

〈제1-2분과〉

미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조
&
일본의 삼위일체 분권개혁과 사회복지

〈 토 론 문 〉

우 명 동 (성신여자대학교)

길 중 백 (순천대학교)

조 기 현 (한국지방행정연구원)

이 준 승 (부산광역시 예산담당관)

“미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조”에 대한 논평

우명동(성신여대)

I. 내용 및 내용구성 관련사항

1. 총괄적 평가

본고는 우리에게 익숙하지 않은 미국 제도의 변화과정 및 그 역사적 배경에 대한 자세한 정보를 제공해주고 있어서, 이 분야 관련 업무종사자나 전문가들에게 좋은 참고자료 역할을 할 수 있을 것으로 평가됨.

2. 보완이 요망되는 사항

(1) 내용 관련사항

- 1) 본고에서는 ‘신재정연방주의’와 ‘사회복지분야 포괄보조’라는 두 주제가 개별적으로 다루어지고 있는 감이 있는데, 두 주제의 관련성이 좀 더 구체적으로 제시되면 본고의 의미가 더 커질 것으로 예상됨.
- 2) 본고는 서론에 이어 곧바로 미국의 제도운영현황을 소개하고 나중에 시사점을 찾는 방식을 택하고 있는 바, 앞부분에서 평가를 위한 전제로서 이론적 배경을 제시하는 것이 평가 내지 시사점을 유도할 때 더 설득력을 갖게 할 것으로 판단됨.
- 3) 미국의 제도를 소개하고 우리나라에서의 시사점을 찾기 위해서는 미국과 우리나라의 사회적, 역사적 배경의 차별성이 제시되면서 논의가 전개되어야 설득력이 제고될 것으로 판단됨(본고 말미에 약간의 언급은 있지만, 좀 더 구체화될 필요가 있을 것으로 사료됨).

(2) 구성면에 대한 견해

- 1) ‘정부 간 관계’와 ‘정부 간 재정관계’가 크게 분류되어 제시되고 있는 만큼, 두 개념의

차이가 소개되고, 그에 따라 내용전개과정에서도 중복을 피하는 것이 독자들의 가독력을 높일 것으로 판단됨(예를 들어 ‘정부 간 관계’ 부분에서도 보조금, 세입공유제도 등이 등장하여 두 부분의 구분을 혼란스럽게 하는 측면이 있는 것으로 보임).

- 2) 본고는 제3장에서 ‘재정연방주의’와 ‘신재정연방주의’를 구분해서 설명하고 있는데, 오히려 시대별 재정연방주의 내용의 변화과정을 분석하면서 언제부터 신재정연방주의적 성격이 등장하고 강화되어 나갔다는 식의 설명이 독자들의 혼란을 줄이는데 기여할 것으로 사료됨.

II. 용어 및 기타 관련사항

1. 본고에서는 categorical grants-in-aid를 ‘세목형 보조금’이라 칭하는데, 흔히들 ‘항목별 보조금’ 내지 ‘범주적 보조금’이라 부르는 것과 혼란을 야기할 수 있을 것으로 보임. 용어를 통일시키는 것은 어떨지를 재고해보실 필요가 있는 것으로 사료됨.
2. ‘사회복지’분야에 대한 개괄적인 정의 내지 범위가 제시되면 논의의 범위가 좀 더 명확해질 수 있을 것으로 판단됨.

“일본의 삼위일체개혁과 사회복지”에 대한 논평

우명동(성신여대)

I. 내용 관련 사항

1. 총괄적 평가

우리나라와 많은 점에서 제도적 유사성을 갖고 있는 일본의 재정분권과 사회복지관련 내용을 자세하게 소개해줌으로써, 이 분야 관련 업무종사자나 전문가들에게 좋은 참고자료 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨.

2. 보완이 요망되는 사항

- 1) 일본에 관한 제도 내지는 제도운영내용을 소개한 후 ‘시사점’ 항에서 평가가 이루어지고 있는데, 그러한 평가의 객관성을 제고시키기 위해서 앞에서 평가를 위한 이론적 배경(근거)이 제시될 필요가 있을 것으로 사료됨.
- 2) 머리말에서 “우리나라에 주는 시사점을 도출할 수 있을 것”(p. 2)을 예고하고, 시사점 도출부분에서 일본 것을 평가하면서 우리에게 주는 시사점을 언급하고 있는 바(pp. 32-33, 50-52), 그 과정에서 사회적, 역사적 배경을 달리하는 우리 것과 선행(비교)논의 없이 일본 것을 준거틀로 삼아 우리 것이 부족하다는 식으로 논의가 전개되고 있어, 옳고 그름을 떠나 논리적으로 좀 더 보강될 필요가 있는 것으로 사료됨.

