

중앙·지방간 복지재정 부담에 관한 연구

2012. 12

김 현 아

Kipf 한국조세연구원

서 언

복지 논쟁이 뜨거운 요즘 재정부담에 대한 논의도 활발히 이루어지고 있다. 현재 증가하고 있는 복지수요를 충족하기 위한 재원이 더 필요하고 이에 대하여 정부가 단기와 장기 플랜을 어떻게 갖고 있어야 하는가에 대한 답을 요구하는 과정이다. 우선 생각해 볼 수 있는 재원마련 방안으로는 더 많은 세수의 확보 혹은 비복지 분야의 재정지출 효율화를 들 수 있다. 이론적으로는 증세의 경우에도 중앙정부 세수 확보와 함께 지방자치단체의 가격기능 활성화를 통한 복지 관련 재정부담 방안이 바람직하며, 비복지 분야의 재원유출 등을 최소화하는 것으로 전체적인 재원 마련이 가능하다. 그러나 이는 재정부담 자체만을 놓고 볼 경우에만 해당하고 증세와 지방자치단체 세수기능 확보방안은 정치적 비용을 치루고 달성되는 사안들이다. 본 보고서에서는 이들 대안을 장기적인 중앙·지방간 복지재원 부담방안으로 분류하고 있으며, 현재의 재정상황하에서 중앙과 지방간의 재정부담 논의의 핵심사항을 중점적으로 살펴보는 것을 목적으로 하고 있다.

본 보고서에서는 중앙·지방간의 재정부담 논의의 시작을 중앙 지방간 복지재정 부담 현황 파악으로부터 출발하고 있다. 중앙정부와 지방정부 모두 복지지출 급증의 시대적 흐름에 직면해 있고 이를 통한 재정팽창 속도가 빠르게 증가하고 있음은 정부통계나 문헌에서도 찾아볼 수 있다. 그러나 중앙과 지방의 재정부담 수준 관점에서 정확한 통계는 사실상 많지 않음에 주목하였고 이를 바로잡기 위한 통계기준 설정의 문제, 기존 연구와의 차이점, 국제비교에서의 중앙과 지방간의 복지부담 비율이 갖는 의미, 이를 해석하기 위한 국가별 사례의 필요성에 대해 비교적 엄밀히 살펴보고자 하였다. 이러한 과정을 거쳐 얻어낸 결론으로는 복지지출 증가로 인한 지방정부의 매칭부담이 증가한 것은 사실이지만, 전체적인 중앙과

지방간의 복지재정 부담 수준은 최근 5년 동안 꾸준히 유지되고 있는 것을 알 수 있었다.

이를 바탕으로 본 보고서에서는 현 상황에서 중앙과 지방의 복지재원 부담의 핵심의제로서 복지 관련 사업 '국고보조율 인상 여부'와 '차등보조율 확대방안'에 대한 정책적 판단이 우선적으로 검토되어야 할 사안으로 보았다. 본 보고서에서는 국고보조율 인상 여부에 대한 판단을 하기 위해 다른 국가들의 중앙과 지방간의 복지재원 부담 단순비교와 국가별 사례를 통한 국고보조율 개선 배경과 결과 등을 살펴보았다.

결론적으로는 단순수치 비교와 낮은 조세부담률, 중앙과 지방의 재정여건 등을 감안해 볼 때 국고보조율 인상 근거는 불분명하다고 판단하였다. 차등보조율 확대 여부에 대한 주제에서는 우리나라 수도권 대 비수도권 인구이동과 이전재원 분포 등을 통한 시계열 및 공간적인 연구를 통한 결론을 도출하고자 하였으며, 기존 이전재원 분포와 연계한 차등보조율 논의가 진행되어야 한다고 주장하면서 현 단계에서의 차등보조율 확대에 대한 유보적인 결론을 제시하고 있다. 실증분석을 통한 우리나라의 이전재원과 복지지출과의 연계성, 차등보조율의 효과 검증을 통한 한계와 자치단체의 재정지출 패턴을 다시 한 번 확인하는 점 또한 눈여겨 볼 대목이다.

본 보고서에서는 이상과 같은 문제인식과 결론으로부터 몇 가지 단기 안도 제시하고자 하였다. 지방교부세 축소를 통한 국고보조금 증가안은 정치적인 비용을 담보하므로 사실상의 단기 안보다는 장기적인 안으로 볼 수 있다고 해석하였고, 차선택이면서 현실적인 안으로는 현행 '보통교부세를 복지지출과 연계'하는 대안을 제시하고자 하였다. 또한, 차등보조율의 정책초점을 '자치구'로 축소하여 보다 실질적인 보조율 유연화 방안이 실행되는 것이 필요한 대안으로 보았다. 분권교부세와 관련해서는 보조금 운용의 전체적인 방향과 해외사례에서의 시사점으로 볼 때, 지방교부세의 편입이 필요함을 제시하고 있다. 또한, 가장 문제가 되고 있는 자치구 재원 마련 문제에서는 인구수 기준에 따른 자치구 재원 차별화정책과 광역기능 강화방안도 동시에 제안하고 있다.

본 보고서의 정책적 기여도는 인구분포와 이전재원 분포를 살펴봄으로써 이전재원과 지방자치단체간의 역학관계를 면밀히 살피고자 한 직관적 시도에 있다고 볼 수 있다. 또한, 지방자치단체 자료를 활용하여 실증분석을 통한 차등보조율 제도의 효과와 정책적 시사점을 도출하고자 한 점도 학술적 기여에 해당한다.

본 보고서는 본원의 김현아 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구에 도움을 준 익명의 논평가 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 김정은 전문연구원, 고광용 연구원과 원고 마무리를 위해 수고한 권정에 주임연구행정원에게도 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한, 본 보고서의 작성 과정 중 원내 세미나에서 유익한 토론을 해주신 중앙대학교 박완규 교수와 부산대학교 최병호 교수, 그리고 원내 박사들께도 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2012년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

복지 논쟁이 뜨거운 요즘 재정부담에 대한 논의도 활발히 이루어지고 있다. 현재 증가하고 있는 복지수요를 충족하기 위한 재원이 더 필요하고 이에 대하여 정부가 단기와 장기 플랜을 어떻게 갖고 있어야 하는가에 대한 답을 요구하는 과정이다. 어찌보면 해법은 간단해 보이지만, 이를 해결하기 위한 해결점의 시작을 어디서부터 찾느냐 하는 것은 그리 쉽지만은 않다. 특히, 복지수혜의 양적·질적 개선이라는 동일한 목적을 두고도 중앙부처 내(기획재정부와 보건복지부, 행정안전부), 지방자치단체 내의 광역과 기초, 기초 내에서도 시, 군, 구 단위에서의 재정 현안이 모두 제각각인 점을 파악하고 나면 더더욱 어려움에 직면하게 된다.

본 연구는 2012년 현재 중앙과 지방의 복지재원 부담논의를 재정지출 확대에 따른 재정압박 심화로 촉발된 정부간 재정관계에 초점을 두고자 하였다. 그러기 위해서는 가능한 정확한 현황 파악이 우선되어야 공감할 수 있는 개선안이 도출될 수 있으므로 중앙정부와 지방자치단체 관련 복지관련 재정규모부터 자세히 살펴보았다.

먼저, 중앙정부와 지방정부의 복지지출 관련 현황에서는 가파른 복지지출 증가세를 확인하였다. 2012년 기준 중앙정부의 28.2%, 지방정부의 20%가 복지재정 규모임을 알 수 있었고, 지난 5년간 비복지분야 재정의 꾸준한 감소도 동시에 확인할 수 있었다. 본 연구에서 파악한 중앙 대 지방의 복지재정 규모는 기금을 포함하지 않을 경우 약 70 : 30으로 나타났고, 전체적으로 우리나라 복지규모는 선진국에 비해 낮은 지출비중을 보이고 있으며, 경제여건 변화에 따른 대응 정도, 노력화 속도를 볼 때, 향후 가파른 증가추이를 보일 것으로 전망되고 있다.

정부간 복지재정부담 현황에서는 세 가지를 요약해 볼 수 있다. 첫

째, 지방비부담 비중이 증가하고 있긴 하나 지난 5년간의 중앙 대 지방 재정부담은 일정하게 유지되고 있음을 확인하였다. 둘째, 상대적으로 국비부담률이 낮은 '보육 및 가족, 노인청소년, 취약계층 지원' 분야의 증가는 향후 지방비부담 악화요인으로 작용할 가능성이 있음을 알 수 있었다. 또한, 이와 같은 재정현황은 시군구별로 다르게 나타나고 있음도 확인하였다. 지방자치단체의 사회복지지출과 관련한 현황에서는 분권교부세의 복지분야 증가로 인한 비복지사업 재정효율화, 영유아보육료 부담 증가에 따른 지방자치단체의 재정부담 증가도 확인하였다. 이에 더하여, 기존 자료(행안부와 보건복지부 자료)의 확인작업으로서, 사회복지지출 국고보조사업의 지방비 부담분을 SOCX 기준에 따른 9개 분야별 국비(66.1%)와 지방비(33.9%)로 추계하였다. 사회복지예산 비중 증가에 따른 지방자치단체의 재정효율화 과정은 기능별 지출 변화와 자체사업비에서도 확인하였다. 또한, 지방자치단체 전체 평균으로는 여전히 SOC를 비롯한 일반공공행정 분야의 지방자치단체 지출이 높은 수준인 점도 확인할 수 있었다. 이는 향후 시군구별 개별자치단체별 추가 분석이 필요한 부분이긴 하나, 자치단체 내의 추가적인 재정효율화가 가능함을 시사하는 결과라고 보았다.

이상의 현황과 최근의 쟁점사항(국고보조율 인상, 분권교부세사업의 국고보조사업으로의 환원, 영유아보육료 국고지원 부담 확대, 차등보조율의 확대, 국가 및 중앙 사무구분 개편)을 바탕으로 본 보고서는 두 가지 주제로 연구 초점을 맞추었다. 첫째, 중앙과 지방의 복지재원 부담 중 국고보조율의 인상이 이루어져야 하는가, 둘째, 차등보조율 개편 및 확대의 필요성이 타당한가에 관한 것이다. 첫째, '국고보조율' 인상 여부에 대한 논의는 국제비교에서 출발하고 있으나, 단순비교가 아닌 개별 국가의 경제상황, 정부간 재정환경 위주의 심층적인 분석을 기초로 하고 있다. 결론에서는 첫째, 주요국들의 복지재원 조정 부담과 이전재원 개편은 '경기침체'와 '복지지출 확대'를 겪는 과정에서 나타났고, 이는 중앙과 지방의 재원 압박(Budget fighting)과정에서 유추해 보건대, 우리나라의 공공부문 지출수준이 아직 높지 않은 것은 선

진국에 비해 심각한 재정 어려움에 직면하지는 않았음을 의미하는 것으로 볼 수 있었다. 이는 향후 경기악화 이후의 적극적 노동정책(실업) 등, 빈곤(기초생보 및 취약계층 등)의 재정 확대가 예상되는 부분임을 동시에 설명하고자 하였다. 둘째, 개별 국가 사례에서는 스웨덴과 노르웨이의 국고보조금의 재정효율화 과정을 살펴보고, 그 과정에서 중앙과 지방의 사무조정 과정도 동시에 일어났음을 확인하였다. 스웨덴과 노르웨이의 중앙정부는 복지지출 확대에 의한 재정 어려움을 Block grants화 하면서 재정효율화를 시도하였으며, 그 과정에서 상대적으로 비효율적인 Earmarked grants가 축소되면서, 재정수요가 분명한 Earmarked grants가 유지되는 모습을 갖추게 됨을 확인하였다. 셋째, 공공지출비중이 비교적 작은 나라인 미국과 일본의 사례도 주목하였다. 미국의 경우, 주요한 복지분야(의료분야, TANF 등) 재정효율화를 위하여 연방보조금에서 주정부로의 포괄보조금화 방식을 채택하였다. 한편, 일본은 지방자치단체의 복지업무를 증가시키면서 지방세 등 재원이양을 대폭 단행하였고 결과적으로 중앙정부보다 지방부문 복지지출부담이 대폭 증가하게 되었다. 결론적으로, 스웨덴은 사회보장비를 제외하고 50% 수준이며, 노르웨이 70% 수준, 미국은 60% 수준, 일본(연금제외)은 41% 수준으로 나타나고 있다. 우리나라의 2012년 중앙정부 대 지방자치단체 복지 관련 국고보조사업에서는 약 70% 정도가 국고보조율로 나타나고 있다. 따라서 주요국의 복지재정 지출의 국고보조율을 통한 비교로는 우리나라의 복지재원 국고보조율이 낮다고는 볼 수 없으며, 중앙과 지방의 재원부담과 관련 국고보조율 인상 근거는 불분명하다고 보았다. 또한, 우리나라의 조세부담률은 선진국에 비해 낮은 편이고, 대도시 인구집중도는 이례적으로 높아서 형평화 관련 보조금인 교부세 비중이 높은 편이다. 경제여건과 상관없이 법률로 정해져 있는 이전재원 비중이 높은 상황에서 국고보조사업의 전체 국고보조율을 높일 수 있는 중앙정부의 재정여력은 제한적일 수밖에 없다고 보았다.

두 번째, 연구주제인 '차등보조율 개편의 필요성'과 관련한 분석은

수도권 인구집중 현상과 이전재원과의 관계로 설명하고자 하였다. 상관관계 분석을 통한 분석에서는 우리나라의 이전재원을 교부세뿐만 아니라 국고보조금 역시 비수도권 지역의 재정형평화 기능이 강한 것을 알 수 있었고, 특히 2008년 이후에 이와 같은 추세가 더욱 강화되었음을 상관관계 분석과 회귀분석을 통하여 살펴보았다. 즉, 현행 교부세와 국고보조금은 상대적으로 인구밀도가 낮은 시와 군 지역에 영향력이 높은 것을 확인할 수 있었으며, 특히, 복지지출에 대한 영향력은 상대적으로 시 지역은 국고보조금이, 군 지역은 교부세 영향력이 보다 크게 나타나고 있다. 다시 말하면, 인구집중지역에 대한 재원은 보조금인 데 반하여 인구밀도가 낮은 지역일수록 교부세가 주요 복지재원 역할을 담당하고 있음을 의미한다. 따라서 현재 우리나라 이전재원 운영은 '인구비례적인 복지사업' 지출에 있어서도 '인구밀도가 낮은 지역으로의 형평화보조금의 지원을 전제'로 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있었으며, 보조금의 효과보다는 두 보조금을 합한 '이전재원' 효과가 오히려 분명하게 나타나는 모습도 확인하였다. 반면, 대도시 지역에 해당하는 자치구 지역의 재정여건은 매우 취약한 것을 알 수 있었다. 수도권으로 인구가 지속적으로 집중되고 있으며, 비수도권 지역에서도 광역시 자치구 인구집중이 예상되는 상황에서 복지관련 이전재원 개편의 초점이 '자치구'이어야 할 필요성을 확인할 수 있었다.

실증분석 결과에서는 1) 국고보조금이 사회복지지출에 미치는 영향과, 군지역의 보통교부세 효과가 유의함을 알 수 있었고, 2) 인구증가율과 사회복지지출과의 연계성도 확인하였으며, 3) 2008년 이후 구조적인 변화에 의한 복지지출 증가가 이루어졌음도 확인하였다. 나아가 '이중차분 회귀분석'을 통한 차등보조율 효과분석에서는 광역자치단체를 기준으로 살펴본 결과, 차등보조율 실시 이후 1인당 사회복지예산에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 그리고 1인당 복지자체사업에 미치는 영향은 예상과 달리 감소시키는 것을 확인할 수 있었다. 이는 차등보조율 시행 후 증가한 재원효과보다는 기타 국고보조사업 증가에 따른 매칭비 부담이 컸던 것으로 볼 수 있다. 따라서 차등보

조율 효과분석에서는 광역시 자치구의 재정압박 현황을 보여주는 분석결과를 보여주고 있다. 이상의 두 실증분석 결과는 우리나라 시군구의 재정여건이 상이할 뿐만 아니라, 국고보조금과 보통교부세가 거의 같은 기능으로서 지방자치단체 재정보전 역할을 하고 있는 것을 의미한다. 따라서, 개별 사업 위주의 국고보조율 인상을 의미하는 기존의 '차등보조율' 실시로 인한 자치단체의 재정인센티브는 별 차이가 없었음을 보여주고 있다.

본 보고서는 장기적인 개편안으로 '증세' 혹은 '비복지분야의 재정지출 효율화'를 통한 복지재원 확보를 들고 있다. 이는 중앙정부와 지방정부 모두에 해당되는 재원 마련안이며 원칙적이고 바람직한 중장기 개선안이 될 것이다. 지방자치단체는 스스로의 재원마련을 위해 지방세 탄력세율 조정에 대한 실질적인 노력이 있어야 하며, 비복지분야 재정지출 효율화도 꾸준히 진행하여야 할 것을 강조하고자 하였다.

본 보고서에서는 이상의 분석결과를 바탕으로 단기적인 개선방향도 제시하고 있다. 지금까지의 분석결과에 따른 제안으로 동일한 규모의 이전재원 규모를 가정할 때, 복지사업의 특성을 반영하여 교부세 재원을 축소하고 이를 국고보조금화(포괄보조금 포함)하는 방안을 생각해 볼 수 있겠다. 그러나 현실적으로 우리나라에서 교부세 재원이 갖는 정치적 의미는 국민의 형평화 욕구를 반영한 것으로서 규모 축소가 쉽지 않을 것으로 보인다. 인구감소 지역에 대해 지속적으로 재정지원하는 정책결정이 필요한 부분일 수 있다. 현재의 교부세 규모가 유지되는 한 사실상 문제가 되는 '자치구' 지역으로의 재정 이양에는 한계가 있을 수밖에 없음을 강조하고 있다. 이에 대해, 차선책으로 최소한 현행 '보통교부세를 복지지출'과 연계하는 방안을 제시하였다. 본 보고서에서는 우리나라 이전재원의 특성이 사실상 교부세와 국고보조금의 성격이 크게 다르지 않다는 것을 중요한 연구결과로 보고 있다. 즉, 지난 20여년간의 보조금 정책에서 본 우리나라의 이전재원 현실은 '교부세와 보조금이 상호보완적인 재정보전' 수단으로서의 기능이 강했으므로, 인구증가 지역으로의 재원이양이 이루어질 수 있도록 보통교부세

를 복지지출과 연계하는 방안을 보다 현실적인 대안이라고 판단하였다.

또한, 차등보조율의 경우 전면 확대에 앞서 '국고보조금의 기준보조율 개편'을 통한 실질적인 재정인센티브 방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 보이며, 적용대상을 전체 기초자치단체가 아닌 '자치구'로 초점을 맞추어 자치구 재정문제 해결을 위한 구체적인 방안으로 활용할 것을 제안하고 있으며, 국고보조율 인상과 관련한 우리나라 분권교부세 사업은 일반재원인 지방교부세로의 편입이 타당하다고 보았다. '자치구'와 관련한 대안으로는 '인구수 기준 40만명 이하 자치구'의 경우 복지재원 마련에 대한 국고보조율 조정, 광역-자치구 간 재원 조정 등의 방안 마련이 필요함을 제시하였다.

마지막으로, 본 보고서의 정책적 기여도는 인구분포와 이전재원 분포를 살펴봄으로써 이전재원과 지방자치단체 간의 역학관계를 면밀히 살피고자 한 직관적 시도에 있다고 볼 수 있다. 또한, 지방자치단체 자료를 사용한 실증분석을 통한 차등보조율 제도의 효과와 정책적 시사점을 도출하고자 한 점도 학술적 기여에 해당한다.

목 차

| | |
|----------------------------------|----|
| I. 서론 | 21 |
| II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 | 24 |
| 1. 정부통계 및 국제통계 기준 복지재정 규모 | 24 |
| 가. 중앙정부 복지재정지출 규모 | 24 |
| 나. 지방정부 복지재정지출 규모 | 27 |
| 다. 중앙+지방자치단체 복지재정지출 규모 | 31 |
| 2. 국제기준에 따른 복지재정 규모 | 35 |
| 가. COFOG 기준과 SOCX 기준에 따른 복지지출 규모 | 35 |
| 나. COFOG 기준에 따른 기관별 복지지출 규모 | 37 |
| 다. 주요국의 복지재정지출 변화 | 40 |
| 3. 지방자치단체 사회복지지출 증가 현황 | 42 |
| 가. 복지예산 규모 변화 | 42 |
| 나. 사회복지 국고보조사업 | 47 |
| 다. 분권교부세 | 53 |
| 라. 기타 자체사업과 가용재원 규모 | 55 |
| III. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 | 61 |
| 1. 선행연구 분석 | 61 |
| 가. 복지재정 부담 증가로 인한 지방재정 악화 | 61 |
| 나. 복지지출 성향 분석 | 63 |
| 다. 예산관점에서의 정부간 복지재정 사례 | 63 |
| 라. 본 연구와의 차이점 | 64 |
| 2. 주요 쟁점사항 | 65 |
| 가. 국고보조금 기준보조율 증가 | 65 |

| | |
|---------------------------------------|------------|
| 나. 지역간 불평등도 완화를 위한 차등보조율 개편논의 | 69 |
| 다. 연성예산 제약하에서의 지방자치 | 80 |
| IV. 중앙·지방간 복지재정 부담 분석 | 82 |
| 1. 주요국의 복지지출 국고보조율과 이전재원 개편 사례 | 82 |
| 가. 국제기구 DB의 정부간 복지재정 부담 분석의 의미와 한계 .. | 82 |
| 나. 스웨덴 | 88 |
| 다. 노르웨이 | 92 |
| 라. 일본 | 97 |
| 마. 미국과 캐나다 | 106 |
| 바. 결론 및 시사점 도출 | 110 |
| 2. 인구구조 및 세입을 고려한 자치단체 가용재원 파악 | 115 |
| 가. 재정수요의 변화: 보조금의 수도권 대 비수도권 | |
| 배분규모 변화 | 115 |
| 나. 인구구조의 변화와 이전재원 변화 | 119 |
| 다. 시와 군의 지방교부세와 국고보조금 | 123 |
| 라. 자치구 사회복지지출 | 130 |
| 3. 이전재원 항목이 복지재정 지출에 미치는 영향 | 135 |
| 가. 복지지출 영향요인 및 추이변화 | 135 |
| 나. 차등보조율 효과 | 142 |
| 다. 연성예산 제약하에서의 지방자치단체의 재정 역할 | 146 |
| V. 결론 및 정책제언 | 148 |
| 참고문헌 | 155 |
| 부 록 | 160 |

표목차

| | |
|--|----|
| 〈표 II- 1〉 사회복지지출의 재원유형 | 25 |
| 〈표 II- 2〉 분야별 재원배분 내역 | 25 |
| 〈표 II- 3〉 최근 5년간의 중앙정부 복지지출 변화추이 | 26 |
| 〈표 II- 4〉 2012년 복지예산안 구조 | 26 |
| 〈표 II- 5〉 중앙정부 '사회복지' 예산 규모 | 27 |
| 〈표 II- 6〉 지방자치단체 복지재정 국비 지방비의 구성(2012) | 28 |
| 〈표 II- 7〉 중앙 대 지방 복지재정 지출 변화 | 32 |
| 〈표 II- 8〉 복지비용 부담주체별 재원 규모 | 33 |
| 〈표 II- 9〉 복지지출 재원별 부담비중 | 34 |
| 〈표 II-10〉 재원출처별 중앙 대 지방 복지재정 규모 | 34 |
| 〈표 II-11〉 UN의 『10대 정부기능분류: (COFOG)』 체계 | 36 |
| 〈표 II-12〉 OECD의 공공사회지출 통계(SOCX)분류 | 37 |
| 〈표 II-13〉 COFOG 기준에 따른 복지재정 규모 | 38 |
| 〈표 II-14〉 지방자치단체 사회복지예산 규모 변화 | 44 |
| 〈표 II-15〉 지방자치단체 유형별 지출과 사회복지비 지출 변화 (2005~2012년) | 45 |
| 〈표 II-16〉 복지분야 보조사업 수행 지방비 부담 대 지방재원 | 46 |
| 〈표 II-17〉 연도별 국고보조금 및 지방비 부담(당초예산 기준) | 47 |
| 〈표 II-18〉 사회복지지출 국고보조사업 국비/지방비 추계(KIPF) .. | 49 |
| 〈표 II-19〉 영유아보육 및 유아교육 사업의 유형구분 | 50 |
| 〈표 II-20〉 지방자치단체의 영유아 보육예산 현황 | 51 |
| 〈표 II-21〉 2012년 사회복지분야 지방예산 편성액 및 추가부담 소요액 | 52 |
| 〈표 II-22〉 영유아보육료 지원 국고부담분 세부내역 | 52 |
| 〈표 II-23〉 분권교부세 법정률과 재원규모 | 53 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 II-24〉 분권교부세 총사업비(149개) | 54 |
| 〈표 II-25〉 분권교부세사업 중 사회복지사업(67개) | 54 |
| 〈표 II-26〉 사회복지 대 비사회복지 비중 변화 | 55 |
| 〈표 II-27〉 기능별 자체사업 비중 | 56 |
| 〈표 II-28〉 2012년 분야별·재원별 구성비교 | 60 |
| | |
| 〈표 III- 1〉 보건복지부 대상 사업의 기준보조율 현황 | 67 |
| 〈표 III- 2〉 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조사업 | 70 |
| 〈표 III- 3〉 2010년도 보건복지부 사회복지분야 국고보조사업 | 70 |
| 〈표 III- 4〉 일반회계에서 사회복지가 차지하는 비중의 분포 | 75 |
| 〈표 III- 5〉 연도별 재정자주도 추이(당초예산) | 75 |
| 〈표 III- 6〉 연도별 재정자립도 추이(당초예산) | 76 |
| 〈표 III- 7〉 일반회계 자치단체별 구조별 세출예산 구성 | 76 |
| 〈표 III- 8〉 사회복지분야 국고보조사업의 지방비 분담 비율 | 77 |
| 〈표 III- 9〉 기초노령연금 차등보조율 | 77 |
| 〈표 III-10〉 2010년 자치단체별 복지예산 재정부담구조 | 78 |
| | |
| 〈표 IV- 1〉 OECD 국가별 중앙·지방 사회지출 및 대도시집중 조세 부담률(2009) | 83 |
| 〈표 IV- 2〉 2009년 OECD 자료별 보건복지재정 부담 현황 | 85 |
| 〈표 IV- 3〉 사회적 목적의 세제혜택(국세+지방세) 규모 | 87 |
| 〈표 IV- 4〉 스웨덴 지방정부 기능 | 89 |
| 〈표 IV- 5〉 스웨덴·노르웨이 정부간 세입비중 | 91 |
| 〈표 IV- 6〉 Block grants, earmarked grants, other earmarked grants, as percentage of total transfers | 95 |
| 〈표 IV- 7〉 Major changes in distribution of responsibility for public services/contributions, 1980-2005 | 96 |
| 〈표 IV- 8〉 노르웨이 기초자치단체 세입구조 | 97 |
| 〈표 IV- 9〉 Some key indicators in Norway | 97 |
| 〈표 IV-10〉 민생비 내 복지항목별 중앙과 지방부담 | 102 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 IV-11〉 미국의 중앙 대 지방 세수구조 | 108 |
| 〈표 IV-12〉 미국의 정부간 세출비중 | 109 |
| 〈표 IV-13〉 CANADA Municipal Revenue by Source, 1988 and 2007 .. | 109 |
| 〈표 IV-14〉 CANADA Specific-purpose(earmarked) Transfers as a Portion of Total Transfers, 2007 | 110 |
| 〈표 IV-15〉 지자체 세입구조(2006~2012) | 115 |
| 〈표 IV-16〉 수도권/비수도권인구비율 | 117 |
| 〈표 IV-17〉 보통교부세 수요 비중 변화 | 119 |
| 〈표 IV-18〉 2011년 기준 지자체 유형별 복지세출 · 세입구조 | 133 |
| 〈표 IV-19〉 자치구세 추이 및 증가율 | 134 |
| 〈표 IV-20〉 사회복지비(일반회계+특별회계) 시도별 비중 | 134 |
| 〈표 IV-21〉 시군구 현황 | 136 |
| 〈표 IV-22〉 시 지역 기초통계량 | 136 |
| 〈표 IV-23〉 군 지역 기초통계량 | 136 |
| 〈표 IV-24〉 구 지역 기초통계량 | 137 |
| 〈표 IV-25〉 시군구 1인당 사회복지예산의 2008년 이후 변화 효과 ... | 139 |
| 〈표 IV-26〉 광역자치단체 차등보조율 효과 | 143 |
| | |
| 〈부표 1〉 사회복지분야 국고보조사업 | 160 |
| 〈부표 2〉 국민기초생활급여(일반, 시설별) 국고보조율 | 167 |
| 〈부표 3〉 복지지출 재원별 부담비중 | 168 |
| 〈부표 4〉 2010 국가지방 목적별 세출현황 | 169 |

그림목차

| | |
|--|----|
| [그림 II- 1] GDP vs 지방재정규모 vs 지방자치단체 사회복지비 증감률 | 28 |
| [그림 II- 2] 2008년 대비 2012년 지방자치단체 사회복지 분야별 지출 규모 변화 | 29 |
| [그림 II- 3] 2008년 대비 2012년 '시도비' 주요 분야별 지출 규모 .. | 30 |
| [그림 II- 4] 2008년 대비 2012년 '시군구비' 주요 분야별 지출 규모 .. | 30 |
| [그림 II- 5] 2008~2012년 사회복지 항목별 국비(국고보조금) 부담률 | 30 |
| [그림 II- 6] 2009년 OECD(=100) 정부비출 대비 복지재정 규모 차이 .. | 39 |
| [그림 II- 7] 2009년 OECD(=100) GDP 대비 복지재정 규모 차이 .. | 40 |
| [그림 II- 8] 1980년대 이후 GDP 대비 복지재정지출 변화 | 40 |
| [그림 II- 9] OECD 대비 우리나라의 복지재정 규모 증가율 추이 .. | 41 |
| [그림 II-10] 사회개발 관련 지출과 경제개발 관련 지출비중 변화 | 57 |
| [그림 II-11] 사회복지비 항목과 경제개발 관련 지출비중 변화 | 57 |
| [그림 II-12] 2008년 대비 2012년 지방자치단체 기능별 지출 비중 .. | 59 |
| [그림 II-13] 2008년 대비 2012년 기능별 지출 지방비 부담 비중 변화 .. | 59 |
| | |
| [그림 III- 1] 군 지역 | 79 |
| [그림 III- 2] 특·광역시 자치구 | 79 |
| [그림 III- 3] 군 지역 | 79 |
| [그림 III- 4] 특·광역시 자치구 | 80 |
| | |
| [그림 IV- 1] GDP 대비 총공공사회지출과 순사회지출 비율로 본 국가간 순위, 2007 | 86 |
| [그림 IV- 2] 기초자치단체 복지지출 분야별 비중 | 88 |

| | |
|---|-----|
| [그림 IV- 3] 기초자치단체 복지지출 분야별 비중 | 89 |
| [그림 IV- 4] 1990~1993년도 스웨덴의 Specific purpose grants 규모 | 91 |
| [그림 IV- 5] 노르웨이의 공공부문 지출 규모 추이 | 92 |
| [그림 IV- 6] 노르웨이 지방정부의 기능별 지출구성(2002) | 93 |
| [그림 IV- 7] 노르웨이 지방정부 세입구조 | 93 |
| [그림 IV- 8] 일본 지자체의 세입구조(2010년도 결산) | 98 |
| [그림 IV- 9] 일본 민생비의 국가지방재원부담 추이 | 99 |
| [그림 IV-10] 일본 자치단체 민생비 세출추이 전망 | 99 |
| [그림 IV-11] 일본의 사회보장 중앙과 지방부담 전망 | 101 |
| [그림 IV-12] 일본의 중앙·지방간 세출책임 배분(2012년) | 102 |
| [그림 IV-13] 생활보호(생활보호법에 의해 지방부담 규정) | 103 |
| [그림 IV-14] 아동부양수당(아동부양수당법에 의해 지방부담 규정) · | 103 |
| [그림 IV-15] 보육소운영비(아동복지법에 따라 지방부담 규정) ··· | 103 |
| [그림 IV-16] 국민건강보험제도(국민건강법에 의해 지방부담 규정) ··· | 104 |
| [그림 IV-17] 장애인자립지원(장애인자립지원법에 의해 지방부담 규정) · | 104 |
| [그림 IV-18] 국가별 정부간 사회복지지출 비중 | 111 |
| [그림 IV-19] 지방복지부담과 이전재원비중($a=0.42$) | 113 |
| [그림 IV-20] 지방복지부담과 세입분권($a=0.77$) | 113 |
| [그림 IV-21] 주요 국가들의 국민부담률 장기 추이 | 114 |
| [그림 IV-22] 총이전재원(교부세+보조금)의 수도권 대 비수도권 비중 변화 | 116 |
| [그림 IV-23] 전체 인구의 수도권 대 비수도권 비중 | 117 |
| [그림 IV-24] 사회복지대상인구 수도권 대 비수도권 비중 | 117 |
| [그림 IV-25] 지방교부세의 수도권과 비수도권 배분 변화 | 118 |
| [그림 IV-26] 국고보조금의 수도권과 비수도권 배분 변화 | 119 |
| [그림 IV-27] 지방세와 이전재원 항목별 비중 | 120 |
| [그림 IV-28] 2000~2010 시와 군의 인구수 및 인구증가율 관계 ··· | 121 |
| [그림 IV-29] 2001~2005 인구수 및 인구증가율 관계 | 122 |
| [그림 IV-30] 2006~2010 인구수 및 인구증가율 관계 | 122 |

| | |
|---|-----|
| [그림 IV-31] 인구수와 노인인구 비중 | 123 |
| [그림 IV-32] 2000~2010 시 지역 지방교부세와 인구증가율 | 124 |
| [그림 IV-33] 2000~2010 군 지역 지방교부세와 인구증가율 | 124 |
| [그림 IV-34] 2000~2010 시 지역 보조금과 인구증가율 | 125 |
| [그림 IV-35] 2000~2010 군 지역 보조금과 인구증가율 | 125 |
| [그림 IV-36] 2003~2007 이전재원과 인구증가율 | 126 |
| [그림 IV-37] 2008~2010 이전재원과 인구증가율 | 126 |
| [그림 IV-38] 2003~2007 국고보조금과 인구증가율 | 127 |
| [그림 IV-39] 2008~2010 국고보조금과 인구증가율 | 127 |
| [그림 IV-40] 2003~2007 지방교부세와 인구증가율 | 127 |
| [그림 IV-41] 2008~2010 지방교부세와 인구증가율 | 128 |
| [그림 IV-42] 2003년부터 2007년까지의 1인당 교부세 평균과 1인당 보조금 평균의 상관관계 | 129 |
| [그림 IV-43] 2008년부터 2010년까지의 1인당 교부세 평균과 1인당 보조금 평균의 상관관계 | 129 |
| [그림 IV-44] 인구 - 사회복지대상인구 관계('04) | 131 |
| [그림 IV-45] 인구 - 사회복지대상인구 관계('10) | 131 |
| [그림 IV-46] 인구 대비 사회복지대상인구 비중 변화('04~'10) | 132 |
| [그림 IV-47] 사회복지대상인구 1인당 사회복지지출('04) | 132 |
| [그림 IV-48] 사회복지대상인구 1인당 사회복지지출('10) | 132 |
| [그림 IV-49] 복지지출편익과 인구수(시 지역) | 141 |
| [그림 IV-50] 복지지출편익과 인구수(군 지역) | 141 |
| [그림 IV-51] 복지지출 편익과 인구수(구 지역) | 142 |
| [그림 IV-52] 인구수와 영유아수 | 144 |
| [그림 IV-53] 인구수와 기초생보수급자수 | 144 |
| | |
| [그림 V-1] 중앙정부와 지자체의 분야별 세출 비중(2012년 예산) | 149 |

I. 서론

최근 경제환경 변화로 인해 재정건전성에 대한 관심이 높아지고 있다. 대외경제 불안정 등에 따른 세입환경 변화는 불투명한 가운데 복지를 중심으로 한 정부지출은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 경제성장 수준 이상의 복지재정 지출 증가는 남부유럽 재정위기의 원인으로도 논의되고 있으며, 급속하게 증가하는 연금지출 또한 향후 국가 재정지출의 핵심이 될 것으로 전망되고 있다.

우리나라 지방자치단체 여건도 이와 다르지 않다. 세입부문의 순증가는 제한적인 상황이지만 사회복지 관련 세출은 급속히 증가하고 있어 재정여건이 순조롭지 못한 현실이다. 2005년 분권교부세 도입 이후 지속적으로 제기되고 있는 복지 관련 지방비부담 증가와 의무비 지출 위주의 국고보조사업으로 인한 복지지출 증가는 우리나라 정부간 재정의 구조적인 문제점을 노정하고 있다. 여기에, 복지지출 증가에 따른 지방자치단체의 재정 압박은 지방재정의 특징상 재정력 격차에 따른 복지혜택의 격차 또한 자치단체와 재정당국에 어려움을 더하고 있다.

이에 대한 대안으로 기존의 연구에서는 지방이양사업의 재분류와 국고보조사업으로의 환원, 분권교부세율 인상, 차등보조율 확대, 사회복지교부금 도입 등이 꾸준히 논의되고 있다. 그러나, 이들 대안은 단기적으로는 지방비부담을 완화시켜줄 수는 있으나, 구조적인 문제를 개선할 수 있는 방안이라고 보기는 어렵다. 지방자치단체의 복지지출은 '복지' 관련 사업 자체가 가지고 있는 특징과 '정부간 재정'의 근본적인 문제점을 동시에 가지고 있기 때문이다. 우리나라의 경제성장 수준, 고령화 사회 진입 등으로 복지재정 규모는 향후 증가할 것으로 전망되는 가운데, 재정당국이 결정해야 할 중요한 사항은 중앙정부와 지방정부 간 재정지출 부담을 어떻게 나눌 것인가에 대한 것이다. 이는 단순히 중앙 혹은 지방 어느 한쪽의 재

정부담 완화를 위한 것에 머물지 않는다. 선진국 사회로의 진입과 유지는 정부의 사회안전망이 어떻게 디자인되어 있느냐에 달려 있고, 여기에는 중앙과 지방의 역할과 이를 수행하기 위한 재정부담 설계는 무엇보다 중요하다.

본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체의 재정현황과 선행연구에서 제안한 논쟁 중 세 가지 논의로 기존 쟁점사항에 초점을 맞추고자 하였다. 본격적인 쟁점사항 이전에 주목한 부분은 '복지재정 규모'에 대한 부분이다. 중앙과 지방의 복지재정 부담은 전체적인 재정부담 수준으로부터 출발하고, 이에 따른 분야별 복지부담 수준에 대한 논의도 가능하기 때문이다. 복지재정 규모 파악에서는 중앙정부 복지지출뿐만 아니라 지방정부 복지지출과 이를 합한 총량적인 복지재정 규모를 예산항목별로 구분하여 살펴본다. 또한, 우리나라 중앙 대 지방의 재정지출과 국제비교를 통한 재정지출 수준을 파악해보고자 하였으며, 주요 선진국들과의 비교를 통해 증가추세에 있는 복지재정을 확인해 본다.

본 연구의 주요 쟁점 논의는 첫째, '국고보조율 증가 여부'에 대한 판단 근거를 확보하고자 하였다. 국가가 부담하는 공공 복지재정지출의 유형은 현금이전, 현물서비스와 함께 각종 조세지원 부분도 포함하고 있음도 주목하여 가능한 한 단순비교를 통한 국제비교의 단점을 보완하는 것이 필요하다고 보았다. 따라서, 주요 국가들의 복지지출 확대 과정에서 나타난 이전재원 개편사례를 자세히 살펴보고자 한다. 특히, 경기침체와 복지지출 확대를 겪으면서 공공지출 규모를 확대한 스웨덴과 노르웨이도 중요하다고 보았다. 조세부담률이 낮은 미국과 일본의 복지부담 내용도 중요한 시사점을 제시하고 있음을 확인할 수 있었다. 둘째, 우리나라 인구분포와 이전재원과의 관계 등 지역적 특성이 반영된 보조금 배분결과를 상관관계 등을 통해 제시하고, 현황에서 나타난 2008년 이후의 이전재원 배분 변화를 회귀분석을 이용하여 재확인하고자 하였다. 특히, 기초자치단체를 대상으로 한 우리나라 이전재원 배분 분포를 통한 본 교부세와 보조금의 성격 파악이 필요하다고 보았다. 중앙과 지방자치단체의 재원배분 양상으로 볼 때, 이전재원 전체 총량관리를 해 왔는지, 혹은 개별 항목 즉, 교부세와

보조금 각각의 기능을 최적화하는 것이 필요한지에 대한 검토가 필수적이라고 보았다. 그 이유는 지방자치단체로의 자원배분 분포에 관심을 갖게 되는 순간, 해당 보조금뿐만 아니라 기타 가용재원에 대한 정확한 파악을 근거로 해당 자치단체의 형평화 효과를 보는 것이 타당하기 때문이다. 두 번째 쟁점사항은, ‘차등보조율 개편논의’에 대한 것인데, 본 연구에서는 차등보조율 논의의 경우 개별 사업단위에서의 보조율 형평화 방식의 기존 차등보조율 방식보다는 기존의 이전재원 배분 분포를 동시에 살펴보는 것이 필요하다고 보고 있다. 이를 보다 객관적으로 살펴보기 위하여 실증분석을 이용하여 개별 사업 차원에서 시행하는 차등보조율 제도가 갖는 정책효과와 한계점도 조명하고자 하였다.

따라서, 본 연구는 중앙과 지방자치단체의 복지재정 부담에 대해 다양한 시각이 필요함을 보이하고자 하였다. 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 복지재정 규모에 대하여 다양한 기준을 제시하였고, 본 연구에서의 기준에 따른 우리나라 복지재정을 추계하였다. 전체 규모에서 중앙정부와 지방자치단체 복지규모를 살펴보고자 하였다. 특히, 지방자치단체 복지재정 규모증가 부분을 기능별, 자치단체별 구분을 통하여 분권교부세, 영유아복지사업 등 이슈별로 정리하였고, 마지막으로 자체사업과 비복지사업 분야의 재정효율화 노력도 살펴보았다. 제Ⅲ장에서는 이상의 정부간 복지재정 현황 및 중앙·지방간 쟁점사항을 바탕으로 복지재정 현안 이슈를 정리하고, 개선방향을 제시하고자 하는 본 보고서의 시각을 설명하였다. 제Ⅳ장은 이상에서 제시한 쟁점사항별로 분석의 틀을 달리하였는데, 우선 국고보조율 인상 여부에 대해서는 개별 국가 사례조사를 통한 결론을 제시하였다. 차등보조율 확대 여부는 인구분포와 이전재원과의 관계 분석을 통한 현황분석을 착안하여 가설을 제시하고, 회귀분석을 통한 가설검증 작업을 거쳤다. 마지막으로, 연성예산 제약하에서의 자원부담 논의의 한계와 이전재원의 위험분산 효과를 통한 재정책임성 효과측정에 대한 필요성을 제기하는 것도 필요함을 설명하고자 하였다. 마지막으로, 결론에서는 이상의 분석을 토대로 장기와 단기로 나누어 개선방향과 구체적인 방안을 제시하고자 하였다.

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모

1. 정부통계 및 국제통계 기준 복지재정 규모

가. 중앙정부 복지재정지출 규모

본 연구의 복지재정 범위는 사회보험 분야를 제외한 중앙정부와 지방정부가 공적지출 재원으로 지원하는 '공적부조'와 '기타 사회복지지출'에 해당한다. 2012년 중앙정부 예산안 기준 복지재원(보건+복지+노동)은 약 92조원으로 우리나라 중앙정부 전체 예산 326조원 대비 약 28.2%에 해당하는 규모이며, 분야별 예산지출 중 가장 큰 규모를 차지한다. 2005년 당시 중앙정부 기준 복지재정 비중은 23.7%대였으며 그 이후 꾸준히 증가하였으며, 2011년 대비 증가율은 6.4%로 총지출 증가율 5.5%를 상회하고 있다. 복지지출의 내용면에서는 전체 92조원 중 주택 관련 19조원을 제외할 경우, 의무지출이 58.8조원으로 80.8%를 차지하고 있으며, 재량지출은 약 14.2조원으로 19.5% 수준이다. 따라서, 우리나라 복지지출은 법령사업 위주의 '의무지출' 구조로 이루어져 있음을 알 수 있다.

중앙정부 복지지출 중 '사회복지예산(24.7조원)' 내 부분별 지출규모는 기초생보가 7.9조원으로 가장 많은 부분을 차지하며 '노인·청소년' 분야가 3.9조원, '보육·가족및여성'이 3.2조원 규모이다. 2007년 이후 연평균 증가율은 9.6%이며, 노인·청소년 분야가 43.7%로 매우 높았고, '보육·가족및여성' 분야가 22.5%, 사회복지일반이 17.1% 순서로 나타났다.

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 25

〈표 II-1〉 사회복지지출의 재원유형

| | 복지프로그램 | 재원유형 | 중앙/지방 |
|-----------|----------|----------|-----------|
| 공적부조 | 기초생활보장 | 일반재원 | 국고보조/지방매칭 |
| | 기초노령연금 | 일반재원 | 국고보조/지방매칭 |
| | 장애인연금 | 일반재원 | 국고보조/지방매칭 |
| 사회보험 | 노인장기요양보험 | 기여금+일반재원 | 중앙정부사업 |
| | 건강보험 | 기여금+일반재원 | 중앙정부사업 |
| | 국민연금 | 기여금 | 중앙정부사업 |
| | 군인연금 | 기여금+일반재원 | |
| | 공무원연금 | 기여금+일반재원 | |
| | 사학연금 | 기여금 | |
| | 산재보험 | 기여금 | |
| 고용보험 | 기여금 | | |
| 기타 사회복지지출 | 사회복지지출 | 일반재원 | 국고보조/지방매칭 |

자료: 전병목·박상원, 『복지재원 조달정책에 관한 연구』, 한국조세연구원, p.108 표 인용, 2011

〈표 II-2〉 분야별 재원배분 내역

(단위: 조원, %)

| 분 야 | '10년 | '11년 | '12년 | 증감률 | | |
|------------|-------------|-------|-------|---------|------------|------------|
| | | | | '10→'11 | '11→'12 | |
| 경제 | R&D | 13.7 | 14.9 | 16.0 | 8.7 | 7.3 |
| | 산업·중소기업·에너지 | 15.1 | 15.2 | 15.2 | 0.3 | 0.6 |
| | SOC | 25.1 | 24.4 | 22.6 | -2.7 | -7.3 |
| 사회 | 농림·수산·식품 | 17.3 | 17.6 | 18.1 | 2.2 | 2.7 |
| | 보건·복지·노동 | 81.2 | 86.4 | 92.0 | 6.3 | 6.4 |
| | 교육 | 38.3 | 41.2 | 45.1 | 7.8 | 9.3 |
| | 문화·체육·관광 | 3.9 | 4.2 | 4.4 | 7.8 | 5.7 |
| | 환경 | 5.4 | 5.8 | 6.1 | 6.2 | 6.3 |
| 행정 | 국방 | 29.6 | 31.4 | 33.2 | 6.2 | 5.6 |
| | 외교·통일 | 3.3 | 3.7 | 3.9 | 9.0 | 8.1 |
| | 공공질서·안전 | 12.9 | 13.7 | 14.5 | 5.6 | 6.5 |
| | 일반공공행정 | 48.7 | 52.4 | 56.6 | 7.5 | 8.2 |
| 총지출 | 292.8 | 309.1 | 326.1 | 5.5 | 5.5 | |

주: 굵은 글씨는 총지출 증가율보다 증가율이 높은 분야를 표시
 자료: 「2012년 정부예산(안) 평가」, 한국조세연구원 예산안분석작업팀 발표자료 p. 16에서 인용

〈표 II-3〉 최근 5년간의 중앙정부 복지지출 변화추이

(단위: 조원, %)

| 복지재정지출 규모 | 2008 | 2009 | | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 | 연평균 증가율 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|------------|
| | | 본예산 | 추경 | | | | | |
| 정부총지출(A) | 262.8 | 284.5 | 301.8 | 292.8 | 309.1 | 325.4 | 1,491.9 | 6.6 |
| 복지재정(B) | 68.8 | 74.6 | 80.4 | 81.2 | 86.4 | 92.6 | 409.4 | 8.7 |
| 총지출 대비 비중 (B/A) | 26.2 | 26.2 | 26.6 | 27.7 | 28.0 | 28.2 | 27.4 | |
| [분야별] | | | | | | | | |
| 사회복지 | 62.9 | 67.7 | 73.4 | 73.9 | 78.9 | 84.8 | 373.9 | 8.7 |
| 보건 | 5.9 | 6.9 | 7.0 | 7.3 | 7.5 | 7.9 | 35.6 | 8.5 |

주: 1. 2005~2008년은 추경을 반영한 최종예산 기준(2007년은 추경 없음).
 2. 합계 및 연평균 증가율 산출 시, 2009년은 추경 기준(단, 회계별 통계는 2008년과 2009년에 본예산 기준).
 3. 2008년 회계별 통계(예산/기금)는 본예산 기준(복지재정 67.6조원)
 4. '취약계층지원 등'은 3개 부문(취약계층지원, 노인·청소년, 사회복지 일반) 합산.
 자료: 각 연도 나라살림 기준 및 dBrain, 박인화(2010), p. 39 <표 3>을 참고로 재작성

〈표 II-4〉 2012년 복지에산안 구조

(단위: 조원)

| 복지예산 92조원 중 주택 19조원 제외: 73조원 | | |
|---|--|--|
| 의무지출 58.8조원(80.5%) | | 재량지출 14.2조원(19.5%) |
| <예산사업: 16.4조원> 기초생활 급여 7.0 기초노령연금 3.0 장애인연금, 장애수당 0.4 보육료 지원 2.0 보훈보상금 등 3.4 기타 0.6 | <사회보험사업: 41.4조원> 연금급여 26.8 구직급여 3.3, 모성보호 0.6 산재급여 3.9 기타 0.3 (이상 보험사업비 34.9조원) 건강보험 지원 6.0 노인장기요양보험 지원 0.5 (이상 국고지원 6.5조원) | 재정지원 일자리 2.5 직업능력개발 1.2 고용장려금 1.2 시설 운영 지원, 돌봄 서비스 |

주: 규모는 총지출 기준이며, 의무지출 여부는 국회예산정책처 내부기준에 준함.
 자료: 「2012년도 예산안 총괄」, 국회예산정책처

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 27

〈표 II-5〉 중앙정부 '사회복지' 예산 규모

(단위: 백만원, %)

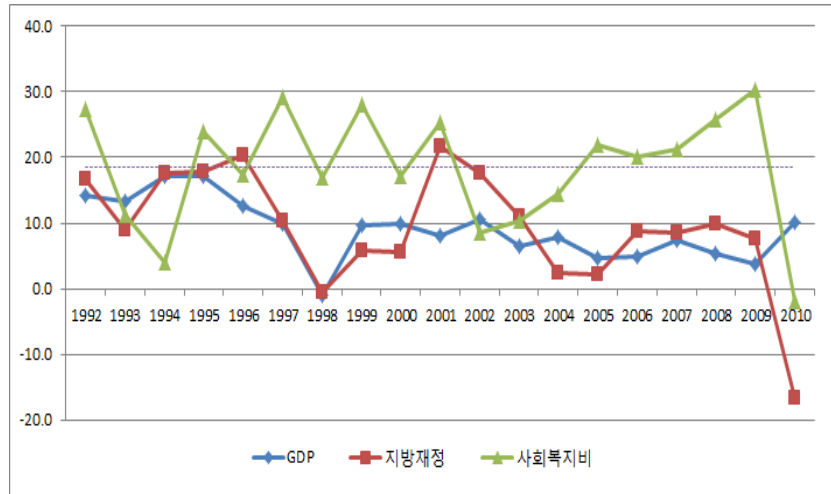
| 소관구분 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 연평균 증가율 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 소 계 | 15,699,591 | 18,387,889 | 20,869,759 | 22,691,285 | 23,878,922 | 24,785,230 | 9.6 |
| 기초생활보장 | 6,575,921 | 6,850,473 | 7,135,490 | 7,297,260 | 7,516,784 | 7,902,802 | 3.7 |
| 취약계층지원 | 735,329 | 846,205 | 930,635 | 1,354,713 | 1,181,326 | 1,261,888 | 11.4 |
| 공적연금 | 1,592,338 | 1,524,276 | 1,824,248 | 1,715,545 | 1,677,345 | 1,922,029 | 3.8 |
| 보육·가족 및 여성 | 1,169,470 | 1,592,663 | 1,897,206 | 2,297,967 | 2,658,957 | 3,223,163 | 22.5 |
| 노인·청소년 | 651,274 | 2,132,504 | 3,174,330 | 3,543,810 | 3,786,357 | 3,988,191 | 43.7 |
| 노동 | 915,968 | 953,997 | 1,182,712 | 1,220,846 | 1,361,329 | 1,724,753 | 13.5 |
| 보훈 | 2,705,258 | 3,010,480 | 3,228,586 | 3,467,930 | 3,723,247 | 3,897,625 | 7.6 |
| 주택 | 1,100,327 | 1,171,828 | 1,126,404 | 1,348,321 | 1,446,648 | 306,513 | -22.6 |
| 사회복지일반 | 253,707 | 305,462 | 370,147 | 444,895 | 526,930 | 558,265 | 17.1 |

자료: 기획재정부 디지털예산회계(<https://www.digitalbrain.go.kr>)

나. 지방정부 복지재정지출 규모

지방자치단체의 복지항목별 재정지출 규모에 앞서, 1992년 이후 2010년
까지의 GDP 증가율과 지방재정 및 지방자치단체의 사회복지비 증가율
규모를 살펴보면, GDP와 지방재정 규모는 각각 연평균 9.0%와 9.3%로
유사하게 나타나고 있다. 반면, 동 기간 사회복지비 지출 증가율은 약
18.5%로 두 배 이상의 증가율을 보이고 있음을 알 수 있다. 지방재정 규
모는 일반회계 순계 기준이며, 사회복지비는 2007년 이전은 사회개발비
내 '사회보장비', 2008년 이후는 '사회복지비'를 사용하였다.

