

연구보고서 2017-38

중앙·지방 간 사회보장 정책 기능 및 재정제도 재정립 방안



박인화

【책임연구자】

박인화 한국보건사회연구원 초빙연구위원

【주요 저서】

미래를 위한 제언 2016

대한민국국회, 2016(공저)

사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략 연구

한국보건사회연구원, 2015(공저)

연구보고서 2017-38

**중앙·지방 간 사회보장
정책 기능 및 재정제도 재정립 방안**

발 행 일 2017년 12월

저 자 박 인 화

발 행 인 김 상 호

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 (주)한디자인코퍼레이션

가 격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2017
ISBN 978-89-6827-499-2 93330

발간사 <<

다수 국가가 정치적 경제적 이유에서 분권을 추구하지만 우리나라는 성년기에 접어든 지방자치에도 불구하고 중앙집권적 체제가 지배적이다. 이로 인해 사회보장 영역에서는 국가정책이 결정되면 대개 중앙과 지방이 재원분담(co-funding)하는 국고보조사업으로 편성되어 자치단체에 내려지면서 지방재정 부담을 가중시켜 왔다. 더욱이 기초생활급여, 기초연금, 보육 등의 대규모 법정지출에 따른 지방비 소요는 단기간에 빠르게 늘어난 데 비해, 지방의 가용 재원 증가는 이에 미치지 못하여 어려움이 배가되고 있다.

이에 정부는 지방분권의 핵심은 재정분권이며 복지 확대가 지방재정 악화로 귀결되어서는 안 된다는 정책 기조에서 ‘맞춤형 사회보장’과 ‘재정분권’을 국정과제로 추진하고 있다. 이러한 방향성에 부응하여 이 보고서는 연관되는 정책 개발을 지원하기 위해 중앙·지방 간 사회보장 정책 기능과 이에 수반되는 재정제도 재정립 방안을 탐색하는 데 의의를 둔다.

이를 위해 먼저 OECD 주요국의 재정분권 수준을 비교 분석하고 이전 재원 개혁 동향을 살펴보았다. 전반적 추세는 제도 간소화와 정책 프로그램 중심으로 불특정보조금화(non-earmarked grants)하면서, 지방의 재정절감 유인과 재정 책임성을 강화하는 방향이다. 지역서비스협약(local service agreements)을 통해 지방재정을 지원하면서 이양 서비스의 질 개선과 정책 성과를 도모하는 사례도 주목된다.

다음으로, 사회보장 정책 수행에 따른 중앙과 지방의 재정의무(fiscal obligations)를 진단하면, 전체적인 지방 부담은 중앙에 비해 가중되고 보기 어려운 일면이 있다. 그러나 자치단체별로 보면 사회보장 부담이

재정 운용에 미치는 영향은 각각 다른 양상을 띤다.

이러한 상황에서 분권과 지출 효율화에 부합하도록 사회보장 정책을 수행하려면, 중앙·지방 간 재정 흐름과 자치단체별로 상이한 부담을 예측력 있게 진단하여 차별화된 접근이 도모되도록 해야 함을 시사받는다. 더욱이 중앙·지방 간 정책 기능과 자원 조정은 그간의 정책 성공과 실패로부터 축적된 경험에 근거하여 신중하게 접근해 나가야 할 것이다. 이때 “어떤 정책 프로그램이 이양 대상이며, 어떤 행정주체가 이를 책임성 있게 수행할 역량과 대상자 접근성을 갖추었나?”라는 관점이 중요하게 부각된다.

더 나아가 이 보고서는 지방자치에 걸맞은 책임성 있는 재정 정책적 대안으로 사회보장을 위해 지방이 자율적으로 사용할 수 있는 이전재원 설치를 제안한다. 새로운 제도 도입은 면밀한 검토와 공론화 과정을 거쳐야 하겠지만, 이는 중앙의 정책 기능과 지방의 집행 여건이 조화를 이루면서 사회보장재정의 안정적 운용과 효율 제고에 기여하리라 본다.

사회보장 향상과 재정분권을 지향하는 국정의 과정에서 이 보고서가 관련 분야의 논의를 활성화하고 중앙·지방 간 정책 공조와 협의를 이루어 가는 데 기여하는 충실한 정책적 근거로 활용되기를 기대한다.

2017년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	5
 제1장 서 론	 15
 제2장 중앙·지방 간 정책 기능과 재정 분담 논의	 21
제1절 정책 기능과 재정 분담의 논리	23
제2절 우리나라의 정책 경험과 논의	26
제3절 소결: 분담의 논리와 정책 현실	34
 제3장 주요국의 세입 구조와 재정분권 수준 비교	 37
제1절 OECD 회원국의 재정수입 구조	39
제2절 지방재정자립도와 재정분권 수준	45
제3절 소결: 세입 구조와 재정분권에 대한 함의	51
 제4장 지방 이전재원 유형과 외국의 제도 개혁 동향	 53
제1절 이전재원 유형과 우리나라 제도	55
제2절 외국의 이전재원 제도와 개혁 사례	63
제3절 소결: 이전재원 개혁 동향과 시사점	71

제5장 사회보장 정책 기능과 재정 분담 구조 분석 75

제1절 사회보장 정책 분담 구조 77

제2절 중앙정부와 지방자치단체 재정 운용과 분담 구조 83

제3절 지방자치단체 유형별 재정력 격차와 세출 양상 112

제4절 소결: 정책 기능과 재정 분담에 대한 함의 123

제6장 결론과 정책 제언 129

제1절 요약과 정책적 함의 131

제2절 정책 제언 137

참고문헌 151

표 목차

〈표 2-1〉 참여정부의 국고보조금 정비 방안과 기준	28
〈표 2-2〉 사회보장과 재정분권에 관련된 국정과제	33
〈표 3-1〉 OECD 회원국의 GDP 대비 재정수입 비중: 2014년	40
〈표 3-2〉 OECD 회원국의 지방재정 운용 양상: 2014년	47
〈표 4-1〉 중앙의 지방재정조정제도	60
〈표 5-1〉 국세와 지방세 수입: 2008~2017년	84
〈표 5-2〉 중앙·지방 간 재정규모와 실사용액 비교: 2017년 통합재정	85
〈표 5-3〉 중앙정부 재정총량과 사회보장재정 추이: 2008~2017년	88
〈표 5-4〉 중앙정부 사회보장 국고보조사업 현황: 2017년	89
〈표 5-5〉 일반회계 주요 사회보장사업 재원 부담 현황	91
〈표 5-6〉 정책 부문별 사회보장 국고보조사업: 2017년	94
〈표 5-7〉 부처별 사회보장 국고보조사업 수행체계: 2017년	96
〈표 5-8〉 부처별·재원별 사회보장 국고보조사업 수행체계 요약: 2017년	97
〈표 5-9〉 정책 프로그램별 사회보장 국고보조사업 수행체계: 2017년	98
〈표 5-10〉 지방자치단체 세입예산 추이: 2008~2017년	102
〈표 5-11〉 지방자치단체 사회보장예산 추이: 2008~2017년	105
〈표 5-12〉 지방자치단체 세입과 사회보장예산 부담 요약: 2008~2017년	108
〈표 5-13〉 중앙과 지방의 세입 대비 사회보장예산 부담 요약: 2008~2017년	111
〈표 5-14〉 광역자치단체별 가용재원 수입과 증가율: 2008~2016년	113
〈표 5-15〉 광역자치단체별 사회보장예산과 국고보조금: 2016년	115
〈표 5-16〉 자치단체 유형별 사회보장예산 구조: 2016년	117
〈표 5-17〉 기초자치단체 유형과 재정력에 따른 세출 양상	118
〈표 5-18〉 기초자치단체 유형별 세출 양상 요약	123

그림 목차

[그림 3-1] OECD 회원국의 총수입 비중과 구조: 2014년	41
[그림 3-2] OECD 회원국의 세수 구조: 2014년	42
[그림 3-3] 재정분권 양상(1) - 일반정부와 지방정부 간 재정 관계: 2014년	50
[그림 3-4] 재정분권 양상(2) - 지방정부 지출과 지방세 비중: 2014년	50
[그림 4-1] 이전재원 유형	56
[그림 4-2] 지방재정조정 체계	59
[그림 5-1] 중앙정부와 지방자치단체의 사회보장 정책 기능	78
[그림 5-2] 재정수입 구조: 2017년	84
[그림 5-3] 중앙·지방 간 재정 흐름: 2017년	86
[그림 5-4] 기초자치단체 재정자립도와 자체사업 간 관계	121
[그림 5-5] 기초자치단체 유형별 재정력 격차에 따른 세출 양상	122

Abstract <<

On the Different Roles of Central and Local Governments in Welfare Provision and Financing

Project Head · Park, Inhwa

Many countries around the world have pursued decentralization policies both for political and developmental reasons. However in Korea, the centralized administrative and fiscal arrangements remains fairly intact even after the introduction of local autonomy system in the mid-1990s. For this reason, when the major welfare policies are decided at the national level, mainly they are organized into government subsidy programs and delivered to the local governments with a predetermined co-funding plan. As these conditions persist with the welfare policy expansion, it becomes a major cause of local financial difficulties. The budgetary burden of local government has rapidly increased in a relatively short period due to mandatory expenditures on large-scale programs such as basic pension and free childcare. Moreover the increase in local revenue is far behind the expenditure increase, and the local financial difficulties become even more serious.

In this contexts, the aim of this study is to explore the role and responsibilities in public welfare provisions and fiscal ar-

rangements between the central and local governments and to support appropriate policy measures for improved national welfare in line with the pursuit of decentralization. For this purpose, this study compares the level of fiscal decentralization of OECD member countries, examines the reform trends of inter-governmental grants, and empirically analyzes welfare financing structure and expenditure trend of Korea in the past decade. The main results of the study can be summarized as follows.

First, the level Korea's fiscal decentralization shown in the two financial indicators (sub-national governments' share in general government revenues and expenditures) was slightly lower than the average of the 15 OECD countries examined. The reason why the index value of Korea is higher than expected is because the actual revenues of the sub-national governments have increased by central-to-local transfers rather than their own tax revenues.

Second, intergovernmental grants are used in many countries to finance sub-national spending and to implement national policies. However, the trends of grants reforms in countries reviewed suggest that the focus is on simplifying the subsidy system, shift to non-earmarked grants by social service programs, incentives for reducing local spending, and strengthening local responsibilities.

Third, according to the comparison of welfare budget burden

between the central and local governments, it is unlikely that the fiscal burden is heavier on local governments as a whole than on the central government. However, the burden of having to finance social programs is found to weigh heavy on some local governments, especially those with limited fiscal abilities.

Fourth, the division of policy functions between the central and local governments should be carefully approached based on the experience of successes and failures accumulated in the past policy processes such as the 2005 local transfer plan. At the policy-making stage, it is important to consider carefully which policy programs should be the target of local transfer, which administrative authorities have policy competence, and whether they have access to residents.

Lastly, in order to reorganize the policy and fiscal arrangements focusing on decentralization and welfare efficiency, this study suggests that differentiated customized approaches rather than a uniform ones should be made through the diagnosis of different welfare demand and expenditure for each region and insights into national financial flows. And as a more fundamental financial measure, this study encourages the introduction of a new non-earmarked welfare grant scheme to ensure local governments' policy accountability.

1. 연구 배경과 목적

다수 국가가 정치적이며 경제적 이유에서 분권(decentralization)을 추구하는데, 우리나라는 성년기에 접어든 지방자치에도 불구하고 중앙집권적 체제를 상당 부분 그대로 유지하고 있다. 이로 인해 사회보장 영역에서는 국가정책이 결정되면 시행 단계에서 중앙과 지방이 재원분담(co-funding)하는 국고보조사업으로 편성되어 자치단체에 내려지면서 지방재정 부담을 가중시켜 왔다. 더욱이 기초생활급여, 기초연금, 무상보육 등 대규모 법정지출에 따른 지방비 소요는 단기간에 빠르게 늘어난 데 비해, 지방의 가용 재원 증가는 이에 미치지 못해 재정적인 어려움이 배가되고 있다.

이에 문재인 정부는 지방분권의 핵심은 재정분권이며 복지 확대가 지방재정 악화로 귀결되어서는 안 된다는 정책 기조에서 ‘맞춤형 사회보장’과 ‘재정분권’을 도모하고 있다. 본 연구는 동 국정과제와 관련하여 현안에 대처할 수 있는 실효성 있는 정책 개발과 재정지출의 효율 제고에 목적을 두고, 중앙과 지방 각각에 적합한 정책 기능과 책임성 있는 재정제도 재정립 방안을 모색한다.

2. 주요 연구 결과와 시사점

본 연구는 중앙·지방 간 사회보장 정책 기능과 재정 책임을 탐구하기 위해 행정주체 간 정책 분담의 준거를 살피고, 해외 주요국의 재정분권 수준과 이전재원 개혁 동향, 우리나라의 사회보장지출과 국고보조사업 운용 구조, 보조사업에 따른 지방재정 부담 양상을 실증 분석하였다. 주요 연구 결과와 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 중앙·지방 간 정책과 재정 분담 논거에서는 재정대응성(fiscal equivalence) 관점의 외부효과와 내부효과, 규모의 경제, 주민의 정책 욕구와 선호의 이질성, 납세자 이동성이 비중 있게 고려된다. 한편 효율성이나 경제성을 넘어서는 정책 이슈는 여러 각도에서 종합적 판단이 뒤따라야 하며, 정책 이양과 재정 관계를 재정립할 때 적절한 재원보전 조치와 함께 지방의 책임성이 강조되도록 한다.

둘째, 대표적 지방재정 지표인 ‘지방재정자립도’와 ‘재정분권 수준’을 보면 캐나다, 덴마크, 스웨덴, 미국, 독일이 재정분권 상위권 국가이며, 우리나라도 지표 값이 관찰 대상 15개국 평균에 근접한다. 우리나라의 경우, 재정수입 구조상 지방세가 국민 부담의 17% 정도로 OECD 평균(15%)보다 다소 높고, 지방 자체수입 대비 70%에 이르는 재원이 이전되므로 지방의 실수입이 늘어난다. 한편 OECD 회원국 실태에 따르면, ‘지방재정자립도’와 ‘재정분권 수준’ 간에는 관련성이 거의 없고 정부 형태에 관한 각국의 헌법적 틀도 이에 거의 영향을 미치지 않는다. 이는 ‘재정분권’의 실체가 몇몇 지표나 제도적 틀로 가늠되기에 결코 용이하지 않으며, 이전재원(intergovernmental transfers) 경우에도 어떻게 이를 효율적으로 운용하는가가 중요함을 시사한다.

셋째, 해외 사례를 보면 각국은 보조금 운영의 비효율에 직면해 자국

여건에 적합하게 제도를 개선하는데, 출발점은 중앙정부의 정책 목적을 재점검하고 각종 보조금을 조정하는 데 둔다. 전반적 동향은 제도 간소화와 정책 프로그램 중심으로 불특정보조금화(non-earmarked grants)하면서 지방의 재정절감 유인과 재정 책임성을 강화하는 방향이다. 일례로 중앙의 재정권한이 큰 영국은 ‘지역서비스협약(local service agreements)’을 통해 지방재정을 지원하면서 이양 서비스의 질 개선과 정책 성과를 도모한다. 개혁은 나라마다 고유한 제도와 역사, 상이한 사회 문화적 배경에서 이루어지므로 보조금제도 개선은 재정분권 수준과 지방재정자주도, 각급 행정조직의 기능, 개혁 의지, 법령 원리, 지역 격차 등이 함께 고려되도록 하며, 시행 단계에서는 행정조직 간 상호작용도 예상해야 한다.

넷째, 지방분권을 지향하는 방향성과 분담의 논거에 비추어 정책 정비가 우선시되는 영역은 공공부조와 사회서비스 국고보조사업이라고 하겠다. 동 사업은 2017년 현재 7개 중앙부처에서 41개 정책 프로그램 아래 207개 세부사업으로 수행된다. 규모는 국비만 29조 원을 상회하고 지난 10년간 연평균 증가율이 10.6%에 이르러 이에 따른 자치단체 부담 가중은 자명하다. 중앙·지방 간 정책 정비는 이론적 틀이나 특정 지표 수준의 높고 낮음에 치우치기보다 정책 환경 변화와 다양한 지표 추이를 관찰하면서 분권의 본질, 그간의 정책 성공과 실패로부터 축적된 경험에 근거하여 신중하게 접근해야 할 것이다. 이때 ‘어떤 정책 프로그램이 이양 대상이며, 어떤 행정주체가 책임성 있게 수행할 역량과 대상자 접근성을 갖추었나’라는 관점이 중요하다고 본다. 스웨덴이 「사회서비스법」을 개정하여 공공부조를 일선 자치단체로 이양한 사례는 국가와 국민 간의 의무와 권리의 변화뿐 아니라 책임성 있는 행정주체에 관한 정책적 고심을 반영한다.

다섯째, 지방재정 운용에서 세심하게 관찰할 사항은 지방에 부과된 사회보장예산 부담과 가용재원 간의 관계이다. 2017년 지방 사회보장 세출은 총 52조 6000억 원으로 이 중 88%가 보조사업이며, 이 사업비는 국비 29조 1600억 원(63%), 지방비 17조 2300억 원(37%)으로 조성된다. 그런데 지방비 조달 여건을 보면, 지난 10년간 자체수입과 지방교부세를 합한 가용재원 증가율이 연평균 4.6% 수준이다. 보조사업에 대한 지방비 부담은 같은 기간에 연평균 8.9% 증가하여 가용재원 수입보다 4.3%포인트 빠르게 늘어났다. 이는 증가 속도 측면에서 지방의 수입과 지출 간 불균형을 여실히 드러낸다. 규모 측면에서 부담을 비교하면, 중앙정부의 세수 대비 사회보장예산 부담(2017년 43조 원, 기금 제외)은 2008~2017년간 20~31% 사이에서 상승세를 띤다. 지방의 가용재원 대비 사회보장예산 부담(지방비와 자체사업비)은 같은 기간 12~16% 범위에 있다. 이러한 팩트는 전체적인 지방 부담은 가중하다고 속단하기 어려운 증거이다.

그러나 자치단체별로 보면 상이한 유형의 자치단체 간에나 또는 동일 유형 내에서 자치단체의 재정력 격차에 따라 세출 양상이 크게 다르다. 기초자치단체 사례 분석 결과 재정자립도와 자체사업 비중 간에 양의 상관관계가 뚜렷하다. 기초단체의 재정력 수준이 높으면 자체사업 수행 비중이 높지만, 재정력이 취약하면 중앙의 정책 사업에 예속되는 정도가 심하다. 자체 사업이 저조한 정도는 특·광역시 자치구의 재정력 하위권 단체에서 보다 심각하게 나타났다.

마지막으로, 재정 운용을 둘러싼 실상을 감안할 때 재정분권의 방향성과 재정지출의 효율 제고에 부합하도록 정책 기능과 제도를 정비하려면, 중앙·지방 간 재정 흐름과 자치단체별로 상이한 부담을 예측력 있게 진단하여 지역별로 차별화된 접근이 도모되도록 해야 함을 시사받는다.

3. 결론과 정책 제언

이상의 분석 결과와 정책적 함의에 바탕을 두고, 우선순위가 높게 검토되어야 할 정책 기능과 재정제도 재정립 방안을 제안한다. 먼저 정책 의지 여하에 따라 비교적 빠른 기간 내에 우선적으로 접근을 시도할 수 있는 과제는 다음 4가지로 요약된다.

첫째, 사회보장 영역의 공공부조와 사회서비스에 대해서는 정책 목표를 같이하는 프로그램 중심으로 정책 기능을 재편하여 중앙·지방 간 적절한 기능을 분담하도록 조정한다. 이는 중앙과 지방이 재원을 분담하는 2, 3차 안전망 영역의 국고보조사업이 주 대상이다. 이때 지방 이양 프로그램은 재정대응성 원칙, 규모의 경제, 지역 간 선호의 이질성 등의 잣대에 비추어 숙고한다. 프로그램 단위의 정책 이양은 자치단체의 정책 재량권 확충과 4대 재정개혁의 일환인 ‘프로그램 예산제도’를 정책 현장에 접목하는 바람직한 계기가 될 것이다. 이와 함께 재원이전 방식은 프로그램별 불특정보조금(non-earmarked grants) 제공을 검토할 수 있다. 정책 이양과 보조금제도 개선에 대해 중앙부처는 권한·예산·조직의 축소를, 지방은 책임 증대를 우려할 수 있다. 그러나 이는 지출 구조조정과 제도 간 소화를 도모하고 지방의 재정절감 유인과 책임성 강화를 촉구함으로써 지방분권과 사회보장지출 효율 제고에 기여할 것이다.

둘째, 지방 이양 프로그램에 대해 중앙은 정책 정보와 지식을 제공하고 정책 수행에 따른 성과도 철저하게 평가한다. 이는 정책 전문성과 방향성은 중앙이 주도하고 사업 선택과 집행은 주민과 밀착된 지역이 행하도록 행정주체 간 역할과 책임 분담을 정착시키는 토대가 될 것이다. 중앙정부의 이러한 역할은 지역 단위에서 정책 수행에 따른 시행착오를 줄여 나가되 타 지역의 성공 사례와 경험을 확산시키는 순기능도 기대하게 된다.

정책 성과에 대해서는 중앙·지방 간 가칭 ‘정책서비스협약’을 통해 서비스 질과 재정지출에 따른 성과가 담보되도록 한다.

셋째, 현행 지방행정 조직의 틀 내에서 선별적 지원과 관련한 차등보조율제도는 특·광역시 자치구에 대한 적정 지원에 초점을 맞추어 개선하도록 한다. 기초자치단체 중에서도 특·광역시 재정력 하위권 단체는 예산 운용상 국가 정책사업 비중이 높아 자체사업 여력은 크게 제한된다. 본 연구의 관찰 대상 기초자치단체에서 예산 대비 자체사업 비중은 최저 11%에서 최고 63%에 이르는 큰 차이를 보인다. 이런 상황에서 사회보장 정책 수행을 제대로 뒷받침하려면, 일률적인 국고보조율 인상 방식에서 벗어나 자치단체별 상이한 정책 수요와 재정 부담을 예측력 있게 진단하여 지역별로 차등 지원토록 해야 한다. 다만 차등보조율의 개선은 현안인 특·광역시 자치구 재정 문제에 대처하는 빠르고 손쉬운 접근이지만, 중앙 정부 중심의 재정 운용을 유지시켜 재정분권의 방향성에는 역행한다.

넷째, 자치단체에 부과되는 재정의무를 사전에 점검하는 제도 도입이다. 2017년 현재 법정지출인 생계급여, 기초연금 등 9개 세부사업에 따른 지방비 부담은 총 7조 원에 달한다. 이러한 부담이 243개 지방자치단체 재정에 미치는 영향은 지역마다 상이하다. 단적으로 말해 대도시의 빈곤한 기초자치단체일수록 정책 대상자는 많지만 재정력은 취약하여 중앙의 정책사업 수행에 따른 부담이 심각하다. 이러한 현안에 대처하려면 적어도 법정지출 사업이 자치단체별로 어느 정도의 재정의무를 부과하며 가용재원 여건은 어떠한지를 점검하여 선별적으로 지원하는 방안이 필요하다. 대개 법정지출은 국정과제 수행과 직결되는데 자칫 주도면밀한 정책 과정이 소홀하여 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리거나 행정주체 간에 갈등과 대립을 초래하는 우를 범하지 말아야 하기 때문이다.

다음으로, 다소 긴 시계에서 증기적으로 제도 개선을 고려할 수 있는 후속 과제로 아래의 3가지를 제안한다.

첫째, 새로운 자격급여(entitlement benefits)를 도입할 때 ‘국비 정책, 지방비 자율’로 비용 조달(financing)하는 방안을 검토한다. 물론 동 방안은 정책 의지에 따라 조기 적용도 가능할 것이다. 현행 자격급여는 중앙과 지방이 법령에 정해진 비율대로 비용을 분담하는데, 급여에 따라 상이한 국고보조율이 어떤 근거에서 결정되는지 명확하지 않다. 그런데 지방의 사회보장 부담은 대개 이러한 재정의무에 기인하므로 향후 새로운 자격급여를 도입할 때 정책의 국가 부담은 급여 하한선으로 하고, 자치단체는 주민의 정책 욕구와 선호의 이질성을 반영하여 자율로 지방비를 결정하도록 한다. 다시 말하여 전국 공통의 급여는 국비 몫(즉 법정지출)이며 지방비는 선택 사항이다. 현행의 정률 분담 방식은 특정 급여가 확대되거나 신설될 때 수급권자가 많은 지역에서 부담이 늘어나 어려움을 가중시켰던 만큼 동 방안은 원활한 국정 수행과 부담 가능한 비용 조달이라는 관점에서 합리적 정책 대안이 되리라 본다.

둘째, 법정지출에 대한 별도의 재정관리제도 도입이다. 자치단체 경상보조사업 가운데 2017년 총 28조 2700억 원 규모(국비와 지방비)로 운영되는 생계급여, 기초연금 등 9개 법정지출 사업은 국민이 생활 속에서 체감하는 핵심 복지정책이며 입법권도 국가에 속한다. 복지 법정지출은 의무지출 중에서도 가장 가파르게 증가하여 가속되는 고령사회에서 재정 위험 요인으로 우려되지만, 법률에 따라 지출의무가 발생하므로 통상적인 예산과정에서 통제되기 어렵다. 따라서 사회보장 법정지출에 대해서는 재정소요와 상응하는 재정수지 점검을 토대로 선제적 관리가 가능한 제도적 기반을 구축함으로써 재정건전성과 지속 가능한 사회보장을 위한 국가의 책임성이 제고되도록 한다.

그리고 재량지출에 대한 지출한도 관리이다. 빠르게 증가하는 사회보장지출을 효율적으로 관리하려면 법정지출과 별도로 재량지출에 대해 예산과정(budget process)에서 지출한도(spending caps)를 설정할 수 있다. 이를 위해서는 균형예산제, 다년예산제 등을 검토할 수 있다. 예컨대 미국 예산 과정에서 법정지출은 재정수지에 중립적(deficit neutral)이도록 하는 PAYGO(pay-as-you-go) 규칙을 따르고, 재량지출은 지출한도를 적용하여 결정한다. 영국은 2014년부터 예산과정에서 복지지출한도(welfare cap)를 적용하여 지출 적정화를 도모한다. 우리나라 예산 과정에 재량지출 한도를 적용하는 것은 예산을 편성하는 행정부나 심의하는 입법부의 재정권한에 대한 도전이며, 법적 제도적 기반 구축에도 상당한 난관이 뒤따를 것이다. 그러나 예상되는 어려움에도 불구하고 지불 가능한 재정 운용을 위해 재정준칙을 도입하는 것은 국가든 지방자치단체든 부담이 지불 능력을 넘어서면 소임을 행하기 어렵기 때문이다.

끝으로, 사회보장지출 증가와 이에 따른 중앙·지방 간 분담 문제에 대처하여 새로운 제정제도로 ‘지방사회보장교부금(가칭)’ 또는 특별회계 설치를 검토한다. 지방의 가용재원과 사회보장 부담 간 불균형은 2008년 이래 가용재원 증가(연 4.6%)가 보조사업의 지방비 증가(연 8.9%)에 크게 미치지 못한 데서 잘 드러난다. 이에 지방자치에 걸맞은 책임성 있는 정책 수행과 분권에 부합되도록 제도를 개선하기 위한 근본 대안은 사회보장을 위해 지방이 자율적으로 사용할 수 있는 재원이전이다.

이를 위해 「지방사회보장재정교부금법(가칭)」을 제정하고 법령에 따라 지역별로 상이한 정책 수요와 재정력을 측정하여 재원을 교부하는 ‘지방사회보장재정교부금’ 설치를 고려할 수 있다. 특정 세입이 확보되면 ‘지방사회보장특별회계’로 설치할 수도 있다. 교부금 사업 범위와 교부 지역을 어디까지 할 것인가는 정책 프로그램 이양과 행정주체의 책임을 고려

해 심도 있게 논의한다. 이 방안은 제도적으로 새로운 교부금을 추가하므로 면밀한 검토가 필요하지만, 지방의 가용재원을 확충하여 실질적 분권을 도모하고 주민복지에 대한 책임성을 강화하는 데 이바지할 것이다. 다만 동 제안은 재정제도적 관점의 접근이며 조세정책과는 별개로 한다. 교부금 이전은 프로그램별 불특정보조금제도를 택하면, 중앙 정부의 정책방향성과 지방의 대응이 조화를 이루면서 사회보장 재정의 안정적 운용과 효율 제고에 기여할 것이다.

*주요 용어: 사회보장, 재정분권, 이전재원, 정책 프로그램, 사회보장재정교부금

제 1 장 서론

사회보험, 공공부조, 사회서비스를 포괄하는 우리나라의 사회보장 정책은 행정주체인 국가¹⁾와 지방자치단체의 책임과 역할 분담에 토대를 두고 추진된다. 재정 운용은 가입자의 기여에 토대를 두는 사회보험과 일반 재원인 세수에 토대를 두는 공공부조와 사회서비스가 구분된다. 이에 따라 공공부조와 사회서비스는 대부분 중앙정부와 지방자치단체²⁾가 재원 분담(co-funding)하는 국고보조사업으로 수행되며 일부는 지방이 자체적으로 행한다. 사회보장에 관한 책임과 분담의 원칙은 큰 틀에서 「사회보장기본법」에 근거를 두며, 구체적 사항은 개별 법령과 「보조금관리에 관한 법률」 시행령에 따른다.

우리나라의 사회보장 정책 경과를 보면, 2000년대에 들어 국민기초생활보장제도 도입, 건강보험 재정 통합, 고용보험 확대 등으로 각종 제도가 내실화 단계로 접어들면서 재정지출을 견인하였고, 한편으로는 저출산·고령사회 대책을 위한 재정사업도 본격화되고 있다. 이런 가운데 사회보장에 대한 국민적 욕구(needs) 증대와 함께 중앙정부의 재정지출이 빠르게 늘면서 국고보조사업 확대 등에 따른 지방의 재정 부담도 가중되어 왔다.

더욱이 사회보장 영역의 핵심 사업은 대개 법률에 지출의무가 부여되어 이를 집행하는 자치단체로서는 재량의 여지가 없다. 지방비 부담을 요하는 대규모 보조사업인 기초생활보장급여(2000), 기초노령연금(2008)

1) 중앙정부를 말한다.

2) 또는 ‘자치단체’, ‘지방’이라 일컫는다.

과 이를 폐지하고 새로 도입된 기초연금(2014), 장애인연금(2010), 전 소득계층 무상보육 지원(2013)이 모두 법정지출이라는 사실이 이를 말한다. 따라서 자치단체로서는 지방비 조달에 필요한 세입을 확보해야 하는데, 세수가 여의치 못하여 가용재원과 지출소요 간에 불균형이 발생하면 불가피하게 재정난에 직면하게 된다. 더욱이 대도시 빈곤 지역처럼 정책 대상은 많지만 재정력이 취약한 기초자치단체일수록 어려움이 배가된다.

그런데 재정의무(fiscal obligations)에 대한 행정주체의 지불능력(solveny)은 지속 가능한 재정 운용의 핵심 요소이다(Schick, 2005, p. 110). 우리나라에서는 1995년 6월 자치단체장 선거를 통해 본격적인 지방자치 시대가 열리면서 중앙정부인 국가와 지방자치단체가 행정주체로서 소임을 행하고 있다. 일반적으로 국가는 정치적이며 경제적인 이유에서 분권(decentralization)을 추구하는데, 분권화는 세계적으로 60여 개 이상의 국가에서 발전전략(development strategy)의 주요 요소로 꼽힌다. 더욱이 선거를 통해 민주적으로 선출되는 정부가 늘어나는 추세 속에서 분권화를 향한 움직임은 보다 큰 힘을 받고 있다(Lindaman & Thurmaier, 2002, pp. 915-916).

우리나라의 여건을 돌아보면, 지방자치제가 도입된 지 20년여를 지났음에도 불구하고 과거의 중앙집권적 행정과 재정체계가 대부분 그대로 남아 있는 상태이다. 중앙은 지방을 명실상부한 ‘자치단체’라기보다 집행기구로 인식하는 경향이 있고, 지방은 중앙을 지역사업 추진을 위한 자금조달 창구로 인식하는 경향이 크게 변하지 않았다고 여겨진다(고영선, 2012, p. 2). 행정주체 간의 이러한 이해관계가 합치하여 지금과 같은 구조가 유지되면서, 중앙은 국가정책 이행을 위해 대규모 사회보장보조사업을 자치단체로 내려보내고 자치단체는 이로 인하여 재정 부담이 가중되는 실정이다. 또한 행정주체 간 사무 권한과 기능이 명료하게 규정되어

있지 못한 실증법상의 한계도 문제를 증폭시킨다(고제이 등, 2013, pp. 126-127).

이에 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 그간 제기되어 온 중앙·지방 간 정책 갈등과 재정 문제에 대처하기 위하여 「국정운영 5개년 계획」(국정기획자문위원회, 2017)의 일환으로 ‘국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장(국정과제 42)’과 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권(국정과제 75)’을 추진하고자 한다. 계획의 기저에는 대선 공약에서 밝혔듯이 지방분권의 핵심은 재정분권이며 복지 확대가 지방재정 악화의 원인이 되어서는 안 된다는 정책 기조가 자리 잡고 있다(더불어민주당, 2017. 4., pp. 130-132; 더불어민주당, 2017. 4. 28.). 일찍이 미국도 연방과 주정부 간에 재정의무를 둘러싸고 유사한 문제를 겪으면서 1995년 「재정 지원 없는 위임명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act: UMRA)」을 제정하여 대처하고 있다(Congressional Research Service, 2005, p. 1; Anderson & Constantine, 2005, p. 2).³⁾ 연방 정부의 의무적인 자격급여(entitlement benefits) 법제화 등에 따른 주정부 부담이 적정한 재정 지원이나 세원 조정으로 뒷받침되고 있는지를 의회가 매년 점검하고 그 결과에 따라 상응하는 조치를 취하는 것이다.

이러한 배경 아래 본고는 사회보장 향상과 건전한 지방재정에 초점을 맞추어 중앙과 지방 각각에 적합한 정책 기능과 책임성 있는 재정제도 재정립 방안을 모색함으로써 정책 수행의 신뢰도와 재정지출의 효율이 제고되도록 하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 제2장에서는 선행연구에 근거하여 중앙·지방 간 정책 기능과 재정 분담 논리를 살펴보고 우리나라의 정책 경험을 논의한다. 제3장에서는 객관적이며 상대적인 관점에서 지방

3) UMRA에 담긴 내용은 1994년 미국 중간선거 캠페인에서 공화당이 발표한 공약 ‘미국과의 계약(Contract with America)’의 일부였으며, 그해 선거에서 공화당이 다수당이 된 이후 의회에서 최초로 제정된 법률 중 하나이다.

재정을 관찰하기 위해 OECD 회원국의 재정수입 구조와 재정분권 수준을 비교 분석하며, 제4장에서는 지방 이전재원 유형과 우리나라의 지방 재정조정제도, 그리고 각국의 지방재정 개혁 사례를 통하여 국제 사회의 정책 동향과 시사점을 살펴본다. 제5장에서는 본격적으로 우리나라 중앙 정부와 지방자치단체의 사회보장 정책 기능과 재정 분담 구조를 실증 분석한다. 이를 위해 정책 분담 양상, 중앙·지방 간 재정 관계와 지방자치단체 사회보장예산 부담, 재정수입에 대비한 지출 부담, 지방자치단체 유형 별로 본 재정력 격차와 세출 양상을 세심하게 검토한다. 마지막으로 제6장에서는 이상의 논의와 실증분석 결과에 근거하여 사회보장과 재정 정책의 원활한 이행을 뒷받침하기 위한 중앙·지방 간 합리적인 정책 기능과 비용 분담을 위한 재정제도 재정립 방안을 제안한다.

제 2 장

중앙·지방 간 정책 기능과 재정 분담 논의

제1절 정책 기능과 재정 분담의 논리

제2절 우리나라의 정책 경험과 논의

제3절 소결: 분담의 논리와 정책 현실

2

중앙·지방 간 정책 기능과 재정 분담 논의

제1절 정책 기능과 재정 분담의 논리

중앙정부와 지방 간 정책 기능과 재정 분담에 관한 준거를 살펴보면, 상이한 수준의 정부(local, state, or central government)⁴⁾ 간에 제기 되는 분담의 논리는 다음과 같이 정리된다(Olson, 1969, pp. 479-487; 고영선, 2012, pp. 5-8).

첫째, 재정대응성(fiscal equivalence) 원칙에서 논의되는 외부효과와 내부효과에 관한 사항이다. 먼저 ‘외부효과(externalities)’란 지방이 제공하는 공공서비스가 다른 지역 주민에게 혜택(또는 피해)을 주는 경우를 말한다. 예를 들어 교통시설, 환경관리 등은 인접 지역도 상당한 혜택을 누리게 된다. 이와 같은 공공서비스를 자치단체에 맡긴다면, 사회적으로 적정한 수준까지 서비스를 공급하지 않을 가능성이 있다. 따라서 이러한 논리에 비추어 볼 때 해당 서비스는 중앙정부나 상급 행정주체 또는 지역 연합체가 담당해야 할 것이다.

다음으로, ‘내부효과(internalities)’란 중앙정부 정책이 특정 자치단체에 국한되는 경우를 말한다. 해당 지역 주민들만 사용하는 공공시설을 중앙정부가 건설한다면, 국세 수입이 특정 지역에만 투입되어 공정성(fairness)이나 형평성(equity) 훼손 문제를 초래할 것이다. 특히 재정대응성 측면에서 공공서비스의 수혜 지역 범위(boundary)와 공급 지역 범

4) 우리나라의 지방자치단체는 행정주체이지만 입법권 행사가 제한되어 ‘지방정부’라고 할 수는 없다.