II. 용어 기타 관련 사항

1. III, IV 장의 각 절의 제목을 보면 각 1절에서만 ‘일본의’라는 수식어가 있어서 제목만을 보았을 때 나머지는 일본의 것이 아니라는 느낌을 줄 수도 있어 보이므로 표현을 다듬을 필요가 있어보임.

2. 논의과정에서 각종 제도 내지 제도운영 내용이 많이 소개되고 있는데, ‘자료출처’를 좀 더 자세하게 소개해주면 독자(이해관계자)들이 필요에 따라 객관적 사실 확인과 활용에 도움이 될 것으로 사료됨.
3. p. 49에서 ‘충당할 것으로 생각된다’와 같은 주관적인 표현은 객관성을 떨어뜨릴 우려가 있는 것으로 사료됨.

‘미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조’ 및 ‘일본의 삼위일체개혁과 사회복지’에 대한 토론편

길종백 (순천대학교 행정학과)

‘미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조’ 논문은 미국의 신재정연방주의에 대한 분석을 통해 우리나라의 국고보조금 제도 개선에 대한 시사점을 도출하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 논문에 따르면 미국의 신재정연방주의의 주요 특징이 포괄보조금으로 대표되는 하위정부의 재량권 확대와 이에 대한 성과 관리이며, 우리나라에 도입하는 경우 포괄보조금의 규모를 결정하는 방식에서 지방자치단체의 개별적인 상황을 고려하고, 지방자치단체의 기획 역량 강화가 중요하다는 점을 제시하고 있다.

그런데 토론자로서 궁금한 것은 크게 두 가지이다. 첫째는 미국과 한국의 정부간 관계는 적지 않은 차이를 지니고 있는데, 제도의 이식과정에서 저자가 제기하고 있는 문제점 외에도 파생할 수 있는 문제점이 있을 것으로 판단된다. 예컨대 중앙정부와 지방정부의 수직적·통제적 관계, 국회의원과 지역단체장의 예측적 관계, 지방정부의 낮은 재정자립도 등은 제도 이식에 적지 않은 영향을 줄 것으로 생각된다. 이러한 상황에서 제도 도입을 위해 논의되어야 할 것은 무엇인지 궁금하다.

둘째 미국에서도 포괄보조사업의 평가는 상당히 곤란한 상황이라고 저자는 설명하고 있다. 그렇다면 우리나라에 제도의 이식이 이루어진 후에 지방자치단체의 도덕적 해이에 대한 적절한 대응으로 고려해야 할 것은 무엇이며, 자칫 평가의 홍수에 휩쓸릴 개연성을 줄일 방안이 궁금하다.

‘일본의 삼위일체개혁과 사회복지’ 논문은 일본의 삼위일체 개혁이 복지제도와 관련된 정부간 재정관계에 대해 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하고자 했던 것으로 추측된다. 이러한 목적을 위해 제2장에서 지방분권개혁 추진방향과 중점시책을 기술한 후에, 제3장에서 일본의 삼위일체개혁의 핵심 내용인 세원이양, 지방교부세 개편, 국고보조금 개편 등에 관한 추진실태를 구체적인 자료를 이용하여 명확하게 잘 설명하고 있으며, 개혁의 성과와 평가를 언급하고 그로부터 몇 가지 시사점도 제시하고 있다. 또한 제4장에서는 복지제도의 정부간 재정관계를 논하면서 제1절에서는 일본의 사회보장제도 전반에 대하여 설명하고, 제2절에서는 복지재정에 관한 정부간 재정관계, 제3절에서는 사회보장비의 구성, 제4절에서는 지방교부세의 사회보장관계비 산정, 제5절에서는 국고보조금과 사회보장관계비를 각

각 설명하고 있다. 그리고 제6절에서 사회보장관련 정부간 재정관계의 시사점을 제시하고 있다.

논문을 구성하고 있는 각각의 장은 그 자체로서 완성도가 높으며, 유용한 정보를 제공하고 있다. 일본의 삼위일체개혁이나 재정분야에 문외한에게도 각각의 장은 충분한 설명력을 지니고 있다. 다만 아쉬운 것은 오히려 제2장과 제3장의 내용적으로 양이 많아지면서 논문의 초점이 약간 분산된 것이 아닌가 한다. 삼위일체개혁과 관련해서는 아주 핵심적인 부분만을 논의하고, 그러한 부분이 복지제도와 관련된 정부간 재정관계와 어떠한 영향을 주고 있는가를 중심으로 논문이 전개되었다면 훨씬 더 깔끔한 구성이 되었을 것으로 생각된다.

‘미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조’ 및 ‘일본의 삼위일체개혁과 사회복지’에 대한 토론편

조기현 (한국지방행정연구원)

1. 복지재정의 당면현안

지방재정의 복지부담 문제는 가용재원과 복지지출소요 간의 불균형에서 연유하고 있다. 2005년 사회복지 국고보조사업의 지방이양이 지방자치단체의 복지재정 문제를 촉발시킨 직접적인 계기로 작용하였지만, 보다 세심하게 살펴보면 몇 가지 특이 사항을 발견할 수 있다.

