

Finance Solution?

재원을 확충하기 위한 방안은?

LOCAL FINANCE ASSOCIATION

지방재정

MAGAZINE Vol. 53

특집 주제

자치구의 재정 현황 분석과 재원 확충 방안

현안 이슈 진단

분산조달의 거버넌스 설계 방안

LOFA의 도약

연구기획부 인터뷰



2020. No. 5

LOFA와 자치구의 재원 확충

한국지방재정공제회는 최근 주요 논의 과제 중 하나인, 자치구의 재원 확충에 대해 이야기합니다.
2단계 재정분권의 핵심인 광역과 기초의 합리적인 재정균형이 논의될 수 있도록 다양한 대안을 모색합니다.

LOFA C&A 2023 VISION

LOFA C&A 전력경영 체계도



Mission
지방재정발전 지원으로 지방자치단체의
성공적 지역경영을 뒷받침한다



Vision
회원과 함께 성장·발전하는
지방재정 및 옥외광고 전문기관



경영방침

지속가능한
미래성장기반
구축



고객동행의
경영시스템
확립



사회적
가치창출 경영의
내재화

4대 전략목표

주력사업
고도화 및
미래 성장동력
발굴

- ① 회원 니즈를 반영한
공제사업 혁신 가속화
- ② 자산운용 전문성
제고로 수익창출
극대화
- ③ 전사적 역량 결집으로
신사업 발굴 본격화

지방재정 선진화
지원을 위한
조직역량 확대

- ① 지방재정 정책연구 및
조사·분석 기능 강화
- ② 회원에 대한
재정업무 지원
서비스 다양화

상생과
협력 기반의
옥외광고진흥
선도

- ① 4차 산업혁명 기반의
옥외광고 산업
육성 추진
- ② 국민 참여형 고품격
옥외광고 문화
확산 지원

열린 경영혁신
지원체계 강화

- ① 조직성과 극대화를
위한 최적의
업무환경 조성
(소통·신뢰·혁신)
- ② 공동체 발전과
공공의 이익에 기여하는
다양한 사업 발굴 추진

핵심가치



열정
passion



고객중시
customer focus



신뢰
trust



전문성
professionalism



책임
responsibility

상호부조의 방식으로 지방자치단체의
공유재산관리 및 재해복구지원을 위하여 1964년 설립된

한국지방재정공제회

전국의 지방자치단체 상호 간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호지원하는 재해복구사업, 공공청사정비사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업, 지방회계통계사업 및 회원지원사업 등을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별 법인입니다.

→ 한국지방재정공제회 연혁 |

1960

1964. 06

「민법」 제32조의 규정에 의거
사단법인 설립발기

1964. 09

사단법인
지방공유건물재해복구공제회
설립등기

1980

1983. 01

공공청사정비사업 신설

1988. 06

한국지방재정공제회로 법인 명칭 변경

1989. 06

공공시설 및 재산조성사업 추가

1990

1992. 01

목적사업추가 및 상임이사제 등 실시

1993. 05

재정자문위원회 설치 및
국제협력업무 신설

1994. 01

지방관공선 공제사업 신설

1998. 02

지방자치단체배상공제사업 신설

2000

2002. 10

사업명 변경 및 경영공시 명시

2003. 05

「한국지방재정공제회법」 제정
(법률 제6872호)

2008. 01

옥외광고사업 추가

2009. 12

공공청사정비공제사업 범위 확대

2010

2010. 05

지역상생발전기금조합 설립

2012. 09

창립 제48주년 기념식 및 CI 선포식 개최

2013. 01

정관개정, 행정종합배상 공제사업 및
지역개발지원 공제사업 추가

2014. 01

지방관공선건조비 사업 추가

2014. 09

창립 50주년 기념식 및 기념 세미나 개최

2015. 12

옥외광고 관련 통계작성지정기관 선정

2016. 02

지방회계통계센터 개소

2017. 05

지방회계전문기관 지정

2017. 07

시민안전공제사업 추가

2017. 08

건설공사공제사업 추가

2018. 12

공유재산 수탁기관 지정

2019. 05

지방계약 전문기관 지정

2019. 09

안전진단 전문기관 등록

Major Business



Business Organization

본 부	부서	업무	전화번호
경영 혁신본부	기획조정부	회사 전사 안내	02-3274-2114
		지방재정 정책지원, '지방재정'지 관련 문의	02-3274-2045
		공제회 제규정 관련 문의	02-3274-2047
	고객지원부	지방재정 용자(청사정비기금, 지역개발기금)	02-3274-2032

본 부	부서	업무	전화번호
공제 사업본부	공제사업실	재해공제, 배상공제 등록 및 공제회비 문의	02-3274-2015
		시민안전, 단체상해, 건설공사 손해공제 문의	02-3274-2013
		안전관리 컨설팅, 재해예방지원 업무 문의	02-3274-2051
		e공제 시스템 및 회원 포털 문의	02-3274-2016
	공제보상부	보상 접수 및 보상일정 등 문의	02-3274-2023
	지방재산부	공유재산 수탁 등 지방재산 사업전반 문의	02-3274-2432
		공유재산 업무정보방, 법령집/편람 관련 문의	02-3274-2434

본 부	부서	업무	전화번호
지방회계 통계센터	연구기획부	지방회계제도 개선 방안 및 정책 대안 연구 관련 문의	02-3274-2322
		재무분석 컨설팅 사업(원가, 재무지표) 관련 문의	02-3274-2321
		찾아가는 지방재정 세미나, 연구 관련 문의	02-3274-2323
	통계관리부	지방재정통계 산출·분석 및 DB 관련 문의	02-3274-2315
	지방교육부	지자체 회계공무원 현장 교육	02-3274-2332
		지자체 회계공무원 집합 교육	02-3274-2333
	계약연구부	지방계약제도 연구, 법령집/편람 관련 문의	02-3274-2352
	계약관리부	지방계약e정보방, 계약 컨설팅 관련 문의	02-3274-2342

본 부	업무	전화번호
옥외 광고센터	옥외광고센터 관련 종합 문의	02-3274-2813
	기금조성용 옥외광고사업 문의	02-3274-2846
	경관개선사업 관련 문의	02-3274-2851

시·도지부	소속	E-mail	전화번호
서울	자산관리과	seoul@lofa.or.kr	02-2133-3298
부산	회계재산담당관실	pusan@lofa.or.kr	051-888-2271
대구	회계과	daegu@lofa.or.kr	053-803-3095
인천	재산관리담당관실	incheon@lofa.or.kr	032-440-2704
광주	회계과	kwangju@lofa.or.kr	062-613-3136
대전	토지정보과	daejeon@lofa.or.kr	042-270-6493
울산	회계과	ulsan@lofa.or.kr	052-229-6372
세종	예산담당관실	less9862@lofa.or.kr	042-270-6493
경기	자산관리과	gyeonggi@lofa.or.kr	031-8008-4180
강원	회계과	gangwon@lofa.or.kr	033-249-2339
충북	회계과	chungbuk@lofa.or.kr	043-220-2836
충남	세정과	chungnam@lofa.or.kr	041-635-3645
전북	회계과	chonbuk@lofa.or.kr	063-280-2334
전남	회계과	chonnam@lofa.or.kr	061-286-3481
경북	회계과	kyongbuk@lofa.or.kr	054-880-8543
경남	회계과	kyongnam@lofa.or.kr	055-211-3857
제주	회계과	jeju@lofa.or.kr	064-710-6918

C 2020 NTENTS

VOL. 53



지방재정



Local Finance

함께 키우는 지방재정

통권 53호(2020년 제5호) 격월간
발행인 김동현(한국지방재정공제회 이사장)
발행일 2020년 11월 13일
발행처 한국지방재정공제회
디자인·제작 경성문화사
홈페이지 www.lofa.or.kr
전자책 서비스 홈페이지 ebook.lofa.or.kr

편집인 박병열(한국지방재정공제회 경영혁신본부장)
편집위원
김한수(행정안전부 재정정책과장)
이현정(행정안전부 재정협력과장)
황순조(행정안전부 교부세과장)
김경태(행정안전부 회계제도과장)
권태규(서울특별시 재정균형발전담당관)
손희준(청주대학교 교수)
배정아(전남대학교 교수)
유태현(남서울대학교 교수)
이삼주(한국지방행정연구원 LIMAC센터장)
이원희(한경대학교 교수)
이재원(부경대학교 교수)
주만수(한양대학교 교수)
편집부장 이종원(한국지방재정공제회 기획조정부장)
편집간사 지성현(한국지방재정공제회 기획조정부)

[특집 주제]
자치구의
재정 현황 분석과
자원 확충 방안

010 특집 주제 1

광역시와 자치구의
재정구조와 실태 분석

032 특집 주제 2

자치구 자원 부담 완화를 위한
사회복지 보조금 개편 방안

054 현안 이슈 진단

분산조달의 거버넌스 설계 방안

072 정책 이슈

정책몰이집 구축 및
지역기업 보호 확대

080 한눈에 보기

지방재정 경제 관련 학술논문



모바일에서도
격월간 <지방재정>을
만날 수 있습니다.



Orange Wing

오렌지 날개가 간다

086 LOFA의 도약
연구기획부 인터뷰

094 공제회 성공 인포그래픽
한눈에 보는 연구기획부

096 2020 지방재정발전 세미나
한국지방재정공제회
한국지방재정학회
공동 주관 학술대회



Focus

지방재정은 지금

102 세계 속 현장
지방정부 재정조기집행
제도 조사

112 글로벌 이슈
프랑스 파리시·
스위스 제네바시
지방재정 현황

118 지방재정 Q&A
지방재정 질의회신 사례

122 독자 논평
품의제(稟議制)와
행정혁신으로
가는 길



And People

사람을 생각하는 지방재정

134 읽고 보고
HOT한 책과 넷플릭스 콘텐츠

138 건강 가이드
건강한 재택근무 몸 사용법

142 U in life
아이패드 유튜버 '그해'

146 일상의 재발견
플랜테리어

150 LOFA 뉴스

152 우수 원고 투표

154 편집실에서





with LOFA

Local Finance

함께 키우는 지방재정

Chapter 1

◦ 특집 주제 - 자치구의 재정 현황 분석과 재원 확충 방안

- 010 **특집 주제 1**
광역시와 자치구의 재정구조와 실태 분석
- 032 **특집 주제 2**
자치구 재원 부담 완화를 위한 사회복지 보조금 개편 방안
- 054 **현안 이슈 진단**
분산조달의 거버넌스 설계 방안
- 072 **정책 이슈**
정책풀이집 구축 및 지역기업 보호 확대
- 080 **한눈에 보기**
지방재정 경제 관련 학술논문

한국지방재정공제회는 지방재정 지원 서비스로 국민의 삶의 질 향상에 앞장서고 있습니다. 다양한 공제사업과 지원 서비스를 통해 지방재정을 튼튼히, 국민을 든든하게 지키겠습니다.



이상범

전국시장·군수·
구청장협의회

광역시와 자치구의 재정구조와 실태 분석

1. 들어가는 글

재정분권과 관련해 문재인 정부는 과거 노무현 정부가 추진했던 재정분권의 기본 틀을 계승한 측면이 강하다고 할 수 있으며, 이명박 정부, 박근혜 정부와 비교하면 전반적으로 재정분권의 의지를 강력하게 드러냈다. 특히 재정분권을 추진함에 있어 국세와 지방세의 비율을 현행 8:2 수준에서 7:3을 거쳐 6:4를 지향하겠다고 수치를 통해 재정분권의 의지를 천명했는데, 이는 과거 역대 어느 정부에서는 찾아볼 수 없었던 접근이라 할 수 있다. 이처럼 문재인 정부 재정분권의 기본방향은 자체재원주의에 기초하여 지방세입의 구조를 혁신함으로써 지방 스스로 재정운영을 주도하고, 그 결과에 책임을 지는 자율과 책임의 지방재정 틀 구축을 지원하기 위한 것이라고 할 수 있다(이상범, 2019). 재정분권은 현재 지방소비세율 10%(8.5조 원 규모)를 인상한 1단계 재정분권이 마무리되었고, 2단계 재정분권이 정부 측 재정분권 TF 회의를 토대로 추진되고 있다. 2단계 재정분권은 지방소득세 또는 지방소비세의 인상이라는 방안이 추진 중이라고 알려져 있다.

한편, 코로나19의 여파는 우리나라의 사회경제 환경변화에 큰 영향을 미치고 있으며, 지방자치단체는 이전에 경험하지 못한 새로운 문제에 직면하고 있다. 고질적인 경기둔화의 지속, 저출산·고령화의 심화, 청년실업 등의 문제는 지방자치단체의 독자적인 대응만으로 완전한 해결이 어렵기 때문에 중앙과 지방 간 협력 확대, 지방과 지방 간 연대 강화 등을 통한 상생협력의 필요성을 크게 증대시키고 있다. 더욱이 코로나 팬데믹은 행정환경의 변화에 적절하게 대처하기 위한 차원에서 중앙과 지방 그리고 지방과 지방 간 재정관계를 보다 근본적으로 재검토하게 하고 있다. 이는 광역시 본청과 자치구의 재정관계에 있어서도 예외가 아니다. 즉, 재정분권과 코로나19라는 행정환경 변화에 의해 광역시-자치구 재정관계는 기존 틀을 보완하거나 새롭게 개혁해야 하는 논의의 시점에 당도했다고 할 것이다. 이는 자치구의 재정구조가 가지는 한계에 기인한 측면 때문이다. 더욱이 특별시 자치구에 비해 재정환경이 더 열악한 광역시 자치구는 재정분권의 혜택도 거의 받지 못하고, 코로나19로 인한 행정변화 그리고 증가하는 사회복지수요로 인해 다른 기초자치단체보다 재정적 압박을 더 크게 받는 실정이다.

이에 본 연구는 광역시 본청과 자치구의 세입·세출 재정구조를 살펴보고 실태 분석을 통해 자치구 재정의 쟁점들에 대하여 확인한 후, 자치구의 근본적인 재정 확충을 위한 정책과제를 제시하려고 한다. 그리고 이를 통하여 본 연구는 광역자치단체와 기초자치단체의 측면에서 재정관계를 재조명해 보고 재정분권의 시각에서 자치구가 ‘보통 지방자치단체’로서 기능하기 위한 논의를 목적으로 기술되었다.

II. 광역시 본청 및 자치구 세입·세출구조

1. 자치구 재정운영구조 현황

1) 세입구조

2018년 결산 기준 자치구 세입은 41조 원으로 전체 지방자치단체 세입의 11.2% 수준에 머무르고 있다. 자치구 세입은 2009년 23조 원(10.0%)에서 2018년 41조 원(11.2%)으로 증가했지만, 다른 지방자치단체 유형에 비해 여전히 세입 여건이 열악한 것으로 나타났다.

구체적으로 2018년의 지방자치단체별 세입 비중을 살펴보면, 시지역이 106조 원인 29.5%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 특별·광역시가 85조 원인 23.6%, 도지역이

79조 원으로 21.9%, 군지역이 49조 원으로 13.8%의 순으로 나타났으며, 자치구는 가장 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 1〉 지방자치단체 세입 규모 및 비중 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
특별·광역시	553,058	513,482	528,522	558,630	620,728	645,219	714,580	767,575	800,313	852,001
	(24.0)	(24.0)	(23.7)	(23.3)	(24.2)	(24.1)	(24.0)	(23.6)	(23.6)	(23.6)
도	521,520	519,009	554,232	583,695	609,627	647,087	744,227	810,872	762,473	792,009
	(22.6)	(24.2)	(24.9)	(24.3)	(23.8)	(24.2)	(25.0)	(24.9)	(22.4)	(21.9)
시	641,827	582,350	609,034	672,042	707,544	735,088	817,107	906,269	995,657	1,067,452
	(27.9)	(27.2)	(27.3)	(28.0)	(27.6)	(27.5)	(27.5)	(27.9)	(29.3)	(29.5)
군	355,983	319,247	324,622	357,180	368,493	370,621	390,823	424,754	465,362	498,756
	(15.5)	(14.9)	(14.6)	(14.9)	(14.4)	(13.9)	(13.1)	(13.1)	(13.7)	(13.8)
자치구	230,246	209,491	213,317	230,987	253,446	274,587	306,257	341,080	372,813	406,851
	(10.0)	(9.8)	(9.6)	(9.6)	(9.9)	(10.3)	(10.3)	(10.5)	(11.0)	(11.2)
전국	2,302,635	2,143,579	2,229,727	2,402,534	2,559,837	2,672,602	2,972,994	3,250,549	3,396,619	3,617,069
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

자료 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도.

자치구의 최근 10년간 세입의 연평균 증가율은 7.2%로 나타났으며, 지방자치단체 전국 연평균 증가율인 5.5%보다는 높은 수준으로 확인되었다. 지방자치단체 세입의 연평균 증가율을 보면, 자치구 7.2%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 시지역이 5.9%, 특별·광역시가 5.4%, 도지역이 5.3%, 군지역이 4.0%의 순서로 나타나, 지난 10년간 자치구 세입은 다른 지방자치단체 유형에 비해 상대적으로 높은 증가폭을 보였다.

자치구 세입이 다른 지방자치단체 유형보다 빠르게 증가하기는 했지만, 여전히 자치구 세입 여건은 가장 열악한 것으로 판단할 수 있다. 즉, 2018년 결산 기준 자치구 세입 규모는 5개 지방자치단체 유형 중 가장 작은 수준을 유지하고 있다. 그리고 자치구 세입의 연평균 증가율이 가장 높게 나타난 것은 자치구 세입 규모가 다른 지방자치단체 유형에 비해 작은 수준이었기 때문에, 세입액의 증가 정도에 비해 증가율이 높게 나타난 것으로 판단할 수 있다.

예를 들어 도의 경우 2009년 대비 2018년 세입 규모는 270,489억 원 증가하여 연평균 증가율이 5.3%로 나타난 반면에, 자치구는 176,605억 원 증가하여 연평균 증가율이 7.2%로 나타났다.

〈표 2〉 지방자치단체 세입 증가율 추이

(단위: %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	평균
특별·광역시	10.8	-7.4	2.9	5.5	10.5	3.9	10.2	7.2	4.2	6.3	5.4
도	11.0	-0.5	6.6	5.2	4.3	6.0	14.0	8.6	-6.2	3.8	5.3
시	8.2	-9.7	4.5	9.8	5.1	3.8	10.6	10.4	9.4	7.0	5.9
군	6.7	-10.9	1.7	9.6	3.1	0.6	5.3	8.3	9.1	6.9	4.0
자치구	15.0	-9.4	1.8	8.0	9.3	8.0	10.9	10.8	8.9	8.7	7.2
전국	9.9	-7.2	3.9	7.5	6.3	4.3	10.7	8.9	4.4	6.3	5.5

자료 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도 참조 작성.

2) 세입항목별 구조

자치구의 세입항목별 규모 및 비중을 살펴보면, 2018년 결산 기준으로 자치구 자체 세입은 16.2조 원으로 전체 세입의 39.8%를 차지하며, 이는 전국 평균 53.9%보다 낮은 수준으로 나타났다. 이 중 자치구 세입에서 보조금이 차지하는 비중이 42.9%인 17.5조 원으로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 전국 평균 28.5%보다 매우 높은 수준을 형성하고 있다.



반면에 지방세 수입은 5.6조 원이며, 세외수입은 10.6%로 전체 세입에서 각각 13.9%와 26% 수준이며, 전국 평균 23.6%와 30.3%보다 낮은 수준으로 나타내고 있다. 반면에 자치구의 의존재원은 24.5조 원으로 전체 세입의 60.2%를 차지하고 있으며, 특히 특정 목적재원인 보조금이 17.5조 원인 42.9%로 나타났다. 따라서 자치구의 세입구조는 의존재원 중심의 세입구조를 지니고 있으며, 보조금에 대한 의존도가 높아 경직적인 세입 운영구조를 가지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지방자치단체 세입항목별 규모 및 비중: 2018년 기준

(단위: 조 원, %)

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구	전국
지방세	34.4	24.1	18.5	2.8	5.6	85.5
	(40.4)	(30.4)	(17.4)	(5.6)	(13.9)	(23.6)
세외수입	27.2	14.2	41.0	16.4	10.6	109.5
	(32.0)	(18.0)	(38.5)	(32.9)	(26.0)	(30.3)
자체재원	61.6	38.3	59.6	19.2	16.2	194.9
	(72.3)	(48.4)	(55.8)	(38.5)	(39.8)	(53.9)
지방교부세	5.1	8.2	18.0	16.8	0.9	49.0
	(6.0)	(10.4)	(16.9)	(33.6)	(2.3)	(13.6)
조정교부금	0.0	0.0	5.3	1.5	6.1	12.8
	(0.0)	(0.0)	(4.9)	(3.0)	(14.9)	(3.5)
보조금	16.7	32.7	23.7	12.4	17.5	102.9
	(19.6)	(41.3)	(22.2)	(24.8)	(42.9)	(28.5)
의존재원	21.8	40.9	46.9	30.6	24.5	164.8
	(25.6)	(51.6)	(44.0)	(61.4)	(60.2)	(45.6)
지방채	1.8	0.0	0.2	0.0	0.0	2.0
	(2.1)	(0.0)	(0.2)	(0.0)	(0.0)	(0.5)
합계	85.2	79.2	106.7	49.9	40.7	361.7
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주) 통계 일관성 유지를 위해 보전수입 등 내부거래는 세외수입으로 분류 집계.
자료 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도.

3) 세출구조

2018년 결산 기준 자치구 세출은 32.6조 원으로 전체 지방자치단체 세출의 11.2% 수준으로 나타났다. 자치구의 세출은 2009년 19.2조 원인 9.6%에서 2018년 32.6조 원인 11.2%로 1.6% 증가한 것으로 나타났으나, 시지역이나 군지역에 비해 여전히 낮은 수준을 보이고 있다. 2018년 기준 기초자치단체 유형별 세출 비중은 시지역이 26.2%(76.4조 원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 군지역(32.6조 원)이 11.9%, 그리고 자치구의 순서로 나타났다.

〈표 4〉 지방자치단체 세출 규모 및 비중 추이

(단위: 조 원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
시·도	99.8	95.6	100.0	106.4	113.4	116.4	127.8	137.2	139.9	148.2
	(49.8)	(51.3)	(52.1)	(51.5)	(51.5)	(51.6)	(52.1)	(52.0)	(50.6)	(50.8)
시	52.5	47.4	48.5	53.1	56.4	57.6	62.3	67.5	72.7	76.4
	(26.2)	(25.4)	(25.3)	(25.7)	(25.6)	(25.5)	(25.4)	(25.6)	(26.3)	(26.2)
군	28.8	25.4	25.4	27.2	28.4	27.9	29.4	31.6	33.8	34.7
	(14.4)	(13.6)	(13.2)	(13.2)	(12.9)	(12.4)	(12.0)	(12.0)	(12.2)	(11.9)
자치구	19.2	18.1	18.0	19.7	21.8	23.6	25.6	27.8	30.3	32.6
	(9.6)	(9.7)	(9.4)	(9.5)	(9.9)	(10.4)	(10.4)	(10.5)	(10.9)	(11.2)
전국	200.3	186.5	191.9	206.5	220.0	225.5	245.1	264.0	276.7	293.0
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

자료 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도.

2018년 결산 기준 지방자치단체 세출분야별 규모 및 비중을 살펴보면, 전체 기능별 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중이 가장 높게 나타났다. 이중 자치구의 사회복지 분야 지출은 17.1조 원으로 전체 자치구 세출의 52.4%를 차지하고 있다.

기초자치단체의 복지비 세출액으로는 시지역이 21.8조 원으로 가장 높게 나타났으나, 자치구의 경우는 세입예산 비중이 상대적으로 낮은 수준을 나타내고 있으며, 이로 인해 사회복지분야 지출이 전체의 52.4%로 매우 높게 나타나고 있다. 이러한 복지지출



은 대부분 국고보조사업의 형태로 수행되고 있어 자치구 세출의 경직적 운영을 초래하는 주요 요인이라고 할 수 있다.

더욱이 자치구는 국토 및 지역개발 세출항목 등에 있어서 기초자치단체 중 가장 낮은 수준의 세출예산을 나타내고 있다. 즉, 사회복지수요의 급증으로 도시안전 관리와 밀접한 관련이 있는 수송 및 교통(1.4조 원, 4.2%), 국토 및 지역개발(1.3조 원, 4%) 분야 예산이 급격히 감소하여, 도시기반시설 유지관리비도 반영하기 어려운 것이 자치구의 실정이라고 할 수 있다.

〈표 5〉 지방자치단체 세출분야별 규모 및 비중: 2018년 기준

(단위: 조 원, %)

구분	시·도	시	군	자치구	전국
일반공공행정	21.8	5.0	2.1	2.1	31.0
	(14.7)	(6.5)	(6.1)	(6.4)	(10.6)
공공질서 및 안전	6.2	1.0	0.9	0.3	8.4
	(4.2)	(1.3)	(2.6)	(0.9)	(2.9)
교육	11.7	1.5	0.3	0.5	14.0
	(7.9)	(2.0)	(0.9)	(1.6)	(4.8)
문화관광	5.5	4.8	2.6	1.0	13.9
	(3.7)	(6.3)	(7.5)	(3.2)	(4.8)
환경보호	8.9	9.9	4.5	1.5	24.8
	(6.0)	(13.0)	(12.8)	(4.7)	(8.5)
사회복지	48.8	21.8	6.6	17.1	94.3
	(32.9)	(28.5)	(19.1)	(52.4)	(32.2)
보건	2.2	1.4	0.7	0.9	5.2
	(1.5)	(1.8)	(2.0)	(2.6)	(1.8)
농림해양수산	7.9	5.5	6.8	0.2	20.4
	(5.3)	(7.2)	(19.5)	(0.7)	(7.0)
산업/중소기업	3.7	1.7	0.8	0.2	6.5
	(2.5)	(2.3)	(2.3)	(0.8)	(2.2)
수송/교통	13.6	7.8	1.9	1.4	24.7
	(9.2)	(10.2)	(5.4)	(4.2)	(8.4)
국토 및 지역개발	8.1	6.4	3.9	1.3	19.7
	(5.5)	(8.4)	(11.2)	(4.0)	(6.7)
과학기술	0.4	0.0	0.0	0.0	0.4
	(0.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.1)
기타	9.3	9.6	4.7	6.1	29.6
	(6.3)	(12.6)	(13.4)	(18.6)	(10.1)
합계	148.2	76.4	34.7	32.6	293.0
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

자료 행정안전부, 「지방재정연감」

2. 광역시 본청 및 자치구 재정구조

1) 광역시 본청 세입·세출구조

2018년 결산 기준 광역시 본청의 세입수준을 살펴보면, 전체적으로 지방세의 비중이 높게 나타나고 있으며, 인천이 가장 높은 53%를 차지하고 있다. 다음으로 부산이 43.9%, 울산이 43%를 각각 나타내고 있다.

한편 지방교부세의 비중은 대전(24.6%)과 광주(21.4%)에서 상대적으로 높게 나타났으며, 그 외 광역시 본청은 10%에서 15% 수준을 나타내고 있다. 보조금의 경우는 전체적으로 높은 수준을 보이고 있는데, 부산이 28.2%로 가장 높은 수준을 나타냈고, 다음으로 대구 27.8%, 인천 26.9% 등의 순으로 나타났다.

자체재원 측면에서 부산, 대구, 인천, 울산이 의존재원 보다 높게 나타났으며, 광주와 대전의 경우는 의존재원 수준이 자체재원보다 높게 나타났다.

〈표 6〉 광역시 본청 지방세입구조(2018)

(단위: %, 억 원)

	부산	대구	인천	광주	대전	울산
지방세	43.9	41.0	53.0	37.3	36.6	43.0
지방세외수입	2.6	2.8	3.6	3.2	3.7	4.2
자체재원	46.5	43.8	56.6	40.5	40.3	47.2
지방교부세	11.0	15.8	8.1	21.4	24.6	10.5
조정교부금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
보조금	28.2	27.8	26.9	26.8	25.5	21.9
의존재원	39.2	43.6	35	48.2	50.1	32.4
지방채	4.4	2.6	0.0	1.4	0.1	2.2
보전수입 등 내부거래	9.9	10.0	8.4	9.9	9.6	18.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	91,424	63,250	68,265	42,402	39,069	32,163

주) 2018년 결산.
자료 지방재정연감.

다음의 〈표 7〉에서 광역시 본청의 기능별 재정지출 구조를 살펴보면, 울산 27.6%를 제외하고 전체적으로 사회복지 비율이 35% 이상으로 높게 나타나고 있다. 이러한 복지 재정지출의 확대는 복지국가 재정위기 국면을 겪으면서 중앙정부의 복지지출 부담을 지방재정에 전가하는 방식의 정부 간 재정관계 변화의 측면에서 기인한 것이라 할 수 있다.

또한 울산과 다른 광역시와는 차별적인데, 울산의 사회복지비의 비중이 상대적으로

낮지만 다른 한편으로 농림해양수산(3.1%)과 환경보호(3.2%) 부문의 지출 비중이 높게 나타나고 있다. 이들 지출 비중이 높은 세 가지 기능의 국고보조금과 보조사업의 비중이 높은 사업으로 이루어져 있어, 광역시 본청의 세출도 사회복지사업을 비롯한 국고보조사업의 매칭에 따른 경직성이 높다고 할 수 있다.

〈표 7〉 광역시 본청 유형별 재정기능 분포(2018)

(단위: %, 억 원)

분야		부산	대구	인천	광주	대전	울산
일반 관리	일반공공행정	12.8	18.6	16.2	16.1	13.0	18.5
	공공질서 및 안전	4.7	1.5	2.3	1.0	4.3	5.5
	소계	17.5	20.1	18.5	17.1	17.3	23.9
사회 개발	교육	8.2	9.1	11.0	8.8	8.0	10.6
	문화 및 관광	3.6	4.4	3.8	6.8	5.3	4.9
	환경보호	1.5	1.4	3.1	1.9	2.5	3.2
	사회복지	36.8	35.6	37.4	37.8	36.4	27.6
	보건	1.7	3.3	0.6	2.1	1.8	1.5
	소계	51.8	53.9	55.8	57.3	53.8	47.7
지역 개발	농림해양수산	1.9	1.0	2.1	1.4	1.0	3.1
	산업·중소기업	5.1	6.6	1.0	4.5	2.1	6.5
	수송 및 교통	14.0	10.2	10.3	10.7	9.6	9.6
	국토 및 지역개발	5.1	2.3	3.9	3.6	9.0	4.4
	과학기술	0.04	1.1	0.6	0.2	1.7	0.0
	소계	26.2	21.2	17.9	20.4	23.4	23.7
기타	예비비	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타	4.5	4.7	7.7	5.2	5.4	4.7
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)		87,402	58,322	64,935	37,907	36,493	30,003

주) 2018년 결산.
자료 지방재정연감.

2) 광역시 자치구 세입·세출구조

2018년 결산 기준 광역시 자치구의 세입구조를 살펴보면, 광역시와는 다르게 전체적으로 보조금의 비중이 매우 높게 나타나고 있다. 대전광역시 자치구가 56.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 광주가 55.3%, 부산이 52.4%를 각각 나타내고 있다.

〈표 8〉 광역시 자치구 지방세입구조(2018)

(단위: %, 억 원)

구분	부산	대구	인천	광주	대전	울산
지방세	13.0	12.4	16.2	9.9	12.3	15.2
지방세외수입	4.9	6.0	6.5	5.3	4.8	5.7
자체재원	17.9	18.4	22.7	15.2	17.1	20.9
지방교부세	3.2	2.9	2.2	3.0	2.8	2.5
조정교부금	11.1	12.3	12.9	13.3	12.0	14.1
보조금	52.4	51.5	44.6	55.3	56.4	45.5
이전재원	66.7	66.7	59.7	71.6	71.2	62.1
지방채	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
보전수입 등 내부거래	15.3	14.9	17.5	13.1	11.7	16.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	60,674	37,457	49,069	26,763	25,005	17,162

주) 2018년 결산.
자료 지방재정연감.

한편 광역시에서 교부하는 조정교부금의 경우, 광주는 13.3%로 지방세 9.9%보다 높은 비중을 차지하고 있다. 대구와 대전은 지방세 비중이 다소 높게 나타나지만, 지방세가 빈약한 자치구에서 조정교부금은 일반재원으로 절대적인 비중을 차지하고 있다. 광역시 자치구의 세입구조는 의존재원 중심으로 운영되고 있으며, 특히 경직성 경비인 보조금의 비중이 높게 나타나고 있어 자치단체로서 자치업무를 수행하기 어려운 예산 수준을 보여주고 있다.



다음으로 <표 9>의 광역시 자치구의 유형별 재정지출 구조를 살펴보면, 울산의 46.6%를 제외하고 전체 광역시 자치구의 사회복지비 비율은 55%에서 60% 수준을 나타내고 있다. 이중 광주가 가장 높은 59.5%의 사회복지 비율을 나타내고 있으며, 다음으로 대구가 59%, 부산이 56.4%의 수준을 각각 보이고 있다.

이러한 사회복지 비중의 확대는 자치구 지출 대부분이 사회복지비로 소요되고 자체적인 사업이나 지역개발사업은 하기 어려운 재정구조라는 것을 말해주고 있다.

<표 9> 광역시 자치구 유형별 재정기능 분포(2018)

(단위: %, 억 원)

분야		부산	대구	인천	광주	대전	울산
일반 관리	일반공공행정	5.0	5.8	6.7	4.6	4.4	5.8
	공공질서 및 안전	1.9	0.9	1.0	0.5	0.4	1.5
	소계	6.9	6.7	7.7	5.1	4.8	7.3
사회 개발	교육	0.6	0.9	2.2	0.4	2.0	0.9
	문화 및 관광	2.7	2.8	3.2	1.8	2.4	6.1
	환경보호	4.0	3.0	4.0	4.3	4.0	3.8
	사회복지	56.4	59.0	56.1	59.5	55.7	46.6
	보건	2.5	2.7	2.7	2.8	3.1	3.4
	소계	66.2	68.4	68.2	68.8	67.3	60.8
지역 개발	농림해양수산	1.2	0.5	0.7	1.5	1.5	3.2
	산업·중소기업	0.5	0.5	0.5	1.0	0.7	2.2
	수송 및 교통	3.3	3.1	3.4	1.5	5.2	3.7
	국토 및 지역개발	3.8	4.3	4.8	3.8	4.0	7.3
	과학기술	0.0	0.0	0.0	0.0	0.01	0.0
	소계	8.9	8.4	9.4	7.9	11.4	16.4
기타	예비비	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타	17.9	16.5	14.7	18.3	16.6	15.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)		50,626	31,445	39,631	22,422	21,895	13,802

주) 2018년 결산.

자료 지방재정연감.

보조사업이 대부분인 복지지출을 중심으로 광역시 자치구의 세출이 형성되면, 지방재정에서 ‘자율과 책임’의 자치특성이 취약해지는 쟁점이 발생할 수 있다. 지방세출에서 사회복지비 비중이 높다는 것은 중앙정부가 규정한 국가사업을 의무적으로 수행해야 하는 수직적 집권구조가 고착되어 있음을 의미하기 때문이다.

Ⅲ. 광역시 자치구의 재정실태 및 쟁점

1. 자치구 세입 위상

1991년 구의회 및 1995년 자치구청장 선거 이후 지난 25여 년간 자치구는 자체사업의 재원조달조차 어려운 상황에 있다. 이렇게 현행 자치구가 봉착하고 있는 모든 재정압박의 근본원인은 취약한 세수 때문이라고 말할 수 있다(송상훈, 2011). 또한 지방자치제 실시 이후로 재정자립도가 지속적으로 감소하고 있으며, 그 원인인 지방세 비중의 감소는 자치단체의 재원조달과 지출책임 간의 괴리를 더욱 심하게 하고 있다. 이러한 현상은 자치구의 경우 재정취약성의 근본원인으로 작용하고 있다. 자치구세는 재산세와 등록면허세 2종의 세목으로 되어 있다. 이 세목들은 세수탄력성이 낮은 재산세(재정자립 기반 취약)와 세수규모가 작고 경기변동에 민감한 등록면허세로서 자치구 재정 확충에 있어 제한적으로 작용한다고 할 수 있다.

국세 대 지방세의 비중은 보통 8 대 2 수준인 것에 비해 광역시세와 자치구세의 비중은 이보다 낮은 수준으로 약 8.7 대 1.3의 수준을 나타내고 있다(〈표 10〉 참조).

〈표 10〉 광역시 대 자치구 지방세 비중

(단위: 억 원, %)

구분		부산	대구	인천	광주	대전	울산
'08	본청	규모	22,979	14,034	20,263	8,137	9,495
		비중	90.1	89.9	88.5	90.3	89.2
	자치구	규모	2,533	1,569	2,624	878	1,154
		비중	9.9	10.1	11.5	9.7	10.8
'16	본청	규모	46,250	29,797	40,286	16,789	16,839
		비중	87.3	87.9	84.8	87.7	85.5
	자치구	규모	6,731	4,119	7,236	2,352	2,853
		비중	12.7	12.1	15.2	12.3	14.5
'17	본청	규모	49,472	31,666	44,277	17,108	17,136
		비중	87.4	88.1	85.6	87.5	85.3
	자치구	규모	7,145	4,280	7,447	2,447	2,945
		비중	12.6	11.9	14.4	12.5	14.7
'18	본청	규모	49,351	32,278	44,658	18,456	17,356
		비중	86.2	87.4	84.9	87.4	85.0
	자치구	규모	7,903	4,660	7,958	2,653	3,069
		비중	13.8	12.6	15.1	12.6	15.0

자료: 지방세정연감 각 연도.

결국 자치구 지방세 비중의 취약성은 자치구의 재원조달과 지출책임 간의 책임성 문제와 의존재원 심화에 따른 비효율성의 증대를 야기시키는 요인이라고 할 수 있다.

2. 광역-자치구 재정조정 관계의 비효율성

1) 조정교부금 배분의 불충분성

조정교부금의 재원은 시본청 ‘보통세’의 일정 비율인데 광역시별로 교부비율이 다르게 운영되고 있다¹. 2009년까지는 취득세와 등록세의 일정 비율을 조정교부금으로 규정했고 2010년도에는 취득세만을 대상으로 했으며, 2013년도부터는 현재와 같은 규정으로 개편되어 운영되고 있다.

조정교부금은 자치구 사무배분 특례 적용으로 자치구 세목이 다른 시군보다 적게 배정되고, 이로 인하여 광역시세와 자치구세의 수직적 불균형이 발생할 수밖에 없는 현실을 교정하는 재정조정 수단으로서 의의를 갖고 있다. 조정교부금은 재원, 조정방법 및 기준 등이 ‘법정 공식’에 의거하여 운용되기 때문에 일반정액보조금적 특성을 가진다. 이런 특성으로 조정교부금은 부족재원을 지원하는 ‘재원보장기능’을 근간으로 하되, 지역 간 재정격차를 완충하는 ‘재정형평기능’도 수행하고 있다.

〈표 11〉 자치구 조정교부금 교부 현황(2017)

(단위: 억 원, %)

구분	조정교부금			일반교부금 산정내역				
	특별교부금	일반교부금(A)	합계	기준재정수요액(B)	기준재정수입액(C)	재정 부족액(D=B-C)	재정력지수(C/B)	부족분 총족률(A/D)
부산	644	5,797	6,441	17,879	8,259	9,620	0.46	60.3
대구	433	3,901	4,334	8,957	4,168	4,789	0.47	81.5
인천	557	5,017	5,574	13,771	6,585	7,186	0.48	69.8
광주	288	2,589	2,877	5,613	2,515	3,098	0.45	83.6
대전	285	2,565	2,850	7,591	2,957	4,634	0.39	55.4
울산	241	2,167	2,408	5,517	2,703	2,814	0.49	77.0
합계	2,448	22,036	24,484	59,328	27,187	32,141	0.46	68.6

주) 서울 자치구 제외.
자료 이상훈(2017:62).

¹ 20년 교부율: 서울 22.6%, 부산 23%, 대구 22.29%, 인천 20%, 광주 23.9%, 대전 23%, 울산 20%

그러나 자치구 조정교부금은 재원 조성방법 및 규모에 대한 법적 기반의 미흡으로 재원보장기능을 충분히 발휘한다고 볼 수 없다. <표 11>에서 보는 바와 같이 자치구 조정교부금은 기준재정 수요액에서 기준재정 수입액의 차이가 나타나는 재정 부족액을 기준으로 일반보조금으로서 재원을 배분해 주고 있다. 2017년 조정교부금의 자치구 재정 부족분 충족률을 보면 광주 83.6%, 대구 81.5%, 울산 77% 등 전체 평균 68.6%의 충족률을 나타내고 있다. 따라서 자치구 조정교부금은 재원보장효과가 낮다고 할 수 있으며, 수직적 불균형완화에 효과적이지 못하다고 할 수 있다.

2) 자치구 보통교부세 불교부의 쟁점

광역시·시의 자치구에 대한 보통교부세 산정은 ‘대도시 광역행정의 특수성’을 고려하여 광역시 본청과 합산하여 산정한 후, 광역시에 일괄 배분하는 특례 제도를 운영하고 있다. 즉, 지방교부세법 제6조에는 ‘보통교부세는 매년도의 기준재정 수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하여 교부하되, 자치구에 대하여는 그 기준재정 수요액과 기준재정 수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정 수요액 및 기준재정 수입액에 합산하여 산정하고, 이를 해당 특별시 또는 광역시에 교부’하도록 규정하고 있다.

이에 따라 본청과 자치구의 기준재정 수요액 합계치, 본청과 자치구의 기준재정 수입액 합계치를 구한 후, 재정 부족액을 산출하여 교부될 보통교부세를 산정하는 구조가 되므로, 자치구 조정교부금은 재정 부족액에 0으로 흡수되어 소멸됨으로 별도로 산정 없이 처리하게 된다. 그러나 자치구도 시군과 동일한 기초자치단체로서 법률상 보통교부세 교부단체에 속하며, 사무특례를 이유로 재정특례로 제한하는 것은 지방자치 발전에 부합되지 않는 것으로 판단되며, 다음과 같은 쟁점이 제기된다(전국시장·군수·구청장협의회, 2020).

