지막 송 박사님 부탁드리겠습니다.

○토론자 송상훈 안녕하십니까?

경기연구원 송상훈입니다.

앞에 발표를 하신 임성일 박사님하고 조영철 국장님, 기본적인 방향과 아이디어 그다음에 분석에 대해서는 저도 전적으로 공감을 하고요.

다만 조금 보완해야 될 부분과 그다음에 저와 약간씩 차이 나는 부분을 중심으로 말씀을 드리도록 하겠습니다.

사실 모두에서도 많은 이야기가 나왔습니다. 우리가 지방자치를 시행한 지가 20년이 되었다, 이제 성인의 나이가 되었다, 그런데 과연 지방자치가 되고 있는가?

제가 생각할 적에 지방자치라는 것은 중앙정부의 정권의 변화, 정책의 변화에 크게 영향을 받지 않고 지방자치단체가 지역주민들에게 안정적인 지방공공서비스를 제공하는 게 지방자치라고 생각을 합니다.

그런데 과연 우리나라가 지금 그러한 정신이 제대로 시행되고 있는가 그런 부분에 있어서는 굉장히 회의적이고 아직도 우리는 성인에 다다르지 못했다라고 저는 판단을 하고 있습니다.

앞에서 지금은 앞의 두 분께서 발표를 하셨듯이 지방재정이 악화되는 핵심적인 요인 중의 하나가 특히 복지 관련된 재원을 중앙정부에서

선점을 하는 바람에 지방재정이 악화됐다는 데서 인식을 같이하는 것 같아서 저도 지방연구원의 입장에서 그나마 다행스러운 인식이다라고 생각을 하고 있습니다.

그래서 여기 책에 보면 제가 118페이지에 표에다가 표현을 한번 해 봤습니다.

앞에 임성일 박사님께서 구축효과도 말씀하셨는데, 사실은 국가의 복지정책이 지속적으로 늘어나고 그다음에 지방에 대해서 지방비 부담을 강요하다 보니까 지방자치단체의 복지비에 대한 자체 비중이 굉장히 자꾸 축소되고 있습니다.

그래서 2008년도에 13.4%이던 게 2014년에 8.2%로 떨어지고 있다, 그렇다면 지방자치단체로서 중앙과 지방 간 파트너의 관계가 아니라 그냥 하나의 임무를 수행하는 하부조직으로서밖에, 그렇다면 굳이 단체장을 선거할 필요가 있나, 과거처럼 그냥 임명제로 가는 것이 더 효과적이다 이런 판단이 들었습니다.

이런 상황으로 볼 때 지금 현재로서는 우리나라는 지방자치제를 하기 위한 여러 가지 제도적 장치나 운영의 묘를 살리고 있지 못하다라고 판단하고요.

그런 과정에서도 경기도 같은 경우, 제가 아무래도 경기도에 있다 보니까…… 아까 조 국장님께서도 말씀하셨는데 비압박단체라고 이야기합니다만 경기도도 그렇게 썩 나은 단체는 아니다, 가용재원이, 여러 가지 경제위기와 복지비용 증가로 인해서 그런 요인도 있겠습니다만 이렇게 된 표를 제가 한번 제시를 해 봤습니다.

그렇다면 이런 복지 관련되어 있는 비용의 문제 때문에 결국은 우리가 생각해 봐야 될 게 복지기능을 서비스해 주는 주체가 누군가 하는 복지기능과 그다음에 주체들 간의 갈등 부분을 우리가 한번 생각해 볼 필요가 있다.

지금 사실 복지서비스를 제공하는 큰 축이 중앙정부, 지방자치단체, 그다음에 교육청으로 볼 수가 있습니다. 그런데 이 3개의 관계가 삼각관계를 형성해서 계속 서로 간에 싸우고 있는 형태다라고 볼 수가 있는 겁니다. 물론 대표적인 경우는 중앙정부하고 교육청 간의 보육사업 관련되어 있는 부분이고요.

