

# 지방재정

2015년 제3호 (통권 21호)

- 특집 \_ 환경변화에 따른 국가보조금의 개편 방안

국고보조금의 관리운영체계 개선방안

이삼주

국고보조금의 합리적 지방비 부담비율

김홍환

사회복지 보조사업에서 기준보조율의 특성과 개편과제

이재원

- 찾아가는 현장

경상북도 상주시청

최남희

- 연간기획 \_ 저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안

시스템사고를 통한 고령화와 지방재정 간의

유태현

동태성에 대한 인과순환적 구조분석

고령화에 따른 자속 가능한 지방세 체계 구축 방안





하늘이 만든  
낙동강 제1경

# 경천대



86



94



140



148

## CONTENTS



# 지방재정

2015년 제3호 (격월간/통권 21호)

長

지방재정이 성장하다

특집 | 환경변화에 따른 국가보조금의 개편 방안

- |                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 12 국고보조금의 관리운영체계 개선방안          | 이삼주 |
| 40 국고보조금의 합리적 지방비 부담비율         | 김홍환 |
| 60 사회복지 보조사업에서 기준보조율의 특성과 개편과제 | 이재원 |

花

지방재정이 꽂피다

86 찾아가는 현장

경상북도 상주시청

94 축제 한마당

2015 목포항구축제



### 표지이야기

경북 상주의 경천대  
하늘이 스스로 만든 아름다운 곳.  
自天臺(자천대)라 불리는 이곳에서  
여름의 짙푸른 아름다움이 묻어납니다.

成

지방재정이 성숙하다

연간기획 | 저성장 고령사회의 도래에 따른  
지방재정의 재설계 방안

- |   |
|---|
| 98 시스템사고를 통한 고령화와 지방재정 간의<br>동태성에 대한 인과순환적 구조분석   최남희 |
| 122 고령화에 따른 지속 가능한<br>지방세 체계 구축 방안   유태현              |

140 글로벌 비즈니스 매너

인도의 문화, 인도의 사람들을 만나다 | 김인석

實

지방재정이 열매 맺다

148 라이브 라이프

대자연의 품에서 즐기는 색다른 휴식, 캠핑 | 박지호

154 Q&amp;A

'지방재정' 관련 질의답변 사례 | 장윤경

160 한국지방재정공제회 소식

『지방재정』지에 실린 원고 내용은 필자 개인의 의견으로 본 회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

통권 21호(2015년 제3호) 격월간

발행인 곽임근(한국지방재정공제회 이사장)

발행일 2015년 6월 22일

발행처 한국지방재정공제회

홈페이지 www.lofa.or.kr

전자책 서비스 홈페이지 ebook.lofa.or.kr

기획 · 디자인 · 제작 경성문화사

편집인 김광신(한국지방재정공제회 공제사업본부장)

편집위원 곽체기(동국대학교 교수), 김의섭(한남대학교 교수)

남황우(서울시립대학교 교수), 손희준(청주대학교 교수)

이삼주(한국지방행정연구원 선임연구위원), 이원희(한경대학교 교수)

이우종(행정자치부 재정정책과장), 최두선(행정자치부 재정관리과장)

김장호(행정자치부 교부세과장), 김주이(행정자치부 공기업과장)

이희원(경기도 예산담당관), 양재연(마포구청 기획재정국장)

## 상호부조의 방식으로

지방자치단체의  
공유재산관리 및  
재해복구지원을 위하여,  
1964년 설립된

## 한국지방재정공제회

전국의 지방자치단체 상호 간에  
재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을  
바탕으로 상호지원하는 재해복구사업,  
공공청사정비사업, 지방관공선사업,  
손해배상공제사업 및 회원지원사업을 보다  
효율적으로 추진하기 위한 법인으로서  
지방재정 발전을 위하여 설립된  
특별법인입니다.

### 연혁

1964. 9 지방공유건물재해복구공제회 설립  
1964. 9 건물재해복구 및 개축비지원사업  
1983. 1 공공청사정비공제사업  
1988. 6 한국지방재정공제회로 명칭 변경  
1990. 1 지방재정발전연구지원사업  
1994. 1 지방관공선재해복구공제사업  
1999. 1 영조물배상공제사업  
2003. 2 업무배상공제사업

2003. 5 한국지방재정공제회법 제정  
2008. 5 한국옥외광고센터 개소  
2008. 12 제1차 기금조성용 옥외광고사업  
2009. 9 단체상해공제사업  
2011. 12 간판개선 시범사업  
2012. 9 신규 CI 선포식 개최  
2013. 1 행정종합배상공제사업, 지역개발지원 공제사업,  
제2차 기금조성용 옥외광고사업  
2014. 1 지방관공선 건조비지원 공제사업  
2014. 9 창립 제50주년 기념세미나 및 기념식  
2015. 1 행정종합배상공제사업 보상범위(개인정보) 확대

### 주요사업

- 공유재산(건물 · 시설물 · 관공선)의 재해복구공제사업
- 영조물의 관리하자 또는 업무수행 과실로 인한 손해배상공제사업
- 회원의 공공청사정비, 지역개발사업 등을 위한 지방재정지원공제사업
- 국제행사 및 자치단체 광고물 정비 지원사업
- 특별재난지역 재해복구비 및 지방관공선 의무검사비 지원 등 회원지원사업
- 옥외광고 산업의 육성 · 발전지원사업

## Change & Achievement 2018



### 사업조직

#### 공제사업 / 본부

| 업무                    | 전화번호         | E-mail               |
|-----------------------|--------------|----------------------|
| 사업계획, 신규사업개발, 재해복구    | 02-3274-2034 | jpyang@lofa.or.kr    |
| 손해배상(영조물, 업무, 행정종합)   | 02-3274-2023 | kbc2061@lofa.or.kr   |
| 건물 · 시설물 재해복구, 단체상해   | 02-3274-2043 | pupupu@lofa.or.kr    |
| 영조물배상, 신규사업개발         | 02-3274-2024 | ymj83@lofa.or.kr     |
| 재해복구(건물 · 시설물, 지방관공선) | 02-3274-2014 | yskim@lofa.or.kr     |
| 업무배상, 행정종합배상          | 02-3274-2011 | led6038@lofa.or.kr   |
| 지방재정지원, 청사 · 지역개발     | 02-3274-2053 | jhyu77@lofa.or.kr    |
| 공제사업교육                | 02-3274-2040 | mrmskqqqq@lofa.or.kr |

#### 공제사업 / 시 · 도지부

| 시 · 도지부 | 소속       | 전화번호          | E-mail              |
|---------|----------|---------------|---------------------|
| 서울      | 자산관리과    | 02-2133-3298  | seoul@lofa.or.kr    |
| 부산      | 회계재산담당관실 | 051-888-2271  | pusan@lofa.or.kr    |
| 대구      | 회계과      | 053-803-3095  | daegu@lofa.or.kr    |
| 인천      | 회계담당관실   | 032-440-2667  | inchon@lofa.or.kr   |
| 광주      | 회계과      | 062-613-3136  | kwangju@lofa.or.kr  |
| 대전      | 지적과      | 042-270-6493  | less9862@lofa.or.kr |
| 울산      | 회계과      | 052-229-6372  | ulsan@lofa.or.kr    |
| 세종      | 세정과      | 042-270-6493  | daejeon@lofa.or.kr  |
| 경기      | 회계과      | 031-8008-4180 | gyeonggi@lofa.or.kr |
| 강원      | 회계과      | 033-249-2339  | gangwon@lofa.or.kr  |
| 충북      | 회계과      | 043-220-8244  | chungbuk@lofa.or.kr |
| 충남      | 세무회계과    | 041-635-3645  | chungnam@lofa.or.kr |
| 전북      | 회계과      | 063-280-2334  | chonbuk@lofa.or.kr  |
| 전남      | 회계과      | 061-286-3481  | chonnam@lofa.or.kr  |
| 경북      | 회계과      | 053-950-2316  | kyongbuk@lofa.or.kr |
| 경남      | 회계과      | 055-211-3558  | kyongnam@lofa.or.kr |
| 제주      | 세정담당관실   | 064-710-6918  | jeju@lofa.or.kr     |

#### 옥외광고사업

| 업무                    | 전화번호         | E-mail                |
|-----------------------|--------------|-----------------------|
| 사업계획, 대외협력, 상생발전위원회   | 02-3274-2035 | sikim64@lofa.or.kr    |
| 연구용역, 정책정보, 해외통신원     | 02-3274-2085 | yscheon@lofa.or.kr    |
| 정책홍보, 공모전, 사인프론티어     | 02-3274-2079 | samuel@lofa.or.kr     |
| 옥외광고 교육과정 운영          | 02-3274-2076 | euntoon@lofa.or.kr    |
| 기금조성사업, 제도개선, 안전관리    | 02-3274-2055 | iuh1@lofa.or.kr       |
| 옥외광고사업 수익금 수납 · 배분    | 02-3274-2057 | turtle0810@lofa.or.kr |
| 간판개선컨설팅(시범사업, 자율지역 등) | 02-3274-2049 | hkchoi@lofa.or.kr     |
| 불법광고물 감축 지원, 적법광고물 확산 | 02-3274-2039 | wi799@lofa.or.kr      |



# LOFA C&A2018

## 비전체계도



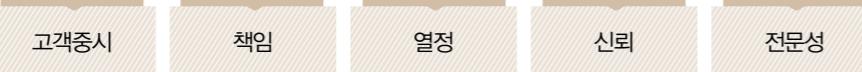
### ● Mission

지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의 질을 향상시킨다

### ● Vision

지방재정 및 옥외광고 발전에 기여하는 전문 지원기관

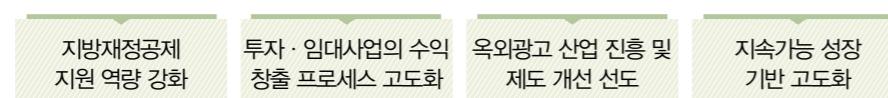
### ● LOFA Way



### ● 경영목표



### ● 4대 전략방향



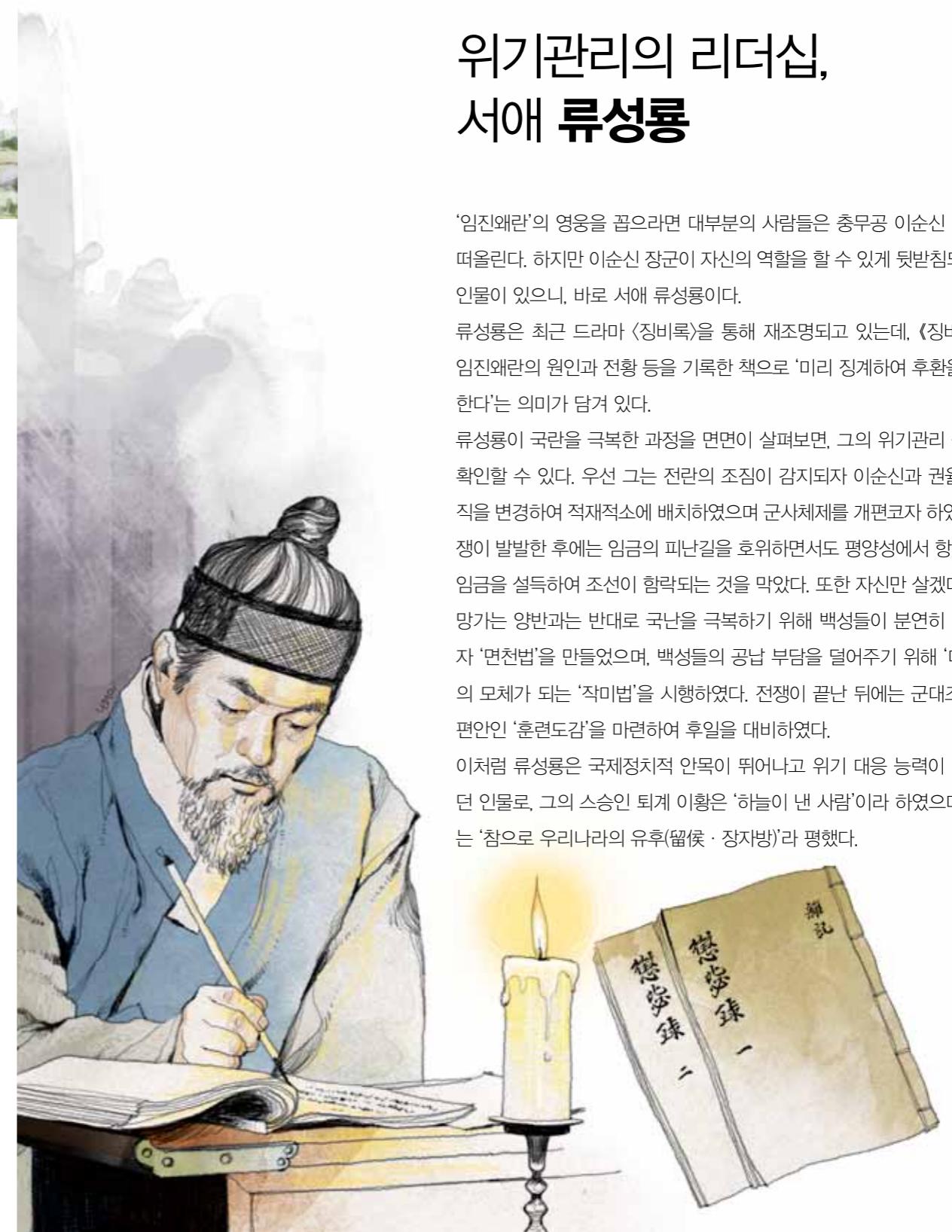
### ● 전략과제

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| ① 핵심역량 사업의<br>효율적·안정적 운영<br>② 공제분야 신규사업의<br>지속적 개발 및 수익<br>확보<br>③ 지방재정 지원 서비스<br>확대·강화 | ① 투자사업의 안정적<br>운용 및 수익성 제고<br>② 전략적 자산배분 운용<br>관리 및 의사결정<br>프로세스 정교화<br>③ 부동산(회관) 임대<br>수익 및 관리운영<br>효율성 제고 | ① 대국민 소통을 통한<br>기금조성 옥외광고<br>사업의 정착<br>② 선진옥외광고전문<br>지원기관의 기반 구축<br>③ 협업 기반의 옥외광고<br>전문지원기능 활성화<br>④ 옥외광고 문화조성을<br>위한 정보공유 및 소통<br>체계 고도화 | ① 비전 달성을 위한 조직<br>역량 강화<br>② 창의기반 경영효율성<br>극대화 체계 구축<br>③ 통합정보시스템<br>인프라 구축 및 보안관리<br>체계 강화<br>④ 감사 및 리스크관리<br>체계 정착을 통한 경영<br>리스크 예방<br>⑤ 기관운영의 윤리성·<br>투명성 제고 및 고객<br>만족 경영 실현 |
|---|---|---|--|

### ● CEO Philosophy



## 위기관리의 리더십, 서애 류성룡



'임진왜란'의 영웅을 꼽으라면 대부분의 사람들은 충무공 이순신 장군을 떠올린다. 하지만 이순신 장군이 자신의 역할을 할 수 있게 뒷받침되어 준 인물이 있으니, 바로 서애 류성룡이다.

류성룡은 최근 드라마 〈징비록〉을 통해 재조명되고 있는데, 《징비록》은 임진왜란의 원인과 전황 등을 기록한 책으로 '미리 징계하여 후환을 경계 한다'는 의미가 담겨 있다.

류성룡이 국란을 극복한 과정을 면면이 살펴보면, 그의 위기관리 능력을 확인할 수 있다. 우선 그는 전란의 조짐이 감지되자 이순신과 권율의 보직을 변경하여 적재적소에 배치하였으며 군사체제를 개편코자 하였다. 전쟁이 발발한 후에는 임금의 피난길을 호위하면서도 평양성에서 항전토록 임금을 설득하여 조선이 함락되는 것을 막았다. 또한 자신만 살겠다고 도망가는 양반과는 반대로 국난을 극복하기 위해 백성들이 분연히 일어나자 '면천법'을 만들었으며, 백성들의 공납 부담을 덜어주기 위해 '대동법'의 모체가 되는 '작미법'을 시행하였다. 전쟁이 끝난 뒤에는 군대조직 개편안인 '훈련도감'을 마련하여 후일을 대비하였다.

이처럼 류성룡은 국제정치적 안목이 뛰어나고 위기 대응 능력이 탁월했던 인물로, 그의 스승인 퇴계 이황은 '하늘이 낸 사람'이라 하였으며 정조는 '참으로 우리나라의 유후(留侯 · 장자방)'라 평했다.

지방재정의  
성장을 지휘하라

특집

환경변화에 따른 국가보조금의 개편 방안

국고보조금의 관리운영체계 개선방안

국고보조금의 합리적 지방비 부담비율

사회복지 보조사업에서 기준보조율의 특성과 개편과제

이삼주

김홍환

이재원



지방자치단체에 있어 국고보조금은 지방재정법에 의한 보조금으로 재원의 상당 부분을 차지하고 있다. 하지만 급격하게 변화하는 사회환경 속에서 중앙재정과 지방재정 간의 관계 정립은 아직 이 변화를 따라잡지 못하고 있다. 이로 인해 지방재정은 불안정한 재정상태를 가지게 됐고, 새로운 국고 보조금의 재정립은 우리 사회가 해결해야 할 문제다. 이번 호에서는 환경 변화에 따른 정부와 지방의 재정관계 재정립에 대해 다양한 시각에서 살펴본다.

# 국고보조금의 관리운영체계 개선방안



글\_ 이 삼 주  
(한국지방행정연구원  
선임연구위원)

- **지방재정의 큰 축을 담당하는 국고보조금.**  
환경변화에 따른 국가보조금 개편의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔으나 여전히 답보상태로 남아있다. 현재 국가 보조금과 관련된 문제는 사업의 결정방식과 보조율 체계를 중심으로 발생하고 있는데, 이 글에서는 이러한 인식을 근거로 국가보조금의 관리체계 개선방안을 생각해 보도록 하겠다.

민선지방자치 실시 이후 지방재정정책의 중심에는 중앙정부로부터의 이전재원, 특히 국고보조금이 핵심역할을 수행하고 있다. 민선지방자치가 실시된 1991년의 국고보조금은 17,875억 원으로 전체 지방세입의 9.0%에 지나지 않았다. 그러나 2014년에는 376,584억 원으로 지방세입의 23.2%를 차지하고 있다. 이러한 사실은 동일기간 동안 지방재정 전체 수입이 8.2배 증가한데 비해 국고보조금은 21.1배가 증가했다는 점에서도 찾을 수 있다.

원론적인 측면에서 지방자치가 본연의 역할을 수행하기 위해서는 충분하고도 안정적인 자체재원 확보가 우선되어야 한다. 그러나 지방세는 재산과세 위주로 구성되어 경기변동 및 지역경제력에 크게 의존하고 있기 때문에 획기적인 세입증대를 기대하기 어렵고, 지방세외수입 역시 대부분이 사용료, 수수료 등으로 구성되어 있어 재원증대에는 한계가 나타나고 있다. 이러한 이유로 지방자치단체에서는 불가피하게 중앙정부의 이전재원 특히 국고보조율의 증대에 많은 기대를 하고 있는 형편이다. 이런 상황에서 국고보조금을 둘러싸고 다양한 문제가 제기되고 있다. 국고보조금과 관련된 문제는 최근에 불거진 것이 아니라 이미 오래전부터 제기되어 오던 것들이 여전히 개선되지 않고 있기 때문에 지속적으로 되풀이 되고 있는 특징이 있다. 그리고 그 핵심에는 국고보조금이 민선지방자치 실시 이후 권력적 통제 수단을 대체하는 강력한 비권력 통제수단으로 작동하고 있다는 점이다. 제도적으로 법정 기준보조율이 존재하고 있으나, 법적으로 규정되어 있는 경우는 일부분에 지나지 않고 대부분의 사업이 관련부처의 정책적 의사결정에 의존하고 있다. 그리고 지방자치단체 입장에서는 국고보조사업의 증가에 따르는 별도의 대응재원을 확보하는데 현실적인 한계가 있다는 것이다. 다시 말해 국고보조금과 관련된 문제는 사업의 결정방식과 보조율 체계를 중심으로 발생하고 있다.

이러한 인식을 근거로, 국고보조금과 지방재정의 안정성, 자율성, 효과성 측면에서 나타나는 특징을 분석하고, 대안을 모색하고자 한다.

## I. 서론

국고보조금은 국가 시책사업의 지방 실현 그리고 국가와 지방자치단체 사이의 이해관계가 얹혀 있는 사업들에 대하여 지방자치단체의 적극적 지원을 유도할 수 있는 교정재원 중 하나다. 유인기제로서의 국고보조금은 지역에 특화된 수요와 관심에 힘몰이하기 쉬운 지방자치단체로 하여금 중앙정부의 사업에 대한 관심을 이끌어내는 수단이 될 뿐만 아니라 이를 통해 중앙 정부와 지방자치단체를 기능적으로 연결시키는 매개역할을 수행하고 있다.

## Ⅱ. 국고보조금 관리체계 및 위상

### 1. 국고보조금 관리체계

#### 가. 법령체계

국고보조금은 보조금의 관리에 관한 법률(보조금법)을 일반법으로 하면서, 지방자치법, 지방재정법, 기타 개별 법령 등을 근거로 운영되고 있다. 이중 지방자치법에서는 지방자치단체가 국가시책을 달성하기 위하여 노력할 것을 규정하고, 이를 위해 필요한 경비에 대해서는 국고보조율과 지방비부담율을 법령으로 정하도록 하고 있으며(제123조), 동법 제141조에서는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비의 지출의무가 원칙적으로는 지방자치단체에게 있음을 규정하고, 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다고 규정하고 있다. 결과적으로 지방자치법은 국고보조와 관련된 일반원칙을 천명하는 수준에 머물러 있으며, 실제 절차 등에 대해서는 보조금의 관리에 관한 법률 등에 규정되어 있다. 보조금의 관리에 관한 법률은 보조금 예산의 편성, 신청, 편성, 수행 등 국고보조금에 관한 절차를 중심으로 규정하고 있다. 이중 국고보조금의 편성은 사업자 → 중앙관서 장에게 신청(제4조) → 기획재정부 장관에게 신청(제6조) → 보조사업자의 의견 제시(제11조) → 통보(제12조) 등의 절차로 구성되어 있다. 교부 신청은 사업자 → 중앙관서의 장(제16조) → 결정(제17조) → 통지(신청자, 제19조) → 통보(기획재정부 장관 및 행정자치부 장관, 제19조) 등의 절차로 구성된다. 마지막으로 수행은 수행상황 점검(제25조), 실적보고(제27조), 보조금의 확정(제28조) 등의 절차로 구성되어 있다.

한편 지방재정법은 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 경비부담의 원칙(제21조), 국고보조사무의 이양에 따른 사무 이행(제27조의 7), 중앙과 지방의 경비부담비율(제22조), 보조금의 교부사유(제23조), 보조금의 신청(제24조), 국고보조사업의 예산편성(제27조의 3), 국고보조금의 관리(제27조의 4와 5) 등에 대하여 규정하고 있다. 지방재정법에 규정된 국고보조금 관련 조항은 국가와 지방간 국고보조금 교부관련 원칙적인 부분, 보조금의 관리 그리고 지방자치단체의 부담 조정 등으로 요약될 수 있다. 지방재정법에 규정된 국고보조 관련 조항은 지방자치법 및 보조금법의 내용과 일부 중첩되면서 지방재정법의 특성을 동시에 보유하고 있는 바, 원칙적인 부분은 지방자치법, 절차부분은 보조금법과 중첩된 부분이 발견된다. 다만 동법

의 중요한 의미는 중앙정부에 의한 지방자치단체의 재원부담을 완화하기 위한 조항들이 세분화되어 있다는 점이다.

지방재정법에 규정된 국고보조금 관련 원칙적인 조항은 경비부담의 원칙, 보조금의 교부사유, 국고보조사무의 이양에 따른 사무 이행 등으로 구분된다. 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있으며(제23조), 국고보조사무가 지방자치단체에 이양된 경우 중앙관서의 장은 해당 사무 수행에 대하여 지방자치단체 재정운용의 자율성을 해치거나 지방재정에 부당한 영향을 미치는 조치를 취하지 못하도록 하고 있다(제27조의 7). 이와 관련하여 현행 지방재정법은 부담금, 교부금, 보조금을 별도의 조항으로 구분하고 있어, 이러한 3가지 교부방식이 차별화되어 있음을 명백히 하고 있다. 다시말해 부담금은 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 제도(제21조 1항)로 정의하고 있으며, 교부금은 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 국가가 전체 경비를 교부하는 제도(제21조 2항)로 정의하고 있다. 마지막으로 보조금은 국가가 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때 교부하는 재원(제23조)으로 구분하고 있다.

두 번째, 보조금의 관리는 신청, 예산편성, 관리(이력관리) 등으로 구분되며, 보조금을 관리함에 있어 지방과 중앙, 그리고 중앙 각 부처와의 관계를 규정하고 있다. 즉 지방자치단체 장은 보조금 신청시 행정자치부 장관에게 보고(제24조), 행정자치부 장관의 보조사업 계획에 대한 지방자치단체 및 각 부처에 통보(제27조의 3), 중앙부처 장관의 교부실적을 행정자치부 장관에게 통보(제27조의 4) 그리고 행정자치부 장관의 수행사항 점검 및 이력관리(제27조의 5) 등을 규정하고 있다. 세 번째, 지방자치단체의 부담 조정과 관련된 조항은 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안 제·개정시(제25조), 지방자치단체의 부담을 수반하는 경비(제26조), 지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조(제27조)가 결정되었을 때에는 행정자치부 장관의 의견 청취(법 개정), 협의(경비), 통지 및 협의(국고보조) 등을 하도록 하고 있다.

표1 지방재정법과 보조금법의 관련 규정비교

| 구분   | 지방재정법  | 보조금법   |
|------|--|--|
| 원칙   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경비부담비율(제22조)</li> <li>· 보조금의 교부(제23조)</li> </ul>  |  |
| 절차   | 신청   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국고보조금의 신청(제24조)</li> <li>· 예산편성에 대한 예산요구(제6조)</li> <li>· 예산신청에 대한 의견제시(제11조)</li> <li>· 교부신청(제16조)</li> </ul> |
|      | 예산 편성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국고보조사업에 대한 예산편성(제27조의 3)</li> </ul>   |
|      | 결정   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 교부결정(제17조)</li> <li>· 교부결정 통지(제19조)</li> </ul>  |
|      | 수행 및 관리  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국고보조금의 관리(제27조의 4)</li> <li>· 국고보조사업의 이력관리(제27조의 5)</li> </ul>  |
|      | 반환   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 결정의 취소(제30조 및 제31조)</li> <li>· 보조금의 환수(제33조의 2)</li> </ul>  |
| 부담조정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안의 제·개정(제25조)</li> <li>· 지방자치단체의 부담을 수반하는 경비(제26조)</li> <li>· 지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조(제27조)</li> <li>· 지방재정부담심의위원회(제27조의 2)</li> <li>· 국고보조사무의 지방이양에 따른 사무수행(제27조의 7)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방비 부담경비의 협의(제7조)</li> </ul>  |
| 기타   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보조사업에 대한 운용 평가(제15조)</li> </ul>   |

국고보조와 관련하여 지방재정법의 주요 특징은 첫째, 보조금 절차에 대한 규정을 상세하게 마련하고 있지 않다는 점이다. 이는 보조금의 절차에 대해서는 보조금법에 규정된 세부 절차를 준용하고자 하는 의미로 해석된다. 둘째, 지방재정법은 각 중앙부처가 독단적으로 지방자치단체의 재정부담을 가중시키지 않도록 제도화하고 있으며, 그 핵심 역할을 행정자치부에 부여하고 있다는 점이다. 다만 행정자치부의 역할이 지방자치단체의 재정부담을 증대시키지 않도록 하기 위한 의사결정 주체로써의 역할보다는 보조적인 역할 수준에 머물러 있다.

#### 나. 국고보조사업의 정상절차와 예외

지방재정법과 보조금법을 기준으로 할 때, 국고보조금 신청과정은 다음과 같은 여섯단계를 거쳐 이루어지고 있다.

첫째, 매년 초 각 중앙 부처에서는 익년도에 시행하고자 하는 국고보조사업을 총괄한 신청 지침을 자치단체 등에게 제공한다. 이때, 신청지침에는 사업 분야별로 개별 국고보조사업을

나열하고 국가와 지방의 재원부담 비율과 계속사업 또는 신규사업 등의 내용을 명시도록 하고 있다. 둘째, 지방자치단체에서는 계속사업의 경우 추진상황과 지방비 부담분 확보 가능성 등을 고려하여 예산을 신청한다. 다만 시·군·구가 보조사업을 수행하고자 할 때는 국고보조사업 신청 지침에 따른 신청서를 작성하여 관할 광역자치단체를 거쳐서 일괄 신청한다. 이 과정에서 지방자치단체장은 5월 31일까지 신청내용을 행정자치부 장관에게 보고하도록 하고 있다(지방재정법 제24조). 셋째, 중앙부처의 장은 신청 받은 보조금의 명세 및 금액을 조정하여 기획재정부에 보조금 예산을 요구한다(보조금법 제6조 제1항). 이 과정에서 각 중앙관서의 장이 보조금 예산을 신청할 때에는 행정자치부 장관에게 보고하도록 하고 있다. 또 지방비부담을 수반하는 경우에는 기획재정부 장관에게 제출하기 전에 행정자치부 장관에게 제출토록 하고 있다. 넷째, 행정자치부 장관은 각 중앙부처로부터 제출받은 보조금 예산안을 10월 15일까지 지방자치단체에 통보하며, 다섯째, 광역자치단체에서는 각 중앙관서에 신청통보 및 예산요구를 하도록 하고 있다. 마지막으로 기초자치단체에서는 광역자치단체로 부터의 배분내역을 기초로 중앙부처에 보조금 예산을 신청하도록 하고 있다.

이러한 국고보조금 관련 절차는 원칙적인 측면이지만 현행법에서는 보조금의 신청 및 교부 과정에 예외를 인정하고 있다. 다시 말해 보조금의 신청과정에서는 예외적으로 예산계상신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가의 예산 계상 가능성(제5조) 및 중앙관서 장의 신청없는 보조금의 예산 요구(제6조) 등의 가능성을 열어두고 있다. 교부과정에서도 예외가 인정되고 있는데, 원칙적으로는 보조금의 대상사업, 경비의 종목, 보조율 등은 사전에 정하도록 하고 있으나 예산상황을 고려할 수 있도록 예외를 인정하고 있을 뿐만 아니라 차등보조율에 대한 근거도 명시하고 있다(제10조).

주목할 사항은 중앙과 지방간의 관계에서 갈등이 발생하고 있는 대부분의 문제는 예외적인 조항으로부터 연유하고 있다는 점이다. 다시 말해 신청주의의 예외로 인해 중앙의 시책사업이 지방자치단체의 의사와 무관하게 지방에서 수행되고 있어 지방자치단체의 자율성이 제약되고 있다. 또 보조율과 관련된 예외조항으로 인해 지방재정의 대응재원이 증가하여 지방의 재정압박이 가중되고 있다. 따라서 국고보조금의 예외조항은 동 제도의 융통성 및 탄력성 제고를 위해 필요한 제도라 해도, 중앙과 지방간의 갈등요인으로 작용한다면 이에 대한 고민이 필요한 부분이라고 할 수 있다. 이 외에도 실제 국고보조금을 결정하는 과정에서는 법에 의해 명문화된 과정 이외의 다양한 절차가 수반되고 있으며, 이러한 법규외의 절차에 의해 중앙과 지방간 이해관계의 조정, 기준보조율에 대한 합의, 중앙에의 예속 등 보조금을 둘러싸고 발생하는 문제들이 수면 밖으로 드러나고 있다. 따라서 이를 좀더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

표2 국고보조 운용절차에서의 예외 규정

| 과정   | 원칙             | 예외                     | 조항   |
|------|----------------|------------------------|------|
| 신청과정 | 공모에 의한 신청주의    | 예산계상신청이 없는 보조사업의 예산 계상 | 제5조  |
|      | 중앙관서의 장이 신청    | 신청없는 보조금의 예산 요구        | 제6조  |
| 교부과정 | 사업 및 보조율 사전 확정 | 예산상황 고려                | 제16조 |
|      | 기준보조율          | 차등보조율 적용               | 제10조 |

먼저 국고보조금의 신청과 관련하여, 국고보조금은 원칙적으로 신청주의에 의하지만 국가 시책 등에 따라 중앙부처에서 자체적으로 국고보조금을 편성할 수 있도록 열어두고 있다. 현행 법에 의하면 국고보조사업을 수행하고자 하는 자치단체 등은 매년 관계 중앙부처에 대해 보조금 예산 계상을 신청하도록 하여(보조금법 제4조), 원칙적으로 신청주의에 의하도록 하고 있다.

한편 지방자치단체에서 신청하지 않는 경우에도 예외적으로 중앙부처에서 보조사업을 수행할 수 있도록 하고 있는데, 현행법에서는 지방자치단체 등의 예산 계상 신청이 없더라도 국가 시책 상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있음(보조금법 제5조)을 명시하고 있다. 다만 지방자치단체에서 신청하지 않은 보조사업에 대해서는 지방자치단체별 명세없이 총액으로 보조금 예산을 요구할 수 있도록 하고 있다(보조금법 제6조 제2항). 이 경우 문제로 부각되는 부분은 총액은 결정되어 있으나 사업총량에 대한 결정이 사전에 명확하지 않은 사업 그리고 신규사업의 경우에서 주로 나타나고 있다. 현재 보조금 관리에 관한 법률 시행령에 900여개 국고보조사업 중 114개에 대해서 규정하고 나머지는 예외 조항으로 기재부장관이 결정토록 하고 있는데, 동법 시행령 별표에는 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업의 경우 사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률 또는 정액 보조할 수 있도록 하고 있다. 그 결과 신규사업의 경우는 대부분 예외 조항에 해당되어 유사사업과의 보조율 차이가 발생하거나 보조율을 낮게 책정하여 지방비 부담을 가중시키는 원인으로 작용하고 있다.

국고보조금의 차등보조율 역시 예외적인 조치로 볼 수 있는데, 동 제도는 지방자치단체의 재정사정과 해당분야의 지출비중을 감안하여 기준보조율에 일정율을 가감하는 제도를 의미한다. 이와 관련하여 보조금법 제10조에서는 필요하다고 인정되는 보조사업에 대해서는 해당 자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다고 규정하여, 차등보조율의 근거를 규정하고 있다. 이러한 차등보조율은 보통교부

세와 연동하여 작동하도록 제도화 되어 있는데, 보통교부세 불교부 단체에 대해서는 인하보조율 만을 적용하며, 교부단체에 대해서는 인하보조율을 적용하지는 않도록 하고 있다. 동법 시행령에서는 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율(인상보조율)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율(인하보조율)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 차감하여 적용한다고 규정하고 있다(제5조 제1항). 그러나 인상보조율 및 인하보조율 모두 재정자주도와 대상분야의 지출상황을 기준으로 10%를 적용하고 있다. 이러한 자치단체의 사업에 대해 인상 또는 인하 보조율이 적용되기 위해서는 재정력지수 기준과 지출비중을 동시에 일정 수준을 충족시켜야 적용하도록 하고 있다.

표3 차등보조율 적용 기준

| 구분    | 대상           | 요건                 | 인상(하)율 |
|-------|--------------|--------------------|--------|
| 인상보조율 | 보통교부세 교부단체   | 특정분야 지출 비중이 25% 이상 | 10%    |
|       | 보통교부세 불교부 단체 | 재정자주도 80% 미만       |        |
| 인하보조율 | 보통교부세 불교부 단체 | 특정분야 지출 비중이 25% 미만 | 10%    |

이와 관련하여 제기될 수 있는 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 지방교부세, 상생발전기금 등 대부분의 재원을 이전함에 있어 재정력을 고려하는데에도 불구하고 국고보조금에서 조차 재정력을 기초로 이전하여, 재정력이 열악한 지방자치단체에는 가중된 지원이 이루어 진다는 것이다. 둘째, 차등보조율의 적용기준 중 재정자주도는 개별 지방자치단체의 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합을 일반회계 예산규모로 나눈 값으로서 예산에서 자치단체가 자체적으로 사용할 수 있는 일반재원이 차지하는 비중으로 산정된다. 그런데 여기에 지방교부세가 포함되어 있음에도 불구하고 보통교부세 교부단체와 불교부단체를 구분하고, 불교부단체에 대해서는 인하보조율을 적용한다는 점에서 상대적으로 불이익을 주게 된다는 점이다.

차등보조율 제도는 국고보조사업의 수행에 있어서 개별 자치단체의 재정적 상황을 고려하기 위한 것이다. 동일한 맥락에서 보통교부세 교부단체와 불교부단체를 비대칭적으로 취급하며, 재정력지수를 고려하는 것은 자치단체의 일반적인 재원확보 능력을 반영하기 위한 것이다. 사회복지비 지수를 명시적으로 고려하는 것은 최근 사회복지 관련 국고보조사업이 급격하게 증가함으로써 지방자치단체의 재정운영을 압박하고 있는 것과 관련이 있는데, 즉 사회복지비로 인한 부담이 일정 수준 이상인 자치단체에 대하여 지방비 부담을 경감시켜주기 위한 조치로

생각할 수 있다(최병호, 2012: 32). 그럼에도 불구하고 재정력이 상대적으로 취약한 지방자치단체에 2종, 3종의 편익을 제공하는 것은 지방자치의 본질적 측면에서 한번쯤 고민이 필요한 부분이며, 계다가 국내 형편상 재정적으로 양호한 자치단체도 실제적으로는 재정이 풍부하지 못하다는 점을 고려할 경우에는 설득력이 배가된다.

## 2. 국고보조금의 위상

### 가. 지방재정에서의 위상

일반적으로 국고보조금은 지방자치단체의 행정범위를 초월하는 파급효과의 조정, 국가위임사무에 대한 비용제공, 국가시책분야에 대한 재원배분 유도 등을 목적으로 활용된다. 그러나 보조금은 하위정부의 연성예산제약 문제를 야기하고, 지방자치단체의 재정적 입지를 약화 시킬 우려가 있는 순기능과 역기능을 동시에 보유하고 있는 제도이다. 이러한 인식을 기초로, 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 변화를 통해 동 재원의 역할이 어떻게 변화되어 왔는지를 살펴볼 필요가 있다.

민선지방자치가 본격화된 1991년을 기준으로 국고보조금이 지방재정 수입 전체에서 차지하는 비중을 살펴보면, 1991년의 국고보조금은 17,875억 원으로 전체 세입의 9.0%를 차지하고 있었으나, 2014년에는 376,584억 원으로 23.2%로 높아지며 동 기간동안 절대규모가 약 21배 증가하였다. 이는 동일 기간동안에 지방세입 전체의 증가규모 8.2배와 비교해 볼 때, 국고보조금이 매우 급격한 증가추세를 보여 왔다는 것을 의미한다. 이러한 상황은 지방세의 비중이 40.4%에서 33.3%로 감소하였고, 지방세외수입이 30.5%에서 12.6%로 감소되었다는 점 그리고 양 재원의 절대규모 역시 6.8배, 6.75배 증가 수준에 머물러 있다는 점을 고려할 때, 국고보조금이 어느정도 빠르게 증가되어 왔는지를 판단할 수 있다.

표4 국고보조금과 지방재정 세입예산 증가추이 비교

(단위: 억 원, %)

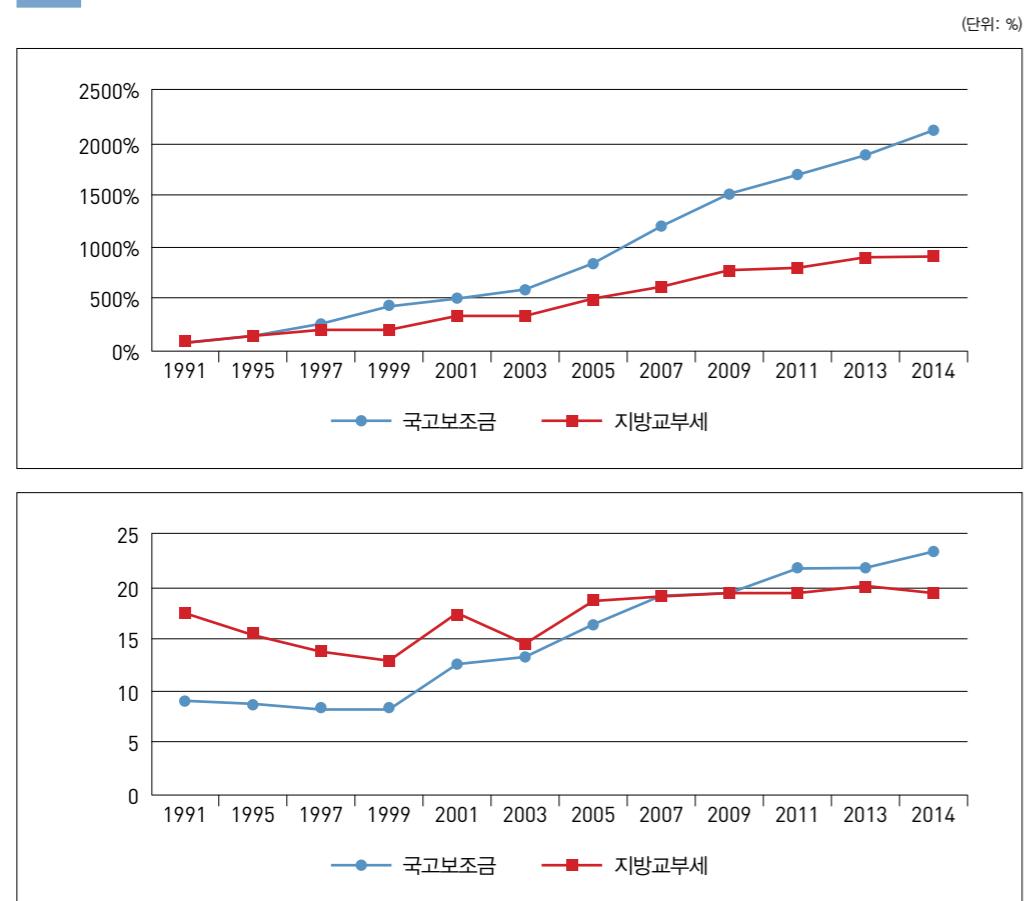
|       | 1991               | 1995               | 1997               | 1999               | 2001               | 2003               | 2005               | 2007                 | 2009                 | 2011                 | 2013                 | 2014                 |
|-------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 합계    | 199,035<br>(100.0) | 366,671<br>(100.0) | 507,649<br>(100.0) | 537,724<br>(100.0) | 715,088<br>(100.0) | 781,425<br>(100.0) | 923,673<br>(100.0) | 1,119,864<br>(100.0) | 1,375,349<br>(100.0) | 1,410,392<br>(100.0) | 1,568,887<br>(100.0) | 1,635,793<br>(100.0) |
| 보조금   | 17,875<br>(9.0)    | 32,189<br>(8.8)    | 43,331<br>(8.5)    | 78,912<br>(8.5)    | 90,387<br>(12.6)   | 106,663<br>(13.6)  | 152,813<br>(16.5)  | 211,590<br>(18.9)    | 265,004<br>(19.3)    | 305,528<br>(21.7)    | 341,732<br>(21.8)    | 376,584<br>(23.2)    |
| 지방세   | 80,350<br>(40.4)   | 153,169<br>(41.8)  | 184,977<br>(36.4)  | 185,685<br>(34.5)  | 266,397<br>(37.3)  | 288,165<br>(36.9)  | 336,952<br>(36.5)  | 380,732<br>(34.0)    | 470,670<br>(34.2)    | 497,434<br>(35.3)    | 537,470<br>(34.2)    | 544,751<br>(33.3)    |
| 세외수입  | 60,716<br>(30.5)   | 90,324<br>(24.6)   | 166,917<br>(32.9)  | 157,593<br>(29.3)  | 183,375<br>(25.6)  | 200,363<br>(25.6)  | 233,769<br>(25.3)  | 278,509<br>(24.9)    | 337,708<br>(24.6)    | 296,349<br>(21.0)    | 334,124<br>(21.2)    | 206,145<br>(12.6)    |
| 지방교부세 | 34,524<br>(17.3)   | 56,713<br>(15.5)   | 70,298<br>(13.8)   | 69,187<br>(12.9)   | 123,499<br>(17.3)  | 115,196<br>(14.7)  | 172,047<br>(18.6)  | 214,083<br>(19.1)    | 265,081<br>(19.3)    | 274,085<br>(19.4)    | 314,600<br>(20.0)    | 316,006<br>(19.3)    |
| 지방양여금 | 5,570<br>(2.8)     | 18,701<br>(5.1)    | 28,763<br>(5.7)    | 29,061<br>(5.4)    | 46,281<br>(6.5)    | 48,504<br>(6.2)    | -                  | -                    | -                    | -                    | -                    | -                    |
| 지방채   | -                  | 15,575<br>(4.2)    | 13,361<br>(2.6)    | 17,286<br>(2.6)    | 8,146<br>(1.1)     | 22,639<br>(2.9)    | 28,092<br>(3.0)    | 34,950<br>(3.1)      | 36,886<br>(2.7)      | 36,996<br>(2.6)      | 40,960<br>(2.6)      | 48,727<br>(2.9)      |

자료: 손희준, 지방재정 20년의 성과와 과제에서 발췌 정리.

이러한 국고보조금의 변화를 기초로 인식할 때, 다음과 같은 몇가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 국고보조금이 지방재정 정책의 핵심적 역할을 수행하고 있다. 다시말해 민선 지방자치제의 실시 이후 국고보조금은 지방세 및 세외수입 등 자체재원에 비해 상대적으로 중요한 역할을 수행해오고 있다. 실제로 전체세입에서 지방세(40.4%)와 세외수입(30.5%)의 비중이 지속적으로 감소하고 있는 반면 국고보조금의 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 이는 지방재정의 외연이 지속적으로 확대되어 왔으나 그 이면에는 지방의 자체재원보다 국고보조금의 영향이 상대적으로 더 크게 작용하였기 때문이다. 둘째, 국고보조금에 의한 재원조정 기능이 강화되었다. 국고보조금은 특정사업에 대한 재정적 지원의 성격을 띠고 있으며, 일부 사업의 경우 재정적으로 열악한 자치단체에 대한 지원액이 그렇지 못한 자치단체에 비해 더 크게 이루어지고 있다(일례로 영유아보육사업 시행을 위한 국고보조율은 서울 35%, 지방 65%). 따라서 국고보조금의 이전액이 증대하고 있다는 것은 한편으로 지방재정조정에 대한 기능도 동시에 확대되고 있다는 것을 의미한다. 이와 관련된 경험적 연구에서도 중앙정부가 국고보조금을 통해 상당한 수준의 수직적·수평적 재정조정을 수행하고 있음을 파악할 수 있어 사실상 지

방교부세와 유사하게 재정조정 기능의 역할을 수행하고 있는 것으로 분석되고 있다.(류민정, 2015). 셋째, 재정적인 측면에서 중앙의 통제가 강화되고 있다. 중앙정부로부터의 의존재원을 지방교부세와 국고보조금으로 구분할 때, 국고보조금은 지방교부세에 비해 상대적으로 국가의 시책을 지방에서 수행하는 역할을 담당하면서 일정부분 지방재정 운영의 방향을 결정하게 된다. 이러한 인식을 출발점으로 하여 국고보조금과 지방교부세를 비교해 보면, 지방교부세에 비해 국고보조금의 증가율이 현저히 높게 나타나고 있으며 전체 지방세입에서 차지하는 비중도 2009년을 기점으로 국고보조금의 비중이 지방교부세의 그것을 추월하고 있다. 결과적으로 지방자치단체의 일반재원인 지방교부세에 비해 국고보조금이 지방재정에서의 위상이 높게 형성되고, 이는 지방재정에 대한 통제의 기능이 강화되고 있음을 반증한다고 볼 수 있다.

그림1 국고보조금과 지방교부세 증가 및 비중 추이 비교

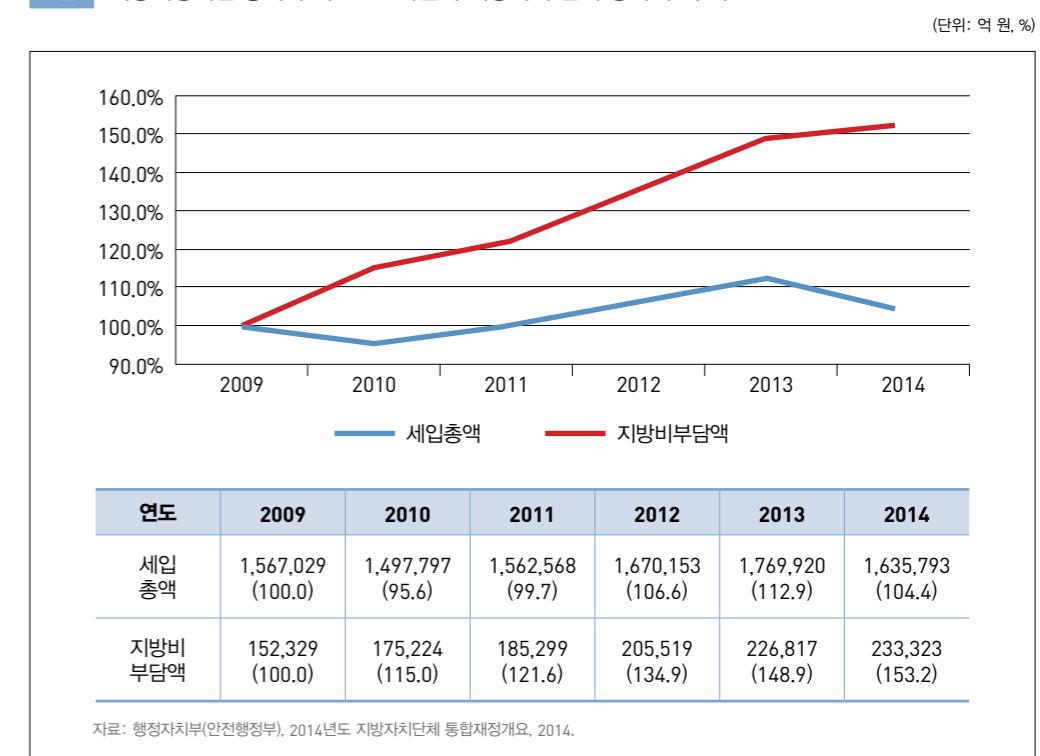


#### 나. 국고보조사업과 지방재정의 안정성

국고보조금의 특징 중 하나는 지방자치단체의 매칭재원이 수반된다는 점이다. 따라서 국고보조사업이 증가한다는 의미는 지방의 매칭재원이 증가하고 있다는 다른 표현이기도 하다. 이러한 지방비 부담은 일종의 의무적 경비와 같은 것으로 지방비 부담이 차지하는 비중이 높을수록 자치단체 재정운영의 탄력성은 저하된다(류민정, 2015). 이를 기초로 국고보조사업에 따른 지방비 부담률에 대하여 2009년을 기점으로 살펴보면, 2009년 지방비 부담액 152,329억 원이 2014년에는 233,323억 원으로 153.2%가 증가하였다. 반면에 동일 기간동안 지방자치단체의 세입총액은 104.4%가 증가하여, 지방비부담액의 증가에 미치지 못하고 있다. 뿐만 아니라 2009년 지방비 부담액이 지방세입에서 차지하는 비중은 9.7%에서 14.3%로 증대 하였다.

따라서 국고보조사업에 대한 지방비 부담률이 세입예산의 증가율을 크게 상회하고 있으며, 세입예산에서 차지하는 비중도 크게 증가하고 있다는 점은, 지방자치단체의 재정탄력성과 안정성이 급속히 저하되고 있음을 의미한다.

그림2 지방재정세입 총액과 국고보조사업의 지방비 부담액 증가 추세 비교



국고보조사업에 의한 재정안정성 측면에서 제기되는 또 다른 현상은 연도중 추진하게 될 국고보조사업에 대한 예측이 곤란하다는 점이다. 일례로 2014년 당초예산에 계상된 국고보조사업비는 315,485억 원이었으나, 국고보조금이 확정된 시점에서의 사업비는 400,097억 원으로 26.8%가 증대하였다. 이는 당초예산 편성과정에서 예측하기 어려운 국고보조사업이 전체의 사분의 일 이상이라는 의미로, 지방자치단체 입장에서는 그 만큼 대응하는 과정에서 재정의 안정성이 저하될 수 있음을 의미한다.

#### 표5 연도중 국고보조사업비의 변화 현황

(단위: 억 원, %)

| 당초예산상의 국고보조금(A) | 국가예산 확정후 부처별 배분 내역(B) | (B/A)×100 |
|-----------------|-----------------------|-----------|
| 315,485         | 400,097               | 26.8      |

자료: A는 이재원(2015), B는 2014년도 자치단체 통합재정 개요.

#### 다. 국고보조사업과 지방재정의 효율성

중앙과 지방의 관계는 국고보조금을 통해 연계되고 그 과정에 동원되는 조직과 인력이 다양하게 구성되어 있다. 이러한 점에서 국고보조금과 관련한 중앙과 지방의 재정관계는 가장 복잡하게 작동되는 특징을 갖고 있다. 이 과정에서 중앙의 시책사업과 연계되는 사업이 다양할수록 한정된 인력과 재원을 보유하고 있는 지방자치단체에서는 이를 대응하는데 어려움이 발생하게 되고 이는 국고보조사업의 비효율로 연계될 가능성이 있다.

이러한 인식을 출발점으로 하여 2014년 각 부처별 국고보조사업 추진 현황을 살펴보면, 총 사업비는 400,097억 원이며 여기에는 모든 중앙부처가 관여되어 있는 것으로 나타나고 있다. 개별 부처중 보건복지부의 국고보조사업이 54.95%로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 반면, 대법원, 기획재정부, 미래창조과학부, 교육부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 고용노동부, 여성가족부, 국가보훈처, 식품의약안전처, 공정거래위원회, 경찰청, 문화재청, 농촌진흥청 등 16개 부처가 전체 사업비의 1% 미만으로 구성되어 있다.

이러한 현상은 국고보조금이 사실상 모든 중앙부처와 지방자치단체의 예산 및 인력과 연계되는 고리의 역할을 하고 있다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 모든 중앙부처는 사업비의 다소에 관계없이 지방자치단체와 사업을 추진하고 있다. 따라서 지방자치단체의 한정된 인력과 재원을 고려할 때, 국고보조사업을 중심으로 한 중앙과 지방의 관계는 자칫 비효율적으로 추진될 개연성을 내포하고 있다.

#### 표6 2014년 각 부처별 국고보조사업비 현황

(단위: 억 원, %)

| 부처명     | 사업비     | 비중     | 부처명     | 사업비    | 비중   |
|---------|---------|--------|---------|--------|------|
| 총액      | 400,097 | 100.00 | 환경부     | 37,824 | 9.45 |
| 대법원     | 205     | 0.05   | 고용노동부   | 2,128  | 0.53 |
| 기획재정부   | 2,032   | 0.51   | 여성가족부   | 3,824  | 0.96 |
| 미래창조과학부 | 310     | 0.08   | 국토교통부   | 35,798 | 8.95 |
| 교육부     | 1,066   | 0.27   | 해양수산부   | 6,354  | 1.59 |
| 외교부     | 61      | 0.02   | 국가보훈처   | 66     | 0.02 |
| 통일부     | 57      | 0.01   | 식품의약안전처 | 326    | 0.08 |
| 법무부     | 293     | 0.07   | 공정거래위원회 | 2      | 0.00 |
| 국방부     | 50      | 0.01   | 경찰청     | 271    | 0.07 |
| 안전행정부   | 7,263   | 1.82   | 소방방재청   | 6,813  | 1.70 |
| 문화체육관광부 | 13,076  | 3.27   | 문화재청    | 3,181  | 0.80 |
| 농림축산식품부 | 40,511  | 10.13  | 농촌진흥청   | 1,568  | 0.39 |
| 산업통상자원부 | 6,396   | 1.60   | 산림청     | 9,291  | 2.32 |
| 보건복지부   | 219,858 | 54.95  | 중소기업청   | 1,473  | 0.37 |

자료: 안전행정부(행정자치부), 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2014.

### III. 국고보조금 관련 쟁점

#### 1. 국고보조금 관련 쟁점의 유형

국고보조금과 관련해서는 그동안 다양한 문제점들이 지속적으로 지적되어 왔다. 이러한 문제는 국고보조금의 결정과정에서 내시를 거쳐 사업이 완료되는 단계에까지 광범위하게 나타나고 있지만 이를 유형화하면 재정적 안정성, 자율성, 효율성 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 안정성 측면, 대체로 지방재정이 열악한 상황에서 이에 상응하는 재원보조 기준이 명확하지 않기 때문에 발생하는 문제 유형이다. 재원보조 기준이 명확하지 않음으로 인해 지방재정은 불안정한 상태로 운용될 여지가 있는 바, 이와 연계된 부분은 기준보조율 중 예외로 인정되는 부분에서 주로 나타나고 있다. 둘째, 자율성 측면은 국고보조사업을 선정하는 과정에서 발생하는 현상으로, 중앙의 일방적 의사결정에 의한 시책사업 선정으로 인해 지방자치단체의 자율성이 제약된다는 점이다. 셋째, 효율성 측면, 국고보조사업 추진과정에서 지방자치단체의 부드러운 협조를 이끌어내기 어려울 때 발생하는 문제로 소액보조사업, 신청주의 및 차등보조율과 관계가 있다.

표7 국고보조사업과 관련된 쟁점의 유형

| 분야  | 쟁점  | 관련제도                 |
|-----|---|----------------------|
| 안정성 | 국고보조사업 추진에 따른 재원보조의 기준 불명확                      | 기준보조율                |
| 자율성 | 지방자치단체의 의사와 무관한 국고보조사업 선정 및 국고보조사업에 동원되는 재원의 부족 | 시책사업선정               |
| 효과성 | 지방자치단체의 자발적 협조 미흡                               | 소액보조사업<br>신청주의, 차등보조 |

#### 2. 안정성

국고보조사업이 지방자치단체의 재정안정성 측면에서 문제로 인식되는 부분은 보조율이 명확하지 않기 때문에 발생하고 있다. 현행 보조금법 제9조 및 시행령 제4조(국고보조금 지급(제

외)대상사업의 범위와 사업별 기준보조율)와 지방재정법 제22조와 시행령 제33조 및 시행규칙에서는 국고보조에 따른 지방비(도·시·군비) 부담대상 및 비율 그리고 지방비부담분을 타 사업보다 우선 예산계상을 의무화하고 있다. 그러나 현재 900여개 국고보조사업 중 114개만 시행령에 규정하고 있고, 나머지는 예외조항에 의해 기재부장관이 결정하도록 하고 있다. 다시말해 전체 국고보조사업의 약 12% 내외에 대해서만 사전에 기준보조율을 확인할 수 있고 나머지 대부분의 국고보조사업에 대한 기준보조율은 기획예산처장관 및 예산편성지침 등에 의해 결정되고 있다. 이러한 이유로 지방자치단체 입장에서는 보조사업에 대한 재정지출 수준을 예측하는데 한계가 있을 수 밖에 없다. 게다가 보조율의 설정에 중앙정부의 자의성이 개될 여지가 있어 관련 부처의 영향력에 의해 지방자치단체가 좌우되는 현상을 조장할 수 있게 된다. 실제로 예외조항의 경우 중앙정부에 의해 자의적으로 보조율이 결정되는 경향이 나타나고 있다. 특히 신규사업의 경우에는 유사사업과의 보조율 차이가 발생하거나 보조율을 낮게 책정하여 지방비 부담을 가중시키는 현상이 발생하고 있다. 그러므로 보조 기준의 명확성 및 지방자치단체의 재정안정성을 위해서는 기준보조율 적용대상 사업을 현재 수준보다 한 단계 더 포괄적으로 규정하여 예외조항 적용을 엄격히 제한할 필요가 있다.

#### 3. 자율성

본격적 지방자치 실시 20년이 지난 현재 중앙과 지방의 관계는 과거 권력적 통제에서 비권력적 통제로의 변화가 감지되고 있다. 이러한 현상은 지방자치단체장은 물론 부단체장 및 자치단체내의 주요 공직자에 대한 인사권마저 지방자치단체로 이관되어 과거와 같은 권력적 통제의 기반이 약해졌기 때문이다. 그 결과 재정적 수단을 동원한 비권력적 통제가 주요수단으로 자리매김하고 하고 있으며, 그 중심에 국고보조금이 있다. 다시말해 중앙정부는 시책사업에 대하여 국고보조금을 지원하고 지방자치단체가 순응할 수 있도록 하여 지방자치단체의 정책우선순위 결정과 정책변화를 유도하고 있다.

이러한 현상은 지방자치단체의 예산과 국고보조사업에 대한 비중을 통해 파악할 수 있는데, 2014년도 국고보조사업 지방비 부담액과 지방자치단체의 자체재원간의 비중을 비교를 해보면, 지방비 부담액이 자체재원의 31.1%이며, 지방세중에서는 42.8%를 점유하고 있다. 지방자치단체에서 예산을 편성할 때, 인건비 등 경직성 경비를 먼저 계상하고, 국고보조 및 시도비보조 사업에 대한 지방비 부담분을 계상하며 마지막으로 자체사업에 대한 예산을 편성하고

있다. 이러한 예산편성과정을 고려할 때, 국고보조사업 대비 지방자치단체의 재원부담비율이 자체재원 및 지방세의 31.1%와 42.8%라는 것은, 지방자치단체의 자체재원 대부분이 국고보조사업에 지출되고 있다는 것을 의미한다. 국고보조금이 매력적인 이유는 지방자치단체에서 사업을 추진할 때, 중앙정부가 일정부분 재원보조를 해준다는 의미에서 재정력이 열악한 자치단체에서 보다 용이하게 사업을 추진할 수 있다는 것이다. 그러나 지방자치단체의 재정여력에 비추어 과도한 국고보조사업의 추진은 결과적으로 지방자치단체가 자율적 사업을 추진하는데 한계로 작용하게 된다. 게다가 대부분의 국고보조사업이 국가시책적 사업이라는 점과 자체재원에서 차지하는 비중이 점차 증가하고 있다는 점을 고려하면, 지방자치단체는 국가시책을 추진하는 일선행정기관의 역할에 머물러 있다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 국고보조사업에 의해 지방분권 또는 지방의 자율성이 침해되는 결과를 초래하고 있다. 이러한 국고보조금의 순기능과 한계를 고려할 때, 국고보조금으로 인한 사업을 추진함에 있어 일정수준의 제한을 두어야 한다는 의미로 해석되며, 적어도 지방자치단체의 자체재원을 초과하는 수준은 지양되어야 할 것이다.

표8 국고보조금에 대한 지방비 부담액과 자체재원의 비중 비교

(단위: 억 원, %)

| 연도        | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 자체재원(A)   | 851,806 | 871,958 | 943,956 | 970,720 | 750,896 |
| 지방세(B)    | 493,075 | 508,130 | 529,068 | 526,899 | 544,751 |
| 부담액(C)    | 175,224 | 185,299 | 205,519 | 226,817 | 233,323 |
| (C/A)×100 | 20.6    | 21.3    | 21.8    | 23.4    | 31.1    |
| (C/B)×100 | 35.5    | 36.5    | 38.8    | 43.0    | 42.8    |

주: 국고보조금은 당초예산, 자체재원 및 지방세의 경우 2013년까지는 최종예산, 2014년은 당초예산  
자료: 행정자치부(안전행정부), 2014년도 지방자치단체 통합재정개요, 2014.

#### 4. 효과성

국고보조금과 관련하여 오랫동안 지적되어온 문제중에 하나는 지나치게 소액위주의 보조사업을 추진함에 따라 지방자치단체의 역량이 지방의 자체사업에 결집되는데 한계로 작용하고 있다는 점이다.

이와 관련하여 2014년 보조사업의 단위사업당 사업비를 살펴보면, 전체 평균은 664백만 원으로 사업당 6억 원을 초과하는 사업비로 구성되어 있다. 그러나 이러한 현상은 보건복지부의 사업당 사업비가 2,354백만 원으로 다른 부처의 사업에 비해 특별한 경우에 해당하는 것이며, 10억 원을 초과하는 사업은 보건복지부의 국고사업을 제외하고는 1건도 없는 것으로 나타나고 있다. 특히 식품의약품안전처, 법무부, 국가보훈처, 외교부, 통일부, 공정거래 위원회 등의 사업은 단위당 사업비가 1억 미만으로 구성되어 있다. 보다 심각한 문제는 동 사업을 지방자치단체에 배분할 때 나타나고 있는 바, 단위당 사업비를 전체 226개 기초자치단체에 고르게 배분한다고 할 때, 1억 원이 초과되는 사업은 보건복지부의 국고보조사업 뿐이라는 점이다.

물론 전체 국고보조사업이 모든 기초자치단체에 동일하게 배분되는 것은 아니라는 점을 고려하더라도 지방자치단체에 배분되는 국고보조사업의 단위당 사업비는 지나치게 소액으로 구성되어 있음을 부인하기 어렵다. 결과적으로 지방자치단체는 국고보조사업과 관련하여 예산과 노력을 대응해야 하지만 지나치게 소액의 국고보조사업에 대해서는 상대적으로 소홀해 질 수 있다는 점에서 사업의 효과가 반감될 여지가 있다.

국고보조사업의 효과성과 관련하여 쟁점이 될 수 있는 또 다른 측면은 공모사업과의 관계에서 나타난다. 국고보조사업은 지방자치단체가 필요한 사업을 지방자치단체의 요구에 의해 수행할 때 효과가 극대화될 수 있다. 이러한 의미에서 국고보조사업의 신청주의는 매우 중요한 역할을 수행하게 된다. 게다가 자치단체 등의 신청에 의한 사업은 국고보조금 신청지침에 국가와 지방의 재원 부담 비율이 명기되어 있으므로 자치단체는 사전적으로 지방비 부담에 관한 정보를 확인할 수 있다. 즉 신청사업은 지방비 부담비율이 미리 제시되기 때문에 지방자치단체가 지역의 여건과 주민들의 선호 등에 따른 사업의 필요성을 파악한 후 지방비 부담비율에 따른 부담 능력 등을 고려하여 자율적으로 결정할 수 있다. 이와는 반대로 자치단체가 원하지 않는 사업을 수행할 경우에는 소극적으로 대응하게 된다는 점에서 효과적이지 않을 수 있다.

표9 국고보조사업의 단위당 사업비

| 구분       | 사업수 | 사업비     | 사업비     |            |
|----------|-----|---------|---------|------------|
|          |     |         | 평균사업비   | 자치단체 당 사업비 |
| 합계       | 919 | 610,075 | 663.8   | 2.9        |
| 보건복지부    | 134 | 315,485 | 2,354.4 | 10.4       |
| 농림축산식품부  | 87  | 61,460  | 706.4   | 3.1        |
| 환경부      | 85  | 62,735  | 738.1   | 3.3        |
| 국토교통부    | 176 | 54,766  | 311.2   | 1.4        |
| 문화체육관광부  | 90  | 30,876  | 343.1   | 1.5        |
| 산림청      | 35  | 16,581  | 473.7   | 2.1        |
| 안전행정부    | 42  | 12,221  | 291.0   | 1.3        |
| 소방방재청    | 18  | 13,399  | 744.4   | 3.3        |
| 해양수산부    | 65  | 10,409  | 160.1   | 0.7        |
| 산업통상자원부  | 24  | 7,128   | 297.0   | 1.3        |
| 여성가족부    | 36  | 6,048   | 168.0   | 0.7        |
| 문화재청     | 17  | 4,865   | 286.2   | 1.3        |
| 고용노동부    | 24  | 2,673   | 111.4   | 0.5        |
| 기획재정부    | 5   | 2,323   | 464.6   | 2.1        |
| 농촌진흥청    | 24  | 3,386   | 141.1   | 0.6        |
| 중소기업청    | 5   | 2,418   | 483.6   | 2.1        |
| 교육부      | 3   | 1,612   | 537.3   | 2.4        |
| 식품의약품안전처 | 9   | 632     | 70.2    | 0.3        |
| 법무부      | 12  | 429     | 35.8    | 0.2        |
| 미래창조과학부  | 8   | 501     | 62.6    | 0.3        |
| 경찰청      | 2   | 271     | 135.5   | 0.6        |
| 대법원      | 1   | 205     | 205.0   | 0.9        |
| 국가보훈처    | 9   | 66      | 7.3     | 0.0        |
| 외교부      | 2   | 61      | 30.5    | 0.1        |
| 통일부      | 3   | 55      | 18.3    | 0.1        |
| 국방부      | 2   | 100     | 50.0    | 0.2        |
| 공정거래위원회  | 1   | 2       | 2.0     | 0.0        |

출처: 이재원, 국고보조금 운용의 효율화를 위한 정책과제, 2015에서 발췌.

우리나라의 국고보조금 제도는 원칙적으로 신청주의에 의하여 사업이 수행되도록 하고 있다. 이와 관련하여 현행법에서는 보조사업을 수행하고자 하는 자치단체 등은 매년 관계 중앙

부처에 대해 보조금 예산 계상을 신청해야 하는 것(보조금법 제4조)으로 규정하고 있다. 그러나 신청주의 외에도 일부 예외적인 경우에 한해 중앙부처에서 자체적으로 국고보조금을 편성 할 수 있도록 하고 있다. 이는 보조금 법 제5조의 규정을 통해서도 알 수 있는 바, 지방자치단체 등의 예산 계상 신청이 없더라도 국가시책 상 부득이하게 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있도록 하고 있다. 다시 말해 지방자치단체의 신청이 없는 경우 부득이할 때, 중앙부처가 보조사업을 할 수 있도록 하고 있는 것이다. 그러나 실제 운영 상에서는 원칙과 예외가 상반되게 나타나고 있다. 그 결과 사업수행 주체인 자치단체의 의지와 무관하게 국가의 시책사업에 국고보조금이 교부되고 있다. 게다가 이러한 중앙부처의 시책 사업인 경우 기준보조율이 중앙정부의 재량에 의해 결정되는 경향이 높다(최병호, 2012, 33).

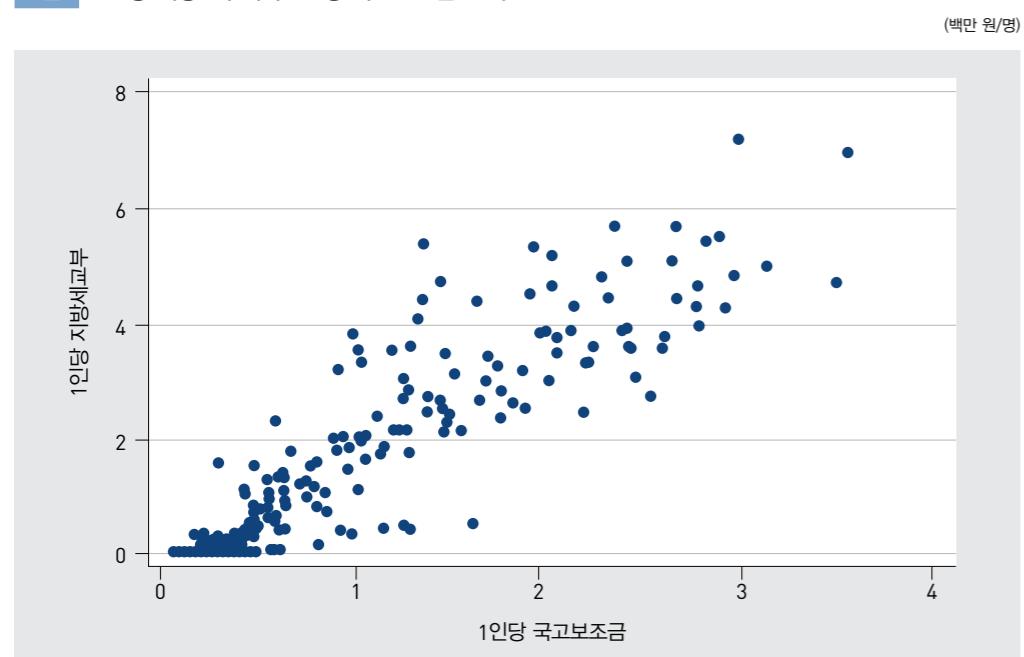
신청주의의 대표적 사업형태로는 공모사업을 들 수 있는데, 동 사업의 경우에도 중앙부처에서 국고보조사업을 공모할 때, 일반적으로 총사업비와 사업량이 확정되어 있어야 함에도 미 확정되어 있는 사업이 다수 발견된다. 특히 사업비는 고정되어 있지만 사업량에 대해서는 사전에 확정되지 않은 경우가 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다. 이러한 현상으로 인해 지방자치단체간에 경쟁이 심하든가 신청하는 자치단체가 많을 경우 총사업비 범위내에서 사업을 분할하여 지방자치단체에 배분하는 사례가 발견되고 있다. 게다가 일부 사업의 경우 지방비부담이 클 수록 가점을 부여하는 경우도 있어, 그 결과 지방자치단체의 경쟁관계를 이용한 지방비 부담이전 현상이 발생하고 있다. 국고보조사업에 따른 지방비 부담의 증가는 지방정을 더욱 경직화하는데 영향을 주게 된다. 대상 사업을 선정함에 있어서도 지방비 분담비율이 높은 지원자가 유리하도록 되어 있기 때문에 재정력이 양호한 자치단체와 그렇지 못한 자치단체 간에 공모사업 유치에 있어 부익부 빙익빈 현상을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

사실 공모사업은 지역의 특성에 적합한 사업을 선정하여 각 지역의 차별화된 정책을 추진할 수 있도록 재정지원을 하는 국고보조사업 방식이다. 그 결과 동 사업에 대해서는 다른 지역과 차별화된 사업을 추진하는 것이 특징이라고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체를 선정하는 과정에서 다수의 자치단체가 선정될 경우, 공모사업 수행 자치단체가 보편화되어 지역적인 특성이 퇴색되게 된다. 다시 말해 유사한 사업을 다수의 지역에서 실시할 경우 공모사업의 의미가 모호하게 되는 경향이 나타날 수 있다. 일례로 각 지방자치단체의 관광순환도로(제주도의 올레길과 같은)의 경우, 거의 모든 자치단체에서 추진하고 있기 때문에 어떤 특정지역의 특색을 부각시키는데 한계로 작용하게 된다.

이외에도 차등보조율은 지방교부세가 거시적 측면에서 재정형평화 기능을 수행하고 있음에도 국고보조금에 의해 또 다시 지방재정력을 고려할 경우, 인하보조율을 적용받는 자치단체에

서는 불만의 원인으로 작용할 수 있고 이는 자치단체의 순응을 확보하는데 장애요인이 될 수 있다. 실제로 지방교부세와 국고보조금은 1% 유의수준에서 선형관계로 분석되고 있음을 고려할 때 이러한 논거는 설득력이 배가된다. 게다가 상생발전기금, 지방소비세 등 여타의 재정 기제에서도 재정력을 기준으로 하고 있다는 것도, 국고보조금의 차등보조율에 대한 갈등요인으로 작용하고 있다.

**그림3 1인당 지방교부세와 1인당 국고보조금 관계**



최근에는 국고보조관련 제도 개선이 이루어지지 않고 있다. 이러한 상황에서 이전부터 제기되어 오던 사업선정과정, 기준보조율, 소액보조 등 유사한 문제가 다시 수면 위로 부각되고 있다.

국고보조금과 관련된 문제는 환경이 변화되면서 지속적으로 제기되는 특징이 있다는 점에서, 세부적인 쟁점의 부각은 불가피한 현상으로 인식될 수 있다. 그러나 좀더 거시적인 측면에서 이를 개선할 경우 지엽적인 문제로 인한 갈등의 소지는 완화할 수 있는 여지가 있다. 따라서 국고보조금 관련 개선방향은 단순히 국고보조 만을 대상으로 하기보다는 다른 재정제도와의 관계 속에서 대안을 모색하는 것이 필요하다. 다시말해 좀더 장기적이고 거시적인 측면에서 국고보조와 관련된 문제를 개선하는 방법은 국고보조금과 연계된 다른 재정기제와의 연계를 통해 국고보조금 제도를 개선하는 것으로, 국고보조사업의 축소와 지방교부세를 동시에 인상하는 방법이 고려될 수 있다. 양 재원간의 규모 변화 수준은 정책적 판단이 필요한 부분이기는 하지만 지방자치단체의 자율성이 제고될 수 있다는 점에서 정책적 순응을 확보할 수 있는 방안으로 판단된다. 이를 위해 향후 보조금제도의 구조변화는 일반보조금(지방교부세)과 특정보조금(국고보조금)의 상대비중을 조정하는데 둘 필요가 있다. 이 과정에서 지방교부세는 기본재정 수요에 대한 재원보장에 초점을 두고 지역간 재정격차완화 효과를 제고할 수 있도록 제도화하고, 국고보조금제도는 지방의 재정권한을 강화할 수 있도록 일반재원화하는 방안을 모색하는 것이다. 이러한 인식을 기초로 할 때, 차동보조율의 적용은 재고되어야 할 것이며, 관리측면에서도 성과관리체계를 구축하고 정기적인 모니터링을 실시하여 투자효과를 높이는 방향으로 추진할 필요가 있다.

두 번째는 국고보조사업을 축소함과 동시에 지방비부담비율을 낮출 수 있도록 하는 것이 필요하다. 최근 저성장 등 환경적인 요인으로 인해 긴축재정의 편성이 불가피한 상황에서 국고보조금의 축소가 예견된다. 재정긴축의 요인으로 지목되는 현상은 중앙정부의 재정뿐만 아니라 지방자치단체에도 유사한 영향을 미칠 수밖에 없다. 이러한 점을 고려하여 중앙과 지방이 상생할 수 있는 대안은 중앙의 재정지출과 지방의 재정지출을 동시에 축소하는 방향으로의 전환이 필요한 바, 여기에 가장 적합한 재정기제로 국고보조금이 활용될 수 있다. 그리고 그 방향은 국고보조금의 축소를 단순히 재원의 축소에 머물러 있는 것이 아니라 사업량의 축소를 동시에 고려하고, 축소된 재원에 상응하는 지방비 부담비율을 낮출 수 있도록 하는 것이다. 더 나아가 저성장 기조가 장기화되는 것에 대비하여 재정적 요인에 비례하는 국고보조사업의 증감을 체계화하는 것이 필요하다.

셋째, 국고보조사업을 중심으로 중앙과 지방간에 가장 첨예한 갈등이 나타나는 부분은 기준보조율과 관련이 있다. 국고보조금은 원칙적으로 신청주의에 의하지만 국가시책 등에 따라

중앙부처에서 자체적으로 국고보조금을 편성할 수 있도록 하고 있다. 이 경우는 지방이 사업을 원하는지 여부에 관계없이 국고보조사업을 추진할 수 있는 바, 국가적 정책목표를 달성하기 위해 정부가 주도적으로 추진하는 국고보조사업의 경우는 기준보조율에 대한 별도의 잣대가 마련되지 않아서 일방적이고 자의적으로 이루어지는 경향이 높다. 이런 문제로 인해 기준보조율을 둘러싼 지방자치단체의 불만이 끊임없이 제기되고 있는 실정이다. 기준보조율과 관련된 문제는 단순히 재정적인 측면에서만 나타나는 것이 아니라 지방자치단체가 사전에 이에 대한 정보를 파악하는데 한계로 작용하고 있다는 점에서 지방자치단체 재정운영의 안정성 측면에서도 갈등이 나타나게 된다. 그럼에도 불구하고 기준보조율과 지방비 부담수준을 적절히 설정하는 문제는 현실적으로 한계가 있다. 또 한 측면에서는 중앙정부 재정운용의 유통성 제고하기 위해서도 모든 기준보조율을 규정화하는 것은 바람직하다고 보기 어렵다. 따라서 기준보조율을 중심으로 중앙과 지방의 복잡한 이해관계가 얹혀있는 상황에서 어느 일방이 아닌 양자가 상생할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

이를 위해 우선적으로 추진될 필요가 있는 부분은 최대한 지방자치단체에서 사전에 국고보조율에 대한 인지가 가능하도록 할 필요가 있다. 대안으로는 최근까지 추진된 국고보조사업을 대상으로 국고보조금법에 보조율을 명시하는 것이 필요하다. 이는 국고보조사업 및 기준보조율이 예외조항에서 정상적 조항으로 변화되는 것을 의미한다. 과거 1996년에도 이와 유사한 제도 개선을 통해 법령규정 국고보조 사업의 확대를 추진한 바가 있었으며, 장시간이 흐른 현 시점에서 그동안의 행정환경 변화 및 국고보조사업에 대한 경험이 축척되어 있다는 점에서 제도개선이 보다 용이하게 추진될 수 있는 장점이 있다. 이와 함께 동시에 고려되어야 하는 부분은 사업과 보조율이 사전에 규정화되지 않은 예외적인 부분에 대한 처리방법이다. 최대한 예외조항을 축소한다고 하더라도 국고보조사업에 대한 예외조항은 여전히 남을 수 밖에 없으며 그 결과 기준보조율을 둘러싼 문제는 상존한다. 이러한 문제에 대한 대안은 지방자치단체의 의사결정 참여 정도에 따른 기준보조율을 설정하는 것이다. 다시말해 국고보조사업은 원칙적으로 자치단체의 신청에 의해 추진되어야 하며, 지방비 부담과 관련해서 지방의 재정의사결정 참여가 실질적으로 수반되어야 한다. 그러나 지방의 실질적인 신청주의가 적용되지 않고 중앙정부의 부담 강요성이 있는 국고보조사업 선정, 재정부담 관련 의사결정과정에서 지방의 실질적 참여가 보장되어 있지 않은 사업에 대해서는 높은 수준의 기준보조율이 설정될 수 있도록 차별화하는 것이 필요하다.

넷째, 국고보조금을 둘러싼 또 하나의 특징은 관련부서가 다양하다는 점이다. 다시말해 국고보조사업에는 기관은 각 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체에 이르기까지 거의 모든 기

관이 관여되어 있으며, 이와 더불어 지방자치단체에서도 사업부서가 분야별로 구분되어 있다. 이는 유사증복, 소액사업 등 관리측면에서의 비효율이 나타나는 원인으로 작용하고 있다. 이러한 문제의 대안으로는 유사증복 부처간의 업무분장체계를 개편하는 방식(이재원, 2015)도 제안할 수 있으나, 이는 국고보조사업의 효율화를 위한 부처개편이라는 면에서 편익보다는 비용이 더 수반될 여지가 있다. 이에 대한 효율적인 대안으로 국고보조금 총괄부서의 설치를 고려할 필요가 있다. 국고보조금 총괄부서에는 유사증복 사업에 대한 사전 필터링 기능 뿐만 아니라 예외조항으로 존치되어 있는 기준보조율에 대한 사전심사, 국고보조금 제도 개선 등을 총괄할 수 있는 기능을 부여하는 것이 필요하다. 이를 통해 지속적, 반복적으로 나타나고 있는 문제의 개선, 중앙과 지방간의 갈등 조정, 국고보조사업의 효율적 추진 등이 가능할 수 있도록 할 필요가 있다. 다만 현재에도 지방재정부담 심의위원회가 설치되어 있어 중복성의 문제를 제기할 수 있으나, 동 위원회는 다수의 참여 부처간 이해관계 속에서 심의되고, 논의결과가 직접 정책화되기보다는 각 부처 내에서의 의사결정을 또 다시 거쳐야 되는 문제로 인해 유사증복 등의 문제를 해결하는데 한계가 있다. 따라서 총괄부서는 독립된 부처를 중심으로 설치되는 것이 필요하다. 총괄부서는 행정자치부 내에 설치하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 그 이유는 1995년의 제도변화 시 국고보조금 신청 창구를 행정자치부로 일원화하였으며, 현행 지방재정법에 지방자치단체 장은 보조금 신청시 행정자치부 장관에게 보고(제24조), 행정자치부 장관의 보조사업 계획에 대한 지방자치단체 및 각 부처에 통보(제27조의 3) 그리고 중앙부처 장관의 교부실적을 행정자치부 장관에게 통보(제27조의 4) 등 국고보조금 관련 사전정보가 모두 행정자치부로 통합되도록 체계화되어 있기 때문이다. 이외에도 행정자치부는 수행 사항 점검 및 이력관리(제27조의 5) 등 국고보조금의 수행과정에도 관여를 하고 있다는 점에 서 현재에도 일부 총괄부서로서의 역할을 수행하고 있다.

마지막으로 최근 국고보조사업 방식으로 활발히 활용되고 있는 공모방식도 개선이 필요하다. 공모사업은 중앙정부가 국고보조 사업의 범위를 정한 후, 지방자치단체가 자율적 판단에 의해 신청하는 일종의 신청주의에 의한 국고보조사업 운영방식을 의미한다. 공모사업 역시 국고보조사업이지만 중앙부처의 일방적 의사결정에 의한 사업추진이 아닌, 지방자치단체의 자율적 판단에 의해 신청·추진되는 사업방식이다. 동 사업방식은 지방자치단체가 지역의 특성, 지방자치단체의 중·장기적 계획과의 연계성, 재원조달 가능성 등을 판단하여 공모사업에 응모할지 여부를 결정할 수 있다는 점에서, 일반국고보조사업에 비해 지방의 자율성이 제고될 수 있는 사업방식이라고 할 수 있다. 다만 일반국고보조사업과 공모사업의 차이점은 일반국고보조사업이 모든 자치단체에 동일하게 적용되는 보편적 사업이라면, 공모사업은 주제에 따라

선정된 자치단체 만이 수행하는 차별적 국고보조사업이라는 점에서 차이가 있다.

이러한 국고보조사업 운영방식과 관련하여 다음과 같은 문제가 나타나고 있다.

첫째, 국고보조사업을 공모할 때, 일반적으로 총사업비와 사업량이 확정되어 있어야 함에도 미확정되어 있는 사업이 다수 발견된다. 이로인해 지방자치단체간에 경쟁이 심하든가 신청하는 자치단체가 많을 경우 총사업비 범위내에서 사업을 분할하여 지방자치단체에 배분하는 사례가 발견된다. 그 결과 지방자치단체의 경쟁관계를 이용한 지방비 부담이전 현상이 발생하고 있어 지방재정을 더욱 경직화하는데 영향을 미치고 있다.

둘째, 공모사업은 지역의 특성에 적합한 사업을 선정하여 각 지역의 차별화된 정책을 추진할 수 있도록 재정지원을 하는 국고보조사업 방식이기 때문에 다른 자치단체와 차별화된 사업을 추진하는 것이 특징이라고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체를 선정하는 과정에서 다수의 자치단체가 선정될 경우, 공모사업 수행 자치단체가 보편화되어 지역적인 특성이 퇴색되게 된다.

셋째, 자치단체 내부과정과 관련하여, 지방자치단체에서 공모사업을 신청할 때 동 사업의 추진부서(사업부서)가 중심이 되어 응모를 하고 있다. 이 과정에서 사업부서는 지역 특성과의 연계성, 관련 법규 검토 등을 주로 하고 있는 반면, 재원조달 가능성에 대한 검토는 현실적으로 이루어지지 않고 있다. 일부 자치단체의 경우, 공문을 품의하는 과정에서 관계부서의 협조를 득하고는 있으나 이 과정에서 구체적으로 재원조달 가능성 등을 검토하는데는 한계가 있다. 그로인해 부서간 정보공유가 현실적으로 제약되고 그 결과 유사증복사업이 응모되는 경우가 발생하고 있다.

공모사업과 관련된 이러한 문제를 개선하기 위해서는 공모사업을 공시할 때 총사업비와 지방비 부담수준을 사전에 확정하여 공모토록 함으로써, 지방자치단체에서 재정적 고려를 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또 공모사업이 갖고 있는 지역적 특성을 유지토록 하기 위해서는 공모사업 선정을 위한 세부평가기준을 사전에 명확히 공시하고, 공모할 때 사업추진이 가능한 자치단체의 범위를 사전에 지정하여 과열경쟁을 제한할 수 있도록 하며, 심사과정에서 사업목적과 지역의 특성을 연계할 수 있을 때 가중점수를 부여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 자치단체 내에서도 응모하기 이전단계에서 이를 제어할 수 있는 제도적 장치 즉 공모사업을 총괄할 수 있는 부서를 신설 내지 지정하는 것이 필요하다. 공모사업 총괄부서는 당해 자치단체 전체 사업집행과 연관된 부서가 적합할 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 공모사업을 추진하는데 재원조달이 가장 중요한 조건이라는 점에서 예산부서를 공모사업의 총괄부서로 지정할 필요가 있다.

## V. 결론

국고보조금은 중앙과 지방자치단체 사이의 이해관계가 얹혀 있는 사업들에 대하여 지방자치단체의 적극적 지원을 유도할 수 있는 교정재원 중 하나이다. 동시에 동 재원은 지방자치단체의 행정범위를 초월하는 파급효과의 조정, 국가위임사무에 대한 비용제공, 국가시책분야에 대한 재원배분 유도 등을 목적으로 활용된다. 이러한 국고보조금은 민선지방자치 실시 이후 지방자치단체에 대한 재원보조, 지방재정조정, 비권력적 통제 등을 위한 핵심적 역할을 수행하여 왔다. 이 과정에서 지방재정운영의 안정성 및 자율성이 저하되고 사업의 효과성 측면에서도 다양한 문제가 지적되어 왔다.

국고보조금과 관련된 문제의 특징은 오래 전부터 지속적으로 문제가 제기되어 왔으나 여전히 개선되지 않고 있다는 점이다. 특히 국고보조사업에의 대응재원 문제는 지방재정의 경직성을 가중시키고 자치단체간 불형평을 초래하게 되어, 최근 중앙과 지방간 재정문제를 개선하는데 가장 우선적으로 개선되어야 하는 사항으로 부각되어 왔다. 국고보조금의 문제는 중앙과 지방의 복잡한 이해관계가 얹혀있기 때문에 어느 일방이 아닌 양자가 상생할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 우리나라의 지방재정 시스템은 제도간에 연계되어 작동하고 있다는 점에서 국고보조금의 문제는 타 재정제도를 염두해 두고 그 해결방안을 모색하는 것이 필요하다. 이때 가장 먼저 떠오르는 것으로 국고보조사업의 축소와 지방교부세를 동시에 인상하는 방법이다. 이는 전체 이전재원의 축소와 함께 자치단체의 일반재원의 증대 효과를 가져 온다는 점에서 정책적 순응을 확보할 수 있는 방안으로 판단된다. 다음으로는 국고보조사업을 축소함과 동시에 지방비부담비율을 낮출 수 있도록 하는 것이 필요한 바, 그 방향은 국고보조금의 축소를 단순히 재원의 축소에 머물러 있는 것이 아니라 사업량의 축소를 동시에 고려하고, 축소된 재원에 상응하는 지방비 부담비율을 낮출 수 있도록 하는 것이다.

이외에도 지방자치단체가 사전에 국고보조율에 대한 인지를 최대한 가능토록 하여, 지방자치단체의 자율과 책임 하에서 국고보조사업에 참가할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 중앙과 지방 모두에서 국고보조금을 총괄할 수 있는 기관설립을 통해 유사증복 등의 문제뿐만 아니라 사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 마지막으로 공모사업은 본래의 취지에 따라 지역의 특성을 고려한 사업이 추진될 수 있도록 하며, 선정과정에 지방자치단체가 당해 지역의 재정적 환경을 고려할 수 있도록 지방비 부담수준을 사전에 확정하여 공모 토록 하는 것이 필요하다.



## 참고문헌

- 손희준(2013). 사회복지보조금의 중앙·지방 간 분담체계에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 25(3).
  - 김성주. 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향분석. 한국지방재정논집, 제13권 제1호, 2008.
- 류민정. 지방재정위기의 현황과 과제. 2015년 지방재정학회 준계학술세미나 발표논문, 2015.
- 손희준. 지방재정 20년의 성과와 과제. 지방자치 20주년 토론회 발표논문, 2015.
- 이재원. 국고보조금 운용의 효율화를 위한 과제. 한국지방재정학회 2015년 세미나 발표논문, 2015.
- 이재원. 사회복지분야 지방재정 여건과 정부간 복지보조금 개편과제. 한국지방재정학회 2011년 지방재정세미나 발표논문, 2011.
- 임성일 등. 국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제. 지역발전위원회, 2012.
- 임성일. 국고보조금의 과제와 개선방향. 지방재정, 2012, 7.
- 조임곤. 국고보조금 기준보조율 운영에 관한 연구. 한국사회연구, 제12권 제2호, 2009.
- 최병호 등. 국고보조사업의 국가·지방간 재원분담체계 개선. 한국지방재정학회, 2012.

# 국고보조금의 합리적 지방비 부담비율



글\_ 김홍환  
(전국시도지사협의회 전문위원)

- 세계적인 경기침체는 우리나라의 지방재정에도 큰 변화를 주었다. 서울의 감소로 인한 세수의 급감과, 세수결손 등은 지방세출에도 영향을 주었는데 이는 바로 국고보조사업이다. 지방자치단체의 사업에 큰 영향을 주는 국고보조금. 본 고에서는 국고보조금의 합리적 지방비 부담비율에 대해 생각해보도록 하겠다.

## I. 문제제기

2008년 글로벌 경제위기의 여파로 인해 지방재정은 크게 세입과 세출측면에서 영향을 받았다. 세입측면에서는 법인세·소득세율이 인하되었는데 이것이 보통교부세에 영향을 미쳐 세수가 급감하게 되었으며 종합부동산세 위현 등을 포함하면 약 8조 원의 세수결손(국회예산정책처, 2013)이 발생한 것이다. 그런데 이러한 국세의 감소는 지방세출에도 영향을 미치게 되는데 바로 국고보조사업이다. 중앙정부는 세수가 감소하게 되자 국고보조사업 보조율을 인하

하거나 기존 국고보조사업 보조율은 유지하되 보조사업의 범위 및 내용을 대폭 확대하게 된다. 첫 번째 보조율 인하와 관련하여 2014년 사례를 살펴보면 국고보조사업 중 총 24개 사업에 대해 보조율을 인하하게 된다. 두 번째 보조대상을 확대하거나 보조금 규모를 확대한 사례는 영유아보육사업, 기초연금 사업 등이다.

이처럼 중앙정부가 국고보조사업을 지방재정을 징발하는 수단으로 활용하게 되자 지방정부의 재정난은 가속되었고, 지방정부 뿐만 아니라 학계에서도 국고보조사업에 대한 개선을 요구하는 목소리가 커지게 될 수밖에 없었다. 이와 관련한 주요 연구내용을 살펴보면, 지방자치단체에 대한 국고보조사업이 매칭을 요구한다는 점에서 지방재정의 자율성을 저해한다는 시각(권오성, 2005; 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007; 김홍환, 2012; 송상훈·이현우 2014)이 일반적이며, 특히 사회복지분야 국고보조사업은 보조금관리법 제5조<sup>1)</sup> 예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치 형태로 지방자치단체의 의사와 관계없이 지방예산에 우선계상<sup>2)</sup>되어야 하므로 지방재정 자율성을 저해하는 요인으로 지적된다. 이와 관련하여 조금 더 살펴보면, 참여정부 시절 지방분권 추진기구였던 정부혁신지방분권위원회에서는 “국고보조금은 조건부 보조금이 갖는 특성 때문에~ 중략 ~ 비효율과 낭비 요인이 상존한 것으로 파악되는데, 지방보다 중앙의 우선순위에 따른 소액 분산투자. 지방비 매칭(matching)과 사후정산에 따른 낭비, 투자 우선 순위가 낮은 사업을 국고 확보를 위해 추진하는 등의 문제점 ~후략.”으로 지적하고 있다.

이러한 문제점은 국고보조사업을 실질적으로 총괄하고 있는 기획재정부에서도 인식하고 있는 것으로 보인다. 지난 3월 12일 발표한 보도자료를 살펴보면, 현재 약 6,000여개의 국고보조사업<sup>3)</sup>이 있고, 이중 매년 2,000여개에 대해 평가하여 유사·중복성이 있는 국고보조사업을 정비하겠다는 것이다. 그리고 이와 함께 2014년 12월에 발표한 “국고보조금 부정수급 종합대책”을 보다 구체화하고 있는데, 국고보조사업 구조조정보다는 국고보조금 부정수급 측면에 초점이 맞춰지고 있어 지방재정 측면에서 제기된 문제의 초점과는 다소 거리가 있는 것으로 보인다.

본 연구는 국고보조사업제도가 지방재정을 국가정책목적을 위하여 별다른 제한 없이 활용할 수 있고 이로 인해 지방재정여건이 악화되고 있다는 점에 초점을 맞추어 국고보조금의 합

1) 보조금관리법 제5조(예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치) 국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에는 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.

2) 보조금 관리법 제13조(지방비 부담 의무) 지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다. 지방재정법 제22조(경비 부담의 비율 등) ①제21조제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다. ②지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

3) 민간부분에 대한 국고보조사업도 포함되어 있음.

리적 지방비 부담비율을 제안하고자 한다. 또한 지방비 부담비율이 보호될 수 있는 제도적 개선방안을 제시하고자 한다. 이러한 연구목적을 위하여 제2장에서는 보조율 결정이론과 관련 선행연구, 제3장에서는 국고보조사업이 가지는 구조적 문제점과 기준보조율 개편의 필요성 등을 살펴보고자 한다. 이를 통해 제4장 및 제5장에서는 합리적 보조율 결정기준과 제도적 개선방안을 제시한다.

## Ⅱ. 보조율 결정이론과 선행연구

보조율 결정기준에 관한 연구(임성일 · 서정섭, 1991; 허명환, 2000; 김정훈, 2000; 이창균, 2001; 권오성 외, 2005; 문병기, 2008; 윤영진, 2012; 장덕희 · 권기석, 2012; 배인명, 2004) 대해 국고보조사업의 성격을 기준으로 크게 국가사무-자치사무라는 사무구분과 사업의 파급효과라는 두가지 관점에서 접근하고 있다. 이러한 접근에 따르면, 논리적으로 보조금의 종류는 제한여부에 따라 그리고 지방비 부담에 따라 4가지로 구분될 수 있다(King, 1984, p87-88). 첫째, 자치사무이며 파급효과가 없는 서비스로서 지방정부가 조례 또는 규칙으로 정한 사무는 보조금을 지급하지 않는 것이 원칙이다. 둘째, 자치사무이나 타 지역사람들도 이용할 수 있는 파급효과가 있는 서비스는 조건부 무한 대응보조(정률 보조)가 필요하다. 셋째, 국가사무(위임사무)로서 파급효과가 없는 서비스는 조건부 무한 비대응 보조(정액보조)가 되어야 한다. 넷째, 국가사무(위임사무)로서 파급효과가 있는 서비스는 조건부 무한 대응보조(정률보조)가 원칙이다. 즉, 특정 지방 공공서비스의 비용이 어떤 재원에 의해서 조달되는 것이 바람직한지는 해당 서비스의 사무 성격과 파급효과를 기준으로 위와 같이 결정되어야 한다(허명환, 2000). 이러한 국고보조금 지급의 이론적 기준을 정리하면 다음 표와 같다.

표1 국고보조금 지급의 이론적 기준

| 구분          | 자치사무            | 국가사무          |
|-------------|-----------------|---------------|
| 파급효과(시장재) 무 | 자체재원 무조건 비대응보조금 | 조건부 무한 비대응보조금 |
| 파급효과(가치재) 유 | 조건부 무한 대응보조금    | 조건부 무한 대응보조금  |

자료 : 허명환(2000)을 기준으로 일부 수정

이와 같은 논리적 기준을 세울 때 국가사무-자치사무의 관점은 제도적 접근이며, 파급효과 관점은 경제학적 접근이라 할 것이다. 그런데 이처럼 사무구분이론과 파급효과를 동시에 고려한다는 것은 문제가 있다는 판단이다. 왜냐하면 사무구분에 있어 무엇이 국가사무이고 무엇이 자치사무인지에 대한 판단이 매우 어렵기 때문이다. 따라서 본 고에서는 사무구분이론과 파급효과를 구분하여 살펴보고 양자의 기준을 통합하여 적용할 수 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

### 1. 보조사업에 대한 제도적 접근(사무구분)

사무는 크게 국가사무, 자치사무로 구분되고 국가사무 중 지방자치단체를 통하여 집행되어야 하는 사무를 기관위임사무라고 구분하는 것이 일반적인 시각이다. 이에 따른 소요재원의 부담은 원칙적으로 국가사무는 중앙정부가 부담하고 자치사무는 지방정부가 부담하는 것이다.

그런데 문제는 국가사무와 자치사무의 구분이 매우 어렵다는 점에 있다. 현실적으로 사무의 성격을 판별함에 있어 개별 법률에서 “중앙행정기관의 장(○○○부 장관)이 ~한다.”라고 규정된 사무는 국가사무이고, “시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장이 ~한다.”는 규정의 경우 자치사무로 판단할 수밖에 없는데, 바로 이점에서 문제가 발생한다. 즉, 우리나라 지방자치단체는 대륙법계 국가로서 시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장이 지방자치단체의 장임과 동시에 지방행정청장으로서의 역할도 수행하고 있어 국가의 지방행정청에 의무를 명령한 것인지, 지방자치단체장에게 권한을 부여한 것인지 불분명하다는 것이다.

이와 관련하여 지자체 파산제 연구에서 주요한 시사를 구할 수 있는데, 지방자치단체의 파산 가능성이 바로 지자체의 법적 지위를 명확히 보여주기 때문이다. 이와 관련하여 조성규(2014)는 조태제(2006), 표명환(2010)의 연구를 기초로 국가나 지방자치단체는 본원적인 통치단체이며 파산에 의하여 재산관리권을 박탈하는 것은 단순히 재산상의 문제를 넘어 통치작용 그 자체를 방해하는 것으로 보아야 하기 때문에 파산능력을 부인한다. 장선희(2011)는 지방자치단체 파산의 특수성에 관한 연구에서 독일의 사례를 중점적으로 검토하고 있는데, 독일에서의 지방자치단체 파산의 공정과 부정의 대립을 살펴보면, 부정설은 지방자치단체의 하나이며, 국가의 위임사무를 수행할 수 있는 기관이 사라지므로 파산이 적용될 수 없는 것이라는 입장이다. 독일 연방헌법재판소는 판결에서 일관되게 공적 법인의 파산능력을 배제하는 법규가 헌법에 합치한다고 판단했음을 소개하고 있다.

이러한 파산능력 논의와 관련하여 미국은 연방파산법 제109조에 의거하여 지방자치단체에

도 채무자의 지위를 부여하고 있다. 미국은 연방파산법 제9조에 의거하여 지방자치단체를 파산시킬 수 있는 제도가 마련되어 있는 것이다. 1936년 연방대법원원은 Ashton v. Cameron County Water Imp. Dist. No. 1 사건에서 지방정부파산법은 지방정부에 대해 행사되는 주(州)의 통제권한에 대한 허용되지 않는 연방의 간섭으로서 연방헌법 수정 제10조에 위반된다고 판시하였다. 그러나 이듬 해 의회는 연방파산법 제9장에 약간의 수정만을 가해 지방정부파산법을 다시 통과시켰고 이는 이후 연방대법원의 U.S. v. Bekins 판결을 통해 합헌으로 판단되었다 (전상경, 2012).

정리하면, 대륙법계 국가에서는 지방자치단체라 할지라도 국가의 지방행정청적 성격이 매우 강하며, 영미법계에서는 지방행정청보다는 자치단체 성격이 강하다는 것이다. 우리는 대륙법계 국가로서 지방자치단체가 국가의 지방행정청적 성격이 강한 법체계를 가지고 있고, 따라서 지방자치단체장이 행하는 사무가 국가의 지방행정청에 대한 명령인지, 혹은 지방자치단체에게 부여한 권한인지 구분이 매우 어렵다. 이론적으로는 전자의 경우를 국가(위임)사무라 할 것이고 후자를 자치사무로 할 수 있다.

## 2. 경제학적 접근

국고보조금에 대한 경제학적 접근을 살펴보면, 지역간 파급효과(inter-jurisdictional benefit spillover)의 내부화, 가치재(merit goods)의 공급 증대, 국가적 최저수준(national minimum)의 달성, 규모의 경제 유도 등을 들 수 있다(최병호 · 정종필 2006).

재정연방제 이론이 주장하는 정부 간 보조금제도의 가장 핵심 목적은 재정적 외부성(fiscal externality) 혹은 파급효과(spillover effect)를 교정하기 위한 것이다. 경제학적 관점에서 파급효과는 외부효과로 볼 수 있고, 공공재에 대한 소비자로서 시민들이 지불하는 조세가격과 그러한 조세를 재원으로 삼아 공급되는 공공서비스의 편익 간의 차이를 의미한다. 따라서 전통적 보조금이론은 긍정적 파급효과를 내부화하기 위해서는 지방의 대응부담을 요구하는 특정대응보조금(earmarked matching grant)이 유용하다고 주장하고 있다. 파급효과의 내부화란, 지방자치단체가 생산하는 공공재가 파급효과가 클 경우 과소생산이 발생하므로 파급효과 만큼 국고보조금을 지급하여 적정한 지방공공재 생산수준을 유지하게 하는 것이다. 예를 들면, 도로와 같이 개별 자치단체의 주민 뿐만 아니라 인접한 자치단체의 주민도 이용하는 재화로서 개별자치단체 입장에서는 당해 자치단체의 주민효용의 크기에 비해 비용이 크게 발생

하게 된다는 것이다.

둘째, 가치재<sup>4)</sup>의 공급 증대란, 교육 · 의료 등과 같은 가치재는 바람직한 양보다 소비욕구가 적게 나타나므로 생산 또한 과소하게 될 우려가 있다. 따라서 중앙정부는 지방자치단체의 적정한 수준의 가치재 공급을 유도하기 위해 해당 서비스 생산에 대한 보조금을 지급하게 된다. 구체적으로 살펴보면, 의료, 보건, 교육 등의 공공재를 지방자치단체로 하여금 지출을 장려하도록 유도하기 위해 정률의 특정보조금을 교부할 수 있다. 또한 경제위기 등 예외적인 비상국면에는 정부가 특정 부문 혹은 특정 지역을 대상으로 경기를 자극할 수 있는 재정지출 패키지를 마련하여 특정보조금을 통해 재원을 교부할 수 있는데, 이러한 경우에 지방의 대응을 요구한다면 그 부문에 대해 지방재정지출을 증가시킬 수 있다.

셋째, 국가적 최저수준의 달성이란, 거주하는 지역과 관계없이 국민이라면 누구나 동일하게 누려야하는 공공서비스에 대해서 지역간 격차가 발생하지 않고 최저수준을 누리게 하기 위해 보조금을 지급하는 것을 말하며 일반적으로 무한 비대응보조금을 지급하는 것이 적절하다.

넷째, 규모의 경제 유도란, 공설운동장, 대형 공연장과 같이 상당한 수준의 소비가 확보되어야 하는 공공서비스를 개별 자치단체별로 생산할 경우 비효율성이 발생되므로 이를 효율적 수준에서 생산할 수 있도록 공동생산 등의 방식에 따라 보조금을 지급할 수도 있도록 하는 것인데 대응보조금이 적합한 운용방식이다.

## 3. 선행연구 검토

국고보조율의 결정과 관련된 연구를 살펴보면 임성일 · 서정섭(1991)은 기준보조율의 합리적 조정을 위하여 지방공공서비스의 누출효과를 주장하였으나, 구체적으로 개별 국고보조사업의 누출효과를 어떻게 측정하고 이를 구체적으로 기준보조율 개선작업에 어떻게 반영할 것인지에 대해서는 세부적 대안을 제시하지 못하였다. 김정훈(2000)은 국내 최초로 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등과 같은 사무적 성격을 기준으로 개별 국고보조사업의 성격을 직접 분류하고 이에 따라 유사 보조 사업을 묶어 포괄보조금화를 제안하였다. 권오성 외(2005)는 개별사업에 대한 외부효과의 정도를 측정하기 위해 지방자치단체 담당 공무원들에게 국고

4) 소비로 얻어지는 효용 또는 쾌락은 과소평가된 반면 비효용은 과대평가된 재화나 서비스

보조사업이 갖는 외부효과를 직접 응답하게 하고 그 평균을 상·중·하로 재분류하여 기준보조율 개선방안에 반영하였다. 문병기(2008)는 성격유형과 정책효과(외부효과)를 기준으로 정률사업과 정액사업을 일차적으로 분류한 후 세부기준별 서열 가중치를 부여한 후 표준점수화하고 5개 지표로 단순평균치를 도출하였다.

이밖에 사회복지 분야를 중심으로 국고보조율 개선을 주장하는 연구(구인회, 2009; 이재원, 2013; 배인명, 2014)가 있는데, 먼저 구인회 외(2009)는 효율성, 형평성, 실행성 등 세 가지 기준에 의하여 국고보조율을 결정할 수 있다고 하고 있다. 효율성 원칙은 파급효과를 의미하며, 형평성 원칙이란 전국최소수준(national standard)을 의미한다. 마지막으로 실행성원칙은 지방으로 이양했을 경우 실행에 어려움이 발생하지 않는지 여부를 고려해야 한다는 원칙이다. 이러한 원칙에 의한 경우 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사무, 기초생활보장이나 기초생활보장 성격을 가지는 취약계층에 대한 소득보장, 중앙정부의 시범사업이나 한시적 정책사업 등은 전액 국고에서 보조하는 것이 타당하다고 주장하고 있다. 또한 기초생계급여에 더하여 제공되는 취약계층에 대한 사회서비스 지원의 성격을 가지는 급여(장애인의료비지원, 장애인자녀학비지원 등), 제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 서비스 사업들에 대한 보조(산모·신생아도우미지원, 지역복지서비스혁신사업 등), 지역적 편중이나 소수의 시설로 인해 전국적 형평성이 강하게 제기되는 사업(부랑인시설운영 등) 등에 대해서는 높은 보조율을 적용하는 것이 바람직하며, 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스, 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업들, 비경상적인 서비스 제공기관들의 기능보강 사업 등에 대해서는 40~60%의 국고보조율을 적용할 것을 제안하였다.

이재원(2013)의 연구에서는 사회복지사업은 SOC 사업과는 다르기 때문에 사회복지 국고보조사업의 보조율은 기존의 이론과는 다른 기준을 적용하여야 한다고 주장하고 있다. 크게 복지사업의 사회적 성격과 집행재량을 기준으로 들고 있는데, 복지사업의 사회적 성격은 사회보장기본법의 취지에 따라 기초생활보장사업, 사회기반투자사업, 일상생활지원사업 등 3가지로 유형화하였고 집행재량은 상중하로 유형화 하였다. 이에 따라 총 9가지 타입의 기준보조율 체계를 구성해야 한다는 것이다. 예를 들어 기초생활보장사업이며 집행재량이 낮을 경우 90%의 보조율을 적용해야 하고 일상생활지원 사업이며 집행재량이 높은 사업은 50%의 보조율이 적당하다는 것이다.

배인명(2014)은 사회복지분야 기준보조율 설정에 있어 크게 세가지 기준을 제시하고 있는데, 소득재분배 기능의 여부, 사무의 성격으로서 법적근거, 자치단체 재량여부 등이다. 이러

한 기준에 의해 크게 8가지 형태로 구분하여 100%에서 60% 이하까지 기준보조율을 제시하고 있다.

**표2** 기준보조율 관련 선행연구

| 구분            | 유형화 기준            | 보조율                         |
|---------------|-------------------|-----------------------------|
| 임성일·서정섭(1991) | 누출효과              | 100%, 75%, 62.5%, 50%       |
| 김정훈(2000)     | 법률상 사무배분/사업성격     | 미 제시                        |
| 권오성 외(2005)   | 법률상 사무배분/외부효과     | 100%, 70%, 50%, 30%<br>정책보조 |
| 문병기(2008)     | 성격유형과 정책효과        | 100%, 80%, 60%, 40%         |
| 구인회(2009)*    | 외부효과, 사무구분, 집행능력  | 100%, 70~80%, 40~60%        |
| 이재원(2013)*    | 사업성격, 집행재량        | 100%~50%(각 10% 다양)          |
| 배인명(2014)*    | 소득재분배, 사무배분, 집행재량 | 100~70%(일부 60% 이하)          |

\* : 사회복지분야 국고보조사업 기준보조율 연구

### III. 기준보조율 개편 필요성

#### 1. 연성예산제약의 기제

연성예산제약이란 개념은 원래 적자를 보는 기업에 대한 지속적인 재정지원을 뜻하는 것으로서 Konrai가 만든 용어인데(Konrai, 1979, 1986) 사회주의 경제체제의 가장 중요한 유인문제(incentive problem)를 설명하기 위한 하나의 지적도구이다. 즉, 연성제약하에 있는 국영기업은 정부로부터의 재정지원 가능성이 엿보이기만 하면 기회주의적 행태를 하게 되어 효율성을 크게 떨어뜨린다는 것이다. 연성예산제약이라는 개념의 중요성과 적실성은 사회주의 경제체제는 물론이고 동유럽과 아시아를 비롯한 전환기경제체제(transition economies)하에서 잘 인식되고 있다. 예를 들면 대기업이나 은행이 비록 부실 운영된다고 하더라도 그것이 국가경제에 미치는 영향이 워낙 크기 때문에 정부가 계속해서 지원하지 않을 수 없을 것이라고 판단되면 그러한 대기업이나 은행의 기회주의적 행태는 통제되기 어렵다. 1990년대 후반 동아시

아 지역의 금융위기는 이 지역의 금융산업에 만연해 있던 연성예산제약 때문이었다는 지적도 있다(Dewatripont & Roland, 1999: 2).

정부간 관계의 연구에도 이러한 연성예산제약의 개념이 적용될 수 있는데 (Vigneault, 2005: 1), 중앙정부는 분권화하에서 지방정부의 지출과 차입에 대한 제한적인 통제권 밖에 갖지 못하지만 여전히 지방정부의 제반문제에 대해 상당한 관심을 갖는다는 것이다. 만약 지방정부가 자신이 재정적 곤란에 처하게 될 경우 중앙정부가 반드시 상당한 재정지원을 할 것이라고 확신하면, 그러한 확신은 지방정부로 하여금 재정운영상 전략적 행태(strategic behavior)를 유발시키게 되고, 지방정부는 기회주의적 행태를 하게 된다는 것이다. 왜냐하면 아무리 지방분권화가 진행되어도 지방정부는 한국의 사회후생을 결정하는 주요한 부분이어서 중앙정부는 지방정부의 재정곤란을 외면할 수 없다는 것이다.

그런데 이러한 연성예산제약을 일으키는 원인에 대해 살펴볼 필요가 있다. Konrai는 연성예산제약의 원인을 정치적 제약, 즉 사회적·정치적으로 초래될 수 있는 엄청난 비용을 피하려고 하는 정부의 온정주의적 욕심(paternalistic desire) 탓으로 돌린다. 또한, 연성예산제약의 수단이 바로 국고보조금인데, 온정주의적 욕심과 국고보조금의 관계를 관료집단의 행태적 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

파킨슨 법칙(Parkinson's law)은 영국의 역사, 정치학자인 파킨슨이 제시한 사회 생태학적 법칙이다. 그는 이 법칙에서 현재 사회의 작동원리를 신랄하게 풍자하였는데 그 중 하나가 “조직에서 관리자의 수는 해야 할 업무의 양과는 관계없이 증가한다”는 것이다. 이것은 사람이 상위 직급으로 올라가기 위해서는 부하의 수를 늘릴 필요가 있으므로 조직 구성원의 수는 일의 유무나 사안의 경중에 관계없이 일정하게 증가한다는 것으로서 바로 부하배증의 법칙이라고 한다.

연성예산제약과 관련하여 고려하면, 정부조직은 지속적으로 부하를 배증하기 위해 예산 및 사업을 확대하여야 하는데, 이를 위해 공공기관, 지방정부 등에 국고보조사업을 실시하게 되며, 이 과정에서 국고보조사업의 문제점이 드러나더라도 사업이 폐지될 경우 조직을 축소해야 할 가능성이 있으므로 이를 개선하지 않고 지속적으로 연성예산제약 상태를 유지하게 된다는 추론이 가능하다. 흔히 제기되는 연성예산제약의 사례로서 ‘멀쩡한 보도블럭을 교체한다는 주장’, ‘사업성과가 낮거나 필요성이 없는 공공기관을 지속 운영하는 행태’ 등이 바로 이러한 것으로서 전자는 사업예산을 다 소진해야만 추가적 예산과 사업을 실시할 수 있는 것으로, 후자의 경우 관리자 수의 확대(낙하산, 관피아) 등으로 설명 될 수 있다. 정리한다면, 연성예산제약 문제의 핵심으로서 국고보조사업이 기제로 작용하고 있다는 것이며 따라서 연성예산제약 문제를 해결하기 위해서는 합리적 기준보조율 등 재정준칙이 엄격히 마련될 필요가 있다.

## 2. 거래비용의 증가

조직경제 이론의 근본적인 분석단위는 거래(transaction)이다. 거래란, 재화나 서비스가 한 개인에게서 다른 개인에게로 이전하는 것을 의미(Milgrom & Roberts, 1992: 21)하며 이러한 거래에 드는 제비용이 바로 거래비용(transaction cost)이다. 거래비용에 대한 개념 정의를 내린 Williamson(1985)에 의하면, 거래비용은 경제제도를 운영하는 비용으로서 물리학에서의 마찰과 동등하다고 한다. North(1990)에 의한 거래비용은 기본적으로 정보획득에 비용이 든다는 것으로, 여기에는 교환되는 것의 유용한 속성을 측정하는 비용과 감시·통제·집행 비용이 포함된다고 본다.

거래란 거래 당사자간의 의사결정이라고 볼 때 결국 거래비용은 의사결정비용으로 치환될 수 있다. 즉, 의사결정과정이 복잡하거나 길수록 거래비용은 증가한다.

국고보조사업과 관련하여 살펴보면, 국고보조사업은 매우 의사결정이 복잡한 체계로써 거래비용이 크다는 문제가 있다. 즉, 국고보조사업은 예산편성과정을 따르는데, 개별 부처가 기획재정부에 예산편성안을 제출하면, 기획재정부가 이를 판단하여 조정하고, 이에 따라 개별부처가 지방자치단체에 가내시를 하고, 이때 기획재정부는 국회에 예산안을 제출하고, 국회가 예산안을 처리하면, 개별부처는 그 결과를 다시 지방자치단체에 확정내시하면 지방자치단체가 예산을 편성한다. 더욱이 문제는 예산이 편성되더라도 집행과정도 유사한 단계를 거치게 되며, 각종 기금에 의한 보조사업은 기금을 집행하는 주체가 공공기관<sup>5)</sup>일 경우 복잡성이 한층 증가된다.

국고보조금이 지방세로 이양되어 지자체가 국고보조사업과 동일하게 사업을 한다고 가정할 경우 예상되는 의사결정 비용, 즉 거래비용과 매우 큰 차이가 있다는 것은 명확하다. 다만, 중앙정부가 사업을 편성할 경우 사업의 효과성이 확보될 수 있다고 주장할 수 있는데, 지방세가 격효과를 고려할 때 적절하지 않다는 판단이다. 주민의 의사를 반영하는 시스템이 중앙정부에 비해 지방정부가 훨씬 적절하게 구축되어 있기 때문이다. 보조율과 관련해서도 현재 약 960여개의 국고보조사업이 있는데, 이중 114개만이 기준보조율이 결정되어 있고 여타 국고보조사업은 유사한 사업의 보조율을 적용하게 된다. 여기에서 문제가 발생하는데 보조율의 확정에 따라 예산규모가 달라지므로 어떤 사업을 유사성격의 사업으로 볼 것인가에 대한 의사결정이 이루어져야 하며 이때 거래비용은 증가하게 된다. 따라서 기준보조율을 결정할 때 이러한 요소도 고려하여야 한다.

5) 체육관련 국고보조사업 중 체육진흥기금 사업이 있는데 이는 국민체육진흥공단을 한 번 더 거치게 된다.

### 3. 기준보조율 규범력 약화

지방자치단체에 대한 국고보조사업 규모의 증감을 살펴보기 위해 2005년부터 2014년까지 지방예산, 국고보조사업, 국고보조금, 지방비 부담 등의 추이를 살펴볼 필요가 있다.

2005년 국고보조사업 규모는 약 23조 원이었으나 2014년에는 61조 원으로 확대되었다. 반면, 국고보조율은 2005년 31.7%에서 2014년 38.2%로 확대되었다. 국고보조사업의 내용이 크게 변동이 없고, 기준보조율이 올바르게 적용되고 있다면, 이처럼 큰 폭의 국고보조율 변동이 가능하지 않을 것이다. 따라서 기준보조율 준수 여부에 대한 분석이 필요한데 2012년 현재를 기준으로 119 관련 사업을 아래 표와 같이 분석하면 기준보조율이 엄격히 지켜지고 있지 않은 것으로 판단된다.

표3 시도별 119장비 관련 국고보조사업의 보조금 지급현황

(단위: 천원)

| 시도명 | 보조사업명           | 자치단체 사업명            | 국비      | 시도비     |
|-----|-----------------|---------------------|---------|---------|
| 서울  | 119구급상황관리센터운영지원 | 119종합상황실전산시스템 운영    | 218,400 | —       |
|     | 119 구조장비 확충     | 노후구조차량 교체           | 240,000 | —       |
|     | 119구급대 지원       | 소방차량대폐차             | 750,000 | —       |
|     | 119구급대 지원       | 노후구조차량 교체           | 750,000 | —       |
| 부산  | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료정보센터운영지원        | 214,900 | —       |
| 대구  | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료정보센터운영          | 256,995 | 256,995 |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급센터 운영지원        | 265,900 | —       |
| 인천  | 119구급상황관리센터운영지원 | 종합재난상황실 운영          | 123,900 | —       |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 구조구급대원 전문성 강화       | 96,500  | —       |
| 광주  | 119 구조장비 확충     | 119구조장비 확충          | 990,600 | 990,600 |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료정보센터운영          | 227,235 | 227,235 |
| 대전  | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료정보센터운영지원        | 162,100 | —       |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료정보센터운영지원        | 251,177 | 215,177 |
| 울산  | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급상황센터운영지원       | 215,900 | —       |
|     | 119 구조장비 확충     | 응급의료정보센터운영          | 165,700 | —       |
| 세종  | 119 구조장비 확충     | 119구조구급대 장비보강       | 826,100 | 826,100 |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료정보센터운영지원        | 30,000  | —       |
|     | 119 구조장비 확충     | 소방장비 현대화            | 700,000 | 700,000 |
| 경기  | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구조장비 확충          | 700,000 | 700,000 |
|     |                 | 응급의료정보센터운영지원(기금/직접) | 241,800 | —       |

| 시도명 | 보조사업명           | 자치단체 사업명          | 국비      | 시도비     |
|-----|-----------------|-------------------|---------|---------|
| 강원  | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급상황관리센터구축(국고) | 128,800 | —       |
| 충북  | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급센터 운영지원      | 100,100 | —       |
| 충남  | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급센터 운영지원      | 20,000  | —       |
| 전북  | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료정보센터운영        | 332,597 | 332,597 |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급상황관리센터운영     | 80,100  | —       |
| 전남  | 119구급상황관리센터운영지원 | 구급상황관리센터운영        | 75,100  | —       |
| 경북  | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료정보센터운영지원      | 70,100  | —       |
| 경남  | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급상황관리센터운영     | 167,200 | —       |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급상황관리센터운영 지원  | 167,200 | —       |
| 제주  | 119구급상황관리센터운영지원 | 119종합상황실 관리운영     | 61,100  | —       |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 응급의료수준향상          | 62,030  | —       |
|     | 119구급상황관리센터운영지원 | 119구급상황센터운영지원     | 61,100  | —       |

자료 : 안전행정부 내부 집계자료

위의 표를 통해 살펴보면, 법률에 예시된 국고보조금 사업명은 '119구조장비 확충' 하나인데, 이를 정부의 사업명에서는 119구조장비 확충 외에도 '119구급상황관리센터운영지원'과 '119구급대 지원'으로 구분하고 있다. 그리고 119구조장비 확충의 기준보조율은 50%로 규정하고 있으나 노후구조차량 교체는 국비 100%가 교부되고 있고, 기타 119종합상황실전산시스템 운영, 소방차량대 폐차, 노후구조차량 교체, 응급의료정보센터운영지원, 응급의료정보센터운영, 119구급센터 운영지원, 종합재난상황실 운영, 구조구급대원 전문성 강화사업중 일부는 국비가 100% 교부되고 있고 일부는 50%가 지원되는 등 보조금관리법 시행령 <별표 1>을 기준으로 해서는 보조율 결정구조를 알 수 없다. 즉, 내부적 운영규정이 있을 수 있지만 이는 법률에 규정된 사항을 잘 지켜지지 않고 있는 것으로 볼 수 있다.

만약 기준보조율이 엄격하게 지켜지지 않는다면 국고보조사업 지방비 부담비율을 중앙정부가 지속적으로 증가시킨다는 것이며, 이때 지방은 자체사업보다 보조사업 중심으로 운영될 수밖에 없다. 이를 확인하기 위해 자체사업 비중을 재정자립도와 비교하여 살펴보면 다음 표와 같다. 재정자립도는 2008년 53.9%에서 2015년 51.9%로 하락추세지만 크게 증감이 없으나, 자체사업비율은 2008년 42.3%에서 2014년 34.5%로 크게 감소하고 있음을 알 수 있다. 즉, 국고보조사업 지방비부담률이 확대됨에 따라 자체사업이 감소하고 있으며, 특히 2013년에 비해 2014년 재정자립도가 0.8% 확대되었으나 자체사업비율은 1% 감소하고 있어 국고보조사업 증가에 따라 지방이 자체적으로 사업을 수행할 수 있는 재정역량이 약화되고 있다.

표4 재정자립도 및 자체사업 비율

| 구분     | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 재정자립도  | 53.9% | 53.6% | 52.2% | 51.9% | 52.3% | 51.1% | 51.9% |
| 자체사업비율 | 42.3% | 42.1% | 39.0% | 37.9% | 37.5% | 35.5% | 34.5% |

정리하면, 기준보조율을 명확히 준수하지 않는다고 볼 여지가 크고, 이것이 지방재정 여건을 악화시켰다는 것을 추론할 수 있다. 실질적 지방자치라 함은 주민의 의사에 따라 지역의 문제를 자체재원으로 해결하는 것이라고 할 때, 이처럼 국고보조사업을 통해 지방재정을 정발하는 것은 지방자치를 형해화 시키는 것이라 할 수 있다. 이는 기준보조율의 규범력이 온전히 발휘되지 못하는 것이 하나의 원인이며, 따라서 본 연구와 관련해서는 합리적 기준보조율 설정만큼이나 기준보조율의 준수여부를 통제할 수 있는 시스템 마련이 필요하다고 하겠다.

### III. 합리적 지방비 부담비율 결정 및 체계

#### 1. 기준보조율 설정의 주안점

##### 가. 보조율 결정 기준

이론적 논의 및 선행연구 검토에서 보조율 결정은 크게 사무의 성격과 사업의 파급효과를 고려하여 보조금 집행방식이나 보조율이 결정되어야 하는 것으로 제안하고 있다. 그런데 사무의 성격과 파급효과 양 측면에 현실적 문제가 있다. 첫째 사무의 성격과 관련해서는 우리와 같은 대륙적 국가에서는 지방자치단체가 자치단체 및 지방행정청으로서의 이중적 지위를 가지므로 지방자치단체의 사무를 국가사무인 기관위임사무와 자치사무로 구분하는 것이 매우 어렵다는 현실적 문제가 있음을 살펴보았다. 또한, 파급효과와 관련해서도 문병기(2008)가 지적하는 바와 같이 객관적 파급효과의 규모를 산출하는 것이 매우 어려우며, 그 어려움으로 인해 모든 국고보조사업의 파급효과를 산출하자는 주장은 경제적 관점에서 타당성이 크지 않다.

이에 따라, 보조율 결정이론의 현실적 적용에서 발생하는 문제점을 극복하기 위한 방안이 선행연구(문병기, 2008; 이재원, 2013; 배인명, 2014)에서 제시되고 있다. 첫째는 지방자치

단체의 재량여부와 관련한 기준인데, 재량성이 낮을 경우 높은 보조율을, 반대의 경우에는 낮은 보조율을 제안하고 있다. 둘째, 정책의 효과로서 정책이 미치는 범위가 전국적인가 혹은 지역적인가를 보조율 결정기준으로 제안하는 것이다. 이와 같은 논의는 결국 사무구분과 유사한 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다. 즉, 국가사무가 지방자치법 제11조에서 제시하듯이 외교, 국방, 사법, 조세, 물가정책, 금융정책 등 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 사무로써 정책의 범위가 전국적으로 미치므로 정책의 효과와 함께 결국 국가사무-지방사무를 나누는 기준의 하나이다. 또한 재량성도 이와 유사한데, 전국적으로 동일한 기준이 적용되어야 하는 사무는 지방자치단체의 재량을 인정할 수 없기 때문에 재량성 여부도 국가-지방사무의 성격을 판단하는 것이라 할 수 있다.

그런데 이와 관련해서도 재량성에 대한 판단이 사업의 실행여부에 대한 재량인지, 사업실시는 의무이며 사업내용을 변경하는 재량인지 불분명하며, 정책의 효과도 명확히 전국적, 광역적, 지역적으로 구분될 수 있는 것인지도 불분명하다. 또한 지역적 효과만 있다 하더라도 국가의 책무인 사무(예컨대 접경지역 생활기반시설 사업)도 있기 때문에 보조율 결정기준으로 직접적으로 활용하는 것에 한계가 있다.

이에 본 연구에서는 선행연구에서 제안하는 사무의 성격을 보다 구체적으로 구분하고자 한다. 먼저 재량성 기준은 사업의 집행 내에서의 재량성이 아니라 사업수행여부에 대한 재량성으로 한정하며, 재량성은 크게 유무로 구분하고자 한다. 또한 파급효과와 관련해서는 파급효과의 크기에 따라 상중하 3단계로 구분하고자 한다. 이와 함께 사업의 선호여부에 대한 판단도 필요한데, 선호하는 사업의 경우 지역경제효과 등이 크게 나타나는 사업이라는 점에서 파급효과와 유사한 성격을 가진다. 따라서 파급효과와 선호의 정도를 동시에 고려하고자 한다.

##### 나. 재정책임성 강화

국고보조사업 운영상의 문제점으로서 기준보조율의 미준수, 중앙정부의 정책목적 달성을 위한 지방재정의 정발 등을 살펴보았다. 이는 재정운영의 원칙으로서 책임성을 약화시키는 원인이 된다. 재정책임성과 관련하여 최근의 정부의 입장은 지방자치단체가 재정을 방만하게 운용하는 것을 재정책임성을 저하시키는 것으로 규정하고, 재정책임성 강화를 위해서는 재정준칙을 보다 엄격하게 규율해야 하는 것으로 보고 있다. 예를 들면 행정자치부가 2015년 5월 13일에 발표한 보도자료에서 지방재정의 책임성 강화방안으로 제시한 것이 지방공기업에 대한 사업실명제 도입 및 부실공기업 해산 절차 마련 등을 제시하고 있다.

재정책임성에 관련한 연구(이영희, 2001; 배인명, 2011; 류춘호, 2012)를 살펴보면 이영희

는 재정연방주의 이론에서 제기하듯이 지방자치단체의 재정적 자율성의 확보와 이에 따른 주민에 대한 책임성을 강조하고 있으나 배인명(2011), 류춘호(2012)는 Cendon(1999:33)의 책임성 개념을 원용하여, 대체로 지방재정 효율성과 재정건전성까지 포함하는 개념으로 활용하고 있다.

Cendon(1999)는 책임성의 개념을 정치적 책임성, 행정적 책임성, 전문적 책임성, 민주적 책임성으로 구분하여 제시하고 있는데 각 책임성간의 관계는 다소 불명확하다<sup>6)</sup>. 본 연구에서는 이영희(2001)의 관점과 같이 재정책임성이란 주민의 행정수요에 대한 대응여부로 보고자 한다. 왜냐하면, 재정책임성을 중앙–지방관계 측면에서 살펴보면, 책임의 대상, 책임의 내용, 책임의 기준 등에서 전적으로 주민의 행정수요와 그에 대한 대응으로 보는 것이 타당하기 때문이다. 기준보조율과 관련해서는 지방자치단체의 주민에 대한 재정책임성의 제고를 위해서는 앞서 제시한 지방자치단체의 재량성이 보다 보장되어야 한다. 즉, 재량성 여부 또는 정도에 따라 기준보조율이 결정에 차등이 있어야 한다는 것이다. 본 연구에서는 재량성의 정도는 내용적 측면까지 고려해야 되는데 이것은 사업을 집행하는 공무원의 인식과 관련되어 있으므로 크게 재량성의 유무로 접근하고자 한다.

#### 다. 효율성 제고

국고보조사업이 기준보조율 결정에 있어 복잡한 의사결정체계로 인해 거래비용, 즉 의사결정비용이 증가할 수밖에 없음을 살펴보았다. 따라서 기준보조율 결정에 있어서도 이러한 문제점을 극복할 수 있는 대안마련이 필요하다. 국세–지방세 조정을 통해 지방이 집행하는 예산을 지방세로 직접 걷어 활용하는 것이 복잡한 예산결정체계를 바로잡는 가장 바람직한 방법일 것이다. 그러나 이는 현실적 어려움이 매우 크고 본고의 주요 관심사항인 기준보조율의 합리적 결정과는 다소 거리가 있다. 기준보조율과 관련하여 관점을 축소시키면, 현재와 같이 114개나 되는 사업을 구체적 유형분류 없이 단순 나열하고, 이밖에 약 800여개 이상의 사업은 유사사업의 국고보조율을 참고하여 보조율을 결정하는 방식은 의사결정과정이 매우 복잡할 것임을 미루어 짐작할 수 있다. 왜냐하면 신규 국고보조사업이 편성될 경우, 보조율에 따른 중앙–지방 재정부담이 크게 달라질 수 있기 때문에 해당 보조사업과 유사한 보조사업이 무엇인가에 대한 논의가 매우 복잡하게 진행될 수밖에 없다. 총액 1조 원 사업이라고 할 때 보조율 10%의 변화에 따라 1,000억 원의 부담주체가 달라진다. 따라서 기준보조율을 간략히 구분할 필요가 있다. 예를 들어 60%로 할 것인가? 65%로 할 것인가? 70%로 할 것인가 등 선택지가 많을 경우

6) 보다 구체적인 내용은 배인명(2011)의 연구를 참조

보조율 결정에 논란이 가중될 가능성이 크다. 반면 60%, 70% 중 하나를 선택해야 할 경우에는 보조율 결정과정이 단순해진다. 따라서 본고에서는 보조율의 종류를 간략히 설정하고자 한다.

## 2. 기준보조율 제시

기준보조율을 결정함에 있어 가장 먼저 고려해야 할 대상은 사업의 재량성 또는 선호여부이다. 사업의 수행여부를 선택할 수 있다면, 보다 낮은 보조율을 지급하는 것이 바람직하다. 이와 유사하게 파급효과가 큰 사업은 지방자치단체가 선호하는 사업이라고 할 수 있고, 이에 파급효과의 크기에 따라서 보조율을 달리 적용할 수 있다고 판단된다. 다만, 재량성이 없는 사업 중 파급효과 또는 선호도가 큰 사업이 있다고 보기 어렵다. 선호도가 크다는 것은 지역의 경제적 효과가 큰 것으로 볼 수 있는데 이를 지방자치단체 선호하지 않을 이유가 없다. 이러한 조건을 나열하면 재량 유무, 파급효과 3단계 등 크게 여섯 가지로 구분되는데, 비재량사업 중 파급효과가 큰 사업이 없다고 볼 때 다섯 가지 사업형태가 나타난다.

사업의 보조율은 재량사업과 비재량사업의 격차를 20%로 할 것을 제안한다. 이는 파급효과의 크기를 명확히 측정할 수 없기 때문에 선행연구에서 제안하는 보조율 방식이 사무 또는 정책의 성격과 관련하여 약 20%의 차이를 두기 때문이다. 또한 파급효과의 3단계 구분은 각 보조율에 10%씩 가감 하는 방식을 제안한다. 이 경우 가장 기준되는 최소 보조율 설정이 필요한데, 50%를 제안하고자 한다. 국고보조사업의 기본적 개념이 국가정책목적 달성이라고 할 때 최소보조율은 국가가 최소한 50%의 재정책임을 부담하는 것이 적절한 것으로 보인다. 이러한 논의를 정리하면 다음 표와 같이 기준보조율 결정체계를 제시할 수 있다.

표5 기준보조율 결정체계

| 재량정도               | 파급효과 (선호, 비선호) | 사업예시                                      | 기준 보조율            |
|--------------------|----------------|---|-------------------|
| 재량사업               | 대              | 국가지원 지방도 사업                               | 50%               |
|                    | 중              | 문화체육시설 등 건립                               | 60%               |
|                    | 소              | 복지 전달망 구축                                 | 70%               |
| 비재량사업              | 중              | 사회서비스(노인일자리)사업                            | 70%               |
|                    | 소              | 영유아보육, 기초연금 등                             | 80% 이상            |
| 예외 사업<br>(순수 국가사업) |                | 국책기관 설립<br>고속도로, 철도 건설<br>접경(낙후)지역 개발(전기) | 100%<br>(보조사업 제외) |

위의 표와 관련하여 각각을 살펴보면, 첫째 재량사업이면서 지방자치단체가 선호하는 파급 효과가 큰 사업의 경우는 최소 보조율 50%로 한다. 구체적 사업으로는 국가지원 지방도 건설을 들 수 있다. 둘째, 재량사업이며 파급효과가 지역적인 문화체육시설 등 건립사업은 파급효과의 크기를 고려하여 60%를 보조한다. 셋째, 건강가정지원센터 등 다양한 사회복지 서비스 전달체계가 있는데, 이는 재량성은 상당부분 보장되나, 파급효과는 낮은 사업이다. 이러한 사업은 보조율을 70%로 한다. 넷째, 비재량 사업이나 파급효과가 일부 발생하는 사업은 앞서 제시한 기준과 같이 70%의 보조율을 제안한다. 다섯째, 파급효과 발생이 크지 않고 지방자치단체가 선호하지 않는 기초생활보장, 기초연금 등의 사업은 80% 이상의 보조율이 설정되어야 한다.

이밖에 국고보조사업으로 편성되서는 안될 사업이 있다. 즉 재량성 및 파급효과와 관련 없이 국고보조사업으로 운영하지 않아야 한다는 것이다. 예를 들면 전국에 유일무이한 '뇌과학센터'와 같은 사업을 국고보조사업 형태로 운영하고 있다. 이밖에 국립박물관 건립 등도 지방자치단체간 유치경쟁을 유도하여 지방이 부담하는 비율을 협상을 통해 결정하고 있다. 이는 해당 시설이 지역내 파급효과를 가져오기 때문에 해당 자치단체가 비용을 분담해야 한다는 논리로 운용되고 있다. 그런데 뇌과학 센터나 국립박물관은 해당 사업 자체가 가지는 국가정책목적이 있다. 따라서 입지 선정은 해당 사업의 정책목적 달성을 가장 적합한 지역에 건립되어야 하는 것이 당연하다. 즉, 지역적 파급효과를 고려하여 지역간 경쟁을 유도하는 것은 해당 사업의 정책목적을 달성하는데 장애요인이 될 수 있기 때문에 지양하여야 한다. 이와 유사한 사업으로서 고속도로나 철도 등이 있다. 고속도로, 철도 등의 노선을 설계함에 있어 건립 목적에 따라 설계되어야 하는 것이 지극히 당연하다. 현재 호남고속철의 대전 경유 등의 문제도 이러한 원칙이 지켜지지 않았기 때문이라는 점을 고려해야 한다. 또한 지역적 개발사업이라 할지라도 전적으로 국가가 책임져야 할 사업이 있다. 접경지역 개발이나 낙후지역, 오지지역에 전기, 수도 등 최소한의 사회기반시설 제공은 국가의 책무로서 지방자치단체가 분담하는 국고보조사업으로 편성되는 것은 부적절하다.

## V. 결론을 대신하여 ; 제도적 보완

기준보조율의 합리적결정과 운용을 위해서는 제도적 보완이 필요하다. 먼저 본 고의 제안사항을 정리하면, 최소 보조율을 50%로 하되, 재량성 유무 및 파급효과에 따라 보조율을 10%씩

증감하는 방식을 채택하는 것이다. 또한, 국고보조사업으로 편성되어야 하지 않을 사업을 규정하여 순수 국가사업에 지방재정을 활용할 수 없도록 해야 할 것이다.

이러한 제안이 활용되기 위해서는 몇 가지 제도적 보완이 필요하다. 첫째, 기존의 보조금관리법 시행령 <별표 1>을 삭제할 필요가 있다. 특히, 현재 약 1,000개에 이르는 국고보조사업이 114개 보조율 중 유사한 것을 선택하도록 한 것은 중앙부처의 재량성을 지나치게 보장한 것이라 할 수 있다. 특히, 2013년 기준 115번 사업 근거에 따라 보조율을 임의적으로 결정하는 사업이 있다. 구체적으로 대상 사업이 규정되지 않고, 또한 보조율이 상황에 따라 부처와 기획재정부 그리고 지방자치단체의 합의에 의해 결정되고 집행되는 사업이다. 그 규모가 25,234개 사업에 약 9조 1,424억 원이며, 이는 전체 국고 보조금 사업의 삼분의 일에 해당한다. 따라서, 보조율이 있어 법령에 따라 결정될 수 있도록 115번 사업의 근거는 반드시 삭제될 필요가 있다.

둘째, 기준보조율 결정에 합리적 의사결정체제가 없다는 문제점을 해소할 필요가 있다. 예를 들면 정신보건시설 기능강화는 보조율이 50%이며, 시군 농수산물 유통회사 설립운영은 보조율이 80%이다. 정신보건시설은 지역적으로 균등하게 배분되어 있는 것이 아니어서 타지역 입소율이 높을 수밖에 없는 사업이며, 정신시설 자체가 국가수준의 정책으로 판단됨에도 보조율이 낮고, 시군의 농사산물 유통회사의 설립 및 운영은 지역적 이익이 발생하는 사업임에도 보조율이 80%인 것은 보조율 결정체제에 합리성이 결여되어 있음을 방증하는 것이다. 이를 개선하기 위해 앞서 제시한 간략한 보조율 결정체계를 바탕으로 민간 전문가가 해당 보조사업의 보조율이 어느 범주에 속하는지 결정하는 시스템 도입이 필요하다.

셋째, 지방자치단체의 참여가 보장되어야 한다. 어떤 보조사업의 경우 전 국가적 필요가 있고, 중앙정부 재정여건으로 인해 지방재정의 부담을 요구할 수도 있을 것이다. 이 경우 지방자치단체와의 사전 협의를 통해 사업의 필요성과 보조율의 결정 등을 논의할 필요가 있다. 따라서 이러한 절차를 마련하고자 현행 국회 지방재정부담 완화를 위한 특별법(이철우 대표발의)이 발의되어 있어, 해당법률안의 조속한 심의와 통과가 필요하다.

국고보조사업으로 인한 문제가 다양하게 노정되고 있는 실상이다. 정부는 국고보조금 부정수급을 문제점으로 인식하고 통제력 강화를 위해 조직과 재원을 투입하고 있다. 그러나 국고보조금처럼 결정 및 집행과정에 관여하는 주체들이 많을 경우 재정책임성을 확보하는 것은 매우 어렵다. 따라서 국세-지방세 조정을 통한 국고보조금의 축소 및 지방의 자율성과 책임성이 제고되는 재정시스템 구축이 필수적이다. 다만, 현실적 추진이 곤란하므로 문제가 되는 보조율을 합리적으로 조정하고, 신규사업에 대한 결정을 투명하고 간소화하는 체계로 개편할 필요성이 크다 하겠다.



## 참고문헌

- 구인희 외, 2009. “사회복지 지방분권 개선방안 연구.” 「사회복지연구」 403호.
- 국회예산정책처, 2010. 지방자치단체 국가보조사업 편람. 국회예산정책처.
- 권오성, 2005. 국고보조금 및 매칭펀드 제도 개선방안. 한국지방행정연구원
- 김상철 · 김대철, 2010. 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구: 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로. 〈사회복지정책〉37권 2호, 한국사회복지정책학회, pp.123–150
- 김재훈 · 이재원, 2008. 국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제. 〈한국행정학회 학제학술발표논문집〉, 한국행정학회, pp.1–23
- 김정훈 · 공동성, 2013. 국고보조사업 평가제도의 발전방안에 대한 연구. 〈재정포럼〉203권 0호, 2013. 한국조세재정연구원, pp.72–73
- 김홍환, 2012. 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석. 한국지방재정 논집 제17권 제1호, 한국지방재정학회.
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007『참여정부 재정분권』
- 류준호, 2012. 지방정부의 재정책임성 향상 방안. 한국지방정부학회 학술대회자료집 125–158 (34 pages)
- 박정수, 1997. 지방재정학보, 제2권 제1호, 우리나라 국고보조금 제도의 평가와 향후 정책과제, 19–36, 한국지방재정학회.
- 배인명, 2011. 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구. 국정관리연구 6(1), 57–83 (28 pages)
- ———, 2014. 중앙 · 지방 간 복지 국고보조사업비의 합리적 분담방안: 기준보조율 조정을 중심으로. 한국지방자치학회 동계 학술대회 자료집, 269–288.
- 박혜자, 2009. 복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안. 한국거버넌스학회보 16(1), 한국거버넌스학회, 31–55
- 윤영진, 2013. 새 정부 사회복지 국고보조사업의 개선방향. 〈지방재정〉2013권 1호, 한국지방재정공제회, pp.26–45
- 윤종진, 2007. 지방자치시대의 지방세출 증대와 대응 : 국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안. 〈지방재정〉2007권 3호, 한국지방재정공제회, pp.47–64
- 이원희 외, 2013. 지방자율재원 확충을 위한 국고보조사업 조정방안. 전국시도지사협의회
- 이재원, 2009. 포괄보조 방식을 통한 분권지향적 국고보조금운용과제: 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스투자사업을 중심으로. 한국지방재정논집 제14권 제1호, 57–89, 한국지방재정학회
- ———, 2012. 사회복지 기능분담을 위한 재원배분 방향 「지방재정」, 한국지방재정공제회 44–66.
- ———, 2013. “사회복지보조금의 적정보조율 설정방안.” 「지방재정」 10호.
- 임소영, 2012. 국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체 간 재정불균형 개선 연구: 국민기초생활보장급여 사업을 중심으로 〈한국지방재정학회 세미나자료집〉, 한국지방재정학회, pp.61–80

- 장덕희, 2010. “보건복지부 국고보조사업의 자방이양”과 “분권교부세 제도 도입”이 이양사업에 대한 사업비 규모에 미친 효과 분석. 〈한국정책학회보〉19권 2호, 한국정책학회, pp.79–104
- 장덕희 · 권기석, 2012. 국고보조사업 기준보조율과 차등보조율 제도의 문제 : 복지사무를 중심으로, GRI 연구논총 14(3), 2012.12, 경기개발연구원, 59–76
- 조기현, 2012. 포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향: 광역 지역발전특별회계를 중심으로. 한국지방재정논집, 제17권 제1호, 41–73 한국지방재정학회.
- 최병호 · 정종필, 2006. 국고보조사업의 시도와 시군구간 경비부담에 관한 연구. 2006년 한국지방재정학회 동계학술대회 자료집.
- 하능식, 2013. 지방사회복지 보조금제도 개편과제 국고보조율 제도개선을 중심으로. 한국지방자치학회 제5권제호통권3호, 한국지방자치학회, 9–35
- 허명환. (2000). 중앙과 지방정부간 재원부담 모델. 「한국재정학회 2000년도 정기학술대회 발표논문집」: 174–194.
- 허명환, 2000. “보통교부세 공식 디자인론.” 「한국지방재정학회 제1차 학술대회논문집」.
- Cendon A. B., (1999). “Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments”, in Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities, (NISPAcee and IEPA).
- Fisher, R. (1996). State and Local Public Finance. Irwin.
- Gramlich, Edward M. (1985). “Reforming US Federal Fiscal Arrangements” in American Domestic Priorities, ed. by J. M. Quigley & D. L. Rubinfeld, University of California Press.
- King, David. (1984). Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government. George Allen and Unwin.
- Kormai, J., maskin E & Roland, G.(2003). Understanding the Soft Budget Constraint, Journal of Economic Literature, 12: 1905–1136

# 사회복지 보조사업에서 기준보조율의 특성과 개편과제



글\_이재원  
(부경대학교  
행정학과 교수)

복지보조사업의 기준보조율 쟁점은 80년대 중반의 낡은 제도를 30년이 지난 지금도 그대로 사용하기 때문에 발생한다. 재정절감을 위한 '관리주의' 보다는 사회위기를 극복하는 '문제해결'의 관점에서 정부간 협의가 활성화되면 현 시대에 적합한 복지재정 분담 비율을 재설계할 수 있다.

## I. 서론 : 복지보조율 논쟁의 맥락

소득과 건강 그리고 일상생활의 사회 전반에서 과거에 경험하지 못했던 새로운 위험들이 발생하면서 정부 정책에서 사회복지가 우선적으로 고려되고 있다. 그런데 '정책'과 달리 '재정'에 대한 우선순위는 여전히 낮다. 지역개발사업과 달리 사회복지서비스는 지출비용의 동원과 편익의 귀착 그리고 투자수익의 환류 특성이 복잡하여 중앙정부와 지방자치단체 모두 적극적으로 책임있는 투자를 계획·추진하기 힘든 분야이다. 사회문제가 지속적으로 악화되고 이에 대

한 정책수요가 주기적으로 정치화되면서 재정의 관점에서는 부정적인 현상들이 발생하고 있다. 매년 문제해결을 위한 정책들이 구상·발표되지만 관련 주체들간에 '재정 책임' 떠넘기식 행태가 반복되고 있다.

복지보조금을 둘러싼 정부간 재정갈등은 2000년대 중반부터 시작되었다. 과거 잔여적 복지 정책에서 보편적 사회서비스 정책으로 정부의 재정기조가 전환되고 중앙과 지방 모두 적극적인 사회투자정책을 추진하는 방식으로 국가 재정의 우선순위가 형성되었다. 매년 새로운 사회복지서비스가 공급되고 기존의 사회안전망이 적극적으로 확대되는 과정에서 지방재정은 중앙 정부 보다 월등히 심한 압박을 받았다.

당시 전통적인 중앙·지방간 재정관계에 대한 구조적 개편없이 지방재정이 감당하기 힘든 규모로 복지재정 지출이 확대되었다. 지방의 복지부담은 자치구의 재정기능을 특히 심각한 수준으로 왜곡시켰다. 핵심은 정부간 복지비 분담 '비율' 보다는 지출 '규모 자체'에 있었다. 자치구의 재정 지원을 위해 주요 복지사업에서 10% 보조율 인상이 가능하도록 차등보조율을 도입했지만 기본적으로 자치구 재정여건이 의미있는 수준에서 달라지지 않았다.

2000년대 후반부터 사회복지정책의 확대 기조는 지속되지 않았다. 미국의 금융위기에서 출발한 세계적인 경기침체의 영향에 대한 대응으로 일시적인 복지 확대가 있었지만 정부 재정지출은 지역개발과 경제부문에 방점을 두었다. 따라서 사회복지서비스에서 정부간 재정갈등이 악화될 여지는 크지 않았다. 하지만 선거과정에서 정치화된 대규모 개별 복지사업에서 지방재정의 분담 문제를 둘러싼 갈등이 다시 발생했다.

새로운 정부간 갈등의 핵심은 보육료지원사업에서 재원분담문제였다. 출산률 회복과 여성의 경제활동참여 활성화를 위해 보육정책을 강화해야 한다는 점에서 중앙과 지방의 인식은 동일했다. 하지만 누구의 재원으로 사업을 추진할 것인지에 대한 주제에서는 서로의 입장이 달랐다. 분권교부세를 통한 사회복지사업 이양에서 발생한 지방비의 (실질적인) 의무분담 증가와 국세 감면으로 인한 보통교부세 재원 감소의 영향으로 지방세입 구조가 취약해진 상태에서 지방의 보육료 지원사업이 대폭 확대된 것이다. 기존의 잔여적 보육료지원사업에 적용되었던 낮은 수준의 기준보조율체계가 보편적 사회서비스로 보육정책이 전환되면서도 그대로 적용되었다.

재정자립도가 높은 서울특별시가 복지재정 갈등 구조에 본격 개입하면서 사회복지사업에서 국고보조율의 정치화가 심화되었다. 당시 서울은 보육료지원사업에서 국고보조율이 특별히 낮은 20% 수준이었는데, 재정여건이나 복지비 지출 확대 상황 속에서 보육정책의 추가적인 재정부담을 감당하기 힘들게 되었기 때문이다. 기초연금과 장애인연금에서도 기준보조율

의 적정성과 지방비 부담 자체의 정당성 쟁점이 잠재되어 있다. 대규모 복지사업 이외 소규모 재정 사업에서도 기준보조율체계는 일관성이 낮다. 해당 사업이 신설될 당시의 사회 경제적 환경 속에서 임의적으로 설정된 기준보조율이 지난 수십년동안 관례적으로 지속되면서 정부 간 복지재정 갈등을 악화시키고 있다.

사회복지사업에는 중앙정부가 정책을 설계·추진하면서 지방비를 의무적으로 부담해야 하는 독특한 재원동원 구조가 형성되어 있다. 지금의 기준보조율체계는 80년대 중반에 설계된 낡은 제도이다. 지방자치가 실시되지 않았고 사회복지가 예외적인 재정사업이었던 과거에는 관련 재원 규모가 크지 않았기 때문에 재정정책의 문제로 부각되지는 않았다. 1995년에 지방자치가 부활되었고, 1999년 국민기초생활보장법에서 국가의 의무와 국민의 권리로서 소득과 건강보장이 제도화되었다. 또한 2012년의 사회보장기본법 전부개정에서 보편적 사회서비스를 통한 생활보장이 법제화되었다. 이러한 일련의 시대적 흐름에서 대규모 재정지출을 수반하는 복지사업의 규모와 종류가 확대되었지만 정부간 재정관계는 과거의 틀을 그대로 유지하고 있다.

지금은 보육료 지원 사업의 재원동원에서 부담 주체와 기준보조율에 대한 쟁점이 촉발되었지만 상황은 좀더 심각하다. 국민기초생활보장 사업에서 지방비 분담 문제 그리고 자치구의 재정지원에 초점이 맞추어져 있는 차등보조율제도 등을 포함하여 복지재정사업 전반에서 정부간 재정관계 문제가 악화되고 있다. 이 글에서 복지보조 사업의 기준보조율의 현황과 특성들을 확인하면서 정부간 복지재정관계에 잠재되어 있는 다양한 갈등 요소들을 분석한 이후 이에 대한 정책과제들을 모색하였다.

## Ⅱ. 국고보조사업에서 기준보조율의 쟁점 요소들

### 1. 정부간 재정관계에서 기준보조율 : 원칙과 위치

복지국가의 재정기능은 50년대 머스그레이브가 분류한 세 가지이다. 자원배분, 소득분배, 그리고 경제안정 기능이다. 이후 70년대 오우츠는 재정기능 논의를 정부간 재정관계로 확대하면서 중앙과 지방간 재정기능 분담 원칙을 정립하였다. 이를 1세대 정부간 재정관계이론이라

고 한다.<sup>1)</sup> 정부간 복지재정관계와 복지보조금에서 기준보조율에 대한 국내 이론 논의들은 미국을 중심으로한 복지 선진국가에서 정립했던 과거의 인식 틀에 기초하고 있다.

오우츠의 정부간 재정기능분담 원칙에서는 몇 가지 세부 기준들이 있는데, 가장 중요한 것은 재정지출의 지리적 외부성이다. 중앙·지방간 재정관계에 대한 일반원칙을 실현하는 방식은 두 가지이다. 하나는 재정기능을 중앙-광역-기초의 세 가지 정부 계층별로 전담하는 방안이다. 다른 하나는 정부간 재정적인 책임과 이해관계를 중심으로 주요 재정사업에 대한 재원 부담을 공유하는 것이다. 중앙정부의 재정사업에 속하지만 지자체 단위로 추진되는 것이 바람직한 경우의 사업들은 국고보조사업 형태로 운영된다. 여기에서는 파레토 효율을 높이기 위한 재원분담 기준으로서 지리적 외부성의 내부화 관점에서 기준보조율 수준이 설정된다. 전국적인 파급효과를 가지는 국고보조사업의 기준보조율은 높고 국지적 수준에 그치는 경우는 상대적으로 낮다.

이러한 원칙은 재정기능 가운데 ‘자원배분기능’에 한정된다. 학자들은 파레토 효율을 높일 수 있는 최적의 재원분담 비율이 있다고 가정한다. 하지만 ‘소득분배기능’에서는 이러한 전제가 적절하지 않다. 정부지출에서 소득분배 수준은 사회적 정의에 따르며 구체적인 수준은 사회적 합의를 통해 결정된다. 이러한 원칙에서 정부간 재정분담 수준에 대한 ‘최적’의 해답은 ‘없다’. 역사적으로 누적된 경험이나 시대적 상황에서 우연히 결정된다.<sup>2)</sup>

기준보조율을 중심으로하는 1세대 정부간 재정관계이론은 더 이상 유효하지 않다는 비판이 많다. 사회 환경 변화 때문이다. 교통통신의 발전에 따라 개인의 생활은 일상적으로 지방행정 구역단위를 넘어선다. 과거의 생활양식으로 확정한 지방자치단체의 관리구역은 사회 경제적 인 단위로 기능하는데 한계가 있다. 과거에는 당연히 지자체가 담당하는 행정기능도 정보통신 기술과 관리방식의 변화에 따라 중앙정부가 더 효율적으로 운영하는 경우도 있다.<sup>3)</sup>

최근에는 전형적인 중앙정부의 정책영역이라고 생각했던 사회복지사업에서 지방정부의 역할과 책임 범위가 확대되었다. 주요 선진국가에서도 마찬가지이다. 이에 따라 전통적인 시각에서는 이론이나 현실, 둘 중 하나는 잘못된 것으로 해석할 수 있다. 현실을 인정하려면 전통

1) ‘제1세대’라는 상징은 과거 50년대의 이론은 유효기간이 지났다는 것을 의미한다. 기준보조율에 대한 논의는 제1세대 정부간 재정관계에 기초하는 것인데, 시대적으로는 낡은 논의에 해당한다.

2) 하지만, 사회복지보조금의 기준보조율에서는 답이 없는 영역에서 답을 찾으려는 수고가 계속되었고, 해답을 찾는 동안 시급히 해결해야 할 사회문제는 계속 악화되었다.

3) 사회복지통합전산망을 통한 사회복지서비스 공급이나 사회서비스 전자바우처 사업이 대표적이다.

적인 정부간 재정관계의 이론을 수정해야 한다.

최근에는 수요자 중심 방식으로 사회서비스 공급체계가 개편되면서 기초자치단체의 복지시설 중심으로 운영되는 전통적인 복지사업의 재정관리에서 적지 않은 변화가 불가피해졌다. 사회서비스 시장화가 확산되면 행정구역을 중심으로한 전통적인 사회복지 전달체계가 효과적으로 작동하지 않을 수 있다. 사회서비스의 수급권을 주민등록지의 행정관청에서만 발급·관리해야 하고 복지혜택을 지자체의 행정구역내에서만 받을 수 있게 서비스 공급의 지리를 한정하는 것은 복지인권 측면에서도 적절하지 않다.

기초적인 사회복지 수급권은 지방자치단체의 재정역량에 관계없이 보편적으로 보장되어야 한다. 자동차 등록 관리나 광역대중교통과 같은 보편적 사회영역의 서비스에서는 행정관할구역의 지리적 장벽이 해체된 지 오래되었다. 새로운 사회경제적 변화를 인정하면 기초자치단체의 관할구역 중심으로 독점적인 공공서비스 공급을 전제로 설계된 복지보조금의 기준보조율체계는 전체적으로 재검토되어야 한다. 어떤 복지서비스는 지자체의 재정역량에 관계없이 균등하게 공급되고 다른 어떤 서비스는 거주지역별로 다양하게 설계될 수 있는 기준보조율체계가 필요하다.

정부간 재정관계에서 기준보조율 제도 개편은 한정된 국가 재원 총량의 중앙·지방 배분 그리고 지방간 재원배분 구조에 대한 변화를 수반한다. 기존의 재정관계 구조를 개편할 때는 주어진 ‘사회문제’를 보다 비용-효과적으로 해결할 수 있다는 확신이 보장되어야 한다. 하지만 최근의 사회 경제적 환경변화를 고려하면 기준보조율제도의 재정비를 통해 해결할 수 있는 사회문제의 영역은 크지 않고 정부간 ‘정치적’ 관계의 변화에 국한될 가능성이 있다. 문제를 해결하기 위해서는 기준보조율의 단일 요소를 포함하여 좀더 복합적인 구조를 정비해야 한다.

## 2. 기준보조율의 법정화

기준보조율의 법적 성격에서 ‘자치’재정의 특성을 확인할 수 있다. 중앙정부가 기준보조율을 적용하는 엄격성 정도는 지방자치단체의 재정 자치권을 제한하는 강도이다. 분권화된 정부간 관계에서 국고보조사업이 확대되고 관련 사항이 법정화된 영역이 확대되면 그만큼 지자체의 재원이 중앙정부의 정책목적으로 징발되는 것으로 해석할 수 있다.

보조금관리에 관한 법률(제9조)에 따라 보조금의 예산계상 신청 및 예산 편성시 보조사업별

로 적용하는 기준인 국고보조율(기준보조율)은 대통령령으로 제도화되어 있다. 지방재정법(제22조)에서는 국고보조사업에서 지방자치단체가 부담해야 할 경비는 우선하여 예산에 반영하도록 규정한다. 이와 같은 국고보조사업에서 기준보조율 법정화의 쟁점은 세 가지이다.

첫째, 수많은 국고보조사업에서 대통령령으로 보조율을 법정화하는 기준과 범위에 대한 것이다. 현행 대통령령에서는 114가지 사업만 법정기준보조율이 설정되어 있고 나머지 800여 개 보조사업의 기준보조율은 부처별로 임의적으로 운영한다. 국고보조사업에서 기준보조율을 법정 혹은 비법정화하는 원칙은 명확하지 않으며 임의적으로 규정된 경향이 있다.

둘째, 기준보조율의 법정화 형식에 대한 쟁점이 있다. 보조금관리에 관한 법률 시행령 별표에서 114가지의 보조사업에 대해 법정 기준보조율을 단일 법에서 종합하고 있다. 그런데 기초연금법에서는 기초연금의 보조율을 별도로 규정하였고 영유아보육료 지원과 관련해서 개별 법령에 기준보조율을 규정하려는 시도와 이에 대한 찬반 논란이 제기된 바 있다. 기획재정부가 관할하는 단일 법령에 종합해야 하는 이유는 (암묵적으로) 재정건전성 관점에서 보조금 재원의 총량을 관리하는데 유리하기 때문이다. 반면 개별 법령에서 분리하여 규정해야 한다는 입장에서는 원활한 사업 추진을 위한 문제해결형 재원 ‘보장’의 목적이 강하다.

셋째, 기준보조율을 단일 법령에서 법정화할 때, 내부적으로 기준을 설정하는 원칙도 쟁점이 된다. 유사한 성격의 복지사업에서도 기준보조율이 달리 설정되는 경우가 적지 않다. 100% 보조율을 설정하는 이유와 해당 사업의 범위 그리고 50% 미만의 보조율을 적용하면서 지방비를 의무적으로 부담하도록 강제할 때 자치재정과 양립 가능성 등에 대한 쟁점도 정리되어야 한다. 사업별 보조율의 수준과 구간에 대한 타당성 기준 역시 중요한 쟁점이다.

## 3. 재정형평화를 위한 차등보조율

국고보조금제도에서 지자체의 법적 지위, 재정여건, 사업수요 특성 등을 고려하여 일정 수준의 차등화된 보조율을 적용할 필요가 있는지에 대한 쟁점이 있다. 지방재정조정제도의 전체 틀에서 국고보조금은 개별 사업별로 합리적인 재원분담 구조에 관한 것이기 때문에 차등보조율을 적용할 필요성은 크지 않다. 차등화는 보통교부세와 같은 지방재정조정제도에서 충분히 반영할 수 있다는 입장과 관련 제도가 원활하게 작동하지 않을 경우 보완적으로 국고보조금에서도 차등보조율이 인정되어야 한다는 상반된 입장이 있다.

국고보조금은 중앙정부의 각 부처에서 개별 사업단위로 운영되기 때문에 보통교부세와 같이

전국의 지자체를 대상으로 일반재정을 조정하는 제도와는 기능과 특성이 다르다. 지리적 정의(territorial justice)를 확보하고 복지사각지대를 해소하기 위해 사회정책에서는 행정자치부 이외 중앙정부의 각 부처에서도 해당 사업에 대한 효율성과 지리적 형평성을 동시에 고려해야 한다. 따라서 부처의 정책 관점에서는 보통교부세의 재정형평화 기능과 별도로 개별 보조사업을 통한 자체적인 재정조정기능을 수행할 필요가 있다. 하지만 사업별 재정조정과 보통교부세를 통한 일반 조정을 적정 수준에서 연계하는 것은 쉽지 않다. 보통교부세는 행정자치부가 총괄적으로 관리하지만 국고보조금은 개별 부처가 고유의 정책가치 속에서 재량으로 운영하기 때문에 모든 보조금에서 차등보조율의 일관된 원칙을 설정하는 것이 쉽지 않다.

#### 4. 국고보조사업에서 지방비 부담 성격

지방재정법에서는 국고보조율에 따른 지방비 부담액은 다른 사업에 우선적으로 반영해야 한다고 규정하고 있어 지방비 부담은 의무적인 지출이 된다. 하지만 재정 분권의 관점에서는 지방비 분담은 지자체의 재량 사항이 되어야 한다는 입장도 설득력을 가진다. 지역사회 여건이 다양할 경우 재정의 효율성 관점에서 지역의 실정에 따라 지방비 부담을 다양한 수준으로 결정하는 것이 합리적이다. 사회복지서비스를 반드시 전국적으로 표준화된 형태로 동일하게 제공해야 하는지 혹은 지자체별 다양성을 인정할 수 있는지 그리고 사회적으로 수용 가능한 지역별 복지격차의 정도 등에 대한 쟁점 속에서 지방비 부담의 법적 성격을 다양하게 정립할 수 있다.

### III. 복지보조금과 국고보조율 : 현황과 쟁점

#### 1. 국고보조금 현황 일반

중앙정부 중심의 국가재정운영이 심화되는 가운데 지자체의 재정사업에서 국고보조금의 비중은 계속 증대되었다. 2015년 당초예산 기준으로 국고보조금은 900여개 사업에 41.4조 원 규모이며 복지보조금은 전체 절반 이상인 24.8조원이다. 지방자치가 부활되어 자치재정이 강

화되었다고 하지만, 재정적으로 중앙정부의 각 부처들은 직접 지방 사업을 수행하기보다는 지자체를 일선 집행기관으로 설정하는 국고보조방식을 확대하였다.

사회복지 분야의 경우는 사업 수의 확대와 함께 기초연금과 영유아보육료 지원 등과 같이 특정 사업에서 국고보조금 규모가 급증하여 정부간 재정갈등이 심화되었다. 복지보조금에서 일차적인 쟁점은 재정규모의 증가 속도에 있다. 최근 5년동안 국고보조금은 연평균 7.1% 증가 하였는데 복지보조금은 3.7%p 더 높은 연평균 10.8% 속도로 증가했다. 같은 기간 지방재정 규모는 절반 이하인 연평균 4.2% 신장에 그쳤으며 지방비부담 재원인 일반재원은 최근 5년동안 연평균 1.0% 증가에 불과했다.

2014년 당초예산에서는 일반재원이 전년대비 11.2%가 감소하였지만 복지보조금은 17.4%가 증가되었다. 이에 따라 지방재정에서는 자체 사업에 충당하던 재원을 중앙정부의 복지보조사업으로 전환해야 했다. 일반재원의 감소와 복지보조금의 증가에 따라 지방세출 기능 전체의 변화가 발생하면서 정부간 재정갈등이 보다 악화되었다. 이는 지방재정의 세입 측면에서 고려 없이 중앙정부 중심의 일방적인 재정운영 때문에 발생한 재정갈등이다.

표1 최근 5년간 복지보조금 규모와 증감률

(단위 : 조 원, %)

|           | 국고보조금 | 복지보조금 | 일반재원 | 지방재정                    | 중앙재정  |       |
|-----------|-------|-------|------|-------------------------|-------|-------|
| 규모        | 2011  | 30.5  | 15.0 | 106.7                   | 141.0 | 258.9 |
| 전년 대비 증감률 | 2012  | 32.1  | 15.9 | 115.1                   | 151.1 | 274.8 |
|           | 2013  | 34.3  | 18.1 | 118.6                   | 156.9 | 286.4 |
|           | 2014  | 37.7  | 21.9 | 106.7                   | 163.6 | 309.7 |
|           | 2015  | 41.4  | 24.8 | 111.3                   | 173.3 | 322.8 |
|           | 2011  | 3.0   | 7.3  | 1.6                     | 0.8   | 4.0   |
|           | 2012  | 6.6   | 5.7  | 7.3                     | 6.7   | 5.8   |
|           | 2013  | 6.2   | 12.2 | 3.0                     | 3.7   | 4.1   |
|           | 2014  | 10.9  | 17.4 | -11.2                   | 4.1   | 7.5   |
|           | 2015  | 8.8   | 11.7 | 4.1                     | 5.6   | 4.1   |
|           | 평균    | 7.1   | 10.8 | 1.0 (4.0) <sup>3)</sup> | 4.2   | 5.1   |

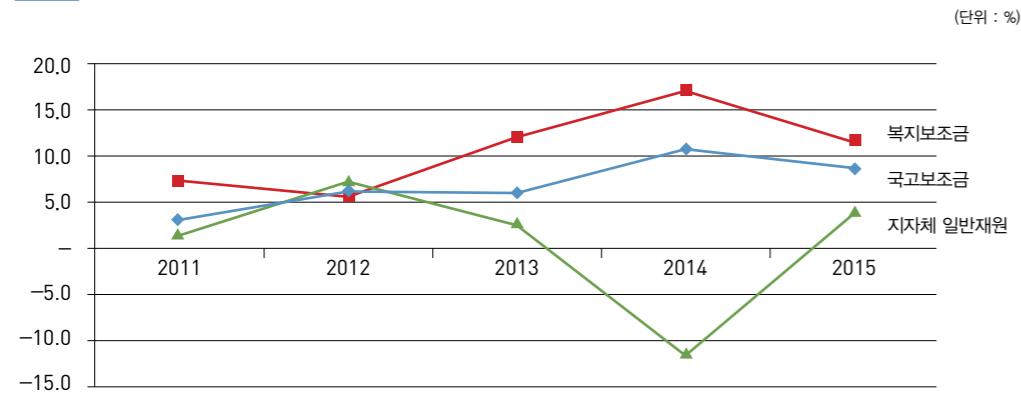
주 : 1) 지방자치단체 예산은 일반+특별회계 당초예산

2) 중앙정부 예산은 일반+특별회계 결산(기금제외). 2014년이후는 당초예산

3) 2014년도 일반재원 감소 연도를 제외한 평균 증감률

자료 : 행정자치부 재정과, 기획재정부 디지털회계시스템

그림1 최근 5년간 전년대비 복지보조금 증감률 추이



주 및 자료 : &lt;표 1&gt;과 동일

지방자치단체의 자주재원 비중과 기능이 취약해지면서 지자체 투자사업에서 국고보조금을 유치하려는 경쟁이 심화되었다. 이에 따라 중앙정부 각 부처별로 지자체 국고보조사업의 재원 규모 및 사업수를 확대해야 한다는 외부적인 영향력이 확대되었다. 지자체에서 국비유치를 전담하는 별도 조직이 신설되는 사례가 있고, 자체사업 투자심사 및 예산배정과정에서 국비 지원이 확정된 사업을 우선적으로 고려하면서 국비보조 유치 경쟁이 심화되었다. 국고보조금이 확대되면서 지방재정의 구조가 보다 취약해 졌는데, 이러한 상태 때문에 다시 국고보조사업이 확대되어야 한다는 지자체의 요구가 심화되는 악순환이 반복되고 있다.

2014년 당초예산기준으로 국고보조금의 55.6%인 22.0조 원(134개)은 보건복지부 소관이다. 보조사업 수는 국토교통부가 176개로 가장 많다. 보건복지부의 국고보조사업에서는 기초 연금, 의료급여, 생계급여, 주거급여, 영유아보육료지원, 가정양육수당지원의 6개 사업이 부처 보조금 예산의 79.2% 차지한다. 사업별 재원 규모 편차가 상당하다. 사업비 규모 기준으로 1조 원 이상의 보조금을 운용하는 부처는 9개이며 전체 비중은 94.7%(사업수 732개)이다. 국비 기준 1조 원 이상 사업은 5개이며 모두 보건복지부 소관 사업이다.

## 2. 복지보조사업의 재정 현황과 특성 : 보건복지부와 여성가족부

보조금의 규모를 고려하면 복지보조금에서 보건복지부와 여성가족부의 비중은 절대적으로 높다. 두 부처에서 운영하는 복지보조사업(보건 제외)은 2013년 최종예산기준으로 92개이며

사업비 규모는 국비와 지방비를 합하여 28.4조 원이다. 보건복지부 사업이 62개이고 여성가족부는 30개 사업을 운영하였다.

표2 중앙정부 부처별 국고보조사업 현황(2014)

|         | 사업수 | 사업비     | 국비      | 국고보조율 | 사업당평균<br>국고보조액 | 국고보조금비중 |       |
|---------|-----|---------|---------|-------|----------------|---------|-------|
|         |     |         |         |       |                | 부처별     | 누적    |
| 보건복지부   | 134 | 315,485 | 219,858 | 69.7  | 1,641          | 55.6    | 55.6  |
| 농림축산식품부 | 87  | 61,460  | 40,413  | 65.8  | 465            | 10.2    | 65.8  |
| 환경부     | 85  | 62,735  | 37,824  | 60.3  | 445            | 9.6     | 75.3  |
| 국토교통부   | 176 | 54,766  | 33,947  | 62.0  | 193            | 8.6     | 83.9  |
| 문화체육관광부 | 90  | 30,876  | 13,538  | 43.8  | 150            | 3.4     | 87.3  |
| 산림청     | 35  | 16,581  | 9,291   | 56.0  | 265            | 2.3     | 89.7  |
| 안전행정부   | 42  | 12,221  | 6,890   | 56.4  | 164            | 1.7     | 91.4  |
| 소방방재청   | 18  | 13,399  | 6,813   | 50.8  | 378            | 1.7     | 93.1  |
| 해양수산부   | 65  | 10,409  | 6,119   | 58.8  | 94             | 1.5     | 94.7  |
| 산업통상자원부 | 24  | 7,128   | 4,006   | 56.2  | 167            | 1.0     | 95.7  |
| 여성가족부   | 36  | 6,048   | 3,787   | 62.6  | 105            | 1.0     | 96.6  |
| 기타부처    | 127 | 19,599  | 13,295  | 67.8  | 105            | 3.5     | 100.0 |
| 계       | 919 | 610,705 | 395,782 | 64.8  | 431            | 100.0   | 100.0 |

주 : 2014년 당초예산. 조사시점과 분류 기준에 따라 동일 연도의 통계에서 총액 차이발생.  
자료 : 행정자치부 제공

92개 보조사업 가운데 ‘보조금관리에 관한 법’에 따라 기준보조율이 규정된 사업은 31개에 불과하고 나머지 61개 사업은 부처에서 임의적으로 보조율을 설정하였다. 여성가족부의 사업은 4개를 제외하면 모두 비법정보조율로 운영된다. 보건복지부의 경우는 법정 기준보조율이 설정된 경우가 상대적으로 많은데 기초생활보장의 경우는 12개 사업 가운데 10개 사업에서 기준보조율이 법정화되어 있다.

재정금액 기준으로, 복지보조사업들은 현금과 바우처 중심으로 공급되고 부문별로 특정한 두 개 사업에서 재정지출 규모가 절대적으로 높고 지방재정의 영향은 특정 사업에 집중되어 있다. 한 두 개 사업에서 발생하는 쟁점을 다른 여러 가지 사업에 확대 적용하면 과잉 대응의 문제가 발생할 수 있다. 복지서비스가 현금급여 중심으로 제공되기 때문에 중앙정부의 표

준적인 지침에 따라 지방재정에 직접 영향을 미치는 재정경직성 혹은 부담 강도는 상대적으로 높은 편이다.

표3 복지분야 국고보조사업의 부문별 사업 수 분포(2013)

(단위 : 개, 억 원, %)

|        | 기초생활 보장 | 장애인 복지  | 노인 복지  | 아동청소년 복지 | 여성가족 복지 | 기타    | 전체    |         |
|--------|---------|---------|--------|----------|---------|-------|-------|---------|
| 보건 복지부 | 법정율     | 10      | 5      | 2        | 9       | 0     | 1     | 27      |
|        | 임의율     | 2       | 9      | 7        | 5       | 3     | 9     | 35      |
| 여성 가족부 | 법정율     |         |        |          | 3       | 1     |       | 4       |
|        | 임의율     |         |        |          | 12      | 14    |       | 26      |
| 합계     | 사업수     | 12      | 14     | 9        | 29      | 18    | 10    | 92      |
|        | 사업비     | 109,143 | 15,574 | 52,856   | 99,740  | 1,962 | 4,233 | 283,508 |
|        | 비 중     | 38.5    | 5.5    | 18.6     | 35.2    | 0.7   | 1.5   | 100.0   |

자료 : 기획재정부

표4 복지보조사업의 유형별 정책수단 분포(2013)

(단위 : 억 원, %)

|          | 현금      | 바우처    | 현물     | 기타    | 합계      | 비고   |
|----------|---------|--------|--------|-------|---------|--|
| 기초생활보장   | 107,470 | -      | 1,673  | -     | 109,143 | 의료급여(5조 7,968억 원)<br>생계급여(3조 2,665억 원)                       |
| 장애인복지    | 6,739   | 5,503  | 3,325  | 6     | 15,574  | 장애인연금(5,118억 원)<br>장애인활동지원(5,503억 원)                         |
| 노인복지     | 42,785  | 1,905  | 6,876  | 1,289 | 52,856  | 기초노령연금(4조 2,785억 원)  |
| 아동청소년 복지 | 17,354  | 55,386 | 19,629 | 7,371 | 99,740  | 영유아보육료(5조 5,386억 원)<br>가정양육수당(1조 6,225억 원)<br>보육돌봄(9,260억 원) |
| 여성가족복지   | -       | -      | 1,890  | 72    | 1,962   |  |
| 기타       | 119     | 2,921  | 8      | 1,184 | 4,233   | 지역사회서비스투자사업(2,921억 원)  |
| 합계       | 174,468 | 65,715 | 33,403 | 9,922 | 283,508 |  |
| (비중)     | 61.5    | 23.2   | 11.8   | 3.5   | 100.0   |  |

2013년 최종예산기준으로 기초생활보장부문의 예산은 10.9조 원인데 대부분 현금급여이며 의료급여와 생계급여가 각각 5.8조 원과 3.3조 원으로 전체 83.5%를 차지하였다. 장애인 복지부문의 예산은 1.6조 원인데 현금급여인 장애인연금이 5.1억 원, 전자바우처로 운영되는 장애인활동지원이 5.5억 원으로 두 사업이 전체 68.4% 수준이다. 노인복지에서는 기초연금이 4.3조 원으로 절대적 비중을 차지하며 아동청소년복지에서는 영유아보육료 및 가정양육수당 지원 규모가 7.2조 원으로 전체 사업비 10조 원의 71.7%를 차지하였다. 여성가족복지 부문의 경우 사업수는 18개이지만 전체 사업비 규모는 1,962억 원으로 사업당 평균 110.3억 원에 불과하였다. 이에 따라 소규모 영세사업이 지속되면서 보조사업에서 비용-효과성 쟁점들이 우려된다.

### 3. 복지분야 국고보조사업의 기준보조율

국고보조사업의 기준보조율체계는 해당 사업이 시작되던 당시에 설정된 이후 특별한 변화 없이 지속되는 경향이 있다. 2014년 예산기준으로 919개 국고보조사업 가운데 기준보조율이 법정화된 경우는 114개(차등비율 고려시 180개)로 법정화비율은 12.4%에 불과하다. 법정 기준보조율이 가장 많은 분야는 농림축산어업으로서 80년대 당시 시대 상황이 반영된 것이다. 유사한 재정 혹은 사업 특성의 보조사업에서 기준보조율이 달라 보조율 수준에서 일관성은 높지 않은데, 기준보조율이 법정화된 경우에도 '정액~100%'까지 14가지로 구분된다. 보건복지 사업의 경우는 51개 사업이 법정기준보조율을 가지고 있는데 50% 이하의 낮은 보조율이 적용되는 경우가 32개로 62.3%를 차지한다.

표5 법정 국고보조사업 기준보조율의 부문별 분포

(단위 : 개)

| 기준<br>보조율        | 합계  | 보건<br>복지 | 농림축산<br>어업 | 환경 | 국토<br>교통 | 문화체육<br>관광 | 기타 |
|------------------|-----|----------|------------|----|----------|------------|----|
| 100              | 12  |          | 8          | 1  |          |            | 3  |
| 90               | 1   |          |            |    | 1        |            |    |
| 80               | 19  | 10       | 6          | 1  |          | 1          | 1  |
| 75               | 1   |          |            |    |          |            | 1  |
| 70               | 30  | 8        | 10         | 8  | 1        | 2          | 1  |
| 65               | 1   | 1        |            |    |          |            |    |
| 60               | 3   |          | 1          |    | 1        |            | 1  |
| 50               | 71  | 24       | 19         | 10 | 6        | 6          | 6  |
| 40               | 6   |          | 3          | 1  | 1        | 1          |    |
| 35               | 1   | 1        |            |    |          |            |    |
| 30               | 18  | 4        | 4          | 5  | 1        | 3          | 1  |
| 20               | 3   | 1        | 1          | 1  |          |            |    |
| 10               | 2   |          |            | 2  |          |            |    |
| 정액               | 12  | 2        | 3          | 1  | 5        | 1          |    |
| 합계 <sup>1)</sup> | 180 | 51       | 55         | 30 | 16       | 14         | 14 |

주 : 1) '합계'는 차등보조율 적용사업을 개별로 분리·포함한 사업 수

자료 : 보조금관리에 관한 법률 시행령(별표1)

보건복지부와 여성가족부의 92개 복지분야 국고보조사업 전체의 실효보조율은 2013년 최종예산기준으로 63.8%이며 부문별로 차이가 있다. 기타부문을 제외하면 기초생활보장부문의 보조율이 가장 높아 79.0%이며 여성가족복지 62.6%, 장애인복지 59.9% 등의 순서이다. 현금급여 복지서비스의 보조율이 상대적으로 높은 반면 현물서비스의 보조율은 57.7%이다. 법정 혹은 비법정으로 규정되어 있는 복지사업의 기준보조율<sup>4)</sup>은 11가지이며, 80%와 50%의 사업이 가장 많다. 80% 보조율을 적용하는 사업은 국민기초생활보장사업들이 대부분이며 사업비는 10.9조 원으로 전체 사업비의 38.6%로 가장 높다. 50% 보조율을 적용하는 사업은 37개이며 사업비는 9.9조 원이다.

4) 서울을 제외한 '지방' 기준

표6 복지부문별 평균보조율 분포

(단위 : 개, %)

|         | 사업수 | 현금    | 바우처  | 현물   | 기타   | 전체   |
|---------|-----|-------|------|------|------|------|
| 기초생활보장  | 12  | 80.7  |      | 73.9 |      | 79.0 |
| 장애인복지   | 14  | 69.0  | 65.8 | 56.0 | 48.3 | 59.9 |
| 노인복지    | 9   | 75.0  | 68.2 | 55.7 | 29.3 | 56.3 |
| 아동청소년복지 | 29  | 67.1  | 49.4 | 51.0 | 98.5 | 57.0 |
| 여성가족복지  | 18  |       |      | 66.3 | 53.1 | 62.6 |
| 기타      | 10  | 100.0 | 70.2 | 62.4 | 77.7 | 79.9 |
| 합계      | 92  | 76.8  | 63.4 | 57.7 | 67.1 | 63.8 |

주 : 부문별 사업들의 기준보조율 평균

자료 : 기획재정부

표7 복지부문별 기준보조율 사업의 분포

(단위 : 개, 백만 원, %)

| 기준보조율 (%) | 기초생활<br>보장 | 장애인<br>복지  | 노인<br>복지  | 아동청소년<br>복지 | 여성가족<br>복지 | 기타      | 전체         | 비중         |
|-----------|------------|------------|-----------|-------------|------------|---------|------------|------------|
| 100       | 사업수        |            |           | 2           | 1          | 5       | 8          | 8.7        |
|           | 사업비        |            |           | 737,060     | 50         | 15,754  | 752,864    | 2.7        |
| 80        | 사업수        | 10         | 2         |             | 2          | 2       |            | 16         |
|           | 사업비        | 10,855,031 | 1,908     | 72,984      | 3,706      |         | 10,933,629 | 38.6       |
| 77        | 사업수        |            |           | 1           |            |         |            | 1.1        |
|           | 사업비        |            |           | 4,278,529   |            |         | 4,278,529  | 15.1       |
| 70        | 사업수        | 2          | 6         | 3           | 2          | 5       | 2          | 21.7       |
|           | 사업비        | 59,280     | 1,335,280 | 276,662     | 28,003     | 103,224 | 380,455    | 2,182,904  |
| 68        | 사업수        |            |           | 1           |            |         |            | 1.1        |
|           | 사업비        |            |           | 13,756      |            |         | 13,756     | 0.0        |
| 60        | 사업수        |            |           |             |            |         | 1          | 1.1        |
|           | 사업비        |            |           |             |            |         | 808        | 808        |
| 59        | 사업수        |            |           | 1           |            |         |            | 1.1        |
|           | 사업비        |            |           | 44,959      |            |         | 44,959     | 0.2        |
| 50        | 사업수        | 4          | 5         | 17          | 9          | 2       | 37         | 40.2       |
|           | 사업비        | 108,585    | 730,382   | 8,956,563   | 89,117     | 26,250  | 9,910,897  | 35.0       |
| 40        | 사업수        | 1          |           | 3           |            |         | 4          | 4.3        |
|           | 사업비        | 8,425      |           | 33,487      |            |         | 41,912     | 0.1        |
| 30        | 사업수        | 1          |           | 1           |            |         | 2          | 2.2        |
|           | 사업비        | 103,229    |           | 87,181      |            |         | 190,410    | 0.7        |
| 정액        | 사업수        |            |           |             | 1          |         | 1          | 1.1        |
|           | 사업비        |            |           |             | 110        |         | 110        | 0.0        |
| 합계        | 사업수        | 12         | 14        | 9           | 29         | 18      | 10         | 92         |
|           | 사업비        | 10,914,311 | 1,557,427 | 5,285,573   | 9,973,993  | 196,207 | 423,267    | 28,350,778 |
|           |            |            |           |             |            |         |            | 100.0      |

자료 : 기획재정부

사업별 국고보조율에서 가장 큰 쟁점은 보육료지원에 대한 것이다. 전국 단위로 국가최저 수준을 보장해야 하는 국가시책으로 시행되는 유사 사업과 비교할 때 기준보조율에서 차이가 크다. 영유아보육은 2014년부터 보조율이 15% 인상<sup>5)</sup> 되었지만 기초생활보장사업보다 여전히 낮은 수준이다. 주요 복지사업의 평균보조율의 경우 국가예방접종 46%, 영유아보육 64%, 장애인연금 67%, 기초연금 76%, 기초생활보장 79% 등으로 일관성 있는 기준이 정립되지 않은 사례도 적지 않다.

#### 4. 복지보조사업에서 차등보조율

복지보조사업에서는 다양한 형태의 차등보조율을 적용한다. 보조율을 차등화하지 않고 전국 지자체에 공통으로 적용하는 경우는 보건복지부와 여성가족부의 92개 사업 가운데 33개에 불과하다. 가장 대표적인 차등화 방식은 서울과 지방을 분리하여 서울에 대해 매우 낮은 보조율을 적용하는 것이다. 92개 보조사업 가운데 서울만 인하보조율을 적용하는 사업은 37개로 전체 40.2%를 차지한다.

**표8** 복지부문별 차등보조율 적용 방식

|           | (단위 : 개) |           |           |          |           |           |           |           |
|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|           | 차등방식     | 기초생활보장    | 장애인복지     | 노인복지     | 아동청소년 복지  | 여성가족복지    | 기타        | 합계        |
| 보건<br>복지부 | 전국공통     | 0         | 3         | 6        | 4         | 2         | 8         | 23        |
|           | 서울인하     | 6         | 10        | 3        | 6         | 1         | 2         | 29        |
|           | 서울/지표기준  | 6         | 0         | 0        | 4         | 0         | 0         | 10        |
|           | 임의차등     | 0         | 1         | 0        | 0         | 0         | 0         | 1         |
| 여성<br>가족부 | 전국공통     |           |           |          | 7         | 3         |           | 10        |
|           | 서울인하     |           |           |          | 4         | 5         |           | 9         |
|           | 임의차등     |           |           |          | 4         | 7         |           | 11        |
| <b>합계</b> |          | <b>12</b> | <b>14</b> | <b>9</b> | <b>29</b> | <b>18</b> | <b>10</b> | <b>92</b> |

주 : [전국공통] 차등보조율없이 모든 지자체에 대해 동일 기준보조율 적용

[서울인하] 서울과 지방을 구분하여 서울에 대해서만 낮은 보조율 적용

[서울/지표기준] 서울에 낮은 보조율 적용하고 동시에 전국 지자체에 대해 재정지표와 복지수요지수를 통해 인상 혹은 인하보조율 적용

[임의차등] 기준보조율이 특정 비율로 설정되지 않고 구간으로 제시된 경우

자료 : 기획재정부

5) 서울 20%, 지방 50% → 서울 35%, 지방 65%

**표9** 차등화 유형별 차등보조율 적용 대상 사업

|   | 사업수 | 보건복지  | 농림축산수산                               | 환경   | 기타          |
|---|-----|---|--------------------------------------|--|-------------|
| 지자체<br>유형별<br>(서울-지방)<br>(수도권-<br>비수도권)<br>(광역시-시군-<br>도청소재지 등) | 21  | 75. 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리<br>76. 한센환자 보호시설 운영<br>78. 국가예방접종 실시<br>79. 방과 후 돌봄서비스<br>85. 기초생보 의료급여<br>86. 노숙인재활시설 및 노숙 인요양시설 운영<br>87. 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원<br>88. 장애수당·장애아동수당<br>90. 저소득 한부모가족 지원<br>94. 긴급복지지원(서울)<br>96. 아동통합서비스 지원·운영<br>97. 장애인활동 지원<br>98. 장애인연금<br>99. 지역자율형사회서비스 투자사업 | 35. 가축분뇨공공 처리시설 설치                   | 24. 공단폐수종말 처리시설<br>27. 쓰레기 소각 시설<br>31. 하수처리장 확충<br>34. 하수처리수재 이용 사업<br>112. 하수관로 정비     | 46. 도시철도 건설 |
| 지자체유형<br>재정여건<br>재정수요   | 8   | 70. 청소년시설 확충<br>80. 기초생보장 생계급여<br>81. 기초생보 주거급여<br>82. 기초생보 자활급여<br>83. 기초생보 해산급여·장제급여<br>84. 기초생보 교육급여<br>89. 영유아보육료 및 가정 양육수당 지원<br>95. 보육돌봄, 육아종합지원 서비스제공, 어린이집교원 양성, 어린이집 지원 및 공공형어린이집  |                                      |  |             |
| 시설 및 사업별  | 15  | 8. 방조제 개수·보수<br>11. 축산분뇨처리 시설<br>12. 농어촌자원복합 산업화 지원<br>13. 연근해어선 감척<br>19. 농가경영안정 재해 대책비<br>40. 해양 및 수자원 관리<br>47. 산림병해충 방제<br>49. 조림사업   | 25. 농공단지폐수 종말처리시설<br>113. 비점오염 저감 사업 | 41. 대중교통 지원<br>42. 지역거점 조성 지원<br>64. 문화시설 확충 및 운영<br>102. 사회적 기업 육성<br>106. 교통사고 찾은 곳 개선 |             |
| 합계  | 44  | 22  | 9                                    | 7  | 6           |

주 : 기초연금은 기초연금법 시행령 별표2에 따라 40%~90%까지 차등보조율 적용(노인인구비중, 재정자주도 기준; 서울-지방 구분 없음).

자료 : 보조금관리에 관한 법률 시행령 별표1

보건복지부의 10개 사업에서는 서울과 지방을 분리하고 재정여건과 재정수요를 측정하는 지표산식을 동시에 적용하는 이중차등화 방식을 사용한다. 서울의 자치구 대부분이 10% 인상 보조율을 적용받기 때문에 현실에서 재정갈등은 크지 않지만 이중 차등화 방식 자체의 논리적 기반은 취약하다. 서울의 자치구들은 서울-지방의 구분에 따라 인하보조율을 적용받으면서 동시에 재정 및 수요 여건에 따라 인상보조율을 적용받기 때문에 제도운영의 비효율성 문제가 발생한다. 별도의 차등공식없이 임의적으로 기준보조율을 구간으로 설정한 경우는 12개 사업이며 여성가족부 사업이 대부분이다.

생계급여, 자활급여, 보육료지원, 기초연금 등과 같이 재정여건과 수요여건을 고려하여 차등보조율제도가 운영되는 경우에는 차등화 수준을 결정하는 지표 산식이 적절하지 않다는 문제와 기초자치단체 중심의 차등화 적용에 따라 광역자치단체에 대한 고려가 없다는<sup>6)</sup> 지적도 있다. 차등화 산식을 통한 차등화 결과에 따라 대부분의 자치구에 대해 10% 인상보조율을 적용받는다. 따라서 의도하지는 않았지만 복지보조금에서 차등화는 '자치구 주요 복지사업의 보조율 인상'을 위한 조치가 되었다. 시군에 대한 의미있는 차등보조율체계가 현실적으로 없는 가운데 주로 자치구를 위한 복지보조사업 차등보조율제도를 시군자치단체까지 필요이상으로 확대 적용하여 관련 제도를 비효율적으로 운영한다는 문제가 발생하고 있다.

복지보조사업에서 차등보조율제도의 또 다른 쟁점은 관련 산식지표의 타당성이 취약하다는 점이다. '재정여건과 재정수요'를 고려한 차등보조방식에서 사용하는 관련 지표가 적절하지 않다. 재정자주도는 사후·상대적 지표인데, 재원배분 공식에서는 재정력지수와 지역내총생산 등과 같은 절대적 지표가 필요하다.<sup>7)</sup> 사회보장비 역시 상대적 지표이며 회계 기준에서 타당성이 높지 않다. 기초연금에서와 같이 재정자주도가 80%가 넘는 지자체에 대해 인상보조율을 적용하는 것은 산식의 형식 논리에서는 적절하지 않을 수 있다.

6) 예. 의료급여의 지방비 부담은 광역자치단체가 담당하는데 차등보조 대상 사업에서 제외

7) 재원배분을 위한 산식에서 사후적인 상대지표를 사용하면 차등적인 재정자원이 적절한지 여부에 대한 정책적인 판단을 왜곡시킬 수 있다. 예를 들어 재정자주도가 낮아 국고보조금을 추가로 지원하면 이것이 재정자주도를 더 낮게하여 차기연도의 차등보조산정시 보다 유리하게 작용하는 누적적인 효과가 발생한다.

## 5. 최근 5년간 사회복지사업의 보조율 추세와 특징

복지보조사업에서 정부간 재정갈등이 지속되는 가운데 최근 5년동안 국고보조율에서 의미 있는 변화없이 기존의 체계가 계속 유지되고 있다. 보건복지부와 여성가족부의 복지보조사업 가운데 통계정리가 가능한 수준에서 최근 5년동안 지속 운영되는 사업은 85개이다. 그 가운데 2014년 당초예산기준으로 국비와 지방비를 합한 총사업비가 100억 원이 넘는 주요 사업은 47개이다. 이를 사업의 실효보조율은 2010년 68.0%에서 2014년 70.6%로 2.6% 상승하였다. 여기에는 영유아보육료의 보조율이 15% 인상된 영향이 절대적이었다. 2013년도는 전체 보조율이 67.0%로 1% 낮아졌다. 일부 사업에서 실효보조율의 변화가 있지만 전체적으로 최근 5년동안 주요 복지사업에서 실효보조율은 안정적으로 유지된 것으로 해석된다. 그런데, 기준보조율체계는 2000년대 중반 이후의 재정상황을 적절하게 반영하지 못한 가운데 정부간 재정갈등을 창출하는 주요 원인이 되고 있다.

표10 총사업비 100억원 이상 주요 복지보조사업의 실효보조율 추이

(단위 : 억 원, %)

|               | 사업                | 사업비<br>(2014년) | 국고보조율(실효보조율) |             |             |             |             |             |              |
|---------------|-------------------|----------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|               |                   |                | 2010<br>(A)  | 2011        | 2012        | 2013        | 2014<br>(B) | 평균          | 변화율<br>(B-A) |
| 기초 생활 보장 (12) | 생계급여              | 31,636         | 79.1         | 79.1        | 79.4        | 79.9        | 79.8        | 79.5        | 0.7          |
|               | 의료급여              | 58,509         | 76.0         | 75.9        | 76.0        | 75.8        | 75.8        | 75.9        | -0.2         |
|               | 주거급여              | 9,131          | 80.2         | 79.2        | 79.4        | 80.2        | 79.8        | 79.8        | -0.4         |
|               | 교육급여              | 1,392          | 79.6         | 79.6        | 79.4        | 81.1        | 79.8        | 79.9        | 0.2          |
|               | 해산장제급여            | 266            | 78.9         | 79.0        | 79.4        | 80.0        | 79.8        | 79.4        | 0.9          |
|               | 양곡할인              | 1,060          | 95.2         | 95.2        | 95.0        | 93.8        | 94.4        | 94.7        | -0.8         |
|               | 긴급복지              | 663            | 76.7         | 75.4        | 75.4        | 77.7        | 75.3        | 76.1        | -1.5         |
|               | 자활사업              | 5,189          | 77.9         | 78.8        | 79.1        | 83.8        | 79.4        | 79.8        | 1.5          |
|               | 자활장려금(자활소득공제)     | 307            | 78.3         | 79.9        | 80.5        | 87.4        | 81.5        | 81.5        | 3.2          |
|               | 근로능력있는 수급자의 탈수급지원 | 584            | 79.1         | 79.2        | 82.1        | 80.0        | 82.4        | 80.6        | 3.3          |
|               | 자활지원센터운영지원        | 640            | 70.0         | 70.0        | 67.1        | 67.9        | 68.3        | 68.7        | -1.7         |
|               | 노숙인등복지지원          | 492            | 64.4         | 63.0        | 62.5        | 59.9        | 63.2        | 62.6        | -1.2         |
| <b>소계</b>     |                   | <b>109,869</b> | <b>77.7</b>  | <b>77.6</b> | <b>77.7</b> | <b>78.0</b> | <b>77.6</b> | <b>77.7</b> | <b>-0.1</b>  |

|                  | 사업                | 사업비<br>(2014년) | 국고보조율(실효보조율) |             |             |             |             |             |              |  |
|------------------|-------------------|----------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--|
|                  |                   |                | 2010<br>(A)  | 2011        | 2012        | 2013        | 2014<br>(B) | 평균          | 변화율<br>(B-A) |  |
| 장애인<br>복지<br>(7) | 장애인연금             | 6,933          | 66.8         | 67.0        | 67.2        | 67.2        | 67.2        | 67.1        | 0.4          |  |
|                  | 장애인수당             | 1,574          | 67.3         | 67.2        | 67.2        | 66.9        | 67.1        | 67.1        | -0.2         |  |
|                  | 장애인의료비지원          | 320            | 76.3         | 76.3        | 75.7        | 75.2        | 75.2        | 75.8        | -1.1         |  |
|                  | 장애인복지시설기능보강       | 831            | 48.6         | 50.0        | 49.1        | 49.2        | 49.4        | 49.3        | 0.8          |  |
|                  | 장애인활동지원           | 6,261          | 66.3         | 65.3        | 65.8        | 65.8        | 66.0        | 65.8        | -0.3         |  |
|                  | 장애인일자리지원          | 1,197          | 49.9         | 49.3        | 50.1        | 49.7        | 50.1        | 49.8        | 0.2          |  |
|                  | 장애인아동가족지원         | 1,069          | 66.6         | 66.9        | 67.0        | 66.9        | 66.7        | 66.8        | 0.1          |  |
|                  | <b>소계</b>         | <b>18,185</b>  | <b>64.8</b>  | <b>64.2</b> | <b>64.9</b> | <b>64.7</b> | <b>64.9</b> | <b>64.7</b> | <b>0.1</b>   |  |
| 노인<br>복지<br>(7)  | 기초연금(기초노령연금)      | 69,001         | 73.3         | 74.5        | 74.6        | 75.0        | 75.0        | 74.5        | 1.7          |  |
|                  | 노인보호전문기관          | 104            | 50.0         | 50.0        | 50.0        | 50.0        | 50.0        | 50.0        | -            |  |
|                  | 노인일자리운영(제주 포함)    | 5,548          | 46.8         | 46.7        | 47.0        | 47.0        | 47.0        | 46.9        | 0.2          |  |
|                  | 노인돌봄서비스           | 2,087          | 70.9         | 68.7        | 68.3        | 68.2        | 68.7        | 68.9        | -2.2         |  |
|                  | 노인단체지원(경로당 난방비 등) | 1,267          | 48.4         | 32.0        | 33.2        | 30.2        | 24.9        | 33.7        | -23.5        |  |
|                  | 장사시설설치            | 582            | 69.0         | 68.9        | 68.3        | 70.0        | 66.3        | 68.5        | -2.8         |  |
|                  | 노인요양시설확충          | 658            | 50.0         | 50.0        | 52.1        | 51.4        | 50.7        | 50.8        | 0.7          |  |
|                  | <b>소계</b>         | <b>79,247</b>  | <b>70.3</b>  | <b>71.0</b> | <b>71.1</b> | <b>70.6</b> | <b>71.8</b> | <b>70.9</b> | <b>1.5</b>   |  |
| 보육<br>지원<br>(7)  | 영유아보육료지원          | 50,566         | 48.8         | 49.4        | 49.4        | 54.9        | 65.8        | 53.7        | 17.0         |  |
|                  | 가정양육수당지원사업        | 18,871         | 48.0         | 48.0        | 48.0        | 48.9        | 64.4        | 51.5        | 16.4         |  |
|                  | 보육돌봄서비스(교직원인건비)   | 9,731          | 45.6         | 48.6        | 48.8        | 48.0        | 48.0        | 47.8        | 2.4          |  |
|                  | 방과후돌봄서비스          | 2,723          | 52.6         | 51.9        | 51.3        | 51.2        | 48.0        | 51.0        | -4.6         |  |
|                  | 아이돌봄지원(아동양육지원)    | 1,230          | 62.5         | 63.5        | 64.0        | 64.7        | 63.8        | 63.7        | 1.3          |  |
|                  | 어린이집지원            | 3,403          | 44.2         | 48.2        | 50.0        | 47.9        | 44.2        | 46.9        | 0.1          |  |
|                  | 어린이집기능보강          | 849            | 50.0         | 50.0        | 50.0        | 50.0        | 50.0        | 50.0        | -            |  |
|                  | <b>소계</b>         | <b>87,373</b>  | <b>51.7</b>  | <b>49.5</b> | <b>49.5</b> | <b>53.0</b> | <b>62.0</b> | <b>53.1</b> | <b>10.3</b>  |  |

|                        | 사업                    | 사업비<br>(2014년) | 국고보조율(실효보조율) |             |             |             |             |             |              |  |
|------------------------|-----------------------|----------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--|
|                        |                       |                | 2010<br>(A)  | 2011        | 2012        | 2013        | 2014<br>(B) | 평균          | 변화율<br>(B-A) |  |
| 아동<br>청소년<br>복지<br>(7) | 아동통합서비스지원운영           | 647            | 99.3         | 99.5        | 97.6        | 96.9        | 96.8        | 98.0        | -2.6         |  |
|                        | 아동발달지원계좌자치단체<br>경상보조  | 149            | 66.2         | 66.2        | 66.9        | 67.9        | 67.5        | 66.9        | 1.3          |  |
|                        | 청소년사회안전망구축            | 437            | 50.7         | 50.5        | 51.1        | 48.0        | 54.1        | 50.9        | 3.4          |  |
|                        | 청소년방과후활동지원            | 291            | 48.8         | 48.3        | 48.1        | 48.0        | 48.2        | 48.3        | -0.7         |  |
|                        | 청소년쉼터운영지원             | 169            | 50.0         | 50.0        | 50.0        | 50.0        | 50.0        | 50.0        | -            |  |
|                        | 청소년시설확충               | 742            | 50.2         | 42.8        | 60.9        | 56.8        | 60.6        | 54.2        | 10.4         |  |
|                        | 지방청소년활동진흥센터<br>활동지원   | 101            | 44.2         | 40.0        | 40.0        | 40.0        | 29.7        | 38.8        | -14.5        |  |
|                        | <b>소계</b>             | <b>2,537</b>   | <b>58.7</b>  | <b>54.4</b> | <b>64.6</b> | <b>62.9</b> | <b>65.7</b> | <b>61.3</b> | <b>7.0</b>   |  |
| 여성<br>가족<br>복지<br>(4)  | 가정폭력·성폭력방지 및<br>피해자지원 | 183            | 55.6         | -           | 66.7        | 62.6        | 63.9        | 62.2        | 8.3          |  |
|                        | 한부모가족자녀양육비등지원         | 689            | -            | 73.2        | 73.4        | 75.0        | 74.7        | 74.1        | 74.7         |  |
|                        | 경력단절여성취업지원            | 562            | 70.1         | 69.3        | 70.0        | 72.6        | 71.1        | 70.6        | 1.0          |  |
|                        | 다문화가족정책 및 자녀양육<br>지원  | 799            | -            | 67.0        | 67.6        | 58.1        | 69.2        | 65.5        | 69.2         |  |
|                        | <b>소계</b>             | <b>2,050</b>   | <b>70.1</b>  | <b>70.7</b> | <b>69.9</b> | <b>67.1</b> | <b>71.6</b> | <b>69.9</b> | <b>1.5</b>   |  |
|                        | 지역사회서비스투자사업           | 2,732          | 72.2         | 72.0        | 69.8        | 70.2        | 69.6        | 70.8        | -2.5         |  |
|                        | 통합사례관리사지원             | 257            | 50.0         | 50.0        | 50.0        | 50.0        | 50.0        | 50.0        | -            |  |
|                        | 공공사회복지전달체계개선          | 1,431          | -            | 46.4        | 65.9        | 66.4        | 67.0        | 61.4        | 67.0         |  |
| 기타<br>(3)              | <b>소계</b>             | <b>4,419</b>   | <b>69.9</b>  | <b>69.8</b> | <b>67.7</b> | <b>68.1</b> | <b>67.7</b> | <b>68.6</b> | <b>-2.2</b>  |  |
|                        | <b>합계(47)</b>         | <b>303,680</b> | <b>68.0</b>  | <b>68.2</b> | <b>67.5</b> | <b>67.0</b> | <b>70.6</b> | <b>68.2</b> | <b>2.6</b>   |  |

주 : 연도별비정기적 조사자료로서 통계적 엄밀성과 공식성은 취약      자료 : 행정자치부, 기획재정부

최근 5년동안 실효보조율에서 특별한 변화가 없었던 현상에 대해, 정부간 재정관계가 안정화되었다고 설명하기보다는 갈등이 계속 누적적으로 잠재화되었다고 해석하는 것이 타당할 수 있다. 현실적으로 지방세입에서 일반재원의 증가율이 연평균 1% 수준에 불과한 상태에서 기준보조율 체계의 변화없이 복지보조금이 매년 지속적으로 증대했기 때문에 지방재정에서 복지비 부담의 압박 강도는 보다 악화되었다. 분권교부세와 법인세 감면 그리고 취득세 인하 등

에 따른 지방재정의 손실에 대한 체계적 보완없이 복지보조사업에서 의무적인 지방비 부담이 확대되었다. 과거의 재정 압박이 누적적으로 지속되고 있지만 지방세입의 구조적 문제를 해결하려는 체계적인 조치들은 실시되지 않았다.

기초생활보장과 기초연금 등과 같은 대규모 복지사업에서는 지방비의 부담 비율은 낮지만 절대적인 재정부담 규모 자체가 크다는 점에서 재정압박이 지속된다. 이외 소규모 복지사업에서는 국고보조율이 낮은 가운데 사업의 종류가 확대되었다. 형식적으로는 지자체의 재량이 인정되지만 실질적으로 의무지출로 운영되면서 지방재정의 부담이 가중된다. 대표적인 사업이 노인단체 지원에 대한 것이다. 2010년도 해당 사업은 총사업비 848억 원(국고보조율 48.4%)이었지만 2014년도는 1,267억 원으로 증가하면서 보조율이 24.9%로 급격히 감소했다.

지방재정에서 불리한 현재의 기준보조율체계가 지속되면 정부간 복지재정 갈등문제는 보다 악화될 위험이 있다. 누리과정 예산 갈등을 중앙정부의 재정수단 보다는 지자체와 지방교육청의 재정문제로 해석하고 자체 해결하도록 기대하는 중앙정부의 문제해결 접근이 적절한지 여부에 대한 논의가 필요하다. 최근 유사 중복사업의 통합을 통한 복지보조사업의 구조조정이 추진되는데, 이 과정에서 지방재정에 대한 추가적인 부담도 우려된다.

하방경직성과 비가역성있는 복지보조사업을 구조조정하여 국고보조사업을 폐지하거나 국비 지원 규모를 축소하면 지방비 부담이 추가적으로 증가될 가능성이 높다. 중앙정부의 해당 사업에 대한 지출 책임을 지방으로 전가하는 현상이 발생할 수 있기 때문이다. 이와 같은 우려를 예방하기 위해서는 복지보조사업이 지방의 현장에서 필요한 이유 혹은 구조조정이 타당한지 여부를 쌍방의 관점에서 체계적으로 확인해야 한다. 해당 사업의 재정 문제를 공동으로 해결하기 보다는 중앙정부의 재정건전성 제고 기조를 우선 고려하는 중앙정부의 일방적 관점에서 제도를 개편하면 정부간 재정갈등 문제가 보다 악화될 수 있다.

#### IV. 복지보조사업에서 기준보조율의 개편과제

사회복지서비스에 대한 재정지출 규모가 중앙과 지방 모두 지속적으로 증대되는 가운데 경기침체에 따른 세입여건 악화문제와 맞물리면서 관련 주체들간의 적정 비용분담비율을 둘러

싼 갈등이 심화되고 있다. 사업별로 복지비 지출에서 최적의 분담비율을 찾아야 한다는 사회적 요구가 있고 이를 위한 전문가 집단의 연구 활동도 있었다. 하지만 소득분배 영역의 사회정책에서는 자원배분 기능에 속하는 경제정책과 달리 패레토 최적을 달성할 수 있는 유일한 해법을 찾는 것은 ‘불가능’한 작업이다.

최적 소득분배 수준은 사회적 정의에 기초한 사회적 합의를 통해 우연적으로 형성된다. 최적의 해법이 없다는 점을 인정하고 사회위기를 극복한다는 ‘문제해결’의 원칙을 전제로 설정하면 현재의 시대에 적합한 적정 수준에서 복지사업의 재정분담 비율에 대한 합의를 도출할 수 있다. 이해관계 주체들의 세입과 세출 재정 상황에 대한 상호 인식 공유 없이 서로 재정 책임을 회피하는 갈등 구조 속에서는 문제해결을 기대하기 힘들다. 그런데, 현행 기준보조율과 차등보조율제도에서 쟁점들을 공감해도 제도개편의 대안에 대한 합의는 쉽지 않다. 단기적인 재정이득과 손실에 대한 이해관계가 첨예하게 얹혀있기 때문이다. 근본적으로 복지지출의 재정정책에서 정부간 인식 격차가 상당하며 사업별 보조율 수준의 적정성에 대한 해석도 다양하다.

기준보조율에 대한 쟁점은 80년대 중반에 형성된 국고보조금제도 관리방식을 30년이 지난 지금도 그대로 운용하기 때문에 발생한다. 과거 보조금 제도는 지방자치 실시 이전의 집권적 재정관계에서 농림축산업과 지역개발 중심으로 설계되었다. 지자체가 선호하는 개발사업의 보조금 관리방식을 지방이 선호하지 않는 복지사업에도 적용하고 있다. 복지사업의 지출 금액이 적었을 때는 특별한 문제없이 제도에 순응하였지만 2000년대 이후 지방재정의 우선순위가 사회복지비 중심으로 전환되면서 정부간 재정갈등이 표면화되었다. 정부간 복지재정의 ‘구조’에서 발생하는 거시적인 문제상황에 대해 개별 사업의 소규모 갈등만 임시적으로 대응하려는 미시적 행태로는 문제를 해결하기 어렵다.

최근의 재정 환경변화 속에서 중앙–광역–기초의 중층적인 관리체계 속에서 사업별로 상세하게 규정하는 기준보조율제도는 새로운 사회문제를 해결하는데 효과적인 수단이 아니다. 근본적인 해결을 위한 구조개편이 필요하다. 무엇보다 제도 개편의 관점을 재정립해야 한다. 현재의 ‘재정관리형’ 접근을 ‘문제해결형’으로의 전환하면 새로운 대안을 찾을 수 있다.

우선, 현행 정부간 재정관계체계 유지할 경우, 복지보조사업의 사업특성별로 기준보조율을 재설정해야 한다. 기존의 재정 형편 중심에서 임의적 보조율 설정에서 벗어나 해당 사업의 사회적 특성 중심으로 정부간 기준보조율에 대한 협의가 필요하다. 사업특성에서 사업의 정책적 성격과 지자체의 재량에 대한 분권특성을 동시에 고려하여, 전국 표준적으로 중앙정부의 지침 그대로 모든 지자체가 수용해야 하는 사업의 기준보조율은 지금보다 더 높여야 한다. 반면 지

자체 재량이 크고 중앙정부가 장려적 목적으로 지원하는 사업은 보조율을 낮게 설정하고 정기적인 일몰 심사를 거쳐 지방으로 이양해야 한다. 차등보조율 규정의 경우는 존치 타당성을 재검토하고 기준보조율체계에서 반영할 수 있는 방안을 마련해야 한다.<sup>8)</sup>

둘째, 사회문제 해결에 대한 성과책임을 강화하기 위해서 현재와 같은 중앙·지방 공동 책임 방식의 기준보조율체계를 재정사업의 특성별로 중앙과 지방의 책임을 전담하는 구조로 전환할 필요가 있다. 모든 복지사업에 대해 중앙과 지방이 재원을 분담하면 상호간 갈등이 발생할 영역이 많아지고 개별 사업에 대한 정부간 재정협상에서 효율성을 확보하지 못한다. 복지재정사업에서 효율과 책임을 동시에 확보할 수 있는 대안으로서 사업별 전담 방식으로 복지보조사업 운영체계를 정비하는 방안이 있다.

셋째, 기준보조율에 대한 법적 특성을 재정립해야 한다. 현행 보조금관리에 관한 법체계는 복지보조금의 재정 총량관리와 사회문제해결을 위한 사업 성과관리의 두 가지 측면에서 모두 적절하게 작동하지 않고 있다. 복지보조금이 전체 국고보조금의 절반이 넘고 기준보조율과 차등보조율에서 특성들이 다른 보조사업과 구분되는 요소가 많다는 점을 고려할 때, 별도의 법률로 분법하거나 주요 복지보조사업은 개별 근거법에서 기준보조율을 규정하는 문제해결형 접근을 적용할 필요가 있다. 또한 법정 기준보조율이 규정되지 않은 소규모 복지 보조사업에서는 기준보조율을 권고사항으로 제시하고 지방비 부담 정도는 지방자치단체의 자율적인 의사결정 영역으로 전환해야 한다.

8) 예를 들어, 대부분의 자치구에서 10% 인상보조율이 적용되는 복지보조사업에서는 차등보조율의 현실적인 결과를 기준보조율에 반영하여 제도운영을 효율성을 높일 필요가 있다.

### 참고문헌

- 손희준(2013). 사회복지보조금의 중앙·지방 간 분담체계에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」 25(3), 7~34.
- 이재원(2011). 사회서비스투자를 위한 지방재정의 역할강화 방안 : 중앙·지방정부간 복지재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 16(2), 87~114.
- 이재원(2011). 사회서비스포괄보조로서 분권교부세 진단. 「사회서비스연구」, 2(2), 31~60.
- 이재원(2013). 사회복지 보조금의 적정보조율 설정방안. 「지방재정」, 4호, 44~62.
- 임성일(2012). 국고보조금제도의 과제와 개선방향. 「지방재정」, 4호, 6~21.
- 최병호 외(2012). 「국고보조사업의 국가·지방간 재원분담체계 개선과제」. 행정안전부.
- Musgrave, R. A.(1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R.A.(1983). Who should tax, where, and what? C.E. McLure Jr ed. *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Australian National University Press.
- Oates, W. E.(1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E.(2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Finance*, 12, pp.349~373.
- Qian, Y. & B. R. Weingast.(1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11, pp.83~92.

02  
지방재정이  
꽃피다

지방자치를 꽃피우는  
그들을 만나다!

찾아가는 현장  
경상북도 상주시청

축제 한마당  
2015 목포항구축제



지방재정을 꽃피우기 위해서는 정부는 물론 지방자치단체의 긍정적인 변화 또한 필요하다. 이에 합리적인 세입과 효율적인 세출은 지방자치단체의 덕목 중 하나가 된다. 이번 호에 만날 경상북도 상주시청은 예산 절감 및 세외 수입 증가를 위해 새로운 아이디어를 공개했다. 지자체 최초 가축분뇨 처리수수료 현실화가 바로 그것이다. 지방재정의 긍정적 성장을 위한 상주시청의 새로운 아이디어, 바로 만나보자.

## 지자체 최초 가축분뇨 처리수수료 현실화 예산 절감, 세외 수입, 환경 보호까지 일석삼조!

### 2014년 지방예산효율화 행정자치부장관상 수상 경상북도 상주시청

낙동강이 흐르는 상주시는 구미와 대구, 부산을 아우르는 상수원 보호의 핵심 지역이자 4대강 보가 두 개나 설치될 정도로 중요한 환경 거점도시다. 이런 상주시가 지방자치단체 최초로 가축분뇨를 100% 처리하고 처리수수료를 현실화하며 지난해 지방예산효율화 행정자치부장관상을 수상했다. 현실적인 가축분뇨 처리수수료를 정착시키며 연간 7억 4,000만 원 이상의 세외 수입을 확보한 상주시는 예산 절감과 환경 보호까지 기대 이상의 성과로 주목받고 있다.

글 | 윤지은, 사진 | 조인기

#### 가축분뇨 처리의 중요성을 깨닫다

4대강 사업은 물론 낙동강 수질 보호에 중요한 역할을 하는 상주시의 주요 산업은 축산이다. 흔히 곶감을 떠올리지만 전국에서 양계 농가가 가장 많고 한우 농가가 두 번째로 많은 농축산복합 도시인 것이다. 그런 만큼 가축분뇨 배출량도 많을 수밖에 없다.

가축분뇨는 우리나라 전체 폐수 발생량의 1% 정도를 차지한다. 하지만 수질환경에 미치는 영향력이 30%에 달한다는 점을 감안할 때 상주시에 있

어 가축분뇨 처리는 중요한 과제가 아닐 수 없다.

양계와 한우에 비해 양돈 농가의 비중은 작은 편이지만 양돈 분뇨는 고농도의 질소와 인, 유기물을 함유하고 있어 그대로 방류될 경우 심각한 수질 오염으로 이어진다. 이를 잘 알고 있는 상주시는 양돈 분뇨를 중심으로 가축분뇨 처리시설을 가동하고 있다.

#### 가축분뇨 처리시설의 물꼬를 트다

상주시가 처음 가축분뇨 공공처리시설을 도입

한 것은 1994년이다. 지금은 상주시의 우수사례를 참고해 전국 100여 개의 가축분뇨 처리시설이 설치될 정도이지만 당시만 해도 그 어떤 지방자치단체도 주목하지 않는 사업이었다.

최초로 가축분뇨 처리시설을 설치한 만큼 상주시는 1994년 당시 해외 선진 사례를 거의 그대로 받아 들였다. 국내에 가축분뇨 관련 전문가가 거의 없었고 소수의 연구진이나 학자들조차 비료

화나 자원화 차원에서만 접근하는 수준이었기 때문이다. 결과적으로 땅이 좁고 초기가 적어 순환농법이 불가능한 우리나라와 해외 사례의 차이는 현실적인 문제점을 드러냈다. 제대로 시작조차 하지 못한 채 가동을 멈추고 말았지만 상주시의 현 가축분뇨 처리시설의 밑거름이 된, 의미 있는 시작이었다.

▼ 상주시청 환경관리과 임직원들. 뒷줄 좌측에서 두 번째가 황인수 계장.



## 공법과 처리기술을 고도화하다

5년 가까이 멈추었던 상주시의 가축분뇨 처리 시설이 다시 시동을 견 것은 2000년 황인수 환경 관리과 계장이 위생환경사업소 분뇨처리장에 발령을 받으면서부터다. 당시 상주시청 위생환경 사업소 직원으로 공무원 생활을 시작한 황인수 계장은 초창기부터 상주시의 가축분뇨 처리사업을 계획하고 실무를 담당해 왔다. 황인수 계장은 상주시청 근무를 준비하면서부터 가축분뇨 처리에 관심을 가졌고 가축분뇨를 주제로 석사를 받은 후 환경공학박사 학위까지 취득한 전문가다.

“2001년 당시 시설을 보완하고 무엇보다 공법을 바꿔 처리기술을 고도화하는 데 주력했습니다. 축산농가가 많은 상주시가 잘 살고 낙동강

수질을 지키는 환경지킴이로 거듭나기 위해서는 가축분뇨 처리시설의 안정화가 필수적이었기 때문이지요.”

시작은 1994년 상주시를 시작으로 이후 실패를 거듭했던 다른 도시의 사례를 살피는 것부터였다. 이를 토대로 우리나라에 맞는 공법을 적용한 후 지금까지 상주시는 축산환경사업소를 두고 가축분뇨 단독처리 정화시설을 운영해 오고 있다.

## 처리 단계별 체계를 갖추다

1998년 지방자치단체별로 목표 수질을 정한 뒤 이를 달성하고 유지할 수 있도록 오염물질의 배출 총량을 관리하는 수질오염총량관리제가 시

행되었다. 게다가 환경부에서는 가축분뇨 처리시설에 대해 확실한 대안을 갖기 전까지 시설을 증설하지 못하게 해 가축분뇨 처리에 과부하가 걸렸다. 이런 상황에서 2001년, 상주시의 가축분뇨 단독처리 정화시설 성공사례는 환경부 장관을 비롯해 중앙정부 인사들이 헬기를 타고 시찰을 하러 올 정도로 놀라운 성과였다.

성공적인 가축분뇨 처리 정화시설을 갖춘 상주시는 안정적인 운영을 위해 가축분뇨 처리가 시작되는 농가에서부터 체계적인 수거 방안을 마련하는 데 주력했다. 가축분뇨 처리 정화시설의 운영비가 100% 상주시의 뜻이어서 재정적인 부담을 줄여야 했기 때문이다.

이를 위해 상주시가 주목한 것은 운영비용 절감이었다. 가장 시급한 문제는 농가에서 들여오는 가축분뇨에 섞인 이물질이었다. 가축분뇨에서 발생한 독한 성분 때문에 삭은 축사 안의 쇠나 콘크리트, 오래되어 분리된 볼트나 너트 등이 그대로 섞여 들어왔다. 심지어 죽은 돼지의 뼈가 나올 정도로 관리가 안 되고 있었다.

이런 이물질로 인해 가축분뇨 처리시설의 파이프가 부러지거나 고장을 일으켰다.

“기계가 고장이 나니 처리가 중단될 수밖에 없지요. 수도 없이 중단이 되었습니다. 수리비도 많이 들고 전력 소모도 높아지고 유지관리비가 엄청나게 들어갔어요.”

황인수 계장은 경제성이 크게 떨어지는 상황에서 벗어나기 위해 처리수수료의 현실화 방안을 내놓았다. 농가의 반발은 심했고 시청 내부의 의견은 분분했다.

▼ 가축분뇨 처리 관련 정책 및 관리를 담당하는 환경관리과



▲ 상주시청 축산환경사업소 내 가축분뇨 퇴비화시설.

▼ 분뇨와 톱밥을 잘 섞어 발효시킨 후 톤백 포장기로 이동 중.



▼ 정화된 물이 얼마나 깨끗한지 보여주는 분수 정원.





▲ 전처리되어 수거된 양돈 분뇨



▲ 분뇨 발효를 위해 표고농가에서 입찰해 구입하는 톱밥



▲ 최종 출고를 기다리는 가축분뇨 퇴비

## 비현실적 처리수수료를 말하다

2006년, 상주축산업협동조합 조합장을 지낸 바 있는 현 이정백 시장이 취임하면서 상황은 달라졌다. 가축분뇨 처리의 중요성과 처리과정 체계화의 필요성을 정확히 파악했던 이정백 시장은 처리수수료가 현실화될 경우 상주시가 갖게 될 이익에 대한 확신도 가지고 있었다. 그래서 황인수 계장과 환경관리과 직원들이 한 마음으로 추진하던 처리수수료 현실화 사업에 날개를 달아 주었다. 이와 함께 자원화 시설을 갖추는 사업도 추진되었다.

당시 요금의 현실화가 정부 지침이었지만 비현실적인 처리수수료에 대한 인식을 바꾸는 것부터 쉽지 않았다. 공공시설물이니 인건비는 제외 하더라도 처리 약품비, 기계 소모품 구입비, 전력비, 유지관리비 등 처리수수료가 톤당 2만 원 정도였다. 하지만 당시 톤당 1천 원이라는 비현실

적인 수수료를 받고 있었고 나머지는 온전히 상주시의 뜻이었다.

상주시는 우선 처리수수료 인상 방안을 공지했다. 면적 1천m<sup>2</sup> 이하인 신고 대상은 1만 원, 면적 1천m<sup>2</sup> 이상인 허가대상은 2만 원을 받기로 했다. 1천 원이던 처리수수료가 1,000%에서 2,000% 까지 오르자 농가의 반발이 엄청났다.

이에 대해 상주시는 국가 정책이며 전국 지방자치단체 중 재정자립도가 하위권인 상주시의 재정 현황을 강조했다. 그리고 축산 농가와 약속을 했다.

“농가는 가축분뇨의 전처리와 농도 낮추기를 정확하게 이행하고 시에서는 운영비 절감을 위해 노력하겠다고 약속했습니다. 실제로 1년 안에 20%나 비용을 낮출 수 있었어요.”

이후에도 상주시는 꾸준히 월 1회 회의를 열

고 자원화를 위해 꼭 필요한 전처리 전후 사진을 비교 제시해가며 농가를 설득해 나갔다. 사진을 본 농민들은 가축 분뇨에서 콘크리트나 플라스틱, 볼트 등이 나오는 것을 이해하지 못했다. 그리고 전처리 과정을 귀찮아했다. 이 과정에서도 기존 방식을 고수하자는 의견이 만만치 않았지만 이정백 시장의 소신과 지원으로 강하게 추진해나갈 수 있었다.

## 현실적 처리수수료의 혜택을 입다

이정백 시장을 필두로 환경관리과 직원들의 노력으로 자원화 시설 추진과 처리수수료 현실화 사업은 점차 성과를 거두었다. 그리고 2012년 가축분뇨의 해양 투기가 금지되면서 분위기 반전을 맞는다.

▼ 정화시설 중 하나인 액상부식조



다른 지역의 양돈 농가는 가축분뇨 처리에 제동이 걸리면서 농가 유지 자체에 문제가 생겼지만 가축분뇨 처리시설을 갖춘 상주는 문제가 없었다. 가축분뇨 처리시설에 대한 관심이 높아지자 전처리에 대한 농가의 인식도 달라졌다. 또한 가축분뇨 처리수수료가 현실화되고 원가 분석에 따라 처리수수료 역시 낮아질 수 있다는 공감대가 형성되면서 자율적인 움직임도 활발해졌다.

이 시기, 상주시는 공법을 보완해 정화처리와 자원화를 하나의 시설에서 처리할 수 있는 기술을 개발했다. 또한 농가에서 전처리를 하지 않거나 농도가 높은 분뇨를 가져오면 받아주지 않는 강경책을 썼다. 상주시와 농가의 공동 노력은 기존에 톤당 10만 원이던 가축분뇨 슬러지 처리 비용을 50% 감소시켰다. 무엇보다 분뇨 걱정 없이

양돈을 할 수 있다는 인식이 확산되며 상주시의 가축분뇨 처리사업은 안정화되었다.

### 기대 이상의 세외 수익을 올리다

전처리가 확실하게 되면서 정화처리 후 찌꺼기를 유기농 퇴비로 사용할 수 있게 되었다. 처리비용도 톤당 2만 원 이상 절약해 연간 2~3억 원을 절약하고 있다. 축산환경사업소는 가축분뇨슬러지 퇴비화시설을 통해 농가에 비료를 무상 공급하면서 비료 구입비도 연간 5억 4,000만 원 가까이 절약하는 효과를 가져왔다. 가축 분뇨에 톱밥을 섞은 유기농 비료라 농가에서 줄을 서서 가져갈 정도로 인기가 높다. 이 외에도 오랜 연구를 통해 정화처리시설에서 중간처리수를 액비로

공급해 처리비를 절반으로 줄였다. 이 액비는 한우 농가에 퇴비로 무상 공급되며 양돈 농가에 치중되었다는 불만을 호응으로 바꿔내고 있다. 이처럼 가축분뇨 처리수수료 현실화를 통해 안정화된 상주시의 폐기물 자원화 사업 효과는 상상했던 것 이상으로 구현되고 있다.

“농가와의 약속을 지키기 위해 사업이 진행될 수록 축산환경사업소 직원들 스스로 가축분뇨 처리시설을 공부하고 직접 관리하는 등 비용 절감 방안을 마련하고 있습니다. 명절에 쉬지 못하는 경우도 있지만 가축분뇨를 100%에 가깝게 처리하여 상주시가 전국의 모범사례로 행정자치부장관상까지 받으니 보람을 느낍니다.”

박재우 축산환경사업소 계장은 향후 소와 닭의

▼ 수성을 마치고 출고를 기다리는 가축분뇨 퇴비.



▲ 1994년 설치된 부식조를 보존해 임시 저장소로 활용하고 있다.



▲ 최종 정화된 물은 도로 너머 낙동강에 방류된다.

분뇨 처리와 농협퇴비화 사업 추진 등을 통해 상주시는 앞으로도 국가에서 추진하는 ‘폐기물 자원화를 선도’ 할 수 있을 것이라고 자신했다.

상주시는 아무도 주목하지 않았던 1994년에 시작해 2001년, 환경 여건에 맞는 가축분뇨 처리시설을 갖추었다. 그리고 시민들과 함께 가축분뇨 처리수수료 현실화를 추진하며 예산 절감과 세외 수익을 창출해 냈다. 이를 기반으로 상주시는 심화된 폐기물 자원화와 가축분뇨를 이용한 신재생에너지 사업을 추진하며 또 한 번의 도약을 준비하고 있다.

### Interview



“  
농업과 환경이 조화를 이루는  
상주를 만들겠습니다!”

이정백 시장

**Q** 가축분뇨 처리사업을 계기로 폐기물 자원화의 모범사례로 손꼽히고 있습니다. 가장 큰 성과는 무엇이라고 생각하십니까?

**A** 2013년 8월, 가축분뇨 공공처리시설 처리용량을 기준 일 80톤에서 200톤 규모로 증설하면서 낙동강 오염방지를 위한 기반을 마련했습니다. 가축분뇨 슬러지를 퇴비화하고 농가에 무상 공급을 할 수 있게 되면서 농가의 비료구입비 절감과 유기농업 활성화도 모색할 수 있었습니다. 이는 상주시와 환경을 생각하며 한 발 앞선 준비와 폐기물 자원화를 꾸준히 추진해 온 결과입니다. 아낌없이 협력해 준 상주 시민들과 시청 직원들에게 감사의 마음을 전하고 싶습니다.

**Q** 이 성과를 토대로 한 향후 계획에 대해 말씀해 주세요.

**A** 상주에서는 현재 거의 100%에 가깝게 처리하고 있는 돼지 분뇨 외에도 닭의 분뇨와 소의 분뇨가 많이 발생하고 있는데요. 이에 대한 획기적인 자원화를 위해 1일 120톤 규모의 친환경 퇴비화시설을 추진하고 있습니다. 이 사업이 완료되면 상주는 농업과 환경이 조화를 이루는 도시, 낙동강을 기반으로 발전하는 도시가 될 것입니다. 전국에서 부러워하는 도시로 성장할 수 있도록 더욱 노력하겠습니다.



## 2015 목포항구축제

# 향구, 축제의 장이 되다

**행사명** 2015 목포항구축제

**기간** 2015년 7월 24일~28일

**장소** 『평화의 섬』 삼학도 및 선창 일원

**주소** 전남 목포시 삼학로 92-6

**문의** 061-270-8102~4

올해로 10주년을 맞이하는 '2015 목포항구축제'는 3년 연속 '대한민국 유망축제'에 선정되어 '대한민국 대표축제'로 당당히 이름을 올렸다. 이번 축제부터 명칭을 '목포해양문화축제'에서 '목포항구축제'로 변경하였는데, 항구의 느낌을 최대한 표현하기 위함이다. 명칭 변경을 통해 목포만의 강점과 정체성을 부각시키고, 어민들의 적극적인 참여를 유도하여 지역민과 관광객 모두 함께 즐길 수 있는 축제한마당으로 만들 계획이다.

이번 축제에서는 항구도시만의 독특한 생활상인 어물난장 '파시'를 재현하고, 어선을 무대로 활용한

공연과 선구체험, 세계선박 모형 전시, 각종 승선체험 등 항구도시에서만 맛볼 수 있는 차별화된 프로그램을 준비했다.

### 해상시장 '파시'

서해안 지방 특수한 생활상이었던 '파시'는 고기잡이철에 한시적으로 형성되는 어물시장을 일컫는다. 글자 그대로 '파도에 따라 들어서는 시장'이란 의미를 담고 있다. '파시'는 바다 위에서 고기를 잡는 어부와 상인들 사이에 거래가 이뤄지는 지금의 수산물 공판장과 같은 역할을 했다.

이번 축제에서 선보이는 '파시'는 목포 고유의 해양



문화를 재현한 것으로 해상에서는 <옛 음악 다방>, <추억의 삼학분교>, <교복사>, <사진관>, <우체국>, <쌀상회> 등이, 육상에서는 <목포역>, <만화방>, <삼학운수>, <이발소> 등이 열려 풍성한 볼거리와 체험거리를 선사한다.

### 목포 5미 기행

목포에 가면 꼭 먹어야 하는 음식으로 다섯가지를 꼽는다. 지친 소도 벌떡 일어서게 할 만큼 기력 보강에 좋은 '낙지'. 푹 삭힌 흉어에 묵은 김치와 삫은 돼지고기를 곁들인 흉어삼합과 막걸리 한 사발을 더한 '흉탁삼합', 들척지근한 양념에 꽂게의 살만 버무려 낸 '꽃게무침', 쫄깃하고 달콤한 '민어회', 도톰한 몸에 칼집을 넣고 각종 양념을 담아 조려낸 '갈치조림'이 그것이다. 이렇게 다섯가지 음식을 '목포의 5미'라 하는데 한 번 맛본 사람들은 그 맛을 잊지 못해 다시 찾는다.

### 이색 프로그램

항구도시의 낭만을 듬뿍 담아갈 수 있는 항구 관련 프로그램이 다양하게 펼쳐질 예정이다. 오래전부터 목포는 낮에는 만선의 깃발을 펼리이는 어선들이 바다를 메웠고, 밤에는 등대를 중심으로 빛의 항연이 펼쳐졌던 곳으로, 목포항은 축제 그 자체였다. 그렇게 힘든 노동으로 지친 뱃사람들이 흥으로 피로를 풀었던 것이 지금의 항구축제로 승화된 것이다.



남도갯길 풍어 길놀이 '용왕납시오'를 비롯하여 밤하늘을 아름답게 수놓는 '불꽃쇼', 항구에서 펼쳐지는 다양한 콘서트와 음악회, 항구도시를 몸소 느껴볼 수 있는 체험 프로그램까지 다양한 이색 프로그램들이 풍성하다.

### 함께 보면 좋은 관광지

#### 삼학도 균린공원

삼학도에는 망망대해로 떠나보낸 낭군을 기다리는 아낙들의 외로움이 녹아 있고 고깃배를 기다리는 상인들의 희망이 담겨 있다. 그리고 저 세상으로 가는 망자들의 한이 서려 있는 곳이기도 해 삼학도에서는 목포 사람들의 희로애락을 고스란히 느낄 수 있다.

#### 이난영 공원

'목포의 눈물'을 부른 가수 고 이난영 여사를 기념하는 공원으로 '목포의 눈물'과 '목포는 항구다' 노래비와 이난영 여사의 수목장이 있다. 이 공원은 쾌적한 녹지공간과 시민 편의시설이 설치되어 있어 목포의 관광명소로 자리 잡았다.

#### 목포종합수산시장

재래시장 현대화 작업을 통해 옛 동명동어시장을 새롭게 단장한 종합수산시장이다. 이곳에는 청정 서남해에서 어획한 선어, 흉어, 젓갈, 건어물 등 각종 수산물을 판매하는 점포 125개가 입점해 있으며 공영주차장을 갖춰 고객들 편의성도 고려했다.



### 연간기획

저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안

시스템사고를 통한 고령화와

최남희

지방재정 간의 동태성에 대한 인과순환적 구조분석

유태현

고령화에 따른 지속 가능한 지방세 체계 구축 방안

### 글로벌 비즈니스 매너

인도의 문화, 인도의 사람들을 만나다



전 세계 유례없는 한·중·일의 급속한 고령화는 '인구절벽'이라는 경제전문가 해리 덴트의 말처럼 성장을 단절시키는 위험 요소로 대두되고 있다. 특히 대한민국 지방재정의 경우 고령화에 따른 인구구조변화, 세입·세출 변화, 복지비용의 변화 등 다양한 문제에 직면하게 됐다. 이번 호에는 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 다양한 재설계 방안에 대해 알아본다.

# 시스템사고를 통한 고령화와 지방재정 간의 동태성에 대한 인과순환적 구조 분석<sup>1)</sup>



글\_최남희  
(한국교통대학교  
행정정보학과 교수)

- 우리나라의 고령화는 특히 농어촌지역 군 기초자치단체의 경우 매우 빠른 속도로 진행되고 있으며, 그 영향이 사회·경제적으로 매우 심각하게 나타나고 있다. 이 글에서는 시스템사고에 입각하여 지방재정 관련 문제들의 동태성이 어떠한 인과순환적 피드백 구조에 의해 초래된 것인가를 살펴보고 그에 따른 대응방안을 모색하고자 한다.

## I. 서론

정부가 국가적으로 중요한 정책문제를 해결하는데 실패하는 이유는 여러 가지 경우가 있을 수 있지만 첫째, 문제의 중요성과 심각성을 올바로 인식하지 못할 때, 둘째, 문제의 특성을 잘못 이해하여 정책설계에 오류가 있을 때, 셋째, 문제해결의 골든타임인 적절한 정책개입시점

1) 이 논문은 본인이 작성한 '고령화에 따른 지방재정의 동태성 분석(한국 시스템다이내믹스 연구, 13권 4호, 2012)'의 내용을 수정·보완하여 '지방재정 매거진'에 수록하기 위하여 작성한 것임.

(Policy Timing)을 놓쳤을 때 등이 대표적이라고 할 수 있다.

우리나라의 고령화 문제는 최근 일본보다 더 급속하게 진행돼 세계에서 가장 빠른 진행 속도를 보이고 있으며, 관련된 문제들의 심각성 또한 정부가 대응하기 어려울 정도로 증폭되는 것으로 나타나고 있다. 이는 위에서 언급한 정책문제 해결에 실패하는 세 가지 잘못된 경우가 동시에 얹혀있는 전형적인 사례에 해당한다고 할 수 있다.

즉 우리나라의 고령화 문제는 이미 2000년대 초부터 OECD와 UN 같은 국제기구가 먼저 나서서 공식적으로 그 심각성을 경고한 바 있지만 이것에 대한 우리 정부의 인식수준은 문제를 전혀 문제로 인식하지 않고 있다거나 심지어 관련 문제의 해결을 회피하는 것처럼 보일 정도로 고령화 문제에 미온적이었다는 것이다. 또한 고령화 문제의 성격을 이해하는데 있어서도 고령화 문제를 장수사회로 이행하는 과정에서 나타나는 부작용이나 노인복지서비스의 공급부족 등에만 초점을 두었지 다양한 요인들 간의 악순환 구조가 작동하여 계속해서 국가의 존립 기반을 위태롭게 할 것이라는 차원에서는 대응하지 않았다는 것이다. 또한 우리나라의 고령화 문제는 세계에서 가장 빨리 진행되고 있음에도 불구하고 정책적 대응 시점이 매우 늦게 이루어졌다는 점에서도 실패할 가능성이 크다고 할 수밖에 없을 것이다.<sup>2)</sup>

그렇다면 이러한 고령화의 급속한 진행과 여기에 대한 대응 실패가 초래할 결과는 무엇인가? 고령화는 저출산과 맞물려 정치, 경제, 사회, 문화적으로 매우 다양한 영향을 미치고 있으며, 중대한 사회적 전이를 초래하고 있다. 특히 도시와 농촌 간의 인구분포 격차가 큰 우리나라의 고령화는 지역별로 인구규모와 인구구성의 차이에 따라 진행되는 양상이 크게 다르고 그로 인한 사회·경제적 영향과 문제의 심각성도 매우 다르게 나타나고 있다.

우리나라 농촌지역의 일부 지방자치단체에서는 이미 오래전부터 고령화와 저출산이 악순환 구조로 맞물려 돌아가고 있다. 그 결과 지역의 사회·경제적 기반이 빠르게 쇠퇴하고 계속해서 인구유출 등으로 상주인구가 감소하고 궁극적으로는 지역소멸로 가는 인과순환적 경로에 빠져있다고도 할 수 있다. 물론 장기적으로 현재와 같은 저출산·고령화가 지속된다면 도시나 농촌지역의 구분 없이 우리나라 전체가 결국에는 국가적으로 아무런 준비도 하지 못한 상태에서 '고령인구의 급격한 증가로 인구기반이 한순간에 무너지는 지진(Age-quake)'이 우리나라

2) 이와 관련하여 정부의 저출산·고령화 문제에 대한 대응 수준을 단적인 예를 통해 살펴보면 문제의 심각성에도 불구하고 관련 대책을 총괄 수립하고 조율해야 할 '저출산고령화사회위원회'가 2005년에서야 만들어졌을 뿐만 아니라 예산(2014년 1억 2,000만 원, 인건비 7,000만 원과 연구용역비 5,000만 원 포함)도 매우 부족한 '유령위원회'로 전락하여 정부 차원의 종합적인 대책과 정책의 실효성이 의문이 제기된다는 것이다(이데일리, 2014.11.5.일자).

전체를 뒤흔들어 놓는 상황에 처하게 된다는 것을 의미한다(Wallace, 2000).<sup>3)</sup>

이 논문은 우리나라 지방자치단체의 고령화가 지방재정에 미치는 영향과 양자 간의 동태적인 상호작용 관계를 살펴보는 데 초점을 두고 있다. 고령화와 지방재정 간의 동태적인 상호작용관계에 초점을 두는 이유는 한편으로는 고령화에 의해 지방재정 수입은 티핑 포인트(Tipping Point)를 지나면서 어느 순간 재정절벽(Fiscal Cliff)을 초래하는 수준으로 급격히 감소하고, 반대로 재정지출은 기하급수적으로 티핑하는 영향을 받기 때문이다. 또 다른 이유는 지방정부가 고령화로 인한 문제와 위기에 대응하기 위해서는 역설적이게도 지방재정이야말로 고령화라는 ‘난제 중의 난제(Problem of problems)’를 해결하기 위한 가장 중요한 정책수단이라는 점 때문이다.

이 논문에서는 인과순환적 피드백 구조를 강조하는 시스템사고(Systems thinking)에 입각하여 고령화 자체의 티핑 패턴과 구조는 물론이고 그에 따른 지방재정 관련 문제들의 동태성이 어떠한 인과순환적 피드백 구조에 의해 초래될 것인가를 인과지도 분석(Causal Map Analysis)을 통해 살펴보고 전략지점의 초석을 놓는다는 차원에서 중요한 대응방안을 모색해보고자 한다.

## Ⅱ. 지방자치단체의 고령화 속도: 점점 더 빨리 다가오는 Age-quake

### 1. 대한민국의 고령화에 대한 경고

문제를 얼마나 올바로 인식하였는가에 대한 답변에서는 문제의 원인이 무엇인가를 정확하게 파악하고 있는 것뿐만 아니라 문제의 상태가 얼마나 바람직하지 않으며, 만약 이대로 방치한다면 문제의 상태가 얼마나 빨리 나빠질 수 있는가를 알고 있는 것 또한 매우 중요하다. 이는 의사가 환자의 질병을 올바로 진단하였다든 것은 환자가 왜, 얼마나 아픈가를 밝히고, 이대로 어떠한 처방도 하지 않으면 앞으로 얼마나 빨리 상태가 악화될 수 있는가에 대하여 정확히 판단하는 것과 같은 이치라고 할 수 있다. 고령화 문제에 관한 한 먼저 고령화가 왜, 얼마나 심

3) Age-quake는 Paul Wallace가 사용한 개념으로서 인구감소와 고령사회의 커다란 충격을 리히터 규모 9.0 수준에 달하는 초강도 지진으로 비유한 말이다. 그에 의하면 고령화가 초강도 지진처럼 사회를 근본적으로 붕괴시킨다는 것이다.

각하며, 빨라지고 있는가를 파악할 필요가 있다.

그런데 우리나라 정부의 고령화에 대한 대응은 문제 인식 자체에서부터 크게 잘못되었다고 할 수 있다. 우리나라의 급속한 고령화와 그에 따른 위기에 대해서는 2004년 OECD가 이미 ‘대한민국의 고령화와 고용정책(Ageing and Employment Policies:Korea)’이라는 보고서에서 ‘한국의 인구학적 변화는 경제·사회적으로 어마어마한 충격을 줄 정도’라며 지적한 바 있다.

이 보고서는 우리나라가 50년 안에 세계에서 가장 고령화 된 나라가 될 것이며, 대한민국의 인구학적인 고령화 속도에 대해서는 사상 유례를 찾기 힘들 정도의 속도라고 경고하고 있다. 이 보고서에서는 2000년 한국의 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구가 차지하는 비중은 11%로 OECD 회원국 가운데 멕시코, 터키에 이어 가장 낮은 수준이었으나 2050년엔 무려 67%로 상승해 일본, 이탈리아, 그리스와 함께 ‘노인 부양비율’이 세계 최고치에 이를 것으로 전망하고 있다(OECD, 2004; 동아일보, 2009.10.9.). OECD는 또한 ‘글로벌 경제 장기 전망(Looking to 2060: Long-term global growth prospects, 2012)’이라는 보고서에서도 대한민국의 고령화 속도에 대하여 그 위험성을 지적하며, 2030~2060년 한국 경제의 연평균 성장률은 급속한 인구 고령화로 인해 OECD 국가 중 최하위인 1.0% 정도까지 추락할 것이라고 경고한 바 있다.

UN도 대한민국의 급속한 인구 고령화에 대하여 경고를 하고 있다. UN은 2007년 ‘세계 경제사회 조사보고서(World Economic and Social Survey, 2007)’에서 대한민국은 출산율 급감의 영향으로 인구 고령화 현상이 빠르게 진행되어 노후 보장에 대한 재정 부담 압박이 심해질 것으로 지적했다. 특히 UN은 이 보고서에서 대한민국의 노후 보장에 들어가는 비용이 GDP 기준으로 2005년에는 OECD 회원국 평균인 1.1%보다 크게 낮은 0.3%에 불과했지만 2050년에는 그 비중이 4.7%로 급격히 상승할 것이라고 경고한 바 있다. UN은 또한 2012년에 우리나라의 급속한 고령화를 경고하며 연금 개혁과 노인들을 위한 사회안전망을 만들어야 한다고 권고하였고(UN, 2012), 2013년에는 우리나라가 2095년이 되면 세계 최장수국인 일본을 제치고 가장 고령화된 나라가 될 것이라고 경고한 바 있다(UN, 2013).

표1 우리나라의 고령화에 대한 국제기구들의 경고

| 기관                          | 대한민국의 고령화에 대한 경고 내용   | 초점                |
|-----------------------------|---|-------------------|
| OECD<br>(2004)              | ▷ 세계에서 제일 빨리 늙어가는 대한민국의 고령화를 경고. 고령화와 같은 인구학적 변화는 경제·사회적으로 어마어마한 충격을 줄 것<br>▷ 충격을 줄이기 위해서는 고령자들이 일자리를 갖는 것뿐이라고 지적   | 고령화 속도와 사회경제적 충격  |
| OECD<br>(2012)              | ▷ 2025년 이후, 즉 2030~2060년 한국 경제의 연평균 성장을은 급속한 인구 고령화로 인해 OECD 국가 중 최하위인 1.0% 정도까지 추락할 것이라고 경고<br>▷ 고령화가 지속되면 노동시장에 유입되는 새 일손이 줄어들어 성장 잠재력이 급속히 떨어질 것   | 고령화 속도와 경제쇠퇴 및 추락 |
| UN<br>(2007)                | ▷ 대한민국은 출산율의 급감으로 인구 고령화 현상이 빠르게 진행될 것이며, 급속한 인구 고령화로 노후 보장에 대한 재정 부담 압박이 심해질 것<br>▷ 고령자의 노후 보장을 위한 재정 부담이 2005년 GDP의 0.3%에서 2050년 GDP의 4.7%로 상승  | 고령화 속도와 재정 부담     |
| UNFPA<br>(2012)             | ▷ 전 세계적인 고령화의 심각성에 대하여 경고, 한국은 일본에 이어 고령화가 급속하게 진행됨<br>▷ 연금 개혁과 노인들을 위한 사회안전망을 만들어야 한다고 경고  | 고령화 속도와 사회안전망     |
| IMF<br>(2007)               | ▷ 대한민국은 고령화가 매우 급속히 진행되고 있어 심각한 재정적 압박에 직면할 가능성이 매우 크며, 경제 성장에 커다란 악영향을 미칠 것<br>▷ 상당한 조정비용이 소요될 것   | 고령화 속도와 경제침체      |
| IMF<br>(2012)               | ▷ 대한민국은 급속한 인구 고령화에 직면한 지속가능한 성장과 소득불평등 문제가 뒤얽힌 근본적인 경제 문제에 직면<br>▷ 선별적 복지가 바람직   | 고령화 속도와 복지부담      |
| CSIS<br>(2012)              | ▷ 글로벌 고령화 준비지수(The Global Aging Preparedness Index)를 통해 대한민국의 지속가능성이 인구의 고령화로 인해 커다란 위기에 직면할 것을 경고<br>▷ 재정건전성이 악화될 것이며, 연금 개혁이 필요함을 경고  | 고령화에 따른 재정악화      |
| Standard & Poor's<br>(2011) | ▷ 빠른 고령화 여파로 대한민국의 고령화 관련 예산 지출이 급증하면서 정부 부채가 2050년에는 재정위기를 겪고 있는 유럽국가 수준을 넘어설 것<br>▷ 연금과 보험 등 고령화 관련 정부 지출은 2010년 GDP 대비 5.8% 수준에서 2030년에는 10.8%, 2050년에는 17.2%까지 늘어날 것으로 예상(문화일보, 2011.1.17.) | 고령화에 따른 재정위기      |

자료: 최남희(2012:10)에서 재인용 및 수정

IMF도 2007년 대한민국은 고령화가 매우 급속히 진행되고 있어 심각한 재정적 압박에 직면할 가능성이 매우 크며, 고령화가 경제 성장에 커다란 악영향을 미칠 것임을 경고하였고, 2012년에는 급속한 인구 고령화에 직면하여 지속가능한 성장의 위기와 소득불평등 문제가 뒤얽힌 근본적인 문제에 직면할 것이라고 경고하기도 했다(IMF, 2007; IMF, 2012).

미국의 싱크탱크 중 하나인 국제전략문제연구소(CSIS)는 2011년 글로벌 고령화 준비지수(The Global Aging Preparedness Index)를 통해 대한민국의 지속가능성 및 재정건전성이 인구의 고령화로 인해 커다란 위기에 직면할 것을 경고하였다(CSIS, 2011).

Standard & Poor's도 우리나라가 빠른 고령화 여파로 고령화 관련 예산지출이 급증하면서

정부부채가 재정위기를 겪고 있는 유럽 국가 수준을 뛰어 넘어설 것이며, 연금과 보험 등 고령화 관련 정부 지출이 2010년 GDP 대비 5.8% 수준에서 2030년에는 10.8%, 2050년에는 17.2%까지 늘어날 것이라고 예상한 바 있다(Standard & Poor's, 2011).

우리나라 정부의 고령화에 대한 잘못된 인식의 문제는 바로 이러한 경고사항들을 지금까지 우리의 문제로 느끼지 않고 있다가 최근에서야 비로소 정부의 관심사로 부상하였다는 점이다. 그러나 더 큰 문제는 고령화 문제에 대한 이러한 관심이 실제로는 전혀 행동으로 이어지지 않는 말뿐이라는데 있다. 그 단적인 예가 실제로 고령화 대응의 중심에 있어야 할 저출산·고령사회위원회의 활동을 보면 알 수 있다. 저출산·고령사회위원회는 2005년 노무현 정부 시절 출범했으나 2008년 이명박 정부 시절 보건복지부 소속으로 격하됐다가 2012년 5월 다시 재출범하여 박근혜 정부로 이어졌으나 최근까지 실제로 위원회가 개최된 것은 2013년 1월 이후 2년이 지난 2015년 2월 한번 뿐이었다.

## 2. 인구 고령화의 속도계를 제대로 읽고 있는가?

OECD, UN, IMF 등과 같은 국제기구들이 우리나라의 고령화에 대해 경고한 내용의 요지는 우리나라의 고령화 속도는 한마디로 말하면 제어하기 어려울 정도로 빠르다는 것이다. 그러나 우리 정부가 보고 있는 고령화의 속도계는 너무나 느리다는 것이다. 고령화에 관한 한 매우 심각한 착시현상을 일으켜 고령화로 인해 'Age-quake'로 인한 쓰나미가 다가오고 있는 것을 보지 못하고 있는 형국이다. 특히 우리나라 지방자치단체의 고령화에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체 모두가 잘못된 속도계를 보고 있는 실정이라고 할 수 있다.

먼저 우리나라의 고령화 현황 및 장래 추이를 2014년 통계청의 장래인구추계(시·도편)에 따를 경우 65세 이상 고령 인구 비율은 2014년 12.7%에서 2017년에는 고령사회(Aged society)로 진입하는 14%가 되며, 2026년에는 노인인구 비율이 20%를 넘는 초고령사회(Post-aged society), 그리고 2035년 이후에는 노인인구 비율이 30%를 넘는 초초고령화사회에 도달 할 것으로 예측되고 있다.

이 <표2>에서 알 수 있는 바와 같이 우리나라의 고령화 속도와 관련하여 매우 주목할 만한 사실은 통계청의 예측치를 수정할 정도로 고령화 속도가 추계를 할 때마다 매년 점점 더 빨라지고 있다는 것이다. 그만큼 우리나라의 고령화를 촉진하는 출산율은 점점 더 떨어지고 기대수명은 예상보다 훨씬 더 빨리 길어지는 '쌍끌이 효과'가 나타나고 있다는 것이다.

우리나라 전체의 고령화 속도가 점점 더 빨라지고 있는데도 불구하고 정부는 지금 잘못된 고령화 속도계를 보고 있으며, 고령화 난제에 시급히 대응해야 함에도 늑장을 부리고 있는 상황이라고 할 수 있다. 만약 고령화에 대한 늑장대응으로 계속해서 시간지연이 초래되어 때를 놓친다면 돌이킬 수 없는 인구절벽 상태에 빠지거나 시간에 쫓긴 나머지 위험을 무릅쓰면서 과속을 할 수 밖에 없는 상황에 직면하게 될 것이다.

표2 우리나라의 장래인구 추계별 고령화(65세 이상 인구비율) 예측치

| 연도    | 2001년 장래 인구추계 결과 | 2006년 장래 인구추계 결과 | 2011년 장래 인구추계 결과 | 2014년 장래 인구추계 결과 |
|-------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 2013년 | 11.8             | 12.1             | 12.2             | 12.2             |
| 2014년 | 12.2             | 12.6             | 12.6             | 12.7             |
| 2015년 | 12.6             | 12.9             | 13               | 13.1             |
| 2016년 | 13               | 13.4             | 13.4             | 13.5             |
| 2017년 | 13.4             | 13.8             | 13.8             | 14               |
| 2018년 | 13.9             | 14.3             | 14.3             | 14.5             |
| 2019년 | 14.4             | 14.9             | 14.9             | 15               |
| 2020년 | 15.1             | 15.6             | 15.5             | 15.7             |
| 2021년 | 15.9             | 16.4             | 16.3             | 16.5             |
| 2022년 | 16.6             | 17.2             | 17.1             | 17.2             |
| 2023년 | 17.4             | 18               | 17.9             | 18.1             |
| 2024년 | 18.3             | 18.9             | 18.8             | 19               |
| 2025년 | 19.1             | 19.9             | 19.8             | 19.9             |
| 2026년 | 20.0             | 20.8             | 20.7             | 20.8             |

자료: 통계청, 인구추계 결과, 2001년, 2006년, 2011년, 2014년 자료에서 재작성.

한편 우리나라 인구고령화를 나타내는 속도계 중에서는 아예 별다른 관심을 두지 않는 것도 있다. 바로 기초자치단체의 읍·면 단위에서 진행되고 있는 고령화 속도계이다. 특히 우리나라 군지역과 군의 읍·면에서 진행되고 있는 고령화는 매우 심각한 속도임에도 불구하고 관심을 불러일으키지 못하고 있다. 먼저 우리나라 시도별 고령화는 <표3>에서 보는 바와 같이 2015년의 경우 광역시와 경기도를 제외한 그 외의 광역자치단체가 모두 고령화 사회로 접

어들었으며, 2025년에는 초고령사회를 뛰어넘게 된다는 것을 보여주고 있다. 2035년 이후에는 고령 인구 비율이 30%를 넘어서 40%에 육박하는 초고속 초초고령화 상태에 도달할 것임을 보여주고 있다.

표3 우리나라 광역자치단체별 고령화 예측치

(단위: %)

| 연도   | 전국   | 서울   | 부산   | 대구   | 인천   | 광주   | 대전   | 울산   | 세종   | 경기   | 강원   | 충북   | 충남   | 전북   | 전남   | 경북   | 경남   | 제주   |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2015 | 13.1 | 12.0 | 14.7 | 12.7 | 10.5 | 11.1 | 10.6 | 8.6  | 10.9 | 10.3 | 17.2 | 15.0 | 16.5 | 18.5 | 22.0 | 18.4 | 14.1 | 14.2 |
| 2020 | 15.7 | 15.0 | 18.8 | 16.0 | 13.0 | 13.6 | 13.1 | 11.3 | 10.7 | 12.6 | 20.1 | 17.3 | 18.5 | 20.6 | 23.8 | 21.3 | 16.9 | 16.5 |
| 2025 | 19.9 | 19.1 | 24.1 | 20.6 | 17.4 | 17.3 | 17.0 | 15.8 | 13.5 | 16.5 | 25.1 | 21.4 | 22.2 | 24.5 | 27.6 | 26.0 | 21.5 | 20.4 |
| 2030 | 24.3 | 23.2 | 28.8 | 25.4 | 22.1 | 21.3 | 21.0 | 20.6 | 17.4 | 20.9 | 30.2 | 26.1 | 26.6 | 29.0 | 32.2 | 31.1 | 26.4 | 24.9 |
| 2035 | 28.4 | 26.9 | 32.7 | 29.8 | 26.1 | 25.2 | 24.8 | 24.7 | 21.3 | 24.8 | 34.8 | 30.5 | 30.9 | 33.3 | 36.8 | 35.9 | 31.0 | 29.4 |
| 2040 | 32.3 | 30.4 | 36.3 | 33.7 | 29.9 | 28.9 | 28.3 | 28.0 | 25.7 | 28.5 | 39.0 | 34.6 | 35.2 | 37.5 | 41.1 | 40.3 | 35.3 | 33.9 |

자료: 통계청, 「장래인구추계: 시·도편」, 2014. p.53에서 재작성

우리나라의 고령화 속도계를 전국 및 시·도 수준에서 시·군과 읍·면지역으로 옮겨서 보면 고령화 속도는 더욱 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다. <표4>는 우리나라 광역자치단체 중에서 고령화가 가장 빨리 진행되고 있는 전라남도의 시·군과 면 단위의 2014년 12월 말 기준의 고령화 현황을 분석해 놓은 것이다. 이 표에 의하면 전라남도의 군지역은 고령 인구 비율이 평균 27.7%로서 초초고령사회를 목전에 두고 있으며, 시·군에 속해 있는 읍을 제외한 면 단위 지역의 고령화 수준은 평균 34.9%로서 이미 초초고령사회를 넘어서고 있다. 뿐만 아니라 상당수의 면지역들은 2014년 말에도 40% 이상의 고령화 수준에 있기 때문에 10년 이내에 대부분 한계고령화(고령인구비율이 50% 이상) 사회에 접어드는 매우 심각한 상황에 있다는 것을 보여주고 있다.

표4 전라남도 시·군 및 면지역 단위의 고령화 현황 분석

| 구분   | 시·군지역의 고령화<br>(2014년 말)  |                         |                         |  |                                  | 면지역의 고령화<br>(2014년 말)             |              |                 |               |
|------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--|----------------------------------|-----------------------------------|--------------|-----------------|---------------|
|      | 고령인구<br>비율 <sup>1)</sup> | 부양<br>인구비 <sup>2)</sup> | 노령화<br>지수 <sup>3)</sup> | 예비고령<br>인구 포함<br>고령화<br>(55세 이상) <sup>4)</sup> | (55~64세/<br>0~14세) <sup>5)</sup> | (55~64세/<br>65세 이상) <sup>6)</sup> | 평균고령<br>인구비율 | 최고<br>고령화<br>지역 | 고령인구<br>비율(%) |
| 평균   | 20.1                     | 50.2                    | 151.4                   | 33.6   | 101.1                            | 66.8                              | 33.8         | 두원면             | 49.7          |
| 시 평균 | 14.0                     | 40.9                    | 93.1                    | 23.5   | 82.3                             | 88.4                              | 32.7         | 문평면             | 39.1          |
| 군 평균 | 27.7                     | 63.5                    | 247.7                   | 37.0   | 132.2                            | 53.4                              | 34.9         | 두원면             | 49.7          |
| 목포시  | 12.6                     | 40.4                    | 78.1                    | 24.6   | 74.2                             | 95.1                              | 면 없음         | 유달동             | 25.5          |
| 여수시  | 14.9                     | 40.8                    | 105.4                   | 28.7   | 98.0                             | 93.0                              | 29.8         | 화정면             | 43.5          |
| 순천시  | 12.8                     | 39.5                    | 83.0                    | 24.3   | 73.9                             | 89.0                              | 33.4         | 외서면             | 43.1          |
| 나주시  | 24.7                     | 55.5                    | 223.3                   | 39.5   | 134.3                            | 60.1                              | 33.8         | 문평면             | 39.1          |
| 광양시  | 10.3                     | 36.9                    | 61.8                    | 20.8   | 62.8                             | 101.6                             | 33.6         | 진상면             | 36.6          |
| 담양군  | 27.4                     | 58.0                    | 296.7                   | 43.2   | 170.6                            | 46.8                              | 30.2         | 남면              | 34.4          |
| 곡성군  | 31.8                     | 69.5                    | 346.6                   | 46.7   | 162.3                            | 46.8                              | 34.6         | 목사동면            | 43.2          |
| 구례군  | 29.4                     | 65.8                    | 286.8                   | 44.5   | 146.7                            | 51.2                              | 35.8         | 광의면             | 41.6          |
| 고흥군  | 35.7                     | 78.4                    | 432.4                   | 52.7   | 205.8                            | 47.6                              | 42.2         | 두원면             | 49.7          |
| 보성군  | 32.9                     | 74.4                    | 336.1                   | 48.6   | 160.4                            | 47.7                              | 39.2         | 겸백면             | 45.8          |
| 화순군  | 22.7                     | 55.3                    | 176.6                   | 35.5   | 98.7                             | 55.9                              | 36.9         | 청풍면             | 47.8          |
| 장흥군  | 29.0                     | 65.2                    | 275.6                   | 43.7   | 140.8                            | 51.1                              | 36.2         | 부산면             | 41.2          |
| 강진군  | 29.0                     | 67.6                    | 256.4                   | 43.9   | 131.7                            | 51.4                              | 35.7         | 작천면             | 40.6          |
| 해남군  | 27.5                     | 64.4                    | 235.5                   | 42.9   | 131.7                            | 55.9                              | 33.8         | 계곡면             | 43.2          |
| 영암군  | 22.6                     | 56.9                    | 165.8                   | 35.6   | 95.4                             | 57.6                              | 35.3         | 서호면             | 40.1          |
| 무안군  | 19.1                     | 53.3                    | 121.5                   | 31.6   | 79.5                             | 65.4                              | 31.5         | 동탄면             | 38.2          |
| 함평군  | 32.0                     | 70.4                    | 344.1                   | 47.5   | 166.6                            | 48.4                              | 34.4         | 엄다면             | 36.8          |
| 영광군  | 25.5                     | 58.9                    | 220.3                   | 39.9   | 124.5                            | 56.5                              | 34.8         | 군남면             | 46.6          |
| 장성군  | 26.5                     | 61.6                    | 227.9                   | 40.3   | 121.5                            | 53.3                              | 28.2         | 북일면             | 38.5          |
| 완도군  | 28.7                     | 65.9                    | 259.3                   | 44.2   | 140.3                            | 54.1                              | 36.7         | 청산면             | 41.5          |
| 진도군  | 30.4                     | 69.9                    | 283.0                   | 45.4   | 139.8                            | 49.4                              | 36.2         | 지산면             | 41.9          |
| 신안군  | 31.1                     | 63.0                    | 414.4                   | 48.2   | 226.4                            | 54.6                              | 31.6         | 팔금면             | 39.1          |

자료: 전라남도, 「주민등록인구통계 분석」, 2014년 12월말 기준, 전남도청 홈페이지 자료.

주1) (65세 이상 인구/전체인구) × 100

주2) ((65세 이상 인구+0~14세 인구)/(15~64세 인구)) × 100

주3) (65세 이상 인구 / 0~14세 인구) × 100

주4) 예비 고령인구(55~64세 인구)와 고령 인구(65세 이상)를 포함한 고령 인구 비율

주5) 55~64세 인구를 0~14세 인구로 나눈 비율로써 고령화가 얼마나 출산율의 저하와 반대로 예비 고령인구 크기에 의해 쌍끌이 영향을 받을 것인가를 보여줌.

주6) 55~64세 인구를 65세 이상 인구로 나눈 비율로써 향후의 고령화가 얼마나 더 진행될지를 보여줌.

전라남도 군지역의 고령화 현황에서 살펴볼 수 있는 중요한 특성은 부양인구비와 노령화지수가 매우 높아 미래세대의 부담이 급격히 커지고 있다는 점이 확인되었다는 것이다. 또한 전라남도 군지역의 고령화는 55세에서 64세까지의 예비고령 인구를 포함하여 계산하면 고령인구비율이 매우 높게 나타나는데 이는 10년 후 고령화 수준이 현재보다 더 급격히 높아지는 티핑상황을 보여줄 것으로 예측된다는 것이다. 더군다나 이들 군지역에서는 예비 고령인구(55~64세)와 유소년인구(0~14세) 인구비율이 평균 132로 매우 높게 나타나고 있는 것을 볼 때 이 지역의 저출산 효과가 고령화 속도를 가속화시키고 있는 것을 알 수 있다. 한편, 시지역의 경우는 현재는 고령화 수준이 군지역보다 크게 낮지만 예비 고령인구 대 고령인구의 비율이 88.4%로 군지역보다 높게 나타나고 있어 결국 10년 후에는 군지역보다 시지역이 더 급격하게 고령화될 것이라는 것을 보여주고 있다.

국가 전체적으로 보면 우리나라의 고령화 속도는 13% 수준을 보여주고 있어 아직도 느린 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 이는 착시효과에 불과하며 농어촌 지역의 시·군 자치단체를 대상으로만 봐도 더 나아가서는 전국의 1,186개 면단위 지역을 보면 2012년 기준 57.1%(681개 면)가 초고속으로 초초고령화 단계를 넘어선 것으로 파악된다는 것이다(이종근, 2014:77).

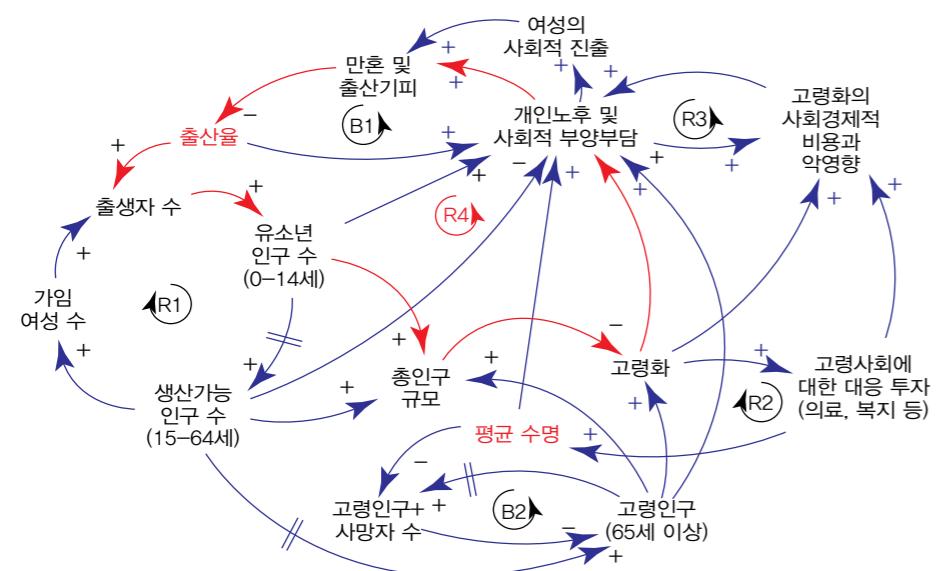
### III. 고령화가 지방재정에 미치는 영향과 인과순환적 구조

#### 1. 고령화과정의 기본적 인과순환적 구조 분석

고령화가 지방재정에 미치는 영향의 동태성을 파악하기 위해서는 먼저 고령화 과정의 기본 구도를 사회·경제적 영향과의 관련성과 함께 구조적으로 이해하는 것이 필요하다. 지방재정은 사회·경제적 변화에 영향을 받기도 하며, 사회·경제적 변화를 초래하기도 하기 때문이다. 고령화에 따른 사회·경제적 영향은 매우 다양한 요인들과 이러한 요인들 간의 상호작용 구조에 의하여 동태성을 갖는다. 따라서 지방재정은 고령화에 따른 인구 규모와 인구 구성의 변화는 물론 그로 인한 사회·경제적 변화에 직·간접적으로 영향을 받기도 하며 동시에 영향을 미치기도 한다는 시스템사고적 접근시각이 요구된다. 시스템사는 시스템을 구성하는 구성 요소들이 어떻게 문제를 야기시키는가를 이해하는데 매우 유용한 접근방식이다. 시스템사

고는 시스템에 영향을 미치는 외적인 충격이나 요소들보다는 내적인 구성요소들이 어떻게 상호작용하는지를 보여줌으로써 피상적으로 관찰하기 쉬운 연구문제를 보다 구조적으로 파악할 수 있게 해준다. 인과순환적 피드백 구조를 발견하는데 초점을 두고 있는 시스템사고는 시스템을 구성하는 요소들이 어떻게 상호작용하고 있으며, 그러한 상호작용이 어떻게 문제의 행태를 반복적으로 강화시키거나 또는 억제하는지를 설명하는데 초점을 두고 있다(김도훈 외, 1999; 김동환, 2004).<sup>4)</sup> 이 논문에서는 고령화에 따른 지방재정의 동태성을 분석하기에 앞서 먼저 고령화가 계속해서 빠르게 진행되는 기본구조를 고령화 과정의 인과순환적 피드백 구조를 통해 살펴보았다. <그림1>의 인과지도(Causal Loop Diagram)는 고령화가 어떻게 출산율과 평균수명, 유소년인구(0~14세), 생산가능 인구(15~64세), 고령인구(65세 이상), 그리고 고령화의 사회·경제적 영향과 관련되어 있는지를 피드백 구조로 나타낸 것이다.

**그림1** 고령화 과정의 기본적 인과지도: 악순환구조와 선순환구조



위의 그림에서 첫 번째 양의 피드백 루프(R1)는 인구의 사회적 전출입이 없다면 출산율과 가임여성이 증가할수록 유소년인구가 증가하고 유소년인구가 증가하면 생산가능 인구가 늘어나

4) 시스템 사고에서 문제(증상)의 본질을 규명하는 해석 체계는 양의 피드백 루프와 음의 피드백 루프의 특성에 근거를 두고 있는 바 양의 피드백 루프는 지속적으로 증가, 감소하는 자기 강화(Self reinforcing) 특성을 갖는 인과순환적 구조이며, 음의 피드백 루프는 자기 억제(Self restraining), 목표 지향적(Goal seeking), 균형화·안정화(Stabilizing) 특성을 갖는 인과순환적 구조이다.

한편으로는 가임여성 인구를 늘리고 다른 한편으로는 고령인구 증가로 이어지는 선순환구조를 보여주고 있다. 이 구조는 이른바 인구보너스시대의 구조라고 할 수 있다. 두 번째 양의 피드백 루프(R2)는 장수사회를 위한 투자로 의료복지 등의 기술이 발전하면서 평균 수명이 늘어나기 시작하고 그에 따라 고령인구 사망자 수가 줄게 되면서 고령인구가 계속해서 늘어나 고령화가 더욱더 촉진되는 인과순환구조를 보여주고 있다. 이는 장수사회의 기본적인 선순환구조(virtuous circle)라고 할 수 있다.

그러나 우리나라의 고령화 속도가 급속히 빨라지고 있는 것은 고령화로 인한 사회적 비용과 사회·경제적 악영향의 지속된 증가로 개인의 노후준비 및 사회적 부양의 부담이 증가하면서 (R3) 여성의 사회적 진출이 증가하여 만혼이 늘어남과 동시에 부부의 경우에도 출산을 기피하여 출산율이 억제될 수밖에 없는 음의 피드백 루프(B1)가 작동하기 때문이다. 또한 고령화로 인한 개인적·사회적 부담의 증가로 인해 출산율이 계속해서 감소하고, 출산율의 감소가 고령화 수준을 더욱 높이는데 기여하게 되어 이는 결국 또다시 고령화로 인한 개인적·사회적 부담을 증가시켜 출산율을 더욱더 떨어뜨리는 악순환구조(R4, vicious circle)가 되고 있다.

마지막으로 고령화 과정에서 가장 늦게 나타나는 인과순환적 피드백 구조는 평균수명이 늘어나 고령인구 사망자 수가 감소하면 계속해서 고령인구 규모가 증가하지만 결국 어느 정도의 시간 지연(그림1의 B2 인과지도에 있는 이중사선) 이후에는 두터워진 고령인구 층에서의 사망자 수가 급격히 증가하여 결국에는 총인구 규모가 빠르게 감소하는 결과를 초래할 수밖에 없음을 보여주고 있다. 이러한 자기 억제적 피드백 구조가 놓어총 지역 등에서 고령화로 인한 인구유출의 악순환구조와 결합된다면 인구 감소는 더 빨리 초래될 것이다.

앞에서 살펴본 고령화 과정의 기본적 인과순환구조를 볼 때 우리나라의 고령화는 저출산 문제와 얹혀 있는 이중적 구조로 되어 있기 때문에, 자기증식적으로 그 정도가 점점 더 심각하게 진행되어 가는 과정에서 벗어나기 어렵다고 할 수 있다. 우리나라 고령화 과정 중 가장 기본적이면서 심각한 구조는 바로 고령화는 양의 피드백 구조를 그리며 증폭되고, 출산율은 음의 피드백 구조를 그리면서 억제되어 가는 이중 구조로 얹혀 있기 때문에, 계속해서 그 정도가 점점 더 심각해져 결국 일정 시점 이후에는 상상할 수 없는 수준으로 티핑(tipping)하게 되는 구조에 빠져있다는 데 있다.

## 2. 고령화가 지방재정에 미치는 영향의 인과순환적구조 분석

### 가. 고령화의 사회·경제적 영향에 대한 인과지도

인구의 고령화는 다차원적으로 사회·경제적 측면에 영향을 미치며 그에 따라 여러 가지 문제들을 초래한다. 여기에서는 고령화가 지방재정에 미치는 영향의 인과순환적 구조를 살펴보기 위해 앞서 고령화에 따른 사회·경제적 영향의 구조적 측면들을 살펴보고자 하였다.

노인인구의 절대적, 상대적 증가를 의미하는 고령화가 미치는 가장 큰 영향은 사회·경제적, 지적·신체적 활동 능력이 쇠퇴하는 노인인구의 증가로 인해 사회·경제적 활력이 감소하고 정부·사회·가족이 보호해야 할 약자가 크게 증가한다는 것에서부터 시작된다. 그리고 여기에서 초래되는 많은 문제로 인해 노인세대만이 아니라 모든 세대가 고통을 겪으며, 또한 해결의 책임을 져야 한다. 2004년 수립된 정부의 '저출산·고령사회 대응을 위한 국가 실천전략(2004)' 보고서에서는 <표5>에서 보는 바와 같이 고령화로 인한 사회적 영향을 경제 성장 둔화, 노동력 감소 및 노동생산성 저하, 연금 불안정 및 재정수지 악화, 가족기능 약화 및 다양한 복지 요구 증폭, 세대 간 갈등 첨예화 등으로 정리하고 있다. 이들 사회경제적 영향요인들은 모두 중앙정부 뿐만 아니라 지역 수준에서 보면 지방재정과 밀접한 관련이 있는 것들이다.

**표5** 고령화가 미치는 사회·경제적 영향

| 분야                 | 고령화에 따른 영향   |
|--------------------|--|
| 경제 성장 둔화           | • 노동생산성 저하, 저축 감소 소비·투자 위축, 재정 악화 등으로 경제 성장 둔화         |
| 노동력 감소             | • 생산기능 인구 감소와 노동력의 고령화로 노동생산성 저하                       |
| 연금 및 재정 악화         | • 노인의료비, 연금 등 공적부담 증가, 세입기반 악화, 노인관련 재정지출 급증으로 재정수지 악화 |
| 세대 간의 갈등 첨예화       | • 생산기능 인구의 노인부양부담 증가, 부담의 적정성·형평성 논란 등 세대 간 갈등 심화      |
| 가족기능 약화 및 복지 요구 폭증 | • 가족기능 약화, 가족복지의 국가·사회 공동부담 전환으로 다양한 복지서비스 요구 폭증       |

자료: 고령사회대책 및 사회통합기획단, 「저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략」, 2004.

<표5>에서 보는 바와 같이 고령화가 사회·경제적으로 미치는 영향은 매우 다양하며, 그에 따른 심각한 문제가 끊임없이 악순환 되어 발생한다는 것이다. 고령화가 미치는 사회·경제적 영향의 기본구조를 보다 거시적이고 근본적인 관점에서 연금 및 재정수지, 경제 성장, 노동부문, 자산(부동산)부문과 같은 네 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

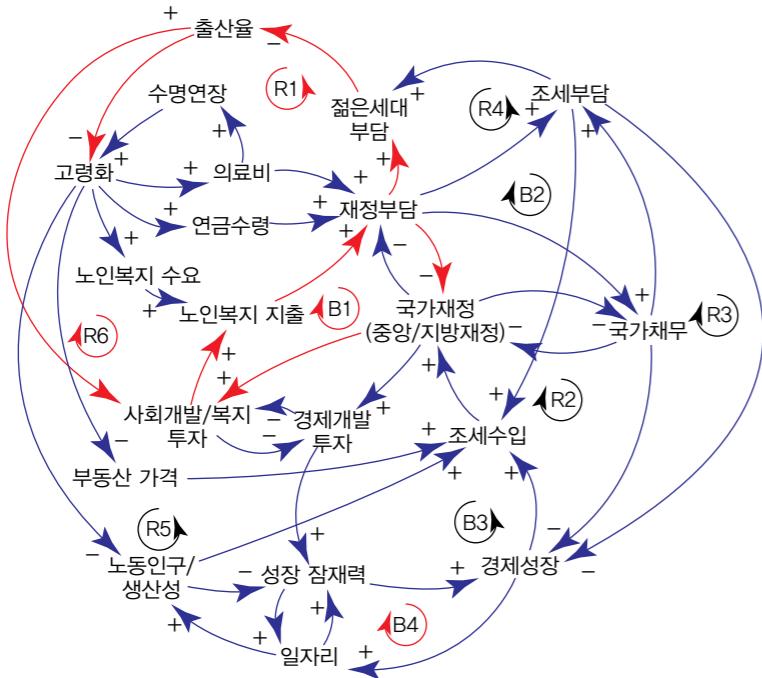
고령인구의 증가는 연금 지출이나 의료비 지출은 물론이고 복지 지출을 크게 증가시켜 재정적으로 커다란 충격을 주고 있다. 더군다나 고령화는 조세와 사회보장기여금을 부담하는 생산 가능 인구의 감소와 함께 진행되기 때문에 국가 전체적으로 재정수입이 급격히 줄어드는 쌍끌이 부담이 가속화되는 영향을 초래할 것이다. 재정수입의 감소는 재정 적자를 가속하는 악순환구조를 초래할 위험성이 매우 크다(전승훈, 2009). 이러한 악순환구조 속에서 가장 절망적인 위기는 무거운 재정적 부담을 견디다 못한 후세대들이 연금제도에 저항하는 반발이 일어나 연금제도의 근간이 무너지게 되는 것이다(국회예산정책처, 2009).

위와 같은 맥락에서 고령화는 경제 성장에 악영향을 미치게 된다는 것이다. 고령화는 제일 먼저 경제 활동의 가장 근간이 되는 노동부문에서 경제 활동 인구의 감소와 고령층 노동력의 증가를 가져와 노동력의 질을 하락시키고, 생산성의 저하를 가져오게 된다. 이는 나아가서 경제 성장을 저해하고 청년층의 취업난을 심화시키고 결국에는 세대 간의 일자리 전쟁까지 초래할 수도 있다(서울경제, 2010. 1. 18). 또한 고령인구의 증가는 소비를 크게 위축시켜 생산활동을 위축시키는 한편 자산가치의 폭락이라는 심각한 위기를 초래할 것으로 예측되기도 한다(기획재정부, 2011). 고령가구의 노후대비를 위한 부동산의 일시적 처분은 일본의 고령화 과정에서도 나타났던 사회·경제적 현상 중의 하나이다(조주현, 2011: 5–26; 남황우, 2015: 112–135).

결국 고령화로 인한 사회·경제적 영향의 귀결점은 중앙정부와 지방정부를 막론하고 재정수입의 급격한 감소를 초래하는 바면 재정지출은 감당하기 힘들 정도로 증가하는 이른바 '재정절벽(Fiscal Cliff)'의 위기를 초래한다는 데 있으며, 이러한 재정절벽이 초래될 경우에는 그로 인해 모든 사회·경제적 여건들이 더욱더 악화되어 이는 결국 저출산을 초래하고 고령화를 가속화시키는 악순환 구조를 가져올 것이다.

고령화가 우리나라의 전반적인 사회경제에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 인과순환적 구조를 검토하여 인과지도로 나타내면 <그림2>에서 보는 바와 같다. <그림2>의 인과지도는 출산율 하락과 수명연장에 따른 고령화가 사회·경제적으로 어떠한 영향을 지속적으로 미치는지를 중요한 피드백 구조를 중심으로 나타낸 것이다. 첫 번째 양의 피드백 루프(R1)는 젊은 세대의 부담이 증가하여 출산율이 하락하고 그에 따라 고령화 수준이 크게 높아져 노인복지·의료비·연금 지출 등이 늘어나 젊은 세대에게 부담으로 작용하는 재정 부담이 점점 더 커지고 있음을 보여주고 있다.

그림2 고령화의 사회·경제적 영향에 대한 인과지도



두 번째 양의 피드백 루프(R2)는 고령화에 따른 재정 부담이 커지고 조세 수입은 감소하여 국가재정(중앙정부 및 지방재정)은 점점 더 악화되고, 국가채무는 지속적으로 증가하는 악순환구조에 해당된다. 이 구조에서는 국가채무 증가가 경제 성장을 위축시키고, 경제 성장이 위축되면 조세 수입은 더욱더 줄어 고령화에 따른 재정 부담을 감당하는데 국가재정이 계속해서 악화되어 갈 수밖에 없음을 설명해 주고 있다.

이와 관련하여 세 번째 피드백 루프(R3)는 고령화에 따른 재정지출 부담이 조세부담을 늘리고 이로 인해 지속적으로 경제 성장이 위축되는 구조를 보여주고 있다. 네 번째 양의 피드백 루프(R4)는 조세부담 등으로 젊은 세대의 부담이 증가함에 따라 출산율이 계속해서 하락하게 되는 구조이다.

고령화에 따른 다섯 번째 양의 피드백 루프(R5)는 부동산 가격이 하락하고 소득세를 부담하는 노동인구(생산성)가 감소하여 정부의 조세 수입이 줄어들게 되면 그에 따라 국가재정 적자가 계속해서 늘어날 수 있음을 보여주고 있다. 반면 여섯 번째 피드백 루프(R6)는 출산율을 높이는 투자를 통해 출산율이 증가하면 고령화 수준이 하락하고, 그에 따라 계속해서 재정 부

담이 줄어드는 양의 피드백 루프이다.

〈그림2〉에서 첫 번째 음의 피드백 루프(B1)는 고령화에 따라 노인복지 지출이 증가하면 재정 부담이 늘어나고 재정 부담이 늘어나면 국가재정이 악화되어 결국에는 사회개발/복지투자의 감소로 이어져 노인복지 지출에 제약이 발생하는 피드백 구조임을 나타내주고 있다. 두 번째 음의 피드백 루프(B2)는 국가재정이 억제되는 구조이며, 세 번째 피드백 루프(B3)는 고령화에 따른 사회개발/복지투자로 인해 경제개발 투자가 억제되어 지속적으로 경제 성장이 침체될 수밖에 없는 음의 피드백 루프이다. 네 번째 음의 피드백 루프(B4)도 노동인구 감소에 따라 계속해서 경제 성장이 억제될 수밖에 없는 구조임을 보여주고 있다.

〈그림2〉에서 보는 바와 같이 급속한 고령화에 따른 사회·경제적 영향들은 고령화에 따른 재정 부담이나 부채증가와 같이 인과순환적 악순환구조(양의 피드백 루프)에 지배되거나 노동인구 감소에 따른 경제 성장의 둔화와 같이 자기억제적 음의 피드백 루프에 지배되고 있어 문제의 정도가 매우 심각함을 보여주고 있다. 고령화가 지방재정에 미치는 영향의 동태성도 결국은 고령화에 따른 이러한 사회·경제적 영향의 피드백 구조 위에서 움직일 수밖에 없을 것이다.

#### 나. 고령화가 지방재정에 미치는 영향에 대한 인과지도

앞에서는 고령화가 미치는 사회·경제적 영향의 인과순환적 구조를 살펴보았다. 여기에서는 고령화에 따른 지방재정의 영향과 동태성의 구조를 살펴보기 위하여 먼저 지방자치단체 수준에서 고령화가 지방재정에 미치는 영향을 검토하고 시스템사고를 통해 인과지도를 도출하여 그 동태성의 인과순환적 구조를 파악하고자 하였다.

지방자치단체에서의 고령화는 앞에서 살펴본 바와 같이 지역의 특성에 따라 그 영향의 정도가 다르지만 농어촌지역의 군과 읍·면에서 매우 빠른 속도로 진행되고 있어 그 영향이 행·재정적으로 매우 크게 나타나고 있으며, 수도권 및 광역시의 구는 상대적으로 고령화 정도가 낮다고 할 수 있으나 장기적으로는 시간의 문제일 뿐이며, 예외 없이 영향의 정도와 기본적인 구조는 크게 다르지 않을 것으로 판단된다.

고령화가 지방자치단체에 미치는 가장 큰 영향은 재정자립도가 낮은데 고령화로 인해 재정 수요를 감당할 수 없을 정도로 재정 부담이 크게 증가하고 있다는 것으로 요약할 수 있다. 특히 농어촌지역의 지방자치단체들은 근본적으로 인구 규모가 작고 사회·경제적 기반이 취약하였는데 고령화까지 빠른 속도로 진행되어 행·재정적 수요가 급증하여 재정지출에 대한 요구와 압박은 커지나 사회·경제적 활동과 기반들이 쇠퇴하여 지방세입의 근원이 축소되는 이

중고에 시달리고 있다. 고령화에 따른 이러한 지방자치단체의 재정적 부담증가는 의무지출인 사회복지 지출조차도 감당하기 어려운 수준으로 점점 더 심각해지고 있어 지역의 재생이나 회복을 위한 투자로부터 점점 더 멀어지고 있다고 할 수 있다. 이러한 상황이 지속된다면 지역의 쇠퇴가 심화되고 지역 주민의 삶의 질이 더욱 떨어지게 되어 이는 또다시 저출산과 고령화로 이어질 수밖에 없다는 것이다.

이렇게 되면 결국에는 어느 시점에 이르러 급격한 인구 유출과 사회·경제적 기반의 붕괴가 초래되어 인구 규모가 임계수준 이하로 감소하여 지역이 소멸하는 악순환구조에 빠질 것으로 우려된다. 이러한 현상이 일본 지방자치단체에서 초래되고 있는 한계 고령화와 지역 소멸의 과정이다(農村開発企画委員会, 2007; 大野 晃, 2008; 정경희 외, 2013).

지방자치단체에서 고령화가 지방재정에 미치는 영향은 기본적으로 앞에서 살펴본 고령화에 따른 사회·경제적 특성의 변화를 반영하면서 재정적 측면에서 다양한 영향을 미칠 것으로 보인다. 〈표6〉은 고령화가 지방재정의 동태성에 미치는 영향들을 지방재정의 환경 변화, 지방재정 수입, 그리고 지방재정 지출과 관련하여 관련 연구들을 검토하여 정리해 놓은 것이다.

표6 고령화가 지방재정에 미치는 동태성 요인

| 분야       | 관련 연구   | 고령화에 따른 지방재정의 동태성 요인  |
|----------|---|---|
| 지방 재정 환경 | 이만형(2012)<br>강성원(2011)<br>조주현(2011)<br>하능식·신두섭(2009)<br>곽채기(2014) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령화의 급속한 진행</li> <li>- 베이비붐세대의 은퇴</li> <li>- 도시인구의 귀농, 귀촌 및 농어촌 고령인구의 도시 이주</li> <li>- 전반적인 경기 침체와 고용 감소</li> <li>- 대규모 지역개발사업 축소</li> <li>- 중앙정부의 복지관련 업무 이양 증가</li> <li>- 중앙정부와 지방정부 간의 재정 분담, 재정배분 불균형과 관련된 갈등증가</li> <li>- 중앙정부 및 지방정부의 부채 증가</li> </ul> |
| 지방 재정 수입 | 장현호(2012)<br>윤석완(2010)<br>신두섭(2009)<br>최남희(2012)                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득과세의 감소 : 고령화로 인한 인구감소(사망, 전출)로 위축</li> <li>- 소비과세의 감소 : 경제 활동 쇠퇴와 소비위축, 인구감소로 위축</li> <li>- 재산과세의 감소 : 부동산 개발 및 자동차 등의 수요 감소와 자산 가치 하락으로 거래과세 및 보유과세 모두 위축</li> <li>- 경제 활동 위축으로 세외수입 감소</li> <li>- 귀농·귀촌 인구증가 및 실버산업 증가는 지방세 수입 증가에 기여</li> </ul>         |
| 지방 재정 지출 | 고경환(2012)<br>윤석완(2010)<br>곽채기(2014)                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인복지/요양비 및 저출산 관련 지출 및 중앙정부의 비재정지원명령으로 각종 재정 부담 증가</li> <li>- 무상급식 등 중앙정부와의 국고보조금 매칭 부담 지출 증가</li> <li>- 일자리 창출 등의 재정지출 증가</li> <li>- 고령친화형 지역 개발 및 지역 재생을 위한 재정수요 증가</li> </ul>   |

자료: 최남희(2012:18~19)에서 재인용 및 수정

〈표6〉의 고령화가 지방재정의 동태성에 미치는 영향요인들을 살펴보면 고령화에 따른 지방행정의 여건 변화 중에서는 지방자치단체의 고령화 속도가 빨라지고 있으며(이만형, 2012), 이에 따라 고령화와 관련된 사회복지 지출에 커다란 부담을 느끼고 있는 상황에서 중앙정부의 복지사무 이양과 여러 가지 매칭 지출 명목의 재정 부담 전가 등으로 인해 재정적으로 매우 어려운 여건에 직면하고 있다는 것이다(강성원, 2011, 곽채기, 2014).

지방재정 수입과 관련해서는 한마디로 고령화로 인해 지방의 인구가 감소하고, 구성면에서는 빈곤계층의 고령인구가 증가함으로써 지역 인구기반의 소득과세 및 소비과세가 줄어들 뿐만 아니라 경제 활동의 활력이 떨어져 부동산 시장의 쇠퇴, 산업생산활동 침체 등으로 인해 자산가치도 함께 감소하여 이와 밀접한 관련이 있는 지방세 수입이 크게 감소할 수밖에 없는 상황에 직면해 있다고 할 수 있다(장현호, 2012; 조주현, 2011; 윤석완, 2010; 신두섭, 2009; 하능식 외, 2009).

지방재정 지출 측면에서는 노인들의 증가가 주택, 교통, 복지, 민원, 농업, 의료보건, 환경, 사회보장, 장묘 등 거의 모든 분야에서 노인들의 인구학적 특성을 반영한 행정서비스 요구의 증대로 나타나 관련된 복지 지출과 시설 투자 등의 행정수요 증가로 재정지출이 급격히 증가할 것으로 보인다.

더군다나 고령화에 따른 지방자치단체의 재정지출은 급증하는 노인복지 등의 지출뿐만 아니라 고령화의 악화 및 출산율 저하를 막기 위하여 육아, 교육, 여성 분야에 대한 지출은 물론이고 지역경제 활성화 및 재생을 위한 투자를 동시에 늘려야 하는 진퇴양난의 상황에 직면해 있다(최용환 외, 2005).

고령화가 사회경제에 미치는 영향 및 〈표6〉에서 살펴 본 바와 같은 지방재정의 동태성에 미치는 영향요인들을 모두 고려하여 이러한 관계들 속에 존재하는 인과순환적 피드백 구조를 탐색, 그 동태성을 보여주는 인과지도로 나타내면 〈그림3〉에서 보는 바와 같다.

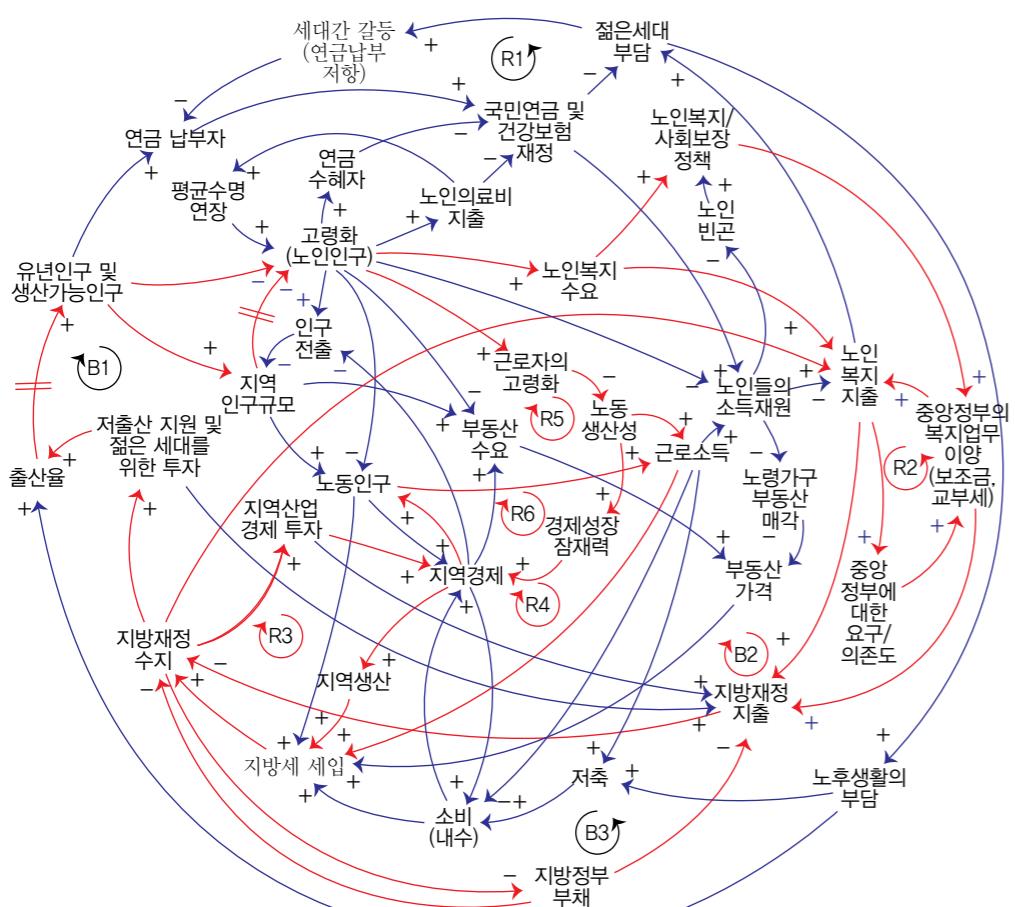
〈그림3〉의 인과지도에서 가장 중요한 피드백 루프는 고령화에 따른 노인연금, 의료비, 복지지출의 부담이 젊은 세대들에게 작용하여 고령인구에 대한 재정 부담을 둘러싸고 한편으로는 세대 간의 갈등이 나타나고, 다른 한편으로는 젊은 세대들의 부담이 출산율의 하락을 가져와 장기적으로 고령화를 더욱 심화시켜 결국은 생산가능 인구의 부담이 더욱더 증가하는 피드백 루프(R1과 B1)가 존재한다는 것이다.

또한 〈그림3〉의 인과지도에서 보는 바와 같이 두 번째 음의 피드백 루프(B2)는 고령화가 미치는 중요한 사회·경제적 영향 중의 하나인 노인복지 수요의 증가가 노인복지 관련 지방재정 지출을 증가시키고, 이것이 다른 한편으로 지방세 세입의 감소에 따라 지방재정 수지에 압

박요인으로 작용하여 결국에는 노인복지 지출 자체가 어렵게 될 것이라는 구조가 존재함을 보여주고 있다.

반면 두 번째 양의 피드백 루프(R2)는 고령화에 따른 노인복지수요 증대와 중앙정부의 복지정책으로 인해 지방으로의 복지업무 이양이 늘어나 이것이 지방정부의 노인복지 지출을 증가시키고 나아가서는 중앙정부에 대한 의존도를 높이게 되는 구조이다.

그림3 고령화에 따른 지방재정의 동태성에 대한 인과지도



세 번째 양의 피드백 루프(R3)는 지역경제와 지방재정 수지, 그리고 지역산업 경제 투자 간의 선순환 구조를 나타내고 있지만 이는 고령화에 따른 노동인구 감소, 경제 성장 잠재력 하

락, 지방 세입 감소의 피드백 구조(R4, R5, R6)로 인해 지속적으로 악순환 되는 구조로 작동될 수밖에 없음을 나타내 주고 있다.

또한 세 번째 음의 피드백 루프(B3)는 재정지출이 늘어나면 지방정부의 재정수지가 악화되어 추가적인 재정지출을 위해 부채를 늘리고, 이러한 부채의 증가는 결국 노인복지 지출과 중앙정부의 복지업무 요구에도 불구하고 지방재정지출을 더 이상 할 수 없을 정도로 억제되는 구조임을 보여주고 있다.

결론적으로 앞에서 살펴본 바와 같이 고령화 관련된 지방재정의 동태적 측면을 보여주는 인과순환적 피드백 구조들이 계속해서 작동된다면 그것은 앞으로 우리나라 지방자치단체의 경제적, 재정적 기반이 급격히 붕괴되고, 결국 재정절벽의 위기에 봉착하게 된다는 것을 의미한다고 하겠다.

또한 고령화에 따른 재정적 부담을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체 간, 광역 및 기초자치단체 간, 그리고 세대 간의 형평성 문제가 대두하여 다수의 학자가 심각하게 우려했던 고령화 위기를 도저히 극복할 수 없는 시지프스 신드롬(Sisyphus Syndrome)이 대두될 가능성성이 점점 더 커지고 있다는 것이다(유근춘 외, 2004).<sup>5)</sup>

## V. 결론

이 논문에서는 고령화에 따른 지방재정의 동태성과 그 인과순환적 구조가 무엇인가를 살펴보자 하였다. 우리나라 지방자치단체의 고령화는 특히 농어촌지역 군 기초자치단체의 경우 매우 빠른 속도로 진행되고 있으며, 그 영향이 사회·경제적으로 매우 심각하게 나타나고 있다. 지방자치단체는 고령화에 따른 문제를 해결하고 관련된 행·재정적 수요에 대응하기 위하여 많은 재정을 지출하는 노력을 기울이고 있으나 고령화 수준이 완화되거나 관련 문제가 해결되지 못하고 오히려 점점 더 심각한 상황에 직면하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이 논문에서는 고령화와 지방재정 간의 동태성에 주목하고 이러한 동태성이 다양한 변수들

5) 시지프스 신드롬은 세대 간의 형평성 문제를 설명하는 이론으로써 고령화에 따른 세대 간 형평 문제의 동태성을 보여준다. 시지프스 신드롬은 세대 간 형평성 문제를 발생시키는 조건들이 상호 연쇄작용을 일으켜 문제가 안정되지 않고 계속 확대되는 현상을 말한다.

사이에 존재하는 인과순환적 피드백 구조들에 의해 초래되는 것이라는 시각에서 지방자치단체의 인구 고령화가 왜 어떠한 경로로 급속히 초래되며, 어떠한 사회·경제적 영향을 초래하고, 지방재정의 동태성에는 어떠한 구조적 영향을 미치는가를 파악, 설명하고자 하였다.

분석 결과를 정리하면 첫째, 우리나라 군지역 지방자치단체에서의 고령화 속도가 급속히 빨라지고 있는 것은 고령화로 인한 개인의 노후 준비 및 사회적 부양의 부담이 증가하면서 이것 이 계속적인 출산율 저하를 초래하여 결국에는 고령화 수준이 높아지는 저출산-고령화의 악순환 구조가 작동하고 있기 때문이며, 지방재정 지출 등의 대응으로 이 악순환 고리를 끊지 못하고 있는데 기인하고 있다.

둘째, 고령화에 따른 사회·경제적 영향의 인과순환적 구조 분석에서는 고령화에 따른 사회·경제적 영향의 중심에 젊은 세대의 부담이 증가하여 출산율이 하락하고 그에 따라 고령화 수준이 더 크게 높아져서 노인복지·의료비·연금 지출 등 젊은 세대의 부담이 점점 더 커지는 양의 피드백 구조가 작용한다는 것이다. 중앙 및 지방정부의 입장에서는 고령화에 따라 재정 부담이 커지고 조세 수입은 감소하여 결국 재정이 점점 더 악화되고 그로 인해 고령화 문제를 해결하기 위한 투자가 점점 더 어려워질 수밖에 없는 구조가 존재한다는 것이다. 반면 출산율을 높이는 것은 고령화 수준이 하락하고, 그에 따라 계속해서 재정 부담이 줄어드는 선순환 구조를 초래한다는 것이다. 특히 급속한 고령화에 따른 사회·경제적 영향들은 고령화에 따른 재정 부담이나 부채증가와 같이 자기강화적 양의 피드백 구조와 노동인구 감소에 따른 경제 성장의 둔화와 같이 자기억제적 음의 피드백 루프가 동시에 연결되어 있기 때문에 더욱더 그 영향이 증폭되는 구조를 갖고 있다는 것이다.

마지막으로 고령화가 지방재정의 동태성에 미치는 영향요인들의 인과순환적 피드백 구조를 분석한 결과에서는 고령화에 따른 노인연금, 의료비, 복지 지출의 부담이 젊은 세대들에게 작용하여 재정 부담을 둘러싼 세대 간의 갈등과 출산율의 하락을 가져와 장기적으로 고령화가 재정적으로 해결되기 어려운 구조임이 도출되었다. 또한 노인복지 수요의 증가에 따른 지방재정 지출의 증가는 고령화로 인한 지방세 세입의 감소가 상호작용함에 따라 지방재정의 압박이 더욱 증대되어 중앙정부의 재정지원 없이는 고령화에 대응하기 위한 재정적 지출 자체가 어렵게 될 것이라는 구조가 존재함을 보여주었다.

결국 우리나라 고령화 문제의 가장 기본적이면서 심각한 구조는 고령화가 양의 피드백 구조를 그리며 증폭되고, 출산율은 음의 피드백 구조를 그리면서 억제되어가는 이중 구조로 얹혀 있으며, 중앙·지방정부의 재정은 고령화로 인해 수입은 자기억제적 구조를 갖으면서 지출은 증폭되는 딜레마적 구조에 빠져 있기 때문에 우리나라 지방자치단체의 고령화 속도와 그로 인

한 문제는 계속해서 그 정도가 점점 더 심각해져 가다 결국 일정 시점 이후에는 상상할 수 없는 수준으로 티핑(tipping)하게 될 것이라는 것이다.

이는 곧 우리나라 지방자치단체는 고령화로 인해 인구 및 경제적, 재정적 기반이 급격히 붕괴되어 멀지 않은 장래에 인구절벽과 재정절벽의 위기에 동시에 봉착하게 될 가능성이 크다는 것을 의미한다.

마지막으로 우리나라 지방자치단체의 고령화에 따른 인구절벽과 재정절벽의 위험에 따른 존속 가능성의 위기를 극복하기 위해서는 고령화에 따른 재정적 문제를 지금까지의 재정적 효율성을 제고하는 수단들만으로는 해결할 수 없다는 인식 하에 하루라도 빨리 정책타이밍(Policy Timing)을 놓치지 말고 다음과 같은 두 가지 대응방안을 전략지점의 초석을 놓는다는 차원에서 적극적으로 모색해 보아야 할 것으로 판단된다.

첫째는 고령화로 인해 존속가능성이 위협받는 지방자치단체들 간의 통합을 통해 재정적 통합을 이루어야 한다는 것이다. 재정적 통합은 고령화로 인한 행·재정적 수요에 대응하고 지방재정의 위기를 극복하는데 크게 기여할 것으로 판단된다. 둘째는 한계고령화 수준의 고령화로 인해 지역 소멸의 위기에 직면해 있는 지방자치단체에서는 지역재생을 위해 지금까지와는 다른 통 큰 정책을 모색해야 한다는 것이다. 예를 들면 고령화 예비군인 베이비붐세대 예비 고령인구(55~64세)의 귀농·귀촌이 아니라 20~39세의 젊은 부부들이 지역으로 유입되어 새로운 사회회생자본을 형성할 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 적극적으로 지원하고 사회회생자본·인프라를 구축하기 위해 과감히 투자하는 재정정책이 필요하다는 것이다.❸



## 참고문헌

- 강석훈. (2009). “고령화와 자산수요 변화”. 「재정학연구」 제2권 제3호(통권 제62호). 한국재정학회.
- 강성원. (2011). “무상복지의 장기비용 추계”. 「KERI 정책제언」 11-02. 한국경제연구원.
- 고경환. (2012). “사회복지 재정의 통합과 과제”. 보건복지포럼, 9. 한국보건사회연구원.
- 고령사회대책 및 사회통합기획단. (2004). 「저출산 · 고령사회 대응을 위한 국가실천전략」.
- 국회예산정책처. (2009). 「저출산 · 고령화의 영향과 정책과제」. 국회예산정책처.
- 곽재기. (2015). 장(長) 지방재정이 성장하다: 특집\_환경변화에 대응한 정부 간 재정관계 재정립 방향: 정부 간 재정관계에 영향을 미치는 환경 변화와 지방재정의 실태 및 과제. 지방재정, 2015(2), 12-37.
- 권봉상. (2006). “고령화 사회에 있어서의 조세”. 「상업교육정책」 제12권. 한국상업교육학회.
- 기획재정부. (2011). “세계적 고령화 현상과 시사점”. 보도자료.
- 김도훈, 문태훈, 김동환. (1999). 시스템 다이내믹스, 대영문화사.
- 남황우. (2015). 성(成) 지방재정이 성숙하다: 연간기획 저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안: 일본의 저출산고령화의 경험자 지방재정의 대응. 지방재정, 2015(1), 112-135.
- 동아일보. (2009). “OECD보고서 ‘빨리 늙는 한국’ 경고”. 10월 9일자.
- 문화일보. (2011). “한국 고령화 예산 급증 경고”. 1월 17일자.
- 변재관 외. (2002). 「고령화 사회에 대비한 재정정책 방향」. 한국보건사회연구원.
- 서울경제신문. (2010). “세대 간 ‘일자리 전쟁’ 시작됐다”. 1월 18일자.
- 신두섭. (2009). “고령화에 따른 지방자치단체의 사회보장 지출과 재정 전망: 대구광역시를 중심으로”. 「한국지방자치연구」 제11권 제1호(통권 26호), pp.127-144.
- 안종범. (2004). 「고령화에 따른 서울시 재정 부담과 재정정책과제」. 서울시정개발연구원.
- 오윤표 · 강진학. (2002). 우리나라 도시의 인구성소패턴에 관한 연구. 「국토계획」, 제37권 제1호, pp.45-57.
- 유근준 · 오영호 · 장원익 · 김은정. (2004). 「고령화와 의료비간의 상호관계 분석과 세대간 형평성 제고 방안」. 한국보건사회연구원.
- 윤석완. (2010). “시지역 인구 및 고령화와 재정수지의 관계분석”. 「재정정책논집」 제12집 제호. 한국재정정책학회, pp.53-74.
- 이데일리. (2014). “방치된 저출산 · 고령화 말뿐인 정부..‘액션이 없다’”. 11월5일자.
- 이만형. (2012). “충북의 고령화 현실”. 「충북 Issue & Trend」, 제8호. 충북발전연구원, pp.12-23..
- 이상용 · 이창균 · 이효 · 서정섭. (2010). 「2020 지방재정 그랜드 디자인」. 한국지방행정연구원.
- 이종근. (2014). “한계고령화의 동태적 요인과 공간적 영향분석”. 충북대학교 박사학위논문.
- 이찬영. (2011). 「인구 고령화의 경제적 파장」. 삼성경제연구소.
- 이혜훈 · 흥기석. (2001). Fiscal Impacts of the Aging Population in Korea. KDI.

- 장현호. (2012). “부동산 시장의 붕괴와 인구 고령화”. (<http://blog.daum.net/ksscjjang>)
- 전승훈. (2009). 「고령화와 조세정책 방향」. 국회예산정책처.
- 정경희 · 이자훈 · 최윤영. (2013). “일본 한계취락(限界聚落)의 인구감소 대책방안 사례연구”. 한국주거학회 2013 추계학술대회 논문집.
- 조선일보. (2011). “現제도로도 고령화 복지비용 743兆(2050년)…통일 땐 계산도 안돼”. 3월10일자.
- 조주현. (2011). “저출산 · 고령화 사회의 부동산 시장구조 변화”. 「부동산연구」 제21권제2호, pp.5-26.
- 최경수. (2004). “인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제”. 광주 · 전남 비전21. 통권 39호.
- 최남희. (2012). 고령화에 따른 지방재정의 동태성 분석. 한국 시스템다이내믹스 연구, 13(4).
- 최용환 · 최남희. (2005). 「충북의 인구노령화에 따른 지방행정의 파급효과와 대응방안에 관한 연구」. 충북개발연구원.
- 통계청. (2002, 2005, 2007, 2012). 「시도별 장례인구 추계」.
- 하능식 · 신두섭. (2009). 「지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략」. 한국지방행정연구원.
- IMF. (2007). Global Aging Pressures: Impact of Fiscal Adjustment, Policy Cooperation, and Structural Reforms. IMF Working Paper, no. 07. IMF.
- IMF. (2012). Social Spending in Korea: Can It Foster Sustainable and Inclusive Growth?. IMF Working Paper no. 250. IMF.
- OECD. (2004). Ageing and Employment Policies: Korea. OECD Publishing.
- OECD. (2012). Looking to 2060: Long-term Global Growth Prospects. November.
- Paul Wallace. (2000). Age=quake. Natl Book Network.
- CSIS. (2012). The Global Aging Preparedness Index. Center for Strategic & International Studied. USA.
- THE KOREA TIMES. 2009.9.7.
- UN. (2007). World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World. United Nations.
- UNFPA and HelpAge International. (2012). Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge. United Nations.
- 大野 晃. (2008). 限界部落と 地域再生. 日本.
- 農村開発企画委員会. (2007). “限界集落における集落機能Wの実態等に関する調査”. <http://www.rdpco.or.jp>.

# 고령화에 따른 지속 가능한 지방세 체계 구축 방안



글\_유태현  
(남서울대학교  
세무부동산학과 교수)

고령화가 지속적으로 이어지는 대한민국의 상황 속에서 지방세의 새로운 체계를 구축하는 것은, 기존 세제를 부정하는 것이 아닌 더 큰 발전을 이뤄 나가는 것이다. 본 고에서는 발전적인 지방세 체계 구축을 위해 고려해야 할 점과 이를 통해 효과적으로 성장시킬 수 있는 지방세제 등을 살펴본다.

## I. 시작하는 글

우리나라는 1997년 IMF 외환위기 이전까지 전 세계에서 가장 높은 경제 성장률을 기록하였다. 그 결과 경제개발초기인 1960년대와 비교하여 국민 소득수준이 크게 향상되었고, 사회의 각 분야는 눈에 띄게 발전하였다. 하지만 IMF 외환위기 이후 세계경제의 불안정성이 지속되면서 우리 경제는 독자적이고 자율적인 운영 시스템을 구축하는데 어려움을 겪고 있다.

2008년에 불어 닥친 글로벌 금융위기의 여파가 완전히 가시지도 않은 상황에서 유럽 및 남

미의 일부 국가들은 최악의 경우 재정파탄을 우려해야 하는 재정위기에 빠졌으며 아직도 현재 진행형이다. 이에 따라 세계경제는 한 치도 가늠하기 힘든 불확실성의 늪에서 좀처럼 해어나지 못하고 있다. 여러 정황에 비추어 볼 때 세계경제는 일시적 둔화가 아닌 만성적 침체의 터널로 접어들었다는 평가를 받고 있다.

세계경기 침체와 맞물려 우리나라 경제도 금리의 지속적 하락, 높은 실업률, 가계소비와 기업투자의 위축 등 장기불황 국면에 들어섰다는 비관적인 지적을 뒷받침하는 여러 징후를 드러내고 있다. 이런 경제환경 변화의 영향으로 국세 세수의 저감 양상<sup>1)</sup>이 심화되고 있으며, 지방자치단체는 부동산 경기가 가라앉으면서 지방세수(거래세수) 위축으로 재정여건이 더욱 나빠지고 있다. 여기에 더하여 국가 부채가 빠른 속도로 늘어나고 있으며<sup>2)</sup>, 지방의 경우도 일부 자치단체에 한정된 현상이기는 하지만 부채증가 등에 대처하는 재정운용을 통해 재정건전성을 담보해야 하는 과제를 안고 있다.

경제여건 악화에 따른 중앙재정 및 지방재정의 어려움은 앞으로도 지속될 것으로 예상되는 가운데 사회 환경 급변으로 인해 다양한 부작용이 나타나고 있다. 우리 사회는 저출산<sup>3)</sup> 고령화의 심화<sup>4)</sup>에 따라 사회복지비 급증의 상황에 직면해 있으며, 이는 경제여건 악화와 맞물리면서 향후에도 사회복지비는 더욱 늘어날 수밖에 없을 것으로 전망된다.

우리나라는 2000년에 이미 전체인구 대비 65세 이상 인구가 7.2%에 이르는 고령화 사회로 접어들었고, 2018년에는 14.3%까지 증가한 고령사회를 맞이할 것으로 예상된다. 나아가 2026년에 이르면 20.8%의 초고령 사회에 들어설 것으로 전망된다. 이는 전 세계적으로 가장 빠른 고령화 추세에 해당한다. 인구의 고령화는 인구구조의 변동과 더불어 그 사회의 생산기

1) 기획재정부의 '2014회계연도 세입·세출 마감 결과(2015.2.10. 기획재정부 발표)'에 따르면 2014년 국세 수입은 205조 5,000억 원으로 예산(215조 5,000억 원)보다 10조 9,000억 원이 부족했다. 이는 2013년 국세 수입(201조 9,000억 원)보다는 3조 6,000억 원이 늘어났지만, 당초 예산에 못 미치는 수준이다. 이처럼 최근 국세 분야는 2012년부터 2014년까지 3년 연속하여 당초 세수 목표에 미달하는 징수 실적을 나타내고 있다.

2) 2014년 12월 19일 한국무역보험공사 주최 제12차 재정관리협의회에서 경제부총리 겸 기획재정부 장관이 '2013년 공공부문 재정건전성 관리보고서'를 통해 일반정부(중앙정부+지방정부, 비영리공공기관 포함)와 비금융부문 공기업을 포함한 공공부문 부채가 2013년 말 기준 898조 7,000억 원에 이른다고 밝혔다. 이는 1년 전보다 77조 7,000억 원(9.5%) 증가한 액수로 국내총생산(GDP) 대비 62.9%에 달하는 수준이다. 이를 통해 우리나라 국가 부채가 빠른 속도로 증가하고 있으며, 국가재정 운용에 빨간불이 켜졌음을 유추할 수 있다. 자세한 내용은 아주경제(<http://www.ajunews.com/view/20141221102053660>)를 참조하기 바란다.

3) 보건복지부의 '2014 보건복지통계연보'에 따르면 우리나라의 경우 한 여성이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 뜻하는 합계출산율은 2008년 1.19명, 2009년 1.15명, 2010년 1.23명, 2011년 1.24명, 2012년 1.30명으로 증가 추세를 이어갔으나 2013년에는 5년 전인 2008년 수준으로 다시 하락하였다. 현재 우리나라의 합계출산율은 다른 국가들과 비교하여 전 세계에서 가장 낮은 최저수준의 그룹에 속한다.

4) 자세한 내용은 교통신문(2014년 12월 30일자, <http://www.gyotongn.com/news/articleView.html?idxno=152624>)을 참조하기 바란다.

반을 약화시키는 부정적인 영향을 초래할 수밖에 없다.

인구의 고령화는 보건의료비 지출의 급증, 노령인구의 부양을 위한 연금지급(생활비) 팽창 등을 발생하게 되며, 이에 따라 중앙재정과 지방재정 모두 관련 지출에 소요되는 재원을 어떻게 조달하느냐가 최대 현안이라고 해도 과언이 아니다.

본고는 경기둔화의 만성화, 저출산 고령화에 따른 사회복지비의 팽창 등 변화된 사회경제 환경에 능동적으로 대응하면서 지속 가능한 지방세입 틀 구축을 위하여 지방세제가 지향해야 할 새로운 방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 제2장에서는 최근 지방재정을 둘러싼 주요 환경변화에 대해 알아보았다. 제3장에서는 고령화 등 변화된 여건을 반영한 지방세제 개혁방향을 제안하였다. 제4장에서는 마지막으로 앞에서 거론한 내용에 근거하여 결론을 맺었다.<sup>5)</sup>

## II. 지방재정 환경의 변화

### 1. 저성장과 경기침체의 만성화

지방재정의 취약성으로 말미암아 우리나라 지방자치단체는 지방세입의 큰 뜻을 중앙정부 재정지원에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 하지만 최근 경기둔화가 만성화의 양상을 나타내면서 국세 세수가 줄어드는 등 중앙재정이 이전과 비교하여 크게 약화되고 있으며, 국가부채가 빠른 속도로 늘어나고 있다. 2015년 당초예산 기준 우리나라 조세총액은 280조 5,944억 원이고, 그 가운데 국세는 221조 1,421억 원이며, 지방세는 59조 4,523억 원의 수준이다.

<표1>에 제시되어 있는 것처럼 2005년부터 2015년까지를 대상으로 할 경우 국세의 연평균 증가율은 6.01%이지만 그 범위를 좁혀 2010년~2015년의 최근 6년간을 대상으로 보면 국세의 세수신장률은 5.12%로 떨어진다. 이는 그간 지방세입의 근간 역할을 해왔던 중앙정부에 의한 이전재원 지원이 향후에는 여의치 않을 수 있음을 시사한다. 중앙재정의 위축은 일시적 현상이라기보다 앞으로 더욱 심화될 개연성이 높기 때문에 이전재원(의존재원) 중심의 현행 지

5) 본고는 유태현, 환경변화에 대응하는 새로운 지방세제 틀의 모색, 「2012 한국지방재정학회·한국지방세협회·한국지방계약학회 공동학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회·한국지방세협회·한국지방계약학회, 2012.10을 수정 보완하는 방식으로 작성하였다.

방세입 체계를 개편하여 자체재원을 늘릴 수 있는 실질적인 대책 마련이 시급하다고 하겠다.

한편 저성장과 경기둔화의 고착화 양상에 따라 중앙정부가 이전만큼 지방자치단체 재정지원을 원활하게 시행하는 것이 쉽지 않은 것처럼, 광역자치단체 역시 관할 기초자치단체에 대한 재정지원 여력이 크게 약화되고 있다. 이는 부동산 거래의 위축에 따라 광역자치단체 세수의 핵심인 거래세수 감소<sup>6)</sup> 등이 그 원인으로 지목되고 있다.

표1 국세와 지방세의 신장성 비교

(단위 : 억 원)

| 구분       | 조세        |       |         | 지방세비중<br>[B/(A+B)] |       |
|----------|-----------|-------|---------|--------------------|-------|
|          | 국세[A]     | 연간신장률 | 지방세[B]  |                    |       |
| 2004     | 1,177,957 | -     | 342,017 | -                  | 22.5% |
| 2005     | 1,274,657 | 8.2%  | 359,774 | 5.2%               | 22.0% |
| 2006     | 1,380,443 | 8.3%  | 412,937 | 14.8%              | 23.0% |
| 2007     | 1,614,591 | 17.0% | 435,243 | 5.4%               | 21.2% |
| 2008     | 1,673,060 | 3.6%  | 454,797 | 4.5%               | 21.4% |
| 2009     | 1,645,407 | -1.7% | 451,678 | -0.7%              | 21.5% |
| 2010     | 1,777,184 | 8.0%  | 491,598 | 8.8%               | 21.7% |
| 2011     | 1,923,812 | 8.3%  | 523,001 | 6.4%               | 21.4% |
| 2012     | 2,030,149 | 5.5%  | 539,381 | 3.1%               | 21.0% |
| 2013     | 2,019,065 | -0.5% | 537,789 | -0.3%              | 21.0% |
| 2014     | 2,164,529 | 7.2%  | 581,842 | 8.2%               | 21.2% |
| 2015     | 2,211,421 | 2.2%  | 594,523 | 2.2%               | 21.2% |
| 05~15연평균 |           | 6.01% |         | 5.24%              |       |
| 10~15연평균 |           | 5.12% |         | 4.73%              |       |

주 : 2013년까지는 결산액, 2014년은 최종예산액, 2015년은 당초예산액 순계기준  
자료: 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2015.4. p.153.

6) 2014년 하반기와 2015년 상반기에 부동산 거래가 늘면서 그 이전과 비교하여 거래세인 취득세 세수가 크게 증가하였다. 하지만 이런 결과에 근거하여 향후에도 부동산 거래가 매년 지속적으로 증가할 것으로 전망하기는 쉽지 않다. 2014년 하반기 이후 취득세 증가는 취득세 개편 추진이 지연되면서 부동산 구입에 머뭇거렸던 부동산 대기수요가 한꺼번에 실행으로 옮겨지면서 빚어진 일시적 현상으로 분석하는 견해가 보다 설득력을 얻고 있다고 하겠다. 적어도 1960년대 후반 이후 2000년대 초반까지는 전국에 걸쳐 활발하게 부동산 개발이 이루어졌고, 그에 따라 부동산 가격이 매년 상승하면서 부동산 투기가 광범위하게 나타났다. 그에 따라 관련 세목인 취득세와 등록세(현행 등록면허세) 세수가 큰 폭으로 증가함으로써 거래세가 지방세제의 근간 역할을 했다고 할 수 있다. 그러나 최근의 변화된 사회 경제 환경을 감안할 때 앞으로는 이전처럼 부동산 가격 급등이 지속될 것으로 예상되지는 않는다. 그렇기 때문에 현재의 지방세제 틀이 그대로 지속될 경우 광역자치단체에 의한 기초자치단체 재정지원은 약화될 수밖에 없는 상황이라고 하겠다.

이상을 정리하면 중앙정부가 지방자치단체의 부족재원을 메워주는 기준의 지방재정지원 시스템을 그대로 유지하기 힘들어지고 있으며, 광역자치단체가 기초자치단체를 대상으로 취약한 재정력을 보완할 수 있는 여력이 점점 줄어들고 있다는 것이다. 이런 상황은 결코 일시적인 현상이 아니라는 징후가 다양하게 포착되고 있기 때문에 이전재원 중심의 현행 지방세입 구조의 대변혁이 불가피하다고 하겠다. 이전재원을 근간으로 하는 지방세입 틀을 유지하기 어렵다면 단기, 중기, 장기로 구분하여 자체재원을 확충하는 실질적인 대책을 모색해야 할 것이다.

## 2. 사회복지 수요의 증가와 지방자치단체 재정 부담의 급증

우리 사회는 저출산 고령화가 빠른 속도로 진행되면서 그와 관련한 사회복지비가 급속히膨창하고 있다. 그 여파가 중앙재정과 지방재정 모두에 미치고 있는 가운데 재정여건이 취약한 지방이 훨씬 강도 높은 압박을 받고 있다.

〈표2〉는 2009년~2013년의 5개년 동안 당초예산 순계기준으로 중앙과 지방의 사회복지비 지출이 어떻게 변화되어 왔는지를 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 제시되어 있듯이 이 기간 동안 지방자치단체의 사회복지비 예산 증가율(9.8%)이 중앙정부의 그것(4.9%)을 크게 상회하였다.

향후 경기침체의 지속, 고령화의 심화 등으로 말미암아 사회복지 분야의 지출은 더욱 늘어날 것으로 전망되고 있다. 그런 가운데 사회복지사업이 지방비 매칭방식으로 시행되고 있기 때문에 지방자치단체의 재정 상황은 더욱 나빠질 개연성이 높다.

표2 중앙과 지방 간 사회복지비 부담 추이(당초예산 순계기준)

(단위 : 조 원, %)

| 구 분                  | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 연평균증가율 |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------|
| 중앙 총지출(A)            | 301.8          | 292.8          | 309.1          | 325.4          | 342.0          | 3.2    |
| 복지 지출(B)<br>(비중 B/A) | 80.4<br>(26.6) | 81.2<br>(27.7) | 86.4<br>(28.0) | 92.6<br>(28.5) | 97.4<br>(28.5) | 4.9    |
| 지방 예산(A)             | 137.5          | 139.9          | 141.0          | 151.1          | 156.9          | 3.3    |
| 사회복지비(B)<br>(비중 B/A) | 24.1<br>(17.6) | 26.5<br>(19.0) | 28.5<br>(20.2) | 30.9<br>(20.5) | 35.0<br>(22.3) | 9.8    |

자료 : 행정자치부, 「2014년도 지방재정세제 길라잡이」, 2014.12.

## 3. 환경관련 부담의 폭증

20세기 이후 인류는 경제 성장을 우선하는 강력한 개발정책을 활발하게 진행함으로써 그 이전의 세기와 비교할 때 괄목할만한 물질적 풍요를 이루하였다. 하지만 경제발전을 위한 무리한 자연훼손, 화석연료의 지나친 사용에 따른 각종 환경오염의 심화는 더 이상 경제 성장과 환경보전을 병행하기 어려운 상황을 연출하고 있다. 경제 성장을 위한 개발은 필연적으로 환경파괴와 오염물질 방출을 수반하기 때문에 성장과 환경보존은 동시에 달성될 수 없는 상반(trade-off)관계에 있다. 선진국과 후진국 모두에 있어 경제 성장은 국가 존립의 기초이기 때문에 현재는 물론 향후에도 여전히 국가의 핵심과제일 수밖에 없다.

환경오염의 심화에 따른 직접적인 폐해가 날로 급증하고 있으며, 환경오염 물질 방출로 말미암은 기후환경 변화의 영향으로 매년 전국에 걸쳐 심각한 자연재해가 발생하고 있는데, 이는 중앙과 지방정부 모두에 대하여 과거에는 예상하지 못한 엄청난 재정 부담을 지우고 있다.

최근 우리나라에서 발생하는 자연재해 현상을 보면 전국의 모든 지역을 대상으로 똑같은 정도의 피해를 미치는 것이 아니라 특정 지역에 피해를 집중시키는 국지적 양상을 띠고 있다. 그렇지만 국가 차원에서 보면 비록 지역은 달리하지만 매년 이런 현상이 반복적으로 발생하고 있기 때문에 자연재해의 상시화를 겪고 있다.

환경오염에 의해 빚어지는 여러 유형의 직접 및 간접적 피해를 원활하게 복구하고, 자연재해에 따른 손실을 메우기 위해서는 항시적이며, 안정적인 대규모의 재원확보 대책이 마련되어야 할 것이다. 이런 조치가 필요한 이유는 관련 분야 전문가의 전망과 실제 나타나는 양상 등을 종합적으로 고려할 때 환경오염, 자연재해 문제는 단기간에 해결되기 어려운 장기적인 차원에서 대책을 모색해야 할 과제이기 때문이다. 뿐만 아니라 환경오염에 의해 촉발되고 있는 다양한 형태의 부작용은 중앙정부의 노력만으로는 해결의 한계가 있으며, 중앙정부와 지방자치단체가 함께 유기적인 연계를 통해 대책을 마련하고, 추진해야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다.<sup>7)</sup>

7) 그 이외 우리 사회에서 나타나고 있는 주요 변화로는 국민들의 안전욕구 증대, 삶의 질 향상 추구 등을 들 수 있다.

### III. 고령화 등 변화된 여건을 반영한 지방세제 개혁방향

#### 1. 현행 지방세제의 한계

우리나라를 비롯한 각국의 세제(국세와 지방세 포함)는 소득, 소비, 재산의 세 가지 세원을 대상으로 과세하는 기본체계를 형성하고 있다. 이는 오늘날 국가들의 세제는 소득과세, 소비과세, 재산과세를 기본 골격으로 하고 있음을 의미한다.

이와 같은 세원 중심의 세제 틀은 납세자의 능력에 따라 부담을 지울수록 세수 확보가 용이하고, 납세자 간 부담의 형평을 도모할 수 있는 장점이 있다. 또한 경제 성장이 지속적으로 이루어질 수 있는 상황에서는 재정수요의 증가에 용이하게 대처할 수 있는 적절한 체계라고 할 수 있다. 이런 까닭에 경제 성장 시대라고 할 수 있었던 지난 20세기에는 각국이 소득, 소비, 재산의 3가지 핵심 세원의 증대에 힘입어 평균적으로 필요한 재원(세수)을 어렵지 않게 확보할 수 있었다고 해도 과언이 아니다.

우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가들은 저성장과 생산기반 위축의 고착화, 저출산고령화에 따른 사회복지비 지출의 급증, 환경오염 심화와 그에 기인한 각종 폐해축소를 위한 재정 부담 가중 등을 해결해야 할 과제로 안고 있다. 이에 따라 국가의 재정기반은 빠르게 위축되고 있는 가운데 국가 전체적으로 감당하기 어려울 정도로 재정지출이 급속히 팽창되는 재정위기의 시대를 맞이하고 있다.

그런데 불행하게도 이러한 상황의 전개가 일시적인 현상이 아니라 앞으로 더욱 심화될 것으로 예상되는 정후가 곳곳에서 포착되고 있다. 1997년 봄에 태국, 인도네시아, 말레이시아를 거쳐 그 해 겨울 우리나라에 불어 닥친 경제위기(IMF 외환위기)는 짧은 기간 안에 종료된 것으로 평가 받았지만, 실상을 보면 불씨가 그대로 살아남아 2008년 미국의 서브 프라임 모기지 위기로 대변되는 금융위기(미국발 글로벌 금융위기)로 이어졌고, 2009년 말에 이르러서는 그리스 등 남유럽 경제위기를 불러오는 직·간접의 원인이 되었다.

이런 양상에 비추어 볼 때 지금 전 세계가 겪고 있는 경기침체 상황은 그 뿐만 아니라 향후 더욱 악화될 것으로 전망된다. 문제는 이렇게 경제여건이 악화되었음에도 불구하고, 국가가 지출해야 할 재정 부담은 날로 커지고 있으며, 이에 대한 실효성이 있는 대책을 마련하기 쉽지 않다는 점이다.

중앙정부이든 지방정부(지방자치단체)이든 재원(세입) 조달의 근간은 조세(국세 및 지방세)

라고 할 수 있는데, 현재의 조세 틀이 그대로 유지될 경우 환경 변화에 따라 요구되는 만큼의 재원을 안정적으로 확보하기 어려운 상황이라고 할 수 있다. 소득, 소비, 재산을 근간 세원(과세대상)으로 하는 현행 세제 아래서는 경제 성장의 위축이 가속화 될 경우 그 세수가 줄어들 수 밖에 없다. 이는 현행 조세제도의 기본체계를 개혁하지 않는 상황에서는 최근 여건변화에 따라 급증하는 재정수요를 뒷받침하는 세수 확보가 여의치 않음을 의미한다.

이와 같은 조세제도의 한계를 타개하기 위해서는 새로운 과세논리의 개발과 지금과는 다른 조세운영 원리의 구축이 요구된다. 지금부터라도 조세 부과대상(과세대상)의 확장을 검토하고, 그에 대한 논리적 근거를 모색해야 하며, 변화된 흐름에 부응하는 세제 운영방안을 마련해야 할 것이다.

#### 2. 저성장 시대에 대응하는 새로운 지방세제 틀의 정립

현재 인류가 겪고 있는 경기침체의 만성화와 그에 따른 저성장 기조는 일시적인 현상이라기보다는 우리가 앞으로 감당해야 할 미래일 가능성이 크다. 저성장에 따른 소득, 소비의 위축은 그와 관련된 세수의 신장성을 저해할 것으로 예상되며, 이는 재산과세를 통한 세수증진도 제약하게 될 것으로 예상된다.

문제는 이렇게 세수기반이 약화되는 상황에서 사회복지비 급증 등의 영향으로 국가와 지방자치단체의 재정수요는 현재보다 더욱 늘어날 수밖에 없다는 데 있다. 이에 따라 세수의 신장이 제약적인 상황에서 증가하는 재정수요에 대응할 수 있는 새로운 조세체계의 정립과 세제 운영원리를 강구해야 할 필요성이 커지고 있다.

저성장 시대에는 한정된 재원(세수)을 각 분야에 적절히 배분하여 효율적으로 사용하도록 함으로써 그 성과의 극대화에 초점을 맞춘 세제 운영이 요구된다. 한편 현재와 미래에 걸쳐 오늘날 사회가 직면한 기본적인 과제는 크게 보면 ①사회의 기본질서 유지, ②환경보존, ③국민 삶의 질 향상의 3영역으로 구분할 수 있을 것이다.<sup>8)</sup>

조세제도를 포함한 국가제도는 이와 같은 과제의 원활한 수행을 지원하는 체계를 구축하여야 할 것이다. 현행 세제는 환경문제에 대한 능동적 대처, 국민 삶의 질 향상 욕구의 충족 등 의 측면에서 적절한 대응이 어려운 구조로 되어 있다. 소득, 소비, 재산을 근간으로 하는 세원

8) 이와 같은 견해는 연구자의 사적 입장이며, 다른 견해가 얼마든지 있을 수 있음을 물론이다.

중심의 현행 세제 아래서는 환경관련 과세의 강화, 국민 삶의 질 향상을 돋는 과세기반의 확충 등이 쉽지 않다. 조세를 부과하여 환경과 복지 분야에 필요한 만큼의 방대한 재원을 조달하고자 할 경우 1차적으로 목적세와 보통세 가운데 어느 형태를 따라야 하느냐의 문제에 봉착하게 될 것이다. 목적세 형태를 따를 경우 주요 세원인 소득, 소비, 재산에 과세하여 거둔 세수를 환경문제의 해결, 증가하는 복지수요의 뒷받침에 한정하여 쓸 수 있는 근거를 갖추어야 하는데, 이에 대한 논리의 개발은 넘어야 할 장벽이 적지 않다.

환경문제 해결 또는 복지지원을 위한 재원을 마련함에 있어 목적세 형태를 취할 경우 그와 직접 관련된 대상에 대해 과세를 해야 하고, 이것이 목적세(ear-mark tax)의 본질에 부합하여야 하며, 거두는 세수가 방대해야 하는데 이러한 여러 가지 요건을 충족시킬 논리의 구축과 구체적인 실행방안의 마련이 쉽지 않다.

한편 보통세 방식을 취할 경우 거둔 세수를 이들 분야에 집중적으로 투입할 수 있는 명분을 찾아야 하는데, 보통세의 특성상 어려운 문제가 아닐 수 없다.

이러한 현실적 제약을 감안할 때 세원 중심의 현행 세제 틀이 갖는 한계를 보완할 수 있도록 (가칭)목표지향적세제 운영을 가미할 필요가 있다. (가칭)목표지향적세제란 여전 변화로 말미암아 이전만큼 세원의 신장성을 기대하기 어려워진 작금의 현실을 반영한 조세체계를 말한다. 이는 세원의 확대를 모색하면서 국민 삶의 질 향상 등 그 목표의 실현에 필요한 세수(재원)의 확보를 위해 서로 다른 성격의 세원일지라도 과세할 수 있는 길을 열어주는 탄력적인 조세체계라고 할 수 있다.

(가칭)목표지향적세제를 기준 세제에 추가하여 도입할 경우 양자는 그 과세논리와 기능 등을 구분하는 방식이 적절할 것이다. 국가(지방자치단체 포함)가 담당해야 할 과제를 크게 ①사회의 기본질서 유지, ②환경보존, ③국민 삶의 질 향상으로 나눌 경우, 이들 분야가 원활하게 작동될 수 있도록 세제를 구축해야 한다.

사회의 기본질서 유지 분야는 국방, 치안, 사회간접자본(SOC), 행정서비스, 지방재정조정제도를 통한 지방재원 보강 등과 관련된 영역이라고 할 수 있으며, 이는 국가의 존립을 위하여 필요한 기반에 해당한다. 한편 환경보존과 국민 삶의 질 향상은 환경오염의 심화, 소득수준 증대에 힘입은 복지수요와 저출산 고령화 등 여전변화에 따라 국가가 집중적인 관심을 기울이고 적절한 대책을 마련해야 할 분야라고 할 수 있다. 이렇게 국가의 과제를 구분할 경우 사회의 기본질서 유지에 필요한 재원조달은 기준의 세제가 담당하도록 하고, 환경보존과 국민 삶의 질 향상 분야는 (가칭)목표지향적세제를 새롭게 구축하여 이와 관련된 기능을 맡도록 해야 할 것이다.

### 3. (가칭)목표지향적세제의 이론적 기초

#### 가. (가칭)목표지향적세제의 부과근거

국가가 민간부문을 대상으로 조세를 부과함에 있어 그 논거(조세의 근거학설)로는 이익설과 능력설이 양립된다.<sup>9)</sup> 이익설은 국가 활동(예: 공공서비스 공급)이 국민에게 이익(편익)을 제공하기 때문에 국가는 공공서비스 급부(제공)에 대한 대가로 조세를 부과할 수 있다는 것이다.<sup>10)</sup>

정부가 민간부문에 제공한 편익의 대가를 조세로 요구한다는 측면에서 볼 때, 이익설은 납세자의 설득(납세협력의 유도), 이론적 정당성 확보 등에서 장점을 갖는다.

조세부과 근거학설로써 능력설은 조세납부를 국가구성원인 국민이 유기체(有機體)인 국가가 유지 발전할 수 있도록 부담해야 하는 의무로 파악한다.<sup>11)</sup> 능력설은 조세부과의 중심 학설로써 오늘날 시행되고 있는 세목의 대부분은 능력설을 근거로 하는 조세에 해당한다.<sup>12)</sup>

현행 세제는 소득, 소비, 재산을 핵심 과세대상으로 하고 있으며, 이는 조세부과의 근거학설 가운데 능력설에 기초한 것이다.

능력설은 경제 성장이 지속적으로 이루어지는 성장의 시대에는 늘어나는 재정수요를 뒷받침하는 유용한 과세논리로 작동하게 된다. 반면 경제 성장이 정체되거나 약화되는 변화된 상황에서는 그 세원에 해당하는 소득, 소비, 재산의 규모가 위축되기 때문에 관련 세수증진에 한계를 드러낼 수밖에 없다. 따라서 저성장의 고착화 양상, 사회복지 수요급증 등 변화된 환경에 대응하기 위해서는 새로운 과세논리의 개발을 통해 늘어나는 재정수요를 감당할 수 있도록 조

9) 정부의 민간부문에 대한 조세부과가 어떠한 이유에서 정당화될 수 있는지를 밝히는 이론 분야를 조세의 근거학설이라고 한다. 조세의 근거학설은 시대상황, 사회경제 환경 등에 따라 상이하게 형성되었지만, 대체로 그 시대의 철학적 배경이 가장 큰 결정요인이었다. 조세의 근거학설은 크게 이익설과 능력설로 구분될 수 있다.

10) 이익설은 공공서비스가 민간부문에 편익을 제공하기 때문에 정부는 그에 대한 대가로 국민에게 조세의 부담을 요구할 수 있다는 견해에 해당한다. 이는 자연법 사상과 루소(J.J. Rousseau)의 사회계약설을 이론적 기초로 하고 있으며, 시민국가적, 개인주의적 국가관에 바탕을 두고 있다. 자유와 권리를 강조하던 시대(고전학파 형성기)의 산물이라고 할 수 있는 이익설에 따르면 각 납세자(국민, 공공서비스 이용자)는 자신의 공공서비스로부터 얻는 편익만큼의 조세를 부담하게 된다.

11) 능력설은 아리스토텔레스(Aristotle)의 보편주의적 국가관과 헤겔(G.W.F. Hegel)의 유기체적 국가관에 철학적 배경을 두고 있으며, 다분히 권리주의적이며 역사주의적 입장에서 국가를 인식한다. 능력설에 따르면 국가가 유지되고 발전하기 위해서는 국가의 구성원으로서 국민들이 자신들의 능력범위 내에서 일정한 역할 또는 기여를 해야 한다. 이는 개인이 국가라는 유기체 테두리 내에서 존재 의의와 가치를 가질 수 있기 때문이다. 이와 같은 능력설에 따르면 국가(정부)는 개별 국민이 공공재로부터 얼마만큼의 편익을 얻고 있느냐와 무관하게 개별 국민의 경제적 지위(능력)에 따라 차등적으로 조세를 부과할 수 있게 된다(조세부과의 강제성). 따라서 능력설을 적용하면 각 납세자(국민)는 자신의 경제적 능력에 상응하는 만큼의 조세부담을 하게 된다.

12) 조세는 공권력에 의한 강제성과 무보상성(비보상성, 일반적 보상원리)을 특징으로 하는 공공수입원을 말한다. 이와 같은 두 조건을 충족하는 조세를 진정한 의미의 조세라고 할 수 있으며, 이는 능력설에 의해서만 성립할 수 있다. 통상 목적세는 조세라는 명칭을 사용함에도 불구하고 강제성과 무보상성을 수반하지 않기 때문에 엄밀히 말하면 조세에 해당하지 않는다는 것이 통설이다. 목적세는 이익설을 부과근거로 하는 공공수입원에 해당한다. 이런 까닭에 이익설은 성격상 공공수입원 가운데 수익자부담의 부과 근거라고 할 수 있으며, 목적세는 범주적으로 수익자부담에 속한다.

세 틀을 재정립하여 현행 세제의 미흡을 보완해야 할 것이다. 이런 측면에서 현행 세제의 보완을 위해 (가칭)목표지향적세제의 도입을 적극 검토할 필요가 있다고 하겠다.

(가칭)목표지향적세제 도입이 가능할 수 있기 위해서는 그와 관련한 과세논리가 뒷받침되어야 한다. 이는 기존의 이익설과 능력설 이외에 (가칭)목표지향적세제 신설이 정당화될 수 있도록 추가적인 과세논거의 개발이 필요함을 의미한다.

(가칭)목표지향적세제 부과의 논거로 (가칭)협력설(協力說, Cooperation Principle)의 정립이 제안될 수 있을 것이다. (가칭)협력설은 사회경제 환경의 변화에 따라 사회가 겪고 있는 총체적 위기에 대처하기 위해 모든 사회구성원이 협력해야 하는 상황에서 기존의 조세체계를 보완하는 새로운 과세논리를 말한다.<sup>13)</sup>

(가칭)협력설은 환경오염의 심화에 따른 부작용, 저성장 기조의 고착화와 저출산·고령화에 기인한 사회복지비 팽창 등에 대응할 수 있기 위해서는 소득, 소비, 재산 가운데 하나에만 과세하는 세원분리방식을 고집할 것이 아니라 서로 이질적인 특징을 갖는 세원에 대해서도 과세할 수 있도록 허용해야 한다는 것이다. 예를 들어 국민 안전의 강화를 위하여 소방재원의 확충을 목적으로 (가칭)소방안전세를 신설할 경우 그 과세대상을 현행 건물, 항공기, 선박 등 재산에 한정하지 말고, 관련된 모든 부문의 협력을 유도해야 한다는 측면에서 (가칭)협력설에 입각하여 화재의 원인에 해당하는 담배 등을 과세할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

#### 나. (가칭)목표지향적세 세수의 배분원칙

민간부문에 부과된 세금을 관련 납세자들이 분담하는 조세부담의 원리를 조세부담 배분원칙이라고 한다. 조세부담 배분원칙은 정부(국가)가 민간부문으로부터 1조 원을 징수하기로 한 경우 사회구성원들이 1조 원의 조세부담을 어떻게 나누어 분담하는 것이 합리적인지와 관련된 원칙을 말한다.<sup>14)</sup>

현행 세제 틀 아래서는 조세부담 배분원칙이 크게 응의설(응의원칙, 이익원칙, 편의원칙)과 응능설(응능원칙, 능력원칙)로 구분된다. 조세부담 배분원칙에 해당하는 응의설(應益說)과 응능설(應能說)은 원칙적으로 이익설과 능력설에 연결되어 있다.

응의설을 따르면 각각의 납세자가 공공재로부터 얻는 편익의 크기에 따라 조세를 분담할 때, 조세부담 배분의 공평이 달성된다(응의설적 공평). 따라서 응의설을 따르면 납세자들이 공공

13) (가칭)협력설로 정의하는 것은 연구자의 개인적 견해이며, 다르게는 (가칭)사회보험설(Social Insurance Prince) 등으로 부를 수도 있을 것이다.

14) 이때 납세자들 간에 조세부담 배분이 적절하게 이루어졌을 때, 공평(equity, 형평)한 조세부담 배분이 이루어졌다고 한다.

재로부터 얻은 편익만큼 조세부담을 할 때, 공평한 조세부담 배분이 실현된다.

응능설은 공공재로부터 얻는 편익과 관계없이 각 납세자의 지불능력(부담능력, 경제적 능력)에 따라 조세를 분담시킴으로써 세부담의 공평을 도모하는 조세부담 배분원칙을 말한다. 응능설을 따르면 공공재로부터 전혀 혜택을 수혜하지 못한 국민일지라도 그가 높은 경제적 능력의 소유자라면 그것에 상응하는 많은 조세부담을 해야 한다. 따라서 응능설을 적용할 경우 조세부담의 공평은 동일한 경제적 지위에 있는 납세자들에게는 동일한 조세부담을 부과(수평적 공평)하고, 경제적 지위가 상이할 경우에는 높은 지위에 있는 납세자에게 더 큰 조세부담을 부과(수직적 공평)해야 실현된다. 이는 수평적 공평과 수직적 공평이 동시에 충족될 때 응능설적 공평이 달성됨을 의미한다.

(가칭)목표지향적세제 부과의 논거라고 할 수 있는 (가칭)협력설에 입각하여 조세를 부과할 경우 그에 대한 조세부담 배분원칙은 응의설 또는 응능설과는 다른 방식이어야 할 것이다.

(가칭)협력설을 근거로 하는 조세의 부과는 원칙적으로 관련된 모든 부문의 협력과 조화를 전제로 해야 하기 때문에 그에 대한 세수를 납세자에게 분담 지움에 있어서도 이런 취지가 그대로 반영될 수 있어야 한다. 따라서 (가칭)협력설에 근거한 조세는 관련된 부문(납세의무자) 가운데 능력이 높은 부문에 대해서는 그에 걸맞는 부담을 지우고(응능원칙 적용), 아울러 관련부문이 얻는 편익의 정도도 함께 고려(응의원칙 적용)하는 방식이 적절할 것이다. 이는 응의설과 응능설의 절충 형태를 말하며, 이에 대해서는 (가칭)협력원칙<sup>15)</sup>이라는 명칭을 부여할 수 있을 것이다.

#### 4. 변화된 환경을 반영한 지방세 세목의 설계

새로운 제도를 도입하고 그 분야의 혁신을 추진하는 이유는 현재의 상황을 부정하려는 것이 아니라 더 나은 방향으로의 개선을 이끌기 위한 것이다. 따라서 기존의 체계와 조화를 이룰 수 있어야 새로운 제도가 안정적으로 자리매김할 수 있으며, 도입 취지를 반영한 발전을 이룩할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 보면 현행 세제는 앞으로도 사회의 기본질서 유지를 위해 필요한 재원조달 수단의 역할을 해야 할 것이다. 이는 현행 세원 중심 세제의 기간세 세목에 해당하는 소득세, 법인세, 부가가치세는 여전히 그 역할이 중요함을 의미한다.

15) (가칭)협력원칙의 구체적인 적용은 세목의 성격과 그 세수규모 등을 감안하여 결정될 수 있을 것이다.

(가칭)목표지향적세제 틀 내에서 새롭게 도입을 검토할 수 있는 지방세 세목으로는 지방환경세, 사회복지세, 소방안전세 등이 제안될 수 있을 것이다.

### 가. 지방환경세

환경의 중요성과 그 영향을 감안할 때 자연을 포함한 광의의 환경을 제대로 보존<sup>16)</sup>하고, 그 훼손(오염)을 치유하는 등의 조치와 관련한 소요재원을 안정적으로 확보하는 것은 모든 국가의 과제다. 환경오염 등에 대한 대처는 국가와 지방이 함께 힘을 모아도 완전한 대응이 쉽지 않음을 볼 때 이에 대한 실질적 대책의 마련과 그 실행에 필요한 재원의 안정적 확보가 긴급하다.

이산화탄소(CO<sub>2</sub>) 등 오염물질 배출에 따른 환경오염은 지구온난화와 각종 부작용을 유발함으로써 우리의 미래를 암울하게 만들고 있다. 환경오염은 그 성격상 어느 곳도 예외 없이 전국토에 걸쳐 발생하지만, 지역별 특성이나 차이가 존재하기 때문에 오염수준의 저감을 위한 대책은 중앙정부가 전담하는 방식보다 중앙과 지역이 공동으로 노력하면서 지역의 자율성을 허용하는 접근을 따를 때 더욱 실효성을 담보할 수 있을 것이다. 그 이유는 CO<sub>2</sub> 등 대기오염 물질 배출에 대한 통제는 국가와 지방이 함께 협력하는 방식으로 시행할 때 더욱 큰 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

특히 환경문제 개선에 소요되는 재원은 국가와 지방이 함께 역할을 나누어 공조하는 방식이 바람직할 것이다. 이는 환경오염 등을 예방하고, 각종 폐해를 수습하는 데 필요한 재원의 확보는 국가의 환경세와 지방의 지방환경세가 함께 보완하는 방식으로 추진하는 것이 현실적인 대안일 수 있다는 것이다.

지방환경세 도입 방안으로는 다음과 같은 방식이 검토될 수 있을 것이다.

첫째, 지방환경세는 국세인 환경세와 마찬가지로 휘발유, 유연탄 등 이산화탄소를 배출시키는 에너지원을 과세대상으로 하여 간접 과세하는 방식으로 설계할 수 있을 것이다. 이럴 경우 납세의무자는 이런 에너지원(화석연료)의 공급자이며, 대도시나 대규모 공단이 형성되어 있는 지역에 이산화탄소 배출이 집중되는 경향을 나타내기 때문에 광역자치단체 세목화가 적절할 것이다.

둘째, 지방의 과세자주권 신장성 등을 고려할 때 지방환경세의 과세표준은 국세인 환경세와 동일하게 설정하되, 그 세율은 환경세 세율의 일정 비율로 명시하는 방안(공동과세 형태의 지

16) 환경보존은 단순히 지속 가능한 성장(SD) 기반을 확보하는 데서 그쳐서는 안 되고, 현재세대의 미래세대에 대한 책임이라는 '세대 간 정의'(intergenerational justice) 기준을 충족하기 위한 시도이어야 한다.

방환경세)이 적합하다고 할 것이다.

셋째, 이산화탄소 배출량에 과세하여 확보하는 세수를 중앙과 지방이 나누는 방안으로는 ① 중앙과 지방의 총세출에서 지방세출이 차지하는 비중을 기준으로 설정하는 방안(세출비중 기준 수직배분), ② 지방환경세 세율을 50%로 명시하는 방안(균등수직배분), ③ 탄소저감과 관련한 중앙과 지방의 총지출액 가운데 지방의 지출액이 점유하는 비중을 기준으로 설정하는 방안(탄소저감지출비중 기준 수직배분) 등을 고안할 수 있다. 이때 세출비중 또는 탄소저감지출비중을 기준으로 배분하는 방안이 부과시기에 따라 지방환경세의 세율 변동을 야기할 수 있는 단점을 보완하기 위해 지방환경세의 과세표준과 세율을 법률에 규정하여 세액의 산출이 안정적으로 이루어지도록 할 필요가 있다. 별도의 대안을 마련할 수 없을 경우는 환경세 세수를 중앙과 지방이 균등하게 배분하는 것이 현실적인 대안이라고 할 수 있다.

넷째, 지방 둑의 세수(지방환경세수)는 ① 지방의 총세출에서 각 광역자치단체의 세출이 차지하는 비중(세출비중), ② 탄소저감과 관련한 지방의 총지출액 가운데 17개 시도 각각의 지출액이 점유하는 비중(탄소저감과 관련한 지출액비중), ③ 역온실가스배출지표와 산림의 온실가스 흡수 정도를 나타내는 지표를 고려한 혼합지표(탄소저감 효과를 감안한 혼합지표) 등을 적용하여 배분할 수 있을 것이다.

다섯째, 지방환경세 세수는 친환경 기술 개발 유인, 지역경제의 지속 가능한 성장 기반 강화, 점증하는 지역 환경관련 사업수요에 대한 대응, 지역의 환경의식 제고와 지역경제 그린화 등에 활용하도록 한다(목적세 방식).

여섯째, 지방환경세는 단기적으로 지방세수 확충효과를 초래하지만 환경관련 기술의 개발·축적에 따라 점차 세수가 줄어들 수밖에 없다. 이런 점을 고려할 때 지방환경세는 환경친화적 지방세제 개편의 틀 속에서 근간 세목으로 자리매김할 수 있도록 그 과세대상을 확대하고, 녹색성장 기반구축을 뒷받침하는 체계를 구축하는 방향으로 장기발전을 모색해야 할 것이다.<sup>17)</sup>

### 나. 지방복지세

(가칭)사회복지세는 고령화 등에 기인한 사회복지 지출 팽창에 대해 실효성 있게 대처할 수 있느냐는 소요재원을 안정적으로 확보하는 목적의 세목을 말한다.

사회복지 관련 지방자치단체 재정 부담을 타개하는 방법으로 지방채 발행을 늘리거나 중앙

17) 환경세(지방환경세 포함) 도입은 환경오염 등의 위험을 감안할 때 그 필요성이 크다는 점은 부인하기 어렵다. 하지만 그 실행까지는 국세인 교통·에너지·환경세와 지방세인 자동차세와의 관계를 어떻게 정립할 것인가에 대하여 사전검토가 이루어져야 하며, 그 과세를 위해 뒷받침되어야 할 자료(이산화탄소 배출량 측정 등)를 정확하게 확보하는 등의 보완조치가 함께 강구되어야 한다.

정부로부터 지원받는 이전재원을 확대하는 등의 조치는 임시적 처방이라고 할 수 있기 때문에 보다 근본적인 대책을 마련해야 한다. 이는 사회복지 소요재원을 항구적으로 확보할 수 있는 지방세 세목의 신설을 적극 검토할 필요가 있다는 것이다. 구체적으로 (가칭)지방복지세의 도입을 통해 지방자치단체의 늘어나는 복지부담에 대응할 수 있는 실질적인 대책을 강구해야 한다.

(가칭)지방복지세 방안으로 다음과 같은 여러 대안이 논의되고 있다.

지방소득세와 재산세 부과액에 대한 부가세(sur-tax) 방식

재산세 감면액에 대한 부가세 방식

담배소비에 대한 지방복지세 직접 과세방안

카지노 등 사행산업에 대한 지방복지세 직접 과세방안

(가칭)지방복지세는 매년 사회복지수요가 급증하고 있으며 관련 지출도 증가하는 양상을 고려할 때 소득, 소비, 재산 가운데 하나에 집중하여 세수를 확보하는 방식보다는 여러 세원<sup>18)</sup>에 대해 과세하고, 그 세수의 사용용도는 복지 분야로 한정하는 목적세 체계로 도입하는 방안이 적절할 것이다. 아울러 중앙(국가)단위의 복지세와 지방의 지방복지세가 세원공동이용방식(공동세제도 포함)으로 설치하는 방안을 검토할 필요가 있다.

#### 다. 소방안전세

최근 발생하는 화재는 그 피해 면적의 규모나 피해액이 크게 증가하는 양상을 나타내고 있기 때문에 화재방지 또는 진압(鎮壓)을 위한 소방시설의 확충과 더불어 장비의 현대화, 소방인력의 전문화 등 많은 개선이 요구되고 있다. 2010년 10월 부산 해운대구 마린시티 내 주거용 오피스텔(지하 4층 지상 38층) 4층에서 발생한 화재는 그 진압을 위해서는 장비의 현대화, 소방인력의 전문화가 필요함을 보여준 대표적인 사례에 해당한다. 이와 같은 대형 사고를 계기로 소방과 안전에 대한 보다 근본적이고 항구적인 대책 마련이 필요하다는 국민들의 요구가 커지고 있다.

소방시설은 국가를 지탱하는 기초적인 사회인프라인 동시에 그 적정 수준의 확보 여부는 사

18) 프랑스는 일반사회기여금이라는 명칭으로 소득세, 소비세, 재산세, 부유세 등을 복합적으로 결합해 복지재원을 마련하고 있다. 따라서 일반사회기여금은 성격상 사회보장세(사회복지세)에 해당한다. 프랑스의 사례는 복지확대에 대응하여 재원을 조달함에 있어 소득, 소비, 재산, 상속 등을 포괄하여 세원을 설정하고, 그에 대해 과세하는 방식이 실효성이 있는 대안이 될 수 있음을 시사한다.

회안전망(social safety)의 충실성을 가늠하는 주요한 척도 가운데 하나라고 할 수 있다. 우리나라 소방서비스 수요가 지속적으로 늘어나는 추세를 보이고 있지만 그것을 뒷받침하는 재원의 확충은 부진한 상황이다. 늘어나는 소방 수요 등에 대응하면서 국민의 안전욕구 해소를 뒷받침하기 위해서는 안정적 재원확보가 무엇보다 중요하다. 이와 관련해서는 다음의 두 가지 방안의 추진을 검토할 수 있을 것이다.

첫째, 현행 지역자원시설세 가운데 특정부동산분(소방공동시설분)을 대상으로 일부 불합리한 과세방식을 개선하는 한편 과세대상을 확대한다. 이 방식은 기존 제도를 유지하면서 소방재원을 늘리는 대안이지만 전기, 담배, 자동차 등을 새롭게 지역자원시설세의 과세대상으로 추가하게 되면 동 세목의 정체성을 더욱 모호하게 만드는 문제점을 드러낼 수 있다(지역자원시설세 소방공동시설분 부과방식 및 부과대상 개선).

**부과방식** : 주택 건축시  $m^2$ 당 원가방식 → 시가방식으로 변경 부과

**부과대상** : 주택, 선박 등 → 전기, 담배, 자동차 등 화재발생가능 대상으로 확대<sup>19)</sup>

둘째, 현행 지역자원시설세 틀을 벗어나 독립적으로 지방소방세 또는 소방안전세를 새로운 지방세 세목으로 신설한다. 지방소방세의 신설은 그 명칭 그대로 소방재원(소방예산) 기반을 확고히 하는 장점을 갖지만 지역자원시설세와의 관계 재정립, 관련 법제도의 정비가 이루어져야 한다. 소방안전세 도입은 소방과 안전을 포괄하여 그 대책 마련에 필요한 재원을 조달하는 새로운 지방세 세목을 설치하는 방안을 말하며, 그 실행을 위해서는 과세대상 선정, 기존 제도와의 관계 정립 등이 선행되어야 할 것이다.<sup>20)</sup>

19) 2015년부터 담배가격 인상으로 확보되는 개별소비세 세수 가운데 일부를 소방안전교부세 명목으로 지방에 지원하지만 그 규모가 4,000억 원 안팎으로 추정되기 때문에 늘어나는 소방재원수요를 뒷받침하기에는 미흡할 수 있다. 따라서 화재발생의 가장 큰 원인으로 지목되고 있는 담배를 지역자원시설세 과세대상으로 포함하는 방안은 향후에도 검토가 요구된다고 하겠다.

20) 지방소방세 또는 소방안전세가 도입될 경우 2015년부터 시행되고 있는 소방안전교부세는 지방소방세(소방안전세) 틀 내에 포함하여 운용해야 할 것이다. 이는 지방소방세의 신설을 전제로 소방안전교부세의 폐지가 검토되어야 한다는 것이다.

## IV. 맺는 글

최근 일본은 재정 적자의 해소와 늘어나는 사회복지 수요에 대응하는 재원을 마련하기 위해 국세인 소비세의 세율을 인상하였다. 그 내용을 보면 소비세 세율을 기준 5%에서 2014년 4월부터 8%로 높였다.<sup>21)</sup>

일본은 소비세 증세를 통하여 확보한 재원(세수)을 늘어난 사회복지 수요에 대처하는 목적으로 사용하도록 하였고, 그 가운데 상당한 몫을 지방에 할애하는 중앙과 지방의 재원공유를 강화하는 방식을 따르고 있다. 이처럼 일본은 보통세인 소비세 세수를 특정 용도로 지정하여 사용하도록 함으로써 목적세의 역할을 함께 수행하도록 하였다.

일본의 사례는 변화된 상황에 맞추어 세제 운영에 신축성을 부여한 것으로 볼 수 있다. 우리나라는 2014년부터 지방소비세의 규모를 기준 부가가치세수의 5%에서 11%로 6%p 인상하면서 증액된 6%p 가운데 일부를 지방의 사회복지비 용도에 투입할 수 있도록 하였다. 이는 최근 사회경제 환경변화를 반영한 조치라고 할 수 있다.

우리나라도 일본처럼 고령화 등에 따라 늘어나는 사회복지수요를 뒷받침하는 새로운 조세를 신설하거나 기존 관련 세목의 위상과 역할을 강화하는 등의 정비를 시급히 추진해야 한다. 이는 사회복지 지출 확대를 타개하기 위해서는 (가칭)목표지향적세제의 신설 등을 포함한 적극적인 대책을 검토해야 한다는 것이다.

(가칭)목표지향적세제 도입이 실행될 수 있기 위해서는 부과근거를 마련하고 관련 세수를 합리적으로 배분하는 원칙을 수립해야 한다. 이와 관련하여 본고에서는 (가칭)협력설에 근거하여 사회복지와 연관된 여러 분야를 포괄하여 과세대상(세원)을 설정하고, 그 세수는 (가칭)협력원칙을 적용하여 배분하는 방안을 제안하였다.

(가칭)목표지향적세제는 그 부과근거와 도입목적 등을 고려할 때 중앙과 지방이 함께 관련 세목을 관리하는 공동세 방식을 적극 활용하는 체계가 적절할 것이다. 그 이유는 우리 사회가 당면한 총체적인 위기에 능동적으로 대응할 수 있는 체계의 구축을 위하여 (가칭)목표지향적 세제를 도입하려는 것이기 때문이다. 따라서 (가칭)목표지향적세제는 중앙과 지방이 세원의 공유를 통해 협력하는 방식이 적절할 것이다. 예를 들면 (가칭)환경세를 신설함에 있어 국세인 환경세와 지방세인 지방환경세를 병설하여 중앙이 담당할 영역과 지방이 맡아야 할 영역을

21) 일본은 1988년 12월 30일 국세인 소비세법을 공포하였고, 그 다음해인 1989년 4월 1일부터 소비세를 과세하고 있다. 1989년 도입 당시의 소비세율은 3%이었지만, 1997년 4월부터 지방소비세가 신설되면서 소비세율을 5%(국세소비세 4%, 지방소비세 1%p)로 인상하여 2014년 3월까지 적용하였다.

나누어 서로 보완과 상생체계를 구축해야 더욱 실질적인 효과를 기대할 수 있다는 것이다. (가칭)사회복지세의 운영체계도 이와 마찬가지이어야 함은 물론이다.

이상의 (가칭)목표지향적세제 도입을 실행으로 연결하기까지는 여러 절차를 거쳐야 할 것이다. 무엇보다도 지방환경세, 지방복지세 등의 도입에 따른 국민의 조세부담 변화가 받아들 수 있는 수준이어야 하며, 관련된 법제도 등의 정비가 이루어져야 한다. 따라서 이런 점들에 대해서는 향후 좀 더 심도 있는 연구가 요구된다.<sup>22)</sup>

### 참고문헌

- 유태현, 미래지향적 지방세제 구축방향, 「2015 한국지방세학회 동계학술세미나 발표논문집」, 한국지방세학회, 2015.2.
- 유태현, 환경변화에 대응하는 새로운 지방세제 틀의 모색, 「2012 한국지방재정학회 · 한국지방세협회 · 한국지방계약학회 공동학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회 · 한국지방세협회 · 한국지방계약학회, 2012.10.
- 유태현, 친환경 지방탄소세 도입의 필요성과 방향, 「지방재정과 지방세」(통권 제39호), 한국지방재정공제회, 2011.3.
- 행정자치부, 「2014 지방세통계연감」, 2014.12.
- 행정자치부, 「지방재정세제 길라잡이」, 2014.12.
- 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2015.4.
- 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

22) 고령화 등에 따라 가파르게 늘어나고 있는 지방재정수요를 뒷받침할 재원을 조달함에 있어 중앙정부로부터의 이전재원을 통한 방안이 한계를 드러내고 있음을 감안할 때 지방자치단체의 자체재원 기반을 강화하는 실효성 있는 대책을 마련해야 한다. 이는 지방자치단체 세입을 자체재원 중심의 체계로 전환하는 방안이 모색되어야 한다는 것이다. 그 가운데 지방자치단체의 자체재원인 지방세를 확충하는 방안으로 지방세 체납의 축소, 지방세 비과세 · 감면의 정비, 지방세제의 불합리한 운용방식 개선, 세원공동이용방식의 활성화, 국세의 지방이양, 지방자치단체 과세자주권의 확충, 개별 지방세목의 내실화 등이 제안되고 있다.

# 인도의 문화, 인도의 사람들을 만나다

- 세계에서 두 번째로 많은 인구를 가진 인도, IT 강국으로  
2015년을 살아가는 인도는 이제 더 이상 멀지 않은 나라다. 이미 인도의 많은 IT 인력들이 국내 경제의 한 축을 차지하고 있으며, 한-인도 무역 규모 역시 급성장하고 있다. 12억 인도인들이 가지고 있는 생각과 문화를 통해 더 가까워진 인도를 만나보자.

글 | 김인석(글로벌매너 아카데미 소장)

## 인도, 인도인

글로벌 기업들이 인도 내에서 느끼는 인도와 외부로 보여지는 인도의 괴리는 ‘인도의 역설’을 잘 설명해준다. 가능성과 좌절이 이처럼 공존하는 곳도 없기 때문이다. 때로는 경이로움의 인도를 경험 하다가도 때로는 불쾌감에 인도를 벗어나고 싶어 지기도 한다. 토마스 프리드만이 그의 저서 ‘세계는 평평하다’에서 인도의 IT 기술과 인력들이 어떻게 미국과 유럽의 콜 센터, 회계 서비스, IT 시장 등을 접수해 세계의 경제 강국들과 후진국들 간의 경제 수준의 차이를 좁혀 세계 경제를 조금 더 민주적이게(평평하게) 하는 가를 다양한 예를 들어 서술한 지도 10년이 지났다.





책의 요지는 5,000여 년 전의 인더스 문명이 농기구를 이용한 농경과 이후 아랍국들과의 향신료 무역으로 흥하였다면 21세기 인더스 문명의 르네상스는 두뇌를 이용한 소프트웨어와 지적으로 풍부한 노동력을 바탕으로 진행되었다는 점에서 큰 차이가 있다. 물론 인도의 성장은 단순한 조립이나 저가의 노동력만을 이용한 성장보다는 영어 사용이 비교적 자유로운 고급인력들이 만들어 내는 서비스가 다른 성장으로, 개도국들의 성장과는 다를 수 있을 것이다. 하지만 카스트제도 만큼이나 인도와 인도경제를 내부와 외부에서 보는 시각은 다르다는 것도 간과하지 말아야 한다.

### 인도의 비즈니스 매너

자신 있게 손을 내밀어 악수하는 서양식 인사법이 일반적이며 눈을 마주치면 약간 무표정을 짓긴 하나 가볍게 웃어주면 된다. 대화 중엔 가급적 시선을 유지한 채 대화를 한다. 세계 2번째의 인구

대국인 인도인들은 사적, 공적인 공간개념이 희박하며 공공장소에서의 타인과의 의미 없는 신체적인 접촉은 일상적으로 받아들인다. 또한, 많은 향신료 사용으로 몸에서 나는 체취가 강하며 희박한 개인위생 관념을 가지고 있지만, 상층부의 사람들은 놀랄 정도로 우아하고 깔끔한 생활 수준을 유지하고 있다.

비즈니스 환경에서 호칭은 두 가지로 나뉜다. 먼저 힌두 인도인(힌두교를 믿는 인도인)들은 자기 아버지 이름의 이니셜과 이름을 주로 사용한다. 예를 들어 R. Sarinda 라고 소개를 했다면 R은 자기 아버지(Ravi)의 이니셜이며 Sarinda는 자기의 이름(first name)이다. 비즈니스 환경에서는 Mr. Sarinda 라고 불러주면 된다. 영어의 Mr. 는 힌디로는 Sri 라 한다. 따라서 Sri Sarinda라고 불러도 된다. 무슬림 인도인(이슬람을 믿는 인도인)들은 보통 자기 이름 Ali(first name)와 bin(~ 아들)과 아버지의 이름 Muhammad(first



66

### 세계 2번째의 인구 대국인

인도인들은 사적, 공적인 공간개념이 희박하며 공공장소에서의 타인과의 의미 없는 신체적인 접촉은 일상적으로 받아들인다.

99

name)을 주로 사용한다. 따라서 Mr. Ali 하던지 아니면 Mr. Ali bin Muhammad 라고 하면 된다.

### 인도인의 커뮤니케이션

미팅과 협상에서 인도인들은 밀고 당기는 유연한 게임을 하며 가끔 상대방을 속이려고도 하나 그것으로 전체적인 평가나 단정을 하지 말아야 하며, 미래에 이득을 볼 수 있다면 현재의 손해를 기꺼이 감수하려는 경향은 한국인과 비슷하다. 대면 커뮤니케이션은 들뜬 듯 활발하게 진행되며 긴 이야기를 참을성 있게 경청할 줄 알지만 친근한 관계가 성립되면 말 중간에 불쑥 끼어들어 상대방의 눈을 주시하며 부라리듯이 얘기하기도 한다. 일반적으로 성급한 성격은 아니고 언어 관습적으로 하는 것이라 여기면 된다. 한국인들에게 인도영어는 독특한 발음과 어법으로 가까이 하기

엔 너무 면 영어이며 옛 형태를 유지하고 있는 수사적인 언어다. 겸손한 표현을 주로 쓰며 남을 비난하는 표현은 잘 사용하지 않기에 비즈니스 미팅에서는 예의를 갖춘 외교적인 표현을 쓰고 부하직원에게 명령을 할 때도 꼭 말끝에 “Please”를 사용하는 걸 권장한다. 인더스 문명에 자부심이 대단하기 때문에 소통 시 인도의 유구한 역사와 위인들에 관한 사전 지식은 많은 도움이 된다. 주의 할 사항으로, 마하트마 간디와 인디라 간디를 혼갈리는 것은 한국의 김구 선생과 김대중 전 대통령을 혼갈리는 것과 같다. 파키스탄과 스리랑카, 방글라데시는 종교적 정치적 차이로 인도에서 갈라 나간 국가들이며 결코 러운 관계인 것도 대화





시 숙지해야 할 사항들이다.

인도인들에게 초면에 농담은 가급적 삼가야 하지만 외국인으로서 인도문화나 정치에 대한 관심과 호기심은 굳이 숨기지 말고 조심스럽게 질문할 수 있다. 또한 가족 지상주의인 인도인들에게 아이들의 교육과 관련한 이야기는 훌륭한 대화 주제가 된다. 여성들의 전통의상(샤리)은 우리 한복만큼이나 아름답고 우리의 캐주얼 의류만큼이나 평소에도 즐긴다. 인도여성이 전통복장을 했다면 아름다움에 대한 칭송은 빼놓지 않는 것이 좋겠다.

### 인도의 비즈니스 리더십

인도인들의 기질은 중동과 라틴계 인들과 비슷해 말이 많은 편이며 개인적인 기쁨, 슬픔, 실망과 같은 감정을 숨기지 않는 편이다. 계급제도를 바탕으로 한 인도의 회사형태는 가족이나 인척 중심의 경영제도를 자연스럽게 받아들이고 내부적으로 깊은 결속력을 가지기 때문에 한국식의 가

족적인 회사 분위기에 이질감을 느끼지 않는다. 개발도상국이지만 이미 충분히 개발이 완료된 인재들이 사회 각 분야의 리더로서 역할을 하며 이들은 물질적인 성공을 중시한다. 전통적으로 불교의 윤회사상과 힌두교의 영향으로 사업적인 기회가 생겼을 경우, 성급하고 탐욕스럽게 접근하지 않으나 현대 인도인들은 물질적인 성공의 달콤함을 거부하지 않으며 적극적으로 기회를 찾아 나선다.



# 함께 크는 행복주택 첫 프로포즈!

젊은이들에게는 밝은 희망을, 부모님들에게는 환한 웃음을, 동네에는 젊은 활기를  
행복주택 첫 입주가 시작됩니다!



행복주택 첫 입주, 서울 4곳에서 만나보세요!

송파삼전  
행복주택  
서울 강남권  
총 40호

서초내곡  
행복주택  
서울 남부권  
총 87호

구로천왕  
행복주택  
서울 서부권  
총 374호

강동강일  
행복주택  
서울 동부권  
총 346호



행복주택이란? 대학생·사회초년생·신혼부부 등 젊은층의 주거안정을 위하여 교통이 편리하거나 직장이 가까운 곳에 저렴하게 공급하는 새로운 공공임대주택입니다.



라이브 라이프

대자연의 품에서 즐기는 색다른 휴식, 캠핑

박지호

Q&A

‘지방재정’ 관련 질의답변 사례

장윤경

한국지방재정공제회 소식



‘實’은 지방재정 실무를 담당하는 독자들을 위한 코너로 실무자들이 업무 중 궁금했던 사항은 물론, 건강, 레저, 교양 등 일상생활에 유용한 정보들을 제공한다. 이번호에는 국민 레저로 등극한 캠핑의 시작부터 끝까지를 알아보는 ‘라이브 라이프’. 독자들의 질문을 해당 중앙부처의 전문가가 대답하는 ‘Q&A’로 꾸며졌다.



## 대자연의 품에서 즐기는 색다른 휴식, 캠핑

손가락 하나로 모든 것을 할 수 있는 편리한 세상, 편안하고 깨끗한 리조트를 마다하고 굳이 직접 텐트를 치고 밥을 해먹으며 자연 속으로 파고드는 캠퍼들이 늘고 있다. 한 달에 한두 번쯤은 지친 몸과 마음을 자연의 손길로 치유하고, 디지털 공해에서 벗어나 진정한 아날로그를 경험해 보는 것은 어떨까?

글 | 박지호 (아웃도어 브랜드 & 캠핑 전문 카페 셈띵아웃 대표)

### 캠핑 그 매력을 배우다

어릴 적 부모님을 따라 텐트를 치고 야외에서 숙박했던 경험, 또한 보이스카우트에서 겪었던 캠핑의 경험 등 누구나 기억 한구석엔 캠핑의 설렘이 남아있을 거라 생각한다. 나도 그런 기억 덕분인지 대학졸업 후 잘 다니던 직장을 그만두고 캠핑전문가로 살게 되었다.

캠핑은 단지 휴가철에 잠깐 즐기는 경험뿐 아니라 하나의 문화라고 본다. 특히 요즘 들어, 편리함에 익숙해진 도시인들이 굳이 캠핑에 빠져드는 이유에는 다른 서브컬처에서 찾기 힘든 매력이 있기 때문일 것이다.

2년 전, 팔현 캠핑장으로 캠핑을 떠난 적이 있다. 홀로 떠난 그곳에서 나처럼 캠핑을 나온 사



# CAMPING

람들을 알게 되었고 그전까지 일면식도 없는 사람들끼리 1박 2일 동안 함께 식사도 하고 커피도 마시고 맥주도 마시며 밤새워 수다를 떨며 시간을 보냈다. 그러다 보니 자연스럽게 친해지게 되었고 2년이 지난 지금도 자주 연락하는 인연으로 남았다.

소통, 이것이 내가 경험한 캠핑의 매력 중 가장 큰 부분이다. 캠핑엔 사람의 마음을 열어주는 특별함이 있다. 캠핑하고 있으면 새로운 사람과의 만남도 좋고, 꼭 만나고 싶었던 사람들과 오손도 손 들리앉아 밤을 새우는 데는 커피 한 잔이면 충분하다. 시간도 잊은 채 날이 밝도록 이야기 하다 보면 곁에 있어 누구보다 익숙했던 가족, 친구, 연인들의 새로운 점을 알게 되고, 자신의 또 다른

면을 나눌 수 있어 좋다. 두 번째 매력은 경험이다. 손가락 하나로 많은 일들을 할 수 있는 지금 텐트 하나도 제대로 칠 줄 모르는 사람들이 많다. 손으로 직접 텐트를 치고 밥을 해먹고 몸으로 일을 해야 하는 캠핑은 디지털에서 벗어나 진정한 아날로그를 경험하게 한다. 수많은 실패와 시도를 통해 쌓은 경험은 생활의 지혜가 되며, 자녀와 동행하는 캠핑의 경우는 더욱 특별하다. 아이들의 놀라운 호기심과 창의력은 자연이 주는 배움을 그대로 흡수하고 남길 수 있다.

마지막으로 다른 활동과 차별되는 캠핑의 매력은 여유라고 본다. 거의 매일을 대중교통수단 안에서 통조림이 되어 출근하는 직장인들은 격무에

시달린 몸으로 주위도 살피지 못한 채 지친 발걸음으로 퇴근길에 오른다. 또한 어린학생들은 학교를 마치고 숨 돌릴 여유도 없이 학원을 순례하며 밤을 맞는다. 바로 이런 사람들에게 자동차소리, 티비소리가 들리지 않는 곳에서 자신만의 여유를 찾을 수 있게 해주는 것이 캠핑이다.

### 편안한 숙박시설보다 캠핑이 더 좋은 이유

리조트나 펜션이나 호텔은 깨끗하고 편안하다. 다들 그걸 몰라 캠핑을 하는 건 아닐 것이다. 매일같이 온수가 나오고 전기가 들어오고 사면이 콘크리트인 곳에 지내는데 또 그런 데서 주말을 보내고 싶지 않을 뿐이다. 물론 개인마다 차이는 있을 것이다. 그러나 벌레가 미치도록 싫고, 자기 전엔 꼭 샤워해야 하고 비데가 없으면 안 되는 분

들에게 나는 처음부터 캠핑은 포기하라고 한다. 이 모든 것을 갖추려면 잘 자라고 있는 나무를 베야 하고 멀쩡한 땅을 파헤쳐야 하고 죄 없는 벌레들을 박멸해야 하기 때문이다.

특별한 캠핑장소는 없다. 나라에서 야영을 금지하는 곳과 개인사유지를 제외한다면 어디든 텐트를 치고 즐기면 그것이 캠핑장이다. 그러니 초등학교에서 배운 대로만 하면 된다.

다만 몇 가지 주의할 점이 있다.

캠핑을 가서 텐트를 설치하기 전 혹시라도 있을 날씨변화를 생각한다면 계곡이나 물골이 있는 곳은 피하는 게 좋다. 그리고 이왕이면 큰 나무 아래를 사이트로 정하는 게 좋다.

날씨도 무척이나 중요하다. 대부분의 사람들은 비 오는 날은 생각지도 않을 것이며, 추운 겨울



은 엄두도 못 내지만 어떤 날씨에도 캠핑은 그 만의 매력이 있다. 다만 강풍이거나 폭우, 혹한 같은 경우는 본인의 건강과 안전을 위해서 자제하는 편이 낫다.

캠핑을 좋아하지 않는 사람들은 '도대체 캠핑을 가면 무엇을 하고 지내냐'고 물어본다. 난 이렇게 말하고 싶다. 캠핑하면서 어떤 활동을 하는 것이 아니라 다른 활동을 하려고 캠핑을 한다고 말이다. 예를 들어 난 서핑하러 가려고 바닷가에 캠프를 꾸린다. 이 말은 즉, 캠핑하기 위해 서핑을 하는 게 아니라 서핑하기 위해 캠핑을 한다는 것이다. 이렇듯 이제 캠핑은 필수다. 낚시, 서핑, 클라이밍, 라이딩 등 많은 취미활동을 위해 꼭 필요한 베이스캠프를 마련하는 일이 캠핑이라 볼 수도 있다. 캠핑 하나만 즐기는 것 보다는 다른 레저를 곁들이면 그 즐거움은 배가 될 것이다.

### 중복구매 전 꼼꼼 체크 필수! 비싼 장비보다는 편리한 장비를

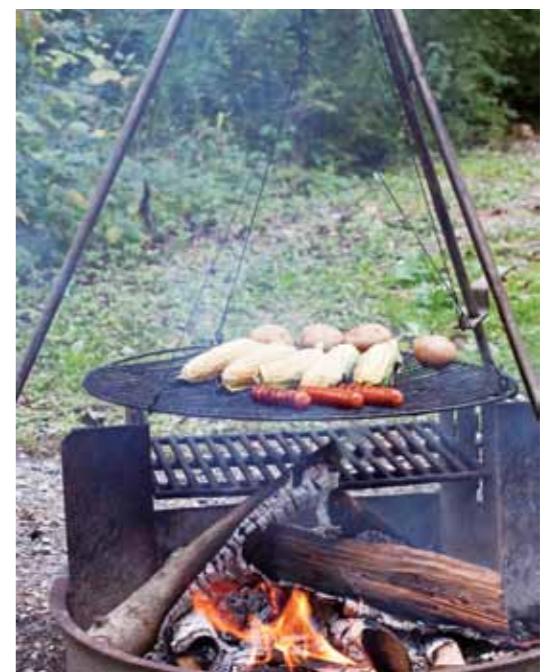
과하지 않지만 부족함이 없는 장비를 선택하는 것, 이것이 바로 캠핑제품 구매의 중요한 팁이다. 캠핑하게 된다면 많은 장비가 필요하고 어떤 것을 사야할지 어떤 브랜드라야 할지 고민이 많을 것이다. 그럴 땐 단순화 하면 답이 나온다.

의식주를 생각하자. 입고, 먹고, 자는 거다.

장비를 선택하기 전 고려해야 할 점은 중복구매이다. 같은 기능을 가진 제품을 크기나 팩킹의 문제로 다시 구매한다면 그것은 불행한 일일 것이다. 그러나 나중을 고려해 처음부터 콤팩트한

제품으로 구매할 것을 추천한다.

영화관 같은 공공장소처럼 캠프장에서도 지켜야 할 에티켓이 있다. 늦은 밤 자신의 텐트 주변에 다른 일행이 있는데도 크게 노래 부르고 노는 것은 매너없는 행동임이 분명하다. 그리고 캠핑의 꽃이라 할 수 있는 캠프파이어 시 꼭 화롯대를 사용했으면 한다. 석기시대도 아닌 데, 자신이 불을 피운 흔적을 굳이 남길 필요가 없다. 자신이 사용한 자리는 꼭 다른 누군가가 사용한다는 것을 잊지 말아야 한다. 무엇보다 화롯대를 사용하는 가장 중요한 이유는 산불방지이다. 자칫 작은 실수가 어마어마한 산불을 일으킬 수 있기 때문이다. 그러면 그곳에 살고 있는 동물들은 살 곳을 잃어버리게 된다. 그러니 꼭 꺼진 불도 다시 보자.



## 캠핑은 힐링이다

캠핑을 하고 있으면 마음이 참 평온하다. 숲 속의 맑은 공기 속에 있다 보니 어느새 속세를 벗어난 도인이 된 듯, 갑갑한 도시로 돌아가기 싫어질 정도이다. 특히 캠핑은 어린이들에게 다양한 신체활동의 기회와 새로운 배움의 장을 열어주어 그 유익은 무궁무진하다고 본다. 직접 경험한 사실 중 하나는 캠핑 시 숙취를 경험한 적이 없다는 것이다. 갑갑한 도심 속에서 술을 마시고 나면 숙취 때문에 다음날 이불 속에서 나오기가 싫을 만큼 힘들었지만, 캠핑 시엔 술을 언제 마셨느냐는 듯 정말 상쾌한 아침을 맞이한다는 사실이다.

## 자신의 방식으로 즐기는 캠핑이 진짜 캠핑

아무리 글로 표현하고 장점을 말해도 직접 경험해봐야 바로 이 맛에 캠핑하러 다닌다고 말할 수 있을 것이다. 그러니 고민하지 말고 가지고 있는 장비를 꾸려서 우선 떠나보라고 말하고 싶다. 팀이 있다면, 캠핑이라고 항상 집 근처 마트에서 삼겹살이라든지 흔히 캠핑 시 먹는 음식을 사서 떠나기보다는 자신이 가고자 하는 지역의 시장을 들러 그 지역의 특별한 음식이나 특산물을 이용하는 것도 색다른 경험이 될 것이다. 자신만의 추억을 만들어 갈 초보 캠퍼들을 마음을 다해 응원한다!

## 중복구매 전, 꼼꼼 체크 필수!

### 캠핑의류

캠핑은 구기종목이 아니다. 그러므로 정해진 의류나 유니폼은 없다. 자신이 좋아하는 의류면 된다. 다만 캠핑은 기본적으로 야외에서 이뤄지고, 한여름이라도 숲 속의 밤공기는 차다. 그래서 항상 여분의 겉옷이나 기모가 들어간 두툼한 티셔츠 하나쯤은챙겨가는 것이 좋다.



### 텐트류

캠핑에서 집이라고 할 수 있는 텐트는 정말 많은 모양과 많은 브랜드에서 다양한 가격의 제품들이 나와 있다. 캠핑의 종류는 크게 오캡(오토캠핑)과 백팩킹으로 나눌 수 있다. 오캡은 차로 이동하다 보니 무게나 크기에 상관이 없을 것이다. 하지만 백팩킹은 직접 배낭에 팩킹하여 다니다 보니 무게나 크기에 민감하다. 캠핑하는 장소는 물론 캠핑의 형태에 따라 텐트를 고르면 그다지 큰 실수는 없을 것이다. 또한 자신의 텐트의 방수력과 밀폐력을 과대평가하여 종종 테스트하듯, 함부로 다루는 분들이 있다. 그러한 행동만 하지 않는다면 안전한 캠핑을 즐길 수 있다.



### 캠핑은 어디서 배울 수 있나요?

캠핑은 특별한 기술을 익혀 종목을 수행하는 스포츠가 아니다. 많이 경험할수록 자신만의 캠핑스타일을 만들 수 있다. 캠핑에 대한 생각과 꼭 필요한 제품만 정리해 두는 게 좋다.  
캠핑전문카페 : 셈띵아웃([www.somethingout.com](http://www.somethingout.com))

### 좋은 캠핑장소를 추천한다면?

군사 지역과 아생동물 출몰 지역을 제외한 모든 곳이 가능하다. 다른 사람들이 다 아는 캠핑장보다는 자신만의 캠핑아지트를 찾아보는 것을 추천한다.

### 사진 협조

셈띵아웃([www.somethingout.com](http://www.somethingout.com))

# CAMPING

### 캠핑식기류

고가의 캠핑장비가 꽤 많다. 주로 티타늄 소재의 식기들이 고가 제품인데, 흔하게 사용하는 컵이나 수저, 접시 등은 상상 이상으로 비싼 경우도 있다. 이런 고가의 식기를 사용하는 이유는 무게 때문이다. 정말 높은 산을 등반하는 사람들이나 짐 무게 1g에 민감한 경우가 그렇다.



하지만 전문 캠퍼인 나도 그런 제품은 거의 사용하지 않는다. 단순히 힐링을 목적으로 캠핑을 즐기는 사람들에게 과하다. 굳이 그런 제품에 투자하기보다는 오히려 침낭이나 매트에 투자하는 것이 합리적이다. 그래서 일반 가정에서 많이 사용하는 타파웨어 제품들을 추천한다. 플라스틱제품이라 가볍고 가격도 착하다. 굳이 캠핑용 용품을 사용하기보다는 실생활에서 사용하는 제품들을 사용하는 것이 좋다.

# ‘지방재정’ 관련 질의답변 사례

글 | 장윤경(행정자치부 재정정책과 주무관)



## 민간단체장이 정당의 당적을 보유한 경우 보조금 지원은?

지방자치단체의 보조금을 받는 민간단체가 최근 자체 회의를 통해 단체장을 변경키로 하였는 바, 만일 특정 정당의 당적을 보유한 사람이 단체장이 될 경우 지방보조금 지원 대상에서 제외되는지 여부



「지방보조금 관리기준」에 따라 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지하는 단체의 경우는 보조금 지원이 제외될 것임.

민간단체의 장이 특정 정당의 당적을 가지고 있는 경우라면, 이는 특정 정당을 지지하는 단체로 볼 수 있으며, 보조금 지원이 제한될 것임.



## 지방보조사업 완료 후 입금내역 정산서 관련

지방보조사업이 완료된 후 민간단체에서 해당 보조금을 정산함에 있어 입금 확인서를 개인PC에서 출력한 것으로도 가능한지 여부

지방보조사업을 수행함에 있어 신용카드 등을 이용할 수 없는 불가피한 경우에 발생한 계좌입금내역에 대한 증빙에 대하여 일정 서식을 규정하고 있지는 않음. 원칙적으로 해당 보조사업을 교부할 때의 교부

조건에 따라야 할 것이며, 해당 내용이 없는 경우라면 인터넷뱅킹 거래 내역도 증빙서류가 될 수 있을 것임.

다만 해당 서류의 사실여부를 위하여 해당 은행에 사실여부를 확인하거나, 당초 정산서를 받을 때 은행에서 발급한 서류로 제출토록 안내하여 접수하는 것이 바람직할 것임.



## 지방보조금 부정사업자에 대한 보조금 제한 관련 질의

「지방재정법」 제32조의 8 제7항은 “지방보조금 교부 결정이 취소된 자에 대해서는 5년의 범위에서 지방보조금 교부를 제한할 수 있다”라고 규정하고 있는데, 여기서 의미하는 ‘지방보조금 교부를 제한’의 의미는 부정사용 내용이 발생한 보조사업에 대한 보조금을 제한한다는 의미인지



「지방재정법」 제32조의 8 제7항에 따라 교부를 제한하는 지방보조금의 범위는 부정사용이 발생한 보조사업에 대한 지방보조금이 아니라, 그 지방자치단체가 교부하는 다른 지방보조금까지 포함하는 것임. 결론적으로 보조금을 부정사용, 거짓신청, 법령을 위반한 보조사업자에 대해서는 그 정도에 따라 해당 지방자치단체가 교부하는 모든 보조금의 교부를 5년의 범위에서 제한할 수 있음.

04

Question

**국제기구 파견중인 지방자치단체 공무원 대민활동비 지급 여부**

지방자치단체 소속 공무원으로 현재 국제기구에 파견 근무중인데, 이 경우 대민활동비 지급이 가능한지

Answer

특정업무경비는 특수업무담당분야에 근무하는 자에 대한 활동비로 월정액으로 지급하게 됨. 그 중 대민활동비는 시·도에 근무하는 5급 이하 공무원과 시·군·구에 근무하는 6급 이하 정규직 공무원을 대상으로 지급하며 유사한 성격의 수당인 읍·면·동 근무수당 지급대상자는 제외함. 따라서 국제기구에 파견 근무중인 자는 지방자치단체 소속이나, 시·도 및 시·군·구에 근무하지 않으므로 대민활동비를 지급할 수 없음.

05

Question

**특별회계 존속기한에 관한 질의**

「지방재정법」 제9조에 따라 지방자치단체는 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 특별회계의 존속기한을 명시하여야 할 것인데, 만일 그 규정에도 불구하고 그 기한을 정하지 않는다면 특별회계의 존속기한은 어떻게 되는 것인지

Answer

「지방재정법」 부칙<제12687호, 2014.5.28.> 제4조에 따라 존속기한을 정해야 하는 특별회계 중 해당 조례에 별도로 존속기한이 정해지지 아니한 특별회계와, 존속기한이 2018년 12월 31일을 초과하여 정해진 특별회계는 2018년 12월 31일을 그 존속기한으로 볼 것임.

06

Question

**자치단체 소속의 운동부 장비 구입**

운동부의 장비(화약소총 등)도 예술단원·운동부 등 보상금으로 편성 가능 한지

Answer

지방자치단체가 운영하는 운동부에 대한 인건비 및 운영비는 예술단원·운동부 등 보상금에 편성이 가능할 것이나, 상기 질의와 같이 소모성 물품이 아닌 자산형성적 장비(화약 소총 등)는 자산취득비로 편성하여 집행·관리함이 타당할 것임.

07

Question

**예비비 사용 승인 후 다른 경비로 변경 가능 여부**

감염병 예방을 위해 감염병 실험실 설치를 전액 '시설비'로 예비비 사용승인하였는데 사업추진과정에서 시설비 중 일부를 예산변경하여 사용코자 할 경우, 예산변경이 가능한지.

Answer

예비비의 경우는 예비비로 편성되어 별도의 사업이나 통계목이 설정되어 있지 아니한 것이므로, 예비비 사용시 예산비목을 결정하여 자치단체장의 결재를 얻어 집행하고 있음. 따라서, 예비비 집행 이전이라면 당초 예산비목 설정이 잘못된 경우에는 자치단체장의 결재를 변경하여 사용하는 것은 가능할 것임.

08

Question

**지방자치단체 금고선정에 따른 출연금 처리 방법**

지방자치단체에서 금고를 선정하는 경우에 있어 평가항목의 출연금을 금고 지정 약정서에 명시한 경우 출연금을 자치단체 세입으로 처리할 수 있는지 여부

Answer

「지방재정법」제34조에 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 「지방자치법」 및 「지방자치단체 기금관리기본법」에 의거 설치한 기금 등을 제외하고는 세입예산에 편성토록 규정하고 있고, 금고선정에 따른 출연금은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」상의 기부금품에 해당되지 아니하므로, 원칙적으로 세입예산에 편성하여 집행하여야 함.

09

Question

**경찰서 체육시설 공사비를 지자체가 지원할 수 있는지 여부**

경찰청 소유 기존시설 테니스장을 뜯살경기장으로 변경하여, 지역 청소년에게 개방할 계획으로 시설공사비를 지자체 예산에 편성, 직접공사를 요구하는 경우, 관련 예산을 지원할 수 있는지 여부

Answer

「지방자치법 시행령」 제32조는 '지방자치단체는 경비를 지출함에 있어 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 처리에 한하여 지출하여야 하고, 법령에 근거 없이 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무 및 교육사무를 처리하기 위하여 경비를 지출할 수 없다'고 규정하고 있으므로, 경찰청 소유의 테니스장은 국가가 관리하는 시설물로 그와 관련된 경비는 국가 예산으로 부담하는 것이 원칙임.

10

Question

**출연금 지원기관에 대하여 회계 감사를 할 수 있는지 여부**

지방자치단체가 비영리 사단법인에 출연금을 지원하고 있는 경우, 해당 출연금과 직·간접적으로 관련이 있는 해당 법인의 회계 집행 절차에 대해 감사를 할 수 있는지 여부.

Answer

지방보조금과 달리 출연금의 경우 특별히 정산 및 반납의무에 관해 법적으로 규정한 내용은 없음. 따라서, 출연금 지원과정에서 양측 간의 별도 협약 등으로 감사 내용을 정하거나, 출연금의 지원근거가 되는 법령 또는 조례 등에 해당 내용을 규정한 경우라면 그에 따를 수 있을 것이나, 일반적으로 출연금을 지급하였다는 이유로 지방자치단체가 해당 법인에 감사를 실시할 권한은 없을 것임.

# NEWS

한국지방재정공제회

## 한국지방재정공제회 광임근 이사장 취임



한국지방재정공제회 광임근(58) 이사장이 지난 5월 6일, 3년 임기로 취임했다. 한국지방재정공제회는 지방재정의 발전과 공익사업을 수행하기 위해 1964년에 설립된 국내 유일의 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인이다. 광

이사장은 경기도 종무처, 청와대 비서실, 행정안전부, 충청북도 청주시 부시장 등을 거쳐 행정자치부 의정관으로 공직을 마감했다. 광 이사장은 “재해복구, 배상공제 등 공제사업은 물론 옥외광고 등 각종 사업을 완벽히 수행하고 고객과의 소통도 강화하겠다”고 포부를 밝혔다.

## 한국지방재정공제회, 춘천 원평마을에서 1사1촌 ‘구슬땀’



한국지방재정공제회는 지난 5월 28일부터 29일까지 1박 2일간 강원도 춘천시 사북면 원평리 478-29(원평팜스테이마을)에서 임·직원 24명이 참석한 가운데 농촌봉사활동을 펼쳤다. 이번 봉사활동은 감자밭 짹초 제거, 고추밭 지지대 설치작업 및 고추 순지르기 등을 중심으로 이뤄졌다. 또한 원평마을에서 친환경 우렁이 농법으로 재배된 쌀을 구매하여 ‘마포구 독거노인종합지원센터’를 통해 독거노인들에게 기부했다. 광임근 이사장은 “농촌 봉사활동으로 일손이 부족한 농가에 조금이나마 도움이 된 것 같아 기쁘고, 원평마을에서 재배한 친환경 쌀을 독거 노인분들께 기부할 수 있어 더욱 보람을 느낀다”고 밝혔다.

## 경기도 의왕시에서 '맞춤형 찾아가는 세미나' 개최



한국지방재정공제회는 5월 21일 경기도 의왕시 청소년 수련관에서 ‘의왕시 재정현안 분석 및 재정확충 방안 모색’을 주제로 찾아가는 세미나를 개최했다. 이번 세미나는 지방자치단체의 재정현안 모색 및 해법을 찾기 위한 ‘수요자 맞춤형 찾아가는 세미나’의 일환으로, 김광신 한국지방재정공제회 상임이사, 김성제 의왕시장, 이삼주 한국지방재정학회장 등 약 100명의 인원이 참여해 ‘의왕시 재정의 현주소 및 발전방안’에 대해 열띤 토론을 벌였다.

## 불법 옥외광고물 NO! '제1차 적법 옥외광고물 확산 캠페인' 개최



‘제1차 적법 옥외광고물 확산 캠페인’이 지난 4월 28일부터 29일까지 서울 광화문광장과 청계광장 일원에서 한국지방재정공제회(이사장 광임근) 한국옥외광고센터, 한국자전거단체협의회(대표 한민정)의 공동 주최로 개최됐다. 주요 행사는 28일 오전 11시 광화문광장 이순신 장군 동상 앞에서 친환경 교통인 자전거(100대)를 이용한 퍼레이드, 청계 광장에서 거리 시민들을 대상으로 약속엽서 쓰기, 팸플릿 홍보 등이 있었다.



# 국민행복시대를 열어갑니다!

**투명한 정부! 유능한 정부! 서비스 정부!**

공공정보를 공개하여 국민과 소통하겠습니다.

기관간 간막이를 없애고 서로 협업하여

국민 한 분 한 분에게 맞춤형 서비스를 제공하겠습니다.

행복한  
대한민국을 여는  
**정부 3.0**



## ‘지방재정’은 독자 여러분의 참여를 기다립니다!

격월간 ‘지방재정’은 지방재정 가족 여러분들과 함께 만들어 가는 전문 교양지입니다.

대문을 활짝 열어놓고 지방재정 가족 여러분들의 참여를 기다리고 있습니다.

지방재정 발전에 도움이 되는 논문이나 사례, 수기 등을 보내주시면

채택된 원고에 대하여 소정의 원고료를 지급합니다.

### 제안논문

지방재정 발전과 업무개선에 관한 의견

### 우수사례

각 자치단체의 독특한 재정활동이나 우수사례로 널리 홍보하고 싶은 내용

### 에세이

실무자로서 현장에서 느끼는 보람이나 어려움

그리고 지방재정 가족으로서 느끼는 생활 이야기

### 보내실곳

한국지방재정공제회

121-719 서울특별시 마포구 마포대로 136, 16층

(공덕동, 지방재정관)

Tel. 02)3274-2027 / Fax. 02)3274-2009

E-mail. myposse@lofa.or.kr



ebook.lofa.or.kr

## 스마트한 세상 스마트한 ‘지방재정’ 스마트하게 만나다!

눈코 뜰새 없이 바쁜 일상으로 여유롭게 책 보는 시간조차 허락되지 않는 요즘.

컴퓨터나 스마트폰 등으로도 격월간 ‘지방재정’을 만날 수 있다.

깊이있고 다양한 지방재정 정보, **이젠 스마트하게 만나자!**



스마트폰으로 한국지방재정  
공제회를 만나세요.

**한국지방재정공제회**  
LOCAL FINANCE ASSOCIATION

# 당신의 뒤에서 힘이 되는 오직 하나의 기관

지방재정의 발전과 옥외광고 선진화에 기여하는  
전문지원기관인 한국지방재정공제회는  
지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의  
질을 향상시키기 위해  
오직 한 길만을 달려왔습니다.

고객의 뒤에서 믿음으로 함께하는 한국지방재정공제회  
**언제나 고객과 함께하겠습니다.**