첫째, 합산 산정 방식의 타당성 쟁점이다. 지방교부세는 국세 위주의 조세체계 상 중앙과 지방 간 세원불균형을 시정하며, 이를 기반으로 국민이 어디에 거주하든 최저한의 삶의 질을 보장하는 소위 National Minimum을 구현하는 재정조정 수단으로서 의의를 보유한다. 이계식(1991)과 손희준(2018)은 지방교부세의 첫 번째 목적으로서 중앙정부와 자치단체 간에 존재하는 수직적 세원불균형을 시정하는 것으로 규정하고 있다. 결국 보통교부세도 동일한 정책적 의의를 가지며, 국민이 어디에 거주하든 국가는 최저한의 삶의 질을 보장해야 하는 National Minimum 사상을 구현하는 제도적 장치로서 기능한다고 할 수 있다. 그러므로 대도시 행정의 특수성을 고려하여도 자치구 세목을 재산세

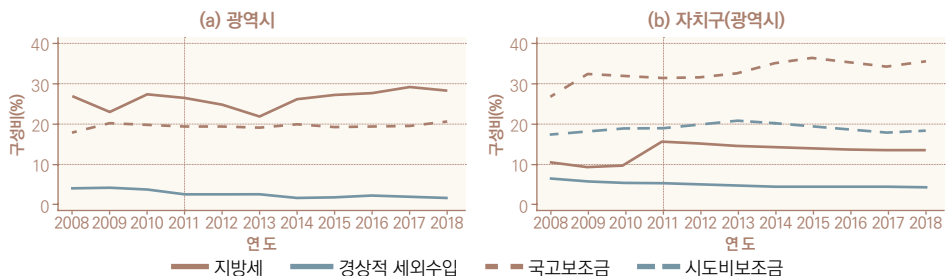
등으로 제한한 재정적 제한 이외에, 시·군은 도 자치단체와 분리하여 보통교부세를 산정하고, 자치구는 특·광역시 본청과 합산하여 보통교부세를 산정한다는 타당성의 논거는 논란의 여지가 많다고 할 수 있다.

둘째, 보통교부세의 자치구 몫의 귀속권 쟁점이다. 합산 산정 방식의 정당성과 별개로, 지금의 산정체계를 유지한다 하여도, 특·광역시 보통교부세에는 자치구 몫이 포함되어 있다. 즉, 본청과 자치구의 기준재정 수요와 기준재정 수입을 합산하여 보통교부세를 산정하였다는 것은 산정된 보통교부세에 본청 몫과 관할 자치구의 몫이 합산되었다는 의미이기도 하다. 이 논리에서 보면, 기준재정 수요에서 기준재정 수입을 차감하여 얻어진 재정 부족액도 본청과 자치구의 재정 부족액이 합산되어 얻어진 수치가 된다. 그렇기 때문에 재정 부족에 조정률을 곱하여 얻은 보통교부세 산정액도 본청과 자치구의 보통교부세가 합산되어 구해진 수치라는 의미를 내포하고 있으므로, 보통교부세에 대한 자치구 몫이 개별 자치구에 어떤 방식으로든 이전되어야 한다는 주장이 제기될 수 있다.

3. 광역시 자치구 세출예산의 경직성

2008~2018년 동안 광역시와 비교하여 광역시 자치구의 구세와 국고보조금은 유사한 형태로 증가추세를 보이고 있다. 2011년 일부 광역시 세목의 자치구 이양에 따라 광역시 자치구세가 확충되고 동시에 조정교부금 등 이전재원의 규모가 줄어들면서 다소나마 광역시 자치구의 세입구조가 개선되었다고 할 수 있다. 그럼에도 2018년 기준으로 전체 지방세입에서 이전수입이 점유하는 비중이 광역시 자치구 69.0% 수준으로 비교대상인 특별시 자치구 62.0%보다 높게 나타나고 있어 이전재원 중심의 세입구조가 고착화되어 있음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 2008~2018년 광역시 및 관할 자치구의 주요 세입항목 비중 추이



주) 총규모(일반+특별회계) 최종예산 총계 기준.
자료 행정안전부 내부자료.

한편, 광역시 자치구의 경우에도 사회복지분야 국고보조사업이 크게 늘어나면서 국고보조금이 크게 증가하고, 동시에 광역시가 자치구에 이전하는 시도비보조금 규모도 증가추세를 보이고 있다. 광역시 자치구의 사회복지 보조사업 예산은 2008년 3.4조 원에서 2016년 8.7조 원으로 5.2조 원이 증가한 반면, 자체 사회복지 예산은 같은 기간 동안 0.1조 원 증가에 불과한 것으로 나타났다(2008년 0.1조 원에서 2016년 0.2조 원).

또한 광역시 자치구의 자체 SOC 예산의 경우에도 2008년 0.6조 원에서 2016년 0.8조 원으로 0.2조 원 증가한 것으로 나타났으며, 광역시 자치구는 재원의 상당 부분을 주요 사회복지 국고보조사업에 대한 대응 지방비 마련에 충당함으로써 자체사업 추진을 위한 재원 확보가 제약적으로 나타나고 있다.

〈표 12〉 2008~2016년 지방세출 항목별 비중 추이: 광역시 vs 자치구(광역시)

(단위: 조 원, %, %p)

구분		광역시				자치구(광역시)				
		2008 (a)	2016 (b)	차이 (b-a)	연평균 증가율	2008 (a)	2016 (b)	차이 (b-a)	연평균 증가율	
지방 세출	보조 사업	소계	7.9	15.3	7.4	8.6	4.8	11.0	6.2	11.0
			(100.0)	(100.0)			(100.0)	(100.0)		
		사회 복지	4.1	9.9	5.8	11.7	3.4	8.7	5.2	12.3
			(52.0)	(64.9)	(12.9)		(71.9)	(78.8)	(6.9)	
	SOC	1.7	1.9	0.2	1.7	0.6	0.8	0.3	4.6	
		(21.5)	(12.7)	(-8.8)		(12.3)	(7.6)	(-4.6)		
	기타	2.1	3.4	1.3	6.4	0.8	1.5	0.7	8.9	
		(26.5)	(22.5)	(-4.0)		(15.9)	(13.6)	(-2.2)		
자체 사업	소계	11.2	16.8	5.5	5.1	2.2	3.2	1.0	5.0	
		(100.0)	(100.0)			(100.0)	(100.0)			
	사회 복지	0.7	1.4	0.7	8.4	0.1	0.2	0.1	5.3	
		(6.5)	(8.3)	(1.8)		(4.8)	(5.0)	(0.1)		
	SOC	3.7	4.4	0.8	2.4	0.6	0.8	0.2	3.9	
		(32.5)	(26.3)	(-6.2)		(27.9)	(25.7)	(-2.2)		
	기타	6.8	11.0	4.1	6.1	1.5	2.2	0.8	5.4	
		(61.0)	(65.4)	(4.4)		(67.3)	(69.4)	(2.1)		

주) 총규모(일반+특별회계) 최종예산 총계 기준임(행정운영경비와 재무활동비는 제외). 연평균 증가율은 2008~2016년 동안 해당 항목 예산의 연평균 증가율임.
 'SOC'는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야, '기타'는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 과학기술, 예비비, 기타로 구성됨.

자료 행정안전부 내부자료.



Ⅳ. 재정분권과 자치구 재정 확충 과제

1. 기본방향

광역시 자치구 재정 확충을 위한 기본방향은 정부의 1단계 재정분권과 향후 추진될 2단계 재정분권과 연계하여 광역시와 자치구 간 재정관계를 재정립하고 자치구의 재정을 확충하는 방안으로 설정하도록 한다.

첫째, 광역시 본청과 자치구의 재정여건을 근본적으로 강화할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해 광역시 본청과 자치구의 세입기반을 확충하고, 자치구 간 재정격차를 완화하는 두 가지 목적을 실현할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 즉, 광역시세와 자치구세를 모두 확충하거나 광역시세를 확충하고, 그 효과를 자치구에도 나누는 방안이 제안될 수 있을 것이다. 관계부처 합동 2단계 재정분권 추진 방안과 연계하여 지방소득세 또는 지방소비세의 확대가 이루어지면, 광역시 본청과 자치구의 재정여건 개선을 위한 핵심적인 기제로 사용될 것으로 예상된다.

둘째, 광역시와 자치구 간 지방재정조정제도의 개편을 통한 수직적 불균형의 완화이다. 2012년 이후 급증하고 있는 자치구 사회복지비 증가에 따른 국가의 추가 재정지원 없이 광역시-자치구 세원배분 체계 개편만으로 급증하는 사회복지비 충당에 한계가 드러나고 있는 실정이다. 따라서 실질적인 지방재정조정제도의 개편을 모색하도록 한다(유태현, 2018).

셋째, 재정분권과 연계하여 자치구 보통교부세 직접교부 방안을 모색하도록 한다. 2단계 재정분권은 자치단체의 참여하에 세입분권과 세출분권의 조화가 이루어지는 방향에서 추진되어야 한다. 재정분권에 따른 지방소득세 또는 지방소비세율 인상은 지역 간 재정격차 확대 등의 부작용을 야기하는데, 이 부분은 지방교부세의 제도혁신으로 대응해야 하며, 자치구에 대한 교부세 교부 방안도 함께 고려될 필요가 있다.

2. 자치구 재정 확충을 위한 과제

1) 광역시-자치구 공동세 도입

재정분권 1단계에서 지방소비세의 세율이 2018년 기준 11%에서 2020년 이후 21%로 10%p 인상되었지만 지방세 기반을 강화하는 한편, 세수 신장성 등의 제고를 위해서는 지방소비세의 추가적 확대가 필요하다. 지방소비세는 광역시 세목이기 때문에 지방소비세 확대가 자치구의 지방세를 확충시키는 기제로 작동되기 위해서는 지방소비세를 자치구의 세목으로 전환시키는 제도 개선 방안이 마련되어야 할 것이다.

이를 위해 우선적으로 2단계 재정분권 시 지방소비세 인상에 있어서, 1단계와 같이 국가사무의 지방 이양에 대한 보전 및 지방소비세 순증분에 대한 충분할 고려가 선행되어야 한다. 그리고 현행 지방소비세와 같이 민간최종소비지출을 기준으로 광역시에만 배분되고, 그 재원의 일부가 조정교부금의 형태로 자치구에게 이전되는 방식보다는 자치구의 재정자립도를 높일 수 있도록 광역시-자치구 간 공동세 도입을 추진할 필요가 있다. 지방소비세를 광역시는 물론 자치구 세목으로 구축하기 위해서는 현행 조정교부금 재원에서 지방소비세를 제외하고, 취득세 등 보전분을 제외한 2단계 재정분권에 따라 확충되는 지방소비세의 50%를 자치구세(기초정부 지방소비세)의 재원으로 만드는 조치가 요구된다.

이는 현행 지방소비세를 광역시(광역자치단체)와 자치구(기초자치단체)의 공동세로 개편하는 것을 말하며, 일본의 지방소비세가 광역자치단체(도도부현)와 기초자치단체(시정촌) 간 공동세 역할이 뚜렷한 점과 유사한 틀이라고 하겠다.

한편, 2단계 재정분권으로 지방소득세가 확충될 경우에도, 광역시와 자치구 간의 공동세 논의를 함께해야 할 것이다. 향후, 국세와 지방세 간 7 대 3 비율의 실현 및 점진적인 6 대 4 형태로 가기 위해서는 지방소득세 확충이 불가피할 것이다.

2단계 재정분권에서 논의되었던 사항 중 지방소득세를 구성하는 개인분 지방소득세와 법인분 지방소득세 모두를 대상으로 확대하는 방안은 납세자 세부담 불형평성 등의 문제를 수반할 우려가 크기 때문에, 우선 법인지방소득세를 늘리는데 초점을 맞추고 향후 보완장치를 마련한 이후에 개인분 지방소득세의 확충을 추진하는 단계적 접근이 요구된다. 이럴 경우 광역시는 법인분 지방소득세(지방소득세)가 기초자치단체인 자치구세가 아니라 광역시세이기 때문에 별도의 조치를 강구해야 할 것이다. 즉, 법인분 지방소득세 확충이 자치구의 세수 기반을 강화하는 역할을 할 수 있기 위해서는 광역시와 자치구가 늘어난 법인분 지방소득세 세수를 공유할 수 있도록 자치구세를 신설할 필요성이 있다. 이 경우에도 일본의 도부현민세(광역 지방소득세)와 시정촌민세(기초 지방소득세)와 같이 증가분 지방소득세를 50%씩 나누는 공동세 도입 방안을 추진할 필요가 있다.

2) 자치구 조정교부금 제도의 실질적 개편

조정교부금은 광역시와 자치구 간의 재정조정제도로써 지방교부세와 유사한 방법으로 교부되는 일반보조금이다. 즉, 자치구에 대한 재정지원 기능과 자치구 간에 존재하는 재정불균형을 완화하는 기능을 동시에 수행하고 있다(이상범, 2015).

그럼에도 불구하고 광역시에서는 조례에서 규정하고 있는 조정교부금의 조정교부율을 광역시의 재정상황에 따라 조정하여, 자치구의 재정난은 계속되고 있는 형편이다. 실제로 예를 살펴보면 2010년 지방세 개편 시 도시계획세가 자치구세로 전환됨으로 인해 광역시는 줄어드는 세입을 보완하기 위해 현행 자치구 조정교부율을 대폭 인하 조정하였다(대전 68%→56%, 인천 50%→40%). 또한 2012년 조정교부금의 재원이 취득세 단일세목에서 보통세로 확대되었을 때, 광역시는 배분율 조정을 통해 기존의 취득세 재원 규모와 동일한 수준을 유지하였다. 이는 자치구의 열악한 재정실태를 개선하기 위한 재정분권의 취지에 크게 벗어나는 시도라고 할 수 있다.

따라서 자치구 조정교부금 규정(지방재정법 제29조의 2)을 개정하여, 시군 조정교부금 같이 조례가 아닌 법률로서 교부율을 규정하거나, 지방재정법 제29조 제1항에 자치구에 대한 교부규정의 신설을 통해 시·군의 조정교부금 제도로 전환할 필요가 있다². 또한 자치구 조정교부금은 보통교부세와 동일한 성격의 이전재원이므로 지방재정법에서 지방교부세법으로 이관할 수도 있다. 기준재정 수요, 기준재정 수입 관련 산정방법을 적

시하기 위해서는 지방재정법보다 지방교부세법에 담아내는 방식이 법체계상 바람직하다고 할 수 있기 때문이다.

한편, 현행 제도하에서 자치구 조정교부금을 개선하기 위해서는 조정교부금의 재원 보장기능을 보강하는 것이 필요하다. <표 11>에서 보는 바와 같이 조정교부금의 충족률은 평균 68.6% 수준이다. 2개 세목에 불과한 자치구세의 구조적 한계와 사회복지비 급등으로 인한 세입과 세출 불균형 해소 수단으로서 조정교부금의 역할을 증진할 필요가 있으며, 이를 위해 광역시별 재정 충족도의 편차를 현실에 크게 반영시켜 적용하되 95% 기준을 적용한 조정률로 상향 조정할 필요가 있다.

3) 보통교부세 직접 교부

현재 보통교부세는 자치구를 교부대상에서 제외하고 당해 특별시 또는 광역시에 합산·산정하여 이를 특별·광역시에 전액 교부하고 있어, 자치구는 재정조달 측면에서 시·군과는 근원적 격차를 가지고 있다. 자치구는 경직적이고 신장율이 미미한 재산과세 중심의 취약한 세입구조와 보조금 및 사회복지의 확대에 의한 구비 부담증가로 기초자치단체 중 재정난이 가장 심각함에도 보통교부세 대상이 아니다.

따라서 자치구에 보통교부세를 직접 교부할 필요가 있다. 이를 위해 2단계 재정분권과 연계하여 지방소득세 또는 지방소비세 인상에 따라 세원이 대폭 늘어난 지역에 대해서는 국고보조사업의 매칭비율 인상, 기초연금 등 의무국고보조사업의 지방 이양 등 차등적 재정분권으로 대응하고, 지역 간 재정격차 완화를 위해 보통교부세를 재원보장계정과 재정형평계정으로 분리하여 운영하도록 한다. 이때, 재원보장계정은 보통교부세의 재정 부족 자치단체에 대한 재원보장기능을 부여하며, 여기에 자치구도 직접교부 대상에 포함하고 세입분권 수혜가 큰 지역은 불교부 단체로 전환시켜 보통교부세 재원보장역량을 강화하도록 한다. 재정형평기능은 보통교부세의 이차적 사명인 지역 간 재정격차를 교정하도록 하고, 낙후지역 중심으로 운영하도록 한다(전국시장·군수·구청장협의회, 2020).

한편, 자치구 보통교부세 직접교부는 자치구 조정교부금과의 빅딜 형식으로 접근하는 방안도 고려할 수 있다. 즉, 자치구의 세입순증이 없다 하여도, 광역시의 보통교부세

² 인구 50만 이상의 자치구는 증가하는 주민의 행정수요에 신속하게 대응하기 위해 보다 많은 예산과 인력 등이 필요하나, 현재의 여건은 이에 부응하지 못하므로 이를 인구 50만 이상 시(市)에 준하는 제도로 개선이 필요하다. 이를 위하여 현재 인구 50만 이상 자치구는 특별대상에서 제외되어 있으므로 지방자치법 제10조 제1항의 2 단서조항에 자치구를 추가하는 지방자치법 개정을 병행 추진할 필요가 있다.

순감액을 계산하여 자치구 조정교부금과 보통교부세를 교환하는 형식으로 보통교부세의 자치구 직접교부를 추진할 수 있다.

4) 복지재정 관련 광역시의 책임성 강화

사회복지사업에서 기초정부의 역할이 중요하고 현금급여의 기초적인 사회안전망에 속하는 복지보조사업에서 자치구는 의무분담 비율이 있기 때문에 복지재정 압박이 상당하다고 할 수 있다. 특히, 최근 10년 동안 자치구의 지방세 수입은 상대적으로 불리하게 지속되었다. 지방세의 전년 대비 증감률, 절대적 규모 증가액 등이 지방자치단체 유형별로 불균등하게 전개되고 있는 가운데 2단계 재정분권이 지방소비세 중심으로 추진된다면, 자치구가 상대적으로 불리한 최근의 추세를 더 심화시킬 수 있다. 즉, 광역시 본청과 자치구 간 재정조정에서 갈등요소가 현실적으로 크게 작용할 수 있으며, 이로 인해 자치구는 상대적으로 불리한 상황이 지속될 가능성이 크다. 또한 자치구의 경우 세출에서 사회복지비 비중이 절대적으로 높아서 자치구는 재정 측면에서 자치단위의 기능이 제한되고 있다(이재원, 2019).

따라서 광역시와 자치구 간 복지재정 관계를 재정립할 필요가 있다. 예를 들면, 현금급여의 경우 광역시의 책임성을 강화하여 현금급여는 광역사무, 사회서비스는 기초사무로 기능분담체계를 구축할 필요가 있다. 그리고 광역시에서 자치구로 이전하는 조정교부금의 배분산식에서 자치구의 의무적 복지지출 요소에 대한 반영을 확대하여 자치구의 복지비 부담을 완화해야 할 것이다.

V. 맺는 글

본 연구는 지금까지 광역시 본청과 자치구의 재정구조와 실태 그리고 정책과제에 대하여 살펴보았다. 광역시와 자치구는 물론 우리나라에서 추진되고 있는 재정분권은 중앙과 지방 그리고 지방과 지방 간 상생통합이 가능하며 지방의 다양성이 인정되고 명확한 재정설명 책임을 가지는 ‘협력적 재정분권’으로 추진되어야 한다(持田 2004; 이현우, 2018). 협력적 재정분권은 자주재원 중심의 과세자주권 확보, 일반재원 중심의 지방재원 확충, 지방자치단체와 주민의 협력을 통한 재정자율성과 책임성을 확보할 수 있는 재정분권의 바람직한 방향이다. 그리고 포스트 코로나 시대에 광역시와 자치구의 새로운 재정관계의 정립이 필요하며, 이를 위해 ‘보통 지방자치단체’로서의 자치구 재정권한이

증진되어야 한다. 물론 이러한 과제는 모두 광역자치단체의 재정권한 이양이라는 대승적 결단이 필요한 사항이다. 재정분권이 지방을 살리고 주민의 삶의 질을 높이며, 국가 경쟁력을 창출하는 원동력이라면, 협력적 재정분권의 기초하에 광역시와 자치구, 더 나아가 광역자치단체와 기초자치단체의 수평적 거버넌스 체계를 구축하여 파트너십을 창출하는 것이 필요하다고 할 것이다.

참고 문헌

- 손희준(2014)**, “민선 6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제”, 『예산정책연구』 3(2), 73~106.
- 손희준(2018)**, “지방교부세제도의 기능과 역할”, 한국지방행정연구원 워크숍 발표 원고.
- 송상훈(2011)**, “지방소득세의 해외 사례연구”, 한국지방재정학회 세미나자료집 2011권 2호.
- 유태현(2018)**, 재정분권 추진의 기본방향과 이행 전략, 「재정분권 강화를 위한 정책토론회 발표논문집」, 서울특별시·한국지방재정학회, 2018.4.9.
- 이계식(1991)**, “지방재정조정제도와 자원배분”, 한국개발연구원.
- 이상범(2015)**, “자치구 복지재정 실태와 재정지원 방안”, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집 (3.21. 서울: 한양대). 269-290.
- 이상범(2019)**, “지방재정의 현실태와 재정분권 과제”, 「지방정부 재정분권 정책세미나 발표논문집」, 한국지방재정학회.
- 이상용(1996)**, “지방자치시대의 지방재정 발전방향: 지방정부 재정진단모형의 개발 및 재정위기관리”, 한국재정학회·한국지방재정공제회 세미나 자료.
- 이상훈(2017)**, “자치구 조정교부금 재정형평화 분석”, 한국지방세연구원.
- 이재원(2019)**, “광역-기초자치단체 간 재정관계 개편과제”, 한국지방재정학회 한중(韓中)지방재정 세미나논문집(8.23. 중국 산둥성 산둥과학기술직업대학).
- 전국시장·군수·구청장협의회(2020)**, “자치구 세입확충을 위한 보통교부세 직접교부 방안 연구”, 정책연구보고서.
- 조기현·김권식(2020)**, “코로나19 감염병사태의 지방재정 파급효과 분석”, 한국지방재정학회 2020년 하계학술대회 발표논문. 2020.7.17.(서울: 지방투자사업관리센터)
- 지방교부세법.**
- 지방세징연감**, 각 연도.
- 지방재정연감**, 각 연도.
- 持田信樹(2004)**, 地方分権の財政學. 東京大學出版會.
- Bird, Richard M.(2008)**, “Tax Assignment Revisited”, IIB Paper No. 17. Institute for International Business. University of Toronto.
- Oates, Wallace E.(2008)**, “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, National Tax Journal, 61(2).



한재명

한국지방세연구원
연구위원

자치구 자원 부담 완화를 위한 사회복지 보조금 개편 방안¹



1. 들어가며

우리나라는 저출산·고령화 현상의 심화라는 난제에 봉착해 있다. 합계 출산율은 2000년 1.48에서 점차 감소하여 2002년 1.19를 기록한 이후 등락을 거듭하다가 2019년에 0.92까지 하락하였다. 반면 전체 인구에서 65세 이상 인구가 점유하는 비율인 고령인구비율은 2000년 7.0%에서 2019년 15.5%로 증가하였다². 그 결과 0~14세 유소년 인구 100명에 대한 65세 이상 고령인구의 비율인 노령화지수는 2000년 34.3에서 점차 증가하여 2019년 119.4를 기록하고 있다. 이처럼 저출산과 고령화가 겹치면서 노령화지수는 불과 20년 만에 3배 이상 증가하였는데, 이 추세가 향후에도 지속될 전망이다.

¹ 본고의 내용 및 견해는 저자가 속한 기관의 공식 의견과 무관함을 밝힌다.

² UN 기준에 따르면 65세 이상 인구가 7% 이상인 경우 고령화사회, 14%를 넘으면 고령사회, 20%를 넘게 되면 초고령사회로 분류된다. 이 기준에 따르면 우리나라는 2000년에 고령화사회에 들어섰고, 2017년에 고령사회에 진입한 상황이다.

이처럼 급속한 저출산·고령화 현상에 대응하여 2000년대 중반 이후 정부는 각종 복지정책을 내놓았다. 대표적으로 현행 기초연금의 전신인 기초노령연금이 2008년에 도입되었고, 2012~2013년 동안 영유아보육 관련 사업들이 확대되었다. 아울러 사회적 취약계층을 돕기 위한 기초생활보장제도, 장애수당 등이 강화되었다.

그런데 이들 각종 복지사업들이 법정 의무지출 사업이자 지방의 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업의 틀로 추진되면서 지방자치단체의 지방비 부담을 크게 늘리는 결과를 초래하고 있다. 그 결과 일부 지방자치단체에서는 지방비 부담이 예상치 못하게 급증하면서 주민복지 및 지역발전을 위한 자체사업의 추진이 제약을 받고 있다.

특히 자치구의 경우 다른 기초자치단체인 시·군보다 정부 주도 복지사업 추진에 따른 재정적 부담이 더 커서 신규 자체사업의 추진은 물론 기존 자체사업의 추진도 어려운 실정이다. 시·군의 경우 중앙정부로부터 넘겨받는 보통교부세를 통해 재정적 어려움의 일부를 해소하고 있지만, 자치구는 특별·광역시로부터 교부받는 조정교부금 규모가 이러한 역할을 하기에는 매우 부족하기 때문이다³. 아울러 자치구의 지방세 세목인 재산세와 등록면허세의 신장성은 낮은 편⁴으로 지방세 등 자체재원 확충을 통해 재정적 어려움을 극복하기도 쉽지 않은 상황이다.

이처럼 지방세, 조정교부금 등 핵심재원의 신장성이 제약을 받는 상황에서 자치구의 재정적 안정성을 확보하기 위해서는 중앙정부 주도 복지사업 추진에 따른 자치구의 재정적 부담의 일부를 덜어주는 조치가 그 무엇보다 중요할 수 있을 것이다.

이에 본고는 자치구의 재정 부담 완화를 위한 사회복지 보조금 개선 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 최근 사회복지 보조금 증가에 따른 자치구 재원구조의 변화를 알아보고, 사회복지 보조금의 문제점들을 정리한다. 또한 이러한 문제점들에 기초하여 자치구의 재정 부담 완화를 위한 사회복지 보조금 개편 방안을 제시하고자 한다.

³ 자치구는 도시계획 등 자치권의 범위가 제한되어 있어 시·군과 다르게 보통교부세 교부대상에 포함되지 않는다. 그 대신 특별·광역시가 운영하는 조정교부금을 교부받고 있다. 그런데 자치구 조정교부금의 신장성은 시·군에 배분되는 보통교부세보다 매우 낮은 편이다(본문의 <표 5> 참조).

⁴ 한재명·최진섭, 「지방자치단체 간 세수불균형 완화를 위한 세목조정 방안」, 한국지방세연구원, 2019.12, p.88 참조

II. 사회복지 보조금 증가에 따른 자치구 자원구조 변화

1. 최근 사회복지 보조금의 증가

2000년대 중반 이후 저출산·고령화 현상의 심화에 대응하여 각종 정부시책이 실시되었다. 이에 따라 중앙정부가 기획하고 지방자치단체가 수행하는 대규모 복지사업들이 새롭게 시행되거나 확대되기 시작하였다. 그 결과 현재는 보건복지부 소관의 대규모 복지사업들이 중앙정부 국고보조사업의 주축을 형성하고 있다. 이러한 복지사업의 확대는 중앙재정과 지방재정 양 측면에서 사회복지 국고보조금 또는 보조금의 팽창으로 나타나고 있다. 이에 대해 좀 더 자세히 살펴보도록 하자.

우선 중앙정부 총지출에서 국고보조금이 점유하는 비율은 2010년 14.6%에서 2020년 16.9%로 2.3%p나 증가하였다. 이 증가를 주도한 것은 국가가 지방자치단체에 대해 재원을 지원하는 자치단체보조금으로, 2010~2020년 동안 연평균 7.5%의 증가율을 나타내었다. 같은 기간 동안 중앙정부 총지출이 5.8%의 증가율을 보인 점과 비교해보면 자치단체보조금의 증가속도가 국고보조금 증가를 이끌었음을 알 수 있다. 2020년 기준으로 이 자치단체보조금은 국고보조금의 75.7%를 차지하고 있다.

〈표 1〉 국고보조금 규모와 정부 총지출 추이(2010~2020)

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020	연평균 증가율
국고보조금 규모(A)	42.7 (100.0)	46.5 (100.0)	52.5 (100.0)	60.3 (100.0)	67.0 (100.0)	86.7 (100.0)	7.3
자치단체보조금 (자치단체 이전)	31.7 (74.2)	34.2 (73.5)	40.0 (76.2)	46.0 (76.3)	50.2 (74.9)	65.6 (75.7)	7.5
민간보조금 (민간 이전)	11.0 (25.8)	12.3 (26.5)	12.5 (23.8)	14.3 (23.7)	16.8 (25.1)	21.1 (24.3)	6.7
중앙정부 총지출(B)	292.8	325.4	355.8	386.4	428.8	512.2	5.8
중앙정부 총지출 대비 보조금 비율(A/B*100)	14.6	14.3	14.8	15.6	15.6	16.9	

주) 각 연도 국가예산 확정 예산 기준임. '연평균 증가율'은 2010~2020년 동안의 연평균 증가율을 나타냄.

자료 기획재정부 보조사업평가단, 「국고보조사업 연장평가 보고서」, 각 연도.

이러한 자치단체보조금을 분야별로 구분하여 살펴보면, 그 상당 몫을 사회복지분야가 차지하며, 그 점유 비율도 상승하는 추세를 나타낸다. 전체 자치단체보조금에서 사회복지분야 예산이 점유하는 비율은 2017년 60.5%에서 2020년 66.8%로 3년 동안

6.3%p나 증가하였다.

〈표 2〉 분야별 지방자치단체 국고보조금 예산 추이(2017~2020)

(단위: 억 원, %)

분야	2017		2018		2019		2020	
	사업 수	국비	사업 수	국비	사업 수	국비	사업 수	국비
사회복지	229	281,118	227	318,585	266	391,117	264	438,487
	(12.2)	(60.5)	(12.5)	(63.5)	(13.7)	(66.5)	(14.3)	(66.8)
기타	1,655	183,200	1,586	183,177	1,670	197,327	1,580	217,469
	(87.8)	(39.5)	(87.5)	(36.5)	(86.3)	(33.5)	(85.7)	(33.2)
합계	1,884	464,318	1,813	501,763	1,936	588,444	1,844	655,956
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주) 각 연도 국가예산 확정 예산 기준임. 국고보조금 중 자치단체보조금에 한정함. 분야는 국가예산 분류체계임. 기타는 사회복지분야 이외 기타 분야들로 구성됨. 사업 수는 내역사업 수, 국비는 국비 예산액을 가리킴.

자료 e나라도움, 국고보조금통합관리시스템(<https://opn.gosims.go.kr>)

사회복지분야에 한정하여 지방자치단체 국고보조금의 부문별 배분내역을 살펴보면, 노인 부문 예산은 그 증가율이 높아 2019년부터 기초생활보장 부문 예산 규모를 상회하고 있다. 아울러 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성 부문 예산도 적지 않게 증가하는 양상을 나타낸다.

〈표 3〉 사회복지분야 부문별 지방자치단체 국고보조금 예산 추이(2017~2020)

(단위: 억 원, %)

분야	2017		2018		2019		2020	
	사업 수	국비	사업 수	국비	사업 수	국비	사업 수	국비
기초생활보장	12	101,785	12	109,872	10	126,481	10	139,033
	(5.2)	(36.2)	(5.3)	(34.5)	(3.8)	(32.3)	(3.8)	(31.7)
취약계층지원	58	22,348	58	24,134	64	30,290	57	35,671
	(25.3)	(7.9)	(25.6)	(7.6)	(24.1)	(7.7)	(21.6)	(8.1)
보육·가족 및 여성 (2019년부터 청소년 부문 포함)	70	57,965	59	65,991	94	89,189	105	93,046
	(30.6)	(20.6)	(26.0)	(20.7)	(35.3)	(22.8)	(39.8)	(21.2)
노인 (2018년까지 청소년 부문 포함)	36	89,085	39	102,482	24	127,966	20	150,478
	(15.7)	(31.7)	(17.2)	(32.2)	(9.0)	(32.7)	(7.6)	(34.3)
기타	53	9,934	59	16,107	74	17,191	72	20,259
	(23.1)	(3.5)	(26.0)	(5.1)	(27.8)	(4.4)	(27.3)	(4.6)
합계	229	281,118	227	318,585	266	391,117	264	438,487
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주) 각 연도 국가예산 확정 예산 기준임. 국고보조금 중 자치단체보조금에 한정함. 부문은 국가예산 분류체계임. 기타는 노동(고용, 노동), 보훈, 주택, 사회복지일반 부문들로 구성됨.

사업 수는 내역사업 수, 국비는 국비 예산액을 가리킴. 2019년부터 부문별 분류체계가 달라짐.

자료 e나라도움, 국고보조금통합관리시스템(<https://opn.gosims.go.kr>)

요컨대 지난 10여 년 동안 국고보조금의 3/4을 점유하는 자치단체보조금이 꾸준히 확대되었고, 이 자치단체보조금의 2/3를 차지하는 사회복지 국고보조금도 지속적으로 증가해 왔다. 특히 노인 및 영유아보육 등을 중심으로 중앙정부 주도의 사회복지 국고보조사업이 꾸준히 확대되는 추세가 지속되고 있다. 이러한 사회복지분야 국고보조사업의 팽창은 지방자치단체 입장에서 보면 보조금의 확대로 나타난다.

지방자치단체 재원구조의 변화를 살펴보면, 지방세입 구조는 보조금 비율이 증가하고 상대적으로 자체재원 비율이 감소하는 방향으로 전환되고 있다. 2010~2020년 동안 보조금은 연평균 7.9%의 속도로 증가한 반면 자체재원, 특히 지방세의 증가속도는 6.8%로 보조금에 미치지 못했다. 더욱이 지방세 및 세외수입과 함께 일반재원을 형성하는 지방교부세와 조정교부금 등의 이전재원도 그 증가속도가 각각 6.8%, 6.3%에 머물러 보조금 증가율을 하회하고 있다.

그 결과 전체 지방세입에서 지방세가 점유하는 비율은 2010년 26.1%에서 2020년 26.8%로 0.7%p 증가하는데 그쳤으나, 이전재원 비율은 2010년 48.9%에서 53.5%로 4.6%p나 증가했다. 그리고 이러한 이전재원 비율의 증가는 보조금의 급속한 증가에서 비롯된 것이었다.

이러한 결과는 지방재정이 점차 중앙정부 및 상위 정부계층 의존적 재정구조로 변화해 가고 있음을 보여준다. 그리고 그 핵심에는 중앙정부 주도의 사회복지분야 국고보조사업의 급증이 있음도 보여준다. 이렇듯 지방자치단체의 자율적 재정구조가 약화되는 현상은 시·군과 비교하여 자치구에서 좀 더 심각한 양상을 보이고 있다.



〈표 4〉 전국 지방세입 항목별 구성 추이(2010~2020)

(단위 : 조 원, %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020	연평균 증가율
자체재원	87.3	94.3	77.1	89.0	103.0	118.6	3.1
	(47.6)	(47.4)	(35.0)	(35.6)	(36.2)	(34.4)	
지방세	47.9	53.8	55.4	65.8	79.0	92.4	6.8
	(26.1)	(27.0)	(25.1)	(26.3)	(27.8)	(26.8)	
세외수입	39.4	40.5	21.7	23.2	24.1	26.2	-4.0
	(21.5)	(20.4)	(9.8)	(9.3)	(8.5)	(7.6)	
이전재원	89.5	99.4	114.0	126.3	145.4	184.6	7.5
	(48.9)	(50.0)	(51.7)	(50.5)	(51.1)	(53.5)	
지방교부세	25.6	29.2	31.6	32.0	37.9	49.4	6.8
	(13.9)	(14.7)	(14.3)	(12.8)	(13.3)	(14.3)	
조정교부금 등	6.0	6.6	6.8	8.2	9.8	11.0	6.3
	(3.3)	(3.3)	(3.1)	(3.3)	(3.5)	(3.2)	
보조금	58.0	63.5	75.6	86.1	97.7	124.2	7.9
	(31.6)	(31.9)	(34.3)	(34.4)	(34.3)	(36.0)	
국고보조금 등	50.8	55.0	65.4	75.7	85.0	106.5	7.7
	(27.7)	(27.7)	(29.7)	(30.3)	(29.9)	(30.9)	
시도비보조금 등	7.2	8.5	10.2	10.4	12.7	17.8	9.4
	(3.9)	(4.3)	(4.6)	(4.2)	(4.5)	(5.1)	
기타	6.4	5.2	29.3	34.7	36.0	41.8	20.6
	(3.5)	(2.6)	(13.3)	(13.9)	(12.7)	(12.1)	
지방세입	183.2	198.9	220.3	250.0	284.4	345.0	6.5
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	

주) 총규모(일반+특별) 당초 예산 총계 기준임. '기타' 항목은 보전수입 등 및 내부거래와 지방채를 포함함. 이 중 '보전수입 등 및 내부거래'는 2014년 신설된 과목으로 종전 세외수입 과목에 포함된 이월금, 전입금, 예수 및 예탁금, 융자금원금수입과 예치금 회수 과목에 포함된 지역개발기금 시도융자금 수입을 가리킴.

자료 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 각 연도.

2. 자치구 자원구조 변화

지방자치단체 자원구조 변화를 시·군·구로 구분하여 비교해보면, 지난 10여 년 동안 시·군과 비교하여 자치구에서 보조금이 급속히 증가하여 지방세입 대비 절반을 넘는 규모로 커졌음을 알 수 있다. 2010~2020년 동안 보조금은 자치구에서 연평균 11.9%의 속도로 증가한 반면, 시와 군은 그보다 낮은 각각 8.8%, 4.3%의 속도로 증가하였다. 그 결과 자치구의 보조금 규모는 2010년만 해도 6.8조 원으로 시(12.5조 원)는 물론 군(9.1조 원)보다도 작았으나, 2020년에는 10년 전보다 3배 이상 증가한 20.8조 원이 되어 여전히 시(28.9조 원)보다는 작지만 군(13.8조 원)보다는 매우 큰 수준을 나타낸다.

반면 같은 기간 동안 자치구 자체재원의 핵심인 지방세는 연평균 증가율이 보조금(11.9%)보다 낮은 8.7%에 불과했다. 더욱이 같은 기간 동안 지방세와 더불어 자치구 일

반재원의 핵심을 형성하는 조정교부금의 연평균 증가율(5.1%)도 시·군 일반재원의 핵심인 지방교부세(각각 8.0%, 6.1%)보다 낮았다.

이처럼 자치구에서 지방세, 조정교부금 등 일반재원의 신장성이 제약적인 상황에서 보조금이 급증함에 따라 지방세입에서 보조금이 점유하는 비율이 2010년 40.0%에서 2020년 52.9%로 12.9%p나 급증했다. 이는 같은 기간 동안 이전재원 비율의 증가폭인 7.6%p(61.2% → 68.8%)를 크게 상회한다.

이러한 결과는 자치구 재정이 갖는 상위 정부계층의 의존적이고 경직적인 구조가 보다 심화되고 있음을 보여준다.

〈표 5〉 시·군·구별 지방세입 항목별 구성 추이(2010~2020)

(단위: 조 원, %)

구분	시			군			자치구		
	2010	2020	연평균 변화율	2010	2020	연평균 변화율	2010	2020	연평균 변화율
자체재원	23.4 (49.5)	28.5 (31.1)	2.0	5.5 (22.8)	5.2 (13.1)	-0.5	6.5 (38.6)	9.5 (24.2)	3.9
지방세	9.8 (20.7)	18.2 (19.9)	6.4	1.8 (7.5)	3.2 (8.0)	5.8	2.8 (16.8)	6.5 (16.6)	8.7
세외수입	13.6 (28.8)	10.3 (11.2)	-2.8	3.7 (15.3)	2.0 (5.1)	-5.8	3.7 (21.8)	3.0 (7.6)	-2.1
이전재원	23.2 (49.2)	51.9 (56.6)	8.4	18.6 (76.7)	31.2 (77.7)	5.3	10.3 (61.2)	27.1 (68.8)	10.1
지방교부세	8.5 (18.0)	18.4 (20.1)	8.0	9.1 (37.4)	16.3 (40.6)	6.1	0.3 (1.8)	0.9 (2.2)	10.9
조정교부금 등	2.3 (4.8)	4.5 (4.9)	7.1	0.5 (1.9)	1.1 (2.7)	9.1	3.3 (19.4)	5.4 (13.7)	5.1
보조금	12.5 (26.4)	28.9 (31.5)	8.8	9.1 (37.4)	13.8 (34.4)	4.3	6.8 (40.0)	20.8 (52.9)	11.9
국고보조금 등	9.6 (20.4)	22.0 (24.0)	8.6	7.4 (30.4)	10.2 (25.3)	3.3	4.1 (24.2)	13.6 (34.7)	12.8
시도비보조금 등	2.8 (6.0)	7.0 (7.6)	9.4	1.7 (7.1)	3.6 (9.1)	7.9	2.7 (15.8)	7.2 (18.2)	10.3
기타	0.6 (1.3)	11.3 (12.3)	34.0	0.1 (0.5)	3.7 (9.2)	40.7	0.0 (0.2)	2.7 (6.9)	53.9
지방세입	47.2 (100.0)	91.7 (100.0)	6.9	24.3 (100.0)	40.2 (100.0)	5.2	16.9 (100.0)	39.3 (100.0)	8.8

주) 총규모(일반+특별) 당초 예산 총계 기준임. '기타' 항목은 보전수입 등 및 내부거래와 지방채를 포함함.
 이 중 '보전수입 등 및 내부거래'는 2014년 신설된 과목으로 종전 세외수입 과목에 포함된 이월금, 전입금, 예수 및
 예탁금, 융자금원금수입과 예치금 회수 과목에 포함된 지역개발기금 시도용자금 수입을 가리킴.
 '연평균 변화율'은 2010~2020년 동안의 연평균 변화율(%)임.
 자료 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정 개요(하)」, 각 연도.

이렇듯 중앙정부 주도의 대규모 복지사업 확대로 인해 자치구 세입 중 보조금이 급속히 증가하는 한편 자체재원 및 자주재원(자체재원+일반이전재원)은 그보다 낮은 증가율을 보이면서 주요 재정지표인 재정자립도와 재정자주도도 동시에 악화되는 양상을 나타낸다.