위가 일치해야 하는데, 그러하지 못하다면 이는 비효율(inefficiency)의 원인이 될 수 있다고 본다. 예컨대 대기오염 관리처럼 국가의 정책 수행에도 불구하고 특정 대도시 지역에서 문제가 보다 심각하면 해당 지역의 정책 기능을 필요로 한다.

둘째, 재정대응성 관점 외에 자주 고려되는 사항으로 규모의 경제(economies of scale), 자치단체 간에 서로 다른 정책 선호(differences in local preferences), 납세자의 거주지 이동(taxpayer mobility), 정책 실험의 중요성과 확산, 정부 팽창과 시장개입 가능성 등을 들 수 있다.

먼저 ‘규모의 경제’가 있는 공공서비스는 최소의 비용으로 공급토록 함으로써 경제적 효율성을 도모하는 것이 바람직하다는 논리이다. 예컨대 상수도 사업 등이 이러한 경우이다. 다음으로 ‘납세자 이동성’을 사회보장적 관점에서 보면 자치단체가 지방세 수입으로 소득재분배(income redistribution) 사업을 할 경우 세 부담이 높은 고소득층은 해당 지역을 떠날 수 있다. 역으로 정책 수혜 계층은 해당 자치단체로 모여 든다면 결국 세수 감소로 인하여 사업이 축소될 수 있을 것이다. 이러한 문제에 대처하기 위해서는 국민 최저선(national minimum)⁵⁾ 보장 등을 위한 소득재분배 사업은 중앙정부가 담당하는 편이 적절하다고 볼 수 있다. 한편 소득재분배 사업이 아닌 각종 복지사업은 대체로 자치단체 단위에서 행하는 것이 더 적합할 수 있다. 이러한 조건은 특히 ‘지역 간 선호의 이질성’과 연관되는데, 중앙행정기관 등에 비해 지역이 주민의 욕구나 선호에 맞는 서비스(tailored to the needs and preferences)를 보다 적절하게 공급할 수 있기 때문이다.

5) 시드니 웹(Sidney Webb)이 1911년 자신의 저서 「사회의 필수기반」(The Necessary Basic of Society)에서 소개한 개념으로, 국민 모두가 생존 가능하고 빈곤이 제거되는 수준으로 이에 대해 국가가 충족시킬 책임을 져야 함을 강조한다(김상균 등, 2007, p. 131).

Lindaman와 Thurmaier(2002, pp. 922-931)는 실증 연구를 통하여 분권(decentralization) 수준이 높을수록 보건이나 교육 같은 기본 욕구(basic needs)와 직결되는 정책의 성과가 높다는 증거를 제시하였다. 특히 자체수입(own-source revenue) 기준으로 본 재정분권(fiscal decentralization) 수준은 이들 정책에 매우 유의하게 긍정적 영향을 미친다. 또한 분권화는 다양한 형태의 정책 실험과 적용을 가능하게 함으로써 정책품질 개선에 기여할 수 있다. 중앙정부가 관장하는 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보완하는 ‘서울형 기초보장제도’가 이러한 사례라고 하겠다.⁶⁾ 그리고 분권화는 자치단체 간에 경쟁을 촉발하고 공공부문의 비대화를 막는 효율적인 시장경제 창출에 기여할 수 있다는 점이다.

셋째, 이상의 논거에도 불구하고 이론을 그대로 정책화하는 것이 대부분의 경우 부적절하다는 점 역시 주지하는 바이다. 현실 세계란 매우 복잡적으로 이루어져 거의 언제나 하나의 연구 모형으로부터 도출된 정책 권고를 적용하기에 적합하지 않다(Olson, 1969, p. 487). 또한 각급 단위의 지방정부가 지나치게 크거나 지나치게 작을 경우 최적 수준의 공공재 공급이 위축될 수 있다는 가설은 다른 요소로 인하여 기각될 수 있다. 예컨대 누진세는 중위계층 유권자(median voter)가 적정 수준의 공공지출을 위해 납부해야 할 평균적인 조세 부담보다 적게 부담하도록 제도가 설계되어 있다. 어쨌든 행정 지역의 범위와 공공서비스가 미치는 지역의 범위 간에는 상당한 격차가 존재하는 것이 현실이다.

다시 말하자면 이론적인 논거는 보편적인 방향에서 중앙·지방 간 정책 기능 정립을 뒷받침할 것이다. 중앙집권적으로나 지방분권적으로 어느 한쪽에 지나치게 경도된 경우에는 적합한 합의 도출을 어렵게 한다. 다수

6) 서울시(2017)에 따르면 서울시는 동 제도를 시행한 2013년 이래 지난 4년간 국민기초생활보장제도 적용을 받지 못하는 비수급 빈곤층 1만 7천여 명을 지원한 것으로 나타났다.

의 지방정부나 또는 보조금제도는 흔히 제기되는 중복성(duplication)이나 복잡성(complexity)의 논란에도 불구하고 당초에는 특정한 문제에 대처하기 위해 만들어졌다고 볼 수 있다. 따라서 효율성이나 경제성만으로 가늠하기 어려운 영역의 정책 기능에 대해서는 여러 각도에서 종합적인 판단이 뒷받침되어야 할 것이다. 연관하여 말하자면 이어서 논의할 참여정부 당시의 사회복지사업 이양 경험(2005)에서 나타나듯이 ‘명백하게 지방 사무적 성격의 사업’ 등으로 기준을 설정해 다수 사업을 이양시켰지만 10년이 지난 후 몇몇 사업을 다시 국고보조로 환원한 일이 발생하였다. 이 문제는 행정주체 간 사무 권한과 기능이 명료하지 못한 실증법의 한계와도 직결되는데, 스웨덴의 경우를 보면 「사회서비스법」을 개정(2002)하여 공공부조와 사회서비스 책임을 지방정부로 이양한 사례가 파악된다.⁷⁾

제2절 우리나라의 정책 경험과 논의

중앙·지방 간 정책 기능과 재정 부담의 논리를 염두에 두고 그간 사회보장 정책 과정에서 경험한 일부 사회복지사업의 지방 이양과 그 경과, 이후 계속하여 전반적인 정책 확대에 수반하여 취해진 조치, 그리고 이와 연관되는 현 정부의 정책 방향성을 간략히 살펴본다.

1. 일부 사회복지사업 지방 이양과 정책 경과

‘참여정부(2003. 2 ~ 2008. 2)’는 ‘국고보조사업 정비 방안(2004. 7)’

7) 상세한 내용은 제4장 제2절을 참조한다.

에 따라 2005년 일부 사회복지사업을 지방으로 이양하는 조치를 취하였다. 참여정부 출범으로 설치된 대통령 소속의 ‘정부혁신지방분권위원회’는 국고보조사업 정비 방안을 수립하여 총 149개 국고보조사업⁸⁾을 지방으로 이양하였는데, 이 중 사회복지 영역 사업은 67개⁹⁾이다. 사업 이양은 국고보조금제도 운영 과정에서 나타난 지방자치단체의 자율적 재정 운영 제약과 지방비 부담 가중 등의 문제점을 해소하고 실질적인 자치권한 확대를 도모하는 데 취지를 두었다.

이 방안을 시행하면서 당시 참여정부가 국고보조금 정비 작업에 사용한 기준은 <표 2-1>과 같다. 이에 따르면 ‘지방 이양 대상 사업’은 명백하게 지방 사무적 성격을 지니는 국고보조사업, 반복적 집행 성격의 시설물 경상운영비 지원, 단순한 지방재정 보전 성격의 보조사업, 국고보조의 실익이 낮은 소액 사업이라는 네 가지 성격으로 규정되었다. 사회복지 영역에서는 ‘경상적 수요사업’으로 경로당 운영 등 노인복지사업(10개), 장애인복지관 운영 등 장애인 복지사업(20개), 아동시설 운영 등 아동복지사업(10개)과 그 밖의 복지사업(13개), 그리고 ‘비경상적 수요사업’으로 노인시설 운영 등(8개)의 사업이 지방으로 이양되었다.

사업 이양과 함께 재원 보전을 위해 내국세의 0.83%로 연동된 ‘분권교부세’를 신설¹⁰⁾하고, 지방의 ‘담배소비세수’도 이양 사업에 사용하도록 조정하였다. 그런데 문제는 보전 재원 규모를 이양 당시(2004년 말)의 사업비 수요에 기준을 두는 통상적 방식으로 결정하여 이양 첫해부터 재원 부족으로 지방의 복지비 부담이 가중되었다는 점이다. 당시에 세입 측면에서는 특히 담배소비세수가 감소하였고, 세출 측면에서는 복지 사업비의 증가가 주된 요인이 되었다. 이에 따라 정부는 사업 이양 첫해인 2005

8) 정책 영역별로는 사회복지, 문화관광, 농림수산, 공공근로, 여성인력개발로 구분된다.

9) 일부 보건사업도 이에 포함된다.

10) 「지방교부세법」에 따른다.

년에 분권교부세 법정교부율을 당초보다 0.11%포인트 인상된 0.94%로 조정하였지만, 재원 문제에 적절히 대처하기에는 역부족이었다.

〈표 2-1〉 참여정부의 국고보조금 정비 방안과 기준

[국고보조사업 정비 방안]		
- 이 방안은 ‘참여정부’의 대통령 소속 「정부혁신지방분권위원회」가 마련. - 정비 실태: 당시 총 533개 사업(12조 7000억 원 규모)을 대상으로, 지방 이양 149개(이 중 사회복지 67개), 군특 이관 126개, 보조사업 유지 247개, 폐지 11개 등. - 취지: 지방자치단체의 자율적 재정 운영 제약과 지방비 부담 가중 등 국고보조금제도 운영 과정에서 나타난 문제점을 해소하고 실질적인 자치권한을 확대하기 위한.		
[정비 기준]		
지방이양 대상 사업	국고보조사업	국가균형발전특별회계 사업
- 명백하게 지방 사무적 성격을 지니는 국고보조사업 - 반복적으로 집행하는 시설물 경상운영비 지원 사업 - 단순한 지방재정 보전 성격의 보조사업 - 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업	- 사무 성격상 명백한 국가사업(여권 발급, 국가안전관리 시스템) - 국가적으로 꼭 필요한 사업이지만 지방 이양 시 축소 예상 사업(환경, 보건의료) - 중앙정부 정책 수립과 밀접히 연계되고, 대내외 환경 변화에 국가적으로 대체해야 하는 경우(국민기초생활보장제도, 농업구조조정)	- 낙후 지역 농산어촌과 지역의 SOC 개발 관련 사업 - 지역의 문화·예술·관광 자원 개발에 관한 사업 - 지역전략사업, 문화관광 클러스터 등 지역 혁신 관련 사업 - 기타: 「국가균형발전특별법」에 규정된 사업 등

- 자료: 1. 정부혁신지방분권위원회. (2007). 2007 참여정부의 혁신과 분권. pp. 161-166.
 2. 박인화. (2010). 복지재정 운용실태와 정책과제, 예산현안분석 제35호, 국회예산정책처, p. 64.
 3. 고영선. (2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향. 예산정책연구, 1(2), p. 3.

이러한 상황이 계속되면서 감사원(2008)은 ‘사회복지 지방이양사업 운영 실태’에 대한 감사를 하게 되었다. 그 결과 이양복지사업을 위한 보전 재원이 이양사업의 예산 증가에 크게 미치지 못하여 지방비 부담이 2005년 6845억 원에서 2007년 1조 4747억 원으로 연 27%씩 증가한 것으로 밝혀졌다(박인화, 2010, p. 67). 이로 인하여 자치단체는 가중되는 재정

부담 때문에 자율적인 재정 운용에 제약을 받게 되었고, 이러한 상황은 자체사업의 예산이 감소하는 결과로 나타났다.¹¹⁾ 지방의 재정난은 이어서 논의할 사회보장 국고보조사업의 확대와 맞물려 지속적으로 문제시되면서 복지재정 부담을 둘러싼 중앙·지방 간 갈등을 증폭시켰다.

상당 기간이 지난 후에도 완화되지 않는 문제에 대처하여 조정이 이루어진 주요 정책 경과를 보면, 2005년 지방 이양된 복지사업 가운데 타 지역 주민의 입소 비율이 높은 3개 사업¹²⁾에 대해 2015년부터 국고보조사업으로 환원하는 조치가 이루어졌다. 양로시설 지원 사업, 장애인 거주시설 지원 사업, 정신요양시설 지원 사업이 이에 해당된다. 2015년 환원 당시 동 국고보조사업의 국비 규모는 순서대로 320억 원, 4280억 원, 725억 원으로 총 5325억 원이다. 즉 2015년 기준으로 전체적인 지방의 복지 부담이 이 규모만큼 경감되었다고 할 수 있다. 이양사업 재원으로 「지방교부세법」에 근거를 두고 2005년 신설되었던 분권교부세는 당초에 2009. 12. 31.까지 존속하도록 규정하였으나, 동 한시 규정은 다시 5년간 연장되어 2014. 12. 31.까지 적용되었고, 2015년부터 폐지되었다. 동 분권교부세는 「지방교부세법」 개정으로 지방재정조정제도가 변경되면서 보통교부세로 통합되는 재정정책의 변화를 가져왔다.

2. 사회보장 국고보조사업 확대와 정책 경과

「저출산·고령사회기본법」 제정(2005)에 따라 국가적으로 ‘저출산·고령사회 대책’ 추진에 정책 역량이 집중되면서 일부 보조사업의 지방 이양

11) 감사 결과에 따르면, 자치단체의 자체사업 예산 비중은 2002년 22.3%에서 2005년 30.5%로 증가하였으나, 이후 감소세로 반전되어 2007년 26.6%로 저하되었다(감사원, 2008).

12) 기획재정부, 안전행정부, 보건복지부(2013)에 따르면 충북 음성 ‘꽃동네’의 타 지역 주민 입소 비율은 90% 수준이다(1955명 중 1752명).

이후에도 사회보장 영역에서 국고보조사업이 지속적으로 확대되었다. 이에 따라 지방의 재정부담도 동반 상승하였다. 2005년 이래 2010년경까지 중앙정부 기준으로 매년 예산 증가율이 약 30%에 이르는 영유아 보육료 지원 사업, 2004~2008년간 연 100% 이상 늘어난 사회서비스 일자리 지원 사업, 2008년 신규 도입된 기초노령연금¹³⁾ 등이 모두 국고보조사업 형태로 추진되었다(박인화, 2010, p. 67). 이로 인하여 보건복지부 소관의 국고보조사업 예산 증가율은 국정의 어떤 영역보다 확연하게 높았다.

이와 같이 사회보장 국고보조사업의 확대 기조가 계속되면서 지방자치단체는 2005년에 이미 지방 이양된 복지사업의 지출 증가에 따른 부담 뿐 아니라, 국고보조사업의 지속적 증가에 수반되는 지방비 부담이라는 이중고를 겪게 된다. 국고보조사업 종류와 규모가 점점 늘어나면서 중앙정부로서도 신규 사업이나 확대 사업의 보조율을 종래의 보조사업보다 낮게 설정할 수밖에 없는 재정적 제약에 직면함에 따라 자치단체 부담은 더욱 가중되는 결과를 가져왔다.¹⁴⁾ 자본보조사업 경우에는 자치단체가 부지매입 부담도 지게 된다.

한편 세입 측면을 보면, 지방은 자체수입(지방세와 세외수입)과 교부세로 조성되는 소위 지방의 자유로운 자금인 '가용재원'으로부터 국고보조사업 수행에 필요한 지방비를 조달하게 된다. 그러나 동 세입 재원의 증가율은 세출사업 증가율에 크게 미치지 못해 규모는 차치하고 증가 속도만 보더라도 지방자치단체는 중앙에서 편성한 사회보장 국고보조사업을 수행할수록 재정 부담이 가중되어 결국 자체사업 축소 등의 난관에 직면하게 된다.

13) 동 사업은 2014년 폐지되고 기초연금이 새로 도입되었다.

14) 기초생활보장사업은 평균 보조율이 80% 내외이지만, 보육료 지원 사업은 2014년 취해진 보조율 인상조치 이전까지는 평균 보조율이 약 48% 정도로 자치단체 부담이 중앙정부 부담을 상회하였다.

일례로 2008년 도입되었던 기초노령연금 사업과 관련하여 지방자치단체별 지출 양상을 보면, 자치단체의 기초노령연금 지출 부담과 자체사업 예산 간에는 음(陰)의 관계가 유의하게 나타났다(박인화, 2008a, pp. 45-46). 자치단체 유형별로는 재정력이 취약한 대부분의 광역시 자치구와 특별시 일부 자치구에서 복지지출 부담이 상대적으로 큰 반면, 자체사업 예산 비중은 전국 평균에 크게 미달하였다(박인화, 2008b, p. 45). 이와 같은 양상은 시·군 지역과 특별시·광역시 자치구가 중앙정부와 광역자치단체로부터 재원을 이전받는 방식이 각각 다른 데 따른 문제와 더불어 기초노령연금에 대한 국고 차등보조율이 특별시와 광역시 자치구의 재정운용 여건과 지출에 따른 수요를 적절하게 반영하지 못한 데 기인한다고 하겠다. 이와 관련된 실증분석은 제5장에서 논의한다.

이와 같이 지속적으로 제기되어 온 지방 재정난에 대처하기 위하여 정부가 취한 주요 정책 경과는 다음과 같다. 먼저 2013년 9월 취득세를 인하로 인한 지방세수의 감소 보전과 영유아 보육료 지원 등 지방의 복지부담 완화, 지방재정 운영의 자율성과 책임성 제고를 위해 ‘중앙·지방 간 기능 및 재원 조정 방안’을 발표하고 이에 따라 제반 조치를 취하였다. 특히 영유아 보육은 저출산 대책의 일환으로 ‘참여정부’ 이래 지속적으로 확대되어 온 대표적인 사회서비스 정책이다. 사업 대상이 확대되면서 5세아 지원이 전면적으로 이루어졌고, 이어서 0~2세아(2012), 3~4세아(2013) 순으로 무상보육이 도입되었다. 이에 따라 중앙정부 예산뿐 아니라 지방자치단체의 재원 부담이 급격하게 늘면서 복지 부담을 가중시키게 되었다.

재정정책 측면에 초점을 맞추어 보면, 2014년부터 영유아 보육료 지원 사업의 국고보조율이 인상되었는데 이는 상기 정부 발표 방안과 국회 ‘지방재정특별위원회’ 활동(2012), 그리고 「영유아보육법」 개정안 심의와 2014년도 예산안 심의 과정에서 제기된 논의에 근거를 둔다. 구체적으로

는 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 중 [별표 1](보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)을 개정(2014. 1.)하여 ‘영유아보육료 지원’ 및 ‘가정양육수당 지원’ 사업에 대한 기준보조율을 각각 15%포인트 인상¹⁵⁾함으로써 지방의 부담을 완화하는 조치가 취해졌다.

보육정책 수행과 관련하여 누리과정을 위한 「유아교육지원특별회계」도 설치(2017. 1.) 되었다. 누리과정은 「유아교육법」에 따른 유치원과 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년 유아(만 3~5세아)에 대한 공통 교육·보육과정을 위하여 2012년 도입되었다. 제도 도입과 함께 소요 재원은 연차적 계획(2012~2015)에 따라 지방교육재정교부금으로 이관되면서 지방교육재정 부담이 늘어나게 되었다. 특히 2013년 발생한 내국세 결손에 따른 교부금 정산으로 2015년 지방교육재정교부금이 전년보다 3.3% 감액(1조 3475억 원)¹⁶⁾되면서 누리과정 재원을 둘러싼 중앙정부와 시·도 교육청의 갈등이 심화되었다. 누리과정에 대한 지방교육재정교부금 부담은 2013년 2조 6481억 원에서 2016년에는 3조 9732억 원으로 크게 늘어나, 이를 안정적으로 추진하기 위해 「유아교육지원특별회계법」을 제정(2016. 12.)하고 2017년부터 3년간 한시로 「유아교육지원특별회계」¹⁷⁾를 설치·운영하게 되었다.

그리고 2017년 5월 출범한 새 정부는 「국정운영 5개년 계획」에서 ‘유아교육의 국가 책임 확대’를 위해 ‘2018년 어린이집 누리과정 전액 국고

15) 기준보조율은 종래의 서울 20%, 지방 50%에서 서울 35%, 지방 65%로 인상되었다. 또한 동 사업은 자치단체 여건에 따라 차등보조율이 적용되는데, 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 ① 사회복지비지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%포인트 인상하고, ② 사회복지비지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%포인트 인하한다(보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 1]).

16) 2015년 예산안 기준이다.

17) 정부는 당시 2017년부터 「유아교육특별회계」를 설치하면서 이를 교육재정교부금 재원인 교육세 일부와 일반회계 전입금으로 조정토록 하였다. 「유아교육특별회계」는 2017년 3조 9409억 원 규모로 교육세 78%(3조 809억 원), 일반회계 22%(8600억 원)로 이루어져 있다(국회예산정책처, 2017, p. 17).

지원'한다는 정책 의지를 밝혔다(국정기획자문위원회, 2017).¹⁸⁾ 이를 위한 실질적 조치로 2018년 예산에 국고 2조 1000억 원이 반영되었다.¹⁹⁾

이상 논의한 중앙·지방 간 정책 경과를 포함하여 전반적인 사회보장 정책 방향과 재정분권에 연관된 국정과제는 <표 2-2>와 같이 요약된다.

<표 2-2> 사회보장과 재정분권에 관련된 국정과제

국정과제 42	국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장
(목표) 국민이 기본적인 삶을 누리도록 사회보장 강화	
(주요 내용) 공공부조 혁신, 생애맞춤형 소득지원, 사회보험 사각지대 해소, 장애인 지원 강화	
국정과제 49	유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화
(목표) 누리과정 예산 지원 등에 대한 국가 책임 확대와 고등교육 실질적 기회 제공	
(주요 내용) 유아교육 국가 책임 확대 - 2018년 어린이집 누리과정 전액 국고 지원 등	
국정과제 75	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권
(목표) 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조 개선과 주민 참여예산제 확대를 통해 지방재정 건전성 확보	
(주요 내용)	
① 국세-지방세 구조 개선(7:3을 거쳐 장기적으로 6:4까지 개선): 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방세 신 세원 발굴 등	
② 이전재원 조정과 재정균형 달성: 지자체 간 재정 격차 완화와 균형발전 추진 - 지방교부세를 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비	
③ 지방재정 건전성 강화: 지방세와 세외수입 등 징수율 제고 등	
④ 고향사랑기부제 활성화 ⑤ 주민참여예산제 확대	
4대 복합·혁신과제	④ 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전
(관련 내용) '기능' 중심의 포괄적 사무 이양을 위한 지방이양일괄법 제정, 중앙의 법령 제·개정 시 사무 배분에 대한 사전협의 제도화, 재정분권 추진 등	

주: '국정과제 49'에 대해서는 주요 내용 중 누리과정 관련 사항만 언급.

자료: 국정기획자문위원회. (2017. 7.). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.

18) 동 계획은 '국정과제 49: 유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화'에 이를 포함한다.

19) 이는 2016년(9000억 원) 대비 1조 2000억 원 증액된 규모이다. 동 예산은 2017. 12.

5. 국회에서 의결되었다(기획재정부, 2017).

100대 국정과제 중에서 본 연구와 직결되는 과제는 ‘국정과제 42: 국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장’과 ‘국정과제 75: 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’ 등이다. 또한 정책 기능에 대해서는 4대 복합·혁신 과제의 하나인 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’을 통하여 기능 중심의 포괄적 사무 이양, 사무 배분의 사전협의 제도화, 재정분권 추진을 강조하고 있다.

제3절 소결: 분담의 논리와 정책 현실

중앙·지방 간 정책 기능과 재정 분담에 대한 이론적 논거로는 먼저 재정대응성(fiscal equivalence) 원칙에서 논의되는 외부효과(externalities)와 내부효과(internalities)가 비중 있게 거론된다. 재정대응성에 비추어 보면, 공공서비스의 혜택이 발생하는 지역적 범위가 공급을 담당하는 정부 또는 자치단체의 지역적 범위와 일치해야 한다. 만약 그렇지 못하면 비효율이 발생하는데 외부효과의 경우에는 공공서비스의 과소 공급이 발생하고, 반대로 내부효과의 경우에는 과다 공급이 발생하게 된다.

재정대응성 외에 추가적 사항으로는 규모의 경제(economies of scale), 지역 간에 서로 다른 주민의 욕구(needs)와 선호의 이질성(differences in local preferences), 납세자 이동성(taxpayer mobility), 정책 실험의 중요성과 확산 가능성, 정부 팽창과 시장개입 가능성 등이 고려되어야 할 주요 요소로 논의된다. 또한 실증 연구는 기본욕구(basic needs)와 직결된 정책 기능(보건, 교육)의 성과와 분권화 간에 유의한 양의 관계가 있음이 밝히고 있다.

이러한 논거에도 불구하고 현실 세계란 매우 복잡적이어서 이론을 그

대로 정책화하는 것이 대부분의 경우 부적절할 수 있음도 제기된다. 또한 각급 단위의 지방정부가 지나치게 크거나 지나치게 작을 경우, 최적 수준의 공공재 공급이 위축된다는 가설 역시 다른 요인으로 인하여 달라질 수 있다. 이러한 사실을 감안할 때 특히 효율성이나 경제성을 넘어서는 정책 이슈에 대해서는 여러 측면에서 종합적인 판단이 뒷받침되도록 해야 할 것이다. 예컨대 2005년 사회복지사업 지방 이양 이후 나타났던 미처 예상치 못한 지출 소요와 해당 세목 세수 간 불균형, 빠른 속도의 정책 확대에 수반되는 재정 부담 가중과 부담을 둘러싼 각 행정주체 간의 갈등 경험은 이러한 당위성을 지지하는 증거이다.

한편 지방의 세입과 세출 소요는 정책 여건에 따라 가변적이며 지역 간 재정력 격차도 상당하므로, 중앙의 일률적인 지원책이나 재정조정제도보다 각 지역의 여건과 정책소요를 세심하게 점검하여 적절하게 맞춤형으로 지원하는 방안을 적용해야 한다고 본다. 그리고 정책 기능의 지방 이양이나 재정 관계 재정립을 위해서는 적정 수준의 자원 보전 조치와 함께 지방의 책임성도 함께 부여되도록 해야 한다는 점을 국정과제 추진 과정에서 충분히 고려해야 할 것이다.

제 3 장

주요국의 세입 구조와 재정분권 수준 비교

제1절 OECD 회원국의 재정수입 구조

제2절 지방재정자립도와 재정분권 수준

제3절 소결: 세입 구조와 재정분권에 대한 함의

3

주요국의 세입 구조와 재정분권 수준 비교

제1절 OECD 회원국의 재정수입 구조

‘문재인 정부 100대 국정과제’의 일환인 ‘맞춤형 사회보장’과 ‘지방 재정분권’²⁰⁾이 원활히 추진되도록 뒷받침하자면, 무엇보다도 정부의 가용 재원인 세입부터 파악되어야 할 것이다. 이를 위해 주요 재정지표를 중심으로 OECD 회원국의 세입 구조를 비교해 보면 <표 3-1>, [그림 3-1], [그림 3-2]와 같다.

먼저 국민 부담 수준인 GDP 대비 총재정수입(total tax revenue) 비중은 2014년 기준²¹⁾으로 OECD 35개국 평균이 34.2% 수준이다. 세원 별로 보면 GDP 대비 시 국세가 20.5%, 지방세가 5.2%, 사회보장기여금이 8.4%로 나타난다. 전체 국민 부담에 대한 세원별 배분은 국세가 60.0%, 지방세가 15.1%, 사회보장기여금이 24.6%로 구성된다. 국민 부담 수준을 국가별로 보면 덴마크(49.6%)가 가장 높다. 이어서 프랑스(45.5%), 벨기에(45.0%), 핀란드(43.8%), 이탈리아(43.7%), 오스트리아와 스웨덴(42.8%)이 국민부담률 40%를 상회하는 국가군이다.

20) 동 과제는 100대 국정과제 분류 틀과 별도로 정부의 국정 비전을 보다 선명하게 부각 시키기 위해 ‘4대 복합·혁신 과제’로 재정의한 틀에서 ‘4-국가의 고른 발전을 위한 자치 분권과 균형발전’과 연관된다. 구체적으로는 국가 사무의 획기적 지방 이양(기능 중심의 포괄적 사무 이양을 위한 「지방이양일괄법」(가칭) 제정 등), 국가균형발전 거버넌스 및 지원체계 개편(지역발전특별회계 개편을 통한 지역 자율성 확대와 중앙-지방 간 협약제도 시행을 통한 성과 평가 등 책임성 확보), 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 추진 등의 내용이 이와 직결된다.

21) 동년을 기준으로 한 이유는 OECD 35개국의 자료가 비교 가능하기 때문이다.

40 중앙·지방 간 사회보장 정책 기능과 재정제도 재정립 방안

〈표 3-1〉 OECD 회원국의 GDP 대비 재정수입 비중: 2014년

(단위: %)

	총수입(total tax revenue)					조세수입 (total tax revenue excluding social security)
		국세	지방세	사회보장 기여금	기타	
덴마크	49.6 (100.0)	37.0 (74.6)	12.4 (25.0)	0.0 (0.0)	0.2 (0.4)	49.5 (99.8)
프랑스	45.5 (100.0)	15.1 (33.1)	5.9 (13.0)	24.4 (53.6)	0.1 (0.2)	28.5 (62.7)
벨기에*	45.0 (100.0)	25.8 (57.4)	4.5 (10.0)	14.4 (32.0)	0.3 (0.7)	30.8 (68.4)
핀란드	43.8 (100.0)	20.8 (47.4)	10.3 (23.5)	12.7 (29.0)	0.1 (0.2)	31.2 (71.2)
이탈리아	43.7 (100.0)	23.3 (53.4)	7.2 (16.5)	13.0 (29.8)	0.1 (0.2)	30.7 (70.3)
오스트리아*	42.8 (100.0)	28.5 (66.5)	2.1 (4.9)	12.2 (28.5)	0.1 (0.2)	28.2 (65.9)
스웨덴	42.8 (100.0)	21.4 (50.0)	15.8 (36.9)	5.5 (12.9)	0.1 (0.2)	32.9 (76.9)
아이슬란드	38.9 (100.0)	29.4 (75.5)	9.5 (24.4)	0.0 (0.0)	-	35.2 (90.4)
노르웨이	38.7 (100.0)	33.3 (86.1)	5.4 (14.0)	0.0 (0.0)	-	28.8 (74.5)
룩셈부르크	38.4 (100.0)	26.4 (68.8)	1.3 (3.4)	10.7 (27.9)	0.0 (0.0)	27.3 (71.2)
헝가리	38.2 (100.0)	23.3 (60.8)	2.2 (5.8)	12.7 (33.2)	0.1 (0.3)	25.7 (67.2)
네덜란드	37.5 (100.0)	20.9 (55.6)	1.4 (3.7)	14.9 (39.7)	0.4 (1.1)	22.7 (60.5)
독일*	36.6 (100.0)	11.4 (31.2)	11.0 (30.1)	13.9 (38.0)	0.2 (0.5)	22.6 (61.8)
슬로베니아	36.5 (100.0)	18.2 (50.0)	3.9 (10.7)	14.2 (38.9)	0.1 (0.3)	22.1 (60.6)
그리스	35.8 (100.0)	24.5 (68.6)	1.1 (3.1)	10.1 (28.2)	0.1 (0.3)	25.5 (71.3)
OECD평균 (35국)	34.2 (100.0)	20.5 (60.0)	5.2 (15.1)	8.4 (24.6)	0.1 (0.3)	25.1 (73.4)
포르투갈	34.2 (100.0)	23.2 (67.8)	2.5 (7.3)	8.5 (24.9)	0.1 (0.3)	25.2 (73.8)
스페인*	33.8 (100.0)	14.3 (42.3)	8.0 (23.6)	11.4 (33.7)	0.1 (0.3)	22.2 (65.6)
체코	33.1 (100.0)	18.0 (54.5)	0.4 (1.2)	14.5 (43.8)	0.2 (0.6)	18.6 (56.2)
뉴질랜드	32.5 (100.0)	30.4 (93.3)	2.2 (6.8)	0.0 (0.0)	-	32.5 (99.9)
에스토니아	32.4 (100.0)	26.6 (82.0)	0.3 (0.9)	5.3 (16.3)	0.2 (0.6)	21.5 (66.3)
폴란드	32.1 (100.0)	15.5 (48.2)	4.3 (13.4)	12.2 (38.0)	0.1 (0.3)	19.9 (62.0)
영국	32.1 (100.0)	24.3 (75.8)	1.6 (5.0)	6.0 (18.7)	0.2 (0.6)	26.1 (81.4)
일본	32.0 (100.0)	11.8 (36.9)	7.5 (23.4)	12.7 (39.6)	-	19.3 (60.2)
슬로바키아	31.2 (100.0)	17.1 (54.6)	0.9 (2.9)	13.2 (42.2)	0.2 (0.6)	17.9 (57.3)
이스라엘	31.2 (100.0)	23.6 (75.6)	2.5 (8.0)	5.1 (16.3)	-	26.1 (83.5)
캐나다*	31.2 (100.0)	12.9 (41.4)	15.4 (49.3)	2.9 (9.3)	-	26.5 (84.9)
라트비아	28.9 (100.0)	14.7 (50.8)	5.6 (19.4)	8.4 (29.1)	0.2 (0.7)	20.5 (71.0)
터키	28.8 (100.0)	17.8 (62.0)	2.7 (9.4)	8.2 (28.5)	- (0.0)	20.6 (71.6)
아일랜드	28.7 (100.0)	23.7 (82.4)	0.8 (2.8)	4.1 (14.3)	0.1 (0.3)	23.7 (82.6)
호주*	27.8 (100.0)	22.3 (80.0)	5.6 (20.1)	0.0 (0.0)	-	27.8 (99.8)
스위스*	27.0 (100.0)	9.5 (35.2)	10.8 (40.0)	6.7 (24.8)	-	20.3 (75.1)
미국*	25.9 (100.0)	10.9 (42.1)	8.8 (34.0)	6.2 (24.0)	-	19.7 (76.1)
한국	24.6 (100.0)	13.8 (56.2)	4.2 (17.1)	6.6 (26.8)	-	18.0 (73.2)
칠레	19.8 (100.0)	17.1 (86.7)	1.5 (7.6)	1.1 (5.6)	-	18.3 (92.7)
멕시코*	15.2 (100.0)	11.1 (73.4)	0.9 (5.9)	3.1 (20.6)	-	12.0 (79.2)

주: 1. 총수입(국민부담) 기준 내림차순이며, 괄호 내는 각국별 총수입 대비 세원의 비율.

2. * 표시는 연방/중앙정부(federal/central government) 아래에 주정부(state/regional government)를 두고 있는 9개국.

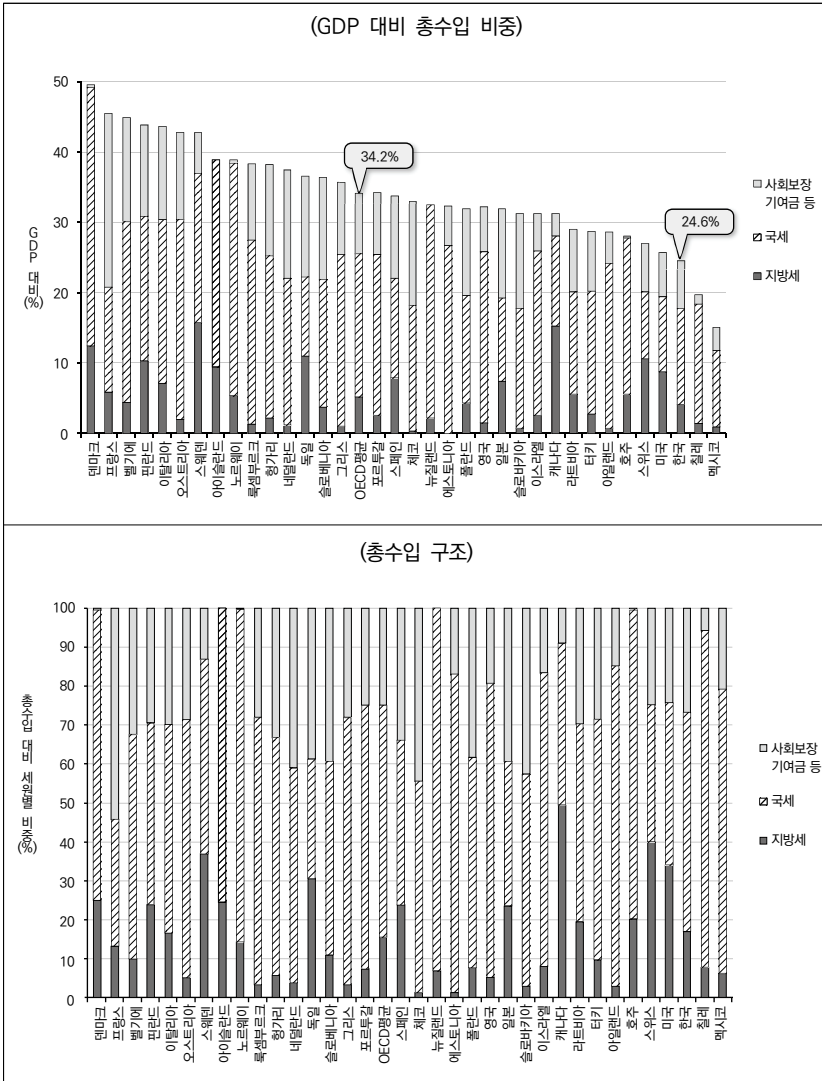
3. 지방세는 주정부(state/regional government)와 지방자치단체(local government) 수입의 합이며, 사회보장기여금은 social security funds, 기타는 supranational level 수입.

4. 조세와 사회보장기여금 간 이전이 발생하면, 조세수입 값이 국세와 지방세 합과 다를 수 있음.

자료: OECD Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables.

<http://stats.oecd.org/#>에서 2017. 7. 25. 인출.

[그림 3-1] OECD 회원국의 총수입 비중과 구조: 2014년



주: 1. x축의 국가순은 GDP 대비 총수입 비중의 내림차순에 따름.

