

지방재정의 실태와 복지재정의 발전방향

조 기 현

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서론

흔히 고령화·저출산으로 대표되는 복지수요는 인구사회적 구조변화와 맞물려 급증하고 있을 뿐만 아니라 앞으로 국가경제의 성장동력을 잠식할 정도의 위협요인으로 부각되고 있다. 이에 따라 정부는 복지정책을 국정의 우선과제로 설정하고 적극적인 정책대응에 나서고 있다. 정부가 발표한 ‘함께가는 희망한국 비전 2030’은 바로 고령화·저출산으로 인하여 잠식되는 국가경쟁력을 회복하고 복지선진국을 달성하겠다는 선제적 국가전략으로 볼 수 있다.

‘비전 2030’은 성장동력 확충, 인적자원 고도화, 사회복지 선진화, 사회적 자본 확충, 능동적 세계화 5대 전략으로 구성되어 있으며 50개 핵심과제를 제기하고 있다. 그러나 재원 조달 방법이 막연하다는 비판을 받고 있다. 다른 전략과제와 달리 사회복지 선진화는 지방재정의 긴밀한 협조를 필요로 하기 때문에 재원조달의 불확실성이 더 크다고 볼 수 있다. 사회복지서비스는 국고보조금 정비의 일환에 따라 대부분 지방에 이양되었으며 분권교부세를 신설하여 소요비용을 보전하고 있다. 그러나 분권교부세는 2005년 도입 시점부터 재원부족에 직면하여 적정하고 균질적인 복지서비스를 제공하는데 문제가 있다는 지적이 제기되었다. 각종 시설종사자 인건비, 아동 급식비, 복지시설 유지관리비 등 필수적인 경비를 충족시키지 못할 정도로 교부됨으로써 복지서비스 전달체계가 혼란에 빠지는 사태가 속출하였다.

이에 따라 2006년에는 분권교부세의 법정교부율을 0.83%에서 0.94%로 인상하는 조치를 취하였으나 당초 지방세입이었던 담배소비세 인상분을 반영한 것에 불과하기 때문에 실질적

인 재원확충이라고 볼 수는 없다. 이러한 재원부족은 지방이양사업의 과거 3년~5년 평균에 산액을 기준으로 분권교부세의 법정교부율을 산정한데서 근본적인 원인을 찾을 수 있다. 지방분권을 촉진한다는 명분을 표방하였지만 미래 재정수요의 가장 큰 요소를 자치단체에 전가함으로써 재정부담을 사전에 차단한다는 이해관계가 개입한 결과이다.

문제는 일련의 정책들이 목표와 수단의 불일치, 중앙정부와 자치단체의 정책협조 부재를 동반하면서 지방재정의 부담을 가중시킨다는데 있다. 지방에 이양해 놓고 사회복지서비스의 선진화를 국정과제로 설정하는 과정이 자기모순적일 뿐만 아니라 정책목표를 뒷받침하는 정책수단은 자치단체가 행사하게 된다. 중앙정부가 사회복지서비스의 선진화를 국정과제로 설정하였으면 정책수단 역시 직접 통제해야 하는데 사업의 선정, 재원조달 등 중요한 정책판단은 자치단체가 행사함으로써 당초 기대한 성과를 거두기가 어렵게 된다. 특히 분권교부세를 도입하면서 중앙정부의 부담을 축소하여 지방비 부담이 증가한 자치단체 입장에서는 복지투자 전념할 여력이 소진된 실정이다.

이러한 결과는 국고보조금을 정비하면서 지방분권의 가시적인 성과를 의식하여 지방이양을 성급하게 추진한데 있다. 자치원리에 비추어 볼 때 복지사무는 지방사무이기는 하지만 복지인프라가 취약한 현실에서는 중앙정부 책임하에 관리하는 것이 바람직하였다. 복지재정에 대한 중앙-지방간 분담구조를 재검토해야 할 필요성이 여기에 있다. 이를 위해서는 먼저 지방재정이 복지재정을 감당할 여력이 있는지, 선진 외국의 분담구조와 정책기조는 무엇인지 등과 관련한 논의가 필요하다.

II. 지방재정의 세입·세출구조

1. 지방재정조정제도의 변화

일반적으로 자치단체의 세입·세출 불균형은 정부간 재정관계(Intergovernmental fiscal relation)를 재구축하는 방식으로 대처한다. 우리 나라의 정부간 재정관계는 일차적으로 국세와 지방세로 구성된 조세제도를 기반으로 하면서 이차적으로는 국세 위주의 세원편중에 따른 자치단체의 부족재원을 이전재원으로 보전하고 있다.

이전재원은 일반보조금으로 지방교부세와 조정교부금, 재정보전금이 있으며 특정보조금으로 국고보조금, 시·도비보조금을 운용하고 있다. 그러나 엄밀하게 말해서 일반보조금은 보통교부세, 보통교부금에 국한되며 특별교부세, 특별교부금, 국고보조금 등은 포괄범위의 차이가 있을 뿐 용도제한이 적용된다. 국고보조사업 정비의 일환으로 2005년에 도입한 분권교부세는 사업에 따라 일반보조금과 특정보조금 성격을 혼용하고 있다. 주로 복지사업의 시설 투자는 특정보조금으로 운용하며 여타 경상경비는 일반보조금으로 운용한다¹⁾.

