

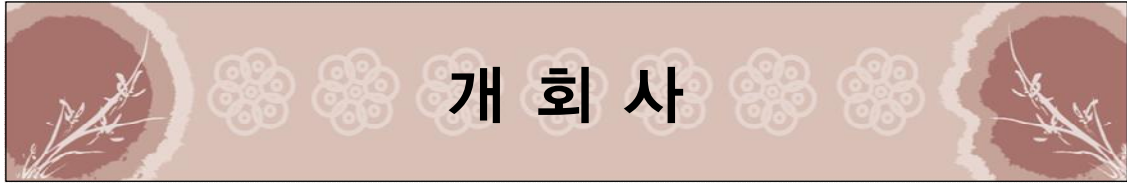
한국지방재정학회
학술세미나

사회복지서비스와 지역발전

- 일시 | 2013년 11월 28일(목) 13:30~18:00
- 장소 | 부산벡스코(BEXCO) 제1전시관 316호실
- 주관 | 한국지방재정학회
- 후원 | 대통령직속지역발전위원회, 산업통상자원부,
한국산업기술진흥원, 소관부처

행/사/일/정

2013년 11월 28일(목)		
13:30~14:00	30'	등록 및 안내
14:00~14:03	3'	국민의례
14:03~14:08	5'	개회사 (한국지방재정학회장)
제1회의		
14:10~15:40	90'	사회: 우명동(성신여대) 논문: 지역사회서비스 투자를 위한 사회복지재정의 다각화 방안 1 발표: 김성주(한국지방행정연구원) 토론: 노승용(서울여대) 김준현(부경대)
15:40~16:00	20'	Coffee Break
제2회의		
16:00~17:30	90'	사회: 배인명(서울여대) 논문: 지방재정지출의 승수효과와 세출구조조정 및 이전재원 배분에 관한 함의 23 발표: 최병호·이근재(부산대) 토론: 조임곤(경기대) 임응순(호서대)
17:30~18:00	30'	종합토론 및 폐회



안녕하십니까?

한국지방재정학회에서는 오늘 “2013 대한민국 지역희망박람회”의 일환으로 부산 BEXCO에서 학술세미나를 개최하게 되었습니다. 우선 우리 학회에게 좋은 기회를 주신 대통령직속지역발전위원회 이원중 위원장님께 감사의 인사드립니다. 또한 물심양면으로 지원을 해 주신 산업통상자원부와 한국산업기술진흥원 등의 관계자 여러분들께도 감사드립니다.

최근 들어 사회복지서비스는 기하급수적으로 확대되어 왔으며, 또한 앞으로도 지속적으로 증가될 것으로 예상됩니다. 이렇듯 복지서비스의 확대가 대세라면 사회복지서비스를 지역의 발전과 접목시키는 것은 국가 전체적인 발전에 매우 중요한 과제일 것입니다. 이러한 상황에서 우리 학회에서는 “사회복지서비스와 지역발전”라는 주제 하에 학술세미나를 개최하기로 하였습니다. 이러한 주제는 현재와 미래의 지방자치 발전에도 큰 기여를 할 수 있을 것으로 기대됩니다.

오늘 학술 세미나에서는 두 편의 논문을 발표할 예정입니다. 우선 “지역사회서비스 투자를 위한 사회복지재정의 다각화 방안”이라는 제목으로 김성주 박사님께서 발표를 해 주시고, 다음으로 “지방재정지출의 승수효과와 세출구조조정 및 이전재원 배분에 관한 함의”라는 제목으로 최병호·이근재 교수님께서 발표를 맡아 주셨습니다. 모두 시의적절하고 의미 있는 주제입니다. 또한 노승용 교수님, 정재진 박사님, 조임곤 교수님, 임웅순 교수님께서 기꺼이 토론을 맡아주셨습니다. 참석해 주신 모든 분들에게 감사의 인사드립니다.

발표와 토론을 맡아주신 여러분들의 의견도 중요하지만 관객으로 참여하신 여러분의 의견도 정부와 지방자치단체의 정책개발과 발전에 큰 보탬이 될 것입니다. 적극적인 참여 부탁드립니다.

다시 한번 참석해 주신 모든 분들에게 감사의 인사를 드리면서 인사말에 갈음하고자 합니다.

고맙습니다.

2013년 11월
한국지방재정학회장 배 인 명

지역사회서비스 투자를 위한 사회복지재정의 다각화 방안*

김성주(한국지방행정연구원)

I. 서론

제1차 사회보장위원회(2013. 5. 14)에서 새 정부는 수요자 중심의 맞춤형 복지, 일하는 복지, 효율적 복지라는 3가지의 큰 방향성을 가지고 복지정책을 추진해 나갈 것임을 강조하였다. 수요자 중심의 맞춤형 복지란 국민들의 생애주기별로 필요한 지원을 확대하겠다는 것이고, 일하는 복지는 누구나 열심히 일하면 빈곤에서 벗어나 자립할 수 있도록 근로를 권장하는 방향으로 제도를 설계·운영하며, 효율적 복지란 중복과 누수 없이 꼭 필요한 사람에게 복지서비스를 지원하고, 국민이 이용하기 편리한 복지전달체계를 구축하겠다는 것이 주요한 내용이다. 이처럼 현재의 사회복지서비스는 저소득자, 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 공공부조에만 머무는 사회복지의 개념이 아니다. 사회적 양극화로 인한 사회통합적 서비스, 저출산·고령화의 심화에 대응한 출산율 제고 및 노령연금 확대, 사회적 위험요인의 해결과 맞춤형 서비스 제공 등 국민의 삶의 질 향상을 위한 ‘서비스’인 사회복지서비스의 개념으로 바뀌어가고 있다.

이러한 환경변화에 따라 2013년 9월 말에도 많은 제도의 변화가 있었다. 먼저 기초연금법 제정안이 입법예고 되었는데 2014년 7월부터 기초노령연금법을 대체하여 시행될 예정이다. 본 연구자의 추산에 의하면 기초연금제도의 도입에 따라 2014년도 한 해에만 지방비가 약 1조 2,000억원 정도 추가 소요될 전망이다. 기초생활보장제도도 14년 만에 개편이 되었는데 보건복지부 예측에 의하면 수급대상이 140만명→220만명(최대 110만 가구)까지 확대될 것이다. 영유아보육사업의 기준보조율을 10%p 인상했지만 사회정책변화와 사업대상 확대에 대응한 보전이 아니라 취득세수 감소에 따른 최소한의 대책인 것이다.

그렇다면 사회복지재정¹⁾은 이상의 내용들이 추진될 수 있는 수단으로서 사회복지환경과

* 김성주(‘사회복지분야 국고보조금의 개선방안’ 최종보고서, 2013)의 일부를 발췌하여 요약·재정리하였음

1) 사회복지재정의 개념은 많은 학자들(노인철·김수봉, 1996; 이영환, 1995; 이혜경, 2000)이 정의내

정책의 변화가 반영되어 있는가? 최근 사회복지비와 관련한 기사들이 연일 언론상에 오르내리며 소란스럽고 지방재정관련 회의가 있을 때마다 사회복지관련 주제가 빠지지 않는 것을 보면 그렇지 못한 듯하다. 아무리 정책방향이 바람직하더라도 이를 실현시키기 위한 재정수단이 뒷받침되지 못한다면 공염불에 머물 수 밖에 없는데 이에 대해 많은 고민을 필요로 하는 것은 분명하다. 현재의 사회복지재정 상황은 지방에서 주요 3개 복지사업(영유아보육, 기초(노령)연금, 기초생활보장)에 대해 매칭해야 하는 지방비만으로도 지방채 발행 등을 염두에 두어야 할 정도로 힘겨운 상황으로서 지역의 특성을 반영한 지역사회서비스를 발굴해서 추진하기란 쉽지 않다.

본 논문에서는 이상과 같이 급변하고 있는 사회복지환경과 폭증하는 사회복지비에 대해 근본적으로 대처하기 위해 현재의 사회복지비 운영상황을 재점검해보고자 한다. 더불어서 궁극적으로는 저마다 다른 특징과 지역구조를 가지고 있는 지방에서 국고보조사업 매칭에 급급하지 않고 해당 지역에 적합한 사회서비스에 투자하기 위해 사회복지재정의 다각화 방안을 모색해보고자 한다. 이를 위해 먼저, 사회복지비 누수현황에 대해 문제제기하고 누수방지를 위한 방향²⁾을 제시하였다. 다음으로는 근본적으로 사회복지재정 확충을 위해 장기적인 방안으로 사회보장 목적제 신설을 제안하였는데 이것은 기존의 목적세의 운영방식을 참고로 하였다. 마지막으로 사회복지재정 운영의 다각화 차원에서 지방의 자율성 신장을 제안하였다. 지방에 일정 부분 복지재정 운용의 자율성을 주고 그 지역에 적합한 지역복지정책을 실시할 수 있도록 하는 것이 바로 지역차원의 서비스를 제공하는 것이기 때문이다.

II. 사회복지환경 및 사회복지정책의 변화

사회복지라는 용어는 현대 산업사회의 발전에 따라 파생된 사회문제와 관련하여 사용하게 되었으며, 사회체제의 구조적 모순에서 발생한 이러한 문제를 해결하는 사회적 시책의 체계이다. 즉, 인간복지를 실현하기 위한 사회제도 및 정책체계이며 전 생애에 걸쳐 행복하고 안

리고 있으나 정확히 일치된 개념정의가 없다. 최금의 연구흐름은 OECD의 사회복지지출(social expenditure) 통계작성기준을 적용하여 추계하는 모습을 보여준다(고경환·계훈방, 1998; 고경환외, 2002; 박능후, 2002). 윤영진(2006)은 사회복지비용과 관련하여 가장 체계화되고 국가간 비교가 가능하도록 통일된 기준이 마련된 것은 OECD의 사회복지지출 추계방법이라 한다. OECD의 사회복지지출 개념은 사회보험과 사회부조 및 사회복지서비스를 포함하는 사회보장(social security)에다 건강 및 노동·복지서비스를 추가한 개념으로서 본 연구에서도 OECD의 정의에 따르도록 한다.

- 2) 사회복지비 누수방안 제시와 관련해서 사무전달체계와 관련된 부분은 연구범위를 벗어나는 부분이므로 문제제기와 방향성만 제시하였다.

정된 바람직한 삶을 추구하는 인간의 사회적 노력이라고 정의할 수 있다(임춘식외, 2007). 21세기의 복지패러다임은 사람이 중심이 되는 체제하에서 인적자원을 확충하고 성장과정이 인적자원을 보호하는 복지의 기초가 되고 성장의 원동력을 복지를 통해 보호하는 것으로 전환되고 있다(전훈, 2009).

복지와 관련하여 우리나라도 다양한 영역에서 변화의 물결에 휩싸여 있다. 최근 십수 년 사이 한국사회에서는 다양한 현대 사회문제의 발생과 그러한 사회문제 해결에 대한 사회 각 분야의 욕구의 증가와 더불어 그에 대한 사회적 책임이 점차 강조되고 있는 가운데 사회복지 서비스도 그 종류와 수적인 면에서 크게 증가하는 추세이다. IMF라는 국가경제의 위기, 생산 인구의 감소와 성장잠재력의 약화와 같은 경제전반의 부정적 요인들, 정부의 정권교체가 반복되면서 복지에 대한 국가와 지방의 책임과 역할의 변화, 국민들의 의식수준 향상, 공급자 중심에서 수혜자 욕구 중심으로의 변화, 인구구조의 노령화에 따라 노후생활보장 복지체계 구축 요구 등이다.

1998년 외환위기 이후 사회·경제적 조건이 변함에 따라 국가의 사회복지비 지출수준이 늘어나 상대적으로 국가의 복지 역할이 증가한 반면, 기업복지와 공동체의 역할은 감소하게 되었다. 이러한 사회·경제적 변화는 정치적 민주화의 영향으로 그동안 탈정치화되어 있었던 복지욕구가 정치화 됨에 따라 1988년 최저임금제와 1989년 법정퇴직금을 비롯한 각종 사회보험제도의 확대 도입 및 노인수당과 장애인수당과 같은 저소득층 중심의 사회서비스가 도입되었다. 그리고 세계화는 한국복지체제의 성격을 구조적으로 변화시키는 요인이 되었다. 즉, 1999년 국민기초생활보장제도의 도입을 비롯해 1999년 국민연금의 도시자영업자 확대, 1998년 고용보험 확대, 2000년 산재보험 확대, 1998년 건강보험통합 등의 제도적 개혁조치를 단행하는 과정에서 국가의 복지비지출은 크게 증가하여 국가에 의한 복지비지출이 당시 GDP 대비 11% 선까지 이르게 되었다. 그런데, 사회보험제도의 적용범위 확대는 피고용인들의 소득손실의 위험으로부터 국가의 위험분산 역할을 확대하기 위한 것인데, 외환위기 직후 수많은 실업자 및 실직노숙자들이 양산됨에 따라 오히려 소득손실의 위험이 더 커지게 되었다. 이들에 대한 사회적 보호체계가 절실하게 되어 이들 취약계층에 대한 국가의 사회적 보호체계를 강화하는 즉, 건강과 교육, 그리고 보호제공 활동들을 포함하는 일련의 서비스인 사회서비스가 강화되기 시작하였다. 그러나 우리의 경우 사회서비스는 그동안 주로 취약계층만을 대상으로 하는 소득지원 프로그램으로 제한되어 있었으며, 또한 산업으로서의 역할은 거의 다루어지지 않았기 때문에 최근 직면하고 있는 또 다른 사회적 변화는 이에 대한 위기감을 불러 일으키고 있다. 즉, 민주화 및 세계화와 더불어 우리사회가 직면한 또 다른 사회적 변화는 바로 저출산 및 고령화라는 인구구조의 변화에 따른 새로운 사회적 위험이 커지고 있어 한국 복지체제는 새로운 도전에 직면하고 있다(하능식외, 2012).

실제로 이러한 변화는 정책에도 반영되어오고 있다. 1969년 사회복지사업법이 제정되고

1995년 사회보장기본법이 제정된 이후 동법들은 여러 차례 개정을 거듭해 왔다. 특히 기초생활보장법이 생활보호법을 대체했던 1999년 이후의 개정에서는 공통점을 발견할 수 있는데 먼저, 지방의 역할이 확대되고 둘째, 사회복지의 범위와 대상이 넓어져 왔다는 것이다.

사회복지사업법 개정(2003년 7월)

- 지역중심의 복지정책 강화, 지역사회복지의 강화
- 지방자치단체의 책임과 민관협력 강화
 - 복지서비스 책임의 주체를 중앙과 지방으로 분명히 함
- 중앙정부의 복지정책과 예산에 대해 지방자치단체의 역할을 구체화
 - 지방의 책임과 권한을 강화

사회보장기본법 전부개정(2011년 12월)

- 동법 제3조에서 사회보장의 범위를 '사회복지서비스와 관련복지제도'를 '사회서비스'로 대체
 - '사회서비스'란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건, 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도
- '평생사회안전망' 개념 도입
 - '평생사회안전망'이란 생애주기에 걸쳐 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도

2003년도에 개정된 내용의 사회복지사업법의 핵심은 지역의 복지사업을 강조하며 예산에 있어서도 중앙과 같이 책임이 있음을 강조하면서 법상에도 지방의 사업과 예산에 대한 책임을 명시하였다. 2011년도에 실시되었던 사회보장기본법의 전부개정내용에서는 사회복지의 범위가 대폭 확대되었는데, 기존의 소득보장 정도의 사회복지서비스가 사회서비스로 대체되면서 복지를 벗어나 다양한 사회서비스 제공을 통해 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하고 평생사회안전망으로서 맞춤형으로 사회보장서비스를 제공한다는 취지의 개정이었다. 이상과 같이 사회복지환경과 정책의 빠른 변화와 더불어 사회복지재정의 상황을 살펴보면 다음과 같다.

Ⅲ. 사회복지재정의 현안과 쟁점

1. 사회복지사업의 지방비 증가로 인한 자체사업의 감소

전술한 바와 같이 사회복지환경의 변화에 따라 국민 개개인별 맞춤형 서비스를 위한 지역 서비스의 중요성이 법에 반영되고 이에 따라 지방의 역할이나 책임도 강조되고 있지만 사업의 추진수단인 사회복지재정은 이러한 환경변화를 반영하고 있지 못하다. 2005년부터 2013년까지 9년간 연도별 사회복지비 비중을 살펴보면 중앙의 총지출은 6.3%, 중앙의 복지지출은 2.4%, 지방의 총지출은 4.8% 증가한 반면 지방의 사회복지비 지출은 9.3%나 증가했다. 즉 2005년에는 지방 총 예산 대비 사회복지비가 12.0% 정도였으나, 2011년에 20%대에 진입한 이후 2013년도에 벌써 24.2%로 나타나서 상당히 빠른 증가세를 보임을 알 수 있다.

〈표 1〉 중앙과 지방의 연도별 사회복지비 비중

(단위 : 조원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙 총 지출(A)	209.6	224.1	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	342.0	6.3%
복지지출(B) (비중 B/A)	49.6 (23.7)	56.0 (25.0)	61.4 (25.8)	68.8 (26.1%)	74.6 (26.2%)	81.2 (27.7%)	86.4 (27.9%)	92.6 (28.4%)	97.4 (28.4%)	2.4%
지방예산(A)	107.0	115.5	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	154.4	4.8%
사회복지비(B) (비중 B/A)	12.9 (12.0)	15.3 (13.3)	17.3 (15.4)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.2%)	30.9 (20.4%)	37.4 (24.2%)	9.3%

※ 사회복지 = 사회복지분야 + 보건분야 / '05~'12 최종예산 순계기준, '13 통합재정지출 기준

※ 자료 : 지방자치단체 예산개요('05~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13)

※ 기획재정부 나라살림 예산개요('05~'13)

이것은 사회복지사업의 주요 추진 부처인 보건복지부의 예산추이를 봐도 알 수 있는데 복지부 전체 일반회계 예산은 2008년부터 2013년까지 6년간 평균 11.2%가 증가했지만 지방에 지원하는 순수 국고보조금은 상대적으로 작은 8.6%만이 증가했다. 반면 국고보조사업에 매칭해야 하는 지방비는 연평균 12.8%가 증가하여 사회복지비의 증가가 국가보다는 지방에 더 큰 부담으로 작용하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 연도별 복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담

(단위: 조원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
일반회계(복지부)	15.9	19.3	19.2	20.5	22.0	27.0	11.2%
국고보조금(복지부)	11.7	13.9	13.7	14.4	15.5	17.7	8.6%
대응 지방비	5.1	6.1	6.2	6.7	7.4	9.3	12.8%

※ 사회복지 = 사회복지분야 + 보건분야 / '08~'12 당초예산 순계기준, '13 통합재정지출 기준

※ 자료 : 지방자치단체 예산개요('08~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13)

※ 기획재정부 나라살림 예산개요('08~'13)

실제로 2008년부터 주요 복지사업들이 매년 신설되었고 사업규모 또한 확대되었는데 2008년에 기초노령연금, 2009년에 양육수당, 2010년에 장애인연금이 신설되었다. 사업 신설에 따라 기초노령연금에 매칭해야 하는 지방비는 2008년에 8,000억원에서 2013년에는 1조 1천억원으로 증가하였고 장애인연금 지방비 또한 2010년에 733억원에서 2013년에 1,681억원으로 2배 이상 증가하였다. 양육수당 지방비는 2009년 364억원이던 것이 2013년에 9,544억원으로 무려 26배가 증가하였고, 영유아보육료 또한 2010년보다 2013년에 9,000억원이 증가한 상황이다.