지방세입 대비 자체재원의 비율로 정의되는 재정자립도는 자치구에서 2009년 37.3%에서 2020년 29.0%로 (-)8.3%p나 감소한 반면, 시와 군에서는 같은 기간 동안 각각 (-)7.2%p, (-)0.5%p 감소하는 데 그쳤다. 더욱이 지방세입 대비 자주재원의 비율인 재정자주도 측면에서 자치구의 감소폭은 (-)16.3%p에 달하여, 시의 감소폭(-7.7%p)을 크게 상회하고 있다.

요컨대 이러한 재정자립도와 재정자주도의 동시 급락은 자치구가 자체적으로 조달할 수 있는 재원은 물론 자율적으로 사용할 수 있는 재원 규모도 매우 제약적인 상황임을 보여준다. 즉 중앙정부 주도의 대규모 복지사업 시행으로 인해 시·군과 비교하여 자치구의 재정적 여력이 크게 감소한 것은 부인할 수 없는 현실인 것이다. 그 결과 자치구는 주민복지 및 지역발전 관련 지역 고유의 자체사업 추진을 위한 재원 마련이 쉽지 않은 상황이다.

〈표 6〉 시·군·구별 재정자립도 및 재정자주도 추이(2010~2020)

(단위: %, %p)

연도	시		군		자치구	
	자립도	자주도	자립도	자주도	자립도	자주도
2009	40.7	71.5	17.8	64.6	37.3	61.8
2010	40.0	69.1	18.0	62.2	35.4	57.9
2011	38.0	68.7	17.0	62.7	36.6	56.2
2012	37.1	68.4	16.4	62.9	36.0	55.6
2013	36.8	67.7	16.1	63.9	33.9	52.2
2014	31.7	61.3	11.4	58.4	27.2	44.2
2015	35.8	64.9	17.0	62.9	29.2	45.9
2016	37.4	65.9	18.0	62.9	29.7	47.0
2017	39.2	67.2	18.8	64.1	30.8	48.7
2018	37.9	66.4	18.5	65.2	30.3	47.5
2019	36.8	64.8	18.3	65.3	29.8	46.1
2020	33.5	63.8	17.3	64.9	29.0	45.5
차이(2020~2009)	-7.2	-7.7	-0.5	0.3	-8.3	-16.3

출처 당초 예산 총계 기준임. 2014년 세입과목 개편 전 기준임. '자립도'는 지방재정자립도, '자주도'는 지방재정자주도를 가리킴.

자료 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 각 연도.

Ⅲ. 사회복지 보조금의 문제점

1. 기준보조율 설정의 원칙 미비

지난 20여 년 동안 우리나라 복지사업은 중앙정부 주도로 추진되어왔다. 그런데 이러한 복지사업의 전체 경비는 일반적으로 국고보조금과 지방의 대응지방비로 구성된다. 즉 복지사업 수행을 위해 중앙정부가 재원의 상당 몫을 부담하지만, 지방도 그 일부를 부담하고 있는 것이다. 그리고 중앙정부와 지방의 부담 몫은 해당 사업의 국고보조율에 의해 결정된다. 이는 복지사업별로 책정된 국고보조율이 해당 사업 수행을 위한 지방의 재정 부담을 결정하는 핵심 변수임을 의미한다.

이를 고려하여 우리나라는 보조금의 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액을 매년 예산으로 정하도록 하고 있다⁵. 특히 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 대상사업의 범위와 예산 편성 시 보조사업별로 적용되는 국고보조율, 즉 기준보조율은 대통령령에서 규정하고 있는데, 현재 121개 사업에 대하여 다양한 형태의 기준보조율 등을 명시하고 있다⁶. 다만 기초연금의 경우 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」상에 기준보조율을 적시하지 않는 대신 개별 법령⁷에 근거하여 9개 범주(40~90%)의 차등보조율을 운영하고 있다.

이처럼 현행 법률에 근거하여 주요 복지사업들에 대해 기준보조율 등을 적시하고 있음에도 불구하고, 현행 기준보조율 체계가 어떤 뚜렷한 원칙에 근거하여 합리적으로 설정되어 있지 않다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다⁸. 예를 들어, 현행 기준보조율은 사업에 따라 서울이 낮고 지방이 높은 이원화된 틀로 운영되고 있는데, 이는 서울과 재정여건이 유사한 경기와 인천 등 수도권 일부 지방자치단체에 대해 상대적으로 혜택을 부여하는 결과를 초래하고 있다. 더욱이 서울의 경우 대체로 기준보조율이 20%에서 50%에 불과하여 전체 사업 예산의 절반 이상을 부담함에도 불구하고 다른 지자체와 마찬가지로 중앙정부의 동일한 사업지침을 준수해야 하는 등 복지사업 경비부담에 비례하는 차등적 권한을 부여받지 못하고 있다.

⁵ 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조 제1호

⁶ 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항 관련 [별표1]

⁷ 「기초연금법」 제25조 및 동법 시행령 제23조 제1항 관련 [별표2]

⁸ 이재원, 「사회복지분야 국고보조금제도 개편 방안」, 한국지방세연구원, 2015.10, pp.68~71 참조

또한 복지 부문별로 기준보조율의 차이가 크다. 지방에 한정하여 살펴보면, 기초생활보장과 장애인복지 부문에 대해서는 70~80%의 기준보조율이 적용되는 반면, 아동·보육 부문 사업들에 대해서는 50~65%의 기준보조율이 적용되고 있다. 2012~2013년 동안 영유아보육 사업이 크게 확대되면서 해당 사업에 대한 기준보조율이 종전보다 15%p 상향조정(서울 35%, 지방 65%)되기는 했지만, 여전히 기초생활보장사업(서울 50%, 지방 80%)과 비교하여 낮은 수준이다.

〈표 7〉 사회복지분야 국고보조사업 기준보조율 현황(정부 국고보조사업 기준)

부문	적용대상 사업	기준보조율	
		서울	지방
기초생활보장	기초생활보장수급자 생계급여(차등보조율 운용)	50	80
	기초생활보장수급자 주거급여(차등보조율 운용)	50	80
	기초생활보장수급자 해산급여·장제급여(차등보조율 운용)	50	80
	기초생활보장수급자 교육급여(차등보조율 운용)	50	80
	기초생활보장수급자 의료급여	50	80
	긴급복지지원	50	80
취약계층지원	방과후돌봄서비스	30	50
	노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	50	70
	장애인의료비, 장애인자녀학비 지원	50	80
	장애수당·장애아동수당	50	70
	장애인활동 지원	50	70
	장애인연금	50	70
	중증장애인거주시설 운영	50	70
	학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40	40
사회복지일반	기초생활보장수급자 의료급여	50	80
	노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	50	70
	아동통합서비스 지원·운영	정액	
	지역자율형사회서비스 투자사업(서울 50, 지방 70, 성장촉진지역 80)	50	70
아동·보육	선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	30	50
	영유아보육료 및 가정양육수당 지원(차등보조율 운용)	35	65
	어린이집 기능보강	50	50
	보육돌봄서비스, 육아종합지원서비스 제공, 어린이집교원양성 지원, 어린이집지원 및 공공형어린이집(차등보조율 운용)	20	50
노인	양로시설 운영	50	70
여성·가족·청소년	청소년시설 확충	30	70
	저소득한부모가족 지원	50	80

자료 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」[별표 1]

2. 차등보조율의 실효성 부족

현행 법률은 국고보조사업에 대한 기준보조율을 명시하는 동시에 이를 조정할 수 있는 차등보조율 규정도 함께 두고 있다. 즉 기획재정부 장관은 매년 자치단체보조금 예산을 편성할 때 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여 해당 지자체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 차감하는 차등보조율을 적용할 수 있다⁹.

이러한 차등보조율은 해당 지자체의 재정자주도와 분야별 재정지출지수를 고려하여 기준보조율에 10%를 더하거나 차감하는 방식이 실제 활용되고 있다. 구체적으로 생계급여, 주거급여 및 영유아보육 관련 사업들에 대한 차등보조율은 재정자주도가 85% 이상이면서 사회복지비 지수가 20% 미만인 지자체에 대해서는 (-)10%p의 인하보조율을 적용하고, 재정자주도가 80% 미만이면서 사회복지비 지수가 25% 이상인 지자체에 대해서는 (+)10%p의 인상보조율을 적용하고 있다.

그런데 자치구의 경우 생계급여, 주거급여 및 영유아보육 관련 사업들에 대한 차등보조율 적용이 이미 그 의미를 상실한 지 오래다. 2017년만 해도 전국 모든 자치구의 재정자주도는 이미 80% 미만이었고 동시에 사회복지비 지수는 25% 이상으로, 69개 자치구에 대해 모두 인상보조율이 적용되었다. 이는 차등보조율 운용에 따른 보조율 차등화가 자치구에서는 수년 전부터 더 이상 작동하지 않고 있음을 의미한다.

〈표 8〉 생계급여, 주거급여, 영유아보육 등의 차등보조율 적용기준 및 현황(2017년 기준)

(단위: 개)

구분	사회복지비 지수			합계
	20% 미만	20~25% 미만	25% 이상	
재정자주도	87 [-]	35 [-]	106 [10%p 인상]	228
	• 기초 시(15) • 기초 군(70) • 세종·제주(2)	• 기초 시(25) • 기초 군(10)	• 기초 시(35) • 기초 군(2) • 자치구(69)	
	0 [-]	0 [-]	0 [-]	0
	0 [10%p 인하]	0 [-]	0 [-]	0
합계	87	35	106	228

주) []안은 해당 법주에 적용되는 차등보조율임. 영유아보육료 및 가정양육수당에 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이고, 기초생활보장 사업의 기준보조율은 서울 50%, 지방 80%이고, 보육돌봄서비스 등은 서울 20%, 지방 50%임. '지자체 재정자주도'는 해당 회계 연도의 전년 연도의 최종 예산상의 재정자주도를 이용함. 사회복지비 지수는 해당 회계 연도의 전년 연도의 최종 예산상의 사회복지비 지수를 사용함. 영유아보육 및 생계급여 사업의 경우 평택시와 경주시는 80%가 적용됨.

자료 국회예산정책처, 「2018년도 예산안 총괄분석 I」, 2017.10, p.211

⁹ 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조



기초연금 사업의 경우에는 기준보조율을 규정하지 않는 대신 지방자치단체의 재정 자주도와 노인인구비율을 기준으로 9개 범주(40~90%)의 차등보조율을 운영하고 있다. 2017년 기준으로 전국 모든 자치구의 재정자주도는 이미 80% 미만이므로 재정여건에 따른 보조율의 차등화는 의미가 없는 상황이다. 다만 각 자치구마다 노인인구비율 수준이 다르므로 이 기준에 따른 보조율 차등화만 작동하고 있다. 2017년 기준으로 14% 미만인 자치구 수는 45개, 14~20% 미만인 자치구 수는 20개, 20% 이상인 자치구 수는 4개를 나타내며, 이들에 대해 각각 70%, 80%, 90%의 보조율이 적용되고 있다.

〈표 9〉 기초연금지급 사업 차등보조율 적용기준 및 현황(2017년 기준)

(단위: 개)

구분		지자체 노인인구비율			합계
		14% 미만	14~20% 미만	20% 이상	
지자체 재정 자주도	80% 미만	91 [70%]	50 [80%]	86 [90%]	227
		<div>• 기초 시(40)</div> <div>• 기초 군(4)</div> <div>• 서울 자치구(19)</div> <div>• 비서울 자치구(26)</div> <div>• 세종·제주(2)</div>	<div>• 기초 시(20)</div> <div>• 기초 군(10)</div> <div>• 서울 자치구(6)</div> <div>• 비서울 자치구(14)</div>	<div>• 기초 시(14)</div> <div>• 기초 군(68)</div> <div>• 비서울 자치구(4)</div>	
	80~90% 미만	1 [50%] 과천시	0 [60%]	0 [70%]	1
	90% 이상	0 [40%]	0 [50%]	0 [60%]	0
	합계	92	50	86	228

주) []안은 해당 범주에 적용되는 차등보조율임. '지자체 재정자주도'는 일반회계 총계예산 규모에서 자체수입(지방세 및 세외수입)과 자주재원(지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금)이 점유하는 비중이며, 해당 회계 연도 전전 연도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년간 평균치(최종 예산상의 지수 기준)를 사용함. '지자체 노인인구비율'은 전체 인구수에서 65세 이상 노인이 점유하는 비율이며, 해당 회계 연도의 전전 연도 12월 31일 기준 주민등록인구를 사용하여 산정함.

자료 국회예산정책처, 「2018년도 예산안 총괄분석 I」, 2017.10, p.209

3. 광역-기초 간 지방비 분담 제도의 제한적 운영

우리나라는 주요 사회복지 국고보조사업에 대해 기준보조율을 운영하는 한편, 광역-기초 간 지방비 분담 제도도 두고 있다. 대규모 복지사업의 경우 높은 국고보조율에도 불구하고 지방비 부담 규모가 적지 않기 때문에 이를 광역과 기초가 적정선에서 분담할 수 있도록 법규로써 이를 규정하고 있는 것이다¹⁰. 그러나 법규에 모든 국고보조사업에 대한 지방비 부담 규모 대비 광역 부담 비율(기준부담률)이 규정되어 있는 것은 아니다. 법규로 명시되어 있지 않은 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정하도록 하고 있다¹¹. 또한 시·도지사가 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 안에서 관할 시·군·구의 재정자주도 등을 감안하여 시·군·구에 대하여 이를 차등 지원할 수 있는 차등부담률의 규정도 두고 있다¹².

아울러 이 기준부담률에 대하여 이의가 있을 경우 해당 지자체장은 행정안전부 장관에게 의견을 제시할 수 있고, 행정안전부 장관은 이 의견에 대하여 당해 지방자치단체 및 다른 지방자치단체의 재정사정 등을 종합적으로 검토하여 이유가 있다고 인정되는 때에는 기준부담률을 조정할 의무가 있다¹³.

이처럼 국고보조사업의 경비 분담과 관련하여 중앙과 지방 간에 기준보조율과 일부 사업에 대한 차등보조율을 운영하고 있는 것과 마찬가지로 광역과 기초 간에도 기준부담률과 일부 사업에 대한 차등부담률을 운용하고 있다. 주요 사회복지 국고보조사업을 대상으로 광역과 기초 간 지방비 부담률을 살펴보면, 광역의 기준부담률이 대체로 50% 이상을 나타낸다. 또한 의료보호(의료급여), 한부모가족 아동양육 등의 경우 특별·광역시가 도보다 기준부담률이 더 높다.

그런데 기초생활보장 부문에서 생계급여, 주거급여 및 의료보호(의료급여)의 경우 기준부담률 및 차등부담률을 운용하고 있으나, 해산·장제급여, 교육급여 및 긴급복지지원에 대해서는 기준부담률이 규정되어 있지 않다.

아동·보육 부문에서도 모자보건 관리, 영유아보육료지원 사업에 대해서는 기준보조율을 규정하고 있으나, 가정양육수당, 어린이집 기능보강, 보육돌봄서비스 등에 대해서는 기준부담률 규정을 두지 않고 있다.

¹⁰ 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 제1항 관련 [별표]

¹¹ 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 제1항

¹² 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 제2항

¹³ 「지방재정법 시행령」 제38조

〈표 10〉 주요 사회복지 국고보조사업의 광역-기초 간 지방비 부담률 현황

사업명	특별·광역시		도	
	시	구	도	시·군
모자보건 관리	50	50	50	50
의료보호(의료급여)	100	0	70 80	시 30 군 20
부랑인보호, 노인시설보호 기능보강, 장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
생계급여	50	50	50	50
• 해당 회계 연도의 전년 연도의 최종예산 상 시·군·구: 사회복지비 지수 ≥ 25 & 재정자주도 < 80	70	30	70	30
• 해당 회계 연도의 전년 연도의 최종예산 상 시·군·구: 사회복지비 지수 < 20 & 재정자주도 ≥ 85	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
주거급여	50	50	50	50
• 해당 회계 연도의 전년 연도의 최종예산 상 시·군·구: 사회복지비 지수 ≥ 25 & 재정자주도 < 80	70	30	70	30
• 해당 회계 연도의 전년 연도의 최종예산 상 시·군·구: 사회복지비 지수 < 20 & 재정자주도 ≥ 85	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
한부모가족 아동양육·학비 지원, 공공의료기반 확충, 농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
응급의료체계 구축	100	0	100	0
노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
경로연금	70	30	50	50
부랑인보호시설 기능보강, 한부모가족 복지시설 기능보강	100	0	50	50
영유아보육사업	50	50	50	50
• 해당 회계 연도의 전년 연도의 최종예산 상 시·군·구: 사회복지비 지수 ≥ 25 & 재정자주도 < 80	70	30	70	30
• 해당 회계 연도의 전년 연도의 최종예산 상 시·군·구: 사회복지비 지수 < 20 & 재정자주도 ≥ 85	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
보육시설 기능보강	50	50	50	50

주) 광역시와 광역시 관할 군 간의 부담률은 도와 군 간의 부담률을 적용함. 기초연금은 「기초연금법」(2014.5. 제정) 상 제도로써 「노인복지법」상 경로연금과 다르며, 이 사업에 대하여 각 시도는 별도의 조례에 근거하여 광역-기초 간 부담률을 규정하고 있음.

자료 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」(2007.12.31. 일부개정 및 시행) 제2조 제1항 관련 [별표] 참조

한편 일부 사업에 한하여 시·도 조례에 근거한 광역과 기초 간 지방비 부담 제도가 운영되고 있다. 기초연금의 경우에는 부산을 제외한 각 시·도에서 조례를 통해 기준부담률(특별시 50%, 부산 이외 기타 광역시 60%, 도 20%)을 적용하고 있다. 부산의 경우 예외적으로 재정자주도와 노인인구비율을 기준으로 하는 차등부담률(50~90%)을 적용하고 있다. 이 경우 기초연금 차등보조율의 경우와 마찬가지로 재정자주도가 관할 자치구의 재정여건을 반영하는 데 한계가 있다.

〈표 11〉 시·도 조례에 의한 주요 복지사업의 시도비 부담률 현황

(단위: %)

복지사업	시·도	시도비 부담률	비고	시행시기
기초연금	서울	50	단, 전년도 기준재정 수요총족도가 자치구 평균에 미달하고, 노인인구수가 자치구 평균보다 높고, 노인인구비율이 시 전체 노인인구비율보다 높은 경우 55 적용	'14. 7. 1 개정·시행
	부산	50~90	재정자주도(80% 미만, 80% 이상)와 노인인구비율(14% 미만, 14%~20% 미만, 20% 이상)을 기준으로 6개 범주의 차등부담률 적용	'14. 7. 9 제정·시행
	대전, 대구, 인천, 광주, 울산	60		'14. 6 ~ 8월 제개정·시행
	경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	20		'14. 6 ~ 8월 제개정·시행
장애인 연금	서울	50~80	기준재정 수요총족도(55% 미만, 55~75% 미만, 75% 이상)와 장애인인구비율(3.5% 미만, 3.5~4% 미만, 4% 이상)을 기준으로 9개 범주의 차등부담률 적용	'11. 7. 28 제정·시행
	충남, 전북	30		'10. 11. 10(충남) '15. 8. 7(전북) 제정·시행
장애인 활동지원급여	서울	50~85	기준재정 수요총족도(55% 미만, 55~75% 미만, 75% 이상)와 시 대비 자치구 장애인활동지원 수급자비율(3% 미만, 3~4% 미만, 4~6% 미만, 6% 이상)을 기준으로 12개 범주의 차등부담률 적용	'15. 5. 14 개정·시행
노인장기요양보험 (재가급여)	서울	30~86	기준재정 수요총족도(55% 미만, 55~75% 미만, 75% 이상)와 시 대비 자치구 재가급여 비율(3% 미만, 3~5.5% 미만, 5.5~8% 미만, 8% 이상)을 기준으로 12개 범주의 차등부담률 적용	'11. 7. 28 제정·시행

주) 기타 복지사업의 기준부담률은 중앙정부의 법규에 근거를 두거나, 시·도 예산부서의 임의적인 기준에 근거하여 운영됨. 서울 자치구의 경우 '기준재정 수요총족도'는 기준재정 수요액 대비 기준재정 수입액의 비율로 정의되며, 기준재정 수요액 및 수입액은 해당 회계 연도의 전년도 금액을 기준으로 함. 부산 자치구 및 군의 경우 재정자주도는 해당 회계 연도 전년 연도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년간 평균치(최종 예산상의 지수 기준)를 사용함. 전체 인구수, 65세 이상 노인인구 수, 장애인인구 수, 장애인활동지원 수급자 수는 모두 해당 회계 연도의 전년 연도 12월 31일을 기준으로 함.

자료 한재명·김성수, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산정책처, 2016, p.31

4. 지방비 부담 증가에 따른 자치구 자체사업 위축

앞서 살펴본 바와 같이 중앙정부 주도의 대규모 국고보조사업 확대에 의해 자치구 수입 구조가 중앙정부 또는 상위 정부계층 의존적이고 경직적인 구조로 전환되고 있다. 그 결과 자치구는 주민복지 및 지역발전과 관련한 지역 고유의 자체사업 추진을 위한 재정적 여력이 부족한 실정이다.

자치구를 특별시 자치구와 광역시 자치구로 구분하여 살펴보면, 이 두 범주의 자치구 모두에서 2008~2016년 동안 사회복지 보조사업 예산이 연평균 12%를 상회하는 속도로 증가한 반면, 사회복지분야 자체사업 예산은 연평균 3.6~5.3% 증가하는 데 그쳤다. 더욱이 SOC 분야 자체사업 예산은 광역시 자치구에서는 연평균 3.9%의 속도로 미미하게 증가한 반면, 특별시 자치구에서는 오히려 (-)4.9%의 속도로 감소한 것으로 나타났다. 즉 자치구는 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 대응지방비 부담으로 인해 지역발전을 위한 자체 SOC 사업 등을 축소하거나 소폭 늘리는데 그친 것으로 보인다.

이는 국가주도의 사회복지 국고보조사업의 확대에 의해 자치구 세입이 중앙정부 또는 상위 정부계층에 더욱 의존적이고 경직적인 구조로 전환되는 동시에 주민복리와 지역발전 위한 지역 고유의 자체사업 영역이 상대적으로 위축된 측면이 있음을 보여준다.

〈표 12〉 2008~2016년 지방세출 항목별 비중 추이: 특별시 vs 광역시

(단위: 조 원, %, %p)

구분	자치구(특별시)				자치구(광역시)					
	2008 (a)	2016 (b)	차이 (b-a)	연평균 증가율	2008 (a)	2016 (b)	차이 (b-a)	연평균 증가율		
보조 사업	소계	3.2	7.3	4.1	10.8	4.8	11.0	6.2	11.0	
		(100.0)	(100.0)			(100.0)	(100.0)			
	사회복지	2.1	5.8	3.7	13.7	3.4	8.7	5.2	12.3	
		(64.7)	(79.7)	(15.0)		(71.9)	(78.8)	(6.9)		
	SOC	0.5	0.4	-0.0	-1.0	0.6	0.8	0.3	4.6	
		(14.2)	(5.8)	(-8.4)		(12.3)	(7.6)	(-4.6)		
	기타	0.7	1.1	0.4	5.7	0.8	1.5	0.7	8.9	
		(21.2)	(14.6)	(-6.6)		(15.9)	(13.6)	(-2.2)		
	지방 세출	소계	2.7	2.8	0.0	0.2	2.2	3.2	1.0	5.0
			(100.0)	(100.0)			(100.0)	(100.0)		
사회복지		0.2	0.3	0.1	3.6	0.1	0.2	0.1	5.3	
		(7.4)	(9.6)	(2.2)		(4.8)	(5.0)	(0.1)		
SOC		1.1	0.7	-0.4	-4.9	0.6	0.8	0.2	3.9	
		(39.4)	(26.0)	(-13.4)		(27.9)	(25.7)	(-2.2)		
기타		1.5	1.8	0.3	2.6	1.5	2.2	0.8	5.4	
		(53.2)	(64.4)	(11.2)		(67.3)	(69.4)	(2.1)		

주) 총규모(일반+특별회계) 최종예산 총계 기준임(행정운영경비와 재무활동비는 제외). 연평균 증가율은 2008~2018년 동안 해당 항목 예산의 연평균 증가율임.
'SOC'는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야, '기타'는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 과학기술, 예비비, 기타로 구성됨.

자료 한재명·최진섭, 「지방자치단체 간 세수불균형 완화를 위한 세목조정 방안」, 2019, p.48

한편 시·군의 경우에도 자치구와 마찬가지로 사회복지분야 보조사업이 크게 증가하면서, 지역고유의 복지사업은 물론 지역발전을 위한 자체 SOC 사업 등의 추진이 제약을 받고 있다. 시·군에서는 2008~2016년 동안 사회복지 보조사업 예산이 연평균 8.7~12.1%의 속도로 증가한 반면, 사회복지분야 자체사업 예산은 연평균 4.2~8.5% 증가하는 데 그쳤다. 이에 더하여 SOC 분야 자체사업 예산은 시에서는 연평균 1.0%의 속도로 미미하게 증가한 반면, 군에서는 오히려 (-)0.6%의 속도로 소폭 감소하였다.

〈표 13〉 2008~2016년 지방세출 항목별 비중 추이: 시 vs 군

(단위: 조 원, %, %p)

구분		시				군				
		2008 (a)	2016 (b)	차이 (b-a)	연평균 증가율	2008 (a)	2016 (b)	차이 (b-a)	연평균 증가율	
지방 세출	보조사업	소계	18.4	32.6	14.2	7.4	12.4	18.5	6.1	5.1
			(100.0)	(100.0)			(100.0)	(100.0)		
		사회복지	6.7	16.7	10.0	12.1	2.7	5.2	2.5	8.7
			(36.4)	(51.2)	(14.8)		(21.6)	(28.3)	(6.6)	
		SOC	3.9	3.8	-0.2	-0.5	2.2	2.6	0.4	2.0
			(21.3)	(11.6)	(-9.7)		(17.8)	(13.9)	(-3.9)	
		기타	7.8	12.1	4.3	5.7	7.5	10.7	3.2	4.5
			(42.3)	(37.2)	(-5.0)		(60.6)	(57.8)	(-2.8)	
	자체사업	소계	22.5	31.5	9.0	4.3	9.1	10.7	1.6	2.0
				(100.0)	(100.0)			(100.0)	(100.0)	
		사회복지	0.9	1.6	0.8	8.5	0.4	0.5	0.2	4.2
			(3.8)	(5.2)	(1.4)		(4.2)	(5.0)	(0.8)	
		SOC	9.4	10.2	0.8	1.0	3.2	3.0	-0.2	-0.6
			(41.9)	(32.5)	(-9.3)		(34.9)	(28.3)	(-6.6)	
		기타	12.2	19.6	7.4	6.1	5.6	7.1	1.6	3.2
			(54.3)	(62.3)	(7.9)		(60.9)	(66.7)	(5.8)	

주) 총규모(일반+특별회계) 총계 최종예산 기준임(행정운영경비와 재무활동비는 제외). 연평균 증가율은 2008~2018년 동안 해당 항목 예산의 연평균 증가율임.

자료 한재명·최진섭, 「지방자치단체 간 세수불균형 완화를 위한 세목조정 방안」, 2019, p.49

요컨대 자치구는 물론 시·군의 경우에도 대규모 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 대응지방비 부담 증가로 인해 자체사업 영역이 상당히 위축되는 영향을 받고 있다¹⁴.

그런데 대규모 사회복지 국고보조사업이 현재와 같은 방식으로 운영되는 경우 향후에도 지방비 부담 급증으로 재정여력이 감소하는 추세가 지속될 것으로 예상된다. 최근 주요 복지사업별로 국비와 지방비의 연평균 증가율을 살펴보면, 기초연금의 경우 2017~2021년 동안 각각 16.6%, 15.5%로 매우 높은 수준을 나타낸다. 노인빈곤 등의 문제에 대응하기 위해 연차적으로 기초연금 지급액이 상향조정되고 그 지급범위도 확대되면서 기초연금 사업 수행을 위해 요구되는 지방비 부담도 같이 증가하는 양상을 보인다. 아동·보육 복지사업의 경우에도 2018년 아동수당 신설 및 지원대상 확대 등으로 2017~2021년 동안 국비와 지방비의 연평균 증가율이 각각 연평균 9.9%, 8.5%의 비교적 높은 수준을 나타낸다.

¹⁴ 한재명·신우진, “사회복지 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 압박이 지방예산편성 방식에 미친 영향 분석: 기초자치단체의 사회기반 시설 및 사회복지분야 자체사업 예산의 변화를 중심으로”, 『경제학연구』, 제65집 제4호, 2017.12 참조

이러한 상황에서 저출산·고령화 현상의 심화로 앞으로도 영유아 인구가 줄고 노인인구가 늘어날 전망이다. 이 경우 기초연금에 대한 지방비 부담은 더 커지는 대신, 아동·보육 복지사업에 대한 지방비 부담은 정제되거나 감소할 것으로 예상된다. 그렇다면 지방자치단체의 지방비 부담 수준을 줄이는 한 방안은 노인복지에 국가가 담당하고 아동·보육 복지는 지방이 담당하는 방향의 국고보조사업 개편도 생각해 볼 수 있을 것이다.

〈표 14〉 주요 대규모 사회복지 국고보조사업 (본)예산 현황

(단위: 억 원, %)

구분		2017	2018	2019	2020	2021		연평균 증가율 (’17(’19)~’21)
						전년 대비 증가율		
기초연금	국비	80,961	98,400	114,952	131,765	149,635	(13.6)	16.6
	지방비	25,086	29,998	34,274	39,287	44,615	(13.6)	15.5
아동·보육 복지사업	국비	43,534	53,564	62,203	65,047	63,480	(-2.4)	9.9
	지방비	20,993	25,374	28,812	29,859	29,082	(-2.6)	8.5
영유아보육료 지원	국비	31,292	31,663	34,053	34,056	33,677	(-1.1)	1.9
	지방비	14,881	15,481	17,033	17,090	16,873	(-1.3)	3.2
가정양육수당 지원사업	국비	12,242	10,891	8,879	8,157	7,608	(-6.7)	-11.2
	지방비	6,112	5,561	4,615	5,205	4,855	(-6.7)	-5.6
아동수당 지급	국비		11,009	19,271	22,834	22,195	(-2.8)	7.3
	지방비		4,332	7,164	7,564	7,354	(-2.8)	1.3

주) 2018~2021년도 4개 주요 복지사업별 예산(국비+지방비) 규모임. 연평균 증가율은 2017~2021년 동안을 대상으로 하며, 아동수당의 경우만 2019~2021년을 대상으로 함. 영유아보육료 지원의 지방비에는 시간제보육 지원분도 일부 포함되어 있음. 기초연금은 기준연금액 30만 원 적용대상이 2019년 20%, 2020년 40%, 2021년부터 70%로 확대됨. 영유아보육료는 2018년부터 보육료 공동인상율을 상향 조정(1.8→2.6%)함. 아동수당은 2018년 9월부터 2인 이상 가구의 소득 하위 90% 아동에 대해 지원되다가, 그 지원대상이 2019년 1월 소득수준과 상관없이 만 6세 미만 아동으로 확대되었고, 2019년 9월부터는 만 6세 미만에서 만 7세 미만으로 확대됨(10만 원 지급).

자료 한재명, “2단계 재정분권 추진에 따른 자치단체 세입 변동 분석-서천군을 포함한 기초자치단체를 중심으로-”, 『2020년 서천군 찾아가는 세미나』, 한국지방세학회, 2020.9.25, p.13



Ⅳ. 사회복지 보조금 개편 방안

1. 기준보조율 설정의 원칙 재정립

국고보조사업의 기준보조율 체계는 1986년에 설정된 이후 그 내용이 거의 변화하지 않았다. 이런 상황에서 사회복지 국고보조사업의 경우 기준보조율이 서울-지방 간 이원체제로 운영되고 있어 서울과 재정여건이 유사한 경기와 인천 등 수도권 일부 지방자치단체에 대해 상대적으로 혜택을 부여하는 형평성 문제를 지적받고 있다. 또한 복지사업별로 기준보조율이 합리적으로 책정된 것인지 그 근거를 알기 어렵다는 지적도 존재한다. 이처럼 중앙과 지방 간 복지재정 분담 체계가 매우 비체계적이고 임의적으로 운영되고 있어 이의 개선을 위한 노력이 요구되고 있다.

따라서 사회복지 국고보조사업 관련 기준보조율 체계의 합리적 정비가 필요한 시점이다. 예를 들어, 현행 기준보조율 체계를 보조사업의 성격과 자치단체의 재량 정도를 반영하여 재설정하는 방안을 생각해 볼 수 있다¹⁵. 여기서 보조사업의 성격은 시·도 차원의 공공성 또는 지역 간 외부성에 기초하여 파악하는 것이 적절할 것이다. 이 중 시·도 차원의 공공성(공익성)은 해당 보조사업의 혜택을 받는 대상 및 지역 범위에 대한 평가에 기초하여 판단한다. 또한 지역 간 외부성 정도는 사업 시행으로 인접 기초자치단체 주민이 향유할 수 있는 이익 정도에 대한 정성적 또는 정량적 분석을 통해 판단한다. 다만 사회복지분야 사업들의 경우 지역 간 외부성의 정도가 미미할 것이므로 공공성을 기준으로 보조사업의 성격을 판단하는 것이 적절할 것이다. 다음으로 자치단체의 재량 정도는 해당 사업에 대한 신청물량을 스스로 조정할 수 있는 권한이 기초자치단체에게 주어져 있는지 여부를 통해 판단하며, 자치단체의 재량 정도가 높은 경우 낮은 기준보조율을 적용한다.

¹⁵ 이재원(2013)은 사회복지분야 국고보조사업을 대상으로 해당 사업의 사회적 성격과 지자체의 집행재량을 기준으로 9개 범주의 기준보조율 체계를 제시한다. 이 기준보조율 책정 방안과 본고가 제시하는 방안은 집행재량 기준 측면에서 유사성을 갖는다. 반면 그는 복지사업의 사회적 성격을 복지정책 유형에 따라 기초생활보장(중앙정부 책임), 사회기반투자(중앙·지방 협력), 일상생활지원(지방자치단체 책임)으로 구분하고 있으나, 본고에서는 시·도 차원의 공공성과 지역 간 외부성에 기초하여 파악하고 있다(이재원, "사회복지 보조금의 적정보조율 설정 방안", 『지방재정』, 4호, 2013).

2. 차등보조율의 개선

현재 기초연금, 생계급여, 영유아보육료, 가정양육수당 등 일부 사업에 대해 차등보조율이 적용되고 있다. 이 중 기초연금은 개별 법령에 차등보조율 규정을 두고 있으며, 그 밖의 복지사업들은 보조금 관리에 관한 법령을 통해 차등보조율 규정을 두고 있다.

그런데 자치구의 경우 생계급여, 주거급여 및 영유아보육 관련 사업들에 대한 차등보조율 적용의 실효성이 사실상 전무한 실정이다. 현재 69개 자치구에 대해 모두 인상보조율이 적용되고 있기 때문이다. 또한 기초연금 사업의 경우에도 재정여건에 따른 보조율의 차등화는 의미가 없는 상황이다.

이러한 현실을 감안할 때 생계급여, 영유아보육료 및 가정양육수당 관련 사회복지 국고보조사업의 경우 지방자치단체의 재정 사정과 복지수요를 적절히 반영하여 지방비 부담 경감이 적절하게 이뤄질 수 있도록 차등보조율 체계를 개선할 필요가 있을 것이다¹⁶. 기초연금의 경우에는 재정여건을 고려한 보조율의 차등화가 적절히 이루어질 수 있도록 개선이 요구된다.

한편 이러한 차등보조율의 재설계와 관련하여 다음의 두 가지를 면밀히 검토해야 할 것이다. 첫째, 복지수요 측면에서 자치단체 간 부담의 차이를 어느 정도까지 정당화할 수 있는지에 대한 것이다. 국가 주도의 복지사업이라 하더라도 그 혜택이 궁극적으로 지역 주민에게 돌아간다는 점에서 자치단체의 부담 정도에 대한 사회적·지역적 합의가 요구되기 때문이다. 둘째, 재정여건 측면에서 자치단체 간 부담 완화 수준을 어느 정도까지 정당화할 수 있는지에 대한 것이다.

3. 기준부담률 설정 대상사업 범위 확대

지방자치단체가 수행하는 국고보조사업을 대상으로 기준부담률을 어느 정도 범위까지 법규에 적시할 것인지, 그리고 부담률은 어느 수준으로 설정하는 것이 적절한지에 대한 원칙을 정립할 필요가 있다. 이 경우 기준부담률 적용대상 범위는 최소한 법정 기준보조율 적용대상 범위까지 포괄하는 것이 적절할 것이다.

예를 들어, 사회복지분야 사업 가운데 해산·장제급여, 교육급여 및 긴급복지지원 사

¹⁶ 한재명·김성수, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산정책처, 2016, p.73

업 등 기준보조율은 설정되어 있지만, 기준부담률 규정이 미비한 다양한 사업들이 존재하는데, 최소한 이러한 사업들에 대해서는 기준부담률 규정도 갖출 필요가 있을 것이다.

또한 기준부담률은 앞서 국고보조사업의 중앙-지방 간 재원 부담 원칙을 원용하여 최소한 해당 사업의 성격과 사업물량 선택에 있어서 기초자치단체의 재량 정도를 기준으로 체계적으로 설정하는 방안을 강구할 필요가 있다. 다만 기초자치단체마다 재정여건에 차이가 있을 수 있으므로 이러한 기초의 재정 부담 능력을 고려하여 차등부담률의 적용대상이 되는 사업 범위도 좀 더 확대할 필요가 있을 것이다.

4. 지방비 부담 증가 경감 방안 마련

중앙정부 주도의 복지사업 확대로 인해 지방자치단체들의 대응지방비 부담 규모가 늘어나면서 지방자치단체들의 재정적 어려움이 커지고 있다. 그러나 저성장 등으로 조세수입 증가가 둔화되면서 중앙정부도 이를 모두 지원하기 어려운 것이 현실이다.

이러한 현실을 고려하여 저출산·고령화 현상의 심화에 따른 지방비 부담 증가에 대처할 수 있는 실효성 있는 대책이 마련되어야 할 것이다. 예를 들어, 기초연금 대상자 확대 등 중앙정부의 정책변화로 지방의 대응지방비 규모가 커지는 경우 한시적으로 지방자치단체는 지방비의 자연증가분만 부담하고 정책변화에 따른 대응지방비 추가 증가분은 일정 기간 중앙정부가 감당하는 방식으로 기준보조율을 조정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 추가 증가분에 대해 일정 기간 동안 한시적으로 중앙정부가 감당하도록 하는 까닭은 성장률 둔화 등 중앙정부의 재정여건도 감안할 필요가 있기 때문이다.

V. 나가며

최근 정부는 「재정분권 추진 방안」(2018.10.30.)을 발표하고 강력한 재정분권을 추진하고 있다. 이 방안은 1~2단계로 구성되어 있는데, 이 중 1단계(2019~2020년)는 이미 완료되었고, 2단계(2021~2022년) 추진을 앞둔 상황이다. 1단계에서는 지방소비세율 인상을 통한 지방세 확충, 균특회계 중앙정부 기능 일부의 지방 이양, 지방소비세 추가 인상분에 대한 지역별 가중치 적용 및 지역상생기금 출연을 통한 재정격차 완화 등이 추진되었다.

2단계 재정분권 추진과 관련해서는 아직 세부 내용이 발표되지 않았으나, 지방소비세

확대와 더불어 중앙과 지방 간 주요 복지사업의 재편 방안이 거론되고 있는 것으로 알려져 있다¹⁷. 국세인 부가가치세가 감소하고 지방세인 지방소비세가 확대되는 경우 그만큼 국가의 재정이 감소하고 지방의 재정이 늘어나기 때문에 이 차이를 최소화할 목적으로 중앙과 지방 간에 주요 복지사업을 재편하는 방안이 논의되고 있는 것이다. 예를 들어, 기초 연금은 국가사업화하는 대신 아동·보육 복지사업은 지방사업화하는 방안이 그것이다.

2단계 재정분권 추진으로 중앙과 지방 간에 주요 복지사업이 재편되는 경우 각 지방 자치단체는 현재와는 상당히 다른 재정여건에 직면할 것으로 예상된다. 그렇다면 이러한 변화에 기민하게 대응하여 변화한 여건을 반영하여 사회복지 국고보조사업에 대한 기준보조율 설정의 원칙을 재정립하고 차등보조율의 개선도 도모할 필요가 있을 것이다. 아울러 광역과 기초 간 기준부담률 설정 대상 범위도 확대해야 할 것이다. 나아가 정부의 복지시책 확대에 지방자치단체, 특히 자치구의 지방비 부담 증가를 경감하기 위한 대책을 서둘러 마련해야 할 것이다.

¹⁷ 한재명, “2단계 재정분권 추진에 따른 자치단체 세입 변동 분석-서천군을 포함한 기초자치단체를 중심으로-”, 「2020년 서천군 찾아가는 세미나」, 한국지방세학회, 2020.9.25 참조



이원희 한국행정학회 회장,
한경대학교 교수

분산조달의 거버넌스 설계 방안



I. 문제의 제기

2020년 9월 16일 경기도의회 예산결산특별위원회는 제2차 추경안을 심의하였다. 코로나19로 인한 지역경제 위기에 대응하기 위해 마련된 추경에서 경기도의회는 제출된 33조 1천 999억 원 중 397억 원을 감액하고 1천 925억 원을 증액하였다. 이중 지방조달시스템 구축 용역비 3억 5천만 원은 전액 삭감되었다. 삭감된 이유는 정부 부처와의 협의 미흡과 관련 법 개정 미해결이었다. 다른 각도에서 보면 정부와 협의를 추진하고 법 개정을 우선 이행하라는 것이다. 경기도의 의지를 부정하는 것은 아니지만, 절차를 준수하라는 것으로 이해된다.

사실 2020년 8월 13일 국회에서는 경기연구원 주관으로 ‘지방조달의 지방분권화’라는 주제의 세미나를 개최하였다. 이재명 지사의 정치력을 보여 주듯이 30여 명의 국회의원이 참여하여 주제에 힘을 실어 주었다. 이날의 주제는 조달청에게 지방정부의 조달을 위탁하지 말고, 경기도가 직접 개발한 사이트를 통해 조달하겠다는 것이었다. 경기도가 선도적으로 개발하

여 운영할 것이니 다른 지방정부도 이를 활용해 달라는 선언식이었다.

그러나 조달분권이 필요하다고 하더라도 시스템을 어떻게 개발하고 어떻게 운영할 것인지는 다른 쟁점이다. 이번의 경기도의회 예산결산특별위원회 결정이 그러한 측면을 소개하는 것이다.