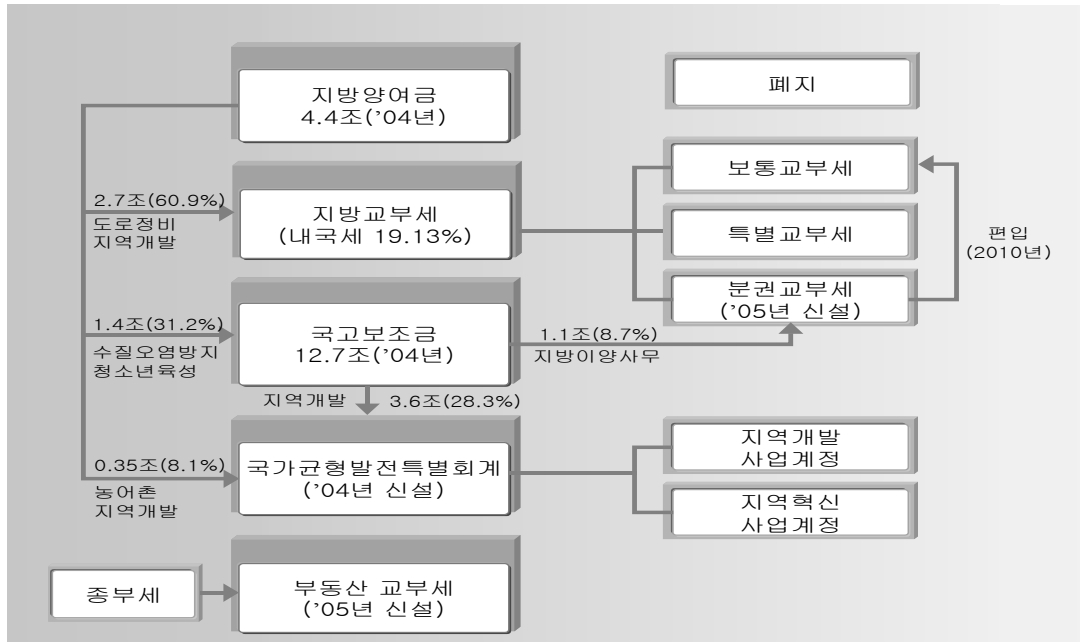
〈표 II-1〉 우리나라 지방재정조정제도 주요 구성요소

	중앙-지방	광역-기초
일반보조금	- 지방교부세 - 보통교부세 - 특별교부세 - 분권교부세(경상경비) - 부동산교부세	- 조정교부금 - 재정보전금
특정보조금	- 국고보조금 - 균형발전특별회계 - 분권교부세(비경상경비)	시·도비보조금

다음 [그림 II-1]은 참여정부 이후 크게 변모된 지방재정조정제도를 압축적으로 설명하고 있는데, 도로정비, 지역개발 등을 담당한 지방양여금을 폐지하는 대신에 지역간 균형개발 및 재정격차 완화를 목적으로 국가균형발전특별회계를 신설하였다. 동시에 국고보조금제도의 효율성을 개선하고자 지역개발 관련 보조사업은 국가균형발전특별회계로 이전하였으며 일부 복지사업은 자치단체에 이전하면서 이전비용을 분권교부세로 대응시켰다. 대신 분권교부세는 지방이양이 안정적인 궤도에 진입한다고 판단한 2010년에 보통교부세에 편입되는 한시적인 이전재원으로 기능한다.

1) 2004년 금액기준으로 국고보조사업비 총액 12조 6,568억원의 8.4%인 1조 689억원이 지방으로 이양되었다. 이양된 전체 사업비 중에서 56%를 차지하는 5,959억원 규모를 이양한 복지부가 가장 큰 규모를 차지하고, 건교부 1,331억원(12.5%), 교육부 1,108억원(10.4%), 행자부 742억원(6.4%)의 순서이다. 2006년 분권교부세는 경상적 수요분 45%, 비경상적 수요분 55%로 구성되어 있다.

[그림 II-1] 참여정부 이후 지방재정조정제도의 변화



2. 지방재정의 세입구조

참여정부 들어와 지방재정조정제도의 개편은 자치단체 세입구조를 더 의존적인 양상으로 변화시켰다. 지방재정의 세입에서 의존재원과 자체재원의 비중은 대략 7 : 3이었으나 참여정부 이후에는 6 : 4 구조에 근접하고 있다. 이는 전술한 바와 같이 국가균형발전특별회계의 도입과 지방교부세의 확충에 기인한다.

보조금은 2000년 13%에서 2006년에는 18%로 증가하였는데, 재원규모 자체의 확충이라기 보다는 지방양여금이 국고보조금과 국가균형발전특별회계에 편입된 결과이며 실질적인 재원 확충은 지방교부세에서 이루어졌다. 지방교부세는 지방분권을 국정의 우선과제로 설정한 참여정부 들어와 법정교부율이 내국세의 19.24%로 인상됨으로써 세입에서의 위상이 2002년 13.5%에서 2006년 19.1%로 증가하였다²⁾. 반면에 지방세는 35% 내외 수준에서 별다른 변

2) 지방교부세의 법정교부율은 2000년 13.27%에서 15%로 인상된 이후 참여정부 들어와 2005년 19.13%, 2006년 19.24% 등 2차에 걸쳐 상향조정되었다. 2005년의 법정교부율 인상조치는 지방재정의 재원확충에 목적이 있으며 2006년의 법정교부율 인상은 국고보조사업 지방이양에 따른 비용보전과 분권교부세 재원조성에 목적이 있다.

화를 보이지 않고 있으며 지방채는 오히려 축소되는 추세이다.

〈표 II-2〉 지방재정의 세입구조

(단위 : 억원, %)

		2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
총세입		911,154 (100.0)	975,256 (100.0)	988,924 (100.0)	1,070,626 (100.0)	1,013,522 (100.0)
의 존 재 원	소계	331,247 (36.4)	343,014 (35.2)	319,303 (32.3)	368,277 (34.4)	373,557 (36.9)
	지방교부세	123,275 (13.5)	149,535 (15.3)	144,769 (14.6)	196,541 (18.4)	193,177 (19.1)
	지방양여금	45,352 (5.0)	51,516 (5.3)	37,432 (3.8)	- (-)	- (-)
	보조금	162,620 (17.8)	141,963 (14.6)	137,102 (13.9)	171,736 (16.0)	180,380 (17.8)
자 체 재 원	소계	541,350 (59.4)	603,898 (61.9)	637,510 (64.5)	666,536 (62.3)	606,733 (59.9)
	지방세	282,609 (31.0)	306,167 (31.4)	333,656 (33.7)	350,048 (32.7)	352,751 (34.8)
	세외수입	258,741 (28.4)	297,731 (30.5)	303,854 (30.7)	316,488 (29.6)	253,982 (25.1)
지 방 채		38,557 (4.2)	28,344 (2.9)	32,111 (3.2)	35,813 (3.3)	33,232 (3.3)

주 : 2005년까지는 최종예산, 2006년은 당초예산

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도

한편, 보조금을 대표하는 국고보조금은 사업에 따라 중앙-지방 부담비율이 상이하지만 연평균 지방비 부담비율은 30% 내외에서 움직이고 있다. 2006년 당초예산 기준 국고보조금은 18조 3,316억원이며 이와 연계되어 자치단체가 부담해야 하는 사업비는 28.3%인 7조 3,885억원에 달한다. 특히, 보건복지부 소관 국고보조사업이 6조 370억원으로 가장 규모가 클 뿐만 아니라 지방비부담이 2조 1,347억원에 달하여 지방재정을 압박하고 있다. 예컨대 전체 국고보조사업 순지방비 가운데 보건복지부 소관 국고보조사업에 대한 순지방비 부담률은 28.9%에 이르고 있다.