〈표 3〉 국가 주요 복지시책 확대에 따른 지방비 부담 현황

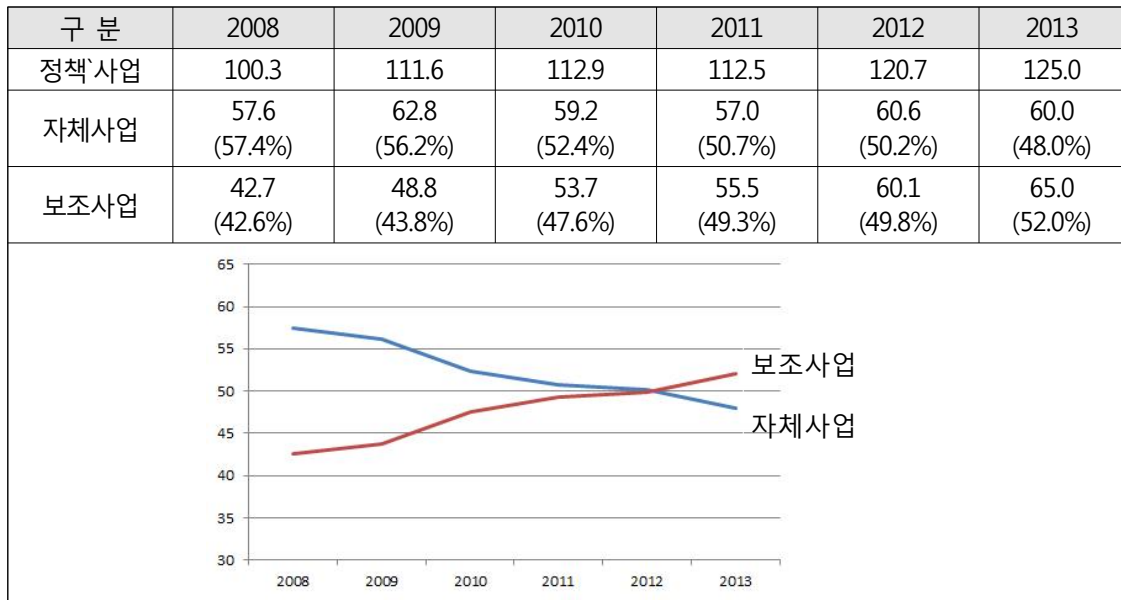
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	(전년대비)
'08년	기초노령 연금 신설	0.8조	1.1조	1.0조	1.0조	1.0조	1.1조	↑ 624억
'09년	양육수당 신설	-	364억	711억	971억	1,112억	9,544억	↑ 8,432억
'10년	장애인 연금 신설	-	-	733억	1,420억	1,435억	1,681억	↑ 246억
'11년	영유아보육료 확대	-	-	1.8조	2.0조	2.4조	2.7조	↑ 2,109억

자료: 국회예산정책처, 2013

상황이 이렇다보니 지방자치단체는 자체사업을 축소하는 등의 방식으로 지방비를 마련하고 있는데 이는 자치단체의 특성에 맞는 재정운용에 큰 압박요인으로 작용하고 있다. 즉, 최근 5년 사이 자치단체의 정책사업 중 보조사업의 규모는 급격히 증가(2008년 42.6%→2012년 52.0%)한 반면 자체사업의 규모는 점점 감소(2008년 57.4%→2012년 48.0%)하고 있는 것이다.

〈표 4〉 자치단체 정책사업 중 자체사업·보조사업 비중

(단위 : 조원)

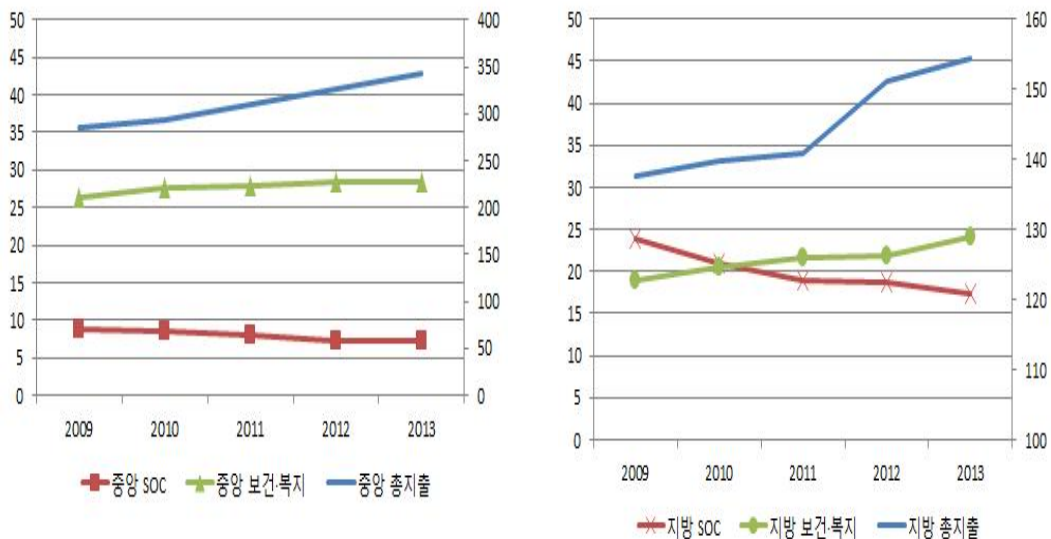


주 : 당초예산 기준

자료: 지방자치단체 예산개요('08~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13)

중앙과 지방의 총지출액과 SOC 비율, 보건복지비 비율의 최근 5년간 추이를 비교해 봐도 중앙의 경우 SOC 비율이 소폭 상승세인 반면, 보건복지비 비율은 소폭 감소세를 보이고 있다. 반면 지방은 SOC 비율은 감소세를 보이고 있는 반면 보건복지비 비율은 상승세를 보이고 있어서 지방의 특성을 고려한 자체사업을 할 수 없는 실정임을 짐작하게 한다.

〈그림 1〉 중앙과 지방의 재정 총지출·SOC·보건복지비 비율 추이 비교



2. 영유아보육사업 보편적서비스화의 미반영에 따른 지방부담 증가

영유아보육료 지원사업은 영유아보육법에 근거를 두고 있으며 동법 제1조 목적을 살펴보면 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성하는 목적과 함께 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 이 목적에 관한 조문은 2011년 8월 4일에 최종 개정된 내용으로서 경제적·사회적인 제약으로 인한 보호자의 저출산 문제를 해결하고자 법의 목적 자체를 보호자의 활동이 원활하게 이루어지도록 한다는 부분임을 추측하게 한다.

실제로 최근 사회복지사업과 관련하여 논란의 중심에 있는 영유아보육사업에 대해서 국가의 사무냐, 지방의 사무냐라는 논쟁이 있지만 2005년 이후 ‘저출산 고령사회 기본법’에 의해서 국가의 사무처럼 정책역량이 이 사업에 집중이 되고 있는 상황이다. 즉, 이제 영유아보육사업은 사회안전망이 아니라 보편적 사회서비스로서 중앙의 정책결정에 따라 의무적으로 시행해야 하는 사업으로 변화되었다는 것이다.

사업성격의 변화는 지원대상의 변화를 통해서도 알 수 있는데 2008년~2013년 동안 매년 소득기준 등 지원조건이 완화되어 수혜자가 지속적으로 확대되었다. 연도별로 확대추이를 살펴보면 다음과 같다. 2008년에는 기초생활보장 대상에는 포함되지 못하지만 국민 최저소득의 120%에 미치지 못하는 차상위계층까지만 보육료 전액을 지원했었다. 그러나 2009년에 소득하위 50%까지 지원했고 2011년에는 소득하위 70%까지 확대하였다. 전술한 바와 같이 2009년에는 공공시설에 가지 않는 영유아도 지원하는 양육수당까지 신설되었다. 2013년에는 만 3~5세는 보육료 전액을 지원하고 만 0~2세는 소득하위 70%까지 전액지원하며, 소득상위 30%는 본인부담금 제도를 도입, 보육료의 일부만 지원하는 것으로 변경되어서 지방재정의 부담은 가속화 될 전망이다.

〈표 5〉 보육료 지원대상 변화과정

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	비고
지 원 대 상	보육료 전액지원	차상위 계층	소득 하위 50%	소득 하위 50%	소득 하위 70%	만3~4세 소득상위 30%를 제외한 전 연령 및 소득계층	만0~2세 소득상위 30%를 제외한 전 연령 및 소득계층	
	보육료 일부지원	도시근로자 평균소득 100%	소득 하위 70%	소득 하위 70%	-	-		
	기타			맞벌이 가구 지원	맞벌이 가구 지원	맞벌이가구 지원	맞벌이가구 지원	소득 인정액 경감

					다문화 가구 지원	다문화가구 지원	다문화가구 지원	보육료 전액지원
--	--	--	--	--	-----------------	----------	----------	-------------

주: 당초예산 기준

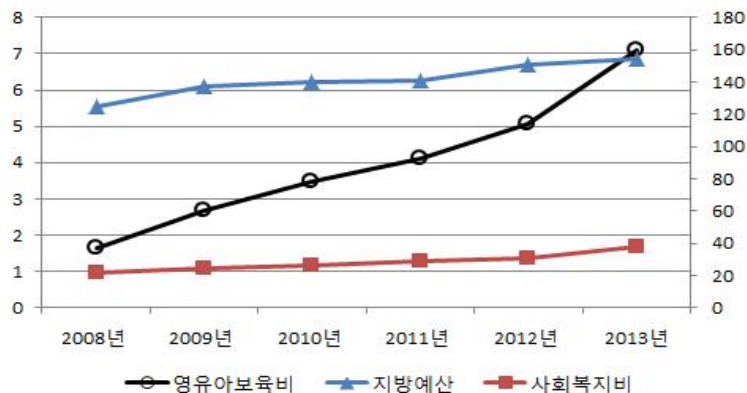
자료: 국회예산정책처, 2013년 예산안 분석

이렇다 보니 아래 표에서 보는 바와 같이 2008년~2013년 사이에 지방예산의 평균 증가율은 4.4%, 사회복지비 증가율은 11.6%인 반면 영유아보육비의 평균 증가율은 34.7%에 이른다. 이것을 다시 영유아보육대상이 급증하기 시작했던 바로 전 해인 2008년을 기준으로 했을 때 2013년도에 지방예산은 23.5%, 사회복지비는 72.4% 증가한 반면 영유아보육비는 무려 약 329.5%나 증가하였고, 이에 매칭해야 하는 지방비 또한 6년 전에 비해 329.4%나 증가하였다. 2013년의 경우 영유아보육사업 국고보조금 확정내시 후 0~2세 전계층 지원 결정에 따른 추가신청 증가분까지 포함할 때 국비는 2조 7,706억원, 지방비는 2조 8,457억원으로서 그 증가분을 국가는 예비비, 지방은 중앙지원분(공자기금, 특교세)과 지방비로 충당되는 상황이다.

〈표 6〉 2008~2013년 0~5세 보육예산(확정내시 기준)

(단위: 조원, %)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년*	2013년	평균 증가율
지방 예산	125.0 (-)	137.5 (10.0)	139.9 (11.9)	141.0 (12.8)	151.1 (20.9)	154.4 (23.5)	4.4
사회 복지비	21.7 (-)	24.1 (11.1)	26.5 (22.1)	28.5 (31.3)	30.9 (42.4)	37.4 (72.4)	11.6
영유아보육비	1.6488 (-)	2.6842 (62.7)	3.4819 (110.2)	4.1032 (148.9)	5.0545 (206.6)	7.0808 (329.5)	34.7
국 비	0.8079 (-)	1.3146 (62.7)	1.6979 (110.2)	2.0244 (150.6)	2.4939 (208.7)	3.4703 (329.5)	34.7
지방비	0.8409 (-)	1.3696 (62.9)	1.7840 (112.2)	2.0788 (147.2)	2.5606 (204.5)	3.6105 (329.4)	34.8



주: - 괄호()안은 2008년을 100으로 했을 때 증가비율

영유아보육비를 다시 국비와 지방비로 나누어서 보면 국비는 연평균 증가율이 34.7%인 반면 지방비는 34.8%로서 국비보다 0.1% 높다. 절대액에서도 비교해보면 2008년부터 2013년까지 항상 국비보다 지방비가 많음을 알 수 있다. 국가정책이며 전국적 보편서비스 사업에 대해 지방이 중앙정부보다 더 많은 비용을 부담해 온 것이다. 이처럼 사업의 성격은 국가사업이 되었는데 예산분담은 사회적안전망 시절의 지역사업 예산구조를 가지고 있음으로 인해 보육을 위해 예비비를 쓰고 지방채를 발행해야 하는 상황이 벌어지고 있는 것이다.

이처럼 사회환경과 정책을 반영하지 못하고 있음으로 인한 영유아보육사업 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 가정양육수당 확대에 따라 지방비 부담 또한 증가하였다. 2012년 가정양육수당의 총 지출규모는 전년 대비 1조 928억원(511.0%) 증가한 1조 3,066억원으로 추정되며, 이 중 지방비는 5,682억원 증가한 6,794억원씩 각각 부담할 예정으로 지방비 부담이 더욱 증가한다는 것이다.

둘째, 보육료 지원대상 범위가 일부 계층에서 전 계층 무상보육으로 확대 됨에 따라 지역의 영유아 보육이 아닌 전국적 의무 무상 보육이므로 기준보조율을 기초생활보장급여 수준으로 인상해야 한다.

셋째, 영유아보육법은 지역의 특성을 고려한 보육사업을 실시하기 어려운 구조를 가지고 있다. 영유아보육법 제5조에서는 보육정책조정위원회를 제6조에서는 보육정책위원회를 두도록 하고 있는데 보육정책조정위원회장은 국무실장이, 위원은 관련 부처 차관이 되는 것으로 명시하고 있는데 이것은 2013년 3월 23일에 개정된 내용이다. 보육정책위원회는 보건복지부에는 중앙보육정책위원회를 두고 시도 및 시군구에는 지방보육정책위원회를 두도록 하고 있다. 법 제30조에서는 보건복지부장관은 보육서비스의 질적 수준을 향상시키기 위하여 어린이집의 보육환경 등에 대하여 평가인증을 실시할 수 있고 보육사업 실시에 필요한 지원을 할 수 있다고 명시하고 있다. 이상 살펴 본 법에 근거한 보육사업의 주도적 역할은 국무조정실과 보건복지부에서 하고 있으며, 국비 지원대상인 시·군·구 자치단체장이 지역에 맞는 보육정책 등을 주도적으로 수립하고 시행할 수 있는 부분은 거의 없어 보인다. 시·군·구에 지방보육정책위원회를 두도록 하고 있으나 이는 보건복지부의 중앙위원회에서 결정된 내용을 따르는 이상의 역할을 하기는 힘들어 보인다. 전반적으로 지방은 50%, 서울은 20%만을 지원하는 만큼의 지방주도적인 정책환경인지 의심스럽다.

3. 점증하는 기초(노령)연금으로 인한 지방부담 증가

앞의 <표 3>에서 보았던 것과 같이 2008년에 공적 노후소득 보장의 사각지대를 완화하고, 노후 생활안정을 지원하기 위해 기초노령연금이 신설되었는데 3단계에 걸쳐 수급자 수가 지속적·단계적으로 확대되어 왔다. 즉, 2008년 6월까지의 수급대상이 70세 이상 노인의 60%

였으나, 7월부터는 65세 이상으로 대폭 확대되면서 6개월 사이 194만명에서 290만명으로 49.5%가 증가하였다. 2009년부터는 65세 이상 노인의 70%까지 확대되었고 지급인원은 373만명, 수급률이 대상자의 67.7%까지 상승하였다. 그렇다보니 기초노령연금에 매칭해야 하는 지방비도 수직 상승하게 되는데 2012년 대비해서 2013년도에 624억원이 증가하였다.

〈표 7〉 기초노령연금 단계별 수급률 추이

단 계	기 간	대 상	지 급 인 원	수급률
1단계	'08.1~6월	70세이상 노인의 60%	'08년 6월 194만명	61%
2단계	'08.7~12월	65세이상 노인의 60%	'08년 12월 290만명	57.3%
3단계	'09.1월~	65세이상 노인의 70%	'10년 12월말 373만명	67.7%

또한 2009년 이후에도 2011년도 387만명 → 2012년도 402만명으로 증가하였고, 월 지급액도 2011.4월~2012.3월까지 91,200원 → 2012.4월~2013.3월 94,300원→2013.4월부터는 96,800원으로 지속적으로 상향되었다.

새로 도입될 기초연금과 관련해서도 현행 기초노령연금과의 차이점을 살펴보면 다음과 같은 쟁점이 있다. 먼저 기초노령연금의 급여수준은 국민연금 전체 가입자 3년간 평균소득(A값)의 5% 수준으로 하고 '28년까지 A값의 10%로 단계적으로 인상하되, 구체적인 시기 및 방법은 국회 내 연금제도개선위원회를 설치·논의(기초노령연금법 부칙8385호 제4조의2)하도록 되어 있다.

반면 기초연금은 A값의 10%에 상당하는 금액(20만원)으로 규정하고 있다. 따라서 2013년 기준 기초노령연금일 때 96,800원 391만명에서 기초연금이 되면서 최대 20만원 353만명, 15~20만원 20만명, 10~15만원 18만명으로 증가하게 된다.

〈표 8〉 기초노령연금 및 기초연금 수급액 및 수급자 수

연금액	기초노령연금 수급자	기초연금 수급자
20만원	-	353만명
15~20만원	-	20만명
10~15만원	-	18만명
9.7만원	391만명	-
제외 (소득 상위 30%)	207만명	207만명

주: 2012년 12월 인구(65세 이상 노인 598만명) 기준

자료: 보건복지부, 기초연금 도입계획, 2013

따라서 기초노령연금사업과 관련해서는 지금까지 사실 큰 논쟁사항이 없었지만 이번 기초연금법의 기초노령연금법 대체로 인한 사업비 대폭 확대에 따라 영유아보육사업과 함께 중앙과 지방간의 큰 논쟁거리가 되었다. 특히 기초연금의 도입에 따라 그 대상자와 지급액을 인상시켰다는 계획과 더불어서 동시에 논의되었던 것은 기초노령연금의 지방비 부담분 이상의 추가적인 소요예산에 대해서는 국가가 부담하겠다는 내용도 있었다. 그러나 이러한 내용들은 사라지고 기초연금으로 인한 추가 부담을 지방에서 고스란히 떠안아야 되는 상황이 된 것이다.

IV. 사회복지재정의 다각화 방안

지방자치단체의 입장에서 주요 3개 사회복지사업(영유아보육, 기초노령연금, 기초생활보장사업) 중에서 영유아보육사업 외에 나머지 2개 사업은 크게 부담이 되는 것은 아니었다. 왜냐하면 기초생활보장사업은 국고보조율이 높았고 사업대상이 그 사이 확대되지 않았고 기초노령연금사업 또한 40~90%까지 차등보조하는 내용의 보조율이 법상에 명시되었을 뿐만 아니라 서울과 지방간에 보조율이 다르지 않아서 서울에서도 논란의 여지는 없었다. 그러나 2013년 말에 기초연금법 제정안이 입법예고 되고 기초생활보장대상자의 확대계획에 따라 이 두 개 사업 또한 지방재정에 큰 부담이 될 전망이다.

그러나 한편으로는 후술하는 바와 같이 다른 선진국들과 우리나라의 사회복지비 지출규모를 비교해보면 우리나라가 오히려 낮은 수준이다. 따라서 사회복지비가 팽창하는 것에 대해 거부감을 갖고 논란을 벌이기보다는 이에 대응할 수 있는 다양한 방법을 고려해보는 것이 필요하다고 판단된다. 이에 따라 본 연구에서는 다음과 같이 사회복지비의 누수관리체계 강화, 사회보장만을 위한 목적세 신설, 지방의 사업운영 자율성 제고 등 사회복지재정을 다각화 하여 향후에도 점증할 사회복지수요에 대응하고 궁극적으로는 지역사회 차원의 서비스 투자가 가능한 방안을 모색해보고자 한다.

1. 사회복지비 누수 관리

가. 기본접근

사회복지재정 및 지방비 규모의 급격한 팽창과 함께 사회복지재정을 둘러싼 또 하나의 현안은 사회복지비의 관리문제이다. 감사원은 ‘사회복지통합관리망³⁾(이후 사통망) 부실 구축

3) 사회복지통합관리망은 사회복지사업법 제6조의 2에 근거하여 사회복지 급여 및 서비스 지원 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합관리하고 지자체의 복지업무 처리를 지원하기 위한 정보시스템이다. 이것은 기존 시·군·구별 서울행정시스템(주민, 지적, 재정, 세정, 복지 등 31개 시·

및 운영에 따른 복지에산의 누수가 심각하고, 사회복지인력에 대한 체계적 관리 미흡 등으로 인력운용의 효율성이 저하되었다'고 발표했다. 복지에산은 급증하고 있으나, 복지사업의 고비용·저효율 구조의 고착화가 심각하다는 것이다.

