

2020 지방재정 그랜드 디자인

2020 Local Fiscal Grand Designs

2010. 12

연구진

연구책임: 이 상 용 (선임연구위원)
이 창 균 (선임연구위원)
이 호 (연구위원)
서 정 섭 (연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

| 서 문

우리나라의 정치·경제·사회 환경은 급속히, 그리고 지속적으로 변화되고 있습니다. 지방자치단체는 이러한 환경 변화에 능동적으로 대응해야 하는데, 특히 지방재정의 환경변화에 적극적으로 대응하여 재정운영을 할 필요가 있습니다. 이를 위해서는 향후 지방재정 및 그 운영에 영향을 가져다 줄 중요한 영향요인을 추출하여 중·장기적으로 변화를 전망하고 현재의 운영 실태를 분석하여 향후의 변화에 맞게 개선하기 위한 제도와 운영구조를 재설계할 필요가 있습니다.

앞으로 지방재정의 운영에 영향 줄 중요한 재정환경의 변화는 우선 급속한 고령화로 인한 지방재원 부담 증가, 지속적인 지방분권의 촉진으로 인한 지방 지출의 증가를 들 수 있습니다. 한편 지방자치단체에서는 재원은 제한되어 있는데 비해 공공서비스의 수요는 양·질적으로 증가하고 높아지기 때문에 공공서비스의 성과개선과 재정지출의 책임성을 강화할 필요가 있습니다. 또한 지방자치 실시 이후 분권화와 동시에 공공서비스 공급의 효율화, 지역경쟁력 제고 및 국가자원의 효율적 활용을 위한 지역간 연계·협력의 필요성이 더욱 증대할 것입니다.

본 연구는 고령화 진전, 지방분권 촉진, 성과지향 재정운영, 자치단체간 상생협력의 4가지 차원에서 현재의 재정운영 실태를 분석함과 동시에, 향후 이들을 둘러싼 환경변화를 전망하고 이를 토대로 지방재정 분야에서 추진해야 할 정책과제와 방향을 제시하였습니다. 먼저 향후 지방자치단체가 고령사회에 대비하기 위하여 요구되는 재정운영체계의 개편방안을 모색하였습니다. 또한 앞으로 진행되는 지방분권 추진상황을 고려하여 정부간 기능재배분 등 자치제도의 변화에 대응한 지방재정의 구조개선에 대한 방안도 제시하였습니다. 한편 지방자치단체의 성과향상 및 재정책임성 강화의 차원에서 도입된 성과관리제도 및 사업예산제도의 기반강화를 위한 방향을 연구하였으며, 지방자치단체간 연계·협력사업의 촉진을 위한 재정지원에 대하여도 다양

한 방안을 제시하였습니다.

아무쪼록, 본 연구가 정책당국, 지방자치단체 및 학계에 많은 참고가 되기를 기대하며, 끝으로 본 연구를 수행한 이상용, 이창균, 이효, 서정섭 박사의 노고에 감사드립니다.

2010년 12월

한국지방행정연구원장 한 표 환

요 약

1. 고령화의 변화 전망과 지방재정정책 방향

최근 국가적 과제로 제기되고 있는 고령화 진전에 따른 재정정책과 관련하여 고령화사회의 대두 및 그에 따른 영향과 전망을 살펴보고, 지방자치단체를 중심으로 고령화 관련 재정운영 현황 및 실태분석을 토대로 향후 지방자치단체가 고령사회에 대비하기 위하여 요구되는 재정운영체계의 개편방안을 모색하였다.

인구구조의 급격한 변화에 따른 지방자치단체의 고령화 관련 문제점과 정책과제를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 사회복지 예산 중 국고보조사업과 자체 사업을 포함한 저출산·고령화사업의 예산은 지속적으로 급증하고 있는데, 특히 보조사업에 대한 지방비부담이 가중되어 지방재정을 압박하고 있다. 둘째, 지방자치단체의 노인복지정책은 노인생활안정지원, 노인보건사업, 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 재가노인복지시설 등으로 구분할 수 있는데, 고령자복지정책과 관련한 사업들은 아직 체계성이 결여되어 있다. 셋째, 고령화대책사업은 국가와 지방자치단체, 그리고 민간부문 간에 역할과 기능의 체계적 분담이 없이 재정지출이 이루어지고 있다.

따라서 중장기적 고령화정책 수립을 위한 복지재정 지출규모를 전망하고서, 고령사회에 효율적으로 대응하기 위한 복지재정의 분담원칙과 기준을 모색하여 지방자치단체의 중장기적 복지재정운영체계의 개편방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 지방교부세의 기준재정 수요에 사회복지관련 항목들을 추가하여 공식화하는 방안을 강구하여 지방교부세가 단순히 자원보장기능 외에 필수적인 기초적 복지서비스의 국가최저수준 확보라는 기능을 수행하도록 한다. 둘째, 현행 국고보조금에 의존하고 있는 사회복지 분야의 특정사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 배분하고 이들 사업집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 사회복지 분야의 포괄보조금제도(categorical block grant)를 신설·운영한다. 셋째, 나머지 사

회복지분어의 국고보조사업은 국고보조금 제도와 운영방식을 개선하여 영세한 유사 사업을 동일한 보조사업단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리의 효율성을 제고하고 개별보조금 운용재량을 확대하도록 한다.

II. 지방분권촉진에 따른 지방재정 구조개선 방향

현재의 지방분권 추진상황을 고려할 경우, 향후 10년후인 2020년경에는 지방분권은 상당부분 촉진될 것으로 전망된다. 지방분권 촉진을 통한 정부간 기능재배분 등 자치제도의 변화에 대응하여 지방재정의 구조변화와 이를 수용할 수 있는 방안의 연구가 필요하고 이런 연구를 통하여 오히려 재정분권을 촉진하고 지방재정 구조개선을 유인할 필요가 있다.

우리나라 정부간 관계 속에서 정부간 재정구조는 매우 취약하고 자율성이 미약하고 재정분권은 미흡한 실정이다. 현재 정부간 기능 및 사무배분 수준은 중앙대 지방은 73대 27로 대부분의 사무가 국가사무로서 중앙정부 역할이 지대한 실정이다. 그리고 정부간의 세원배분에 있어서도 국세대 지방세가 78.3대 21.7로서 지방의 자주재원이 2할에 머물고 있어 아직 우리나라는 재정측면에서 보면 2할 자치라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부간 자원배분 구조를 보면, 중앙정부 예산이 43.7이고 지방예산이 56.3으로 오히려 지방의 재정지출이 많다. 이와 같이 우리나라는 아직 지방분권 추진이 미흡하고 정부간 재정관계의 개선 및 합리적 재정관리 시스템이나 제도적 장치가 아직 미흡한 실정이다.

이러한 측면에서 본 연구는 지방분권 촉진을 위한 방향과 변화를 검토하여 이에 대응할 수 있는 정부간 세원 및 자원재배분을 통한 지방재정 구조개선의 방향을 전망하고 향후 10년후인 2010년경에는 본 연구에서 전망하고 있는 수준까지 지방재정 구조개선이나 변화는 추진되어야 한다는 일정수준의 좌표를 설정하고 지방재정의 지위가 향상되어야 한다는 점을 유인하는데 연구의 초점을 맞추고 있다.

본 연구에서 국가사무의 지방이양에 따른 지방재정의 변화, 특별지방행정기관의 정비에 따른 지방재정의 변화, 자치경찰제의 도입에 따른 지방재정 변화 등 정부간 기

능재배분의 전망을 통하여 지방재정의 변화 및 구조개선의 방향을 검토한 결과, 지방분권의 추진에 따른 2020년까지 추가적인 지방재정 소요재원은 대략 9조원에서 12조원이 확보되어야 하는데, 이는 2010년 지방자치단체 최종지출 예산규모의 약 8에서 9%에 해당하는 수준이다. 이를 기준으로 지방재정 구조변화의 방향을 정리하면, 우선 지방분권 추진에 따른 중앙과 지방의 정부간 재원배분은 현재 44대 56에서 약 8%에서 9% 포인트 정도 최종지출 지방재정이 증가하여 지방재정이 65% 전후의 수준으로 변화가 전망된다.

이에 대응할 수 있는 방향을 본 연구에서는 큰 틀에서 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 추가적인 지방재정 소요재원을 기본적으로 지방세의 확충으로 충당되어야 하는 것이 가장 바람직하다. 이를 위해서는 지방소비세의 현행 부가가치세 5%를 향후 지속적으로 상향조정하여 대응할 필요가 있다. 둘째, 국가의 관여가 심한 국고보조금을 축소하여 일반재원화 함과 아울러 국고보조금의 기준보조율을 정비하는 것이 지방재정 구조개선의 중요한 하나의 대응방향이 될 수 있다. 셋째, 자치단체 경영 및 국가 경영에 있어 주민의 역할과 참여가 증대되므로 주민의 책임과 자율적 선택 등 주민의 부담을 요구하는 시스템을 도입할 필요성이 있다.

Ⅲ. 성과지향의 지방재정운영시스템 구축방안

최근 정부운영은 투입과 통제지향에서 결과에 초점을 두면서 행정서비스의 성과와 책임성을 강조한다. 그동안 지방자치제 실시 이후 지방분권을 추진하고 자율성을 확보하는 과정에서 예산낭비 사례와 도덕적 해이 문제가 지적되고 있다. 글로벌 경제위기와 지방자치단체의 재정적 어려움을 감안할 때, 중장기 전략목표를 설정하고 한계자원을 전략적으로 집행하고 재정지출의 성과를 제고하는 것이 매우 중요시 될 것이다. 따라서 예산집행 결과에 대해 성과를 평가하고 그 평가결과를 다음의 사업이나 예산수립에 반영하는 성과지향의 재정운영시스템이 요구되고 있다.

우리나라 지방자치단체는 그동안 성과관리제도(BSC 등)를 운영하고 발생주의회계('07년)와 사업예산제도('08년) 도입을 통해 공공서비스의 성과개선과 책임성 강화를

위한 기반을 마련하고 있으나, 아직 법·제도적 환경이 미흡하고 공공관리 개혁 차원에서 도입한 제도들이 성과 관점에서 상호 연계되지 못하는 등 실효성이 낮은 실정이다.

이에 본 연구에서는 재정분야 성과관리 동향과 OECD 국가의 사례를 조사하고 성과 관점에서 지방재정운영 관련 쟁점사항을 도출하는 과정을 거쳐 지방재정운영 틀의 전환, 통합적 성과관리시스템 구축, 성과정보의 생성과 활용, 재정사업평가제도의 도입 등 성과관리를 위한 재정운영시스템 구축방안을 제시하고 있다.

우선 전략적 자원배분을 통해 재정효과와 효율성을 제고하기 위해서는 조직의 전략목표를 설정하고 이를 토대로 예산을 수립하고 결산 및 회계감사를 거쳐 정부가 제공한 실적 혹은 성과를 측정하고 그 결과를 재정정책과 예산수립에 환류시킬 수 있는 시각에서 재정운영 틀의 전환이 필요하다.

또한 성과관리의 기본단위인 프로그램에 초점을 두고 계획·집행·평가의 과정별로 전략계획, 성과계획, 성과예산 및 성과보고가 연계되도록 통합적 성과관리체계를 구축하여야 한다. 뿐만 아니라 성과정보의 생성기반을 정비하고 활용하여야 한다. 성과중심 재정운영 개혁의 기초인프라로서 사업단위 투입원가 정보가 생성되도록 원가산정시스템(costing system)을 개발하는 것이 요구된다.

그리고 성과를 예산에 연계시키는 수단으로서 재정사업평가제도의 도입이 필요하며, 이를 위해서는 특히 지방자치단체의 세출기능과 사업성격을 고려하여 성과목표를 적실성 있게 측정할 수 있는 다양한 성과지표를 개발하여야 할 것이다.

IV. 자치단체간 상생협력을 위한 재정운영방안

지방자치단체는 분권화와 광역화, 개별적 발전과 광역적 지역경쟁력 제고, 재정수요 증가와 자원부족 등의 환경변화에 직면하고 있다. 지방공공서비스 제공, 투자사업 추진, 지역자원 활용 등의 측면에서 향후 지역 간 연계·협력이 필요하며 강조되고 있다. 왜냐하면 지역 간 연계·협력을 통하여 변화되는 지역의 환경에 적절히 대응하여 자원의 효율적 사용과 부족자원의 문제를 해결할 필요성이 증대되고 있기 때문이다.

정부에서는 자치단체간의 협력이 필요하여 권장하고 있지만, 그동안 자치단체에서는 활발하게 관심을 갖고 추진하지 못하여 왔다. 이는 자치단체 간 협력의 실행력을 갖도록 하는 관련법 및 재정지원 수단들이 제도적으로 제대로 마련되어 있지 못하기 때문이라고 평가하고 있다. 이 점에 착안하여 본 연구에서는 자치단체 간 협력에 대한 법령 및 재정지원이나 분담과 같은 예산관련 규정의 문제점을 분석하였다. 자치단체간 협력을 유도하기 위해서는 다양한 재정적 지원장치가 필요함에도 불구하고 우리나라는 외국에서와 같은 과세권, 기채권, 중앙정부나 상급정부의 재정지원, 자치단체간 경비부담, 세원공유, 기타수입 등의 조치가 없이 자치단체 자율적으로 협력하도록 규정하고 있었다. 다만, 최근에 광특회계 중심으로 협력사업에 대한 재정 인센티브제도가 형성되고 있는 실정이다.

자치단체간 협력에 대한 마인드가 형성되고 공공서비스의 광역화 및 광역개발을 통한 지역경쟁력 강화, 재원의 부족한 예산의 효율적 이용의 측면에서 자치단체간 협력의 필요성이 부각되고 있는 점을 고려하여 향후 중앙정부의 재정적 인센티브의 강화 및 지방 스스로의 자율적 협력체계를 구축할 수 있도록 하는 지방세·재정시스템이 다양한 측면에서 강구되어야 할 것이다.

광역행정 혹은 협력사업 등 자치단체 간 협력은 이의 형성·촉진기재인 관련 법제도, 중앙 및 상급정부의 재정지원, 자치단체 간 자율적 연계·협력을 위한 세·재정 운영시스템, 기타 연계·협력 사업에 사용할 수 있는 재원의 발굴 등을 포함한 재정 운영의 시스템 구축이 무엇보다도 중요한 것으로 나타나고 있다. 본 연구에서는 자치단체간의 연계·협력사업의 촉진을 위해 재정지원 관련 법령 정비, 광역발전특별회계를 포함한 국고보조사업의 인센티브 강화, 대도시권 자치단체간의 자율적 협력을 유도하기 위한 수평적 공동세제 도입, 자치단체 간 중기지방재정계획의 공동 활용, 투·융자심사 및 지방채발행의 우대 조치, 지역상생발전기금의 활용 등 지방자치단체의 재정운영 관련 방안들을 다양하게 제시하고 있다.

차 례

I. 고령화의 변화 전망과 지방재정 정책

제1장 서 론	1
제2장 고령화의 전망과 정책과제	6
제3장 고령화시대의 재정정책: 실태와 문제점	31
제4장 고령화에 따른 복지재정 전망과 중장기적 지방재정 정책구상	63
제5장 요약 및 정책건의	90
【참고문헌】	97

II. 지방분권추진에 따른 지방재정 구조개선 방향

제1장 서 론	107
제2장 정부간 관계와 지방분권 및 재정분권 이론적 검토	113
제3장 우리나라 정부간 관계 및 지방분권 추진현황과 일본사례	120
제4장 지방분권 추진에 따른 지방재정 구조개선 방향	162
제5장 요약 및 정책제언	186
【참고문헌】	192

III. 성과지향의 지방재정운영시스템 구축

제1장 서 론	203
제2장 성과지향의 재정운영에 관한 이론적 배경	211
제3장 성과관리와 지방재정관리제도의 운영실태	243
제4장 성과관점에서 재정운영 관련 쟁점사항	265
제5장 성과관리를 위한 재정운영시스템 구축	279
제6장 요약 및 정책건의	298

【참고문헌】	303
IV. 자치단체간 상생협력을 위한 재정운영방안	
제1장 서론	313
제2장 자치단체간 협력의 이론적 논의	317
제3장 자치단체간 재정협력의 실태분석	334
제4장 자치단체간 협력의 형성·촉진을 위한 재정운영 방향	355
제5장 요약 및 정책건의	385
【참고문헌】	390
【Abstract】	392

I. 고령화의 변화 전망과 지방재정 정책

이 상 용 (선임연구위원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구방법	4
3. 본 연구의 한계	4
제2장 고령화의 전망과 정책과제	6
제1절 고령화의 추이와 전망	6
제2절 인구구조 변화가 경제·재정에 미치는 영향	13
1. 인구구조 변화와 경제전망	13
2. 고령화의 재정지출 영향요인	15
제3절 선행연구 검토와 시사점	22
1. 선행연구 검토	22
2. 정책적 시사점	29
제3장 고령화시대의 재정정책: 실태와 문제점	31
제1절 고령화에 따른 중앙정부의 재정정책	31
1. 저출산·고령사회 기본계획	31
2. 복지지출 추이와 중기재정운용계획	33
3. 고령사회 복지대책의 재정적 문제점	36
제2절 고령화와 지방재정 운용의 실태와 문제점	40
1. 사회복지 예산규모	40
2. 고령화와 복지재정 지출	44

3. 노인복지 재정운용체계와 재정분담 구조	47
4. 고령화와 지방재정 문제점	60
제4장 고령화에 따른 복지재정 전망과 중장기적 지방재정 정책구상	63
제1절 2020년 복지재정지출 전망	63
1. 인구 및 거시경제 전망	65
2. 재정 및 사회복지비 규모 전망	68
제2절 고령사회정책과 복지재정분담의 원칙과 기준	74
1. 고령사회정책의 범위설정 및 실시체계 선택	74
2. 고령사회 복지재정의 부담원칙과 기준	76
제3절 고령사회 복지재정운용체계의 개편	79
1. 개편의 기본방향	79
2. 지방이양: 보통교부세에 반영하여 지방의 자주재원 사업으로 전환	80
3. 사회복지 포괄보조금제도의 도입·운용	86
제5장 요약 및 정책건의	90
제1절 요약	90
제2절 정책건의	94
【참고문헌】	97



표 목 차



표 2-1. 연령대별 노인인구수	8
표 2-2. 노년부양비·노령화지수의 추이와 전망	9
표 2-3. 시·도별 노인인구비율의 장래예측	11
표 2-4. 지방자치단체 고령화비율 분포	12
표 2-5. 한국경제의 잠재성장률 전망	14
표 2-6. 인구고령화에 따른 재정지출 영향요인	16
표 2-7. 65세이상 공적연금 수급자 현황(2008년)	18
표 2-8. 65세이상 인구의 경제활동참가율 및 고용률	19
표 2-9. 65세이상 건강보험 노인의료비 현황	21
표 2-10. 인구고령화의 파급효과와 대응전략	25
표 2-11. 선행연구의 주요 내용과 시사점	29
표 3-1. 제1차 저출산·고령화 대책 예산의 계획과 소요액	32
표 3-2. 제2차 저출산·고령사회 기본계획의 투자규모	32
표 3-3. 정부 총지출 대비 복지지출 추이	33
표 3-4. 국가예산의 세출기능별 자원배분 전망	34
표 3-5. 장기재원배분 구조전망	35
표 3-6. 조세부담률 및 국민부담률 전망	35
표 3-7. 공적연금과 건강보험 지출비 비교	38
표 3-8. 복지분야 국고보조사업과 지방비부담 추이	39
표 3-9. 연도별 사회복지비 규모와 비중	40
표 3-10. 분야별 지방세출예산의 규모와 비중	42
표 3-11. 사회복지 분야 부문별 지방예산 규모와 비중	43
표 3-12. 기초자치단체별 총인구와 노인인구의 추이	44
표 3-13. 노인복지비 수요와 기준재정수요액의 추이	46

표 3-14. 노인인구와 노인복지비 수요 비중의 추이	46
표 3-15. 노인복지법에 의한 노인복지시설의 구분	48
표 3-16. 노인복지정책 관련 사업유형	48
표 3-17. 보건복지부 관련 지방이양 사업규모	49
표 3-18. 복지분야 지방이양사업 예산편성 현황('05년)	51
표 3-19. 사회복지 이양사업(67개)의 예산추이	52
표 3-20. 국고보조금에 의한 노인복지사업	53
표 3-21. 자체재원에 의한 노인복지사업	55
표 3-22. 노인복지사업 유형별 자원분담 현황	56
표 3-23. 노인복지관련 사업유형과 자원간 관계	59
표 3-24. 광역자치단체별 저출산·고령화 예산	61
표 4-1. 총인구와 노인인구의 전망	65
표 4-2. 인구구조 변화에 의한 고령화 관련지표 전망	66
표 4-3. 한국경제의 잠재성장률 전망	66
표 4-4. 주요국의 조세부담율과 국민부담율	69
표 4-5. 조세부담율과 국민부담율의 전망	69
표 4-6. 조세부담율과 조세총액의 전망(제1안)	70
표 4-7. 조세부담율과 조세총액의 전망(제2안)	71
표 4-8. 선행연구와 사회복지 지출규모 전망	72
표 4-9. 사회복지비와 노인복지지 규모 추이와 전망	73
표 4-10. 노인복지법에 의한 노인복지의 범위	75
표 4-11. 국가사무의 지방이양을 위한 적용기준	78
표 4-12. 사회복지 관련 재정분담구조 개편의 기본방향	80
표 4-13. 자치단체 유형별 사회복지비 기준재정수요	84
표 4-14. 포괄보조금 대상사업(예시)	89
표 5-1. 선행연구의 주요 내용과 시사점	91



그림 목 차



그림 2-1. 총인구와 성장률의 추이와 전망 6

그림 2-2. 연령계층별 인구비율 7

그림 2-3. 노인연령대별 인구수와 비중 추이 9

그림 2-4. 고령화 관련 지표의 변화 전망 10

그림 2-5. 잠재성장을 전망 14

그림 2-6. 고령화가 경제에 미치는 영향 15

그림 2-7. 65세이상 건강보험 노인의료비 추이 21

그림 3-1. 국가예산의 세출분야별 자원배분의 추이 변화 34

그림 3-2. 세출 대비 사회복지비 비중 추이 42

그림 3-3. 도농간의 노인부양비·노령화지수 비교 45

그림 3-4. 사회복지사업 분권교부세 및 지방비부담 추이 52

그림 4-1. GDP 규모의 추이와 전망 67

그림 4-2. 조세부담율과 조세총액의 전망(제1안) 69

그림 4-3. 조세부담율과 조세총액의 전망(제2안) 70

그림 4-4. 사회복지 자원과 세입제도의 역할 82

그림 4-5. 사회복지비 기준재정수요의 규모와 비중 추이 84

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

고령화는 21세기 인류가 직면한 가장 중요한 문제 중 하나이며, 우리나라의 인구 구조 고령화는 과거 선진국들의 고령화보다 훨씬 더 급속히 진행되고 있고, 또 출산율이 급격히 하락하면서 이에 대한 대응에 있어 시급성과 강도는 어느 것보다 우선시되고 있다. 이러한 고령화는 사회구조의 근본적 변화를 초래하는 현상으로서 이에 대한 정책대응은 다양할 수 밖에 없다. 특히, 고령화 진전에 따른 인구구조의 변화는 경제·재정적 측면에서 생산과 공급 및 재정수요 모두에 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 즉, 공급 측면에서 생산가능인구의 감소, 노인인구의 급증으로 생산성 하락을 가져오고, 수요 측면에서 사회보장비 증대, 공적 재정수지의 악화의 원인이 되며, 분배 측면에서 소득분배 악화와 세대간 형평성 문제를 야기하게 된다.

특히, 우리나라는 2010년 현재 총인구에서 65세 이상 인구가 점하는 고령화비율이 11%로 고령화사회는 2000년(7.2%)에 이미 진입하였으며, 향후 2018년에 14.3%, 2026년에는 20.8%로 고령사회를 지나 초고령사회에 접어들 것으로 전망된다. 이와 같이 최근 급속한 저출산과 평균수명의 증가에 따른 인구의 고령화 문제가 국가적 현안과제로서 급속히 제기됨에 따라 정부는 고령화에 효과적으로 대응하기 위한 대책 및 정책을 강구하고 있다.

이에 따라 정부는 심각한 저출산 현상과 급속한 인구의 고령화에 대비하기 위한 「저출산·고령사회기본법」을 2005.5.18일 공포하였고, 저출산고령사회위원회를 구성하여 저출산·고령사회정책을 총괄 심의·조정할 바가 있다. 이와 함께 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)은 고령사회 대책 보다 저출산 부문에 초점을 두었고,

고령사회 과제로 제시된 대다수 사업은 관련 법적 기반의 확충¹⁾에 두고 있어 정책 추진의 성과평가가 미흡한 것으로 나타나고 있다. 2010년 9월 10일 정부는 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)의 시안을 발표한 바가 있는데, 인구구조 변화에 대비해 저출산 대책과 함께 고령사회 삶의 질을 향상시키는 방안이 제시되고 있다.

이러한 인구구성비의 변화에 의한 유년층인구와 생산활동 가능인구의 지속적인 감소 및 노인인구의 급격한 증가 현상은 국가경제와 발전에 커다란 영향을 미치고, 노령층인구의 증가는 그에 대응하여 연금, 의료, 고용 등에 따른 고령자복지를 위한 재정수요의 증가를 가져오게 된다. 또한 인구구조의 고령화는 노동인구의 감소와 함께 성장잠재력의 약화를 초래하고, 결국 사회적 부양부담이 증대할 수밖에 없을 것으로 전망된다. 이와 같이 고령화는 경제·사회의 다양한 측면(거시경제, 재정, 금융, 노동 등)에 영향을 미치는데, 중장기적으로 재정여건의 변화를 초래할 수 있는 가장 중요한 요인 중의 하나이다. 그러함에도 불구하고 위기인식에 따른 중장기적 복지재정의 전망과 정책과제에 대한 실행계획의 부재 속에 진행되고 있는 급속한 고령화문제는 단기적 정책을 통해 쉽게 해결할 수 있기를 기대할 수 없다. 즉, 인구구성의 변화에서 유발될 수 있는 문제는 중장기적 대응을 감안하여 전략적 계획 수립이 필요한데, 특히 고령화의 진전에 따른 우리나라의 미래 재정상황에 대한 변화 전망과 대응이 절실히 요구되고 있다.

따라서 인구구조의 변화 양상을 추정·전망하고, 고령화의 현황과 원인 및 미래 과급효과를 예측하여 중·장기적인 관점에서 종합적이고 체계적인 고령자복지정책을 마련하여야 할 것이다.

본 연구는 대주제인 『2020년 지방재정 구조의 재설계』에 큰 영향을 미칠 수 있는 주요 요인(저출산·고령화, 지방분권화, 성과기반구축, 지방자치단체 간 상생협력) 중의 하나인 고령화에 대비하기 위한 지방재정 정책을 구상하는 것이다. 특히, 최근 국가적 과제로 제기되고 있는 고령화 진전에 따른 재정정책과 관련하여 고령화사회의

1) 예컨대, 기초노령연금법(2007), 가족친화사회환경의 조성촉진에 관한 법률(2007), 노인장기요양보험법(2008), 고령친화산업진흥법(2008) 등의 법률 제정은 제1차 기본계획의 성과라고 볼 수 있다.

대두 및 그에 따른 영향과 전망을 살펴보고, 지방자치단체를 중심으로 고령화 관련 재정운영 현황 및 실태분석을 토대로 향후 지방자치단체가 고령사회에 대비하기 위하여 요구되는 중장기적 재정운영체계의 개편방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구에서는 고령화 사회에 대비하기 위한 정부 간 역할분담과 재원확보 방안과 연계하여 지방재정운영의 틀을 새롭게 구상하여 고령화에 적극 대응하기 위한 지방자치단체의 재정정책을 구상하는 것이다. 특히, 사회복지(고령화)수요 증가에 대비하여 중앙정부와 지방자치단체의 복지재정 전망과 정책방안의 실태와 문제점을 살펴보고서, 2020년의 복지재정 지출을 전망하여 지방자치단체 차원에서 고령사회정책을 수립하기 위한 재정운영체계의 개편방안을 모색하는 것이다.

여기서 2020년은 우리나라의 총인구가 감소하는 동시에 고령화 관련 지표(노년부양비, 노령화지수, 노인 1인당 생산가능인구)의 급격한 변화가 수반되는 전환기이기도 하고, 각종 정부계획(제3차 저출산·고령사회 기본계획, 중기재정운영계획) 등의 추진이 종료되면서 새로운 고령화 관련계획을 수립해야 하는 시기가 된다.

일반적으로 고령화는 저출산과 노인인구의 급증으로 인해 발생하고 있으므로 고령화대책도 이들 문제를 동시에 다루어야 하지만, 본 연구에서 저출산의 문제는 제한적 범위 내에서 다루면서 지방재정 측면에 초점을 두어 연구범위를 다음과 같이 설정하고자 한다.

- (1) 인구구조의 변화를 통한 고령화 전망에 따른 정책과제 모색(제2장)
- (2) 고령화에 대응하기 위한 중앙정부와 지방자치단체의 고령화관련 재정정책의 실태와 문제점 분석(제3장)
- (3) 중장기적 고령화정책 수립을 위한 복지재정 지출규모의 전망(제4장 제1절)

- (4) 고령사회에 효율적으로 대응하기 위한 복지재정의 분담원칙과 기준의 모색(제4장 제2절)
- (5) 지방자치단체의 중장기적 복지재정운용체계의 개편방안 모색(제4장 제3절)

2. 연구방법

고령화에 따른 향후 재정지출 소요에 대한 중장기 전망과 이러한 중장기전망에 기초한 재정정책의 방향을 모색하고, 전략을 모색하는데 필요한 자료의 수집과 활용방법은 다음과 같다.

- (1) 인구구조의 변화전망: 통계청의 공식발표 자료인 2006년 장래추계인구 활용
- (2) 복지재정지출의 전망: 정부의 공식발표 자료 및 국내외기관의 연구결과 활용
- (3) 중장기의 재정정책 및 전략: 선행연구와 선진국 정책의 벤치마킹

3. 본 연구의 한계

첫째, 고령화 문제는 특정 국가의 출산율이나 평균수명과 밀접하게 관련되어 있고 실제로 상호 작용 하에서 사회경제적, 재정적 영향을 미치게 된다. 그러나 본 연구에서는 저출산 문제는 필요한 최소한의 수준에서 다루기로 한다.

둘째, 인구구조의 고령화에 따른 중장기적 재정수요를 추정하여 고령화 정책수립과 구체적인 정부 간 재정분담방안을 모색하는 것이 필요한데, 본 연구에서는 복지재정 수요추정의 준거가 되는 국제통계 비교가 기준시점, 각국 재정여건 차이 등으로 인해 활용가치가 떨어지고, 거시적 지표를 활용한 수요추정이 불확실한 점, 특히 고령사회 대책을 위한 국가적 정책결정이 모호하다는 제약요인을 고려하여, 별도의 수요추정을 위한 계량모델을 사용하지 않고 선행연구들의 결과를 활용하기로 한다. 그러나 향후 통계모형을 이용한 보다 체계적인 고령사회대책 관련 재정수요 추정은 필요할 것이다.

셋째, 정책방안 도출에 있어서 사회(고령자)복지와 관련하여 지방자치단체의 역할과 기능은 현행 제도와 그간 정부 방침으로 제시한 기능이양 방향을 최대한 수용한

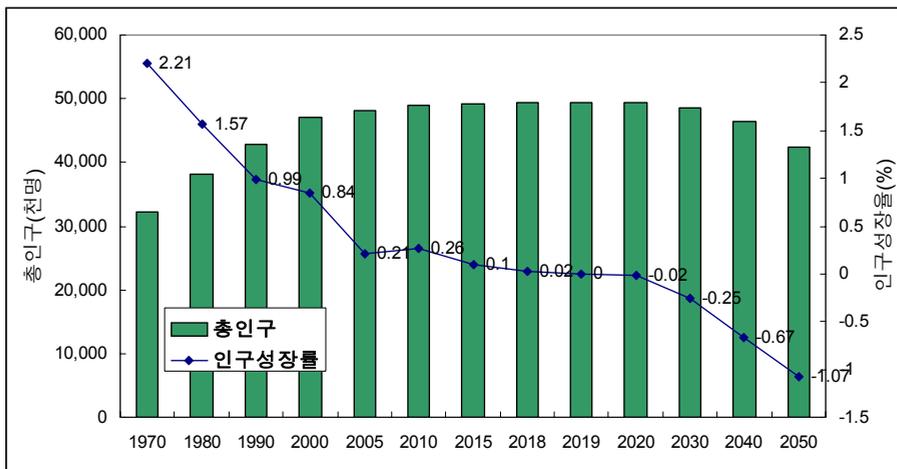
다는 기본 전제 하에서 기술하고자 한다. 이는 특정 국가의 지방분권 수준과 재정시스템 등에 의해 정부 간의 역할분담과 재정구조가 그 특성을 달리한다는 점에서 사회복지 및 고령사회대책을 위한 지역복지재정의 운용전략을 제한적으로 제시하기 위함이다. 향후 연구에서는 지방분권의 수준과 정부 간 기능분담체계 등을 고려한 대안 즉, 정부 간 세원배분조정이나 복지재정을 위한 새로운 조세 신설, 세출구조 조정 등을 포함하는 보다 적극적인 대안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

제2장 고령화의 전망과 정책과제

제1절 고령화의 추이와 전망

우리나라의 총인구는 추계기준²⁾으로 2010년 현재 4,887.5만명인데, [그림 2-1]에서 보듯이 지난 1970년 2.21%의 인구성장율은 그 이후 지속적으로 둔화되는 추세를 보이고 있는 가운데 2018년 4,934만명을 정점으로 2019년부터는 총인구가 감소하는 것으로 전망되고 있다. 이러한 총인구의 감소는 세계 최저수준의 출산율과 평균 수명의 연장 등 빠른 고령화 진전 등에 기인하는 것이다.

그림 2-1. 총인구와 성장률의 추이와 전망



자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2006

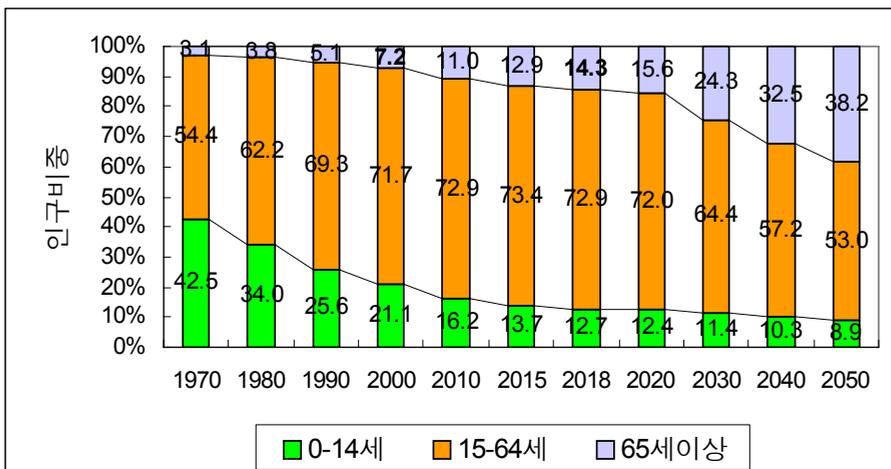
2) 통계청, 장래인구추계, 2006

이러한 인구증가율의 급격한 둔화와 인구 감소로 인해 우리나라의 인구구조 (demographic)는 크게 변화되고 있다. [그림 2-2]에서 보듯이 유소년층(0-14세) 인구와 생산가능인구(15-64세)의 급격한 감소가 진행되고 있는 가운데 65세 이상의 노인 인구는 상대적으로 급증하고 있는 것으로 전망되고 있다. 이로 인하여 2010년 기준으로 2020년, 2030년에는 유소년층 비중은 16.2% → 12.4% → 11.4%, 생산가능인구 비중은 72.9% → 72.0% → 64.4%로 감소하는 반면에 노인인구 비중은 11.0% → 15.6% → 24.3%로 증가하는 것이다.

■ 그림 2-2. 연령계층별 인구비율 ■

구 분		1970	1980	1990	2000	2010	2015	2018	2020	2030	2040	2050
인 구 수	0~14세	13,709	12,951	10,974	9,911	7,907	6,733	6,286	6,118	5,525	4,777	3,763
	15~64세	17,540	23,717	29,701	33,702	35,611	36,163	35,979	35,506	31,299	26,525	22,424
	65세 이상	991	1,456	2,195	3,395	5,357	6,381	7,075	7,701	11,811	15,041	16,156
구 성 비	0~14세	42.5	34	25.6	21.1	16.2	13.7	12.7	12.4	11.4	10.3	8.9
	15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	72.9	73.4	72.9	72.0	64.4	57.2	53.0
	65세 이상	3.1	3.8	5.1	7.2	11.0	12.9	14.3	15.6	24.3	32.5	38.2

출처: 통계청, 「장래인구추계」, 2006



이와 같이 2010년 현재 연령계층별 인구에서 65세이상 노인인구는 535.7만명인데, 향후 저출산과 함께 인구고령화가 급속도로 진행될 전망이다([그림 2-2] 참조). 즉, 2010년 현재 총인구에서 노인 인구가 차지하는 비율은 11%로서 10년전(2000년) 7.2%에 비해 4.2%p 증가하였으며, 2018년 14.3%, 2020년 15.6%, 2026년 20.8%에 이를 것으로 추정되고 있다.

이와 같이 우리나라는 2000년에 이미 「고령화사회(aging society)」에 진입하였으며, 향후 8년 후(2018년)에는 「고령사회(aged society)」에, 2026년에는 「초(超)고령사회(super-aged society)」에 도달할 것으로 전망된다.³⁾

한편, 노인의 연령대별로 구분하여 2020년을 전망하면, [표 2-1]에서 보듯이 7,701천명의 전체노인 중 전기노인(65~74세) 58.3%, 중기노인(75~84세) 31.7%, 후기노인(85세 이상) 10%로 추정되는데, 2010년과 비교하여 전기노인에 비해 중기와 후기노인수의 비중이 급증하는 것으로 전망되고 있다.

■ 표 2-1. 연령대별 노인인구수 ■

(단위: 천명, %)

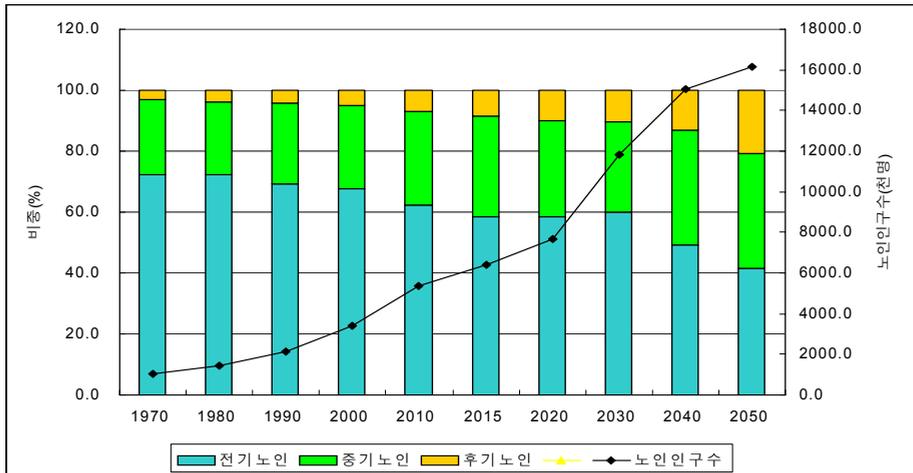
구 분	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2020	2030	2040	2050	
노인인구수	1,039	1,446	2,162	3,372	5,357	6,381	7,701	11,811	15,041	16,156	
인구수	전기	750	1,045	1,495	2,294	3,338	3,725	4,489	7,106	7,421	6,683
	중기	259	347	572	904	1,646	2,121	2,442	3,464	5,661	6,097
	후기	30	53	94	173	373	533	770	1,240	1,959	3,376
비중	전기	72.2	72.3	69.1	68.0	62.3	58.4	58.3	60.2	49.3	41.4
	중기	24.9	24.0	26.5	26.8	30.7	33.3	31.7	29.3	37.6	37.7
	후기	2.9	3.7	4.3	5.1	7.0	8.4	10.0	10.5	13.0	20.9

주: 전기노인(65~74세), 중기노인(75~84세), 후기노인(85세 이상)

자료: 통계청, 인구센서스, 인구전망, 2006

3) UN은 총인구 중 65세 이상 인구의 비중을 기준으로 7% 이상인 국가를 고령화사회(aging society), 14% 이상인 국가를 고령사회(aged society), 20% 이상인 국가를 초고령사회(super-aged society)로 분류하고 있다.

그림 2-3. 노인연령대별 인구수와 비중 추이



이상과 같이 저출산과 고령화의 진전으로 나타나는 인구구조의 변화는 다음과 같은 사회구조의 변화를 야기할 것으로 전망된다. 노인관련 지표의 변화는 2010년 기준으로 2020년에는 다음과 같이 전망된다. 특히, 2010년 현재 노년부양비(노인인구/생산가능인구)는 15.0%로 생산가능인구 6.6명이 노인 1명을 부양하지만, 2020년에는 4.6명으로 낮아지게 될 전망이다([표 2-2] 참조).

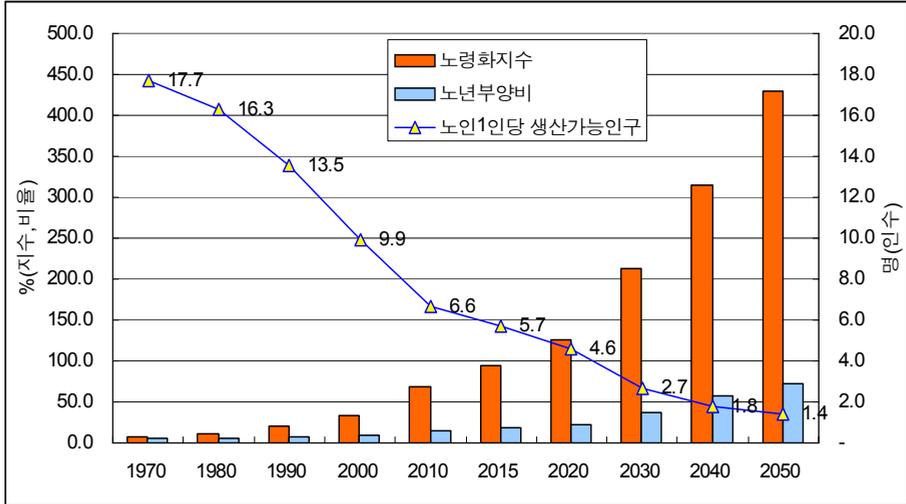
- 노년부양비($(65\text{세이상 인구} / 15\sim64\text{세 인구}) \times 100$): 15.0% → 21.7%
- 노령화 지수($(65\text{세이상 인구} / 0\sim14\text{세 인구}) \times 100$): 67.7% → 125.9%
- 노인 1인당 생산가능인구($(15\sim64\text{세 인구} / 65\text{세이상 인구})$): 6.6명 → 4.6명

표 2-2. 노년부양비·노령화지수의 추이와 전망

구 분	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2020	2030	2040	2050
노년부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	15.0	17.6	21.7	37.7	56.7	72.0
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	67.7	94.8	125.9	213.8	314.8	429.3
노인1명당 생산가능인구(명)	17.7	16.3	13.5	9.9	6.6	5.7	4.6	2.7	1.8	1.4

자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2006

그림 2-4. 고령화 관련 지표의 변화 전망



한편, 우리나라의 노인인구(65세 이상)비율을 시·도별로 살펴보면, 2010년에 서울 9.4%, 울산 6.9%, 대전 8.5%, 인천 8.6%, 광주 8.8%, 경기 8.6% 등 대도시와 경기도의 노인인구비율이 전국수준(11.0%) 보다 낮고, 반면에 전남 20.1%, 전북 16.4%, 경북 16.1% 등 도지역은 높은 비율을 보이고 있다. 특히 전남, 충남, 경북, 전북은 노인인구비율이 14%를 초과하여 이미 고령사회에 도달하였다. 따라서 2020년에 이르면 인천, 광주, 대전, 울산, 경기를 제외한 11개 시·도지역은 노인인구비율이 14%를 초과하여 고령사회로 진입할 것으로 전망되는데, 특히 강원, 전북, 전남, 경북은 20% 수준을 상회하여 초고령사회가 될 전망이다.

표 2-3. 시·도별 노인인구비율의 장래예측

(단위: %)

구 분	2000	2005	2010	2015	2018	2020	2030
전국	7.2	9.1	11.0	12.9	14.3	15.6	24.3
서울	5.3	7.1	9.4	11.9	13.5	14.9	22.3
부산	6.1	8.4	11.3	14.7	17.1	19.0	29.7
대구	5.9	7.8	10.0	12.6	14.5	16.0	26.1
인천	5.5	6.9	8.6	10.6	12.0	13.4	23.6
광주	5.5	7.0	8.8	11.1	12.5	13.7	21.9
대전	5.4	6.7	8.5	10.4	11.9	13.2	21.5
울산	4.0	5.2	6.9	9.4	11.5	13.3	25.5
경기	5.7	7.1	8.6	10.1	11.2	12.3	21.0
강원	9.8	12.8	15.3	17.1	18.8	20.4	31.1
충북	9.6	11.2	13.7	15.1	16.6	17.9	27.6
충남	11.9	14.4	15.4	16.7	17.6	18.5	26.1
전북	11.1	14.0	16.4	19.0	20.2	21.5	29.8
전남	13.4	17.5	20.1	22.5	23.7	24.8	32.8
경북	11.4	14.3	16.1	18.1	19.5	20.8	29.9
경남	8.9	10.8	12.2	14.0	15.4	16.6	25.7
제주	8.2	10.3	12.3	14.3	15.3	16.4	24.6

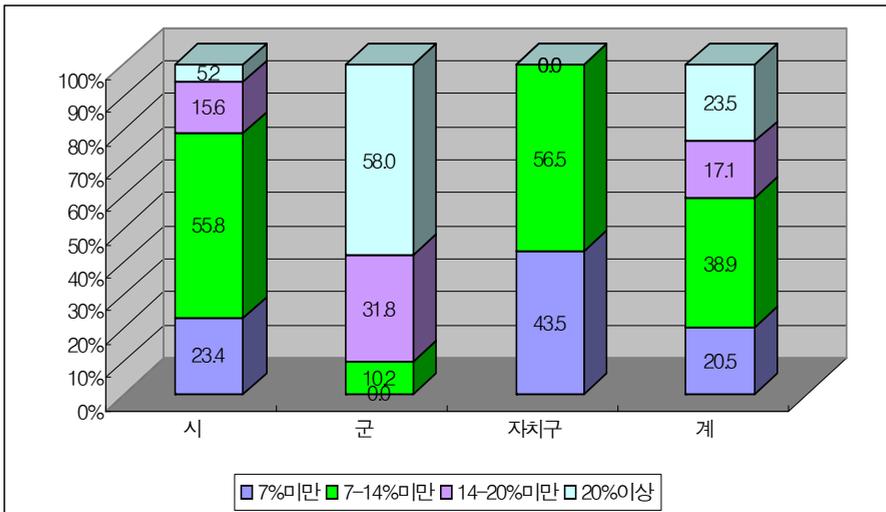
그리고 기초자치단체별로 고령화의 분포상황을 살펴보면, 도시에 비해 농촌 자치단체가 고령화가 훨씬 심각한 상황을 보여주고 있다. 즉, 시의 경우 고령화비율이 7% 미만인 자치단체가 18곳으로 아직 고령화사회에 이르지 않았고, 55개 시(71.4%)는 65세 인구 비율이 7~19%로 고령화 및 고령사회에 진입되어 있으며, 4개 시(전북 김제시, 전남 나주시, 경북 상주·문경시)는 20% 이상으로 초고령사회에 진입하였으며, 군의 경우 51개 군(58%)이 이미 초고령사회에 있고 나머지 28개 군은 고령사회에, 9개 군은 고령화사회에 진입하였다. 대도시지역인 자치구의 경우 30개 자치구(43.5%)는 아직 고령화사회에 진입하지 않았으며 나머지 39개 자치구는 고령화사회에 속해 있다.

표 2-4. 지방자치단체 고령화비율 분포

(단위: 개, %)

고령화비율	시		군		자치구		계	
	단체수	비중	단체수	비중	단체수	비중	단체수	비중
7%미만	18	23.4	0	0	30	43.5	48	20.5
7-14%미만	43	55.8	9	10.2	39	56.5	91	38.9
14-20%미만	12	15.6	28	31.8	0	0	40	17.1
20%이상	4	5.2	51	58.0	0	0	55	23.5
계	77	100.0	88	100.0	69	100.0	234	100.0

자료: 통계청, 고령자통계, 2006.



제2절 인구구조 변화가 경제·재정에 미치는 영향

1. 인구구조 변화와 경제전망

상술한 바와 같이 급속한 저출산의 추세와 고령화 진전에 따른 인구구조의 변화는 인구감소와 더불어 노령인구 비중의 급격한 증가를 초래하여 향후 우리나라의 경제 및 재정에 지대한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

인구구조 변화가 경제성장 및 경제구조에 미치는 영향을 생산·공급 측면에서 살펴보면, 생산가능인구의 상대적 감소와 평균근로연령 상승 등 인구고령화로 생산성이 떨어질 것이다. 이러한 노동력 감소와 노인인구의 증가로 인해 저축률 감소와 가용자금 위축 현상이 나타나 소비와 투자가 위축되고 자본스톡이 감소하는 등 잠재성장률이 크게 하락할 것으로 전망된다.

인구구조의 고령화가 경제성장률에 미치는 영향에 대한 조사연구결과에 의하면, OECD(2001)는 경제활동인구의 감소와 인구구조의 고령화가 향후 50년간 실질 GDP 성장률을 크게 감소시키며, IMF(2004)⁴⁾는 노인인구 1% 증가시 1인당 실질 GDP가 0.041%가 감소하는 것으로 예상하고 있다. 그리고 국내 연구기관의 연구결과는 [표 2-5]에서 보듯이 약간의 차이가 있지만, 우리나라의 잠재성장률은 급격한 인구구조의 변화로 인해 노동시장·자산시장, 산업구조, 소비지출 구조·저축률, 소득 분배 등에 변화를 가져와 2000년대 4% 중반이던 것이 2010년대 4%, 2020년대 3% 미만, 2040년대 1%내외로 하락하는 것으로 전망하고 있다.

4) IMF는 1인당 실질 GDP가 생산가능인구 1% 증가시에는 0.08%p 증가하는 반면, 고령자인구 1% 증가시에는 0.041%p 감소하는 것으로 분석하고 있다. 즉, 총저축은 생산가능인구가 증가할수록 증대하는 반면, 고령자비율이 증가할수록 감소하는 경향을 보이고, 고령화는 근로계층과 피부양계층의 상대적 비율을 변화시켜 전체 소비구조에 영향을 미칠 가능성이 있다는 것이다. 또한 IMF는 재정수지(GDP 대비)에는 생산가능인구비율 1% 증가시에는 0.06%p 개선되는 반면, 노인인구 1% 증가시에는 0.46%p 악화되는 것으로 분석하고 있다(재정경제부 내부자료, “인구고령화가 경제에 미치는 영향”).

그림 2-5. 잠재성장률 전망

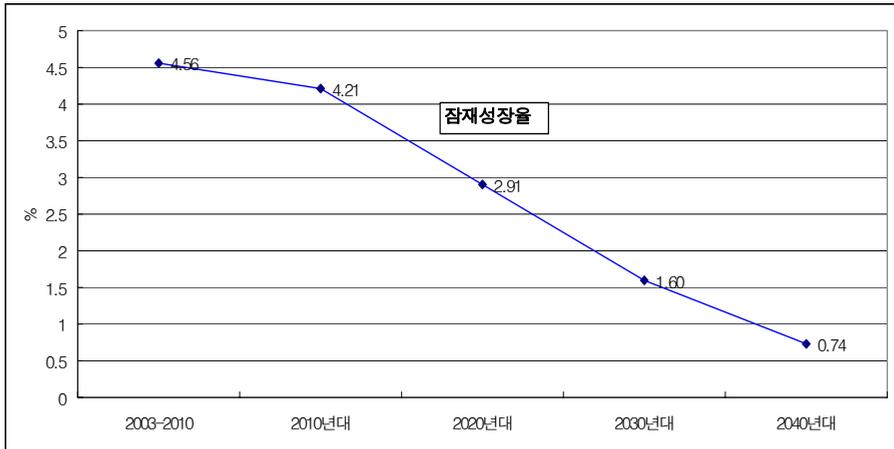


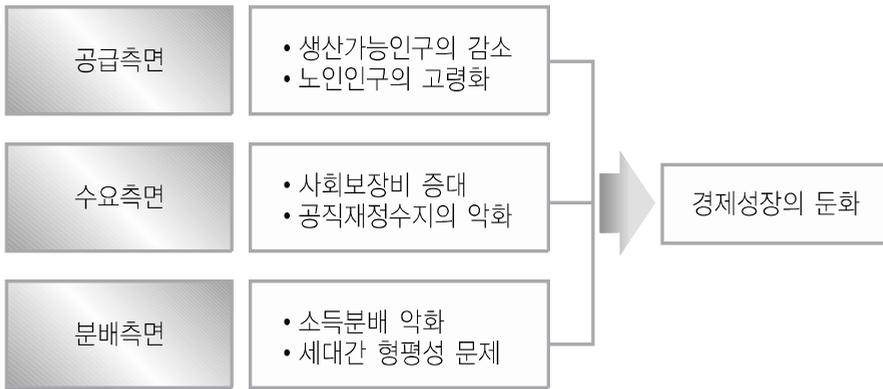
표 2-5. 한국경제의 잠재성장률 전망

구 분	2001~10	2011~20	2021~30	2031~40	2041~50
KDI(2004, 2006)	4.40%	4.21%	2.91%	1.60%	0.74%
한국조세연구원(2006)	4.62%	4.27%	2.81%	1.70%	1.20%
한국보건사회연구원(2006)	5.08%		3.04%		1.53%
국민연금재정추계위원회 (2008)	n.a.	4.10%	2.80%	1.70%	1.20%
IMF(2010)		4-5%			

그리고 인구구조 변화가 재정의 구조에 미치는 영향을 살펴보면, 노인인구 증가에 따른 연금·의료 등 사회복지비 지출을 비롯한 재정지출의 급증을 초래하게 되고, 저출산으로 인한 학령인구 감소에 따른 교육지출비가 감소하는 동시에 경제구조·산업구조·소비지출구조 변동에 따른 SOC 감소 등으로 이어져 재정규모와 세출구조의 변화가 있게 될 것이다. 그리고, 연금·의료 등 사회보장부담 증가, 성장·경제구조 변화에 따른 세원변동으로 세수는 감소 내지 정체되고, 근로소득 하락이 금융소득 증가로 상쇄되지 못해 소득세 비중이 하락하는 등 세입구조의 변화도 있게 될 전망이다.

이상과 같이 인구구조의 변화는 [그림 2-6]에서 보듯이 수요와 공급 및 분배의 모두에 부정적 영향을 초래하여 재정수지와 소득분배의 구조를 악화시키게 될 것이고, 이는 결국 우리나라 경제의 잠재성장률을 지속적으로 하락시킬 것으로 전망된다.

■ 그림 2-6 고령화가 경제에 미치는 영향 ■



자료: 재정경제부, 인구고령화가 경제에 미치는 영향(2006)

2. 고령화의 재정지출 영향요인

이와 같은 고령화로 인한 경제·재정적 영향을 받게 되는데, 고령화의 진전은 연금, 각종 사회보장 및 의료비 지출이 늘어나 재정수지에 부담을 가중시킬 것으로 전망되고 있다.

노인의 경우, 저소득층 가구가 많고 취업도 대부분 농림어업에 종사하고 있는 실정이며, 또한 노인독신가구나 노인부부만의 가구가 점차 늘어나고 있고, 건강수준도 취약하여 장기요양서비스를 필요로 하는 노인들이 크게 늘어나고 있다. 따라서 고령화의 급격한 진전은 정부의 적극적인 대응을 요구하고 있는데, 정부가 계획하고 있는 고령사회 대응책을 안정적인 노후소득보장체계 구축, 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 안전하고 활기찬 노후생활기반의 조성 등으로 구분하여 살펴보기로 한다.⁵⁾

- ① 노후소득 지원사업은 65세 이상 노인에 대한 기초노령연금 지급대상 확대(2009년 70%이상), 국민연금과 직역연금의 가입기간 연계, 개인연금 활성화를 위한 연금소득공제한도 인상, 주택연금 강화 등이 있다.
- ② 노후 사회참여기회 확대와 고령친화 생활환경 조성을 위한 사업은 노인일자리 확대와 정보화교육 및 실버문화프로그램 운영, 고령자용 국민임대주택 건설, 가사도우미 지원 등이 있다.
- ③ 건강한 노후생활보장을 위한 사업으로는 노인장기요양보험 서비스대상자 확대, 치매노인에 대한 종합지원, 노인돌보미 지원 등이 있다.

이러한 각종 고령사회 대비를 위한 정부정책과 사업은 상당한 재정수요 증가로 나타날 것이므로 급격한 고령화로 인한 경제사회적 위기를 효과적으로 대처할 수 있도록 종합적이고 체계적인 대응책을 마련하여야 한다.

앞에서 제시한 인구구조의 고령화에 따른 재정적 영향과 이로 인한 고령지출 증대 요인을 요약 정리하면 [표 2-6]과 같다.

▮ 표 2-6. 인구고령화에 따른 재정지출 영향요인 ▮

구 분	영향요인
공적연금지출	• 빈곤노인층에 대한 최저한의 생계보장
노인의료비용	• 1인당 의료비 증가(비고령인구의 3~4배) • 국민건강보험, 노인의료비, 공적연금급여 관련 지출
노인요양보호	• 경제적 취약층 노인에 대한 장기요양서비스 지출 증가
교육 비용	• 인구고령화에 따른 인력, 교육대책, 평생교육관련지출
공공 부조	• 노인빈곤층에 대한 국민기초생활보장제도 지출 증대

한편, 인구의 고령화는 사회·경제적으로 다양한 영향을 미치게 된다. 고령자는 일상생활에 있어서 소득창출, 의료보장, 고용 확보 등에서 어려움이 예상되며, 이들이

5) 김대철, 「저출산·고령사회 대책의 재정분석」, 국회예산정책처, 2009 pp.28-30

생활유지가 어려운 경우 정부는 소득보장제도, 의료보장제도, 생활장해보장 등의 사회보장·사회복지제도로 대응하게 된다. 이러한 고령자에 대한 생활상의 문제는 각각 개별적으로 접근하기보다는 생활보장, 생활불안을 해소할 수 있도록 사회적 종합생활보장이 이루어지는 것이 필요하다.⁶⁾ 고령자의 바람직한 생활보장과 관련하여 제기되는 연금, 의료, 고용 문제와 관련 법률에 대해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 고령자와 연금

고령자에 대한 소득보장은 공적연금제도와 고용제도를 통해 적절한 급부수준을 확보하고 동시에 소득보전 수단으로 자조노력에 의한 자산형성 지원을 강구하게 된다. 고령자의 경우 취업에 의한 소득비율이 줄어들고 연금이나 은급에 의한 소득비율이 높아지게 되므로 연금제도를 통한 소득보장 방안이 중요시된다.

연금제도는 노령, 퇴직, 질병, 사망 등에 의해 소득이 없게 되거나 현저하게 저하되는 경우 일정 금액을 장기적으로 지급하는 소득보장제도로서 의료보험과 함께 사회보장제도의 핵심을 이루고 있다. 연금제도는 국가가 법률에 기초하여 시행하는 공적연금과 민간이 임의로 하는 사적연금이 있다. 공적연금은 현재대(생산연령인구)가 부담하는 보험료가 연금수급세대(고령자인구)의 연금으로 되는 소위 세대간 부양의 구조로 되어 있다. 공적연금은 일반적으로 장래의 연금급부액이 미리 결정되는 확정급부형 연금방식이 요구되는데, 이는 인구고령화가 예상 이상으로 진행되어 연금재정의 악화나 급부·부담의 공평성 문제가 제기될 수 있으므로 수급권의 확보라는 차원에서 확정급부형연금을 실시하는 것이다(예: 미국, 일본 등).

우리나라 노인복지법 제9조에 의하면 65세 이상의 국민 중 생활보호법 제3조의 규정에 의한 보호대상자 등에게 경로연금을 지급하도록 규정하고 있다.⁷⁾ 연금지급액

6) 고령자복지는 소득보장, 직업취로보장, 생애학습, 사회활동 원조, 주택보장, 수발요양보장, 가족관계대체, 보건의료보장 등 광역적이고 복잡한 생활관련 대책을 요구하는 특징을 지닌다.

7) 국민연금법·공무원연금법·사립학교교직원연금법 또는 군인연금법에 의한 연금지급대상자는 노인복지법에 의한 경로연금을 지급하지 아니한다. 다만, 생활보호법 제3조의 규정에 의한 보호대상자인 경우에는 그러하지 아니하다.

은 국민연금법상 특례노령연금의 최저지급액을 감안하여 결정하되 본인 및 그 배우자가 모두 연금을 지급받을 권리를 가지는 경우에는 그 중 1인에 대하여는 연금액의 100분의 25를 감액한다. 다만, 본인 및 그 배우자가 생활보호대상자인 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다.

2008년 현재 65세이상 인구 중 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금) 수급자는 125.2만명으로 65세이상 인구의 25%가 공적연금을 받고 있는데, 연금 유형별로 65세이상 공적연금수급자 비율은 노령연금 (89.3%)과 유족연금 (10.1%)이 대부분을 차지하고 있다([표 2-7] 참조).

▮ 표 2-7. 65세이상 공적연금 수급자 현황(2008년) ▮

(단위: 명, %)

구 분	합 계	노령연금 (퇴직연금)	장애연금 (장해연금)	유족연금	연금수급률
합 계	1,252,152	1,118,227	7,369	126,556	25.0
	(100.0)	(89.3)	(0.6)	(10.1)	
국민연금	1,103,007	986,564	6,781	109,662	22.0
공무원연금	131,482	115,448	574	15,460	2.6
사학연금	17,663	16,215	14	1,434	0.4

자료: 국민연금통계연보, 공무원연금통계, 사학연금통계연보, 각년도

주: 연금수급률 = (각 연금수급자의 합계/65세이상 추계인구)×100

(2) 고령자와 고용

고령자의 고용은 건강이나 사회생활에의 참여를 위한 것은 물론 기본적으로는 임금을 획득하는 수단으로서 중요하다. 공적연금제도가 충족되지 못하는 경우나 고용환경이 마련되지 않아 노후의 경제생활이 불안정하게 되면 고령자 생활에 문제가 발생하므로 고령자를 위한 다양한 형태의 고용·취업기회의 확보가 필요하다.

고령사회에 대처하기 위한 고용제도는 정년연장, 재고용 촉진, 근무연장제도, 정년 퇴직후 취업기회 확보 등 재량적인 고용기회의 제공 및 고령자의 고용안정을 위한 적극적인 시책 추진이 필요하다. 특히 고령자의 고용 문제는 향후 연령에 구애받지

않고 업무에 적합한 경력을 지니고 있는 사람이 고용되는 소위 연령에 관계없는 고용시장의 형성 등 국가 노동시장에 커다란 변화로 연결될 수 있을 것이다.

우리나라 노인복지법에서는 고령자의 고용과 관련하여 노인사회참여 지원(제23조)으로서 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며, 근로능력이 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다”고 규정하고, 지역봉사지도원 위촉 및 업무(제24조)와 관련하여 “국가 또는 지방자치단체는 사회적 신망과 경험이 있는 노인으로서 지역봉사를 희망하는 경우에는 이를 지역봉사지도원으로 위촉할 수 있다”고 규정하고 있다.⁸⁾ 이외에 생업지원(제25조), 경로우대(제26조)를 두고 있다.

2008년 현재, 65세이상 인구의 경제활동참가율은 30.6%로 전년보다 0.7%p 감소하였으며, 고용률은 30.3%로 전년보다 0.8%p 감소한 것으로 나타나고 있다([표 2-8] 참조).

■ 표 2-8. 65세이상 인구의 경제활동참가율 및 고용률 ■

(단위: %)

구 분	합 계		남 자		여 자	
	참가율 ¹⁾	고용률 ²⁾	참가율 ¹⁾	고용률 ²⁾	참가율 ¹⁾	고용률 ²⁾
1998	27.5	27.1	40.3	39.5	19.8	19.6
2001	30.0	29.9	41.3	41.0	22.9	22.9
2004	29.8	29.6	41.4	40.9	22.2	22.1
2005	30.0	29.8	41.2	40.8	22.4	22.4
2006	30.5	30.3	42.0	41.5	22.7	22.6
2007	31.3	31.1	42.8	42.5	23.3	23.3
2008	30.6	30.3	41.8	41.4	22.9	22.8

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도

주: 1) 경제활동참가율=65세이상 경제활동인구(취업자+실업자*)/65세이상 인구×100

* 2000년 이후 실업자의 구직기간이 1주에서 4주 기준으로 변경되었음

2) 고용률 = 65세이상 취업자/ 65세이상 인구 × 100

8) 지역봉사지도원의 업무로는 국가 또는 지방자치단체가 행하는 업무중 민원인에 대한 상담 및 조언, 도로의 교통정리, 주·정차단속의 보조, 자연보호 및 환경침해 행위단속의 보조와 청소년 선도, 충효사상, 전통 의례 등 전통문화의 전수교육, 문화재의 보호 및 안내, 기타 대통령령이 정하는 업무를 규정하고 있다.

(3) 고령자와 의료

고령자의 건강과 질병은 노화 현상과 밀접하게 관련된다. 노화 현상은 40세 이상의 생활관습병(성인병)으로서 의료비용이 높게 소요되는 것이 특징이다. 이와 관련한 의료서비스의 제공방법은 모든 국민에게 의료료를 무료로 제공하는 의료서비스와 강제 가입에 의한 의료보험 방식이 있다. 일반적으로 의료보험제도를 중심으로 사회보험의료, 의료와 보건사업, 의료부조, 복지의료 등의 제도를 추진하게 된다.

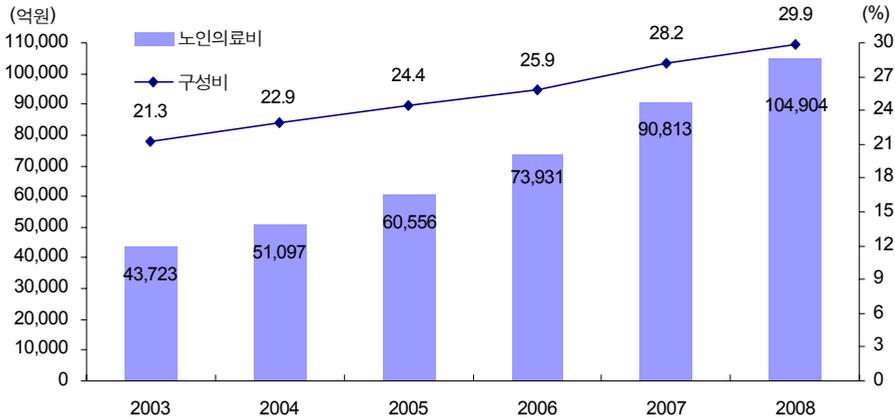
우리나라 노인복지법 제27조에서는 65세 이상 노인에 대해 국가 또는 지방자치단체가 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다고 규정하고 있으며, 제28조에서는 “65세 이상의 자 또는 그를 보호하고 있는 자를 관계공무원 또는 노인복지상담원으로 하여금 상담·지도하게 하거나, 65세 이상의 자로서 신체적·정신적·경제적 이유 또는 환경상의 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인주거복지시설 또는 재가 노인복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것, 그리고 65세 이상의 자로서 신체 또는 정신상의 현저한 결함으로 인하여 항상 보호를 필요로 하고 경제적 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인의료복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것” 등을 규정하고 있다. 이외에 치매관리사업(제29조), 노인재활요양사업(제30조), 노인복지시설의 설치·운영(제31조)을 규정하고 있다.⁹⁾

고령화에 따른 의료비의 추이를 보면, [그림 2-7]에서 보듯이 인구고령화의 진전에 따라 노인의료비는 지속적으로 급증하고 있다. 즉, 2008년 건강보험의 65세이상 노인의료비는 10조 4,904억원으로 나타나고 있는데, 65세이상 노인의료비가 차지하는 비중은 29.9%이다.¹⁰⁾

9) 일본의 경우 고령사회 진입에 따라 장기의 요양생활을 위한 고령자의 의료비 부담 문제가 발생함에 따라 1973년 노인의료비지급제도가 국가사업으로 실시되면서 70세 이상의 고령자에 대하여 의료보험의 자기부담분을 국가와 지방자치단체의 공적재원으로 지급하고 있다.

10) 고령자의료제도와 관련하여 중요한 과제는 건강한 생활관습을 확립하여 질병을 예방하는 것이 중요하다. 1차 예방은 건강증진과 발병예방에 두고, 2차 예방으로 조기발견과 조기치료(정기적인 건강진단), 그리고 3차 예방으로 기능유지 및 회복에 초점을 두는 것이다. 의료비용을 최대한 억제하기 위해서는 1차 예방이 원활하게 이루어져야 한다.(福田志津枝 編, 「これからの高齢者福祉」, 2004, pp.173-174).

■ 그림 2-7. 65세이상 건강보험 노인의료비 추이 ■



■ 표 2-9. 65세이상 건강보험 노인의료비 현황 ■

(단위: 억원, %, %p)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
전체의료비(A)	205,336	223,559	247,968	285,580	322,590	350,366	11.3
노인의료비(B)	43,723	51,097	60,556	73,931	90,813	104,904	19.1
비율(B/A×100)	21.3	22.9	24.4	25.9	28.2	29.9	

자료: 건강보험심사평가원, 「2003년 건강보험심사평가통계연보」 통계자료, 「2004년 건강보험심사통계지표」 「2005~2007년 건강보험통계지표」, 「2008년 진료비통계지표」

제3절 선행연구 검토와 시사점



1. 선행연구 검토

인구고령화와 관련한 국가적 과제에 대한 정부의 대응책과 관련한 선행연구의 흐름은 크게 2가지 대표적인 경향으로 요약할 수 있는데, 그 하나는 고령화대책에 대한 사회정책적 접근이고, 또 다른 하나는 고령화의 영향(과급효과)과 정부 재정간의 관계에 대한 재정·경제적 접근이다. 그리고 한국과 선진국(일본 등)의 노인요양보호정책에 대해 제도적 관점에서 비교 분석하는 접근이 있다.

우선, 사회정책적 접근방식은 고령사회정책은 노인복지정책과는 상이한 것으로 고령사회에 대비한 사회정책으로 접근할 필요가 있으므로 노인의 보건, 복지 또는 보건 의료, 복지, 노동 및 고용에 국한하는 협의의 개념인 노인복지정책 보다는 고령사회에 대한 교육, 금융, 산업, 건설 등을 포함하는 광의의 개념으로 접근하고 있다. 이에 따라 정부는 심각한 저출산 현상과 급속한 인구의 고령화에 대비하기 위하여 「저출산·고령사회기본법」(2005.5.18 공포, 9.1 시행)을 제정하고, 저출산·고령사회위원회를 구성하여 우리나라의 저출산·고령사회정책을 총괄 심의·조정하고 있다.

이와 함께 5년간을 유효기간으로 하는 제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지 플랜 2006-2010)이 확정되면서 인구 구조변화에 대비해 저출산 대책과 함께 고령사회 삶의 질을 향상시키는 방안이 제시되었고, 기초노령연금과 사회보험방식의 노인장기요양보험제도가 2008년에 도입되었다. 그리고 2010년 하반기에 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)이 수립되었다. 이처럼 인구고령화의 진전에 따른 대응에 있어서 사회정책적 접근을 시도하고 있는 선행연구로는 정형우(2004), 한국개발연구원(2006), 김원중(2004), 국회예산정책처(2009) 등이 있다.