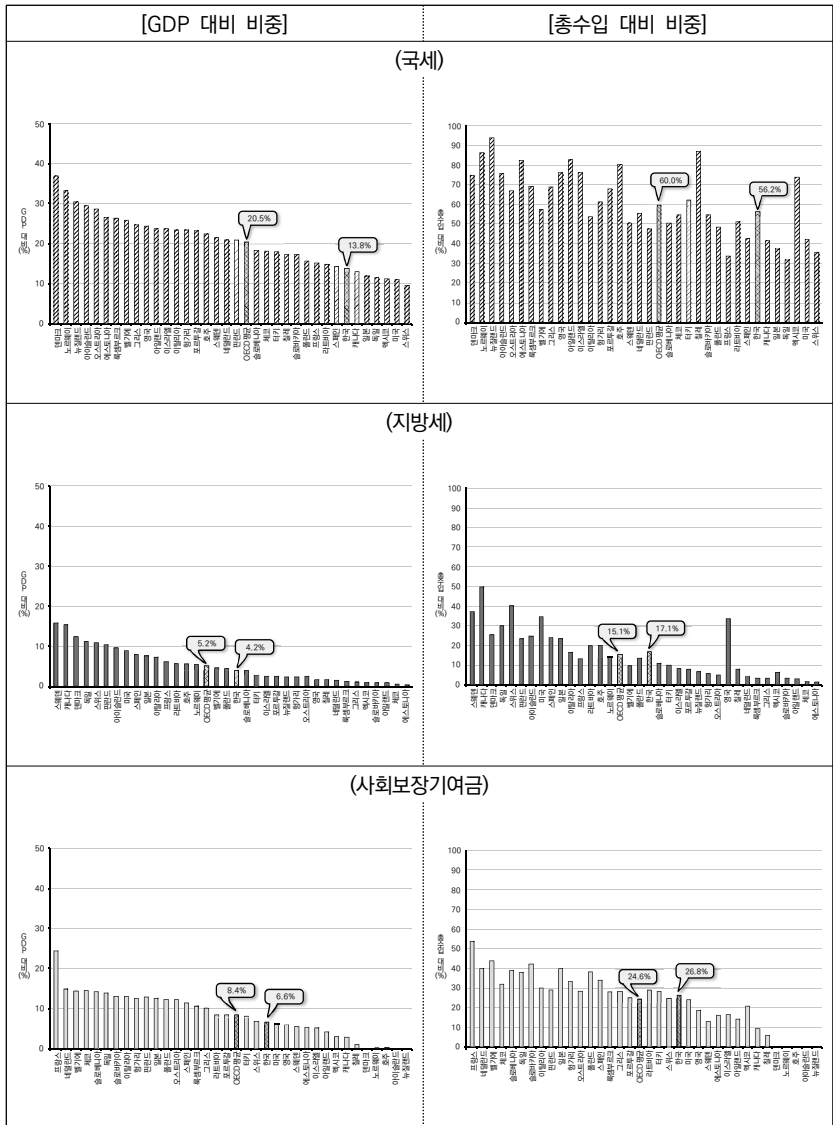
2. 사회보장기여금 등은 기타 수입(supranational)을 포함.

자료: OECD. *Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables*.

<http://stats.oecd.org/#>에서 2017. 7. 25. 인출.

42 중앙·지방 간 사회복지 정책 기능과 재정제도 재정립 방안

[그림 3-2] OECD 회원국의 세수 구조: 2014년



주: 1. x축의 국가순은 세원별로 GDP 대비 비중의 내림차순에 따름.

2. 기타 수입(supranational)은 그림에 제시하지 않음.

자료: OECD, Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables.

<http://stats.oecd.org/#>에서 2017. 7. 25. 인출.

우리나라의 국민부담률은 2014년 24.6%²²⁾로 OECD 평균보다 9.6% 포인트 낮은 수준이다. OECD 35개국 중에서는 멕시코와 칠레 다음으로 우리나라의 국민부담률이 낮다. 세원별로 보면 GDP 대비 시 국세가 13.8%, 지방세가 4.2%, 사회보장기여금이 6.6%이다. 국민 부담 대비 세원별 배분은 국세, 지방세, 사회보장기여금이 각각 56.2%, 17.1%, 26.8%로, 지방세와 사회보장기여금 배분 비중이 OECD 평균을 다소 상회한다.

다음으로, OECD 회원국의 국민 부담 실태를 세원별로 보면 첫째, GDP 대비 국세 비중은 덴마크(37.0%), 노르웨이(33.3%), 뉴질랜드(30.4%)에서 30%를 상회하여 조세 부담 상위권 국가로 분류된다. 특히 뉴질랜드는 총수입 대비 국세 비중이 93%에 이른다. 우리나라, 캐나다, 일본, 독일, 미국, 스위스는 GDP 대비 국세 비중이 15% 미만으로 하위권에 속한다. 이 중 우리나라를 제외한 5개국은 국세가 국민 부담에서 차지하는 비중이 30~40%대로 나타난다. 이들 국가는 지방세 배분이 상대적으로 높은데, 이는 정부 형태로 볼 때 연방/중앙 정부 아래 주/지방 정부(State/Regional government)를 두고 있는 것과 관련된다고 볼 수 있다.

둘째, GDP 대비 지방세 비중이 10%를 상회하는 국가로는 스웨덴(15.8%), 캐나다(15.4%), 덴마크(12.4%), 독일(11.0%), 스위스(10.8%), 핀란드(10.3%)를 들 수 있다. 특히 캐나다, 스위스, 스웨덴은 국민 부담에서 차지하는 지방세 비중이 각각 49.3%, 40.0%, 36.9%로 높은 수준이다. 미국도 동 비중이 34%에 이른다. 이는 이들 국가의 지방분권 수준이 상대적으로 높음을 가늠케 하는 지표이다.

22) 2015년 국민부담률은 25.3%로 0.6%포인트 더 높다(OECD, *Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables*. <http://stats.oecd.org/#>에서 2017. 8. 17. 인출).

셋째, GDP 대비 사회보장기여금 비중을 보면, 프랑스(24.4%)가 사회 보장 부담이 가장 높은 국가로 나타난다. 이어서 네덜란드(14.9%), 벨기에(14.4%), 체코(14.5%), 독일(13.9%), 이탈리아(13.0%), 헝가리(12.7%), 일본(12.7%), 오스트리아(12.2%), 스페인(11.4%), 그리스(10.1%) 등 16개국의 사회보장부담이 GDP 대비 10%대로 OECD 평균(8.4%) 이상이다. 반면 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 호주, 뉴질랜드(이상 5개국)는 국세와 지방세 세수만 있을 뿐 사회보장기여금을 별도로 부과하지 않는다.

국민 부담에서 사회보장 부담이 차지하는 비율 역시 프랑스가 가장 높아 국민 부담의 과반을 상회(53.6%)한다. 다음으로 이 비율이 높은 국가는 체코(43.8%), 네덜란드(39.7%), 일본(39.6%), 독일(38.0%) 등이다. 우리나라는 GDP 대비 사회보장기여금 비중은 6.6%로 OECD 평균(8.4%)보다 다소 낮지만, 동 기여금이 국민 부담에서 차지하는 비율은 26.8%로 다른 OECD 회원국(평균 24.6%)에 비해 상대적으로 높다. 이러한 여건은 다른 조세 부담에 비해 사회보장 부담이 국민생활에서 보다 무겁게 받아들여질 수 있음을 시사한다.

한편 우리나라에서 자주 사용되는 조세부담률에 대해서는 <표 3-1>에 ‘사회보장을 제외한 조세수입(total tax revenue excluding social security)’으로 제시되어 있다.

이상 살펴본 각국의 재정지표를 종합적으로 감안할 때 전반적인 지방의 재정분권 수준²³⁾은 캐나다, 덴마크, 스웨덴, 미국, 독일, 스페인이 상위권으로 분류된다. 이어서 핀란드와 일본도 높은 편에 속한다고 하겠다. 우리나라는 국민 부담이 최하위권인 만큼 지방세 부담 수준(GDP 대비) 역시 OECD 평균보다 1%포인트 정도 낮지만, 국민 부담 내에서 지방세

23) 재정분권 수준에 관한 구체적 지표 검토는 다음 절에서 이어진다.

가 차지하는 상대적 비율은 OECD 평균보다 2%포인트 정도 높다. 이러한 실상은 향후 재정분권 추진 과정에서 세심하게 검토되어야 할 것이다.

또한 우리나라는 국민 부담에서 차지하는 사회보장기여금 비율 역시 상대적으로 높은 편이다([그림 3-2] 참조). 이는 사회보험제도가 내실화 단계로 접어들면서 급여 확대와 사각지대 축소를 위한 미가입자의 적용 확대에 따른 정책 이행으로 사회보험료 부담이 점점 늘어나는 점과 연관된다. 국민연금의 예를 보면 제도가 충분히 성숙하지 못해 선진국보다 급여 수급은 과소할지라도 보험료 납부는 계속 늘어나는데, 이러한 여건은 취약계층의 생활에 보다 가중한 부담이 될 수 있음을 시사한다(OECD, 2011).

제2절 지방재정자립도와 재정분권 수준

지방자치단체(또는 지방정부)의 주요 재원은 어느 나라에서나 지방세 수입과 이전재원(intergovernmental grants)²⁴⁾으로 조성된다. 이 가운데 중앙정부의 이전재원은 지방의 세출 소요와 국가정책(national policies) 수행을 지원한다. 다만 운용 방식은 각국의 여건에 따라 다양하며 복합적 양상을 띠는데, 지방재정과 관련한 대표적 지표로는 ‘지방재정자립도(fiscal autonomy of sub-national governments)’와 ‘재정분권 수준(fiscal decentralization)’이 꼽힌다(Bervall, Charbit, Kraan & Merk, 2006, p. 114).

첫째, ‘지방재정자립도’는 ‘지방의 전체 수입(total revenue of sub-national

24) 본고에서 ‘grant’라 함은 중앙정부로부터 자치단체(또는 sub-national government)로 전달되는 재원을 말한다.

government)에서 자체수입(own revenue)이 차지하는 비중'으로 정의된다. 우리나라의 지방자치단체 세입 구조에 따르면 전국 평균으로 본 지방재정자립도는 2008년 이래 55~59% 수준에서 소폭의 등락을 보인다.²⁵⁾ 그러나 자치단체별로 보면, 전국의 243개 자치단체 가운데 통합재정자립도²⁶⁾가 50%를 넘지 못하는 곳이 212곳으로 87.2%에 이른다. 전국 평균 통합재정자립도가 3년 연속 개선되고 있음에도 불구하고, 시·도별로나 기초자치단체별로 재정력 편차는 여전히 크다.²⁷⁾ 광역자치단체를 예로 들면 통합재정자립도 70% 이상인 자치단체가 3곳(서울, 울산, 경기), 그리고 30% 미만인 자치단체가 3곳(전남, 전북, 강원)이다.

둘째, '재정분권 수준'은 '일반정부 총지출에서 지방정부 지출이 차지하는 비중'으로 가늠된다. 우리나라의 동 지표 값은 <표 3-2>에 따르면 2014년 기준으로 동 비중이 43% 정도로 나타난다. 구체적으로 말하여 <표 3-2>는 15개 OECD 회원국²⁸⁾을 유형별로 구분하여 일반정부에 대비한 지방정부의 수입 및 지출 비중을 살펴본 것이다. 이는 국세, 지방세, 사회보장부담 등으로 구성되는 국가의 전체 수입(revenue)에서 지방의 몫(sub-national government share)으로 운용되는 수입, 그리고 국가의 전체 지출(expenditure)에서 지방의 몫으로 운용되는 지출을 나타낸다. 또한 지방의 자체 세입인 '지방세'가 국내총생산(GDP), 조세부담률 및 국민부담률 각각에 대비하여 차지하는 비중을 검토하였다.

25) 제5장 <표 5-10>에서 '예산 대비 자체수입 비중' 통계치를 참고한다.

26) 일반회계, 특별회계, 기금을 합하여 산출한 지표이다.

27) 국회예산정책처. (2017). 재정동향 & 이슈. 통권 제2호, pp. 34-35[원자료: 행정자치부. (2017. 4.). 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요].

28) 통상적으로 적용되는 복지국가 유형을 감안하되 자료의 제약으로 15개국을 선택하였다.

〈표 3-2〉 OECD 회원국의 지방재정 운용 양상: 2014년

(단위: %)

		일반정부 수입 대비 지방정부 수입	일반정부 지출 대비 지방정부 지출 (재정분권 수준)	지방세 비중		
				GDP 대비	조세부담률 대비	국민부담률 대비
북구형	덴마크	62.6	63.9	12.4	25.1	25.0
	스웨덴	49.9	49.1	15.8(최고)	48.0	36.9
	핀란드	42.0	41.0	10.3	33.0	23.5
	노르웨이	27.0	33.7	5.4	18.8	14.0
대륙형	독일	46.6	47.1	11.0	48.7	30.1
	네덜란드	31.0	30.0	1.4	6.2	3.7(최저)
	프랑스	21.7(최저)	20.6(최저)	5.9	20.7	13.0
남유럽형	스페인	53.2	48.9	8.0	36.0	23.6
	이탈리아	31.0	28.9	7.2	23.5	16.5
영미형	캐나다	74.7(최고)	77.2(최고)	15.4	58.1(최고)	49.3(최고)
	미국	51.6	47.8	8.8	44.7	34.0
	영국	28.9	25.2	1.6	6.1(최저)	5.0
아시아	한국	42.5	42.9	4.2	23.3	17.1
	일본	45.2	39.8	7.5	38.9	23.4
남미	멕시코	52.8	49.9	0.9(최저)	7.5	5.9
평균	위 15개국	44.0	43.1	7.7	29.2	21.4
	OECD 35개국	-	-	5.2	20.7	15.1

주: 1. 지방정부 수입/지출은 State/Regional government와 Local government 합산.

2. 조세부담률과 국민부담률은 〈표 3-1〉의 총수입과 조세수입에 근거.

자료: OECD. *National Accounts & Revenue Statistics*.<http://stats.oecd.org/#>에서 2017. 7. 25. 인출.

먼저 2014년 기준으로 본 각국의 '재정분권 수준(일반정부 지출 대비 지방정부 지출)'은 캐나다(77.2%)에서 가장 높고 그다음이 덴마크(63.9%)로 나타났다. 프랑스에서는 동 비중이 20.6%로 관찰 대상 국가 중 가장 낮았다. 대체로 멕시코(49.9%), 스웨덴(49.1%), 스페인(48.9%), 미국(47.8%), 독일(47.1%)의 재정분권 수준이 관찰 대상 15개국 평균

(43.1%)보다 높은 편에 속하며, 우리나라(42.9%)도 거의 평균에 근접하는 양상을 띤다.

다음으로, 'GDP 대비 지방세 비중'을 보면 스웨덴(15.8%)에서 가장 높고 캐나다(15.4%), 덴마크(12.4%), 독일(11.0%), 핀란드(10.3%)로 이어진다. 최저 수준은 멕시코(0.9%)이고, 네덜란드(1.4%)와 영국(1.6%)도 하위권에 속한다. 지방세가 조세 부담이나 국민 부담에서 차지하는 비율은 캐나다의 경우 각각 58.1%와 49.3%로 가장 높은 수준이다. 영국과 네덜란드는 동 비중 역시 최하위권으로 그만큼 중앙 집중 경향이 강함을 시사한다.

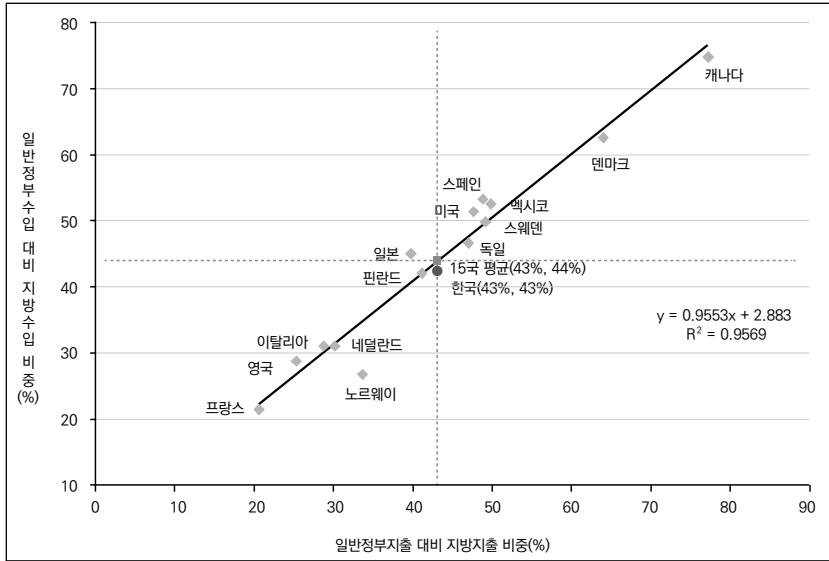
현 정부의 국정과제 중 하나인 재정분권 추진을 위한 지방세 비율 제고와 관련하여 특히 각국의 조세부담률에 대비한 지방세 비율을 살펴보면, 관찰 대상 15개국의 평균 수준은 29.2%로 나타난다. 이는 현 정부가 재정분권 추진을 위해 달성하려는 1차 목표(국세·지방세 비율 7:3)와 거의 일치하는 수준이다(국정기획자문위원회, 2017, p. 159).²⁹⁾ 우리나라는 2014년 현재 지방세 비율이 조세 부담 대비 23.3%로 파악되어, 이 지표만 두고 볼 때 1차 목표치에 대비하여 7%포인트 정도 낮은 상태이다. 그러나 전체 국민부담률에 대비하여 지방세 비율을 보면, 그 값이 다소 달라지는데 이는 국세 외에도 사회보장기여금 비율이 어느 정도인가에 따라 영향을 받게 되기 때문이다. 2014년 시점에서 현 정부의 1차 목표인 조세부담 중 지방세 비율 30%를 상회하는 국가로는 최고 수준의 캐나다(58.1%) 외에 독일(48.7%), 스웨덴(48.0%), 미국(44.7%), 일본(38.9%), 스페인(36.0%), 핀란드(33.0%)가 꼽힌다.

이상 언급한 각국의 재정분권 양상은 [그림 3-3], [그림 3-4]를 통하여

29) 국정기획자문위원회(2017)에 따르면 국세·지방세 비율은 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4까지 개선하고자 한다.

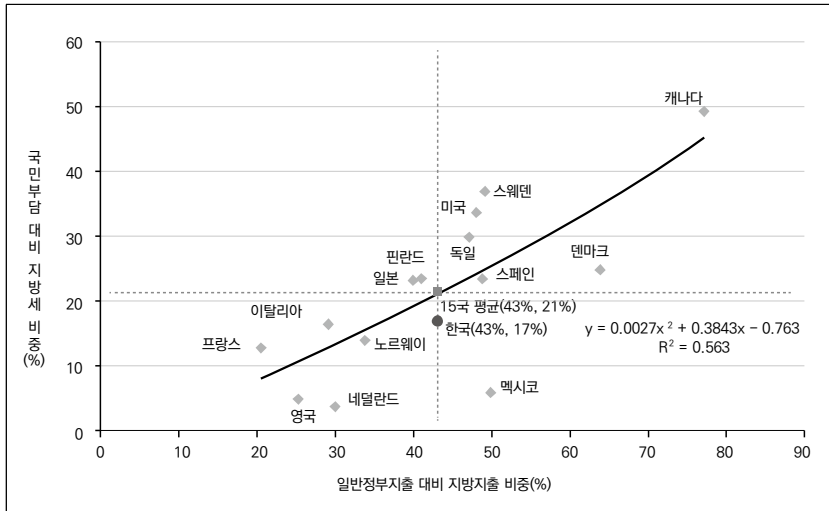
보다 간명하게 볼 수 있다. 특히 [그림 3-4]에서는 각국의 재정분권 수준이 높을수록 국민부담 대비 지방세 비율이 높게 나타나는 정의 상관관계를 확인할 수 있다. <표 3-2>에서 살펴본 재정지표를 통하여 다시 한번 지방분권 수준을 가늠하면 캐나다가 가장 높은 국가로 평가된다. 그리고 OECD 15개국 평균치를 중심으로 분류한 [그림 3-3]의 4분위 영역에서 덴마크, 스웨덴, 미국, 독일, 스페인이 우측 윗면에 속하여 상위권 국가로 분류된다. 핀란드와 일본도 상당히 가까운 영역에 위치하며, 우리나라 역시 매우 근접한 곳에 있다. [그림 3-3], [그림 3-4]에서 우리나라의 동 지표 수준이 그리 나쁘지 않은 것은 자체수입보다는 이전재원으로 인하여 지방이 실제로 사용하는 수입과 지출 몫이 늘어나기 때문이다. 한편 영국과 네덜란드, 그리고 프랑스, 이탈리아, 노르웨이는 재정분권 수준이 상대적으로 낮게 평가되는 만큼 보다 높은 중앙 집권적 경향성을 띠다고 하겠다.

[그림 3-3] 재정분권 양상(1) - 일반정부와 지방정부 간 재정 관계: 2014년



자료: OECD. *National Accounts*. <http://stats.oecd.org/#>에서 2017. 4. 5. 인출.

[그림 3-4] 재정분권 양상(2) - 지방정부 지출과 지방세 비중: 2014년



자료: OECD. *National Accounts*. <http://stats.oecd.org/#>에서 2017. 4. 5. 인출.

제3절 소결: 세입 구조와 재정분권에 대한 함의

사회보장지출과 재정분권을 둘러싼 과제에 접근하려면 국가의 재정수입 구조와 지방재정 실상부터 파악되어야 한다. 우리나라는 국세, 지방세, 사회보장기여금을 합한 국민부담률(GDP 대비)이 2014년 24.6%로 OECD 회원국 평균(34.2%)의 72% 수준이다.³⁰⁾ 세원별 부담률(GDP 대비)은 국세 13.8%, 지방세 4.2%, 사회보장기여금 6.6%로, OECD 평균보다 각각 6.7%포인트, 1%포인트, 1.8%포인트씩 낮다. 국세, 지방세, 사회보장기여금이 총세수에서 차지하는 비율은 각각 56%, 17%, 27%로, 다른 나라보다 사회보장기여금 부담이 다소 높은 편이다. 사회보험제도 내실화와 미가입자의 적용 확대가 사회보장 부담 증가로 이어지며, 특히 취약계층 부담이 늘어나는 문제를 띤다.

지방세 수입이 GDP의 10%를 상회하는 국가로는 스웨덴, 캐나다, 덴마크, 독일, 스위스가 대표적이다.³¹⁾ 캐나다는 세수의 절반이 지방세이다. 국민부담률은 낮지만 미국도 지방세가 세수의 34%를 차지한다. 지방세 비중(GDP 대비)이나 점유율(세수 대비)에 관한 한 스웨덴, 캐나다, 덴마크, 독일, 스위스, 미국이 상위권 국가로 꼽힌다.

지방재정에 관한 대표적 지표인 ‘지방재정자립도(fiscal autonomy of sub-national governments)’와 ‘재정분권 수준(fiscal decentralization)’에 비추어 다시 살펴보면, 캐나다, 덴마크, 스웨덴, 미국, 독일, 스페인 등이 재정분권상 상위권 국가로 분류된다. 핀란드와 일본도 이에 상당히 가깝다. 우리나라도 지표 값이 그리 나쁘지 않은 까닭은 지방의 자체수입보다 이전재원으로 인하여 실제 사용하는 수입 몫이 늘어나기

30) 이는 OECD 35개국 중 멕시코, 칠레 다음으로 낮은 하위권이다.

31) OECD 회원국의 GDP 대비 지방세 비중은 평균 5.2%이다.

때문이다. 한편 프랑스, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 노르웨이는 재정분권 수준이 상대적으로 낮아 중앙집권적 경향이 그만큼 더 강하다고 볼 수 있다.

그런데 OECD 회원국 조사 결과에 따르면, ‘지방재정자립도’와 ‘재정분권 수준’ 간에는 관련성이 거의 없고, 정부 형태에 관한 각국의 헌법적 틀도 지방재정자립도나 재정분권 수준에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 밝혀졌다. 이는 재정분권의 실체가 측정 가능한 몇몇 지표나 제도적 틀에 따라 수준을 가늠하기에 결코 용이하지 않은 복합적 요소를 내포함을 의미한다. 더욱이 국제 비교상의 지표 값은 국가 평균이므로 국정 운영에서는 전반적인 수준뿐 아니라 자국의 재정제도를 통하여 지역 간에 엄연한 격차 문제에 얼마나 치밀하게 대처하느냐가 보다 현실적 과제이다. 이상을 종합할 때, 새 정부가 추구하는 재정분권은 국세와 지방세 비중 조정 등 잘 알려진 지표 수준의 개선을 넘어 ‘지방자치’의 이름에 걸맞은 실질적 재정분권을 도모하는 데 초점이 맞추어져야 함을 시사받는다.

제 4 장

지방 이전재원 유형과 외국의 제도 개혁 동향

제1절 이전재원 유형과 우리나라 제도

제2절 외국의 이전재원 제도와 개혁 사례

제3절 소결: 이전재원 개혁 동향과 시사점

4

지방 이전재원 유형과 외국의 제도 개혁 동향

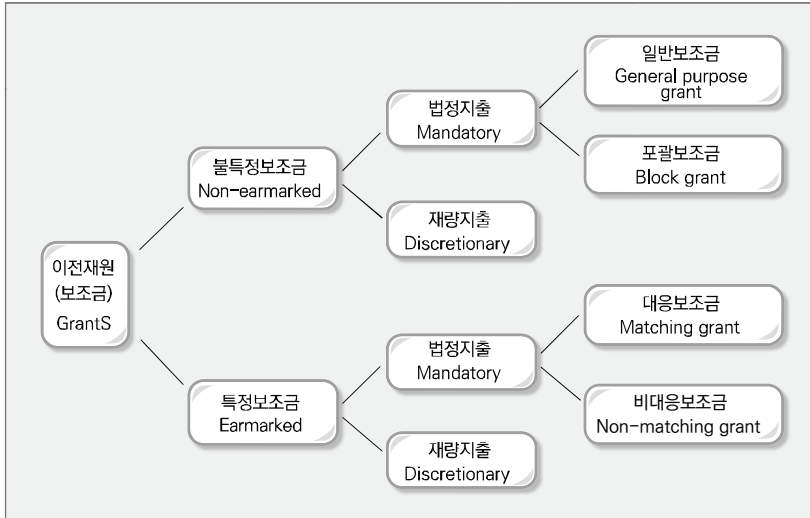
제1절 이전재원 유형과 우리나라 제도

1. 이전재원 유형

이전재원(intergovernmental grants)³²⁾ 제도는 지방재정 지원과 국가정책 실행을 위하여 많은 나라에서 채택하는 재정운용 방안이다. 중앙 정부가 지방자치단체에 제공하는 이전재원, 즉 보조금(grants)을 둘러싼 제도 운영은 상당히 복잡하며 또 국가마다 적용 양상이 다양하다. 유럽위원회(the Council of Europe, 2004)가 개발하여 OECD에서 사용되는 분류 틀에 근거하여 이전재원 유형을 보면 [그림 4-1]과 같다. 이에 따르면 보조금은 먼저 특정보조금 여부와 법정지출 여부로 구분되고, 이는 다시 일반보조금, 포괄보조금, 대응보조금 등으로 세분된다. 본 연구에서 보조금의 유형을 검토하는 까닭은 이에 대한 이해가 이전재원인 사회보장 국고보조금과 관련하여 중앙의 정책 목표와 지방의 재정 자율성이 조화를 이루도록 제도개선 방안을 탐색하는 데 나침반 역할을 할 것이기 때문이다.

32) 또는 intergovernmental transfers라고 한다.

[그림 4-1] 이전재원 유형



주: Council of Europe(2004)이 개발한 이전재원 분류 기준에 따름.

자료: Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D-J., & Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 5/4, p. 116.

<http://dx.doi.org/10.1787/budget-v5-art24-en>에서 2017. 4. 5. 인출.

구체적으로 살펴보면 첫째, 보조금은 ‘자금을 특정 목적으로 사용하도록 미리 정하고 있는가의 여부(earmarked or non-earmarked)’에 따라 구분되는데, 꼬리표가 붙지 않은 보조금은 지방세 수입처럼 지방이 이를 재량적으로 사용할 수 있다.

둘째, ‘지출의 성격상 법적인 의무가 있는가의 여부(mandatory or discretionary)’에 따른 구분이다. 보조금 중 법정지출은 법률에 따라 지출 의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정된다. 기초생활보장급여, 기초연금 등 정기적으로 지급되는 자격급여(entitlements)가 법정지출 보조금이다. 이에 비해 재량지출 보조금은 일시적 사업이나 특정 기반

시설 투자 등에 지원된다.

셋째, 특정보조금(earmarked grants) 중 법정지출(mandatory transfers)은 다시 ‘대응보조금이나 비대응보조금이나(matching or non-matching)’로 나뉜다. 대응보조금은 지방의 사업에 대해 중앙정부가 공여하는 성격을 띠며, 규모는 공공서비스의 실지출액에 따라 결정된다(Bergvall et al., 2006, p. 117). 우리나라에서는 국고보조금이 흔히 대응보조금으로 알려져 있는데, 이 분류에 따르면 대응보조금(matching grants) 이라기보다 재원분담보조금(co-funding grants)³³⁾에 더 가깝다고 본다. 그 이유는 지방에서 국고보조금을 신청하더라도 중앙정부가 반드시 자금을 공여할 의무를 지지 않으며, 반대로 지방이 신청하지 않더라도 중앙정부는 국고보조금을 예산에 계상하고 지방비 분담을 요구할 수 있기 때문이다(고영선, 2012, p. 12). 「보조금 관리에 관한 법률」 제5조는 중앙정부가 지방의 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이 대통령령으로 정하는 경우³⁴⁾에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다. 이에 따라 우리나라의 국고보조금은 상당 경우에 지방이 직면한 외부효과를 바로잡기 위한 정책 수단이라기보다는 중앙정부의 정책 의도를 관철시키기 위한 수단으로 활용된다는 것이다.

넷째, 불특정보조금(non-earmarked grants) 중 법정지출은 다시 ‘일반보조금(general purpose grants)이나 포괄보조금(block grants)이

33) OECD 보고서(Bergvall et al., 2006, pp. 117-118)에 따르면, ‘co-funding grants’는 ‘matching grants’의 범주에 포함되지 않는다. Matching grants는 지속적 인센티브인 법정보조금을 일컫는데 비해, co-funding grants는 재량적 보조금(discretionary grants)에 속하는 영속적이지 않은 구체적 과제(a concrete project or programme)로 규정한다.

34) 동법 시행령 제3조에 따르면 1. 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우 2. 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우 3. 그 밖에 기획재정부 장관이 국가의 주요 시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업인 경우를 말한다.

냐'로 구분된다. 이들 보조금은 지방의 수입을 증가시킨다는 유사점이 있지만, 포괄보조금은 특별한 목적사업에 지출되도록 한다는 점에서 차이가 있다. 다만 꼬리표가 붙지 않은 보조금이므로 사용을 일일이 통제하지 않지만 사업 실적은 점검될 수 있다. 그러나 다른 한편 포괄보조금은 정부 지출 감축을 위한 방편(일종의 'backdoor')으로 활용된다는 비판도 제기된다(Dilger & Boyd, 2014, p. 2).

다섯째, 특정보조금은 '경상지출이냐 또는 자본지출이냐(current or capital expenditures)'로 나누어진다. 이러한 구분은 국민계정(national accounts)의 기준에 따르는데 불특정보조금은 대개 경상지출로 간주된다.

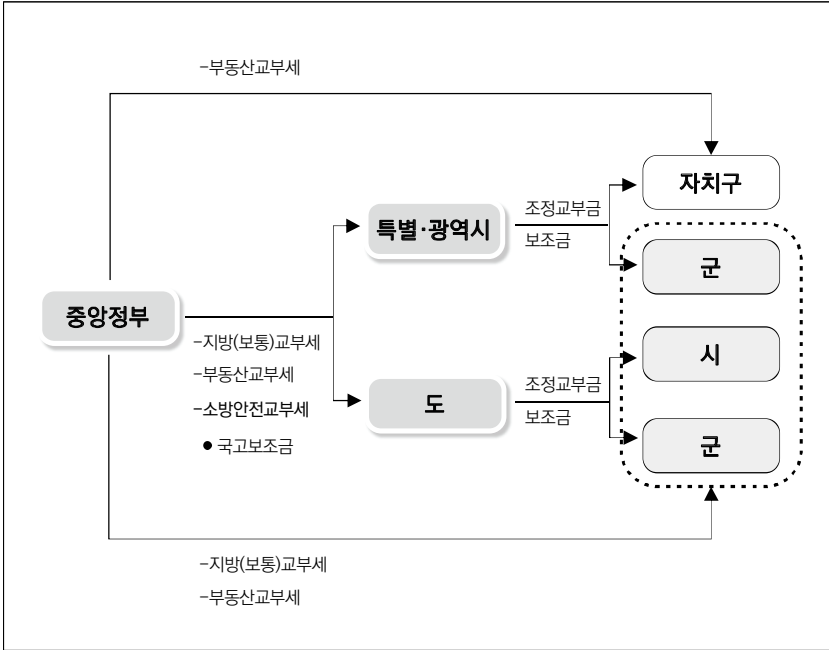
2. 우리나라의 지방재정조정제도

우리나라에서는 지방재정 조정을 위하여 중앙정부와 광역자치단체, 중앙정부와 기초자치단체, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체 사이에서 재정이전이 이루어지는데, 그 체계와 이전재원 종류를 도식화하면 [그림 4-2]와 같다.

먼저 중앙정부는 지방에 대해 교부세(보통교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세)와 국고보조금을 지급한다. 2017년 중앙정부 본예산 기준으로 지방교부세는 40조 7314억 원이며, 국고보조금은 46조 4318억 원 규모이다.³⁵⁾ 다음으로 광역자치단체는 기초단체에 대해 시·도비 보조금과 조정교부금(자치구 조정교부금과 시·군 조정교부금) 등을 지급한다. 이 외에도 중앙에서 광역으로 이전된 국고보조금은 기초자치단체의 정책 수요에 따라 다시 배분된다.

35) 지방자치단체의 당초예산에 반영된 예산액이 아니고, 국가 예산에서 지원하는 금액 기준이다(행정자치부, 2017, p. 94).

[그림 4-2] 지방재정조정 체계



- 주: 1. 아래 자료를 근거로 현행 기준에 따라 작성.
 2. 광역단체에서 기초단체로 이전되는 보조금은 시·도비 보조금과 국고보조사업 소요비용 포함.
 3. 보통교부세 불교부 단체에 대해서는 2019년까지 지급 특례에 따라 산출된 재원 이전.
- 자료: 1. 행정자치부. (2017). 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). pp. 94-112.
 2. 고영선. (2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향. 예산정책연구, 1(2), p. 9.

보다 구체적으로 중앙의 지방조정제도를 살펴보면, <표 4-1>에서 보듯이 지방교부세는 「지방교부세법」(1962년 제정)³⁶⁾에 근거를 두고 국세 수입의 일부를 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원으로 교부함으로써 지방재정을 조정하는 제도이다. 이 중 보통교부세는 지방자치단체의

36) 그 이전에는 1951년 제정된 「임시 지방분여세법」에 따라 국세 중 특정 세목의 일정률을 교부하였다.

매년도 기준재정수입액³⁷⁾이 기준재정수요액³⁸⁾에 미달하는 경우, 자치단체별로 재정부족액을 기초로 산정하여 배정한다(행정자치부, 2017, p. 94).

〈표 4-1〉 중앙의 지방재정조정제도

	지방교부세	국고보조금
근거 법령	• 지방교부세법	• 보조금 관리에 관한 법률
재원	• 내국세의 19.24% - 보통교부세: 정률분 교부세 총액의 97% - 특별교부세: 정률분 교부세 총액의 3% • 부동산교부세: 종합부동산세 전액 • 소방안전교부세: 담배에 부과하는 개별소비세의 20%	• 국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
용도	• 보통·부동산교부세: 용도를 별도 지정하지 않고 자치단체 일반예산으로 사용 • 특별교부세: 용도 지정과 조건 부여 가능	• 자금의 용도와 조건이 지정된 특정 목적의 재원으로 운용
배분	• 보통교부세: 단체별로 기준재정 수입액과 기준재정 수요액을 산정한 후 재정부족액 기준으로 포괄 배분 • 특별교부세: 지역 현안, 재난안전관리, 시책수요 사업에 대해 타당성 등을 종합 심사하여 사업/시책별로 교부 • 부동산교부세: 재정여건, 사회복지, 지역교육 및 부동산 교부세 규모의 기준과 비중에 따라 산정·교부	• 소관 부처별 중장기사업계획 등을 고려해 매년 정부 예산으로 정함
성격	• 보통·부동산교부세: 용도 지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용 • 특별교부세: 용도지정·조건부여 가능	• 특정목적재원(이전재원 성격)

자료: 행정자치부. (2017). 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 94.

37) 기준재정수입액 = 기초수입액(보통세 추계액의 80%) + 보정수입액 ± 수입 자체 노력

38) 기준재정수요액 = 기초수요액(16개 세항목) + 보정수요액 ± 수요 자체 노력

이 기준에 따라 2017년에는 교부 대상이 되는 174개 기초자치단체³⁹⁾ 가운데 교부단체로 선정된 168개 단체에 대해 총 37조 3079억 원이 배정된다.⁴⁰⁾ 6개 불교부 단체⁴¹⁾에 대해서는 ‘보통교부세 불교부 단체에 대한 지급특례’⁴²⁾에 따라 총 2697억 원이 지급된다. 동 지급특례는 2005년 지방 이양 사업의 재원 보전을 위해 도입되었던 분권교부세 폐지에 따른 조치로 2015~2019년까지 적용되며, 2020년 이후에는 보통교부세가 교부되지 아니하는 지방자치단체의 재정 여건을 감안하여 필요한 조치를 할 수 있다. 특별교부세는 보통교부세 산정 방법으로 포착할 수 없는 재정 수요나 연도 중 발생한 재난 및 안전관리, 공공복지시설 설치, 국가적 장려사업 등 예측하지 못한 재정 수요에 대비해 지방교부세법령에 의하여 배정한다(행정자치부, 2017, pp. 94-102).