사회복지비 누수현상은 몇 가지로 나누어서 살펴볼 수 있다. 먼저 사통망의 자료관리가 미흡하다. 보건복지부에서 각 지자체별로 운영되던 기존의 서울복지행정시스템을 보완하여 2010년 사회복지통합관리망을 구축하면서 아무런 검증 없이 기존자료를 그대로 이관 받아 이미 사망한 복지수급자 116만명이 생존하는 것으로 관리, 이 중 사망자 32만여 명에게 2010년 이후 639억원의 복지급여가 잘못 지급된 것으로 추정된다. 둘째, 사통망에 자료 입력이 부실하다. 유관기관으로부터 받은 자료를 자동반영하거나 입력오류를 차단하는 기능 없이 수급자격 등을 공무원이 수작업으로 입력하고 있어 28개 장애인 복지사업의 경우 2010년 이후 17,751명에게 163억원을 과오지급한 것으로 추정된다. 셋째 제도·법령의 불합리로 인해 수급자 선정시 이자소득을 실제소득에 포함·반영해야 하나 복지부에서는 지자체가 이자소득 자료를 조회할 수 있는 법적 근거를 마련하지 않아 15.3만명에게 연간 959억원이 과오지급된 것을 추정된다(감사원, 2013). 이들을 모두 합하면 복지에산이 3년간(2010년 1월~2013년 5월) 7,000억원이 누수된 것이다.

결과적으로 사망자에게 기초노령연금을 지급하고(639억원), 공무원 수작업 입력오류(538억원, 장애등급, 건강보험료, 나이 입력 오류)가 차단되지 않는 시스템을 운영하고, 보건복지부와 지방자치단체의 칸막이 행정⁴⁾으로 인해 4,028억원이 3년간 누수된 것이다. 이러한 누수현상은 모든 복지사업에 대해 지방비를 매칭해야 함을 감안할 때 지방예산 또한 동시에 낭비된 것이고, 불안정한 시스템과 관리체계 미비에 의한 결과이다.

나. 사회복지비 누수 관리방안

일본의 경우도 최근 사회복지비 누수로 인한 문제들이 쟁점화되어 있는데 특히 생활보호사업(우리나라의 기초생활보장+기초(노령)연금사업)의 부정수급에 대한 대책들이 논의 중에

군·구 업무지원 시스템) 중 복지분야를 분리하여 중앙에 통합 구축하는 정보시스템으로서, 정책 소관부처인 보건복지부가 기획·관리하고 시스템을 주관한다(강혜규·최성은, 2010)

- 4) 보건복지부에서 국민기초생활보장 등 6개 복지사업(국민기초생활보장, 기초노령연금, 장애인연금, 차상위자활, 차상위본인부담경감, 차상위장애수당)에 대해 금융정보를 소득·재산에 반영하여 수급자격을 판정하도록 하고 수급자의 동의를 받아 조회할 수 있는 금융정보 범위를 개별 법령에 정하였다. 그런데 국민기초생활보장법 제2조, 시행령 제3조에서는 이자소득을 실제소득에 포함하도록 되어 있는데도 동법 시행령 제36조 등에서 각 시·군·구가 조회할 수 있는 금융정보 제공 동의 범위에서 이자소득을 제외하도록 되어 있다. 그 결과 예금 등 보유자 430여만 명의 이자소득 1.9조여원이 수급자격 판정시 누락되고 기초노령연금 수급자 중 정기예금 보유자 208만여 명에 대해 이자소득을 포함하여 수급자격·급여액을 모의분석한 결과 15.3만여 명(7.4%)에게 연간 959억원(3년간 2,877억원)이 과오지급된 것으로 추정된다(감사원, 2013)

있다. 일본 후생노동성에 따르면 2010년 생활보호사업의 부정수급 건수는 전국적으로 25,355건이며, 부정수급 금액은 128억 746만엔으로 조사되고 있다. 특히, 의료부조 사업에 대한 부정수급 문제가 많이 발생하여 이에 대한 대책으로 생활보호비 삭감에 대한 논의가 진행되고 있는 상황이다.

어느 나라나 사회복지사업이 다양하고 그 대상이 넓은 지역에 퍼져 있으며, 개인을 대상으로 한 사업들이 많음에 따라 사회복지비 누수현상들은 항상 존재할 수밖에 없으며 이들을 최소화하기 위한 대책이 필요하다.

사회복지비의 누수관리를 위해서는 첫째, 보건복지부가 사통망의 모니터링을 지속하여야 한다. 일반적으로 공공정보시스템을 도입하여 운영하는 과정에서 오류들이 발생하기 마련이고 안정화되기까지는 상당기간이 소요된다. 따라서 관리주무부처는 지속적으로 시스템을 관리하고 지자체에 대한 지원을 하는 등의 모니터링을 해야 할 것이다.

둘째, 사회복지담당 공무원들의 확충과 복지업무의 효율적 운영이 필요하다. 현재 각종 복지사업의 수급자격 등 각 항목을 사회복지담당 공무원들이 모두 수작업으로 입력하고, 복지부에서 불필요한 자료까지 지자체에 제공함으로써 제공된 자료의 90% 이상을 삭제하는 등 업무부담이 가중되고 있는 상황이다. 2012년 말을 기준으로 했을 때 복지인력 부족분이 6,930명으로 추산(보건복지부, 2012)되고 있다. 따라서 안전행정부와 보건복지부에서는 지자체가 복지인력수급계획을 수립하고 이를 그대로 실천해 갈 수 있도록 관리해야 할 것이다.

2. 사회보장 목적세 신설 검토

가. 기본접근

우리나라의 사회복지 지출 규모는 OECD 국가에 비해 현저히 낮은 수준에 있으나, 아직 노인에 대한 연금지출이 본격화되지 않았고 또 보건, 의료비용 역시 상승초기에 있기 때문에 향후 사회복지지출이 크게 상승할 가능성이 있다. 뿐만 아니라 이 밖의 사회지출분야(장애자, 가족, 실업, 노동, 주택) 역시 향후 세출규모가 계속 증가할 것이기 때문에 중앙 및 지방재정의 상대적 위축문제가 향후 지속적인 재정정책의 현안이 될 수 있다.

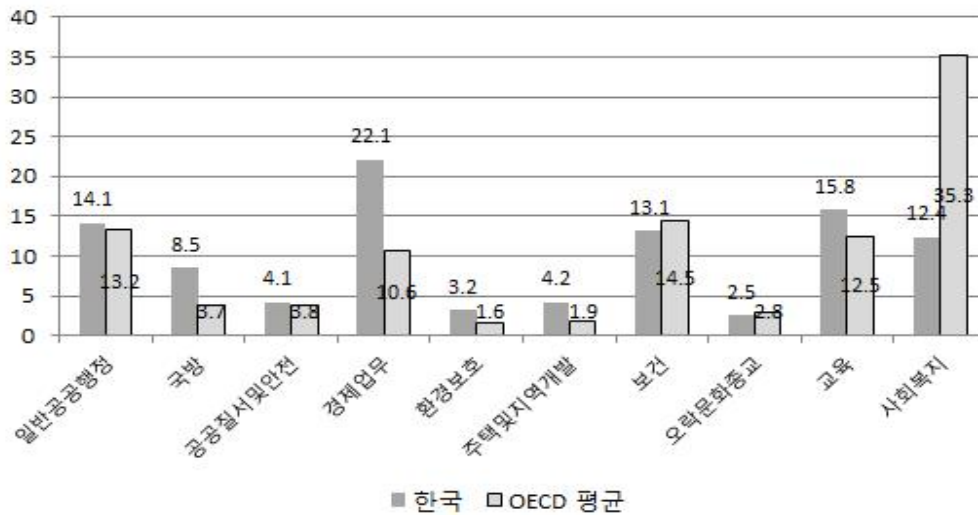
2009년을 기준으로 OECD 국가들의 GDP 대비 사회복지지출을 살펴보면 가장 높게는 32.1%(프랑스)에서 9.4%(한국)까지 다양하다. OECD 평균은 22.1%로서 우리나라와 상당히 많은 차이를 보이고 있다⁵⁾. 중앙정부와 지방정부, 사회보장기금을 합한 일반정부(General government)지출을 기준으로 OECD 평균과 우리나라를 비교하면 <그림 2>와 같다. 우리나라는 10개의 분야⁶⁾ 중 국방, 경제업무, 주택 및 지역개발, 교육분야의 비중은 OECD 평균보

5) <OECD 주요 국가의 사회복지지출(2009년/단위: GDP 대비 %)>

다 높은 반면 보건, 사회복지의 비중은 낮음을 알 수 있다. 즉, 우리나라 국방분야의 비중은 OECD 평균(3.7%)보다 2배 이상 높은(8.5%) 반면 사회복지분야의 경우는 OECD 평균(35.3%)이 우리나라(12.4%)에 비해서 3배 가까이 높은 비중이다.

〈그림 2〉 분야별 비중의 국제비교

(단위: %)



자료: OECD.Stat(2011.11), 2012 대한민국재정에서 재인용

1인당 27,000달러라는 동일소득 시점을 기준으로 OECD 국가들의 전체 정부지출 중 분야별 비중을 살펴보면 우리나라는 경제업무(22.1%)와 교육(15.8%) 분야가 다른 나라들에 비해 비중이 높은 것으로 나타난다. 반면 사회복지(12.4%)의 경우는 다른 나라들에 비해서 매우 낮게 나타나고 있으며 보건(13.1%)의 경우도 낮은 편에 속함을 알 수 있다.

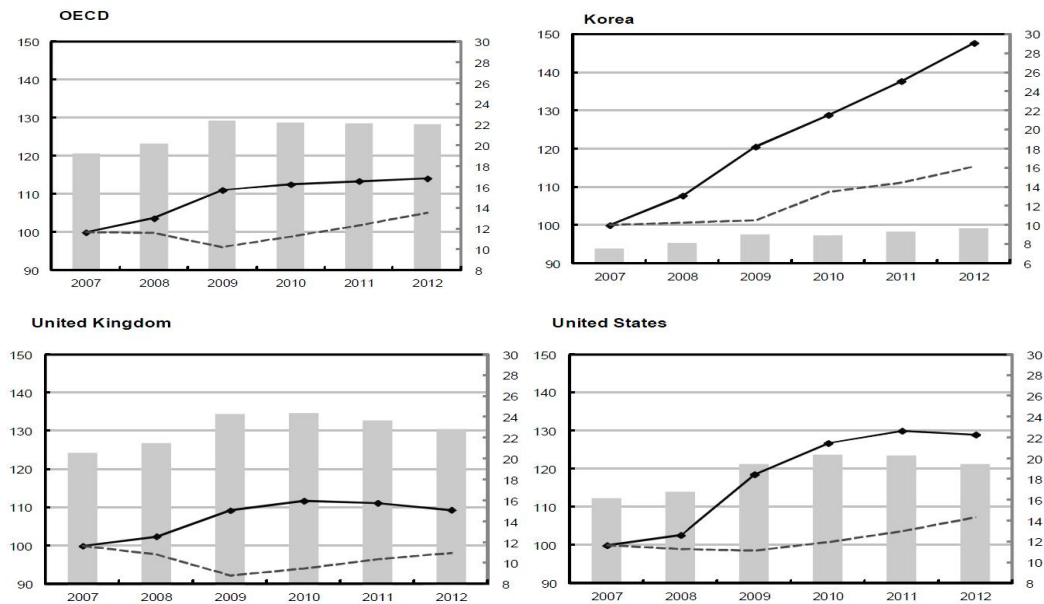
우리나라와 OECD 주요 국가와의 GDP 대비 사회복지재정 비중 추이를 비교해 보면 OECD 평균이 2000년에 18.9%이었던 반면 우리나라는 4.8%에 불과하여 우리나라가 약 1/4 밖에 안되는 수준이었다. 그러나 2007년을 기준으로 하면 OECD 평균이 19.3%로 7년 전에 비해 약 0.4% 증가하였지만 우리나라의 경우 2.7%나 상승, OECD 평균이 약 2.6배 높은 수준을 보이고 있다.

프랑스	덴마크	독일	이탈리아	영국	그리스	일본
32.1	30.2	27.8	27.8	24.1	23.9	22.4
OECD 평균	한국	뉴질랜드	캐나다	미국	호주	멕시코
22.1	9.4	21.2	19.2	19.2	17.8	8.2

- 6) OECD는 정부지출을 일반공공행정(General public services), 국방(Defense), 공공질서 및 안전(Public order and safety), 경제업무(Economic affairs), 환경보호(Environmental protection), 주택 및 지역개발(Housing and community amenities), 보건(Health), 오락·문화·종교(Recreation, culture and religion), 사회복지(Social welfare) 등 10개 분야로 구분하고 있다.

<그림 3>은 2007을 기준(100)으로 변화추이를 봤을 때 OECD 국가와 우리나라의 사회복지지출 규모 변화 및 GDP 성장률을 비교한 것이다. OECD 국가들의 평균 사회복지지출 규모가 GDP 성장률보다 낮은 증가율을 보이는 반면 우리나라의 경우는 사회복지지출규모가 GDP 성장률보다 훨씬 더 높은 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다. 미국의 경우도 사회복지지출이 증가세를 보이다가 2011년 이후에는 감소하고 있는 것을 알 수 있다.

〈그림 3〉 OECD 국가와 우리나라의 사회복지지출 변화 및 GDP 성장률 비교



주).....(점선): 2007년 기준(100) GDP 성장률 변화
 —(실선): 2007년 기준(100) 사회복지지출 변화
 자료) Adema, W.P. Fron and M. Laidaique, 2011.

또한 전술한 바와 같이 영유아보육사업이 보편적서비스가 되고 기초연금 대상 및 지원규모의 확대 뿐만이 아니라 고령화 사회에서 고령사회로의 진입을 눈 앞에 두고 있는 등 사회복지수요가 지속적으로 증가할 것이라는 것은 자명한 일이다. 그럼에도 불구하고 이에 대응할 별도의 재정지원 수단을 준비하고 있지 않다는 것은 이제 지방 뿐만이 아니라 국가 전체적으로 더욱 큰 문제로 확대될 수 있다. 사회복지비 누수 관리와 같이 불필요한 예산낭비를 절약하여 복지수요에 대응할 수도 있을 것이나 이는 단기적이고 임시방편적인 대안에 머무를 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 보다 근본적이며 지속적인 대안이 필요한 바 그것이 바로 사회복지분야 만을 위해 지출할 수 있는 새로운 조세신설의 당위성이라 할 수 있다.

나. 사회보장 목적세 신설방안

① 세목 특성

신규 조세를 신설하기 위해서는 먼저 그 용도를 명확하게 해야 할 것이다. 조세의 용도에는 일반세(보통세)와 목적세가 있는데 일반경비에 충당하기 위해 징수되는 것이 일반세이고 사용용도가 명백히 구분된 것이 목적세이다. 그렇다면 급팽창하고 있는 사회복지 수요로 인해 조세를 신설할 경우, 일반세와 목적세 중 어느 성격의 조세로 할지를 먼저 결정할 필요가 있다.

목적세는 사용용도가 명백하므로 납세자의 납득을 얻기는 비교적 쉬우나 특정 목적 이외에는 사용할 수 없어 재정의 운용을 제한하고 경비지출 간에 불균형을 초래하는 수가 많기 때문에 특히 국세에 대해서는 사용하는 나라가 드물다. 그러나 지방세에 대해서는 많은 나라에서 보통세와 목적세를 병용하고 있는 경우가 많은데 우리나라는 지방세 중에서 지역자원시설세, 지방교육세 등이 목적세이다.

사회보장을 위한 세금을 일반세로 할 경우 재정운영의 탄력성은 유지할 수 있다. 그러나 국가든 지방이든 재정력이 열악한 상황에서 일반재원은 사업의 우선순위에 따라 예산사용이 달라질 수 있기 때문에 복지만을 위한 예산의 확보가 어려울 수 있는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 일반재원이 아닌 특정재원이 선호될 필요가 있으며 그 이유는 재정운영의 융통성은 다소 낮지만 재원확보의 안정성에 우위가 있기 때문이다. 또 다른 이유는 새로운 조세신설에 대한 납세의무자의 조세순응을 확보하는데 유리하다는 점이다. 다시 말해 새로운 세원을 목적세로 신설할 경우 조세수입의 용도가 사회복지에 한정된다는 점에서 혜택을 받는 사람이 가시화될 수 있고 이로 인해 조세저항을 완화할 수 있는 요인이 될 수 있기 때문이다.

② 과세표준 및 징수권

현행 목적세 중 지역자원시설세의 경우는 과세대상이 특정시설과 특정부동산이고 지방교육세의 경우는 부가세 방식이다. 1975년에 신설되어 1990년에 폐지된 방위세와 2013년에 폐지된 농어촌특별세도 부가세 방식으로 운영되었다. 지역자원시설세의 경우는 세입원과 세출용도가 일치하지만 그 외 방위세나 지방교육세, 농어촌특별세의 경우는 세입원을 특정하기 보다는 다양한 환경변화에 따라 수요가 증가하고 이에 대한 재원이 필요하기 때문에 타 세목의 증세에 의해 확보한 재원이라고 할 수 있다.

지방교육세는 교육서비스 활동을 수행하는 데 필요한 경비조달을 목적으로 징수하는 세금으로서 과세표준은 등록세, 재산세, 종합토지세, 균등할 주민세의 세액이고 징수권은 지방자치단체가 가진다. 국토방위에 필요한 재원을 확보할 목적으로 과세하던 방위세의 과세대상은 관세, 소득세, 법인세, 상속세 등 기존의 각종 조세의 세액이었고 징수권은 국세이므로 국가에게 있었다. 농어촌특별세의 과세표준은 취득세와 레저세, 종합부동산세 등⁷⁾의 세액이었고,

7) 그 외 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·이자소득세·배당소득세이 감면세액, 법인세 과세표준 중 5억 초과 과세표준, 개별소비세액, 주식양도가액 등을 과세표준으로 하였다

징수권은 지방세이므로 지방에게 있었다. 사회보장 목적세의 경우도 특정 과세대상이 있는 것이 아니라 사회환경 변화와 복지수요 폭증에 따라 추가재원의 확보가 필요하고 또한 새로운 세원을 발굴하기 어려운 현실을 감안할 때 타 조세의 세액을 과세표준으로 하는 부가세 방안이 적절할 것으로 생각된다.

사회복지 목적세의 징수권은 과세대상을 무엇으로 하느냐에 따라 달라질 수 있는데 타 조세의 부가세 형식으로 한다면 조세징수자는 중앙과 지방 모두가 고려될 수 있을 것이며 따라서 공동세 방식으로 운영하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 궁극적으로는 사회복지기능에 대한 국가와 지방의 역할 분담이 명확하지 않은 상황에서 세수입의 일부를 지방의 사회복지수용에 대한 대응재원으로 활용토록 하여 국가와 지방의 부족재원 보완이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

③ 세율

선행연구(내가만드는복지국가, 2013)에 의하면 사회복지세 도입을 주장하고 있는 여러 시민단체들의 도입안에서 과세대상(소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세)과 세목특성(목적세)은 의견을 같이 하고 있으나 세율부분에서는 이견을 보이고 있다. 즉, 기존의 조세액에 세율을 10%와 20%의 2개 구간을 적용하자는 쪽과 20% 단일 세율로 하자는 쪽으로 나뉘어진다. 이들의 주장대로 세입을 추계해보면 2개 구간으로 할 경우 약 17조원, 단일구간으로 할 경우는 27조원의 세입이 징수되는 것으로 나타난다.