저도 오늘 오기 전에 신문을 봤습니다만 교육감들이 보육재정을 우리가 반영을 하지 못하겠다, 지금 법규에서는 교육청 사무로 했습니다. 그래서 지방교육재정교부금으로 충당해야 되는 걸로 되어 있습니다마는 교육청에서는 실질적인 재원이 지원되어 있지 않은 상태에서 업무만 그렇게 규정한다고 해서 되는 일은 아니다, 사실은 업무가 오면 돈도 따라와야 되는데 그냥 단순하게 기능만 그런 식으로 교육청 업무로 한다고 해서 되는 문제는 아니다 이렇게 되어서 결국은 갈등의 소지는 여전히 존속을 하고 있다고 볼 수가 있고요.

그다음에 중앙정부하고 지방 간의 관계는 기초연금 같은 경우를 들 수 있습니다. 기초연금이라는 게 사실은 단순하게 비용의 분담 문제가 아니라 기초연금이라는 것은 국민연금하고 연계가 되어 있어 가지고 국민연금의 소득대체율 몇 %를 보장해 주느냐에 따라서 기초연금이 차지하는 역할, 이런 부분들이 사실 다 고려가 되어야 되는 부분입니다.

그런데 지금 그것은 전혀 없이 그냥 기초연금을 지역에 노인들 있고 하기 때문에 지방도 부담해야 된다 이런 논리로 한다면 그것은 굉장히 위험한 발상이다, 그런 점에서 조금 전에 발표하신 배인명 교수님께서 기능에 대한 분배, 과연 이게 국가적 기능인가, 소득재분배적 기능인가에 따라서 누가 책임을 져야 될 것인가 하는 부분을 우리는 심각하게 고민을 해야 될 것입니다.

그럼에도 불구하고 이런 문제가 생긴 것은 배 교수님 말씀하신 대로 기능과 성격에 대한 재정립이 정확하게 되어 있지 않기 때문에 결국은 네가 내라, 내가 내라, 그런 문제점이 발생하고 결국은 정부 부분에 있어서 주체 간에 갈등을 야기시키는 부분이 아닌가 이렇게 생각이 됩니다.

그다음에 복지정책에 있어서 앞에서도 유사한 이야기들이 많이 나왔습니다. 중앙정부가 유사사업을 통폐합해라, 1496개 사업을 하라고 많이 이야기를 하는데 사실은 중앙부처 간에도 유사한 복지사업들이 굉장히 많이 있습니다.

흔히 이야기하는 마을 만들기 사업 같은 경우 행자부에서 하는 사업, 그다음에 복지부에서 지원하는 사업들, 그런 부분들도 굉장히 많이

있고 그런 부분에 해당되는 예산들이 훨씬 더 많다는 겁니다.

따라서 중앙정부 차원에서 그런 조정을 하는 노력을 보이면서 지방에 대해서 관리감독을 강화하는 역할을 할 때 사실 지방도 어느 정도 공감하는데 단순하게 지방에 대해서만 이런 식으로 관리감독을 강화한다면 굉장히 지방의 반발을 불러일으킬 수 있다.

또 그다음에 앞에서도 이야기가 나왔습니다만 그 사업들 중에서는 대상이 동일하다손 치더라도 성격이 좀 차이가 날 수 있습니다.

예를 들어서 경기도 같은 경우에는 무한돌봄사업 같은 경우 예를 든다면 사실은 차상위계층들, 어떤 의미에서 복지의 사각지대에 빠져 있는 계층들이거든요. 그런 부분들을 사실 크지 않은 돈으로 보완을 하고 굉장히 나름대로 효과가 있는 사업으로 판단이 되고 있습니다.

그런 식이기 때문에 지역에 따라서는 지역의 특성과 지역주민들의 선호가 다양하기 때문에 설사 유사한 성격을 가지고 동일한 대상이 된다손 치지만 그 부분에 있어서 지역적인 특성이 반영되는 부분이기 때문에 그런 특성을 고려하지 않고 전국을 평균적 개념으로 판단하고 무작정 통제하겠다는 차원으로 접근하는 것은 굉장히 위험한 발상이 될 수가 있다라고 이야기를 할 수가 있겠습니다.