한편, 재정·경제적 접근방식은 고령화는 생산가능인구의 감소, 노인부양비율의 증대 등을 통해 소비 및 투자, 경상수지, 재정수지 등 총수요 측면과 노동공급, 생산성 등 총공급 측면에 동시에 영향을 미침으로서 1인당 실질 GDP에 부정적 결과(경제성

장 둔화)를 초래할 것으로 전망하고 있다. 특히, 고령화 진전에 따라 세원이 되는 생산가능인구의 비중은 줄어드는 반면 연금, 각종 사회보장 및 의료비 지출이 늘어나 재정수지에 부담을 가중시키게 되어 정부의 사회(노인)복지 예산규모는 지속적으로 증가하여 정부재정에 상당한 부담이 될 것으로 보고 있다.

이에 따라 정부는 2005년 관계부처가 수립한 「희망 한국 21 프로젝트」에서 저출산 및 사회안전망 구축을 위한 사회복지비는 30.5조원이 소요되는 것으로 추정하였고, 2010년 기획재정부는 국가재정운용계획(2010~2014)을 수립하여 정부의 중장기 재정지출구조 측면에서 전체지출 중 복지관련 비중은 '10년 27.7% → '15년 35.6% → '20년 46.7%로 단계적으로 확대할 계획이다.

그러나 고령화 관련 재정수요에 대한 재원에 대해 관련 부처간 합의가 부족하고 각종 지원대책에 대한 비용조달 방안의 구체성이 없이 조세 인상, 비과세 감면의 축소 등을 통한 세입 확충과 인건비 감축, 세출구조 조정을 통한 세출삭감 재원으로 충당한다는 계획안 수립 및 계획발표 중에 있다. 이처럼 인구고령화의 진전에 따른 재정·경제적 접근을 시도하고 있는 선행연구로는 최준욱외(2005), 문형표(1995), 강혜규(2005), 김규(2005), 재정경제부(2005), 최준욱(2004) 등이 있다.

마지막으로 일본과 한국의 고령자복지정책에 관한 제도적 접근방식은 주로 양 국가간의 노인장기요양보호제도로서 일본의 개호보험과 한국의 노인장기요양보험제도를 비교 분석하고 그 정책적 시사점 또는 개선방향을 제시하고 있다. 이러한 접근을 하는 선행연구로는 소순창 외(2001), 최무현·김경희(2004), 정재욱(2006), 유경선·문상호(2006), 유화(2006) 등이 있다.

이와 같은 접근방식 간에는 고령화의 대책과 관련하여 문제의 인식 방향, 연구경향 및 정부의 정책적 대응방식 등에서 다소 차이점이 있어 국가적 현안과제로서 실천가능성을 제고할 수 있는 정책개발이 쉽지 않다. 또한 고령사회대책의 추진주체와 관련하여 아직 선진형 분권형사회로의 진전 과정에 있어 분권체제로 고령사회복지 서비스를 제공하는 것이 바람직함에도 불구하고 이들 서비스의 전달방식 및 구조상에 집권적인 측면이 많이 가미·강조되어 분권방식의 장점을 살리기가 용이하지 않다. 이들 선행연구의 내용을 종합적으로 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회정책적 접근으로서 우선, 정형우(2004)¹¹⁾는 OECD 국가의 고령화 현상 및 문제점을 지적하고 그에 대한 정책처방으로서 활동적 고령화(active aging)를 제시하고 있다. 즉, 조기퇴직제도 개혁을 통한 고령자의 노동시장 참여율 증대, 고령근로자의 고용가능성 증진, 퇴직소득원 다양화, 보건의료체제의 비용효과성 제고 등이다.

한국개발연구원(2006)¹²⁾은 여러 연구기관과 학계전문가들이 참여하는 “고령화사회 대비 협동연구”를 추진하면서 고령화시대의 주요 당면과제로서 노후소득보장문제, 의료 및 보건대책, 교육 및 인력개발정책, 재정 및 금융 분야의 다양한 정책과제들에 대한 종합적, 체계적 분석과 개선대책을 제시하고 있다.

김원중(2004)¹³⁾은 인구고령화 현상이 성장, 재정, 고용, 기타 사회제도에 미치는 파급효과를 들면서 이에 대해 OECD가 권고하는 주요 대응전략을 제시한다. 특히, 고령화대책은 그 특성상 가급적 조속히 추진하고 정책방안이 효과를 발휘하기 위해서는 종합적인 접근이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 한편, 고령화는 장기적으로 성장잠재력을 약화시키는 부정적인 측면과 함께 긍정적인 측면도 있다는 사실을 인식할 필요가 있음을 제언하고 있다.

국회예산정책처(2009)¹⁴⁾는 저출산·고령화에 따른 문제점과 대응책을 분야별로 분석하였는데, 특히 고령화 대응정책에 대한 선진국 동향과 시사점, 저출산·고령사회 대책의 재정분석, 노후소득 보장을 위한 금융기반 조성, 고령화에 따른 조세정책 방향 등에 대한 정책방안을 제시하고 있다. 이러한 인구고령화의 경제·사회적 파급효과와 이에 대한 주요한 대응전략을 정리하면 [표 2-10]과 같다.

11) 정형우, “고령사회에 대응한 OECD의 노동·복지정책”, 나라경제, 2004년 9월호, pp.74~77.

12) KDI, “인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제”, 2006. pp.1~21.

13) 김원중, “OECD 국가들의 인구고령화 파급효과 및 대응전략”, OECD FOCUS, 2004년 9월호, pp.47~59.

14) 국회예산정책처, 「저출산·고령화의 영향과 정책과제」, 2009

▣ 표 2-10. 인구고령화의 파급효과와 대응전략 ▣

파급효과	대응전략
<ul style="list-style-type: none"> ○ 성장잠재력의 둔화 ○ 공적재정수지의 악화 ○ 경제활동인구의 감소 및 노동인구의 고령화 ○ 노인계층의 소득, 건강 및 요양서비스 수요 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정운용능력의 강화 ○ 근로활동인구규모의 확대 ○ 공적연금제도의 지속가능성 확보 및 고령자에 대한 적정소득 수준 보장 ○ 노인계층의 건강 및 요양서비스 수요의 충족

둘째, 재정·경제적 접근으로서 최준욱 외(2005)¹⁵⁾는 전반적으로 복지지출의 추이, 결정요인 및 정책과제를 검토하고 있는데, 향후 복지지출의 급속한 증가가 재정지출의 분야별 자원배분과 전체 재정지출의 규모에 크게 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주로 복지지출 규모 및 자원배분과 관련된 측면에 중점을 두어 논의하고 있다. 즉, 우리나라는 향후 고령화 등으로 인해 복지지출이 큰 폭으로 증가할 것으로 전망되는 가운데, 재정지출 규모가 과도한 수준이 되지 않도록 하기 위해서는 복지지출을 적정 범위 내에서 조정할 필요성이 있음을 제시하고 있다. 그리고 복지지출의 변화에 영향을 미치는 가장 중요한 요인으로서 사회보험제도(연금보험, 의료보험, 산재보험, 고용보험 등)의 성숙도, 고령화 등을 들고 있다.

특히, 복지지출과 정부지출규모의 관계를 논의하면서 일반적으로 큰 정부를 지향하는 국가들은 사회보장지출도 크고 다른 분야의 지출도 큰 반면, 작은 정부를 지향하는 국가들은 사회보장지출도 작고 다른 분야의 지출도 작아지는 경향을 보이고 있음을 분석하였다. 그리고 현실적으로 고령화에 따른 재정수요 증가는 불가피하고 국가에 비하여 재정운용 제약이 큰 지방자치단체의 경우 별도의 복지지출 세입원이 강구되지 않는 한 복지지출 증대로 인한 재정부담은 불가피하고, 복지지출의 증가에도 불구하고 다른 분야의 지출을 감축하는 것이 용이하지 않다는 점에서 고령사회에 대한 지방자치단체의 재정적 대응은 세원확충과 연결되어 이루어지는 것이 바람직함을 제언하고 있다.

15) 최준욱 외, 「재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005, pp.177~236.

문형표(1995)¹⁶⁾는 중앙정부가 담당하는 사회복지정책의 위상을 점검하고 성장위주 정책의 한계와 사회보장적 측면에서의 문제점을 분석한 후, 이를 바탕으로 복지재정 수요의 증대에 대응하기 위한 복지정책의 개선과제와 재원확충방안을 제시하고 있다. 주요한 정책과제로서 복지재원의 확충, 민간참여의 활성화, 사회보험제도의 개선, 사회복지제도의 확충을 들고 있다.

강혜규(2005)¹⁷⁾는 사회복지재정과 관련하여 사회복지사업을 수행하기 위한 중앙정부와 지방정부간 재정분담 문제와 지방자치단체 사회복지예산에 영향을 미칠 것으로 예상되는 분권교부세제도의 내용을 분석하고, 이를 토대로 사회복지부문에서 지방재정 관련제도의 개선과제로서, 사회복지예산의 재원을 지방교부세를 통한 지방재원으로 활용하는 것과 국고보조금으로 지원하는 것에 대한 타당성 검토, 자치단체간의 복지서비스 격차를 줄이기 위한 제도 개선, 사회복지부문 내의 세출구조 조정, 예산편성과과정에서 중앙/지방/시민사회의 역할 강화를 제시하고 있다.

김구(2005)¹⁸⁾는 정부의 지방분권 추진에 따라 2005년부터 상당수의 복지관련 국고보조사업이 지방으로 이양되면서 지방정부의 역할이 점점 중요성을 더해게 되는 가운데, 분권교부세를 통해 기능이양에 따른 재원보전을 수행하고 있으나, 현실적으로 지방자치단체로서는 예산부족으로 지방이양된 대다수의 복지사업의 운영이 어려움을 겪는 등 문제가 있다고 지적하고, 지역차원에서의 복지예산확보, 복지예산배분의 형평성 강화, 지역복지운동의 활성화, 사회복지서비스의 지방이양에 대한 타당성 분석 필요성을 제언하고 있다.

재정경제부(2005)¹⁹⁾는 고령화의 진전에 따른 인구구조의 변화는 생산가능인구의 상대적 감소와 노인부양비율의 증가 등을 통해 경제상장의 둔화를 초래한다. 이에 따라 고령화 진전에 따른 대응방안으로 경제성장 둔화를 보완하기 위해서는 단편적인

16) 문형표, “사회개발과 재정정책”, 한국재정 50년의 회고와 전망. 한국재정학회·한국지방행정연구원 국제 학술대회 발표논문집, 1995, pp.393~416.

17) 강혜규, “지방사회복지재정과 관련제도 변화의 쟁점”, 정책&지식포럼(223회) 발제논문, 2005, pp.1~31.

18) 김구, “복지재정 지방이양의 문제점과 대안”, 사회복지와 노동포럼, 2005, pp.1~23.

19) 재정경제부, “인구고령화가 경제에 미치는 영향”, SFMA 05-19, 2005, pp.1~14.

개혁은 실효성이 없으며, 노동·의료·연금 등을 포괄하는 개혁방안을 수립하여 체계적, 단계적으로 추진할 필요가 있음을 제시하고 있다.

최준욱(2004)²⁰⁾은 인구구조의 고령화가 장기적으로 재정여건의 변화를 초래하는 가장 중요한 요인 중의 하나인 점을 전제하면서 고령화가 재정수입과 재정지출에 미치는 영향을 분석하고 있다. 즉, 고령화의 진전에 따라 재정지출의 GDP 대비 비율은 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타나는데, 재정지출이 이처럼 확대되는 것에 대응하는 경우 고령화는 일시적 현상이 아니므로 부채를 확대하는 것은 대안이 될 수 없으며, 재정수입을 확대하는 것이 불가피하다고 보고 있다.

예를 들어, 고령화로 인한 재정지출 증가는 주로 연금지출과 의료비지출인데, 이를 연금기여금과 건강보험료의 인상을 통해 충당하면 국민연금과 건강보험료 요율 인상으로 인해 소득세를 제외한 건강보험료와 국민연금기여금의 부담만도 근로소득의 30~40%가 될 것이므로 세입측면에서 과세표준을 조정하는 등의 정책대안도 검토되어야 할 것임을 제시하고 있다.

셋째, 한·일 간의 제도적 비교 접근으로서 소순창 외(2001)²¹⁾는 일본 정부에 의해 추진되고 있는 분권화과정의 가장 큰 특징이라고 할 수 있는 기관위임사무제도의 폐지가 어떤 배경 하에서 이루어졌는가를 논의하고 있다. 특히, 고령사회가 정부 재정정책에 영향을 미치고 있다는 전제하에 일본의 기관위임사무의 폐지결정을 재정적인 측면에서 분석하였다. 지방분권 과정 속에서 사회복지정책분야 그 중에서도 고령사회의 진행에 따른 고령자 정책분야가 지방분권화와 연결되어 기관위임사무의 폐지가 이루어졌다는 것이다. 특히, 일본 중앙정부는 적자재정이 계속되고 있는 상황에서 고령사회에 의한 비용부담을 중앙정부에서 전적으로 감당하기 어렵기 때문에 고령자 정책과 관계있는 기관위임사무제도를 폐지하게 되었고 그 비용을 자치단체에게 전가하려 하였으며, 이러한 과정이 결과적으로 일본의 지방분권화로 연결되었다고 기술하고 있다.

20) 최준욱, “인구구조 고령화의 재정영향”, 재정포럼, 2004년 5월호, 한국조세연구원, pp.6~20.

21) 소순창 외, “일본의 고령자복지정책과 기관위임사무제도의 폐지: 재정적자의 결과를 중심으로”, 『한국행정학보』, 35(2), 2001, pp.97~114.

최무현·김경희(2004)²²⁾는 일본은 1990년대 이래 급격한 인구고령화와 경기침체로 인해 심각한 복지재정위기를 경험하고 이에 대해 의료지출, 연금지출, 노인복지분야에 있어서 포괄적인 제도개혁을 추진하였다. 즉, 1997년 개호보험법이 새로이 제정되었고 연금 및 의료보험법이 개정되었으며 2000년 4월에 개호보험이 전면적으로 실시되었다. 이와 관련하여 일본 복지레짐에 대해 논의하고 있는데, 그 기준으로 사회보장에서 국가부담의 정도, 본인부담금 및 민간화의 여부, 개호의 가족화 정도, 개호보험의 공적부조식 성격 등을 통해 일본 복지레짐을 보수주의 성격이 강하게 내포된 자유주의 복지레짐으로 규정하고 있다.

정재욱(2006)²³⁾은 일본 개호보험제도의 도입배경과 개호보험법의 내용 및 구조적 특징을 한국의 노인장기요양(수발)보험제도와의 차이를 비교하였다. 즉, 일본은 2000. 4. 1.부터 개호보험법을 지방분권일괄법과 함께 시행함으로써 시·정·촌을 중심으로 한 새로운 분권지향적 사회복지시책을 시행하게 되었다. 한편, 한국도 2006년 현재 고령화비율이 9.5%에 이르는 등 급속한 고령화와 여성의 사회진출 가속화, 복지서비스 욕구 확대, 국민건강보험재정의 악화 등에 직면하여 복지서비스 운영에 대한 한·일 간의 제도를 비교하고 있다.

유경선·문상호(2006)²⁴⁾는 한국의 노인수발보험제도와 관련하여 제도적 유사성을 지니는 일본 개호보험제도로부터의 시사점을 도출하여 향후 우리나라 노인수발(장기요양)보험제도의 개선사항을 제언하고 있다. 비교에 있어서는 장기요양서비스 대상자의 제한, 보험료부담자와 서비스수혜자의 불일치, 노인복지에 대한 통합서비스 곤란 등의 문제점을 중심으로 살펴보고 있다.

유화(2006)²⁵⁾는 한국과 일본의 사회복지제도의 특성을 분석하고 복지수요 증대에

22) 최무현·김경희, "일본 복지레짐의 성격변화: 개호보험의 도입을 중심으로", 『한국행정학보』 38(5), 2004, pp.303~323.

23) 정재욱, "한일간의 고령자 장기요양보험제도의 구조적 특징에 관한 비교평가: 한국의 노인보험수발제도의 개선점 모색을 중심으로", 2006, pp.1~20.

24) 유경선·문상호, "노인수발보험제도의 정책설계: 일본 장기요양보호정책의 시사점을 중심으로", 한국행정학회 추계학술대회 발표논문, 2006, pp.1~20.

25) 유화, "한국과 일본의 복지국가 전망", 정책&지식포럼(223회) 발제논문, 2006, pp.1~30.

대처하기 위한 비용부담 문제를 검토하고 있다. 특히, 한국과 일본은 유럽 복지국가와 다른 상대적으로 낮은 사회보장지출과 사회보험에 크게 의존하는 불균형적인 사회보장제도의 특징을 발견하고 이를 시정하여야 함을 제언하고 있다. 이러한 선행연구의 주요 내용과 시사점은 [표 2-11]과 같이 요약 정리할 수 있다.

▣ 표 2-11. 선행연구의 주요 내용과 시사점 ▣

구 분	주요 내용	연구자
사회정책적 접근	고령사회에 대비한 사회정책으로 접근(노인복지 및 교육, 금융, 고용, 산업 등을 포함하는 대책)	정형우(2004), 한국개발연구원(2006), 김원종(2004), 국회에산정책처(2009)
	OECD가 제안하는 활동적 고령화(고령자의 노동시장, 고용 가능성, 퇴직소득원 창출 등 포함)	
	인구고령화의 파급효과와 종합적 대응전략 수립(노후소득 보장, 의료보장, 교육·인력개발, 재정·금융, 성장, 고용대책 및 기타 사회제도 포함)	
재정·경제적 접근	인구고령화(인구구조 변화)에 따른 수요-공급 영향 및 경제성장 둔화를 보완하기 위한 개혁 및 재정수지 변화 등 분석	최준욱외(2005), 문형표(1995), 강해규(2005), 김 구(2005), 재정경제부(2005), 최준욱(2004), 성명기(2009)
	복지지출의 주요 영향요인 도출 및 정부재정부담 및 복지재원 확충방안 강구	
	고령지출에 대한 정부간 재정분담 및 재정지출 증대 및 비용조달방안	
한일간 제도적 비교 분석	고령자복지정책에 관한 제도적 접근	소순창 외(2001), 최무현·김경희(2004), 정재욱(2006), 유경산문상호(2006), 유희(2006)
	노인장기요양보호제도로서 일본의 개호보험과 한국의 노인장기요양보험제도 비교 분석 및 시사점 도출	

2. 정책적 시사점

앞에서 인구고령화에 따른 다양한 파급효과와 이로 인한 복지수요 증대가 지방자치단체의 재정에 상당한 부담이 될 수 있음을 살펴보았다. 특히, 우리나라 고령화 속도가 매우 급속하게 진행되고 있고 고령자복지정책은 그 성격상 노인복지를 비롯한 연금지출, 의료보장비, 공공부조 등과 밀접하게 연계되어 운영된다는 관점에서 보다 포괄적이고 종합적인 대응방안이 요구된다. 이러한 인구고령화에 따른 정책대응과제

에 대한 선행연구의 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 고령사회대책은 기본적으로 저출산·고령사회기본법과 이에 기초하는 기본계획에 의하여 추진하되, 인구고령화로 인한 사회적, 경제적, 재정적 파급효과는 그 규모와 속도, 강도 면에서 시급성과 중요성이 있으므로 고령화로 인한 부정적인 영향이 심화되기 이전에 적극적 대응책을 마련하는 것이 중요하다.

둘째, 고령자복지정책은 협의의 노인복지정책을 포함하여 연금, 보건의료, 고용대책 등을 고려하는 포괄적이고 종합적인 관점에서 접근하는 것이 요구된다.

셋째, 고령자복지서비스의 공급체계는 공공부문(중앙정부와 지방자치단체), 민간부문이 그 역할과 기능을 분담하고 비용부담에 있어서도 공적부담과 사회보험, 민간재원을 혼합하는 방식을 채택하는 방향성을 지니도록 한다.

넷째, 인구고령화에 대한 대응에 있어서 중앙과 지방간의 실시주체는 기본적으로 국민기초생활보장, 보건의료, 연금제도, 노인복지서비스 등으로 구분하여 설정하되, 서비스수혜 대상자들의 편의와 실질적으로 필요로 하는 서비스를 제공받을 수 있도록 지역의 실정과 현지성을 살릴 수 있는 지역복지정부를 중심으로 이루어질 수 있도록 하고, 이를 지원할 수 있도록 재정운용체계를 마련하도록 한다.

다섯째, 중앙정부는 고령화정책을 포함한 복지정책의 분권화를 추진하면서 지방자치단체에 재정부담이 전가되지 않도록 재정지원대책을 강구하여야 한다.

여섯째, 2008년도 도입된 노인장기요양보험제도는 사회보험 방식을 복지제도에 적용하는 새로운 접근으로서 실질적으로 고령자복지, 특히 요양보호서비스를 수혜하는 대상자 범위, 비용부담, 서비스수준 등이 본래의 목적을 달성할 수 있도록 수정 보완하는 것이 요구된다.

제3장 고령화시대의 재정정책: 실태와 문제점

제1절 고령화에 따른 중앙정부의 재정정책

1. 저출산·고령사회 기본계획

서구 선진국들의 경우 대체이민정책, 가족지원정책, 가족친화적 고용정책, 사회보장 개혁, 노동력정책, 보건의료정책 등의 저출산·고령화 대책을 추진 중에 있는데, 우리나라도 2005년부터 저출산·고령화 문제에 대해 본격적으로 대응하면서 저출산·고령사회 정책의 기본방향과 추진체계를 규정한 「저출산·고령사회기본법」을 2005년에 제정하고 대통령 직속의 저출산·고령사회위원회(2008년 정부조직개편에 의거 보건복지가족부 소관의 위원회로 조정)를 설치하여 5년 단위 기본계획을 수립해 이에 기초하여 매년 시행계획을 추진하도록 하였다.

이러한 방침에 따라 2020년까지 저출산·고령사회에 대응하기 위한 전반적인 사회·경제구조의 개혁을 목표로 2006년 수립한 제1차 저출산·고령사회 기본계획(새로지마플랜, 2006-2010)은 출산을 하려추세 반전과 고령사회 적응기반 구축을 목표로 5년간 4대분야(① 출산과 양육에 유리한 환경조성, ② 고령사회 삶의 질 향상기반 구축, ③ 저출산·고령사회 성장동력 확보, ④ 저출산·고령화대응 사회적 분위기 조성)의 242개 세부사업을 추진하는 것이었다.

이러한 기본계획 추진에 지난 4년간(2006-2009) 예산지출은 당초추계치를 초과하여 예산이 지출되었는데, 지난 5년간('06~'10년) 고령화대책의 경우 계획예산은 7.2조원으로 추정하였으나 실제 소요예산은 16.3조원으로 나타나고 있다([표 3-1] 참조).

■ 표 3-1. 제1차 저출산·고령화 대책 예산의 계획과 소요액 ■

(단위: 조원)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	합 계
저출산	계획	2.1	3.2	4.0	4.6	5.0	18.9
	소요	2.1	3.0	3.8	4.8	5.9	19.7
고령화	계획	0.8	1.3	1.8	1.4	1.9	7.2
	소요	1.3	1.6	3.2	4.7	5.1	16.3
합 계	계획	2.9	4.5	5.8	6.0	6.9	26.1
	소요	3.4	4.6	7.0	9.5	11.0	36.0

정부가 범국가적인 저출산·고령사회 대응체계를 더욱 강화하기 위한 제2차 저출산·고령사회 기본계획(새로지마플랜, 2015)으로 2010. 10. 26 최종확정된 바가 있는데, 이에 의하면 1차 계획의 추진에도 불구하고 합계출산율은 여전히 세계 최저수준('09년 1.15명)에 머물고 있고, 고령화 속도는 세계 최고수준을 보이고 있어 ‘점진적 출산을 회복과 고령사회 대응체계 확립’을 목표로 4대 분야 231개 과제에 대한 75.8조원을 투자할 계획이다. 이를 재원별로는 국비 53.4조원(70.4%), 지방비 22.4조원(29.6%)이고, 분야별로는 저출산분야 39.7조원(52.4%), 고령화분야 28.3조원(37.3%), 성장동력분야 7.8조원(10.3%)로 투자될 전망이다([표 3-2] 참조).

■ 표 3-2. 제2차 저출산·고령사회 기본계획의 투자규모 ■

(단위: 조원)

구 분	'10	제2차 저출산·고령사회 기본계획						
		계	'11	'12	'13	'14	'15	
계	12.4	75.8	14.1	14.6	15.2	15.7	16.2	
분야별	저출산	5.9	39.7	5.4	7.6	5.9	8.3	8.7
	고령화	5.0	28.3	1.5	5.5	5.7	5.8	5.9
	성장동력	1.4	7.8	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
국 비	7.9	53.4	9.9	10.2	10.7	11.1	11.5	
지방비	4.5	22.4	4.2	4.4	4.5	4.6	4.7	

2. 복지지출 추이와 증기재정운용계획

2010년 81.2조원 규모의 복지지출의 비중은 정부 총지출 292.8조원의 27.7%로서 그간 지속적으로 증가일로에 있는데, 이는 정부 총지출의 증가율 보다 훨씬 높게 나타나 복지비가 국가재정 지출의 증가를 주도하고 있다. 즉, 이는 전년대비 증가규모로는 6.6조원으로, 정부 총지출의 증가액인 8.3조원의 80%를 차지하며, 2005년 이후 연평균 증가율은 9.8%로서 정부 총지출의 연평균 증가율 7.0% 보다 높은 수준으로 나타나고 있다([표 3-3] 참조).

■ 표 3-3. 정부 총지출 대비 복지지출 추이 ■

(단위: 조원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
정부 총지출(A)	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	7.0
복지지출(B)	50.8	56.0	61.4	68.8	80.5	81.2	9.8
비중(B/A)	24.3	25.0	25.8	26.2	26.7	27.7	

이러한 복지분야 재원배분의 확대는 예산배분에서 복지분야에 대한 정책적 우선순위를 두어 재원배분이 이루어진 점도 있지만, 2000년 「국민기초생활보장법」의 제정에 의한 기초생활보장제도의 도입, 제1차 저출산·고령화 기본계획정책 등 입법과정을 통해 지속적으로 확대되어 왔던 자격급여(entitlement benefits)의 법제화에 기인한다. 특히, 최근 기초노령연금 도입(2008), 장애인연금(2010), 보육료차등지원(소득하위 7분위까지), 무상보육 확대(소득하위 5분위까지), 보훈수당 확대 등 의무적 자격급여의 확대로 소득이전지출(monetary transfer)이 급증하는 특징을 보이고 있으며, 사회보험으로 도입된 노인장기요양보험(2008)의 대상자 확대에 따른 국고지원 규모도 급증하고 있으며, 이들 사업에 대한 지방비부담도 크게 늘어나고 있는 실정이다.

이와 같이 인구 고령화에 따라 기초노령연금 등 예산사업 뿐만 아니라 연금, 노인장기요양보험 등 사회적 보험 등의 사회보장급여가 확대되면 정부의 재정지원도 늘

어나게 되는 동시에 지방비 부담 또한 늘어날 수 밖에 없다.

또한 국가재정운용계획('10년~'14년)상의 자원배분에 의하면, [표 3-4], [그림 3-1]에서와 같이 전체예산에서 복지·보건지출이 '10년 27.7%에서 '14년에는 29.0%를 차지할 것으로 전망된다. 따라서 국방이나 산업분야와는 달리 복지와 교육 분야 지출은 인구고령화 등의 진전에 따라 지속적인 증가 추세를 보일 것으로 예측하고 있다.

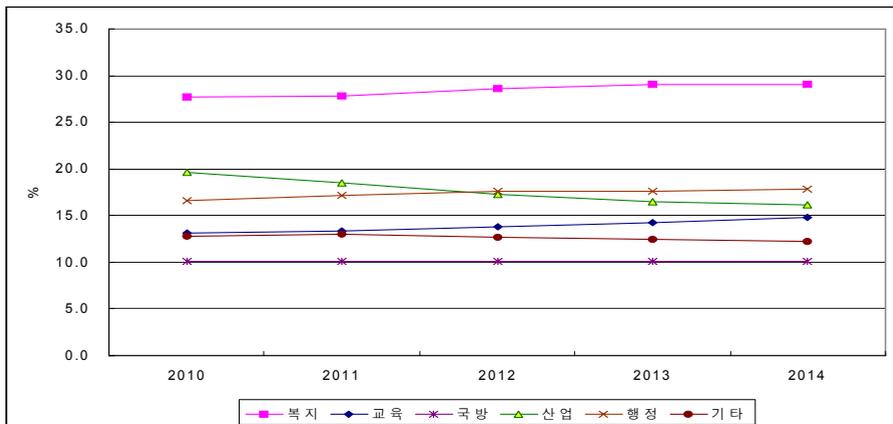
표 3-4. 국가예산의 세출기능별 자원배분 전망

(단위: 조원, %)

구 분	2010		2011		2012		2013		2014	
	금액	비중								
복지	81.2	27.7	86.3	27.9	92.8	28.6	98.1	29.0	102.4	29.0
교육	38.3	13.1	41.3	13.3	44.9	13.8	48.2	14.3	52.1	14.8
국방	29.6	10.1	31.3	10.1	32.9	10.1	34.2	10.1	35.6	10.1
산업	57.5	19.6	57.2	18.5	56.1	17.3	55.8	16.5	57.1	16.2
행정	48.7	16.6	53.2	17.2	57.1	17.6	59.5	17.6	62.8	17.8
기타	37.5	12.8	40.3	13.0	41.0	12.6	41.9	12.4	43.0	12.2
합계	292.8	100.0	309.6	100.0	324.8	100.0	333.7	100.0	353.0	100.0

자료: 기획재정부, 국가재정운용계획(2010~2014), 2010

그림 3-1. 국가예산의 세출분야별 자원배분의 추이 변화



그리고 정부의 국가재정운용계획을 토대로 중장기 재정지출구조 측면에서 복지지출을 파악하면, [표 3-5]에서 보듯이 전체지출에서 경제분야가 점하는 비중은 계속 감소하는 반면, 복지분야 지출 비중은 '05년 26.6% → '15년 35.6% → '30년 46.7%로 단계적으로 확대될 전망이다. 이 수치는 OECD 평균인 51.7%를 약간 밑도는 수준이다.

■ 표 3-5. 장기재원배분 구조전망 ■

연 도	2005년	2015년	2030년	OECD평균
복지/전체지출(%)	26.6	35.6	46.7	51.7
경제/전체지출(%)	19.7	13.8	10.6	9.5

자료: 대한민국정부, 국가재정운용계획(2006~2009), 2006.

그리고, 정부의 중기재정운용계획(2010-2014)에 의하면 사회보장제도 확대로 조세 부담을 및 국민부담률²⁶⁾ $\{(사회보장부담금+조세)/GDP\}$ 은 2005년 각각 18.9%, 23.9%이던 것이 2010년 19.3%, 25%로 증가하였으며, 2010~2014년 중에는 점진적으로 증가하여 2014년에는 조세부담율은 19.8%, 국민부담율은 26.1% 수준이 될 전망이다.

■ 표 3-6. 조세부담율 및 국민부담율 전망 ■

(단위: %)

구 분	2005	2010	2011	2012	2013	2014
조세부담율	18.9	19.3	19.3	19.5	19.6	19.8
국민부담율	23.9	25.0	25.2	25.5	25.7	26.1

자료: 기획재정부, 「2010~2014년 중기재정운용계획」, 2010.

26) 국민부담(fiscal burden)은 조세 및 사회보장기여금부담을 말하며, 국민부담률은 이를 GDP로 나눈 비율을 의미한다.

3. 고령사회 복지대책의 재정적 문제점

고령화의 진전은 재정수입의 감소와 재정지출의 증가를 초래하게 되며, 이로 인한 경제성장의 둔화로 이어져 재정수지의 악화를 가져올 가능성이 매우 높다.

특히, 고령화의 진전에 따른 3대 재정지출 수요인 연금, 의료비, 교육비에 대해 살펴보면 고령화의 급격한 추세로 인하여 공적연금가입자의 감소와 연금수급자의 증가는 연금에 대한 정부재정의 지원액이 급증하게 되고, 향후 노인인구의 증가속도를 감안할 경우 현재 노인 1인당 의료비와 비노인 1인당 의료비의 비교에서 2.4배 수준(일본 4.8배, 캐나다 4.7배, 영국 3.7배, 프랑스 3.0배, 독일 2.7배)이지만, 향후 더욱 커질 것으로 전망된다. 그리고 고령근로자의 재교육 필요성 증가 및 평생교육 개념으로의 전환에 따른 교육비 또한 급증할 것이다. 따라서 정부의 노인복지 예산규모는 지속적으로 증가하여 정부재정에 상당한 부담이 될 것으로 전망되고 있다.

이와 같이 고령화의 진전은 복지비 지출 증대로 인해 재정수지 악화를 초래케 하고 경제성장을 둔화케 하여 국가부채의 지속적 증가 및 국가위기로 진전될 수도 있다. 즉, 재정수지 악화 → 경제성장 둔화 → 재정수지 악화로 악순환이 초래될 수 있다.

이러한 고령사회 대책과 관련한 재정적 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 고령사회에 대비한 재정수요 증가에 대비한 예산확보 방안이 미비되어 있다. 따라서 중장기적 재정수요에 대비한 재원확보 방안이 강구되어야 할 것이다. 정부는 2005년 저출산 고령사회기본법을 제정하여 범정부적인 대응체계를 구축하고 재정투자 규모도 지속적으로 증가시켜 나가고 있으나, 구체적인 재원조달 방안은 제시되지 않고 있다. 제1차 저출산 고령사회(2006~2010) 기본계획의 소요액은 32.1조원이었으나 실제 소요액은 42.2조원으로 나타나며, 2010년 제2차 저출산 고령사회(2011~2015) 기본계획에 의하면 75.8조원을 투자할 계획에 있으나 구체적인 재원조달 방안은 미비되어 있다.

고령사회 대책은 기대수명의 연장으로 노인에 대한 부양구조가 급격히 악화됨에 따라 안정적인 노후소득보장, 일자리 확대, 의료보장 등의 적극적인 사업을 추진하는 것이다. 그러나, 고령화대책에는 기초노령연금²⁷⁾ 및 노인장기요양보험²⁸⁾ 제도의 도입

에 따른 소요예산은 제대로 반영되어 있지 않아 당초 추정치 보다 많은 재정지출이 이루어지고 있다. 즉, 기초노령연금의 지급대상을 전체 노인의 60%에서 70%로 확대함에 따라 '08년 1조 6,019억원 → '09년 2조 4,697억원, 노인장기요양보험의 적용 대상자 20만명에서 23만명으로 증가함에 따라 '08년 1,530억원 → '09년 3,284억원으로 고령화 분야의 예산이 크게 증가하였다. 이와 같이 고령사회 예산은 노후소득보장을 위한 기초노령연금, 공적연금지출예산 및 노인의료보장을 위한 노인장기요양보험과 국민건강보험 지원예산과 같은 의무지출 예산은 복지재정에서 차지하는 비중은 매우 높고, 급속한 고령화에 따라 예산증가를 또한 계속 증가할 것이다.

이에 따라 저출산·고령화 대책에서는 사회보장제도의 재정안정성 확보를 위해 중장기적 재정수요에 대비한 재원확보 방안의 강구가 요구되고 있다. 즉, 고령사회 대책에 포함되는 사회보험인 공적연금과 건강보험, 기초노령연금과 노인장기요양보험이 장기적 지속가능성을 확보할 수 있는 재정안정화 방안을 강구하여야 하는데, 이는 고령화에 따른 복지재정지출의 증가와 경제활동인구의 감소 등에 따른 중장기적 세입 기반의 약화와 재정압박 등을 해소하기 위한 세대간 형평성을 유지하는 대책의 강구도 동시에 이루어져야 할 것이다.

둘째로, 급속한 인구고령화에 따른 사회보험의 재정불안정이 심화되고 있어 조세부담률과 사회보장기여금의 적정화에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

고령사회에서는 노인인구 급증과 기대수명의 연장에 따른 세대간 재분배의 기능이 지니고 있는 사회보험의 재정안정성이 확보되어야 하는데, 이를 위해 정부는 고령사회 대책사업으로 기초노령연금과 노인장기요양보험에 대한 예산지원을 하고 있으나, 공적연금과 건강보험의 경우는 예산지원이 없는 실정이다. 즉, 인구고령화에 따른 사회보험(기초노령연금, 노인장기요양보험) 사업에 대한 예산지원의 규모는 '09년 2조 7,931억원으로 고령사회 대책예산의 59.7%를 차지하고 있다. 이에 더하여 2008년부

27) 기초노령연금제도는 2008년부터 과거의 경로연금을 흡수하여 정부예산으로 노인을 대상으로 월 8.9만 원 일괄 지급하는 제도인데, 소득과 재산을 점수화하여 연금지급의 대상자를 선정함.

28) 노인 장기요양보험제도(시행시기: 2008년 7월 1일)는 65세 이상 노인 치매·중풍 등 노인성질환자를 대상으로 장·단기 요양시설에 입소하거나 간호·목욕 등 재가서비스를 이용하게 하는 제도인데, 그 소요비용을 국민건강보험료와 일부의 본인부담액으로 조달함.

터 완전노령연금 수급자가 발생한 국민연금은 2009년 급여비 등의 지출에서 전년 대비 13% 증가한 8조 1,732억원이 소요되었으며, 매년 국고(예산과 기금)에서 보험료 예상수입액의 20%를 지원하도록 규정되어 있는 건강보험과 노인장기요양보험의 경우 의료비 지출이 많은 노인인구의 증가로 인해 보험수지의 불균형을 초래하게 되어 이들 보험재정의 장기적 지속가능성을 어렵게 하고 있다.

미래 재정위험요인인 노후소득보장과 의료비가 급증하고 있는데, 사회보험 관련지출(연금, 고용보험, 건강보험 국고지원 등)이 복지재정에서 차지하는 비중이 70%인데, 이들 공적연금과 건강보험의 수지불균형 개선은 복지재정의 안정적 운용을 위해 절실한 과제이다.

이와 같이 인구고령화에 따른 공적연금(국민연금, 공무원·군인연금 등)과 건강보험·노인장기요양보험은 수지불균형으로 인한 재정악화를 중장기적으로 해결할 수 있는 방안의 강구가 시급한 실정에 있다.

▣ 표 3-7. 공적연금과 건강보험 지출비 비교 ▣

(단위: 억원)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013
공적연금	238,197	260,886	289,686	327,567	364,161
건강보험	309,775	336,821	364,039	391,474	419,403
합 계	547,972	597,707	653,725	719,041	783,564

자료: 대한민국 정부, 「2009-2013년 국가재정운용계획」, 2009

셋째로 급격한 고령화가 진전되고 있는 지방자치단체의 재원부담이 가중되고 있는데, 인구고령화에 따른 지자체의 재원부담을 완화하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 2005년 이후 복지관련 국고보조사업의 확대와 급증으로 재정기반이 취약하면서 복지 수요가 많은 자치단체는 복지예산 부담의 가중으로 재정난을 겪고 있는데, 이는 가용 재원과 복지지출 소요 간의 불균형에 기인하는 것이다.

예컨대, 2010년 보건복지부 국고보조사업 예산은 14조원인데, 이중 지방의 대응부담액은 7조원 규모로 나타나고 있으며, 지난 6년간(2005-2010) 복지부 예산의 연 평

균증가율은 23.3%이나 이에 대한 지방비부담액은 연평균 31.5%로서 중앙정부의 증가율과 비교할 때 1.4배 수준을 보이고 있다([표 3-8] 참조). 이로 인해 지방자치단체는 중앙정부에서 편성한 복지분야 보조사업 추진에 따른 지방비부담의 가중으로 자체사업을 축소하는 상황에 직면하고 있다. 특히, 지방재정 기반이 취약한 자치단체일수록 사회복지예산이 많이 소요되는 노인인구 비중이 높게 나타나고 있어 고령화로 인한 재정불균형 문제가 심화되고 있으며, 복지분야 예산이 40%이상을 차지하고 있는 자치구의 경우는 필수적 경비에 대한 당초예산 편성을 추경으로 미루는 상황도 발생하고 있다.

특히, 국가적인 저출산·고령화대책의 추진으로 관련 국고보조사업이 증가함에 따라 중앙정부의 복지예산은 급증하고 있다. 대다수 국고보조사업은 일정의 지방비를 수반하게 되므로 지방재정의 부담을 가중시켜 지방자치단체의 자체사업이나 가용재원의 축소로 나타나고 있다. 특히, '05년에 지방으로 이양된 보건복지사업도 지방재정 부담을 가중시키고 있는데, 지방이양사업의 재원인 분권교부세는 내국세의 0.94%로 유지되어 내국세증가율 보다 이들 사업의 재정수요는 급증하고 있다.

■ 표 3-8. 복지분야 국고보조사업과 지방비부담 추이 ■

(단위: 조원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
정부총지출	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	7.0
보건복지부예산	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29	16.7
국고보조사업(복지부)	4.95	6.04	7.82	11.63	13.89	14.11	23.3
지방비부담	1.78	2.15	2.85	5.18	6.27	7.01	31.5
지방교부세	20.1	21.5	24.5	28.9	26.6	27.4	6.4

이와 같이 재정기반이 취약하거나 사회복지예산 수요가 큰 지방자치단체의 경우 가중된 지방비부담으로 재정난을 겪고 있다. 따라서 재정력이 취약한 복지수요가 큰 자치단체에 대한 복지예산부담 완화를 위한 보조금 지원방식의 개선이 있어야 할 것이다.

제2절 고령화와 지방재정 운용의 실태와 문제점

1. 사회복지 예산규모

전술한 바와 같이 우리나라는 출산율의 저하와 고령화의 진전으로 인한 인구구조의 변화가 지속되면서 분배구조의 점진적 악화에 대응하기 위하여 사회복지 분야의 재정지출이 급증하고 있다. 이러한 사회복지비 지출의 확대에 따른 지방자치단체의 재정부담은 더욱 가중되고 있다.

특히, 참여정부의 출범 이후 정부 주도의 사회복지정책의 강화는 국고보조사업의 확대로 이어져 이들 사회복지 분야의 보조사업에 대한 지방비부담에 따른 지방재정의 운용의 경직화를 초래하고 있으며, 이러한 현상은 현 정부하에서도 지속화되고 있다. 즉, [표 3-9]에서 보듯이 지방재정지출 기준으로 2002년 80조 3,153억원이 2010년 146조 6,618억원으로 연평균 증가율이 7.8%인데 반하여, 사회복지비는 2002년 9조 7,634억원이 2010년 36조 5,069억원으로 급증하여 연평균증가율이 17.9%로 나타나고 있다.

표 3-9. 연도별 사회복지비 규모와 비중

(단위: 억원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율	
사 회 복 지 비 (A)	특별·광역시	21,276	23,381	27,602	31,413	40,110	48,132	65,385	70,353	81,851	18.3
	도	24,876	27,278	31,630	35,156	45,487	54,189	72,617	81,499	87,914	17.1
	시	22,140	25,497	30,097	38,276	45,736	55,314	70,816	80,385	92,110	19.5
	군	11,605	12,354	14,256	17,438	19,196	22,257	29,515	33,884	35,575	15.0
	자치구	17,737	20,132	24,224	30,263	35,859	42,882	54,370	60,140	67,619	18.2
	합계	97,634	108,642	127,869	152,546	186,388	222,774	292,703	326,261	365,069	17.9

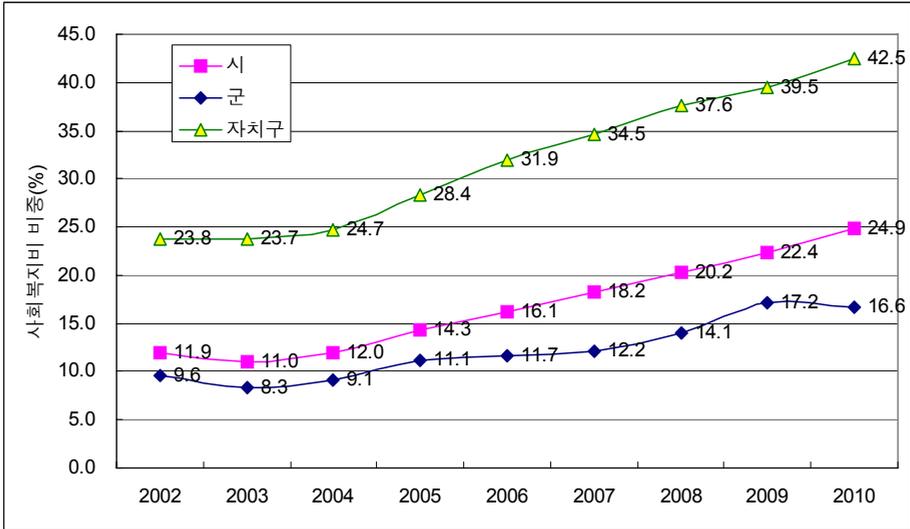
(계 속)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
세 출 규 모 (B)	특별· 광역시	175,527	200,703	221,183	230,409	238,550	270,671	308,370	325,831	344,767	8.8
	도	247,010	265,006	240,238	258,621	311,065	320,885	353,328	358,001	379,041	5.5
	시	185,529	230,800	251,265	266,924	283,238	304,280	350,241	359,234	369,521	9.0
	군	120,503	148,411	156,745	156,728	164,180	182,874	209,900	196,687	214,301	7.5
	자치구	74,584	84,886	98,209	106,573	112,446	124,153	144,411	152,333	158,988	9.9
	합계	803,153	929,806	967,640	1,019,255	1,109,479	1,202,863	1,366,250	1,392,086	1,466,618	7.8
비 중 (A/B)	특별· 광역시	12.1	11.6	12.5	13.6	16.8	17.8	21.2	21.6	23.7	2.1
	도	10.1	10.3	13.2	13.6	14.6	16.9	20.6	22.8	23.2	3.1
	시	11.9	11.0	12.0	14.3	16.1	18.2	20.2	22.4	24.9	2.2
	군	9.6	8.3	9.1	11.1	11.7	12.2	14.1	17.2	16.6	2.0
	자치구	23.8	23.7	24.7	28.4	31.9	34.5	37.6	39.5	42.5	1.8
	합계	12.2	11.7	13.2	15.0	16.8	18.5	21.4	23.4	24.9	2.3

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각년도 및 「지방자치단체 예산개요」, 2010

이러한 사회복지비 증가율을 자치단체 유형별로 살펴보면, 2002~2010년 기간 동안 특별·광역시는 18.3%, 도 17.1%, 시 19.5%, 군 15.0%, 자치구 18.2%로 보이고 있는데, 이는 세출규모의 연평균 증가율의 2배가 넘는 수치이다. 그리고 세출규모에서 차지하는 사회복지비의 비중을 기준으로 살펴보면, 2010년의 경우 특별·광역시는 23.7%, 도 23.2%, 시 24.9%, 군 16.6%, 자치구 42.5%로서 2002년에 비해 거의 2배가 되는 비중을 보이고 있다. 특히, 자치구의 경우는 [그림 3-2]에서 보듯이 사회복지비 비중이 2002년 23.8%이던 것이 2010년 42.5%로 높아져 가용재원의 한계로 인해 다른 행정기능을 제대로 하기 어려운 실정에 있다.

그림 3-2. 세출 대비 사회복지비 비중 추이



최근 3년간 전체 지방자치단체의 분야별 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 사회복지 분야로서 2010년의 경우 26조 5,342억원으로 나타나고 있는데 행정운영경비(인력운영비+사무경비) 등을 제외한 순계세출예산의 22.4%를 차지하고 있다.

- 사회복지 예산규모: '08년 21.7조원 → '09년 24.1조원 → '10년 26.5조원
- 사회복지 예산비중: '08년 20.4% → '09년 20.8% → '10년 22.4%

표 3-10. 분야별 지방세출예산의 규모와 비중

구 분	예산액(억원)			구성비(%)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
일반공공행정	109,650	103,270	119,620	10.3	8.9	10.1
공공질서 및 안전	19,870	19,680	21,758	1.9	1.7	1.8
교육	69,551	78,785	81,385	6.6	6.8	6.9
문화 및 관광	60,475	70,938	77,949	5.7	6.1	6.6
환경보호	136,795	143,932	149,026	12.9	12.4	12.6
사회복지	216,658	241,455	265,342	20.4	20.8	22.4
보건	18,951	19,241	22,250	1.8	1.7	1.9
농림해양수산	80,576	92,593	97,237	7.6	8.0	8.2

(계 속)

구 분	예산액(억원)			구성비(%)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
산업중소기업	25,803	29,251	30,172	2.4	2.5	2.5
수송 및 교통	163,051	183,886	164,648	15.4	15.9	13.9
국도 및 지역개발	129,047	145,149	128,440	12.2	12.5	10.8
과학기술	7,053	7,419	4,375	0.7	0.6	0.4
예비비	22,483	23,561	21,964	2.1	2.0	1.9
합계(1)	1,059,963	1,159,160	1,184,166	100.0	100.0	100.0
기타(행정운영경비 등)	189,704	216,189	214,400			
합계(2)	1,249,667	1,375,349	1,398,566			

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

이와 같이 세출기능별 구분에서 예산규모와 비중이 지속적으로 늘어나고 있는 사회복지 예산을 부문별로 살펴보면, 기초생활보장과 노인·청소년복지에 대한 예산이 절대 다수를 차지하고 있다. 즉, 2010년의 경우 노인·청소년복지에 대한 예산규모는 6조 6,494억원으로 사회복지예산 26조 5,342억원의 25.1%, 전체 세출예산 139조 8,566억원의 4.8%를 차지하고 있다.

- 기초생활보장 예산규모 : '08년 8.3조원 → '09년 8.4조원 → '10년 8.6조원
- 노인·청소년복지 예산규모 : '08년 4.9조원 → '09년 6.2조원 → '10년 6.6조원
- 보육·가족·여성복지 예산규모: '08년 4.1조원 → '09년 4.9조원 → '10년 5.9조원

■ 표 3-11. 사회복지 분야 부문별 지방예산 규모와 비중 ■

구 분	예산액(억원)			구성비(%)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
기초생활보장	83,193	84,007	85,616	38.4	34.8	32.3
취약계층지원	28,631	31,955	35,119	13.2	13.2	13.2
보육·가족·여성	41,137	48,712	59,287	19.0	20.2	22.3
노인·청소년	49,480	61,848	66,494	22.8	25.6	25.1
노동	2,591	3,169	7,369	1.2	1.3	2.8
보훈	537	856	1,120	0.2	0.4	0.4
주택	8,158	7,912	7,126	3.8	3.3	2.7
사회복지일반	2,929	2,996	3,211	1.4	1.2	1.2
합계	216,658	241,455	265,342	100.0	100.0	100.0

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

2. 고령화와 복지재정 지출

우리나라는 2002년 4,793만명이던 총인구는 2010년 4,903만명으로 증가하였지만, 2002~2010년에 있어 저출산으로 인해 인구증가는 급격히 둔화되어 연평균 증가율이 0.28%에 그치고 있다. 이에 반해 65세 이상의 노인인구수는 2002년 347.8만명이던 것이 평균수명의 연장에 의한 고령화의 진전으로 2010년 511.4만명으로 나타나고 있으며, 이는 연평균증가율 4.94%로서 총인구에 비해 급격한 증가율을 보이고 있다.

이러한 인구증가 현상을 기초자치단체 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 도시지역인 시의 경우는 2002년 1,975.5만명이 2010년 2,182.6만명으로 동기간 동안 시의 총인구가 연평균 1.25%로 증가하였는데, 노인인구의 연평균 증가율은 5.49%로 높은 노인인구 증가세를 보이고 있다.

둘째, 농어촌지역인 군의 경우는 2002년 567.6만명이 2010년 475.8만명으로 동기간 동안 군의 총인구는 지속적으로 급격한 인구감소가 있었지만, 노인인구는 오히려 연평균 2.32%로 늘어나고 있다.

셋째, 대도시의 자치구는 2002~2010년 기간 동안 총인구는 거의 정체상태에 있지만, 노인인구는 연평균 5.86%로 급격하게 늘어나고 있다.

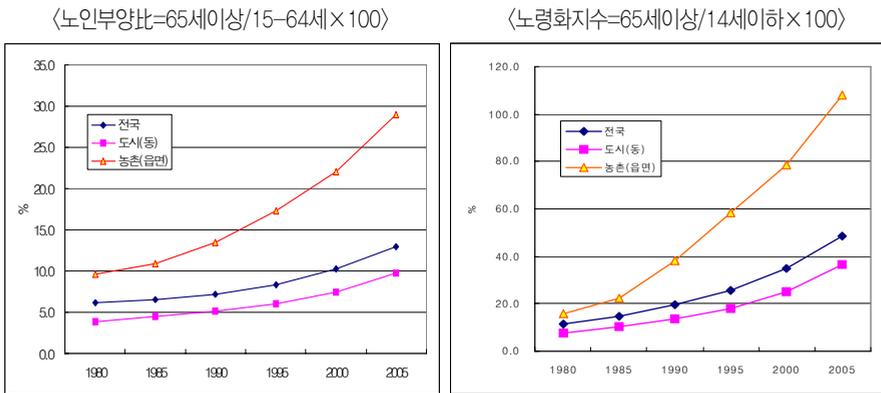
표 3-12. 기초자치단체별 총인구와 노인인구의 추이

(단위: 천명, %)

연 도	인구수				노인인구수			
	계	시	군	자치구	계	시	군	자치구
2002	47,934	19,755	5,676	22,503	3,478	1,382	828	1,268
2003	48,138	20,054	5,613	22,471	3,636	1,453	855	1,328
2004	48,295	20,696	5,146	22,453	3,818	1,576	846	1,396
2005	48,456	20,983	5,058	22,415	4,394	1,815	948	1,631
2006	48,667	21,275	4,986	22,406	4,233	1,757	906	1,570
2007	48,287	21,132	4,773	22,382	4,387	1,816	908	1,663
2008	48,522	21,359	4,748	22,415	4,659	1,930	942	1,787
2009	48,787	21,595	4,754	22,438	4,919	2,039	976	1,904
2010	49,036	21,826	4,758	22,452	5,114	2,119	995	2,000
연평균 증가율	0.28	1.25	-2.18	-0.03	4.94	5.49	2.32	5.86

이로 인해 특히, 2005년 이후 농촌지역은 생산가능인구 1인이 노인 0.3인을 부양하고 있고, 14세 이하의 유년층 보다 65세 이상의 노인인구가 많은 것으로 나타나고 있다([그림 3-3] 참조).

■ 그림 3-3. 도농간의 노인부양비·노령화지수 비교 ■



이와 같이 노인인구의 증가에 따른 노인복지비 수요를 보통교부세 기준재정수요액 산정시에 반영되는 정도를 [표 3-13]과 [표 3-14]를 통해 살펴보면 다음과 같다. 즉, 광역 자치단체인 시·도의 경우 기준재정수요액은 2002~2010년 동안 연평균 10.9%로 증가되는데 반해, 노인복지비 재정수요는 16.9%로 증가되었으며, 노인인구 비중은 2002년 7.92%에서 2010년 10.96%로 변화되었는데, 노인복지비 재정수요가 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 2002년 3.67%에서 2010년 5.57%로 높아졌다.

그리고 보통교부세 배분 대상이 되는 기초자치단체인 시의 경우는 기준재정수요액은 2002~2010년 동안 연평균 9.7%로 증가되는데 반해, 노인복지비 재정수요는 31.0%로 급증하였으며, 노인인구 비중은 2002년 7.00%에서 2010년 9.71%로 변화되었는데, 노인복지비 재정수요가 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 2002년 1.21%에서 2010년 5.01%로 높아졌다. 노인인구 비중이 높은 군의 경우 기준재정수요액은 2002~2010년 동안 연평균 6.3%로 증가되는데 반해, 노인복지비 재정수요는 15.9%로 증가되었으며, 노인인구 비중은 2002년 14.59%에서 2010년 20.91%로 변

화되었는데, 노인복지비 재정수요가 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 2002년 2.39%에서 2010년 4.76%로 높아졌다.

이와 같이 이미 고령사회에서 초고령사회로 진전된 농촌지역인 군 보다 고령화 사회에 속하면서 노인인구수가 많은 도시지역인 시의 경우가 노인복지 수요가 더욱 많이 늘어나고 있다. 따라서 노인복지 예산은 노인인구 비중이 높은 농촌지역 뿐만 아니라 노인인구수가 많은 도시지역에서도 크게 소요되고 있다는 것을 알 수 있다.

표 3-13. 노인복지비 수요와 기준재정수요액의 차이

(단위: 백만원, %)

구 분	노인복지비 수요			기준재정수요		
	시	군	시·도	시	군	시·도
2002	114,143	170,648	439,704	9,432,328	7,153,261	11,965,366
2003	261,580	186,883	469,546	10,846,350	8,174,037	14,904,804
2004	299,184	191,597	610,037	12,383,628	8,320,879	17,086,681
2005	429,273	233,292	707,419	15,909,774	10,071,151	21,216,074
2006	500,885	299,110	765,030	15,770,014	9,643,642	20,823,677
2007	735,137	488,435	981,538	16,550,191	9,913,335	22,345,299
2008	897,706	613,173	1,249,446	17,878,135	10,800,425	25,271,237
2009	969,379	552,090	1,457,713	19,155,282	11,433,317	26,204,160
2010	987,576	557,092	1,529,236	19,723,795	11,696,372	27,442,287
연평균 증가율	31.0	15.9	16.9	9.7	6.3	10.9

주: 자치구는 특별·광역시에 포함하여 산정되는 보통교부세 배분대상에서 제외됨

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도

표 3-14. 노인인구와 노인복지비 수요 비중의 차이

(단위: 백만원, %)

구 분	시		군		시·도	
	노인인구 비중	노인복지비 수요비중*	노인인구 비중	노인복지비 수요비중*	노인인구 비중	노인복지비 수요비중*
2002	7.00	1.21	14.59	2.39	7.92	3.67
2003	7.25	2.41	15.23	2.29	8.29	3.15
2004	7.61	2.42	16.44	2.30	8.67	3.57

(계 속)

구 분	시		군		시·도	
	노인인구 비중	노인복지비 수요비중*	노인인구 비중	노인복지비 수요비중*	노인인구 비중	노인복지비 수요비중*
2005	8.65	2.70	18.74	2.32	9.07	3.33
2006	8.26	3.18	18.17	3.10	9.49	3.67
2007	8.59	4.44	19.02	4.93	9.93	4.39
2008	9.04	5.02	19.84	5.68	10.32	4.94
2009	9.44	5.06	20.53	4.83	10.65	5.56
2010	9.71	5.01	20.91	4.76	10.96	5.57

* 는 보통교부세 산정시의 기준재정수요액에서 노인복지비 수요가 차지하는 비중임

3. 노인복지 재정운영체계와 재정분담 구조

지방자치단체의 사회복지 관련 정책과 사업은 분권교부세사업, 국고보조사업, 지역 복지(자체)사업 등으로 구분할 수 있는데, 이러한 구분에 의해 지방자치단체의 사회복지사업에 대한 재정운영체계와 재정분담 실태를 살펴보기로 한다.

(1) 노인복지사업의 유형

노인복지사업의 유형은 관련법과 정책 또는 재정분담 관련 제도를 기준으로 분류할 수 있다.

먼저 노인복지정책 관련 사업은 노인생활안정을 위한 지원사업을 비롯하여 소득보장을 위한 기초노령(경로)연금의 지급, 그리고 각종 노인복지시설을 통한 노인복지정책이 이루어지고 있다. 특히, 노인복지시설은 노인복지법 제31조에 의하면, [표 3-15]에서와 같이 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관으로 구분된다.

■ 표 3-15. 노인복지법에 의한 노인복지시설의 구분 ■

종 류	시 설	종 류	시 설
노인의료복지시설	노인요양시설	노인여가복지시설	노인복지회관
	실비노인요양시설		경로당
	유료노인요양시설		노인교실
	노인전문요양시설		노인휴양소
	유료노인전문요양시설		가정봉사원파견시설
	노인전문병원		주간보호시설
노인주거복지시설	양로시설	재가노인복지시설	실비주간보호시설
	실비양로시설		단기보호시설
	유료양로시설		
	실비노인복지주택	노인보호전문기관	노인보호전문기관
	유료노인복지주택		

여기서는 노인복지법의 사업 구분을 토대로 제2장에서 살펴 본 지방자치단체의 노인복지사업 재정지출 요인 등을 고려하여 노인복지관련 사업유형²⁹⁾을 노인생활안정 지원, 노인보건사업, 노인소득보장, 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관으로 구분하고자 한다.

■ 표 3-16. 노인복지정책 관련 사업유형 ■

구 분	주요 사업
노인생활안정 지원사업	노인복지상담원, 노인복지상담실운영, 노인사회참여지원, 지역 봉사지도원, 노인생업지원, 경로우대
노인건강사업	건강진단, 보건교육, 노인치매관리사업, 노인재활요양사업, 노인의치보철사업, 저소득청각장애노인보청기
노인소득보장사업	기초노령(경로)연금지급, 기초생활급여
노인주거복지시설	양로시설, 노인복지주택, 노인생활시설기능보강
노인의료복지시설	노인요양시설, 노인전문병원,

29) 노인복지정책관련 사업유형은 기본적으로 노인복지법에 의한 사업 구분을 기초로 선행연구자료, 국내외 벤치마킹 등을 참고하여 재분류한 것이다.

(계 속)

구 분	주요 사업
노인여가복지시설	노인복지회관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소, 게이트볼 등 노인행사지원비, 노인대학운영비지원
재가노인복지시설	가정봉사원파견, 주간보호시설, 단기보호시설, 경로식당무료급식, 저소득재가 노인식사배달, 가정봉사원파견센터
노인보호전문기관	노인학대 문제 상담 및 노인권익보호를 위한 노인전문기관 운영비지원

한편 노인복지사업을 재원부담 관련 제도를 기준으로 분권교부세사업, (국고)보조사업, 자체사업으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 2005년 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양키로 하고 이양사업 추진에 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 신설된 분권교부세³⁰⁾ 제도상의 사회복지 관련사업(보건복지부 이양사업)을 대상으로 운영실태를 살펴보면, 사회복지관련 이양사업은 2006년 기준으로 전체 이양사업 149개 중 64개이고 이양규모는 589,236백만원으로 61.5%를 점하고 있다. 사회복지사업(노인복지비, 장애인복지비, 기타 복지비)은 다시 경상적 수요는 328,933백만원으로 55.8%이고 비경상적 수요는 44.2%이다.

표 3-17. 보건복지부 관련 지방이양 사업규모

(단위: 개, 백만원)

구 분	계		경상적 수요		비경상적 수요	
	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모
지방이양사업 전체	149	958,049 (100%)	77	492,552 (51.4%)	72	465,497 (48.6%)
보건복지부	64	589,236 (100%)	47	328,933 (55.8%)	17	260,303 (44.2%)

30) 참여정부는 국고보조금 사업이 지방재정의 자율성을 저해하는 등 문제가 제기되어 재정분권을 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하고, 분권교부세를 신설하였다. 이러한 분권교부세는 지방교부세의 하나로 내국세의 0.94%를 재원으로 하여 이양사업의 성격을 분석하여 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정 배분된다. 경상적 수요는 광역단위로 재정수요액과 통계를 적용하여 산정한 후, 자치단체별로는 재정수요액(예산편성액)과 재정력을 고려하여 산정한다. 한편 비경상적 수요는 자치단체별 인구수, 재정여건, 사업추진상황 등을 고려하여 산정한다.

사회복지관련 분권교부세 사업 가운데 경상적 수요는 노인복지비 10개, 장애인복지비 18개, 기타복지비 22개 등 총 50개 사업이다. 이 가운데 노인복지비, 즉 경로당운영, 경로식당 무료급식, 노인건강진단, 치매상담센터운영, 지역사회시니어클럽운영, 재가노인복지시설운영, 저소득재가노인 식사배달, 노인복지회관운영, 노인일거리 마련사업, 경로당활성화 등으로 고령화대책사업과 직접 연관된 사업이다. 그리고 비경상적 수요는 일반수요 9개, 특정수요 8개로 총 17개 사업이다. 이 가운데 노인복지관련 사업은 일반수요의 경우 재가노인 복지시설 개보수, 공공보건사업, 사회복지관 기능 보강이고 특정수요로는 노인시설 운영, 노인복지회관 신축 등의 사업을 들 수 있다.

그런데, 보건복지부 실태조사에 의하면, 2005년 지방이양된 67개 사회복지사업의 총 소요예산은 [표 3-18]에서 1조 4,605억원으로 추계되었으나 실제 편성된 예산은 1,131억원이 부족한 1조 3,474억원으로 나타나고 있다. 즉, 대구, 인천, 대전, 경기, 강원, 충북, 전남 등 7개 시도는 부족율이 10%를 상회하며 특히, 경기, 인천, 전남은 부족율이 100억원을 넘을 정도로 심각한 수준에 있다.

이러한 재정부족분 1,131억원은 '05년 담배소비세 미반영분을 '06년에 반영하여 법정교부율을 0.11% 인상(내국세총액의 0.83% → 0.94%로 상향 조정) 하였으나, 이는 '05년 사업예산을 충당한 결과에 지나지 않아 자원부족 현상은 현재까지 지속되고 있다. 그리고 교부액의 부족은 지방비 부담을 가중시켜 평균 지방비 부담률이 58.6%에 달하고 있다. 즉, 서울, 경기도는 지방비 부담률이 각각 77.2%, 61.4%에 달하는 바, 이들 시·도의 재정력으로 부족분을 감당할 수 있다고 하더라도 지방비 부담이 과중한 수준으로 평가된다. 그리고 강원도의 지방비 부담률이 56.3%에 달하는 등 재정력이 취약한 시·도의 재정부담도 과중한 수준이다. 이러한 자원부족 현상은 3~5년간 관련사업의 평균예산을 기준으로 산정함에 따라 익년도 미래수요를 충분히 반영할 수 없는 구조적인 문제가 내포되어 있기 때문이다.

표 3-18. 복지분야 지방이양사업 예산편성 현황('05년)

시도	총소요액 (A)	예산편성액			부족액 (A-B)	부족률 (%)	예산편성액 대비비율(%)	
		합계(B)	분권교부세	지방비			분권교부세	지방비
합계	14,605	13,474	5,574	7,900	1,131	7.7	41.4	58.6
서울	3,238	3,137	716	2,422	97	3.0	22.8	77.2
부산	1,062	976	449	527	86	8.1	46.0	54.0
대구	685	590	312	278	95	13.9	52.9	47.1
인천	626	517	246	271	109	17.4	47.7	52.3
광주	440	425	232	192	15	3.5	54.7	45.3
대전	534	466	217	249	68	12.8	46.5	53.5
울산	253	242	100	142	11	4.4	41.4	58.6
경기	1,860	1,668	644	1,024	192	10.3	38.6	61.4
강원	661	588	257	331	74	11.1	43.7	56.3
충북	646	575	293	282	71	11.0	50.9	49.1
충남	696	664	335	329	32	4.6	50.4	49.6
전북	823	778	392	386	45	5.4	50.4	49.6
전남	861	744	397	346	117	13.6	53.4	46.6
경북	981	930	476	455	50	5.1	51.1	48.9
경남	987	920	389	532	67	6.8	42.2	57.8
제주	256	255	120	135	1	0.5	47.0	53.0

자료: 보건복지부 복지정책총괄과, 국정감사제출자료

그리고 지방에 이양된 67개 사회복지사업의 예산규모는 [그림 3-4]에서 보듯이 지방이양 이후부터 연평균 16.8%로 증가하고 있는데, 이양된 재원인 분권교부세는 6.9% 늘어나는데 반해, 지방비부담액은 23.5%로 급증하고 있다. 따라서 현행 분권교부세 총액의 산정방식으로는 증가일로에 있는 사회복지 이양사업비의 절대적 재원 부족액을 지방비 부담으로 메울 수 밖에 없는 구조이다([표 3-19] 참조).

그림 3-4. 사회복지사업 분권교부세 및 지방비부담 추이

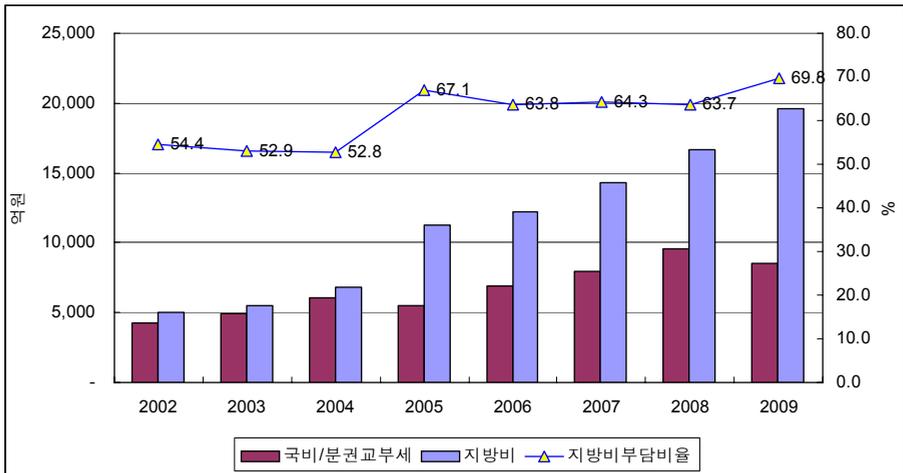


표 3-19. 사회복지 이양사업(67개)의 예산추이

(단위: 억원, %)

구 분	이양 전			이양 후					연평균 증가율		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	이양전	이양후	
사업비	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	18.3	16.8	
국비/분권교부세	금액	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,051.8	8,507	20.4	6.9
	비중	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	-	-
지방비	금액	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	16.6	23.5
	비중	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	-	-

자료: 지용구, 2010년 분권교부세 제도개편 추진성과 및 평가(미발표 자료), p.6

이러한 문제점을 안고 있는 분권교부세는 정부방침에 의해 2015년부터는 지방교부세에 통합되어 운영되므로 인구고령화에 따른 지방자치단체의 재정수요 증대에 대응하기 위한 방안이 재검토되어야 할 것이다. 그 대안의 하나는 고령자복지를 포함한 지방자치단체의 복지관련 사업을 포괄하는 별도 재정제도로써 복지분야 포괄보조금을 신설하는 방안이고, 다른 하나는 고령자복지수요 관련 측정항목을 지방교부세제도에

신설하여 인구의 고령화에 따른 지방재정 수요증대를 적정하게 반영하는 방안을 검토할 수 있다.

(2) 국고보조금에 의한 노인복지사업은 저출산·고령사회기본법, 노인복지법, 사회복지사업법 등에 근거하고 경상보조와 자본보조로 구분되어 운영된다. 여기서 보건복지부 국고보조사업 중 저출산고령사회대책본부에서 실시하는 사업을 대상으로 살펴보기로 한다. 이들 국고보조금의 기준보조율은 보조금의예산및관리에관한법률시행령 제4조에 의해 결정되며, 국비부담비율을 보면, 경상보조는 사업성격에 따라 30%~100%에 이르고 자본보조는 50%~67%에 이르고 있다.³¹⁾

표 3-20. 국고보조금에 의한 노인복지사업

보조사업명	사업주체	기준보조율	보조구분	사업성격	비고
기초생활급여	시군구	50%	경상보조	생활이 어려운 자에게 필요한 생계급여, 주거급여, 교육급여를 실시하여 최저생활을 보장함	국민기초생활보장법 제7조-제14조, 제43조
기초노령연금	시도 및 시군구	40~90%	경상보조	저소득층노인에 대한 소득지원	노인복지법 제9조
사할린한인 지원	시도 및 시군구	100%	경상보조	사할린한인 영주귀국 노인들에게 최저생계비 수준의 비용을 지원	노인복지법 제9조
재가지원센터 기능보강	시군구	50%	경상보조	주야간 방문간병수발서비스, 주야간보호서비스·방문간호하여 보호가 필요한 노인에게 24시간 상시 지원	-
노인돌보미 바우처	시군구	70%	경상보조	차상위 중증노인이 신체수발등 재가서비스를 받을 수 있는 바우처 제공	-
실비입소 이용료지원	시군구 (시범10개)	70%	경상보조	차상위 중증노인이 실비입소시설에 입소할 경우 이용료지원	사회복지사업법, 노인복지법

31) 이외에 사회복지관련 국고보조사업으로는 장애인복지(저소득장애인지원, 여성장애인교육사업, 장애인돌보미바우처, 중증장애인자립생활지원 등), 보건의료사업(의료급여, 한센병관리운영지원, 감염질환역학조사, 전염병관리 등), 아동복지(아동복지시설운영지원, 입양아동양육보조금, 요보호아동그룹홈지원 등), 여성복지(여성보건복지증진사업, 산모신생아도우미지원, 불임부부지원 등), 기타사업 등을 들 수 있다. 이 가운데 보건의료사업은 인구고령화에 따른 공적의료비지출 증대가 예상되는 사업에 해당한다.