재정조정제도의 경과를 보면, 2005년에 법정률이 조정(내국세의 15% → 19.13%)되었고, 증액교부금과 지방양여금제도가 폐지되면서 분권교부세와 부동산 교부세가 신설되었다. 이는 당시 지방의 세수 감소를 보전하고 균형발전 지원을 위한 조치의 일환이었다. 법정교부율이 현재와 같이 내국세⁴³⁾의 19.24%로 조정된 것은 2006년이며 분권교부세율도 설치 1년 만에 상향 조정(내국세의 0.83% → 0.94%)되었다. 2014년에는 보통교부세와 특별교부세 간 재원이 조정(보통교부세 96% → 97%, 특별교부세 4% → 3%)되었고, 2015년에 소방안전교부세가 신설되고 분권교부세는 폐지되면서 관련 법률 규정에 따라 보통교부세로 통합되었다. 분권교부세 폐지에 따른 재정 충격을 완화하기 위해 보통교부세 불교부 단체에

39) 69개 자치구는 특·광역시 본청에 합산한다.

40) 이는 「지방자치단체 통합재정 개요(상)」(행정자치부, 2017, p. 96)에 적시된 금액이다.

41) 6개 불교부 단체는 서울특별시, 경기도(본청), 수원시, 성남시, 용인시, 화성시이다.

42) 「지방교부세법」 부칙 제2조(2014. 12. 31.).

43) 내국세는 목적세, 타 법률에 의해 특별회계 재원으로 사용되는 세목(주세)의 금액, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%에 해당하는 금액 및 종합부동산세를 제외한다.

대해서는 언급한 것처럼 지급특례가 적용된다.

다음으로, 국고보조금은 국가의 위임 사무와 시책사업 등에 대하여 사용 범위를 정하고 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상 지원하기 위하여 교부하는 제도로 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금을 포괄한다.⁴⁴⁾ 국고보조금은 2017년 현재 중앙정부의 29개 부·처·청에 편성되어 있는데, 이 중 보건복지부 소관(26조 8037억 원)이 중앙정부 국고보조금 총액(46조 4318억 원)⁴⁵⁾의 57.7%를 차지한다. 국고보조금 집행을 위해서는 대개 지방자치단체의 재원 분담을 필요로 하는데, 2017년 지방자치단체 당초예산 편성액을 기준으로 국고보조금 사업의 국고 : 지방비 분담은 67 : 33로 나타난다. 2013년에는 동 비중이 60 : 40 정도였던 만큼 분담 비율로 본 지방 부담은 다소 완화되는 추세이다.

이러한 문제와 관련하여 「지방재정법」과 「보조금관리에 관한 법률」에서는 중앙 부처가 지방의 분담을 요하는 사업을 자의적으로 편성 운영하는 경우에 사전 협의를 통해 적법하고 합리적인 범위에서 국가와 지방이 부담 비율을 정하도록 하는 ‘협의의 필요성’을 명시하고 있다. 「지방재정법」에 따르면 중앙 관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대해 기획재정부 장관에게 제출하기 전에 행정안전부(구 행정자치부) 장관과 협의하여야 하며(제26조), 지방재정 부담에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 ‘지방재정부담심의위원회’의 구성·운영을 규정한다(제27조의2). 국고보조사업에 대한 책임성 강화 및 관리운영제도

44) 행정자치부(2017, p. 103)에 따르면, ‘교부금’은 국가의 사무를 자치단체에 위임하였을 경우 그 경비를 말하며, ‘국고부담금’은 지방자치단체가 행하는 사업 중 성질상 국가의 책임 정도에 따라 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것이며, ‘협의의 국고보조금’은 지방자치단체에 대해 특정 사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원함을 말한다.

45) 동 재정은 일반회계 29조 4630억 원, 지역발전특별회계 6조 7746억 원, 기타 특별회계 5조 8771억 원, 기금 4조 3171억 원으로 구성된다.

보완을 위해서는 자치단체가 수행한 보조사업에 대해 중앙부처가 점검한 결과를 통합공개 하는 등의 조항이 신설⁴⁶⁾되어 시행(2016. 6. 30.)되고 있다. 또한 「보조금관리에 관한 법률」은 중앙관서의 장이 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에 행정안전부 장관과 보조사업계획에 대해 협의하여야 한다고 규정하고 있다(제7조).

끝으로, 「지방재정법」에 근거를 두고 광역자치단체에서 기초자치단체로 이전되는 재정조정제도, 즉 시·도비 보조금과 조정교부금 교부 현황은 2017년 당초예산(총계) 기준으로 각각 10조 9227억 원과 8조 6486억 원으로 총 19조 5713억 원 규모이다. 자치단체 유형별로 본 동 이전재원 배분 비율은 특별시 자치구 24%, 광역시 자치구와 군 28%, 도 지역의 시와 군 48%로 나타난다.

제2절 외국의 이전재원 제도와 개혁 사례⁴⁷⁾

1. 불특정보조금과 중앙의 정책 의도: 네덜란드, 스웨덴, 영국

정책 현실을 보면, 중앙정부는 의도하는 정책에 대해 당초에는 특정보조금(earmarked grants) 방식으로 지방을 지원하지만, 통상적으로 일정 기간 내에 이를 불특정보조금(non-earmarked grants)으로 전환할 것을 약정한다. 그러나 불특정보조금이 지방의 정책 선호에 따라 사용할 수 있는 자금이라 할지라도, 중앙정부는 종종 이를 통제하려고 한다. 실제로 스웨덴의 아동복지(child care) 지원이 이러한 사례이며, 영국과 네

46) 「지방재정법」 제27조의4 제3항 내지 제4항 및 제27조의8 제2항.

47) 외국 사례는 주로 Bergvall et al.(2006, pp. 127-145)에 근거를 둔다.

덜란드도 지방의 불특정보조금 사용에 대해 중앙의 정책 우선순위에 따른 자금 배분을 매년 증가시키도록 협약하였다. 영국에서는 교육정책이, 네덜란드에서는 보건, 교육 및 치안정책이 이에 해당한다. 그런데 이러한 정책 조정이 효율적이라 할지라도 이는 지방의 자유로운 자금인 불특정보조금의 본질에 반한다는 한계가 있다.

2. 덴마크의 노인서비스 포괄보조금제도(block grants)

2001년 덴마크 집권당은 선거 캠페인에서 노인복지 보조금을 5억 DKR⁴⁸⁾ 증가시킬 것을 제안했다. 정책 시행은 중앙정부와 지방 간 이루어진 연간 계약에 근거를 둔다. 보조금의 증액 목적은 정부 간 계약을 통하여 노인서비스(old-age care services) 개선에 이를 사용한다는 것이다. 이 보조금은 불특정보조금(non-earmarked grants)으로 포괄보조금(block grants)의 특성을 지닌다. 보조금 배분은 지역의 인구구성(demographic composition)에 따르며, 정부의 기대는 동 보조금으로 지역의 정책 수요를 충당토록 하는 것이다. 지역은 2002년과 2003년에 보조금을 지급받았고, 이후에도 이 보조금이 지역에 제공되는 일반보조금(general purpose grants)에 추가하여 매년 지속적으로 제공(a permanent annual addition) 되도록 하였다. 한편 2004년에 일부에서는 이 보조금이 실제 당초의 목적대로 사용되는가에 대한 비판을 제기하였다. 일반적으로 불특정보조금이란 집행에 대한 추적이 어렵지만, 조사된 바에 따르면 지역은 대부분 노인 서비스 향상을 위한 제도 개혁의 목적에 적합하게 사용한 것으로 나타났다.

48) 2017. 8. 8. 현재 1DKR은 183원이다.

3. 스위스의 보조금제도 개혁

스위스는 과거에 주로 특정보조금(earmarked grants)을 통하여 지역(cantons) 간 균등화(equalization) 조치를 취해 왔다. 투입 재원은 2002년 24억 CHF(스위스 프랑)⁴⁹⁾인데, 이 중 9억 CHF만 불특정일반보조금(non-earmarked general purpose grants)이며, 나머지는 특정보조금과 사회보장기여금 재원이다.

이 제도는 특정 목적의 재원조달과 균등화 조치가 상호 결합되어 있어서 재원조달(financing), 보조금지급(subsidization) 및 균등화 조치가 독립적으로 운영되지 못하였다. 이런 방식은 효율성 측면에서 상당한 문제를 야기했는데, 스위스의 재정 운용에서는 정부 간 재정이전(intergovernmental transfers)이 큰 몫을 차지하기 때문이다. 또 다른 문제는 취약 지역일수록 중앙의 재정 절감에 따른 영향을 더 심하게 받았는데, 이는 대부분의 보조금에 균등화 요소가 내재되었기 때문이다.

2004년 시행된 새로운 제도는 재원조달, 보조금지급 및 균등화 조치를 분리하였다. 어떤 형태의 균등화도 특정보조금으로 이루어지지 않았다. 특정대응보조금(earmarked matching grants)이 대폭 폐지되고, 특정비대응보조금(earmarked non-matching grants)도 크게 축소되었다. 균등화 조치는 불특정보조금(non-earmarked grants)과 수평화보조금(horizontal grants, from rich to poor cantons)만으로 이루어진다. 이에 따라 재원조달, 보조금지급, 균등화 조치가 각각 통제 가능하게 되었다. 더욱이 역효과를 보였던 몇몇 유인요소(incentives)도 보조금 운영시스템에서 제거되었다.

49) 2017. 8. 6. 현재 1스위스 프랑은 1160원이다.

4. 체코의 행정비용보조금 개선과 문제점

체코는 13개 지역(regions)과 6000개 이상의 기초단체(municipalities)로 구성되는데, 중앙정부는 지방 행정비용(grants for administrative costs)의 60~80%를 보조한다. 체코에서는 2005년에 보조금제도가 개혁되었는데, 기존 제도에서 기초단체 간의 일관성 부재, 자금 부족, 물가 상승률 미반영 등이 문제시되었기 때문이다.

새 모형에서는 인구수에 가중치(0.95)를 적용하였는데, 이는 종전보다 개선된 일면이 있지만 또 다른 문제를 제기시켰다. 즉 행정비용이 인구수에 상응하여 늘어난다고 볼 수 없는 만큼 실질적인 비용을 제대로 반영하지 못했다는 것이다. 예컨대 인구 5만 명 지역의 행정비용 소요가 인구 1만 명 지역의 거의 5배라는 점은 믿기 어렵다. 또한 새 모형이 지역 단위에서 비용 절감에 대한 유인을 반영하지 않았다는 한계도 지적되었다.

5. 캐나다의 균등화 조치를 통한 세입 취약 지역 인센티브

캐나다는 재정균등화조치(equalization scheme)를 광범위하게 사용하는데, 이는 캐나다 10개 지역(provinces)에서 부가되는 33종의 조세 수입을 대상으로 적용된다. 어떤 지역의 1인당 조세수입이 표준(평균) 조세수입(1인당)보다 낮으면 균등화 재원을 이전받는다. 이에 따라 7개 지역이 재원을 이전받고 3개 지역은 공여자가 되는데, 이와 같은 방식으로 제공되는 금액은 연간 80억 캐나다 달러에 이른다.

6. 지역서비스협약에 따른 계약제: 영국, 프랑스, 이탈리아

영국에서는 공공서비스계약(public services agreements: PSAs) 제도가 공공서비스를 개선하는 데 이용된다. PSAs는 해당 부처와 재무부 간 협정에 근거를 두며 4년을 기본으로 다년계약제(multi-year agreements) 방식을 취한다. 같은 맥락에서 지역서비스협약(local service agreements)은 지방으로 이양된 공공서비스의 질 개선을 포함한다. 협약은 측정 가능한 정책성과(measurable outcomes)와 다년도 예산(multi-year budgets)에 토대를 둔다.

프랑스에서는 특정 서비스에 대해 지역(regional government)과 기초단체(municipal government) 간에 협약을 체결하며, 이는 CPER (state-region planning contracts)로 불린다. 이 제도는 1982년부터 시작되었으며 협약 기간은 7년을 대상으로 한다. 다만 계약이 충족되지 않더라도 법적인 귀결은 없다. 예산 문제로 인해 중앙정부가 최근 약속한 지원을 이행하지 못한 부분이 있고, 이런 사정은 정책 과정의 신뢰성을 저해시켰다고 하겠다.

이탈리아의 지역협약(territorial pacts)은 상향식 접근(bottom-up approach)을 통하여 지역 개발을 촉진하는 데 목적을 둔다. 중앙정부는 지역 당사자와 프로그램 계약을 협정한다. 이 계약은 기반 투자를 위한 보조금 지원과 산업, 농업 관련 산업, 서비스업, 관광업의 영역에서 통합 프로젝트를 수행하는 민간 기업에 대한 인센티브를 포함한다.

7. 네덜란드의 공공부조 지원 개혁을 통한 지역 책임성 강화

2004년 도입된 네덜란드의 「공공부조법(The Social Assistance Law)」은 각 지역이 공공부조 수급자를 줄이도록 하는 인센티브를 담고 있다. 종전에는 지역이 지급한 공공부조 비용을 중앙정부가 거의 지원하였으므로 지역은 비용을 절감할 유인이 없었다. 그러나 새로운 법에 따라 공공부조에 대한 책임은 전적으로 지역에 두며, 비용은 포괄보조금(block grants)으로 지원한다.

보조금 지원 수준은 지역으로서는 통제할 수 없는 거시경제변수 변동에 따라 결정(경제 여건이 악화되면 보조금 증가)되므로 보조금 지원(financing social assistance)은 더 이상 실지급액에 근거를 두지 않고 지역 규모나 장기간에 걸친 부조지급 데이터 등과 연계시킨다. 이에 따라 위험도(저소득, 저교육, 고실업, 이민자 등)가 큰 지역에 더 많은 보조금이 이전된다. 지역에서 지급한 공공부조 지출이 중앙에서 배정한 보조금보다 적으면, 지역은 남은 자금을 자유롭게 사용한다. 이러한 제도는 지역으로 하여금 공공부조 수급자가 급여 대상에서 벗어나 노동시장에 참여하도록 촉구하는 인센티브로 작용한다.

8. 스웨덴의 「사회서비스법」 개정을 통한 공공부조 등 지방 이양

2002년 개정된 스웨덴 「사회서비스법(The Swedish Social Service Act)」은 지역 주민을 위한 공공부조와 사회서비스 책임을 290개 지역(municipality)이 지도록 규정하였다(*The Swedish Social Service Act*, 2002). 스웨덴 정부는 3단계 행정조직(national, regional and local)⁵⁰⁾으로 운영되는데, 주민과의 접촉이 가장 밀착된 최하위 지역 단

위가 주민 서비스에 대한 책임(municipal authorities' duty towards residents)을 지도록 제도를 개혁하였다.

공공부조와 사회서비스가 지방정부로 이양된 것은 사회로부터 개인으로 책임이 옮겨지고 권리와 의무에 대한 시각이 변화하는 현상을 반영하는 조치로 받아들여진다(윤희숙, 2012, p. 42). 이와 더불어 주민 접촉이 가장 밀착된 최하위 지방 조직이 사회서비스를 제공하도록 개선한 조치 역시 중앙·지방 간 정책 기능 분담과 관련하여 '지역 간 선호의 이질성'을 충실히 반영한다고 볼 수 있다. 개정법은 "지역이 거주하는 모든 주민에 대해 책임을 진다"⁵¹⁾고 규정함으로써 주민은 공공부조 등에 대한 보장을 지역에 강력하게 요구할 수 있다. 또한 아동·노인·장애인 지원을 위해 새로운 규정이 추가되었으며, 사회서비스에 대한 감독은 보다 강화된 점이 특징적이다.

9. 지방의 재정 부담 점검: 미국, 영국

미국은 「재정 지원 없는 위임명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act: UMRA, 1995)」을 제정하여 연방정부의 의무적인 자격급여(entitlement benefits) 법제화 등에 따른 주정부 부담에 대해 적정 지원이나 세원 조정이 뒷받침되었는지를 점검하여 미비점을 사전에 조치토록 하고 있다(김봉주, 2008, pp. 85-87). 이 법은 의회의 충분한 심의와 연방예산의 지원 없이 주정부나 민간부문에 연방정부 명령(federal mandates)⁵²⁾을 부과함으로써 주정부 등이 보다 가치 있는 사업을 수행하지

50) Region은 21개 county로, local은 290개 municipality로 이루어진다.

51) The municipality has responsibility for all of its residents.

52) 연방 명령은 조세를 포함하여 강제적인 의무를 부과하는 법이나 규제를 포함하며, 기존의 의무 수행에 사용된 연방의 지원을 감소시키거나 폐지하는 규정도 포함한다.

못하도록 하는 것을 방지하는 데 목적을 두고 있다.

이 조치와 연관된 주정부 등의 재정부담 추계와 점검은 미 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office)가 수행하여 미 의회의 수권위원회(Authorizing Committees)에 보고한다. 수권위원회는 본회의 심사에 앞서 위원회 심사보고서나 의회 의사록(congressional record)에 CBO가 마련한 위임명령 보고서를 첨부한다. 이에 따라 재정지원 없는 위임명령 등의 법령에 대해 상원과 하원에서 의사 진행상 이의제기(point of order)를 할 수 있다. 미국의 UMRA는 주정부 등에 상당한 비용을 부과하는 입법에 대하여 의회가 심의 과정을 거쳐 연방의 위임명령을 감소시키는 데 성공했다고 하겠다.

영국의 경우에는 지방에 부과되는 ‘새로운 부담에 대한 원칙(the new burden doctrine)’을 2011년에 도입하였다. 이는 2010년 이래 영국에서 지방에 대한 지원을 크게 삭감하면서 지방의 재정난이 심화된 데 따른 대처 방안이다. ‘새로운 부담 원칙’에 따라서 재정 지원 없는 새로운 부담이 지방세 인상이나 기존의 지역 공공서비스 감축 압박으로 작용하는지를 점검하고, 다음 회계연도 예산에 필요한 조치를 반영하도록 한다(NAO, 2015, pp. 1-10).

제3절 소결: 이전재원 개혁 동향과 시사점

해외 주요국의 이전재원 개혁 사례를 보면, 상당수 OECD 회원국에서 보조금제도 운영에 따른 비효율성이 다양하게 나타났으며, 이러한 문제에 직면하여 각국은 자국의 여건에 적합하게 제도를 개선하고 있다.

공통적 문제점을 보면 첫째, 균등화 목적의 특정대응보조금(earmarked matching grants)은 지방정부가 적정 수준보다 과다하게 서비스를 제공하는 방향으로 작동한다. 둘째, 재정지원 목적의 특정대응보조금 역시 유사한 문제를 유발한다. 셋째, 재정지원 목적의 특정비대응보조금(earmarked non-matching grants)은 사용 시 배분적 효율성(allocative efficiency)을 고려할 유인이 부족하여 대부분 일반보조금이 나 포괄보조금처럼 사용된다.

이에 따라 보조금제도 개선은 중앙정부의 정책 목적을 재점검하고 여러 종류의 보조금을 다시 조정하는 데 출발점을 둔다. 스위스(2004)는 새로운 제도를 통하여 재정지원(financing), 보조금지급(subsidization), 균등화요소(equalization)를 분리하여 어떤 형태의 균등화도 특정보조금(earmarked grants)으로 지원되지 않도록 했다. 일반적으로는 불특정일반보조금(non-earmarked general purpose grants)에 재정지원과 균등화 조치를 함축시켜 균등화 요소가 재정지원 보조금에서 가감되도록 하면, 수평적 조정보조금(horizontal grants)⁵³⁾은 전부 내지 부분적으로 불필요하게 된다.

재량적 보조금(discretionary grants)은 재원분담(co-funding) 목적의 정책 수단이다. 재원분담 조치는 일부 국가에서 대응보조금(matching grants)으로는 수행하기 어려운 사업이나 중앙·지방 간 협정 사업을 지

53) 부자 지역에서 가난한 지역으로 이전하는 보조금이다.

원하는 수단이다. 또한 특정비대응보조금은 전적으로 배제하기는 어려운 재정 지원 수단이지만, 여전히 많은 국가에서 보다 효율적으로 일반보조금이나 포괄보조금으로 대체할 수 있는 여지가 있다. 2001년 덴마크에서도 도입된 ‘노인 서비스를 위한 포괄보조금’이 이에 해당한다. 비록 불특정 보조금은 사용상 추적이 어려운 문제점을 내포하지만, 덴마크에서 파악된 바에 따르면 각 지역은 대부분 제도 개혁의 취지에 적합하게 사용한 것으로 나타났다.

미국의 UMRA(1995) 적용을 보면 비록 나라마다 제도와 여건이 크게 다를지라도 시사하는 바가 상당하다. 왜냐하면 우리나라에서는 2000년대 들어 의무적 자격급여(mandatory benefits)의 법제화가 빠르게 이루어지면서 지방자치단체 부담이 가중되었지만, 이에 따른 재정 지원이나 세원 조정이 원활하지 못하여 중앙·지방 간 상당한 갈등 양상을 겪었다. 이러한 문제에 대처하려면 중앙정부의 정책 결정이 지방에 대해 적절한 재정 조치 없이 의무적 부담을 유발시키는지에 대해 사전 점검하는 방안을 검토할 필요가 있다.

스웨덴은 「사회서비스법(The Social Service Act, 2002)」 개정을 통하여 주민과 밀착된 지역 단위에서 사회서비스를 책임진다는 취지로 공공부조를 지방정부로 이양하였다. 국가마다 지방자치의 역사와 정책 기능이 상이할지라도 이는 국가와 국민 간의 권리와 의무에 대한 시각이 변화하는 조치로도 받아들여진다.

네덜란드의 새로운 「공공부조법(The Social Assistance Law, 2004)」도 공공부조 책임을 전적으로 지역에 두며, 비용은 포괄보조금으로 지원한다. 종전에는 지역이 지급한 공공부조 비용을 중앙정부가 거의 지원하였으므로 지역은 비용을 절감할 유인이 없었던 점을 개선한 조치이다. 다만 이들 국가의 공공부조는 우리나라 경우와 달리 주로 근로능력이 있는

빈곤층이 정책 대상⁵⁴⁾이므로, 수급자가 정부에 의존하지 않고 일을 통해 자립하도록 지원하는 적극적 노동시장 정책과 밀접히 연관된다.

이와 같이 각국에서 다양한 형태로 보조금 개혁이 이루어지는데 전반적인 흐름은 제도 간소화와 정책 프로그램(예: 아동복지, 노인복지, 보건 등) 중심으로 불특정보조금화(non-earmarked grants)하면서 지방의 재정 절감 유인과 재정 책임성을 강화하는 방향이다. 중앙의 재정권한이 큰 영국은 중앙·지방 간 지역서비스협약(local service agreements)을 체결하여 지방재정을 지원함으로써 지방 이양 서비스의 질 개선과 정책 성과 제고를 도모한다. 물론 이러한 개혁은 나라마다 고유한 제도와 역사, 사회 문화적으로 상이한 배경에서 이루어짐을 유념해야 한다.

강조하면, 재정지원과 보조, 균등화를 위한 보조금제도 개선은 각국의 재정분권 수준(fiscal decentralization), 지방재정 자주도(financial autonomy), 각급 행정조직의 기능, 개혁에 대한 정치적 의지, 법령의 원리, 지역 간 격차 정도, 국가가 직면한 특수한 여건 등을 종합적으로 고려해야 한다는 사실이다. 또한 제도 시행 단계에서는 각급 행정조직 간의 상호작용도 예상해야 한다. 이와 같이 한 국가의 제도적, 역사적, 문화적 배경은 보조금 등 이전재원에 관한 재정제도 개혁과 집행, 관련 정책사업의 성과 평가에서 핵심적 요소임을 충분히 고려하면서 정책적으로나 재정적으로 바람직한 선택이 이루어지도록 해야 할 것이다.

54) 연금제도가 성숙한 선진국에서 노인은 대다수가 연금 수급자이다.

제 5 장

사회보장 정책 기능과 재정 분담 구조 분석

제1절 사회보장 정책 분담 구조

제2절 중앙정부와 지방자치단체 재정 운용과 분담 구조

제3절 지방자치단체 유형별 재정력 격차와 세출 양상

제4절 소결: 정책 기능과 재정 분담에 대한 함의

5

사회보장 정책 기능과 재정 분담 구조 분석

제1절 사회보장 정책 분담 구조

「사회보장기본법」에 따르면 “국가와 지방자치단체는 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가지며, 이를 위해 사회보장에 관한 역할을 합리적으로 분담”하도록 규정하고 있다.⁵⁵⁾ 행정주체의 이러한 분담 원칙을 사회안전망(social safety-net)의 단계에 비추어 보면, 1차 안전망은 국가가 관장하는 ‘사회보험제도’를 통하여 가입자인 근로계층 등의 사회적 위험에 대처한다. 2차 안전망은 국가와 지방자치단체가 정책 기능과 재정을 분담하는 ‘공공부조제도’ 등을 통하여 자력으로 생활을 유지하기 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원한다. 3차 안전망인 ‘사회서비스’는 복지, 보건의료, 고용, 주거 등의 영역에서 도움이 필요한 국민에게 공공서비스를 제공하고 사회참여 등을 통하여 삶의 질이 향상되도록 지원한다. 이때에도 대개 국가와 지방자치단체가 정책 기능과 재정을 분담한다. 이와 같은 틀을 근간으로 하는 국가와 지방자치단체의 사회보장 정책 기능은 [그림 5-1]과 같다.

55) 「사회보장기본법」 제5조(국가와 지방자치단체의 책임).

78 중앙·지방 간 사회보장 정책 기능과 재정제도 재정립 방안

[그림 5-1] 중앙정부와 지방자치단체의 사회보장 정책 기능

	중앙정부(국가)	지방자치단체
[1차 안전망] 사회보험	[사회보험사업](국가 관장) [공적연금] 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 [노동] 고용보험, 산재보험 [보건의료] 국민건강보험, 노인장기요양보험	
[2, 3차 안전망] 공공부조, 사회서비스	[국가 사무 등] [보훈] 보상금, 참전명예수당 등 [노동일반] 적극적 노동시장정책 등 (청년인턴제, 취업성공패키지지원) [주택] 주택도시기금 사업 (임대주택, 전세자금융자 등) [사회복지일반] 지역자율형 사회서비스투자사업, 기관기본경비 등 [보건의료/ 식품의약안전] 공공의료지원, 보건산업, 식품안전관리 등 [조세지출] 근로장려금(EITC) 등	좌측 일부는 국고보조사업으로 중앙·지방 공동 수행
	[국고보조사업] [기초생활보장] 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여, 자활사업, 차상위계층지원 등 [노인·청소년] 기초연금, 노인일자리, 아동복지, 청소년안전망 등 [취약계층지원] 장애인연금, 장애수당, 장애인활동지원, 지역공동체일자리 등 [보육·가족·여성] 영유아보육료지원, 양육수당, 한부모가족지원, 다문화가족지원 등	지방 사무 2005년 지방 이양 사회복지사업 (양로/장애인거주/정신요양 시설 사업은 국고보조사업으로 환원) 자체 복지사업 등

주: 1. 현행 제도와 정책에 근거하여 작성.

2. 일부 사회보험사업은 보험급여 외 해당 부문 일반사업 수행(고용보험의 ALMP 등).

3. 조세지출은 「조세특례제한법」에 따른 세제혜택(OECD는 이를 사회지출에 포함).

4. 기초연금은 「기초연금법」 시행령에 재원분담이 규정되어 타 국고보조사업과 차별화됨.

1. 국가 관장 정책: 사회보험과 국가 사무

가. 사회보험제도 운영

국민들이 생애에 걸쳐 겪게 되는 질병, 소득상실 등의 사회적 위험에 대해서는 법률에 따라 국가가 관장하는 각종 사회보험제도가 안전망 역할을 한다. ‘사회보험’은 근로계층이나 국민 일반을 가입 대상으로 삼아 가입자 기여(보험료)와 사용자 부담금 등으로 재원을 조달하며, 각 제도가 규정한 위험(질병, 실업, 노령, 장애 등)이 발생하였을 때 가입자에게 해당 급여를 제공한다(박인화, 2010, p. 27). 우리나라에서는 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험, 국민건강보험(또는 ‘건강보험’이라 한다), 노인장기요양보험에 이르는 8종의 사회보험제도가 각각 개별법에 근거하여 강제가입(compulsory participation) 방식으로 운영된다(박인화, 2013, p. 9).

제도별 적용 규모를 보면 가입자 수 5000만 명 이상으로 전 국민적 기반을 갖춘 건강보험부터 20만 명 정도의 군인연금에 이르기까지 다양하다. 수급자도 건강보험은 2015년 한 해 동안 국민 10명 중 9명 이상⁵⁶⁾이 보험진료를 받아 대표적 사회보험으로 자리매김되고 있다. 국민연금은 제도 도입 20년이 경과한 2008년 이후 수급자 수가 빠르게 늘어나면서 2016년에는 2188만여 명에 이르렀다(국회예산정책처, 2017c). 잦은 경기침체와 고용불안정 등으로 사회안전망 기능이 점점 강조되면서 정부는 자영업자 보험가입 지원 등 사회보험 사각지대를 해소하여 나가는 데 역점을 두고 있다.

56) 진료 실인원이 4727만 명이다(통계청, KOSIS).

나. 국가 사무

국가적으로 꼭 필요하고 또 국가가 ‘해야 하는’ 대표적 사무로 국가보훈이 꼽힌다. 보훈은 국가를 위해 희생·공헌 하신 분들을 보상하고 예우함으로써 애국심을 함양하고 이를 통하여 국민통합을 도모한다(박인화, 2013, p. 9). 보훈 부문의 재정 지출은 법정지출만 손꼽아도 보훈보상금, 참전명예수당, 무공영예수당 등 15종이 있다. 공공 보건의료의 기능을 강화하며 사전 예방적인 건강 투자를 견인하는 보건의료 부문의 재정 지출도 국가 사무의 특성이 강하다. 특히 시장실패를 초래하기 쉬운 보건의료 영역의 외부효과(externalities)와 정보 비대칭성(information asymmetry)은 형평성 차원에서 국가의 투자를 견인한다.⁵⁷⁾

세출사업과 달리 주목되는 국가 사무로는 ‘사회적 목적을 위한 세제 혜택(tax breaks with a social purpose)’인 조세지출이 있다(Adema et al., 2011, p. 29). 우리나라에서는 소득취약계층을 지원하는 ‘근로장려금(EITC)’과 ‘아동장려금(CTC)’이 이에 해당한다. 이 제도는 근로를 통해 빈곤탈출을 도모한다는 취지가 강조되면서 점차 신청 자격 기준이 완화되고 장려금도 인상되고 있다(대한민국정부, 각 연도). 이 외에도 ‘노인 장애인 등 생계형저축 이자배당소득 비과세’ 등 다수의 조세지출이 있다.

2. 중앙·지방 간 기능 분담: 국고보조사업

‘공공부조’와 ‘사회서비스’는 「사회보장기본법」에 따라 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행되고 있다. 다만, 중앙정부와 지방자치단체의 재정형편 등을 고려하여 협의·조정할 수 있다고 규정한다. 이러한 원칙에

57) 제2장 제1절을 참조한다.

따라 공공부조와 사회서비스는 대개 국가와 자치단체가 재원분담(co-funding)하는 국고보조사업 형태로 수행된다. 보조사업의 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 규정되며, 자치단체는 지방세 등의 자체수입과 교부세 등의 이전재원으로부터 부담 비용을 조달한다. 대표적인 보조사업으로 국민기초생활보장을 위한 각종 급여, 장애수당, 영유아보육사업을 들 수 있다. 기초연금과 장애인연금은 이를 규정한 개별 법률에서 중앙과 지방 간 비용 분담을 규정하고 있다. 예를 든 국고보조사업이나 기초연금 등은 법률에 따라 지출 의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 의무지출이라는 공통점이 있다.⁵⁸⁾ 의무지출이란 국가의 의무와 국민의 권리 관계에서 발생하게 되는 재정 지출인데, 동 지출은 법률의 제·개정 없이 재정당국이 자체적으로 통제하기 어려운 세출 사업(uncontrollable spending)이다. 사회보장 영역의 국고보조사업은 의무지출이 압도적이지만, 다수의 재량지출 사업도 국가와 자치단체 간 비용 분담을 통해 수행된다. 근년에 올수록 더욱 늘어나는 일자리사업, 돌봄서비스 등이 이에 해당한다.

3. 지방 사무: 지방 이양 사회복지사업과 자체사업

사회보장 영역의 지방 사무로는 먼저, 참여정부 당시 ‘국고보조사업 정비방안’(2004. 7.)에 따라 2005년 지방 이양된 67개 국고보조사업⁵⁹⁾을 들 수 있다. 이후 2013년에는 분권교부세 대상 사업이 일부 통합되면서 52개 사업으로 조정되었다(안전행정부, 2013, p. 67). 이 사업에는 경로당 운영, 아동시설, 노인시설(요양, 양로) 등이 포함된다. 그리고 2015년

58) 「국가재정법」 제7조 4의2.

59) 보건복지부 소관 사업이다.

부터는 분권교부세가 보통교부세와 통합 운영되면서 노인양로시설, 장애인거주시설, 정신요양시설 운영이 다시 국고보조사업으로 환원되었다. 정부는 2005년 일부 사회복지 사업을 지방으로 이양할 당시 지방교부세 내에 분권교부세를 신설하여 이양사업 재원으로 삼도록 하였다. 그러나 빠르게 늘어나는 사회복지 사업의 수요가 책정된 재원으로 충당되지 못하여 자치단체 복지예산 부담 문제가 지속적으로 제기되었다(국회의원 장병완, 2011; 국회예산정책처, 2012).

다음으로 광역자치단체와 기초자치단체 각각의 고유한 자체 복지사업은 2017년 지방자치단체 당초예산에 따라 총 5조 7200억 원 규모로 수행된다. 서울시를 예로 들면 ‘서울형 어린이집’, ‘서울형 기초보장제도’ 등이 중앙정부의 정책을 보완하면서 차별화된 자치행정을 구현토록 한다. 또한 2016년 들어서는 청년을 위한 사회안전망인 ‘청년배당(성남시)’이나 ‘청년수당(서울시)’이 자치단체 주도로 시행되었다. 이를 둘러싸고 청년 실업에 따른 시대적 요구라는 입장과 복지 포퓰리즘이라는 입장이 대립되었고, 사회보장제도 신설이나 변경에 대해 보건복지부 장관과 협의·조정을 규정한 「사회보장기본법」에 근거하여 행정주체 간 제소하는 일이 벌어졌다.⁶⁰⁾ 한편 이 사건은 각 행정주체의 정책 기능과 관련하여 “경제·사회 여건 변화에 따라 새롭게 대두되는 주민의 욕구를 누가 더 민첩하게 파악하여 대처하는가”라는 질문을 우리 사회에 던진 일면도 있다.

60) 2017년 9월 현재 청년수당에 대해서는 서울시가 지급 대상의 소득계층을 변경하여 보건복지부와 서울시가 관련 소를 서로 취하였으나, 성남시 청년배당 등에 대한 경기도의 제소는 여전히 대립각을 세우고 있다(연합뉴스, 2017).

제2절 중앙정부와 지방자치단체 재정 운용과 분담 구조

1. 중앙·지방 간 재정 관계

재정 수입(revenue)과 지출(expenditure)에 관한 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정 관계를 보면, 이로부터 재정분권(fiscal decentralization)과 관련된 양상을 가늠하게 된다. 먼저 [그림 5-2]를 통하여 2017년 재정수입 구조를 보면, 중앙정부의 경우 414조 원 규모의 총수입은 국세 수입⁶¹⁾ 58%(242조 원), 기금 수입 35%(146조 원), 특별회계 자체세입⁶²⁾과 세외수입⁶³⁾ 6%(26조 원)로 구성된다. 지방자치단체는 193조 원의 세입예산이 지방세 37%(71조 원), 세외수입과 보전수입 등⁶⁴⁾ 23%(44조 원), 지방교부세 17%(34조 원) 및 국고보조금 23%(44조 원)로 조성된다.

이와 같은 중앙·지방 간 재정 관계에 따르면, 2017년 국세와 지방세 규모는 77:23 수준⁶⁵⁾으로 파악된다. <표 5-1>을 보면 2008년 이래 지난 10년간 국세와 지방세는 해마다 다소 간에 차이는 있지만 대략 8:2 정도이다. 다만 2017년의 국세 비중은 과거에 비하면 미미한 정도로 저하되었다. 이는 지난 10년간 지방세 수입 증가율이 국세 수입보다 0.8%포인트 정도 높은 점과 연관될 수 있지만, 이러한 근거는 세수 실적이 아니라 당초예산이라는 점을 염두에 두어야 한다.

61) 내국세(소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세 등), 관세, 교통·에너지·환경세, 교육세, 종합부동산세와 특별회계를 통한 주세, 농어촌특별세를 포함한다.

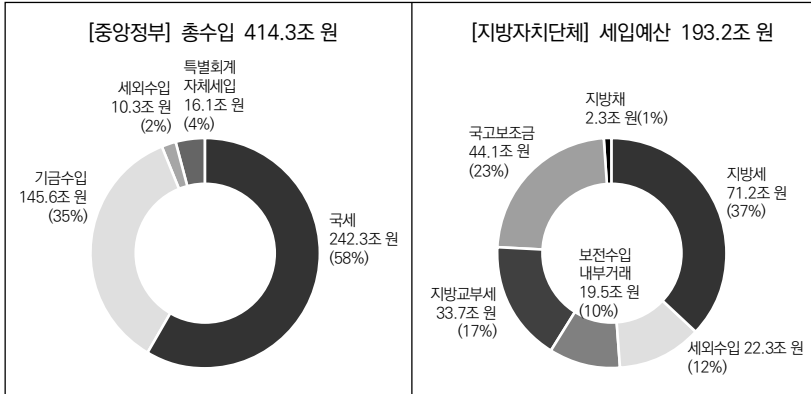
62) 각종 부담금, 용자회수, 수수료 등이다.