그래서 복지 같은 경우는 앞에서도 다 이야기가 나왔습니다만 내셔널 미니멈에 해당되는 국가가 전적으로 포함을 시키고 나머지에 있어서는 설사 동일한 대상이라 하더라도 지방자치단체가 노력에 의해서 자기가 거두어들인 지방세라든지 기업을 유치한다든지 이런 노력을 통한 세원이 확보됐을 때 추가적으로 그 대상에 대한 지원을 하는 이런 것들이 제가 볼 적에는 지방자치단체 간의 건전한 경쟁이라고 보는 거거든요.

그게 지방자치를 발전시키기 때문에 앞으로 그런 경쟁이 가능하도록 제도를 만들어 줘야지 그렇지 않고 특정 지역이 뭔가를 한다고 해서 그걸 무조건 싹을 잘라 버리겠다고 하는 것은 지방자치를 오히려 거꾸로 돌리는 부분이다라고 말씀을 드릴 수가 있겠습니다.

그다음에 복지재원 조달에 관련된 부분에 대해서 제가 말씀을 드리면, 앞에서 자꾸 복지세라든지 복지교부금이라든지 이런 이야기를 하신 것 같습니다.

저는 기본적으로 복지뿐만 아니라 다른 것도 마찬가지입니다마는 목적세나 어떤 특정한 것을 위한 특별회계, 예를 들어서 복지교부금을 한다면 거기에 관련된 특별회계를 새로 만들어야 되겠지요. 그런 식으로 특별재원으로 충당하는 것에 대해서는 저는 오히려 반대다, 왜 그런가 하면 경우에 따라서 복지재정은 반드시 그것만 가지고 해야 된다라고 한다면 오히려 복지재정이 탄력성을 잃어버리게 됩니다.

어떤 자치단체 같은 경우는 그것보다 더 많은 것을 할 수 있음에도 불구하고 복지는 그 특정한 재원으로만 해야 된다라고 그 틀에 갇혀버릴 수도 있기 때문에 그런 부분들에서 우리는 굉장히 신중하게 생각해 봐야 된다고 생각합니다.

그다음에 복지라는 것은 기본적으로 국민들의 기본적인 국가에 대한 권리입니다. 그렇기 때문에 당연히 일반재원으로 하는 것이 저는 맞다라고 생각을 하고요.

그다음에 굳이 특별회계를 설치한다든지 재원으로 하지 않고 보완적으로, 이 재원은 그래도 복지재원으로 충당하는 데 도움을 줘야 된다라고 한다면 sin tax를 복지재원 세목으로 활용하는 것도 방법이다, 대부분 외국 같은 경우도 sin tax, 흔히 이야기하는 죄악세라고 하는데 그런 부분들의 세원을 복지라든지 문화라든지 교육이라든지 이런 부분에 활용한 부분들이 많이 있습니다.

그래서 우리도 얼마 전에 담배 관련되어 있는 세금에 대해서 논쟁이 많이 있었습니다마는 이런 sin tax에 해당되는 부분들을 보완적으로 복지의 목적으로 사용하는 것들을 생각할 수가 있습니다.

그래서 거기에 관련된다면 꼭 sin tax에 해당 안 되는 부분들도 있습니다마는 담배 관련세라든지 주세, 레저세, 환경 관련 과세, 이런 것들이 이런 대상으로 활용될 가능성이 있지 않은가 생각을 합니다.

그러면 이것만 가지고서는 지방자치단체가 복지재정을 하는 데 있어서 굉장히 제한적이기 때문에 지방자치단체의 복지기능이 확대됨에 따라 거기에 상응하는 지방세 제도도 바뀌어야 된다고 생각합니다.

과거에는 지방자치단체는 간단한 재산 과세 중심으로서 지방자치단체가 제공하는 기능을 수행해야 된다라고 하지만 이제는 지방자치단체도 소방도 이미 지방으로 내려갔지요. 교육도 지방으로 내려갔지요. 그다음에 복지 기능, 문화 이런 상당한 국민의 기본권, 그다음에 순수 공

공재에 해당되는 부분이 상당 부분 지방으로 많이 내려오고 있습니다. 지방도 중앙과 마찬가지로 이제는 소득과세 중심으로 지방세를 개편할 필요는 있다라고 말씀을 드릴 수가 있습니다.