첫째, 2005년 보건복지부 소관 67개 국고보조사업을 지방으로 이양한 이후 소요비용을 적정 수준 이하로 산정하였고, 이로 인한 지방재정의 어려움이 지금까지 누적되고 있다는 점이다. 물론 정부는 정책판단의 오류를 인식하고 2006년 분권교부세의 부족분에 대한 담배소비세의 보전과 함께 분권교부세의 법정교부율을 0.83%에서 0.94%로 인상하는 등의 보완책을 도입한 바 있다. 그러나 출발부터 복지사업의 수요 증가를 예측하지 않고 과거 3년간 평균치를 기준으로 산정하였기 때문에 자원부족의 문제가 만성화되고 있다.

둘째, 사회복지수요에 대한 자원보장이 미흡한 상태에서 예산사업을 남발함으로써 지방재정의 어려움을 가중시키고 있다. 보건복지부 소관 국고보조사업은 2005년부터 2010년 기간에 연평균 23.3% 팽창하였는데, 지방자치단체가 대응해야 하는 예산은 31.5%나 증가하였다. 지방부담 증가율이 중앙의 국고보조사업 증가율을 상회하는 까닭은 지방비 부담의 비중이 2005년 36.0%에서 2010년에는 49.7%로 급증하였기 때문이다. 이것은 국고보조율이 낮은 복지사업을 다수 설치하여 자본보조사업의 설치비, 경상보조사업의 운영비에 대하여 의무적으로 지방의 부담을 요구한 데 있다. 긍정적으로 보면 사회복지사무를 중앙과 지방이 공동으로 대응한다고 볼 수 있으나 중앙정부가 전략적으로 복지재정의 부담을 지방자치단체에 전가했다고 해석할 수도 있다.

셋째, 사회복지에 대한 중앙정부의 책임 전가는 결과적으로 지방재정의 부담으로 연결되고 있다. 지방재정에서 사회복지 예산이 차지하는 비중을 보면 2005년 12.0%에서 2010년에는 21.2%로 급증하였다. 5년 내외의 짧은 기간에 사회복지에 대한 지방재정의 부담이 2배 가까이 늘어난 셈이다. 사회복지 예산규모도 2005년 대비 2배 이상 팽창하여 2005년부터 2010년 기간에 지방세입의 연평균 증가율인 10% 보다 12.6%p나 높은 22.6%의 증가

세를 시현하였다. 사회보장 세출예산의 성격상 인건비, 유지·관리비 등의 경직성 경비가 대부분인 현실에서 세입 증가율의 2배 이상의 지출을 요구하게 되면 필연적으로 세출구조의 경직화가 초래된다.

〈표 1〉 사회복지분야 보조사업의 지방비 부담

(단위 : 조원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
[중앙재정] 사회복지 총지출액	44.54	50.52	56.10	62.91	73.42	73.92	10.7
[보건복지부] 예산(일반회계)	8.91	9.71	11.53	15.85	19.24	19.29	16.7
국고보조사업	4.95	6.04	7.82	11.16	13.02	14.11	23.3
(예산대비 국고보조 비중)	(55.6%)	(62.2%)	(67.8%)	(70.4%)	(67.6%)	(73.1%)	-
지방비 부담액(c)	1.78	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01	31.5
(예산대비 지방비 비중)	(36.0%)	(35.6%)	(36.4%)	(45.4%)	(47.2%)	(49.7%)	-
[지방재정] 세입·세출 예산규모	107.06	115.47	128.04	144.45	156.70	139.8	10.0
사회복지 예산규모	12.89	15.32	18.81	23.71	29.16	26.5	22.6
(사회복지예산 비중)	(12.0%)	(13.3%)	(14.7%)	(16.4%)	(18.6%)	(21.2%)	-

넷째, 복지재정으로 인한 부담은 지방자치단체 유형과 계층에 따라 다르게 나타나고 있다. 세출예산 기준이 변경된 2008년 이후의 통계를 보면 세출예산 대비 사회복지비 부담은 매년 증가하는 추세에 있다. 다만, 증가하는 속도와 폭에서 다른 양상을 보이는데, 시·도의 경우 0.9%p 증가한 14.2%이나 시, 군은 각각 5.8%p, 2.4%p 증가하여 22.7%와 17.8%를 기록하고 있다. 자치구의 경우는 절대적 비중이나 증가 속도에서도 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 특별시 자치구는 2008년의 27.3%에서 2010년 32.7%로 증가하였으며 광역시 자치구는 같은 기간 42.7%에서 무려 55%까지 늘어나 재정건전성이 우려될 정도이다.