(계 속)

보 조 사업명	사업 주체	기준 보조율	보조 구분	사업 성격	비 고
공적노인요양 보장제도 시범사업	시도, 시군구 (85개)	100%	경상 보조	공적노인요양보장제도 실행모형의 타당성 검증을 위한 시범사업 실시	-
노인일자리 지원	지방 자치단체	30%	경상 보조	고령사회대비 노인적합형 일자리 창출 제공	노인복지법 제23조
노인보호 전문기관	지방 자치단체	50%	경상 보조	노인학대에 대한 신고상담등 전문서비스제공과 이를 통한 노인 권익보호	노인복지법 제39조의5
장사시설 설치	시도 및 시군구	70%	자본 보조	화장 및 납골수요가 급증함에 따라 화장장, 납골당 신축 및 현대 화가 시급한 지역에 지원	장사등에 관한 법률 제31조
노인생활시설 기능보강	시도 및 시군구	50%	자본 보조	노인생활시설(양로, 요양)의 신축, 개보수, 장비보강등 복지시설 확충	노인복지법 제45조
노인그룹홈 기능보강	지방 자치단체	50%	자본 보조	노인들이 가정과 같은 환경의 그룹홈에서 식사, 청소, 세탁등을 시설종사자와 공동으로 수행	-
소규모 다기능시설	지방 자치단체	50%	자본 보조	치매, 중풍등으로 요양이 필요한 노인의 거주지역 인근에 시설을 설치하여 지역보건자원과 연계하여 운영	-
농어촌의료 서비스개선	시군구	67%	자본 보조	농어촌보건소, 재가노인복지센터, 복합노인복지시설에 대한 시설 및 장비보강비 지원	지역보건법 제19조
농어촌재가노인복지시설 확충	지방 자치단체	40%	자본 보조	농어촌지역에 거주하는 거동불편 노인을 위한 가정봉사원파견시설 등 재가복지시설 확충	-

그런데, 과중한 지방비 부담으로 지방재정의 압박을 가중화시킬 수 있는 이들 국고보조금 사업과 관련하여서는 해당사무의 성격상 명백하게 국가사무이거나 국가정책과의 연계성 또는 지역적 특성에서 국가적으로 꼭 필요한 사업이거나 국가정책수립과 연계되고 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 사업을 중심으로 구성하는 것이 반드시 필요하다. 즉, 국민기초생활보장, 기초노령연금, 중증노인요양시설, 농어촌의료서비스, 농어촌재가노인복지시설 확충 등을 들 수 있다. 또한 소액보조사업은 통합하여 운영하고 재정효율성 차원에서 국고보조사업에 대해 지방자치단체의 집행 자율성

을 확대하는 것이 필요하다.

(3) 지방자치단체가 자체재원으로 실시하는 지역복지사업은 각 자치단체의 특성과 재정적 여건에 따라 차이가 보여지고 있고, 국고보조사업과 동일·유사사업을 추가적으로 실시하고 있는 경우도 있고, 경로당운영, 노인생활안정지원, 노인봉사운영사업, 노인복지관 운영비지원, 노인교실 운영비지원 등은 사업성격에 비추어 각 지방자치단체에서 자체사업으로 실시하고 있다([표 3-21] 참조).

■ 표 3-21. 자체재원에 의한 노인복지사업 ■

구 분	세부내용
경로당 운영사업	경로식당 인건비 및 운영비, 경로당 운영 및 난방비 보조, 경로당 사회봉사비 지원, 경로당 환경정비평가, 경로당 환경정비, 경로당 개보수, 경로당 건립
재가노인 복지사업	재가노인복지시설 운영비지원, 재가노인식사배달, 재가노인시설종사자
노인생활 안정지원	노인주거의료복지시설 지원, 노인실버인재센터 운영비, 노인우산수선교실 운영, 실버택배사업 운영, 노인건강교실, 노인교통비 지급
노인행사 지원사업	경로바독교실운영, 경로바독교실 강사사례금
노인봉사 운영사업	노인지역봉사지도원 계도용품, 노인지역봉사지도원 활동비, 노인회 봉사활동비, 노인교통수당, 어려운 이웃과 나눔사업 운영, 유급가정도우미 배치, 노인자원봉사센터 운영
노인복지 관련사업	노인종합복지관 운영비지원, 노인교실 운영비지원, 노인복지기금, 노인요양원 부지매입, 노인휴양소 운영, 노인복지시설 부지매입, 노인아동복지상담실 운영, 복지종사자연찬·국내외연수, 노인복지법인 감사

(2) 노인복지사업의 재정분담 구조

노인복지사업을 중심으로 한 재정분담구조를 사례단체(서울 서초구)의 노인복지사업의 재정분담 실태를 통해 살펴보면, 경로당운영(분권교부세사업)은 시비 63.7% 대비 36.3%이고, 노인소득보장사업(국고보조사업)은 국비 40.3%, 시비 37.7%, 구비 22.0%로 이루어진다. 그리고 노인생활안정지원(시비보조사업)은 시비 51.9% 대비 구

비 48.1%이고 노인시설보호(시비보조사업)는 시비 74.5% 대 구비 25.5% 등으로 재원분담이 이루어지고 있다([표 3-22] 참조).

■ 표 3-22. 노인복지사업 유형별 재원분담 현황 ■

(단위: 천원, %)

구 분	사업 유형	단위사업 예시	재원분담 내역			
			계	국비	시비	구비
분권 교부세 사업	경로당 운영	경로당운영비, 경로식당운영지원, 경로당활성화사업 등	291,494 (100.0)	-	185,654 (63.7)	105,840 (36.3)
	노인보건 사업	노인건강진단사업	1,634 (100.0)	-	1,634 (100.0)	-
	재가노인 복지시설운영	식사배달사업	77,572 (100.0)	-	77,572 (100.0)	-
국고보 조사업	노인소득 보장사업	노인일자리사업, 경로연금	926,111 (100.0)	373,024 (40.3)	349,282 (37.7)	203,805 (22.0)
시비 보조 사업	노인생활 안정지원	노인교통수당, 노인일거리, 노인위생비, 고령자취업알선 등	3,852,979 (100.0)	-	1,999,28 0 (51.9)	1,853,699 (48.1)
	재가노인 지원	가정도우미운영, 재가노인복지시설 등	699,371 (100.0)	-	699,371 (100.0)	-
	노인시설 보호	경로당 난방비, 노인교실운영비	24,500 (100.0)	-	18,250 (74.5)	6,250 (25.5)
지역 복지 (자체) 사업	경로당 운영사업	경로식당운영비, 경로당특별지원, 경로당 난방비보조, 경로당 환경 정비평가, 경로당리노베이션사업, 경로당개보수, 경로당건립	1,102,766 (100.0)	-	-	1,102,766 (100.0)
	재가노인 복지사업	재가노인복지시설 운영비지원, 재가노인식사배달사업	207,308 (100.0)	-	-	207,308 (100.0)
	노인생활 안정지원	노인실버인재센터 운영비, 노인우산수선교실 운영, 실버택배사업운영	28,760 (100.0)	-	-	28,760 (100.0)
	노인행사 지원사업	경로바둑교실운영, 경로바둑교실 강사 사례금	20,400 (100.0)	-	-	20,400 (100.0)
	노인봉사 운영사업	노인지역봉사지도원 계도용품, 노인지역봉사지도원 활동비 등	150,400 (100.0)	-	-	150,400 (100.0)
	노인복지 관련사업	노인종합복지관 운영비지원, 노인교실 운영비지원, 노인복지 기금, 노인휴양소운영 등	2,886,479 (100.0)	-	-	2,886,479 (100.0)

(3) 노인복지사업과 재원의 연계

지방자치단체 사회복지 관련 재정운용제도 및 재정분담구조를 재원조달 측면에서의 복지재정제도와 재정지출 측면에서의 사업유형을 교차 분석하여 살펴보면 다음과 같다. 즉, 노인복지관련 사업은 관련 재정제도인 분권교부세, 국고보조금, 지역복지(자체)사업, 노인장기요양보험사업과 연계하여 운영된다. 여기서는 앞에서 제시한 노인복지 관련 사업유형별로 재원상황을 분석하고, 이들 분석 결과를 토대로 고령화 진전에 따라 재정수요의 증가가 예상되는 새로운 사업수요를 발견하고자 한다.

첫째, 노인생활안정지원은 분권교부세사업으로 지역사회시니어클럽운영, 노인일거리마련사업, 국고보조사업으로 노인일자리지원과 지역복지(자체)사업으로서 노인지역봉사지도원지원, 노인복지상담실운영, 노인자원봉사센터운영, 실버택배사업운영, 노인교통비지급, 고령자취업알선 등에 관한 사업들이 있다. 따라서 노인생활안정지원 관련사업들은 국가보다는 지방자치단체에서 수행하는 것이 필요한 사업유형임을 알 수 있다.

둘째, 노인보건사업은 분권교부세사업으로 노인건강진단, 치매상담센터운영, 국고보조사업으로 농어촌의료서비스개선, 장사시설 설치가 있고, 지역복지(자체)사업으로 노인건강교실운영 등이 있다. 따라서 노인보건사업 유형도 농어촌의료서비스개선과 같은 특정사업을 제외하면 지방자치단체 사업에 속한다고 볼 수 있다.

셋째, 노인소득보장사업은 국고보조사업으로 기초노령연금지급, 기초생활급여, 사할린한인지원 등을 들 수 있다. 따라서 노인소득보장사업은 국가가 책임을 지는 국고보조금 재원에 의한 사업이라고 볼 수 있다.

넷째, 노인주거복지시설은 국고보조사업으로 노인생활시설기능보강, 노인그룹홈기능보강과 지역복지(자체)사업으로 노인복지시설부지매입을 들 수 있다. 이들 사업은 노인을 입소시켜 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하는 사업(무료, 실비, 유료)으로 양로시설과 노인복지주택 관련 사업으로 국고보조사업의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

다섯째, 노인의료복지시설은 국고보조사업으로 실비입소이용권지원, 공적노인요양

보장시범사업, 소규모 다기능시설을 실시하고 지역복지(자체)사업으로 노인주거의료복지시설지원, 노인요양원부지매입, 그리고 노인장기요양보험에서 노인수발시설, 노인수발공동생활시설 등 시설수발급여 등이 있다. 이들 사업은 주로 국고보조사업과 노인장기요양보험제도를 통해 재원이 조달된다고 볼 수 있다.

여섯째, 노인여가복지시설은 분권교부세사업으로 경로당운영, 노인복지회관운영과 지역복지(자체)사업으로 경로당개보수·건립, 경로당 운영비, 노인실버인재센터 운영비 지원, 노인종합복지관 운영비지원, 노인교실운영비지원, 노인휴양소운영비, 게이트볼 등 노인행사지원비, 노인취업상담소, 노인건강운동생활화사업, 노인대학운영비지원, 경로당가스시설안전점검 등이 있다. 이들 사업은 분권교부세와 자체복지사업으로서 지방자치단체가 사업과 재원의 주체라고 볼 수 있다.

일곱째, 재가노인복지시설은 분권교부세사업으로 재가노인복지시설운영, 재가지원센터기능보강, 노인돌봄비마우처, 저소득재가노인식사배달, 경로식당무료급식이 있고 국고보조사업으로는 농어촌재가노인복지시설확충, 노인장기요양보험사업으로는 방문간병·수발, 방문목욕, 방문간호, 주간보호, 단기보호, 복지용구대여 등 재가수발급여에 속하는 사업이다. 그리고 지역복지(자체)사업으로 재가노인복지시설운영비지원, 재가노인식사배달, 재가노인시설종사자지원, 탁노소운영비, 유급가정도우미배치 등이 있다. 이들 사업은 농어촌재가노인복지시설을 제외하면 대부분 분권교부세와 지역복지(자체)사업 및 노인장기요양보험사업이다. 따라서 지방자치단체 재원으로 충당하는 사업과 노인장기요양보험에서 다루는 재가서비스를 구분하여 사업과 재원 연계를 운영하는 것이 필요하다.

여덟째, 노인보호전문기관은 노인문제 상담 및 권익옹호에 관한 전문서비스를 제공하는 기관에 대한 지원으로서 국고보조사업으로 충당된다.

이들 노인복지 관련 사업유형과 재원과의 연계성을 종합하여 제시하면 [표 3-23]과 같다.

■ 표 3-23. 노인복지관련 사업유형과 자원간 관계 ■

구 분	분권교부세 (지방자치단체)	국고보조 사업(국가)	노인장기요양 보험(국가)	자체사업 (지방자치단체)
노인생활안정지원	○			○
노인보건사업		△		○
노인소득보장		○		
노인주거복지시설		○		
노인의료복지시설		○	○	
노인여가복지시설	○			○
재가노인복지시설		△	○	○
노인보호전문기관		○		

주: 부합성의 정도를 기준으로 ○는 강함, △는 보통을 의미함

이와 관련하여 고령화의 진전 및 현행 노인복지사업의 강화에 의해 추가적인 재정 수요가 발생할 것이고, 선진국의 사례 등에 비추어 보면, 특히 다음 사항에 대하여는 새로운 고령자복지수요가 나타날 것으로 예상된다.

우선, 노인보건의료수요가 증대할 것이 예상된다. 평균수명의 상승과 고령자관련 건강보건 서비스욕구 증대로 인한 노인의료보건수요에 대처하기 위한 방안(예: 노인 보건특별회계)이 필요할 것이다.

둘째, 재가노인복지관련 수요가 증대할 것이다. 이는 노인요양시설의 확충과 함께 필수적으로 요구되는 것으로, 특히 가족의 도움이 어려운 재가노인을 대상으로 가정 봉사원을 파견하거나 단기 또는 일시적으로 노인을 수발하는 보호시설을 확충하는 것이 매우 필요하다.

셋째, 노인요양예방사업의 필요성이 증대하고 있다. 이 사업은 노인요양과 관련하여 사전에 다양한 예방사업을 통해 고령자복지정책을 효과적으로 관리하는 것이 필요하다. 건강예방사업, 특정고령자실태파악, 건강체조 및 식생활개선, 골절예방사업, 대기자예방사업, 예방간호관리사업, 특정고령자대상 노인요양예방사업 등 주로 지역밀

착형 노인요양예방서비스이다.

넷째, 종합상담지원 및 권리옹호사업이다. 이들 사업은 고령자가족지원, 가족교류사업, 가족수발위로금, 치매예방교실, 방문배식서비스, 긴급통보장치, 성년후견제도 등 지역자원을 이용하여 고령자와 그 가족을 지원하고 지역복지 차원에서 종합상담 및 권리옹호를 실시하는 지역지원사업이다.

4. 고령화와 지방재정 문제점

상술한 바와 같이 고령화로 인해 나타나고 있는 지방자치단체의 재정적 문제점을 정리하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지방자치단체의 사회복지 예산 중 국고보조사업과 자체사업을 포함한 저출산·고령화사업의 예산은 11조 6,848억원으로 나타나는데, 국비는 44.1%인 5조 1,560억원, 지방비는 55.9%인 6조 5,288억원이다. 이와 같이 저출산·고령화 국고보조사업에 대한 지방비부담이 가중되어 자체사업 예산의 확보가 곤란한 실정에 있다. [표 3-24]에서 보듯이 저출산·고령화 사업예산의 지방비 부담액은 자체사업 예산의 약 5.5배 수준인 것으로 나타나고 있다. 특히 노인인구비율과 지방재정자립도는 역비례하는 것으로 나타나 취약한 재정기반에 있는 자치단체의 재정압박을 가중시키고 있다.

- 재정자립도와 노인인구비율간의 상관계수: -0.86589
- 재정자립도와 자체사업 예산액 간의 상관계수: 0.553419
- 노인인구비율과 자체사업 예산액 간의 상관계수: -0.25904

표 3-24. 광역자치단체별 저출산·고령화 예산

(단위: 억원, %)

구 분	재정 자립도	합계 출산율	노인인구 비율	저출산·고령화 예산			자체사업 예산
				합계	국비	지방비	
서울	88.3	1.06	8.7	22,800	4,438(19.5)	18,362(80.5)	3,738
부산	60.5	1.02	10.2	7,824	4,162(53.2)	3,662(46.8)	170
대구	59.5	1.13	9.3	4,370	2,301(52.7)	2,069(47.3)	147
인천	71.0	1.25	8.0	6,295	3,406(54.1)	2,889(45.9)	366
광주	52.6	1.26	8.3	2,834	1,417(50.0)	1,417(50.0)	241
대전	66.4	1.27	8.1	2,612	1,257(48.1)	1,355(51.9)	236
울산	69.9	1.40	6.3	1,454	378(26.0)	1,076(74.0)	56
경기	76.3	1.35	8.1	18,784	8,132(43.3)	10,652(56.7)	4,086
강원	28.2	1.35	13.9	5,548	3,296(59.4)	2,252(40.6)	171
충북	34.2	1.39	12.7	4,427	2,334(52.7)	2,093(47.3)	121
충남	37.8	1.50	14.5	8,007	3,806(47.5)	4,201(52.5)	740
전북	22.6	1.37	14.7	6,531	2,988(45.8)	3,543(54.2)	513
전남	21.4	1.53	17.6	7,019	4,094(58.3)	2,925(41.7)	120
경북	28.7	1.36	15.1	7,763	4,206(54.2)	3,557(45.8)	760
경남	38.4	1.43	11.4	8,673	4,448(51.3)	4,225(48.7)	289
제주	26.3	1.48	11.5	1,907	897(47.0)	1,010(53.0)	103
합계	53.6	1.15	10.7	116,848	51,560(44.1)	65,288(55.9)	11,857

자료: 김대철, 「저출산·고령사회 대책의 재정분석」, 국회예산정책처, 2009 재작성.

(2) 지방자치단체의 노인복지정책은 노인생활안정지원, 노인보건사업, 노인주거복지 시설, 노인의료복지시설, 재가노인복지시설 등으로 구분하여 실행될 수 있다. 그 동안 특히 저소득노인을 위한 생활안정과 노인시설·노인보호사업에 집중하였으며, 최근 노인장기요양보험제도의 도입과 함께 노인요양사업과 재가서비스, 노인입소시설이용 지원 등에 대해 중점이 두고 있다. 이와 같은 지방자치단체의 고령자복지정책과 관련한 사업들은 아직 체계성 없이 추진되고 있는 실정이다.

향후 노인복지정책의 체계를 정비하여 정책 추진의 종합성과 체계성을 정비하는 것이 필요하다. 즉, 노인복지정책의 기본체계는 소득보장사업(저소득노인대책, 일자리알선), 노인보건의료사업(이용서비스, 방문서비스, 치매노인대책, 농촌노인대책), 교육 및 주거시설(양로원, 요양원, 전문요양원), 노인여가시설(노인복지관, 경로당), 노인요양시설(재가복지서비스, 시설보호), 노인상담 및 정보화, 자원봉사(노인봉사단조직) 등에 기초하여 사업과 재원이 연계될 수 있도록 재정운용체계를 마련하는 것이 필요하다.

(3) 이와 같은 고령화대책사업을 위한 재정분담은 국가와 지방자치단체, 그리고 민간부문 간에 역할과 기능을 분담하여 정책을 효율적으로 수행하는데 필수적인 요소라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 국가 전체적인 고령사회대책과 정책은 「저출산·고령사회기본법」, 저출산·고령사회기본계획에 의하고 있으며, 이에 의하면 고령사회대책은 고령사회 삶의 질 향상기반 구축(노후소득보장체계 구축, 건강·의료보장체계 구축, 노인친화적 사회기반 조성) 및 미래 성장동력 확보(고령인력 활용, 고령친화산업 육성)에 중점을 두고 있다. 그리고 지방자치단체는 이들 국가정책 및 제도에 토대하면서 노인복지법, 사회보장기본법, 사회복지사업법, 지역보건법 등에 기초하여 고령사회대책을 강구한다.

그러나 지방자치단체의 현실은 고령화관련 재정수요에 대한 체계적인 파악이 이루어지지 않아 중앙정부 보조금 및 분권교부세 등의 지원 외에 자율적으로 고령화관련 자체예산을 편성하여 관련제도간의 역할분담이 없이 재정지출이 이루어지는 등 고령화관련 정책의 효율적 추진이 곤란한 실정이다.

제4장 고령화에 따른 복지재정 전망과 중장기적 지방재정 정책구상

제1절 2020년 복지재정지출 전망

제2장에서 살펴본 바와 같이 고령화의 진전은 재정지출 측면에서 공적연금, 공적부조, 의료비 등 각종 사회보장지출을 증가시키게 되고, 재정수입 측면에서 생산가능 인구의 감소, 경제성장을 둔화 등으로 인해 조세수입과 사회보장기여금 등이 감소하여 결과적으로 재정수지를 악화시키게 된다. 이러한 재정수지의 악화에 대비하여 재정의 지속가능성을 확보하기 위하여는 향후 인구구조 변화에 따른 재정지출 요인에 대한 정확한 문제인식과 고령사회 대책관련 정책에 소요되는 예산규모와 재원조달 계획의 수립이 요구된다.

특히, 우리나라와 같이 급격한 저출산·고령화의 진행에 따른 인구구조 변화에 의한 경제·재정 문제에 대한 정책적 대응은 단기적으로는 재정문제의 심각성을 해결하기 곤란하므로 국제기구에서는 장기재정전망 보고서의 작성을 권고하고 있듯이 장기재정전망을 통해 중장기 대책을 강구하여야 할 것이다.

그런데, 우리 정부의 경우, 장기재정전망 보고서는 2006년 8월 발표된 「함께가는 희망한국 VISION 2030」이 유일한데, 전망기간이 상대적으로 짧고, 복지정책에 대한 장기적 비전만이 제시되어 저출산·고령화에 대한 재정부담과 소요재원 조달방안에 대한 구체적 계획내용과 관련한 정책방향이 없다는 문제를 안고 있다³²⁾. 그리고 정부가 발표하고 있는 5년 계획기간의 「저출산·고령사회 기본계획」이나 「정부 중기재정운용계획」은 장기적 전망이 없이 각부처의 사업을 과제별로 분류하여 단순히 제시하는 수준에 머물고 있다.

32) 박형수, “복지지출 장기추계 및 정책과제”, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문, 2010

한편, 복지지출 장기전망에 대한 선행연구로는 KDI 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제 (1)」(2003), KDI 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제 (2)」(2004), KDI 등 「인구구조 고령화의 경제사회적 파급효과와 대응과제」(2004), 한국조세연구원 「인구고령화와 재정」(2004), 한국조세연구원 「한국의 장기재정모형」(2007), IMF 「한국경제 보고서」(2007) 등이 있다. 이러한 선행연구에 의하면, 고령화 관련 재정지출에 중대한 영향을 미치는 변수로는 인구, 노인인구비율, 경제성장률, GDP, 조세부담율, 재정지출 구조 등을 들고 있다.

그러나, 국가재정운영에 있어 복지지출의 적정수준을 전망하는 것은 매우 어렵다. 이러한 점은 수평적으로 국제비교하는 것은 한계가 있고, 복지지출은 결국 조세 또는 다른 형태의 재원조달의 한계에 의해 제약된다는 점이다. 우선, 복지지출 규모의 적정성에 대한 일반적인 논리 중 하나는 국제비교이다. 이에 대해 우리나라 복지지출 자료로서 작성되는 GFS자료, 국민계정기준자료, 국가재정운용계획자료 등이 국제적인 기준과 차이가 있어 복지지출에 대한 국제비교가 어렵다는 점이다.³³⁾ 또한 복지지출은 국가별 상황에 따라 그 수준이 크게 달라질 수 있기 때문에 단순 국제비교는 한계가 있다.³⁴⁾

그리고 향후 복지지출을 증가시키는 요인으로서 인구구조의 변화와 경제·사회적 환경변화, 연금제도의 성숙 등을 들 수 있는데, 향후 고령화가 급속히 진행되고 경제상황의 변화 가능성이 큰 상황에서는 복지지출의 적정 수준을 전망하는 것이 더욱 어렵다. 가령 우리나라의 복지지출은 고령자에 대한 지출위주로 크게 증가하고 기타 분야에서는 복지지출이 낮은 수준에 머물게 할 것인가? 아니면, 고령자소득보장에 편중하여 지출이 확대하도록 되어 있는 현행 복지제도 기조를 크게 바꿀 것인가? 등 제도개선이나 개혁의 방향에 따라 달라질 것이다. 그리고 국민건강보험, 국민연금, 노인장기요양보험 등과 같은 사회보험으로 설계되어 있는 복지지출 증가는 바람직한가? 그리고, 적정 조세부담 수준은 어떻게 결정할 것인가? 등에 대한 문제도 제기된다.

33) 이들 각 자료별로 복지지출의 범위가 상이하게 설정되어 있다. 즉, GFS자료는 지방정부를 포함하지 않고 있으며, 국가재정운용계획자료도 그 범위가 중앙정부 통합재정만으로 국한되고 주택관련 지출이 포함되어 있는 등 차이를 보이고, 국민계정자료도 실제 복지수혜정도를 반영하지 못하는 한계가 있다.

34) 최준욱, “복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰”, 『재정포럼』 2006.6월호, pp.7-10.

이러한 상황에 대한 인식의 차이로 인해 선행연구들의 추정결과는 아주 상이하게 나타나고 있다.

따라서 본 연구에서는 정부나 공신력이 있는 기관이 발표한 자료와 선진국의 수준을 목표연도와 연계하여 복지재정 규모를 판단하기로 한다.

1. 인구 및 거시경제 전망

(1) 인구 추계

우리나라의 인구전망은 2006년 통계청이 공식적으로 발표한 장래인구추계 자료가 있는데, 이 자료에 의하면 우리나라 인구는 2010년 4,888만명에서 2015년 4,928만명, 2020년 49,33만명으로 추정되고 있다.³⁵⁾

■ 표 4-1. 총인구와 노인인구의 전망 ■

(단위: 천명, %)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
총인구	48,875	48,989	49,083	49,163	49,227	49,277	49,312	49,332	49,340	49,338	49,326	
노인인구	5,357	5,537	5,742	5,962	6,178	6,381	6,585	6,818	7,075	7,364	7,701	
성장률	총인구	0.26	0.23	0.19	0.16	0.13	0.1	0.07	0.04	0.02	0	-0.02
	노인인구	3.18	3.26	3.70	3.83	3.62	3.29	3.20	3.54	3.77	4.08	4.58

주: 1. 2007.5월에 작성한 시도별 장래인구 추계자료임
2. 인구성장률은 인구증가율은 전년대비 증가율임

이러한 인구구조의 변화에 의해 우리나라는 2018년에는 고령사회에 진입하여 2020년에는 노인인구 비중이 15.6%로 전망됨에 따라 노년부양비는 21.7%, 노령화 지수는 125.9%로 추정된다([표 4-2] 참조).

35) 추계인구는 상주개념으로 내국인 및 외국인을 포함하여 작성한 인구이며, 주민등록인구는 주민등록 전 산망을 이용하여 주민등록표에 등재된 내국인에 대한 인구를 전산출력하여 작성한 인구로 외국에 유학이나 취업으로 출국한 인구를 포함하고 있어 주민등록인구가 추계인구보다 많다.

▮ 표 4-2. 인구구조 변화에 의한 고령화 관련지표 전망 ▮

(단위: %)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
노인인구비중	11	11.3	11.7	12.1	12.6	12.9	13.4	13.8	14.3	14.9	15.6
노년부양비	15.0	15.5	16	16.5	17.1	17.6	18.2	18.9	19.7	20.6	21.7
노령화지수	67.7	72.4	77.6	83.2	88.9	94.8	100.7	106.6	112.5	119	125.9

주: 1. 노년부양비=(65세이상인구)/(15~64세인구)×100
 2. 노령화지수=(65세이상인구)/(0~14세인구)×100

(2) 잠재성장률

잠재성장률 등 거시경제변수에 대한 정부의 공식적인 장기전망치는 없으나 국내 외 관련기관의 발표자료에 의하면, 우리나라의 잠재성장률은 급격한 인구구조의 변화로 인해 노동시장·자산시장, 산업구조, 소비지출 구조·저축률, 소득분배 등에 변화를 가져와 2010년대 4%, 2020년대 3%미만으로 하락하는 것으로 전망하고 있다.³⁶⁾

▮ 표 4-3. 한국경제의 잠재성장률 전망 ▮

구 분	2001~2010	2011~2020
KDI(2004, 2006)	4.40%	4.21%
한국조세연구원(2006)	4.62%	4.27%
한국보건사회연구원(2006)	5.08%	
국민연금재정추계위원회(2008)	-	4.10%
희망한국 비전 2030	4.9%	4.3%
IMF(2010)	-	4~5%

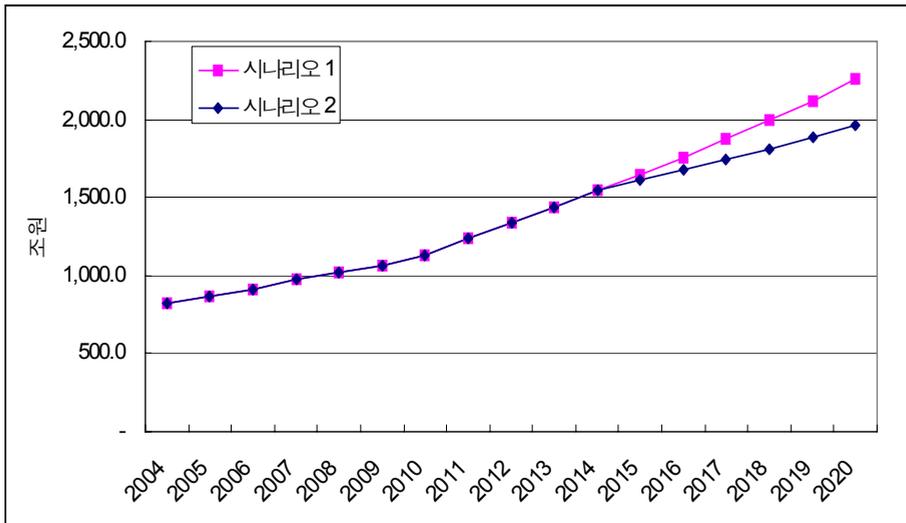
36) 공식적인 자본스톡통계가 없음에도 불구하고 여타 잠재성장률 추계결과와 큰 차이가 없으나, 취업자수·임금·금리·물가 등 복지지출 전망에서 중요한 여타 변수들에 대해서는 잠재성장률과 일관성있게 장기 전망치를 도출하는 방법에 대한 개선의 여지가 많다고 볼 수 있다.

(3) GDP 규모

정부의 재정규모나 복지재정지출 규모를 결정하는 요인으로 조세부담율, 국민부담율 등을 들 수 있는데, 이러한 적정 부담률 결정의 기준이 되는 것이 GDP라고 할 수 있다. 우리나라의 미래 GDP 규모에 대한 공식적인 통계는 없지만, 기획재정부가 수립한 「2010년 중기재정운용계획(2010~2014)」에서 추정하고 있는 GDP는 2010년 1,128조원에서 2014년 1,547.8조원으로 늘어나는 것으로 전망하고 있다.

그리고 2015~2020년 GDP 규모의 추정은 추정이전의 10년(2004-2014)간 연평균 신장율 6.5%와 한국경제의 잠재성장율 전망치 4%를 적용하여 추정하면 다음과 같다. 즉, 연평균 신장율에 의해 추정된 2020년의 GDP(시나리오 1)는 2010년의 약 2배인 2,258.5조원이나, 잠재성장율 전망에 의해 추정된 2020년의 GDP(시나리오 2)는 1.7배인 1,958.5조원으로 전망된다.

■ 그림 4-1. GDP 규모의 추이와 전망 ■



(단위: 조원)

연 도	시나리오 1	시나리오 2	비 고
2004	826.9		결산
2005	865.2		
2006	908.7		
2007	975.0		
2008	1,023.9		
2009	1,063.1		예산
2010	1,127.7		중기재정 운용계획 전망
2011	1,240.9		
2012	1,333.6		
2013	1,437.0		
2014	1,547.8		
	연평균증가율(6.5%) 적용	잠재성장율(4.0%) 적용	
2015	1,648.4	1,609.7	추정
2016	1,755.6	1,674.1	
2017	1,869.7	1,741.1	
2018	1,991.2	1,810.7	
2019	2,120.6	1,883.1	
2020	2,258.5	1,958.5	

2. 재정 및 사회복지비 규모 전망

(1) 조세부담율과 조세 규모

정부재정 규모를 결정하는 요인인 조세수입과 사회보장기여금이 경상 GDP에서 차지하는 비중인 조세부담율과 국민부담율은 선진국 특히, OECD 국가의 수준과 경제 규모를 감안하여 추정하되, 2010~2014년의 조세부담율 및 국민부담율은 2010년에 정부가 수립한 「중기재정운용계획(2010-2014)」의 전망치를 활용하고, 2020년의 조세부담율은 21.0%(제1안)과 22.0%(제2안)에 의해 산출한 조세총액을 통하여 2014~2020년 연평균증가율을 적용하여 2010~2020년 조세총액을 전망하기로 한다.

그리고 조세총액에 대한 국세와 지방세의 배분은 중기재정운용계획상 2014년 배분

비율(국세 78.9%, 지방세 21.1%)을 2015년 이후에도 동일하게 적용하여 전망하면 [그림 4-2] 및 [표 4-6], 그리고 [그림 4-3] 및 [표 4-7]과 같다.

▣ 표 4-4. 주요국의 조세부담율과 국민부담율 ▣

구 분	한국 (2009년)	미국	일본	영국	프랑스	OECD 평균
조세부담율(%)	19.7	21.7	18.0	29.5	27.4	26.7
국민부담율(%)	25.6	28.3	28.3	36.1	43.5	35.8

자료: OECD Revenue Statistics(2009), 기획재정부 중기재정운용계획(2010)

▣ 표 4-5. 조세부담율과 국민부담율의 전망 ▣

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2020		
						제1안	제2안	
조세부담율(%)	19.3	19.3	19.5	19.6	19.8	21.0	22.0	
국민부담율(%)	25.0	25.2	25.5	25.7	26.1	28.0		
비 고	중기재정운용계획 전망						추정	

자료: 기획재정부, 「중기재정운용계획(2010-2014)」, 2010

▣ 그림 4-2. 조세부담율과 조세총액의 전망(제1안) ▣

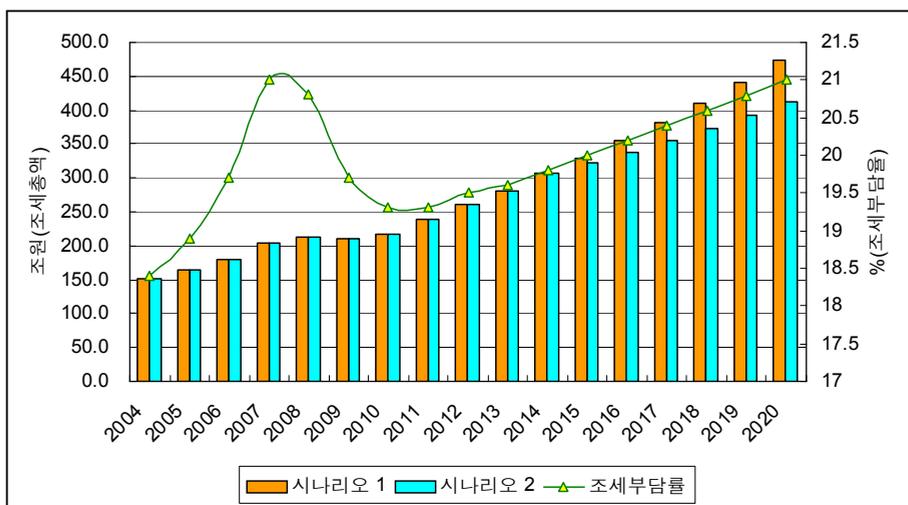
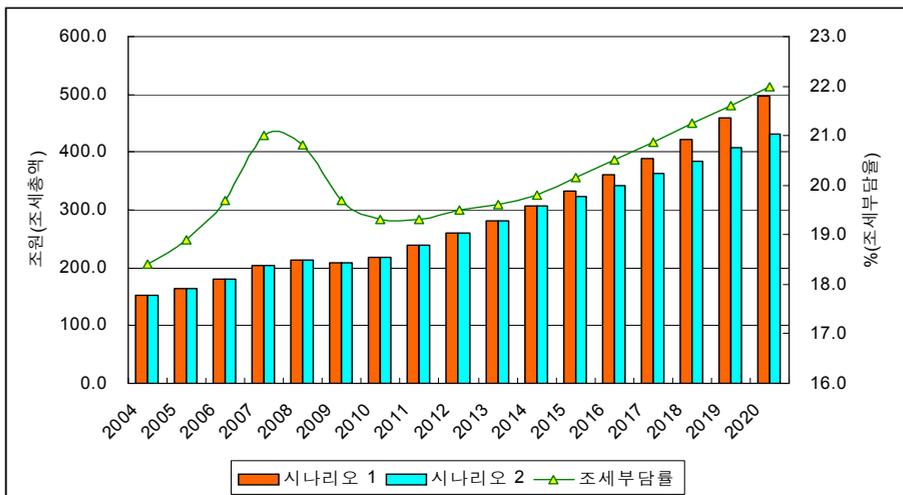


표 4-6. 조세부담율과 조세총액의 전망(제1안)

구 분	조세부담율	시나리오 1			시나리오 2		
		조세총액	국세	지방세	조세총액	국세	지방세
2004	18.4	152.0	117.8	34.2	152.0	117.8	34.2
2005	18.9	163.4	127.5	36.0	163.4	127.5	36.0
2006	19.7	179.3	138.0	41.3	179.3	138.0	41.3
2007	21.0	205.0	161.5	43.5	205.0	161.5	43.5
2008	20.8	213.0	167.0	46.0	213.0	167.0	46.0
2009	19.7	209.5	164.5	45.0	209.5	164.5	45.0
2010	19.3	218.0	170.5	47.6	218.0	170.5	47.6
2011	19.3	239.5	187.8	51.7	239.5	187.8	51.7
2012	19.5	260.1	204.2	55.9	260.1	204.2	55.9
2013	19.6	281.6	221.1	60.5	281.6	221.1	60.5
2014	19.8	306.5	241.7	64.8	306.5	241.7	64.8
2015	20.0	329.6	259.9	69.7	321.9	253.8	68.0
2016	20.2	354.5	279.6	74.9	338.0	266.6	71.4
2017	20.4	381.2	300.7	80.6	355.0	280.0	75.0
2018	20.6	410.0	323.4	86.7	372.9	294.1	78.8
2019	20.8	441.0	347.8	93.2	391.6	308.8	82.8
2020	21.0	474.3	374.0	100.2	411.3	324.4	86.9

그림 4-3. 조세부담율과 조세총액의 전망(제2안)



■ 표 4-7. 조세부담율과 조세총액의 전망(제2안) ■

연 도	조세부담률	시나리오 1			시나리오 2		
		조세총액	국세	지방세	조세총액	국세	지방세
2004	18.4	152.0	117.8	34.2	152.0	117.8	34.2
2005	18.9	163.4	127.5	36.0	163.4	127.5	36.0
2006	19.7	179.3	138.0	41.3	179.3	138.0	41.3
2007	21.0	205.0	161.5	43.5	205.0	161.5	43.5
2008	20.8	213.0	167.0	46.0	213.0	167.0	46.0
2009	19.7	209.5	164.5	45.0	209.5	164.5	45.0
2010	19.3	218.0	170.5	47.6	218.0	170.5	47.6
2011	19.3	239.5	187.8	51.7	239.5	187.8	51.7
2012	19.5	260.1	204.2	55.9	260.1	204.2	55.9
2013	19.6	281.6	221.1	60.5	281.6	221.1	60.5
2014	19.8	306.5	241.7	64.8	306.5	241.7	64.8
2015	20.2	332.2	262.0	70.2	324.4	255.8	68.5
2016	20.5	360.0	283.9	76.1	343.3	270.8	72.6
2017	20.9	390.2	307.8	82.5	363.4	286.6	76.8
2018	21.2	422.9	333.6	89.4	384.6	303.3	81.3
2019	21.6	458.4	361.5	96.9	407.1	321.1	86.0
2020	22.0	496.9	391.9	105.0	430.9	339.8	91.1

(2) 재정규모와 사회복지비 규모

사회복지비의 경우는 사회복지비에 영향을 미치는 변수(인구노령화율 등)와 재정규모 등을 고려하여야 하는데, 선행연구에서 제시하고 있는 GDP 대비 사회복지 지출 수준은 [표 4-8]과 같다.

■ 표 4-8. 선행연구와 사회복지 지출규모 전망 ■

구 분	복지지출 규모 (GDP대비, %)			2010년 대비 증감(GDP대비, %)	
	2010년 (예산)	2020년 (전망)	2030년 (전망)	2020년 (전망)	2030년 (전망)
KD(2000)	7.2	14.5	20.6	7.3	13.4
KD(2005)		12.9	17.5	5.7	10.3
조세연(2004, 하한)		12.0	17.0	4.8	9.8
조세연(2004, 상한)		13.2	20.1	6.0	12.9
VISION2030(2005)		13.3	16.6	6.1	9.4
IMF(2007)		11.8	13.6	4.6	6.4
조세연모형(2006)		10.7	13.5	3.5	6.3
조세연모형(2007)		11.2	13.6	4.0	6.4
조세연모형(2009)		12.0	15.2	4.8	8.0
조세연모형(2010)		13.2	17.6	6.0	10.4

그러나 본 연구에서는 정부의 「중기재정운용계획(2010~2014)」에서 제시하고 있는 2010~2014년의 사회복지비 규모의 전망치와 선행연구들에서 바람직한 수준으로 제시하고 있는 GDP 대비 비중(2020년 12%)을 통해 산출한 2020년 사회복지비 규모를 기준으로 연평균 증가율을 적용하여 2011~2020년 사회복지비 규모를 추정하면 [표 4-9]에서 보듯이 2020년에는 271조원(시나리오 1), 235조원(시나리오 2)으로 전망된다.

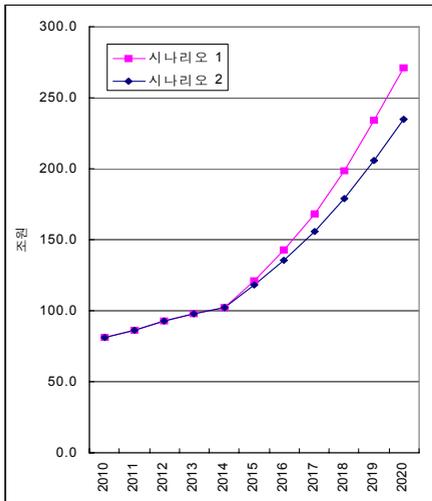
그리고 노인복지비 규모는 2010년 현재 GDP와 대비하여 0.5% 수준이므로 2020년 0.75%, 2030년 1% 수준을 제시하는 선행연구의 결과를 수용하여 2010~2020년의 연평균 증가율을 적용하여 추정하면 [표 4-9]에서 보듯이 2020년에 16.9조원(시나리오 1), 14.7조원(시나리오 2)으로 전망된다.

표 4-9. 사회복지비와 노인복지지 규모 추이와 전망

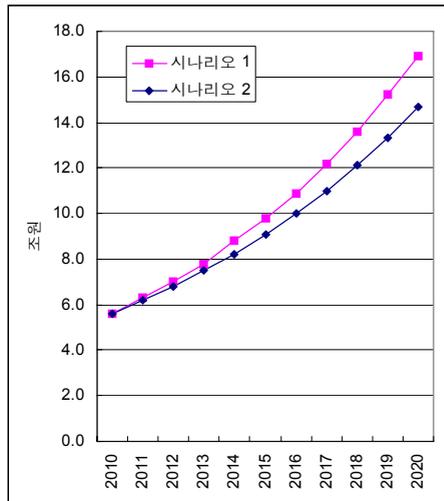
(단위: 조원)

연 도	사회복지비 규모		노인복지비 규모		비 고
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 1	시나리오 2	
2004	44.1				결산
2005	51.9				
2006	56.0				
2007	61.4				
2008	67.6				
2009	74.6				예산
2010	81.2		5.6	5.6	중기재정 운용계획 전망
2011	86.2		6.3	6.2	
2012	92.8		7.0	6.8	
2013	98.1		7.8	7.5	
2014	102.4		8.8	8.2	
2015	120.8	117.8	9.8	9.1	추정
2016	142.6	135.4	10.9	10.0	
2017	168.2	155.7	12.2	11.0	
2018	198.5	179.1	13.6	12.1	
2019	234.3	206.0	15.2	13.3	
2020	271.0	235.0	16.9	14.7	

〈사회복지비 전망〉



〈노인복지비 전망〉



제2절 고령사회정책과 복지재정분담의 원칙과 기준

1. 고령사회정책의 범위설정 및 실시체계 선택

고령사회정책은 노인복지정책과는 상이한 것으로 고령사회에 대비한 사회정책으로 접근할 필요가 있다. 즉, 협의의 개념인 노인복지정책인 노인의 복지, 보건의료, 노동 및 고용에 국한하기 보다는 고령사회에 대한 교육, 금융, 산업, 건설 등을 포함하는 광의의 개념으로 접근하는 것이 바람직하다.³⁷⁾

따라서 정부가 수립한 저출산·고령사회기본계획 중 고령사회대책을 중심으로 접근하되, 동 계획이 현실적 제약(정부간 재정분담 등)에 의해 고령사회대책이 강구된 점을 감안하여 고령사회정책의 범주를 저출산대책, 노인장기요양보험, 국민연금 및 국민건강보험의 개편 등의 문제와 연계하여 검토할 필요가 있다.

저출산·고령사회기본법(2005.5.18 제정) 제11조~제19조에서 규정하고 있는 고령사회정책의 범위에는 ① 고용과 소득보장, ② 건강증진과 의료서비스제공, ③ 생활환경과 안전보장, ④ 여가문화 및 사회활동의 장려, ⑤ 평생교육과 정보화, ⑥ 취약계층 노인 배려, ⑦ 가족관계와 세대간 이해증진, ⑧ 경제·산업구조 및 노동환경 변화에 부응, ⑨ 고령친화적 산업의 육성 등으로 되어 있다. 그리고 노인복지법에서 규정하고 있는 노인복지의 주된 내용은 [표 4-10]과 같다.

37) 김승권(2006. 7), “고령사회정책의 범주에 관한 논의” (미발표자료), p. 1

표 4-10. 노인복지법에 의한 노인복지의 범위

구 분	내 용	비 고
노인복지 상담원	시·군·구에 노인복지상담원을 둠	제7조
노인전용 주거시설	국가 또는 지방자치단체 지원	제8조
보건·복지 조치	노인사회참여지원(국가 또는 자치단체지원) 지역봉사지도원 위촉(국가 또는 자치단체) 생업지원(국가 또는 지방자치단체) 경로우대(국가 또는 지방자치단체) 건강진단과 보건교육(국가 또는 자치단체) 치매관리사업(국가 또는 지방자치단체) 노인재활요양사업(국가 또는 자치단체)	제23조- 제30조
노인복지 시설의 설치운영	노인주거복지시설(양로시설, 실비양로시설, 유료양로시설, 실비노인복지주 택, 유료노인복지주택) 노인의료복지시설(노인요양시설, 실비노인요양시설, 유료노인요양시설, 노인 전문요양시설, 유료노인전문요양시설, 노인전문병원) 노인여가복지시설(노인복지회관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소) 재가노인복지시설(가정봉사원파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설) 노인보호전문기관	제31조- 제39조

그리고 고령사회 복지의 실시체제를 둘러싼 정책선택과 제도설계에 있어서는 중앙 정부에 권한과 재원을 집중시키는 중앙집권적인 제도를 채택할 것인가, 아니면 지방 자치단체(지방정부)로 권한과 재원을 분산시키는 지방분권적 제도를 채택하는가의 문 제에 대한 신중한 검토가 요구된다.

중앙집권적인 실시체제의 장점은 정부의 책임에 있어서 거주지역에 관계없이 동일 한 방법과 기준에 의해 사회복지 수요의 충족이 이루어질 수 있고, 국가책임의 명확 화와 지역간의 평등이 어느 정도 확보가 가능하며, 적절한 사회복지서비스의 제공이 나 규제의 방법에 대한 지식·정보가 중앙정부에 집적이 가능하다는 점이다. 그러나 지방분권적인 실시체제의 장점으로는 각 지역의 사회복지 수요의 특징, 활용 가능한 인적·물적자원의 상황, 주민의식이나 생활관습의 특징 등을 고려하여 각 지역의 실

정에 부응한 방법으로 사회복지 서비스의 제공이 이루어질 수 있다. 그리고 지방분권적 실시체제가 사회복지의 정책결정이나 실시과정에서 주민참가를 반드시 확대시킨다고는 볼 수 없지만, 지역단위에서 설계할 수 있는 사회복지 서비스의 네트워크 모형의 구축이 이루어지게 되면 지방분권적 체제 쪽이 주민이나 지역복지단체의 참가 확대와 밀접한 관계를 맺게 된다는 점이다.

일본의 사례를 보면, 사회복지분야에 있어서 지방자치단체의 행정능력이 향상되고 사회복지정책의 기초가 시설복지중심주의에서 재가복지중심주의로 변화하고, 지역복지 추진이 국가적 과제로 제기됨에 따라 사회복지의 실시주체의 지방분권화가 정책 과제로 추진되었다. 그리고 1980년대 중반이후 사회복지의 재원과 권한을 중앙정부로부터 지방자치단체로, 광역(도도부현)에서 기초(시정촌)자치단체로 이양하는 것을 목적으로 하는 일련의 제도개혁이 실시된 바가 있다. 특히, 1990년대에 들어서면서부터 사회복지의 실시체제를 시정촌(기초자치단체)으로 일원화한다는 의미에서의 ‘시정촌주의’가 사회복지정책의 기본원칙으로 채택하고 있다.

따라서 고령사회정책에 따른 재정분담 구조의 개편을 위해 분권형사회에 있어서 지역복지정부로서의 지방자치단체의 재정운용체계 재설계시에 고령사회정책의 실시체계를 집권형 보다는 분권형적 시각에서 접근하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우, 사회복지사업법(2003년 개정)에 의거하여 지역복지계획의 수립이 법제화됨에 따라 기초자치단체는 지역사회복지계획을 수립하여 실행하고 광역자치단체장은 해당 기초자치단체의 지역사회복지계획의 수행결과를 평가하도록 되어 있다. 또한 많은 선행연구³⁸⁾에서도 사회복지서비스의 지역중심성을 감안하여 지역적 특성을 반영한 사회복지서비스 정책이 강구되어야 하는 점을 강조하고 있다.

2. 고령사회 복지재정의 분담원칙과 기준

고령사회정책에 의거하여 정부간 고령화기능 조정(지방이양 및 조정)에 따른 중앙

38) 특히, 지역복지계획 수립과 실행의 중심이 되는 기초자치단체를 중심으로 고령사회의 노인복지서비스에 대한 분석이 이루어지고 있다(정경희 외, 「지역별 노인복지 현황과 정책과제」, 한국보건사회연구원, 2003 참조).

정부의 보통교부세(사회복지비 수요), 분권교부세, 국고보조금 및 지방자치단체의 자체 사회복지비(예산, 기금 등)간 역할의 재분담이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 전국적 최저기준 확충과 지역적 특성반영, 재원투입의 우선순위, 성과목표의 불확실성과 모호성, 대인적 서비스 전달의 직접성, 기존 운영제도의 보완성 등과 같은 사항이 고려되어야 한다.

또한, 정부간 재정분담의 원칙은 당해 정부가 수행하는 기능과 연계되어 있다. 따라서 정부간 재정분담의 원칙과 기준은 정부 간에 합리적이고 효율적인 기능배분을 토대로 파악할 수 있다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체간의 사회복지정책의 기능배분 원칙으로는 효율성의 정도, 공공재로서의 성격, 정책의 영향을 받는 지역의 범위, 주민선택의 통일성과 다양성, 외부효과의 유무, 업무의 성격이 기획성과 집행적 성격 중 어떤 측면이 강한가에 대한 검토, 업무 성격의 전문성 정도 등이 고려되어 마련되어야 할 것이다.³⁹⁾ 이러한 맥락에서 볼 때, 사회복지정책과 관련한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 분담은 지역별 차별화가 바람직하지 않는 기능은 중앙정부가, 지역별 차별화가 바람직한 기능은 지방자치단체가 책임지도록 하여야 할 것이다.

그리고 이재원외(2003)는 사회복지 분야의 국고보조사업을 대상으로 정치·행정적 측면(주민참여와 통제, 지방자치단체의 역량과 의지, 절차간소화와 효율), 재정·경제적 측면(외부성, 지역간 서비스경쟁, 규모경제), 사회복지정책적 측면(보편성, 정책단계와 규모추이, 행정과 성과 책임)에서 지방이양의 효과를 분석하여 지방이양, 포괄보조, 통합·개별보조의 방안을 제안하고 있다. 한편, 참여정부가 정부혁신 차원에서 지방분권을 위한 국가사무의 지방이양과 관련하여 제시한 원칙과 기준으로는 [표 4-11]과 같은 사항을 들 수 있다.

39) 박병현, “중앙정부와 지방정부의 복지정책과제”, 한국사회복지정책학회 춘계학술대회 논문집 2003: pp. 30~47

표 4-11. 국가사무의 지방이양을 위한 적용기준

구분	기준	주요 내용
원칙	보충성 원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 주민이 참여하여 공공서비스 전달과정을 통제하는 것이 바람직한 기능 · 지역간 선의의 경쟁에 따라 다양한 공공서비스가 창출될 수 있는 기능 · 중앙정부의 역할은 자치단체 기능의 보완에 한정
	포괄적 지원 원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 보조금은 가급적 포괄보조 방식으로 지원 · 소액분산투자, 지방비부담과 사후정산 등에 따른 비효율 및 낭비요인 최소화
	자기책임원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정운영에 대한 책임성 확보 및 성과관리 강화
기준	사무의 성격	<ul style="list-style-type: none"> · 성격상 명백하게 지방사무인 경우(지방문화재 보수정비 등) · 반복적 집행성격 사무(지역평생교육센터, 장애인체육관 운영 등) · 단순한 지방재원보전 성격의 사무(이차보전사업 등)
	국가정책과의 연계	<ul style="list-style-type: none"> · 국가적으로 꼭 필요한 사업(여권발급, 국가안전관리시스템 등) · 중앙정부의 정책수립과 밀접하게 연계되는 사무(농업구조조정, 국민기초생활보장 등)
	집행의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> · 국고보조의 실익이 거의 없는 소액보조사업(지역단위 소규모 문화관광 축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등)

이상에서 제시한 고려사항을 종합적으로 감안하여 고령사회복지 정책의 원칙과 사회복지재정의 분담기준을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 고유사무 또는 중앙정부로부터 지방으로 이양되는 기능의 행정관리 및 서비스 성과에 대해서는 자치단체 스스로의 자기 책임이 명확히 설정되어야 한다. 이를 위해 지방에서는 내부적으로 성과책임을 부담할 수 있는 책임에 부응하는 역량 강화를 위해 전략기획, 성과평가, 성과관리 등의 서비스관리 제도를 체계적으로 정비해야 한다는 자기책임성의 원칙을 적용할 수 있는 사회복지사업 즉, 중앙기능의 지방이양(분권교부세 사업 포함) 또는 기존 장려적 보조금 성격의 사업 및 자체사업에 대한 재원은 보통교부세의 사회복지비(기준재정수요)에 반영한다. 따라서 단기적으로 현행 분권교부세의 규모(내국세의 0.94%)를 수요 증가분을 반영한 수준으로 법정률을 인상한 후 2015년 이후 보통교부세로 흡수한다.

둘째, 일반적으로 중앙정부의 행정기능이 지방으로 이양될 때에는 중·대 사무를

중심으로 이양되어 실제로 이양된 사무들이 지방자치단체에서 완결적으로 수행될 수 있어야 하고, 관련 소요 재원도 포괄적으로 이양되어 지방세나 지방교부세와 같이 자치단체가 자주적으로 활용할 수 있는 포괄적인 일반재원이어야 한다는 포괄이양의 원칙을 적용할 수 있는 사회복지사업 즉, 중앙과 지방의 공동부담 성격의 고령사회의 정책사업에 대한 재원은 새로운 시스템의 사회복지분야 포괄보조금(categorical block grant)을 신설하여 조달하도록 한다.

셋째, 보조금 행정의 과정(활동)을 보다 결과지향적인 성과제고를 위해서는 분권화된 행정체제를 갖출 필요가 있다. 따라서 전략기획과 집행과정에서 재량확대, 구체적 성과와 구체적 책임 및 정부간 성과계약방식의 적용 등을 통해 분권적 시스템이 작동하도록 하는 결과지향적 원칙을 적용할 수 있는 사회복지사업 즉, 중앙담당 사업에 대한 재원은 기존의 국고보조사업을 통해 조달하되, 가능한 영세보조금은 통합하여 중앙정부의 성과평가가 용이하도록 한다.

제3절 고령사회 복지재정운용체계의 개편



1. 개편의 기본방향

앞에서 살펴본 재정분담 원칙과 기준에 입각하여 설정된 정부간 기능조정에 따른 지방교부세 및 보조금 재원 배분방식은 다음과 같이 재설계할 필요가 있다. 즉, [표 4-12]에서 기능이양 또는 기존 장려적 보조금 성격의 사업과 재원은 이미 기능 이양된 분권교부세 사업을 포함하여 보통교부세 사업으로 전환한다. 그리고 중앙·지방간 공동부담 성격의 사업과 재원은 포괄교부금 사업으로 전환하며, 중앙정부 담당사업과 재원은 통합·개별보조금 방식으로 활용하고 성과계약 및 평가가 병행되도록 개편하는 것이 필요하다.

표 4-12. 사회복지 관련 재정분담구조 개편의 기본방향

구 분	보통교부세 개편	포괄보조금 신설	국고보조금제도 개선	
	지방이양 및 신수요반영	포괄보조	통합보조	개별보조
개편방향	정부간 기능 분담의 재설계		행·재정 관리의 효율성 제고	
재원성격	기능과 재원의 완전이양	기능의 공유 재원의 포괄이양	중앙중심 기능 중앙중심 재원	집권방식 유지 집행재량 확대
재정운용	지방의 자주적 운용	포괄분야 범위 내에서 자율운영	신청 절차간소화 영세보조통합운영 사업간 전용확대	불용액 인정 실질적 신청주의 보조율의 합리화
성과책임	지방자치단체	중앙·지방 공유	중앙정부	
	자체 성과평가	중앙성과관리 정부간 성과계약 의무적 지출규정	중앙의 표준 지침관리 지방의 집행(전달)과정 책임	
수혜성격	자치 서비스	국민의 권리 자치 서비스	국민의 권리	

출처: 이재원의, 2003. '복지분야 보조금제도의 개선방안'(한국행정학회).

2. 지방이양: 보통교부세에 반영하여 지방의 자주재원 사업으로 전환

사회복지 부문에서 지방자치단체의 역할 혹은 책임분담 관계를 명확히 설정하기 위해서는 자기책임성의 원칙을 적용하여 지방교부세의 기준재정수요에 사회복지관련 항목들을 추가하여 공식화하는 방안이 필요하다. 이 경우 적정 수준의 관련 재원을 지방의 자주재원 혹은 일반재원(예: 보통교부세 등)으로 전환하고 해당 사업의 기능을 지방의 업무로 전환한다. 따라서 지방교부세의 틀 내에서 분리·운영되고 있는 현행 분권교부세는 정부방침에 의해 2015년에 보통교부세로 흡수된다.

이와 같이 지방교부세가 국가적 최저수준의 필수적 사회복지서비스의 재원으로서 기능을 하게 될 때, 사회복지서비스에 대한 성과책임은 대부분 지방자치단체에 귀속되며, 지방의회와 지역사회는 성과관리를 위한 거버넌스를 구축해야 한다. 그리고 중앙정부는 사후적인 성과정보 관리 및 서비스정보에 대한 홍보와 지방간 네트워킹 역할을 수행하게 된다.

(1) 중앙정부 기능의 지방이양과 보조금의 정비

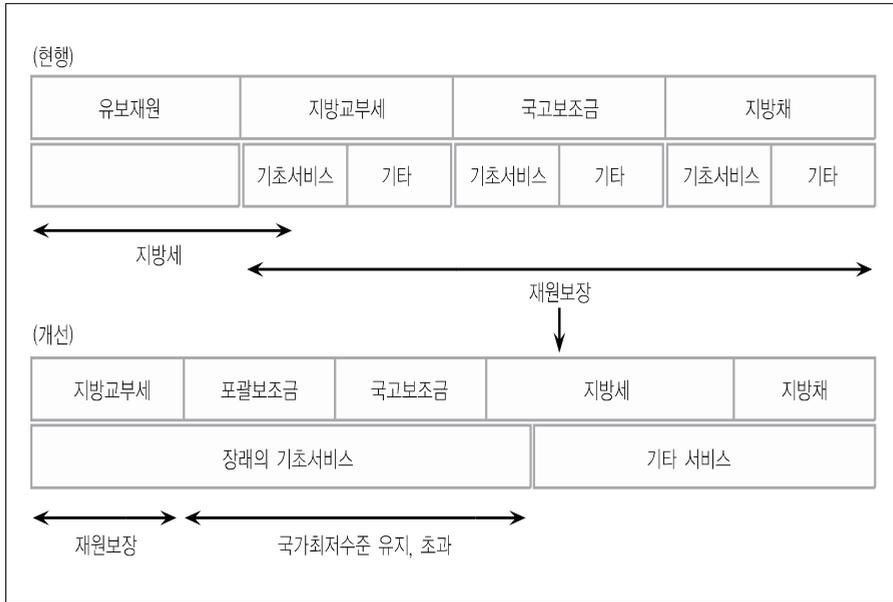
중앙과 지방간의 기능배분과 자원배분의 틀을 지방분권화에 부응할 수 있도록 재정립하여야 하는 동시에 재정분권화를 실질적으로 구현할 수 있도록 국고보조금 제도를 개편하되, 동시에 [그림 4.4]와 같이 조세제도, 이전재정제도, 지방채제도와 연계방안을 강구하여 국가적 최저수준의 사회복지를 구현할 수 있는 자원보장이 가능하도록 한다.

이는 지방의 책임성 강화를 위해 일반재원을 통한 행정서비스의 제공을 확대하는 것으로 명백히 국가사무가 아닌 국고보조사업의 경우 원칙적으로 지방이양⁴⁰⁾을 추진하여야 한다. 이와 같이 중앙정부의 행정기능이 지방으로 이양될 때에는 중·대 사무를 중심으로 이양되어 실제로 이양된 사무들이 자치단체에서 완결적으로 수행될 수 있어야 한다.⁴¹⁾ 그리고 중앙정부의 기능을 포괄적으로 지방에 이양할 때에는 미래의 재정수요를 감안한 관련 소요 재원도 포괄적으로 이양되어야 한다. 즉, 지방세나 지방교부세와 같이 자치단체가 자주적으로 활용할 수 있는 포괄적인 일반재원으로 이양되어야 한다.

40) 실질적 재정분권을 뒷받침할 수 있도록 중앙정부의 기능조정 및 지방이양을 위한 핵심수단으로 국고보조금 정비방안을 활용하여 지방이양의 대상이 되거나 장려적 성격의 국고보조사업의 국고보조금을 지방재정의 자주재원화한다. 이를 위해 국고보조금사업을 근거법령, 사무성격 등에 따라 순수 국가사무, 집행적 성격의 국가사무, 지자체 이해관계가 복합된 사무, 지자체 고유사무 등으로 구분할 필요가 있다.

41) 각종 행정기능의 이양방식이 단순한 세부 행정업무를 지방에 위탁하여 지방정부의 대행에 그칠 경우 지방에서는 행정업무량만 증대되고 실제 주도적인 정책기획 및 관리 기능을 수행할 수 없다.

그림 4-4. 사회복지 자원과 세입제도의 역할



이와 같이 국고보조금을 일반재원화하는 방안으로는 지방교부세제도를 활용하는 방안과 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방안을 고려할 수 있다. 여기서 전자는 행정기능이양과 관련된 국고보조금의 경우, 보통교부세제도의 기준재정수요 산정과정에서 지역단위의 다양한 현행 국고보조사업 중 일반재원화의 대상이 되는 보조사업관련 재정수요를 충분히 반영할 수 있도록 측정방법을 개선하는 방안이다. 예컨대, 사회복지 기능에서 지방자치단체의 책임영역을 확대시킬 수 있도록 기준재정수요를 산정할 때 현행 기준재정수요 측정항목 가운데 사회복지 관련부문인 일반사회복지비(인구수 기준), 생활보장비(대상자수 기준), 노인복지비(노령인구수), 영유아·청소년복지비(영유아·청소년수), 보건비(인구수 기준)의 항목이 차지하는 비중을 높이는 측정단위와 단위비용을 재설계하여 지방교부세의 사회복지비의 비중을 획기적으로 제고하는 것이다.⁴²⁾ 이에 반해 후자는 2010년에 도입된 지방소비세와 지방소득세의 세수확충을 위

42) 즉, 측정항목을 인구수 기준이 아닌 노인인구, 장애인수, 복지시설 수용인원과 적정규모 등과 같이 복지

해 세원을 추가이양하는 방안⁴³⁾이다.

따라서 포괄적으로 행정기능의 지방이양과 병행하여 재원이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하다. 그리고 자율적인 내부관리 및 통제 메커니즘이 구축되어 이양되는 기능의 행정관리 및 서비스 성과에 대해서는 지방자치단체 스스로의 자기 책임이 명확히 설정되어야 한다. 즉, 지방에서는 내부적으로 성과책임을 부담할 수 있는 책임에 부응하는 역량 강화를 위해 전략 기획, 성과평가, 성과관리 등의 서비스 관리 제도들을 체계적으로 정비하여야 한다.

이와 함께 지방 이양의 논리에 부합되는 기능들은 일괄적으로 모두 지방으로 이양되어야 하며, 지방자치단체의 주관적 판단과 선호에 따른 선별적인 이양 요구에 대해서는 경계할 필요가 있다. 왜냐 하면, 지방자치단체는 재정적 혹은 조직 및 인력관리 측면에서 편익(재정수입 확대, 인력확대 등)이 있는 기능만 이양받기를 희망하고 잠재적으로 불리한 기능들은 이양을 거부하려는 경향이 있기 때문이다. 따라서 지방의 선호 뿐 아니라 서비스의 특성상 지방 이양이 보편적인 경우에는 포괄적으로 지방의 책임으로 업무와 성과관리가 이양되고 예상되는 애로 사항에 대해서는 적극적으로 대안을 모색하여야 한다.

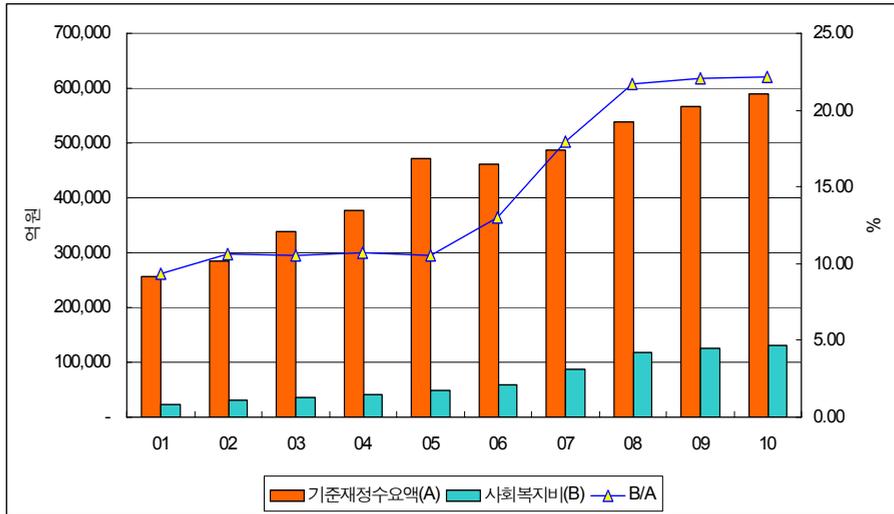
(2) 지방교부세제도의 개편: 사회복지부문의 재정수요 반영 확대

보통교부세 산정시 사회복지비의 기준재정수요액은 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아·청소년비, 장애인복지비, 일반사회복지비의 5개 측정항목으로 구분하여 각각 국민기초생활보장수급자수, 노령인구수, 영유아·청소년수, 장애인등록자수, 인구수를 기준으로 산정하고 있다. [그림 4-5]에서 보듯이 사회복지(보장)비가 전체 기준재정수요액에서 점하는 비중은 '01년 9.34%(2조 3,907억원) → '05년 10.56%(4조 9,825억원) → '10년 22.2%(13조 680억원)으로 최근 급증하는 추세를 보이고 있다.

대상자 중심으로 세분화하여 지방자치단체의 실제 복지재정수요를 정확히 반영한다.

43) 이에 대한 구체적인 내용은 김대영(「지방소비세 도입방안」, 한국지방행정연구원, 2003), 이상용·라휘문(“국세와 지방세의 합리적 재배분방안”, 「지방행정연구」 제17권 제1호, 한국지방행정연구원, 2003)을 참조

그림 4-5. 사회복지비 기준재정수요의 규모와 비중 추이



자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도

그러나, 2010년 보통교부세 기초수요 산정시 이들 사회복지비가 기준재정수요액에 차지하는 비중은 22.2%이고, 광역자치단체 보다 기초자치단체, 그리고 도시자치단체 보다 농촌자치단체의 비중이 낮으며, 재정기반이 취약한 자치단체에 대한 사회복지관련 비중이 낮게 반영되고 있다([표 4-13] 참조). 이로 인해 급증하는 고령사회 복지 수요의 충족에는 아주 미흡하여 분권교부세 복지사업에 따른 지방비부담을 가중시키고 있다.

표 4-13. 자치단체 유형별 사회복지비 기준재정수요

(단위: 억원, %)

구 분	합 계	특별·광역시	도	시	군
기준재정수요액(A)	588,625	189,398	85,025	197,238	116,964
사회복지수요(B)	계	130,680	53,141	20,000	40,838
	기초생활보장	24,729	11,235	6,151	4,991
	노인복지	30,739	12,045	3,247	9,876

(계 속)

구 분		합 계	특별·광역시	도	시	군
사회복지 수요(B)	영유아·청소년복지	45,779	17,816	6,490	16,468	5,005
	장애인복지	11,894	5,123	1,939	3,435	1,397
	일반사회복지	17,539	6,922	2,173	6,068	2,376
B/A(%)		22.20	28.06	23.52	20.70	14.28

주: 자치구 재정수요는 특별·광역시 재정수요에 포함

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 2010

그러므로 중앙정부의 기능이양과 분권교부세 사업의 흡수를 통해 사회복지부문에 서 지방정부의 역할과 책임 영역을 확대시킬 수 있도록 기준재정수요액을 산정할 때 현행 5가지 항목(기초생활보장, 노인복지, 영유아·청소년복지, 장애인복지, 일반사회 복지)외에 제3장 제2절에서 살펴 본 신수요 항목⁴⁴⁾을 포함시키고 현재의 비중보다 크게 높아질 수 있도록 측정단위와 단위비용을 재설계하도록 한다. 즉, 지방교부세에 서 사회복지비의 비중을 상향 조정하는 것이다. 따라서 지방이양 대상 보조사업의 예산규모에 대응할 수 있게 지방교부세를 증액할 경우, 새롭게 부여되는 지방자치단체 의 역할에 상응하는 만큼 사회복지비의 몫을 증가시켜야 할 것이다.

그리고 지방이양 대상사업의 특성을 고려할 경우, 보통교부세(기준재정수요액) 측 정항목을 기존 「노령인구수」, 「영유아·청소년수」, 「장애인등록지수」, 「인구수」, 「국 민기초생활보장 수급권자수」이외에 「복지시설 종사자수」, 「복지시설수 혹은 규모」등 으로 세분화시켜 지방의 실제 사회복지 재정수요가 충분히 반영될 수 있도록 구상하 여야 한다.

44) 특히, 노인복지 분야의 신수요는 2008년에 도입된 노인장기요양보험 사업을 지원하기 위한 지방자치 단체의 노인요양예방사업을 들 수 있다. 이들 사업은 건강예방사업, 특정고령자실태파악, 건강체조 및 식생활개선, 골절예방사업, 대기자예방사업, 예방간호관리사업, 특정고령자대상 노인요양예방사업 등 주 민밀착형 노인요양예방서비스와 관련된 사업이다.