이에 분산조달이 주장되는 배경을 살펴보고 어떻게 할 것인지에 대한 운영 방식에 대한 논의를 정리하고자 한다.

II. 분권조달과 집권조달의 장단점

1. 한국의 연혁

1961년에 조달청이 발족되기 이전, 정부의 공공시설에 대한 공사계약업무는 각 부처별로 자체 집행되었다. 그러다가 조달청의 설립과 더불어 '정부의 주요 시설공사계약에 관한 사무'도 관장하면서, 1962년부터 건당 30만 원 이상의 정부시설공사 계약체결을 대행하기 시작하였다. 그리고 이 같은 분산발주체계에서 중앙집중발주체제로의 전환은 예산절감뿐만 아니라 시설공사를 둘러싸고 일어나는 각종 폐단을 시정 내지 극소화하자는 정책적 고려에 의하여 이루어진 것이었다. 실제로 중앙집중발주체계는 경제개발계획의 추진과정에서 정부예산의 효율적인 집행을 도모하고, 적정한 품질의 시설물을 적정한 시기에 적정한 공급원으로부터 공급받으며, 전문적인 계약기법을 발전시키면서 중소기업을 지원하는 등 국가경제의 발전에 많은 공헌을 해 온 것으로 평가하고 있다.

그러나 ① 1990년대에 접어들면서부터 지방자치제가 실시됨에 따라 점차 정치경제적 지방화와 분권화, 민주화 추세가 가속화되고, ② 공공공사발주체계의 목표도 부정비리의 방지와 같은 소극적(Negative)인 측면보다 적극적으로 효율성을 향상하는 데 초점을 두게 되었으며, ③ 지방자치단체를 비롯한 각 수요기관에서도 토목·건축직 등 상당수의 기술직 공무원을 보유하게 되었고, ④ 수요기관과 조달청 간 발주업무의 이원화에 따른 권한과 책임의 불일치 및 비효율성을 시정해 달라는 요청이 점증하고 있으며, ⑤ 세계화에 따라 건설시장 개방이 이루어지면서 다양한 요구의 증가 등 시장상황의 불안정성과 경쟁이 더욱 심화되는 상황을 맞이하게 되었다. 이 같은 환경변화는 분산발주체계를 요청하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 중앙조달의 장단점 평가

1) 중앙조달의 장점

- ① 규모 및 범위의 경제를 활용하여 국가 전체적 차원에서 조달에 소요되는 비용을 줄일 수 있다.
- ② 시장의 사정이나 공급자, 가격, 소요시기 및 수량 등에 관한 정보를 효율적으로 수집하여 업무의 전문화를 기할 수 있다.
- ③ 경기조정과 물가안정 및 재화의 수급조절 등 정부시책의 수행을 위한 정책적 도구로 활용할 수 있다.
- ④ 실제 수요기관과 독립하여 업무를 수행하기 때문에 특정 업체에 대한 특혜의도 등 효율성 저하의 원인이 되는 조달요청에 대하여 객관적인 조정자 역할을 수행함으로써 부정이나 정실의 개입을 줄일 수 있다.
- ⑤ 전반적인 조달계획을 수립하여 집행하기 때문에 구매계획 및 계약처리 기준의 사전예시, 일관성 있는 구매 및 계약기준, 구매 및 계약의 통합관리 등을 통하여 업체의 생산계획수립을 가능하게 함으로써 조업안정과 생산성 향상을 간접적으로 지원할 수 있다.
- ⑥ 중앙조달행정을 통하여 연구개발의 장려 및 중소기업과 국내산업의 보호를 도모할 수 있다.
- ⑦ 다양한 수요기관의 업무를 덜어 주면서 인력낭비를 줄일 수 있다.
- ⑧ 물품의 집중보관으로 긴급수요나 예상외의 수요를 충족시킬 수 있고, 잉여 물품이나 불요불급 물품을 부처 상호 간에 신축성 있게 활용할 수 있다.



2) 중앙조달의 단점

- ① 조달행정업무의 관료화로 인하여 신속성의 결여와 형식주의를 초래할 가능성이 높다.
- ② 지역사정에 적합한 물품구입이나 계약체결이 이루어지지 않을 우려가 있다.
- ③ 조달기간의 지연으로 인하여 적절한 조달시기를 놓칠 경우가 있다.
- ④ 표준화로 인하여 제품의 다양성과 질 저하가 우려된다.
- ⑤ 가격경쟁력을 고려하다 보면 대기업에 편중된 조달시책을 펼칠 가능성이 높다.

3. 분산조달의 장단점

1) 수요기관에 의한 자체조달, 즉 분산조달의 장점

- ① 지역산업 중심의 구매와 계약을 하게 되기 때문에 지방 중소기업의 육성과 지역경제 활성화에 도움이 된다.
- ② 조달행정 소요일수의 단축과 절차 간소화를 통하여 조달행정비용을 절감하는 것이 가능하다.
- ③ 조달행정업무를 수요기관의 실정에 맞게 운용할 수 있다.
- ④ 신속한 결정을 통해 적기조달이 가능하다.

2) 분산조달의 단점

- ① 규모 및 범위의 경제를 향유하기 어렵기 때문에 분산조달에 다른 행정경비가 상대적으로 급증할 우려가 있다.
- ② 수요기관, 특히 지방자치단체로 구매와 계약업무가 대폭 이양되면 해당 지역업체의 우대 및 과잉보호로 인하여 궁극적으로 지역업체의 경쟁력을 저하시키면서 예산낭비를 초래할 가능성이 높다.
- ③ 수요기관의 구매 및 계약활동이 증가될 경우 공급자와의 담합이나 결탁을 통하여 특정 업자를 우대하는 등 공무원의 부패가능성이 증가할 수 있다.
- ④ 국가 전체적으로 볼 때 수요기관별 전문조달기관을 운영함으로써 시간, 인력, 경비의 중복투자로 낭비를 초래하게 된다.
- ⑤ 수요기관의 조달행정담당 공무원은 대개 이 분야의 전문인력이 아닌 일반행정직으로서 시장조사나 설계도면의 이해 등 전문적인 업무를 수행할 능력이 부족하며, 그나마도 1~2년마다 교체되기 때문에 전문성이 축적되지 못하고 있는 실정이다.

4. 한국 조달의 현황

1) 공공조달 현황

한국의 경우 지방정부는 자율구매를 원칙으로 하여 물품·용역·공사계약을 조달청을 통하지 않고 법적으로 자유롭게 구매할 수 있다. 물품·용역은 2008년부터, 시설공사는 2010년부터 전면 자율화되었기 때문이다. 국가기관의 경우 물품·용역 1억 원 이하, 공사 30억 원(전문공사 등 3억 원) 이하는 자율화되어 있다.

다만, 복잡한 입찰절차 없이 집중구매를 통한 신속·효율적 구매가 가능하도록 나라장터 쇼핑몰 구매는 의무화(2010년~)되어 있다. 2019년 기준으로 쇼핑몰 거래 규모는 19.7조 원으로 전체 공공조달(135조 원)의 약 14%를 차지하고 있다.

쟁점이 되고 있는 나라장터는 2002년 개통된 범정부 전자조달 통합 플랫폼으로, 조달행정의 투명·공정성과 효율성을 획기적으로 개선한 제도이다. UN 공공서비스상(2003년) 수상 등 그 우수성을 국제적으로 인정받고 있으며, 베트남·코스타리카 등 세계로 수출하고 있기도 하다.

전체 공공조달 중 76%인 102.8조 원이 나라장터로 온라인 거래되고 있으며, 5만 7천여 공공기관과 43만여 조달기업이 이용하며, 연간 1,000만 건 이상의 온라인 주문과 1백만 건 이상의 계약대금 지급 건이 전자적으로 처리되고 있는 한국의 독특한 시스템으로 자리 잡고 있다.

〈표 1〉 공공조달 및 나라장터(쇼핑몰) 거래 규모(2019년)

(단위: 억 원)

총계(A+B)	전체 공공조달(A+B)			
	소계(A)	나라장터		나라장터 외(B)
		입찰·계약	쇼핑몰	
1,349,823 (100.0%)	1,028,339 (76.2%)	831,735 (61.6%)	196,604 (14.6%)	321,484 (23.8%)

주 1) () : 전체 공공조달 중 비중

2) 나라장터 외: 자체 전자조달시스템을 통한 계약 건, 소액 수גיע약 건 등

〈표 2〉 나라장터(종합쇼핑몰) 조달 현황(2019년)

• 중앙·자체조달 구분

(단위: 억 원)

총계(A+B)	중앙조달			
	소계(A)	나라장터		자체조달
		입찰·계약	쇼핑몰	
1,028,339 (100.0%)	459,789 (44.7%)	263,185 (25.6%)	196,604 (19.1%)	568,550 (55.3%)

• 기관별 구분

(단위: 억 원)

총계	국가기관	지자체 (산하기관·지방공기업 포함)	기타 (교육기관·공공기관 등)
1,028,339 (100.0%)	177,967 (17.3%)	520,688 (50.6%)	329,684 (32.1%)

• 구매대상별 구분

(단위: 억 원)

총계	물품	서비스	공사
1,028,339 (100.0%)	346,644 (33.7%)	242,994 (23.6%)	438,701 (42.7%)

〈표 3〉 경기도 조달 현황(2019년 나라장터 집계액 기준)

경기도 조달 규모	중앙조달 현황						
<p>총 조달 규모 8.9조 원</p> <p>경기도 자체조달 (5.2조 원, 58%)</p> <p>의무 조달 쇼핑몰 구매 (1.9조 원, 22%)</p> <p>조달계약요청 (1.8조 원, 20%)</p> <p>임의 조달</p>	<table> <tr> <td>자체조달 (58%)</td><td>• 경기도에서 입찰·계약 집행(자율)</td></tr> <tr> <td>조달계약요청 (20%)</td><td>• 조달청에 입찰·계약 의뢰(자율) * 자체조달이 가능하나 조달요청 선택</td></tr> <tr> <td>쇼핑몰 구매 (22%)</td><td>• 조달청 단가계약 제품구매(의무) * 조달사업법령에 따라 우선구매 대상</td></tr> </table>	자체조달 (58%)	• 경기도에서 입찰·계약 집행(자율)	조달계약요청 (20%)	• 조달청에 입찰·계약 의뢰(자율) * 자체조달이 가능하나 조달요청 선택	쇼핑몰 구매 (22%)	• 조달청 단가계약 제품구매(의무) * 조달사업법령에 따라 우선구매 대상
자체조달 (58%)	• 경기도에서 입찰·계약 집행(자율)						
조달계약요청 (20%)	• 조달청에 입찰·계약 의뢰(자율) * 자체조달이 가능하나 조달요청 선택						
쇼핑몰 구매 (22%)	• 조달청 단가계약 제품구매(의무) * 조달사업법령에 따라 우선구매 대상						

2) 지자체 등의 자체조달시스템 구축 관련

법적인 측면에서 보면 각 기관이 개별적으로 자체 전자조달시스템을 구축하는 경우 『전자조달법령』에 따른 요건을 구비해야 한다. 『전자조달법』 제14조 제1항 및 같은 법 시행령 제9조의 2(자체전자조달시스템의 구축·운영)에 따라 자체 전자조달시스템 구축 시 다음과 같은 요건 중 하나에 해당되어야 한다.

【전자조달법 시행령 제9조의 2(자체전자조달시스템의 구축·운영)】

1. 다른 법령에서 자체전자조달시스템을 구축·운영할 수 있도록 규정할 것
2. 국가보안 유지의 목적으로 자체전자조달시스템의 구축·운영이 필요하다고 인정될 것
3. 전자조달시스템을 통해서만 해당 수요기관의 주요 사무를 위한 조달목적을 달성할 수 없다고 인정될 것

또한, 미리 기재부 장관과 협의한 후 조달청장의 승인이 필요한 절차를 구비해야 한다. 나아가 2010년부터 국회(기재위, 입법조사처), 감사원은 일부 기관들이 자체 운영 중인 26개 전자조달시스템에 대하여, 중복운영에 따른 기업불편·예산낭비 문제 해소를 위해, 나라장터로 일원화(통합)할 것을 요구하고 있다. 이때 기업불편이란 입찰정보 분산, 이용방법이 상이한 각 시스템마다 입찰 등록 및 매번 별도 접속 등을 의미하고 있다.

이에 전자조달법을 개정(2019.7.1. 시행)하여 통합의 법적 근거를 마련(제14조 제3항)하기도 하였다. 조경태 의원이 대표 발의(2016.12.26.)하여 2018년 12월 31일에 개정, 2019년 7월 1일부터 시행하고 있다.

* 법 개정 이유: 자체전자조달시스템은 공적인 측면에서 나라장터와 유사한 성격을 지님에도 불구하고 각각 분산 관리되고 있어 시스템 유지·관리 비용의 중복지출로 인한 비효율이 발생하고 있고, 조달업체의 경우 공공분야 입찰 및 수주를 위해 나라장터 이외에도 기관별 자체전자조달시스템에 각각 중복 등록·입찰해야 하는 불편이 있다. 이에 대통령령으로 정하는 요건을 충족한 경우에 한하여 신규로 자체전자조달시스템을 구축·운영할 수 있도록 하고, 이미 구축된 자체전자조달시스템 운영기관에 대해서는 나라장터로 이용전환을 할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 조달업무의 효율성을 확보하려는 것이다.

* 통합의 법적 근거: 전자조달법 제14조 ③ 기획재정부장관은 기존에 구축된 자체전자조달시스템을 운영하고 있는 수요기관의 장이 대통령령으로 정하는 요건을 충족하지 못하게 된 경우 제12조의 전자조달시스템으로 이용전환을 하도록 요구할 수 있다(2018.12.31. 신설).

이에 정부는 차세대 나라장터 구축사업에 포함해 단계적으로 통합하는 방안을 추진 중이다. 즉 통합의 방향성을 강화하려는 것이다. 중앙정부 주도로 지자체 등 공공기관의 특성을 반영하여 나라장터 수정·보완 및 차세대 나라장터 구축사업에 적극 반영하는 방향으로 갈 것인지, 분권화의 방향으로 갈 것인지는 논의하고 결정해야 할 중요한 시점이다.

5. 조달의 집권화와 분권화 결정 변수

1) 분산기

중앙의 통제 능력이 부족한 시기에 부처별로 그리고 지역별로 분산 관리하는 방식이다. 이 경우 부패나 비효율을 관리할 수 없어 방치된다.

개발도상국이거나 IT 기술이 발전하지 못한 국가의 경우 분산기 수준에 그치고 있다.

2) 중앙집중기

중앙정부에 의한 표준화를 추진하고 이를 통해 효율성을 확보하기 위한 노력이 추진되는 시기이다. 이를 통해 대량 구입으로 인한 경비를 절감하게 된다. 특히 정부 구매를 경기 대응 정책 수단으로 활용할 수 있는 장점도 있다.

표준화의 과정에서 IT 기반을 통한 투명성을 확보하는 계기도 마련된다. 특히 한국의 나라장터 시스템은 국제적인 BP로 홍보되어 있기도 하다.

다만 시스템의 중앙집권이 생각의 중앙집권을 초래할 우려가 있다. 이로 인해 지역의 특성을 반영하려는 노력이 부족하게 되고, 독점으로 인한 비효율이 발생할 우려도 있다.

3) 분권의 필요성

중앙집권으로 인한 성공의 시기 다음에 제기되는 쟁점이다. 어느 정도 중앙집권에 의해 제도가 정착되고 나면 각 지방정부가 자체의 특성을 고려하여 자체적으로 관리하고 싶어 하는 단계가 발생한다. 지금 한국의 경우 1996년 지방자치를 실시한 이후에 지방정부가 각종 권한을 위임받고 싶어 한다. 이러한 맥락에서 조달의 분권화를 요구하게 된다.

다만 중앙정부에 의한 나라장터와 대립하는 구도로 접근할 필요는 없다. 보완의 노력으로 접근이 가능하다.

마치 중앙 공공기관인 LH 공사의 독점 체계 이후에 지역별로 개발공사가 설립된 이유와 논리의 연장에서 이해할 수 있다. 지역의 이익이 중앙으로 흡수되고 지역으로 환수되지 못한다는 지적에서 전국적으로 지역개발공사가 발족하였던 것과 같은 이치이다.

이러한 맥락에서 수요자 맞춤형 검색 기능의 활성화가 필요하다. 중앙집권 관리로 인해 너무 많은 정보가 검색될 경우 수요자의 적실성 있는 정보 제공이 필요하게 되는 것이다. 그리고 지역의 다양성을 반영할 필요도 있다.

중앙정부가 어느 정도 지역의 다양성을 충족하고 대응하느냐의 속도에 따라 중앙집권 조달체계 내에서의 보완이 될지 아니면 지방정부의 독자적 시스템으로 진행될지의 방향이 정해질 것이다.

Ⅲ. 조달 관련 OECD의 논의

조달은 정부와 민간이 만나는 중요한 활동 중의 하나이고, 특히 공무원 부패의 주요한 원인이 되고 있어 개발도상국 개혁의 대상이기도 하다. 그래서 조달의 투명성을 제고하고 효율성을 확보하기 위한 OECD 차원의 다양한 조사 활동이 있다.

1. 조달과 국민경제

OECD에서 공공조달은 국민경제와 공공지출에서 중요한 부분을 차지하고 있기 때문에 정부의 효율성을 측정할 수 있는 좋은 수단이 된다고 제시하고 있다¹. 특히 재정이 어려운 시기에 공공조달의 효율성과 청렴성을 확보하는 것은 공공서비스 전달체계의 건전성 유지와 정부에 대한 시민의 신뢰를 확보하는 중요한 핵심적인 요소가 될 수 있다. 이와 관련하여 규모의 경제(Economies of Scale)를 실현하는 것도 필요하다고 주장하고 있다. 규모의 경제를 실현한다는 것은 작은 규모로 건건이 조달하기 보다는 통합관리가 필요하다는 주장을 하고 있어 흥미롭다.

공공조달은 정부를 위한 서비스 제공의 중요한 기둥이다. 지출이 엄청나게 많기 때문에 잘 관리된 공공조달은 공공부문의 효율성을 높이고 시민의 신뢰를 구축하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 잘 설계된 공공조달시스템은 또한 환경보호, 혁신, 일자리 창출 및 중소기업 개발과 같은 긴급한 정책 목표를 달성하는 데 기여할 수 있다. 최근 ‘혁신 구매’라는 개념이 부여되어 있는 것이 그러한 맥락이다.

공공조달에 관한 OECD 권고는 공공조달의 전략적이고 전체적인 사용을 장려하는 가장 중요한 OECD 지도 원칙이다. 조달시스템을 현대화하기 위한 참고 자료이며 모든 수준의 정부 및 국영기업에 적용될 수 있다. 전체 조달주기를 다루면서 공공조달을 예산, 재무 관리 및 추가 형태의 서비스 제공과 같은 전략적 거버넌스의 다른 요소와 통합한다.

2015년 권고는 2009년 공공조달 청렴성 강화에 관한 OECD 권고의 기본 원칙을 기반으로 하여 공공조달 거버넌스가 효율성을 달성하고 공공 정책 목표를 발전시키는 데 있어 반드시 수행해야 하는 중요한 역할을 반영하도록 확장한다. 정부가 정책 목표를 더

¹ OECD(2008). Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth

잘 달성할 수 있도록 지원함으로써 잘 관리된 공공조달은 대중의 신뢰를 높이며 보다 포용적인 사회에 직접적으로 기여한다.

OECD는 2009년에 '공공조달에서 투명성 제고를 위한 원칙'을 발표하였다². 이에 따르면 다음과 같은 10가지 원칙을 제시하고 있다. 이는 공공조달에서 낭비, 사기 및 부패를 방지하기 위한 중요한 원칙을 개발하는 것을 목적으로 한다.

【좋은 거버넌스】

- 원칙 1. 잠재적인 공급자에 대해 공정하고 공평한 대우를 촉진하기 위해 전체 조달주기를 통하여 적절한 수준의 투명성을 제공한다.
- 원칙 2. 경쟁 입찰에서 투명성을 극대화하고, 경쟁 입찰의 예외적 상황에서도 투명성을 제고하기 위한 예방조치를 취한다.

【지식, 기술 및 성실성의 기준】

- 원칙 3. 공공자금이 의도된 목적에 따라서 공공조달에 사용되는지 확인하라.
- 원칙 4. 조달 담당 공무원이 지식, 기술 그리고 투명성 관련 높은 전문적 기준을 충족하고 있는지 확인하라.

【비행 방지, 순응, 모니터링】

- 원칙 5. 공공조달에서 투명성 관련 위험을 방지하기 위해 적절한 메커니즘을 설정하라.
- 원칙 6. 특히 계약 관리에서 높은 수준의 청렴성을 유지하기 위해 정부와 민간 부문 간의 긴밀한 협력을 장려하라.
- 원칙 7. 위법 행위를 감지하고 이에 따른 제재조치를 적용할 뿐만 아니라 공공조달을 감시하기 위한 구체적인 메커니즘을 제공하라.

【책임과 통제】

- 원칙 8. 효과적인 제어 메커니즘을 통해 명확한 책임의 연결 고리를 구축한다.
- 원칙 9. 잠재적 공급 업체의 불만을 공정하고 적시에 처리한다.
- 원칙 10. 공공조달을 면밀히 조사하기 위하여 시민 사회 조직, 언론 및 보다 광범위한 대중에게 권한을 위임한다.

² OECD(2009). 공공조달에서 투명성 제고를 위한 원칙(Principles for Integrity in Public Procurement)

2. 공공조달과 청렴성

‘청렴성’은 2008년 OECD 공공조달의 청렴성 강화 권고를 기반으로 한 2015년 공공조달위원회 권고(Recommendation of the Council on Public Procurement)에 포함된 12가지 원칙 중 하나이다. 공공건설 프로젝트에 대한 공공투자의 10~30%가 잘못된 관리와 부패로 인해 손실될 수 있는 것으로 추정되고 있기 때문이다³.

정부와 국영기업이 상품, 서비스 및 작업을 구매하는 공공조달은 정부가 임무를 수행하기 위한 전략적 도구로 점점 더 많이 사용되고 있다. 표준 원칙 및 기존 규칙에 따라 이를 수행하는 것 외에도 정부는 이 핵심 기능의 효율성과 효과를 높이기 위해 노력하고 있다.

경제적 관점에서 공공조달은 공공지출의 효율성과 효과를 향상하는 수단으로 인식된다. 또한 보다 광범위한 정책 목표(예: 혁신, 지속 가능성, 사회적 포용성 촉진 및 중소기업 지원)의 실현은 정부의 공공조달 전략에서 점점 더 중요해지고 있다.

OECD 국가 기준으로 국내 총생산(GDP)의 약 12%를 차지하는 공공조달의 규모는 멕시코의 경우 4.9%에 달하고 네덜란드의 경우에는 19.5%에 이르는 등 주요 경제 활동의 수치를 보인다. 공공조달의 경제적 비중은 경기침체에 더욱 두드러진다. 따라서 OECD 국가의 3/4 정도가 GDP 기준 공공조달 지출의 상대적 규모는 경기침체가 대부분을 휩쓸었던 2009년에 정점에 도달했다. 그 이후 OECD 국가의 공공조달 지출의 상대적 규모는 서서히 감소하고 있지만, GDP 대비 비율이 2017년 기준으로 11.8% 수준을 유지하고, 일반 정부 지출 기준으로 29.1%의 수준을 지난 4년 동안 다소 일정하게 유지하고 있다.

공공조달은 보건에서 환경보호, 공공질서 또는 경제 문제(인프라, 운송, 통신, 에너지 및 연구 개발(R&D 포함))에 이르기까지 부문별 지출에 반영된 모든 형태의 공공서비스 제공에 강력한 영향을 미친다. 보건 지출은 공공조달 지출에서 가장 큰 비중을 차지하며 OECD 국가에서 약 30%를 차지하고 일부 유럽 국가(벨기에, 독일, 이탈리아 및 슬로바키아)와 일본에서 40% 이상을 차지한다. 주목할 만한 예외로는 헝가리, 라트비아, 미

³ 이에 공공조달의 평가 체계와 방법론에서 다음의 4가지를 중요하게 다루고 있다. (I) Legislative, Regulatory and Policy Framework(입법, 규제 및 정책 프레임 워크), (II) Institutional Framework and Management Capacity(입법, 규제 및 정책 프레임 워크), (III) Procurement Operations and Market Practices(조달 운영 및 시장 관행), (IV) Accountability, Integrity and Transparency of the Public Procurement System(공공조달시스템의 책임성, 청렴성 및 투명성)

국이 있으며, 여기에서 경제 문제는 공공조달 지출에서 가장 큰 비중을 차지한다. 경제(16.3%), 교육(11.7%), 국방(10%) 및 사회 보장(10.2%)은 OECD 국가에서 공공조달 지출의 가장 큰 부분을 차지하며 국가마다 상당한 차이가 있다.

〈표 4〉 2017년 기준 정부 기능별 공공구매의 구조

	일반 공공서비스	국방	공공 안전	경제 발전	환경 보전	주택과 지역발전	건강	오락, 문화, 종교	교육	사회 보호
오스트리아	11.8	1.5	3.1	21.9	1.3	0.7	35.8	3.9	9.2	10.7
벨기에	11.9	1.2	2.1	10.3	3.3	1.1	49.3	3.1	7.4	10.3
칠레	6.0	5.5	8.5	19.1	1.3	6.9	21.6	2.6	16.9	11.5
체코	6.5	2.2	3.6	20.4	5.3	3.0	35.2	5.0	14.0	4.8
덴마크	14.7	5.1	2.7	11.0	1.3	0.8	31.1	5.5	11.8	16.0
에스토니아	12.0	10.1	4.5	19.6	4.0	2.0	22.6	7.1	14.4	3.7
핀란드	21.8	4.6	2.2	13.3	0.6	1.1	22.8	3.8	11.6	18.3
프랑스	7.0	6.3	2.5	12.4	4.1	3.0	38.5	4.6	6.7	14.8
독일	10.0	4.0	3.2	9.3	2.6	1.0	40.6	2.3	6.5	20.6
그리스	16.3	7.7	1.0	29.3	3.6	1.3	31.7	2.4	5.2	1.6
헝가리	18.1	3.7	4.1	23.4	2.2	2.3	21.9	9.5	10.0	4.8
아이슬란드	8.9	0.4	3.8	19.4	2.6	2.2	25.5	9.1	20.8	7.3
아일랜드	5.5	0.8	4.6	15.1	3.0	4.9	34.4	4.0	9.7	17.9
이스라엘	6.9	25.5	3.6	2.8	2.7	1.6	31.8	4.1	10.0	11.0
이탈리아	11.6	3.9	3.6	9.0	7.8	3.4	44.4	4.7	5.3	6.4
일본	6.2	3.2	1.9	14.3	5.9	2.1	44.6	1.6	6.5	13.8
한국	11.5	11.1	3.1	18.3	4.1	4.6	31.4	2.8	10.7	2.4
라트비아	8.3	8.5	7.1	20.2	2.6	6.8	14.7	7.0	18.1	6.8
리투아니아	7.7	8.3	5.0	19.2	3.0	3.4	26.0	4.8	15.3	7.4
룩셈부르크	9.8	1.0	2.3	23.6	4.3	2.8	29.7	5.7	7.6	13.2
네덜란드	6.6	2.8	3.6	11.8	5.1	1.5	35.7	3.1	8.7	21.1
노르웨이	10.9	7.3	2.7	19.6	4.1	4.3	25.0	4.8	11.1	10.0
폴란드	6.5	7.0	4.4	25.2	2.3	4.2	29.4	5.4	11.6	3.9
포르투갈	14.5	2.3	2.9	22.1	4.3	2.5	33.8	4.7	9.9	3.1
슬로바키아	10.9	3.3	4.3	20.1	3.7	2.6	42.8	3.1	6.8	2.5
슬로베니아	11.4	2.3	3.6	20.5	2.5	3.4	33.7	5.4	13.2	4.0
스페인	10.6	3.7	3.3	14.0	6.9	2.8	32.8	5.8	11.5	8.5
스웨덴	19.0	4.5	2.8	13.0	1.1	3.7	21.5	2.9	15.4	16.1
스위스	23.1	5.9	5.8	14.7	4.2	1.4	1.6	2.9	18.7	22.0
영국	3.4	10.2	6.3	13.2	4.4	3.2	31.6	2.9	10.9	13.8
미국	9.9	20.3	6.6	22.3	0.0	2.4	14.4	1.7	19.0	3.4
OECD평균	9.2	10.0	4.3	16.3	3.0	2.4	30.1	2.8	11.7	10.2

자료 OECD(2019). Government at a Glance

3. 공공조달과 공공 부분의 혁신

OECD에서는 공공조달이 공공부문 혁신의 중요한 요소가 된다는 입장이다. 공공조달은 경제의 생산성을 높이고 공공부문의 효율성을 높이며 기관의 신뢰도를 높일 수 있다. 이에 국가들은 지속가능한 발전을 위한 2030 의제와 일치하는 정책 목표를 추구하기 위해 공공조달을 사용하고 있다. 이를 통해 공공조달은 혁신 촉진, 녹색 공공조달 및 순환 경제 개발, 중소기업(SME)의 공공조달 접근 지원, 윤리적 행동 및 책임감 있는 비즈니스 수행(Responsible Business Conduct)을 촉진할 수 있다고 주장한다.

점점 더 많은 OECD 국가들이 전략적 공공조달 목표를 달성하는 정도에 대한 데이터를 수집하고 관리하고 있다. 이에 의하면 녹색 공공조달(73%)과 중소기업 지원(67%)이 중요하다. 특히 한국과 슬로베니아의 경우처럼 30%의 국가만이 혁신 또는 책임감 있는 비즈니스 수행과 관련된 조달 프로세스의 결과를 측정하고 있다. 칠레, 한국, 일본과 같은 일부 국가에서는 공공조달에 여성 소유 기업의 참여를 늘리는 것을 목표로 하는 정책을 통해 경제의 활성화를 유도한다.

4. 전자조달 개혁의 방안

전자조달시스템을 통해 정부는 공공조달 활동의 투명성을 높이고 조달 프로세스에 대한 일관되고 신뢰할 수 있는 최신의 데이터를 수집할 수 있다. 이는 결과적으로 자동화된 데이터 교환을 통해 다른 정부 정보기술(IT) 시스템에 적용되어 오류 및 중복 위험을 줄일 수 있다. 또한 디지털 송장과 같은 다른 디지털 정부 시스템과의 통합은 계약 실행 및 지불을 포함한 조달주기의 모든 단계에서 전자조달시스템이 완전히 작동하도록 만드는 데 필수적이다.

OECD 국가는 예산 인터페이스, 비즈니스 및 세금 등록, 사회 보장 데이터베이스, 공공 금융 시스템 및 ERP(Enterprise Resource Planning)와 같은 다른 정부 IT 시스템과 전자조달시스템을 점점 더 통합하고 있으며, 디지털 정부 전환의 빠른 속도를 보여주고 있다. OECD 국가의 37%만이 2016년 설문 조사에서 다른 정부 IT 시스템과 어떤 종류의 통합을 보고했지만, 이 비율은 전체 공공조달주기를 본격적인 전자 제품으로 커버하려는 추세에 따라 2018년 설문 조사에서는 72%로 증가했다. 계획 및 준비에서 계약 실행 및 지불에 이르기까지 조달 솔루션을 진행했는데, 벨기에, 칠레, 프랑스, 이스라엘, 포르투갈 및 슬로베니아에서 전자조달시스템은 중앙정부의 예산 및 회계 ERP와 연결되

어 있다. 오스트리아, 에스토니아, 그리스, 라트비아 및 슬로바키아에서는 전자조달시스템이 비즈니스 레지스트리와 통합되고, 에스토니아와 라트비아는 전자조달시스템을 지방세 등록부에 통합했다. 많은 국가에서 전자조달시스템을 전자 서명 및 전자 송장 시스템과 통합하기 시작했다. 전반적으로 한국 온라인 전자조달시스템(KONEPS)은 200개 이상의 데이터베이스와 상호 연결되어 있어 외부 데이터베이스에 대한 최고의 연결성을 제공한다. 이중 65개는 공공기관에서, 나머지는 민간 부문 비즈니스 데이터베이스와의 인터페이스를 포함한다. 협회, 신용 평가 회사 및 상업 은행의 지불시스템, 전자조달시스템이 공공조달 효율성의 주요 동인이지만 OECD 국가 중 소수만이 상기 효율성을 측정한다.

5. 중앙구매기관의 기능과 역할

중앙 집중구매는 규모의 경제를 통한 더 나은 가격, 낮은 거래 비용, 향상된 용량 및 전문 지식을 포함하여 수많은 이점이 있다. OECD 국가는 중앙구매 활동을 수행하는 계약 당국(CA: Contracting Authorities)으로 정의되는 중앙구매기관(CPB: Central Purchasing Bodies)의 설립을 통해 조달 활동의 수요와 산출물을 집계하여 많은 이익을 얻을 수 있다.

OECD 국가(28개국)에서 대부분 중앙구매기관의 핵심 역할은 기본 협약(Framework Agreements) 또는 기타 통합 조달을 위한 수단의 체결이다. 기본 협약은 공급과 수요 모두에서 규모의 경제를 창출하는 중앙구매기관의 총 구매력과 전문성을 사용하여 공공 조달 프로세스에서 효율성을 높이고 화폐 가치(Value For Money)를 높이는 것을 추구한다.

2014년 이후 점점 더 많은 OECD 국가의 중앙구매기관이 독일, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아에서처럼 기본 협약을 맡고 있다. 동시에 2014년에 비해 2016년에는 계약 기관을 대신하여 구매하는 중앙조달기구의 숫자는 19개국으로 감소하고 있다.

OECD 국가의 중앙조달기관은 화폐 가치를 제고하기 위해 기본 협약 및 다양한 조달 시스템을 포함한 조달 수단의 개발 및 사용을 통해 수요의 전략적 통합관리에 점점 더 집중하고 있다. 중앙조달기관의 다른 공통적인 역할은 공공구매를 담당하는 공무원에 대한 교육 훈련을 담당(10개국)하거나 계약 기관에 대한 정책을 수립(9개국)하는 것이다.

OECD 21개 국가(77%)는 중앙정부기관과 중앙구매기관이 수립한 기본 협약(FA)을 의무적으로 사용해야 하며, 이는 하위 중앙 수준의 기관을 포함한 공공부문의 모든 조달

에도 해당된다.

OECD 국가의 중앙조달기관은 주요 목표의 일부로 경쟁 상품을 개발할 것으로 예상되지만, 이러한 유형의 계약에 따라 중앙조달기관은 상품 조건을 시장과 비교하여 경쟁력을 유지해야한다는 특별한 압력을 받고 있다.

이처럼 OECD에 따르면, 각국 중앙조달기관의 역할이 강화되는 추세이다⁴. 2014년 이후 독일, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아 등 많은 나라의 중앙조달기관이 새롭게 쇼핑물 계약서비스를 제공하고 있으며, OECD는 이를 ‘중앙조달기관의 전략적 역할 재확인’이라고 평가하고 있다. 다만, 쇼핑물 계약의 효율성에도 불구하고 중앙·지방 간 제도적 차이 때문에 지방정부의 쇼핑물 활용이 제한되고 있다고 지적하고 있다.

이러한 관점에서 보면 우리나라는 중앙·지방정부의 조달규정이 대체로 동질적이고, 공공조달 통합 플랫폼인 나라장터를 운영하고 있어 지방정부의 쇼핑물 활용이 가능하도록 하고 있다.

〈표 5〉 중앙구매기관에 의한 강제적인 운영

유형	국가
중앙, 지방 모두 강제 활용(7%)	슬로바키아, 한국
중앙에서만 강제 활용(70%)	오스트리아, 호주, 캐나다, 칠레, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 헝가리, 아이슬란드, 이스라엘, 이탈리아, 라트비아, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 스페인
선택적 활용(22%)	영국, 스웨덴, 아일랜드, 그리스, 독일, 프랑스

자료 OECD(2017). Government at a Glance



4 2017년도 OECD 「한눈에 보는 정부(Government at a Glance)」

Ⅳ. 분권조달을 위한 거버넌스의 다양한 방식

1. 구매 절차 개선

‘지방조달시스템’이든 ‘경기도조달시스템’이든 현재의 ‘나라장터’라는 국가적 통합 플랫폼과 별개로 새로 구축하는 효용(득)이 부작용(실)보다 크다면 당연히 별도 구축을 해야 하겠지만, 이는 면밀한 검토가 필요하다. 시스템을 구축하고 유지하는 비용이 막대할 뿐만 아니라, 그 시스템을 이용하는 기업과 국민의 입장에서 불편이 크게 가증되기 때문이다. 국가조달시스템은 전국 수십만의 조달기업들이 이용하는 시스템이기 때문에 디브레인, 이호조와 같이 행정 내부망 관리와는 다른 차원이다.

이번 경기도의 주장이 갖는 의미는 다른 데에 있다고 생각된다. 바로 경직적인 지방계약법령 운영에 대한 문제제기라는 점이다. 경기도나 다른 지자체 차원에서 조례 등으로 자체적으로 탄력적인 구매를 할 수 있도록 허용되지 않는 한 자체조달시스템을 만들어도 의미가 없기 때문이다. 한편, 지자체에 자율성을 허용하면 나라장터도 그에 따라 개편해 주면 되기 때문에 경기도 등 지자체의 요구를 나라장터 내에서 수용할 수 있을 것이다. 다만, 과거 경험 등에 비추어 볼 때 지자체에 과도한 자율성을 주었을 때의 부작용(부정부패 취약성, 공정성 시비, 절차지연)도 우려되므로 신중한 접근이 필요하다.

2. 시스템 개발

분산조달이 필요하다고 하더라도 이를 추진하기 위한 적절한 방안을 모색할 필요가 있다. 이미 조달청에 의한 시스템이 구축되어 시스템 자체는 잘 작동하고 있기 때문이다.

첫째는 조달청에서 관련 시스템을 지방정부에서 공유하도록 하는 방안이다. 이 경우 지방에 적합하도록 약간의 수정 보완만 하면 가능하다. 비용을 가장 절감할 수 있고 협업의 좋은 사례가 될 수 있다.

현행 조달사업법령으로도 나라장터 내에 경기도 전용몰을 제공하고, 경기도가 그 전용몰에서 자체적으로 단가계약을 통해 구매하도록 하게 할 수 있다. 조달청은 지자체의 자체구매를 완전 자율화하되, 조달청 쇼핑몰에 등록된 물품(단가계약물품)에 한해서만 이용을 의무화했는데, 필요시 현행법령으로도 지자체에 일부 구매위임이 가능하다. 만약 경기도가 이를 요청한다면 경기도와 협의 및 검토를 할 수 있다. 아울러, 경기도와 시범적으로 전용몰을 구축해 보고, 그 성과가 좋다면 다른 지자체들에게도 확산할 수 있다.

둘째는 행정안전부가 직접 시스템을 개발하는 방안이다. 이 경우 한국지역정보개발원이 적절할 것이다. 전문성을 보유하고 있고 이미 지방세, 세외수입, 지방교부세 등과 관련하여 시스템 개발의 경험이 풍부하기 때문이다.

셋째는 특정 지방정부가 개발하여 전국의 지방정부가 이를 활용하는 방안이다. 이것은 현행 법제에 위반된다. 2020년 경기도의회 예결위에서 추경안에서 제안된 예산을 삭감한 이유가 그러하다.

모든 것을 종합하여 보면 첫 번째 또는 두 번째 대안이 의미가 있다. 이는 조달청과 행정안전부의 협의 수준과 속도에 달려있다.

3. 시스템 운영

시스템이 개발되고 나면 누가 관리할 것인가의 쟁점이 있다.

첫째, 특정 지방정부가 관리하는 방안이 있다. 이 경우 각 지방정부가 경쟁적으로 개발하고 운영할 수 있다. 인력과 중복 관리에 따라 국가 전체적으로 보면 중복 투자의 우려가 있다. 현재 전자조달법에서 방지하고 있는 취지이기도 하다.

둘째, 대한민국시도지사협의회나 시장군수구청장협의회 등의 총괄 기능을 수행할 수 있는 기관이 있다. 그러나 사무국 운영 수준이기 때문에 시스템을 관리하기에는 인력이 충분하지 않다.



셋째, 행정안전부 소속의 공공기관인 한국지방재정공제회가 그간 정부회계와 지방계약 제도 개선에 관한 연구를 하고 있고, 전문적인 인력도 겸비하고 있다. 그리고 지방계약 e 정보망을 통해 전국의 담당자들과도 네트워크도 형성하고 있어 친숙한 조직이다. 청사 관리와 관련하여 전국의 지방정부와 관련된 업무를 수행하고 있기 때문에 가장 효율적인 방안이 될 수 있다.

【「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」(이하 전자조달법)】

제14조 (자체전자조달시스템의 구축·운영) ① 기획재정부장관은 수요기관의 장이 신규로 자체전자조달시스템을 구축하려는 경우 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 수요기관의 장에 한 정하여 전자조달시스템과 연계되는 자체전자조달시스템을 구축·운영하게 할 수 있다.

② 삭제

③ 기획재정부장관은 기존에 구축된 자체전자조달시스템을 운영하고 있는 수요기관의 장이 대통령령으로 정하는 요건을 충족하지 못하게 된 경우 제12조의 전자조달시스템으로 이용전환을 하도록 요구할 수 있다.

④ 수요기관의 장이 자체전자조달시스템을 구축·운영할 때에는 제12조제3항에 따라 고시된 기준을 최대한 반영하여야 한다.

⑤ 제1항 및 제3항의 기획재정부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조달청장에게 위임할 수 있다.

【「전자조달법 시행령」】

제9조의 2 (자체전자조달시스템의 구축·운영) ① 법 제14조제1항에서 “대통령령으로 정하는 요건”이란 다음 각 호의 어느 하나를 말한다.

1. 다른 법령에서 자체전자조달시스템을 구축·운영할 수 있도록 규정할 것
2. 국가보안 유지의 목적으로 자체전자조달시스템의 구축·운영이 필요하다고 인정될 것
3. 전자조달시스템을 통해서만 해당 수요기관의 주요 사무를 위한 조달목적을 달성할 수 없다고 인정될 것

② 법 제14조제3항에서 “대통령령으로 정하는 요건을 충족하지 못하게 된 경우”란 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 않는 경우로서 법 제12조제3항에 따라 고시된 기준 중 조달청장이 정하는 기준을 충족하지 못하는 경우를 말한다.