[그림 II-1] GDP vs 지방재정규모 vs 지방자치단체 사회복지비 증감률



<표 II-6> 지방자치단체 복지재정 국비 지방비의 구성(2012)

(단위: 백만원, %)

| 구 분 | 계 | 국비 (A) | 시도비 (B) | 시군구비 (C) | 비 중 | | |
|----------|------------|------------|-----------|-----------|------|------|------|
| | | | | | A | B | C |
| □ 사회복지 | 30,915,723 | 15,917,442 | 8,931,453 | 6,066,828 | 51.5 | 28.9 | 19.6 |
| 기초생활보장 | 9,299,837 | 7,117,298 | 1,625,092 | 557,447 | 76.5 | 17.5 | 6.0 |
| 취약계층지원 | 4,378,644 | 1,622,820 | 1,871,073 | 884,751 | 37.1 | 42.7 | 20.2 |
| 보육·가족맞여성 | 7,749,047 | 3,111,350 | 2,532,647 | 2,105,049 | 40.2 | 32.7 | 27.2 |
| 노인·청소년 | 7,083,632 | 3,632,747 | 1,542,721 | 1,908,164 | 51.3 | 21.8 | 26.9 |
| 노동 | 625,508 | 173,327 | 225,052 | 227,129 | 27.7 | 36.0 | 36.3 |
| 보험 | 209,570 | 18,392 | 52,081 | 139,098 | 8.8 | 24.9 | 66.4 |
| 주택 | 1,221,377 | 137,851 | 1,003,926 | 79,601 | 11.3 | 82.2 | 6.5 |
| 사회복지일반 | 348,107 | 103,658 | 78,860 | 165,589 | 29.8 | 22.7 | 47.6 |
| □ 보건 | 2,082,544 | 574,428 | 591,865 | 916,250 | 27.6 | 28.4 | 44.0 |
| 보건의료 | 2,032,921 | 565,709 | 578,125 | 889,087 | 27.8 | 28.4 | 43.7 |
| 식품의약품안전 | 49,623 | 8,720 | 13,740 | 27,164 | 17.6 | 27.7 | 54.7 |

자료: 행정안전부, 『2012 자치단체예산개요』

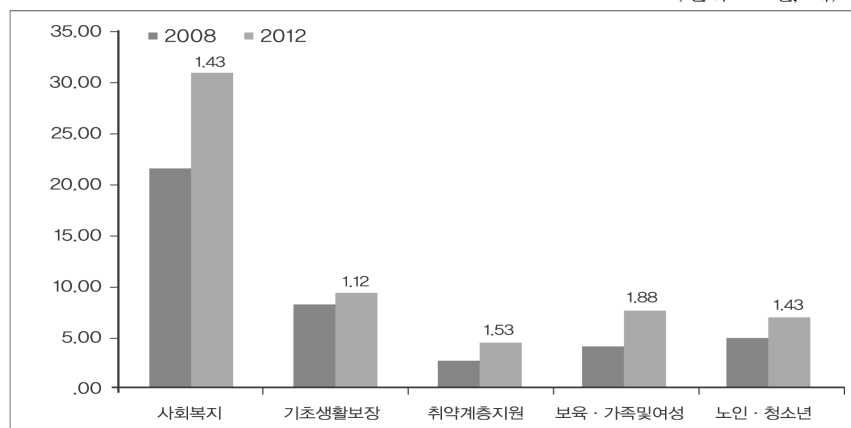
II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 29

기능별 정부지출 기준에 따른 지방정부의 복지분야로는 역시 사회복지와 보건을 포함한 부분으로 볼 수 있으며, 2012년 자치단체 예산개요 기준 151조원 중 33조원(사회복지+보건)으로 약 21.7% 규모에 해당하여 예산 항목 기준 역시 가장 큰 비중이다. 지방자치단체 예산에 나타난 복지재정 규모에는 중앙정부의 국고부담이 포함되어 있으며, 중앙(국비=16.4조원)과 지방(시도비+시군구비=16.4조원)의 비중은 50:50로 나타나고 있다. 분야별로 보면, 사회복지의 중앙 대 지방 부담규모는 비율은 51:49이며, 보건의 27:73으로 지방비부담이 더 높게 나타나고 있다. 이는 지방자치단체 예산 내에서 복지재정 부담의 중앙 대 지방 비중에 해당한다.

후술하겠으나, 지방자치단체 예산개요 내 50:50이라는 중앙 대 지방 재원부담 비중은 지방자치단체 예산 내에서만 반영되는 공적부조 복지서비스의 중앙 대 지방 재원규모에 해당한다. 그러나 실질적으로 복지수혜자들이 공급받고 있는 복지서비스는 중앙정부 혹은 지방정부라고 구분하기 보다는 전체적인 서비스 규모로 인식하게 된다. 따라서 본 연구 다음 절에서는 지방정부 예산을 통해서만 반영되는, 즉 지방정부가 공급하고 있는 예산 내에서의 국고부담 대 지방자체부담 비중보다는 국가전체적인 재원 부담 내에서의 중앙 대 지방의 재원비중을 다루고자 한다.

[그림 II-2] 2008년 대비 2012년 지방자치단체 사회복지 분야별 지출 규모 변화

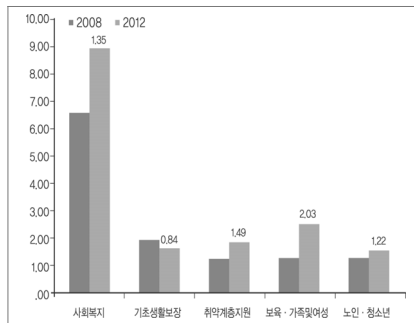
(단위: 조원, 배)



2008년 대비 2012년 지방자치단체 사회복지분야별 지출 규모변화를 살펴보면, 사회복지 전체 분야는 약 1.43배 증가한 것으로 나타났으며, 이 중 '기초생보'는 1.12배, '취약계층 지원'은 1.53배, '보육·가족 및 여성'은 1.88배, '노인청소년' 부문은 1.43배의 예산이 증가한 것을 알 수 있다. 이를 시도비와 시군구비 단위로 다시 구분해보면, 시도비의 경우, 예산규모나 증가추세면에서 모두 '보육 및 가족여성' 부문이 가장 빠른 증가한 것으로 나타나며, 시군구비의 경우에는 분야에서는 '보육·가족 및 여성' 부문과 함께 '노인청소년' 분야가 주요 부문인 것으로 나타났다.

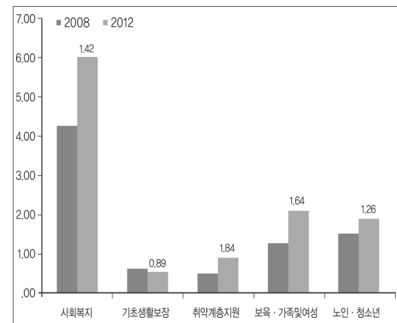
[그림 II-3] 2008년 대비 2012년 '시도비' 주요 분야별 지출 규모

(단위: 조원, 배)

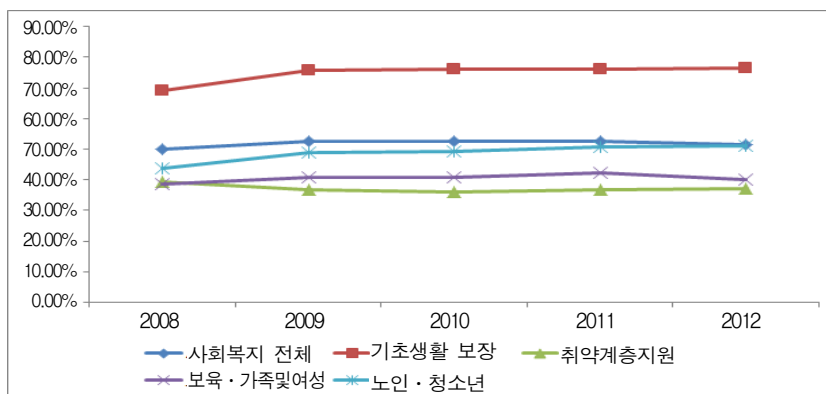


[그림 II-4] 2008년 대비 2012년 '시군구비' 주요 분야별 지출 규모

(단위: 조원, 배)



[그림 II-5] 2008~2012년 사회복지 항목별 국비(국고보조금) 부담률



다. 중앙+지방자치단체 복지재정지출 규모

본 분석에서는 2008년 이후 정부 전체의 복지서비스 총량(2012년 91.0조원 기준) 규모를 대상으로 국고보조금을 통한 재정조정 이후의 중앙 대 지방 복지재정지출 규모 전체를 산출하였다. 중앙정부 부분이 이중계산된 국비부분을 순계처리하여 계산한 중앙 대 지방 비중은 약 70:30이며 이 비율은 2008년 이후 일정하게 유지되고 있는 것으로 나타났다. 앞서 '지방자치단체 예산개요' 내에서 50:50의 중앙 대 지방의 비중은 지방자치단체 예산 내의 비중, 즉 지방정부의 예산을 통해 공급하는 복지서비스 규모만을 의미하는데, 복지수혜자들의 경우 서비스의 종류가 중앙인지 지방인지를 구분하기보다는 전체 복지수혜 규모와 내용이 중요하다고 볼 수 있다. 오히려, 수혜자 입장에서는 공급받고 있는 전체 복지규모의 중앙 대 지방 규모가 '자치단체의 예산을 통해서만 공급받는' 서비스의 중앙 대 지방의 비중보다 의미 있는 구분일 것이다. 따라서 본 연구에서는 복지서비스의 중앙 대 지방 구분 기준을 중앙정부가 공급하는 복지서비스와 지방정부가 공급하는 복지서비스를 모두 포함한 재원부담 구분을 70:30으로 분석하였다.

중앙 대 지방의 복지재정 규모 비중이 70:30이라는 결과는 최근 나타나고 있는 지방비부담 악화와 관련된 현황과 배치되는 결과인데, 이는 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 지방자치단체 입장에서는 국비보조율이 높은 '기초생보'와 같은 사업은 국가사업으로 인식하는 반면, '보육·가족및여성'과 같은 보조율이 낮은 사업에 대한 재정부담을 크게 느끼는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 70:30이라는 중앙대 지방의 재정부담 수치는 전체 평균에 해당하는 것이고, 자치단체 간, 즉 광역과 기초 간, 기초 중에서도 수도권과 비수도권 여부에 따라 '기준보조율'이 다르게 적용되므로 재정부담 수준은 상당히 다르게 나타나고 있음을 의미한다. 지방자치단체 사회복지분야 전체는 2008년 21.6조원에서 2012년 30.1조원으로 약 1.43배 증가한 것으로 나타났고, 분야별 증가폭 중 가장 큰 부분은 '보육·가족 및 여성' 분야로 약 1.88배에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 II-7〉 중앙 대 지방 복지재정 지출 변화

(단위: 조원, %)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 중앙 | 56.3 (70.5) | 61.2 (70.1) | 67.0 (69.9) | 69.6 (69.6) | 75.1 (69.8) |
| 지방 | 23.5 (29.5) | 26.0 (29.9) | 28.7 (30.1) | 30.4 (30.1) | 32.5 (30.2) |
| 합계 | 79.8 | 87.3 | 95.7 | 100.0 | 107.6 |

주: 중앙정부는 정부'예산' 구분의 「사회복지」와 「보건」 부분에 해당하며, 지방정부 복지재정지출 범위는 「사회복지」와 「보건」 부분의 '시도비'와 '시군구비'를 대상으로 하였음(각 연도 『나라살림』, 『자치단체예산개요』 기준).

참고적으로, 중앙정부의 기금을 포함한 재정조정 이전재원의 출처에 따른 중앙 대 지방의 비중을 살펴보고자 한다.¹⁾ 중앙정부는 예산과 기금, 지방정부는 지방자치단체의 시도비와 시군구비만을 대상으로 한 결과, 2012년 기준 약 84.7 대 15.3로 나타나고 있으며, 지난 5년간 중앙·지방간 비중도 꾸준히 유지되고 있는 것으로 파악되었다. 통상적으로는 기금부문은 중앙과 지방의 복지재원 부담 논의 시 포함시키지 않고 있으므로 향후 논의에서도 기금은 제외한 중앙정부 부문을 본 연구의 대상으로 한다.

정부간 복지재정 부담과 관련하여 이상의 지방복지재정 현황에서는 몇 가지를 요약해 볼 수 있다. 첫째, 지방비 부담비중이 증가하고 있긴 하나 지난 5년간의 중앙 대 지방의 재정부담은 일정하게 유지되고 있음을 확인하였다. 기금을 제외한 정부의 일반회계 지원을 통한 항목 중 가장 큰 부담은 기초생활보장(2012년 기준 7.9조원)과 건강보험 지원(4.9조원)으로 나타났다. 공공부문지출에서 차지하는 전체 재원부담 규모로 본 우리나라 복지정책의 근간은 빈곤계층 지원을 위한 생계급여와 의료 분야라고 볼 수 있겠다. 기금을 포함한 부문에서는 공적연금 30.7조원, 고용보험, 산재보험 등을 포함한 노동 관련 기금규모는 약 11조원, 국민주택기금 16.5조원 규모로 기금부문의 재정규모가 매우 큰 것을 알 수 있다.

1) 본 연구에서 기금부문을 중앙부문에 포함시켜 살펴본 이유는 지난 5년간의 재원흐름에 있어 큰 변화가 있었는지 여부를 파악해보고자 한 것으로 전체적인 재원흐름을 조망하고자 살펴보았다.

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 33

〈표 II-8〉 복지비용 부담주체별 재원 규모(기금 포함)

(단위: 조원)

| | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | |
|------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 중앙 | 지방 | 기금 | 중앙 | 지방 | 기금 | 중앙 | 지방 | 기금 | 중앙 | 지방 | 기금 | 중앙 | 지방 | 기금 |
| 비용부담 주체 | 18.46 | 43.29 | 10.86 | 20.45 | 47.23 | 11.43 | 22.49 | 51.20 | 12.60 | 23.69 | 54.39 | 13.49 | 24.60 | 58.52 | 14.99 |
| 사회복지분야 | 7.26 | 2.57 | 7.13 | 7.13 | 2.03 | 7.28 | 7.28 | 2.04 | 7.51 | 2.17 | 7.90 | 2.17 | 7.90 | 2.18 | 2.18 |
| 기초생활보장 | 0.67 | 1.73 | 0.78 | 0.78 | 2.02 | 1.29 | 1.29 | 2.24 | 1.14 | 2.45 | 1.22 | 2.45 | 1.22 | 2.75 | 2.75 |
| 취약계층지원 | 1.52 | 20.85 | 0 | 1.82 | 23.27 | 0 | 1.71 | 25.44 | 0 | 1.67 | 27.61 | 0 | 1.92 | 30.68 | 0 |
| 공적연금 | 1.63 | 0.01 | 2.52 | 1.89 | 0.01 | 2.88 | 2.30 | 0.01 | 3.50 | 2.65 | 0.12 | 3.89 | 3.22 | 0.10 | 4.63 |
| 보육·가족 및 여성 | 2.07 | 0.08 | 2.78 | 3.13 | 0.07 | 3.14 | 3.52 | 0.09 | 3.37 | 3.73 | 0.07 | 3.38 | 3.94 | 0.06 | 3.45 |
| 노인·청소년 | 0.89 | 9.14 | 0.22 | 1.11 | 10.17 | 0.26 | 1.14 | 10.68 | 0.39 | 1.29 | 10.86 | 0.46 | 1.65 | 10.99 | 0.45 |
| 노동 | 2.97 | 0.10 | 0.05 | 3.19 | 0.12 | 0.08 | 3.43 | 0.12 | 0.10 | 3.68 | 0.13 | 0.15 | 3.86 | 0.12 | 0.19 |
| 보훈 | 1.04 | 13.08 | 0.79 | 1.00 | 13.58 | 0.76 | 1.34 | 14.84 | 0.68 | 1.44 | 15.57 | 0.72 | 0.30 | 16.55 | 1.08 |
| 주택 | 0.36 | 0.18 | 0.37 | 0.37 | 0.22 | 0.44 | 0.44 | 0.23 | 0.52 | 0.24 | 0.55 | 0.24 | 0.55 | 0.24 | 0.24 |
| 사회복지일반 | 4.21 | 1.61 | 1.33 | 5.11 | 1.67 | 1.35 | 5.84 | 1.96 | 1.57 | 5.33 | 1.96 | 1.48 | 5.87 | 2.07 | 1.50 |
| 보건 분야 | 0.50 | 1.61 | 1.31 | 0.72 | 1.67 | 1.32 | 0.96 | 1.96 | 1.54 | 0.78 | 1.96 | 1.44 | 0.68 | 2.07 | 1.46 |
| 보건의료 | 3.52 | 0 | 4.17 | 4.17 | 0 | 4.64 | 4.64 | 0 | 4.31 | 0 | 4.94 | 0 | 4.94 | 0 | 0 |
| 건강보험 | 0.17 | 0.01 | 0.20 | 0.20 | 0.03 | 0.23 | 0.23 | 0.02 | 0.22 | 0.03 | 0.23 | 0.03 | 0.23 | 0.04 | 0.04 |
| 식품의약품안전 | 22.67 | 44.90 | 12.19 | 25.56 | 48.91 | 12.79 | 28.34 | 53.17 | 14.18 | 29.02 | 56.36 | 14.97 | 30.47 | 60.59 | 16.50 |
| 부담주체별 소계 | 79.78 | 87.27 | 95.69 | 100.36 | 107.57 | 114.97 | 122.02 | 129.02 | 136.02 | 143.02 | 150.02 | 157.02 | 164.02 | 171.02 | 178.02 |
| 총 합 계 | 79.78 | 87.27 | 95.69 | 100.36 | 107.57 | 114.97 | 122.02 | 129.02 | 136.02 | 143.02 | 150.02 | 157.02 | 164.02 | 171.02 | 178.02 |

주 : 1) 노인·청소년 분야 기금은 청소년육성, 보건의료 분야 기금은 국민건강증진, 응급의료
 2) 보육·가족·여성 분야 기금은 여성발전
 3) 노동 분야 기금은 고용보험, 산재보험, 근로자복지진흥, 임금채권보장, 장애인고용촉진
 4) 보훈 분야 기금은 보훈, 순국선열에국지사사업
 5) 주택기금은 국민주택기금

자료 : 기획재정부, 『나라살림 예산개요』, 각 연도; 행정안전부, 『자치단체 예산개요』, 각 연도.

〈표 II-9〉 복지지출 자원별 부담비중(기금 포함)

(단위: %)

| 비용부담 주체 | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|-------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 |
| 사회복지분야 | 85.0 | 15.0 | 85.5 | 14.5 | 85.4 | 14.6 | 85.3 | 14.7 | 84.7 | 15.3 |
| 기초생활보장 | 73.9 | 26.1 | 77.8 | 22.2 | 78.1 | 21.9 | 77.6 | 22.4 | 78.4 | 21.6 |
| 취약계층지원 | 27.9 | 72.1 | 27.8 | 72.2 | 36.6 | 63.4 | 31.8 | 68.2 | 30.7 | 69.3 |
| 공적연금 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 |
| 보육·가족 및 여성 | 39.5 | 60.5 | 39.8 | 60.2 | 39.8 | 60.2 | 41.7 | 58.3 | 41.8 | 58.2 |
| 노인·청소년 | 43.7 | 56.3 | 50.5 | 49.5 | 51.7 | 48.3 | 53.0 | 47.0 | 53.7 | 46.3 |
| 노동 | 97.9 | 2.1 | 97.7 | 2.3 | 96.7 | 3.3 | 96.3 | 3.7 | 96.5 | 3.5 |
| 보훈 | 98.4 | 1.6 | 97.6 | 2.4 | 97.1 | 2.9 | 96.2 | 3.8 | 95.4 | 4.6 |
| 주택 | 94.7 | 5.3 | 95.0 | 5.0 | 95.9 | 4.1 | 95.9 | 4.1 | 94.0 | 6.0 |
| 사회복지일반 | 66.8 | 33.2 | 62.4 | 37.6 | 65.8 | 34.2 | 68.6 | 31.4 | 69.5 | 30.5 |
| 보건 분야 | 81.4 | 18.6 | 83.3 | 16.7 | 83.2 | 16.8 | 83.1 | 16.9 | 84.0 | 16.0 |
| 보건의료 | 61.7 | 38.3 | 64.4 | 35.6 | 65.4 | 34.6 | 65.6 | 34.4 | 65.3 | 34.7 |
| 건강보험 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 |
| 식품의약품안전 | 91.7 | 8.3 | 87.3 | 12.7 | 89.4 | 10.6 | 86.2 | 13.8 | 85.4 | 14.6 |
| 부담주체별 소계 | 84.7 | 15.3 | 85.3 | 14.7 | 85.2 | 14.8 | 85.1 | 14.9 | 84.7 | 15.3 |

〈표 II-10〉 자원출처별 중앙 대 지방 복지재정 규모(기금 포함)

(단위: 조원, %)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 중앙 | 67.6 (84.7) | 74.5 (85.3) | 81.5 (85.2) | 85.3 (85.1) | 91.1 (84.7) |
| 지방 | 12.2 (15.3) | 12.8 (14.7) | 14.2 (14.8) | 15.0 (14.9) | 16.5 (15.3) |
| 합계 | 79.8 | 87.3 | 95.7 | 100.3 | 107.6 |

주: 중앙정부는 정부예산 구분(예산과 기금)의 「사회복지」와 「보건」 부분에 해당하며, 지방정부 복지재정지출 범위는 「사회복지」와 「보건」 부분의 '시도비'와 '시군구비'를 대상으로 하였음(각 연도 『나라살림』, 『자치단체예산개요』 기준). 지방자치단체의 '국비' 부분을 중앙정부 부분에 포함시켰음

둘째, 지방정부 재정부담과 관련해서는 재정규모나 증가추이, 해외사례를 통한 향후 부담 증가추이로 볼 때, '보육·가족 및 여성' 분야가 가장 큰 재정부담이 될 것으로 보인다. 그 밖에 노인 청소년 및 취약계층 지원 등도 지방비 부담규모가 큰 항목이다. 셋째, 본 분석에서 중앙정부의 기금 부분을 포함시킨 것은 복지규모 총량 차원에서 살펴본 것이다. 일반적으로 중앙·지방간 복지재정부담 분석은 기금을 제외한 일반재원 내에서의 분석 위주로 이루어져 있다. 이후 분석에서는 중앙과 지방의 일반재원 부담 부분에 있어서 중앙부담에 따른 지방비 매칭방식으로 사업을 하는 '국고보조사업' 부분에 초점을 맞추기로 한다.

2. 국제기준에 따른 복지재정 규모

가. COFOG 기준과 SOCX 기준에 따른 복지지출 규모

국제비교에 따른 우리나라 복지지출 규모 수준을 파악하기 위해서 일관적인 기준에 따른 국제 복지재정통계 현황을 살펴보아야 한다. 국제적으로는 UN의 정부기능분류(COFOG)에 따른 것과 OECD의 SOCX 기준이 사용되고 있다. COFOG는 정부 기능을 10가지로 구분하여 일반정부, 중앙정부, 지방정부의 기능별 지출을 집계하고 있다. 10개의 기능별 지출이란 '일반공공행정', '국방', '교육', '사회복지' 등에 따른 분야를 의미한다. IMF의 GFS 통계와 OECD의 National Account가 이에 따른 정부지출을 발표하고 있으며, 우리나라 d-Brain 시스템도 매년 이 기준에 따라 정부지출이 구분되어 집계하고 있다.

OECD SOCX는 국가별 사회지출(Social expenditure) DB에 해당하며 사회지출 재분배 목적으로 구성된 복지사업을 공공부문(중앙정부+지방정부)과 민간부문으로 구분하여 사용하도록 하고 있다. 총 9개 분야로 구분되어 있으며, 유럽 국가들의 복지지출 DB로부터 출발하였고 따라서 주로 규모 면에서 큰 '연금'과 '보건' 분야의 지출 중심으로 구성되어 있다. OECD SOCX의 기준에 따른 우리나라 복지지출 통계는 김현아(2009;

GDP 대비 9.1%(지방 포함), 박형수·전병목(2009: 8.62%(지방 포함)), 고경환(2009: 10.49%), 원종욱(2011: 8~9% 내외)에서도 역시 나타나고 있으며 이들 결과에서도 연구자의 기준(기본 변수의 추정기준: 인구, GDP 등 추계)에 따른 수치는 상이하게 나타나고 있다.

〈표 II-11〉 UN의 『10대 정부기능분류: (COFOG)』 체계

| | |
|--|--|
| 01 일반공공행정(General public services) | 07 보건(Health) |
| 02 국방(Defence) | 07.1 의료제품, 기기 및 장비 (Medical products, appliances and equipment) |
| 03 공공질서 및 안전(Public order and safety) | 07.2 외래환자서비스(Outpatient services) |
| 04 경제업무(Economic affairs) | 07.3 병원서비스(Hospital services) |
| | 07.4 공중보건서비스(Public health services) |
| | 07.5 R&D 지원(R&D health) |
| | 07.6 보건 정책(Health n.e.c.) |
| 05 환경보호(Environmental protection) | 08 여가, 문화 및 종교 (Recreation, culture and religion) |
| 06 주택 및 지역사회개발 (Housing and community amenities) - 주택공급(Housing development) - 지역사회개발(Community development) - 상수도(Water supply) - 도로조명·유지보수(Street lighting) - R&D지원(Housing and community amenities) - 주택 및 지역사회시설 정책(Housing and community amenities n.e.c.) | 09 교육(Education) |
| | 10 사회복지(Social protection) |
| | 10.1 질병·상해와 장애(Sickness and disability) |
| | 10.2 노년층지원(Old age) |
| | 10.3 보훈(Survivors) |
| | 10.4 육아및자녀부양(Family and children) |
| | 10.5 실업대책(Unemployment) |
| | 10.6 저소득층 주거안정(Housing) ¹⁾ |
| | 10.7 사회적약자·취약층(Social exclusion n.e.c.) |
| | 10.8 R&D지원(R&D social protection) |
| | 10.9 사회복지정책(Social protection n.e.c.) |

주: 사회복지에 속하는 Housing(주거안정)은 자산조사에 근거를 둔 저소득층 지원사업으로 주택및지역사회개발의 Housing(주택건설)과는 다른 것임
자료: UN, COFOG: Classification of the Functions of Government, 홈페이지 참조

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 37

〈표 II-12〉 OECD의 공공사회지출 통계(SOCX)분류

| 분 류 | 우리나라의 경우 해당 부문 | |
|---|--|----------------------------|
| 1. 노령(old age) | - 4대 공적연금 | - 기초노령연금 |
| 2. 유족(survivors) | | |
| 3. 근로 무능력(incapacity) | - 산재보험 (요양급여제외) | - 보훈(보상) |
| 4. 보건(health) | - 건강보험 - 보건의료 - 식품의약품안전 | - 노인장기요양보험 - 산재보험(요양급여) |
| 5. 가족(family) | - 보육 - 보훈(복지, 기타) | - 가족 및 여성 |
| 6. 적극적 노동시장 프로그램 (active labor market programmes) | - 고용보험(기타) | - 기타 노동 |
| 7. 실업(unemployment) | - 고용보험(실업급여) | |
| 8. 주거(housing) | - 기초생활보장급여 중 주거급여 - 공공임대주택 등 | |
| 9. 기타 (other social policy areas) | - 기초생활보장 - 취약계층지원 (장애인연금, 장애수당, 기타) | - 기타 노인/청소년 - 사회복지 일반 |

자료: OECD, *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003*(2007), 박형수 외(2009) 내용을 참고하여 재작성

나. COFOG 기준에 따른 기관별 복지지출 규모

본 분석에서는 COFOG 기준에 따른 사회복지, 보건에 해당하는 KIPF-I (=중앙정부+지방정부)을 우리나라 정부부문 복지규모 지출기준으로 보고 있다. KIPF-II (=KIPF-I+교육복지)는 여기에 교육복지 부분을 포함시킨 경우에 해당한다. 공공부분지출 내 지방정부 부문을 포함시킨 복지규모 파악은 정부간 재정지출 부담을 논의하기 위한 필수조건이다. 2010년 기준으로 본 분석과 기존 통계의 차이점은 '지방자치단체의 보조사업과 자체사업 분야'를 모두 포함시킨 것에 해당한다. NABO의 경우 지방복지 분야가 제외되었고, 건강보험 급여분을 정부지출로 모두 포함시킨

점이 특징이며, 보사연의 경우 지방부문을 포함시켰으나 국비 부분을 제외하지 않고 추계하여 이중 계산하였으며 교육복지 분야를 포함시켰다.

〈표 II-13〉 COFOG 기준에 따른 복지재정 규모

(단위: 조원, %)

| | 2009 | | 2010 | | | | | |
|------------------------------------|--------------|--------------|----------|----------------|---------------|-----------|------------|--------|
| | IMF (GFS) | OECD (NA) | 정부 통계 | NABO (2010) | 보사연 (2010) | KIPF I | KIPF II | |
| GDP 대비 복지지출 | 6.7 | 8.4 | 6.9 | 9.8 | 12.8 | 8.1 | 12.1 | |
| 정부지출 대비 복지지출 | 21.5 | 25.5 | 27.7 | 35.2 | 51.2 | 35.4 | 48.4 | |
| COFOG 기준 | 복지재정지출(b) | 71.32 | 89.73 | 81.25 | 114.71 | 150.02 | 95.43 | 141.85 |
| | - 사회복지(c) | 66.52 | 43.68 | 73.92 | 70.03 | 94.96 | 86.52 | 86.52 |
| | - 보건(d) | 4.80 | 46.07 | 7.33 | 44.68 | 9.54 | 8.91 | 8.91 |
| | - 교육(e) | (47.17) | (55.64) | (38.30) | | 45.52 | | 46.42 |
| OECD평균(=100) 대비 복지지출(% of GDP) | 23.6 | 29.7 | 24.4 | 34.4 | 45.0 | 28.7 | 42.6 | |
| OECD평균(=100) 대비 복지지출(% of 정부지출) | 43.8 | 51.9 | 56.5 | 71.6 | 104.4 | 66.4 | 98.7 | |

주: 이 표는 박인화 외(2010)를 인용하여 재작성한 것임. 괄호 안의 숫자는 참고를 위한 수치일 뿐 계산에는 이용되지 않았음. IMF와 OECD 지출 규모는 '일반정부'를 기준으로 하였음

자료: OECD, Country Statistical Profiles, 2010.

OECD, National Accounts at a Glance 2010.

OECD, Revenue Statistics 2011, IMF Government Financial Statistics(2010)

NABO 수치는 박인화 외(2010)를 사용하였고, 보사연 수치는 고경환 외(2011)의 중앙정부와 지방정부를 별도로 추계한 것을 정리하여 재작성한 것임.

KIPF-I 은 정부통계에 '지방정부' 부문을 포함한 수치에 해당하고, KIPF-II 는 여기에 교육복지 분야를 포함시킨 수치임

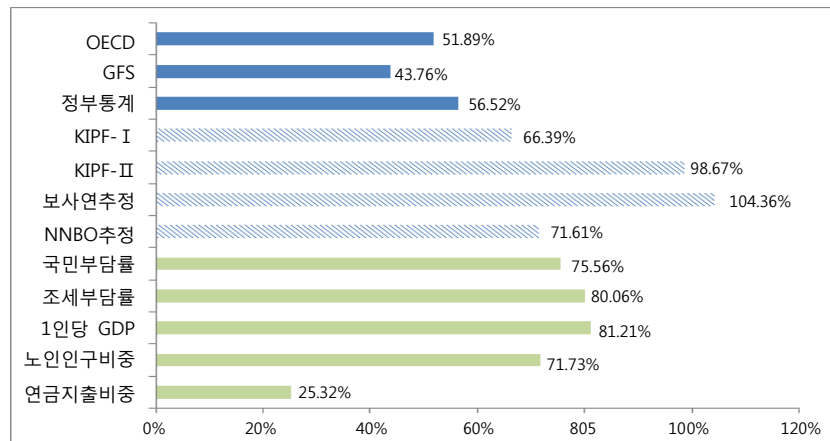
'GDP 대비 비중'으로 보여주고 있는 OECD 평균 대비 복지지출 비중은 OECD 국가들의 평균(2010년 기준 28.2%)을 100으로 보았을 때 각 기관 별 수치가 추계한 우리나라의 GDP 대비 복지지출 비중이다. 예를 들어

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 39

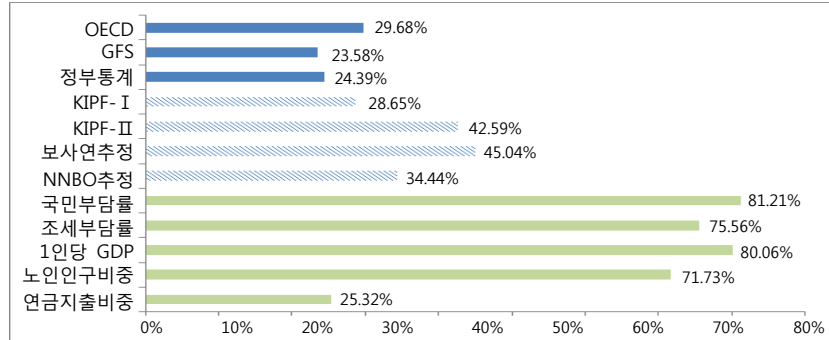
KIPF-I의 경우, 복지지출 규모가 8.1%로 OECD 국가 평균의 약 28.7% 수준임을 의미한다. 우리나라 복지지출 비중의 국제비교 시 '정부지출 대비 비중'도 중요한 의미를 갖는데, 위 표의 마지막 줄은 선진국들의 정부지출 대비 복지지출 비중에 해당한다. 우리나라의 경우, GDP 대비 정부지출 규모가 선진국에 비해 낮은 편이어서 상대적으로 정부지출 비중은 크게 나타나고 있다. 따라서, OECD 국가들의 평균을 100으로 놓았을 때 우리나라 복지지출 규모가 정부지출에서 차지하는 비중은 66.4% 수준임을 알 수 있다. 참고적으로, 2009년 기준 복지지출과 관련된 주요지표들을 OECD 국가들 평균(=100)과 비교해본다면, 1인당 GDP는 81.2%, 국민부담률은 75.5%, 조세부담률은 80%, 노인인구 비중은 71.7%, 연금지출 비중은 25.3% 수준이다.

위 표의 기관별 분석결과에서 시사하는 바를 요약하면 두 가지이다. 하나는 우리나라 복지지출 수준이 GDP 대비 혹은 정부지출 대비 상대적으로 낮다는 점과 둘째, 복지지출에 대한 추계 기준이 통일되어 있지 않다는 점이다. 복지지출 규모가 낮은 원인으로는 선진국 대비 소득수준과 조세부담률이 낮을 뿐만 아니라, 재정지출에 영향을 미치는 연금지출과 노인인구 비중이 상대적으로 낮은 점 등을 들 수 있다.

[그림 II-6] 2009년 OECD(=100) 정부비출 대비 복지재정 규모 차이



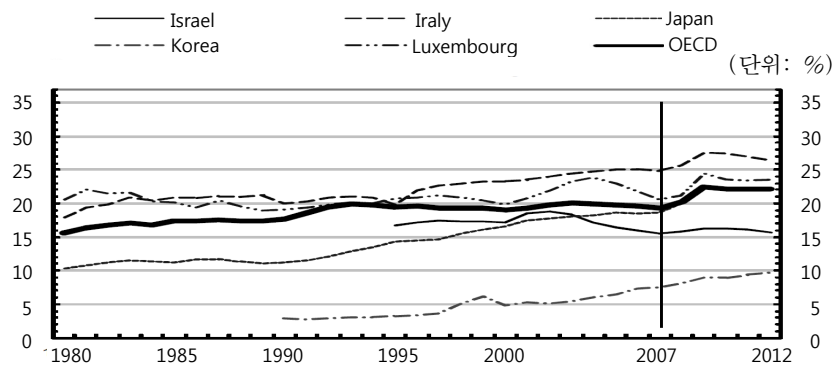
[그림 II-7] 2009년 OECD(=100) GDP 대비 복지재정 규모 차이



다. 주요국의 복지재정지출 변화

이상에서 살펴본 바와 같이 복지 관련 국제비교에서 나타나고 있는 우리나라의 복지지출 수준은 선진국 대비 낮은 편(2009년 기준 GDP 대비 10% 미만)에 속하고 있다. 그러나, 성장추세를 살펴보면 박형수·전병목(2009)의 전망에서 급격한 인구고령화 및 연금제도의 성숙으로 우리나라의 인구고령화 관련 지출이 EU 국가들에 비해 3배 이상 급격히 증가하는 것을 보여주었고, OECD SOCX 기준에 따른 2050년 GDP 대비 전망치에서는 2009년 대비 12.2%포인트나 증가한 20.8%로 나타난 바 있다.

[그림 II-8] 1980년대 이후 GDP 대비 복지재정지출 변화



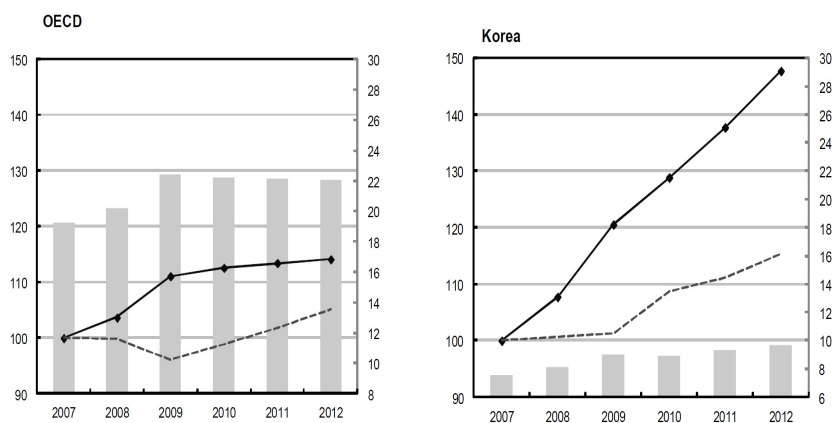
자료: Adema, W., P. Fron and M. Laidaique(2011), p.11 인용

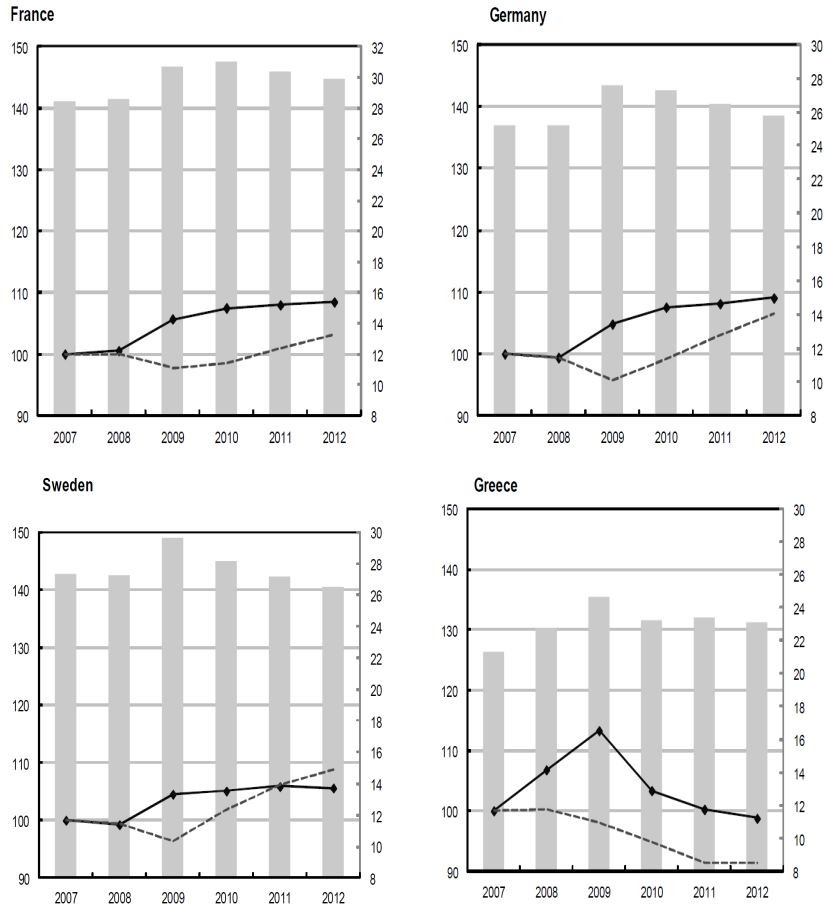
II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 41

아래 그림에서의 막대그래프는 GDP 대비 복지재정지출 수준(우측기준)이다. 점선과 실선은 좌측지표 기준으로 2007년을 100으로 놓고 봤을 때, 사회복지지출(실선)과 GDP 성장률(점선)을 비교하여 본 것이다. 우리나라의 경우, GDP대비 복지재정지출 규모는 10% 미만으로 나타나고 있으나, 2007년 대비 2012년 복지재정지출 증가폭은 약 1.4배를 넘어서는 것으로 GDP 증가율 1.15배를 훨씬 상회하는 것으로 전망되고 있다. 참고적으로, OECD 국가들의 경우, 2007년 이후 복지재정 규모는 GDP 대비 20%를 넘고 있으며, 경제위기 이후 성장세가 둔화되어 GDP 성장률과 수렴하는 모습을 보이고 있다. 2007년 대비 2012년 복지재정규모는 약 1.15배 정도로 나타나고 있으며, GDP는 경제위기 당시 감소하였다가 다시 회복하는 모습을 보이고 있다. 주요국의 복지재정지출에서 확인할 수 있는 것은 현재 우리나라의 복지재정지출 규모는 낮지만 다른 나라들과 비교할 때 급속한 증가세에 있다는 점과 경제위기 시에도 절대적인 규모의 복지 지출은 꾸준히 증가세에 있다는 점이다. 앞으로 노령화가 본격 시작되어 연금지출이 증가하고, 경제활동인구 비중이 감소하게 되어 부양인구 증가로 인한 사회복지지출이 증가할 경우, 사회안전망 확대 지출을 위한 절대적인 공공지출 규모도 증가할 것을 예상할 수 있다.

[그림 II-9] OECD 대비 우리나라의 복지재정 규모 증가율 추이

(단위: %)





자료: Adema, W., P. Fron and M. Laidaique(2011), p.11 인용

3. 지방자치단체 사회복지지출 증가 현황

가. 복지예산 규모 변화

〈표 II-14〉의 복지예산 규모를 살펴보면, 전체 예산에서 사회복지예산 비율은 2008년 20.9%에서 2011년 24.5%로 증가하는 등 전체적으로 사회복지예산의 증가추세는 지속되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 2008년과

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 43

비교하여 사회개발비 대비 경제개발비 비율이 1.3배 정도였으나, 2011년 경제개발비와 거의 같은 규모인 점 등은 지방자치단체예산 내 재정수요 우선순위가 조정된 것을 알 수 있다. 지방재정 대비 부담정도에서는 '복지 편익' 즉, 지방세 부담액 대비 복지지출액 부담도 증가하여 지방세 증가보다는 이전재원 증가를 통한 복지지출이 증가했음도 알 수 있다. 사회복지예산 중 국고부담률도 2008년 이후 다소나마 증가하고 있는 추세로 나타나고 있다. 성장 속도 면에서는 기타 재원 증가율 대비 사회복지예산 증가율이 두드러지며, 지방정부 부담률도 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 지급대상자들의 혜택 수준도 꾸준히 증가하고 있어서, 사회복지대상 1인당 지출액은 연간 250만원대인 것으로 나타났다. 따라서, 복지 관련 재정지출 규모나 속도를 살펴볼 때, 향후 복지재정 규모 전체와 이를 중앙과 지방에 어떻게 배분할 것인가에 대한 논의가 필요한 부분임을 재차 확인할 수 있다.

〈표 II-15〉에서는 2005년 이후 사회복지예산 배분이 자치단체 유형별로 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다. 2005년 이후 2012년까지 전체 사회복지예산 연도별 증가율 평균은 약 10.1% 정도이다. 시도분청의 경우 이와 유사한 10.5%의 증가율을 보이고 있고, 시와 군 지역은 각각 8.8%와 5.2%로 평균보다 낮게 나타나고 있다. 반면, 자치구 지역은 전체 예산에서 차지하는 비중도 2010년 이후 40%대를 넘고 있으며, 연평균 증가율도 17.1%로 매우 높게 나타나고 있다. 같은 기초자치단체라 할지라도, 시와 군 지역은 사회복지지출 의존도의 변화가 안정적으로 증가하는 반면, 자치구 지역은 증가폭이 큰 것으로 나타나고 있음을 재차 확인할 수 있다. 이는 중앙과 지방의 재원부담이 이루어지고 난 후, 지방자치단체간 재원 배분이 다양한 방식으로 나타나고 있음을 보여주고 있다. 특히, 대도시 지역의 경우, 사회복지 재정수요 대비 세입구조의 취약성을 보여주는 결과이고, 자체재원이 거의 없는 군 지역의 경우 오히려 안정적인 복지지출 예산을 운용하고 있는 점은 눈여겨 봐야할 결과이다. 이상의 현황은 향후 중앙 지방간 복지재원 부담에 대한 논의가 기존 이전재원 개편과 같이 이루어져야 함을 시사하는 중요한 논점에 해당한다.