3. 사회복지 포괄보조금제도의 도입·운동

(1) 포괄보조금의 기본내용

사회복지 분야 정부정책의 대부분은 중앙정부 차원에서 개발·결정되고 지방자치 단체를 통해 주민들에게 전달되는 하향적 체계에 의해 추진되고 있다. 이로 인해 중앙정부 중심의 표준화된 정부계획은 투입중심의 정책을 개발하는 데는 유용하지만, 실제 현장에서 실천되어 기대한 정책효과로서의 정책성과를 달성하기란 용이하지 않다. 이는 중앙정부와 지방자치단체간의 행정 기능배분은 대부분의 주요 정책결정 및 자원배분기능을 중앙정부의 각 부처가 행사하고 있고, 보조금 지급 등에서 엄격하게 용도를 지정하여 지방자치단체의 재량권을 억제하고 있으며, 광역자치단체는 중앙정부의 지시를 전달하고, 기초자치단체의 업무실적을 중앙정부에 보고하는 연락기능을 수행하는 정도에 그치기 때문이다. 특히, 현장 혹은 성과중심의 정부계획을 수립하는 과정에서 지방의 역할이 중요하게 부각될 수 밖에 없는데, 지방단위에서 유익한 정부계획들이 수립·집행되기 위해서는 우선적으로 재정체계에 대한 재구축 작업이 필수적이다. 비록 행정적으로 계획수립과정에서 지방의 자율성과 적극적인 참여를 유도할 수 있다고 하더라도 실제 정책을 뒷받침하는 재원이 국고보조금 중심으로 형성되어 있을 경우 결산 및 감사 등의 이유로 중앙정부의 계획을 그대로 수용할 수밖에 없다.

따라서 지방자치단체로 하여금 자율성을 부여하면서 적극적으로 정부계획을 추진할 수 있도록 유도하기 위해서는 현재 사업단위별로 세분화되어 있는 국고보조사업의 상당부분을 정비하면서 부문별로 포괄지원하거나 별도의 포괄보조 장치를 마련하는 것이 시급하다. 이를 위하여 대상사업으로 선정된 포괄보조금의 분야별로 이들 사업의 프로그램이 제시되어 기존의 국고보조사업과의 차별화(기능과 특성)가 이루어지도록 하되, 이 경우 폐지 또는 금지의 사업을 명확히 설정하여야 한다. 그리고 동일 프로그램내의 보조사업간 할당된 재원을 전용할 수 있는 재량권을 확대하여 현장 중심의 탄력적인 재정 운영체제를 구축하여야 한다. 특히, 연도말 과다집행에 따른 재정낭비나 집행잔액의 반납에 따른 행정력 손실을 최소화하기 위해 배정된 보조금의

집행잔액에 대한 전액 국고귀속 보다는 연도말 불용액의 상당부분, 또는 최소한 사업 집행에서의 효율성이 인정되는 만큼은 해당 기초자치단체의 보유분으로 인정하도록 한다.

또한 포괄보조금의 복지사업에 대하여는 중앙정부와 지방자치단체 간에 3~5년 단위의 계약을 체결하여 사업을 추진하되, 계약기간이 종료된 사업에 대해서는 엄격한 성과평가가 이루어지도록 한다. 이러한 방식이 제대로 운영되기 위해서는 중앙정부는 계약기간 중 소요예산을 추정하고 재원을 확보해야 하며, 지방자치단체 또한 지방비 부담분을 예산으로 확보해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 2004년에 폐지된 지방양여금 또는 미국의 저소득층 지원을 위한 포괄보조금인 TANF와 같이 특정 사회복지분야의 사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 배분하고 이들 사업집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 포괄보조금을 신설한다. 이러한 포괄보조금의 기본내용은 다음과 같다.

- ① 세입원의 비법정화, 기준재정수요에 따른 연도별 포괄예산배정
- ② 세출사업의 블록화(기초, 일반, 보건): 블록내 자율투자
- ③ 지방비 부담비율은 총액대비 비율 준수 의무화
- ④ 연간 1~2회 정산을 통한 재정 과부족 협의 및 충당
- ⑤ 중앙과 지방간의 복지성과계약체제 적용

이러한 내용의 포괄보조금은 지방자치단체에 대한 지출대상 설정, 지방비 매칭 의무 강제화 정도, 그리고 세입의 법정 및 비법정화 등의 요소를 고려하여 다양하게 설계할 수 있다.⁴⁵⁾

45) 포괄보조금이 일반포괄교부방식(보통교부세)과 구분되는 가장 큰 특징은 지출대상이 한정되어 있다는 점이다. 다만, 포괄적인 프로그램 패키지 단위로 지출대상이 설정되어 있어 개별(특정)보조금과 비교하면 자치단체의 집행재량은 크게 확대되는 특징을 지닌다. 그리고 지출대상이 지정되어 있고 관련 서비스 공급에서 중앙정부와 자치단체가 공동으로 역할을 분담해야 하는 경우에는 지방비에 대한 매칭 형식이 부과될 수 있다. 이 경우 단순히 사업단위별로 매칭을 권고하는 수준에 그칠 수도 있는 반면, 개별 사업은 아니지만 전체 총액 규모 상으로는 반드시 매칭 비율을 준수하도록 강제할 수도 있다.

(2) 포괄보조금의 대상사업

포괄보조금제도가 규모의 경제를 살려 사회복지 각 분야간의 연계 하에서 효율적 운영을 기하기 위해서는 노인복지에 국한하여 운영하기 보다는 사회복지의 전분야를 포괄할 필요성이 있다. 따라서 본 연구에서는 사회복지의 전체 분야를 대상으로 상술한 포괄보조금의 요건을 충족하는 사업을 대상사업으로 선정하여 제시하면 [표 4-14]와 같다.⁴⁶⁾ 여기서 2004년 국고보조금 정비에 의해 2005년에 지방으로 이양되어 분권교부세로 운영되고 있는 사업도 포함시킬 수 있다. 이러한 사업으로는 장애인복지 분야의 장애인의료재활시설 운영, 장애인생활시설 운영, 노인복지 분야의 치매상담센터 운영, 재가노인복지시설 운영, 노인일거리마련 사업, 아동복지 분야의 아동복지시설 운영, 아동그룹홈 운영, 지방아동(보호)전문기관 운영, 모자복지 분야의 모자복지시설 운영 등을 들 수 있다.

이러한 포괄보조금의 대상사업으로 선정된 34개 사업을 사업유형화 하여 3대 부문(기초생활보장, 일반사회복지, 보건의료)으로 구분하여 동일 프로그램의 패키지화가 가능한 사업을 묶어 7개 블록(기초급여, 장애인복지, 노인복지, 아동복지, 보육복지, 모자복지, 보건시설)으로 조정할 수 있다. 그리고 향후 사회복지 분야의 신수요를 추기할 필요가 있는데, 특히 노인복지와 관련한 신수요로 고령자가족지원, 가족교류사업, 가족수발위로금, 치매예방교실, 방문배식서비스, 긴급통보장치, 성년후견제도 운영 등을 들 수 있다.

46) 특히, 노인복지사업은 국고보조사업 중에서 포괄보조금의 요건을 충족하는 사업을 그 대상으로 선정하였는데, 이들 사업은 현행 국고보조금 사업인 것도 있고, 지방으로 이양되어 분권교부세로 운영되는 사업(예: 치매상담센터 운영, 재가노인복지시설 운영, 노인일거리마련사업 등)도 있다.

■ 표 4-14. 포괄보조금 대상사업(예시) ■

부문(3): 블록 1	분야(7): 블록 2	대상사업(34): 패키지
기초생활 보장	기초급여	국민기초생활 급여, 자활근로, 자활후견기관 운영, 지역봉사사업 운영 지원, 재활 및 사회적응 프로그램 강화, 의료급여(5)
일반사회 복지	장애인복지	의료재활시설 운영, 청각·시각장애인 지원, 정신지체인 지원, 장애인생활시설 운영, 장애인직업재활시설 운영(5)
	노인복지	기초노령연금, 치매상담센터운영, 재가노인복지시설운영, 노인일거리 마련사업, 노인그룹홈 기능보강, 노인보호(요양, 전문요양, 실비요양)시설 운영, 노인보호전문기관 운영(8)
	이동복지	이동복지시설 운영, 그룹홈 운영, 지방아동보호전문기관 운영, 가정위탁 지원센터 운영, 입양정보센터 운영(5)
	보육복지	보육시설 종사자 인건비, 보육시설 차량운영, 저소득층 아동 보육료 지원, 만5세아 보육료 지원, 장애아 무상 보육료(5)
	모자복지	모자복지시설 운영, 저소득모자가정 지원, 저소득부자가정 지원(3)
보건의료	보건시설	정신요양시설 운영지원, 정신질환자 사회복귀시설 운영지원, 공립치매요양병원 지원(3)

아울러 현행 국고보조금제도는 보조금 사업단위가 너무 세분화되어 있고 운영상 행정절차가 복잡하므로 결과지향적 원칙을 적용하여 행정절차를 간소화하고 소액·유사보조사업은 가능한 통·폐합하는 등의 제도 개선이 필요하다.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

최근 국가적 현안과제로서 급속히 진전되고 있는 고령화의 사회에 대비하기 위한 정부간 역할분담과 재원확보 방안의 강구와 관련한 정책개발이 절실하게 요구되고 있다. 고령화는 21세기 인류가 직면한 가장 중요한 문제 중 하나이며, 우리나라도 고령화사회로 2000년에 진입하였고 또 출산율이 급격히 하락하면서 고령화 문제에 대한 인식이 확산되고 있다.

그런데, 저출산문제와 함께 고령화는 경제·사회의 다양한 측면(거시경제, 재정, 금융, 노동 등)에 영향을 미치는데, 중장기적으로 재정여건의 변화를 초래할 수 있는 가장 중요한 요인 중의 하나이다. 그러함에도 불구하고 위기인식에 따른 중장기적 복지재정의 전망과 정책과제에 대한 실행계획의 부재 속에 진행되고 있는 급속한 고령화문제는 단기적 정책을 통해 쉽게 해결할 수 있기를 기대할 수 없다. 즉, 인구구성의 변화에서 유발될 수 있는 문제는 중장기적 대응을 감안하여 전략적 계획 수립이 필요한데, 특히 고령화의 진전에 따른 우리나라의 미래 재정상황에 대한 변화 전망과 대응이 절실히 요구되고 있다.

따라서 인구구조의 변화 양상을 추정·전망하고, 고령화의 현황과 원인 및 미래 파급효과를 예측하여 중·장기적인 관점에서 종합적이고 체계적인 고령자복지정책을 마련하여야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 대주제인 『2020년 지방재정 구조의 재설계』에 큰 영향을 미칠 수 있는 주요 요인(저출산·고령화, 지방분권화, 성과기반구축, 지방자치단체 간 상생협력) 중의 하나인 고령화에 대비하기 위한 지방재정 정책을 구상하는 것

이다. 특히, 최근 국가적 과제로 제기되고 있는 고령화 진전에 따른 재정정책과 관련하여 고령화사회의 대두 및 그에 따른 영향과 전망을 살펴보고, 지방자치단체를 중심으로 고령화 관련 재정운영 현황 및 실태분석을 토대로 향후 지방자치단체가 고령사회에 대비하기 위하여 요구되는 재정운영체계의 개편방안을 모색하고자 한다.

이와 같은 연구의 배경과 목적 하에 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

제1장은 연구의 필요성과 목적, 그리고 연구의 범위와 방법에 관한 사항을 기술하였으며, 제2장은 인구구조의 변화를 통한 고령화 전망에 따른 정책과제를 파악하기 위하여 문헌연구 및 선행연구 결과를 활용하였다. 특히, 선행연구의 주요 내용을 요약하면 다음 표와 같다.

■ 표 5-1. 선행연구의 주요 내용과 시사점 ■

구 분	주요 내용	연구자
사회정책적 접근	고령사회에 대비한 사회정책으로 접근(노인복지 및 교육, 금융, 고용, 산업 등을 포함하는 대책)	정형우(2004), 한국개발연구원(2006), 김원중(2004), 국회에산정책체(2009)
	OECD가 제안하는 활동적 고령화(고령자의 노동시장, 고용 가능성, 퇴직소득원 창출 등 포함)	
	인구고령화의 파급효과와 종합적 대응전략 수립(노후소득 보장, 의료보건, 교육·인력개발, 재정·금융, 성장, 고용대책 및 기타 사회제도 포함)	
재정·경제적 접근	인구고령화(인구구조 변화)에 따른 수요/공급 영향 및 경제 성장 둔화를 보완하기 위한 개혁 및 재정수지 변화 등 분석	최준욱외(2005), 문형표(1995), 강혜규(2005), 김구(2005), 재정경제부(2005), 최준욱(2004), 성명기(2009)
	복지지출의 주요 영향요인 도출 및 정부재정부담 및 복지 재원 확충방안 강구	
	고령지출에 대한 정부간 재정분담 및 , 재정지출 증대 및 비용조달방안	
한일간 제도적 비교 분석	고령자복지정책에 관한 제도적 접근	소순창 외(2001), 최무현·김경희(2004), 정재욱(2006), 유경산·문상호(2006), 유화(2006)
	노인장기요양보호제도로써 일본의 개호보험과 한국의 노인 장기요양보험제도(2008년 도입) 비교 분석 및 시사점 도출	

그리고 우리나라는 고령화 속도가 매우 급속하게 진행되고 있고, 고령자복지정책은

그 성격상 노인복지를 비롯한 연금지출, 의료보장비, 공공부조 등과 밀접하게 연계되어 운영된다는 관점에서 보다 포괄적이고 종합적인 대응방안이 요구된다는 점을 고려하면서 선행연구의 시사점을 통하여 인구고령화에 따른 정책과제를 다음과 같이 제시하였다.

(1) 고령사회대책은 기본적으로 저출산·고령사회기본법과 이에 기초하는 기본계획에 의하여 추진하되, 인구고령화로 인한 사회적, 경제적, 재정적 파급효과는 그 규모와 속도, 강도 면에서 시급성과 중요성이 있으므로 고령화로 인한 부정적인 영향이 심화되기 이전에 적극적 대응책을 마련하는 것이 중요하다.

(2) 고령자복지정책은 협의의 노인복지정책을 포함하여 연금, 보건의료, 고용대책 등을 고려하는 포괄적이고 종합적인 관점에서 접근하는 것이 요구된다.

(3) 고령자복지서비스의 공급체계는 공공부문(중앙정부와 지방자치단체), 민간부문이 그 역할과 기능을 분담하고 비용부담에 있어서도 공적부담과 사회보험, 민간재원을 혼합하는 방식을 채택하는 방향성을 지니도록 한다.

(4) 인구고령화에 대한 대응에 있어서 중앙과 지방간의 실시주체는 기본적으로 국민기초생활보장, 보건의료, 연금제도, 노인복지서비스 등으로 구분하여 설정하되, 서비스수혜 대상자들의 편의와 실질적으로 필요로 하는 서비스를 제공받을 수 있도록 지역의 실정과 현성능을 살릴 수 있는 지역복지정부를 중심으로 이루어질 수 있도록 하고, 이를 지원할 수 있는 재정운용체계로 개편한다.

(5) 중앙정부는 고령화정책을 포함한 복지정책의 분권화를 추진하면서 지방자치단체에 재정부담이 전가되지 않도록 재정지원대책을 강구하여야 한다.

(6) 2008년도 도입된 노인장기요양보험제도는 사회보험 방식을 복지제도에 적용하는 새로운 접근으로서 실질적으로 고령자복지, 특히 요양보호서비스를 수혜하는 대상자 범위, 비용부담, 서비스수준 등이 본래의 목적을 달성할 수 있도록 수정 보완하는 것이 요구된다.

제3장은 고령화에 대응하기 위한 중앙정부와 지방자치단체의 고령화관련 재정정책에 대한 실태와 문제점을 파악하기 위해 통계 및 제도·법령의 분석이 이루어졌다. 특히, 고령화의 진전은 재정수지 악화 → 경제성장 둔화 → 재정수지 악화로 악순환

이 초래될 수 있으므로 고령사회 대책과 관련한 재정적 문제점을 중앙정부와 지방자치단체로 구분하여 분석하였는데, 먼저 중앙정부 차원의 재정적 문제점을 요약하면 다음과 같다.

(1) 고령사회에 대비한 재정소요 증가에 대비한 예산확보 방안이 미비되어 있다. 따라서 중장기적 재정수요에 대비한 재원확보 방안이 강구되어야 할 것이다. 정부는 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정하여 범정부적인 대응체계를 구축하고 재정투자 규모도 지속적으로 증가시켜 나가고 있으나, 구체적인 재원조달 방안은 제시되지 않고 있다.

(2) 급속한 인구고령화에 따른 사회보험의 재정불안정이 심화되고 있어 조세부담률과 사회보장기여금의 적정화에 대한 검토가 있어야 한다. 고령사회에서는 노인인구 급증과 기대수명의 연장에 따른 세대간 재분배의 기능이 지니고 있는 사회보험의 재정안전성이 확보되어야 하는데, 이를 위해 정부는 고령사회 대책사업으로 기초노령연금과 노인장기요양보험에 대한 일부 예산지원을 하고 있으나, 공적연금과 건강보험의 경우는 복지재정의 안정적 운용을 위해 수지불균형 개선은 절실한 과제이다.

(3) 급격한 고령화가 진전되고 있는 지방자치단체의 재원부담이 가중되고 있는데, 인구고령화에 따른 지자체의 재원부담을 완화하는 방안이 모색되어야 한다. 2005년 이후 복지관련 국고보조사업의 확대와 급증으로 재정기반이 취약하면서 복지수요가 많은 자치단체는 복지예산 부담의 가중으로 재정난을 겪고 있는데, 이는 가용재원과 복지지출 소요 간의 불균형에 기인하는 것이다. 따라서 재정력이 취약한 복지수요가 큰 자치단체에 대한 복지예산부담 완화를 위한 보조금 지원방식의 개선이 있어야 한다.

그리고 고령화로 인해 나타나고 있는 지방자치단체의 재정적 문제점을 요약하면 다음과 같다.

(1) 지방자치단체의 사회복지 예산 중 국고보조사업과 자체사업을 포함한 저출산·고령화사업의 예산은 급증하고 있는데, 이들 보조사업에 대한 지방비부담이 가중되어 자체사업 예산의 확보가 곤란한 실정이다. 특히, 노인인구비율과 지방재정자립도는 역비례하는 것으로 나타나 취약한 재정기반에 있는 자치단체의 재정압박을 가중시키고 있다.

(2) 지방자치단체의 노인복지정책은 노인생활안정지원, 노인보건사업, 노인주거복지 시설, 노인의료복지시설, 재가노인복지시설 등으로 구분할 수 있는데, 고령자복지정책과 관련한 사업들은 아직 체계성 없이 추진되고 있는 실정이다. 따라서 향후 노인복지정책의 체계를 정비하여 정책 추진의 종합성과 체계성을 정비하여 사업과 재원이 연계될 수 있는 재정운용체계로의 개편이 이루어져야 한다.

(3) 고령화대책사업을 위한 재정분담은 국가와 지방자치단체, 그리고 민간부문 간에 역할과 기능을 분담하여 정책을 효율적으로 수행하는데 필수적인 요소이다. 그러나, 지방자치단체의 현실은 고령화관련 재정수요에 대한 체계적인 파악이 이루어지지 않아 중앙정부 보조금 및 분권교부세 등의 지원 외에 자율적으로 고령화관련 자체예산을 편성하여 관련제도간의 역할분담이 없이 재정지출이 이루어지는 등 고령화관련 정책의 효율적 추진이 곤란한 실정이다.

마지막으로 제4장은 중장기적 고령화정책 수립을 위한 복지재정 지출규모를 전망하고서, 고령사회에 효율적으로 대응하기 위한 복지재정의 분담원칙과 기준을 모색하여 지방자치단체의 중장기적 복지재정운용체계의 개편방안을 제시하였다.

제2절 정책건의



본 연구에서는 정부나 공신력이 있는 기관이 발표한 자료와 선진국의 수준을 목표 연도와 연계하여 복지재정 규모를 추정하였다. 즉, 정부의 「중기재정운용계획(2010~2014)」에서 제시하고 있는 2010~2014년의 사회복지비 규모의 전망치와 선행연구들에서 바람직한 수준으로 제시하고 있는 GDP 대비 비중(2020년 12%)을 통해 산출한 2020년 사회복지비 규모를 통하여 연평균 증가율을 적용하여 2011~2020년 사회복지비 규모를 추정하면 2020년에는 271조원(시나리오 1), 235조원(시나리오 2)으로 전망된다. 그리고 노인복지비 규모는 2010년 현재 GDP와 대비하여 0.5% 수준이므로 2020년 0.75%, 2030년 1% 수준을 제시하는 선행연구의 결과를 수용하여 2010~2020년의 연평균 증가율을 적용하여 추정하면, 2020년에 16.9조원(시나리오

1), 14.7조원(시나리오 2)으로 전망된다.

이와 같이 추정되는 2011~2020년의 재정상황을 전망하면서 지방자치단체가 고령 사회정책에 대응하기 위한 재정적 전략과 관련한 정책방안의 강구는 정부기능의 재편(지방이양, 조정 등)과 지방재정 구조의 개편을 통해 사회복지 서비스의 분담구조 하에서 사회(노인)복지 사업과 재원을 연계하여 고령사회 복지정책이 추진되어야 할 것이다.

따라서 고령사회에 효과적으로 대응하기 위하여는 중앙정부의 이전재정제도가 지방재정의 단순한 재원보장의 기능 보다는 복지서비스의 일정수준확보를 위한 재원조달 기능을 수행할 수 있도록 지방자치단체 사회복지재정의 분담방식과 운영체계가 확립되어야 하는데, 이에 따른 정책방향은 다음과 같이 모색되어야 할 것이다.

(1) 지방분권의 추진으로 중앙정부 기능의 지방이양에 따른 재원이양이 이루어지고, 지방교부세의 틀 내에서 분리·운영되고 있는 현행 분권교부세는 2015년 이후 보통교부세로 흡수되므로 향후 이들 사회복지서비스에 대한 성과책임은 대부분 지방자치단체에 귀속되도록 한다. 따라서 지방교부세의 기준재정 수요에 사회복지관련 항목들을 추가하여 공식화하는 방안을 강구하여 지방교부세가 단순히 재원보장기능 외에 필수적인 기초적 복지서비스의 국가최저수준 확보라는 기능을 수행하여 지역복지사업의 핵심재원으로 자리잡도록 한다. 이를 위해 사회복지부문에서 지방자치단체의 역할과 책임 영역을 확대시킬 수 있도록 기준재정수요를 산정할 때 현행 5가지 항목(기초생활보장, 노인복지, 영유아·청소년복지, 장애인복지, 일반사회복지)외에 신수요 항목을 포함시키고 현재의 비중보다 크게 높아질 수 있도록 측정단위와 단위비용을 재설계하도록 한다.

(2) 현행 국고보조금에 의존하고 있는 사회복지 분야의 특정사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 배분하고 이들 사업집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 사회복지분야의 포괄보조금제도(categorical block grant)를 신설·운영한다. 이러한 포괄보조금은 현행 국고보조금제도의 문제점을 개선하는 차원이라기 보다 ① 세입원의 비법정화, 기준재정수요에 따른 연도별 포괄에

산배정, ② 세출사업의 부문별 블럭화 및 블럭내 자율투자 기능, ③ 총액대비 일정비율 설정을 통한 지방비 부담의 준수 의무화, ④ 연간 1~2회 정산을 통한 재정 과부족 협의 및 충당, ⑤ 중앙과 지방간의 복지성과계약체제 적용 등의 요건을 충족할 수 있는 제도로써 새롭게 설계하는 것이다. 이 때, 현행 사회복지 분야의 보조금사업을 기준으로 포괄보조금의 대상 사업을 선정하되, 분권교부세 사업과 지방자치단체의 자체사업 중에서도 선별할 수 있도록 한다. 또한 향후 새롭게 발생하는 사회복지분야의 신규 수요도 추가하도록 한다.

(3) 나머지 사회복지분야의 국고보조사업은 국고보조금 제도와 운영방식을 개선하여 영세한 유사 사업을 동일한 보조사업단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리의 효율성을 제고하고 개별보조금 운용재량을 확대하도록 한다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강혜규(2005), “지방사회복지재정과 관련제도 변화의 쟁점”, 서울대 행정대학원 한국행정연구소 한국정책지식센터.
- 김 구(2005), “복지재정 지방이양의 문제점과 대안”, 사회복지와 노동포럼.
- 김미숙 외(2003), 「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안: OECD 국가의 경험을 중심으로」, 한국보건사회연구원.
- 김원중(2004), “OECD 국가들의 인구고령화 파급효과 및 대응전략”, OECD FOCUS. 2004년 9월호.
- 문형표(1995), “사회개발과 재정정책”, 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회·한국지방행정연구원 국제학술대회 발표논문집.
- 박광덕(2002), 「사회복지개론」, 서울: 삼영사.
- 박병현(2003), “중앙정부와 지방정부의 복지정책과제”, 한국사회복지정책학회 춘계학술대회 발표논문.
- 변용찬 외(1996), 「사회복지이용시설 서비스 종합화 방안」, 한국보건사회연구원·삼성복지재단.
- 변재관 외(2002), 「고령화사회에 대비한 재정정책 방향: 사회보장과 성장지속가능성의 균형」, 한국보건사회연구원.
- 삼성경제연구소(2002), 「고령사회 도래에 따른 기회와 위협」.
- 소순창 외(2001), “일본의 고령자복지정책과 기관위임사무제도의 폐지”, 한국행정학보 제35권 제2호.
- 유경선·문상호(2006), “노인수발보험제도의 정책설계: 일본 장기요양보호정책의 시사점을 중심으로”, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 유 화(2006), “한국과 일본의 복지국가 전망”, 서울대 행정대학원 한국행정연구소 한국정책지식센터.
- 윤석명·김대철·조준행(2006), “인구고령화와 국민연금: 정부재정의 지속가능성을 중심으로”, 「재정논집」 제21권 제1호, 한국재정학회.

- 윤영진(2006), “지방정부 예산구조 하에서의 사회복지 재정범위에 관한 논고”, 「한국지방재정논집」제11권 제1호, 한국지방재정학회.
- 이재원 외(2003), 「복지분야 보조금제도의 개선방안」, 한국행정학회.
- 이혜훈(2001), “인구고령화와 재정의 대응과제”, KDI.
- 정경희 외(2003), 「지역별 노인복지의 현황과 정책과제」, 한국보건사회연구원.
- 정재욱(2006), “한일간의 고령자 장기요양보험제도의 구조적 특징에 관한 비교평가: 한국의 노인보험수발제도의 개선점 모색을 중심으로”.
- 정형우(2004), “고령사회에 대응한 OECD의 노동·복지정책”, 나라경제, 2004년 9월호.
- 최경석(1986), “지방자치 실사를 앞둔 노인복지행정의 현황과 과제”, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원.
- 최경수 외(2003), 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(I)」, 한국개발연구원.
- 최무현·김경희(2004), “일본의 복지레짐의 성격변화: 개호보험의 도입을 중심으로”, 「한국행정학보」, 제38권 제5호.
- 최병호(2010), “한국의 인구정체, 고령화와 지방재정의 과제”, 한국지방행정연구원·일본자치체국제화협회 공동세미나 발표논문.
- 최준욱 외(2005), 「재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원.
- 최준욱(2004), “인구구조 고령화의 재정영향”, 재정포럼, 한국조세연구원.
- _____(2006), “복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰”, 「재정포럼」, 한국조세연구원.
- 한국개발연구원(2006), 「인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제(II)」.
- 성명기(2009), 「저출산 및 고령화가 경제에 미치는 영향과 시사점」, 국회예산정책처.
- 김대철(2009), 「저출산·고령사회 대책의 재정분석」, 국회예산정책처.
- 하능식·신두섭(2009), 「지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략」, 한국지방행정연구원.

2. 국외문헌

- 東京都福祉サービス評価推進機構(2006), 「東京都福祉サービス第三者評価ガイドブック」, 東京: 東京都高齢者研究・福祉振興財團.
- 武川正吾 イ・ヘギョン 編(2006), 「福祉レジームの日韓比較: 社会保障・ジェンダー・労働市場」, 東京: 東京大學出版會.
- 武川正吾(1999), 「地域社會計劃と住民生活」, 東京: 中央大學出版部.

- 武川正吾 編(2005), 「地域福祉計画: ガバナンス時代の社会福祉計画」, 東京: 有斐閣.
- 白澤政和・東條光雅・中谷陽明 編(2002), 「高齢者福祉とソーシャルワーカー」, 東京: 有斐閣.
- 福田志津枝・古橋エツ子福 編(2004), 「これからの高齢者福祉」, 東京: ミネルヴァ書房.
- 小笠原祐次・福島一雄・小國英夫 編(2004), 「福祉社会施設」, 東京: 有斐閣.
- 小塩隆士(2005), 「社会保障の経済学」, 東京: 日本評論社.
- 岩田正美・武川正吾・永岡正己・平岡公一 編(2004), 「社会福祉の原理と思想」, 東京: 有斐閣.
- 林 健久 外(2004), 「グローバル化と福祉国家財政の再編」, 東京: 東京大学出版会.
- 莊村多加志(2006), 「社会保障の手引」, 東京: 中央法規出版.
- 赤井伸郎・佐藤圭光・山下耕治川(2005), 「地方交付税の経済学: 理論・実証に基づく改革」, 東京: 有斐閣.
- 平野正樹(2005), 「地方財政論: 受益と負担関係明確化へのシナリオ」, 東京: 慶應義塾大学出版会.
- 横山純一(2005), 「高齢者福祉と地方自治団体」, 東京: 同文館出版.
- Choi, Yoo-Sung and Wright, Deil S(2004), “Intergovernmental Relation(IGR) in Korea and Japan”, *International Review of Public Administration*, Vol.9, No.1.
- European Commission(2005), *Public Finances in EMU*.
- Kim, Meesook(2004), “The Socioeconomic Impact of Demographic Changes in Korea”, KIHASA.
- OECD(2005), Ageing, “Welfare Services and Municipalities in Finland”, *Economic Development Working Paper* No. 428.
- OECD(2001), “Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending”, *Economics Department Working Papers* 305.
- Weil, Marie and Karls, James M., et al.(1985), *Case Management in Human Service Practice*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, Inc.

Ⅱ. 지방분권촉진에 따른 지방재정 구조개선 방향

이 창 균 (선임연구위원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 서 론 107

 제1절 연구목적 107

 제2절 연구범위 및 방법 110

제2장 정부간 관계와 지방분권 및 재정분권 이론적 검토 113

 제1절 정부간 관계와 지방분권의 이론적 근거 113

 제2절 정부간 관계와 재정분권의 이론적 근거 115

제3장 우리나라 정부간 관계 및 지방분권 추진현황과 일본사례 120

 제1절 정부간 관계 및 재정분권 현황 120

 1. 지방정부의 중앙정부 하부기관화에 의한 관여와 통제 120

 2. 정부간 세원배분에 있어서 국세중심의 조세구조 121

 3. 정부간 자원배분에 있어서 의존자원 중심의 지방재정 122

 제2절 우리나라 지방분권 및 재정분권 추진 현황 125

 1. 지방분권 추진 방향 및 과제 125

 2. 지방분권 과제 및 추진전략 127

 3. 지방분권 추진 현황과 정부간 관계 변화 130

 제3절 일본의 지방분권 추진과 정부간 재정관계 개선 143

 1. 정부간 관계 개선과 지방분권 추진과정 143

 2. 중앙과 지방간의 정부간 재정지위 144

 3. 일본 정부간 재정관계 최근 개혁사례 146

제4장 지방분권 촉진에 따른 지방재정 구조개선 방향	162
제1절 국가사무의 지방이양 전망과 지방재정 변화	162
1. 국가사무의 지방이양 추진	162
2. 지방재정 변화 전망	164
제2절 특별지방행정기관 정비 전망과 지방재정 변화	167
1. 특별지방행정기관의 정비	167
2. 지방재정 변화 전망	171
제3절 자치경찰제의 도입 전망과 지방재정 변화	173
1. 자치경찰제 전국 도입	173
2. 지방재정 변화 전망	177
제4절 지방재정 구조개선 방향 및 대응방향	178
1. 지방재정 변화 전망과 구조개선 방향	178
2. 지방재정 구조개선 대응방향	182
제5장 요약 및 정책제언	186
제1절 요약	186
제2절 정책제언	189
【참고문헌】	192



표 목 차



표 2-1. 중앙-지방간 재정관계의 유형 117

표 2-2. 재정분권의 유형 118

표 3-1. 연도별 국세와 지방세의 비중 변화 121

표 3-2. 자치단체 일반회계 세입재원별 비교(2010년 예산 총계기준) 123

표 3-3. 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 현황 124

표 3-4. 이명박정부의 지방분권 비전 및 전략 127

표 3-5. 지방분권 과제(4대 분야 20개 과제) 129

표 3-6. 특별지방행정기관 기능별 주요 개정 내용 133

표 3-7. 특별지방행정기관 정비 현황 및 성과 135

표 3-8. 제주자치경찰의 수행사무 137

표 3-9. 지방분권 과제 4대 분야별 세부추진실적 종합정리 142

표 3-10. 지방재정 비중의 한일비교 145

표 3-11. 새로운 내셔널미니멈과 종래의 내셔널미니멈과의 비교 150

표 3-12. 조기시정단계와 재생단계의 개념 154

표 3-13. 고향납세의 접수실적 156

표 4-1. 연도별 “중앙권한 지방이양” 확정 현황 162

표 4-2. 분권교부세의 연도별 자원규모 164

표 4-3. 특별지방행정기관 정비 기능분석 판단기준 169

표 4-4. 특별지방행정기관 예산이체 규모 172

표 4-5. 특별지방행정기관('08.12.31기준) 172

표 4-6. 제주자치경찰의 예산(2009. 10. 30 현재) 178

표 4-7. 지방분권 추진에 따른 지방재정 변화 180



그림 목 차



그림 1-1. 2020 지방재정 구조개선 방향연구 기본틀	112
그림 3-1. 정부간 관계와 지방재정 구조 현황	125
그림 3-2. 삼위일체 개혁의 구조	147
그림 3-3. 정부간 세원재배분 방향: 지방세 확충	148
그림 3-4. 현행 제도와 새로운 제도의 재정지표 비교	155
그림 3-5. 도주제에 의한 국가, 도주, 시정촌의 역할분담 구상	159
그림 4-1. 기능분석 순서도	170
그림 4-2. 지방재정 구조개선 방향	179
그림 4-3. 지방재정 구조개선 방향 전망	181

제1장 서론

제1절 연구목적

지방자치나 지방분권의 수준은 해당 국가의 중앙과 지방의 정부간 관계가 어떻게 정립되고 규정되고 있느냐에 달려 있다. 중앙과 지방의 정부간 관계에는 행정관계와 재정관계가 그 근본을 이루고 있다. 우리나라 정부간 관계는 매우 중앙집권적 구조를 가지고 있어서 자치행정 및 자치재정 측면에서 재정립되어야 할 과제가 많이 있다.

먼저, 자치행정 측면에서 정부간 관계를 보면, 지방정부의 권한이나 기능이 미약하고 아울러 중앙과 지방간 기능중복 및 역할의 불명확성 등 문제점을 안고 있다. 특히, 특별지방행정기관의 유지, 경찰·교육 분야에 대한 자치단체장 등 지방의 역할 부재로 지역종합행정이 곤란하며 실질적 자치권 행사를 제약하는 불완전한 제도로 운영되고 있는 등 지방정부는 중앙정부의 하부기관화가 강하게 남아 있는 실정이다.

한편, 자치재정 측면에서 정부간 관계를 보면, 국세중심의 조세제도에 의해 중앙의 존적이고 중앙지원적 재정시스템을 가지고 있다. 이를 통하여 중앙정부의 행·재정적 통제나 관여가 뒤따르는 구조로 형성되어 있다. 중앙정부와 지방정부간 세원배분 및 재원배분 등 정부간 재정관계 규범속에서 지방자치단체는 자주재원이 취약하여 의존 재원 중심으로 지방재정이 운영되고 있다. 이로 인하여 지방정부는 중앙정부의 하부기관화가 되어 재정운영이나 사업추진에 있어서 중앙정부의 보조금을 통해 관여와 통제가 상존하고 있는 실정이다.

이와 같은 중앙집권적 구조는 중앙집권적 사상인 내셔널미니멈(National Minimum)론에 입각하고 있다. 이 사상은 제2차 세계대전후에 선진국들은 복지국가건설에 주력해 왔는데, 그 이론적 기반이 된 것이다. 즉, 내셔널미니멈의 실현을 목적으로 한 복지국

가건설을 위해서는 행·재정을 더욱 중앙집권적으로 강화하여 국가통제하에 전국 획일적·일률적인 행정을 실시하는 것이 효율적이라고 단정하였다. 결과적으로 중앙집권적 전국 획일적인 [低水準·高統制]의 시스템이 고착되는 결과를 초래했다.

그러나 오늘날 지역의 다양성과 주민참여가 지방의 역량을 더욱 제고할 수 있다고 지방분권 추진이 가속화되고 있는 상황에서는 중앙집권시대의 유물인 내셔널미니멈 사상은 유용성은 이미 잃어 가고 있다. 따라서 새로운 지방분권 사상¹⁾이 제기되고 있으며, 아울러 일본을 비롯한 각국이 지방분권을 추진하고 있는 것이다.

일본의 경우는 지방분권 추진을 위한 정부간 관계의 재정립 및 개선과제를 지속적으로 추진해 오고 있다. 삼위일체 개혁²⁾, 재정자립을 위한 7가지 제언³⁾ 등을 통해 정부간 관계가 새롭게 정립되고 있고 또한 구체적인 대안이 적극적으로 추진되고 있다. 즉, 국제의 지방제 이양을 통한 지방세원 확충, 지방교부세 개혁, 국고보조금 개혁, 국가와 지방과의 대등한 입장에서의 지방자치 전반에 대해 협의할 수 있는 중앙과 지방의 협의기구 설치 추진 등 정부간 관계에 있어서 새로운 관계정립에 의한 종합적 지방분권 추진 및 지방자치 강화를 기하고 있다. 아울러 지난 2009년 54년만에 민주당 정권의 탄생은 지방분권 추진에 보다 적극적이어서 일본의 정부간 관계는 지방분권 측면에서 많은 긍정적인 변화가 예상되고 있다.

- 1) 예를 들어, 이창균은 일본교토대학 경제학박사학위 논문에서 지방분권 사상으로서 Local Minimum론을 제기하였다. Local Minimum이라는 용어는 기존의 National Minimum과 일본의 Civil Minimum이라는 용어에 대응하여 새로운 지방분권론의 사상과 이념으로 처음 제기하고 있습니다. 새로운 Local Minimum론의 핵심 사상으로는 지방의 필요최저 행정수준을 각 자치단체별 스스로 공준으로 규정하고 내발적발전 체계를 구축하여 기존의 국가에 의한 지방자치단체의 [低水準·高統制]시스템에서 [高水準·低統制]시스템을 확립해야 한다는 것이다. 즉, 로칼미니멈론에 입각하여 새로운 정부간 관계를 정립하여 국가발전 및 지방분권적인 행·재정제도의 확립과 내발적발전을 유도해야 한다고 주장하고 있다.
- 2) 2004년부터 추진되고 있는 삼위일체 개혁은 한마디로 지방분권 확립이라는 목표아래 지방재정의 자율과 책임성을 확보하는 것이라 할 수 있다. 三位一體 개혁이란 고이즈미(小泉)내각때부터 추진하고 있는 국가와 지방의 재정 및 세제에 관한 개혁으로서 [국가로부터 지방으로의 국고보조부담금의 삭감], [지방교부세의 개혁], [세원이양]이라는 3개의 개혁을 종합적으로 실행하는 것을 말한다. 삼위일체란 이들 3개의 요인이 결합되어 최종적으로 지방재정개혁을 추진한다는 의미이고 [지방이 할 수 있는 것은 지방에 맡긴다]라는 기본방침하에 지방의 세제 및 재정에 대해 근본적인 개혁의 실현을 목적으로 하고 있다.
- 3) 일본은 1993년 국회에서 지방분권추진을 의결한 이래 과거 13년 동안 지방분권 개혁의 경험을 활용하여 남은 많은 과제를 해결하기 위하여 2006년 새로이 [신지방분권구성검토위원회]를 구성하여 재차 지방분권의 추진을 위한 방안을 강구하고 있다. [신지방분권구성검토위원회]가 그동안 분권형사회의 비전이라는 제목하에 일본의 지방재정자립을 위한 7가지의 제언을 통하여 정부간 재정관계에 대한 새로운 방향을 설정하고 있다.

우리나라는 아직 지방분권 추진이 미흡하고 정부간 재정관계의 개선 및 합리적 재정관리 시스템이나 제도적 장치가 아직 미흡한 실정이다. 따라서 우리나라도 지난 정부 뿐만 아니라 현 이명박정부에 있어서도 지방분권 추진을 국정과제의 중요한 핵심을 이루고 추진하고 있다. 즉, 향후 보다 정부간 관계를 비롯한 중앙사무의 지방이양 등 정부간 기능배분이 이루어지고 자치경찰제도 도입 등 자치제도의 개선이 이루어질 것으로 예상된다. 이와 아울러 국세의 지방세 이양 등 정부간 세원배분 및 재원배분에 있어서도 개선이 이루어지는 등 정부간 관계는 지속적으로 개선되고 또한 이를 둘러싼 지방재정 관리운영체계도 변화를 가져올 것으로 예상된다. 이와 같이 지방분권 추진에 대응하여 지방재정 구조도 이에 걸맞게 변화되어야 할 것이다.

정부가 추진하고 있는 국가사무의 지방이양, 사무구분체계의 개선, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제도 도입, 교육행정과 일반행정의 일원화, 지방행정체제 개편, 국세의 지방세 이양 등 지방분권 과제 및 추진속도 등을 고려할 경우에 향후 10년을 내다보는 2020년경에는 지방분권이 상당부분 추진될 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 지방분권 추진을 통한 정부간 기능재배분 등 자치제도의 변화에 대응하여 지방재정의 구조변화와 이를 수용할 수 있는 방안의 연구가 필요하고 이런 연구를 통하여 오히려 재정분권을 촉진하고 지방재정 구조개선을 유인할 필요가 있다.

본 연구는 향후 10년 후인 2020년까지의 우리나라의 정부간 관계 현상 및 변화를 검토하고 이에 대응할 수 있는 정부간 재정관계 재정립과 재정구조 개선방향을 모색하는데 목적이 있다. 환언하면, 본 연구에서 목적하는 바는 현재 논의되거나 추진되고 있는 중앙사무의 지방이양, 특별지방행정기관의 정비, 실질적인 경찰자치의 확립 등 지방분권 추진을 위한 방향과 변화를 검토하여 우리나라 지방분권 강화를 유도하고 또한 이에 대응할 수 있는 정부간 세원 및 재원재배분을 통한 지방재정 구조개선의 방향과 수준을 개괄적으로 전망하고 향후 10년후인 2020년경에는 본 연구에서 전망하고 있는 방향이나 수준까지 지방재정 구조개선이나 변화는 추진되어 지방재정의 지위가 향상되어야 한다는 점을 유인하는데 의의가 있다고 할 수 있다.

제2절 연구범위 및 방법



본 연구에서 지방재정 구조라 함은 정부간 재정관계속에서 중앙과 지방간 세원 및 재원배분의 상태로 파악하고 있다. 지방분권의 추진과 더불어 지방자치제도의 개선에 따라 지방의 기능이 강화되거나 중앙의 사무가 지방으로 이양되게 되므로 이에 따라 정부간에 있어서 세원 및 재원의 재배분이 이루어져야 한다. 이 경우, 지방재정의 구조는 변화되게 되고 그 변화의 바람직한 방향이 지방재정 구조의 개선이라 정의하고자 한다.

본 연구의 연구대상은 지방자치 발전 및 지방분권 추진에 있어서 현재 논의되고 있고 향후 10년 후인 2020년까지 변화의 가능성이 있는 중앙사무의 지방이양, 특별 지방행정기관의 정비, 경찰자치 등 정부간 기능재배분의 변화를 대상으로 하여 검토하고 이를 근거로 중앙과 지방간의 정부간 재원배분의 변화를 전망함으로써 지방재정의 구조개선의 방향을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 중심과제이다.

다시말해서, 본 연구는 향후 2020년까지 우리나라 지방분권 촉진의 수준을 정확히 구체적으로 예측하고 이에 따라 재원이양 규모를 구체적으로 파악하고자 하는 것이 아니다. 본 연구는 현재 추진되고 있는 지방분권 상황을 고려하여 2020년까지 지방분권 추진 방향을 탄력적으로 전망하고 이에 기초하여 재원이전 규모를 대략적으로 전망함으로써 중앙과 지방의 정부간의 재원 및 세원배분등 지방재정 구조개선의 방향성을 제시하는 것이 핵심이다.

구체적으로 본 연구를 위한 내용적 범위는 지방분권 및 재정분권에 대한 개념을 정리하고 지방분권 및 재정분권 추진에 대해 이론적으로 검토한다. 우리나라의 지방분권 현상 및 우리나라와 유사한 구조를 갖고 또한 최근의 개혁사례에서 시사점을 찾을 수 있는 일본의 지방분권과 지방재정 개선 사례 검토, 현재 정부가 추진하고 있는 지방분권 추진 과제와 향후 2020년까지의 제도변화에 대해 검토 및 전망하고 향후 새로운 중앙과 지방의 정부간 재정관계에 대한 지방재정 구조개선 방향에 대해 검토한다.

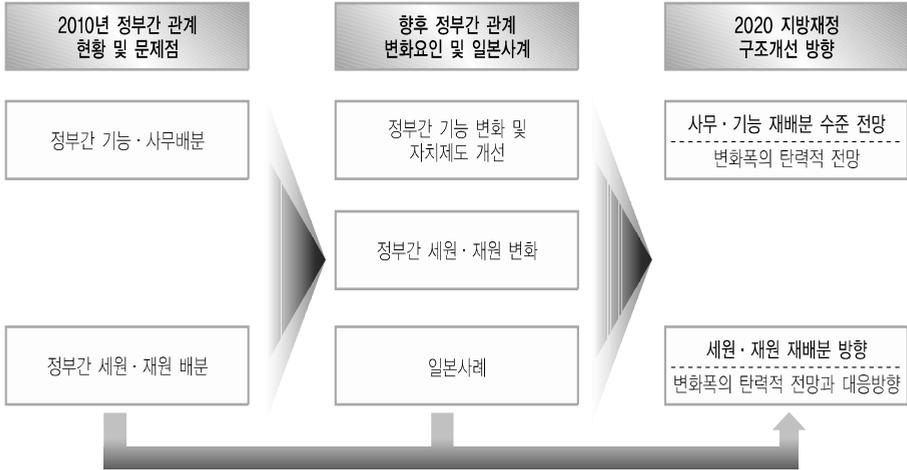
그리고 본 연구의 시간적 범위로는 2010년 현재 지방분권 상황과 재정구조와의 관계에서 향후 10년 후인 2020년 지방분권 변화에 대응한 지방재정 구조개선 방향을 모색한다.

본 연구를 위한 연구의 기본 틀 및 방법은 [그림 1-1]과 같이 나타내 볼 수 있다. 먼저, 2010년 현재 우리나라 지방자치 제도 및 운영을 둘러싼 정부간 관계 현황 및 문제점을 검토한다. 여기서는 크게 3가지 측면에서 고찰한다. 첫째, 정부간 기능 및 사무배분 등 현행 지방자치를 규정하고 실제 운영되고 있는 제도를 중심으로 검토한다. 둘째, 중앙과 지방의 세원배분 및 재원배분에 대한 실태를 검토한다.

다음으로 향후 정부간 관계에 대한 변화요인과 일본 사례에 대해 검토한다. 여기서는 우리나라 지방분권 제도 및 중앙과 지방의 기능 및 사무배분 개선에 대해 정부가 추진하고 있는 지방분권 과제 및 기능이양에 대한 추진상황 및 향후 추진과제에 대한 검토를 통해서 2020년 지방분권 상황에 대해 전망한다. 아울러 일본 사례를 검토하여 2020년 우리나라 지방분권 추진과제에 대한 변화 방향이나 시사점을 검토한다.

마지막으로 2020년 지방재정 구조개선 방향에 대해 검토한다. 이 경우, 본 연구에서는 2020년까지의 중앙과 지방의 기능변화 및 지방자치 제도변화 수준을 탄력적으로 전망하고 이에 대응한 우리나라 지방재정 구조개선에 있어서 세원재배분 및 재원재배분 방향을 개괄적으로 제시하고 그리고 이에 대한 큰 틀에서의 대응방향을 제시한다.

■ 그림 1-1. 2020 지방재정 구조개선 방향연구 기본틀 ■



제2장 정부간 관계와 지방분권 및 재정분권 이론적 검토

제1절 정부간 관계와 지방분권의 이론적 근거

정부간의 관계는 행정 및 재정관계 등 다양한 관계로 이루어지고 있다. 정부간 관계에 대한 설정 준거의 하나로 지방자치 관점과 정치형태 측면에서 볼 수 있다.

우선 지방자치 관점에서는 고유설과 전래설이 있다. 고유설은 자치단체는 국가로부터 독립된 고유한 존재로서 고유의 권능을 가지고 있다고 보는 것이고 이 경우, 강력한 지방자치 입장에서 정부간 관계는 상호 독립적이고 소극적 관계라 할 수 있다. 전래설은 자치단체의 자치권은 국가로부터 전래하고 있다고 보는 것이고 이 경우, 정부간 관계에 있어서 지방자치는 중앙정부와 상호 유기적인 관계하에 국가제도의 일환으로 중앙집권적 및 지방분권적 형태가 공존하는 관계라 할 수 있다.

다음으로 정치형태 측면에서 볼 수 있다. 첫째, 집권국가(unitary state)로서 이는 지방자치단체는 중앙정부의 대리기관으로서 중앙정부의 강력한 행정적 관여가 뒤따른다. 둘째, 신중앙집권제로서 집권국가 규범하에 자치단체의 상대적 독립 보장, 과세자주권 억제 및 지출통제 등을 통한 중앙의존적 지방정부, 사무의 위임 등을 기본으로 하고 있다. 셋째, 분권형자치제는 중앙집권과 극단적 자치제와의 절충형, 중앙정부와 지방정부가 대등한 권한, 고유사무 및 자치사무 강대 등의 형태를 기본으로 하고 있다. 넷째, 연방제는 연방을 구성하는 지방정부(주의 경우)는 기본적으로는 독립적 존재, 행정 및 재정권 부여, 과세자주권 부여 등의 정부간 관계의 틀을 형성하고 있다.

이와 같은 정부간 관계속에서 지방분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는

것으로 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하여 자기 책임 하에 집행되도록 하며, 국가와 지방자치단체 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하여 지방의 창의성과 다양성이 존중되어 내실 있는 지방자치를 실현함을 기본이념으로 한다.⁴⁾

분권화(decentralization)는 복합적·다면적 개념이지만 어느 면에서는 “공공기능의 수행을 위한 권한과 책임을 중앙정부로 부터 하급 또는 지방정부, 그리고 민간부문으로 이양하는 것”으로 규정할 수 있다. 분권화는 과정(process)이며 분권화 과정을 통해 ‘민주화와 국가발전’이라는 궁극적인 공통가치를 달성할 수 있다. 지방자치와 지방분권은 목표와 수단, 결과와 과정의 관계라고 할 수 있다. 지방자치제도는 국가의 통합성을 강조하는 중앙집권과 지방의 자율성을 강조하는 지방분권의 이상적 균형점 위에서 정착되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이와 같은 분권화의 유형으로는 다음과 같이 정리되고 있다.⁵⁾ 첫째, 정치적 분권화(political decentralization)를 들 수 있다. 이는 정책결정에 있어 주민과 대표기관에게 더 많은 권한을 주는 것이다. 둘째, 행정적 분권화(administrative decentralization)를 들 수 있다. 이는 상이한 정부간에 서비스 제공을 위한 권한, 책임, 재원을 재배분하는 것이다. 여기에는 위임과 이양의 형태가 있다. 위임(delegation)은 중앙정부의 권한을 (준)자치단체에 재배분하는 것(단, 위임받은 기관은 중앙정부에 대해 책임을 짐)이다. 그리고 이양(devolution)은 독립적 법인격을 가진 자치단체에 정책결정, 재정, 관리 등을 위한 권한을 주는 것이다. 셋째, 재정적 분권화(fiscal decentralization)를 들 수 있다. 이는 분권화된 기능을 효율적으로 수행하기 위해 자치단체에 세입과 세출의 자율권을 주는 것이다. 넷째, 경제적 분권화(economic decentralization)이다. 이는 정부기능을 공공부문에서 민간부문으로 이양하는 것(민영화, 규제완화 등)이다. 따라서, 지방분권화는 지방자치단체에 더많은 권한을 부여하기 위한 행정적, 재정적 분권화와 함께 주민과 민간단체에 더 많은 권한을 부여하기 위한 정치적, 경제적 분권화도 포함하는 것이라 할 수 있다.

4) 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조(정의) 및 제3조(기본이념)

5) 지방분권 추진방안, 한국지방행정연구원 내부자료, 2005.

제2절 정부간 관계와 재정분권의 이론적 근거

정부간 관계속에서 특히 재정관계를 나타내는 것이 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)라 할 수 있다. 정부간 재정관계⁶⁾는 한 나라의 중앙정부와 지방정부간의 상호 재정적 연계성이나 관계라고 할 수 있다. 주로 한 국가의 국세와 지방세의 구조, 중앙정부에 의한 지방정부 재정지원을 중심으로 하는 중앙과 지방의 자원배분과 자금흐름의 구조, 재정운영의 집권성과 분권성 등이 중심 과제가 되고 있다. 즉, 정부간 관계의 기본 구조하의 재정적 관계는 첫째, 중앙정부와 지방정부간 규정된 정부간 관계 규범에 따라 중앙정부와 지방정부의 재정상의 여러 가지 관계 및 현상을 말할 수 있다. 둘째, 지방분권적 재정관계 혹은 구조, 중앙집권적 재정관계 혹은 구조를 하나의 규범으로 하고 있다. 셋째, 정부간 세원배분, 재정조정제도 등에 의해 현재화되고 있다.

보다 구체적으로 정부간 재정관계에 있어서의 중앙정부와 지방정부와의 개별적 관계 범주는 다음의 3가지로 나타낼 수 있다. 첫째, 보호적 관계로서 중앙정부가 개개 자치단체의 감독과 주민보호(행정지도, 재무감사, 조직운영 조언 및 조치 등)이다. 둘째, 조정적 관계로서 지방정부에 대한 중앙정부의 통제기능(주민부담 조정, 지방채허가 등 각종 허가제)이다. 셋째, 이해유도적 관계로서 지방정부에 대한 중앙정부의 정책유도기능(국고보조사업 등을 통한 국가사업 유도, 지방교부세 등 재정지원제도를 통한 개개 자치단체에 페널티 및 인센티브 부여)이다.

재정분권을 지방을 향해 보다 많은 권한과 사무의 재원을 이양하는 차원에서 정리하는 견해는 재정자율성 및 책임성을 핵심으로 하고 있다.⁷⁾ 첫째, 재정분권은 재정의 운영 측면에서 지방의 자율성이 높아지는 것을 의미한다. 이것은 과세자주권 신장에

6) 이재은(2002)은 중앙정부와 지방정부간의 재정관계를 결정권과 집행권을 나누어 공공서비스의 공급과 부담에 관해서 중앙정부의 결정이 지배적이면 集權(centralization), 地方政府의 자주적 결정이 지배적이면 分權, 공공서비스의 집행에서 중앙정부의 비중이 높으면 集中(concentration), 지방정부의 비중이 높으면 分散이라는 개념을 사용하고 있다.

7) 임성일(2003). "우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구축". 『한국지방재정논집』.

기반을 둔 자체수입의 증가를 포함하여 각종 재정지출에 대한 의사결정을 지방이 중심적으로 수행하는 것을 뜻한다. 아울러 중앙정부의 재정적 규제와 감독이 줄어들고 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 늘어나는 것을 의미하기도 한다. 둘째, 재정분권은 국가 재정자원(fiscal resource)의 사용에 있어서 중앙정부 중심체제로부터 벗어나 지방의 재정지출 권한이 확대되는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 재정분권은 중앙정부가 갖고 있는 재정권한과 사무의 이양을 의미하는 동시에 그에 상응하는 재원의 지방이전을 의미한다. 셋째, 재정분권은 권한과 재원의 이양을 한 축으로 하면서 또 다른 한 축으로 재정책임성(fiscal accountability)을 필요로 한다. 재정분권의 유용성과 효과는 이론적으로 뒷받침되고 있지만(Break, Buchanan, Oats, Tiebout 등), 재정책임성이 수반되지 않는 분권은 비효율과 낭비를 초래할 가능성이 있다. 따라서 재정분권이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 분권의 수혜자들이 권한이양에 상응하는 재정책임성을 준수하는 것이 매우 중요하다.

나아가 정부간 재정관계를 정부간 재정관계 속에서 보다 종합적이고 포괄적으로 볼 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부간의 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relation)는 국가이념, 세원배분체계, 중앙·지방정부간 역할분담체계, 정부간 재원이전체계 등을 기준으로 집권모형, 통합모형, 경쟁적 분권모형 등으로 구분해 볼 수 있다(곽채기, 2005). 이 중에서 지방자치체가 실시되고 있는 국가에서는 주로 통합모형과 경쟁적 분권모형이 활용되고 있다.⁸⁾

8) 손희준(2006). “재정분권을 위한 국세와 지방세의 합리적 배분방안”. 한국거버넌스학회 학술대회자료집.

표 2-1. 중앙-지방간 재정관계의 유형

비교기준	경쟁적 분권모형	통합모형		집권모형
		협조적 분권	행정적 분권	
시스템이념	경쟁, 차별화	- 국가통합·다양성의 조화 - 설명책임	- 획일·평등	개발·통합
세원배분	세원분리, 지방세는 응익과세	- 조정적 중복과세 - 높은 자주재원 비율	- 세수분할의 우위, - 낮은 자주재원 비율	세제의 집권화
세율결정권	서울이 지방에 따라 다름	- 지방이 세율 결정 - 서울격차는 낮음	- 제한세율의 범위 내에서 지방결정 - 실재는 획일적	제한
중앙·지방의 역할분담	중앙·지방의 사무는 명확히 분리, 공공재의 공급	- 중앙·지방정부 사무는 중복 - 중앙정부는 포괄보조금을 지방정부에 교부 - 입법통제에 의거하여 개입 최소화 - 소득 재분배서비스 공급	- 중앙·지방정부의 사무는 중복 - 중앙정부는 보조금을 통한 행정통제를 지방정부에게 가함 - 소득재분배 서비스 공급	- 중앙정부 일선 행정기관에 의한 서비스 공급 - 소규모 지방자치단체가 많이 존재
정부간 자원이전	보조금은 외부성에 대응하여 한정적으로 지원, 지방재정 조정가능 취약	- 낮은 의존재원비율 - 포괄보조금 우위 - 기회의 평등을 보장하는 재정조정제도 운영	- 높은 의존재원비율 - 특정 보조금이 우위 - 결과의 평등을 보장하는 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
해당 국가	미국, 전통적 재정연방주의	캐나다, 구미제국	일본, 독일	아시아 개도국
문제점	재분배저하, 지역격차 발생	- 국각경재정책과의 정합화	- 설명책임 결여 - 예산제약의 연성화	- 지자체의 불투명 - 부패

자료: 곽재기(2005)에서 재인용

출처: 손희준, (2006). "재정분권을 위한 국세와 지방세의 합리적 배분방안". 한국거버넌스학회 학술대회자료집

첫째, 통합모형은 다시 지방분권과 재정분권의 수준에 따라 행정적 분권모형과 협조적 분권모형으로 구분할 수 있다. ‘행정적 분권모형’에 의한 정부간 재정관계는 중앙·지방정부간 역할분담체계가 명확하지 않고, 재정분권화도 낮은 수준에 머무르고 있는 가운데 지방재정이 운영되는 모형에 해당한다. 또한 ‘협조적 분권’의 지방재정

모형은 국가통합과 다양성을 조화하는 가운데 지방재정의 책임성 확보와 재정분권화를 강조하는 지방재정 운영시스템을 지칭하는 것이다.

둘째, 경쟁적 분권모형은 전통적 재정연방주의(fiscal federalism)에 기초하여 중앙 정부와 지방정부간 경쟁과 차별화 원리에 따라 기능 및 사무배분, 재원배분체계를 설계하고 있는 지방재정 운영시스템에 해당하는 것이다. 미국식 정부간 재정관계가 이러한 경쟁적 분권모형에 기초하고 있다. 이러한 정부간 재정관계의 세가지 모형에 비추어 볼 때 현재 우리나라는 일부 집권모형과 행정적 분권모형에 기초하여 지방재정 시스템이 설계되어 있는 것으로 평가할 수 있다.

표 2-2. 재정분권의 유형

구 분	내 용	목 적	대표적인 예
세입분권	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 전환 - 지방자치단체에 신세목 설치·권한 이양 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방간 재정관계의 불균형 완화 목적 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 지방세 과세 확대 - 세율 확대 정책
세출분권	<ul style="list-style-type: none"> - 특정목적에 위한 지출방향이 없는 재원의 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방간 재정관계의 불균형 완화 목적 	<ul style="list-style-type: none"> - 보통교부세 - 부동산교부세 - 분권교부세

자료: 정재진(2009); 이병량 외(2008)

출처: 정재진, 2009 한국정책학회 하계학술대회 발표논문, 경기개발연구원.

한편으로 재정분권화 정도를 파악하기 위해서는 첫째, 세입측면에서는 지방세와 세외수입 등 자주재원과 이전재원의 규모 등을 고려할 수 있다. 둘째, 세출측면에서는 지방정부의 재정지출 규모와 상위 정부의 개입과 통제 수준 등을 고려할 수 있다⁹⁾. 이와 같은 측면에서 볼 경우에는 재정분권의 유형이자 수단은 세입분권과 세출분권으로 구분될 수 있다(Bahl, 2000: 1-26; de Mello, 2000: 3-30; IMF, 2001; World Bank, 2004; 이병량, 2005: 215-242; 장노순, 2007: 5-6; 권오성·배인명·주운현, 2007: 1191-1212; 이병량·정재진·조광래, 2008: 209).¹⁰⁾

9) 손희준(2006). "재정분권을 위한 국세와 지방세의 합리적 배분방안". 한국거버넌스학회 학술대회자료집

이상의 정부간 재정관계의 다양한 규범들을 선진 외국의 정부간 재정관계와 비추어 볼 때, 해당 국가의 정부간 재정관계나 재정운영시스템에 대한 현상과 문제점이 나타나고 나아가 지방분권이나 종합적인 지방자치의 수준을 파악할 수 있다. 이들 정부간 재정관계에 대한 현상과 문제점을 충분히 인식하고 그 인식을 바탕으로 지방분권 차원에서 보다 재정분권화가 강화될 수 있는 정부간 재정관계에 대한 새로운 인식 전환이 필요하다.

10) 정재진(2009). 한국정책학회 하계학술대회 발표논문, 경기개발연구원.

제3장 우리나라 정부간 관계 및 지방분권 추진현황과 일본사례

제1절 정부간 관계 및 재정분권 현황

1. 지방정부의 중앙정부 하부기관화에 의한 관여와 통제

지방분권 수준은 해당 국가의 중앙과 지방의 정부간 관계에 의해 규정되고 있다. 우리나라 정부간 관계는 매우 중앙집권적 구조를 가지고 있다. 우리나라 지방분권의 현주소를 간략히 요약하면 권한없는 지방자치, 중앙의존적 지방자치, 주민없는 지방자치라 할 수 있다.

- 권한없는 지방자치
 - 국가: 지방사무 비율은 73:27로 국가영역 과다
- 중앙의존적 지방자치
 - 국세: 지방세 비율은 78.3:21.7로 중앙의존 과다
- 주민없는 지방자치
 - 수도권 기능집중, 비수도권 과소지역 확대

이와 같은 시스템은 결국 중앙과 지방간의 사무 및 기능배분에 있어서 중앙정부 중심으로 되어 있기 때문이며 이와 연계하여 중앙정부와 지방정부간 세원배분 및 재원배분 등 정부간 재정관계 규범속에서 지방자치단체는 자주재원이 취약하여 의존재원 중심으로 지방재정이 운영되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이로 인하여 지방정부

는 중앙정부의 허부기관화가 되어 재정운영이나 사업추진에 있어서 중앙정부의 관여와 통제가 상존하고 있는 실정이다.

특히, 특별지방행정기관 유지, 경찰·교육 분야에 대한 자치단체장 등 지방 역할 부재로 지역종합행정이 곤란하며 실질적 자치권 행사를 제약하는 불완전한 제도로 운영되고 있는 등 지방정부는 중앙정부의 허부기관화가 아직 강하게 남아 있는 실정이다.

2. 정부간 세원배분에 있어서 국세중심의 조세구조

우리나라의 정부간 재정관계에 있어서도 중앙집권적 구조를 가지고 있다. 지방정부의 권한이나 기능이 미약하고 국세중심의 조세제도에 의해 중앙의존적이고 중앙지원적 재정시스템을 가지고 있다. 이를 통하여 행재정적 통제나 관여가 뒤따르는 구조로 형성되어 있다.

표 3-1. 연도별 국세와 지방세의 비중 변화

(단위: 억원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
합 계	1,634,431	1,793,380	2,049,834	2,127,857	2,090,957	2,175,666	
국 세	1,274,657	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,646,382	1,704,575	
지방세	359,774	412,937	435,243	454,797	444,575	471,091	
비율	국 세	78.0%	77.0%	78.8%	78.6%	78.7%	78.3%
	지방세	22.0%	23.0%	21.2%	21.4%	21.3%	21.7%

주: 2005년-2008년은 지방세연감기준, 2009년도는 최종예산액, 2010년도는 당초예산액
 자료: 2010년도 지방자치단체예산개요, 행정안전부

첫째, 우선 정부간 세원배분에 있어서 중앙집권적 조세구조를 갖고 있어 지방재정 지위는 매우 저조한 관계를 가지고 있다. 국세·지방세수 비율은 민선자치의 실시 이후에도 큰 변화가 없이 여전히 약 8대 2로 매우 낮은 실정이다. 이는 기능이나 권한이 중앙정부에 집중되어 있고 또한 지방재정의 근간인 지방세의 확충이 이루어지지

않았기 때문이라 할 수 있다.

2010년부터 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세가 도입되었어도 재원확충 효과는 미미하기 때문에 국세와 지방세 비율은 2010년 예산기준으로 78.3 : 21.7로 거의 변화가 없다. 정부간 재정관계의 변화는 우선 지방세 확충을 통한 세원배원의 조정이 급선무라 할 수 있다.

둘째, 국세중심으로 지방세 비중이 매우 낮아 지방의 세입과 세출에 있어서 괴리가 크다는 점이 현실적 정부간 재정관계의 구조 및 문제점을 갖고 있는 실정이다. 우리나라의 국세와 지방세의 비중이 약 8:2 수준인 반면, 최종 지출은 중앙과 지방이 약 5.5:4.5 수준으로 나타나고 있다(지방교육지출을 지방의 지출에 포함하는 경우). 이와 같이 세입과 세출의 큰 괴리는 자원배분의 효율성 및 지방자치단체의 책임성을 크게 저해시킬 우려가 있다. 따라서 현재 국가:지방사무 비율은 73:27로 국가영역이 과다하여 중앙의존적 지방자치를 할 수 밖에 없으므로 중앙정부의 사무 및 기능, 권한이나 역할을 지방으로 대폭 이양하고 그 이양에 따른 재원을 자치단체의 자주재원으로 보장하고 확충해야 할 것이다.¹¹⁾

3. 정부간 자원배분에 있어서 의존재원 중심의 지방재정

정부간 자원배분 측면에서 보면, 자주재원 취약과 의존재원 중심으로 지방재정이 운영되고 있는 실정이다.

첫째, 자주재원의 취약이다. 많은 지방자치단체가 자체수입으로 자გი지역 공무원의 인건비조차 해결하지 못하고 있어 우리나라의 현실은 지방자치의 본질에 비추어 볼 때 아직도 지방자치가 매우 미약한 실정이다. 지방세로 공무원의 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 2010년 예산기준으로 137개 단체(전체 56%)로 나타나고 있다.

자주재원이 미약한 것은 지방정부의 과세자주권이 결여되어 있기 때문이다. 이는 결국 조세법률주의라는 정부간 관계속에서 이루어진 결과이다.

11) 지방분권촉진위원회 내부자료, 2009.

표 3-2. 자치단체 일반회계 세입재원별 비교(2010년 예산 총계기준)

(단위: 억원)

구 분		규 모	비 중
계		1,466,618	100.0%
자체세입		622,013	42.4%
	지방세	478,785	32.6%
	세외수입	143,228	9.8%
의존세입		585,021	55.6%
	지방교부세	255,478	17.4%
	국고보조금	500,079	34.1%
	조정교부금	59,464	4.1%
지방채등		29,584	2.0%

자료: 2010년도 지방자치단체예산개요, 행정안전부

우리나라 지방정부의 과세지주권은 지방세의 탄력세율제도, 임의세 제도의 형태인 지역개발세 및 도시계획세 등에 있어서 세율 등 극히 부분적 권한을 가지고 있다고 할 수 있으나 세목 결정과 관련하여 전혀 권한이 부여되고 있지 않은 실정이다.

둘째, 자주재원이 미약한 결과, 지방재정은 중앙정부에 의한 의존재원 중심으로 운영될 수 밖에 없는 실정이다. 현재 지방교부세의 법정교부율을 내국세 19.24%로 지속적으로 인상되어 왔다. 국고보조금은 지방정부의 자율성을 저해하는 지나치게 세분화되어 있을 뿐만아니라 과다하고, 2005년에는 국고보조사업 149개의 지방이양에 대한 재정보전을 위해 분권교부세가 신설되어 내국세의 0.94%로 2010년부터 보통교부세에 통합될 예정이었으나 5년 시한을 연기하였고 또한 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세도 신설되어 운영되고 있다.

이와 같이 우리나라에서는 중앙정부가 지방자치단체에게 교부하는 의존재원의 비중이 높기 때문에 지방자치단체들이 자주재원 확충을 위한 여지나 노력이 상대적으로 미약하게 나타날 수 밖에 없다. 이로 인하여 지자체 간의 경쟁도 이루어지지 않는 등 지자체의 ‘도덕적 해이’가 발생하여, 이로 인한 지방행정 및 지방재정의 비효율성

이나 낭비 사례가 발생하고 있는 실정이다.

이상의 우리나라 정부간 관계 속에서 특히 지방재정 구조를 정리하면 다음과 같이 나타낼 수 있다. 정부간 재정구조는 매우 취약하고 자율성이 미약하고 재정분권은 미흡한 실정이다. 현재 정부간 기능 및 사무배분 수준은 중앙대 지방은 73대 27로 대부분의 사무가 국가사무로서 중앙정부 역할이 지대한 실정이다. 그리고 정부간의 세원배분에 있어서도 국세대 지방세가 78.3대 21.7로서 지방의 자주재원이 2할에 머물고 있어 아직 우리나라는 재정측면에서 보면 2할 자치라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부간 자원배분 구조를 보면, 중앙정부 예산이 43.7이고 지방예산이 56.3으로 오히려 지방의 재정지출이 많다. 즉, 지방교육재정 지출을 지방지출에 포함하면 중앙과 지방의 최종 지출 비율을 살펴보면 약 4:6 수준이다.