63) 주식매각수입, 경상세외수입을 포함한다.

64) 지방채 2조 3000억 원을 포함한다.

65) 이는 제3장 제1절에서 OECD Revenue Statistics를 활용하여 2014년 기준으로 OECD 회원국 수준 비교 시 파악한 우리나라 통계치와 거의 동일하다.

[그림 5-2] 재정수입 구조: 2017년



- 주: 1. 중앙정부는 총수입 기준으로 국채 발행 수입, 차입금 등이 제외됨.
 2. 지방자치단체 세입예산은 '지방자치단체 통합재정' 기준의 순계.
 3. 중앙정부 기금수입 중 사회보장성기금 수입(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험)은 81.8조 원.

자료: 1. 기획재정부. (2017). 나라살림 예산개요.
 2. 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr>에서 2017. 5. 18. 인출.

〈표 5-1〉 국세와 지방세 수입: 2008~2017년

(단위: 조 원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
① 국세 수입 (예산기준)	159.40	164.00	170.50	187.60	205.80	216.40	216.50	221.10	222.90	242.30	4.8
② 지방세 수입 (당초예산)	43.55	47.07	47.88	49.74	53.80	53.75	54.48	59.45	64.84	71.19	5.6
(지방세 수입, 최종예산)	(45.09)	(45.19)	(49.31)	(50.81)	(52.91)	(52.69)	(58.18)	(64.90)	(68.92)	-	(5.4)
③ 국세+지방세 (①+②)	202.95	211.07	218.38	237.34	259.6	270.15	270.98	280.55	287.74	313.49	4.9
(국세 비중, ①/③)	(78.5)	(77.7)	(78.1)	(79.0)	(79.3)	(80.1)	(79.9)	(78.8)	(77.5)	(77.3)	

- 주: 1. 2008~2009년 국세는 추경예산 기준이며, 그 외 연도는 모두 본예산 기준.
 2. 2017년까지 추이 파악을 위해 지방세는 당초예산 기준(최종예산에 따른 지방세 수입은 괄호에 표시)으로 함.
 3. 2008~2017년간 국세 비중 산술 평균은 78.6%임.

자료: 1. 기획재정부. (각 연도). 나라살림 예산개요.
 2. 기획재정부. 열린 재정. <http://www.openfiscaldat.go.kr>에서 2017. 5. 15. 인출.
 3. 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr>에서 2017. 5. 30. 인출.

이상과 같은 재정수입 구조에 대한 이해와 더불어 중앙·지방 간 세출 흐름을 보면 [그림 5-3]과 같다. 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방교육청 각각의 재정 규모와 이전재원 흐름에서 중앙정부는 지방자치단체에 대해 지방교부세와 국고보조금을 이전(총 78조 원)한다. 이에 따라 지방자치단체 예산 규모는 193조 원 수준이다. 지방교육청에 대해서는 중앙정부로부터 교육재정교부금이 이전(총 44조 원)⁶⁶⁾된다. 지방자치단체도 11조 8000억 원 규모의 전출금을 지방교육청으로 이전한다. 지방교육청 재정은 중앙정부와 지방자치단체의 이전지출과 교육청 자체수입(6조 6000억 원)을 합하여 62조 원 규모이다.

이와 같이 각 행정주체의 예산서상 재정 규모와 실사용액은 차이가 있다. <표 5-2>와 같이 중앙정부, 지방자치단체, 지방교육청의 예산서상 재정 규모는 ‘6:3:1’ 수준이지만, 실사용액 기준으로 보면 ‘5:4:1’ 정도로 조금 달라진다. 이전재원으로 인하여 최종적으로 지출이 이루어지는 행정주체의 사용액이 늘어나기 때문이다.

<표 5-2> 중앙·지방 간 재정 규모와 실사용액 비교: 2017년 통합재정

(단위: 조 원, %)

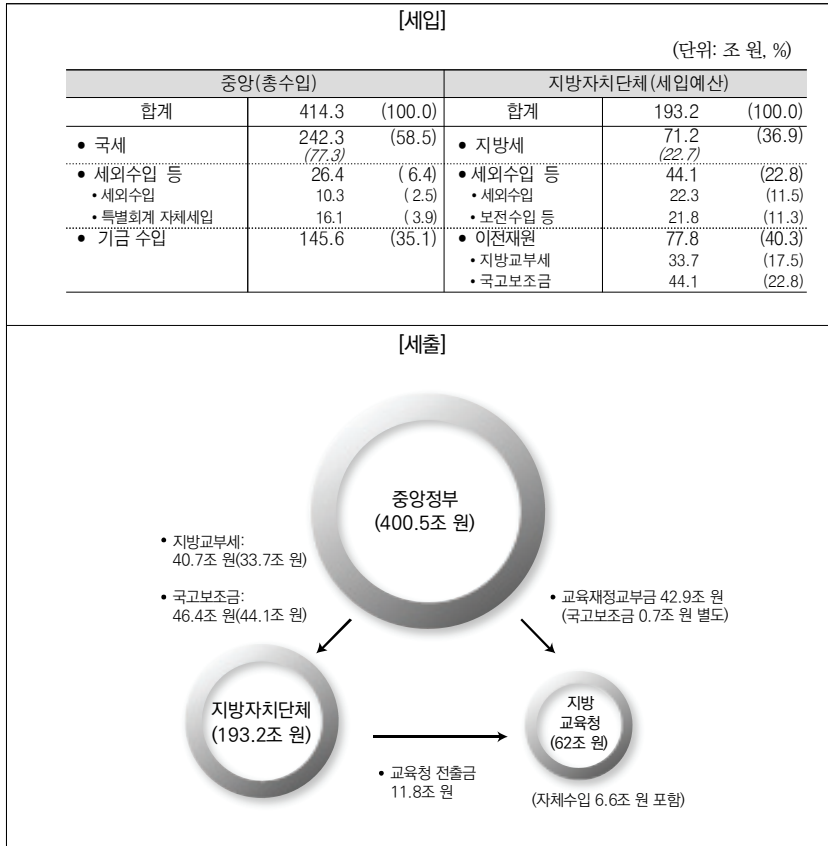
	중앙정부	지방자치단체	지방교육청	합 계
예산서상 규모	400.5	190.2	59.1	649.8
(비중)	(61.6)	(29.3)	(9.1)	(100.0)
실사용액 기준	266.5	187.8	63.0	517.3
(비중)	(51.5)	(36.3)	(12.2)	(100.0)

주: 중앙정부 지출액은 총지출 기준이며 그 외는 아래 자료에 근거한 통합재정 기준이므로 위 그림에 표시된 지출 규모와 차이가 있음.

자료: 행정자치부. (2017). 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 11.

66) 누리과정과 관련하여 별도 지원된 국고보조금 7000억 원을 포함한다.

[그림 5-3] 중앙·지방 간 재정 흐름: 2017년



- 주: 1. '세입'은 중앙의 경우 '나라살림 예산개요(기획재정부)'에 따른 총수입이며, 지방은 '지방자치단체 통합재정 개요(안전행정부)'에 따른 당초 세입예산 순계.
2. 세출액은 중앙의 경우 총지출, 지방은 당초 세출예산 순계.
3. '세출'에서는 지방교부세와 국고보조금 경우, 국가 지원액을 표시하되 괄호 속에 지방자치단체 예산서상의 금액 표시(자치단체 예산서 금액이 과소한 것은 편성 시 과소 반영된 데 기인).
4. 국세에는 전액 지방에 교부되는 종합부동산세와 교육세 포함.
5. 지방교부세는 법정교부금(내국세의 19.24%: 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세)과 부동산교부세(총액)의 합.
6. 교육재정교부금은 내국세의 20.27%와 교육세 전액이며, 지방교육청 자체수입은 학생납입금, 지방교육채, 재산수입 등.
- 자료: 1. 기획재정부. (2017). 나라살림 예산개요.
 2. 행정자치부. (2017). 지방자치단체 통합재정 개요(상).
 3. 국회예산정책처. (2017). 대한민국 재정 2017.

2. 중앙정부의 재정 운용과 사회보장 국고보조사업

가. 중앙정부 재정과 사회보장재정 운용 구조

2017년 총지출 기준으로 400조 5500억 원 규모의 중앙정부 재정은 2008년 이래 지난 10년간 연평균으로 총수입이 4.7%, 총지출이 4.8% 수준으로 증가하여 왔다(〈표 5-3〉 참조). 총수입의 58%를 차지하는 국세 수입도 같은 기간에 연평균 4.8%씩 늘어났다. 지출을 살펴보면 지방자치단체로 이전되는 국고보조금 예산이 2017년 총 46조 4300억 원 규모로 지난 10년간 총지출보다 빠르게 증가하여 왔음을 알 수 있다.

중앙정부의 국고보조금⁶⁷⁾ 중에서도 지방자치단체의 복지 부담과 직결되는 사회보장 국고보조금은 2017년 29조 1600억 원 규모로 전체 국고보조금 예산의 63%를 차지한다. 2008~2017년간을 보면, 사회보장 국고보조금의 연평균 증가율은 10.6%로 정부 총지출 증가율의 2.2배 수준이다.

사회보장 국고보조사업은 2017년 총 207개 세부사업으로 구성되어 있지만, 이 중에서도 13개 세부사업에만 23조 5785억 원의 국고가 투입되어 중앙정부 사회보장 국고보조금 예산의 81%에 이른다(〈표 5-4〉 참조). 이를 별도로 구분한 까닭은 기초생활급여와 같은 법정지출(mandatory spending)이거나 법정지출에 상응하는 성격의 지출,⁶⁸⁾ 또는 ‘노인일자리사업’처럼 국비와 지방비가 총 8300억 원에 이르는 큰 규모의 세부사업이라는 특징을 띠기 때문이다.

67) 중앙정부 예산에서 지방자치단체로 이전되는 경상보조 사업비와 자본보조 사업비의 합이다.

68) 법정지출의 요건을 완벽하게 갖추지 않았지만 가정양육수당은 영유아보육료 지원에, 장애인활동 지원은 노인장기요양보험사업에 상응하는 지출의 특성을 띤다.

88 중앙·지방 간 사회보장 정책 기능과 재정제도 재정립 방안

〈표 5-3〉 중앙정부 재정총량과 사회보장재정 추이: 2008~2017년

(단위: 조 원, %)

		2008 추경	2009 추경	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
총수입		274.20	279.80	290.80	314.40	343.50	372.60	369.30	382.40	391.20	414.30	4.7
- 국제 수입		159.40	164.00	170.50	187.60	205.80	216.40	216.50	221.10	222.90	242.30	4.8
총지출(a)		262.80	301.80	292.81	309.06	325.41	341.97	355.81	375.40	386.40	400.55	4.8
- 자치단체 국고보조금(b) (총지출 대비 비중, b/a)		25.13 (9.5)	31.93 (9.7)	31.64 (10.8)	32.33 (10.5)	34.20 (10.5)	36.76 (10.7)	40.01 (11.2)	45.10 (12.0)	46.04 (11.9)	46.43 (11.6)	7.1
- 사회보장재정(①+②, c) (총지출 대비 비중, c/a)		68.80 (26.2)	80.40 (26.6)	81.25 (27.7)	86.39 (28.0)	92.63 (28.5)	97.40 (28.5)	106.43 (29.9)	115.68 (30.8)	123.40 (31.9)	129.48 (32.3)	7.3
분야	① 사회복지	62.90	73.40	73.92	78.89	84.77	88.67	97.21	105.28	112.86	119.13	7.4
	② 보건	5.90	7.00	7.33	7.50	7.86	8.73	9.22	10.40	10.53	10.36	6.5
보조금 여부	① 자치단체 국고보조금(d)	11.74	13.41	14.86	15.58	16.70	19.19	23.02	26.80	28.18	29.16	10.6
	(자치단체 국고보조금 총액 대비 비중, d/b)	(47.0)	(45.6)	(47.0)	(48.2)	(48.8)	(52.2)	(57.5)	(59.4)	(61.2)	(62.8)	
	(사회보장재정 대비 비중, d/c)	(17.1)	(16.7)	(18.3)	(18.0)	(18.0)	(19.7)	(21.6)	(23.2)	(22.8)	(22.5)	
	② 그 외 사업비	57.06	66.99	66.39	70.82	75.93	78.21	83.40	88.89	95.22	100.33	6.5

주: 1. 총수입과 총지출 공히 2008~2009년을 제외하면 본예산 기준.

2. 지방자치단체 국고보조사업은 경상보조와 자본보조 합산.

자료: 1. 기획재정부. (각 연도). 나라살림 예산개요.

2. 기획재정부. 열린 재정. <http://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2017. 5. 15. 인출.

3. 국회예산정책처. (각 연도). 대한민국 재정.

〈표 5-4〉 중앙정부 사회보장 국고보조사업 현황: 2017년

(단위: 억 원, 개)

분야	부문	예산 (국비)	세부 사업수	주요 세부사업(13개)				
				법정지출		재량지출		예산 소계
				사업	예산	사업	예산	
계	8	291,579 (100.0)	207	9	213,791 (73.3)	4	21,994 (7.5)	235,785 (80.7)
사회 복지	기초생활보장	101,785	11	기초생활급여 (생계, 교육, 주거, 해산·장제), 의료급여	95,360	-	-	95,609
	취약계층 지원	22,348	31	장애인연금, 장애수당 (기초수급자)	6,377	장애수당 (차상위), 장애인 활동 지원	5,859	12,236
	노인 청소년	89,085	23	기초연금	80,762	노인일자리 사회활동 지원	3,893	84,655
	보육 가족 여성	57,965	35	영유아보육료 지원	31,292	가정양육수당	12,242	43,534
	노동	2,419	22	-	-	-	-	-
	보훈	50	2	-	-	-	-	-
	주택	4,362	8	-	-	-	-	-
	사회복지일반	3,103	5	-	-	-	-	-
보건	보건의료	10,002	61	-	-	-	-	-
	식품의약품안전	460	9	-	-	-	-	-

주: 1. 주요 사업은 법정지출이거나 법정지출에 준하는 사업 기준(단, 노인일자리사업은 국비와 지방비 총액이 1조 원에 이르는 대규모 사업인 점 감안).

2. 괄호 내는 비중.

자료: 기획재정부. (2017). 나라살림 예산개요.

언급하였듯이 다수의 보조사업이 중앙·지방 간 재원분담을 통해 수행되고 있지만, 그중에서도 13개 사업이 지방자치단체에 복지 부담을 발생시키는 대표적 사업이라 하여도 과언이 아니다. 동 사업은 사회보장 국고보조사업 중 세부사업 수로 보면 6%에 불과하나 국고금 규모는 81%를 차지한다. 이에 수반되는 지방비 부담은 2017년에 8조 2200억 원 규모로 추정된다(〈표 5-5〉 참조). 다시 13개 사업 중에서 법률에 따라 지출의

무가 발생하는 법정지출만 엄격하게 가려내면, 기초생활급여, 기초연금 등 총 9개 사업 21조 3791억 원 규모로 사회복지장 국고보조금의 73%에 해당한다. 법정지출에 따른 지방비 부담은 2017년 6조 8900억 원에 이른다(〈표 5-5〉 참조).

법률에 따라 지출의무가 발생하는 법정지출을 주목하는 까닭은 동 지출이 국가와 국민의 권리관계에 기반을 두므로 수급권자는 국가에 이를 요구할 수 있는 청구권을 가지며 국가는 거부할 수 없는 의무를 띠기 때문이다(Wildavsky, 1992). 따라서 세출사업이 법정지출 요건을 갖추면 정부가 이를 임의로 축소시키기 어려워 재원의 효율적 배분과 재정당국의 통제를 약화시키는 요인이 된다(Weidenbaum, 1979; Milkesell, 1999).

〈표 5-5〉는 언급한 법정지출을 포함하여 주요 국고보조사업에 대해 국비와 지방비 분담 실태를 파악한 것이다. 이에 따르면 위의 13개 세부사업에 대한 국비 분담률이 평균이 74% 수준이므로, 지방비 분담은 26%인 셈이다. 전년 대비 증가율은 지방비(3.6%)가 국비(3.3%)보다 0.3%포인트 높는데, 이는 보조율이 상대적으로 낮은 재량사업인 노인일자리사업 규모가 전년보다 20%나 늘어난 데 주로 기인한다. 법정지출 사업의 재원 분담은 평균적으로 국비 76%, 지방비 24% 수준이며, 전년 대비 증가율은 국비(3.1%)가 지방비(2.7%)보다 0.4%포인트 높다.

〈표 5-5〉 일반회계 주요 사회보장사업 자원분담 현황

(단위: 억 원, %)

세부사업	2016년			2017년			전년 대비 (b-a)		기준보조율
	국비	지방비	소계(a)	국비	지방비	소계(b)	증가액 (b-a)	증가율	
① 기초생활급여(4): 생계, 교육, 주거, 해산 장제	44,463	9,760	54,223	47,380	10,400	57,780	3,557	6.6	서울 50(±10) 지방 80(±10) (평균 82)
② 의료급여	47,215	14,910	62,125	47,980	15,152	63,132	1,007	1.6	서울 50(±10) 지방 80(±10) (평균 76)
기초생활보장 소계	91,678	24,670	116,348	95,360	25,552	120,912	4,564	3.9	
③ 영유아보육료 지원	31,066	14,619	45,685	31,292	14,726	46,018	333	0.7	서울 35(±10) 지방 65(±10) (평균 68)
④ 가정양육수당	12,192	6,005	18,197	12,242	6,030	18,272	75	0.4	서울 35(±10) 지방 65(±10) (평균 67)
보육 소계	43,258	20,624	63,882	43,534	20,756	64,290	408	0.6	
⑤ 기초연금	78,497	24,789	103,286	80,762	25,504	106,266	2,980	2.9	40-90 (평균 76)
⑥ 노인 일자리· 사회활동 지원	3,241	3,655	6,896	3,893	4,390	8,283	1,387	20.1	서울 30, 지방 50 (평균 47)
노인 소계	81,738	28,443	110,181	84,655	29,894	114,549	4,367	4.0	
⑦ 장애인 연금	5,479	2,699	8,178	5,596	2,756	8,352	175	2.1	
⑧ 장애수당 (기초, 차상위)	1,246	614	1,860	1,327	654	1,981	121	6.5	서울 50, 지방 70 (평균 67)
⑨ 장애인 활동 지원	4,860	2,394	7,254	5,313	2,617	7,930	676	9.3	
장애인 소계	11,585	5,706	17,291	12,236	6,027	18,263	972	5.6	
①~⑨ 합계 (13개 세부사업)	228,259	79,444	307,703	235,785	82,229	318,014	10,311	3.4	평균보조율: 74% 전년 대비 증가율: 국비 3.3%, 지방비 3.6%
법정지출 합계 (9개 세부사업)	207,415	67,119	274,534	213,791	68,923	282,714	8,180	3.0	평균보조율: 76% 전년 대비 증가율: 국비 3.1%, 지방비 2.7%

주: 1. 각 연도 본예산 기준이며, 지방비는 평균보조율을 근거로 추정(국회예산결산위원회 2017년 예산안 검토보고 참고).

2. 기초연금의 국가 부담은 「기초연금법」 시행령 「별표 2」 국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율(지방 자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 차등 적용)에 따르며, 그 외 사업 보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령에서 「별표 1」 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율에 따르며(단, '±10' 표시 사업은 자치단체의 재정자주도와 사회복지지비지수에 따라 보조율 차등 적용).

3. 상기 예산사업은 각 영역에서 규모나 정책 비중으로 대표적 사례임.

자료: 1. 기획재정부. (각 연도). 나라살림 예산개요.

2. 보건복지부. (각 연도). 예산 및 기금운용계획 개요.

3. 국회예산정책처. (각 연도). 대한민국 재정.

4. 국회예산결산특별위원회. (각 연도). 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.

사업별로는 생활보호제도(1962)에서 출발하여 국민기초생활보장제도(2000)에 이르는 긴 정책 경로를 밟아 온 생계급여 등의 기초생활급여(4종)에서 평균 82%로 가장 높다. 다음은 의료급여와 기초연금(평균 76%)이며, 보육 지원과 장애인 지원은 평균 67~68% 정도이다. 재량사업인 노인일자리 사회활동 지원은 평균보조율이 47%로 상기 13개 세부사업 중 보조율이 가장 낮다. 2016~2017년을 보면 주요 국고보조금 사업에 따른 각 행정주체의 부담 증가 속도는 국비보다 지방비가 0.3%포인트 더 빠르다. 언급하였듯이 일자리 중심의 정책 수행이 강조되면서 국비보다 지방비 부담률이 좀 더 높은 사업이 크게 늘어났기 때문이다.

검토한 것처럼 2000년대 들어 사회보장지출이 본격적으로 확대되었는데, 이를 견인한 양대 축은 사회보험사업⁶⁹⁾과 국고보조사업이다. 중앙정부의 전체 사회보장지출은 지난 10년간 총지출 증가율보다 2.5%포인트 높은 연평균 7.3% 수준으로 늘어나 2017년 현재 총지출의 32%를 차지한다. 이런 가운데 지방자치단체의 재원분담을 요하는 법정지출 중심의 주요 국고보조사업은 더욱 빠른 속도로 확대되면서 중앙·지방 간 부담을 둘러싸고 상당한 문제를 발생시켰다. 2017년 현재 207개의 사회보장 국고보조사업 중에서 9개 법정지출과 이에 준하는 4개 사업을 합한 13개 세부사업이 사회보장 국고보조금의 81%를 차지하고, 이에 따른 지방비 부담은 8조 2200억 원에 이른다. 그럼에도 이에 대해서는 매년 국회의 예산의결 과정에서 단기 방편의 지원책으로 대처하면서 근본 대책은 미완의 과제로 남아 있다.

이와 같은 실정을 감안할 때, 지방의 사회보장 부담과 관련해서는 법정지출과 재량지출을 구분하고, 재량지출 중에서도 법정지출에 준하거나

69) 여기서 말하는 사회보험사업이란 「국가재정법」상 재정으로 일컬어지는 범주의 사업이다. 따라서 국가재정 외로 운영되는 국민건강보험과 노인장기요양보험은 이에 포함되지 않는다(단, 동 보험에 대한 국고 지원액은 국가재정에 포함).

정책적으로 비중이 큰 사업은 다시 가려내어 재정적인 문제에 근본적으로 대처하는 방향으로 접근할 필요가 있다. 특히 이러한 특성의 사업은 지출 추이와 재정 부담을 정기적으로 모니터링하고, 이에 근거하여 적절한 지원이 이루어지도록 제도화하는 노력도 병행되어야 할 것이다. 외국 사례에서 살펴본 미국의 UMRA 적용이 이러한 정책 본보기이다.

나. 사회보장 국고보조사업 운용 구조

지방자치단체의 재원분담을 요하는 사회보장 국고보조사업 운용에 관하여 구체성 있는 정보를 확보하기 위하여 2017년 예산사업 기준으로 정책 영역과 해당 프로그램, 소관 부처, 재원과 규모 등 제반 특성을 살펴보도록 한다.

먼저 <표 5-6>에서 정책 영역에 따른 사업 분류 체계를 보면, 사회보장 국고보조사업은 2개 분야 8개 부문에 걸쳐 국비 29조 1579억 원으로 편성되어 있다. 동 사업은 정책 목표를 같이하는 41개 프로그램으로 구성되며, 보건복지부를 위시한 9개 중앙 부처가 소관 정책 수행을 관장한다. 프로그램 아래 단계에는 121개 단위 사업과 207개 세부사업이 있다. 이것이 2005년 4대 재정개혁의 일환으로 정부가 도입한 정책 프로그램 중심의 예산회계 분류 체계에 따른 운용 구조이다.

94 중앙·지방 간 사회보장 정책 기능과 재정제도 재정립 방안

〈표 5-6〉 정책 부문별 사회보장 국고보조사업: 2017년

(단위: 억 원, 개)

분야	부문	예산 (국비)	프로 그램	단위 사업	세부 사업	소관 부처	프로그램명
합계	8	291,579	41	121	207 (157, 50)	9	
사회 복지	기초생활 보장	101,785	2	7	11(11, 0)	보건복지부, 국토교통부	기초생활보장, 주택시장안정 및 주거복지 향상
	취약계층 지원	22,348	7	19	31(25, 6)	보건복지부, 기획재정부, 행정자치부	장애인생활안정 지원, 장애인재활 지원, 일자리 지원, 아동복지 지원, 요보호아동 보호 육성, 노숙인 의사상자 지원, 복권기금 운영
	노인 청소년	89,085	5	16	23(18, 5)	보건복지부, 여성가족부	노인생활안정, 노인의료보장, 청소년정책 및 역량 강화, 청소년사회안전망 강화, 장사시설 확충
	보육가족 여성	57,965	5	18	35(26, 9)	보건복지부, 여성가족부	보육지원 강화, 가족기능 강화, 여성·아동폭력 예방 및 보호 지원, 여성능력개발 및 일자리지원 강화, 저출산 대응 및 인구정책 지원
	노동	2,419	5	13	22(20, 2)	고용노동부	고용정책, 고용평등실현, 직업능력개발, 노사정책, 고용노동행정 지원
	보훈	50	2	2	2(1, 1)	국가보훈처	보훈행정, 보훈단체 지원
	주택	4,362	2	4	8(1, 7)	국토교통부	주택시장안정 및 주거복지 향상, 임대주택지원(출자)
	사회복지 일반	3,103	1	3	5(5, 0)	보건복지부	사회복지기반 조성
보건	보건의료	10,002	10	36	61 (43, 18)	보건복지부	공공보건의료 확충, 보건의료서비스 지원, 정신질환 관리, 암 및 원폭 한센인 지원, 취약계층 의료비 지원, 국민건강생활 실천, 응급의료체계 운영 지원, 질병관리본부 지원, 보건산업 육성, 한의학연구 및 정책 개발
	식품의약 안전	460	3	6	9(7, 2)	식품의약품 안전처	식품안전성 제고, 식품영양안전성 제고, 위해관리 선진화

주: 1. 괄호 내는 세부사업을 경상보조 사업, 자본보조 사업으로 구분하여 표시.

2. 프로그램과 단위 사업은 1개 이상 부문에 해당하는 경우가 있으므로 합계는 순계 기준.

자료: 보건복지부 등 해당 부처. (2017). 2017년도 예산서.

다음은 <표 5-7>, <표 5-8>에서 보듯이 사회보장 국고보조사업을 관장하는 부처별로 보조사업 수행 방식과 재원별 구분에 따라 국비와 세부사업을 살펴본다. 부처별로는 보건복지부 소관이 26조 8037억 원으로 92%를 차지하여 으뜸이다. 126개에 이르는 세부사업은 우리나라의 대표적 사회보장 급여인 기초생활보장급여, 기초연금, 장애인연금 등을 포괄한다. 다음으로 큰 규모의 사업비를 운용하는 기관은 국토교통부로 1조 3545억 원을 지출한다. 주요 사업은 주거급여와 임대주택 지원이다. 이어서 여성가족부(4911억 원), 고용노동부(2419억 원), 교육부(1276억 원) 등의 순으로 사회보장 국고보조사업을 관장한다.

사업 수행 방식은 자치단체 경상보조와 자본보조로 구분되는데, 기초생활급여처럼 ‘사회적 목적을 띤 급여(benefits with a social purpose)’가 주를 이루는 경상보조사업이 28조 3925억 원으로 97%에 달하며, 나머지 7654억 원이 인프라 구축 등을 위한 자본보조사업이다. 재원별로는 일반회계가 26조 9768억 원으로 압도적(92.5%)이며 여기에 특별회계(2개, 4403억 원)를 합한 예산회계 사업이 총 27조 4171억 원 규모로 사회보장 국고보조금의 94% 수준이다. 기금 지출을 보면 7개 기금에서 1조 7408억 원이 투입되며, 세부사업은 80개에 이른다. 지출 규모는 국민건강증진기금이 7585억 원으로 가장 많고, 다음은 도시주택기금(4053억 원), 양성평등기금(1950억 원) 등의 순이다.

〈표 5-7〉 부처별 사회보장 국고보조사업 수행체계: 2017년

(단위: 억 원, 개)

사업 방식과 재원		합계	보건 복지부	국토 교통부	여성 가족부	고용 노동부	교육부	기획 재정부	식품 의약품 안전처	행정 자치부	국가 보훈처
합계		291,579 (207)	268,037 (126)	13,545 (9)	4,911 (29)	2,419 (22)	1,276 (1)	592 (5)	460 (9)	290 (4)	50 (2)
사업 수행 방식	자치단체 경상보조	283,925 (157)	265,690 (98)	9,285 (2)	4,216 (22)	2,354 (20)	1,276 (1)	349 (2)	448 (7)	290 (4)	18 (1)
	자치단체 자본보조	7,654 (50)	2,347 (28)	4,260 (7)	695 (7)	65 (2)	-	244 (3)	12 (2)	-	33 (1)
재 원	일반회계	269,768 (105)	256,731 (79)	9,492 (3)	1,481 (8)	327 (5)	1,276 (1)	-	417 (7)	11 (1)	33 (1)
	지역발전 특별회계	4,040 (21)	2,213 (3)	-	675 (3)	813 (9)	-	-	43 (2)	279 (3)	18 (1)
	농어촌 구조개선 특별회계	363 (1)	363 (1)	-	-	-	-	-	-	-	-
	소계	4,403 (22)	2,576 (4)	-	675 (3)	813 (9)	-	-	43 (2)	279 (3)	18 (1)
	국민건강증진 기금	7,585 (29)	7,585 (29)	-	-	-	-	-	-	-	-
	주택도시기금	4,053 (6)	-	4,053 (6)	-	-	-	-	-	-	-
	양성평등기금	1,950 (12)	-	-	1,950 (12)	-	-	-	-	-	-
	고용보험기금	1,278 (8)	-	-	-	1,278 (8)	-	-	-	-	-
	응급의료기금	1,144 (14)	1,144 (14)	-	-	-	-	-	-	-	-
	청소년육성 기금	804 (6)	-	-	804 (6)	-	-	-	-	-	-
	복권기금	592 (5)	-	-	-	-	-	592 (5)	-	-	-
	소계	17,408 (80)	8,729 (43)	4,053 (6)	2,754 (18)	1,278 (8)	-	592 (5)	-	-	-

주: 부처 순서는 보조사업 규모순이며, 괄호 내는 세부사업 수.

자료: 보건복지부 등 해당 부처. (2017). 2017년도 예산서.

〈표 5-8〉 부처별·자원별 사회보장 국고보조사업 수행체계 요약: 2017년

(단위: 억 원, %)

		합계	보건 복지부	국토 교통부	여성 가족부	고용 노동부	교육부	기획 재정부	식품 의약품 안전처	행정 자치부	국가 보훈처
합계	규모	291,579	268,037	13,545	4,911	2,419	1,276	592	460	290	50
	(비중)	(100.0)	(91.9)	(4.6)	(1.7)	(0.8)	(0.4)	(0.2)	(0.2)	(0.1)	(0.0)
예산 (일반/ 특별 회계)	규모	274,171	259,308	9,492	2,157	1,141	1,276	-	460	290	50
	(비중)	(94.0)	(88.9)	(3.3)	(0.7)	(0.4)	(0.4)		(0.2)	(0.1)	(0.0)
기금	규모	17,408	8,729	4,053	2,754	1,278	-	592	-	-	-
	(비중)	(6.0)	(3.0)	(1.4)	(0.9)	(0.4)		(0.2)			

자료: 보건복지부 등 해당 부처. (2017). 2017년도 예산서.

〈표 5-9〉는 본 연구를 통한 정책 대안 도출을 염두에 두면서 207개 세부사업으로 이루어진 사회보장 국고보조사업을 41개 정책 프로그램별에 따라 살펴본 것이다. 정책 목표를 같이하는 사업으로 이루어진 프로그램 단위에서 볼 때, 국비 규모는 ‘기초생활보장 프로그램(10개 사업)’⁷⁰⁾이 9조 2602억 원으로 가장 많고, 다음은 기초연금이 포함된 ‘노인생활 안정(8조 7012억 원)’, ‘보육 지원 강화(5조 3584억 원)’ 등으로 이어진다. 한편 프로그램 단위가 지나치게 세분되어 있거나 유사한 프로그램이 나열되었거나 또는 프로그램 구성이 부적절한 경우(예: 저출산 대응 및 인구정책 지원)도 발견된다.

70) 단, ‘주거급여’는 기초생활보장 부문이지만 프로그램별 분류에서는 ‘주택시장 안정 및 주거복지 향상’에 속한다.

98 중앙·지방 간 사회복지 정책 기능과 재정제도 재정립 방안

〈표 5-9〉 정책 프로그램별 사회복지 국고보조사업 수행체계: 2017년

(단위: 억 원, 개)

부문	프로그램	예산 (국고)	단위 사업	세부 사업	회계/기금			
					일반 회계	특별 회계	기금	비고
합계	41	291,579	121	207 (50)	1	2	7	
기초생활 보장	기초생활보장	92,602	6	10(0)	일반	-	-	-
취약계층 지원	장애인생활안정 지원	18,792	7	14(1)	일반	-	-	-
	장애인재활 지원	36	1	2(1)	-	-	건강 증진	-
	일자리 지원	290	1	4(0)	일반	지역 발전	-	2개 세부사업 제주, 세종
	아동복지 지원	2,118	2	2(0)	일반	-	-	-
	요보호 아동 보호 육성	179	2	2(0)	일반	-	-	-
	노숙인 의사상자 지원	342	1	2(1)	일반	-	-	-
	복권기금 운영	592	4	5(3)	-	-	복권	-
노인 청소년	노인 생활안정	87,012	6	7(0)	일반	-	-	-
	노인 의료보장	337	2	5(2)	일반	-	건강 증진	-
	청소년정책 및 역량 강화	916	5	7(2)	일반	지역 발전	청소년 육성	2개 세부사업 제주, 세종
	청소년 사회안전망 강화	531	2	3(0)	일반	-	청소년 육성	-
	장사시설 확충	289	1	1(1)	일반	-	-	-
보육 가족 여성	보육지원 강화	53,584	5	12(4)	일반	-	-	-
	가족기능 강화	2,582	5	11(3)	일반	지역 발전	양성평 등	-
	여성·아동폭력예방 및 보호 지원	399	4	7(2)	일반	-	청소년 육성, 양성평 등	-
	여성 능력개발 및 일자리지원 강화	481	1	1(0)	일반	-	-	-
	저출산 대응 및 인구정책 지원	919	3	4(0)	일반	-	건강 증진	-
노동	고용정책	2,252	5	7(1)	일반	지역 발전	고용 보험	2개 세부사업 제주, 세종
	고용평등 실현	56	2	2(0)	일반	-	고용 보험	-
	직업능력 개발	0.3	1	1(0)	-	-	고용 보험	-
	노사정책	24	2	2(1)	일반	-	-	-
	고용노동행정 지원	86	3	10(0)	-	지역 발전	고용 보험	1개 세부사업 제주

부문	프로그램	예산 (국고)	단위 사업	세부 사업	회계/기금			
					일반 회계	특별 회계	기금	비고
보훈	보훈행정	18	1	1(0)	지특	지역 발전	-	제주 이관업무 지원
	보훈단체 지원	33	1	1(1)	일반	-	-	-
주택	주택시장 안정 및 주거복지 향상	9,502	3	4(3)	일반	-	주택 도시	1개 세부사업 기초생활 보장 부문
	임대주택지원(출자)	4,043	1	5(4)	-	-	주택 도시	-
사회복지 일반	사회복지기반 조성	3,103	3	5(0)	일반	지역 발전	-	2개 세부사업 제주, 세종
보건의료	공공보건의료 확충	994	5	7(4)	일반	농어촌 구조 개선	건강 증진	-
	보건의료서비스 지원	17	2	2(0)	일반	-	-	-
	정신질환 관리	1,175	2	4(1)	일반	-	건강 증진	-
	암 및 원폭 한센인 지원	497	3	4(0)	일반	-	건강 증진	-
	취약계층 의료비 지원	236	1	2(0)	-	-	건강 증진	-
	국민건강생활 실천	1,850	3	5(1)	-	-	건강 증진	-
	응급의료체계 운영 지원	1,145	6	14(5)	-	-	응급 의료 건강 증진	-
	질병관리본부 지원	3,908	12	17(4)	일반	-	건강 증진	-
	보건산업 육성	105	3	3(2)	일반	-	-	-
	한의학 연구 및 정책개발	74	1	3(1)	일반	-	-	-
식품의약 안전	식품안전성 제고	61	3	4(0)	일반	지역 발전	-	2개 세부사업 제주, 세종
	식품영양안전성 제고	389	2	4(1)	일반	-	-	-
	위해관리 선진화	10	1	1(1)	일반	-	-	-

주: 1. 세부사업의 팔호 내는 세부사업 중 자치단체 자본보조사업 수.

2. 합계는 순계 기준(단위사업은 1개 이상 프로그램에 해당하는 경우가 있음).

자료: 보건복지부 등 해당 부처. (2017). 2017년도 예산서.

이상을 요약하면, 사회보장 국고보조사업은 7개 부처에서 10개 회계와 기금을 재원으로 하여 207개 세부사업에 29조 1579억 원이 운용된다. 이 중 92%(26조 8037억 원)를 보건복지부가 관장하며, 보건복지부 사업의 97%(25조 9308억 원)는 조세수입 등으로 조달되는 예산회계를 재원으로 한다. 또한 보건복지부 사업은 사회적 목적을 띤 급여 등을 포함하는 경상보조 사업비가 99%에 달한다. 한편 41개 프로그램 단위에서 국고보조사업을 보면 추구하는 정책 목표가 유사함에도 불구하고 다른 프로그램으로 분류되거나, 프로그램을 구성하는 사업의 적절성 등에서 문제시되는 경우를 찾을 수 있다. 국고보조사업 운영에 따른 이와 같은 현황과 구조적 특성은 제6장의 정책 대안에서 논의할 재정제도 재정비를 위해 중요한 근거가 될 것이다.

