

지방재정

2014 11*12

제18호

지방재정

2014 11*12 제18호

- **특집 _ 지방재정과 지방교육재정의 적정 역할분담 방안**
지방교육재정 구조의 특징 - 김재훈
지방교육재정 관련 주요쟁점 - 김찬동
지방일반재정과 지방교육재정 간 협력과 조정방안 - 이원희
- **현장에서 배운다 _ 대전광역시 본청**
- **재정 명인을 찾아서 _ 김인석 경기도 수원시청 예산재정과 재정분석팀장**
- **연간기획 _ 저성장·고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안**
우리나라 인구 고령화의 취약성 분석 - 민세진
OECD 국가의 인구 고령화 대책 분석 - 윤석명
- **독자투고 _ 전자태그를 활용한 지방자치단체의 재물조사방향에 관한 소고**
- **특특 이슬람 _ 포용의 정책으로 이슬람 제국 세우다!**



월류봉(月留峰)의 절경에 달도 머물다 간다!

충북 영동군 월류봉에 자리한 '월류정(月留亭)'



표지이야기 | 충청북도 영동군의 '월류정'

충북 영동군에 가면 키가 비슷한 여섯 개의 봉우리가 나란히 어깨를 견주며 서 있는 모습의 월류봉을 볼 수 있다. 월류봉 앞으로 길쭉하게 튀어나온 바위 끝자락에는 작은 정자 '월류정'이 자리잡고 있다. '달도 머물다 간다'고 하는 월류정. 눈 소박하게 쌓인 설경이 운치 있는데, 여기에 달까지 뜨면 명품 수목화가 된다.

Contents

- 04 LOFA 이야기
지방자치단체와 함께 성장해온 50년
- 07 역사 속으로
납속책... 노비가 양민이 되다!

長 지방재정이 성장하다

특집 지방재정과 지방교육재정의 적정 역할분담 방안

- 10 지방교육재정 구조의 특징 | 김재훈
- 30 지방교육재정 관련 주요쟁점 | 김찬동
- 58 지방일반재정과 지방교육재정 간 협력과 조정방안 | 이원희

花 지방재정이 꽃피다

- 78 현장에서 배운다
대전광역시 본청
- 88 지역 문화유산 이야기
지운영의 '장송낙일'
- 90 재정 명인을 찾아서
김인석 경기도 수원시청 예산재정과 재정분석팀장
- 95 축제 한마당
2015 얼음나라 화천 산천어축제



78



90



95

※ 「지방재정」에 실린 원고 내용은 필자 개인의 의견으로 본 회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

지방재정 2014 _ 11*12

통권 제18호 (2014년 11*12) 격월간
발행인 김홍갑 (한국지방재정공제회 이사장)
발행처 한국지방재정공제회
발행일 2014년 12월 18일
홈페이지 www.lofa.or.kr / 전자책 서비스 홈페이지 ebook.lofa.or.kr
기획 · 디자인 · 제작 애드원커뮤니케이션
02-2272-7571 www.iloveadone.com

편집인 최재경 (한국지방재정공제회 공제사업본부장)
편집위원 곽채기 (동국대학교 교수), 김의섭 (한남대학교 교수)
남황우 (서울시립대학교 교수), 손희준 (청주대학교 교수)
이삼주 (한국지방행정연구원 선임연구위원), 이원희 (한경대학교 교수)
서승우 (행정자치부 재정정책과장), 최두선 (행정자치부 재정관리과장)
김장호 (행정자치부 교부세과장), 김주이 (행정자치부 공기업과장)
이희원 (경기도 예산담당관), 양재연 (마포구청 기획재정국장)

成 지방재정이 성숙하다

연간기획 저성장·고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안

- 98 우리나라 인구 고령화의 취약성 분석 | 민세진
- 116 OECD 국가의 인구 고령화 대책 분석 | 윤석명
- 136 독자투고
전자태그를 활용한 지방자치단체의 재물조사방향에 관한 소고 | 권혁춘
- 158 특특 이슬람
포용의 정책으로 이슬람 제국 세우다!

實 지방재정이 열매 맺다

- 166 언제나 건강
2015년 '새해 건강 달력'
- 168 일상 속 경제여행
스타들의 엄청난 고소득의 비밀... '지대'
- 170 Q & A
'지방재정' 관련 질의 & 답변 사례
'지방세' 관련 법률 사례



97



158



168

지방자치단체와 함께 성장해온 50년

한국지방재정공제회는

지난 1964년부터 지금까지 한국지방재정공제회는 지방재정 및 옥외광고 발전에 기여하는 전문 지원기관으로서 우리나라 지방자치단체와 늘 함께 해왔습니다. '국민행복, 희망의 새 시대'에 발맞춰 지방자치단체의 든든한 파트너로서 지금처럼 여러분 곁에서 늘 함께 하겠습니다.



Mission

지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의 질을 향상시킨다

Vision

지방재정 및 옥외광고 발전에 기여하는 전문 지원기관

Strategy

경영목표

- 고객중심의 공제사업체계 구축
- 선진수준 자산운용역량 확보
- 옥외광고를 통한 창조경제구현
- 외부경영평가 최우수기관

4대 전략방향

- 지방재정공제 지원 역량 강화
- 투자·임대사업의 수익 창출 프로세스 고도화
- 옥외광고 산업 진흥 및 제도 개선 선도
- 지속가능 성장 기반 고도화

15개 전략과제

- 핵심역량 사업의 효율적·안정적 운영
- 공제분야 신규사업의 지속적 개발 및 수익 확보
- 지방재정 지원 서비스 확대·강화
- 투자사업의 안정적 운용 및 수익성 제고
- 전략적 자산배분 운용관리 및 의사결정 프로세스 정교화
- 부동산(회관) 임대 수익 및 관리운영 효율성 제고
- 대국민 소통을 통한 기금조성 옥외광고 사업의 정착
- 선진 옥외광고 전문 지원기관의 기반 구축
- 협업 기반의 옥외광고 전문지원기능 활성화
- 옥외광고 문화조성을 위한 정보공유 및 소통체계 고도화
- 비전 달성을 위한 조직역량 강화
- 창의기반 경영효율성 극대화 체계 구축
- 통합정보시스템 인프라 구축 및 보완관리체계 강화
- 감사 및 리스크관리 체계 정착을 통한 경영리스크 예방
- 기관운영의 윤리성·투명성 제고 및 고객만족 경영 실현



LOFA Way



CEO Philosophy

- 창의경영 (Creative Business)
- 윤리경영 (Ethical Management)
- 감동경영 (Delighting Customer)

사업조직

공제사업 / 본부

BUSINESS ORGANIZATION



담당업무	전화번호	E-mail
재해복구, 신규사업개발	02-3274-2034	jpyang@lofa.or.kr
재해복구보상, 관공선	02-3274-2014	yskim@lofa.or.kr
재해복구등록, 단체상해	02-3274-2043	pupupu@lofa.or.kr
손해배상, 영조물배상	02-3274-2023	kbc2061@lofa.or.kr
행정종합배상, 업무배상	02-3274-2011	led6038@lofa.or.kr
손해배상, 개인정보배상	02-3274-2024	ymj83@lofa.or.kr

옥외광고사업

담당업무	전화번호	E-mail
센터예산 편성·조정, 대내외협력	02-3274-2035	sikim64@lofa.or.kr
산업진흥 정책연구, 산업통계	02-3274-2085	yscheon@lofa.or.kr
제도개선 정책연구, 해외통신원	02-3274-2037	jmllee@lofa.or.kr
정책홍보, 사인프론티어, 세미나	02-3274-2079	samuel@lofa.or.kr
공모전, 홈페이지, 웹진운영	02-3274-2068	km0015@lofa.or.kr
옥외광고 사이버·집합교육	02-3274-2076	euntoon@lofa.or.kr
좋은간판 캠페인 직능단체 홍보	02-3274-2007	kjs@lofa.or.kr
사업계획, 제도개선, 사업지원	02-3274-2055	ihuh1@lofa.or.kr
신매체 개발, 사업지원	02-3274-2069	bnation@lofa.or.kr
정책위원회, 사업지원	02-3274-2054	yhc1012@lofa.or.kr
수익금 수납·배분 집행, 사업지원	02-3274-2057	turtle0810@lofa.or.kr
신도시·자율개선지역 컨설팅	02-3274-2042	kwl815@lofa.or.kr
시범사업 관리 및 컨설팅	02-3274-2049	hkchoi@lofa.or.kr
불법광고물 관리, 현장학습	02-3274-2039	wi799@lofa.or.kr
좋은간판 달아주기, MP 운영	02-3274-2066	jajeong@lofa.or.kr



지방재정을 꽃 피울 한국지방재정공제회의 “새로운 전략, 새로운 다짐”

진취적으로 변화에 빠르게 대처하는 공제회, 함께 호흡하고 상생하며 지속성장이 가능한 공제회, 미래를 내다보는 해안으로 고객의 발전과 함께 하는 공제회로 도약하고자 노력하고 있습니다.
최고의 지방재정 전문 지원기관으로 거듭날 「한국지방재정공제회」를 지켜봐 주십시오.

고객중심의
공제사업체계 구축
(연간 470억 회원지원 실현)

옥외광고를 통한
창조경제구현
(옥외광고 수익금 누적 2,370억)

경영목표
(2017)

선진수준
자산운용역량 확보
(순자산 적립금 1조 2,300억 달성)

외부경영평가
최우수기관

Mission 지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의 질을 향상시킨다

Vision 지방재정 및 옥외광고 발전에 기여하는 전문 지원기관

LOFA Way 고객중시, 책임, 열정, 신뢰, 전문성

이사장
Philosophy 창의경영, 윤리경영, 감동경영

4대 전략방향 및 14개 전략과제

지방재정공제 지원 역량 강화

- ① 핵심역량사업의 효율적, 안정적 운영
- ② 공제분야 신규사업의 지속적 개발 및 수익확보
- ③ 지방재정 지원 서비스 확대, 강화

투자, 임대사업의 수익창출 프로세스 고도화

- ① 투자사업의 안정적 운용 및 수익성 제고
- ② 전략적 자산배분 운용관리 및 의사결정 프로세스 정교화
- ③ 부동산(회관)임대수익 및 관리운영 효율성 제고

옥외광고 산업 진흥 및 제도 개선 선도

- ① 대국민 소통을 통한 기금조성 옥외광고사업의 정착
- ② 선진 옥외공과 전문지원기관의 기반 구축
- ③ 협업 기반의 옥외공과 전문지원기능 활성화
- ④ 옥외공과 문화조성을 위한 정보공유 및 소통체계고도화

지속가능 성장기반 확충

- ① 비전 달성을 위한 조직역량 강화
- ② 경영효율성 극대화 체계 구축
- ③ 감사 및 리스크관리체계정착을 통한 경영리스크 예방
- ④ 기관운영의 윤리성, 투명성 제고 및 고객만족 경영 실현

납속책... 노비가 양민이 되다!

노비들의 신분상승이 대단히 어려웠던 조선 초기와 달리
조선 후기인 17세기 초를 정점으로 노비의 수가 점점 줄어들었다.
노비들에게 면천의 길을 열어줬던 것은 조선 정부.
국가재정이 악화되자 노비들에게 납속을 받고서
면천종량(免賤從良, 천민의 신분을 벗어 양민이 됨)을 시행했다.
16세기 초 중종 때는 기본적으로 쌀이 1,000석(현재 가치 4억 원) 정도이다가
16세기 중엽 명종 때는 쌀이 100석(현재 가치 4,000만 원).
그러다가 16세기 말 임진왜란이 발발하면서
납속을 통한 노비 면천은 급속도로 행해진다.
이때 납속량은 대폭 떨어져 15석 정도.
현재 가치로 대략 600만 원 수준.
노비들이 2년 정도 품삯을 모은다면 마련할 수 있는 재원이었다.
18세기에는 돈 100냥(약 300만 원)이면
노비들도 얼마든지 양민이 될 수 있게 되었다.
당시 노비 한 명의 몸값은 20냥(60만 원)이 채 안됐다.
아무리 면천의 가격이 쌀 지언정
노비 자신들의 몸값보다 훨씬 비쌌던 것이다.



지방재정과 지방교육재정의 적정 역할분담 방안

특집

지방교육재정 구조의 특징

김재훈

지방교육재정 관련 주요쟁점

김찬동

지방일반재정과 지방교육재정 간 협력과 조정방안

이원희



요즘 복지예산에 대한 논란이 뜨겁다. 그 중에서도 무상급식과 무상보육, 고교 무상교육 추진 등 지방교육재정 관련 주제들이 쟁점으로 떠올랐다. 지방교육은 지방교육청의 자치사무이기는 하지만, 재정적으로 국가와 지방자치단체로부터의 지원을 받고 있다. 지방교육사무 수행을 위한 경비는 시·도 교육청뿐만 아니라 국가와 시·도의 일반회계도 함께 부담하고 있기에 재정관리와 관련하여 갈등이 발생하고 있다. 이번 호에서는 지방교육재정의 구조적인 특징과 관련 주요쟁점, 그리고 지방일반재정과 지방교육재정 간 협력과 조정방안을 살펴본다.

지방교육재정 구조의 특징



글_김재훈

(서울과학기술대학교 행정학과 교수)

— 지방교육은 지방교육청의 자치사무이기는 하지만, 재정적으로 국가와 지방자치단체로부터의 지원을 받고 있다. 지방교육사무 수행을 위한 경비를 시도 교육청뿐만 아니라 국가와 시도의 일반회계도 함께 부담하고 있는 것이다. 이 글에서는 시도 교육비특별회계에 한정해서 지방교육재정을 파악하는 협의의 ‘지방교육재정’을 중심으로 그 구조와 현황, 이슈들을 살펴본다.

1. 서론

● 우리나라의 지방자치법 121조는 “지방자치단체의 교육·과학·체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다”고 규정하고, 지방교육자치법 제2조는 “지방자치단체의 교육·과학·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다”고 규정하고 있다. 또한 지방교육자치법 제18조는 “시도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시도에 교육감을 둔다”고 규정하고 있다. 지방교육자치법은 “시·도의 의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(교육위원회)를 둔다”고 규정하고 있다.

이러한 법률 규정들은 지방교육의 주체를 광역자치단체인 시도로 규정함으로써 지방교육이 시도의 자치사무임을 분명히 하였으나, 지방교육의 집행기관을 시도와 구분하여 시도 교육청으로 규정함으로써 지방행정과 지방교육행정을 분리하여 시행하도록 하고 있다. 이에 따라 교육·학예를 담당하는 시도 교육청의 재정을 시도의 일반 재정과 구분하기 위하여 지방교육자치법 제38조는 “시도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 정리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다”고 규정하고 있다.

이처럼 지방교육은 지방교육청의 자치사무이기는 하지만, 재정적으로 국가와 지방자치단체로부터의 지원을 받고 있다. 지방교육자치법 제39조 1항은 “국가는 예산의 범위 안에서 시도의 교육비를 보조한다”고 규정하고 있고, 제36조는 교육·학예에 관한 경비를 충당하기 위한 재원으로 자체수입인 ‘교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료’와 ‘해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금’과 국가로부터의 ‘지방교육재정교부금’도 함께 규정하고 있다. 뿐만 아니라 이와는 별도로 지방교육재정교부금법 제11조 7항은 “시·도는 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다”고 규정함으로써 용도에 제한 없이 지방교육재정을 지원할 수 있도록 하고 있다. 이는 지방교육사무 수행을 위한 경비는 시도 교육청뿐만 아니라 국가와 시도의 일반회계도 함께 부담하여야 한다는 것을 의미한다.

시도는 이처럼 교육비특별회계로의 재정전출을 통하여 지방교육에 다양한 형태의 재정지원을 할 수 있을 뿐만 아니라 직접 관내 학교에 지원할 수 있다. 지방재정교부금법 제11조 제 6항은 “지방자치단체(시도 및 시군자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다”고 규정함에 따라 시도뿐만 아니라 시·군·자치구까지 지방교육에 재정지원을 할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 시군자치구가 법적 근거 없이 시도교육비특별회계로 자금을 전출하여 관내 학교에 지원하는 경우도 있다.

이처럼 교육비특별회계로 전입되었다가 지출되는 세입·세출에 한정된 경우를 협의의 지방교육재정, 시도 및 시군자치구가 직접 관내 학교에 직접 지출하는 교육경비보조금까지 확대한 경우를 광의의 지방교육재정이라고 할 수 있다. 실제 지방교육재정을 광의의 지방교육재정으로 파악하는 것이 좀더 적절한 것으로 판단되지만, 학교회계로 직접 전달

되는 시도 및 시군자치구의 재정지원 관련 자료는 공식적으로 수집·공표되지 않는다는 한계가 있다. 따라서 여기서는 시도 교육비특별회계에 한정해서 지방교육재정을 파악하는 협의의 지방교육재정을 중심으로 그 구조와 그 특징들을 중심으로 소개하고자 한다.

2. 세입구조

가. 총괄

시도의 교육비특별회계는 지방교육재정의 세입은 크게 자체수입과 의존수입으로 구성된다. 2013년 결산에 따르면 세입결산액 57조 2,576억 원 가운데 의존재원은 87.8%인 50조 2,441억 원인 반면, 자체재원은 10.4%인 5조 9,830억 원으로서 대부분이 의존재원과 자체재원, 특히 자체재원으로 구성되어 있다. 나머지는 지방교육채와 주민(기관)부담금으로 전체 세입 결산액의 각각 1.7%인 9,583억 원과 0.1%인 722억 원으로 구성되어 있다. 의존재원이 압도적인 비중을 차지하는 이러한 구성은 지속적으로 강화되어 의존재원 비중이 2010년의 83.3%에 비해서 2013년에는 4.5% 포인트 높은 87.8%로 증가하였다. 이에 따라 자체재원 비중과 지방교육채의 비중이 감소하였다(표 1 참조).

표 1 지방교육재정의 재원별 세입 추이 (단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세입결산액	484,826	100.0	517,030	100.0	549,341	100.0	572,576	100.0
의존재원	403,966	83.3	448,314	86.7	484,689	88.2	502,441	87.8
자체재원	69,640	14.4	67,539	13.1	63,405	11.5	59,830	10.4
지방교육채	10,403	2.1	-	-	339	0.1	9,583	1.7
주민(기관)부담금	817	0.2	1,177	0.2	908	0.2	722	0.1

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 수정함

지방교육재정의 재원구성은 시도 교육청들에 따라 많이 차이가 있다. 2013년 결산을 기

준으로 세입과 의존재원의 규모를 살펴보면, 경기도가 가장 크고, 세종, 제주가 가장 작다. 그러나 의존재원의 비중은 인천, 부산, 제주 순으로 높고, 울산, 충북, 광주 순으로 낮았다. 자체재원비중은 대체로 의존재원 비중과 정반대로 나타났다. 변이계수를 기준으로 보았을 때에는 의존재원의 변이계수가 0.818로 자체재원의 변이계수인 0.654보다 높은 편이다. 이는 시도교육청의 수입 중에서 국가 및 지방자치단체로부터의 재정이전이 시도교육청 세입의 분산도를 높이고 있음을 보여주고 있다. 지방교육채와 주민(기관)부담금의 변이계수가 자체재원과 의존재원의 변이계수보다 높아 변동성이 큰 것으로 나타났지만 이는 규모 자체가 매우 작기 때문인 것으로 판단된다. 다만 울산의 경우에는 자체재원비중도 높지만, 지방교육채의 비중도 가장 높은 것으로 나타나서 가장 적극적으로 지방교육을 위한 재원조달에 나선 것으로 보인다(표 2 참조).

표 2 2013년 결산기준 지방교육재정의 구성 (단위 : 억원, %)

구 분	세입결산액		의존재원		자체재원		지방교육채		주민(기관)부담금	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	81,712	100	72,791	89.1	7,418	9.1	1,311	1.6	192	0.2
부산	34,845	100	31,500	90.4	2,899	8.3	424	1.2	22	0.1
대구	26,055	100	23,254	89.2	2,415	9.3	348	1.3	38	0.1
인천	26,990	100	24,809	91.9	1,928	7.1	152	0.6	101	0.4
광주	18,532	100	15,619	84.3	2,688	14.5	196	1.1	29	0.2
대전	16,913	100	14,775	87.4	1,919	11.3	196	1.2	23	0.1
울산	16,428	100	12,469	75.9	3,142	19.1	808	4.9	9	0.1
세종	5,831	100	4,958	85	650	11.1	221	3.8	2	0.03
경기	116,328	100	102,932	88.5	9,966	8.6	3,379	2.9	51	0.04
강원	25,286	100	21,794	86.2	3,340	13.2	123	0.5	29	0.1
충북	24,084	100	20,033	83.2	3,778	15.7	223	0.9	50	0.2
충남	27,853	100	24,849	89.2	2,627	9.4	354	1.3	23	0.1
전북	27,763	100	24,910	89.7	2,565	9.2	257	0.9	31	0.1
전남	35,727	100	30,653	85.8	4,233	11.8	806	2.3	35	0.1
경북	37,714	100	32,513	86.2	4,937	13.1	210	0.6	51	0.1
경남	41,789	100	36,731	87.9	4,453	10.7	572	1.4	33	0.1
제주	8,726	100	7,851	90	872	10	-	-	3	0.03
변이계수	0.805	100	0.818	-	0.654	-	1,348	-	1,055	-

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

나. 의존재원

지방교육비 특별회계의 의존재원은 중앙정부 의존재원과 지방자치단체 의존재원으로 구성된다. 2013년 결산기준으로 볼 때 중앙정부 의존재원 비중이 압도적으로 높으며 40조 8,123억 원으로 전체 의존재원의 81.2%를 차지하고 있다. 지방자치단체 의존재원은 2013년 결산기준으로 9조 1,812억 원으로 전체 의존재원의 18.3%에 불과하다. 이러한 중앙정부 의존재원 위주의 구성은 지속적으로 강화되어 2010년부터 2013년의 4년 동안 중앙정부 의존재원 비중은 1.1% 포인트 높아졌으며, 지방자치단체 의존재원 비중은 그만큼 낮아진 것으로 나타났다(표 3 참조).

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년		
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
중앙정부	교부금	324,371	80.3	361,390	80.6	392,488	81.0	408,123	81.2
	국고보조금	1,288	0.3	1,702	0.4	1,497	0.3	2,506	0.5
	소계	325,659	80.6	363,092	81.0	393,985	81.3	410,629	81.7
지방자치단체	지방교육세	48,351	12.0	52,023	11.6	54,458	11.2	53,857	10.7
	담배소비세	5,564	1.4	5,746	1.3	5,366	1.1	5,251	1.0
	시도세	15,627	3.9	16,617	3.7	18,199	3.8	18,698	3.7
	학교용지매입비	4,321	1.1	3,964	0.9	3,480	0.7	4,702	0.9
	비법정이전수입	4,444	1.1	6,872	1.5	9,201	1.9	9,304	1.9
	소계	78,307	19.4	85,222	19.0	90,704	18.7	91,812	18.3
소계	403,966	100.0	448,314	100.0	484,689	100.0	502,441	100.0	

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

의존재원을 구성하는 중앙정부와 지방정부 간의 구성은 중앙정부 이전재원이 압도적으로 높은 비중을 보이고 있으나, 지방자치단체에 따라 상당한 차이가 나는 것으로 나타났다. 2013년 결산 기준으로 볼 때 중앙정부 의존재원 비중이 가장 높은 자치단체는 92.1%를 차지한 전남이고, 경북과 전북도 90% 이상의 높은 비중을 차지하였다. 이에 반해서 서울은 중앙정부 의존재원이 66.4%에 불과하여 가장 높은 전남에 비해서 무려 25.8% 포인트나 차이가 나는 것으로 나타났다. 경기도 78.3%, 인천도 82%로 주로 수도권 시도교

육청들이 중앙정부 이전재원의 비중이 낮았다. 의존재원 비중의 시도 간의 분산도를 변이계수로 파악한 결과, 중앙정부 의존재원의 변이계수가 0.741이고 지방자치단체 의존재원 비중의 변이계수가 1.283으로 후자가 전자의 2배에 가까운 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체로부터의 전입금이 중앙정부 의존재원에 의한 분산도를 강화시키는 것을 의미한다(표 4 참조).

구 분	의존재원 합계		중앙정부 의존재원		지방정부 의존재원	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	72,791	100.0	48,358	66.4	24,433	33.6
부산	31,500	100.0	25,313	80.4	6,187	19.6
대구	23,254	100.0	19,315	83.1	3,939	16.9
인천	24,809	100.0	20,368	82.	4,441	17.9
광주	15,619	100.0	13,085	83.8	2,534	16.2
대전	14,775	100.0	12,369	83.7	2,406	16.3
울산	12,469	100.0	10,313	82.7	2,156	17.3
세종	4,958	100.0	4,562	92.0	396	80.
경기	102,932	100.0	80,616	78.3	22,316	21.7
강원	21,794	100.0	19,116	87.7	2,678	12.3
충북	20,033	100.0	17,762	88.7	2,271	11.3
충남	24,849	100.0	21,364	86.0	3,485	14.0
전북	24,910	100.0	22,585	90.7	2,325	9.3
전남	30,653	100.0	28,238	92.1	2,415	7.9
경북	32,513	100.0	29,719	91.4	2,794	8.6
경남	36,731	100.0	30,996	84.4	5,735	15.6
제주	7,851	100.0	6,550	83.4	1,301	16.6
변이계수	0.818	0.000	0.741	0.074	1.283	0.404

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

1) 중앙정부 의존재원

중앙정부 의존재원은 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 교부하는 재원으로 구성된다. 중앙정부 의존재원의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금은 교육세 전액과 내

국세의 20.27%로 구성되어 있으며, 이 재원의 96%는 용도가 지정되지 않는 보통교부금으로, 4%는 용도가 지정되는 특별교부금으로 구분된다. 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 용도에 대한 제한 없이 총액으로 교부함으로써 지역 간의 지방교육재정력 격차를 완화하는 것을 목적으로 한다.

특별교부금은 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요에 대해서 특별교부금 재원의 100분의 60을, 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요에 대해서 100분의 30을, 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소에 대해서 100분의 10을 지원한다. 특별교부금은 전체 지방재정교부금의 4%에 불과하지만 2013년 결산기준으로 1조 6,325억 원에 달한다. 서울시교육청의 2013년도 2차 추경예산에 따르면, 총 1,119억 원의 특별교부금으로 교원연수선진화, 서울특별시 제2교육연수원 설치 등 115개 사업을 수행하는 것으로 나타났다.

2013년 기준으로 국고보조금은 의존재원 합계의 0.5%인 2,506억 원에 불과하다. 국고보조금은 매우 비중이 낮고, 국고보조금의 속성상 중앙정부의 정책목적에 입각한 재원의 용도가 엄격하게 한정되어 있으며, 지방교육청이 사업비의 일정 비율을 부담하여야 하는 일부보조가 대부분이기 때문에 지방교육재정에서 그 의미는 매우 제한적이다. 이 사업들은 모두 타 부처의 국고보조금과 마찬가지로 정산의무 등 국고보조금관리에 관한 법률의 규율을 받는다.

지방교육재정교부금과 국고보조금의 시도별 차이는 상당한 편이다. 교부금이 가장 많이 교부되는 자치단체들은 경기와 서울로 각각 8조 원과 4조 8,000억 원을 교부받는 반면, 2조 원이 채 안 되는 시도도 세종시와 제주도를 비롯하여 8곳에 이른다. 국고보조금도 가장 많이 받는 자치단체는 경기도와 서울로 각각 532억 원과 435억 원이나, 가장 적게 받는 자치단체는 세종, 제주, 울산 등으로 각각 7억 원, 37억 원 및 59억 원에 불과한 것으로 나타났다. 변이계수로 파악한 분산도는 국고보조금이 지방교육재정교부금보다 약간 더 높은 것으로 나타났다(표 5 참조).

표 5 2013년 결산기준 시도별 중앙정부 의존재원 구성

(단위 : 억원, %)

구 분	중앙정부 합계		지방교육재정교부금		국고보조금	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	48,358	100.0	47,923	99.1	435	0.9
부산	25,313	100.0	25,085	99.1	228	0.9
대구	19,315	100.0	19,186	99.3	129	0.7
인천	20,368	100.0	20,187	99.1	181	0.9
광주	13,085	100.0	12,996	99.3	89	0.7
대전	12,369	100.0	12,268	99.2	101	0.8
울산	10,313	100.0	10,254	99.4	59	0.6
세종	4,562	100.0	4,555	99.8	7	0.2
경기	80,616	100.0	80,084	99.3	532	0.7
강원	19,116	100.0	19,035	99.6	81	0.4
충북	17,762	100.0	17,670	99.5	92	0.5
충남	21,364	100.0	21,297	99.6	85	0.4
전북	22,585	100.0	22,492	99.6	93	0.4
전남	28,238	100.0	28,121	99.6	117	0.4
경북	29,719	100.0	29,623	99.7	96	0.3
경남	30,996	100.0	30,852	99.5	144	0.5
제주	6,550	100.0	6,513	99.4	37	0.6
변이계수	0.741	0.000	0.741	0.002	0.932	0.375

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정'
(www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

국고보조금을 서울특별시의 사례를 통해서 보면, 2013년 예산 기준으로 총 23건이며 금액으로는 405억 원에 이른다. 대부분의 사업들이 미미한 액수이고, 특성화고 무상교육비지원사업이 275억 원으로 가장 큰 규모의 사업이다. 다음으로 특성화고 취업역량강화사업과 초등 및 토요스포츠강사지원사업, 스포츠강사지원사업으로 각각 28억 원씩으로 비교적 큰 사업들이다. 그 외에는 대부분 1억 원 미만 사업들이고, 심지어 생태환경교육내실화사업과 발명교실운영사업은 600~700만 원에 불과한 아주 소규모사업들도 있다(표 6 참조).

사업명	국고보조금	사업명	국고보조금
청렴교육연구학교운영	20,000	도서관다문화서비스지원	28,954
예술계고교장학금지원	77,000	도서관장애인전용실설치지원	23,200
환경체험프로그램지원	40,000	개관시간연장운영	113,190
환경교육연구시범학교운영	16,000	발명교실운영	6,500
특성화고무상교육비지원	27,500,771	꿈다락토요문화학교운영	20,000
특성화고취업역량강화	6,064,631	꿈다락토요문화학교운영	20,000
생태환경교육내실화	7,000	꿈다락토요문화학교운영	20,000
초등 및 토요스포츠클ubs지원	2,815,905	꿈다락토요문화학교운영	20,000
전국소년체육대회출전비지원	368,136	꿈다락토요문화학교운영	20,000
학교흡연예방교육	177,000	꿈다락토요문화학교운영	20,000
스포츠클ubs지원	2,815,905	꿈다락토요문화학교운영	20,000
개관시간연장운영	264,110	계	40,478,302

※ 자료 : 서울시교육청 주민참여예산 예산현황 2013년 추경 2차 (budget.sen.go.kr/mfin/m2_s04.jsp?yy=2013&cate=B020403)

2) 지방자치단체 의존재원

지방자치단체 의존재원은 지방교육세, 담배소비세, 시도세, 학교용지매입비 및 비법정이전수입으로 구성되어 있다. 전체 의존재원 가운데 지방교육세가 5조 3,857억 원으로 가장 높은 비중인 10.7%를 차지하고 있고, 다음으로 시도세 전입금이 1조 8,698억 원으로 3.7%를 차지하고 있다. 나머지 담배소비세, 학교용지매입비, 비법정이전수입은 각각 2% 미만을 차지하는 것으로 나타났다.

지방교육세는 아래와 같이 취득세, 등록면허세, 주민세, 레저세, 자동차세, 재산세 및 담배소비세 등 7개 지방세목의 일정비율을 부가적으로 징수한다. 2012년 결산기준으로 담배소비세분이 27.44%인 1조 4,418억 원으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 재산세분이 20.91%인 1조 987억 원, 자동차세분이 19.50%인 1조 245억 원으로 나타났다. 2011년과 2012년 간의 증가율은 재산세분이 5.2%로 가장 높았고, 대체로 2~3% 대의 증가율을 보였으며, 등록면허세분과 자동차세분은 오히려 감소한 것으로 나타났다(표 7~8 참조).

과세표준	세율
취득세액	조정된 취득세율의 20%
등록면허세액	20%
주민세액	10%(25% : 인구 50만 명 이상)
레저세액	40%
자동차세액	30%
재산세액	20%
담배소비세액	50%

※ 자료 : 안전행정부, 2013 지방세통계연감, 2013

구성세목	연도	2011년		2012년		2011~2012년	
		금액	비중	금액	비중	비중 차(%P)	증가율
취득세분		966,337	18.88	988,469	18.81	-0.07%p	2.3
등록면허세분		222,365	4.34	220,011	4.19	-0.15%p	-1.1
주민세분		38,242	0.75	39,650	0.75	0%p	3.7
레저세분		429,133	8.38	442,032	8.41	0.03%p	3.0
자동차세분		1,030,464	20.13	1,024,508	19.50	-0.63%p	-0.6
재산세분		1,043,937	20.40	1,098,737	20.91	0.51%p	5.2
담배소비세분		1,387,844	27.12	1,441,783	27.44	0.32%p	3.9
계		5,118,322	100	5,255,189	100		

※ 자료 : 안전행정부, 지방세통계연감, 각 연도

시도세 전입금은 지방교육재정교부금법 제11조 제2항 3호의 규정에 따라 특별시는 특별시세 총액(보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 목적세, 특별시분 재산세 제외)의 10%, 광역시와 경기도는 광역시세 또는 도세의 총액(목적세 해당 금액 제외)의 5%, 그밖의 도와 특별자치도는 3.6%에 해당하는 금액을 일반회계로부터 교육비특별회계로 전출하는 재원을 말한다. 용도를 정하지 않고 전출하는 재원이지만, 지방재정교부금법 제11조 4항은 “시·도의 교육행정기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 실제로는 협의가 거의 이루어지지 않고 있다(김재훈, 2013). 2013년의 시도세 전입금은 의존재원의 3.7%인 1조 8,698억 원이었으며, 이는

2010년의 의존재원 대비 비중 3.9%보다 0.2% 포인트 낮아진 것이다.

담배소비세는 지방교육재정교부금법 제11조 제2항 2호에 규정에 따라 도를 제외한 특별시와 광역시만 담배소비세의 45%에 해당하는 금액을 교육비특별회계로 전출하는 재원을 말한다. 이처럼 특별시와 광역시에 대해서 담배소비세를 지방교육을 위한 추가적인 재원으로 허용한 것은 특별시와 광역시에 인구가 집중됨에 따라 증가하는 교육수요에 적절하게 대응하기 위한 것이다. 2013년 결산 기준으로 6개 특별시·광역시 교육청의 담배소비세 전입금은 5,251억 원으로 전체 의존재원의 1.0%에 불과하며, 이는 2010년의 의존재원 대비 비중 1.4%보다 0.4% 포인트 하락한 수준이다.

학교용지전입금은 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제4조 4항의 규정에 따라 시도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비 가운데 50%를 부담하여 시도 교육비특별회계로 전출하는 자금이다. 학교 신설수요의 감소로 인하여 여타 시도에는 별 문제가 없으나, 주로 인구집중이 이루어진 일부 도에 집중되어 있다. 학교용지전입금은 2013년 기준으로 4,702억 원으로 의존재원 전체의 0.9%에 불과하며, 그 비중도 2010년의 1.1%에 비해서 0.2% 포인트 감소하였다. 2013년 결산 기준으로 학교용지전입금 총액 4,702억 원 가운데 64%인 3,022억 원이 경기도에서 발생하였다. 나머지 자치단체들은 서울, 부산, 경남, 대전을 제외하고는 모두 100억 원 미만으로 나타났다.

비법정이전수입은 지방교육재정교부금법 제11조 7항의 규정에 따라 시도가 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출하는 자금과 각 시군구별 교육경비지원조례에 따라 시도 교육비특별회계로 전출하는 자금이다¹⁾. 많은 경우에서 시도 또는 시군구가 사업내역을 정해놓고 지원하는 자금으로 시도지사 또는 시군구청장들이 학교교육에 관심이 많은 학부모들의 정치적 지지 획득을 위하여 도움이 된다는 점에서 점차 활용이 늘어나고 있다. 2010년에는 4,444억 원이던 비법정전입금은 지속적으로 증가하여 2013년에는 9,304억 원으로 무려 2배 이상으로 확대되고, 의존재원에서 차지하는 비중도 1.1%에서 1.9%로 크게 높아졌다.

1) 시군구가 시도 교육비특별회계로 전출하는 것은 기초자치단체가 광역자치단체로 보조금을 교부하는 것으로 법률적 근거가 없고 지방재정법 제23조의 '시도의 시군구 보조'라는 보조금 관리의 대원칙에 위배된다는 점에서 논란이 되고 있다.

지방자치단체 의존재원을 구성하는 지방교육세, 담배소비세, 시도세, 학교용지매입비, 비법정이전수입의 시도별 분포는 매우 다양하다. 2013년 결산기준으로 볼 때 특히 학교용지매입비가 가장 높은 분산도를 보였으며, 다음으로 시도세전입금과 지방교육세가 시도별로 큰 차이를 보였다. 그러나 담배소비세와 비법정이전수입은 상대적으로 낮은 분산도를 보였다. 지방자치단체장의 의지가 많이 작용하는 비법정이전수입은 서울이 가장 많은 2,017억 원에 달했으나, 경기도는 49억 원에 그쳐서 여타 다른 법정 이전수입과는 상당히 다른 모습을 보였다. 도세가 약한 강원도가 전체 지방자치단체 이전재원 가운데 37.7%인 1,009억 원의 비법정이전수입을 기록한 것도 여타 구성요소들과는 큰 차이가 있다(표 9 참조).

표 9 2013년 결산기준 시도별 지방자치단체 의존재원 구성

(단위 : 억원, %)

구 분	합계		지방교육세		담배소비세		시도세		학교용지매입비		비법정이전수입	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	24,433	100.0	11,211	45.9	2,387	9.8	8,425	34.5	393	1.6	2,017	8.3
부산	6,187	100.0	3,177	51.3	802	13.0	1,475	23.8	220	3.6	513	8.3
대구	3,939	100.0	2,010	51.0	452	11.5	1,083	27.5	83	2.1	311	7.9
인천	4,441	100.0	2,730	61.5	665	15.0	891	20.1	63	1.4	92	2.1
광주	2,534	100.0	1,196	47.2	340	13.4	456	18.0	99	3.9	443	17.5
대전	2,406	100.0	1,320	54.9	384	16.0	489	20.3	120	5.0	93	3.9
울산	2,156	100.0	1,165	54.0	221	10.3	558	25.9	73	3.4	139	6.4
세종	396	100.0	110	27.8	-	0.0	50	12.6	147	37.1	89	22.5
경기	22,316	100.0	16,418	73.6	-	0.0	2,827	12.7	3,022	13.5	49	0.2
강원	2,678	100.0	1,428	53.3	-	0.0	212	7.9	29	1.1	1,009	37.7
충북	2,271	100.0	1,428	62.9	-	0.0	218	9.6	59	2.6	566	24.9
충남	3,485	100.0	2,143	61.5	-	0.0	323	9.3	37	1.1	982	28.2
전북	2,325	100.0	1,439	61.9	-	0.0	249	10.7	32	1.4	605	26.0
전남	2,415	100.0	1,446	59.9	-	0.0	215	8.9	50	2.1	704	29.2
경북	2,794	100.0	2,156	77.2	-	0.0	349	12.5	50	1.8	239	8.6
경남	5,735	100.0	3,636	63.4	-	0.0	674	11.8	192	3.3	1,233	21.5
제주	1,301	100.0	844	64.9	-	0.0	204	15.7	33	2.5	220	16.9
변이계수	1.28	0.00	1.33	0.20	1.00	1.26	1.82	0.47	2.58	1.70	0.96	0.70

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

3) 자체재원

자체수입은 수업료 및 입학금 수입, 사용료 및 수수료 수입, 자산 수입, 이자수입, 순세계잉여금, 전년도 이월금, 기타 등으로 구성된다. 수업료와 입학금은 교수-학습활동을 통해서 교육수혜자인 학생들로부터 징수하는 것이고, 사용료와 수수료는 교육청 및 학교의 재산 사용을 허용함으로써 발생하는 사용료와 행정서비스 제공으로 징수하는 수수료를 의미한다. 자산수입은 자산임대와 토지, 기타 유형자산 및 무형자산의 매각으로 발생하는 수입을 의미한다. 이자수입은 융자금에 대한 이자수입을, 금융자산 회수는 보증금을 회수하는 것을 의미한다. 순세계잉여금은 전년도에 세입과 세출의 차이에서 익년도 이월금을 제외한 금액으로 교육청이 용도제한 없이 당 회계연도에 지출할 수 있는 수입을 의미한다. 이월금은 회계연도 내에 지출하지 못하고 익년도에 본래의 용도에 사용하도록 허용하는 것으로 사고이월금과 명시이월금이 있다.

2013년도 결산기준으로 자체재원 가운데 가장 비중이 높은 수입은 전년도 이월금과 순세계잉여금으로 각각 39.7%와 34.1%에 달하며, 이 두 항목의 합계가 74%에 이르고 있다. 이처럼 과년도에서 넘어 온 수입을 제외하면 수업료와 입학금이 독보적으로 17.7%로 가장 높고, 나머지는 최대 3%에 그치고 있으며 사용료와 수수료는 0.4%에 불과하다. 이처럼 자체재원은 전체 지방교육재정에서 차지하는 비중도 낮고, 절대규모도 낮으며, 그것도 주로 과년도에서 넘어온 수입들이 대부분이고, 이미 전년도에 용도가 정해져 있는 이월금이 거의 40%에 달한다는 점에서 그 중요성이 매우 제한적이다.

자체재원의 구성항목들 가운데 수업료와 입학금수입의 비중은 최근 4년 동안 지속적으로 증가하고 있고, 순세계잉여금의 비중은 대체로 감소하는 경향을 보이고 있다. 나머지 사용료 및 수수료의 비중은 대체로 증가하는 경향을 보이고 있고, 전년도 이월금의 비중은 불규칙한 모습을 보이고 있다(표 10 참조).

표 10 지방교육재정의 자체재원 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
자체재원계	69,640	100.0	67,539	100.0	63,405	100.0	59,830	100.0
수업료 및 입학금	10,999	15.8	11,311	16.7	10,702	16.9	10,618	17.7
사용료 및 수수료	233	0.3	230	0.3	258	0.4	241	0.4
자산수입	1,691	2.4	1,037	1.5	1,334	2.1	1,857	3.1
이자수입	1,678	2.4	1,672	2.5	1,967	3.1	1,824	3.0
순세계잉여금	30,727	44.1	23,545	34.9	24,328	38.4	20,408	34.1
전년도이월금	23,746	34.1	29,128	43.1	23,943	37.8	23,759	39.7
기타	566	0.8	616	0.9	873	1.4	1,123	1.9

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

3. 세출구조

가. 사업별 세출현황

지방교육재정의 세출은 인건비, 기본운영비, 교육사업비, 시설사업비, 지방교육채 및 예비비 및 기타로 구성되어 있다. 2013년 결산에 따르면 이 가운데 인건비가 가장 많은 31조 1,344억 원으로 전체 세출액의 58.4%를 차지하고 있다. 인건비는 정규직인건비, 지방공무원인건비, 계약제교원인건비 등을 포함하고 있으며, 여기에는 보수, 직급유지비, 특정업무담당활동비, 기타 법정부담금 등 다양한 항목들을 포함한다. 그러나 인건비의 비중은 2010년의 61.1%에서 지속적으로 하락하여 2013년에는 58.4%로 2.7% 포인트 낮은 수준에 그친 것으로 나타났다.

다음으로 교육사업비가 2013년 결산기준으로 12조 559억 원으로 전체 세출의 22.5%를 차지하는데, 여기에는 단위사업 수준에서 특수교육진흥, 영재교육활성화, 독서교육 활성화, 외국어교육, 과학교육 활성화 지원, 특성화고 교육, ICT 활용교육, 체육교육 내실화, 특별활동 지원, 다문화 및 북한이탈주민 등 자녀교육지원, 학생수련 및 봉사활동 지원 등

이 포함된다. 교육사업비는 2010년에 17.4%의 비중에 불과했으나, 2013년에는 무려 5.2% 포인트 증가한 22.5%에 달했다. 지방교육재정은 세출의 대부분을 이러한 인건비와 교육 사업비가 차지하고 있으며, 그 비중은 전체 세출의 81%에 달한다.

시설사업비는 일반시설, 학교신설, 급식시설 등에 지출되며, 2013년에 세출결산 기준으로 4조 7,990억 원으로 9%를 차지하고 있다. 기본운영비는 기관운영비, 사립학교 운영비, 공립학교 운영비 등이 포함되며, 2013년에 세출결산 기준으로 4조 4,998억 원으로 8.4%를 차지하고 있다. 이 외에 지방교육채는 7,948억 원으로 1.5%를 차지하고 있다.

2010년부터 2013년까지의 기간을 대상으로 지방교육지출의 추이를 보면, 가장 높은 비중을 차지하는 인건비가 2010년의 61.1%에서 2013년에는 2.7% 낮은 58.4%로 지속적으로 하락하는 모습을 보이고 있다. 반면에 다음으로 높은 비중을 차지하는 교육사업비는 2010년의 17.4%에서 2013년에는 5.2% 높은 22.6%로 지속적으로 상승한 모습을 보이고 있다. 반면에 시설사업비는 2010년의 12.1%에서 2013년에는 3.1% 낮은 9.0%로 지속적으로 하락한 모습을 보이고 있다. 이러한 현상은 최근 몇년 간 가속화된 무상급식, 무상보육 등 교육서비스에서의 보편적 복지정책 강화에 영향을 받은 것으로 보인다(표 11 참조).

표 11 지방교육재정의 세출 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	431,089	100.0	468,141	100.0	504,339	100.0	532,958	100.0
인건비	263,488	61.1	277,106	59.2	294,458	58.4	311,344	58.4
기본운영비	32,707	7.6	37,871	8.1	42,730	8.5	44,998	8.4
교육사업비	75,200	17.4	87,568	18.7	109,817	21.8	120,559	22.6
시설사업비	52,227	12.1	49,632	10.6	49,685	9.9	47,990	9.0
지방교육채	7,037	16	15,195	3.2	7,572	1.5	7,948	1.5
예비비 및 기타	430	0.1	769	0.2	77	0.02	119	0.02

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

예비비 및 기타를 제외한 세출항목 가운데 시도 간 분산도가 가장 높은 것은 변이계수가 1.54에 달하는 지방교육채에 대한 지출이다. 지방교육채는 경기도와 서울만 각각

3,041억 원과 1,272억 원의 지방교육채에 지출하였고, 그밖의 시도는 모두 600억 원 미만의 지방교육채 지출을 한 것으로 나타났다. 특히 제주의 지방교육채 지출은 1억 원으로 세출결산액 대비 0.01%에 불과하였다. 변이 계수는 인건비가 금액상 0.87로 약간 높았고, 나머지 기본운영비, 교육사업비, 시설사업비의 변이계수는 각각 0.79, 0.78, 0.75로 매우 유사한 모습을 보였다(표 12 참조).