〈표 2〉 지방자치단체 계층별 사회복지비 비중

(단위 : 억원, %)

		시도	시	군	자치구 (특별시)	자치구 (광역시)
2008년	총세출	485,629	406,591	202,371	76,516	78,557
	사회복지비	64,809	68,610	28,792	20,871	33,574
	사회복지비비중	13.3	16.9	14.2	27.3	42.7
2010년	총세출	528,244	450,505	235,248	91,971	92,595
	사회복지비	68,993	92,144	35,950	25,039	43,214
	사회복지비비중	14.2	22.7	17.8	32.7	55.0

이러한 결과는 사무기능과 정부간 재정관계의 차이로 해석된다. 상대적으로 과세기반이 안정적이고 산업경제의 진흥이나 사회기반시설의 확충과 같은 광역적 사무기능이 중요한 시·도의 경우에는 상대적으로 복지재정의 부담률이 낮게 나타날 수 있다. 시와 군의 경우에도 지역개발과 관련한 각종 투자사업으로 세출규모가 커 사회복지비 비율이 낮게 나타날 뿐이다. 반면에 자치구는 과세기반도 협소하며 보통교부세 교부 대상에서 제외된 상태에서 의무적 경비가 대부분인 사회복지비를 부담해야 하기 때문에 수지도 높고, 실제 재정운용상의 어려움이 매우 큰 형편이다. 특히 광역시의 자치구는 광역시의 재정여건에 따라 조정교부금, 사회복지사업의 시비 부담분 등이 영향을 받는 특수한 상황에 놓여 있어 광역시와 같이 재정난에 봉착할 가능성이 상존하게 된다.

2. 논평 : 일본의 삼위일체 개혁과 사회복지

이현우 박사님이 발제한 일본의 삼위일체 개혁과 사회복지에 오늘날 우리가 당면하고 있는 복지재정의 정책방향을 어떻게 설정해야 하는가에 대한 시사점을 제공하고 있다. 삼위일체 개혁의 내용과 문제점을 잘 정리하고 있으며 특히 사회복지와 관련하여 의미있는 내용을 담고 있다.

이현우 박사께서 지적한바와 같이 일본의 삼위일체 개혁은 겉으로 지방분권의 확대를 내세우고 있지만, 실상은 국가재정의 위기를 돌파하는 시도에서 출발하였다. 국가재정의 부담을 지방에 떠넘기고 적자재정을 축소하고자 하였고, 이 과정에서 국고보조사업의 지방이양과 국고보조를 인하 등의 조치를 취하였다. 때문에 그만큼 지방재정의 부담이 가중됨으로써 일본 지방자치단체의 재정위기는 더 심각해지는 문제를 초래하고 있다. 국가재정의 위기만이 아니라 지방재정의 위기까지 파급된 것이다.

이러한 문제는 우리 나라에서도 재현되고 있다. 2005년 사회복지 국고보조사업의 지방이양이 바로 그것인데, 지방분권이라는 미명하에 지방이양을 추진하였지만, 재정당국은 내심 복지재정의 국가부담을 지방에 떠 넘기려는 의도가 있었다. 선진국과 달리 우리 나라의 복지 인프라는 부족하기 때문에 국가 차원의 투자와 관리가 필요함에도 불구하고 67개 사회복지사업을 지방에 이양하였으며 그 결과는 일본의 삼위일체와 마찬가지로 지방재정의 위기로 나타나고 있다.

아마도 재정당국은 일본의 삼위일체 개혁을 긍정적으로 평가하는 경향이 있으며, 앞으로 사회복지와 관련하여 지방재정의 부담은 경감되기 어려울 수 있다. 이미 광역시 자치구의 재정위기가 현재화되고 있는 시점에서 특단의 재정지원이 필요하지만 재정당국은 지방소비세 도입으로 국가 차원의 지원을 종결하려는 유혹을 느낄 것으로 판단된다. 따라서 추가적인 재정지원 보다는 지방이양사업의 국고환원과 같이 실질적인 재정지원방안을 찾거나 시·도세와 시·군·구세의 세목교환, 재정보전금이나 조정교부금의 확충 등의 광역-기초간 재정

관계를 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

3. 미국의 신재정연방주의와 사회복지 포괄보조

김재훈 교수님의 논문은 미국의 소위 재정연방주의(Fiscal Federalism)에 입각한 사회복지 포괄보조의 배경과 시사점을 잘 정리하고 있다. 논문에서 지적한바와 같이 레이건 행정부는 신보수주의 기치를 내걸고 규제완화를 추진하였고 시장원리를 공공부문에 도입하기 시작하였다. 사회복지도 그 연장선상에서 연방정부의 개입을 축소하고 지자체 상호간의 경쟁을 통하여 효율성을 추구하려는 의도가 있었고, 내용적으로는 냉전체제에 의한 군비경쟁과 이로 인한 쌍둥이적자의 돌파구로서 재정부담을 지자체에 전가하려는 의도도 있었다.

삼위일체, 우리 나라의 지방이양, 미국의 신재정연방주의는 국가 부담의 경감이라는 비슷한 동기에서 출발하고 있다. 다만, 사회복지사업의 포괄보조금화에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 포괄보조금은 ① 공식에 입각하여 한도액을 산정하며 결과도 투명하게 공개하며, ② 용도를 포괄적으로 지정하여 지자체의 자율성을 확대하고, ③ 결과에 대한 성과평가와 인센티브제도의 활용으로 지자체의 책임성을 담보하는 재원이다.