3. 지방자치단체의 재정 운용과 사회보장예산 부담

지방자치단체의 사회보장 부담은 본질적으로 지방의 가용자원보다 사회보장지출 소요가 더 빠르게 늘어나는 데 기인한다. 이러한 문제를 안고 있는 지방재정의 구조적 요인을 구체적으로 분석하기 위하여 지방자치단체의 세입세출 예산과 사회보장지출 부담을 차례로 살펴본다.

가. 지방자치단체 세입세출 예산

지방자치단체가 운용하는 세입세출 예산은 2008년 이래 2017년까지 10년간 연평균 5% 수준으로 증가하여 2017년 현재 193조 원 규모이다. 다만 지방자치단체 예산은 당초예산과 최종예산 간에 상당한 차이⁷¹⁾가

71) 2008년 이래 양 예산 간 차이는 연도에 따라 최저 10조원에서 최고 30조원에 이르며,

있다. 2016년을 보면 최종예산이 당초보다 30조 원 정도 늘어나는데, 지방세 등의 자체수입에서 22조 5000억 원, 지방교부세 등 이전재원에서 7조 5000억 원 증가하였기 때문이다. 그렇지만 예산 증가율은 어느 예산을 기준으로 하든지 비슷하다. 지방자치단체 2016년 세입은 최종예산 기준으로 자체수입이 60%, 이전재원이 38% 수준이고, 나머지는 지방채이다(〈표 5-10〉 참조).

최종예산 기준으로 본 자체수입은 2008~2016년간 연평균 5.4%의 증가율을 보이며 2016년 128조 원을 기록하였다. 이 중 지방세 수입은 69조원 규모이다. 한편 이전재원은 같은 기간에 연평균 4.8%의 증가율을 기록하는데, 이 중 지방교부세는 2.5% 증가한 데 비해 국고보조금이 7.1%나 증가하였다. 이에 따라 일일이 꼬리표가 붙은 국고보조금이 아니라 지방자치단체가 자유로운 자금으로 사용할 수 있는 수입, 즉 자체수입 전액(지방세, 세외수입, 보전수입 등과 내부거래)과 지방교부세를 합한 규모는 2016년 165조 6100억 원으로 지난 9년간 연평균 4.7%씩 증가하였다. 당초예산 기준으로 보면 동 증가율은 4.6%이다.

기간 중 평균은 19조 3000억 원이다. 2015년과 2016년은 27조 원과 30조 원으로 각각 역대 최고치를 기록했다.

102 중앙·지방 간 사회복지 정책 기능과 재정제도 재정립 방안

〈표 5-10〉 지방자치단체 세입예산 추이: 2008~2017년

(단위: 조 원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
세입세출예산 (순계)	당초 (a)	124.97	137.53	139.86	141.04	151.10	156.89	163.58	173.26	184.58	193.15	5.0
	최종 (b)	144.45	156.70	149.78	156.26	167.02	176.99	180.88	199.98	214.78	-	5.1
	차이 (b-a)	+19.48	+19.17	+9.92	+15.22	+15.92	+20.10	+17.30	+26.72	+30.20	-	-
[당초예산 기준]												
① 자체수입 (예산 대비 비중, ①/a)		73.65 (58.9)	80.84 (58.8)	79.44 (56.8)	79.32 (56.2)	85.90 (56.8)	87.16 (55.6)	89.45 (54.7)	95.06 (54.9)	105.83 (57.3)	113.08 (58.5)	4.6
- 지방세(c) (예산 대비 비중, c/a)		43.55 (34.8)	47.07 (34.2)	47.88 (34.2)	49.74 (35.3)	53.80 (35.6)	53.75 (34.3)	54.48 (33.3)	59.45 (34.3)	64.84 (35.1)	71.19 (36.9)	5.6
- 세외수입 등(소계)		30.10	33.77	31.56	29.58	32.10	33.41	34.97	35.61	40.99	41.89	3.7
•세외수입		30.10	33.77	31.56	29.58	32.10	33.41	20.61	20.25	21.83	22.34	(-3.3)
•보전수입 등과 내부거래		-	-	-	-	-	-	14.36	15.36	19.16	19.55	(10.1)
② 이전재원 (예산 대비 비중, ②/a)		47.82 (38.3)	53.01 (38.5)	55.25 (39.5)	57.93 (41.1)	61.27 (40.5)	65.63 (41.8)	69.26 (42.3)	73.37 (42.3)	74.97 (40.6)	77.81 (40.3)	5.6
- 지방교부세(d)		24.13	26.51	25.55	27.41	29.22	31.46	31.60	31.58	31.95	33.74	3.8
- 국고보조금		23.69	26.50	29.70	30.52	32.05	34.17	37.66	41.79	43.02	44.07	7.1
* 가용재원(①+d)		97.78	107.35	104.99	106.73	115.12	118.62	121.05	126.64	137.78	146.82	4.6
[최종예산 기준]												
① 자체수입 (예산 대비 비중, ①/b)		84.07 (58.2)	86.37 (55.1)	85.18 (56.9)	87.19 (55.8)	94.40 (56.5)	97.07 (54.8)	101.5 (56.1)	116.1 (58.1)	128.3 (59.7)	-	5.4
- 지방세(e) (예산 대비 비중, e/b)		45.09 (31.2)	45.19 (28.8)	49.31 (32.9)	50.81 (32.5)	52.91 (31.7)	52.69 (29.8)	58.18 (32.2)	64.90 (32.5)	68.92 (32.1)	-	5.4
- 세외수입 등(소계)		38.98	41.18	35.87	36.38	41.49	44.38	43.32	51.21	59.38	-	5.4
•세외수입		38.98	41.18	35.87	36.38	41.49	44.38	22.12	24.91	26.20	-	(-4.8)
•보전수입 등과 내부거래		-	-	-	-	-	-	21.20	26.30	33.18	-	(25.1)
② 이전재원 (예산 대비 비중, ②/b)		56.65 (39.2)	60.55 (38.6)	58.97 (39.4)	62.59 (40.1)	68.58 (41.1)	71.98 (40.7)	74.47 (41.2)	78.32 (39.2)	82.42 (38.4)	-	4.8
- 지방교부세(f)		30.68	28.10	27.67	30.47	33.59	35.14	35.23	34.22	37.31	-	2.5
- 국고보조금		25.97	32.45	31.30	32.12	34.99	36.84	39.24	44.10	45.11	-	7.1
* 가용재원(①+f)		114.75	114.47	112.85	117.66	127.99	132.21	136.73	150.33	165.61	-	4.7
* 재정자립도 (일반회계, 최종)		53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	(53.7)	-
* 재정자주도 (일반회계, 최종)		79.5	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6	74.7	73.4	74.2	(74.9)	-

- 주: 1. 지방자치단체 예산은 통합재정(일반회계+공기업특별회계+기타특별회계) 기준 순계.
단, 재정자립도와 재정자주도는 예산순계 기준(최종)이며, 괄호 속에 표시한 2017년은 당초 예산.
2. 지방세에는 보통세(취득세, 재산세, 자동차세, 지방소비세, 담배소비세, 등록면허세 등)와 목적세(지방교육세, 지역자원시설세)가 있음.
 3. 세외수입에는 경상적 세외수입(재산임대/사용료/수수료/사업/징수교부금/이자 수입)과 임시적 세외수입(재산매각, 부담금, 과징금 등)이 있음.
 4. '보전수입 등(잉여금, 이월금, 융자금원금회수)과 내부거래(전입금, 예수금, 예탁금)'는 '2014년 세입예산 과목 편제 전면 개편'으로 종래의 '세외수입'에서 분리되어 별도 과목으로 설치됨. 이에 따라 괄호 속에 표시한 세외수입 증가율란은 각각 해당 기간에 국한.
 5. 이외 세입 내역에 지방채가 포함되나 별도 표시하지 않음.
- 자료: 1. 기획재정부. (각 연도). 나라살림 예산개요.
2. 기획재정부. 열린 재정. <http://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2017. 5. 15. 인출.
3. 행정자치부. (각 연도). 지방자치단체 통합재정 개요.
4. 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr>에서 2017. 5. 15. 인출.
5. 국회예산정책처. (각 연도). 대한민국 재정.

지방재정의 주요 지표인 재정자립도⁷²⁾를 보면, 2008년 이래 지표 값이 계속 떨어져 2014년과 2015년에 각각 50.3과 50.6까지 저하된 후 2016년부터 반등하여 52.5와 53.7(2017)을 기록한다. 이는 그간 지방세 등 자체수입이 증가하였을지라도 이전재원인 국고보조금이 증가하면 지표의 분모 값이 늘어나, 자치단체의 전체 예산대비 자체수입 비중은 오히려 축소되는 지표의 속성을 반영한다. 또 다른 지표인 재정자주도⁷³⁾의 경우, 지방교부세 등의 증가율이 자체수입 증가율에 미치지 못하여 2008년 이래 다소간 등락은 있지만 지표 값이 저하되는 추세를 보인다. 지방자치단체의 재정자주도 평균(일반회계 최종예산 기준)은 2008년 80으로 나타났지만 2016년에는 74를 기록한다.

이상 살펴본 지방자치단체 세입예산에 대해서는 이를 구성하는 여러 종류의 세입 가운데 2017년 기준으로 전체 세입의 23%를 차지하는 국고

72) 재정자립도=(지방세+세외수입)/자치단체 예산규모*100.

73) 재정자주도=((지방세+세외수입)+(지방교부세+조정교부금))/자치단체 예산규모*100.

보조금(44조원)이 지난 10년간 연평균 7.1%의 속도로 증가하였다는 사실이 주목된다. 왜냐하면 동 이전재원 증가는 이에 수반되는 지방비 부담을 가중시키기 때문이다.

나. 지방자치단체 사회보장예산

지방자치단체의 사회보장예산 추이는 <표 5-11>과 같다. 2017년 현재 52조 6000억 원 규모의 사회보장예산은 2008년 이래 연평균 9.3%의 증가율을 기록하고 있다. 예산 내역은 사회복지 분야가 49조 4500억 원, 보건 분야가 3조 1500억 원이다. 전체 사회보장예산 가운데 국고보조사업은 46조 3900억 원 규모로 88%를 차지한다. 동 사업은 사회복지 분야 44조 1500억 원(95%), 보건 분야 2조 2400억 원(5%)으로 이루어져 있다. 2008년에는 국고보조사업 예산이 20조 원에 미치지 못했으나 지난 10년간 연평균 10%의 증가율을 기록하면서 46조 원을 상회하는 규모로 늘어났다.

지방의 재원분담을 필요로 하는 국고보조사업은 2017년 국고보조금 29조 1600억 원과 지방비 17조 2300억 원으로 계획되어 평균 국고보조율이 63% 수준이다. 지난 10년간 국고보조금은 연평균 10.6%씩 증가하였고 지방비는 8.9%씩 증가하여 국가 부담이 1.7%포인트 더 빠르게 늘어났다. 그러나 각 행정주체가 운용하는 재정총량이나 세입 여건에 비추어 보면 동 부담의 경중이 다르게 가늠될 수 있고, 사업별 정책 대상자의 특정 지역 편중 여부도 자치단체 세출 양상과 부담에 큰 영향을 미치게 된다. 관련된 사항은 이어서 상세히 검토하도록 한다.

〈표 5-11〉 지방자치단체 사회보장예산 추이: 2008~2017년

(단위: 조 원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
세입세출예산 (순계)	당초 (a)	124.97	137.53	139.86	141.04	151.10	156.89	163.58	173.26	184.58	193.15	5.0
	최종 (b)	144.45	156.70	149.78	156.26	167.02	176.99	180.88	199.98	214.78	-	5.1
[당초예산]												
사회보장예산 (c=①+②) (당초예산 대비 비중, c/a)		23.57 (18.9)	26.07 (19.0)	28.76 (20.6)	30.47 (21.6)	33.00 (21.8)	37.32 (23.8)	42.49 (26.0)	46.75 (27.0)	49.52 (26.8)	52.60 (27.2)	9.3
- 국고보조사업(d) (사회보장예산 대비 비중, d/c)		19.72 (83.7)	21.90 (84.0)	24.34 (84.6)	26.31 (86.3)	28.66 (86.8)	33.15 (88.8)	38.21 (89.9)	42.16 (90.2)	44.58 (90.0)	46.39 (88.2)	10.0
• 국고보조금 (평균 보조율)		11.74 (59.5)	13.41 (61.2)	14.86 (61.1)	15.58 (59.2)	16.70 (58.3)	19.19 (57.9)	23.02 (60.2)	26.80 (63.6)	28.18 (63.2)	29.16 (62.9)	10.6
• 지방비		7.98	8.49	9.48	10.73	11.96	13.96	15.19	15.36	16.4	17.23	8.9
- 자체사업(e) (사회보장예산 대비 비중, e/c)		3.65 (15.5)	4.03 (15.5)	4.24 (14.7)	3.93 (12.9)	3.89 (11.8)	3.98 (10.7)	4.09 (9.6)	4.4 (9.4)	4.79 (9.7)	5.72 (10.9)	5.1
① 사회복지(f) (사회보장예산 대비 비중, f/c)		21.67 (91.9)	24.15 (92.6)	26.53 (92.2)	28.46 (93.4)	30.92 (93.7)	34.99 (93.8)	40.08 (94.3)	44.06 (94.2)	46.61 (94.1)	49.45 (94.0)	9.6
- 국고보조사업(g) (사회복지예산 대비 비중, g/f)		18.65 (86.1)	20.65 (85.5)	23.03 (86.8)	25.06 (88.1)	27.30 (88.3)	31.59 (90.3)	36.60 (91.3)	40.26 (91.4)	42.44 (91.1)	44.15 (89.3)	10.0
• 국고보조금 (평균 보조율)		11.31 (60.6)	12.95 (62.7)	14.32 (62.2)	15.06 (60.1)	16.11 (59.0)	18.52 (58.6)	22.24 (60.8)	25.77 (64.0)	27.14 (63.9)	28.11 (63.7)	10.6
• 지방비		7.34	7.70	8.71	10.00	11.19	13.07	14.36	14.49	15.30	16.04	9.1
- 자체사업		2.90	3.36	3.33	3.18	3.17	3.22	3.30	3.63	4.03	4.82	5.8
② 보건(h)		1.90	1.92	2.23	2.01	2.08	2.33	2.41	2.69	2.91	3.15	5.8
- 국고보조사업(i) (보건예산 대비 비중, i/h)		1.07 (56.3)	1.25 (65.1)	1.31 (58.7)	1.25 (62.2)	1.36 (65.4)	1.56 (67.0)	1.61 (66.8)	1.90 (70.6)	2.14 (73.5)	2.24 (71.1)	8.6
• 국고보조금 (평균 보조율)		0.43 (40.2)	0.46 (36.8)	0.54 (41.2)	0.52 (41.6)	0.59 (43.4)	0.67 (42.9)	0.78 (48.4)	1.03 (54.2)	1.04 (48.6)	1.05 (46.9)	10.4
• 지방비		0.64	0.79	0.77	0.73	0.77	0.89	0.83	0.87	1.10	1.19	7.1
- 자체사업		0.75	0.67	0.91	0.75	0.72	0.76	0.79	0.77	0.76	0.90	2.0

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
[최종예산]											
사회보장예산 (i=①+②) (최종예산 대비 비중, i/b)	25.88 (17.9)	31.59 (20.2)	31.01 (20.7)	32.56 (20.8)	35.91 (21.5)	41.37 (23.4)	44.98 (24.9)	50.25 (25.1)	53.22 (24.8)	-	9.4
① 사회복지	23.71	29.16	28.61	30.38	33.57	38.78	42.25	47.11	49.93	-	9.8
② 보건	2.17	2.43	2.40	2.18	2.34	2.59	2.73	3.14	3.29	-	5.3
최종·당초 예산 간 사회보장예산 차이 (i-c)	+2.31	+5.52	+2.25	+2.09	+2.91	+4.05	+2.49	+3.50	+3.70	-	

- 주: 1. 지방자치단체예산은 통합재정(일반회계+공기업특별회계+기타특별회계) 기준 순계.
 2. 사회보장예산은 사회복지 분야와 보건 분야 예산의 합.
 3. 사회복지 분야와 보건 분야 예산에는 정책사업으로 국고보조사업과 자체사업이 있으며, 이 외 재무활동과 행정운영경비가 있으나 별도 표시하지 않음.
 4. 지방비는 국고보조사업 예산에서 국고보조금을 차감한 값.
- 자료: 1. 기획재정부. (각 연도). 나라살림 예산개요.
 2. 기획재정부. 열린 재정. <http://www.openfiscaldata.go.kr/>에서 2017. 5. 15. 인출.
 3. 행정자치부. (각 연도). 지방자치단체 통합재정 개요.
 4. 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr/>에서 2017. 5. 30. 인출.
 5. 국회예산정책처. (각 연도). 대한민국 재정.

살펴본 국고보조사업의 증가 추이와 대조적으로 지방자치단체 자체사업은 2008년 전체 사회보장예산의 15.5%를 차지하였지만 2017년에는 10.9% 수준(5조 7200억 원 규모)으로 축소되었다. 자체사업 수행은 자치단체마다 상이한 고유의 특성과 지역 주민의 정책 욕구를 반영한다는 점에서 의의를 지닌다. 그런데 실제로는 자체사업이 축소되는 경향과 관련하여 단적으로 예단하기는 어렵더라도 국고보조사업에 따른 지방비 부담이 가중되는 만큼 자체사업을 위한 재정 여력은 줄어든 것으로 보인다. 2008~2017년간 자체사업의 연평균 증가율(5.1%)은 지방자치단체의 전체 예산 증가율과 유사하다. 다만 자체사업에서는 사회복지 분야 증가율(5.8%)이 보건 분야(2.0%)보다 3.8%포인트 정도 높다.

사회보장 영역의 최종예산 규모는 2008년 이래 당초예산보다 매년 평

균적으로 3조 2000억 원 정도 증액 반영되었다. 가장 크게 차이가 난 시기는 글로벌 금융위기에 대처하기 위해 확장적 재정정책이 펼쳐진 2009년(5조 5200억 원 증액)이며, 그다음은 박근혜 정부 1차 연도인 2013년(4조 500억 원 증액)이다. 대부분 정권 초기 연도에는 집권당 공약 사업 등이 추경으로 반영되면서 지방예산도 여러 차례에 걸쳐 추경 편성되기 때문이다.

4. 중앙정부와 지방자치단체 재정수입과 사회보장예산 부담

각 행정주체의 사회보장예산 부담을 보다 객관적으로 파악하기 위해 각각의 가용 재원과 지출 여건을 연계하여 진단한다. 첫째, 지방자치단체 재정⁷⁴⁾에서 세입예산을 보면 국고보조금을 제외하고 지방세, 세외수입 등과 지방교부세로 이루어지는 소위 ‘가용재원’이 2017년 146조 8200억 원으로 2008년 이래 연평균 4.6%의 증가율을 기록한다(〈표 5-12〉 참조). 세출예산에서는 사회복지 분야와 보건 분야를 합한 사회보장예산이 2017년 52조 6000억 원으로 전체 예산(193조 1500억 원)의 27.2% 수준이다. 동 사회보장예산의 연평균 증가율은 2008~2017년간 9.3%로 나타난다.

74) 당초예산 기준이다.

〈표 5-12〉 지방자치단체 세입과 사회복지예산 부담 요약: 2008~2017년

(단위: 조 원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
세입세출예산 (순계, 당초)	124.97	137.53	139.86	141.04	151.10	156.89	163.58	173.26	184.58	193.15	5.0
[세입(당초예산)]											
가용재원(a)	97.78	107.35	104.99	106.73	115.12	118.62	121.05	126.64	137.78	146.82	4.6
- 지방세	43.55	47.07	47.88	49.74	53.80	53.75	54.48	59.45	64.84	71.19	5.6
- 세외수입 등	30.10	33.77	31.56	29.58	32.10	33.41	35.0	35.6	41.0	41.9	3.7
- 지방교부세	24.13	26.51	25.55	27.41	29.22	31.46	31.60	31.58	31.95	33.74	3.8
[사회보장예산(당초예산)]											
사회보장예산 (사회복지+보건, b+d) (전체예산 대비 비중)	23.57 (18.9)	26.07 (19.0)	28.76 (20.6)	30.47 (21.6)	33.00 (21.8)	37.32 (23.8)	42.49 (26.0)	46.75 (27.0)	49.52 (26.8)	52.60 (27.2)	9.3
- 국고보조사업(b) (사회보장예산 대비 비중)	19.72 (83.7)	21.90 (84.0)	24.34 (84.6)	26.31 (86.3)	28.66 (86.8)	33.15 (88.8)	38.21 (89.9)	42.16 (90.2)	44.58 (90.0)	46.39 (88.2)	10.0
• 국고보조금 (평균 보조율)	11.74 (59.5)	13.41 (61.2)	14.86 (61.1)	15.58 (59.2)	16.70 (58.3)	19.19 (57.9)	23.02 (60.2)	26.80 (63.6)	28.18 (63.2)	29.16 (62.9)	10.6
• 지방비(c) (가용재원 대비 비중, c/a)	7.98 (8.2)	8.49 (7.9)	9.48 (9.0)	10.73 (10.1)	11.96 (10.4)	13.96 (11.8)	15.19 (12.5)	15.36 (12.1)	16.4 (11.9)	17.23 (11.7)	8.9
- 자체사업(d)	3.65	4.03	4.24	3.93	3.89	3.98	4.09	4.40	4.79	5.72	5.1
지방의 사회복지 예산부담(e=c+d) (가용재원 대비 비중, e/a)	11.63 (11.9)	12.52 (11.7)	13.72 (13.1)	14.66 (13.7)	15.85 (13.8)	17.94 (15.1)	19.28 (15.9)	19.76 (15.6)	21.19 (15.4)	22.95 (15.6)	7.8

- 주: 1. 지방자치단체 예산은 통합재정(일반회계+공기업특별회계+기타특별회계) 기준 순계.
 2. '세외수입 등'은 세외수입, 보전수입 등과 내부 거래를 포함.
 3. 사회복지예산(국비+지방비)은 사회복지 분야와 보건 분야 예산의 합.
 4. 사회복지 분야 및 보건 분야 예산에는 정책사업으로 국고보조사업과 자체사업이 있으며, 이 외 재무활동과 행정운영경비가 있으나 이를 별도 표시하지는 않음.
 5. 지방비는 국고보조사업 예산에서 국고보조금을 차감한 값.
 6. '지방의 사회복지예산 부담'은 국고보조사업에 따른 지방비와 자체사업 예산의 합.

자료: 1. 기획재정부. (각 연도). 나라살림 예산개요.

2. 기획재정부. 열린 재정. <http://www.openfiscaldata.go.kr/>에서 2017. 5. 15. 인출.

3. 행정자치부. (각 연도). 지방자치단체 통합재정 개요.

4. 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr/>에서 2017. 5. 30. 인출.

5. 국회예산정책처. (각 연도). 대한민국 재정.

6. 국회예산정책처. (각 연도). 경제·재정 수첩.

사회보장예산은 주로 국고보조사업과 자체사업에 지출되는데, 국고보조사업 총액에서 지방비가 차지하는 비중은 37%에 이른다. 이에 따라 2017년 당초예산에 편성된 지방비는 17조 2300억 원 규모이다. 이 예산은 주로 국민기초생활급여(생계급여, 주거급여, 교육급여 등), 의료급여, 기초연금, 장애인연금, 영유아보육료 지원 등 법정지출에 대한 분담분이며, 나머지는 사회서비스 등의 재량지출사업 분담분이다. 이 외에 전국의 243개 광역자치단체와 기초단체⁷⁵⁾는 2017년에 독자적인 정책 결정에 따라 사회보장 영역에서 총 5조 7200억 원 규모로 자체사업을 수행한다. 자치단체의 출산장려금이나 청년수당 등이 이에 해당한다.

따라서 ‘지방의 사회보장예산 부담’은 주로 중앙의 정책 결정에 따른 국고보조사업 재원분담(지방비)과 자치단체 고유의 자체사업비를 합한 것으로 정의되며, 규모는 2017년 22조 9500억 원에 이른다. 2008년 이래 동 예산 증가율은 연평균 7.8% 수준이다. 통상적으로 이 예산 소요는 지방의 세입예산 중 국고보조금을 제외한 ‘가용재원’에서 충당되는데, 지난 10년간 지방에 귀속된 가용재원 증가율은 4.6% 수준이다. 따라서 지방의 사회보장예산 부담은 규모에 관한 문제를 차지하고 증가 속도만 보더라도 지출 증가율이 수입보다 3.2%포인트 정도 높은 불균형 상태이다.

둘째, 증가 속도로 본 불균형 문제를 염두에 두고, 중앙과 지방 각각의 예산 부담과 관련한 재정 규모와 증가 추이를 함께 관찰한다. <표 5-13>에서 먼저 중앙정부 재정을 보면 총수입에 대비한 사회보장재정 규모는 2017년 기준으로 31%를 상회한다. 그런데 중앙과 지방자치단체 간 비교의 정합성을 기하려면 각각의 수입과 지출에 관한 기준이 같아야 한다. 이에 따라 중앙정부의 경우 총수입 중에서 국세수입 실적을 파악⁷⁶⁾하고,

75) 2017년 기준으로 광역자치단체(시·도) 17개, 기초자치단체 226개(시 75, 군 82, 자치구 69).

76) 지방재정 여건과는 크게 상이한 사회보장기금을 포함한 각종 기금 수입과 부담금 등의

사회보장지출 중에서는 기금을 제외한 예산회계 지출을 파악⁷⁷⁾하여, 동 세입에 대비한 지출 비중을 가늠토록 한다.

이 기준에 따른 2016년 중앙의 국세수입 실적은 243조 원인데 이 중 지방으로 이전되는 지방교부세와 교육재정교부금을 차감하면 중앙정부의 순 세수는 147조 원 규모이다. 동 재원의 연평균 증가율은 2008~2016년간 4.8%로 지방의 가용재원 증가율과 유사한 수준이다. 즉 세수 추이에 관한 한 중앙과 지방의 여건이 별반 다르지 않은데, 이는 지방의 수입으로 이전되는 교부세가 내국세 수입에 정률로 연동되어 있음과 관계가 깊다.

따라서 중앙정부의 가용한 세수를 재원으로 하는 사회보장예산 부담(43조 원)⁷⁸⁾은 2017년 29% 수준이다. 동 예산 부담 비중은 2008년 가용 세수 대비 20%를 하회하였으나, 이후 계속 늘어나 2017년에는 거의 30%에 근접한 상태에 이른다. 그리고 중앙의 사회보장예산 부담 가운데 68%인 29조 1600억 원이 다시 국고보조금으로 이전되어 지방자치단체 세입세출 예산에 반영된다. 이러한 실상이 2017년 중앙과 지방 간 사회보장예산 흐름을 관찰하는 데 중요한 팩트를 제공한다.

지방자치단체 예산을 다시 돌아보면, 2017년 기준으로 국고보조사업 지방비 분담분과 자체 사업비를 합한 사회보장예산 부담이 22조 9500억 원으로 지방 가용재원에 대비할 때 15.6% 수준이다(〈표 5-13〉 참조). 동 비중은 2008년 11.9%에서 계속 늘어나 2013년부터 15%대로 진입하였다. 이러한 추이는 양대 지방교부금을 차감한 중앙의 세수 대비 사회보장예산 부담(최근 4년간 30% 수준)과 비교하여 지방자치단체의 평균적인

수입을 제외한다.

77) 사회보험을 포함한 각종 기금사업 지출을 배제하고, 일반회계와 특별회계 위주로 사회보장 예산사업을 파악한다.

78) 기금사업을 제외한 것이다.

사회보장예산 부담이 오히려 가중하지 않음을 말한다. 다만 지방의 경우에는 이러한 근거에도 불구하고 기초자치단체마다 상이한 재정총량과 재정력 격차에 따라 사회보장 부담의 경중이 다를 수 있다. 또한 지방교부세나 국고보조금 같은 이전재원 문제 역시 재정분권(fiscal decentralization)의 관점에서 보다 비중 있게 거론될 수 있다고 하겠다.

〈표 5-13〉 중앙과 지방의 세입 대비 사회보장예산 부담 요약: 2008~2017년

(단위: 조 원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
[중앙정부]											
총수입(a)	274.2	279.8	290.8	314.4	343.5	372.6	369.3	382.4	391.2	414.3	4.7
- 국세수입 실적(b)	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	(242.3)	4.8
• 양대 지방교부금 차감 후 세수실적(c)	101.2	99.5	107.5	116.4	122.8	122.1	124.3	131.8	146.7	(146.6)	4.8
사회보장재정(d)	68.80	80.40	81.25	86.39	92.63	97.40	106.43	115.68	123.40	129.48	7.3
(총수입 대비 비중, d/a)	(25.1)	(28.7)	(27.9)	(27.5)	(27.0)	(26.1)	(28.8)	(30.3)	(31.5)	(31.3)	
사회보장 예산사업 (e, 기금 제외)	20.17	23.33	25.18	26.54	28.53	32.46	36.75	40.75	42.00	43.00	8.8
(국세수입 실적 대비 비중, e/b)	(12.1)	(14.2)	(14.2)	(13.8)	(14.1)	(16.1)	(17.9)	(18.7)	(17.3)	(17.7)	
(양대 지방교부금 차감 후 세수실적 대비 비중, e/c)	(19.9)	(23.4)	(23.4)	(22.8)	(23.2)	(26.6)	(29.6)	(30.9)	(28.6)	(29.3)	
[지방자치단체]											
세입: 가용재원(당초예산, e) (지방세, 세외수입 등, 지방교부세)	97.78	107.35	104.99	106.73	115.12	118.62	121.05	126.64	137.78	146.82	4.6
사회보장예산 부담 (보조사업 지방비 + 자체사업비, f) (지방 가용재원 대비 비중, f/e)	11.63	12.52	13.72	14.66	15.85	17.94	19.28	19.76	21.19	22.95	7.8
	(11.9)	(11.7)	(13.1)	(13.7)	(13.8)	(15.1)	(15.9)	(15.6)	(15.4)	(15.6)	

주: 1. 중앙정부 지출은 2008년, 2009년은 추경이며, 타 연도는 본예산.

2. 국세수입은 실적치이며, 2017년은 본예산 기준 전망치임. 이에 따라 연평균 증가율은 2008~2016년간임.

3. '양대 지방교부금 차감 후 세수실적'은 국세수입 실적에서 지방으로 이전되는 지방교부세(내국세의 19.24%)와 지방교육재정교부금(내국세의 20.27%)을 차감한 금액.

자료: 〈표 5-3〉, 〈표 5-12〉와 동일.

요약하면, 지방의 사회보장 부담 가중 문제에 접근하기 위해 지방자치단체의 재정 운용 실상을 관찰한 결과 지방의 가용재원 수입과 사회보장 예산 부담 간에 증가 속도의 불균형 문제가 부각되었다. 이와 관련하여 중앙·지방 간 재정 관계를 보다 객관적으로 파악하기 위해 중앙정부에 대해서도 유사한 잣대를 적용한 결과 사회보장 정책 수행을 둘러싼 일반적인 세수와 세출 간 증가 속도의 불균형은 거의 비슷한 양상으로 관찰되었다. 그러나 기금을 제외한 가용재원 대비 예산 부담 비중은 중앙정부에서 2배 가까이 더 높게 나타났다. 이러한 양상을 두고 볼 때, 사회보장 예산 사업 수행을 위한 중앙의 부담 역시 어느 정책 영역보다 무겁다고 하겠다. 다만 지방재정 여건은 243개 자치단체를 모두 합한 전체 값으로 파악되므로 자치단체별로 상이한 재정력과 정책 대상자 여건에 따른 부담 수준의 차이가 드러나지 않는다. 이러한 한계를 보완하기 위해 다음 절에서는 자치단체의 유형과 재정력에 따라 몇몇 단체를 선별적으로 관찰한다.

제3절 지방자치단체 유형별 재정력 격차와 세출 양상

1. 광역자치단체 가용재원 수입

지방자치단체의 수입은 지역 경제와 각 지역이 당면한 제반 사회 환경적 여건에 따라 크게 상이하다. <표 5-14>를 통하여 광역자치단체의 가용재원 수입을 보면, 먼저 지방세 수입 등 자체수입 규모는 2016년 기준으로 경기도가 36조 원을 상회하여 최대 규모이며, 이어서 서울시(28조 3700억 원), 경상남도(9조 7500억 원) 등의 순이다. 2008년 이래 2016년까지 연평균 자체수입 증가율은 제주도(6.3%), 대구시(6.2%), 부산시(6.1%)가 상위권이며, 전라남도는 최하위(마이너스 0.1%)로 나타났다.

〈표 5-14〉 광역자치단체별 가용재원 수입과 증가율: 2008~2016년

(단위: 조 원, %)

		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
① 자체 수입: 지방세 세외 수입 등	2008년	21.57	5.19	3.35	5.79	1.84	2.18	2.52	26.35	4.09	3.37	4.88	3.63	5.32	5.96	7.78	1.36
	2016년	28.37	8.31	5.43	7.94	2.85	3.23	3.37	36.54	5.38	4.47	6.98	4.47	5.28	8.10	9.75	2.22
	(연평균 증가율)	(3.5)	(6.1)	(6.2)	(4.0)	(5.6)	(5.0)	(3.7)	(4.2)	(3.5)	(3.6)	(4.6)	(2.6)	(-0.1)	(3.9)	(2.9)	(6.3)
													(최저)				(최고)
② 이전 재원: 지방 교부세	2008년	0.95	0.91	0.82	0.43	0.57	0.36	0.29	1.99	3.13	2.11	2.52	3.29	4.34	4.60	3.49	0.89
	2016년	0.30	1.07	1.06	0.79	0.67	0.68	0.36	3.21	4.07	2.55	3.19	3.59	5.02	5.66	3.83	1.12
	(연평균 증가율)	(-13.4)	(2.0)	(3.3)	(7.9)	(2.0)	(8.3)	(2.7)	(6.2)	(3.3)	(2.4)	(3.0)	(1.1)	(1.8)	(2.6)	(1.2)	(2.9)
		(최저)					(최고)										
①+② 가용 재원 (합계)	2008년	22.52	6.10	4.17	6.22	2.41	2.54	2.81	28.34	7.22	5.48	7.40	6.92	9.66	10.56	11.27	2.25
	2016년	28.67	9.38	6.49	8.73	3.52	3.91	3.73	39.75	9.45	7.02	10.17	8.06	1.03	13.76	13.58	3.34
	(연평균 증가율)	(3.1)	(5.5)	(5.7)	(4.3)	(4.8)	(5.5)	(3.6)	(4.3)	(3.4)	(3.1)	(4.1)	(1.9)	(0.8)	(3.4)	(2.4)	(5.1)
														(최저)			

주: 1. 시도별 재정통계는 「통합재정개요」에 따름(이에 따라 시도별 합계는 〈표 5-12〉의 지방자치단체(전체) 순계예산과 차이가 있음). 단, 세종시는 2013년부터 데이터가 수록되어 제외.

2. 자체수입의 경우 2008년은 결산, 2016년은 최종예산이며, 지방교부세는 모두 최종예산.

3. 음영 표시는 좌측 항목별로 규모가 가장 큰 지역.

자료: 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr>에서 2017. 5. 30. 인출.

다음은 기준재정소요액에서 기준재정수입액을 차감한 재정부족액에 조정률을 적용하여 배정⁷⁹⁾되는 지방교부세를 살펴본다. 교부세 규모는 2016년 기준으로 경상북도가 가장 많고(5조 6600억 원), 이어서 전라남도, 강원도, 경상남도의 순이다. 기준재정수입액이 기준재정소요액을 초과하는 자치단체에 대해서는 보통교부세가 교부되지 않는데, 2016년에

79) 보통교부세 산정 방식에 따르며, 이 외에 특별교부세, 부동산교부세 등이 포함된다.

는 서울시와 경기도의 6개시(수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)가 불교 부단체에 해당한다. 중앙정부는 보통교부세 불교부 단체에 대해 분권교부세(2005~2014년) 폐지에 따른 재정 충격을 완화하기 위해 지급특례교부금을 지급한다.⁸⁰⁾

2008~2016년간 연평균 지방교부세 증가율이 가장 높은 지역은 대전시(8.3%)이며, 가장 크게 감소한 지역은 서울시(마이너스 13.4%)이다. 따라서 자체수입과 지방교부세를 합한 가용재원 규모는 2016년 경기도가 40조 원에 이르러 가장 많고, 서울시 29조 원, 경상북도 14조 원의 순이다.⁸¹⁾ 2008~2016년간 연평균 가용재원 증가율은 대구시가 가장 높으며(5.8%), 전라남도는 가장 낮게(0.8%) 나타났다.

2. 광역자치단체 사회보장예산과 국고보조금

광역자치단체의 가용재원 수입에 관한 이해를 바탕으로, <표 5-15>에 서는 광역단체별로 사회보장예산과 국고보조금 규모를 검토한다.

전체 평균을 보면 세출예산 순계 대비 사회보장예산 비중은 24.8%이며, 국고보조금 비중은 16.7%이다. 사회보장예산 비중이 전체 평균보다 높은 광역단체는 광주, 서울, 대구, 부산, 대전, 인천의 6개 특·광역시로 나타났다. 이에 비하면 도 지역은 상대적으로 사회보장예산 비중이 낮아 전체 평균을 하회한다.

80) 지급특례교부금을 포함하여 2016년 서울시에 교부된 금액은 약 3000억 원 수준이다.

81) 2016년 기준이다.