사실 사회보장 목적세의 세율은 우선 사회복지 수요의 충족을 위한 소요예산을 산출한 후 국가 또는 지방의 징수권을 결정하고 과세대상이 정해지고 과세표준을 확정된 후 세수추계를 통해 결정되어야 할 부분이다. 특히 부가세 형식으로 할 경우 과세대상 세목에 따라 누진세가 될 수도 있고 비례세가 될 수도 있다. 예를 들어 지방교육 목적세와 같이 누진율을 적용하고 있지 않는 취득세나 재산세, 종합부동산세를 과세대상으로 한다면 본세액의 규모에 비례할 것이고 소득세나 법인세와 같이 누진세를 과세대상으로 한다면 본세액의 과세구간에 따라 세수규모가 달라질 것이기 때문이다.

3. 사회복지재정 운영의 지방 자율성 부여

가. 기본접근

재정은 사업의 수단이며 사업주체가 재정을 운영하고 그에 대한 책임을 지는 것은 당연하다. 그러나 사회복지분야의 경우는 문제가 다소 달라진다. 전통적 의미의 사회복지의 기본권으로서 사업의 시행주체와 상관없이 national minimum을 실현해야 하기 때문이다. 사회복지의 애초 공공부조로부터 시작되었고, 자본주의 초기 영국에서 교회나 지역사회가 빈민

들을 위해 실시했던 구빈사업이 정부의 역할이 커짐에 따라 국가사업으로 된 것이 시초이다. 이에 따라 사회복지에 그 나라 국민이 어느 지역에 있던지 기초생활권을 보장받아야 하는 소득분배의 영역이기 때문에 지역이 아닌 국가의 역할이 되어 왔다.

그러나 사회복지에 대한 인식이 변하고 있다. 1980년 이전에는 국가사업과 지방사업을 구분하려고 노력했다면, 이후에는 국가나 지방의 영역문제가 아니라 국세와 지방세입의 비율에 따라 복지사업들의 운영부담도 나뉘어진다는 것이다. 즉, 사회복지분야 국고보조사업의 보조금 지원율에 대한 설계는 관련 사업 자체의 정치 경제적 특성 뿐 아니라 중앙정부와 지방정부간 세입구조의 특성을 동시에 고려해야 한다는 것이다. 국가별로 다양한 특성이 있기 때문에 사회적 합의가 형성되지 않은 가운데 주요 국가의 특정 측면들만 고려하면 합리적인 대안 설계가 용이하지 않다. <표 9>에서와 같이 공공부조조차도 국세의 비중이 높은 국가는 중앙정부의 재정부담 비중이 높지만 국세 비중이 낮은 나라는 대체로 중앙의 재정부담도 낮아지는 것을 알 수 있다.

〈표 9〉 주요 국가의 세수구조와 공공부조에 대한 정부간 재정분담 구조

		한국		미국		일본		영국		스웨덴		독일	
세수 구조2) (2003)	국세	62.4		38.8		35.8		75.5		55.0		30.2	
	지방세1)	18.0		34.9		25.7		4.8		32.7		28.4	
	사회보장 기여금	19.5		26.4		38.5		18.5		11.6		40.5	
	기타2)							1.2		0.7		0.9	
재정 부담률(%) (1998년)		중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방
		80 (50)	20 (50)	50~60	40~50	80 (50)	20 (50)	100	0	0	100	0	100

주: 1) 연방제 국가의 지방세에서는 주 및 지방정부 비율.

2) EU 등과 같은 초국가정부(supernational) 세입

자료 : 이재원(2007)

국가차원에서 적극적 복지정책을 시행해 왔던 나라는 1980년대 이후, 우리나라는 2000년대 이후 낮은 경제성장률에 이어 경기침체에 따른 경제 위기, 반면 빠른 사회환경의 변화와 국민의 복지수준 향상, 사회복지영역의 확대에 따라 복지는 국가의 역할이다라는 인식이 바뀌어가고 있다. 미국의 경우 1970년대까지는 국가차원의 복지확대정책들을 시행하다가 1980년대 이후 재정위기를 겪으면서 개별사업별 보조를 포괄보조화 하여 보조금 규모는 축소하되 주정부의 지출재량은 확대하였다. 이와 같이 사회복지영역이지만 그 사업의 성격에 따라서는 지방이 지역적 특성에 맞는 사업을 주도적으로 추진할 수 있도록 재량권을 주는 접근방법이 필요하다.

나. 지역적 특성에 맞는 사회복지재정 운영방안

복지사업규모가 기하급수적으로 팽창하고 있는 가운데 지역의 복지정책이 없다는 지적이 있다(이재원, 2013). 도시기본계획처럼 사회복지쪽도 지역마다 지역사회기본계획처럼 지역의 구조나 특성, 주민의 관심사항에 맞도록 지역사회정책을 수립해야 한다는 것이다. 기초생활수급자와 기초연금사업은 사회안전망 사업이기 때문에 중앙정부가 표준적으로 시행하더라도 (또는 지방비 20%에 대해서만 지역자율성을 가질 수도 있음) 영유아보육서비스의 경우 2008년도 이후의 추가수요에 대해서는 기준보조를 60%(서울 30%)를 지원해주고 그 외의 부분에서는 지역마다 자율성을 가지고 영유아 보육사업 또는 같은 예산으로 다른 복지사업을 추진할 수 있도록 하자는 것이다.

일본 아동수당제도(0~3세 이하)의 경우 삼위일체 분권개혁에 따라 국가와 지방의 재원분담율에 변화가 있었는데 자영업자에 대한 보조금 분담율이 국가:도도부현:시정촌이 각각 4/6 : 1/6 : 1/6 에서 1/3 : 1/3 : 1/3로 바뀌었다. 근로자에 대해서도 2/10 : 0.5/10 : 0.5/10 에서 1/10 : 1/10 : 1/10 으로 변화되었다.

〈표 10〉 삼위일체 분권개혁으로 인한 재원부담비율 변화(0~3세 이하 대상)

구분		삼위일체 분권개혁 전 (2006년도 이전)		삼위일체 분권개혁 후 (2006년도 이후)
재원부담 비율	자영업자	· 국가: 4/6 · 도도부현: 1/6 · 시정촌: 1/6	⇒	· 국가: 1/3 · 도도부현: 1/3 · 시정촌: 1/3
	근로자	· 사업주 각출금: 7/10 · 국가: 2/10 · 도도부현: 0.5/10 · 시정촌: 0.5/10		· 사업주 각출금: 7/10 · 국가: 1/10 · 도도부현: 1/10 · 시정촌: 1/10

자료:鈴木 克洋(2009), 現金給付型の子育て支援の現状と課題

반면 지방자치단체의 재량이 대폭 확대되었는데, 아동수당제도의 경우 분권개혁 전에는 국가가 정한 기준에 맞게 실시해야 했으나, 분권개혁 후에는 국고지원율이 낮아지면서 국가의 기준은 최소한으로 하고 해당 지자체의 지역적 특성과 주민의 요구를 최대한 반영하여 자주적인 재량권을 가지고 사업을 실시하게 되었다. 생활보호제도도 지방분권 개혁 전에는 기관위임사무제도에 따라 국가가 지자체를 국가의 일선기관으로 취급하여 지자체 업무에 대해 포괄적으로 지도하고 감사·감독했었다. 그러나 개혁 후에는 기관위임사무제도를 폐지하여 지자체에 대한 관여범위를 최소한으로 축소하였다. 지자체의 입장에서 국가가 정한 기준에 맞게 사업을 실시하였으나 개혁 후에는 재량이 확대되었다.

〈표 11〉 삼위일체 개혁으로 인한 일본 지방정부의 재량 변화

구분		삼위일체 분권개혁 전	삼위일체 분권개혁 후
아동 수당 제도	국가	전국 일률적인 기준을 설정	전국 일률적인 기준 설정
	지방 자치 단체	국가가 정한 기준에 맞게 사업 실시	국가가 정한 기준을 최소한으로 반영하고, 해당 지역의 특성과 요구를 반영하여 자주적으로 재량을 발휘하여 사업 실시
생활 보호 제도	국가	① 일률적인 생활보호기준 및 처리기준 규정 ② 지자체를 국가의 기관으로 취급하여 지자체의 업무에 대해 포괄적으로 지도하고 감사·감독 (기관위임사무제도)	① 일률적인 생활보호기준 및 처리기준 규정 ② 기관위임사무제도 폐지로 인해 지자체의 업무처리 관여범위를 최소한으로 축소 (지방자치법 제245조)
	지방	국가가 정한 기준에 맞게 생활보호사업을 실시	① 국가가 정한 기준에 맞게 생활보호사업을 실시 ② 국가의 기관위임사무제도 폐지로 업무실시에 따른 재량 확대

자료: 지방분권추진법(地方分権推進法) 제4조, 후생노동성(2005) 생활보호 및 아동부양수당에 관한 문제제기(生活保護及び児童扶養手当に関する問題提起)를 참고로 작성

우리나라도 공공부조나 사회안전망사업이 아닌 경우 지방의 자율성을 대폭 확대하여 지역 스스로 고민해서 만들어진 지역 맞춤형 사회복지서비스를 실시할 필요가 있다. 예를 들어서 공단이나 제조시설이 많은 산업도시이기 때문에 맞벌이 부부들의 비율이 높은 지역이라면 아동 각각에게 지원되고 있는 현재의 보육수당은 축소시키고, 24시간 운영하는 양질의 어린이 집을 설립하고 우수한 보육교사를 영입하는 것이다. 이를 통해 야간근무나 3교대 근무를 해야 하는 부모들이 어린 영아들도 마음 놓고 24시간 동안 아이를 맡겨 놓을 수 있다면 만족도가 높아질 것이다.

또는 지자체 사회복지담당 공무원들을 좀 더 확보하여 지역 내 인구구조나 가정들의 구체적인 현황과약을 통해서 60세 이상 노인들 중 건강하고 일에 대한 욕구가 있는 경우 맞벌이 가정과 연계함으로써 지역 내 맞벌이 가정 아이들의 안전망, 아이 돌봄, 노인취업이라는 3가지를 동시에 해결할 수도 있을 것이다.

그리고 기초생활수급자 지방비 20% 예산에 대해서도 만약 저소득층의 비율이 높은 지역이라면 사회적기업을 육성하는 데에 예산을 투입하여 기초생활수급자나 장애인의 고용을 조건으로 보조금을 지원, 고용을 동반한 지역복지정책을 추구해볼 수 있을 것이다. 특히 저소득층이 많을수록 독거노인이나 저소득 장애인가구 비율이 높을 수 있으므로, 이들의 생활을 돕는 사회서비스를 제공하는 사회적기업 등과 연계해도 될 것이다.

참고문헌

- 김재훈(2011), “미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조, 「2011년 지방재정세미나」.
- 김종순(2001), 「지방재정학」, 삼영사.
- 대통령자문 정책기획위원회(2006), 「선진복지한국의 비전과 전략」, 동도원.
- 윤영진(2006), “지방정부 예산구조 하에서의 사회복지 재정범위에 관한 논고”, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회.
- 이현우(2010), 지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안, 경기개발연구원.
- 이재원(2011), “지방재정에서 사회복지비 지출의 현황과 특성 분석”, 지방재정과 지방세.
- 이재원(2013), 사회복지 국고보조금의 개선방안 수행을 위한 인터뷰.
- 이채정(2011), 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제.
- 임성일·하능식·김성주(2012), 국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제, 지역발전위원회.
- 최병호외(2006), 「국고보조사업의 시도와 시군구간 경비부담 개선방안에 관한 연구」, 한국지방재정학회.
- 최성은(2011), “보건복지재정의 현황과 과제”, 보건복지재정.
- 최철호(2012), “지방자치단체의 중앙정부 정책결정과정 참여방안”
- 하능식·이상용·구찬동(2012), 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원.
- 하능식(2013), 사회복지비 부담증대에 따른 자치구 재정확충 방안, 한국지방세연구원.
- 是枝 俊悟(2012) 新旧児童手当、子ども手当と税制改正のQ&A, 大和総研, Legal and Tax Report
- 鈴木 克洋(2009) 現金給付型の子育て支援の現状と課題~児童手当制度を中心に~, 経済のプリズム, No.73, 参議院
- 厚生労働省(2006) 三位一体の改革における主な国庫補助負担金の改革

지방재정지출의 증수효과와 세출구조조정 및 이전재원 배분에 관한 함의*

최병호(부산대학교 경제학과)

이근재(부산대학교 경제학과)

I. 배경 및 목적

2000년대에 들어서면서 복지 분야 재정수요가 빠르게 증가함에 따라 사회복지지출 중심의 정부 세출구조조정이 점진적으로 진행되어왔다. 2005년부터 2013년까지 정부의 통합재정수지 기준 총 세출(예산)은 연평균 6.6%씩 증가한 반면 사회복지보건 분야의 지출은 8.7%씩, 그리고 사회복지 분야 지출은 8.9%씩 증가한 것이다. 그 결과 총 세출(예산 기준)에서 사회복지 분야 지출이 차지하는 비중은 2005년의 21.8%에서 2013년에는 25.9%로 높아졌다. 이처럼 사회복지지출이 총 세출보다 빠르게 증가함에 따라 다른 분야의 지출은 축소되었는데, 특히 SOC예산의 증가율은 눈에 띄게 정체되었으며, 2000년대 말부터는 SOC예산의 절대액이 매년 조금씩 줄어드는 추세가 나타난다.¹⁾

지방자치단체의 재정도 이런 추세에서 예외가 아닌데, 사회복지 국고보조금이 빠르게 늘어남에 따라 관련 지방비 부담이 급격히 확충되었으며, 분권교부세 대상 사업에 대한 지방비 부담 또한 빠르게 확충되어 왔다. 그 결과 사회복지 분야의 지출 확대 경향이 매우 뚜렷하게 나타나는데, 2005년부터 2013년까지 지방자치단체의 총 지출(예산)은 연평균 4.9%씩 증가한 반면 사회복지 분야의 지출은 무려 13.3%씩 증가하였던 것이다. 그 결과 세출 예산 대비 사회복지 분야 지출은 2005년의 12.0%에서 2013년에는 22.3%로 급격하게 높아졌다.²⁾

이처럼 국가와 지방은 공통적으로 사회복지비 증가로 인해 일정 수준의 재정적 압박을 받

* 이 글은 한국보건사회연구원 2013년도 연구과제 [중앙과 지방의 복지재정 형평화 연구]의 내용 중 저자가 작성한 부분을 수정·보완한 것임.

- 1) 정부의 SOC예산은 글로벌 경제위기 하에 놓였던 2009년에 25.5조원으로 금액 기준 사상 최대가 된 이후 2010년 25.1조원, 2011년 24.4조원, 2012년 23.1조원 등으로 매년 줄어들었으며, 2013년에는 23.4조원으로 전년과 비교하여 미세하게 증가하였다(기획재정부, 국토교통부).
- 2) 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각 년도. 일반회계와 특별회계를 합한 순계예산 기준임. 2005~2012년은 최종예산 기준, 2013년은 당초 예산 기준임.

는 가운데 세입 확대 측면의 돌파구나 해결책은 거의 갖지 못한 채 주로 세출구조조정을 통하여 이 문제에 대응해왔다. 지방자치단체의 재정은 상대적으로 심한 압박상태에 직면한 것으로 알려지면서 사회복지와 관련한 중앙과 지방간 역할 및 재원분담 문제에 대해 다양한 논의가 진행되고 있다. 비록 아직까지는 정부에 비해 지방의 세출 대비 사회복지비 지출 비중이 낮으나 최근 지방의 세출은 정부에 비해 느리게 성장해왔던 반면 사회복지비 지출의 증가는 훨씬 빠르게 진행되어 왔다는 사실로부터 지방재정의 부담 수준이 상당히 높다는 점을 짐작할 수 있다. 또한 개별 지방자치단체의 재정규모는 정부 재정과는 비교가 되지 않을 정도로 적은 규모여서 사회복지비 증가 위주의 세출구조조정 여지가 상대적으로 적다는 것도 지방의 재정이 높은 수준의 충격을 받고 있다는 또 다른 이유가 될 수 있다.

반면 2013년 기준 총 지출 대비 사회복지비의 비중이 중앙은 25.9%인데 비해 지방은 22.3%로 다소 낮아서 아직까지는 지방 세출에는 구조조정의 여지가 어느 정도 있다는 주장도 제시된다. 이런 주장에서는 국가예산에서도 복지지출 확충을 위주로 매년 세출구조조정을 하는 만큼 지방도 경제개발이나 SOC투자 위주의 세출구조를 복지지출 중심으로 재편하는 동시에 보다 재정을 보다 효율적인 운용해야한다고 본다.

그런데 이런 상반된 주장을 객관적으로 검토하는데 있어서 고려해야 하는 점은 정부는 하 나이지만 240여개로 구성된 지방자치단체는 사회경제적 특성이 서로 다르므로 재정수요 및 재정여건도 모두 다르다는 사실이다. 따라서 단순히 총액을 기준으로 사회복지비의 증가 속도나 세출 대비 사회복지비의 비중을 중앙과 지방간에 비교함으로써 재원분담에 논의에 접근하는 것은 문제가 있으며, 사회복지비 부담으로 인해 개별 지방자치단체가 감당하는 재정적 압박 수준은 어느 정도이며, 그것은 수용 가능한 수준인지를 검토하는 작업이 필요하다.

이와 같은 문제의식을 반영하여 최근 몇몇 연구들에서는 지방자치단체를 유형별로 구분하여 개별 자치단체의 재정자립도, 재정력, 인구 등과 대비한 사회복지비 지출 및 사회복지비 지출 증가율 간의 관계를 검토하고 있다(주만수 외, 2011; 하능식 외, 2012; 최성은 외, 2012 등). 그런데 이런 방법으로는 자치단체의 특성과 사회복지비 지출로 인한 재정부담 수준에 대한 정보를 얻을 수는 있지만 서로 유사한 특성과 사회복지비 부담을 지닌 자치단체 간에도 유형별 재정지출의 효과성(effectiveness) 면에서는 다양한 차이가 나타나기 때문에 세출구조조정의 필요성을 객관적으로 파악하기는 힘들다.

여기서는 이런 제약 하에서 이 문제에 접근하기 위한 간접적인 방법으로서 지방의 세출구조조정 과정에서 경제, 산업 및 SOC 등과 관련한 지출이 사회복지지출로 전환되는 현상에 대해 경제적 측면에서 그 영향을 검토함으로써 지방의 세출구조조정과 국고보조금과 지방교부세 등 지방 재정자원의 지방자치단체 간 배분에 관한 함의를 모색하고자 한다. 산업에 대한 직·간접적 지원이나 SOC 투자지출의 생산 및 고용유발효과는 다른 지출에 비해 상대적으로 높다고 알려져 있기 때문에 관련 분야의 지출 축소는 지역경제 상황을 위축시킬 수 있

다는 우려가 높다. 이런 점을 고려하여 분야 별 재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 검토함으로써 세출구조조정의 경제적 근거에 대해 검토할 수 있다. 예를 들어 SOC 투자지출을 포함하여 경제개발 관련 지출이 사회복지비 지출에 비해 경제적 성과에 보다 긍정적인 영향을 미친다고 확인된다면 사회복지비 증가 위주의 세출구조조정은 지역경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 반면 사회복지비가 지역경제 성과에 미치는 영향이 다른 부문 지출에 비해 그리 낮지 않다면 사회복지비 확대 위주의 세출구조조정은 경제적 측면에서는 큰 부작용을 초래하지 않을 것으로 볼 수 있다.

한편 향후 추가적인 세출구조조정의 여지는 지방자치단체의 사회복지지출 현황과 사회복지수요의 증가 속도에 따라 차이가 난다. 또한 재정지출의 경제적 효과는 일반적으로 지방의 재정적 여건과 사회경제적 특성 등에 따라 달라진다. 그러므로 세출구조조정의 문제는 지역의 여건 및 특성을 고려하여 차별적으로 접근할 필요가 있다. 만약 어떤 지방자치단체에서는 상대적으로 높은 수준의 사회복지비 부담을 지는 가운데 사회복지비의 증가 속도가 상대적으로 빠르며, 동시에 세출구조조정의 경제적 효과가 부정적이라면 이런 곳에서는 세출구조조정은 한계적 상태에 다다른 것으로 볼 수 있다. 반면 다른 지방자치단체는 사회복지비 부담이 상대적으로 적고 증가속도도 느리면서 세출구조조정의 영향도 그리 부정적이지 아니라면 이런 곳은 다소 재정적 여유가 있다고 볼 수 있다. 이런 경우 중앙-지방 간 재원 분담구조의 개편에 있어서 지방자치단체 상호 간 상황의 차이를 적절하게 반영할 필요가 있다. 나아가 지방 재정조정의 측면에서는 이런 상황을 고려하여 이전재원의 배분 형태와 배분방식 개편을 모색할 필요가 있다.