〈표 II-14〉 지방자치단체 사회복지예산 규모 변화

(단위: %, 천원)

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 예산 규모 | 사회복지예산비율 | 20.9 | 21.3 | 22.8 | 24.5 |
| | 사회복지결산비율 | 17.9 | 18.7 | 20.1 | |
| | 사회복지예산 대비 자체사업예산비율 | 13.3 | 12.9 | 11.9 | 10.9 |
| | 사회개발비 대비 경제개발비예산 | 130.6 | 132.8 | 114.0 | 100.3 |
| | 사회복지예산 대비 경제개발비예산 | 183.9 | 186.7 | 158.5 | 139.1 |
| 지방 재정 대비 부담 정도 | 1인당 지방세부담액 대비 1인당 복지지출액비율 | 49.7 | 51.3 | 55.4 | 57.2 |
| | 자체재원충당률 | 29.4 | 29.9 | 33.4 | 35.9 |
| | 일반재원충당률 | 17.8 | 18.0 | 19.7 | 20.7 |
| | 사회복지예산 중 국고부담률 | 49.8 | 61.1 | 64.8 | 52.6 |
| 성장 속도 | 1인당사회복지예산증감률 | 25.8 | 10.9 | 8.3 | 6.8 |
| | 사회복지예산증감률 | 26.5 | 11.4 | 9.9 | 7.3 |
| | 일반재원증감률 대비 사회복지예산증감률 | 35.0 | 20.0 | 284.8 | 73.7 |
| | 사회복지예산 중 지방정부부담금증감률 | | 105.2 | 110.2 | 118.0 |
| 지급 대상 간 형평성 | 인구1인당 사회복지예산 | 437.3 | 485.1 | 525.3 | 561.0 |
| | 사회복지대상 1인당 지출액 | 2,146.8 | 2,310.0 | 2,451.8 | 2,573.8 |
| | 사회복지대상 1인당 국고보조금 | 1,069.7 | 1,215.7 | 1,287.1 | 1,353.4 |
| | 사회복지대상 1인당 지방정부부담금 | 1,077.0 | 1,094.3 | 1,164.6 | 1,220.4 |

주: 본 분석에서 사용한 지표는 고경환(2010), 최성은(2011)에서 2004~2006년 자료를 바탕으로 작성한 지표를 인용하여 재정리한 것임. 본 분석의 비율은 자치단체예산개요와 지방재정연감에 나타난 총계자료로서 시, 군, 구의 합산자료이므로 개별 자치단체 분석자료는 아님. 총지출에서 예비비 및 기타는 제외하였고, 사회개발비는 사회복지, 보건, 교육부분이며, 경제개발비는 농림해양수산, 국토및지역개발임

자료: 예산은 자치단체예산개요 각 연도 순계이며, 결산은 지방재정연감 각 연도순계, 인구는 주민등록인구, 보훈대상자 수는 보훈처자료, 장애인 수는 보건복지부 등록장애인 수입

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 45

〈표 II-15〉 지방자치단체 유형별 지출과 사회복지비 지출 변화(2005~2012년)

(단위: 억원, %)

| 연도 | 세출 | 계 | 시도본청 | 시 | 군 | 자치구 |
|-------------------------------|----------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| 2005 | 총지출 | 1,261,731 | 642,638 | 332,569 | 173,328 | 113,197 |
| | 사회복지비 지출 | 183,514 (14.5) | 95,620 (14.9) | 39,353 (11.8) | 18,088 (10.4) | 30,453 (26.9) |
| 2006 | 총지출 | 1,377,895 | 720,906 | 355,420 | 182,807 | 118,761 |
| | 사회복지비 지출 | 223,727 (16.2) | 120,637 (16.7) | 47,027 (13.2) | 19,947 (10.9) | 36,116 (30.4) |
| 2007 | 총지출 | 1,507,894 | 795,497 | 380,530 | 202,084 | 129,784 |
| | 사회복지비 지출 | 273,107 (18.1) | 149,530 (18.8) | 56,968 (15.0) | 23,051 (11.4) | 43,558 (33.6) |
| 2008 | 총지출 | 1,668,018 | 863,564 | 423,239 | 230,447 | 150,768 |
| | 사회복지비 지출 | 350,513 (21.0) | 193,196 (22.4) | 72,538 (17.1) | 30,137 (13.1) | 54,643 (36.2) |
| 2009 | 총지출 | 2,002,655 | 997,881 | 525,137 | 288,051 | 191,585 |
| | 사회복지비 지출 | 442,095 (22.1) | 232,829 (23.3) | 96,656 (18.4) | 38,961 (13.5) | 73,648 (38.4) |
| 2010 | 총지출 | 1,865,004 | 956,049 | 473,885 | 254,166 | 180,905 |
| | 사회복지비 지출 | 440,100 (23.6) | 227,256 (23.8) | 99,064 (20.9) | 38,238 (15.0) | 75,543 (41.8) |
| 2011 | 총지출 | 1,854,670 | 958,057 | 474,122 | 247,290 | 175,201 |
| | 사회복지비 지출 | 451,764 (24.4) | 237,347 (24.8) | 100,049 (21.1) | 38,203 (15.4) | 76,167 (43.5) |
| 2012 | 총지출 | 1,989,118 | 1,026,972 | 521,742 | 254,803 | 185,600 |
| | 사회복지비 지출 | 489,977 (24.6) | 260,806 (25.4) | 107,795 (20.7) | 39,773 (15.6) | 81,602 (44.0) |
| 2005년 대비 2012년 사회복지비 비중 증가(p) | | (10.1) | (10.5) | (8.8) | (5.2) | (17.1) |

주: 본 자료는 총계기준(일반+특별회계)이며, 2005~2010년까지는 지방재정연감 각 연도의 '결산(사회복지비지출 항목: 사회개발비 중 사회보장)' 자료임. 2011~2012년은 자치단체예산개요 각 연도의 당초예산 기준임

선행연구에서는 복지지출예산 증가의 원인으로 국고보조사업 매칭으로 인한 지방비부담과 이로 인한 지방의 사회복지지출 증가세로 분석하고 있

다. 동시에, 자치단체 유형별로 나누어보면, 시와 군 지역의 경우 지방교부세로 인한 자주재원이 전체 예산 압박정도를 완화시키는 영향을 미쳤음도 짐작할 수 있다. 이를 파악하기 위하여 지방재정 전체의 자주재원 등도 같이 살펴보기로 한다. 연평균 증가율을 기준으로 한 지방재정 사회복지지출예산 증가속도는 GDP 성장률, 지방교부세 증가율, 자주재원 증가율 등을 상회하는 것을 알 수 있다. 규모면에서는 사회복지분야 예산은 2005년 당시 13조원 미만에서 2012년 30조원이 넘는 수준으로 지방교부세 수준과 거의 유사한 규모에 해당한다. 2005년 이후 복지지출 확대에 따른 '재정성장통'의 과정을 중앙과 지방이 나누어 갖는 모습이 그대로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 II-16〉 복지분야 보조사업 수행 지방비 부담 대 지방재원

(단위: 조원, %)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 연평균 증가율 |
|--------------------------------|--------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------|
| □ 중앙재정 | | | | | | | | | |
| 정부총지출 (증가율) | 209.6 | 224.1 (6.9) | 238.4 (6.4) | 262.8 (10.2) | 301.8 (14.8) | 292.8 (-3.0) | 310.9 (6.2) | 325.4 (4.7) | 6.6 |
| 사회복지분야지출 (증가율) | 44.54 | 50.52 (13.4) | 56.1 (11.0) | 62.91 (12.1) | 73.42 (16.7) | 73.92 (0.7) | 78.8 (6.6) | 84.8 (7.6) | 9.7 |
| 국고보조사업(a) (증가율) | 4.95 | 6.04 (22.0) | 7.82 (29.5) | 11.16 (42.7) | 13.02 (16.7) | 14.11 (8.4) | 14.4 (2.1) | 15.5 (7.6) | 18.4 |
| 보조사업 대응 지방비 부담액(b) (증가율) | 1.78 | 2.15 (20.8) | 2.85 (32.6) | 5.07 (77.9) | 6.15 (21.3) | 7.01 (14.0) | 6.7 (-4.4) | 7.4 (10.4) | 24.7 |
| 보조사업대비 지방비비중(b/a) | 36.0 | 35.6 | 36.4 | 45.4 | 47.2 | 49.7 | 46.5 | 47.7 | 44.1 |
| □ 지방재정 (순계, 최종예산) | | | | | | | | | |
| 세입세출예산규모 (증가율) | 107.06 | 115.47 (7.9) | 128.04 (10.9) | 144.45 (12.8) | 156.7 (8.5) | 149.7 (-4.5) | 156.25 (4.4) | 151.09 (-3.3) | 5.2 |
| 사회복지분야 (증가율) | 12.89 | 15.32 (18.9) | 18.81 (22.8) | 23.71 (26.0) | 29.16 (23.0) | 28.61 (-1.9) | 30.37 (6.2) | 30.91 (1.8) | 13.8 |
| 자체수입 (지방세+세외수입) (증가율) | 66.65 | 69.63 (4.5) | 78.05 (12.1) | 84.07 (7.7) | 86.37 (2.7) | 85.18 (-1.4) | 87.19 (2.4) | 85.89 (-1.5) | 3.8 |

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 47

〈표 II-16〉의 계속

(단위: 조원, %)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 연평균 증가율 |
|-----------------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------|------------|
| 지방교부세 (증가율) | 19.65 | 20.93 (6.5) | 24.53 (17.2) | 30.68 (25.1) | 28.1 (-8.4) | 27.7 (-1.4) | 30.46 (10.0) | 29.21 (-4.1) | 6.4 |
| 자주재원 (자체수입+교부세) (증가율) | 86.3 | 90.56 (4.9) | 102.58 (13.3) | 114.75 (11.9) | 114.47 (-0.2) | 112.88 (-1.4) | 117.65 (4.2) | 115.1 (-2.2) | 4.4 |
| GDP (증가율) | 865.2 (4.6) | 908.7 (5.0) | 975.0 (7.3) | 1,026.5 (5.3) | 1,065.0 (3.8) | 1,173.3 (10.2) | 1,237.1 (5.4) | | 5.9 |

주: 본 표는 박인화(2010), p. 68 〈표 13〉 자료를 참고하여 제작성한 것임
 자료: 「중앙재정」(사회복지분야지출 포함)은 각 연도의 나라살림 자료이며, 국고보조사업(a)/보조사업 대응 지방비 부담액(b) 중 보건복지부 국고보조사업과 대응 지방비는 행정안전부와 보건복지부 내부자료를 사용하였음. GDP는 한국은행 자료임

나. 사회복지 국고보조사업

〈표 II-17〉 연도별 국고보조금 및 지방비 부담(당초예산 기준)

(단위: 조원, %)

| 구 분 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 평균 증가율 |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------|
| 지방 예산(A) | 125.0 | 137.5 | 139.9 | 141.0 | 151.1 | 4.9 |
| 전체 국고보조사업(B) (비중 B/A) | 35.0 (28.0) | 41.8 (30.4) | 46.7 (33.4) | 48.6 (34.5) | 52.6 (34.8) | 10.7 |
| ▪ 국고보조금 (구성비) | 22.8 (65) | 26.5 (64) | 29.2 (63) | 30.1 (62) | 32.1 (61) | 8.9 |
| ▪ 대응 지방비 (구성비) | 12.2 (35) | 15.2 (36) | 17.5 (37) | 18.5 (38) | 20.6 (39) | 13.8 |
| 보건복지부 국고보조사업 | 11.7 (69.6) | 13.9 (69.5) | 13.7 (68.8) | 14.4 (68.2) | 15.5 (67.7) | 17.3 |
| ▪ 대응 지방비 (구성비) | 5.1 (30.4) | 6.1 (30.5) | 6.2 (31.2) | 6.7 (31.8) | 7.4 (32.3) | 24.4 |

자료: 행정안전부, 보건복지부 내부자료

2008년 이후 지방자치단체가 수행하는 전 부처의 국고보조사업 연평균 증가율(10.7%)은 지방자치단체예산 증가율(4.9%)보다 높게 나타나고 있다. 그 중 국비부담 부분인 국고보조금의 증가율은 연평균 8.9%이고, 대응 지방비부담 증가율은 13.8%로 나타나고 있다. 한편, 지방자치단체 전체 국고보조금에 대한 지방비 매칭 비율은 2008년 35%에서 2012년 39%로 매년 1%포인트씩 증가하고 있다.

또한, 보건복지부 국고보조사업의 경우에도 지방비 매칭 부담이 커지고 있는데, 2008년 11.7조원에서 2012년 전체 국고보조사업의 약 절반(48.3%)인 15.5조원 규모이다. 2008년 이후 연평균 증가율은 17.3%이며, 이에 대한 지방대응비의 규모는 약 7.4조원으로 동기간 연평균 증가율은 24.4%이다. 동 기간 지방예산이나 국고보조금 전체 증가율보다 높게 나타는 것을 확인할 수 있다. 또한, 규모면에서 살펴보면 보건복지부 관련 국고보조사업 대응지방비의 규모는 7.4조원으로 전체 예산에서의 비중은 5% 미만에 해당한다(〈표 II-17〉 지방자치단체 복지재정 국비와 지방비의 구성 참고). 결론적으로, 보건복지부와 행정안전부가 공시하고 있는 보건복지부 사업의 국비 대 지방비 비중은 약 68 대 32로 나타났다. 이는 SOCX 추계 관련 선행연구(김현아, 2012)에서 계산한 국비 지방비 부담 결과와 유사한 수준임을 확인할 수 있다.

사회복지분야 분야별 재정규모는 기초생활보장(2012년 예산기준 9.3조원), 취약계층지원(4.4조원), 보육가족여성(7.7조원), 노인청소년(7.0조원), 주택(1.2조원), 사회복지일반(0.3조원) 등에 해당한다. 국비 대 지방비 비중으로 살펴보면, 중앙정부 국고보조율이 높은 '기초생활보장(2012년 기준 평균 76.5%; 서울 50%, 지방 80%)', '노인청소년분야' 보다 '보육가족여성(예: 보육료지원사업 약 40.2%, 서울 20%, 지방 50%)' 부분의 증가폭이 클 경우 상대적으로 지방정부 재정상황이 악화될 것으로 보인다.

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 49

〈표 II-18〉 사회복지지출 국고보조사업 국비/지방비 추계(KIPF)

(단위: 백만원, %)

| | 2010년 | |
|---|------------|-----------|
| | 국 비 | 지방비 |
| 1. 노령(old Age) | 3,097,727 | 1,794,145 |
| 2. 유족(survivors) | 1,216 | - |
| 3. 근로 무능력(incapacity) | 551,443 | 321,276 |
| 4. 보건(health) | 4,091,799 | 1,535,761 |
| 5. 가족(family) | 2,624,827 | 2,861,028 |
| 6. 적극적 노동시장프로그램 (active labor market programmes) | 73,171 | 34,177 |
| 7. 실업(unemployment) | - | - |
| 8. 주거(housing) | - | - |
| 9. 기타(other social policy areas) | 5,122,912 | 1,450,061 |
| 소 계 | 15,563,095 | 7,996,448 |
| 비 중 | 66.1 | 33.9 |

주: 1. 국회예산정책처의 『지방자치단체 국가보조사업 편람』에서 보건복지부, 국가보훈처, 노동부, 기획재정부(취약계층부분), 여성가족부, 교육과학기술부 사업을 대상으로 지방비를 추계함
 2. 보건복지부 사업은 기초생활급여, 주거급여, 장애수당, 의료급여 등임
 3. 국가보훈처 사업은 제주보상금 지급, 제주취업지원, 제주보훈청 기본경비/인력지원 등임
 4. 노동부 사업은 사회적기업 육성, 지역노사민정협력 활성화, 민간취업기관지원 등
 5. 기획재정부 사업은 복권기금운영 프로그램 중 한부모가족자녀양육교육비 지원, 다문화가족지원센터 운영, 폭력피해 이주여성 지원 등임
 6. 여성가족부 사업은 여성일자리 창출지원 및 경력개발지원, 한부모 가족지원, 가정폭력 성폭력 방지 및 피해자 지원 등임
 7. 교육과학기술부 사업은 영어교육격차해소, 장애아교육지원, 지역인재육성 활성화 지원 등임
 8. 기타부분에 '교육복지'분야로 '지방교육재정교부금' 중 '유아교육비'와 '방과후학교사업'은 기준재정수요액을 근거로 추산한 것임
 자료: 김현아, 『2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계』, 한국조세연구원, 2012(미발간자료).

〈영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 현황 및 이슈〉

저출산에 따른 인구 증가율의 급격한 둔화와 평균수명 연장에 따른 고령화 진전에 따라 정부의 보육비용 지원 정책은 2004년 이후 가장 중점을 두고 추진해 온 사안이다. 2010년 12월 말 기준으로, 전액 지원을 포함한

보육료 지원 아동은 전체 보육시설 이용 아동의 68.7%까지 늘어났으며,²⁾ 2012년부터 보육시설을 이용하지 않는 0~2세의 양육수당 확대 등으로 보육시설을 이용하는 아동 자체의 숫자도 급격히 증가할 것으로 전망되고 있다.

〈표 II-19〉 영유아보육 및 유아교육 사업의 유형구분

| 소관부처 | 사업명 | 사업유형 | 수행방식 | 비 고 (지방비부담) | |
|-----------------------------------|-----------------|-----------|------------------|----------------------------|--|
| 보건복지부 여성가족부 (2조 9,045억원) | 영유아보육료지원 | 부모지원 | 국고보조 (국비+지방비) | 서울 10~30%, 지방 40~60% | |
| | 보육돌봄서비스 | 시설지원 | | 서울 10~30% 지방 40~60% | |
| | 어린이집기능보관 | 시설지원 | | 전국 50% | |
| | 어린이집지원 | 시설지원 | | 서울 10~30% 지방 40~60% | |
| | 공공형어린이집 | 시설지원 | | 지방자치단체 48% 한국보육진흥원 100% | |
| 교육과학 기술부 (2조 489억원) | 유아교육비·보육료 지원 | 부모지원 | 지방교육재정 교부금 | | |
| | 유치원교원인건비보조 | 시설지원 | | | |
| | 유치원교육 역량지원 | 운영비 지원 | | 시설지원 | |
| | 공립유치원 신·증설비 | | | | |
| 고용노동부 (458억원) | 직장보육시설지원 | 시설지원 | 직접지원 (고용보험기금) | | |

주: 보건복지부, 교육과학기술부, 고용노동부의 「2012년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」를 토대로 국회예산정책처가 재구성한 내용을 재인용한 것으로 사업유형 구분 및 사업별 특성은 본 자료를 참고하기 바람.

자료: 국회예산정책처, 『영유아보육 및 유아교육 사업평가』, 2012. 5

국회예산정책처가 추산한 2012년 기준 보건복지부, 교육과학기술부, 고용노동부, 여성가족부 등 총 4개 부처에서 추진하고 있는 12개 영유아보육 및 유아교육 관련 사업예산은 약 5조 1,500억원으로 전년 대비 13.0%

2) 보육통합정보시스템, 2010년 12월말

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 51

증가하였으며, 2008년 약 2조 4,300억원에 비하여 2배 이상 증가한 규모이다.³⁾ 그 중 행정안전부가 집계한 지방자치단체의 영유아 보육예산 현황은 2012년 확정 내시액 기준 4조 8,521억원으로 나타나고 있다. 이 중 국비는 49.8%(2조 4,143억원) 부담이며, 시도비 27.4%(1조 3,291억원), 시군구비(22.8%) 1조 1,087억원으로 구성되어 있다. 한국조세연구원(KIPF)이 2013년 의무지출사업 재정소요 추계 시 추정한 보건복지부 관련 '영유아 보육료지원사업'의 경우, 소득하위 70~100%에 대한 지원을 2012년 수준인 '전계층 전액'이 아닌 '전계층 반액'을 대상으로 한 국고지원규모는 약 2.6조원(0~2세 2.2조원, 3~4세 및 기타 0.4조원) 규모이다.

〈표 II-20〉 지방자치단체의 영유아 보육예산 현황

(단위: 백만원, %)

| | 계 | 국비 | 시도비 | 시군구비 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2011년 (확정내시 기준) | 3,940,503 | 1,987,460 | 1,070,017 | 883,026 |
| 2012년(A) (확정내시 기준) | 3,986,653 | 2,040,228 | 1,082,054 | 864,370 |
| | 100.0 | 51.2 | 27.1 | 21.7 |
| 2012년(B) (확정내시 기준) | 4,852,098 | 2,414,298 | 1,329,141 | 1,108,659 |
| | 100.0 | 49.8 | 27.4 | 22.8 |
| 2012년 추경 필요액 (B-A) | 491,375 | - | 247,086 | 244,289 |

자료: 행정안전부, 이상용(2012.6), p. 8 〈표 7〉 재인용

한편, 최근 논란이 되고 있는 보육료 부담 부분은 당초 예산에 반영되지 못한 추가부담분에 대한 것이다. 중앙정부가 편성한 만 0~2세 무상보육료 예산은 어린이집 추가 창출 수요를 고려하지 않은 채 2011년 수준(소득하위 70%까지 지원) 영유아 수를 기준으로 소득상위 30%의 영유아에 대한 추가소요 재원만을 반영한 것으로 추가수요 반영을 위한 추경 요구

3) 국회예산정책처(『영유아보육 및 교육사업 평가』, 2012. 5)와 이상용(『영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응방안』) 2012년 6월 「전북재정포럼」 발표자료 인용

과정에서 비롯되었다. 보건복지부가 추산한 지방자치단체의 당초예산에 미반영된 보육료(4,914억원) 외에 무상보육료 지원대상 확대에 의한 어린이집 이용 추가수요에 따른 추가부담액을 포함하게 될 경우 지방비 추가 소요액은 약 1조 2,331억원까지 늘어날 것으로 보고 있다.

동시에 고려되고 있는 대안으로 2013년 예산요구액에서 나타나고 있는 영유아보육료 지원부분을 살펴보았다. 보건복지부의 예산안을 바탕으로 한국조세연구원이 재추계한 국고부담분 규모는 약 2.4조원 내외이다. 현행법상 예산심의 과정에서 지방정부 부문은 추계하지 않고 있으므로 자치단체의 지방비부담은 정확히 추계되지는 않지만, 2010년 SOCX 추계 대비 지방비 부담비율로 추정하면 국비 대비 지방비는 약 1.1배 이상으로 나타나고 있다. 따라서, 2013년 보건복지부 관련 영유아 보육사업 국비 지방비 총규모는 약 5조원(=2.4+2.6) 내외일 것으로 전망된다.

〈표 II-21〉 2012년 사회복지분야 지방예산 편성액 및 추가부담 소요액

(단위: 억원)

| 구 분 | 총소요사업비 (A) | 당초예산 편성액 (B) | 추가부담 필요액 (A-B) |
|------------------------|---------------|-----------------|-------------------|
| 2012. 2 기준 | 80,301 | 72,782 | 7,519 |
| 어린이집 이용증가에 따른 추가부담액 | 85,113 | 72,782 | 12,331 |

자료: 보건복지부, 이상용(2012. 6), p. 12 〈표 12〉 재인용

〈표 II-22〉 영유아보육료 지원 국고부담분 세부내역

(단위: 억원)

| 구 분 | '12년(A) | '13년안 | | 증 감 (B-A) | % |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|------|
| | | 요구 | 검토(B) | | |
| ○ 영유아 보육료 지원 | 23,913 | 27,456 | 23,805 | △108 | △0.5 |
| - 0~2세 보육료 | 18,647 (700천명) | 22,794 (812천명) | 19,236 (783천명) | 589 | 3.2 |
| - 3~4세 보육료 | 3,711 (336천명) | 3,711 (336천명) | 3,711 (336천명) | - | - |

주: 본 자료는 '보건복지부'가 추계한 영유아보육료 사업 요구액을 한국조세연구원(KIPF)이 제작성한 것임

자료: 『의무지출사업 재정소요 추계 검토의견서』 중 보건복지부 영유아보육사업, 한국조세연구원 재정지출분석센터, 2012. 8. 10.

다. 분권교부세

〈표 II-23〉 분권교부세 법정률과 재원규모

(단위: 법정률 %, 억원)

| 연 도 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 법정률 | 내국세의 0.83% | 내국세의 0.94% | | | | | | |
| 재원규모 | 8,454 | 10,065 | 11,387 | 13,784 | 12,305 | 13,187 | 14,575 | 15,618 |

주: 2011년까지는 최종교부액(추경및정산분 포함), 2012 당초예산기준
 자료: 『2012 자치단체예산개요』

2005년에 도입된 분권교부세는 지방자치단체로 국고보조사업을 이양함에 따라 지방자치단체의 이양사업 추진에 필요한 재원을 지원하는 일종의 ‘포괄보조금’ 방식이다. 당초 2010년에 보통교부세로 통합될 예정이었으나 2014년 말까지 연장하기로 한 이전재원이다. 분권교부세의 도입은 국고보조사업 추진에 따른 지방의 자율적 재정운영 제약, 사업추진의 효율성 저하 문제 등을 해소하는 한편, 지방의 실질적 권한 확대 차원에서 도입되었다.⁴⁾ 그러나 이를 수행하는 데 있어서 지방이양사업 부문의 지방비부담 증가문제는 지방자치단체의 가용재원을 잠식하여 재정압박이 가중되고 있다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 분권교부세 사업 총사업비는 2011년 기준 약 4.92조원이며 이 중 국고보조규모는 1.45조원, 지방비부담은 3.47조원으로 약 2.4배에 달한다. 분권교부세 도입 이전인 2004년의 경우 1.3배 정도였다. 국비부문 연평균 증가율은 5.9%이고 지방비부문은 15.5%로 지방비부문의 재정압박 정도가 심각한 것으로 나타나고 있다. 분권교부세 사업 내 복지부문의 재원부담 내역을 살펴보면, 지방이양 이후, 사회복지사업의 총수요는 연평균 14.4%씩 증가하였으나, 국비(분권교부세) 증가율은 연평균 8.2%에 불과한 반면, 이를 대응하기 위한 지방비 자체부담은 연평균 18.6% 증가하였다. 분권교부세 사업비 재정부담이 복지사업 부문에서 더 악화되고 있음을 확인할 수 있는 대목이다.

4) 「정부혁신지방분권위원회」 (2004.7.6)

〈표 II-24〉 분권교부세 총사업비(149개)

(단위: 억원, %)

| 구 분 | 이양전 (국고보조) | 이양후(분권교부세) | | | | | | | 연평균 증가율 |
|-----------|---------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11* | |
| 총사업비(A) | 22,424 | 28,669 | 31,349 | 35,382 | 42,095 | 44,824 | 46,180 | 49,258 | 11.9 |
| 분권교부세(B) | 9,755 | 8,454 | 10,065 | 11,387 | 13,784 | 12,305 | 13,187 | 14,573 | 5.9 |
| (비중(B/A)) | 43.5 | 29.5 | 32.1 | 32.2 | 32.7 | 27.5 | 28.6 | 29.6 | |
| 지방비(C) | 12,669 | 20,215 | 21,284 | 23,995 | 28,311 | 32,519 | 32,993 | 34,685 | 15.5 |
| (비중(C/A)) | 56.5 | 70.5 | 67.9 | 67.8 | 67.3 | 72.5 | 71.4 | 70.4 | |

자료: 행정안전부 내부자료

〈표 II-25〉 분권교부세사업 중 사회복지사업(67개)

(단위: 억원, %)

| 구 분 | 이양전 (국고보조) | 이양후(분권교부세) | | | | | | | 연평균 증가율 |
|----------|---------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|------------|
| | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 ¹⁾ | |
| 복지사업비(A) | 12,951 | 16,820 | 19,201 | 22,268 | 26,200 | 28,134 | 30,019 | 33,453 | 14.4 |
| 분권교부세(B) | 6,107 | 5,531 | 6,955 | 7,955 | 9,518 | 8,507 | 9,509 | 10,582 | 8.2 |
| 비중(B/A) | 47.2 | 32.9 | 36.2 | 35.7 | 36.3 | 30.2 | 31.7 | 31.9 | |
| 지방비(C) | 6,844 | 11,289 | 12,246 | 14,313 | 16,682 | 19,627 | 20,510 | 22,872 | 18.6 |
| 비중(C/A) | 52.8 | 67.1 | 63.8 | 64.3 | 63.7 | 69.8 | 68.3 | 68.1 | - |

주: 1) 2011년은 구조조정으로 67개 사업에서 52개 사업으로 축소

자료: 행정안전부 내부자료

분권교부세사업은 지방이양사무로서 지방자치단체에 주어지는 지방비 부담의 의무는 없음에도 불구하고, 국고보조사업이었던 당시의 지방비가 대부분 유지되고 있다는 것은 향후 보조금 제도 운영에 시사하는 바가 크다. 복지사업은 재원흐름의 유연성이 매우 제한적인 특성을 가지고 있다. 일단, 사업이 수행되고 나면 복지재원 수급규모나 대상을 조정하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 포괄보조금 대상 사업은 보조금 대상 사업 내에서 우선순위를 조절할 수 있어야 한다. 자치단체가 사업간 통폐합이나 기획

이 자유로울 수 있어야 함을 의미한다. 그러나, 복지사업의 경우 재원을 부담하는 자치단체가 재정효율화 관점에서 사업의 우선순위를 결정하는 것은 구조적으로 불가능하다. 주민의 복지욕구에 따라 사업우선순위가 결정되며, 수혜자는 기존에 진행 중인 복지혜택을 기대하고 있으므로 자치단체는 법적 의무가 없는 '지방비부담'을 줄이지 못하고 있는 실정이다. 따라서 분권교부세 내 복지사업의 경우 포괄보조금제도로 변환하였으나 실질적으로는 '국고보조금'적으로 운영되는 양상이 지속될 것으로 보인다. 이상의 사회복지사업의 경직성에 따라 분권교부세(국고보조) 내 비복지사업 분야의 비중은 도입 전년도 당시 37.4%의 비중을 차지하였으나 점차 줄어 2011년 현재 27.4%로 꾸준히 감소하고 있는 추세이다. 지방비 매칭을 포함한 총사업비 비중에서도 비복지분야는 2004년 당시 42.2%에서 꾸준히 감소하여 2011년 32.1% 수준이다. 복지사업의 특성상 재정효율화가 쉽지 않은 면이 있으므로, 비복지사업 분야 운영의 재정효율화가 지속적으로 시도된 것으로 볼 수 있다. 그러한 관점에서 볼 때, 지난 7년에 걸친 비복지분야의 점진적인 감소는 당초의 포괄보조금 도입에 따른 재정효율화 관점에서는 소기의 성과를 이루었다고 볼 수 있다.

〈표 II-26〉 사회복지 대 비사회복지 비중 변화

(단위: 억원, %)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 분권교부세 | 9,755 | 8,454 | 10,065 | 11,387 | 13,784 | 12,305 | 13,187 | 14,573 |
| 사회복지 | 6,107 | 5,531 | 6,955 | 7,955 | 9,518 | 8,507 | 9,509 | 10,582 |
| 비사회복지 | 3,648 | 2,923 | 3,110 | 3,432 | 4,266 | 3,798 | 3,678 | 3,991 |
| (비중) | 37.4 | 34.6 | 30.9 | 30.1 | 30.9 | 30.9 | 27.9 | 27.4 |

자료: 행정안전부 내부자료

라. 기타 자체사업과 가용재원 규모

분권교부세 도입 당시 복지사업의 지방이양에 따른 사회복지사업 축소(Underprovision of public goods)에 대한 문제 제기가 있었다. 지방이양사

업에 따른 재정압박의 영향이 자체사업 부문 감소로 이어질 수 있는 우려 때문이었다. 자체사업부문의 현황을 살펴보면, 우리나라의 지난 7년여 간 분권교부세 사업규모에서는 우려와 달리 복지관련 사업의 예산탄력성이 비교적 안정적임을 보여주고 있다.⁵⁾ 기능별 자체사업 비중에서는 사회복지 예산의 자체사업 비중은 거의 감소하지 않은 반면, 기타 자체사업 비중은 꾸준히 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이는 또한 지방자치단체가 재정효율화를 위한 복지 외 사업을 축소시켜 왔음을 보여주고 있으며, 지방자치단체의 재정수요 우선순위를 가늠케 한다. [그림 II-12]에서 볼 수 있듯이, 2008년 대비 2012년 기능별 지출 비중은 복지분야의 경우 15.6%에서 26.4%로 약 10.8%포인트 증가하였으며, SOC와 일반공공행정의 경우 각각 약 6.2%포인트, 3%포인트 증가한 것으로 나타나고 있다.

〈표 II-27〉 기능별 자체사업 비중

(단위: 조원, %)

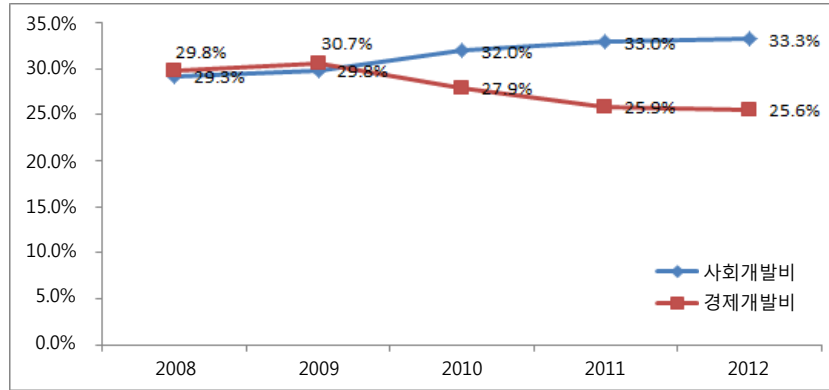
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 총지출(총계기준) | 161.2 | 178.1 | 183.2 | 185.5 | 198.9 |
| 경제개발 자체사업 | 21.8 (13.52) | 23.6 (13.25) | 20.0 (10.93) | 17.9 (9.63) | 18.7 (9.41) |
| 사회복지 자체사업 | 5.3 (3.3) | 5.7 (3.2) | 6.0 (3.3) | 5.8 (3.1) | 6.1 (3.0) |
| 문화및관광+교육자체사업 | 10.0 (6.23) | 11.6 (6.52) | 12.0 (6.56) | 12.1 (6.55) | 13.1 (6.59) |
| 기타 자체사업(예비비포함) | 31.3 (19.40) | 33.0 (18.53) | 31.9 (17.43) | 31.5 (16.97) | 34.3 (17.26) |

주: 자치단체예산개요 '경제개발=수송및교통+국토및지역개발+농림해양수산, 사회복지=사회복지+보건, 기타=일반공공행정+공공질서및안전+환경보호+산업및중소기업+과학기술+예비비 기타'

자료: 『자치단체예산개요』, 각 연도

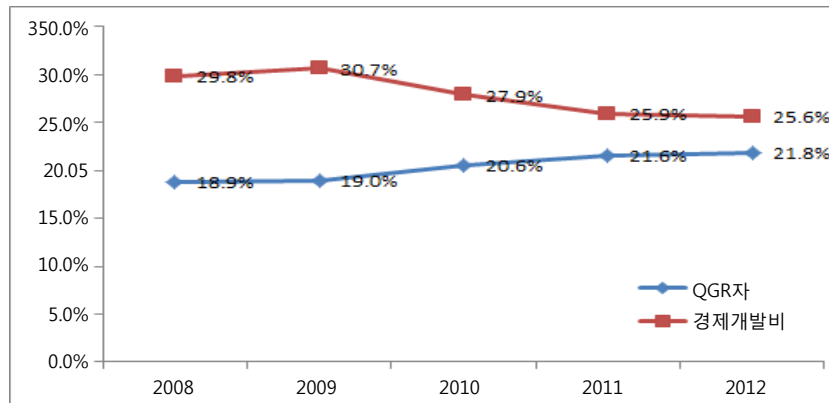
5) 조기현(2007)은 사회보장비의 소득탄력성이 높아 지방세입 여건이 악화되면 비사회복지사업보다 사회복지사업에 대한 세출 삭감 가능성이 우선적으로 나타날 것이라는 우려를 제기한 바 있다.

[그림 II-10] 사회개발 관련 지출과 경제개발 관련 지출비중 변화



주: 사회개발비=교육및문화+사회복지+보건
 자료: 『자치단체예산개요』, 각 연도

[그림 II-11] 사회복지비 항목과 경제개발 관련 지출비중 변화



자료: 『자치단체예산개요』, 각 연도

한편, 우리나라 자치단체의 분야별·기능별 재정지출 규모에서는 자치단체의 재원우선순위를 살펴볼 수 있다. <표 II-28>의 분야별 예산규모를 살펴볼 때, 사회복지지출 관련 시군구비 부담규모는 약 6조원이며, '국토 및지역개발' 분야는 6.4조원, '수송및교통'이 5.7조원이며, '농림해양수산' 역시 4.4조원에 달하는 규모이다. 이들 재원은 2008년 대비 절대규모에서도 감소하는 것으로 나타나고 있다. 재원규모 면에서 '문화및관광'은 3.5조

원이고 '환경보호'는 8.5조원 정도이며 절대규모는 증가하는 추세로 나타나고 있다. 그러나, 일반공공행정비의 경우 약 5.7조원으로서 복지재원 정도에 이르는 재원규모임을 알 수 있다. 2008년 대비 2012년의 일반공공행정의 경우, 시군구비는 약 5.1조원에서 5.7조원으로 증가했으며, 시도비의 경우에는 5.7조원에서 6.9조원으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 일반공공행정 분야의 재정지출 절대규모나 비중 면에서 자체적인 재정부담 완화 노력이 두드러지지 않는 것은 의외로 해당한다.

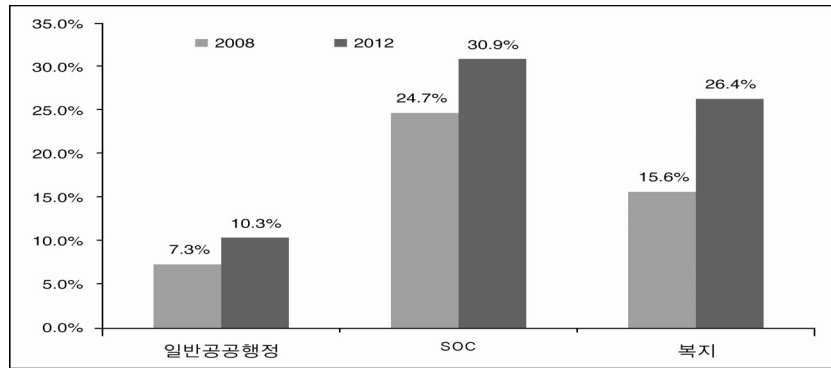
지방비 부담비율 면에서 살펴보면, 기초자치단체(시군구비)에서의 지방비 부담이 높은 사업은 '환경보호'와 '국토 및 지역개발'로 각각 55.1%와 51.3%에 달하는 규모이다(예비비와 기타 제외). 또한, 사회복지지출 관련 시군구비 전체 규모는 약 6조원 내외이며 전체 지방재정(151조원)에서 차지하는 비중은 4% 수준에 해당한다. 2009년 당시 자치구의 재정위기로 인하여 우리나라 기초자치단체의 개별 재정상황 점검 시 재원규모와 집행에 있어서 일관적인 기준으로 '가용재원' 규모가 정립되지 않았고, 같은 기준으로 적용하더라도 대부분 기초자치단체의 복지 관련 자체지출규모는 전체 예산 대비 2% 미만으로 나타났다.⁶⁾ 지방비부담 비율이 가장 높은 분야는 일반공공행정 분야이고, SOC(경제개발=수송및교통+국토 및지역개발+농림해양수산)는 74.9%, 복지 분야는 50% 수준이다. 복지 분야의 지방비부담 비율은 2008년 대비 2012년 다소나마 감소한 것으로 나타나고 있다. 전체적으로는 기능별 지출규모나 지방비부담으로 볼 때, 복지재원 확보를 위한 기타 재원의 효율화 과정이 가시적으로 나타나고 있다. 그러나, 한편으로는 시군구 단위 지방비부담 지출을 살펴본 바, 지출규모면에서 '환경보호'나 'SOC관련 분야', '일반공공행정'의 지방비부담 규모가 여전히 유지되고 있는 것으로 나타나 향후 비복지분야의 재정효율화가 이루어져야 함을 시사하고 있다.

6) 선행연구(김현아, 『지방 복지재정 현황』, 기획재정부 용역보고서, 2008(pp. 48~ 58).)에서는 2008년 당시 서울시 노원구, 전남 해남군, 경기도 동두천시, 부산 북구, 광주 북구를 대상으로 개별 자치단체의 실사를 통한 가용재원을 분석한 바 있다.

II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모 59

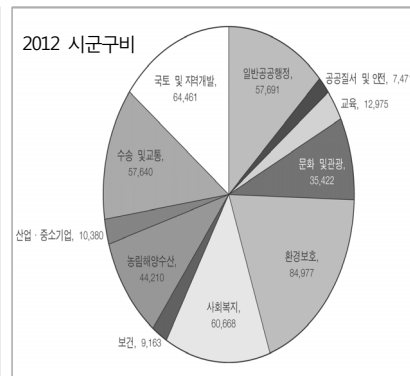
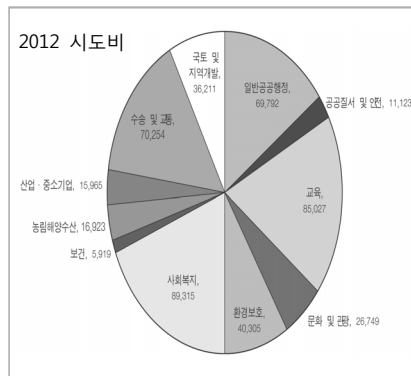
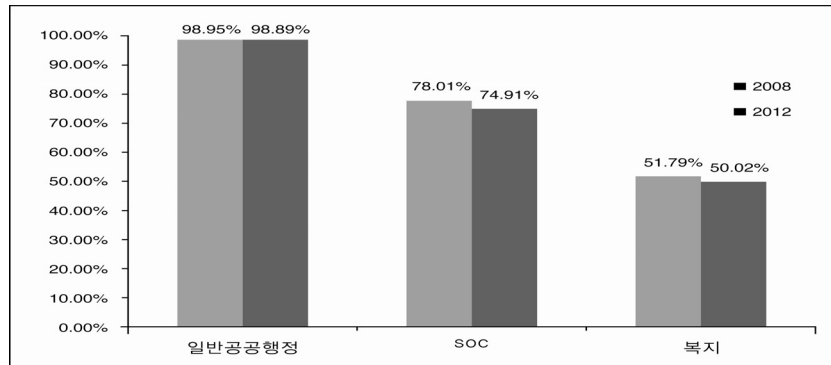
[그림 II-12] 2008년 대비 2012년 지방자치단체 기능별 지출 비중

(단위: %)



[그림 II-3] 2008년 대비 2012년 기능별 지출 지방비 부담 비중 변화

(단위: %)



〈표 II-28〉 2012년 분야별·재원별 구성비교

(단위: 억원, %)

| 구 분 | 계 | 국비 | 시도비 | 시군구비 | 기타 |
|-----------|-----------|---------|---------|---------|--------|
| 일반공공행정 | 128,920 | 1,434 | 69,792 | 57,691 | 3 |
| | | (1.1) | (54.1) | (44.7) | |
| 공공질서 및 안전 | 27,653 | 9,058 | 11,123 | 7,471 | |
| | | (32.8) | (40.2) | (27.0) | |
| 교육 | 98,201 | 199 | 85,027 | 12,975 | |
| | | (0.2) | (86.6) | (13.2) | |
| 문화 및 관광 | 74,441 | 12,270 | 26,749 | 35,422 | |
| | | (16.5) | (35.9) | (47.6) | |
| 환경보호 | 154,187 | 28,850 | 40,305 | 84,977 | 55 |
| | | (18.7) | (26.1) | (55.1) | |
| 사회복지 | 309,157 | 159,174 | 89,315 | 60,668 | |
| | | (51.5) | (28.9) | (19.6) | |
| 보건 | 20,825 | 5,744 | 5,919 | 9,163 | |
| | | (27.6) | (28.4) | (44.0) | |
| 농림해양수산 | 104,329 | 43,111 | 16,923 | 44,210 | 86 |
| | | (41.3) | (16.2) | (42.4) | |
| 산업·중소기업 | 32,514 | 6,167 | 15,965 | 10,380 | 2 |
| | | (19.0) | (49.1) | (31.9) | |
| 수송 및 교통 | 156,791 | 28,873 | 70,254 | 57,640 | 24 |
| | | (18.4) | (44.8) | (36.8) | |
| 국토 및 지역개발 | 125,744 | 25,054 | 36,211 | 64,461 | 19 |
| | | (19.9) | (28.8) | (51.3) | |
| 과학기술 | 5,149 | 148 | 4,921 | 80 | |
| | | (2.9) | (95.6) | (1.6) | |
| 예비비 | 30,566 | 11 | 8,630 | 21,925 | |
| | | (0.0) | (28.2) | (71.7) | |
| 기타 | 213,259 | 1,397 | 64,288 | 147,574 | |
| | | (0.7) | (30.1) | (69.2) | |
| (세출유보) | 29,212 | | | | 29,212 |
| 합 계 | 1,510,950 | 321,492 | 545,421 | 614,637 | 29,401 |

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항

1. 선행연구 분석

가. 복지재정 부담 증가로 인한 지방재정 악화

2007년 이후 지방자치단체 복지재정 부담이 증가되면서, 정부간 복지재정부담 관련 국내 선행연구는 다수 존재한다. 기존 연구결과들을 분류해보면, 우선 복지재정 부담 증가로 인한 지방재정 압박과 관련한 것과 국가재정과 복지재정 관점에서의, 우리나라 전체 복지재정지출 관점에서의 연구가 있다. 또한, 복지지출 성향 분석에서는 복지관련 재정지출이 정치적 변수화하는 과정 등을 소개하고 이에 대한 실증분석을 시도한 바 있다. 본 장에서는 본 연구와 관련이 있는 대표적인 선행연구들을 요약해보고자 한다.

서정섭(2011)은 주요국의 정부간 복지재정부담 사례를 소개하고, 이에 근거하여 우리나라 중앙정부와 지방자치단체의 복지재정지출 실태, 전망과 복지재정지출 증가로 인한 지방자치단체의 영향과 문제점을 검토하였다. 주요 분석결과로는 첫째, 분권교부세의 지방비부담 강화가 '재정지원 없는 위임명령(Unfunded Mandated)'으로 분류하여 중앙정부의 추가지원이 필요함을 설명하였다. 둘째, 지방비부담 비율이 적정하지 않아 '전국적으로 동일한 서비스(National minimum)'가 지원되어야 할 사업들이 그렇지 못하여 재정력이 낮은 단체가 부담해야 하는 '미적정 수준의 위임명령(Underfunded Mandates)'의 문제점을 지적하였다. 셋째, 자체사업 비중이 낮아지고 있는 점, 지방자치단체의 사회복지비 비중이 높아지는 추세에 대한 문제점 등을 설명하였다. 이에 대하여 중앙·지방간 사무재원 배분체계의 설정, 분권교부세 사업의 사업·재원 조정, 국고보조사업의

기준보조율 인상, 지방자치단체의 재정효율화 노력을 제안하였다.

최성은(2010)은 자치단체의 사회복지지출 부담과 관련한 재정부담의 문제점을 분석하는 데 있어서 '기초자치단체의 사회복지지출 격차'에 초점을 맞추었다. 2004년부터 2006년까지 기초자치단체의 지니계수를 이용하여 불평등도를 분석하여 2004년보다 2006년의 사회복지지출 격차가 심화되었고, 국고보조사업보다 자체사업 불평등도가 전반적으로 월등히 높게 나타나고 있음을 보여주었다. 또한, 광역시 자치구가 도 지역이나 특별시 자치구에 비해서도 재정압박이 심한 것도 보여주었다.

강혜규 외(2006)에서는 지방화 시대의 중앙·지방간 사회복지 역할분담방안을 선진국의 중앙·지방간 사회복지 역할 분담 사례를 통해 설명하고자 하였다. 230개 기초자치단체 대상 예산자료를 통해 광역 시도 및 시군구간 사회복지 재정 현황을 자세히 소개함으로써 지방자치단체의 복지재정 부담이 증가하고 있는 추세를 보여주고자 하였다. 주요 선진국의 사례에서는 복지부문 중앙·지방간 사무구분과 제도개편 사례도 설명하고 있다.

이재원(2007)은 사회복지분야 재정분담 적정화 방안을 위한 국고보조금제도 개편방향을 제시하였다. 지니계수 분석을 통하여 지방자치 실시 이후 10여년간 자치단체간 재정격차가 악화되었음을 보여주었다. 이에 대한 대안으로는 중앙·지방간 수직적 및 수평적 재정조정의 필요성을 제시한 바 있다. 특히, 국고보조금뿐만 아니라 국세와 지방세 배분 및 지방교부세 역할도 동시에 분석하여, 현재 나타나고 있는 지방재정의 어려움은 취약한 정부간 재정구조에서 비롯되었음을 지적하고 있다.

박인화(2010)는 국가재정에서 복지재정이 차지하는 비중이 빠르게 증가하고 있는 점에 착안하여 복지재정 운용 실태를 파악하고 재정효율성 제고를 위한 정책과제와 제도적 입법과제를 제안하였다. 국가재정 관점에서 복지재정의 문제점으로 제기되고 있는 것으로는 복지통계 작성기준이 모호한 점, 건강보험과 장기요양보험이 예산외로 운영되는 점 등을 제기하였다.

이채정(2011)은 사회복지분야의 국고보조사업 문제점 중 자치단체별 대응 지방비의 영향 요인 분석(재정자주도, 재정자립도, 사회복지비 비율,

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 63

사회복지대상자 비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율, 장애인연금 수급자 비율, 영유아보육료 수급자 비율 등)을 통한 기초자치단체 재정지출 추이를 살펴보았다. 특히 현행 '재정자주도'와 '사회복지지수'가 자치단체 대응 지방비 부담과는 관계가 없거나 대응 지방비 지출에 보다 큰 영향을 미침으로써 대응 지방비 부담에 따른 재정수준 격차 완화 효과를 기대하기 어렵다는 결론을 제시하고 있다.

나. 복지지출 성향 분석

사회복지정책 관점에서의 지출분석으로서 다수의 연구가 있으나 그 중 본 연구와 관련이 깊은 박고운·박병현(2007)을 들 수 있다. 분권교부세 실시 전후인 2003년부터 2006년까지 실증분석을 통해 제주도를 제외한 230개 기초자치단체를 대상으로 사회복지재정에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다. 사회복지예산비율과 1인당 사회복지비가 자치단체별로 유의미한 차이가 존재하며, 재정자립도가 높을수록 사회복지예산비율과 1인당 사회복지비는 음(-)의 관계가 있는 점, 전년도 사회복지예산이 당해년도 사회복지예산에 영향을 미치는 점증주의적 성격, 지방선거가 있는 해에 사회복지예산비율이 증가한 점 등이 주요 연구결과이다.

다. 예산 관점에서의 정부간 복지재정 사례

Baiker et al.(2011)에서는 미국 주정부 단계에서의 재정지출은 주정부 자체의 재정정책이나 복지정책이라기보다 연방정부의 재정정책 집행과의 연계성으로 해석하는 것이 타당하다고 설명하고 있다.⁷⁾ 이들은 지난 50년간 미국의 주정부 단계에서의 복지지출이 증가한 것은 연방정부 개입에 의한 것으로 이는 예산운영과 제도 변화에서 그 원인을 찾고자 하였다. 현재 미국의 복지지출을 Budget 관점과 Non-budget 관점(Regulation and

7) "Interpretation of state spending thus depends on understanding the extent to which that spending is compelled or incentivized by federal policies"

Mandates)으로 구분하여 설명하고 있으며, 특히, 주정부 복지지출에 연방 정부의 개입 타당성을 설명하며 이는 기존 국고보조금의 이론적인 근간이 되고 있는 '누출효과(Spillover effect)'에 대한 설명이 현대에 와서는(연방 주정부가 재정압박이 심해지고 있는) 달라져야 함을 밝힌 부분은 주목할 만하다. 만약, 지역간 누출효과가 존재한다면 분권 이후 공공재 공급은 과소공급 현상(underprovision)이 나타날 수 있으며, 이를 교정하기 위하여 연방정부는 주정부로의 보조금을 통하여 공공재 공급을 늘리게 되는데, 현실에서의 보조금 정책은 이러한 누출효과로 인한 것이라고 보기 어렵다는 것이다. 그러나 역시 연방정부의 주정부 개입(Rationals for intergovernmental intervention)에 있어서 '재분배'는 가장 중요한 근거로 설명하였다. 물론, 연방정부가 주정부를 거치지 않고 직접 복지사업을 할 수도 있으며, 이 과정에서 지역간 경쟁유도를 통한 지역의 정보가 반영되는 장점도 발휘될 수 있음도 설명하고 있다.

위의 논문이 시사하는 바는 현재 벌어지고 있는 주정부에서의 복지지출 관련 논의는 사실상 상위정부인 연방정부와의 재정부담 논의(negotiation)이며, 결국은 상위정부와 하위정부 간의 예산경쟁(budget fighting) 과정임을 설명하는 것이다. 이는 우리나라 사례에서도 복지정책으로서의 '영유아무상보육정책'이 결국엔 중앙과 지방의 재정부담 논의로 귀착된 사례를 연상시키게 하고 있다.

라. 본 연구와의 차이점

이상의 선행연구들에서는 최근 증가하고 있는 지방자치단체 사회복지 재정 압박에 주목하고 있으며, 이에 대한 개편 또한 국고보조금에 한하여 설명하고 있다. 주요 연구 결과를 요약하면, ① 자치단체 재정구조 개선을 위한 국고보조금 기준보조율 인상과 ② 지역간 격차 완화를 위한 차등보조율 개선방안이다. 특히, 지역간 격차에 대한 논의가 많은 부분을 차지하고 있는데 엄밀하게 보면, 상대적으로 지방교부세보다는 국고보조금 확대 폭이 커지게 되면, 지역간 격차가 심화되는 것은 예상 가능한 것이다.

이에 대해 본 연구는 국고보조금 기준보조율 인상과 차등보조율 개편안은 전체적인 이전재원 개편의 틀 속에서 살펴보는 것이 필요하다고 보고 있다. 복지재정에서 나타나고 있는 지방자치단체의 재정 증가 내용이나 속도 등은 지방자치단체 스스로가 결정할 수 있는 것이라기보다는 중앙정부와 국민의 재정수요 등에 의해 결정되는 것인 만큼, 국고보조금의 개선만으로는 정부간 재정부담 관련 문제를 풀기 어렵기 때문이다. 또한, 지금의 복지재정 압박은 기존의 정부간 재정구조에서 비롯된 만큼, 복지지출 추세뿐만 아니라 기타 부분의 재정지출 패턴도 동시에 보는 것이 필요하여 복지지출 이외의 주요 재정지출 부분도 살펴보고자 한다.

아울러, 주로 미국 자료에 의존하고 있는 정부간 예산운영 관점에서의 선행연구는 정부간 복지재정 부담 논의에 대한 새로운 시각을 제시하고 있다. 구체적인 개선방안과의 연계성은 낮지만, 상위정부가 하위정부로의 재정개입을 통한 복지재정지출 관리가 갖고 있는 특성과 장단점 등을 설명함으로써 향후 중앙·지방간 복지재정 부담 논의가 교과서적으로만 논의되지 않고 복잡한 현실(재정위기, 제도적 변화 등)을 반영할 수 있도록 한 점은 흥미로운 시사점이다(Baicker et al., 2011). 그 밖에 연성예산제약으로 인한 하위정부의 재정책임성 약화 문제를 분석하는 데 있어서, '이전재원을 통한 재정위험 분산'에 대한 시각도 살펴보고자 하였다(Buettner(2002) 등). 본 연구에서는 이들 선행연구에서의 연구결과를 참고하여 추가 시사점을 도출하고자 하며, 논의되고 있는 초점을 축소하여 관련 자료를 살펴보고자 한다.

2. 주요 쟁점사항

가. 국고보조금 기준보조율 증가

질문 1: 중앙·지방간 복지재원 부담에 있어서 지방으로의 재정지원이 증가해야 하는가?

이상에서의 논의는 지방자치단체의 복지지출 규모의 '증가율'에 대한 것이었고, 기존의 관련 선행연구에서도 2005년 이후 증가하고 있는 추세에 집중하고 있다. 그러나 이른바 '기저효과'로 인하여 절대규모가 작은 부분에서의 증가율은 정확한 정책적 함의를 갖기 어렵다. 국고보조금의 기준보조율 증가에 대한 논거는 '국비부담 증가'로 요약할 수 있다. 첫째, 복지 확대의 불가피성에 따른 것으로 이른바 최저국민수준(National minimum)에 해당하는 사업들의 경우 국비부담의 타당성이 인정된다는 것이다. 서정섭(2011)에서는 주요국의 해외사례를 통한 중앙정부의 복지 부담 증가가 제시된 바 있다.⁸⁾ 둘째, 현재 지방재정 압박의 주원인은 국고보조사업뿐만 아니라 자체 복지사업에 있는데 이를 완화시키기 위해서는 국비 지원이 대폭 증가해야 한다는 것이다. 주로 분권교부세를 대상으로 한 사회복지정책 연구 중 다수의 주장이 이에 해당하며,⁹⁾ 또한, 최근 가장 논란이 되고 있는 영유아 보육에 대한 국비부담의 증가에 대한 논거도 사실상 국고보조율을 전체적으로 증가시켜야 한다는 주장이다.

위의 두 논거는 복지사업 자체의 확대에만 초점을 맞춘 것이다. 원론적으로는 거시경제적 상황에 따른 전체 국가재정 상황과 기존 정부간 재정 관계에 따른 자치단체 재정구조적 취약성과 연계하여 진단하는 것이 타당하다. 현재의 지방재정 압박 상황은 복지수요로 촉발되었지만, 정부간 재정구조가 보다 더 큰 원인이라면 복지 분야에서의 문제를 해결하더라도 교육 분야 등 기타 분야에서도 똑같은 상황이 되풀이될 수밖에 없음을 염두에 두고자 한다.

8) 주요 국가별 국비·지방비 부담 사례에 대해서는 다음 절에서 자세히 다루기로 한다.

9) 서상범·홍석자(2010), 장덕희(2010), 김수영·성향숙(2010) 등 외 다수

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 67

〈표 Ⅲ-1〉 보건복지부 대상 사업의 기준보조율 현황

(단위: %)

| 순번 | 사업 | 기준보조율 | 비 고 |
|----|------------------------|------------------|---|
| 1 | 지방의료원 기능 강화 | 50 | |
| 2 | 선천성대사이상검사 및 소아 환자 관리 | 서울: 30 지방: 50 | |
| 3 | 한센환자 보호시설 운영 | 서울: 50 지방: 70 | |
| 4 | 한센양로자 지원 | 50 | |
| 5 | 국가예방접종 실시 | 서울: 30 지방: 50 | |
| 6 | 지역아동센터 운영 | 서울: 30 지방: 50 | 차등보조 |
| 7 | 기초생활보장수급자 생계급여 | 서울: 50 지방: 80 | 차등보조 해당회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%포인트 이상 나. 사회복지비지수가 20미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%포인트 인하 |
| 8 | 기초생활보장수급자 주거급여 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 9 | 기초생활보장수급자 자활급여 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 10 | 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 11 | 기초생활보장수급자 교육급여 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 12 | 기초생활보장수급자 의료급여 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 13 | 부랑인시설 운영 | 서울: 50 지방: 70 | |
| 14 | 장애인 의료비, 장애인 자녀 학생비 지원 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 15 | 장애수당·장애아동수당 | 서울: 50 지방: 70 | |

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

(단위: %)

| 순번 | 사업 | 기준보조율 | 비 고 |
|----|------------------------|-----------------------------------|--|
| 16 | 영유아보육사업 지원 | 서울: 20 지방: 50 | 차등보조 해당회계연도의 전전년도 최중예산에서 가. 사회복지비지수가 25이 상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단 체는 10%포인트 이상 나. 사회복지비지수가 20미 만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단 체는 10%포인트 인하 |
| 17 | 저소득 한부모가족 지원 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 18 | 사회복지시설 및 장비지원 | 50 | 재가노인복지설 수·보수 제외 용지매입비 제외 |
| 19 | 어린이집 기능 보강 | 50 | 「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증 축·개축만 해당(용지매입 비 제외) |
| 20 | 화장시설·봉안시설·자연장지· 화장로 | 70 | |
| 21 | 긴급복지지원 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 22 | 가사간병방문서비스사업 | 서울: 50 지방: 70 성장촉진지역: 80 | |
| 23 | 아동통합서비스 지원·운영 | 서울: 사업비의 3분의 2 지방: 100 | |
| 24 | 장애인활동 지원 | 서울: 50 지방: 70 | |

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 69

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

(단위: %)

| 순번 | 사업 | 기준보조율 | 비 고 |
|----|----------------|-----------------------------------|-----|
| 25 | 산모·신생아 도우미 지원 | 서울: 50 지방: 80 | |
| 26 | 지역사회서비스 투자사업 | 서울: 50 지방: 70 성장촉진지역: 80 | |
| 27 | 농어촌보건소 등 이전·신축 | 사업비의 3분의 2 | |

자료: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항 별표 1 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율을 한국조세연구원에서 재정리, 2012.

나. 지역간 불평등도 완화를 위한 차등보조율 개편논의

질문 2: 현재의 국고보조금 내 차등보조율 개편과 확대의 필요성은?

지방 관련 중요한 이슈인 복지서비스의 지역간 불균등 현상에 대한 최근의 논의에서는 2004년 이후 사회복지지출의 불평등도가 심화되고 있음을 다수의 연구에서 보여주고 있다(이채정(2011), 최성은(2010) 등). 이에 대한 개선방안으로는 기존 '차등보조율'의 전면적인 확대가 요구되고 있다. 차등보조율의 정책 근거는 기존 기준보조율의 서울과 지방의 격차에서 나아가 자치단체별 재정력이 다름을 인정하여 '잘 사는 자치단체와 상대적으로 열악한 자치단체' 간의 보조율을 차등 지원하는 것을 의미한다.¹⁰⁾ 이는 자치단체마다 실질적인 가용재원 규모가 다르다는 것을 의미

10) 현행 법률에서는 「보조금의 관리에 관한 법률」 제9조에서는 '보조금의 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율의 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우, 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 예산계상신청 및 예산편성에 있어서 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고고조율은 대통령령으로 정한다.'고 적시하고 있다(전문개정 2011.7.15 기준). 그리고 제10조에서는 '차등보조율의 적용'에 대한 기준과 대상외사업 등을 제시하고 있다.

하는 것이므로 어떤 자치단체들이 어느 정도 다른지에 대한 정책적 해석에 따라 차등보조율의 적용은 매우 달라질 수 있음을 의미한다. 국회예산정책처(이채정(2012), p. 12)에서 정리한 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조 사업현황을 기준으로 살펴보면, 서울·지방간 상이한 기준보조율이 적용되고 있는 44개의 사업 중 13개 사업이 차등보조율 적용대상인 것으로 나타났다. 이는 2011년의 전체 국고보조사업의 수가 146개인 점을 감안하면 복지분야 국고보조사업 중 약 31.2% 정도가 서울과 지방에 적용되는 기준보조율이 상이하며, 그 중에서 8.9% 정도가 차등보조율 적용대상임을 보여준 바 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조사업

(단위: 개)

| 차등보조율 적용 여부 | 사업 수 | 비고 |
|-------------|------|---------------------------|
| 적용 | 13 | 생계급여, 자활소득공제, 영유아보육료 지원 등 |
| 미적용 | 31 | 긴급복지, 장애인연금, 차상위계층 양곡할인 등 |
| 계 | 44 | |

자료: 보건복지부자료를 국회예산정책처가 재정리한 것을 수정하여 재인용(2011)

〈표 Ⅲ-3〉 2010년도 보건복지부 사회복지분야 국고보조사업

(단위: 백만원, %)

| 보조사업명 | 예산액 | 교부액 | 집행액 | 보조비율 | 보조방식 | 차등보조 여부 |
|------------|------------|------------|------------|----------------|------|---------|
| 소 계 | 13,711,288 | 13,699,442 | 13,477,027 | | | |
| 생계급여 | 2,449,192 | 2,449,192 | 2,449,192 | 40~90 | 경상보조 | 차등 |
| 주거급여 | 562,824 | 562,824 | 562,824 | 40~90 | 경상보조 | 차등 |
| 교육급여 | 120,406 | 120,406 | 120,406 | 40~90 | 경상보조 | 차등 |
| 해산장제급여 | 15,350 | 15,350 | 15,350 | 40~90 | 경상보조 | 차등 |
| 차상위계층 양곡할인 | 110,766 | 110,766 | 110,766 | 기초100 차상위80 | 경상보조 | |

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 71

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

(단위: 백만원, %)

| 보조사업명 | 예산액 | 교부액 | 집행액 | 보조비율 | 보조방식 | 차등보조여부 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------|------|--------|
| 의료급여 | 3,498,701 | 3,498,701 | 3,498,701 | 50~80 | 경상보조 | 차등 |
| 긴급복지 | 57,912 | 57,912 | 50,294 | 80 (서울 50) | 경상보조 | |
| 자활사업 | 398,266 | 374,866 | 352,310 | 40~90 | 경상보조 | 차등 |
| 입양장애아동양육지원 | 1,194 | 1,194 | 1,133 | 40/70 | 경상보조 | |
| 입양수수료지원 | 1,646 | 1,541 | 1,446 | 40/70 | 경상보조 | |
| 가정위탁아동상해보장 | 919 | 909 | 647 | 50/70 | 경상보조 | |
| 아동발달지원계좌 | 6,300 | 6,245 | 5,543 | 서울 40 지방 70 | 경상보조 | |
| 장애수당지급 | 201,792 | 201,792 | 199,187 | 서울 50 지방 70 | 경상보조 | |
| 장애인의료비지원 | 13,251 | 13,251 | 13,089 | 서울 50 지방 80 | 경상보조 | |
| 장애인자녀학비지원 | 1,021 | 1,021 | 837 | 서울 50 지방 80 | 경상보조 | |
| 장애인등록진단비지원 | 90 | 90 | 77 | 서울 30 지방 50 | 경상보조 | |
| 부랑인시설기능보강 | 1,500 | 1,500 | 1,495 | 50~50 | 자본보조 | |
| 기초노령연금지급 | 2,720,172 | 2,687,772 | 2,679,275 | 40~90 | 경상보조 | |
| 산모신생아도우미지원 자치단체경상보조 | 24,400 | 24,400 | 27,147 | 서울 50 지방 80 | 경상보조 | |
| 지방보육정보센터운영 | 1,640 | 1,640 | 1,627 | 서울 20 지방 50 | 경상보조 | |
| 보육시설종사자보수 교육 | 1,248 | 1,248 | 1,193 | 10~60 | 경상보조 | 차등 |
| 보육돌봄서비스 | 349,528 | 378,424 | 377,052 | 10~60 | 경상보조 | 차등 |
| 보육시설미이용아동 양육지원 | 65,664 | 36,047 | 33,828 | 10~60 | 경상보조 | 차등 |
| 지역사회서비스투자 사업 | 110,000 | 110,000 | 95,707 | 50~80 | 경상보조 | |

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

(단위: 백만원, %)

| 보조사업명 | 예산액 | 교부액 | 집행액 | 보조비율 | 보조방식 | 차등보조여부 |
|-------------------|---------|---------|---------|-----------------|------|--------|
| 아동청소년통합서비스 지원 | 29,800 | 29,650 | 26,079 | 서울 67 지방 100 | 자본보조 | |
| 자활지원센터운영지원 | 1,814 | 1,814 | 1,814 | 서울 50 지방 70 | 경상보조 | |
| 자활소득공제 | 20,988 | 23,545 | 21,948 | 40~90 | 경상보조 | 차등 |
| 근로능력있는수급자의 탈수급지원 | 24,887 | 15,730 | 10,814 | 40~90 | 경상보조 | 차등 |
| 가사간병방문도우미 사업 | 13,624 | 24,324 | 22,989 | 50~80 | 경상보조 | |
| 아동시설기능보강 | 3,997 | 3,997 | 2,815 | 50 | 자본보조 | |
| 요보호아동그룹형태 보호 | 5,389 | 5,389 | 5,234 | 40 | 경상보조 | |
| 입양아동 양육수당 지원 | 4,600 | 6,236 | 6,070 | 40/70 | 경상보조 | |
| 입양·가정위탁 심리치료 지원사업 | 300 | 300 | 300 | 50/70 | 경상보조 | |
| 방과후돌봄서비스 | 93,244 | 93,231 | 90,907 | 30/70 | 경상보조 | |
| 중증장애인연금 | 147,414 | 147,414 | 142,832 | 서울 50 지방 70 | 경상보조 | |
| 장애인보조기구지원 | 1,309 | 1,309 | 1,213 | 50~80 | 경상보조 | |
| 여성장애인지원사업 | 640 | 640 | 640 | 80 | 경상보조 | |
| 장애인사회활동지원 | 133,433 | 139,368 | 137,833 | 서울 50 지방 70 | 경상보조 | |
| 부랑인 복지지원 | 20,101 | 20,101 | 19,055 | 50~70 | 경상보조 | |
| 사회복지통합정보망 구축및운영 | 752 | 432 | 432 | 50 | 경상보조 | |
| 지역거점병원공공성 강화 | 600 | 600 | 334 | 100 | 경상보조 | |
| 지역거점병원공공성 강화 | 31,342 | 31,342 | 27,185 | 50 | 자본보조 | |
| 보육시설지원 | 55,093 | 55,093 | 47,843 | 10~60 | 경상보조 | 차등 |

III. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 73

〈표 III-3〉의 계속

(단위: 백만원, %)

| 보조사업명 | 예산액 | 교부액 | 집행액 | 보조비율 | 보조방식 | 차등보조 여부 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------------|------|---------|
| 중증장애인자립생활 지원 | 1,500 | 1,500 | 1,491 | 국비 40 지방 60 | 경상보조 | |
| 장애아동가족지원 | 50,761 | 44,826 | 38,095 | 국비 70 지방 30 | 경상보조 | |
| 노인일자리사업 지원 | 135,131 | 135,131 | 133,720 | 서울 30 그 외 50 | 경상보조 | |
| 영유아보육료 지원 | 1,632,204 | 1,632,204 | 1,620,669 | 10~60 | 경상보조 | 차등 |
| 장애인복지시설 기능보강 | 37,459 | 37,066 | 25,786 | 30~50 | 경상보조 | |
| 장애인일자리지원 | 19,888 | 19,888 | 17,921 | 서울 30 지방 50 | 경상보조 | |
| 노인돌봄서비스 | 88,494 | 88,494 | 87,155 | 서울 50 지방 70 | 경상보조 | |
| 아이돌보미지원사업 | 19,705 | 19,705 | 19,705 | 서울 30 지방 70 | 경상보조 | |
| 지방건강가정지원센터 운영지원 | 7,058 | 7,058 | 7,058 | | 경상보조 | |
| 노인요양시설확충 | 58,632 | 58,548 | 35,615 | 50 | 자본보조 | |
| 노인단체 지원 | 41,065 | 41,065 | 41,065 | 서울 20 지방 50 | 경상보조 | |

자료: 기획재정부(2010), 『결산개요』; 보건복지부, 『국고보조사업 결산내용』

이상의 현황을 바탕으로 한 우리나라 국고보조금의 차등보조에 대한 학계와 연구기관들의 의견은 다음과 같다(구인회(2010), 임성일(2008), 박완규(2012), 김태일(2012) 등). 우선, 차등보조의 적용 여부를 결정하는 기준인 '사회복지비 지수'와 '재정자주도'에 의존하고 있는데 이 기준이 불분명하다는 점과, 기준을 보다 정교하게 개선하여 '차등보조의 전면적인 확대'가 제시되고 있다.¹¹⁾ 기존 제도의 효과를 평가한 최근의 연구

11) 국회예산정책처(2012, p. 30)는 현행 차등보조율 적용 기준인 재정자주도와

결과(김태일(2012))에서는 2008년 차등보조율 시행 이후 대상 자치구의 사례를 들어 기초생활보장예산과 보육예산 변화를 분석한 바 있다. 결론은 인상보조율이 적용된 취약한 자치구의 경우 부유한 자치구에 비하여 국비와 시도비 비중이 증가하였고, 반대로 자체재원 비중이 감소한 것으로 나타났다. 서울시의 자치구를 대상으로 본 결과 차등보조율 효과가 나타나고 있음을 보여준 결과이다. 반면, 임소영(2012)은 차등보조율 시행 이후, 3가지의 불평등지수로 본 자체부담비율, 재정력지수, 재정력 대비 시도비 비율의 형평화 정도가 모두 악화된 것으로 분석한 바 있다.

그러나, 차등보조율 제도는 해당 자치단체의 가용재원 여부를 정확히 파악할 수 있을 때 그 효과가 분명할 수 있다. 사회복지예산 비중을 자치단체별 자료로 살펴보면, 자치단체 '체급별'로 다양하게 나타나고 있음을 알 수 있고, 따라서 체급별 가용재원 규모도 다르게 나타나고 있다. 광역시를 제외하고는 자치단체의 67% 정도가 30% 내외의 복지예산 비중임을 알 수 있다.¹²⁾ 물론, 매년 30% 내외의 복지예산 비중인 자치단체의 수는 줄고 있는 추세이다. 체급별 자치단체 가용재원 파악의 의미는 기타 재정지표에서도 나타나고 있다. 재정자립도는 자치단체별 자체수입에 해당하며, 재정자주도는 실질적인 자율재량으로 사용가능한 재원이 어느 정도인가를 보여주는 지표에 해당한다. 자체재원(=지방세+세외수입) 비중인 재정자립도의 경우, 시군구별 격차가 분명하게 나타나고 있는 반면, 교부세 배분 이후의 재정자주도는 80% 내외의 재정력을 보이고 있다. 다만, 자치구의 경우, 2007년 이후 재정자주도 비중이 10%포인트 이상 낮아지고 있음을 알 수 있다. 따라서 자치구의 사무가 대부분 복지사무인 점, 교부세 비중이 상대적으로 낮은 점 등에서 이미 복지지출 증가에 따른 자치구의

사회복지비 비율이 기초지방자치단체의 지방비의 결정 요인이 아닌 것으로 보았고, 그 밖의 사회복지분야 관련 지수 반영의 필요성을 제시한 바 있다.

12) 개별 자치단체 자료를 분석한 선행연구(김현아, 2009)에서는 2004년부터 2007년까지의 자체사업 예산 비율에서 광역시 자치구의 경우를 제외하고는 전체 자체사업 대비 복지 자체사업 비중이 20% 이상 나타나지 않았다. 또한, 전체 예산 중 사회복지 관련 자체사업 비중은 2007년 당시 2%, 2008년 이후로는 3% 내외로 나타난 바 있다.

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 75

재정부담 증가는 예견되었다고 볼 수 있다. 최근 나타나고 있는 복지재정 수요 증가가 결국은 우리나라의 지방재정의 구조적 취약성을 재확인하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 결론적으로, 전체 자치단체 평균을 전제로 한 가용재원 파악보다는 시도별, 시군구별 체계적인 가용재원 파악이 선행되어야 함을 강조하고자 한다.

〈표 Ⅲ-4〉 일반회계에서 사회복지가 차지하는 비중의 분포

(단위: %, 개)

| 구 분 | 합 계 | 구성비 | 시·도 | 시 | 군 | 자치구 |
|-----------|-----|-----|-----|----|----|-----|
| 합 계 | 244 | 100 | 16 | 74 | 85 | 69 |
| 10% 미만 | 1 | 0 | - | - | 1 | - |
| 10~20% 미만 | 86 | 35 | 1 | 12 | 73 | - |
| 20~30% 미만 | 78 | 32 | 13 | 49 | 11 | 5 |
| 30~40% 미만 | 30 | 12 | 2 | 13 | - | 15 |
| 40~60% 미만 | 21 | 9 | - | - | - | 21 |
| 60% 이상 | 28 | 12 | - | - | - | 28 |

자료: 『2012 자치단체 예산개요』

〈표 Ⅲ-5〉 연도별 재정자주도 추이(당초예산)

(단위: %)

| 연도별 | 전국평균 (순계규모) | 특별시 광역시 (총계규모) | 도 (총계규모) | 시 (총계규모) | 군 (총계규모) | 자치구 (총계규모) |
|------|----------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 2008 | 79.5 | 82.0 | 50.7 | 72.0 | 64.8 | 63.1 |
| 2009 | 78.9 | 81.2 | 49.5 | 71.5 | 64.6 | 61.8 |
| 2010 | 75.7 | 76.3 | 46.0 | 69.1 | 62.2 | 57.9 |
| 2011 | 76.7 | 78.5 | 47.5 | 68.7 | 62.7 | 56.2 |
| 2012 | 77.2 | 79.2 | 49.2 | 68.4 | 62.9 | 55.6 |

자료: 『2012 자치단체 예산개요』

〈표 Ⅲ-6〉 연도별 재정자립도 추이(당초예산)

(단위: %)

| 연도별 | 전국평균 (순계규모) | 특별시 광역시 (총계규모) | 도 특별자치도 (총계규모) | 시 (총계규모) | 군 (총계규모) | 자치구 (총계규모) |
|------|----------------|----------------------|----------------------|-------------|-------------|---------------|
| 2008 | 53.9 | 71.8 | 34.8 | 40.7 | 17.2 | 37.1 |
| 2009 | 53.6 | 72.7 | 33.3 | 40.7 | 17.8 | 37.3 |
| 2010 | 52.2 | 68.3 | 31.6 | 40.0 | 18.0 | 35.4 |
| 2011 | 51.9 | 68.6 | 33.0 | 38.0 | 17.0 | 36.6 |
| 2012 | 52.3 | 69.1 | 34.8 | 37.1 | 16.4 | 36.0 |

자료: 『2012 자치단체 예산개요』

〈표 Ⅲ-7〉 일반회계 자치단체별 구조별 세출예산 구성

(단위: %)

| | 특별시 | 광역시 | 도 | 특별자치도 | 시 | 군 | 구 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 일반공공행정 | 11.6 | 7.6 | 10.7 | 12.2 | 7.6 | 6.1 | 6.7 |
| 공공질서및안전 | 1.5 | 1.9 | 6.0 | 4.1 | 1.7 | 2.9 | 0.8 |
| 교육 | 35.3 | 18.7 | 23.4 | 1.7 | 2.2 | 1.1 | 1.7 |
| 문화및관광 | 4.1 | 9.4 | 3.5 | 7.5 | 6.9 | 7.0 | 2.4 |
| 환경보호 | 4.5 | 4.0 | 0.4 | 4.6 | 6.1 | 6.8 | 3.9 |
| 사회복지 | 13.0 | 5.5 | 1.9 | 11.5 | 26.8 | 17.1 | 41.9 |
| 보건 | 1.9 | 1.0 | 1.3 | 1.2 | 1.9 | 1.9 | 2.5 |
| 농림해양수산 | 0.1 | 1.7 | 7.7 | 17.8 | 8.8 | 21.6 | 0.9 |
| 산업중소기업 | 2.6 | 7.0 | 3.5 | 3.8 | 2.3 | 1.8 | 0.6 |
| 수송및교통 | 4.5 | 18.9 | 13.5 | 13.8 | 9.7 | 5.2 | 2.1 |
| 국토및지역개발 | 5.3 | 6.5 | 3.8 | 3.1 | 7.4 | 10.1 | 2.5 |
| 과학기술 | 0.0 | 0.5 | 0.6 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 예비비 | 1.8 | 2.2 | 3.3 | 1.0 | 2.0 | 2.0 | 1.2 |
| 기 타 | 13.8 | 15.2 | 20.4 | 17.7 | 16.7 | 16.3 | 32.9 |
| 합 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

자료: 『2012 자치단체 예산개요』, p. 19

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 77

〈표 Ⅲ-8〉 사회복지분야 국고보조사업의 지방비 부담 비율

(단위: %)

| 사업명 | 특별시·광역시 | | 도 | |
|--|---------|------|------|------|
| | 시 | 구 | 도 | 시·군 |
| 생계급여, 주거급여, 영유아보육사업 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우 | 70 | 30 | 70 | 30 |
| 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우 | 30이상 | 70이하 | 30이상 | 70이하 |
| 장애인복지시설 기능 보강, 보육시설 기능 보강 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| 부랑인보호시설 기능 보강 | 100 | 0 | 50 | 50 |
| 급성전염병관리 | 100 | 0 | 100 | 0 |

자료: 「지방재정법시행령」 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 규칙 등에 관한 규칙 별표

〈표 Ⅲ-9〉 기초노령연금 차등보조율

(단위: %)

| 구 분 | 노인인구비율 ¹⁾ | | | |
|---------------------|----------------------|----------|--------|----|
| | 14% 미만 | 14 ~ 20% | 20% 이상 | |
| 재정자주도 ²⁾ | 90% 이상 | 40 | 50 | 60 |
| | 80 ~ 90% | 50 | 60 | 70 |
| | 80% 미만 | 70 | 80 | 90 |

주: 1) 전체인구수 대비 65세이상 인구의 비율임.

2) 일반회계 세출예산 대비 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금을 합한 금액의 비중임.

자료: 국회예산처, 「2009회계연도 결산 부처별 분석」, 2010.

「기초노령연금법시행령」 제16조의 부록

차등보조율의 반영결과를 살펴보면 다음과 같다. 기초자치단체 시군구 별 인구 1인당 사회복지예산에서 자치구 33.7만원에 비하여 군 지역은 83.8만원이며, 인구 1인당 지방세대비 복지지출액 비율에서는 군 지역은 자치구에 비하여 2.4배인 140만원에 달하는 것으로 나타나고 있다. 특히, 사회복지대상 1인당 지출액의 경우, 2006년 당시 평균값이 161만원 정도 였는데, 2010년 기준 자치구는 174만원, 군지역은 231만원이다. 현재 지방세입 구조는 지방세가 낮은 점을 감안하여 교부세를 배분하여 일정수준을 맞추고 난 후에 보조금으로 복지지출 수준을 조정하고 있다. 1인당 사회복지예산 결과에서는 교부세가 지원되고 난 후에도 보조금 또한 차등보조율이 반영되어 재정력이 열악한 지역에 집중되는 것을 보여주고 있다. 특히, 인구밀도가 낮은 군 지역에 교부세와 보조금의 상당부분이 지원되고 있음을 예상해 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 '국고보조금'뿐만 아니라 일차적인 형평화 몫을 담당하고 있는 '지방교부세'와 이전재원 전체를 살펴볼 필요가 있음을 제시하고자 한다.

〈표 III-10〉 2010년 자치단체별 복지예산 재정부담구조

(단위: 만원, %)

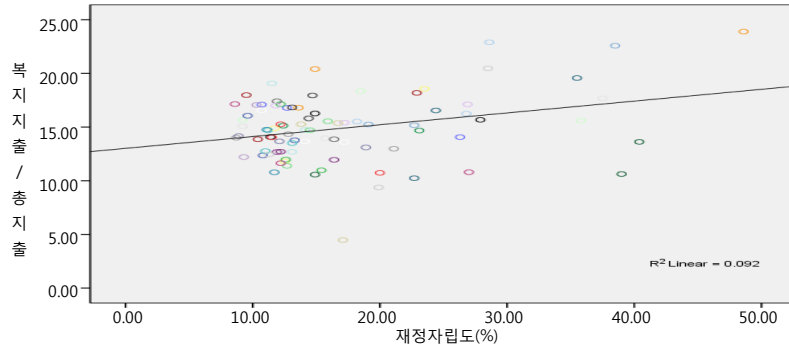
| | 인구1인당사회복지예산 | 1인당지방세부담액 대비 1인당복지지출액비율 | 사회복지대상 1인당 지출액 |
|-----|-------------|----------------------------|-------------------|
| 자치구 | 33.7 | 58.1 | 174.4 |
| 시 | 51.5 | 70.7 | 214.8 |
| 군 | 83.8 | 140.4 | 231.4 |

주: 사회복지대상은 보훈(국가보훈처), 0~4세 영유아, 65세 이상 노인인구(주민등록인구), 등록 장애인(보건복지부)자료를 이용하여 계산하였음(참고: 고경환 외(2011))

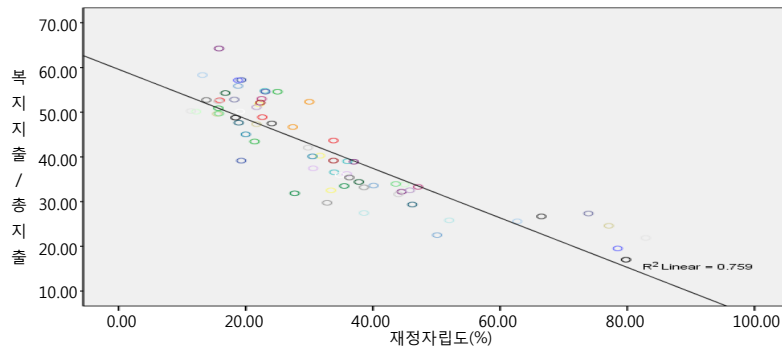
자료: 『2011 자치단체 예산개요』

Ⅲ. 중앙·지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항 79

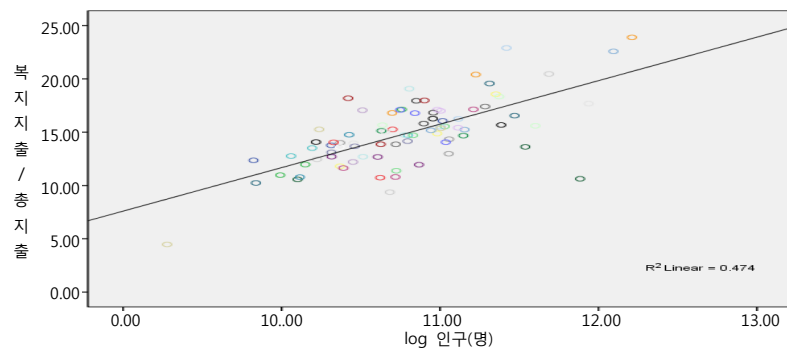
[그림 Ⅲ-1] 군 지역



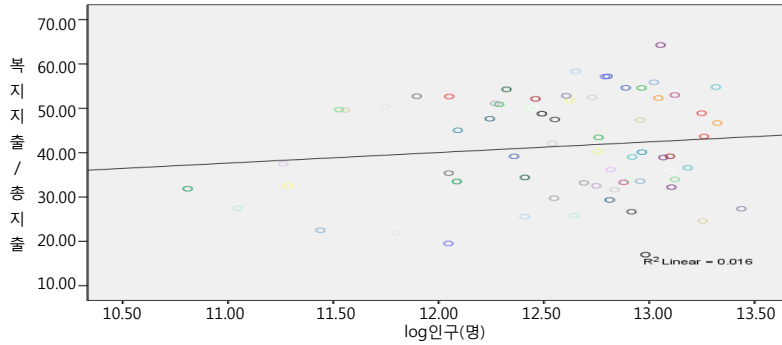
[그림 Ⅲ-2] 특·광역시 자치구



[그림 Ⅲ-3] 군 지역



[그림 III-4] 특·광역시 자치구



다. 연성예산 제약하에서의 지방자치

질문 3: 최종적인 재정책임이 없는 지방자치단체의 재정 역할은 무엇인가?

최근 나타난 보육예산에 대한 정부간 재정부담에 대한 논의에서 확인할 수 있는 것은 예산서상 나타난 정부간 재정부담 주체는 사실상 큰 의미가 없으며, 최종적인 재정책임은 중앙정부에 있음을 보여준 대표적인 사례라고 할 수 있다.

2011년도 말에 재정부담 주체인 지방자치단체와의 사전협의 없이 국회에서 예산이 통과되었고, 지방자치단체는 당해연도 예산 미반영분에 대한 중앙정부의 추가지원을 지속적으로 요구하였고, 중앙정부가 분명한 대안을 제시하지 않자, 추경을 거부하는 과정이 이어졌다. 이후, 재정부 차관은 보육의 선별적 지원 필요성을 강조하는 재정부의 기초를 언급한 바 있으나, 곧이어 재정부 장관은 여당과의 합의를 거친 후 당해연도(2012년도)는 '전액보전'한다는 발표가 있었다. 이러한 일련의 과정을 요약하면, 궁극적인 재정책임은 '중앙정부'에 있음을 분명하게 밝힌 사례이다. 전형적인 연성예산 제약(soft-budget constraint)의 문제점을 보여주는 사례이며, 재원책임에 있어서 중앙과 지방의 구분이 사실상 없고 재원에 관한 한

중앙과 지방은 하나로 움직이는 구조임을 확인할 수 있다.

그러나 이는 지방정부가 재정적인 면에서는 인센티브시스템이 작동하지 않음을 의미하고, 취약한 재정구조하에서 지방의 정치적 요구만 커지게 되는 구조가 강화될 수밖에 없으며, 결국은 정치적 입김 정도에 따라 중앙정부의 책임 여부를 얼마나 빨리 유도하는가에만 정책의 초점이 맞추어질 가능성이 높다.

이 경우, 자치단체의 특성을 반영한 세입 및 세출구조 개선안, 재정효율화 방안 등 분권화에 맞는 재정시스템을 구축하기보다는 복지 관련 보조금 확보는 보조금대로 하고, 지방소비세와 같은 일반재원 확보에 대한 노력도 지속적으로 하는 중앙 의존도만 높아지게 됨을 예상할 수 있다. 이에 대한 거버넌스 개편안(재정부담 결정 시 지방자치단체 의사반영 의무화 등)도 논의되고 있는데, 보다 구조적인 재정부담 개편안도 동시에 논의되어야 할 것으로 판단된다. 최근 발족한 '지방재정부담심의회위원회'의 기능과 역할을 재점검해야 할 필요가 있어 보인다.

IV. 중앙·지방간 복지재정 부담 분석

1. 주요국의 복지지출 국고보조율과 이전재원 개편 사례

가. 국제기구 DB의 정부간 복지재정 부담 분석의 의미와 한계

OECD 국가들의 정부간 복지재정 부담은 매우 다양하게 나타나고 있으며, 특히 2007년 이후 경제위기를 겪으면서도 중앙정부의 복지재정지출 규모는 경제위기 이전 수준을 유지하는 모습을 보이고 있다.¹³⁾ 국내자료 기준, 우리나라의 전체 복지재정지출 규모 비교를 위한 국제비교는 여러 기관에서 시행한 바 있으나, 정부간 복지재정지출 부담에 대한 비교는 많지 않은 편이다. 정부간 복지재정지출 부담 비교가 쉽지 않은 이유는 ‘사회보장기구’에 대한 성격 때문이다. ‘사회보장’ 부문은 중앙 및 지방정부의 경상예산이 아닌 연금 및 건강보험재정이 기금이나 특별회계로 관리되고 있으며, 중앙정부의 예산 혹은 일반정부의 예산으로 볼 것인가, 독립적으로 보는 것이 맞는가에 대한 논의에 따라 해석은 달라질 수 있다. 또한, 후술하겠지만, OECD에서의 통계수치 가이드라인이 있음에도 불구하고, 나라별 자료의 보고기준이 달라서 사회보장 분야를 중앙정부 부문에 자체적으로 포함시키거나 혹은 분야(예: 의료분야, 교육분야 등) 수치와의 일관성을 담보하기가 어려운 문제점이 있다.

본 연구에서는 국제비교에 앞서 이들 수치가 맞는지를 확인하기 위하

13) “...Economic crises bring about significant deviations between social spending as related to trend and actual GDP...Nevertheless, levels remain higher than recorded prior to the economic crisis: on average across the OECD public social spending as a percent of GDP was 3 percentage higher in 2010 than in 2007(22.2% compared with 19.2% in 2007)...”(Adema(2011), p. 15, p. 10)

IV. 중앙·지방간 복지재정 부담 분석 83

여 OECD 분과별 DB와 비교하여 보았다.¹⁴⁾ 예를 들어, 정부간 복지재정 부담에 대한 기초자료로서 COFOG기준에 따른 OECD National Account 자료와 OECD 내 '보건'분과 DB와 비교가능하다. 관련 분야로 교육분야의 경우도 별도의 DB를 관리하고 있다. 이들 분과 DB에서는 '정부간 재정부담'도 명시하고 있어 비교가 가능하므로 원칙적으로는 정부간 재정부담 숫자가 유사할 경우, 앞의 중앙·지방간 복지재정 부담 자료의 국제비교 자료분석이 설득력을 갖는다고 볼 수 있다.

〈표 IV-1〉 OECD 국가별 중앙·지방 사회지출 및 대도시집중 조세부담률(2009)

(단위: %)

| 국가 형태 | 국가명 | 총사회지출 대비 지방세비중 | | | 조세 대비 지방세 비중 | GDP대비 정부지출 비중 | | GDP 대비 이전 재원 | 수도권 대도시 집중도 (08) | 조세 부담률 (09) |
|----------|-------|-------------------|------|----------|-----------------------|---------------------|------|-----------------------|---------------------------|-------------------|
| | | 중앙 | 지방 | 사회 보장 | | 중앙 | 지방 | | | |
| 연방형 | 오스트리아 | 33.5 | 19.7 | 46.8 | 6.9 | 27.1 | 18.2 | 7.2 | 27.4 | 27.8 |
| | 벨기에 | 14.4 | 15.1 | 70.5 | 15.4 | 29.9 | 22.4 | 7.5 | 32.1 | 28.7 |
| | 독일 | 22.4 | 16.6 | 61 | 48.5 | 14.9 | 21.4 | 4.5 | 6.1 | 22.9 |
| | 스위스 | 17.3 | 30.8 | 51.9 | 52.8 | 10.7 | 21.2 | 6.7 | 32.1 | 22.6 |
| | 미국 | 73.2 | 26.8 | 0 | 52.2 | 26.4 | 19.6 | 6.1 | 6.2 | 17.6 |
| 연방형 | 국가 평균 | 32.2 | 21.8 | 46 | 35.2 | 21.8 | 20.5 | 6.4 | 20.8 | 23.9 |
| 단일형 | 체코 | 65.6 | 7.7 | 26.6 | 2.1 | 30.9 | 12.1 | 4 | 23.1 | 19.4 |
| | 덴마크 | 31.7 | 61.2 | 7.1 | 26.4 | 41.4 | 37.2 | - | 33.4 | 47.1 |
| | 에스토니아 | 60.9 | 10.4 | 28.7 | 16.8 | 32.7 | 11.4 | - | | 22.8 |
| | 핀란드 | 27.4 | 29.6 | 43 | 34.1 | 27.9 | 22.7 | 5.5 | 27.9 | 29.9 |
| | 프랑스 | 14.8 | 6.3 | 78.9 | 29.6 | 23.1 | 12.2 | 4 | 18.7 | 25.7 |
| | 헝가리 | 35.3 | 10.6 | 54.1 | 9.7 | 34 | 12.3 | 6.4 | 28.9 | 27.4 |
| | 아이슬란드 | 57.7 | 9.1 | 33.2 | 27.3 | 38.1 | 13.6 | - | | 30.8 |

14) 국제비교를 위한 복지지출 통계로 OECD의 SOCX도 있으나 중앙과 지방을 구분하지 않고 있어서 정부간 복지지출 분석이 불가능하다. 보건분과 DB는 'OECD Health Expenditure and Financing' 자료이다.

〈표 IV-1〉의 계속

(단위: %)

| 국가 형태 | 국가명 | 총사회지출 대비 지방세비중 | | | 조세 대비 지방세 비중 | GDP 대비 정부지출 비중 | | GDP 대비 이전 재원 | 수도권 대도시 집중도 (’08) | 조세 부담률 (’09) |
|-----------|-------|-------------------|------|----------|-----------------------|----------------------|------|-----------------------|----------------------------|--------------------|
| | | 중앙 | 지방 | 사회 보장 | | 중앙 | 지방 | | | |
| 단일형 | 아일랜드 | 73.8 | 2.8 | 23.4 | 3.8 | 39.6 | 7.3 | 4.3 | 39.0 | 22.2 |
| | 이스라엘 | 57.2 | 4.6 | 38.2 | 9.7 | 39.1 | 6.1 | - | | 26.0 |
| | 이탈리아 | 27.7 | 21.2 | 51 | 22 | 30 | 16.6 | 7.8 | 13.1 | 29.7 |
| | 일본 | 100 | 0 | 0 | 46.6 | - | - | 2.5 | 27.4 | 15.9 |
| | 한국 | 30.5 | 22.8 | 46.7 | 21.5 | 21.8 | 15.1 | 9.2 | 49.2 | 19.7 |
| | 룩셈부르크 | 42.5 | 0.8 | 56.8 | 6.4 | 30.6 | 5.6 | 2.3 | | 26.3 |
| | 네덜란드 | 30.7 | 9 | 60.3 | 5.8 | 30.8 | 17.6 | 5.3 | 22.0 | 24.4 |
| | 노르웨이 | 77.2 | 22.8 | 0 | 14 | 37.2 | 15.4 | 4.7 | 22.6 | 32.8 |
| | 폴란드 | 28.7 | 13.2 | 58.1 | 20.7 | 24.9 | 14.7 | - | 8.4 | 20.4 |
| | 포르투갈 | 50.1 | 3.3 | 46.6 | 7.6 | 36.9 | 7.4 | 3.2 | 26.4 | 21.6 |
| | 슬로바키아 | 30 | 2.5 | 67.5 | 5.1 | 23.6 | 7.2 | - | 21.6 | 16.3 |
| | 슬로베니아 | 35.5 | 6.3 | 58.2 | 16.7 | 30.9 | 10.1 | - | | 22.4 |
| | 스페인 | 7.3 | 35.3 | 57.5 | 54.8 | 20 | 7.2 | 8 | 13.6 | 18.6 |
| | 스웨덴 | 40.8 | 39.4 | 19.8 | 41.6 | 31 | 26.4 | 5.2 | 21.1 | 35.3 |
| | 영국 | 85.5 | 14.5 | 0 | 6.6 | 47.2 | 14.4 | 8.8 | 21.9 | 27.6 |
| 단일형 국가 평균 | | 46 | 15.2 | 38.9 | 19.5 | 32 | 13.9 | 5.4 | 24.6 | 25.6 |
| OECD 평균 | | 43.4 | 16.4 | 40.2 | 20.9 | 30 | 15.2 | 5.7 | 23.8 | 24.6 |

주: GDP 대비 이전재원은 2006년 자료임
 자료: OECD National Account 통계(2009); Hanjorg Blochliger, Josette Rabesona (2009)

〈표 IV-2〉 2009년 OECD 자료별 보건복지재정 부담 현황

(단위: %)

| 국가형태 | 자료원천 | OECD Health Committee | | | OECD National Account (Health 부분) | | |
|------|------|-----------------------|------|------|-----------------------------------|------|------|
| | | 중앙 | 지방 | 사회보장 | 중앙 | 지방 | 사회보장 |
| 연방형 | 벨기에 | 3.2 | 12.0 | 84.9 | 12.8 | 4.0 | 84.2 |
| | 스위스 | 0.6 | 31.0 | 68.4 | 2.4 | 97.7 | 0.0 |
| | 미국 | 2.3 | 9.6 | 88.1 | 37.2 | 26.4 | 36.4 |
| 단일형 | 덴마크 | 1.0 | 99.0 | 0.0 | 1.9 | 98.1 | 0.0 |
| | 프랑스 | 2.8 | 4.4 | 92.8 | 2.0 | 1.1 | 96.9 |
| | 한국 | 14.8 | 6.0 | 79.2 | 41.3 | 9.7 | 49.0 |
| | 스페인 | 1.2 | 92.6 | 6.3 | 4.5 | 92.2 | 2.3 |
| | 스웨덴 | 2.8 | 97.2 | 0.0 | 17.3 | 82.7 | 0.0 |

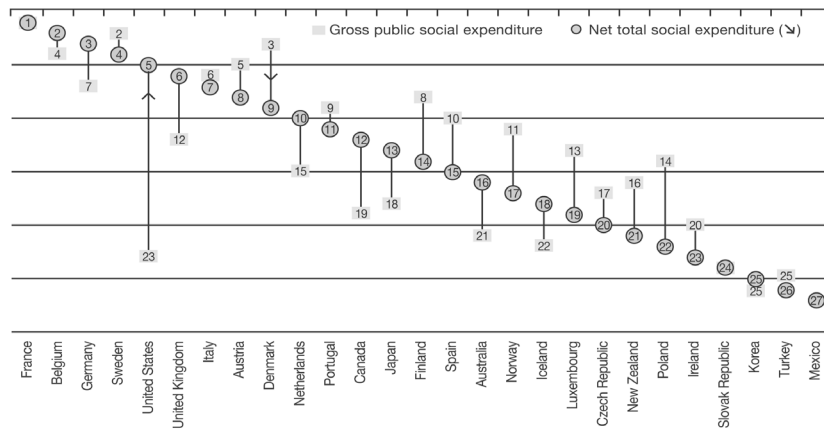
자료: OECD, National Account

요약하면, OECD 내 보건복지 관련 정부간 재정부담 자료는 자료원천 별로 다르게 나타나는 국가가 상당수 있는 것으로 나타났다. 위의 표에서 보는 바와 같이, 연방형 국가들의 경우 중앙:지방:사회보장 비율이 벨기에, 스위스, 미국 모두 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다. 우리나라는 단일형 국가이지만, 연방형 국가의 구분상 독일과 캐나다가 주관심 대상인데 이들 나라는 한 쪽 자료가 제공되지 않아 비교할 수 없었다.¹⁵⁾ 특히, 다음 장에서 확인하겠지만, 미국, 일본, 노르웨이의 사회보장이 '0'으로 나타나고 있는 등 자료의 오류가 분명한 부분이 있다. 그나마, 단일형 국가들의 경우에는 덴마크, 스웨덴, 프랑스, 스페인, 스웨덴 등이 비교적 유사한 자료로 확인되었으며, 우리나라와 일부 국가들의 부담 비율이 매우 다르게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 원론적으로, OECD National Account 통계는 중앙정부와 지방정부 총계 기준으로서 지방정부 부문에

15) 연방국가는 Cooperative Federation 국가(독일, 캐나다 등)와 Competitive Federation 국가(미국, 스위스 등)로 구분하기도 하며, 정부간 재정 관점에서 우리나라가 참고할 만한 나라는 독일과 캐나다가 보다 더 가깝다고 할 수 있다(Baskaran(2012)).

는 국비부문이 포함되어 있는 통계이므로 이전재원 규모가 큰 나라의 경우 지방부문이 과다계측되는 면이 있다. 또한, 2000년 대비 2009년 자료에서의 변화도 일관된 변화를 보여주지 못하고 있어 상대적으로 지방정부의 복지재정 부담에 대한 단순 DB 분석을 기초자료로 활용하기에 한계가 있음을 확인하였다.

[그림 IV-1] GDP 대비 총공공사회지출과 순사회지출 비율로 본 국가간 순위, 2007



자료: Adema et al.(2009), p. 43 그림 Chart 5.2 인용

또한, 복지지출의 중앙과 지방의 재정부담 논의에서 중요한 개념으로 '조세지출' 부분도 확인할 필요가 있다. 이와 관련하여 OECD에서는 기존의 복지지출과 함께 중앙 및 지방정부가 부담하고 있는 조세지출 분야를 포함하여 '순사회복지지출(Net Social Expenditure)'을 추계한 바 있다. 당시의 결과에서도 조세지출 분야를 기존 복지지출 범위에 포함시킬 경우, 많은 나라들의 복지지출 순위가 변경되는 것을 확인하였다. 김현아(2012)에서는 2010년 기준 우리나라의 조세지출 부분을 추계하였는데, 주요 국가들의 '조세지출 규모와 조세부담률' 간에 상관관계가 있음을 확인하였다. 상대적으로 조세부담률이 낮은 나라의 경우, 복지지출 규모가 크게 나타났으며, 미국이 가장 대표적인 예에 해당하였다. 조세부담률이 매우 높은 북유럽 국가들의 경우, 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등은 상대적으로

IV. 중앙·지방간 복지재정 부담 분석 87

조세지출 규모가 작아서 '순사회복지지출' 순위로 조정할 경우, 복지지출 비중에 따른 순위가 하향 조정되는 것을 알 수 있었다. 이는 국가가 국민에 제공하는 복지지원의 방식이 다양한 방식으로 나타나고 있으며, 공공 부문에서 제공하는 전체 복지지출은 중앙과 지방, 사회보장 제도를 포함한 복지 관련 조세지원(비과세, 감면, 소득공제, 세액공제 등) 제도와의 밀접한 관련이 있음을 의미한다. 따라서, 엄밀한 의미에서는 중앙과 지방의 복지재정 부담에 조세지출도 포함시키는 것이 타당하다. 참고적으로, 우리나라의 '복지 관련 국세와 지방세 지출부담'은 GDP 대비 1% 이상으로 전체 복지재정지출 규모에 비하여 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 결론적으로 해석하면, 각 나라별 경제수준, 재정지출 유형, 정부간 재정지출 구조, 복지항목제도 구분이 동시에 가능할 때 의미 있는 시사점이 도출될 것으로 판단되므로, 다음 장에서는 각 나라별 정부간 복지재정 부담과 이전재원 개편 과정을 자세히 살펴보기로 한다.

〈표 IV-3〉 사회적 목적의 세제혜택(국세+지방세) 규모

(단위: 억원)

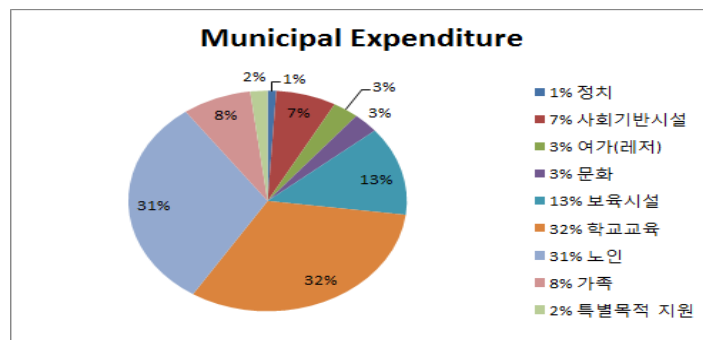
| 분 류 | 감 면 규 모 | | | | | | |
|---|---------|--------|---------|---------|--------|---------|--------|
| | 2010 실적 | | | 2011잠정 | | 2012전망 | |
| | 국세 | 지방세 | 합계 | 국세 | 지방세 | 국세 | 지방세 |
| 1. 노령(old Age) | 3,830 | 63 | 3,830 | 4,130 | 66 | 4,362 | 68 |
| 2. 유족(survivors) | 0 | 514 | 514 | 0 | 536 | 0 | 558 |
| 3. 근로무능력(incapacity) | 3,729 | 1,737 | 5,466 | 3,791 | 1,810 | 4,024 | 1,884 |
| 4. 보건(health) | 36,055 | 31 | 36,086 | 39,528 | 32 | 41,138 | 34 |
| 5. 가족(family) | 21,003 | 623 | 21,626 | 22,095 | 649 | 24,381 | 676 |
| 6. 적극적 노동시장프로그램 (active labor market programmes) | 9,779 | 0 | 9,779 | 10,446 | 0 | 17,071 | 0 |
| 7. 실업(unemployment) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8. 주거(housing) | 2,961 | 0 | 2,961 | 2,442 | 0 | 2,204 | 0 |
| 9. 기타(other areas) | 34,458 | 45,060 | 79,518 | 38,133 | 46,953 | 40,061 | 48,878 |
| 소 계 | 111,816 | 48,028 | 159,844 | 120,565 | 50,045 | 133,241 | 52,097 |
| GDP 대비 | | | 1.35% | | | | |

주: 국세는 대한민국 정부의 『조세지출예산서』를 기준으로 작성하였으며, 지방세는 행정안전부의 『지방세정연감』을 참고하여 작성하였음.
 자료: 김현아, 『2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계』, 2012. 8 (미발간자료), p. 54 〈표Ⅲ-9〉 인용

나. 스웨덴

대표적인 복지국가인 스웨덴은 ‘요람에서 무덤까지’로 대변되는 선진적인 복지서비스를 보장하는 나라이다. 이와 같은 스웨덴의 복지지출의 기반이 되는 재원은 높은 조세부담률과 사회보장기여금으로 설명되고 있다. 또한, 스웨덴은 높은 지방세 비중이 설명하듯이 지방정부의 역할이 전체 경제에서 차지하는 비중이 높은 나라이다. 국제기준에 따르면, 2002년 기준 지방정부 지출은 전체 GDP의 약 24%를 차지하고, 고용의 25%를 차지하고 있다.¹⁶⁾ OECD National Account 자료에 따르면, 단일국가 기준, 2009년 전체 조세 대비 지방세 비중이 41.6%로 가장 높은 나라이기도 하다. 스웨덴의 복지재정 부담은 사회보장 부문이 약 20% 수준이며, 나머지를 중앙과 지방이 약 40%씩 분담하는 구조이다. 즉, 연금 등의 사회보장을 제외할 경우, 중앙 대 지방의 비중은 절반씩 부담하는 50 대 50 으로 나타나고 있다. 2004년 기준, 스웨덴 지방정부 구조는 21개 County와 290개의 Municipality로 이루어져 있다. 분야별 복지지출을 살펴보면, 의료는 County 복지지출의 81%를 차지하고 있고, 그 밖의 교육, 노인, 보육 등의 주요 분야는 Municipality가 책임지고 있는 모습을 알 수 있다.