즉 과거의 재산세 과세 중심의 80년대 식의 논리에서 이제는 지방의 기능이 변화됐기 때문에 논리의 변화가 이루어져야 된다라고 말씀드릴 수 있고요.

그다음에 지방세제를 그런 식으로 소득과세 중심으로 확충을 했을 때 많은 이야기가 나오고 있습니다. 그러면 결국은 경제력의 편차가 생기고 교부세가 줄어들기 때문에 그런 문제점들도 이야 기를 하고 있습니다. 물론 그런 부분이 없지 않아 있습니다.

그러나 지방의 소득과세 중심으로 개편되고 앞에 sin tax나 이런 것들이 된다면 당연히 교부세는 줄어듭니다. 반면에 재정력이 상대적으로 좋아지는 단체들이 나오고 있기 때문에, 교부단체에서 불교부단체로 넘어가는 단체도 나올 수가 있고, 그다음에 교부세를 교부하는 금액이, 필요로 하는 금액이 줄어들 수 있기 때문에 그런 부분도 상당히 줄어들기 때문에 교부세의 감축이 어느 정도 상당 부분 상쇄가 되는 부분이 아닌가 생각을 할 수가 있습니다.

그다음에 중앙정부 같은 경우는 지방교부세는 이전재원이기 때문에 이건 중앙 돈이라고 인식을 많이 하고 있습니다.

제가 생각할 때 이것을 지방교부금이라고 하지 않고 지방교부세라고 붙인 이유가 세수의 편차라든지 분배의 문제 때문에 거두어서 하지만 실질적으로는 지방 돈이라고 생각하는데 중앙에서는 이전재원이기 때문에 당연히 중앙 돈이라는 인식을 갖고 있는 게 아닌가, 그래서 보면 중앙에서 지방에 이전재원이 그렇게 내려가는데 중앙정부가 지방 돈에 대해서 선점을 해야 된다는 그런 인식을 하고 있는 게 아닌가 생각을 하고 있습니다.

따라서 그러한 발상을 어느 정도 정립을 해야 될 필요가 있기 때문에 교부세의 규모를 축소해서 지방자치단체들 간의 재정을…… 아까 이야기한 대로 지방세가 늘어나면 지자체 간의 경제적인 편차가 어느 정도 생기기 때문에 지방자치단체 간의 수평적 재정조정을 하는 이런 방안을 우리가 필요로 할 수 있고, 거기에 대한 재원을 모을 수 있는 지방재정 공동고라든지 이런 걸 형성해서 마련하면 그것은 지방자치단

체 연합의 형태로 해서 어느 자치단체 간에 그런 식으로 해서, 즉 말하자면, 중앙정부가 복지 부분에 대해서 지방에 대해서 그것은 우리 돈이기 때문에 누가 하라 이런 인식을 배제하기 위해서 이것은 지방의 돈이다라는 걸 좀 더 명확히 하기 위한 방법으로 이런 것도 우리가 한 번 생각해 볼 수가 있고요.

그다음에 지방자치단체 간에 재정을 서로 조정하다 보면, 지금 사실은 알게 모르게 중앙정부가 수도권과 비수도권을 나누어 가지고 이간질을 시키는 것도 왕왕 발생을 하고 있습니다.

그런데 지방자치단체끼리 서로 모여 가지고 조정금액에 대해서 협상을 하다 보면 서로 간에 이해의 폭이 늘어나게 되고 지방자치단체 간에 연대의식이 늘어나지 않을까 이렇게 생각을 합니다. 그런 차원에서 볼 적에 지방 간에 상생을 할 수 있는 좋은 도구가 될 수 있기 때문에 이런 부분들도 우리가 판단할 수 있고요.

그렇다면 어떤 의미에서는 수도권에 기업이 유치되어서 세수가 늘어나는 부분이 비수도권으로 넘어갈 수 있는 부분이 되기 때문에 수도권과 비수도권의 극단적인 대립은 상대적으로 줄어들지 않겠나 이런 생각을 합니다.