표 12 2013년 결산기준 시도별 사업별 세출구조

(단위 : 억원, %)

구분	세출결산액		인건비		기본운영비		교육사업비		시설사업비		지방교육채		예비비 및 기타	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	78,723	100.0	47,449	100.0	5,992	7.6	18,454	23.4	5,510	7	1,272	1.6	46	0.1
부산	32,966	100.0	20,171	100.0	2,516	7.6	7,011	21.3	2,940	8.9	326	1	2	0.01
대구	24,567	100.0	14,467	100.0	2,874	11.7	5,125	20.9	1,787	7.3	308	1.3	6	0.02
인천	26,357	100.0	16,396	100.0	2,720	10.3	5,509	20.9	1,309	5	422	1.6	1	0.004
광주	16,831	100.0	9,089	100.0	1,850	11	4,082	24.3	1,617	9.6	192	1.1	1	0.01
대전	15,910	100.0	9,479	100.0	1,368	8.6	3,481	21.9	1,369	8.6	211	1.3	2	0.01
울산	13,605	100.0	7,410	100.0	865	6.4	3,330	24.5	1,776	13.1	224	1.6	-	-
세종	3,917	100.0	956	100.0	166	4.2	805	20.6	1,908	48.7	82	2.1	-	-
경기	110,729	100.0	66,539	100.0	8,862	8	22,462	20.3	9,820	8.9	3,041	2.7	5	0.005
강원	23,116	100.0	13,120	100.0	1,835	7.9	5,539	24	2,470	10.7	137	0.6	15	0.1
충북	21,544	100.0	11,528	100.0	1,808	8.4	5,458	25.3	2,548	11.8	188	0.9	14	0.1
충남	26,061	100.0	15,084	100.0	2,354	9	6,241	23.9	2,108	8.1	255	1	19	0.1
전북	26,236	100.0	15,415	100.0	2,100	8	6,458	24.6	2,010	7.7	250	1	3	0.011
전남	30,385	100.0	17,009	100.0	2,143	7.1	7,225	23.8	3,832	12.6	174	0.6	2	0.01
경북	34,581	100.0	19,506	100.0	4,032	11.7	7,542	21.8	3,181	9.2	319	0.9	1	0.003
경남	39,202	100.0	23,296	100.0	3,007	7.7	9,526	24.3	2,825	7.2	546	1.4	2	0.01
제주	8,228	100.0	4,430	100.0	506	6.1	2,311	28.1	980	11.9	1	0.01	-	-
변이계수	0.84	0.00	0.87	0.15	0.79	0.24	0.78	0.09	0.75	0.85	1.54	0.50	1.45	1.21

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

나. 성질별 세출 현황

지방교육재정의 세출을 성질별, 즉 품목별로 인건비, 물건비, 이전지출, 자산취득, 상환

지출, 전출금, 예비비 및 기타로 분류할 수 있다. 인건비에는 기본급, 수당, 정액급식비, 명절휴가비, 연가보상비 등을 포함하는 보수, 무기계약직의 보수, 기간제 근로자 등의 보수 등이 포함된다. 물건비에는 사무관리비, 공공운영비 등을 포함하는 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직급보조비 등을 포함하는 직무수행경비 등이 포함된다. 이전지출에는 민간이전, 자치단체 이전, 차입금 이자상환 등이 포함된다. 자산취득에는 시설비 및 부대비, 감리비 등이 포함된다.

지방교육재정의 세출을 성질별로 분류했을 때 역시 인건비가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2013년 결산기준으로 인건비는 22조 7,636억 원으로 42.7%를 차지하고 있다. 다음으로 주로 관내 학교회계로 전출하는 자금인 전출금의 비중이 높는데, 2013년 결산기준으로 13조 1,649억 원으로 32.9%를 차지하고 있다. 다음으로 이전지출은 자치단체 이전과 민간이전으로 구분된다. 자치단체 이전은 자치단체가 운영하는 초등학교CC통합관제센터운영, 진로직업체험지원센터운영지원, 방과후보육료지원, 토요일일급식비지원 등이이다. 민간이전은 민간 교육시설, 예컨대 학력인정평생교육시설 등 인력에 대한 4대 보험지출, Wee센터와 같이 학생지원센터에 대한 지원금 등이 포함된다. 2013년 결산기준으로 5조 3,862억 원으로 세출결산액의 10.1%를 차지하고 있다. 사업별 분류에서와 마찬가지로 인건비와 자산취득비는 지속적으로 감소하고 있으며, 전출금과 이전지출의 비중은 높아지는 경향을 보이고 있다.

변이계수로 파악한 시도의 인건비, 이전지출 관련 세출의 분산도는 대체로 0.9 전후 수준으로 매우 유사하며, 자산취득의 분산도가 가장 낮았고, 상환지출의 분산도가 가장 높은 것으로 나타났다(표 13~14 참조).

표 13 지방교육재정의 성질별 세출 추이 (단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	431,089	100.0	468,141	100.0	504,339	100.0	532,959	100.0
인건비	193,791	45.0	205,484	43.9	217,259	43.1	227,636	42.7
물건비	17,609	4.1	19,289	4.1	22,589	4.5	23,231	4.4
이전지출	34,193	7.9	33,952	7.3	42,805	8.5	53,862	10.1

자산취득	47,123	10.9	44,928	9.6	45,792	9.1	45,025	8.4
상환지출	6,294	1.5	14,331	3.1	7,572	1.5	7,947	1.5
전출금	131,649	30.5	149,387	31.9	168,244	33.4	175,139	32.9
예비비 및 기타	430	0.1	770	0.2	78	0.02	118	0.02

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

표 14 2013년 결산기준 시도별 성질별 세출구조 (단위 : 억원, %)

구분	세출결산액		인건비		물건비		이전지출		자산취득		상환지출		전출금		예비비 및 기타	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	78,723	100.0	32,378	41.1	3,267	4.1	8,691	11	4,902	1,272	1,272	1.6	28,168	35.8	45	0.1
부산	32,966	100.0	13,919	42.2	1,310	4	3,407	10.3	2,714	326	326	1	11,288	34.2	2	0.01
대구	24,567	100.0	9,957	40.5	1,099	4.5	2,318	9.4	1,773	308	308	1.3	9,107	37.1	5	0.02
인천	26,357	100.0	12,880	48.9	1,292	4.9	2,679	10.2	1,257	421	421	1.6	7,827	29.7	1	0.004
광주	16,831	100.0	6,499	38.6	754	4.5	1,751	10.4	1,374	192	192	1.1	6,260	37.2	1	0.01
대전	15,910	100.0	6,837	43	585	3.7	1,725	10.8	1,266	211	211	1.3	5,284	33.2	2	0.01
울산	13,605	100.0	5,926	43.6	707	5.2	1,350	9.9	1,770	224	224	1.6	3,628	26.7	-	-
세종	3,917	100.0	801	20.4	188	4.8	199	5.1	1,973	82	82	2.1	674	17.2	-	-
경기	110,729	100.0	51,018	46.1	4,504	4.1	11,648	10.5	8,352	3,041	3,041	2.7	32,162	29	4	0.004
강원	23,116	100.0	10,206	44.2	1,092	4.7	2,374	10.3	2,299	137	137	0.6	6,993	30.3	15	0.1
충북	21,544	100.0	8,767	40.7	923	4.3	2,402	11.1	2,441	188	188	0.9	6,809	31.6	14	0.1
충남	26,061	100.0	11,416	43.8	1,284	4.9	2,257	8.7	2,075	255	255	1	8,754	33.6	20	0.1
전북	26,236	100.0	10,701	40.8	1,096	4.2	2,570	9.8	2,067	250	250	1	9,549	36.4	3	0.01
전남	30,385	100.0	12,815	42.2	1,520	5	2,933	9.7	4,234	175	175	0.6	8,706	28.7	2	0.01
경북	34,581	100.0	13,359	38.6	1,405	4.1	2,926	8.5	3,110	319	319	0.9	13,460	38.9	2	0.01
경남	39,202	100.0	16,724	42.7	1,757	4.5	3,767	9.6	2,503	545	545	1.4	13,905	35.5	1	0.003
제주	8,228	100.0	3,433	41.7	448	5.4	865	10.5	915	1	1	0.01	2,565	31.2	1	0.01
변이계수	0.83	0.00	0.89	0.14	0.77	0.10	0.89	0.14	0.68	1.54	1.54	0.50	0.80	0.16	1.56	1.25

※ 자료 : 교육부 홈페이지에서 '정부 3.0 정보공개' 내의 '지방교육재정' (www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp)을 보완함

4. 결론

앞에서의 세입과 세출에 관한 기술에 입각하여 교육비특별회계로 파악한 지방교육재정구조의 특징은 다음의 5가지로 정리할 수 있다.

첫째, 세입에서 의존재원의 비중이 87.8%로 압도적으로 크고, 자체재원의 비중이 10.4%로 압도적으로 낮다. 이는 세입에 관한 결정권이 매우 취약하다는 점에서 교육자치를 위한 기본적 요건 가운데 하나인 자주재정권이 매우 미흡할 뿐만 아니라 재원부담자와 재원수혜자 간의 불일치로 인하여 공유재의 비극(Tragedy Of Commons)을 초래하여 비효율적 예산배분이 이루어질 가능성이 매우 높다는 것을 의미한다. 즉 시도교육청이 교육재정에 필요한 재원조달의 책임을 지지 않기 때문에 도덕적 해이의 가능성이 높아지고, 따라서 예산집행의 기술적 효율성을 달성할 것으로 기대하기 어렵다.

둘째, 의존재원 가운데 중앙정부 의존재원이 차지하는 비중이 81.2%를 차지하며, 그 비중은 점차 증가하는 모습을 보이고 있다. 그러나 용도가 정해져 있어서 중앙정부의 의도대로 사용할 수밖에 없는 재원인 국고보조금은 0.5%에 불과한 수준이고, 대부분의 재원이 지방교육청이 재량적으로 쓸 수 있는 일반재원인 지방교육재정교부금의 형태를 띠고 있고 교부금비율이 법률에 정해져 있다는 점에서 재정측면에서 중앙정부의 영향력이 압도적으로 작용한다고 보기는 어렵다.

셋째, 의존재원 가운데 지방자치단체 의존재원의 비중은 최근 4년 동안 19% 내외를 기록하고 있으나, 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 특히 법률로 종목과 세율이 정해져 있는 지방교육세, 담배소비세, 시도세 등도 관련 세원의 위축으로 인하여 감소하고 있다. 이와는 달리 지방자치단체장 및 지방의회의 의지에 따라 재량적으로 결정할 수 있는 비법정 이전수입은 대폭 증가하는 모습을 보이고 있는데, 2010년부터 2013년까지 무려 2배 이상으로 늘어났다. 이는 지방자치단체의 세입증가세의 둔화가 뚜렷하고, 지방교육이 기본적으로 교육감의 관할영역임에도 불구하고 지방자치단체장 및 지방의회의 지방교육투자에 대한 의지가 높음을 보여주고 있다.

넷째, 의존재원들의 대부분이 법정세율이 정해져 있는 지방교부재정교부금, 지방교육세, 담배소비세, 시도세 전입금 등이다. 이들을 모두 합하면 2013년의 경우 전체 세입의 96.6%에 달한다. 의존재원의 10% 정도를 차지하는 지방교육세를 제외하고는 탄력세율을 적용할 여지가 있지만, 나머지는 세율과 종목을 지방자치단체가 지방교육수요에 따라 변경할 수 없다. 이처럼 지방교육재정의 세입이 지방자치단체의 여건에 따라 지방자치단체가 스스로 적절하게 조정할 수 있는 여지가 지극히 제한적이라는 점에서 지방교육예산의 배분적 효율성을 달성하기가 쉽지 않을 것이라는 추정이 가능하다.

다섯째, 세출측면에서 인건비가 60% 내외로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 여기에 기본운영비까지 추가하면 66.8%에 달한다. 게다가 교육사업비에 포함된 조리종사원 인건비, 스포츠강사, 이중언어강사 보수 및 4대 보험료 등도 사실상 인건비성 경비라고 볼 때 인건비 등 운영경비는 공식통계보다 높다고 볼 수 있다. 이에 비해서 실제 교육목적 달성을 위한 교육사업비는 20% 내외에 불과하다. 최근에 무상급식과 무상보육 등의 교육복지의 강화로 인하여 교육사업비가 늘어나는 추세이기는 하지만, 여전히 인건비와 운영비에 비하면 매우 낮은 비중에 그치는 것으로 나타났다. 또한 교육시설의 신축 및 보수에 사용되는 시설사업비도 2010년에 비해서 2013년에는 금액으로도 400억 원 이상 감소하였고, 세출결산에서의 비중은 무려 3.1% 포인트나 낮아진 것으로 나타났다. 이는 보편적 복지로 인하여 교육의 기본 인프라가 크게 위축되고 있음을 의미하는 것으로 중장기적으로 상당한 부작용이 나타날 가능성이 높을 것으로 보인다. ㉞

참고문헌

- 김재훈, 중북관할권모형에 입각한 지방교육재정협력의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 사회과학연구 52 : 2, 2013, p.121~162

지방교육재정 관련 주요쟁점



글 _ 김 찬 동

(서울연구원 미래사회연구실
연구위원)

- 요즘 우리나라는 복지예산에 대한 논란이 뜨겁다. 그 중에서도 무상급식과 무상보육, 고교 무상교육 추진 등 지방교육재정 관련 주제들이 쟁점으로 떠올랐다. 이 문제를 다루기 위해서 이 글에서는 먼저 중앙-지방정부 간 관계에 대한 구조를 살펴본 후에 무상급식과 고교 무상교육 추진에 따른 지방자치단체 재정부담 현황 및 실태 사례, 그 해결방안 등을 살펴본다.

1. 개요

● 복지예산에 대한 논란이 뜨겁다. 복지예산 중에서 보육복지예산과 교육복지예산을 누가 부담해야 하는가에 대한 논쟁도 있고, 무상급식예산을 지방자치단체만 부담해야 하느냐, 국가도 부담해야 하는가의 논쟁이 있다. 이것은 ‘보편복지로 나갈 것이냐’와 ‘선별복지에서 그쳐야 하는가’라고 하는 복지정책의 방향과 비전과 관련된 것으로 아직 국민 전체의 합의를 얻고 있지 못한 영역이라고 하는 본질적 부분도 관련되어 있다.

이러한 복지서비스와 그 부담재정에 대한 문제는 지방자치 혹은 지방분권의 바람직한

모습을 어떻게 그려야 할 것인가라는 또 다른 논쟁과도 연결되어 있다. 즉 지방분권을 어떻게 하며 어느 정도 할 것이냐 하는 이해결의 논쟁이 있는데, 이것의 본질에는 재정분권 문제가 뿌리 깊게 연결되어 있다. 사무이양을 국가에서 지방자치단체로 3,000여 건 이상 추진하고 있지만, 이에 대한 재정부담을 국가가 그다지 해주지 않는다는 지방자치단체의 불만이 있는 상태이다.

이런 상황에서 지방교육재정과 공약으로 제시된 새로운 복지서비스에 대하여 그 부담을 누가 할 것이냐 하는 논쟁으로 한국사회가 뜨거운 것이다. 이에 대한 궤적을 간단히 살펴보자. 그 발단은 교육부가 2015년 예산으로 편성하여 제출한 것에 대해서 기획재정부는 전혀 반영하지 않았다는 데서 시작한다. 교육부는 미취학아동 보육예산(3~5살의 누리과정)과 고교무상교육을 지원하기 위하여 6,600억 원을 편성하였다. 이는 박근혜 대통령의 선거공약이었기 때문에 이를 반영한 것이라고 할 수 있다. 그런데 국가재정을 담당하는 기획재정부에서는 2015년도의 예산을 취합하는 과정에서 전혀 예산을 반영하지 않은 상태로 국회에 제출한 것이다(표 1 참조).

여기에 대해서 국회에서는 새정치민주연합 등은 지방자치단체가 매칭으로 부담하게 되어있는 누리과정의 보육예산에 대한 부담분으로 인하여 지방자치단체의 재정이 고갈되었기에, 누리과정에 대한 예산을 편성하지 않겠다고 선언하고 있으니, 국가가 부담해야 한다고 주장하게 되었고, 새누리당 등 여당도 동조하였다.

그리하여 교육부장관은 누리과정에 대한 예산과 무상급식에 대한 예산을 지원하기로 결정하였다¹⁾. 야당에서는 5,200억 원을 지원하기로 합의하였다고 하고, 여당에서는 2,000억 원에서 5,000억 원 사이라고 하여, 국회의 교육문화위원회는 정회하기도 하였다. 이에 교육문화위원회 예산결산소위원회는 국회 예산결산위원회로 넘겼지만, 여전히 여당과 야당은 이견으로 인하여 야당이 국회 모든 상임위에 대한 의사일정에 불참하여 보이콧한다는 주장이 나오고 있다²⁾.

1) 조선일보 2014년 11월 26일 기사 ‘예산 둘러막기로, 무상보육급식 내년도도 계속’

2) 조선일보 2014년 11월 27일 사설 ‘또 무상보육예산 품수 쓰더니 국회 보이콧까지 하나’

표 1 교육부제출 예산

	2015년	2016년	2017년	2018년
3~5살 누리과정	4,510억원	4,510억원	4,510억원	4,510억원
고교 무상교육 지원	2,102억원	1조 2,197억원	2조 2,744억원	2조 2,165억원
	↓	↓	↓	↓
기재부 반영 예산액	0원	0원	0원	0원

무상급식은 새정치민주연합이 주장하고 있는 공약이고, 고교무상교육추진은 새누리당이 주장하고 있는 공약이다. 정당 간의 주창자가 다른 예산이기에 이것인 정치적인 논쟁이 되고 있는 것으로 보인다. 또 누리과정의 보육복지예산은 좀 미묘하다. 보편복지예산이기는 하지만, 여당과 야당이 2012년에 합의한 것이었는데, 이에 대해 보건복지부의 예산으로 편성하지 않고, 교육부의 예산으로 편성한 것도 논란이 된다. 즉 유치원에 대한 정책담당은 교육부이기는 하지만, 어린이집에 대한 정책담당은 보건복지부일 것이다. 그런데 3~5세의 어린이에 대한 보편적 예산사업이라고 하면, 이것은 누가 담당해야 하는가이다. 이것도 각각 나누어서 담당하는 것이 타당할 것으로 보이는데, 이를 교육부가 담당하고 있다는 점이 논란이 될 것이다. 또 교육재정은 국가와 지방자치단체가 기관위임사무에 의하여 재정부담이 의존적이 되어있는 부분과 자치적으로 부담해야 하는 부분이 혼재되어 있어서 이러한 논란의 중심에 깔려 있는 것으로 보인다.

이 문제를 다루기 위해서는 중앙-지방정부 간 관계에 대한 구조를 보아야하고, 최근 지방자치단체의 재정이 점점 궁핍화되고 있는 실태를 보아야 할 것이며, 복지정책을 국가가 여전히 담당할 것이냐, 아니면 지역복지로 패러다임을 전환해야 할 것이냐 라는 정책 패러다임에 대한 논란이 걸려있다고 보인다. 이것을 제대로 이해하기 위하여 일본의 '지역복지 주류화' 라고 하는 정책 패러다임 전환을 살펴볼 필요가 있다.

이러한 이론적 논점을 검토한 후에 3장에서 무상급식과 고교무상교육에 대한 정책과정과 지방자치단체의 재정부담 문제를 다루어 보고자 한다. 4장에서는 이 문제에 대한 해결 방안을 어떻게 모색해야 할지에 대해 논하고자 한다.

2. 중앙-지방정부 간 관계 혁신과 지방재정의 자치분권

가. 중앙-지방정부 간 관계의 현황과 문제점

지방교육재정의 문제는 국가와 지방자치단체 간에 어떤 관계에 있는가에 영향을 받는다. 즉 국가와 지방자치단체의 관계가 수직적 통제관리의 관계에 있는 경우에는 지방자치단체는 자치적으로 사업을 벌이기 어렵다. 국가의 지시와 통제에 영향을 받는 의존적인 지방자치단체운동을 할 수밖에 없는 것이다. 국가가 지방자치단체에 교부금을 주면서 전국적인 재정조정을 하고 있고, 국고보조사업을 통하여 지방자치단체의 구체적인 사업에 영향을 미치는 관계 속에서, 지방자치단체의 재정은 국가의 정책선택과 예산배정에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없다.

한국은 중앙-지방정부 간 관계가 '내포관계모형'에 해당한다고 할 수 있다. 그리고 중앙정부와 지방정부는 단체장을 통하여 통제되고 있다. 즉 지방의회는 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 연결하는 고리가 전혀 없다는 점이다. 이것은 자치권의 실체가 의회에 있지 않고, 단체장에게 있다고 하는 암묵적인 가치를 가지고 있는 것인데, 이것은 왕정의 전통을 가지고 있던 대륙계 법률체계의 영향을 받은 것이다(표 2 참조).

표 2 라이트의 세 가지 모형의 기본특성

	대등모형(Coordinate Model)	중첩모형(Overlapping Model)	내포모형(Inclusive Model)
정부 간 관계	독립적	상호의존적	의존적
행동 패턴	자율	협상	계층

※ 자료 : Wright, 1988 ; 오석홍 외, 2000

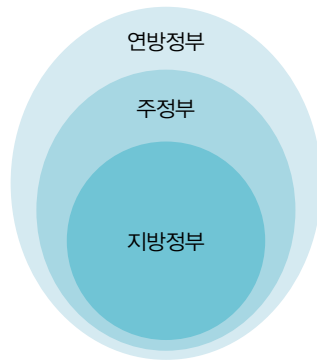
그러나 지방자치시대에 주민자치와 지방자치에 가치를 두고 있는 영미계의 법률체계에 따르면, 자치권은 지방의회를 매개로 하여 부여되는 것이다. 그래서 자치헌장(Charter)을 통하여 홈룰(Home Rule)을 제정할 수 있는 자치권을 부여하는데, 여기에는 기관형성권, 자치인사권, 자치조직권, 자치재정권, 자치계획권 등이 포괄적으로 포함되어 있는 것이다. 한국의 경우에는 의회가 아닌 단체장 우위의 기관분리형의 중앙-지방정부 간 관계

를 채택하고 있다. 이는 결과적으로 중앙정부가 지방정부를 효과적으로 통제하기 위한 제도운영의 행정관리적 관점에서 유래한 것이라고 볼 수 있다.

즉 중앙-지방정부 간의 관계에서 수직적 통제관계를 가지고 있고, 이러한 통제의 통로로서 지방정부의 단체장에게 지방 전체에 대한 통할권을 부여해 두었기 때문에 나타나는 현상이다. 정부관계론에서 말하는 내포관계모형(Inclusive Authority Model)이 적용되는 것이다. 즉 연방정부에 국가가 해당되고, 주정부에 광역지방자치단체가 해당되며, 지방정부에 기초지방자치단체를 대응시키면 라이트(Wright)가 말한 내포관계모형이다(그림 1 참조).

이 경우 정부 간 관계는 의존적이게 되고, 행동패턴은 계층적이게 된다. 즉 자율적이거나 협상을 통해서 지방정부가 중앙정부와 대화하거나 참여하지 못하는 것이다. 교육 분야의 지방자치와 재정분권을 활성화시키고 책임성을 제고하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 최소한 대등모형으로 전환하거나 중첩모형에 따라서 재설계해야 한다. 이것은 한국의 지방자치 발전을 위한 지방분권 과제 중에서 중요한 의제 중의 하나라고 할 것이다.

그림 1 내포관계모형

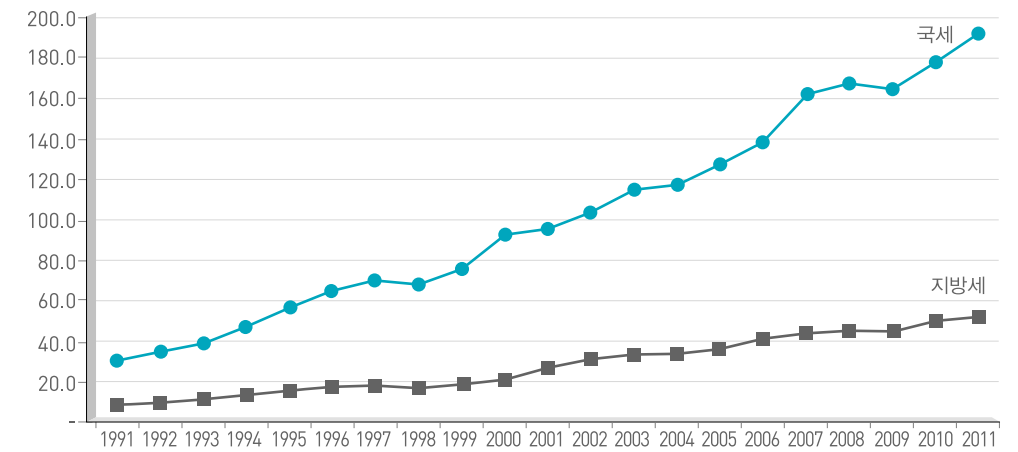


나. 지방재정의 궁핍화와 지방자치 역행

지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%로 연동되어 있다. 즉 내국세가 줄어들게 되면, 지방교육재정교부금도 줄어드는 구조로 되어있는 것이다. 또 교육세가 줄면 지방교육재정도 줄어들게 되는데, 교육세는 지방세와 담배세 등에서 일정한 비율로 책정되어 있다. 여기서 국세와 지방세의 증가 추세를 한번 살펴볼 필요가 있다. 국세의 증가추세는 매우 급격한 기울기로 증가하는데, 지방세는 그 증가속도가 매우 완만하다(그림 2 참조).

그림 2 국세와 지방세 수입 신장 추이

(단위 : 조원)



※ 주 : 일반회계 순계 기준, 순계기준에서는 조정교부금, 재정보전금이 계산되지 않음
※ 자료 : 행정자치부 재정고

지방자치정부 20년임에도 불구하고 지방자치가 진전되기 보다는 중앙집권이 더 강화되는 현상이 나타나고 있다. 명실(名實)이 일치하지 않는 것이다. 겉으로는 지방자치를 실시한다고 해놓고서는 실제로는 국가가 더욱 권한을 강화해 버린 것이다. 그레 놓고 지방자치정부에 대한 불신을 나타내면서 지방정부의 무능을 해결하기 위해서는 중앙정부가 더욱 통제를 강화해야 한다고 주장하고 있는 것이다. 국가는 지방세의 증가세보다 더 높은 비율로 국세를 신장시켰다. 국세와 지방세의 신장 폭의 차이는 점점 더 커져간다³⁾.

또 지방자치단체의 재정이 궁핍화되고 있는 현상이 나타나는 증거 중에 하나는 지방자치단체의 재정자립도가 지방자치의 연수를 거듭할수록 떨어지고 있다는 점이다. 재정자립도가 낮아지고 있다는 것은 지방자치를 할 수 있는 재정적 역력이 더 줄어들고 있다는 말이다. 즉 지방자치단체가 자치사업으로 할 수 있는 공간이 축소되고 있다는 말이다. 만일 무상급식을 지방자치단체의 자치사무로 간주할 경우, 이러한 사업은 축소되거나 폐기되어야 한다는 말이 된다(표 3 참조).

³⁾ 소순창 · 김찬동, 미래지방자치발전을 위한 종합구상안 : 7개 학회 15개 의제를 중심으로, 지방자치정부 20년 기념 세미나 자료집, 서울연구원, 2014, p.19

표 3 지방자치단체 일반회계 세입구조 변화 추이	(단위 : %, 조원)					
	1995년	2005년	2010년	2011년	2012년	2013년
지방세	41.8	36.1	37.1	39.8	44.0	41.9
세외수입	24.6	29.2	21.0	13.1	10.3	11.1
지방교부세	15.5	20.1	20.9	23.8	23.9	24.5
조정교부금 및 재정보전금						
지방양여금	5.1	-	-	-	-	
보조금	8.8	13.8	19.7	20.8	21.4	21.9
지방채	4.2	0.8	1.3	2.4	0.4	0.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	36.7	99.7	135.0	127.7	122.3	128.2
재정자립도	66.4	65.3	58.1	52.9	54.3	51.1
재정자주도	81.9	85.3	79.0	76.8	78.2	76.6
재정력지수		0.666	0.607	0.614	0.583	0.561

※ 주 : 일반회계 순계 기준. 순계기준에서는 조정교부금, 재정보전금이 계산되지 않음

※ 자료 : 행정자치부 재정고

지방자치정부 재도입 20년임에도 불구하고 지방자치정부의 재정자립도는 더 떨어지고 있고, 재정력지수도 떨어지고 있다. 즉 1995년에 재정자립도가 66.4%였던 것이 2013년도에는 51.1%로 오히려 15.3%포인트 더 의존적이 된 것이다. 지방자치가 퇴행하고 있다. 재정력지수도 2005년에 0.666에서 2013년에는 0.561로 떨어져서 지방자치정부의 재정력이 퇴행하고 있다.

요컨대 지방자치단체의 전체 세입 규모가 128조 원에 이르는데, 지방교육재정의 규모가 55조 원이라는 것은 지방정부의 전체 예산에서 지방교육재정의 규모가 30%에 이른다 는 것이다. 그만큼 지방정부의 살림살이에서 교육비의 비중이 얼마나 큰 것인지 알 수 있다. 중앙집권적인 재정구조는 교육분야에서 더욱 심하게 나타나는 것이다. 일반지방재정에서는 지방교부금의 비율이 24조 원으로서 18.75%에 불과하지만, 지방교육재정에서는 교부금의 비중이 40조 원으로 71%에 이른다. 중앙정부에서 지방자치단체에 교부되는 교 부금액의 규모로서는 교육분야가 오히려 더 크고 의존적이다.

다. 종합적 책임성확보와 재정분권 : 지역복지정책패러다임으로 전환

무상급식이나 고교무상교육은 복지정책의 일환으로서 추진되는 정책들이다. 즉 보편 복지정책을 지향하고 있는 것이다. 고령화로 인하여 더 이상 복지정책이 기초수급대상자 와 같은 저소득자만을 대상으로 한다거나 장애인이나 모자가정, 조손가정 등 사회생활이 자력으로서는 어려운 대상만에 한정하기 어려워진 것이다. 고령화로 인하여 모든 국민을 대 상으로 하여 복지정책을 시행해야 하고, 청소년이나 여성, 그리고 영유아에 대한 복지정 책을 보편적으로 시행해야 한다는 필요가 대두하고 있는 것이다.

예를 들면 저출산 문제를 해결하면서 저소득자에게만 보육비를 지급한다든지, 아동들 의 수당을 지급하면서 저소득가정만을 선별하여 사업을 추진하는 것은 오히려 그 정책의 집행비용이 더 들기에 정책집행방법의 문제를 해결하기 위해 전체 아동들에게 수당을 지 급하는 것이다. 이것이 소위 보편적 복지정책에 해당한다. 문제는 국민들의 복지혜택을 높여주기 위하여 복지서비스를 국가행정관료제가 공급하려고 할때, 국가가 책임지는 국 가복지가 되어버린다. 이것은 중앙집권적이고 ‘큰 정부’ 를 지향하지 않을 수 없고, 이것 은 지방자치나 ‘작은 정부’ 를 지향함으로써 시민사회의 역량을 높여주려는 민주주의의 진전에 장애가 된다는 사실이다. 국가관료제의 비대화는 국민의 인권과 자유의 침해로 이 어질 개연성이 높은 것이다.

이에 복지정책 영역에서는 ‘국가복지에서 지역복지’ 로 라는 패러다임의 전환이 이미 논의되어 왔고, 일본에서는 2000년을 계기로 사회복지법이 전면 개정되면서 ‘지역복지의 주류화’ 라고 하는 정책 패러다임의 대전환을 하였다. 여기서는 무상급식, 무상교육 등과 같이 복지정책 혹은 복지사업과 관련되는 내용이므로 지역복지의 주류화라는 흐름을 소 개하고, 무상복지정책으로 인한 지방자치단체의 재정부담문제를 ‘지역복지 패러다임’ 으 로의 전환을 전제로 하면서 풀어보려고 한다.

일본의 사회복지에 관한 제도는 1951년 사회복지사업법에 의하여 기본적인 골격이 짜 여졌다. 그동안 일본은 고도경제성장을 경험하였고, 후기공업화의 시대를 맞고 있다. 이 로써 일본사회의 구조도 크게 변하였고, 사회변동에 대한 적응을 위하여 1990년대 후반에 국가단위에서는 ‘사회복지 기초구조개혁’ 을 단행하였고 2000년에는 사회복지사업법을

대대적으로 개정하여 ‘사회복지법’으로 개칭하였다.

사회복지 기초구조개혁의 특징은 크게 2가지를 들 수 있다. 하나는 ‘조치’(措置)에서 ‘계약’(契約)으로 라는 슬로건이 이를 대변하는데, 종래에는 복지 수혜자는 ‘행정처분의 대상’이었던 데 비해 21세기에는 ‘대등한 계약 당사자’로서의 위상을 가지게 되었다는 것이다. 조치제도에서는 지사나 시정촌장의 직무권한인 조치권(措置權)에 기초하여 그 내용이 결정되고 급부가 행해졌다. 복지서비스의 이용자는 일방적인 행정처분의 대상이었고, 반사적 이익을 향유하는 것에 불과하였다. 권리의 주체라는 인식은 없었다. 그리고 이용자들은 입소하는 시설의 선택권이 없고, 자신이 이용하는 서비스의 내용을 결정하는 것도 불가능했다.

사회복지 기초구조개혁에서는 이러한 적폐를 없애기 위하여 조치제도(措置制度)를 원칙적으로 이용제도(利用制度)로 바꾼 것이다. 이제는 복지서비스를 행정처분으로서 행하는 것이 아니라 이용자와 제공자 간의 계약에 기초하여 제공되는 것이다. 이리하여 이용자의 권슈머리즘(Consumerism)이나 엠파워먼트(Empowerment)의 사고방식, 선택의 자유와 경쟁원리와 같은 시장원리가 복지정책 영역에 도입된 것이다. 과거의 온정주의나 은혜주의(恩惠主義)를 청산하고, 이용자주체의 확립을 하게 된 것이다.

또 다른 하나는 ‘지역복지정책의 추진’을 사회복지법의 중요한 목적으로 한 것이다. 여기서 지역복지란 ‘지역에 의한 사회복지’를 의미하고, 사회복지법의 목적이 ‘지역복지의 추진’이 된 것이다. 일본의 사회복지법에서는 지역주민이나 사회복지사업자, 사회복지에 관한 활동을 하는 사람들이 “지역복지의 추진에 노력하지 않으면 안 된다”(제4조)고 하고 있다. 또 지구(地區)사회복지협의회, 시정촌 사회복지협의회, 도도부현 사회복지협의회에 법적인 위상을 부여하고, 사회복지협의회를 ‘지역복지의 추진을 도모하기 위한 단체’로 규정하였다(법 109~111조). 또 공동모금의 목적에 구역 내의 지역복지 추진을 도모하기 위한 규정이 추가되었다(법 112조). 107조에는 시정촌 지역복지계획에 관한 조문이 추가되었고, 108조에는 도도부현 지역복지 지원계획에 관한 조문이 추가되었다.

이러한 흐름을 ‘지역복지의 주류화’(主流化)라고 한다. 이전에는 전국 획일적으로 복지 자원의 확충이 목적이었다면, 여기서는 획일주의를 극복하고, 이미 축적된 자원을 유효하

게 활용하는 것이 주된 과제이다. 사회복지행정은 지역에 밀착하지 않으면 안 된다는 것이다. 즉 지역복지활동과 연대가 불가피하다. 또 지방자치에서도 ‘지역복지의 주류화’가 필요한 것이다. 커뮤니티 정책 속에서 차지하는 지역복지의 역할이 좀더 중요하게 되었고, 지방자치에서 정부통치(Government)에서 공치(共治, Governance)로의 전환의 시금석이 되는 것이 바로 지역복지영역이란 것이다. 이리하여 지역복지는 단순히 사회복지의 과제이기만 한 것이 아니라 지방자치 전체의 과제이기도 하다는 점이다.

다음으로는 지역사회에서도 ‘지역복지의 주류화’가 필요하게 된 것이다. 즉 농촌이든 도시지역이든 지역복지가 기능하지 않으면 지역자체가 성립할 수 없는 구조가 된 것이다. 따라서 지역복지의 사회복지영역만의 문제가 아니라 마을 만들기라든지 마을진흥에서 불가결의 전제조건이 되고 있는 것이다. 다시 말해 사회복지가 최대의 관심사가 된 것이다.

이러한 사회변화 속에서 지역복지의 본질적 내용도 변하지 않을 수 없게 되었다. 그전에는 사회복지의 행정이 담당하고, 지역복지의 사회복지협의회가 담당한다는 역할분담이 있었으나, 이제는 지역복지의 사회복지협의회 전관(專管) 사항이 아니라는 것이다. 지방자치도 지역복지의 당사자가 된 것이다. 또 지역주민과 지역의 여러 단체들도 지역복지의 당사자가 되어야 한다는 것이다. 이러한 일본의 변화와 패러다임 전환은 영국의 커뮤니티 케어(Community Care)라든지 미국의 커뮤니티 오가니제이션(Community Organization, CO)의 압도적인 영향 아래 성립된 것이라고 할 것이다.

한국의 경우에는 여전히 국가복지의 구조 아래서 보편복지로서의 무상급식, 무상교육을 꾀하려고 하는데, 복지정책의 구조적 재편 없이는 성립하기 어려운 것으로 보인다. 왜냐하면 지역 간의 다양한 차이를 인정하지 않거나 이용자에게 계약자로서의 자유로운 선택권을 인정하지 않은 상태에서 보편복지를 국가가 중앙집권적으로 집행하려고 할 때, 국가와 지방 간의 정책갈등이 구조적으로 발생하게 된다. 본 고에서 다루고 있는 무상급식과 고교무상교육의 정책갈등은 바로, 국가와 지방자치단체 간의 역할분담이나 복지정책의 지역화라고 하는 패러다임 전환을 설계(Design)하지 않은 상태에서 추진되고 있기에 ‘구조적 갈등’(Structure Conflict)이 생기지 않을 수 없다.

3. 복지공약 증가와 지방재정 궁핍화 현상과 문제점

가. 복지공약 증가

한국사회는 2010년 지방선거를 계기로 무상복지에 대한 공약이 주된 이슈가 되었다. 무상급식에 대한 이슈가 지방선거의 아젠다(Agenda)가 되더니, 2012년 대통령선거에서도 무상보육, 무상교육 등의 이슈가 주된 아젠다였다. 민주당 혹은 새정치연합이 보편복지를 주장하면서 공약을 제시하면, 새누리당도 상당한 정도로 보편복지적 요소를 공약에 도입하였는데, 그것이 바로 무상보육이라든지 고교무상교육과 같은 공약이었다.

보편복지에 대한 욕구는 일본의 국회의원 선거과정에서도 주된 이슈가 이미 되었다. 민주당이 열풍을 일으키면서 자민당에 압승하였던 2009년도의 주된 정책도 새로운 복지정책의 제시였다. 하토야마 내각은 당시 480석의 국회의석 중에서 308석이라는 압도적 다수를 차지하였는데, ‘국민생활이 제일’이나 ‘생활자위주정책’을 제시하면서 관료주도의 정치를 탈피하고자 하였다. 그리하여 고교수업료 무상화, 자동차세 폐지, 휘발유세 폐지, 고속도로 무료화 등 생활자 위주의 정책 메뉴를 제시하였던 것이다. 당시의 실업률이 5.7%로서 일본 국민들의 삶이 매우 어려웠던 것이다. 이에 대한 대응으로서 무상복지정책이 제시되었던 것이다⁴⁾.

한국의 선거과정에서도 이러한 일본 민주당의 압승소식은 복지수준이 매우 낮은 한국의 현실에도 주효하였다. 2010년 무상급식으로 당시 민주당은 지방선거를 압승할 수 있었고, 2012년 대통령선거에서 새정치연합은 물론 보수당이라고 할 새누리당까지 무상복지정책을 공약으로 제시하였고, 이것이 주효하였는지 대통령선거에서 새누리당의 박근혜 후보가 대통령이 되었다. 그러나 집권 3년차를 들어가는 예산안 편성에서 이러한 무상복지정책들은 예산편성과정에서 국가와 지방자치단체, 여당과 야당, 교육부와 기획재정부 간의 정책갈등을 일으키는 소재가 되고 있다.

4) 김호섭, 논문 민주당집권과 새로운 일본, 계간 시대정신 2009 겨울호, 2009

나. 교육재정의 현황과 실태

1) 교육재정의 구성

교육재정의 구성은 크게 국가로부터의 이전수입과 시도의 지방세로부터 받는 교육비 특별회계의 자체수입으로 구성된다. 지방자치단체 교육재정의 87.8%가 국가로부터의 이전재원이다. 즉 국가로부터의 기관위임사무로 인하여 발생하는 국고교부금 혹은 국고보조금이란 의미이다. 반면 시도 지방자치단체의 지방세 중에서 교육세로서 이전받는 자체 예산은 10.4%에 불과하다. 즉 교육재원의 약 40~50%가 인건비라고 할때 교육공무원의 인건비도 제대로 자체적으로 조달하지 못하는 상황이란 것이다. 이것은 국가의무교육으로 인하여 교육지방공무원에 대해서 국가가 의무적으로 재정을 부담한다고 하는 법률적 규정이 있기 때문이다. 이것은 곧 교육서비스를 국가사무로 본다는 의미가 있다. 그런데 재정부담은 지방자치단체도 일부(10% 내외)를 지방세로 부담하라고 하는 ‘중앙-지방정부 간 관계구조’가 깔려있는 것이다(표 4와 그림 3 참조).

표 4 교육재원별 세입현황

(단위 : 억원, %)

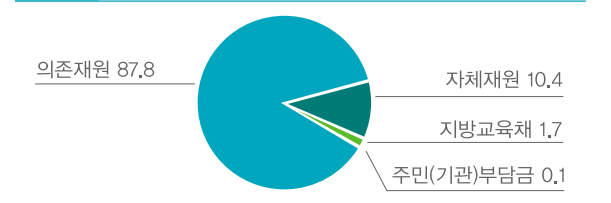
구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세입결산액	484,826	100.0	517,030	100.0	549,341	100.0	572,576	100.0
의존재원	403,966	83.3	448,314	86.7	484,689	88.2	502,441	87.8
자체재원	69,640	14.4	67,539	13.1	63,405	11.5	59,830	10.4
지방교육채	10,403	2.1	-	-	339	0.1	9,583	1.7
주민(기관)부담금	817	0.2	1,177	0.2	908	0.2	722	0.1

※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

교육 성질별 지출현황을 보면 인건비가 42.7%를 차지하여 교육예산의 가장 큰 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 만일 이 부분을 지방자치단체의 자치사무로 전환한다고 하면, 현재

그림 3 2013년 재원별 세입 현황 다이어그램

(단위 : %)



※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

국세의 상당한 부분을 지방세로 전환해주어야 한다는 것을 의미한다. 22조 원에 해당하는 예산이 국세에서 지방세로 전환해주어야 할 것이다(표 5와 그림 4 참조).

표 5 교육성질별 세출현황 (단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	431,089	100.0	468,141	100.0	504,339	100.0	532,958	100.0
인건비	193,791	45.0	205,484	43.9	217,259	43.1	227,636	42.7
물건비	17,609	4.1	19,289	4.1	22,589	4.5	23,231	4.4
이전지출	34,193	7.9	33,952	7.3	42,805	8.5	53,862	10.1
자산취득	47,123	10.9	44,928	9.6	45,792	9.1	45,025	8.4
상환지출	6,294	1.5	14,331	3.1	7,572	1.5	7,947	1.5
전출금	131,649	30.5	149,387	31.9	168,244	33.4	175,139	32.9
예비비 및 기타	430	0.1	770	0.2	78	0.02	118	0.02

※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

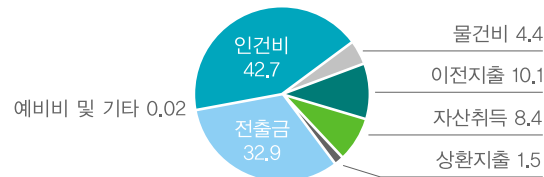
2) 의존재원 현황

다음은 교육재정 중에서 의존재원의 구조를 살펴보자. 국가로부터의 교부금이 약 40조 원에 이르고, 이는 교육예산의 세입 중 71.3%(2013년)

에 이르고 있다. 지방세는 크게 세 가지 항목으로 구성되어 있다. 지방교육세, 담배세, 시도세로부터 교육세입이 들어오고 있다. 이 세 가지를 합한 것이 13.6%이고, 그 외에 지방자치단체는 학교용지 매입비를 부담하고 있다.

여기서 주목할 것은 비법정이전수입이 1.6%로서 9300억 원에 이른다는 점이다. 이것은 시군구 혹은 시도 일반지방자치단체의 예산으로서, 교육분야를 위해 추가로 지출한 것이다. 지방자치의 관점에서 지방자치단체장이 자기 자치구역 내의 학교에 대한 투자를 늘린

그림 4 2013년 교육성질별 지출현황의 다이어그램 (단위 : %)



※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

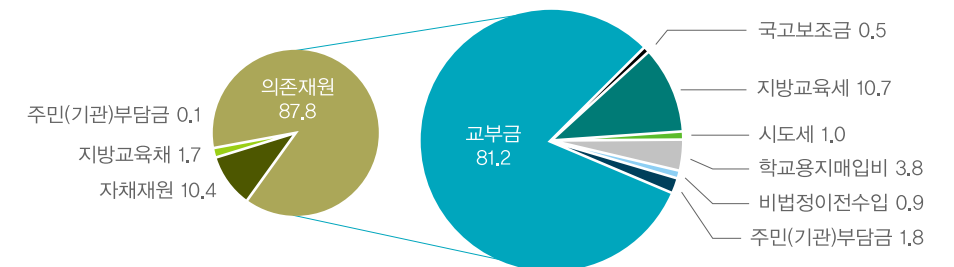
것이다. 일반행정의 문제가 교육여건이 얼마나 좋아지는 것도 관련되기에 지방자치단체장의 이러한 투자는 늘어날 가능성이 높다. 물론 이것은 재정여건이 허용하는 범위 내에서 이루어지는 것이지만, 지역정책에 대한 종합적 책임을 지고 있는 단체장의 입장에서는 교육복지, 교육자치에 대한 투자를 지역주민 삶의 질을 높이기 위하여 늘릴 개연성이 점점 커질 것이다(표 6과 그림 5 참조).

표 6 지방자치단체의 의존재원 현황 (단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	484,826		517,030		549,341		572,576	
의존재원계	403,966	83.3	448,314	86.7	484,689	88.2	502,441	87.8
교부금(중앙정부)	324,371	66.9	361,390	69.9	392,488	71.4	408,123	71.3
국고보조금(중앙정부)	1,288	0.3	1,702	0.3	1,497	0.3	2,506	0.4
지방교육세(지자체)	48,351	10.0	52,023	10.1	54,458	9.9	53,857	9.4
담배소비세(지자체)	5,564	1.1	5,746	1.1	5,366	1.0	5,251	0.9
시도세(지자체)	15,627	3.2	16,617	3.2	18,199	3.3	18,698	3.3
학교용지매입비(지자체)	4,321	0.9	3,964	0.8	3,480	0.6	4,702	0.8
비법정이전수입(지자체)	4,444	0.9	6,872	1.3	9,201	1.7	9,304	1.6

※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

그림 5 2013년 지방자치단체 의존재원 현황의 다이어그램 (단위 : %)



※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

3) 자체재원 현황

자체재원은 전체 세입의 10.4%에 불과하고, 그중 가장 큰 비중은 순세계 잉여금과 전년도 이월금이다. 이것이 7.8%이다. 순수하게 수업료나 입학금으로 세입에 들어오는 것은 1.9%에 불과하다. 즉 공교육은 전적으로 국가와 지방자치단체의 세금으로 이루어지는 국가사무라는 의미이다. 단지 그 집행이 지방교육청에 맡겨져 있다는 뜻이다.

그런데 여기서 이런 재정구조 하에서 교육자치란 무슨 의미가 있는 것일까? 국가재원으로 하는 교육정책에 교육자치를 한다는 것은 현실과 이상의 괴리가 너무 큰 것은 아닐까? 교육자치라고 하면, 주민이 참여하고 비용을 부담하여 주민의 대표가 교육행정에서 의사결정을 할 수 있는 구조여야 하는데, 지방교육정책이나 학교운영을 담당하는 학교운영위원회가 주민들을 바라볼 유인이 전혀 없다는 것이다. 즉 주민으로부터 학교예산이 들어오는 것이 아니기 때문이다. 즉 교육자치를 할 수 없는 구조 속에 교육자치를 하라고 하니 이는 연목구어라는 것이다.

그럼에도 불구하고 지방자치시대에 교육자치를 하자고 하면서 도입한 것이 교육감에 대한 직선논의였다. 현재의 시도교육감은 주민과 소통하기에는 너무나 먼 ‘당신’ 이란 점이다. 지방자치의 기본 원칙인 ‘보충성의 원칙’ (Principle Of The Subsidiarity)에도 어긋난다. 선거로 하다 보니 정당색을 띠게 되고 이념대립의 장이 되어버리며, 선거비용도 개인이 부담하기에는 지나치게 과대하여 순수한 교육정책의 대표를 선출하는 제도가 아니게 되어버렸다.

이리하여 교육자치 논의는 교육공무원들 간의 ‘그들의 자치분권’ 논의가 되어버리고 주민들이 참여할 여지가 없어졌다. 학교운영위원회에 학부모 대표와 지역주민 대표가 참여하도록 하고 있지만, 학교 예산에서 교육청 예산에 대한 의존도가 거의 80%(고등학교) 혹은 100%(초중학교)에 이르다보니, 학교운영에 대한 교육세를 부담하는 학부모들의 발언권이 제약되어 있는 것이 현실이다. 단지 학교당국에서 학교운영예산 정보를 공개하는 정도이고, 학부모부담의 수학여행이나 기타 경비에 대한 결정에서 참여권한이 부여되어 있을 뿐이다. 물론 법적으로는 학교운영위원회에 심의권이 부여되어 있지만, 이것은 결정권이 아니기에 제약된 참여이고, 셰리 아른스타인(Sherry Arnstein)의 참여 8단계에 의한

분류에 따르면 형식적 참여에 불과하다.