〈표 5-15〉 광역자치단체별 사회보장예산과 국고보조금: 2016년

(단위: 억 원, %)

광역단체	전체예산	사회보장예산						국고보조금 (비중)
		사회복지	(비중)	보건	(비중)	소계	(비중)	
서울	301,967	94,458	(31.3)	5,205	(1.7)	99,694	(33.0)	36,552 (12.1)
부산	116,334	35,019	(30.1)	1,683	(1.4)	36,732	(31.6)	25,897 (22.3)
대구	79,190	23,936	(30.2)	1,366	(1.7)	25,332	(32.0)	16,024 (20.2)
인천	100,970	24,986	(24.7)	1,352	(1.3)	26,363	(26.1)	18,342 (18.2)
광주	45,180	15,624	(34.6)	739	(1.6)	16,398	(36.3)	10,692 (23.7)
대전	47,366	14,001	(29.6)	801	(1.7)	14,832	(31.3)	8,810 (18.6)
울산	42,823	8,956	(20.9)	555	(1.3)	9,532	(22.3)	6,130 (14.3)
세종	13,298	1,980	(14.9)	237	(1.8)	2,232	(16.8)	1,470 (11.1)
경기	447,991	94,896	(21.2)	6,586	(1.5)	101,503	(22.7)	59,631 (13.3)
강원	119,088	19,228	(16.1)	1,701	(1.4)	20,945	(17.6)	17,540 (14.7)
충북	83,836	17,628	(21.0)	1,344	(1.6)	18,993	(22.7)	14,906 (17.8)
충남	119,536	22,774	(19.1)	2,277	(1.9)	25,070	(21.0)	22,140 (18.5)
전북	106,697	24,580	(23.0)	1,510	(1.4)	26,113	(24.5)	24,236 (22.7)
전남	139,640	26,518	(19.0)	2,250	(1.6)	28,787	(20.6)	28,429 (20.4)
경북	173,890	32,770	(18.8)	2,482	(1.4)	35,271	(20.3)	30,344 (17.5)
경남	165,213	34,071	(20.6)	2,104	(1.3)	36,196	(21.9)	29,668 (18.0)
제주	44,795	7,849	(17.5)	673	(1.5)	8,540	(19.1)	8,032 (17.9)
전국	2,147,816	499,278	(23.2)	32,866	(1.5)	532,167	(24.8)	358,844 (16.7)

주: 1. 회계는 일반회계와 특별회계(기타+공기업) 전체이며, 세출은 순계 기준.

2. 비중은 단체별로 전체예산 대비 비중이며, 음영 표시는 열(column)별로 평균 이상인 단체.

자료: 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr>에서 2017. 5. 30. 인출.

그러나 국고보조금 이전 비중은 경기와 강원을 제외한 모든 도 지역이 전체 평균보다 높다. 이는 현행 국고보조금과 교부세가 상대적으로 인구 밀도가 낮은 시·군 지역에 영향력이 높으며, 특히 이전재원 운용이 인구 밀도가 낮은 지역으로의 형평화보조금 지원을 전제로 한다는 관점과 상통한다(김현아, 2012, pp. 151-152). 또한 중앙정부의 다양한 재원이전

제도가 증첩적으로 재정형평화를 추구하여 지방 간 재정력을 역전시킨다는 사실도 제시된 바 있다(주만수, 2013, p. 28). 도 지역 고유의 사무 수행에 따른 보조사업을 감안하더라도, 이와 같은 양상은 사회복지장 법정지출에 적용되는 국고 차등보조율⁸²⁾이 도 지역에 보다 유리하게 적용되는 상황과도 연관될 것이다(박인화, 2010, p. 87).

다음의 <표 5-16>에서는 자치단체 유형별로 사회복지장예산 구조를 간략하게 살펴본다. 전체 사회복지장예산은 시·도 본청 소관이 22.5%(10조 7900억 원), 시·군·구 소관이 78.5%(39조 4600억 원)로 배분된다. 이 중 정책사업⁸³⁾을 보면 보조사업과 자체사업 비중이 시·도 본청 단위에서는 82:17 정도인데 비해 시·군·구 단위에서는 92:7로 나타난다. 이러한 양상은 자치단체 수준에 따라 정책 기능이 상이한 데 기인하는 측면이 있다고 본다. 그러나 시·군·구 단위에서 보면 사회복지장 영역의 사업 대부분이 국고보조사업이어서 해당 지역 주민이 필요로 하는 사업을 자체적으로 기획하고 수행할 재정적 여력은 매우 제한된다고 하겠다.

82) 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령 <별표 1>에 따라 국민 기초생활보장급여(5개 세부사업), 영유아보육료 지원, 가정양육수당에 대해서는 기초자치단체의 재정자주도와 사회복지지비지수에 따라 기준보조율에서 $\pm 10\%$ 가감된다. 그리고 기초연금은 「기초연금법」 시행령 <별표 2>에서 기초자치단체의 노인인구 비율과 재정자주도에 따라 40~90% 범위에서 걸쳐 차등보조율이 적용된다.

83) 지방자치단체 사회복지장예산 내역에는 1% 내외의 재무활동비가 포함되는데 이를 제외한 예산이 정책사업비이다.

〈표 5-16〉 자치단체 유형별 사회보장예산 구조: 2016년

(단위: 억 원, %)

	광역자치단체 (시·도 본청)		기초자치단체 (시·군·구)		합계	
① 사회복지 분야	101,119	(100.0)	369,950	(100.0)	471,269	(100.0)
- 정책사업	99,659	(98.6)	367,110	(99.2)	466,868	(99.1)
• 보조사업	83,984	(83.1)	345,921	(93.5)	429,988	(91.2)
• 자체사업	15,675	(15.5)	21,190	(5.7)	36,881	(7.8)
- 재무활동	1,460	(1.4)	2,839	(0.8)	4,300	(0.9)
② 보건 분야	6,790	(100.0)	24,614	(100.0)	31,604	(100.0)
- 정책사업	6,733	(99.2)	24,200	(98.3)	31,032	(98.2)
• 보조사업	4,256	(62.7)	18,675	(75.9)	22,994	(72.8)
• 자체사업	2,476	(36.5)	5,525	(22.4)	8,037	(25.4)
- 재무활동	57	(0.8)	414	(1.7)	472	(1.5)
①+② 사회보장	107,909	(100.0)	394,564	(100.0)	502,573	(100.0)
- 정책사업	106,392	(98.6)	391,310	(99.2)	497,801	(99.1)
• 보조사업	88,240	(81.8)	364,596	(92.4)	452,918	(90.1)
• 자체사업	18,151	(16.8)	26,715	(6.8)	44,883	(8.9)
- 재무활동	1,517	(1.4)	3,253	(0.8)	4,771	(0.9)

주: 1. 일반회계와 특별회계를 합한 순계이며, 팔호 내는 비중.

2. 〈표 5-15〉의 합계와 값이 다른 것은 자료의 회계 구분에 기인.

자료: 행정자치부. (2016). 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(하). pp. 84-85.

3. 기초자치단체 유형별로 본 재정력 격차와 세출 양상

시·군·구 단위 기초자치단체는 광역자치단체에 비해 자체사업 수행 여력이 과소함을 관찰하였다.⁸⁴⁾ 이에 따라 〈표 5-17〉은 기초자치단체 유형을 4가지로 구분하고, 각 유형 내에서 재정자립도를 기준으로 재정력 상위 단체 3개, 하위 단체 3개를 선별하여 다시 그룹화하였다.

84) 언급하였듯이 이에 대해서는 자치단체 단위에 따른 사무의 차이를 감안해야 한다.

〈표 5-17〉 기초자치단체 유형과 재정력에 따른 세출 양상

(단위: 억 원, %, %포인트)

			2016년 최종예산(일반회계 총계)		2017년 당초예산(총계)					
			재정자립도	재정자주도	합계 (a)	정책사업비				타 경비
						보조사업 (b)	비중 (b/a)	자체사업 (c)	비중 (c/a)	
지방자치단체(전체)			55.1 (43.9)	76.8 (65.6)	1,981,532	780,628	(40.4)	798,671	(41.3)	352,233
[특별시 자치구]										
상위권	서울	중구	(최고) 66.7 (54.3)	72.9 (60.5)	3,961	1,403	(35.4)	1,422	(35.9)	1,136
	서울	강남구	65.2 (55.4)	66.7 (56.9)	7,204	3,194	(44.3)	2,511	(34.9)	1,499
	서울	서초구	59.1 (48.6)	63.7 (53.1)	5,576	1,908	(34.2)	2,049	(36.7)	1,619
	평균		63.7 (52.8)	67.8 (56.8)	5,580	2,168	(38.9)	1,994	(35.8)	1,418
하위권	서울	노원구	19.9 (15.6)	46.9 (42.5)	7,036	4,419	(62.8)	1,245	(17.7)	1,372
	서울	도봉구	24.2 (17.7)	54.6 (48.1)	4,433	2,313	(52.2)	1,093	(24.7)	1,027
	서울	성북구	24.7 (20.0)	52.3 (47.6)	5,561	3,008	(54.0)	1,293	(23.3)	1,265
	평균		22.9 (17.8)	51.3 (46.1)	5,677	3,245	(57.2)	1,210	(21.3)	1,221
평균치 차이 (상위-하위, %포인트, 억 원)			40.7 (35.0)	16.5 (10.8)	-96	-1,077	(-18.3)	784	(14.5)	197
[광역시 자치구]										
상위권	인천	중구	50.9 (38.9)	62.5 (50.5)	2,868	1,394	48.6	873	30.4	601
	부산	강서구	49.7 (38.7)	58.5 (47.5)	2,324	1,016	43.7	859	37.0	449
	인천	연수구	47.9 (32.1)	56.2 (40.4)	4,378	2,386	54.5	1,310	29.9	682
	평균		49.5 (36.6)	59.1 (46.1)	3,190	1,599	50.1	1,014	31.8	577
하위권	부산	영도구	16.1 (8.6)	40.8 (33.3)	2,267	1,479	65.2	283	12.5	505
	광주	남구	16.6 (11.3)	36.9 (31.6)	2,853	2,001	70.1	302	(최저) 10.6	550
	부산	북구	19.9 (13.3)	(최저) 35.5 (28.9)	3,477	2,506	(최고) 72.1	368	(최저) 10.6	608
	평균		17.5 (11.1)	37.7 (31.3)	2,866	1,995	69.6	318	11.1	553
평균치 차이 (상위-하위, %포인트, 억 원)			32.0 (25.5)	21.3 (14.9)	324	-397	-19.5	696	20.7	24

	2016년 최종예산(일반회계 총계)		2017년 당초예산(총계)					
	재정자립도	재정자주도	합계 (a)	정책사업비				타 경비
				보조사업 (b)	비중 (b/a)	자체사업 (c)	비중 (c/a)	

[시 지역]

상위권	경기 화성시	63.8 (53.7)	(최고) 80.8 (70.7)	18,381	5,553	30.2	10,615	57.7	2,213
	경기 안산시	63.7 (60.6)	77.6 (74.4)	26,523	4,821	(최저) 18.2	12,952	48.8	8,750
	경기 성남시	60.4 (52.2)	78.0 (69.8)	26,251	5,882	22.4	16,547	(최고) 63.0	3,822
	평균	62.5 (55.5)	78.8 (71.6)	23,718	5,419	22.8	13,371	56.4	4,928
하위권	전북 남원시	13.6 (9.0)	64.1 (59.5)	5,754	3,075	53.4	1,577	27.4	1,102
	전북 정읍시	13.9 (9.4)	61.9 (57.4)	6,690	3,581	53.5	1,727	25.8	1,382
	전북 김제시	15.5 (10.2)	60.4 (55.2)	6,059	2,917	48.1	1,742	28.8	1,400
	평균	14.3 (9.5)	62.1 (57.4)	6,168	3,191	51.7	1,682	27.3	1,295
평균치 차이 (상위·하위, %포인트, 억 원)		48.3 (46.0)	16.7 (14.3)	17,551	2,228	-28.9	11,689	29.1	3,634

[군 지역]

상위권	강원 정선군	35.7 (23.7)	75.3 (63.3)	3,599	1,686	46.8	1,300	36.1	613
	충북 음성군	35.1 (22.5)	66.3 (53.6)	4,687	2,361	50.4	1,553	33.1	773
	전북 완주군	31.1 (25.9)	64.4 (59.1)	5,805	3,245	55.9	1,839	31.7	721
	평균	34.0 (24.0)	68.7 (58.7)	4,697	2,431	51.8	1,564	33.3	702
하위권	전남 강진군	(최저) 11.4 (7.7)	60.7 (57.0)	3,115	1,806	58.0	749	24.0	500
	전남 구례군	11.5 (7.8)	63.3 (59.7)	2,324	1,170	50.3	668	28.7	486
	전남 함평군	11.6 (7.2)	57.4 (53.0)	3,080	1,700	57.1	801	26.0	519
	평균	11.5 (7.6)	60.5 (56.6)	2,840	1,579	55.6	739	26.0	522
평균치 차이 (상위·하위, %포인트, 억 원)		22.5 (16.5)	8.2 (2.1)	1,857	852	-3.8	825	7.3	181

주: 1. 지방자치단체 전체 예산은 2017년 당초예산(순계).

2. 각 유형별 재정력 상·하위권 자치단체는 재정자립도를 기준으로 각각 3개씩 선정.

3. 재정자립도와 재정자주도는 2014년 세입과목 개편 이전 기준 적용(단, 괄호 내는 개편 이후).

4. 예산 규모는 인구, 정책 대상자, 면적, 지역별 사무 차이 등에 대한 고려 필요.

자료: 행정자치부. (2017). 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상, 하).

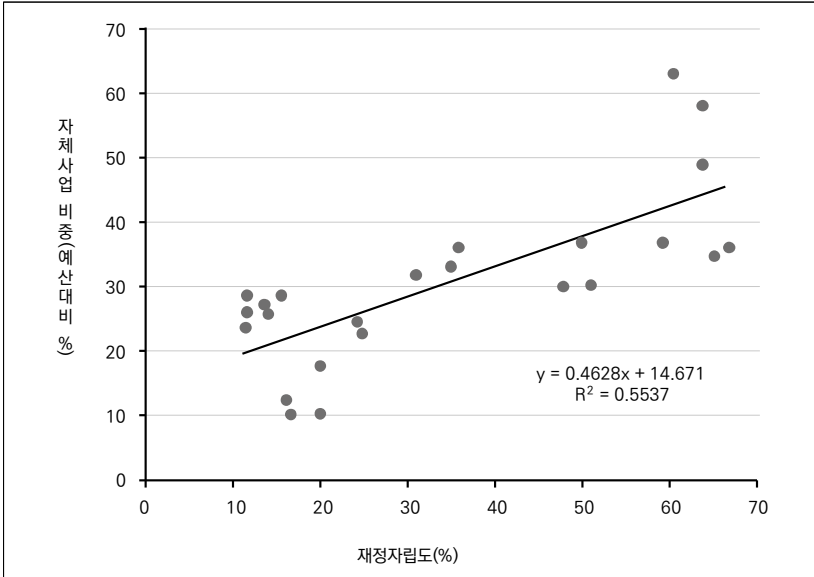
이와 같이 구분한 8개 집단의 재정력 격차에 따른 세출 양상에 대하여 예산 대비 자체사업 비중을 일종의 대리변수(proxy)로 삼아 살펴본다. 그 까닭은 자치단체 재정력, 즉 재정자립도가 높을수록 정책적 자율성을 함축하는 자체사업 수행이 원활할 것이며, 중앙정부와 연관된 국고보조사업 비중이 클수록 자체사업 수행은 저하될 것으로 가정하였기 때문이다. 이는 사회복지사업 지방 이양(2005)을 전후하여 관찰한 기초자치단체의 복지지출 격차와 이에 따른 자체사업의 불평등도 심화와 같은 맥락이다(최성은, 2010, pp. 80-82).

[그림 5-4]에서도 보듯이 자치단체 유형과 재정력 격차에 따른 24개 자치단체 사례에서 재정자립도와 자체사업 비중 간에 양의 상관관계가 관찰된다. 위의 <표 5-17>에 따르면 2017년 예산 대비 자체사업 비중은 시 지역의 재정력 상위권 단체에서 56.4%로 가장 높게 나타났다. 이 집단은 2017년 보통교부세 불교부단체⁸⁵⁾인 성남시와 화성시를 포함하는 전국적으로 재정력 최상위권 지역이다. 이 지역에서는 지방비를 포함한 국고보조사업 비중은 23% 수준이다.

한편 자체사업 비중이 가장 낮은 집단은 광역시 자치구의 재정력 하위권 지역으로 2017년 예산 대비 11.1%에 불과하다. 동 집단은 지방비를 포함한 국고보조 사업비 비중이 70%에 육박한다. 그다음으로 자체사업 비중이 낮은 집단은 특별시(서울) 자치구의 재정력 하위권 지역으로 21.3% 수준이다. 이에 따르면 특·광역시 자치구의 재정력 하위권 지역이 시·군의 재정력 하위권 지역보다 자체사업 비중이 저조함을 알 수 있다. 뿐만 아니라 시·군 지역은 보통교부세 교부단체인 만큼 재정력 하위권 지역일지라도 광역시 자치구보다 재정자립도가 높게 나타난다.

85) 2017년 총 6개로, 성남시와 화성시 외에도 서울시, 경기도, 수원시, 용인시가 해당한다.

[그림 5-4] 기초자치단체 재정자립도와 자체사업 간 관계



주: 1. 관찰 대상은 기초자치단체 유형별(특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군)로 재정자립도 상·하위권 지역을 각각 3개씩 뽑아서 구성한 24개 자치단체임.

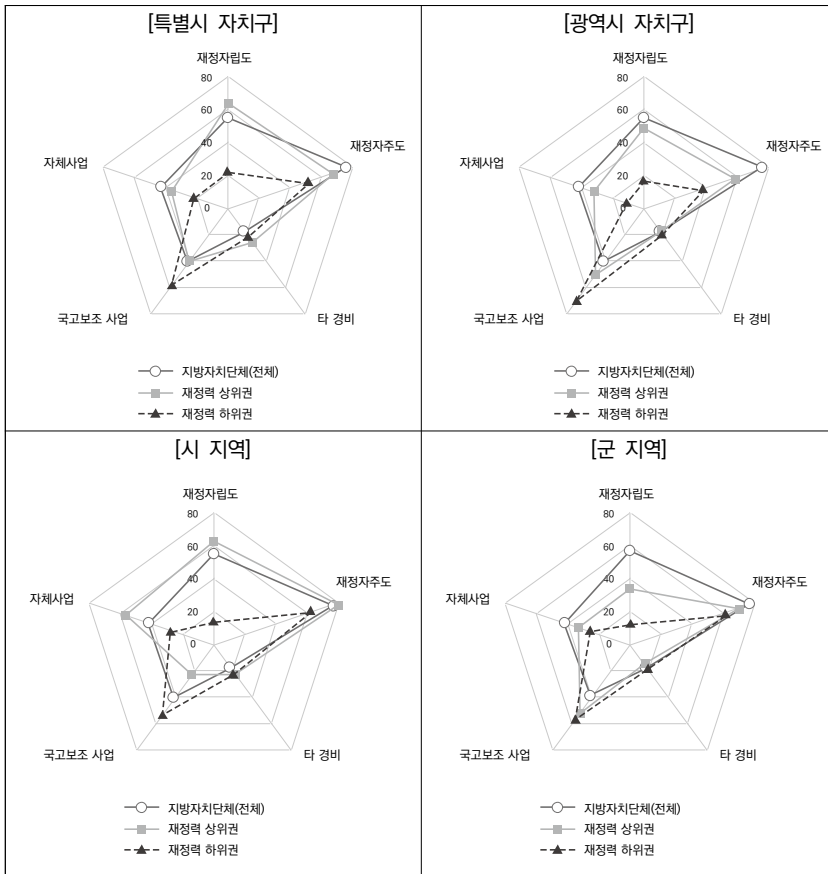
2. 재정자립도와 자체사업 비중 간 상관계수는 0.898.

자료: 행정자치부. (2017). 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상, 하).

자치단체 유형에 따라 정책 기능과 사무가 상이할지라도 이 결과를 두고 볼 때 명실상부하게 지방자치를 도모하자면 무엇보다 재정력이 열악한 광역시 자치구에 대해서는 우선적인 정책적 관심과 지원이 필요하다고 본다. 왜냐하면 동 지역 세출예산에서는 국고보조사업이 65~72%에 이르는 높은 비중을 나타내는 반면, 자체사업은 11~13% 정도에 그쳐 어떤 그룹보다 국고보조사업 쏠림 현상이 심하다. 그리고 특별시 자치구는 재정력에 따라 선별적으로 지원되어야 함을 시사받는다. 이러한 접근은 대도시 자치구 지역의 재정 여건이 매우 취약하며 인구증가율과 복지지출의 연계성 확인과도 관련하여 복지 영역 이전재원 개편의 초점은 '자치

구'이어야 할 필요성을 확인한 기존 연구와도 같은 맥락이다(김현아, 2012, p. 152). 또한 이러한 방향성은 자치구 재정조정제도 개편 필요성을 통해서도 잘 드러난다(한재명, 김성수, 2016, pp. 75-76). 이상과 같이 기초자치단체의 재정력 수준에 따라 상이한 세출 양상은 [그림 5-5]와 <표 5-18>을 통하여 한눈에 볼 수 있다.

[그림 5-5] 기초자치단체 유형별 재정력 격차에 따른 세출 양상



자료: 행정자치부. (2017). 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상, 하).

〈표 5-18〉 기초자치단체 유형별 세출 양상 요약

(단위: %)

기초단체 유형	재정력	2016년 최종예산		2017년 당초예산 대비 비중		
		재정자립도	재정자주도	국고보조사업	자체사업	타 경비
지방자치단체 (전체)		55.1	76.8	40.4(18~72)	41.3(11~63)	18.2
특별시 자치구	상위권	63.7	67.8	38.9(34~44)	35.8(35~37)	25.4
	하위권	22.9	51.3	57.2(52~63)	21.3(18~25)	21.5
광역시 자치구	상위권	49.5	59.1	50.1(44~55)	31.8(30~37)	18.1
	하위권	17.5	37.7	69.6(65~72)	11.1(11~13)	19.3
시 지역	상위권	62.5	78.8	22.8(18~30)	56.4(49~63)	20.8
	하위권	14.3	62.1	51.7(48~54)	27.3(26~29)	21.0
군 지역	상위권	34.0	68.7	51.8(47~56)	33.3(32~36)	14.9
	하위권	11.5	60.5	55.6(50~58)	26.0(24~29)	18.4

주: 데이터는 각 권역 평균이며 괄호 내는 범위를 말함.

자료: 행정자치부. (2017). 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상, 하).

제4절 소결: 정책 기능과 재정 부담에 대한 함의

우리나라의 현행 사회안전망에 따르면, 중앙정부는 8종의 사회보험과 보훈, 그리고 근로장려금(EITC) 등 조세지출에 관한 정책 기능을 관장한다. 주택과 적극적 노동시장정책(ALMP)도 중앙정부 중심이다. 중앙과 지방이 재원분담(co-funding)하는 정책은 보조금 교부 대상⁸⁶⁾인 기초생활급여, 의료급여, 기초연금, 장애인연금, 장애인수당, 영유아보육료 지원, 양육수당 등이 대표적이다. 전적으로 지방 사무에 속하는 정책 기능은 2005년 지방 이양된 사회복지사업과 지역 자체사업이다.

86) 「보조금 관리에 관한 법률」의 정의에 따르면(단, 기초연금은 「기초연금법」에 따름).

중앙·지방 간 이와 같이 분담되는 사회보장 정책 기능을 이론적 논거와 분권화를 지향하는 방향성에 비추어 보면, 우선적으로 기능 정비가 요구되는 대상 영역은 보조사업이라고 할 수 있다. 예를 들어 ‘보육료 지원 사업’을 보면 법정지출이면서 보조사업이므로 지방비 분담이 강제되나 다른 법정사업보다 보조율이 낮고 정책 대상도 전 영유아를 포괄한다. 이에 따라 지역 간 정책 경쟁의 유인 기제가 작동하기 어렵고, 인구구조가 상대적으로 젊은 대도시 지역은 사업 대상도 많아 부담이 가중되고 있다.

한편 중앙·지방 간 재정 관계에 따르면, 중앙정부, 지방자치단체, 지방교육청 재정이 당초에는 ‘6:3:1’ 정도이지만, 재원이전 이후의 실사용액 기준으로 보면 ‘5:4:1’로 달라진다. ‘국세:지방세’가 규모로는 ‘77:23(2017년)’이지만, 일반정부(general government) 수입에 대비한 재원이전 이후의 지방정부 수입 비중은 43%(2014년)에 달하는 것과 유사한 맥락이다.

이러한 여건을 다각도로 고려할 때, 정책 기능 정비는 이론적 틀이나 대표적인 단일지표의 수준이 높고 낮음에 치우치기보다 정책 환경 변화와 다양한 지표의 추이를 관찰하면서 “어떤 정책 프로그램이 이양 대상이며, 어떤 행정주체가 이를 가장 책임성 있게 수행할 정책 역량과 대상자 접근성을 갖추었나”라는 관점에서 고심해야 할 것이다. 즉 ‘분권(decentralization)’의 의의와 그간의 정책 성공과 실패로부터 축적된 경험에 바탕을 두고 신중하게 새로운 방향의 정책을 입안함으로써 국정 목표를 실현해 나가는 데 역량을 집중해야 한다고 본다.

재정 운용 측면에서는 먼저 중앙정부의 사회보장지출이 국정의 어떤 분야보다 빠르게 늘어나면서 2017년 현재 정부 총지출의 32%에 이르는 데, 사회보장지출의 23%는 자치단체 국고보조금이다. 지방의 재원분담을 전제로 하는 동 보조금은 2017년 29조 원을 상회하며 지난 10년간 연

평균 증가율이 10.6%에 이른다. 보조금 사업은 7개 중앙부처에서 10개 회계와 기금으로 운용되며, 41개 정책 프로그램과 207개 세부사업으로 이루어져 있다. 이와 같은 보조금 사업의 규모와 증가 추세에 비추어 볼 때 자치단체의 부담 가중은 자명하다. 특히 기초생활급여 등 9개 법정지출사업이 국비 21조 3800억 원 규모로 보조금의 73%를 차지하며, 이에 따른 지방비 부담은 6조 8900억 원에 이른다.

다음으로, 지방자치단체 재정은 지난 10년간 연평균 증가율이 5% 정도로, 큰 흐름에서 본 추이는 중앙정부와 유사하다. 다만 지난 10년간 자체수입과 지방교부세를 합한 지방의 가용재원 증가율이 중앙의 국고보조금 증가율보다 낮아 일단 규모는 차치하고 증가 속도만 보더라도 보조사업의 재원분담에 차질이 생길 수 있음을 시사한다.

그런데 지방자치단체의 2017년 사회보장세출(52조 6000억 원) 중 88%에 해당하는 보조사업비(46조 3900억 원)는 국비 29조 1600억 원(63%), 지방비 17조 2300억 원(37%)으로 분담된다. 동 지방비 증가율은 2008년 이래 연평균 8.9%에 달하는 데 비해 지방비 조달을 위한 가용재원 증가율은 4.6%에 불과하여 해당 세입과 세출 간 불균형이 확연하다. 다만 세수 추이 그 자체는 중앙과 지방이 별반 다르지 않아 중앙정부도 국세수입 중 이전재원인 교부세 등을 차감한 순 세수가 2008~2016년간 연평균 증가율이 4.8% 수준이다.

각 행정주체의 사회보장 부담을 보다 정밀하게 비교하기 위해 중앙정부의 가용 세수에 대비한 사회보장예산 부담(43조 원)⁸⁷⁾을 산출하면, 2017년에 29%로 나타난다. 이 잣대에 따른 중앙의 사회보장예산 부담은 2008~2017년간 20~31% 사이에서 상승세인 데 비해 지방의 가용재원 대비 사회보장예산 부담은 같은 기간에 12~16% 범위로 나타났다. 이러

87) 기금사업을 제외한다.

한 팩트는 전체 평균으로 보면 지방의 부담은 결코 가중하다고 속단하기 어려운 하나의 증거이다. 그러나 자치단체를 유형에 따라, 즉 광역단체의 경우 특·광역시와 도, 기초단체의 경우 특·광역시 자치구, 시, 군으로 나누어서 관찰하면 각 유형 간에 또는 특정 유형 내에서 자치단체 간에 재정력 격차에 따라 세출 양상이 크게 다를 수 있다.

구체적으로 광역단체 단위에서는 광주, 서울, 대구, 부산, 대전, 인천의 6개 특·광역시 사회보장예산 비중이 전체 평균보다 높다. 도 지역은 상대적으로 사회보장예산 비중이 낮아 전체 평균을 하회하지만, 국고보조금 이전 비중은 경기와 강원을 제외한 모든 도에서 전체 평균보다 높다. 도 지역 고유의 사무를 감안하더라도 이는 재정력과 정책수요 보정을 위해 법정지출에서 주로 적용하는 차등보조율제도⁸⁸⁾가 제 역할을 하지 못함을 시사한다.

다시 24개 기초단체 사례를 분석한 결과 재정자립도와 자체사업 비중 간에는 양의 상관관계가 뚜렷하다. 즉 기초자치단체의 재정력 수준이 높으면 자치단체가 원하는 사업 수행 비중이 높지만, 재정력이 취약하면 중앙의 정책사업에 예측되는 정도가 보다 심하다. 실제 24개 기초단체는 예산 대비 보조사업 비중이 최저 18%에서 최고 72%에 이르는 큰 차이를 보인다. 자체사업이 저조한 정도는 특·광역시 자치구의 재정력 하위권 단체에서 가장 심각하다. 같은 기초자치단체 단위라도 시·군은 보통교부세를 독자적으로 교부받으므로 재정력이 하위권에 속하더라도 광역시 자치구보다 재정자립도가 높다.

따라서 사회보장지출의 효율성 제고와 재정분권의 방향성에 부합되도록 정책 기능과 재정제도를 정비하려면, 중앙·지방 간 예산 흐름과 자치단체별로 상이한 부담을 예측력 있게 진단하여 증거에 근거를 두고 지역

88) 사업에 따라 기초자치단체 재정자립도, 사회복지비지수 또는 노인인구 비율을 고려한다.

별로 차별화된 접근이 이루어지도록 해야 할 것이다. 이런 견지에서 본 분석은 법정지출 여부에 따른 보조사업 조정, 일일이 꼬리표 붙은 세부사업이 아니라 프로그램 예산제도 중심의 사업 재편과 재정제도 개선, 그리고 재정력이 취약한 특·광역시 자치구에 대한 선별적 접근 필요성을 시사한다.

제 6 장

결론과 정책 제언

제1절 요약과 정책적 함의

제2절 정책 제언

제1절 요약과 정책적 함의

본 연구는 사회보장 영역에서 중앙·지방 간 합리적 정책 기능과 재정제도 재정립 방안을 모색하기 위하여, 행정주체 간 책임 분담의 준거를 살펴보고, 외국의 재정분권 수준과 보조금제도 개혁 동향, 우리나라의 사회보장지출과 국고보조사업 운용 구조, 지방재정 실태와 보조사업 수행에 따른 부담 양상을 실증 분석하였다.

그 결과 일일이 꼬리표 붙은(earmarked) 207개 세부사업이 국고보조사업으로 자치단체에 내려지면서 지방비 부담을 가중시키는 문제, 제도 간소화와 불특정보조금화(non-earmarked grants)를 도모하는 국제적 동향에 반하는 보조금제도, 정책 목표가 동일한 사업 집합인 정책 프로그램이 제 기능을 못하는 문제, 국정과제이며 국가의 입법권에 따른 법정지출이 재량지출사업과 차등 없이 ‘자치단체 보조사업’으로 수행되는 문제, 자치단체에 부과되는 재정의무가 사전에 점검되지 못하는 문제, 차등보조율제도가 유명무실하며 사회보장 정책 수요가 많고 재정력이 취약한 기초자치단체가 적정 지원을 받지 못하는 문제 등이 재정분권에 기반을 둔 사회보장재정의 안정적 운용과 지방자치를 위해 개선되어야 할 우선 순위 높은 현안으로 제기되었다.

이에 따라 제기된 현안 중심으로 분석 결과를 요약하면서 정책적 함의를 논의하면 다음과 같다. 첫째, 중앙·지방 간 정책 기능과 재정 분담의 이론적 논거에 따르면 재정대응성(fiscal equivalence)에 비추어 논의되

는 외부효과와 내부효과, 규모의 경제, 주민의 정책 욕구와 선호의 이질성, 납세자 이동성 등이 비중 있게 고려되어야 할 요소이다. 다만 효율성이나 경제성을 넘어서는 정책 이슈는 여러 각도에서 종합적 판단이 뒤따라야 한다. 향후 국정과제 추진 과정에서 정책 기능 이양과 재정 관계 재정립이 도모될 때에는 적절한 자원보전 조치와 더불어 지방의 책임성도 강조되도록 해야 할 것이다.

둘째, 지방재정에 관한 대표적 지표인 ‘지방재정자립도(fiscal autonomy of sub-national governments)’와 ‘재정분권 수준(fiscal decentralization)’을 2014년 기준으로 보면, 캐나다, 덴마크, 스웨덴, 미국, 독일, 스페인 등이 재정분권상 상위권 국가로 분류된다. 한편 프랑스, 영국 등은 재정분권 수준이 하위권으로 중앙이 강력한 재정권한을 행사한다.

우리나라는 동 지표 값이 관찰 대상 15개국 평균에 거의 근접하는 수준이다. 재정수입 구조에서 이를 확인하면, 우리나라는 국민부담률(total tax revenue as % of GDP)이 OECD 회원국 평균보다 9.6%포인트 낮은 저부담 국가군이지만, 국민 부담 중 지방세가 차지하는 비중(local government tax revenue as % of GDP)은 17% 정도로 OECD 평균(15%) 수준보다 다소 높다. 또한 지방의 자체수입(지방세 등)과 비교할 때 약 70%에 이르는 규모의 재원이 이전되어 지방이 실제 사용하는 자금은 크게 늘어난다. 다시 말하여 ‘국세:지방세’만 보면 ‘8:2(2017년)’ 정도이지만, 일반정부(general government) 수입 대비 재원이전 이후 지방재정 수입은 43%(2014년)에 달한다. 이러한 양상은 ‘2할 자치’로 일컬어지는 지방재정의 또 다른 일면인데, 복잡한 세정과 부담금 등으로 인해 지방의 자체수입과 지방세 간에 괴리⁸⁹⁾가 있고 여기에 이전재원이 지원

89) 국제 비교에서 ‘local government tax revenue’는 우리나라 여건에 비추어 보면 ‘지방의 자체수입’이다. 통상 일컫는 ‘지방세’는 2017년 지방통합재정 당초예산 기준으로 ‘지방의 자체수입’에서 69%(71조 1900억 원)를 차지하는 세목이다.

되면서 지방의 가용 자금 규모가 달라지기 때문이다.

한편 OECD 회원국 실태에 따르면, ‘지방재정자립도’와 ‘재정분권 수준’ 간에는 관련성이 거의 없고 정부 형태에 관한 각국의 헌법적 틀도 동 지표 수준에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 밝혀졌다. 이는 ‘재정분권’의 실체가 몇몇 지표나 제도적 틀에 따라 가늠되기에 결코 용이하지 않으며, 보조금제도 개혁에서 보듯이 이전재원일지라도 어떻게 조정하여 효율적 사용을 도모하는가가 중요함을 시사한다. 또한 국제 비교의 준거인 지표 값은 국가 평균이지만, 국정에서는 평균적인 수준 향상과 더불어 지역 간 엄연한 격차 문제에 제도적으로 어떻게 대처하느냐라는 현실적 과제를 안고 있다. 따라서 정부의 재정분권은 국세와 지방세 비중 조정 등 특정 지표 수준의 개선을 넘어 ‘지방자치’에 걸맞은 세정(稅政)과 실질적 분권 도모에 초점을 맞추어야 함을 시사받는다.

셋째, 외국의 이전재원 개혁 사례를 보면 보조금제도(grants) 운영에 따른 비효율 문제에 직면하여 자국 여건에 적합하게 제도를 개선하는데, 그 출발점은 중앙정부의 정책 목적을 재점검하여 여러 종류의 보조금을 다시 조정하는 데 둔다. 전반적인 동향은 제도 간소화와 정책 프로그램(예: 아동복지, 노인복지, 보건) 중심으로 불특정보조금화(non-earmarked grants)하면서 지방의 재정절감 유인과 재정 책임성을 강화하는 방향으로 나아가는 것이다. 특히 중앙의 재정권이 큰 영국은 중앙·지방 간 ‘지역서비스협약(local service agreements)’ 체결에 근거하여 지방재정을 지원함으로써 이양 서비스의 질 개선과 정책 성과를 제고하고 있다. 물론 제도 개혁은 나라마다 고유한 제도와 역사, 상이한 사회 문화적 배경 아래 이루어지는 만큼 보조금제도는 자국의 재정분권 수준, 지방재정자주도, 각급 행정조직의 기능, 개혁에 대한 정치적 의지, 법령의 원리, 지역 간 격차, 국가가 직면한 특수 여건 등을 종합적으로 고려하여 개

선되어야 한다. 특히 시행 단계에서는 각급 행정조직 간 상호작용도 예상해야 한다. 이처럼 국가의 제도적, 역사적, 문화적 배경은 이전재원에 관한 재정제도 개혁, 사업 집행, 사업성과 평가에서 핵심적 요소임을 주지하여 정책적으로나 재정적으로 바람직한 선택이 이루어지도록 해야 할 것이다.

넷째, 지방분권을 지향하는 방향성과 중앙·지방 간 정책 분담의 논거에 비추어 볼 때 사회복지 영역에서 정책 기능 정비가 우선시되는 대상은 공공부조와 사회서비스 국고보조사업이라 할 수 있다. 사례를 하나 들면, ‘보육료 지원 사업’은 법정지출로 지방비 부담이 강제되나 다른 법정지출보다 보조율이 낮고 모든 영유아를 정책 대상으로 한다. 이론적으로 이러한 특성의 사업은 인구구조 차이에 따라 지역 간 정책 선호를 달리할 수 있지만, 실상은 지역 간 정책 경쟁의 유인 기재 없이 전국 공통으로 행해지고 있다.