〈표 II-3〉 중앙정부 부처별 국고보조사업 재원구조

	총사업비	국고보조금	순지방비	재정융자금	수익자부담
합 계	261,525 <100%>	183,316 <70.1%>	73,885 <28.3%>	303 <0.1%>	4,022 <1.5%>
보건복지부	81,884 (31.3%)	60,370 (32.9%)	21,347 (28.9%)	- (-)	167 (4.2%)
건설교통부	37,392	32,161	5,231	-	-
농 립 부	26,758	21,038	4,347	169	1,205
환 경 부	35,024	20,326	13,078	15	1,605
기 타	80,467	49,421	29,882	119	1,045

3. 지방재정의 세출구조

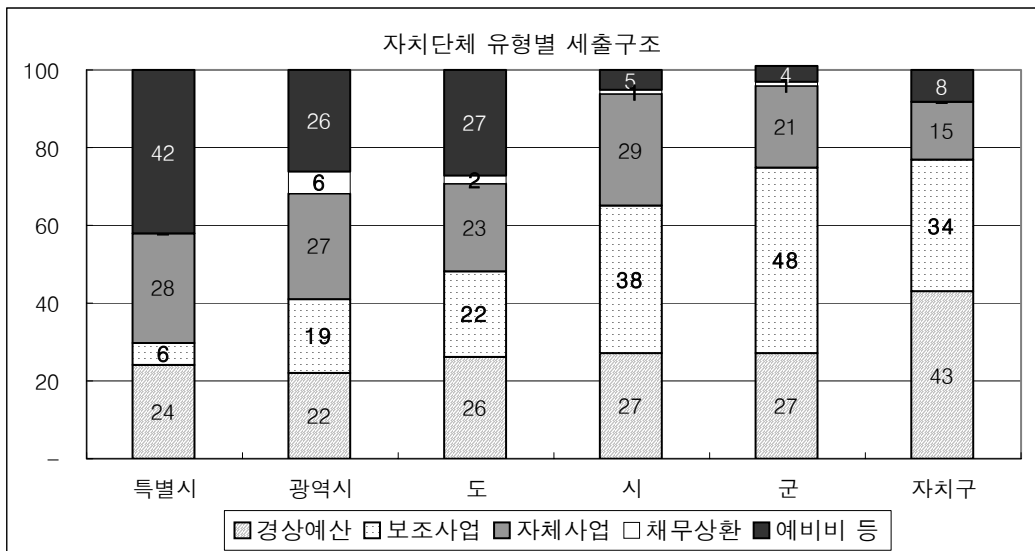
자치단체의 세출구조는 크게 성질별, 기능별로 살펴볼 수 있다. 먼저 성질별 세출구조는 경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비 등으로 분류되며 사업예산이 대략 60% 수준을 유지하고 있다. 사업예산을 다시 보조사업과 자체사업으로 재분류하면 자체사업이 50%에 미치지 못할 뿐만 아니라 2006년 당초예산의 경우에는 전년도에 비하여 14.8%나 축소되어 자체적인 투자재원 동원능력이 약화된 것으로 추정된다.

지방채는 이러한 사업예산의 부족에 효과적인 대처가 가능한 재원으로 기능할 수 있다. 그러나 대부분의 자치단체는 지방채의 순기능을 인식하면서도 건전한 재정운영에 집착한 나머지 소극적인 지방채정책을 지향하고 있다. 이로 인하여 2000년 이후에는 지방채 규모가 축소되는 형편이며 세출에서의 채무상환비 역시 미미한 비중을 그치고 있다. 지방채의 보수적 운영은 결과적으로 복지, 환경 등 지역의 사회간접자본의 축적을 지연시키고 중앙의존적인 세입구조를 강화시킬 가능성이 높다.

〈표 II-4〉 지방자치단체 성질별 세출구조

	합 계 (억원)	경상예산	사업예산			채무상환	예비비 등
			소 계	보조사업	자체사업		
2000년	650,549 (100%)	140,116 (22%)	394,712 (61%)	227,479 <58%>	167,233 <42%>	36,585 (6%)	79,136 (12%)
2002년	911,154 (100%)	169,946 (19%)	535,488 (59%)	331,945 <62%>	203,543 <38%>	42,798 (5%)	67 (0%)
2004년	988,924 (100%)	198,810 (20%)	597,025 (60%)	331,069 <52%>	285,956 <48%>	33,490 (3%)	159,598 (16%)
2005년	1,070,625 (100%)	220,952 (21%)	658,571 (62%)	332,459 <50%>	326,112 <50%>	33,958 (3%)	157,143 (15%)
2006년	1,013,522 (100%)	233,131 (23%)	591,292 (58%)	313,442 <53%>	277,850 <47%>	36,684 (4%)	152,715 (15%)

자치단체 유형별로는 특별시·광역시, 도의 광역단체에서 경상경비 비중은 낮으면서 자체사업비 비중이 높게 나타나고 있다. 이와는 대조적으로 기초단체는 경상경비 비중이 높으면서 자체사업비 비중은 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있다. 기초단체 가운데 보조사업비는 군단위에서 가장 의존적이며 자치구는 경상경비 압박도가 가장 높아 자체사업 여력이 매우 부족한 실정이다.