표 3-3. 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 현황

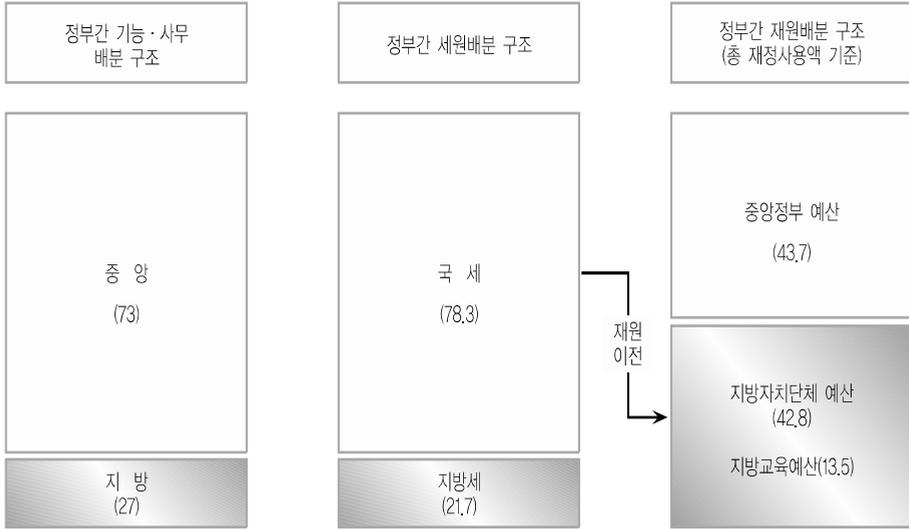
(단위: 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
중앙정부 (비중)	1,059,118 (48.4)	1,085,522 (47.2)	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)
자치단체 (비중)	826,354 (37.7)	888,928 (38.6)	976,066 (40.5)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)
지방교육 (비중)	304,518 (13.9)	327,642 (14.2)	324,699 (13.4)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)

자료: 2010년도 지방자치단체예산개요, 행정안전부

이는 그만큼 지방은 자주재원이 부족하여 중앙정부로부터 재정을 이전 내지 보조 받아 운영하고 있다는 지방재정의 중앙의존적 구조를 보이고 있는 실정이다. 이상의 우리나라 정부간 관계에 대해 다음과 같이 도식화할 수 있다.

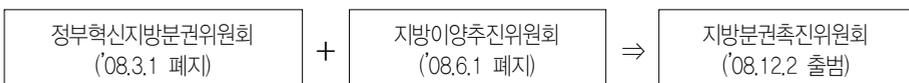
그림 3-1. 정부간 관계와 지방재정 구조 현황



제2절 우리나라 지방분권 및 재정분권 추진 현황

1. 지방분권 추진 방향 및 과제

우리나라의 지방분권 추진은 '04.1 「지방분권특별법」 제정, '08.2 「지방분권특별법」 전면개정, '08.6 「지방분권촉진특별법」 시행, '08. 6.20 「지방분권촉진에 관한 특별법 시행령」 제정, '08.12 「지방분권촉진위원회(12.2) 및 4개 실무위원회(12.9) 출범 등 일련의 과정을 통하여 지방분권 추진체계가 일원화되어 지방분권 과제가 추진되고 있다.



이명박정부의 지방분권의 추진 의지는 과거 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회를 통합하여 하나의 지방분권촉진위원회를 출범함으로써 강력히 나타나고 있다. 위원회의 이름도 과거 정부의 지방분권 추진 등의 표현이 일반적이었으나 [지방분권촉진]이라는 지방분권의 강력한 추진의지를 표명하고 있다. 이미 2008년 10월에 지방분권 확대를 [100대 국정과제]¹²⁾로 채택하였고 그리고 이명박대통령은 2009년 8.15경축사에 이어 금년 2010년에도 8.15경축사에 지방행정체제개편의 필요성을 강조하고 있는 등 지방분권은 지방자치제 부활이래 국정과제의 핵심임을 알 수 있다.

이명박정부의 지방분권 추진 배경 및 목표는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 글로벌화 및 지식정보화 시대에 맞는 국가운영의 패러다임을 전환할 필요성이 있다. 즉, 통제에서 협력, 중앙에서 지방, 관(官)에서 민(民), 규제에서 자율로 국가운영시스템을 개혁할 필요성을 인식하고 있다. 둘째, 「지방의 경쟁력」이 「국가의 경쟁력」을 좌우한다는 인식이다. 즉, 세계 각국은 지방의 다양성과 활력을 바탕으로 한 새로운 성장동력 확보에 주력하고 있음을 고려하여 우리나라도 선진일류국가 건설을 위해 지방분권 촉진이 필수적이라는 인식이다. 즉, 정부의 지방분권 촉진의 궁극적인 목적은 선진일류국가 건설이라는 국가비전을 달성하는데 있다.

그리고 선진일류국가 건설을 위한 지방분권 촉진의 비전은 “창의와 활력이 넘치는 지역사회”로 정하고 다음의 4가지를 목표로 하고 있다. ① 주민 삶의 질 향상 ② 지방자치 역량 확대 ③ 지역경쟁력 강화 ④ 공동체 민주시민의식 제고를 목표로 하여 추진하고 있다.

12) 당시 제시되었던 추진과제로는 지방행정체제 개편, 지방정부의 권한 확대, 지방재정 확충, 자치경찰제 도입, 학교와 지역사회의 협력 강화 등이다.

■ 표 3-4. 이명박정부의 지방분권 비전 및 전략 ■

국가비전	“선진일류국가”
비 전	창의와 활력이 넘치는 지역사회
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 삶의 질 향상 • 지방자치역량확대 • 지역경쟁력 강화 • 민주시민의식 제고
중점과제	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방간 기능 재배분 • 지방조직의 통합성 확보 • 지방재정 확충 및 건전성 제고 • 자치역량 강화
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심과제의 우선적 성과 창출 • 지방의 다양성과 책임성 확보 • 기능배분과 자원보장의 연계 • 관련기관·단체와의 협력 강화

자료: 분권추진위원회 내부자료 재작성, 2009.

2. 지방분권 과제 및 추진전략

현재 우리나라의 지방분권 주요 과제는 대통령소속 지방분권추진위원회의 출범과 동시에 각 부처로부터 분권과제 실행계획을 제출받아 과제별로 실무위원회 검토·조정을 거쳐, '09. 2월 동위원회의 심의·의결을 거쳐 4개 분야 20개 세부과제를 최종 확정되어 추진되고 있는데, 세부과제는 [표 3-5]와 같다.

- ① 권한 및 기능 재배분 분야로서 세부과제로는 사무구분체계 개선, 중앙권한 지방이양, 특별지방행정기관 기능조정, 교육자치제도 개선, 자치경찰제도 도입 등 5개 과제이다.
- ② 지방재정 확충 분야로서 세부과제로는 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방교부세 제도 개선, 지방재정의 투명성·건전성 제고 등 3개 과제이다.
- ③ 자치역량 강화 분야로서 세부과제로는 자치입법권 확대, 지방의회의 전문성·

자율성 강화, 주민직접참여제도 보완, 지방선거제도 개선, 지방자치단체 평가 기준 마련 및 진단·평가, 지방자치행정체제 정비 등 6개 과제이다.

- ④ 협력 및 공감대 확산 분야로서 세부과제로는 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화, 분쟁조정 기능 강화, 특별지방자치단체제도 도입·활용, 지방공무원 인사 교류 확대 및 교육훈련제도 개선, 자원봉사활동 장려·지원, 지방분권 홍보 및 공감대 확대 등 6개 과제이다.

한편, 분권과제를 효율적으로 추진하기 위하여 분권과제 추진전략을 마련하여 추진하고 있다.

- ① 핵심과제의 우선적 성과 창출이다. 즉, 20개 과제중 시급성 및 중요성 등 기준으로 우선적으로 성과를 창출할 수 있는 과제를 선정하여 핵심적으로 추진하고 있다. 주요 핵심과제에 대해서는 우선적 성과 창출을 위해 내·외부 전문가들로 소위원회 및 T/F를 구성하여 지방분권 과제에 대한 제도개선을 추진하고 있다.
- ② 지방의 다양성과 책임성 확보이다. 즉, 분권과제는 지방의 다양성과 책임성을 확보하는 기본적 전제하에 추진되어야 한다는 것이다.
- ③ 기능배분과 재원보장의 연계이다. 사무이양 등 지방분권을 추진하는데 있어서 지방에 재원도 동시에 이양되도록 추진한다는 것이다. 이를 효과적으로 추진하기 위하여 주민생활과 밀접한 권한과 기능은 지방자치단체에 배분하되 지방자치단체가 수행할 수 없는 사항만 중앙정부가 직접 처리해야 한다는 ‘보충성’의 원칙을 두고 있으며, 지방자치단체가 지역실정과 주민의견 등을 토대로 최대한 자유롭게 창의적으로 집행해야 한다는 ‘자율성’의 원칙을, 중·대단위 사무(기능)를 중심으로 이양하되 그 처리에 필요한 재원과 인력도 함께 이양한다는 ‘포괄성’의 원칙으로 3대 원칙을 마련하였다.
- ④ 관련기관·단체와의 협력 강화이다. 지방분권 과제를 원활히 추진하기 위해서는 관련 기관이나 단체와 공감대를 형성하고 협력하여 추진한다는 것이다.

■ 표 3-5. 지방분권 과제(4대 분야 20개 과제) ■

분 야	과 제
권한 및 기능 재배분	1. 사무구분체계 개선
	2. 중앙행정권한의 지방이양
	3. 특별지방행정기관 기능조정
	4. 교육자치제도 개선
	5. 자치경찰제도 도입
지방재정 확충	6. 국세와 지방세의 합리적 조정
	7. 지방교부세제도 개선
	8. 지방재정의 투명성·건전성 제고
자치역량 강화	9. 자치입법권 확대
	10. 지방의회 전문성·자율성 강화
	11. 주민직접참여제도 보완
	12. 지방선거제도 개선
	13. 지방자치단체 진단·평가
	14. 지방자치행정체제 정비
협력 및 공감대 확산	15. 정부 및 자치단체간 협력체제 강화
	16. 분쟁조정 기능 강화
	17. 특별지방자치단체제도 도입·활용
	18. 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선
	19. 자원봉사활동 장려·지원
	20. 지방분권 홍보 및 공감대 확대

이상과 같이 이명박정부 들어 「지방분권 종합실행계획」 수립 및 지방분권과제 확정('09.2)함으로써 새로운 지방분권 추진기반을 정립하였고 또한 지방분권 과제에 대해 지방분권 추진상황에 대해 매년 상하반기 2차에 걸쳐 점검·평가 및 결과를 공표(지금까지 평가결과 공표는 1차 '09.7, 2차 '10.3, 3차 10.7)하고 있다.

지방분권 과제가 계획대로 추진되고 아울러 향후 2020년까지 지속적으로 추진될 경우에 우리나라의 지방분권은 크게 강화될 것으로 예상되고 이에 따라 지방재정 구조에도 크게 영향을 미치게 될 것이다.

3. 지방분권 추진 현황과 정부간 관계 변화

가. 권한 및 기능재배분 분야

1) 사무구분체계 개선 및 중앙행정권한의 지방이양

국가사무, 자치사무 등 사무유형에 따라 권한과 책임이 달라지면서 현행법상의 모호한 사무구분체계가 법률적 분쟁의 소지가 될 수 있다는 인식이 대두되고 있으며 이와 함께 기관위임사무는 지방자치단체의 책임성과 자율성을 제약하고 지방자치단체의 장을 중앙행정기관의 일선기관으로 전락시킨다는 비판이 지속적으로 제기되었다.

이러한 문제의식을 바탕으로 국가와 지방자치단체와의 관계에서 지방자치단체의 자율성을 높이기 위한 근본적인 대안으로서 사무구분체계 개선을 추진하게 되었다. 이에 따라 2008년 2월 ‘기관위임사무 폐지’를 국정과제로 확정하고, 기관위임사무 폐지를 통한 새로운 사무구분체계 도입을 추진하고 있다.

지방분권촉진위원회는 총 1,129건의 기관위임사무 중 494건의 기관위임사무에 대하여 2009년 1월부터 3월까지 심의한 결과 총 333건을 ‘지방이양키로 확정하였다. 이후 나머지 635건의 기관위임사무 중 2009년 12월말까지 117건을 심의하였으며, 이 중 24건을 추가 이양키로 확정하였다. 또한 2009년 2월부터 이양에 따른 행·재정 지원방안에 대한 연구가 진행되고 있고, 2009년 4월부터는 행·재정 지원 T/F를 구성하여 사무체계개편과 연계된 체계적인 행·재정 지원방안 마련을 모색하고 있다.

이와 함께 기존 기관위임사무를 자치사무 또는 국가사무로 정비하되 사무특성상 자치사무나 국가사무로 분류하기 어려운 경우는 새로운 사무유형(가칭 ‘법정수임사무’)을 마련하기로 하였다.

한편, 중앙행정권한의 지방이양 작업은 지방분권촉진위원회를 중심으로 추진되고 있는데, 동위원회는 출범이후 2010년 5월말까지 지역경제 활성화, 행정효율 제고에 필요한 사무 중심으로 총 1,099건의 단위사무를 지방에 이양하는 것을 결정했다.

2) 특별지방행정기관 기능조정

2008년 2월 대통령직인수위원회에서 「특별지방행정기관 정비」를 핵심국정과제로 채택하고 이관 검토대상 8개 분야(국도·하천, 노동, 보훈, 산림, 식·의약품, 중소기업, 해양·항만, 환경)를 선정하였다. 이를 바탕으로 2008년 4월 30일 주관부처인 행정안전부에서 ‘중양은 정책적·광역적 기능을 수행하고, 현지성 높은 집행적 기능은 지방자치단체로 이관하고 기능조정에 따른 인력·예산의 동시이관이라는 특행정비 기본방향을 수립하였다. 또한 이를 기초로 하여 지방자치단체, 관계부처, 관련단체 등의 의견수렴을 거쳐 2008년 7월 21일 지역발전전략보고회의에서 확정·발표하였다.

발표된 정비안의 주요내용은 특별지방행정기관 지방이관 대상인 8개 분야를 단계적으로 정비하되, 먼저 1단계로 국도·하천, 해양·항만, 식·의약품 3개 분야의 업무(시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 집행적 기능)를 우선 이관하고 2단계로 노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경 5개 분야는 기능·인력 효율화 및 규제합리화를 우선추진한 후 단계적으로 사무의 지방이관을 추진하는 것이다. 2단계 특별지방행정기관 정비에 있어서 2006년 7월 특별법에 의해 이미 특별지방행정기관이 이관된 제주도의 사례도 검토하여 대응하기로 하였다.

제주특별자치도의 주요성과로는 첫째, 유사·중복기능 통합에 따른 행정효율성이 제고되었다. 유사중복 업무조정으로 지원사업 효율성 증대(지방중소기업청), 국도·지방도 통합으로 자치도 실정에 맞는 관리 가능(지방국토관리청), 업무이관으로 처리기간 단축(환경출장소) 등을 들 수 있다. 둘째, 도 종합행정과 연계, 주민밀착형 서비스 강화를 들 수 있다. 항만개발·운영권 이관으로 『제주국제자유도시종합계획』과 연계 추진 가능(지방해양수산청), 집단민원으로 표류하던 어업관련 시설 설치 사업 해결(수산청)을 들 수 있다. 셋째, 적극적 대화행정으로 원만한 사업추진 가능(지방국토관리청)을 들고 있다. 보훈행정의 종합적 서비스 및 접근성 향상(제주지방보훈청), 업무의 전문성 향상 및 고용촉진사무 활성화(지방노동청)를 들 수 있다.

특별지방행정기관 정비에 있어서는 2단계로 추진되었는데, 1단계 추진대상인 3개 분야(국도·하천, 해양항만, 식의약품)의 경우 관련법령 개정으로 기능조정이 완료되었다.

1단계로 추진된 국도·하천 등 3개 분야 특행이관 추진상황은 총11개 법률 중 9

개 법률이 공포('09.2~6)되었다. 연안관리법, 도선법, 항만법, 항만운송사업법, 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법, 공유수면관리법, 개항질서법, 도로법, 국가균형발전특별법 등이다. 그리고 식·의약품 관련 2개 법률은 국회 계류 중이다. 또한 관련 16개 시행령 중 13개 시행령 개정이 완료되었고 나머지 3개 시행령은 법률개정과 연계하여 추진할 예정이다. 관련 법률과 시행령 개정이 완료된 분야는 이관대상 세부 기능의 범위를 규정한 시행규칙, 지방자치단체 조례 개정 등 이관을 위한 후속 조치를 추진 중에 있다.

구체적으로 특별지방행정기관 기능별 주요 개정내용은 [표 3-6]과 같이 정리해 볼 수 있다.

그리고 2단계 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경)의 경우는 기능·인력 효율화를 위해 광역화, 계층 축소, 인력재배치를 추진하고 있다. 아울러 규제합리화를 위해 지방환경출장소 7개소 폐지, 환경성평가제도개선, 산지관리제도 개선 등을 추진하고 있다.

환경분야에서는 교통·통신의 발달 등 행정환경 변화에 대응해 8개 출장소를 폐지·개편('09.2)하였으며 환경성평가제도를 개선하여 사전환경성 검토와의 중복절차를 조정하고 간이평가절차 도입 등 절차를 간소화 하였다. 산림분야에서도 규제 합리화를 위해 산지전용 허가기준의 탄력적 적용, 허가절차 간소화 등 관련 시행령을 개정 하였다. 이와 함께 환경·노동·산림 등 5개 분야에서 868개의 이양 대상사무를 발굴하여 그중 255개 사무이양을 결정하였다.

산림분야에서도 산림규제 합리화를 위해 산지전용 허가기준의 탄력적 적용, 허가절차 간소화 등 관련 시행령을 개정하였으며 이와 더불어 지방분권촉진위원회에서 '지방이양 대상사무 발굴 TF'를 운영하여 2단계 5개 분야에 대해 868개 단위사무를 발굴하여 심의를 통해 이중 255개 단위사무에 대해 지방이양을 결정하였다.

표 3-6. 특별지방행정기관 기능별 주요 개정 내용

구 분	중기능	법령 개정 내용		
해양 항만	항만 개발 운영	공사계약·집행·관리	<ul style="list-style-type: none"> 항만법: 무역항 세분화 근거 (§ 32) 항만법시행령: 항만구분 (§ 31) : 국가관리항만/지방위임항만 + 항만구분(별표) + 지방청 위임업무 축소 (§ 65) + 시도지사 위임업무 확대 (§ 65) : 항만공사의 시행 등 	
		항만배후·수송시설개발		
		항만재개발		
	선원 선박	해상운송사업 등록 및 지도	<ul style="list-style-type: none"> 해상운송사업법: 위임근거 (§ 29) → 시행령: 지방청업무축소 (§ 27) + 위임업무결거 (§ 27) : 해상운송사업등록 등 도선법: 위임근거 (§ 37) → 시행령: 지방청 업무 중 일부 시도지사 업무로 변경 (§ 19 : 도선보고 등) 항만인력공급제도의 개편을 위한 지원특별법: 위임근거 (§ 10) → 시행령: 위임업무결거 (§ 8) 	
			공유수면매립면허	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면매립법시행령: 지방청업무축소 (§ 40) + 위임업무신설 (§ 40) : 공유수면 매립면허 등 공유수면관리법: 위임근거 (§ 20) → 시행령: 국토부장관 관리 공유수면 축소 (§ 2) + 지방청업무축소 (§ 24) + 시도지사 위임업무 신설 (§ 24) : 공유수면 전·사용허가 등
				해양환경
개항단속 및 관공선 관리	<ul style="list-style-type: none"> 개항질서법: 위임근거 (§ 42의3) → 시행령: 위임업무결거 (§ 19 : 입출항 신고수리·허가 등) 			
국도 하천	도로 건설 관리	국도건설사업	<ul style="list-style-type: none"> 도로법: 위임근거 (§ 6), § 23(1) + 감독 (§ 6) : 자료요구·현장조사·시정명령 도로법시행령: 위임대상 구체화 근거 (§ 95) → 위임도선지정(별표) 	
		도로점용 등 인·허가		
		도로 유지보수		
	하천 공사 관리	하천개수공사	<ul style="list-style-type: none"> 하천법시행령: 시도지사 위임업무 추가 (§ 105(1)) → 지방청 위임업무 축소 (§ 105) : 하천공사 등 + 감독 (§ 105의2 : 보고, 시정조치 등) 	
하천점용 등 인·허가				
재해대책 수립·시행				
식의 약품	식품	인·허가(식품첨가물제조업, 식품조식처리업)	<ul style="list-style-type: none"> 식품위생법시행령: 지방청업무축소 (§ 53) + 위임업무 열거 (§ 53) : 수거 및 시험분석 등 * 식품 등 수입판매업 영업신고업무 시군구청장 위임 (§ 13(1)) 건강기능식품에 관한 법률: 위임근거 (§ 41) → 시행령: 지방청업무축소 (§ 20) + 위임업무 열거 (§ 20) : 건강기능식품수입업 영업신고 등 	
		식품위생 및 식중독 예방 교육·홍보		
		식품 업소 지도·점검		
		위해우려식품 수거 및 시험분석		
		식품 등 수입판매업신고수리		
	의약품 등	지도·점검	<ul style="list-style-type: none"> 마약류관리(에탄)법시행령: 지방청업무축소 (§ 28) + 위임업무 열거 (§ 28) : 사고 마약류 처리·보고 등 의료기기법: 위임근거 (§ 37) → 의료기기법시행령: 지방청업무축소 (§ 13) + 위임업무 열거 (§ 13) : 지도·점검(수거·시험분석 등) 약사법시행규칙 : § 45 의약품 등 회수계획서 제출(식약청장→식약청장·시도지사) 	
		수거 및 시험분석		

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010.

이와 같은 특별지방행정기관의 기능을 자치단체에 이양한 것을 포함하여 지방분권 촉진위원회는 출범이후 2010년 5월말까지 지역경제 활성화, 행정효율 제고에 필요한 사무 중심으로 총 1,099건의 단위사무를 지방에 이양하는 것을 결정했으며 이는 참여정부 5년간의 지방이양 실적인 총 902건에 비해 이양건수가 매우 많고 속도가 빠르다고 할 수 있다.

주요 이양내용을 보면, 환경부 소관 ‘지정폐기물 처리시설 관리 등 기능’의 경우 지정폐기물과 일반폐기물의 관리 업무체계(수집·운반·처리 등)가 동일함에도 그 권한이 구분 처리되어 오던 것을 시·도지사에게 이양하여 폐기물처리·관리 및 지도·감독을 일원화하였다. 행정안전부 소관 ‘어린이 놀이시설 안전관리 기능’의 경우 중앙부처보다는 현장감독이 신속한 시·군·구에서 처리하게 함으로써 효과적인 안전관리체계 구축뿐만 아니라 지역특성에 맞는 건강한 놀이공간 확보로 주민 편익 증진과 행정기관의 신뢰성을 확보할 수 있게 되었다. 또한 식품의약품안전청 소관 ‘화장품 제조업 신고 기능’의 경우 화장품 제조에서 유통과정까지 시·도가 관리하는 시스템의 구축과 지역 업체의 수요에 맞는 신속한 민원처리로 지역경제 활성화 및 주민 편익을 제고할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 관리·감독기능 중복수행으로 인한 비효율적 업무 행태를 개선하는 효과가 있다. 그리고 국토해양부 소관 ‘개발제한구역내의 집단취락, 소규모 단절토지에 대한 도시관리계획의 결정 및 실효고시 기능’의 경우 중앙부처의 중앙도시계획위원회의 심의를 거치면서 민원해결 시간이 과도하게 소요되던 것을 지방도시계획위원회 심의로 간소화함으로써 주민의 생활불편을 조기에 해소하고 신속한 재산권 행사를 가능하게 하는 등 행정 신뢰도를 높이게 되었다.

이상과 같이 이명박정부 들어 2010년 상반기 현재까지 특별지방행정기관 정비 상황 및 성과는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 1단계 추진대상인 3개 분야(국도·하천, 해양항만, 식의약품)의 경우 관련법령 개정으로 기능조정이 완료되었다. 그리고 2단계 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경)의 경우는 기능·인력 효율화 및 규제합리화를 위해 지방환경청장소 7개소 폐지, 환경성평가제도개선, 산지관리제도 개선 등이 추진되었다. 11개법률 15개 시행령의 관련법령 개정이 완료('09.2~'10.2)되었다. 또한 인력 208명(식의약품 101, 국도하천 48, 해양항만 59) 및 재원 3,969억

원이 이관('10년에는 보조금, '11년부터 광역·지역발전특별회계)되었다.

■ 표 3-7. 특별지방행정기관 정비 현황 및 성과 ■

구 분	세 부 내 용
과제내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1단계 3개 분야(국도하천, 해양항만, 식의약품): 시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 집행적 기능 우선 이관 ○ 2단계 5개 분야(노동, 보호, 산림, 중소기업, 환경): 기능·인력효율화 및 규제합리화(환경, 산림분야 등) 우선 조치
추진사항	<p><2010년 이전></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「특별지방행정기관 정비」를 핵심국정과제로 확정('08.2) ○ 「지역발전정책 보고회의」시 정비방안 대통령 보고·확정('08.7) ○ 국도하천 등 3개 분야 관련 법령 일부개정 완료('09.2~'12) <ul style="list-style-type: none"> - 11개법을 중 9개 법률, 15개시행령 중 13개 시행령 ○ 노동 등 5개 분야 규제합리화 등 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 환경성평가제도 개선, 산지관리제도 개선 등 - 계층축소: 지방환경청 출장소 7개 폐지('09.2)
	<p><2010년 상반기></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 1단계 3개분야 관련 법률 개정 및 이관 완료 <ul style="list-style-type: none"> - 11개 법률, 15개 시행령 개정완료('09.2~'10.2), 지자체 조례('10.4) - 인력 총208명(식품의약 101, 국도하천 48, 해양항만 59) 및 재원 3,969억원('10년 보조금, '11년부터 광역·지역발전특별회계) ○ 1단계 이관 자치단체 의견 수렴 등 효과분석
추진성과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1단계 3개 분야(국도·하천, 해양항만, 식의약품)의 인력, 예산, 행정재산 등 실질적 이관 근거규정 마련, 이관

출처: 지방분권추진위원회 내부자료 재정리

그러나 특별지방행정기관 정비 필요성과 이관대상 등에 대해 관계기관간 찬·반의견이 엇갈리는 상황에서 관계부처 입장에서는 국정과제 수행 차원에서 적극적인 협조 의사를 표명하나 이관인력 규모 등 세부사항에서는 의견이 엇갈리고 있다.

지방자치단체 입장에서도 특별지방행정기관 정비에 따른 재원·인력 이관이 원활하지 않을 것을 우려하고 있으며, 이관대상 공무원들 역시 지방직 전환에 따른 인사상의 차별 등 신분 불안문제를 우려하고 있다.

3) 제주자치경찰단 시범 도입

우리나라의 자치경찰제 도입은 제주특별자치도에서 현재 시행되고 있다. 2005년 5월 20일 정부의 제주특별자치도 기본구상에 근거하여 제주자치경찰제 도입을 발표함에 따라 정부와 제주도에서 입법을 추진하였고, 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하, 제주특별자치도특별법)¹³⁾」에 제주자치경찰의 설치를 제도화하였다. 이에 따라 2006년 3월 11일에는 제주자치경찰제 시행을 위한 세부실행계획이 확정되고, 2006년 6월 30일에 제주자치경찰제 시행과 관련된 6개 법률이 국회를 통과하였다. 그리고 마침내 2006년 7월 1일 제주특별자치도 및 제주자치경찰이 출범하게 되었다.

제주자치경찰은 제주특별자치도에 기획·조정을 담당하는 『자치경찰단』, 그리고 제주·서귀포 행정시에는 집행기구 성격의 『자치경찰대』를 설치 운영하고 있다. 따라서 기구는 1단 2대의 151명으로 구성되어 있다. 자치경찰단은 4팀, 즉 경찰정책팀, 교통·생활안전팀, ITS팀, 수사기획팀이며, 26명으로 구성되어 있다. 제주시 자치경찰대는 5팀, 즉, 경찰행정팀, 교통·생활안전팀 1팀·2팀, 공항팀, 수사팀이고 89명으로 구성되어 있다. 서귀포시 자치경찰대는 3팀, 즉, 경찰행정팀, 교통·생활안전팀, 수사팀이고 36명으로 구성되어 있다.

한편, 제주자치경찰이 수행하는 사무의 내용은 크게 법률상 고유사무, 국가경찰과의 협약사무, 그리고 ITS센터사무로 구분된다.

첫째, 법률상 고유사무이다. 법률상 고유사무는 「제주특별자치도특별법」제108조에 규정되어 있다. 사무의 내용을 보면, 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 예를 들면, 도로방범 CCTV 설치·운영이다. 지역교통에 관한 사무, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 특별사법경찰관리 직무에 관한 사무(17개 분야) 등이다. 즉, 생활안전, 지역교통, 지역경비, 특별사법경찰사무가 직무로서 규정되어 있다. 특히 2008년 7월 1일 자로 도로법, 자동차관리법, 자동차손해배상보장법상 특별사법경찰

13) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 제주도의 지역적 역사적 인문적 특성을 살리고, 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지 함을 목적으로 제정됨(법률 제7849호, 2006.2.21).

업무가 자치경찰로 이관되어 2005년부터 미처리된 사건을 집중 처리함에 따라 2007년에 비해 처리실적이 매우 증가하였다. 자치경찰의 특사경 수사업무 처리건수를 살펴보면, 제주특별자치도 자치경찰단 111건, 제주도 자치경찰대 940건, 서귀포시 자치경찰대 405건으로 총 1,456건이다.

둘째, 국가경찰과의 협약사무이다. 국가경찰과의 협약사무는 「제주특별자치도특별법」 제110조(국가경찰과의 협약체결)와 「제주특별자치도 자치경찰운영등에 관한 조례」 제3조, 제4조(협약, 사무분담 등)에 근거하여 체결된 「제주특별자치도와 제주특별자치도지방경찰청간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무협약」에 규정되어 있다. 협약사무에는 공항·만 교통질서 및 관광질서 지도·단속, 관광지·한라산 관광객보호 및 관광질서 지도·단속, 단체 관광객 등 수송안전을 위한 에스코트, 축제·문화행사와 민속오일장 교통관리 및 혼잡경비, 시내권 교통혼잡 지역 등에 대한 주정차 관리가 있다.

셋째, ITS 센터사무이다. ITS¹⁴⁾센터 사무는 광역버스 정보시스템(BIS)구축·운영, 어린이교통공원 조성 및 교통안전교육, 교통신호기 설치·운영 및 연동제추진, 교통방송국 설립지원 및 교통정보 제공 등의 사무가 있다. 이상의 제주자치경찰 수행사무를 종합해 보면 다음과 같다.

■ 표 3-8. 제주자치경찰의 수행사무 ■

법률상 고유사무	국가경찰과 협약사무	ITS센터 사무
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민의 생활안전 활동에 관한 사무 - 도로방범 CCTV 설치·운영 ○ 지역교통에 관한 사무 ○ 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 ○ 특별사법경찰관리 직무에 관한 사무(17개 분야) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공항·만 교통질서 및 관광질서 지도·단속 ○ 관광지·한라산 관광객보호 및 관광질서 지도·단속 ○ 단체 관광객 등 수송안전을 위한 에스코트 ○ 축제·문화행사, 민속오일장 교통관리 및 혼잡경비 ○ 시내권 교통혼잡 지역 등에 대한 주정차 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역버스 정보시스템(BIS)구축·운영 ○ 어린이교통공원 조성 및 교통안전교육 ○ 교통신호기 설치·운영 및 연동제추진 ○ 교통방송국 설립지원 및 교통정보 제공

14) 지능형 교통 시스템(ITS : Intelligent Transportation Systems)은 점점 가속화되고 있는 정보화 사회에 알맞는 신속, 안전, 쾌적한 차세대 교통체계를 구현하는 데 목적을 두고 있다.

이와 같이, 자치경찰제는 현재 제주특별자치도에 시범으로 시행하고 있고 자치경찰로서의 실질적인 역할이나 기능이 그다지 없다는 문제점을 안고 있다. 그러나 향후 문제점을 개선함과 아울러 전국적으로 확대도입이 추진될 것으로 전망되고 있다. 자치경찰제도 도입과 관련하여 지방행정체제개편에 대응하여 「자치경찰법안」에 대해 수정방향을 검토하는 등 자치경찰제도 도입 방안에 대해 연구가 진행되고 있다. 아울러 창원시 등 자율통합시(市) 현지 실태조사 및 자치경찰제 도입모델 검토, 공감대 형성 등을 추진하고 있다. 자치경찰제가 본격적으로 추진될 것으로 예상되어 이는 지방재정 구조변화의 하나의 큰 요인으로 작용할 것으로 전망된다.

4) 교육자치제도 개선

교육자치제도 개선의 일환으로 다양한 기능이 이양되었는데, 시·도교육청 국장급 이상 장학관 임용권 등 초·중등 교육권한이 교육과학기술부장관에서 시도교육감으로 이양('08.8)되었고 장학지도권, 평가권 이양관련 법안도 2010년 국회계류 중에 있다.

지역교육청의 국·과 명칭을 지역여건에 따라 지원관·팀으로 변경할 수 있도록 「지방교육행정기관의 기구와 정원 기준 등에 관한 규정」을 개정('09.7)하였고, 학교장의 교원 초빙권을 20%(자율학교는 50%)까지 확대하고 학교장의 교사 전입·전보유예 요청권을 법령에 명시하였다. 이외에도 기간제교사 및 강사제도 개선방안을 포함하여 단위학교의 교육과정 편성·운영 및 교원인사부문에 있어 3단계 학교자율화 방안을 확정·발표('09.6)하였다.

지방교육행정협의회를 통한 학교교육 개선과 평생교육, 지역전략산업과 연계한 인력양성, 교육시설 개방 등 지역의 교육발전을 위해 시·도지사와 교육감이 협의하여 추진하는 계기를 마련하였다. 또한 일반자치와 교육자치간 연계·협력을 위해 지방분권촉진위원회 내에 「교육자치제도 소위원회」를 구성('09.11)하여 구체적인 개선방안을 마련 중에 있다.

나아가 교육공무원 임용령을 개정('10.1), 학교장의 교사 전입·전보 유예 요청권을 신설하였고, 초·중등교육 권한의 시·도교육청 이양 위한 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 개정(안)을 국회제출('10.6)하여 계류 중에 있다. 또한 교육과정 자율권 확대를

위하여 교육과정 선도학교(200개교) 및 혁신학교(60개교)를 지정·운영하고 있으며, 교육자치와 일반자치의 연계 협력체계 구축을 위해 지방교육행정협의회 활성화를 위한 조례제정 요청 등 추진중에 있다.

나. 지방재정 확충 분야

1) 국세와 지방세의 합리적 조정

지방재정 분야에서 그동안 국세중심의 조세구조를 개편해야 한다는 인식이 지속적으로 제기되어 왔다. 이와 같은 상황에서 국세와 지방세의 조정으로 지방재정 확충기반을 마련하고 재정분권을 강화하기 위하여 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하여 2009년 지방소비세를 신설하였다. 그리고 소득·법인세에 부과(10%)되는 소득할주민세를 지방소득세로 전환하기로 하였다. 이와 아울러 지방소득·소비세 시행을 위한 하위법령 준비를 완료하였다('10.1).

그리고 지방세법 분법·지방세목체계 간소화 등을 주요 내용으로 하는 「지방세법 전부개정안」이 2010년 2월 26일 국회를 통과하여 2011년 1월 1일부터 시행된다. 주요 내용으로는 현행 16개의 지방세목 중 동일세원에 대한 중복과세를 정비하고 유사세목을 통·폐합하면서 영세세목을 폐지하는 등 세목을 11개로 간소화시켰다. 도축세 폐지로 감소한 세수를 보전하기 위하여 해당 지방자치단체에 대한 농림사업 우선지원 방안을 마련하였고, 세목별 세수귀속은 기본적으로 현행의 틀을 유지하되 세원 불균형 완화를 위해 일부 세목귀속을 조정하였다. 즉, 특별시세 중 등록세의 일부가 등록면허세로 통합되면서 자치구세로 전환됨에 따라 강남·강북 간 세수격차가 심화되는 것을 방지하기 위하여 자치구세로 전환되는 도시계획세분 중 일부를 특별시 세수로 귀속하는 한편, 지역간 세수불균형이 심한 사업소세는 특별시세로 전환되었다.

그리고 화력발전에 대한 과세('10.4 지방세법개정안 행안위 상정), 공동시설세 과세대상 확대 등 신세원 발굴을 추진하고 있다.

2) 지방교부세제도 개선

지방교부세 개선과 관련하여 분권교부세 기한 연장('09 → '14)을 위한 지방교부세법 개정을 완료('10.1.1)하였고, 분권교부세 대상사업의 구조를 조정하는 등 분권교부세 제도를 개선하였다.

즉, 2009년 4~8월에 행정안전부, 기획재정부 등 관계부처가 협의하여 정부합의안을 도출하였으며 당정협외와 시·도 의견 수렴을 거쳐 분권교부세를 2014년까지 5년 연장하고 부동산교부세 전액을 시·군·구에 배분하는 방안을 확정하였다. 이를 제도화하기 위한 지방교부세법 등 관련법률 개정안이 2009년 12월 국회를 통과하였으며 2010년 1월 1일부터 시행되었다.

그리고 지방교부세 법정률 인상에 대해서는 지방재정부담 가중요인 등 재정부족현황을 파악하여 향후 본격적인 지방행정체제 개편 및 기능재배분 추진시 연계하여 추진하기로 하였다.

다. 자치역량 강화 분야

자치역량 강화분야에 있어서 중요한 과제는 먼저 자치입법권의 강화를 들 수 있다. 2008년 국정감사 시 주민의 대표기관인 의회의 조례제정 근거를 부령에 두는 것은 자치사무의 범위를 축소시키고 자치입법권을 제약하는 등 지방자치단체의 자율성을 저해하고 있다는 지적이 있었으며 이에 행정안전부를 중심으로 조례제정 근거 부령정비를 추진하게 되었다.

결과적으로 조례 재정범위를 확대하였는데, 부령규정 조례제정 근거(44건)를 법률 또는 시행령으로 조정하였다. 이중 34건은 법률로 상향, 10건에 대해 시행령 개정을 추진(법률 6, 부령 1 개정완료)하고 있다. 이와 같이 조례제정 근거 부령정비를 통해 지방자치단체 자율권을 신장하였으며, 기관위임사무 폐지와 관련하여 법정수임사무 선정 및 관계법률 정비 방안을 추진하고 있다.

둘째, 주민직접참여제도 보안을 들 수 있다. 주민직접참여제도의 보완으로는 주민의 참정권 확대를 추진하였다. 2009년도에 주민투표법과 지방자치법을 개정하여 주

민투표 연령을 20세에서 19세로 하향조정하였다. 그리고 국내거주 외국인 및 재외국민에게 조례 제·개폐청구권을 부여하였다. 아울러 금년 상반기에는 주민소환에 관한 법률 및 시행령 개정과 관련하여 의원발의안(11건)에 대해 주민소환 청구사유 제한, 청구요건 완화, 소환결정 확정요건 완화여부 등 주요 쟁점사항의 검토 및 정부의견을 제출하고 있다.

셋째, 지방행정체제 개편 특별법안이 금년 국회를 통과하여 대통령소속으로 지방행정체제개편위원회가 구성되게 되어 본격적인 지방행정체제에 대한 개편논의가 이루어질 것으로 보인다. 이에 앞서 통합 창원시 설치법을 제정('10.3.2) 및 공포('10.3.12)함으로써 지방행정체제 개편의 하나의 사례로서 통합 창원시 설치를 위한 근거법을 제정하였다.

이상이 2010년까지 20개 지방분권 과제에 대한 추진 현황으로써 [표 3-9]와 같이 정리해 볼 수 있다. 이와 같은 지방분권 추진 상황과 논의된 상황을 고려할 경우에 우리나라 지방분권은 향후 2020년까지는 상당부분 진전될 것으로 전망되며 이에 따른 지방재정 구조에도 큰 변화의 요인으로 작용할 것이다.

라. 협력 및 공감대 확산 분야

협력 및 공감대 확산분야에서의 중요한 과제는 먼저 정부 및 지방자치단체간 협력체제의 강화를 들 수 있다. 중앙·지방 쌍방간 의사소통 및 실질적 협력체계의 강화를 위하여 시·도지사회의 개최(1회, '10.1.12), 행정안전부장관 주재 시·도 부단체장회의(6회)를 개최, 주요 국정시책의 원활한 지방구현을 위한 국정설명회를 개최('10.1, 5,938명) 등 추진하고 있다.

그리고 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선을 들 수 있다. 지자체간 인사교류 활성화를 위한 「지방공무원임용령」개정('10.4) 및 지방공무원 인사교류 운영지침 제정·시행('10.4)으로 지방공무원 인사교류 활성화의 법적근거를 마련하였다. 금년 상반기 수요조사결과, 연고지 근무희망 1,651명, 중앙-지방간 인사교류는 부처 희망 116직위, 지자체희망 150직위로 나타났으며, 민선5기 출범에 따른 지방인사여건 변화에 능동적으로 대응하는 인사교류 확대방안을 모색하고 있다.

■ 표 3-9. 지방분권 과제 4대 분야별 세부추진실적 종합정리 ■

구 분	내 용
권한 및 기능 재배분	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치법 및 관계 법률안 일괄 개정방안 검토('10.4) ○ 지방분권촉진위원회의 지방이양 심의·의결('10.1~6) : <ul style="list-style-type: none"> - 실무위 개최·심의 37회 1,334개사무(지방이양 257) ○ 특행정비 1단계 관련 11개 법률, 15개 시행령 개정 완료('10.6) <ul style="list-style-type: none"> - 인력이관 208명, 재원이관 3,969억원('10년 보조금, '11년부터 광역·지역발전특별회계) ○ 교육공무원임용령 개정 완료('10.1): 학교장의 교사전입, 전보유예 요청권 신설
지방재정 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 전문화 및 세목체계 간소화를 위한 분법 추진 완료('10.3) <ul style="list-style-type: none"> - 지방세법 → 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 - 세목체계 간소화: 16개 세목 → 11개 세목 ○ 신세원 과세대상 추가발굴 추진(화력발전, 원자력발전 과세 등 법률안 제출) ○ 분권교부세 제도개편 추진계획수립 및 개편안 마련('10.3) <ul style="list-style-type: none"> - 유사중복, 목적달성 사업 통·폐합 및 대상사업 구조조정 등
자치역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조례제정 근거 부령의 정비: 7개 법률 2개 부령 개정('10.6) ○ 법정수입사무 선정 및 관계법을 정비 추진방안 검토('10.4) ○ 지방의원 의정활동 지원 매뉴얼 및 지방자치법 해설 제작·배부('10.6) ○ 지방의회 사무직원 인사권독립 관련 연구용역 추진('10.6~) ○ 시도의원 선거구 획정 및 선출직 공무원 임기중사직 방지를 위한 공직선거법 개정('10.1) ○ 지방행정체제 개편 법안 제정 지원 및 통합 창원시 설치법 제정('10.3)
협력 및 공감대 확산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령주재 시·도지사회의(1회), 장관주재 시·도 부단체장회의 개최(6회) ○ 지자체 갈등·분쟁의 사전 예방 및 해결지원을 위한 제도개선 추진('10.3~) ○ (가칭)사회갈등관리기본법안 입법화 지원('10.3~6) ○ 인사교류 활성화를 위한 법제화 및 세부운영방안 마련('10.4) ○ 중앙자원봉사센터 개소('10.6) 및 자원봉사 통합시스템 개발 추진('10.4) ○ 지방분권 공감대 형성을 위한 홍보 활성화(지방순회특강, 언론기고 등)

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010.

제3절 일본의 지방분권 추진과 정부간 재정관계 개선

1. 정부간 관계 개선과 지방분권 추진과정

일본의 지방분권 추진은 1990년대 중반부터 본격화되었다.¹⁵⁾ 일본은 1993년 지방분권의 추진을 국회에서 결의한 이래 1995년 지방분권추진법이 시행되어 그 후 6년간 계속된 [제1차 분권개혁]을 통해서 지방자치단체를 국가의 하청기관으로 간주되어 왔던 기관위임사무제도를 폐지하고 국가와 지방을 법제도적으로 [상하주종]관계에서 [대등협력]의 관계로 변화시켰다. 그리고 2000년 4월 「지방분권일괄법」의 시행으로 이어져 후속 작업이 구체화되고 있다. 그 핵심 내용은 시정촌통합 및 지방자치단체의 자율성 확대에 요약할 수 있다. 이어 2005년부터는 재정제도 측면에서는 국고보조부담금폐지·축소정리, 지방교부세개혁, 세원이양을 내용으로 하는 소위 「삼위일체개혁」이 진행 중에 있으며, 지방분권은 지속적으로 추진되고 있는 상황이다.

그러나 일본의 지방분권은 미완의 개혁에 머물고 있다는 인식이 팽배하였다. 따라서 1993년 국회에서 지방분권추진을 의결한 이래 과거 13년 동안 지방분권 개혁의 경험을 활용하여 남은 과제를 해결하기 위해 2006년 새로이 [신지방분권구상검토위원회]¹⁶⁾를 구성하여 재차 지방분권의 추진을 위한 방안을 강구하고 있다. 아울러 지방분권 개혁의 일환으로 일본 전역을 9개에서 11개 정도의 도주제로 개편하는 논의

15) 일본의 지방자치개요는 1868년 메이지(明治)유신에 의해 정촌제도로 부터 시작되어 141년의 역사적 특성을 갖고 있다. 그러다가 1946년 11월 3일에 공포된 일본헌법은 제8장에서 지방자치에 관한 사항을 규정하고 있다. 헌법 제92조 「지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지에 따라 법률로 정한다」에 근거해 지방자치법을 비롯해 많은 법이 제정되어 있다. 이어 1950년대 중반에 지방행정 및 재정제도는 정착되었는데, 엄격한 중앙통제에 따른 지방자치단체의 재량권 제한이라는 중앙집권적 체제가 지속되었다. 이러한 중앙집권적 체제는 국제화 및 정보화의 진전, 인구의 고령화, 출산율의 저하, 전통적 가족기능의 약화 등 지방행정재정을 둘러싼 사회경제환경의 변화에 대응하기 곤란하게 되었다. 이와 같은 중앙집권적 폐해 및 지방분권 개혁에 대한 요구가 제기되었다.

16) 일본은 1993년 국회에서 지방분권추진을 의결한 이래 과거 13년 동안 지방분권 개혁의 경험을 활용하여 남은 많은 과제를 해결하기 위하여 2006년 새로이 [신지방분권구상검토위원회]를 구성하여 재차 지방분권의 추진을 위한 방안을 강구하고 있다. [신지방분권구상검토위원회]가 그동안 분권형사회의 비전이라는 제목하에 일본의 지방재정지립을 위한 7가지의 제언을 통하여 정부간 재정관계에 대한 새로운 방향을 설정하고 있다.

도 활발히 이루어지고 있다.

한편, 2009년 선거에서 일본은 자민당 정권을 54년만에 민주당으로 정권을 교체하였다. 그중 돋보이는 정책중 하나가 지방분권 개혁이다. 물론 자민당에서도 삼위일체 개혁¹⁷⁾ 등 많은 지방분권 개혁과제를 추진하여 왔으나 그 성과는 미미하였다. 민주당은 일본 개혁의 핵심으로 [중앙집권과 관료에 의한 정치]를 [지방분권과 정치가에 의한 정치]로 잡고 있다. 그만큼 지방분권 개혁의 의지가 강하기 때문에 지방분권 관련 과제가 많이 등장할 것이고 더욱 촉진될 것으로 기대되고 있다. 향후 일본의 정치 및 지방분권 개혁의 상황을 주목할 필요가 있을 것이다.

2. 중앙과 지방간의 정부간 재정지위

2010년도 일본의 지방재정 규모는 82조 1,200억엔으로 국가재정 규모 92조 2,992억엔보다 지방이 낮아 중앙정부대비 지방재정 규모는 47.1% 수준이다. 반면, 우리나라의 경우는 지방정부의 비중이 42.2% 수준으로 일본에 비해 지방재정의 규모가 상대적으로 낮다고 볼 수 있다.

17) 2004년부터 추진되고 있는 삼위일체 개혁은 한마디로 지방분권 확립이라는 목표아래 지방재정의 자율과 책임성을 확보하는 것이라 할 수 있다. 三位一體 개혁이란 고이즈미(小泉)내각때부터 추진하고 있는 국가와 지방의 재정 및 세제에 관한 개혁으로서 [국가로부터 지방으로의 국고보조부담금의 삭감], [지방교부세의 개혁], [세원이양]이라는 3개의 개혁을 종합적으로 실행하는 것을 말한다. 삼위일체란 이들 3개의 요인이 결합되어 최종적으로 지방재정개혁을 추진한다는 의미이고 [지방이 할 수 있는 것은 지방에 맡긴다]라는 기본방침하에 지방의 세제 및 재정에 대해 근본적인 개혁의 실현을 목적으로 하고 있다.

표 3-10. 지방재정 비중의 한일비교

(단위: 억원, 억엔, %)

구 분	한 국			일 본		
	중앙정부	지방정부	지방예산비율	중앙정부	지방정부	지방예산비율
2005	1,343,704	908,811	40.3	821,829	837,687	50.5
2006	1,448,076	997,542	40.8	796,860	831,508	51.9
2007	1,565,177	1,105,636	41.4	829,088	831,261	50.1
2008	1,795,537	1,260,500	41.2	830,613	834,014	50.1
2009	1,968,713	1,406,077	41.7	885,480	834,014	48.2
2010	2,012,835	1,466,618	42.2	922,992	821,200	47.1

주: 한국은 일반회계 당초예산 총계기준, 일본은 지방재정계획상의 보통회계 총계기준
 자료: 2010년도 지방자치단체예산개요, 행정안전부

한편, 지방재정의 지위에 대해 국세와 지방세의 비율로 볼 경우, 일본은 국세가 60%인 반면 지방세는 40%에 머물고 있어 그만큼 일본의 경우도 지방교부세 및 국고보조금 등 국가로부터의 지방자치단체로의 이전지출이 크다는 점을 알 수 있다. 물론 우리나라 국세와 지방세의 비율과 비교해 볼 경우, 우리나라는 국세가 80%인데 비해 지방세는 20%에 불과하여 지방재정의 중앙의존이 일본보다 매우 심하다는 것을 알 수 있다. 이는 우리나라가 일본보다 국세중심의 조세체제로 되어 있어 일본이 우리나라보다 지방재정이 상대적으로 지위가 높고 과세자주권이 일정 부분 확보되어 있다는 점을 보여주고 있다.

특히, 일본의 경우는 법정외세 제도를 통하여 자주재원확충 및 과세자주권을 강화하고 있다. 일본의 법정외세제도는 지방세법에 기초하여 지방자치단체의 판단에 의해 독자적인 세를 신설할 수 있는 제도이다.¹⁸⁾ 법정외세는 해당 지역의 재정수요를 충족하기 위하여 법정세 이외의 세원에 착목하여 과세하는 것이 타당한 경우가 있다는

18) 법정외세에 대해서는 첫째, 국가 허가제에서 국가의 동의를 요하는 협의제로 개정, 둘째, 적극적 허가제로 되어 있었던 [세수입을 확보할 수 있는 세원의 존재] 및 [세수입을 필요로 하는 재정수요의 존재]라는 동의요건의 제외, 셋째, 법정외목적세의 신설이 이루어졌다(지방분권일괄법에 의한 지방세법 개정, 2000년 4월1일). 이중 법정외세에 대한 협의제의 이행은 지방분권일괄법에 의해 국가와 지방자치단체와의 관계를 대등 혹은 협력의 관계로 이행하는 관점에서 개정된 것이다.

측면에서 제도화되었다. 여기에는 각 지방자치단체의 특수사정을 감안하여 첫째, 원 인자부담금 혹은 수익자부담금적인 성격을 갖는 경우, 둘째, 지역에 특별한 세원이 존재하고 법정세목과의 관계를 고려하여 과세하는 것이 타당한 경우 등에 활용되고 있다. 최근에는 환경등의 정책목적을 가지고 있는 것에 대해서도 법정외세제도 활용의 범위로서 주목되고 있는 등 지방자치에 있어서 과세자주권의 활용은 지방자치단체의 자주재원 확충에 있어서 큰 의의를 가지고 있다. 그러나 법정외세는 원칙적으로 주요 세원이 법정의 국세 혹은 지방세에 의해 이미 과세되고 있기 때문에 합리적이고 적절한 세원포착 한계 및 많은 세수를 기대할 수 없다는 것이 한계라 할 수 있다.

3. 일본 정부간 재정관계 최근 개혁사례

가. 삼위일체 개혁과 정부간 세원 및 재원의 재배분

일본의 삼위일체 개혁은 기본적으로 정부간 재정관계의 변화를 유도하고 있다. 결국, 삼위일체 개혁은 [관에서 민으로], [국가에서 지방으로]의 관점하에 [지방이 스스로의 창의와 책임으로 정책을 결정한다], [지방이 자유로이 사용할 수 있는 재원을 확대한다], [지방이 자립할 수 있도록 한다]는 것을 목적으로 하고 있다.

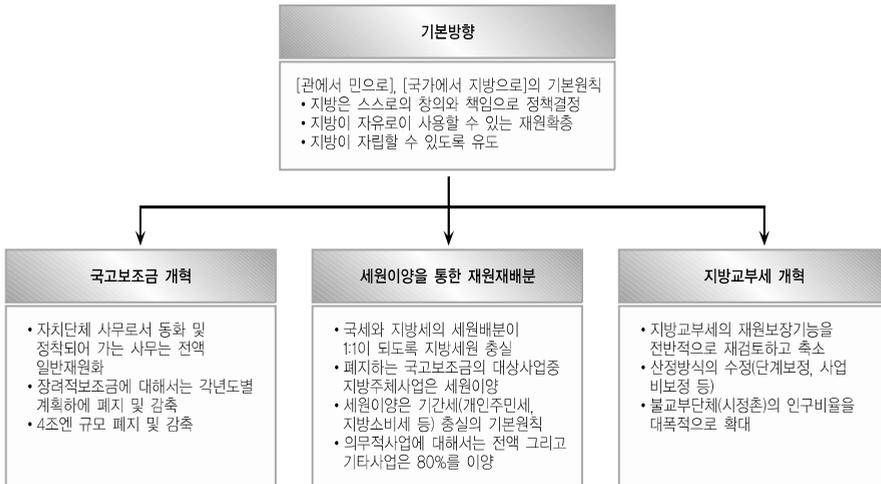
삼위일체 개혁의 전제사항으로서 다음의 4가지를 들고 있다. 첫째, 지방자치단체의 수익과 부담 관계의 명확화이다. 둘째, 구조개선과 정합성을 시도하는 것, 즉 세출의 주요 분야의 구조개선과 연계하여 삼위일체 개혁을 검토하는 것이다. 셋째, 위기적 상황에 있는 국가 및 지방재정의 현상을 고려하여 국가도 지방도 슬림화 하는 것이다. 넷째, 지방자치단체간의 재정력 격차를 조정하는 방안을 수립하는 것을 들고 있다.

이와 같이 삼위일체 개혁의 기본적 관점은 현재의 지방재정제도를 종합적이고 체계적으로 개혁하고자 하는 즉, total개혁론이라 할 수 있다. 구체적으로 삼위일체 개혁은 지방이 결정해야 할 것은 지방이 스스로 결정한다는 지방자치의 본래의 모습을 실현하는 개혁을 추진하는 것이다. 여기서 3이란 국고보조금, 국가와 지방간의 세원 배분, 지방교부세를 말하고 이들 3개를 일체적이고 종합적으로 개혁한다는 의미를 말한다.

첫째, 국고보조금에 대해서는 광범위하게 검토하여 대략 4조엔 정도를 폐지하거나 감축하는 등의 개혁을 단행한다.

둘째, 폐지하는 국고보조금의 대상사업중에서 계속해서 지방이 주체적으로 실시할 필요가 있는 것은 세원을 이양한다. 세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 한다. 그리고 의무적 사업에 관계되는 국고보조금은 폐지하고 그 감축액에 대해서는 전액을 세원이양한다.

그림 3-2. 삼위일체 개혁의 구조



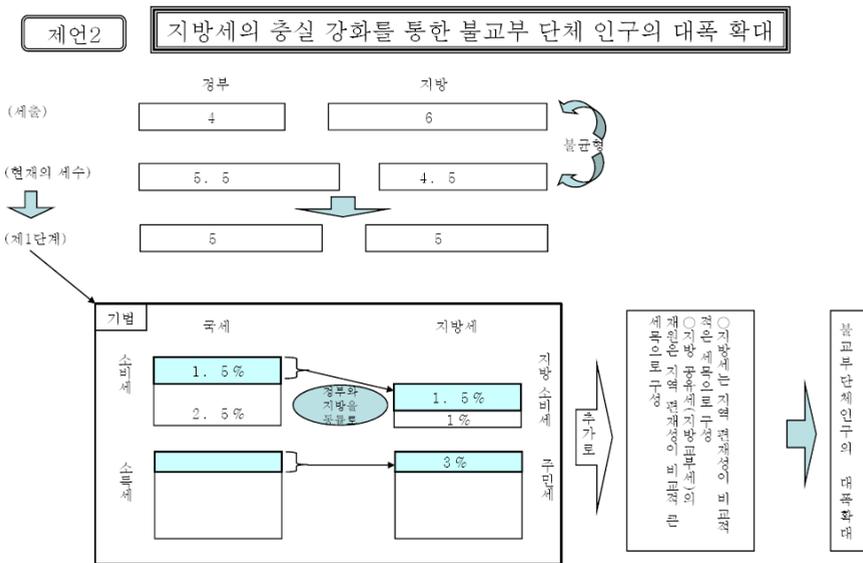
자료: 이창균, 일본의 삼위일체개혁, 2005

셋째, 지방교부세의 재원보장기능에 대해서는 전반적으로 수정하여 2006년까지의 [개혁과 전망]의 기간중에 단계적으로 축소해 지방교부세 총액을 억제해 간다. 이러한 조치를 통하여 자치단체로 하여금 지방교부세에로의 의존체질로부터 탈피하여 불교부단체의 인구비율을 대폭적으로 높여나간다는 구상이다.

정부간 세원재배분을 위한 지방세 확충을 위해서는 편재성이 적은 거주지과세인 지방소비세와 개인주민세를 강화하여 지방공유세(지방교부세)에 의존하지 않고 지방자치단체 스스로의 세금으로 지주적인 재정운영이 가능한 지방자치단체의 주민수를 대폭적으로 확대하는 것이 바람직하다는 판단이다. 구체적으로는 소비세와 지방소비

세의 비율을 현행 4 대 1에서 2.5 대 2.5로 하고 소득세를 주민세로 세원이양하고 개인주민세소득할을 3% 높인다. 지방세는 지역편재성이 비교적 적은 세목으로 구성하고 지방공유세(지방교부세)의 재원은 지역편재성이 비교적 큰 세목으로 구성하여 우선 국세와 지방세의 세원배분을 5 대 5로 하는 것을 추진하고 있다.

그림 3-3. 정부간 세원재배분 방향: 지방세 확충



자료: 이창균, 일본의 지방재정 개혁, 한국지방행정연구원 내부자료, 2009.

기본적 방향으로서는 먼저 대폭적인 세원이양을 들고 있다. 국가와 지방의 최종지출 비율과 조세수입 비율의 괴리를 축소하고, 지방이 담당하는 사무와 책임에 맞도록 국가와 지방의 세원배분을 우선은 5 대5 로 하고, 장기적으로는 4 대 6이 되도록 국세의 대폭적인 지방세로의 이양을 추진하고 있다. 지방공유세(지방교부세)에 의존하지 않고 지방자치단체 스스로의 세금으로 자주적인 재정운영이 가능한 지방자치단체의 주민을 대폭적으로 늘리고, 장기적으로는 국민의 과반수가 되도록 추진하고 있다.

한편, 삼위일체 개혁의 하나인 국고보조금 건수를 반으로 축소 및 삭감하고 장기적으로는 국고보조금 제도를 폐지하는 방향으로 추진하고 있다. 국고보조금 개혁에

대해서는 삼위일체 개혁의 중요한 과제로서 광범위하게 검토하여 대략 4조엔 정도를 폐지하거나 감축하는 등의 개혁을 목표로 추진되었다. 2004년에 국고보조금중 1조 300억엔 정도가 폐지 및 감축이 이루어졌으나 이후 크게 진전을 보이지 못하여 새로이 2007년부터 [재정자립을 위한 7제언]을 통해 지속적으로 추진되고 있다.

국고보조금의 개선은 지방분권의 이념에 따라 국가와 지방의 역할분담을 재정리하고 명확히 한 후에 재정면에서 지방자치단체의 자유도를 높이기 위하여 이하에 열거하는 기본적 사고에 기초하여 국고보조부담금을 폐지(일반재원화)하여 총건수를 절반으로 축소시켜 국가에 의한 관여 및 의무부여의 폐지 및 축소, 국가와 지방의 이중행정의 해소를 유도함과 아울러 국가 직원수의 삭감과도 연계하여 현재까지 추진되고 있다.

- ① 특정의 사무 및 사업을 장려하기 위하여 교부되는 장려적 보조금에 대해서는 원칙적으로 폐지(일반재원화)한다.
- ② 보편적, 경상적으로 행해지는 시설정비에 관계되는 국고보조부담금에 대해서는 원칙적으로 폐지(일반재원화) 한다.
- ③ 국가가 일정수준의 확보에 책임을 저야하는 행정분야에 대해서 부담하는 경상적인 국고보조부담금에 대해서는 자치단체에 의한 복지, 교육 등 대인서비스에 의한 사회적 safety net의 중요성이 증가하고 있다는 점을 고려하여 지방자치단체에서 지역의 수요에 대응한 시책을 주체적으로 실시해 간다는 기본사고를 바탕으로 생활보호 등 반드시 국가가 의무적으로 부담하는 것이 바람직하다고 인정되는 분야로 한정한다.
- ④ 공공사업등 투자적인 국고보조부담금의 경우는 지역편재성이 적고 주민에게 밀접한 사업에 대해서는 폐지(일반재원화)한다.
- ⑤ 단순히 국고보조부담금의 삭감은 부담전가에 불과하므로 추진되지 않아야 하고 그리고 지금까지 추진된 것은 완전폐지(일반재원화) 하든가 본래의 모습으로 되돌린다.
- ⑥ 국고보조부담금의 폐지를 추진하는 한편 기존의 국고보조부담금과 동일 또는 유사한 목적 및 내용을 가지고 있는 국고보조부담금, 교부금, 통합보조금(자치

단체의 재량을 높이는 관점에서 자치단체가 사업수 및 내용을 정하여 복수사업을 종합적이고 체계적으로 실시할 수 있는 보조금으로서 신설되었다. 그러나 사무절차가 기존의 국고보조부담금 사업과 변함이 없고 여전히 국가가 사업수 및 내용을 관여하고 있는 등 실질적으로는 자치단체의 재량권을 높여 주었다고는 평가할 수 없다)은 신설하지 않는다.

나. 지방교부세 개혁과 신형교부세 도입

일본의 지방교부세 개혁은 삼위일체 개혁에서 주요 과제가 되어 왔고 또한 2007년부터 추진되고 있는 [재정자립을 위한 7제언]에서도 구체화되고 있다. 지방교부세 개선의 기본은 산정방식의 간소화 및 신형교부세의 도입 등이 핵심으로서 자치단체로 하여금 지방교부세에로의 의존체질로부터 탈피하여 불교부단체의 인구비율을 대폭적으로 높여나간다는 구상이다.

지방교부세 제도의 개혁과 맞물려 신형교부세의 도입은 지방교부세 운용에 있어서 국가의 규제 및 관여를 폐지하거나 축소하여 지방자치단체의 주민에 의한 자기규율이 작동할 수 있는 시스템의 전환을 목적으로 하고 있다.

■ 표 3-11. 새로운 내셔널미니멈과 종래의 내셔널미니멈과의 비교 ■

구 분	새로운 내셔널미니멈	종래의 내셔널미니멈
기본적인 사고	- 국민(주민)의 최저한의 생활수준	- 어느 지역에서도 최저한 충족해야 할 정책분야별 기준
설정의 방법	- Out-come의 중시 - 정책(행정)분야에 그치지 않고 지역의 실태를 고려하여 설정	- In-put 중심 - 정책(행정)분야별로 전국 일률적으로 설정
설정하는 주체	- 국가(중앙정부)와 자치단체가 협력하여 설정 - 최종적으로는 국민(주민)의 판단	- 각 중앙부서가 중심이 되어 설정
자치단체의 정책형성, 실시	- 정책(행정)분야를 초월한 정책형성이나 정책의 개선, 정책실시에 있어서 대책 강구가 가능	- 자치단체의 자율성이 적고 정책 형성 및 실시에 있어서 대책 강구 및 개선의 여지가 적음

(계 속)

구 분	새로운 내셔널미니멈	종래의 내셔널미니멈
자치단체의 정책과제(목표)	- 자치단체의 자율성을 확대하고 지역의 실정을 고려한 다양한 과제(목표)의 설정이 가능	- 국가가 설정한 National Minimum에 따라 전국적으로 일률적 및 획일적 경향
자치단체의 각 정책분야별 달성목표(행정수준)	- 지역의 실정을 고려한 다양성이 가능	- 전국 일률적 경향
자치단체의 구체적 시책	- 정책(행정)분야를 초월한 종합적인 시책실시가 가능 - 시책실시에 있어서 다양한 대책강구가 가능 - 개성있는 시책실시가 가능	- 정책(행정)분야를 초월한 시책실시가 곤란 - 정책실시에 있어서 대책 강구의 여지가 적음 - 전국 일률적인 시책 경향
지방분권과의 관계	- 정책형성 및 실시에 있어서 자치단체의 자율성이 확대	- 기존의 설정, 국고보조금의 교부 등에 의한 자치단체 통제
자치단체 운영의 효율화와의 관계	- 자치단체의 자율성을 확대함으로써 효율적인 자치단체 운영이 가능	- 국가의 통제 아래 자치단체 독자적인 대책 강구에 의한 효율화의 여지가 적음
국가의 역할 및 책임(국가와 자치단체와의 관계)	- 지역의 실태를 고려한 자치단체의 자유로운 정책의 형성 및 실시(자원 확보를 포함)가 가능한 제도 추진	- 법령의 제정, 국고보조금의 교부 등을 통해서 자치단체에 의한 시책실시를 추진

자료: 이창균, 일본의 신형교부세 도입 의의, 2007

즉, 일본의 신지방분권추진에 따라 지방자치단체의 자율성을 강화해야 한다는 지방자치 기본적 이념을 보다 충실히 하자는데 있다. 신형교부세의 도입은 종래의 내셔널미니멈(국가적 필요최저 행정수준) 사고에서 새로운 내셔널미니멈으로의 발상전환을 배경으로 하고 있다.

이를 바탕으로 2007년 지방교부세법이 개정되었는데, 주요 개정사항 및 특징은 다음과 같다.

- ① 지방행정에 필요한 경비를 개별산정경비와 기타 경비(이하 포괄산정경비라 함) 2종류로 구별하고 있다는 점이다.
- ② 개별산정경비에 있어서 종래 경상경비와 투자적경비의 구분을 없앴다는 점이다. 이 구별을 없앤 것은 산정항목의 대폭적인 간소화가 구체화된 것에 따른 결과이다.

- ③ 신형교부세를 도입함으로써 포괄산정경비의 측정단위를 인구와 면적으로 간소화하고 있다는 점을 들 수 있다.

신형교부세의 핵심은 신지방분권추진의 일환으로 중앙과 지방의 역할 및 기능의 변화 등을 반영하고 복잡하고 난해한 지방교부세 산정방식을 보다 간소화하는데 목적이 있다. 동 제도는 지방교부세 산정에 있어서 국가의 규제나 국가가 정한 기준에 근거하여 산정하는 부분을 축소시켜 지방자치단체가 자유로이 세출을 결정할 수 있는 부분을 확대하고자 하는 것이다. 지방자치단체가 자유로이 세출을 결정하기 위해서는 현행의 복잡한 지방교부세의 산정기준을 근본적으로 개선하여 누구나 알 수 있는 간소한 산정기준으로 순차적으로 개선해 나가야 한다는 것이다. 신형교부세는 도도부현분, 시정촌분 모두 인구 규모의 코스트 격차를 반영한 인구와 택지, 경지 등의 토지이용형태의 코스트 격차를 반영한 면적에 의해 산정하고 있다.

다. 중앙과 지방이 대등한 관계에서의 협의기구 설치 논의

삼위일체 개혁과제인 지방교부세의 개혁의 일환으로 자치단체가 제도결정의 당사자로서 참가하는 시스템의 구축이 필요하다는 인식은 있었으나 제도화되지는 않았다. 따라서 지방분권일괄법에서 국가와 지방의 관계를 [상하복종]에서 [대등협력] 관계로 규정한 의의를 구체화하고 지방분권 추진을 가속화함과 동시에 자치단체가 행재정운영에 있어 스스로 결정하고 책임성을 명확히 하기 위하여 국가와 지방의 역할분담 및 지방세재정제도 등에 대해 국가와 지방이 공동테이블에 앉아 협의하는 [內政의 정책입안에 대한 지방의 참가] 시스템으로서 [지방행재정회의]를 법정화하는 것이 필요하다고 인식하고 있다. 이와 같은 인식하에 예를 들어, 1950년 샤프코언에 의거해서 일시적으로 설치된 지방재정위원회를 다시 구축하는 것으로 추진되었으나 현실화되지 못하여 2007년 [재정자립을 위한 7제언]에서 재차 재기되어 지방행재정회의(가칭)의 설치가 추진되고 있다.

동 회의의 취지는 분권개혁의 추진을 위하여 지방에 관계되는 사항에 대한 정부의 정책입안 및 집행에 관해서 정부와 지방의 대표자 등이 협의를 통하여 지방의 의견

이 정부의 정책입안 및 집행에 반영되도록 새로운 조직을 법률에 의해 설치하기로 하고 있다. 지방행정재정회의가 법률에 의해 설치될 때까지는 지방분권 및 지방행정재정 관련 제도에 대한 지방의 사고가 국가에 충분히 전달되지 않는 것을 막기 위하여 현재의 [국가와 지방의 협의의 장]을 유지하여 협의를 지속적으로 진행하기로 하고 있다.

라. 재정재건법의 지방재정재생제도로 전환

[재정자립을 위한 7제언]에서 제시된 국가와 지방에 있어서 행정개혁 및 재정재건을 철저하게 추진해야 한다는 의견을 받아들여 기존의 재정재건법을 2007년부터 지방재정재생제도로 개선하여 시행하고 있다.

일본은 1954년 재정재건법을 도입하여 지방자치단체의 재정적자가 일정규모 이상이 되면 지방재정재건촉진특별조치법(재정재건법)에 의해 재정재건단체가 되어 건축재정을 기본으로 하는 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정재건계획을 수립하게 되어 있다. 그러나 동 제도는 지방행정 및 재정구조, 그리고 재정운용 환경이 크게 변화하는 상황속에서 재정상태를 판단하기 위한 필요한 정보에 대해 지방의회, 시민, 시장에 대한 재정공시가 충분하지 않아 현행 제도가 조기사정 등에 대해 적절한 기능을 발휘할 수 없고 나아가 재정재생을 촉진하는 체계가 불명확하고 또한 재정재생을 기대할 수 있는 범위가 제한적이라는 문제점이 도출되어 새로운 재정재건법으로의 개선 필요성이 제기되어 제도개선이 추진되었다.

기존의 재정재건제도하에서는 현실적으로 재정상태가 불합리한 자치단체에 있어서 조기사정이 되는 것이 아니라 재정재건단체화 혹은 재정재건단체가 되는 기재제한비율에 해당되는 것을 회피하기에 급급하다보니 오히려 재정상태가 더욱 악화되는 자치단체가 발행하는 경우가 적지 않았다. 예를 들어, 北海道 夕張市(홋카이도 유바리시)의 거액의 일시차입금에 의한 재정운영과 이에 따른 위법적 회계처리가 현행 재정재건제도의 역기능의 사례로 꼽고 있다. 현행 제도의 문제점을 극복하고 개선하기 위해서는 투명한 물에 기초하여 조기사정체계를 확립하는 것이 중요하다고 인식하고 있다. 조기사정체계에 의해서도 지방재정을 자주적으로 개선할 수 없는 경우에는 다음 단계인 재생체제로 넘어가는 2단계 방식을 채택하고 있다. 조기사정체계와 재생체

계는 양자가 종합적으로 일관성을 갖고 기능하는 것으로서 지방재정의 건전성을 유도하는 시스템으로 전환하고 있다.

이와 아울러 각종 재정지표에 대해서도 수정을 검토하고 있다. ① 플로지표나 스톡지표 모두 복잡하지 않고 자의성을 배제한 객관적인 지표로 할 것. ② 스톡지표는 일반회계가 직접 부담하는 채무 뿐만 아니라 공기업, 일부사무조합, 지방공사, 제3섹터 등 실질적으로 일반회계가 부담하는 채무를 포착하여 설정할 것. ③ 지표의 기초 데이터를 공시할 것. ④ 감사기능의 강화 등 필요한 조치를 검토하고 있다. 즉, 조기시정, 재생체계에 적합한 지표의 설정을 검토하고 있고 이외에도 재정재생 판단지표의 전제가 되는 데이터의 객관성, 정확성 등을 담보할 수 있는 체계의 구축이 필요하고 재정규모 등의 차이를 고려한 지표의 설정도 중요한 과제로 검토되고 있다.

표 3-12. 조기시정단계와 재생단계의 개념

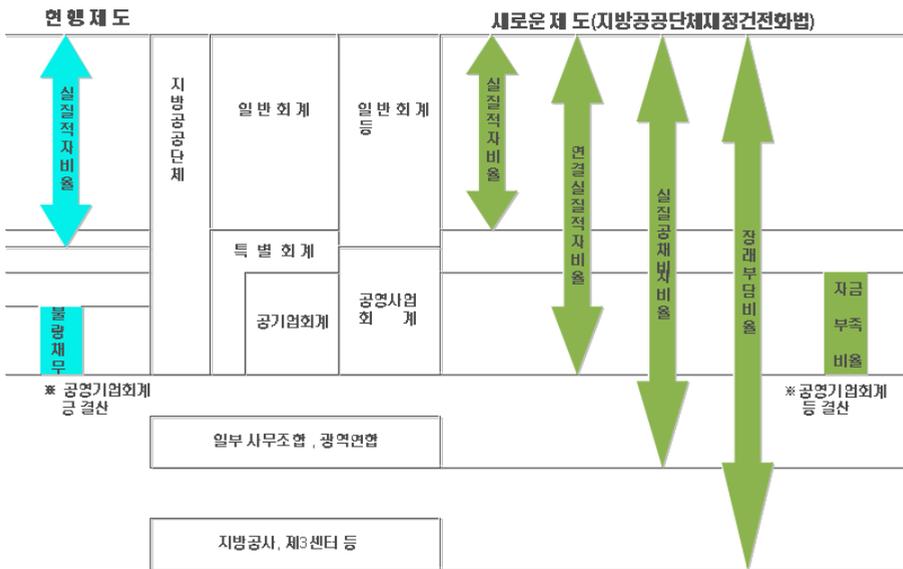
전제 조건	재정악화 단계		조치방향	조치수단
정보 공개의 철저, 투명한 물의 제정	건전단계	정상적 재정운영 상태		
	조기시정 단계	플로 및 스톡의 객관적 지표가 일정 수준에 도달한 경우 (국가나 도부현의 분석 및 조언 실시)	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적인 개선노력에 의한 재정건전화 - 지속적인 개선노력이 불충분한 경우에는 국가 및 도부현이 관여 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정건전화계획을 책정하고 공표 - 자주적 노력을 촉진하기 위하여 관여(계획의 수립 및 효과 제고를 위한 조치)
	재생단계	플로 및 스톡의 객관적 지표가 더욱 악화하여 일정수준에 도달한 경우 (국가나 도부현의 분석 및 조언 실시)	- 국가 및 도도부현의 관여에 의한 재생	<ul style="list-style-type: none"> - 재생계획의 수립과정에서의 관여 - 계획의 실효성을 담보하기 위한 관여 - 재생촉진책
			(지방행재정제도의 근본적인 개혁이 추진되는 경우)	(채무조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 타자치단체에로의 영향, 사법적 관여의 방향, 대상이 되는 범위 등에 대해서도 수단 강구)

자료: 이창균, 일본의 지방재정재생제도의 도입과 의의, 2008.

새로이 개선된 지방재정재생법의 조기시정체계와 재생체계는 양자가 종합적으로 일관성을 갖고 기능하는 것으로서 지방재정의 건전성을 유도하는 제도이다. 조기시정 단계와 재생단계의 개념은 앞에서 제시한 [표 3-12]와 같다.

지방재정재생제도의 도입으로 2008년도는 재정지표의 공표에 관한 규정을 발표하여 2007년도 결산기준 재정지표의 공표 등 건전화법이 일부 시행되었고, 2009년도는 2008년도 결산기준 재정지표의 공표 등 건전화법이 본격 시행되고 있다. 새로운 건전화판단 지표와 그 대상은 [그림 3-4]와 같은데, 지방공사나 제3섹터까지도 포함하여 자치단체가 관여하는 모든 기관을 포함하여 종합적으로 재정운영 상황을 파악하려고 하고 있다는 점이 큰 특징이라 할 수 있다.

■ 그림 3-4. 현행 제도와 새로운 제도의 재정지표 비교 ■



마. 고향납부금제도 도입¹⁹⁾

일본의 고향납부금제도는 2008년 4월 지방세법을 개정하여 동년 5월부터 시행되었다. 고향납부금제도는 납세자가 자신이 선택한 지방자치단체에 기부하고 기부금은 소득세와 개인주민세에서 세액공제를 받는다. 이를 통해서 기부자는 개인주민세의 일부를 자신이 선호하는 지방자치단체에 납부하는 효과를 갖는다. 고향납부금제도를 제안하고

19) 지방자치학회 2010년 8월호 일본의 주민소득세 개선에 대한 게재 논문 참고

창설에 크게 기여한 후쿠이현은 고향납세정보센터를 개설해 운영하고 있다. 동센터에서 전국의 실시상황을 정보로서 집약해 제공하는 역할을 하고 있다.²⁰⁾

2009년도 41개 도부현의 접수 총건수는 8,599건, 현당 평균 210건이며 또한 총금액은 5,790.6억, 현당 141만엔 정도이다. 도도부현별 기부금의 접수실적을 접수 건수 기준으로 상위 5개 단체와 하위 5개단체를 보면 다음과 같다.

상위 5단체의 지역적 특징을 보면, 石川縣을 제외하면 대도시 또는 그 주변의 현에 집중되어 있다. 동경권에 3개현(神奈川縣, 千葉縣, 埼玉縣), 그리고 오사카권의 중심지인 오사카부이다. 기부금건수가 대도시 주변부에 많은 것은 대도시에 거주하는 납세자가 그 출신지에 기부한 것으로 추측되고 있다.

하위 5단체의 경우, 건수가 두 자리 수 초반에 머물러 실적이 매우 저조한 것을 알 수 있다.

■ 표 3-13. 고향납세의 접수실적 ■

상위 5단체			하위 5단체		
부현명	건 수	금 액	부현명	건 수	금 액
神奈川縣	1,280	55,055,978	三重縣	10	1,204,500
大阪府	1,233	117,261,864	広島縣	11	10,263,500
石川縣	1009	10,011,500	愛知縣	12	881,500
千葉縣	369	1,855,610	岩手縣	13	551,500
埼玉縣	294	16,872,808	宮崎縣	15	3,988,500

자료: <http://info.pref.fukui.lg.jp/furusatonouzei>

주: 동경도 등 7개 도도부현은 공개된 자료가 없고, 이를 제외한 41개 부현 중에서 접수방법이 상이한 3개의 단체는 제외했다. 접수자료가 산고기준, 수납기준으로 나누어져 있으나 이는 동일하게 취급했다.

출처: 지방재정학회 2010년 게재 예정논문 심사자료

愛知縣을 제외하면 모두 농업을 기반으로 하는 발전에서 소외된 지역이다. 건수에 비해 기부금액이 큰 것은 한 사람이 많은 액수의 기부를 한 것으로 이해되고 있는데, 특히 広島縣의 경우가 사례라 할 수 있다. 이와 같이 고향납세제도는 건수와 금액 면

20) 고향납세정보센터운영은 각 지방자치단체의 협력에 좌우된다. 각 지방자치단체는 정보제공의 의무도 없고 센터를 통해 실시상황을 공시할 의무도 없다. 일부 도도부현의 정보는 센터에서 공개되지 않고 있다.

에서 기대에 미치지 못하고 있고, 고향납세를 통해 세수편제시정이나 낙후지역의 수입을 증가시키려는 제도의 취지를 충분히 살리고 있다고 할 수는 없다.

바. 道州制의 추진: 정부간 역할분담 명확화와 지방기능 강화

일본의 도주제를 통한 지방행정체제 개편 논의는 현재의 중앙집권체제하에서는 국가가 지방자치단체에 대해 사무사업의 광범위한 범위에 걸쳐서 보조금, 교부금 규제 조치 등에 의해 지속적으로 관여하고 이를 통해서 지방자치단체는 자립할 수 없는 상황이 지속되고 있다. 지방분권일괄법의 시행 이후에도 이러한 국가로부터의 지방에 대한 의무부여나 관여는 지속되고 있어 주민입장에서 보면 이중행정이나 권한·책임의 불명확함이 여전히 존재하고 있다. 이와 같은 관점에서 지역정책에 관여하는 의사결정은 지방의회를 원칙으로 하고 지역정책에 관여하는 국가의 관여를 필요최소한으로 해야 한다.

보완성의 원리에 의하면, 주민서비스를 제공하는 일차적인 행정주체는 기초자치단체이고 기초자치단체의 자주성·자립성을 확립하기 위해서도 도주에 의한 기초자치단체 관여도 최소한도로 해야 한다. 도주제의 제도설계를 추진하는데 있어서는 우선 국가와 도주, 기초자치단체가 담당해야 할 역할 분담을 명확히 할 필요가 있다.

첫째, 행정내부의 역할 분담을 추진하기 전에 국가와 지방을 포함한 [공공]이 담당해야 할 책무나 역할에 대해 현재 주어진 사회경제적인 상황에서부터 재점검하는 것이 중요하다.

둘째, 국가와 지방의 새로운 관계구축으로서 도주제의 도입에 의해 지역의 자주성, 자립성을 확립함과 동시에 지역간, 기초자치단체, 도주, 국가간의 상호협력을 유효하게 기능시키기 위해서는 기존의 계층적 관계를 타파하여 국가와 지방의 새로운 관계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 역할 분담의 기본원칙으로서는 [주민이 할 수 있는 것은 주민이, 주민이 할 수 없는 것은 기초자치단체가, 기초자치단체가 할 수 없는 것은 도주가, 도주가 할 수 없는 것은 국가가 행한다]라고 하는 보완성의 원리(접근성의 원리)를 채용해야 한다.

이 보완성의 원리에 입각하여 행정의 대부분은 기초자치단체가 1차적으로 담당하

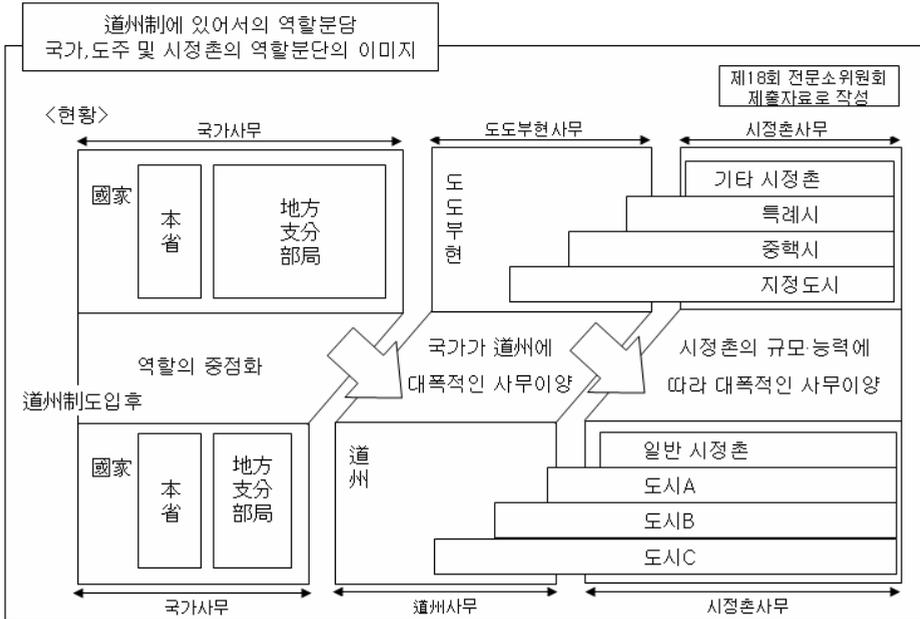
고 이것을 보완하는 형태로 도주를 신설하고 도주는 도도부현에서 시정촌으로 분권을 추진한 후의 광역사무와 권한, 자원, 인간(인재)과 함께 국가로부터 이양된 사무사업을 담당하는 것으로 한다. 그리고 광역행정을 담당하는 도주가 감당할 수 없는 역할에 한해 국가가 담당하는 것으로 하여 결과적으로 국가가 국가로서 반드시 대응해야 할 과제에 대해 전문적으로 대응하고 해결하게 한다. 결국 도주체는 모든 분야에서 국가가 관여하고 그 권한의 일부를 도도부현이나 시정촌에 분담시키는 형태의 기존의 중앙집권적 통치구조를 근본적으로 변화시키는 것이다.

이상의 도주체의 도입에 따른 국가, 도주, 시정촌의 역할 분담에 대한 기본구상 및 방향은 [그림 3-5]와 같이 나타나고 있다.

도주체의 도입에 있어서 지방세제나 과세자주권에 대해서는 다음과 같이 제시하고 있다.

- ① 지방이 담당하는 역할에 합치되는 지방세수를 확보하기 위하여 세체계를 근본적으로 재구축하고 지방의 과세자주권을 강화할 필요가 있다. 예를 들면, 선진외국의 사례를 참고로 한 지방공유세의 도입 등 현행의 국세와 지방세의 세목이나 과세자주권의 바람직한 모습을 포함한 근본적인 재검토를 단행하여 가능한 한 편재성이 적고 안정성을 갖춘 지방세 체계를 구축해야 한다.
- ② 세제에 있어서도 국세이외는 각 도주가 세목, 과세표준, 세율 등을 결정한다.

그림 3-5. 도주제에 의한 국가, 도주, 시정촌의 역할분담 구상



자료: 이창균, 일본의 도주제도입과 지방행정체제 개편, 2008

- ③ 지방법인 2세(법인사업세, 법인주민세)의 일부를 세수격차가 적은 지방소비세로 대체해야 한다.
- ④ 조세, 사회보험 등의 징수는 도주로 일원화해야 한다.

사. 일본의 정부간 재정관계 개혁의 시사점

이상과 같이 일본은 최근 [삼위일체 개혁] 및 [지방재정자립을 위한 7제언] 등을 통해서 지속적으로 지방재정 개혁을 추진하고 있다. 일본의 지방재정개혁 사례를 통해서 우리나라 정부간 재정관계 개선을 통한 지방재정 구조개선에 있어서의 정책적 시사점에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 일본의 삼위일체 개혁은 국고보조금의 대폭적인 폐지 및 감축, 소득세 및 소비세 등 기간세의 지방이양, 지방교부세의 개선을 중심내용으로 지방재정 개혁을 종합적으로 추진하고 있다는 점이 특징 및 정책적 시사점이라 할 수 있다. 또한 삼위일

체 개혁이 비록 큰 성과는 거두지 못하였다고는 하나 삼위일체 개혁을 설정하고 추진하는데 있어서는 지방분권시대에 어울리는 지방세재정기반을 확립한다는 관점에 입각하여 국가와 지방의 역할분담을 고려한 세원이양에 의한 지방세재원의 충실강화를 기본으로 해야 한다는 것이 또 하나의 정책적 시사점이라 할 수 있다.

둘째, 대폭적인 세원이양을 적극 추진하고 있다. 국가와 지방의 최종지출 비율과 조세수입 비율의 괴리를 축소하고, 지방이 담당하는 사무와 책임에 맞도록 국가와 지방의 세원배분을 우선은 5대 5로 하고, 장기적으로는 4대 6이 되도록 국세의 대폭적인 지방세로의 이양을 목표로 하고 있다는 점을 들 수 있다.

셋째, 일본의 지방교부세 개혁의 일환으로 도입되는 신형교부세는 우리나라 지방교부세 기준재정수요액 및 기준재정수입액산정 등 지방교부세 산정방법의 개선 논의, 조정교부금제도 개선 논의에 있어서 중요한 정책적 시사점을 주고 있다. ① 복잡한 지방교부세 산정방식에 대해 일부분이지만 인구와 면적을 기준으로 산정함으로써 산정방식을 간소화하고 투명하게 하고 이해하기 쉽게 전환하고 있다는 점이다. ② 단위비용의 수도 30%를 감소하여 대폭적으로 간소화되고 있다는 점이다. ③ 지역진흥비를 새로이 신설하여 상대적으로 불리한 낙도, 과소지역에 대해 배려하고 있다는 점이다. ④ 필요한 지방 재원을 명확하게 보장한다고 하는 지방교부세 제도의 취지를 고려하여 지방자치단체와 충분히 의견교환을 통하여 현실의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 대응하고 있다는 점이다. ⑤ 무엇보다도 중요한 것은 국가의 관여를 축소하여 지방자치단체의 자율성을 제고해야 한다는 점이 신형교부세에 반영되고 있다는 점을 들 수 있다. 아울러 고행납부금제도를 도입하여 지역간 재정불균형 완화를 시도하고 있다는 점이 시사점으로 볼 수 있다.

넷째, 기존의 재정재건법을 지방재정재생제도로 개선함으로써 지방자치단체의 재정 운용에 있어서 재정악화 상태를 조기에 파악하여 조기에 대응하게 할 수 있도록 함과 아울러 재정재생을 위한 보다 적극적인 대응장치를 구축하고 있다는 점 등이 일본 지방재정운영상 특징적인 점 및 시사점이라 할 수 있다. 이는 우리나라의 지방재정분석진단제도의 개선 혹은 지방재정파산법 등의 검토시 지방자치단체의 재정상태를 정확히 파악하여 조기에 재정악화를 시정할 수 있도록 함과 아울러 재정을 건전화하

고 재생하는데 실질적으로 도움이 되고 효과를 극대화할 수 있는 시스템이 확립될 수 있는 방향으로 제도개선과 논의의 초점이 맞추어져야 한다는 정책적 시사점을 안겨주고 있다.

다섯째, 국가와 지방의 정부간 관계를 [상하복중]에서 [대등협력] 관계로 규정하고 지방이 행정 및 재정운영에 있어 중앙에 일방적으로 좌우되는 것을 제어하기 위하여 국가와 지방이 공동테이블에 앉아 협의하는 [內政의 정책입안에 대한 지방의 참가] 시스템을 구축하고 있다는 점을 들 수 있다.

여섯째, 도주제의 타당성 여부나 우리나라 도입 가능성 등의 논의는 뒤로 하고, 중요한 것은 어떤 형태로든 국가와 지방의 정부간 관계에 있어서 새로운 관계를 구축하여 중앙의 기능을 대폭 지방으로 이양하고 지역의 자주성, 자립성을 확립함과 동시에 정부간 역할을 명확히 하고 재원을 보장하는 국가와 지방의 새로운 관계 구축을 지속적으로 추진하고 있다는 점을 들 수 있다.

제4장 지방분권 촉진에 따른 지방재정 구조개선 방향

제1절 국가사무의 지방이양 전망과 지방재정 변화

1. 국가사무의 지방이양 추진

지방재정 구조변화에 영향을 주는 중요한 요인으로 첫째, 국가사무의 지방이양을 들 수 있다. 사무의 이양에 따른 재원이양이 전제되어야 하기 때문이다. 따라서 국가사무의 지방이양의 수준에 따라 지방재정 구조 변화의 규모를 전망해 볼 수 있다.

국가사무의 지방이양 작업은 지방분권촉진위원회를 중심으로 추진되고 있는데, 동 위원회는 출범이후 2010년 5월말까지 1,099건을 이양결정했다. 앞에서 이미 언급하였듯이, 이는 참여정부 5년간의 지방이양 실적인 총 902건의 122%에 해당하는 매우 많은 건수라 할 수 있다. 2009년 국가와 지방간 기능에 대한 체계적인 재조정을 위해 ‘법령상 사무총조사’ 연구에서 현행 4,038개 법령에 대해 국가 및 지방의 단위사무를 전수 조사하였다. 그리고 2010년 사무총조사를 재 실시하여 중앙기능의 지방이양 대상 사무를 조사하여 국가사무의 지방이양 추진을 가속화 하고 있다. 이와 같은 추세를 고려할 경우에 국가사무의 지방이양 속도나 규모는 상당 수준까지 진전될 것으로 전망된다.

표 4-1. 연도별 “중앙권한 지방이양” 확정 현황

연도별	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.5
이양건수	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	402

주: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010년 5월 현재

그리고 사무구분체계 개선과 관련해서는 ‘법령상 사무 총조사’ 결과를 바탕으로 기관위임사무를 폐지하고 국가와 자치사무로 2원화 하는 것을 원칙으로 하되 사무 특성상 자치사무 또는 국가사무로 분류하기 어려운 사무의 경우에는 기존 위임관계를 대체할 수 있는 법정수임사무(가칭) 도입을 추진하고 있다. 이 경우에 사무이양에 따른 재원이양이 동시에 추진되고 정부간 관계속에서 세원 및 자원 재배분이 이루어지게 된다.

기관위임사무 폐지 등 사무구분체계 개선방향은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 지방자치단체의 자율성 및 책임성 강화를 위해 국가위임사무를 폐지하고 지방이양 또는 국가 환원을 추진하고, 이양 또는 환원이 곤란한 기관위임사무는 (가칭)법정수임사무로 전환하게 된다.

첫째, 법정수임사무 도입대상은 기관위임사무 중 이양 또는 환원이 곤란한 예외적 사무는 지방분권추진위원회 심의결과 및 관련 부처 협의 및 조정을 거쳐 선정한다.

둘째, 도입방식은 지방자치법시행령(대상사무 열거) 및 개별법령에 동시 규정하여 중앙정부의 일방적이고 편의적 법정수임사무 신설 및 폐지 등을 방지하기로 하고 있다.

셋째, 법정수임사무의 성격은 본래 국가사무이나 지방자치단체의 사무범위에 포함되는 것으로 하고 있다. 기존의 기관위임사무는 지방자치단체 사무범위에 포함되지 않았던 것과는 다르다. 아울러 국가의 포괄적 감독을 방지하기 위하여 법률에 의한 수단만으로도 감독이 가능하도록 하고 있다. 그리고 지방의회의 조례제정 및 감사(조사) 등을 허용하는 것으로 하고 있다.

넷째, 자원부담에 있어서는 지방자치법, 지방재정법 및 개별법률에서 국가의 재정 부담 의무를 명시함과 아울러 자원부담의 규모 및 방법 등은 중앙행정기관의 장과 해당 지방자치단체의 장이 협의하여 결정하도록 하고 있다.

이와 같이 사무구분체계의 개선에 의해 지방으로 재원이전을 의무화한 법정수임사무의 처리 재원 및 자치사무의 확대에 의한 재원이양이 뒤따르게 되어 이는 지방재정 구조변화의 큰 요인으로 작용하게 된다.

2. 지방재정 변화 전망

국가사무의 지방이양에 대한 지방재정 수요를 전망하기란 현실적으로 매우 어렵다. 특히 어느 수준까지 국가사무가 지방으로 이양될지도 모르는 상황에서는 더더욱 그렇다. 본 연구의 핵심이 사무이양에 따른 재원규모를 구체적으로 산정하는 것이 아니라 재정구조 변화의 방향성을 전망하는데 있으므로 사례를 기초로 하여 대략적으로 추론하고자 한다. 즉, 사무총조사에서 국가사무의 지방이양 대상사무 수를 파악하고 한개 사무가 이전하는데 필요한 재정수요 산정사례 및 과거 사무이양에 따른 재원이양의 사례를 근거로 대략적으로 추론해 볼 수 있다.

첫째, 우선 2004년 7월 국고보조금 정비방안의 일환으로 총 533개 국고보조사업 중에서 149개 사업을 지방으로 이양한 사례를 들 수 있다. 이 경우를 보면, 단순평균하여 1개 국고보조사업이 지방이양되는데 약 6억 4천만원이 소요된 것으로 추정된다.

이때, 국고보조사업비 총 12조 7천억원중 9천 6백억원을 지방으로 이양하였다. 이에 따른 소요 재원을 마련하기 위해 내국세의 0.83%²¹⁾로 분권교부세(부족분은 담배소비세 인상으로 충당)를 신설하였다. 이후 분권교부세는 내국세의 0.94%로 확대되었고 재원규모도 1조 3천억원으로 확대되었으며 2010년 분권교부세의 운용기간을 당초 5년('05~'09)에서 2014년까지 5년 연장하기로 하였다.

표 4-2. 분권교부세의 연도별 재원규모

(단위: 억원)

구 분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
재원규모	8,454	10,065	11,387	12,595	13,328
법정률	0.83%	0.94%	0.94%	0.94%	0.94%

둘째, 제주특별자치도의 실시로 인하여 중앙행정권한의 지방이양에 따른 재원이양 사례를 들 수 있다. 2006년부터 2009년 기간중 제주특별자치도에 이양된 중앙행정권

21) '05년 1회 시행 후 '06년부터 법정율을 0.94%로 인상하여 시행

한 총 1,705건(1단계 1,062, 2단계 278, 3단계 365)을 대상으로 2009년도 한국지방재정학회에서 재정수요를 실시하였다. 이양사무 수행경비 즉, 자치단체의 추가 재정 수요는 총 126억원이 산출되었다. 이 경우는 1개 단위사무당 소요재원이 750만원으로 나타났다. 이는 제주특별자치도에 국한된 사무이므로 전국으로 동시에 이양을 가정할 경우는 1개 사무당 약 18억원으로 추정된다. 당시 선택한 연구방법은 조사표를 해당부서에서 작성한 후 전문가의 검증을 거쳐 확정하는 것으로 조사하였는데, 사무 이양에 따른 비용은 다음과 같이 산정되었다.

○ 구성요소

- 이양사무 수행경비 = 인건비 + 경상비 + 사업비

○ 구성요소별 산정기준

- 인건비 = 직급별 소요인원 × 직급별 인건비 표준액(년)
× 월평균 투입시간/176(1개월 22일, 1일 8시간 근무)
- 경상비 = 부서 경상비 × 기능사무의 부서비중
× 기능사무이양에 따른 사무량 증감률
(객관적인 산정이 어려워 특정부서의 기능수행 소요비용 비율로 산출)
- 사업비는 예산서를 중심으로 비용을 산출하여 재원의 출처(국고, 지방비, 기타)를 파악하여 반영

셋째, 2006년 8월부터 12월까지 기간동안 위임된 924개 단위사무 중 기위임 혹은 신규위임, 지방이양 및 광역과 기초간 재배분 업무의 균형을 고려하여 63개 기능 100대 사무를 2007년 한국지방자치학회에서 조사한 사례를 들 수 있다. 조사결과에 의하면, 인력은 3,202명에 인건비가 111,008백만원이 소요되는 것으로 나타나, 1개 단위사무 이양시 전국적으로 인력이 3,202명이 필요하고 이에 대한 인건비에 11억 1백만원의 재정수요가 유발되는 것으로 나타났다. 당시 한국지방자치학회의 사무이양에 따른 행·재정수요 추계는 다음과 같은 조사방법을 택하고 있다.

- 100개 대상사무를 7개 업무유형으로 구분하여 특성 파악
 - 정형화된 업무로 업무량 파악이 상대적으로 용이한 유형 (허가·승인, 징수·부과, 교부·통지, 등록·수리, 지정·협의)
 - 정형화하기 어렵고 업무량이 지자체 재량에 의해 결정되는 업무 (규제·관리, 조사·보고)
- 소요인력, 업무량, 시도보조 사업비 파악
 - 인력소요량이 많은 40개 사무는 담당자 개별 인터뷰 실시
 - 60개 사무는 근거법 검토 및 전화 인터뷰로 업무량기준 설정
- 제1원칙은 단위업무의 업무량 대비 인력 소요량과 단위 업무당 총 인력소요량 두 가지 기준으로 판단
- 제2원칙은 회귀분석을 통해 추정치를 산정
 - ⇒ 인력 3,202명, 인건비 111,008 백만원 소요 (1개 단위사무 이양시 전국적으로 32,02명, 1,110백만원 수요 유발)
 - 인건비는 일반공무원 직급별 보수기준표의 월평균보수를 적용하였고 기타 재정 수요는 지자체별로 편차가 커 적용하지 않음

넷째, 2008년 행정안전부가 두 차례 지방이양심의 의뢰한 기관위임사무 1,128건 중 지방이양 확정된 333개 단위사무에 대해 2009년 한국지방정부학회에서 기관위임 사무 지방이양에 따른 재정지원 방안 연구사례를 들 수 있다. 비용산정을 한 결과, 총 1,140억원으로 나타났다. 이 경우는 1개 단위사무당 평균 3억 4천만원으로 나타나고 있다. 한국지방정부학회에서는 다음과 같은 비용산정 조사방법을 택하고 있다.

이상의 4차례의 사례를 종합적으로 고려할 경우, 1개 국가사무가 전국적으로 지방에 이양될 경우에 이전경비는 4개 사례를 단순평균하여 대략 9억 7천만원 정도로 추정된다.

현재 국가-지방자치단체간 사무배분 합리화를 위한 기초 자료로 법령상 사무 총조사 실시하여 사무재분류 대상사무 6,011건을 발굴하고 있다. 이중 지방이양 대상 4,454, 법정수임사무 1,331, 국가환원 대상 226건으로 나타났다. 이를 기초로 중앙행정권한을 지방으로 이양할 경우에 지방이양 사무 및 법정수임사무가 전부 이양되게 되면 5,785개 사무가 지방재정 구조변화 요인으로 작용하게 된다. 이중 2020년 까지

50%를 이양하게 되면 약 2,800개 사무가 이양되게 되고 소요재원은 약 2조 7,160억원 정도이다. 만약 80%가 이양되게 되면, 4,600여개 사무가 이양되게 되어 소요재원은 대체로 4조 4,620억원으로 추정되고 있다.

- 기관위임사무 담당 공무원 설문조사, 인터뷰를 통해 자료수집
- 권역별 5개 지방자치단체를 대상으로 표본조사한 결과를 추산하여 전체 지방자치단체(제주 제외) 소요비용으로 산정
 - 서울·대구시, 경기·충남·경남도 등 5개 시도 및 관할 13개 시군구 (인구, 면적, 시군구 수 등 5개 지표에 대한 절대치 평균을 도출하여 산정)
- 인건비: 직급·직군별 업무량 × 인건비(표준호봉 적용)
 - 위임사무 수행 공무원 대상 설문조사 (단위사무별 업무량 비율을 기입하는 상대적 업무량 기술방식)
- 경상비: 위임사무 수행인력 대비 총인원 비율을 감안하여 산출
 - 위임사무별 경상비 = $\frac{\text{위임사무 업무량} / 100}{\text{부서 총인원}} \times \text{부서별 경상비}$
 - 경상비: 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비 재료비
- 사업비: 최근 3년 동안 사업비를 평균하여 산출

제2절 특별지방행정기관 정비 전망과 지방재정 변화

1. 특별지방행정기관의 정비

특별지방행정기관의 정비도 지방재정 구조변화에 중요한 요인으로 작용할 것은 명확하다. 앞에서 이미 검토되었듯이, 특별지방행정기관의 정비가 지방분권 추진에 있어서 주요한 과제로서 지속적으로 추진될 것으로 전망되고 있다. 특별지방행정기관 기능·인력 효율화, 지방행정체제 개편에 따른 기관 통·폐합, 사무이양 등이 이루어질

것으로 전망되고 이로 인한 재원이양도 불가피하게 되어 정부간 재원배분에 영향을 미칠 것이다.

특별지방행정기관의 문제점으로는 다음과 같이 정리되고 있다. 첫째, 인력 및 예산 낭비로 행정 효율성 저하를 들 수 있다. 유사·중복 기능의 수행으로 인력과 재원이 중복 투자됨은 물론 업무처리의 효율성이 저하된다. 중소기업 지원 등 서비스제공 분야의 경우, 획일적 기준으로 일부 기업에의 중복 수혜 및 지원필요 기업 누락 문제가 발생할 수 있다. 식의약품 관리 등 규제 분야의 경우, 책임 회피 및 조직의 존립을 위해 불필요한 규제와 간섭을 양산하는 사례가 발생하고 있다. 그리고 자치단체는 주민불편을 이유로 특별지방행정기관의 관할구역 조정 또는 지역내 추가설치 요구하고 있으나 이에 반해 특별지방행정기관도 주민불편 해소와 행정력 강화를 명분으로 조직신설 및 인력 증원 등을 추진하는 악순환이 발생하고 있다. 한편, 중앙부처가 지도·단속 등 권력행위와 자치단체에서 수행 가능한 경미한 부분에 치중한 결과 본연의 정책기능이 약화되고 있는 실정이다.

둘째, 서비스의 질 저하 등 광역행정의 곤란을 들 수 있다. 하나의 특별지방행정기관이 여러 개의 자치단체를 관할하는 등 광역적으로 설치되어 주민 및 고객집단에 대한 One-Stop Service 및 신속한 민원처리가 어려운 실정이다. 그리고 건설·환경·위생·세무 등 행정의 연계성이 날로 강화되는 추세 속에서 자치단체 단위 종합행정 실현에 한계가 있다.

셋째, 주민통제 및 외부평가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 특별지방행정기관이 수행하는 사무는 국가사무이므로 고객인 지역주민과 지방의회에 의한 통제가 원천적으로 제약을 받고 있다. 전문성과 단순·반복 업무처리를 위한 산하기관 설치 후에도 기존조직은 유지하고 새로운 업무처리를 위한 조직 증설이 이루어지고 있고 또한 기관의 운영 성과에 대한 외부 평가 및 감사시스템이 미흡한 실정이다.

표 4-3. 특별지방행정기관 정비 기능분석 판단기준

판단기준	개 념 규 정
민영화 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간부문이 수행하기에 보다 적합한 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 순수공공재에 해당되지 않은 사무 - 수익이 발생하는 사무 - 민간의 처리기술이 우위인 사무
기능 중복성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동일목적의 실현을 위해 중앙과 지방이 공히 처리하는 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방의 동일한 사무
이관 적합성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체가 수행하기에 보다 적합한 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 파급효과가 전국적이 아닌 사무 - 주민의 접근성과 편의성이 요구되는 사무 - 현지 적합성이 요구되는 사무 - 지방자치단체의 집행 효율성이 높은 사무
분야 특이성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정 효율성 이외의 특행별 존립가치에 해당하는 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 업무특성상 특행준치가 요구되는 사무 - 수요특성상 특행준치가 요구되는 사무

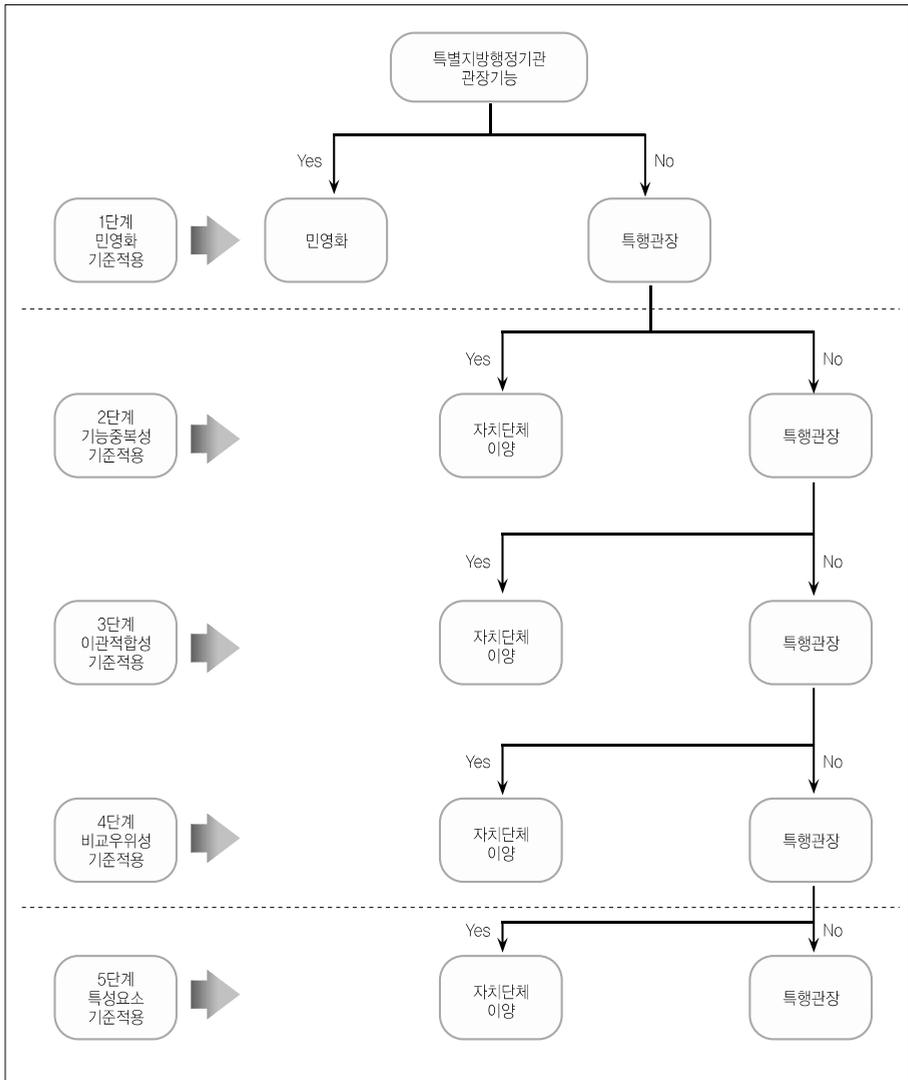
※ 비교우위성은 이관적합성의 하부요소로 포함하여 기능분석의 판단기준에서 제외하였음

이와 같은 문제점이 제기되어 특별지방행정기관의 정비 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 특행정비의 필요성은 첫째, 지역 여건과 연계한 맞춤형 서비스 제공 등 현지성을 제고해야 한다. 둘째, 중복 기능의 통합 수행으로, 인력·예산 절감 등 행정 효율성을 제고할 필요성이 있다. 셋째, 중앙규제 완화를 통해 지방행정 발전과 서비스 개선을 도모할 필요성이 있다.

이와 같은 관점에서 특별지방행정기관의 정비는 대폭으로 추진될 것으로 전망되고 있다. 지방분권추진위원회에서는 특별지방행정기관에 대한 종합적 정비방안을 모색하기 위하여 지방분권추진위원회 제3실무위원회 주관으로 특행정비 T/F를 구성하여 종합적인 정비방안을 마련하여 이에 근거하여 기능이양에 대응하고 있다. 이외에도 특별지방행정기관의 정비를 위하여 특별지방행정기관 기능분석 기준을 설정하여 합리적인 특별지방행정기관 정비에 대비하고 있다. 아울러 판단기준을 적용하는데 있어서는 기능수행의 적합성을 판단하는 각 단계별 기준을 적용하여 최종적인 수행주체를 확

정하는 것으로 설정하고 있는 상황이어서 특별지방행정기관의 대폭적인 정비가 전망되고 있고 이로 인한 지방재정 구조변화가 예상된다.

■ 그림 4-1. 기능분석 순서도 ■



출처: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2009

2. 지방재정 변화 전망

특별지방행정기관의 정비에 따른 지방재정 수요를 전망하기도 매우 어렵다. 왜냐하면, 특별지방행정기관의 정비가 2020년까지 어느정도 수준까지 이루어질지는 예상하기가 거의 불가능하기 때문이다. 아울러 본 연구가 재정수요를 정확하게 산정하는데 목적이 있는 것이 아니라 재원이양의 방향성을 나타내고자 하는데 있으므로 대략적으로 추정하고자 한다. 이 경우 2020년까지 특별지방행정기관의 정비수준을 일정수준까지를 상정하여 기존의 특별지방행정기관 정비에 따른 재원이양의 사례를 근거로 대략적으로 추론해 볼 수 있다.

첫째, 우선 과거 제주특별자치도의 사례를 고려해 볼 수 있다. 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관은 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 광주지방노동청제주지청, 제주지방노동위원회, 제주환경출장소, 제주보훈지청 등 7개 기관으로 인력 140명, 예산 758억이 동시에 이관되었다. 제주특별자치도 1개 지방자치단체에 1개 기관을 이관하거나 정비할 경우에 단순평균하여 108억원이 소요되는 것으로 추정되고 있다.

둘째, 2009년도 1차 특별지방행정기관을 정비했을 때에 관련 소요재원의 지방이전 사례가 참고가 될 수 있다. 먼저 도로 분야의 경우, 2010년도 위임국도의 예산은 “포장도유지관리시스템”에 의한 전국 단위 조사·분석 결과의 투자우선순위에 따라 지방국토관리청과 동일한 방법(국고보조금)으로 편성 지원하였다. 2011년도 예산부터는 “포장도유지관리시스템” 등에 의한 투자우선 순위에 따라 광역·지역발전특별회계에 반영하기로 하고 있다.

그리고 해양·항만 분야의 경우에 2010년 예산은 항만기본계획에 의거 투자우선순위에 따라 교통시설 특별회계로 반영하여 지방관리항, 연안항 개발예산으로 편성 지원²²⁾하고 2011년 예산부터는 투자우선순위에 따라 광역·지역발전특별회계에 반영하기로 되어 있다. 이 때 3개 분야에 대한 정비에 따른 재정이체 규모는 2010년 기준으로 국도의 경우는 1,246억원으로 전체 예산의 18% 수준, 하천의 경우는 710억원

22) 항만기본계획은 지자체와 협의하여 5년 단위로 수립

으로 전체 예산의 1.4% 수준, 향만의 경우는 1,964억원으로 전체 예산의 10.6% 수준으로 나타나고 있다. 즉, 3개 분야에 있어서 특별지방행정기관 정비는 평균 10% 수준을 달성하였는데, 이때 소요재원은 평균 3,919억원으로 추정해 볼 수 있다.

■ 표 4-4. 특별지방행정기관 예산이체 규모 ■

(단위: 억원)

구 분	연 도	해당부문 전체예산	지자체 이관예정 업무분야 예산	전체대비 비중
국도	2008	7,650	1,188	15.5%
	2009	10,075	1,573	15.6%
	2010	6,904	1,246	18.0%
하천	2008	15,536	373	2.4%
	2009	28,434	947	3.3%
	2010	51,076	710(14)	1.4%
향만	2008	20,434	1,441	7.1%
	2009	21,246	1,730	8.1%
	2010	18,592	1,964	10.6%

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010

그런데, 2009년 1월 현재 우리나라의 특별지방행정기관은 20개 부처 4,567개 기관에 공무원 20만 여명으로 이는 국가공무원 총수의 34%에 해당된다. 이중 1차 기관 256개, 2차 기관 768개, 3차 기관 3,543개로 나타나고 있다.

■ 표 4-5. 특별지방행정기관('08.12.31기준) ■

구 분	기 관 수	공무원 수
합 계	4,567(100%)	202,689(100%)
세무행정기관(세무서 등)	182개(4.0%)	22,971명(11.3%)
공안행정기관(경찰서 등)	1,949개(42.7%)	132,012명(65.1%)
노동행정기관(노동청 등)	46개(1.0%)	4,799명(2.4%)
현업행정기관(우체국 등)	1,984개(43.4%)	30,525명(15.1%)
기타행정기관(보훈청 등)	406개(8.9%)	12,382명(6.1%)

자료: 행정안전부 내부자료, 2009

위와 같은 특별지방행정기관의 현황을 기초로 기존의 특별지방행정기관의 정비에

따른 지방재정 소요재원의 사례를 고려하여 지방재정 변화를 추정해 볼 수 있다.

우선 2020년까지는 1단계 3개분야(국도·하천, 해양·항만, 식의약품)의 정비가 완료되고 아울러 2단계 5개분야(노동·보훈·산림·중기·환경) 특별지방행정기관의 기능 정비가 이루어질 것으로 전망된다. 행정안전부의 추계에 의하면, 2단계의 정비에 있어서 산림, 환경, 노동분야에 2조 7천억원, 보훈과 중기 분야 정비에 1,438억원이 소요될 것으로 내다보고 있다.

따라서 1단계의 재원이전 사례를 고려하고 2010년 행정안전부의 추계를 따를 경우, 2020년까지 2단계 정비가 전부 완료된다고 가정하면, 추가로 2조 9천억원이 소요될 것으로 전망되고 이외 특별지방행정기관의 정비가 동시에 이루어진다면 더욱 지방재정 변화는 커질 것이다.

그러나 현실적으로 2020년까지 2단계 정비가 50% 추진될 경우에는 최소 1조 4,500억원이 소요될 것이고 만약, 80%까지 추진될 경우는 최소 2조 3,200억원이 소요될 것으로 추정해 볼 수 있다.

제3절 자치경찰제의 도입 전망과 지방재정 변화

1. 자치경찰제 전국 도입

자치경찰제도를 도입하여 기초적인 경찰행정을 자치단체 기능으로 하여 주민밀착형 주민편의 제고를 위해서 자치단체 행정의 종합적 운영이 필요하다. 현 국가경찰의 골격을 그대로 유지하면서 지방분권 취지를 조화롭게 구현할 수 있는 자치경찰제를 도입하는 방향이 바람직하다고 볼 수 있는데,²³⁾ 자치경찰의 도입의 경우도 정부간 재정관계를 변화시키고 지방재정 구조변화를 이루는 하나의 중요한 요인이 되고 있다.

자치경찰제의 도입은 국가경찰과 자치경찰간의 효율적인 역할분담을 통하여 국가

23) 현재 국가경찰체제를 유지하면서 시·군·구에 자치경찰대를 설치하는 기초단위 도입안을 정부안으로 추진 중이나, 전국시·도지사협의회에서는 정부안과 배치되는 광역단위 도입 안을 요구하고 있다.

의 전체적인 치안역량을 강화하기 위한 것이다. 국가와 지방간의 조화로운 역할분담을 추진함으로써 경찰본연의 임무를 보다 충실히 수행하도록 하는 제도적 기반을 마련하는 것이다.

즉, 국가경찰사무와 자치경찰사무의 구분을 통해 국가경찰사무는 중앙정부가, 자치경찰사무는 지방정부가 수행함으로써 경찰운영의 효율성을 높일 수 있다. 중앙집권적인 국가경찰체제하에서는 지역주민의 의사나 요구를 충분히 반영하지 못하고, 지역실정에 적합한 치안정책을 펼치지 못하는 문제점으로 인하여, 분권과 자율을 바탕으로 한 실질적인 지방분권을 중요시하면서, 주민에 대한 치안대응성 제고와 자치단체의 종합행정력을 강화해야 한다.

따라서 자치경찰제 도입을 통하여 국가경찰과 자치경찰의 합리적 역할분담과 선의의 경쟁으로 국가의 전체적인 치안역량을 강화하고 주민의 치안만족도를 제고해야 한다.

자치경찰제는 경찰권의 합리적인 분권을 통해 경찰활동의 다양성과 다원화를 확보할 수 있다. 중앙의 획일적인 간섭에서 벗어나, 지방실정에 적합한 경찰행정이 수행될 수 있도록 그 집행권을 지방에 분산한다. 중앙집권화된 경찰권을 지방에 이양함으로써 지역치안은 그 지역 자치경찰의 책임하에 자율적으로 수행하도록 하여 지역주민위주의 봉사행정을 실현하기 위한 것이다. 지역특성과 여건에 맞는 경찰활동이 수행됨으로써 경찰활동의 다양성과 다원화를 실현할 수 있다(최종술, 2008).

이러한 맥락에서 자치경찰제와 국가경찰제의 조화는 ‘화이부동(和而不同)²⁴⁾’의 의미와 일맥상통한다. 자치경찰제를 통하여 지역별 다원화를 추구하고, 지역별 다양성은 국가경찰제를 통하여 전체적으로 조화를 이루도록 하는 것이다. 즉, 자치경찰이 경찰활동의 다양성과 경찰권의 다원화를 추구하는 것이라면, 국가경찰은 경찰활동의 통일성과 경찰권의 조화를 추구한다. 이러한 다양성과 통일성의 조화는 강력하고 경쟁력있는 경찰체제를 만드는 기초가 된다.

자치경찰제도 도입의 필요성은 다음과 같이 정리되고 있다. 첫째, 지방자치의 종합

24) 논어(論語)에서 공자(孔子)는 군자(君子)는 화이부동(和而不同)하고, 소자(小子)는 동이불화(同而不和)한다고 함. 즉, 군자는 서로 다른 성격이나 특성을 가졌지만 화합할 수 있고, 소자는 같은 성질을 가지고 있지만, 화합하지 못한다는 의미이다.

행정성 제고로 온전한 지방자치치를 구현할 수 있다. 지방자치단체는 주민의 복리증진 뿐 아니라, 주민의 생명과 재산의 보호를 위한 종합행정 실시단체이다. 그러나 그간 자치경찰제가 시행되지 않음으로써 치안서비스에 대한 주민들의 기대를 충족시키지 못하고 종합행정을 실천하는데 필수적인 경찰력을 확보하지 못해 종합행정의 실천력, 집행력이 매우 떨어져왔던 것이 현실이다. 따라서 자치경찰제 실시로 주민생활과 밀접한 치안서비스를 자치단체의 권한과 책임하에 자율적으로 처리할 수 있는 경찰권(집행력)을 확보함으로써 주민의 기대에 부응하는 진정한 의미의 종합행정을 온전히 수행할 수 있다.

둘째, 주민과 함께하는 친근한 자치경찰상을 정립할 수 있다. 자치경찰제는 무엇보다도 국가경찰의 일원구조로부터 나오는 불가피한 폐해를 제도적으로 개선하는 것이다. 그동안 국민들에게 경찰은 ‘범죄와의 투쟁자’(Crime fighter)로만 비쳐져 왔으나 자치경찰제를 통해 경찰의 대민서비스를 질적으로 제고시키고 중앙경찰의 권력을 분산시킬 수 있다. 경찰에 대한 주민의 참여를 확대함으로써 지역주민의 의사에 부합되면서 주민의 안전을 지켜주는 친근한 경찰상을 정립할 수 있다. 즉, 늘 가까이에서, 다가가 도움을 줄 수 있는 ‘평화 지킴이’(Peace keeper), ‘서비스 제공자’(Service giver)로 경찰의 역할을 확립할 수 있다(이종배, 2005:6). 또한 지역사회경찰활동(Community policing)을 통해 협력치안체제를 강화하고 지역사회의 자발적인 협력을 이끌어 냄으로써 경찰활동의 효율성도 높일 수 있다.

셋째, 주민의사와 지역특성을 고려한 ‘맞춤형 치안서비스’를 제공할 수 있다. 국가경찰이 민생치안 등 주민보호 보다는 중앙정부 입장에 중점을 두어온 치안행정을 펼쳐왔다는 비판이 있어 왔다. 이러한 비판은 중앙집권적 경찰제도의 부작용으로 나타나는 것이다. 따라서 자치경찰제를 시행하게 되면, 자치단체는 “주인 있는 지역치안 행정, 지역주민에게 봉사하는 치안 행정”을 추진할 수 있는 권한과 책임을 갖게 된다. 또한 지역적 특성과 필요에 따라 적절히 운용하여 주민요구에 맞는 ‘맞춤형 치안 서비스’를 제공할 수 있게 된다.

넷째, 체감치안 개선 및 국가전체적인 치안역량을 강화할 수 있다. 현행 경찰법상²⁵⁾ 지방경찰청은 시·도지사에 속한다고 하나 명목에 불과할 뿐 실제로는 중앙정

부의 감독을 받는 지방경찰이다. 따라서 지방경찰은 주민참여 및 통제와는 거리가 있다. 중앙의 지시와 지침에 충실하다보면 지역주민들이 느끼는 체감과는 동떨어지게 되고 주민들은 주민대로 치안에 대한 주인의식도 없이, 국가로부터의 시책만을 기다리는 피동적인 입장에 서게 된다. 그러나 자치경찰제는 지역주민들의 참여와 통제가 보장되어, 우리 지역의 치안은 내가 한다는 주인의식도 생겨날 것이다. 나아가 자치경찰은 국가경찰이 업무과부하로 인해 불가피하게 소홀할 수밖에 없었던 주민생활주변의 치안수요에 대응하고 지방자치단체가 지역별 특화된 치안서비스를 제공함으로써 지역치안에 대한 주민만족도를 향상시킬 것이다(이종배, 2005:6). 국가경찰도 이러한 상황에서 주민으로부터 신뢰와 사랑을 잃지 않기 위해서라도 자치경찰과의 선의의 경쟁과 협력에 응하지 않을 수 없게 된다. 이러한 활동을 통해 치안의 사각지대를 해소하고, 주민들의 체감치안도도 향상되어 전국적인 치안역량은 대폭 강화될 것이다.

이와 같은 자치경찰제의 도입 필요성을 인식하고 자치경찰제의 도입 확대를 위하여 다음과 같은 정부의 계획안을 수립하고 있는데²⁵⁾, 향후 자치경찰제의 도입방향을 내다볼 수 있다.

첫째, 조직으로서 도입단위는 시·군·자치구에 ‘자치경찰대’ 설치하고, 선택적 실시를 보장한다. 자치경찰대장은 자치총경·자치경정으로 하고, 필요시 개방형으로 보직할 수 있도록 한다. 주민참여기구를 두는바, 이것은 심의·의결 기구로 ‘치안행정위원회’(시·도) 및 ‘자치경찰위원회’(시·군·자치구)로 하고, 국가경찰과 치안협력·조정 역할을 한다. 또한 보좌기구로 ‘시·도 치안행정위원회’가 운영 지원하고, 시·도 지사의 자치 경찰 지원·조정 기능을 보좌할 수 있는 ‘자치경찰지원관’을 설치하며, ‘치안협력관(국가경찰)’을 배치한다.

둘째, 자치경찰의 사무는 다음과 같다. 먼저, 주민생활과 밀접한 분야의 치안서비스 제공이다. 이것은 지역생활안전을 위한 방법순찰, 사회적 약자 보호, 주민참여 방법활동 지원 등이다. 그리고 지역교통 사무로서 교통소통 관리, 교통법규위반 지도단속 등과 지역경비 사무로서 시·군·구 공공시설 및 지역행사장 등 경비이다. 특히,

25) 경찰법 제2조 ② 경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사(이하 시도지사라 한다)소속하에 지방경찰청을 두고 지방경찰청장 소속하에 경찰서를 둔다.

26) 행정안전부 자치경찰제 실무추진단, 자치경찰법안 주요내용(2009.9.14)을 기초로 정리함.

공동수행사무인 경우, 국가경찰과의 사무구분을 하기 위하여 역할분담과 사무수행 방법 등은 상호간 협약을 통해 구분한다. 또한 자치경찰은 특별사법경찰사무로서 현 자치단체 보유, 환경·식품·위생 등(17종)의 사무를 수행한다.

셋째, 자치경찰관의 신분은 시·군·구 소속 특정직 지방공무원이 되며, 자치경찰 대장은 ‘자치경찰위원회’의 동의를 얻어 시·군·구청장 등이 임명한다. 최초 설치시 유인책으로 국가경찰을 특별채용할 수 있도록 하고, 승진임용이 가능하도록 한다. 채용시험, 교육훈련 등은 국가경찰에 위탁 가능하도록 한다. 그리고 자치경찰과 국가경찰간의 관계는 대등 협력관계를 원칙으로 하고, 경찰력 운영상황·경찰통계 등을 상호 통보, 상호지원하고, 시설장비 공동이용 및 통신망 설치 등 협조 의무를 부여한다.

2. 지방재정 변화 전망

자치경찰제 도입은 이미 제주특별자치도에 시행하고 있고 또한 통합 창원시에 확대 적용을 위하여 방안을 모색하고 있다. 아울러 자치경찰제의 전국 실시를 위하여 정부안이 마련되어 있는 등 2020년까지는 자치경찰제의 전국 도입이 가능할 수도 있을 것이다. 그렇지만 자치경찰제가 도입이 2020년까지 어느정도 수준까지 이루어 질지는 예상하기란 거의 불가능하다. 따라서 재원이양 규모를 파악하기란 더욱더 현실적으로 매우 어렵다. 그렇지만 기존의 제주특별도의 도입 사례를 근거로 소요재원 규모를 대략적으로 추론해 볼 수 있다.

「제주특별자치도특별법」 제122조(재정지원)에서 국가는 제주특별자치도가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있도록 하고 있다. 제주자치경찰의 예산규모는 2010년 예산기준으로 약 91억 3천만원이며, 이중 국비가 22억 8천만원, 지방비 68억 5천만원으로 구성되어 있다.

제주도의 2010년 예산규모는 2조 5,981억원이다. 이중 자치경찰제를 운영하는 비용은 91억원이므로 전체 예산의 약 3.5% 수준이다. 이를 고려하여 자치경찰제가 전국에 도입될 경우는 제주도를 제외한 지방의 전체예산에서 3.5%에 해당하는 재원이 소요될 것으로 추정해 볼 수 있다. 자치경찰제의 경우는 앞의 중앙사무의 지방이양

혹은 특별지방행정기관 정비와 같이 2020년까지 수준을 50% 혹은 80% 달성을 가 정하는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 자치경찰제도는 도입하게 되면 전국 도입이 되므로 2020년까지 전국 도입가능성을 전제로 하여 재원규모를 추정하고자 한다.

2010년 지방자치단체 예산규모는 139조 8,565억원으로 제주도 예산규모를 제외하면 137조 2,384억원이다. 2020년까지 자치경찰제가 전국에 도입될 경우는 2010년 현재 예산기준으로 이중 3.5%인 약 4조 8천억원이 지방재정의 변화를 추정해 볼 수 있다.

■ 표 4-6. 제주자치경찰의 예산(2009. 10. 30 현재) ■

(단위: 천원)

구 분	계	국 비	지 방 비
계	9,128,345	2,283,020	6,845,325
자치경찰운영	4,811,206	2,283,020	2,528,186
ITS센터 운영	2,796,903		2,796,903
주정차관리	1,520,236		1,520,236

자료: 제주특별자치도 자치경찰단 내부자료, 2009.

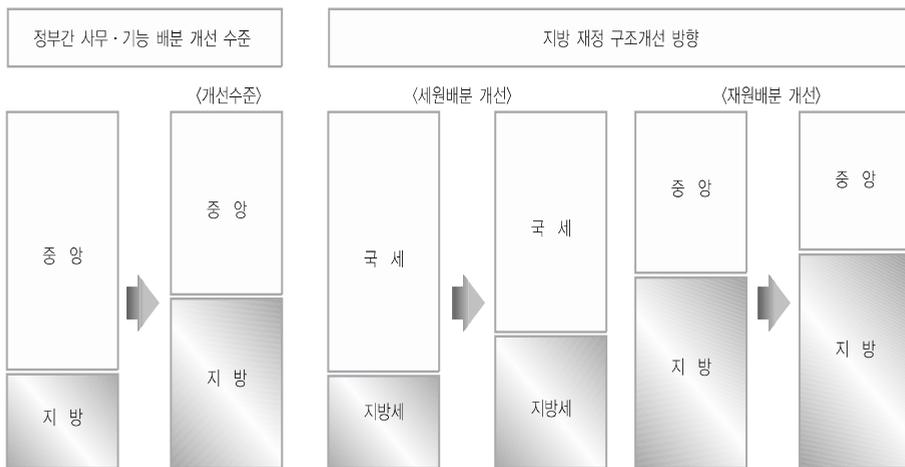
제4절 지방재정 구조개선 방향 및 대응방향

1. 지방재정 변화 전망과 구조개선 방향

이상에서 검토한 바와 같이, 향후 지방재정 구조변화에 가장 영향을 미치고 큰 요 인으로 작용하게 될 국가사무의 지방이양, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제도의 도입에 대한 전망에 따라 지방재정 변화 및 구조개선 방향을 검토한다. 다만, 교육자 치제도의 경우는 비록 2020년까지 실시된다고 하더라도 지방교육재정을 현제도 지방 재정 지출에 포함하고 있어서 교육자치가 되더라도 자치단체별 내부의 운용상의 변 화는 있어도 정부간의 재원배분 즉, 지방재정 규모 변화는 현재 규모를 크게 벗어나 지 않을 것으로 판단되어 교육자치로 인한 재정수요 변화는 제외하고 있다.

지방재정의 변화나 구조개선은 결국은 정부간의 기능재배분에 근거하여 세원 및 재원재배분으로 나타나게 된다. [그림 4-2]에서 제시한 바와 같이, 국가사무의 지방이양, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제의 전국 실시 등 정부간 기능재배분의 정도나 수준에 의해 향후 정부간 세원배분 및 재원배분의 수준이 결정될 것이고 지방재정 구조개선의 방향도 규정되게 된다.

■ 그림 4-2. 지방재정 구조개선 방향 ■



앞에서 검토한 내용을 종합하여 향후 10년 후인 2020년까지의 중앙과 지방의 정부간 기능 및 자치제도 개선의 수준을 기준으로 지방재정 변화 및 구조개선 방향을 검토한다.

첫째, 국가사무의 지방이양에 따른 지방재정의 변화가 전망된다. 앞에서 검토하였듯이, 사무총조사에서 검토된 지방이양 사무 및 법정수입사무가 전부 이양되게 되면 5,785개 사무가 지방재정 구조변화 요인으로 작용하게 된다. 이중 2020년까지 50%를 이양하게 되면 약 2,800개 사무가 되고 소요재원은 2조 7,160억원 정도이고 만약 80%가 이양이 완료된다고 가정하면 4,600여개 사무가 되어 소요재원은 4조 4,620억원으로 추정되고 있는데, 중앙사무의 지방이양 수준을 정확하게 예측하기 어려우므로 연구에서는 탄력적으로 이 수준의 방향성을 상정하고 있다.

둘째, 특별지방행정기관의 정비에 따른 지방재정의 변화가 전망된다. 앞에서 검토

하였듯이, 2020년까지 2단계 정비가 50% 추진될 경우에는 1조 4,500억원이 소요될 것이고 80%까지 추진될 경우는 2조 3,200억원이 소요될 것으로 추정해 볼 수 있는데, 정비 수준을 명확히 예측하기는 불가능하므로 본 연구에서는 탄력적으로 이 수준의 범위를 상정하고 있다.

셋째, 자치경찰제의 도입에 따른 지방재정 변화가 전망된다. 앞에서 검토하였듯이, 2020년까지 자치경찰제가 전국에 도입될 경우는 제주도를 제외한 2010년 현재 예산 기준으로 이중 3.5%인 약 4조 8천억원이 지방재정의 변화를 추정해 볼 수 있다. 자치경찰제 도입에 의한 지방재정 변화 전망에 있어서는 2020년까지 전국 도입을 전제로 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 일부 시범 도입의 경우는 전체적인 지방재정 규모 변화나 지방재정 구조개선에 크게 영향을 미치지 못하고 또한 도입이 될 경우에는 전국 도입이 전제되기 때문이다.

이상과 같이 지방분권 추진에 따른 향후 2020년까지의 지방재정 변화는 단순합계하여 대략적으로 총계 8조 9,700억원에서 11조 5,800억원으로 추정해 볼 수 있다.

■ 표 4-7. 지방분권 추진에 따른 지방재정 변화 ■

구 분	지방재정 변화
국가사무 지방이양	- 50% 추진과 80% 추진 상정 - 2조 7,160억원에서 4조 4,620억원
특별지방행정기관 정비	- 50% 추진과 80% 추진 상정 - 1조 4,500억원에서 2조 3,200억원
자치경찰제 전국 도입	- 전국 도입 상정 - 4조 8,000억원
합 계	- 8조 9,700억원에서 11조 5,800억원

따라서 2020년까지 지방분권 추진에 따른 추가적인 지방재정 소요재원은 대략 9조원에서 12조원이 확보되어야 한다. 이렇게 될 경우, 2020년 지방재정 구조개선 방향은 [그림 4-3]과 같이 나타내 볼 수 있다.

■ 그림 4-3. 지방재정 구조개선 방향 전망 ■



종합적으로 개괄하면, 지방분권 촉진에 따라 뒤따라야 할 지방재정 재원이전 규모 대략 9조원에서 12조원은 2010년 지방자치단체 최종지출 예산규모의 약 8%에서 9%에 해당하는 수준이다.

이를 기준으로 지방재정 구조변화의 방향을 정리하면, 우선 지방분권 촉진에 따른 중앙과 지방의 정부간 재원배분은 현재 44대 56에서 약 8%에서 9% 포인트 정도 최종지출 지방재정이 증가하여 지방재정이 65% 전후의 수준으로 변화를 전망해 볼 수 있다. 그리고 이를 기초로 국가와 지방의 정부간 기능배분은 현재 73대 27에서 지방사무가 약 8%에서 9% 포인트 정도 증가하게 되어 지방기능이 36% 전후의 수준으로 변화를 전망해 볼 수 있다. 마지막으로 지방분권 촉진에 따른 추가 소요재원 약 9조원에서 12조원을 전액 국세의 지방세 이양을 통한 자주재원으로 충당되는 것이 바람직하다. 이 경우, 현재 중앙과 지방의 정부간 세원배분이 78대 22에서 약 8%에서 9% 포인트 정도 증가하게 되어 지방세가 30% 전후의 수준으로 변화를 전망해 볼 수 있다.

2020년 지방분권 촉진이 예상외로 가속화되어 지방재정 구조가 더욱 개선되면 바람직하겠으나 그러나 지방재정 구조변화는 최소한 본 연구에서 검토한 정도의 수준

과 방향성으로 개선되어야 우리나라의 지방자치는 발전하는 것으로 볼 수 있다.

2. 지방재정 구조개선 대응방향

가. 국세의 지방세 이양: 지방소비세의 확충 등

지방분권의 추진에 따른 2020년까지 추가적인 지방재정 소요재원은 8조 9,700억 원에서 11조 5,800억원이 확보되어야 하는데, 이 재원을 기본적으로 지방세의 확충으로 충당되어야 하는 것이 가장 바람직하다.

이를 위해서는 지방소비세의 현행 부가가치세 5%를 향후 지속적으로 상향조정하여 대응할 필요가 있다. 세원이양의 하나의 수단으로 少子高齡사회를 맞이하여 보다 주민에게 밀접해 있는 자치단체가 담당하는 대인서비스의 행정수요를 증대하여 향후 이들 서비스에 대해서는 자치단체가 적극적으로 담당하도록 해야 한다. 이를 위해서는 소득세, 법인세와 함께 기간제인 소비세는 대인서비스에 응익적으로 대응하는 거주지과세이고 게다가 경기변동에 의해 신장성이 적을 뿐만 아니라 지역편재성이 적기 때문에 국가와 지방이 균등하게 분할할 필요가 있다는 측면에서도 지방소비세의 부가가치세율을 확대하여 자치단체의 재정자율성 및 지주재원의 강화를 도모할 의의가 높다. 아울러 대인서비스 행정수요의 증대와 거주지과세의 중시 측면에서 개인주민세를 지방소득세 도입과 재원확충 방안 등 국세의 지방세 이양을 추가적으로 추진해야 할 것이다.

따라서 2010년 예산기준으로 지방소비세로 부가가치세의 20%, 소득관련 국세의 10%를 지방으로 이양하는 경우, 지방세 비중은 현재 국세와 지방세 비율 7:3 목표를 상당한 정도 달성하면서도 지역 간의 형평성을 훼손하지 않는 하나의 바람직한 대응방향이라 할 수 있다.

나. 국고보조금의 대폭 일반재원화 및 기준보조율의 정비

국가의 관여가 심한 국고보조금을 축소하여 일반재원화 함과 아울러 국고보조금의

기준보조율을 정비하는 것이 지방재정 구조개선의 중요한 하나의 대응방향이 될 수 있다.

예를 들어, 김경환 외(2000)는 우리나라 국고보조사업의 일부는 국민의 선호가 지역 간에 큰 차이가 없는 사업인데, 이 경우 국민전체 중위투표자와 지역의 중위투표자의 선호 사이에 큰 차이가 없어 굳이 국고보조사업으로 선정할 필요가 없다는 점을 지적하고 있다. 또한 김정훈(2000)의 연구에 따르면, 지방정부의 고유사무는 국고보조사업의 약 38.4%에 이르고, 지역적 누출효과가 적거나 무시될 수 있는 지역의 사무는 무려 70.4%에 이르고 있다. 정확히 국고보조사업 중 지방정부의 고유사무의 비중을 예측하기에는 어려움이 있으나 만약 국고보조금사업비 중 지방자치단체의 고유사무에 대한 국고보조비의 비중이 30%라고 한다면 2010년 기준으로 그 규모는 약 8조원에 달하고 있다.

이와 같이 지방의 고유사무이거나 파급효과가 없는 서비스의 공급비용은 원칙적으로 지방자치단체의 자주재원으로 충당되어야 하고, 이에 대한 재원 확충은 자주재원, 즉 지방세로 이루어져야 하므로 국고보조금을 대폭 정리하여 자치단체의 일반재원으로 이전하는 것이 바람직하다.

한편, 국고보조금의 기준보조율 정비가 필요하다. 우리나라의 국고보조금에 대한 기준보조율은 상당부분 매년 임의로 결정되고 있으며 유사사업이면서 기준보조율이 달리 적용되거나 불합리한 보조율이 적용되고 있어 국고보조사업의 투명성과 객관성이 결여되고 있다는 문제점이 제기되고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 보조율을 재정비하여야 할 것이다. 불합리한 지방비부담율을 재설정한다면 자원배분의 효율성을 제고할 수 있을 뿐 아니라 지방자치단체의 일반재원 확충효과를 거둘 수 있다.

기준보조율의 결정기준으로는 우선 보조사업의 성격 및 규모를 기준을 들 수 있다. 이러한 기준으로는 사업의 국가적 사무, 국가중점시책 정도와 공공재적 성격의 강도, 사업의 경제적 및 지역적 파급효과, 사업의 규모, 지방비부담의 규모 등을 고려할 수 있을 것이다.

즉 국가적 사무, 국가중점시책 정도와 공공재적 성격의 강도가 높은 사무, 사업의

경제적 지역적 과급효과가 큰 사무, 사업의 규모가 큰 사무, 지방비부담의 규모가 큰 사업 등은 일반적으로 국가사업이거나 광역적 효과 및 조정이 필요한 사업이므로 기준보조율이 상대적으로 다른 보조사업보다 높아야 할 것이다.

다. 지역납부세 및 주민부담세의 도입 등 지구노력 강화

자치단체의 지구노력에 의해서도 자주재원의 확충과 재정구조의 변화에 대응할 필요성이 있다. 고향납부세(가칭) 도입을 통하여 개인 스스로가 직접 지역발전과 지역 간 재정격차 완화에 참여할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다.²⁷⁾ 고고향납부세 도입의 의의는 향후 국세의 지방세 이양 등이 적극적으로 이루어질 경우에 지역간 세원의 편재현상을 보다 나타나게 될 것이다. 이를 위하여 지방재정조정체계를 합리적으로 개선하는 방안이 있지만 다른 한편으로는 고향납부세(가칭) 제도를 도입할 경우에 지역간 세원을 다소 줄일 수 있을 것이다.

현재 일본에서 시행되고 있는 [고향세]는 지역에 재원을 기부하면 지방세의 일부를 감면해 주는 기부제도의 하나의 형태라 할 수 있다. 이 형태로는 해당 지역의 세수확충에는 다소 효과가 있으나 지역간 세수격차를 줄일 수는 없고 앞에서 이미 검토하였듯이, 실제 일본에서의 고향세의 효과는 매우 미미한 것으로 나타나고 있다. 이는 고향세의 재원을 지방세로 하고 있기 때문에 그 효과가 미미한 것이라 할 수 있다.

따라서 우리나라에 도입할 경우에는 일본과 같이 지방세를 재원으로 하는 것이 아니라 개인이 납부하는 국세의 일부를 납세자가 지역을 선정하여 해당 지역의 세수로 귀속하는 형태를 취하는 것이 바람직하고 효과를 크게 기대할 수 있다. 즉, 개인이 납부하는 소득세 등 국세의 일부를 개인이 지정하는 지역에 귀속하게 할 경우에는 해당 지역의 세수확충은 물론 수도권보다는 지방을 선택할 경우가 많을 것으로 예상

27) 우리나라 재정조정체계는 중앙-지방간의 정부간 재정조정은 지방교부세 1형태로 이루어지고 있고, 자치단체의 재정조정은 특별시·광역시의 자치구를 대상으로 조정교부금 1형태로 이루어지고 있다. 특히 같은 광역자치단체인 도에는 자치구간의 재정조정제도인 조정교부금과 같은 명확한 재정조정제도가 없어 우리나라 절대다수를 차지하고 있는 시·군의 재정조정은 지방교부세에 의존하게 되어 있다. 외국의 경우, 일본, 독일, 호주 등은 재정조정체계의 다변화를 통하여 보다 지역간 재정형평성을 제고하여 지역 간 재정불균형을 완화함과 아울러 지역역량을 제고하고 있다. 고향납부세가 지역간 재정력격차를 완화를 보완할 수 있는 장치로도 활용될 수 있다.

되어 지역간 세수편차 및 재정력격차를 다소 줄일 가능성이 있다고 보여 진다. 이와 아울러 개인은 고향의 발전에 재정을 직접 지원하게 되고 아울러 해당 지역은 지역의 인재를 외지로 유출되어도 지역발전을 위한 역할을 하게 되므로 지역인재 육성에 보다 노력하게 되는 등 많은 부수적인 효과를 기대해 볼 수 있다. 물론 어느 정도 지역간 재정력격차 완화에 효과가 나타날 수 있는지 향후 많은 경우의 수를 가지고 시뮬레이션을 통한 분석이 필요하다.

한편, 자치단체 경영에 있어 주민의 역할과 참여가 증대되므로 주민의 책임과 자율적 선택 등 주민의 부담을 요구하는 시스템을 도입할 필요성이 있다. 지방분권이 강화되고 지역의 권한과 기능이 확대됨에 따라 지역의 필요한 재원은 중앙정부의 책임이나 부담이라는 인식에서 벗어나 지역주민에게도 책임과 부담이 뒤따라야 한다는 인식이 필요하다.

주민서비스의 증대 및 삭감, 지방세의 증세 및 감세, 지역개발에 대한 수익과 부담 여부 등에 대해 주민이 선택하되 그 부담에 대해서는 기본적으로 주민이 부담하는 [주민부담제(가칭)]를 도입하여 주민부담을 시스템으로 구축할 필요성이 있다.

제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약

본 연구에서 검토하였듯이, 국가사무의 지방이양, 사무구분체계의 개선, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제도 도입, 교육행정과 일반행정의 일원화, 국세의 지방세 이양 등 지방분권 과제 및 추진속도 등을 고려할 경우에 향후 10년을 내다보는 2020년경에는 지방분권이 상당부분 추진될 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 지방분권 추진을 통한 정부간 기능재배분 등 자치제도의 변화에 대응하여 지방재정의 구조변화와 이를 수용할 수 있는 방안의 연구가 필요하고 이런 연구를 통하여 오히려 재정분권을 촉진하고 지방재정 구조개선을 유인할 필요가 있다.

본 연구에서 목적하는 바는 현재 논의되거나 추진되고 있는 중앙사무의 지방이양, 특별행정기관 정비, 실질적인 경찰자치의 확립 등 지방분권 추진을 위한 바람직한 방향과 변화를 검토하여 유도하고 또한 이에 대응할 수 있는 정부간 세원 및 재원재배분을 통한 지방재정 구조개선의 방향을 전망하고 향후 10년후인 2010년경에는 본 연구에서 전망하고 있는 수준까지 지방재정 구조개선이나 변화는 추진되어야 한다는 일정수준의 좌표를 설정하고 지방재정의 지위가 향상되어야 한다는 점을 유인하는데 의의가 있다고 할 수 있다.

그러나 우리나라 정부간 관계 속에서 정부간 재정구조는 매우 취약하고 자율성이 미약하고 재정분권은 미흡한 실정이다. 현재 정부간 기능 및 사무배분 수준은 중앙대 지방은 73대 27로 대부분의 사무가 국가사무로서 중앙정부 역할이 지대한 실정이다. 그리고 정부간의 세원배분에 있어서도 국세대 지방세가 78.3대 21.7로서 지방의 자주재원이 2할에 머물고 있어 아직 우리나라는 재정측면에서 보면 2할 지치라 할 수

있다. 그럼에도 불구하고 정부간 자원배분 구조를 보면, 중앙정부 예산이 43.7이고 지방예산이 56.3으로 오히려 지방의 재정지출이 많다. 즉, 지방교육재정 지출을 지방 지출에 포함하면 중앙과 지방의 최종 지출 비율을 살펴보면 약 4:6 수준이다.

이와 같이 우리나라는 아직 지방분권 추진이 미흡하고 정부간 재정관계의 개선 및 합리적 재정관리 시스템이나 제도적 장치가 아직 미흡한 실정이다. 따라서 우리나라도 지난 정부 뿐만 아니라 현 이명박정부에 있어서도 지방분권 추진을 국정과제의 중요한 핵심을 이루고 추진하고 있다. 즉, 향후 보다 정부간 관계를 비롯한 중앙사무의 지방이양 등 정부간 기능배분을 추진해 오고 있고 그리고 특별지방행정기관의 정비를 추진하고 있으며 또한 자치경찰제도 도입 등 자치제도의 개선을 추진하고 있다. 이와 아울러 국세의 지방세 이양 등 정부간 세원배분 및 자원배분에 있어서도 개선이 이루어지는 등 정부간 관계는 지속적으로 개선을 추진하여 성과를 나타내고 있다.

한편, 일본의 경우도 이상과 같이 일본은 최근 [삼위일체 개혁] 및 [지방재정자립을 위한 7제언] 등을 통해서 지속적으로 지방재정 개혁을 추진하고 있다. 일본의 지방재정개혁 사례를 통해서 우리나라 정부간 재정관계 개선을 통한 지방재정 구조개선에 있어서의 본 연구와 관련하여 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 삼위일체 개혁은 국고보조금의 대폭적인 폐지 및 감축, 소득세 및 소비세 등 기간세의 지방이양, 지방교부세의 개선을 중심으로 지방재정 개혁을 종합적으로 추진하고 있다는 점이 특징 및 정책적 시사점이라 할 수 있다. 또한 삼위일체 개혁이 비록 큰 성과는 거두지 못하였다고는 하나 삼위일체 개혁을 설정하고 추진하는데 있어서는 지방분권시대에 어울리는 지방세재정기반을 확립한다는 관점에 입각하여 국가와 지방의 역할분담을 고려한 세원이양에 의한 지방세재원의 충실강화를 기본으로 해야 한다는 것이 또 하나의 정책적 시사점이라 할 수 있다.

둘째, 대폭적인 세원이양을 적극 추진하고 있다. 국가와 지방의 최종지출 비율과 조세수입 비율의 괴리를 축소하고, 지방이 담당하는 사무와 책임에 맞도록 국가와 지방의 세원배분을 우선은 5 대 5 로 하고, 장기적으로는 4 대 6이 되도록 국세의 대폭적인 지방세로의 이양을 실시해야 한다.

셋째, 도주제의 타당성 여부나 우리나라 도입 가능성 등의 논의는 뒤로 하고, 중요

한 것은 어떤 형태로든 국가와 지방의 정부간 관계에 있어서 새로운 관계를 구축하여 중앙의 기능을 대폭 지방으로 이양하고 지역의 자주성, 자립성을 확립함과 동시에 정부간 역할을 명확히 하고 재원을 보장하는 국가와 지방의 새로운 관계 구축을 지속적으로 추진하고 있다는 점을 들 수 있다.

이를 고려하여 우리나라의 향후 지방재정 구조변화에 가장 영향을 미치고 큰 요인으로 작용하게 될 국가사무의 지방이양, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제도의 도입에 대한 전망에 따라 지방재정 변화 및 구조개선 방향을 검토하였다.

지방재정의 변화나 구조개선은 결국은 정부간의 기능재배분에 근거하여 세원 및 재원재배분으로 나타나게 된다. 국가사무의 지방이양, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제의 전국 실시 등 정부간 기능재배분의 정도나 수준에 의해 향후 정부간 세원배분 및 재원배분의 수준이 결정될 것이고 지방재정 구조개선의 방향도 규정되게 된다.

향후 10년 후인 2020년까지의 중앙과 지방의 정부간 기능 및 자치제도 개선을 전망하고 이에 따른 지방재정 변화 및 구조개선 방향성을 검토하였다.

첫째, 국가사무의 지방이양에 따른 지방재정의 변화가 전망된다. 사무총조사에서 검토된 지방이양 사무 및 법정수입사무가 전부 이양되게 되면 5,785개 사무가 지방재정 구조변화 요인으로 작용하게 된다. 이중 2020년까지 50%를 이양하게 되면 약 2,800개 사무가 되고 소요재원은 2조 7,160억원 정도이고 80%이면 4,600여개 사무가 되어 소요재원은 4조 4,620억원으로 추정되고 있다.

둘째, 특별지방행정기관의 정비에 따른 지방재정의 변화가 전망된다. 2020년까지 2단계 정비가 50% 추진될 경우에는 1조 4,500억원이 소요될 것이고 80%까지 추진될 경우는 2조 3,200억원이 소요될 것으로 추정해 볼 수 있다.

셋째, 자치경찰제의 도입에 따른 지방재정 변화가 전망된다. 2020년까지 자치경찰제가 전국에 도입될 경우는 제주도를 제외한 2010년 현재 예산기준으로 이중 3.5%인 약 4조 8천억원이 지방재정의 변화를 추정해 볼 수 있다. 자치경찰제 도입에 의한 지방재정 변화 전망에 있어서는 2020년까지 전국 도입을 전제로 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 일부 시범 도입의 경우는 전체적인 지방재정 규모 변화나 지방재정 구조개선에 크게 영향을 미치지 못하기 때문이다.

이상의 지방분권 추진에 따른 2020년까지의 지방재정 변화는 대략 합계 8조 9,700억원에서 11조 5,800억원으로 추정해 볼 수 있다. 따라서 2020년까지 지방분권 추진에 따른 추가적인 지방재정 소요재원은 약 9조원에서 12조원이 확보되어야 한다.

종합적으로 개괄하면, 지방분권 촉진에 따라 뒤따라야 할 지방재정 재원이전 규모 대략 9조원에서 12조원은 2010년 지방자치단체 최종지출 예산규모의 약 8에서 9%에 해당하는 수준이다.

이를 기준으로 지방재정 구조변화의 방향을 정리하면, 우선 지방분권 촉진에 따른 중앙과 지방의 정부간 재원배분은 현재 44대 56에서 약 8%에서 9% 포인트 정도 최종지출 지방재정이 증가하여 지방재정이 65% 전후의 수준으로 변화를 전망해 볼 수 있다. 그리고 이를 기초로 국가와 지방의 정부간 기능배분은 현재 73대 27에서 지방사무가 약 8%에서 9% 포인트 정도 증가하게 되어 지방기능이 36% 전후의 수준으로 변화를 전망해 볼 수 있다. 마지막으로 지방분권 촉진에 따른 추가 소요재원 약 9조원에서 12조원을 전액 국세의 지방세 이양을 통한 자주재원으로 충당되는 것이 바람직하다. 이 경우, 현재 중앙과 지방의 정부간 세원배분이 78대 22에서 약 8%에서 9% 포인트 정도 증가하게 되어 지방세가 30% 전후의 수준으로 변화를 전망해 볼 수 있다.

2020년 지방분권 촉진이 예상외로 가속화되어 지방재정 구조가 더욱 개선되면 바람직하겠으나 그러나 지방재정 구조변화는 최소한 본 연구에서 검토한 정도의 수준과 방향성으로 개선되어야 우리나라의 지방자치는 발전하는 것으로 볼 수 있다.

제2절 정책제언



이상의 정부간 기능재배분의 전망을 통하여 지방재정의 변화 및 구조개선의 방향을 검토한 결과, 지방분권의 추진에 따른 2020년까지 추가적인 지방재정 소요재원은 대략 9조원에서 12조원이 확보되어야 하는데, 이에 대응할 수 있는 방향을 본 연구

에서는 큰 틀에서 다음과 같이 제시하고 있다.

① 국세의 지방세 이양: 지방소비세의 확충 등

첫째, 추가적인 지방재정 소요재원을 기본적으로 지방세의 확충으로 충당되어야 하는 것이 가장 바람직하다. 이를 위해서는 지방소비세의 현행 부가가치세 5%를 향후 지속적으로 상향조정하여 대응할 필요가 있다. 따라서 2010년 예산기준으로 지방소비세로 부가가치세의 20%, 소득관련 국세의 10%를 지방으로 이양하는 경우 지방세 비중은 현재 국세와 지방세 비율 7:3 목표를 상당한 정도 달성하면서도 지역 간의 형평성을 훼손하지 않는 하나의 바람직한 전략이라 할 수 있다.

② 국고보조금의 대폭 일반재원화 및 기준보조율의 정비

둘째, 국가의 관여가 심한 국고보조금을 축소하여 일반재원화 함과 아울러 국고보조금의 기준보조율을 정비하는 것이 지방재정 구조개선의 중요한 하나의 대응방향으로 제안하고 있다. 지방의 고유사무이거나 파급효과가 없는 서비스의 공급비용은 원칙적으로 지방자치단체의 자주재원으로 충당되어야 하고, 이에 대한 재원 확충은 자주재원, 즉 지방세로 이루어져야 한다.

한편, 국고보조금의 기준보조율 정비가 필요하다. 기준보조율의 결정기준으로는 우선 보조사업의 성격 및 규모를 기준을 들 수 있다. 이러한 기준으로는 사업의 국가적 사무, 국가중점시책 정도와 공공재적 성격의 강도, 사업의 경제적 및 지역적 파급효과, 사업의 규모, 지방비부담의 규모 등을 고려할 수 있을 것이다.

③ 지역납부세(가칭) 및 [주민부담제(가칭)]의 도입 등 자구노력 강화

자치단체의 자구노력에 의해서도 자주재원의 확충과 재정구조의 변화를 추구할 필요성이 있다. 고향납부세(가칭) 도입을 통하여 개인 스스로가 직접 지역발전과 지역 간 재정격차 완화에 참여할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다.

고향납부세로서 우리나라에 도입할 경우에는 일본과 같이 지방세를 재원으로 하는

것이 아니라 개인이 납부하는 국세의 일부를 납세자가 지역을 선정하여 해당 지역의 세수로 귀속하는 형태를 취하는 것이 바람직하고 효과를 크게 기대할 수 있다. 즉, 개인이 납부하는 소득세 등 국세의 일부를 개인이 지정하는 지역에 귀속하게 할 경우에는 해당 지역의 세수확충은 물론 수도권보다는 지방을 선택할 경우가 많을 것으로 예상되어 지역간 세수편차 및 재정력격차를 다소 줄일 가능성이 있다고 보여진다. 이와 아울러 개인은 고향의 발전에 재정을 직접 지원하게 되고 아울러 해당 지역은 지역의 인재가 외지로 유출되어도 지역발전을 위한 역할을 하게 되므로 지역인재 육성에 보다 노력하게 되는 등 많은 부수적인 효과를 기대해 볼 수 있다.

한편, 자치단체 경영 및 국가경영에 있어 주민의 역할과 참여가 증대되므로 주민의 책임과 자율적 선택 등 주민의 부담을 요구하는 시스템을 도입할 필요성이 있다. 지방분권이 강화되고 지역의 권한과 기능이 확대됨에 따라 지역의 필요한 재원은 중앙정부의 책임이나 부담이라는 인식에서 벗어나 지역주민에게도 책임과 부담이 뒤따라야 한다는 인식이 필요하다. 따라서 주민서비스의 증대 및 삭감, 지방세의 증세 및 감세, 지역개발에 대한 수익과 부담 여부 등에 대해 주민이 선택하되 그 부담에 대해서는 기본적으로 주민이 부담하는 [주민부담제(가칭)]를 도입하여 주민부담을 시스템으로 구축할 필요성이 있다.

【참고문헌】

- 곽채기(2005), “세계화와 국세·지방세간 세원배분”, 한국지방재정학회, 「분권형 지방재정개혁의 방향과 과제」세미나 발표논문.
- 권오성·배인명·주운현(2007), “재정분권과는 Panacea인가?”, 「한국행정학회 동계학술대회 발표 논문집」, 1191-1212.
- 김재훈(2007), “참여정부의 재정분권 평가”, 「한국지방자치학회보」, 19(4): 5-26.
- 김정훈(2007), “분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개”, 「재정논집」, 21(2): 69-92.
- 배인명(2009), “이명박 정부의 지방분권 어떻게 가야하나?: 지방소비 소득세 도입의 방향과 과제”, (사)신지역창조포럼 발표원고.
- 손희준(2003), “성공적인 재정분권을 위한 재정분권화 방향”, 「행정포커스」, 7: 23-27.
- 손희준(2006), “재정분권을 위한 국세와 지방세의 합리적 배분방안”, 한국거버넌스학회 학술대회자료집.
- 안종석(2002), 「재정의 지방분권화」, 한국조세연구원.
- 양영철(2009), “제주특별자치도 자치경찰제 운영성과와 과제”, 「제주자치경찰평가 제주토론회, 제주도의회.
- 우명동(2007), “참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 현상과 본질을 중심으로”, 「한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문집」, 3-32.
- 이병량·정재진·조광래(2008), “재정분권 수단선택에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 22(2): 203-236
- 이재은(2002), “한국의 정부간재정관계의 역사적 특질”, 「한국지방재정논집」, 제7권 제2호, 한국지방재정학회.
- _____(2005), “지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방안”, 한국지방재정학회, 「지방분권과 지방재정의 자율성 제고를 위한 지방세제 개혁」 세미나 발표논문.
- _____(2009), “주민세 소득할의 차등적 비례세화의 방향과 과제”, 한국지방재정학회, 「한국지방재정논집」, 제14권제1호, 2009년, pp.123-171.
- 이정만(2008), “일본 삼위일체개혁의 추진과정과 성과”, 한국행정학회, 「한국행정학보」, 제42권 제1호.

- 이종배(2005), 「자치경찰법안의 기본방향과 주요내용」, 자치경찰법제정대토론회(2005. 4).
- 이황우(1998), 「경찰행정학」, 서울: 법문사.
- 이창균(1992), 日本地方財政調整制度における集權と分權, 日本 京都大學 經濟學博士 學位論文.
- 이창균 외(2000), 외국의 지방재정제도, 인천광역시.
- 이창균(1999), 건축재정에 따른 경비절감 및 지출효율화 방안, 한국지방행정연구원.
- _____(2002), 건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안, 한국지방행정연구원.
- _____(2006-2008), 일본의 지방재정 개혁동향, 지방재정지 관련 각호, 지방재정공제회.
- 이혜숙·김찬동·박은철(2008), 지방교육행정과 일반행정의 관계정립방안 연구, 서울시정개발연구원.
- 이현우(2008), 일본 삼위일체개혁의 적용가능성과 한계에 관한 연구, 경기개발연구원.
- 임성일(2003), “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구조”, 『한국지방재정논집』.
- 지방분권추진위원회(2009), 지방분권과제 추진점검 자료.
- (사)신지역창조포럼(2007), 신지역창조 8.15구상.
- 장교식·곽관훈(2007), 일본의 지방재정제도 개혁, 한국법제연구원.
- 장노순(2007), 참여정부 재정분권개혁의 평가와 과제, 「사회과학 연구」, 46(2):2-33.
- 정재진(2009), 한국정책학회 하계학술대회 발표논문, 경기개발연구원.
- _____(2009), 「재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향 분석」, 고려대학교 박사학위 논문.
- 제주특별자치도 자치경찰단(2009), “제주자치경찰 운영상황 및 발전방안”, 「자치경찰제실무 추진단 자치경찰제 도입관련 워크숍」, 2009. 10. 30.
- 제주특별자치도지원위원회사무처(2009), 「제주특별자치도 2008년도성과평가결과보고서」, 2009.6.
- 최병호(2006), 재정분권의 이론과 지방재정의 적정 구조, 「한국지방재정학회 11월 세미나 발표논문집」, 1-23.
- 최진혁·김찬동(2010), 분권형 국가운영체제를 위한 교육감교육위원의 개선방안, 한국지방자치학회 기획토론회 발제원고.
- 행정안전부(2010), 2010년도 지방자치단체예산개요.
- 重森曉(2001), 『分權社會の政策と財政』, 櫻井書店.
- 神野直彦(1998), 『システム改革の政治經濟學』, 岩波書店.
- 日本地方財政學會 編(1994), 『分權化時代の地方財政』, 勁草書房.

麻生太郎(總務大臣)(2004), 地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について.

赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治(2003), 地方交付稅の經濟學 有斐閣.

原正之(總務省自治財政局調整課長)(2004), 三位一體改革のなかの補助金改革について, 自治研究, 第80卷4號(通卷 962號).

麻生太郎(總務大臣)(2004), 地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について.

池上岳彦(2003), 分權型稅財政システムをめざす-三位一體改革とは, 地方財務, ぎょうせい.

新地方分權構想檢討委員會(2006), 地方財政自立のための7つの提言と工程表.

總務省編(2009), 地方財政白書.

伊東弘文(2007), 三位一體の改革は終わったのか、『地方財政』.

國稅廳, 『國稅廳統計年報』.

地方財務協會, 『地方財政統計年報』.

總務省(2007), 『ふるさと納稅研究會報告書』.

<http://www.furusatotax.com>

<http://www.soumu.go.jp>

Ⅲ. 성과지향의 지방재정운영시스템 구축

이 호 (연구위원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 서론 203

 제1절 연구의 배경 및 목적 203

 제2절 연구의 범위와 방법 208

 1. 연구의 범위 208

 2. 연구의 방법 209

제2장 성과지향의 재정운영에 관한 이론적 배경 211

 제1절 최근 동향 211

 1. 개관 211

 2. 재정부문 성과관리 동향 213

 제2절 성과관리와 재정운영 214

 1. 성과관리의 개념 214

 2. 성과관리와 재정운영의 관계 217

 3. 정부부문의 성과측정 222

 제3절 OECD 국가의 사례와 정책적 시사점 228

 1. 각국의 사례 228

 2. 정책적 시사점 241

제3장 성과관리와 지방재정관리제도의 운영실태 243

 제1절 지방재정관리제도 243

 1. 사전적 재정운용수단 243

 2. 사후적 재정운용수단 244

 제2절 지방자치단체 예산제도와 회계제도 247

 1. 예산제도 247

2. 회계제도	251
제3절 재정사업평가제도	255
1. 개관	255
2. 중앙정부의 재정사업평가	255
3. 지방자치단체의 재정사업평가	262
제4장 성과관점에서 재정운영 관련 쟁점사항	265
제1절 재정부문 성과관리의 기본체계	265
1. 목표설정 단계	265
2. 재정집행 단계	268
3. 성과평가 단계	268
제2절 통합적인 성과관리시스템 미비	270
1. 제도 간 연계 부족	270
2. 과정 간 연계 부족	270
제3절 성과정보의 제약	272
1. 정보생성 기반취약	272
2. 원가회계 미발달	272
제4절 성과와 예산의 연계 결여	274
1. 연계수단 부재	274
2. 성과지표의 미흡	275
제5장 성과관리를 위한 재정운영시스템 구축	279
제1절 기본방향	279
제2절 지방재정운영 틀의 전환	280
제3절 통합적 성과관리시스템의 구축	282
1. 성과관점의 재정운영	282
2. 성과관리와 재정관리제도의 연계 강화	286

제4절 성과정보의 생성과 활용	289
1. 정보생성 기반정비	289
2. 원가산정시스템 개발	290
제5절 재정사업평가제도의 도입	293
1. 제도도입의 필요성	293
2. 성과지표의 개발	295
제6장 요약 및 정책건의	298
제1절 요약	298
제2절 정책건의	300
【참고문헌】	303



표 목 차



표 1-1. 지방재정규모의 추이	205
표 1-2. 지방세입재원의 연도별 구성비	205
표 1-3. 지방세출의 연도별 구성비	206
표 1-4. 지방재정자립도 추이	207
표 2-1. 산출과 결과 측정의 비교	227
표 2-2. 영국 자원회계예산의 기본구조	232
표 2-3. 영국의 BVPI 사례	235
표 2-4. 호주의 결과·산출예산체계의 성과지표	238
표 2-5. 미에현의 정책·사업체계의 구성	240
표 3-1. 현행 지방재정관리제도와 법적 근거	243
표 3-2. 지방재정공시의 대상	245
표 3-3. 사업예산 도입에 따른 제정관리방식의 전환	250
표 3-4. 사업예산서와 품목예산서의 체계 비교	251
표 3-5. 지방자치단체 재무보고서의 구성	252
표 3-6. 재정운영보고서 원가정보의 산출내역	254
표 3-7. 재정성과모니터링: 미국종합처리장사업 사례	257
표 3-8. 재정사업자율평가의 공통질문	259
표 3-9. 재정사업심층평가: 보육시설보조금사업 사례	261
표 3-10. 전라북도의 재정사업자율평가의 결과 반영	263
표 3-11. 전라북도 재정사업자율평가의 성과지표	264
표 4-1. 예산낭비 사업유형의 사례	267
표 4-2. 사업추진 단계별 예산비효율의 발생요인	269
표 4-3. 성과정보의 제약요인	273
표 4-4. BSC 성과지표: 사회복지분야 사례	276

표 4-5. 사업예산제도의 성과지표: 보건복지분야 사례	277
표 5-1. 성과관리와 재정관리제도의 연계	288
표 5-2. 성과목표와 성과지표의 관계	295
표 5-3. 서울특별시의 성과지표: 교통국 사례	297



그림 목 차



그림 1-1. 연구의 수행체계	210
그림 2-1. 성과관리제도의 개념적 틀	215
그림 2-2. 정부업무평가기본법상 성과관리계획의 주요 내용	216
그림 2-3. 성과관점과 재정운영의 연계구조	218
그림 2-4. 성과측정을 위한 투입요소와 산출요소	223
그림 2-5. 행정운영과정과 성과측정	224
그림 3-1. 성과중심 예산체계의 기본 틀	248
그림 3-2. 품목예산제도와 사업예산제도의 비교	249
그림 3-3. 재무제표간의 상호관계	253
그림 3-4. 재정성과관리제도의 기본체계	258
그림 3-5. 재정사업자율평가와 성과목표관리제도의 관계	260
그림 4-1. 성과관리를 위한 목표설정 체계	266
그림 5-1. 성과지향의 재정운영을 위한 기본 틀	281
그림 5-2. 성과관리와 재정운영의 연계	283
그림 5-3. 지방자치단체의 성과예산서: 도로교통과 사례	284
그림 5-4. 지방자치단체의 사업예산분류체계	285
그림 5-5. 프로그램 분류구조: South Carolina State 사례	286
그림 5-6. 정부회계 원가정보의 활용단계	292

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

최근 정부운영 동향은 투입과 통제지향에서 결과와 성과에 초점이 두어지면서 행정서비스의 효율성과 책임성을 강조한다. 과거에 정부는 재정관리의 기본체계를 사업 운용이나 자원관리 면에서 자원의 효율적 사용을 위해 투입요소 통제, 직접적인 규제 중심이었으나, 오늘날에는 성과를 측정·평가하고 그 결과를 다음 사업이나 정책·예산 수립에 활용하는 간접관리방식에 초점을 맞추고 있다. 이처럼 공공서비스 관리방식의 전환에 따라 성과지향의 재정운용시스템이 요구되고 있다.

지방자치단체가 독자적인 재정자원을 확보하고 자원배분에 대해 자율적인 의사결정과 예산을 집행하고, 수행된 정책·프로그램의 결과에 대해서 책임지는 것이다. 성과평가가 결과에 기초하여 사업을 축소·폐지하거나 예산을 조정하는 것을 의미한다. 결국 재정부문 성과관리는 재정운영에 대한 자율성을 부여하고 그에 따른 공공서비스의 성과개선과 책임성 강화를 기반으로 하고 있음을 알 수 있다.

우리나라는 아직 법·제도적 환경이 미흡하고 공공관리 개혁 차원에서 도입된 제도들이 성과 관점에서 상호 연계되지 못하여 실효성이 낮은 실정이다. 특히 글로벌 금융위기 극복과정에서 재정지출 확대로 인한 재정부담 증가와 국세 감면에 따른 지방교부세 감소 등 지방자치단체의 재정압박이 예상되므로 재정지출의 성과를 극대화하는 것이 요구된다.

이와 관련하여 성과 관점에서 현행 지방재정운영의 문제점으로는 다음사항을 들 수 있다.

첫째, 중기지방재정계획, 투융자사업심사, 지방채발행제도, 예산편성 및 집행, 회계

결산·감사 등이 성과에 초점을 두고 작동되지 않고 있다.

둘째, 성과목표 설정과 예산집행 결과를 연계하여 목표달성도와 사업효과를 평가하는 재정성과관리체계가 미비하다.

셋째, 성과관리를 위한 사업투입 원가정보가 불완전하고 사업의 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 성과측정기법이 미흡하다.

넷째, 전략기획으로부터 사업계획, 예산의 편성·집행 및 회계처리, 성과측정·평가의 과정 속에서 상호 유기적으로 연계되는 통합성과관리시스템이 구축되어 있지 않다.

우리나라의 경우 민선자치 실시 이후 지방재정운영은 자율과 분권, 규제완화, 단체장의 정치적 활동에 따른 재정지출 특성 등으로 인해 재정낭비와 소비성 지출이 증대하고 있으나, 그에 대응한 재정관리의 전문성과 역량이 충분히 뒷받침되지 못하고 있다는 점에서 재정지출에 대한 성과개선 및 책임성 강화가 요구되고 있다.¹⁾

특히 인구의 고령화에 따라 사회보장비용, 의료비용이 급격히 증대하고 재난재해 등 새로운 지출수요 증대, 경찰·소방 등 공공안전 관련 재정지출의 증대가 예상되는 가운데 행정서비스 품질에 대한 시민들의 기대가 높아지고 있다. 이러한 행정서비스에 대한 양과 질 모두의 증대와 향상 요구는 정부로 하여금 더 많은 일을 하고 업무를 더 잘 할 것을 요구한다. 이에 비해 정부의 재원은 대부분 한정되어 있다. 따라서 시민들의 높아진 기대 수준을 충족시키면서 한정된 자원을 사용하여 재정지출수요를 충족시키기 위해서는 성과개선은 필수적이고 고품질서비스를 전달하고 시민들에게 보다 나은 결과를 가져다주기 위해 재정책임성이 요구된다.

[표 1-1]에서와 같이 우리나라 지방재정규모(최종예산 기준)는 '09년에 약 157조 원으로 GDP의 14.7%를 점하고 있으며, '01년 79.1조원에서 '09년 156.7조원으로 약 1.98배로 양적 증가를 보이고 있다. 향후 경제적 여건이 어려운 상황에서 사회복지

1) 지방자치제 실시 이후 민선 5기를 맞고 있는 현 시점에서 지방자치단체들의 재정낭비와 도덕적 해이 문제가 지적되고 있다. 호화청사 신축, 민간이전경비와 행사축제경비 증가, 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 시간외근무수당 편법집행 등 예산낭비 사례와 지방공기업의 방만한 경영 등은 지방재정지출에 있어서 책임성의 부족과 도덕적 해이 문제와 직결된다. 따라서 지방분권을 추진하고 자율성을 확보하는 과정에서는 재정에 대한 책임성 부족과 도덕적 해이 문제가 발생하게 될 개연성이 크기 때문에, 그만큼 재정 관리에 있어서 성과 향상과 재정 효율성 제고가 필요하다고 볼 수 있다.

지, 환경관리, 저출산·고령화 등 신수요와 서비스 질의 변화 동향을 고려하면, 공공 지출에 대한 성과관리와 서비스 공급결과에 대한 책임성 문제는 가장 시급하고도 중요한 과제가 될 것으로 전망된다.

■ 표 1-1. 지방재정규모의 추이 ■

(단위: 억원, %)

연 도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GDP (A)	8,066,219	8,480,446	9,011,886	10,239,377	10,630,591	11,295,278
지방재정 규모 (B)	1,070,625	1,154,722	1,280,366	1,444,536	1,567,029	1,398,565
B/A×100	13.3	13.6	14.2	14.1	14.7	12.4

주: 2010년 GDP는 예산기준, 2010년 지방재정규모는 당초예산기준

이를 세입구조 관점에서 보면, [표 1-2]에서 지방세와 세외수입을 합한 자체재원이 총세입에서 점하는 비중은 대체로 55.1%~64.5%로 평균 59.9% 수준이다. 한편, 자체재원에 지방교부세를 합한 일반재원 비중은 72.9%~80.6%로 평균 77.1% 수준을 보임으로써, 지방자치단체는 재정규모 뿐 아니라 재정운용에서도 재량과 자율성을 갖고 전략목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 정책과 프로그램에 예산을 할당하여 집행하고 그 집행결과를 평가하는 등의 전략적인 재정운용의 필요성이 주목되고 있는 실정이다.

■ 표 1-2. 지방세입재원의 연도별 구성비 ■

(단위: %, 조원)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균
지방세	31.6	31.0	31.4	33.7	32.7	33.0	31.8	31.2	28.8	34.2	32.0
세외수입	27.6	28.4	30.5	30.7	29.6	27.3	29.2	27.0	26.3	22.6	27.9
(자체재원)	(59.2)	(59.4)	(61.9)	(64.5)	(62.3)	(60.3)	(61.0)	(58.2)	(55.1)	(56.8)	(59.9)
지방교부세	15.6	13.5	15.3	14.6	18.4	18.1	19.2	21.2	17.9	18.3	17.2
(일반재원)	(74.8)	(72.9)	(77.3)	(79.1)	(80.6)	(78.4)	(80.1)	(79.4)	(73.0)	(75.1)	(77.1)

(계 속)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균
지방양여금	6.2	5.0	5.3	3.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.1
보조금	14.4	17.8	14.6	13.9	16.0	18.3	17.1	18.0	20.7	21.2	17.2
지방채	4.6	4.2	2.9	3.2	3.3	3.3	2.8	2.6	6.2	3.7	3.7
(합계)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
지방채정규모	79.1	91.1	97.5	98.9	107.1	115.5	128	144.5	156.7	139.9	115.8

주: (일반회계+특별회계) 최종예산 순계 기준

자료: 행정안전부 자료

그리고 지방세출구조는 [표 1-3]에서와 같이 '01년~'07년에 걸쳐 경상예산은 세출총액에서 평균 19.8%를 점하고 사업예산은 60.3%, 채무상환 3.6%, 예비비등은 16.2%를 점하고 있다. 한편, 사업예산제도가 도입된 '08년~'10년도에는 행정운영경비(인력운영비, 기본경비)는 평균적으로 세출총액의 14.0%를 점하고 정책사업비(보조사업, 자체사업)는 80.7%, 재무활동(내부거래지출, 보전지출) 5.2%로 나타난다. 이와 같은 세출구조로 볼 때 사업수행에 대해 그 결과와 재정효과를 평가하고 그 결과를 활용하는 차원에서 공공서비스의 성과관리와 재정책임성을 강화하는 것이 필요하다.

▣ 표 1-3. 지방세출의 연도별 구성비 ▣

(단위: %, 조원)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	평균
경상예산	19.6	18.7	19.1	20.1	20.6	20.7	20.1	19.8
사업예산	58.4	58.8	59.3	60.4	61.5	62.0	61.9	60.3
채무상환	5.3	4.7	3.0	3.4	3.2	3.4	2.5	3.6
예비비등	16.7	17.9	18.5	16.1	14.7	13.9	15.5	16.2
(합 계)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재정규모	79.1	91.1	97.5	98.9	107.1	115.5	128.0	

구 분	2008	2009	2010	평균
행정운영경비	14.7	13.7	13.7	14.0
정책사업비	80.3	81.2	80.7	80.7
재무활동	5.1	5.1	5.6	5.2
(합 계)	100.0	100.0	100.0	100.0
재정규모	125.0	137.5	139.9	

주: 자료 집계상 제약으로 인해 '01년~'07년은 (일반회계+특별회계) 최종예산순계, '08년~'10년은(일반회계+특별회계) 당초예산 순계 기준임

자료: 행정안전부 자료

또한 2000년대 중반 이후 지방자치단체의 자율성과 재정분권이 추진되면서 예산편성지침 폐지와 사업별 예산편성제도 도입, 기채승인제의 총액한도제로의 전환, 총액인건비를 통한 인건비 규제 완화, 원가정보 생성을 위한 복식부기·발생주의회계 도입 등 성과관리를 위한 재정인프라를 마련하였다. 그러나 세입 측면에서 자주재원이 미약하고 국고보조금의 지방비부담, 분권교부세와 균특회계를 통한 재정이전 등 중앙정부 시각에서의 재정정책으로 인해 재정운영에 대한 자율성 확대와 규제완화 노력은 본래의 목적을 달성하지 못하고 있다. 이에 따라 자율과 책임 원칙에 의한 재정운영 틀을 제대로 살리지 못하는 문제를 드러내고 있다.²⁾

현재 지방재정운영 현황을 살펴보면 [표 1-4]에서와 같이 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 50%를 약간 상회하고 있으나, 계속하여 하향 추세를 보이고 있다. 특히 농촌자치단체를 비롯한 재정력이 빈약한 자치단체의 재정자립 수준은 6.4%~8.6%로 10% 미만으로 열악하다. 이들 자치단체의 경우 중앙정부로부터의 보조금재원 확보에 우선하고 예산의 효율적 집행이나 공공서비스의 성과 개선에는 관심이 적은 것이 현실이다. 이러한 취약한 재정환경은 결국 재정의 비효율과 공공서비스 품질이 저하되는 악순환으로 이어질 것이다.

■ 표 1-4. 지방재정자립도 추이 ■

(단위: %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국평균	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2
특별시	94.5	95.0	93.3	88.7	85.7	90.4	83.4
광역시	68.8	67.5	66.4	62.2	60.5	57.9	56.3
도	41.3	36.6	36.1	35.5 (제주:26.3)	35.4 (제주:25.9)	33.9 (제주:24.9)	32.0 (제주:25.7)

2) 공공서비스 제공에 있어서 재정투자에 따른 성과와 그 책임성 문제에서 한 가지 고려해야 할 사항으로서 중앙정부의 성과책임과 자치단체의 성과책임을 포괄하는 정부간 재정구조 틀을 마련할 필요가 있다. 예컨대 사회복지정책관련 재정운영의 경우 전국적 표준서비스가 요구되는 기초복지(생계급여, 의료급여, 기초노령연금, 보육 등)에 대해서는 중앙정부의 성과책임과 재정역할을 강화하고, 지역의 선호에 의한 정책이나 사업에 대해서는 자치단체의 자주재원을 통한 자율적 사업수행과 그에 따른 재정성과에 책임을 지는 재정운영시스템을 마련하는 것이 바람직하다(이재원, “지방재정 위기관리 방안,” 『지방자치단체의 재정건전성 제고』, 한국정부회계학회·한국지방재정학회 세미나 발표논문집, 2010, pp. 42-43.

(계 속)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
시	38.8	40.6	39.4	39.5	40.7	40.7	40.0
군	16.6	16.5	16.1	16.6	17.2	17.8	18.0
자치구	42.6	44.3	40.5	37.5	37.1	37.3	35.4
최고	94.5 (서울시)	95.0 (서울시)	93.3 (서울시)	90.5 (서울서초구)	86.0 (서울중구)	90.4 (서울시)	83.4 (서울시)
최저	7.1 (신안군)	6.9 (무안군)	7.8 (강진군)	7.4 (봉화군)	6.4 (완도, 신안군)	7.2 (완도군)	8.6 (고흥군)

자료: 행정안전부

따라서 본 연구에서는 재정부문 성과관리에 관한 이론적 배경과 논의, 성과 관점에서 지방재정관리제도의 운영실태를 검토하고 이를 토대로 성과관점에서 재정운영의 쟁점사항을 살펴본 후, 성과관리를 위한 재정운영의 거시적 방향과 기본체계를 모색하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

연구의 범위는 우선 내용 면에서는 성과중심 재정운영에 관한 이론적 배경 및 지방재정 운영수단에 대해 전반적으로 검토하되, 성과관리계획, 예산의 편성 및 집행, 회계결산 및 감사, 성과평가 및 환류의 전반적 흐름을 파악하고, 이를 통해 지방재정 운영에 있어서 성과관리와의 연계 문제에 대한 주요 이슈와 쟁점사항을 검토한다.

실태분석에서는 공공서비스의 성과관리, 성과의 차원, 재정성과 등에 대한 이론과 국내·외 선행사례를 바탕으로 성과계획서, 성과예산서, 사업예산서, 성과보고서의 주요 내용을 파악하고 성과관리 측면에서 주요 재정관리제도의 현황과 문제점을 분석한다.

정책대안의 모색은 재정부문 성과관리를 위한 제도적 기반으로 재정운영 틀 전환, 제도·과정 간 연계를 통한 통합적 성과관리시스템 구축, 재정인프라로서 성과정

보의 생성·활용, 재정사업평가제도 도입 등을 중심으로 정책적 대응방향을 살펴본다.

2. 연구의 방법

연구목적을 달성하기 위한 연구의 방법으로는 문헌연구와 실증분석을 병행한다.

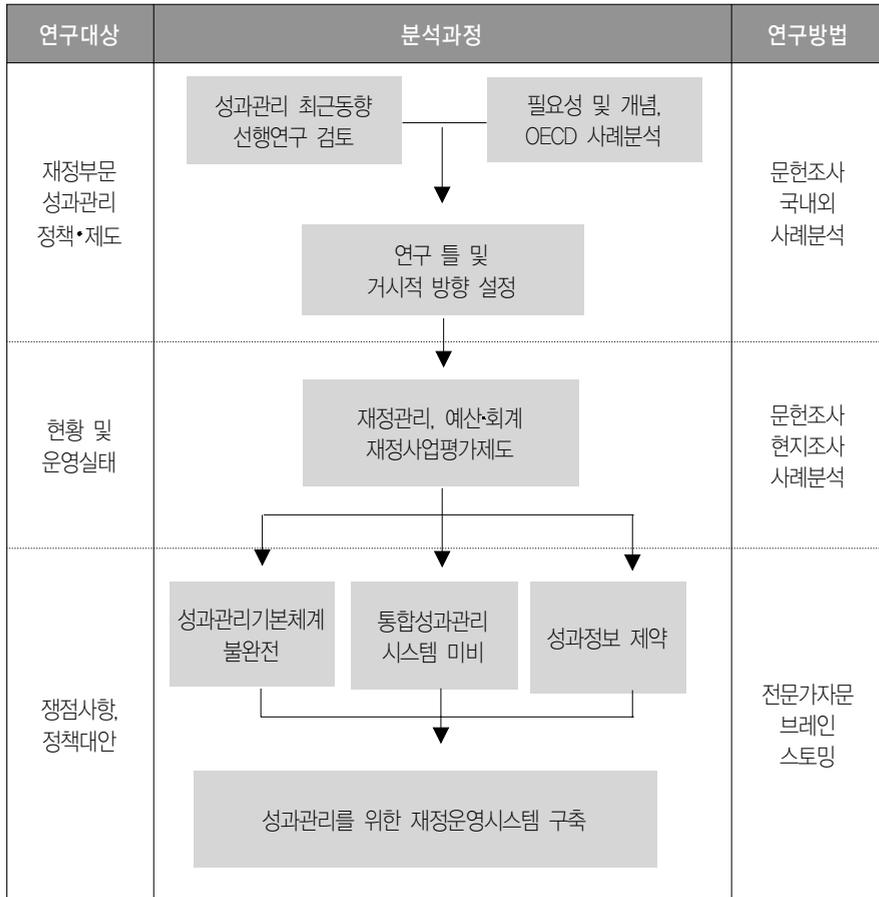
첫째, 문헌연구는 재정부문 성과관리와 관련한 선행연구 검토와 이론적 배경을 살펴보면서 성과관점에서 재정운영 관련 주요 쟁점을 분석한다. 선행연구와 이론적 검토는 OECD 국가를 중심으로 성과관리와 재정운영에 관한 벤치마킹을 통해 정책적 시사점을 도출한다. 특히 예산·회계, 재정관리 등에 대해 우리나라와의 비교를 통해 쟁점사항을 도출한다.

둘째, 실증분석은 주요 지방재정관리제도의 운영실태를 성과 관점에서 분석한다. 각종 법령 및 중앙정부, 지방자치단체의 공식 자료를 수집하여 분석하며, 예산서, 결산서, 통계연감자료를 활용한다.

셋째, 정책대안의 타당성과 실현가능성을 높이고자 전문가그룹과 실무담당 공무원들을 대상으로 워크숍 등을 개최하여 자문과 의견을 수렴한다.

이와 같은 본 연구의 목적과 연구의 범위 및 방법을 통한 연구의 전반적인 수행과정을 종합적으로 정리하면 [그림 1-1]과 같다.

■ 그림 1-1. 연구의 수행체계 ■



제2장 성과지향의 재정운영에 관한 이론적 배경

제1절 최근 동향

1. 개관

1980년대 이후 정부의 개입과 역할이 강조되어 온 기존의 공공관리방식과는 달리, 투입·과정 중시에서 성과중시로, 예산중시에서 예산·결산을 중시하는 방식으로 전환하고 경쟁·효율의 시장원리와 내부규제 완화를 통한 자율성 부여 그리고 고객지향, 권한위양·분권화가 추진되었다. 이는 서비스 결과에 의한 통제이고 성과지향의 관리방식이며 소위 신공공경영(NPM: New Public Management)의 사고방식이다.

1980년대 중반 이후 공공부문 개혁과 함께 전 세계적으로 확산된 신공공경영은 시장원리와 경쟁을 추구하면서 효율성과 성과의 중요성, 공공서비스의 능률성과 효과성을 강조한다. 이는 “작지만 강한 정부”를 지향하고 공공서비스에 대한 성과관리와 책임성 강화를 요구한다. 예컨대 미국의 정부성과결과법(GPRA), 영국의 종합지출검토(CSR), 뉴질랜드의 산출예산제도, 호주의 결과·산출체계(Outcomes and Outputs Framework) 등 공공관리 개혁 제도들을 대표적으로 들 수 있다. 이들 제도는 그동안의 투입과 사전통제 중심의 행정운영 방식에서 벗어나 산출결과와 사후관리로 초점이 이동된 것을 의미한다. 이와 같은 정부개혁 움직임은 성과목표에 대한 실적 또는 효과를 측정하고 자원의 효율적 사용을 포함하는 최근의 성과중심 관리 동향과 그 맥락을 같이한다고 볼 수 있다.³⁾

3) 성과의 관리와 책임성 강화 개념 속에는 재정지출의 효율성 제고와 자원배분의 합리성을 확보하기 위한

정부부문에 있어서 성과 개선 논의는 전혀 새로운 것은 아닐지라도 정부재정의 규모가 크고 지속적인 증가 추세를 보이는 가운데, 민간부문에서의 생산성 향상 운동과 마찬가지로 정부부문에서도 성과 개선에 대한 논의가 제기되고 그 중요성이 증대하고 있다. 이에 대한 주요 배경으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 정부운영에 있어서 사전적 통제보다는 조직구성원들의 창의성과 자원의 최대한 활용을 목적으로 하는 사후적 평가로 공공관리방식이 전환되고 있다.

둘째, 의사결정에 있어서 자율성과 분권화를 추구하는 경우, 자신의 이익을 극대화하거나 부정부패 등 도덕적 해이를 감시하기 위해서는 그에 상응하는 책임성의 확보와 성과의 평가를 통한 동기부여가 필요하다.

셋째, 성과지향의 재정운영을 위한 기초인프라가 구축되고 있다. 정부부문 예산체계는 사전통제가 아닌 자율·총액배분, 분권적 예산운영 방식으로 전환되고, 정부회계 또한 복식부기·발생주의 원칙을 도입하여 성과측정의 한축인 투입원가를 객관화하고 있다. 결국 재정정보 관점에서 성과의 측정과 재정 책임성을 강화할 수 있는 제도적 기반과 환경이 조성되어 왔다.

이와 같은 서비스 결과에 대한 책임성과 정부운영의 성과를 강조하는 최근 동향은 이를 실현하기 위한 결과지향의 성과지표 개발에 초점이 맞추어지고 있다. 다만, 공공부문의 경우 공공서비스 자체의 제약조건으로 인해 주민만족이나 산출물이 사회에 미치는 영향(효과)을 객관적으로 측정하는데 한계가 있는 점도 지적되고 있다. 그러나 결과중심의 성과를 측정하는 것이 바람직하므로 서비스 수행결과를 객관적으로 측정하는 수단으로서 성과지표의 개발이 매우 중요시 된다.

이에 대한 논거로서는 다음과 같은 점을 들 수 있다. 일반적인 성과개념은 효율성과 효과성을 포함하고 있으나, 효율성 개념은 투입 대비 산출을 측정함으로써 정부가

관리책임이 포함되는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 경상비의 방만한 운영, 투자적 경비의 선심성 지출 관행을 방지하기 위해서는 예산편성과 세출경비 집행기준 등을 통해 일정한 통제와 강제규정을 두는 것이 필요하다. 자율성이 높아지고 분권화되면서 경비절감이나 행사축제, 민간이전 등 지출확대 정책을 적절하게 합리적으로 통제하는데 한계가 있기 때문이다. 이런 점에서는 지방의회(의원)의 재정제도 운영에 대한 이해와 협력이 필요하다. 예컨대 경상비를 줄일 것을 주장하면서 당해 지역구의 교육비지원이나 복지시설, 공공시설 관련 예산 증액을 주장하는 것은 공공시설의 경우 매년도 유지관리비용이 증가한다는 점에서 경상비 감축과는 상반되기 때문이다.

어느 정도의 자원을 투입하여 어떤 일을 얼마나 수행하였는가 하는 활동량이나 업무량을 측정하며, 정부가 의도하는 목적을 궁극적으로 얼마나 달성하였는가 또는 사회적 문제를 얼마나 해소하고 어느 정도 성과가 향상되었는가에 대해서는 한계가 지니기 때문이다.

종합적으로 정부부문의 경우 산출결과(outcome)에 대한 효과성을 측정하는데 여러 어려움이 존재하나, 활동량이나 산출물에 기초하는 효율성 개념보다는 궁극적인 정책 목적의 달성도와 지역사회에 미친 영향을 반영하는 효과성 개념이 강조되고 있다고 볼 수 있다.

2. 재정부문 성과관리 동향

정부 재정분야의 변화는 성과관리 및 책임성 강화로 나아가고 있으나, 각 국가나 제도 내용에 있어서 세부적인 수준이나 적용 단계는 다양한 모습을 보이고 있다. 보다 적극적으로 성과에 기초한 재정운영을 추진하는 국가(영국, 네델란드, 뉴질랜드, 호주 등)도 있으나, 실제로는 성과정보를 예산과정에 직접 포함시키기 보다는 재정운영과 성과관리를 별도로 운영하는 가운데 성과와 예산의 연계를 모색하는 국가(예: 미국, 캐나다 등)도 있다.

여러 국가에서 발견되는 재정부문 성과관리 움직임은 중장기 정책과 예산의 연계 및 재정성과 제고를 목표로 성과관리가 용이하도록 예산 및 회계 구조를 전환하는 것이 두드러진다. 즉, OECD 주요 선진국을 중심으로 자율과 분권, 책임과 성과 지향의 선진 재정운영체계의 토대를 구축하는 차원에서 프로그램예산제도, 발생주의회계제도, 재정사업평가 등 재정운영시스템을 성과·자율 위주로 개편하여 왔다.

이는 투입에 대한 재량권을 허용하는 대신 산출(output)과 산출결과(outcome)를 통제함으로써 재정책임성을 강화하는 것을 의미한다. 즉, 조직부서에 인적·물적 자원에 대한 재량적 사용을 허용하고 수행결과에 대해 성과목표 달성 여부를 평가함으로써 자원의 효율적인 사용을 유도하는 것이다.⁴⁾ 이와 같은 외국의 성과관리와 재정운영의 동향을 요약·정리하면 다음과 같다.

- ▶ 미 국: 성과관리법(GPRA) 제정(2003), 프로그램예산평가체계(PART) 도입(2002)
- ▶ 영 국: 발생주의 자원예산회계 도입(1998), 자원기준 재정관리시스템으로 전환(2001)
- ▶ 뉴질랜드: 산출중심의 성과관리 예산회계제도 도입(1992)
- ▶ 호 주: 발생주의 결과·산출체계(Outcomes and Outputs Framework) 도입(1999)
- ▶ 일 본: 행정경영체계 및 정책평가시스템, 사업예산제도, 발생주의회계 부분 도입

이러한 배경 하에서 우리나라는 정부부문 재정개혁 과정에서 예산회계제도 변화를 비롯한 성과중심의 재정운영을 위한 제도적 준비를 추진하였다. 대표적으로 성과관리에 적합한 프로그램(사업)예산제도(중앙정부: '07년, 자치단체: '08년)와 객관적인 투입원가 계산을 위한 복식부기·발생주의 회계제도(중앙정부: '09년, 자치단체: '07년)의 도입을 들 수 있으며, 그 외에 총액배분·자율편성예산(top-down)제도(중앙정부: '04년)와 재정사업평가제도 도입, 재정운용계획의 실효성 확보 등이 추진되어 왔다.

제2절 성과관리와 재정운영

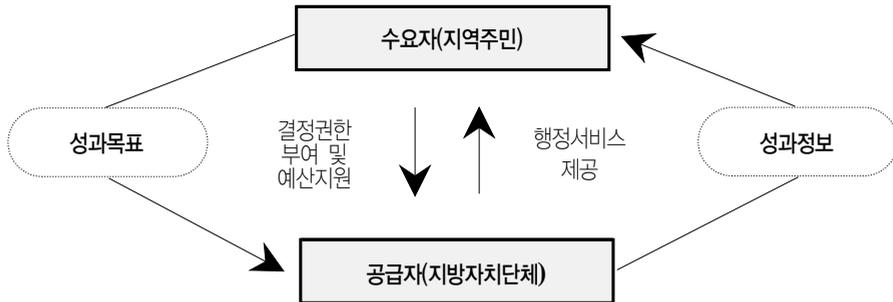
1. 성과관리의 개념

공공서비스의 제공과 관련하여 정부조직이 성과목표를 명확히 설정하고 이를 실현하는 과정에서 예산의 효율적 사용에 대한 예산상의 유인을 제공하는 등 성과에 의한 평가 결과를 정부관리에 반영하는 것이 성과관리제도이다. 의사결정권한과 예산자율성을 확보한 가운데 재정집행의 성과를 측정·평가하여 재정 효율성과 책임성을 확보하기 위해서는 성과중심의 재정운용이 필수적이라고 볼 수 있다. 따라서 성과지향의 관리시스템이란 조직부서가 스스로 조직의 임무와 비전을 통해 목표를 설정하고 그 목표달성을 위해 각종 프로그램을 효율적으로 수행하고, 그 수행결과에 대해

4) 대체로 정부경쟁력이 높은 국가들을 중심으로 '60년대부터 프로그램 예산체계를 도입하고 재정개혁 과제를 수행 중에 있다. '60~'70년대에 프로그램 예산체계를 도입하고 '80~'90년대에 프로그램 예산체계 아래 중기재정계획, 하향식(Top-down) 예산접근 및 성과관리제도를 운영하여 왔으며 2000년대에 들어서는 프로그램 예산체계를 재구성 중에 있다(디지털예산회계기획단, 2004).

성과목표의 달성결과인 성과의 측정·평가를 통해 행정활동을 점검하고 문제요인을 개선하는 일련의 공공서비스 관리방식이라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 성과관리 제도의 개념적 틀을 살펴보면 [그림 2-1]과 같다.⁵⁾

■ 그림 2-1. 성과관리제도의 개념적 틀 ■



우리나라 정부업무평가기본법 제6조 6에서 성과관리라 함은 “정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”을 말한다. 그리고 동법 제4조에서 성과관리의 원칙으로 다음사항을 규정하고 있다.

첫째, 성과관리는 정책 등의 계획수립과 집행과정에 대하여는 자율성을 부여하고 그 결과에 대하여는 책임이 확보될 수 있도록 실시한다.

둘째, 성과관리는 정부업무의 성과·정책품질 및 국민의 만족도가 제고될 수 있도록 실시한다.

한편, 정부업무평가기본법 제5조와 제6조에서는 성과관리전략계획에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.

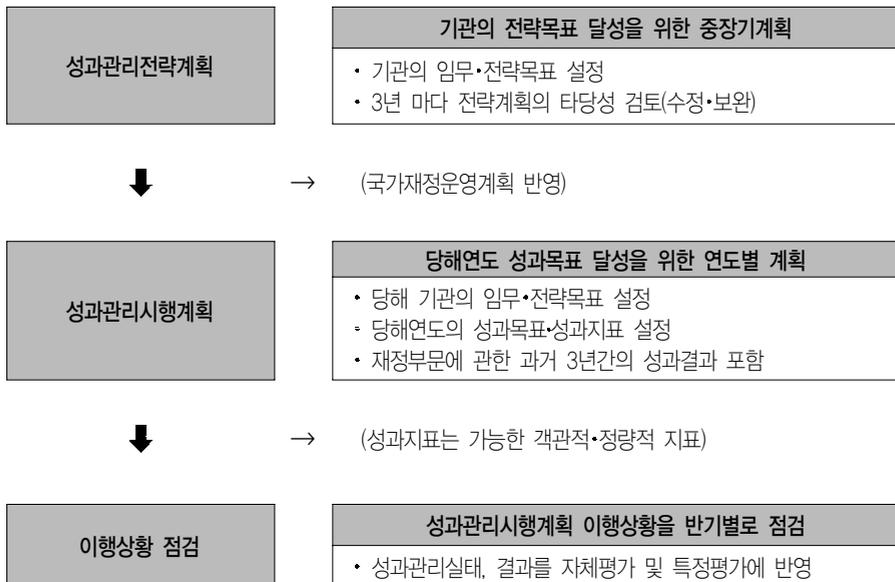
- ① 기관의 전략목표를 달성하기 위한 중·장기계획(성과관리전략계획) 수립
- ② 성과관리전략계획에 당해 기관의 임무·전략목표 등을 포함하고 최소한 3년마

5) 성과관리의 개념적 틀 및 영국, 호주 및 뉴질랜드 정부예산회계제도 개혁 사례에 대해서는 “성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도 개혁: 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로”(김재훈, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2002) 참조.

- 다 그 계획의 타당성을 검토하여 수정·보완
- ③ 성과관리전략계획에 국가재정운영계획을 반영
 - ④ 성과관리전략계획에 기초하여 당해연도의 성과목표를 달성하기 위한 연도별 시행계획(성과관리시행계획)을 수립·시행
 - ⑤ 성과관리시행계획에는 당해 기관의 임무·전략목표, 당해연도의 성과목표·성과지표 및 재정부문에 관한 과거 3년간의 성과결과 등을 포함한다. 이 경우 성과지표는 가능한 객관적·정량적(定量的)으로 성과목표를 측정할 수 있도록 설정하되, 객관적·정량적으로 설정하기가 어려운 경우에는 다른 형태로 작성
 - ⑥ 성과관리시행계획에 대한 이행상황을 반기별로 점검
 - ⑦ 성과관리 실태 및 그 결과가 자체평가 및 특정평가에 반영

이와 같은 정부업무의 성과관리에 관한 내용을 요약하면 [그림 2-2]와 같이 요약 정리할 수 있다.

■ 그림 2-2. 정부업무평가기본법상 성과관리계획의 주요 내용 ■



2. 성과관리와 재정운영의 관계

가. 성과지향 재정운영의 개념

성과지향의 재정운영이란 조직의 전략목표를 설정한 후, 이를 실현하기 위한 프로그램(사업)의 성과목표를 설정하고 성과지표를 통해 사업수행의 결과를 측정하여 그 평가결과를 재정운영에 반영하는 결과중심의 재정관리 혁신이라고 볼 수 있다. OECD 주요 국가의 경우 사회복지, 환경관리, 보건 등 재정지출이 급증하면서 재정사업의 실효성을 높이고자 성과중심의 재정운영을 추진하고 있다. 이를 위해 과거의 정책·사업의 영향에 관한 사후평가와 더불어 미래 행위의 대안 탐색에도 초점을 맞춘다. 성과관리를 통해 정부의 정책·사업의 효과에 관한 정보를 제공할 필요가 있으며 성과평가가 계획시스템의 일부로 간주되기도 한다. 우리의 경우도 종합적 성과관리보다는 주로 사후적 재정사업평가가 이루어지고 있는 실정이다. 결국 재정의 효과성과 책임성 및 투명성을 제고하기 위해서 재정을 성과 관점에서 계획·집행·평가하는 재정관리 방식의 전환으로 이해할 수 있다.

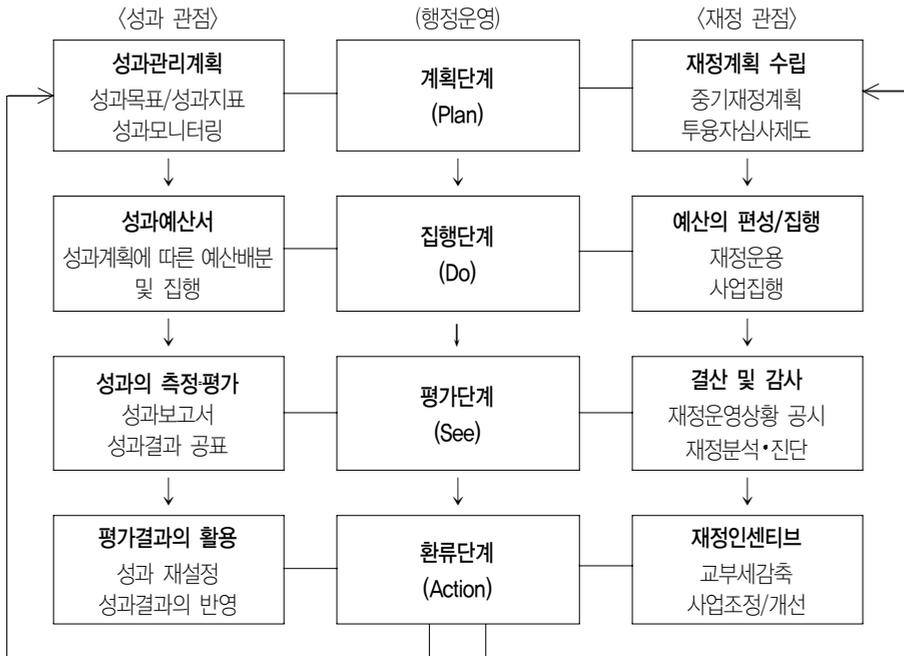
성과지향의 재정운영은 결국 유용하고 가치있는 성과정보의 생성 및 활용으로 이어진다. 성과지향의 재정운영을 도입하고자 하는 목적의 하나는 예산을 정책의 목표와 연결시키고 이를 통해 재정운영(예산집행)의 성과를 평가함으로써 자원을 효율적, 효과적으로 활용하고 동시에 재정 책임성을 강화하려는 데 있다. 특히 행정서비스나 재정사업에 어느 정도의 비용이 소요되었는가를 제외한 성과정보는 예산을 편성하는 예산관리자의 입장에서는 의사결정에 크게 도움이 안될 수도 있다. 따라서 투입비용 대비로 성과목표를 측정하는 성과정보를 활용하여 사업의 효율성이나 효과성을 객관적으로 평가하는 것이 요구된다.⁶⁾

6) 우리나라는 그동안 성과측정의 객관성을 확보하고자 프로그램예산제도와 발생주의회계제도를 도입하는 등 정부예산회계제도 개혁을 1990년대 이후 지속적으로 추진해오고 있으나, 실제로 전략목표에 기초한 프로그램의 성과목표 설정, 프로그램 분류와 유형화, 사업투입원가정보 생성, 성과지표의 개발 등에서 많은 제약과 어려움을 경험하고 있다.

나. 성과관리와 재정운영의 연계

성과지향의 재정운영이 이루어지기 위해서는 행정운영 단계별로 성과관점에서 재정관리제도들이 유기적으로 연계되어야 한다. 성과 관점에서 재정운영시스템이 작동되기 위해서는 차치단체에서 운영되고 있는 각종 재정운영 수단 - 중기지방재정계획, 투융자사업심사제도, 지방채발행제도, 예산회계제도, 재정분석진단제도, 재정공시제도 등 -이 성과관리의 틀 속에서 재정집행의 결과와 사업의 성과에 초점을 두고 상호 연계되어 운영되는 것이 요구된다. 이들 재정운영 수단은 그 성격과 기능에 따라 계획단계와 집행단계, 평가단계로 분류될 수 있다. 각 단계별로 성과관리와 재정운영 수단들이 유기적으로 연계·운영되는 과정을 정리하면 [그림 2-3]과 같이 제시할 수 있다.

■ 그림 2-3. 성과관점과 재정운영의 연계구조 ■



특히 정책의 목적을 달성하기 위한 프로그램(사업)에 예산을 배정하고 그 사업이 올바르게 집행되었는가를 평가하는 예산관리시스템을 통해 정부운영을 효율적으로 수행하는 것이 필요하다. 조직부서의 책임자는 자신의 부서업무와 예산사용에 대해서 자율성을 갖고 운영하고 그 결과에 대해서 책임을 지는 성과관리 관점에서 예산을 편성·집행·평가하는 성과중심 예산체계를 갖추어야 한다.

다. 성과중심 재정운영의 법적 근거

성과중심의 재정운영에 관해서는 국가재정법과 지방재정법, 예산운영기준에서 기본 방향 등 관련사항을 규정하고 있다.

1) 국가재정법 관련 사항

국가재정법과 동법시행령에서 성과계획서와 성과보고서의 작성, 재정정보의 공표, 재정사업평가 등 성과지향의 재정운영에 대해 다음과 같이 명문화하고 있다.

가) 국가재정법 제8조(성과중심의 재정운영)

- ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.
- ② 각 중앙관서의 장은 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」제14조제4호에 따른 성과보고서)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.
- ③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 예산 및 기금의 성과보고서를 작성하여야 한다.
- ④ 기획재정부장관은 성과계획서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하여야 한다.

- ⑤ 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.
- ⑥ 기획재정부장관은 평가와 관련하여 전문적인 조사·연구 등이 필요한 때에는 관계 전문기관 등에 조사·연구 등을 위탁할 수 있다.
- ⑦ 기획재정부장관은 평가를 행함에 있어 필요하다고 인정하는 때에는 관계 행정기관의 장 등에 대하여 평가에 관한 의견 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다.
- ⑧ 예산안, 수정예산안, 기금운용계획안, 기금운용계획변경안 및 추가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다.

나) 국가재정법 제9조(재정정보의 공표)

- ① 정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다.
- ② 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장에게 재정정보의 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

다) 국가재정법 시행령 제3조(재정사업의 성과평가)

기획재정부장관은 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 “재정사업자율평가”라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다.)

1. 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업

2. 부처간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업
3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

2) 지방재정법 관련 사항

가) 지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)

성과중심의 지방재정운용에 대한 법적 근거는 지방재정법과 지방자치단체 예산편성 운영기준에 두고 있다. 먼저, 지방재정법 제5조에서 지출성과의 극대화와 관련하여 성과중심의 재정운용을 규정하고 있다.

〈지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)〉

- ① 지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 지출성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다.
- ② 행정안전부장관은 성과중심의 지방재정운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

나) 예산편성기준

지방자치단체 예산편성운영기준(행정안전부훈령 제129호, 2008. 7. 28)에서 사업 예산제도의 도입 목적인 「사업예산 성과관리」를 위하여 자치단체 자율시행을 전제로 한 예산성과관리에 대해 아래와 같이 선언적으로 규정하고 있다.

- 7) 다만, 「과학기술기본법」 제9조 제2항 제5호에 따른 국가연구개발사업에 대한 평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 평가로 이를 대체할 수 있다.

〈지방자치단체 예산편성운영기준 제3조(성과계획서 등 작성)〉

- ① 지방자치단체는 사업예산 성과관리를 위하여 자율적으로 성과계획서 등을 작성할 수 있다.
- ② 성과관리계획서 작성여부 등은 해당 지방자치단체에서 결정하며, 행정안전부장관은 사업예산 성과관리에 필요한 정보를 제공하여야 한다.

3. 정부부문의 성과측정

가. 성과측정의 요소

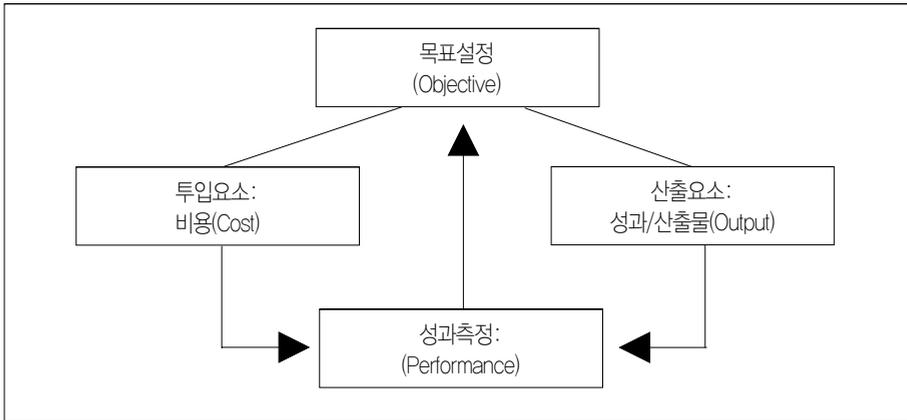
지방자치단체가 정책목표를 달성하는 과정에서 투입이 아니라 업무수행의 결과에 초점을 두고 성과를 관리하기 위해서는 성과의 측정이 필수적이다. 이에 따라 성과관리가 가능하도록 지방자치단체 예산 및 회계제도를 정비하면서 사업예산제도와 복식부기회계제도를 도입하였다.

우선, 2008년에 도입된 사업예산제도는 품목 중심이 아니라 산출물 즉, 성과목표를 달성하기 위한 수단으로서 설정한 프로그램(사업)단위를 기초로 예산의 편성·집행이 이루어지고 그 결과를 측정하는 과정을 통해 목표 대비 성과를 측정하게 된다.

2007년에 도입된 복식부기·발생주의회계제도는 보다 객관적인 투입원가정보를 생성할 수 있다. 즉, 복수연도에 걸쳐 편익을 발생하는 물리적 자산에 대해 수익의 발생시점에 자산의 소비를 인식하여 정확한 기간손익을 계산할 수 있고, 물리적 자산이 재무제표에 기록되어 감가상각비를 계산하는 등의 장점을 갖는다. 이에 따라 발생주의회계는 현금의 유입과 유출여부에 관계없이 발생한 비용과 수익이 적시에 재무제표에 기록됨으로써 회계연도말에 보다 종합적이고 객관적인 재무정보를 제공할 수 있다.

따라서 성과측정에 있어서 투입요소인 투입원가정보의 정확한 계산이 가능하게 된다. 요컨대, 투입 측면에서 발생주의회계와 산출 측면의 프로그램(사업)예산제도의 도입은 행정서비스 제공에 있어서 성과측정을 위한 2개 중심축을 형성하는 필수요소라고 볼 수 있다([그림 2-4] 참조).

■ 그림 2-4. 성과측정을 위한 투입요소와 산출요소 ■



이와 관련하여 오늘날 공공서비스 전달에서 2가지 새로운 인식이 강조되고 있다. 하나는 정부가 서비스 질과 경제적 성과 간의 연계를 인식하는 것이고, 둘째는 시민들이 점차 공공서비스에 대해 개인적 복지와 편의성을 인지하고 고객으로서 자신들의 권리를 깨닫고 있다는 점이다. 결국 이러한 새로운 인식은 공공서비스의 질적 개선과 밀접하게 관련되며, 정부부문의 성과개선에서도 과거의 규칙과 절차에 기초한 전통적인 관리로부터 고객 대응과 소비자 중심 문화로의 전환이 요구된다.