③ 기획재정부장관은 법 제14조제5항에 따라 다음 각 호의 권한을 조달청장에게 위임한다. 다만, 신규로 자체전자조달시스템을 구축하게 하거나 기존에 구축된 자체전자조달시스템을 전자조달시스템으로 이용전환을 하도록 요구하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의해야 한다.

1. 자체전자조달시스템을 신규로 구축하려는 수요기관에 대한 신규 구축 허용 여부에 관한 사항
2. 기존에 구축된 자체전자조달시스템의 전자조달시스템으로의 이용전환 요구 여부에 관한 사항



글. 한국지방재정학회 사무국

Issue 1.

국내·외 지방재정 동향



■ 우리나라 경제지표

구분	금리(국고채 3년)(%) 한은 기준 금리(1.25)	주가(KOSPI)	소비자 물가지수 (2015=0)	원/달러 환율(W)
2020.09	0.908	-	106.200	1,178.80
2020.08	0.829	2,349.87	105.500	1,186.85
2020.07	0.826	2,195.95	104.860	1,198.90
2020.06	0.850	2,134.70	104.870	1,210.01
2020.05	0.878	1,965.17	104.710	1,228.67
2020.04	1.024	1,849.59	104.950	1,225.23
2020.03	1.091	1,786.75	105.540	1,220.09
2020.02	1.253	2,167.12	105.800	1,193.79
2020.01	1.373	2,203.44	105.790	1,164.28
2020.3/4분기	0.854	-	105.520	1,188.54
2020.2/4분기	0.916	1,907.38	104.840	1,220.81
2020.1/4분기	1.234	2,185.28	105.710	1,193.60
2019	1.529	2,106.05	104.850	1,165.65
2018	2.099	2,325.01	104.450	1,100.30
2017	1.801	2,311.36	102.930	1,130.84
2016	1.442	1,987.00	100.970	1,160.50
2015	1.794	2,011.85	100.000	1,131.49
2014	2.589	1,982.16	99.298	1,053.22

자료 한국은행 경제통계시스템, 한국거래소(연·월 자료는 기간 중 평균)

자료 수집 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>, 2020.10.12. 기준

주 1) 금리: 한국은행 경제통계시스템-시장금리-국고채(3년)

2) 주가(KOSPI): 한국은행 경제통계시스템-주식거래 및 주가지수-KOSPI 평균.
주가의 분기별 데이터는 3개월 치 데이터의 평균값을 사용

3) 소비자 물가지수: 한국은행 경제통계시스템-소비자 물가지수-2015년 기준 연도

4) 원/달러 환율: 한국은행 경제통계시스템-평균환율-원/미국달러(매매기준율, 평균자료)

Issue 2.

국내 정책 이슈



■ 관계부처 통합 부동산 정책정보 웹사이트 '정책풀이집' 구축·운영계획

자료 부동산세제과(2020.09.23.)

관계부처 합동 부동산 정책정보 웹사이트 '정책풀이집'이 확대·개편 작업을 마치고 오늘부터 운영에 들어간다.

※ 기존에 국토부에서 운영 중이었던 부동산 마이크로 페이지를 '정책풀이집'이라는 이름으로

확대·개편 <http://www.molit.go.kr/policy/main.jsp>

그간 짧은 시간에 다수의 정책이 시행되면서 국민의 질의가 증가하고 현장의 다양한 사례들에 대한 민원이 발생했다. 이러한 국민불편을 신속히 해

소하고 소통을 강화하기 위하여, 관계부처가 합동으로 정확한 정책을 원스톱으로 제공하는 통합 사이트를 구축한 것이다.

※ 제5차 부동산시장 점검 관계장관회의(2020.09.02.)에서 정책소통 강화 방안의 일환으로 통합사이트 구축 계획 논의

오늘 출범하는 ‘정책풀이집’은 다음과 같은 내용을 제공한다.

- ① 주택시장 안정대책, 임대차 제도개선, 수도권 주택공급 등 주요 정책기조를 중심으로 세제·금융 등 부문별 정책 내용을 일목요연하게 정리하여 게시
- ② 그간 관계부처에 주로 제기된 질의와 적용사례를 종합한 FAQ를 게시하고, 검색기능을 추가하여 사용자 편의를 제고
 - 각 부처에서 제작·배포하는 카드뉴스 등 홍보자료와 보도해명·설명자료도 일괄 제공
- ③ 관계기관 홈페이지에도 배너를 설치하여 통합사이트로 바로 접속할 수 있도록 연계하고, 관계기관 컨택포인트도 적시

앞으로도 정부는 신규정책, 자주 제기되는 질문과 민원사항을 지속적·상시적으로 업데이트하여 ‘정책풀이집’이 주택정책과 관련된 주요 소통의 통로로 정착할 수 있도록 발전시켜 나갈 예정이다.



■ 전기·정보통신·소방 공사 등 지역기업 보호 확대

「지방계약법 시행규칙」 개정으로 지역제한입찰 대상 확대 및 부정당제재 강화

자료 행정안전부 회계제도과(2020.10.06.)

행정안전부가 종합·전문공사 외 기타공사*의 지역제한입찰 대상을 5억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대하고 부정당업자에 대한 제재수준을 강화한다.

* 기타공사: 「건설산업기본법」상 종합공사 및 전문공사가 아닌 개별법에 따른 공사로, 「전기공사업법」상 전기공사, 「정보통신공사법」상 정보통신공사 등

행정안전부는 이와 같은 내용을 담은 지방계약법 시행규칙 개정안을 10월 7일부터 11월 16일까지 40일간 입법예고 한다고 밝혔다. 먼저, 지역 업체만 참여가 가능한 ‘지역제한입찰’ 대상 기타공사 규모를 5억 원 미만에서 10억 원 미만으로 2배 확대한다. 지역제한입찰은 자치단체 계약 발주 시 관할 시·도 내에 본점이 소재한 업체로 입찰 참가 자격을 제한하는 것으로, 지역중소기업을 보호하고 지역경제를 활성화하기 위한 제도이다. 현재 지역제한입찰을 할 수 있는 공사계약의 금액 한도는 종합공사가 100억 원, 전문공사 10억 원, 기타공사는 5억 원 미만으로 규정되어 있다. 하지만 공무원가 상승에 따라 종합공사와 전문공사의 지역제한입찰 대상은 확대*된 반면, 기타공사는 2006년 시행규칙이 제정된 이후 변동이 없어 지역업체 보호를 위해 기타공사의 지역제한입찰 대상 금액의 상향 필요성이 지속적으로 제기되어왔다.

* (종합) 2006년 70억 → 현재 100억 원 미만 / (전문) 2006년 6억 → 현재 10억 원 미만

이와 관련해 행정안전부는 실제 자치단체 발주 공사를 살펴보면 전문공사와 기타공사의 계약규모도 비슷한 것으로 나타나 두 공사의 금액 기준을 달리할 이유가 없다고 판단했다고 설명했다. 이에 기타공사의 지역제한입찰 기준을 전문공사와 동일하게 10억 원 미만으로 확대하여, 기타공사의 지역제한입찰 기준을 현실화하고 지역 중소기업 보호도 강화할 예정이다. 이와 함께 공정거래위원회 또는 중소벤처기업부 장관이 부정당제재를 요청한 경우의 입찰 참가자격 제한기간은 기존 2~4개월에서 5~7개월로, 과징금 부과율은 기존 4.5%에서 9%로 상향하는 방안도 마련된다. 지방계약법 및 국가계약법은 공공계약에서의 공정성 제고를 위해 하도급법·공정거래법·상생협력법 위반으로 공정위 또는 중기부장관이 요청하는 경우 부정당업자에 대해 제재하도록 하고 있다. 하지만 지방계약법과 국가계약법*에서 그 제재수준을 다르게 규정하고 있어, 동일한 위반 사항임에도 적용되는 법령에 따라 제재수준이 다른 경우가 발생한다.

* 국가계약법상 제재: 입찰 참가자격 제한기간 6개월 또는 과징금부과율 9%

이러한 불합리를 해결하기 위해 지방계약법상 부정당제재를 국가계약법과 같은 수준으로 상향하여 입찰 참가자격 제한기간은 5개월 이상 7개월 미만으로, 입찰 참가자격 제한에 갈음하여 부과하는 과징금의 부과율은 9%로 상향한다. 아울러 이번 개정안을 통해 ‘노임’은 ‘임금’으로, ‘절취’는 ‘자르기’로 바꾸는 등 일본어에서 파생된 용어의 순화와 조문 등도 함께 정비할 예정이다. 박재민 행정안전부 지방재정경제실장은 “이번 지방계약법 시행규칙 개정은 지역기업을 보호하고 공공계약의 공정성을 제고하기 위한 것”이라며 “자치단체와 관련 업계의 의견을 두루 수렴하여 시행규칙 개정을 추진하겠다.”라고 말했다.



Issue 3.

국내 지방재정 이슈



자료 수원시정연구원 사통발달, 내일신문

■ 전라남도 신안군

관할 행정구역 전체 버스완전공영제 실시

신안군은 2007년 임자도 버스공영제 시범운행을 시작으로, 현재 65세 이상 고령자 및 학생, 국가유공자 등에게 무상 교통을 제공하고 있다. 특히 1일 대당 운송원가가 179,330원으로 민간 버스업체의 54% 수준밖에 되지 않고, 요금 또한 65세 이상 및 학생, 국가유공자 등 전체 이용객의 83%가 무상교통을 제공받고 있어 저비용 고효율 교통정책을 실현 중이다. 이러한 신안군 버스공영제를 벤치마킹하기 위해 전국적으로 전화 문의 및 방문이 쇄도하고 있어 성공사례들을 타 지자체에 널리 전파하며 버스공영제가 확산될 수 있도록 노력할 계획이다.

■ 서울특별시

시설 퇴소 아동·청소년에 임대주택 공급

서울시가 보육원 등 아동복지시설이나 청소년쉼터에서 만기 퇴소해 마땅히 갈 곳 없는 아동·청소년에게 저렴하게 거주할 수 있는 임대주택을 공급할 예정이다. 이번 임대주택 지원은 서울시와 서울시의회가 주거복지 사각지대에 놓인 아동·청소년을 보호하기 위해 뜻을 모으고, 지원 방안을 정비한 결과로 「서울시 아동주거빈곤해소 지원을 위한 조례(7.16)」를 제정해 이들에게 매입임대주택을 우선 공급할 수 있는 제도 기반을 마련했다. 보호 종료아동, 쉼터퇴소 청소년들을 대상으로 2024년까지 청년 매입임대주택 총 203호를 공급할 예정이며 올해 13호를 시작으로 2021년 40호, 2022년 50호, 2023년 50호, 2024년 50호를 지원할 계획이다.

■ 경기도 시흥시

‘실시간 일자리’ 한눈에

경기 시흥시가 실시간으로 일자리 상황을 확인할 수 있는 ‘시흥시 일자리상황판’ 서비스를 시작한다고 9월 24일 밝혔다. ‘시흥시 일자리상황판’

은 시흥의 고용지표와 재정지원 일자리 사업 추진상황 등을 한눈에 볼 수 있도록 제작한 것으로 시민들에게 실시간 검색 가능한 일자리 정보를 제공하고 체계적인 일자리 상황 관리를 통해 일자리 창출 효과를 높이기 위해 마련됐다. 시흥시는 일자리상황판을 통해 지역고용 현황을 수시로 파악하고 재정일자리 사업에 대한 모니터링을 통해 새로운 일자리 창출을 위한 정책적 노력을 기울일 계획이다. ‘시흥시 일자리상황판’에는 ① 경제 활동인구, 취업자 수, 고용률 및 실업률 등을 포함 총 16개 고용지표의 변화 추이, ② 재정일자리 사업과 코로나19 대응 일자리사업 추진상황, ③ 시흥시 일자리기관들의 고용 서비스 현황이 제공된다. 시흥시는 일자리상황판을 ‘일자리 경제포털’과 연동시켜 공공 부문의 모집정보, 민간부분의 구직구인 정보를 실시간으로 안내할 예정이다. 시는 특히 오는 10월 문을 여는 ‘시흥 웨이브파크’ 등 미래전략 사업을 통해 양질의 일자리가 증가할 것으로 전망돼 ‘시흥시 일자리상황판’이 보다 효과적으로 활용될 것으로 보고 있다. 임병택 시흥시장은 “‘시흥시 일자리상황판’은 시민이 체감하는 일자리 창출에 시의 역량을 집중하기 위한 의지의 표명”이라며 “이를 통해 더욱 튼튼하고 안정적인 고용안전망을 구축할 수 있도록 최선을 다하겠다.”라고 밝혔다.

■ 경기도

GH, ‘전세임대 협력 공인중개사’ 시행

경기주택도시공사(GH)는 기존 주택전세임대 입주자의 원활한 주택 물색을 돕기 위해 ‘GH전세임대 협력 공인중개사’ 제도를 시행한다고 9월 24일 밝혔다. 기존 주택전세임대 사업은 저소득층 주민이 기존 생활권에서 안정적으로 거주할 수 있도록 입주대상자가 원하는 주택을 물색하면 GH가 주택소유자와 전세계약을 체결한 후 저렴한 임대료로 재임대하는 사업이다. GH는 이 제도를 통해 GH-공인중개사 간 네트워크를 구축, 입주대상자가 주택을 물색할 때 공인중개사의 전세임대 사업 안내, 지원가능 주택 제공, 입주 지원 등의 서비스를 제공할 예정이다. 또 협력사로 등록한 공인중개사 중 계약연결 실적이 우수한 공인중개사를 선정해 감사패와 포상금을 수여하는 등 각종 인센티브도 줄 예정이다. 경기도 소재 개업 공인중개사 누구나 신청할 수 있다. 신청양식 다운로드 및 신청방법 등 자세한 사항은 GH 누리집(www.gh.or.kr)에서 확인하면 된다. 장동우 GH 주거재생본부장은 “‘GH전세임대 협력 공인중개사’ 제도를 통해 기존 주택전세임대 사업에서 공사와 입주자를 연결하는 중요한 역할을 담당하는 공인중개사와의 협력을 강

화해 경기도민이 쉽고 편리하게 안정적인 주거를 누릴 수 있도록 최선의 노력을 다하겠다.”라고 밝혔다.

■ 경기도 부천시

내년도 생활임금 1만 500원

경기 부천시는 내년도 생활임금(시급)을 1만 500원으로 결정했다고 9월 7일 밝혔다. 부천시가 홈페이지에 게시한 ‘2021년 부천시 생활임금 고시’에 따르면 생활임금 결정액은 시급 1만 500원이다. 적용대상은 시 소속 근로자, 시가 설립한 공기업 및 출자·출연기관 소속 근로자, 시의 사무를 위탁받은 수탁기관 소속 근로자가 해당된다. 앞서 부천시 생활임금위원회는 내년도 생활임금을 코로나19로 인한 경기침체에 대응해 최저생계비(91%, 1만 408원)와 조정분(0.87%, 92원)을 반영한 1만 500원으로 제안했고, 이는 부천지역 노사민정협의회의 심의 의결을 거쳐 확정됐다. 노사민정은 또 상호 협의를 통해 ‘향후 10년간 최저생계비 100% 달성, 적용대상 전면 확대’라는 새로운 정책 목표도 제시했다. 부천지역노사민정협의회 위원장인 장덕천 부천시장은 “부천시 노·사·민·정은 코로나19의 어려운 여건 속에서도 사회 취약계층 노동자 및 중소기업인들이 안정적 생활을 유지할 수 있도록 적극적으로 노력하겠다.”라고 전했다. 한편 시는 2013년 전국 최초로 제정한 ‘부천시 생활임금 조례’를 지난 8월 전면 개정했다. 생활임금위원회의 기능과 역할, 적용, 결정절차 등을 보완, 시대적 변화를 반영한 부천형 생활임금 제도를 정착하기 위해서다.

■ 서울특별시 강동구

경비원도 ‘코로나 특별지원금’

서울 강동구가 중앙정부나 서울시 지원정책에서 소외된 저소득 노동자에 코로나 특별지원금을 지급한다. 강동구는 단순노무 업무종사자 등을 위해 ‘코로나19 저소득 노동자 특별지원금’을 마련했다고 10월 6일 밝혔다.

지원대상은 강동구에 주민등록을 둔 단순노무 업무 노동자 가운데 코로나19로 인해 소득이 감소한 임금노동자다. 최저임금법 5조에서 정한 임금노동자 즉 건물청소원이나 경비원 주방보조 법인택시기사 등이 지원을 받을 수 있는 셈이다. 다만 코로나19 상황 이전에 3개월 이상 주 20시간 이상 계속 근로를 한 주민에 한한다. 코로나19로 인한 소득 감소 기준도 있다. 이전 소득과 비교해 25% 이상 줄어든 경우가 대상이다. 서울시나 정부에서 긴급고용안정지원금이나 실업급여를 받은 경우, 사업주의 배우자와 직계 존비속은 지원대상에서 제외된다. 강동구 관계자는 “소득이 줄어 생활여건이 악화되고 있을 뿐 아니라 중앙정부와 서울시 지원정책에도 소외돼 어려움을 겪고 있는 저소득 노동자를 지원해 정책 사각지대를 보완하고자 한다.”라고 설명했다. 지원금은 가구당 30만 원씩 충전식 선불카드형 지역화폐인 ‘강동빛살머니’로 지급한다. 12~18일은 전자우편으로, 19~30일은 길동 특별지원센터에서 현장 신청을 받는다. 이정훈 강동구청장은 “코로나19 사태로 인한 지원정책에서도 소외된 분들이 없도록 지속적으로 보완책을 마련하고 있다.”라며 “경제 활동에 어려움을 겪고 있는 주민들 생계안정에 도움이 됐으면 한다.”라고 말했다.



글. 한국지방재정학회 사무국

지방재정 경제 관련 주요 최신 연구 리포트 및 학술논문



지방교육재정 보통교부금 배분의 결정요인 분석 (구균철, 경기대)

한국재정정책학회 재정정책논집(2020.06)

본 연구는 지난 10여 년간 지방교육재정 보통교부금 배분에서 주요한 역할을 담당한 결정요인을 일별 함으로써 현재 배분 상황을 평가하고 이러한 평가가 가지는 정책적 함의들을 도출하고자 한다. 동태패널회귀분석을 통해 본 논문은 교부기준 중에서 학생 수의 변화율이 통계적으로 유의한 수준에서 교부금 증가율에 가장 큰 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 그리고 학교규모가 빠르게 증가할수록 보통교부금의 감소폭도 더 커졌는데, 특별·광역시와 도지역 간의 차이점이 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다. 점을 감안해 인구감소 지역에서의 학교 통폐합이 보통교부금의 감소로 이어져 도농 간 교육격차를 확대할 수 있는 가능성도 면밀히 검토해야 할 것이다. 또한 학급규모의 증가폭이 큰 시도에 상대적으로 더 큰 폭의 교부금이 증액되는 경향성도 발견하였다. 이는 교사당 학생 수가 꾸준히 증가해온 제주도의 경우 정률 부분의 인상을 통해 보통교부금의 적정규모가 재산정돼야 함을 함의한다.

출처 한국재정정책학회 홈페이지

지방정부의 경쟁이 재정지출에 미치는 영향: 정치적 요인의 조절효과를 중심으로 (김나영, 서울대 정보지식정책연구소)

– 한국행정학회 한국행정학보(2020.09)

본 연구는 비교경쟁(Yardstick Competition) 이론을 기반으로 지방정부의 지출 결정에 있어서 선거와 관련한 단체장의 정치적 유인 구조와 이웃한 지방정부 지출을 동시에 고려할 경우 어떤 조절효과를 나타내는지, 즉 비교경쟁으로 인한 지출결정의 상호작용이 지방정부의 지출에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 이전 선거에서 경쟁 정도가 심하여 다음 선거 결과가 불확실할 때, 선거가 다가올 때, 단체장이 연임이 가능한 경우에 개발정책과 재분배정책 관련 지출에 있어서 이웃한 지방정부 지출의 영향력이 강해지므로 공간상관성 역시 높아진다는 것을 알 수 있었다. 이러한 정치적 유인에 따라 이웃효과가 개발정책과 재분배정책 관련 지출에 미치는 영향력은 달라지지만, 할당정책에서는 정치적 유인이 이웃효과가 지출에 미치는 영향을 조절하는 것은 아니라는 설명이 가능하다. 즉, 정책유형별로 단체장 선거 관련 유인의 조절효과에 차이가 있음을 확인하였다.

출처 한국행정학회 홈페이지



공항 소재지 지방자치단체 재정수요에 따른 자원조달 방안 – 인천광역시를 중심으로 – (최원구·김민정, 한국지방세연구원)

한국지방세연구원 연구보고서(2020.08)

인천국제공항을 비롯한 공항과 항만이 소재하는 지방자치단체는 공항과 항만으로 인한 소음, 교통혼잡, 미세먼지 등의 사회적 비용이 발생하고 있으며, 이는 곧 해당 지방자치단체의 재정수요로 이어진다. 본 연구에서는 인천국제공항을 중심으로 공항으로 인한 재정수요와 지방세수효과를 분석하고, 공항 및 항만이 소재한 지방자치단체의 재정수요에 대응하기 위한 방안으로 출납부금의 장소 레저세 및 톤세라는 새로운 개념의 지방세도입을 제안한다.

출처 한국지방세연구원 홈페이지

국가와 지방자치단체 간의 세원배분의 정치경제적 메커니즘 (김재훈, 서울과기대)

한국지방세연구원 지방세포럼(2020.09)

2018년 10월 문재인 정부는 부가가치세의 일부를 지방소비세로 이양하는 것을 내용으로 하는 재정분권 추진 방안을 발표하였다. 대통령 공약사항 가운데 하나인 국세-지방세 비율을 당시의 76:24에서 단기적으로 70:30, 중장기적으로 60:40으로 변경하기 위한 노력의 일환으로, 당시로서는 획기적인 방안이었다. 이 추진 방안은 표 한 장으로 정리되어 발표되었으나, 여기에 이르기까지 재정분권TF를 구성한 2017년 11월부터 거의 1년 동안 정부 및 학계의 수많은 참여자를 통해 치열한 논의를 거쳤다. 국가와 지방자치단체 간의 세원배분은 총 조세 가운데 각각 어떠한 세목을 국세와 지방세로 할 것이며, 얼마의 세율을 적용할 것인가를 결정하는 문제이다. 세원배분의 결과는 자연스럽게 국가와 지방자치단체의 과세권의 범위를 결정하게 되고, 국가와 지방자치단체는 그 한도 내에서 세무행정을 운영하게 된다. 여기서 핵심은 국가와 지방자치단체 간의 세원배분 및 과세권 결정에 있다. 일단 이 부분이 결정되면, 국가와 지방자치단체는 각자에게 배분된 세원에 대해서 법률에 따라 운영하기 때문에 특별히 논란이 되지 않는다.

사실 재정학계에는 국가와 지방자치단체 간의 세원이 어떻게 배분되어야 하는가를 결정하기 위해서 도움이 되는 재정이론들이 존재한다. Oates 등 1세대 정부 간 재정관계 이론가들은 국가가 국세를 통하여 모든 지역의 공공재를 일률적으로 공급하는 것보다 지역주민의 수요를 잘 아는 지방정부가 지방세로 재원을 조달해서 공공재를 훨씬 효율적으로 생산할 수 있다고 주장하였다. 반면에, 2세대 이론가들은 지방정부의 정치인과 관료들이 실제로는 사익을 추구하는 대리인이라는 점에 주목하고 지방정부에 치우친 과세권의 배분이 오히려 비효율을 가져올 수 있다는 점을 지적하였다.

세원배분에 관한 정부의 결정은 기본적으로 정부 간 재정이론에 입각해서 이루어지지만, 서로 상충되는 이론들이 존재하기 때문에 이론에만 입각해서 합리적으로 정책이 결정되는 것은 아니다. 이러한 과정에서 관료를 비롯한 이해관계자들의 정치적 동학(Political Dynamics)이 개입될 여지가 생긴다. 우리나라의 국세와 지방세 배분에서 기재부와 행안부를 중심으로 한 양 진영의 다양한 정치적 상호작용은 정책옹호연합이론으로 설명이 가능하다. 본 논문에서는 정부 간 재정관계에 관한 경제이론과 함께 정책결정과정을 분석하는 정책옹호연합이론을 모두 활용하여 우리나라의 지방소비세 도입과정에 관한 설명을 시도하고자 한다.

출처 한국지방세연구원 홈페이지



소방직 국가직화 인건비 지방자치단체 부담 개선 (김성주·여효성, 한국지방행정연구원)

한국지방행정연구원 정책이슈리포트(2020.08)

2020년 4월 1일부터 지방직 소방공무원 5만 2,516명이 국가직으로 전환되었는데, 이는 1973년 2월 8일 지방소방공무원법이 제정되어 국가직과 지방직으로 이원화된지 47년 만의 일이다. 소방행정체계는 1992년부터 광역자치 소방체계로 전환되었으나 광역 지자체의 재정력이나 지자체장의 관심도에 따라 소방인력이나 장비 등 소방안전서비스의 제공역량에 따라 차이가 발생하는 등의 문제제기가 있어 왔다. 이에 정부는 세월호 사고, 강원산불과 같은 대형재난 발생을 계기로 2017년 7월에 육상재난 대응 총괄기관으로서의 소방청을 개청함과 동시에 이원화 상태인 소방공무원 신분을 국가직으로 일원화하여 부족한 소방인력의 확충과 처우 개선을 문재인 정부의 국정과제로 선정했다.

2017년 10월 26일 대통령과 시도지사 간담회에서 소방공무원 국가직 전환에 대한 기본방향 발표, 2018년 10월에는 정부의 '재정분권 추진 방안'을 통해 소방인력 충원에 필요한 인건비 지원을 위해 담배개별소비세의 20%인 소방안전교부세율을 2021년까지 45%로 늘리는 정부안을 확정했다. 소방안전교부세는 2015년부터 소방·안전시설 확충 및 안전관리 강화 등을 지원하기 위해 신설된 지방교부세로서 10% 이내에서 특수수요를 지원하고 나머지 재원은 소방·안전 투자수요, 안전관리 강화 노력도, 재정여건을 기준으로 교부되어 오고 있다. 즉, 소방안전교부세 재원 45% 중 20%는 이전과 같이 소방안전시설이나 장비 확충 등을 위한 재원이고 나머지 25%는 소방직 국가직화에 따른 인건비 충원 재원으로 볼 수 있다. 2020년 기준 전국의 소방안전교부세는 7,143억 원으로서 이 중 시설확충재원이 3,683억 원, 인건비가 3,460억 원이다.

그러나 서울시를 중심으로 지자체의 소방직 신분이 지방직에서 국가직으로 전환됨에도 불구하고, 인건비 국비 지원 비율이 낮아 소방직 인력의 확충이나 처우 개선을 바탕으로 한 소방안전의 효과 제고에 제한적이라는 문제가 나왔다. 이에 본 연구에서는 소방직의 국가직화에 대한 함의, 지자체의 소방직 인건비 부담 현황, 쟁점 분석을 통해 향후 인건비를 중심으로 한 소방공무원의 바람직한 운영방향에 대해 시사한다.

출처 한국지방행정연구원 홈페이지





O



with LOCAL



Orange Wing

오렌지 날개가 간다

- 086 **LOFA의 도약**
연구기획부 인터뷰
- 094 **공제회 성공 인포그래픽**
한눈에 보는 연구기획부
- 096 **2020 지방재정발전 세미나**
한국지방재정공제회·한국지방재정학회
공동 주관 학술대회

지방자치단체의 성장을 위한 오렌지 날개는 한국지방재정공제회를 상징하는 이름입니다. 밝고 희망찬 지방의 성장을 위해 1년 365일 대한민국 방방곡곡을 살피겠습니다.



지방회계통계센터 연구기획부

회계 분석과 연구를 통해
컨설팅을 수행하다

원가분석 및 재무분석 컨설팅



한국지방재정공제회 지방회계통계센터는 회원인 지방자치 단체의 재정, 회계, 계약 발전을 위하여 2016년에 개소했다. 지방회계통계센터에는 연구기획부, 통계관리부, 지방교육부, 계약연구부, 계약관리부의 부서가 '재정 발전'이라는 하나의 목표로 다양한 업무를 수행하고 있는데, 이 중 연구기획부는 수요자 중심의 맞춤형 지방회계제도 연구의 진행과 선진국의 회계제도 동향 분석 등을 담당하고 있다. 2016년 개소 당시에는 '제도연구팀'이라는 이름으로 시작하였지만, 지방회계통계센터의 기획능력 강화를 위해 2018년 '연구기획부'로 개편하면서 업무 범위를 확장하게 되었다.

글. 백혜린 사진. 박창수(아프리카 스튜디오)



※ 본고는 사회적 거리두기 방침에 따라 안전하게 촬영되었습니다.



사업의 초석을 다져 대안을 마련하다

원활한 실무를 진행하기 위해서는 우선, 탄탄한 기초가 갖추어져 있어야 할 것이다. 지방회계제도에 대한 연구·조사, 지방회계기준에 따른 재정분석기법의 개발 및 활용, 그리고 재정통계의 관리 및 분석, 지방자치단체 결산서 작성과 지방자치단체의 회계공무원에 대한 교육 등을 지원하기 위해 설치된 지방회계통계센터에서 연구기획부는 바로 그 기초를 다지는 역할을 맡고 있다. 지방회계제도에 대한 분석과 연구를 통해 실질적인 사업인 컨설팅의 기반을 마련하는 것이다. 하지만 기초를 다지는 것만이 연구기획부의 주 업무는 아니다.

“2016년 제도연구팀이 꾸려졌을 당시에는 지방회계제도 연구에 중점을 두고 사업을 진행했지만, 재정통계 활용과 회계통계센터의 연구수행 능력을 강화하기 위해 2018년 7월부터 연구기획부로 개편하면서 지방회계제도뿐만 아니라 지방재정 분야의 연구, 지방통계를 활용한 컨설팅 사업 등으로 업무 범위를 확장했습니다.”

연구기획부의 주요 사업인 원가분석 및 재무분석 컨설팅, 지역 맞춤형 찾아가는 세미나 등을 총괄하고 있는 양영철 부장이 연구기획부의 규모가 확장되게 된 계기에 대해 말했다. 한국지방재정공제회는 2018년, 새로운 조직 발전의 동력원이 될 수 있는 ‘5대 신사업’을 선정한 바 있다. 연구기획부가 중점적으로 맡고 있는 ‘원가분석 및 재무분석 컨설팅’ 또한 5대 신사업에 속하는 사업으로 지방자치단체로부터 많은 호응을 얻고 있다. 원가분석 컨설팅은 지방자치단체가 운영하는 체육시설, 주차장, 관광시설 등에 대해서 공공시설별 원가정보를 바탕으로 적정수준의 사용료를 도출하는 사업이고, 재무분석 컨설팅은 지방자치단체가 한 해 동안 사용한 돈의 결산 정보(발생주의 회계정보)를 시계열로 분석하여 지방자치단체의 재정상태를 진단하는 사업이다. 특히 원가분석 컨설팅은 2020년 기준으로 40여 개의 지방자치단체가 관심을 보일 만큼 호응도가 높았고, 재무분석 컨설팅은 지방자치단체의 현재 재정상태와 향후 재정여력을 판단할 수 있다는 점에서 그 중요성이 갈수록 커지고 있다.



2018년 7월부터 연구기획부로 개편하면서 지방회계제도뿐만 아니라 지방재정 분야의 연구, 지방통계를 활용한 컨설팅 사업 등으로 업무 범위를 확장했습니다.





양영철 부장



강성조 차장



이계형 선임연구원

지방자치단체의 수요에 따라 움직인다

재무분석 컨설팅과 원가분석 컨설팅은 모두 상반기와 하반기로 구분하여 1년에 두 차례 지방자치단체를 대상으로 수요조사를 실시한다. 하지만 연구기획부의 한정된 인원으로 컨설팅을 수행하기 때문에 그 수요가 많을 경우에는 컨설팅의 시급성을 기준으로 평가·심의하여 최종 대상자를 선정한다. 이후 컨설팅과 관련하여 업무협의를 통해 컨설팅 결과를 도출한다. 연구기획부는 이뿐만 아니라 수요가 있는 지방자치단체를 찾아가 ‘지역 맞춤형 찾아가는 세미나’를 진행하기도 하는데, 컨설팅 외에 추진하고 있는 중심 사업이다.

“‘지역 맞춤형 찾아가는 세미나’는 지방자치단체마다 당면한 재정 현안과 관련하여 학계, 공무원, 연구기관 등에 있는 전문가들과 함께 세미나를 개최하여 문제를 공유하고 해결 방안을 모색하는 데 초점을 둔 사업입니다. 대부분의 지방자치단체는 예산을 담당하는 부서를 제외하면 재정운용에 대해 관심이 적은 것이 사실입니다. 이러한 상황에서 저희가 세미나를 개최하여 지방재정과 관련된 전문가와 지방자치단체 공무원이 만나 소통할 수 있는 기회를 제공하는 것입니다.”

최정우 주임연구원이 연구기획부가 ‘지역 맞춤형 찾아가는 세미나’ 사업을 진행하게



원정희 차장



최정우 주임연구원



조승미 대리

된 이유에 대해 밝혔다. 한국지방재정공제회는 무엇보다 지방자치단체를 회원으로 두고 있기에, 그들이 필요로 하고 도움이 될 수 있는 일이라면 힘닿는 데까지 최선을 다한다. 이 세미나는 한국지방재정공제회의 예산으로 2013년부터 진행되어 오고 있는 것이다. 올해는 코로나19로 인해 다수의 인원이 참석하는 세미나를 개최하는 데 어려움이 클 수밖에 없었다. 당초에 개최 예정이었던 세미나를 지방자치단체에서 취소하는 경우도 발생했다. 이에 올해는 코로나 방역을 철저히 하되 참석자 규모를 줄이고, 온라인을 통한 비대면 세미나를 진행하는 등의 노력을 펼치고 있다.

해외와의 교류를 통해 다양한 사례를 연구하다

연구기획부는 비단 우리나라에서 그치지 않고, 해외 유관기관과의 교류를 통해 지방 회계분야 연구를 활성화하기 위한 국제협력 사업을 추진하고 있기도 하다.

“정부회계기준위원회와 같은 해외 지방회계 관련 전문기관이나 학계·실무 전문가들과의 회의, 세미나를 개최하여 각국 회계기준, 연구 동향 등을 교류하고 있습니다. 이 외



정부회계기준위원회와 같은 해외 지방회계 관련 전문기관이나 학계·실무 전문가들과의 회의, 세미나를 개최하여 각국 회계기준, 연구 동향 등을 교류하고 있습니다.

에도 해외 지방회계 전문가 및 유관기관을 통해 지속적으로 전문자료를 수집하고 있으며, 연구 고도화 등을 위한 협력 체계를 구축하고 있습니다.”

원가분석 컨설팅을 수행함과 동시에 해외 지방회계제도 동향분석 및 연구를 진행하고 있는 조승미 대리가 연구기획부가 추진 중인 국제협력 사업에 대해 설명했다. 우리가 해외 유관기관에 도움을 받을 뿐만 아니라 우리 또한 도움을 주기 위해 우리나라의 지방회계제도 등을 해외 국가나 연구자에게 소개하기 위해 영문자료 제작을 추진하는 중이다. <지방재정> ‘세계 속 현장’의 원고를 집필하는 글로벌 리포터들 또한 연구기획부에서 관여하고 있는 부분이다. 해외 지방회계 및 재정제도의 최신 동향을 신속하게 조사하기 위해 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 호주 등 6개 국가(2020년 기준)에 거주하고 있는 전문가를 선발하여 리포터를 운영하고 있는데, 각 리포터들은 행정안전부, 센터 등에서 대내외로 긴급하게 필요한 지방회계, 지방재정, 지방계약, 공유재산 분야 등에 대한 법령, 연구, 제도개선 사례 등을 조사·분석한다. 매년 글로벌 리포터들이 작성한 원고를 모아 ‘지방재정·회계 글로벌 리포트’를 발간하여 각 지방자치단체에 전달하고 있고, 이 중 일부 원고는 <지방재정>에 게재하여 더 많은 사람이 최신 해외동향을 공유할 수 있도록 하는 것이다.

접근성을 높여 심층 분석의 발판을 마련하다

연구기획부가 개편된 2018년, 컨설팅의 분석 모형을 구축하였고, 2019년, ‘발생주의 회계정보’라는 친숙하지 않은 재정통계를 바탕으로 활용 저변을 확보하고자 추진한 원가분석 컨설팅과 재무분석 컨설팅 사업을 조기에 안착시켰다. 재정통계는 현금주의와 발생



주의로 나누어지는데, 현금주의에 비해 발생주의 재정통계는 개념도 어렵거니와 공무원이나 연구자가 잘 활용하지 않는 정보였다. 이러한 정보에 대한 접근성을 높여 컨설팅을 진행하게 된 것이 2019년의 가장 큰 성과 중 하나다. 이어서 2020년에는 무료사업으로 추진한 원가분석 컨설팅 사업을 성공적으로 안착시켰다. 이 사업은 지금까지는 무료로 컨설팅을 수행하여 사업 노하우를 확보할 수 있도록 했지만, 2021년에는 유료로 전환될 예정이다. 사업을 신청한 기관에서 일부 사업비를 부담하도록 해, 지금보다 더 전문적이고 심층적인 분석을 수행하기 위함이다. 유료로 전환되며 사업을 원하는 자치단체가 감소하는 것이 아니냐는 우려의 목소리도 있었지만, 그간 진행해 온 사업의 만족스러운 결과와 진행될 사업에 대한 기대감 등에 힘입어 많은 지방자치단체가 2021년 사업을 신청하고 있다. 이러한 심층적인 분석은 지방자치단체의 공공시설 운영 부담을 줄이는 데 큰 기여를 할 것이다. 연구기획부는 2021년, 컨설팅 방법을 보완하고 다양한 지표를 활용하여 재무수준과 향후 재정여력을 종합적으로 판단할 수 있도록 개선할 계획이다. 이 외에도 발생주의 회계정보의 활용 저변을 보다 확장할 수 있도록 내실있는 국제협력을 추진하고, 재정제도와의 연계성을 확보할 수 있는 연구를 지속적으로 진행할 것이다.

한눈에 보는

연구기획부

지방회계통계센터는 지방회계법 제13조, 동법시행령 제8조 및 지방재정공제회법 제16조에 근거하여 한국지방재정공제회의 내부조직으로 설치되었다. 지방재정·회계 선진화 지원을 위한 역량을 확대하기 위해 연구기획부를 필두로 통계관리부, 지방교육부, 계약연구부, 계약관리부로 나뉘어 각각의 과제를 수행하고 있다. 지방회계통계센터의 비전과 목표를 달성하고자 연구기획부는 어떤 업무들을 진행하고 있는지 알아보자.



재무분석 컨설팅 사업

목표

지방자치단체 재무상태의 건전성 및 재정운영의 효율성 등을 개선하기 위해 지방자치단체의 발생주의 회계정보를 활용하여 재무상태 등 진단 및 분석

주요 내용

수요조사를 통해 선정된 지방자치단체의 발생주의 결산정보를 활용하여 지방회계 전문가들과 함께 재무상태의 건전성, 재정운영의 효율성, 회계책임성, 재정의 지속가능성 등을 진단하고 이를 바탕으로 향후 재정운용의 개선방향 제시

공공시설 원가분석 컨설팅 사업

목표

지방자치단체에서 운영하는 체육시설, 문화 및 교육시설, 교통시설 등의 공공시설이 과도한 재정적자 또는 흑자에서 운영이 되지 않고 적정수준의 사용료나 수수료를 바탕으로 운영될 수 있도록 사업의 적정 원가를 분석

주요 내용

수요조사를 통해 선정된 자치단체의 공공시설에 대해 2~3개월의 기간 동안의 원가 및 적정 사용료를 분석하고 타 지방자치단체나 민간 사용료 부과 현황 등을 활용하여 컨설팅 대상 시설의 적정 사용료나 수수료를 도출



지역 맞춤형 찾아가는 세미나

목표

지방자치단체의 재정 현안 해결과 지방자치단체와 지방재정 전문가의 네트워크 형성을 위해 지역의 당면 과제를 중심으로 재정 전문가들과 찾아가는 세미나를 개최

주요 내용

찾아가는 세미나 개최를 원하는 지방자치단체와 협의를 통해 당면한 재정 관련 현안을 도출한 후 해당 주제와 관련된 재정전문가의 발표·토론으로 구성된 세미나를 개최하여 현안문제를 논의하고 개선 방안을 모색

지방재정 회계제도 연구

목표

지방회계전문기관으로서 지방회계제도 발전 및 발생주의 회계정보의 활용 저변 확대를 위해 정부정책 및 실무 개선을 위한 지방회계기준 개선사항 발굴, 회계정보 기반 성과 관리 방안 등 연구 수행

주요 내용

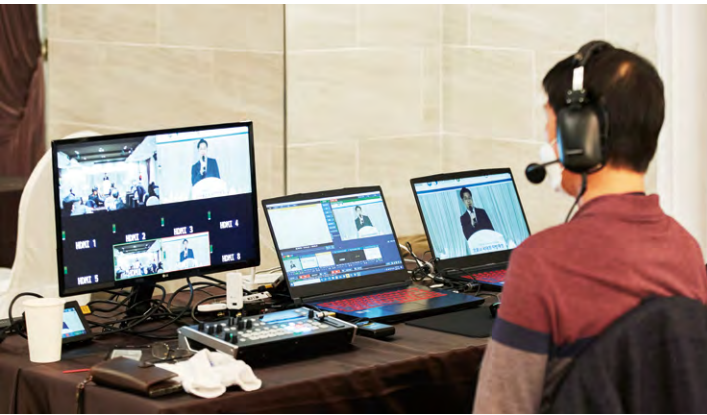
유관기관 및 지방자치단체를 대상으로 연구수요조사를 수행하고, 중요성 및 시급성을 고려하여 연구 수행. 주로 지방회계기준, 결산제도 개선 방안, 원가분석 및 회계정보를 활용한 성과 측정 및 평가 방안, 발생주의 회계정보의 활용 방안 등에 대한 연구 수행

2020년도 지방재정발전 세미나 및 한국지방재정학회 추계학술대회

2020년 11월 6일부터 7일까지 이틀간, 전라남도 여수에서 한국지방재정공제회와 한국지방재정학회가 공동 주관한 학술대회가 진행됐다. 한국지방재정공제회와 행정안전부 관계관들과 한국지방재정학회 회원, 유관기관 관계자들이 모여 포스트 코로나 시대의 지방재정 정책 발전과제에 대해 논하는 시간을 가졌다. 코로나로 인해 대면 참석을 자제하는 분위기로 추진되었고, 유튜브 생중계를 통해 영상 참관할 수 있도록 했다.

글 지성현(한국지방재정공제회)





개회식

한국지방재정공제회 김동현 이사장이
추계학술대회의 포문을 열었다.

이어서 행정안전부
오병권 지방재정정책관의 축사와
한국지방재정학회 박병희 학회장의
기조연설이 이어졌다.



김동현
한국지방재정공제회 이사장



오병권
행정안전부 지방재정정책관



박병희
한국지방재정학회 회장

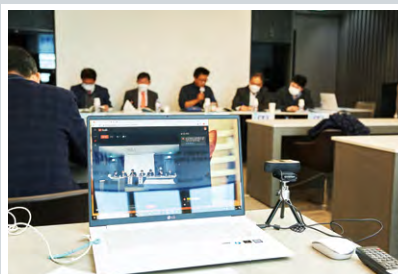
2020 지방재정발전 세미나 및 한국지방재정학회 추계학술대회

코로나 시대의 지방재정



세미나

개회식이 끝나고, 2020년 지방재정의 다양한 이슈를 다루는 열띤 토론의 장이 벌어졌다. 이번 2020년도 지방재정발전 세미나의 키워드를 4가지 정도로 정리해 보았다.



THEME

1

포스트 코로나 주제 탐색

2020년도 지방재정발전 세미나는 최근의 시의성을 고려하여 ‘코로나 시대의 지방재정’이라는 대주제를 선정하였다. 이를 위해서 코로나 위기 이후의 신사회 위험과 지방재정, 2단계 재정분권의 합리적 추진 방향 등 2020년 현재 시점에서 가장 필요한 주제에 대해서 학계 최고의 전문가들이 모여서 논의하였으며, 이외에도 4대 협의체 및 LIMAC(한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터)가 기획한 세션 및 순수한 지방재정 분야 관련 학술세션들을 통해 코로나 시대를 맞는 지방재정의 다양한 연구 주제들이 논의되었다.

THEME

2

언택트

2020년도 지방재정발전 세미나는 코로나19로 인하여, 언택트형 세미나를 개최하게 되었다. 행사장을 철저하게 방역하였으며, 전국의 지방자치단체 공무원들에게는 온라인 참관을 할 수 있도록 조치하였다. 현제도 옆의 QR코드를 활용하여 세미나 발표내용과 토론내용을 감상할 수 있다.



THEME

3

역사성

한국지방재정공제회의 ‘지방재정발전 세미나’는 지방자치제도 도입 이후 민선 1기부터 시의적절한 주제를 제공하고, 전국의 지방재정 유관 공무원들과 유관기관이 함께 모여 제도발전을 논의하는 역사 깊은 행사이다. 1996년 서귀포에서 개최된 첫 세미나를 시작으로, 매년 그해에 지방재정을 논할 때 가장 핵심이 되는 내용에 대해서 선정하고, 시의적절한 연구 과제들을 발굴하여 지방재정 제도 발전에 기여해왔다.

THEME

4

다양한 참여기관

2020년도 지방재정발전 세미나는 그 어느 때보다 다양한 분야의 지방재정 전문가가 참여하였으며, 그 규모 면에서도 역대 최대수준이었다. 주관기관인 한국지방재정공제회 임직원들과 한국지방재정학회원을 비롯하여, 기획 세션을 주최 및 후원한 기관인 행정안전부, 한국지방행정연구원, 지방투자사업관리센터, 대한민국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회 등은 물론, 4대 협의체, 광역 및 기초 공무원과 지방의원, 한국지방세연구원, 지방연구원 등 70여 명이 넘는 다양한 분야의 지방재정 실무자들이 참여하였다.



with ISSUE

Focus

지방재정은 지금

- 102 **세계 속 현장**
지방정부 재정조기집행 제도 조사
- 112 **글로벌 이슈**
프랑스 파리시·스위스 제네바시 지방재정 현황
- 118 **지방재정 Q&A**
지방재정 질의회신 사례
- 122 **독자 논평**
품의제(稟議制)와 행정혁신으로 가는 길

다양한 시선으로 국내외 지방재정의 문제점과 개선점을 바라봅니다.
모두의 의견에 귀 기울여 한국지방재정공제회의 밝은 미래를 만듭니다.



김상현 재정회계글로벌리포터

지방정부 재정조기집행 제도 조사

1. 서론: 해외 지방정부 주요 집행관리제도 및 추진 경과

뉴욕주의 예산 절차는 집행예산모델(Executive Budget Model)을 사용한다. 이 시스템상에서 집행관은 입법부가 법을 수정하고 제정하는 포괄적이고 균형적인 예산 제안을 준비하고 발전시키는 것에 대한 책임을 진다. 주지사는 균형 예산을 지원하기 위해 이용 가능한 제안된 수입과 지출에 대한 완전한 계획을 발전시키는 주정부 기관들로부터 요청을 모색하고 편성하도록 주 헌법에 의해 요구되며, 그리고 세출 법안(Appropriation Bill)과 예산권고안을 수행하도록 요구되는 다른 법안과 더불어 입법부에 예산을 제출한다. 주지사는 또한 주 재정법에 의해 회계 연도 동안 행정조치를 통해 예산을 관리하도록 요구된다.

주의 회계 연도는 4월 1일에 시작하고 3월 31일에 종료한다. 그러나 초기 예산 준비와 최종 지출 사이에 시간을 나타내는 실질적인 예산 주기는 약 9개월 앞서서 시작하고 지난 회계 연도의 예산책정액에 대해서 대략적으로 27개월 동안 지속되며 이것은 지난 회계 연도의 예산책정액에 대하여 바우처(Voucher)를 지불하기 위한 주 감독관의(State Comptroller) 권한 종료 시까지를 의미한다¹.

II. 본론

■ 지방정부 집행관리제도의 특징

○ 예산의 집행 관리 절차 및 주요 제도

뉴욕주의 예산집행 관리 및 절차는 크게 5가지로 구분된다².

첫째, 기관 예산 준비(Agency Budget Preparation), 둘째, 예산국의 검토(Division of the Budget Review), 셋째, 주지사의 결정(The Governor's Decisions), 넷째, 입법조치(Legislative Action), 다섯째, 예산집행(Budget Execution)으로 구성된다.

첫째, 기관 예산 준비(Agency Budget Preparation)에 대한 내용은 다음과 같다. 예산 요청에 대한 준비는 예산의 크기와 복잡성 그리고 내부적 실행(Internal Practice)을 반영해서 기관들에 따라 다양하다. 일반적으로, 예산 개발은 개별적인 프로그램 요청을 준비하는 스태프와 함께 프로그램 또는 하위 부서 수준에서 시작된다. 기관의 수장이거나 또는 최고 재무책임자는 프로그램 관리자가 예산요구 사항을 설명하는 내부 청문회를 개최할 수 있다.

기관들이 빠르면 5월이나 6월에 그들의 예산 요구에 대한 분석을 시작할지라도 전형적인 예산 주기는 예산디렉터가 콜 레터(Call Letter)라는 정책 각서를 기관의 수장에게 발행할 때 시작한다. 콜 레터는 일반적으로 내년 도(Coming Year)의 주지사의 우선순위를 요약하여 기관장에게 예상되는 재정적 제약을 알리고 예산국에 요청을 제출할 일정을 기관에 통지한다. 따라서, 콜 레터는 예산 절차의 공식적인 시작을 의미한다.

초·중기 가을까지 최종 프로그램 패키지는 각 기관에서 취합되며, 그것은 예산국에서 정한 지침서에 따라 안내되고 콜 레터와의 일관성에 대해 검토되고 기관장에 의해 승인된다.

둘째, 예산국의 검토(Division of the Budget Review)는 9월부터 12월까지 이루어지며 구체적인 내용은 다음과 같은 절차로 진행된다. 콜 레터에 기술된 일정에 따라 기관들은 일반적으로 초·중기 가을에 입법 재정위원회에 제공된 사본과 함께 예산국에 예산 요청을 제출한다. 그런 다음 부서 내의 감사 부서가 담당하는 기관의 요청을 분석한다. 심사관은 기관에서 추가 정보를 구할 수 있으며 기관 요청을 명확히 하고 기관 우선순위에 대한 보다 정확한 정의를 찾기

1 출처: <https://www.budget.ny.gov/citizen/process/process.html>

2 출처: <https://www.budget.ny.gov/citizen/process/process-agencyPrep.html>

위해 기관 경영진과 비공식 청문회 또는 회의를 개최할 수 있다. 10월 말까지, 감사 부서는 일반적으로 새해(New Year)에 현재 수준에서 기관 프로그램을 지속하기 위한 자금에 대한 요청 사항을 결정한다.

11월에 예산디렉터는 기관장에게 그들의 예산 요청을 제출하고, 토론하는 기회를 제공하며 또한 예산국의 직원들과 주지사의 사무실에 프로그램과 정책 그리고 우선순위 등에 대한 중요한 질문을 하는 기회도 제공하는, 법적으로 승인된 공식 예산 청문회를 실시한다. 법에 명시된 것처럼, 입법부의 대표자들은 청문회에 참여한다.

11월 말까지 부서의 심사관은 기관 요청을 예비 예산과 인사 권장 사항으로 전환하여 국장과 자세히 검토하며 또한 이러한 권장 사항을 수행하는 데 필요한 세출 법안 및 기타 법률을 준비한다. 동시에 예산국의 재정 계획은 경제 전망을 재평가하고 수익구조의 가능한 변화를 조사하고 연방 자금의 추세를 분석하며 주의 재정상태를 설명하고 예측하는 재정 계획을 준비한다. 재무 계획은 현금주의와 일반회계원칙(GAAP)에 따라 작성된다.

12월 초까지 예산국은 일반적으로 수입과 지출에 대한 예비 권고를 완료하고 이를 주지사 및 주지사의 직원에게 제출한다. 예산 담당자는 각 기관 예산에 수반되는 표와 설명, 개별 수익원에 대한 설명 및 예측을 준비한다.

셋째, 주지사의 결정(The Governor's Decisions)은 다음과 같이 이루어진다. 주지사의 직원은 예산 개발 전반에 걸쳐 부서와 협력하여 일하며, 주지사는 변화하는 경제 및 수익 예측에 대한 최신 정보를 유지하고 임원 프로그램 우선순위가 예산에 정확하게 반영되는지를 확인한다. 예비 권고 사항과 경제 및 재정환경에 대한 최신 자료에 기반하여 최종 집행 예산 권장 사항은 예산 부서 직원과 주지사 간의 일련의 회의에서 공식화된다. 이 세션은 주요 재정 및 정책 이슈들에 초점을 맞추고 있으며 기관 예산에서 주요한 개정을 이끌어낼 수 있다.

넷째, 입법조치(Legislative Action)에 대한 절차는 다음과 같다. 일반적으로 1월 중순 또는 2월 1일까지 주지사는 관련 세출, 수입 및 예산 청구서와 함께 행정 예산을 입법부에 제출한다. 뉴욕주의 5개년 재정 계획, 5개년 자본 프로그램 및 재정 계획, 행정 예산을 지원하는 재정 정보 행정 예산과 함께 제출된다.

입법부는 주지사의 지출 제안서와 수입 추정치를 분석하고 주요 프로그램에 관한 공청회를 개최하며, 그리고 예산국과 다른 주기관들로부터 추가 정보를 찾는다. 검토에 따라서 입법부는 행정 예산과 함께 제출된 세출 청구서에 대한 행동을 취한다.

2007년에 통과된 예산개정법안하에서 입법부는 심의를 조직하고 우선순위를 정하며 예산에



대한 합의를 도출하기 위해 두 하원 간의 회의 위원회 프로세스를 사용할 것을 요구한다. 또한 주 재정법은 행정부와 입법부가 합의된 경제 및 수익 예측 회의를 소집하고 3월 1일 이전에 세금, 복권 및 기타 영수증에 대한 합의 보고서를 발행하도록 요구한다. 만약 정당들이 합의에 도달하지 못하면 감사관은 3월 5일까지 구속력 있는 수익 예측을 발행해야 한다. 상원과 하원은 별도의 공동 심의를 통해 지출 및 수입 권장 사항에 대한 합의를 도출했으며, 이는 주지사가 제안한 세출 법안 및 관련 법안의 수정된 버전에 반영되고 상원과 하원의 승인을 받아야 한다.

입법부에 의해 추가된 항목과 입법부 및 사법부에 대한 세출을 제외한 세출 법안은 주지사의 추가 조치 없이 법률이 된다. 주지사는 입법부 및 사법부를 다루는 세출 법안의 전부 또는 일부를 승인하거나 비 승인해야 하며, 나머지 법안을 승인하는 동안 입법부가 추가한 항목을 비 승인하기 위해 개별 항목 거부권을 사용할 수 있다. 헌법에 명시된 바와 같이, 입법부는 각 하원 의원 3분의 2의 투표로 주지사의 거부권을 무효화 할 수 있으며 세출 청구서는 새로운 회계 연도 동안 자금 지출을 법적으로 승인한다.

세출 법안이 통과되기 전에 입법부는 예산에 대한 제안 된 변경 사항에 대한 요약을 멤버들에게 반드시 발행해야 한다. 예산국은 또한 주의 다년도(Multi-year) 재정 계획에 대한 입법부 조치의 영향을 요약한 보고서를 준비하도록 요구된다. 주지사가 입법부의 조치에 대한 검토를 완료하면 해당 부서는 현재 및 연속 회계 연도에 대한 주의 공식 재정 계획 전망이 포함된 포괄적인 재정 예산 보고서를 발행한다. 입법부는 또한 예산 변경 및 주정부 기관 고용 수준에 대한 제정된 예산의 영향을 설명하는 보고서를 발행해야 한다.

마지막으로, 예산집행(Budget Execution)의 절차는 다음과 같다. 이 시점에서 예산 절차는 예산 실행이라는 새로운 국면으로 접어든다. 첫 단계로써, 예산국은 할당 증명서(Certificate of Allocation)를 승인하여 주 감사관에게 계좌가 증명서에 명시된 대로 설정될 수 있고, 계좌에

대해 발행된 바우처가 지불될 수 있음을 통지한다. 또한 예산국은 매출 흐름과 예상 지출 패턴에 대해 연중 내내 세심한 주의를 유지해야 하며 이 정보는 4월(또는 예산 제정 후 가능한 빨리), 7월, 10월 및 다음 연도(일반적으로 1월)에 대한 집행 예산으로 의해 제공되는 재정 계획의 분기별 업데이트에 반영된다.

2000년 부채 개정법안은 주지사가 2000년 3월 31일 이후에 발행된 새로운 부채에 대한 법정 상한선준수를 보고하도록 규정하고 있으며 주정부는 매년 10월 31일에 가장 가까운 재정 계획 업데이트에서 이러한 결과를 보고한다.

예산국은 회계 연도 말 직후 두 가지의 종합보고서를 발행해야 하며 이 보고서는 다음과 같은 내용을 포함한다. ① 감사되지 않은 연말 결과를 제정된 예산에 명시된 예측과 재정 계획에 대한 최종 업데이트, ② 수입 및 지출의 연간 변경 이유의 요약이며 이 두 가지 내용을 포함한 종합보고서를 발행한다.

○ 집행관리평가 등 시행 여부

예산집행에 대한 관리와 평가는 위에 기술한 예산집행 관리 절차의 마지막 단계인 예산집행의 절차를 통해 파악할 수 있다. 앞서 언급하였듯이 예산의 집행과 관리는 분기별 재정 기획 업데이트에 반영되고 주정부는 이런 결과를 검토하여 보고하며 이와 관련하여 예산국은 두 가지의 종합보고서를 발행하고 있다³.

회계 연도 2020의 1분기 업데이트 보고서와 회계 연도 2021의 1분기 업데이트 보고서는 위의 내용을 제시하고 있다.

먼저 주정부가 사용할 수 있는 기금(Fund)에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 주정부의 일반기금(General Fund)은 구체적인 프로그램과 활동을 위해 대부분의 주 세금과 모든 소득(Income)을 수령한다. 주 법은 입법부로 하여금 일반기금예산을 제정하고 주지사로 하여금 법안을 제출하도록 요구한다. 일반기금은 회계 연도 동안 충분한 자원이 이용 가능하다면 균형된 기금으로 간주된다.

주정부 운영 기금(State Operating Fund)은 주의 자원으로 지원되는 운영에 관한 지출의 더 넓은 범위의 척도를 의미한다. 주정부 운영 기금은 주에서 기금을 총당하는 특수 수입기금(State-funded Special Revenue Funds), 부채 서비스 기금(Debt Service Funds)과 함께 일반기금 안에서 재정 활동을 포함한다.

〈표 1〉은 회계 연도 2019년 4월에서 6월까지 일반기금 운영에 대한 결과를 보여준다.

³ 출처: www.budget.ny.gov/pubs/archive/fy20/enac/fy20fp-en-q1.pdf, FY 2020 First Quarterly Update

〈표 1〉 일반기금 운영 결과

GENERAL FUND OPERATING RESULTS April 2019 through June 2019(millions of dollars)				
	Enacted	Results	Variance Above/(Below)	
			Enacted	
			\$	%
OPENING BALANCE	7,206	7,206	0	0.0%
Total Receipts	23,448	23,771	323	1.4%
Taxes:	22,058	22,314	256	1.2%
Personal Income Tax ¹	16,403	16,794	391	2.4%
Consumption/Use Taxes ¹	3,633	3,570	(63)	-1.7%
Business Taxes	1,490	1,505	15	1.0%
Other Taxes ¹	532	445	(87)	-16.4%
Receipts and Grants	1,153	1,179	26	2.3%
Transfers From Other Funds	237	278	41	17.3%
Total Spending	25,380	24,384	(996)	-3.9%
Local Assistance	16,156	15,012	(1,144)	-7.1%
Agency Operations(including GSCs)	6,357	6,509	152	2.4%
Transfers to Other Funds	2,867	2,863	(4)	-0.1%
Debt Service Transfer	133	138	5	3.8%
Capital Projects Transfer	1,517	1,515	(2)	-0.1%
SUNY Operations Transfer	764	764	-	0.0%
All Other Transfers	453	446	(7)	-1.5%
Change in Operations	(1,932)	(613)	1,319	68.3%
CLOSING BALANCE	5,274	6,593	1,319	25.0%

주) Includes transfers from other funds after debt service.

제정된 개시잔액(Opening Balance)은 7,206만 달러이며 동 기간에 결과는 7,206만 달러로 동일하다. 동 기간에 제정된 전체 지출(Total Spending)은 25,380만 달러이며 결과는 24,384만 달러로 제정된 지출금액 대비 996만 달러의 지출이 집행이 이루어지지 않았다. 전체 지출 대비 약 3.9%의 집행이 이루어지지 않았으며 항목별로 지역 원조, 기관 운영 등이 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 회계 연도 2020년 1분기 업데이트의 내용을 살펴보면 더 적은 지출은 주로 뉴욕시립대학(CUNY), 학교 원조 그리고 사회서비스 등에 대한 계획된 지역 원조 지급의 타이밍에 주로 기인한 것으로 나타났다⁴.

〈표 2〉는 회계 연도 2021년 모든 정부기금에 대하여 추정치 대비 결과를 비교한다.

⁴ 출처: www.budget.ny.gov/pubs/archive/fy20/enac/fy20fp-en-q1.pdf, FY 2020 First Quarterly Update, 118p

〈표 2〉 정부기금 운영 결과

ALL GOVERNMENTAL FUNDS COMPARED TO PLAN FY 2021 April to June(millions of dollars)				
	Initial Estimate	Results	Variance Above/ (Below) Initial Estimate	
			\$	%
OPENING BALANCE	14,284	14,284	0	0.0%
ALL FUNDS RECEIPTS:	43,700	47,151	3,451	7.9%
Total Taxes	13,183	13,926	743	5.6%
Personal Income Tax	6,894	8,634	1,740	25.2%
Consumption/Use Tax	3,878	3,350	(528)	-13.6%
Business Taxes	1,982	1,513	(469)	-23.7%
Other Taxes	429	429	0	0.0%
Miscellaneous Receipts	9,499	10,635	1,136	12.0%
Federal Grants	21,018	22,590	1,572	7.5%
ALL FUNDS DISBURSEMENTS:	47,100	40,751	(6,349)	-13.5%
STATE OPERATING FUNDS	27,303	23,053	(4,250)	-15.6%
Local Assistance	18,741	14,712	(4,029)	-21.5%
School Aid	7,074	6,854	(220)	-3.1%
DOH Medicaid ¹	5,898	5,022	(876)	-14.9%
Transportation	920	122	(798)	-86.7%
Social Services	896	305	(591)	-66.0%
Mental Hygiene	500	238	(262)	-52.4%
Higher Education	1,840	1,338	(502)	-27.3%
All Other	1,613	833	(780)	-48.4%
State Operations	8,477	8,252	(225)	-2.7%
Agency Operations	4,933	4,787	(146)	-3.0%
Personal Service:	3,700	3,535	(165)	-4.5%
Executive Agencies	1,937	1,803	(134)	-6.9%
University Systems	1,175	1,128	(47)	-4.0%
Elected Officials	588	604	16	2.7%
Non-Personal Service:	1,233	1,252	19	1.5%
Executive Agencies	562	686	124	22.1%
University Systems	530	464	(66)	-12.5%
Elected Officials	141	102	(39)	-27.7%
Fringe Benefits/Fixed Costs	3,544	3,465	(79)	-2.2%
Pension Contribution	2,226	2,235	9	0.4%
Health Insurance	1,110	1,068	(42)	-3.8%
Other Fringe Benefits/Fixed Co	208	162	(46)	-22.1%
Debt Service	85	89	4	4.7%
CAPITAL PROJECTS(State and Federal Funds)	3,381	2,145	(1,236)	-36.6%
FEDERAL OPERATING AID	16,416	15,553	(863)	-5.3%
NET OTHER FINANCING SOURCES	(69)	(61)	8	11.6%
CHANGE IN OPERATIONS	(3,469)	6,339	9,808	282.7%
CLOSING BALANCE	10,815	20,623	9,808	90.7%

주) Includes the Essential Plan.

개시잔액은 14,284만 달러이며 동 기간에 결과는 14,284달러로 동일하다. 모든 기금수령액 인 약 7.9% 초기 추정치보다 증가하였고 모든 기금에 대한 지출은 13.5% 감소하여 6,349만 달러의 지출이 집행되지 않았다. 기금별로 살펴보면 주의 운영기금은 15.6% 감소한 4,250만 달러가 감소하였다. 항목별로는 지역보조(Local Assistance) 분야에서 학교 원조, 의료, 대중교통, 사회서비스, 고등교육 등의 항목에서 최소 약 3%에서 최대 약 87%의 지출이 감소했다⁵. 예산의 집행과 관리에 대하여 뉴욕주 정부는 분기별 업데이트 보고서를 작성 및 보고함으로써 얼마의 예산이 제정되고 얼마만큼의 금액이 사용되었는지에 대한 결과를 보여주고 있다.

▣ 조기집행 추진 내용

○ 조기집행을 위한 업무프로세스 개선(계약, 사업 추진 검토 제도 단순화 등)

뉴욕주 예산국(DOV, Department of the Budget)은 2020년 4월 코로나바이러스 질병 2019 긴급 준비와 관련 지출(Coronavirus Diseases 2019 Emergency Preparedness and Related Expenditures)이라는 주제로 회보를 발행했다. 이 회보는 주정부의 예산집행과 관련하여 사업 절차(Business Procedures)에 대하여 주 지사는 주 감사국(Office of the State Comptroller)의 검토와 승인을 배제하는 행정명령을 발행했다는 내용을 포함한다⁶.

주 지사의 행정명령 202는 일시적으로 특정한 법률을 유예하는 내용을 포함하며 주 감사국의 검토와 특정 계약에 대한 승인을 제외하는 주 재정법 112와 경제발전법 그리고 표준통지와 조달절차 없이 상품과 서비스, 기술의 구매를 허용하는 주 재정법 163을 포함한다.

행정명령 202에 따라 비용과 가격의 합리성이 요구되며, 관련 서류는 반드시 구매에 대한 근거와 필요성을 포함하여야 한다는 내용을 담고 있다. 구매 요건은 반드시 일반서비스국(OSG)의 중앙집중화된 계약들이나 우선 공급원(Preferred Source) 상에서 이용 불가능한 상품들을 확인하는 등의 행위를 따라야 하며 따라서 공공조달은 공개시장으로 옮겨간다. 만약 상품이 공공의 안전과 건강을 보호하기 위해 필요하다면, 단독 공급자로부터만 이용 가능하거나 시장의 희소성 때문에 비용과 가격이 상승하였을지라도 합리적으로 인식될 수 있다는 내용을 포함한다.

뉴욕주의 행정명령 202와 같이 미 연방정부는 연방 코로나바이러스 대응법(Federal Coronavirus Response Legislation)과 관련하여 금융시장을 안정화시키고 나아가 대기업과 중소기업, 의료인(Healthcare Provider), 개인들에 대하여 원조를 확장하고, COVID-19와 같

⁵ 출처: www.budget.ny.gov/pubs/archive/fy21/enac/fy21-fp-q1.pdf, FY 2021 First Quarterly Update

⁶ 출처: <https://www.budget.ny.gov/guide/bprm/h/h-0501.html>, Coronavirus Diseases 2019 Emergency Preparedness and Related Expenditures

은 세계적으 유행의 대응에 대한 직접적인 비용을 정부들에 배상하기 위해서 입법조치, 행정 조치, 그리고 연방준비 조치를 취해왔다. COVID-19와 관련된 지출을 위한 162억 달러(16.2 billion)의 네 개의 연방 법안은 HTI(Health Research, Inc)와 MTA와 같은 기관들과 지방정부 들을 포함하여 주정부에 수여되었다. 대부분의 제정된 법안들에 대하여, 경제적 혜택이 주정부 의 재정 계획으로 귀속되는 것이 아니라 세금환급 형태로 개인에게 직접 흘러 들어가야하며 대 기업과 중소기업으로는 대출이나 보조금의 형태로 흘러 들어가야한다는 것을 포함한다. 구체 적으로 연방정부는 현재 지속되는 COVID-19의 세계적 유행(Pandemic)에 대응하여 네 종류 의 법안은 다음과 같다.

- 1) 코로나바이러스 대비 및 대응 추가 예산법(Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act): 이 법안은 COVID-19 팬데믹에 대응하기 위한 긴급 자금에 대해 초기 80억 달러를 제공하며 백신 개발과 공공보건 긴급대비 프로그램과 중소기업에 대한 지원을 포함한다.
- 2) 가족 우선 코로나바이러스 대응법(Families First Coronavirus Response Act): 이 법안은 원조 에 1,920억 달러를 제공하고 COVID-19에 대응하기 위해서 유급휴가, 무료검사, 식량지원 확대, 실업혜택, 의료노동자에 대한 보호 그리고 증가된 메디케이드(Medicaid) 기금 등을 포함한다.
- 3) 코로나바이러스 원조, 안정, 경제 보장법(Coronavirus Aid, Relief, an Economic Security Act)은 연방 기관들과 개인들, 사업체, 주정부와 지방정부들에게 COVID-19 팬데믹에 대응하 기 위해 대략적으로 1조 8,000억 달러(1.8 trillion)를 제공하는 내용을 포함한다.
- 4) 급여 보호 프로그램과 건강 향상 법안(Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act)은 4,840억 달러(484 billion)를 중소 사업 프로그램과 병원 그리고 검사활동 등에 대한 기금으로 제공한다.

미 연방정부는 COVID-19에 대응하기 위해서 다양한 법안을 통해서 기금을 조성하고 주정부 및 지방정부 그리고 개인, 사업체 등에 기금을 집행하고 있다. 또한 뉴욕주의 경우 주 지사의 행정명령을 통해서 일반서비스국의 공공조달계약과 관련하여 주 감사국의 검토와 계약에 대한 승인을 제외시키는 행정명령을 통해 주정부의 조달 사업과 예산집행에 대한 제도를 단순화했다.

○ 조기집행을 위한 모니터링 제도(집행 실적 모니터링, 시스템 등)

주 예산국은 COVID-19 준비 및 응답 활동과 관련된 연간 지출 및 집행을 의미 있는 세부 수준으로 추적하고 보고한다. COVID-19 관련 지출을 기관 간 일관되게 추적하기 위해 재무 계획의 범주별로 당해 연도 현재일 까지 지급을 나타낼 수 있도록 템플릿(Template)이 만들어졌다⁷.

COVID-19와 관련된 활동에 할당된 모든 기관 및 개인 서비스에 대한 비용은 개인 서비스 범주에 의해 추적되어야 하며, 총 개인 서비스 비용은 주 재정 관리시스템(State Financial Management System, SFS) 목록과 관련된 COVID-19 활동에 대한 설명을 동반해야 한다. 매주 목요일 정오 또는 그 이전에 기관들은 매주 업데이트를 제출하여 COVID-19 활동과 관련된 자세한 지출 및 집행 결과를 제공해야 한다. 주간 업데이트는 NYSDOB@budget.ny.gov에 제출해야 한다. 각 차주에 대해서 지정된 월 내의 실제 지출은 해당 월의 결과가 최종 결과가 될 때까지 반드시 이전 주별 업데이트에 중복 기재해야 하며, 보고할 것이 없는 경우 COVID-19과 관련된 지출이 없다는 것을 NYSDOB@budget.ny.gov에 보고해야 한다.

III. 결론: 정책 시사점

지금까지 미 연방정부와 주정부의 COVID-19와 관련하여 예산집행 절차에 대하여 살펴보았고 실제 제정된 기금 대비 집행된 기금에 대한 보고서를 분석하였다. 또한 뉴욕주의 경우 주 지사의 행정명령을 통해서 COVID-19에 대한 준비와 대응의 목적으로 주 사업의 진행과 공공조달의 계약의 경우 주 감사국의 검토와 계약에 대한 승인을 제외시키는 주 재정법과 같은 특정 법 등을 연장시킴으로써 사업 절차를 간소화하고 예산집행을 신속히 처리하게 하였다. 미 연방정부의 경우도 코로나바이러스에 대응하기 위한 다양한 기금과 관련한 법안을 제정하여 기금의 집행을 통해 주정부 및 지방정부, 개인, 기관들을 원조하고 있는 것으로 나타났다. 위의 사례 등을 바탕으로 국내에서도 기금에 대한 법안을 마련하고 시기적절하고 적합한 예산집행을 통해서 다양한 분야에서 직접적인 혜택을 받을 수 있도록 하며 이에 대한 지속적인 확인 시스템의 필요성이 제기된다.

글. 한국지방재정학회 사무국

글로벌 지방재정 현황



프랑스 파리, '코로나19' 대응 관련 스타트업 사업 지원

자료. 서울연구원 세계도시동향

프랑스 파리는 '코로나19'에 대응하는 스타트업 프로젝트를 지원한다. 파리엔코(Paris&Co)의 의료 및 건강 신생사업 플랫폼을 통해 감염 평가 프로그램, 가정용 재활기구, 의료 전문 네트워크 시스템 등 '코로나19' 격리 기간과 그 이후 의료 관련 사업에서의 창업 프로그램과 지원금을 보조한다.

배 경

■ 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)에 대응할 신 기술 개발이 시급

- 건강 위기상황에 맞서 의료분야 신기술 개발이 요구됨
- 사회적 거리두기에 따라 가정에서 사용 가능한 의료 및 재활기구가 필요함

■ 파리엔코(Paris&Co)는 '테크 케어 파리(Tech Care Paris)'를 통해 건강 및 웰빙 신생 기업들을 지원

- 파리엔코는 파리가 운영하는 파리 경제발전과 신기술 사무소로, 파리에 있는 프랑스 및 외국 기업의 스타트업 사업에 있어 인큐베이터 역할을 하며, 120개의 대기업 및 행정기관과 연계해 1년에 500개 이상의 신생 기업들을 지원함
- 신기술 분야에 따라 플랫폼¹을 만들어 창업 지원금과 공공서비스를 제공하는데, 그중에서 '테크 케어 파리'는 건강 및 웰빙 분야 신생 기업들을 지원하는 플랫폼임

주요 내용

■ 파리엔코의 테크 케어 파리 플랫폼을 통해 '코로나19' 대응 관련 스타트업 사업 지원

- 시는 파리엔코의 테크 케어 파리 플랫폼을 통해 '코로나19' 재확산에 대응하는 코비드 헬프(Covid-

1 Welcome City Lab(여행업), Level 256(인터넷게임 등의 e-sport), LINCC(문화 및 창조), Labo de L'édition(도서출판), French Event Booster(이벤트 행사), Le Tremplin(스포츠), Smart Food Paris(식품), Tech Care Paris(의료 및 웰빙), Ville Durable(환경), Arc de l'innovation(파리 동쪽 도시계획), Le Swave(핀테크), Le D3(고객관리), Rhizome(인력관리 및 노동환경 개선) 등이 있음



Help), 이지게인(Ezygain), 옴니독(Omnidoc) 등의 신생 기업들을 선정해 지원함

- 테크 케어 파리 플랫폼은 프로젝트에 지원한 건강 및 웰빙 분야의 신생 기업들을 심사²해 최대 3만 유로(약 4,200만 원)까지 파리스에서 창업 지원금을 제공함
- 이 플랫폼은 선정된 기업을 대상으로 1년간 개별 코

칭, 지역·국가·국제적 의료분야 사업 정보망 구축, 원하는 경우 파리 소재 사무실 제공, 일대일 맞춤 교육 등을 포함한 인큐베이션 프로그램을 제공함

- 기존 기업들과의 파트너십 맺기, 신생 기업들에게 투자할 기업이나 개인투자자를 함께 모색, 다른 신생 기업과의 만남 주선, 아마존 웹 서비스 등 신생 기업에 특화된 서비스³를 안내해주는 등의 역할을 함



² 최근 5년 이내에 창업한 기업들을 대상으로 데이터, 건강산업, 예방, 웰빙, 의료 시스템, 진단과 간호 등 6개 영역 16개 테마에 맞춰 기업들을 선정함

³ 예를 들어, 아마존 웹 서비스(Amazon Web Service)는 클라우드 플랫폼을 통해 데이터베이스, 계산, 분석, 모바일 서비스, 애플리케이션 통합 등 175개 서비스를 제공하는데, 1년간 이 서비스를 무료로 이용할 수 있음



- 테크 케어 파리 플랫폼은 창업 프로그램에 연간 12,000유로(약 1,670만 원), 사업발전 프로그램에 연간 5,000유로(약 700만 원)를 투자함

■ '코비드 헬프'로 '코로나19' 감염 여부를 평가

- 건강 관련 인공지능 개발에 특화된 아남네스(Anamnèse) 스타트업 회사에서는 소방구호 의료협회 (Atraksis)와 함께 '코비드 헬프'라는 감염 평가 프로그램을 개발함
- 검사를 원하는 지원자는 본인의 환경에 관한 설문지 (감염자와 접촉 여부, 가족 수, 위험사항 등)를 온라인으로 작성함
- 매일 아침 코비드 헬프에서 자동으로 발송하는 이메일과 문자 메시지를 확인하고 변화사항을 표시하여



가정용 직립 및 보행 재활기구 이지게인(Ezygain)

건강상태를 알림

- 이 프로그램에서는 지원자들이 작성한 설문지를 분석해 감염 여부를 평가함
- 이 플랫폼을 이용해 알리에(Allier), 이블린(Yvelines), 센 에 마른(Seine-et-Marne), 콥스 뒤 쉬드(Corse-du-Sud) 등 4개 데파르트망(Départements)⁴에 있는 약 12,000명의 소방관들이 검사에 자원해 건강상태를 점검함
- 질문 내용과 프로그램은 프랑스 공공보건부에서 발표한 감염 여부 점검사항에 따라 구성되고 업데이트됨
- 주목적은 감염확산을 막고 증세에 대한 데이터베이스를 구축하는 데 있음
- 소방관, 자원봉사자, 의료진 등 감염자와 접촉하기 쉬운 사람들이 우선적으로 이용하고, 진료 중인 의사들도 증세가 있는 환자의 상태를 추적 및 점검하는 데 용이함

■ ‘이지게인’으로 가정에서 보행 재활운동 가능

- 러닝머신과 비슷한 형태로 가정에서 사용할 수 있는 보행 재활기구를 개발 - 두 개의 끈이 연결된 하네스(Harnais)⁵를 이용해 직립이 어려운 환자를 일으켜 세워 걸을 수 있도록 도움
- 단계별로 운동량을 조절할 수 있으며, VR(Virtual Reality, 가상현실) 안경을 통해 가상공간을 산책하는 효과도 구현 가능함
- ‘코로나19’의 영향으로 재활센터에 가기 어려운 환

자들이 가정에서 이용할 수 있도록 빌리거나 구매 가능함

- 물리치료 분야에서도 원격치료가 가능한 사례로 주목받고 있음

■ ‘옴니독’의 뉴로-코비드 프로젝트를 통해 온라인으로 중추신경계 환자를 치료

- 2019년 2월에 시행된 프랑스의 공공보건법에 따르면, 원격치료 및 처방이 국민건강보험 혜택을 받을 수 있게 됨. 이를 계기로 의료전문가가 원격으로 각 지역의 일반의사들을 돕는 ‘옴니독’이라는 의료 전문 네트워크 시스템을 구축함
- 옴니독은 뉴로-코비드(Neuro-COVID)라는 프로젝트를 통해 집중치료실에 있는 ‘코로나19’ 환자들에게 나타나는 중추신경계 질환의 치료를 도움
- 도움을 요청하는 시간대에 따라 적합한 전문가를 자동으로 연결함
- 복합증상을 보이는 응급환자들의 상태를 공유하고 조언을 구하는 데 효과적이라는 평가를 받음
- 현재 약 110명의 신경학 전문가가 참여하고 있으며, 매일 약 10건의 도움 요청에 대응함
- ‘코로나19’ 감염자 외에 신경계 치료가 필요한 환자들에게도 활용됨
- 옴니독의 ‘코로나19’ 관련 네트워크는 무료로 이용할 수 있으나, 일반 의사들에게 고혈압이나 심장병에 대한 도움을 주는 약 10개의 다른 네트워크들은 비즈니스 모델로 유료 운영 중임

⁴ 행정구역의 도(道) 단위

⁵ 등산가, 낙하 요원 등이 사용하는 안전띠로 몸에 착용하는 보조기구



스위스 제네바, 최저임금 3만 원 도입

자료 서울신문

스위스 제네바가 세계 최고 수준인 시간당 약 3만 원의 최저임금을 도입하기로 했다. 코로나19 사태로 빈곤의 나락에 빠진 저소득층을 돕기 위한 조치이지만, 재정 부담에 대한 우려도 일각에서 제기된다.

■ 최저임금 '세계 최고액' 주민투표 통과

10월 4일(현지시간) CNN에 따르면 관련 안건의 주민

투표 결과, 제네바 시민의 58%가 시간당 최저임금을 23스위스프랑(약 25달러·2만 9,000원)으로 정하는데 동의했다. 스위스는 연방정부 차원의 최저임금법이 없는 대신 26개주가 최저임금 도입 여부를 놓고 주민투표를 할 수 있다. 이번 결정으로 제네바는 스위스에서 투표로 최저임금을 정한 네 번째 도시가 됐다. 이번 인상을 관련해 제네바 주 변호사는 “새로운 최저임금은 오는 11월 1일부터 적용되며, 현재 노동자의 약 6%가 최저임금의 적용을 받게 된다.”라고 전했다. 앞





으로 최저임금 적용대상자들은 주 40시간을 일할 경우 우리 돈으로 약 507만 원인 4,000스위스프랑을 매월 벌 수 있다.

■ 2011·2014년 인상안 부결… 여론 뒤집혀

앞서 제네바에서는 2011년과 2014년 최저임금 도입을 위한 투표를 실시한 적이 있지만, 당시에는 모두 부결됐었다. 특히 2014년에는 시간당 22스위스프랑의 최저임금안이 투표 안건에 올랐지만, 유권자의 76%가 반대할 만큼 여론이 부정적이었다.

■ 코로나로 45년 만에 실업률 3.8% ‘최고’

최저임금에 대한 부정적 여론을 바꾼 것은 코로나19 사태였다. 스위스 경제는 주변 유럽국가들에 비해 비교적 탄탄하다는 평가를 받아 왔지만, 코로나19 사태로 평균 실업률이 1975년 이후 가장 높은 수준인 3.8%를 기록하는 등 타격을 피해 가지 못했다. 특히 지난 5월 초 제네바 시민들이 무료급식소 앞에 1km 이상 길게 줄을 선 장면은 유럽에서도 부유한 도시로 꼽히는 이 지역이 겪고 있는 전대미문의 위기를 보여 주는 사례였다. 특히 이번 투표에는 봉쇄조치로 가장 큰 피해를 본 업종인 저소득 서비스업 종사자들이 적극적

으로 참여했다는 분석이 제기된다. 마이클 그램프 딜로이트 수석 이코노미스트는 “(저소득층의 피해는) 이번 주민투표의 투표율이 60%에 육박하는 데 확실히 영향을 줬다.”라면서 “다른 많은 지역들도 이번 제네바의 결정을 뒤따를 것”이라고 전망했다.

■ 빈곤 퇴치 기대에도 재정부담 우려 제기

이번 최저임금안을 주도해 온 노동조합 연합은 “사회통합과 빈곤 퇴치, 인간 존엄성 존중에 기여하기 위한 것”이라며 “약 3만 명이 최저임금의 혜택을 받을 것이며, 이 가운데 3분의 2는 여성”이라고 강조했다. 더불어 제네바가 세계에서 가장 물가가 비싼 도시 순위 10위에 오를 만큼 생활비가 많이 드는 지역이라는 점도 세계 최고 수준의 최저임금을 도입한 배경으로 풀이된다. 다른 나라들과 단순비교할 수는 없지만, 이웃 프랑스의 두 배에 이르는 고액 최저임금이 재정적 부담을 일으킬 수 있다는 비판은 제기된다. 제네바 시의회는 “이번 최저임금 책정액은 세계에서 가장 높은 액수”라고 우려했다.

지방재정 질의회신 사례

허은영 행정안전부 재정정책과 주무관

Q1 회계 연도를 걸쳐 추진되는 사업(1월 초 개최 예정 행사) 예산편성 문의

A1 「지방재정법」제6조와 제7조에 따르면 회계 연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 끝나고, 각 회계 연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당하여야 한다고 규정하고 있음. 따라서 해당 회계 연도에 집행할 경비는 당해 연도 예산에 편성하여 집행하는 것이 원칙이나 사업의 성격 및 추진방식, 추진시기 등 개별적인 특성에 따라 적절한 방식으로 예산을 편성하여야 할 것으로 사료되며, 회계 연도를 걸쳐 추진되는 사업의 경우에는 이월 등 제도를 활용하여 사업을 추진할 수 있을 것으로 판단됨. 다만, 사고이월 등 이월제도를 활용하여 사업을 추진하는 경우에는 「지방재정법」제50조에 따라야 할 것임.