기능별로는 각각 51.2%와 26.2%를 차지하는 사회개발비와 경제개발비가 중심축을 형성하고 있다. 그러나 사회개발비와 경제개발비의 중요도는 상반된 양상으로 보여 사회개발비는 증가추세에 있으나 경제개발비는 점진적으로 축소되고 있다. 사회개발비의 위상증대는 주로 사회보장비와 생활·환경개선비에서 발생하고 있다. 사회보장비는 2003년 11.9%에서 2006년 16.1%로 크게 증가하였으며 생활·환경개선비 역시 미미하나마 증가하였다. 교육·문화, 주택·지역사회개발 역시 광의의 복지사업과 연관된다고 볼 때 지방재정에서 사회복지 관련 재정수요는 큰 폭으로 증가하는 추세이며 이에 대응된 자치단체의 정책우선순위도 높아지고 있음을 알 수 있다.

〈표 II-5〉 지방자치단체 기능별 세출구조

세출기능별		2003년		2006년	
		규 모(억원)	비 중(%)	규 모(억원)	비 중
합 계		1,125,798	100.0	1,294,646	100.0
일반행정비		140,032	12.4	177,940	13.7
사 회 개 발 비	소 계	490,008	44.3	662,442	51.2
	교육 및 문화	99,114	8.8	99,506	7.7
	보건·생활환경개선	150,218	13.3	194,146	15.0
	사회보장	133,444	11.9	208,378	16.1
	주택·지역사회개발	116,231	10.3	160,412	12.4
경제개발비		380,737	33.8	339,704	26.2
민방위비		17,477	1.6	21,130	1.6
지원 및 기타경비		88,544	7.9	93,429	7.2

주 : 2004년은 최종예산, 2006년은 당초예산이며 (일반회계 + 특별회계) 기준임

자료 : 행정자치부, 「자치단체 예산개요」, 각연도.

그러나 사업예산의 기능별 세출구조는 일반행정비의 확대가 두드러지게 나타나는 반면에 사회보장비, 보건·생활환경개선비 등 광의의 복지사업비는 별다른 변화를 보이지 않았다. 오히려 사회보장비는 2003년 19.1%에서 2006년 14.2%로 저하되었다. 사업예산에 한정시켰을 때 세출구조가 전체 세출구조와 다르게 나타나는 것은 경상비가 세출예산에 어느 정도 비중을 차지하는가에 의존한다. 예컨대 보건·생활환경개선비와 사회보장비의 사업예산 비

중이 2003년에 비하여 축소되었다는 것은 시설투자비 보다는 기투자된 시설물의 정상운영비 부담이 가중되었다고 해석할 수 있다. 이것은 또한 사회복지분야 자본축적이 미흡한 우리나라에서는 시설투자재원에 대한 추가적인 이전과 경우에 따라서는 분권교부세를 비롯한 지방재정조정제도의 보완이 요구될 수 있음을 시사한다.

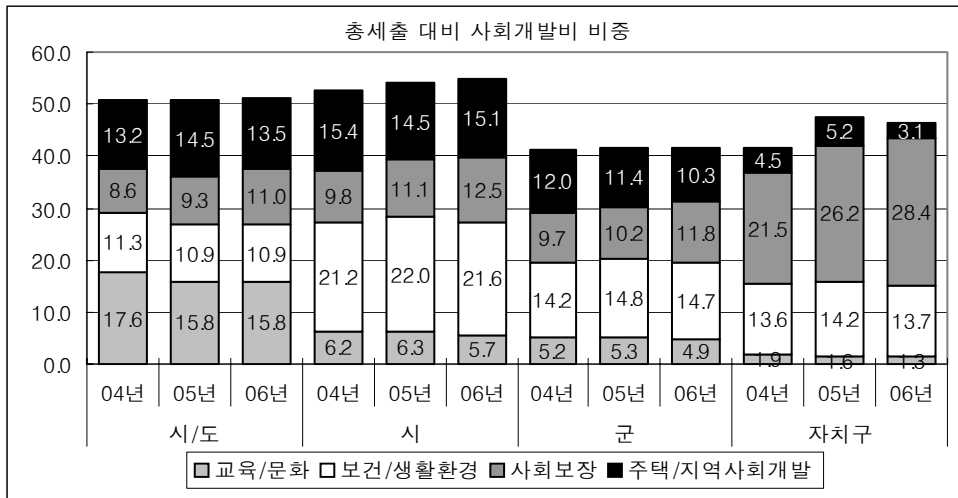
〈표 II-6〉 지방자치단체 사업예산의 기능별 세출구조

사업예산 세출기능별		2003년		2006년	
		규 모(억원)	비 중(%)	규 모(억원)	비 중(%)
합 계		433,005	100.0	971,404	100.0
일반행정비		19,432	4.5	173,088	17.8
사 회 개발비	소 계	237,665	54.9	509,519	52.5
	교육 및 문화	19,115	4.4	89,686	9.2
	보건·생활환경개선	76,262	17.6	157,285	16.2
	사회보장	82,736	19.1	137,884	14.2
	주택·지역사회개발	59,552	13.8	124,662	12.8
경제개발비		172,936	39.9	267,890	27.6
민방위비		2,972	0.7	20,909	2.2

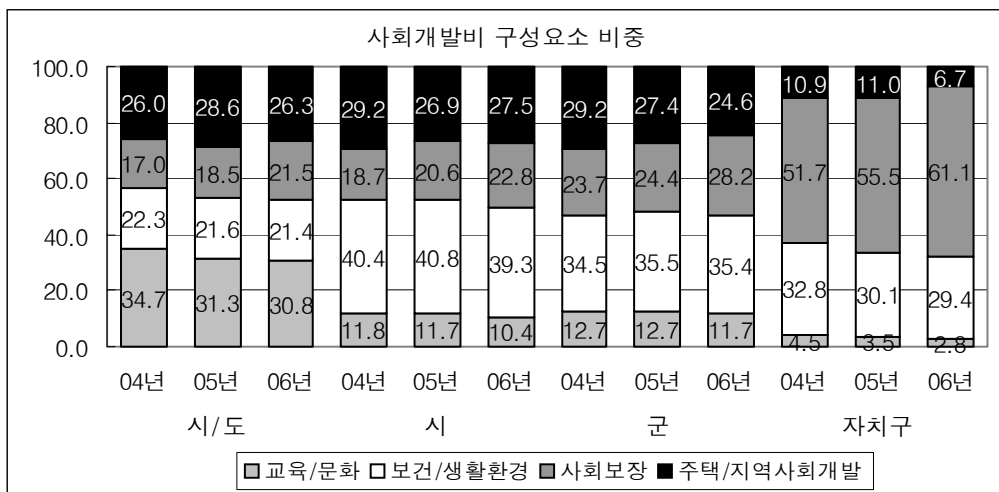
주 : 2004년은 최종예산, 2006년은 당초예산이며 (일반회계 + 특별회계) 기준임

자료 : 행정자치부, 「자치단체 예산개요」, 각년도.