정작 학부모들은 교육세를 내기는 하지만, 이것을 법률에 따라서 국가에 내거나 지방세의 일부로서 겸하여 내기에 교육세의 투입과 산출에 대한 순환성있는 환류(Feedback)를 할 수 있는 구조를 체험하지 못한다. 이런 비순환적 환류구조를 가지고 있는 곳에서 주민대표들은 형식적 참여에 그치거나 비참여 상태에 그치게 된다. 바로 교육자치 분야에서의 지방자치는 이런 구조 속에 놓여있어서 학교자치나 교육자치의 책임성(Responsibility)을 확보할 수 없는 구조적 상황에 놓여있다(표 7과 그림 6 참조).

표 7 의존재원의 구조

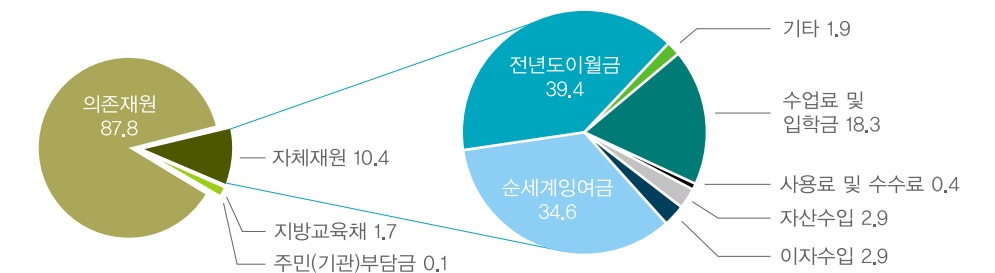
(단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	484,826		517,030		549,341		572,576	
자체재원계	69,640	14.4	67,539	13.1	63,405	11.5	59,830	10.4
수업료 및 입학금	10,999	2.3	11,311	2.2	10,702	1.9	10,618	1.9
사용료 및 수수료	233	0.05	230	0.04	258	0.05	241	0.04
자산수입	1,691	0.3	1,037	0.2	1,334	0.2	1,857	0.3
이자수입	1,678	0.3	1,672	0.3	1,967	0.4	1,824	0.3
순세계잉여금	30,727	6.3	23,545	4.6	24,328	4.4	20,408	3.6
전년도이월금	23,746	4.9	29,128	5.6	23,943	4.4	23,759	4.1
기타	566	0.1	616	0.1	873	0.2	1,123	0.2

※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

그림 6 2013년 자체재원 현황의 다이어그램

(단위 : %)



※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

다. 무상급식 관련 쟁점

무상급식이나 누리과정의 지출은 교육사업비의 일종이다. 그래서 무상급식에 대한 쟁점을 살펴보기 위해서는 교육사업비의 지출구조를 살펴볼 필요가 있다. 이에 대한 자료는 다음과 같다.

교육사업비는 교육예산 지출의 22.6%를 차지하고, 이 중에서 무상급식 관련 예산이 2조 3,683억 원(2013년)에 이르고 있다. 2010년에 무상급식 예산이 1조 원에 불과하던 것이 그 2배를 넘고 있다. 여기서 최근 국회에서 여야당 간에 논쟁이 되었던 누리과정의 예산도 살펴보면 2조 6,828억 원(2013년)으로서 무상급식과 거의 유사한 규모인 것을 알 수 있다. 여기서 논점이 되고 있는 것은 무상급식이 지방자치단체의 자치사무인데 비해 누리과정은 국가사무로서 지방자치단체에 위임하고 있는 기관위임사무라는 것이다. 그래서 이에 대한 예산을 매칭으로 하고 있고, 이 예산을 지방자치단체가 부담하려고 하면 교육사업비 예산이 부족하게 되어 교육사업비를 줄일 수밖에 없는 상황이 된다는 점이다.

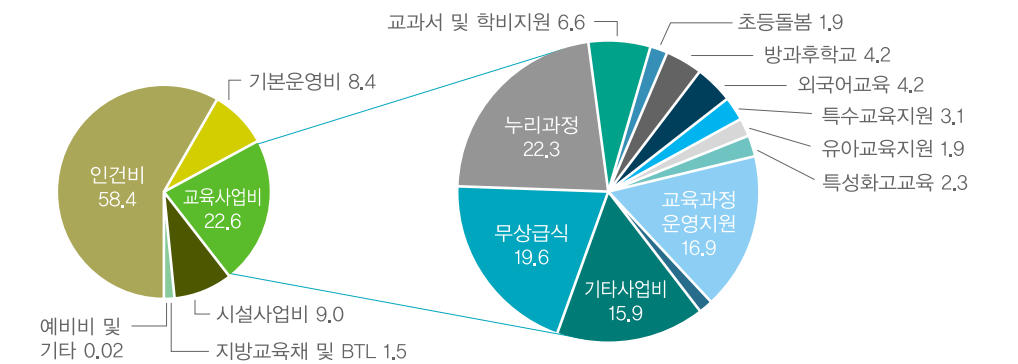
새누리당에서는 무상급식예산을 줄이라고 주장하는 것이고, 새정치민주연합에서는 누리과정예산을 확보하기 위하여 다른 교육사업비를 전용해서 쓰고, 다른 교육사업비(예를 들면 교육과정운영지원비) 등의 국가지원을 늘려주어야 한다는 ‘정책논쟁’ 혹은 ‘예산논쟁’을 벌이고 있는 것이다. 새정치민주연합에서는 5200억 원 정도를 국가가 부담해주어야 한다고 주장하고, 새누리당에서는 국가가 부담할 것은 2,000억 원에서 5,000억 원 사이 정도로 정해서 국회예산결산위원회로 넘기자는 것이다(표 8과 그림 7 참조).

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	431,089		468,141		504,339		532,958	
교육사업비 계	75,200	17.4	87,568	18.7	109,817	21.8	120,559	22.6
무상급식	10,123	2.3	15,574	3.3	20,873	4.1	23,683	4.4
누리과정	6,343	1.5	8,481	1.8	16,811	3.3	26,828	5.0
교과서 및 학비	5,041	1.2	7,746	1.7	7,714	1.5	7,918	1.5
초등돌봄	1,270	0.3	1,532	0.3	2,133	0.4	2,265	0.4

방과후학교	3,652	0.8	4,037	0.9	5,881	1.2	5,041	0.9
외국어교육	5,097	1.2	5,448	1.2	5,434	1.1	5,029	0.9
특수교육	2,880	0.7	3,080	0.7	3,196	0.6	3,752	0.7
유아교육	1,578	0.4	1,691	0.4	1,719	0.3	2,283	0.4
특성화고교육	2,186	0.5	2,851	0.6	3,371	0.7	2,823	0.5
교육과정운영지원	16,395	3.8	17,735	3.8	20,446	4.1	20,349	3.8
평생·직업교육	1,740	0.4	1,567	0.3	1,843	0.4	1,434	0.3
기타사업비	18,895	4.4	17,826	3.8	20,396	4.0	19,154	3.6

※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

그림 7 2013년 교육사업비 현황의 다이어그램 (단위 : %)



※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

무상급식은 지난 4년간 지속적으로 증가되어 왔다. 공립과 사립학교를 불문하고 급식비를 지원하였다. 이것은 2010년 지방선거의 주요쟁점이 되었고, 민선 5기에 지방자치단체의 정책운영에서 의회의 다수당과 집행부의 단체장 간의 정책대결이 벌어지기도 하였던 정책논쟁이 었다⁵⁾. 당시 소수당이 제안하기 시작하여 다수당까지도 결국 동의하였던 예산사업이다. 1조 원으로 시작했던 예산은 2013년 2조 3,000억 원 규모로 커지고 있다. 이러한 증가추세를 자세히 살펴보면 (표 9)와 (그림 8)과 같다.

5) 민선 4기에 이어 민선 5기에 서울시장으로 당선되었던 오세훈은 당시 서울시의회 2/3 이상을 차지하고 있었던 민주당의 무상급식정책을 반대하였고, 주민투표를 통하여 신임을 물겠다고 하였다. 이에 서울시는 주민투표를 실시하였는데, 최소한의 투표인원인 33.4%를 확보하지 못하여 개표 자체를 하지 못하고, 오세훈은 시장직을 사임하였다.

표 9 무상급식의 예산 증가추이

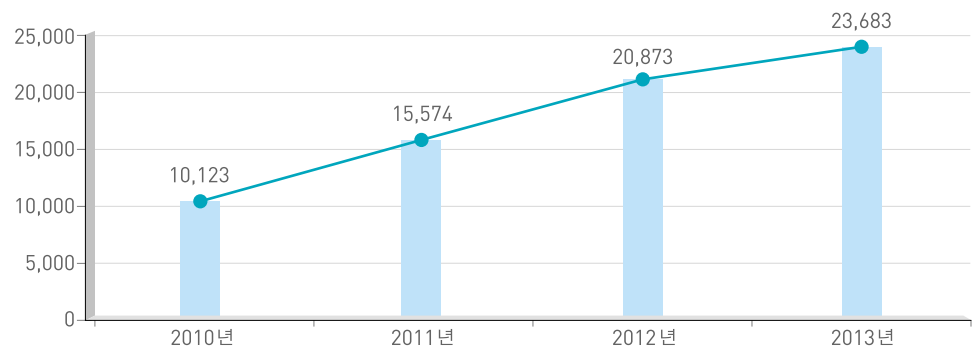
(단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	431,089		468,141		504,339		532,958	
무상급식	10,123	2.3	15,574	3.3	20,873	4.1	23,683	4.4

※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

그림 8 연도별 무상급식 현황

(단위 : 억원)



※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

다음은 누리과정에 대한 예산현황인데, (표 10)과 (그림 9)에서 보는 바와 같다. 공립과 사립유치원과 어린이집에 대한 학비와 방과후 과정비에 대한 지원이다. 주로 3~5세 어린이를 대상으로 한다. 2012년에는 유치원 3~5세와 어린이집 5세 전체에게 지원하였는데, 2013년에는 유치원 3~5세와 어린이집 5세 전체와 3~4세 어린이집 소득 상위 30%에 대하여 지원하였던 것이다. 즉 2013년의 지원에서는 3~4세에 대해서는 보편복지가 아니라 저소득 우선복지를 실시한 것이다.

표 10 누리과정의 예산 현황

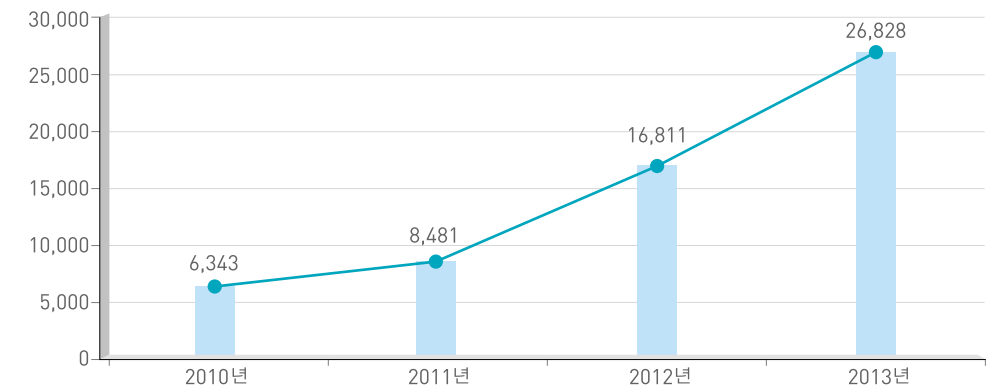
(단위 : 억원, %)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	431,089		468,141		504,339		532,958	
누리과정	6,343	1.5	8,481	1.8	16,811	3.3	26,828	5.0

※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

그림 9 연도별 누리과정 예산 현황

(단위 : 억원)



※ 자료 : 교육부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014. 11

여기서 정책논쟁이 되는 것은 지방자치단체의 예산이 한계에 부딪힐 때 무상급식을 우선할 것인가, 누리과정을 우선할 것이냐는 선택의 문제라는 것이다. 다른 표현으로는 선택의 문제로 몰아가고 있는 국회의 논의구조에 문제의 본질이 있다고도 할 수 있다. 그러나 법률적으로는 이 사업이 국가사무(기관위임사무)인가 지방자치단체 자치사무인가의 문제이기도 하고, 여기에 대한 재원을 누가 부담하는가 하는 재정분권의 논쟁이기도 하다. 지방분권의 논의가 그 본질에서는 재정분권의 문제를 고려하지 않고서는 해결하기 어렵다는 것은 바로 이런 상황을 두고 말하는 것이다.

라. 고등학교 무상교육 관련 쟁점

고등학교 무상교육은 박근혜 대통령의 대선공약이었다. 고교무상교육은 OECD 대부분의 국가들이 채택하고 있기 때문에 한국도 고교무상교육을 하자는 것이었다. 고교무상교육을 위해서는 초중등교육법이 개정되어야 한다. 새누리당 김희정 의원이 발의한 초중등교육법개정안에 의하면, 읍면도서벽지에서부터 도입(2014년)하고, 점차적으로 고1(2015년), 고2(2016년), 고3(2017년) 학생들에게 적용하는 것으로 되어있다.

그러나 교육부는 재원마련이 어렵다는 이유로 1년을 연기하였고, 2015년부터 도서벽지 지역에 도입하고, 2016년에는 도 소재의 고등학교에 적용하고, 2017년에는 특별시와 광역시의 소재 고등학교에 적용하자는 안이었다. 그러나 실제로 2015년도 예산안으로 제출한 교육부의 예산편성에 대해서 기획재정부는 지방교육재정교부금이 줄었기에 예산배정을 할 수 없다고 하였다. 지방교육재정교부금은 원래 내국세의 20.27%와 교육세로 구성된 다. 그런데 내년도의 지방교육재정교부금이 1조 3,000억 원 감소되었기 때문에 고교무상교육예산을 배정할 수 없다는 것이다. 이러한 원인이 발생한 것은 세수부족이라는 것이다. 6년만에 지방교육재정 규모가 감소한 것으로서 지방교육재정 운영에 빨간불이 들어온 것이다. 만일 이대로 되게 되면, 대통령의 교육분야 복지공약은 파기되는 셈이 된다.

교육부의 예산제출안을 보면, 내년도 고교무상교육예산에 2,420억 원을 편성하였지만 예산당국에서는 지방교육재정교부금으로 충당하라고 한 것이다. 그러나 정작 지방교육재정교부금은 작년대비로서 1조 3,000억 원이 줄었기에 이는 고교무상교육을 추진하지 말라는 말과 같은 셈이다. 그런데 교육부의 예산 전체 규모는 55조 1,322억 원으로 작년대비 8,841억 원이 증가하였다. 그 내역을 들여다보면 초중등교육예산은 39조 5,206억 원으로 오히려 줄었는데, 고등교육예산이 10조 5,341억 원으로서 1조 8,521억 원이 증가하였다. 이것은 기성회비 1조 3,142억 원을 수업료로 전환하여 국고귀속을 시킨 것에 따른 것이지, 순증은 5,678억 원에 불과하다⁶⁾.

결과적으로 고교무상교육은 지방교육재정 내에서 풀어야 할 문제이고, 지방교육재정교부금의 규모 자체가 줄어들고 있는 상황에서 다른 교육사업비를 축소하지 않으면 추진하기 어려운 사업이다. 그것도 2017년에는 규모가 2조 7,000억 원이나 되는데, 이만한 예산을 줄이려고 하면 교육과정운영지원(2조 34억 원)이나 기타사업비(1조 9,151억 원)을 전면적으로 축소하지 않으면 안 된다. 그 다음으로 누리과정(2조 6,828억 원)과 무상급식(2조 3,683억 원)을 축소하는 수밖에 없다. 그런데 전자 2개는 쉽게 줄일 수 있는 단일사업이 아니어서 결과적으로 누리과정이나 무상급식 중에서 선택해야 한다. 누리과정은 대통령

의 공약사업이고, 무상급식은 지방자치단체의 자치사업이라는 논리로서 여야가 정책갈등과 예산갈등을 일으키고 있다.

4. 지방자치단체 재정부담 현황 및 개선방안

가. 국세와 지방세의 배분구조 재설계 및 합의 도출

교육복지서비스와 지방재정 문제는 긴밀하게 연동되어 있다. 특히 보편서비스 제공의 공급권한과 책임이 명확하게 구분되어 있지 않거나, 중앙-지방정부 간 관계에서 서비스공급의 역할분담이 명확하지 않은 경우에 위의 사례와 같은 현상이 생긴다. 특히 자치사무와 기관위임사무 간에 부담전가 현상이 생기고, 한정된 지방재정을 가지고 어느 사무에 우선성(Priority)을 가지고 집행하는가에 따라 재원조달 책임문제로 정부기관 간 갈등이 생길 수 있다. 기관위임사무가 존재하는 한 그 부담비율을 둘러싸고 중앙정부부처와 지방자치단체 간, 그리고 부담비율이 낮은 지방자치단체와 부담비율이 높은 지방자치단체 간의 예산갈등이 생길 수밖에 없는 구조이다. 무상급식이나 무상교육과 같은 복지서비스가 더욱 늘어날수록 이러한 현상은 지속적으로 발생할 것이고, 정치권에서 일시적으로 타협하여 담배세를 올린다는지 조세감면 폐지를 통하여 증세한다는지 하여 새로운 세원을 확보하여야 지방자치단체의 재원부족 현상이 해소될 수 있는 것이다.

그렇다고 하면 이러한 기관갈등, 재원갈등을 매년 반복할 것인가의 문제이다. 정치적 갈등과 타협을 반복하는 구조적 문제를 해결해야 하는 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 명확한 권한과 사무, 예산과 세원의 역할분담에 대한 합의(Consensus)가 필요하다. 이러한 합의는 기존의 구조와 관계를 변화시켜야 하고, 이는 기존 이해관계를 개혁해야 하는 정치적 문제일 수 있다.

개혁의 동력이란 점에서 기존의 중앙-지방정부 간 관계로 인하여 발생하는 국가재정의 낭비와 폐해에 대한 여론의 형성이 필요하다. 기관위임사무구조로 인하여 발생하는 국회

6) 기성회비의 국고귀속은 국립대 등록금 중에서 기성회비는 현행법상 법적 근거가 없으므로 돌려주라고 한데서 비롯된 것이다. 서울고등법원에서 최종판결이 내려지면 기성회비를 내년부터 거둘 수 없게 되기 때문에 기존 국립대에서 기성회 회계로서 자체적으로 사용하였던 것을 등록금(수업료)에 포함시키게 함으로써 세입이 늘어난 것처럼 된 것이다(한겨레신문, 2014. 9. 18.).

의원들의 쪽지 예산 등으로 인하여 지방자치단체의 주민이 불요불급하다고 하는 대규모 사업들이 일방적으로 추진된다는지, 그리고 이러한 국고지원사업에 대한 지방자치단체의 부담분으로 인하여 정작 주민들이 필요로 하는 자치사업이 추진되지 못한다는지 하는 지방자치의 현장의 목소리와 실태파악이 필요하다는 것이다. 그리고 언론과 미디어를 통하여 국민들이 현재 중앙-지방정부 간 관계에서 통제집권적 방식으로 인한 국고낭비에 대한 정보를 알아야 하고, 그 심각성을 피부로 느낄 수 있도록 여론이 형성되어야 할 것이다. 이러한 국민적 합의와 참여가 얽은 상태에서 추진되는 자치분권의 동력들은 행정기관 내의 권한싸움으로 비취지고, 형식적으로는 민주성을 높이는 것 같으나 실질적으로는 민주적 참여가 이루어지지 않는 현상이 발생한다.

자치분권에 대한 본질은 재정분권이다. 국세와 지방세에 대한 배분비율을 8 대 2에서 5 대 5로 점진적으로 전환해야 한다. 이것이 OECD 국가들의 평균적인 중앙-지방정부 간 관계이다. 그래야 중앙정부와 지방자치단체연합이 대등한 관계를 가지고 정책에 참여하고 심의할 수 있고, 함께 만들어가는 협치적 거버넌스가 가능할 것이다. 또한 이러한 합의도 출을 제도화시켜 두어야 한다. 이것은 지방재정법이나 지방자치법의 전면적 개정은 물론, 헌법적 조항으로까지 명확하게 성문화해둘 필요가 있다.

나. 지방교육세출의 성과감사 및 낭비감축

지방교육재정의 세출에 대한 성과감사가 필요하다. 2014년 상반기에 감사원이 조사한 ‘지방교육재정 감사’ 실태에 의하면 예산낭비 요소가 상당히 있다고 지적하고 있다. 17개 시도교육청이 사립중고등학교에 지원한 4,500억 원의 보조금 중에서 학교수업료나 법인세 환급 등의 수입내역을 제대로 확인하지 않아서 지급하지 않아도 될 돈을 3,400억 원이나 지급했다⁷⁾. 지원이 필요한 학교들의 수입을 정확히 산정해야 하지만, 이에 대한 금액을 정확히 계산하지 못한 것이다. 어떤 항목을 학교수입에 포함시켜야 하는지에 대한 기준도 제대로 정립되어 있지 않다는 지적이다.

또 교육청에서 기간제 교사를 임용하면서 관련법이나 교육부의 교사정원관리를 위반하는 경우가 많아 인건비로 2,400억 원이나 지출하였다고 한다. 또 인건비 예산편성 시에 기준을 채용인원이 가장 높은 시기로 하여 인건비를 1,300억 원이나 부풀렸고, 이를 불용 처리한 것도 지적하였다. 그 외에도 교직원 인건비 과다산정 1,300억 원, 기숙형 고교기숙사 운영비 215억 원 등의 낭비가 있었고, 학교용지 구입비로 374억 원을 교육부로부터 교부금으로 받았지만 학생수 감소 등으로 학교 설립이 취소됐음에도 학교용지를 매각하지 않아 예산을 사장시키는 문제점도 지적되었다.

감사원 적발내용에 따르면 교육청의 지난 4년 간(2010년에서 2013년) 이월이나 불용예산액이 지방채 발행액보다 많다. 예산편성에서 불요불급예산을 대충 편성한 것이고, 돈에 대한 체감도가 낮은 것이다. 서울시 교육청의 경우 3,838억 원이나 불용 혹은 이월되었다고 한다. 그럼에도 지방채를 1,311억 원이나 발행하여 이자에 대한 예산을 낭비하였다. 대전시 교육청에 대한 감사에 의하면 학생수는 1만 8,359명(학생수의 7%)이나 줄었는데 교사는 4.8% 늘고, 교육 전문직은 무려 23%나 급증하였다.

교육청의 예산에 대한 성과감사도 필요하다. 예산사업별로 그 성과가 어떤 것인가에 대한 전문가의 검증과 주민참여평가제가 도입되어야 할 것이다. 또 예산편성과정에도 주민참여예산제도가 제대로 도입되어야 한다. 서울시의 주민참여예산제도에는 500억 원의 예산을 별도 구분하여서 250명의 시민들이 참여하여 제안하고 심의한 후 결정까지 하는 ‘참여적 시스템’을 도입하고 있다. 교육청의 예산편성과정에 대한 주민참여제도를 구조적으로 도입하여야 한다. 시군자치구에서 교육지원청 단위로 주민참여예산제도를 설계하여야 한다. 지역회의를 두고 몇 개의 학교단위로 생활권 학교지구(School District)를 설립하고, 주민들의 참여를 통하여 교육특구와 같은 효과를 거둘 수 있도록 지역교육기본계획도 수립하여야 할 것이다. 이에 대한 법적, 재정적 지원조치도 마련되어야 할 것이다.

학교단위로는 학교운영위원회 같은 민주적 제도를 이미 도입하였지만, 정작 생활권 단위나 시군구 단위로는 교육분야의 자치는 불모지와 다름없다. 광역시도 단위로만 교육자치 논의를 하면서 교육감의 직선제 도입이 주된 이슈가 되어버려 오히려 광역시도지사 등과 정치적 갈등을 구조적으로 불러일으키는 혼란을 일으키고 있는 것이다.

⁷⁾ 조선일보 2014년 11월 26일 ‘무상보육비 5000억 부족하던 시도교육청, 사립학교 보조금 인건비에 예산 7000억 펴’ 참조

주민참여적으로 교육지원청과 생활권 교육지구에 대한 자치제도를 도입함으로써 교육지출예산에 대한 참여적 책임성 확보가 이루어져야 할 것이다. 언제까지 교육부로부터의 관리통제를 받은 방식으로 지방교육재정에 대한 통제가 이루어지는 시스템에 머무를 수는 없는 것이다.

다. 교육서비스의 제공방식 재설계 및 수요자 중심으로 패러다임 전환

교육복지 서비스의 성격을 어떻게 볼 것인가 하는 문제와 관련이 된다. 즉 교육복지 서비스를 공공부조로 볼 것인가, 사회보험적 성격으로 볼 것인가, 아니면 보편적 서비스로 볼 것인가의 문제이다. 통상적으로 공공부조는 빈곤층의 생활안정을 통한 빈곤문제 해결을 목표로 하고, 소득재분배를 통한 보충적 제도라고 할 수 있다. 사회보험은 위험에 대한 경제적 보장이라고 하는 성격을 가지고 있고, 생애안전망이라고 할 수 있다. 반면 보편적 서비스는 가처분소득에 포함시키지 않는데, 이는 기본적 욕구해결과 관련되기 때문이다. 주로 자산조사 없이 보편적으로 제공되는 수당의 의미를 가지고 있다.

그렇다고 하면, 본 고에서 주된 논의대상이었던 무상급식과 무상보육, 무상교육은 어떤 성격의 복지정책이나 하는 점이다. 무상급식을 과거에 국가 조치권의 발동으로 행해지는 급부제도의 일환이라고 하면 공공부조에 해당하고, 이는 저소득층에 한정해야 할 것이다. 그러나 무상급식을 보편서비스로서 국민이라고 하면 누구나 누려야 하는 기본적 욕구와 관련된 것이라고 한다면 이용자의 자산과 무관하게 제공되어야 한다. 국가의 온정주의나 은혜주의의 사고방식으로 생각할 성격이 아니라는 것이다.

그럼에도 불구하고 언론매체나 정당의 정치권에서 무상급식 논점을 고소득자에 대해서도 제공하는 것은 예산 낭비이고, 예산의 효과적 사용이란 관점에서 중간소득자 이하에 대해서만 지급하자고 주장하고, 야당은 무상급식은 소득과 무관하게 누구나 혜택을 받을 수 있도록 해야한다고 주장한다. 그러면서 이 논쟁을 자본주의나 사회주의나 하는 이분법적 구도로 끌고 가면서 정치적 쟁점의 논쟁구조 속에 머물러 있다.

다시 이 문제의 본질로 돌아가면 무상급식은 우리나라의 경제적 수준이 상당히 높아지

고 여유가 생겼기에 보편서비스로서 제공해야 할 서비스로 보아야 할 시기가 되었다는 ‘상황인식’ 과 ‘시대인식’ 의 문제라고 할 수 있다. 무상교육도 OECD가 보편적으로 제공하는 서비스라고 하는 인식이 있고, 누리과정의 보육지원제도도 보육서비스가 보편서비스라고 하는 시대적 인식과 필요가 형성되었다고 할 수 있다. 그런 점에서 교육복지의 보편서비스로서 다루어야 할 문제이고, 그렇다고 하면 국가가 되었던 지방자치단체가 되었던 자산과 무관하게 제공되어야 할 서비스이다. 여기서 문제가 되는 것은 복지분야의 패러다임이 국가복지에서 지역복지로 전환되고 있는 시대적 현실을 어떻게 고려하여 문제해결의 실마리를 모색하는가 이다.

‘지역복지의 주류화’ (主流化)라고 하는 흐름은 복지서비스에 대한 지방자치단체의 권한과 책임, 주민참여를 통한 견제를 의미하고, 지방자치나 마을 만들기 등 지역진흥에 대한 최대 관심사가 바로 지역복지 문제라는 것이다. 따라서 지방자치단체가 지역복지에 대한 종합적 컨트롤 타워가 되어야 할 것이다. 이것을 위해서는 지방자치단체의 여건과 특성을 반영하여 교부금으로 일괄적으로 제공하고, 지역복지의 종합적 운영책무를 지방자치단체와 지역주민에게 일임하는 것이다. 그 범위 내에서 주민들이 선택하고 자율적으로 결정하며 이에 대한 집행의 책임도 주민참여를 통하여 견제하는 ‘지역종합적 자치시스템’ 이 구축되도록 해야 할 것이다.

중앙정부의 역할은 이러한 지방자치단체 단위의 지역 종합적 자치시스템이 제대로 작동할 수 있도록 틀을 제공해 주고, 교부금을 통한 재정조정이라고 하는 정책수단에 한정하는 것이 좋다. 다시 말해 국고보조사업이나 국고보조금은 대폭적으로 축소하여야 할 것이다. 당연히 지역정책에 대한 법률제정권이나 예산편성권도 지방자치단체협의회나 연합체에 이관(Empowerment)해야 할 것이고 인력도 이관되어야 할 것이다.

5. 결론 : 지역자치적 교육정책전략으로

최근 무상급식과 무상보육을 둘러싸고 벌어진 예산논쟁을 사례로 하여 무상교육 공약의 추진이 재정문제로 인하여 공회전하고 있다는 사례를 다루었다. 이를 통하여 나타난 지방

자치단체와 중앙정부부처, 그리고 국회의 다수당과 소수당의 갈등과 협상사례를 살펴보았다. 그리고 이러한 논쟁의 이면에 깔려있는 구조적인 문제점을 중앙-지방정부 간 관계, 지방재정의 역주행, 지역복지 패러다임으로의 전환이라고 하는 관점에서 조명해 보았다.

지금 우리나라는 복지공약이 급증하고 있고, 우리 사회의 미래 방향을 둘러싸고 사회적 합의를 이끌어 내려는 진통의 과정에 있다고 할 만하다. 이러한 복지공약의 증가는 자연히 재정문제를 일으키고, 그 재원을 누가 부담하느냐로 책임전가 현상이 벌어지게 될 것은 이미 예견된 문제였다. 문제는 이 갈등을 어떻게 풀어 가느냐가 숙제이다. 국가와 지방자치단체 간의 갈등은 물론이거니와 교육부와 같은 복지서비스 주무중앙부처와 예산주무부처인 기획재정부 간의 갈등, 그리고 이러한 논쟁은 예산편성 과정에서 다수당과 소수당의 정치적 갈등으로까지 비화되고 있는 것이다.

복지공약에 대한 논쟁은 이미 한국사회에서 서울시장의 중도사임이라든지 대통령선거 공약의 주된 이슈가 되었다. 이번의 무상급식 논쟁은 다수당과 소수당이 합의하여 갈등을 봉합하였다고 할 수 있다. 그러나 이 과정에서 담배세의 인상과 기업세금 감면을 축소하는 조치를 통해 증세를 한 셈이고, 이 예산을 복지예산에 투입하는 것으로 조정된 것이다⁸⁾. 여전히 무상복지서비스는 증세 없이 이루어지기 어려운 것이란 현실을 보게 한 사례였다. 담배값 인상으로 2조 8,000억 원이 증세될 것이고, 대기업의 조세감면 축소로 생기는 5,000억 원의 재원으로 누리과정에 필요한 약 5,000억 원의 예산을 확보하였다. 그리하여 국회 예산심의를 파행을 불러일으켰던 무상교육복지서비스 논쟁은 일단 해결이 되었다.

그러나 이번 예산갈등을 통하여 지방자치단체의 재정여건과 현실이 분명하게 부각된 측면이 있다. 지방교육재정의 지출현황을 보면 인건비 비중이 거의 60%에 이르고 있어 교육사업비의 비중이 약 20%에 불과한 것을 알 수 있다. 이런 구조 속에서 무상급식과 누리과정의 예산이 교육사업비의 42%에 이르는 매우 비중이 높은 사업임을 알 수 있다. 교육사업비에는 교육과정운영지원이라든지 외국어교육, 특성화교육, 평생직업교육 등 내용상으로는 매우 중요한 교육사업들이 있지만, 한정된 예산을 어떻게 포트폴리오(Portfolio)하여 교육효과를 최대화할 것인가 하는 교육정책 전략의 이슈가 들어있다. 이

러한 정책전략의 선택을 지방자치단체가 자율적으로 결정하고 책임질 수 있는 패러다임으로의 전환이 필요한 때라고 본다. 더 이상 국가가 이러한 교육정책 전략의 선택을 획일적으로 결정하거나 책임지는 방식을 고수할 수는 없다는 것이 이번 사례를 통하여 얻은 교훈이 아닌가 한다. ☞

참고문헌

- 객채기·김병수, 인국고령화가 지방재정에 미치는 영향연구, 한국거버넌스학회보 19(3), 2012, p.141~169
- 김병준, 지방자치론, 법문사, 2011
- 김찬동, 지방자치발전을 위한 지방의회제도의 재설계방향, 한국지방자치학회 동계학술대회 발제논문집, 2014
- 김호섭, 민주당집권과 새로운 일본, 계간 시대정신. 2009년 겨울호, 2009
- 서울특별시, 서울시시민참여행정의 성과와 과제, 2014
- 소순창·김찬동, 미래지방자치발전을 위한 종합구상안 : 7개 학회 15개 의제를 중심으로, 지방자치정부 20년 기념 자료집, 서울연구원, 2014
- 시라가와 이치로, 지방자치단체 파산, 고두갑 역. 전라남도의회 지방자치연구회편, 시그마 프레스, 2011
- 이재원, 내일의 자치를 위한 중앙-지방간 재정관계의 정립과제, 지방자치정부 20년 기념 자료집, 서울연구원, 2014
- 임승빈, 지방자치론, 법문사, 2010
- Takegawa Shogo, 地域福祉計画, 有斐閣, 2005
- 교육부, 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료, 2014
- 조선일보, 2014
- www.moe.go.kr/web/100088/site/contents/ko/ko_0370.jsp

8) 조선일보 2014년 12월 1일자 '여야, 공짜복지 없다는 것 이제 깨우쳤나' 참조

지방일반재정과 지방교육재정 간 협력과 조정방안



글 _ 이 원 희
(한경대학교 행정학과 교수)

— 최근 중앙재정과 지방일반재정, 지방교육재정의 복잡한 갈등이 드러나고 있다. 그 이유는 일반지방자치단체인 시·도와 시·도의 교육행정기관인 시·도 교육청이 분리되어 있는 형태를 취하고 있기 때문. 과세권이 없어 중앙재정과 지방일반재정에 의존해야 하는 교육청에 행정적으로는 독립을 인정하면서 재정관리와 관련하여 갈등이 발생하는 것이다. 이 글에서는 지방일반재정과 지방교육재정 간 협력과 조정방안을 살펴본다.

1. 지방일반행정과 지방교육, 협력이 필요한 이유

가. 지방선거가 가져온 불편한 동거

2015년 예산안 편성의 과정에서 3~5세 유아에 대한 유치원 보육료를 시도교육청에 부담하도록 하자, 교육청이 반발하면서 '중앙재정 - 지방일반재정 - 지방교육재정'의 복잡

한 갈등이 노정되었다. 법에 없는 무상급식은 교육청이 자의적으로 집행하면서 국가적 사업인 누리사업에 협력하지 않는다는 중앙의 불만은 분명 논리가 있다. 그러나 한편 지방교육청의 입장에서 전체 지역에 대한 복지는 중앙정부의 역할인데, 지방에 책임을 전가한다는 볼멘소리를 하고 있다. 이번에는 법대로 지방에서 누리사업을 감당하면서 이를 보완하기 위해 다른 지방교육사업을 국고보조금으로 대체하도록 하는 정치적 조정으로 갈등을 피해가기로 했다. 그러나 저성장으로 인해 세입이 감소하는 현실에서 이러한 갈등은 앞으로도 언제든지 재현될 가능성을 안고 있다. 본질적인 개혁이 없는 미봉책으로는 또 다른 폭탄을 안고 가게 될 것이다.

이러한 갈등이 발생하는 근본적인 이유는 우리나라가 일반지방자치단체인 시·도와 시·도의 교육행정기관인 시·도 교육청이 분리되어 있는 형태를 취하고 있기 때문이다. 우리나라 지방교육자치 관련 법률들은 시도 교육감을 선출하도록 하고¹⁾ 시도지사가 관장하는 일반회계와는 별도로 설치된 교육비 특별회계에 대한 관할권을 인정하고 있다. 이는 교육·학예 기능의 전문성과 정치적 독립의 필요성을 인정하여, 시도 교육청을 일반지방자치단체로부터 분리하고자 한 것이다. 이로 인해 시도 일반행정과 시도 교육행정이 별도의 주체로 인정되고 있다. 과세권이 없어 중앙재정과 지방일반재정에 의존해야 하는 교육청에 행정적으로는 독립을 인정하면서 재정관리와 관련하여 갈등이 발생할 가능성이 상존하고 있다. 특히 선출된 교육감이 시도지사와 소속 정당이 다른 경우에 갈등이 증폭될 우려가 잠재하여 있다.

이러한 현상은 지방교육 분야의 이념적 갈등이 표면화된 2010년 지방선거에서부터 심각하게 나타나고 있다. 교육감과 의회는 민주당, 시장은 한나라당이 장악한 서울에서 이러한 갈등이 무상급식을 둘러싸고 극명하게 나타나 서울시와 서울시 교육청 간의 재정협력에 큰 장애요인으로 작용한 바 있다.

이와 함께 법령상 시도와 시도 교육청 간의 재정협력을 위한 기제들이 제 기능을 다하

¹⁾ 교육감을 1992년까지는 대통령이 임명하였으나 1992년 교육위원이 선출하는 방식으로 바뀌었다. 1997년 학교운영위원회와 교원단체에서, 2000년 학교운영위원회가 선출하는 방식이 되었다. 그러다가 2006년 '지방교육자치에 관한 법률'의 개정 이후 주민 직선으로 치러지고 있다. 2010년부터는 지방선거와 동시에 치러지고 있다.

지 못함으로써 재정협력의 비효율을 초래하고 있다. 시도와 시도 교육청 간의 재정협력을 위하여 서로 다른 법령들은 교육행정협의회, 교육정책협의회 등의 설치를 규정하고 있고, 지방자치단체들은 조례에 의하여 교육지원협의회 등의 기구들을 설치하고 있다. 이러한 재정협력기제들이 법령상으로는 다양하게 존재하고 있으나 실제로는 아예 도입되지 않거나, 도입되어도 유명무실하거나, 유사한 기능을 수행하면서도 서로 독립적으로 이루어짐으로 인하여 효율적 재정협력을 저해하고 있다.

나. 지방교육은 누구의 책임인가

지방교육재정 부담의 범위와 주체에 대해 법령개정 과정에서 중앙정부와 지방정부 간의 법적 다툼이 있어왔다. 서울특별시의 경우 2004년 12월에 개정된 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 개정안에서 의무교육 경비의 부담주체를 국가 및 지방자치단체로 설정한 것에 대해 서울특별시의 권한을 침해한다는 취지로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였다. 당시 쟁점의 핵심은 의무교육경비를 국가가 부담하지 않고 지방자치단체로 하여금 일부를 부담하게 하는 것이 헌법에 위반되는지의 여부였다. 2005년 12월 22일 헌법재판소에서는 지방교육재정이 갖는 핵심적 과제는 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 권한다툼보다는 교육기회 균등을 이룰 수 있도록 교육재정 확보 및 배분이 이루어져야 한다는 점을 분명하게 제시하면서 논란을 해소한 바 있다.²⁾

2005년 헌법재판소 판결 이후에는 지방교육재정과 밀접한 관련이 있는 ‘지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법’ 등이 개정되는 과정에서 국가와 지방자치단체가 의무교육경비를 포함한 지방교육비에 대해 공동부담 원칙을 수립하면서 전입금제도를 포함한 지방자치단체의 책임이 더욱 확대되는 방향으로 진행되어 왔다. 또한 지방자치단체의 지

방교육비 안정화를 위해 시·도세전입금 도입, 지방교육세 신설, 교육경비보조 등 지방교육재정의 안정화 노력도 동시에 이루어졌다. 이러한 과정에서 지방자치단체와 교육청 간의 연계협력사업과 재정지원사업이 지역특성을 반영하여 꾸준히 이루어지고 있다.

그러나 지방교육청에 대한 지원이 매우 복잡한 구조를 가지면서 갈등이 발생할 점점이 더욱 늘어날 위험도 안게 되었다. 물론 일반자치와 교육자치 간의 소모적인 갈등과 논쟁보다는, 2004년 헌법재판소의 판결문에 제시된 바와 같이 지방교육재정 부담 주체들의 역할은 지역주민들의 교육받을 권리를 실질적으로 보장하며 교육격차를 해소하여 교육기회 균등을 구현하고 책무성을 담보할 수 있는 거버넌스 확보 차원에서 접근해야 할 것이다. 이를 위한 장기적인 관점의 설계가 필요하다.

2. 일반행정재정과 교육재정의 관계 ; 복잡, 혼란 그리고 갈등

가. 자원 구조의 복잡성이 혼란과 갈등을 유발

복잡하더라도 기준이 설정되어 있으면 다양성이 된다. 그러나 기준이 없으면 혼란이 되고 그것이 갈등의 원인이 된다. 지방교육 관련 재원이 복잡해지는 이유의 출발은 교육청에 과세권이 없어 자체 재원이 부족하기 때문이다. 이로 인해 의존재원이 2013년 기준으로 87.8%에 이르고 있다. 의존재원 중에서 중앙정부 의존이 전체의 71.3%에 이르고 있다. 특히 내국세의 20.27%를 차지하고 있는 지방교육교부세가 매년 증가하고 있는 특징이 있다. 저성장으로 인해 최근에는 성장이 주춤하고 있지만, 내국세에 연동되어 있어 재정관리의 경직성을 유발하는 특징을 보이고 있다. 그리고 교육은 재정의 관점에서 보면 여전히 중앙정부의 역할이라는 메시지를 주고 있다.

무엇보다 광역자치단체가 다양한 방식으로 지방교육청을 지원하여 주는 체계로 되어 있다. 실제 지방교육세, 담배소비세, 시도세, 학교용지매입비, 비법정전입금 등으로 복잡하다. 지방교육세는 전액을 지원한다. 담배소비세는 서울 및 광역시의 45%를 지원한다.

2) 헌법재판소 판결요지(2005. 12. 22, 2004헌라3 판례집 17-2)는 중앙과 지방의 재정부담에 관해 의미 있는 내용을 담고 있다. 의무교육 및 의무교육 무상이란 의무교육 경비를 중앙정부로서 국가가 부담해야 한다는 의미는 아니다. 중앙정부와 지방정부의 재정상황, 의무교육 수준 등의 요소를 고려하여 지방교육재정에 대한 입법자의 정책적 판단, 선택권이 넓게 인정된다. 의무교육을 받을 권리의 형평성(전국적 평균성 보장의 관점) 및 실질적 보장(교육재정의 안정적 확보의 관점)이 헌법의 요구이다. 지방자치단체의 한시적 부담을 유지하였다고 해도 신뢰보호원칙에 위배되는 것은 아니다.

시도세는 서울이 10%, 광역시 및 경기도는 5%, 기타 도는 3.6%를 지원한다. 그리고 학교용 지부담금은 학교용지확보 경비의 1/2을 부담한다. 학교용지를 일반지방행정에서 부담한다는 것은 학교의 설립과 관련하여서도 지방행정의 책임을 확인하고 있다(표 1 참조).

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
세출결산액	484,826		517,030		549,341		572,576	
의존재원계	403,966	83.3	448,314	86.7	484,689	88.2	502,441	87.8
교부금 (중앙정부)	324,371	66.9	361,390	69.9	392,488	71.4	408,123	71.3
국고보조금 (중앙정부)	1,288	0.3	1,702	0.3	1,497	0.3	2,506	0.4
지방교육세 (지자체)	48,351	10	52,023	10.1	54,458	9.9	53,857	9.4
담배소비세 (지자체)	5,564	1.1	5,746	1.1	5,366	1	5,251	0.9
시도세 (지자체)	15,627	3.2	16,617	3.2	18,199	3.3	18,698	3.3
학교용지매입비 (지자체)	4,321	0.9	3,964	0.8	3,480	0.6	4,702	0.8
비법정이전수입 (지자체)	4,444	0.9	6,872	1.3	9,201	1.7	9,304	1.6
자체재원계	69,640	14.4	67,539	13.1	63,405	11.5	59,830	10.4
지방교육채	10,403	2.1	-	-	339	0.1	9,583	1.7
주민(기관)부담금	817	0.2	1,177	0.2	908	0.2	722	0.1

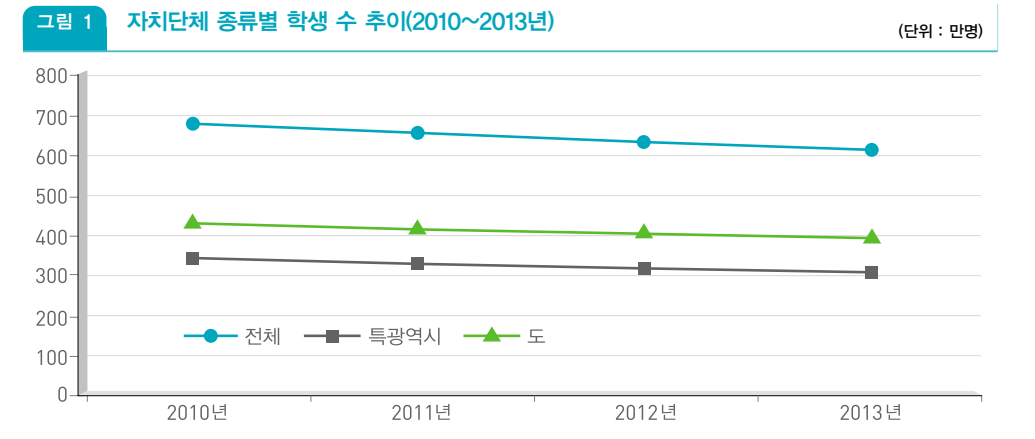
※ 자료 : 2014년 교육부의 사전 정보공개 자료(지방교육재정정보 재원별 세입 현황, 의존재원 현황 및 자체 재원 현황)를 취합하여 작성

이로 인해 지방교육행정서비스의 효율성 극대화를 위한 ‘시도와 시도 교육청 간의 효율적 재정협력’ 보다는 힘겨루기 방식이 지배하고 있다. 교육계에서는 ‘좀더 많은 교육재정의 확보’와 ‘지방교육행정의 독립성’에 초점을 맞추어 지방교육재정관계를 바라보고 있다. 그러나 지방자치와 지방행정의 입장에서는 교육을 지방행정의 일부로 접근해야 한다는 다른 입장을 보이고 있다. 일반행정의 입장에서는 재원을 부담하면서 아무런 권한을 가지지 못하는 교육행정에 대해 불만이 많은 것도 사실이다. 그래서 별도로 교육 관련 사

업을 지원하게 되고 주민의 입장에서는 중복적인 지원이 된다는 비판이 있기도 하다.

나. 지방교육교부금의 갈등 기제

지방재정은 증가하는 복지부담으로 인하여 어려움에 처한 반면, 지방교육재정은 학생 수 감소에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있다는 불만이 있다. 그것은 교부세의 경우 내국세의 일정비율로 지원되기 때문에 수요의 변화에 무관하게 지원되기 때문이다. 일반재정과 교육재정의 이원화는 회계 간의 칸막이가 가져오는 재정운영의 경직성을 심화시키고, 예산배분의 효율성을 심각하게 저하시키는 문제점을 초래하고 있다(그림 1 참조).



다. 학교용지부담금

학교용지부담금은 학교용지 확보 등에 관한 특례법에 의해서 학교시설의 신설에 필요한 토지를 확보하기 위하여 필요한 재원을 교육청의 교육비 특별회계와 시도의 일반회계가 각각 50%씩 부담하도록 한 것이다. 그러나 재정이 어려워진 시도가 일부 분담금을 제때에 내지 않음으로써 갈등이 발생하고 있다. 특히 학교 신설 수요가 많은 경기도에서 문제가 심각하다. 문제는 시도와의 협의나 사전동의 없이 국회가 일방적으로 법률을 제정함

으로써 시도가 준비하지 못했다는 비판도 의미가 있다. 특히 교육에 대해 권한과 책임이 없는 시도가 재원대책도 없이 학교 신설에 대한 책임을 지도록 하는 것으로 시도의 재정 위기가 지속되는 한 해결되기 어려운 문제이기도 하다.