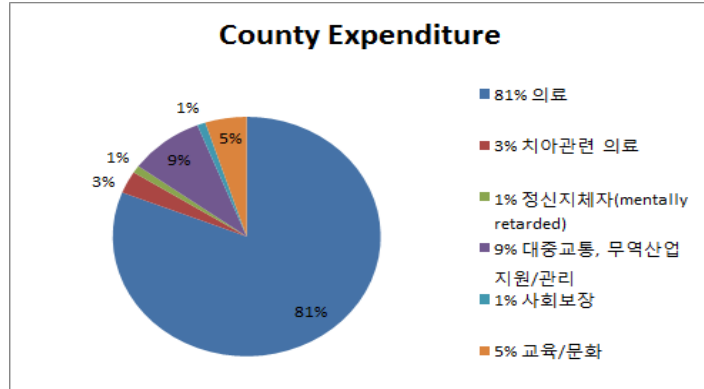
[그림 IV-2] 기초자치단체 복지지출 분야별 비중



자료: Boadway, Robin and Eva Mork, "Division of powers," 「Fiscal federalism in unitary states」, *Studies in European Economics and Law*, 2004, p. 26 인용

16) Deborah Roseveare, "Enhancing the effectiveness of public expenditure in Sweden," OECD Economics Department Working Papers, No. 345, 2002.

[그림 IV-3] 기초자치단체 복지지출 분야별 비중



자료: Boadway, Robin and Eva Mork, "Division of powers," 「Fiscal federalism in unitary states」, *Studies in European Economics and Law*, 2004, p. 26 인용

<표 IV-4> 스웨덴 지방정부 기능

| 분야 | 기능 |
|---------|---|
| 정치적 활동 | 지방위원회, 정당에 주는 운영지원, 지방정부 관리와 관련된 감사와 기타 활동들 |
| 사회기반시설 | 물적·기술적 기획, 관광, 도로 유지보수, 주차장, 공원, 구조서비스, 보건과 환경보호 그리고 국방지원 등 |
| 여가(레저) | 클럽, 스포츠센터와 레크레이션센터에 대한 지원과 같은 지방 레저활동 |
| 문화 | 문화적 단체, 교육기관, 박물관, 도서관과 음악학교에 대한 지원과 같은 지방 문화활동 |
| 보육 | 보육시설, 방과후 레크레이션센터, 종일보육시설, 방문보육시설 지원 등 |
| 학교교육 | 식사, 건강보호 등과 같은 지원정책 관련 교육 |
| 노인보호 | 정신지체자, (65세 이하도) 장애인, 노인보호 |
| 개인/가족보호 | 시설보호, 비시설보호 그 외의 취약계층 관련 사회적 지원 |
| 특별목적 지원 | 예를 들면 난민지원, 지방 공공 일자리 창출프로그램 등 |

자료: Boadway and Mork, "Division of powers," 「Fiscal Federalism in Unitary States」, *Studies in European Economics and Law*, 2004, p. 25 인용

정부간 재정관계와 관련하여 최근의 스웨덴의 이전재원 개편은 1993년 이루어진 바 있다. 스웨덴은 소득세, 사회보장기여금, 소비세 증가를 이용한 공공부문 지출을 확대하였고, 최근에는 비복지 분야의 재정지출과 소득세를 인하여 재정건전성을 확보한 나라로 평가받고 있다. 국민부담의 급증시기에 있어서도 조세저항 등의 국민적 저항감이 극히 낮아서 고부담-고복지 국가로서의 면모를 갖게 된 특징을 갖고 있다.¹⁷⁾ 이러한 스웨덴은 1993년부터 특정보조금(Specific purpose grants)을 일반보조금(General grant)으로 대체하는 개편을 시작하였는데, 그 이유는 '경기침체'와 '복지지출 증가'가 주원인이었다. 1991년~1993년 사이 GDP가 4% 감소한 반면, 지방정부의 지출은 1993년에 2% 증가하면서 경기침체가 발생하자 1993년 재정개혁을 단행하게 된다. 심각한 경기침체에 대응하기 위해 특정보조금을 감축하고 지출책임을 지방정부에 이양하기 위한 것이었다. 표면적인 목적은 경제적 효율성 증진, 지역수요에 따른 서비스 창출을 위해 지방정부의 유연성 확대, 재정형평화 기능 제고, 중앙·지방간 책임의 투명한 배분으로 되었으나, 중앙정부의 본래 취지는 경기침체에 대응하기 위하여 빠르게 증가하는 특정보조금을 억제하고 지방공공부문의 규모를 통제하기 위한 것이었다.

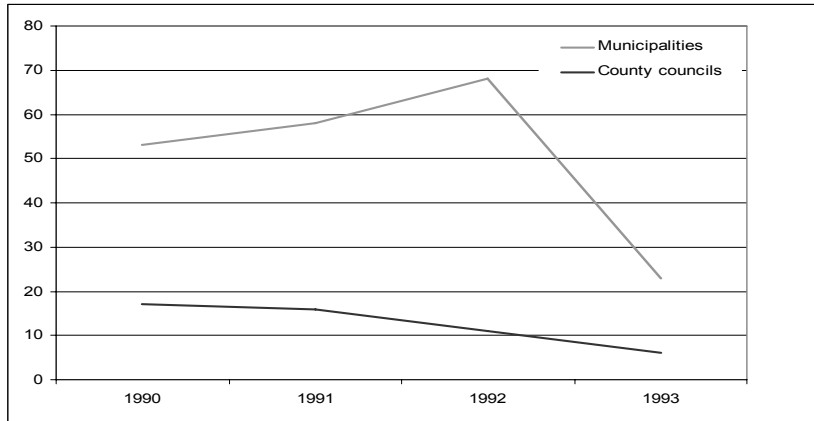
높은 조세부담률은 유사하되 지방세부담률에서 차이를 보이고 있는 스웨덴과 노르웨이의 정부간 세입비중을 비교해 보면, 재산세는 중앙과 지방이 거의 유사하게 배분되고 있는 반면, 소득 관련 세수에서 차이가 확연하다. 2010년 OECD Revenue Stat. 기준으로 스웨덴은 전체 소득세의 97.4%를 지방세가 차지하고 있으며, 노르웨이는 소득세 부문에서의 비중이 스웨덴의 4분의 1 정도이다. 스웨덴은 지방정부의 지출책임을 소득세 기반의 지방정부로 이양하여 세출책임을 지방세로 감당하게 한 경우라고 볼 수 있다.

17) 전병목·박상원(2011) 내용을 정리한 것임(pp. 150~151).

IV. 중앙 · 지방간 복지재정 부담 분석 91

[그림 IV-4] 1990~1993년도 스웨덴의 Specific purpose grants 규모

(단위: 십억SEK)



자료: Andreas Hermansson, "Specific and general grants in Sweden: What has happened after the grant reform in the 1990's?," The 2009 Copenhagen Workshop, pp. 239-257

<표 IV-5> 스웨덴 · 노르웨이 정부간 세입비중

(단위: %)

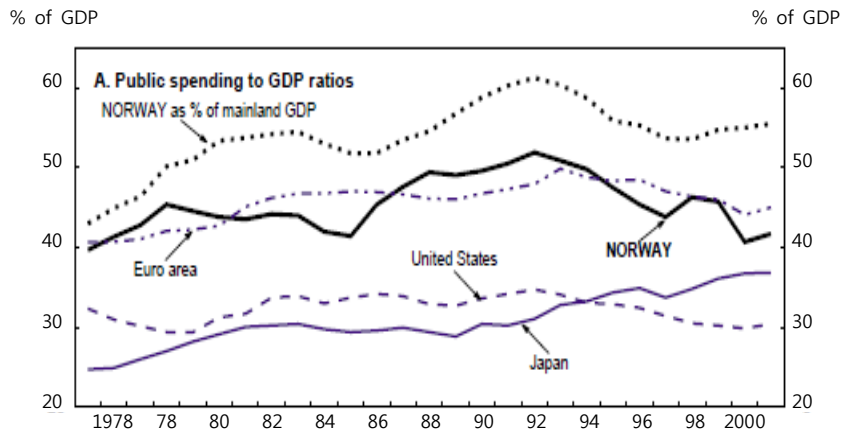
| Year | 2005 | | | | 2010 | | | |
|--|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | 스웨덴 | | 노르웨이 | | 스웨덴 | | 노르웨이 | |
| | Central | local | Central | local | Central | local | Central | local |
| Total tax revenue | 63.6 | 36.4 | 86.6 | 13.4 | 59.4 | 40.6 | 86.2 | 13.8 |
| Taxes on income, profits and capital gains | 17.8 | 82.2 | 75.9 | 24.1 | 2.6 | 97.4 | 73.8 | 26.2 |
| Social security contributions | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 |
| Taxes on payroll and workforce | 100.0 | 0.0 | | | 100.0 | 0.0 | | |
| Taxes on property | 100.0 | 0.0 | 52.6 | 47.4 | 61.4 | 38.6 | 51.9 | 48.1 |
| Taxes on goods and services | 100.0 | 0.0 | 99.0 | 1.0 | 100.0 | 0.0 | 99.3 | 0.7 |
| Other taxes | 100.0 | 0.0 | | | 100.0 | 0.0 | | |

자료: OECD, Revenue Statistics

다. 노르웨이

북구 복지국가인 노르웨이는 높은 조세부담률을 기반으로 한 공공부문 지출을 유지하는 나라이다. 반면, 전체 조세 대비 지방세 비중은 14% 수준으로 낮은 편에 속한다. 원유 수출국인 노르웨이는 금융위기 속에서도 재정위기를 겪지 않았다(재정흑자 9.6%, 실업률 3.7%, 2011년 IMF 기준). 따라서, 현재 주요 선진국들의 재정 압박에서 오는 복지 관련 재정부담 논의는 사실상 큰 의미가 없어 보인다. 2009년 기준, 사회보장을 제외한 중앙 대 지방의 복지지출 규모는 50 대 50이다. 노르웨이의 경우, 노령 연금을 '정부연금기금(석유비축기금)'으로 운영하고 있으므로 별도로 공적연금을 운영하지 않고 있다. 아직까지는 연금(2011년 기준)에 기타 기금이 개입되지는 않고 있다.¹⁸⁾ 지방재정 개혁과 관련해서는 2002년대 초반 OECD의 노르웨이 지방정부 제안에서는 당시 논의되고 있는 법인세

[그림 IV-5] 노르웨이의 공공부문 지출 규모 추이

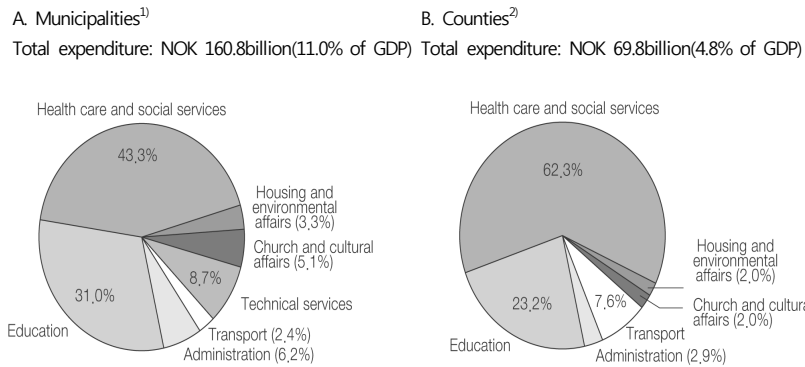


자료: Jourmad and Suyker(2002), p. 8 Figure 1, Public spending in international perspective 인용

18) Ministry of Local government and regional development 홈페이지 중 인용
<http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/Subjects/rural-and-regional-policy.html?id=1238>

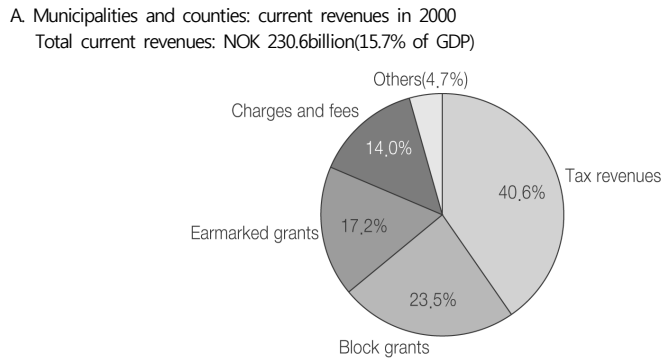
공동세화(a sharing between local and the state for the corporate income tax)에 대해 반대의견이 권고되었고, 지방정부의 개인소득세 부분의 증가를 통한 과세권 강화(the strength of taxing power)가 제안된 바 있다.¹⁹⁾

[그림 IV-6] 노르웨이 지방정부의 기능별 지출구성(2002)



주: 1) Excluding municipal and joint municipal enterprises with separate accounts or municipal joint-stock companies.
 2) From 2002 onwards, counties are no longer responsible for hospital care.
 자료: Ministry of Local Government and Regional Development.

[그림 IV-7] 노르웨이 지방정부 세입구조



자료: Jourmad and Suyker(2002), p. 21 Figure 3, 4 인용

19) Isabelle Jourmad and Wim Suyker, "Enhancing the effectiveness of public spending in Norway," OECD Economics Department Working Papers No. 343, 2002(p. 36)

우선, 1980년대 중반의 이전재원 개편 사례를 통한 정부간 재정관계에 주목하고자 한다. 노르웨이 지방정부의 주요 세입원은 지방세와 Block grants이며 이들의 세입비중은 약 64% 수준이다. 노르웨이는 1986년 50여 개의 Earmarked grants가 개편되어 Block grants(객관적인 기준으로 배분)화하였다. 재정개혁의 주요 동기는 지방정부에 자율성을 부여하고 지방정부간 재정자원의 배분 합리화와 단순하고 투명한 보조금 제도운영이 목적이었다. 따라서, Block grants로의 변화는 큰 시각에서 분권화 절차로 평가되었다. 이후 노르웨이 지방정부는 1992년 지방정부법 개정으로 의사결정과 정책 도입에 더 많은 자율성이 보장되었다.

그러나, 개편 이후 10년 뒤의 현황에서는 Earmarked grants가 감소될 것이라는 기대와는 달리 재원사용의 명목을 구체화하는 것을 이유로 중앙 지방정부 모두 Earmarked grants를 선호하여 꾸준히 증가하는 것으로 나타났다. 그 이유는 당초 개혁목표였던 재정효율화와 지방정부의 재정자율성보다는 '필요한 재원의 규모 확보'가 절실했던 지방정부의 의지가 커져 결과적으로 Block grants로의 개편이 탄력을 받지 못했던 것으로 보인다.²⁰⁾

개편 이후, 지방정부가 포괄보조금 운영과정에서 부족한 재원을 중앙정부에 추가적으로 요구하고, 중앙정부는 세출구조조정을 통해 자체적으로 재원을 부담해야 한다고 요구하는 등 중앙과 지방 간에 '공방(Blame game)'이 이어지게 되었다. 대부분의 경우, 이 책임공방에서 지방정부가 주도권을 잡게 되고 결과적으로 중앙정부는 불가피하게 재정지원액을 늘리게 된다. 결국 이러한 경험과정을 거치면서 중앙정부는 Block grants보다는 용처와 재정지원액이 제한될 때 효과적인 재정운용이 가능하다는 것, 지방정부는 재정요구액이 커지면서 자율성을 일부 포기하고 증가된 재원을 Earmarked grants로 받는 것을 선호하게 되었다. 결론적으로는

20) 노르웨이의 'Earmarked versus Block grants' 논쟁은 우리나라 보조금 구조에서 이해해본다면, 현행 '국고보조금 내에서 분야별 Block(Ceiling)을 인정하느냐'의 논쟁으로 볼 수 있다. 기본적으로, 우리나라의 형평화 목적을 띤 일반보조금인 지방교부세는 여기서의 Block grants와 별도의 재원이다(Free income(자주재원)=General purpose grants+Blockgrants). (Lilleschulstad (2009), 'Some key indicator', p. 206, Table 1. 인용).

‘유치원’과 ‘노령인구’ 관련 Earmarked grant의 재원규모는 오히려 증가하였다. Borge and Lilleschulstad(2009)는 이를 신규사업뿐만 아니라 계속 사업 부분에서도 재원 누수 가능성(the probability of leakages)을 줄이기 위한 것이라고 분석한 바 있다. Overbye et.al.(2006)의 National report 분석에서는 1986년의 개혁은 당초 개편 취지와는 달리 작은 규모의 보조금 개수는 줄였으나 실제로는 그 이후로도 Earmarked grants의 비중이 증가되었고, 지방정부 세입의 10% 이상의 비중을 유지하고 있음을 보여주고 있다. 결론적으로, Earmarked grants가 높은 행정비용, 불공정한 분배 등 많은 단점을 내재하고 있음에도 불구하고, 중앙정부 입장에서는 통제가 가능하고 지방정부 입장에서는 부족재원으로 인한 재정압박 요인이 줄어들기 때문에 다시 선호도가 높아지고 있는 것으로 해석된다.

〈표 IV-6〉 Block grants, earmarked grants, other earmarked grants, as percentage of total transfers

(단위: %)

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 |
|------------------------|------|------|------|------|
| Block grants | 75.5 | 63.1 | 57.7 | 55.1 |
| Earmarked grants | 19.3 | 27.3 | 35.9 | 25.3 |
| Other earmarked grants | 5.2 | 9.6 | 6.4 | 10.2 |
| VAT compensation | | | | 9.4 |

자료: TBU dec 2005: 94. A large part of the VAT compensation was taken from the block grants in 2004(Overbye et al. 2006, p. 31 인용).

보조금 개편내용의 핵심에는 중앙과 지방의 사무구분 조정도 함께하고 있음을 알 수 있다. 노르웨이 보조금 개편의 주요 사건으로 볼 수 있는 ‘의료(hospitals)’ 관련 재원 조정과정을 살펴보면, 보조금 개편의 배경을 파악할 수 있다. 1984년 의료 관련 업무는 지방(기초자치단체)의 업무였고 관련 재원은 Earmarked grants 재원으로 충당되었다. 그러나, 관련 재원이 지속적으로 증가하면서 재정효율화 관점에서 재원조정의 필요성이 제기되었다. 중앙으로 업무가 이관되면서 2001/2002년을 전후하여 Earmarked grants에서 Block grants로 개편되는 과정을 거쳤다.

〈표 IV-7〉 Major changes in distribution of responsibility for public services/contributions, 1980-2005

| Year | Public service | Change in distribution of responsibility |
|--|--|--|
| Health care and social services | | |
| 1984 | Health care (primary health service: medical practitioners and physiotherapists) | To local councils from national government |
| 1988 | Institutionalised care for the elderly | To local councils from county councils |
| 1991 | Services for disabled people (including housing, health care and institutions) | To local councils from county councils |
| 1998 | Family care/welfare centre | To regional councils from national government |
| 1998 - | Mental health care | To local councils/national government from county councils |
| 2002 | Health care-specialist service, hospitals | To national government from county councils |
| 2004 | Drug abuse counselling and child care institutions | To local councils/national government from county councils |
| Immigrants | | |
| 1982 | Receiving and settling refugees | To local councils from national government |
| 1986 | Receiving refugees | To national government from local councils |
| 1988 | Housing refugees | To national government from local councils |
| Business activity | | |
| 1966 -99 | Regional development fund | To national government from county councils |
| 2003 -04 | Extended responsibility for agricultural policy | To local councils from national government |
| | Environmental protection | |
| 1980 | Preparedness for acute pollution from oil production | To local councils(new service) |
| 1990 | Preparedness for acute pollution from chemical pollution | To local councils(new service) |
| 1990 | Protection of cultural monuments | To regional councils from national government |
| 1992 | Environmental protection | To local councils from national government |
| 2004 | Food control authority | To local councils from national government |

자료: NOU, 2000:22, p. 434, 435; Hagen and Sørensen, 2005: 50, 51; Hanssen, Helgesen og Vabo, 2005:158.

〈표 IV-8〉 노르웨이 기초자치단체 세입구조

(단위: %)

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 |
|------------------------|------|------|------|------|
| Local taxes | 50.6 | 44.3 | 40.5 | 44.6 |
| From national gov | 34.5 | 33.4 | 33.4 | 34.8 |
| From regional councils | 1.1 | 0.8 | 0.8 | 0.6 |
| Other sources | 13.8 | 21.5 | 21.5 | 20 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

자료: Overbye et al.(2006), p. 30, Table 2.7 인용

〈표 IV-9〉 Some key indicators in Norway

| Composition of revenues 2004~2010 | | | | | | | |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Year | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Share of free income | 69.3 | 68.3 | 69.1 | 67.5 | 67.0 | 67.6 | 68.0 |
| Share of specific grants | 10.0 | 10.5 | 11.4 | 12.4 | 12.9 | 12.5 | 12.9 |

자료: Lilleschulstad(2009), p. 206, Table 1 인용

라. 일본

일본은 유럽의 복지국가와는 달리 공공지출 확대를 통한 복지지출 수준은 낮은 편이다. 대신 정부보다는 기업과 개인의 역할이 상대적으로 강조되었고, 1990년 이후 이와 같은 일본형 복지정책이 한계에 다다르자 '인구고령화에 대한 대처와 사회서비스의 지방화'를 시도하였다.²¹⁾ 1990년대 이후 저성장 속에서 중앙정부는 재정부담의 일부를 지방으로 이양하는 과정을 거쳤다. 일본의 지방자치단체는 교부세 인상, 지방소비세 도입 등 세입부문의 증가와 함께 세출책임도 같이 지도록 하였다. 2010년도 결산 기준 일본의 지방재정 세입구조는 지방세가 35% 내외, 지방교부세는 약 20%, 국고보조금이 14.6% 수준이다. 세출을 살펴보면, 2010년 결산 자료를 근거로 총무성이 제시한 일본 지방자치단체의 '민생비' 규모는 21.3조 엔이며 전체 세출 내 비중은 22.5%(도도부현 13.1%, 시정촌 32.6%)를 차

21) 전병목·박상원(2011) 중 일본 복지정책 개요 내용을 인용(p.176).

지하고 있다. 이 중 국고지출금의 비중은 약 29.0%이고, 지방자치단체의 일반재원 부담 비중은 약 63.5% 수준이다.

[그림 IV-8] 일본 지자체의 세입구조(2010년도 결산)

| 지방세 | 地方譲与税 地方特例交付金 地方交付税 | 国庫支出金 | 地方債 | その他 |
|--------------------|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 343,163 (35.2%) | 196,460 (20.1%) | 142,346 (14.6%) | 129,695 (13.3%) | 163,452 (16.8%) |

← 地方歳入 97兆5,115億円 →

(注) 国庫支出金には、国有提供施設等所在市町村助成交付金を含み、交通安全対策特別交付金は除く。

자료: 김정훈, 「자치단체의 재정상황에 대한 진단과 대책」, 『2012~2016년 국가재정 운용계획 지방재정분야 작업반 자료집』, p. 34 <표 17> 인용

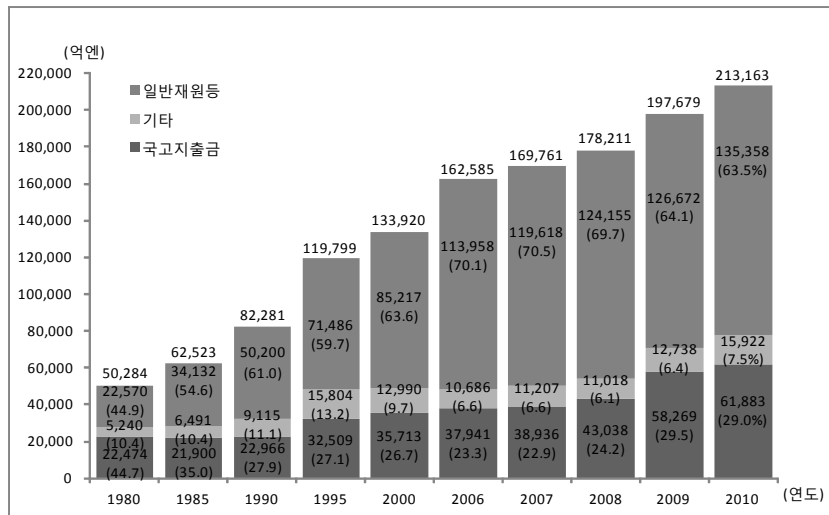
2010년 기준 국고 비중은 30% 미만에 해당하며 이는 1980년대 중반 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세이고, 따라서 지방비 부담은 꾸준히 증가하여 2006년에는 70%를 넘는 비중을 차지하는 모습을 확인할 수 있다. 이 수치와 상응하는 우리나라의 중앙 대 지방 비중은 자치단체예산개요 내의 50:50과 비교 가능하다. 자치단체예산 내에서의 중앙 대 지방 비중의 경우, 우리나라는 국고부담률이 50%이고, 일본의 자치단체는 약 70% 임을 단순 비교로 알 수 있다. 또한, 일본의 중앙 대 지방 비중이 70:30이라는 자료, 즉 중앙정부 부문을 순계처리하고 중앙과 지방이 공급하는 복지재정 규모 전체의 중앙 대 지방의 자원부담은 약 58:41로 나타났다.²²⁾ 그리고 최근 들어 급격한 경기악화와 복지비 지출로 오히려 약간의 지방정부 부담이 감소하고 중앙정부 부담이 증가하는 추세이다. 이상의 현황은 서정섭(2011)의 [그림 2-3](p. 177)과는 상반되는 모습으로 전혀 다른 정책적 시사점을 제시하고 있다. 또한, 2013년 전망치 기준, 민생비 내 항목별 비중은 아동(30.3%), 사회복지(27%), 노인(30.3%), 보건(16.4%) 순으로 나타났다.

22) 출처는 일본 총무성 “坪城 24年 지방재정 백서” p. 47(2012) 내용에 해당함

IV. 중앙·지방간 복지재정 부담 분석 99

[그림 IV-9] 일본 민생비의 국가지방재원부담 추이

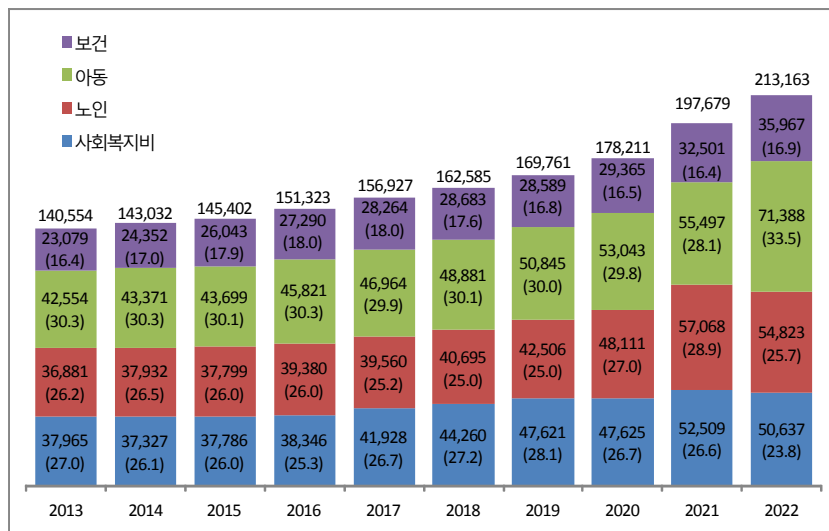
(단위: 억엔, %)



자료: 일본 총무성, 「지방재정의 내용」, 『지방재정 백서』, 平成 22年(2010년) 기준

[그림 IV-10] 일본 자치단체 민생비 세출추이 전망

(단위: 억엔, %)



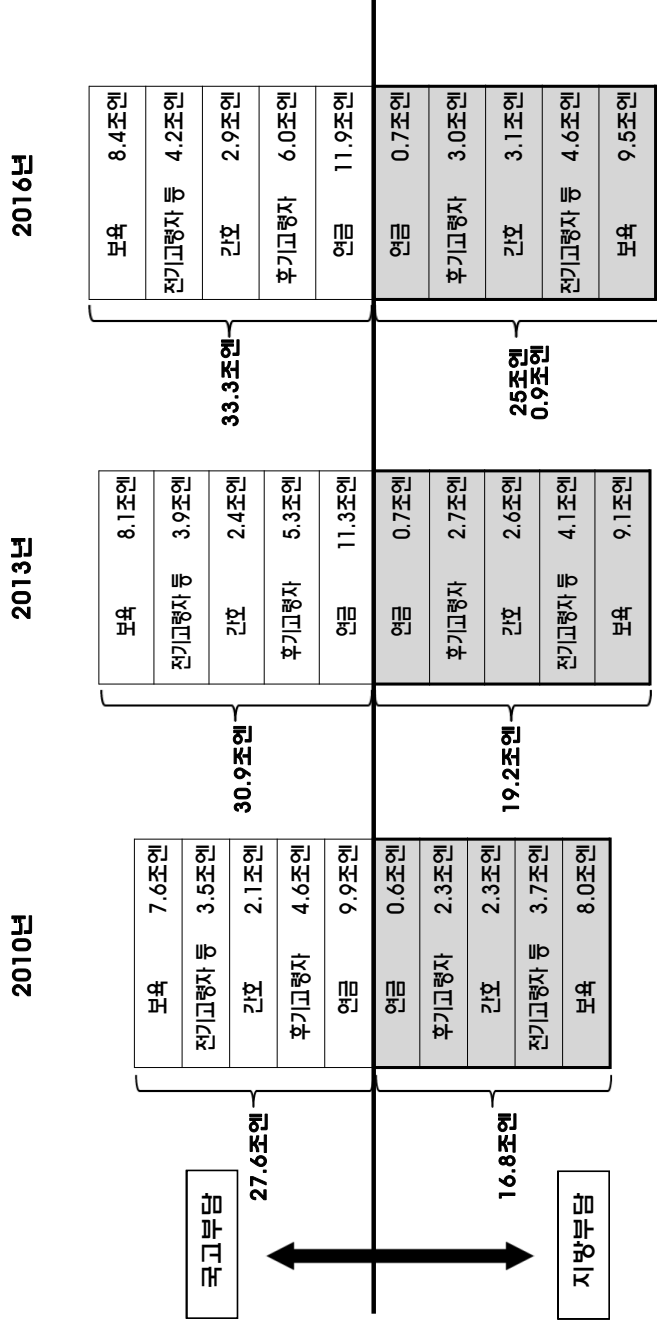
자료: 일본 총무성, 「사회보장과 지방세 재정에 대해」, 平成 23年, 2011.02

일본의 총무성 자료에서는 지방정부의 재정책임성에 대한 의미 있는 시사점을 보여주고 있다. 총무성(우리나라의 행정안전부)이 지방재정에서 포함하고 있는 사회보장지출의 범위는 위의 민생비를 포함한 지방자치단체가 제공하는 '사회보장 서비스'를 포함하고 있다. 여기에는 연금, 건강보험 등이 포함되어 있다.²³⁾ 이는 지방정부가 책임져야 할 재원으로 연금과 건강보험을 포함하고 있음을 의미한다. 이에 대한 향후 전망과 국비와 지방비 부담을 분석한 자료를 살펴보면, 서비스의 내용은 의료, 간호, 보육 등으로 구성되어 있다. 2010년 기준 연금과 건강보험 등을 포함한 전체 지방정부의 사회보장 서비스의 국비(27.7조엔)와 지방비(16.9조엔) 부담은 각각 62:38이다. 중앙정부의 복지서비스를 포함하여 중앙 부문을 순계 처리하고 난 후의 중앙 대 지방정부 부문의 재원부담률은 이미 우리나라보다 약간 앞서고 있는 수준이라고 볼 수 있다.²⁴⁾ 총무성 자체분석 자료에 따르면, 연금 제외 시 지방정부 부담은 2013년과 2016년에도 지방비 부담이 48% 수준으로 전망하고 있다. 이 중 사회보장성 복지지출인 연금을 제외한 경우의 중앙 대 지방의 비중을 살펴보면, 약 28:72로 지방정부의 부담이 훨씬 크게 나타나고 있다. 일본은 유럽 국가들과는 달리 증가하는 공공부문 지출을 국민부담률 인상으로 풀지 않고, 부채 증가를 통해 확보하였고, 지방정부도 일정 부분 부채를 떠안게 되었음을 알 수 있다. 결과적으로, 일본은 상대적으로 낮은 국민부담률 수준(30% 이하)을 유지하고 있으면서도, 지방자치단체가 세출 책임의 대부분인 민생비의 72%뿐만 아니라 교육비의 89%, 경찰비의 78%를 부담하고 있는 것을 알 수 있다.

23) 일본은 우리나라와 달리 국민건강법 및 고령자의료확보법에 의해 건강보험과 연금의 지방부담을 법에 의해 규정하고 있다.

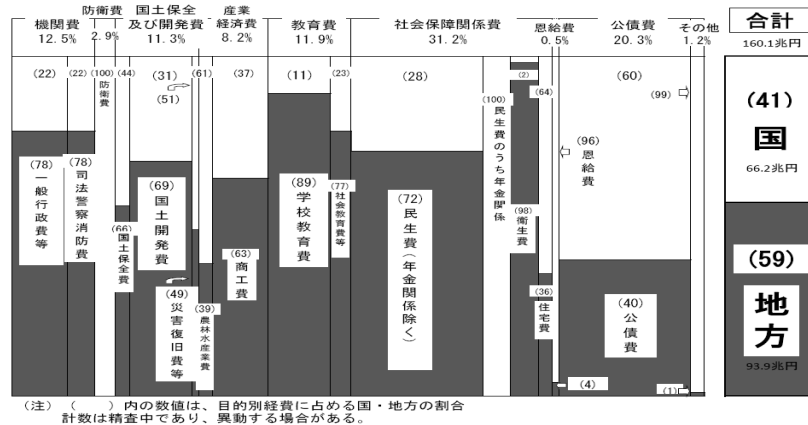
24) 자료출처는 『평성 24년도 지방재정백서』, 총무성 자료, p. 47에 해당함.

[그림 IV-11] 일본의 사회보장 증양과 지방부담 전망



자료: 일본 총무성, 『사회보장재정 부담세 재정에 대해』,平成 23年, 2011. 2

[그림 IV-12] 일본의 중앙·지방간 세출책임 배분(2012년)



자료: 김정훈, 「자치단체의 재정상황에 대한 진단과 대책」, 『2012~2016년 국가재정 운용계획 지방재정분야 작업반 자료집』, p. 33 [그림 10] 인용

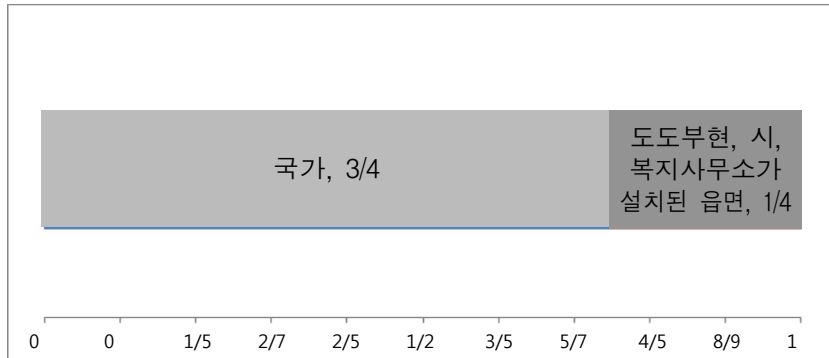
<표 IV-10> 민생비 내 복지항목별 중앙과 지방부담

(단위: %)

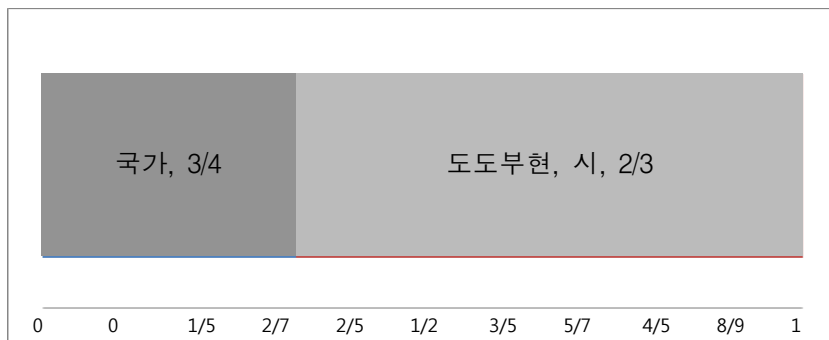
| | 국가 | 도도부현 | 현 | 시정촌 | 도도부현, 시 | 지정시, 중핵시 | 도도부현, 시정촌 | 보험료 |
|-----------------|-------|------|-------|-------|---------|----------|-----------|-----|
| 국민건강보험제도 | 43 | 7 | | | | | | 50 |
| 후기고령자 의료제도 | 33.30 | 8.30 | | 8.30 | | | | 50 |
| 간호 보험제도 | 시설 | 20 | 17.50 | 12.50 | | | | |
| | 재택 | 25 | 12.50 | 12.50 | | | | 50 |
| 장애자 자립지원 | 50 | 25 | | 25 | | | | |
| 생활보호 | 75 | | | | 25 | | | |
| 아동부양수당 | 25 | | | | 66.6 | | | |
| 보육소 운영비 | 사립 | 50 | | 25 | 25 | | | |
| | | 50 | | | | 50 | | |
| 공립 | | | | 100 | | | | |
| 예방접종 영유아의료비조성 등 | | | | | | | 100 | |

주: 1. 국민건강보험제도는 전기고령자교부금임
 2. 후기고령자 의료제도는 고령자보험료(65세 이상) 10%, 후기고령자지원금(40~64세, 청년보험료) 40% 부담
 3. 지정시는 인구 50만명 이상, 중핵시는 인구 30만명 이상인 경우임
 자료: 일본 총무성, 『사회보장과 지방세 재정에 대해』, 平成 23年, 2011.

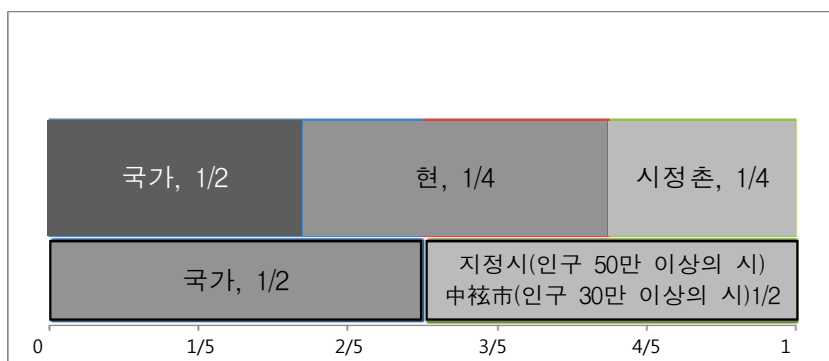
[그림 IV-13] 생활보호(생활보호법에 의해 지방부담 규정)



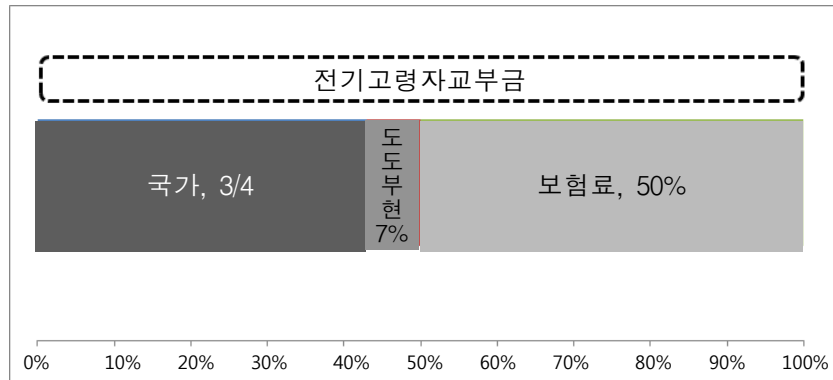
[그림 IV-14] 아동부양수당(아동부양수당법에 의해 지방부담 규정)



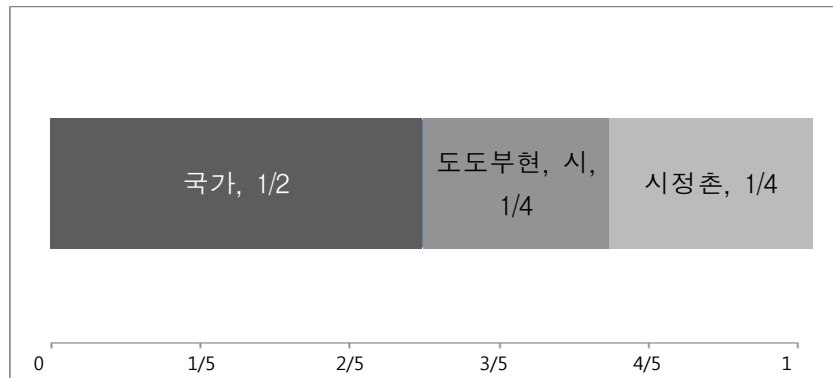
[그림 IV-15] 보육소운영비(아동복지법에 따라 지방부담 규정)



[그림 IV-16] 국민건강보험제도(국민건강법에 의해 지방부담 규정)



[그림 IV-17] 장애인자립지원(장애인자립지원법에 의해 지방부담 규정)



최근 일본의 지방소비세 개혁 당시 지방비 부담을 살펴보면, 향후 지방자치단체에서는 인상된 부분만큼의 지방소비세로 연금과 건강보험을 책임지는 모습으로 가고 있음을 확인할 수 있다. 2012년 기준 일본의 민생비 중 지방정부 부담은 72%에 달하고 있다. 우리가 주목해야 할 부분은 복지분야 재정지출을 위한 '이전재원 개편과정'이다. 당초에는 복지재원을 국고보조금으로 지원하다가, 증세 없는 재정건전성 강화라는 목표 아래 일본 정부는 1981년대 이후 이른바 실링예산(ceiling budget), 즉 포괄보조금 형태로 재정증대를 억제하는 방향을 택하였고, 1985년에는 고율보조금

삭감 등 국비보조율이 50% 이상인 경우 10%를 삭감하는 조치도 취한 바 있으며 그 외에도 생활보조 조치도 80%에서 70%로 삭감하였다가 현재는 75% 수준이다.²⁵⁾ 2012년 현재 증가하는 일반재원, 즉 지방소비세 인상분을 복지재원과 연계하는 방안이 통과되었다. 따라서, 일본 정부는 재정압박이 점차 심해지면서 국가에서 지방으로의 복지재원 지원방식이 국고보조금에서 포괄보조금, 국고보조율 인하, 일반 재원화하는 과정으로 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 우리나라의 분권교부세가 2014년 지방교부세로의 전환을 앞두고 국고보조금으로의 환원에 대한 주장이 제기되고 있는 시점에서 일본의 이상과 같은 보조금 개편 과정을 주목해야 할 필요가 있다.

일본은 1980년대 중반 이후부터 노령화사회가 시작되었고, 2012년 현재 국가부채가 GDP 수준의 2배를 넘어서고 있는 나라이다. 그 일련의 과정 속에서 재정책임에 대하여 중앙과 지방 각각의 몫을 구분하는 수준을 넘어서서 부채를 나누어 갖는 모습으로 발전한 경우이다. 일본의 사례에서 우리가 주목해야 할 점은 현재 보여주고 있는 중앙과 지방의 복지재원 부담수준의 비율뿐만이 아니라, 지난 20여년간 재정당국과 지방자치단체가 무엇을 고심했으며 그 결과물이 어떤 내용으로 나타나고 있는가(지방정부의 분야별 세출부담 증가)이다. 요약하면, 기존의 선행연구(서정섭(2011), 국회예산정책처(2011) 등)가 보여준 바와 달리 일본의 복지재정 지출 국가보조율은 30% 이하 수준이고, 지방자치단체는 민생비를 포함한 연금 및 건강보험의 사회보장 서비스 전반의 재정책임을 충분히 지고 있음을 알 수 있었다. 또한, 지방소비세 개혁에서도 알 수 있듯이, 증가하는 지방소비세 인상분, 즉 일반재원을 복지지출에 귀속(earmarking)하는 것으로 지방정부의 재정책임을 강화하는 방식을 택하고 있음도 확인하였다. 항목별 지출에서의 중앙 대 지방의 부담에서는 빈곤계층의 생계보조 등의 취약계층 보호 관련 지출의 국비부담을 강화하고, 영유아보육 관련 국비 부담은 50% 수준 정도임을 확인할 수 있었다.

25) 이재원 외(2007, p. 101) 인용

마. 미국과 캐나다

현대 복지지출 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 '연금'과 '의료'이다. 주요 선진국들을 포함한 유럽국가들, 일본 등 소득수준이 높고 고령화가 시작된 나라들의 복지재정 고민의 대부분은 사실상 연금과 의료부문에 해당한다. 미국의 경우, 이 두 분야가 민간보험에 의존하고 있어서 국제지표상 나타나는 미국의 공공부문 복지지출 규모는 높지 않은 편이다(GDP 대비 14% 내외, OECD 국가 내 29개국 중 23위, 2009년 OECD SOCX 기준 평균 GDP 대비 22.5%). 따라서, 복지지출 관련 국제비교에서 미국은 민간보험에 지원하는 정부의 '조세지출' 등을 부각시키는 등 자국의 복지지출이 결코 낮지 않음을 여러 방식으로 설명하고 있다. OECD의 SOCX 기준 '순사회복지지출'에서는 상대적으로 불리했던 공공지출 부문에 대한 정책적 설명을 '민간사회보험 분야의 조세지원' 부문으로 설명하고 있다. Fishback(2011)은 회귀분석을 이용하여 덴마크와 미국의 복지지출 수준을 1900년대 초반부터 현대까지 비교분석하였고, 미국의 복지지출 수준이 북유럽 국가에 비하여 낮지 않음을 설명하고 있다. 미국 전체의 복지지출 수준에 대한 반론 분석이 활발한 이유는 정치적인 이유도 있겠으나, 재정관점에서도 인지할 필요가 있다. 소위, 복지국가(the Welfare States)로 불리는 복지선진국들의 경우의 재정 확대는 복지지출 확대와 관련이 깊기 때문이다. 기존에 미국의 재정 확대가 복지지출 확대와 관련이 있는지 여부는 향후 재정지출 우선순위를 전망하는 데 중요한 기준점이 되기 때문이다.

최근의 미국의 복지지출 개혁은 1996년 클린턴 정부의 Welfare Reform Act로부터 변화를 맞이했다고 볼 수 있다. 그 이전의 정부 복지지출은 "Once considered an open-ended right"에 해당하여 주정부는 전액 연방 정부로부터의 지원을 받았다.²⁶⁾ 1970년대 캘리포니아는 미국에서 가장

26) Robert Rector and Katherine Bradley, "Prior to reform, States were given 'limitless' money by the federal government, increasing per family on welfare, under the 60-year-old Aid to Families with Dependent

살기 좋은(generous) 주였으며, 당시에는 연방정부가 전액 푸드스탬프(food stamp)를 지원하기도 하였고, 전체 가구주의 28.7%를 차지하는 싱글맘들을 복지지원 대상에 포함시킨 사례도 있었다. 따라서, 1990년대 중반 이전까지는 미국의 복지지출 연방정부 의존도(welfare dependency)는 매우 높았다. 1996년 이전 AFDC의 재원 배분구조는 주정부가 사업수요를 산정하면 이를 전액 연방정부가 지불하도록 되어 있었기 때문에 가능했다. 즉, 주정부의 사정에 따라 증액 혹은 감액 요구할 경우에 연방정부는 그 요구조건을 따르도록 되어 있었기에, 주정부는 사실상 재정효율화 관점에서의 감액 인센티브가 거의 없었다.²⁷⁾ 이후 국고보조금(Earmarked grant)이 포괄보조금(Block grant)으로 개편된 이후, 주정부의 사업요구액 수준의 증액수준이 감소되었고 결과적으로 주정부의 연방정부 의존도는 감소하게 되었다. 이와 같은 미국의 포괄보조금 개편의 직접적인 계기는 경기침체 및 재정적자 문제를 해소하기 위해 연방정부 재정지출 축소를 목적으로 하였고, 이전재원 규모를 전반적으로 삭감하고 재정지원 체계의 우선순위를 조정하고자 하는 데 있었다. 이는 연방정부의 통제력을 축소시키는 것을 의미한다. 과거 사업별 보조금의 집행은 복잡한 행정과 재정의 비효율성 문제가 지적되었었다. 그 외 저소득층 및 취약계층 지원 등의 사회안전망 관련 지출(사회서비스 포괄보조금(SSBG), 한시적 생활보호제도(TANF) 등)은 대부분 주정부가 디자인하고 지방정부가 집행하는 정부간 재정관계를 가지고 있다.

미국의 연방정부와 주정부 간 재정지출 부담을 살펴보면, 세수입에서는 연방 대 지방(주정부와 지방정부) 약 50:50, 전체세출 부담은 60:40, 복지 관련 부담은 (보건과 복지를 합할 경우) 약 60:40 정도이다. 분야별 지출 부담 중 복지부문의 경우, 평균비중보다 주정부 부담이 30.9%로 높게 나

Children(AFDC) program...” (“Stimulus Bill Abolishes Welfare Reform and Adds New Welfare Spending”, *Heritage Foundation*, Feb. 2009)

27) “Under the AFDC program, states were given more federal funds if their welfare caseloads were increased, and funds were cut whenever the state caseload fell. This structure created a strong incentive for states to swell the welfare rolls...”

타나 있다. 주정부는 위에서 언급한 포괄보조금 형태의 보조금을 지원받아 하위정부에 배분하는 방식을 취하고 있으며, 실질적인 배분과 제도운영을 책임지고 있다. 1980년부터 2002년까지 연방정부의 복지부담은 49%에서 60% 사이로 비교적 안정적으로 움직인 반면, 주정부와 지방정부의 재정 부담이 급증하는 문제가 나타나기 시작하였다. 특히, 1990년대 초반 대부분의 주정부와 지방정부가 복지지출 급증의 문제를 안고 있었으나, 1990년대 중반 경기가 호황을 맞으면서 일부 완화되었고 대부분의 비용부담은 주정부가 떠안게 되었다. 2000년대 초반 다시 경기불황을 겪으면서 재정 문제가 심각해지고 있으며, 2002년 기준 미국 대부분 주의 3분의 1 이상의 재정문제는 메디케이드(Medicaid)와 관련 복지프로그램 지출이 차지하였다.²⁸⁾ 캐나다도 보조금 운용에서도 연방정부는 주정부로 Block의 형태로 지원하고, 주정부가 기초자치단체에 배분할 때는 재원 사용목적과 규모를 조절하는 Earmarked 방식으로 배분하고 있다. 캐나다 기초자치단체의 경우, 50% 이상은 재산세와 자체수입이 차지하고, 형평화보조금은 비중이 낮고, 대부분의 보조금은 국고보조금 형태를 유지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-11〉 미국의 중앙 대 지방 세수구조

(단위: %)

| 연도 정부수준 세입유형 | 2012년 | | | 2008년 | | | 2005년 | | |
|--------------------|-------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|
| | 연방 | 주 | 지방 | 연방 | 주 | 지방 | 연방 | 주 | 지방 |
| 소득세 | 80.0 | 18.0 | 2.0 | 80.0 | 18.1 | 1.9 | 80.9 | 17.5 | 1.7 |
| 사회보험료 | 83.8 | 15.5 | 0.6 | 90.9 | 8.6 | 0.6 | 89.5 | 9.9 | 0.6 |
| 부가세(소비세) | 13.0 | 42.2 | 44.8 | 12.7 | 40.8 | 46.6 | 14.2 | 41.2 | 44.6 |
| 수수·사용료 | 0.0 | 41.5 | 58.5 | 0.0 | 41.0 | 59.0 | 0.0 | 40.0 | 60.0 |
| 사업과 기타수입 | 11.2 | 53.4 | 35.4 | 8.9 | 30.1 | 60.9 | 3.2 | 60.9 | 35.9 |
| 총세입 | 49.2 | 30.0 | 20.9 | 54.1 | 24.4 | 21.6 | 50.7 | 29.1 | 20.2 |
| 중앙:지방 | 49.2 | 50.9 | | 54.1 | 46.0 | | 50.7 | 49.3 | |

주: 1. 연방정부 예산 원자료는 US Gov. Budget.

2. 주/지방정부 예산의 원자료는 State and Local Gov. Finances.

3. 2005년·2008년은 미국정부 보고자료, 2012년의 연방은 미국정부 보고자료, 주/지방정부는 예상치.

4. 중앙:지방에서 지방수치는 주/지방정부 비중을 합산한 것임.

자료: <http://www.usgovernmentrevenue.com>

28) "How much does the Nation spend on welfare?," <<http://www.libraryindex.com/pages/72/How-Much-Does-Nation-Spend-on-Welfare.html>>

〈표 IV-12〉 미국의 정부간 세출비중

(단위: %)

| 연도 가능 | 2012년 | | | 2008년 | | | 2005년 | | |
|----------|-------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|
| | 연방 | 주 | 지방 | 연방 | 주 | 지방 | 연방 | 주 | 지방 |
| 연금 | 79.1 | 17.0 | 3.8 | 78.4 | 17.6 | 4.0 | 79.3 | 16.8 | 3.9 |
| 보건 | 79.9 | 7.5 | 12.6 | 73.7 | 13.2 | 13.1 | 74.4 | 12.0 | 13.6 |
| 교육 | 16.8 | 14.3 | 68.8 | 11.8 | 17.7 | 70.5 | 14.6 | 15.9 | 69.5 |
| 국방 | 99.9 | 0.1 | 0.0 | 99.9 | 0.1 | 0.0 | 99.8 | 0.2 | 0.0 |
| 복지 | 57.1 | 30.9 | 12.0 | 64.8 | 17.8 | 17.4 | 61.8 | 19.5 | 18.7 |
| 치안/질서 | 18.6 | 26.6 | 54.7 | 15.7 | 29.1 | 55.1 | 15.9 | 29.0 | 55.2 |
| 교통 | 36.0 | 15.6 | 48.4 | 29.8 | 21.3 | 49.0 | 31.3 | 21.6 | 47.2 |
| 일반행정 | 28.8 | 26.0 | 45.2 | 19.9 | 29.0 | 51.1 | 22.1 | 31.0 | 46.9 |
| 기타 | 34.9 | 4.9 | 60.1 | 20.8 | 11.1 | 68.0 | 24.1 | 10.7 | 65.3 |
| 이자 | 67.6 | 13.9 | 18.6 | 71.4 | 12.7 | 15.9 | 69.4 | 12.9 | 17.7 |
| 총지출 | 59.9 | 13.7 | 26.4 | 55.9 | 14.6 | 29.5 | 56.2 | 14.3 | 29.5 |
| 중앙:지방 | 59.9 | 40.1 | | 55.9 | 44.1 | | 56.2 | 43.8 | |

주: 1. 연방정부 예산의 원자료는 US Gov. Budget.

2. 주/지방정부 예산의 원자료는 State and Local Gov. Finances

3. 2005년·2008년은 미국 정부 보고자료, 2012년은 예상치

4. 중앙:지방에서 지방수치는 주/지방정부 비중을 합산한 것임.

자료: <http://www.usgovernmentspending.com>

〈표 IV-13〉 CANADA Municipal Revenue by Source, 1988 and 2007

(단위: 백만캐나다달러, %)

| | 1988 | 1988 | 2007 | 2007 |
|----------------------------|--------|-------|--------|-------|
| Own Source Revenues: | | | | |
| Property and related taxes | 13,112 | 48.4 | 33,450 | 50.7 |
| Other taxes | 384 | 1.4 | 901 | 1.4 |
| User fees | 5,426 | 20.0 | 14,658 | 22.2 |
| Investment income | 1,628 | 6.0 | 3,504 | 5.3 |
| Other | 292 | 1.1 | 999 | 1.5 |
| Total own-source revenues | 20,843 | 77.0 | 53,512 | 81.2 |
| Transfers: | | | | |
| General purpose transfers | 1,579 | 5.8 | 1,880 | 2.9 |
| Specific purpose transfers | 4,649 | 17.2 | 10,534 | 16.0 |
| - Federal | 194 | 0.7 | 1,067 | 1.6 |
| - Provincial | 4,455 | 16.5 | 9,467 | 14.4 |
| Total Transfers | 6,228 | 23.0 | 12,413 | 18.8 |
| Total revenue | 27,071 | 100.0 | 65,925 | 100.0 |

자료: Enid Slack, "Provincial-Local fiscal transfers in Canada: Provincial control trumps local accountability," The 2009 Copenhagen workshop, pp. 324~325 표 인용

〈표 IV-14〉 CANADA Specific-purpose(earmarked) Transfers as a Portion of Total Transfers, 2007

(단위: %)

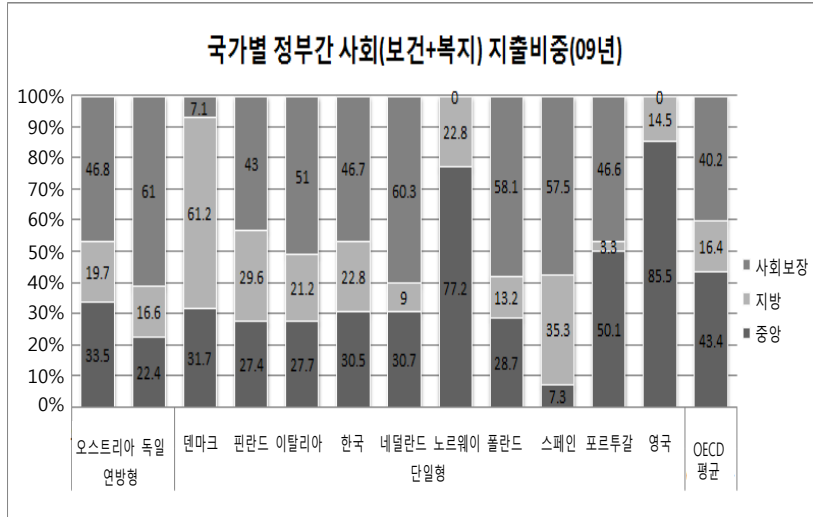
| Province | Municipal only | Municipal and Education |
|-------------------------------------|----------------|-------------------------|
| British Columbia | 65.1 | 97.6 |
| Alberta | 96.9 | 99.3 |
| Saskatchewan | 56.2 | 90.2 |
| Manitoba | 47.4 | 84.1 |
| Ontario | 88.2 | 94.4 |
| Quebec | 83.7 | 97.1 |
| New Brunswick | 44.4 | 46.9 |
| Nova Scotia | 66.6 | 93.7 |
| Prince Edward Island | 77.2 | 95.6 |
| Newfoundland and Labrador | 84.3 | 97.3 |
| Canada (incl. northern territories) | 85.2 | 95.4 |

자료: Enid Slack, "Provincial-Local fiscal transfers in Canada: Provincial control trumps local accountability," The 2009 Copenhagen workshop, pp. 324 ~ 325 표 인용

바. 결론 및 시사점 도출

국가별 사례연구를 종합적으로 살펴본 결과, 주요국들의 정부간 복지재정 조정은 해당 국가의 정부간 재정관계와도 밀접한 관계가 있다. 이는 해당 국가의 인구분포, 정치적·사회적·경제적 상황에 따라 복합적으로 영향을 받게 되므로, 단순 비교를 통한 복지부담 비교분석만으로는 유형화할 수 있는 시사점이 제한적일 수 있음을 알 수 있었다. 본장에서는 복지선진국인 스웨덴과 노르웨이의 복지부담과 이전재원 개편 과정을 살펴보았고, 조세부담률이 낮은 국가인 미국과 우리나라와 여러 면에서 유사한 제도를 가지고 있는 일본을 살펴보았다. 이를 통하여 현재 우리나라의 복지재원 조정에 있어 중요한 선택인 '국고보조율 인상'에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

[그림 IV-18] 국가별 정부간 사회복지지출 비중



자료: OECD National Account 자료로 작성한 것임.

첫째, 주요국들의 복지재원 조정 부담과 이전재원 개편은 '경기침체'와 '복지지출 확대'를 겪는 과정에서 나타났음을 알 수 있었다. 위의 두 가지는 모두 중앙과 지방의 재원 압박(Budget fighting)과정을 의미한다. 전병목·박상원(2011)의 복지재원 조달정책에 관한 선행연구 분석에서는 공공부문지출 증가와 복지재원 증가를 살펴보았는데, 경기침체를 전후하여 공공부문 지출이 확대되고 있음을 보여주었다. 분석결과에서는 이후 다시 경기가 회복되면서 경기침체 이전의 공공부문 지출수준이 회복되었다고 나타나고 있다. 이상의 결과가 시사하는 바는 우리나라의 공공부문지출 수준이 아직 높지 않은 것은 선진국에 비해 심각한 재정 어려움에 직면하지 않았음을 반증하기도 하며, 향후 경기악화 이후의 적극적 노동정책(실업), 빈곤(기초생보 및 취약계층 등) 등의 재정 확대가 예상되는 부분이기도 하다.

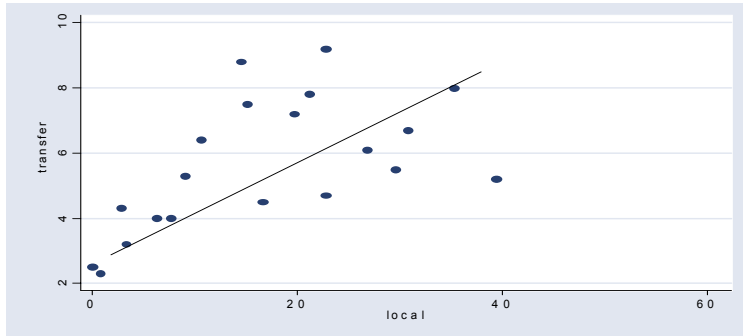
둘째, 스웨덴과 노르웨이의 국고보조금의 재정효율화 과정을 살펴보고자 하였으며, 중앙과 지방의 사무조정 과정도 동시에 일어났음을 확인하였다. 스웨덴과 노르웨이의 중앙정부는 복지지출 확대에 인한 재정 어려

움을 Block grants화하면서 재정효율화를 시도하였으며, 그 과정에서 상대적으로 비효율적인 Earmarked grants가 축소되면서, 재정수요가 분명한 Earmarked grants가 유지되는 모습을 갖추게 되었다. 이상의 이전재원 개편은 중앙과 지방의 복지사무 조정과 함께 이루어졌으며 '의료' 분야를 지방에서 중앙으로 전환시킨 바 있다(Overbye et.al., 2006).

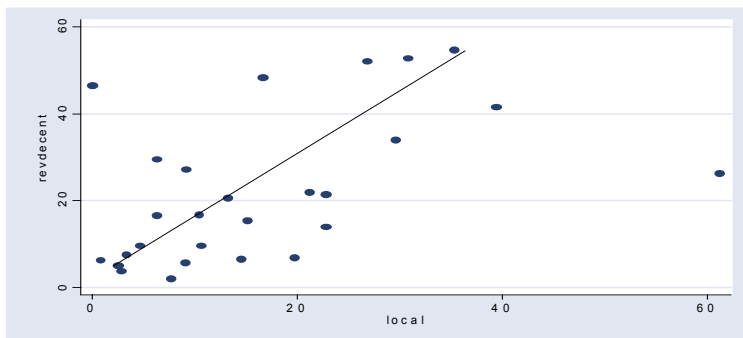
셋째, 공공지출비중이 비교적 작은 나라인 미국과 일본의 재정효율화 과정 사례에서도 시사점을 얻을 수 있었다. 미국의 경우, 주요한 복지분야(의료분야, TANF 등) 재정효율화를 위하여 연방보조금에서 주정부로의 포괄보조금화 방식을 채택하였다. 반면, 일본은 지방자치단체의 복지업무를 증가시키면서 세출부담도 같이 증가시킨 경우이다. 미국은 재원삭감 방식을 통하여, 일본은 재정이양과 세출부담 방식을 통하여 중앙·지방간 복지재원 조정을 실시한 것이다.

이에 더하여, 본 연구에서는 조세부담률(지방세부담률)과 지방의 복지부담 수준 간에 관련이 있음에 주목하고자 한다. 스웨덴과 노르웨이는 1980년대 중반 이후 특정보조금을 일반보조금으로의 전환 과정을 거치게 되나, 스웨덴은 유지한 반면, 노르웨이는 다시 특정보조금 증가추세로 나타나고 있다. 이는 복지지출 부담에 대한 '지방세부담률'과 관련이 있어 보인다. 스웨덴과 노르웨이는 매우 높은 조세부담률 국가이다. 그런데 지방세부담률 면에서는 스웨덴은 40% 이상이 지방세 부담이고, 노르웨이는 13.8% 정도로 우리나라보다 낮게 나타나고 있다. 따라서, 노르웨이 중앙정부 입장에서는 이에 대한 책임을 지방정부에 부담시키기는 어려웠을 것으로 판단된다. 반면, 스웨덴은 상대적으로 지방세 기반이 풍부하므로 세출책임 이양이 가능했을 것으로 보여진다. 이는 지방세부담률이 상대적으로 높을 경우, 재정부담의 책임을 나눠가질 수 있는 여력이 있음을 보여주는 사례로 볼 수 있다. 참고로, 지방복지 부담 수준과 이전재원 비중의 단순 상관관계 분석 결과는 0.42이며 세입분권 수준과의 관계는 0.77로 나타났다.

[그림 IV-19] 지방복지부담과 이전재원비중(a=0.42)



[그림 IV-20] 지방복지부담과 세입분권(a=0.77)

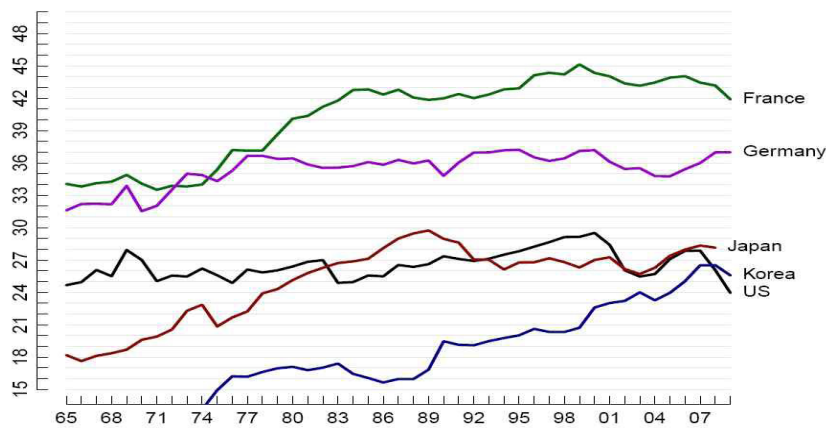


지방세 부담을 포함한 조세부담률을 언급한 이유는 우리나라의 복지재원 부담 조정에 있어서 국고보조율을 증가시킬 여지가 있는가를 살펴보기 위해서다. 분석 결과 2012년 기준 우리나라의 사회복지 관련 국고보조사업 국고보조율은 70% 정도로 나타나고 있다. 스웨덴은 사회복지비용을 제외하고 50% 수준이며, 노르웨이 70% 수준, 미국은 60% 수준, 일본(연금 제외)은 41% 수준으로 나타나고 있다. 따라서, 주요국의 복지재정 지출의 국고보조율을 통한 비교로는 우리나라의 복지재원 국고보조율이 낮다고 볼 수 없으며, 따라서, 중앙과 지방의 자원부담과 관련 국고보조율 인상 근거는 불분명하다고 볼 수 있다.²⁹⁾ 게다가, 우리나라의 조세부담률은

29) OECD NA에서의 단순비교에서도 사회복지비용을 제외하고 국고보조율이 높은

선진국 대비 높지 않은 편이고, 대도시 인구집중도는 이례적으로 높아서 형평화 관련 보조금인 교부세 비중을 높게 유지할 수밖에 없다면, 국고보조금의 보조율까지 높일 수 있는 중앙정부의 재정여력은 제한적일 수밖에 없음을 상기할 필요가 있다.³⁰⁾

[그림 W-21] 주요 국가들의 국민부담률 장기 추이



자료: 김정호, 『2012-2016 국가재정운용계획 공개토론회 지방재정분야 자료집』, p. 25
[그림 4] 인용

결론적으로, 이상의 결론을 논의되고 있는 우리나라 복지 관련 이슈와 연결해 해석해 본다면, 첫째, 복지 관련 국고보조사업들을 포괄보조금화한 분권교부세는 중앙과 지방의 재정압박 상황하에서 나타난 것으로서 재정효율화 과정으로 평가할 수 있다. 2014년 지방교부세로의 편입을 앞두고 한편에서는 국고보조금으로의 환원이 논의되고 있는데, 이는 지나치게 개별 사업 위주로 보조금을 해석한 결과일 수 있다. 그보다는 최소한 '복지관련 포괄보조금' 형태를 유지하는 것이 타당해 보인다. 둘째, 영유아보육료와 관련하여 중앙과 지방의 재원부담 조정 시 추가적인 국비부담 증

나라는 70% 이상인 에스토니아(75%), 아이슬란드(86%), 포르투갈(92%), 네덜란드(77%), 슬로베니아(85%) 등으로 나타나고 있다.

30) 2009년 OECD 국가들 27개국을 대상으로 한 '대도시 인구집중도'와 'GDP 대비 이전재원 비중'과의 단순 상관관계는 약 0.21로 나타났다.

가안(국고보조율 인상)이 거론되고 있으나, 이 또한 추가 검토가 필요하다고 할 수 있겠다. 현재의 국고보조율 자체는 그대로 두고, 지방교부세 수준 인하에 대한 국민적 합의가 도출되거나, 혹은 지방교육재정교부금 재원조정안이 가능한지에 대한 검토가 우선되는 것이 맞다고 판단된다.

2. 인구구조 및 세입을 고려한 자치단체 가용재원 파악

가. 재정수요의 변화: 보조금의 수도권 대 비수도권 배분규모 변화

보조금의 배분 모습을 살펴보기 전에 우리나라의 전체적인 지방재정 개관을 살펴보면, 2012년 기준 우리나라 지방재정 규모는 일반회계 기준 약 151조원에 달하는 규모이다. 그 중 지방세는 약 53.8조원으로 전체 규모의 35.6%를 차지하고 있으며, 지방교부세와 국고보조금을 합한 규모는 약 62조원으로 비중으로는 40%가 넘는 규모이다. 2009년 경제위기 이후 국고보조금 규모는 더욱 더 증가하여 20% 비중을 넘고 있다.

〈표 IV-15〉 지자체 세입구조(2006~2012)

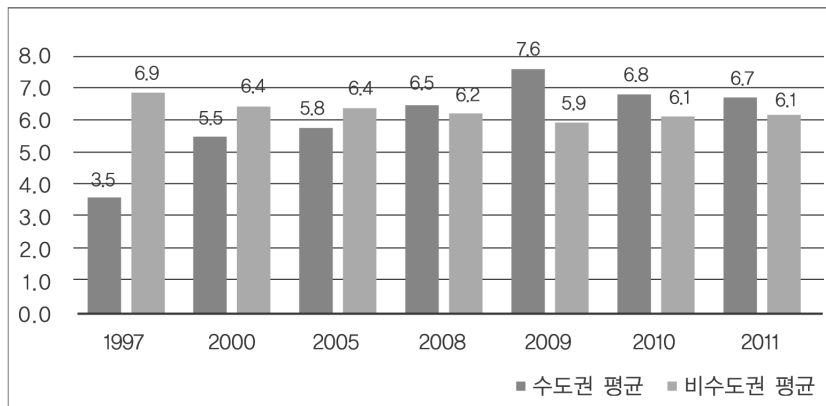
(단위: 조원, %)

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 총규모 | 합계 | 101.36 | 111.99 | 124.97 | 137.53 | 139.86 | 141.04 | 151.10 |
| | 지방세 | 35.28 | 38.07 | 43.55 | 47.07 | 47.88 | 49.74 | 53.80 |
| | 세외수입 | 25.40 | 27.85 | 30.10 | 33.77 | 31.56 | 29.58 | 32.10 |
| | 교부세 | 19.32 | 21.41 | 24.13 | 26.51 | 25.55 | 27.41 | 29.22 |
| | 보조금 | 18.04 | 21.16 | 23.69 | 26.50 | 29.70 | 30.57 | 32.05 |
| | 지방채 | 3.32 | 3.50 | 3.50 | 3.69 | 5.17 | 3.74 | 3.94 |
| 비 중 | 지방세 | 34.80 | 34.00 | 34.85 | 34.22 | 34.23 | 35.27 | 35.60 |
| | 세외수입 | 25.06 | 24.87 | 24.09 | 24.55 | 22.56 | 20.97 | 21.24 |
| | 교부세 | 19.06 | 19.12 | 19.31 | 19.27 | 18.27 | 19.43 | 19.34 |
| | 보조금 | 17.80 | 18.89 | 18.96 | 19.27 | 21.24 | 21.68 | 21.21 |
| | 지방채 | 3.28 | 3.12 | 2.80 | 2.68 | 3.70 | 2.65 | 2.61 |

주: 당초 예산 기준
 자료: 행정안전부, 『2012년 지방자치단체 예산개요』

[그림 IV-22] 총이전재원(교부세+보조금)의 수도권 대 비수도권 비중 변화

(단위: %)



우리나라의 대표적인 이전재원인 국고보조금과 지방교부세 전체의 수도권 대 비수도권 비중을 살펴보면, 2011년 기준 교부세는 92.5%, 국고보조금은 77%가 비수도권으로 배분되고 있다. 절대규모를 놓고 보더라도 우리나라 이전재원은 비수도권 지역이 주요 재원임을 짐작할 수 있다. 참고적으로, 우리나라의 수도권 대 비수도권 인구 비중은 49.3:50.7로 서울, 경기, 인천의 인구 비중은 1970년도 통계작성 이후 지속적으로 증가하여 거의 절반에 이르는 수준이다.

상기 [그림IV-22]에서 막대는 수도권 자치단체 평균 지방교부세와 국고보조금의 배분비율을 나타낸 것이다. 광역자치단체 기준, 한 자치단체가 배분받는 비중을 중심으로 자세히 살펴보면, 교부세와 보조금을 합한 총 이전재원의 수도권 배분 비중(자치단체 평균)은 1997년 이후 증가하다가 2008년부터는 수도권 배분 비중이 더 커지고 있는 모습을 보이고 있다. 보조금의 각 항목별 배분을 살펴보면, 지방교부세는 수도권 대 비수도권 배분 비중이 안정적으로 유지되고 있으며, 국고보조금의 배분 비중의 변화 폭이 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 따라서, 최근의 이전재원 전체의 수도권 배분 비중이 증가한 것은 국고보조금 확대에 따른 것을 알 수 있다. 예를 들어, 2011년 수도권의 자치단체 A는 전체의 100% 지방교부세 중에서 평균적으로 2.4% 비중의 지방교부세를 배분받고, 비수도권의 자치단체

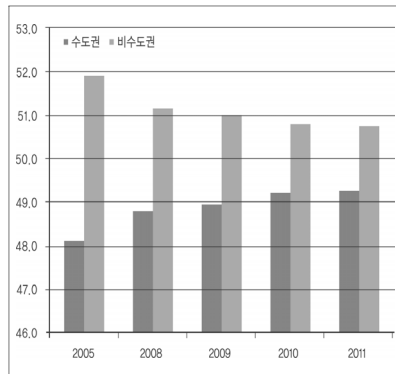
B는 7% 조금 넘는 지방교부세를 받게 된다($100 \div (2.4 \times 3) + (7 \times 13)$). 2005년 이후의 지방교부세와 국고보조금의 변화추이에서는 수도권으로의 자원배분이 증가하고 있음을 보여주고 있으며, 예상과 같이 지방교부세가 국고보조금에 비해서는 안정적인 추세를 보이고 있다. 2009년은 경제위기로 인한 교부세 규모 급증 등을 감안하여 해석해보면, 지방교부세의 경우, 수도권과 비수도권 간의 배분 비중은 매우 안정적으로 유지되고 있음을 알 수 있다. 보조금의 수도권 대 비수도권 비중 증가추세를 살펴보면, 국고보조금은 2000년 이후 수도권 집중도가 증가하고 있다.

〈표 IV-16〉 수도권/비수도권인구비율

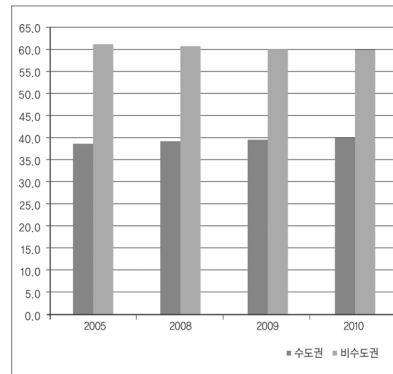
(단위: %)

| 연 도 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|------|------|------|------|
| 수도권 | 48.1 | 48.8 | 49.0 | 49.2 | 49.3 |
| 비수도권 | 51.9 | 51.2 | 51.0 | 50.8 | 50.7 |

[그림 IV-23] 전체 인구의 수도권 대 비수도권 비중



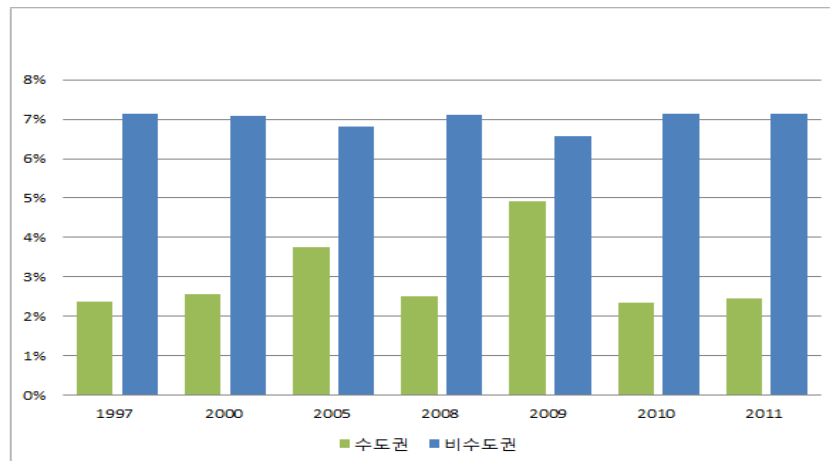
[그림 IV-24] 사회복지대상인구 수도권 대 비수도권 비중



이상과 같은 이전재원 항목 내 수도권 배분 비중 추세는 당분간 유지될 것으로 보인다. 그 이유는 복지수요 증가에 대한 재정압박이 심각하게 되면, 복지수요 압박 정도에 따라 이전재원 항목 성격을 구분하지 않고 수도

권, 즉 인구집중 지역의 배분 비중이 증가할 것으로 예상된다. 현재 기준 재정수요 중 사회개발비 분야 비중이 40% 가까이 증가함에 따른 것으로, 즉 복지의 성격상 인구집중지역으로의 배분이 우선되도록 하고 있는 점 등을 본다면 수도권으로의 배분 비중은 유지될 것으로 보인다. 이는 '교부세의 국고보조금화' 현상에 해당하며, 보조금의 원리상 수급대상자 증가에 따른 재원보전은 국고보조금에서 하도록 되어 있다.³¹⁾ 그러나 지역간 배분으로 보면, 교부세는 국고보조금으로, 국고보조금은 차등보조를 확대하여 교부세화하는 모습을 보이고 있다. 따라서, 국고보조금만의 차등보조를 확대 논의에 앞서 교부세와 국고보조금의 배분 성격을 먼저 파악할 것을 제안한다.³²⁾

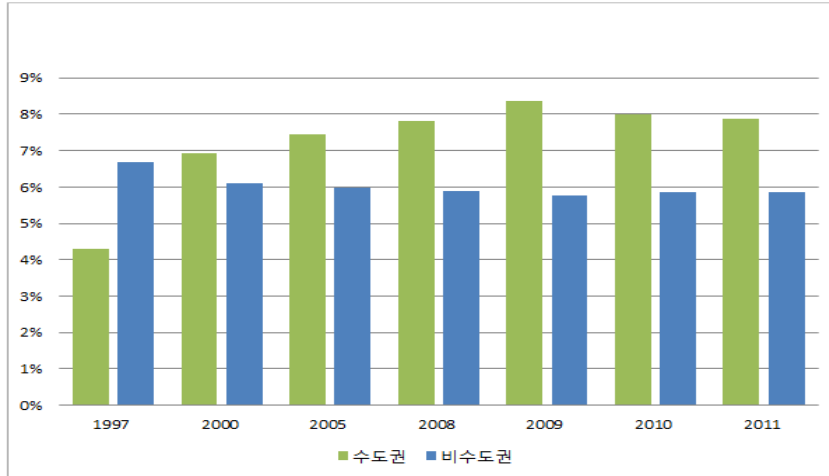
[그림 IV-25] 지방교부세의 수도권과 비수도권 배분 변화



31) 네덜란드에서도 '지방교부세의 국고보조금화'와 '국고보조금의 지방교부세화' 현상이 주요 특징으로 지적된 바 있다(Huigsloot, 2009). 그러나, 이에 대해 OECD는 공공재 사업의 특성을 반영한 보조금 정책이 진행되는 것이 바람직하다고 제안한 바 있다(OECD, 2009).

32) "Grant allocation is based on regression analysis and reflects local economic and demographic conditions which influence the probability that inhabitants will become welfare dependent. Thus, every local government in theory receives enough to finance selfare benefits to those who truly need them"(Allers, 2011).

[그림 IV-26] 국고보조금의 수도권과 비수도권 배분 변화



<표 IV-17> 보통교부세 수요 비중 변화

(단위: 조원, %)

| | 기준재정수요액 | 사회문화복지비 |
|------|---------|------------|
| 2006 | 45.3 | 13.9(30.8) |
| 2007 | 49.7 | 18.0(36.2) |
| 2010 | 54.9 | 21.7(39.4) |
| 2011 | 57.8 | 22.0(38.2) |
| 2012 | 59.2 | 22.2(37.4) |

주: () 안은 비중임.

자료: 2006년~2007년 『지방교부세 산정해설』을 참고하였고, 2010년부터 2012년 『보통교부세 산정내역』을 계산하여 정리한 것임(행정안전부).

나. 인구구조의 변화와 이전재원 변화

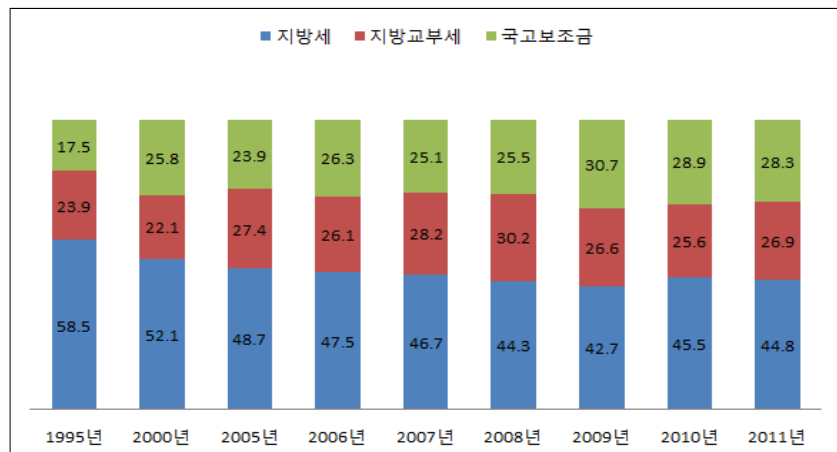
기존의 지방자치단체 복지재정 부담에 대한 논의의 초점은 세출부담 증가에 맞춰져 있다. 보조율이 낮은 국고보조사업 확대, 매칭비율이 그대로 존재하는 상황하에서의 분권교부세 증가 등의 분석이 이에 해당한다.

그러나, 이들 연구에서는 추가 재정부담에 따른 재정어려움에 대한 세출 부분에서의 조명에 그치고 있고, 근본적인 문제 해결을 위한 지방재정 전체의 시각을 담고 있지는 못하고 있다. 지방자치단체의 복지재정부담을 구조적으로 보기 위해서는 세입여건과 세출을 동시에 보는 것이 타당하다.

본장에서는 우리나라 자치단체의 세입분포가 우리나라 인구분포와 밀접한 관련이 있음을 보여주하고자 한다. 자치단체의 재정구조는 수도권 인구집중으로 인하여 비수도권 지역의 세원은 취약하고, 따라서 자체재원만으로는 살림살이를 꾸려가기 어렵게 되어 있다. 이에 기본적인 살림살이 재원을 지원하고자 '지방교부세'라는 형평화보조금이 우선적으로 지원되고, 추가적인 사업 수행을 위해서는 '국고보조금'이 배분되는 구조이다. 재정 우선순위 면에서 국고보조금은 자체재원과 교부세를 전제로 지원되고 있으므로 국고보조금의 규모와 배분은 자치단체가 기확보한 세입과 밀접한 관련이 있을 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체의 재정여력 파악 시 국고보조금 이외의 세입항목에 대한 분석이 전제되어야 함을 의미한다. 제외수입을 제외한 지방세와 이전재원 간 비중을 살펴보면, 지방세 비중은 감소하고 그만큼 국고보조금이 증가하는 추세를 확인할 수 있다.

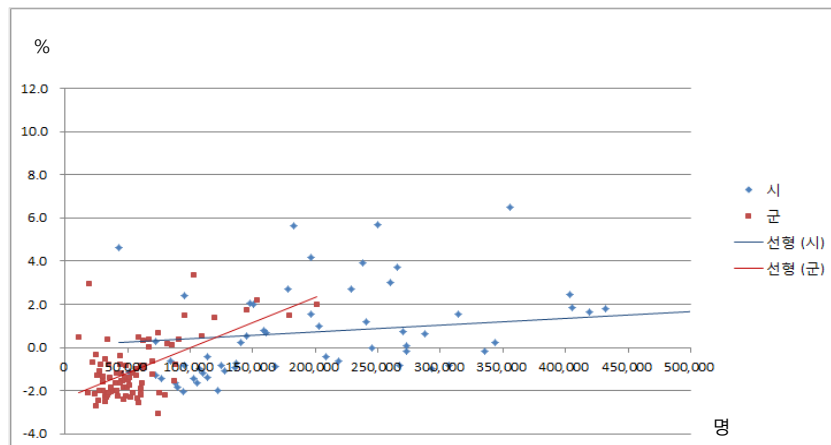
[그림 IV-27] 지방세와 이전재원 항목별 비중

(단위: %)



자치단체 가용재원 분석에 있어서 복지지출과 관련된 국고보조금 이외에 살펴보아야 할 항목은 지방교부세이다. 이전재원 정책기조를 개편하고자 할 때, 지방교부세를 포함한 이전재원 배분의 인구감소 지역에 대한 재정지원의 정도를 보는 것이 핵심에 해당한다. 지방교부세 배분은 해당 지역의 '재정수요와 재정여력 간 차액의 일부'를 보전해주는 방식이다. 이때 어느 정도까지를 보전해 주느냐 하는 것은 '인구감소 지역에 대한 정책적 배려의 정도'가 얼마나 강한지 여부에 따라 달라질 수 있다. 대략적이거나, 재원규모 면에서 볼 때 우리나라의 형평화 욕구는 주요 선진국들에 비해서도 비교적 높은 것으로 나타나고 있다. 독일, 일본처럼 중앙-지방간 재정관계가 긴밀한 경우 형평화보조금 활용도가 높은 편이나, 미국처럼 형평화 교부금이 거의 없는 경우도 있다. Allers(2011)는 유럽 내에서도 형평화 욕구가 강한 네덜란드의 복지지출 사례분석에서 "복지재정지출 관련 이전재원은 실제의 복지지출 수요보다는 지역경제상황과 인구구조 변화를 반영한 것"이라는 의견을 제시한 바 있다.³³⁾

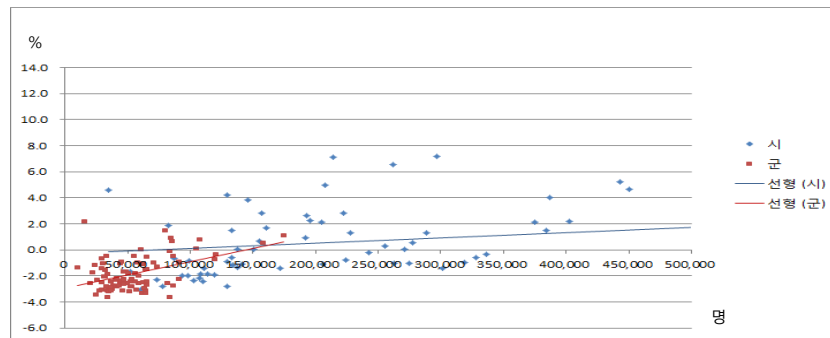
[그림 IV-28] 2000~2010 시와 군의 인구수 및 인구증가율 관계



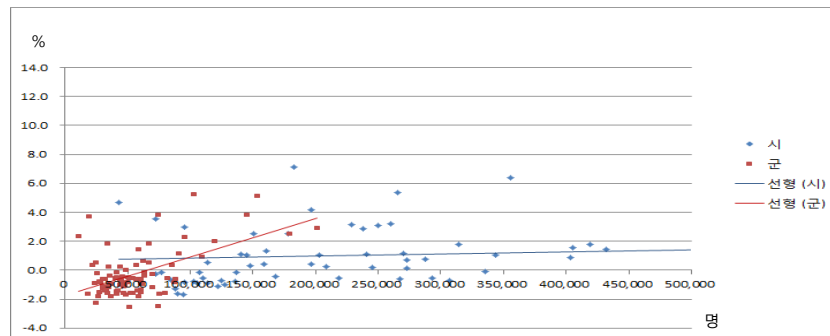
33) "Local governments receive intergovernmental grant to finance welfare. These grants are not related to actual welfare payments. Rather, they reflect local economic and demographic conditions which influence the probability that inhabitants will become welfare dependent"

본 장에서는 인구구조 및 인구분포 구성이 이전재원 배분과 밀접한 관련이 있으므로 자세히 살펴보기로 한다. 참고로, 통계청의 『2011년 국내 인구가동통계』에 따르면, 우리나라의 인구가동률은 미국이나 일본에 비하여 높은 것으로 나타나고 있다. 수도권 인구유입과 관련해서는 1970년 통계작성 이후 지속적으로 수도권으로의 인구유입이 인구유출보다 커서 ‘순유입’이 컸던 것으로 나타났다. 이러한 추세는 2011년 처음으로 수도권 순유출이 8천명 정도 큰 것으로 나타났다. 향후 수도권으로의 인구가동과 관련해서 2011년을 기점으로 전환을 맞이할지 다시 회귀할지는 주의깊게 살펴볼 필요가 있다.³⁴⁾

[그림 IV-29] 2001~2005 인구수 및 인구증가율 관계



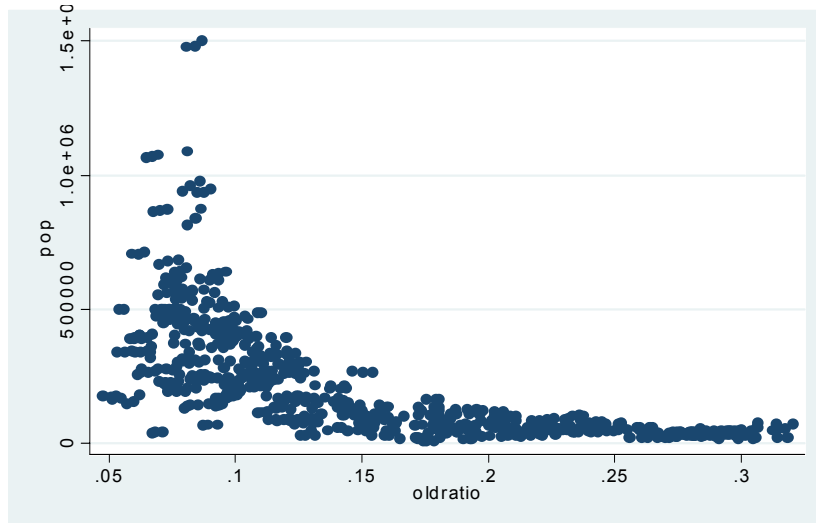
[그림 IV-30] 2006~2010 인구수 및 인구증가율 관계



34) 통계청, 『2011년 국내인구가동통계연보』, pp. 6~16 내용을 정리한 것임.

2000년부터 2010년까지의 시와 군 지역의 평균 인구수 및 평균 인구증가율의 상관관계를 살펴보면, 인구가 적은 지역, 즉 5만명 이하의 군 지역에서의 인구감소가 더 빠르게 나타나고 있음을 알 수 있다. 시 지역의 경우에도 인구 20만명 이상임에도 인구 감소지역이 있으며, 당초 인구가 적은 지역(5만명, 10만명 이하)의 경우 지속적으로 감소하는 현상을 보여주고 있다. 이를 두 기간으로 나누어 보았는데 2000년부터 2005년까지에 비하여 2006년부터 2010년까지 다소나마 증가 추세인 것으로 나타나고 있다. 앞으로의 인구 증가추이는 현재의 인구구성으로부터 예상 가능하다. 인구가 적은 지역일수록 노인인구 비중이 높아서, 외부로부터의 인구유입뿐만 아니라 출생으로 인한 자연인구 증가도 기대하기 어려운 상황임을 알 수 있다.

[그림 IV-31] 인구수와 노인인구 비중

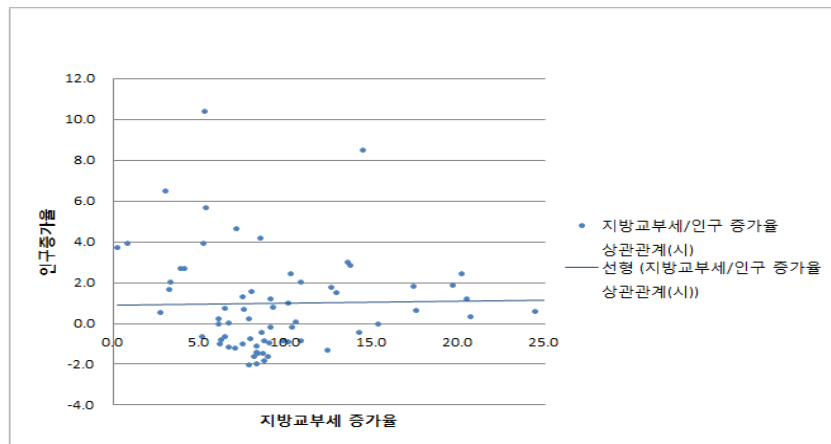


다. 시와 군의 지방교부세와 국고보조금

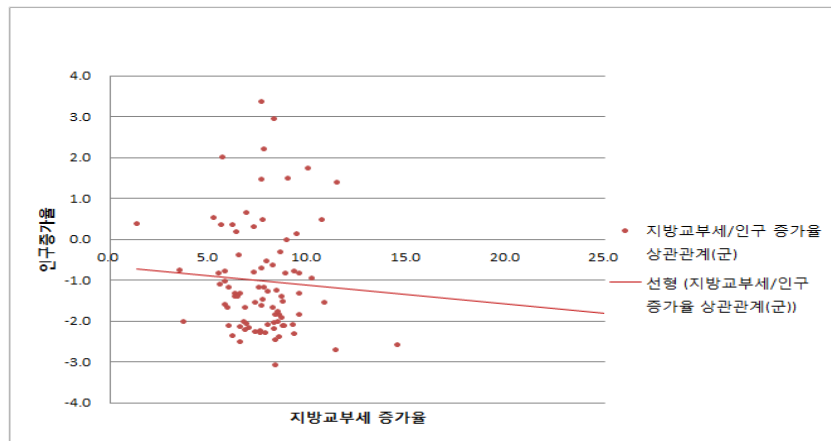
인구증가율과 지방교부세 변화율 관계에서는 인구가 증가하고 있는 시

지역보다는 인구감소 지역인 군 단위에서의 분산(variance)값이 작은 것으로 나타나 산포도에서는 보다 집중되어 있는 모습을 보여주고 있다. 국고보조금의 경우 시 지역에서, 즉 인구가 증가하는 곳에서는 뚜렷한 증가 추세를 보여주고 있는 반면, 군 지역에서는 별다른 상관관계를 보여주지 못하고 있다.

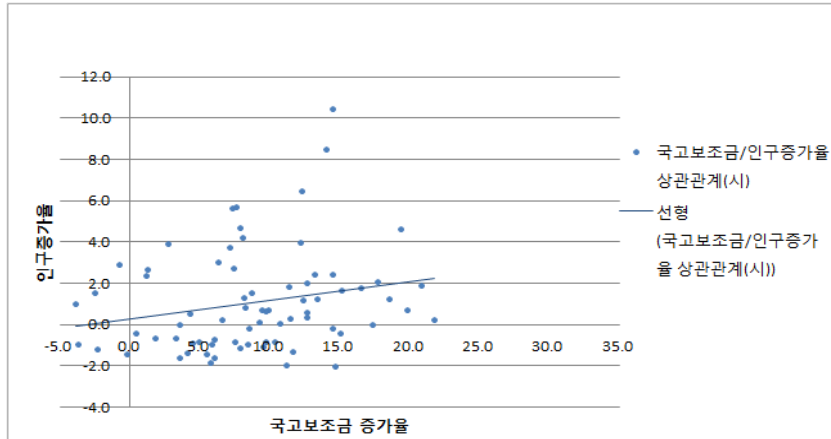
[그림 IV-32] 2000~2010 시 지역 지방교부세와 인구증가율



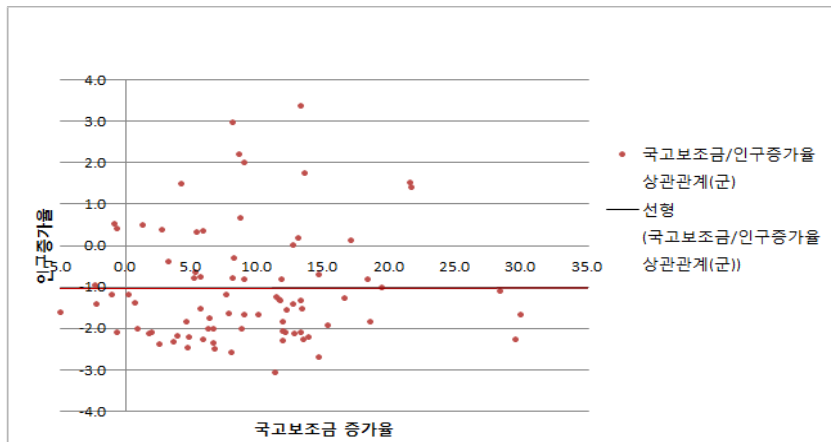
[그림 IV-33] 2000~2010 군 지역 지방교부세와 인구증가율



[그림 IV-34] 2000~2010 시 지역 보조금과 인구증가율



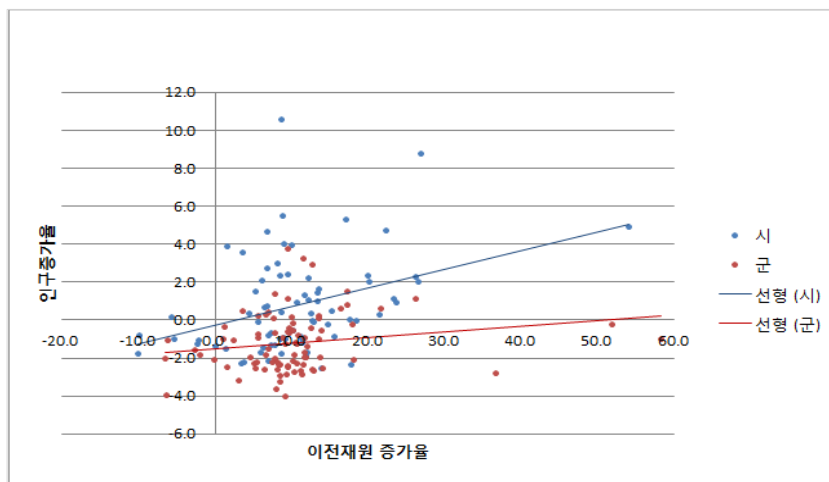
[그림 IV-35] 2000~2010 군 지역 보조금과 인구증가율



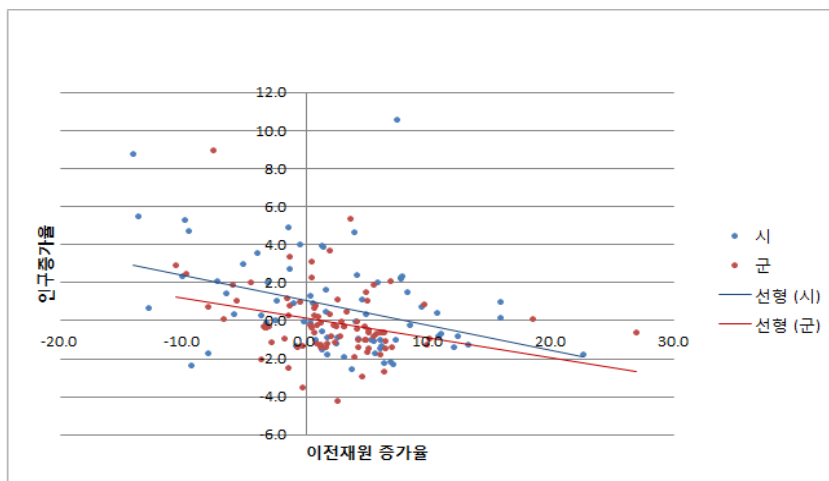
지방교부세와 국고보조금을 합한 이전재원 전체와 인구증가율의 상관관계에서는 2007년 이전과 이후가 다른 양상을 보여주고 있다. 인구증가율이 높은 곳에 더 많은 이전재원이 배분되는 경향은 2007년까지이고, 2008년 이후 2010년까지는 인구증가율이 낮은 곳에 더 많은 이전재원 증가가 나타나고 있다. 이는 2008년 이후 우리나라 보조금 정책은 상대적으로 국고보조금 비중이 지방교부세보다 커졌음에도 불구하고, 그 이전보다

훨씬 더 형평화원칙에 따른 배분방향을 취하고 있음을 알 수 있다. 이는 국고보조금의 경우 기준보조율에 따른 비수도권 지역의 국고보조율 인상과 차등보조율 도입 등을 포함해서 기존의 사업보조금적인 성격보다는 ‘국고보조금의 지방교부세화’ 현상이 보다 더 두드러졌던 것으로 예상해 볼 수 있겠다.