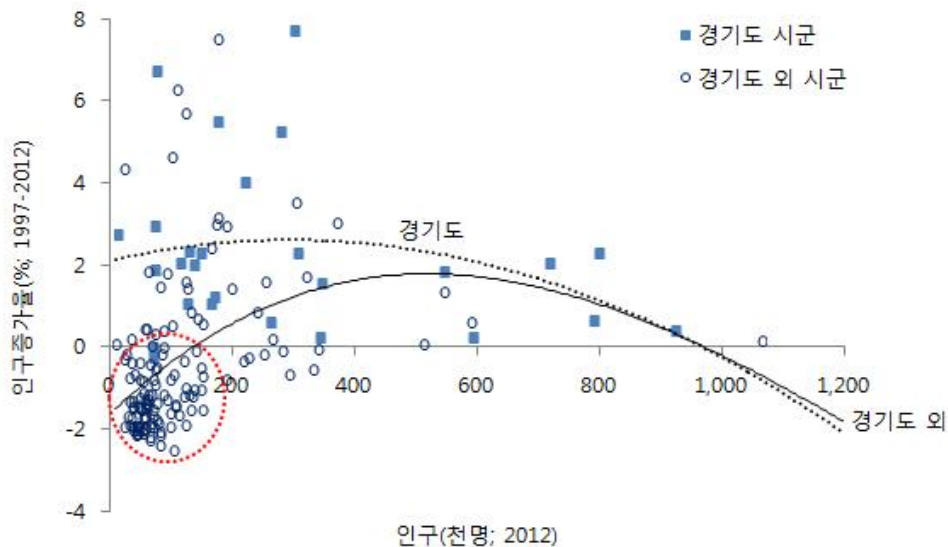
이 글은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 제2절에서는 지방자치단체의 사회경제적 특성을 반영하는 변수인 인구를 기준으로 재정여건과 세출구조 변화간의 관계를 살펴봄으로써 자치단체의 특성과 사회복지비로 인한 부담 간의 관계에 관한 대략적인 정보를 얻는다. 제3절에서는 지방재정지출의 경제적 성과에 대해 검토하는데, 지방재정지출 유형별로 지출승수를 파악하여 지방의 특성을 나타내는 변수와 연관시킴으로써 지방의 특성과 재정지출의 경제적 성과 간의 관계를 검토한다. 제4절에서는 결과를 요약하고 지방세출구조조정과 재정자원의 지역 간 배분에 관한 함의를 제시한다.

Ⅱ. 지방의 인구, 재정여건과 세출구조변화

분석에 앞서 지방의 사회경제적 특성을 나타내는 주요 변수인 인구를 기준으로 지방재정 여건 및 특징에 관한 몇 가지 중요한 정보를 얻고자 한다.

먼저 <그림 1>은 2012년 기준 전국 시·군의 인구와 1997년부터 2012년까지 15년간 연평균 인구증가율 간의 관계를 보여준다. 그림에서 보듯이, 경기도 소속 시·군을 제외하면 2012년 현재 인구가 약 15만명 이하인 대부분 시·군들에서는 지난 15년간 인구가 부(-)의 성장률을 나타내거나 미세하게 증가했음을 알 수 있다. 추세선을 보면, 대체로 인구규모와 인구 증가율 간에는 역 U자형의 관계가 나타나서 인구가 적은 지역일수록 인구가 많이 감소했음을 알 수 있다. 반면 경기도 지역에서는 평균적으로 인구 40만 이하의 시·군이 상대적으로 빠른 인구 성장률을 보임에 따라 추세선은 우하향의 기울기를 가지는 것으로 나타난다.

<그림 1> 시·군의 인구와 인구증가율



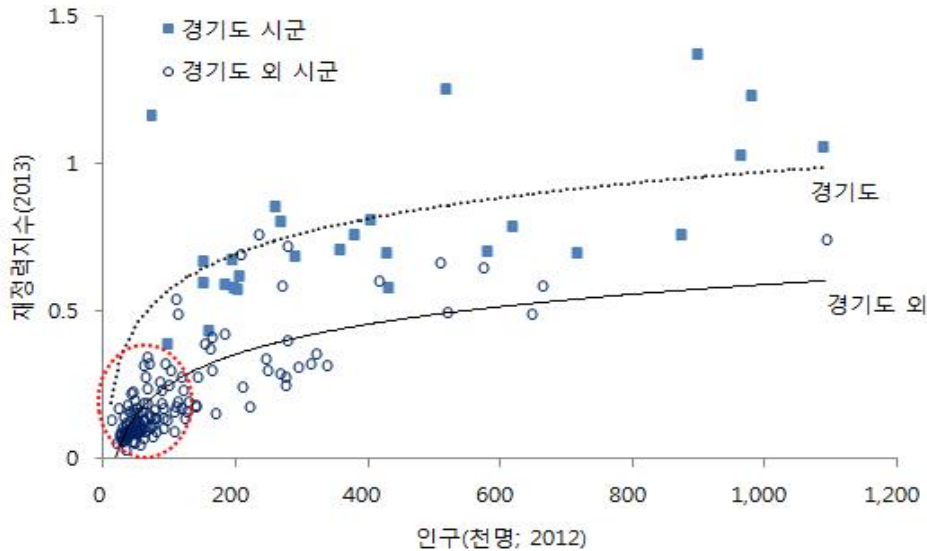
자료: 안전행정부, 보통교부세 산정내역, 2013.

한편 <그림 2>는 2012년의 자치단체 인구와 2013년 보통교부세 산정내역에서 나타난 재정력지수 간의 관계를 보여준다. 재정력지수는 기준재정수요액 대비 기준재정수요액의 비중을 나타내는 지표로서 정부로부터의 재정이 이전되기 전의 지방자치단체의 초기 재정여건을 반영하는데, 보통교부세 산정 방식에 의하면 재정력지수가 낮은 자치단체일수록 보다 많은 보통교부세를 교부받게 된다.

그림에서 보듯이, 인구와 재정력지수 간에는 대체로 정의 관계가 나타나서 인구가 많은 지역일수록 초기 재정여건은 좋음을 알 수 있다. 특히 인구가 15만 이하인 경기도 외 지역 시·군의 재정력지수는 대체로 0.3 이외로 나타나서 초기 재정여건이 상당히 좋지 않은데, 이는 보통교부세를 이용한 재정조정의 필요성이 매우 높음을 반영한다. 반면 경기도 소속 시·군의 재정력지수는 유사한 인구규모를 가진 다른 시·도 소속 시·군의 재정력지수에 비해 상당히

높아서 초기 재정여건이 상대적으로 좋은 것으로 나타난다. 따라서 세입 측면에서 보면, 대체로 인구가 적은 지역일수록 보다 많은 보통교부세를 교부받음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 시·군의 인구와 재정력지수(2013년)



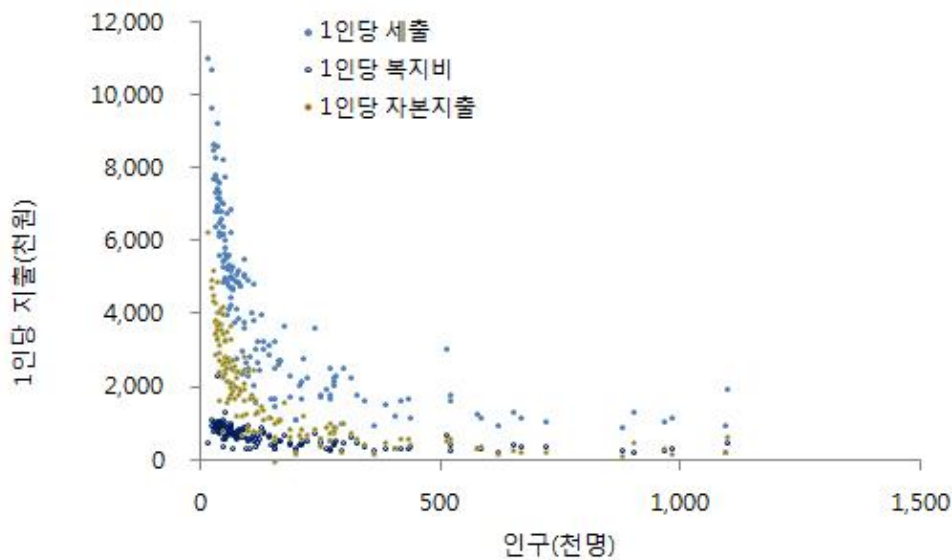
자료: 안전행정부, 보통교부세 산정내역, 2013.

다음으로 <그림 3>에 나타난 시·군의 인구와 1인당 세출 간의 관계를 통해 지방의 세출에서 나타나는 특징을 검토할 수 있다. 그림에서 보듯이, 우선 1인당 총 세출은 인구와 L자형 관계에 있어서 인구가 적은 지역일수록 1인당 세출이 급격하게 증가함을 알 수 있다³⁾. <그림 1> 및 <그림 2>의 결과와 연관시키면, 이는 인구가 적은 지역일수록 인구는 빠르게 감소되어 왔으며, 재정력지수는 낮아서 보다 많은 지방(보통)교부세가 배분되며, 나아가 국고보조금도 많이 배분되는 경향이 나타남을 보여주는 것이다. 한편 주로 SOC투자를 각종 공공투자지출을 반영하는 자본지출도 1인당 세출에 비해서는 덜 하지만 인구가 적은 자치단체일수록 빠르게 증가하는 현상이 나타남을 알 수 있다. 반면 1인당 사회복지지출은 인구가 적은 지역일수록 다소 증가하기는 하지만 자본지출이나 총 세출에 비해서는 거의 일정한 수준임을 알 수 있다.

또한 부록의 <그림 1>에서 광역자치단체 본청의 인구와 1인당 세출 간의 관계를 보더라도 유사한 현상이 나타남을 알 수 있다. 즉 인구가 적은 자치단체일수록 1인당 세출과 1인당 자본지출은 많은 경향이 나타나지만 사회복지비 지출은 상대적으로 인구와 관계가 적으며, 거의 일정한 수준인 것으로 나타난다.

3) 인구가 10.7천명으로 가장 적은 울릉군은 1인당 세출과 1인당 사회복지비의 격차가 가장 큰데, 전자는 11,047천원임에 비해 후자는 545천원에 불과하여 10,502천원의 차이가 난다. 반면 인구가 872.5천명으로 가장 많은 자치단체 중 하나인 부천시 1인당 세출과 1인당 사회복지비의 격차가 가장 적은데, 전자는 921천원이며, 후자는 315천원이어서 그 차이는 596천원에 불과하다.

〈그림 3〉 시·군의 인구와 1인당 세출 (2011년 일반회계 결산 기준)

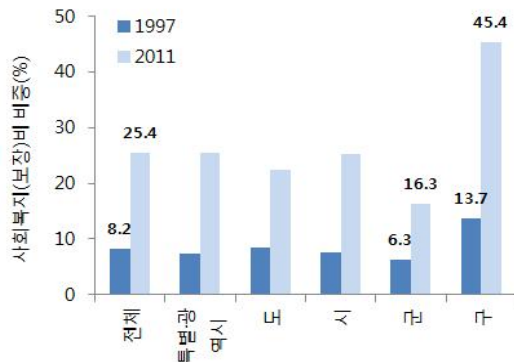


자료: 안전행정부, 지방재정연감, 2012.

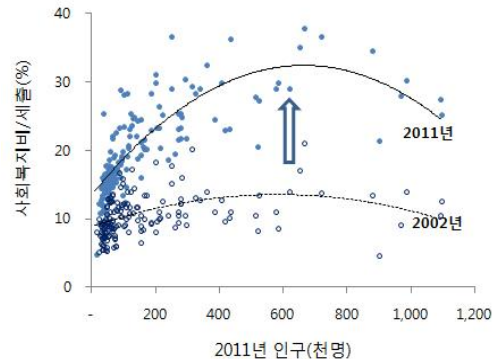
한편 최근의 사회복지비 증가로 인하여 어떤 유형의 자치단체와 어떤 특성을 지닌 자치단체가 상대적으로 더 큰 어려움을 겪는지를 파악해보자. 우선 <그림 4>에는 지방자치단체 유형 별로 1997년과 2011년의 일반회계 결산 기준 세출 대비 사회복지(보장)비의 비중을 보여주는데, 전체 자치단체의 사회복지비 비중은 1997년의 8.2%에서 2011년에는 25.4%로 무려 세 배 이상 증가한 것으로 나타난다. 자치단체 유형별로는 자치구의 경우 사회복지비 비중이 13.7%에서 무려 45.3%로 급격하게 증가하여 가장 압박 수준이 높음을 알 수 있다. 반면 군 지역의 경우는 사회복지비 비중이 6.3%에서 16.3%로 증가하였는데, 다른 유형의 자치단체에 비해 증가율은 상대적으로 느리며, 비중도 상당히 낮은 수준이어서 상대적으로 압박 정도가 덜 한 것으로 나타난다. 2011년 현재 특별·광역시 본청과 시 지역은 전체와 평균적인 사회복지비 비중이 유사하며, 도 본청은 다소 낮음을 알 수 있다.

그런데 같은 자치단체 유형에 속하더라도 개별 자치단체의 특성에 따라 사회복지비 부담의 수준과 증가율은 상당히 차별적일 수 있다. <그림 5>는 인구를 기준으로 세출 대비 사회복지비 비중과 그 변화를 보여주는데, 우선 2002년에는 인구 약 60만 명까지는 인구가 많은 자치단체일수록 사회복지비 비중이 조금씩 높아지는 경향을 볼 수 있다. 그런데 2011년에는 전체적으로 세출 대비 사회복지비 비중이 2002년에 비해 상당히 높아진 가운데 인구가 많은 자치단체일수록 사회복지비 비중이 높은 경향이 보다 뚜렷하게 나타난다. 이런 결과는 인구가 많은 자치단체일수록 사회복지비로 인해 상대적으로 높은 수준의 재정 부담을 지는 동시에 지난 10년간 사회복지비로 인한 부담 수준은 보다 빠르게 증가해왔다는 점을 알 수 있다.

〈그림 4〉 자치단체 유형별 사회복지비의 변화



〈그림 5〉 자치단체 인구규모와 사회복지비



주: 1) 일반회계 결산 총계 기준임.

2) 2007년까지는 세출 기능별 분류에서 사회보장비를, 2008년부터는 사회복지비를 각각 파악함.

자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각 년도.

이상의 결과를 통하여 자치단체의 사회경제적 특징과 재정여건 및 사회복지비 부담에 대하여 다음과 같은 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 인구가 적은 자치단체일수록 인구가 빠르게 감소하는 경향이 나타나며, 그 결과 경제활동은 침체되고 세원이 충분치 못하여 상위 정부의 개입을 통한 재정조정의 필요성이 높음을 알 수 있다. 둘째, 재정조정의 결과 인구가 적을수록 1인당 세출이 급격하게 증가하는 현상이 나타나는데, 이는 인구가 적은 자치단체에 대한 재정지원이 다소 과도한 수준으로 이루어지고 있을 가능성을 제기한다. 셋째, 세출 구성 항목 중 주로 공공투자지출에 해당하는 자본지출에서는 인구가 적을수록 1인당 세출이 많아지는 현상이 두드러지며, 사회복지비의 경우는 인구규모에 따라 변화가 많지 않은 것으로 나타나는데, 이는 인구가 적은 소규모 지역에서는 특히 자본지출 분야에서 일정한 수준의 비효율이 발생할 가능성이 있음을 보여준다. 넷째, 인구가 적은 자치단체일수록 사회복지비에 비해 자본지출 등 다른 부문에 대한 지출 비중이 높으며, 또한 사회복지비 부담의 증가도 상대적으로 느리게 진행되어서 세출구조조정의 여력이 상대적으로 많을 가능성을 보여준다. 다섯째, 인구가 많은 지역일수록 사회복지비 부담 수준은 높으며 그 증가 또한 빠르게 진행되어서 추가적인 세출구조조정의 여지는 상대적으로 적음을 짐작케 한다.

Ⅲ. 재정지출의 승수효과 분석

1. 분석 모형과 자료

재정승수(fiscal multiplier)는 정부에 의한 재정지출 한 단위 증가에 의해 초래되는 생산량

의 변화를 의미하는데, 재정지출의 효과성을 평가하는데 있어서 가장 널리 사용되는 방법이다(Silver, et al., 2013).

이 절에서는 실증분석을 통하여 재정지출이 지역경제의 성과에 어떤 영향을 미치는지를 파악함으로써 세출구조조정으로 인해 나타나는 경제적 측면의 영향에 대해 파악해본다. 실증분석에서는 자치단체의 재정여건 차이를 명시적으로 고려하는데, 즉 재정지출이 경제적 성과에 미치는 영향이 자치단체 간 재정여건의 차이에 따라 달라질 수 있는지를 검토한다.

기본적인 분석모형 및 추정방법은 Bruckner and Tuladhar(2010)의 방법을 따르는데, 기본모형은 다음의 식 (1)과 같다,⁴⁾

$$\ln Y_{i,t} = constant + \alpha \ln E_{i,t} + \beta X_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

위 식에서 종속변수 Y 는 1인당 GRDP를 나타내며, 설명변수 E 는 지방재정지출변수, X 는 그 외 설명변수들의 벡터이며, 하첨자 i 와 t 는 각각 지역과 시간을 나타낸다. 오차항 ϵ 의 구조는 고정효과 혹은 확률효과를 포함할 수 있으며, 또한 고정효과와 경우에는 일원고정효과(지역고정효과) 혹은 이원고정효과(지역 및 시간고정효과) 형식을 취할 수 있다. 따라서 실증분석에서는 하우스만 검정 등을 통해 오차항의 구조를 검토한다.

위의 기본모형을 바탕으로 한국 기초자치단체를 대상으로 재정지출의 산출탄력성 및 승수를 추정함으로써 세출구조조정에 관한 함의를 모색하고자 한다.⁵⁾ 현재 진행 중인 지방세출구조조정의 주 내용은 다른 부문의 지출을 줄이는 대신 사회복지비 지출을 증가시키는 것이다. 따라서 실증분석에서는 재정지출을 사회복지(보장)비를 포함하는 사회개발비와 산업, 경제 및 SOC 관련 지출을 의미하는 경제개발비로 구분한다.⁶⁾ 따라서 식 (1)의 기본모형은 다음과 같이 표현된다.

4) Bruckner and Tuladhar(2010)는 일본을 대상으로 현별, 연도별로 구성된 패널자료를 이용하여 재정지출 및 공공투자에 대한 산출탄력성 및 승수효과를 추정하고 그 결과를 이용하여 일본 지역경제의 침체 원인을 설명한다.

5) 최병호 외(2012)는 재정지원을 통한 균형발전정책의 유효성을 파악하기 위한 연구에서 경상남도의 시·군을 대상으로 유사한 모형을 이용한 실증분석을 실시한 바 있다. 여기서는 전국 시·군을 대상으로 삼으며, 추정방법을 개선한다.

6) 2007년까지는 지방 세출의 기능별 분류에서 일반행정부, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타 경비등 5개 항목을 두었는데, 사회개발비는 교육·문화, 보건·생활환경 개선, 사회복지, 주택·지역사회개발 등을, 경제개발비는 농수산개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리를 포함한다. 2008년부터는 분류방식을 변경하여 모두 14개의 항목으로 세분화하고 있다. 여기서는 시계열자료를 일치시키기 위하여 2008년 이후 분류를 그 이전의 분류에 맞추어 조정한다. 자세한 내용은 <부표 1> 참조.

$$\ln Y_{it} = constant + \alpha_1 \ln SE_{it} + \alpha_2 \ln EE_{it} + \beta X_{i,t} + \epsilon_{it} \quad (2)$$

식 (2)에서 SE 와 EE 는 각각 1인당 사회개발비 지출과 1인당 경제개발비 지출을 나타낸다. 따라서 $\ln SE$ 의 계수 α_1 과 $\ln EE$ 의 계수 α_2 의 추정치는 각각 사회개발비 지출의 탄력성과 경제개발비 지출의 탄력성을 각각 나타낸다.