Q2 공단 등에서 교부되는 사업의 성립 전 예산편성 및 간주처리 문의

A2 「지방재정법」제45조에 따르면 지방자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때에는 추가경정예산을 편성할 수 있다고 규정하여 자치단체의 추가경정예산 편성 근거를 두고 있음. 다만, 이때 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비와 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 재난구호 및 복구와 관련하여 복구계획이 확정·통보된 경우 그 소요 경비에 대해서는 추가경정예산의 성립 전에 사용할 수 있으며, 같은 회계 연도의 차기 추가경정예산에 계상하여야 한다고 규정하고 있음. 국고보



조금이란 보조금 관리에 관한 법률에 따라 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 ‘국가’가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금 등으로, 여기서 ‘국가’에는 「국가재정법」별표2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함하므로 귀하께서 질의하신 사안이 「국가재정법」별표2에 해당된다면 성립 전 사용이 가능할 것으로 판단됨. 다만, 예산 성립 전 사용은 국가나 광역자치단체로부터 교부된 경비에 대해 적용되는 제도이며, 해당 사업이 실질적으로 국가(중앙부처)로부터 자금이 교부되는 형태인지 국가가 아닌 공단이 국가로부터 위탁 등을 받아 추진하는 사업으로 그 실질이 공단으로부터 교부된 경비인지에 따라 제도 적용 여부가 달리 판단될 수 있을 것임. 간주처리 방법과 관련해서는 최종 추경예산 편성 시 예산총칙에 명시하여 간주처리할 수 있고 간주처리 후 지방의회에 간주처리 내용을 보고해야 하며 지방비 부담이 있는 보조금 등의 경우에는 지방의회와 협의를 추진해야 할 것임.

Q3 이월된 시설비 낙찰차액 변경사용 문의

A3 시설비 및 부대비(401) 편성목에 대해서는 예산의 전용이 제한되며, 예산이 전용되는 편성목에 대해서는 변경사용 또한 제한됨. 그러나 사업이 완전히 종료된 경우에는 예외적으로 시설비 낙찰차액을 변경사용*할 수 있도록 허용하고 있음.

* 예산의 변경사용은 동일 단위사업 내 세부사업 간 또는 동일 세부사업 내 편성목(통계목) 간 예산을 실·국장 책임하에 상호 융통하여 사용하는 것

그러나 예산의 이월제도는 회계 연도 독립의 원칙의 예외로서 용도를 정하여 지방의회의 의결을 얻어 다음 회계 연도에 사용할 수 있도록 한 제도로, 이월된 사업의 경우에는 예산의 이월제도 취지상 지방의회와의 관계, 과다한 이월예산 발생 우려 등을 고려하여 시설비 낙찰차액 대한 변경사용이 불가하도록 운영하고 있음. 참고로 지방자치단체는 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 분야·부문과 정책사업·단위사업·세부사업이 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 사업을 구조화하도록 하고 있으며, '부기'의 경우에는 사업의 단위라기보다는 산출근거에 해당됨.

Q4 사업 예산 부족으로 긴급하게 출연금 증액 시 예비비나 예산전용으로 출연금 지급 가능 여부

A4 예비비는 지방자치단체가 재정활동을 수행함에 있어서 예측할 수 없었던 불가피한 지출소요에 대해 적절하게 대처할 수 있도록 하기 위한 제도로써, 「지방자치법」제129조에서는 지방자치단체가 예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하도록 규정하고 있으며, 「지방재정법 시행령」제48조에 따라 업무추진비·보조금에 대해서는 계상할 수 없도록 제한하고 있음. 예산의 전용은 정책사업 내 단위사업 간 예산을 변경하여 사용하는 것으로, 인건비, 시설비 및 부대비(401), 차입금 원금 상환(601), 차입금 이자 상환(311), 예수금 원리금 상환(705)은 전용할 수 없도록 규정하고 있음. 따라서 예비비나 예산전용을 통한 출연금의 집행을 제한하고 있지는 않음. 「지방재정법」제18조 제3항에 따라 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하고자 하는 경우에는 출자·출연 대상기관의 사업내용, 출자·출연 필요성 등을 종합적으로 고려하여 출자·출연 여부에 대하여 지방의회로부터 미리 승인을 얻어야 할 것인데, 자치단체장이 재정 규모, 우선순위 등을 종합적으로 고려하여 예산안을 편성하고 지방의회의 심의를 통해 예산이 확정되는 절차를 별도로 거치는 점을 감안할 때 출연금은 예산편성 절차에 따라 총 예산액, 사업별 우선순위 등을 종합 검토하여 금액을 조정

하고 의회 심의를 통해 확장할 사안으로 사전의결로 출연금액을 확정하는 것까지 포함하는 것은 아니라고 판단됨. 다만, 출자·출연 규모의 증액 등이 사업내용, 출자·출연 필요성 변동 등 기존의 출자·출연 사전의결의 범위를 벗어난 것인지 여부에 대해서는 자치단체의 자체적인 판단이 필요할 것으로 생각됨.

Q5 보조재원사업에 매칭지방비 외 추가 자체재원 부담하는 경우의 세부사업 설정 문의

A5 지방자치단체 예산편성 운영기준에 따르면 보조재원을 포함한 사업에 정률 또는 정액의 지방비 의무 부담분 외 추가로 자체재원을 부담하는 경우 보조재원 포함사업과 자체재원 사업으로 구분하지 않고 보조재원 포함 세부사업 하나로 설정 가능하다고 규정하고 있음. 더불어 추가 지방비 부담분을 동일 편성목에 편성한 후 지출원인행위를 함께 하여야 하는 경우는 반드시 하나의 세부사업으로 설정하도록 하고 있음. 따라서 귀 기관에서 자체적인 판단을 거쳐 사업의 목적 및 취지, 내용 등이 일치하여 하나의 사업으로 볼 수 있는 경우에는 보조재원 포함사업과 자체재원 사업으로 구분하지 않고 하나의 사업으로 설정 가능할 것으로 사료됨. 보조재원 포함사업과 자체재원 사업을 일괄로 지출원인행위를 하고자 할 경우에는 하나의 사업으로 편성하는 것이 적절할 것으로 판단되며, 국고보조사업의 경우에는 원활한 사업 추진을 위해 해당 사업의 소관부처와 협의하여 추진해야 할 것으로 판단됨.





권혁준 순천대학교 사무국 시설과

품의제(稟議制)와 행정혁신으로 가는 길



1. 들어가며

지방자치단체에서 공직에 입문하여 중앙부처, 교육청, 국립대학을 거치는 십여 년간의 기술행정분야에서 근무하면서 당황스러웠던 경험을 되돌아보며 품의(稟議)와 관련된 사안들을 살펴보았다. 필자는 지방자치단체에서 근무하면서 품의제에 대해 별생각 없이 받아들이었던 것 같다. 행정안전부 직속기관에서 근무할 때 모 다국적 기업에 공문이 필요하여 요청하였더니 담당자 1명이 서명한(1인 결재) 문서를 보내와 공문으로써의 효력을 확인한 적이 있었다. 교육청에서 근무할 때에는 동일 국장 소속의 인접 과에서 사전 알림 없이 보내온 요구사항을 이해하지 못하여 다시 연락하여 설명을 들어보거나, 관내 중학교 교사가 교육청과 관련 없는 공문을 시청과 동시에 발송하여 자초지종을 물어보니 전자메일(E-mail)의 참조(CC)기능 정도로 생각해서 보냈다는 답변을 들었다. 대학에서 근무할 때에는 학과 조교가 사전 협의 없이 공문으로 요구사항을 보내겠다고 하는 등의 태도를 보여 공문발송 행위를 문제해결의 도깨비 방망이질 정도로 생각한다는 느낌을 받았다.

상기 사례는 말단에서 드러난 지엽적인 문제이며 보다 근본적인 원인으로는 품의

제도 혹은 (내부)결재제도를 고찰하지 않고서는 상기 문제의 개선이나 해결의 실마리를 찾을 수 없다. 논어에 ‘온고이지신(溫故而知新)’이면 가이위사의(可以爲師矣)’라는 구절이 있다. 따라서 과거 잊고 있던 품의제의 원형에서부터 시작하여 오늘날 당면한 문제와 연관시켜 살펴보려고 한다. 의사결정에는 여러 방식이 있는데, 결정권이 없는 자가 기안 또는 발의를 하여 결정권자의 승인을 받아 의사결정을 행하는 ‘품의’라는 방식이 있다. 상향식 의사전달이라는 점에서 동일하나, 소관업무 담당 직원이 구체적인 업무에 관하여 의사를 표현한다는 점에서 제안제도와 구별된다.

II. 품의와 품의제

우리가 채택하고 있는 품의제도(稟議制度)는 일제강점기 시대에 사용하던 방식 그대로 정부기관이나 민간기업에서 사용한 것으로 알려져 왔다. 재무나 경리 관련 분야에서 업무수행 중인 직원은 사기업체에서 보내온 공문이 관공서의 공문과 유사하다는 것을 발견했을 것이다. 오늘날에는 품의라는 용어 대신 ‘내부결재’라는 용어로 대체하여 쓰고 있다. 이제는 물품구매 시 품의서를 작성할 때나 만나는 정도로 사용빈도가 낮아졌다. 특히 일본식 용어라고 하여 행정용어 순화 차원으로 사용이 지양되기도 하였다. 그러나 조선왕조실록에서 稟議라는 단어를 검색하면 122회나 언급된 것을 확인할 수 있다. 사무처리에 한정할 때 품의와 결재 모두 권한이 있는 자에게 승인을 받는 것이며, 그 결과는 같다는 공통점이 있다. 굳이 구분하자면 품의는 단계를 밟아 승인을 얻어가는 과정에 주목하고, 결재는 최종 결정을 내리는 행위에 주목한다는 점이다. 공직자라면 익히 알고 있듯이 품의는 회의(會議)를 열어 결정하는 대신 담당자가 기안하여 관계자에게 합의를 받는 방식이다. 품의하기 위한 단계에는 ‘기안’이 있다. 기안은 법령이나 규정 등에 의한 것과 상사의 지시 혹은 자신의 발의한 기안으로 구분된다. 품의제를 운영하기 위해서는 직제, 사무전결제, 공무수 수발기준 등 제반 운영지원에 필요한 총무기능을 수행하는 조직이 필요하다. 기안과 관련된 관계자 구두협의나 의견수렴 및 정리가 끝나면 품의서를 통해 관계자에게 승인을 받는 과정인 회의(回議)를 진행해 최종결재권자의 승인을 받는다. 일상적인 문서 품의는 ‘자신의 권한으로는 판단할 수 없지만, 회의를 하여 중대한 결정을 내릴 정도는 아닌 사안’에 대해 결재권자의 승인을 얻을 때 편리한 방식이다. 예를 들면 간단한 사무용품이나 비품 구입, 소액의 비용지출 등이 있다.

품의라는 단어를 풀어보면 稟이라는 ‘고귀하신 분께 말씀 올린다’는 뜻과 議라는 ‘여쭙다’는 뜻이 결합하여 ‘지체 높고 위대하신 분께 의향을 여쭙다’라는 의미를 가진다. 이는 고대어로, 상

하의 서열관계나 종속관계를 내포하고 있다. 유사어로는 품신(稟申), 품청(稟請), 신청(申請) 등이 있다. 또한 품의는 절차인 동시에 품의서와 같이 문서를 의미하기도 한다. 품의제는 법률이나 규정으로 제정해 놓지 않고 일반 명칭으로 사용하고 있다. 일본에서는 품의제의 기원을 메이지(明治) 시대 혹은 에도(江戸) 시대로 추정하나 정확한 시작 시기는 특정하지 못하고 있다. 일본에서는 전근대 시대부터 막부 혹은 정부나 기업에서 이용하고 있었다. 품의제는 단순한 사무처리 기술이나 절차를 의미하는 것이 아니라 일본 정부의 전통적인 의사결정 방식이며, 조직 운영 방식으로 이해하는 편이 옳다.

일본의 품의제는 가족주의가 기업 및 관료제에 결합하면서 발생하였으며 행정문화를 배경으로 반영시킨 제도라고 할 수 있다. 일본에서 이에(家)라고 하여 가정에서 국가까지 모든 집단이 가족주의적 성격으로 운영된다고 생각하는 개념체계가 있다. 가장에게 모든 권한이 있다는 전제하에 구성원이 가장과 상담하고 승인을 얻는 것으로, 이를 통해 가족의 단합이 이루어진다고 여긴다. 조직에서도 가족과 같이 전체가 협력하여 활동을 하나, 조직의 체계를 갖추지 못하여 각자의 업무와 권한의 정의가 완전하지는 못하다.

품의제는 결재를 통해 업무와 권한의 연결을 확인하고, 사전에 공식·비공식 만남을 통해 합의한 뒤 기안을 하는 방식이다. 품의제의 장점은 보통의 결재권자가 가지는 전문성의 결여를 보충해주며, 결재 진행과정에서 내용이 보충·보완되어 신중한 의사결정이 이루어질 수 있다는 점이다. 또한 내부적인 행정책임의 한계를 문서상으로 확인해주고 있다. 하급직원인 기안자의 실정을 의사결정에 반영할 수 있으며, 하급직원 자신이 기안하였으므로 적극적인 참여를 유도할 수 있다. 형식상 권한과 책임의 집중을 취할 수 있어 조직 안정성 유지가 가능하고, 관련 부서에 합의를 위해 서류를 회의(回議)하는 과정에서 의사소통과 조정 협력이 이루어질 수 있다. 또한 결재과정에서 상하급자 간에 서열관계를 확립시킬 수도 있다. 결재를 통해 소관업무가 결재권자의 통제하에 있다는 자신감을 주며, 정보취득 수단이 되어 결재권자가 전문적 지식이나 안목이 없더라도 그 직을 무탈히 수행할 수 있게 한다.

정책의 입안에서 시행까지의 처리과정은 기안문서를 통해 확인할 수 있다. 기안자가 집행과정에서 고난을 접하면, 승인한 상급자가 책임이 있어 의논을 해주는 등 상하급자 간의 원만한 인간관계를 형성하여 상호 조력과 협력을 이끌어 낸다. 그러나 관계부서에 협의를 받기 위해 긴 시간이 소요되며 행정효율 또한 저하된다. 기안권이 하급자에게 있어 하급자에 대한 의존과 결재권자의 맹목적인 날인으로 인해 행정의 비전문화를 가져올 수 있다. 또한 결재권자에게 권한과 정보의 집중을 가져오게 된다.

품의는 형식적으로는 권한과 책임의 집중형태를 가지고 있으나, 실질적으로는 문서에 날인하는 모든 직원에게 책임과 권한이 분산되고 그 한계가 명확하지 않다. 품의제의 기반이 개개인

의 직무와 책임에 있지 않고, 과나 국과 같은 단위조직에 있어 조직의 할거주의를 조장할 수 있다. 결재권자의 방침이 사전에 확보되지 않을 경우 하급직원의 식견이나 지식, 사고방식이 반영된 기안문이 의사결정에 영향을 준다. 교육청에서 근무할 때 대학 교수가 진행했던 공문서 작성법에 대한 직원 대상 강의에는 품의제에 대한 기본사상과 관련한 내용은 없었다. 이러한 품의제하에서 의사결정방식의 기본사상에 대한 내용이 공문서 작성법에 포함되어 있어야 할 것이다. 앞에서 언급한 필자가 당황했던 경험은 이러한 내용과 그에 대한 교육의 부재가 낳은 결과로 생각한다. 또한 현재의 개인주의와 자기중심적인 사회로 변화하는 추세로 고려할 때 의사소통이 중요한 품의제하에서 부작용을 지속적으로 야기할 것이기 때문이다.

동일한 형태로 반복 기안하는 공문이 아니고서는 자신이 기안한 공문의 결재자나 영향을 받는 부서나 개인에 대한 사전 의사소통과 합의가 필수적이다. 품의는 결재라인에 있는 사람들의 만장일치가 없으면 공문으로써 효력을 발휘할 수 없다. 이러한 만장일치식 의사소통 방식은 굳이 일본의 품의제가 아니더라도 신라의 화백제도, 몽골의 쿠릴타이 등 과거 극동아시아에서 찾아볼 수 있으며, 분권화된 조직에서 나타난다. 품의는 형식상 사무절차이다. 이것을 품의서(류)나 처리 방식, 서식 등으로 취급한다면 품의에 대해 제대로 이해할 수 없다. 상술한 절차를 이용하면서 조직을 운영하는 집단운영의 방법을 품의라고 해야 정확하게 이해했다고 할 수 있다. 이를 위해 대통령령인 '행정효율과 협업 촉진에 관한 규정'과 같은 품의 기법뿐만 아니라 그 저변에 있는 문화와 사상에 대한 고려가 필요하다.





Ⅲ. 뿌리 돌리기를 통한 의견 일치

각자 처해 있는 상황과 이해를 달리하는 개인이나 조직에서 만장일치로 의견을 도출하기란 힘든 일이다. 이를 위해 필요한 것이 네마와시(根回し)이다. 네마와시는 나무를 옮겨심기 전에 미리 뿌리를 정리하여 사전작업을 하는 조경에서 유래된 단어이다. 품의제 하에서 네마와시는 조화를 중시하는 일본의 문화적 특성과 연관되어 있다. 의사결정에 앞서 사전에 비공식으로 설득과 협상을 통해 의견을 조정하여 만장일치의 합의를 이끌어내는 것이 사전교섭·사전협의·사전조율 등으로 번역되는 네마와시이다. 규모있는 조직은 하나의 계선으로 이루어지지 않기 때문에 관련 부서와의 부단한 네마와시가 필요하다. 이를 문서화하고 제도화한 것이 품의제이며, 이 과정을 간과할 경우 품의제의 부작용이 나타날 수 있다.

실무적으로 품의서에 의한 회의(回議)가 진행되기 전에 행해지는 네마와시 과정인 비공식적 의사조정 과정이 중요하다. 결재 후 집행할 수 있도록 관계자들과 타협한 후 기안을 하는데, 이것은 결재과정 중 수정에 따른 시간을 절약하고, 비공식 접촉 시 합의한 사항은 공식적인 자리(문서)에서도 이의를 제기하지 하지 않는다는 심리를 이용한 것이다. 품의제를 보완하기 위해 위원회를 구성하여 모든 관계자가 회의를 통해 합의하고 회의록으로 협조의 절차를 대신하여 별도의 회의(回議)를 생략하는 방식이다.

행정조직은 명령이나 결정이 상위에서 하위조직으로 이르는 상명하복의 계통제로 구성되어 있으나, 실제로는 품의제에 의해 반대 방향으로 의사결정이 진행되고 있다. 현행 품의제도 하에서 결재권자 발의를 하려고 무엇을 하려고 해도 부하에게 기안을 시켜서 품의절차를 거쳐야 하기 때문에 신속한 적시대처를 할 수 없다. 특히 행정기관의 의사결정과정에 어두운 자치단체장이 취임하여, 품의과정을 무시하고 서구적 경영 마인드로 지도력을 발휘하려고 할 때 내부 의사결정체계의 무질서와 조직 간 자중지란을 유발할 수 있다. 품의제하의 말단조직은 어느 정도 자율성을 가지고 있다. 또한 말단조직 간의 조정은 상부조직의 명령보다는 서로의 횡적 의사소통에 의존하게 된다. 이는 영미 정부나 기업경영에서 찾아볼 수 있는 상위조직에서 집중 관리된 정보에 근거한 의사결정을 하부조직으로 내리는 것과는 상반된다.

Ⅳ. 품의적 행정에서 관리적 행정으로 전환

오늘날 행정 규모의 확대와 복잡화에 따라 행정 통제의 집권화와 책임권한의 분권화로 이어지고 있다. 이에 따라 정부 행정활동도 합리성과 과학화를 실현해야 할 필요가 있다. 행정분야에서도 ‘품의적 행정’에서 ‘관리적 행정’으로의 변혁을 이루기 위해 품의제에 대한 정비가 필요하다. 품의제는 우리의 의식체계와 행정에 뿌리 깊게 침투해 있다. 또한 품의제는 사무전결 규정, 보조기관, 전자결재 도입으로 그간의 문제점을 보완해왔다. 따라서 품의제를 폐지하기보다는 개량하여 발전시키는 것이 필요하다.

예를 들어 재정분야의 경우 기존 통제 위주의 예산운영방식인 품목예산제도에서 사업예산제도로 전환하면서 사업별 예산구조로 변경하고, 성과와 예산을 연계한 성과주의 예산을 적용하는 등의 일련의 혁신을 지속하고 있다. 우리 정부에서 사용하는 품의제의 기원은 일제강점기에 교육받고 임용되어 행정경험을 쌓은 엘리트 출신 관료들이 미군정을 거쳐 이승만 정부의 주요 분야에 대거 등용된 시기까지 거슬러 올라간다. 이 시기에 일제강점기의 관방, 주무부서제, 품의제가 부활하였다. 동시에 미군정시기에 잠시나마 시행되었던 위원회제도, 참모제도와 기획제도가 폐지되는 등 조선총독부 행정체계의 골격이 상당 부분 유지되었다. 이후 박정희 정부 초기부터 품의제도에 대한 행정사무 개선, 사무절차 간소화를 추진하기 위해 관심을 가지게 된 것이다.

일반적으로 결재권자는 실무 업무를 담당하고 있지 않아 업무와 권한이 분리되어 있다. 권한이 결재권자에게 있더라도 품의라는 수단으로 업무를 집행할 수 있다. 부서의 업무분담은 업무분장에 의해 정해져 있으나, 업무분장을 통해 업무에 대한 직무권한을 위임하고 있지는 않다. 업

무가 분담이 되어 있다는 의미일 뿐, 결재권자의 결재가 없이는 기안이나 발의를 통한 업무 진행이 이루어질 수 없다. 품의에 의해 결정된 계획이나 기획은 결재권자나 결재권자 참모의 도움을 받아 진행된 것이 아니다. 단지 상하의 명령계통에 따라 회의(回議)되고 결재된 것으로 식견이 없는 관리자가 결재를 할 경우 행정의 전문성을 훼손할 수 있다. 결재권자는 업무의 전문가가 아닐뿐더러 결재라인에 있는 사람도 모두 전문가가 아닐 수 있다. 이 경우에서 업무권한의 명확화나 권한의 위임은 의미가 없어진다. 품의제하에서는 업무를 전문가 책임하에 진행하지 않고, 위험을 함께 부담하여 공동으로 책임지는 형태로 진행한다.

품의제는 결재권자가 자신이 주도적으로 추진하고 있는 사항에 대한 결재가 아니라, 상신된 품의서를 결재하는 과정에서 결재한 사안에 대해 사후 확인(감사)하는 것을 도외시하기 용이하다. 결재함으로써 모든 것이 완결되었다는 생각을 갖도록 하기 용이한 제도이다.

이제 품의제에 기반한 행정혁신을 이루기 위해 필요사항을 제안하고자 한다.

제안 ① 총무부서의 기능 보존

총무부서는 조직의 기능이 미분화되어 성숙하지 않으면, 어머니와 같이 양육하고 성장시켜 독립할 수 있도록 하기 때문에 모든 부서의 모태가 된다. 행정이 날이 갈수록 다양하고 복잡해지고 있어, 업무를 육성시켜 독립시키는 기능에 존재의 의미가 있다. 총무부서는 모태 부서로서 흡사 어떤 장기로도 분화 가능한 줄기세포처럼 모든 부서의 기본 능력을 가지고 있다. 또한 조정기능이 있어 품의제도를 지탱하는 핵심조직이다. 그러나 현대 행정에서는 폐지된 총무처가 가지는 기능을 여러 부서로 분산하였다. 지방자치단체의 경우 명칭을 변경하여 기능을 부지하고 있거나, 그 기능을 과소평가하는 등 총무처의 전철을 밟기도 한다. 기존 부서에 속하지 않는 예외의 업무를 처리하는 곳도 총무부서이다. 총무부서는 어느 부서에서도 속하지 않은 최고결재권자의 보좌하는 참모기능을 수행하기에 적합한 부서이기도 하다.

제안 ② 참모조직 강화

품의제를 개선하기 위해서는 계선조직(Line)과 참모조직(Staff)의 적절한 조화, 권한과 책임의 적절한 분배가 필요하다. 어떤 조직의 업무가 혼동되는 경우에는 계선조직과 참모조직의 난맥상이 자리 잡고 있다. 품의제 자체가 부하직원이 품의하는 과정에 기획, 참모기능을 일부나마 수행하고 있어 결재권자가 직접 기안하거나 결재권자의 기안을 보조할 조직의 필요성이 낮아 참모조직의 발달이 늦게 되었다.

결재권자가 스스로 검토하여 결정해야 할 일을 결정권이 없는 부하들이 결재선을 타고 다니며 검토하고 결재선 위로 올라가면서 수정하는 의사결정방식이 품의제 하에서 일처리 방식이다.



이는 결재권자 한 사람이 처리해야 할 일을 여러 사람이 처리하고 있는 격이다. 더 큰 문제는 기획이나 장기계획과 같은 고급정보가 이러한 결재선을 타고 올라오기를 기대하기도 어렵다. 품의제 하에서 피리미드식으로 구성된 상하조직에서 일반적인 상의하달식 명령이 아니라 품의에 의한 하의상달의 역방향으로 운영되고 있다. 정부는 1970년 정부조직법을 개정하여 국장을 보좌하는 참모인 담당관을 두어 국장은 담당관을 통해 직접 기안할 수 있게 되었다. 이 담당관을 국장 인격의 연장으로 보는 것이다. 담당관은 결재권자의 기획, 전략구상이나 기안에 필요한 도움을 국장에게 줄 수 있는 참모조직이다. 오늘날 결재권자를 보좌하기 위해 만든 직위가 품의서 결재선상에 결재자로 등장하여 결재단계가 늘어나고 계선조직과 마찰을 일으키기도 하는 등 참모조직의 계선조직화 현상으로 인해 본래 도입취지를 무색하게 하고 있다. 영미불 정부처럼 각 계층의 결재권자를 돕는 참모조직을 신설하거나 보강하여 결재권자의 인격의 연장인 이들로 하여금 기안하게 하는 방식으로 변화가 필요하다. 이를 통해 결재권자는 다른 중요한 사안을 면밀히 검토할 수 있는 여유를 가질 수 있다. 이런 참모조직으로 운영하는 방식은 품의제가 발달한 일본에서도 찾아 볼 수 있다. 여타 일본행정기관과 달리 구 일본 군부는 참모기능을 중시하여 계선조직에서 분리시켜 운영하였다. 이를 통해 지휘관의 작전계획의 정밀도를 높이고, 지휘결심 등 의사결정에 필요한 시간을 단축시킬 수 있었다. 이러한 참모조직은 국군을 포함한 군사조직에서 찾아볼 수 있다.

제안 ③ 직무권한의 부여

품의제는 회의 방식이나 보고 등 일부 관리적 기능을 포함하고 있어 유지하되 책임과 권한의 위임과 명확화하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 품의제는 업무와 권한이 명확하지 않아 구제책으로 이용되고 있는 것이므로 직무권한이 명확해지면 품의제에 따른 문제점들의 영향이 무시될 정도가 될 것이다. 품의제는 책임을 명확하게 하려고 결재를 하고 있으나 실상은 책임을 불명확하게 하고 있다. 즉 결재선상에 있는 모두가 책임을 분담하고 있어 책임을 다수로 분산시키고 있다.

품의제는 조직의 불완전한 면을 보충하는 기능이 있다. 품의에 의한 합의를 통해 직무와 직무권한의 불명확성을 해소해 나가는 것이다. 이러한 품의제는 직무권한이 불분명할 경우 적합한 제도였으므로 직무권한이 명확해지면 의사결정에 따른 행정비용이 절약되고 효율이 높아질 수 있다.

영미권 국가처럼 직무기술서에 따른 직무 성과책임이 명확한 경우에는 품의제의 도입이 필요하지 않게 된다. 이러한 제도 운영을 위해 직무분석(Job Analysis), 직무기술서(Job Description), 직무명세서(Job Specification) 등의 작성이 필요하다. 또한 직무설계(Job Design)를 통해 직무에 권한과 책임을 부여하고 성과를 확인하여 평가한다. 이를 위해 임파워먼트(Empowerment) 수준의 과감한 권한 이양이 필요하다. 앞에서 살펴본 모 다국적 기업에서 발송한 공문처럼 기관을 대표할 수 있는 인격의 연장으로써 담당자에게 권한을 부여할 수 있어야 한다. 첫 단계에서는 결재권의 직무기술서 일부 항목을 권한위임(Delegation)하는 수준도 고려해 볼 수 있다. 또한 일의 중요도에 따라 그때마다 담당자를 결정하는 배당방식으로 운영할 수도 있다. 결재권자 자신이나 참모의 도움을 받아 사안을 결정하고 나머지는 자신의 목표와 기준을 정해 결정하거나 실행하며 부하에게 일부 업무를 위임할 수도 있다. 이렇게 함으로써 과도한 권한 집중이나 무책임한 권한의 분산을 방지할 수 있으며, 업무의 결과에서 개인이 책임질 계층을 분명히 할 수 있다. 결정과 결과를 비교해 조치를 취할 수 있게 된다. 이를 통해 재정분야의 사업예산제도와 성과주의 예산제도의 품질 향상과 비예산 사업의 평가 정밀도를 향상시키는 부수 효과도 발생하게 된다.

V. 맺으며

현재 일선 학교의 교육현장에서 벌어지고 있는 상황도 앞에서 살펴본 품의제의 제반 문제점과 무관하지 않다. 읍면동 단위의 일반 행정조직과 같이 일선 학교에는 유아 및 학생 관련

한 안전, 보건, 복지업무가 가히 폭탄에 비유할 정도로 부과되고 있다. 이에 대한 업무처리 주체를 두고 한 지붕 아래에 근무하는 교사(국가 공무원)와 행정직원(지방 공무원) 갈등의 골이 깊어지고 있으며 이를 통할해야 할 학교장의 관리 범위를 벗어나기도 한다. 또한 그 동안 사안 발생 때마다 무분별하게 총원한 비정규 직원(학교회계 공무원)의 처리와 관리소요 증가는 교육당국의 부담을 가중시키고 있다.

관할 교육청의 교육감을 보좌할 참모조직이 국이나 과의 업무를 정리해주거나 총무부서와 같은 업무 인큐베이터를 조직하여 새로운 업무나 폭증업무를 학교대신 수행하는 대안 마련이 필요하다. 하지만 현재에서는 일선학교에 “민주적인 절차에 따라 학교 구성원간 협의하여 처리하라”라는 원론적인 표현으로 문제를 회피하면서 일선 학교에 업무 밀어내기를 하고 있다. 또한 행정직원들은 수년째 비공식적인 직위인 행정실(장)의 법제화를 위한 입법을 추진하여 공식적인 계선조직으로 지위를 변경하는 자구책을 강구하고 있다.

상기 교육행정분야의 사례는 품의제에 기반한 우리나라 지방행정의 극단적인 사례로 들기에 적합하고 해결해야 할 당면과제이다.

품의제는 사무기술로 치부하기에는 우리의 의식과 행정활동에 깊게 침투하였다. 품의제를 피상적인 문서작성기술이 아니라 바탕이 되는 사상을 이해하는 것이 행정활동의 과학화와 고도화로 가는 과정에서 필요하다. 품의제 기반 위에 점진적으로 관리적 행정으로 전환하여야 하겠다. 그 종착지인 미군정시기 이후에 뿌리내리지 못한 참모제도와 기획제도 등 영미의 방식의 도입을 위해 지금부터 기초의 전환을 기대한다.



with LIFE

And People

사람을 생각하는 지방재정

- 134 **읽고 보고**
HOT한 책과 넷플릭스 콘텐츠
- 138 **건강 가이드**
건강한 재택근무 몸 사용법
- 142 **U in life**
아이패드 유튜버 '그해'
- 146 **일상의 재발견**
플랜테리어

모든 것은 사람으로부터 시작됩니다.
사람들이 살아가는 세상 속, 그 안의 다양한 이야기를 다룹니다.

글 백혜린

내일을 살아가기 위한

힘

우리는 불확실의 시대를 살아가고 있다.

무수한 선택지와 확률에 놓인 세상 속에서 언제 나타날지 모르는 변수를 감당하며 살아가는 것이다.

이와 같은 변수에 맞서기 위하여 우리는 공부를 하거나 돈을 모으며 자신이 가진 힘을 키우고자 한다.

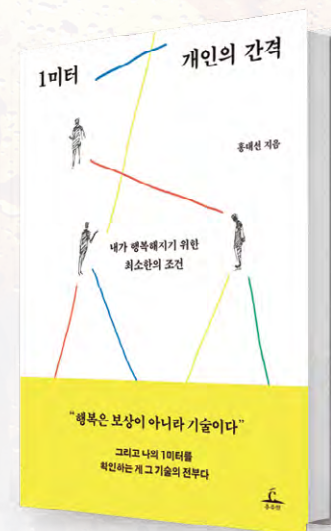
이뿐만 아니라 다양한 분야를 경험해 본 사람들의 이야기에도 귀를 기울인다. 나와는 다른 삶을 살아온 이들의 경험, 새로운 관점, 조언을 접하며 내일에 대비할 힘을 얻는다.

【인문】

1미터 개인의 간격

홍대선 / 추수밭

코로나19로 인해 '사회적 거리두기'를 시행하고 있는 요즘이지만, 어쩌면 우리는 이미 거리두기에 익숙해져 있는지도 모른다. 한국 사회에서 '개인'이나 '혼자'와 같은 단어가 익숙하게 자리 잡은 지 오래이기 때문이다. 사실 오래라고는 하지만 원래 '단체', '정'을 중시했던 사회에서 급격한 속도로 변화해 온 것이다. 우리는 갑자기 개인이 되었고, 개인으로 살아도 되는데 대해 끊임없는 의구심을 던진다. 타인에게 침범당하고 싶지 않지만 그렇다고 해서 철저히 혼자가 되고 싶지는 않은 것이 우리의 공통된 마음이다. 철학과를 졸업해 칼럼니스트로 활동한 홍대선 저자가 가장 개인다운 개인이었던 스피노자의 철학을 바탕으로 오늘날 개인으로 사는 기술에 대해 풀어낸다. 딱 나와 거울 사이의 거리인 1미터, 이 간격을 유지하며 자기객관화를 통해 나를 이해하고 나와 이해를 통해 타인과 타협하는 자세를 만든다. 사회적인 동물로서 행복하기 위해서, 적절한 범위로 거리를 두며 서로가 함께 공존해 나간다.



책

; 당신에게 도움이 될 글

BOOK



【사회】

그건 쓰레기가 아니라고요

홍수열 / 솔로비

우리가 내놓는 재활용 쓰레기, 과연 잘 재활용되고 있을까? 쓰레기가 자원이 되기 위해서는 어떻게 버려야 할까? 11년 동안 '쓰레기 문제 해결을 위한 시민운동협의회'에서 쓰레기 해설자이자 통역가로 일한 홍수열 저자가 그 질문에 대한 해답을 말한다. 현재 쓰레기 문제는 심각하다. 소각장이나 매립장은 포화상태이고, 재활용 쓰레기조차 제대로 재활용되고 있지 않다. 이대로 가다가는 오갈 데 없는 쓰레기가 땅과 바다를 잠식하고 말 것이다. 이제 더 이상 무분별하게 소비하고 또 버리는 것을 반복하기를 멈추고, 내가 버리는 것들이 어떻게 되는지에 대해 생각해 봐야 할 때다. 배출자가 쓰레기를 제대로 알아야만, 쓰레기가 자원으로써 활용될 수 있다. 홍수열 저자는 헛갈리는 품목별 분리배출 방법과 그 안에서 개인이 해야 할 적절한 역할에 대해 잘 풀어내며 '국내 최초의 한국형 분리배출 안내서'를 완성했다. 우리가 살고있는 지구는 일회용이 아니기에, 지금을 놓치면 나중도 없는 것이다. 인류의 미래는 바로 집 앞 쓰레기 분리수거장에 있다.



【경제】

주식 부자 프로젝트

채상욱 / 비에이블

코로나19는 주식 시장에 큰 변화를 몰고 왔다. 역사상 가장 빠른 속도의 주가 폭락과 사상 최고 수준의 유동성 공급 그리고 거짓말 같은 반등이 불과 몇 달 사이에 나타난 것이다. 유명 기업의 주가가 1년 안에 2배 혹은 몇 년 만에 10배나 상승하는 것은 단순히 유동성의 힘이 아닌, 기업 혹은 산업에 질적인 변화가 나타났다는 것을 의미한다. 10년간 건설·부동산 애널리스트로 활동하고 있는 채상욱 저자는 애널리스트로 활동하면서 짧은 기간에 고속 성장하는 기업들에 큰 관심을 갖게 되었고, 성공한 투자자들은 하나같이 이러한 기업에 투자했다는 것 또한 알게 되었다. 그리고 마침내 반드시 성장하는 기업의 특징, 주식 가격의 흐름 등을 깨우치게 된다. 채상욱 저자는 이러한 깨우침을 발판 삼아 지금 가장 주목해야 할 기업, 시장을 꼼꼼하게 분석해 투자자의 미래에 대해 설명한다. 월급만으로는 노후를 준비하기 어려운 시대, 이 시대에서 채상욱 저자의 조언대로 성장주에 대한 아이디어를 얻고 나만의 투자 원칙을 세운다면 '부자가 되는 길'에 한 걸음 다가가게 될 것이다.

NETFLIX



넷플릭스

; 당신의
흥미를
자극하는
콘텐츠



【영화】 오버 더 문

1974년부터 2012년까지 디즈니 작품을 맡으며 전설적인 애니메이터가 된 글렌 킨이 새로운 뮤지컬 애니메이션 영화를 선보인다. 영화는 꿈 많은 12살 소녀 페이페이의 모험을 다룬다. 어머니로부터 알게 된 달의 여신 '항아', 그 전설을 증명하기 위해 우주여행을 결심한 페이페이는 달나라로 떠난다. 혼자자 아닌, 장난꾸러기 동생 친친, 반려동물 번지, 개골개골과 함께. 항아를 만나기만 하면 끝날 줄 알았던 페이페이의 모험은 예상치 못한 상황을 통해 새로운 국면을 맞이하며 흥미진진함을 증폭시킨다. 영화의 내용은 중국의 '항아' 설화를 모티브로 하고 있는데, 글렌 킨은 영화의 배경인 중국, 넓게는 아시아 문화를 적극적으로 반영하기 위해 실제 아시아계 배우들을 캐스팅했다. 이 중 한국계 배우 존 조, 켄 정, 산드라 오가 속해 있기도 하다. 또한 뮤지컬을 토대로 하는 영화이니만큼 브로드웨이 뮤지컬 극장에서 일한 경력이 있는 제작자 페일린 차우와 함께 캐릭터의 감정을 잘 전달할 수 있는 음악에도 신경을 썼다. '믿는 사람에게만 펼쳐지는 세상'에서 페이페이가 겪게 될 모험은 과연 무엇일지, 그 모험을 응원하며 지켜보게 된다.



【예능】 THE 정돈된 라이프

우리나라 예능에 <신박한 정리>가 있다면 미국에는 <THE 정돈된 라이프>가 있다. 의뢰인의 집을 방문해 어지러워진 공간을 재탄생시킨다는 점은 같지만, <THE 정돈된 라이프>는 <신박한 정리>와 달리 유명한 외에 일반인의 집에도 방문하며 집 전체가 아닌 특정 공간에 집중해서 컨설팅한다는 점에서 차별화된다. 공간 컨설팅은 'The Home Edit'이라는 회사를 운영하는 클리야와 조애나가 맡는다. 무조건 버리고 비우는 미니멀라이프를 권장하기보다는 의뢰인의 사연과 성향에 맞는 공간 활용법을 알려주는 것이 이 정리 예능의 특징. 리즈 위더스푼이 출연했던 편에서는 드레스룸 위주의 정리, 닐 패트릭 해리스가 출연했던 편에서는 아이 방 위주의 정리를 보여준다. 그들의 정리법 중 가장 대표적이라 할 수 있는 것은 물건을 색깔별로 정리하는 '레인보우 정리법'. 질서 없이 늘어져 있던 물건들을 빨주노초파남보 순서대로 모아두기만 해도 확실히 보기 좋아진다. 이외에도 여러 수납 도구를 활용한 카테고리별 정리를 선보이는 등 정리 전문가의 내공이 묻어나는 손길로 공간을 바꾸어 놓는다. 유난히 정리되지 않던 공간을 치우지 않고 미뤄두기만 했었다면, 이번 기회에 <THE 정돈된 라이프>를 참고해 Edit해 보면 어떨까.



【다큐멘터리】 소셜 딜레마

소셜미디어는 우리에게 어떤 영향을 끼치고 있을까? 페이스북, 트위터, 구글, 유튜브와 같은 소셜미디어업체의 전·현직 종사자들이 소셜미디어의 중독성을 경고한다. 소셜미디어가 불러오는 해악에 대해 말하고 있는 이 다큐멘터리는 전 구글 디자인 윤리학자인 트리스탄 해리스를 중심으로 하여 소셜미디어 종사자들을 인터뷰하는 구성으로 이루어져 있다. 해리스는 소셜미디어를 두고 흔히 우리가 생각하는 것과 같이 편리하게 정보를 취할 수 있는 '도구'가 아니라고 말한다. 소셜미디어는 인간에게 사용되길 기다리는 도구가 아닌, 목적을 달성하기 위해 인간의 심리를 이용하는 거대한 장치이다. 이 거대한 장치는 차곡차곡 모아온 방대한 데이터를 이용해 사람들의 눈을 쉽게 이끌고, 소셜미디어의 진실을 모르는 사람들을 현혹함으로써 중독에 이르게 만든다. 가장 큰 문제는 이러한 중독이 사람들의 판단력을 잃게 만들면서 결국에는 민주주의를 공격하게 될 수도 있다는 것이다. <소셜 딜레마>는 소셜미디어를 이용하는 개인에게 소셜미디어의 진실을 이야기하며 중독에서 벗어나라고 말하는 동시에 소셜미디어를 만든 이들에게도 윤리적으로 행동하기를 촉구한다.



글. 임하울 기자(코메디닷컴)



건 강 한
재 택 근 무

몸 사용법

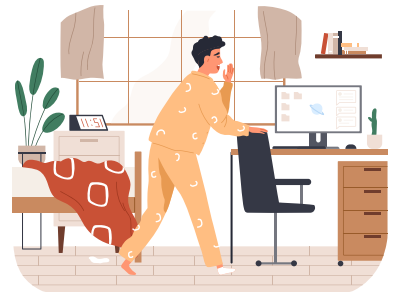
코로나19 바이러스의 확산이 줄어들지 않자 재택근무를 연장하는 기업이 늘고 있다. 이미 IT기업을 중심으로 많은 기업들이 재택근무를 기본 업무 형태로 잡아가고 있는 시점이다. 그중 대부분의 근로자는 새로운 근무 환경에 적응하기 바빠 건강에 소홀해지기 쉬운데, 특히 평소보다 덜 움직이고, 대면 소통이 줄어들면서 몸과 마음에 다양한 문제가 드러날 수 있다. 조금 더 건강하게 일하기 위해서는 우리가 일하는 공간인 근무 환경을 정비해야 할 것이다.

건강을 망치는 재택근무 환경



2019년 소셜 미디어 관리 플랫폼 버퍼(Buffer)에서 원격 업무 근로자 2500명을 대상으로 진행한 설문조사 결과, 원격 업무의 단점에 대해 물었을 때 49%의 근무자가 신체 및 정신 건강 유지에 어려움을 겪는다고 토론했다.

건강도 지키고, 업무 효율성도 높일 수 있는 재택근무 환경을 만들어보자.



1 사생활과 근무 공간의 물리적 경계가 없다

2019년 AOK연구를 보면 원격 업무 근로자의 38.3%가 퇴근 후 전원을 끄는 것이 어렵다고 답했다. 연구를 맡은 헬무트 슈레더는 “가정에서는 업무와 사생활의 경계가 더 모호해진다.”라고 말했다. 공간을 분리하면 근무 시간 동안 집중할 수 있고, 퇴근 후에는 편히 쉬는 데 도움이 된다. 집에서 가장 조용한 곳에 업무 공간을 만든다. 따로 업무 공간을 마련할 수 없다면 책상을 방 끝으로 옮기거나, 퇴근 후에 천으로 작업물을 덮어 물리적으로 일과 생활의 경계를 만드는 것이 좋다.

2 불편한 책상에서 일한다

높은 책상은 손목과 어깨에 무리가 올 수 있는 반면, 낮은 책상은 등에 부담을 준다. 일반적인 책상의 표준 높이는 34인치(86cm)이다. 모니터와의 거리는 50~

70cm 사이로 맞추고, 머리를 약간 숙여서 볼 수 있도록 화면을 조정한다.

3 자연광 밑에서 일한다

햇빛을 정면으로 보거나 모니터에 햇빛이 반사되는 공간은 피하는 것이 좋다. 눈에 많은 부담을 주고, 두통이 심해질 수 있다. 모니터를 배치할 때는 창과 평행 선상에 두어야 눈부심을 피할 수 있다. 창에 커튼을 쳐 방의 조도를 낮추는 것도 좋다.

4 잠옷을 입고 일한다

하루 종일 집 안에 있어도 매일 아침마다 옷을 갈아입는 것이 좋다. 외출할 수 있는 복장으로 갈아입으면 일을 하는 마음가짐과 업무 분위기가 조성된다. 화상회의 때 전문적으로 보일 수 있다는 점도 업무에 도움이 된다.

5 집중을 못해 업무 시간이 늘어난다

재택에서 업무를 볼 때는 유연하게 시간을 관리할 수 있지만 그만큼 효율성이 떨어질 수 있다. 사무실에 출근할 때와 같이 일정한 시간에 일을 시작하고 맺을 수 있도록 노력한다. 눈에 띄는 곳에 매일 아침 오늘 해야 할 일을 작성하고 퇴근할 때 목록을 갱신한다.

6 졸음이 쏟아지는 환경을 유지한다

적막이 흐르는 집에서 평소처럼 책상에 앉아서 일하면 졸음이 쏟아질 수 있다. 몸이 나른하다면 컴퓨터를 책상이나 캐비닛에 올려놓고 서서 일해보자. 장시간 앉아있을 때 나타나는 건강상의 위험도 피할 수 있다. 부드러운 음악이나 선풍기 소리로 백색 소음을 만드는 것도 집중력을 유지하는데 도움이 된다.

7 근무시간에 거의 움직이지 않는다

재택근무 중에는 종일 앉아서 생활하기 쉽다. 하지만 너무 오래 앉아 있으면 심장질환, 척추 관련 질환 등의 발병 위험이 높아진다. 휴식시간에는 혼자 가벼운 산책을 하는 등 방역지침을 준수하면서 부족한 활동량을 채워도 좋다. 가벼운 운동은 몸에 활력을 더해 업무 집중도를 올리는 데 도움을 준다.



건강한 재택근무를 위한 눈 건강 Tip

코로나19 확산으로 인해 야외활동이 제한되면서 여가 시간에 전자기기를 보는 게 일상이 되었다. 하지만 오랫동안 기기에 집중하면 평상시보다 눈이 빠르게 피로해져 안구건조증이 생기는 원인이 된다. 안구건조증은 안검염 등 다른 안질환으로 악화할 수 있기 때문에 예방을 위해 생활 습관을 개선하는 것이 좋다.

❶

전자기기를 장시간 이용할 때는 50분마다 10분씩 눈을 감고 휴식을 취한다.



❷

가까운 거리에서 장시간 전자기기를 바라보면 눈이 쉽게 피로해진다. 초점을 조절하는 모양체근이 수축되어 있기 때문이다. 가끔씩 먼 곳을 응시해 모양체근을 이완시킨다.



❸

물을 자주 마시고, 실내가 건조하지 않도록 40~60% 사이의 적정 습도를 유지한다.



❹

비타민 A가 풍부한 녹황색 채소를 꾸준히 섭취한다.



스트레칭으로 찌뿌둥한 몸 풀기



굳이 외출을 하지 않더라도 1시간마다 1분이라도 일어서서 스트레칭을 하고, 몸을 움직여주는 것만으로도 관련 질환을 예방할 수 있다. 특히 오래 앉아있을 때는 어깨, 엉덩이, 종아리 위주로 스트레칭을 하는 것이 좋다.

업무 중에 기구 없이 할 수 있는 스트레칭을 알아보자.

1 어깨 스트레칭

오른손을 머리 위에 얹고 조심스럽게 머리가 오른쪽으로 구부러지도록 당긴다. 목이 약간 당기는 느낌이 들 정도로만 구부리면 된다. 반대쪽도 동일한 방법으로 푼다. 어깨를 최대한 귀까지 움츠려 올린 뒤 5초 버틴다. 그 후 어깨를 최대한 많이 낮추고 5초 버틴다. 어깨 근육의 긴장이 풀릴 때까지 동작을 반복한다.

2 등 스트레칭

방문을 열어둔 다음 문 앞에 똑바로 선다. 문이 안쪽으로 열린다면 문 바깥쪽에 서면 된다. 자세를 잡으면 팔을 펴서 손바닥으로 문 양쪽을 짚는다. 이때 양쪽 팔꿈치는 약간 구부러진 상태를 유지한다. 손바닥으로 벽을 세게 밀면서 등 근육이 스트

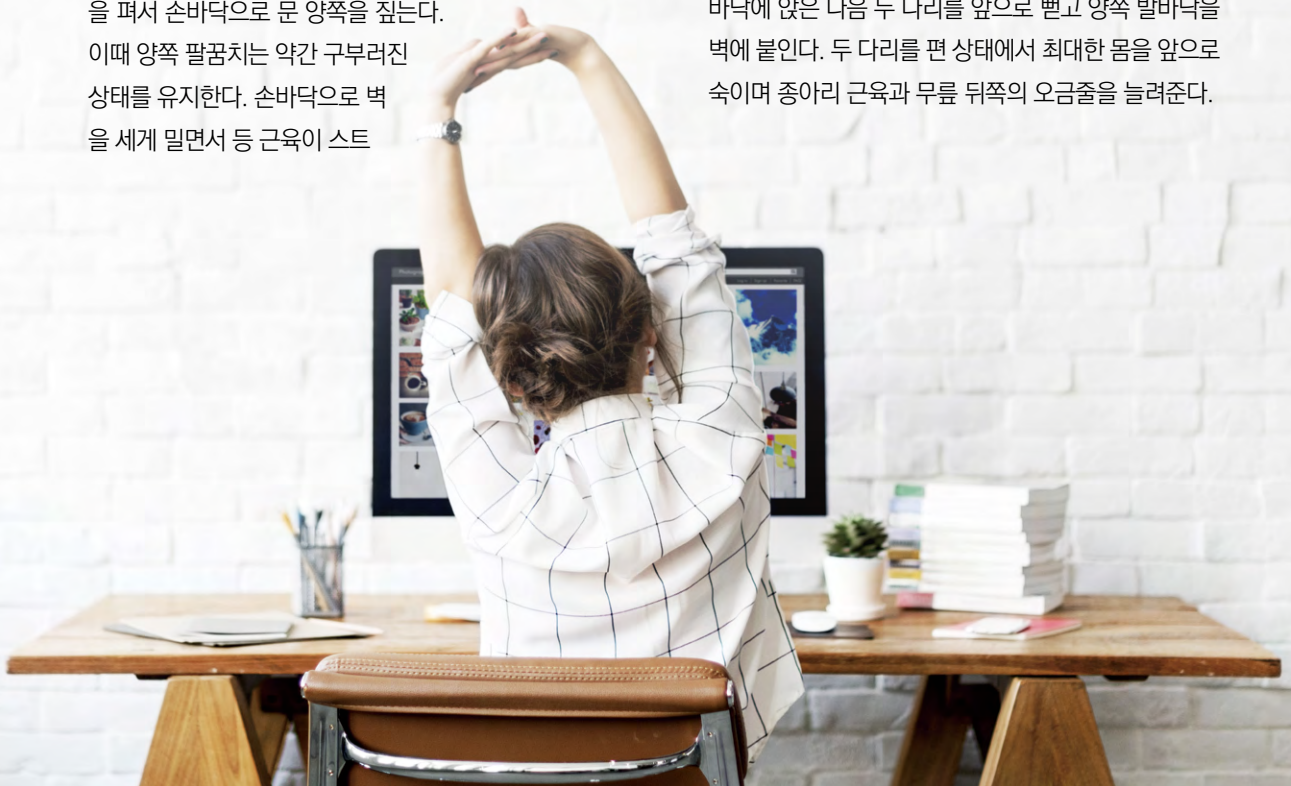
레칭되는 느낌을 받도록 한다. 그리고 앞으로 걸어 나간다는 느낌으로 힘을 가하면 가슴과 팔 근육이 전체적으로 이완된다.

3 엉덩이 스트레칭

단단한 의자를 준비하고 마주 본 자세로 선다. 오른쪽 발을 들어 의자 위에 올려놓고 양손은 골반 위에 올려놓는다. 무게 중심은 왼쪽 엉덩이 부분으로 옮긴다. 반대쪽 다리를 올려 동일한 동작을 취한다.

4 종아리 스트레칭

바닥에 앉은 다음 두 다리를 앞으로 뻗고 양쪽 발바닥을 벽에 붙인다. 두 다리를 편 상태에서 최대한 몸을 앞으로 숙이며 종아리 근육과 무릎 뒤쪽의 오금줄을 늘려준다.



글. 백혜린



하루를 알차게 보내는 방법에는 여러 가지가 있겠지만, 무엇보다 가장 쉬운 방법은 다가올 미래에 대한 계획을 세우고 지나간 하루를 기록하는 것이다. 순간순간 지나가는 일상들을 그대로 흘러보내지 않고, 나만의 방식으로 기록함으로써 더 풍성한 일상을 완성한다. 시대가 바뀌면서 기록의 도구는 종이 외에도 다양해졌고, 현재 많은 사람이 편리하게 사용하는 NO.1 도구는 단연코 '아이패드'라 할 수 있다. 하지만 아무리 유용한 도구라 해도 사용법을 모르면 말짱 도루묵. 사용법을 제대로 알고, 기록하며 나만의 아이패드 라이프를 만들어 보자.



유 튜 버 그 해

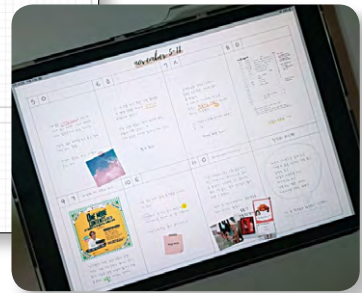
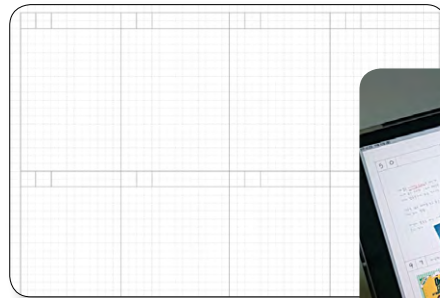
아이패드의 다양한 활용법에 대한 콘텐츠를 다루고 있는 유튜버 그해는 약 6만 명의 구독자를 보유하고 있다. 아직 아이패드가 익숙하지 않은 '초보 아이패드 사용자'를 위한 여러 가지 꿀팁을 제공한다. 다이어리 꾸미기에 도움이 되는 굿노트 스티커, 메모지 등을 블로그에 무료로 공유하거나 굿노트 속지를 제작해 스마트스토어를 통한 판매를 진행하고 있기도 하다.



네이버 블로그 <https://blog.naver.com/guehae95> 인스타그램 @gue.hae



컴퓨터가 없어도 어플을 잘 활용한다면 다이어리를 쓸 때 필요한 속지를 만들 수 있다. 일정을 정리하는 다이어리에 있어 필수 요소인 '먼슬리'와 '위클리' 속지를 내 손으로 직접 만들어 본다.



굿노트

유료이긴 하지만, 아이패드를 쓰는 여러 이유 중에 큰 지분을 차지하는 필기 어플이다. 필기감이 좋을 뿐만 아니라 그야말로 정말 종이 다이어리를 쓰는 것처럼 하나부터 열까지 나의 스타일로 꾸밀 수 있다. 자유도가 높고 기능 또한 다양해 매우 편리하다.

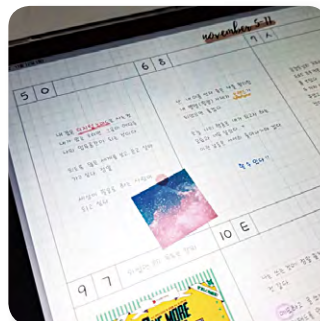


키노트

애플의 기본 어플로, '키노트'라는 이름에서 짐작할 수 있듯이 의사를 전달하기 위한 프리젠테이션 어플이다. 프리젠테이션 어플이지만 단순히 프리젠테이션을 만들 때만 활용되는 것이 아니라, 다이어리 속지나 스티커를 만들기 위해 쓰이기도 한다.

Step 1 키노트로 모눈 속지 만들기

- ① 새 프리젠테이션을 열어 슬라이드의 사이즈를 정한다. '도큐먼트 설정'에 들어가면 슬라이드 크기를 측정할 수 있다. 굿노트 속지를 꼭 찬 화면으로 만들고 싶다면, 4:3 비율로 슬라이드 크기를 만들면 된다. 4:3을 누른 상태에서 '사용자화'를 누르면 너비와 높이의 정확한 사이즈를 볼 수 있다. 사이즈를 정확히 알아야 하는 이유는 모눈 한 칸의 사이즈를 1:1의 비율로 맞추기 위해서다. 4:3 비율은 너비가 1024pt, 높이가 768pt이기 때문에 가로는 64칸, 세로는 48칸으로 만들면 된다.
- ② 원하는 표의 형태를 선택한 뒤 칸수를 설정하고, 완성된 표를 슬라이드 크기에 맞게 늘려준다. 그리고 중앙에 딱 맞게 맞추면 가로 세로에 노란 선이 생긴다.
- ③ 완성된 모눈 선을 연하게 해주고 싶으면 표를 이미지로 저장해 놓고, 빈 화면에



네모 도형을 슬라이드 크기에 맞춰 늘려준 다음 '채우기'를 눌러 아까 저장한 이미지를 불러온다. 이때 '타일'을 선택하고 크기 조절을 해주면 모눈의 사이즈를 조절할 수 있다. 여기서 불투명도를 조절하면 연한 회색의 모눈을 만들 수 있다. '내보내기'에서 'PDF'를 선택하고 '굿노트에 복사'를 해주면 끝이다.

Step 2 굿노트 양식 만들기

키노트로 완성한 모눈 속지를 이용해 모눈을 일종의 자라고 생각하고 머릿속에 구상해 뒀던 양식대로 그려주면 된다. 이때 하나의 선만 제대로 그리면 복사해서 편하게 사용할 수 있다. 처음에 선을 잘 그려야 모서리가 깔끔하다. 그려준 틀 안의 모눈 수를 센 뒤 적당한 비율로 칸을 나눠준다. 내용을 적을 수 있는 공간과 날짜란을 구분하면 양식 완성이다.

Step 3 배경을 백지로 만들기

펜으로 그린 것이다 보니 '올가미툴'로 선택하면 자기 멋대로 움직이게 되는데, 이는 '현재 페이지 내보내기'를 통해 PDF 파일로 저장하면 고정된다. 마지막으로, 키노트를 다시 열어 빈 화면의 새 슬라이드를 내보내 아무것도 없는 빈 화면을 PDF 파일로 만들어준다. 그리고 굿노트 '서식 보관함'으로 들어가 폴더명을 입력한 뒤 생성된 폴더에 들어가 편집을 통해 아까 저장한 빈 화면 양식을 불러온다. 아까 만든 모눈 속지(PDF 파일로 저장하기 전 펜으로 그린 양식)도 불러와 '추가 옵션'에서 '종이 서식 변경'을 통해 빈 화면 종이 서식을 선택하면 배경이 모눈에서 백지로 변하게 된다. 아까와 같은 방식으로 PDF로 저장해서 사용하면 된다.



스플릿뷰는 분할된 두 개의 화면을 동시에 보며 생산적인 노트를 할 수 있도록 도와주는 기능이다. 이를 잘 활용하면 시간도 절약하고, 더 편리한 아이패드 라이프를 즐길 수 있다.

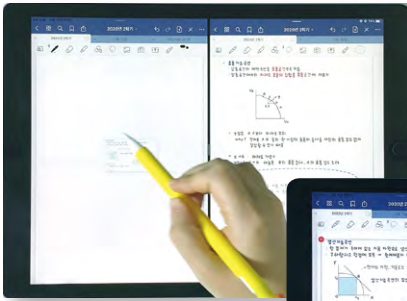
스플릿뷰를 활용하는 6가지 방법 |||||**✓ 필기, 사진, 텍스트를 다른 창에 붙여넣기**

노트한 것을 다른 노트에 옮겨주고 싶을 경우, '올가미 선택'을 통해 다른 창으로 끌어서 옮겨주면 쉽게 붙여넣을 수 있다. 필기뿐만 아니라 사진, 텍스트의 경우에도 적용된다. 사진의 경우에는 바로 편집도 할 수 있다. 굿노트에 스티커를 저장해 놓고 다른 문서에 들어가 복사해서 사용했거나 이미지에서 스티커를 가지고 오는 방법으로 사용하기보다는 스플릿뷰를 이용하면 훨씬 편리하다.

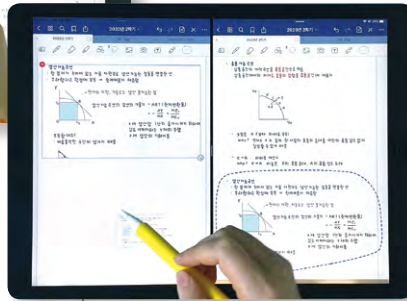
✓ 스크린샷을 다른 창에 붙여넣기

캡처하고 싶은 부분을 올가미로 지정해서 '스크린샷 촬영'을 누르면 이미지 형태로 스크린샷이 가능하다. 촬영한 내용을 눌러 다른 창으로 옮겨주면 이미지 형태로 붙





여넣을 수 있다. 공부할 때 많이 접하게 되는 그래프나 그림을 그대로 옮길 수 있어 필기에 큰 도움이 된다.



✓ 폴더 간 문서 이동하기

작성한 노트를 다른 폴더로 옮기고 싶을 때 스플릿뷰를 활용하면 간단하다.

✓ 변환된 텍스트를 다른 창에 붙여넣기

내가 한 필기를 텍스트로 변환한 파일 또한 다른 창으로 복사할 수 있다.

✓ 한 문서에서 다른 문서로 페이지 이동 및 복사하기

기존 페이지를 다른 문서로 옮기고 싶을 때는 네모 네 개로 표시된 아이콘에 들어가 옮기고 싶은 페이지를 끌어다 다른 창에 띄워진 네모 네 개 창에 놓아주면 아주 빠르게 한 문서에서 다른 문서로 페이지를 복사할 수 있다. 다중 선택해 여러 페이지를 이동할 수도 있다.

✓ 한 문서의 페이지를 이미지로 가져오기

공부 복습 시 아주 유용한 기능 중 하나다. 필기한 페이지를 다른 문서의 이미지로 불러와 부분 부분을 가리면서 복습할 수 있어 효율적인 학습을 돕는다.

스플릿뷰를 여는 7가지 방법

- 1 독(Dock)에서 앱 아이콘 드래그
- 2 라이브러리에서 문서 또는 폴더 드래그
- 3 스포트라이트 검색에서 앱 아이콘 드래그
- 4 네모 네 개 아이콘에서 페이지 드래그
- 5 탭 드래그
- 6 '새로운 윈도우에서 열기'를 선택
- 7 탭 표시 줄에서 분할하기 아이콘 사용

글씨 연습하기



아이패드로 글씨를 쓰는 것이 어색하다면, 연습을 통해 충분히 나아질 수 있다. 유튜브 그해는 블로그를 통해 '글씨교정본'을 공유하며 글씨를 연습하는 데 도움을 주고 있다. 회색 글자 위에 글씨를 따라 쓴 다음, 회색 글자의 도움 없이도 한 번 더 씌으로써 큰 도움이 된다. 굿노트5 어플 기준 0.5mm의 두께를 적용하면 그해의 글씨체와 비슷한 느낌을 낼 수 있다. 가로선, 세로선을 생각하며 따라 쓰면 더욱 효과가 좋다.

어느 날, 우리 집에 찾아온

초록

우리의 삶을 위협하는 코로나바이러스로 인해 집에 있는 시간이 많아진 요즘, 우리에게 '집'은 더욱 소중한 공간이 되었다. 밖을 그리워하면서도 어쩔 수 없이 집에 머물러야만 하는 상황에서 우리가 할 일은 집을 재정비하는 것. 답답한 마음을 환기할 수 있는 인테리어로 집을 새롭게 꾸며본다. 밖을 나가지 않아도 정원에 와있는 것만 같은 플랜테리어를 통해 탄생한 새 공간. 그렇게 우리 집에 초록의 공간이 찾아왔다.





플랜테리어 하는 법

식물(Plant)과 인테리어(Interior)를 합친 말인 ‘플랜테리어’는 식물 또는 식물 관련 소품들로 공간을 연출하는 것을 말한다. 자연친화적인 분위기를 조성해줄 뿐만 아니라 공기 정화 및 가습, 냄새 제거, 전자파 차단 등의 효과가 있어 많은 사람이 시도하는 인테리어 방식이다. 식물이 가져다주는 싱그러움과 안정감으로 지친 하루를 힐링해 본다.

1. 식물이 자랄 수 있는 환경을 마련하자

플랜테리어를 하기 위해서는 집에 식물을 들일 수 있는 공간과 환경이 있는지를 먼저 체크해야 한다. ‘생명’이 있는 식물이기엔 그냥 방구석 한자리에 놓아둔다고만 해서 인테리어가 완성되는 것이 아니다. 따라서 시들지 않고 잘 자랄 수 있도록 돌보아줄 환경이 필요하다. 식물에게 필요한 햇빛, 물, 바람을 적절히 제공할 수 있는 환경을 마련한 뒤, 인테리어를 시작하자. 미숙한 보살핌으로 식물을 망칠까 걱정된다면 건조에 강한 식물을 선택하는 것이 좋다.

2. 식물의 특징에 맞는 분갈이를 하자

인테리어할 식물을 구매했다면, 가장 먼저 해주어야 할 것은 바로 분갈이다. 분갈이는 단순히 화분을 바꾸기 위한 이유 때문이 아닌, 식물의 건강을 위해서 해야 할 필수 항목이다. 식물을 구매한 곳에서 해충이 옮겨왔을 수도 있고, 흙의 상태가 좋지 않거나 뿌리가 숨 쉴 공간이 부족할 수 있기 때문이다. 뿌리를 최대한 건드리지 않고 기존의 흙을 털어내 식물의 특징에 맞는 비율로 배합된 새 흙에 심어주면 되는데, 이때 흙은 ‘물을 얼마나 좋아하는’ 식물인지에 따라 다르게 배합한다. 물을 오래 머금은 ‘배



양토'와 물 빠짐이 좋은 '마사토'를 각기 다른 비율로 배합하는 것이다. 또한 큰 화분인지, 작은 화분인지에 따라서도 배합이 달라지는데, 보통 작은 화분은 물을 많이 줘도 머금은 양이 적으므로 배양토의 비율을 높게 한다.

3. 공간에 어울리게 배치하고 활용하자

마음에 드는 식물을 마음에 드는 화분에 옮겨 담았다면, 이제 최종적으로 놓아야 할 위치를 고민할 때다. 식물이 자랄 수 있는 환경이라면 어디든 크게 상관은 없지만 식물이 가진 모양, 성질에 따라 더 어울리는 곳이 있는 법이다. 활동량이 많거나 휴식을 취하고 싶은 장소에는 공기정화에 좋은 화분을 둔다던가, 공간의 중심을 잡아주며 더 넓어 보이게 하는 효과가 있는 대형 화분은 거실에 두는 방식. 화분의 소재에 따라서도 다양한 느낌을 연출할 수 있는데, 빈티지 가구에는 유리 재질의 화분을, 무채색의 모던한 가구에는 스톤 재질의 화분을 배치하면 잘 어울린다. 물론 인테리어에 정해진 답은 없다. 식물이 자랄 수 있는 공간이라는 전제하에 마음이 가는 대로 가구, 소품과 어우러지도록 꾸며주면 된다. 플랜테리어를 통해 한 층 싱그러워진 나만의 공간이 더욱 소중한진다.

플랜테리어용 식물 구매하기

[조인폴리아]

- 경기 파주시 월롱면 영대리 858

국내 최대 규모를 자랑하는 파주의 화훼농장이다. 이곳에서 공중식물인 '틸란시아'를 국내 최초로 선보였다고 한다. 식물에 관심이 많은 사람이라면 꼭 한 번 방문해보야 할 곳. 인기가 많은 품종 외에 희귀 품종도 다양하게 판매하고 있어 구경할 거리가 많다. 방문고객에게는 30% 할인이 되니 합리적인 가격에 식물을 구매할 수 있다. '셀프 분갈이 코너'에서 바로 분갈이를 해 집에 가져갈 수 있어 편리하기도 하다.

[심폴]

식물을 직접 가져오기 번거롭다면, 온라인을 통해 구매하면 된다. 다양한 농장에서 길러지는 방대한 규모의 식물을 사이트를 보며 쉽게 파악하고, 직거래 또는 경매로 구매할 수 있다. 심폴의 일부 회원들은 작은 화분을 구매해 잘 키운 다음, 다른 화분에 옮겨심어 되파는 일명 '식물 재테크'를 통해 소소한 이익을 내고 있기도 하다.



플랜테리어 인기 식물 세 가지

1 몬스테라



열대우림이 원산지인 대형 관엽 식물로, 잎사귀에 구멍이 나 있는 것이 특징이다. 구멍이 뚫린 모양 때문에 ‘스위스 치즈 식물’이라는 별명이 있기도 하다. 라틴어로 ‘이상하다’는 뜻의 몬스트럼(Monstrum)에서 유래된 이름처럼 환경이 변화하거나 크게 관리해주지 않아도 잘 자라는 괴물 같은 생명력을 가졌다. 또한 공기를 정화하는 능력이 있어 새집증후군이나 미세먼지 차단을 위해서도 좋은 식물이다.

Tip • 뿌리가 많고 성장 속도가 빠른 식물이기 때문에, 큰 화분에 키울 것을 추천한다. 수경 재배로 키우면 성장 속도를 조금 늦출 수 있다. 물을 좋아하는 식물이라다 과습은 금물이다. 봄에서 가을까지는 겉흙이 마르면 물을 주고, 겨울에는 흙 안쪽까지 충분히 말랐을 때 물을 주어야 한다.

2 아레카야자



야자류 중 가장 인기 있는 식물로, 짙은 큰 키에 깃털 같은 잎사귀가 달린 모양을 가졌다. 시원시원한 잎과 줄기가 마치 휴양지를 온 것만 같은 느낌을 줘 미국적인 인테리어를 할 때 가장 어울린다. NASA(미항공우주국)에서 선정한 공기정화 1순위 식물로 범할 정도로 뛰어난 공기정화효과를 지녔을 뿐만 아니라 증산작용 또한 우수해 천연가습기의 역할을 하기도 한다.

Tip • 아레카야자의 잎은 직사광선에 오래 노출되면 노란색으로 변하게 되는데, 이는 한 번 변하면 되돌리기 힘들기 때문에 반음지에서 키워야 한다. 또한 습도가 낮으면 벌레가 생길 수 있어 잎사귀에 틈틈이 분무질을 해주며 습도를 유지해야 한다.

3 유칼립투스



은은한 녹색 잎과 잎에서 나는 특유의 청량한 향기가 특징인 식물이다. 전 세계에 약 700종 이상의 품종이 존재하는데, 우리가 가장 흔히 볼 수 있는 품종은 ‘구니’이다. 보족한 모양의 ‘파블로’는 인테리어 소품을 만들 때 많이 사용하고, ‘라디아타’는 코알라의 주식으로 국내 원예용으로는 잘 찾아볼 수 없다. 물 주기에 다소 예민한 식물이라 세심한 관리가 필요하다.

Tip • 햇빛을 아주 좋아하기 때문에 베란다와 같이 햇빛이 잘 드는 곳에서 키우는 것이 좋다. 겨울철에 기온이 내려가면 잎의 색깔이 붉게 변할 수 있는데, 이는 자연스러운 현상으로 봄이 되면서 점차 원래의 색으로 돌아온다. 줄기 끝부분에 생장점이 있어 그 부분을 가지치면 더 이상 위로 자라지 않고 옆으로 자라도록 만들 수 있다.

NEWS

LOCAL FINANCE ASSOCIATION

01 2020. 11. 02.

2020년 밀양시 '찾아가는 지방재정 세미나' 개최

밀양시는 10월 30일 '밀양시 지방재정과 국고보조사업 관리 방안' 등을 주제로 찾아가는 지방재정 세미나를 개최했다고 밝혔다. 세미나는 재정분권과 연계한 밀양시 재정현황 국고 보조사업 관리 방안 투자심사사업 컨설팅 등을 세부주제로 진행됐다. 한국지방행정연구원 조기현 실장은 지방교부세 법정률 인상 및 재정형평기능 강화 등 추가적인 제도개선을 제시했으며 조선대학교 이종하 교수는 국고보조사업의 여러 유형에 맞는 맞춤형 관리 방식으로 재정관리체계를 정립해야 한다는 의견을 제언했다. 밀양시는 전문가 자문 의견을 토대로 세입예산 확충 및 체계적인 보조금 관리 방안을 마련해 시행할 계획이라고 전했다. 박일호 시장은 "어려운 재정여건 속에서 밀양시 지방재정 발전을 위한 효율적인 방안을 모색하는 뜻깊은 시간이 됐다."라며 "건전하고 합리적인 지방재정 운영으로 코로나19를 극복하는 지역경제 활성화와 시민 생활 안정 지원에 지속적으로 노력할 것"이라고 밝혔다.



02 2020. 11. 03.

있고 있던 지자체 땅 찾기 도와주고 관리까지

행정안전부 산하 한국지방재정공제회가 공유재산 위탁관리와 실태조사 지원사업 등 '공유재산 전문기관'으로 도약하기 위한 다양한 서비스를 추진하고 있다. 한국지방재정공제회는 지자체로부터 위탁을 받아 공유재산인 토지·건물 등을 임대하거나 무단으로 사용한 자에게 변상금을 부과하고 불필요한 재산은 매각하는 등 전문적 관리를 담당한다. 현재 인천 서구와 전남 화순군 2개 지자체의 공유재산을 관리하고 있으며, 그 외에도 전북 장수군 등 4개 이상의 지자체와 위·수탁 계약을 협의해 나가며 사업 규모를 점차 확대할 예정이다. 지자체의 공유재산 업무 담당자를 위한 '온라인 공유재산 실무 교육'도 개설했다. 특히 올해는 신종 코로나바이러스감염증(코로나19) 사태로 현장 교육이 제한되면서 비대면(언택트) 영상 교육을 제공했는데, 전국 105곳 이상의 지자체 공무원들이 이수하는 등 높은 관심을 보이고 있다. 김동현 공제회 이사장은 "공유재산에 대한 지자체의 관심과 관계부처의 지원 등이 맞아떨어져 안정적 사업 운영과 지속적 발전을 이뤄낼 수 있었다."라며 "앞으로도 지자체의 다양한 수요를 충족하기 위해 더욱 전진해 나가겠다."라고 전했다.





03 2020. 11. 09.

한국지방계약학회·한국지방재정공제회, ‘해외조달제도’ 학술대회

한국지방계약학회는 한국지방재정공제회와 함께 11월 9일 서울 마포구 한국지방재정공제회 2층 교육장에서 ‘해외조달제도’를 주제로 학술대회를 개최했다. 이번 학술대회는 포스트 코로나 시대 해외조달 제도 동향을 파악하고 이를 통한 우리 제도의 개선 과제를 찾기 위해 마련됐다. 이날 신정규 충북대 로스쿨 교수는 ‘EU, 독일의 조달법제’를, 이미정 한국조달연구원 박사는 ‘코로나19 이후 해외조달제도 변화’를, 김권일 충남대 법률센터 박사는 ‘미국의 조달법제’를 주제로 발표했다. 신 교수는 “독일 경쟁법 제127조의 ‘경제적으로 가장 유리한 입찰’은 최소비용을 의미하는 것이 아니라 ‘최선의 가격-성과 비율에 의한 입찰’을 의미한다.”라며 “낙찰의 기준에 있어서 경제적 의미에 기초한 예산법적 의미보다 객관적 성격을 가지는 경제적 합리성에 기반한다는 점이 특징”이라고 설명했다.



04 2020. 11. 13.

인천 서구에 녹색이 더해지다... ‘서구 지방재정의 숲’ 준공식 개최

주위를 둘러싼 녹색 빛을 즐기며 지친 일상을 잠시 내려놓고 쉬어갈 수 있는 힐링의 공간이 인천 서구에 한 곳 더 모습을 드러냈다. 인천 서구새마을회는 11월 12일 이재현 서구청장, 이부종 새마을회장, 박병열 한국지방재정공제회 경영혁신본부장을 비롯해 새마을지도자 등 30여 명이 참석한 가운데 ‘서구지방재정의 숲’ 준공식을 열었다. 한편 ‘서구지방재정의 숲’은 한국지방재정공제회가 ‘도심숲 조성 사회공헌 사업’의 일환으로 추진하는 것으로, 지난 5월 공모사업에서 서구새마을회가 선정돼 사업비 1억 원을 지원받아 사업을 추진하게 됐다. 이후 인천서구 새마을회가 시행 주체가 되어 서구의 적극적인 지원을 받아 구유지(오류동 1551번지) 일대에 면적 1,320㎡ 규모의 숲을 조성해 ‘도심 속 주민 쉼터’로 거듭나게 된 것이다. 준공식에 참석한 이재현 서구청장은 “공모사업에서 서구를 선정해준 한국지방재정공제회에 감사드리며, 녹색 숲을 조성하고자 온 힘을 다해 애써주신 서구새마을회 회원 여러분에게도 고마움을 전한다.”라며 “앞으로도 서구에 녹색의 가치를 더할 명품 공간을 지속 조성해 나갈 것”이라고 밝혔다.



ebook.lofa.or.kr

2020년 독자가 뽑은 지방재정지 우수 원고 선정 관련 투표 요청

항상 우리 <지방재정>지를 애독해주시는 독자 여러분들께 감사의 말씀 드립니다.
본 정책전문지는 지방재정 발전과 현업공무원들의 지식경영에 기여하고자 발간되는 격월간 정기간행물로
'지방재정발전 지원으로 지방자치단체들의 성공적 지역경영을 뒷받침한다.'라는
한국지방재정공제회의 미션을 실현하는 회원지원사업의 일환으로써,
1982년부터 시작해 현재까지 전 지방자치단체 및 중앙정부, 학계 등에 배부되고 있습니다.

<지방재정>지에 수록된 원고의 품질향상 및 정책반영 등 실무 활용도 제고를 위해
게재된 논문 중에서 '2020년 독자가 뽑은 우수 원고'를 선정·시상하고자 합니다.
뒷면의 내용을 참고하시어, 실무에 도움이 되셨던 논문을
1개 이상 선택해주시기 바랍니다.

바쁘신 가운데 시간을 내어주시는 것에 감사드리며,
더욱 유익한 정보를 실을 수 있도록 노력하겠습니다.

- | 투 표 방 법 | 실무에 도움이 된 논문에 ○ 표시(3개 이내 복수응답 가능)
- | 마 감 기 한 | 2020. 12. 7.(월)
- | 제 출 방 법 | 메일 혹은 팩스, 공문 시행 가능
붙임 투표 요청서 1부(뒷면 참고)
한국지방재정공제회 기획조정부
Tel. 02)3274-2045 / Fax. 02)3274-2008
E-mail. shchi@lofa.or.kr
- | 논문 원본 확인 | <http://ebook.lofa.or.kr>

2020
BEST THESIS
AWARDS

실무에 도움이 된 논문을 선택하시어 기입란에 ○ 표시해 주시기 바랍니다(3개 이내 복수 응답 가능).

구분	제목	집필자	투표
'19년 제5호	◎ 특집 주제: 세계 잉여금 발생원인과 관리 방안		
	- 순세계 잉여금 발생원인 분석과 현황	류춘호	
	- 자치단체의 세계 잉여금 발생과 구조적 한계	박충훈	
'20년 제2호	◎ 특집 주제: 학령인구를 고려한 합리적인 지방교육재정 연계 방안		
	- 학령인구 감소에 대응한 지방교육재정 지출 구조 분석과 시사점	하정봉	
	- 학령인구 감소에 대한 일본의 대응	김재훈	
'20년 제3호	◎ 특집 주제: 코로나19의 지방재정 영향		
	- 코로나19에 대한 주요국의 재정정책 관련 대응	지성현	
	- 코로나19로 인한 지방재정의 영향	조임곤	
'20년 제4호	◎ 특집 주제: 지역경기 침체 극복을 위한 지방재정의 역할		
	- 지역경기 침체의 동향과 지방재정(세수 중심) 관련 영향	김필현	
	- 지역경기 침체 극복을 위한 정책 대응 경험 사례 및 시사점	이호	
'20년 제5호	◎ 특집 주제: 자치구의 재정 현황 분석과 재원 확충 방안		
	- 광역시와 자치구의 재정구조와 실태 분석	이상범	
	- 자치구 재원부담 완화를 위한 사회복지 보조금 개편 방안	한재명	
연간 기획 · 특별 기고	◎ 미국 지방자치단체의 공유재산 관리	이정희	
	◎ 일본 자치단체의 공공시설관리 개혁	이창균	
	◎ 공유재산 사용료·대부료의 다양한 산정 방식	라휘문	
	◎ 공유재산과 공유자원	이여경	
	◎ 효율적인 공유재산 정보관리시스템 구축 방안	박정수	
	◎ 일본의 대도시 재정개혁과 과제	이창균	
	◎ 지방정부 금고지정과 지방재정의 효율적 운영 방안	류춘호	
	◎ 분산조달의 거버넌스 설계 방안	이원희	

성함	직급	소속	부서
연락처	주소		

독자 여러분의 적극적인 참여가 더 나은 <지방재정>을 만듭니다.

열린 마음으로 독자의 소리에 귀 기울이겠습니다.

업무개선에 대한 의견, 지방자치단체의 우수사례, 에세이 등 지방재정에 도움이 될만한 글들을 자유롭게 보내주세요. 보내주신 글 중 채택된 원고는 <지방재정>에 반영되고, 집필자에게는 소정의 원고료를 지급합니다.



2020. vol 53

해당 호에 있는 내용을 참고해 문제의 정답을 맞춰주세요.

정답을 12월 31일까지 아래 이메일로 보내주시면 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

Q1

한국지방재정공제회 지방회계통계센터의 연구기획부가 중점적으로 맡고 있는 것으로, 5대 신사업에 속하는 두 가지 컨설팅 사업은 무엇일까?

*힌트: LOFA의 도약

① _____

② _____

Q2

건강 관련 인공지능을 개발하는 프랑스의 '아남네스'라는 스타트업 기업에서 소방구호 의료협회와 함께 개발한 감염 평가 프로그램의 이름은 무엇일까?

*힌트: 글로벌 이슈

정답 : _____

보 내 실 곳

한국지방재정공제회

서울특별시 마포구 마포대로 136, 16층(공덕동, 지방재정회관)

Tel. 02-3274-2045 Fax. 02-3274-2008 E-mail. lofaevent@naver.com



2020년과 함께 새롭게 시작하는 ‘뉴스레터’ 서비스

〈지방재정〉의 뉴스레터 서비스를 통해 최신 지방재정 정책 전문 리포트와 다양한 국내외 재정 이슈, 공제회 소식들을 빠르게 전달해 드립니다.

01 독자가 원하는
핵심 정보를
일목요연하게 구성해

02 깔끔하고
가독성 있는
디자인으로

03 빠르고
정확하게
전달하겠습니다.



전자공문 신청 방법

수신자 지정 → 정부 산하기관 및 위원회 → 한국지방재정공제회
접수 공문 문의전화 : 02-3274-2045

이메일 신청 방법

신규 뉴스레터 신청 접수: 이메일 shchi@lofa.or.kr
신청 시 필수 기입 내용: 성함(소속/직급), 희망 수신 이메일
※ 일반인 독자는 소속/직급 생략 가능

※ 뉴스레터 신규 독자 목록은 격월간 단위로 작성됩니다!



재원을 확충하기 위한 방안을 모색해
더 탄탄한 지방자치단체를 그립니다.