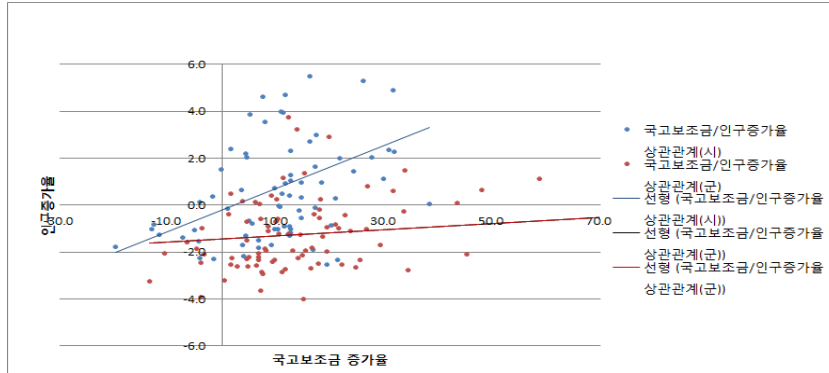
[그림 IV-36] 2003~2007 이전재원과 인구증가율



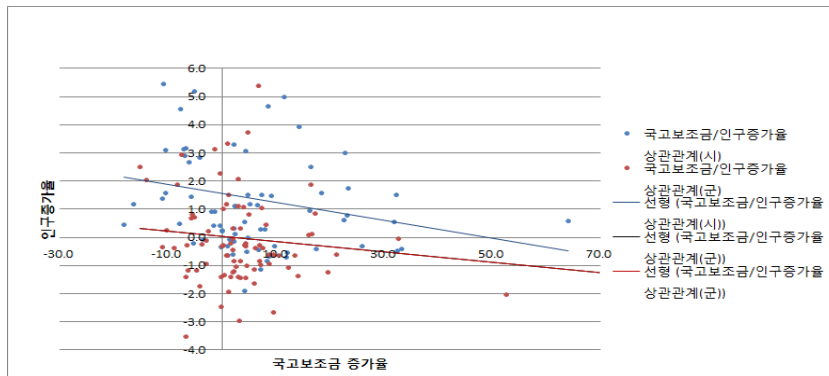
[그림 IV-37] 2008~2010 이전재원과 인구증가율



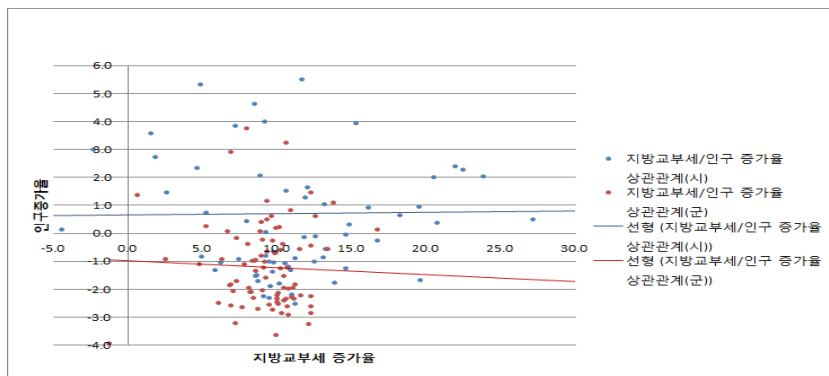
[그림 IV-38] 2003~2007 국고보조금과 인구증가율



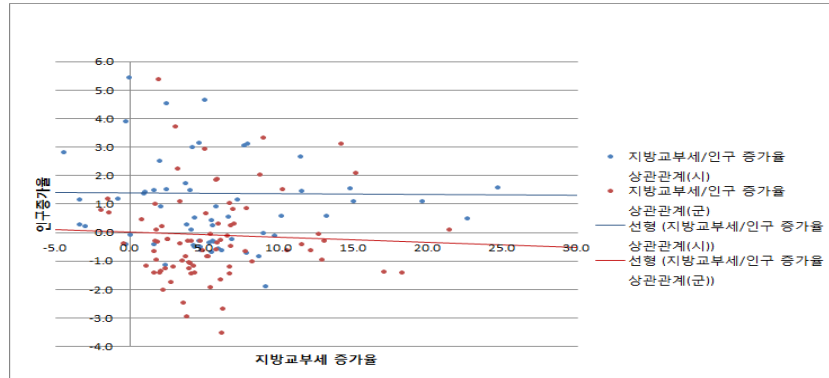
[그림 IV-39] 2008~2010 국고보조금과 인구증가율



[그림 IV-40] 2003~2007 지방교부세와 인구증가율



[그림 IV-41] 2008~2010 지방교부세와 인구증가율



또한, 1인당 교부세와 1인당 국고보조금의 상관관계에서는 우리나라 보조금의 정책적 의지를 확인할 수 있다. 그림에서 보여주는 중요한 특징은 먼저, 1인당 이전재원 간에는 양(+)의 상관관계가 있음을 알 수 있는데, 이는 사실상 교부세와 국고보조금의 배분의 성격이 크게 다르지 않았음을 의미한다. 크게 보면, 교부세와 국고보조금은 '이전재원'이라는 큰 틀 안에서 운용되었음을 의미하는데, 이는 우리나라 예산부처와 각 부처 간의 힘겨운 '예산 줄다리기' 과정의 결과이며, 각각의 부처(국고보조금 집행부서)와 예산부처가 '국고보조금 총량' 수준에 대해 서로가 인지하고 있음을 의미한다. 예산부처는 부처 전체의 수준에서 조정하고자 하며, 각각의 부처는 정책수요를 반영하는 과정에서 '증액'하고자 하는 정도를 조절했을 가능성이 높다. 이와는 별개로 행정안전부는 확보된 내국세의 일정규모인 '지방교부세'를 배분하고 있으며, 예산부처는 '지방교부세'가 지원되고 있음을 알고 있기에 이를 반영하여 '국고보조금 총량수준'을 조절한 것으로 볼 수 있다.

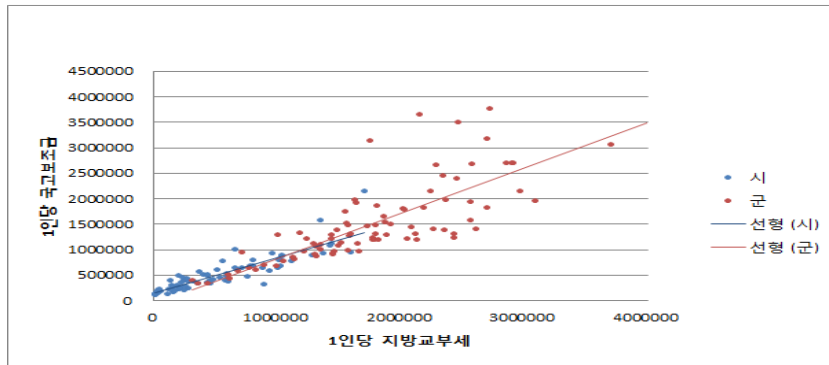
더 나아가, [그림 IV-42]에서는 1인당 재원규모 면에서는 군 지역이 시 지역보다는 보조규모가 크고 산포도 면에서도 배분격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 시 지역에서는 국고보조금과 교부세가 거의 같은 재원으로 나타나고 있고, 군 지역에서의 교부세와 보조금은 분산값이 크게 나타나고

IV. 중앙·지방간 복지재정 부담 분석 129

있다. 2008년 이후의 군 지역 산포도에서는 더욱 격차가 벌어지는 것으로 군 지역간에서도 보조금의 배분이 달라졌음을 보여주고 있다. 따라서 결론적으로는 2008년 이후 시와 군 지역의 1인당 지방교부세와 국고보조금의 배분패턴이 달라진 것으로 보이며, 1인당 재원규모 면에서는 인구가 적은 지역으로의 배분, 즉 군 지역으로의 재원이전이 더욱더 커진 것을 확인해볼 수 있다

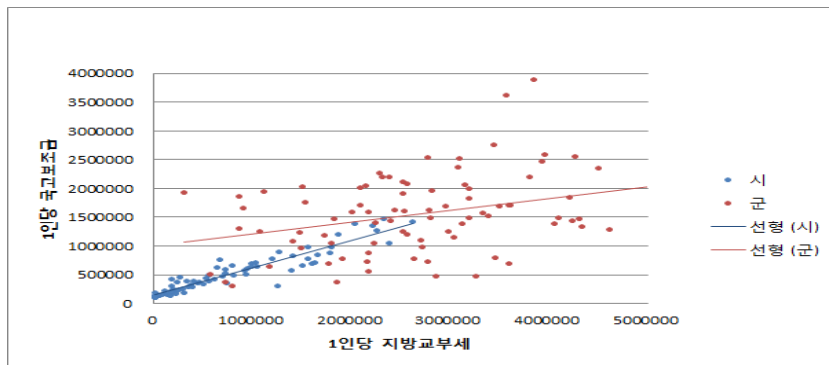
[그림 IV-42] 2003년부터 2007년까지의 1인당 교부세 평균과 1인당 보조금 평균의 상관관계

(단위: 억원)



[그림 IV-43] 2008년부터 2010년까지의 1인당 교부세 평균과 1인당 보조금 평균의 상관관계

(단위: 원)



라. 자치구 사회복지지출

이상의 현황에서 군 지역은 지방교부세 역할이, 시 지역에서는 국고보조금 역할이 두드러지게 나타나고 있음을 확인하였다. 중소도시와 농산어촌지역인 군 지역은 인구는 감소하고 있으나, 지역 관련 지출은 지속적으로 증가하고 있음을 의미한다. 본장에서는 대도시로의 인구이동이 꾸준히 진행되고 있는 가운데 특별·광역시 자치구의 재원흐름은 어떠한지 살펴 보았다. 인구가 증가할 경우, 사회복지대상 인구 역시 증가하는 추세로 나타나고 있으며, 2004년 대비 2010년의 추세선의 기울기가 증가하는 변화로 나타나고 있다. 예를 들어, 2004년 인구 40만명 자치구의 사회복지대상 인구는 평균 6만여 명이었으나, 2010년의 경우 약 7만여 명 정도로 나타나고 있다. 동일 인구수 대비 사회복지대상 인구가 증가한 것을 알 수 있다. 이는 인구유입 등으로 인한 증가분과 2008년 이후 기초노령연금 도입, 영유아보육지원 등으로 사회복지대상 인구가 확대된 것도 주원인일 것으로 판단된다.

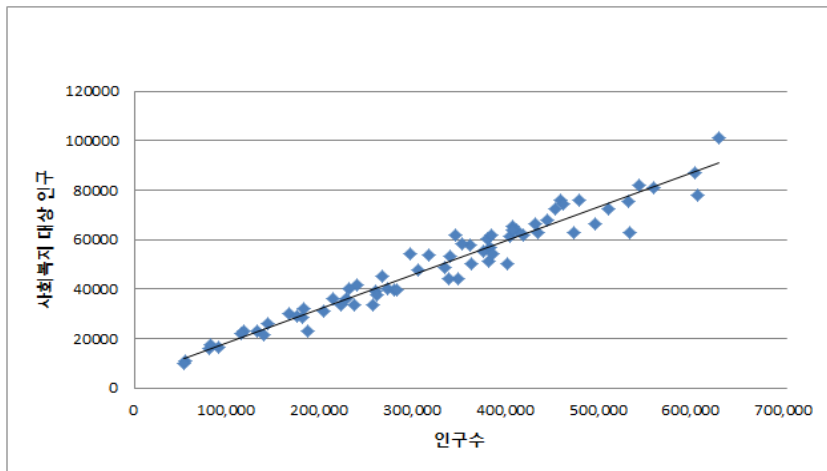
나아가 2004년 대비 2010년 인구수 대비 사회복지대상 인구비중 변화를 살펴보았다. 자치구 중 10만명 내외의 지역에서는 사회복지대상 인구의 약 3%에서 7.3%까지 증가하는 것으로 나타났다. 인구가 증가할수록 사회복지대상 인구의 변화폭도 감소하고 사회복지대상 인구증가율 자체도 감소하는 경향을 보여주고 있다. 자치구 내에서도 인구가 증가하는 곳과 감소하는 지역의 사회복지지출 재정수요 정도가 다르게 나타나고 있음을 의미한다. 인구가 증가하는 지역의 경우, 인구유입으로 인해 지방세가 증가하면서 동시에 사회복지대상 인구의 증가로 재정지출 폭 또한 증가한다.

또한, 사회복지대상 1인당 수혜규모도 2004년 대비 꾸준히 상승하여, 인구 10만명 지역의 2004년 수혜액 연평균은 약 150만원대였으나, 2010년은 연평균 250만원이었으며, 300만원에 이르는 지역도 있다. 상대적으로 인구가 많은 지역의 1인당 연평균 수혜 규모는 인구 20만명 지역이나 40만명 지역이 크게 차이가 나지 않는 모습이다. 이는 자치구 간 재정여건의 차이가 크지 않음을 의미하는 것으로 시와 군 지역과는 다른 모습이다.

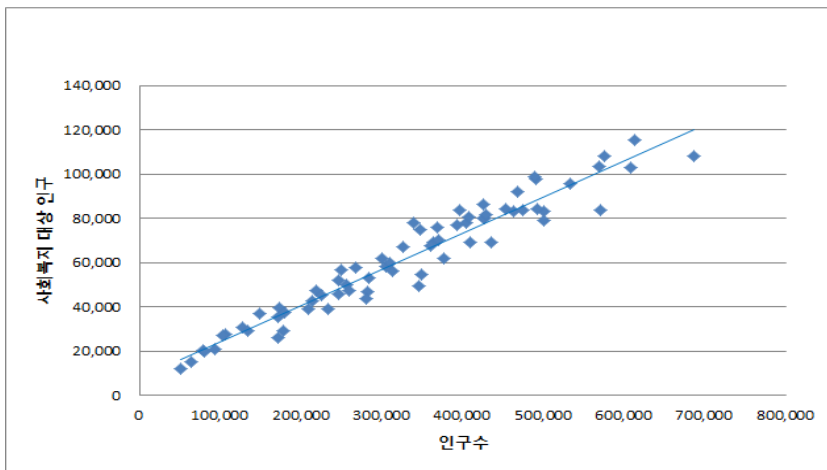
IV. 중앙·지방간 복지재정 부담 분석 131

이상의 현황에서 유추할 수 있는 시사점은 인구가 적은 지역의 경우 재정수입 증가보다는 재정지출 확대 폭이 커질 것이며 이로 인한 재정여건이 더욱 악화되고 있는 점이다. 여기에는 자치구의 세입구조에서도 확인할 수 있다.

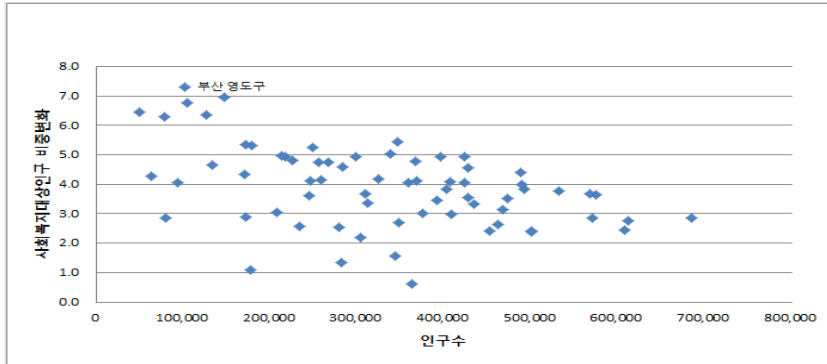
[그림 IV-44] 인구 - 사회복지대상인구 관계('04)



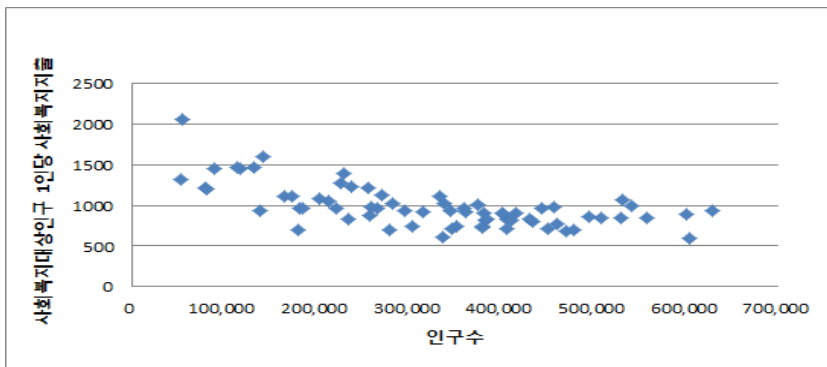
[그림 IV-45] 인구 - 사회복지대상인구 관계('10)



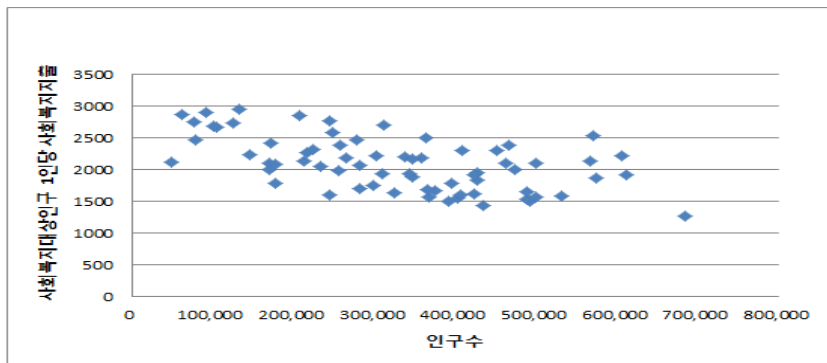
[그림 IV-46] 인구 대비 사회복지대상인구 비중 변화('04~'10)



[그림 IV-47] 사회복지대상인구 1인당 사회복지지출('04)



[그림 IV-48] 사회복지대상인구 1인당 사회복지지출('10)



IV. 중앙·지방간 복지재정 부담 분석 133

다음의 표에서는 자치구의 재정여건이 광역자치단체인 도는 물론 시와 군 지역에 비해서도 취약한 것을 알 수 있다. 사회복지 대상 인구는 꾸준히 증가하고 있으나 세입 기반은 사실상 재산세에만 의존하고 있기 때문이다. 광역자치단체에서의 조정교부금이 있으나, 중앙정부로부터의 교부세는 거의 받지 못하고 있다. 조정교부금의 재원인 광역자치단체의 취득세와 등록세는 최근 감소하는 추세이고 노령인구 증가도 빨라지고 있어 향후 자치구의 재정 전망은 밝지 못하다. 1990년 이후의 자치구세 연평균 증가율은 6.7% 내외에 머무르고 있다. 자치구의 세입기반이 취약한 이유는 과거 SOC 등의 세출부담이 비교적 낮고 사실상 사회복지부문의 세출부담만 있었기 때문이다. 최근 들어 사회복지부문의 세출부담이 전체 자치단체로 확대되고 있는 상황에서 현재의 세입기반으로는 증가하는 사회복지 부담을 감당하는 데 어려움이 있을 것으로 예상된다. 행정안전부의 통계에 따르면, 자치구의 지방세는 1997년 1.45조원에서 2002년 1.54조원으로 거의 증가하지 않았고, 2004년 2.03조원으로 증가하였다가 종합부동산세 이후 다시 감소하여 2009년에는 5년전 세수와 같은 수준인 2.1조원대를 기록하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 서울시의 경우, 재산세 공동과세 도입으로 자치구 세수가 줄어들었고, 2011년 지방세 체제 개편으로 더욱 줄어들 전망으로 분석된 바 있다. 이에 대한 대안으로 본 연구에서는 '인구수 기준 40만명 이하 자치구'의 경우에는 복지재원 마련에 대한 국고보조율 조정, 광역-자치구 간 재원 조정 등의 방안 마련이 필요함을 보여주고 있다.

〈표 IV-18〉 2011년 기준 지자체 유형별 복지세출·세입구조

(단위: %, 개)

| 구 분 | 특별·광역시와 자치구 | | 도와 시·군 | |
|----------------|--------------|----------|--------|----------------|
| | 특별·광역시(7개) | 자치구(69개) | 도(9개) | 시·군(159개) |
| 세출 | | | | |
| 복지 비중 | 24.4 | 43.5 | 25.2 | 16.4 |
| 세입 | | | | |
| 지방세목 | 9 | 2 | 6 | 5 |
| 세수증가율('04~'10) | 35.7 | 5.9 | 48.0 | 63.7 |
| 교부세 지원 여부 | ○ (서울 제외) | × | ○ | ○ (용인 등 제외) |

자료: 기획재정부, 『2012~2016년 국가재정운용계획 공개토론회 자료집』, 2012.

〈표 IV-19〉 자치구세 추이 및 증가율

(단위: 조원, %)

| | | | | | | | | | | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 연도 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| 자치구세 | 0.496 | 0.637 | 0.811 | 0.951 | 1.128 | 1.296 | 1.397 | 1.455 | 1.401 | 1.444 |
| 연도 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 자치구세 | 1,527 | 1,482 | 1,541 | 1,696 | 2,031 | 1,810 | 2,067 | 2,443 | 2,818 | 2,144 |

주: 연평균증가율: 67.4%(1991년(종합토지세 도입 이후)부터 2009년까지의 연평균 증가율)

자료: 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도.

〈표 IV-20〉 사회복지비(일반회계+특별회계) 시도별 비중

(단위: %)

| 시·도별 | 평균 (순계규모) | 특별시 광역시 (총계규모) | 도 특별자치도 (총계규모) | 시 (총계규모) | 군 (총계규모) | 자치구 (총계규모) |
|------|--------------|----------------------|----------------------|-------------|-------------|---------------|
| 평균 | 20.5 | 25.2 | 25.6 | 20.7 | 15.6 | 44.0 |
| 서울 | 24.2 | 25.7 | - | - | - | 37.5 |
| 부산 | 25.5 | 28.1 | - | - | 18.3 | 49.7 |
| 대구 | 26.0 | 25.7 | - | - | 28.2 | 53.7 |
| 인천 | 19.9 | 18.5 | - | - | 13.0 | 46.7 |
| 광주 | 27.9 | 29.7 | - | - | - | 54.4 |
| 대전 | 27.6 | 29.5 | - | - | - | 48.4 |
| 울산 | 17.7 | 18.6 | - | - | 23.8 | 35.7 |
| 경기 | 18.3 | - | 23.7 | 20.5 | 15.8 | - |
| 강원 | 17.4 | - | 25.5 | 20.7 | 13.5 | - |
| 충북 | 20.0 | - | 29.1 | 25.4 | 16.4 | - |
| 충남 | 16.8 | - | 24.3 | 17.8 | 17.1 | - |
| 전북 | 21.1 | - | 31.3 | 25.1 | 14.0 | - |
| 전남 | 17.5 | - | 26.5 | 21.2 | 15.7 | - |
| 경북 | 17.6 | - | 26.8 | 18.7 | 14.2 | - |
| 경남 | 19.6 | - | 27.9 | 20.9 | 15.9 | - |
| 제주 | 17.3 | - | 17.6 | - | - | - |

자료: 행정안전부, 『2012 지방자치단체 예산개요』

3. 이전재원 항목이 복지재정 지출에 미치는 영향

가. 복지지출 영향요인 및 추이 변화

이상에서는 인구구조 변화와 이전재원의 변화 추이를 살펴보았다. 요약하면, 1) 지방교부세의 수도권 대 비수도권 비중은 안정적인 추세를 유지하고 있으며, 2000년 이후 국고보조금의 수도권 비중이 점차 증가하는 추세이고, 2) 수도권 인구집중이 지속되고 있고 그 과정에서 인구가 적은 지역(시 지역 일부, 군 지역 대다수)일수록 인구유출이 심화되는 현상을 볼 수 있었으며, 3) 2008년 이후 인구증가율이 감소하는 지역으로의 이전재원이 과거보다 더욱 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 '국고보조금의 지방교부세화' 현상으로 예상되며, 4) 시 지역은 국고보조금, 군 지역은 지방교부세의 역할이 두드러지는 것을 볼 수 있었다.

그러나, 위의 상관관계 분석은 두 변수 간의 관계를 본 것이며, 재정지출은 여러 변수들이 영향을 미치므로 통계적인 가정하에서 주요 변수들의 영향 정도를 동시에 살펴보는 것이 맞다. 본장에서는 복지예산에 영향을 미치는 주요 변수들을 통제하고 이전재원의 변화가 1인당 복지지출에 미치는 영향을 살펴보려고 한다.

자료는 2005년부터 2011년까지의 기초자치단체인 시·군·구를 대상으로 하였으며, 2005년부터 2010년까지는 지방재정연감의 결산(지방세, 국고보조금)자료, 2011년은 2012년도 자치단체예산개요에 반영된 최종예산 자료를 사용하였다. 교부세의 경우, 보통교부세와 지방교부세와의 차이를 감안하여 보통교부세 산정내역의 '보통교부세'를 사용하였다. 2008년을 기점으로 분야별 재정지출의 구분이 달라져서, 2005년부터 2007년까지는 사회개발비 내의 사회복지장비 항목을, 2008년 이후에는 사회복지 항목을 사용하였다. 분권교부세 자료는 e-호조 자료를 사용하였다. 인구 관련 변수는 '통계청' 자료를 사용하였다. 위의 변수들은 16개 광역자치단체 기준의 지역적 특성과 2005년부터 2011년까지의 연도효과가 나타날 것을 예상하여 패널데이터로 구축하였다.

〈표 IV-21〉 시군구 현황

(단위: 개)

| 연도 | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 합계 | 234 | 230 | 230 | 230 | 230 | 228 |
| 시 | 77 | 75 | 75 | 75 | 75 | 73 |
| 군 | 88 | 86 | 86 | 86 | 86 | 86 |
| 구 | 69 | 69 | 69 | 69 | 69 | 69 |

주: 2006년 7월 제주특별자치도 설치로 시군 통합, 2개 행정시(제주시, 서귀포시) 재편
 2010년 7월 창원, 마산, 진해시가 창원시로 통합, 각 연도 12월 31일 기준현황임
 자료: 행정안전부

〈표 IV-22〉 시 지역 기초통계량

(단위: 명, %, 원)

| Variable | obs | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|----------|-----|----------|-----------|-------|----------|
| 인구 | 448 | 290425.4 | 233953.7 | 34370 | 1090181 |
| 인구증가율 | 450 | .0133749 | .0617483 | -.108 | 1.1685 |
| 사회복지대상인구 | 450 | 56962.87 | 36385.93 | 5918 | 190294 |
| 지방세 | 529 | 110901.3 | 108970.3 | 0 | 634565.9 |
| 보통교부세 | 452 | 106075.4 | 63654.1 | 1121 | 253138 |
| 국고보조금 | 452 | 130339.1 | 63144.04 | 8296 | 357239 |
| 총예산 | 520 | 415341.3 | 217684.4 | 69600 | 1717642 |

〈표 IV-23〉 군 지역 기초통계량

(단위: 명, %, 원)

| Variable | obs | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|----------|-----|-----------|-----------|--------|----------|
| 인구 | 516 | 55575.95 | 30953.8 | 9538 | 201000 |
| 인구증가율 | 518 | -.0044807 | .0244728 | -.1058 | .1474 |
| 사회복지대상인구 | 502 | 17909.39 | 7461.036 | 2570 | 41586 |
| 지방세 | 606 | 18141.04 | 19278.5 | 1530 | 149537 |
| 보통교부세 | 518 | 98882.48 | 23684.04 | 30000 | 182115 |
| 국고보조금 | 518 | 87383.95 | 41466.24 | 24056 | 627371 |
| 총예산 | 596 | 210274.5 | 62052.59 | 64810 | 430839.9 |

〈표 IV-24〉 구 지역 기초통계량

(단위: 명, %, 원)

| Variable | obs | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|----------|-----|----------|-----------|--------|----------|
| 인구 | 414 | 325397.4 | 147251.9 | 48905 | 685279 |
| 인구증가율 | 414 | .0009478 | .0210107 | -.0579 | .1575 |
| 사회복지대상인구 | 402 | 56359.69 | 23326.51 | 10661 | 111164 |
| 지방세 | 483 | 37942.15 | 39017.74 | 5268 | 302892.5 |
| 보통교부세 | 414 | 4644.374 | 3628.965 | 0 | 34000 |
| 국고보조금 | 414 | 69668.3 | 35523.19 | 15254 | 205003 |
| 총예산 | 483 | 191874.6 | 78189.64 | 50400 | 537155.7 |

분석모형에 앞서 사회복지지출 결정요인에 관한 선행연구의 분석을 살펴 보았다.³⁵⁾ 지방정부와 관련한 사회복지지출 영향에 관해서는 주정부를 단위로 하여 정치적 성향(political ideology)과 제도(institutions) 등이 논의되고 있다. 그러나, 우리나라 기초자치단체의 복지지출은 국가가 정한 보조사업과 일부 자체사업으로 구성되어 있으며 사실상 '이전재원'이 복지지출의 상당부분을 부담하고 있으며, 따라서 자치단체장의 정치적 성향 정도는 기초자치단체 단계에서는 큰 의미를 갖지 못하고 있다.³⁶⁾ 본 분석에서는 각 기초자치단체에 미치는 이전재원의 영향을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 해당 지역의 재정력(경제력; 실업률, GRDP 등)을 대변하는 변수로는 지방세를 사용하였고, 인구사회변수(인구밀도, 인구증가율, 사회복지 대상 인구 등)로는 '인구증가율'과 '사회복지 대상 인구'를 사용하였다. 그 밖에 공공지출재원으로 보통교부세와 국고보조금을 사용하였다. 2008년 이후의 추세 변화효과는 더미변수를 사용하였다.

35) Castles(2005), Lindert(1996) 등의 선행연구에서는 주로 국가 전체를 대상으로 한 Social spending의 영향요인 분석이 주를 이룬다. 최근에는 유럽 재정위기와 관련하여 OECD 국가의 정치적 성향에 따른 복지지출 패턴 분석에서는 고령화 관련 지출과 현물서비스 확대가 주요한 원인으로 분석되었다. Tanzi(2002)는 규제, 조세지출 규모까지 포함한 사회복지 결정요인을 분석한 바 있다.

36) 사회복지정책 관련 연구결과에서 다수 보여준 바 있다.

$$LS = f\{(Economy); (Demography); (Transfer)\},$$

$$LS = \alpha_0 + \alpha_1 Econ + \alpha_2 Demo + \alpha_3 Transfer + \gamma Trend + \epsilon,$$

$$t = 2005 \sim 2011, i = \text{지역} \quad (1)$$

분석방법으로는 ‘자연대수를 취한 선형 회귀분석’을 이용하였고, 계수 값(≒탄력성)을 이용하여 항목별 계수값을 비교하여 이전재원이 분야별 지출에 미치는 영향정도를 파악해 보고자 한다. 본 자료는 패널데이터이므로 고정효과 모형(Fixed effect model: FE)을 사용하였고, 각 모형마다 Hausman test를 거쳐 귀무가설(‘고정효과모형과 확률효과모형(Random effect model: RE)의 계수값이 같다’)을 기각하는 경우에는 Fixed Effect(FE) 모형을 사용하였고, 기각하지 못하는 경우에는 Random Effect(RE, Pooled OLS) 모형을 사용하였다. 거시변수를 사용할 경우의 회귀분석에서 우려가 되는 부분인 ① ‘다중공선성’ 문제는 각 변수를 넣고 빼는 방식으로 하여 기존 변수들의 설명력을 변화시키지 않는 안정적인 변수를 고르는 방식으로 해결하고자 하였다. 또한, 교과서에 따르면 거시 변수의 경우 ② ‘자기상관’이 의심될 경우, Durbin Watson test를 거쳐 이에 따른 단계(예: Cochrane-ortcutt regression)를 밟아야 하나 이 경우 차분변수 사용으로 인한 자료손실 우려가 있다. 따라서, 본 분석에서의 목적은 기존 복지수요 변수들을 가능한 한 반영하는 것을 목적으로 하고 있으므로, 자기상관 관련 부분은 분석에서 제외함을 밝힌다. 한편, 모형선택에 있어서 추가적인 변수포함에 따른 자유도를 잃게 되는 페널티 부과방식인 ③ Akaike Information Criterion(AIC), BIC, SIC 계산값을 참고하였다. 앞 장에서의 현황분석을 바탕으로 다음의 가설을 설정하였다.

가설 1: 일반재원인 보통교부세보다는 사업수요에 따른 재원인 국고보조금이 사회복지지출에 미치는 영향이 클 것이다. 시 지역의 경우, 국고보조금 효과가 두드러질 것이며, 군 지역은 보통교부세와 보조금 효과 모두 사회복지지출에 영향을 미칠 것이다.

가설 2: 사회복지지출의 경우, 인구비례적인 사업수요가 발생하므로 인구증가 및 인구밀도와의 상관관계가 유의하게 나타날 것이다.

가설 3: 2008년 이전과 이후의 이전재원 배분의 구조적인 변화는 1인당 사회복지예산 변화에 영향을 주었다.

<표 IV-25> 시군구 1인당 사회복지예산의 2008년 이후 변화 효과

| <i>dep:</i> 1인당 사회복지예산 | 시 | 군 | 구 |
|--|-----------------|-----------------|-------------------|
| 지방세 | -0.28*** (0.00) | -0.08*** (0.00) | 0.02 (0.45) |
| 인구증가율 | -0.51*** (0.00) | -1.20*** (0.00) | -2.09*** (0.00) |
| 사회복지대상인구 | -0.15** (0.01) | -0.34*** (0.00) | -0.71*** (0.00) |
| 보통교부세 | -0.03 (0.07) | 0.21*** (0.00) | 0.01 (0.57) |
| 보조금 | 0.30*** (0.00) | 0.26*** (0.00) | 0.55*** (0.00) |
| 2008년 이후 | 0.22** (0.00) | 0.17*** (0.00) | 0.07*** (0.00) |
| 상수 | 14.33*** (0.00) | 11.92** (0.00) | -138.45*** (0.00) |
| 모형 | Fixed effect | Fixed effect | Random effect |
| N of observation | 448 | 344 | 389 |
| (Between) R ² | 0.86 | 0.83 | 0.70 |
| Hausman stat. | 54.96*** | 19.40*** | 4.03 |
| 2008년 이후변화 Chow Test (F-statistic) | 10.1*** | 12.1*** | 2.51** |

주: () 안은 P 값이며, 계수값의 첨자 ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임

분석결과는 다음과 같다. 먼저, 예상한 바와 같이, 시군구 전 지역에서 국고보조금 변화가 1인당 사회복지지출에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다으며, 군 지역은 일반재원인 보통교부세도 사회복지지출에 영향을 미치고 있었다(가설 1). 지방세 효과에서도 시와 군지역은 지방세가 증가하는 지역, 즉 인구가 상대적으로 많은 지역은 1인당 사회복지지출이 감소하는 일정한 패턴을 보여주고 있다. 그러나 구 지역은 일정한 패턴을 발견할 수가 없었다. 구 지역의 Model Specification을 보면, Hausman test 값

을 기각하지 못하여 Random effect 모형을 사용하였는데, 이는 광역자치단체로 구분한 지역적 특성이 구지역에서는 나타나지 않고 있음을 의미한다. 시와 군지역은 광역자치단체의 재정여건이 하위정부인 시와 군으로 영향을 미치는 반면, 자치구는 상위자치단체인 특별시, 광역시의 재정여건을 반영한 지역적 특성이 영향을 미치지 않고 있음을 의미한다.

인구증가율의 경우에도 인구가 증가하는 지역, 즉 인구규모가 일정수준 이상의 큰 지역에서는 1인당 사회복지예산은 감소하는 것으로 나타났다(가설 2). 즉, 인구규모가 작은 지역에서의 1인당 사회복지지출 규모는 상대적으로 크게 나타나고 있어서 '사회복지지출의 지역간 형평화' 현상을 확인할 수 있다. 2008년 이후의 변화효과에서는 우선, 단순더미 효과도 유의한 것으로 나타나고 있다. 2008년 이후에 나타난 정책 변화는 차등보조율 도입 이외에도 기초노령연금 도입 등 사회복지정책 관련 전체 보조금이 확대된 시기이기도 하다.

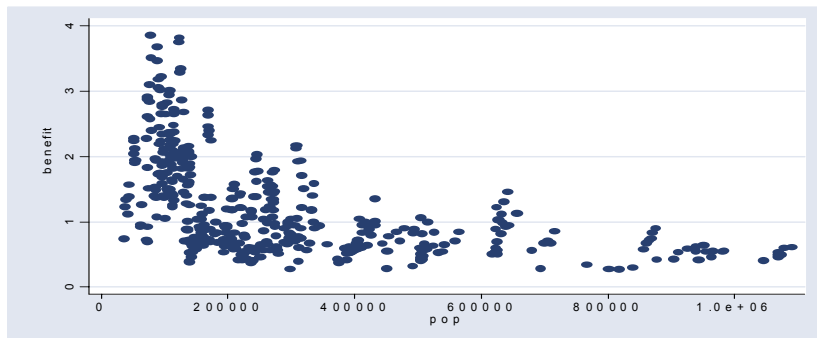
좀 더 나아가 2008년 이전($gr=1$)과 이후($gr2=1$)의 구조적인 변화 여부가 있었는지를 살펴보고자 Chow test를 이용하였다. Wald test를 이용한 Chow test F값은 시군구(예: 시지역 Chow $F(6, 480) \approx 2.12$) 지역 모두 1% 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 따라서, 2008년 이후 우리나라 기초자치단체의 1인당 사회복지지출에는 구조적인 변화가 있었음을 보여주고 있으며, 이는 앞장에서의 현황 분석 결과와 일치하는 결과를 보여준다(가설 3).

본 분석에서 주목해야 할 부분은 군 지역에서 보통교부세가 사회복지지출에 미치는 효과이다. 이는 기존 국고보조사업의 재원을 국고보조금만으로 제한하여 각 사업별 국고보조금의 지역별 배분효과만을 근거로 복지재원의 개편을 논하는 것이 타당하지 않음을 의미한다. 특히, 차등보조율은 각 사업을 베이스로 하여 시군구별 차등보조율이 적용되므로 모든 분석의 베이스도 각 사업의 보조금에 제한되어 있으며 대다수의 선행연구에서는 이들 안에서의 지역별 형평화 효과만이 논의되고 있다.

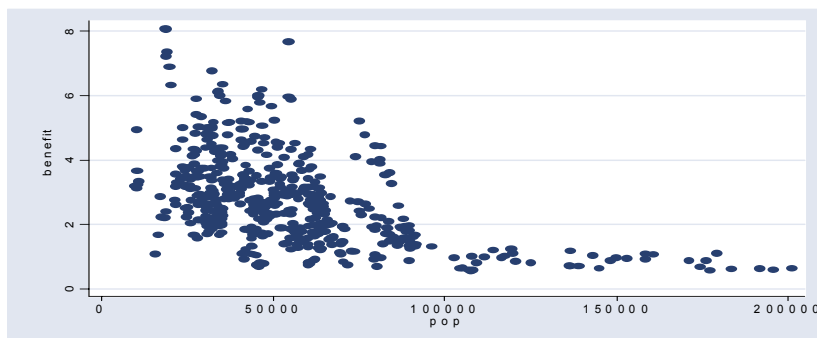
기초자치단체의 이전재원 편익 효과를 보기 위하여 인구수준 대비 '복지지출 편익변수=(복지지출/지방세)'를 살펴보았다. 시 지역의 경우, 20만명 이하 지역에서 복지지출 편익이 0.5에서 4까지 분포되어 있고, 군 지

역은 5만명과 10만명의 지역에서도 1에서 8까지 보다 넓게 분포되어 있음을 알 수 있다. 구 지역의 복지지출 편익 정도는 이보다 훨씬 더 넓게 분포되어 있다. 20만명에서 40만명 도시까지 1에서부터 13 수준까지의 높은 복지지출 편익의 분산(variance)을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 시와 군 지역은 지방세나 이전재원과의 연계성을 유형화할 수 있는 반면, 구 지역은 기존의 정책수단인 지방세나 보통교부세(조정교부금 포함)는 활용할 수가 없고, 국고보조금만으로 사회복지지출 수준을 조정할 수 있음을 의미한다. 모형설정 당시 확인한 자치구의 특성에서도 확인한 바와 같이, 이전재원 정책에만 의존할 경우, 국고보조금 비중을 증가시키지 않고서는 자치구 지역은 '이전재원 정책의 사각지대'에 놓일 가능성이 높아 보인다.

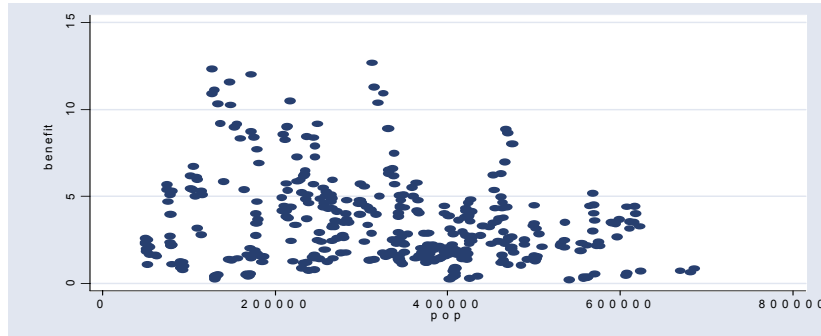
[그림 IV-49] 복지지출편익과 인구수(시 지역)



[그림 IV-50] 복지지출편익과 인구수(군 지역)



[그림 IV-51] 복지지출 편익과 인구수(구 지역)



나. 차등보조율 효과

차등보조율은 사회복지분야 국고보조금의 일괄적인 보조율 매칭으로 지방자치단체 간 재정 불균형을 시정하기 위해 2008년에 도입되었고, 모든 자치단체가 적용된 것이 아니라 일부만 적용되었다(〈부표 4〉 국민기초생활급여 국고보조율 참고). 따라서, 차등보조율 효과는 2008년을 전후로 정책대상 적용지역과 그렇지 않은 지역으로 구분가능하다. 본 연구의 자료(Pooled cross sections over time)에서도 광역을 기준으로 한 패널데이터 내에서 시행 전후의 시기(two time periods)와 지역(a control group and a treatment group)이 구분 가능하도록 되어 있다. 본장에서는 이와 같은 데이터 특성을 이용하여 ‘이중차분 회귀분석(Difference-in-Difference)’에 따른 차등보조율 효과를 측정하였다. 이중차분 분석이란, 두 집단 중 하나는 정책지원 대상이 되고 다른 하나는 그렇지 못한 경우, 정책지원 전후로 해당 변수의 변화가 두 집단 사이에 유의하게 나타났는지를 분석하여 정책지원의 효과를 추정하는 통계기법이다.³⁷⁾ 분석모형은 Pooled OLS를 사용하였으며 모형선택 근거는 Bertrand et al.(2004)의 분석결과에 기초

37) Ashenfelter and Card(1985)가 제안한 이후, 지금은 모든 분야의 정책효과 분석에 널리 쓰이는 기법이다(Imbens and Wooldridge, 'Lecture notes 10'(2007), Wooldridge, 「Econometric analysis of cross section and panel data」, 2002, p. 130 인용).

하여 판단하였다. 패널데이터의 Pooled OLS를 사용한 DID 방법은 OLS가 가지고 있는 분석의 한계를 그대로 갖고 있으므로 Bootstrap 등을 이용한 Data correction이 필요함을 지적하고 있다. 본 분석에서도 단순 OLS 외에 Fixed effect 등을 고려했으나 Hausman 통계값이 10%에서 유의함을 나타내는바, 지역의 특성 효과가 크게 나타나지 않는 것으로 판단하였다(기초생보의 국고보조율). 따라서, Wooldridge(2002)가 제안한 Pooled OLS 방법을 사용하였다. 자료는 2005년부터 2010년까지의 광역자치단체 기준 ‘기초생활보장사업’과 ‘영유아복지사업’의 ‘국고보조율’ 자료를 사용하였다. 국고보조율 자료는 보건복지부의 기초생활보장실의 URL을 통하여 확보하였고, 가설과 이중차분 회귀방정식은 다음과 같다.

가설 1: 차등보조율 인상지역은 주로 광역시였고, ‘자치구’ 지역의 1인당 사회복지예산에 긍정적인 효과가 있을 것으로 예상된다.

가설 2: 차등보조율 확대는 해당 자치단체의 매칭비를 감소시킬 것이며, 따라서 자체복지재원 확보가 증가하여 자체복지사업이 확대가 가능하다.

$$SS = \alpha_0 + \alpha_1 Econ + \alpha_2 Demo + \alpha_3 Transfer + \gamma Trend + \delta \cdot year \cdot policy + \epsilon \quad (2)$$

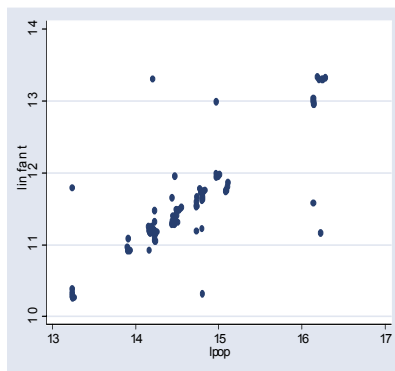
〈표 IV-26〉 광역자치단체 차등보조율 효과

| dependent variables | 1인당사회복지예산 | 1인당복지자체사업 |
|--------------------------|----------------|-----------------|
| 지방세 | 0.30(0.10) | 0.81*** (0.00) |
| 기초생보수급자 | 0.32*(0.07) | -0.56*** (0.00) |
| 영유아수 | -0.64** (0.01) | -0.51* (0.05) |
| 이전재원 | 0.22** (0.02) | 0.63*** (0.00) |
| 2008년이후*인상지역(δ) | -0.10(0.51) | -0.91*** (0.00) |
| 2008년 이후 상수 | 0.15(0.41) | 0.33** (0.03) |
| 모형 | Pooled OLS | Pooled OLS |
| N of observation | 96 | 93 |
| (Between) R ² | 0.86 | 0.66 |

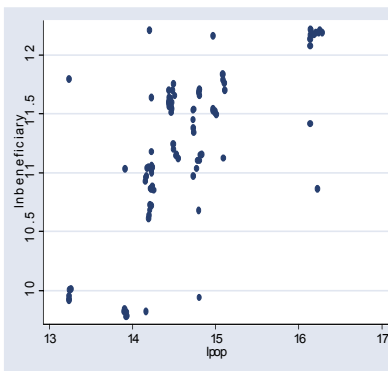
주: () 안은 P 값이며, 계수 값의 첨자 ***, **, *는 각각 1%, 5% 10% 유의수준임.

분석결과에서 보여주는 광역자치단체 대상 '차등보조율 효과'는 1인당 자체복지사업을 감소시키는 정도이며, 1인당 사회복지예산은 통계적으로 유의미한 차등보조율 효과를 보여주지 못하고 있다. 광역자치단체 기초생활보장사업에서의 차등보조율 효과는 광역시 자치구 재정 어려움으로 인하여 사실상 미미했던 것으로 판단된다. 1인당 사회복지예산에 미치는 '영유아 수' 변수가 음(-)의 값으로 나타나고 있는데 변수의 성격상 '광역시 더미' 효과로 판단된다. 기초생보수급자수(인구와의 상관계수: 0.69)는 광역시와 도 전체에 걸쳐 분포되어 있는 반면, 영유아수(0.83)의 경우, 인구비례적인 성격이 커서 인구집중지역인 광역시일 것으로 보여진다.³⁸⁾

[그림 IV-52] 인구수와 영유아수



[그림 IV-53] 인구수와 기초생보수급자수



1인당 자체복지사업 예산의 경우, 차등보조율 인상지역의 1인당 자체복지사업 예산이 감소한 것으로 나타났는데, 직관적으로는 양(+)³⁸⁾의 계수 값을 예상해볼 수 있다. 가설 2에서 설명한 바와 같이, 차등보조율이 증가하면 상대적으로 해당 자치단체는 재정여력이 발생하여 자체사업비 비중이

38) 기준보조율이 높은 기초생보사업(70% 이상)의 경우, 국비부담 증가와 이에 따른 매칭비 증가는 전체 사회복지예산 규모를 확대시키지만, 영유아사업의 경우 기준보조율이 낮고(50%) 예산규모가 상대적으로 작아서 이로 인한 효과로 사회복지예산 증가폭은 상대적으로 작을 수 있다.

증가할 것이며, 복지 관련 자체사업은 증가할 것으로 예상하였다. 그러나, 통계분석 결과는 반대로 나타났는데, 이는 결론적으로 광역시의 차등보조율 효과가 거의 나타나지 않았음을 의미한다. 이들 지역은 2008년 이후 ($gr2=1$)의 광역시 지역($increase=1$)이고, 차등보조율 사업에서는 국고 보조율이 증가했으나, 기타 의무지출사업들의 국고보조사업 매칭에 따른 자체재원 감소효과가 더욱 컸음을 의미한다. 기초생보 수급자 수와 영유아 수의 증가는 1인당 자체복지사업 규모를 감소시키고, 이전재원의 증가는 1인당 복지사업 규모를 통계적으로 유의하게 증가시키는 것은 직관적 예측과 일치하는 부분이다.

한 가지 다른 점은, 이전 시군구를 대상으로 한 2008년 더미 효과가 사회복지지출 예산에 유의한 통계적 차이를 보여준 반면, 광역자치단체에서는 그렇지 못하고 있는 점이 흥미롭다. 이는 광역단위에서의 변수들에서는 지역적 차이가 이미 평활화(smoothing)된 결과로도 해석되어, 1인당 재정지출 관련 광역단계에서의 분석의 한계를 보여주는 것으로도 설명할 수 있겠다.

이상에서의 분석결과를 토대로, 차등보조율의 정책적 성격을 파악해 볼 수 있다. 우선, 현재의 차등보조율 제도는 정책지원 대상 지역이 사실상 '광역시 자치구' 즉, 2008년 이후의 광역더미 효과와 같다고 볼 수 있다. 차등보조율의 집행은 기초자치단체를 대상으로 이루어졌기 때문이다. 따라서, 보다 분명한 차등보조율 효과는 서울과 광역시를 대상으로 한 자치구 분석에서 보다 의미있는 시사점을 줄 수 있을 것으로 예상된다. 또한 차등보조율 대상 사업의 규모 전체를 놓고 본다면, 보건복지부 전체 복지사업의 69% 이상 차지하는 것으로 나타나고 있는 것으로, 실제 차등보조율 적용으로 추가지원된 재원의 규모는 크지 않은 것으로 보여진다. 따라서, 광역시의 경우라 할지라도 1인당 사회복지예산 전체에는 크게 영향을 미치지 않았을 것으로 전망된다.

이상의 차등보조율 분석결과는 우리나라 이전재원 정책의 이면을 보여준다는 점에서 주의깊게 볼 필요가 있다. 차등보조율의 정책취지는 그러하진 않았으나 결과적으로는 광역시가 주 대상이 된 이유를 생각해보면,

교부세와 국고보조금 재원의 주요 타깃 지역은 시와 군 지역이므로, 기초생보자 수급자수나 영유아수가 증가하고 있는 자치구의 경우 인구비례적인 성격의 사회복지예산에서 불리할 수밖에 없는 구조이다. 예산부처 입장에서는 기존 국고보조율이나 교부세율을 증가시키지 않는 선(재원 중립)에서 인구집중지역인 자치구의 재원 확보를 위해서는 해당 범위 안에서 보조율의 탄력적 운용이 필요했던 것으로 해석 가능하다.

결론적으로, 지금의 차등보조율 효과 자체는 크지 않은 것으로 보이며, 따라서 차등보조율 확대는 신중하게 논의할 필요가 있어 보인다. 다만, 본 제도의 취지를 살리기 위한 개편작업은 필요하다고 보여지며, 개편방향을 분명하게 하는 것이 시뮬레이션 작업 이전에 이루어져야 할 것이다. 광역시 자치구의 재정문제 해소를 위해서라면, 조정교부금 개편, 자치구 보통세 논의와 함께 보조율 조정을 검토할 필요가 있다. 그렇지 않고, 일반 도 지역을 포함한 재정이 열악한 지역의 재정지원을 위한 것이라면, 국고보조사업의 '기준보조율' 자체의 조정이 우선되어야 할 것이다.

다. 연성예산 제약하에서의 지방자치단체의 재정 역할

세 번째, 연구주제인 '연성예산 제약에서의 중앙과 지방의 재정책임 논의'는 복지지출과 직접적인 관련이 적다고 판단하여 향후 과제로 남겨둔다. 본 연구에서 착안했던 이유는 '보육예산의 정부간 재정부담 주체 논의'로부터 비롯되었다. '최종적인 재정책임은 예산부처인 중앙정부에 있음'을 재차 확인하는 과정에서 지방자치단체의 재정 대응에 주목하고자 하였다. 하위정부는 외부로부터의 재정충격(거시경제효과, 재정수요 증가효과 등)이 발생했을 때 이전재원을 통한 재정위험을 분산시켜 왔다.³⁹⁾ 이에 따라 상위정부인 중앙정부가 받는 재정충격보다 지방정부들이 받는 재정

39) "Local officials may take advantage of the fiscal illusion that grants from the central government may be viewed by local residents as "free" money, which cannot be translated into tax savings"(Gillette, C.P., 2004, p.102 인용)

충격이 통계적으로 유의하게 작게 나타나고 있음을 OECD 국가들의 사례에서도 확인할 수 있다(OECD, 2009). 중앙으로부터의 이전재원이 지방자치단체에는 일종의 충격흡수 장치로서 역할을 하고 있음을 의미한다. 분석 방법으로는 지방교부세와 국고보조금의 충격흡수(위험분산)효과 분석을 통하여 이루어질 수 있을 것이다. 예상하기로는 지방교부세가 국고보조금보다는 재정충격 흡수장치로서의 기능이 더 강할 것으로 보인다. 또한, 이전재원의 충격 흡수효과가 다른 나라에 비하여 크게 나타날 것으로 보이며, 2008년 이후 국고보조금이 확대된 이후, 상대적으로 충격 흡수효과가 감소 혹은 증가(교부세, 보조금, 이전재원 전체)하였는지 여부를 살펴보는 것이 필요하다. 이에 대한 선행연구 분석은 Buettner(2002), Borge and Matsen(2004)⁴⁰⁾이 있다.

40) Buettner(2002), "Fiscal federal and interstate risk sharing"

Borge and Matsen(2004), "Public employment and regional risk sharing"

V. 결론 및 정책제언

본 연구는 2012년 현재 중앙과 지방의 복지재원 부담논의를 재정지출 확대에 따른 재정압박 심화로 촉발된 정부간 재정관계에 초점을 두고자 하였다. 그러기 위해서는 가능한 정확한 현황 파악이 우선되어야 공감할 수 있는 개선안이 도출될 수 있으므로, 중앙정부와 지방자치단체의 복지 관련 재정규모부터 자세히 살펴보았다.