이와 같이 지방의 재원분담을 전제하는 국고보조사업은 2017년 현재 7개 중앙부처에서 41개 정책 프로그램하에 207개 세부사업으로 수행된다. 국비가 29조 원을 상회하며 지난 10년간 연평균 증가율이 10.6%에 이르러, 이에 따른 자치단체의 부담 가중은 자명하다. 특히 기초생활급여 등 9개 법정지출사업이 국비 21조 3800억 원 규모로 국고보조금의 73%를 차지하며, 상응하는 지방비 부담은 6조 8900억 원에 이른다.

한편 중앙·지방⁹⁰⁾ 간 재정 관계는 당초예산으로 보면 ‘6:4’ 정도이지만, 재원이전 이후의 실사용액 기준으로는 ‘5:5’가 된다. 그러므로 정책 기능 정비는 이론적 틀이나 대표적인 단일지표의 수준이 높고 낮음에 치우치기보다 정책 환경 변화와 다양한 재정지표 추이를 관찰하면서 분권의 본질과 그간의 정책 성공과 실패로부터 축적된 경험에 바탕을 두고 신

90) 여기서 지방은 지방자치단체와 지방교육청을 포괄한다.

중하게 접근해야 할 것이다. 이때 “어떤 정책 프로그램이나 사업이 분권 내지 이양 대상이며, 어떤 행정주체가 이를 가장 책임성 있게 수행할 정책 역량과 대상자 접근성을 갖추었나”라는 관점에서 숙고하는 것은 중요하다. 스웨덴이 2002년 「사회서비스법(The Swedish Social Service Act)」을 개정하여 공공부조를 일선 자치단체로 이양한 사례는 국가와 국민 간에 의무와 권리의 변화뿐 아니라 책임성 있는 행정주체에 관한 정책적 고심을 반영한다.

다섯째, 지방자치단체 재정은 지난 10년간 연평균 5% 정도 증가하여 큰 흐름의 추이는 중앙정부와 유사하다. 그러나 지방재정에서 세심하게 관찰되어야 할 영역은 “지방에 부과된 사회보장예산 부담과 이를 조달할 가용재원이 어떠한가”이다. 2017년 지방의 사회보장 세출은 52조 6000억 원 규모로 이 중 88%가 보조사업(46조 3900억 원)이며, 보조사업 자금은 국비 29조 1600억 원(63%), 지방비 17조 2300억 원(37%)으로 조달된다. 이에 따라 지방비 조달 여건을 알아보기 위해 지난 10년간 자체 수입과 지방교부세를 합한 지방의 가용재원 변동 추이를 보면 연평균 증가율이 4.6% 수준이다. 보조사업의 지방비 부담은 같은 기간에 연평균 8.9%씩 증가하였다. 즉 지방비 부담이 가용재원 수입보다 4.3%포인트 빠르게 늘어나 일단 증가속도 측면에서 보조사업 재원분담에 따른 지방의 부담 가중 여건을 말해 준다.

다음 단계는 각 행정주체의 사회보장 부담을 규모 측면에서 보다 정밀하게 비교하기 위해 중앙정부의 가용 세수에 대비한 사회보장예산 부담(2017년 43조 원)⁹¹⁾을 파악하면 2008~2017년간 20~31% 사이에서 상승세를 띤다. 지방의 가용재원 대비 사회보장예산 부담(지방비와 자체사업비)은 같은 기간에 12~16% 범위에 있는 것으로 나타난다. 이러한 팩트

91) 기금사업을 제외한다.

는 부담 규모의 문제를 중앙 대 지방으로 구분하여 평균적으로 보면 결코 지방의 부담이 가중하다고 속단하기 어려운 증거가 된다. 그러나 자치단체를 유형에 따라 구분하여 관찰하면 각 유형 간에 또는 동일 유형 내에서 각 자치단체 간에 재정력 격차에 따라 세출 양상이 크게 다른 문제가 여실히 드러난다.

구체적으로 광역자치단체는 도 지역에 비해 특·광역시에서 사회복지장 예산 비중이 높다. 그러나 국고보조금 이전 비중은 경기와 강원을 제외한 모든 도 지역이 전체 평균보다 높다. 도 지역 고유의 사무를 감안하더라도 이는 재정력과 정책수요 보정을 위해 대규모 법정지출사업에 적용되는 차등보조율제도가 제 역할을 하지 못함을 시사한다.

다음으로 24개 기초자치단체에 대해 사례 분석을 한 결과 재정자립도와 자체사업 비중 간에는 양의 상관관계가 뚜렷하다. 즉 기초자치단체의 재정력 수준이 높으면 자치단체가 원하는 사업 수행 비중이 높지만, 재정력이 취약하면 중앙의 정책 사업에 예측되는 정도가 심하다는 의미이다. 실제로 24개 기초단체는 예산 대비 국고보조사업 비중이 최저 18%에서 최고 72%에 이르는 큰 차이를 보인다. 자체사업이 저조한 정도는 특·광역시 자치구의 재정력 하위권 단체에서 보다 심각하다. 행정단위로 보면 같은 기초자치단체이지만 시·군은 보통교부세를 독자적으로 교부받으므로 시 또는 군 지역에서 재정력 하위권 단체일지라도 광역시 자치구보다 재정자립도가 높다.

이상과 같이 재정 운용을 둘러싼 실상을 감안할 때 사회복지장지출의 효율성 제고와 재정분권의 방향성에 부합하도록 정책 기능과 재정제도를 정비하려면, 중앙·지방 간 예산 흐름과 자치단체별로 상이한 부담을 예측력 있게 진단하여 증거에 근거를 두고 지역별로 차별화된 접근이 이루어지도록 해야 할 것이다. 이러한 견지에서 본 분석은 일일이 꼬리표 붙은

세부사업이 아니라 정책 프로그램 중심의 사회보장 사무 정비와 재정제도 개선, 법정지출 여부에 따른 보조사업 재편과 지속적인 재정관리, 그리고 재정력이 취약한 특·광역시 자치구에 대한 선별적 접근 필요성을 시사한다. 끝으로 본 보고서에서 사회보장정책 기능에 관한 중앙과 지방 간 역할 분담을 심도 있게 논의하지 못한 데 대해서는 이를 후속 연구로 남기고자 한다.

제2절 정책 제언

이상의 분석 결과와 정책적 함의에 바탕을 두고, 우리나라의 사회보장 정책 기능과 재정 분담 구조 분석에서 나타난 현안의 개선을 위해 우선적으로 검토해야 할 정책 기능과 재정제도 재정립 방안을 제안한다. 동 정책 제언은 제도 개선의 용이성이나 시급성에 비추어 비교적 빠른 기간 내에 우선순위 높게 접근될 수 있는 과제와 다소 긴 시계에서 후속적으로 접근되어야 할 과제로 구분한다. 다만 제안한 과제는 현행 지방행정조직의 틀을 그대로 받아들이면서 각각의 대안 내에서 충실도를 기하였으며, 대안 상호 간에는 배타적이지 않음을 밝혀 둔다.

1. 우선 과제

가. 정책 프로그램 중심으로 공공부조와 사회서비스 기능 조정

현행 사회안전망에서 중앙·지방 간 정책 기능 조정이 우선시되는 영역은 2, 3차 안전망인 공공부조와 사회서비스 국고보조사업이라고 본다. 제5장에서 검토하였듯이 동 보조사업은 2017년 현재 41개 정책 프로그램, 207개 세부사업으로 이루어져 있다. 이에 따라 세부사업마다 일일이 정책 대상, 보조율, 급여 기준 등의 꼬리표가 붙어 ‘중앙 - 광역자치단체 - 기초자치단체’로 전달된다.

한편 국고보조금 규모는 2017년 29조 원을 상회하지만, 207개 세부사업 중에서 9개 법정지출을 포함한 13개 주요 사업이 사회보장 국고보조금의 81%(23조 5800억 원)를 차지한다. 나머지 194개 세부사업은 사업당 국비 평균이 288억 원 정도이다. 간단히 말해 소규모 다수 사업이 각각의 정책 기능과 함께 7개 중앙 관서의 관장하에 전국 243개 자치단체로 내려진다. 이에 따라 자치단체로서는 정책 대상과 보조율이 각기 다른 207개 세부사업을 하나하나 집행하고 국비를 정산하여 미집행액을 중앙에 반납해야 하므로 정책적으로나 재정적으로 자율성이 저해될 수밖에 없고, 더욱이 재정지출에 따른 성과 평가는 지난하다.

이러한 문제를 극복하자면, 정책 목표를 같이하는 사업 집합인 프로그램 단위에서 재정대응성 원칙, 규모의 경제, 지역 간 선호의 이질성 등을 살펴 중앙과 지방 각각에 적합한 정책 기능을 분류하고, 적정 자원과 함께 해당 프로그램을 이양하는 과정이 필요하다고 본다. 정책 프로그램 단위의 사회보장 사무 이양은 2005년 국고보조금 정비 시 세부사업을 이양한 경험에 비추어 볼 때 보다 실효성 있는 정책 선택이 될 것이다. 또한 동

방안은 참여정부에서 4대 재정 개혁의 일환으로 도입한 ‘프로그램 예산 제도’를 정책 현장에 실질적으로 구현하는 좋은 계기도 될 것이다(기획예산처, 2006, p. 172).

구체적 적용을 위해서는 먼저 41개 프로그램 가운데 유사한 정책 기능(예: 아동복지 지원, 요보호아동 보호육성), 소규모 프로그램(예: 위해관리 선진화), 동일 프로그램 내 부적정한 세부사업(예: 기초생활보장 프로그램 중 외국인 근로자 의료 지원)을 정비하고, 정책적으로 긴요한 프로그램은 재구성(예: 저출산 대응 및 인구정책 지원)하여 새로운 정책 프로그램의 틀을 마련한다. 특히 공공부조와 사회서비스 정책의 핵심 영역인 ‘보건복지부-일반회계-경상보조사업’에서 출발하여 타 부처 연관 사업으로 확대하면서 이양 프로그램을 조준(targeting) 한다면 효율적 접근이 될 것이다.

다음 단계는 정책 프로그램별로 각 행정주체에 적합한 기능을 구분하는데, 이때 지방 사무로 분류된 프로그램에 대해서는 일정 기간 시험을 거친 후 적용 경과를 검토하여 이양 여부를 최종 결정하는 것이 바람직하다고 본다(고영선, 2012, p. 24). 이전재원 제공은 세부사업별 특정보조금(earmarked grants)이 아니라, 정책 프로그램 중심의 불특정 보조금(non-earmarked grants) 방식을 검토하되 정책 프로그램별로 성과 평가가 수반되도록 한다. 덴마크의 ‘노인서비스 포괄보조금제도’나 영국의 ‘지역서비스협약 체결’이 본보기이다.

사회보장 정책 기능과 보조금 조정에 대해 해당 중앙 부처는 권한·예산·조직의 축소를, 지방은 책임 증대를 우려할 수 있다. 그러나 이러한 방향의 정책 조정은 지출 구조조정과 제도 간소화를 도모하고 지방의 재정 절감 유인과 책임성이 강화되도록 함으로써 실질적인 분권 도모와 늘어나는 사회보장지출의 효율 제고에 기여할 것이다.

나. 이양 프로그램에 대한 중앙의 정책 정보와 지식 제공

지방 이양 정책 프로그램이 결정되면, 중앙은 적절한 이전재원과 함께 정책 프로그램별로 다양한 사업 정보를 수록한 일종의 가이드라인을 제공하여 지역의 정책 수행을 뒷받침하는 역할이 중요하다. 이는 이양된 정책 프로그램에 적합한 사업을 지역이 독자적으로 개발하여 시행하려 할 때, 지역 단위에서는 정책 사례에 관한 정보나 지식이 상당히 제약적인 데 따른 여건을 개선하기 위한 지원책이라 할 수 있다.

정책 정보 제공은 정책적 전문성과 방향성은 중앙이 주도하고, 이에 따른 사업 선택과 집행은 주민과 밀착된 지역이 책임성 있게 행하도록 역할 분담을 정착시켜 나가는 토대가 될 것이다. 더욱이 빠른 속도로 이루어지는 사회 환경 변화에 발맞추어 중앙정부가 시의 적절하게 정책 브레인 역할을 하면, 지역 단위의 정책 프로그램 수행에 따른 시행착오는 줄여 나가되 타 지역의 정책 성공 사례와 경험은 확산시키는 바람직한 정책 과정이 될 것이다. 예를 들면 일본 정부는 1999년 2월 글로벌 금융위기에 따른 경기침체를 극복하기 위해 206개 고용대책 사업을 수록한 「고용대책 사업례(雇傭對策事業例)」를 발간⁹²⁾하여 지방에 제공한 바 있다(日本 緊急雇傭・經濟對策 實施本部, 2009). 이는 자치단체가 각각의 실정에 적합한 사업을 수행할 수 있도록 중앙이 풍부한 정책 아이디어와 수행 가이드라인을 제공한 좋은 사례이다.

그리고 이와 연관하여 중앙의 정책 기능으로 성과 평가⁹³⁾가 강조된다. 그 까닭은 프로그램 단위의 정책 기능 이양에 따른 성패는 이를 통하여 해당 프로그램이 추구하는 정책 목표 달성과 주민 서비스의 질 개선에 열

92) 자세한 내용은 박인화 등(2009)을 참고한다.

93) 영국의 '지역서비스협약'에 따른 정책성과 측정(measurable outcomes)이 좋은 사례이다.

마나 이바지하였는가에 달려 있다고 하여도 과언이 아니기 때문이다. 더욱이 재정지출의 성과 제고는 재정건전성 확보와 더불어 「국가재정법」에서 ‘예산의 원칙’으로 강조되는 사안이다. 더욱이 각종 보조금 등 이전재원 제공 시에는 정책 성과와 서비스 질 개선이 적정하게 도모되도록 지역과 협약을 체결할 수 있을 것이다. 이와 더불어 중앙의 정책과 재정 역량은 취약 지역에 보다 집중되도록 강구하는 방안도 필요하다고 본다.

다. 특·광역시 자치구에 초점을 맞춘 보조율제도 개선

기초자치단체 중에서도 특·광역시의 재정력 하위권 단체는 예산 운용상 국가의 정책사업 수행 비중이 높아 자체사업 여력은 크게 취약하게 나타난다. 행정단위가 같은 기초자치단체일지라도 시·군 지역은 보통교부세를 독자적으로 교부받아 자치구보다 재정자주도가 높다. 2017년 예산 기준으로 24개 기초자치단체를 선별하여 보면, 예산 대비 자체사업 비중이 최저 11%(광주 남구, 부산 북구)에서 최고 63%(성남시)에 이르는 큰 차이를 보인다.

이러한 상황에서 중앙정부가 일선 자치단체의 사회보장 정책 수행을 충실히 뒷받침하려면, 일률적으로 국고보조율을 인상하는 방식(예: 2014년 영유아보육료 지원 15%포인트 인상)이 아니라 자치단체별로 정책 수요와 재정 부담을 예측력 있게 진단하여 차별화된 접근을 도모해야 한다. 또한 재정 여건이 열악한 기초자치단체인 광역시의 다수 자치구와 특별시의 일부 자치구에 대해서는 특별시와 광역시가 교부받은 보통교부금을 다시 자치구에 조정교부금으로 배분할 때 기초단체 간에 재정 형평을 세심하게 도모하는 방안이 적용되도록 한다.⁹⁴⁾ 다만 개별 자치구가 사회보

94) 「지방세법」을 일부 개정(2007. 7.)하여 도입된 서울특별시 관할 자치구의 재산세 공동

장정책 수행에 따른 행정조직으로 적절한 주체인가에 대한 논의는 본 제안과는 별개로 한다.

그러나 무엇보다 보조율제도 개선은 현행 국고보조사업의 틀에서 자치단체별로 지원되는 차등보조율이 보다 합리적으로 적용되도록 해야 할 것이다. 이는 현안으로 대두된 특·광역시 자치구의 재정문제에 대처하는 가장 빠르고 손쉬운 방법이다. 제도 개선은 보조금 사업별로 정책 대상자와 자치단체의 재정력을 민감하게 반영하는 기준 지표를 개발하고, 차등보조의 취지가 충실하게 반영되도록 지표 구간을 설정하여 적용토록 한다. 법제적으로는 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령 개정이 수반되어야 할 것이다. 다만 이 방안은 현행 보조금제도의 틀을 따르므로 제도 개선은 용이할지라도 중앙정부 중심의 재정 운용을 유지시켜 재정분권의 방향성에는 역행하는 취약점이 있다.

라. 자치단체에 부과되는 재정의무 사전 점검

2017년 현재 중앙정부가 관장하는 사회보장 국고보조사업(국비 29조 1600억 원) 중 73%(21조 3800억 원)는 법정지출인 생계급여, 기초연금 등 9개 세부사업에 소요되며, 이에 따른 지방비 부담은 7조 원에 달한다. 또한 이러한 부담이 지방재정에서 미치는 영향은 지역마다 각각 다른 양상을 띠는데, 재정력이 취약한 자치단체일수록 중앙정부의 정책사업에 예측되는 정도가 심각하게 나타났다. 예컨대 광역시 자치구 중에서는 보조사업⁹⁵⁾ 비중이 회계연도 예산 대비 70%를 상회하는 곳도 있어서 자치단체 고유의 자체사업 수행을 어렵게 한다고 볼 수 있다.

과세제도를 참고할 수 있다.

95) 사회보장을 포함한 전체 국고보조사업 통계이다.

이와 같은 문제를 해소하려면 적어도 법정지출사업이 243개 지방자치단체 각각에 어느 정도의 재정의무를 부과하고 가용재원 수입은 어떠한지를 매년 점검하여, 자치단체별로 선별적 지원이 이루어지도록 제도화하는 방안이 고려될 수 있다. 대부분의 법정지출은 주요 국정과제의 수행과 직결되는데, 자칫 주도면밀한 정책 과정이 미흡하여 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리거나 사회적 갈등과 대립을 초래하지는 말아야하기 때문이다. 또한 정책 주도권이 중앙정부에 있는 사업의 법제화로 인해 자치단체에 부과되는 재정의무가 과도하다면, 자치단체 입장에서는 보다 가치 있다고 생각되는 사업을 수행하기 어려운 여건에 처하게 된다. 예로 든 광역시 자치구의 재정 여건이 이를 말한다.

동 제안의 구체적 적용을 위해서는 국가의 입법과 예산과정에 주목할 필요가 있다. 우리나라의 입법과정에서는 「국회법」 규정에 따라 법정지출 법안에 대한 소요비용 추계는 검토하지만, 동 법안이 지방재정에 미치는 영향까지 포함하지 않는다. 예산과정 역시 재정당국은 자치단체 보조사업으로 법정지출 예산안(국비)을 편성하고 국회는 이를 심의하지만, 동 사업에 수반되는 자치단체별로 상이한 지방비 부담까지 고려하면서 예산을 의결하는 것은 아니다.

미국은 「재정 지원 없는 위임명령개혁법(UMRA)」에 따라 연간 5억 달러 이상을 주정부에 제공하는 연방정부의 대규모 자격급여 지출(entitlement spending)이 상응하는 재정 지원 없이 주정부 등에 새로운 의무를 부과시키는지 의회 차원에서 점검하여 조치를 취한다. 도입 배경을 보면, 이는 1994년 미국 중간 선거에서 공화당이 내건 공약인데 선거에서 다수당이 되면서 가장 먼저 법률로 제정되었다. 나라마다 제도와 정책 여건이 크게 다르더라도 미국의 UMRA를 참고할 때, 입법과 예산과정에서 대규모 법정지출에 따른 지방 재정의무를 세심하게 점검하여 중

래의 일률적 지원이 아니라 필요한 자치단체를 선별적으로 지원하는 방안이 바람직하다고 본다.

2. 후속 과제

가. 신규 자격급여에 대한 ‘국비 정액, 지방비 자율’ 적용 방안

근년에 새로 도입되거나 확대된 자격급여는 대부분 국고보조사업으로 수행되면서 비용을 국가와 지방자치단체가 분담한다. 이때 국가의 부담은 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령에 규정된 보조금 지급 대상 사업의 기준보조율에 따르며, 지방은 그 나머지 비용을 부담한다. 단, 기초연금과 장애인연금은 해당 법률 시행령에 국가 부담이 규정되어 있다. 그런데 지방의 사회보장 부담 가중은 대개 이러한 급여 지급에 따른 재정의무와 직결됨은 주지하는 바이다.

그렇다면 향후 새로운 자격급여가 도입될 때, 급여별로 결정된 보조율을 적용하여 각 행정주체가 분담하는 방식이 아니라 지급까지와 달리 비용을 조달하는 방안을 고려할 수 있다. 즉 정액의 국가 부담은 급여 하한선으로 정하고, 자치단체는 자율적인 정책 판단과 재정력에 따라 지방비를 추가하여 급여를 지급하는 방식이다. 다시 말하여 전국 공통의 급여 수준, 즉 일종의 국민최저선은 국비 뚝에 국한시키며 지방비 부담 수준은 선택사항으로 함으로써 수급자 입장에서 보면 어느 지역에 거주하느냐에 따라 급여액이 달라진다.

이러한 방식의 비용 조달은 인구구조의 차이 등으로 인해 지역별 정책 선호의 이질성이 뚜렷한 사업에 적용 가능할 것이다. 예컨대 특정 연령층(예: 영유아, 노인)을 대상으로 하는 정책사업의 경우, 보조사업으로 국가

와 자치단체가 정률 분담하는 대신 국가는 정액(또는 법정지출분) 부담하고, 지방자치단체는 자체사업(예: 출산장려금, 장수수당)을 조정하거나 연계하여 자율적으로 추가 부담한다. 현행 제도에서는 특정 급여가 확대되거나 신설되면 대상자 비중이 높은 지역의 부담이 늘어나 중앙·지방 간 재정 갈등으로 이어졌음을 상기할 때, 이러한 접근은 원활한 국정 수행과 부담 가능한 비용 조달(financing) 측면에서 일종의 대안이 될 것이다. 다만 동 방안을 실제로 적용하려면, 재정대응성, 납세자 이동성 등을 종합적으로 고려하여 중앙과 지방의 사회보장 정책 기능을 재정립하고, 행정주체의 변화된 기능에 비추어 적절한 자격급여에 대한 시험 운영 과정을 거쳐야 할 것이다.

나. 법정지출에 대한 별도 재정관리와 재량지출 한도

일반회계로 운용되는 지방자치단체 경상보조사업 가운데 생계급여 등 9개 법정지출사업은 2017년 국비 21조 3800억 원 규모로 사회보장 국고보조사업의 73%를 차지한다. 재원분담에 따라 지방비 6조 9000억 원이 합해지면 전체 규모는 28조 2700억 원에 이른다. 국가재정의 청사진인 ‘국가재정운용계획’에 따르면 의무지출 중에서도 ‘복지 분야 법정지출’은 가장 가파르게 증가하여 가속되는 고령사회에서 재정위험 요인으로 우려된다(대한민국정부, 2017). 그러나 법정지출은 법에 규정된 자격요건과 지급 방식에 따르므로 예산과정에서는 통제되기 어려워 통상적인 세출예산 관리 방식과 다른 접근이 강조된다(Schick, 2009, pp. 12-13). 또한 정부 지출이 어떤 구성(expenditure composition)을 가지는가에 따라 채무에 미치는 영향도 다르게 나타난다(Stegarescu, 2013, pp. 20-21).⁹⁶⁾

이러한 여건을 감안할 때, 재정 운용의 효율성과 건전성 제고 측면에서 사회복지장 영역의 법정지출과 재량지출은 구분하여 관리할 필요성이 제기된다. 우리나라는 현재 지출 유형별로 구분한 별도의 재정관리제도를 두고 있지 않지만, 법정지출을 효율적으로 관리하는 것은 지속 가능한 사회보장의 관건이다. 더욱이 일반회계 사업인 기초생활급여, 기초연금 등의 법정지출은 국민이 생활 속에서 체감하는 핵심 복지정책이며 입법권도 국가에 속한다. 따라서 사회복지장 법정지출에 대해서는 현행의 예산관리제도(분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업)⁹⁷⁾와 별도의 관리 방안을 마련하여 국가의 책임성을 강화하는 방향으로 재정제도를 정비하는 것이 바람직하다. 법정지출에 준하는 급여(예: 가정양육수당)도 같은 맥락에서 고려될 수 있다.

재정 운용에 따른 제약과 부담은 중앙정부 역시 비켜 갈 수 없는 만큼 선택과 집중을 통해 지역 간 정책 경쟁 유인이 큰 사업 등 지방 사무에 적합한 기능은 이양하고, 중앙은 법정지출과 외부효과가 큰 사업 중심으로 사무를 정비토록 한다. 다만 법정지출이라 하여 모두 정책적 가치가 동등하거나 급여액에 상응하는 가치가 있다고 할 수 없으므로 주기적인 점검과 조정도 강조된다(Schick, 2009, p. 12). 실제로 재정건전성 우위의 국가는 미래 재정위험을 감소시키기 위해 법정 급여를 상당 수준 조정한다. 지방의 복지 부담을 둘러싼 정책 갈등의 기저에 늘어나는 법정지출 부담이 있음을 주목한다면 별도의 재정관리 필요성은 절실하다.

다음으로는 재량지출에 대해 예산과정(budget process)에서 지출한도(spending caps) 설정을 고려할 수 있다. 지출한도를 예산과정에 접목

96) 1974~2010년간 독일 연방의 10개 주정부에 대한 재정패널 분석결과, 사회지출(social spending) 비중이 높은 주정부에서는 재무 수준이 악화되었다.

97) 언급한 9개(세부사업) 법정지출은 사업에 따라 보건복지부, 국토교통부, 교육부가 관장하며, 5개 정책 프로그램에 속한다.

하기 위해서는 이론적으로 균형예산, 다년예산 등의 다양한 제도가 논의된다(Wildavsky, 2009, pp. 39-46). 실제로 미국 예산과정을 보면 재량지출 결정 시 지출한도를 두며, 영국도 사회보장 재정제도 개혁조치로 통합급여(universal credit, 2012)⁹⁸ 도입과 ‘가구별 복지급여 캡(household benefit cap, 2013)’ 외에도 정부예산에 ‘복지지출 한도(welfare cap, 2014)’를 적용하여 지출 적정화를 도모하고 있다(HM Treasury, 2014. 3.). 영국은 2015/16 회계연도에 56%의 복지지출을 지출한도에 적용하였는데, 제도 운영은 ‘예산책임법 규정(charter for budget responsibility)’에 근거를 둔다(HM Treasury, 2014. 12.).

우리나라 예산과정에서 재량지출에 지출한도 적용을 제안하는 것은 예산안을 편성하는 행정부나 이를 심의하는 입법부 각각의 재정권한에 대한 도전이자 변혁이 될 것이다. 이를 위한 법적, 제도적 기반 구축에도 상당한 난관이 가로 놓여 있다. 그러나 예상되는 어려움에도 불구하고 지불 가능한 지출관리를 위하여 일종의 재정준칙을 예산과정에 접목하려는 것은 국가든 지방자치단체든 부담이 지불 능력을 넘어서면 소임을 행하기 어려운 상태로 빠지기 때문이다. 비가역적(irreversible) 속성을 띠는 사회보장지출의 확대와 다가오는 재정위험 사이에서 사회적 합의를 도출하고 제도적 접점을 찾아가는 일이 우리 앞에 놓인 과제이다.

다. ‘지방사회보장재정교부금(가칭)’ 설치

지방자치단체 가용재원과 사회보장예산 부담 간의 불균형은 2008년 이래 지방의 자체수입과 교부세를 합한 가용재원 증가율(연평균 4.6%)이 국고보조사업에 따른 지방비 분담분 증가율(연평균 8.9%)에 크게 미치지

98) 18세부터 연금 수급 전까지의 저소득자, 실업자 등을 지원하는 급여.

못한 데서 잘 나타난다. 이러한 문제에 대처하여 지방자치에 걸맞게 책임성 있는 사회보장 정책 수행과 재정분권의 방향성에 부합되도록 제도를 개선하기 위한 보다 근본적 대안은 사회보장을 위해 지방이 자율적으로 사용할 수 있는 자금 이전이 될 것이다. 동 접근은 재정제도적 관점의 제안이며 향후 논의될 수 있는 세제 개편에 따른 영향은 별도로 한다.

이를 위해서는 지역별로 상이한 사회보장 수요와 재정력을 정밀하게 측정하여 재원을 교부하는 가칭 ‘지방사회보장재정교부금’ 설치를 고려할 수 있다. 교부금 설치를 위해서는 「지방사회보장재정교부금법(가칭)」 제정이 전제되어야 한다. 한편 특정한 세입이 확보된다면 ‘지방사회보장 특별회계’ 설치도 고려할 수 있다. 현행 지방교부세에 반영된 복지 관련 수요는 신설 교부금 또는 특별회계로 조정한다. 교부금 사업의 범위와 교부 지역 단위를 어디까지 할 것인가는 프로그램 단위의 정책 이양 여부, 분권교부세 폐지(2015) 이후의 경과, 국민최저선(national minimum) 보장 등에 관한 행정주체 간 역할⁹⁹⁾을 고려하여 심도 있게 논의되어야 할 것이다.

이 방안은 현행 지방교부세나 지방교육재정교부금과 별도의 교부금 또는 특별회계를 신설하는 것이므로 신중한 검토가 필요하지만, 자치단체의 가용재원을 확충하여 실질적인 분권을 도모하고 주민복지에 대한 책임성을 강화하는 데 이바지할 것으로 본다(박인화, 이덕만, 2008, p. 55). 특정 목적 사업을 위한 교부금 설치의 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 시·도 교육청에 교부하는 지방교육재정교부금¹⁰⁰⁾이 유사한 사례이다. 교부금 이전은 현행 양대 교부금처럼 불특정 일반보조금(non-earmarked general purpose grants)이 아니라 정책 프로그램

99) 스웨덴은 「사회서비스법」을 개정(2002)해 공공부조와 사회서비스 책임을 290개 지역으로 이양했다.

100) 1971. 12. 28. 제정된 「지방교육재정교부금법」에 근거를 둔다.

에 따른 포괄보조금제(block grants)를 택하면, 중앙정부의 정책 기능과 이를 집행하는 지방자치단체의 재정 여건이 조화를 이루면서 사회보장 재정의 안정적 운용과 효율성 제고에 기여할 것이다.¹⁰¹⁾

101) 유사한 제도 개혁은 네덜란드, 스웨덴, 영국의 불특정보조금으로 전환 약정, 덴마크의 노인서비스 포괄보조금제도를 참고한다.

참고문헌 <<

- 감사원. (2008). 사회복지 지방이양사업 운영실태 감사결과 보고서.
- 고영선. (2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향. 예산정책연구, 1(2), 1-27.
- 고제이, 김재호, 이근재, 이상호, 조성규, 최병호. (2013). 중앙과 지방의 사회복지 재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로. 연구보고서 2013-26, 한국보건사회연구원.
- 국정기획자문위원회. (2017. 7). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회예산결산특별위원회. (각 연도). 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.
- 국회예산정책처. (각 연도). 대한민국 재정.
- 국회예산정책처. (2012). 지방재정: 현안과 대책.
- 국회예산정책처. (2017a). 재정동향 & 이슈. 창간호.
- 국회예산정책처. (2017b). 재정동향 & 이슈. 통권 제2호.
- 국회예산정책처. (2017c). 2017 경제·재정수첩.
- 국회의원 장병완. (2011. 4.). 지방재정제도 이렇게 바꾸자. 국회 정책토론회.
- 기획예산처. (2006). 2006 나라살림.
- 기획재정부. (각 연도). 나라살림 예산개요.
- 기획재정부. 열린 재정. <http://www.openfiscaldata.go.kr/>에서 2017. 5. 15. 인출.
- 기획재정부, 안전행정부, 보건복지부. (2013. 9. 24.). 지방재정 건전화를 위한 기능 및 자원조정 방안 마련. 보도자료.
- 기획재정부. (2017. 8. 29.). 내 삶을 바꾸는 2018년도 예산안: 일자리·소득주도 및 혁신 성장 지원. 보도자료.
- 김봉주. (2008). 미국의 재정지원 없는 위임명령개헌법 사례와 시사점. 재정지출 동향분석, 제3호, 국회예산정책처.
- 김상균, 최일섭, 최성재, 조흥식, 김혜란, 이봉주 등. (2007). 사회복지개론. 서울: 나남출판.
- 김현아. (2012). 중앙·지방 간 복지재정 부담에 관한 연구. 한국조세연구원.

대한민국정부. (각 연도). 조세지출예산서.

대한민국정부. (2017. 9.). 2017~2021년 국가재정운용계획.

더불어민주당. (2017. 4.). 나라를 나라답게, 제19대 대통령선거 정책 공약집(4대 비전 12대 약속).

더불어민주당. (2017. 4. 28.). 공약: 수도권과 지방이 상생하는 강력한 지방분권 공화국 만들겠습니다. 보도자료.

박인화. (2008a). 지방자치단체 기초노령연금 지출과 문제점 분석. 재정지출 동향분석, 제3호, 29-61, 국회예산정책처.

박인화. (2008b). 보건복지재정의 운용구조와 쟁점과제. 최성은 편, 2008 사회예산 분석과 정책과제, 17-59, 한국보건사회연구원.

박인화, 이덕만. (2008. 11.). 복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제. 사회보장연구, 24(4), 33-63.

박인화. (2010). 복지재정 운용실태와 정책과제, 예산현안분석 제35호, 국회예산정책처.

박인화. (2013. 11.). 국가와 지방자치단체의 사회복지 기능 및 재정 분담구조. 보건복지포럼, 6-22, 한국보건사회연구원.

박인화, 김봉주, 서세욱, 조혜정. (2009. 4.). 일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점. 예산정책보고서 제2호, 국회예산정책처.

보건복지부. (각 연도). 예산 및 기금운용계획 개요.

보건복지부 등 해당 부처. (2017). 2017년도 예산서.

서울시. (2017. 8. 7.). '서울형 기초보장제' 4년간 비수급 빈곤층 1만 7천여 명 수혜. 보도자료.

안전행정부. (2013). 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

연합뉴스. (2017. 9. 3.). '청년수당' 서울시 복지부 소 취하, '성남 3대 무상복지'는? www.yonhapnews.co.kr에서 2017. 9. 12. 인출.

윤희숙. (2012). 통합적 사회복지장체계의 설계. 연구보고서 2012-05, KDI.

정부혁신지방분권위원회. (2007). 2007 참여정부의 혁신과 분권.

주만수. (2013. 8.). 사회복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보

- 육지원 및 기초노령연금을 중심으로. 사회보장연구, 29(3), 1-32.
- 최성은. (2010). 사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 통계청. KOSIS. <http://kosis.kr/>에서 2017. 6. 27. 인출.
- 한재명, 김성수. (2016). 복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제. 사업평가현안분석 제58호, 국회예산정책처.
- 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr/>에서 2017. 5. 30. 인출.
- 행정자치부. (각 연도). 지방자치단체 통합재정 개요(상): 예산개요 및 기금운용개요.
- 행정자치부. (각 연도). 지방자치단체 통합재정 개요(하): 예산개요 및 기금운용개요.
- 日本 緊急雇傭・經濟對策 實施本部. (2009. 2.). 雇傭對策事業事例.
- Adema, W., Fron, P., & Ladaique, M. (2011). *Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980~2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database(SOCX)*. OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 124, Paris: OECD Publishing.
- Anderson, K., & Constantine, R. (2005. 5.). *Unfunded Mandates*. Briefing Paper No. 7, Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar.
- Congressional Research Services(CRS). (2005. 1.). *Unfunded Mandates Reform Act Summarized*. CRS Report for Congress, Washington DC: Congress of the United States.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D-J., & Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending. *OECD Journal on Budgeting, Vol. 5/4*, 111-158, Paris: OECD.
- Dilger, R. J., & Boyd, E. (2014. 7.). *Block Grants: Perspective and Controversies*. CRS Report, Washington DC: Congressional

- Research Service.
- Freitag, M., & Vatter, A. (2008). Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-National Governments: Evidence from the Swiss Federal System. *Publius*, 38(2) (Spring 2008), 272-294.
- HM Treasury. (2014. 3.). *Budget 2014*.
- HM Treasury. (2014. 12.). *Charter for Budget Responsibility*.
- Lindaman, K., & Thurmaier, K. (2002). Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization. *Economic Development and Cultural Change*, 50(4), 915-934, Chicago: The Univ. of Chicago Press.
- Mikesell, J. L. (1999). *Fiscal Administration*. (5th ed.), Harcourt Brace & Company.
- National Audit Office(NAO). (2015. 6.). *Local government new burdens*. Report by the Comptroller and Auditor General, London: NAO.
- OECD. (2011). *The OECD Social Policy Brochure for Korea*. Paris: OECD.
- OECD. (2017, April. 5). *National Accounts*. Retrived from <http://stats.oecd.org/#>
- OECD. (2017, July. 25). *Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables*. Retrived from <http://stats.oecd.org/#>
- Olson, M. (1969). The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59(2), 479-487, American Economic Association.
- Schick, A. (2005). Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1). 107-126.
- Schick, A. (2009). Budgeting for Entitlements. *OECD Journal on Budgeting*, 2009/2, 1-13.
- Stegarescu, D. (2013). *Does expenditure composition influence in*

- debt level? Evidence from German federal states.* Bundesbank Discussion Paper No. 52/2013, 1-29.
- The Swedish Social Service Act.* (2002). Retrived from <https://dinarattigheter.se/en/> 2017. 4. 4.
- Weidenbaum, M. L. (1979). Budget 'uncontrollability' as an obstacle to improving the allocation of government resources. in Golembiewsky & Rabin(eds). *Public Budgeting and Finance*(2nd ed.) F. E. Peacock Publishers.
- Wildavsky, A. (1992). *The New Politics of Budgetary Process*(2nd ed.) Harper Collins Publishers.
- Wildavsky, A. (2003). Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4), 27-47.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |