

# 지방재정

2015년 제6호 (통권 24호)



## ● 특집 \_ 지방재정법 개정에 따른 제도정착 방안

지방보조금관리제도의 개선을 위한 제언  
출납폐쇄기한 단축에 따른 재정지출관리  
지방자치단체의 특별회계 관리

남황우  
김경호  
이원희

## ● 찾아가는 현장

전북 정읍시 서남권 추모공원

박한준

## ● 특별기획 \_ 임금피크제 탐구

임금피크제 정착을 위한 개선과제

이재원  
손희준  
이심주

## ● 연간기획 \_ 저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안

고령화에 따른 중앙정부와 지방정부 간 복지재정책임 분담체계 재구축 방안  
고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안  
고령화에 따른 지방재정 관리제도 개편방안





흰 눈이 오시는 길을  
걷고 싶어라

# 내장산

정읍시 내장산은 단풍은 물론 설경으로도 천하제일의 비경이다.



58



64



138



146

## CONTENTS



# 지방재정

2015년 제6호 (격월간/통권 24호)

## 長 지방재정이 성장하다

특집 | 지방재정법 개정에 따른 제도정책 방안

- 12 지방보조금管理制度의 개선을 위한 제언 | 남황우
- 30 출납폐쇄기한 단축에 따른 재정지출관리 | 김경호
- 42 지방자치단체의 특별회계 관리 | 이원희

## 花 지방재정이 꽂피다

- 58 찾아가는 현장  
전북 정읍시 서남권 추모공원
- 64 축제 한마당  
부산크리스마스트리문화축제



표지이야기  
2015년을 마무리하는 12월.  
지방재정 독자 여러분 모두  
함박눈처럼 뉘룩한 연말  
맞으시기를 기원합니다.

## 成 지방재정이 성숙하다

특별 기획 | 임금피크제 탐구

- 68 임금피크제 정착을 위한 개선과제 | 박한준

## 연간기획 | 저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안

- 82 고령화에 따른 중앙정부와 지방정부 간 복지재정책임  
분담체계 재구축 방안 | 이재원
- 100 고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안 | 손희준
- 124 고령화에 따른 지방재정 관리제도 개편방안 | 이삼주

## 138 글로벌 비즈니스 매너

열정의 나라 브라질, 그들의 문화를 보다 | 김인석

## 實 지방재정이 열매 맺다

146 라이브 라이프

겨울 골프의 특별한 매력 | 김승언

## 150 Q&A 지방재정 질의회신 사례 | 장윤경

- 156 한국지방재정공제회 소식

## 158 독자참여

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

통권 24호(2015년 제6호) 격월간

발행인 곽임근(한국지방재정공제회 이사장)

발행일 2015년 12월 7일

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),

구본근(행정자치부 재정협력과장), 김장호(행정자치부 교부세과장),

최두선(행정자치부 회계제도과장), 김주이(행정자치부 공기업과장),

강희진(경기도 예산담당관), 김석원(마포구청 기획경제국장)

**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, 지역개발지원공제사업, 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
- ☒ 특별재난지역 재해복구비 및 지방관공선 의무검사비 지원 등 회원지원사업
- ☒ 국제행사 및 지방자치단체 광고물 정비 재원마련 등을 위한 옥외광고사업
- ☒ 옥외광고 산업의 육성·발전지원사업

### 사업조직

공 제 사 업 본 부	업무	전화번호	E-mail
	손해배상(영조물, 업무, 행정종합)	02-3274-2023	kbc2061@lofa.or.kr
	건물·시설물 재해복구, 단체상해	02-3274-2043	pupupu@lofa.or.kr
	영조물배상	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

공 제 사 업 시 · 도 지 부	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	재산관리담당관실	032-440-2667	inchon@lofa.or.kr
	광주	회계과	062-613-3136	kwangju@lofa.or.kr
	대전	토지정책과	042-270-6493	less9862@lofa.or.kr
	울산	회계과	052-229-6372	ulsan@lofa.or.kr
	세종	세정담당관실	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

옥 외 광 고 사 업	업무	전화번호	E-mail
	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

## Change & Achievement 2018



# LOFA C&A2018

## 비전체계도



### Mission

지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의 질을 향상시킨다

### Vision

지방재정 및 옥외광고 발전에 기여하는 전문 지원기관

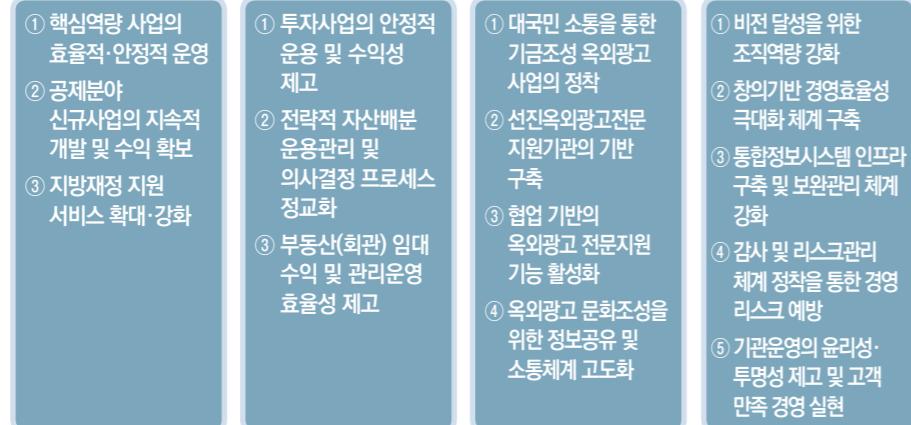
### Strategy



### 4대 전략방향



### 전략 과제



### LOFA Way



### CEO Philosophy



## 우의(友誼)의 리더십, 채제공

“공이 급히 일어나서 임금께 나아갔다…공이 입대(入對)하여 손으로 비망기를 받들어 올리어 올면서 전교를 도로 거두어들이라고 말하였다. 임금이 진노하여 갑자기 일어나 전향소(傳香所)로 향하자 공이 따라 일어나 어의(御衣)를 잡고 쫓아가면서 울어대니…임금이 뚝뚝히 이를 주시하다가 공에게 감동하여 그 일이 마침내 중지되었다.” – 정약용, 『여유당전서』  
정조 시절 명재상으로 이름을 떨친 채제공이 도승지를 지냈던 1758년, 영조가 세자폐위의 비망기를 내렸고, 채제공은 목숨을 걸고 이를 막은 장면이다. 예문관 사관직을 제수받고 영조가 탕평책을 펼치기 위해 활발히 활동했던 그는 모든 이들이 공평하게 대우받길 원했고, 백성의 안정된 삶을 위해 정치적인 화합에 힘써왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 4년 뒤인 1762년에 사도세자가 뒤주에서 목숨을 잃는 임오화변을 맞게 되고 당시 세손이었던 정조는 모친과 부친을 2년에 걸쳐 잃게 된다. 우여곡절 끝에 정조가 즉위하고, 이후 채제공은 10년 동안 정조의 든든한 후견인으로, 또한 소상인을 보호하는 신해통공을 펼치는 등 백성을 위한 활동으로 임금의 친구요 백성의 친구로 흔들림 없이 제 역할을 다했다. 젊은 시절엔 반대파의 모함으로 유배를 떠나야 했고 안정적으로 정계에 오른 뒤에도 모함을 받아 8년간 은거생활을 하기도 했지만 그가 가진 묵묵한 성실함과 충직함으로 때를 기다려 자기의 역할을 다한 채제공의 삶은 성실함과 우의(友誼)가 사라진 이 시대에 깊은 울림을 주고 있다.



# 01 지방재정이 성장하다

지방재정의  
성장을 지휘하라

## 특집

### 지방재정법 개정에 따른 제도정착 방안

지방보조금관리제도의 개선을 위한 제언  
출납폐쇄기한 단축에 따른 재정지출관리  
지방자치단체의 특별회계 관리

남형우  
김경호  
이원희



2015년의 마지막 지방재정 발행이다. 지방재정법이 새롭게 개정되면서 각 자치단체에서는 어떤 방향을 통해 제도를 정착시킬것인지에 대한 논의가 한창이다. 지방보조금 관리, 출납폐쇄기한 단축, 특별회계 관리 등 지방재정법 개정에 따른 다양한 제도정착 방안에 대한 전문가들의 의견을 수록했다.

# 지방보조금관리제도의 개선을 위한 제언



글\_남황우  
(서울시립대  
도시행정학과 교수)

- 이 글의 목적은 지방보조금관리제도의 성공적인 정착에 필요한 보완책을 제시하는 것이다. 단편적인 언론 보도를 분석한 결과, 집행부, 지방의회, 보조사업자 모두 관리강화의 취지에 대한 근본적인 이의 제기는 발견되지 않았다. 그러나 성격이 다른 수백 건의 지방보조금을 매년 동등하게 취급하는 것은 기술적으로 곤란하고 비효율적이다. 따라서 지방자치단체가 관리해야 할 보조금의 범위를 보다 명확히 정한 후, 예산과정단계별로 관리내용을 중점화하고, 성과평가 리스트도 다양화할 필요가 있다. 또한 지방보조금심의위원회가 집행부의 「추인기관」으로 전락하지 않도록 구성·운영되어야 하며, 보조사업자를 대상으로 지속적인 교육이 요구된다.

## I. 들어가는 말

보조금은 보조주체의 목적을 달성하기 위해 타 경제 주체에게 무상으로 지원하는 재정적 지원을 말한다. 조세감면제도와 함께 보조금은 정부의 중요한 정책수단의 하나로 이용되고 있다. 2014년 지방재정법 개정을 통해 처음으로 등장한 지방보조금은 우리에게 익숙하지 않은 용어이지만, 이미 오래 전부터 국고보조금과 더불어 운영됐다. 보조대상자의 처지에서 볼 때 보조금은 소득증가, 소비증가로 이어져 효용을 증가시키기 때문에 더욱 많은 양의 보조금을 받기 위해 노력하는 것이 보

통이다. 보조금은 자신의 노력과 땀으로 얻은 소득이 아니므로 상대적으로 관리에 소홀해지기 쉬운 속성이 있다. 한편, 보조주체는 보조사업자가 보조목적에 맞게 지출하기를 원하나, 이 목적을 달성하기 위해서는 감시·감독이 필요하며 많은 인력, 시간과 비용이 소요된다.

국고보조금은 이른 시기에 보조금관리법<sup>1)</sup>을 제정해 관리됐으나, 지방보조금은 각 지방자치단체의 조례와 『지방자치단체 예산편성 운영기준』으로 운영 및 관리됐다. 보조금에 대한 불충분한 내·외부 통제뿐만 아니라 국고보조사업의 증가에 따른 지방재정의 열악함이 더욱 부각된 것을 계기로 정부는 2014년 5월 지방재정법 일부를 개정했다. 즉 제32조의 2부터 제32조의 10으로 구성된 「제2장의 2 지방보조금의 관리」를 추가·신설해, 지방보조금 관리의 법적 근거를 마련했다. 그 후 시행령 개정, 지방자치단체 예산편성 운영기준 개정, 지방보조금 관리기준 제정 등을 거쳐 2015년도부터 시행하고 있다. 그 골자는 지방보조금에 대한 기본적인 사항을 법령으로 규정한 것이고 이력관리, 예산편성 및 성과평가, 보조사업의 수행과정 및 점검 등을 주요한 내용으로 삼고 있다.

지방재정에서 보조금에 관한 연구는 주로 지방자치단체가 교부받는 국고보조금을 대상으로 하여 왔다. 학술적인 측면에서 지방보조금 관리강화는 연구자의 관심을 유발하는 계기가 되었다는 점에서 의의가 있다. 시행된 지 1년도 되지 않은 시점에서 관리 강화의 성과나 효과를 논하는 것은 시기상조이다. 이 글은 지방보조금관리의 법제화에 따른 지방자치단체의 동향을 살펴보고 이를 토대로 제도의 성공적인 정착을 위한 보완책 모색을 목적으로 한다.

## II. 지방보조금의 개념과 특징

### 1. 지방보조금의 개념

각 경제 주체는 노동의 제공, 기업활동 등 자신의 노력을 통한 소득으로 지출해 효용을 얻는

1) 정부는 1963년 12월 보조금관리법 제정, 1986년 12월 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률로 전부개정, 2011년 7월 보조금 관리에 관한 법률로 변경했다. 보조금 관리에 관한 법률(보조금관리법으로 약칭)은 보조사업 운용평가 제도를 도입하고, 보조사업의 예산을 통합하여 운용할 수 있도록 하여 보조사업 집행의 투명성 및 효율성을 높이고, 보조사업자를 공모방식으로 선정하도록 하며, 보조금 통합관리망을 구축함으로써 보조금 관리체계를 개선하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완했다.

것이 원칙이나, 타 주체로부터 지원을 받는 예외적인 경우도 있다. 보조금은 지원의 한 형태이며 이전재원에 속한다. 보조금은 보조주체의 목적을 달성하기 위하여 타 경제 주체에게 상당의 반대급부 없이 제공하는 금전 또는 재화를 말한다. 공공부문에서 보조주체는 중앙정부와 지방정부로 나눌 수 있고, 타 경제 주체는 개인, 민간단체, 공공단체가 된다. 반대급부가 없다는 것은 금전적으로 상당의 반대급부가 없다는 뜻이며, 보조주체의 보조목적(공익) 달성을 기여해야 한다는 넓은 의미에서의 「반대급부」는 존재한다.

지방재정법은 지방보조금에 대한 정의를 직접 내리지 않고 있으나, 동법 제32조의 2 제1항에서 「지방보조금(제17조 제1항 및 제23조 제2항에 따른 보조금을 말한다. 이하 같다)」의 형식으로 규정하고 있다. 동법 제17조 제1항은 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인, 단체에 기부·보조할 수 있다고 규정해 놓고 있다. 즉, 「법률에 규정되어 있는 경우」(제1호), 「국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우」(제2호), 「용도가 지정된 기부금의 경우」(제3호), 「보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우」(제4호)<sup>2)</sup>이다. 또한, 공공기관은 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하여진 기관 또는 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인에 한정하고 있다.

지방재정법 제23조 제2항은 시·도 보조금에 관한 근거 규정이다. 즉, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다. 행정자치부의 예규인 『지방보조금관리기준』(2015. 1. 1.)에서는 지방보조금은 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시·도가 정책상 또는 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 시·군·구에 지원하는 재정상의 원조라고 개념을 정리하고 있다. 그러나 지방자치단체를 통해 지출되는 국고보조금을 지방보조금에 포함하고 있는지는 명확하지 않다.

지방재정법 제32조의 2 제1항은 지방보조금의 범위를 매우 포괄적으로 규정하고 있다. 제17조 제1항에서 제3호는 보조금과 성격을 달리하는 기부금이며, 제4호는 소위 지방자치단체의 장려적 보조금이므로 논란의 대상이 되지 않는다. 제1호와 제2호는 광의의 국고보조금에 해당하

2) 제4호와 관련된 제1항 단서에는 '제4호에 따른 지출은 해당사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우에 한정한다'고 되어 있다. 제4호는 지방의 장려적 보조금으로 칭할 수 있다.

며 이를 지방보조금에 포함하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

이와 같은 포괄적인 범위 설정은 지방자치단체의 재원이 사용되면 모두 지방보조금에 속하는 것으로 해석할 수 있다. 쟁점은 지방재원에는 자체재원뿐만 아니라 국고보조금도 포함된다는 점이다. 국고보조금에는 부담금과 교부금(동법 제21조), 장려적 보조금(제23조 제1항)이 포함된다. 일반적으로 부담금과 장려적 보조금은 지방비부담을 요구하고 사업(최종지출)은 지방에서 수행된다. 그러나 교부 여부, 사업선정 등에 관한 결정권은 실질적으로 중앙부서가 갖고 있다. 따라서 지방비 수반 국고보조사업은 예산편성 전 지방보조금심의위원회 심의, 수행점검, 성과평가를 하더라도 지방자치단체가 그 결과를 반영할 수 있는 영역이 제한되어 있다. 성과평가가 매우 미흡해도 지방자치단체가 직접 사업 자체를 폐지하거나 지원을 중지할 수는 없다. 이 점에서 동법 제17조 1항 제4호 지방의 장려적 보조금과 구별된다.

재원의 출처와 관계없이 보조금은 적정하게 관리되어야 한다는 측면에서 지방보조금을 광의로 정하여 엄격히 관리하는 것은 바람직하다. 한편, 국고보조금은 기획재정부 소관인 보조금관리법의 적용대상이기도 하다. 규제의 중첩 또는 사각지대가 발생하지 않도록 지방비 수반 국고보조금의 관리·책임 주체를 명확히 할 필요가 있다. 이는 정부 간 종적 행정체계에 수반된 본질적인 문제의 하나이다. 지방보조금을 광의로 규정하면 지방보조금의 관리체계가 복잡해지고, 지방재정통계에서 지방보조금의 규모가 지방의 권한보다 과다하게 표시되는 단점이 내재하여 있다. 이는 지방 세출의 경제성질별 분류에는 국고와 지방비가 분리되지 않고 표시되고 있기 때문이다.

## 2. 지방보조금의 특징

지방보조금과 국고보조금은 보조주체만 다를 뿐 목적, 기능, 분류 등은 기본적으로 유사하다. 이삼주(이삼주: 2015, 19-20)는 지방보조금재원의 고유한 특징을 지적하고 있다. 이는 다음과 같이 요약할 수 있다. 목적적 측면에서 지방자치단체의 다양한 세출재원 중 직접적으로 민간부문의 특정 활동을 육성하고 지원하기 위한 유일한 재원이다. 대상적 측면에서 지원대상 사업은 자치단체별로 특수한 상황이 가미되어 차별화되어 있을 뿐만 아니라 다양한 단체가 포함되어 있다. 지출의 지속성 측면에서 온정주의적 지역 환경 아래에서 일단 지원을 받는 단체는 계속 지원받으려는 경향이 있고, 지원이 중단될 경우 동 사업을 유지할 수 없게 될 우려가 있다. 행정적 측면에서 자치단체장의 지역운영철학이 가미된 재원이며, 운영 측면에서 자치단체장의 선심성 행정 경향이 강하게 나타나는 재원이다.

지방보조금은 지역사회와의 관계에서 매개체 역할을 담당하고 있다. 각 지방자치단체 관할 구역 내에 수많은 민간단체가 조직되어 활동하고 있다. 소위 관변단체뿐만 아니라 지역사회 문제를 다루는 단체, 경제활동과 관련된 단체, 연령·세대와 관련된 단체 등등 종류도 다양하다. 일부 단체는 활동내용에 따라 비용 일부를 정부로부터 보조받는다. 또한, 이들 중에는 정치적 성향이 내재되어 있는 단체도 있을 것이고, 자신의 이익을 위해 민간단체를 이용하려는 정치인도 없지 않을 것이다. 또한, 자신이 속한 단체의 이익을 위해 정치인을 이용하려는 단체도 존재할 것이다. 지역사회 내에서 학연·지연뿐만 아니라 민간단체는 지역 여론을 주도하는 하나의 집단으로, 그리고 지방자치단체의 정책 결정·자원배분에 영향을 미치는 요소로 등장한 것이다.

보조금 관리 강화의 주요 타겟이 민간단체이다. 지방보조금의 관리 강화는 어떠한 의미가 있는가. 경제학적인 측면에서는 예산의 절약, 우선순위 준수 등을 통한 효율성 제고에 있으나, 정치경제학적 측면에서는 그리 단순하지 않다. 예산은 정치적인 속성이 있어 이를 누구의 시각에서 판단하는가 하는 어려운 문제가 내재하여 있다. 우선순위를 국가정책의 시점에서 보면 지방자치단체도 국가시책에 합치되도록 자원을 배분하는 것이 바람직하다. 실제로 농업사회에서 공업사회로 전환하는 과정에서 필요한 도로, 교통시설, 치산치수 등 사회간접자본의 정비에 지출의 중점을 두었던 시대에는 우선순위에 대한 갈등이 적었다. 물론 권위주의체제 아래에서 지방자치제도가 중지되었다는 시대적 배경도 있었지만, 지방은 국가의 시책에 따라 주로 지방공공재를 공급했다.

그러나 지방재정의 역할이 행정수요의 다양화에 따라 소득재분배, 지역경제 활성화에 적극적으로 개입함에 따라 정부 간 정책의 우선순위는 그 양상을 달리하고 있다. 현재 논란의 대상이 되는 건강보험료 보조, 장수 수당, 청년실업 대책 등은 그 단적인 사례이다. 지방자치단체는 중앙 정부와 동일하게 정치적 정통성을 갖고 있고, 근거리에서 지역 후생을 증진하는 주체이다. 법령의 범위 내에서 사업의 우선순위 결정은 지방자치단체장 재량의 영역이며 지역운영철학의 구체화에 속한다. 지방보조금 관리강화가 지방자치의 본질을 저해하지 않도록 유의할 필요가 있다.

### 3. 지방보조금의 분류

지방보조금도 국고보조금과 같이 다양한 분류가 가능하다. 여기서는 『지방자치단체 예산편성 운영기준』에 따른 분류를 중심으로 소개한다. 우선 대상과 성질을 기준으로 분류할 수 있다. 보조대상을 기준으로 민간과 공공단체로 양분된다. 민간에는 개인, 법인, 단체가 포함된다. 공

공단체에는 기초지방자치단체, 지방교육기관 등이 포함된다. 효용의 발생 기간을 기준으로 경상보조와 자본보조로 나누어진다(성질별 분류). <표 1>은 지방보조금을 대상별, 성질별로 분류해 그 사례를 예시한 것이다.

표1 지방보조금의 대상별·성질별 분류

		대상별	
		민간	공공단체
성질별	경상보조	각종 기념일행사, 각종 체육대회, 각종 문화활동, 도자기체험교실	급식 지원, 예비군육성지원보조
	자본보조	경로당 신축, 비닐하우스 현대화, 농기자재 구입	시·군·구 도로정비, 임도조성

지방자치단체 예산편성운영기준 제6조(세출예산 과목구분과 설정, 별표 12)에서는 민간을 대상으로 한 보조금을 다음과 같이 성질별 분류를 하고 있다(민간단체 6개 보조금). 민간경상사업보조(307-02)는 민간이 행하는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금을 말한다. 민간단체법정운영비보조(307-03)는 지방재정법 제17조 및 제32조의 2 제2항에 따라 운영비를 지원할 수 있는 단체 등에 지원하는 경비를 말한다. 민간행사사업보조(307-04)는 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금을 말한다.

사회복지시설 법정운영비(307-10)는 주민 복지를 위해 법령의 명시적 근거에 따라 사회복지시설에 대하여 운영비 지원 목적으로 편성하는 보조금이다. 사회복지사업보조(307-11)는 주민 복지를 위해 법령 또는 조례상 지원기준에 따라 의무적으로 지출하는 보조금 또는 자치단체가 권장하는 사회적 약자를 대상으로 지급하는 보조금으로서 자본적 경비를 제외한 경비를 말한다. 민간자본이전(402)에 속하는 민간자본사업보조(402-01)는 민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 직접 지급하는 보조금을 말한다.

지원수단을 기준으로 한 보조금 분류는 언급할 가치가 있다. 보조금은 지원수단에 따라 현금보조, 현물보조로 나눌 수 있다. 사용자는 선택의 폭이 넓은 현금을 선호하지만, 보조자의 입장에서는 목적달성을 중시해 재화로 제공하는 경우도 있다. 지방자치단체 소유의 부동산이나 공공건물 일부를 무료나 저렴한 임대료로 사용하게 하는 것은 현물보조에 해당한다. 현물보조는 운영비를 보조하는 것과 동일한 효과가 발생하지만, 현금보조와 달리 예산에 계상되지 않아 관리과정에서 심사·감사의 대상에서 벗어나기 쉬우므로 주의가 필요하다.

예를 들어 새마을운동조직 육성법 제4조<sup>3)</sup>는 현물보조의 근거를 마련해 놓고 있다.

### III. 지방보조금 관리제도의 내용

#### 1. 지방보조금의 예산편성

예산편성, 수행, 성과평가 등의 예산과정에 따라 지방보조금 관리에 관한 내용을 살펴보자. 지방자치단체는 대립형으로 기관을 구성하고 있다. 상호 견제와 균형의 원리에 따라 예산의 편성은 지방자치단체장의 고유권한이며, 예산의 심의·의결권은 지방의회에 부여되어 있다. 지방재정법은 지방보조금심의위원회 설치를 의무화하고 있으며, 지방자치단체의 장이 지방보조금 예산을 편성할 때는 미리 심의위원회의 심의를 거치도록 규정되어 있다. 심의회는 위법, 부당하거나 성과달성이 곤란하거나 비용이 과다하게 계상된 사업을 가려내 정리하는 하나의 내부통제수단이다. 심의 결과는 지방자치단체장의 예산편성권을 구속하지는 못하는 것으로 해석된다.

지방보조금은 당해 지방자치단체의 사무를 효율적으로 수행하기 위한 사업비 지원을 목적으로 분명히 하고 있다. 즉, 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 이외에는 운영비를 교부할 수 없다(법 제32조의 2 제2항). 운영비와 사업비의 분리기준은 명확하지 않으나, 운영비에는 인건비, 사무실임차료, 공과금, 사무관리비, 차량운행비, 통신료 등이 포함된다. 이는 일부 민간단체 상근직원의 인건비 불법 전용사례 등을 의식한 조치로 이해된다. 운영비를 지원하는 경우, 민간단체 법정운영비 보조 또는 사회복지시설 법정운영비 보조 예산으로 편성할 것을 요구하고 있다.

지방자치단체의 장려적 보조금(제17조 제1항의 4호)은 해당 사업에 대한 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우에 한해 예산에 편성할 수 있다. 이는 의회의 의결을 거치지 않고, 단체장 임의로 결정한 사업에 대한 보조금 지출은 지방자치의 원리에 부합하지 않는다는 취지로

3) 새마을운동조직 육성법 제3조 제1항은 국가나 지방자치단체는 새마을운동조직의 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금 및 보조금을 지급할 수 있다. 동법 제4조는 국가나 지방자치단체는 새마을운동조직을 육성하기 위하여 필요할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유재산·공유재산을 무상으로 대부·양여하거나 사용·수익하게 할 수 있다.

이해된다. 동시에 조례를 통해 국가 또는 관계자는 각 자치단체가 실시하고 있는 보조사업의 비교가 용이해졌다.

각 지방자치단체는 지방자치단체 예산편성 운영기준〈별표 3〉에 의한 총한도액 범위 내에서 예산을 편성해야 한다. 적용 대상 회계는 일반회계와 기타 특별회계이며 국·시(도)비 보조금 및 국가직접지원사업 보조금(지방비 부담금 포함)을 제외한 순지방비를 대상으로 한다. 대상 사업은 민간단체 6개 보조금에 한정된다. 총한도액은 전년도 보조금 총한도액에 최근 3년간 일반회계 자체수입증감율을 곱해 얻은 금액을 전년도 총한도액에 추가한 금액이다. 각 지방자치단체는 자치단체별 총한도액 내에서 각 부서에 편성한도액을 통보한 후 예산을 편성해야 한다. 그러나 총한도액을 초과한 자치단체에 대한 제재는 규정되어 있지 않다.

#### 2. 보조사업자 선정

보조사업자는 보조금을 교부받아 사업을 수행하는 개인·단체를 말하며, 보조사업의 성패를 좌우하는 중요한 역할을 한다. 공정한 절차를 거쳐 신의 성실한 보조사업자를 선정해야 하나, 학연·혈연 등으로 연결된 지역사회에서 유착관계가 형성될 우려가 있다. 특히 규모가 큰 민간자본보조사업, 보조사업자의 수가 소수인 경우는 더욱 그렇다.

지방자치단체가 전년도에 확정된 예산에 따라서 사업공모를 하면, 보조사업을 수행하고자 하는 자들은 공모계획에 안내된 사항과 첨부된 양식에 따라 사업계획서를 작성하여 사업을 신청하게 된다. 지방자치단체의 각 담당 부서는 제출된 사업계획서의 적정성을 심사한 후, 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐서 경쟁 보조사업자를 선정·통보한다.

지방재정법 제32조의 2 제4항에 따르면 지방보조금은 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 교부하게 된다. 그러나 조례에 선정방법이 다르게 규정된 경우, 국고보조사업으로 대상자가 지정된 경우, 용도지정 기부금, 보조사업자의 신청으로 예산에 편성되고 신청자 외의 자가 사업을 수행할 수 없는 경우는 공모절차를 따르지 아니한다. 예산편성 전의 사업 신청자가 공모과정에서 탈락하는 경우도 발생할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

보조사업자는 최종사업계획서를 첨부하여 보조금 교부신청을 하고, 자치단체는 지방보조금 사업 관리카드와 보조사업자 관리카드를 별도로 작성해 그 이력을 관리한다.

### 3. 지방보조사업의 수행

지방자치단체의 장은 민간에 대한 지방보조금 교부 결정 시 지방보조사업자로부터 보조금 청렴 사용서약서를 제출받아야 한다. 이는 보조사업자에게 경각심과 책임감을 높이고 의무위반에 대한 제재의 근거로 사용될 수 있다.

지방보조사업자는 선량한 관리자의 주의로 성실히 지방보조사업을 수행하여야 하며, 해당 지방보조금을 다른 용도에 사용해서는 안된다(제32조의 4 제1항). 용도 외 사용에는 당초 사업계획 및 교부 결정에 없는 용도의 사업비 집행, 사업 기간 종료 후에 사업비 집행 잔액의 집행, 사전승인 없는 사업계획에 따른 집행 등이 포함된다. 또한, 지방보조사업자는 사정의 변경으로 사업의 내용 또는 지방보조금과 자부담 간 소요되는 경비의 배분을 변경하거나, 다른 사업자에게 사업을 인계, 중단 또는 폐지하고자 할 때는 미리 지방자치단체의 장에게 승인을 받아야 한다(제32조의 4 제2항과 제3항).

보조사업자는 보조사업이 개시 또는 완료되었을 때, 그 단체가 해산하거나 파산하였을 때, 단체의 대표자 변경 등이 이루어졌을 때 지방보조사업의 수행상황을 자치단체장에게 보고해야 한다. 지방보조금의 적정한 집행을 위해 필요한 경우 소속 공무원은 현지조사를 할 수 있다. 자치단체의 장은 보조사업자가 사업을 정상적으로 수행하지 아니할 경우에는 필요한 명령을 할 수 있으며, 그 명령을 위반할 경우에는 그 보조사업의 수행을 일시 정지시킬 수 있다.

회계 관리는 보조금의 투명한 관리를 좌우하는 매우 중요한 부분이다. 보조사업자는 교부받은 보조금에 대하여 따로 계정을 설정하고 수입과 지출을 명백히 구분해 관리해야 한다. 또한, 보조금으로 취득한 재산에 대해 장부를 비치하고 증감액과 현재액을 명백히 밝혀야 한다. 지방보조금 집행은 원칙적으로 전용 체크카드를 개설해 사용하고 정산 시 이를 제출하도록 의무화하고 있다. 보조금 지출 시에는 지출의결서를 작성, 대표자의 결재를 얻은 후 지출하고, 사업비를 일괄 인출하고 사후 정산하는 형태의 회계처리, 보조금 교부 결정 이전에 집행한 사업비는 보조금으로 보전할 수 없다. 사업은 원칙적으로 회계연도 내에 완료해야 한다.

민간자본보조의 경우, 대부분 자부담을 요구하고 있다. 보조사업자는 자부담능력 부족 등을 이유로 사업비를 과다하게 책정하거나 사업규모를 축소해 자부담을 줄이려고 하는 경우가 있다. 총비용 축소는 부실공사로 이어져 예산이 낭비된 결과를 초래한다. 지방보조사업비에 포함된 자부담은 보조금의 집행기준과 동일하게 집행해야 한다. 사업비 집행비율이 낮을 경우, 자부담 사용비율에 따라 정산한 후 나머지는 반환해야 한다. 총비용의 30% 이상을 자부담한 경우는 보조사업자가 시행업자와의 계약을 비롯해 전 사업과정을 관리한다.

### 4. 성과평가와 사후조치

지방보조사업자는 사업을 완료하였을 때 그 지방보조사업의 실적보고서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출해야 한다. 지방자치단체의 장은 이를 토대로 법령 등에 적합하게 수행되었는지를 심사하고, 필요하면 현지조사를 할 수 있다. 실적보고에 대한 심사결과가 적합하면, 지방자치단체와 보조사업자의 관계는 일단락된다(동법 제32조의 6).

지방재정법은 사업 종료 후 성과평가를 의무화하고 있다. 지방보조사업의 관리 담당부서는 매년 정기적으로 보조사업에 대하여 성과평가를 실시해야 한다(동법 제32조의 7). 평가대상 사업은 모든 보조사업을 대상으로 하는 것이 아니라 지방자치단체가 스스로 결정한 사업에 한하며, 민간보조와 자치단체보조를 대상으로 하고 있다<sup>4)</sup>.

국가에서 결정한 보조사업의 경우, 대부분 지방자치단체에 지방비부담을 요구하고 있지만, 평가대상에서 제외된 것이다. 국고보조사업은 해당 자치단체의 평가를 통해 사업을 폐지하거나 예산을 삭감할 수 없기 때문에 이해된다. 지방재정법 시행령 제37조의 4에 의하면 평가는 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하도록 되어 있다.

지방보조금 관리기준에서 예시한 성과평가 체크리스트는 <표 2>와 같다. 각 분야의 질문(운영)내용 및 배점은 분야별 총 배점 범위 내에서 자치단체별 특성에 맞게 조정할 수 있고, 점수에 따라 매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡(5개 등급)으로 분류한다.

표2 성과평가 체크리스트(예시)

분야	운영 내용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	10 5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행률, 기타 집행실적 등을 감안 2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가? 2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	5 15 5 -20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가? 3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	40 20

출처 : 행정자치부(2015), 지방보조금관리기준(예규 제6호)

4) 지방재정법 제32조의 7, 시행령 37조의 4에 의하면 국고(및 시도비보조사업) 또는 국가직접지원(공모 등) 보조사업, 국제행사 또는 전국 단위 시·도 순회 행사에 따른 보조사업, 예비군육성지원보조사업, 운수업계보조사업, 교육기관보조사업은 원칙적으로 평가대상에서 제외된다.

평가결과, 미흡 이하인 사업은 예산삭감 또는 지원중단을 원칙으로 하고 있다. 또한, 동일사업에 대한 지원 기간은 3년을 원칙으로 하여 일몰제를 적용하나, 성과평가를 통하여 지속 지원 여부를 판단한 후 보조할 수 있도록 하고 있다.

『지방자치단체 예산편성 운영기준』(별표 3)은 수혜대상이 극히 부분적인 보조금 사업 및 수익자부담원칙 적용이 가능한 사업, 보조단체의 운영·유지 성격이 강한 사업 등은 원칙적으로 폐지를 권고하고 있다. 평가일정은 3월까지 성과평가 기준을 수립하고 5월 말까지 대상 선정 및 평가를 실시해 이를 다음연도 예산에 반영(11월)하게 되어 있다. 또한, 대상 사업별 성과평가 결과는 자치단체 홈페이지에 총괄하여 공개해야 한다.

한편, 지방재정법은 지방보조금과 관련한 제재조치를 규정하고 있다. 지방자치단체장은 보조사업자가 자비 부담을 조달하지 못한 경우, 용도 외 사용한 경우, 거짓신청으로 보조금을 교부받은 경우, 지방보조사업의 수행이 곤란하거나 법령 등을 위반한 경우에는 보조금교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 지방자치단체장은 법령위반 등으로 보조금 교부결정을 취소한 보조사업자에게는 다른 지방보조금의 교부를 5년의 범위에서 제한할 수 있다. 또한, 거짓신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 지방보조금을 교부받은 자와 그 사실을 알면서 보조금을 교부한 자에게는 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있다.

## IV. 지방보조금심의위원회 운영 현황

### 1. 「옥상옥」(屋上屋) 논란

금강일보는 2016년도 예산편성에 앞서 2015년 10월 26일 개최된 대전광역시의 지방보조금심의위원회 모습을 전하며, 기능의 양면성을 지적하고 있다(<http://www.ggilbo.com>).

「이날 심의 대상 보조금 사업은 총 1,077건이며, 이미 실무자부터 사무관, 서기관, 실·국장까지 결재라인을 통과 …… 시의회 심의만 남겨둔 상태이다. 한 공무원은 “도입 취지에 공감한다”면서도 “몇 단계의 결재라인을 통해 검토됐고 또 시의회가 열리면 예결위를 거쳐야 한다. 이것은 옥상옥이 아닌지 의문이다.” 반면 또 다른 공무원은 “국고보조사업이 30~40% 정도며 이 경우 매칭사업인 만큼 심의대

상이 물리적으로 소화하지 못할 수준은 아니라고 본다.”며 “심의위원들도 …… 공직자들이 보지 못한 부분을 짚어내는 등 예산 낭비와 부정수급자 사례 방지 차원에서 긍정적인 부분이 있다”고 평가했다.」

제주도의회는 지방보조금심의위원회 기능에 대해 좀 더 적극적으로 문제를 제기하고 있다. 제주도민일보는 2015년 7월 17일 열린 제332회 제1차 정례회 1차 회의의 내용을 전하고 있다 (<http://www.jejudomin.co.kr>).

「제주도는 당연직 3명과 위촉직 10명 등 모두 13명으로 위원회를 구성해 각 분야별로 2016년도 지방보조금을 심의하고 있다. 권○○ 행정부지사를 출석시킨 정책질의에서 김○○ 의원은 “보조금심의위원회 각 분과에 (심의위원이) 3명씩 들어가 심의를 하고 있는데 이게 (실질적인 심의가) 가능하나”고 추궁했다. 김 의원은 “일명 의회에서 질했던 듯했던 간에 지사에게 건의해서 재의요구를 할 수 있다”며 “보조금심의위원회인지 의회인지 구분이 안 같다.”고 쏘아붙였다. 또한, 그는 “전국 부지사 정례회의에 갈 때 지적한 부분을 건의해 완화할 수 있도록 건의하라”고 촉구했다. 한편 이○○ 의원은 “분과위서 모든 심의가 이뤄지기에 분과위에서도 회의록을 작성해서 투명성과 책임성을 가져야 한다”며 제도적 장치를 마련할 것을 주문했다.」

요약하면 보조금심의위원회가 지방의회의 권한을 침해할 우려가 있다는 지적으로 이해된다. 그리고 경기도시장·군수협의회는 2015년 11월 9일 광명시에서 개최된 민선 6기 제6차 정기회의에서 추경예산에 포함된 지방보조금은 지방보조금심의위원회 심의 대상에서 제외하는 것을 골자로 한 지방재정법 개정 안건을 전국시장·군수·구청장협의회에 전달하기로 했다 (<http://www.yonhapnews.co.kr>). 전체적인 맥락을 파악하기는 곤란하지만, 이는 집행부의 불편한 심기를 표현한 것으로 이해된다.

### 2. 지방보조금 심의위원회 구성

개정된 지방재정법은 지방보조금에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 지방보조금심의위원회<sup>5)</sup>를 두도록 의무화하고 있다. 지방보조금관리에서 중추적인 역할이 기대되는 지방보조금심의위원회는 민간전문가와 공무원 15명 이내로 구성(공무원은 전체 위원의 1/4 이하)하며, 임기 3년 이내(1회 연임 가능), 위원장은 민간위원 중에서 호선하도록 정해

5) 위원회의 심의 사항은 다음과 같다. ① 지방보조금 예산 편성시, ② 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때, ③ 지방의회가 발의한 지방보조금 관련 조례안에 대하여 의견을 제출할 때, ④ 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업의 재원분담에 관한 사항을 결정할 때, ⑤ 3년 주기로 지방보조사업의 유지 여부를 결정할 때, ⑥ 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 보조사업 선정시 심의를 하도록 규정되어 있다.

져 있다. 인터넷을 통한 관련 기사 검색 결과, 위원회는 법에 정해진 대로 15명 이내에서 조직하고 있고, 임기는 2년으로 정하고 있는 자치단체도 있어 일정하지 않은 것을 알 수 있다.

외부위원은 공모 또는 비공모 방식으로 위촉된다. 대부분의 자치단체에서는 담당부서 등에서 추천한 인사를 단체장이 위촉하는 비공모 방법을 택하고 있는 것으로 짐작되나, 공모방식을 택하는 지방자치단체도 있다. 파주시(파주시 공고 제2015-473호)와 평창군은 위촉직 위원의 모집을 공개로 진행했음을 웹 문서를 통해 확인할 수 있다. 평창군의 공고문(평창군 공고 제2014-1237호)에 의하면 위원 정수는 13명이며 그 중 당연직 공무원 3명, 지방의회의원 1명, 나머지 위촉직 9명을 모집하고 있다. 자격요건은 사회단체에 대하여 전문적 식견과 덕망을 갖춘 사람이며, 위원선정의 세부 기준 중 하나로 「행정기관의 공무원으로 10년 이상 근무한 경험 이 있는 사람」을 제시하고 있는 특징을 보인다.

관련 기사 검색 결과, 심의위원회 위촉식에 관한 보도가 대부분이고 심의위원의 자격에 관한 기사는 거의 없다. 전북도민일보는 이례적으로 다음과 같은 기사를 게재하고 있다(<http://www.domin.co.kr>).

「김제시의회 김○○ 의원은 2015년 11월 6일 열린 제194회 임시회 제1차 본회의 5분 자유발언 …… 지방보조금 심의위원회가 보조금 관리조례에서 요구하는 전문적 식견과 덕망을 갖춘 인물로 구성돼 있기도 한다는 현 시장에 우호적인 인사들을 비롯해 김제시에서 보조금을 지원받는 사회단체장들까지 포함되어 있다 …… 이렇게 구성된 심의위원회가 보조금 지원 사업에 대해 공정한 심의 등 제 역할을 할 수 있을지 의문을 제기했다.」

전문적 식견과 덕망을 갖춘 인물이란 요건이 추상적이고 모호한 측면이 있고, 위원이 그렇게 매력적인 명예나 금전적 혜택을 주고 있지 못해 선호되는 자리는 아닌 것 같다. 이러한 상황에서 심의위원회가 집행부 결정의 「추인기관」으로 전락하지 않기 위해서는 심의위원은 전문성뿐만 아니라 이해관계에 중립적이고 책임감이 강한 인사를 위촉하는 것이 바람직하다고 생각된다.

### 3. 교육실시 현황

각 지방자치단체별 보조사업은 적어도 수백 건에 이르고 있다. 담당 부서는 보조사업자의 협조를 얻어야 사업을 원활히 집행할 수 있다. 지방자치단체는 보조사업자가 예산편성, 수행과정, 성과평가에 이르는 과정에 관한 내용을 숙지하고 이를 준수할 수 있도록 여건을 조성할 필요가

있다. 이는 관련 단체에 공문을 보냄으로써 해결될 사항이 아니다. 이러한 문제에 대처하는 지방자치단체의 모습을 소개하는 기사를 살펴보자.

하남시는 2015년 6월 2일 시청 대회의실에서 지방보조금 제도에 대한 이해도 향상을 위한 「지방보조금 제도 교육」을 실시했다(<http://mediareport.co.kr>). 경산시는 2015년 9월 10일 경산시립박물관 강당에서 지방보조금 집행의 투명성과 청렴도 향상을 위한 보조단체 회계담당자 및 담당 공무원 등 2차에 걸쳐 290여 명이 참석한 가운데 지방보조금 회계실무 교육을 가졌다 (<http://kpnews7.co.kr>). 부서 담당자가 소관 단체를 대상으로 지방보조금관리의 강화 내용 등을 직접 전달하는 사례도 찾아볼 수 있다. 영암군 주민복지실은 삼이군경회, 전몰군경유족회, 전몰군경미망인회, 6.25참전자회, 무공수훈자회, 월남참전자회, 고엽제전우회 등을 대상으로 2015년 4월 15일 오전 10시 30분에 2015년 지방보조금 운영비 집행 관련 및 사업비 회의의 제목으로 회의를 소집하고 있다(<http://cafe.daum.net/yohan1007>). 창원시 문화예술과는 2015년 2월 10일 오후 2시 문화예술단체를 대상으로 지방보조금 교육을 실시했다(<http://www.cwin.kr>). 또한, 진주시청은 지역아동센터장을 대상으로 9월 17일 오후 3시 진주시청 시민홀(2층)에서 2016년 지방보조금 지원 보조사업자 교육이 있음을 공지하고 있다(<http://www.jinju.go.kr>). 지방보조금의 투명성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 회계실무 교육이 중요하다. 민간단체의 규모나 사업에 따라 회계를 전담하는 직원이 있는 곳도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 소규모 단체를 대상으로 좀 더 잣은 교육을 통한 역량 제고가 필요할 것으로 판단된다.

### 4. 지방보조금심의위원회 개최 상황

의령군은 군청 2층 회의실에서 올해 제1차 지방보조금심의위원회를 열고 심의위원들에게 위촉장을 수여했다고 2015년 8월 31일 밝혔다. 보조금심의위원회는 12명으로 구성했으며, 임기는 2년이다(<http://www.newsgn.com>). 당진시보조금심의위원회는 2015년 11월 6일까지 총 5차에 걸쳐 …… 시에서 심의 요구한 공모사업 사업자 선정 2건, 지방보조금 관련 조례안 1건, 자체사업 494건 333억 1,000여만 원 …… 검토해 심의·의결했다(<http://www.joongdo.co.kr>).

음성군 지방보조금심의위원회는 2015년 11월 16일 내년도 음성군 민간보조사업 275건(총 97억 원, 공모사업 6건)에 대해 사업비의 적정성 여부 등을 검토하고 지방보조금 예산안을 최종 확정했다(<http://news1.kr>). 홍성군 지방보조금심의위원회는 2015년 11월 12일 군청 회의실에서 …… 자체사업 345건 243.4억 원, 보조사업 274건 416.6억 원 등 총 619개 사업

660억 원을 심의·의결했다(<http://www.ajunews.com>). 구로구는 2015년 11월 3일 창의홀(구로구청 본관 3층)에서 (2015년 제10차) 지방보조금심의위원회를 개최하고, 심의대상 소관부서장 등이 참석한 가운데 2016회계연도 지방보조금 예산편성에 대해 심의·의결했다(<http://www.guro.go.kr>).

전주시 보조금심의위원회는 11월 11일과 13일 시청 8층 재난상황실에서 지방보조금 지원사업으로 접수된 454건 77.9억 원의 안건을 심의해 …… 불요불급한 사업성 예산 4억 원을砍감하고 454건 73.9억 원을 2016년도 지방보조금 지원 대상 사업으로 결정했다(<http://news1.kr>). 수원시는 2015년 10월 26일 시청 상황실에서 지방보조금심의위원회를 개최 …… 2016년도 지방보조사업으로 436개 사업 411.6억 원을 확정했다(<http://www.siminilbo.co.kr>).

지방보조금심의회는 건수는 많지 않으나 공모사업에 대한 보조사업자를 선정하고 있으며, 지방보조금 관련 조례를 심의하고, 2016년도 예산편성에 앞서 보조금심의회를 개최해 대상 사업 등을 심의·확정하고 있음을 확인할 수 있다. 심의 결과는 사업비 조정과 사업조정 등이나 구체적인 언론보도는 많지 않은 실정이다. 심의위원회의 활동상황을 엿볼 수 있는 개최횟수는 다양해, 서울특별시 구로구는 11월 3일 기준 이미 10회를 개최했으나, 의령군은 8월 말에 첫 회의를 개최해 대조를 이루고 있다. 위에서 인용한 보도는 각 자치단체가 언론매체로 송부하는 보도자료에 근거하는 경우가 대부분일 것으로 추측된다. 지방보조사업을 자체사업과 보조사업으로 나누어 발표하는 자치단체도 있고, 불분명하게 발표하는 자치단체도 있음을 알 수 있다. 사업 건수가 수백 개에 이르고 금액도 적지 않다. 대부분 자치단체는 수백 건, 수백억 원에 이르는 지방보조사업의 적정성을 하루에 심의를 마치고 있다. 전주시와 음성군의 경우, 기준이 불확실하나 보조금액이 타 지방자치체에 비해 상대적으로 적은 특징을 보인다.

## V. 제언

지방보조금관리의 법제 정비는 지방재정 연구자에게 관심의 대상을 추가로 제공하는 계기가 되었다. 민간단체를 대상으로 하는 보조금에 관한 연구는 본격화될 것으로 기대되지만, 아직 연구의 축적은 물론 실태 파악도 되어 있지 않은 상태이다. 지방보조금관리제도의 내용과 지방보조금 운영 실태를 토대로 지방보조금관리제도의 개선을 위해 다음과 같은 제언을 할 수 있다.

### 1. 예산과정 단계별 중점관리제 도입

단편적인 언론보도를 조사·분석한 결과, 지방보조금을 투명하고 공정하게 운영해 비리를 제거하고 지방재정의 효율성을 제고해야 한다는 제도개혁의 취지에는 모두 공감하고 있다. 그러나 보조금 관리 강화때문에 집행부의 업무는 증가하게 되었고, 정산과 실적보고, 성과평가 시기 등에 접어들면 업무량은 더욱 증가할 것으로 짐작된다. 또한, 수많은 사업에 대해 보조금위원회의 내실 있는 사전심사가 이루어질 수 있는가에 대한 의문이 제기되고 있다.

이에 대한 대책으로는 예산과정 단계별 중점관리로 대응하는 것을 하나의 방안으로 제시할 수 있다. 지방보조금의 규모와 성격에 관계없이 모든 보조사업을 동등하게 취급하는 것은 실현가능성도 낮고 비효율적이다. 예산편성 전에 이루어지는 지방보조금위원회 심의, 수행과정, 성과평가단계로 나누고, 보조사업을 유형화해 「선택과 집중」의 전략을 적용하는 것이다. 예를 들어 매년 반복되는 소액보조로 각종 기념행사와 체육대회 등에 대해서는 수행과정을 집중적으로 점검하고, 신규사업에 대해서는 예산편성단계 전 심사에 집중하고, 규모가 큰 민간자본보조사업에 대해서는 성과평가를 엄격하게 하는 것이다. 보조금 관련비리 발생의 원인을 정확히 파악하고 이를 유형화해 예산과정 단계별로 강도를 조정할 수도 있다. 이를 통해 집행부의 업무가 시기적으로 집중되는 것을 예방할 수 있고 더욱 심도 있는 심의도 기대해 볼 수 있을 것이다.

### 2. 지방비 수반 국고보조금의 관리주체

지방재정법에서는 지방보조금을 광의로 파악하고 있다. 지방자치단체가 공공단체와 민간을 대상으로 지출하는 모든 보조금을 지방보조금에 포함하고 있다. 우리와 같은 정부 간 종적 행정체제에서는 중앙부서 보조사업의 대부분은 시·도도 일부 부담하고 시·군·구도 일부 부담하면서 집행된다. 일부는 시·군·구를 통해 최종적으로 민간에게 보조·지출되고 있다. 이처럼 지방자치단체도 비용의 일부를 부담하고 있다는 점에서 지방비 수반 국고보조금도 지방보조금에 속한다. 이는 보조금 관리 강화의 취지에도 부합되며, 통계작성기준(세출의 성질별 분류)과도 일관성을 유지한다. 한편, 예산편성운영기준과 지방보조금관리기준에 의하면 지방비 수반 국고보조금은 총액한도산정과 성과평가대상에서 제외되어 있다. 총액한도산정에서 제외한 것은 국고보조규모가 불안정하여 총액한도에 미칠 영향을 고려한 것으로 이해된다. 또한, 성과평가 대상에서 지방비 수반 국고보조금을 제외한 것은 국고보조사업의 사업선정권 등은 중앙부서에

있어 평가결과를 직접 반영할 수 없기 때문으로 이해된다. 그러나 예산편성에 앞선 지방보조금 심의위원회 심의에서 지방비 수반 국고보조금이 심의대상이 되는지 아닌지는 불명확하다. 각 지방자치단체의 보도자료에서 자체사업과 보조사업으로 나누어 건수와 금액을 발표하는 자치 단체도 있고 그렇지 않은 자치단체도 있다. 또한, 수행과정에서의 점검사항에 대해서도 포함, 불포함 여부가 불명확하다. 이를 명확히 규정해 현장의 혼란을 피해야 할 것이다. 지방비 수반 국고보조금은 지방보조금에 속하나 관리대상의 밖에 있게 되는 소위 규제의 사각지대 아니면 중첩규제가 발생하고 있는 것은 아닌지 보조금 관리에 관한 법률과 함께 검토할 필요가 있다.

용 가능성을 높이려면, 공정하고 객관적인 평가가 선결되어야 한다. 지방보조금관리기준은 지방보조사업을 유형화해 몇 개의 평가모델을 제시한 후, 각 지방자치단체가 사업성격에 따라 취사선택하도록 권하는 것이 바람직하다. 심의위원회는 각 담당 부서의 평가를 심의·결정하는 평가절차를 짧고 있다. 담당부서의 평가를 지방보조금심의회를 통해 추인받은 결과, 평가의 정당성만을 부여하는 식으로 운영되어서는 평가의 목적을 달성하기 어렵다. 지방보조금심의위원회가 일종의 「추인기관」으로 전락하지 않기 위해서는 독립성이 확보되어야 한다. 또한, 현재의 성과평가는 절대평가로 되어 있어 온정주의에 흐르기 쉬운 측면도 내재해 있다. 이를 점차 상대평가로 전환할 방안도 모색할 필요가 있다.◆

### 3. 회계실무교육 강화

지방보조금관리제도의 성공적인 정착을 위해서는 보조사업자의 협조가 필수적이다. 보조사업자가 법령 등에서 요구하는 각종 자료를 적시에 담당 부서에 보고하고 제출해야 그 다음의 관리 프로세스가 진행된다. 법정의 요구서류가 제출되지 않아 담당자가 초조해지는 경우도 발생할 것이다. 이러한 사태를 미리 예방하기 위해서 교육과 훈련이 필요하다. 각 부서 담당자와 보조사업자를 대상으로 교육을 하고 있는 지방자치단체도 있고, 부서 담당자가 관계 단체를 대상으로 회계실무 교육을 실시하는 자치단체도 발견했다. 내실 있는 지속적인 교육과 훈련으로 민간 단체의 역량을 높여 협조를 얻을 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요하다.

한편, 과도하게 높게 책정된 기준은 없는지 검토해 눈높이를 낮출 필요도 있다. 높은 수준의 법과 기준을 도입했다고 해서 모든 단체가 하루아침에 이것을 그대로 준수할 것으로 기대하는 것은 너무 단순한 접근이다. 지출의 투명성 확보를 위해 체크카드 사용, 자부담을 미리 계좌에 입금하고 이의 관리도 지방보조금과 같이 지출의결서, 결재과정을 거치도록 규정하고 있다. 일부 규모가 큰 단체는 준수할 것이나 대부분의 소규모 단체는 준수하기 곤란할지도 모른다. 「적당히」 처리할 수밖에 없는 현실은 고급의 법을 유명무실한 규제로 만들기 쉬우므로 세심한 배려가 필요하다.

### 4. 성과평가 체크리스트의 다양화

지방보조금관리기준은 동 체크리스트의 탄력적 운영을 권고하고 있으나, 성격이 다른 수백 건의 보조사업을 하나의 기준으로 평가하는 것은 공정한 평가의 원리에 어긋난다. 평가결과의 수



### 참고문헌

- 안전행정부(2014), 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈령 48호)
- 이삼주(2015), 지방보조금의 쟁점과 발전방안, 지방자치실천포럼(9월호)
- 파주시, 공고 제2015-473호(2015년 4월 6일)
- 평창군, 공고 제2014-1237호(2014년 12월 29일)
- 행정자치부(2015), 지방보조금관리기준(예규 제6호)
- 홍종현(2015), 지방보조사업의 문제점과 개선방향, 2015년도 지방재정발전세미나
- <http://cafe.daum.net/yohan1007>
- <http://www.cwin.kr>
- <http://www.guro.go.kr>
- <http://www.jinju.go.kr>
- <http://kpnews7.co.kr>
- <http://mediareport.co.kr>
- <http://news1.kr>
- <http://www.ajunews.com>
- <http://www.domin.co.kr>
- <http://www.ggilbo.com>
- <http://www.jejudomin.co.kr>
- <http://www.joongdo.co.kr>
- <http://www.law.go.kr>
- <http://www.newsgn.com>
- <http://www.siminilbo.co.kr>
- <http://www.yonhapnews.co.kr>

# 출납폐쇄기한 단축에 따른 재정지출관리



글\_김경호  
(충의대학교  
경영학부 교수)

## 개정된 지방재정법에 의한 출납폐쇄기간

단축은 결산일정의 촉진을 가능하게 하므로 결산 정보를 충분히 분석하고 차년도 예산반영 및 사업평가 등에 활용할 수 있는 장점을 누릴 수 있다. 그러나 예산담당자나 사업부서 실무자들은 예산집행의 귀속이나 결산절차에 있어 예상되는 문제점을 미리 파악하고 적절하게 대처해야 한다. 연내 원료가 불가능한 사업의 대량 이월이나 중단할 수 없는 사업의 계약방법 조정 등이 주요 문제점일 것이나 이에 대해서는 행정자치부가 제공한 요령을 참고하여 처리하면 효율적인 재정지출관리가 가능할 것이다.

## I. 서언

2014년 5월 지방재정법의 대폭 개정은 우리나라의 지방자치제도의 성숙과 내실화를 기할 수 있도록 하는 선진적인 지방재정운용 및 관리시스템의 구축을 목표로 한 것이다. 따라서 지방자치단체의 재정계획 및 재정운영, 재정집행 및 지출관리, 부채관리 및 재정공시 등 재정운영의 건전성과 책임성 확보를 위해 기존의 제도를 보완하거나 성과계획서와 성과보고서 작성의 의무화 같은 새로운 제도들을 도입하게 되었다.

특히 과거에는 주목받지 못했던 결산의 내실화를 위해 결산절차와 결산보고서의 체제를 대폭 정비한 것도 중요한 개선사항이다. 개정된 지방재정법에 따라 이제 지방자치단체의 결산서는 종전의 주된 결산서류였던 세입·세출 결산 외에 발생주의(accrual basis of accounting)를 적용하여 작성한 재무제표(재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표)를 공식적으로 포함하여 예산회계 정보와 재무회계 정보를 모두 포괄하게 되었다.

또한, 종전에 2개월까지 여유를 두었던 출납폐쇄기한을 회계연도 종료일로 조정하여 단축하고 출납사무를 2월 10일까지로 완결하도록 하였는데 이는 재무회계 결산을 발생주의 회계개념에 더 충실히 수행하도록 하고 전체적인 결산 일정의 단축을 목적으로 한 변화라고 할 수 있다(표 1).

표1 지방재정법의 출납폐쇄기한 조정 내용

	개정 전	개정 후
개정 전후 비교	<p>제8조(출납폐쇄 기한) 지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝난 후 2월로 폐쇄한다.</p>	<p>제8조(출납 폐쇄기한 및 출납사무 완결기한)            ① 지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날 폐쇄한다. 다만, 출납원이 수납한 세입금은 회계연도가 끝나는 날부터 20일까지 지방자치단체 금고에 납입할 수 있으며, 일상경비는 회계연도가 끝나는 날부터 15일까지 반납할 수 있다.            ② 회계연도에 속하는 세입·세출의 출납에 관한 사무는 다음 해 2월 10일까지 마쳐야 한다.</p>

이 글에서는 2014년 지방재정법의 개정 내용 중 출납폐쇄기한의 단축에 초점을 맞추고 이와 같은 제도변화가 지방자치단체의 예산회계와 재무회계 및 지출관리에 어떤 영향을 미치는지를 검토한다.

또한, 이와 같은 예산집행 및 결산절차의 변화에 따라 예산·회계 및 사업부서 실무자들이 예상되는 문제점을 미리 파악하고 적절하게 대처하여 효율적인 재정지출관리가 가능하도록 대비하기 위한 방안을 제시하는 것도 이 글의 목적이다.

## II. 출납폐쇄와 출납폐쇄기한

출납폐쇄는 한 회계연도의 결산을 수행하기 위해 해당 연도에 속하는 세입·세출의 출납을 폐쇄하고 출납사무를 완결함으로써 지방자치단체의 세입·세출액 및 세계잉여금이 확정되게끔 하는 절차를 말하는 것이다. 이와 관련된 개념인 출납폐쇄기한은 특정 회계연도가 종료된 후 그해에 지출원인행위가 완료된 거래에 따른 현금의 수입 및 지출을 마감하는 시점을 회계연도 종료 후 일정 기간 후로 정한 것이라고 할 수 있다.

따라서 출납폐쇄기한은 전통적으로 예산회계 목적에서 예산집행의 귀속 기간과 관련된 것이며 우리나라의 지방자치단체에 2007년부터 도입된 발생주의 회계기반의 재무회계와 개념적으로는 일관성이 없는 제도이다. 왜냐하면 발생주의는 수익 및 비용의 인식을 현금의 수입 및 지출 시점이 아니라 거래의 발생 시점을 기준으로 하는 것이기 때문이다. 거래의 발생 시점이란 정부 회계에서의 원인 행위완료 시점과 유사한 개념이다.

표2 예산회계와 재무회계 결산 차이점 비교

	예산회계 결산	재무회계 결산
인식기준	현금수입·지출시점에 인식하는 현금주의	거래발생(원인행위의 완료)시점에 인식하는 발생주의
회계범위	현금(수입, 지출)	모든 경제적 자원(현금뿐 아니라 모든 자산, 부채 포함)
회계처리대상	세입·세출관련 예산거래	예산거래 및 비예산거래
결산서류	세입·세출결산서 및 부속서류	재무제표, 필수보충정보, 부속명세서 등
출납폐쇄기한 필요성	결산기간의 여유를 위해 설정 필요할 수 있음	근본적으로 불필요

예산회계와 재무회계는 인식기준과 회계처리대상 및 출납폐쇄기한 필요성 등에 있어 위 표 2와 같은 차이를 가진다. 지방자치단체 회계에서 과거 2개월의 출납폐쇄기한을 두고 있었던 것은 중요한 예산원칙인 회계연도 독립의 원칙을 적용하면서도 예산의 통제와 관리를 가능하게 하고자 하는 것이 주된 목적이라고 볼 수 있다. 회계연도 독립은, 각 회계연도의 경비를 해당연도의 세입으로 지출하여야 한다는 것과 매 회계연도의 세출예산을 다음연도에 사용할 수 없음을 원칙으로 하는 것이다. 따라서 출납폐쇄기한을 두는 것은 한 해에 배정된 예산이 가급적 그

해에 집행되는 것으로 처리할 수 있도록, 특히 연도 후반에 완료되는 사업에 대한 예산집행에 실무적 편이를 제공하려 한 것이다.

이에 따라 매년 1월 1일에 시작하여 그해 12월 31일에 종료되는 한 회계연도에 배정된 예산을 실제 집행하기 위한 수입과 지출에 대해 회계연도 마감 후에도 출납을 수행하고 정리할 수 있는 2개월의 시간적 여유가 주어진다. 출납폐쇄기한의 존재로 인해 지방자치단체의 실무자는 2 달 간의 회계 기간이 더 확보되어 정산을 마무리할 수 있는 여유가 생기지만 실제로 대부분 사업의 정산이 2월 말에 이루어지는 경향이 있어 사무처리가 지연되고, 2월 말에 몰리는 것이 문제점으로 지적되기도 하였다.

결산을 위한 사무처리 단계에서 개정 전의 지방재정법과 시행령을 따르는 경우 회계연도가 종료된 후에도 출납폐쇄기한으로 인해 세출의 경우 당해 연도 12월 31일까지 지출원인행위만 된다면 다음 해 2월까지는 대금의 지급 등 지출이 가능하며 기 집행예산을 반납하는 경우에도 다음연도 2월 말까지 반납결의를 통해 지출반납이 가능하다. 한편 세입에 있어서도 12월 31일 까지 징수결의 한 지방세 및 세외수입은 다음연도 2월 말까지 징수액을 당해 연도 수입으로 계상할 수 있었다.

또한, 출납폐쇄기한 경과 후 10일까지 출납원이 수납한 세입금의 정리를 위한 출납정리기한을 두고 있었으며 회계연도에 속하는 세입·세출의 출납에 관한 사무는 회계연도 종료 후 3월 내에 완결하여야 한다는 규정(구 「지방재정법 시행령」 제5조)에 따라 실제 결산작업은 4월이 되어서야 본격적으로 시작될 수 있다고 볼 수 있다. 결과적으로 결산서 작성은 5월 후반이나 가능해지고 결산검사를 거쳐 6월 말이 되어서야 결산서가 최종적으로 의회의 승인을 위해 제출되는 것이 과거의 관행이었다.

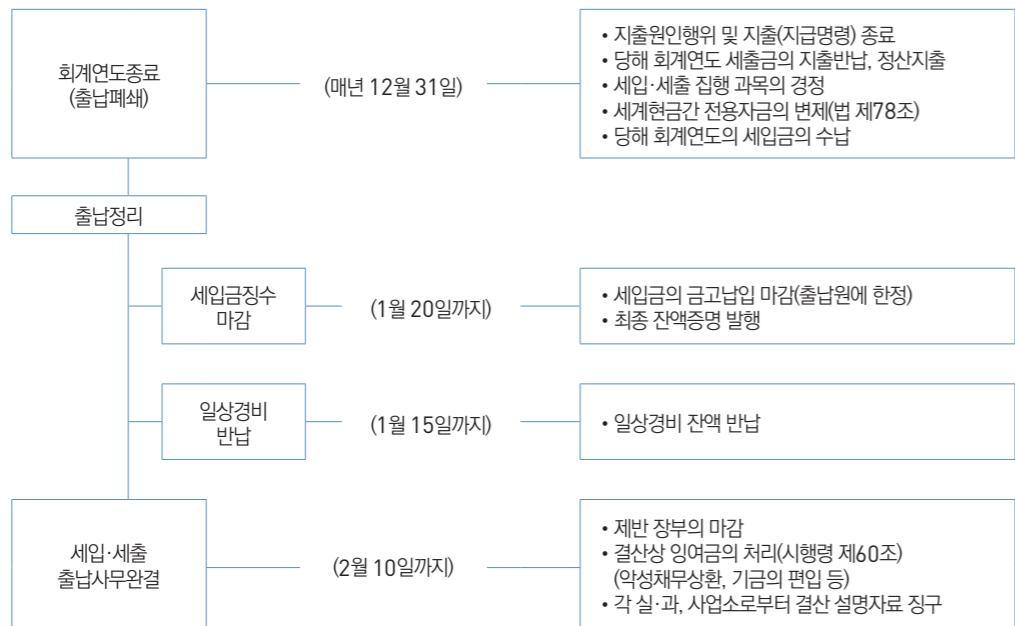
따라서 이처럼 결산서의 정보는 사업성과의 평가 등을 통해 차년도 예산에 반영되기에는 적시성이 크게 모자란다고 볼 수 있다.

재무회계 결산의 경우에는 사실 출납폐쇄는 논리적으로 의미가 없으며 발생주의의 기본원칙에 어긋난다. 출납폐쇄기한으로 인해 현금계정의 잔액은 이 기간 중 실제 보유액과 맞지 않게 되며 출납폐쇄기한이 종료될 때 전년 12월 31일자의 잔액이 확정된다. 발생주의 개념에 부합한 회계처리는 결산일자인 12월 31일을 기준으로 원인행위가 종료된 사업 또는 거래는 실제 수입 또는 대금지급이 완료되었는지 상관없이 결산대상 연도의 재정운영표상 수익과 비용에 반영되고 만일 미수 또는 미지급된 거래가 있다면 미수금(자산)과 미지급금(부채)과 같은 결산정리계정으로 기록하면 된다.

### III. 출납폐쇄기한 단축의 의의 및 영향

2014년 개정된 지방재정법에 의한 출납사무처리 절차 및 일정은 표 3과 같다. 개정된 출납처리 절차에 의하면 출납폐쇄는 회계연도 종료일에 행해지고 출납정리기한도 단축되어 출납사무는 2월 10일까지(회계연도 종료 후 40일 정도) 모두 완결된다. 출납폐쇄기한의 단축(실질적으로는 폐지된 것이라고 할 수 있음)은 다음 두 가지 측면에서 의의가 있다.

표3 출납사무 처리절차 및 일정



첫째, 재무회계 측면에서 결산절차와 기록이 발생주의 회계논리에 더 잘 부합하게 된다. 발생주의는 경제적 자원의 변동에 기준을 두어 경제적 자원의 획득이 실현되는 시점에서 수익을 인식하고 경제적 자원이 소비되면 이를 비용으로 인식하는 회계처리 방식이다.

경제적 자원은 국고금과 같은 현금뿐 아니라 미래의 경제적 효익을 가져올 수 있는 국가소유의 채권과 부동산 및 미수금과 미수수의 같은 모든 자원으로 현금의 유출입과는 별도로 회계기록의 초점을 경제적 자원의 변동 여부에 맞추기 때문에 발생주의의 회계는 재정상태와 재정운영

결과를 잘 표시하기 때문에 최근 재무회계 정보의 중요성이 점차 부각되고 있는 것이다. 이미 언급한 바와 같이 출납폐쇄기한 동안의 회계기록은 자산인 현금과 미수금 또는 부채의 상태를 왜곡시키는 결과를 초래한다. 실제로 출납폐쇄기한의 존재는 재무회계 결산절차를 복잡하게 만든다. 재무회계결산 자료에 전년도의 출납폐쇄기한 거래는 차감하고 금년도의 출납폐쇄기한 중의 거래를 합산하여 예산회계결산과 재무회계결산 간 회계연도 적용을 일치시킨 후 대사를 실시하는 절차 등이 필요하기 때문이다.

출납폐쇄기한 단축의 두 번째 의의는 충분한 사무처리 기간의 확보와 결산기간 단축효과이다. 과거의 결산체계에 따르면 출납폐쇄 및 출납정리 기한 후 출납사무의 완결은 3월 말이나 가능하고 그 후 결산업무가 시작되어 80일 이내 결산서를 작성하여야 하는데 통상 4월 말 결산서가 작성 완료되어 5월 19일까지 단체장에게 보고할 수 있게 된다. 결과적으로 실질적인 결산업무에 소용되는 기간은 1개월 정도이며 그 안에 재무제표의 검토도 마쳐야 한다. 모든 결산 및 검사절차가 완료되고 결산서에 대한 의회의 최종 승인을 요청하는 것은 회계연도 종료 후 6개월 이 지나야 가능하게 된다.

이처럼 결산업무 및 검토에 실제 투입될 수 있는 시간이 넉넉하지 않아 오류가 발생하거나 적발 실패에 따라 예산결산 및 재무제표 정보의 신뢰성이 떨어질 수 있다. 또한, 전년도 결산결과를 심층 분석하고 그 내용을 다음 해 예산편성에 반영하기에는 시간이 너무 부족하다. 특히 재무회계 정보를 통해 재정운영표에 나타난 사업의 원가 등을 분석하거나 사업성과를 평가하고 차년도 예산에 반영하는 것이 필요할 수 있는데 현재까지는 늦은 결산일정으로 그러한 것은 원천적으로 가능하지 않다.

이번 지방재정법의 개정으로 출납폐쇄기한이 회계연도 종료일로 조정되고 출납사무의 완결이 2월 10일까지로 요구됨에 따라 과거보다 결산 일정을 단축할 여지가 발생했다. 이와 같이 결산 관련 사무처리의 여유기간을 확보하고 예산회계와 재무회계의 결산에 대해서도 통합검사를 통해 결산검사를 효율화한다면 결산기간단축으로 인해 결산정보를 충분히 분석하고 차년도 예산반영 및 사업평가 등에 활용할 수 있을 것이다.

구체적인 사무처리 내용을 과거와 비교할 때 결산 시점에서 달라진 점은 다음과 같다. 첫째, 공사·용역·물품계약 등의 경우에 종전 12월 말까지 지출원인행위 후 다음 해 2월 말까지 지출이 가능하였으나 2015년부터는 12월 31일까지 지출이 완료되어야 한다. 둘째, 세입금의 처리로서 출납원 수납분은 다음해 1월 20일까지 금고에 납입되어야 한다. 셋째, 일상경비는 다음해 1월 15일까지 잔액 반납이 이루어져야 하며, 최종적으로 다음 해 2월 10일까지 세입·세출의 출납사무가 완결되어야 한다.

요약해보면 출납폐쇄기한이 있었을 때는 특정 회계연도의 출납폐쇄기한 중에 완결된 거래(다음연도 1월, 2월)는 해당 회계연도의 예산회계 결산(세입·세출결산)과 재무회계 결산(재무제표 작성)에 모두 반영된다.

예를 들어 어떤 지방자치단체에 용역을 제공하는 외부업체와의 거래가 최종 대금결제를 제외하고는 2014년 12월 20일에 완결되었고 그 대금은 2015년 1월 중 지급되었다고 하자. 이 때 해당 지방자치단체의 세출 장부에는 대금지급이 마치 2014년 말에 이루어진 것처럼 기록되어 2014년 세입·세출결산에 반영된다. 재무제표 작성은 위한 재무회계 결산에도 동일하게 해당 거래가 반영되어 대금지급에 따른 현금계정의 감소는 12월 31일 자로 기록되며 부채과목인 미지급금은 인식되지 않는다.

여기서 용역비로 지급되는 대가는 세입·세출결산에서는 세출로 재무회계의 재정운영표에서 비용으로 보고된다. 그러나 개정된 지방재정법에 따라 실제 출납폐쇄가 회계 기간의 종료와 동일한 시점에서 이루어지는 경우 위의 예와 같은 거래는 예산회계와 재무회계에 각각 다른 방향으로 영향을 미치게 된다. 만일 위 용역거래가 대금결제를 제외하고는 2015년 12월 20일에 완결되었으나 12월 31일까지 대금지급이 이루어지지 않은 경우에 해당 용역비는 집행되지 않은 예산으로 2015년의 세입·세출결산에는 반영될 수 없다.

따라서 대금지급은 2016년의 예산에 이월되어 반영되어야 가능하게 된다. 그러나 재무회계의 회계처리에서 용역비는 2015년의 재정운영표상 비용에 포함되도록 하고 해당 금액은 2015년 말의 현금계정에는 영향을 주지 않지만 부채인 미지급금으로 재정상태표에 인식되도록 처리하여야 한다.

#### IV. 출납폐쇄기한 단축에 따른 주요 실무적 문제점 및 처리 방안

출납폐쇄기한 단축, 실제로는 출납폐쇄가 회계연도 종료와 동일하게 이루어지고 출납정리기 한만이 존재하므로 여유의 출납폐쇄기한이 없어짐에 따라 지방자치단체의 재정관리 담당자가 직면할 수 있는 주요 실무적 문제점은 다음과 같다<sup>1)</sup>.

1) 행정자치부 '출납폐쇄기한 단축에 따른 지방자치단체 예산집행 지침(2015. 7)'에 근거하였음

- 연내 완료가 불가능한 사업의 대량 이월
- 유지보수용역 등 중단할 수 없는 사업의 계약방법 문제
- 추경예산 편성 및 보조금 교부 지연에 따른 집행 문제
- 12월분 신용카드 대금지급, 기타 경비의 정산문제
- 사업기간 단축에 따른 근로자 퇴직금 지급여부

각 문제점의 내용과 문제를 해결하기 위해 권장되는 처리방안은 다음과 같다.

##### (1) 연내 완료가 불가능한 사업의 대량 이월

출납폐쇄기한의 단축에 따라 연말까지 완료가 불가능한 사업에 대해서 대량 이월이 발생할 수 있다. 이에 따라 조기 사업발주 및 이월사업 확정 등 조치가 필요하다. 모든 사업의 계약기간을 반드시 회계연도에 맞춰야 하는 것은 아니므로 발주 시 사업내용에 따라 단연도 계약, 명시 이월 계약, 장기계속계약 등 적정한 계약방법을 선택하여 처리하는 것이 좋다. 발주예정 사업 중 연내 완료가 가능한 사업의 경우 가급적 연말에 대금 지급까지의 절차가 모두 마무리될 수 있도록 계약을 체결하는 것이 적절하며 연도 말까지 계약이행을 완료할 수 없는 경우에는 이월 제도를 적극적으로 활용하여야 한다. 그러나 이월의 경우라도 가급적 사고이월보다는 사전 이월수요를 제출받아 검토 후 최종 정리 추경편성 시까지 지방의회 승인을 받아 명시하고 이월로 조치될 수 있도록 하여야 한다.

사업부서의 경우 조기 사업 발주, 사업진행 상황 점검(10월), 연내 사업 완료가 불가능하다고 판단될 경우 이월을 요구하여야 하며, 계약심사·계약부서는 발주사업의 계약 기간 적정성 검토, 사업내용에 따라 긴급입찰 등 적정한 계약방법을 선택하여 절차를 단축할 필요가 있다. 예산부서의 경우 각 사업부서로부터 이월신청을 받아, 연내 집행이 불가능한 사업은 정리 추경에 반영하여 명시이월 조치하도록 하여야 한다.

##### (2) 성질상 중단할 수 없는 사업의 계약

성질상 중단할 수 없는 사업의 경우 다음 회계연도가 개시되기 전 사전에 계약을 체결하여 연

도 변경 시 즉시 사업을 추진하여 시간을 확보할 필요가 있다.

청소, 시설관리용역, 전산장비 유지보수 용역 등 이와 같은 성격의 사업에 해당하는 경우 「지방계약법」 제23조에 의한 회계연도 시작 전 또는 예산확정 전의 계약방법을 적용하는 것이 적절할 것이다. 즉, 지방의회의 예산안을 의결하기 전에 예산안의 범위 내에서 사업계획을 확정하고, 입찰공고, 평가 등 사전절차를 진행한 후 지방의회의 예산 의결이 완료되는 즉시 계약 체결 절차를 진행하는 것이 좋다. 다만, 입찰 시 지방의회의 예산 심의 결과에 따라 계약금액이 변경될 수 있다는 내용을 공고문이나 계약서(수의계약인 경우)에 명시하는 것이 적절하다. 만일 예산 심의과정에서 사업비가 변경되는 경우 다음 해에 계약금액을 변경하는 절차를 취해야 한다.

계약체결까지 장시일이 소요되는 정보화 사업 등 협상에 의한 계약체결 대상사업의 경우에는 일반사업보다 사업 자체를 조기에 발주하는 것이 필요할 것이다. 또한, 수의계약제도를 적절히 활용하는 것도 한 방법이다. 「지방계약법 시행령」 제25조의 수의계약 사유에 해당되는 경우에 한하지만 부득이 회계연도 시작 전에 계약을 체결하지 못하는 경우 새로운 사업자 선정 시까지 1개월 미만의 수의계약을 체결하여 진행하고 가능한 경우 계약기간을 연장하는 것을 검토해 볼 수 있다. 이와 같은 상황에서는 사업부서와 예산부서, 계약심사·계약부서간의 긴밀한 협조가 수반되어야 한다. 사업 소관부서에서는 계약부서와 협의하여 미리 다음 해 계약체결 방법을 검토하고 준비해야 하며 예산부서는 회계연도 시작 전 계약체결을 위한 잠정예산안을 수립하고 통보하여야 한다. 계약심사·계약부서는 회계연도 시작 전 계약 또는 수의계약의 발주사유 및 기간 등 적정성을 검토하고 지원하여야 할 것이다.

### (3) 추경예산 편성 및 보조금 교부

출납폐쇄기한 단축으로 조기 사업추진이 필요함에 따라 관행적으로 지연되었던 추경예산 편성 및 보조금 교부체계의 개선이 필요하다. 지방자치단체는 가급적 모든 예산의 집행이 12월 31일까지 완료될 수 있도록 자치단체 예산 편성 및 배정, 보조금 교부 시기를 당겨 조정하는 것이 필요하다. 교부된 보조금 중 연내 집행이 불가능할 경우에는 이월 처리하여야 한다. 특히, 통상 12월 말에 이루어지던 최종 정리 추경 편성을 가급적 12월 초 이전에 완료하고, 연내 완료가 가능한 사업에 한해 추경을 편성하여야 하며 관행적으로 이루어지던 12월 말 예산 지연배정 사례는 엄격히 제한해야 할 것이다.

사업부서는 각 보조금 소관 중앙부처 및 시도와 협의 시 연내 집행이 가능하도록 조기 보조금 교부요구예산에 편성된 국고 보조금 또는 시·도비 보조금 중 최종 정리 추경편성 시까지 자금교부가 안된 경우로써 다음해에 교부가 확실한 경우에는 예산부서는 '자금 없는 이월' 조치하고, 자금 교부가 불가능한 경우에는 예산 삭감조치를 취해야 한다. 최종정리 추경 시 예산이 미편성되었으나 회계연도가 종료되기 전까지 자금교부 가능성이 있는 경우에는 지방의회의 동의를 받아 예산총칙에 명시하여 '간주처리'할 수 있다.

### (4) 신용카드 및 기타 경비정산

신용카드 사용대금, 공공요금 등 12월에 발생하는 채무 중 다음 해 1월에 지출해야 하는 경비가 있다. 이러한 유형의 경비에 대해서는 통일된 집행절차를 마련할 필요가 있다. 12월분 신용카드 사용대금은 청구일 도래 전에 카드사에 결제예정내역 확인서류를 요청하고, 이를 근거로 선지출하는 것이 적절하다.

그렇게 하면 당해 연도 예산에서 적절히 집행된 것으로 문제가 없다. 따라서 12월 31일 이전에 신용카드로 결제된 건 중 월말까지 청구되지 않은 건의 결제 예상금액을 지출원에게 반납하지 않고, 신용카드 결제 계좌에 남겨두어 다음 해 청구일에 자동이체 되도록 조치한다. 12월분 공공요금 등 계약 외의 경비 중 청구나 없거나 기타의 사유로 인하여 회계연도 내에 지출하지 못한 경비는 '지난 회계연도 지출'로 처리하면 된다.

「지방재정법」 제76조(지난 회계연도 지출)은 '지난 회계연도에 속하는 채무확정액으로서 지출하지 아니한 경비는 현 회계연도의 세출예산에서 지출할 수 있으며, 그 지출액은 그 경비가 속한 회계연도의 각 정책사업의 금액 중 불용금액을 초과하지 못한다. 다만, 경비의 성질상 따로 대통령령으로 정하는 보충적 용도에 속하는 것은 그러하지 아니하다'라고 규정하고 있다.

월별로 지출하는 경비에 대해서도 통일된 처리방법을 마련해야 할 것이다. 이미 계약이 체결된 '15년도 농작물 보험 등 월 단위로 실적을 집계하여 다음 달에 집행하는 경비의 12월분은 이월을 통해 집행하여야 한다. 계약에 의한 경비 외의 경비인 경우 지난 회계연도 지출로 처리하고 포상금 등 전년도 실적을 기준으로 집행하는 경비의 경우에는 관계부처 등과 협의하여 이월 등을 통해 집행하는 것이 적절하다.

이와 같은 각종 경비 등에 대해서는 12월 말 지출업무가 폭증할 것으로 예상됨에 따라 마감업무를 철저하게 수행하여야 한다. 자치단체별로 사업부서 품의 및 지출요구 기한, 신용카드

사용기한 등을 고려하여 지출업무 처리기한을 정해 지출이 누락되거나 지연되지 않도록 유의할 필요가 있다.

### (5) 사업기간 단축에 따른 근로자 퇴직금 지급

연내 지출마감을 위해 1년 미만의 계약기간 단축 및 근로자에 대한 퇴직금 미지급 등 문제점 예방을 위한 기준을 마련하여야 한다. 출납폐쇄기한이 단축되는 경우에도 모든 사업의 계약을 반드시 회계연도 내에 완료하도록 체결해야 하는 것은 아니다. 연내 지출마감을 위해 기체결된 계약의 기간을 자치단체가 일방적으로 단축하는 것은 계약의 신의성실 원칙에 위배되므로 지양해야 한다. 지방자치단체는 해당 사업의 특성을 고려하여 단일 회계연도 내에서 계약을 체결할지 아니면 2개 연도에 걸쳐 밝혀 넘김으로써 계약을 체결할지를 결정하여야 한다. 그러나 부득이 계약기간을 단축해야 하는 경우라면 반드시 계약상대자가 동의한 경우에 한해 계약기간을 조정할 수 있다.

이와 같이 계약기간을 단축하는 경우 퇴직금의 반영문제가 있을 수 있다. 「근로자퇴직급여 보장법」 등에 따라 사용자는 계속근로기간 1년 이상인 근로자에 대해서는 퇴직금을 산정하여야 한다. 예를 들어 애초 2015년 2월 1일부터 다음 해 1월 31일까지 1년 이상인 계약을 상호합의 하에 2015년 12월 31일까지로 단축하여 조정하였다고 가정하자. 이 경우 1년 미만 계약이라 하더라도 퇴직금의 반영이 가능하므로 변경계약 체결 시 사업자에게 기존 계약에 반영된 퇴직금을 반드시 근로자에게 지급하도록 계약조건에 명시하고 사후에 확인함으로써 계약기간 단축에 따라 근로자의 처우가 나빠지지 않도록 하여야 한다. 계약부서와 사업부서는 기체결된 계약의 계약기간 조정 시 적정여부 검토 및 퇴직금 지급조건과 사업주가 근로자에 대한 퇴직금을 지급하였는지 여부를 확인하는 것이 필요하다.

## V. 결언

출납폐쇄기한의 단축은 본질에서 결산과 관련된 절차적인 문제이지 재정 및 지출 관리에 크게 영향을 주는 것은 아니다. 그러나 예산회계 결산 측면에서는 예산집행의 귀속이나 결산절차적인 면에서 변동이 있을 수 있으며 연내 완료가 불가능한 사업의 대량 이월이나 중단할 수 없는 사업의 계약방법 문제 등을 초래할 수 있다. 이러한 문제점에 대해서는 행정자치부에서 실무적 대처요령에 대해 상세한 지침을 제공하고 있으므로 이를 참고하여 실무처리에 정확성과 효율성을 기할 필요가 있다.

재무회계적으로는 출납폐쇄가 회계연도의 종료와 동시에 이루어지는 것이 논리적으로 더 부합하므로 회계처리의 문제는 없으며 오히려 충분한 사무처리 기간의 확보와 결산 기간 단축효과에 따른 장점이 부각될 수 있다. 결산기간단축에 따라 궁극적으로 결산정보를 충분히 분석하고 차년도 예산반영 및 사업평가 등에 활용할 수 있다면 재무회계정보의 가치가 더 높아질 것이다. ◉

# 지방자치단체의 특별회계 관리



글\_이원희  
(한경대학교  
행정학과 교수)

## I. 특별회계의 부활

2014년 지방재정법 개정을 통해 목적세의 경우에는 특별회계로 운영하도록 하였다. 이를 계기로 목적세의 유용성을 제고하기 위한 노력을 촉구하였다. 즉 목적세는 일정한 목적을 위한 자출에 충당하기 위해 도입된 세입이기 때문에 일반적인 세출과 구분하여 관리할 것을 요구하고 있다. 목적세 관점에서 보면 논리적이고 타당하다.

● 특별회계는 특정 재원으로 특정 사업을 집중 지원하는 장점이 있지만, 재정의 경직성을 초래하는 단점이 있다. 지방목적세인 지역자원시설세와 특정 재원인 소방안전교부세의 효율적인 관리를 위해 특별회계 방식이 필요하지만, 집중 투자의 효과가 발생하도록 성과 관리를 강화할 필요가 있다.

### 지방재정법 제9조 (회계의 구분)

- ① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.
- ② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다. 다만, 목적세에 따른 세입·세출은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별회계를 설치·운용하여야 한다. [개정 2014.5.28] [[시행일 2014.11.29]]
- ③ 지방자치단체가 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 특별회계의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 특별회계는 그러하지 아니하다. [신설 2014.5.28] [[시행일 2014.11.29]]
- ④ 지방자치단체의 장은 특별회계를 신설하거나 그 존속기한을 연장하려면 해당 조례안을 입법예고하기 전에 제33조 제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 특별회계는 그러하지 아니하다. [신설 2014.5.28] [[시행일 2014.11.29]]

그러나 목적세의 관점이 아니라 회계의 관점에서 보면, 이야기가 달라진다. 자치단체의 전체 재원을 두고 우선순위를 정해서 지출하는 것이 아니라, 이미 우선순위가 고정되는 것이고 이는 다른 한편으로 재정 운영의 경직성을 유발하게 된다.

현재 지방자치단체에서 운영하는 특별회계로 가장 특징적인 것은 교육특별회계<sup>1)</sup>와 상수도 특별회계<sup>2)</sup>이다. 이러한 특별회계는 별도 재원이 있을 뿐만 아니라, 별도 조직이나 기관으로 운영되고 있다. 재원이 구분되는 측면도 있지만, 조직을 달리하기 때문에 별도로 관리하는 것에 대한 저항이 작다고 할 수 있다. 그러나 열악한 지방자치단체의 재정 구조를 생각할 때, 목적세를 별도로 구분하여 지출도 구분하는 특별회계의 도입 방식에 대해 적지 않은 저항이 있다.

한편 2015년에 소방안전교부세가 신설되면서 또 다른 논쟁이 제기되었다. 원래 지방교부세는 일반재원으로서 일반회계의 수입으로 관리되는 것이 맞지만, 소방안전교부세는 별도의 목적을 갖는 재원이기 때문에 구분 관리해야 하고, 이에 특별회계로 관리하는 것이 바람직하다는 주장이다.

이러한 상황에서 지방자치단체의 특별회계 관리를 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 이에 본 연구에서는 특별회계의 이론적인 장단점을 정리하여 보고, 목적세와 소방안전교부세 관리와 관련한 특별회계 운영 방식의 방향을 제시하고자 한다.

1) 교육특별회계는 교육의 특수성을 감안하여 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 별도로 경리하기 위하여 지방자치단체에 설치된 회계이다. 특정 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반의 세입세출과 구분하여 경리하는 예산으로 지방교육자치에 관한 법률에 의하여 설치된 지방교육비 특별회계이다. 이는 중앙의 재원인 지방교육교부금과 광역자치단체가 전입하여 주는 교육목적세 그리고 담배소비세의 45%를 재원으로 구성된다. 목적세가 주요 재원이기 때문에 특별회계로 구분하여 관리하는 것이기도 하지만, 지방교육청이 별도로 관리한다는 측면도 고려되고 다양한 재원이 결합되어 있는 특징도 있다.

2) 상수도특별회계는 지방공기업의 한 유형으로 지방직영기업으로 분류된다.

## II. 특별회계와 재정 운영

### 1. 재정운용 수단에 따른 회계의 구분

재정을 운용수단에 따라 구분하면, 예산과 기금으로 나눌 수 있으며, 예산은 다시 일반회계와 특별회계로 나눌 수 있다.

일반회계는 소득세·법인세·부가가치세 등 국세 또는 재산세·주민세 등의 지방세 재원과 정부 출자기업의 배당지분매각 수입 또는 사용료·수수료 등과 같은 세외수입을 주요 재원으로 하여 정부의 일반적인 지출에 사용하기 위해 설치된 회계이다.

반면 특별회계는 국가나 지방자치단체가 특정 사업을 추진하거나 특정한 자금을 운용하고자 할 때, 또는 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치하는 회계이다. 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치한 재정이다. 중앙정부재정에 속하는 예산(일반회계 및 특별회계)과 기금은 국회의 의결대상이며, 지방정부재정에 속하는 예산과 기금은 지방의회의 의결대상이다. 중앙정부재정의 기금은 예산과는 구분되는 재정수단으로서, 과거에는 국회의 심의·의결 대상에서 제외되어 있어 예산과는 확연히 구분되었으나, 2001년 기금관리법 개정과 2003년 국회법 개정으로 현재는 기금 역시 기금운용계획안 및 기금결산의 형태로 예산안 및 결산과 동일하게 국회의 심의·의결을 거쳐 확정됨으로써 재정운용 수단으로서 둘 간의 본질적 차이는 점차 사라지고 있다. 그런데도 기금은 일반회계나 특별회계보다 다양한 신축적 장치를 마련하고 있어 운영의 재량권이 높다고 할 수 있다.

표1 예산과 기금의 비교

구분	예산		기금
	일반회계	특별회계	
설치사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가고유의 일반적 재정활동</li> <li>특정사업 운용</li> <li>특정자금 운용</li> <li>특정세입을 특정세출에 충당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정목적을 위해 특정자금을 운용</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반회계와 기금의 운용형태 혼재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>출연금·부담금 등 다양한 재원으로 다양한 목적사업 수행</li> </ul>
수입·지출 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정수입과 지출의</li> <li>연계배제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정수입과 지출의 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정수입과 지출의 연계</li> </ul>

구분	예산		기금
	일반회계	특별회계	
획정 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>부처의 예산요구</li> <li>기획재정부의 정부예산안 편성</li> <li>국회의 심의·의결로 확정</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>기금관리주체의 기금운용계획안 수립</li> <li>기획재정부 장관과 운용주체간의 협의·조정</li> <li>국회의 심의·의결로 확정</li> </ul>
집행 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>합법성에 입각하여 엄격히 통제</li> <li>목적의 사용금지</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>합법적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장</li> </ul>
계획변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>추경예산편성</li> <li>이용·전용·이체</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>주요항목 지출금액의 20% 초과 변경시 국회 의결 필요 (금융성기금의 경우 30%)</li> </ul>
결산	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회 심의·의결</li> </ul>		

자료 : 국회예산정책처(2014), 2014년도 대한민국재정, p25

### 2. 목적세와 특별회계에 대한 다양한 견해

#### 1) 국고통일 원칙에서의 특별회계 제한

전통적인 재정 관리의 원칙은 세입과 세출을 통합 관리하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 즉 특정 세입을 특정 세출과 연계시키지 않는 것이 바람직하다. 물론 이는 정부가 국민 전체의 후생을 극대화하는 존재라는 가정, 즉 자애로운 정부(benevolent government)를 가정하고, 정부가 국민들의 선호도를 완벽히 안다면 주어진 재원으로 가장 이상적인 배분을 할 수 있으므로 사전에 어떤 제약을 가하는 것은 바람직하지 않다고 할 수 있다. 따라서 특정 세입과 특정 세출을 미리 연계하는 것은 효율적인 재원 배분을 방해하는 요소가 될 수 있다. 재정을 구분 관리하게 되면 경직성을 유발한다는 우려이다. 이러한 관점에서는 목적세나 특별회계의 운영이 특정 공공재의 과다공급으로 이어질 수 있으며, 특별회계의 필요성이 사라진 후에도 예산의 하방 경직성 때문에 불필요한 지출이 지속될 수 있다는 우려가 제기되었다.

#### 2) 목적세를 통한 선호 표출의 기능; 특별회계 활용

하지만 목적세와 특별회계는 해당 공공재 공급에 시장의 기능을 보완해 수익자부담원칙에 따른 자원의 효율적 배분 및 서비스의 효율적인 공급을 유도할 수 있다는 측면은 있다. 이를 통해 최소한의 지출을 보장받아 장기적인 투자의 지속가능성을 높이고 예산편성의 불안정성을 예방할 수 있으며, 세입과 세출의 연계를 통하여 조세저항을 낮출 수 있다. 즉, 강력하게 특정 부분을 지원할 수 있는 장점이 있는 것이다. 이러한 관점이 제기되면서 공공선택론자들은 목적세와 특

별회계가 조세 부담자의 선호를 반영할 수 있는 장점이 있다는 것을 부각하는 연구를 강화하였다. 이를 통해 목적세와 특별회계에 대한 정치경제학적 분석이 활성화되었다.

류캐년은 도로 사업과 복지 사업의 우선순위를 결정짓기 어려운 상황에서 일반재원으로 재원을 배분하다 보면 적정 배분이 어렵다는 것에 착안했다. 이에 수요자가 비용을 분담하는 방식이 목적세가 될 수 있다는 주장을 하였다. 각각의 공공재에 대한 국민의 선호도가 더 잘 반영되어 효율적인 공공재 공급이 이루어진다는 주장이다. 물론 정부(또는 의회)가 국민의 선호도를 완벽하게 알고 거기에 맞춰 두 공공재를 배분한다면 목적세 없이도 효율적인 배분이 가능하지만, 배분비율이 자애로운 정부가 아닌 각각의 목적함수를 가진 정부(또는 정치인)에 의해 결정될 경우 국민의 선호도와 다를 수 있다는 것이다.

마찬가지로 Brett and Keen 교수는 과다 징수의 위험을 주장한다. 환경문제를 치유할 수 있는 정확한 재정 정책의 수준을 알 수 없을 때, 환경 문제를 이유로 많은 징수를 하여 다른 용도로 사용하게 되기 때문에 재원 사용의 합계를 설정하는 것이 필요하다는 것이다.

Dhillon 교수와 Perroni 교수는 다양한 종류의 세입으로 다양한 종류의 세출을 충당할 경우 공무원과 정치인을 감시하는 국민 입장에서는 복잡한 구조와 넓은 범위로 인해 감시가 어렵다는 점에 착안했다. 대신 목적세와 특별회계의 경우 항목이 정해져 있고 범위가 좁기에 효율적인 감시가 가능하다는 관점에서 이를 선호하는 주장을 하였다.

### 3) 목적세 운영 방식의 특징

중앙정부의 경우 목적세를 잘 활용하여 특정 공공재의 확대에 활용하였다. 1970년대 재원이 부족할 때, 방위세를 활용하여 율곡사업을 추진하면서 국방비를 확대하였다. 1994년 한국 경제를 개방하면서 농촌 분야 지원을 위해 농어촌특별세를 신설하여 농어촌특별세관리특별회계를 통해 농업 부분에 집중하였다.

목적세와 특별회계는 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체 모두에서 활용된다. 국세로는 교육세, 농어촌특별세, 교통·에너지·환경세가 있다. 지방세로는 지방교육세, 지역자원시설세가 있다. 둘째, 중앙정부의 경우 특별회계로 운영된다. 농어촌구조개선특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 교통시설특별회계, 환경개선특별회계 등이 그러하다.<sup>3)</sup> 그러나 지방자치단체에서는 특별회계로 운영하지 않고 있다. 셋째, 한시세이다. 즉 농어촌특별세,

교통세, 방위세의 경우 전부 10년간 유효하다는 일몰법(sun set law) 체제로 운영되었다. 다만 농어촌특별세는 계속 연장되고 있으며, 2014년에 다시 연장되어 2024년까지 운영된다. 중앙 정부로서 고민이 있다. 목적세를 폐지하면 재원이 축소된다. 반면 목적세를 보통세로 전환하면, 내국세의 일정 비율을 지방교부세와 지방교육교부세로 교부하고 있는데, 지방에 교부해야 할 재원이 커지게 되는 부담이 있다. 그러나 지방자치단체는 한시세 구조가 아니다. 넷째, 세금 위에 세금(tax on tax)이 존재하는 형태로서 조세체계를 왜곡하는 측면이 있다. 예컨대 골프장에 특별소비세를 부과하면서 여기에 일정 금액을 농어촌특별세로 부과하는 방식이다. 그러나 지방자치단체는 별도의 세원을 가지고 있다. 이러한 관점에서 보면 현재 지방자치단체가 운영하는 목적세는 원래의 의미에서는 약간 예외성을 가지고 있다.

### 4) 특별회계 관리, 운용 및 장단점

일반적으로 우리나라의 예산제도는 국가재정법<sup>4)</sup>을 통해 관리·운영되고 있으나, 특별회계는 정부기업예산법과 기타 관련법을 통해 관리·운용되고 있다. 특히, 세입과 세출의 연계를 목적으로 설치된 기타특별회계의 경우 특별회계법 또는 특별법을 제정하여 관리·운영하고 있다. 정부기업예산법에 의하면, 특별회계의 관리·운용 권한은 관계 중앙관서의 장이 가지고 있으며, 세입 및 세출에 관한 사항도 명시적으로 규정되어 많은 장점을 가지고 있다. 특별회계의 관리운용에 관한 권한을 법률을 통해 명시적으로 제시한 것은 그만큼 확실한 책임을 부여한다는 장점을 지니고 있다. 또한, 세입 및 세출에 관한 규정도 정부의 재정활동에 대한 투입과 산출을 정확히 알 수 있다는 측면에서 매우 유용한 장점이 있다.

그러나 예산을 일반회계와 특별회계로 나누어 관리·운용하면서 재정체계가 복잡해지고 다각화 되었고, 이것은 예산 배분의 효율성을 저해한다는 단점이 발생할 수 있다. 예산이 일반회계라는 단일 회계로 관리·운용된다면 모든 사업 간에 예산의 상호 연계가 가능하여 성과 내지 효과가 높일 수 있도록 재정투입을 조정할 수 있지만, 특별회계가 나누어져 있어 사업 간 상호 연계가 불가능하여 재정투입을 조정할 수 없기 때문이다. 특히, 사업목적이 불분명하여 유사·중복 사업이 있음에도 불구하고 특별회계로 관리·운영된다면, 이에 대한 예산 낭비를 막을 방법이 없게 된다. 또한, 독자적 세입항목의 재원이 마련되지 않은 특별회계의 경우 매년 세출항목에 따른 재원을 마련하기 위해 일반회계에서 전입금을 받는 경우가 발생하는데, 이렇게 된다면 해당 사업을 특별회계로 구분할 필요성이 낮아진다.

3) 세금이 아닌 부담금이나 수수료인 경우에는 기금으로 관리한다. 예컨대 농지전용부담금으로 농지관리기금을 운영한다. 그리고 이를 관리하는 기관이 한국농어촌공사이다. 부담금, 기금, 공기업이 연계되는 이유이다.

4) 국가재정법은 기존의 구)예산회계법과 구)기금관리기본법을 통합하여 제정되었으며, 2007년 1월부터 운영되고 있음

표2 특별회계 관리·운용의 장단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>책임소재 분명</li> <li>정확한 투입과 산출</li> <li>재원이 남는 경우 이월하여 사용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전체 예산배분의 비효율성 발생</li> <li>유사증복사업 발생(예산낭비)</li> <li>일반회계와 구별이 모호</li> </ul>

### III. 지역자원시설세의 특별회계 관리 방안

#### 1. 지역자원시설세의 연혁 및 의의

지역자원시설세는 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖의 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 세목이다.

1991년 지방세법 개정 시 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 지역개발세라는 세목으로 신설되어 1992년부터 시행되었다. 그러다가 2011년부터 종전의 지역개발세와 공동시설세가 통합되어 지역자원시설세로 되었다.

#### 2. 납세의무자 및 과세대상

지역자원시설세는 발전용수, 지하수(용청수 포함), 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 화력발전, 특정부동산 등 다양한 과표를 가지고 있다. 이 중에서 특이한 것이 특정부동산 분이다. 이는 소방과 관련한 재원을 확보한다는 의미가 강하다. 특정부동산의 세율은 건축물 또는 선박의 경우 건축물 또는 선박의 가액 또는 시가표준액의 0.04~0.12%의 6단계 초과누진세율이다. 저유장, 주유소, 정유소, 백화점, 호텔, 유흥장, 극장, 4층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 화재위험 건축물에 대하여는 표준세율의 2배를 세액으로 하고 있다.

대형마트, 복합상영관, 백화점, 호텔, 11층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 대형 화재위험 건축물에 대해서는 표준세율의 3배를 세액으로 하고 있다. 즉 화재의 위험에 대비한다는 의미를 가지고 있다.

표3 시설별 과세대상 및 납세의무자

구분	과세대상	납세의무자
발전용수	직접 수력발전에 사용되는 유수	흐르는 물을 이용하여 수력발전(양수발전 제외)을 하는 자
지하수 (용청수 포함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>음용수로 판매하기 위해 퍼ول린 지하수</li> <li>목욕용수로 이용하기 위하여 퍼ول린 온천수</li> <li>그 밖의 용수</li> </ul>	지하수를 개발하여 먹는 물을 제조·판매하거나 목욕용수로 이용하는 자
지하자원	채광된 광물	지하자원을 채광하는 자
컨테이너	컨테이너를 취급하는 부두를 이용하여 입항·출항하는 컨테이너	컨테이너를 입항·출항시키는 자
원자력발전	원자력발전소에서 생산된 전력	원자력발전을 하는 자
화력발전	발전시설용량이 시간당 1만㎾ 이상인 화력발전소에서 생산된 전력	석탄·석유·천연가스 등 화석연료를 이용하여 발전을 하는 자
특정부동산	특정부동산의 소유자	

#### 3. 시도별 추이 분석

2014년 시도별 예산대비 지역자원시설세의 비율을 분석에 의하면, 경기도가 48.2%로 가장 높게 나타났으며, 세종시가 10.8%로 가장 낮았다. 이러한 비율의 지역 간 차이는 지역자원시설세가 지역의 시설 및 서비스, 지역경제의 활성화 정도 등과 깊은 연관성을 가지고 있기 때문으로 추측된다.

또한, 지역자원시설세 비율의 연도별 추이를 분석하면, 2000년대 후반까지 지속해서 낮아지다가 최근 다시 높아지고 있는 현상이 발견된다. 과거 소방공동시설세가 목적세임에도 불구하고 특별회계로 관리하지 못한 이유는 목적세이지만 규모가 너무 작아 소방의 지출을 충당하지 못했기 때문이다.

표4 연도별 지역자원시설세 변화

(단위 : 백만원)

구분	지역자원시설세(구 소방공동시설세)			지방소방 예상총액(B)	A/B (%)
	계(A)	서울	광역시		
'77	4.779	2.800		1.979	7,951 60.1
'78	5.360	3.101		2.259	11,614 46.15
'79	8.569	4.865		3.704	15,448 55.47
'80	13.032	7.018		6.014	23,905 54.52
'81	16.790	6.994	3.529	6.267	26,359 63.70
'82	23.023	9.118	4.894	9.011	34,307 67.11
'83	24.620	9.836	5.216	9.568	43,056 57.18
'84	28.614	11.754	5.723	11.137	48,737 58.71
'85	37.716	14.180	7.906	15.630	68,416 55.13
'86	42.698	14.640	9.205	18,853	74,351 57.43
'87	51.408	17.982	11.585	21,841	86,907 59.15
'88	52.735	19.564	11.245	21,926	100,035 52.72
'89	65.536	23.820	15.718	25,998	144,053 45.49
'90	79.028	30.223	18.585	30,220	185,211 42.67
'91	95.408	35.534	22,142	37,732	250,851 38.03
'92	117.500	41.000	28,200	48,300	297,850 39.45
'93	146.176	50.898	34,406	60,872	381,641 38.30
'94	165.352	55.898	40,245	69,391	439,044 37.66
'95	203.205	55.716	49,338	90,733	537,022 37.84
'96	223.753	63.132	54,016	98,247	737,224 30.35
'97	254.150	71.490	62,460	112,790	820,653 30.97
'98	283.204	78.900	79,227	119,377	888,121 31.89
'99	300.361	84.600	83,995	131,609	867,449 34.63
2000	342.608	103.504	90,644	148,460	963,175 35.57
2001	351.762	99.089	97,271	155,402	1,037,868 33.89
2002	362.427	101.296	94,968	166,163	1,223,876 29.61
2003	393.905	110.827	101,764	181,314	1,443,839 27.28
2004	437.711	110.389	109,992	217,360	1,607,949 27.22
2005	506.672	126.707	125,417	254,548	1,724,831 29.38
2006	502.229	122.607	117,912	261,710	1,900,928 26.42
2007	532.255	137.704	139,153	255,398	2,068,680 25.73
2008	558.379	144.489	140,409	273,481	2,203,826 25.34
2009	592.142	151.902	152,127	288,113	2,315,365 25.57
2010	599.205	141.455	154,782	302,968	2,435,699 24.60
2011	650.616	141.883	183,899	324,834	2,559,590 25.42
2012	750.301	164.717	207,390	378,194	2,511,532 29.87
2013	879.186	180.497	224,890	473,799	3,026,095 29.05
2014	948.138	185.046	244,010	519,082	3,100,523 30.57

※ '77~'80년의 서울·광역시분은 서울, 부산 예산임

#### 4. 특별회계 운영 방식

목적세를 재원으로 특별회계를 만드는 경우에는 세출을 무엇으로 할 것인지를 결정하는 것이 매우 중요하다. 이는 지역자원시설세의 개념 정의에 나와 있는 ① 지역자원의 보호 및 개발, ② 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업 ③ 환경보호·개선사업, ④ 그밖의 지역균형 개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 ⑤ 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 충당하는 것이 논리적으로 바람직하다. 그러나 현재 용도가 너무 포괄적이다. 이에 지역별로 현안이 되는 사업에 집중적으로 투자하는 노력이 필요하다. 예컨대 저소득층의 주거 환경 개선 사업으로 쪽방 개량사업에 집중적으로 투자하는 방식의 도입이다.

지방 목적세의 경우에는 한시세가 아니므로 우선순위가 높고 집중적인 투자를 통해 목표를 달성하도록 세출을 구성하는 것이 중요하다. 그리고 일정 기간 목표를 달성하고 나면 사업을 평가하고, 재구성하려는 노력이 필요하다.

한편 7개 과표의 납세 부담자가 다르다고 하여 이를 7개 세출 유형으로 나누는 것은 의미가 없다. 규모가 너무 작아지기 때문이다. 다만 특정 부동산분은 소방과 관련한 것이기 때문에 계정을 구분할 필요는 있다. 세출도 소방이나 재난 관련하여 지출하도록 하는 것이다. 이럴 경우에도 지역자원세관리특별회계 내에서 계정을 분리하는 것도 방법이지만, 다음에 분석할 소방안전교부세관리특별회계를 신설하면서 통합 관리하는 것도 방법이 될 수 있다.

#### IV. 소방안전교부세의 특별회계 관리 방안

##### 1. 도입 배경

2014년 국민안전처 출범으로 소방과 안전에 관해 국가적 관심이 제고되고 있으며, 2015년부터 소방안전교부세가 신설되어 지방자치단체의 다양한 소방안전 정책을 지원하는 기능이 확대되었다. 현재 지방 소방 관련 정책 중에서 가장 큰 이슈는 재정과 관련하여 수요 대비 공급이 매우 부족하다는 것이다. 우선 인건비 비중을 감당하기 어렵다. 지금 총액인건비 관리 체계에서 일반직과 소방직이 같이 관리되고 있는 상황에서 소방의 인건비는 광역자치단체에 큰 부담을

주고 있다. 또한, 기후변화로 인한 대규모 자연재해가 잦고 사회가 고도화되고 복잡해지면서 잠재적 위험이 급증하고 있는 반면에, 소방재정은 지방의 재원 부족으로 인하여 장비 구입 등 투자가 저조한 실정이다. 이에 따라 중앙정부는 지방정부의 소방 관련 정책을 안정적으로 추진하기 위하여 2015년부터 폐지되는 분권 교부세를 대신하여 소방안전교부세를 신설하였다. 신설되는 소방안전교부세는 2015년부터 담뱃값 인상에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 소방안전시설 투자, 재난예방 및 안전관리 강화 등을 위해 교부된다. 지방교부세는 행정자치부가 배분권을 갖지만, 소방안전교부세는 국민안전처 소관이다. 2015년의 경우 개별 소비세액 1조 5,704억 원의 20%인 3,140.8억 원이 계상된다. 중앙정부가 지방의 소방안전을 위해 사용하도록 규정한 소방안전교부세를 지방정부에 이전하는 것은 지방정부의 재정력 확충을 높이는 매우 중요한 재원이며, 소방 관련 투자 확대의 새로운 전기를 마련할 수 있다. 그러나 선출직 단체장의 입장에서 소방안전교부세를 별도의 추가재원으로 인식하여 다른 용도로 전용하거나 재원의 비효율적 활용이 발생할 가능성이 잠재하고 있다. 이에 특별회계로 구분하여 관리하는 방안이 필요하다.

## 2. 배분 방식

원래 교부세는 용도를 지정하지 않는 것이 원칙이지만, 소방안전교부세는 지방교부세법과 시행령에 세출의 기준을 명확하게 규정하고 있다. 소방과 안전 관련 지출에만 충당하기 위한 장치라고 할 수 있다. 이런 의미에서 보면 이론적으로는 포괄보조금의 성격이라고 할 수 있다.

### 지방교부세법 제9조의 4 (소방안전교부세의 교부)

① 국민안전처장관은 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 소방안전교부세를 지방자치 단체에 전액 교부하여야 한다.

② 제1항에 따른 소방안전교부세의 교부기준은 지방자치단체의 소방 및 안전시설 현황, 소방 및 안전시설 투자 소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

#### □ 지방교부세법 시행령

제10조의 4(소방안전교부세의 교부기준 등) ② 법 제9조의 4 제2항에 따른 소방안전교부세의 교부기준은 다음 각 호와 같다.

1. 소방(소방장비를 포함한다. 이하 같다) 및 안전시설 현황과 투자소요 : 100분의 40

2. 재난예방 및 안전강화 노력 : 100분의 40

3. 재정여건 : 100분의 20

#### ○ 부칙

제2조 (소방안전교부세 사용특례) 제10조의 4에 따라 소방안전교부세를 교부받은 시·도는, 2017년까지 매년 교부된 금액의 100분의 75이상을 소방분야에 사용하여야 한다.

## 3. 지출 대상의 특징

재원이 지방자치단체에 교부되면 구체적인 사업은 자치단체가 결정하게 된다. 이럴 경우 자칫 재원이 선택과 집중에 의해 지출을 하지 못할 우려가 있다. 이에 중앙정부는 중앙정부에서 일정 부분 세출을 통제하기 위해 중점 사업이라는 항목을 설치하고 있다. 중앙의 차원에서 특정 사업을 권유하고 유도할 수 있는 근거가 될 것이다. 예컨대 전국적 공통 사업을 우선 충당하는 것이다. 소방력 지수에서 관리하는 사업에 우선 충당하는 것도 방법이다.

### 소방안전교부세 등 교부기준에 관한 규칙 관련 조항

#### ○ 제5조(소방안전교부세의 대상사업)

① 「지방교부세법」(이하 '법'이라 한다) 제9조의 4 제1항에 따른 대상사업은 다음 각 호와 같이 구분한다. 그 세부사항은 국민안전처장관이 정하여 고시한다.

1. 중점사업 : 중요하고 시급한 소방(소방장비를 포함한다. 이하 같다) 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 사업

2. 재량사업 : 중점사업이 아닌 일반적인 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 사업

② 시·도의 장은 세출예산을 편성할 때에는 소방안전교부세의 재원임을 표시하여야 한다.

의미를 가지고 있다. 반면 소방안전교부세의 경우 중앙의 책무가 강하다. 즉 100% 중앙 정부가 지원하는 사업의 성격을 가진다. 이를 통해 전국적 공통 수요에 충당한다는 성격이 강하다. 보통교부세의 경우 지원이 되면 지방자치단체가 자율적으로 사업을 선정하지만, 소방안전교부세의 경우 포괄적이지만, 제한적으로 소방과 안전에 용도가 정해지는 것이다.

이러한 소방 관련 지출을 재원에 따라 구분하면 다음과 같다.

표5 소방 관련 세출의 재원에 따른 분류

재원 특성	지출 항목	경상 경비	민간위탁 (보조)	시설비	장비 구입비	정책 사업비	특징
중앙의 지원 재원	소방안전교부세	×	×	○	○	○	- 전국 공통 사항 - 전액 중앙 지원
	국고보조금	×	△	△	○	×	- 지방비 부담
지방의 재원	일반회계 지원	○	○	○	○	○	- 용도 제한 없음
	지역자원시설세 특정부동산분	×	×	○	○	○	- 지역 특수 장비 - 정책 사업비
	재난재해관리기금	×	△	○	○	△	- 지역 특수 장비

주 : ○는 적합, △는 보통, ×는 부적합을 의미함

## 5. 소방시설지원특별회계 설치 방안

현재 각 시도별로 지역자원시설세를 특별회계로 관리하는 과정에서 소방시설특별회계를 설치하려는 노력을 하고 있다. 지역자원시설세 중 특정 부동산분을 별도로 관리해야 한다는 필요성을 느끼고 있기 때문이다. 한편 소방안전교부세와 지역자원시설세 중 특정 부동산분을 둘어서 소방시설지원특별회계로 설치하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이때 세출의 구성이 중요하다. 우선 소방시설 확충, 국고보조금 분담금 지출에 충당하는 것은 가능하다. 다만 기존에 지출되던 인건비를 등 특별회계에서 지출하는 것은 엄격히 통제할 필요가 있다. 이번에 소방안전교부세를 신설한 것은 장비와 시설의 부족을 보충하기 위한 것이기 때문이다. 나아가 재난 관리 기금과 신설될 특별회계와의 관계를 설정할 필요가 있다. 현재 재난관리기금은 보통세 수입 결산액 3년 평균액의 1/100을 충당하도록 하고 있다. 그리고 사용용도는 재난 및 안전관리를 위한 공공분야 재난 예방활동, 재난피해시설에 대한 응급복구 또는 긴급한 조치에 충당한다. 예측 가능한 재난 예방사업 및 대규모 예산 소요 사업은 원칙적으로 기금의 사용을 자제하고 정규

예산으로 편성하여 시행하도록 하고 있다. 재난관리기금의 2014년도 조성액 증가액이 많이 증가하고 있으나 제대로 지출을 하지 못하고 있다. 재난관리기금이 지방세에 연동되어 조성되기 때문에 매년 세입이 증가하고 있으나, 법률에 따라 조성된 자금이어서 세출에는 매우 조심하는 경향을 보이기 때문이다. 지방세의 일부로 안정적인 재원을 확보하고 있는 재난관리기금 일부를 이번 소방시설관리특별회계의 신설 과정에서 편입한다면 소방 재원 확보의 획을 그을 수 있는 계기가 될 것이다.

표6 재해재난기금 연도별 수입·지출액

연도	재난관리기금		재해구호기금		합계	
	수입	지출	수입	지출	수입	지출
2010	320,016	251,609	77,654	14,109	397,670	265,718
2011	349,943	280,347	88,890	50,556	438,833	330,903
2012	359,327	388,556	91,706	34,752	451,033	423,308
2013	350,830	269,897	92,274	109,092	443,104	378,989
2014	284,129	221,145	35,894	78,369	320,023	299,514

## V. 특별회계 논쟁을 통한 재정 관리의 새로운 논점

2014년 지방재정법 개정을 통해 목적세를 특별회계로 운영하도록 하는 정책은 지방 재정의 체계를 갖추는 계기가 될 수 있다. 열악한 지방재정의 여건에서 재원의 할거주의를 유발한다는 지적도 있지만, 세출을 잘 관리한다면 특정 목적에 집중적으로 투자하여 가시적인 성과를 확보하는 계기가 마련되기 때문이다. 그리고 소방안전교부세의 집중적인 투자를 추진하기 위해서는 일반회계와 구분하여 특별회계로 운영할 필요가 있다. 이는 지역자원시설세 중에서 특정 부동산 분을 구분하여 통합 관리하는 방안과 맞물려 있다. 이러한 계기를 통해 광역 단위에서 이루어지는 소방과 안전, 재난 관리 재정을 정비할 필요도 있다. 이 모든 논의에서 관심을 가져야 할 부분은 자원배분의 우선순위를 결정하는 것이다. 특별회계나 기금은 우선순위를 고정화하는 것이고, 그것은 분명 재정의 경직성을 유발하기 때문이다. 따라서 세출 항목의 필요성과 효과성을 지속해서 평가하고 재설계하는 노력이 병행돼야 한다.

02  
지방재정이  
꽃피다

지방자치를 꽃피우는  
그들을 만나다!

찾아가는 현장  
전북 정읍시 서남권 주모공원

축제 한마당  
부산크리스마스트리문화축제



지방재정을 튼튼하게 하는 방법에는 무엇이 있을까? 중앙정부와의 효율적인 연계, 지방자치단체의 특성을 살린 정확하고 체계적인 재정관리 등 여러 가지 방법이 있겠지만, 이번에 소개하고 싶은 내용은 바로 각 지자체간의 협동이다. 혼자서는 힘든 일도 함께하면 수월하듯, 어려운 문제를 해결하기 위해 힘을 모아 지방재정을 튼튼하게 만든 전북 정읍시, 고창군, 부안군의 이야기를 들어보자.

## 전북 3개 시군이 모여 만들어낸 서남권 추모공원

### 2014년 지방예산 효율화 행정자치부장관상 수상

백지장도 맞들면 낫다는 우리네 속담이 있다. 그러나 백지장을 온전하게 들기 위해 여러 사람들이 한꺼번에 맞든다면 혼자들 때보다 더 많은 수고와 정성, 노력이 필요할지도 모른다. 각자의 이해관계가 맞물린 3개 시군이 모여서 대표적인 혐오시설로 꼽히는 추모공원을 건립하기까지 얼마나 많은 과정이 필요했을까? 그 모든 험난했던 과정을 이겨내고 추모공원의 성공적인 건립은 물론 막대한 예산까지 절약한 서남권 추모공원 관계자들을 찾아가 보았다.

글 | 이경희 사진 | 최지영



▲ 서남권 추모공원 대기실



▲ 좌측부터 장정목, 박찬호, 박철용, 이건태, 임웅빈.

### 정읍시와 고창·부안군이 만든 추모공원

전북 정읍시와 고창·부안군이 공동 협력사업으로 추진해 만든 서남권 추모공원에 들어서자 일순간 한숨 같은 감탄사가 흘러나온다. 국도 1호선 바로 옆에 자리 잡은 채 산자락에 꼭 안긴 모양새의 추모공원이 절로 탄성을 자아내게 했기 때문이다.

널찍한 잔디밭, 청량한 숲 향기, 맑은 공기… 이름만 아니라면 외곽 지역에 새롭게 생긴 공원이라도 해도 손색 없는 곳이 그토록 주민이 반대해왔던 혐오시설이라는 게 믿기지 않는다.

서남권 추모공원이 건립은 사실, 전북 서남권 지역민이라면 누구나 그 필요성을 알고 있는 사람이었다. 전국 화장률이 높은 추이로 증가하면서 전북 지역 역시 화장률이 크게 높아졌지만, 관내에 마땅한 화장시설이 없어 전주, 광주, 심지어 세종시까지 넘어가 화장시설을 이용하는 주민들이 늘어났기 때문이다.

“전북에는 화장장이 전주, 익산, 군산, 남원 등 4개소뿐이었습니다. 당연히 포화상태였고 무엇보다 관내 주민이 우선권으로 시설을 이용할 수 있

으므로 정읍시, 고창, 부안군 주민들은 삼일장 대신 사오일장을 치러야 했죠. 화장비용 역시 관내 주민들보다 10배 정도 많이 지불을 해야 하는 등, 경제적인 손실, 시간적 손실이 매우 큰 상황이었습니다.”

금번 서남권 추모공원 건립을 위해 불철주야 뛰고 또 뛰었던 정읍시청 복지여성과 장사복지담당 임웅빈 계장의 설명이다.

결국 2011년 3월 31일 정읍, 고창·부안 3개 지역의 시장과 군수는 이 난제를 해결하기 위해 업무교류 협약을 했다. 3개 시군이 함께 이용할 수 있는 공설화장장을 짓기 위해서였다.

### 설득하고 인내하며 추진하라

사업은 그때부터 본격적으로 시작되었다. 부지 선정이 가장 큰 문제였기에 3개 시군이 10개월에 걸쳐 4차례 주민공모 과정을 통해 현지 실사와 심사 등 적법한 절차를 거쳐 건립부지를 선정했다. 그리고 그 와중에 만난 주민들의 격렬한 반대와 항의시위가 필연적으로 따라붙는다.



“마을별로 순회설명을 다녔습니다. 일대일 설득과정을 펼친 셈이지요. 서울추모공원 건립 자문위원이었던 교수님을 모셔서 많은 주민이 우려했던 대기환경 오염, 화장분골 인체유해성에 대해 과학적인 근거를 들며 설명을 했고 지가하락 역시 구체적인 지역을 예로 들어 큰 차이가 없었다는 걸 설득했습니다.”

결국, 정읍시와 고창·부안군은 주민지원기금을 해당 마을에 30억, 해당 지역에 70억 원을 지원하기로 하고 현재의 위치, 감곡면 통석리 일원에 건립부지를 확정하게 되었다. 사업비 역시 인구비례로 분담하는 것으로 결정되었다.

그러나 난관이 종식된 건 아니었다. 그 과정에서 부지와 가깝게 인접해 있던 김제시와의 갈등이

점점 증폭됐다. 3시군은 김제시에도 참여할 것을 제안했으나 거부를 당했고 4시군도는 갈등을 조정하기 위해 실무회의를 3차례나 열었지만, 합의점을 찾지 못했다.

결국, 김제시의 금산면 주민들은 시청과 도청 앞에서 반대집회를 5차례를 가지면서 지역 시의원은 삭발식을 감행하고 기자간담회를 여는 등 격렬한 반대를 계속했다. 결국 ‘갈등조정 자문위원회’까지 나섰으나 강제성이 없는 권고 결정은 이 사태를 해결하는데 크게 도움이 되지 못했다.

그런 우여곡절을 거치면서 서남권 추모공원은 마침내, 지난 11월 12일 정읍시 시장과 고창·부안군수, 주민들, 주요매스컴이 모인 가운데 개원식을 할 수 있었다. 전북 서남권의 숙원 사업이 이루어지는 순간이었다.

### 지자체 예산효율화 우수사례로 선정

서남권 추모공원이 가져온 파급효과는 상상 이상으로 컸다. 기자가 방문했던 당일도 주변의 시군에서 벤치마킹을 하러 오는 사람들이 분주히 오고 갔으나 서남권 추모공원에 쏠린 관심은 지역을 뛰어넘어 가히 전국적인 것이었다.

“서남권 추모공원은 지역 닐비현상 등으로 10여 년간 난항을 겪었던 사업이었습니다. 그걸 3개 시군 자치단체가 모여 상호협력 하에 부지선정부터 준공까지 협업으로 이루어냈다는 건 정말 큰 의미였지요. 제가 알기엔 이런 사례는 전국 최초였던 것으로 알고 있습니다.”

행정자치부는 예산부담이 막대한 화장시설을 서남권 3시군이 공동투자하여 건립함으로써 지자

체의 재정부담을 완화하고 인접 지자체간 중복투자와 공급과잉으로 인한 낭비방지로 예산 효율화에 이바지한 점을 높이 사 ‘2014년 지자체 예산효율화 우수사례’로 선정했고 재정인센티브를 교부했다. 3개 시군이 제각각 시설을 지었으니 어찌 보면 당연한 결과였다.

또 주민 공모를 통한 부지선정으로 민관협치를 실현한 점 등 지자체 간 협력을 통해 사회기반시설을 공동활용한 협업행정으로 ‘안전행정부 정부3.0 우수사례’로도 선정이 되면서 서남권 추모공원은 사업 완공의 결실로 전국에서 가장 주목받는 추모공원이 됐다 해도 과언이 아니었다.

“2014년 지자체 예산 효율화 우수사례로 선정되어 재정인센티브로 2억 원을 받았고 2015년 5



▲ 봉안당 전경

월에는 지역 현안사업 특별교부세 3억 원을 교부 받았습니다. 작은 시군 입장에서는 재정에도 크게 보탬이 된 사안이었어요.”

그뿐만이 아니었다. 임용빈 계장 역시 개인적인 영광을 얻을 수 있었다. 3개 시군을 한데로 뭉쳐 숙원사업을 이루어낸 공로를 인정받아 제1회 대한민국 공무원상 대통령상을 수상한 것이다. 김생기 정읍시장도 지난 7월 전국의 시장, 군수, 구청장이 모이는 청와대 초청간담회에서 직접 서남권 추모공원 사업을 발표하는 영광을 얻기도 했다.

“우리 시장님, 고창·부안 군수님들의 뚜심과 추진력이 아니었으면 정말 쉽지 않았을 사업이었습니다. 2011년 협약식 이후 4년 만에 추모공원 완공이 이루어졌으니 그 진행속도에 많은 분이 놀랐는데 리더의 흔들리지 않는 의지가 실무자들에게 큰 영향을 주었다고 생각합니다.”



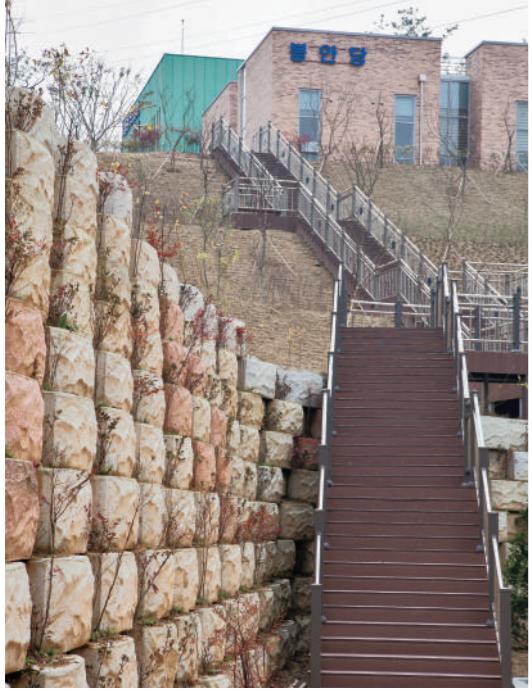
▲ 편의시설에도 추모객을 배려한 추모공원

### 지역경제 활성화에도 크게 이바지

긴 이야기를 끝내고 정읍시와 고창·부안군의 자랑이 된 서남권 추모공원을 둘러보기로 했다. 오



▲ 추모공원 건립의 핵심이 되었던 임용빈 개장



▲ 봉안당으로 오르는 하늘계단

전에 화장이 끝난 추모공원은 한없이 조용하고 고즈넉하다.

먼저 화장장으로 이동했다. 설치된 화장로는 총 5기. 현재 운영 중인 화장로는 3기이고 나머지 2기는 예비로 준비한 것이다. 향후 지속해서 늘어날 화장장례를 대비해 2기를 더 마련한 것이다. 화장장의 모든 시스템은 전자동으로 이루어지는 것이 특징이다. 뒤쪽에 마련된 사무실에서 모든 것을 컴퓨터로 제어하고 관리하니 이 모든 과정이 빠르게, 정확히, 엄숙하게 진행된다.

화장장이 위치한 1층을 지나 2층으로 올라가본다. 그곳에 자리 잡고 있는 것은 카페테리아, 매점, 식당, 유족대기실, 야외정원까지… 그야말로 이용객들의 슬픔과 편의를 최대한 배려한 시설물들로 꽉 차 있다.

야외정원이 있는 밖으로 나가본다. 가장 먼저 눈에 들어온 것은 하늘에 닿을 듯 높이 올라가는 계단. 일명 하늘계단이라고 불리는 곳이다. 그리고 그 끝에는 고인을 모시는 봉안당이 있다. 특히 한 점은 봉안당에서부터 화장장, 자연장까지 마치

물이 흐르는 듯 유려하게 아래로 지형이 흘러내린다는 것이다.

“추모공원을 지을 때 지역민들의 요구사항 중 하나가 화장장이 보이지 않게 해달라는 것이었습니다. 그래서 봉안당을 높은 곳에 짓고 화장장은 그 가운데에 위치하게끔 해서 상부에서 보면 화장장이 보이지 않는 구조를 갖게 됐어요.”

봉안당에 들어서자 꽉 찬 망자의 휴식공간들이 보인다. 이제 문을 연 지 얼마 되지 않아 채워져 있는 곳보다 비어있는 곳이 훨씬 많지만 조만간 이 곳도 지역민들의 안온한 휴식처가 되리라. 준비된 공간은 총 3,870기, 개인 단과 부부 단, 무연고실을 별도로 운영하며 지상 1층은 정읍시민들이 단독으로 사용할 수 있다.

이번에는 밖으로 나가보기로 했다. 드넓은 공간



▲ 최신 설비를 갖춘 추모공원

## 66

### 화장장의 모든 시스템은

전자동으로 이루어지는 것이 특징이다.

뒤쪽에 마련된 사무실에서는 모든 것을

컴퓨터로 제어하고 관리하니 이 모든 과정들이 빠르게, 정확히, 엄숙하게 진행된다.

## 99

에 자연장과 수목장, 유택동산이 있는 곳이다. 잔디장 8구역, 수목장 2구역을 통해 마련된 공간은 총 4만기. 말 그대로 땅속에서, 나무 밑에서 또 다른 생명의 근원이 될 그 곳 앞에 서니 절로 머리가 숙여진다. 화장한 유골을 깨끗하게 산골(유골을 뿌리는 것) 할 수 있는 공간 역시 단정하게 자연장 옆에 자리를 잡고 있다.

“서남권 추모공원이 건립되고 난 뒤 가장 기뻤던 건 달라진 주민들의 반응이었습니다. 공사할 때도 다들 들여다보며 의심의 눈초리를 거두지 못했는데 완공된 시설물이 이렇게 좋을 줄 몰랐다는 거지요. 그저 혐오시설이라고만 생각했었는데 환경친화적이고 깨끗하며 공원처럼 편안하게 주변과 어우러지는 모습에 모두 환영의 말씀을 해주셨습니다. 실제로 다른 지역 주민들이 저 시설을 우리 지역에 유치했었어야 한다고 뒤늦게 후회한다는 얘기도 들려와 실로 뿌듯합니다.”

추모공원 관계자들을 기쁘게 하는 것은 또 있다. 이곳 서남권 추모공원에서 일하는 직원들의 태반이 이곳 지역 출신이라는 것이다. 장례지도사자격증 및 기타 기술자격증을 가진 직원들을 직접



▲ 추도객이 편하게 쉴 수 있도록 배려한 설계

인근 지역에서 뽑아 직원으로 채용하고 카페테리아, 매점, 식당 역시 민간위탁을 통해서 지역민들이 직접 경영을 하도록 하는 것도 모두 지역경제 창출에 크게 이바지하고 있다는 서남권 추모공원의 자부심이다.

“서남권 추모공원을 통해 주민들에게 인식 변화를 일으킨 것이 무엇보다 행복합니다. 이 일을 계기로 향후 지역사업에 대한 이해도와 참여도가 더 높아지리라 기대하며 지자체의 일에 지역민들이 더욱 높은 신뢰를 보낼 수 있게 되길 소망합니다. 저희 또한, 지역경제 활성화와 고용창출을 통해 최대한 둘려드릴 수 있도록 노력하겠습니다.”

정읍시, 고창·부안군 3개 시군의 미래는 매우 바쁠 것으로 예상한다. 큰 사업을 성공리에 수행 한 만큼 차후 3개 시군이 뜰뜰 뭉쳐 함께 이루어낼 공동사업이 줄줄이 대기 중이기 때문이다.

서남권 추모공원으로 보이는 것보다 더 많은 것을 얻어낸 정읍시, 고창·부안군 3개 시군. 지역민들과 함께 어우러져 성공사업을 이룩해낸 지자체의 모범사례로써 그 파급력이 대한민국 곳곳에 퍼져나가길 바라본다. ↗



## 한겨울을 녹이는 사랑과 평화의 메시지 부산크리스마스트리문화축제

**일정** 2015.11.28(토) ~ 2016.1.3(일)

**장소** 부산 중구 광복로 차 없는 거리 전역

**주제** 평화의 성탄~화해의 성탄~다함께 미래로

**주최** 부산크리스마스트리문화축제 조직위원회

**주관** 광복로 문화포럼

꽁꽁 언 땅을 종종거리며 다니는 사람들의 발걸음이 신선한 겨울. 황량하고 쓸쓸하기만 할 것 같은 계절이지만 어릴 적부터 마음을 설레게 하는 ‘크리스마스’가 있기에 따스함과 포근함 그리고 기적 같이 찾아올 행복을 기대해 본다.

벌써 6회째를 맞고 있는 ‘부산크리스마스트리축제’는 2015년 세계축제협회에서 ‘피나클어워드(Pinnacle Awards) 베스트 TV 프로모션 부문’에서 금상을 받았고, 2015 아시아도시 경관상을

수상, 이제 부산의 겨울밤을 아름답게 수놓을 대표적인 축제로 자리 잡고 있다.

### 부산의 밤을 밝히는 아름다운 불빛과 다채로운 축제

11월 28일 개막, 점등을 시작하는 올해 축제에는 초대형 크리스마스트리는 물론, 부산역과 광복동 거리 전역에서 펼쳐지는 일루미네이션이 그 화려함을 자랑하게 된다.

또한, 반짝반짝 빛나는 눈사람과 천사 조형, 스토리가 있는 포토존 등 다양한 볼거리로 채워 넣는 것은 물론 찾아가는 보물찾기, 시민들의 재능과 끼를 마음껏 선보이는 오디션 프로그램 ‘나는 클스타’, 남성여고 JAVA 댄스팀이 참여하는 신나는 댄스공연이 개최되는 등 30일이 넘는 기간 내

내 시민들이 직접 참여하는 다채로운 이벤트로 꾸려질 예정이다.

### 아름다운 트리의 불빛이 전하는 사랑과 평화의 메시지

특히 이번 크리스마스트리문화축제는 해방 70년, 분단 70년을 맞아 세상에 소망을 주는 성탄의 메시지가 바다 넘어 일본과 북녘 땅에도 흘러넘쳐 모두 하나 되는 미래에는 함께 즐거워하자는 의미를 담았다.

또한, 이미 수천 명이 국내외 관광객들이 방문해 아름다움과 즐거움을 맘껏 누렸던 축제인 만큼 어려운 경제 상황 속에서 부산 중심 상권으로서의 원도심을 활성화하고 경제를 회복하는 데 큰 보탬이 되고 있다.

### 볼거리 먹을거리 많은 부산관광도 한 번에

크리스마스트리문화축제를 마음껏 즐겼다면, 이제 주변도 돌아보자, BIFF광장은 부산국제영화제가 열리는 곳으로, 한복판의 노점에서 파는 씨앗 호떡은 사람들이 줄 서서 먹기로 유명하다. 달콤하고 고소한 호떡을 하나씩 사 물고 5분 정도 걸으면 깡통시장이 나타난다. 각종 재미있는 물건, 특히 흔히 볼 수 없는 디자인의 구제 의류에 관심이 있는 사람은 여기를 둘러봐도 좋다. 그러다 시장해지면 길거리에 죽 들어선 좌판에서 매콤한 비빔당면을 맛볼 수 있다.

또, 경성대부경대역 근처의 문화골목을 들러 분위기 있는 극장과 찻집, 갤러리에서 한 해를 차분하게 정리하는 것도 좋을 것이다. ☺



### [교통안내]

당일 혼잡할 수 있으므로 대중교통 이용을 추천합니다.

#### 철도

부산역 하차 → 부산역 맞은편 버스승차 → 남포동 하차  
→ 도보로 10분 거리 광복동

#### 지하철

1호선 남포동역 하차(1번출구) 도보로 10분 거리 광복동

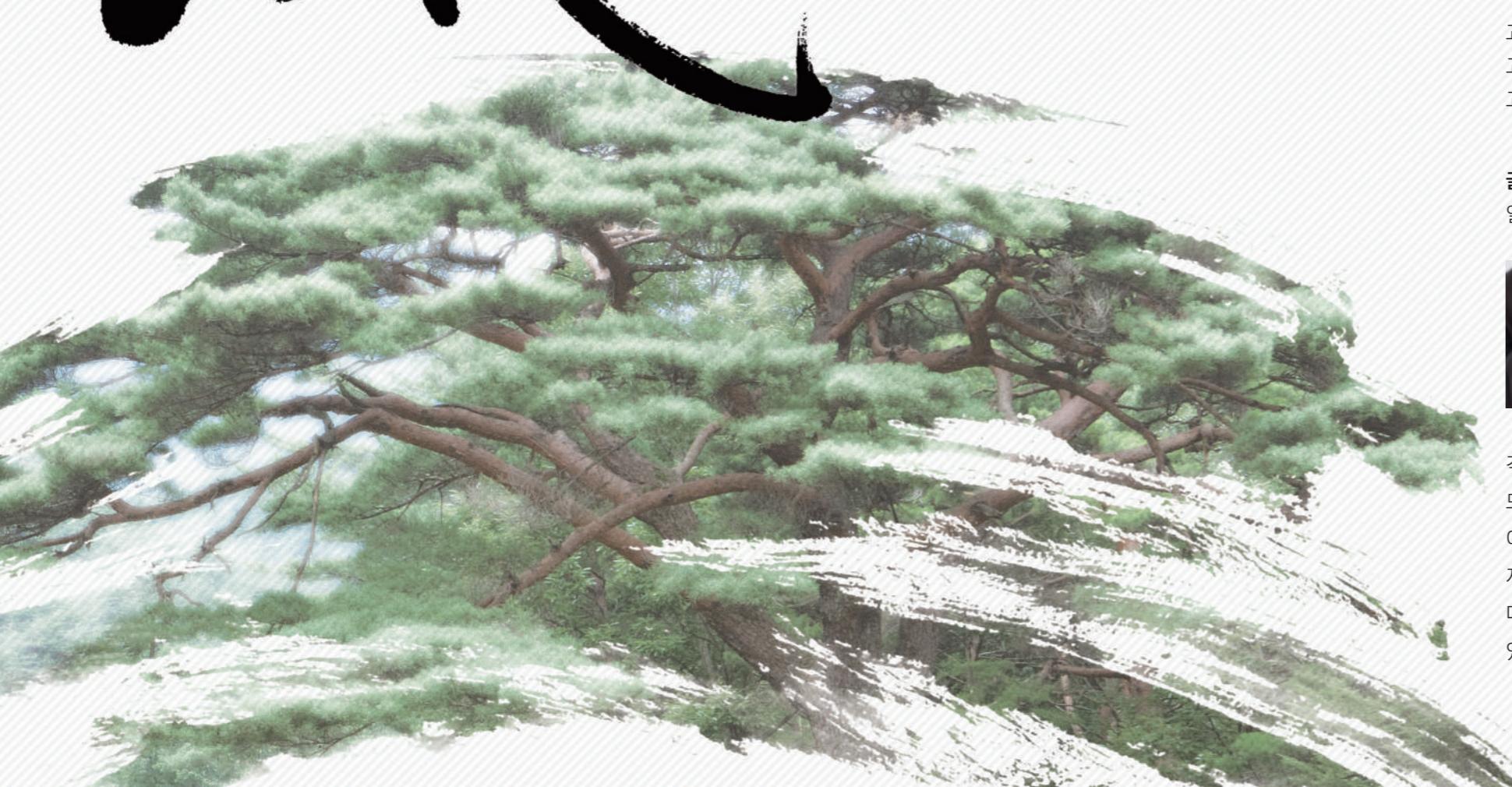
#### 시내버스

8, 15, 17, 26, 27, 30, 41, 58-1, 61, 70, 71, 103, 113, 126, 134, 139, 1003

#### 공항버스, 공항리무진버스

남포동행 승차 남포동 하차

지방재정의  
경쟁력을 높여라!



특별기획  
임금피크제 탐구

임금피크제 정착을 위한 개선과제

박한준

연간기획  
저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안

고령화에 따른 중앙정부와 지방정부 간 복지재정책임 분담체계 재구축 방안

이재원

고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안

손희준

고령화에 따른 지방재정 관리제도 개편방안

이삼주

글로벌 비즈니스 매너

열정의 나라 브라질, 그들의 문화를 보다



격월간 〈지방재정〉 매거진에서 연간기획으로 다뤄 온 '저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안'에 대한 다양한 담론들이 이어져왔다. 이번 호에서도 중앙정부와 지방정부 간 복지재정책임 분담체계 재구축, 지방교부세제도 개편, 지방재정 관리제도 등 알찬 내용들을 준비했다. 다가오는 고령사회에서 지방재정이 준비해야 할 다양한 숙제들을 해결할 수 있는 알찬 시간이 되길 바란다.

# 임금피크제 정착을 위한 개선과제

글\_박한준(한국조세재정연구원 경영평가연구팀장)

정부가 경제혁신의 핵심과제로 추진해온 공공, 노동, 교육, 금융 등 4대 분야 개혁 가운데 공공기관 개혁과 함께 노동시장의 구조개혁에 가장 뜨거운 쟁점이 되고 있는 것을 관찰할 수 있었다. 그중에서도 공공부문 개혁과 노동부문 개혁의 교집합을 이루면서 가장 핵심적인 정책과제로 부각되고 있는 것이 임금피크제 도입이다.

## I. 정책 배경

국가의 경쟁력을 결정하는 새로운 자원으로서 인적자본(human capital)의 중요성에 관심이 집중되고 있다. 인적 역량을 물질적 자원과 동일하게 자본으로 이해하는 경제적 접근법에 대한 비난과 반발도 있으나, 경험과 교육이 생산성 증대의 동력이 되고, 경제적 가치생산에 기여한다는 점은 부인할 수 없다(박한준, 2015). 세계경제포럼(WEF)이 발표하고 있는 국가경쟁력 평가에서도 교육의 질 개선, 노동시장의 효율성 등을 강조하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할

수 있다. 즉, 인력의 생산성 변화가 조직과 국가 경쟁력의 중요한 결정요인으로 인정되고 있으며, 이러한 점에서 임금피크제 도입과 정착에 대한 사회적 논의는 매우 큰 의미를 가지고 있다. 2013년 개정된 정년연장법에서 생산성에 맞는 임금체계 개선을 임금피크제와 함께 권고하고 있는 점도 이러한 변화의 연장선상으로 볼 수 있다.

이와 관련하여 지난 1년간 정부가 경제혁신의 핵심과제로 추진해온 공공, 노동, 교육, 금융 등 4대 분야 개혁 가운데 공공기관 개혁과 함께 노동시장의 구조개혁이 가장 뜨거운 쟁점이 되고 있는 것을 관찰할 수 있었다. 그중에서도 공공부문 개혁과 노동부문 개혁의 교집합을 이루면서 가장 핵심적인 정책과제로 부각되고 있는 것이 임금피크제 도입이다. 이는 아마도 공공부문의 선도적인 역할을 담당하고 있어 사회적인 관심이 높은 동시에 향후 제도 확산수준에 따라 정책의 직접적·잠재적으로 영향을 받는 국민의 규모가 매우 광범위하기 때문일 것이다.

베이비부머 세대라고 불리는 1955~1963년대 출생한 근로자들의 은퇴시기가 다가오면서 사회경제적인 정책쟁점들에 대한 관심이 어느 때보다 높은 것으로 관찰되고 있다. 특히 고령화 사회에 진입하고 있으며, 기술개발 등으로 인한 노동력의 의존적인 과업구조의 변화 등은 인력관리의 패러다임 변화의 불가피함을 보여주고 있다. 평균 수명이 연장되면서 베이비부머 세대의 퇴직은 단순한 조직의 인력순환을 통한 신진대사과정으로 볼 수만은 없게 되었다. 기존의 정년 및 퇴직체계를 따를 경우, 개인의 생활수준 악화, 기업의 숙련된 생산인력 부족, 국가의 복지재정 부담 급증이 예상되는 가운데 지난 2013년 4월 30일 '고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진법 개정안(이하 정년연장법)'이 통과되었다.

정년을 60세로 연장하는 것을 주요 내용으로 하고 있는 동 법안은 2016년 1월 1일부터 공공기관, 지방공사, 지방공단, 300인 이상 사업장에 우선 적용되며, 이듬해 2017년 1월 1일부터는 국가 및 지자체, 300인 미만 사업장으로 확대될 예정이다. 정년연장법은 퇴직시점이 근접한 중고령층의 근로연장을 통해 사회경제적 문제에 대한 해법을 찾고자 하였으나, 노동시장에 진입하는 취업준비생들의 구직활동을 더욱 어렵게 한다는 잠재적 문제에 대한 논란을 가져왔다. 단순한 정년의 연장만으로는 쉽게 해결할 수 없는 노동시장 전반에 걸친 복합적인 정책 문제임을 재확인한 것이다. 2013년 정년연장법 개정 당시 법안을 신속하게 처리하며 많은 근로자들이 정년연장 혜택을 볼 수 있었겠지만, 개정 이전 정년연장으로 인한 고용시장과 개별기업 근로자들의 파급효과를 예측하여 다양한 정책대안을 비교하는 논의가 충분히 진행되지 못한 아쉬움이 있다. 좀 더 신중하게 접근하였다면 정년연장법의 입법취지보다 고령자의 임금삭감을 목적으로 한다는 '임금체계 개편법'이라는 오해를 피하고, 지금보다는 더 안정적으로 추진될 수 있었을 것이다.

무엇보다 정년연장법 적용을 앞둔 현재 시점에서 시급한 것은 노동시장이 당면한 제도적 변화에 대해 다양한 주체(사용자, 근로자, 구직자 등)들의 이해관계 갈등수준을 낮추고 이익을 강화할 수 있는 실효성 높은 대응책을 모색하는 일이 시급하다.

임금의 조정 방식에 따라서 유형화하면 크게 점감형과 수평형으로 구분할 수 있다. 피크임금에서 임금지급률을 점진적으로 축소하는 유형 피크임금에서 임금상승을 억제하여 수평적으로 유지하는 경우, 피크임금에서 임금을 조정한 후 수평적으로 유지하는 경우 등으로 유형화가 가능하다. 이 경우에도 정년에 맞추어 임금지급률을 조정하거나, 정년이전 특정시점을 기준으로 임금지급률을 미리 조정하는 방식 등을 복합적으로 활용할 수 있다.

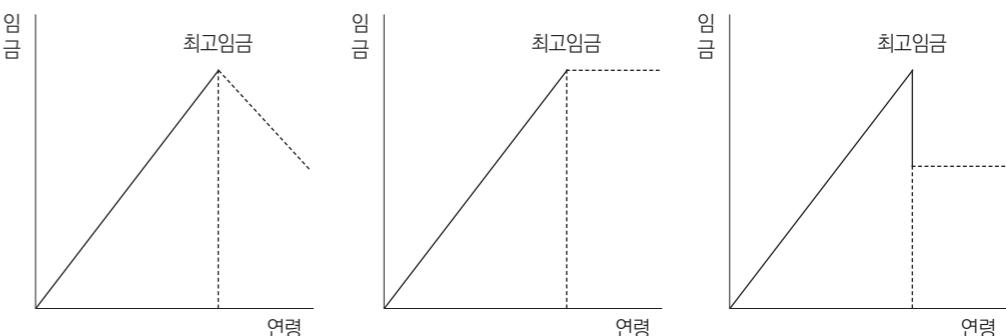
## II. 임금피크제의 의의와 주요 내용

임금피크제는 정년연장 또는 정년 후 재고용을 하면서 일정나이, 근속기간을 기준으로 임금을 감액하는 제도를 말한다(고용노동부 홈페이지 참조). 근로자의 고용을 유지하거나 고용기간을 연장하기 위해 노사간 합의를 통해 임금이 상대적으로 높은 고령자의 임금을 조정하는 것으로 2000년 이후 사용되고 있는 개념이다(이영면, 정선아, 2014).

연공급적 임금체계가 일반적인 상황에서 정년연장에 따라 근속기간에 비례하여 임금이 상승하는 방식은 생산성 대비 임금수준을 왜곡시킨다는 문제점을 가지고 있다. 이에 대한 해결방안으로 임금피크제 도입 필요성이 강조되고 있다. 2013년 개정된 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조에 따른 정년연장 의무화와 이에 따른 임금체계 개편 동반 의무(동법 제19조의 2)를 규정하고 있는 것도 이러한 점을 반영하고 있다. 국내 기업들은 일반적으로 규모와 업종에 상관없이 근속에 따라 직무숙련도가 상승한다는 전제에서 과거 고성장 시기에 도입된 연공급 체계가 정착되어 유지하고 있으나, 연령에 따른 학습효과는 상대적으로 이론 시점에 포화수준에 이르게 되어 실제 생산성과 임금의 차이가 존재하고 있음을 부인할 수 없다.

임금피크제의 종류는 정년시점을 기준으로 (1) 고용연장형, (2) 정년연장형, (3) 정년보장형으로 구분할 수 있다. 정년보장형 임금피크제는 사업주가 근로자에게 취업규칙 등에서 정한 정년을 보장해 주는 것을 전제로 임금을 조정하는 것을 의미하며, 정년연장형 임금피크제는 사업주가 근로자에게 취업규칙 등에서 정한 정년을 연장하면서 임금을 조정하는 방식을 포함하고 있다. 고용연장형 임금피크제의 경우, 사업주가 근로자에게 정년퇴직 이후에 계약직 등의 형식으로 고용하는 대신 임금을 조정하는 것을 특징으로 하고 있다. 이는 다시 재고용을 조건으로 정년이전부터 임금을 동결하거나 삭감하는 형식과 정년퇴직 시점 이후부터 임금을 줄이는 방식으로 구분할 수 있다.

그림1 임금조정 유형



국내 기업의 임금피크제 도입은 1997년 경제위기를 극복하기 위한 구조조정 과정에서 사용자와 근로자 간 합의의 결과라고 볼 수 있다(이지만 외, 2006). 1997년 외환위기 이후 고령층의 조기퇴직이 일반화되는 과정에서 확산, 고령층의 고용안정이 사회적 화두로 등장함에 따라 고령층의 고용보장과 임금삭감을 교환하는 형태로 적용되고 있다(이영면 외, 2014).

2013년 고용노동부의 「사업체 노동력 조사자료」 등에 따르면 기준 근로자 100인 이상 기업의 71.9%가 대표적 연공급인 호봉급을 유지하고 있으며, 임금피크제를 도입한 기업은 2012년 기준 100인 기업의 16.3% 수준으로 파악되고 있다(대한상의, 2014). 임금피크제 도입에 따른 긍정적 측면은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 정년연장에 따른 기업의 인건비 부담을 완화시키는 효과가 있으며, 직무급체계에 비해 이해도가 높아 임금체계를 개편할 때 상대적으로 도입이 용이할 수 있다.

둘째, 사용자는 구조조정보다는 임금피크제를 도입하여 해고를 둘러싼 노사갈등을 피할 수 있고, 능력중심의 인력관리, 보다 싼 비용으로 숙련된 인력을 유지·확보 가능하게 해준다.

셋째, 근로자는 구조조정에 대한 불안수준을 저감시킬 수 있으며, 기존 정년이후에도 계속 근로 가능하여 고용안정과 노후생활의 경제적 기반을 유지할 수 있도록 한다.

넷째, 임금피크제 대상 근로자들은 임금삭감이라는 부정적 인식을 할 수 있으나, 조직관리적 시각에서는 승진여력을 확보하여 인사적체를 해소할 수 있는 잠재성을 지니고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 마지막으로 정부입장에서는 사회적으로 노동력 부족문제를 해결할 수 있으며, 실업해소를 통해 비경제활동 노령인구에 대한 사회보장비용 부담을 완화시킬 수 있다는 점도 긍정적으로 평가할 수 있다.

반면, 임금피크제 도입에 따른 부정적 측면은 다음과 같이 지적되고 있다. 첫째, 단지 연령구간에 따라 동일한 피크율을 적용하는 경우, 성과에 대한 보상기제로서 근로자들에게 동기를 부여하는 임금의 효과가 반감될 우려가 있다. 둘째, 통상적으로 수행하던 직무를 변경하여 임금 가치에 대응하는 적정수준의 직무부여가 어려울 수 있다.셋째, 정년연장 초기에는 임금조정을 수용할 수 있으나, 장기적으로 연장된 정년이 당연시되면 임금피크제에 대한 수용도가 점차 저하될 수 있다. 마지막으로 정년연장에 따른 기업들의 신입사원 채용여력이 저하됨에 따라 조직 고령화에 따른 문제 심화 우려도 부정적인 측면으로 지적되고 있다. 최근 청년 고용절벽과 같은 사회문제가 중요 정책아젠다로 인식되고 있는 경우, 임금피크제의 필요성은 강화될 수밖에 없다는 것을 보여준다.

### III. 임금피크제 도입환경

상기 살펴본 장점에도 불구하고 금번 중앙과 지방에서 도입을 추진하고 있는 임금피크제의 주요한 특징은 임금피크제 도입에 따라 위축될 수 있는 신규채용을 지속적으로 유지·활성화하기 위해 신규채용목표를 설정하여 추진하고 있다는 점이다. 주목할 것은 이렇게 정년연장에 따른 임금조정과 신규채용을 연계시킴으로써 논란과 갈등이 발생하고 있다는 점이다. 공공부문을 포함한 사업장에서 60세 정년의 입법취지가 실제 준수되어야 하며, 이와 동시에 청년고용 활성화가 노동정책의 최우선 과제라는 점에는 모두가 공감하고 있지만, 정원과 인건비 운용이 자유롭지 않은 공공기관의 본질적인 경영체제환경은 임금피크제 도입과 정착을 어렵게 하고 있다. 정년연장은 노동시장에 참여하는 다양한 이해관계자들의 계산법에 따라 임금피크제에 대한 입장 차이를 가지고 있다. 사용자에게는 정년연장은 인건비 부담을 의미하며, 사용자와 중고령층 근로자 사이의 갈등을 조성할 수 있으며, 기존 근로자의 정년연장에 따른 일자리 감소는 청년구

직자와 중·고령층 기존근로자 사이의 갈등으로 이어질 수 있다.

최근 청년들의 고용절벽과 정년연장법 시행에 따른 법·제도적 환경변화는 제한된 일자리를 놓고 신규 일자리를 원하는 청년 구직자와 정년연장을 요구하는 고령자가 경쟁하는 구도로 인식되고 있는 것이다.

표1 OECD 주요국 청년층(20~29세), 중고령층(55~64세) 고용률 비교

국가	연령	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
호주	20-24	73.9%	75.3%	76.2%	76.7%	76.8%	73.8%	73.2%	73.1%	72.3%	71.0%
	25-29	77.6%	78.6%	79.1%	80.2%	80.2%	78.0%	78.3%	79.8%	78.3%	78.1%
	55-59	60.9%	62.8%	65.0%	66.4%	66.9%	68.5%	70.0%	70.4%	70.2%	70.3%
	60-64	39.5%	41.3%	43.2%	44.8%	46.5%	48.5%	50.3%	51.0%	51.7%	51.5%
프랑스	20-24	51.0%	49.6%	49.0%	50.5%	51.0%	49.6%	48.6%	48.4%	47.0%	47.0%
	25-29	77.4%	77.3%	78.1%	78.1%	78.8%	77.2%	76.8%	76.0%	74.9%	74.6%
	55-59	54.7%	55.1%	54.7%	55.3%	56.3%	58.5%	60.6%	64.0%	67.1%	67.6%
	60-64	13.5%	13.8%	14.3%	15.7%	16.3%	17.0%	17.9%	18.9%	21.7%	23.3%
독일	20-24	58.8%	59.5%	61.4%	63.3%	64.5%	63.4%	63.8%	65.4%	64.1%	64.2%
	25-29	71.0%	69.8%	71.8%	73.4%	74.8%	74.6%	75.6%	77.4%	77.6%	77.6%
	55-59	61.9%	63.4%	64.3%	66.7%	68.8%	70.2%	71.5%	73.8%	74.9%	75.9%
	60-64	25.1%	28.2%	29.7%	32.9%	35.1%	38.6%	41.0%	44.2%	46.5%	49.9%
일본	20-24	62.5%	63.6%	64.2%	64.5%	64.4%	62.6%	61.9%	62.8%	62.5%	64.1%
	25-29	78.8%	79.2%	80.0%	80.2%	80.3%	79.6%	79.8%	80.2%	80.3%	81.2%
	55-59	73.5%	73.8%	73.9%	74.5%	74.5%	74.1%	74.5%	75.1%	75.4%	76.8%
	60-64	51.5%	52.0%	52.6%	55.5%	57.2%	56.9%	57.1%	57.3%	57.6%	58.9%
한국	20-24	52.5%	51.6%	49.2%	48.0%	45.5%	44.6%	44.3%	43.5%	44.5%	43.2%
	25-29	68.5%	68.9%	68.5%	68.4%	68.5%	67.5%	68.2%	69.7%	69.2%	68.8%
	55-59	63.4%	63.1%	63.2%	65.2%	65.9%	65.6%	66.5%	67.4%	68.1%	69.2%
	60-64	52.7%	53.4%	54.5%	55.0%	54.1%	53.8%	53.7%	55.1%	56.1%	57.2%
스웨덴	20-24	58.8%	58.8%	59.9%	63.5%	63.4%	57.6%	57.4%	59.6%	58.0%	58.7%
	25-29	75.4%	76.9%	78.1%	80.0%	80.5%	77.2%	76.0%	77.8%	77.2%	77.5%
	55-59	78.5%	79.7%	79.5%	79.8%	80.7%	80.3%	80.3%	81.4%	82.0%	81.7%
	60-64	58.4%	58.1%	59.6%	60.7%	60.4%	60.6%	61.6%	63.5%	64.4%	65.8%
미국	20-24	67.9%	68.0%	68.5%	68.4%	66.8%	62.2%	60.3%	60.8%	61.5%	61.7%
	25-29	77.0%	77.6%	78.6%	78.8%	77.7%	73.4%	73.1%	72.8%	74.0%	74.0%
	55-59	68.4%	69.0%	69.8%	69.7%	70.3%	68.3%	68.1%	68.1%	68.1%	68.6%
	60-64	49.0%	50.0%	51.0%	51.7%	52.1%	51.5%	51.2%	50.8%	52.0%	52.1%

해외 주요국 청년층 및 중고령층 고용률과 비교하면, 우리나라 중고령층 고용률 격차보다 청년층 고용률 격차가 더 크게 관찰되고 있는 것도 이러한 잠재적 갈등의 심각성을 보여주고 있다. 문제는 중고령층 근로자와 청년구직자 간의 대체재 관계의 모호성에 있다. 대체재적 관계인 경우 중고령 근로자의 임금조정은 신규채용으로 이어지겠지만, 대체효과에 대해서는 노동시장에 참여하는 주체들이나 학자들에 따라 시각의 차이가 있다.

최근(2015.3.19) 고용부가 발표한 '임금피크제 도입현황 및 효과분석'에 따르면 임금피크제 도입효과로 중고령 근로자의 '고용안정'과 구직자들에 대한 '고용창출'을 들고 있다(고용보험 DB 연계하여 피보험자수 확인, 도입기관 713개소, 미도입기관 6,858개소).

표2 임금피크제 도입효과 (도입사업장)

(단위: 명, %)					
규모	근로자수	고용보험 취득자		고용보험	
		30세 미만	상실자	상실자	50세 이상
계	459,317	82,842 (18.0)	41,915 (50.6)	73,760 (16.1)	13,528 (18.3)
100~299인	75,459	25,664 (34.0)	9,546 (37.2)	25,719 (34.1)	5,187 (20.2)
300인 이상	383,858	57,178 (14.9)	32,369 (56.6)	48,041 (12.5)	8,341 (17.4)

\* 고용노동부 (2015. 3. 19) 보도자료

이에 따르면, 임금피크제 도입사업장과 미도입사업장의 퇴직자수와 신규채용자 수를 비교하여, 미도입사업장에서는 퇴직자 수가 신규채용자 수보다 많고, 도입사업장에서는 퇴직자보다 신규채용자 수가 많은 것으로 관찰되었다(고용창출). 또한, 근로자구조 대비 미도입사업장 (36.1%)의 퇴직자 비중이 도입사업장(16.1%)에 비해 크며, 50세 이상 근로자 퇴직비율도 미도입기관이 높은 것으로 나타나 도입기관의 고용안정 효과가 상대적으로 높게 관찰되었다고 발표하였다(고용안정).

표3 임금피크제 도입효과(미도입사업장)

규모	근로자수	고용보험		고용보험	
		취득자	30세미만	상실자	50세 이상
계	2,00,335	774,297 (38.7)	339,662 (43.9)	782,250 (39.1)	180,939 (23.1)
100~299인	798,716	336,659 (42.2)	126,173 (37.5)	360,987 (45.2)	93,513 (25.9)
300인 이상	1,201,619	437,638 (36.4)	213,489 (48.8)	421,263 (35.1)	87,426 (20.8)

\* 고용노동부 (2015. 3. 19) 보도자료

동일기간 개별 도입사업장의 도입전후, 미도입사업장과의 비교자료가 제한적이기 때문에 실효성에 대한 직접적 판단이 제한적이고 임금피크제의 실효성을 직접적으로 언급하기에는 도입비중이 크지 않아 좀 더 관찰할 필요가 있다는 한계가 있으나, 임금피크제가 구조적으로는 임금체계 개편을 통해 인건비를 조정하여 신규채용 여력을 확보할 수 있도록 설계되어 있다는 점은 부인할 수 없다.

이러한 논쟁도 본질적으로는 정년연장에 따라 중고령 근로자의 고용유지를 위해 인건비가 상승한다는 점에서 출발하며, 연공급적 임금체계를 바탕으로 하고 있는 경우 더욱 심각한 문제로 인식되고 있다(황수경, 2013). 연공임금(seniority wages)이 보편적인 우리나라의 경우 정년연장에 따른 노동비용의 증가를 조정하기 위해서는 임금체계 개편이 불가피하다는 것을 부인할 수 없다. 따라서 근로자들의 정년연장에 따른 인력관리체계의 변화, 생산성에 맞는 보수체계 구현이라는 정부의 정책방향을 실현하기 위한 정책이슈와 개선과제를 검토할 필요가 있다.

#### IV. 임금피크제 정착을 위한 정책방향과 개선과제

상기 논의를 포함하여 현재까지 정년연장과 임금피크제 도입과 관련하여 논란이 되고 있는 쟁점들은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 정년연장에 따른 인건비 부담의 증가는 사용자의 신규인력 채용동기를 감소시킬 수 있다는 점을 우려하고 있다. 과거 대비 경제규모가 현격하게 대규모화되었음에도 저성장 경제기조와 자동화 등에 따른 업무수행방식의 변화의 인센티브는 인

건비를 효과적으로 감소시키는 방향으로 작동하고 있기 때문에 정년연장에 따른 추가적 인건비 부담은 신규채용에 소극적·부정적일 수밖에 없다.

이러한 환경여건 속에서 정년연장은 결국 장년근로자그룹과 청년구직자그룹 간의 갈등으로 변질될 우려가 크다. 따라서 임금피크제 도입으로 마련된 재원을 통해 적극적으로 청년채용을 견인할 필요가 있다. 청년채용으로 기업은 새로운 아이디어와 신진대사의 활력을 받을 수 있기 때문이다. 갈등이 아닌 상생의 길을 임금피크제를 통해 찾을 수 있는 것이 기재부와 행자부가 제시한 공공기관 임금피크제의 가이드라인이 과거의 전통적 임금피크제와 차별화 되는 점도 신규채용 목표를 적극적으로 반영도록 설계한 점이다. 따라서, 공공기관 제도 도입의 성과는 정년의 연장과 보장 준수 여부와 함께 신규채용 목표달성을 수준으로 평가될 것으로 예측할 수 있다.

둘째, 정년연장법 개정 법률에서는 ‘사업주와 노조가 임금체계 개편 등을 해야 한다’고 규정하여 임금체계 개편을 제안하고 있다. 임금피크제를 구체적으로 임금체계 개편의 대안으로 제시하고 있지는 않지만, 실효적인 정년보장을 확보하기 위해서는 임금조정이 불가피한 것은 부인할 수 없는 사실이다. 다만, 생산성에 맞는 임금체계의 개편을 정년연장과 보장, 또는 신규채용 재원마련을 위한 수단적 측면으로만 가치를 펼하하여서는 안 된다. 성과중심의 사회로 전환되면서 생산성에 맞는 임금체계 개선 주장은 이미 오래전부터 계속되어온 논의이다.

연공급적 임금체계가 일반적인 상황에서 정년연장에 따라 근속기간에 비례하여 임금이 상승하는 방식은 생산성 대비 임금수준을 왜곡시킨다는 문제점을 가지고 있다. 국내 기업들은 일반적으로 규모와 업종에 상관없이 과거 고성장 시기에 근속에 따라 직무숙련도가 상승한다는 전제 아래 도입된 연공급 체계를 유지하고 있으나, 연령에 따른 학습효과는 상대적으로 이른 시점에 포화수준에 이르게 되어 실제 생산성과 임금의 차이가 존재하고 있음을 부인할 수 없다.

표4 임금체계의 연공성 비교

국가	한국	일본	프랑스	독일	영국	스웨덴
1년 미만	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10~15년 미만	211.1	168.7	132.6	166.2	134.3	116.1
20~30년 미만	313.0	241.6	146.3	191.2	156.7	110.8

※ 자료: 한국노동연구원(2014). 2010년 10인 이상 제조업 생산직 근로자 대상  
이형준 (2015). 임금피크제, 정년연장을 위한 최소한의 조건

2013년 개정된 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조에서 정년연

장 의무화와 이에 따른 임금체계 개편 동반 의무(동법 제19조의 2)를 규정하고 있기도 하지만, 업무 및 인력관리 환경변화에 합리적으로 부합하는 임금체계 개편은 정년연장이나 임금피크제 도입에 따른 부차적 이슈가 아닌 보다 본질적인 고용문화 및 환경개선 차원에서 선결되어야 하는 문제임을 인식하여야 한다. <표1>에서 관찰되고 있는 것과 같이 우리나라 기업들의 임금의 연공성은 이웃나라 일본보다 강하게 반영되어 있는 것으로 관찰되고 있으며, 20년 이상 근속 근로자의 경우 복지선진국가인 스웨덴이나 프랑스보다도 2배 이상 높은 것으로 나타나고 있다는 점, 15년 미만 근로자의 경우에도 연공성이 큰 것으로 관찰되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

셋째, 생산성에 맞는 임금체계 개편만큼 중요한 쟁점은 중고령층 근로자들을 전문성 및 경륜에 맞는 적합직무를 개발하여 배치하는 것이다. 전문성과 경륜은 순환보직 등을 통해 일반관리자(generalist)를 육성하는 환경에서는 배양될 수 없다. 근로자들의 직무관련 배경을 고려하여 경력이 개발될 때 가능한 것이다. 근로자들의 연령대가 임금피크제 적용시점에 이르렀을 때 적합 직무를 찾는 단순한 접근방식보다는 입사시점부터 직원들의 역량과 성과를 차별화하여 인력을 관리할 수 있도록 직무분야, 직무의 난이도와 책임수준에 따른 경력경로를 만들고, 이를 밟아가도록 관리하는 과정에서 임금피크제 적용대상 인력들에게 적합한 직무를 개발하여야 한다. 형평성을 강조하는 인사관리는 생산성뿐만 아니라 공정성까지 희생시킬 우려가 크다. 인력운영의 기본철학이 근로자의 업무역량과 생산성, 담당직무의 다양성의 가치와 차이를 인정하지 않고서는 임금피크제는 오히려 연공급 체계를 보호하고 성과주의를 차단하는 수단으로 악용될 것이다. 현 시점에는 우선적으로 교육, 감사, 심의 등 경험을 살리면서 근로자들이 독립성을 가지고, 자율적으로 수행할 수 있는 업무들을 중심으로 임금피크제 적용대상자 적합 직무를 개발하는 것이 중요하다.

넷째, 장기적인 관점에서 임금피크제는 호봉제에서 성과중심 임금체계로 전환하는 과도기적 성격이 강하다. 따라서, 임시방편으로 단순하게 임금을 조정하는 방식으로 제도를 설계하기보다는 앞서 언급한 바와 같이 중고령 근로자들에게 적합한 직무 개발 및 관리, 장기적으로는 본질적인 성과관리를 할 수 있는 성과시스템의 고도화, 고령화시대에 따른 인력관리체계 개선작업도 함께 병행되어야 한다. 위에서 지적한 바와 같이 연공급적 요소를 제거하기 위해 생산성에 대응하는 임금체계로써 임금피크제를 과도기적으로 활용하겠지만, 종국적으로는 직무성과급과 같은 좀 더 정교하고 합리적인 임금체계로 전환되어야 하고, 이를 중심으로 인력이 운용되어야 한다.

환언하면, 합리성을 강화하는 임금체계의 변화과정은 임금피크제로부터 출발하여 진화하겠

지만, 성과기반의 인력관리, 성과관리, 보수관리라는 종합적 인력운용의 일관성은 계속 지켜져야 하기 때문인 것이다.

다섯째, 정년연장법 도입으로 임금피크제와 같은 보수제도 개선작업은 고용안정이 전제되어야 한다. 불법행위 등으로 조직에 위해를 끼치거나 성과가 매우 저조한 예외적인 경우가 아닌 이상 고용안정이 전제되지 않는다면, 임금체계 개편은 허무한 공염불에 그칠 가능성이 크기 때문이다. 정년연장법 개정법률에서 생산성에 대응하는 임금체계 개편을 규정하고 있는 것은 사용자의 인건비 부담에 대한 고려만을 담고 있는 것은 아니다. 임금체계를 개선하는 것은 궁극적으로 개정의 가장 본질적인 입법 취지인 60세 정년연장과 보장의 확보라는 목적 달성을 환경을 만들기 위한 수단이기 때문이다.

현재 임금피크제를 둘러싼 많은 논의가 임금피크제 도입에 따른 고용창출에 대한 의구심, 결국엔 임금삭감이라는 논란과 우려에 매몰되어 있어, 정년 60세가 선언적인 것이 아닌 실제 노동현장에서 실현될 수 있는 대안개발에 대한 관심은 오히려 뒷전으로 밀려난 형국인 것 같아 안타까운 점이 있다. IMF 경제위기를 경험한 기업에는 인건비를 절감하려는 인센티브가 강하다. 하지만 임금피크제 도입은 정년연장과 보장을 확보하기 위한 출발점을 제공해 준다. 기업과 근로자 모두 정년연장법 개정의 본질을 잊어서는 안 될 것이다. 정년 60세 연장과 보장이 전제되어야 상생방안으로써 청년고용 활성화의 정당한 근거를 강화할 수 있기 때문이다.

이 밖에도 임금피크제 대상자들의 보직유지 여부 등도 논란의 대상이 되고 있다. 임금피크제 대상자들이 생산성이 감소하는 연령대에 책임이 따르는 보직을 유지하는 것은 제도의 기본 취지와 상충하는 것으로 제도의 취지를 반감시킬 수 있다. 임금피크제 도입 초기에는 임금 감액에 따른 박탈감이 정년연장에 따른 혜택보다 더 크게 느껴질 수 있어, 별도직무 부여 등을 통해 보직의 책임을 면케 하는 것도 박탈감으로 인식될 소지가 있다. 하지만 문제의 본질은 보상과 연공적으로 보직이 부여되는 전통적인 인사 관행이며, 고연령자, 장기근속 순위에 따른 보직부여와 같은 비합리적인 행태를 개선하려는 노력 없이는 인력운영과 보상을 실제적인 생산성과 일치시키려는 정책목표를 실현하기는 어렵다. 문제의 실체는 보직을 부여 및 유지하게 하는지, 보직을 면하는지에 대한 이분적인 판단이 아니라 고용안정성이라는 환경 속에서 임원으로 승진하는 것을 회피하는 반(反)성과적인 문화를 수성하는 수단으로 보직의 가치가 왜곡되어서는 안 된다는 점이다.

상위직급의 고령인력 비중이 증가하는 과정에서 보직유지는 인사적체 문제를 더욱 심화시킬 수 있으며, 차하급자가 가장 효과적으로 보직의 책임과 임무를 수행할 수 있는 적령기에 진입했을 때에도 잠재적 우수인력들에게 승진과 보직수행의 기회를 차단함으로써 조직전반의 비효율

을 야기할 수도 있다. 즉, 임금피크제의 운용은 제도의 기본적 취지와 원칙을 준수하면서, 생산성이 오히려 증가하는 우수인력에 대해서는 제한적인 범위에서 공정하고 투명하게 인사운영의 유연성을 발휘하는 방식이 되어야 할 것으로 보인다.

## V. 결어

대한상의(2015) 조사에 따르면, 임금피크제를 도입할 예정이거나 도입이 필요한 기업 164개 가운데 125개(76.2%)가 인건비 부담이 많이 증가할 것으로 우려하고 있다. 미 도입 기관들이 부담증가에 대한 우려를 표시하고 있다는 점도 그러한 해석을 간접적으로 뒷받침해준다. 실제로 ‘정년연장법’에 따라 인건비 부담이 증가할 것으로 응답한 기업이 67.3%에 이르렀으며, 인건비 부담 완화를 위해 임금피크제가 도입돼야 한다는 기업은 72.6%인 것으로 발표하였다(대한상의, 2014).

표5 임금피크제 미도입 시 부담증가 체감수준

(단위: 개사, %)

구 분	매우 증가	증가	거의 증가 하지 않음	전혀 증가 하지 않음	합계
전 체	24(14.6)	101(61.6)	39(23.8)	0(0.0)	164(100.0)
규모	대기업	17(21.8)	53(67.9)	8(10.3)	78(100.0)
	중소기업	7(8.1)	48(55.9)	31(36.0)	86(100.0)

※ 대한상의 (2015. 3. p.8) 재구성

주목할 것은 중소기업의 경우에는 미도입 시에도 부담이 거의 증가하지 않는다고 응답한 기업의 비중이 36.0%에 이르며, 이는 대기업의 10.3%에 비교하여 3배가 넘는 수준이다. 즉, 임금피크제 도입에 따른 임금부담은 중소기업보다 대기업이 큰 것으로 추측할 수 있다. 이러한 관찰은 중소기업의 임금수준의 특성이나 인력수요·공급의 미스매치로 인한 인력난을 반영한 것으로 보인다.

즉, 연공급체계를 따르면서 임금수준이 높거나 고용안정성이 높은 좋은 직장(decent job)일수록 정년연장이 된다면, 임금증가 부담이 커지고 임금피크제의 도입 필요성이 더 클 것으로 볼

수 있다. 이 점에서 대기업, 금융권, 그리고 중앙 및 지방의 공공기관과 같은 취업선호가 높은 기업에서는 임금피크제의 도입의 중요성을 가늠해 볼 수 있다.

최근 임금피크제 도입 논란이 뜨거워지고 있는 가운데, 취업 선호도가 높은 기업들에는 채용 규모 확대에 대한 요구도 함께 강화되고 있다. 현재 이 시점에서는 임금피크제 도입이 큰 고통일 수 있으나, 장기적으로는 초고령사회로 진전되면서 지속적으로 등장할 정년 연장에 대한 반복적인 재검토, 임금체계의 합리성 제고 등 노동시장의 많은 잠재적 정책아젠다에 대해 과거와 현재보다 더 안정적으로 대응할 수 있는 기초를 닦는 작업으로 평가받을 수 있을 것이다. 최근 언론보도에 따르면, 내년에는 전국 142개 지방공기업의 임금피크제 도입으로 1,000여 명의 고용이 창출될 것으로 전망하고 있다(헤럴드경제, 2015. 11. 19.).

도입 첫해의 성과를 예측할 수 있는 데이터가 벌써 공유되고 있다. 단기적으로는 정부가 제시한 가이드라인에 따라 성공적인 도입을 가늠할 수 있겠지만, 중장기적으로 지속적인 성과를 실현하는 것은 임금피크제를 통한 고용 확대와 성과주의가 확산에 달려 있다고 하겠다. 일자리 창출이 없는 저성장과 높은 청년실업, 정년이전 조기 퇴직하는 중고령층 근로자 실업문제 등 고령화 사회의 문제점이 대두되면서 노동시장의 난맥상에 대한 고민이 깊어지고 있다. 정년연장법 시행과 함께 공공기관이 선도적으로 추진하고 있는 임금피크제 도입이 사회적 난제를 해결하는 출발점이 될 수 있어야 할 것이다. ◎

 참고문헌

- 고용노동부 (2015. 3. 19.) 임금피크제 도입현황 및 효과분석, 보도자료
- 대한상공회의소 (2011) 임금피크제에 대한 직장인 인식조사
- 대한상공회의소 (2014) 정년 60세 의무화에 따른 기업애로 및 정책과제 조사
- 대한상공회의소 (2015) 기업의 정년 60세 시대 대비현황 조사
- 박진 (2015. 8. 11) 임금피크제는 해야 한다, 한국일보 31면
- 박한준 (2015. 6.) 공공기관 임금피크제, 민간파급효과 분석, 노동법률
- 박한준 (2015. 7.) 공공기관 임금피크제 도입수준과 정책방향, 조세·재정브리프, 한국조세재정연구원
- 이영면 외 (2014) 베이비부머 세대 은퇴기 임금피크제의 정책적 활성화 방안에 대한 탐색적 연구, 노동정책 연구 14(1), 한국노동연구원
- 이장원 (2014. 2.) 정년연장과 임금체계 개편방향, 월간 노동리뷰, 한국노동연구원
- 이지만 외 (2008) 임금피크제의 국내외 도입사례 및 효과분석
- 정기화 (2014. 4.) 정년연장, 임금체계의 개편이 선행되어야, KERI컬럼, 한국경제연구원
- 한국인사관리협회 (2014) 국내기업 임금관리 실태와 임금피크제, 인사관리 296호
- 횡수경 (2013. 6.) 정년연장 법안통과 이후 남은 과제, KDI포커스, 한국개발연구원

# 고령화에 따른 중앙정부와 지방정부 간 복지재정책임 분담체계 재구축 방안



글\_이재원  
(부경대학교  
행정학과 교수)

- 근대산업사회 복지국가체제의 재정지출과 정부 간 재정관계가 고령사회문제를 해결하지 못하는 상황에서 과거의 정책수단을 계속 사용하는 것은 적절하지 않다. 고령 사회의 '신사회정책' 속에서 정부 간 재정관계가 새롭게 정립 되어야 한다.

## I. 서 : 고령사회의 신사회정책과 지방재정

인구고령화 현상이 사회정책과 정부 간 재정관계의 중심 주제가 된 것은 2000년대 중반부터이다. 당시 '대통령자문 고령화 및 미래사회위원회'가 설치·운영되면서 취약계층의 사회안전망 구축과제와는 별도로 새로운 사회기반투자정책에 대한 국가적 대응과제들이 논의되었다. 90년대 말의 국민기초생활보장법을 통해 사회 안전망체계가 마련된 이후인 2000년 중반부터 새로운 사회위험 현상으로 인구고령화가 국정과제의 핵심의제가 된 것이다.

저출산 고령화 현상이 80년대 중반부터 빠르게 진행되었던 점을 고려하면 정부의 인식과 정책의제 설정은 매우 늦었다. 압축적 고령화와 늙은 정책인식을 고려하면 중앙과 지방이 서로 협력하면서 체계적이고 압축적인 대응이 필요했다. 하지만 정부 간 재정관계에서는 여전히 구사 회정책의 낡은 방식이 지속되고 있어 새로운 사회문제를 해결하지 못하고 있다. 문제 해결을 위한 전망도 긍정적이지 않다.

고령사회의 진전에 따른 사회 경제적 변화들은 상당히 광범위하며 과거와는 구조적으로 다른 새로운 '신사회정책'이 필요하다. 고령사회를 대비하는 사회정책의 범위는 방대하지만, 정부의 정책 중 의미있는 수준에서 추진되는 것은 영유아보육료지원과 노인복지 확대에 국한되어 있다. 정부 간 복지재정관계는 일반적인 잔여적 복지정책에서 중앙과 지방재정의 기능분담 문제와 같은 맥락을 형성하고 있다. 이에 따라 현실에서 확인되는 관련 쟁점과 정책과제는 기존에 알려진 지자체의 복지재정부담에 대한 것과 동일하다. '고령사회'가 독립적으로 의미를 가지는 실질적인 정책변수로 재정정책에 반영되지 못했기 때문이다.

전통적으로 복지국가의 복지지출에서는 중앙정부의 역할이 중심이 되고 지방재정은 제한된 범위 내에서 의무적으로 지방비를 분담하는 잔여적 위치에 있다. 미국과 일본의 사례를 보면, 중앙정부의 재정여건이 악화될 때 지방재정으로 복지부담을 전가했고, 이에 따라 중앙과 지방 간 복지재정갈등이 심화되었다. 최근 분권교부세와 보육료지원사업에서 정부 간 재정관계의 변화를 확인하면 비슷한 상황이 발생했다. 중앙정부에서는 복지사업별로 명확한 재정분담 비율을 찾았지만 현실에서는 불가능하다. 사회복지지출은 사회적 정의 혹은 사회적 합의에 따라 형성되기 때문에 문제에 대한 인식 공유 속에서 적정한 합의점을 찾아야 한다. 최적의 유일한 해답이 있는 것은 아니다.

'고령사회'를 의미하는 수준에서 독립적인 정책변수로 설정하면 지금까지 당연하다고 믿었던 근대산업사회의 기본 가정(전제)들이 모두 영향을 받는다. 이와 관련하여 정부 간 복지재정관계 혹은 복지재정책임 분담 체계는 현재와는 구조적으로 달리 재설계되어야 한다. 고령사회의 복지정책은 저소득 취약계층에 국한되는 잔여적 복지와 함께 일반 서민 모두가 정책의 대상이 되는 '보편적 사회서비스' 분야까지 확대된다. 전자는 중앙정부 중심의 전통적인 복지국가정책으로 접근하지만 국민 모두가 영향을 받는 후자는 중앙과 지방의 재정파트너십 그리고 국가와 시장의 역할혼합의 '신사회정책'의 접근이 필요하다. 신사회정책에서는 저출산 고령사회 문제를 해결하기 위해 중앙과 지방의 파트너십을 통한 적극적인 역할이 중요하다. 새로운 정부 간 복지 책임 분담의 논의들이 의미를 가지기 위해서는 고령사회의 환경 변화에서 추가적으로 고려해야 할 사회기반투자, 고령사회인지 예산, 그리고 보편적 사회서비스에서 정부 간 재정책임 구조 등

에 대한 새로운 담론의 합의가 전제되어야 한다. 이 글에서는 고령사회에 필요한 예산접근 전환의 내용과 사회복지에서 정부 간 재정관계의 논의들을 정리하면서, 고령사회의 정부 간 복지재정책임 분담을 위한 정책과제들을 모색하였다.

## II. 고령사회의 정부 간 재정관계 재설계를 위해 필요한 전제조건들

### 1. 지방재정 부담 현실에 대한 인식 공유

#### 1) 지방재정에서 복지지출 부담 급증과 자치재정 위기

저출산 고령화 현상에 따른 신사회위험이 지속되면서 국가의 복지재정 지출은 계속 증가할 것으로 전망된다. 고령사회에 대응하기 위한 보편적 사회서비스 정책에서 지방재정의 역할이 중요하다. 하지만 지방재정에서 복지지출을 적극적으로 지원할 수 있을 정도의 세입 구조가 형성되지 못하고 최근에는 계속 취약성이 악화되고 있다. 중앙정부의 복지비 부담 요구가 확대되는 가운데 지방재정에서의 자주재원 비중이 약화되어 국고보조금 중심의 사회복지비 지출 증대 현상은 지방재정에 이중의 부담으로 작용하고 있다.

최근 5년 동안 복지보조금은 지방세입의 일반재원(지방세, 세외수입, 지방교부세)의 증가율보다 월등히 높은 연평균 10.8% 증가하였다. 사회복지서비스 가운데 금액상으로 가장 큰 사업은 어린이집 및 보육료지원 등을 포함한 보건복지부의 보육사업과 기초연금으로 고령사회정책의 핵심이다. 총예산규모는 2015년 기준으로 각각 7조 8,567억 원, 10조 90억 원이며 지방세출에서 사회복지비 44조 629억 원의 40.5%를 차지한다. 이 두 가지 부문의 복지지출은 물가상승률 등을 반영하여 향후 지속적으로 확대될 예정이다. 따라서 정부 간 복지재정관계의 쟁점은 고령사회정책사업에서 정부 간 재정책임 분담을 중심으로 형성될 것으로 전망된다.

지방자치단체의 의사결정과 관계없이 의무적으로 지방비를 분담해야 하는 대규모 국고보조사업에서 지방비 매칭에 한계가 발생하고 있다. 최근에는 일반재원 증감률이 감소하던 국면에서도 복지보조금이 증대되기도 했다. 지자체의 일반재원은 연도별로 증감률이 매우 불규칙하여 국고보조금의 증가에 따른 지방재정의 상대적 부담은 연차별로 안정성을 유지하기 힘든 상태이다.

표1 최근 5년간 복지보조금 규모와 증감추세

(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	41.2	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

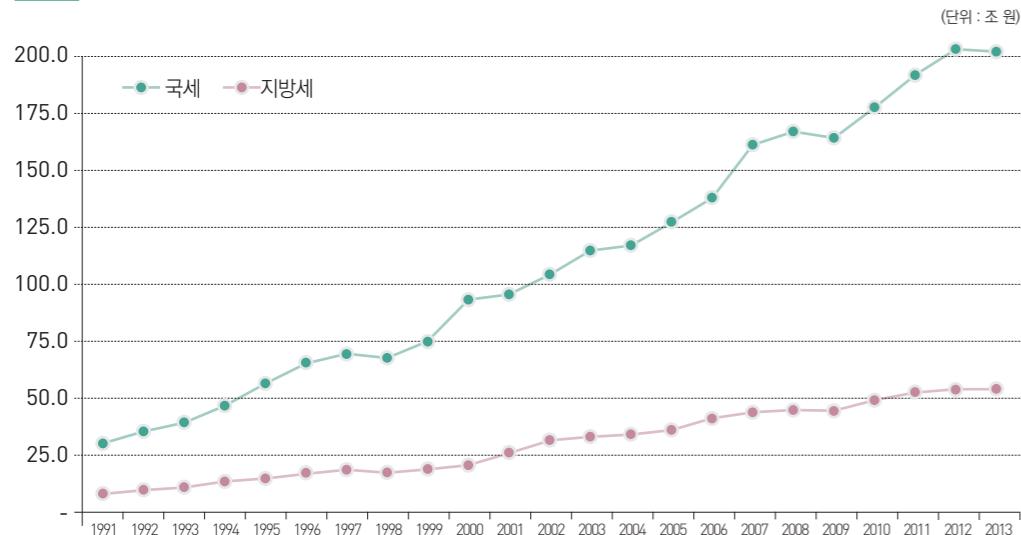
2) 중앙정부 예산은 일반+특별회계 결산(기금제외), 2014년이후는 당초예산

3) 2014년도 일반재원 감소 연도를 제외한 평균 증감률

자료 : 행정자치부 재정고, 기획재정부 디지털회계시스템

지방자치의 가치적 측면을 고려할 때, 지방자치단체가 사회복지 재원을 원활히 조달하기 위해서는 지방세를 중심으로한 자주재원이 충분히 확보되어야 한다. 하지만 최근 20년 동안 국세와 지방세 신장 추세를 살펴보면, 총조세에서 상대적 비중은 8:2 수준으로 고정되어 있지만 절대적 규모 격차는 상당히 증가하였다. 1991년도의 격차 규모는 22.2조 원이었는데 2013년도에는 148.1조 원으로 6.7배 확대되었다. 중앙과 지방의 조세 수입체계 및 재원동원능력에서 구조적인 차이가 있다. 지역이 저성장 국면으로 전환되면서 복지지출 수요가 더 증가한다. 이에 따라 현재의 정부 간 복지재정관계에서는 또다시 지방의 복지비 매칭 부담금이 더 증가하며, 지방의 가용재원 감소와 지역개발 사업 축소로 연결되는 재정악순환 현상이 발생하게 된다.

그림1 국세와 지방세 수입 신장 추이

자료 : 통계청, 국가통계포털 <http://kosis.kr/>.

## 2) 영유아보육분야의 재정부담 구조

고령사회정책의 대표적인 사업은 보육료지원프로그램이다. 저출산 극복을 위한 시대적 과제가 국정과제의 우선순위를 차지하기 때문에 관련 예산은 지속적으로 증대되고 있다. 보육료 지원사업에서 국고보조율은 2014년까지 50%(서울 20%)로 낮은 수준이었는데, 재정갈등이 심화되면서 2015년도부터는 15%를 인상하여 65%의 기준보조율이 적용된다. 차등보조율을 포함할 경우 서울은 25~45% 그리고 지방은 55%~75%를 보조받는데, 2014년 당초예산 기준으로 실효보조율은 65.8%였다. 중앙정부가 전국을 대상으로 보장하는 보편적인 사회서비스 사업이라는 점을 감안하면 다른 유사 복지사업 보다는 지방재정에 불리하다.

보육사업에 대한 정부 정책이 아직 안정화되어 있지 않아 연도별·사업별 재정규모는 불규칙하다. 복지재정의 틀 속에서 운영되는 보육정책 가운데 만3세~5세 아동 보육료를 지원하는 '누리과정' 사업의 재원은 2015년도부터 지방교육재정교부금에서 지출한다. 보육료 지원을 둘러싼 재정기능분담 구조가 복잡하게 얹히면서 중앙과 지방간 재정갈등과 함께 기획재정부·교육부와 지방교육청간 갈등도 동시에 발생하고 있다.

표2 주요 보육지원사업의 총사업비 규모 추이

	2010(A)	2011	2012	2013	2014	2015(B)	B/A
영유아보육료지원	33,451	39,152	48,407	62,169	50,566	46,429	1.4
가정양육수당지원사업	1,368	1,869	2,138	16,225	18,871	17,108	12.5
보육돌봄서비스 (교직원인건비)	7,669	8,131	8,671	9,260	9,731	10,353	1.4
아이돌봄지원(여가부)	144	625	671	1,087	1,230	1,233	0.1
어린이집지원	1,247	302	1,225	3,195	3,403	5,011	4.0
어린이집기능보강	189	293	237	481	143	805	4.3
합계	44,067	50,371	61,349	92,416	83,944	79,920	1.8

자료 : 행정자치부

## 3) 노인복지분야의 재정부담 동향

노인복지사업에서 국고보조율은 사업특성과 지방재정 여건에 따라 30~90% 사이에서 다양하며 기초연금제도와 같이 단기간에 지출 부담이 급증하면서 정부 간 재정갈등이 발생하고 있다. 취약계층 노인의 소득보장을 위한 현금급여제도의 경우, 2007년도에 노인수당으로 2,175억 원에 불과하였지만 기초(노령)연금제도가 도입된 직후 2008년도에는 1.6억 원이었고 2015년도에 국비와 지방비를 합한 당초예산은 10.1조 원이다.

기초연금 이외에도 고령화가 진전되면서 노인복지와 관련된 국고보조사업은 계속 확대될 수 있다. 다만 중앙정부의 재정여건에 따라 복지비 지출 추세는 상당히 가변적이다. 최근까지 노인복지부문에서는 고령화와 고령자정치의 특성과 맞물리면서 사업별 재정 특성이 예측하기 힘들 정도로 불안정하게 급증하였다. 기초연금을 제외한 주요 노인복지사업에서는 상대적으로 낮은 50% 수준의 국고보조율이 적용되고 있다. 고령사회 정책의 핵심사업에 해당하는 노인일자리와 노인요양지원 사업에서 중앙정부 재정지출이 확대되면 이 분야에서 지방비 부담이 가중될 수 있다.

표3 주요 노인복지 사업의 총사업비 규모 추이

(단위: 억 원, %)

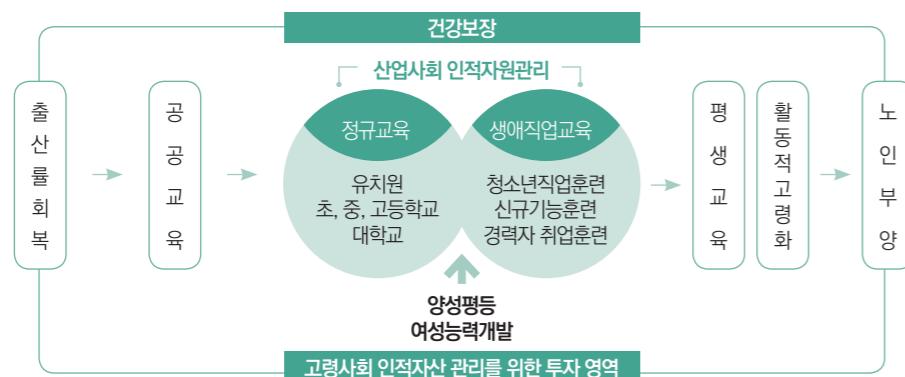
	2010(A)	2011	2012	2013	2014	2015(B)	B/A
기초연금 (기초노령연금)	37,110	37,904	39,725	42,785	69,001	101,058	2.7
노인일자리운영	2,887	2,983	3,288	4,487	5,548	6,406	2.2
노인돌봄서비스	1,249	1,459	1,504	1,905	2,087	1,913	1.5
노인요양시설확충	1,173	1,168	954	1,325	658	631	0.5
노인단체지원 (경로당·난방비 등)	848	682	903	1,289	1,267	1,647	1.9
<b>합계</b>	<b>43,266</b>	<b>44,196</b>	<b>46,374</b>	<b>51,791</b>	<b>78,561</b>	<b>112,535</b>	<b>2.6</b>

자료 : 행정자치부

## 2. 고령사회 정책의 사회적 기반 투자 접근

저출산·고령화 현상을 정책의 중심주제로 설정하고 새로운 제도개편 과제를 모색하기 위해서는 ‘고령사회 주류화 관점’이 필요하다. 즉 고령사회 관점이 사회의 전 영역에 통합되는 것으로 노인복지와 보육정책 뿐 아니라 인적자본 개발의 관점을 일반사회 정책 전체에 확산하는 것이다. 인구의 절대적 규모 감소와 고령화로 인한 사회적 생산 기반 약화 문제를 극복하기 위해서는 출산장려, 보육, 여성능력개발, 중고령자 및 노인일자리, 그리고 노인부양 등에 대한 사회서비스와 관련된 제반 정책들을 생애에 걸친 인적 자본 육성 및 관리의 차원에서 설계·운영해야 한다.

그림2 고령사회 인적자산 관리를 위한 투자 영역(예시)

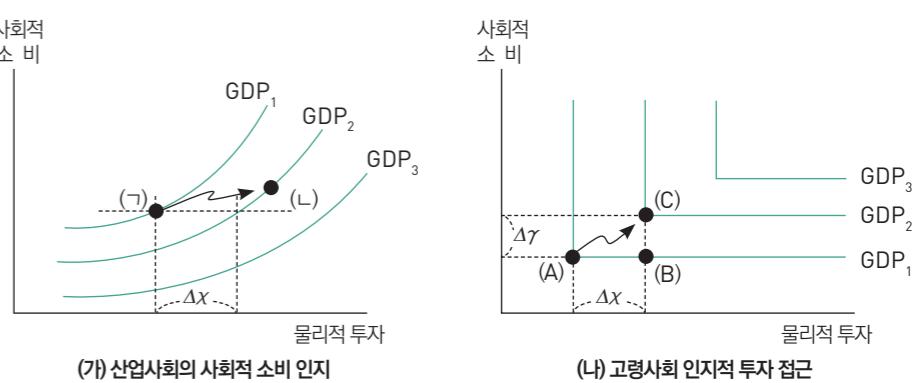


‘인구보너스’ 단계에 있던 산업사회에서는 기반투자를 위한 핵심 요소인 물리적 기반과 사회적 기반 가운데 후자에 대한 국가의 투자 우선순위는 높지 않았다. 하지만 인적 자원의 규모가 정체 혹은 축소되는 고령사회에서는 한정된 인적 자원들의 생산성을 높일 수 있는 사회적 기반에 대한 투자 강화가 중요하다. 이를 위해 국가의 재정투자가 직접 개입해야 하는 사회 ‘간접’자본(Social Overhead Capital)의 범위는 물리적 시설뿐 아니라 사회적 인적 자산관리를 위한 ‘사회적 기반’까지 확대된다.

경제학에서 사용하는 생산함수의 논리를 적용할 때, 사회적 소비는 ‘비생산적 지출’이고 SOC와 같은 물리적 투자는 ‘생산적 투자’의 성격을 가진다. 따라서 생산 가능 곡선에서 총량을 유지하기 위해서는 사회적 소비가 증대하면서 잠식하는 생산량을 SOC 투자에서 창출하는 생산량으로 충당해야 한다. 그런데 고령사회에서 노인복지와 보육서비스가 인적 자산의 가치를 증진시키는 사회투자로서 사회적 경쟁력 유지 및 향상에 핵심 요소가 된다. 이 경우 두 가지 부문의 재정지출은 상호보완적인 관계가 된다.

〈그림3〉의 '(가) 산업사회의 사회적 소비 인지'에서 초기 (I) 상태에서 복지지출 수준을 유지하면서 GDP를 증대시키려면 최소한  $\Delta X$  만큼의 물리적 투자가 필요하다. (L)과 같이 (I) 수준보다 복지지출도 더 늘리기 위해서는  $\Delta X$  이상의 물리적 투자가 확대되어야 한다. 하지만 가정을 달리하여, 사회복지 지출이 투자로 전환되어 사회적 투자와 물리적 투자가 상호 보완관계를 형성하면 '(나) 고령사회 인지적 투자 접근'과 같이 (A) 상태에서 GDP를 증대시키기 위해서는  $\Delta X$  만큼의 물리적 투자를 축소하고 대신 사회적 투자를  $\Delta Y$  만큼 확대해야 GDP가 높은 (C)로 국민경제가 성장한다.

그림3 등량곡선을 이용한 사회적 투자와 물리적 투자의 관계



### 3. 고령사회 회피적 예산 접근과 고령사회 적응적 예산 접근

고령사회 정책 분야를 사회 전반으로 확대하여 폭넓게 설정하는 것은 고령사회의 진전을 자연스러운 사회 현상으로 인정하고 예상 가능한 생활에 대해 적극적으로 대응하려는 고령사회 ‘적응적’ 예산 관점이 된다. 이와 같은 적극적인 관점에서는 사회 변화 과정에 맞추어 앞선 투자 대응이 가능해진다. 그런데, 고령사회 진전의 현상을 확인하면서도 재정투자는 소극적으로 전개될 수 있다. 이는 고령사회 ‘회피적’ 투자가 된다.

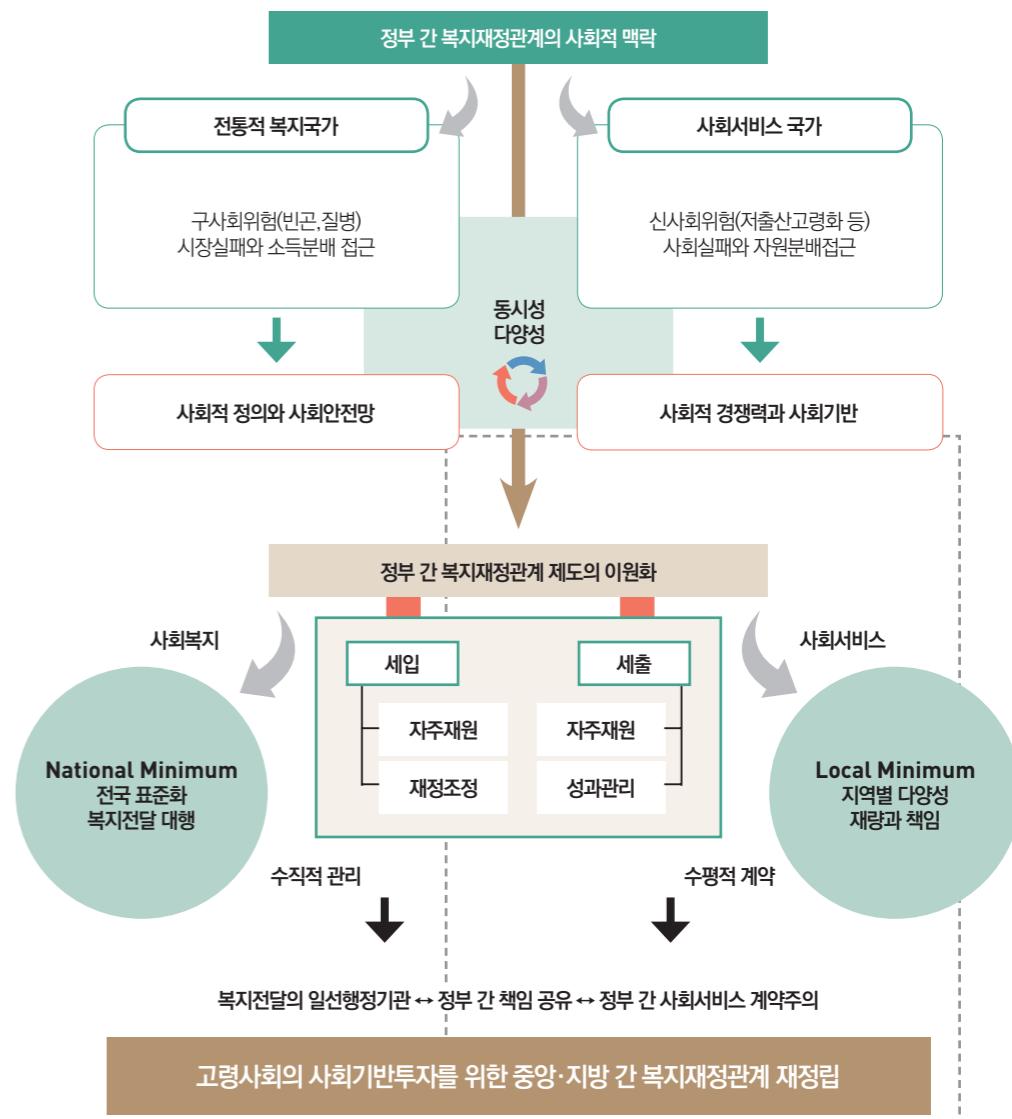
즉 고령사회의 진전에 대해 막연한 걱정을 앞세우고 몇 가지 대표 재정사업에만 집중하고 의미 있는 수준에서 체계적인 정책대응을 수립·추진하지 않는다. 이 경우에는 미래의 불안정한 상황에 대비하여 현재의 지출 구조를 더 강화하는 방식으로 재정구조가 형성된다. 고령사회가 도래하기 이전에 현재의 재정구조를 통한 충분한 재정수입을 확보해야 한다는 입장이다. 따라서 고령사회 대응을 위한 핵심 정책영역인 노인복지, 보육, 노동, 보건 등과 같은 인적 자산에 대한 투자는 사회적 소비로 인식하여 형편에 따라 최소 수준에서 유지하는 잔여적 복지정책의 틀을 유지하게 된다. 대신 물리적 투자와 경제개발에 대한 지출을 더 확대하는 경로 의존적인 성장 접근을 유지한다. 고령사회의 현상들이 사회 경제 전체에 확산되고 있으며 문제 해결을 위한 잔여적 복지정책의 구사회정책이 의도한 성과를 창출하지 못한다고 판단될 경우 새로운 사회문제 해결을 위한 신사회정책으로서 ‘보편적 사회서비스정책’에서는 고령사회 회피가 아닌 ‘고령사회 인지적 예산 접근’이 필요하다.

### 4. 보편적 사회서비스정책과 지방정부의 역할 확대를 위한 조건

제2차 세계대전 이후 서구복지국가에서 새로운 복지프로그램을 만들고 복지비 지출을 확대할 때 중앙정부의 역할이 절대적이었다. 그런데, 보편적 사회서비스 정책이 확대되면서 중앙정부 뿐 아니라 지방재정의 역할도 동시에 강조되고 있다. 저출산 고령화로 대표되는 신사회위험들은 ‘일상생활’의 위기이고 이에 대한 대응에서는 보편적 사회서비스정책이 중요하다. 이 과정에서 지방정부의 적극적인 역할들이 필요하다. 지역별로 사회문제의 양상이 다르기 때문이다. 중앙정부 중심의 표준적인 사회정책은 지역에서 과잉대응 혹은 과소대응의 비효율성 혹은 비효과성 문제를 발생시킨다. 지방의 다양성을 인정하고 복지분권 구조를 확대하기 위해서는 기본적으로 보편적 사회서비스 재정지출의 지리적 외부성을 내부화시키는 중앙정부의 재정 지원 역

할을 전통적인 수직적 관리감독 기능에서 수평적 계약관계로 전환해야 한다. 전통적인 사회복지분야에서 수직적 정부 간 재정관계와는 구분되는 정부 간 재정관계 제도가 필요하다. 여기에서 핵심 정책영역들은 세입 측면에서 자주재원 확충과 지방교부세 및 국고보조금제도개편 그리고 세출측면에서 보조금의 지불 정산체계와 정부 간 성과관리(성과계약) 분야이다.

그림4 보편적 사회서비스와 정부 간 복지재정관계에 대한 접근 구조



고령사회에 대응한 보편적 사회서비스 정책에서 지방재정의 책임있는 역할을 위해서는 <그림 4>의 우측에 있는 정책요소들이 국가재정에 반영되는 정부 간 복지재정관계의 이원화가 필요하다. 또한, <그림 4>의 점선 영역에 적용할 수 있는 지방재정의 세입과 세출 분야 개편에서 세 가지 조건들이 필요하다.

첫째, 중앙정부에서 결정하는 사회안전망 프로그램과 관련된 지방재정 지출 수요들에 대해서는 중앙정부의 재정조정기능이 강화되는 방향에서 정비되어야 한다. 둘째, 사회서비스 투자에서 지리적 외부성의 내부화 수단으로써 지자체의 재정자율성과 책임이 확대될 수 있도록 국고보조금제도의 운영방식에 대한 개편이 필요하다. 셋째, 정부 간 재정관계에서 투입의 물량 확보와 집행과정의 투명성 책임 뿐 아니라 사회서비스 투자가 지향하는 사회기반 확충의 결과지향적 성과에 대한 책임 조건이 형성되어야 한다.

## 5. 제2세대 정부 간 재정관계 이론에 기초한 신제도 개편

정부 간 재정관계에서 전통적인 논의들은 60년대 재정학 이론들이다. 애로우의 공공·민간 역할, 머스그레이브 재정학, 사무엘슨 공공재, 오우츠 분권이론, 그리고 뷔케넌의 공공선택이론을 중심으로 제1세대 재정연방주의이론이 정립되었다. 1세대 이론의 정부 간 재정기능분담 원칙에서 중요한 것은 재정지출의 지리적 외부성이다.

그런데, 최적의 기준보조율을 찾으려는 1세대 이론의 현실 적합성과 유용성은 상당히 낮아졌다. 1세대 이론에서는 외부성에 따른 기준보조율 설정과 ‘최적’의 절대적 수준을 찾을 수 있는 ‘보조금의 법칙’이 있다고 생각한다. 하지만 90년대부터 논의되는 새로운 정부 간 재정관계론인 2세대 이론에 따르면, 재정분담에서 원칙과 보편적 논리는 없으며 정부 간 협상을 통한 ‘계약’이 중요할 뿐이라고 한다.

정부 간 재정관계에서 2세대 이론이 주목받는 것은 세 가지 이유이다. 첫째, 1세대 정부 간 기능분담 방식은 국고보조사업에서 재정적인 비용-효과성을 확보하기 힘들기 때문이다. 둘째, 교통통신의 발전에 따라 개인의 생활은 일상적으로 지방행정구역단위를 넘어선다. 과거의 생활양식으로 확정한 지방자치단체의 관리구역은 사회 경제적인 단위로 기능하는 데 한계가 있다. 국고보조금의 공간적인 조건이 달라졌다. 셋째, 전형적인 중앙정부의 정책영역이라고 생각했던 사회복지사업에서(현실적으로) 지방정부의 역할과 책임 범위가 확대되었다. 이에 따라 전통적인 시각에서는 이론이나 현실의 상황 둘 중 하나는 잘못된 것이 된다.

최적 정부 간 기능분담구조와 적정보조율을 찾으려는 머스그레이브-오우츠의 1세대 이론과 달리 2세대 이론을 적용하면, 정부 간 재정관계에서 인센티브-정보비대칭-지식(혹은 문제 해결 역량)의 조건들을 먼저 확인해야 한다.

우선, 국고보조사업에서 중앙 각 부처의 인센티브와 지방의 인센티브가 무엇인지 검토해야 한다. 둘째, 정보비대칭 문제를 해결할 수단이 필요하다. ‘중앙 예산당국인 기획재정부와 사업을 집행하는 중앙 각 부처’ 그리고 ‘중앙 각 부처와 사업을 위탁대행하는 지자체’ 사이의 ‘이중의 비대칭’ 구조가 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 전통적인 제도 형식보다는 참여 주체들의 자율관리를 유도할 수 있는 신제도가 중요하다.

복지보조사업에서 해결하려는 지역사회문제에 대한 주제가 우선적으로 고려되고 이를 해결하기 위한 정부 간 재정관계는 통제지향적인 1세대형에서 협력적인 2세대형으로 전환해야 한다. 이와 관련하여 복지보조사업에서 문제해결형 성과지표 설정과 정부 간 계약, 보조율 수준에 따른 책임분담 및 성과에 대한 구체적인 인센티브와 패널티, 포괄보조프로그램 등을 통한 지자체의 복지혁신 지원, 그리고 복지사업에 대한 성과정보의 공개와 지방의회 및 주민참여 활성화 과제 등과 같은 신제도가 필요하다.

## III. 고령사회 지방재정의 역할 강화를 위한 정책과제

### 1. 재정신뢰 형성과 파트너로서 중앙-지방 간 재정협력체계 구축

복지재정 수요는 중앙과 지방에서 공동으로 협력하여 대응해야 할 사안이다. 그런데, 정부 간 복지재정관계에 대한 중앙정부의 입장은 지방에 대한 불신이 전제되어 있다. 현재의 비판적인 재정구조에서 정부 간 복지재정관계를 합리적으로 재정립하는 것은 쉽지 않다. 새로운 구조 개편을 위해서는 무엇보다 중앙과 지방간의 재정 신뢰관계부터 형성해야 한다. 상호학습과 인사교류 등을 통해 문제의 상황과 대안의 공동 모색 체계가 정립되어야 한다.

또한, 중앙정부가 일방적으로 지방비 부담을 지시하기보다는 권고형태로 관련 규정을 마련하고 여기에 대한 수용과 수정 여부는 지방자치단체의 재량으로 남기는 성과계약접근이 활성화되어야 한다.

고령사회 대응 정책의 복잡성과 다양성을 고려하면 지자체의 사회서비스정책에 대해 중앙정부의 표준화된 관점에서 유사 중복성을 통제하는 것은 신중해야 한다. 중앙정부가 신사회 문제를 해결하지 못하고 취약계층에 국한되는 잔여적 복지정책 기조를 유지할 때, 고령사회 위기 극복을 위한 보편적 사회서비스 정책에서는 지자체의 역할이 강화되어야 한다. 고령사회 정책의 비용-효과성은 아직 검증되지 않은 것이 많다. 이러한 정책 특성의 환경에서는 재정력이 상대적으로 우수한 지자체가 고령사회의 신사회 위험을 해결할 수 있는 새로운 형태의 비용-효과적인 사회서비스혁신을 시범 실시할 수 있는 정책실험이 활성화되어야 한다.

## 2. 핵심 복지사업에서 정부 간 책임 '전담' 체계 정립

고령사회에 대응하는 핵심 복지사업들이 국고보조형태로 설계·집행되기 때문에 정부 간 복지재정 책임분담 문제는 국고보조금제도의 기준보조율에 초점이 맞추어져 있다. 2세대 이론에 따르면, 기준보조율은 시대와 상황에 따라 가변적이기 때문에 이해관계자의 타협과 협력에서 적정 수준의 균형점을 모색하는 것이 대안이 된다. 따라서 정부 간 재정관계는 최적 기준보조율 개편이라는 좁은 범위의 논의를 벗어날 필요가 있다.

정부 간 복지재정 갈등은 재정부담 이상의 의미가 있다. 많은 복지사업들이 중앙-광역-기초의 중첩된 수직관리체계를 통해 운영되고 있는데 정부혁신의 방향과는 거리가 있다. 수직적인 관리 감독 체계가 강화되면 책임소재가 불분명하게 되고 서비스 확대 노력보다는 중층적인 권력관계만 강화된다.

지방의 자주재원이 확대되면 복지'보조'사업을 축소하고 지방의 자체 재원을 통해 복지재정 기능을 활성화시킬 수 있다. 분권교부세의 경우와 같이 잘못된 분권 보다는 제대로 된 '착한 분권'이 필요하다. 중앙정부에서 직접 사업을 수행하여 의사결정 및 행정관리 비용을 절감해야 하는 보조사업도 있다. 이와 관련하여 중앙정부의 각종 지방특별행정기관이나 산하기관의 지방사무소를 통해 중앙정부가 직접 사업을 운용하는 '착한 집권'도 필요하다.

중장기적인 과제로서는 핵심적인 주요 복지사업에 대해 정부의 사회복지 기능 분담체계를 재검토해야 한다. 재정부담이 많은 핵심적인 기초복지사업에 대한 재원부담 및 관리체계를 개편하면 정부 간 복지재정 갈등 문제를 근본적으로 해결할 수 있다.

국민기초생활보장을 위한 생계급여와 의료급여 그리고 기초연금에서 지방자치단체의 역할은 중앙정부의 보조금을 수급자들에게 단순히 '전달'하는 기능에 그친다. 이러한 기초복지기능

은 국민연금공단과 건강보험공단에서 국민연금과 건강보험으로 통합 운영하고 중앙정부의 재정역할을 더 확대하는 방향으로 조정할 필요가 있다. 이외 다른 소규모 사회서비스 사업들에 대해서는 지방자치단체의 재량을 확대하고 중앙과 지방간 그리고 광역과 기초지자체간 성과계약체계를 구축하면 현재 발생하고 있는 지방의 복지재정 쟁점들을 상당 정도 해소할 수 있다.

## 3. 지방교부세를 통한 복지재정수요 지원 강화

지방교부세는 지방자치단체의 자율적인 재정기능을 보장하기 위한 일반재원이다. 대부분의 자치단체에서 재정력지수가 감소하여 재정부족분을 채워주는 보통교부세의 역할이 보다 중요해졌다. 무엇보다 지방교부세의 총량이 확충되어야 한다. 지자체의 기준재정수요는 증가하는 반면 내국세 신장에서 한계가 있어 최근 보통교부세의 조정률이 90% 이하 수준에서 낮아지고 있다.

지방재정에서 복지재정 부담을 완화하기 위한 중앙정부 차원에서 조치들이 보통교부세 배분 산식에 많이 반영되었다. 2000년대 후반부터 보통교부세의 기준재정수요에서 사회복지지출 요소들이 강화되었다. 지방의 복지재정 지출이 쟁점이 되면서 보통교부세에 세출 기능변화를 반영하여 대폭 조정이 이루어졌는데 2015년도에는 사회복지비 항목의 비중이 26.8% 수준이다.

표1 보통교부세 기준재정수요의 기능별 비중 분포(2015)

(단위 : %, 억 원)

측정항목	측정단위	서울	광역시	세종	도	시	군	합계
일반행정비	소계	40.0	31.6	32.6	32.7	28.6	28.1	31.1
	인건비	공무원수	29.3	22.7	23.1	20.8	18.5	17.5
	일반관리비	인구수	8.9	7.6	6.5	7.8	8.5	7.9
	안전관리비	인구수	1.7	1.3	2.9	4.1	1.6	2.7
문화환경비	소계	10.5	12.0	15.2	10.0	15.7	15.4	13.5
	문화관광비	인구수	3.1	5.2	3.0	6.0	6.0	5.5
	환경보호비	기구수	4.8	4.6	9.7	2.2	7.9	7.4
	보건비	인구수	2.6	2.3	2.6	1.8	1.8	2.0
사회복지비	소계	35.1	35.9	16.0	24.3	26.4	15.3	26.8
	기초생활보장비	기초생보수급자수	4.5	4.4	1.7	5.1	2.0	1.4
	노인복지비	노령인구수	6.4	7.6	4.6	4.7	6.3	4.9
	아동복지비	아동수	15.1	14.9	6.8	10.0	12.1	4.9
	장애인복지비	장애인등록자수	4.0	4.4	1.4	2.1	2.8	1.7
지역경제비	일반사회복지비	인구수	5.2	4.7	1.5	2.5	3.3	2.4
	소계	14.4	20.5	36.2	33.0	29.2	41.2	28.5
	농업비	경지면적	0.2	1.4	8.1	7.8	7.1	16.0
	임수산비	산림.어장.갯벌면적	0.2	0.8	1.1	3.8	2.1	5.5
	산업경제비	사업체종사자수	1.2	3.9	5.1	4.9	2.4	2.9
	도로관리비	도로면적	1.9	5.5	7.4	8.3	6.5	5.4
	교통관리비	자동차대수	2.6	4.8	2.8	2.8	3.4	1.7
합계	지역관리비	행정구역면적	8.3	4.2	11.6	5.3	7.7	10.2
	규모(억 원)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	89.847	131.424	3.056	98.491	245.711	133.649	702.178	

자료 : 행정안전부(2015). 「2015년 보통교부세 산정내역」.

그동안 총량 수준에서 기능별 비중 조정은 이루어졌지만, 기준재정수요를 산정하는 측정단위와 지표 그리고 자자체 유형별 세출 기능과 연계 등의 측면을 고려하면 여전히 조정해야 할 사항들이 남아 있다. 현재와 같이 취약계층에 대한 잔여적 복지정책이 지속되면 사회복지 분야의

기준재정수요에서 특별한 쟁점은 발생하지 않는다. 하지만 고령사회의 사회투자 수요가 확대되면 지방재정의 역할이 필요한 보편적 사회서비스에 대한 지출수요를 현재와 같은 방식으로 보통교부세의 기준재정수요체계에 반영하는 데 한계가 있다.

고령사회의 지방재정 수요에 대한 전체 체계를 재정립하면서 기준재정수요에서 사회복지비와 지역경제비의 적정 비율을 설정해야 한다. 사회복지 분야에서는 행정관리인력 수요가 많다. 기준재정수요체계에서 공무원 인건비 수요를 '일반행정비'에 통합하여 산정하기보다는 공무원의 담당 기능별로 인건비 수요를 분산 반영할 필요가 있다. 이러한 경우 사회복지 행정인력 수요가 많은 지자체에 상대적으로 많은 보통교부세 재원이 배분될 수 있다.

사회복지비의 기준재정수요에서 현행 측정단위는 사업의 수혜자 수로 설계되어 있다. 특정 사업 자체에 대한 지출 수요를 보정하는 잔여적 복지의 재정지원체계로 설계되었기 때문이다. 고령사회에서 지방재정이 책임지는 새로운 사회적 위험에 대해 수혜자 개인별 숫자로 대응하는 것이 적절하지 않을 수 있다. 지역공동체 전체의 집합적 대응이 필요한 경우 기준재정수요는 수급자 개인단위로 산정하기보다는 지역사회위험을 확인할 수 있는 요소(예: 출산율, 인구증가율, 고령화율, 자살률, 실업률, 다문화가구 비율 등)를 반영하여 지역사회의 문제 해결을 지향하는 방향으로 개편할 필요가 있다.

#### 4. 복지보조사업에서 국고보조금 체계의 재정립

복지보조사업의 경우 과거 60년대부터 누적된 수직적인 관리 통제 방식을 그대로 유지하면서 사업의 종류와 규모만 확대시켰다. 이에 따라 정부 간 재정관리의 비효율 문제가 계속 발생하고 있다. 이를 해결하기 위해 중앙정부의 관리 통제 활동이 강화되었지만, 문제를 해결하기보다는 정부 간 재정갈등을 더 악화시킨 경향이 있다.

현행 복지보조금제도는 30년 전인 1986년도에 전부 개정되었던 「보조금 관리에 관한 법」의 낡은 골격을 그대로 유지하여 많은 쟁점이 발생한다. 첫째, 중앙-광역-기초의 중첩된 사업관리 구조를 유지한 가운데 재정관리의 비용-효과성을 확보하지 못한다. 둘째, 현행 기준보조율 체계에서는 지방자치 부활과 90년대 후반의 사회안전망 확충 그리고 2000년대 중반의 보편적 사회서비스와 사회기반투자와 같은 복지정책의 변화가 반영되지 않았다. 셋째, 실질적으로 자치구의 복지재정부담을 부분적으로 완화하기 위해 도입된 차등보조율 제도는 논리적 체계와 타당성 그리고 실질적인 효과 측면에서 많은 한계가 있다.

정부 간 복지재정관계는 지방교부세법(기준재정수요, 부동산교부세), 보조금 관리 및 예산에 관한 법(기준보조율, 차등보조율, 보조금관리행정), 사회복지사업법 등 개별 복지법령 등에서 분산 관리되고 있다. 복지재정이 중앙과 지방 모두에서 재정의 우선순위를 차지하는 현실 상황을 고려하여 중앙·지방간 복지재정책임분담체계를 정립하기 위해 현행 보조금관련 법률을 분법하여 ‘사회복지보조금 관리에 관한 법(가칭)’을 신설할 필요가 있다.

여기에서는 우선 복지보조사업에서 기준보조율과 차등보조율에 대한 규정들을 재정립하고, 기초연금과 보육료 지원과 같은 보편적 복지서비스에 대한 국고보조율을 인상하며 복지사업의 특성에 따라 지방비 부담을 의무화할 것과 권고 수준에 그칠 것을 분류해야 한다. 중앙정부가 법률로 정하는 복지보조사업을 결정할 때 지방자치단체의 참여도 공식화하여 지방이 복지파트너로서 자리매김할 수 있는 규정도 포함되어야 한다.

#### IV. 맷음말 : 지방재정 중심의 새로운 해답

고령사회에서 정부 간 재정관계를 재설계하는 정책과제를 모색할 때는 사회 고령화에 대한 인식에서 중앙과 지방의 합의가 우선되어야 한다. 단순히 복지지출이 지금보다 확대되고 중앙정부가 더 책임져야 한다는 전통적인 복지국가 재정접근이 지속되면 현재의 정부 간 재정관계에 대한 논의는 특별한 의미를 가지지 않는다. 잔여적 복지정책을 중심으로 한 고령사회 정책 접근은 고령사회의 새로운 현상 혹은 정책수요를 근대산업사회의 낡은 정책의 관점으로 해결하려는 것이다. 영유아정책과 노인복지정책을 개별적으로 단순 집합시키는 전통적인 정책체계로는 고령사회에서 예상되는 본질적인 문제에 대응하는 데 한계가 있다.

고령사회는 출산율이 낮고 노인 인구 비중이 높아지는 현상 이상의 차원에서 해석해야 한다. 인구 고령화의 미래사회 변화를 전망할 때 출산율 회복이 현실적으로 가능한 것인지 또한, 바람직한지 여부에 대한 논의 없이 출산율 회복에 집중하는 회고적인 정책방안은 비용-효과적이지 않을 수도 있다. 인구의 주류 연령층이 고령자 중심으로 형성될 때 노인복지 수요가 증가되어 재정 건전성 위기가 발생할 수 있다는 표면적 전망과 함께 사회 중심 계층이 고령화될 때 발생하는 사회 경제적 생산 기반의 변화와 고령 인구의 사회참여 및 인적자산 활용에 대한 거시적인 사회 인구정책도 동시에 필요하다.

저출산에 따라 발생하는 생산인력 부족문제에 대한 해결방안을 활동적 고령화(active aging)에서 찾을 수도 있다. 이 경우에는 고령자에 대한 사회정책은 노인복지가 아닌 고령자 인적역량개발정책으로 전환된다. 노인은 사회복지의 수혜대상자가 아닌 새로운 형태의 경제활동인구가 되는 것이다.

새로운 문제와 새로운 해결방식이 다양하게 모색되는 과정에서 정부 간 복지재정 책임분담 관계에 대한 개편과제도 함께 추진되어야 한다. 전통적인 근대산업사회 복지국가체제의 재정지출과 정부 간 재정관계가 고령사회문제를 해결하는 데 실패하고 있는 상황에서 현재의 정책접근과 정책수단을 계속 사용하는 것은 적절하지 않다.

중앙정부 중심의 집권적이고 표준화된 사회정책과 비영리부문에 의존하는 일반 복지정책, 그리고 중앙-광역-기초에 이르는 현재의 중층적인 복지전달체계에 대한 구조적인 개편이 필요하다. 고령사회 대응 정책에서는 근대 복지국가의 잔여적 복지정책의 키워드 대신 지방자치단체 중심의 분권화된 다양한 사회서비스 정책과 영리와 비영리 기관들이 공존하는 복지혼합정책, 그리고 행정효율화와 성과책임의 구체화를 위한 단층적 복지기능분담 구조 등에 대한 논의가 필요하다. 무엇보다 고령사회의 새로운 사회위험을 극복하기 위한 신사회정책에서 지방재정은 잔여적 복지정책에서와는 달리 사회정책의 변방이 아닌 중심이 되어야 한다. ↗

# 고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안



글\_손희준  
(청주대학교  
행정학과 교수)

- 인구 고령화에 따른 지방교부세 제도개편 방안은 단기적으로 노인복지수요를 확대·반영하여야 하지만, 중앙과 지방간 적절한 역할분담이 전제되어야 하며 덧붙여 미래의 자원이자 수요인 신생아 및 유입 인구 등 지역 내 인구증가를 재정수요로 추가하여 대비해야 할 것이다.

## I. 서론

우리나라의 지방자치는 1948년 제헌헌법과 지방자치법의 제정에 따라, 1952년 4월 시·읍·면 의회선거가 실시되면서 도입되었다(김순은, 2014). 당시는 전쟁 중이어서 수복되지 않은 지역을 제외하고 지방선거를 실시할 정도로 지방자치에 대한 열망이 강했지만, 우여곡절을 겪으면서 1961년 5·16에 의해 전면 폐지되었고, 1987년 노태우 대통령의 6·29 선언을 통해 1991

년 지방의회가 구성되고<sup>1)</sup>, 1995년 단체장에 대한 직선제<sup>2)</sup>가 도입되면서 2014년 현재 민선 6기가 출범하였다.

따라서 1991년부터는 24년이 되었고 민선 자치는 20년째로 성년이 되었다. 그동안 지방자치의 성과에 대해서 부문별 또는 학술적으로 평가가 이루어져 왔지만(김순은, 2001; 손희준, 2011; 주만수, 2014 등), 찬반양론이 대립하고 있다. 결국 지방자치의 성공여부를 결정하는 핵심 요인은 중앙정부와 지방정부 간 기능 및 역할 등 관계인데, 이 중에서도 재정관계가 가장 중요하다고 하겠다.

최근 들어 무상보육을 둘러싸고 중앙·지방간 대립양상이 심화되고, 누리사업의 추진을 두고서 중앙 및 지방과 지방교육청까지 가세하여 정작 국(주)민의 안녕과 복지는 내버려둔 채 밥그릇 싸움만 하는 것처럼 비춰지고 있다. 더군다나 세계 어느 나라보다 가장 빠른 고령화 속도와 '저출산과 이혼 및 자살률 증가' 등 우리사회에 어두운 성장의 그림자가 염습하고 있는 상황 속에서 '고용 없는 성장'과 장기적인 경기침체로 인한 세수결손은 희망의 뿌리마저 흔들고 있는 실정이다. 급기야 올해는 2013년의 국세 결손에 따른 지방교부세 감액분이 1조 5천 억원에 달하여 지방자치단체의 재정운영에 비상이 걸렸으며, 내년 역시 작년의 국세수입 결손분이 11조 원을 상회한다는 보도가 이어지고 있다.

특히 인구의 고령화는 우리나라가 전 세계에서도 가장 빠른 속도를 보이고 있으며, 저출산<sup>3)</sup> 역시 이러한 고령화의 속도에 박차를 가하고 있는 실정이다.

이러한 저출산 고령화의 심각한 문제를 해결하기 위해서는 제한된 국가재원의 효율적 배분을 통해 문제를 해결해야 하며, 결국은 중앙과 지방간 재원배분 문제로 귀결된다.

그중에서도 중앙정부와 지방정부 간 재정조정제도의 핵심인 지방교부세제도는 1951년 6. 25 전쟁 중에 '임시 지방분여세'로 도입되고, 1961년 지방교부세법을 제정하여 현재의 지방교부세제도로 정착되면서 많은 변화를 겪어 왔다. 2004년 지방양여금의 폐지와 함께 분권교부세를 신설하고, 종합동산세를 지방에 이전하기 위해 부동산교부세를 신설하면서 지방교부세의 법정률도 19.24%로 인상하여 현재에 이르고 있다. 올해 2015년 분권교부세의 일부 사업을 국고보

1) 1961년 5.16 이후 정지되었던 지방자치제의 부활을 의미하는 지방의회의 재구성은 1991년 3월 28일 시·군·구의회 의원과 6월 20일 시·도의회 의원을 주민들이 직접 선거를 통해 선출함으로써 재기되었다.

2) 단체장의 직선은 1995년 6월 27일 지방의회 의원선거와 통합하여 실시하였고, 제2기는 1998년 6월 4일, 제3기는 2002년 6월 13일, 제4기는 2006년 5월 31일, 제5기는 2010년 6월 2일 선거 및 제6기는 2014년 6월 4일 선거를 통해 7월 1일부터 시작되었다.

3) 1980년부터 2012년까지 합계출산율의 연평균 증가율이 우리나라(-2.4%)인 반면, 일본은 -0.7%, OECD국가 평균은 -0.8%로 나타나고 있으며, 2012년의 합계출산율은 1.3명에 불과하다. 자세한 내용은 박지현(2015)을 참고할 것.

조사업으로 환원하면서 분권교부세를 보통교부세로 통합·운영하기로 하여 지방교부세 제도변화는 이미 예정되어 있었다.

2014년 12월 그동안 쌓여왔던 사회복지 재정수요 증가와 누리과정, 학교급식, 기초연금 등을 둘러싸고, 중앙과 지방 및 지방교육자치단체가 갈등을 드러내게 되어, 국정과제의 일환으로 지방교부세 제도개선 문제가 국정과제로 선정되었다.

따라서 이 글에서는 우리 사회의 고질적인 문제인 고령화에 따른 문제 해결을 위해 중앙과 지방의 재정조정제도인 지방교부세 제도를 중심으로 여하히 대응하고 개편해야 하는지를 파악하고자 한다. 이를 위해 현 지방재정의 급변하고 있는 환경변화를 예측해 보고, 그중에서도 저출산과 고령화의 실태를 주로 지방재정에의 영향을 중심으로 분석해 보고, 지방교부세의 기능과 역할을 재검토 한 뒤, 이러한 저출산 및 고령화 수요에 대응하기 위한 지방교부세 제도개편 방향을 모색하고자 한다.

## II. 고령화에 따른 지방재정의 영향

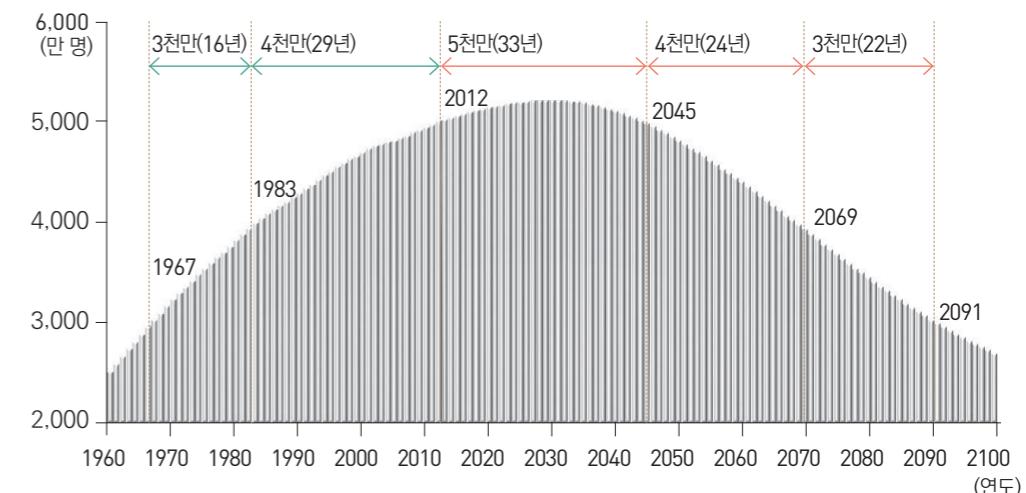
### 1. 인구 고령화의 추세

우리나라 인구의 고령화는 출산율의 저하와 평균 수명의 증가로 설명할 수 있다(박지현, 2015). 첫째, 출산율은 여성 1명이 평생 낳는 자녀수를 의미하는 합계출산율이 1983년에는 인구대체 수준의 출산율인 2.1명(유럽 경제위원회가 보고한 인구가 현상유지를 위해 필요한 출산율)이었다가 2012년 1.3명으로 감소하였다.

이는 일본의 1.4명, OECD 평균 1.7명보다 낮은 수준이다. 이러한 저출산으로 인해 우리나라 인구는 2012년 6월 5천만 명을 넘어서 2030년 5,216만 명을 정점으로 계속 감소하게 된다. 최근의 출산율, 기대수명, 국제이동 추세가 지속된다면 한국의 인구는 2045년부터 5천만 명 이하로 줄어들어 2045~2069년까지 약 24년 동안 1천만 명이 더 감소할 것으로 예상되며, 그 이후로 2091년 3천만 명 수준까지 감소하는 데 약 23년이 소요될 전망이다(통계청, 2012).

둘째, 고령화의 두 번째 요인인 평균수명의 증가를 보면, 1980년 65.9세에서 급격하게 증가하여 2012년 평균수명은 81.3세로 일본의 83.2세와 OECD 국가평균 80.2세보다 높다.

그림1 한국의 장기 인구 전망



자료: 통계청(2012).

OECD의 인구전망을 보면 우리나라는 2000년에 이미 UN이 정한 고령화사회(Aging society)<sup>4)</sup>에 진입하였으며, 2017년 14%로 고령사회(Aged society), 2026년 20.8%로 초고령사회(Super aged society)에 진입할 것으로 예상되고 있다.

표1 주요 국가의 고령화 진행 속도

구 분	도달연도			소요기간 7% → 20%
	고령화사회(7%)	고령사회(14%)	초고령사회(20%)	
한 국	2000	2017	2026	26년
일 본	1970	1994	2006	36년
프랑스	1864	1979	2018	154년
미 국	1942	2015	2036	94년

자료: 광채기(2014)

또한, 고령 인구가 증가하면, 경제성장률이 하락하고 조세수입은 감소하는 동시에, 노인 관련

4) UN은 전체 인구대비 65세 이상 노령인구 비율이 7%~14% 미만을 고령화사회(Aging society)로, 14~20% 미만인 사회를 고령사회(Aged society), 그리고 20% 이상인 경우를 초고령사회(Super aged society)로 구분하고 있다.

사회복지 지출은 증가하게 된다(곽채기, 2014). 우리보다 앞서 세계에서 가장 빠른 고령화 현상을 경험한 일본 역시 인구구성의 변화 및 노인인구의 증가에 따라 복지지출은 증대된 반면 생산가능 인구의 감소로 인해 1인당 조세부담액은 미미하여 재정 균형이 깨지고, 재정적자가 확대되는 악순환을 겪어 왔다. 결국 일본의 대다수 지방자치단체들이 이러한 소자녀(少子女) 고령화 현상과 베블경제 붕괴 등이 맞물려 재정위기를 경험하고 있다(시라카와 이치로, 2009: 4).

이와 관련하여 과거와 같은 중앙과 지방 간 기능 배분을 통해 노인복지 문제에 접근하는 것은 한계가 있다. 특히 출산장려 및 생애주기별 복지정책은 개별 자치단체가 추진해야 큰 효과가 없을 수 있고, 일종의 전국적인 최저수준(national minimum)을 보장해야 하기 때문에 중앙정부가 담당하되, 실질적인 복지서비스는 주민들과 더 가까이 있는 지방정부가 담당하게 하는 제도개혁이 요구되며, 지금까지의 과다한 SOC예산이 존재하였다면, 개발예산을 축소하는 대신 복지예산을 증대시키는 노력이 병행되어야 할 것이다.

문제는 우리나라가 약 100년에 걸쳐 고령사회, 초고령사회로 진입한 선진국과 달리 단기간에 고령화되는 압축 고령화 현상을 보인다는 것이다. 일본이 고령화사회에서 초고령사회로 진입하기 까지 36년, 독일이 78년, 프랑스가 155년 걸릴 것으로 예측되는 반면, 우리는 26년 후로 예측되고 있다(김선기 외, 2012).

2015년 기준으로 광역자치단체별 65세 이상의 고령 인구가 차지하는 비율을 보면, 17개 단체 중 9개가 이미 14% 이상인 고령사회에 접어들었고, 전남의 경우는 이미 초고령사회에 접어들었다(이희재, 2015). 기초자치단체의 경우는 더욱 심각하여 이미 2010년 기준으로 경북 군위와 의성군이 각각 39.4%와 38.5%, 전남 고흥군 38.2%, 전북 임실군 37.7%, 경남 합천군이 37.3% 등 인 반면, 울산 북구와 동구 및 대전 유성구는 6% 미만으로 나타나고 있어, 지역별로 큰 차이가 있음을 알 수 있다(김선기 외, 2012). 이는 결국 도시와 농촌 간 인구이동과도 관련 있음을 보여준다.

## 2. 사회복지지출의 급증

우리 정부 역시 저출산·고령화에 대응하기 위해 2005년 5월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 2006년부터 '제1차 저출산·고령사회 기본계획'을 수립하였고, 2010년에는 '제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~15)' 수립을 통해 고령사회 분야를 보완하고, 노인 관련 정책을 시행 중이다.

제1차 저출산·고령사회 기본계획은 2006~2010년의 5개년 계획으로 저출산, 고령화, 성장 등

력, 사회 분위기 조성의 4대 분야에 237개 사업이 포함되었다. 총 42.2조 원을 투입하여 계획을 초과하였지만, 성과는 아직 미지수이다. 저출산 분야는 영유아 보육, 교육지원, 일·가정 양립환경 조성 등에 주로 투자하였고, 고령화 분야는 기초노령연금과 노인 장기요양보험 등으로 노후 소득보장과 요양지원에 역점을 두었다.

이러한 제1차 계획에 의해 무상보육·교육비 지원율이 2005년 21.9%에서 2010년 42.0%로 증가했고, 육아휴직제도 이용률도 26.0%에서 50.2%로 향상되었다고 한다. 고령화 분야에서는 기초노령연금 수급자 비율이 2005년 14.2%에서 70.0%로 급증하였고, 노인 장기요양 서비스 수혜율도 1.3%에서 6.35로 증가하였다.

표2 저출산·고령사회 기본계획상 투자계획

(단위: 조 원, %)

구 分	제1차 계획		제2차 저출산·고령사회 기본계획					
	계획	예산	계	2011	2012	2013	2014	2015
합 계	40.3	42.2 (100.0)	75.8 (100.0)	14.1	14.6	15.2	15.7	16.2
저출산	19.1	19.7 (46.7)	39.7 (52.4)	7.2	7.6	7.9	8.3	8.7
고령화	15.0	15.8 (37.4)	28.3 (37.3)	5.4	5.5	5.7	5.8	5.9
성장 동력	6.2	6.7 (15.9)	7.8 (10.3)	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6

자료: 제2차 저출산·고령사회 기본계획 자료를 재구성. 윤영진(2012)에서 재인용.

제2차 저출산·고령사회 기본계획에서는 2011~2015년까지 총 75.8조 원을 투자하는 것으로, 제1차 계획의 투자규모 42.2조 원에 비해 79% 증가한 것이다. 특히 저출산 분야는 39.7조 원으로 2배 가량, 고령화 분야는 1.8배 정도 증가하였다.

표3 저출산·고령사회 기본계획의 정책 추진방향

구 分	제1차 계획		제2차 계획	
	저출산	고령화	제1차 계획	제2차 계획
저출산	주요대상	저소득 가정	맞벌이 등 일하는 가정	
	정책영역	보육지원 중심	일·가정 양립 등 종합적 접근	
고령화	주요대상	65세 이상 저소득 노인	50세 이상 등 베이비 봄 세대	
	정책영역	소득보장, 요양보호	소득·건강·주거 등 전반적 사회시스템	
공통	추진방식	정부 주도	범사회적 정책 공조	

자료: 윤영진(2012)에서 재인용.

제다가 제2차 계획에서는 보다 더 보편적 복지를 지향하고 있는 점이 특징으로, 주로 저소득 가정을 대상으로 했던 제1차 계획과는 달리 맞벌이 등 일하는 가정으로 확대하였고, 고령화 분야 역시 65세 이상 저소득 노인에서 50세 이상 베이비 블룸 세대로 확대하였다. 이러한 변화는 저출산·고령화 문제에 대해 보편적이고 다양한 접근으로 바람직하다고 판단된다.

2013년 중앙정부 예산기준으로 복지재정(보건+복지+노동)은 97.4조 원으로 중앙정부 예산 전체 342조 원의 28.4%에 해당하고 분야별 예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2005년 당시 복지재정 비율은 23.7%였으나 이후 꾸준히 증가하였고, 연평균 증가율을 보면 중앙정부 재정규모의 증가율이 20.3%에 불과한 반면, 복지재정은 24.5%로 상대적으로 더 높고, 분야별로 보면 사회복지가 25% 증가한 반면 보건은 22.5%로 역시 사회복지의 증가가 전반적인 복지재정의 증가율을 견인하였다.

이를 부문별로 보면 2005년 6,000억 원 수준이던 보육·가족·여성에 대한 지출이 2013년에는 4조 5,000억 원 규모로 7.5배 증가하였으며 연평균 증가율은 93.7%로 가장 높은 비율을 나타냈고, 취약계층 지원과 노인 및 청소년지원 사업 역시 6배나 증가한 6.6조 원에 달해 다른 부문의 증가율을 크게 앞질렸다.

표4 중앙정부 복지재정 규모의 변화추이

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	증가율	
										(단위: %)	(단위: %)
중앙정부 총 지출(A)	209.6	224.1	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	342.0	20.3	
복지재정(B)	49.6 (23.7)	56.0 (25.0)	61.4 (25.8)	68.8 (26.1)	74.6 (26.2)	81.2 (27.7)	86.4 (27.9)	92.6 (28.4)	97.4 (28.4)	24.5	
분야별	사회복지	44.5	50.5	55.2	62.9	67.7	73.9	78.9	84.8	88.6	25.0
	보건	5.0	5.5	6.2	5.9	6.9	7.3	7.5	7.9	8.7	22.5
	기초생활보장	4.6	5.3	6.5	7.2	7.1	7.3	7.5	7.9	8.5	23.0
	취약계층지원 등*	1.1	1.4	1.9	3.5	4.6	5.6	5.6	5.8	6.6	75.0
	보육·가족·여성	0.6	0.9	1.2	1.6	1.9	2.3	2.8	3.3	4.5	93.7
	공적연금	16.0	17.2	18.9	21.4	23.8	25.9	28.1	31.2	33.1	25.8
	노동	7.8	9.3	10.4	10.4	14.6	12.2	12.6	13.1	13.8	22.1
	보훈	2.5	2.6	2.9	3.1	3.3	3.6	3.8	4.0	4.3	21.5
	주택	11.6	13.5	13.9	15.4	15.2	16.7	18.0	19.0	17.4	18.7
	건강보험지원 등	4.0	4.2	4.1	4.5	5.2	5.3	5.7	6.0	6.5	20.3

\*: 2005~2012년 최종예산 순계기준이고, 2013년은 통계재정지출 기준임

\* 취약계층 지원 등은 3개 부문(취약계층지원+노인·청소년+사회복지일반) 합산임

자료: 기획재정부, 나라살림 예산개요, 각 연도

제다가 제2차 계획에서는 보다 더 보편적 복지를 지향하고 있는 점이 특징으로, 주로 저소득 가정을 대상으로 했던 제1차 계획과는 달리 맞벌이 등 일하는 가정으로 확대하였고, 고령화 분야 역시 65세 이상 저소득 노인에서 50세 이상 베이비 블룸 세대로 확대하였다. 이러한 변화는 저출산·고령화 문제에 대해 보편적이고 다양한 접근으로 바람직하다고 판단된다.

2009년 최종 세출예산은 156조 7,028억 원이며, 이 중에서 사회복지가 29조 1,648억 원으로 18.6%를 차지하여 가장 비중이 높았고, 그 다음은 수송 및 교통이 14.0%와 기타가 13%를 차지하였다. 2014년 세출예산 규모는 163조 5,793억 원이며, 이 중에서 사회복지가 40조 832억 원으로 전체의 24.5%를 차지할 정도로 가장 비중이 크다. 다음은 기타 15.9%, 환경보호 9.9%, 수송 및 교통 9.3% 등의 순서이다.

표5 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위: 억 원, %)

구분	2009년(최종)	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
합계	1,567,028 (100.0)	1,398,564 (100.0)	1,410,393 (100.0)	1,510,950 (100.0)	1,568,887 (100.0)	1,635,793 (100.0)
일반공공행정	118,293(7.5)	119,619(8.5)	125,034(8.8)	128,920(8.5)	129,895(8.2)	138,381(8.4)
공공질서 및 안전	26,516(1.6)	21,757(1.5)	23,366(1.6)	27,653(1.8)	28,862(1.8)	26,831(1.6)
교육	83,366(5.3)	81,384(5.8)	90,143(6.4)	98,201(6.4)	100,180(6.3)	96,849(5.9)
문화 및 관광	83,535(5.3)	77,948(5.5)	69,872(4.9)	74,441(4.9)	78,408(4.9)	79,981(4.9)
환경보호	168,942(10.7)	149,025(10.6)	150,305(10.6)	154,187(10.2)	157,925(10.0)	162,636(9.9)
사회복지	291,648(18.6)	265,342(18.9)	284,632(20.1)	309,157(20.4)	349,921(22.3)	400,832(24.5)
보건	24,264(1.5)	22,250(1.6)	20,082(1.4)	20,825(1.3)	23,323(1.4)	24,139(1.4)
농림해양수산	109,547(6.9)	97,236(6.9)	97,944(6.9)	104,329(6.9)	108,898(6.9)	111,931(6.8)
산업·중소기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)	30,437(2.1)	32,514(2.1)	32,213(2.0)	30,120(1.8)
수송 및 교통	220,058(14.0)	164,648(11.7)	151,118(10.7)	156,791(10.3)	154,683(9.8)	151,833(9.3)
국토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)	116,385(8.2)	125,744(8.3)	122,118(7.7)	114,703(7.0)
과학기술	7,670(0.4)	4,374(0.3)	3,293(0.2)	5,149(0.3)	6,254(0.3)	6,316(0.4)
예비비	19,841(1.2)	21,964(1.5)	23,125(1.6)	30,566(2.0)	31,038(1.9)	30,468(1.8)
기타	205,193(13.0)	214,400(15.3)	224,657(15.3)	242,472(16.0)	245,168(15.6)	260,774(15.9)

자료: 행정자치부, 매년도.

결국 지방 세출에서의 사회복지지출의 비중이 전체의 1/4에 해당할 정도 그 비중이 증가하였다. 이러한 사회복지 지출의 급증은 2008년부터 ‘기초(노령)연금 신설’, ‘양육수당 신설’, ‘장애

인연금 신설, ‘영유아보육료 대상 확대’, ‘기초생활보장 급여 확대’ 등 대규모 사회복지 제도의 확대로 인해 지방비가 큰 폭으로 증가하였기 때문이다.

행정자치부(당시 안전행정부)에 의하면 이러한 5가지 사회복지 제도의 확대로 인하여 국비는 2008년 2.4조 원에서 2014년 17.7조 원으로 기간 중 7.4배 증가하였고, 지방비는 2008년 0.8조 원에서 2014년 6.39조 원으로 기간 중 8.0배 증가하였다. 이를 통해 최근 지방에서의 사회복지비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 그 세부항목을 보면 기초생활보장과 노인·청소년 지원사업 및 보육·가족 및 여성지원 등의 사업에 대한 비중이 높다. 특히 최근에는 사회복지단체에 대한 민간이전경비와 사회단체보조금이 쟁점이 되고 있다(이상용, 2010).<sup>5)</sup>

표6 2008년 이후 주요 복지정책 관련 지방비 증가 현황

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	계
	국비 합계(A)	2.4	3.04	12.0	12.7	13.5	14	17.7
지방비 합계(B)	0.8	1.14	4.84	5.22	5.73	6.7	6.39	30.82
2008년 기초노령연금 신설 (2014년 기초연금 개편)	0.8	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.8	7.80
2009년 양육수당 신설	0	0.04	0.07	0.1	0.11	0.83	0.69	1.82
2010년 장애인연금 신설	0	0	0.07	0.14	0.14	0.17	0.22	0.74
2011년 영유아 보육료 확대	0	0	1.8	2	2.4	2.7	1.7	10.60
기초생보	0	0	1.9	1.98	2.08	1.9	2.0	9.86
총 사업비(A+B)	3.2	4.18	16.84	17.92	19.23	20.7	24.09	107.02

주: 기초생보는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산장제급여를 의미  
자료: 안전행정부(2014.9), 「주민세 등 지방세 20년 만에 현실화 한다」, 보도자료.

5) 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별 법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 사회단체에 대해 사업비 또는 운영비를 지원하기 위해 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 한도액이 설정된 경비이나 국고 또는 시·도비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외한다.

### III. 지방교부세의 구조와 실태<sup>6)</sup>

#### 1. 지방교부세의 의의와 기능

지방교부세는 ‘지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다’고 규정하고 있다(지방교부세법 제1조).

따라서 일반적으로 지방교부세는 ‘지방자치단체의 부족한 재원을 보전해 주고, 자치단체간의 재정 불균형(fiscal imbalance)을 시정하는 기능을 수행하는 제도로서, 그 사용에 아무런 조건이 첨부되지 않는 일반적인 재정지원금’으로 이해되고 있다.

그러므로 지방교부세는 단순히 국고에서 지원되는 교부금이 아니라, 본래 지방자치단체가 중앙과 함께 공유한 고유재원이며, 국가가 지방교부세를 교부할 때에는 조건을 붙이거나 용도를 지정해서는 아니 되며, 지방교부세는 지방자치의 본래 의도를 구현하고, 자치단체의 독립성을 강화한다는 궁극적인 목적을 가진다고 할 수 있다(송상훈 외, 2011; 손희준 외, 2011).

이러한 우리나라의 지방교부세는 1951년 4월 1일 「임시지방분여세법」에 의한 임시지방분여세로 출발하였는데, 6.25 직후 경제 불안에 따른 지방의 재정력 격차를 시정하기 위해 제정된 것으로 재원은 당해 연도의 지세 및 영업세 예산액의 123.9/1,000에서 346.8/1,000 이내로 하였다.

1952년 「지방분여세법」을 제정하였고, 1958년에는 「지방재정조정교부금법」을 제정하기도 하였으며, 1961년 12월 31일 「지방교부세법」을 제정하여 오늘에 이르고 있다. 1973년 8.3조치로 법정교부율(내국세의 17.6%)을 폐지하였다가, 1983년 내국세의 13.27%(교부세 총액의 10/11은 보통교부세, 1/11은 특별교부세)로 부활되었고, 2000년에는 15.0%로 상향 조정되었다. 2005년에는 지방양여금이 폐지되면서 일부사업이 보통교부세로 편입되고, 내국세의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세가 신설되었으며, 특별교부세가 1/11(9.09%)에서 4%로 축소되고, 국세인 종합부동산세가 신설되면서 부동산교부세가 신설되었다. 2014년 특별교부세의 비중이 4%에서 3%로 인하되고, 2015년 분권교부세의 일부가 국고보조사업으로 환원되면서 지방교부세로 통합되었고, 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%를 재원으로 소방안전교부세가 신설되었다.

6) 이 부분은 손희준(2015)의 내용을 수정·정리하였다.

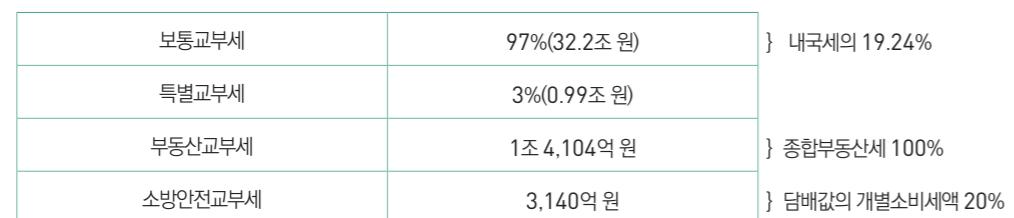
표7 지방교부세 제도의 변천내용

연도	주요 내용
1951	임시 지방분여세법으로 출발(국세 중 특정 세목의 일정률 34.68% 교부)
1952	지방분여세법 제정
1958	지방재정조정교부금법 제정(1959년부터 시행)
1961	지방교부세법 제정(국세 중 특정 세목의 일정률 교부; 1962년부터 시행)
1968	국세부가세 폐지와 관련한 재정적 조치로서 내국세의 17.6%의 법정교부율을 방식 채택(1969년부터 시행)
1973	1972년 8·3 긴급조치에 의해 1973년부터 법정교부율을 제도를 폐지하고 매년 국가 예산으로 재원 규모 결정
1982	법정교부율(내국세의 13.27%) 방식의 부활. 단, 경과 규정에 의해 1983년부터 적용, 증액교부금 제도 신설
1995	농어촌특별세 관리특별회계에서 전입되는 금액의 교부세(증액교부금) 재원으로 추가
1999	법정교부율 상향 조정(내국세의 15.0%): 2000년 1월 1일부터 적용
2004	법정교부율 상향 조정(내국세의 19.13%), 증액교부금 제도와 지방양여금제도 폐지: 분권교부세 신설(내국세의 0.83%): 2005년 1월 1일부터 적용
2005	부동산교부세 신설(종합부동산세총액+전전년도 종합부동산세액의 정산액)
2006	법정교부율 상향 조정(내국세의 19.24%), 분권교부세율 상향 조정(0.94%): 2006년 1월 1일부터 적용
2014	특별교부세의 비중 인하(4%→3%)
2015	분권교부세(일부 국고보조사업으로 환원)는 폐지되고 재원은 지방교부세로 통합, 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세 종액의 20%)

## 2. 지방교부세의 유형

지방교부세는 2015년 현재 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 4가지 종류로 구분된다(지방교부세법 제3조). 다만, 부동산교부세는 종합부동산세의 전액으로, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%로 별도 운영되고 있다.

그림2 지방교부세의 구조와 재원(2015년 현재)



주: 내국세는 목적세, 종합부동산세, 담배 개별소비세액 20% 제외한 금액

2015년 현재 지방교부세의 종류는 다음 <표 8>과 같다.

표8 지방교부세의 종류와 특성(2015년 현재)

구분	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
목적	자치단체 부족재원 보전 및 재정불균형 시정	지역별 특별 재정 수요 지원	지방재정 확충 및 재정불균형 시정	지자체 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등
재원	내국세의 19.24%	재원의 97%)	종합부동산세 100%	담배에 부과되는 개별소비세 종액의 20%
배분	재정수요 대비 재정수입 부족액 (공식 배분)	재해예방·복구, 시책 등 (신청 및 심사)	재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 (기준 배분)	소방 및 안전시설, 재난 및 안전 강화, 재정여건 고려 (기준 배분)
성격	일반재원	특정재원	일반 재원	특정재원

주1): 분권교부세 폐지에 따른 불교부단체 자금 특례(1,253억 원)를 포함: 2016~2019년까지  
2015년 기준액(1,253억 원)×내국세 증감율로 저급하고 이후 필요 조치.

### 가. 보통교부세

보통교부세는 국민들이 어느 곳에 거주하더라도 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준(national standard)의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하고자 하는 수단으로, 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 부족분을 교부하는 구조이다. 보통교부세는 지방교부세 법정교부율인 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액과 정산금액의 97%에 해당하는 금액을 재원으로 한다.

이러한 보통교부세는 전형적인 일반보조금(general grants)의 성격을 가지며 일정한 공식(公式)에 의해 배분되고 재원의 사용용도가 정해지지 않는 일반재원이다. 2015년도 현재 보통교부세 산정의 흐름을 정리하면 다음 [그림 3]과 같다.

그림3 보통교부세의 산정흐름도



자료: 행정자치부, 「2015년도 지방교부세 산정해설」, 2015

#### 나. 특별교부세

특별교부세는 자치단체의 모든 재정수요를 완벽하게 포착할 수 없는 보통교부세 산정방법의 한계를 보완하는 제도적 장치로서 ①특별한 지역현안수요가 있을 때, ②보통교부세의 산정 이후에 발생한 재난을 복구하거나, 재난 및 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때, ③국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 재정지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우에 교부한다.

이러한 특별교부세는 지방교부세 법정교부율인 내국세 총액의 19.24% 중 3%의 재원으로 운영되며, 특별교부세 재원의 40%는 지역현안수요, 50%는 재난안전수요, 10%는 시책수요 등 3 가지 유형으로 구분한다.

#### 다. 부동산교부세

부동산교부세는 지방교부세이지만 국세인 종합부동산세의 전액을 재원으로 별도로 운영된다. 2005년 부동산투기 억제 등 국가의 정책목적을 위해 지방세인 종합토지세와 재산세 일부를 종합부동산세(주택 9억 원 초과, 토지 6억 원 초과, 사업용 토지 40억 원 초과 시 부과)로 전환되었기 때문에, 이 과정에서 자치단체의 재원 감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위해, 종합부동산세 총액을 자치단체에 전액 교부하도록 하였다.

부동산교부세는 2009년까지는 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방 세 운영상황, 부동산보유세 규모 등을 감안하여 정했지만, 2010년 지방소비세가 도입되면서 전 액 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)별로 교부(세종특별자치시는 2012년부터)하고 있으며, 현행 교부기준 및 산정지표는 다음 <표 9>와 같다.

표9 부동산교부세 교부기준 및 산정지표

구 분	교부기준	산정지표
특별자치시, 시·군 및 자치구	재정여건(50%)	재정력역지수(50)
	사회복지(25%)	사회복지비지수(13), 노령인구지수(4), 노인보호지수(2), 국민기초생활수급권자지수(3), 장애인지수(3)
	지역교육(20%)	지역교육현안수요지수(6), 영어체험교실운영지수(8), 보육·교육지원지수(3.2), 영어체험교실수(2), 보육·교육학급수(0.8)
	보유세규모(5%)	재산세부과액지수(5)
제주특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%	

재정여건을 반영하기 위해, 재정력 역지수를 50% 반영하고, 사회복지 수요를 25% 반영하며, 지역교육수요 20%, 보유세 규모를 5% 반영하고 있다.

#### 라. 소방안전교부세

2015년 담뱃값 인상에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 소방안전 시설에 대한 투자, 재난예방 및 안전관리 강화 등을 위해 소방안전교부세를 신설하였는데, 국민 안전처의 소관이다. 2015년 개별소비세액 1조 5,704억 원의 20%인 3,140.8억 원을 계상하고, 소방안전 교부세의 배분기준 및 재원의 성격 등은 별도로 마련하였으며, 지방교부세법에 근거가 있어 지방교부세의 한 종류에 포함된다.

### 3. 지방교부세의 규모와 추이

지방교부세의 규모는 다음〈표 10〉과 같다.

표10 지방교부세의 유형별 재원규모

(단위 : 억 원)

연도별	정률분(2015년 현재 내국세의 19.24%)				증액교부금 <sup>1)</sup>	부동산 교부세	소방안전 교부세
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세			
1991	34,524	30,532	3,054	-	937	-	-
1992	39,277	35,337	3,533	-	406	-	-
1993	44,130	40,118	4,011	-	-	-	-
1994	47,245	42,950	4,295	-	-	-	-
1995	54,842	49,856	4,985	-	-	-	-
1996	63,777	57,979	5,797	-	-	-	-
1997	67,987	61,426	6,142	-	418	-	-
1998	70,392	63,538	6,353	-	500	-	-
1999	67,107	57,825	5,782	-	3,500	-	-
2000	82,665	74,686	7,468	-	510	-	-
2001	122,889	111,195	11,119	-	575	-	-
2002	122,594	108,849	10,884	-	2,860	-	-
2003	149,106	122,385	12,238	-	14,483	-	-
2004	144,690	130,128	13,012	-	1,549	-	-
2005	194,845	179,275	7,115	8,453	-	3,930	-
2006	204,413	186,914	7,433	10,065	-	10,200	-
2007	233,076	213,162	8,527	11,387	-	18,892	-
2008	282,136	257,978	10,394	13,784	-	37,012	-
2009	251,868	230,320	9,242	12,305	-	34,254	-
2010	269,906	246,791	9,928	13,186	-	10,576	-
2011	298,332	272,746	11,010	14,575	-	10,865	-
2012	330,648	301,914	12,580	16,154	-	11,214	-
2013	344,410	314,480	13,103	16,827	-	11,630	-
2014	345,590	318,845	9,861	16,884	-	11,391	-
2015	331,635	321,762	9,874	-	-	14,104	3,141

주: 2012년까지는 결산, 2013년 최종예산, 2014년과 2015년은 당초예산 규모임

1) 증액교부금은 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 국가기법정교부세 외에 별도로 증액 교부하는 교부금으로 1983년도에 신설되어 2005년도에 폐지되었음.

지방교부세의 규모는 1991년 지방자치제 실시 이후 매년 증가 추세이나, 2004년과 2009년 및 2015년에는 국내 경기침체 등으로 인해 내국세가 감소하여 규모가 축소되기도 하였다.

특히 2015년 지방교부세 규모는 보통교부세 32조 1,762억 원(분권교부세 관련 1,253억 원 포함), 특별교부세 9,874억 원, 부동산교부세 1조 4,104억 원, 소방안전교부세 3,141억 원 등

으로, 전년대비 보통교부세가 0.9% 증가한 것이나, 분권교부세 관련 재원을 제외하면 0.5% 증가에 그치고 있고, 특별교부세는 13억 원 증가에 그쳤다.

전반적으로 최근 지방교부세 규모의 증가율이 감소하고 있는데, 이는 국세 및 관련 조세의 증가율 둔화와 감소의 영향 때문이다.

### IV. 고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안

#### 1. 개편의 기본방향

최근 지방교부세 제도개편의 요구가 있는데, 이는 지방교부세가 학령인구 감소 및 노령인구 증가 등 다양한 지방재정의 환경변화에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 인식과 국세수입의 감소와 각종 복지재정수요의 증가 등 중앙재정 역시 한계에 직면하고 있기 때문이다. 특히 학령 인구 감소와 누리사업 및 무상급식 등 일부 교육 관련 문제는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계와 통합방안과 관련되어 여기에서는 제외하고자 한다.

동시에 기준재정수요 산정에 있어, 광역과 기초 자치단체 간, 또는 도·농간 및 농촌과 산간 오지 등 지역 간 재정력 격차를 제대로 반영하지 못하고, 최근 급증하고 있는 복지수요 등을 충분히 반영하지 못한다는 지적도 있다.

그러나 이러한 다양한 수요 변화와 요구를 보통교부세 제도의 기준 재정수요 산정에 반영하려면 산정공식이 복잡해지고, 표준행정수요와 단위비용 산정방식 등이 매년 변화해야 하는데 이 역시 반영요구를 완벽하게 수용하기는 불가능한 실정이다.

물론 2015년에도 정확한 복지재정 수요 포착을 위하여 영유아복지비와 아동복지비를 통합하고 농림수산비를 농업비와 임수산비로 분리하였으며, 도로관리비를 도로관리비와 교통관리비로 세분화하는 등 제도를 개선해 왔다.

아울러, 2001년부터 지역균형발전을 촉진하기 위하여 지역발전을 저해하는 장애요인이 있거나 개발여건이나 성장수준이 현저하게 낮은 지역에 대하여 수요보정을 강화하기 위해 지역 균형수요를 신설하였으며, 고령화 등 구조적 환경변화에 대응하기 위하여 사회복지균형수요를 2007년도에 신설하여 사회적 약자에 대한 보정을 강화해 왔다.

표11 기초수요 측정항목 및 측정단위 개선내용(2015년 기준)

이전		이후	
측정항목	측정단위	측정항목	측정단위
① 인건비	· 총액인건비	① 인건비	· 기준인건비
② 일반관리비	· 인구수, 총액인건비공무원수, 지방의원수	② 일반관리비	· 기준인건비공무원수, 지방의원수
③ 안전관리비	· 인구수, 재난관리대상시설수, 소방관서수, 소하천길이	③ 안전관리비	· 인구수, 재난관리대상시설수, 소방관서수, 소하천길이, 행정구역면적
④ 문화관광비	· 인구수, 행정구역면적, 문화·체육시설면적, 관광지면적(지정+특구)	④ 문화관광비	· 인구수, 행정구역면적
⑤ 환경보호비	· 가구수, 행정구역면적, 수질관리시설(분뇨처리 +하수처리+미을하수+기축분뇨)용량, 자연공원면적	⑤ 환경보호비	· 인구수, 행정구역면적, 수질관리시설(분뇨처리+하수처리+미을하수+기축분뇨)용량
⑥ 보건비	· 인구수, 보건시설면적	⑥ 보건비	· 인구수, 보건시설면적
⑦ 기초생활보장비	· 국민기초생활보장수급자수(일반+시설)	⑦ 기초생활보장비	· 국민기초생활보장수급자수(일반+시설)
⑧ 노인복지비	· 노령인구수, 노인복지시설면적, 경로당수(신고)	⑧ 노인복지비	· 노령인구수, 경로당수(신고)
⑨ 영유아복지비	· 영유아인구수(0~5세), 영유아복지시설면적	⑨ 아동복지비	· 아동수(17세 미만)
⑩ 아동복지비	· 아동수(6~17세), 복지시설면적(아동+청소년)	⑩ 장애인복지비	· 장애인등록자수
⑪ 장애인복지비	· 장애인등록자수, 장애인복지시설면적	⑪ 일반사회복지비	· 인구수
⑫ 농림수산비	· 농업종사자수, 수산업종사자수, 임야면적	⑫ 농업비	· 경지면적(전+답+과)
⑬ 산업경제비	· 사업체종사자수	⑬ 임수산비	· 임야면적, 어장·갯벌면적
⑭ 도로관리비	· 도로(포장+미포장+미개통)면적, 자동차대수, 행정구역면적	⑭ 교통관리비	· 도로(포장+미포장+미개통)면적
⑮ 지역관리비	· 행정구역면적, 인구수, 도시공원면적, 하천길이	⑮ 지역관리비	· 행정구역면적, 인구수, 하천길이

자료: 행정자치부, 「2015년도 지방교부세 산정해설」, 2015.

그러나 문제는 이러한 미시적인 제도개선보다 근본적인 우리사회의 문제인 저출산과 고령화를 해결하기 위해서는 몇 가지 선결조건이 충족되어야 할 것이다.

첫 번째, 저출산과 고령화 등 우리사회의 거시적 변화에 대한 주도면밀한 분석과 예측 및 이에 대비하기 위한 대응전략 구상을 위해서는 반드시 중앙과 지방의 협력을 통한 종합 전략대응 체계(control tower)의 구축이 요구된다. 임성일(2015)은 지방재정의 미래지향적 대응전략을 위해, 저성장과 저출산·고령화의 인구구조 변화가 다음 [그림 5]와 같이 지방재정의 수입과 지출 양면에 상당한 압박을 가할 것이며 세입측면의 세수 감소는 물론 지방교부세의 배분과 국고 보조사업의 지출구조에 직접적으로 영향을 미칠 것이라고 예측하고 있다.

그림5 사회·경제적 환경변화의 지방재정 영향



자료: 임성일(2015)에서 재인용.

이처럼 지방재정에의 영향뿐만 아니라 중앙재정을 포함해서, 국가 재정자원을 효율적이면서도 효과적으로 배분하기 위해서는 중앙과 지방간에 이를 위한 대응기구가 필요하며, 이는 최근 일본의 저출산과 인구감소가 ‘지방소멸’을 야기하기 때문에 서둘러 내각에 중앙의 사령탑을 두고, 광역단위의 지방에도 ‘지방 사령탑’을 두자는 주장도 검토할 필요가 있다(마스다 히로야, 2015, pp.52~53). 현재 우리나라에도 ‘저출산 고령사회위원회’와 ‘사회보장위원회’ 등 관련 위원회는 존재하고 있지만, 정책의 집행력을 확보할 수 있는 총리실의 실·국 형태로 전환하여 저출산과 고령화에 대응할 수 있어야 한다.

두 번째, 고령화 및 저출산 대책의 추동력을 확보하기 위해서는 무엇보다 재원의 확보가 요구되는데, 이를 위해서는 활용가능한 중앙의 재원과 지방재원을 명확히 추계할 수 있어야 하며, 동시에 현행 중앙과 지방 간 중복 투자와 낭비를 줄여야 한다. 이를 위해 현재 사회복지 국고보

조사업과 지역발전특별회계의 '생활기반계정' 사업과의 유사성을 점검할 필요가 있으며, 중장기적으로 지역발전특별회계는 기존의 국고보조사업으로 통·폐합하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 2005년부터 지금까지 지역발전특별회계가 명칭에서부터 대상사업과 자금운용방식과 사후집행결과의 공개 등 투명성 확보방안까지 그 정체성이 매우 모호하여 매 정권에 따라 대상사업을 변경해 왔기 때문이다. 또한, 저출산 및 고령화 정책의 수행주체를 명확히 할 필요도 있다. 즉 전국적으로 파급효과가 큰 현금지급의 성격은 중앙정부가 도맡아 하고, 노인요양 및 노인복지서비스 등 복지서비스의 제공(delivery)은 보충성의 원칙에 입각하여 지방정부가 분담하는 체계의 설계가 요구된다.

세 번째, 고령화에 따른 지방교부세 제도개편과 관련하여, 무엇보다 지방교부세제도의 본연의 성격 및 기능을 재확인하여 정립하는 것이 필요하다. 왜냐하면 보통교부세가 내국세의 일정률로 연동되어 있다 보니, 중앙은 항상 지방에 지원하는 일종의 교부금으로 인식해 이에 따른 성과와 책임을 물으려 하고, 지방은 부족재원을 충족시켜 주는 보존재원으로서 일종의 자체재원으로 인식하는 측면이 있다.

따라서 지방세 등 자체수입의 대폭 확충을 통해, 보통교부세 불교부단체의 수를 늘리는 동시에 지방교부세의 규모는 점차 축소할 것인지, 아니면 현재의 국세와 지방세의 비율인 8대 2를 유지하면서, 지방교부세를 통해 지방의 부족재원을 계속 보전해 줄 것인지에 대해 충분한 합의가 있어야 할 것이다. 또한, 지방교부세의 기능 역시 부족재원의 보전과 자치단체 재정 형평화 기능 중에서 자주재원을 통한 재정분권화가 이루어진다면 지방교부세 역시 재원보장보다는 재정 형평화 기능에 주력해야 할 것이다. 왜냐하면 이러한 지방교부세 제도개편의 명확한 방향이 설정되지 않은 채, 지방교부세 제도를 여하히 개선한다고 해도 이는 대부분 부분적이며 대증적 처방에 불과할 것이기 때문이다.

## 2. 인구 고령화에 의한 지방교부세의 개편방안

### 가. 노인복지 재정수요의 반영 확대

대부분 고령화가 지방재정에 미치는 영향으로 복지지출의 확대를 초래하기 때문에 이러한 재정수요를 더 많이 반영하는 방법을 고려할 수 있다. 현재 보통교부세에 반영되어 있는 사회복지균형수요는 고령화 등 구조적인 환경변화에 대응하기 위하여 2007년도에 신설하여 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 사회적 약자 비율이 높은 자치단체에

더 많은 보통교부세가 배분되도록 표준행정 수요액의 20%(자치구는 10%)를 추가 반영해 오다가, 2011년에 자치구 보정비율을 12%로 상향 조정하였고, 2012년도에 15%로 다시 상향 조정하였으며, 2013년에는 시·군과 동일하게 자치구도 20%를 반영하면서 현재에 이르고 있다. 2015년 사회복지균형수요의 반영규모는 3조 3,737억 원이나, 자치단체의 증가하는 복지수요에 대응할 수 있도록 산정방식을 개선할 필요가 있다. 실제로 2015년 보통교부세 규모에서 사회복지수요 반영 규모는 총 22조 2,084억 원으로써 전체 재정수요의 26.9%를 차지하고 있을 정도로 비중이 높을 뿐만 아니라, 인구구조 변화에 따라 앞으로도 지속적으로 증가할 것 이 예상된다.

따라서 최근 급증하는 복지수요를 반영하기 위해, 보통교부세의 기준재정수요 산정 시, 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 4개 항목의 사회복지균형수요의 반영비율을 현행 20%에서 자치단체의 수요증가 규모에 따라 확대할 필요가 있다. 다만, 사회복지균형수요의 비율을 일시에 증가시키기보다는 자치단체의 수요증가에 따라 반영비율을 점진적으로 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 왜냐하면 2015년의 경우 제도개선 방안에 의해 사회복지균형수요를 10%씩 확대 적용하여 내년도 보통교부세를 추산한 결과, 자치단체별로 큰 차이가 발생하였기 때문이다.

표12 사회복지균형수요 10% 확대에 따른 보통교부세 변화 추정

구 분	현행(A)	개선(B)	변동(B-A)	구 분	현행(A)	개선(B)	변동(B-A)
증가 계	63,288	65,435	2,1247	감소 계	247,808	245,661	△2,147
서울	-	-	-	세종	1,749	1,733	△16
부산	8,688	9,106	418	강원	34,866	34,265	△601
대구	9,493	9,720	227	충북	22,663	22,398	△265
인천	6,702	6,982	280	충남	28,016	27,889	△127
광주	5,208	5,416	208	전북	30,786	30,717	△69
대전	4,899	5,051	152	전남	44,709	44,233	△476
울산	1,931	2,071	140	경북	50,994	50,557	△437
경기	26,367	27,089	722	경남	34,025	33,869	△156

주: 2015년 기준 교부세 산정자료로 분석한 결과임.  
자료: 김덕준(2015)에서 재인용.

〈표 12〉를 보면, 2016년도 보통교부세 추정 배분액에서 주로 인구의 고령화 수준이 높은 전남과 경북, 강원 등 도 단위 지역에서의 보통교부세 감액이 경기도와 부산, 인천 등 수도권 및

대도시지역에 비해 상대적으로 더 커서 사회복지균형수요의 반영비율을 확대 적용한 효과가 정반대인 것을 알 수 있다.

이러한 결과가 추정된 이유는 사회복지균형수요를 직접수요 인구수의 반영하는 폭을 확대하는 것이 결국 대도시 지역의 노인인구수가 농촌지역의 노인인구수보다 많기 때문이다. 따라서 이러한 결과에 대해서는 좀 더 신중하게 접근할 필요가 있다. 즉 이미 2015년에 <표 11>과 같이 이전의 측정항목과 측정단위를 개편하면서 특히 측정단위의 노인복지시설 면적과 영유아복지시설 면적, 장애인 복지시설 면적 등 사회복지시설 면적 기준을 삭제하다 보니, 결국 노령인구수, 영유아인구수, 장애인 등록자수 등 인구기준이 대폭 강화되어 야기된 결과이기 때문이다.

따라서 기준재정수요의 산정 시, 단순한 인구수보다는 각 자치단체별 특성을 어느 정도 반영 할 수 있는 기준을 마련할 필요도 있다. 예를 들어, 노인인구 비율이 일정수준을 초과한 자치단체에 대해서는 차등적으로 노인 인구수를 반영하는 방식을 고려할 수도 있고, 노인 인구수와 함께 노인 인구비율을 산출하여 역으로 적용하는 방식도 고려할 수 있다.

#### 나. 저출산 문제 해결을 위한 수요의 반영 확대

단기적인 인구 고령화의 문제도 심각하지만, 최근 일본이 강조하는 인구감소 3단계를 보면, 일본의 경우 2040년까지의 ‘노인인구 증가와 생산·유소년 인구 감소’의 제1단계, 2040년부터 2060년까지는 제2단계인 ‘노인인구 정체 또는 소폭 감소와 생산·유소년 인구 감소’, 2060년 이후는 제3단계로 ‘노인인구 감소와 동시에 생산·유소년 인구 감소’로 구분하고 있다. 결국 노인 인구의 증가인 고령화의 문제보다는 생산 가능한 유소년 인구 감소가 더 큰 문제라고 주장하고 있다(마스다 히로야, 2015).

게다가 고령화 문제를 해결하기 위한 방법으로 저출산의 문제 해결이 더욱 중요하다는 것을 강조하고 있는데, 우리나라 역시 고령화뿐만 아니라 저출산과 인구감소에 대비하기 위한 지방교부세 제도개편이 중요하다. 따라서 현재의 사회복지수요에 대한 측정항목과 측정단위에 신생아 또는 귀농 또는 귀촌 등 인구유입을 반영하는 사회적 인구증가율을 반영하는 방안을 강구해야 한다.

따라서 2015년 변경된 사회복지수요의 측정항목과 측정단위 중에서 ⑨아동복지비의 측정단위에 영유아 인구수(0~5세)를 추가하여, 신생아 등 산아(産兒)촉진을 위한 인센티브처럼 활용할 필요가 있다. 게다가 이러한 영유아인구수의 적용도 고령화단체와 고령단체, 초고령단체 등 자치단체별로 차등 적용하는 방법도 함께 고려해야 한다.

또한, ⑪일반사회복지비의 측정단위에 타 자치단체로부터 전입해 온 인구수를 반영하여 귀농, 귀촌 등 사회적 이동 인구수를 추가적인 재정수요로 산정해 보통교부세를 더 많이 배분할 필요가 있다.

표13 저출산 문제 해결을 위한 복지분야 측정단위 개편(안)

이전		2015년 현행		개편(안)	
기초생활 보장비	· 국민기초생활보장 수급자수 (일반+시설)	기초생활 보장비	· 국민기초생활보장 수급자수 (일반+시설)	기초생활 보장비	· 국민기초생활보장 수급자수 (일반+시설)
노인 복지비	· 노령인구수, 노인복지시설 면적, 경로당수(신고)	노인 복지비	· 노령인구수, 경로당수(신고)	노인 복지비	· 노령인구수, 경로당수(신고)
영유아 복지비	· 영유아인구수(0~5세), 영유아복지시설면적	→ 아동 복지비	· 아동수(18세미만)	→ 아동 복지비	· 아동수(18세 미만) · 영유아인구수(0~5세)
아동 복지비	· 아동수(6~17세), 복지시설면적(아동+청소년)				
장애인 복지비	· 장애인등록자수, 장애인복지시설면적	장애인 복지비	· 장애인등록자수	장애인 복지비	· 장애인등록자수
일반사회 복지비	· 인구수, 사회복지시설면적	일반사회 복지비	· 인구수	일반사회 복지비	· 인구수 · 전입인구수

저출산에 의한 인구감소 문제는 실제 중앙정부가 대응해야 할 문제이기는 하지만, 지방정부도 동시에 관심을 갖고 이에 적극적으로 대처해야 어느 정도 효과가 나타날 것으로 예상된다.

#### 다. (가칭)복지교부금(포괄보조금)의 도입 검토

기존의 국고보조사업 중 지방자치단체의 자율성을 보장하면서 사업의 효과를 높이기 위해서는 현행 지방교부세와 별도로 ‘복지교부금의 도입방안(가칭)’을 검토할 필요도 있다(이상용 외, 2006).

물론 현재의 지방교부세의 종류가 늘어나 제도가 더욱 복잡해진다는 문제점이 발생할 수도 있지만, 계속 증가하고 있는 지방의 복지재정 수요에 적절히 대응하면서 지방의 사업수행에 따른 자율성을 더 확보할 수 있는 포괄보조금(block grants) 형태로 복지교부금을 신설하여, 저출산 및 고령화 사회의 복지수요를 보다 적절하게 대응하도록 하는 방안은 매우 유효하다고 하겠다.

## V. 결론

최근 세계 경제의 회복세가 둔화하고 있으며, 내수 침체의 장기화로 세수가 많이 증가하지 않는 상황에서 저출산·고령화 등 인구·사회적 재정수요와 다양한 복지재정수요는 지속해서 늘어나, 중앙이나 지방 모두가 재정적 부담이 과제일 수밖에 없다. 특히 지방교부세와 국고보조금 등 지방이 전 지출뿐만 아니라 지방교육재정교부금 역시 중앙에 큰 부담으로 작용하는 것은 사실이다. 이로 한 와중에 인구의 고령화에 따른 우리나라의 동태성(dynamics)을 분석한 최남희(2012)의 연구에 의하면 고령화에 따른 노인복지수요 증대와 중앙정부의 일방적인 복지정책 확대로 인해 지방자치단체로의 복지업무 이양이 확대되면서 지방자치단체의 노인복지지출이 증가되고, 그 결과 중앙정부에 대한 재정의존도가 심화되는 인지지도를 제시하였다. 결국, 노인복지 지출이 증가하면 지방자치단체의 재정수지가 악화되어 추가적인 재정지출을 위해 부채(debt)를 늘리고, 이러한 부채증가는 중앙정부의 복지요구에도 불구하고 더 이상 재정지출을 할 수 없는 재정절벽의 위기에 봉착할 가능성이 존재하게 된다(곽채기, 2015). 또한, 저출산 고령화로 대표되는 인구구조의 변화는 지방재정 지출의 구조적 변화를 요구하게 되는데, 그동안 국가최저수준(national minimum)을 보장하는 지방교부세의 산정방식에 변화를 초래할 뿐만 아니라 자치단체 간 재원 배분의 양태에도 영향을 미칠 것이다. 왜냐하면, 지금까지의 개발연대에 요구되는 물리적, 하드웨어적 지역균형발전을 모색하던 시대의 지방교부세 제도와 저출산 고령화 시대의 다양한 복지재정수요가 급증하고 있는 현 단계의 지방교부세 제도는 달라야 하기 때문이다. 하지만 그렇다고 최근 증가하고 있는 무상보육, 기초연금, 장애인연금, 가정 양육수당, 노인요양보험 등 복지수요를 인구수로 지방교부세의 기준재정수요로 산정하여 파악하다 보면, 인구과밀의 대도시 지역에 더 많은 보통교부세가 배분된다. 결국 제도의 효율성(eficiency)과 지역과 단체 간 형평성(equity) 중 어느 것을 더 중요하게 반영할 것인가와 같은 기본적인 정책선택의 문제로 귀결될 수 있다. 물론 시대상황에 더 적절한 정책의 혼합(policy mix)이 있을 수 있다면 그러한 조합을 선택해야 하지만, 이는 시대적 요구와 문제에 대한 정확한 진단에 달려있다고 하겠다. 아직은 재원부족에 시달리는 농촌 지역의 인구감소가 더 시급한 문제이며, 상대적으로 풍부한 재원과 더 짧은 인구구조를 보유한 도시지역의 복지재정수요는 공공의 역할과 함께 기업 등 민간영역을 활용할 수 있는 새로운 거버넌스의 구축방안도 함께 모색되어야 할 것이다. 미래 국가경쟁력의 확보는 중앙과 지방의 갈등과 반목보다는 소통과 협력을 통해서만 가능하다는 사실을 재인식하여 중앙과 지방이 상생 발전할 수 있는 재정전략이 강구되어야 할 것이다.☺

 참고문헌

- 곽채기(2015), 정부 간 재정관계에 영향을 미치는 환경변화와 지방재정의 실태 및 과제, 한국지방재정공제회, 「지방재정」, 통권 제20호.
- 곽채기(2014), 저성장·고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안, 한국지방재정공제회, 「지방재정」, 통권 제17호.
- 김덕준(2015), 지방교부세 제도개편이 충북에 미치는 영향과 대응방안, 충북발전연구원, 「지방교부세 제도개편이 충북에 미치는 영향과 대응방안」, 토론회 발표논문.
- 김선기·박진경·김도형(2012), 「고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략」, 한국지방행정연구원.
- 김순은(2014), 지방자치 20년 평가와 전망, 한국지방자치학회 제6회 지방분권포럼 발표논문.
- 김순은(2001), 지방의회 의정활동(1991~2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」 제5권 제2호.
- 마스다 히로아(2015), 「지방소멸」, 김정환 옮김, 와이즈베리.
- 박지현(2015), 인구구조 변화 및 고령화와 지방재정의 지속가능성, 한국지방재정공제회, 「지방재정」, 통권 제22호.
- 손희준(2015), 환경변화에 대응하는 지방교부세제도 개선방안, 한국지방재정학회, 「2015년도 지방재정발전 세미나 발표논문집」.
- 손희준(2011), 지방자치 20년, 지방재정의 평가와 과제, 지역발전전략 세미나 발표 논문집, 한국지방재정학회·지방행정연수원.
- 손희준 외(2011), 「지방재정론」, 대영문화사.
- 송상훈 외(2011), 「분권시대 지방교부세의 발전방향」, 경기개발연구원.
- 송상훈(2013), 소방재정의 문제점과 개선방안, 한국지방세연구원, 「지방세포럼」, 통권 8호.
- 시라카와 이치로 고두갑 역(2009), 「지방자치단체 파산」, 시그마프레스.
- 윤영진(2012), 「복지국가 재정전략」, 대영문화사.
- 이상용(2010), 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 2월호 통권 26호.
- 이상용·이효(2006), 「고령사회에 대비한 정부 간 재정분담구조 개편 및 지방자치단체의 대응방안」, 한국지방행정연구원.
- 이희재(2015), 인구구조 변화 및 고령화가 지방재정의 세입에 미치는 영향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」, 통권 제20호.
- 임성일(2015), 지방재정의 현실과 미래지향적 전략 모색, 새누리당 지방자치안전위원회, 「저성장·고령화 시대 지방재정 미래전략 세미나 발표논문집」.
- 주만수(2014), 지방자치 20년, 지방재정 성과와 과제: 지방재정분야, 제1차 지방세네트워크 포럼 및 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 기획재정부, 「나라살림 예산개요」, 매연도
- 행정자치부, 「지방재정연감」, 매연도
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 매연도
- 안전행정부(2014.9), 「주민세 등 지방세 20년 만에 현실화 한다」, 보도자료.
- 통계청(2012), 대한민국 인구 5천만 명, 보도자료.
- 한국은행, 경제통계연보. 매연도

# 고령화에 따른 지방재정 관리제도 개편방안



글\_이 삼 주  
(한국지방행정연구원  
선임연구위원)

- 향후 고령화가 지속될 가능성에 대비하여 각 지방자치단체에서 고령화가 지방재정에 미치는 영향을 분석하고 예측할 수 있도록 할 필요가 있으며, 지방자치단체에서 지역의 특성에 적합한 지방재정정책을 추진하기 위해서는 새로운 지방재정관리 제도를 도입하기보다, 기 설치된 제도의 융합을 통한 효율성화가 필요하며, 자치단체 간의 재정적 차이에 상응하여 재정관리를 차별화할 필요가 있다.

## I. 서론

인구구조의 변화를 예측하는 대부분의 발표에서 우리나라의 고령화는 지속적으로 증가할 것으로 예측하고 있다. 2012년 고령 인구의 비중은 11.8%로 아직은 낮은 편이나 고령화 속도가 매우 빠른 추세에 있으며, 65세 이상 인구 구성비가 2050년에는 OECD 회원국 가운데 1위가 될 것으로 전망하고 있다(이윤석, 2015). 이러한 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향은 한마디로 재정수입은 축소되는데 반해 재정지출은 증가할 것이라는 점이다. 사회보장위원회의 중

장기 사회보장 재정추계(2014. 1. 28)에서는 2013년 우리나라의 사회복지지출이 GDP 대비 9.8%에 불과하지만, 인구고령화로 인하여 2060년에는 GDP대비 29%에 달할 것으로 예측하였다. 이에 따라 사회복지지출은 연평균 2013~20년 11.2%, 2020~30년 8.8%, 2030~40년 6.2%로 일반재정에 비해 빠르게 증가할 것으로 예측하고 있다(박지현, 2015). 이를 지방재정에 적용하면, 지방자치단체의 사회복지 지출은 2013년 37.3조 원에서 2030년 182.4조 원, 2040년 333조 원으로 증가할 전망이다. 반면에 생산가능인구의 감소로 인해 세원이 감소하게 되어 국가 및 지방재정에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다. UN의 인구추계에 따르면 생산가능 인구 비중이 2012년에는 주요 국가 중에서 최고 수준이었으나, 2060년에는 최하 수준으로 추락하여 경제 활력이 떨어질 것으로 전망되고 있다. 미국 국세조사국의 분석자료에 의하면 한국은 2010년 기준으로 향후 2050년까지 핵심생산연령층(20~60세)이 가장 크게 감소하는 대표적인 국가군으로 분류되고 있다(한국지방재정학회, 2015).

게다가 더 염려스러운 점은 이러한 재정수입 감소 및 재정지출 상황은 지속화될 가능성이 있다는 것이다.

이러한 상황에서 지방재정관리를 어떻게 해야 할지에 대한 고민은 지방재정에 관련 있는 모든 사람이 공통으로 가지고 있는 고민일 수밖에 없다. 일단 세입이 줄고 세출이 증가하는 상황에서는 재정살림을 규모 있게 운영하는 한편, 기존의 전통적인 재정의 3대 기능 외에 미래세대에 대한 배려 및 세대 간 비용 부담과 편의 향유 간 협평성 확보를 위한 조정기능이 새롭게 강조된다(한국지방재정학회, 2015). 다시 말해 특정 시기 또는 현재의 재정압박이나 재정위기를 극복하기 위하여 다음 세대에 큰 부담을 전가하는 것을 방지하기 위해서는 국가재정이나 지방재정을 운영하는 데 있어서 재정수지의 균형을 확보하는 것이 중요하다.

이러한 인식을 기반으로 재정의 지속 가능성을 유지하기 위한 재정관리제도는 지방자치단체의 예측 가능성을 제고하고, 지방의 재정정책이 실효성있게 작동하도록 할 필요가 있다. 우리나라의 지방재정을 관리하는 제도는 예산과정을 근간으로 전·후의 과정에 다양한 기제를 마련하고 있다. 그런데도 최근 지속적으로 새로운 재정관리기제가 도입되고 있다는 의미는 기존의 시스템이 의도한 목적에 따라 작동되지 않는다는 것을 시사한다. 그러므로 지방재정의 관리를 위하여 운영하고 있는 다양한 재정관리제도를 보다 효율적으로 개선할 필요가 있다. 현재 지방재정이 건전하게 관리될 수 있도록 하기 위하여 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 지방채 발행총액한도제, 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정위기 사전경보시스템제도, 사업별 예산제도, 복식부기제도와 조세지출예산제도, 주민참여예산제도, 성인지예산제도 등 다양한 제도들이 시행되고 있다.

이들 모두 당시 상황에서는 필요에 의하여 도입된 제도들이지만, 각 제도들이 독립적으로 운영되고 있기 때문에 적절히 연계되었을 때 얻을 수 있는 시너지 효과가 발휘되지 않고 있는 문제도 부인하기 어렵다. 재정적인 측면에서 문제가 발생했을 때, 새로운 제도를 도입하여 개선하고자 하는 것도 필요하지만 가능한 현 제도 내에서 처리할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 이를 통해 업무부담을 줄이고 지역의 재정정책에 보다 많은 시간과 노력을 투여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이러한 인식을 바탕으로 여기에서는 현행 지방재정관리를 위한 여러 제도들 간의 관계를 살펴보고 재정관리제도의 개편방안을 모색한다. 다만 다양한 재정관리제도 전체를 대상으로 분석하는 데는 현실적으로 한계가 있음을 고려하여, 예산과정을 중심으로 편성이전, 집행과정, 사후과정 중 1~2개의 제도를 대상으로 개선방향을 모색한다.

## II. 지방재정관리제도

### 1. 제도 개요

현행 지방재정체계에서는 재정활동을 관리하기 위해 다양한 제도를 구비하고 있다. 지방자치의 발전을 위하여 지방재정규모의 확충, 재정분권 및 재정운영의 자율성 확대 등과 더불어 이에 상응하는 책임성, 투명성을 확보하기 위하여 재정관리시스템이 체계화되고 있다. 이는 곧 재정운영의 자율성과 함께 책임성 제고라는 지방분권의 두 축이 동시에 작동하고 있음을 의미한다. 재정관리제도는 자치단체의 재정운영과정에 있어 재정지출에 앞서 예산편성과 관련된 사전적 관리제도와 재정지출결과 집행의 책임과 관련된 사후적 관리제도로 구분된다. 이들 제도의 상호보완적 운영을 통하여 지방재정의 건전성과 효율성을 확보할 수 있도록 하고 있다. 지방재정운영의 건전성과 지방재정지출의 효율성을 제고하기 위해 도입되어 운용되고 있는 지방재정관리제도의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 단년도 예산 원칙을 탈피하고 예산의 시계를 3년 이상으로 연장하여 중·장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중장기재정계획제도. 둘째, 한정된 가용재용으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자사업별로 타당성을 분석하는 투융자심사제도. 셋째, 재정운영상황을 건전성·효율성·투명

성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 재정분석진단제도, 넷째, 지역주민의 알권리를 충족시키고 주민에 대한 재정정보 공시를 통해 건전한 재정운영을 도모하기 위한 지방재정공개제도 등을 들 수 있다.

이외에도 지방재발행승인제도, 교부세 감액제도, 지방재정인센티브 등 예산편성 이전단계, 예산집행단계, 집행완료 후 과정에서 다양한 재정관리제도가 구비되어 있다.

### 2. 최근의 재정관리제도 변화 방향

최근까지 지방재정관리제도의 개편은 중앙정부 주도로 추진되고 있다는 점에서 현재의 지방재정상태에 대해서 중앙정부가 어떠한 인식을 갖고 있는지를 파악하는 것은 중요한 포인트 중의 하나라고 할 수 있다. 결론부터 기술하자면, 현재의 중앙정부는 과거에 비해 지방재정에 대한 국가의 책임성을 강조하는 경향이 두드러지게 나타나고 있는 것으로 보인다. 이는 최근의 재정경직성 강화 문제 그리고 향후 더욱 더 거세게 나타날 가능성 있는 고령화 등 사회복지 지출의 증대에 대비하기 위함으로 판단된다. 이러한 경향은 2015년부터 시행되고 있는 지방재정법 개정안에 담겨 있는 내용에서 발견할 수 있다. 지방재정법 개정안에 포함된 규정은 성과중심의 지방재정 운용 관리체계 구축, 지방채의 발행대상 명확화, 국고보조사업의 이력관리, 지방재정영향평가제도 도입, 지방보조금의 관리, 중기지방재정계획 운영의 강화, 투자심사 대상 확대 및 타당성 조사기관 지정, 지방재정건전성 관리 등으로 요약된다.<sup>1)</sup>

1) 이 외에도 지역통합재정통계의 작성, 결산서의 작성방법 변경, 지방재정 운용상황 공시항목의 확대 및 통합공시 근거의 신설 등이 개정안에 포함되어 있음

표1 지방재정법 개정안의 주요 골자

핵심내용	규정 (법안제출 안의 규정)	주요내용
① 성과중심의 지방재정 운용 관리체계 구축	제5조, 제40조의 2 제1항 제8호 및 제51조 제1항 제4호	- 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 예산안 및 결산서를 제출할 때 함께 제출 - 주요 재정사업을 평가하여 그 결과를 재정운용에 반영
② 지방채의 발행대상 명확화	안 제11조	- 지방채 발행사유를 지방재정투자사업과 그 직접 수반경비의 충당 등으로 구분
③ 국고보조사업의 이력 관리	제27조의 5 신설	- 안행부장관이 지자체별로 국고보조사업 전반에 대해 점검·사업별 이력 관리 - 지자체장 및 중앙관서의 장은 안행부장관이 정하는 분류체계에 따라 집행실적 등을 보고·통보
④ 지방재정영향평가 제도 도입	제27조의 6 신설	- 지자체장은 대규모 지방재정 부담이 되는 행사·축제, 공모사업 등의 신청 전에 지방재정에 미치는 영향을 평가하여 지방재정투자심사위원회의 심사
⑤ 지방보조금의 관리	제2장의 2 (제32조의 2부터 제32조의 10까지) 신설	- 지방보조금 예산편성, 지방보조금 관련 조례안 의회 제출시 지방보조금심의위원회의 심의 - 지방보조금의 교부는 원칙적으로 공모절차 - 지자체장은 지방보조사업에 대해 매년 성과평기를 실시 - 3년마다 지방보조사업의 유지 필요성을 평가하여 조치
⑥ 중기지방재정계획 운영의 강화	제33조	- 중기지방재정계획에 포함되어야 할 중요 사항을 명확히 규정 - 중기지방재정계획의 실효성을 강화하기 위하여 계획에 미반영된 사업은 원칙적으로 투자심사, 지방채 발행대상에서 제외
⑦ 투자심사 대상 확대 및 타당성 조사기관 지정	제37조	- 투자심사대상에 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산외 의무부담 추가 - 대규모사업에 대한 타당성 조사는 안전행정부장관이 정하여 고시하는 전문기관에서 수행하도록 일원화
⑧ 지방재정건전성 관리	제87조의 3 신설	- 지자체 재정위험의 관리기준을 발생주의 복식부기기에 의한 부채로 전환 - 관리의 범위도 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관의 부채뿐만 아니라 보증 등에 따른 우발부채까지 확대

이러한 지방재정법 개정안에 포함된 내용들은 한마디로 지방재정에 대한 국가 책임성의 강화로 대변될 수 있다. 특히 지방투자사업에 대한 사전 검토 강화, 투자심사대상 확대 및 타당성 조사기관 지정, 국고보조사업 이력관리제 도입(보조금에 대한 관리 강화), 행사·축제, 공모사업 등의 신청 전에 지방재정에 미치는 영향평가(지방재정영향평가제도 도입) 등은 국가의 지방재정에 대한 관여의 폭을 강화시킨 제도라고 할 수 있다.

이러한 경향들을 종합해 볼 때, 중앙정부는 지방재정에 대하여 위기의식을 느끼고 있으며, 지방자치단체들이 예산의 낭비와 무분별한 사업추진에 대하여 관리를 강화하는 방향으로 진행될 것임을 예측할 수 있다. 재정관리측면에서는, 관리의 범위를 지방공기업, 지방자치단체 출연 및 출자기관까지 확대되었다. 이러한 현상은 부채 특히 우발채무의 범위를 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관의 부채뿐만 아니라 보증 등에 따른 부채까지 확대하고자 하는 개정안에서 그 근거를 찾을 수 있다. 국가가 지방자치단체에 지방교부세 및 국고보조금 등 재원이전을 하고 있는 상황에서 국가의 책임성을 부인하기는 어렵다는 점을 상기할 때, 지방자치단체 재정활동에 대한 관여를 보다 적극적인 방식으로 전환할 것으로 예상되며, 이 경우 재정관리제도는 지방재정 관리의 중요한 수단으로 활용할 개연성이 있다.

### III. 지방재정관리제도 개편 방향

#### 1. 개편 방향

##### 1) 기 설치된 제도의 융합을 통한 효율성 도모

현행 법령에 의한 지방재정관리제도는 다양하게 구비되어 있다. 다시 말해 재정분권 및 재정운영 자율성의 확대 등과 더불어 이에 상응하는 책임성, 투명성을 확보하기 위하여 재정관리시스템이 체계화되어 있다. 이를 제도의 상호보완적 운영을 통하여 지방재정의 건전성과 효율성을 확보할 수 있도록 하고 있다.

제도가 다양하게 구비되어 있다는 점을 염두할 때, 현행 지방재정관리기제는 제도가 없는 것 아니라 오히려 과도하게 제도화되어 있어 중복 및 비효율의 문제가 발생할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그런데도 중앙정부에서 인식하는 지방재정의 문제는 여전히 상존하고 있으며, 이를 위해 새로운 관리기제의 도입이 지속되고 있다. 이러한 맥락에서 인식할 때, 이 시점에서 새로운 관리시스템의 개발 또는 강화가 필요한지에 대해서는 고민해 볼 필요가 있다. 새로운 관리제도를 만들 것이 아니라 현재 제도화 되어 있는 것을 잘 활용하는 것이 필요함에도 불구하고, 계속적으로 새로운 제도 도입에 열중하는 모습은 바람직한 것으로 보기 어렵다. 문제는 개별적이고 독립적으로 운영되는 기제를 연계해서 나타나는 시너지 효과가 나타나지 않고 있기

때문으로 판단된다. 따라서 기 설치된 지방재정관리제도가 본래의 목적에 적합하게 작동할 수 있도록 개선하는 것이 필요하다.

결론적으로, 향후 지방재정관리기제는 새로운 제도를 만드는 것보다 기존에 설치되어 있는 제도의 타당성 및 효과성을 검증하고 각 제도간의 상호 역할을 강조하는 측면에서 운영될 수 있도록 할 필요가 있다.

## 2) 지방자치단체의 자율적 평가를 보완적으로 활용

대부분의 지방재정관리제도는 중앙정부에 의해 도입되고 또 중앙정부에 의해 작동되고 있다. 그 결과 지방자치단체가 자율적으로 운영할 수 있는 여지가 상당히 협소한 측면이 있다. 고령화 시대에 재정운영의 묘를 살리는 방법 중 하나는 지방 스스로가 판단하고 집행할 수 있는 공간의 확대가 필요하다는 점에서, 중앙정부 주도의 재정관리시스템에 지방의 특성이 반영될 수 있도록 할 필요가 있다. 이 외에도 지방의 개입 가능성을 열어두는 이유는 지방자치단체의 재정사업에 대하여 일반적이고 합의된 기준을 설정하는 것이 곤란하기 때문이다. 일례로 지방자치단체에서 신 청사를 건립한다고 할 때, 모든 지방자치단체의 지역적 특성을 고려하여 청사 규모의 적정성 및 기능 등에 대한 총체적인 기준을 설정하는 것은 현실적으로 곤란할 수밖에 없다. 이는 자치단체의 현재 상황을 종합적으로 판단 및 진단할 수 있는 기제가 작성되기 어렵다는 논거로 작용한다. 그런데도 현재의 재정관리제도에서는 마치 지방자치단체의 상황을 정확히 분석할 수 있다는 오해를 하고 있다. 이러한 문제를 보완할 수 있는 방법으로 특정 지방자치단체가 스스로 진단하고 타 자치단체와 비교·평가할 수 있는 기제를 마련하는 것이 필요하다. 일례로 재정분석제도 또는 위기관리제도 과정 중 지방자치단체가 스스로 진단할 수 있는 과정을 포함시키는 것이다.

## 3) 지방자치단체의 재정력 강화에 초점

재정관리 강화에 비례하는 지방자치단체의 재정력을 강화하는 것이 필요하다. 중앙정부가 지방자치단체의 재정을 관리 및 통제한다고 할 경우, 주요한 요건 가운데 하나는 지방자치단체가 재정운영 전반에 걸쳐 자율성과 책임성을 가지고 있는지의 여부를 들 수 있다. 자율성과 책임성을 담보할 수 있는 재정 시스템은 재정운용 결과에 대한 책임 소재를 분명히 할 수 있기 때문이다. 지방예산의 계상순서는 인건비 등 경직성 경비, 국고보조금에 대한 지방비 부담 그리고 자체사업의 순서로 이루어지고 있다. 그러나 실제적으로 자체사업에 소요되는 예산의 확보가 어려운 것이 사실이고 또 예산확보가 가능하다고 하더라도 그 수준은 매우 미미한 정도이다. 다시

말해 지방자치단체의 재정자율성은 심각하게 부족한 상황이다. 자체사업에 소요되는 재원 마련이 용이하지 않은 상황에서 지방자치단체의 재정낭비 측면에 초점을 두고 재정관리를 강화한다는 것은 논리에 적합지 않다. 게다가 현재의 의존재원 중심의 지방세입 구조는 지방정부의 중앙 의존적 재정운용을 고착화시키는 원인이 되고 있으며, 지방세출 과정에 도덕적 해이를 초래하고 있다는 지적을 받고 있다. 이와 같은 문제의 해결을 위해서는 자주재원 확충을 통해 지방재정력을 강화해야 할 것이다. 이러한 자체재원을 근간으로 하는 재정확충은 지방자치단체의 재정운영에 있어 실질적인 재량권을 강화하는 한편 그 결과에 대해 각 지방이 스스로 책임을 지는 재정운영 체계 마련을 유도하게 될 것이다.

## 2. 지방재정·진단분석 제도의 개선

지방재정분석·진단제도(이하 재정분석제도)는 단순히 지방자치단체의 재정을 분석하는 데 그치는 것이 아니라, 그 결과를 토대로 지방재정을 건전하게 유도하기 위해 도입되었다. 따라서 동 제도의 최종적인 성과가 재정건전화 계획에 따른 이행평가제도라고 해도 과언이 아니다. 그러나 이행평가에 적극적인 단체에 대해서는 조기졸업과 함께 일부 인센티브가 주어진 사례가 있으나 이 역시 불규칙하고 정례화되지 못하였다. 이를 위해서는 다음과 같은 제도변화가 필요하다.

첫째, 건전화 계획 수립 및 이행평가 과정이 재정분석·진단과정 이상의 중요성이 있다는 인식이 필요하다. 이를 위해서는 건전화 계획의 이행과정에서 발생하는 중앙정부에 대한 요구사항에 대해서는 반드시 답변을 주어야 할 것이다. 그러나 현행 재정건전화 계획의 수립은 지방자치단체의 자구노력에 초점을 두고 있기 때문에 상위정부 또는 중앙정부의 지원이 배제된 상황이다. 물론 그 답변이 요구한 사항에 대하여 꼭 긍정적일 필요는 없을 것이다. 다만 중앙정부 차원에서 성실하게 대응함으로써 건전화 계획의 중요성에 대한 인식을 공유할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 지방자치단체에서 수립한 건전화 계획을 평가할 수 있는 과정이 필요하다. 다시 말해 재정분석제도를 통해 나타난 문제 해결 방안이 적절히 수립되어 있는지를 확인하는 과정이 필요하다. 건전화 계획은 자치단체 스스로 자율적으로 수립하고 있다. 물론 이 과정에서 수립된 계획을 중앙에 보고하도록 하고 있으나 이를 전문적으로 평가할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지는 않다. 동 계획에 따라 자치단체에서는 건전화 이행과정을 거치게 된다는 점에서 계

획이 적정하게 수립되어 있는지를 판단하는 것은 대단히 중요한 과정으로 볼 수 있다. 따라서 관련 전문기관에서 재정진단결과와 비교하여 평가할 수 있는 과정을 설치하는 것은 매우 중요할 것으로 판단된다.

셋째, 재정건전화 이행평가 결과에 따른 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 비록 재정분석 제도에 의해 진단단체로 선정되었지만 사명감을 갖고 문제 해결을 위해 노력하는 단체에 대해서는 어떤 방식으로든 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 다만 과거와 같이 부정기적, 불규칙적인 방식보다는 사전에 관련법규에 규정하고 가시화하여 지방자치단체의 자발적인 노력이 경주될 수 있도록 할 필요가 있다. 현행 제도상 인센티브 방법으로는 교부세를 통한 금전적 방식이 가장 효과적일 것으로 판단된다.

넷째, 진단단체의 선정 시 부진단체 외에 우수단체를 포함시키는 것이 필요하다. 진단단체로 선정될 경우 나타나는 소극적 행태를 최소화하기 위하여 부진단체 외에도 우수단체를 동시에 선정하여, 선정된 단체가 어떤 연유에서 선정되었는지 공유하고 선정된 것이 무조건 재정적으로 문제가 있어 선정된 것이 아니라는 인식을 줄 필요가 있다. 미흡단체에 대해서는 현재와 같이 그 원인을 파악하고 건전화 계획을 마련하는 반면, 우수단체에 대해서는 수범사례를 전자체 단체가 공유할 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다.

### 3. 재정분석제도와 재정위기 사전모니터링 시스템의 기능 재정립

재정분석과 재정위기 사전모니터링 시스템(이하 재정위기관리제도) 양자간의 가장 중요한 문제는 두 제도의 도입목적과 추진체계가 상이함에도 불구하고 일정부분 중복되어 있다는 점이다. 그러므로 양 제도의 존립목적이 뚜렷이 차별화되어 있다는 점을 고려하여 별도로 존치하는 것의 필요성은 인정된다 하더라도 양 제도간에 나타나는 중복성의 문제는 개선할 필요가 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여, 재정분석에서의 하위단체 선정과 재정위기관리제도에서의 지정 과정의 통합이 필요하다. 이 경우 양 제도의 건전성 지표가 동일해야 할 것이다. 그렇지 않으면 재정분석의 하위단체와 재정위기관리제도 단체 간에 상이한 단체가 선정될 수 있기 때문이다.

그 다음으로 양 제도의 중복문제가 야기되는 심층진단과정을 통합할 수 있도록 하여, 중복문제를 완화하는 것이 필요하다. 이를 위해 재정분석제도를 1차 분석(주 분석), 위기관리제도는 2차분석(보조분석) 과정으로 추진하는 것이 필요하다. 다시 말해 재정분석 과정을 통해 1차적인

문제 발견 및 재정적으로 어려운 단체의 범위를 선정하고 위기관리제도를 활용하여 현재의 상황 확인 및 심층진단 단체를 선정한다.

이러한 과정을 통해 재정분석제도는 전 자치단체 재정 상황을 종합분석하고, 위기관리제도는 재정분석과정에서 나타난 자치단체 중 하위단체를 대상으로 재정진단, 재정위험등급 부여 및 재정위기단체 지정 등의 과정을 추진토록 하는 것이 필요하다. 이렇게 할 경우 전년도 결산에 대한 분석과 금년도 재정분석시스템이 병행 분석하게 되어 분석시차 해소는 물론 양제도의 중복 문제가 완화될 수 있을 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 양 제도의 통일성 유지 및 보다 정밀한 진단단체 선정이 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 그 결과 재정위기가 예견되는 지방자치단체를 확인하고도 진단 또는 위기단체로 지정하지 못하는 사례를 줄일 수 있다.

마지막으로, 재정 건전화 이행평가 시 주민의 역할을 가미하는 것이 필요하다. 원론적으로, 지방자치단체는 지역의 경제활동에 필요한 인프라, 공공서비스, 인적 자원 등을 공급하는데 중앙부보다 유리하다.

따라서 지방자치단체의 재정문제는 지방자치단체 스스로 문제를 해결할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 그런데도 지금은 지방재정분석에 의한 이행평가 과정 및 재정위기단체의 위기 극복과정이 전적으로 중앙정부의 판단에 좌우되어 있다. 이는 지방자치단체의 재정활동에 대하여 부정적인 시각에서 발로된 것이라 하더라도 지역주민의 역할을 지나치게 경시했음을 부인하기 어렵다. 중앙정부의 의존재원 역할이 큰 현행 지방재정 시스템 하에서는, 중앙정부로부터 이전재원을 확보하려 하는 도덕적 해이와 재정의 비효율적 운영을 반복하게 된다. 따라서 재정적인 문제로 건전화 계획을 수립하고 이행하는 과정에서도 중앙정부의 의사에 좌우되는 경향이 나타날 수밖에 없다.

이러한 상황에서 주민으로 하여금 자신이 부담한 재원이 적합하게 사용되는가에 대한 관심을 유인하는 한편 지방자치단체의 합리적 재정운영을 유도할 경우, 중앙정부 위주의 문제 해결 방식에서 자연스럽게 주민과 공존하는 해결시스템으로 전환할 수 있을 것으로 판단된다. 재정 건전화 계획 수립 단계부터 이행평가 과정에 주민을 참여시킬 경우, 지역의 특수한 상황이 고려될 수 있을 뿐만 아니라 문제 해결과정에 주민과 지방자치단체가 서로 협력하는 분위기 조성이 가능하게 될 것이다.

이 외에도 위기관리제도를 체계화하는 것도 필요한 바, 이행점검체계를 정례화하고, 선정단체에 대한 재정지원시스템도 구비하는 것이 필요하다. 이 경우 선정단체에 대한 재정지원 방식은 지방채 이차보전, 지방세 비과세·감면범위 축소 등의 수단을 활용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

## 4. 재정정보공개제도 개선

현행 재정정보공개제도를 통해 공개되는 정보는 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시 차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요 물품의 증감 및 현재액, 기타 재정운영에 관한 중요 사항 등이다. 동 제도를 통해 공개되는 재정정보는 자치단체의 재정 상황을 판단할 수 있는 중요한 내용으로 구성되어 있다. 그러나 주민들의 입장에서는 용어 및 해석에 어려움이 있을 뿐만 아니라 당해 자치단체의 현재 상황을 종합적으로 비교판단 및 진단할 수 있는 정보를 얻기 위해 미흡한 부분이 발견된다. 일례로 특정재정 상황에 대해서는 이와 관련된 특정 지표를 활용하여 인지할 수 있으나 당해 자치단체의 종합적인 상황, 재정, 행정, 지역잠재력 등 전반적인 상황을 타 자치단체와 비교하여 스스로 진단할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않다. 따라서 국내외에서 분석하고 있는 전체 지표 및 현실에 필요한 지표를 활용하고 이를 자치단체가 분석할 수 있는 기제의 마련이 필요하다.

재정정보공개제도는 주민의 알 권리를 충족시키고 당해 자치단체의 경영성과를 주민들로부터 평가를 받기 위한 제도 중의 하나이다. 따라서 재정정보공개제도에 의해 공개되는 정보 내용을 수요자중심의 정보로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 제도적 개선이 필요하다.

첫째, 당해 자치단체의 재정 상황을 나타내는 지표의 개발이 필요하다. 즉 가칭 해당 자치단체별 경영지수 등과 같이 단 한가지로도 주민이 판단할 수 있는 지표를 개발할 필요가 있다. 다만 이러한 지표의 설정을 각 자치단체에 맡기기 보다는 더 전문적인 기관에서 심도있는 연구를 통해 개발할 필요가 있다.

둘째, 현재 국내에서는 중앙부처별로 관련 지표를 개발하고 이를 자치단체에 적용하고 있다. 각 기관별로 다른 지표를 개발하여 공포하고 있어 주민들의 입장에서는 혼란에 빠질 가능성이 있다. 일례로 사회복지관련 지표는 지방자치단체, 보건복지부를 비롯한 다양한 기관에서 발표하고 있는 바, 이들의 분석결과가 항상 동일하다고 볼 수는 없을 것이다.

따라서 국내·외에서 분석하고 있는 지표를 종합한 지표연감의 발간을 통해 자치단체간 비교를 용이하게 할 수 있도록 하고 이를 재정정보로서 공개해 부처별로 발표한 결과의 차이를 이해할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 셋째, 재정정보를 공개할 때에는 단순히 재정 결과만을 공개하는 것이 아니라 당해 자치단체의 재정 상황 및 주요제도변화, 그 해의 주요 재정정책, 재정용어 등을 함께 공개하여 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 할 필요가 있다. 이외에도 연도 간의 비교 및 그림 등을 활용하여 전체상황을 파악할 수 있도록 해야 할 것으로 생각된다.

## 5. 지방보조금 제도 운영방식 개선

지방보조사업은 민간이 자율적으로 수행하는 사무, 사업에 대하여 자치단체가 지원하는 재정상의 원조를 의미한다. 이러한 지방보조금은 지방자치단체장의 무분별한 민간보조, 선심성 행정의 수단 등으로 활용되어, 지방재정의 낭비요인으로 지적되어 왔다. 이러한 이유로 지방재정법이 개정('14.5.28 공포)되어 그간 각 자치단체의 조례, 「지방자치단체 예산편성 운영기준(안행부 훈령)」 등으로 규정해 오던 예산의 편성, 보조사업의 수행 및 관리, 성과평가 등에 관한 기준이 법제화되었다. 법 개정에 따라 2016년부터 지방자치단체는 매년 전체 지방보조사업의 1/3씩 평가하고 그 결과를 예산에 반영하도록 하고 있다.

그러나 현행 평가기준이 대부분 정성적으로 설정되어 있어 자의적 해석의 여지를 남겨두고 있다. 뿐만 아니라 지방보조금은 직접적으로 민간부문의 활동을 지원하기 위한 재원으로, 지역별 차별화된 대상에 대하여 지방자치단체장의 지역운영 철학이 가미된 가장 분권화된 재원이다. 따라서 동 재원을 관리함에 있어 지역의 특수상황 그리고 지방분권적 요소 등을 고려해야 한다. 그러므로 지방보조금을 관리하는 데는 분권적 요인과 엄정한 관리라는 두 가지 요인을 적절히 가미하는 것이 필수요소 중의 하나라고 할 수 있다.

이러한 지방보조금은 다음과 같은 방향에서 개선될 필요가 있다. 첫째, 지방보조금의 유형별 구분을 명확히 할 필요가 있다. 지방보조금은 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간자본보조 등으로 구분되고 있지만 이들 간의 구분기준이 모호한 상태에 있다. 특히 민간경상보조와 민간행사보조간의 구분은 현실적으로 어려움이 있다. 현실적으로 과목 간 경계를 명확히 구분하기 어렵기 때문에 이들 과목을 전면적으로 통합하는 대안을 생각할 수 있다. 그 이유는 민간이 행하는 사무 및 사업(민간경상보조)과 민간이 추진하는 행사(민간행사보조) 간에 구분이 모호하기 때문이다. 양 세목을 통합할 경우 지방보조금 운영상의 혼란을 최소화 할 수 있으며 이를 통해 사업운영의 투명성이 제고될 수 있고, 양 세목에서 별도로 지원됨에 따라 나타나는 중복지원 사례도 축소될 수 있는 여지가 있다. 둘째, 지방보조금 심의위원회를 개선할 필요가 있다. 지방보조금 심의위원회의 문제는 위원회의 구성과 업무량의 과다로 인한 심의의 비효율 등으로 요약할 수 있다. 이중 위원회의 구성과 관련하여, 현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역 외 인사를 초빙할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 전문성의 부족을 보완하고, 거시적, 객관적 평가가 가능하도록 하는 조정하는 것이 바람직하다. 또 업무량 과다 문제와 관련하여, 현재는 위원회의 분과별 구분 없이 모든 위원이 전체 사업을 심사하고 있어 전체 사업을 단기간 내에 평가해야 하는 어려움이 발생하고 있다.

심사대상 사업의 판단에 대한 부담을 완화하고, 위원들의 전문성을 유지하기 위해서는 분과를 구분하는 것이 필요하다. 위원회의 분과는 행자부의 투용자심사 분야를 벤치마킹 하되, 각 지역의 지방보조금 유형에 따라 3~5개로 구분하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

#### IV. 결론

인구 고령화가 재정에 미치는 영향은 감소하는데 반하여 지출은 증가할 것이며, 특히 사회보장비와 같은 사회개발비의 증가가 두드러질 것이라는 점에서 대부분이 생각을 같이 하고 있다. 문제는 사회개발비의 특성상 지방자치단체의 자율적 의사결정으로 축소하는 데 한계가 있는 비용이라는 점에서 심각성이 있다. 최근 지방자치단체의 재정운영에 대한 우려의 소리가 그 어느 때 보다도 빈번하게 그리고 심각하게 대두되고 있다. 지방자치단체의 재정운영상의 문제는 주로 세출측면이 부각되고 있으나 문제의 본질을 보다 정확히 이해하기 위해서는 세출과 함께 세입을 동시에 분석할 필요가 있다. 또 지방자치단체만의 문제로 인식하기보다는 중앙정부의 제도운영 역시 같은 선상에서 볼 수 있을 때 문제의 본질에 보다 접근할 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 최근의 지방재정운영의 문제점은 주로 지방자치단체 그리고 세출상의 문제로 인식하고 이에 대한 개선노력이 이루어져 왔다. 그 이유는 현실적으로 총체적인 시각에서 지방재정사업을 분석하는 데 한계가 있기 때문일 것이다. 또 다양한 지방자치단체의 지역적 특성을 고려할 때 단일의 표준적인 기준설정 역시 현실적으로 한계가 나타날 수밖에 없다. 그러므로 지방자치단체의 재정사업에 대하여 일반적이고 합의된 기준을 설정하는 것은 곤란한 상황임을 감안하여, 지방자치단체가 스스로 진단하고 타 자치단체와 비교·평가할 수 있는 기제를 지방재정관리제도 내에 하나의 과정으로 포함시키는 것이 필요하다. 중앙주도의 평가에서도 지방의 자율적 평가부분을 보완할 수 있도록 하여 지역의 특성을 가미할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다.

이러한 제도 자체의 개선책 마련도 중요하지만 동 제도의 실효성 확보를 위한 인프라의 구비도 선행될 필요가 있는 바, 이를 위해서는 새로운 지방재정관리제도를 도입하기보다, 기 설치된 제도의 융합을 통해 효율성을 도모하기 위한 접근이 필요하며, 자치단체간의 재정적 차이에 상응하여 재정관리를 차별화할 필요가 있다. 이를 통해 지방자치단체에서 지방의 재정정책을 추

진하기 위한 물리적, 시간적 공간을 부여할 수 있어야 한다.

이와 함께 급격한 고령화가 지방재정에 미치는 영향을 분석하고 예측할 수 있도록 할 필요가 있으며, 이는 중앙정부 차원에서의 역할이기도 하지만 지방자치단체에서도 각 지역의 실정을 분석하고 대처할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체의 재정담당자가 재정정책을 추진할 수 있도록 자율성을 부여할 필요가 있다. 이러한 인식과 지방재정관리제도를 연계할 때, 향후의 지방재정관리제도는 지방자치단체의 재정운영 효율성 뿐만 아니라 재정력 확대에 방점을 두어야 할 것이다.

그리고 중앙정부의 재정관리 강화에 비례하는 지방자치단체의 재정력을 강화할 수 있도록 하는 것이 필요한 바, 지방자치단체가 재정운영 전반에 걸쳐 자율성과 책임성을 가지고 있을 때 진정한 재정책임을 물을 수 있기 때문이다. ⑥

#### 참고문헌

- 박지현(2015). 인구구조 변화 및 고령화와 지방재정의 지속 가능성. *지방재정*. 통권 22호.
- 이윤석(2015). 인구구조 변화 및 고령화가 행정체제의 변화에 미치는 영향과 대응과제. *지방재정*. 통권 22호.
- 정성호·정창훈(2011). 지방공기업 부채절감 방안에 관한 소고, *한국지방재정논집*, 16(2).
- 주만수(2012). 지방재정위기의 현황과 원인분석. *지방행정연구* 제26권 제2호.
- 최병호(2015). 고령화에 따른 중앙정부와 지방정부 간 재정관계 개혁과제. *지방재정*. 통권 23호.
- 한국지방재정학회(2015). 변화된 여건을 반영한 지방재정세제 발전방안.
- 한국지방행정연구원(2009). 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고 방안.
- 한국지방행정연구원(2013). 재정건전화 계획 이행평가.
- 한국지방행정연구원(2013). 지방재정관리체계 개선방안.
- 행정안전부(2011). 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정, 훈령 제198호.
- Bradbury, Charles, L. (1982). Fiscal Distress in Large U.S. Cities. *New England Economic Review*, Nov/Dec.

# 열정의 나라 브라질 그들의 문화를 보다

아시아에서 중국을 제외하고 우리나라와 가장 많은 무역을 하고 있는 브라질과 파트너십을 맺는 일은 이제 더 이상 낯설지 않다. 열정의 나라로 알려진 만큼 그들이 생각하는 매너는 우리와 다르다. 브라질인과의 효과적인 비즈니스를 위한 매너는 무엇들이 있을지 살펴보자.

글 | 김인석 (글로벌매너 아카데미 소장)



## 열정의 나라 브라질, 그들의 문화를 보다

흑과 백의 조화는 희색이다. 그러면 물과 기름의 조화는 무엇일까? 그냥 물과 기름이다. 브라질은 아마존의 평화로움과 카니발의 열정, 정감과 친절함, 무궁한 자원과 잠재력이 있는, 세계 최고로 인권이 존중되는 곳이다.

이러한 브라질을 한 꺼풀만 벗겨보면 갈등과 무질서, 부패와 퇴보, 비효율이 존재하는 곳이다. 선

진국의 쾌적함과 아프리카의 빈곤, 내로라하는 우주항공기술과 아마존 부족의 석기사용은 물과 기름 같은 브라질의 오늘을 보여준다.

관능적 매력을 발산하는 카니발은 무질서를 축하하는 의식이자 브라질인들이 피해갈 수 없는 현재의 서열, 의무, 불행, 고통에서 유토피아적 기쁨을 선사하는 축제이다.

온갖 특권과 편법이 산재해 있는 브라질에서,

부에 접근하지 못하는 브라질인들은 차별없이 규칙 위에서 자유로움을 느낄 수 있기에 축구에 열광하는지도 모른다. 세계 최대의 바이오 연료생산국인 브라질에서 물과 기름은 정말 섞일 수 없는 것일까?

## 브라질의 비즈니스 매너와 커뮤니케이션

브라질 비즈니스 파트너와의 인사는 서구식 악

수가 일반적이다. 하지만 약수 후 포옹을 하고자 다가설지 모른다.

그럴 경우 자연스럽게 같이 포옹을 한다. 여성 파트너와의 인사는 초면이라면 약수, 구면이라면 양볼을 부딪치며 허공에 대고 ‘쪽’ 소리를 내는 키스도 적절하다. 호칭은 남성인 경우 경칭 세뇨르(Senhor)와 성을, 여성인 경우 세뇨라(Senhora)와 성을 불러주면 된다.

사무실, 차량, 가정, 빌딩 벽 등에서 발견되는 가톨릭 성상 물이나 묵주, 성화에 대해 손가락질을 하거나 함부로 다루는 등의 행동은 삼가고 최소한의 예의를 갖추어야 한다.

여타의 정복·피정복 국의 관계와는 달리 브라질은 포르투갈에 대해 증오 섞인 감정은 없다. 하지만 전반적으로 포르투갈인에 대한 이미지는 고루하고, 고지식한 사람들 또는 편협한 국민이라는 인식을 갖고 있다. 따라서 'small talks' 중 포르투갈 식민지 시절이나 문화를 비교하는 것은 브라질인들의 자존심을 상하게 할 수 있음을 염두에 두어야 한다.

계획도시인 수도 브라질리아로 출장을 간다면



도시 곳곳에 널려있는 아주 독특한 건물이나 온화한 날씨 역시 적절한 스몰 토크 주제가 될 것이다.

룰라와 호세프 전 현직 두 대통령의 인기는 역대 대통령 가운데 가장 높지만, 빈부 양극화가 심해진 데다, 환경론자들과 아마존 주민들의 반대에도 불구하고 아마존 댐 공사를 강행하고 있는 호세프 대통령에 대한 반감이 강해지고 있으므로 공개적으로 정치적 색채를 드러내는 것은 가급적 삼간다.

세계 최대의 커피 생산국인 브라질인들은 양질의 커피에 대한 자긍심이 강하다. 따라서 커피를 권유받으면 환호와 함께 음미한 후 긍정적인 품평을 해주면 된다. 커피는 대부분 조그마한 '샷' 잔에 제공되며 원하면 추가로 요청해도 된다.

수다스럽고 장황하게 말을 하는 브라질인들은 자신의 주장을 강조하기 위해 큰 바디랭귀지와 표정을 사용하며 대화 도중 자신의 생각을 강조하기 위해 불쑥 끼어드는 것이 일상적이다.

이러한 커뮤니케이션 스타일은 현지문화에선 성실하고 진지하게 대화하는 것으로 이해된다. 감정적으로 보일지라도 자신의 의도를 전달하고자 하려는 노력으로 이해하면 되겠다. 브라질인들은 말하는 표현이 풍부하듯이 듣는 태도도 산만하다. 그리고 상대방의 말을 이해하려고 하기보다는 상대방의 움직임과 제스처, 눈을 보며 상대방을 직관적으로 이해하려 한다.

주의할 사항으로는 비언어 커뮤니케이션 가운데 한국인이 즐겨 사용하는 OK 사인 (엄지와 검지를 이용한 동그란 원)은 상스러운 욕으로 여

## 66

**수다스럽고 장황하게 말을 하는**  
브라질인들은 자신의 주장을 강조하기 위해  
큰 바디랭귀지와 얼굴 표정을 사용하며  
대화 도중 자신의 생각을 강조하기 위해  
불쑥 끼어드는 것이 일상적이다.

## 99

겨질 수 있으며, 주먹을 쥐고 엄지손가락을 세우는 제스처는 아주 기분 좋거나 만족스러울 때 상대방에게 표현하는 것으로 통한다. 대부분 '파봉'(t'a bom)이라는 표현과 함께 표시한다. 참고로, 한국에서는 무지막지한 욕인, 엄지손가락을 인지와 중지 사이에 넣어 주먹을 꽉 쥐는 행동은 브라질에서 'figa'로 불리며 '행운이 함께하기 를'이라는 긍정의 의미로 쓰인다.

### 비즈니스 리더십

상사로서 유능한 직원은 부하직원을 자주 격려하고 자신감을 심어주며 지속적인 교육을 통해 필요한 기술습득을 도와주어 직장 내에서 업무





에 대한 책임감을 고취한다.

브라질인들은 미팅이 길어질수록, 이야기가 길어질수록 상대방과의 거래를 성사시킬 수 있고 신뢰를 쌓을 수 있다고 생각한다. 브라질인들이 하급자에게 하는 말은 협의를 구하기 보다는 지시에 가깝다. 이때 포르투갈어의 말끝을 흐리는 경향이 감정과 뉴앙스를 누그러뜨리는 데 적절하게 이용된다.

하지만 비즈니스 파트너 또는 상사로서 브라질 현지인들에게는 부드러운 표현을 사용하며 관대하다는 점과 언제나 그들의 개인적인 문제를 배려



할 수 있다는 것을 보여주어야 한다.

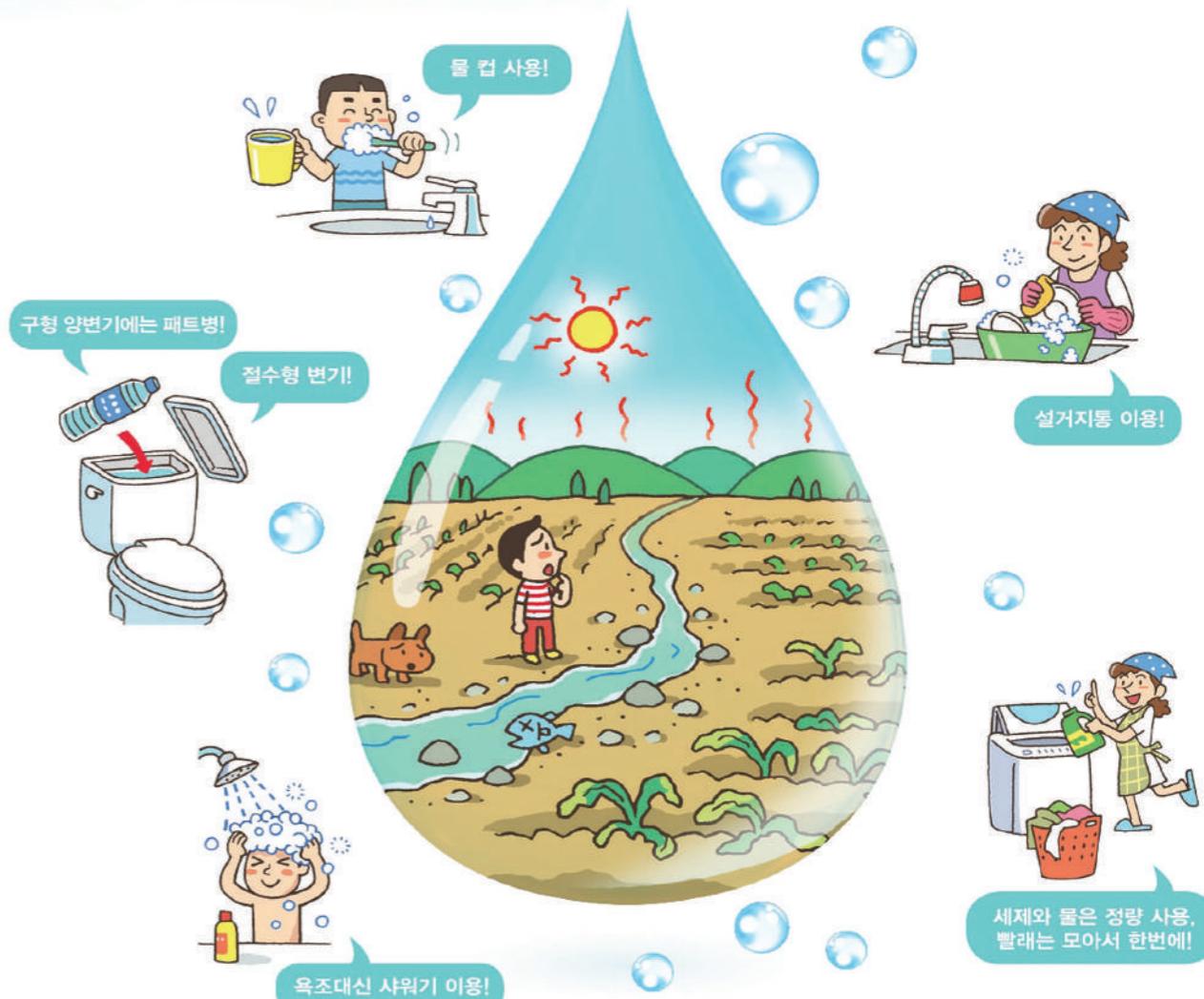
중요한 지시나 협의 사항은 반복적으로 강조해 차후 문제가 생길 소지를 최소화한다.

브라질인들은 전통적으로 가문과 관습을 존중 하지만 근래에 와서는 사업이나 업무에서 급속히 미래지향적 성향으로 변하고 있다. 한편, 새로운 계획에 착수할 때는 다양한 아이디어와 열정을 나타내지만, 수행단계에서는 인내심이 부족하며, 종종 목적 자체를 잊어버리는 경우도 있다. 따라서 다양한 통로를 이용하여 사업을 추진하고 업무를 체크해야 한다.



# 가뭄의 천적은 물 절약입니다

가뭄은 하늘의 뜻이지만 이겨내는 건 사람의 의지입니다. 부족할수록 아끼고 나누면 대한민국은 이겨낼 수 있습니다. 생활 속의 작은 실천으로 극심한 가뭄을 슬기롭게 극복합시다.



## 충남 서부지역에 절수지원금 제도시행 (급수조정 증료시까지 시행)

절수지원금 제도는 지난해 같은 달에 사용한 양보다 적게 사용한 물량에 대해 1m³(1,000ℓ)당

광역상수도 정수요금 단가의 3배인 1,240원을 수도요금에서 차감해 드리는 제도입니다.

\*K-water 가뭄콜 센터 : 1577-0600



라이브 라이프  
겨울 골프의 특별한 매력

김승언

Q&A  
지방재정 질의회신 사례

장윤경

한국지방재정공제회 소식

독자퍼즐



'實'에서는 지방재정 실무를 담당하는 독자들이 잠시 쉬어갈 수 있는 교양 정보와 실무 정보를 함께 다룬다. 이번호에는 실무 사례를 통해 지방재정 관련 업무를 알려주는 'Q&A', 겨울에도 즐길 수 있는 골프의 특별한 매력을 다룬 '라이브 라이프', 한국지방재정공제회 뉴스와 독자퀴즈를 통해 독자들과 만난다.

함께하는 즐거움, 인생을 닮은 스포츠

## 겨울 골프의 특별한 매력

- 골프는 나이가 들어서도 즐길 수 있고 노년에 젊은이들과 필드에 나가서 함께할 수 있는 거의 유일한 스포츠다. 골프를 시작한지 5년이 지나도록 주변의 지탄을 받으면서도 ‘100돌이’에 머물러 있는 까닭이 지금까지 골프를 친 날보다 앞으로 칠 날이 더 많아서라고 하면 너무 비겁한 변명일까?

글 | 김승언 (나이키 골프 마케팅팀)



### 고급스러운 사교활동보다 좋은 자신과의 대화

나는 ‘100돌이’ 골퍼다. 그것도 5년째. 사람들은 세계 최고 다국적 스포츠 기업의 골프 마케팅 부서에 근무하는 필자가 당연히 뛰어난 골퍼일 거라 미루어 짐작하지만 가끔 필드에 나갈 일이 생기면 바로 그날이 연습을 겸한 실전이다. 그러니 5년이 지나도록 실력이 늘 리 만무하다. 지인들은 골프 회사 다니는 놈이 골프도 제대로 못 치느냐고 편찬이지만 그럴 때마다 다 프로처럼 잘 쳐야 하는 건 아니지 않느냐며 웃어넘긴다.

사실 많은 사람이 그러하듯 나는 골프는 부르주아 스포츠이며 돈 많고 시간 많은 아저씨나 하는 일종의 접대와 사교활동이라고 치부해 왔던 것이 사실이다. 그러나 가끔 기회가 생겨 골프를 치다보면, 상당한 오해가 있었음을 스스로 발견하고 놀라곤 했다. 미세한 각도, 작은 몸짓에 공이 닿는 곳이 천차만별이라는 것, 그리고 그 다음 순간 그 곳에 숲이든, 잔디든, 물속이든 공이 도착한 그 자리를 벗어나서 질 수 없다는 것이다.

어떠한 편법도 속임수도 통하지 않고 묵묵히

이전 일에 대한 결과에서 최선을 끄집어내야 한다. 보통 자신이 좋아하는 스포츠를 인생에 빗대는 경우가 많은데, 공을 따라 드넓은 그린을 누비다보면, ‘골프와 인생이 참 닮았구나’ 하는 생각이 듈다. 나에게 골프는 그래서 사색의 스포츠이며, 책임을 배우는 스포츠이기도 하다.

### 골프, 충분히 대중화될 수 있는 운동

일단 골프를 처음 시작하고자 하는 사람에게 가장 부담이 되는 것은 골프 장비의 어마어마한 가격이다. 골프를 제대로 치기 위해서는 드라이버부터 퍼터까지 최소 14개의 클럽과 골프화, 골프 볼, 골프백, 골프 의류 등이 필요하다.

하지만 골프만 정말 유독 비싼 스포츠인 것일까? 어떤 운동이든 전문적으로 들어가면 고가의 장비가 필요하지만, 동네 산에 올라가는데도 히말라야 등반대나 입을 법한 고어텍스로 둘둘 감고 가는 게 흔한 모습이다. 골프는 스포츠인 동시에 취미 생활이다. 그리고 취미 생활에는 어느 정도의 돈이 들어가기 마련이다.

66

**사실 골프 외에는 동반자와**

이렇게 장시간을 함께 하며 대화를 나눌 수 있는  
스포츠를 찾기 어렵다.

결정적으로 골프는 나이가 들어서도 즐길 수 있고 노년  
에 젊은이들과 필드에 나가서 함께할 수 있는 거의 유일  
한 스포츠다

99

낚시를 좋아하는 사람들은 낚싯대 구입에 수 백  
만 원을 쓰고, 사진촬영을 취미로 삼는 사람 중에  
는 카메라에 수 천만 원을 쏟아붓는 이들도 어렵  
지 않게 찾아볼 수 있다. 그런 면에서 유독 골프에  
만 ‘사치’라는 꼬리표가 따라붙는 건 웬지 억울하  
다. 골프를 처음 시작하는 초보 골퍼라면 중고 골  
프 클럽 구입도 고려해볼 만하다. 골프채는 비교  
적 감가상각이 큰 상품 중의 하나이기에 새 제품  
의 경우에도 지난 시즌 제품은 파격적인 가격으  
로 판매하는 경우가 적지 않다. 주변에 골프 좀 친  
다는 친구나 지인들에게 물려받는 것도 좋은 방

법이다. 골프화나 골프백, 의류 등도 아웃렛 등을  
통해 상당히 저렴한 가격에 구입할 수 있다. 다음  
으로 문제가 바로 그린피, 카트피, 캐디피 등 골  
프를 치기 위해 드는 비용인데 보통 골프를 배우  
기 시작해 필드에 나가기까지는 열심히 연습한다  
고 가정했을 때 짧아도 1~2개월 이상 평균 3개월  
이상이 걸린다. 그렇기 때문에 이 부분은 일단 나  
중에 생각해도 좋다.

**겨울 골프를 추천하는 이유**

보통 골프는 봄 시즌과 가을 시즌으로 나눈다.  
당연한 이야기지만 여름은 너무 덥고 겨울은 너  
무 춥기 때문이다. 겨울은 확실히 골프 비수기다.  
하지만 오히려 좋은 기회가 될 수도 있다. 일단  
첫째로 그린피가 싸다. 비수기이다 보니 시즌에  
비해서 월등히 저렴한 가격에 골프를 즐길 수 있  
다. 비용이 부담되는 주말 골퍼들에게는 좋은 기  
회다. 둘째로 예약이 수월하다. 시즌 중에는 좀  
처럼 예약이 어려운 골프장이나 주말 타임도 쉽  
게 예약할 수 있다. 골프장에서 겨울 비수기를 맞  
아 진행하는 다양한 프로모션을 이용하면 저렴

한 가격에 좋은 골프장에서 라운딩을 즐길 수 있  
다. 이는 분명 시즌 중에는 누리기 힘든 호사다.  
마지막으로 겨울을 이길 수 있는 다양한 골프 제  
품이 많다. 다양한 소재와 직물 기술의 발달로 겨  
울에 골프를 즐기는 골퍼들을 위한 다양한 제품  
들이 있다. 최근 출시되는 제품들의 경우 따뜻하  
면서도 스윙에 불편함이 없어 굳이 스윙할 때마  
다 벗었다가 다시 입을 필요 없이 편안하게 입고  
라운딩을 즐길 수 있다. 그뿐만 아니라 방한화 개  
념이 도입된 골프화도 있다. 추위 뿐 아니라 완벽  
한 방수 기능으로 18홀 내내 발을 따뜻하고 뽀송  
하게 지켜준다.

**오래오래 사람과 함께 할 수 있는 스포츠, 골프**

골프가 사교성이 높은 스포츠라는 것은 이미 널  
리 알려진 사실이다. 반나절을 함께 잔디를 밟으  
며 걸어 다니고 식사를 하는데 안 친해지면 그게  
더 이상한 일이다. 사실 골프 외에는 동반자와 이  
렇게 장시간을 함께 하며 대화를 나눌 수 있는 스  
포츠를 찾기 어렵다. 결정적으로 골프는 나이가  
들어서도 즐길 수 있고 노년에 젊은이들과 필드

에 나가서 함께할 수 있는 거의 유일한 스포츠다.  
내가 골프를 시작한 지 5년이 지나도록 100돌이  
에 머물러 있는 까닭이 지금까지 골프를 친 날보  
다 앞으로 칠 날이 더 많아서라고 하면 너무 비겁  
한 변명일까?◆

**HOW TO GOLF ★ 골프를 잘 배우려면****겨울에 준비해 봄에 필드에 나가라**

서두에 언급했듯이 골프 스윙의 기초만 배우는 데도 최소 2~3개월은 잡아야 한다. 봄에 푸른 필드에 나가 “굿샷!”을 외치고 싶다면 지금부터 시작해야 제대로 준비하고 라운딩에 나설 수 있다.

**정기적인 연습이 필요하다**

골프는 스포츠다. 연습 없이 실력향상을 바라는 것은 언  
감생심. 당연한 소리지만 연습이 필요하다. 특히 일정한  
수준에 도달하고 그 수준을 유지하기 위해서는 다른 어떤  
스포츠 보다 더 많은 시간과 노력이 듣다.

**드라이버에 집착하지 마라**

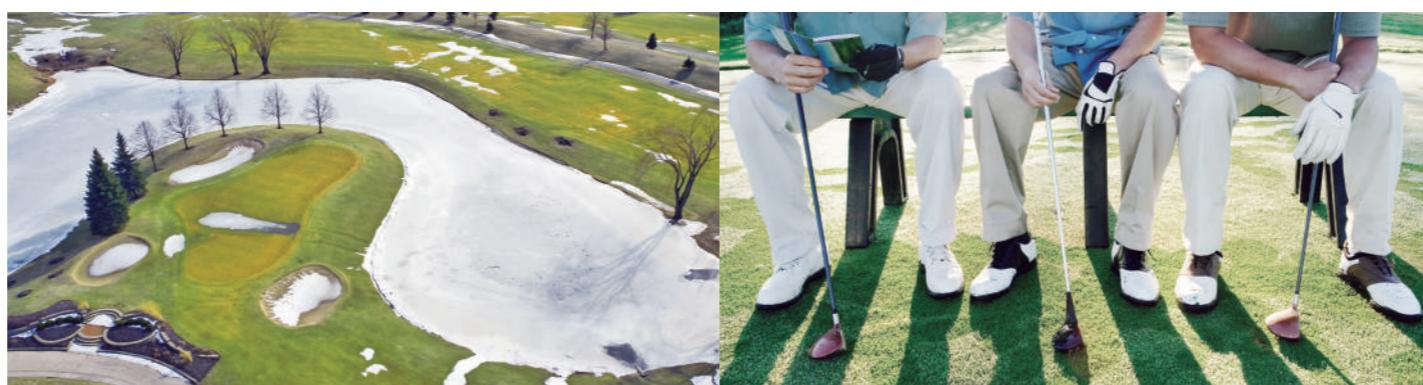
대한민국 골퍼들은, 특히 남성 골퍼들은 병적으로 드라  
이버 비거리에 집착한다. 하지만 18홀 동안 드라이버를  
잡는 횟수는 많아봐야 14번이다. 연습장에 가서도 1시  
간 내내 스윙만 치는 것은 현명한 연습 방법이 아니다.  
짧은 클럽부터 시작해서 거리감을 익히고 드라이버로 마  
무리하는 것이 바람직하다.

**장비에 집착하지 마라**

골퍼들이 앓는 병 중에 하나가 바로 ‘장비병’이다. 볼이  
잘 안 맞으면 웬지 장비에 문제가 있는 것 같고 그래서 새  
로운 장비를 구입한다. 하지만 볼이 잘 안 맞는 것은 장  
비 탓이 아닌 본인의 스윙자세에 문제가 있는 경우가 대  
부분이다. 요즘은 기술이 좋아 제품에 엄청난 성능의 차  
이가 나지 않는다.

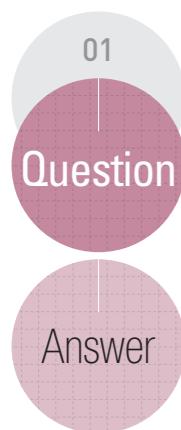
**적절한 골프 매너를 익혀라**

골프는 신사 스포츠라 했던가? 골프처럼 복잡하고 많은  
룰을 가진 스포츠도 훈하지 않다. 그런 위에서는 사뿐  
사뿐 걷는다든지 다른 사람의 퍼팅 라인을 밟지 않는다  
든지 병커를 정리한다든지 하는 기본적인 매너를 지키  
지 않으면 간혹 동반자들 사이에 언짢은 일이 발생할 수  
도 있다.



# 지방재정 질의회신 사례

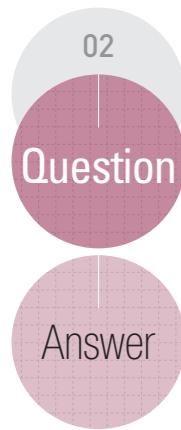
글 | 장윤경 (행정자치부 재정정책과 주무관)



## 만료된 특별회계 일반회계 전출 여부

폐지예정인 특별회계 자금을 일반회계로 전출 가능한지?

특별회계예산은 설치 근거법률 또는 조례로 정한 목적에 한하여 운영되어야 하고, 법령이나 조례가 별도로 명시하고 있지 않는 한 일반회계 예산과의 전출입은 자치단체 자금운용 등 불가피한 경우에 한하여 허용되도록 규정하고 있음. 문의하신 바와 같이 폐지가 예정된 새마을소득사업특별회계의 예산을 일반회계로 전출하려면, 관련 조례를 폐지하면서 그 재원을 일반회계로 전출하도록 근거를 마련해야 할 것으로 판단됨.



## 도시개발특별회계 운용

도시개발법에 따라 설치된 지방자치단체 도시개발특별회계에서 A지구 도시개발 사업에서 B지구 도시개발사업으로 자금의 전출, 전입이 가능한지?

특별회계 설치근거 법률 또는 조례상 근거규정이 없는 경우, 해당 특별회계 설치 목적과 다른 회계로의 전출은 어렵다고 판단됨. 다만 질의하신 A지구에서 B지구 도시개발사업으로의 전출, 전입 가능여부에 대한 판단



은 도시개발법 제61조 상기 특별회계에 대한 운용, 제70조 수익금 사용제한 등의 규정에 따라 소관부처에서 판단해야 할 사항임.



## 일반회계 예산에서 특별회계 예산 재배정 가능성

일반회계 A사업의 예산에서 특별회계 B사업의 예산으로 재배정하여 집행이 가능한지?

「지방재정법」 제9조에 따라 회계는 일반회계와 특별회계로 구분하고 있고, 예산의 재배정은 동일한 회계내에서 이루어지는 것으로 서로 다른 회계간에는 예산의 재배정으로 처리할 수 없음



## 민간위탁금의 예산재배정 가능성

기초생활수급자의 가정방문 방역사업을 추진하여 이와 관련한 민간위탁금 예산을 편성하였는데, 예산을 읍면으로 재배정하여 읍면별로 추진을 하려는데 가능한지?



「지방재정법 시행령」 제85조 제1항에 따르면 “지방자치단체의 장은 법 제67조의 규정에 의하여 지출원인행위에 관한 사무를 위임받은 공무원이 그 사무를 재위임하는 경우 배정된 세출예산의 범위 안에서 재위임을 받은 경리관별로 세출예산재배정계획서를 작성하고, 이에 따라 세출예산재배정을 하여야 한다.”라고 규정되어 있음.

또한, 「지방자치단체 재무회계규칙(표준안 ‘12.12.21 개정)」 제19조 제3항에 따르면, “본청 실·국장은 배정받은 세출예산을 시·도의회

사무처, 시·군·자치구, 제1관서의 경리관 및 지출원(분임지출원을 포함한다)으로 하여금 집행하고자 할 때에는 예산업무담당실(국)장에게 예산재배정을 요구하여야 한다. 이 경우 예산업무담당실(국)장은 예산재배정의 타당성을 검토하여 타당하다고 판단되는 경우에 한하여 경리관별로 세출예산을 재배정(별지 제14호 서식)하고 경리관 및 지출원과 세정업무담당과장에게 이를 각각 통지하여야 한다.”라고 규정되어 있음.

따라서 위의 지방재정법과 해당 자치단체 재무회계규칙에 부합된다면, 시·군·구의 실과의 민간위탁금 예산을 읍면에 재배정하는 것은 가능할 것으로 판단됨. 다만, 실·과에서 민간위탁금을 직접 집행하는 것과 읍면에 예산을 재배정하여 집행하는 것 중 어느 것이 효율적인지 등의 판단은 해당 자치단체에서 결정해야 할 사항으로 판단됨.

#### 결산잉여금으로 지방채 조기상환

「지방재정법」제52조에서 규정하고 있는 “결산상 잉여금은 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다”와 관련하여 도의 일반회계 등에서 도지역개발기금으로부터 차입한 경우도 지방채로 보아 세출예산에 편성하지 않고 그 원리금을 상환할 수 있는지 여부

「지방재정법」제52조 및 「지방채 원리금 상환을 위한 결산상 잉여금 집행 요령」(행정자치부 재정정책과-1175, '15.3.10)은 「지방재정법」제34조(예산총계주의 원칙)에도 불구하고 지방채에 대한 이자비용 절감 등을 위해 지방채원리금에 한하여 추가경정예산 등 예산 편성시기를 기다리지 않고 예외적으로 직접 상환할 수 있도록 한 것임.

그러나, 도의 일반회계 등에서 도 지역개발기금으로부터 차입한 경우

(예수금)는 도 회계간 내부거래 성격(일반회계 등에서 지역개발기금에 상환하여도 채무 규모가 줄어드는 것은 아님)이므로 「지방재정법」제34조(예산 총계주의 원칙)에 따라 예산에 편성하여 그 원리금을 상환하는 것이 적정할 것으로 판단됨.



#### 지방보조금심의위원회 위촉

「지방재정법」제32조의 2 제3항에 의거 지방의회 의원 신분으로 지방보조금심의위원회 위원에 위촉이 가능한지

「지방재정법」제32조의 3 제3항에 따르면 지방보조금심의위원회 위원은 민간위원과 공무원(지방공무원법 제2조 제2항 제1호의 일반직공무원을 의미한다)으로 임명 또는 위촉하되, 공무원인 위원이 전체의 ¼을 초과하여서는 아니 된다고 규정하고 있음.

지방보조금심의위원회는 보조금 예산편성, 지원대상 선정 등 집행적 사항의 심의기구로 지방의원 자격으로 보조금 예산편성 및 조례 개정 관련 사전검토 절차 참여는 지방자치단체장에게는 예산편성권을 지방의회에는 예산심의·확정권을 부여하고 있는 지방자치제 원리와 상충 우려가 있으며, 당초 정부안에 공무원 중 지방의원의 위촉을 제외하는 명시적 규정이 있었으나, 국회 상임위 심의과정에서 위원자격 구체화를 사유로 공무원 참여규정이 수정·보완된 취지를 고려해 볼 때, 당초 정부안의 입법 취지가 변경된 것은 아니라고 판단됨.

따라서, 지방의원은 지방보조금심의위원회 참여가 제한된다고 보여지며, 다만, 지방자치단체별로 필요하다면 일부는 지방의회의 추천을 받은 전문가를 임명하도록 함으로써 지방자치단체장이 위원회를 자의적으로 운영하는 것의 예방은 가능할 것으로 사료됨.



07

Question

**지방보조금심의위원회 위촉**

지방보조금으로 복지회관 신축을 지원하는 사업으로, 해당 지방자치단체가 정한 관리기간을 경과할 경우 지방자치단체장의 승인 없이 처분이 가능한지

Answer

「지방재정법」 제32조의 9 제2항에 따라 지방보조사업자는 해당 지방보조사업을 완료한 후에도 지방보조금으로 취득하거나 그 효용이 증가된 중요재산은 지방자치단체장의 승인 없이 ①교부 목적 외의 용도로 사용, ②양도, 교환 또는 대여, ③담보로 제공할 수 없음.

이러한 중요재산의 처분 제한은 같은 법 같은 조 제3항 제2호에 따라 지방보조금의 교부 목적과 해당 재산의 내용연수를 고려하여 지방자치단체의 장이 정하는 기간이 지난 경우라면 상기 제한 조치가 해제될 것이나, 해당 보조금의 교부 당시 지방자치단체가 부여한 교부 조건 등에 다른 특별한 내용이 포함된 경우라면 그 조건을 충족하여야 할 것임.

09

Question

**국비보조사업에 대한 지방보조금 지출근거**

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」(별표1)의 보조금 지급 대상사업의 범위와 기준보조율 제115호(그 밖에 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업)에 근거하여 지원하는 국비보조사업에 대해서도 지방보조금의 지출 근거 및 운영비 교부 근거가 필요한지

Answer

「보조금관리에 관한 법률」 제9조 및 「보조금관리에 관한 법률시행령」 제4조에 따른 [별표 1]에서는 자치단체에 지급되는 보조금에 대한 사업의 범위 및 기준보조율을 규정하고 있으며, 「보조금 관리에 관한 법률」 제13조 및 「지방재정법」 제22조에서 지방자치단체의 장은 보조사업에

대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다고 규정하고 있음.

따라서, 지방자치단체에서는 [별표 1]에 해당되는 국고보조사업의 경우에는 「보조금 관리에 관한 법률」 및 「지방재정법」에 근거하여 매칭사업비에 대한 예산을 편성하여 운영비로 교부할 수 있을 것임.

09

Question

**천장형 냉난방기 설치 비용 편성 과목**

청사에 천장형 냉난방기를 구매하여 설치하는 경우, 예산과목은 자산취득비, 시설비 중 어느 것인지?

Answer

지방자치단체 세출예산 집행기준에 따르면 시설비는 주로 자본형성적 경비로서 도로하천의 개보수, 청사의 대규모 도장 등 그 내용연수가 길고 비용투입의 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 대규모 수리비에 해당됨. 설비가 단순한 자산성격 또는 정수책정 대상 물품의 성격이 있을 경우 자산취득비(405목)로 시설장비의 일부로서 수리 또는 부품 교체의 성격이 있을 경우 시설비(401-01)로 집행함이 타당할 것으로 보이며, 천장형 냉난방기의 경우에는 시설장비의 일부로 수리 또는 부품 교체의 성격에 해당한다고 보이므로 시설비로 집행하여야 할 것으로 판단됨.

# NEWS

한국지방재정공제회

## 2015년 대한민국 최우수 공공서비스 대상 수상



한국지방재정공제회는 11월 27일 매경미디어그룹에서 주최하고 기획재정부에서 후원하는 '2015년 대한민국 최우수 공공서비스 대상'을 수상하였다. 일자리 창출에 적극 기여한 공공기관 및 지방자치단체, 기업 23곳이 선정되었으며, 공제회는 2006년부터 선도적으로 임금피크제를 시행해 왔으며, 지자체를 재정적으로 지원해 일자리 창출을 돋고 있다는 점이 크게 작용하였다. '국민행복' 시대를 맞아 진정한 공공서비스가 무엇인지 공제회뿐만 아니라 수상단체의 사례가 기록집으로 제작되어, 공공도서관 및 서점에서 확인 할 수 있다.

## 춘천 원평마을에서 1사1촌 봉사활동 실시



한국지방재정공제회는 지난 11월 10일부터 11일까지 양일간 1사1촌 자매결연 협약을 맺은 원평마을(강원도 춘천시 사북면 소재)을 찾아 봉사활동을 실시했다. 첫째날에는 주민과 함께 싱싱하게 자란 무 뽑기 및 무청 자르기 작업을 진행했다. 둘째날은 김장철을 맞이하여 원평마을 김치공장에서 마을의 특산품인 절임배추로 김장김치 담그기 작업을 실시했다. 이날 담근 김장김치는 마포구 용강동에 위치한 독거노인종합지원센터에 전달하여 마포구 내 독거어르신 가정에 기증될 예정으로, 단순한 농촌 일손돕기 봉사활동을 넘어 소외계층 지원이 함께 이루어져 더욱 뜻깊은 자리가 되었다.

## 바람직한 옥외광고 공모전 전시회 개최



'제6회 바람직한 옥외광고문화 공모전' 및 '사인프론티어' 수상작 전시회가 지난 10월 14일부터 17일까지 4일간 코엑스에서 개최됐다. 한국지방재정공제회 옥외광고센터가 주최한 이번 전시회는 한국국제사인디자인전(KOSIGN 2015)과 동시행사로 진행됐으며 옥외광고 대상 수상작 등이 전시됐다.

한편, 바람직한 옥외광고 공모전 대상에는 '비 내리는 날 깨페(윤성민 作)'가 선정됐다.

## 2015년 회원 연찬회 개최

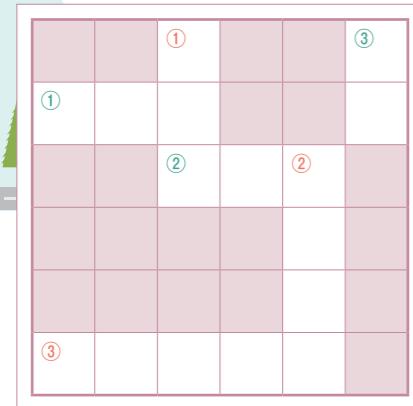
2015년 한국지방재정공제회 회원 연찬회가 10월 1일부터 2일까지 양일간 제주 휴닉스아일랜드 리조트에서 열렸다. 이번 연찬회에는 광역 및 기초단체 등 공제회 회원과 관계자들이 참석해 공제회에 대한 다양한 의견을 나눴다. 주요 회의 내용으로는 효율적 공제등록 금액 설정방안, 공제제도의 개선방안, 행정종합배상공제 사업안내 등이 있었다. 한편 주요 발의와 함께 종합토론을 통해 공제회 및 공제사업관련 VOC 의견수렴 등으로 발전적인 방향을 모색했다.



## 찾아가는 지역맞춤형 세미나… 인천, 순천에서 열려

공제회가 주관하는 찾아가는 지역맞춤형 세미나가 11월 24일 인천, 11월 26~27일 순천에서 열렸다. 11월 24일 열린 인천시 찾아가는 지방계약 세미나에서는 지방계약의 최근 이슈인 지방자치단체의 재정위기 관리제도 및 국가계약과 지방계약의 관계에 대한 심도 있는 논의가 이어졌다. 11월 26일부터 양일간 열린 순천시 찾아가는 지방재정 세미나에서는 순천시 재정의 현주소 및 발전방안을 모색해보는 시간을 가졌다. 세부 내용으로 지방재정을 통해 본 순천시 재정의 현주소, 순천시 재정의 발전방향, 지방복지재정의 쟁점과 발전방향을 다뤘다.

## 한 페이지 지방재정 퀴즈



지방재정에 대한 다양한 상식, 그리고 꼭 숙지하고 넘어가야 할  
지방재정의 핵심 내용들을 함께 알아보는 지방재정 퀴즈!  
함께 맞춰보고, 함께 배워보는 지방재정 퍼즐과 함께  
업무 속 지방재정의 궁금증을 해결하세요!

아래 이메일이나 엽서를 보내 주시면 정답자를 추첨하여 소정의 상품권을 드립니다.

가로

- ① 근로자가 일정 연령에 도달한 시점부터 임금을 삭감하는 대신 근로자의 고용을 보장(정년보장 또는 정년 후 고용연장)하는 제도를 임금○○○라고 한다.
  - ② 지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의 질을 향상시키는 기관으로 격월간 ‘지방재정’을 발행하는 한국지방재정○○○.
  - ③ 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 국가에서 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 목적으로 하는 교부금을 말하는 용어로 지방재정 2015년 제6호에 ‘고령화에 따른 지방○○○○○ 개편’을 주제로 한 칼럼이 게재됐다.

세로

- ① 조선 후기의 문신. 영조대의 남인, 특히 청남(淸南) 계열의 지도자로 사도세자의 신원 등 자기 정파의 주장을 충실히 지키면서 정조의 탕평책을 추진한 핵심적인 인물로 호는 번암(樊巖)·번옹(樊翁)이다.
  - ② 국가나 지방자치단체의 세입·세출을 구분하기 위하여 설정되는 일정한 기간을 말하며 영어로는 fiscal year 이다.
  - ③ 전라북도 정읍시와 순창군 복흥면의 경계에 있는 ○○ 산은 가을 단풍으로 유명하다. 영은산이라고도 불리며 높이 763m, 노령산맥의 중간에 위치해 있다.

## 지방재정 퀴즈

### 지난 호 정답 및 정답자

일			수	
공			의	
	지	방	회	계
	방			법
	세	종		약
스	페	인		

송진우  
jwso\*\*\*@korea.k

김명순  
soon2\*\*\*@korea.kr

\* 당첨자 분들께는 개별연락을 통해 소정의 상품권을 발송해 드립니다! 축하합니다!



‘지방재정’은 독자 여러분의  
참여를 기다립니다!

격월간 '지방재정'은 지방재정 가족 여러분들과 함께 만들어 가는 전문 교양지입니다. 대문을 활짝 열어놓고 지방재정 가족 여러분의 참여를 기다리고 있습니다. 지방재정 발전에 도움이 되는(업무개선 의견, 지침단체 우수사례, 에세이 등) 글을 보내주시면 채택된 원고에 대하여 소정의 원고료를 지급합니다.

| 보내실 곳 | 한국지방재정공제회

(우편번호) 04212 서울특별시 마포구 마포대로

136, 16층(공덕동, 지방재정회관)

Tel. 02)3274-2027 / Fax. 02)31

E-mail. myposse@lofa.or.kr

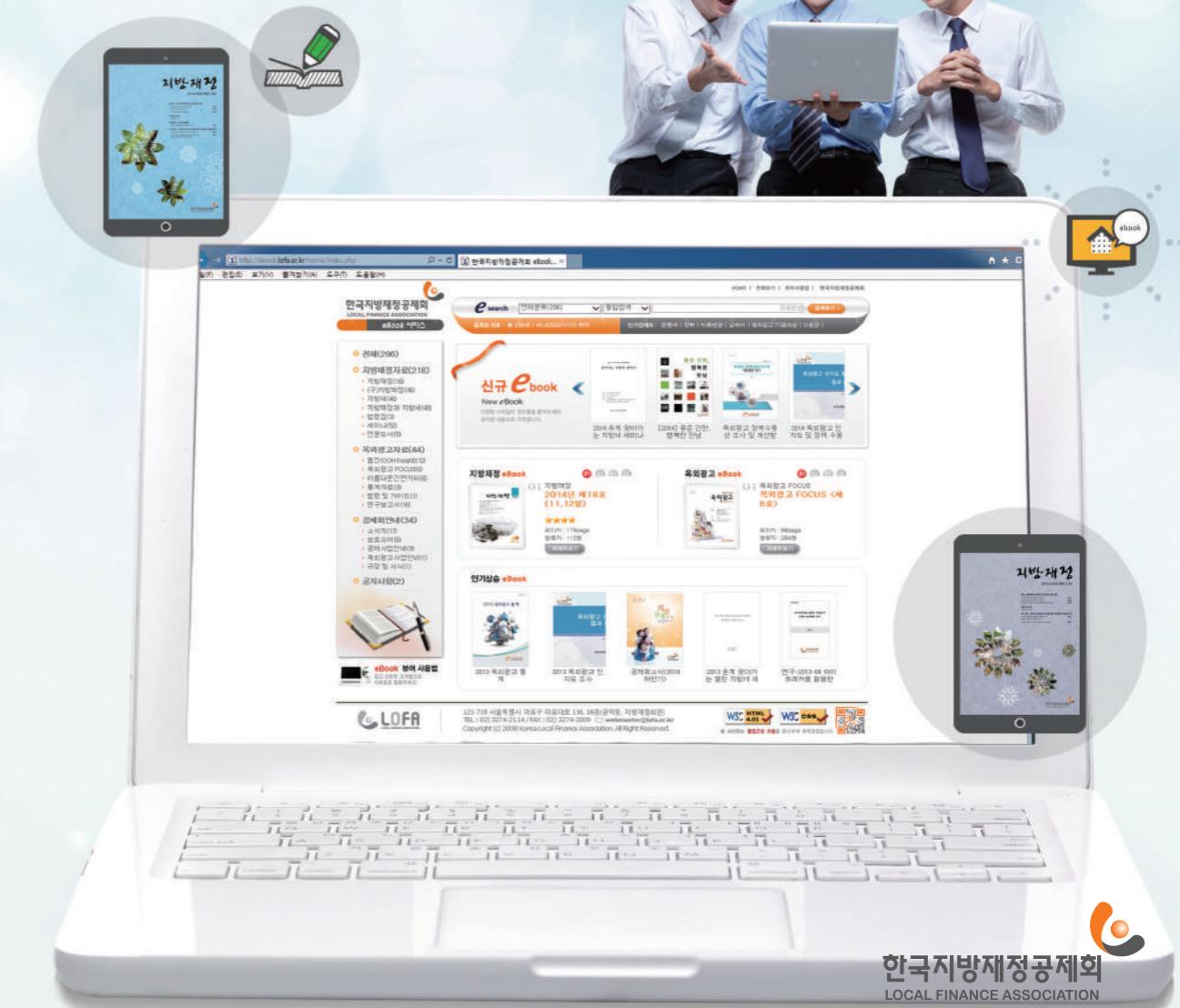


# **스마트한 세상**

## **스마트한 ‘지방재정’**

### **스마트하게 만나다!**

눈코 뜰새 없이 바쁜 일상으로 여유롭게 책 보는 시간조차 허락되지 않는 요즘,  
컴퓨터나 스마트폰 등으로도 겨울간 '지방재정'을 만날 수 있다.  
깊이 있고 다양한 지방재정 정보, 이젠 스마트하게 만나!



스마트폰으로  
한국지방재정공제회를 만나세요.

# 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.