그다음에 제가 앞에서도 말씀드렸습니다만……

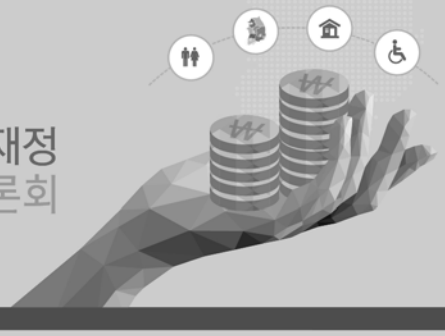
○사회 김순은 정리해 주시면 감사하겠습니다.

○토론자 송상훈 제가 한 가지만 더 말씀을 드리면, 지방재정부담심의위원회의 기능을 말씀을 드리면 과거에 행자부에서 국무총리 산하로 넘어갔습니다만 이게 그냥 심의기구이기 때문에 사실은 어느 정도 효과는 있습니다마는 해당 부처나 예산부처에서 받아들이지 않으면 아무런 소용이 없기 때문에 지방재정부담심의위원회의 성격을 달리해서 하나의 의결기구 형태로 해서 지방의 의견이 반드시 반영이 될 수 있는 이런 형태로 함으로써 중앙정부에서 일방적으로 제도가 개편되는 일은 없도록 해야 되겠다 이런 생각을 하고 있습니다.

감사합니다.

○사회 김순은 감사합니다.

언론보도 현황



복지사업과 지방재정
정책 토론회

아시아경제

엉터리 국고보조금에 차등보조율에 곪아가는 지방재정

최종수정 2015.10.30 14:13 기사입력 2015.10.30 14:13

[아시아경제 나주석 기자] 정부의 지방자치단체 국고보조금 지급 기준이 불합리한 것으로 나타났다. 특히 기초연금의 경우 차등보조율이 적용되고 있는데 적용기준이 현실에 맞지 않는 것으로 지적됐다.

현재 정부는 지방자치단체간의 재정여력과 사업 특성에 따라 국고보조금의 보조율을 다르게 적용하고 있다. 차등보조율이 높을 경우 전체 예산에서 중앙정부의 국고보조금 비율이 높아 지방정부가 편성하는 대응지방비 편성액이 줄지만 차등보조율이 낮은 경우에는 대응지방비 비중이 높아지는 식이다.

기초연금의 경우 정부는 지역의 재정자주도(세입 가운데 자체 수입 비율)와 노인인구비율에 따라 달리 적용한다. 국회예산정책처는 최근 '복지사업과 지방재정' 정책토론회를 통해 이같은 기준이 불합리하다고 지적했다. 지역내 노인인구비율을 바탕으로 편성한 기준은 언뜻 보기에 합리적인 것처럼 보이지만 이는 사실 큰 왜곡 현상을 숨기고 있다는 것이다. 노인이 많다고 해서 기초연금 수급자가 많은 것은 아니기 때문이다.

실제 지난해를 기준으로 서울 강남구와 양천구는 전체 인구 가운데 노인인구 비율이 9.5%로 같다. 정부의 기준에 따르면 차등보조율을 정하는 데 있어 동일한 변수가 된다. 하지만 실제 기초연금수급자비율은 판이하게 다르다. 서울 강남구의 경우 전체 노인가운데 기초연금을 수급하는 비율은 34.8%인 반면 양천구는 62.7%에 달한다. 27.9%포인트 차이가 나는 셈이다. 기초연금의 경우 하위소득 70%에만 해당하기 때문에 발생하는 현상이다.

조영철 예산정책처 사업평가국장은 "기초자치단체에 따라 노인인구비율이 동일하더라도 기초연금 수급률이 다를 수 있어 현행 기초연금 차등보조율 체계가 지역의 관련 실수요를 적절히 반영하지 못하는 결과를 초래한다"고 꼬집었다. 조 국장은 "사회보장정보원이 만들어져 기초연금 수급자 비율이 축적되고 있는 만큼 관련 수급자 현황 자료를 활용해 차등보조율 등에 적극적으로 활용할 필요가 있다"고 말했다.