어려운 도 재정에도 불구하고 매입비용의 1/2을 도에서 부담하고 있으나 용지 소유권은 교육청이 100% 갖도록 되어있어 자치단체의 자율적 예산편성권 침해사례라고 지적되고 있다. 초중등학교의 의무교육을 실시하고 있다는 점에서 초등 및 중학교의 학교 신설 부담은 중앙정부가 하고, 고등학교 신설에 따른 학교용지 부담에 대해서만 시도에게 책임을 지우는 방안을 검토할 필요가 있다는 분위기가 확대되는 이유이다.

라. 비법정전입금

비법정전입금은 의무적으로 규정된 것은 아니지만 사업의 연계나 필요에 따라 지방자치단체가 교특회계로 지원하고 있는 경비로서, 도서관진흥법에 의한 공공도서관 운영 경비, 학교급식, 유아무상교육비, 영재 및 특수교육 지원, 국민체육진흥 등에 이르기까지 그 범위와 내용이 매우 광범위하고 다양하다.

특히 교육경비보조는 1996년 ‘시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정’이 제정되어 기초자치단체(시장, 군수 및 구청장)의 교육재정 지원에서 출발하였으나 지방자치단체의 교육에 대한 지원 활성화로 인해 2007년에 광역자치단체까지 확대되어 관련 규정도 ‘지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정’으로 명칭이 변경된 것이다. 이 규정에 따라 일반자치단체가 보조할 수 있는 사업의 범위는 학교교육시설 개선사업, 환경 개선사업 및 학교교육과정 운영 등 총 6가지이다. 단 보조사업의 제한조항을 두어 일반자치단체의 재정여건을 넘어선 지원이 이루어지지 못하도록 하고 있다. 이러한 복잡한 구조는 재원배분의 쟁점이 있을 때마다 갈등의 원인을 제공할 소지가 있다(표 2 참조).

표 2 지방자치단체의 비법정전입금 근거 법령

근거법령	의무규정	강제 여부
도서관 및 도서관진흥법 제22조	<ul style="list-style-type: none"> 자체설립 도서관 운영비 전액 교육감 설립 운영비 일부 	강제
학교급식법 제8, 10, 11조 및 동법시행령 제7조	<ul style="list-style-type: none"> 도서벽지지역 초등학교의 급식비 전액 농어촌 초교의 식품비 1/3과 식품비 이외의 경비 위탁급식의 경우 도서벽지지역 초교의 식품비 외의 경비 농어촌지역 초교의 급식비 외의 경비 중 1/3 초·중·고교에 재학 중인 급식지원 대상 학생에 대한 급식비 전액 	임의 임의 임의 임의 강제
유아교육법 제4, 9, 10조 및 동법시행령 제4, 8, 9조	<ul style="list-style-type: none"> 순차적 유아교육에 대한 무상교육비(입학금, 수업료) 국민기초생활보장법 등에 근거한 저소득자녀 유아교육비 전부 또는 일부 사립유치원 설립 운영 소요경비 중 일부 	강제 임의 임의
영재교육진흥법 제14조	<ul style="list-style-type: none"> 영재학급에 대한 시설비, 운영비, 실험실습비 등 	임의
특수교육법 제3, 5조 및 동법시행령 제5조	<ul style="list-style-type: none"> 특수교육기관 설치, 운영 및 시설·설비확충·정비 초·중등과정 특수교육대상자의 교육비(입학금, 수업료, 교과서 대금) 	강제 강제
국민체육진흥법 제8조	<ul style="list-style-type: none"> 주민건강과 체력증진을 위한 시설 등 여건 조성 	강제
지방자치단체교육경비보조에관한규정 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 학교의 급식 시설·설비사업 학교의 교육정보화 사업 지역사회와 관련한 교육과정의 자체 개발사업 지역주민을 위한 교육과정 운영사업 학교에 설치되는 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 기타 필요하다고 인정하는 교육여건 개선사업 	임의 임의 임의 임의 임의 임의

※ 자료 : 하봉운, 2011, p.120~121

마. 누리과정

최근 교육 관련 갈등을 유발시킨 결정적인 계기가 된 것은 누리과정의 확대이었다. 누리과정 관련 이슈는 유치원 이상의 교육을 담당하는 교육청에게 보육을 위한 예산지원의무를 부과한 것에서부터 시작되었다. 기존에 유치원·어린이집으로 이원화되어 있던 유아의 교육·보육과정을 일원화하고, 만 3세 이상까지 소득수준에 관계없이 전액 국고로 지원하였다.

그러나 복지정책을 강화하는 과정에서 국가 및 지방재정의 부담 증가로 어려움에 처하게 되자 교육수요 감소를 고려하여 지방교육재정교부금에 부담을 지우게 된 것이다. 0~2세와 5세에 대한 무상보육이 2012년 전체 계층에 확대되면서 5세에 대한 보육지원이 지방교육재정교부금에 의해서 이루어지게 되었다. 2013년에는 4세에 대한 무상보육이 소득 상위 30%에 해당하는 계층에게 확대되면서 이로 인한 재정부담 증가분을 지방교육재정교부금이 부담하도록 하였고, 2014년에는 4세에 대한 무상보육지원을 모두 지방교육재정교부금이 부담하도록 하였다. 그러다가 2015년에는 3세에 대한 무상보육까지 지방교육재정교부금이 부담하도록 하게 된 것이다. 초기에는 부담금이 그리 크지 않았기 때문에 교육청에서도 큰 반발 없이 지방보육에 지방재정교부금의 사용을 묵인하였다. 그러나 누리과정의 확대에 의한 부담 규모가 커지고 무상급식 등으로 인하여 추가적인 재정수요가 많아지며, 국세 감소로 인하여 지방교육재정교부금마저 감소하는 등 재정이 어려워지게 되었다. 보육과 교육을 구분하는 법률과 보육과 교육을 포괄하는 법률이 혼재된 상태에서 지방재정교부금법이 이를 명확히 하지 않은 채로 보육에 재원을 배분하는 것에 대해서 교육청 및 교육학자들의 반발이 매우 강하게 된 것이다(그림 2 참조).

그림 2 누리과정 교육교부금 부담 확대 추이

(단위 : 억원)

	교육 교부금 계	유치원	어린이집	추가 이관 소요 (복지부 → 교육교부금)
2012년	23,411	교육 교부금 18,096	<div> <div>(어린이집 상위 30% 미지급)</div> <div> <div>복지부 지자체 7,747</div> <div>교육교부금 5,315 (24.7%)</div> </div> </div>	5세 과정 5,315 (기 추진)
2013년	31,894		<div> <div>복지부 지자체 7,747</div> <div>교육교부금 13,798 (64.1%)</div> </div>	3~4세 과정 소득상위 30% 8,483(52.3%)
2014년	35,131		<div> <div>복지부 지자체 4,510</div> <div>교육교부금 17,035 (79.1%)</div> </div>	4세 과정 소득하위 70% 3,237(19.9%)
2015년	39,641		<div> <div>교육교부금 21,545 (100%)</div> </div>	3세 과정 소득하위 70% 4,510(27.8%)

※ 자료 : 기획재정부 내부자료

쟁점은 이러한 내용이 법률에 근거를 하였다는 점이다. 국민의 대표인 국회에서 제정된 법률에 근거하여 진행되는 것이기 때문에 구속력과 강제력을 가지고 있다. 이를 부정하게 된다는 것은 국회의 위상과 기능에 관련되는 것이기 때문에 국회와 정부로서는 정공법을 피할 수가 없는 사안이었다.

누리과정 법령

영유아보육법 제34조(무상보육)

- ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.

영유아보육법 시행령 제23조(무상보육 실시 비용)

- ① 법 제34조 제3항에 따라 제22조 제1항 제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되 '지방교육재정교부금법'에 따른 보통교부금으로 부담한다.

지방교육재정교부금법 시행령 제4조(기준재정수요액의 산정 등)

- ① 법 제6조 제2항의 규정에 의한 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준은 별표 1과 같다.

별표 1. 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)

6. 유아 교육비	가. 유아교육비·보육료 지원	유아 수	1) '유아교육법 시행령' 제29조 제1항에 따라 최대 3년의 범위에서 공통 교육·보육과정을 제공받는 만 3세 이상의 유아 수 2) 보육료 정산 결과 남거나 부족한 금액
-----------	-----------------	------	---

3. 갈등의 양상과 원인

가. 선행연구

교육재정과 일반행정재정의 갈등에 관한 연구는 교육 전공자에 의해 많은 연구가 이루어

어지고 있었다. 이는 주로 교육학자들에 의해 이루어지면서 지방교육재정의 안정적인 재원 확보, 충분한 재원 확보 등을 주제로 이루어졌다(표 3 참조).

저자	문제점	대안
하운봉 (2010)	① 지방교육재정의 과다한 국고 의존, ② 재정 운영의 자율성 미흡, ③ 광역지방자치단체 지원 미비 및 학교용지부담금 미전입, ④ 기초자치단체의 교육경비보조의 부익부 빈익빈 현상	교육재정의 자주성 강화와 지역 간 격차 해소 등을 제안
백성준 (2010)	① 지방자치단체의 재정능력과 자치단체장의 선호(정치적 판단)에 따라 차별적 지원이 이루어질 수 있고, ② 시도 교육청의 교육발전계획과 긴밀한 연계 없이 이루어질 수 있으며, ③ 교육투자가 시설·설비 개선 및 확충에 편중될 수 있고, ④ 협력을 위한 제도적 기반은 갖추어졌으나 실질적인 협력은 이루어지고 있지 않음	시도 교육청과 시도 간의 긴밀한 협력체계 구축, 교육발전계획의 공동 수립, 교육지원조례 제·개정을 통한 교육사업 구속력 강화, 정확한 교육투자 효과 측정 등을 제안
임성일·손희준 (2011)	지방교부세과 지방교육재정교부금이 유사한 기능을 수행하고 있음에도 불구하고 시도 간 배분은 매우 상이하게 이루어지고 있고 지방교육재정교부금이 지역 간 격차를 반영하고 있지 못함	시도 교육청에 과세권을 부과해야 하고, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계를 강화하며, 지방교육포괄보조금의 형식으로 전환할 것을 주장. 또한 법정전출금, 비법정전출금, 교육경비보조금 등 지방자치단체의 다양한 이전형식을 지방교육보조금으로 통합할 것을 제안
김민희 (2011)	외부의존도 심화, 지방자치단체로부터의 전입 규모의 불안정성 및 지역 간 격차, 교육경비보조금 지출의 임의성 및 체계적 관리 미흡, 학교용지부담금 전입 저조 등의 문제를 지적	세입의 안정성 및 자율성 확보를 위하여 지방교육재원을 위한 추가 세원 발굴, 지방교육세에 대한 탄력세율 적용, 법정전입금 등의 원활한 전입, 학교용지 확보 비용의 전입비율 제고 등을 제안하고, 지방자치단체의 책무성 강화를 위하여 재정협력을 위한 거버넌스 체제 구축, 교육경비지원에서 자치단체장의 재량 축소, 예산과정에서 시도지사와 교육감 간의 협력강화 등을 제안

나. 시·도와 시·도 교육청 간의 재정협력 의지 미흡

시·도와 시·도 교육청은 각각 별도로 선출된 시·도지사와 시·도교육감을 두고 있어 지방교육에서 시·도 교육청이 대부분의 기능을 수행하지만,³⁾ 시·도지사와 시·군·

구청장도 지방교육에 지대한 관심을 가지고 있다. 이는 자녀들의 대학 진학률을 의미하는 지역의 교육수준 혹은 교육성과는 자녀들의 성공을 바라는 주민의 가장 큰 관심사임과 동시에 지역의 부동산 가치를 높이는 가장 중요한 요인이기도 하기 때문이다.⁴⁾ 이처럼 시·도가 지역주민이 원하는 방향으로 혹은 자신의 정치적 이익에 도움이 되는 방향으로 지방교육에 개입하고 싶어 하는 반면, 시·도 교육청은 법령이 부여한 지방교육기능을 독점하고 싶어 하기 때문에 시·도와의 재정협력을 위한 적극적인 의지를 가지고 있지 않다.

그 결과 시·도는 지방교육재정교부금법이 규정하고 있는 법정전출금의 이전에 매우 미온적이고, 시·도 교육청은 법정전출금 예산편성에 관해서 동 법률이 규정하고 있는 시·도와의 협의의무를 성실히 이행하지 않고 있는 상황이 발생한다.⁵⁾ 이러한 측면은 최근의 무상급식 등 정치적 이슈로 인한 시·도 및 시·도 교육청 간의 갈등이 발생하거나 시·도의 재정위기 등이 더욱 고조될 때 더욱 심화되는 현상을 보인다.

다. 지방교육재정 협력기제의 비효과성

현행 법제에서 재정 관련 협의조항이 효력을 발휘하지 못하고 있다. 지방교육재정교부금법 제11조 제4항에서는 “시·도의 교육행정기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다”고 규정하고 있으나 작동하지 못한다. 지방교육재정교부금법 시행령 제8조 제1항에서는 “법 제11조 제4항에 따라 교육감은 해당 시·도의회에 예산안을 제출하기 전에 해당 지방자치단체의 장에게 전입금으로 충당되는 세출예산안에 대하여 서면으로 협의를 요청해야 하며, 해당 지방자치단체의 장은 협의요청 받은 날로부터 20일 이내에 그에 대한 의견을 회신하여야 한다”고 규정하고 있으나 실질적인 기능을 수

3) 초·중등 교육기능은 전적으로 시·도 교육청에게 그 기능이 부여되어 있으며, 기타 교육, 예컨대 평생교육 등은 시·도가 기능을 담당하도록 되어 있다. 이 때문에 지방교육기능의 강화를 원하는 경기도가 지방교육국 설치를 시도하다가 결국 평생교육국을 설치하는 것에 만족해야 했다.

4) 서울의 일부 자치구 아파트의 매매가 및 전세가가 높은 것은 이들 지역에 위치한 중·고등학교의 외고 진학을 및 명문대 진학률이 높기 때문이다.

5) 지방교육재정교부금법 제11조 4항은 “법정전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다”라고 규정하고 있다.

행하지 못하고 있다. 특히 서로 다른 법령 및 조례들에 의해서 유사한 기능을 수행하는 다양한 협의회들이 중복적으로 설치되어 있어서 효율적인 재정협력이 이루어지지 않고 있다. 지방교육재정교부금법 및 동법 시행령은 교육정책협의회의 설치를 규정하고 있고, 지방교육자치법은 교육행정협의회의 설치를 규정하고 있다. 그런데 교육행정협의회가 심의하는 대부분의 사안들이 재정 투입을 수반하는 것이라는 점에서 교육정책협의회에서 논의되지 않으면 안 되는 것들이다. 이와는 별도로 각 시·도는 조례로서 유사한 기능을 하는 교육지원협의회 혹은 교육발전협의회 등을 설치하고 운영하고 있다.

이러한 점을 고려할 때 교육행정협의회와 교육정책협의회, 교육지원협의회 등이 별도로 운영되는 것은 효율적인 지방교육행정 서비스의 제공을 어렵게 만들 수 있다. 그리고 최근 주민참여 예산제와 관련하여 도와 도 교육청이 별개로 운영하고 있다.

4. 협력을 위한 장치의 대안

교육에 관한 권한 중 어떤 권한을 중앙정부에 주고 어떤 권한을 지방자치단체에 배분할지 그 배분의 기준이 중요하다. 물론 그러한 배분기준으로 지방분권 및 수요자 중심의 패러다임 변화, 균등하게 교육을 받을 권리, 지역별 창의성과 다양성이 고려되어야 할 것이다. 이에 협력을 위한 장치는 단계적 접근이 필요하다.

가. 1단계(연계 협력 방안) : 재정관리 제도의 일원화

현재의 조직을 그대로 인정하면서 재정관리제도와 관련하여 일원화를 시도하는 방안이다. 첫째는 재정공시와 재정분석제도를 통합하여 운영하는 것이다. 시도의 재정공시에서 교육청의 재정을 통합하여 공시하도록 하는 것이다. 그리고 행정자치부에서 시행하는 지방재정 분석에서 교육청을 포함하여 관리하도록 할 필요가 있다. 물론 재무보고서의 통합관리도 중요하다. 재정상태보고서에서는 주민편의시설의 유형에서 교육시설을 일부

포함하고 있으나, 재정운영보고서에서는 자금의 흐름을 포괄하고 있지 못하고 있다. 이에 향후 재무보고서 작성에서 시도와 교육청을 통합한 완전한 일원화가 필요가 있다.

둘째는 중기재정운용계획을 통합하여 관리하는 것이다. 5년에 걸친 중기지방재정계획과 관련하여 일반행정과 교육행정의 세입·세출을 통합하여 관리하는 것이다. 국가 차원에서 관리되는 국가재정운용계획에서 행정자치부는 지방의 일반행정과 교육행정을 통합하여 관리하도록 할 필요가 있다.

셋째는 주민참여예산위원회를 별도로 각각 운영할 것이 아니라 통합하여 하나로 운영할 필요도 있다. 사실 시·도의 참여주민은 교육예산에 관심이 있고, 교육청의 참여주민은 일반행정예산에도 관심이 있으나 현행은 분리되어 있다. 향후 이러한 주민참여예산위원회를 통합하여 운영하는 경우 비용이나 효과 측면에서 시너지 효과가 극대화될 것이다.

셋째 현재 시·도지사와 교육감이 공동의장으로 있는 지방교육협의회의 기능을 강화하여 협력체계를 공고히 하는 것도 필요하다. 학교급식법, 평생교육법 등 개별법에 근거를 두거나 시도의 조례로 학교급식지원심의위원회, 평생교육협의회, 교육지원심의위원회 등의 조정기구 등이 있다. 향후 교육행정협의회를 최고의결기구로 하고, 다른 위원회는 여기의 분과처럼 운영하도록 하여 조정기능을 통합하는 것도 협력의 효율화를 위한 방안이 될 수 있다.

나. 2단계(실질적인 통합) : 예산편성 절차의 통합조정

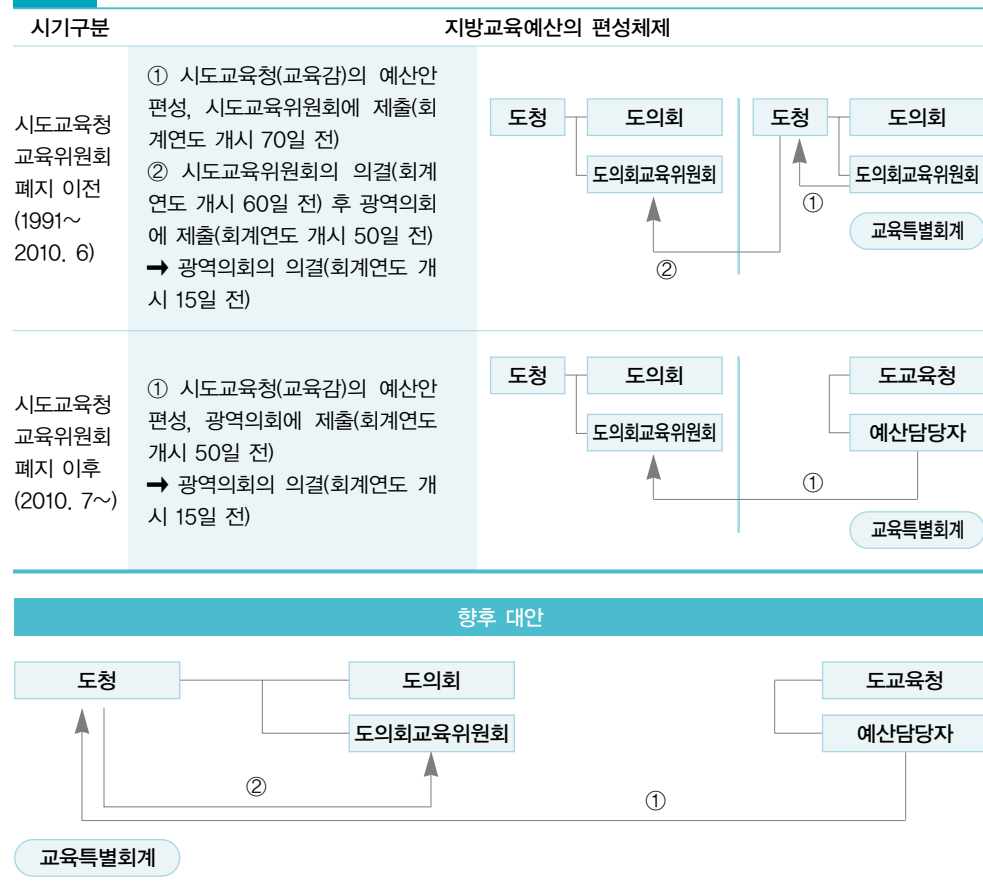
지방교육재정은 편성과 심의의 이원화(1기)를 거쳐 지금은 심의는 일원화, 편성은 이원화의 단계에 있다. 향후 편성절차의 일원화가 필요하다. 즉 현재 교육청에서 편성권을 가지고 있고 바로 시·도의회에 제출하도록 하고 있어 시·도 예산담당관과 분리되어 있는 절차의 개선이 필요하다.

이럴 경우 교육청에서 시·도 예산부서에 예산제안을 하면 시·도 예산담당 부서에서 이를 사정(査定)하여 통합 조정하게 하는 것이다. 이에 따라 시·도에서 지방교육세를 전

액 교육특별회계에 진출하고 나면 세출에 대해 아무런 권한이 없었으나 향후 사실상 시·도에서 교육특별회계를 관리하게 될 것이다. 이는 중앙정부에서 각 부처에서 특별회계나 기금을 운용하지만, 사업에 대해서는 예산실에서 검토를 하고, 모든 예산을 중앙예산기구에서 국회에 예산안을 제출하는 절차와 같은 논리가 된다. 이렇게 하면 특별회계가 교육청에 있는 것이 아니라 시·도에 있게 될 것이다.

다만 현행 교육청의 재정 중에는 중앙정부가 표준화된 교육서비스의 보장을 위해 중앙정부가 지원하는 재원이 포함되어 있다. 이에 몇 개의 계정으로 구분하여 지방교육재정교부금, 지방교육세로 지원되는 자금은 구분하여 별도의 계정으로 관리해야 할 것이다(그림 3 참조).

그림 3 지방교육예산의 편성·심의 과정과 향후 대안



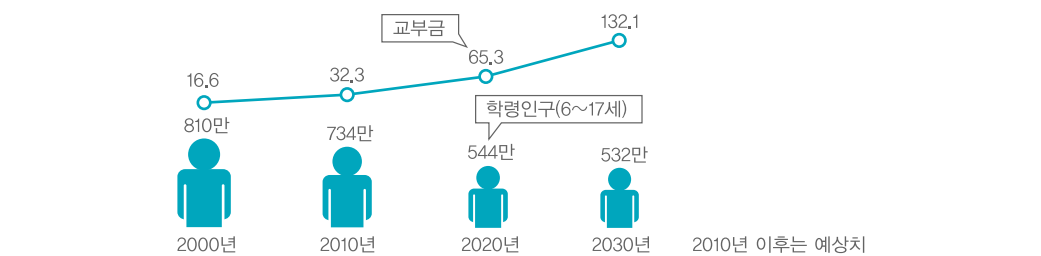
다. 3단계(체제 통합) : 지방교부세와 지방교육재정교부금의 총괄관리

중앙정부 입장에서 지역 간 재정력 격차를 보전하기 위한 장치 중의 하나인 교부세제도가 지방교부세와 지방교육교부세로 이원화되어 관리되고 있다. 그러나 일반행정과 교육행정이 통합되어 관리된다면 지자체가 지방교부세와 지방교육교부세를 총괄 관리할 필요가 있다. 이럴 경우 일반행정은 학교용지 매입비 부담, 교육목적세 전출을 하면서 가용재원은 감소하고 있다는 불만을 해소할 수 있다. 즉 모두가 지역에서 필요로 하는 표준적인 수준 그리고 국가적 차원에서 기본적인 서비스 수준을 관리하기 위한 장치로서 공동 활용되어야 한다는 측면이 강조될 것이다.

향후 20년 간 초·중·고등학생 숫자가 지금보다 30% 감소하는데도 중앙정부의 지원금은 오히려 4배 이상 늘어나는 것으로 나타나고 있다.⁶⁾ 인구가 급팽창하던 1950년대 만들어진 중앙정부의 지방교육재정교부금 배정방식을 저출산 시대에 맞춰 개선할 필요가 있다. 2010년 734만 명이던 학생 수가 20년 후에는 532만 명으로 200만 명 이상 급감하는 반면 같은 기간 중앙정부의 교육지출은 32조 2,980억 원에서 132조 1,813억 원으로 4배나 늘어날 것으로 전망되고 있다. 학령기(學齡期) 아동이 넘쳐나던 1958년 중앙정부의 지방교육재정교부금 배정방식을 내국세 수입에 자동 연동시킨 이후 한 번도 제도를 개선하지 않았기 때문이다. 마냥 교부금을 무조건 늘리기보다는 정확한 교육수요 예측을 토대로 유연하게 책정해야 할 필요가 있다는 지적이다(그림 4 참조).

그림 4 학령인구와 지방교육재정교부금의 증가 추이

(단위 : 명, 조원)



※ 자료 : 기획재정부, 통계청

6) 한국일보 2012년 10월 3일자 보도 내용 중 일부 인용

5. 결론

박근혜 정부는 ‘비정상의 정상화’를 국정방향의 하나로 설정하고 있다. 제도가 만들어진 당시에는 시대상황을 반영한 것이지만, 시대의 변화에 따라 제도의 정합성이 저하된 것을 바로잡자는 취지이다.

지방재정과 관련하여 일반행정과 교육행정이 지금 전환기에 있다. 더군다나 선거를 통해 장을 선발하는 과정에서 갈등이 증폭되고 있다. 교육의 전문성, 독립성, 정치적 중립성을 중요하다. 그러나 교육행정의 효율성을 제고하기 위한 방안은 필요하다. 갈등이 확대될수록 장기적으로 일반지방행정과 교육지방행정의 통폐합은 필요한 조치라는 인식의 공감대가 확산되고 있다. 이를 준비하기 위해서라도 양자 간의 협의를 확대하기 위한 단계적 접근이 필요하다.

현재로서 가장 강력한 조치는 편성권의 통합이 유력하다. 현재 교육청에서 광역자치단체의 의회로 바로 예산안을 제출하는 것은 별도의 근거가 있는 것은 아니다. 특별회계를 교육청에서 관리하는 과정에서 발생하고 있다. 따라서 향후 다른 예산사업의 절차처럼 교육청에서 광역자치단체의 예산담당관실로 예산안을 제출하도록 규정하는 절차의 변화가 필요하다.

그리고 장기적으로는 지방에서 지방교부금과 지방교육교부금을 종합적으로 관리하는 방안의 검토도 필요하다. 지자체가 지방교부금과 지방교육교부금을 총괄 관리하는 경우 이를 별도 관리하는 계정이 필요할 것이다. 예컨대 지방교부금제도에서 교육 관련 수요를 반영하도록 하는 경우 이는 별도의 계정으로 관리할 수 있기 때문이다. 그리고 지방교육세로 지원되는 자금을 관리하는 계정도 필요할 수 있다. 즉 지방교부세과 지방교육교부세가 통합되어 관리된다고 하더라도 지방교육재정교부금 관리 계정, 지방교육세 관리 계정, 일반교육지원 계정 등으로 구분하는 경우 각 재원이 갖는 특성은 살릴 수가 있다. 문제는 이러한 기술적인 문제가 아니라 통합관리에 대한 정치적 결단이 중요하다. ☞

참고문헌

- 김민희, 지방교육재정에 대한 일반자치단체의 역할과 과제, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2011
- 반상진, 지방교육행정기능 개편에 따른 지방교육재정의 효율화 방안, 한국교육재정경제학회 제 54차 학술대회 발표논문, 2010
- 백성준, 지방교육재정 개선을 위한 일반자치단체와의 협력방안, 한국교육재정경제학회 제54차 학술대회 발표논문, 2010
- 송기창, 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제, 한국교육재정경제학회 2010년도 연차 학술대회 발표논문, 210
- 양승실, 연계·협력형 교육 통치시스템 구축을 통한 지방교육재정의 효능성 제고 방안 탐색을 위하여, 한국교육재정경제학회 제 54차 학술대회 토론회, 2010
- 오영균, 지방자치단체의 교육재정부담에 관한 연구 : 경기도 학교용지확보사례를 중심으로, 한국지방자치학회 보, 19(3), 2007, p.53~71
- 우명숙, 지방선거와 지방교육재정의 성과 및 과제, 한국교육재정경제학회 2010년도 연차 학술대회 발표논문, 2010
- 이용환, 학교용지 확보를 위한 지방재정 분담의 문제, 경기도 재정관리 및 지역발전전략 세미나 발표자료, 2007
- 이해숙, 지방자치와 교육자치의 일원화 방안, 지방분권촉진위원회 내부 자료, 2010
- 임성일·손희준, 지방교육재정제도의 개선방안 : 지방재정과 지방교육재정 간의 관계 재정립, 지방행정연구 25(3), 2011, p.59~92
- 전상경·류춘호, 기초지방정부의 교육재정지원에 관한 연구 : 부산시를 중심으로, 한국지방재정논집 13(2), 2008, p.81~110
- 하봉운, 지방분권시대 지방교육자치제의 방향과 과제, 교육비평 27호, 2009, p.24~50
- 하봉운, 지방분권시대 지방교육자치제의 방향과 과제 : 지방교육재정 확보 및 운영의 측면에서, 교육비평 27호, 2010, p.24



지방자치 꽃 피우는 그들을 만나다!

현장에서 배운다
대전광역시 본청

지역 문화유산 이야기
지운영의 '장송낙일'

김승익

재정 명인을 찾아서
김인석 경기도 수원시청 예산재정과 재정분석팀장

축제 한마당
2015 얼음나라 화천 산천어축제



‘花’ 섹션은 지방재정 현장에서 열심히 일하며 지방재정 꽃을 활짝 피우기 위해 노력하는 사람들의 이야기. 이번 호는 2013년 연말에 있었던 예산 효율화 우수사례 대회에서 수상한 대전광역시 본청과 김인석 수원시청 예산재정과 재정분석팀장을 찾았다. 각 지방자치단체가 자랑하는 ‘지역 문화유산 이야기’와 ‘축제 한마당’도 더불어 소개한다.

대전광역시 본청

뛰어난 재정운용...푸른 미래 꿈꾸다!

대전광역시 하면, 가장 먼저 떠오르는 것이 ‘과학의 도시’. 대한민국 신기술을 이끌어 온 도시로 유명하데... 과학의 도시라는 이름과 더불어 대전광역시는 재정건전성이 뛰어난 도시로도 유명하다. 재정 분석 평가에서 3년 연속 최우수기관 선정, 예산효율화 우수사례대회에서 기금운용 분야 수상 등 지방 재정 분야 수상경력이 화려하다.



▲대전광역시 전경

● 국토의 중심부에 위치해 전국 어디서나 2시간이면 도착할 수 있는 교통의 요충지인 대전광역시. 대전시는 대덕특구 덕분에 과학의 허브도시로 유명한데, 최근엔 세종시가 들어서면서 사실상 행정수도 역할까지 하고 있다.

과학의 허브도시와 행정수도 역할 외에도 대전광역시는 재정건전성이 뛰어난 도시로도 높이 평가받고 있다. 행정자치부에서 실시한 자치단체 재정분석에서 전국 특별시·광역시 중에서 3년 연속으로 최우수기관으로 선정되었다. 재정

분석 평가는 행정자치부 주관으로 전국 광역시와 기초자치단체를 대상으로 재정운영의 건전성, 효율성, 계획성 등 3개 분야 25개 지표를 분석 평가하는데, 대전은 지방채 규모가 특별시·광역시 최저 수준이고, 업무추진비 절감 등 재정운용 노력도에서도 우수한 것으로 평가됐다.

또한 작년 연말에 있었던 예산효율화 우수사례 발표대회에서도 ‘기금운용 효율성 증진 및 기금성과 분석 우수’ 사례발표로 수상했다. 유사기금 통·폐합과 목적달성 기금 폐지, 미활용



▲ 효문화진흥원이 들어서는 대전광역시 중구 안영동 뿌리공원 일대

기금 활용 등 꾸준히 기금운용의 효율성을 증진한 점이 높이 평가받았다.

이에 대해 전종대 대전광역시 예산담당관실 예산총괄담당관은 “개별기금을 23개에서 16개로 7개 줄이는 한편, 개별기금의 여유자금을 효율적으로 활용하기 위해 통합관리기금을 설치 운용중”이라고 밝혔다. 시중 금리가 지속적으로 하락하는 상황에도 불구하고 고수익 금융상품을 활용하고 예치기간을 최적화해 작년 한해 98억 원의 자금운용 수익을 올렸다고.

통합관리기금 운영 외에도 대전광역시는 부채를 줄이기 위해 오래 전부터 감채적립기금을 운영하고 있다. 시중에 저금리 추세가 계속되고 있기에 고금리 지방채를 저금리 금융채로 전환하는 방식. 이 기금을 활용해 대전광역시는 이율이 시중금리인 4%보다 높은 지방채를 조기 상환해 효율적인 재정운용을 꾀하고 있다.

지역경제 활성화에 초점 맞춰 예산 집행

● 대전광역시의 재정자립도는 49.9%로

전국 6위. 전국 평균 44.8%보다 높다. 그러나 부동산 거래 침체와 소비심리 위축으로 자체 수입이 정체중이고, 복지비와 국고보조사업 증가로 재정자립도가 하락 추세에 있다.

채무비율은 16.7%. 전국 광역시 중에서 가장 안정적으로 관리되고 있다. 부채는 모두 6,687억 원. 2010년 19.2%이던 채무비율이 해마다 조금씩 떨어지고 있다. 현재 재정여건은 다른 도시에 비해 양호하지만 지방채 발행을 최소화하는 등 특·광역시 최고 수준의 재정건전성 기조를

계속 유지해 나갈 계획이라고.

의회에 제출한 내년도 예산 현황은 총 4조 1,082억 원. 구체적으로 살펴보면 일반회계 2조 6,127억 원, 특별회계 8,957억 원, 기금 5,998억 원인데, 올해 예산인 4조 712억 원보다 0.9%인 370억 원이 증가한 수준이다.

내년 예산에는 ‘행복하고 살맛나는 대전 만들기’에 초점이 맞춰져 있다. 원도심 활성화, 일자리 창출, 복지시책 확대 등 지역경제 활성화와 시민과의 약속 이행에 최우선적으로 예산이 투자된다.



▲ 대전광역시 예산총괄 업무를 담당하고 있는 전종대 예산총괄담당관

10대 브랜드 사업으로 재성장 기대

● 대전광역시는 지난 7월 민선 6기가 출범하면서 '10대 브랜드 사업'을 선정하고 새로운 도약을 꿈꾸고 있다. 권선택 대전시장의 공

약과 다른 후보의 공약, 경청위 제안 등 모두 138개 검토과제 중에서 95개를 선정했다. 총 사업비는 4조 7,000억 원. 그 중에서 국비가 1조 9,000억 원이고 시비가 1조 5,000억 원. 민자가 1조 3,000억 원 정도.

10대 브랜드사업에는 △ 도시철도 2호선 착공 △ 첨단산업단지 조성 △ 맞춤형 도시재생사업 △ 충청권 광역철도망 착공 △ 대전의료원 착공 △ 자립형 중소기업 육성 △ 대덕특구를 시민과학 공원화 △ 청년인력관리공단(센터) 설립 △ 창작문화예술인 레지던스 조성 △ 시민행복위원회 설치 등이 포함되어 있다.

이 가운데 첨단산업단지 조성사업은 둔곡·신동지구, 안산지구, 하소·평촌지구 등 3개 지구를 정보기술 및 지능형 가전 등 첨단기업 입주 공간으로 조성한다. 2020년까지 1조 1,191억 원이 투입된다.

대전의료원은 의료 공공성 강화를 위해 추진되는 시립병원. 2017년까지 건립 재원 마련과 부지 매입 절차를 거쳐 2018년 상반기 착공하고 2021년 완공한다는 계획이다. 청년인력관리공단은 직원 30여 명이 근무하면서 청년 일자리 지원사업을 발굴하고 육성하는 기관. 2016년 7월까지 동구·중구 원도심에 설치될 예정이다.

대전광역시측은 해당사업이 계획대로 추진될 수 있도록 내년 예산에 사업비를 반영하고, 국비 확보에도 적극 나설 계획이다. 특히 정기적으로 평가회를 열어 추진상황을 점검하는 등 사업을 체계적으로 관리해 나간다고.




▲ 대전광역시 예산을 책임지고 있는 예산담당관실 직원들

엑스포공원을 과학벨트사업과도 연계 추진

● 지금 대전광역시는 엑스포공원 활성화가 큰 현안으로 떠오르고 있다. 이에 엑스포공원을 과학, 창조경제, 시민휴식 복합공간으로 조성한다는 전략이다. 과학벨트사업과도 연계해서 추진하기 위해 과학벨트 도룡지구(IBS 본원), 사이언스센터 등을 연결한 '첨단과학문화 테마공원'으로 재창조하게 된다.

이미 엑스포과학공원은 엑스포 기념공간, 첨단영상 산업단지, 국제전시컨벤션지구, 기초과학연구원, 사이언스 콤플렉스 등 5개 구역으로 개발하는 사업을 추진중이다. 엑스포공원 재창

조 사업은 오는 2019년까지 모두 9,901억 원의 예산이 들어가게 된다.

내년 8월부터는 과학공원 내 5만 4,048제곱미터 부지에 공공과 민간이 어우러지는 융복합시설인 '사이언스 콤플렉스'가 건립된다. 공공 분야에서는 사이언스센터와 한국특허정보원이, 민자 분야에서는 사이언스몰이 들어서는데, 사이언스 콤플렉스거 건립되면 1993년의 불꽃을 되살리는 계기가 될 것으로 대전광역시측은 기대하고 있다. 

Interview

“시민이 중심 되는 대전 만들 터”

• 권 선택 대전광역시 시장



취임 후 어떤 사업에 역점을 두고 있는지요.

● 지난 7월 대전시장으로 취임하면서 ‘청청과 소통’을 통한 시민통합을 최대 역점사업으로 추진중이에요. 시민행복위원회와 명예시장제, 타운홀미팅 등을 운영하고 있는 것도 그 이유지요. 시민행복위원회는 일반시민 500명이 직접 지역현안을 협의하고, 일부 심각한 갈등상황에 대해서는 조정기능도 담당하게 되요. 내년 초부터 출범하는데, 기대가 커요. 명예시장제도도 있어요. 8개 시정분야를 대표해 위촉된 8명의 명예시장이 지난 11월부터 저와 함께 매월 정기 회의를 갖고 있어요. 명예시장들은 경제산업, 과학, 안전행정, 문화체육관광, 보건복지여성, 환경녹지, 교통건설, 도시주택 등의 분야에서 시민들 목소리를 대변하죠.

일자리 창출 10만 개를 약속했다 들었습니다.

● 시민이 몸으로 느끼는 좋은 일자리 창출과 첨단산업단지 조성을 통해 함께 살리는 경제를 만들기 위해 노력하고 있어요. 이를 위해 일자리창출 범시민 협의체, 청년인력관리센터 등을 설립하고 안정된 일자리 10만 개 창출, 2018년까지 고용률 71%를 달성할 수 있도록 노력하고 있습니다. 또한 대전을 강소·벤처 기업 특별시로 육성하기 위한 기업지원단을 운영하고, 원스톱 맞춤형 기업 지원 체계를 구축하는 동시에 경영안정자금과 창업자금을 확대 지원할 계획이에요.

도시철도 2호선 사업이 얼마나 진행됐는지 궁금하네요.

● 현재 도시철도 2호선 건설방식을 결정하고 있습니다. 결정을 위한 3단계 중에서 2단계 절차까지 마무리했어요. 지난 8월부터 9월까지 전문가 회의를 통해 11개 쟁점지표를 선정하고, 지난 10월과 11월엔 시민 의견수렴 절차를 거쳤어요. 시민 의견수렴을 위한 타운홀 미팅뿐만 아니라 언론계, 학계, 경제계 등 다양한 사람들과 간담회를 갖고 있지요. 현재 최종 결정을 앞두고 있는 상황입니다. 지상고가(자기부상열차)와 노면전차(트램) 중 하나를 선택할 계획이에요.





▲ 2014 과학벨트비전
희망 선포식에서

시장님이 꿈꾸는 대전은 어떤 모습인가요.

● 시민이 중심이 되는 대전시. 시장이 시민 편에 서서 시민의 명령을 따르는 대전시를 만들고 싶어요. 저도 대전시장이기 전에 대전을 누구보다 사랑하는 대전시민이니까요. 시민 여러분들과 함께 아파하고 기뻐하며 소통하고 공감하려고 해요. 지역 간 격차해소, 대전의 새로운 성장동력 마련, 시민이 결정하는 시정, 사회적 약자를 위한 안전망 구축, 안전망 대전 등 제가 공약했던 것들을 잊지 않겠습니다. 대전은 더 이상 변방 취급을 받아서는 안 돼요. 매번 정권과 중앙 논리에 휘둘러서 목소리 한번 제대로 내지 못하는 도시가 아니라, 상식과 원칙이 지켜지는 대전, 당당한 대전시민이 될 수 있도록 저부터 앞장서겠습니다. 시민들의 선택이 옳았다는 걸 실천으로 보여줄 생각이에요.



그밖에 하고 싶은 말씀 부탁드립니다.

● 그동안 지켜봐주고 성원해주는 모든 이들에게 다시 한번 감사드립니다. 그동안의 경험과 제가 파악한 내용을 가지고 좀더 체계적으로 정리해서 공약사항을 최대한 지킬 수 있도록 노력하겠습니다. 연말까지 지역현안 추진방안을 마무리하고, 내년부터 역동적인 시정을 펼치고 싶어요. 그동안 도청 이전을 위한 특별법 상임위 통과, 회덕IC 건설 국비 50% 확보, 과학벨트 내 기초과학연구원 기공을 위한 희망비전 선포, 사이언스 콤플렉스 우선협상대상자 선정 등 다양한 성과를 이루어냈어요. 열심히 해서 행복한 대전을 만들 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 지켜봐주세요. 🍀





▲ 지운영의 '장송낙일'
(1917년, 비단에 수묵담채, 134.2 × 38.5cm)

지운영의 '장송낙일'

근대기 우리 서화가의 뒤편길


— 해가 질 무렵 초립을 쓴 남자가 말을 타고 소나무 숲으로 들어간다. 뒤편길에 이 없이 홀로 가는 산길에는 적막감이 흐른다. 힘겹게 비탈길을 올라가는 말 위의 선비는 유유자적한 모습으로 우거진 소나무 숲을 올려다본다. 세상을 뒤로 하고 홀로 산으로 들어가는 그는 누구일까? 굽이치는 비탈길 위의 그를 따라 그림을 보는 관람자도 저 숲으로 들어간다. 그곳은 어떤 세계일까?

長松落日 지는해 속에 길게 뻗은소나무
匹馬西風 서풍속으로 한 필의말을타고간다.
從軍萬里 만리길을 종군하였으니
磊落英雄 험결찬 영웅이로다

● 구한말 개화 지식인이자 근대기 서화가로 활동한 백련 지운영(1852~1935)의 작품이다. 그림의 제발은 청대 건륭제 때 대학자이자 문장가였던 기윤(자는 효람)의 시를 인용했다. 그리고 화가는 1917년 이른 봄에 청대 화가 경강의 그림을 따르고 기윤의 시를 인용해 춘교 박영효를 위해 그린 것이라고 기록을 남겼다. 이 작품은 근대 서화가들이 선물용으로 제작한, 중국 그림을 모방한 평범한 그림으로 볼 수 있지만 화가 지운영이 살아

온 인생과 그 시대, 근대기 우리 서화의 변모를 함께 볼 수 있는 흥미로운 작품이다. 지운영은 우리나라에서 종두법을 개발한 지식영의 형이자 황철과 함께 일본에서 사진기술을 배워와 고종의 초상사진을 찍은 최초의 조선인으로 잘 알려져 있다. 1852년(철종 3년)에 태어난 그는 1870년대 말부터 김정희의 제자이자 여항문인(閭巷文人)이었던 강위로부터 시문을 배웠다. 당시 청계천 광고 부근에 살던 역관과 의관 등 기술직 중인들이 육교시사(六橋詩社)를 맺었는데, 지운영의 스승이었던 강위가 그 중심인물이었다. 1882년 임오군란 이후 박영효를 따라 수신사 일행으로 일본에 파견되어, 그해 말 고베에서 하라무라 토쿠베에게서 사진술을 배웠다. 이후 국내에서 통리교섭통상사무아문(統理交涉通商事務衙門), 통리군국사무아문(統理軍國事務衙門)의 주사로서 중앙관료 생활을 시작했다. 그는 종로 마동에 사진국을 개설해 퍼시벌 로웰(Percival Lowell)과 함께 1894년 3월 최초로 고종의 초상사진을 촬영하기도 했다. 기술직 중인 집안의 태생으로 신문물을 적극 도입하여 개

화정책의 최전선에 서고자 했던 것이 그의 젊은 시절 모습이다. 그런데 갑신정변 이후 그의 인생은 급변하기 시작했다. 김옥균의 암살시도가 사전에 발각되어 실패로 끝나고 일본경찰에 의해 조선으로 압송되어 영변으로 유배되고 말았다. 유배 이후 서화에 몰두한 그는 1895년과 1904년 두 차례 중국을 여행하며 항주나 소주의 화가들과 교유하면서 많은 그림을 그렸다. 한말 이후 우리 근대 서화의 중요한 변화 중 하나는 중국 상해에서 발간된 화보들을 바탕으로 새로운 화풍을 선보이기 시작했다는 점. 지운영의 서화 활동 역시 이 흐름 속에 놓여있다. 1904년 11월 2일자 황성신문에는 그가 유화를 배우러 상해로 떠났다는 기사가 실리기도 했다. 그가 실제 서양화를 공부했는지는 불분명하지만 당시 상해에서는 각종 화보 및 신문, 잡지 삽화에 서양화법을 이용한 새로운 화풍이 소개되고 있었고, 이를 충분히 보았을 것이다. '장송낙일'에서 지운영은 상해에서 1895년 발간된 '시중화'(詩中畵)에 실린 모티프와 구도를 차용했다. 제발에도 이 화보의 저자인 마수(경강의 호)의 그

림을 따라했다고 적혀있다. 이 작품과 '시중화'에 실린 그림은 가는 소나무 그루 수를 제외하면 화보와 전체적으로 동일한 느낌을 준다. 세로로 기다란 화면에 길게 죽죽 뻗어 올라간 늙은 일곱 그루의 소나무와 윗부분에만 몰린 청청한 솔잎 및 잔가지들의 치밀한 표현이 시원한 화취를 자아내고, 그 밑으로 비탈진 산길로 말을 타고 올라가는 인물이 묘사되었다. 그의 작품에서는 화보와는 달리 풍성한 솔잎과 가지가 표현되어 있으며 비탈진 산길로 말을 타고 올라가는 인물의 표정을 생생히 그려냈다. 세밀한 필선과 담백한 색채는 판화로 찍어낸 화보에서 찾을 수 없는 요소이기도 하다. 비록 화보를 모방했으나 그대로 모사하지 않고 옛 화보의 주제에 새로운 조형성과 작가의 서정을 반영하여 완성한 한국 근대 수묵채색화의 대표 작품 중 하나다. 말을 탄 채 해질 무렵 우거진 소나무 숲으로 들어가는 한 선비의 모습은 격동의 시대를 살았던 당시 지운영의 내면을 되새기게 한다. 

한발 앞서가는 '주민참여예산제'를 이끈다!



●
김 인 석
경기도 수원시청
예산재정과
재정분석팀장

- 지방자치단체 예산편성에 주민이 직접 참여할 수 있도록 한 '주민참여예산제'가 우리나라에서 시작된 지 이제 10년. 그동안 주민참여예산제는 각 지자체별로 어떻게 운영되고 발전하고 있을까? 남들보다 한발 앞서가는 주민참여예산제를 이끌고 있는 김인석 수원시청 예산재정과 재정분석팀장을 만나러 수원시를 찾았다.



담당하고 있는 업무 소개 부탁드립니다.

수원시청 예산재정과에서 재정분석팀장을 맡고 있어요. 주민참여예산제 운영과 더불어 재정분석 및 재정진단, 재정공시 및 통합재정개요 작성, 시 소속 출자·출연기관 총괄관리, 시 소속 공공기관 등 경영평가 및 경영진단, 기금총괄 및 통합관리기금 운영 등 다양한 일을 하고 있지요.

예산효율화 우수사례 대회에서 수상하셨더군요.

작년 연말에 있었던 예산효율화 우수사례 대회에서 '바중물 참여예산, 세계로! 미래로!' 사례발표로 국무총리 표창을 받았습니다. 심사과정에서

수원시만의 '수원형 주민참여예산제'에 대해 심사위원들로부터 호평을 많이 받았어요. 무엇보다 관 주도의 행정이지 시민들이 적극적으로 참여하는 속에서 예산절감과 효율적인 예산편성이 이루어지고 있다는 점에서 큰 의미가 있어요.

표창을 받아서 기분 좋으셨겠네요.

그럼요. 기뻐요. 자랑할 만한 것은 아니지만 감사했어요. 수원시의 주민참여예산제는 수원시만의 특징이 있어요. 의회, 시민, 행정. 이 트라이앵글이 함께 잘 협력하고 있죠. 시민참여위원회 회의가 있으면 시민들 의견도 잘 들어야 하고, 자료도 챙겨야 하고... 정신이 하나도 없어요. 회의 때



▲ 김훈 예산재정과 주무관과 함께

마다 관계되는 자료를 카트에 가득 담아서 가요. 이사를 한 번씩 할 정도로. 그리고 시민들은 행정을 직접 안 하시니까 말로만 하시잖아요. 말로 하는 것을 실제로 만들어내야 하는 게 저희 일이고. 회의는 주로 퇴근 후 저녁시간에 하는데, 일 년에 서른 번이 넘어요. 저녁 10시는 돼야 끝나는지라 피곤하고 힘들 때도 있어요. 하지만 보람 있는 일 이기에 자부심을 갖고 있어요.

관심을 갖게 된 이유가 있지요.

수원시는 민선 5기를 시작하면서 '참여와 소통의 거버넌스'에 포커스를 두고 행정을 펼치고 있죠. 이에 발맞춰 예산 분야도 시민들이 예산편성 과정에 직접 참여하고, 예산을 감시하고 모니터링 할 수 있는 제도가 있었으면 좋겠다는 결론에 이

르렀어요. 가장 좋은 방법이 주민참여예산제예요. 이미 수원시는 2009년에 조례를 제정하긴 했는데 시민참여 기구나 제도가 없었어요. 공청회에서 의견수렴만 하는 정도. 그러다가 2010년 12월 조례를 전부 개정하면서 시민들이 직접 예산 편성 과정에 참여할 수 있는 길이 열렸어요. 시민 참여기구와 연구회를 수원시청과 구청에 설치해 실질적으로 주민참여가 이루어질 수 있도록 제도화했죠.

수원시만의 특징이 있나요.

주민참여예산제는 이미 지방재정법 39조에 나와 있는데, 지자체마다 시행하는 방법은 조금씩 다른 것 같아요. 수원시는 관이 아니라 시민들이 주도한다는 데에 의미가 있어요. 그 예의 하나로 시



▲ 수원시 예산재정과 재정분석팀 직원들

민참여위원회엔 공무원이 하나도 없어요. 순수 시민들로만 이루어져 운영되고 있죠. 그리고 지난 2012년 6월 두 번째 조례 개정에서는 전국 최초로 청소년위원회를 법제화하고, 민관 대표회의를 새로 만들었어요. 2013년 6월에도 또 다시 조례를 개정했어요. 이번엔 주민제안사업의 우선 순위 심사에 대해 공정성을 확보할 수 있도록 하는 한편, 위원회 기능수행에 필요한 예산을 지원하도록 했어요. 주민참여예산제가 정착될 수 있도록 법적인 틀을 완성한 셈이에요.

청소년위원회가 있다는 점이 독특하네요.

2011년에 청소년위원회를 처음 구성했어요. 당시엔 조례에 규정이 없는, 임시 운영이었죠. 그러다가 2012년 조례를 개정하면서 청소년위원회를 법

제화했어요. 전국 최초인 걸로 압니다. 청소년위원회에서 청소년 관련 예산에 관한 의견을 수렴한 다음 여러 단계의 과정을 거쳐 수원시의회에 제안하는 방식을 취하고 있어요. 시민들하고 똑같은 권한을 주는 거죠. 아이들의 눈높이에서 보는 좋은 예산, 보완할 예산 등을 제시해 예산효율화를 도모하겠다는 전략이에요. 실제로 작년에 청소년 제안사업으로 '학생 건강학습권 보장'과 '거리 흡연부스 설치' 사업이 채택됐어요. 수원시에는 오래된 학교 건물들 중에 석면이 설치된 곳이 많아요. 석면이 어느 정도 있는지 일체조사를 거쳐 올해 1억 8,000만 원을 들여 학교석면 안전관리시스템 구축사업을 시작했죠. 또한 청소년위원회의 제안으로 수원터미널 건물 밖에 흡연부스 2개를 설치했어요.



지역단체와의 협력이 중요할 것 같은데요.

수원여성회, 수원경실련, 수원여성의 전화, 다산 인권센터, 민주희망광장 등 많은 지역 사회단체들이 함께 하고 있어요. 이들은 참여예산 네트워크를 구성하고 자발적으로 참여하고 있는데, 수원시로서는 큰 힘이 되지요. 조례에 따라 참여기구에 소속되기도 하고, 다양한 소통 모임을 통한 의견개진으로 행정과 협업중이에요. 지난 2012년엔 참여예산 네트워크가 운영하는 '수원시 예산 학교'가 제2회 시민교육박람회에서 우수상을 수상한 적도 있어요.

운영하면서 어려운 점은 없나요.

다양한 이해관계자들과의 원활한 소통이 무엇보다 중요한데, 그게 말같이 쉽지가 않아요. 시민제

안 설명회, 행정 각 부서 자료 취합, 시민회의와 심사 등 다양한 방법을 거치지요. 또 처음 시민들의 생각과 다르게 사업이 실행됐을 땐 아쉬움이 많아요. 직선으로 도로를 만들어달라 했는데 곡선으로 만들어졌을 때. 시민들의 의견은 이상적인 경우가 많은데, 현실적인 이유 등으로 변경된 경우죠. 시민들은 실무를 하는 이들이 아니니까 가끔 충돌이 있기도 해요.

우리나라 수준은 어느 정도인지요.

주민참여예산제는 지난 2004년 광주광역시 북구와 울산광역시 동구에서 처음 시작했어요. 당시 정부는 지켜보는 입장이었죠. 2007년엔 행정자치부에서 예산편성지침을 만들어 내려보낼 때 권고하는 상황이었어요. 그러다가 지방재정법에 담아서 운영하기 시작했죠. 중앙에서 기준을 세워서 지자체에 내려보는 시대는 지났어요. 주민참여방법은 지자체마다 달라요. 다른 지자체들과 이야기하다 보면 다들 어려움이 많은 것 같아요. 어느 선까지 시민들에게 줄 것이냐. 사업개진만 할 것이냐, 예산편성까지 시민들에 맡길 것이냐 등. 시민들이 예산에 대해 깊이 아는 것이 아니니까. 해당 지자체에 맞게 잘 운영돼야 한다고 봐요. 서로 정보를 공유하면서 장단점을 보완해 추진하면 제도가 활성화 될 것이라 믿어요. 🌈



2015 얼음나라 화천 산천어축제 얼음 속 즐거움으로 추위는 사라지다!

행사명 2015 얼음나라 화천 산천어축제
기간 2015년 1월 10일 ~ 2월 1일(23일간)
장소 강원도 화천군 화천읍 및 3개 면
홈페이지 www.narafestival.com

● 시리도록 차가운 공기가 대지를 덮은 겨울. 뜨거운 열기와 즐거움으로 가득한 겨울축제가 시작된다. CNN이 보도한 세계 겨울 7대 불가사의, 문화체육관광부가 선정한 대한민국 대표 축제인 '2015 얼음나라 화천 산천어축제'가 2015년 1월 10일부터 2월 1일까지 23일 간 강원도 화천에서 열린다.

귀한 탓에 쉽게 잡을 수 없다는 산천어. 청정지역 화천에서라면 가능하다. 낚시에 경험이 전혀 없는 아이들도 얼음낚시로 쉽게 산천어를 잡을 수 있다. 산천어 얼음낚시터는 현장에서 선착순으로 입장하는 '현장접수 얼음낚시터'와 온라인으로 미리 예약하고 원

하는 시간대에 입장하는 '예약접수 얼음낚시터' 두 곳으로 나누어져 있다. 남들보다 많이 잡길 원한다면 현장 낚시터보다는 예약 낚시터가 좀더 낫다. 산천어의 특성상 시간에 따라 산천어가 무리지어 유영하는 패턴이 바뀔 수 있기에 너무 한자리만 고집하지 않는 것도 산천어를 많이 잡을 수 있는 노하우.

얼음낚시터 외에도 총 연장 약 100m의 스키를 즐기는 눈썰매, 축제장 하늘을 가르는 하늘 가르기, 쓰러지는 것이 부지기수지만 그래도 또 일어나 달려서 골망을 가르는 얼음축구, 전통의 겨울놀이 얼음썰매, 얼음 위를 달리는 얼음이 자전거, 뽕슬레이, 얼음미끄럼



틀, 다양한 놀이시설이 있는 놀이기구 편파크 등 체험 프로그램이 즐비하다. 또한 건물 2층 높이인 길이 100미터의 초대형 얼음이성과 눈조각 등 볼거리도 가득.

축제기간 시가지에서는 중국 하얼빈 빙등제 전문가들이 직접 만든 국내 최대 실내 얼음조각 광장과 겨울밤을 빛으로 수놓는 선등거리, 화천커피박물관이 운영된다. 화천생태영상센터에서는 '구름뽕' 특별전도 준비되어 있다. 🌈



| 연간기획 | 저성장·고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안

우리나라 인구 고령화의 취약성 분석

민세진

OECD 국가의 인구 고령화 대책 분석

윤석명

독자투고

전자태그를 활용한 지방자치단체의 재물조사방향에 관한 소고

권혁춘

특독 이슬람

포용의 정책으로 이슬람 제국 세우다!

김승철



‘成’ 섹션에서는 지방재정의 경쟁력이 높아져서 우리나라 지방재정이 더욱 성숙하기 위해 필요한 지방재정 관련 이슈와 정보들을 살피는 공간. 지난 2014년 9·10월호(제17호)부터 연간기획으로 ‘저성장·고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안’ 시리즈를 연재중이다. 또한 지방재정 현장에서 일하고 있는 이들의 생생한 목소리가 담긴 ‘독자투고’와 이슬람의 역사와 문화를 살펴보는 ‘특독 이슬람’ 코너가 있다.

우리나라 인구 고령화의 취약성 분석¹⁾



글 _ 민 세 진
(동국대학교 경제학과 교수)

- 본고는 국제전략문제연구소에서 개발하고 12개 국을 대상으로 산출한 고령화취약성지수(Aging Vulnerability Index)를 우리나라에도 적용하여 우리나라의 고령화 실태를 선진 12개 국과 비교하고 이를 바탕으로 시사점을 도출한다. 그 결과 우리나라의 고령화취약성지수로부터 표출되는 가장 심각한 문제점은 고령화 진전속도가 매우 빠르다는 것과 노년층의 빈곤이 광범위한 것이다. 다른 나라와 비교할 때 복지지출 증가가 불가피하지만 최대한 절제하고 사적연금을 크게 확대해야 한다는 시사점이 있다.

1. 서론

● 우리나라는 2000년 고령화사회로 접어든 이래 세계에서 유례없이 빠른 속도로 고령화되고 있다. 우리나라 고령인구의 비중은 다른 선진국에 비해 높지는 않으나 고령화 속도가 급격하다는 것이 문제점으로 지적될 수 있다. 고령화가 완만히 진행된 유럽국가들

에서 2000년대 공적연금 개혁과정 중 경험한 정치·사회적 혼란을 볼 때 우리나라의 경우 급격한 고령화로 인해 유럽국가들보다 심각한 혼란을 겪게 될 우려가 있는 것이다. 고령화 문제에 적절히 대처하기 위해 다각도의 현상파악이 시급한데, 지금까지의 연구는 현재의 노인빈곤이나 소득불균형문제(석재은·김태원, 2000; 성명재, 2004 등) 및 국민연금에만 논의가 집중된 경향이 있다.

그런 의미에서 국제전략문제연구소(CSIS, Center for Strategic and International Studies)가 개발한 ‘고령화취약성지수’ (Aging Vulnerability Index)가 유용한 시사점을 줄 수 있다. 이 보고서에서는 호주, 영국, 미국, 캐나다, 스웨덴, 일본, 독일, 네덜란드, 벨기에, 프랑스, 이태리, 스페인 등 선진 12개 국의 고령화실태를 연구하여 지수를 개발하였다. 고령화의 문제점을 여러 측면에서 접근함과 동시에 각 사안에 대한 국가별 순위 및 문제의 상대적 심각성 등을 비교할 수 있다는 것이 이 지표의 큰 장점이라고 할 수 있다. 아쉬운 점은 고령화취약성지수가 2000년 데이터를 바탕으로 2003년 개발되어 벌써 10년 이상 시간이 흘렀다는 사실인데, 이후 CSIS에서도 지수를 다시 계산하지 않았고 다른 지수들 중 고령화취약성지수만큼 포괄적인 연구를 한 것을 찾기 어려워 본 연구에서는 CSIS의 고령화취약성지수를 따르기로 하였다. 즉 우리나라에 대한 CSIS의 고령화취약성지수를 산출함으로써 우리나라의 고령화 실태와 전망을 선진 12개국과 비교해 보고자 한다.

결과를 요약하면 우리나라의 고령화 상황은 현재나 가까운 미래에 선진국에 비해 크게 나쁘지 않다는 것이다. 2040년 GDP 대비 노년층의 공적급여 규모는 18.4%로 호주, 영국에 이어 세 번째로 작은 수준으로 전망되며, 이러한 공적급여로 인한 동시대의 비노년층 부담은 13개국 중 가장 양호한 것으로 나타났다. 문제는 2000~2040년 사이 부양비가 300% 증가할 정도로 고령화 진전속도가 선진국에 비해 크게 빠르다는 것이다. 이는 선진국 중 고령화의 진전이 빠른 스페인(160%), 일본(141%), 이태리(134%) 등 보다 높은 수치이다. 선진국의 경우 고령화 진전에 따라 현 복지정책 아래에서는 지속불가능한 과도한 지출이 우려되는 것과 달리 우리나라는 노년층의 소득수준 향상이 더 중요한 문제임이 드러났다.

¹⁾ 본고는 저자의 ‘우리나라의 고령화 취약성’ (한국경제학보, 제19권 제1호, 2012년 봄, p.49~80)을 요약, 정리함

2. 고령화취약성지수²⁾

CSIS 고령화취약성지수는 고령화 진전에 따른 국가별 노년층 부양비용의 상승에 대한 취약성을 평가하는 지수이다. 이 연구에서는 60세 이상 인구를 노년층(The Elderly), 15~59세 인구를 비노년층(The Nonelderly)으로 정의하고 있어 65세 이상을 고령인구로 구분하는 통상적인 기준과는 차이가 있다. 이처럼 60세 이상 인구를 노년층으로 정의한 이유는 대부분의 선진국에서 2000년 당시 60세가 공적급여에서 정년에 해당하기 때문이라고 한다.

CSIS 고령화취약성지수는 고령화 부담을 총체적으로 측정하고 국가별로 비교하기 위하여 개발된 최초의 지수로서 지난 2003년 측정되었다. 이 지수는 호주, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등 12개 선진국을 대상으로 2000년과 2040년의 상황을 주로 비교하였다. 2040년을 비교년도로 선택한 이유는 2010년대 중반부터 20년 동안 선진국의 베이비붐 세대가 모두 퇴직함으로써 급증한 복지, 특히 공적연금 지출이 2040년 무렵 안정될 것으로 예측되기 때문이다.

CSIS의 연구에서는 고령화취약성지수의 점수에 따라 12개 국가를 저(低)취약국가, 중(中)취약국가, 고(高)취약국가 등 3개 범주로 구분하였다. 2003년의 측정결과에서는 고령화취약성이 낮은 국가에 호주, 영국, 미국 등이 포함되었으며, 고령화취약성이 높은 국가로는 스페인, 이태리, 프랑스 등이 꼽혔다(표 1 참조).

표 1 나라별 고령화취약성 수준

고령화취약성 저(低)	고령화취약성 중(中)		고령화취약성 고(高)
1. 호주	4. 캐나다	7. 독일	10. 프랑스
2. 영국	5. 스웨덴	8. 네덜란드	11. 이태리
3. 미국	6. 일본	9. 벨기에	12. 스페인

※ 주 : 12개 국가별 CSIS 고령화취약성지수 산출결과에 따라 순위를 주고 상하위 3개국을 각각 고령화취약성 저 및 중, 고로 구분함

※ 자료 : Jackson & Howe, 2003

2) 2장은 CSIS의 보고서, 즉 Jackson & Howe(2003)의 관련 부분을 요약 정리하였다.

이러한 결과는 공적부담, 재정여력, 복지의존, 노년층부유 등 총 4개 범주와 각 범주 하위의 2~3개 지표들로부터 도출된 것이다(표 2 참조).

표 2 CSIS 고령화취약성지수의 구성

공적부담(Public Burden)	재정여력(Fiscal Room)
<ul style="list-style-type: none"> - 복지수준(Benefit Level) 지표 - 복지증가(Benefit Growth) 지표 - 순이전(Net Transfer) 지표 	<ul style="list-style-type: none"> - 세금여력(Tax Room) 지표 - 예산여력(Budget Room) 지표 - 차입여력(Borrowing Room) 지표
복지의존(Benefit Dependence)	노년층부유(Elder Affluence)
<ul style="list-style-type: none"> - 복지비중(Benefit Share) 지표 - 가족간유대(Family Ties) 지표 - 빈곤영향(Poverty Impact) 지표 	<ul style="list-style-type: none"> - 부유수준(Affluence Level) 지표 - 부유경향(Affluence Trend) 지표

※ 주 : 노년층은 60세 이상, 비노년층은 15세부터 59세까지의 연령층을 의미하며, 소득은 정부의 건강보호혜택의 현금가치를 포함함.

※ 자료 : Jackson and Howe, 2003

● ‘공적부담’ (Public Burden) 범주

향후 예상되는 노년층에 대한 공적연금, 건강보험급여, 기타 공적지출이 국가경제에서 차지하는 비중을 다룬다.

- 복지수준(Benefit Level) 지표 : 2040년 기준 GDP 대비 노년층 공적급여의 규모(%)

- 복지증가(Benefit Growth) 지표 : 2000년부터 2040년까지 GDP 대비 노년층 공적급여 규모의 증가분(%p)

- 순이전(Net Transfer) 지표 : 2040년 기준 비노년층 소득 대비 노년층 공적급여의 규모(%)

● ‘재정여력’ (Fiscal Room) 범주

세금확대, 여타 정부지출규모의 축소, 공적 차입 등을 통하여 노년층에 대한 복지비용 증가를 감당할 수 있는 정부의 능력을 측정한다.

- 세금여력(Tax Room) 지표 : 2040년 기준 GDP 대비 세금의 규모(%), 세금이 모든 공적급여의 증가분을 충당한다고 가정)

- 예산여력(Budget Room) 지표 : 2040년 기준 정부지출 대비 노년층 공적급여의 규모(%,

모든 공적급여의 증가를 충당하기 위하여 다른 예산을 삭감한다고 가정)
- 차입여력(Borrowing Room) 지표 : 정부부채가 GDP의 150%에 도달하는 연도(국채 발행을 통해 모든 공공복지의 증가를 지불한다고 가정)

● ‘복지의존’ (Benefit Dependence) 범주

공적급여에 대한 노년층의 의존도를 측정하고 이에 따라 향후 공공복지의 축소가 정치적으로 얼마나 어려울지를 측정한다.

- 복지비중(Benefit Share) 지표 : 2040년 노년층의 세후소득 대비 노년층에 대한 공적급여(건강보험급여 제외)의 규모(%)
- 가족 간 유대(Family Ties) 지표 : 성인자녀와 동거하는 노년층의 비중(% , 현재 이용 가능한 가장 최근 연도 통계치)
- 빈곤영향(Poverty Impact) 지표 : 공적급여의 10% 삭감으로 인해 빈곤수준(전 가구 중위소득의 50% 이하)으로 떨어지는 노년층의 비중(% , 현재 이용 가능한 가장 최근 연도 통계치)

● ‘노년층부유’ (Elder Affluence) 범주

노년층과 청·장년층 간 상대적인 부유함을 측정하는 것으로 이는 향후 공공복지 개혁의 결정적인 영향요소가 된다.

- 부유수준(Affluence Level) 지표 : 2040년 기준 비노년층 1인당 세후소득 대비 노년층의 1인당 세후소득
- 부유경향(Affluence Trend) 지표 : 2000년부터 2040년까지 부유수준지표의 변화율(%)

3. 우리나라의 고령화취약성지수

아래에서는 CSIS 고령화취약성지수에 사용된 방법과 가정들을 최대한 유지하면서 우리나라에 적용한 결과를 보여준다. 12개 선진국을 대상으로 한 CSIS 고령화취약성지수 결과와 우리나라의 상황을 비교하기 위해 우리나라의 경우도 불가피하게 2000년도 당시의 제

도 및 자료, 전망을 사용하였다. 이후 2014년 기초노령연금 도입과 같은 제도 변화가 있었기 때문에 결과의 해석에서 다소간의 주의가 요구될 것이다.

가. 공적부담지표

(표 3)에서 보는 바와 같이 노년층에 대한 공적급여가 국가 경제에서 차지하는 비중을 포괄적으로 나타내는 공적부담지표에서 우리나라는 상위권에 속하는 것으로 나타났다. 2040년 GDP 대비 및 비노년층 세후소득 대비 공적급여의 비중은 높지 않으나, 문제는 현재에 비해 향후 공적급여의 부담이 급속히 증가할 것으로 예측되는 것이다.

표 3 공적부담지표의 국가별 순위

(단위 : %)

순위	점수	복지수준 GDP 대비 노년층 공적 급여 규모(2040년)		복지증가 복지수준의 2000년 대비 2040년 증가분(%p)		순이전 비노년층 소득 대비 노년층 공적급여 규모 (2040년)	
1. 영국	-23	1. 호주	16.6	1. 영국	5.5	1. 한국	11.8
2. 호주	-12	2. 영국	17.6	2. 호주	7.6	2. 영국	19.3
3. 한국	7	3. 한국	18.4	3. 스웨덴	9.7	3. 호주	22.1
4. 미국	24	4. 미국	20.3	4. 독일	10.4	4. 미국	26.8
5. 스웨덴	28	5. 캐나다	22.9	5. 미국	11.0	5. 스웨덴	27.3
6. 벨기에	50	6. 스웨덴	23.0	6. 벨기에	11.8	6. 캐나다	29.8
7. 캐나다	51	7. 벨기에	24.5	7. 프랑스	13.6	7. 벨기에	31.5
8. 독일	55	8. 독일	25.5	8. 네덜란드	13.9	8. 네덜란드	35.3
9. 네덜란드	70	9. 네덜란드	25.6	9. 캐나다	14.0	9. 독일	35.4
10. 일본	81	10. 일본	27.0	10. 이태리	14.7	10. 일본	35.9
11. 프랑스	82	11. 프랑스	29.3	11. 일본	15.2	11. 프랑스	36.1
12. 이태리	97	12. 이태리	32.0	12. 한국	15.2	12. 이태리	37.2
13. 스페인	137	13. 스페인	33.1	13. 스페인	20.5	13. 스페인	42.7

1) 복지수준

복지수준지표는 2040년 GDP 대비 노년층에 대한 공적급여(공적연금, 건강보험급여, 기타급여)의 비중을 나타내며 우리나라는 13개국 중 세 번째로 복지수준지표가 유리한 것으

로 나타났다. 공적급여의 구성요소별로는 2040년 GDP에서 공적연금이 차지하는 비중은 10%, 건강보험 급여는 6.7%, 기타급여는 1.7%에 이를 것으로 추정된다.

2) 복지증가

우리나라는 복지수준지표에서는 비교적 양호한 것으로 나타났으나 2000년 대비 2040년의 복지수준지표가 얼마나 증가했는가를 표시하는 복지증가지표에서는 최하위 수준에 머무른다. 다른 선진국들과 달리 2000년 현재 우리나라의 GDP 대비 노년층 공적급여의 비중은 3.2%로 매우 낮은 수준이지만 향후 급속한 고령화와 맞물려 복지증가 폭이 매우 큰 것으로 나타났다. 특히 우리나라의 복지수준지표와 복지증가지표 간 순위 격차가 가장 큰 것은 현 제도를 유지할 경우 향후 40년 간 인구구조의 변화가 국가경제에 미칠 영향이 다른 선진국보다 급격히 확대될 것임을 시사한다.

공적급여 구성요소별로는 공적연금이 7.9%p(2.1 → 10%), 건강보험급여가 6.0%p(0.7 → 6.7%), 기타급여가 1.3%p(0.4 → 1.7%) 증가할 것으로 전망되었다. 증가의 비중은 공적연금이 가장 크지만 증가율에서는 건강보험급여가 압도적인 것으로 나타났다.

3) 순이전

2040년 비노년층 세후소득(노년층에 대한 순공적이전은 포함) 대비 노년층에 대한 세후 공적급여의 비중을 표시하는 순이전지표는 가장 양호한 것으로 나타났다. 이는 2000년 우리나라 순이전이 1%에 불과하기 때문이다.

나. 재정여력지표

(표 4)에서 보는 바와 같이 노년층에 대한 공적급여지출의 증가를 감당할 수 있는지의 재정여력을 측정하는 재정여력지표에서도 우리나라는 상위권에 속한다. 그리고 (표 5)와

같이 우리나라는 GDP 대비 재정규모가 상대적으로 작고 정부자산이 부채보다 많으므로 향후 급격한 지출증가가 예상됨에도 불구하고 양호한 지표를 보인다. 단, 공적급여지출을 다른 정부지출을 삭감함으로써 충당한다고 가정한 예산여력지표에서는 재정규모가 작기 때문에 매우 불리하다.

표 4 재정여력지표의 국가별 순위

(단위 : %)

순위	점수	세금여력 GDP 대비 세금(2040년)		예산여력 정부지출 대비 노년층 공적급여 비중(2040년)		차입여력 정부 순부채가 GDP 대비 150%에 이르는 연도	
1. 영국	-14	1. 호주	39.2	1. 스웨덴	37.2	1. 한국	∞
2. 호주	-4	2. 영국	41.7	2. 영국	38.1	2. 영국	2046
3. 한국	28	3. 미국	44.1	3. 호주	41.2	3. 호주	2038
4. 미국	40	4. 한국	46.3	4. 벨기에	44.6	4. 스웨덴	2037
5. 스웨덴	41	5. 일본	46.5	5. 캐나다	48.6	5. 독일	2033
6. 독일	48	6. 캐나다	50.2	6. 독일	49.0	6. 스페인	2029
7. 캐나다	50	7. 독일	55.2	7. 네덜란드	51.7	7. 네덜란드	2027
8. 네덜란드	67	8. 이태리	56.5	8. 프랑스	52.9	8. 미국	2026
9. 벨기에	67	9. 스페인	57.2	9. 미국	52.9	9. 캐나다	2024
10. 일본	72	10. 네덜란드	58.4	10. 이태리	60.3	10. 프랑스	2024
11. 프랑스	81	11. 벨기에	59.8	11. 일본	65.8	11. 벨기에	2022
12. 이태리	84	12. 프랑스	62.2	12. 스페인	72.1	12. 이태리	2021
13. 스페인	90	13. 스웨덴	63.0	13. 한국	75.4	13. 일본	2020

※ 주 : '차입여력'의 경우 우리나라는 유일하게 순부채가 음(-)인 관계로 부채중립성 가정 하에서 차입여력지표를 구할 수 없음. 순위계산 시 이로 인한 왜곡을 줄이기 위해 임의로 2060년을 사용함.

표 5 2000년 재정 현황(GDP 대비) (단위 : %)

정부수입		정부지출		순부채	
1. 한국	30.5	1. 한국	24.4	1. 한국	-28.4
2. 일본	31.1	2. 미국	33.6	2. 스웨덴	1.4
3. 미국	35.1	3. 호주	36.3	3. 호주	7.7
4. 호주	36.9	4. 영국	37.0	4. 영국	33.6
5. 스페인	39.0	5. 일본	38.6	5. 프랑스	34.8
6. 영국	40.9	6. 스페인	39.8	6. 독일	42.4
7. 캐나다	44.1	7. 캐나다	41.0	7. 스페인	42.8
8. 이태리	46.2	8. 네덜란드	45.3	8. 미국	42.9
9. 독일	47.1	9. 독일	45.7	9. 네덜란드	44.5
10. 네덜란드	47.5	10. 이태리	46.8	10. 캐나다	44.9
11. 벨기에	49.5	11. 벨기에	49.4	11. 일본	58.6
12. 프랑스	51.1	12. 프랑스	52.5	12. 이태리	94.9
13. 스웨덴	60.8	13. 스웨덴	57.4	13. 벨기에	100.6

※ 자료 : OECD

1) 세금여력

공적급여지출을 세금증가로 충당할 경우 2040년 GDP 대비 조세규모를 표시하는 세금여력지표에서 우리나라는 13개국 중에서 네 번째로 양호한 수치를 보인다. 이는 급격한 지출증가가 예상됨에도 불구하고 현재 우리나라의 조세 규모가 다른 나라에 비해 작기 때문이다. 2000년 현재 우리나라의 정부수입 GDP 대비 30.5%로 13개국 중 가장 작은 수준이다.

2000년의 각국 GDP 대비 정부수입 비중과 세금여력지표 간에 비슷한 추이가 관찰되며, 추이에서 벗어나는 국가들은 우리나라, 일본, 스페인, 영국 등인데, 급격한 고령화가 예상되는 우리나라, 일본, 스페인은 현재보다 순위가 몇 계단 하락한 반면 부양비 변화가 가장 완만한 영국은 순위가 상승하였다.

2) 예산여력

공적급여지출을 다른 정부지출을 삭감함으로써 충당한다고 가정할 때 2040년 전체 정부지출 대비 노년층에 대한 공적급여 비중을 나타내는 예산여력지표에서 우리나라는 최하위에 위치하였다. 가장 큰 원인은 다른 선진국에 비해 현재의 정부지출규모가 매우 작기 때문이다. 일본과 스페인 역시 현재 40% 미만의 GDP 대비 정부지출 규모를 유지하고 있기 때문에 여타 정부지출의 삭감으로 공적급여지출의 증가를 충당할 경우 무리가 따를 것으로 보인다.

3) 차입여력

공적급여지출의 증가를 정부의 부채증가로 감당할 경우 정부의 순부채가 GDP의 150%에 이르는 연도를 추정하는 차입여력지표는 우리나라가 가장 양호하였다. 우리나라는 현재 순자산이 GDP의 28%를 초과하고 재정흑자상태에 있기 때문에 공적급여지출이 2040년 18.4%로 증가하더라도 자산이 부채를 초과한다. 다른 12개국은 2000년 현재 '부채중립성'을 가정할 때 모두 재정적자에 놓일 정도로 순부채 상태에 있으며 그 규모가 GDP의 50%를 초과하는 벨기에, 이태리, 일본의 경우 2020년대 초반에 150%를 넘을 것으로 예측된다.

다. 복지의존지표

노년층의 공적급여에 대한 소득의존도를 나타내는 복지의존지표에서 우리나라는 다른 선진국에 비해 유리한 위치에 있는 것으로 나타났다(표 6 참조).

표 6 **복지의존지표의 국가별 순위** (단위 : %)

순위	점수	복지비중 노년층 세후소득 대비 공적급여 규모(2040년)		가족 간 유대 성인자녀와 동거하는 노년층 비중(최근년)		빈곤영향 공적급여 10% 삭감으로 빈곤수준 으로 떨어지는 노년층 비중(최근년)	
1. 한국	-38	1. 한국	31.2	1. 일본	50.4	1. 한국	0.6
2. 일본	-14	2. 호주	32.7	2. 한국	49.1	2. 일본	2.0
3. 이태리	28	3. 미국	36.6	3. 이태리	42.1	3. 이태리	2.9
4. 미국	31	4. 일본	38.4	4. 스페인	40.5	4. 미국	2.9
5. 호주	35	5. 영국	39.3	5. 캐나다	20.3	5. 스페인	3.9
6. 캐나다	49	6. 캐나다	45.5	6. 호주	19.5	6. 캐나다	3.9
7. 영국	51	7. 스웨덴	54.6	7. 벨기에	15.6	7. 호주	4.0
8. 스페인	56	8. 네덜란드	55.2	8. 미국	15.1	8. 영국	4.1
9. 벨기에	84	9. 이태리	55.6	9. 독일	13.7	9. 스웨덴	4.5
10. 스웨덴	84	10. 벨기에	56.2	10. 영국	13.0	10. 네덜란드	4.8
11. 네덜란드	84	11. 독일	58.4	11. 프랑스	12.4	11. 프랑스	5.2
12. 독일	94	12. 스페인	66.9	12. 네덜란드	9.1	12. 벨기에	5.2
13. 프랑스	104	13. 프랑스	69.5	13. 스웨덴	5.0	13. 독일	5.7

복지의존지표에 속하는 복지비중, 가족 간 유대, 빈곤영향지표에서 고르게 양호한 수치를 보인다. 그러나 이러한 복지 의존지표는 노년층이 재정적으로 얼마나 여유있는 생활을 영위하는가를 전혀 반영하지 않기 때문에 해석에 주의가 필요하다.

1) 복지비중

2040년 노년층의 세후소득에서 건강보험급여를 제외한 공적급여가 차지하는 비중을 예측한 복지비중지표에서 우리나라는 31.2%로 다른 선진국보다 낮았다. 공공복지에 대한 소득의존도가 낮은 것은 과거로부터의 추세가 반영된 면이 크다. (표 7)과 같이 1995년 공적연금과 생활보호급여를 합한 공적이전이 노년층 소득에서 차지하는 비중은 우리나라의 경우 6.6%에 머물러 일본(57.4%), 미국(55.8%), 독일(77.6%) 등에 비해 현저하게 낮았다. 한편 1995년의 공적이전 비중 6.6%는 1980년의 2%에 비해 세배 이상 증가한 것으로 1988년 국민연금이 도입된 이래로 급격한 성장을 보였다.

표 7 **노년층의 주 소득원 국제 비교(1995년)** (단위 : %)

소득원	한국	대만	일본	미국	독일
근로소득	26.6	26.9	21.6	15.5	4.6
자산소득	9.9	8.8	6.6	23.3	13.7
사적이전	56.6	56.5	6.6	1.6	1.9
공적이전	6.5	7.6	57.4	55.8	77.6

※ 자료 : 석재은, 김태원, 2000

전반적으로 소득에 대한 공적급여의 비중이 높은 유럽국가들의 공적연금 개혁을 둘러싼 최근의 갈등과 혼란을 볼 때 복지비중지표가 양호한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 오히려 우리나라에서는 국민연금이 확대·정착 과정을 밟고 있으므로 공적급여가 향후 국민경제에 과도한 부담이 되지 않도록 고령화문제가 부각된 초기에 주의를 기울일 필요가 있다.

2) 가족 간 유대

노년층이 가족관계를 통하여 소득감소문제를 완화할 여지를 측정하는 한 지표로서 성인자녀와 동거하는 노년층 인구비율을 나타내는 가족 간 유대지표에서 우리나라는 일본 다음으로 높은 비율을 보였다. (표 7)에 의하면 일본, 미국, 독일 등의 국가에서 공적이전의 역할을 우리나라에서는 사적이전이 담당함을 알 수 있다. 그러나 가족 간 유대지표는 성인자녀가 노년층 부모의 소득에 의존하는 경향도 포함하고 있기 때문에 국가별로 불균등하게 지표의 원래 의도와 다른 영향을 미칠 수 있다.

3) 빈곤영향

현재 공적급여 수준을 10% 삭감했을 때 빈곤선(전체 가구 중위소득의 50%) 이하로 떨어지는 노년층의 인구비율을 나타내는 빈곤영향지표는 0.6%로 우리나라의 순위가 가장 높은 것으로 추정된다. 그러나 2000년에 우리나라 노년층 가구 중 빈곤선 이상에 있는 가구가 54.4%에 불과하기 때문에 빈곤영향지표를 긍정적으로만 해석하는 데에는 문제가

있다. 즉 노년층 소득에서 공적급여 비중이 매우 낮고 이미 빈곤상태의 노년층 비중이 크기 때문에 공적급여 10% 삭감에 추가적으로 빈곤선 이하로 떨어질 인구는 극히 적어서 나타난 결과이기 때문이다.

(표 8)과 같이 가구주가 60세 이상인 가구의 2계층 경계소득이 연 550만 원 불과한데, 이는 60세 이상 노인 가구의 최소한 40%가 빈곤선 이하 생활을 하고 있음을 의미한다. 또한 소득 최하 20%에 속하는 가구 중 노년층 가구비중이 44%로 매우 높다. 빈곤영향지표에 영향을 미치는 노년층은 연소득 550~854만 원에 속하는 3계층에 집중되어 있을 것이나 소득의 공적이전 비중이 매우 커서(중위 공적이전이 연 8만 원) 전체 소득에의 영향은 미미하다.

소득원		1계층	2계층	3계층	4계층	5계층
전체 가구 평균 소득		465	892	1,243	1,682	3,224
노년층 가구 비율		0.44	0.16	0.10	0.08	0.08
전체 가구 경계소득		~ 708	~ 1,062	~ 1,440	~ 2,000	2,000 ~
노년가구 경계소득		~ 349	~ 550	~ 854	~ 1,404	1,404 ~
평균 소득	총소득	249	444	696	1,095	2,383
	근로	37	120	280	584	1,429
	재산	28	54	110	162	405
	사적이전	104	187	201	164	121
	공적이전	58	54	65	135	253
중위 소득	총소득	254	440	693	1,075	1,942
	근로	0	0	205	693	1,403
	재산	0	0	1	18	142
	사적이전	85	170	85	0	0
	공적이전	10	10	8	6	6

※ 주 1 : 2001년 가구소비실태조사 원자료로부터 계산, 각 가구 소득은 가구균등화지수로 보정함.

※ 주 2 : 표의 재산소득은 지표계산에 이용된 자산소득에서 사적이전을 분리한 수치임.

라. 노년층부유지표

노년층이 비노년층에 비해 상대적으로 얼마나 부유하며 이러한 경향에 향후 40년 간 어

떠한 변화가 있을지 측정하는 노년층부유지표에서 우리나라는 최하위로 나타났다(표 9 참조). 2040년 비노년층 1인당 세후소득 대비 노년층 1인당 세후소득비율 전망치는 0.72였고, 이는 2000년과 비교하여 4% 감소한 수치이다.

순위	점수	부유수준		부유경향	
		비노년층 1인당 세후소득 대비 노년층 1인당 세후소득(2040년)		부유수준의 2000년 대비 2040년 증가율	
1. 미국	-25	1. 미국	1.77	1. 일본	25.9
2. 일본	11	2. 캐나다	1.54	2. 미국	23.9
3. 캐나다	12	3. 네덜란드	1.51	3. 스페인	19.7
4. 네덜란드	19	4. 호주	1.45	4. 캐나다	16.5
5. 독일	24	5. 독일	1.44	5. 독일	15.3
6. 호주	30	6. 프랑스	1.36	6. 네덜란드	14.4
7. 스페인	39	7. 일본	1.34	7. 호주	12.0
8. 프랑스	52	8. 벨기에	1.19	8. 벨기에	10.9
9. 벨기에	56	9. 스페인	1.18	9. 프랑스	5.5
10. 스웨덴	87	10. 이태리	1.15	10. 스웨덴	3.0
11. 영국	104	11. 영국	1.10	11. 한국	-4.0
12. 이태리	109	12. 스웨덴	1.04	12. 영국	-8.1
13. 한국	131	13. 한국	0.72	13. 이태리	-12.9

마. 종합

우리나라의 고령화취약성지수는 27.1로 호주, 영국, 미국에 이어 네 번째로 양호한 것으로 나타났으며, 다음 순위의 캐나다와는 비교적 큰 점수 격차를 보여 전체적으로 고령화취약도가 낮은 국가로 분류될 수 있다(표 10 참조). 공적부담, 재정여력, 복지의존 등의 지표에서는 양호한 순위를 보였으나 노년층부유지표에서는 최하위에 위치하였다. 1/6씩의 가중치를 갖는 복지의존지표와 노년층부유지표가 극과 극의 순위를 보여 상쇄됨으로써 공적부담지표와 재정여력지표에 의해 전체 순위가 결정되었다고 볼 수 있다.

표 10 고령화취약성지수에 따른 국가별 순위

순위	전체	점수	공적부담	재정여력	복지의존	노년충부유
1	호주	5.7	영국	영국	한국	미국
2	영국	13.5	호주	호주	일본	일본
3	미국	22.7	한국	한국	이태리	캐나다
4	한국	27.1	미국	미국	미국	네덜란드
5	캐나다	44.0	스웨덴	스웨덴	호주	독일
6	일본	50.9	벨기에	독일	캐나다	호주
7	스웨덴	51.6	캐나다	캐나다	영국	스페인
8	독일	53.9	독일	네덜란드	스페인	프랑스
9	네덜란드	62.3	네덜란드	벨기에	스웨덴	벨기에
10	벨기에	62.9	일본	일본	네덜란드	스웨덴
11	프랑스	80.3	프랑스	프랑스	벨기에	영국
12	이태리	83.4	이태리	이태리	독일	이태리
13	스페인	91.7	스페인	스페인	프랑스	한국

우리나라 고령화 취약성이 낮은 원인은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 비록 그 증가율이 매우 높지만 부양비가 2040년 대부분의 유럽대륙 선진국과 비슷한 수준에 머물 정도로 현재 부양비가 낮고 국민경제에서 공적급여가 차지하는 비중이 매우 작다. 공적부담지표의 순위가 양호한 것은 2040년 GDP 대비 및 비노년층 소득 대비 노년층에 대한 공적급여가 낮기 때문이다. 그러나 2014년 기초노령연금 도입 등 2000년과 비교하여 노년층에 대한 공적급여가 증가하게 되었기 때문에 이를 감안할 필요가 있다.

둘째, 현재 정부재정이 흑자일 뿐만 아니라 자산이 부채보다 크기 때문에 향후 공적급여지출의 증가에 대한 재정부담이 상대적으로 적다. 정부지출규모가 작은 편이기 때문에 증가하는 공적급여를 여타 지출의 삭감으로 상쇄할 여력은 적으나 선진국에 비해 초기상태의 재정여력이 우수한 편이다.

셋째, 노년층의 공적급여에 대한 소득의존도 역시 매우 낮다. 복지 의존지표가 양호한 것은 노년층 소득의 공적급여 비중이 작은 것에 기인한다.

한편 다른 선진국에 비해 우리나라 노년층은 비노년층 대비 소득수준이 크게 낮은 것으

로 나타났다. 공적부담지표 중 순이전지표가 양호한 것과 노년충부유지표가 불량한 것은 모두 노년층의 소득수준이 상대적으로 매우 낮기 때문인데, 이는 고령화에 따라 노인빈곤 문제가 심각하게 대두될 수 있음을 시사한다.

4. 결론

선진국과 비교하여 우리나라 고령화취약성지수로부터 표출되는 가장 심각한 문제점은 고령화 진전속도가 매우 빠르다는 것과 노년층의 빈곤이 광범위하다는 사실이다. 선진국의 경우 고령화 진전에 따라 현 복지정책 아래에서 지속불가능한 과도한 지출이 우려되는 것과 달리, 우리나라는 노년층의 소득수준 향상이 더 중요한 문제임이 드러났다. 따라서 노년층에 대한 공적부담 확대를 최대한 억제하면서도 이전소득 이외의 자산소득 및 근로소득 등 노년층 소득을 향상시키는 방법이 강구되어야 한다. 선진국들의 고령화 대처실태로부터 교훈을 요약하자면 절제된 복지지출 확대 및 사적연금의 활성화라 할 수 있다.

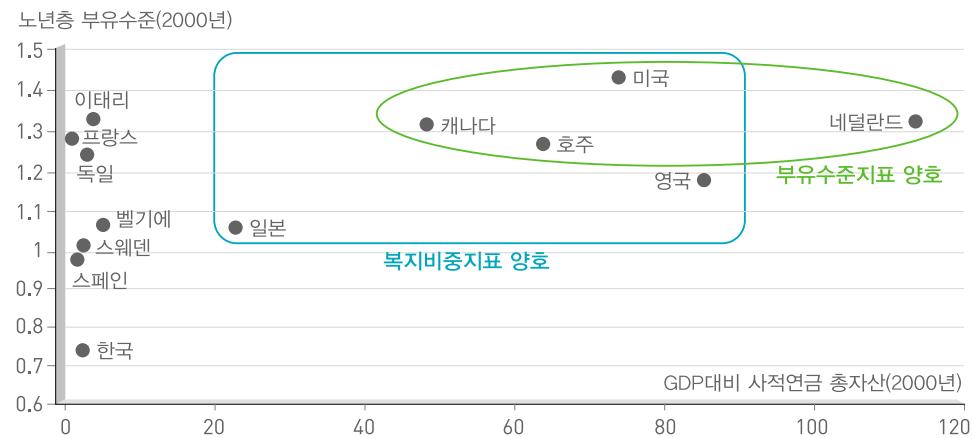
복지지출은 한번 늘어나면 정치적인 이유로 줄이기 어렵기 때문에 확대에 신중을 기해야 한다. 고령화가 빠르게 진행되는 상황에서 국민연금급여를 비롯하여 복지성 지출의 증가는 피할 수 없고, 노인빈곤문제가 심각한 상황에서 수혜인구도 늘어야 할 것이나, 개인에게 돌아가는 급여는 기초생계를 보장하는 수준으로 줄이거나 제한하여 국가경제에의 부담을 최소화하여야 한다. 고령화 취약도가 낮은 호주, 영국, 미국 등은 다른 나라에 비해 정부재정이 국가경제에서 차지하는 비중이 낮다는 것은 주목할 만한 사실이다.

1970년대까지 복지국가로서 전성기를 누리던 유럽국가들이 경제성장률 저하와 고령화의 진전으로 말미암아 공적연금 등의 복지정책 수정이 불가피한 상황에서 지속적으로 개혁이 좌절된 경험은 큰 시사점을 준다. 비교적 일찍 복지정책의 개혁을 단행한 영국만이 유럽국가 중 고령화 취약성이 낮은 것으로 평가된다. 또한 빠른 고령화 진전에도 불구하고 중위권의 취약성을 보인 일본이 공적연금지출에 인색한 점이나, 연금개혁에 실효를 거두지 못하거나 시도조차 하지 않은 이태리와 스페인이 최하위를 기록한 것도 주목해야 한

다. 고령화의 진전에 따라 세입기반이 점차 약화되면서 노년층 복지지출은 급격하게 증가할 것으로 예상되기 때문에 여타의 세출을 억제하면서 건전한 재정상태를 유지하는 것이 복지의 지속가능성에 핵심이 될 것이다.

선진국의 복지비중지표 및 부유수준지표와 관련하여 한 가지 주목할 만한 것은 노년층의 공적급여 의존도가 비교적 낮은 국가인 호주, 미국, 캐나다 등은 노년층 부유수준지표에서도 양호한 수치를 보였는데 이들 국가들에서는 상대적으로 사적연금이 발달했다는 사실이다(그림 1 참조). 또한 GDP 대비 사적연금 규모와 2000년 노년층의 부유수준은 완만한 정(正)의 상관관계를 보인다. 이는 사적연금의 발달이 노년층의 공적연금 의존도를 경감하면서 전반적인 부유수준을 향상시키는 일석이조의 효과가 있음을 시사한다.

그림 1 사적연금 규모와 노년층 부유수준의 비교



※ 주 : 노년층 부유수준지표 = 노년층 1인당 세후소득 / 비노년층 1인당 세후소득
복지비중지표 = 2040년 노년층 세후소득 대비 공적급여 규모
○ 안은 2040년 노년층 부유수준지표 상위 4개국에 속하는 국가들
□ 안은 우리나라를 제외한 복지비중지표 상위 5개국에 속하는 국가들
※ 자료 : 사적연금총자산 - OECD(표 7 참조)

고령화 취약성이 낮은 것으로 분류된 호주, 영국, 미국의 공통점은 인구구조의 고령화 진전이 그다지 빠르지 않다는 전망 외에도 사적연금 등의 대안체계가 잘 발달되어 있었다는 사실이다. 특히 호주는 개인연금을 의무화함으로써 고령화 취약도가 가장 낮은 것으로 나

타났다. 공적연금을 비롯한 공적급여의 역제가 고령화 대비의 관건임을 비추어 볼 때 노년층에 대한 기초생계보장 이상은 민간이 담당하는 것이 유일한 대안이라 할 수 있다. ☞

참고문헌

- 석재은·김태원, 노인의 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안 연구, 한국보건사회연구원 연구보고서 2000-08, 2000
- 성명재, 연령별 소득분포분석을 통해 살펴본 노령층 소득분배 구조의 특징, 국제월보, 2004년 3월호, 2004
- Adema, W., Net Social Welfare Expenditure, 2nd edition, Labor Market and Social Policy Occasional Papers no. 52, OECD, 2001
- Deaton, A., Measuring Poverty in a Growing World(or Measuring Growth in a Poor World), Working paper of Research Program in Development Studies in Princeton University, 2004
- Jackson, R., and N. Howe, The 2003 Aging Vulnerability Index - An Assessment of the Capacity of Twelve Developed Countries to Meet the Aging Challenge, Center for Strategic and International Studies and Watson Wyatt Worldwide, 2003
- OECD, Fiscal Implications of Ageing : Projections of Age-Related Spending," Economics Department Working Paper no. 305, 2001

OECD 국가의 인구 고령화 대책 분석

-노후소득보장제도 개편이 주는 시사점 중심으로



글 _ 윤 석 명

(한국보건사회연구원
고령사회연구센터 연구위원,
고려대 경제학과 겸임교수)

- OECD 회원국 중에서도 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되는 우리나라. 앞으로 도래할 초고령 사회에 대처할 수 있도록 국가적인 역량을 모아 야 할 때이다. 이 글은 이러한 문제의식 아래 우리보다 앞서 인구 고령화와 공적연금재정 불안정 문제를 겪었던 주요 OECD 회원국들의 대처사례를 살펴본 뒤 우리에게 주는 시사점을 도출한다.

1. 들어가며

● OECD 회원국 중에서도 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되는 우리나라의 경우 인구고령화에 대처하기 위한 OECD 회원국들의 대응사례를 분석하여 향후 도래할 초고령 사회에서도 정치적·재정적으로 지속가능한 사회시스템을 구축할 수 있도록 국가적인 역량을 모아야 할 때인 것 같다. 2014년 하반기부터 본격화된 공무원연금 개편 논

의과정에서 나타나고 있는 복잡한 사회갈등 현상을 통해서도 알 수 있듯이 제도에 내재된 문제점이 오랜 기간이 지나서야 드러나는, 초장기 속성의 연금제도에 대해서는 선제적인 대응조치가 마련되지 않을 경우 사회구성원 사이의 갈등 심화와 제도 유지를 위한 재정부담 증가로 인한 상당한 수준의 사회혼란이 불가피하기 때문이다.

이러한 문제의식 하에 이 글에서는 우리보다 앞서 인구 고령화와 공적연금재정 불안정 문제를 겪었던 주요 OECD 회원국들의 대처사례를 국가별로 살펴본 뒤, 이들 국가의 개혁 방향이 우리에게 주는 시사점을 도출해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 OECD 회원국의 인구 고령화 추이 및 이에 따른 사회환경 변화에 대해 개관해볼 것이다. 다음으로 대부분의 회원국이 OECD 회원국이기도 한 유럽연합(EU)의 인구 고령화에 대처하기 위한 국가전략을 소개할 것이다. 거시적인 차원에서 EU의 국가전략 가이드라인을 바탕으로 국가별로 대처현황을 살펴볼 것이다.

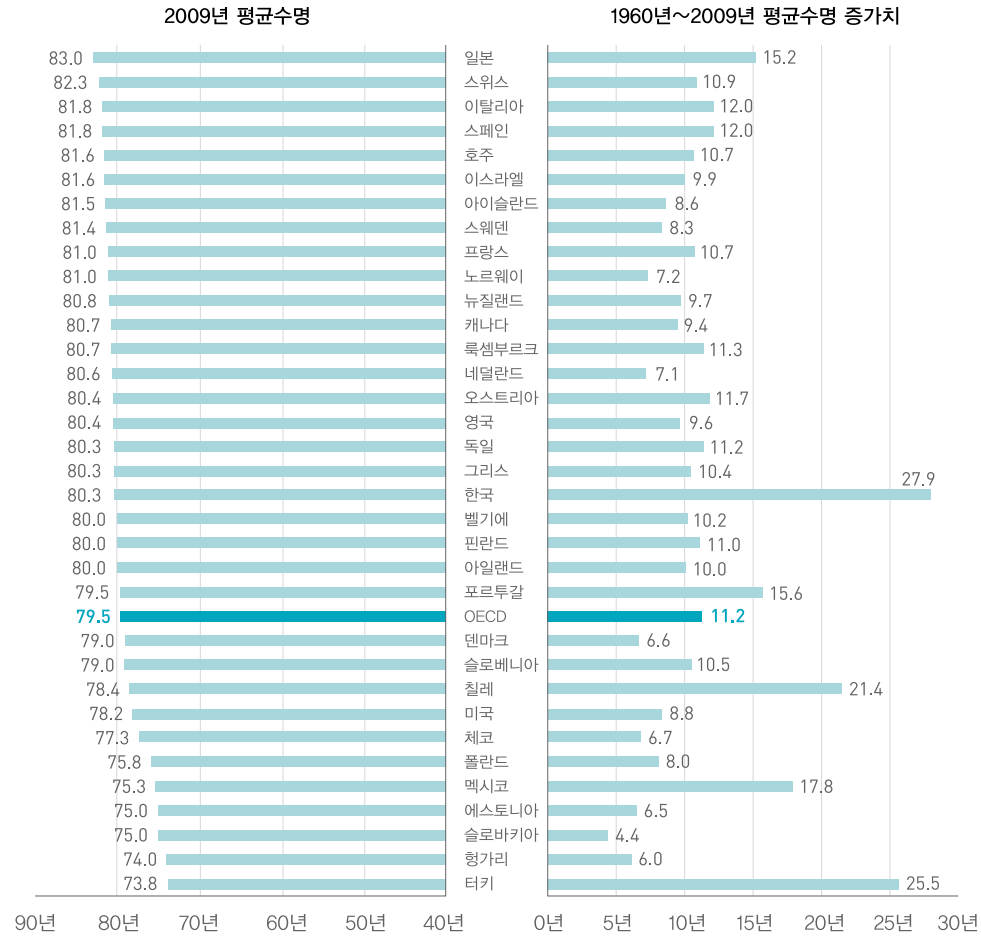
이를 위해 전통적으로 두터운 소득보장제도 운영을 특징으로 하는 비스마르크형 노후 소득보장제도의 대표적인 국가인 독일 사례를 우선적으로 살펴볼 것이다. 다음으로는 대표적인 복지국가로 언급되는 스웨덴이 인구 고령화에 대처하기 위해 어떠한 방식으로 연금제도를 개편했는지를 살펴볼 것이다. 우리에게는 다소 생소한 호주와 뉴질랜드의 인구 고령화에 대한 대처방향도 검토할 것이다. 마지막으로 인구고령화에 효과적으로 대처하기 위해 고령근로를 장려하는 네덜란드의 사례도 언급할 것이다. 이러한 검토 결과를 바탕으로 OECD 회원국들 중 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되고 있는 우리나라에서의 바람직한 대처방향에 대한 시사점을 도출할 것이다.

2. OECD 회원국의 사회여건 변화와 유럽연합(EU)의 국가전략

가. 평균수명의 빠른 증가

(그림 1)을 통해 알 수 있는 것처럼 OECD 국가의 평균수명이 빠르게 증가하고 있다. 2009년 현재 OECD 국가의 평균수명은 1960년에 비해 11년 증가한 79.5세에 달하고 있다.

그림 1 2009년 평균 수명과 1960년 이후 평균수명 증가치



※ 자료 : OECD Health Data 2011

평균수명 증가에 따라 전체 인구 중 노인인구 비율이 빠르게 증가하고 있다. 이에 따라 전통적으로 젊은 연령층이 두터운 인구구조(Bottom-heavy)에서 나이든 연령층이 많아지는(Top-heavy) 구조로 빠르게 바뀌고 있다(그림 2 참조).

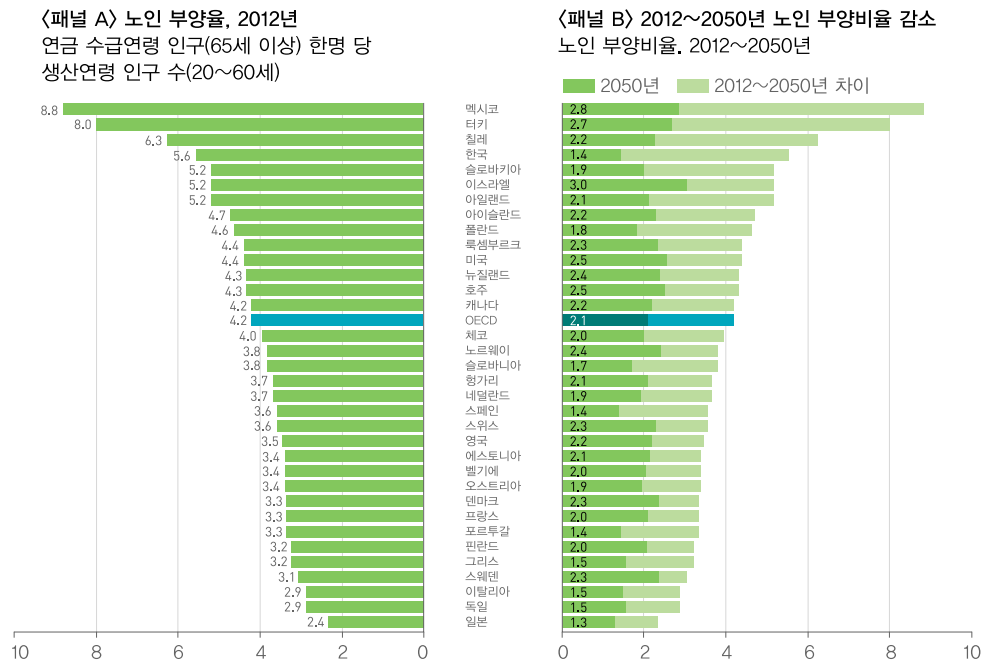
그림 2 인구구조 변화(1950년에서 2050년)



※ 주 : 서유럽, 북미, 호주, 뉴질랜드, 일본 포함한 선진국 기준
※ 자료 : OECD, Trends Shaping Education, 2008, p18

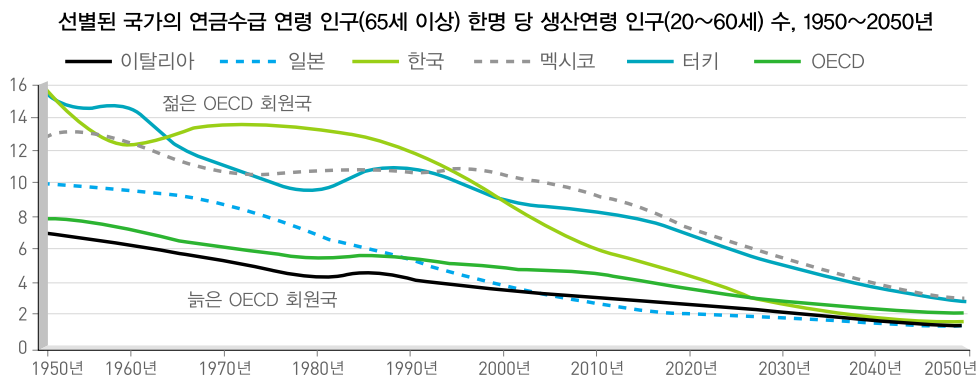
노인인구가 급증하다 보니 OECD 회원국 대부분의 노인 부양률도 급격하게 악화되고 있다. 즉 은퇴한 노인들을 돌봐야 할 경제활동인구 비율이 빠르게 줄어들고 있다. 일례로 뉴질랜드의 노인인구 부양비율 전망치를 살펴보면 2006년에는 5명의 경제활동인구(15~64세)가 1명의 노인(65세 이상)을 부양했으나, 2050년에는 2명의 경제활동인구가 1명의 노인을 부양해야 할 것으로 전망되고 있다(그림 3~4 참조).

그림 3 노인 부양비율 변화



※ 자료 : OECD, Society at a Glance 2014, 2014

그림 4 노인 부양비율 수렴 차이



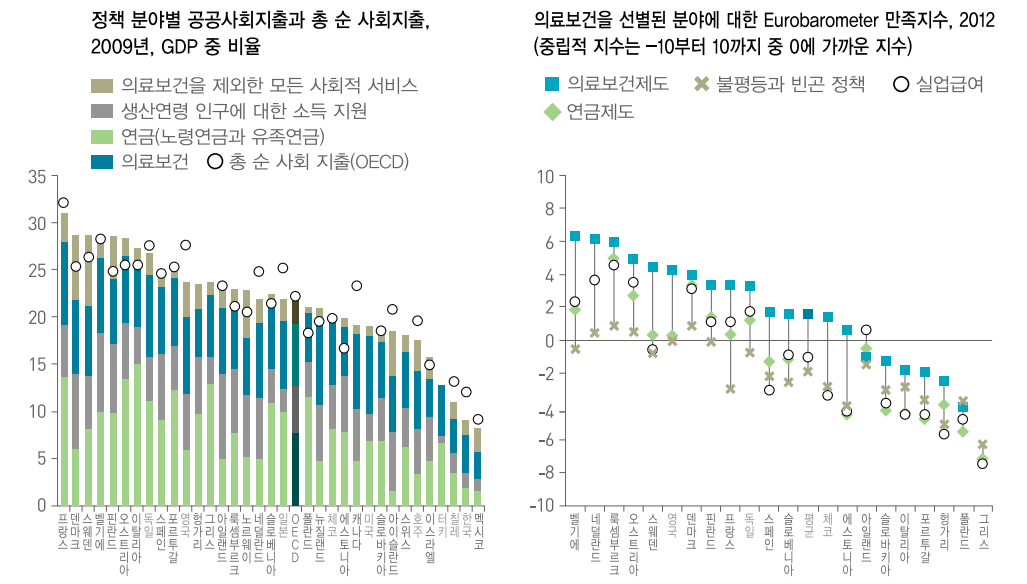
※ 주: 상대적으로 인구구조가 젊었던 OECD 회원국들도 장기적으로는 노인 부양비용이 유사한 수준으로 수렴할 것으로 전망되고 있음

※ 자료 : OECD(2013) and United Nations(2012) ; OECD, Society at a Glance 2014, 2014에서 재인용

OECD 회원국의 경우 연금과 보건의료부문 지출이 공공사회지출 대부분을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 대부분의 OECD 회원국들이 연금제도와 보건의료 부문의 제도 개편, 그 중에서도 특히 연금제도 개편에 국가적인 역량을 집중하는 배경이다. 연금제도를 효과적으로 개편하지 않을 경우 정부부담 급증에 따른 재정적인 측면의 문제 외에 후세대 부담 증가에 따른 세대 간 갈등이 표면화될 수 있어서다.

한편 특정국가의 공공사회지출 규모가 크다고 해서 해당국가의 복지지출에 대한 국민들의 만족도가 (반드시) 높지는 않다는 흥미로운 사실도 나타나고 있다. 공공사회지출이 어떠한 방식으로 운영되느냐에 따라 회원국별로 복지국가의 성과에 대해 상당한 차이가 나타나고 있는 것이다. 상대적으로 네덜란드·덴마크·독일 등 북유럽 국가들의 만족도가 높게 나타나는 반면, 이탈리아·그리스 등 남유럽 국가들은 만족도는 낮게 나타나고 있다(그림 5 참조).

그림 5 정책 분야별 공공사회지출 vs. 복지국가 성과 만족도(국가별)



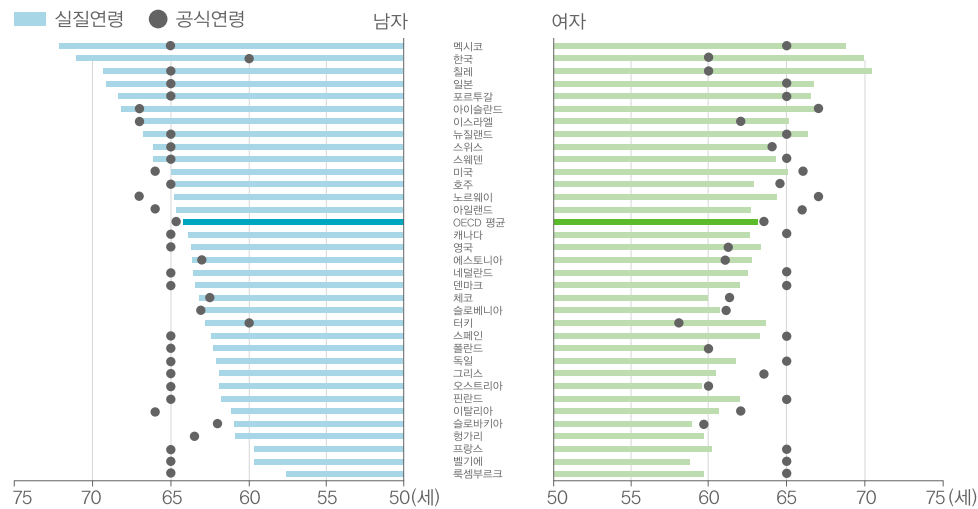
※ 주 1 : 대부분의 공공사회지출이 연금과 보건의료에 사용되고 있음

※ 주 2 : 유럽의 복지국가성과(Welfare State Performance)에 대한 만족도가 국가별로 상이하게 나타나고 있음

※ 자료 : OECD Social Expenditures Database(SOCX) ; OECD Employment Outlook 2013 등

일반적으로 공공사회지출 중 연금부문이 차지하는 비중이 가장 높은 상황에서 상당수 OECD 회원국에서 연금수급 연령과 실제 퇴직 연령 사이에 적지 않은 괴리가 있는 것으로 나타나고 있다. 상당수 회원국들에게서 조기 퇴직이 초래하는 사회적 비용 증가로 인해 이를 축소하는 노력, 나아가서는 고령사회 대처차원에서 고령근로를 장려하는 방향으로 정책역량을 집중하는 배경이라 할 수 있을 것이다(그림 6 참조).

그림 6 노동시장의 평균 실질 은퇴 연령 및 정상 연금수급 연령



※ 주 : 국가 노동력 조사 및 European Union Labour Force Survey를 바탕으로 OECD에서 추정
※ 자료 : OECD, Pensions at a Glance 2013, 2013

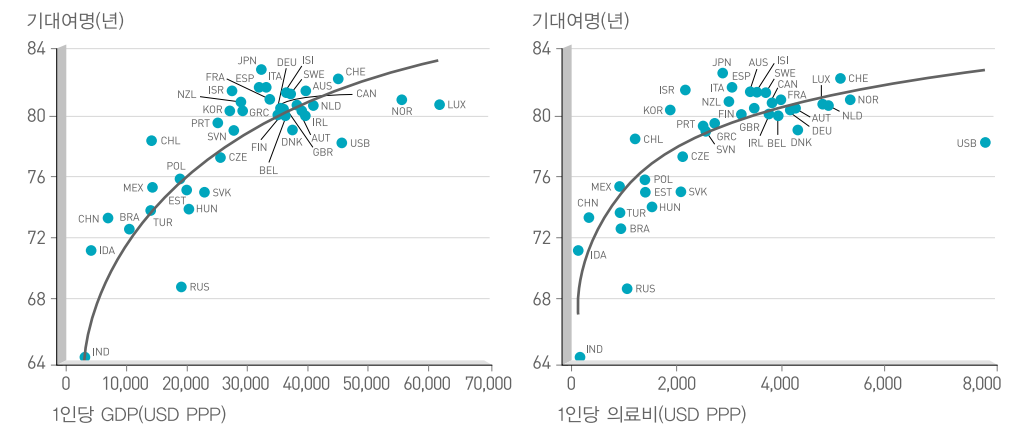
OECD 국가에서 지난 50년 동안 남성과 여성 모두 65세에서의 기대여명(Life Expectancy, 어느 연령에 도달한 사람이 그 이후 몇년 동안이나 생존할 수 있는가를 계산한 평균생존년수)이 크게 증가하였다. 1960년 이후 OECD 국가의 65세 평균 기대여명은 여성은 5.6년, 남성은 4.4년 증가했다. 65세 기대여명이 가장 많이 증가한 국가는 일본으로 여성의 경우 약 10년, 남성의 경우 7년 이상 증가하였다.

소득수준과 비교해 보면 통상 국민소득(1인당 GDP 기준)이 높을수록 평균수명도 증가하는 것으로 나타나고 있다. OECD 국가의 평균수명과 1인당 의료비 지출도 유사한 양상을 보여주고 있다. 미국 등과 같이 예외가 있기는 하나 일반적으로 일인당 보건의료비 지

출이 높을수록 평균수명과 함께 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상들이 시사하는 바는 평균수명 증가가 의료비, 그 중에서도 노인 의료비 증가를 가져올 가능성이 높다는 측면에서 기대여명 증가와 함께 건강수명을 증가시킬 수 있는 정책수단에 대한 OECD 회원국들의 관심이 높아지고 있다(그림 7 참조).

그림 7 평균수명 증가에 따른 의료비 증가 추이

1인당 GDP와 평균수명(2009년) vs. 1인당 평균수명과 의료비(2009년)



※ 자료 : OECD Health Data 2011

나. 인구고령화에 대처하기 위한 유럽연합(EU)의 국가전략 개요 :
연금분야 중심으로

1970년대 석유과동 이후 지속된 경기침체와 빠르게 진행되는 인구고령화로 인해 야기된 재정압박을 견디지 못한 유럽연합(EU) 국가들은 1980년대 중반부터 국가 차원에서 본격적으로 연금개혁 논의를 진행하였다. 2000년 이전까지는 국가별로 연금개혁 논의가 이루어졌으나 2000년 이후부터는 고령사회에 대처하기 위해 유럽연합 차원에서 좀더 체계적으로 연금개혁 논의가 이루어지고 있다.

유럽연합(EU) 회원국들은 2001년 3월 스톡홀름회의에서 급속하게 진행되는 인구고령화 추세에 대비하여 장기적으로 유지 가능한 연금제도를 구축하기 위한 아젠다를 채택하였다. 이같은 아젠다에 부합될 수 있도록 2001년 6월 고텐버그(Göteborg) 회의에서 연

금제도의 장기 지속가능성을 보장하는 광의의 세 가지 대원칙을 수립하였다. 이들 대원칙은 첫째 제도의 수용성(Capacity)과 급여의 적절성(adequacy) 보장, 둘째 제도의 재정적인 지속가능성(Financial Sustainability) 유지, 셋째 사회·경제 환경변화에 대처할 수 있도록 연금제도를 현대화(Modernization)시키는 것이다.

유럽연합은 2001년 12월 레켄(Laeken) 회의에서 상기 세 가지 대원칙에 대한 세부적인 목표를 수립하였다. 이들 중 인구 고령화와 가장 밀접한 관계가 있는 두 번째 대원칙, 즉 연금제도의 재정적인 지속가능성과 관련하여서는 다섯 가지 세부 목표를 설정하였다. 구체적으로 체계적인 노동시장 개혁을 통해 높은 고용수준 달성, 효과적인 노동시장 및 경제정책을 통해 고령근로자의 경제참가율을 높이기 위한 효과적인 유인장치 마련, 적절한 정책수단을 활용하여 정부재정을 건전하게 유지할 수 있는 방향으로의 연금 개혁, 근로세대에게 과중한 부담을 지우지 않으면서 퇴직세대에게는 적절한 수준의 연금급여를 제공함으로써 세대 간 형평성을 유지할 수 있도록 연금제도를 개혁하며, 연금제도에 대한 적절한 규제와 건전한 제도운영을 세부 목표로 설정하였다(표 1 참조).

표 1 고령화에 대응하기 위한 연금제도의 지속가능성 확보를 위한 세부목표

고령화 추세에 대비한 연금제도의 장기 지속가능성 보장		
연금급여의 적절성 (Adequacy)	연금재정의 장기지속가능성 (Financial Sustainability)	연금제도의 현대화 (Modernization)
<p>〈세부목표 1〉 빈곤위험 탈피·우아한 노후생활 영위 보장</p> <p>〈세부목표 2〉 적절한 연금제도에 가입할 수 있는 통로(Access) 제공</p> <p>〈세부목표 3〉 세대 내 및 세대 간 연대성 (Solidarity) 강화</p>	<p>〈세부목표 4〉 높은 고용수준 달성</p> <p>〈세부목표 5〉 고령근로자의 경제참가율을 높이기 위한 효과적인 유인장치 마련</p> <p>〈세부목표 6〉 정부 일반재정의 건전성 유지</p> <p>〈세부목표 7〉 근로세대와 노인세대의 형평성 유지</p> <p>〈세부목표 8〉 적절한 규제와 건전한 제도운영</p>	<p>〈세부목표 9〉 노동시장의 유연성과 연금수급권의 보장원칙 공존</p> <p>〈세부목표 10〉 남성과 여성 간 공평한 대우</p> <p>〈세부목표 11〉 제 환경변화에 부합되는 투명하고 적응력 높은 제도 구축</p>

※ 자료 : EU, 2000 ; EU, 2002

3. 국가별 사례

가. 독일

독일은 전통적으로 비스마르크형의 연금제도를 구축해왔다. 비스마르크형 연금제도의 가장 큰 특징은 사적연금의 역할 없이도 공적연금 단독으로 국민들에게 충분한 노후소득을 보장해 주는 것이다. 노후소득 보장에서의 이러한 전통에도 불구하고 1980년 이후의 급속한 고령화, 실업 확대에 의한 공적연금 재정악화로 인해 공적연금의 개혁 필요성이 제기되었으며, 이는 1992년과 1999년의 재정안정을 달성하기 위한 개혁으로 이어졌다.

2000년 이후 독일연금 개혁논의는 이전 개혁논의와 비교 시 두 가지 측면에서 패러다임 전환이 이루어졌다. 첫째, 기여금과 일반재정 지원의 증가를 통해 공적연금의 급여수준을 유지하려던 기존의 제도 유지방향을 포기하는 것이다. 오히려 연금개혁 목적이 공적연금의 보험료 인상을 제한하는 것이었다. 둘째, 공적연금 급여삭감을 보충하기 위해 기존 연금체계에서 비중이 미미하던 사적연금, 즉 퇴직연금과 개인연금의 역할이 강조되면서 이를 확대하기 위한 조치가 실시되었다.

노인인구 증가와 함께 기대수명의 급격한 증가가 연금수급자 증가로 이어져 부과방식으로 운영되는 독일 연금제도에 상당한 부담요인으로 작용했기 때문이다. 2060년까지 독일 인구전망에 의하면 65세 이상 인구가 빠르게 증가하는 반면, 이들을 부양할 20세 이상 65세 이하 인구 비중은 오히려 빠르게 감소할 것으로 예상된다. 이와 함께 미래 경제활동 인구로 성장할 20세 이하 연령층 비중도 감소추세를 보이고 있어, 인구부양비와 연금제도 부양비가 동시에 악화될 것으로 전망되고 있다.

이러한 상황에서는 전통적인 부과방식의 공적연금제도가 정상적으로 작동하기 어렵다는 판단 하에 독일 정부는 대대적인 연금 개혁에 나섰다. 특히 근로자의 지지를 얻어 당선된 사민당의 슈뢰더 총리는 ‘아젠더 2010’을 내세우며 대대적인 공적연금제도 개혁을 주도하였다. 1957년 연금 대개정 시 14%였던 보험료가 지속적으로 상승하여 2001년에는 19.1%에 도달하였기 때문이다. 높은 연금급여를 충당하기 위해 보험료가 지속적으로 인상되는 상황에서 보험료 인상을 억제하는 방향으로 2001년 연금개혁이 이루어졌다. 총 임

금 대비 19.1%였던 보험료를 2020년에 20% 이하, 2030년대에도 22% 이하로 억제하는 것이 연금개혁의 주된 목표였다.

또한 보험료 인상을 억제하기 위해 장기간에 걸쳐 연금급여를 삭감하는 자동안정장치를 도입하였다. 1992년 개혁에서는 ‘개인소득점수’, ‘연금종류별 지급액’, ‘연금가치’로 구성되는 연금급여산식을 만들었다. 1992년 개혁이후 급여산정의 기준이었던 순임금소득이 2001년 개혁에서는 (자동조절장치의 일환으로) ‘수정된 총임금기준’으로 전환되었다.

개혁에도 불구하고 2003년 재정추계에 따르면 2020년 보험료가 21.5%, 2030년에는 24.2%로 전망됨에 따라 추가적인 급여 삭감이 불가피해졌다. 추가적인 급여삭감을 위해 2004년 연금개혁에서 지속성 변수를 추가하였다. 연금가치 산정식에 가입자 수 대비 수급자 수의 비율로 정의되는 ‘지속성계수’가 도입된 것이다(표 2 참조).

표 2 2004년 개혁 이후 공적연금 급여산식

독일의 연금가치¹⁾ 산정식

$$PV_t = PV_{t-1} \frac{AGI_{t-1}}{AGI_{t-2}} \frac{1-\delta_{t-1}-\tau_{t-1}}{1-\delta_{t-2}-\tau_{t-2}} \left(\left(1 - \frac{PQ_{t-2}}{PQ_{t-3}} \right) \alpha + 1 \right)$$

위에서

PV_t : 연금가치

AGI_t : 총소득(gross income)

τ_t : 국민연금보험료율

δ_t : 보충개인연금에 대한 가상적인 보험료율(2003년 0.5%에서 2009년 4%로 점진적 인상)

PQ_t : 제도부양비로서 가입자 및 실업자의 수 대비 연금수급자의 수

α : 인구구조의 변화를 급여에 반영하는 정도를 결정하는 계수로서 1/4로 설정

$$\left(1 - \frac{PQ_{t-2}}{PQ_{t-3}} \right) \alpha + 1 : \text{지속성계수}$$

※ 주 : 연금 월액의 산정식은 ‘개인별 총소득 점수 × 연금가치’이고, 개인별 총소득 점수는 각 연도의 가입자 평균소득 대비 가입자 개인소득의 비율을 생애 동안 누적한 값

※ 자료 : Börsch-supan et. al.(2003), 김순욱(2007)에서 재인용

한편 재정안정화 측면에서 연금급여를 삭감하는 대신 2001년에 65세 이상의 노인과 18세 이상의 장애인 대상의 기초보장법(Das Gesetz ueber eine bedarfsorientierte Grundsicherung im alter und bei Erwerbsminderung)이 제정되었다. 공적연금 개혁을 통해 재정 여력을 확보하는 한편, 공적연금 개혁으로 노후빈곤에 노출될 가능성이 높은 저소득 노인과 근로활동능력이 제한된 장애인에 대해서는 정부재정을 동원해 빈곤을 완화시키겠다는 것이 제도 도입의 주된 배경이다.

나. 스웨덴

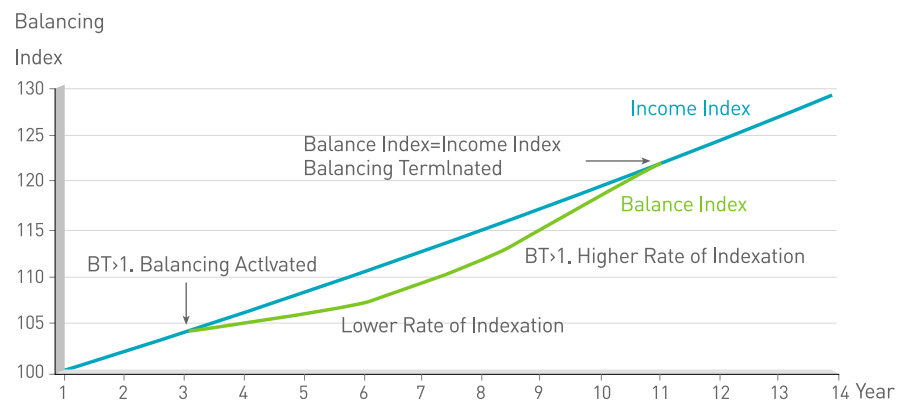
복지국가의 전형으로 알려진 스웨덴은 경제성장 둔화 등의 이유로 인해 더 이상 기존의 연금제도를 유지하는 것이 어렵다고 판단하고 1985년부터 1998년까지 장장 14년 동안에 걸쳐 모든 정파가 참여하여 연금개혁 방향을 논의한 끝에 마침내 혁신적인 방향으로 연금개혁을 단행하였다. 스웨덴이 채택한 연금개혁의 기본정신은 다름 아닌 가입자 자신이 부담하는 보험료 부담수준에 상응하는 연금액을 지급하는 것이다. 전문용어로 ‘명목확정기여’(Notional Defined Contribution)형이라 부르는 새로운 제도에서는 ‘적게 내고 많이 받던’ 과거 연금제도와 달리 본인의 기여실적에 비례하여 경제성장률(GDP)만큼의 이자율이 부여되는 ‘적당히 내고 적당히 받는다’ 연금제도로 전환한 것이다.

1998년 연금개혁을 통해 도입된 NDC 방식의 안정화비율(Balance Ratio)이라는 독특한 개념이 적용되고 있는데, ‘안정화비율’이란 매년도 총 연금자산을 매년도 총 연금부채로 나눈 값을 뜻한다. 안정화비율이 1보다 크면 연금자산이 연금부채보다 크므로 재정상태가 안정적이라는 것을 뜻하고, 1보다 작으면 재정적으로 불안정한 상태임을 가리킨다. 이를 기초로 안정화 비율에 평균임금상승률을 곱한 안정화지수(Balance Index)를 통해 연금급여수준을 자동적으로 조정하고 있다.

연금개혁 이후 스웨덴 노동시장의 은퇴연령 추이를 살펴보면, 남성의 경우 1970년 66세에서 1990년대 중반 약 62세 중간으로 최저치를 보이다 이후 지속적으로 증가하여 2010년에는 63세를 상회하는 수준을 보이고 있다. 여성의 경우 1980년 약 61세 초반에서 지속적으로 증가하다 1990년대 중반 61세 중간 수준으로 하락한 후 다시 증가하여 2010년에는

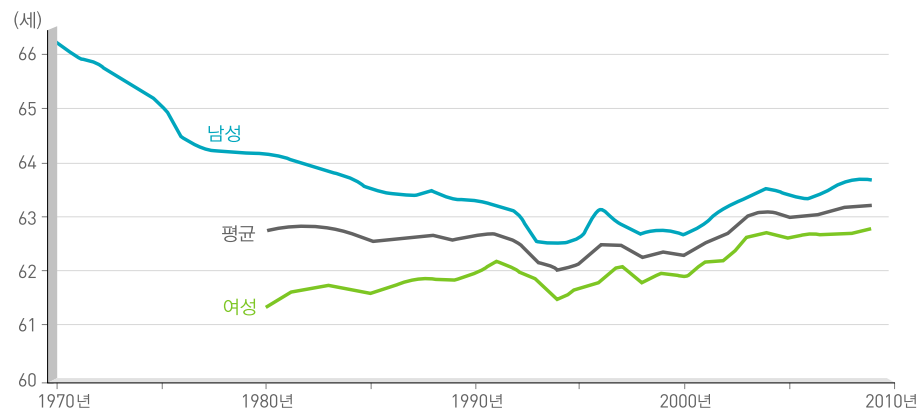
63세에 약간 못 미치는 수준을 보이고 있다. 종합적으로 평가하면, 남성이 여성보다 노동 시장에서 좀더 오랜 기간 활동하고 있으며, 성별 구분이 없는 평균 은퇴연령을 보면 2010년 약 63세 초반으로 1980년 62세 후반에 비해 노동시장 잔류기간이 다소 늘어났다(그림 8~9 참조).

그림 8 스웨덴의 연금 자동안정화 장치



※ 자료 : Swedish Pensions Agency, Orange Report, 2012

그림 9 노동시장에서의 은퇴 연령



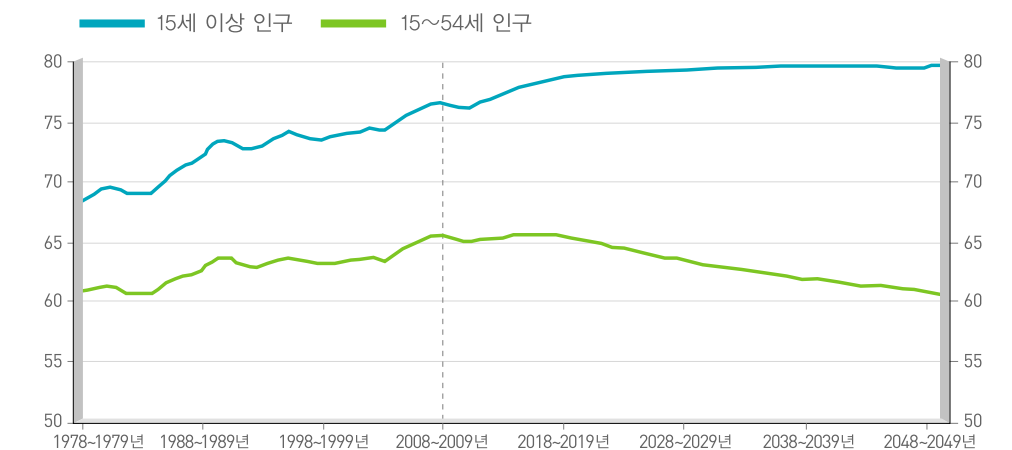
※ 주 : 2012년 스웨덴 연금통합관리기구 방문 중 개최된 세미나에서 저자가 직접 입수한 자료이다
※ 자료 : Arne Paulsson, Swedish Pensions Agency presentation, 2012

다. 호주

호주도 다른 선진국과 마찬가지로 인구 대체수준 이하의 출산율(약 1.9)과 평균수명의 증가로 인구고령화가 진행되고 있다. 호주 인구의 연령구조를 살펴보면, 2010년 기준 65세 이상 노인인구가 총 인구의 13.5%를 차지하며, 인구고령화에 따라 2050년에는 노인인구 비율이 22.7%로 증가할 것으로 예상되고 있다. 특히 85세 이상 고연령층의 비율이 2010년 1.8%에서 2050년 5.1%로 크게 증가할 것으로 예상된다. 이러한 인구 고령화로 인해 노인부양비는 현재 20%에서 두배 이상 증가하여 2040년 중반에는 40%에 이를 것으로 전망되고 있다(그림 10 참조).

그림 10 호주 노동시장 참가율

(단위 : %)



※ 주 : 2012년 호주 재무성 방문 중 개최된 세미나에서 저자가 직접 입수한 자료이다
※ 자료 : The Treasury, Australian Government, 2012

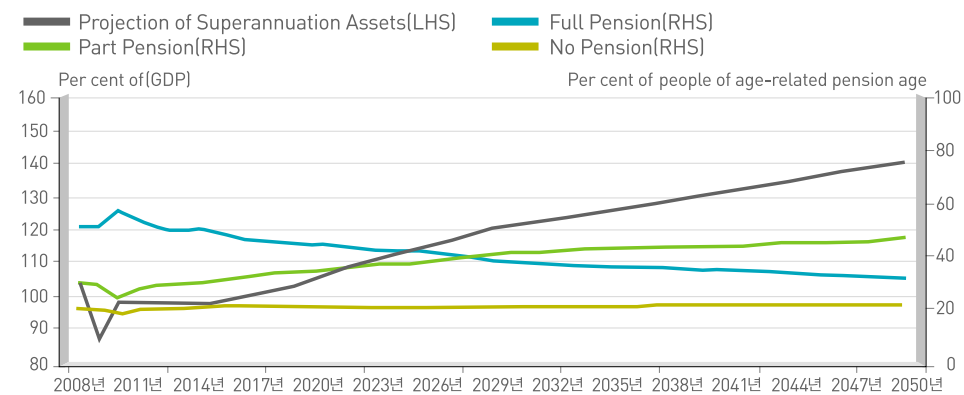
호주는 3층의 노후소득보장체계를 구축하고 있는데, 이 중에서 1층인 노령연금(Age Pension)과 부가급여가 은퇴자의 노후소득에서 큰 비중을 차지하고 있다. 현재 수급연령 인구의 75%가 노령연금을 받고 수급자의 60%가 전액 연금을 받고 있다는 점이 이를 확인해주고 있다. 전체 노후소득에서 노령연금이 차지하는 비율을 살펴보면, 평균 소득자는 노후소득의 54%, 평균소득의 75% 소득자는 62.7%, 평균소득의 140% 소득자는 40%를 노령연금에 의존하고 있다.

인구고령화에 대처하기 위해 호주 정부는 2007년과 2009년 두 번의 연금개혁을 통해 퇴직연금 등 사적연금을 활성화하는 반면, 노령연금의 역할은 축소하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 2007년 개혁을 통해 파격적인 세제 혜택을 제공함으로써 퇴직연금의 활성화를 도모하였다.

반면에 세금으로 운영되는 노령연금 재정의 장기적 지속가능성을 확보하기 위해 단행된 2009년 개혁에서는 노령연금 수급연령을 현재 65세에서 2023년까지 67세로 상향 조정할 예정이다. 또한 고령자의 근로를 장려하기 위해 연금보너스(Work Bonus) 제도를 도입하여 고령자의 근로소득 중 연 AU6,500달러까지는 소득조사에서 제외하기로 하였다. 이와 함께 빈곤노인에게 적절한 수준의 급여를 제공하기 위해 급여수준 인상과 함께 새로운 연동장치(소비자물가지수와 연금수급자 생계비지수 중 더 큰 것)를 도입하였다.

이러한 개혁조치로 인해 근로기간 동안 퇴직연금에 기여한 은퇴자 수가 증가함에 따라 노령연금에 대한 의존도가 감소할 것으로 예상된다. 호주 정부에 따르면 향후 40년 간 노령연금 전액 연금(Full Pension) 수급자는 45%에서 28%로 감소하는 반면, 부분연금(Partial Pension) 수급자는 30%에서 45%로 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 전액연금 수급자의 비중이 줄어들고 부분연금 수급자 비중이 증가하여 양자 간 비중이 역전될 것으로 예상되고 있다(그림 11 참조).

그림 11 호주 노령연금 수급자 현황 및 향후 전망



※ 주 : 호주 방문 중 개최된 세미나에서 저자가 직접 입수한 자료이다
 ※ 자료 : The Treasury, Australian Government, 2012

라. 뉴질랜드

뉴질랜드 인구는 2011년 기준 약 440만 명으로, 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비율이 2010년에 13%에 이른다. 65세 기준 기대수명은 1950년대 남성 78세, 여성 80세에서 2005년에 남성 83세, 여성 86세로 증가하였다. 기대수명 증가와 함께 좀더 건강한 노후생활로 인해 65세 이상 인구의 노동시장 참여도 높아지고 있다.

뉴질랜드는 현재 여타 선진국에 비해 인구구조가 젊은 국가이나 향후 인구고령화의 진행으로 65세 이상 노인인구의 비율이 2061년에는 25%까지 증가할 것으로 예상된다. 뉴질랜드는 노인빈곤율이 매우 낮아 2008년 기준 노인빈곤율이 약 2%로 OECD 평균(13.3%)에 비해 매우 낮다. 반면에 뉴질랜드는 높은 아동빈곤율의 문제를 안고 있다. 2005년 기준으로 뉴질랜드 아동빈곤율이 약 15%로 OECD 평균인 12.4%에 비해서도 높은 것으로 나타났다.

뉴질랜드 노후소득보장체계는 1층의 기초연금(New Zealand Superannuation), 2층 퇴직연금(KiwiSaver), 3층 개인저축으로 이루어져있다. 기초연금은 호주의 노령연금과 마찬가지로 전액 조세로 재원을 충당하는 공적연금이나, 호주의 노령연금이 자산조사를 통해 선별적으로 지급되는 것과 달리 뉴질랜드의 기초연금은 소득과 무관하게 정액의 급여를 연령 및 거주요건을 충족하는 모든 국민에게 지급한다. 사회보험방식의 공적연금이 없는 뉴질랜드는 최근 민간연금인 퇴직연금을 도입하였다. 호주의 퇴직연금이 대다수의 근로자에게 강제 적용되는 반면, 뉴질랜드의 퇴직연금은 자발적 가입을 원칙으로 하고 있다는 차이가 있다.

인구고령화에 따른 연금지출 증가에 대비하고자 뉴질랜드 정부는 기초연금기금(New Zealand Superannuation Fund)을 설립하여 비상기금을 적립하고 있다. 2001년 설립된 기초연금기금은 베이비붐 세대 은퇴에 따른 기초연금 지출 증가에 대한 완충기금 확보차원에서 재정흑자를 기금조성 재원으로 활용하였다. 2003년부터 정부 기여금으로 조성된 기초연금기금이 약 NZ200억 달러에 달하고 있다. 경제침체로 인해 현재 정부기여금의 투입이 중단된 상황이다.

뉴질랜드의 65세 이상 인구 대비 15~64세 인구 수의 전망을 살펴보면, 2006년 65세 이상

인구 1명당 5명에 달하던 15~64세 인구가 2050년에는 2명에 이를 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 65세 이상 모든 노인에게 세금으로 연금을 지급하는 현행 기초연금제도가 유지된다면 미래세대의 재정부담이 급격하게 증가할 것이다.

뉴질랜드의 은퇴위원회는 3년마다 노후소득보장제도를 평가한 보고서를 제출하고 있다. 2010년의 은퇴위원회 보고서는 향후 증가할 것으로 예상되는 기초연금 재정지출에 대비한 제도개선안을 제출하였다. 제시된 개선안에는 2020년에서 2030년까지 수급연령을 65세에서 67세로 상향 조정하고, 현재 채택하고 있는 평균 순소득 방식의 연동대신 물가 상승률과 임금상승률의 평균으로 기초연금액을 연동할 것을 제안하였다.

마. 네덜란드

과거 네덜란드에서는 조기퇴직과 장애연금을 통해 노동시장에서 조기 퇴직하는 것이 보편화되었다. 한참 일해야 할 나이에 조기 퇴직하여 정부세금으로 운영되는 공공부조제도의 혜택을 받다보니, 정부세정도 어려워지고 사회보장제도 전반에 걸쳐 많은 문제가 발생되기에 이르렀다. 이를 지칭한 말이 국제적으로도 널리 알려진 ‘네덜란드 병’(Dutch Disease)이었다.

상황의 심각성을 인식한 네덜란드는 소위 ‘바세나르 협약’을 통한 노사정 대타협을 통해 그동안 방만하게 운영되던 사회보장제도를 대대적으로 개편하였다. 대표적으로 고령근로 유인을 강화하는 방향으로 제도를 개편하고, 조기퇴직의 통로를 차단하는 한편, 방만하게 운영되던 장애연금 수급자격을 엄격하게 통제하면서 연금수급 연령도 연장하였다.

이런 조치를 통해 괄목할 만한 성과가 나타나고 있다. 2002년부터 2012년 사이 55~64세 연령층의 고용률이 17% 포인트 증가하였다. 2012년 같은 연령층의 총 고용률이 58.6%로 OECD 평균인 54%보다 높아졌다(OECD 2014). 긍정적인 효과가 있음에도 불구하고 아직도 장·노년층 고용률이 높은 다른 국가에 비해 낮아 개선여지가 남아있다. 65~69세 연령층의 고용률이 2012년 현재 12.7%에 달해 2002년의 6.5%에 비해서는 높아졌으나, OECD 평균인 19.3%에 비해서 낮기 때문이다.

네덜란드 역시 다른 OECD 회원국들처럼 빠른 인구 고령화 문제에 직면해 있다. 20~64세 연령층의 인구 대비 65세 이상 인구 비율이 2012년 27%에서 2050년에는 52%으로 2배로 증가할 것으로 예상되고 있다. 최근 네덜란드 정부는 고령근로를 장려하기 위해 일자리 연결 프로젝트(Work-to-work Projects)를 도입했다. 한 직장에서 해고되면 곧바로 다른 직장으로 이직할 수 있도록 정부와 관련 사회 파트너들과의 협력체계를 구축한 것이다.

2012년 4월부터는 정부와 사회적 파트너의 합의 하에 지속가능한 고용 프로그램(The Sustainable Employability Programme)을 가동하고 있다. 이 프로그램의 목적은 연령과 관계 없이 전체 노동인구에 대해 생산성 증가뿐 아니라 실업과 질병을 예방하는 것도 포함된다. 기업의 경우 이 프로그램에 참여하는 것은 자발적이다. 네덜란드 정부가 이 프로그램을 통해 추구하는 정책방향은 네트워킹을 통해 고용문제와 관련하여 좋은 사례를 널리 전파시키는 것이다. 이를 위해 정부는 근로기간이 늘어날 수 있도록 법률적인 지원을 하고, 이에 필요한 교육과 훈련제도를 만드는 것과 함께 참여자들의 네트워킹을 넓혀주는 역할을 담당하고 있다.

현재까지는 이 프로그램의 성과를 측정하기가 쉽지 않으나 사회고용부(Ministry of Social Affairs and Employment)가 성과를 모니터링하고 있다. 네덜란드 정부의 지속가능한 고용의 성과측정 기준은 ‘일자리에 더 오래 머물 가능성과 고령근로자 채용 증가에 대한 효과성’이다.

4. 우리에게 주는 시사점

지금까지 살펴본 OECD 국가들의 인구 고령화에 대한 대처 전략과 이를 실천에 옮기기 위한 제도 개혁사례들은 우리에게 중요한 시사점을 제공하고 있다. 세계에서 유래를 찾아보기 어려운 정도로 급속하게 인구 고령화가 진행되는 우리나라는 OECD 회원국들과 공유해야 할 부분과 추가적으로 고려해야 할 부분이 있다. 인구 고령화와 이에 따른 사회보장제도, 특히 연금제도에 미치는 부정적인 효과를 최소화하기 위해 도입한 ‘자동안정장

치'에 대해서는 우리나라에 도입할 경우 예상되는 파급효과를 면밀히 분석하면서 가급적 빠른 시일 내에 도입할 수 있는 토대를 마련해야 할 것이다. 과거 연금정책과 일반 사회복지 정책이 혼재된 관대한 연금제도를 운영함으로써 재정 불안정 문제에 봉착하게 된 선진국이 정책 방향성에서의 명확성 확보와 연금제도 운영에서의 정치적인 판단 개입을 최소화하기 위해 도입한 제도가 바로 '연금제도의 자동안정화 장치'라서 그러하다. 연금제도를 포함한 새로운 사회복지제도 도입 여부, 대상자 선정 및 급여수준 설정에서 제도의 본래 취지와 이를 통한 정책목표 달성 여부보다는 정치적인 측면에 대한 고려가 앞서는 우리 현실을 부정하기 어렵기 때문이다.

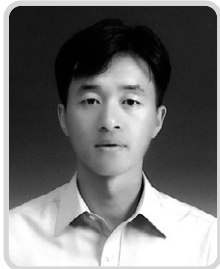
앞선 OECD 국가들의 사례로부터도 얻을 수 없는 중요한 경험은, 우리나라가 OECD 회원국들 중 '인구고령화와 사회보장제도의 성숙이 동시에 그것도 가장 빠르게 진행'된다는 점이다. 외국의 사례를 통해 일반적인 사례 및 이를 통한 시사점을 얻을 수는 있으나, 우리에게만 고유한 고민의 해결책은 얻을 수 없다는 사실도 직시할 필요가 있다. 인구 고령화와 제도 성숙화가 비교할 수 없을 정도로 빠르게 진행되나 보니, 다른 국가들이 준비하는 속도에 비해 2배 또는 4배 이상 빠른 속도로 대응하지 않으면 유사한 정책효과를 얻기 힘들다는 사실을 사회 구성원들이 공유할 수 있도록 관련된 사실들을 널리, 제대로 알려야 할 것이다.

이를 통해 노후소득의 적절성과 제도 유지비용 등을 종합적으로 고려한 효과적인 노후 소득보장체계 구축을 서둘러야 할 것이다. 가급적 많은 가입자들이 성실히 보험료를 납부할 수 있도록 제반 사회 인프라를 정비함으로써 본인의 기여에 의해 급여가 지급되는 노후소득보장제도의 작동 가능성(Workability)을 제고하되, 퇴직 후 적정 노후소득원을 확보하지 못한 노인들에 대해서는 철저한 자산조사(또는 소득조사)를 통해 정부 일반재정으로 노후소득원을 제공하는 공적부조제도 확대를 노후소득보장의 사각지대를 해소할 필요가 있다. 근로유인을 해치지 않는 방향으로 사회보장제도를 개편하는 것도 서둘러야 할 것이다. 이러한 개혁조치들은 본문에서 살펴본 OECD 회원국들 대다수가 이미 시행에 옮기고 있다는 점에서 제대로만 알린다면 우리나라에서도 사회적 합의도출이 어렵지 않을 것이다. ☺

참고문헌

- 김순옥, 국민연금의 지속가능성 확보를 위한 제도조정방안, 공적연금제도의 평가와 정책과제, 한국개발연구원, 2007
- 윤석명, 스웨덴 공적연금제도 개혁과 시사점, 보건복지포럼, 통권 제36호, 한국보건사회연구원, 1999
- 윤석명, 공적연금과 명목확정각출제도, 보건복지포럼, 통권 제43호, 한국보건사회연구원, 2000
- 윤석명, 선진국의 연금개혁 사례, 월간 경영계, 9월호, 한국경영자총협회, 2004
- 윤석명 외, 고령시대를 대비한 소득보장체계 구축방안, 국민연금연구센터, 2003
- 윤석명 외, 기초노령연금 선정기준 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010
- 윤석명 외, 100세 행복연금 프로젝트, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2011
- 윤석명 외, 노후준비실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안, 한국보건사회연구원, 2011
- 윤석명 외, 다층노후소득보장체계 구축을 위한 정책방안 연구, 한국보건사회연구원, 2012
- EU, Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pension systems, Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/581/00-EN-Rev.1, Brussels, 2000
- EU, Communication from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions, Commission of the European Communities, 2002
- OECD, Chapter 1 Ageing OECD Societies, Trends Shaping Education, 2008
- OECD, Health at a Glance 2011, 2011
- OECD, Pension at a Glance 2013, 2013
- OECD, Working Better with Age-Netherlands, 2014. 4
- OECD, Society at a Glance 2014, 2014

전자태그를 활용한 지방자치단체의 재물조사방향에 관한 소고¹⁾



글 _ 권혁준
(경상북도 봉화군청 재정과 실무관)

- 정부는 2014년 6월 22일부터 RFID 방식의 물품관리를 전국 지방자치단체에 의무화하였다. 이제 지방자치단체는 수기 물품대장을 대신하는 전산시스템과 수작업이 아닌 RFID 장비를 이용하여 재물조사를 수행하고 있다. 정보기술로 인해 편리성이 높아진 반면 기술적인 복잡성과 관리운영비도 동시에 증가하였다. 이 글에서는 지방자치단체 재물조사체계의 개선 및 발전방향에 대해 논하면서 지방공무원과 이해관계자가 정보기술기반 행정환경의 변화를 이해하고 남겨진 과제를 탐구한다.

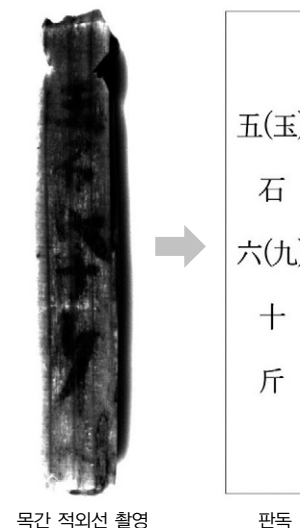
1. 머리말

● 수만 년 전 숫자나 썸의 기록이 새겨진 이샹고 뼈(Ishango bone) 등으로 미루어 볼 때 인류는 오래 전부터 도구를 이용하여 자신과 관련된 객체들을 다루었을 것으로 추정된다(Kuester, 2013). 물품관리의 원형은 꼬리표(Tag) 역할을 한 부찰목간에서도 찾을

¹⁾ 이 글은 2014년 7월 24일 안전행정부 개최 '2014년 지방자치단체 정기재물조사 담당자 교육'에서 저자가 구두 발표한 자료를 수정 및 보완한 것임.

수 있다. 목간(木簡)은 종이가 없던 고대에 일정한 모양으로 깎아 만든 나무 또는 대나무 조각에 문서나 편지 등의 글을 적은 것이다. 이 목간을 물품의 보관과 정리용도로 사용할 때 '부찰목간' (付札木簡)으로 분류한다. 꼬리표 목간이라고도 하는 부찰목간은 전적이나 문서의 표식용(標識用), 세금상납 때 납부자를 기록한 세금공진용(税金貢進用), 창고물품의 정리와 보관을 위해 부착했던 창고정리용(倉庫整理用), 일반물품용(一般物品用) 등으로 구분하기도 한다(윤선태, 2009). 최근 발굴된 백제시대 부찰목간은 물품의 종류와 중량이나 용량을 파악하기 위해 품명이나 수량을 간략하게 기록하여 저장용기에 묶거나 꽂아 쓸 수 있는 형태를 취하고 있다(손호성, 2011).

그림 1 백제시대 사용된 부찰목간



※ 자료 : 손호성, 2011

중세 물품관리는 조선의 해유(解由)제도와 기록장부인 중기(重記)를 통해 확인할 수 있다. 지방군현의 관청에서는 내부통제를 거쳐 중기에 재산현황을 기록하였으며 상위기관인 도와 중앙의 호조에도 정기적으로 보고하였다. 이 중기는 공식적 회계문서나 회계장부로서 역할을 하였다(남권희, 2014). 관청의 다양한 중기는 전국의 출납회계를 관리하기 위해 작성한 '회계중기' (會計重記), 소유물품 등의 출납상황을 파악하기 위해 작성된 '비품출납중기' (備品出納重記), 관리가 교체될 때 재임기간의 재산을 인계인수하기 위해 해유문서와 함께 작성되었던 '해유중기' (解由重記)로 분류하기도 한다(김혁, 2001). 한편 이 중기와 관련된 국내연구는 자료부족

으로 인해 시계열적 분석이 미진한 분야이다. 미발굴된 중기가 지방에 산재해 있어 지방공무원의 관심여하에 따라 획기적인 연구성과가 기대된다(권혁준, 2013).

상기의 사례를 통해 옛사람들은 제도와 수단을 개발하여 체계적으로 물품을 관리하였음을 확인할 수 있다. 현대의 물품관리와 실재를 다음 장에서 알아보고자 한다.

2. 물품관리사무의 특성과 제도의 변천

가. 물품관리사무의 특성

물품은 성질, 규격에 따라 다양하며, 토지와 같은 공유재산처럼 고정되지 않고 이동성을 가지며, 현금이나 유가증권과 같이 회계장부와 금고에 의해서 관리할 수 없다. 즉 취득에서 처분에 이르는 시간적 관리와 보관장소의 추적 등 공간적 관리가 복합되어 있다. 따라서 물품을 관리한다는 것은 공유재산이나 현금 관리보다 복잡하고 행정력 소모가 크다는 인식이 전제되어야 한다. 특히 지방자치단체에서 사업수행 시 수많은 물자가 필요하며 이를 확보하기 위한 예산규모도 전체 예산 증가에 비례하고 있다. 하지만 지방자치단체가 소유하거나 보관 및 사용하는 물품관리는 예산관리만큼 중요시되지 않고 있다.

물품관리체계의 큰 그림을 그릴 때 회계적 측면과 이용적 측면 모두를 바라볼 수 있는 안목이 필요하다. 물품관리의 회계적 측면에 대한 고려는 자산을 효율적으로 관리하여 합리적 의사결정을 위한 지방자치단체 차원의 거시적 관리개념이며, 반면에 이용적 측면은 자산이 의도한 기능을 효율적으로 수행하도록 하기 위한 부서차원의 미시적 운용개념이다(이삼주, 2003). 물품관리 시 관리자는 두 측면의 균형을 고려해야 한다. 이러한 인식을 기초로 지방자치단체는 동일한 기능의 물품이 여러 물품관리관별로 관리되고 있어 이용적 측면이 강조되어 있다. 이용적 측면이 비대할 경우 회계적인 측면에서 바라볼 때 비효율이 발생하고 있다고 간주할 수 있다. 하지만 자산의 회계적 측면을 강조하여 모든 자산을 관리하려 할 경우 추가되는 조직이나 인력 소요만큼 관리운영비 증가와 절차의 복잡성으로 인해 물품이용의 적시성이라는 가치가 훼손될 수 있다.

일반적인 물품사무는 크게 취득, 보관, 사용, 처분으로 분류할 수 있다. 하지만 정부의 경우 물품 취득이전에 일부 과정이 있는데 주요물품의 정수(定數, Table of equipments) 책정과 배정, 예산확보, 입찰 및 계약이 그것이다. 지방자치단체에서 물품사무는 수급, 보급, 사용, 처분의 순기를 가지며 물리학에서 스칼라(Scalar)적 특성을 지닌다. 하지만 여기에 예산, 회계적 개념과 연관시킬 때 수급관리, 재고관리, 사용관리, 처분관리라는 물품관리상 목적을 띄게 되며 방향성이 있는 벡터(Vector)적 특성을 가지게 된다. 지방자치단체

의 물품관리에서 지금의 효율(Efficiency)이 지배하는 스칼라적 물품관리에서 효과(Effectiveness)가 중심이 되는 벡터적 물품관리로 전환되어야 할 필요가 있다. 그 이유는 지방자치단체에 2008년 사업예산제도와 2013년 원가회계제도 시행으로 재정사업별로 예산투입(Input)에 따른 성과(Outcome)와 사업별 원가(Cost)를 파악할 수 있게 되었기 때문이다(권혁준, 2014). 자산으로 분류되는 물품의 경우 재정시스템에서 사업별로 관리하며 발생하는 감가상각비 등으로 부서별 행정원가와 성과산출에 영향을 미치기 때문이다. 따라서 기존 물자절약, 사용기간 연장이라는 소극적인 물품관리에서 벗어나 부서별 재정사업과 관련하여 물품 취득 후 불용품에 대한 적극적 매각이나 물품관리부서에 반납 등으로 원가절감이 필요하다. 이에 따라 각 조직은 사업예산제도와 원가회계제도 체제 아래서 조직의 성과를 극대화할 수 있는 방향으로 물품관리의 인식이 변하게 될 것이다.

나. 물품관리 제도의 변천

1963년 국가를 대상으로 한 물품관리법이 시행되기까지 일제의 칙령으로 제정된 물품회계규칙의 틀에서 정부의 물품이 관리되었다. 이 물품회계규칙은 1889년(명치 22년 6월 12일)에 勅令 제84호로 제정되어 일제강점기간 물품관리기준으로 사용되었다(박종수와, 2004). 그간 일제는 1920년 회계사무규정 제정, 물품공용에 관한 규정 등으로 물품회계규칙을 보완하여 제도를 운영하였으며 광복 후에도 답습되었다(박영숙, 1999).

한편 지방자치단체의 경우 재정 및 회계에 관한 통일적인 법률을 제정하여 재정질서를 바로잡고 지방자치의 건전한 발전을 위해 1963년 11월 제정된 지방재정법 가운데 4개 조항(제58조 ~ 제61조)으로 물품관리가 시작되어 2005년 분법 무렵에는 15개 조항(제90조 ~ 제104조)으로 관련 조문이 증가하였다. 이후 2005년 8월 공유재산 및 물품을 건전하고 효율적으로 관리하고자 지방재정법에서 공유재산 및 물품 관리법을 분리 제정하여 2006년 1월 1일부터 시행하여 현재까지 물품관리를 위한 근거 법으로 유지되고 있다. 이로써 지방자치단체에서 물품관리를 위한 법적 계통은 지방자치법 - 지방재정법 - 공유재산 및 물품 관리법 - 지방자치단체별 물품관리조례 및 시행규칙으로 체계화되었다. 하지만 이 계통에서 규정하지 않은 부분은 국가의 물품관리법령규칙이나 지방자치단체 재무회계운영 규정 등을 참조해야 하는 등 완전한 체계가 확립된 것은 아니다. 또한 공유재산 및 물품

관리법에서 지방자치단체의 주요자산인 공유재산과 물품이 동일한 법령으로 제정되었다. 특히 이 법은 공유재산 위주로 구성(총 106개 조문에서 공통부분을 제외한 78개 조문 중 공유재산 분야 47개, 물품분야 31개)되어 있으나 물품조항도 이전에 비해 증가되었다. 국가의 경우 1950년 제정된 국유재산법에서 물품조항을 분리하여 1963년부터 물품관리법이 시행(1962년 1월 제정)되고 있으며 지방자치단체의 경우도 분리 필요성이 제기되었다. 이에 따라 정부는 현행 공유재산 및 물품 관리법을 공유재산법(가칭), 지방물품관리법(가칭)으로 분법을 추진중이다(안전행정부, 2013a).

한편 정부는 민간의 발달한 정보기술(IT)과 전자태그기술을 도입하여 물품사무에 활용하기 위한 근거로서 공유재산 및 물품 관리법 시행령을 개정하였다. 하지만 이 영은 2009년 4월 24일부터 시행되었으나 전자태그활용이 임의규정에 그쳐 지방자치단체의 활용은 저조하였다. 다시 정부는 전자태그에 의한 물품관리 활성화를 위해 임의규정에서 의무규정으로 개정하였다. 즉 공유재산 및 물품 관리법 시행령 제67조 제2항을 2013년 6월 21일 개정 후 1년의 유예를 거쳐 2014년 6월 22일부터 시행하고 있다(표 1 참조).

표 1 공유재산 및 물품 관리법 시행령 변경내역

구 분	조 문 내 용
개정 전 (2009년)	지방자치단체의 장은 물품을 효율적으로 관리하기 위하여 물품에 전파식별표지를 붙여 관리할 수 있다.
개정 후 (2013년)	지방자치단체의 장은 물품을 효율적으로 관리하기 위하여 물품에 전자태그를 붙여 관리하여야 한다.

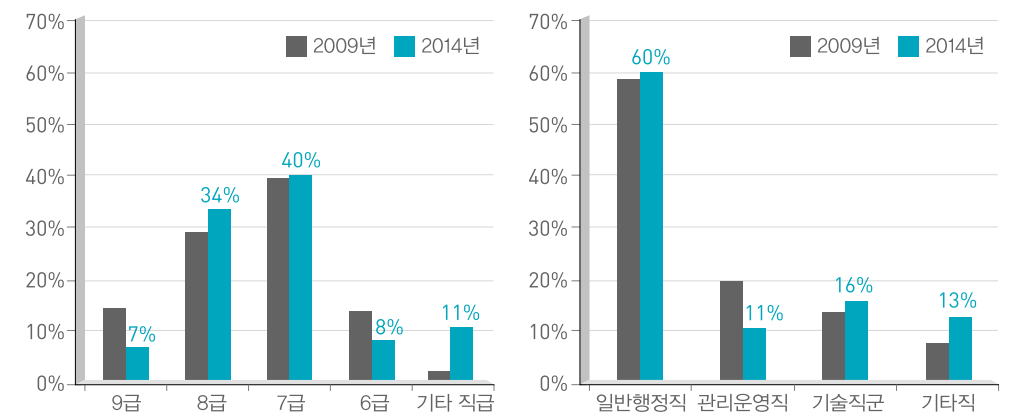
이제 지방자치단체에서 전자태그에 의한 물품관리가 강제됨에 따라 이를 뒷받침하기 위한 역량확보가 뒤따라야 한다. 여기에는 인적자원 뿐만 아니라 적정한 규모의 전자태그 시스템 확보도 포함된다.

3. 지방자치단체의 물품관리

가. 물품관리인력 구성

먼저 지방자치단체의 물품관리담당자의 직급 비율을 살펴보면, 입직 후 2년에서 5년이 경과한 담당자가 상당부분을 차지하고 있다. 2014년의 경우 2009년에 비해 신입 공무원인 9급 서기보나, 선임자로 분류되는 6급 주사 비율이 감소하였다. 이는 IT기반의 물품관리 능력 습득에 적합한 인력분포이다. 한편 직종별로 살펴보면 일반행정직이 상당부분을 차지하고 있다. 2009년과 비교해 관리운영직(구 기능직)의 감소도 두드러진다. 이러한 인력 구조와 IT시스템을 중심으로 물품관리의 패러다임이 변화됐음을 감안할 때, 사용하기 편리한 장비 보급뿐만 아니라 담당자의 수준유지를 위해 주기적 교육이 필요하다.

그림 2 지방자치단체 물품관리 공무원의 직급 및 직종 분포 비교



※ 주 1 : 물품관리자의 직렬, 직급별 현황은 전국 지방자치단체 교육 참석자 명부를 대상으로 하였으며 실제 업무담당자와 차이가 있을 수 있음('기타직급' 및 '기타직' 란은 소방직이 다수를 차지하나 직렬, 직급을 파악할 수 없는 인원도 포함됨).
 ※ 자료 : 2009년 참석자 출처는 '지방자치단체 물품담당자 워크숍(2009. 9. 17~18.)' 책자, 행정안전부, 2009. 9.' 이고, 2014년 참석자 출처는 '문서번호 : 안전행정부 공기업과-4803(2014 .7. 28.), 2014년 정기재물조사 담당자 교육 참석자 상시학습 인정 통보, 안전행정부, 2014. 7. 28.'

나. 전자태그 및 물품관리장비

그간 수기방식의 물품관리로 인해 행정력 낭비가 증가하였으며 투명성, 생산성 향상을 위한 대안이 요구되었다. 지방자치단체의 소유물품은 2010년에 1,050만 점인데 비해 2012년에 1,126만 점으로 지속 증가하고 있다. 정부와 지방자치단체는 2009년 6월부터 2010년 12월에 걸쳐 135억 원의 예산으로 추진된 전자태그 도입사업을 통해 전자태그 부착, 태그 발행기 및 리더 구매, 소프트웨어 개발을 하였다(행정안전부, 2012).

최근 안전행정부 내부자료에 의하면 2009년 도입 이후 전국 지방자치단체의 전자태그 부착대상 물품대비 부착률은 2012년 5월에 50.2%로 부진하였으며, 그간 주관부처에서 부착을 독려한 결과 2014년 5월에 94%(764만 점)의 실적을 거두었었다(안전행정부, 2014a). 하지만 부착률이 70% 미만인 지방자치단체도 11개이며 이중에서 30% 미만도 2개나 되는 등 편차를 보이고 있다. 또한 전자태그 부착의 적정성과 동작여부에 대한 점검도 과제로 남아있다. 그간 보유물품이 적거나 영세한 지방자치단체에서 운영이 활성화되지 않은 이유 가운데 예산과 인력부족이 주요하였다. 장비 구매단가는 전자태그발행기의 경우 300만 원, 리더의 경우 200만 원 정도이다. 이러한 장비를 직속기관, 사업소, 읍면동사무소 등 외청별로 보급하려면 지방자치단체별 규모에 따라 상이하지만 각 수십 대 이상을 구매해야 한다. 이와 별도로 리더용 구동 소프트웨어의 개발 및 라이선스 구입비로 수 천만 원이 도입단계에 소요된다. 장비 및 소프트웨어 유지보수비로 매년 1,000만 원 가량 고정적 지출이 되는 구조이다. 또한 전자태그가 도입되기 전에는 수기 위주의 물품관리가 되어 특별한 기술이 필요없었으며 물품관리업무의 비중이 낮아 여러 가지 업무 가운데 포함된 하 나였다. 물품관리를 단독업무로 배정하기 위한 인력이 부족하였으며, 지방자치단체별 주관하는 담당자는 장비와 전산시스템을 운용할 수 있는 능력을 갖추어야 했다. 물품이 취득될 때마다 수시로 전자태그 발행기를 이용하여 전자태그를 발행하여 부착 후 리더로 취득검수를 완료해야 한다. 부착된 전자태그의 동작상태 유지를 위한 수시점검 등의 시간적 여유도 필요하다. 이처럼 지방자치단체에서 전자태그방식 물품관리시스템을 도입하기 위해서는 유지관리를 위한 추가인력과 장비가 필요하며 이에 따라 이전과 달리 보이지 않은 행정력 소요가 증가하게 된다.

4. 전자태그기반 물품관리

가. 전자태그기술 소개

RFID기술이 보급되기 전에 사용된 바코드(Bar Code) 방식의 경우 물품에 부착된 바코드에 인식용 레이저 광선을 조사(照射)시켜야 식별이 가능하다. 하지만 RFID시스템은 물품에 부착된 전자태그와 단말기(리더)를 접촉하지 않아도 정보를 얻을 수 있으며, 서류함 속에 있어도 확인이 가능하다. 즉 바코드는 물품에 가까이 접촉해야하나 RFID는 수 미터 거리까지 눈으로 보이지 않은 곳에 있는 물품도 빠르게 인식을 할 수 있다. RFID는 이러한 장점으로 인해 재물관리에 활용되기 시작했다. 이제는 적은 인력으로 단시간에 재물조사(Inventory)가 가능함에 따라 물품관리의 핵심기술로 자리잡았다.

RFID(Radio Frequency Identification)는 전파(RF)를 이용하여 사물의 정보를 자동으로 식별(ID)하는 기술이다. 이 RFID기술은 'ISM Band' 라고 하여 정부로부터 허가를 받을 필요가 없는 대역(LF, HF, UHF, M/W)의 전자기파(電磁氣波, 이하 전파)를 사용한다. 각 대역의 전파특성에 따라 출입통제, 교통카드 등의 초보적인 단계에서 전자화폐, 물품관리, 항만물류, 동물관리 등의 분야까지 확대되고 있다. 도서관의 장서관리나 교통카드에서 사용되는 RFID기술은 HF대역(13.56메가헤르츠)에서 자기장결합방식에 의해 10센티미터 이내의 거리에서 인식되며 NFC(Near Field Communication)로 발전하여 모바일 결제 등에서 활용되고 있다. 지방자치단체에서 사용하고 있는 RFID기술은 UHF대역(917~923.5메가헤르츠)의 전자기파 결합원리를 이용하고 있다. 한국기술표준원 등 민간은 RFID를 무선인식으로 번역하고 있으나 지방자치단체는 관련 법령에 따라 '전자태그' (電子 Tag)로 표기하고 있다.

나. 전자태그시스템 구성

전자태그 시스템은 주민등록번호처럼 개체를 식별할 수 있는 고유(타와 구별되는)의 정보를 저장한 전자식 꼬리표(Tag)인 '전자태그', 무선으로 이를 인식하는 '리더' (Reader),

전자태그를 발행하는 ‘전자태그 발행기’, ‘RFID 미들웨어’ 등으로 구성된다. 또한 이 시스템을 재구입하거나 사용가능 상태로 관리하기 위한 유지보수 관련 이슈도 지방자치단체에서 중요하다. 지방자치단체에 도입된 전자태그기반 물품관리시스템은 크게 하드웨어와 소프트웨어로 구성된다. 하드웨어는 사용자가 휴대하며 물품조사를 수행하기 위한 휴대형 전자태그 단말기(리더), 전자태그를 인쇄하는 전자태그 발행기, 물품관리용 서버 역할을 하고 있는 행정시스템(시도, 서울 물품관리)과 전자태그 관련 장비를 이어주기 위한 RFID 미들웨어(연계모듈)로 구성된다. 이 하드웨어와 별도로 소프트웨어는 리더용 구동소프트웨어, 리더와 담당자 컴퓨터 간 접속 소프트웨어, 전자태그 발행기 구동소프트웨어, 행정시스템의 RFID 관련 추가기능 모듈로 구성된다.

1) 전자태그(RFID tag, Transponder)

전자태그는 리더에서 방사한 전파를 수신하고, 반사하기 위한 금속박막형태의 안테나(Antenna)와 반도체 칩이 결합되어 있다. 물품의 고유정보(ID)를 저장하는 메모리와 전자태그를 동작시키기 위한 처리장치가 다른 부속과 함께 반도체 칩에 내장되어 있다. 그 위에는 종이 라벨이 덧붙여 있어 메모리에 저장된 물품정보를 사용자가 시각적으로 확인할 수 있다. 전자태그는 자체 전원을 내장한 능동형과 리더에서 수신된 전파를 통해 전원을 공급받는 수동형(Passive)으로 구분된다. 지방자치단체에서 사용되는 전자태그는 수동형으로, 가격이 저렴하며 배터리로 동작되지 않아 반영구적이다. 하지만 리더와 전자태그 사이의 감지거리가 수 미터에 지나지 않는 제약이 있다. 수동형 전자태그는 함께 부착된 안테나를 이용하여 리더로부터 받은 전파의 일부를 전력으로 변환하여 반도체 칩을 동작시킨다. 일단 반도체 칩이 동작되면 수신된 전파에서 태그 동작명령을 분리하여 처리장치(MCU)에 보낸다. 이 처리장치는 리더로부터 수신한 명령을 해독한 후 메모리(EEPROM)에 저장된 고유정보(ID)에 따라 안테나의 임피던스(Impedance)를 변화시킨다. 임피던스의 변화에 따라 안테나에서 반사되는 전파의 반사율을 조정하여 자신의 데이터를 리더로 전달한다. 이것을 ‘후방산란’(Backscattering)이라고 하며 지방자치단체의 경우 반사되는 전파의 진폭을 변조(ASK)하는 방식을 이용한다. 이 후방산란 변조를 통해 전자태그에 저장된 물품정보를 리더로 전송할 수 있다. 리더는 이 정보를 감지하여 인식한다(Karthauss et al., 2003).

지방자치단체의 담당자는 발행된 전자태그를 물품에 부착한 후 리더로 취득 검수하여 태그 동작여부를 확인하고 있다. 리더에서 대기 중으로 방사된 전파는 거리가 멀어짐에 따라 그 세기가 급격히 감소된다. 전파가 허용된 주파수와 전달되는 매질(媒質)인 공기 중에서 최대의 효율로 에너지를 흡수 및 반사할 수 있도록 전자태그의 안테나를 제작한다. 그러나 전자태그 주위에 금속이나 액체와 같은 다른 매질이 존재하게 되면 효율이 저하되며 심할 경우 동작하지 않게 된다. 그 이유는 수동형 전자태그의 경우 수신된 전파에서 동작 에너지를 얻기 때문이다. 따라서 금속 및 액체류에 전자태그를 부착 시 전자태그와 물품 사이에 차폐재(RF Spacer)를 부착하여 매질의 변화를 보상하여야 한다. 하지만 단가가 200원 정도인 라벨형 전자태그에 비해 차폐재는 6배 가량 고가이며 접착력이 불량해 부착 대상과 위치선정에 유의할 필요가 있다. 물품관리 담당자는 물품실사 후 대상물품의 부착 부분 표면상태와 인식여부에 따라 차폐재나 방수용 케이스, 에폭시 플레이트, 고리형 태그 등의 보조수단을 활용해 부착하여야 한다. 실무에서 차폐재를 사용하지 않아 전자태그가 인식되지 않고 비활성화 되는 사례가 종종 발견된다. 특히 모니터나 TV 등의 일부 전자제품은 겉은 플라스틱이나 내부에 금속 프레임으로 구성되어 동작하지 않을 수 있으므로 부착 후 리더로 동작여부를 확인할 필요가 있다.

전자태그의 핵심기능을 하고 있는 반도체 칩(Chip)은 컴퓨터의 CPU나 랩처럼 금속성(Metalloids)의 단결정 실리콘을 이용해 제조된다. 이 단결정 실리콘은 단단하지만 충격을 주면 손상이 가거나 연필심처럼 부서기도 한다. 보통의 반도체 칩은 두꺼운 외피(패키징)에 덮여있어 물리적 충격이나 기계적 마찰로부터 안전하게 보호된다. 하지만 지방자치단체에서 주로 쓰고 있는 라벨형 전자태그의 반도체 칩은 취급의 편리성과 제조원가를 절감할 목적으로 이런 외피를 하지 않아 충격에 손상되기 쉽다. 따라서 전자태그의 부착위치를 선정 시 주의해야 한다. 전자태그는 수 마이크론 두께의 알루미늄 박막을 PET 필름 등에 다이폴(Dipole) 구조로 형성시킨 안테나와 반도체 칩이 전기적으로 접합되어 있어서 습기에 쉽게 부식되어 기능을 상실하게 된다. 이를 방지하기 위해 습도가 높은 장소나 실외에 부착 시 방수용 케이스로 보호해야 한다.

전자태그를 이용하여 사물의 식별이 가능해야 하므로 반도체 칩에는 고유한 식별코드나 사용자가 입력한 정보가 저장된다. 행정기관은 ISO/IEC 15459 코드체계에 따라 발급자 코드(IAC, Issuing Agency Code)에서 국가를 표시하는 K 영역에 우리나라 국가코드(KR)

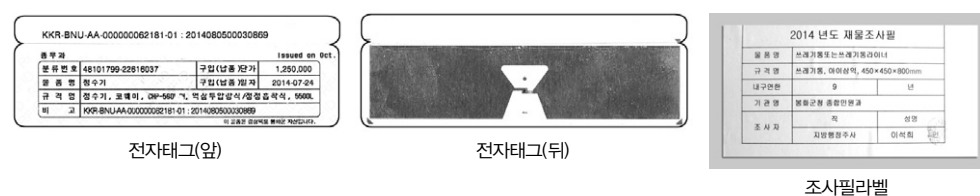
의 조합인 'KKR'을 첫머리에 사용한다. 다음으로 기관코드는 3자리로 구성되며 지방자치단체는 첫글자를 'B', 공기업 및 준정부기관은 'C'를 사용한다(안행부, 2013b). 예를 들어 경상북도 봉화군의 경우 기관코드 'NU'를 부여받아 전자태그의 식별코드는 22자리의 'KKR-BNU-고유식별코드'의 조합이 된다. 이 식별코드를 행정시스템에서는 태그 일련번호라고 표시하며 장비에서는 태그번호 혹은 Tag ID 등으로 표시하고 있다.

표 2 지방자치단체의 전자태그 식별코드 구조

IAC	KKR기관코드	고유식별코드
KKR	BOO	<ul style="list-style-type: none"> - 기관코드를 배정받은 기관이 정의하는 영역(하부구조) - 비트 수준에서 구조를 정의하고, 비트영역에 대하여 한글설명을 작성하고 시스템적용 시 사용할 영문 변수명도 기재

행정기관에서 사용하고 있는 라벨형 전자태그의 크기는 9.4×2.4센티미터이며 내장된 반도체 칩은 ISO18000-6C 혹은 EPC Global Class1 Gen2 프로토콜을 기반으로 제작되었다. 따라서 이와 연계된 리더, 전자태그 발행기도입 시 이 프로토콜을 지원하는 제품을 선택해야 한다.

그림 3 지방자치단체에서 사용중인 전자태그(앞, 뒤면)와 조사필라벨



※ 자료 : 봉화군

2) 조사 단말기인 RFID 리더

RFID Reader(이하 리더)는 전자태그의 정보를 읽어 자신의 주소와 함께 미들웨어 쪽으로 전달한다. 리더는 수동형 전자태그에 전원과 전송명령을 송신한다. 또한 전자태그로부터

수신한 데이터를 해독 및 저장하고 응용 소프트웨어에 전달한다. 지방자치단체에서 사용하는 리더는 주로 핸드헬드(Hand-held)형 PDA에 터치패드형 화면으로 제작되며, 운영체제는 마이크로소프트의 '윈도 CE'가 사용된다. 리더는 크게 하드웨어와 하드웨어 제어용 펌웨어를 포함하는 물품관리용 소프트웨어로 구성되어 있다. 지방자치단체에서 사용되는 리더는 스마트폰과 비교해 조잡하고 사용하기 어려우며 일부 제품은 불안정하여 사용중에 과열하여 멈추거나 저장된 자료가 사라지는 등의 문제가 일어나고 있다. 이 때문에 전문적 지식이 없는 담당자가 리더를 사용하여 재물조사 시 기술적 어려움과 기계에 대한 거부감을 높이고 있다. 다국적 회사 제품은 물품관리용 소프트웨어를 개발하기 위해 필요한 프로그래밍 코드(SDK, API)를 공개하지 않아 소프트웨어업체가 개발하지 못하고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 구매할 수 있는 리더는 일부 제품으로 제한되며 장기적 애프터서비스를 담보할 수 없는 영세업체에서 제조된 리더를 시장에서 구매해야 하는 경우도 있다.

3) 전자태그 발행기

전자태그 발행기는 행정시스템에 접속하여 얻은 정보를 전자태그의 반도체 칩에 기록하며 이와 동시에 태그 표면에 물품정보를 열전사 방식으로 인쇄한다. 이 전자태그 발행기에 미들웨어와 연결하여 전자태그를 발행하기 위한 관리 소프트웨어가 필요하다.

4) RFID 미들웨어(Middle Ware)

RFID 미들웨어는 내부행정시스템(시도, 서울 물품관리)과 외부시스템(리더)의 중간에 위치한다. 리더로부터 수집된 원시 데이터가 다양한 응용시스템과 연동되기 위해 태그의 데이터가 리더에서 걸러진 후 인터페이스를 통해 행정시스템으로 전달된다.

5) 전자태그 시스템 재구입 혹은 유지보수

한편 2015년도부터는 기존에 구매한 장비의 내구연한이 경과되어 전국 지방자치단체

의 교체수요가 발생하기 시작한다. 따라서 5년 전 도입 당시 장비선정 등의 프로세스가 다시 실행되어야 할 필요가 있다.

전국적으로 6개 업체가 지방자치단체와 전자태그시스템 유지보수 계약을 맺고 용역시장을 분점하고 있는 것으로 파악된다. 행정시스템의 관리는 단일 업체에서 수행하나 리더, 전자태그 발행기 등의 업체는 다수이다. 탑재 소프트웨어, 전자태그 발행기 소프트웨어의 업그레이드 등이 쉽지 않다. 지방자치단체별로 매년 장비와 소프트웨어 유지보수비 통계를 계약의 적정성 등의 공개가 이루어지지 않고 있어 중앙차원의 파악과 관리가 요구된다. 용역업체 관리 부재에 따른 사례는 최근 일부자치단체에 보급된 리더용 재물조사 프로그램에서 찾아볼 수 있다. 이 프로그램은 라이선스 관리를 위해 행정전산망 밖에 위치한 개발사 서버로의 리더정보전송 의혹까지 받고 있다.

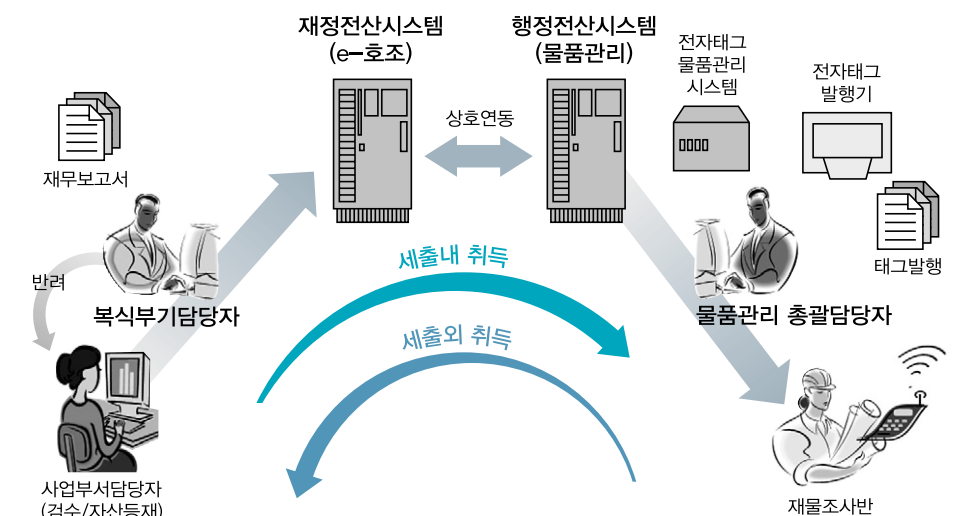
다. 물품관리체계

중앙정부 부처는 예산집행기능의 재정시스템과 물품관리를 위한 행정시스템이 하나로 통합된 디지털예산회계시스템(소위 dBrain)을 사용하고 있다. 하지만 지방자치단체는 이 기능을 재정시스템(소위 e-호조)과 행정시스템(소위 시도, 새울 물품관리)에서 별도로 수행하고 있다. 재정시스템은 물품을 회계적 개념인 '자산' (資産) 형태로 관리하며 행정시스템은 법적 개념인 '재산' (財産)이라는 개념으로 관리하고 있다. 이전과 달리 지방자치단체의 물품관리자는 행정시스템에 대한 숙달과 별도로 재정시스템에 대한 이해와 자산관리를 담당하는 복식부기 담당자와의 유기적 관계유지가 필요하게 되었다.

지방자치단체에서 물품의 취득절차는 사업부서 담당자가 검수 시 재정시스템에 등록하면서 시작한다. 이 등록내용을 복식부기 담당자가 검토 후 처리하게 되면 물품에 대한 12자리 자산번호가 부여되며 행정시스템에 물품정보가 전송된다. 이때 넘어온 물품은 행정시스템에 대기상태로 표시되며 물품관리 담당자는 반영하거나 재정시스템으로 반려여부를 결정하게 된다. 행정시스템에 반영하게 되면 16자리 구입 일련번호가 부여되며 물품관리가 시작된다. 이 과정을 '세출내 취득' 이라 부른다. 또한 이 등록된 물품에 한해서 전자태그를 발행하게 되면 22자리 태그 일련번호가 반도체 칩에 기록되면서 태그 표면에도

함께 인쇄된다. 반면에 기부받았거나 별도로 취득한 물품에 대하여 물품관리 담당자는 행정시스템에 먼저 등록하게 된다. 이렇게 되면 재정시스템에서 반영하기 위해 복식부기 담당자가 자산변동회계처리라는 절차를 거친 후 재무결산 등에서 활용하게 된다. 이러한 과정을 '세출외 취득' 이라고 한다. 지방자치단체는 시스템이 이원화되어 어느 한쪽의 기능이라도 정상적으로 수행되지 않을 경우 물품 및 자산관리에 문제가 발생하게 된다. 현재 자산취득 시 재정시스템에서 사업부서(품의/검수)와 사업행정부서(분개확인)를 통한 물품관리만 이루어지고 있으나, 행정시스템도 지출등록부터 재정시스템의 결재선에 포함되도록 기능개선이 필요하다. 예를 들면 정수를 책정하여 관리하고 있는 정수물품의 경우 취득과정 시 재정시스템에 물품관리부서가 개입되지 않아 사업부서는 정수배정을 받지 않고도 사업행정부서(복식부기담당자)의 승인만 있으면 지출이 되는 구조이다. 이렇게 되면 물품관리부서는 정수물품이 구매된 이후에 확인할 수밖에 없다. 이처럼 정수제도의 경우도 이원화된 행·재정 시스템으로 인해 무력화가 가능하다. 따라서 두 시스템의 병존체제 하에서 물품관리 품질은 사업행정부서와 물품관리부서의 업무협조 수준에 따라 결정되는 태생적 한계가 있다.

그림 4 지방자치단체의 물품관리 체계



5. 지방자치단체의 전자태그기반 재물조사

지방자치단체는 공유재산 및 물품 관리법 제60조와 같은 법 시행령 제59조에 따라 2년마다 정기재물조사를 실시하고 있다. 2006~2014년까지의 재물조사기간을 비교해 보면 전자태그가 도입되기 전보다 재물조사기간이 오히려 길어지고 있다. 전자태그 도입으로 얻을 수 있는 편의 가운데 하나인 신속한 물품조사를 통한 시간절약이라고 하는 취지와는 배치된다. 그 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나 전자태그 시스템의 운용역량 부족을 들 수 있다. 전자태그기반의 재물조사는 담당자의 능숙한 장비운용과 보유물품에 대한 전자태그 부착이 적절하다는 전제조건이 충족되어야 가능하다. 이를 위해 담당자의 장비운용을 위한 노력과 부착상태에 대한 감독부서의 확인이 필요하다. 전자태그 부착과 고장 태그의 발견 및 조치는 기존의 물품관리와 다른 추가적인 행정력을 필요로 한다(표 3 참조).

표 3 연도별 정기재물조사 지침 비교

구 분	재물조사기준일	재물조사기간	비 고
2006년 재물조사지침	2006. 5. 31	1개월(6. 1 ~ 6. 30)	수기조사
2008년 재물조사지침	2008. 5. 31	1개월(6. 1 ~ 6. 30)	수기조사
2010년 재물조사지침	2010. 6. 30	1개월(7. 1 ~ 7. 31)	전자태그 도입 시기
2012년 재물조사지침	2012. 6. 30	2개월(8. 1 ~ 9. 30)	전자태그방식조사(일부 수기조사)
2014년 재물조사지침	2014. 6. 30	2개월(8. 1 ~ 9. 30)	전자태그방식조사(일부 수기조사)

(표 4)의 조사반 편성과 임무에 대한 주관부처의 재물조사지침을 살펴보면 평면적 기술에 그치고 있음을 확인할 수 있다(안전행정부, 2014b). 이 재물조사지침은 정보화 및 전자태그기반 재물조사에 따른 행정환경의 변화를 반영하지 못하고 과거의 사례를 답습하고 있다. 또한 여기서 언급된 ‘총괄물품관리관’이라는 명칭은 지방자치단체의 물품관련 법령, 조례 등에 존재하지 않은 가공의 회계관직이며, 그 자격과 사무한계에 대해 그 어디에도 정의된 바 없다. 관공서에서 사용하지 않은 ‘지휘’(指揮)라는 용어도 발견된다. 이러한 이질적인 명칭들은 과거 군대나 중앙부처의 자료를 차용하는 과정에 흘러 들어온 것으로 추정된다.

표 4 재물조사반 편성 및 임무에 대한 안전행정부 지침 전문

(조사반 편성)

자치단체의 장은 물품관리업무에 직접 종사(물품관리관, 물품출납공무원 또는 물품운용관)하지 아니하고, 물품관리에 경험이 풍부한 자 중에서 적정수의 요원으로 재물조사반(반장, 계수자 등)을 편성·운영하여야 함

(조사반 임무)

조사반장 : 조사반을 지휘감독하고 조사업무를 총괄

－ 물품관리 업무에 직접 관여하지 않은 관리직 직원 중 기관장이 임명

• 계수자 : 실제 재물조사에 임하는 조사반원으로 물품관리업무를 직접 담당하지 않는 자 중에서 임명

• 입회자 : 물품 사용자를 말하며 물품의 소재, 규격, 상태 등을 잘 아는 직원(각 실과의 서무담당자)으로 임명

(조사반 교육)

자치단체의 장은 재물조사 반원에 대하여 사전에 정기재물조사지침 및 조사실시에 관한 제반사항 등 교육 실시

(지도·점검 철저)

지방자치단체의 장은 소속기관의 재물조사가 형식적으로 실시되는 것을 방지하고 조사의 실효성 제고를 위해 수시 현지도도 점검 실시

－ 총괄물품관리관은 각 부서, 소속기관의 실태조사 추진사항 적극 독려

자치단체의 재물조사가 입체적으로 진행되지 않고 평면적으로 진행된 예를 들면 업무배분에서 찾아볼 수 있다. 지방자치단체 재물조사는 행정시스템에서 조사표를 출력하여 작성하고 다시 입력하며, 상위기관인 시도 및 안전행정부에 행정전산망을 통해 전송된다. 이에 대한 고려가 조사지침에 반영되어 있지 않다. 또한 조사반에서 조사된 재물조사목록표, 재물조사표 등을 누가 입력할 것인지, 조사반원은 누구로부터 리더를 수령하여 어떻게 조사할 것인지 명시적으로 규정해야 한다. 이러한 작업의 상제지침이나 매뉴얼이 존재하지 않고 있다. 기초자치단체는 안전행정부의 재물조사지침을 변경 없이 산하기관의 조사반에게 적용할 수 없다. 이것은 행정시스템이나, 전자태그기반 재물조사 내용이 반영되지 않은 일반지침이기 때문이다. 이를 군사학에 비유하자면 안행부에서 책정한 전략일 뿐이다. 이것을 전장의 병사처럼 재물조사반이 활용하기 위한 전술적 수준의 행동지침으로 변환해야 한다. 즉 자치단체의 상황에 적합하게 전략을 전술적 수준으로 변환시키는 작전술적 조사계획 수립능력이 필요하다. 이것을 광역이나 기초자치단체의 주무 담당자가 해야 하나 실무경험이 부족하면 용이하지 않다. 이를 대신하여 표준조사 매뉴얼이나 사례집이 있다면 경험이 부족하더라도 일정한 품질의 조사가 될 수 있을 것이다.

한편 평상 시 본청 업무 담당자가 재물조사를 주관하고 그 결과를 보고하고 있다. 즉 완전한 회계기관 분립원칙이 지켜지지 않고 있다. 조사반편성 시에도 평상 시 재물관리계통과 재물조사 시 계통으로 분리하여 임무를 부여해야 할 필요가 있다. (그림 5)는 봉화군에서 실시한 재물조사반 편성 및 재물조사 업무 흐름도를 나타낸다.

그림 5 물품관리계통 및 재물조사반 운용 : 봉화군 사례



재물조사 시 지방자치단체는 안전행정부 지침에 따라 총괄물관리관직을 본청의 물품관리관이 대행하고 있다. 이에 따라 평상 시 본청 담당자가 재물조사의 실무를 진행하고 있다. 앞에서 살펴보았듯이 물품관리자의 약 41%가 8, 9급 직원으로 구성되어 있다. 이들이 정기 재물조사를 원활히 진행하기는 현실적으로 어려움이 있다. 또한 평상 시 물품사무를 주관하는 이들이 재물조사에 관여한다는 것은 회계기관분립원칙에 어긋나며 투명한

재물관리를 위해서도 적절하지 못하다. 산하기관의 조사반장 임명처럼 총괄조사반장이 임명되어 재물조사를 주관하고, 평상 시 지방자치단체 물품담당자가 행정·기술 지원의 형태로 보좌하도록 개선이 필요하다. 또한 재물조사기간 운영되는 재물조사반의 지위를 임시회계기관으로 격상하여 자격 보장과 실질적 조사업무 수행을 위한 교육이 필요하다.

재물조사기간에 대장상 물품과 현품의 불일치에 따른 증감이 발견된 경우 사무상 착오가 명백할 때만 공유재산 및 물품 관리법 제61조와 같은 법 시행령 제60조에 따라 재물조정을 할 수 있다. 하지만 재물조정용 양식지가 없어 국가의 물품관리법시행규칙 별지 제6호 서식 재물조정승인신청서와 국방부 군수품관리법 시행규칙 별지 제3호 서식 재물조정 결과보고서를 수정하여 이용하는 불편도 있다.

매년 재물조사를 실시하는 국가와 달리 지방자치단체는 2년마다 재물조사를 실시하고 있다. 잦은 인사이동으로 담당자가 장비사용의 숙달 및 태그조사 등의 준비가 곤란하며 긴 재물조사 주기로 인해 노하우를 습득하거나 후임자에게 이를 전수하기 곤란하다. 특히 기초자치단체를 지도·감독해야 할 광역자치단체 물품담당자의 실정도 별반 차이가 없다. 전국 지방자치단체의 재물조사업무를 감독해야 할 안전행정부 공기업과도 국가소속으로 사용하고 있는 행·재정시스템과 장비가 상이해 지방자치단체의 실정을 제대로 파악하기 곤란하다. 이를 만회하기 위해 주기적인 워크숍이나 집합교육을 통해 수준유지와 정보교환이 활성화 되어야 하나 안전행정부나 광역자치단체 주관 하에 기초자치단체 담당자를 대상으로 전자태그관련 정기적인 교육은 이루어지지 않고 있다. 현역 장병의 경우 과거에 비해 복무기간이 크게 단축되었으나 군대는 부단한 교육훈련과 평가를 통해 단축에 따른 국방서비스의 품질 저하를 방지하고자 노력하고 있다. 지방자치단체의 담당자도 잦은 인사이동과 여러 업무를 동시에 수행하게 되므로 이러닝(E-Learning) 과정을 마련하여 스스로 학습하고 자격을 갖추도록 유도하기 위한 교육과정 마련도 필요하다.

지방자치단체에서 관리하는 물품대장의 정확성이 중요하다. 그러므로 재물조사 이전에 전산대장의 현행화가 완료되어야 한다. 특히 재정시스템에서 전송되지 않은 물품이 없는지 미리 확인 해야 한다. 예산과목 중 자산취득비, 시설비, 시설부대비 등의 자본예산(임성일, 2012)이나 간혹 사무관리비로 취득한 물품을 재정시스템에서 소모품이나 수선유지비, 기타일반유형자산으로 분개(分介)할 경우 대장에 누락되며, 구축물(公作物)로 분

개할 경우 공유재산관리시스템으로 잘못 전달된다. 혹은 건설중인 자산으로 분개하면 완공처리 이전에는 행정시스템으로 전송되지 않는다. 사업부서 담당자가 정상적으로 등록하였더라도 복식부기 담당자가 미전송할 경우(e-호조의 새출내 취득검증 미확정 건)에도 행정시스템으로 물품이 전송되지 않는다. 이렇듯 재정시스템에서 정상적으로 처리가 되지 않을 경우 물품대장이 불완전한 상태에서 재물조사가 되며, 초과품이나 이중등록 물품이 증가하게 되는 원인이 된다. 재정시스템에서 대장정리 이후 행정시스템에서 대기물품, 말소부서물품, 불용 후 미처분 등이 없도록 행정시스템도 대장정리를 마쳐야 한다. 조사반원에 대한 재물조사권한(리더 접속권한)을 부여한 후에 재물조사서류와 리더를 제공하여야 정상적인 재물조사를 실시할 수 있다. 또한 전자태그 부착대상이 아닌 물품에 한해서 기존처럼 ‘조사필 라벨’도 출력하여 제공해야 한다.

6. 맺음말

지금까지 지방자치단체의 물품관리제도와 최신 정보기술을 도입한 재물조사체계를 살펴해보았다. 이를 통해 내부행정체계개선뿐만 아니라 행정자산관리체계에 대한 국민의 이해제고와 소통을 통한 정부3.0의 가치증진에 기여하고자 하였다. 현재 민간은 모든 사물에 전자태그를 부착하여 이를 인식하고 센서(Sensor)를 이용하여 각종 정보를 탐지하고 통신망에 연결하여 정보를 관리하기 위한 센서 네트워크(Ubiquitous Sensor Network) 개발까지 이르렀다. 최근에는 보다 확장된 개념인 ‘IoT’ (Internet of Things)가 등장하였으며 이를 우리나라 등 한자 문명권에서는 ‘사물인터넷’ (物聯網, 物のインターネット)으로 칭하고 있다. 사물인터넷은 물리적·가상적 사물들을 인터넷으로 연결하는 것이다. 즉 사람 중심에서 사물을 중심으로 인식의 범위가 확대되며 사람이 개입되지 않고 모든 사물들끼리 서로 연결되어 직접 정보를 주고받는 기술이다. 즉 전자기기에 인터넷 접속기능을 넣어 세상의 모든 사물과 사물을 연결하는 것이다. 이 사물인터넷에서 개체인식을 위해 사용되는 RFID기술을 지방자치단체의 물품관리 담당자가 다루고 있어 업무에 공지를 가질만 하다.

지방자치단체는 수동형 전자태그를 사용하고 있어 부착물이 금속이나 액체류일 경우 전자태그와 제품 사이에 차폐재를 사용하여 동작오류를 줄이고 재발행에 따른 행정력낭비를 방지하여야 한다. 정기재물조사가 격년으로 시행되는 지방자치단체는 전자태그 기반의 재물조사와 업무특성을 고려하여 재물조사계획을 치밀하게 수립하고 실질적 교육으로 투명성과 정확성을 제고해야 한다.

조선은 고유의 해유제도를 제정하여 내부통제를 실현하였으며, 중기라는 수단으로 전곡과 물자를 체계적으로 관리하였다. 한민족의 찬란한 문화융성의 바탕에는 이러한 제도와 수단이 있었다. 하지만 후기 노론의 일당 전제화가 전개되면서 관리들간의 공동모의에 의해 이러한 내부통제도 무력화되었으며 현대 행정에 전래되지 못하고 사라지게 되었다. 이 후 일제강점기간 흘러들어온 물품회계규칙이 광복 후까지도 영향을 미치게 되었다. 저자가 재물조사시 회계기관분립원칙을 강조한 이유도 내부통제의 붕괴는 제도자체의 무력화를 가져오기 때문이다.

물품과 공유재산이 하나의 법으로 묶여있어 공유재산에 비해 물품관리가 상대적으로 주목을 받지 못하고 있다. 하지만 지방자치단체의 물품관리제도 개선을 위해 정부는 이미 공유재산 및 물품 관리법 시행령 개정으로 전자태그 부착을 의무화시켰으며 분법 정책도 추진하고 있지만 조속히 제정되도록 노력해야 한다. 물품관리를 위한 법이 제정된다면 지방자치단체에서 책임성과 투명성이 제고되기 위한 토대가 구축될 것이다. 이제 담당자의 역량확보와 전자태그시스템의 건실한 운영을 위한 미비점 보완이 과제로 남게 되었다. 🌀

이 글은 본청 물품관리관 김도년 재정과장님과 물품출납관 이양재 경리담당님의 아낌없는 지원에 따른 것입니다. 그리고 신현길, 진석훈, 김태관, 최수현, 김종덕 이하 재정과 동료 직원 여러분에게 감사드립니다.

끝으로 제가 표현하고자하는 바를 이해하고 보다 수준 높은 원고가 되도록 삽화와 교열작업을 담당하신 지방재정 편집실과 연결고리가 되어 주신 한국지방재정공제회에도 감사드립니다.

참고문헌

- 공유재산 및 물품 관리법(개정 2014. 1. 7. 대한민국 법률 제12201호)
- 공유재산 및 물품 관리법 시행령(개정 2014. 7. 28. 대한민국 대통령령 제25522호)
- 권혁준, 조선시대의 회계책임면제제도와 회계장부관리, 지방재정지, 한국지방재정공제회, 제12호, 2013. 12, p.124~129
- 권혁준, 지방재정의 통합실적보고시스템 구축과 활용방안 : IIRC 국제통합보고프레임워크를 중심으로, 우수정책개발보고서, 지방행정연구회, 2014. 10, p.93~140
- 김혁, 고문서용어 풀이 - 重記, 고문서연구, 제19호, 2001, p.157~163
- 남권희, 조선후기 전라도 임실현 '중기'에 수록된 기록자료 분석, 書誌學研究 第57輯, 2014, p.5~50
- 박영숙, 조달청 50년사, 조달청, 1999
- 박종수 외, 예산과 법령의 불일치 방지를 위한 입법적 방안, 2004. 10, 한국법제연구원, 2004
- 이삼주, 복식부기도입을 위한 지방자치단체 자산의 분류와 관리 방안, 2003. 12, 한국지방행정연구원. 2003
- 손호성, 부여 쌍북리 119안전센터부지 출토 목간의 내용과 판독, 목간과 문자, 한국목간학회, 7호, 2011. 6, p.139~148
- 안전행정부, 문서번호 : 안전행정부 공기업과-952(2013. 05. 03.), 공유재산 및 물품 관리법 분법 계획, 2013. 4, 안전행정부 공기업과, 2013. 5. 3.
- 안전행정부, 안전행정부고시 제2013-20호 : 행정공공기관 RFID 기관코드 관리지침 개정문, 안전행정부, 2013. 6. 28.
- 안전행정부, 문서번호 : 안전행정부 공기업과-4001(2014. 6. 25.), 2014년 2분기 전자태그 활용 물품관리 실적, 안전행정부 공기업과, 2014. 6. 25.
- 안전행정부, 문서번호: 안전행정부 공기업과-4115(2014. 6. 30.), 2014년도 지방자치단체 정기재물조사 지침 통보, 안전행정부 공기업과, 2014. 6. 30.

- 윤선태, 목간으로 본 백제인의 생활, 부산시 복천박물관, 교육자료(제2기 고고학시민강좌백제의고고학9), 2009, p.163~182
- 임성일, 지방재정과 자본예산제도의 도입, 지방재정지, 한국지방재정공제회, 제1호, 2012. 12, p.145~174
- 행정자치부, 문서번호 : 행정안전부 공기업과-5621(2012. 10. 26.), 지방자치단체 효율적 물품관리를 위한 전자태그(RFID) 물품관리 활성화 계획, 행정안전부 공기업과, 2012. 10. 26.

- Karthaus et al., U and Fischer M, "Fully integrated passive UHF RFID transponder IC with 16.7uW minimum RF input power. IEEE Journal of Solid-State Circuits," vol. 38, pp. 1602-1608, Oct. 2003
- Kuester., DANIEL GREGORY KUESTER, PASSIVE BINARY-MODULATED BACKSCATTER IN MICROWAVE NETWORKS WITH APPLICATIONS TO RFID, Ph.D. thesis, university of Colorado, dept. of electrical, computer and energy engineering, April 15th, 2013

※ 참고 : 공유재산 및 물품관리법의 주무부처는 1998년 2월 행정자치부, 2009년 2월 행정안전부, 2013년 3월 안전행정부, 2014년 11월 행정자치부로 변경됨.

포용의 정책으로

이슬람 제국 세우다!

- 알리에 대한 역사적인 평가는 매우 다양하다. 그러나 공통적인 것은 그가 매우 종교적인 사람이고 이슬람에 순종하였으며, 꾸란과 순나를 따른 정의로운 사람이었다는 것이다. 그러나 무아위야가 알리와 그의 경쟁에서 궁극적으로 승리하여 새로운 시대를 열었다.

● 우마르를 살해한 자는 그에게 앙심을 품은 페르시아 노예였지만, 우스만을 살해한 자들은 같은 신앙을 가진 아랍인이었기 때문에 더욱 충격적이었다. 폭도들은 알리에게 칼리프가 되어달라고 요청했지만 거절당했다. 칼리프가 되려는 사람이 나타나지 않자 폭도들은 메디나 주민들에게 하루 안에 칼리프를 뽑아야지 그렇지 않으면 더 큰 혼란이 벌어질 것이라고 협박하였다. 난국을 타개하기 위해 무함마드의 동반자들, 메디나의 유력인사들 그리고 메디나의 주민들까지 간청하자 알리가 결국 수락하였다.

알리가 여러 계층의 사람들에게 지지를 받았다 할지라도 폭도들의 지지를 받았다는 것은 원죄와도 같았다. 알리는 태생적 문제점을 극복하고 이슬람 세계를 안정시키고자 하였다. 그는 중앙집권화와 족벌정치를 반대하기 때문에 우스만이 임명한 총독들을 해임하려고 하였다. 이 조치에 무아위야를 비롯한 우마이야 씨족은 알리에게 아주 적대적이었다. 이유는 알리가 우스만을 살해한 폭도들의 지지로 칼리프가 되었다는 점, 우마이야 씨족이 이슬람 이전부터 무함마드나 알리가 속한 하심 씨족보다 우월하다고 생각한 점, 무아위야가 다마스쿠스에 기반을 둔 무력이 알리보다 강했다는 점 등 때문이었다. 무함마드의 미망인 아이샤도 알리가 칼리프가 된 것을 반대하였다.

우스만의 죽음은 무슬림 공동체를 분열시키는 출발점이 되었다. 분열은 신앙의 차이 때문이 아니라 정치적인 이해관계 때문에 생겼다. 이러한

분열이 내전으로 이어졌는데 이를 1차 내전이라고 한다. 제1차 내전은 크게 3단계로 벌어졌다. 첫 번째는 아이샤가 알리에 대항하여 벌인 낙타 전투인데 알리가 승리하였다(656년). 두 번째는 무아위야가 알리에게 대항하여 벌인 시핀 전투인데 무승부였다(657년). 마지막은 알리와 알리를 떠난 자들 간에 벌어진 659년의 나라완 전투였는데 알리가 그들을 진압하였다.

서기 661년 라마단 19일째 되는 날. 쿠파의 성원에서 예배를 드리던 알리는 하리지가 보낸 이븐 물잠이란 사람에게 암살당했다. 그의 장남 하산이 뒤를 이었는데 그가 통치할 수 있는 영토는 쿠파 밖에 없었다. 그는 부친이 잃어버린 제국을 되찾기 위해 군사를 일으켰다가 무아위야에게 패하고 지지자들의 외면을 받게 되었다. 무아위야는 그에게 거액을 주면서 권좌에서 물러나라고 하였다. 하산이 물러나면서 무아위야와 조약을 체결하였는데, 조약의 내용은 무아위야가 하산과 추종자들의 안전을 보장하고, 무아위야가 사망한 뒤에도 권력을 세습하지 않는다는 것이었다. 그러나 칼이 없는 정의가 지켜질 수 있을까? 하산에게는 칼이 없었다. 무아위야는 알리가 수도로 삼았던 쿠파에 입성하여 알리의 두 아들 하산과 후세인이 지켜보는 가운데 주민들의 충성서약을 받았다(661년 4월).

누가 칼리프가 될 것인지를 둘러싼 논란

이슬람세계는 이제 무아위야가 통치하게 되었다. 그러나 무함마드가 사망할 때부터 대두되었던

문제이자 알리가 칼리프가 되면서 첨예화되었던 문제가 남아있었다. 그것은 칼리프직을 맡는 사람의 자격이었다. 그 자격이란 이슬람을 위해 공로가 큰 사람이 칼리프가 되어야 하는지, 아니면 무함마드와 혈연적으로 가까운 사람이 칼리프가 되어야 하는지, 아니면 가장 이슬람다운 덕목을 지닌 사람이 칼리프가 되어야 하는지가 꾸준한 논란의 대상이었다. 이와 같이 누가 칼리프가 되어야 하는가에 따라 이슬람세계는 크게 세 개의 파로 나뉘었다.

첫 번째는 수니파인데 그들의 정체성이 처음부터 확립된 것은 아니었다. 오히려 그들의 정체성은 쉬아에 대한 반대 입장이 정리되면서 확립되었다고 보는 것이 맞다. 그들은 무함마드를 신성시하지 않고 단지 신의 말씀을 전한 대리인에 불과하다고 생각하였다. 수니파라는 말의 의미는 이슬람의 전통과 관습을 의미하는 순나를 따르는 사람이란 뜻이다. 그들은 공동체 혹은 대표자들이 공로가 큰 사람을 선출하면 그 사람이 통치자가 될 수 있다는 입장이다. 그들은 메디나에서 선출된 네 명의 칼리프, 즉 아부 바크르, 우마르, 우스만 그리고 알리 모두를 참된 칼리프로 인정한다. 수니파는 무아위야가 칼리프가 된 것과 그 후에 칼리프직이 세습된 것도 정당하다고 평가한다. 그들에게 칼리프란 정치적인 인물이지 종교적인 인물은 아니었다. 수니파에게 종교적인 역할은 학자나 카디라고 부르는 재판관들이 담당하였다. 이런 원칙을 따르는 수니 무슬림은 전 세계 무슬림의 90%를 차지한다.

두 번째는 쉬아 무슬림이다. 그들은 무함마드가 신의 계시를 받았기 때문에 그의 직계 가족만이 세속적인 권력을 가질 수 있다고 주장한다. 따라서 쉬아 무슬림은 네 명의 칼리프 중에 무함마드의 사위이자 사촌인 알리만이 적법한 칼리프이고 그의 후손들만이 칼리프직을 이어받을 수 있다고 주장한다. 그들은 알리와 그의 후손들이 정치적인 면과 종교적인 면 모두 신성하다고 주장한다. 따라서 수니파인 칼리프는 쉬아의 지도자들을 경계하고 탄압할 수밖에 없었다. 오늘날 쉬아 무슬림은 이란, 이라크 남부, 레바논 등에 분포한다.

세 번째는 하리지이다. 그들은 쉬아에서 나왔지만 완전히 다른 이념을 추구하였다. 그들은 지도자가 되는 조건에 무함마드나 알리의 혈통은 의미가 없고, 믿음과 능력이 있다면 노예라도 지도자가 될 수 있다고 생각하였다. 그들은 지도자가 부도덕하고 결함이 많다면 그를 끌어낼 수 있다고도 주장하였다. 부도덕한 지도자를 끌어내릴 수 있다는 사상은 나중에 우마이야조나 압바스조에서 그들이 끊임없이 저항할 수 있는 정신적 기반이 되었다. 그러나 지나친 도덕성과 과격함이 교세를 늘리는데 방해가 되기도 하였다. 현재 그들은 오만을 중심으로 활동하고 있다.

다양한 종교를 끌어안으며 포용해

처음에 이야기했듯이 무아위야는 이슬람 성지인 예루살렘에서 성대한 즉위식을 가져 신자의 사령관임을 천명하였다. 또한 예루살렘이 3대 유일

신 종교의 성지인 점을 감안하여 무아위야는 자신이 다양한 종교를 믿는 사람들의 통치자이고, 이슬람이 타 종교에 비해 우월하다고 선포한 것이기도 했다. 예루살렘은 무아위야가 즉위식을 치를 정도로 중요하였지만 그는 다마스쿠스를 제국의 수도로 삼았다. 왜 그랬을까? 그의 형 야지드의 뒤를 이어 20년 간 다마스쿠스에 기반을 두고 시리아를 통치한 것이 첫 번째 이유일 것이다.

무아위야는 그리스도교 병사들을 거느리고 아랍계 그리스도교도인 마이순과 결혼도 하였다. 이는 시리아의 대다수를 차지하는 그리스도교도인들의 지지를 얻어내기 위해서였다. 그리스도교 작가들은 무아위야가 정의롭고 관용적인 통치자였다고 하고, 유대인들은 이스라엘을 사랑하는 자라고 불렀다. 무아위야가 그리스도교인들과 유대인들을 우대하고 영입하였기 때문이다. 이는 유목민으로 살아가는 과정에서 정치와 행정 등에 경험이 없는 아랍인이 취할 수밖에 없는 조치였을 것이다. 결국 이슬람의 기치 아래 형성된 제국이 처음과는 다른 포용의 모습으로 변한 것이다. 종교와 칼로 출발한 제국이었지만 그것만으로는 국가를 운영할 수 없었기 때문이다.

아포리아 상태 탈출하고자 노력해야

무함마드가 출현할 당시의 아라비아반도는 혼란스러웠고 비잔틴이나 페르시아 등의 열강들에 의해 좌지우지되었다. 게다가 아랍인들은 국가를 만들 능력이 되지 않아 부족 단위로 생활을 할 수

밖에 없었다. 발전이라는 것이 거의 있을 수 없는 아포리아 - 막다른 골목에 다다랐다는 의미 - 상태였다.

그것을 뚫은 사람이 무함마드였다. 그는 이슬람을 퍼뜨리고 국가의 기초를 만들었다. 그의 뒤를 이은 네 명의 칼리프는 영토를 확장하여 이슬람이 각지로 퍼질 수 있는 기초를 만들었다. 그리고 또 아포리아 상태가 되었다. 과거 부족시대의 전통으로는 거대한 제국을 통치할 수 없었기 때문이다. 그래서 무아위야는 많은 논란에도 불구하고 제국의 길을 열고자 하였다. 아포리아 상태를 탈출하고자 하는 노력이었던 것이다.

광복과 전쟁의 잣더미에서 한강의 기적을 이루었다는 대한민국이다. 그러나 21세기 초의 그나라는 권력자가 사욕과 무능함으로 국부를 유출하고, 정치인은 정치 말고는 할줄 모르고, 대기업은 욕망으로 국민을 착취하며 국민은 계층 간 갈등을 표출하여 아포리아에 빠졌다. 누가 이 아이를 구할 것인가? 우리 모두의 지혜를 모아야 할 때이다. 🌱

- 출처 '포용의 정복자, 이슬람' (김승철 저)

공무원연금 개혁 싫어도 우리 세대가 해야 합니다



공무원연금개혁 매우 시급합니다.

이미 20여년 전부터 적자의 심각성이 예견되어 왔지만 역대 정부마다 근본적인 처방을 미루면서 오늘의 위기를 가져왔습니다.

이번에도 제대로 된 개혁을 하지 못하면 다음 정부와 후손들에게 엄청난 빚을 넘겨주고 큰 짐을 지우게 됩니다.

-2015년도 예산안 대통령 시정연설(2014. 10. 29)-



지방재정 실무 백과사전

언제나 건강

2015년 '새해 건강 달력'

김용서

일상 속 경제여행

스타들의 엄청난 고소득의 비밀... '지대'

오영수

Q&A

'지방재정' 관련 질의 & 답변 사례

'지방세' 관련 법률 사례

강동균

이 형



'實' 섹션은 지방재정 실무를 담당하는 독자들을 위한 코너. 일하면서 궁금했던, 실무와 관련된 질문과 그 답변, 사례 등을 한자리에 모아 소개한다. 또한 '지방재정' 독자들을 위한 생활정보 등 다양한 정보도 제공한다. 쉬어가는 코너로 '언제나 건강'과 '일상 속 경제여행'이 실려있다.



2015년 '새해 건강 달력'

— 질병은 계절과 밀접한 연관이 있다. 월별로 자주 생기는 질병 유형을 미리 알고 대처할 수 있다면 건강유지에 큰 도움이 된다. 2015년 새해 건강 달력을 만들어 보면 어떨까?



● 한 해를 마무리하고 시작하는 연말연시가 되면 사람들은 무수한 계획을 세우고 목표달성을 위해 많은 정성과 노력을 기울인다. 하지만 정작 이러한 계획들을 실행하게 하는 자신의 건강이나 가족의 건강에 대해서는 무관심할 뿐만 아니라 '건강 계획'이란 단어조차 생소해 한다. 한 해를 잘 살기 위해선 건강한 육체가 가장 먼저. 계절별로 질병의 위험요인을 사전에 체크할 수 있는 '건강 달력'을 갖추면 어떨까? 질병은 계절과 밀접한 연관이 있다. 한의학에서는 음력 월별로 인체와 계절과의 관계를 자세히 설명하고 있다. 월별로 자주 발생하는 질병 유형을 미리 알고 대처하면 건강유지에 큰 도움이 될 것이다.

음력 1~2월 _ 風而動之 風勝則地動

정상적인 자연 상태에서 공기(바람)의 유통이 있어야 하듯이 인체에서도 기운이 쉬지 않고 순환하고 있다.

'풍자백병지시야'(風者百病之是也)란 말이 있는데 바람이 문제가 되는 것은 급격한 기운의 변동, 즉 감정이 격변하거나 찬바람에 갑자기 노출되는 경우 또는 과음이나 과식의 경우이다. 손발이 저리거나 마비되며 붓는 경우, 몸을 떠든다든지, 어지럽거나 머리가 아프고, 때로는

뇌출혈을 일으키는 것이 풍사(風邪)에 속한다. 몸과 마음은 태양이 동시에 서로 원만하게 움직이듯이 행해야 풍병을 예방할 수 있다.

음력 3~4월 _ 火而溫之 火勝則地固

화의 기운이 있어야 따뜻하게 지낼 수 있으며 습기 찬 땅이 굳어진다.

화의 기운은 습기가 없이 열만 나는 것으로 흔히 화병이 생긴다고 할 때 잘 나타난다. 열이 나고 갈증이 나며, 입안이 잘 헹고 눈이 충혈되며, 대소변이 잘 나오지 않는다든지, 손·발·가슴에 열이 나는 등의 증상이 화병(火病)에 속한다. 짜증내는 것을 화가 난다고 하듯이 평상심을 가져야 건강할 수 있다.

음력 5~6월 _ 暑而蒸之 暑勝則地熱

더위는 찌는 듯한 무더운 기운으로 습기가 많아서 복사열이 심한 것을 서(署)라 하는데, 더위에 상하게 되면 얼굴이 더러워지고 땀이 나면서 갑갑하고 입이마르는 것은 서병(署病)에 속한다.

흔히 뜻대로 일이 되지 않을 때 속을 끓여 화병이 되는 것처럼 기혈의 순환이 제대로 되지 않을 때 갑갑한 열이 나게 된다. 적당한 몸과 마음의 휴식으로 과도한 경쟁심을 달랠 필요가 있다.

음력 7~8월 _ 濕而潤之 濕勝則地泥

습기가 많으면 만물이 축축해진다. 공기 유통이 되지 않는 곳에 습기가 많아져 수많은 균들이 생기듯이 기혈의 순환이 불량한 곳에 습기가 생겨 병을 일으킨다.

몸이 무거워지고, 관절이 붓거나 염증을 일으키고, 위장 질환으로 구토, 설사, 소화불량을 일으키는 것이 습병(濕病)에 속한다. 생각(憂), 근심(憂), 비관(悲)이 많으면 기혈의 순환이 느려져 습기가 누적되므로 현대인들의 몸이 무겁고 만성적으로 피로해 지는 것이다.

음력 9~10월 _ 燥而乾之 燥勝則地乾

건조한 기운이 있어야 만물이 굳을 수 있다는 것으로 건조한 기운이 있어야 상쾌한 기분을 유지할 수 있다.

너무 바짝 마른 가람(강)을 건조하다고 하는데 우리 몸에서 피부가 갈라지고 마르며 번기가 생기는 것이 조병(燥病)에 속한다. 음식도 적당히 조려야 하듯이 마음도 너무 조리면 온몸의 혈액과 진액이 다 말라버린다. 아토피성 피부염 같이 가렵고 건조한 경우는 염증만 치료할 것이 아니라 기혈을 활동시키고 보하는 약제가 필요하다.

음력 11~12월 _ 寒而堅之 寒勝則地裂

날씨가 추워지면 기혈 순환이 위축되어 비염, 편도선염, 인후염, 기관지염과 관절계통의 병이 잘 생긴다.

찬 곳을 피해 따뜻이 거처하고 어둡고 추울 때는 밖으로 나가지 않는 것이 좋다. 겨울에는 땀을 많이 내지 말고 모든 것을 얻은 듯이 만족한 마음으로 생활하는 자세가 필요하다. 지나친 경쟁의식에 따른 긴장 역시 근육계통의 혈액순환을 얼어붙게 하여 근골계통의 질환을 유발할 수 있다. 🌡

스타들의 엄청난 고소득의 비밀...

‘지대’



— 생산의 3대 요소 중 하나인 토지를 빌리는 대가로 지불하는 게 ‘지대’. 지대는 왜 생기는 것일까? 이 문제는 경제학의 오랜 관심거리이고 몇 가지 이론도 있지만, 여기서는 우리 논의에 가장 적합한 이론 중심으로 이야기한다.

● 요즘 같은 세상이 아닌 더 원초적인 상태. 예컨대 아메리카 대륙이 발견되기 이전 아메리카 원주민들의 경우를 생각해보자. 유럽사람들이 몰려오기 전에는 그들에게 땅에 대한 개인 소유의 개념은 없었다. 땅은 신이 내려준 공거나 물처럼 항상 그렇게 있는 것 정도로 알고 사는 세상에서 지대라는 건 있을 수 없었다. 그러나 인구가 늘어나면 땅이 무한한 게 아니라는 사실이 인식되고 여기저기 말뚝이 박히기 시작하면서 지대가 발생할 첫 번째 조건이 성립한다. 즉 토지가 희소해지

기 시작한 것이다. 세상의 모든 희소한 자원에는 가격이 생기기 마련인데, 희소한 토지에 나타나는 가격이 바로 지대.

지대가 발생하기 위한 또 다른 조건이 있다. 바로 각각의 토지가 특성이나 가치가 다른 등급으로 이루어져 있다는 사실. 지대가 발생하기 위해서는 바로 이 두 가지 조건, 즉 토지의 특성이나 가치가 각기 달라야 하고, 또 그런 토지들이 한정되어 있어 희소해야 한다. 땅은 이 조건을 완벽하게 갖추

고 있다. 이 세상에 있는 모든 땅은 같은 것이 하나도 없기 때문이다. 최소한 위치라도 조금씩 다르니까. 등급이 다른 토지들 간의 상대적인 생산성 격차로부터 발생하는 지대를 ‘차액지대’(Differential Rent)라고 한다. 이러한 지대의 발생 원리는 토지와 비슷한 특성을 가진 다른 생산요소에도 적용할 수 있다. 다만 토지 이외의 다른 요소들에서 발생하는 지대를 토지의 경우와 구분하기 위해 ‘경제적 지대’(Economic Rent)라고 부르기도 한다.

오늘날 유명 스타들이 받는 소득이 바로 이것이다. 그들은 보통사람들이 갖지 못한 희귀한 특성 – 외모든, 음악성이든, 주먹이든, 날쌔 운동신경이든 – 을 가졌기 때문에 여기서 발생하는 소득은 비옥도가 높은 희소한 토지에서 발생하는 지대와 같다. 요즘은 생산의 3대 요소를 말할 때 토지 대신 ‘천연자원’(Natural Resources)이라는 용어를 더 많이 쓴다. 지대를 신이 내려준 천연자원의 희소성으로부터 발생하는 소득이라고 생각한다면 스타들의 소득을 좀더 잘 이해할 수 있지 않을까 싶다.


헨리 조지의 ‘지대를 주인에게’

이 지대는 누가 만들어주는 것일까? 운이 좋게도 새로 개발되는 지역에 조상으로부터 물려받은 땅을 가진 사람이 있다고 하자. 하룻밤 자고 날 때마다 사람들이 자꾸 몰려와서는 앞 다투어 땅값을 올려주겠다고 한다. 이때 땅 주인이 누리게 되는 부는 누가 만들어준 것일까? 바로 그 사회 전체가 만들어준 것이다. 땅 주인은 그저 가만히 앉아있다

가 돈이 들어왔기 때문에 그의 지대는 명백히 불로소득이다.

헨리 조지라는 미국 경제학자가 있다. 중학교 중퇴라는 학력에도 불구하고 꾸준한 독서와 독학으로 토지 문제에 대한 예리한 통찰이 담긴 ‘진보와 빈곤’이라는 불후의 명저를 남김으로써 오늘날 세계 각국에 헨리조지협회가 구성되어 있을 만큼 후대에 많은 영향을 끼친 사람이다.

헨리 조지는 이런 지대소득을 모두 세금(지대조세)으로 거두어 원래 주인인 그 사회 전체에 환원시키자고 주장했다. 하지만 지대소득이 불로소득이라 해서 지대 자체가 불필요하다거나 나쁘다는 것은 결코 아니다. 도심 중심가의 부동산 임대료가 비싼 것은 높은 지대를 지불하고도 남을 만한 수입이 있는 사업계획을 가지고 있는 사람들만 그 땅을 사용하도록 하는 효과를 낸다. 이처럼 지대는 토지의 효율적 이용을 위해 꼭 필요한 가격이다. 문제는 바로 사회의 모든 구성원들에게 골고루 돌아가야 할 지대가 특정 지주 한 사람에게만 귀속되는 것이 잘못됐다는 말이다. 헨리 조지는 바로 그것을 조세로 환수해야 한다고 주장한 것이다.

스타들의 고소득은 자기의 희소한 특성을 갖고 닦기 위해 많은 땀을 흘리고 노력한다는 점에서 아무 일도 하지 않은 땅 주인의 소득과는 다르다. 하지만 스타들 역시 자신의 희소성을 바탕으로 하고 있다는 점에서, 그리고 그 사회가 만들어준 인기를 먹고 산다는 점에서 토지의 지대와 공통점이 있다. 

‘지방재정’ 관련 질의 & 답변 사례

Question

공기관 등에 대한 대행사업비(403-02)

기초자치단체가 관내 소방안전 체험시설 등의 제작을 위하여 관내에 소재한 광역자치단체 소속 소방서를 대상으로 ‘공기관 등에 대한 대행사업비’ (403-02) 예산을 편성·지원하여 해당 사업을 추진할 수 있는지 궁금하다.

Answer

‘공기관 등에 대한 대행사업비’ (403-02)의 경우 자치단체가 시행하여야 할 사업을 공기관에게 위탁하여 시행할 때 부담하는 제반경비로, ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 따라 기획재정부장관이 지정한 기관 외에도 ‘지방재정법’ 제17조 제2항에 따른 공공기관도 포함된다. ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제4조에는 공공기관을 “국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관”으로 정하고 있으며, ‘지방재정법’ 제17조 제2항에서는 “지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업”을 위해 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례에 정해진 기관이나 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인으

로 규정되어 있다. 광역자치단체의 소속기관인 해당 소방서는 그 지방자치단체의 소속기관으로 ‘공기관 등’에 해당되지 않는다.

Question

예산 변경사용 시 동일 단위사업 내 세부사업 신설

A라는 세부사업을 신설하고, 기존에 동일 단위사업 내에 있던 B라는 세부사업에 있던 행사운영비 예산을 A 사업에서 변경 사용하는 것이 가능한지 알고 싶다.

Answer

‘지방자치단체 예산편성 운영기준’ 제8조 제1항 사업예산의 운영기준 [별표 14] ‘예산의 변경’에 따르면 예산을 동일 단위사업 내 세부사업 간 또는 동일 세부사업 내 편성목(통계목) 간에 변경 사용하는 것은 ‘예산의 변경’에 해당한다. 따라서 단위사업 내에 세부사업이 없는 경우 세부사업을 신설하여 변경하는 것이 가능할 것이다.

Question

기초자치단체의 대학입학 등록금 지원

기초자치단체가 대학입학 등록금 지원조례를 제정하여 관내에 주소를 둔 대학 입학생에게 직접 대학입학 등록금을 지원할 수 있는지 궁금하다.

Answer

‘지방재정법’ 제17조에서 지방자치단체가 특별한 사유 없이 기부·보조 또는 출연할 수 없도록 규정하고 있고, ‘지방재정법 시행령’ 제32조는 지방자치단체는 경비를 지출함에 있어 당해 자치단체의 소관에 속하는 사무의 처리에 한하여 지출하도록 규정하고

있다. ‘교육기본법’ 제28조 제1항의 경우를 ‘지방자치법’ 제9조 제1항의 자치사무로 보기는 곤란하다. ‘지방교육자치에 관한 법률’에 따르면 시·도 교육감의 사무인 교육·학예에 관한 사무에 해당되기에 기초지방자치단체가 다른 법령에 명확한 근거가 없이 대학 등록금을 지원하는 것은 지방재정법령에 위배된다.

Question

내부유보금 편성 시 지방자치단체장 동의

기존에는 예산안 의결 시 사업비 삭감액을 예비비로 증액 편성하였는데, 2015년부터 내부유보금으로 편성해야 하는지와 내부유보금 편성과정에서 지방자치단체장의 동의가 필요한지 궁금하다.

Answer

2015 회계연도 예산편성부터 의회 심의과정에서 삭감된 예산은 일반회계 예산 총액의 1% 범위 내에서 일반예비비로 편성이 가능하다. 또한 일반예비비와는 별도로 재해·재난 목적 예비비로 추가 편성이 가능하며, 예비비나 기타 사업 예산으로 편성되지 못한 삭감 예산은 내부유보금으로 편성하면 된다. 이러한 내부유보금은 다른 세출과목과 달리 지출을 수반하지 않는 것으로 의회 심의과정에서 삭감된 예산을 보충하는 것을 고려할 때 지방자치단체장의 동의가 반드시 필요한 것은 아니다. 이는 예비비 증액과정에서 지방자치단체장의 동의가 불필요한 것과 유사하다.

Question

계속비 사업예산 중 일부만 이월

계속비 사업을 추진하면서 이월 사유가 발생할 경우에 잔액 전체를 이월해야만 하는 것인지, 아니면 사업에 필요한 예산만 이월하고 나머지는 불용처리할 수 있는지 알고 싶다.

Answer

계속비 사업은 ‘지방재정법’ 제42조 제1항에 따라 “공사나 제조 그밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 소요경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 수 년도에 걸쳐 지출”한다. 계속비 사업에 대한 결산 시 지출잔액에 대해서는 전액을 이월할 수 있지만, 총 사업비를 판단하여 지출 잔액을 전액 이월하는 것이 불필요하다고 판단된다면 지출 잔액의 일부를 불용처리할 수도 있다.

Question

기간제 근로자의 여비 집행과목

기간제 근로자가 다른 지방으로 교육 또는 출장을 가는 경우 여비는 어떤 과목에서 편성하여야 하는지 궁금하다.

Answer

기간제근로자의 임부임 및 간식비, 부상치료비, 피복비 및 여비는 기간제근로자등보수(101-04) 항목으로 편성하여야 한다. 아울러 2015년도 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준’에는 기간제근로자등보수(101-04) 항목에서 ‘여비 등’을 편성도록 명확히 하였다. ☞

‘지방세’ 관련 법률 사례

Question

**한국무역보험공사를 금융기관으로 보아 대출금 출자전환 시
주식취득에 따른 과점주주 간주취득세를 감면할 수 있는지**

- 관련 판례 : 대법 2013두18384, 2014. 1. 16. 판결, 항소기각(과세기관 승)
- 구 지방세법 제111조제5항 (현 지방세법 제10조 제5항)

Answer

취득세 납세의무가 있고, 공사의 경우 감면대상 금융기관이 아님

소외 회사에 대하여 기업구조조정 촉진법에 따른 채권금융기관 공동관리절차가 개시되자 원고는 소외 회사에 대한 구상금채권 중 25억 9,300만 원을 출자전환하여 2010년 7월 14일 소외 회사의 주식 51만 8,600주(발행주식 총수의 65.47%, 이하 ‘이 사건 주식’ 이라 한다)를 취득한 사실, 피고들은 원고가 이 사건 주식을 취득함으로써 과점주주가 되었다는 이유로 구 지방세법 제105조 제6항에 따라 취득세 등을 부과하는 이 사건 각 처분을 한 사실 등을 인정한 다음, 그 판시와 같은 사정 등에 비추어 원고가 이 사건 주식의 취득으로 인하여 소외 회사의 운영을 실질적으로 지배할 수 있는 지위를 얻게 된 것으로 볼 수 있다는 이유로 원고가 구 지방세법 제105조 제6항 본문에 규정된 ‘과점주주’에 해당한다. 구 조특법 제120조 제6

항 제4호가 별도로 ‘금융기관’에 관한 정의를 하고 있지 않은 이상, “이 법에서 특별히 정하는 경우를 제외하고는 제3조 제1항 제1호부터 제19호까지에 규정된 법률에서 사용하는 용어의 예에 따른다”고 규정한 구 조특법 제2조 제2항에 의하여 ‘금융기관’의 의미를 파악하여야 한다고 전제한 다음, 제3조 제1항 제16호가 들고 있는 ‘금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률’ 및 그 시행령에 규정된 ‘금융기관’에는 원고가 포함되어 있지 아니하여 원고를 구 조특법 제120조 제6항 제4호 소정의 ‘금융기관’으로 볼 수 없다. 그 이유로 구 조특법 제120조 제6항 제4호의 특례규정을 적용하지 않고 원고에게 취득세 등을 부과한 이 사건 각 처분은 적법하다.

Question

**회사정리에 따른 법원촉탁으로 인한 등기 중 유상증자에 따른
자본증자 등기분 등록세를 자진신고납부한 것이 당연무효
에 해당하는지**

- 관련 판례 : 대법 2012다23382, 2014. 1. 16. 판결, 파기환송(과세기관 승)
- 구 지방세법 제128조 제3호 (현 지방세법 제26조 제2항 제1호)

Answer

비과세 대상에 해당되어 중대한 하자가 있으나, 자진납부에 하자가 명백하지않아 당연무효로 볼 수 없음

신고납부방식의 조세채무와 관련된 과세요건이나 조세감면 등에 관한 법령의 규정이 특정 법률관계나 사실관계에 적용되는지 여부가 법리적으로 명확하게 밝혀져 있지 아니한 상태에서 과세관청이 그 중 어느 하나의 견해를 취하여 해석·운영하여 왔고, 납세의무자가 그 해석에 좇아 과세표준과 세액을 신고·납부하였다. 나중에 과세관청의 해석이 잘못된 것으로 밝혀졌더라도 그 해석에 상당한 합리적 근거가 있다고 인정되는 한 그에 따른 납세의무자의

신고·납부행위는 하자가 명백하다고 할 수 없어 이를 당연무효라고 할 것은 아니다. 앞서 본 법리 등 관련 법리에 비추어 보면 원심이 이 사건 유상증자 등기는 구 지방세법 제128조 제3호에서 규정하고 있는 등록세 비과세 대상에 해당하므로 이 사건 등록세 신고·납부행위에 중대한 하자가 있다고 판단한 것은 정당하다. 따라서 이 점을 다투는 상고이유 주장 부분은 이유 없다. 이 사건 신고·납부행위는 법 해석에 합리적인 다툼의 여지가 있는 부분에 관하여 납세의무가 있는 것으로 오인하여 등록세 등을 자진납부한 것에 불과하여 당시에 그 하자가 명백하였다고는 볼 수 없다.

Question

사모투자(투자목적) 전문회사를 공정거래법상 지주회사로 보아 과점주주 간주취득세를 감면할 수 있는지

- 관련 판례 : 대법 2011두13682, 2014. 1. 16. 판결, 파기환송(과세기관 승)
- 구 조특법 제120조 제6항 제8호(현 조특법 제120조 제6항 제3호)

Answer

과점주주 간주취득세 감면대상 공정거래법상 지주회사로 볼 수 없음

지주회사를 간주취득세의 부과대상에서 제외하는 이 사건 법률조항의 입법 취지는 지주회사의 설립이나 지주회사로의 전환에 대하여 세제 혜택을 줌으로써 소유와 경영의 합리화를 위한 기업의 구조조정을 지원하려는 데 있다. 그런데 구 간접투자법상 사모투자 전문회사나 투자목적 회사는 투자한 회사의 기업가치를 높여 창출한 수익을 투자자에게 배분하는 것을 주된 목적으로 하여 설립된 회사로서, 수직적 출자구조를 통하여 자회사의 사업을 지속적으로 지배함으로써 소유와 경영의 합리화를 도모하려는 목적으로 설립된 공정거래법상 지주회사와는 설립 목적이나 기능 등이 전혀 다르

다. 이러한 이유로 구 간접투자법상 사모투자 전문회사나 투자목적 회사의 경우에는 공정거래법 제2조 제1호의 2 등에서 정한 지주회사의 요건을 형식적으로 갖추었다더라도 이를 모두 지주회사로 취급하여 공정거래법상 각종 행위제한에 관한 규정을 적용하는 것이 적절하지 아니하다. 구 간접투자법 제144조의 17 제1항은 앞서 본 바와 같이 일정한 요건을 충족하는 사모투자 전문회사나 투자목적 회사에 대하여는 10년 간 공정거래법의 지주회사에 관한 규정을 적용하지 아니하도록 규정하고 있다. 그리고 구 간접투자법 제144조의 17 제3항 본문은 “사모투자 전문회사 및 투자목적 회사에 대하여는 제144조의 7 제1항 제1호 또는 제2호의 요건을 충족하는 경우 그 요건을 충족한 날부터 10년이 되는 날까지는 금융지주회사법에 의한 금융지주회사로 보지 아니한다”고 규정하고 있다. 그 문언의 내용과 이 사건 법률조항의 입법 취지 등에 비추어 보면 위 규정에 따라 금융지주회사로 보지 아니하는 구 간접투자법상 사모투자 전문회사나 투자목적 회사에 대하여는 이 사건 법률조항이 적용되지 아니한다고 봄이 타당할 것이다. 사모투자 전문회사나 투자목적 회사가 일반 지주회사인지 아니면 금융 지주회사인지에 따라 이 사건 법률조항의 적용을 달리할 합리적인 이유가 없다. 이와 같은 관련 규정의 문언 내용과 입법취지 및 체계, 사모투자 전문회사 또는 투자목적 회사와 지주회사의 설립 목적 및 기능상 차이, 그리고 1999년 12월 28일 법률 제6045호로 개정된 조세특례제한법에 이 사건 법률조항(당시에는 제120조 제5항 제8호)이 신설될 당시에는 구 간접투자법에 사모투자 전문회사나 투자목적 회사에 관한 규정이 아직 도입되지 아니하였던 점 등을 종합하면 공정거래법의 지주회사에 관한 규정이 적용되지 아니하는 구 간접투자법상 사모투자 전문회사나 투자목적 회사에 대하여는 이 사건 법률조항도 적용되지 아니한다고 해석함이 타당하다. ㉞

‘지방재정’은 독자 여러분이 참여를 기다립니다!

격월간 ‘지방재정’은 지방재정 가족 여러분들과 함께 만들어 가는 전문 교양지입니다. 대문을 활짝 열어놓고 지방재정 가족 여러분의 참여를 기다리고 있습니다. 지방재정 발전에 도움이 되는 논문이나 사례, 수기 등을 보내주시면 채택된 원고에 대하여 소정의 원고료를 지급합니다.

- 제안·논문** 지방재정 발전과 업무개선에 관한 의견
- 우수사례** 각 자치단체의 독특한 재정활동이나 우수사례로 널리 홍보하고 싶은 내용
- 에 세 이** 실무자로서 현장에서 느끼는 보람이나 어려움, 그리고 지방재정 가족으로서 느끼는 생활 이야기
- 보내실 곳** 한국지방재정공제회
121-719 서울특별시 마포구 마포대로 136, 16층
(공덕동, 지방재정회관)
Tel. 02) 3274-2027 / **Fax.** 02) 3274-2009
E-mail. L2kdo@lofa.or.kr



동행 함께 한 50년 함께 할 100년!

지방재정 발전과 옥외광고 선진화를 위해
노력하는 한국지방재정공제회

지방재정 종합지원기관으로서 고객이 어려울 때
늘 함께하는 든든한 동반자가 되어 왔습니다.

세상 누구보다 든든한 친구로 국민과 함께 해온 50년,
이제 그 변함없는 믿음으로 100년 미래를 동행합니다.