현재 제도상으로 운용하는 포괄보조금은 광역지역발전특별회계의 지역개발개정인데, 앞에서 제기한 포괄보조금의 3대 원칙에 비추어 보면 개선할 부분이 상당수 있다. ① 계속사업 기준으로 한도액을 산정하며 결과도 공개하지 않아 투명성이 매우 미흡하며, ② 용도의 포괄성도 부분적이고, ③ 반면에 평가와 인센티브는 강력하여 자율성과 책임성의 균형을 이루지 못하고 있다.

재정당국이 광특회계의 포괄보조금화를 허용한 것은 지방분권의 신장이라는 명분하에 폭증하는 지역개발수요를 한도액으로 통제하려는 동기가 숨어 있다. 이런 실정에서 사회복지사업의 포괄보조금화는 국가재정의 부담을 한도액으로 억제하고, 지방비에 전가시킬 수 있는 도구로 활용될 소지가 다분하다. 김재훈 교수의 논문도 이런 문제점을 알기에 한도액 기준의 포괄보조금에 부정적이며 매우 올바른 지적이다. 다만, 한도액을 재량적 판단으로 유연하게 산정하는 대안을 제시하였는데, 비록 공식주의 원칙과는 충돌하지만 ‘한국형 포괄보조금’으로 검토할 수는 있을 것이다.

- 사회복지예산을 중심으로 -

지방자치단체 재정건전성 강화방안

이준승 (부산광역시 예산담당관)

I. 서 론

최근 복지선진국이라 불리는 영국, 스위스, 일본, 이탈리아 등 선진복지국가들의 선심성 복지정책(퇴직연금, 무상교육, 무상의료등)으로 국가재정이 위기에 봉착하고 있고, 일부 지방자치단체에서는 파산을 선언하는 사례도 속출하고 있는 실정

* 2006년 일본지방자치단체 중 처음으로 파산을 선언한 홋카이도 유바리시의 경우 11개이던 초등학교와 중학교를 2개로 합치고, 시공무원을 절반으로 줄이는 등 재정파탄을 격음

우리나라 지방자치단체의 재정기반 역시 매우 미약한 수준으로, '10년 예산 기준으로 지방자치단체의 전국 평균 재정자립도가 52.2%에 불과하며, 이 또한 '04년 57.2%를 기점으로 하락하고 있음. 또한 전체 246개 지방자치 단체중 자체수입으로 인건비를 해결할 수 없는 단체가 16%인 40개에 달할 정도로 재정력이 미흡하고 그 격차가 큰 편임

【지방자치단체 전국 평균 재정자립도 변동 추이】 (2001-2010)

(일반회계, 예산기준)

(단위: %)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
재정자립도	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2

II. 부산광역시의 재정여건 분석

○ 국세중심의 조세구조로 계획적인 재정운영 곤란

소득과세 위주의 국세와는 달리 의해 취득세, 재산세 등 부동산거래와 보유관련 과세가

주종인 지방세수는 부동산 경기에 민감하게 반응함으로써 불안정한 세수구조로 계획적인 재정운영 곤란

【외국의 국세와 지방세 대비】

(기준년도: '07년)

비 율	한국	일본	미국	영국	독일	프랑스	이탈리아
국가:지방	78:22	56:44	56:44	94:6	50:50	75:25	77:23

※ 국세와 지방세 비중 → 78 : 22로 다른 OECD국가에 비해 열악

○ 자주재원 부족으로 국가재정 의존도 심화

이러한 조세구조의 취약성으로 인하여 재정규모는 매년 늘어나고 있으나 부동산 중심의 취약한 지방세 구조로 인해 증가폭 둔화로 재정자립도는 지속적으로 낮아지고 있는 반면, 국가재정 의존도는 높아지고 있는 추세

(일반회계 당초예산 기준)

구 분	'11년	'10년	'09년	'08년	'07년
예산규모	55,555억원	55,019	47,814	44,699	38,099
자체수입	30,309억원	31,117	27,767	27,536	24,082
의존수입	23,142억원	20,907	17,966	15,037	12,172
재정자립도	52.1%	54.1%	55.5	59.2	60.8
의존재원비율	41.7%	38.0%	37.6	33.6	31.9

○ '11년 신규 재정부담 요인 발생

'11년부터 시세 일부가 자치구세로 전환됨으로써 1,800억원 정도 세수가 감소되고, 지방채 상환 만기 도래액이 크게 늘어나 재정운영은 매우 어려운 상황

- '11년 자치구세 전환 : 도시계획세(1,350억원), 취득無關 등록세(450억원)
- 지방채 원금상환 만기도래액 : '10년 1,913억원 → '11년 4,100억원(증2,187)