아시아경제

중앙정부 복지사업으로 골병드는 '지방재정'

최종수정 2015.10.28 12:05 기사입력 2015.10.28 12:05

[아시아경제 나주석 기자]중앙정부가 지방자치단체와 매칭형식의 사회복지 사업을 진행하면서 일부 지방정부의 재정이 고갈된 것으로 나타났다. 일부 지방자치단체의 경우에는 복지관련 지자체 국고보조사업 확대로 인해 자체사업 예산을 줄이거나, 사회간접자본(SOC) 투자를 줄이고 있는 것으로 확인됐다.

예산정책처는 28일 '복지사업과 지방재정 정책토론회'를 통해 중앙정부가 추진하는 사회복지 보조사업으로 인해 지방재정이 심각하게 압박받고 있다고 지적했다. 현재 기초연금이나 영유아 보육 등 복지사업의 경우 중앙정부가 지방정부에 국고보조금을 지급하면 이에 맞춰 지방정부도 일정부분 자체예산을 들여 대응예산을 편성하도록 하고 있다. 이 때문에 국고보조금 복지사업이 늘 경우 지방재정지출도 덩달아 늘어난다.

사회복지 보조사업 수행에 따른 지방재정 저압박 및 고압박 지자체(2015년 기준)

정부 계층	저압박 지자체		고압박 지자체	
시	(18)	(경기) 부천, 파천, 시흥, 의왕, 김포, 화성 (강원) 태백, 삼척, (충북) 청주, 제천 (충남) 서산, 당진 (경북) 경주, 김천, 영천, 상주, 문경 (경남) 밀양	(18)	(경기) 의정부, 고양, 남양주, 오산 용인, 파주, 이천, 양주 (강원) 원주, (전북) 전주, 군산, 정읍 (전남) 목포, 여수, (경북) 포항, 경산 (경남) 김해, 양산
군	(20)	(인천) 옹진, (강원) 홍천, 평창, 정선, 인제 (충북) 보은, 영동, 단양, (충남) 청양, 태안 (전북) 무주, 구례, 신안 (경북) 군위, 영양, 성주, 봉화, 울진, 울릉 (경남) 의령	(20)	(부산) 기장, (대구) 달성, (인천) 강화, (울산) 울주, (경기) 가평, 양평 (충북) 진천, 음성, 증평 (충남) 금산, 서천, 홍성, (전북) 부안 (전남) 해남, 영암, 무안, 영광, 장성 (경북) 칠곡, (경남) 함안
자치구	(17)	(서울) 종로, 중구, 용산, 마포, 서초 (부산) 중구, 해운대, 금정, 강서, 수영 (대구) 중구, (인천) 중구, 동구, 연수구 (울산) 중구, 남구, 북구	(17)	(서울) 동대문, 중랑, 강북, 노원, 은평 강서, 구로, 동작, 강동 (부산) 영도, 북구, 사하, (대구) 서구 (광주) 북구, 광산, (대전) 동구, 중구

(자료 : 국회 예산정책처)

예산정책처는 중앙정부에 발맞추기 위한 지자체 지출(대응지방비)이 올해 7조1000억 규모였지만 10년 뒤에는 10조9000억원으로 늘어날 것으로 전망했다. 해마다 4.4%씩 증가하는 것이다. 중기지방재정계획에서는 지방세입과 세출이 연평균 2.1% 늘어날 것으로 예상한 것을 감안하면 지방재정에서 대응지방비 편성 비율이 빠르게 급증하는 것이다.