세출구조를 자치단체 계층별로 살펴보면, 광역단체는 교육 및 문화비에 대한 재정수요가 높게 나타나고 있다. 이는 교육비특별회계 전출금등 지역내 교육기관에 대한 재정지원이 반영된 것으로 해석된다. 사회보장비는 세출에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 님비현상(NIMBY)등으로 광역단위에서 외부효과를 장려해야 하는 복지수요가 존재하고 2006년에는 분권교부세 가운데 시도 일괄교부방식으로 전환된 사업이 증대됨에 따라 관련 사업비에 대한 시도보조금도 증가한 결과로 풀이된다. 시·군 단위에서는 보건 및 생활환경개선비의 세출비중이 가장 높으며 사회보장비 비중도 계속해서 증가하는 추세이다. 반면에 투자사업의 대부분이 국고보조사업과 연계된 자치구는 특성상 사회보장비 비중이 현저하게 높게 나타나고 있다.



계층별 사회개발비를 기준으로 각 구성요소의 비중을 구체적으로 살펴보면 공통적으로 사회보장비 비중이 증가추세에 있음을 알 수 있다. 계층별로는 자치구가 사회개발의 60% 내외를 지출하고 있으나 광역단체는 그 비중이 20% 내외에 그치고 있다. 시와 군의 경우에는 각각 20%대 초반, 20% 후반의 구성비를 보이고 있다. 기초단체에서 사회보장비의 증가는 주로 교육 및 문화비, 지역사회개발비의 축소를 통하여 재원조달이 이루어지고 있는 바, 이는 주어진 조건에서 사회개발비 각 구성항목간의 투자우선순위를 재조정하는 방식으로 대처하고 있음을 말해 준다.



III. 주요국 자치단체의 복지재정과 세입·세출 구조

1. 주요국 복지재정의 중앙-지방 분담구조

복지재정의 중앙-지방간 분담구조는 복지정책의 정책기조, 역사적 발전과정과 문화, 지방자치제도의 구조, 거시경제적 당면과제 등 복합적인 요인으로부터 영향을 받는다. 이 가운데 지방자치제도와 관련해서는 대체로 연방형 국가는 주정부의 독립성에 근거하여 복지정책의 분권화가 정립되어 있으며 지역단위의 특성을 강조하는 경향이 강하다. 반면에 단일형 국가는 국가적 차원에서 복지서비스의 최저기준(National Minimum)을 설정하고 이를 충족시키기 위한 행정적·재정적 관리수단을 동원한다. 때문에 복지서비스의 국가적 통일성을 중시하며 물리적 수단으로서 지방재정조정제도를 적극 활용하고 있다. 대표적으로 수평적 형평성을 강조하는 지방교부세를 들 수 있다.

다만, 단일형 국가라 해도 스웨덴은 전통적으로 분권적 의사결정을 존중하며 복지정책에 있어서도 집권형 복지국가인 영국, 일본과 다르게 스웨덴은 분권형 복지국가에 속한다. 영미계통에서도 미국은 뉴딜정책 이후 성립된 사회보장법에 따라 연방예산에서 점하는 복지예산이 팽창하였으며 그 반작용으로 복비보조금의 축소가 단행되었다. 그 결과 역사적으로 연방정부, 주정부, 자치단체 사이에 긴밀했던 복지기능의 분담체계가 혼란을 겪고 있다. 이와는 반대로 영국의 복지기능은 지방사무로 간주하였으나 1942년 제출된 베버리지 보고서를 기점으로 중앙정부가 적극적으로 역할을 수행하여 중앙집권화가 강화되었다.

〈표 III-1〉 주요국 복지재정의 중앙·지방 역할분담 원칙

국 가	중앙·지방 역할분담 기준
미 국	- 연방제에 의한 의사결정 분권화(주정부 독립성) - 지방특성 중시원칙
영 국	- National Minimum 확보(전국적 획일성·보편성)
프랑스	- 전국적 연대원칙
스웨덴	- 최저기준보장의 원칙 - 의사결정 분권화 원칙 - 중앙집권적 행정요구로서 최저기준보장의 원칙 - 지방특성 중시원칙 - 일원화 원칙 및 행정효율 향상의 원칙
일 본	- National Minimum 확보(전국적 통일성·공평성) - 지방특성 중시원칙

다음 <표 Ⅲ-2>는 복지서비스 유형별로 국가와 지방, 광역단체와 기초단체의 재정분담구조를 집약적으로 보여주고 있다. 앞에서 지적한대로 미국과 같이 의사결정의 분권화가 정착된 연방형 국가에서는 주정부 책임하에 대부분의 복지서비스가 제공되고 있다. 단일형 국가라 해도 프랑스는 광역단체의 역할이 크며 영국과 스웨덴, 일본은 중앙정부의 적극적인 지원수단을 동원하고 있다.