먼저, 중앙정부와 지방정부의 복지지출 관련 현황에서는 가파른 복지지출 증가세를 확인하였다. 2012년 기준 중앙정부의 28.2%, 지방정부의 20%가 복지재정 규모임을 알 수 있었고, 지난 5년간 비복지분야 재정의 꾸준한 감소도 동시에 확인할 수 있었다. 우리나라 전체의 복지재정 규모는 사회보험 분야까지 포함할 경우에는 매우 방대하여, 본 연구에서는 '공적부조(기초생활보장, 기초노령연금, 장애인연금)'와 기타 '사회복지지출(취약계층 지원 등)' 부분에서의 중앙과 지방간의 재정 부담을 중점적으로 살펴보았다.

본 연구에서 파악한 중앙 대 지방의 복지재정 규모는 기금을 포함하지 않을 경우 약 70 : 30으로 나타났다. 또한, 복지재정 규모와 관련하여 본 연구는 우리나라 복지재정 규모를 국제기준(COFOG)에 따라 재분류(KIPF-I)하였고, 지방자치단체 복지지출에 대한 불분명한 기존 연구와 달리, '자체사업 부분'을 포함시켜 정부통계보다 GDP 대비 1.2%포인트 증가한 수치를 보여주었다. 전체적으로 우리나라 복지규모는 선진국에 비해 낮은 지출비중을 보이고 있으나, 경제여건 변화에 따른 대응 정도, 노령화 속도에 따라 향후 지속적으로 증가추이를 보일 것으로 전망되고 있다.

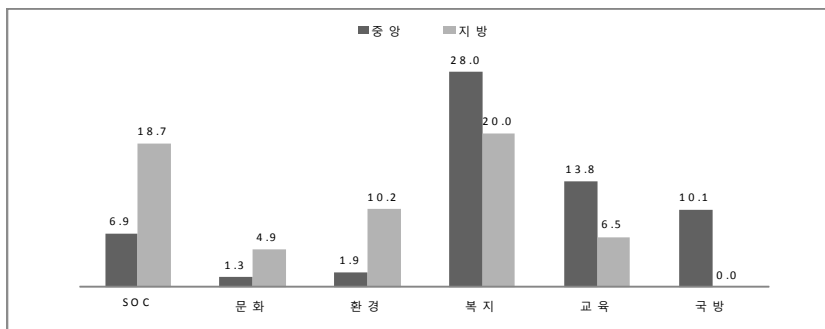
정부간 복지재정부담 현황에서는 세 가지를 요약해 볼 수 있다. 첫째, 지방비부담 비중이 증가하고 있긴 하나 지난 5년간의 중앙 대 지방 재정 부담은 일정하게 유지되고 있음을 확인하였다. 기금을 제외한 정부의 일

반회계 지원을 통한 항목 중 가장 큰 부담은 '기초생활보장'과 '건강보험 지원'이며, 따라서 공공부문 지출에서 차지하는 전체 재원부담 규모로 본 우리나라 복지정책의 근간은 빈곤계층 지원을 위한 생계급여와 의료분야 임을 확인하였다. 둘째, 상대적으로 국비부담률이 낮은 '보육 및 가족, 노인청소년, 취약계층 지원' 분야의 증가는 향후 지방비부담 악화요인으로 작용할 가능성이 있음을 알 수 있었다. 또한, 이와 같은 재정현황은 시군 구별로 다르게 나타나고 있음도 확인하였다.

지방자치단체의 사회복지지출과 관련한 현황에서는 분권교부세의 복지 분야 증가로 인한 비복지사업 재정효율화, 영유아보육료 부담 증가에 따른 지방자치단체의 재정부담 증가도 확인하였다. 또한, 기존 자료(행안부와 보건복지부 자료)의 확인작업으로서, 사회복지지출 국고보조사업의 지방비 부담분을 SOCX 기준에 따른 9개 분야별 국비(66.1%)와 지방비(33.9%)로 추계하였다. 사회복지예산 비중 증가에 따른 지방자치단체의 재정효율화 과정은 기능별 지출 변화와 자체사업비에서도 확인할 수 있었다. 또한, 지방자치단체 전체 평균으로는 여전히 SOC를 비롯한 일반공공행정 분야의 지방자치단체 지출이 높은 수준인 점도 확인할 수 있었다. 이는 향후 시군 구별 개별 자치단체별 추가 분석이 필요한 부분이기도 하지만, 자치단체 내의 추가적인 재정효율화가 가능함을 시사하는 결과라고 볼 수 있다.

[그림 V-1] 중앙정부와 지자체의 분야별 세출 비중(2012년 예산)

(단위: %)



자료: 『2012~2016년 국가재정운용계획 지방재정반 공개토론회 자료집』, 2012. 6. p. 9, [그림 2] 인용

이상의 현황과 최근의 쟁점사항(국고보조율 인상, 분권교부세 사업의 국고보조사업으로의 환원, 영유아보육료 국고지원 부담 확대, 차등보조율의 확대, 국가 및 중앙 사무구분 개편)을 바탕으로 본 연구에서는 세 가지 방향으로 연구 초점을 맞추어 보았다. 첫째, 중앙과 지방의 복지재원 부담 중 국고보조율의 인상이 이루어져야 하는가, 둘째, 차등보조율 개편 및 확대의 필요성이 타당한가, 셋째, 궁극적으로 최종적인 재정책임이 중앙정부에 있는 상태에서 중앙 대 지방의 재원부담 논의가 의미가 있는가에 대한 것이다.

본 연구는 위의 세 가지 문제제기(Research questions)에 대한 분석의 틀과 결론을 다음과 같이 제시한다. 첫 번째, '국고보조율' 인상 혹은 인하에 대한 논의는 주로 다른 국가들과의 비교에서 출발하고 있다. 선행연구의 분석에서도 유럽 선진국들의 높은 국비부담에 따른 복지지출 확대를 근거로 우리나라의 국고보조율이 인상되어야 함을 주장하고 있다. 본 연구에서도 주요 국가들과의 비교분석을 통한 국고보조율 인상 여부를 살펴 보았는데, 우선 OECD 국가들의 복지재정규모를 사회보장비, 국비, 지방비로 구분하여 단순 비교를 해 보았다. 결론적으로 이들 수치가 분과별 DB와의 일관성을 찾기 어려웠고, 따라서, 각국의 재정분권 상황과 예산상황, 경제상황 등을 고려하여 해당 국가의 국비부담률이 갖는 의미를 설명하고자 하였다.

국고보조율 관련 주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 주요국들의 복지재원 조정 부담과 이전재원 개편은 '경기침체'와 '복지지출 확대'를 겪는 과정에서 나타났음을 알 수 있었다. 위의 두 가지는 모두 중앙과 지방의 재원 압박(Budget fighting)과정을 의미한다. 이상의 결과가 시사하는 바는 우리나라의 공공부문 지출수준이 아직 높지 않은 것은 선진국에 비해 심각한 재정 어려움에 직면하지 않았음을 반증하는 것이기도 하며, 향후 경기악화 이후의 적극적 노동정책(실업) 등, 빈곤(기초생보 및 취약계층 등)의 재정책대가 예상되는 부분이기도 하다. 둘째, 스웨덴과 노르웨이의 국고보조금의 재정효율화 과정을 살펴보고, 그 과정에서 중앙과 지방의 사무조정 과정도 동시에 일어났음을 확인하였다. 스웨덴과 노르웨이의 중

양정부는 복지지출 확대에 대한 재정어려움을 Block grants화하면서 재정 효율화를 시도하였으며, 그 과정에서 상대적으로 비효율적인 Earmarked grants가 축소되면서, 재정수요가 분명한 Earmarked grants가 유지되는 모습을 갖추게 됨을 확인하였다. 셋째, 공공지출비중이 비교적 작은 나라인 미국과 일본의 재정효율화 과정을 살펴보았다. 미국의 경우, 주요한 복지분야(의료분야, TANF 등) 재정효율화를 위하여 연방보조금에서 주정부로의 포괄보조금화 방식을 채택하였다. 한편, 일본은 지방자치단체의 복지업무를 증가시키면서 지방세 등 재원이양을 동시에 하였고 결과적으로 중앙정부보다 지방부문 복지지출 부담이 대폭 증가하게 되었다.

결론적으로, 2012년 중앙정부 대 지방자치단체 복지 관련 국고보조사업에서는 약 70% 정도가 국고보조율로 나타나고 있다. 스웨덴은 사회보장비를 제외하고 50% 수준이며, 노르웨이 70% 수준, 미국은 60% 수준, 일본(연금 제외)은 30% 수준으로 나타나고 있다. 따라서, 주요국의 복지재정 지출의 국고보조율을 통한 비교로는 우리나라의 복지재원 국고보조율이 낮다고는 볼 수 없으며, 따라서, 중앙과 지방의 자원부담과 관련한 국고보조율 인상 근거는 불분명하다고 보았다. 또한, 우리나라의 조세부담률은 선진국에 비해 낮은 편이고, 대도시 인구집중도는 이례적으로 높아서 형평화 관련 보조금인 교부세 비중이 높은 편이다. 경제여건과 상관없이 법률로 정해져 있는 이전재원 비중이 높은 상황에서 국고보조사업의 전체 국고보조율을 높일 수 있는 중앙정부의 재정여력은 제한적일 수밖에 없다고 보았다.

두 번째, 연구주제인 '차등보조율 개편의 필요성'과 관련한 분석은 수도권 인구집중 현상과 이에 대한 보상으로 이전재원과의 관계로 설명해 보고자 하였다. 상관관계 분석을 통한 분석에서는 우리나라의 이전재원을 교부세뿐만 아니라 국고보조금 역시 비수도권 지역의 재정형평화 기능이 강한 것을 알 수 있었고, 특히 2008년 이후에 이와 같은 추세가 더욱 강화되었음을 상관관계 분석과 회귀분석을 통하여 살펴보았다. 즉, 현행 교부세와 국고보조금은 상대적으로 인구밀도가 낮은 시와 군 지역에 영향력이 높은 것을 확인할 수 있었으며, 특히, 복지지출에 대한 영향력은 상대적으로

로 시 지역은 국고보조금이, 군 지역은 교부세 영향력이 보다 크게 나타나고 있다. 다시 말하면, 인구 집중지역에 대한 재원은 보조금인 데 비하여 인구밀도가 낮은 지역일수록 교부세가 주요 복지재원 역할을 담당하고 있음을 의미한다. 따라서 현재 우리나라 이전재원 운영은 '인구비례적인 복지사업' 지출에 있어서도 '인구밀도가 낮은 지역으로의 형평화보조금의 지원을 전제'로 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있었으며, 보조금의 효과보다는 두 보조금을 합한 '이전재원' 효과가 오히려 분명하게 나타나는 모습도 확인하였다. 반면, 대도시 지역에 해당하는 자치구 지역의 재정여건은 매우 취약한 것을 알 수 있었다. 수도권으로의 인구가 지속적으로 집중되고 있으며, 비수도권 지역에서도 광역시 자치구 인구집중이 예상되는 상황에서 복지 관련 이전재원 개편의 초점이 '자치구'이어야 할 필요성을 확인할 수 있었다. 실증분석 결과에서는 1) 국고보조금이 사회복지지출에 미치는 영향과, 군지역의 보통교부세 효과가 유의함을 알 수 있었고, 2) 인구증가율과 사회복지지출과의 연계성도 확인하였으며, 3) 2008년 이후 구조적인 변화에 의한 복지지출 증가가 이루어졌음도 확인하였다.

나아가 '이중차분 회귀분석'을 통한 차등보조율 효과분석에서는 광역자치단체를 기준으로 살펴본 결과, 차등보조율 실시 이후 1인당 사회복지예산에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 그리고, 1인당 자체복지사업에 미치는 영향은 예상과 달리 감소시키는 것을 확인할 수 있었다. 이는 차등보조율 시행 후 증가한 재원효과보다는 기타 국고보조사업 증가에 따른 매칭비 부담이 컸던 것으로 볼 수 있다. 따라서, 차등보조율 효과 분석에서는 광역시 자치구의 재정압박 현황을 보여주는 분석결과를 보여주고 있다. 이상의 두 실증분석 결과는 우리나라 시군구의 재정여건이 상이할 뿐만 아니라, 국고보조금과 보통교부세가 거의 같은 기능으로서 지방자치단체 재정보전 역할을 하고 있는 것을 의미한다. 따라서, 개별 사업 위주의 국고보조율 인상을 의미하는 기존의 '차등보조율' 실시로 인한 자치단체의 재정인센티브는 별 차이가 없었음을 보여주고 있다.

공공부문 복지재원 전체의 확대가 논의되는 가운데 국민부담률을 높일 수 있다면, 중앙과 지방의 재정부담 중 국고부담률 인상을 제고할 수 있을

것이다. 그러나, 2012년 현재 재정지출과 관련된 논의는 활발한 반면, '증세'에 대한 국민적 인식은 아직 넓지 못한 것으로 나타나고 있다. 주요국의 사례에서도 확인한 바와 같이, 국민부담률 수준을 높일 수 없다면, 사실상 복지정책의 확대는 매우 제한적일 수밖에 없으며, 이 과정에서의 중앙과 지방간의 복지재정 부담 논의도 현재와 같은 담보상태가 지속될 것으로 판단된다. 장기적인 개편안으로는 '증세' 혹은 '비복지분야의 재정지출 효율화'를 통한 복지재원 확보가 우선일 것이다. 이는 중앙정부와 지방정부 모두에게 해당되는 재원 마련안이며 원칙적이고 바람직한 중장기 개선안이 될 것이다. 지방자치단체는 스스로의 재원 마련을 위해 지방세 탄력세율 조정에 대한 실질적인 노력이 있어야 하며, 비복지분야 재정지출 효율화도 꾸준히 진행하여야 할 것이다. 예를 들어, 2012년 예산기준 '국토및지역개발'과 '문화및관광(47.6%)'의 시군구비 부담이 각각 51.3%, 47.6%로 기초자치단체는 SOC와 문화시설 관련 지출이 여전히 높은 수준임에 주목할 필요가 있다.

본 연구는 이상의 분석결과를 바탕으로 단기적인 개선방향을 제안하면 다음과 같다. 우선, 중앙 대 지방의 복지재원 부담 조정안은 현재 지방으로 이전되는 전체 이전재원 국고보조율을 그대로 유지한 채, 지방부담분내에서의 합리적인 조정을 제안하고자 한다. 지금까지의 분석결과에 따른 제안으로 동일한 규모의 이전재원 규모를 가정할 때, ① 복지사업의 특성을 반영하여 교부세 재원을 축소하고 이를 국고보조금화(포괄보조금 포함) 하는 방안을 생각해 볼 수 있겠다. 참고적으로, 선진국들과 비교 시 우리나라의 교부세(일반보조금) 규모는 GDP 대비 비중과 정부지출 대비 비중 모두 매우 높은 편이다(2007년 기준, 단일국가 중 정부지출 비중은 가장 높은 9.7%였으며, GDP 대비 비중도 핀란드 다음으로 크게 나타났다(OECD, 2007)). 그러나 현실적으로 우리나라에서 교부세 재원이 갖는 정치적 의미는 국민의 형평화 욕구를 반영한 것으로서 규모 축소가 쉽지 않을 것으로 보인다. 인구 감소지역에 대해 지속적으로 재정지원하는 정책 결정이 필요한 부분일 수 있다. 현재의 교부세 규모가 유지되는 한 사실상 문제가 되는 '자치구' 지역으로의 재정이양에는 한계가 있을 수밖에 없음

도 상기할 필요가 있다.

그렇다면, ② 차선책으로 최소한 현행 '보통교부세를 복지지출'과 연계하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 본 연구에서 보여준 우리나라 이전재원의 특성은 사실상 교부세와 국고보조금의 성격이 크게 다르지 않다는 것이었다. 최근에 나타난 '지방교부세의 국고보조금화' 추세를 강화하는 것도 하나의 방안으로 보여진다. 보통교부세의 배분기준 적용 시 인구비중을 낮추고 사회복지 대상 인구 및 인구증가율 등을 고려하는 방안을 생각해 볼 수 있겠다. 물론, 원론적으로는 보조금의 역할에 충실한 기능강화 방안이 바람직하다고 할 수 있겠다. 그러나, 지난 20여년간의 보조금 정책에서 본 우리나라의 이전재원 현실은 '교부세와 보조금이 상호보완적인 재정보전' 수단으로서의 기능이 강했다고 볼 수 있다. 그렇다면, 가능한 인구증가지역으로의 재원이양이 이루어질 수 있도록 보통교부세를 복지지출과 연계하는 방안이 보다 현실적인 방안으로 판단된다.

또한, ③ 차등보조율의 경우 전면 확대에 앞서 '국고보조금의 기준보조율 개편'을 통한 실질적인 재정인센티브 방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 보이며, 적용대상을 전체 기초자치단체가 아닌 '자치구'로 초점을 맞추어 자치구 재정문제 해결을 위한 구체적인 방안으로 활용할 것을 제안한다. 해외사례에서의 시사점으로서 본 국고보조율 인상과 관련한 우리나라 ④ 분권교부세 사업은 일반재원인 지방교부세로의 편입이 타당하다고 보여지며, 영유아보육사업의 경우에도 현재의 국비부담 인상논의보다는 자치단체간 재정조정과정을 통한 개편이 필요하다고 보았다. '자치구'와 관련한 대안으로는 ⑤ '인구수 기준 40만명 이하 자치구'의 경우 복지재원 마련에 대한 국고보조율 조정, 광역-자치구 간 재원 조정 등의 방안 마련이 필요하다.

참고문헌

- 고경환 외, 『정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(5차년도): 복지 수요와 사회복지재정에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 연구보고서, 2011.
- 고경환, 「지방자치단체 복지재정현황과 정책과제」, 『보건 복지 Issue & Focus』, 제75호(2011.7), 한국보건사회연구원, 2011.
- 구인회, 『기초생활보장제도 등 국고보조금 사업을 통해 본 중앙과 지방의 합리적 재원분담 방안』, 한국보건사회연구원, 정책토론회 자료집, 2010.
- 국가재정운용계획 지방재정분야 작업반, 『2012~2016 국가재정운용계획 지방재정분야』, 2012. 6. 14 자료집.
- 국회예산정책처, 「영유아 보육 및 유아교육 사업 평가」, 2012. 5.
- 김정훈, 「중앙·지방재정 운용 효율화 방안」, 『2011~2015년 국가재정운용계획』, 기획재정부, 재정총괄 및 총량분야 보고서, 2011. 8., pp. 103~124.
- 김중순·홍근석, 「국고보조금이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향분석: 사회복지분야 국고보조금의 fungibility 가설 검증」, 『한국지방자치학회보』, 제23권 제3호(통권 75호), 기획재정부, 2011. 9.
- 김태일, 「2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향」, 『제3회 복지재정 DB 학술대회 자료집』, 한국보건사회연구원, 2012. 5.
- 김현아, 「보조금 정책에 대한 논의: 지방교부세 vs 국고보조금」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2010. 1.
- 김현아, 『지방 복지재정 현황』, 기획재정부 용역보고서, 2008. 11(미발간 자료)

- 김현아, 『OECD 기준 공공사회지출 통계정비』, 기획재정부 용역과제, 2009.
- 김현아, 『2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계: 지방자치단체 부분과 조세지출 보완을 중심으로』, 보건사회연구원 용역보고서, 한국조세연구원, 2012. 8.(미발간자료)
- 박완규, 「지방자치단체의 복지비 부담 실태와 완화방안의 모색」, 지방세연구원 정책포럼 발표자료, 2012. 5.
- 박인화, 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 『예산현안분석』 제35호, 국회예산정책처, 2010. 9.
- 박형수·송호신, 『장기재정전망』, 기획재정부 용역과제, 2011. 3.
- 박형수·전병목, 『사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 보건복지가족부 용역과제, 2009. 10.
- 서상범·홍석자, 「한국지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로」, 『사회복지정책』 제37권 제2호, 한국사회복지정책연구원, 2010. 6, pp. 151~177.
- 서정섭, 「정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안」, 『지방재정과 지방세』, 통권 제40호, 한국지방재정공제회, 2011.
- 서정섭, 『지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선방안』, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 2011.
- 심수영·성향숙, 「분권교부세 연장에 따른 노인복지예산 확보방안」, 『사회복지정책』, 한국지방재정공제회, 제37권 제1호, 2010. 3, pp. 287~310.
- 원종욱 외, 『사회복지 재정추계 모형개발 연구』, 한국보건사회연구원, 2011.
- 이채정, 「사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제」, 『사업평가현안분석』 제32호, 국회예산정책처, 2011. 9.
- 임성일, 「재정분권과 성장: 지역경제 성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색」, 『응용경제』, 제10권 제2호, 한국응용경제학회, 2012. 3. 23.
- 임소영, 「국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체간 재정불균형 개선 연구: 국민기초생활보장급여 사업을 중심으로」, 『2012 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 2012, pp. 61~80.
- 장덕희, 「보건복지부 국고보조사업의 지방이양사업과 분권교부세 제도

- 도입이 이양사업에 대한 사업비 규모에 미친 효과 분석, 『한국정책학회보』, 제19권 제2호, 한국정책학회, 2010. 6.
- 장덕희, 「조건부지원금이 자치단체의 자체사업비에 미친 영향분석: Fungibility 가설의 검증을 중심으로」, 『한국행정학보』, 제44권 제2호(2010 여름), 한국행정학회, pp. 291~309.
- 전병목·박상원, 『복지재원 조달정책에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 최성은, 『사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2010.
- 한국조세연구원, 『2012년 정부예산(안) 평가』, 예산안분석작업팀 발표자료
- Adema, W.P. Fron and M. Ladaique, “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database(SOCX),” OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.124, OECD Publishing, <<http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>>, 2011.
- Allers, Maarten A., “Decentralization with national standards. The case of the Netherlands,” the 2011 Copenhagen Workshop, Normative frameworks of decentralization and the intergovernmental fiscal relations: Efficient instruments for desired balance decentralization and merit, the Danish Ministry of the Interior and Welfare and Korea Institute of Public Finance, 2011.
- Baicker, Katherine, Jeffrey Clemens and Monica Singhai, “The rise of the States: U.S. fiscal decentralization in the postwar period,” *Journal of Public Economics*, Available on line 27, May 2011.
- Baskaran, Thushyanthan, “Soft budget constraints and strategic interactions borrowing: Evidence from German States, 1975-2005,” *Journal of Urban Economics* 71, 2012, pp. 114~

127.

- Bertrand, Marianne, Esther Duflo and Sendhil Mullainathan, "How much should we trust differences-in-differences estimates?," *The Quarterly Journal of Economics*, Feb. 2004.
- Blochlinger, Hansjorg and Oliver Petzold, "Taxes or grants: what revenue source for sub-central governments?," Economic department working papers No. 706, ECO/WKP(2009) 47, July 2009.
- Borge, Lars-Erik and Grete Lilleschulstad, "General grants and earmarked grants in Norway," 「General grants versus earmarked grants: Theory and practice」 The Copenhagen Workshop 2009, Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, pp. 191~217
- Buettner, Thiess, "Fiscal federal and interstate risk sharing: empirical evidence from Germany," *Economic Letters*, Vol. 74, 2002, pp. 195~202
- Castles, Frances G, "Social expenditure in the 1990s: Data and determinants," *Policy and Politics*, vol. 33, no. 3, July 2005, pp. 411~430
- Castles, Francis G and Herbert Obinger, "Social expenditure and the politics of redistribution," *Journal of European Social Policy*, August 2007, vol. 17, no. 3 pp. 206~222
- Einar Overbye, Signy Vado and Knut Wedde, "Rescaling Social Welfare Policies in Norway," Oslo University College, European Center for Social welfare policy and research, 12 Feb. 2006.
- Fishback, "Social welfare expenditures in the United States and Nordic countries 1900-2003," NBER Working paper series, 15982, 2010, <<http://www.nber.org/papers/w15982>>
- Gillette, Clayton P., "Constraining misuse of funds from intergovernmental

- grants: A legal analysis," *Fiscal federalism in unitary countries*, Edited by Jurgen von Hagen and Christian Koenig, Center for European integration studies(ZEI), 2004.
- Johnston, J and John Dinardo, *Econometric Methods*, The Fourth Edition, McGraw Hill, 1997.
- Jourmad, Isabelle and Wim Suyker, "Enhancing the effectiveness of public spending in Norway," OECD Economic Department Working Papers, No. 343, 2002.
- Lindert, Peter H., "What limits social spending?," *Explorations in economic history* 33, pp. 1~34, 1996, Article No. 0001
- Roseveare, Deborah, "Enhancing the effectiveness of public expenditure in Sweden," OECD Economics Department Working Papers, No. 345, 2002.
- Tanzi, Vito, "Globalization and the Future of social protection", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 49, No. 1, pp. 116~127, Feb. 2002.
- Wooldridge, M. Jefferey, *Econometric analysis of cross section and panel data*, The MIT Press, 2002.

부 록

〈부표 1〉 사회복지분야 국고보조사업

(단위: %)

| | 기준 보조율 | | 대 상 | 방 법 | |
|----------------------------|--------------------------|-------|-------|----------|----------------------------|
| | 서울 | 지방 | | | |
| 기 초 생 활 보 장 | 생계급여 | 40~60 | 70~90 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 주거급여 | 40~60 | 70~90 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 교육급여 | 40~60 | 70~90 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 해산·장제급여 | 40~60 | 70~90 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 양곡할인 | 50 | 80 | 기초지방자치단체 | 차상위양곡-정률 기초수급자양곡- 정액 |
| | 사회복지통합서비스전문요원 | 50 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 의료급여자치단체경상보조 | 50 | 80 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 긴급복지지원 | 50 | 80 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 자활사업 | 40~60 | 70~90 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 지역자활센터 | 50 | 70 | | |
| | 자활지원센터 | 70 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 자활소득공제 | 40~60 | 70~90 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 근로능력있는 수급자의 적극적 탈수급지원 | 40~60 | 70~79 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 가사산병방문도우미사업 | 50 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |

〈부표 1〉의 계속

(단위: %)

| 국고보조사업 | 기준 보조율 | | 대 상 | 방 법 |
|--------------------------|-----------|-------|------------------|----------|
| | 서울 | 지방 | | |
| 장애아동 입양양육보조금 | 40 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 입양수수료지원 | 40 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 입양아동 양육수당 지원 | 40 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 가정위탁아동상해보장 | 50 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 입양가정위탁 심리치료지원사업 | 40 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 아동발달지원계좌 자치단체경상보조 | 40 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 방과후돌봄서비스 | 30 | 50~70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 아동청소년통합서비스 지원운영 | 67 | 100 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 장애수당 | 50 | 70 | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 중증장애인연금 | 50 | 70 | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 장애인의료비지원 | 50 | 80 | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 장애인자녀학비지원 | 50 | 80 | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 장애인등록진단비지원 | 30 | 50 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정액) |
| 장애인보조기구지원 | 50 | 80 | 지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 중증장애인자립생활지원 | 40 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 여성장애인지원사업 | 80 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 장애인사회활동지원 | 50 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 장애아동가족지원사업 | 30~50 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 장애인생활시설 및 직업재활시설 기능보강 | 50 | | 광역 및 기초지방자치단체 | 자본보조 |

취약
계층
지원

〈부표 1〉의 계속

(단위: %)

| 국고보조사업 | | 기준 보조율 | | 대 상 | 방 법 |
|--------------------------------------|---------------------|--------------------|-------|------------------|----------|
| | | 서울 | 지방 | | |
| 취 약 계 층 지 원 | 장애인의료재활시설 기능보강 | 30 | | 광역 및 기초지방자치단체 | 자본보조 |
| | 장애인생산품판매시설운영 | 경상보조40 자본보조30 | | 광역 및 기초지방자치단체 | |
| | 부랑인시설기능보강 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| | 요보호아동그룹홈 운영지원 | 40 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 농어촌장애인주택개조사업 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| | 재활병원건립 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| | 장애인일자리지원 | 30~80 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 부랑인복지지원 | 50 | 70 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 아동시설기능보강 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 보 육 · 가 족 및 여 성 | 산모신생아도우미지원 | 50 | 80 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 저출산고령사회극복국민인식 개선 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 보육돌봄서비스 | 10~30 | 40~60 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 영유아보육료지원 | 10~30 | 40~60 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 지방보육정보센터운영 | 20 | 50 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 보육시설종사자보수교육 | 10~30 | 40~60 | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 농어촌지역소규모보육서비스 제공 | 100 단, 2010년은70 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 보육시설지원 | 10~30 | 40~60 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 보육시설미이용아동양육지원 | 10~30 | 40~60 | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 영유아사전예방적건강관리 | 30 | 50 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 모유수유클리닉운영 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 임산부아동건강관리 | 30 | 50 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 난임부부지원이자체경상보조 | 30 | 50 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 찾아가는 산부인과 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 보육시설기능보강 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |

〈부표 1〉의 계속

(단위: %)

| 국고보조사업 | | 기준 보조율 | | 대 상 | 방 법 |
|-------------|-------------------------|-----------|--------------------|------------------|-----------------|
| | | 서울 | 지방 | | |
| 노인·청소년 | 기초노령연금 | 40~90 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 영주귀국사할린한인지원 자치단체경상보조 | 100 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정액) |
| | 노인보호전문기관 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 노인돌봄서비스지자체보조 | 50 | 일반70, 신활력 80 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 노인일자리사업지원 | 30 | 50 | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 노인단체지원 | 20 | 50 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 노인일자리사업지원(제주) | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 노인건강관리 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 노인요양시설확충 | 50 | | 기초지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| | 장사시설설치사업 | 70 | | 광역 및 기초지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| | 노인치매병원 확충 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 사회복지 지일반 | 지역복지사업평가 | 100 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정액) |
| | 지역복지사업평가자치단체 경상보조 | 100 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정액) |
| | 지역사회서비스투자사업 자치단체경상보조 | 50~70 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 사회복지통합관리망 구축및운영 | 50 | | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 보건 의료 | 지역거점병원 공공성 강화 | 50~100 | | 광역지방자치단체 | 경상및자본보조 (정률) |
| | 해외환자유치 활성화 지원 | 50~70 | | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| | 통합의료센터건립지원 | 70 | | 광역지방자치단체 | 경상및자본보조 (정률) |

〈부표 1〉의 계속

(단위: %)

| 국고보조사업 | 기준 보조율 | | 대 상 | 방 법 |
|-----------------------|--------------------|----|----------------------|-----------------|
| | 서울 | 지방 | | |
| 마약류중독자 치료보호 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 외국인근로자등의 의료지원 | 70 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 한센병환자관리지원경상보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 전염병전문가교육 | 50~100 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 감염질환역학조사경상보조 | 100 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정액) |
| 급성전염병관리경상보조 | 50 | | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 주요전염병표본감시 경상보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 말라리아박멸사업 경상보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 한의약건강증진 지자체보조 | 경상보조50 자본보조66.7 | | 광역지방자치단체 | 경상및자본보조 (정률) |
| 영양플러스사업 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 지역특화건강행태개선 | 50 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 보건소방문보건사업 지자체보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 아토피·천식예방관리 | 50 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 학교흡연예방교육 | 50 | | 광역(교육) 지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 금연클리닉운영 지자체보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 제4차건강도시연맹 총회개선 | 30 | | 기초지방자치단체 (서울시강남구) | 경상보조(정률) |
| 희귀난치성유전질환자지원 지자체보조 | 30 | 50 | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 아동청소년정신보건 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 정신보건센터운영 | 50 | | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 수돗물불소농도조절조정 지자체보조 | 70 | | 기초지방자치단체 | 경상및자본보조 (정률) |

보
건
의
료

〈부표 1〉의 계속

(단위: %)

| 국고보조사업 | 기준 보조율 | | 대 상 | 방 법 |
|----------------------------|-----------|----|------------------|--------------------|
| | 서울 | 지방 | | |
| 구강건강관리 | 50 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| U-Health 인프라구축지원 | 50 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 사스등 신종 전염병대책 지자체보조 | 50~100 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 국가예방접종실시 지자체보조 | 30 | 50 | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 국가만성병예방 지자체보조 | 100 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정액) |
| 지역사회만성병조사감시 체계구축 지자체 보조 | 50 | | 광역 및 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 질병관리조사지원지자체보조 | 50 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 지역거점진단 인프라구축 지자체보조 | 40~50 | | 광역지방자치단체 | 경상및자본보조 (정률) |
| 구조및응급처치 교육비지원 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상및자본보조 (정률) |
| 국내외재난의료지원 | 70~100 | | 지방자치단체 | 경상및자본보조 (정액및정률) |
| 응급의료정보센터운영지원 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 병원전단계의료지도체계구축 | 30 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 응급의료기관지원발전 프로그램 | 100 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 취약지역응급의료기관육성 | 100 | | 광역지방자치단체 | 경상및자본보조 (정률) |
| 중증외상전문진료체계구축 | 70 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 지역심뇌혈관응급의료체계 구축 | 40 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 신종전염병환자격리방상확충 유지 | 100 | | 광역지방자치단체 | 경상및자본보조 (정액) |
| 암·생애전환기검진 | 30 | 50 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 암환자의료비지원 | 30 | 50 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |

보
건
의
료

〈부표 1〉의 계속

(단위: %)

| 국고보조사업 | 기준 보조율 | | 대 상 | 방 법 |
|----------------------------|-----------|----|----------|----------|
| | 서울 | 지방 | | |
| 지역암센터건립및운영 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 에이즈및성병실험실진단 지자체보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 원폭피해자 진료비장제비등 지원 | 80 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 어린이병원건립및기능강화 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 그린코스메틱육성인프라구축 | 50 | | 지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 한약재유통지원시설설치 | 50 | | 기초지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 정신보건시설확충 | 50 | | 기초지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 장애인구강진료센터 | 50 | | 기초지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 한센병환자관리지원자본보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 주요전염병표본감시자본보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 농어촌보건소등이전신축 | 66.7 | | 기초지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 도시지역보건소확충 | 66.7 | | 기초지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 보건기관통합정보시스템구축 운영 | 50 | | 기초지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 국가영유아건강검진운영 및 관리 | 50 | 80 | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 응급의료이송체계지원 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 119구조장비확충 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 지방대병원지역암센터 | 50 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 식중독바이러스국가실험실 감시망운영지자체보조 | 30 | | 광역지방자치단체 | 자본보조(정률) |
| 생물테러물자비축및관리 지자체보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 에이즈및성병예방지자체보조 | 50 | | 기초지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 국가결핵예방지자체보조 | 50~70 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |
| 보 건 심뇌혈관질환예방관리지자체 보조 | 50 | | 광역지방자치단체 | 경상보조(정률) |

자료: 국회예산처, 『2010 지방자치단체 국가보조사업 편람』

〈부표 2〉 국민기초생활급여(일반, 시설별) 국고보조율

(단위: 십억원)

| 행정 구역별 | 2005 | | | | 2006 | | | | 2007 | | | |
|-----------|-------|-------|-----|-----------|-------|-------|-----|-----------|-------|-------|-----|-----------|
| | 계 | 국비 | 지방비 | 국고 보조율 | 계 | 국비 | 지방비 | 국고 보조율 | 계 | 국비 | 지방비 | 국고 보조율 |
| 전국 | 2,818 | 2,140 | 679 | 76 | 3,176 | 2,407 | 769 | 76 | 3,438 | 2,600 | 838 | 76 |
| 서울특별시 | 383 | 192 | 192 | 50 | 446 | 223 | 223 | 50 | 502 | 251 | 251 | 50 |
| 부산광역시 | 252 | 201 | 50 | 80 | 289 | 231 | 58 | 80 | 321 | 256 | 64 | 80 |
| 대구광역시 | 150 | 120 | 30 | 80 | 171 | 137 | 34 | 80 | 189 | 151 | 38 | 80 |
| 인천광역시 | 129 | 103 | 26 | 80 | 151 | 121 | 30 | 80 | 168 | 134 | 34 | 80 |
| 광주광역시 | 98 | 79 | 20 | 80 | 113 | 90 | 23 | 80 | 122 | 98 | 24 | 80 |
| 대전광역시 | 80 | 64 | 16 | 80 | 92 | 74 | 18 | 80 | 102 | 81 | 20 | 80 |
| 울산광역시 | 35 | 28 | 7 | 80 | 40 | 32 | 8 | 80 | 42 | 34 | 9 | 79 |
| 경기도 | 396 | 317 | 79 | 80 | 446 | 357 | 89 | 80 | 487 | 390 | 97 | 80 |
| 강원도 | 123 | 98 | 25 | 80 | 139 | 111 | 28 | 80 | 148 | 118 | 30 | 80 |
| 충청북도 | 109 | 87 | 22 | 80 | 121 | 97 | 24 | 80 | 129 | 103 | 26 | 80 |
| 충청남도 | 149 | 119 | 30 | 80 | 162 | 130 | 32 | 80 | 169 | 135 | 34 | 80 |
| 전라북도 | 213 | 170 | 43 | 80 | 239 | 191 | 48 | 80 | 256 | 205 | 51 | 80 |
| 전라남도 | 228 | 182 | 46 | 80 | 241 | 193 | 48 | 80 | 245 | 196 | 49 | 80 |
| 경상북도 | 236 | 189 | 47 | 80 | 259 | 208 | 52 | 80 | 273 | 219 | 55 | 80 |
| 경상남도 | 202 | 162 | 40 | 80 | 228 | 182 | 46 | 80 | 245 | 196 | 49 | 80 |
| 제주도 | 35 | 28 | 7 | 80 | 38 | 31 | 8 | 80 | 41 | 33 | 8 | 80 |
| 행정 구역별 | 2008 | | | | 2009 | | | | 2010 | | | |
| | 계 | 국비 | 지방비 | 국고 보조율 | 계 | 국비 | 지방비 | 국고 보조율 | 계 | 국비 | 지방비 | 국고 보조율 |
| 전국 | 3,676 | 2,882 | 794 | 78 | 3,923 | 3,082 | 841 | 79 | 3,998 | 3,161 | 837 | 79 |
| 서울특별시 | 542 | 288 | 254 | 53 | 589 | 317 | 272 | 54 | 606 | 347 | 259 | 57 |
| 부산광역시 | 348 | 311 | 37 | 89 | 377 | 337 | 39 | 90 | 387 | 347 | 40 | 90 |
| 대구광역시 | 211 | 188 | 23 | 89 | 237 | 211 | 25 | 89 | 250 | 224 | 27 | 89 |
| 인천광역시 | 182 | 161 | 21 | 89 | 194 | 173 | 21 | 89 | 204 | 181 | 22 | 89 |
| 광주광역시 | 133 | 120 | 13 | 90 | 146 | 132 | 15 | 90 | 153 | 137 | 15 | 90 |
| 대전광역시 | 111 | 99 | 12 | 89 | 118 | 105 | 13 | 89 | 121 | 108 | 13 | 89 |
| 울산광역시 | 44 | 37 | 7 | 84 | 47 | 40 | 8 | 84 | 48 | 41 | 8 | 84 |
| 경기도 | 521 | 411 | 110 | 79 | 560 | 443 | 117 | 79 | 577 | 455 | 122 | 79 |
| 강원도 | 159 | 127 | 32 | 80 | 171 | 137 | 34 | 80 | 174 | 139 | 35 | 80 |
| 충청북도 | 139 | 111 | 28 | 80 | 148 | 119 | 30 | 80 | 148 | 119 | 30 | 80 |
| 충청남도 | 178 | 143 | 36 | 80 | 186 | 149 | 37 | 80 | 187 | 149 | 37 | 80 |
| 전라북도 | 266 | 213 | 53 | 80 | 272 | 218 | 54 | 80 | 270 | 216 | 54 | 80 |
| 전라남도 | 251 | 201 | 50 | 80 | 257 | 206 | 51 | 80 | 249 | 199 | 50 | 80 |
| 경상북도 | 287 | 229 | 57 | 80 | 302 | 241 | 60 | 80 | 300 | 240 | 60 | 80 |
| 경상남도 | 258 | 206 | 52 | 80 | 270 | 216 | 54 | 80 | 273 | 218 | 55 | 80 |
| 제주도 | 45 | 36 | 9 | 80 | 49 | 40 | 10 | 80 | 52 | 41 | 10 | 80 |

자료: 보건복지부 사회복지정책실 기초생활보장과, 통계표명(국민기초생활급여, 일반)URL:
 <http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=117&tblId=DT_11714_N011&comm_path=I3&path=보건·사회·복지> → 복지 → 국민기초생활보장수급자현황 → 급여지급현황국민기초생활급여-일반

〈부표 3〉 복지지출 자원별 부담비중

(단위: %)

| 비용부담 주체 | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 |
| 사회복지분야 | 85.0 | 15.0 | 85.5 | 14.5 | 85.4 | 14.6 | 85.3 | 14.7 | 84.7 | 15.3 |
| 기초생활보장 | 73.9 | 26.1 | 77.8 | 22.2 | 78.1 | 21.9 | 77.6 | 22.4 | 78.4 | 21.6 |
| 취약계층지원 | 27.9 | 72.1 | 27.8 | 72.2 | 36.6 | 63.4 | 31.8 | 68.2 | 30.7 | 69.3 |
| 공적연금 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 |
| 보육·가족 및 여성 | 39.5 | 60.5 | 39.8 | 60.2 | 39.8 | 60.2 | 41.7 | 58.3 | 41.8 | 58.2 |
| 노인·청소년 | 43.7 | 56.3 | 50.5 | 49.5 | 51.7 | 48.3 | 53.0 | 47.0 | 53.7 | 46.3 |
| 노동 | 97.9 | 2.1 | 97.7 | 2.3 | 96.7 | 3.3 | 96.3 | 3.7 | 96.5 | 3.5 |
| 보훈 | 98.4 | 1.6 | 97.6 | 2.4 | 97.1 | 2.9 | 96.2 | 3.8 | 95.4 | 4.6 |
| 주택 | 94.7 | 5.3 | 95.0 | 5.0 | 95.9 | 4.1 | 95.9 | 4.1 | 94.0 | 6.0 |
| 사회복지일반 | 66.8 | 33.2 | 62.4 | 37.6 | 65.8 | 34.2 | 68.6 | 31.4 | 69.5 | 30.5 |
| 보건 분야 | 81.4 | 18.6 | 83.3 | 16.7 | 83.2 | 16.8 | 83.1 | 16.9 | 84.0 | 16.0 |
| 보건의료 | 61.7 | 38.3 | 64.4 | 35.6 | 65.4 | 34.6 | 65.6 | 34.4 | 65.3 | 34.7 |
| 건강보험 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 |
| 식품의약품안전 | 91.7 | 8.3 | 87.3 | 12.7 | 89.4 | 10.6 | 86.2 | 13.8 | 85.4 | 14.6 |
| 부담주체별 소계 | 84.7 | 15.3 | 85.3 | 14.7 | 85.2 | 14.8 | 85.1 | 14.9 | 84.7 | 15.3 |

〈부표 4〉 2010 국가지방 목적별 세출현황

(단위: 억엔, %)

| 구분 | 세출합계 | | | | | | 국가 에서 지방 으로 지출 (C) | 지방 에서 국가로 지출 (D) | 국가 지방을 합한 세출 순계액 | | | | | | 총액중 지방이 차지하는 비율 (F)/(G) | 국가 순계 중 지방에 대한 지출 비율 (C)/(A) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------|----------|----------|---------|---------|-----------|-----------|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|--------|---------|--------|-------------------------------------|--|---------|--------|--------|--------|-------|-------|------|---------|--------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|------|------|------|---|------|-----|------|------|------|------|------|----|------|------|
| | 국가 | | | 지방 | | | | | 국가 | | 지방 | | 총액 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 일반 회계 | 특별 회계 | 합계 | 증복액 | 순계 (A) | 지방 (B) | | | 구성비 (A)-(C) (E) | 구성비 (B)-(D) (F) | (E)+(F) (G) | 구성비 | (E)/(G) | 구성비 | | | (F)/(G) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | 49,544 | 18,301 | 14,727 | 8,797 | 7,573 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | | | | | | | | | | | | | | |
| 기관費 | 49,544 | 18,301 | 14,727 | 8,797 | 7,573 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 49,544 | 18,301 | 14,727 | 8,797 | 7,573 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 |
| 一般行政費 | 18,301 | 14,727 | 8,797 | 7,573 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 司法警察消防費 | 18,301 | 14,727 | 8,797 | 7,573 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 外交費 | 14,727 | 8,797 | 7,573 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 徴稅費 | 8,797 | 7,573 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 貨幣製造費 | 7,573 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 地方財政費 | 146 | 188,099 | 46,782 | 56,704 | 8,522 | 45,696 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 防衛費 | 533,494 | 46,826 | 10,176 | 36,750 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 國土保全及び開發費 | 46,826 | 10,176 | 36,750 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 國土保全費 | 46,826 | 10,176 | 36,750 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 國土開發費 | 10,176 | 36,750 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 災害復旧費 | 36,750 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| その他 | 1,095 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 産業經濟費 | 1,391 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 農林水産業費 | 42,650 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 農林水産業費 | 20,324 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 商工費 | 22,326 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 教育費 | 57,512 | 77.9 | 87.3 | 78.4 | 0 | 99.5 | 0.7 | 25.6 | 37.9 | 22.8 | 75.2 | 57.8 | 39 | 63.4 | 86.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| 구분 | 세출합계 | | | | 국가에서 지방으로 지출 (C) | 국가 지방을 합한 세출 순계액 | | | | 총액 중 지방이 차지하는 비율 (F)/(G) | 국가 순계 중 지방에 대한 지출 비율 (C)/(A) | | |
|----------|---------|---------|-----------|---------|------------------|------------------|------------|---------|-----------------|--------------------------|------------------------------|----------------|-----------------|
| | 일반 회계 | 특별 회계 | 국가 | | | 지방 (B) | 국가 (A)-(C) | 지방 | | | | 총액 (E)+(F)+(G) | |
| | | | 합계 | 증부액 | | | | 순계 (A) | 구성비 (B)-(D) (F) | | | | 구성비 (E)+(F) (G) |
| | | | 44,352 | 1,652 | | | | 1,652 | | | | | |
| 學校教育費 | 44,352 | | 44,352 | 130,572 | 28,067 | 15,085 | 24 | 130,572 | 139 | 146,256 | 91 | 89.3 | 64.6 |
| 社會教育費 | 1,652 | | 1,652 | 11,659 | 494 | 1,159 | 0.2 | 11,659 | 1.2 | 12,818 | 0.8 | 91 | 29.9 |
| その他 | 11,508 | | 11,508 | 22,067 | 2,302 | 9,205 | 1.3 | 22,067 | 2.4 | 31,273 | 2 | 70.6 | 20 |
| 社會保險關係費 | 289,321 | | 289,321 | 290,494 | 83,597 | 208,283 | 31.5 | 290,494 | 30.9 | 488,777 | 31.2 | 58.2 | 28.6 |
| 民生費 | 257,654 | | 257,654 | 220,464 | 74,660 | 185,554 | 28 | 220,464 | 23.5 | 406,017 | 23.4 | 54.3 | 28.7 |
| 衛生費 | 7,738 | | 7,738 | 58,124 | 6,262 | 1,475 | 0.2 | 58,124 | 6.2 | 59,600 | 3.7 | 97.5 | 80.9 |
| 住宅費 | 2,374 | | 2,374 | 11,124 | 2,086 | 288 | 0 | 11,124 | 1.2 | 11,412 | 0.7 | 97.5 | 87.9 |
| その他 | 21,555 | | 21,555 | 782 | 589 | 20,966 | 3.3 | 782 | 0 | 21,748 | 1.4 | 3.6 | 2.7 |
| 恩給費 | 7,085 | | 7,085 | 287 | | 7,085 | 1.1 | 287 | 0 | 7,372 | 0.5 | 3.9 | |
| 公債費 | 195,439 | | 195,439 | 129,791 | 95 | 195,344 | 29.5 | 129,791 | 13.8 | 325,135 | 20.3 | 39.9 | 0 |
| 前年度繰上充用金 | | | | 49 | | | | 49 | 0 | 49 | 0 | 100 | |
| その他 | 19,989 | | 19,989 | 947,750 | 2 | 19,989 | 3 | 939,243 | 100 | 1,009,232 | 1.1 | 58.7 | 0 |
| 合計 | 953,123 | 617,254 | 1,570,377 | 589,270 | 339,511 | 85,077 | 661,596 | 100 | 939,243 | 1,000,839 | 100 | 58.7 | 33.9 |

주: 1) 국가 세출 총액은 일반회계와 교부세 및 양여세에 부속특별회계, 예너지대책특별회계, 연금특별회계(아동수당 및 보육수당 계정만), 식료안정공급특별회계(국영토지개척사업계정만), 국유임야사업특별회계(구 치산사업계정의 일부), 사회자본정비 사업특별회계, 6개 특별회계와의 순계결산액임

2) "국가에서 지방으로 지출"은 지방교부세, 지방유예교부금, 지방양여세 및 국고지출금(교통안전대책특별교부금 및 국유제공 시설등소세시정조성교부금을 포함함)의 합계액이며, 지방세입결산액을 따르고 있음

3) "지방에서 국가로 지출"은 지방제정법 제 17조 2 규정에 의한 지방공공단체 부담금(지방 세출결산액 중, 국가직접사업부담금에 따른 국가에의 현금부액), 총무성, p. 47

자료:平成24年 版 地方財政白書, 총무성, p. 47

<국문요약>

중앙·지방간 복지재정 부담에 관한 연구

김 현 아

본 연구는 중앙, 지방 간의 재정부담 논의의 시작을 중앙·지방간 복지 재정부담 현황 파악으로부터 출발하고 있다. 전체적인 중앙과 지방 간의 복지재정부담 수준은 최근 5년 동안 꾸준히 유지되고 있는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 본 연구는 중앙과 지방의 복지재원 부담의 핵심의제로서 복지관련 사업 '국고보조율 인상여부'와 '차등보조율 확대방안'에 대한 정책적 판단사항이 우선적으로 검토되어야 할 사안으로 보았다. 결론적으로는 단순수치 비교와 낮은 조세부담률, 중앙과 지방의 재정여건 등을 감안해 볼 때 국고보조율 인상 근거는 불분명하다고 판단하였다. 둘째, 차등보조율 확대 여부에 대한 주제에서는 우리나라 수도권 대 비수도권 인구 이동과 이전재원 분포 등을 통한 시계열 및 공간적인 연구를 통한 결론을 도출하고자 하였으며, 기존 이전재원 분포와 연계한 차등보조율 논의가 진행되어야 한다고 주장하면서 현 단계에서의 차등보조율 확대에 대한 유보적인 결론을 제시하고 있다. 본 연구의 학술적 및 정책적 기여도는 실증 분석을 통한 우리나라의 이전재원과 복지지출과의 연계성, 차등보조율의 효과 검증을 통한 한계와 자치단체의 재정지출 패턴을 확인한 점이다.

<Abstract>

A Study on Central and Sub-national Fiscal Share in Social Expenditure

Hyun-A Kim

This paper tries to investigate the intergovernmental fiscal share in social expenditure in Korea. This paper considers two things may be pre-requisite for the reform of intergovernmental fiscal share. To clarify the issue clearly, this paper starts with the classification of Social expenditure data between central and sub-national governments. The results confirm that current fiscal share in social expenditure(SOCX and COFOG) between central and sub-national governments would be in range among OECD countries. The other thing is to investigate whether “flexible fiscal share” in major projects should be expanded to all projects in sub-national level. The comprehensive analysis is explained by the relation of the population and intergovernmental transfer. According to DID(difference in difference) empirical analysis, “flexible fiscal share” policy does not play a significant role on fiscal efficiency in sub-national level. As a result, there is no clear evidence that current fiscal share in central level should be risen. Intuitively, the contribution of the paper is to connect the relationship between population distribution and intergovernmental fiscal transfer. Academic contribution is that DID analysis attempts to find main results on central and sub-national level by using sub-national data.

〈著者略歴〉

김현아

경희대학교 경제학과 졸업

미국 University of Illinois 경제학 박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

자료 수집 및 정리

김정은 한국조세연구원 전문연구위원

고광용 한국조세연구원 연구위원

研究報告書 12-12

중앙·지방간 복지재정 부담에 관한 연구

2012년 12월 24일 인쇄
2012년 12월 31일 발행

저 자 김현아

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

[138]-[774] 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-610-7

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원