Ⅲ. 부산광역시 재정운영의 문제점

○ 사회복지비 부담 지속적 증가

부산의 경우 그 동안 부동산 경기 침체로 최근 3년간 지방세 수입은 14%정도 증가한 반면, 정부 사회복지 시책 확대로 사회복지비 규모는 40%이상 대폭 증가하는 등 재정운영의 경직성이 심화되고 있음

【 부산시 사회복지예산 현황】

(단위:억원)

구 분	2008년(본예산)			2009년(본예산)			2010년(본예산)			2011년(본예산)		
	일반회계	복지비	점유율	일반회계	복지비	점유율	일반회계	복지비	점유율	일반회계	복지비	점유율
총 계	67,578	22,803	33.6%	72,449	25,577	35.3%	81,011	29,442	36.3%	83,610	31,429	37.6%
시본청	44,698	11,941	26.7%	47,813	13,479	28.2%	55,019	15,860	28.9%	55,555	16,646	29.9%
구군 합계	22,880	10,862	47.4%	24,636	12,098	49.1%	25,992	13,582	52.2%	28,055	14,783	52.7%

'11년도 일반회계에서 복지비가 차지하는 비율이 30%에 이르고, 특히 구·군의 경우는 53%에 달하고 있을 정도로 사회복지비가 지방재정의 주요 압박 요인작용

이는 결국 재정의 경직성 증대와 만성적 자원 부족현상을 의미하며, 지방재정 확충을 위해서는 자체 수입원 확보를 위한 제도개선과 다양한 자원조달 방안 마련이 필요

○ 고령화로 인한 재정 건전성 악화

고령화는 생산가능 인구감소→세입감소→지방재정 건전성 악화로 연결되고 고령화로 인한 생산가능 인구감소는 세원감소로 이어져 지방재정을 취약하게 만드는 요인으로 작용

－ 부산시 고령화 추이 예상

* 11.3%(2010년) → 19.0%(2020년) → 24.8%(2025년) → 29.6%(2030년)

【2010년 부산시의 고령화 인구비율】

	총인구수	0-19세	20-64세		65세-100세이상	
전국	50,515,666	11,584,399	33,424,915	66.2%	5,506,352	10.9%
서울특별시	10,312,545	2,107,510	7,202,265	69.8%	1,002,770	9.7%
부산광역시	3,567,910	717,716	2,448,410	68.6%	401,784	11.3%
대구광역시	2,511,676	583,928	1,675,664	66.7%	252,084	10.0%
인천광역시	2,758,296	654,678	1,865,813	67.6%	237,805	8.6%
광주광역시	1,454,636	387,675	936,504	64.4%	130,457	9.0%
대전광역시	1,503,664	376,024	997,395	66.3%	130,245	8.7%
울산광역시	1,126,298	288,757	760,741	67.5%	76,800	6.8%
경기도	11,786,622	2,950,923	7,813,243	66.3%	1,022,456	8.7%
강원도	1,529,818	335,492	967,821	63.3%	226,505	14.8%
충청북도	1,549,528	362,143	982,915	63.4%	204,470	13.2%
충청남도	2,075,514	473,314	1,293,644	62.3%	308,556	14.9%
전라북도	1,868,963	429,980	1,154,610	61.8%	284,373	15.2%
전라남도	1,918,485	420,308	1,147,277	59.8%	350,900	18.3%
경상북도	2,689,920	568,142	1,702,920	63.3%	418,858	15.6%
경상남도	3,290,536	781,781	2,120,107	64.4%	388,648	11.8%
제주특별자치도	571,255	146,028	355,586	62.2%	69,641	12.2%

실제, 부산시의 노인 관련 예산은 2007년 2014억원 → 2011년 4,321억원으로 14.5% 증가하였고, 부산시 전체예산에서 노인예산의 차지하는 비중도 2007년 3.62%→ 2011년 6.21%로 증가를 나타내고 있어, 노인복지관련 예산이 급속히 증가될 것으로 전망됨

【부산시 노인복지관련 예산】

(단위 : 억원, %)

연도	2007(A)	2008	2009	2010	2011(B)	증감(B-A)	증감율(B-A/A)
예산액	2,014	3,052	3,772	4,141	4,321	2,307	114.5
비중	3.62%	4.89%	5.70%	5.63%	6.21%	3%	

○ 필수 투자자원 마련을 위한 지방채 발행 불가피

이와 같이, 지방세입 증가는 미비한데 반하여 사회복지비의 대폭적 증가, 대규모 국책 사업 관련 SOC사업 추진, 버스준공영제 실시등 교통분야 예산 증가 등 필수 세출수요는 대폭 증가하고 있어, 부족재원확보를 위하여 지방채 발행이 불가피한 실정

【최근4년간 지방채 발행내역】

구 분	'11년	'10년	'09년	'08년
지방채 규모	29,094억원	29,275	26,678	23,761
예산대비 채무비율	32.5%	32.7%	35.2	31.4
지방채 발행액	3,904억원	4,961	5,133	3,255

이와같이, 투자 가용재원 확보를 위하여 발행한 지방채는 다음해 채무상환액 증가를 초래하여 재정부족 상황 악순환이 되풀이되는 구조가 지속되고 있으며,

특히, 최근 5년간('05~'09) 연평균 지방채 발행액은 3,554억원이며, '05년 이후 사회복지비의 급격한 증가로 투자가용 재원 잠식, '06년 부산교통공사 인수, 버스준공영제 도입으로 인한 재정부담 급증, 경제위기 극복과 SOC 등 지역현안사업 추진과정에서 재정수입 부족분을 보충하기 위한 자금차입의 영향으로 지방채가 증가하여 재정건전성을 위협하고 있음

○ 대규모 SOC사업 등 필수 투자 수요 증가

부산신항 배후도로 건설, 도시철도 건설 등 대규모 SOC 사업 추진과 도심 교통난 해소를 위한 대중교통 환승체계 구축, 고지대 서민 주거환경 개선 등으로 재정부담이 늘어나고 있는 상황임

IV. 지방재정 강화를 위한 대책

이처럼 지방조세제도의 취약성, 해마다 급속히 증가하는 사회복지비용의 충당, 대규모 지역현안사업의 해결을 위한 재정투입으로, 향후 만성적인 재원 부족현상이 증가될 것으로 예상이되므로, 지방재정 확충을 위해서는 각 지방자치단체 마다 자체 수입원 확보를 위한 제도개선과, 다양한 재원조달 방안 마련하여 중앙정부에 지속적으로 건의하는 등 부단한 노력이 필요

1. 중앙정부차원의 제도개선 과제

○ 분권교부세 제도 개선

분권교부세는 지방재정의 재정분권을 위해 '04. 6월 149개 국고보조사업을 지방으로 이양하고 지방이양사업 추진에 필요한 재원보전을 위해 도입된 제도임

* 이양된 사업의 70%가 사회복지관련 사업임

〈분권교부세 개요〉

- 재 원 : 내국세 총액의 0.94%
- 운영기간 : 2014년까지 한시적 운영
- 용 도 : 149개 지방이양사업 추진에 필요한 재원 보전
- 지 원 : 특별광역시 ⇒ 시·분청, 도, 사군은 단체별 교부
- 산정방법 : 재정수요액, 재정력, 인구, 사업별 추진 상황 등

분권사업 재원은 내국세가 증가되는 일정비율로 교부되나, 지방으로 이양된 사회복지사업의 지출은 가파르게 증가하여 부족한 재정소요 분은 지방비로 충당하여 지방비 부담의 지속적 증가로 지방재정 압박의 주요 요인으로 작용

【 연도별 사회복지 지방이양사업 지방비 부담현황 】

(행정안전부 연감 2010. 10)

구분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
지방비 부담률(전국)	52%	67%	64%	66%	64%	68%

부산시 분권교부세 사업에 대한 지방비부담율 역시 04년 45%정도에서 '10년 70%로 증가하여 분권교부세 제도의 도입이 오히려 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있음을 알 수 있음

따라서 분권교부세 사업중 국가사무성격이 뚜렷하고 사업비가 많이 소요되는 노인요양시설, 장애인생활시설, 정신요양시설, 버스운송재정지원 사업등은 국고보조사업으로 환원추진하고, 만약 14년 이후에도 분권교부세 제도 지속 운영 시 교부세율을 현재 내국세 총액 0.94% → 2%이상으로 상향 조정하는 방안을 정부에서는 적극 마련하여 추진토록 해할 것임

【부산시 3개 생활시설 · 버스운송재정사업 사업비 현황】

(단위: 억원)

구 분	2009년	분권총액 대비비율	2010년	분권총액 대비비율	2011년	분권총액 대비비율
분권 사업비총액	2,576		3,002		2,815	
4개사업 소계	1,334	51.7%	1,505	50.1%	1,501	53.3%
노인요양시설	461	17.9%	573	19.1%	571	20.2%
장애인생활시설	205	7.9%	227	7.6%	251	8.9%
정신요양시설	46	1.8%	46	1.5%	50	1.8%
버스운송재정지원	622	24.1%	659	21.9%	629	22.3%

○ 지방세제 제도 개편

부산시의 경우 지방소득·소비세 도입 및 시행으로 명목적으로 지방소비세가 2,180억원 세수가 증대하였으나, 부동산교부세 1,456억원 감소, 교육재정교부금 추가 부담 109억원으로 실질적인 세수증대 효과는 615억원 정도에 불과 함

* 지방소득세 도입은 종전 지방세인 소득할주민세의 명칭 변경에 불과

2013년부터 시행예정인 지방소비세 세율인상(부가가치세 5%→10%)을 '12년부터 조기 시행토록 추진하고, 향후 지방소비세 세율을 20%까지 확대할 수 있도록 지속 추진하여 실질적으로 지방재원이 확충될 수 있는 지방세제 제도가 조속히 개편되어야 할 것임

○ 국고보조금사업의 국비부담을 증액

「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률/시행령」에 따르면 보조금 지급대상사업의 범위와 기준 보조율을 정하고 있음, 그 결과 국고보조사업에 대한 지방비 부담 증가로 인하여 지방재정의 경직성을 초래하고 있는 상태를 초래하고 있으며, 국고보조사업에 대한 지방비 부담율이 2000년 33.6%→2010년 37.5%로 지속적으로 증가하고 있는 상태로 지방비 부담액(D)도 2000년 5.1조원→ 2010년 17.5조원으로 증가

특히, 현재 중앙정부 사무의 성격이 강한 복지비의 경우, 현재 국비가 70%인 비율을 점진적으로 국비 비율을 90%이상까지 보조율을 상향조정하여 전국의 지자체에서 균형적인

복지가 시행될 수 있도록 해야 할 것 임

【국고보조금 및 지방비 부담 현황】

(단위 : 조원, %)

연도	지방재정(A)	국보조사업총사업비(B)	B/A	지방자치단체 국고보조금(C)	C/B	지방비부담(D)	D/B
2000	77.2	15.2	19.7%	9.9	65.1%	5.1	33.6%
2001	94.0	16.2	17.2%	11.2	69.1%	4.7	29.0%
2002	110.0	23.0	20.9%	16.2	70.4%	6.6	28.7%
2003	122.7	17.2	14.0%	11.1	64.5%	5.7	33.1%
2004	125.8	18.5	14.7%	12.3	66.5%	5.8	31.4%
2005	128.4	23.0	17.9%	15.4	67.0%	7.3	31.7%
2006	139.8	26.2	18.7%	18.3	69.8%	7.4	28.2%
2007	128.0	32.0	25.0%	20.9	65.3%	9.7	30.3%
2008	144.5	35.0	24.2%	22.8	65.1%	12.2	34.9%
2009	156.7	41.8	26.7%	26.5	63.4%	15.2	36.4%
2010	139.9	46.7	33.4%	29.2	62.5%	17.5	37.5%
연평균증가률	58.6	36.4		37.8		33.0	

2. 지방정부차원의 제도개선

○ 사회복지재정 효율성과 책임성 강화

복지프로그램에 따른 의무적 지출이 확대되고 있으며 이로 인해서 발생하는 복지재정 전달체계의 부실로 재정투자 효과가 미미한 부분이 발생, 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 보편적 복지프로그램 확대에 따른 재정지출에 대한 사업별 성과분석체계를 강화하고, 재정지출이 복지정책 수혜 대상 집단에게 정확하게 전달될 수 있는 검증과 피트백이 강화되어야 함

지방정부의 의무적 지출이 증가함에 따라 재정지출에 따른 효율성과 효과성을 달성하지 못하면 지방정부의 재정운영에서 동맥경화 현상이 강화되고, 특히, 사회복지분야 지방재정

지출규모의 증가율이 높음을 고려할 때 사회복지비의 효율성과 효과성 검증을 통하여 사회복지비의 지속적인 증가에 대한 통제가 필요함

○ 주요 투자사업의 성과관리

공공투자사업은 대규모 재정투입이 이루어지고, 사업기간이 장기간에 걸쳐 이루어지기 때문에 투자사업의 위험요인을 관리가 필요가 있으며, 2009년 SOC 예산은 중앙정부 25.5조원, 지방정부 38.7조원규모임.

주요 투자사업 프로젝트를 관리하는 조직과 전략이 필요하고, 프로젝트 관리를 통해서 개별 사업에 대한 통제 및 관리 중심에서 성과관리중심의 지방투자사업으로 전환이 재정의 책임성 강화를 통해서 재정건전화를 유도할 수 있을 것임

V. 결 론

부산시 재정현황을 바탕으로 지방재정의 문제점과 나름의 개선방안에 대해 제기하였음

지금 직면하고 있는 지방재정의 위기는 대부분 중앙정부의 재정정책 목적에의해 발생하는 것이 가장 큰 원인임. 따라서 지방재정의 위기를 극복하기 위해서는 중앙정부 차원의 지방재정제도에 대한 대대적인 개편이 이루어 져야 할 것이고, 아래와 같은 과제들에 대해서는 중앙정부와 지방정부가 앞으로 함께 고민해야할 과제로 고려되어야 함

- 국세와 지방세의 합리적 조정을 지방재정 확충
 - 장기적으로 지방소비세를 부가가치세의 20%(현 5%)까지 확대
 - 국세인 소득세의 20%를 지방소득세로 전환
- 국세 일부의 지방이양으로 지방재정의 안정적 세원확보
 - 소득세 일부를 지방세로 이양하여 지방소득세 신설
- 지방으로 이양된 분권교부세 사업의 국가 환수
- 국가사업은 지방정부에 재원부담을 강제로 떠넘기지 말고 국가재원으로 부담

이상과 같이 지방재정의 대대적인 개편을 통해 최소한 70%이상의 지방정부가 의존재원 없이 자주재원만으로 자치단체 살림을 살 수 있도록 개선되어야 할 것임