<표 Ⅲ-2> 주요국의 복지서비스별 중앙-지방간 재정분담 구조

주요 복지제도		국가와 지방의 재정분담구조
미 국	- 보충적 소득보장급여(SSI) - 요양양가족부조(AFDC)	- 연방정부 부담 + 주정부 추가분 - 주정부 부담분 = $\frac{\text{주 1인당 소득수준}}{\text{국민 1인당 소득수준}} \times 45\%$
	- 식품권(Food Stamp) - 의료보조(Medicaid)	- 연방정부가 전액부담 - 연방정부 부담율(FMAP) = $100 - \frac{\text{주 1인당 소득수준}}{\text{국민 1인당 소득수준}} \times 45\%$
영 국	- 소득보장 - NHS - 개인사회서비스	- 중앙정부가 전액부담 - 중앙정부가 부담 - 자치단체가 부담
	- 아동보조 - 가족보조 - 노령자보조 - 장애인보조 - 의료보조	광역자치단체(데빠르트망) 부담 { 전액 전액 대부분 전액 약 75% 전액
스 웨 덴	- 아동수당 - 양육수당 - 아동보육비 - 복지관련비 · 노인주택보조 · 생활보호보조 · 실업대책비 · 주택수당 - 공공서비스비	- 중앙정부가 전액부담 - 중앙정부가 전액부담 - 코뮌 약 50%, 중앙정부 약 50% - 중앙정부 보조하에 코뮌이 부담 코뮌 부담비율 { 약 70% 전액 약 30% 약 70%
	- 노인의료비 - 노인보건시설요양비 - 노인복지법에 규정된 비용 - 시설입소비용 - 特養 등 시설정비비	- 중앙정부 20%, 도도부현 및 시정촌 각 5% - 중앙정부 1/3, 도도부현 및 시정촌 각 1/12 - 중앙정부 50%, 도도부현 및 시정촌 각 25% - 중앙정부 50%, 시정촌 50% - 중앙정부 1/2, 도도부현 1/4
일 본		

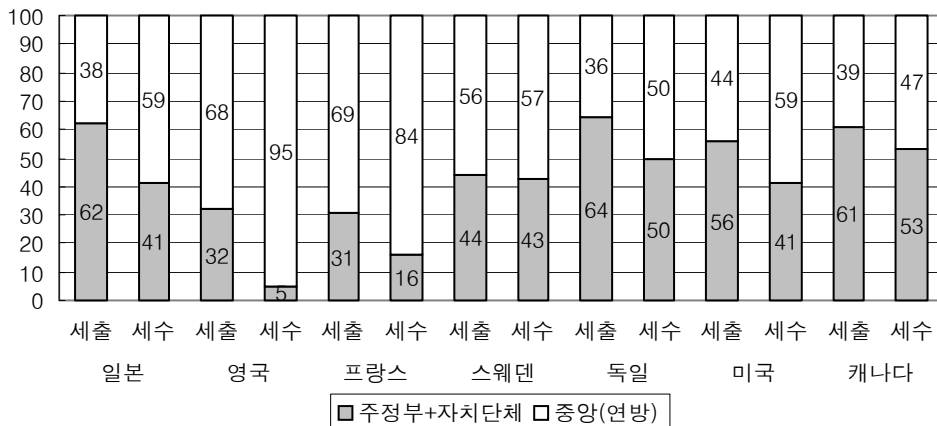
자료 : 栗澤 尚志, “地方財政と福祉 -國際比較-”, 「フィナンシャル・レビュー」大蔵省 財政金融研究所,

프랑스에서 광역단체가 대부분의 복지비용을 부담하는 것은 연대원칙을 강조하는 전통과 무관하지 않으며 외부경제나 불경제가 발생하는 복지서비스에 대해서는 광역 차원의 공급측진과 내부화가 효과적이라고 판단한데 있다. 영국과 스웨덴은 전형적인 복지국가로서 중앙정부의 역할이 지대하게 관찰되고 있으나 대부분의 개인사회서비스는 자치단체가 부담하는 구조이다. 반면에 일본은 중앙정부와 자치단체의 재정부담과 함께 수혜자가 일부를 분담하는 형태로 운용하고 있다.

2. 주요국 지방재정의 세입·세출 구조

중앙재정과 지방재정의 규모는 복지재정의 중앙-지방간 분담구조에 직접적인 영향을 미친다. 중앙재정에 비하여 지방재정이 영세하다면 기능배분에서 자치단체 책임하에 집행되는 기능은 제한된다고 볼 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 세입·세출 양 측면에서 중앙정부와 자치단체의 비중을 살펴본 것이 <그림 III-1>이다. <그림 III-1>에 제시한대로 중앙재정과 지방재정의 구조는 대체적으로 연방형 국가에서 지방재정의 위상이 높게 나타나고 있다. 특히, 연방형 국가는 세출 측면에서 지방재정의 비중이 비교적 높지만 세출 측면에서 연방정부를 상회하고 있다. 단일형 국가는 세원의 국세 편향성이 관찰되며 특징적으로 영국의 경우에는 지방세의 역할이 매우 미미한 것으로 나타났다. 이러한 중앙집권적 세입구조는 지방재정 조정제도에 의한 재원이전에도 불구하고 중앙 중심의 세출구조를 유지하는 바탕이 된다.

<그림 III-1> 주요국 세입·세출 구조의 비교



주 : *는 지방분에 주를 포함. **는 주정부로 본 수치

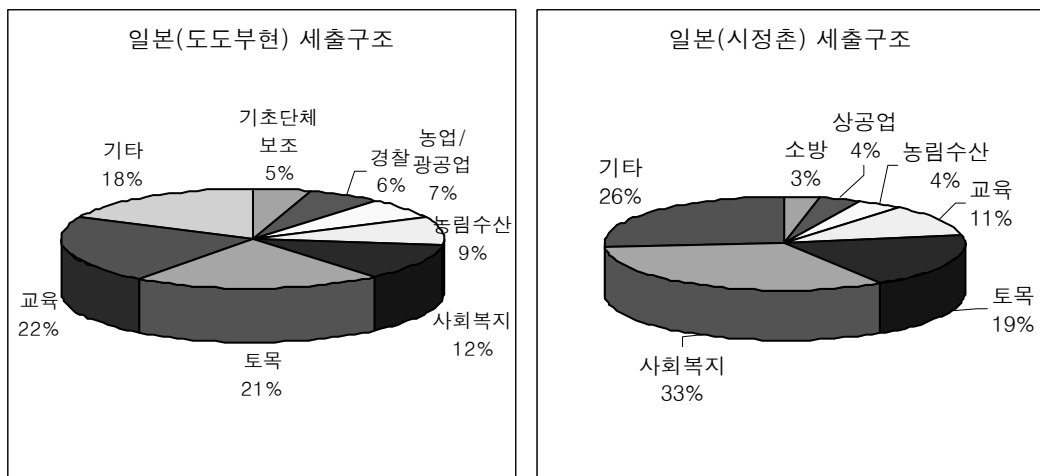
자료 : OECD, National Accounts of OECD Countries IV 및 Revenue Statistics