예산정책처는 사회복지 보조사업이 지방재정 전체예산에서 얼마나 큰 부담을 주는지를 두고서 '사회복지 보조사업 지방재정압박도'라는 지표를 개발해 재정압박도가 심한 곳(고압박 지자체)과 심하지 않은 곳(저압박 지자체)을 분류했다. 이에 따르면 대응지방비 부담이 전체 예산규모에서 크지 않은 지자체의 경우에는 해마다 자체 사업예산을 늘려갔던 반면 재정압박이 큰 지자체는 자체 사업예산을 거의 늘리지 못했다. 저압박 지자체의 경우 2008년 자체사업 예산이 5조5000억이었던 반면 올해에는 8조9000억원으로 늘렸다. 해마다 7.2%씩 늘어난 셈이다. 반면 고압박 지자체의 경우에는 2008년 7조8000억원인데 반해 2015년에도 8조2000억원으로 증가하는데 그쳤다. 연평균 0.6% 증가에 머문 것이다.

사회간접자본(SOC) 사업의 경우에도 저압박 지자체는 2008년 2조원에서 올해 2조8000억원으로 연평균 5% 늘린 반면 고압박 지자체는 2008년 3조1000억원에서 올해 2조3000억원으로 오히려 줄었다. 대응지방비 예산을 메우기 위해 SOC예산 삭감에 들어갔던 것으로 풀이된다.

조영철 예산정책처 사업평가국장은 "SOC 사업은 지역발전 예산에 쓰이는데, 고압박 지자체의 경우에는 이같은 예산을 만들지 못해 고압박 지자체와 저압박 지자체 간에 경제발전 격차가 커질 수 있다"고 지적했다. 조 국장은 "(SOC투자 등을 하지 못할 경우) 지역경제 성장이 정체되고, 이같은 흐름이 장기간 지속될 수밖에 없다"며 "이러한 상황을 방치하면 사회복지 부담의 문제를 넘어서는 심각한 사안이 될 것"이라고 경고했다.

내일신문

"사회복지교부세 신설, 지자체 지원해야"

한국지방재정학회 27일 토론회
"중앙·지방 재정관계 다시 짜야"

2015-10-28 10:59:46 게재

지자체의 급증하는 복지수요를 감당하기 위해 사회복지교부세를 신설해야 한다는 주장이 제기됐다.

27일 국회에서 열린 '복지사업과 지방재정 정책' 토론회에서 조영철 국회예산정책처 사업평가국장은 "정부 주도의 지자체 복지사업을 정비해 지역의 특수성에 맞는 복지사업을 선택, 사전협의와 조정기능을 강화해야 한다"면서 "현행 보통교부세에서 사회복지 영역을 분리해 (가칭)'사회복지교부세'를 신설하고 국고보조금 사업의 실수요를 적절히 반영할 수 있도록 배분체계를 재설계해야 한다"고 주장했다.

국회 예산정책처와 한국지방재정학회가 마련한 이날 토론회에서 조 국장은 "2008~2015년 지방 사회복지예산의 증가 속도(11.5%)는 지방총예산(5.5%) 증가속도의 두배가 넘는다"며 "당초 38조8000억원으로 예상했던 2015년 지방사회복지예산의 총합도 72조7000억원으로 껑충 뛰었다"고 밝혔다.

조 국장은 이어 "향후 인구고령화 영향으로 지방예산에서 복지예산이 차지하는 비중이 2015년 기준 31.1%에서 2025년엔 48.4%로 더욱 높아질 것"이라며 "복지수요 증대에 따른 지방재정을 해결하기 위해 사회복지교부세를 신설해야 한다"고 말했다.

임성일 한국지방행정연구원 선임연구위원은 사회복지재정의 지속가능성을 위해서는 중앙·지방간 재정관계 재정립을 강조했다.

임 연구위원은 "두 차례의 외부 위기(1997년 외환위기, 2008년 세계금융위기)를 거치면서 사회복지 수요가 크게 늘었다"면서 "풍족했던 시절에 복지시스템을 정비하지 못한 아쉬움이 크다"고 운을 뗐다. 그는 "현재 우리나라 사회복지재정은 중앙정부가 정책수립과 재원조달을 주도하고 지방자치단체가 비용의 일부를 부담하고 사업을 집행하는 역할분담체계로 구조화돼 있다"며 "지방 예산은 사실상 '꼼짝마' 예산"이라고 지적했다.

복지예산의 대부분을 중앙정부의 국고보조금이 차지하면서 국가적 의무와 책임이 강한 '국가사무' 성격을 지닌다.

문제는 중앙정부가 지방의 의사와 무관하게 급격히 사업을 확대했을 뿐 아니라 적절한 재정지원도 해주지 못한다는 점이다. 심지어 지방자치단체가 관련 예산(지방비 부담분)을 한 푼도 조정할 수 없는 경우가 대부분이다. 국고보조금 지급이 줄면 재정 여유가 없는 지자체는 과중한 지방비 부담으로 재정압박에 시달리게 된다. 임 연구위원은 "사회복지지출의 확대 필요성은 인정하나 재정이 감내할 수 있는 수준에서 실천돼야 한다"며 "보조금 제도를 중심축으로 하면서 조세제도가 보완적 기능을 하도록 틀을 재편해야 한다"고 말했다.

복지수요와 지방재정 압박 해법에선 비슷한 입장이었지만 재원마련을 위한 '증세'에선 의견이 엇갈렸다.

조영철 국장은 "복지수요 증대에 따른 지방재정 압박 문제를 해결하려면 결국 증세가 필요하다"고 주장했다. 임성일 연구원은 "방만하게 운영되는 국고보조금을 꼼꼼하게 살펴봐야 한다"며 "증세는 그 다음 문제"라고 말했다.

이제형 기자 brother@naeil.com

경기일보

"도내 10개 지자체 복지비 부담 심하다"

의정부·고양·남양주·오산시 등 일반재원 줄어 자체사업 축소
"재정제도 근본적 재정비 필요"

정진욱 기자 panic82@kyeonggi.com 2015년 10월 28일 수요일 제5면

의정부, 고양, 남양주 등 경기도내 10개 지자체가 사회복지 보조사업 수행으로 인해 지방재정의 압박이 높은 지역으로 나타났다.

국회예산정책처와 한국지방재정학회는 27일 국회 의원회관 제1소회의실에서 '복지사업과 지방재정 정책 토론회'를 개최했다.

이날 토론회에서 조영철 국회예산정책처 사업평가국장은 '복지사업 확대의 영향과 지방재정 개선과제'라는 발제를 통해 지방자치단체의 복지사업비가 급증하면서 지방재정의 압박이 높아지고 있다고 분석했다.

지자체별로 전체 보조사업 지방비와 전체 자체사업지방비 대비 사회복지 보조사업 지방비를 분석한 결과, 전국 45개 지자체가 하위 25%에 해당하는 고압박 지자체로 분류됐다.

도내에서는 의정부·고양·남양주·오산·용인·파주·이천·양주·가평·양평 등 10개 지자체가 전체사업비 중에서 사회복지 보조사업 비중이 높은 지자체에 포함됐다.

이들 지자체들은 증가하는 사회복지사업 충당을 위해 일반재원이 감소되면서 지역발전을 위한 신규 자체사업을 감소하거나 기존 자체사업을 구조조정하는 등의 어려움을 겪고 있다.

반면 부천·과천·시흥·의왕·김포·화성 등 6개 시는 상대적으로 복지비용 부담이 덜한 것으로 조사됐다.

한편 이날 토론에 참여한 송상훈 경기연구원 공존사회연구실장은 "광역도의 사회복지비의 비중이 지난 2010년 22.39%에서 지난해 29.0%로 4년만에 6.61%p가 증가한 가운데 경기도의 경우 같은 기간 21.92%에서 33.60%로 급증했다"라며 "복지재원 충당문제를 위해 사무배분 및 재정제도의 근본적 재정비가 필요하다"고 밝혔다.

정진욱기자

<저작권자 © 경기일보 (http://www.kyeonggi.com) 무단전재 및 재배포 금지>

「복지사업과 지방재정 정책 토론회」 결과보고서

발간일	2015년 11월 00일
발행인	김준기 국회예산정책처장
편 집	사업평가국 행정사업평가과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02 · 2070 · 3114)
인쇄처	유월애 (tel 02 · 859 · 2278)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.

2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 행정사업평가과로 연락 해주시기 바랍니다. (tel 02 · 788 · 4749)

ISBN 978-89-6073-874-4 93350

© 국회예산정책처, 2015