한편 재정지출의 경제적 효과는 자치단체의 사회·경제적 여건과 특성에 따라 차이가 있을 가능성이 높다. 예를 들어 인구가 적고 개발수준이 낮은 지역과 대도시 지역 간에는 동일한 내용과 규모의 재정지출이 발생하더라도 지역경제에 미치는 영향에는 차이가 나타날 것이다. 이를 반영하기 위해 다음과 같이 이전재원 비율과 재정지출변수를 곱한 상호작용변수를 모형에 추가한다.

$$\ln Y_{i,t} = constant + \alpha_1 \ln SE_{it} + \alpha_2 \ln EE_{it} + \gamma_1 \ln SE_{it} \times TR + \gamma_2 \ln EE_{it} \times TR + \beta X_{i,t} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

여기서 TR 은 전체 세입 대비 이전재원 비율로서 재정의존도를 나타낸다. 앞서 <그림 1>에서 살펴본 바와 같이 자치단체의 재정여건은 인구나 일정한 관계를 맺는데, 인구가 적은 자치단체일수록 재정력지수는 낮아서 재정의존도는 높은 경향이 나타난다. 따라서 자치단체 간 재정여건의 차이를 분석모형에 고려함으로써 인구규모에 따라 서로 다른 유형의 재정지출이 경제적 성과에 미치는 영향에 차이가 나타나는지를 파악할 수 있다. 이 때 교차항의 계수인 γ 는 다른 조건이 일정할 때 이전재원비율의 변화에 따른 재정지출 탄력성 크기의 변화를 나타내는데, 만약 γ 가 통계적으로 비유의적이라면 재정지출 탄력성은 의존재원비율과 통계적으로 무관한 반면 유의적이라면 의존재원 비율에 따라 재정지출 탄력성은 달라짐을 의미한다. 즉 만약 $\gamma_j (j=1, 2)$ 가 통계적으로 비유의적이라면 재정지출 탄력성은 모든 지역에서 $\alpha_j (j=1, 2)$ 로 같음에 비해 통계적으로 유의적이라면 재정지출 탄력성은 아래의 식 (4)와 같이 계산된다.

$$\frac{\partial \ln Y_{i,t}}{\partial \ln E_{i,t}} = \alpha_j + \gamma_j TR_{i,t} \quad (j=1, 2) \quad (4)$$

따라서 재정의존도가 서로 다른 지역 간에는 산출탄력성에 차이가 나게 된다.

한편 재정지출의 탄력성 추정치를 이용하여 재정지출승수를 구할 수 있는데, 다음의 식 (5)와 같다.

$$\frac{\partial Y}{\partial E} = \text{재정지출탄력성} \times \frac{Y}{E} \quad (5)$$

이제 추정방법에 대해 살펴보자. 식 (3)의 추정에 있어서는 내생성 문제를 고려할 필요가 있다. 우리나라의 경우 경제적으로 낙후된 지역일수록 상위정부 차원의 보다 많은 재정지원이 이루어짐에 따라 1인당 GRDP가 낮은 지역에서 1인당 재정지출이 보다 많은 것으로 나타나는데, 이런 현상에 의해 재정지출의 효과를 과소 추정하는 문제가 발생할 가능성이 있다. 따라서 추정에서는 기본적인 패널자료 분석방법인 고정효과모형과 확률효과모형과 함께 내생성 문제를 고려하여 시스템 GMM 추정방식(Blundell and Bond, 1998)을 이용한다.⁷⁾

추정에서 사용되는 자료에 대한 설명은 다음과 같다. 추정에서는 2000년부터 2010년까지 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남의 기초자치단체인 시·군 지역의 GRDP, 총세출, 지방세, 인구 등의 연도별 자료를 이용한다. 다만 전남과 전북은 2007년 이후부터 시·군별 GRDP 자료가 보고됨에 따라 2007년부터 2010년까지의 자료를 이용한다. 또한 기장군, 달성군, 강화군, 옹진군, 울주군 등 광역시 소속 다섯 개 군의 경우는 GRDP 자료가 공식적으로 발표되지 않기 때문에 분석에서 제외한다. 모든 자료는 2005년 기준 디플레이터로 환가한 실질가치이며, 자료는 통계청 KOSIS 및 재정고(lofin.mopas.go.kr)에서 발췌한다.

변수들에 대한 설명은 다음과 같다. 우선 종속변수는 시·군별 GRDP를 주민등록인구로 나눈 값인 1인당 GRDP를 사용한다. 설명변수로는 시차종속변수로 1기 이전의 1인당 GRDP, 재정지출 항목별 1인당 재정지출, 조세누출비율(=1인당 지방세/1인당 GRDP) 등을 사용하며, 상호작용변수의 재정의존도는 전체 세입 대비 의존재원의 비율을 사용한다.

2. 실증분석 결과

추정 결과는 <표 1>에 제시되어 있다. 모형 (1)과 (2)는 내생성 문제를 고려하지 않은 고정효과모형의 결과이며, 모형(3)~(5)는 내생성을 고려한 동태적 패널모형인 GMM 추정 결과이다. 또한 모형 (1)과 (3)은 고정효과 중에서 지역고정효과만을 고려한 것이며, 모형 (2), (4) 및 (5)는 이원고정효과 모형으로 시간고정효과도 함께 고려한 것이다. 하우스만 검정에서 검

7) Bruckner and Tuladhar(2010)도 식 (1)의 추정에 있어서 재정지출과 산출과의 내생성 문제에 대해 언급한다. 즉 경기가 침체될 때는 재정지출을 확대하고 경기가 활성화될 때 재정지출을 축소하는 경우 재정지출 효과를 과소추정하게 하는 내생성 문제가 발생할 수 있다고 지적하면서 재정지출과 산출 간의 내생성문제를 해결하기 위해 종속변수의 수준변수와 1차 차분된 1인당 재정지출변수 등을 도구변수로 취급하여 시스템 GMM방법으로 모형을 추정한다. 시스템 GMM은 동태적 모형으로서 설명변수 중에 시차종속변수를 사용하는데, 이는 자기상관성 문제를 해결함과 동시에 본 연구에서는 관측되지 않거나 정량화하기 힘든 이유 등으로 모형에 도입되지 않는 다양한 요인들이 시차종속변수에 의해 통제되는 장점이 있다.

정통계량이 68.22로 나타나서 1% 유의수준에서 고정효과모형을 선택함에 따라 각 모형에서는 고정효과를 고려한 추정결과만 제시한다.

먼저 동일한 설명변수를 포함하고 있는 모형 (1)~(4)를 살펴보면, 인구 변수를 제외하면 모든 설명변수들의 계수가 부호 및 유의수준에서 거의 유사한 결과를 나타냄을 알 수 있다. 다만 인구 변수에 있어서는 내생성을 고려하지 않은 모형에서는 비유의적인 것으로 나타난 반면 GMM 모형에서는 정(+)의 유의적인 값을 가지는 것으로 나타나는데, 대체로 인구가 많은 지역의 1인당 GRDP가 높다는 사실을 감안할 때 내생성을 고려한 모형의 결과가 보다 합리적일 것으로 판단된다. 또한 시간고정효과의 포함 여부에 있어서도 시간고정변수들이 대체로 정의 유의한 값을 가지고, 또한 시간이 증가함에 따라 1인당 GDP가 증가한다는 사실 등에서 알 수 있듯이 시간고정변수를 포함하는 것이 보다 타당할 것으로 판단된다.

따라서 GMM 방식 하에서 이원고정효과를 고려한 모형 (4)의 결과를 모형(1)~(4) 중에서는 가장 합리적인 것으로 생각할 수 있다. <표 1>에 제시된 실증분석 결과는 다음과 같이 해석된다. 먼저 시차종속변수는 모든 모형에서 1%의 통계적 유의수준에서 정의 값으로 나타나서 전기의 1인당 GRDP가 높을수록 현재 1기의 1인당 GRDP도 높음을 보여준다. 사회개발비와 경제개발비의 산출탄력성의 상대적 크기는 모형에 따라 다소 차이가 나는데, 모형 (2)에서는 경제개발비의 산출탄력성이 사회개발비에 비해 큰 반면 모형 (1), (2) 및 (4)에서는 각각 사회개발비의 산출탄력성이 오히려 큰 것으로 나타난다. 예를 들어 모형 (4)에 의하면 사회개발비의 산출탄력성은 0.042이며 5% 수준에서 유의한 것으로 나타나는데, 이는 사회개발비 지출을 1% 증가시키면 1인당 GRDP가 약 0.042% 증가한다는 것을 의미한다. 한편 경제개발비 지출의 경우는 계수 값이 0.038이며 1%수준에서 유의적이므로 경제개발비 1% 증가에 대해 1인당 GRDP는 약 0.038% 증가한다는 것을 의미한다. 그 외 조세누출은 이론에서 제시하는 바와 같이 부(-)의 유의한 값을 가지며, 인구의 경우는 인구가 많을수록 1인당 GRDP는 높은 것으로 나타나서 규모의 경제성이 존재함을 시사한다.

한편 재정지출의 효과는 의존재원의 비율로 표현되는 지역의 사회경제적 여건에 따라 GRDP에 차별적인 영향을 미칠 수 있음을 고려한 추정결과가 모형 (5)에 제시되어 있다. 우선 재정지출의 산출탄력성을 보면, 모형 (1)~(4)의 결과와는 달리 사회개발비의 산출탄력성 추정치는 비유의적인 반면 경제개발비의 산출탄력성은 유의적인 정의 값으로 나타난다. 사회개발비와 의존재원비율의 상호작용변수는 10% 유의수준에서 정의 값을 가지는데, 이는 의존재원의 비율이 높을수록, 즉 상위정부에 대한 재정의존도가 높을수록 사회개발비의 산출탄력성은 높음을 의미한다. 반면 경제개발비와 의존재원 비율 간의 교차항은 비유의적인 값으로 나타나서 의존재원의 비율에 따라 경제개발비의 산출탄력성에 차이가 난다고 보기는 곤란하다.

〈표 1〉 사회개발비와 경제개발비 산출탄력성

	고정효과모형		GMM		
	일원 (1)	이원 (2)	일원 (3)	이원 (4)	이원 (5)
$GRDP_{t-1}$	-	-	0.757*** (31.5)	0.574*** (20.52)	0.577*** (22.31)
사회개발비	0.256*** (20.5)	0.049*** (3.37)	0.123*** (8.51)	0.042** (2.51)	-0.019 (-0.49)
경제개발비	0.128*** (12.8)	0.077*** (7.70)	0.038*** (3.86)	0.038*** (3.43)	0.066*** (2.76)
사회개발비 ×의존재원비율	-	-	-	-	0.113* (1.71)
경제개발비 ×의존재원비율	-	-	-	-	-0.059 (-1.31)
조세누출율	-6.579*** (-6.98)	-11.884*** (-14.0)	-13.776*** (-13.24)	-19.291*** (-17.81)	-19.328*** (-17.8)
인구수	0.020 (0.49)	0.022 (0.66)	0.250*** (8.82)	0.220*** (8.55)	0.217*** (8.37)
상수항	2.773*** (6.03)	2.897*** (7.48)	-1.910*** (-6.22)	-0.913*** (-3.10)	-0.891*** (-2.99)
시간고정	NO	YES	NO	YES	YES
R^2	0.068	0.201	-	-	-
F 혹은 wald χ^2	355.4***	184.5***	3159.7***	4353.9***	4347.3***

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의적임.

유형별 재정지출의 탄력성 추정치를 이용하여 식 (5)에 따라 지출승수를 구하면 재정지출의 효과를 자세히 검토할 수 있다. <표 2>에는 <표 1>에서 추정된 재정지출 탄력성에 기초하여 재정지출 승수의 연도별 평균값을 제시하고 있는데, (1)과 (2)는 모형 (4)의 결과에, (3)과 (4)는 모형 (5)의 추정치에 의해 계산된 값이다. 대체로 모형 (5)의 추정치에서 구한 지출승수가 모형 (4)를 통해 구한 지출승수에 비해 다소 높게 나타나지만 시간이 지남에 따라 차츰 하락하는 추세가 나타난다는 공통점이 있다.

〈표 2〉 사회개발비 및 경제개발비의 지출승수

연도	모형 (4)			모형 (5)		
	사회개발비 (A)	경제개발비 (B)	B-A	사회개발비 (A)	경제개발비 (B)	B-A
2000(A)	1.39	1.45	0.06	1.57	2.55	0.98
2001	1.25	1.28	0.13	1.47	2.25	0.78
2002	1.23	1.38	0.15	1.52	2.42	0.90
2003	1.25	1.21	-0.04	1.51	2.14	0.63
2004	1.12	1.10	-0.02	1.18	1.93	0.75
2005	1.00	1.16	0.16	1.26	2.05	0.79
2006	0.95	1.21	0.26	1.25	2.13	0.88
2007	0.85	1.09	0.24	1.27	1.93	0.66
2008	0.92	0.82	-0.1	1.35	1.44	0.09
2009	0.74	0.67	-0.07	1.04	1.18	0.14
2010(B)	0.86	0.90	0.04	1.29	1.59	0.30
B/A	61.6%	62.3%		82.2%	62.3%	

주: 연도별, 지출 유형별 재정지출승수는 모든 자치단체의 평균값임.

지출승수의 값을 구체적으로 살펴보면, 우선 모형 (4)에서는 연도 별로 경제개발비 지출승수가 사회개발비 지출승수에 비해 크거나 적지만 그 차이는 매우 적음을 알 수 있다. 하지만 모형 (5)에서는 매년 경제개발비 지출승수가 사회개발비 지출승수에 비해 상대적으로 큰데, 2007년까지는 그 차이가 상당히 나지만 2008년 이후에는 그 차이가 좁혀짐을 알 수 있다. 한편 각 모형에서 사회개발비 및 경제개발비 지출승수는 각각 시간의 흐름에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 보인다.⁸⁾ 사회개발비와 경제개발비 지출승수는 각 모형에서 모두 2000년이 가장 크고 2009년이 가장 적은 것으로 나타나며, 2010년에는 2009년에 비해 큼을 알 수 있다. 2009년에 각 재정지출승수가 매우 적으며 전년도에 비해서도 대폭 줄어든 것은 당시의 글로벌 금융위기의 영향 때문인 것으로 보인다. 한편 모형 (5)에 기초한 지출승수의 경우 사회개발비 지출승수의 하락보다 경제개발비의 하락속도가 더욱 빠른 것으로 나타나는데, 2000년 대비 2010년의 지출승수를 비교하면, 사회개발비의 경우 82.2% 수준인데 반하여 경제개발비 지출승수는 62.3% 수준에 그쳐 경제개발비 지출승수의 하락이 훨씬 빠르게 진행되었음을 알 수 있다.

한편 산출탄력성의 추정결과를 이용하면 연도별로 개별 자치단체의 유형별 재정지출승수도 구할 수 있다. 이에 앞서 자치단체를 시 지역과 군 지역으로 구분하여 평균적인 재정지출승수의 크기를 비교한 결과가 <표 3>에 정리되어 있다. 우선 모형 (4) 및 (5)에 의해 계산된 시 지역의 재정지출승수는 모두 경제개발비 지출승수가 사회개발비 지출승수에 비해 대체로

8) 이 결과는 우리나라 재정지출 승수가 2000년대에 지속적으로 하락하고 있다는 한국은행의 최근 연구보고서(2013)의 결과와 일치한다.

크며, 이는 전 지역을 대상으로 한 <표 2>의 결과와 동일하다. 시 지역의 재정지출승수는 시간의 흐름에 따라 하락하는 것으로 나타난다. 2000년 대비 2010년의 승수 비율을 보면, 항목 별로는 모형 (4)를 기준으로 한 경우에는 사회개발비 승수의 하락이 좀 빠르게 진행된 반면 모형 (5)를 기준으로 할 때에는 경제개발비 승수의 하락 폭이 큰 것으로 나타난다. 반면 군 지역의 경우 대체로 사회개발비의 지출승수가 경제개발비 지출승수 보다 좀 더 큰 것으로 보이며, 지출승수의 하락속도에 있어서는 경제개발비의 하락속도가 훨씬 빠른 것으로 나타난다. 또한 시 지역과 군 지역의 지출승수 크기를 비교해 보면 사회개발비 및 경제개발비 승수 모두 시지역이 훨씬 높은 것으로 나타나는데, 다만 사회개발비 승수 보다는 경제개발비 승수에서의 격차가 훨씬 큼을 알 수 있다.

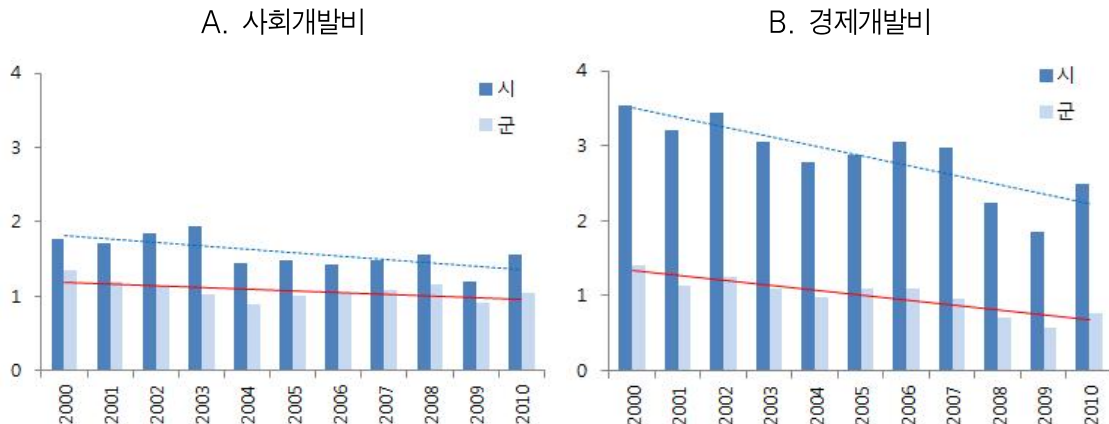
<그림 6>은 <표 3>의 모형 (5)의 결과에 따라 시와 군 지역의 사회개발비 및 경제개발비 지출승수의 추이를 보여주는데, 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 시 지역은 매년 경제개발비 승수가 사회개발비 승수에 비해 크며, 각각은 하락하는 추세인데, 양자 간 격차는 최근 들어서 상당히 좁혀지고 있음을 알 수 있다. 둘째, 군 지역은 2000년부터 2007년까지는 경제개발비 승수와 사회개발비 승수가 연도별로 비슷한 크기로 나타나지만 2008년부터는 격차가 벌어지는데, 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 큼을 알 수 있다. 셋째, 시와 군을 비교하면, 경제개발비 및 사회개발비 승수는 각각 매년 시 지역에서 군 지역에 비해 상당히 크며, 시와 군간 사회개발비 승수의 격차에 비해 경제개발비 승수의 격차가 상당히 큼을 알 수 있다.

〈표 3〉 사회개발비 및 경제개발비의 지출승수

연도	시 지역				군 지역			
	모형 (4)		모형 (5)		모형 (4)		모형 (5)	
	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비
2000(A)	1.82	2.01	1.76	3.54	0.90	0.80	1.34	1.41
2001	1.68	1.82	1.72	3.21	0.75	0.65	1.19	1.14
2002	1.66	1.95	1.85	3.43	0.73	0.71	1.14	1.25
2003	1.73	1.73	1.94	3.05	0.70	0.62	1.03	1.10
2004	1.53	1.57	1.44	2.77	0.66	0.55	0.89	0.97
2005	1.33	1.63	1.49	2.88	0.61	0.63	1.01	1.10
2006	1.24	1.73	1.43	3.05	0.61	0.62	1.04	1.09
2007	1.20	1.69	1.48	2.98	0.54	0.54	1.08	0.95
2008	1.29	1.27	1.56	2.24	0.58	0.40	1.15	0.70
2009	1.03	1.05	1.19	1.85	0.48	0.32	0.90	0.57
2010(B)	1.17	1.42	1.56	2.49	0.57	0.43	1.04	0.77
B/A	64.5%	70.4%	88.9%	70.4%	63.4%	54.5%	77.1%	54.5%

주: 연도별, 지출 유형별 재정지출승수는 시 또는 군 지역의 평균값임.

〈그림 6〉 재정지출승수의 추이



자료: <표 3>의 모형 (5)의 결과를 이용하여 작성함.

이상의 결과들은 경제적 누출과 구축효과 등을 통해 설명할 수 있다. 일반적으로 재정승수의 크기는 경제적 누출이 많을수록 적어지는데, 경제적 누출은 조세부담율, 저축성향(소비성향이 낮을수록), 수입비율 등에 의해 결정된다. 또한 재정승수의 크기는 정부의 재정지출이 민간부문의 지출을 얼마나 구축하는가에 의해서도 결정되는데, 이자율 경로를 통한 민간투자 구축과 정부지출이 민간투자를 직접적으로 대체하는 경우에도 구축효과가 발생할 수 있다.

우선 조세부담율의 경우는 추정에서 설명변수로 고려하며, 이자율 경로를 통한 민간투자 구축은 모든 지역에서 동일하다고 볼 수 있으므로 지역 간 재정지출승수의 차이를 설명하기에는 적절치 않다. 경제개발비 지출승수가 시에 비해 군지역이 낮은 것은 일반적으로 군지역의 산업구조가 열악하고 지역 내 산업간 연계 수준이 낮아서 타 지역으로부터의 수입비율이 높은 경제구조에 기인할 가능성이 높기 때문으로 볼 수 있다. 예를 들어 군 지역에 경제개발 관련 지출이 발생하는 경우 지역 내의 산업 군이 제대로 형성되어 있지 않다면 타 지역으로부터 수입수요가 증가하고 이로 인한 누출이 군 지역 내의 파급효과를 낮추어 지출승수가 낮아지게 된다. 특히 경제개발이나 SOC 관련 건설사업의 경우는 건설업이 대부분 도시 지역에서 발전되어 있음을 고려할 때 재정지출은 군 지역에서 발생함에도 불구하고 유효수요는 타 지역으로 파급될 가능성이 높다. 따라서 군 지역에 비하여 산업이 발달되고 산업 간 연계성이 높은 시 지역에서 경제개발비의 지출승수가 높게 나타난 것은 자연스러운 결과로 보인다.

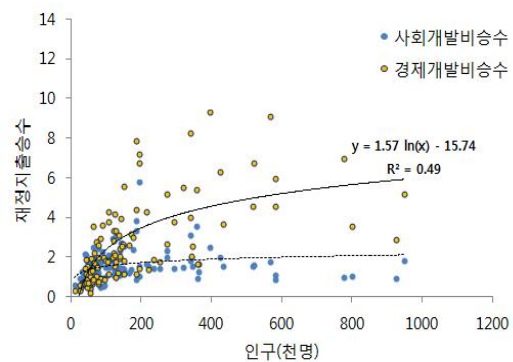
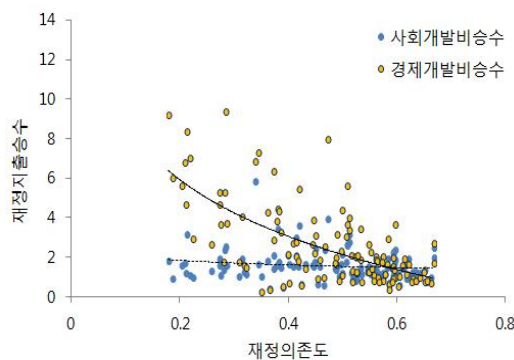
반면 사회개발비 지출 승수의 경우 군 지역에서는 경제개발비 승수와 유사하거나 높다. 군 지역의 사회개발비 승수는 시 지역의 그것에 비해서는 다소 낮지만 경제개발비 지출 승수의 시와 군 지역 간 격차에 비해서는 상대적으로 적은 차이가 나타난다. 이는 사회개발비 지출은 소득수준이 낮은 계층을 위해 지출되는 경향이 있는데, 저소득층의 경우 한계소비성향이 상대적으로 높고 타 지역 수입품에 대한 지출의 비중이 상대적으로 낮기 때문에 나타난 결과로 보인다.

3. 시·군별 재정의존도와 재정지출승수

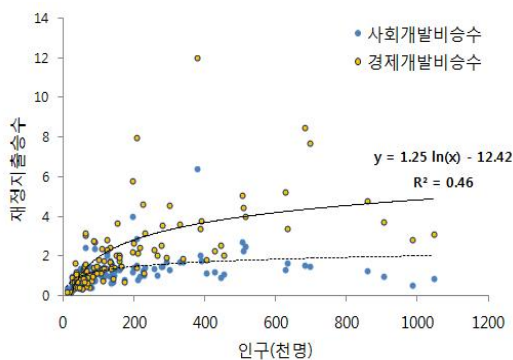
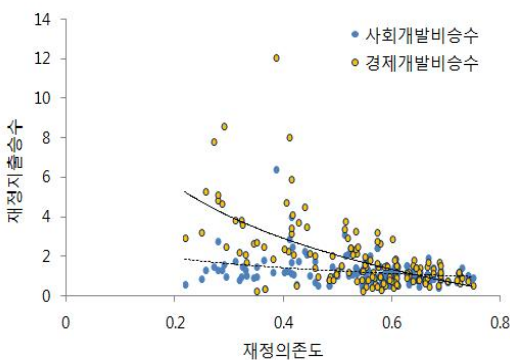
이제 시·군별 사회경제적 특성의 차이에 따른 지출승수의 차이를 검토하기 위해 개별 시·군의 재정의존도와 지출승수 및 인구와 지출승수 간의 관계를 연도별로 살펴본다. <그림 6>은 모형 (5)의 추정 결과를 이용하여 2000년, 2005년 및 2010년의 시·군별 재정의존도 및 인구와 사회개발비 및 경제개발비의 지출승수의 분포를 각각 보여준다.⁹⁾

<그림 6> 재정의존도, 인구와 재정지출승수

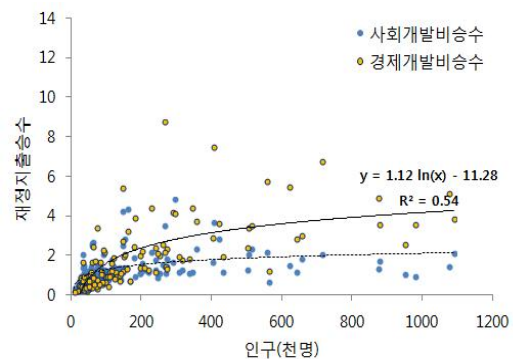
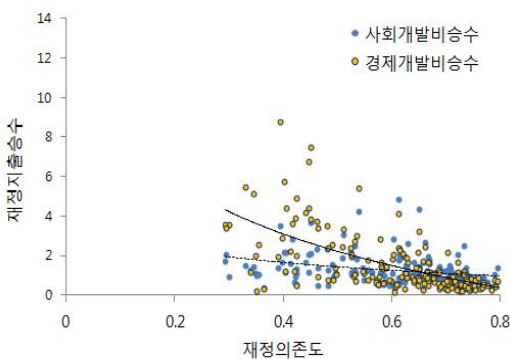
A. 2000년



B. 2005년



C. 2010년



9) 부록의 <부표 2>에는 2000년, 2005년 및 2010년의 개별 시·군의 사회개발비 및 경제개발비 승수가 정리되어 있다.

우선 재정의존도와 지출승수 간의 관계에 있어서 세 그림에서 확인할 수 있는 공통적인 현상은 경제개발비 승수 추세선의 절편과 기울기는 각각 사회개발비 승수 추세선에 비해 크며, 대체로 재정의존도 60~70% 수준에서 두 추세선이 교차한다는 점이다. 이 결과를 통하여 우선 연도별로 재정의존도가 60~70% 미만인 지역들에서는 경제개발비 승수가 사회개발비 승수에 비해 크며, 그 격차는 재정의존도가 낮은 지역일수록 커지는 경향이 나타난다. 반면 재정의존도가 60~70% 이상 상당히 높은 지역들에서는 그 순서가 역전되어 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 오히려 큰 경향이 나타난다. 또한 경제개발비 지출승수의 추세선은 재정의존도에 대한 기울기가 뚜렷한 부의 값이어서 재정의존도가 낮은 지역일수록 경제개발비 지출이 지역경제에 미치는 긍정적인 영향이 큰 반면 사회개발비 지출승수의 추세선은 재정의존도에 대해 거의 수평선으로 나타나서 재정의존도의 차이에 따라 지역경제에 미치는 영향에 거의 차이가 나지 않음을 알 수 있다.

한편 인구와 지출승수 간의 관계에 있어서는 세 그림에서 공통적으로 인구가 많은 지역일수록 경제개발비와 사회개발비 지출승수가 각각 높은 경향이 나타나지만 사회개발비의 경우는 경제개발비에 비해 인구 증가에 따른 승수 증가가 그리 뚜렷하지 않음을 알 수 있다. 또한 매년 주어진 인구에서 사회개발비 승수에 비해 경제개발비 승수가 상당히 크며, 인구가 많은 지역일수록 그 격차는 벌어짐을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 재정의존도와 지출승수 간의 관계 및 인구와 지출승수 간의 관계에 관한 결과는 일반적인 예상과 상당히 일치한다. 인구가 많고 재정여건이 상대적으로 좋아서 상위 정부에 대한 재정의존도가 낮은 지역일수록 경제개발 분야의 재정지출이 지역경제성장에 미치는 효과가 상대적으로 높게 나타나는 것은 인구가 밀집되고 산업이 발달한 지역은 세원이 풍부하여 재정적 자립도가 높으며, 또한 민간부문의 활발한 경제활동으로 인해 재정지출의 경제적 성과가 높음을 의미한다. 반면 사회개발비의 경우는 지역의 특성이나 재정여건 차이에 따라 지출승수의 차이가 경제개발비에 비해 두드러지게 나타나지 않는데, 사회개발비의 상당 부분을 차지하는 사회복지비가 주로 이전지출의 성격을 지닌다는 것이 중요한 이유가 될 것으로 생각된다.

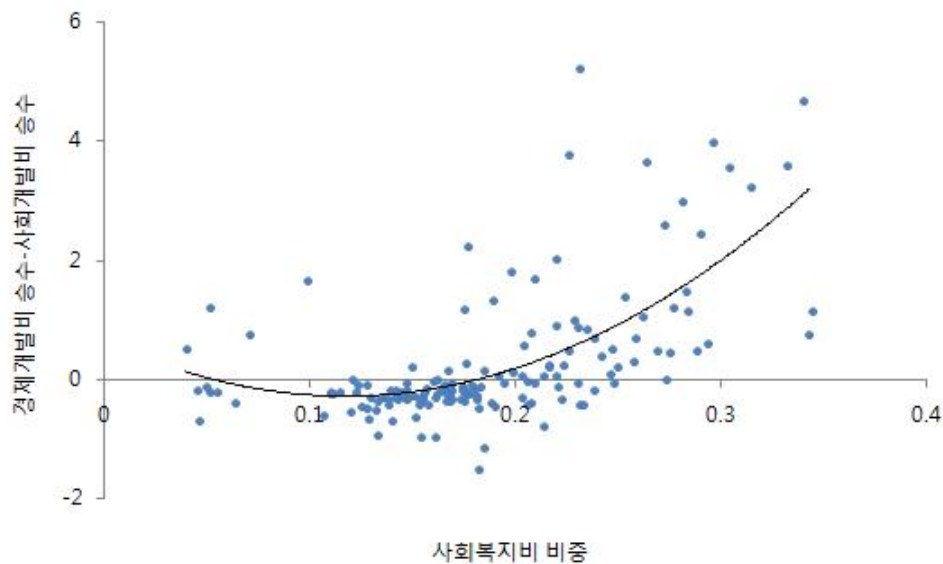
4. 사회복지비 비중과 재정지출승수

이제 지방의 사회복지비 부담과 재정지출승수 간의 관계를 보다 직접적으로 파악하기 위하여 세출 대비 사회복지비의 비중과 유형별 재정지출승수 간의 관계를 확인해본다. <그림 7>에는 자치단체의 세출 대비 사회복지비 비중과 대비하여 경제개발비 승수와 사회개발비 승수의 격차를 보여준다. 대략 사회복지비 비중이 20% 보다 낮은 지역들에서는 대체로 격차는 부의 값으로 나타나서 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 높음을 알 수 있다. 반

면 사회복지비 비중이 20% 이상인 경우는 격차는 대체로 정의 값으로 나타나는데, 사회복지비 비중이 높은 지역일수록 격차 값이 커지는 경향을 볼 수 있다.

이런 결과는 세출 대비 사회복지비 비중이 낮은 지역에서는 사회복지비의 산출효과가 경제개발비에 비해 오히려 높을 수 있으며, 사회복지비 비중이 높은 지역일수록 경제개발비의 산출효과가 사회복지비에 비해 점점 커짐을 보여준다.

〈그림 10〉 사회복지비 비중과 경제개발비 승수와 사회개발비 승수의 격차
(2010년)



자료: 부록의 <부표 2>의 결과를 이용하여 작성함.

IV. 결론 및 정책함의

정부의 사회복지정책 강화 및 사회복지 수요의 증가에 따라 지방비 부담이 증가일로에 현실 하에서 스스로 재정수입을 증가시킬 수 있는 별도의 수단을 갖지 못한 지방자치단체의 대응은 주로 다른 부문의 재정지출을 줄이면서 사회복지비를 확대하는 방식의 비자발적 세출구조조정을 통해 이루어져 왔다. 이런 가운데 지방자치단체의 재정적 압박 수준은 상당히 높아져 왔다. 앞으로도 지금과 같은 중앙-지방 간 재원 분담 구조가 유지되고 지방세입 측면의 대안이 제도개편을 통해 이루어지지 않는다면 이런 상황은 지속될 것으로 전망된다. 더욱이 사회복지비의 빠른 증가세로 미루어볼 때, 상황은 더욱 나빠질 것으로 전망된다.

이 글에서는 지방의 경제, 산업 및 SOC 관련 지출이 사회복지지출로 대체되는 현상에 대

해 경제적 측면에서 그 영향을 검토해봄으로써 지방의 세출구조조정과 재정자원의 지방자치단체 간 배분에 관한 함의를 모색한다. 분석에서는 지방의 유형별, 재정 여건 및 경제적 상황별로 그 영향에 차이가 나타날 수 있음을 고려하여 지방의 인구, 재정력지수 및 사회복지비 부담 수준 등을 명시적으로 고려한다.

분석 결과는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 자치단체의 사회경제적 특징과 재정여건 및 사회복지비 부담 간에는 상당히 일관된 관계가 나타난다. 즉 인구가 적은 자치단체일수록 초기 재정여건은 좋지 않아서 보다 많은 재원이 상위정부로부터 이전되어 1인당 세출과 자본지출은 상당히 많은 반면 1인당 사회복지비는 인구가 많은 지역과 그리 차이가 나지 않는다. 또한 인구가 적은 지역일수록 사회복지비 부담의 증가는 상대적으로 느리게 진행되어서 세출구조조정의 여력이 있을 가능성을 보여준다. 반면 인구가 많은 자치단체일수록 사회복지비 부담 수준은 높으며 그 증가도 빠르게 진행되어서 추가적인 세출구조조정의 여지는 상대적으로 적음을 보여준다.

둘째, 재정지출의 산출탄력성 분석 결과 사회개발비와 경제개발비 지출은 각각 지역경제의 산출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 한편 재정의존도의 차이를 고려한 모형에서는 사회개발비 지출은 재정의존도가 높은 지방일수록 산출탄력성이 큰 것으로 나타나지만 경제개발비 지출은 재정의존도에 따라 산출탄력성에 차이가 나타나지 않는다.

셋째, 지방자치단체 별로 재정의존도와 재정지출승수 간의 관계에서는 사회개발비 지출승수는 재정의존도에 따른 지방 간 격차가 아주 적지만 경제개발비 지출승수는 재정의존도가 높은 지역일수록 낮아지는 경향이 뚜렷하게 나타난다. 또한 재정의존도가 높은 지방에서는 경제개발비 승수가 사회개발비 승수에 비해 크지만 재정의존도가 증가할수록 양자 간의 격차는 줄어들어서 재정의존도가 60~70% 이상인 곳에서는 사회개발비 승수가 오히려 커지는 현상이 나타난다.

넷째, 지방자치단체 별로 사회복지비 부담과 재정지출승수 간의 관계를 보면, 사회복지비 비중이 20% 미만인 곳에서는 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 큰 경향을 볼 수 있지만 사회복지비 비중이 높아질수록 경제개발비 승수의 크기가 사회개발비 승수를 압도하며, 양자 간 격차는 점점 커진다.

이상의 결과를 통하여 지방세출구조조정 및 재정자원의 자치단체 간 배분에 관하여 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다. 재정의존도가 높은 지역일수록 경제개발비 지출승수는 빠르게 축소된다는 사실을 재정의존도가 높은 지역의 사회경제적 및 산업적 특성과 연계시키면 저개발 지역에서는 공공지출을 이용하여 지역경제를 발전시키고자 하는 정책은 한계가 있다는 점을 보여준다. 또한 재정의존도가 아주 높은 지역에서는 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 오히려 크다는 사실은 저개발 지역에 대해서는 경제개발 관련 재정지출에 비하여 사회복지서비스, 생활환경 및 정주여건 개선 등 사회개발 관련 지출이 보다 효과적임을 보여

준다. 반면 인구가 집적되어 있으며, 지역경제가 일정 수준 이상 발전되어 있으며, 재정의존도가 낮은 지역은 경제개발비 지출이 사회개발비 지출에 비해 지역경제에 상당히 긍정적인 영향을 미치므로 이런 지역에서는 SOC를 포함하여 일정 수준의 경제개발 관련 지출이 필요함을 알 수 있다.

여기서 확인할 수 있는 중요한 결과는 자치단체의 사회경제적 특성, 사회복지비 부담 수준, 그리고 세출구조조정의 성과 및 여력 간에는 일정한 관계가 있다는 것이다. 즉 인구가 과소한 지역은 재정의존도가 높으며, 사회복지비 부담 수준이 낮아서 사회복지비 위주의 세출구조조정의 여지가 다소 있으며, 세출구조조정을 통하여 나타나는 효과가 그리 부정적이지 않다. 반면 인구가 집적된 도시 지역은 재정의존도가 낮으며, 사회복지비 부담수준은 높아서 사회복지비를 확대 지출할 여력이 적으며, 세출구조조정을 통하여 나타나는 효과가 상당히 부정적일 가능성이 높다.

이런 결과는 최근 지방 사회복지비 관련 논의에서는 국고보조율 상향 조정이나 분권교부세사업을 정부로 이전하는 등 중앙과 지방 간 사회복지비 부담 방식 개편에 주로 초점을 맞추지만 이런 논의와 함께 자치단체 상호 간 재원배분의 조정도 신중하게 고려할 필요가 있음을 함의한다. 대표적인 지방재정조정제도인 지방교부세제도 하에서 보통교부세는 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 의미하는 재정부족액에 비례하여 배분되는데, 여러 연구에서 지적하듯이 인구가 적은 자치단체일수록 1인당 기준재정수요액을 많이 산정하는 방식을 취함에 따라 다른 조건이 일정하다면 인구가 적은 자치단체일수록 점증적으로 많은 보통교부세가 배분된다. 이런 배분방식은 균형발전을 위해 낙후지역의 주민생활 관련 기본 서비스 제공과 함께 경제성장이나 지역개발에 필요한 재원을 보다 풍부하게 제공하기 위하여 고안된 방식이다. 그 결과 이런 지역에서는 1인당 세출이 발전된 지역에 비해 매우 많은 현상이 나타난다. 그럼에도 불구하고 대부분의 낙후지역에서는 인구가 지속적으로 감소하는 현상이 나타나고 있음을 볼 때, 이런 방식을 통한 낙후지역 정책의 성과에 대해서는 긍정적인 평가를 내리기는 힘들다.

지금까지는 지방재정정책에서 균형의 개념은 공간적 균형 또는 형평성을 강조한 경향이 있다. 물론 공간적 균형도 중요하지만 공간적 균형이 달성되더라도 개인 간 또는 계층 간 균형이 보장되지는 않는다. 우리 사회에서 사회복지 서비스에 대한 수요는 점점 확대되고 이를 위한 재정지출 또한 증가할 것으로 예상되는 바, 지방재정조정에서도 이런 측면을 반영할 필요가 있을 것이다. 지방자치단체의 주 재정수요가 사회복지분야로 옮겨가는 한편 사회경제적 특성에 따라 큰 편차가 나타남을 반영하여 기준재정수요액 산정을 합리화시킬 필요가 있다는 것이다. 예를 들어 보통교부세의 배분에서 낙후지역에 가중치를 주어 배려하는 기존 배분 방식을 변경하여 사회복지수요가 높으면서 빠르게 증가하는 지역을 배려하는 방식을 가미할 필요가 있다.¹⁰⁾

한편 낙후지역의 경우는 경제발전과 관련된 재정지출이 지역경제의 산출에 미치는 영향은 상대적으로 낮은 반면 사회개발 관련 지출의 영향이 경제개발 관련 지출에 못지않거나 오히려 더 높을 수 있음을 고려할 때, 사회복지를 포함한 사회개발지출 확충을 지향하는 세출구조조정을 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 국고보조사업의 구조조정에 필요하다. 국고보조사업의 자치단체 간 배분에서는 보통교부세의 배분과 매우 유사한 모습이 나타난다. 최근 전체 국고보조사업의 약 절반 정도는 사회복지 관련 사업이며, 나머지 절반에서는 환경, 농림수산, 국토 및 지역개발, 문화체육관광 등 사업이 대부분을 차지함을 미루어 볼 때, 사회복지사업 이외의 국고보조사업은 낙후지역 지원사업과 상당히 관련이 있음을 짐작할 수 있다. 하지만 낙후지역의 경제개발을 위한 재정지출이 유효하지 않다는 본문의 결과를 고려하면, 낙후지역에 대해 경제나 SOC 등 지역개발 관련 국고보조사업을 확충하는 것은 경제적 성과는 얻지 못한 채 지방비를 그 분야로 동원함으로써 지방재정지출에 있어서 상당한 비효율을 초래하는 것으로 보인다. 따라서 경제나 SOC관련 분야의 국고보조사업을 축소하는 대신 사회개발사업을 확충할 필요가 있으며, 나아가 국고보조사업 전체의 규모를 줄이고 자체재원 등 일반재원을 확충하는 방안도 신중하게 고려할 필요가 있다.

참고문헌

- 이정만, 2008, “일본 삼위일체개혁의 추진과정과 성과”, 『한국행정학보』, 제42권 제1호, 383-405.
- 주만수·최병호, 2011, 「지방재정 현황에 관한 실태 조사·분석」, 정부 합동 지방재정건전성 T/F 연구보고서.
- 최병호, 2013, “중앙-지방간 사회복지재정 분담체계 개선”, 중앙과 지방간 사회보장재정분담체계 개편 방향 세미나 발표문, 한국보건사회연구원, 2013. 10. 23.
- 최병호·이근재·정재희, 2011, “지역 차원 균형발전정책의 유효성에 관한 연구”, 『국토연구』, 통권 74권,

10) 이에 관해서는 일본의 삼위일체개혁 당시에 추진되었던 지방교부세 배분방식 개편을 참고할 수 있다. 당시 지방 교부세의 배분방식의 개편은 지방자치단체 간 재정조정의 측면보다는 재정건전화의 관점에서 교부세의 재원보장기능을 축소 조정하는 한편 지방자치단체의 행정개혁 노력을 강화하는 데에 초점이 맞추어졌다. 즉 그간 산정방식 개편을 거듭해왔던 결과 배분방식이 지나치게 복잡해졌다는 비판에 따라 과감한 간소화 개혁이 추진되었는데, 구체적으로는 기준재정수요액 산정 시 활용되는 복잡한 보정계수의 축소 내지 단순화 작업이 이루어지면서 사업비 보정과 단계보정의 대폭적인 축소가 되었다. 또한 2002년부터 전체 자치단체의 평균행정경비가 아니라 효율적인 행정운동을 하고 있는 상위 2/3 단체의 평균을 기초로 할증하는 방식으로 개편하였는데, 이는 소규모 자치단체에 대한 지나친 재정적 배려가 소규모 자치단체의 행정개혁 노력을 약화시키고 시정촌 합병을 저해한다는 지적에 따른 것이었다. 한편 사업비보정 및 단계보정의 감축과 별도로 지방자치단체의 행정개혁 노력과 세수확보노력을 촉진하기 위해 2005년에 행정개혁을 통한 세출삭감과 징세율 향상 실적을 직접 지방교부세 산정에 반영하는 행정개혁 인센티브제도가 신설되었다(이정만, 2008; 최병호 2013).

175-193.

최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필, 2012, 「국고보조사업의 국가-지방간 재원분담체계 개선」, 한국 지방재정학회.

최성은·신혜란·한창완·강지원·이기주, 2012, 「중앙과 지방의 사회복지 재원분담」, 연구보고서 2012-22, 한국보건사회연구원.

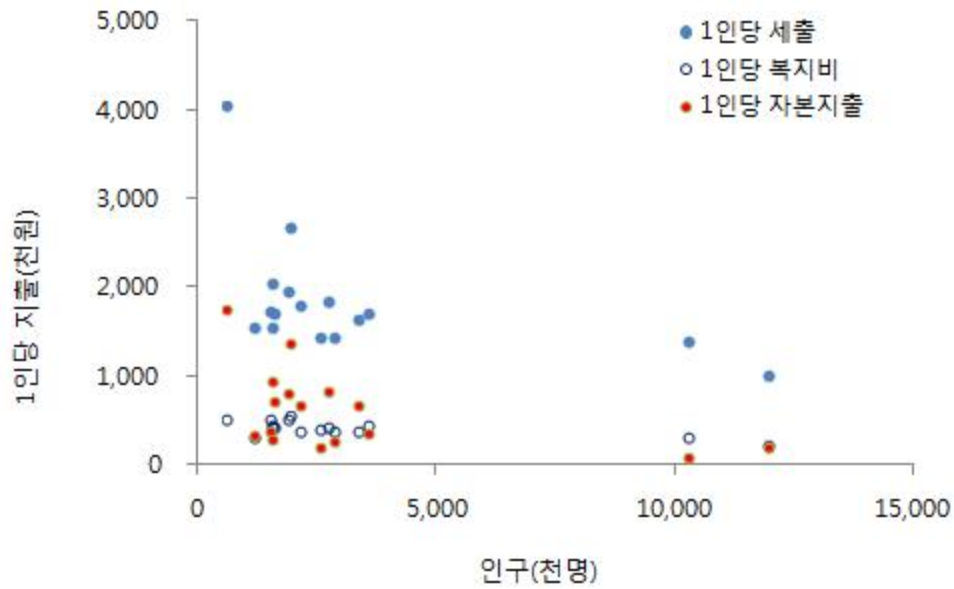
하능식·이상용·구찬동, 2012, 「중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안」, 연구보고서 2012-06, 한국지방행정연구원.

Bruckner, M. and Tulardhar, A., 2010, “Public Investment as a Fiscal Stimulus: Evidence from Japan’s Regional Spending during the 1990s,” IMF Working Paper no.10/110, Washington D.C., IMF.

Silva, R., Carvalho, V. M., and Ribeiro, A. P., 2013, “How Large are Fiscal Multipliers? A Panel Data Var Approach for the Euro Area, FEP Working Paper, Aug. 2013.

부록

〈그림 1〉 광역자치단체의 인구와 1인당 세출 (2011년 일반회계 결산 기준)



자료: 안전행정부, 지방재정연감, 2012.

〈부표 1〉 세출 기능별 분류 신·구 비교표

2007년까지	2008년 이후
1. 일반행정비	1. 일반공공행정 2. 공공질서 및 안전
1.1 일반행정 1.2 입법 및 선거관계	1.1 입법 및 선거관리 1.3 재정, 금융 1.4 일반행정 2.1 경찰
2. 사회개발비	3. 교육 4. 문화 및 관광 5. 환경보호 6. 사회복지 7. 보건
2.1 교육 및 문화	3.1 유아 및 초등교육 3.2 고등교육 3.3 평생, 직업교육 4.1 문화예술 4.2 관광 4.3 체육 4.4 문화재 4.5 문화재 관광 일반
2.2. 보건 및 생활환경개선	5.1 상하수도 수질 5.2 폐기물 5.3 대기 5.4 자연 5.5 해양 5.6 환경보호 일반 7.1 보건의료 7.2 식품의약품안전
2.3 사회보장	6.1 기초생활보장 6.2 취약계층 지원 6.3 보육, 가족 및 여성 6.4 노인, 청소년 6.5 노동 6.6 보훈 6.8 사회복지일반
2.4 주택 및 지역사회개발	6.7 주택 11.2 지역 및 도시
3. 경제개발비	8. 농림해양수산 9. 산업·중소기업 10. 수송 및 교통 11. 국토 및 지역개발 12. 과학기술
3.1 농수산개발	8.1 농업, 농촌 8.2 임업, 산촌 8.3 해양수산, 어촌
3.2 지역경제개발	9.1 산업금융지원 9.2 산업기술지원 9.3 무역 및 투자유치 9.4 산업진흥, 고도화 9.5 에너지 및 자원개발 9.6 산업, 중소기업일반 12.1 기술개발 12.2 과학기술연구지원 12.3 과학기술일반
3.3 국토자원보존개발	11.1 수자원 11.3 산업단지
3.4 교통관리	10.1 도로 10.2 도시철도 10.3 해운·항만 10.4 항공·공항 10.5 대중교통·물류 등
4. 민방위비	2. 공공질서 및 안전
4.1 민방위관리 4.2 소방관리	2.2 재난방재, 민방위
5. 지원 및 기타 경비	13. 예비비 14.기타
5.1 지방채 상환	14.1 기타
5.2 제 지출금	14.1 기타
5.3 교부금	1.2 지방행정, 재정지원
5.4 예비비	13.1 예비비

〈부표 2〉 시·군별, 연도별 지출승수

	2000년		2005년		2010년	
	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비
수원시	1.885	5.253	0.912	3.182	1.487	5.149
성남시	0.981	2.941	0.598	2.903	1.000	3.603
의정부시	1.342	1.742	1.221	1.891	1.237	1.999
안양시	0.928	6.010	1.355	5.297	1.551	5.531
부천시	1.059	7.016	1.343	4.853	1.380	4.967
광명시	1.886	4.046	1.785	3.684	1.207	4.447
평택시	3.594	5.453	2.112	3.470	2.890	3.681
동두천시	1.616	0.709	1.236	1.493	0.924	0.952
안산시	1.808	9.166	1.621	8.580	2.094	6.772
고양시	1.076	3.643	1.030	3.805	1.121	2.613
과천시	1.426	2.840	1.173	3.134	1.407	3.444
구리시	1.440	3.243	1.278	2.259	1.165	2.018
남양주시	1.008	1.728	1.143	2.103	0.727	1.232
오산시	1.598	3.843	1.833	2.500	0.965	3.949
시흥시	1.550	5.592	1.802	3.849	1.714	2.935
군포시	2.377	5.255	1.519	3.613	1.732	4.197
의왕시	1.821	4.260	1.370	2.103	1.203	1.279
하남시	1.259	1.588	1.088	1.711	1.457	1.966
용인시	2.536	9.359	1.532	7.797	1.782	3.607
파주시	1.104	1.491	1.085	2.139	2.370	3.767
이천시	3.398	4.437	4.048	5.892	1.645	2.238
안성시	2.371	2.523	2.086	1.810	1.966	2.484
김포시	1.274	2.667	0.849	2.211	1.332	1.218
화성시	5.828	6.818	1.368	4.641	2.115	3.440
광주시	2.769	3.997	1.015	2.487	1.145	2.062
양주시	2.994	2.027	1.514	1.539	1.176	1.418
포천시	1.512	2.706	1.368	2.118	1.436	1.342
춘천시	1.509	1.829	1.441	2.390	1.138	1.468
원주시	2.060	2.739	1.778	2.031	1.337	1.806
강릉시	1.465	1.962	1.091	1.229	1.195	1.290
동해시	1.541	1.867	1.489	1.888	1.324	2.215
태백시	0.860	0.719	1.018	0.436	0.570	0.746
속초시	0.967	2.041	0.787	1.212	0.793	1.282
삼척시	1.859	0.990	1.052	0.473	0.876	0.602
청주시	1.172	4.653	1.718	3.438	1.858	3.027
충주시	1.621	1.429	1.624	1.510	1.311	1.396
제천시	1.423	1.217	0.772	0.934	1.090	0.774

천안시	2.076	6.338	2.535	4.081	2.239	5.811
공주시	1.208	2.004	1.031	1.791	0.957	1.223
보령시	1.139	2.267	0.986	1.457	1.240	1.197
아산시	3.924	7.934	2.933	8.027	3.557	8.785
서산시	2.624	5.616	2.089	3.759	4.427	3.290
논산시	1.490	2.624	1.291	1.555	1.391	0.988
계룡시			0.553	1.273	0.790	0.953
전주시					1.207	2.868
군산시					1.862	2.388
익산시					1.198	1.959
정읍시					1.009	0.890
남원시					0.943	0.566
김제시					0.919	0.715
목포시					0.924	2.158
여주시					4.877	4.185
순천시					1.513	1.358
나주시					1.152	0.705
광양시					4.273	5.451
포항시	1.580	4.646	2.312	4.517	2.406	3.569
경주시	1.500	3.871	1.520	2.620	1.508	2.220
김천시	1.246	1.880	1.082	1.516	1.423	1.029
안동시	0.915	1.207	0.845	0.786	0.773	0.760
구미시	3.169	8.330	6.438	12.052	3.723	7.498
영주시	1.186	1.281	1.099	1.463	1.292	1.232
영천시	1.903	2.904	1.230	1.406	1.288	0.949
상주시	1.021	1.065	0.843	0.843	0.810	0.478
문경시	0.572	1.009	0.503	0.848	0.718	0.552
경산시	1.733	4.348	1.466	3.252	1.813	2.423
창원시	1.681	6.785	2.795	5.113	2.168	3.866
마산시	1.582	3.711	1.238	2.354	-	-
진주시	2.069	2.121	1.784	1.966	1.145	1.851
진해시	1.525	3.170	1.495	2.026	-	-
통영시	1.176	2.083	0.720	1.442	0.832	1.123
사천시	1.463	3.400	1.501	1.825	1.811	1.641
김해시	1.590	2.632	0.962	2.620	1.339	2.410
밀양시	1.461	1.839	1.174	1.460	1.069	1.012
거제시	2.432	3.063	1.508	2.709	2.211	4.444
양산시	1.604	7.271	1.310	4.695	1.582	2.605
여주군	1.978	1.225	1.088	1.219	1.264	0.976
연천군	0.427	0.498	0.532	0.694	0.720	0.356

가평군	0.813	2.012	0.620	1.194	0.688	0.834
양평군	0.547	0.990	0.886	1.157	0.777	0.692
홍천군	1.108	2.068	1.543	1.143	1.739	0.782
횡성군	1.168	1.086	1.096	0.940	1.192	0.953
영월군	1.407	1.244	1.016	0.815	0.658	0.674
평창군	1.197	0.954	0.879	0.641	0.954	0.750
정선군	0.586	0.648	0.564	0.800	0.949	0.605
철원군	1.029	0.258	0.947	1.137	1.071	0.797
화천군	0.600	0.547	1.045	0.769	0.573	0.590
양구군	0.399	0.361	0.597	0.984	0.695	0.523
인제군	1.000	0.812	0.748	1.187	1.005	0.786
고성군	1.149	0.745	0.652	0.577	0.705	0.536
양양군	1.346	0.780	0.664	0.758	0.936	0.904
청원군	3.122	3.379	2.276	2.418	2.872	2.116
보은군	1.241	0.923	0.708	0.737	1.176	0.532
옥천군	1.981	1.710	0.843	1.396	1.011	0.700
영동군	1.413	1.452	0.538	0.780	0.929	0.522
증평군			1.101	1.721	2.115	1.713
진천군	2.581	3.633	2.482	3.214	2.750	2.487
괴산군	1.900	1.633	1.037	0.644	1.572	0.655
음성군	2.344	3.653	2.446	2.769	2.103	2.336
단양군	2.142	1.969	0.845	0.823	0.952	0.641
금산군	1.450	1.616	0.756	1.459	1.363	0.903
연기군	1.740	3.025	1.287	2.848	1.497	1.720
부여군	0.632	0.928	0.819	1.048	0.755	0.669
서천군	2.479	2.688	1.463	1.354	1.234	0.851
청양군	1.310	1.218	0.735	1.021	0.740	0.523
홍성군	1.541	1.904	1.177	1.549	1.025	0.685
예산군	1.133	1.807	1.351	1.216	1.164	1.103
태안군	1.326	1.607	1.011	0.990	1.281	0.842
당진군	1.726	2.189	2.115	2.907	2.560	2.772
완주군					1.300	1.108
진안군					0.989	0.510
무주군					0.535	0.340
장수군					0.582	0.303
임실군					0.878	0.334
순창군					0.718	0.323
고창군					0.767	0.476
부안군					0.851	0.717
담양군					0.781	0.595

곡성군					1.407	0.731
구례군					0.508	0.292
고흥군					0.617	0.359
보성군					0.674	0.386
화순군					0.612	0.449
장흥군					0.691	0.295
강진군					0.663	0.350
해남군					0.796	0.575
영암군					2.656	1.712
무안군					1.165	0.812
함평군					0.543	0.535
영광군					2.554	1.072
장성군					1.250	0.619
완도군					0.470	0.396
진도군					0.356	0.304
신안군					0.472	0.275
군위군	1.335	0.727	0.559	0.566	0.544	0.479
의성군	1.252	0.812	0.927	0.531	0.706	0.407
청송군	1.077	0.722	0.538	0.432	0.503	0.334
영양군	0.974	0.658	0.415	0.249	0.464	0.244
영덕군	0.756	0.782	0.447	0.517	0.502	0.329
청도군	0.914	1.116	0.707	0.703	0.751	0.504
고령군	2.223	1.519	0.969	1.187	1.156	0.972
성주군	1.707	1.335	1.446	0.892	1.245	0.745
칠곡군	2.153	4.359	1.213	2.458	1.513	1.915
예천군	1.055	0.924	0.763	0.800	0.727	0.517
봉화군	1.101	0.538	0.743	0.782	0.921	0.328
울진군	1.408	1.705	1.597	1.570	1.218	1.103
울릉군	0.661	0.371	0.440	0.279	0.359	0.172
의령군	1.161	0.769	0.884	0.537	0.784	0.481
함안군	1.621	2.283	1.492	1.661	1.687	1.768
창녕군	1.419	1.554	1.183	0.971	1.068	0.928
고성군	1.895	1.757	1.250	0.949	1.516	1.186
남해군	0.829	0.811	0.506	0.441	0.564	0.639
하동군	1.423	1.405	1.148	0.924	1.056	0.733
산청군	0.840	0.755	0.574	0.519	0.711	0.398
함양군	1.025	0.739	0.792	0.481	0.672	0.436
거창군	1.127	1.113	1.088	0.703	0.802	0.567
합천군	1.162	0.961	0.774	0.746	0.623	0.484

한국지방재정학회 학술세미나

발 행 일: 2013년 11월 29일

발 행 인: 배인명

발 행: 한국지방재정학회

(137-873) 서울특별시 서초구 서초동 반포대로 30길

12-6 한국지방행정연구원 내

전화: 02-3488-7347

팩스: 02-3488-7376

<http://www.kalf.or.kr>

인 쇄: 조명문화사(02-498-3017)