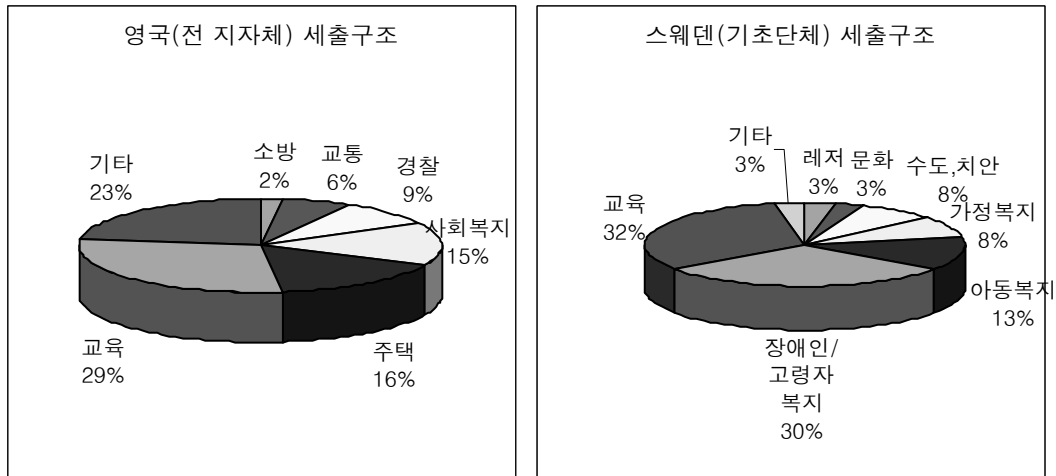
국가별 지방재정의 세출구조를 단순비교하기는 어렵지만 공통적으로 교육비, 의료비, 보건·복지비, 치안비의 비중이 공통적으로 높다는 것을 알 수 있다. 이는 이들 기능이 전통적인 의미에서 지방기능으로 분류될 뿐만 아니라 현실에서도 자치단체 고유사무로 운용되기 때문이다. 반면에 아직 교육자치와 경찰자치가 논의 과정에 있는 우리의 경우에는 교육비와 치안비의 비중이 매우 미미한 실정이다. 그럼에도 불구하고 지방재정의 세출구조를 통하여 그 나라 복지재정의 분담구조를 유추할 수는 있다.

먼저, 일본의 경우 기초단체의 복지재정 분담비중이 33%로 비교적 높은 것으로 나타났다. 영국의 사회복지비는 15%로 일본에 비하여 상대적으로 낮은 수준이나 영국 사회복지정책의 주요 수단 가운데 하나가 저소득층에 대한 주택지원임을 감안하면 결코 낮다고 볼 수 없다. 스웨덴은 비교대상 그 어떤 국가와 비교해도 현저하게 복지사업에 주력하고 있음을 알 수 있다. 특히, 아동복지에 대한 자치단체의 예산배려가 두드러지고 있다.

그러나 앞에서 지적하였듯이 중앙과 지방간 기능배분체계에 대한 사전이해 없이 단순히 기능상의 세출구조만으로 판단하는 것은 위험할 수 있다. 예컨대 스웨덴 기초단체의 사회복지비 비중이 높다고 해서 이상적인 분담구조라고 볼 수는 없다. 기초단체 기능이 복지서비스에 집중되어 있다면 세출구조에서도 복지비의 비중이 높게 나타날 것이기 때문이다. 즉, 중앙-지방간 복지재정의 분담구조는 기능배분과 연계된 종합적인 접근이 이루어졌을 때 보다 객관적인 판단이 가능해진다.

〈그림 III-2〉 주요국의 지방재정 세출구조





이러한 관점에서 지방자치제도가 유사한 일본의 사례는 복지재정의 분담구조를 재구축하는데 유용한 시사점을 제공할 수 있다. <표 III-3>과 같이 일본의 지방재정 세출에서 민생비는 지속적으로 증가하여 2002년 현재 15.1%를 차지하고 있다³⁾. 이 수치만 보면 우리나라에 비하여 사회복지비 비중이 높지 않다고 판단할 수 있으나 일본과 다르게 자치단체의 교육비 부담의무나 지방채무 의존도가 크지 않다는 점을 감안해야 할 것이다. 만약 교육비와 공채비, 기타경비가 <표 II-5>에서 제시한 우리나라 세출구조의 교육 및 문화비, 지원 및 기타경비 비중과 동일하다고 가정하면 민생비와 위생비의 실질적인 비중은 31.9%에서 40.7%로 증가하게 된다. 동일한 맥락에서 우리나라 지방재정 세출에서 사회복지비와 보건 및 생활환경개선비가 세출의 28.9%를 차지함으로써 일본의 현재 복지수준에 근접하기 위한 재원확충 규모는 세출의 11.8%로 추정된다.

〈표 III-3〉 일본 지방재정의 목적별 세출구조 추이

(단위 : %)

	1983	1993	2000	2001	2002
총무비	9.0	10.0	9.4	9.2	9.0
민생비	10.9	11.4	13.7	14.4	15.1
위생비	6.1	6.7	6.7	6.9	6.8

3) 일본의 지방재정에서 민생비는 아동복지비, 노인복지비, 사회복지비, 생활복지비로 구성되어 있다.

노동비	0.8	0.6	0.5	0.8	0.5
농수산비	7.5	6.7	6.0	5.7	5.4
상공비	4.0	5.4	5.6	5.5	5.3
토목비	20.1	24.3	20.0	19.1	18.6
소방비	1.7	1.8	1.9	1.9	2.0
경찰비	3.6	3.4	3.5	3.5	3.6
교육비	24.2	19.9	18.5	18.5	18.6
공채비	9.3	8.1	12.7	13.2	13.8
기 타	2.8	1.7	1.5	1.3	1.3

자료 : 일본 총무성, 「지방재정백서」, 각 연도

민생비의 구체적인 세출구조를 보면 아동복지비와 생활복지비가 약 70%를 차지할 정도로 자치단체 재정지출을 주도하고 있다. 이중 중요한 사실은 노인복지비가 1인당 GNP 1만달러 이후 급격히 증가하다가 3만달러에 진입한 2000년대 들어와 다소 하락하였다는 점이다. 또한 저출산 문제가 심각하게 대두된 최근에는 아동복지비 재정지출이 지속적인 증가추세를 보이고 있다.

〈표 III-4〉 일본 지방재정의 민생비 비목별 구성비 추이

(단위 : %)

	1985년	1990년	2000년	2001년	2002년
사회복지비	11.2	14.1	18.9	18.5	18.3
노인복지비	13.1	17.8	6.5	5.8	5.2
아동복지비	23.0	26.7	34.2	35.3	35.2
생활복지비	41.3	31.9	32.6	32.8	33.6
기 타	11.4	9.5	7.8	7.6	7.7

자료 : 일본 총무성, 「지방재정백서」, 각 연도

고령화와 저출산 문제가 복합적·동시적으로 발생하는 우리 나라에서는 일본의 사례가 매우 유의미한 시사점을 던져주고 있다. 즉, 고령화가 먼저 진행되고 시차를 두며 저출산 문제가 제기된 일본의 경우에는 세출구조의 합리적 재배분이 용이하게 진행될 수 있었다. 그러나 고령화와 저출산이 동시적으로 발생한 우리의 경우에는 지방재정의 세출구조를 탄력적으

로 재조정하기가 용이하다고 볼 수 없다. 여기에 사회양극화에 대비하여 저소득계층 대상 복지수요가 여전히 높기 때문에 한정된 재원으로는 효과적인 대응이 어렵다고 볼 수 있다.

IV. 정책적 시사점

사회복지와 관련된 각국의 지방재정 운용실태는 중앙-지방간 기능배분과 이와 연계된 세출기능의 배분체계를 종합적인 시각에서 접근하는 것이 중요하다. 단순히 지방재정의 세입-세출구조를 평면적으로 비교하고 이를 근거로 정책적 시사점을 도출할 경우에는 사실을 오도할 가능성이 있다. 예를 들어 영국의 사회복지에서 저소득층에 대한 주택공급·임대가 중요한 위치를 차지하는데, 단순히 사회복지의 세출비중이 높지 않다고 해서 사회복지서비스 전달의 일차적 책임이 중앙정부에 있다고 말 할 수는 없다. 이런 관점에서 보면 다음과 같은 정책적 시사점을 제기할 수 있다.

첫째, 복지재정에서 중앙정부와 자치단체의 역할분담이 합리적으로 재설계될 필요가 있다. 이것은 개별 복지서비스의 성격과 정책효과, 전달체계에 대한 재검토를 의미한다. 오늘날의 복지행정은 중앙정부가 정책을 개발하고 자치단체가 단순히 집행하는 지방자치제도 도입 이전의 관행에서 탈피하지 못한 측면이 있다. 복지서비스의 일차적 집행기관은 자치단체이며 그 중에서도 기초자치단체가 주기능을 수행한다는 점을 감안하면 집행기능은 물론 정책개발 기능의 일부도 지방에 이양할 필요가 있다. 지금과 같이 핵심기능은 중앙정부가 보유하면서 단순히 국고보조사업을 지방에 이양하는 방식으로는 행정기능과 세출기능의 부조화로 인한 혼란과 불만이 제기될 수 있다.

둘째, 중앙정부와 자치단체, 광역단체와 기초단체 사이의 기능재배분이 합리적으로 이루어지기 위해서는 사회적 공감대 형성이 중요하다. 프랑스와 같이 사회적 연대문화가 정착되면 데빠르뜨망이 중심이 되어 복지정책이 추진될 수 있다. 즉, 중앙정부는 재정력이 취약한 데빠르뜨망 중심으로 지방교부세를 지원하고 데빠르뜨망은 이를 재원으로 광역적인 복지서비스에 대한 외부효과를 창출하는 한편, 재정력이 열악한 꼬문에 집중적인 보조가 가능해져 복지사각지대에 대한 효과적인 대응이 가능해진다.

셋째, 보조금제도의 개편이 복지재정과 복지서비스 확충에 긴요하다는 사실이다. 프랑스의

사회적 연대가 현실세계에서 관철되는 것, 스웨덴에서 꼬문이 대부분의 복지재정을 책임질 수 있는 것은 보조금제도가 그렇게 운용되기 때문이다. 예컨대 스웨덴의 일반보조금제도는 부유한 자치단체의 잉여재원을 빈곤한 자치단체에 유입시키는 형평화교부금을 운용하고 있다. 스웨덴의 자치단체는 이 형평화교부금에 의해 지역간의 재정격차가 크지 않으며 경제력의 차이에 크게 구애받지 않고 균질적인 복지서비스가 가능해진다. 프랑스는 매우 다양한 종류의 보조금제도를 운영하여 자치단체가 자유롭게 집행할 수 있는 재원을 공급하고 있어 복지서비스에 대한 자체재원의 확보가 용이해진다. 이는 지방재정에서 적정 수준의 복지예산을 확보하고 적정서비스 공급이 이루어지기 위해서는 보조금제도 전반에 대한 개선이 필요함을 시사한다. 예컨대 재정력이 취약한 자치단체에 더 지원될 수 있도록 지방교부세 형평화기능을 보강한다든가, 분권교부세의 비복지사업은 당초 계획대로 보통교부세에 통합시키되, 복지사업은 복지전담 교부세를 신설하여 운용하는 방안 등 자치단체의 자체재원 확충 방안이 검토될 수 있다. ☺

참 고 문 헌

- 조기현(2006), “분권교부세와 복지재정”, KRILA Focus(2006-01(제3호), 한국지방행정연구원
 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도
 -----, 「지방재정 연감」, 각 연도
 기획예산처, 「국가예산개요」, 각 연도
 栗澤 尚志(1996), “地方財政と福祉 -國際比較-”, 「フィナンシャル・レビュー」大蔵省 財政金融研究所,
 日本 總務省(2005), 「地方財政白書」
 OECD(2004), Revenue Statistics.