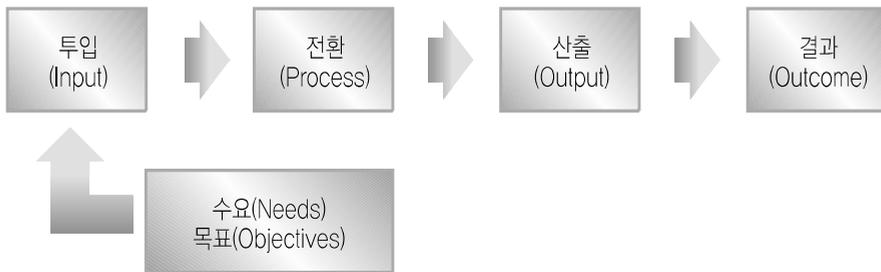
정부성과는 이러한 여러 차원의 혼합물이라고 볼 수 있으며, 이 경우 각 개별적 기준 간에는 갈등이 발생할 수 있다. 예컨대 보다 높은 비용에서만 서비스질 향상이 가능할 수 있는 경우가 여기에 해당된다(OECD, 1994: 37~38). 이에 따라 정부의 성과를 명확하게 객관적으로 측정하여야 하지만, 정부부문의 산출은 측정하는데 어려움이 발생한다. 즉, 사회복지나 공공안전, 교육서비스 등의 경우 계량화할 수 있는 산출물이 없거나 산출이 분명한 경우에도 고객만족도 등의 평가결과가 없으면 그 측정이 어렵다는 점이다. 예를 들면, 국방이나 공공행정과 같은 집합적 서비스의 경우 서비스 질적인 문제가 내포되어 있어서 산출물에 대한 정확한 성격을 파악하기 어렵다. 그리고 교육이나 보건서비스와 같은 개인적 서비스의 경우 시장거래가 이루어지지 않기 때문에 가치측정이 곤란하다.⁸⁾

이처럼 공공분야에서는 효과성 개념이 포함된 성과측정의 어려움으로 인해 성과측정을 민간부문 기업에서와 같이 행정업무수행을 통해 생산된 최종산출물에 기초하여 파악하거나 투입 대비 산출에 의한 효율성 지표를 활용하는 예가 많다. 예를 들어, 미국 연방정부는 노동통계청(Bureau of Labor Statistics)에 의해 표본으로 선정된 연방기관을 대상으로 생산성지수(productivity indexes)를 산정하고 이를 통계연보를 통해 공개하고 있다.⁹⁾

나. 성과측정의 유형

조직의 업무수행과정을 투입-산출모형에 기초하여 설명하면 다음과 같다. 투입-산출모형에서는 정부활동이 투입-전환-산출-결과의 흐름을 가지는 것으로 가정한다.¹⁰⁾ 이러한 행정운영과정은 지역사회와 주민들로부터의 수요와 요구를 수용하고 조직의 임무와 목표를 달성하고자 하는 환경여건 속에서 이루어진다.

■ 그림 2-5. 행정운영과정과 성과측정 ■



8) 교육서비스나 건강관리(health care) 분야의 경우 시장가격이 존재하지 않아 가격 조정지수 등을 통한 서비스 질 반영이 곤란하고, 보건서비스의 경우 궁극적인 성과측정 목표는 질병에 의한 사망률 감소에 있으나 실제로 이것은 정부의 보건관리 활동 뿐 아니라 개인의 건강관리나 흡연, 음주 등 다른 외생적 요소에 의해 영향을 받는다. 따라서 공공서비스를 제공하는 정부부문의 성과측정은 민간부문과는 달리 매우 어려운 문제이다.

9) 한국행정연구원, '예산성과관리제도 목표 및 지표개발에 관한 연구', 2004, pp.18-19.

10) 감사원, 「정책·사업의 평가를 위한 성과감사 운영매뉴얼」, 2005) 및 OECD, Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management, 1994 자료 참조

첫째, 투입이란 업무수행을 위해 필요한 물적자원, 인적자원, 정보, 기술 등 조직이 보유하고 있는 요소들로서 업무수행을 위해 직접 투입된 것을 말한다.

둘째, 전환이란 생산요소의 투입을 통해 업무활동이 이루어지는 절차와 관리 등 투입을 산출로 바꾸기 위한 여러 가지 활동을 말한다. 지방자치단체는 복지, 교육, 공공안전 등 지방행정서비스를 주민들에게 제공하기 위하여 여러 가지 활동을 수행하게 된다. 주로 업무수행량과 활동량으로 측정된다.

셋째, 산출이란 투입물을 업무수행 등 여러 활동을 통해 생산해 낸 각종 재화와 공공서비스로서 업무수행에 따른 산출량, 조직활동의 직접적인 결과물을 말한다.

넷째, 결과란 업무수행이나 생산활동을 통해 생산된 산출물이 궁극적으로 지역사회나 수혜자들에게 미치는 영향을 의미한다. 사업이나 정책 등이 원래 의도한 목표달성, 그 활동을 수행한 뒤에 사회에 가져올 수 있는 바람직한 상태를 말한다.

이와 같은 정부부문의 성과측정은 성과를 바라보는 관점에 따라 다음과 유형으로 구분될 수 있다.

1) 경제성 측정

경제성은 해당 업무수행을 위해 투입하는 인적, 물적 자원의 비용을 최소화하는 것(spending less)을 말하며, 투입단계에서 적게 지출하는데 초점을 두는 것으로 절약의 의미를 갖는다. 따라서 경제성 측정(economy measures)에서는 최소 비용으로 적절한 질의 투입 또는 자원을 획득하는 것으로 정의된다. 이 경우 모든 관련 비용이 경제성 평가에서 포함되어야 한다. 경제성은 투입비용의 기대가치에 대한 실제 투입 비용의 비율로 측정된다. 기대가치는 흔히 예정가치 또는 목표가치를 사용할 수 있다. 어떤 조직이 가능한 저렴한 비용으로 투입자원을 구입하면 그 조직은 경제적인 조직이라고 평가된다. 경제성 측정에서는 다음의 사항에 관심을 갖는다.

- 사업에 필요한 물품을 고가에 구매하지 않았는가?
- 사업을 추진하는데 보다 적은 인력을 투입해야 하는 것은 아닌가? 등이다.

2) 효율성 측정

효율성은 “투입 대비 산출의 비율을 최대화하는 것”을 말한다. 즉 주어진 자원으로 최대의 산출을 생산하고자 하는 것 또는 동일한 산출을 최소한의 자원으로 생산하는 것을 의미한다. 효율성은 잘 지출하는 것(spending well) 또는 일을 잘 하는 것(doing things right)으로 정의하기도 한다. 따라서 효율성 측정(efficiency measures)은 산출(제공된 서비스)과 서비스를 생산하는데 사용된 자원 간의 관계로 표시된다. 반면에 한계효율은 투입의 변화에 대한 산출의 변화의 비율로 측정된다. 단위노동비용 또는 노동생산성은 효율성 측정의 보편적인 예이다. 이와 같은 효율성 측정에서는 다음의 사항에 관심을 갖는다.

- 더 낮은 생산비용이 드는 다른 방법으로 사업을 추진할 수는 없었는가?
- 물품 구입 후 활용하지 않고 있는 자원은 없는가?
- 제거해야 할 장애요인이나 애로사항은 없는가?
- 사업 수행에서 불필요한 유사 중복사업은 아닌가?
- 공통의 목적을 달성하기 위해 조직부서 간에 잘 협력하여 일을 추진하는가?

3) 효과성 측정

효과성은 의도한 결과를 달성하는 것을 의미하며, 현명하게 지출하는 것(spending wisely) 또는 해야 할 일을 하는 것(doing the right thing)을 의미하기도 한다. 따라서 효과성 측정(effectiveness measures)은 공공부문에 있어서 지출의 가치(value for money)를 표시하는 가장 중요한 요소이다. 예컨대 공공서비스를 경제적이고 효율적으로 제공할 수 있을지 모르지만, 본래 의도한 목표(outcome)를 달성하지 못한다면 서비스 제공에 사용된 자원은 낭비되었다고 볼 수 있다. 따라서 효과성 차원은 성과 측정의 보다 어려운 영역이다.

공공부문의 경우 주로 목표를 정의하는 것이 곤란하기 때문에 성과측정에 어려움이 나타난다. 신산업 건설에 의한 특정지역의 실업 감소나 주택재고 개선과 같은 정

책목표를 달성하고자 설계된 프로그램의 경우에 성과를 어떻게 측정할 것인가?, 따라서 효과성은 효율성과 차별화되어야 한다. 예를 들어, 새로운 자동차도로를 건설하는 경우 효율성은 도로연장 단위당 원가에 의해 측정될 수 있는 반면에 효과성은 자동차도로 건설로 따른 교통시간 단축, 운송비용 절감, 교통사고율 감소 등 복수의 목표를 달성한 결과와 관련된다. 효과성은 흔히 결과(outcomes)와 동시에 투입비용(원가)을 혼합하여 비용효과성(cost-effectiveness)으로 측정된다. 효과성 측정에서는 다음의 사항에 관심을 갖는다.

- 궁극적으로 달성하고자 하는 목적을 달성하고 있는가?
- 공공서비스나 사업결과가 목표로 하는 대상집단(target group)에 정확히 제공되는가?
- 사람들은 제공된 사업내용이나 수행방식에 만족하는가?
- 선택된 수단들은 추구하는 목적 달성에 어느 정도로 기여하는가?

다만, 공공부문에서 효과성을 측정하기 위해서는 결과 자체를 측정하여야 하지만, 공공부문에서 결과의 측정은 매우 어렵고 오랜 시간이 지난 후에야 측정 가능한 경우가 많으므로, 경우에 따라서는 산출의 측정으로 대신하기도 한다. 여기서 산출을 측정하는 것과 결과를 측정하는 것이 어떻게 다른 지를 예를 들어 보면 [표 2-1]과 같다.

▮ 표 2-1. 산출과 결과 측정의 비교 ▮

구 분	산출에 초점(효율성 측정)	결과에 초점(효과성 측정)
소방서비스	화재진압 출동건수	화재발생의 감소
거리청소	쓰레기수거량	거리청결도
경찰서비스	순찰횟수	범죄율의 감소
의료서비스	금연교실 참석자수	흡연자 감소
직업훈련	훈련자 수	실업 감소

제3절 OECD 국가의 사례와 정책적 시사점



1. 각국의 사례

가. 미국

미국의 성과관리와 예산구조¹¹⁾는 성과관리법(GPRA: Government Performance and Results Act, 1993)에 의해 연방정부 기관은 전략계획서, 연간성과계획서, 연간 성과보고서의 적성이 의무화되어 있다. 최고재무관법(CFOA: Chief Financial Officers Act, 1990)의 적용을 받는 24개 주요부처는 '02회계연도부터 성과보고서와 회계보고서를 통합한 책임보고서(accountability report)를 제출하고 있다.

성과예산계정은 “임무-전략목표-성과목표-성과지표”의 체계에 따라 작성되는데, 이러한 개편된 예산계정을 OMB는 “GPRA 사업활동(program activity)이라 부르고 가능한 각 부처는 연간성과계획서에 사업활동별 예산을 제시하도록 요구하고 있다.

GPRA가 상정한 성과예산(performance budget)은 시범사업 결과 성과와 예산의 직접적 연계가 여러 가지 문제를 수반한다는 사실을 발견하였다. 이에 따라 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)는 간접적인 연계를 지향하고 있다. 즉, 성과예산은 성과지향적 틀(performance-oriented framework)로 구성되며 여기에는 전략목표와 장단기 성과목표가 체계적으로 설명되고 예산소요액이 성과목표별로 제시된다.

이후 OMB는 보다 체계적으로 성과를 예산에 반영하기 위해 사업평가기법인 PART(Program Assessment Rating Tool)를 개발하여 '04회계연도 예산편성에 처음 적용하였다. PART는 사업의 목적과 구도, 전략계획, 사업관리, 사업성과의 4개

11) 미국의 성과관리와 예산구조는 *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*(GAO, 1997), 자율과 성과지향의 지방예산제도의 개편방안(한국지방행정연구원, 2004) 및 외국의 프로그램예산제도 사례와 교훈(이원희, 지방재정, 2004) 자료를 토대로 작성하였다.

장에 걸쳐 30여개의 질문으로 구성되며, 각 사업에 대해 질문별로 점수를 매긴 후, 이를 기초로 프로그램을 평가한다. 이처럼 프로그램예산을 운영하는 것은 각 사업의 성과를 관리하는 것 뿐만 아니라 원가를 관리하도록 하는 것에 의미를 두고 있다.

한편, 주정부(Maryland 주 몽고메리 카운티 사례)의 프로그램예산체제는 기본적으로 기능별 구분 체계 아래에 프로그램과 세부사업이 표시되어, “기능별 분류- 프로그램-사업”의 예산체제를 구성하고 있다. 각 프로그램의 소개에서는 기능, 프로그램 책임자, 프로그램 내역기술서 등이 포함된다.

텍사스주의 경우 1991년에 분산된 예산과정을 통합하면서 기관의 활동을 중심으로 예산서를 작성할 것을 주의회에서 규정하였다. 이처럼 프로그램예산을 도입하게 된 주된 배경은 정책결정에 도움을 주기 위한 것으로 “텍사스의 미래(Texas Tomorrow)”로 명명된 보고서에서는 집행부가 전략적 계획을 작성하고 이 전략체계에 맞추어 예산서가 작성되도록 하였다. 이를 통해 전략적 기획, 성과측정과 예산이 상호 연관성을 갖도록 추진되었다. 이외에 미국 지방정부의 사례를 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾

① 미국 샬럿시(City of Charlotte, North Carolina)

1990년대 초 샬럿시에는 고객중심적, 결과지향적, 분권적, 경쟁적 정부혁신 운동이 강하게 일어났으며, 조직 재구조화 일환으로 기존의 26개 부문을 3개 핵심업무단위(key business units)로 명칭을 변경하였고 경쟁을 도입하고 고객봉사를 조직의 중점 사업으로 추진하였다. 이후 샬럿시는 보다 전략적이고 결과지향적인 성과관리시스템을 구축해야 한다는 필요성을 절감하게 되었다. 정부와 지역사회에 필요한 산출물의 전략적 계획을 중시하는 정부로의 변혁을 도모하기 위하여 1996년부터 균형성과표(BSC: Balanced Score Card)를 채택하여 운영하고 있으며,¹³⁾ 시정부의 전략적 기획과정과 예산과정을 연계하여 성과관리를 실시하고 있다.

12) 이완섭, “지방정부의 통합성과관리(IPM) 도입 사례 연구: 서산시 사례를 중심으로,” 『정부회계연구』, 제8권 제1호, 한국정부회계학회, 2010.6월에서 발췌 작성함

13) 균형성과표(BSC)는 성과를 4가지 관점으로 분류하여 조직의 내외부 관점 지표, 장기와 단기 성과지표, 재무적 지표와 비재무적 지표, 과거와 현재는 물론 미래까지를 예측할 수 있도록 하는 균형을 말한다.

샤롯데에서 운영중인 균형성과표는 고객관점, 내부프로세스 관점, 재무관점, 학습과 성장 관점의 4개 관점으로 구성되어 있으며 각 관점별 의미는 다음과 같다. 고객관점은 행정서비스가 고객의 요구를 충족시키는지 여부를 파악하고, 내부프로세스 관점은 공공서비스 전달체계를 변경하여 서비스를 개선할 수 있는지 여부를 파악하며, 재무 관점은 적절한 비용으로 공공서비스를 공급하고 있는지를 파악한다. 그리고 학습과 성장 관점은 자치단체가 지속적인 개선을 위해 공무원의 능력 및 기술을 개발하고 있는지 여부를 파악한다.

샤롯데는 균형성과표 관리를 위해 16개의 전략목표를 선정하였으며 각 전략목표에 대해서는 목표달성 여부를 측정하기 위한 403개의 측정지표와 목표치(target)를 설정하였다. 달성목표치는 각 측정지표에 대해 확인된 구체적인 성과의 수준을 말하는 것으로, 하나의 지표에 대해 단 하나의 목표치가 만들어져야 하고 또한 계량화할 것을 강조하는 체계로 구성되어 있다. 샤롯데 전체의 BSC를 실현하기 위하여 전사적 전략목표와 연계된 부서의 고유목표를 기반으로 하여 부서단위(key business unit, 핵심업무단위)의 BSC체계를 개발하고 각 개인도 과단위의 BSC 전략에 연계한 성과계획을 수립하여 운영하고 있다.

② 워싱턴 주정부

워싱턴 주정부는 1999년부터 균형성과표에 의한 성과관리제도를 운영 중에 있다. BSC의 4가지 성과 관점에 공공가치와 편익(public value and benefit)이라는 관점을 추가하였다. 이는 과제나 문제를 해결함으로써 영향을 받게 되는 사람이나 지역사회가 구체적으로 어떤 편익을 받느냐를 중심으로 성과를 평가하기 위한 것이다. 워싱턴 주정부의 BSC는 주정부 전체의 사명과 전략적 목표를 집권적으로 결정하지 않고 각 기관별로 BSC를 관리하는 형태를 띠고 있다. 따라서 각 기관장은 기관의 균형성과표를 확정하여 주지사과 함께 성과에 대한 합의를 하고 분기별로 그 성과를 점검하여 보고한다.

나. 영국¹⁴⁾

영국 정부는 '98년 정부의사결정의 책임성을 확보하고 성과평가를 위해 자원회계·예산제도(Resource Accounting and Budgeting)를 도입하고, 이후 '01년 4월부터 새로운 자원기초의 재정관리(RBFM: Resource-Based Financial Management)제도로 전환하였다. 이 제도 전환의 주요 목적은 공공서비스 전달에 있어서 재무보고를 개선하고 의회와 국민들에게 정부의 책임성을 강화하는데 있다.

자원회계예산은 정부지출의 계획 및 예산의 기반으로 자원회계를 사용하는 것으로 이는 발생주의 재무정보를 이용하여 예산을 편성하고 재정계획을 수립하는 것을 의미한다. 이 경우 예산은 자원예산(통상적으로 경상예산에 해당)과 자본예산을 구분한다. 자원예산과 자본예산은 각각 부처지출한도(Departmental Expenditures Limits)와 연간관리지출(Annually Managed Expenditures)로 구분된다.

즉, 부처지출한도와 연간관리지출은 지출수요검토(Spending Review)와 공급추계(Supply Estimate)에 의해 정해진 자원계획 하에서 매년도 예산을 편성하는 기준이다. 지출수요검토(SR)는 3개년 재정운용계획으로서 정부의 기능별/분야별/부처별 지출한도를 설정하고 부처별 정책목표를 제시하는 매우 중요한 예산서류이다. 그리고 공급추계(SE)는 정부가 매년 의회에서 승인을 받는 세출예산서로서 각 부처는 이 예산안에 의거하여 세부적인 사업계획서와 지출계획을 작성하게 된다.

부처지출한도는 3년을 단위로 작성되며, 연간관리지출은 3년의 시간단위로 관리하는 것이 부적절하다고 판단되는 지출에 대해 별도로 관리하기 위한 구분이다. 종합적으로 자원예산과 자본예산을 한 축으로 하고 부처지출한도와 연간관리지출을 또 하나의 축으로 하여 [표 2-2]과 같은 4개의 예산집합을 구성하게 된다.

14) 영국의 성과관리와 예산구조는 주로 Managing Resources: Implementing resource based financial management(H.M Treasury, 2002) 및 김재훈, "성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도 개혁: 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로," 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2002, 자료를 토대로 작성하였다.

표 2-2. 영국 자원회계예산의 기본구조

구 분	자원예산 (resource budget)	자본예산 (capital budget)
부처지출한도 (DEL)	<ul style="list-style-type: none"> - 부처 사업비용 - 행정비용 - 감가상각비 등 - 자본비용 - 자본보조금(지방 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> - 부처 신규 자본지출 - 지방정부에 대한 자본보조금 - 순자산매각 - 순융자
연간관리지출 (AME)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장비 - 채무상환이자 - EU 부담금 - 공적연금, 복권 - 기타 AME 	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업의 자체조달 자본지출 - AME 자본지출

즉, 부처지출한도(DEL)는 각 부처의 지출총액 중 부처별로 재량적으로 지출할 수 있는 지출한도를 정한 것인데 반해, 연간관리지출(AME)은 사회보장비, 차입이자 등 필수적이고 고정비 성격의 지출에 해당하는 항목을 포함한다. 각각에 속하는 예산항목을 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 자원예산의 부처지출한도에는 중앙정부의 각 부처와 주요 기관의 주요사업비용 및 행정비용, 감가상각비, 자본부담금, 정부보조금(지방정부보조금 제외) 및 예정된 미래지출(provisions)이 포함된다. 이는 각 부처가 사업수행을 위하여 필요한 비용 항목이며 모두 발생기준으로 인식되고 각 부처별로 작성된다. 이 가운데 임금, 자본부담금 등 행정비용에 대해서는 별도로 통제가 이루어진다.
- ② 자원예산의 연간관리지출에는 사회보장비, 부채이자, EU부담금, 공무원연금, 복권 및 기타 항목이 포함된다.
- ③ 자본예산의 부처지출한도에는 신규 자본지출, 지방정부에 대한 자본보조금, 순자산매각대금, 순융자(net lending) 등이 포함된다.
- ④ 자본예산의 연간관리지출에는 공기업에 의해 자체적으로 조달된 자본지출 등의 항목이 포함된다.

이와 같은 투입에 대한 책임성 확보를 위한 예산 및 회계제도의 전환과 함께 정부 활동의 산출물에 대한 책임성 확보 장치로는 성과계약제도(performance agreement)를 들 수 있으며, 이는 성과지향의 재정운영을 위한 또 하나의 축으로서 중요한 의미를 갖는다.

영국에서 성과계약은 부처가 어떤 서비스를 제공할 것인가를 측정가능한 목표의 형태로 제시하는 공공서비스협약(Public Service Agreement), 이들 목표를 어떻게 달성할 것인가를 제시하는 서비스전달협약(Service Delivery Agreement), 이를 위해서 부처가 계획하고 있는 자본투자규모 등을 설명하는 부처투자전략(Departmental Investment Strategies) 등의 형태로 나타난다. 결국 이들 성과계약 내용들이 재정집행 완료 후 부처 성과평가의 기준이 된다.¹⁵⁾

영국의 성과평가는 최선의 가치 성과지표(BVPIs: Best Value Performance Indicators)를 중심으로 이루어지고 있다. 영국에서 최선의 가치(Best Value)는 지방정부 성과관리 틀과 밀접하게 연계되는 것으로 2000년 이래 지방단체 서비스에 적용되어 왔다. “최선의 가치”의 목적은 주민요구를 충족시키는 가운데 공공서비스를 능률적, 효율적, 효과적으로 전달하는 방안과 이를 복돋우는 문화를 지방정부에 구축하는데 있다. 이것은 저비용보다는 높은 수준의 서비스 전달에 초점을 두며, 기존의 일하는 방식에 대한 도전, 서비스 이용자, 직원, 관리자들이 창조적 방식으로 일하는 것을 강조한다.

따라서 BVPIs는 지방정부 성과관리 틀의 가장 중요한 요소를 이룬다.¹⁶⁾ 이들 지표는 지방정부서비스의 성과를 측정하는 틀을 형성하고 공공서비스협약 4개 대상목표(PSA 4)를 반영하는 자치단체의 성과개선과 관련된다.¹⁷⁾ BVPIs의 전반적인 목적은 서비스의 효율성과 효과성의 지속적인 개선을 촉진하고 그에 기여하는데 있다. 또

15) 즉, 공공서비스협약(PSA)과 서비스전달협약(SDA)에 의해 정부기능과 프로그램에 대한 성과목표를 설정하고 성과지표를 제시하게 되며, 이를 기초로 자원예산을 편성 및 집행한 후, 제시한 성과목표가 어느 정도 달성되었는가 하는 목표달성 여부를 측정한다. 이 경우 재정운영에서는 지출수요검토(SR), 공급추계(SE) 및 각 부처의 지출상한(DEI)과 연간관리지출(AME) 등이 핵심요소로 작용한다.

16) 현재 운영되는 BVPIs는 94개 지표이다.

17) PSA4 target은 지방정부협회(LGA), 회계감사원(AC), 개선개발청(IDEA: Improvement and Development Agency), 재무부 등과의 토론을 통해 개발되었다.

한 BVPIs는 성과지표를 표준화하여 지방자치단체의 실적을 점검·분석하고 비교하는 것을 돕는다.

성과지표의 비교 분석은 다음의 주요한 3가지 목적에 기여한다.

첫째, 중앙정부가 일정기간에 걸쳐 진척도를 모니터링할 수 있도록 돕는다.

둘째, 지방정부가 자신의 성과를 유사단체와 비교할 수 있도록 해준다.

셋째, 지역주민들에게 지방자치단체에 대한 정보를 제공하도록 돕는다.

Best Value의 배경 법률은 지방정부법(Local Government Act 1999)의 Section 3이다. 동법에서는 지방정부가 그 기능을 수행하는데 있어서 경제성, 능률성, 효과성의 결합의 방식에 의해 지속적으로 개선할 것을 규정하고 있다. 한편 성과기준(Performance Standards)은 자치단체에 의해 충족되어야 하는 BVPIs 관점에서의 기준이며, 성과기준이 충족되지 않으면 특정서비스에 대해 Best Value를 달성하지 못한 것으로 판단된다.

Best Value 단체들은 모든 성과지표에 대해 성과목표치를 설정하도록 요구된다. 전국적으로 설정되는 성과목표치는 2가지 형태가 있다. 하나는 성과기준(performance standards)이고 다른 하나는 최고 상위 사분위 목표치(top-quartile targets)이다. 성과기준이 적용되는 성과지표는 BV82a(생활쓰레기 재활용비율), BV82b(생활쓰레기 퇴비화비율), BV109a(13주내에 결정되는 중요한 계획신청비율), BV109b(8주내에 결정되는 작은 계획신청비율), BV109c(8주내에 결정되는 기타 계획신청비율) 등이다. 그리고 top-quartile 목표치가 적용되는 BVPI는 BV9(지방세징수율), BV10(비주거레이트징수율), BV14(조기은퇴자비율), BV15(건강상 사유로 인한 퇴직자비율) 등을 들 수 있다.¹⁸⁾

2002년에 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment: CPA) 제도가 도입되었는데, 이는 각 지방정부의 성과에 대해 보다 심층적인 이해를 돕기 위해 도입되었다. CPA 방법은 BVPIs에 의하며 동시에 지방정부의 계획과 전략에 관한 조

18) 영국의 BVPI에 대해서는 ODPM, *Best Value Performance Indicators: 2005/2006*을 참조

사와 보고서를 활용한다. CPA의 도입은 중앙정부로 하여금 높은 성과 단체에 대해 자율과 유연성을 부여하고 성과가 빈약한 자치단체에 대해서는 더 많은 지원을 부여함으로써 지방정부에게 맞춤형 대응을 할 수 있도록 해준다.

이와 같은 최선의 가치제도에서 매우 중요한 것이 성과지표의 역할이다. 성과지표는 1999년까지 성과평가를 담당하고 있는 감사위원회에서 개발하였으나, 2000년부터 2002년까지는 환경교통지역장관(DETR)이 주도하고 2003년부터는 부수상실(ODPM)에서 매년 자료를 갱신해오고 있다.¹⁹⁾ 최선의 가치 성과지표(BVPIs)는 지방정부의 업무수행을 다음과 같은 5가지 관점에서 검토한다.

- ① 전략목표: 왜 특정의 행정서비스가 존재하며 무엇을 달성하고자 추구하는가?
- ② 비용효율성: 서비스를 위해 자원이 경제적으로 사용되고 산출물은 효율적인가?
- ③ 서비스 전달성과: 전략목표를 달성하기 위해 서비스가 얼마나 잘 운영되는가?
- ④ 품질: 전달된 서비스의 품질이 높은가?
- ⑤ 공정한 접근: 행정서비스에 대한 접근이 용이하고 균등한가?

최선의 가치 관련 주요 성과지표를 예시적으로 살펴보면 [표 2-3]와 같이 정리할 수 있다.

■ 표 2-3. 영국의 BVPI 사례 ■

구 분	성과지표 예시
교육서비스	<ul style="list-style-type: none"> • GCSE 성적이 A+C 획득한 15세 이상 학생의 수 • Key Stage 3 시험에서 레벨 5 이상을 얻은 학생의 수(영어, 수학, 과학, ICT)
사회복지 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 65세 이상 1,000명당 Home care 가구의 수 • 설문조사에 응답한 세입자에 대한 “만족한다”에 응답한 세입자의 비율 <p>* 만족한다: “매우 만족한다+만족한다” 응답</p>

19) 김혁, “프로그램예산과 재정공시제도,” 『2005년 지방재정세미나 최종보고서』, 한국지방재정학회 발표논문, 2005, pp. 186-187.

(계 속)

구 분	성과지표 예시
환경서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 생활쓰레기 재활용비율, 생활쓰레기 퇴비화비율, 생활쓰레기 매립비율 • 1인당 생활쓰레기수거량, 톤당 쓰레기처리비용 • 도로교통사고 희생자수(중상), 도로교통사고 희생자수(경상)
도로서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 도로교통사고 희생자수(중상) • 도로교통사고 희생자수(경상)
문화서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 1천명당 박물관 방문자수 • 행정구역내 보전지역의 수
공공안전 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 1천명당 강력범죄수 • 인구 1천명당 강도사건수
소방서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 1만명당 주요 화재발생건수 • 인구 10만명당 화재사망자수
일반행정 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세(카운슬세)징수율, 비주거레이트징수율 • 여성지방공무원의 상위 5% 보수비율 • 지방공무원 중 조기퇴직자 비율 • 지방공무원 중 건강상 사유에 의한 퇴직자 비율 • 지방공무원 중 장애자 비율

다. 호주

호주 연방정부는 1999/2000회계연도에 발생주의방식에 의한 예산 및 회계제도로서 “결과 및 산출체계(Outcomes and Outputs Framework)”를 전면적으로 도입하였다.²⁰⁾ 이에 따라 각 부처는 결과와 산출 및 관리사업(administered items)을 설정한다.

여기서 결과(Outcome)는 정부가 각 분야에서 추구하거나 기대하는 영향으로서 전략목표에 해당하고, 산출(Output)은 결과를 낳기 위해 부처가 생산하는 재화와 서비스로서 성과목표에 해당한다. 그리고 관리사업이란 법적으로 규정된 보조금, 출연금,

20) 호주의 성과관리와 예산구조는 성과관리와 예산항목구조의 개편: 미국 및 호주의 사례와 우리나라에 대한 시사점(고영선, 2004), OECD 국가예산의 과목구조 현황과 정책적 시사점(윤영진·이원희, 2003) 및 Northern Territory Treasury: Budget 2002-2003, Budget Paper No.6(2003) 자료를 토대로 작성하였다.

사회보장급여 등과 같이 부처가 직접 통제하지 못하나 부처가 추구하는 결과에 영향을 미치는 항목으로 구성된다.²¹⁾

예산법인(Budget Bill)은 각 부처의 예산을 결과에 따라 분류하여 제시하도록 하고 있으며, 의회는 결과에 대한 예산만을 의결하고 그 범위 내에서 각 부처가 자유롭게 예산을 운용하도록 허용된다. 이외에 산출과 관리사업에 대한 내역은 예산서류의 일부인 포트폴리오 예산보고서(Portfolio Budget Statement)를 통해 의회에 제출된다. 그리고 성과예산의 집행에 따라 각 부처가 계획한 대로 산출물을 생산하고 결과를 달성하였는지의 여부는 연간보고서(Annual Report)에 담겨진다.

특히 호주정부는 발생주의 산출예산(Accrual Output Budgeting)을 사용한다. 발생주의예산은 기본적으로 공급자로서의 부처와 구매자로서의 정부 간의 관계가 성립하는 예산형태이며, 호주 정부의 예산지출은 산출지불예산, 지분주입대부예산 및 관리비용예산으로 구분된다.

- ① 산출지불예산(payment for outputs appropriations)은 정부가 부처로부터 산출물을 구입하기 위하여 지불하는 예산으로, 대부분의 예산이 여기에 해당된다. 공무원의 급여와 여비와 같은 현금비용 뿐 아니라 감가상각비 등 비현금비용이 모두 포함된다.
- ② 지분주입대부예산(equity injection and loans appropriations)은 종래의 자본예산과 유사한 것으로 주로 새로운 자본투자를 위한 예산이다. 종래의 자본예산과 다른 점은 산출물의 생산과정에서 적자를 기록하였으나 이를 보충하기 위한 적립금이 부족한 경우에도 자본주입예산이 사용된다. 이는 민간기업에서 주주가 자본투입을 하는 경우와 유사하다.
- ③ 관리비용예산(appropriations for administered expenses)은 부처의 책임 밖에 있는 예산으로 여기에는 공적 부조, 보조금 등의 비용, 공채 및 연금관련 부채 등이 포함된다.

21) 정부지출 가운데 산출에 사용되는 비중은 약 20%에 불과하고 나머지 약 80%는 관리사업을 통해 지출된다.

성과에 대한 설명은 지표를 중심으로 이루어진다. 성과지표는 결과에 대해서는 효과성지표(effectiveness indicator)를 설정하고, 산출에 대해서는 효율성지표(efficiency indicator)를 설정한다. 효과성지표는 각종 산출 및 관리사업이 총체적으로 결과에 미치는 영향을 나타내는 지표이며, 효율성지표는 산출의 여러 특성을 나타내는 지표를 의미한다([표 2-4] 참조).

▣ 표 2-4. 호주의 결과·산출예산체계의 성과지표 ▣

구 분	성과지표		지표의 내용
결과 측정	효과성지표		역량, 초기개입, 독립성, 적절성, 구매가능성, 목표집중지원, 적용률(혜택이 적격대상자에게 급부된 정도) 등
산출 측정	효율성 지표	품질지표 (quality)	적시성, 포괄성, 정확성, 고객만족도, 동료평가 등
		수량지표 (quantity)	급여청구 처리건수, 문건작성 투입시간 등
		가격지표 (price)	예산액, 재화 생산에 투입된 비용 등

라. 일본

일본 자치단체는 행정경영체제와 관련하여 성과관리를 재정운영과 연계하는 방식으로 정책평가시스템을 운영하고 있다. 행정경영체제는 전략수립 ⇒ 전략전개 ⇒ 성과평가의 순환과정을 거치면서 성과관리와 재정운영을 연계시킨다.

가. 행정경영체제

① 전략수립(Plan)

자치단체의 비전과 장기전략(10년), 전략계획에 의한 중기전략(4년), 시정운영방침에 의한 단기전략(1년)을 유기적으로 수립하는 과정이다.

② 전략전개(Do)

각 조직부서 간에 솔선하여 자율적으로 대화하는 가운데 부장 ⇒ 총괄실장 ⇒ 실장 ⇒ 직원에 이르는 상호 의사소통 과정으로서 매우 중요한 단계에 해당한다.

③ 성과평가(See)

조직부서의 정책 ⇒ 시책 ⇒ 기본사업 ⇒ 사무사업에 대해 성과목표와 성과지표를 측정하여 시책이나 사업의 성과를 분석한다.

- 시책이나 중점사업에 대해 어떠한 성과가 있었는가를 분석
- 앞으로의 과제는 무엇인가를 분석
- 평가표를 통해 성과평가 결과를 공표하여 주민들과 정보를 공유

나. 정책평가시스템

① 정책·사업체계의 구성

정책평가시스템은 크게 정책·사업체계에 기초한 시책이나 기본사업의 평가와 중점적인 사업에 대한 평가로 나누어진다. 미에현의 2008년 정책·사업체계는 최상위 19개 정책으로부터 60개 시책으로 나누어지며, 이는 다시 223개 기본사업과 약 1700개에 달하는 사무사업으로 구성된다.²²⁾ 평가주체는 사무사업은 각 담당자가 실시하고, 기본사업에 대해서는 실장이, 시책에 대해서는 총괄실장이 평가한다. 기본적으로 모든 부서에서 자율적으로 성과지표를 설정하도록 하고, 성과지표는 4년간의 목표치를 작성하여 각 부처의 부장들이 평가를 실시한다.

22) 미에현의 사무사업평가는 대체로 10년 정도 되었는데, 10년 전에는 사무사업의 수가 약 2,400개에 이르렀으나, 평가상 어려움으로 인해 2008년 현재 수준인 약 1,700개 수준으로 줄어들었다.

표 2-5. 미에현의 정책·사업체계의 구성

체 계	개수	주요 내용	평가 실시 주체
정책전개의 기본방향	5	<ul style="list-style-type: none"> 10년간의 체계 현민행복플랜에 제시 	미에현의 전략목표
정책	19		
시책	60	<ul style="list-style-type: none"> 4년간의 체계 현민행복플랜 제2차 전략계획에 기재 	총괄실장
기본사업	223		실장
사무사업	약 1,700	<ul style="list-style-type: none"> 전략계획의 시책, 기본사업의 목표를 달성하기 위하여 연도별로 구체화한 사업 	중점사업(32)에 대해 부장이 평가

② 정책평가시스템의 운용

정책평가시스템의 운용은 우선, 각 시책에 있어서 적절한 직원배치 검토와 같이 행정경영자원의 배분 등에 활용할 수 있도록 시책별 배치인원을 파악한다. 그리고 행정의 제활동에 소요되는 원가를 파악하는 것이 중요하기 때문에, 시책에서는 그 원가를 필요개산원가라는 관점에서 파악하고, 시책별로 직접적 경비와 개산인건비를 계상한다.

○ 시책의 필요개산원가 = 직접적 경비 + 개산인건비

- 직접적 경비: 예산액등
- 개산인건비: 연간평균액 × 시책의 배치인원
- 연간평균액 = 평균급여+퇴직수당+고용주부담액(공제비 등)

둘째, 시책별 배치인원 및 개산인건비를 반영한다. 총무부에서 시책별 배치인원의 조사를 실시하고 각 부서의 회답을 시책별로 집계한 후, 시책의 주담당부에 해당 자료를 제공한다. 시책의 주담당부는 「시책별 배치인원」과 「시책별 개산인건비」를 평가표에 반영하도록 한다.

셋째, 마지막으로 평가표를 작성한다. 평가표는 매뉴얼에 따라 각 평가표의 평가자가 담당 연도 내에 작성하고 성과의 확인과 검증을 거쳐 다음연도 5월말까지 완성한다. 또한 평가과정에서는 부장, 총괄실장, 실장, 담당자 간에 각각 대화 및 협의하고 성과, 향후과제 및 금후의 추진방향 등을 논의하여 평가표를 작성한다.

2. 정책적 시사점

OECD 주요 국가들의 성과관리와 재정운영을 통해 발견되는 주요 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 성과관리를 통해서 재정운영의 책임성을 확보하는 것이 실제적으로 어느 정도 가능한 것인가에 대해 현실적인 한계를 지닌다. 성과지향의 재정운영을 위해서는 예산 및 회계제도의 개편 뿐 아니라 중기재정운용계획, 재정사업평가 등 재정부문 성과관리를 위한 기반구축과 제도적 정비가 지속적으로 추진되어야 한다. 특히, 정부가 자원을 사용하여 어떠한 활동을 수행하고 이들 활동이 어떠한 효과를 가져왔는가 하는 성과를 객관적으로 측정하기 위해서는 투입물에 대한 평가와 함께 산출물에 대한 평가가 객관적으로 이루어질 수 있는 환경적 기반이 조성되어야 한다.

둘째, 각 국가는 투입 중심의 예산제도로부터 성과(산출물)에 초점을 둔 예산제도로 전환을 추진하고 이를 성과관리와 연계시키는 방안을 강구하고 있다. 대표적으로 영국은 자원회계예산제도를 중심으로 운용하면서 공공서비스협약(PSA)과 서비스전달 협약(SDA) 등 성과관리의 제도적 틀을 통해 성과와 예산을 연계하고 있다. 이에 비해 미국은 GPRA 규정에 따라 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서를 작성하고 PART를 통해 재정사업을 평가하고 그 결과를 예산에 반영하는 방식을 통해 성과와 예산을 간접적으로 연계시키고 있다. 따라서 우리나라의 프로그램(사업)예산제도를 성과관리 관점에서 평가하고 그에 적합한 성과와 예산의 연계방식에 대해서도 지속적인 연구가 요구된다.

셋째, 프로그램(사업)예산을 전략적 계획과 연결시키기 위해서는 중기재정운용계획을 통한 기능별/부처별 지출액 설정, 부처별 정책목표와 프로그램의 성과목표 설정,

성과측정을 위한 투입원가 계산 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 이와 관련하여 영국은 지출수요검토(Spending Review)를 통해 전체적인 지출한도를 설정하고 각 조직부서별로도 부처지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)을 통해 자원배분의 효율성을 높이고 있는 점은 우리에게 유용한 정보를 제공한다.

넷째, 투입에 대한 원가계산은 성과측정에 있어서 반드시 해결하여야 하는 단계이므로 현금기준 뿐 아니라 발생기준에 의한 원가산정체계(costing system)를 모색하여야 한다. 예컨대, 영국과 호주의 경우 예산과 회계를 모두 발생주의 회계원칙을 적용하고 있으므로 그만큼 투입원가의 산정이 정확하고 원가의 적용범위도 포괄적이다. 반면에 미국과 일본은 발생주의 적용이 불완전하고 원가계산 범위도 제약이 있다. 따라서 우리의 경우도 프로그램(사업)예산의 성과관리 측면과 투입원가계산의 단계적인 수준을 바라보면서 전체적인 방향성과 기본체계를 종합적으로 검토하는 것이 필요하다.

제3장 성과관리와 지방재정관리제도의 운영실태

제1절 지방재정관리제도

현행 지방재정 운용체계는 재정활동을 관리하기 위해 다양한 제도를 구비하고 있다. 이들 제도는 재정분권, 재정운영의 자율성과 책임성, 재정의 건전성과 효율성, 재정투명성 확보 관점에서 제도적 틀을 유지하면서 운영된다. 이들 제도는 재정운영 단계와 통제의 성격 측면에서 예산편성과 관련된 사전적 재정운용수단과 예산집행·결산과 관련된 사후적 재정운용수단으로 구분된다([표 3-1] 참조).

▣ 표 3-1. 현행 지방재정관리제도와 법적 근거 ▣

구 분	재정관리제도	법적근거
예산편성과 관련한 사전적 재정운용수단	<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획제도 • 투융자사업심사제도 • 지방채발행제도 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 제33조 지방재정법 제37조 지방재정법 제11조
예산집행 및 결산과 관련한 사후적 재정운용수단	<ul style="list-style-type: none"> • 재정분석·진단제도 • 지방교부세감액제도 • 지방재정인센티브 • 지방재정공시제도 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 제55조 지방교부세법 제11조② 교부세법시행규칙 제5조의3 지방재정법 제60조

1. 사전적 재정운용수단

먼저 사전적 재정운용 수단의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중기지방재정계획제도는 현행 단년도 예산의 원칙을 탈피하여 예산의 시계를

3년 이상으로 연장하여 중·장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능한 재원을 합리적으로 배분하는 제도이다(지방재정법 제33조).

둘째, 투융자사업심사제도는 한정된 가용재원으로 투자효율을 극대화하고 사업의 우선순위를 판단하기 위해 각 재정사업별로 타당성을 분석하는 제도이다(지방재정법 제37). 이는 재정투융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대해 심사하는 제도로서 다음과 같은 경우에 해당된다(지방재정법 시행령 제41조).

시·도의 경우 총사업비 40억원 이상의 신규 투융자사업이나 총사업비 10억원 이상의 신규 투융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관 도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·도와 공동으로 투융자하는 사업. 그리고 시·군 및 자치구는 총사업비 20억원 이상의 신규 투융자사업과 총사업비 5억원 이상의 신규 투융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관 도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·군 및 자치구와 공동으로 투융자하는 사업 등이 해당된다.

셋째, 지방채발행제도는 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있도록 하는 제도이다. 따라서 지방채 발행의 자율성을 일정한 한도 내에서 인정하고 있는 제도이며, 현행법에서는 지방채발행 한도액을 당해 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 정하도록 명시하고 있다(지방재정법 시행령 제10조).

2. 사후적 재정운용수단

다음으로 사후적 재정운용 수단의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재정분석진단제도는 재정의 건전성·효율성·투명성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 제도이다(지방재정법 제55조).

둘째, 지방교부세감액제도는 자치단체의 순응확보와 경비절감 등을 유도하기 위한

제도이다. 즉, 지방자치단체가 교부세 산정에 필요한 자료를 부풀리거나 거짓으로 기재하여 부당하게 교부세를 교부받거나 받으려 하는 경우에는 그 지방자치단체가 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분을 반환하도록 명하거나 부당하게 받으려 하는 금액을 감액하도록 하고 있다. 또 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우에는 그 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 하고 있다.

셋째, 지방재정인센티브제도는 자치단체의 건전재정운동을 유도·촉진하기 위하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정함에 있어 자치단체별로 건전재정운동을 위한 자체노력의 정도를 반영하는 제도이다.

넷째, 지방재정공시제도는 지역주민의 알권리를 충족시키고 주민에 대한 재정정보 공시를 통해 건전한 재정운동을 도모하기 위한 제도이다(지방재정법 제60조). 즉, 매 회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현재액, 중요 물품의 증감 및 현재액, 기타 재정운영에 관한 중요 사항을 주민에게 공개하도록 하고 있다([표 3-2] 참조).

▮ 표 3-2. 지방재정공시의 대상 ▮

2월 공개대상	7월 공개대상
① 지방재정여건 및 재정운용방침 ② 당해연도 예산편성현황 및 주요 사업조서 ③ 당해연도 주민부담상황 ④ 당해연도 지방채 등 채무관리상황 ⑤ 당해연도 공유재산·중요물품 등의 취득·처분 계획 ⑥ 당해연도 지방공기업 운영상황 ⑦ 기타 지방재정 운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항	① 전년도의 결산개황 ② 전년도 세입·세출 집행상황 ③ 전년도 주민부담상황 ④ 전년도 지방채 등 채무관리상황 ⑤ 전년도 공유재산·중요물품 증감 및 현재액 ⑥ 전년도 지방공기업 운영상황 ⑦ 기타 지방재정 운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항

재정공시 내용을 세부적으로 살펴보면, 우선 지방재정법에서는 재정운용상황의 공시사항을 규정하고 있다. 즉, 지방재정법 제60조(재정운용상황의 공시 등)에서는 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여

야 한다(제1항)고 규정하고 있다.

1. 세입·세출예산의 집행상황
2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서
3. 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액
4. 채권관리현황
5. 기금운용현황
6. 공유재산의 증감 및 현재액
7. 제59조의 규정에 의한 통합재정정보
8. 그 밖에 대통령이 정하는 재정운용에 관한 중요사항

그리고 재정운용상황의 공시방법·시기 등에 관하여 필요한 사항은 지방재정법시행령에서 규정하고 있다. 즉, 동법시행령 제68조(재정운용상황의 공시방법)에서는 ① 지방자치단체의 장은 재정운용상황을 공시하는 경우 일반적인 재정운용상황에 대한 공시(공통공시)와 당해 지방자치단체의 특수한 재정운용상황에 대한 공시(특수공시)로 구분하여 공시하여야 한다고 규정하고 있다(제1항)

공통공시를 하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다(시행령 제68조 제2항).

1. 법 제60조제1항제1호 내지 제7호의 사항
2. 지방재정분석·진단의 결과
3. 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사 결과
4. 그 밖에 일반적인 재정운용상황으로서 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정안전부장관이 정하는 사항

특수공시를 하여야 할 사항은 지방재정공시심의위원회가 정하며, 주요 내용은 다음과 같다(지방재정법시행령 제68조 제3항). 즉, 특수공시의 항목은 지역특성을 고려한 주민관심사항으로 하되, 재정운영 결과에 한정하며 미래의 계획 등은 제외하도록 하고 있다.

- 핵심 지역숙원사업 또는 특수 유치사업의 국비·지방비 등 재원확보 및 집행상태와 추진실적(예: 노인치매병원 유치, 기업도시 건설 등)

- 재해위험지역 재정지원 결과 전년대비 피해축소 등 안전관련 주민관심사항
 - 지역전략산업의 재원확보 및 분양실적(BIO산업단지, 의료도시 등)
 - 지역특수 주거여건인 달동네 주택개량사업에 대한 중점지원 등 주민관심사항
 - 지역주차난 해소를 위한 공영주차장 설치·투자 등 지역현안사항 추진실적
- 한편, 재정공시는 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 및 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지 등을 통하여 하여야 한다(동법시행령 제68조 제4항).

제2절 지방자치단체 예산제도와 회계제도

1. 예산제도

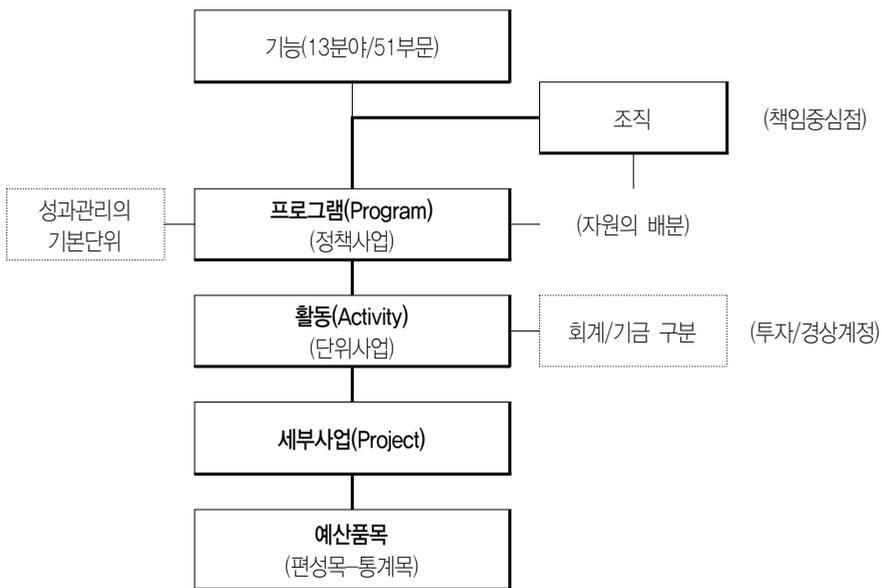
우리나라 지방예산제도는 1963년 지방재정법 제정을 통해 예산과목 중심의 예산틀을 갖추었으며 이후 제도적인 개선 보완을 추진하여 왔으나, 품목 중심의 예산관리의 시각을 근본적으로 변화시키지는 못하였다. 이러한 품목예산제도는 기본적으로 투입요소 중심이고 경비지출의 통제에 초점을 두는 예산시스템으로서 부당한 예산사용이나 예산낭비요인을 발견하여 낭비적 예산을 억제하고 예산편성 및 운영 등 관리가 용이하다는 장점을 지닌다. 그러나 사업별 재정성과를 파악하거나 사업에 대해 성과목표를 설정하고 예산집행에 따른 사업의 결과와 효과를 분석하고 평가하는데는 여러 제약과 한계를 지니고 있다.²³⁾

지방자치단체는 그동안 자율과 책임 중심의 재정운동을 추구하면서 경제적 자원의 효율적 배분과 성과관리 기반 강화에 노력해 왔다. 이에 따라 '07년도부터 발생기준 정부회계제도를 시행한데 이어, '08년부터는 성과지향의 사업예산제도를 시행하고 있

23) 예산운영에 있어서 조직부서에 재량과 자율을 부여하면서도 필요한 경비에 대해 엄격한 지출통제를 가져오기 위해서는 기본적으로 사업비와 부서운영비를 구분하여 예산을 관리하는 원칙이 수립되어야 한다. 즉, 사업예산은 해당 조직부서가 지출우선순위에 따라 예산을 배분하여 사업을 실시하도록 상당한 정도의 자율권을 부여하나, 조직운영을 위한 행정운영경비(인건비, 사무관리비 등)에 대해서는 엄격한 심의와 재량권을 제한하여 불필요한 행정비용이 지출되는 것을 통제하는 내부통제시스템이 요구된다.

다. 사업예산은 기존의 품목 중심이 아니라 성과관리가 용이하도록 프로그램²⁴⁾ 단위 중심으로 설정한 예산체계이다. 사업예산제도는 정책부문간, 프로그램·사업간 우선순위의 결정에 유용하고 성과평가의 용이 및 평가결과의 환류가 가능하여 재정투입과 산출(또는 성과)의 연계 운영을 통해 효율적인 재정성과 관리가 가능한 예산구조로의 전환을 의미한다([그림 3-1] 참조).

■ 그림 3-1. 성과중심 예산체계의 기본 틀 ■



예산의 관리구조를 살펴보면, 기존의 품목예산제도는 개별사업(세세항)과 비목(목·세목) 중심으로 예산편성 및 집행·관리하는 투입 중심의 예산관리방식인 반면에, 사업예산은 행정활동의 결과와 성과에 강조점을 두는 성과지향 예산체계이다. 즉, 품목 예산은 투입재원의 통제에는 효과적인 반면 정책우선순위에 입각한 전략적 자원배분과 성과관리에는 한계점을 지니고 있다. 이러한 예산구조의 변화는 예산분류체계의

24) 프로그램(정책사업)이란 정부기능을 수행하기 위한 세부목표로서 동일한 정책목표를 달성하기 위한 활동(단위사업)들의 묶음을 의미한다.

기본 틀을 근본적으로 바꾸는 것이며, 기존의 기능별 분류에 해당하는 장·관 구분을 분야·부문으로 재편성하여 자치단체의 기능이 보다 명백하게 표시되도록 하는 동시에 중앙정부 기능과도 일치되는 구조이다.

그리고 조직/사업목적에 속하는 항·세항 구분을 사업단위(정책·단위·세부사업)로 전환하고 경비유형별 구분인 세세항을 폐지하였다. 이러한 예산구조 변화에 따라 기존에는 품목 중심의 예산삭감 위주의 예산심의에 머물렀으나, 사업예산체계에서는 사업명세서 등을 통해 성과중심의 정책적 예산심의가 가능하다는 점에서 의회 예산심의의 내실화에 기여할 수 있다([그림 3-2] 참조).

■ 그림 3-2. 품목예산제도와 사업예산제도의 비교 ■



요컨대 사업예산제도의 도입은 예산의 관리단위를 품목에서 사업단위로 전환하고 예산편성의 자율성을 부여하는 대신 재정의 책임성을 강화하는 등 성과지향의 재정 운영 틀로의 전환을 의미한다([표 3-3] 참조).

표 3-3. 사업예산 도입에 따른 제정관리방식의 전환

구 분	개혁 이전	개혁 이후
예산의 관리단위	〈품목 기준〉 투입중심의 지출품목별 통제 예산절감이 장점	〈사업 기준〉 사업성과목표의 달성 중장기 정책목표 설정 및 전략적 자원배분
예산의 편성	조직부서의 책임성이 미흡한 상태 에서 세부사업별로 품목과 단가를 적용하여 예산을 편성	〈예산총량 통제〉 재정운영계획 하에서 조직부서의 분야별 예 산규모 한도내에서 사업단위에 기초하여 예 산편성 조직부서의 자율권 확대
예산의 집행 및 결산	경비의 성질별로 예산집행 예산집행결과를 결산하여 확정 마감 예산의 편성과 재원의 할당에 중점을 두는 재정운용	정책우선순위에 의한 예산할당 예산집행에서 부처의 자율권 확대→ 예산집 행의 사후평가→ 운영결과에 대한 책임성 강화 사업단위의 재정운영성과 파악
예산서 체계	숫자로 나열된 예산서 분야별로 예산과목의 금액을 나열 식으로 표시	자치단체 사업내용을 쉽게 파악하도록 예산 서 작성(공설운동장사업, 문화예술회관사업, 함평나비축제사업, 고양세계 꽃박람회사업 등 사업별 편성)

특히, 품목예산제도는 예산과목을 기초로 여러 사업이 동일한 예산품목에 포함되는 구조를 지니고 있어 실제로 사업단위별로 사업의 단위원가나 총원가를 파악하기 곤란하고 사업의 성과를 측정할 수는 없는 예산구조이다. 이에 따라 품목예산제도는 사업단위로 예산을 관리하거나 예산의 성과관리를 구현할 수 있는 운영 틀을 제시하지는 못한다.

예를 들면, 과거에는 도로관리사업의 경우 품목(예: 시설비 및 부대비) 속에 각 도로구간사업(a구간 도로사업, b구간 도로사업, c구간 도로사업)이 포함되어 각 도로사업별 경비내역을 파악하지 못하였으나, 사업예산구조에서는 각 도로사업별로 인건비·물건비 등 경상비는 물론 시설비·감리비·부대비를 모두 포괄하여 편성하기 때문에, 각 사업에 투입되는 총예산액을 파악할 수 있다([표 3-4] 참조).

표 3-4. 사업예산서와 품목예산서의 체계 비교

기존(품목예산서)				개편(사업예산서)									
장관항세항세 세항	목	예산액	산출기초	조직	정책	단위	회계	세부	편성목	예산액	전년도	비교 증감	
3332	도로관리	22,779		도로과							22,779	21,179	1,679
	220 자체사업	5,766		광역도로개설							22,779	21,179	1,679
		5,766		abc 도로		일반					5,766	5,166	666
	새날및 부비	5,766				a도로사업			1,866	4,666	-2,800		
		5,766	01 시설비			시 시설비 및부대비			1,866	4,666	-2,800		
			a구간 1,586 -시설비 1,586 b구간 2,890 -설계용역 80 -토지매입 2,810 c구간 995 -토지매입 995			b도로사업			2,900	500	2,400		
						시 시설비 및부대비			2,900	500	2,400		
						c도로사업			1,000	0	1,000		
						시 시설비 및부대비			1,000	0	1,000		
		271	02 감리비										
			a구간 271										
		24	03 시설부대비										
			a구간 9 b구간 10 c구간 5										

주: 시설비, 감리비, 시설부대비 등은 통계목이므로 예산서에는 나타나지 않음(다만, 산출기초 부분이 포함될 경우에는 예산서에 명시됨)

자료: 행정안전부(지방자치단체 사업예산운영규정)

2. 회계제도

우리나라 지방자치단체 정부회계제도는 그동안 현금주의·단식부기회계를 사용하여 왔으나, 2007년도부터 발생주의·복식부기회계를 도입하여 시행함으로써 현재는 두 가지 제도를 병행 운영하고 있다.²⁵⁾ 이 가운데 성과측정을 위한 투입원기정보의 산

출은 발생주의회계에서 보다 정확하게 산출될 수 있다.

새롭게 도입된 발생주의 회계제도의 기본적 구조와 재무정보 특히, 투입원가 관련 내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 현재 복식부기·발생주의회계에 의한 결산서류는 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」(이하 “지방회계기준”)에 규정되어 있다. 복식부기 재무보고서는 크게 결산총평, 재무제표(주식 포함), 필수보충정보, 부속명세서로 구성된다([표 3-5] 참조).

■ 표 3-5. 지방자치단체 재무보고서의 구성 ■

<p>I. 결산총평: 재무제표에 포함된 회계정보의 이해를 위한 설명자료</p> <ul style="list-style-type: none"> - 머리말 <ul style="list-style-type: none"> · 주요특징사항 · 재무제표에 대한 요약설명 - 재무분석 <p>II. 재무제표: 재정상황을 표시하는 중요한 요소</p> <ul style="list-style-type: none"> - 재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서 - 현금흐름보고서, 재무제표 주석 <p>III. 필수보충정보: 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위하여 필수적으로 제공되어야 하는 정보</p> <ul style="list-style-type: none"> - 예산결산요약표, 성질별 재정운영보고서, 관리책임자산 - 예산회계와 재무회계의 차이에 대한 명세서 <p>IV. 부속명세서: 재무제표에 표시된 회계과목에 대한 세부내역</p>

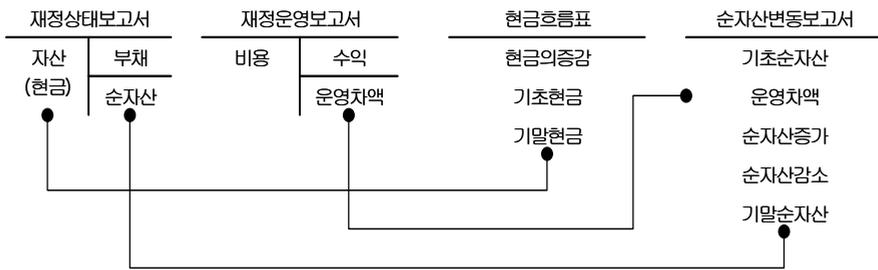
핵심적인 결산서류인 재무제표는 자치단체의 재정상황을 표시하는 회계보고서이며, 재정상태보고서·재정운영보고서·현금흐름보고서·순자산변동보고서 및 주석으로 구성된다(지방회계기준 제8조). 재무제표는 기업회계와 마찬가지로 상호 연계되어 있다.

즉, 재정운영보고서에서 산정된 운영차액은 재정상태보고서의 순자산증감에 영향을

25) 이는 현금주의회계를 발생주의회계로 전환하는 과정에서 새로운 재무회계모델이 정착되기까지는 양 회계기준을 병행하는 방식이다. 즉, 일원적 체계(single system)가 아니라 현금주의결산과 발생주의결산을 모두 실시하는 이원적 결산체계(dual system)를 의미한다.

미치며, 순자산증감은 운영차액과 직접적인 순자산의 증감 항목의 합으로 구성된다. 이와 같은 순자산의 변동상황을 체계적으로 보여주는 것이 순자산변동보고서이다. 복식부기·발생주의회계에서 생성되는 이러한 4개 재무제표는 [그림 3-3]에서와 같은 관계를 갖게 되고 각각의 대응되는 수치는 항상 일치하여야 한다.

■ 그림 3-3. 재무제표간의 상호관계 ■



재무회계 결산서류에서 산출되는 정보는 예산회계의 재무정보에 비해 훨씬 다양하고 유용한 정보를 제공해 준다. 특히 현금자원 뿐 아니라, 사회기반시설, 고정자산에 대한 감가상각비, 건설중인자산, 퇴직급여충당부채 등 미래 지급의무에 대한 잠재적 부채, 자원소비에 대한 비용회계 등 모든 경제적 자원을 대상으로 다양한 재무정보를 산출한다. 특히 성과관리와 관련하여서는 성과측정에 필요한 투입원가정보가 중요하다. 원가정보는 전반적으로는 재정운영보고서 상에 표시되나, 세부 프로그램별 원가나 단위사업 원가 등은 별도의 원가보고서를 통해 표시될 수 있다. 원가정보의 생성은 아래와 같은 단계로 이루어진다.

첫째, 재정사업의 총비용에서 관련 직접 사업수익을 차감하여 사업순원가를 산출한다. 이 경우 통합재무제표는 기능(13개)/부문(51개)별로 작성하고 개별재무제표는 프로그램/단위사업별로 작성할 수 있다.

둘째, 재정사업 순원가에 행정운영경비(인력운영비, 기본경비)와 사업외비용·수익을 반영하여 재정운영 순원가를 산출한다.

셋째, 재정운영 순원가에 일반수익을 차감하여 최종적으로 재정운영 결과를 산출한다. 이와 같은 원가정보의 주요 내용을 요약 정리하면 [표 3-6]과 같이 제시할 수 있다.

■ 표 3-6. 재정운영보고서 원가정보의 산출내역 ■

구 분	원가정보
사업순원가	사업순원가(①-②) ① 총원가, ② 사업수익
재정운영순원가	재정운영순원가(①-②-③+④) ① 사업순원가, ② 관리운영비, ③ 사업외비용, ④ 사업외수익
재정운영결과	재정운영결과(①-②) ① 재정운영순원가, ② 일반수익

정부가 어떠한 정책·사업에 어느 정도의 예산을 투입하고 그 성과는 어떠한가? 더 나아가 사업관리를 통해 미래 투자에 대한 예측을 가능하도록 하기 위해서는 사업수행에 대한 성과정보를 생성하고 활용하는 것이 요구된다. 따라서 행정서비스 공급에 있어서 예산의 낭비없이 목표한 사업성과를 거두고 있는가를 측정하는 것이 중요하다. 이 경우 발생주의회계에 의해 공공서비스에 대한 투입원가정보를 계산하여야 한다.

일반적으로 사업별 원가정보는 실제 투입된 총원가에서 당해 사업으로부터의 직접적인 수익을 차감한 순원가(net cost) 방식에 의해 산출된다. 이 점은 동일한 성과목표를 보다 적은 투입비용으로 달성한 경우가 보다 생산성이 높기 때문이다. 따라서 실제로 성과관리의 한 축을 이루는 투입비용을 객관적으로 계산하기 위해서는 사업별 원가시스템이 작동되어야 한다. 즉, 정부회계기준에 사업원가계산에 관한 구체적인 원가회계준칙과 분석방법을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다.

그러나 현재 복식부기·발생주의회계에서는 원가회계 도입을 위한 준비 과정에 있기 때문에 사업별 원가계산에 많은 제약과 한계가 존재한다. 특히 정부부문의 특성을

고려하여 투입원가 정보를 제대로 생성하기 위해서는 직접비와 함께 간접비를 적합하게 배분하는 기준을 설정하여야 한다.²⁶⁾ 앞으로 지방자치단체는 2007년 발생주의 회계 도입 이후 결산재무제표를 작성한 경험을 바탕으로 성과(원가)정보 생성기반을 구축하고 정보 유용성 차원에서 원가회계를 도입하고 기능별/사업별 원가보고서를 작성하여야 한다.

제3절 재정사업평가제도

1. 개관

재정사업평가는 향후 지속적인 예산증가가 예상되는 사업 등에 대해 객관적인 성과와 정책효과를 검증하여 지출효율화를 제고하거나 재정운영과정에서 사업분석을 통해 성과 점검 필요성이 있는 사업에 대해 평가를 실시하는 제도이다. 재정사업평가는 평가지표, 평가체크리스트 등 객관적인 분석 틀에 의해 이루어지고 평가결과는 향후 재정사업의 예산규모 결정에 반영하거나 사업추진방식 개선, 유사중복투자 방지 등 제도적 개선에도 적극 활용된다.

사업평가 결과 사업성과 부진, 유사사업 중복성, 정책효과 미흡, 부처간 연계 부족 등으로 평가된 재정사업에 대해서는 사업의 축소·중단, 업무통합권고, 추진방식 전환 권고 등을 행하고 시범사업의 경우 성과가 부진하다고 평가되면 본 사업추진을 보류하고 시범사업기간을 연장하는 등의 조치를 취하게 된다.

2. 중앙정부의 재정사업평가

중앙정부는 그동안 재정운용에 있어서 투입단계인 예산편성 등에 치중하여 사후적

26) 간접비는 주로 조직부서 전체에 걸치는 공통경비(전산, 세무, 기획 등)나 조직부서의 행정비용으로서 이들 공통비용을 각 프로그램에 배부하는 원칙과 기준이 필요하다.

성과관리 노력이 미흡하다고 지적되어 왔다. 이에 OECD 주요 선진국의 성과중심 재정운영방식을 모델로 하여 재정성과관리제도의 도입 필요성이 2003년부터 본격 제기되었다.²⁷⁾ 즉, '99년~'02년 기간 동안 성과주의예산제도를 시범추진(39개 기관)하였으나 제도 정착에는 실패하였다. 주요 원인으로는 각 부처 일부 실·국의 사업만을 대상으로 함에 따른 기관장의 관심 부족과 예산과의 연계 미흡 등이 지적되었다.

이에 따라 참여정부 출범과 함께 '03년부터 재정·세제 개혁과제의 일환으로 재정사업 성과관리제도를 도입·추진하게 되었다. 특히 총액배분·자율예산편성(top-down approach) 제도의 도입에 따른 각 부처의 예산운영의 자율권 확대로 재정운영 성과에 대한 책임성 확보 수단이 필요하게 된 점도 새로운 제도 도입의 배경이 되었다. 재정성과관리는 크게 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가, 재정사업심층평가제도로 구분되어 단계적으로 추진된다.

(1) 제1단계: 재정성과목표관리제도(Performance Monitoring)('03년~)

제1단계는 모든 부처, 모든 재정사업에 대한 성과목표, 지표관리를 통해 성과관리의 기반을 구축하는 것이다. 각 부처는 매년 전년도 성과계획서에 대한 목표달성도, 추진상 문제점 등을 점검하여 성과보고서를 작성한다. 성과목표관리는 목표를 세우고 성과지표에 나타난 성과정보만으로 평가하는 성과점검방식(Performance Monitoring)으로서 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 사업을 좀 더 세밀하게 분석하여 사업의 순효과(net impacts)만을 걸러 낼 수 있는 사업평가(Program Evaluation)가 필요하다. 제1단계에 해당하는 개별사업의 모니터링사례로 '07년 평가대상사업인 농식품부의 미곡종합처리장사업의 모니터링체계를 들면 [표 3-7]과 같다.

27) 중앙정부의 재정사업평가제도는 기획재정부에서 발간한 관련 매뉴얼을 중심으로 기술한다. 기획재정부, 「2008년도 재정사업자율평가 매뉴얼」, 2008; 기획예산처, 「재정사업자율평가 및 재정운영평가 매뉴얼」, 2007.

표 3-7. 재정성과모니터링: 미곡종합처리장사업 사례

○ 모니터링명: 건조·저장시설/고품질쌀브랜드 추진실태 점검

구 분	주요내용	
주 기	■ 상반기	
실시시기	■ '07.6.20~7.7, '07.12.12~12.20	
주 체	■ 농림부 식량유통과(4명), 농협 양곡부(4명) 합동	
점검내용 방법	상반기	■ 지원대상 시설 및 공사계약 진행상황 ■ 사업대상자 선정의 적합성, 사업비 집행실태, 사업 추진상황 등
	하반기	■ 건조·저장시설 추진실적 부진업체 대상 사업 추진상 애로사항 파악 및 완공 독려
주요 점검결과	상반기	■ '07년 사업량 110개소중 72개소는 계약착공하고, 38개소는 부지확보 및 허가단계로 정상 추진 ■ 건조·저장시설 설치 관련 지자체 및 RPC 담당자 교육 및 현장 기술지도 실시
	하반기	■ 각종 인허가 관계, 부지 미확보 및 국바·지방비를 제외한 자부담 부족 등으로 사업 지연사례 발견 ■ '07년 사업량 110개소중 완료 52, 연내완료 34, '08년 2월내 완료 24로 파악
결과활용	상반기	■ 시설설치를 수확기 이전에 완공하여 활용할 수 있도록 현장 지도·점검 강화 ■ 농협 “공동사업법인” 관련 규정 및 업무추진 메뉴얼 정비
	하반기	■ 사업 추진실적 부진 지자체에 대해서는 '08년도 사업시 사업량 축소 및 예산 감액 조치

출처: 기획재정부 자료

(2) 제2단계: 재정사업자율평가제도(Program Review)('05년~)

'03년부터 도입된 재정성과목표관리제도는 사업의 특성 등에 대한 정보 부족으로 예산편성시 활용에 한계가 나타나, 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool)를 벤치마킹하여 재정사업자율평가제도를 도입하였다. 재정사업자율평가제도는 사업별 체크리스트에 의한 평가방식으로서 성과와 예산의 연계 강화를 추구하고 있다.

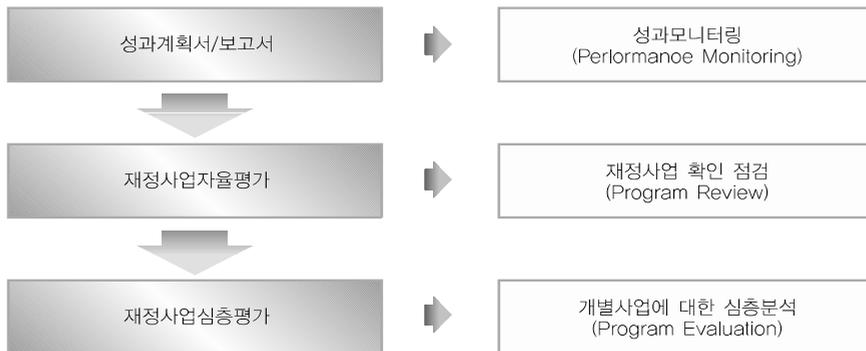
(3) 제3단계: 재정사업심층평가제도: Program Evaluation('06년~)

재정사업심층평가는 재정운용과정에서 문제가 제기된 개별사업들의 운영성과를 깊이 있게 분석·평가하는 제도로서, 사업평가의 객관성, 전문성, 신뢰성 확보를 위해

중립적 외부기관을 통해 평가를 수행하고 있다. 즉, 외부 전문가 등을 통해 통계적 기법 등을 활용하여 사업의 효과성을 심층 분석하고 대안을 제시한다. 전문기관의 사업현황, 문제점 등에 대한 정밀 분석결과를 토대로 중장기 투자방향 및 제도개선 대안 등을 제시한다.

이와 같은 3단계 재정성과관리 체계를 종합하여 제시하면 [그림 3-4]과 같이 정리할 수 있다.

■ 그림 3-4. 재정성과관리제도의 기본체계 ■



자료: 기획재정부(2010), 재정사업 심층평가제도 참조 작성

재정사업자율평가에서는 부처별로 소관 재정사업을 매년 1/3씩 자율적으로 평가한다. 이와 관련하여 기획재정부는 사업별 평가항목과 평가지침을 사전 제시하고 각 부처가 자율적으로 평가한 후 이를 점검하고 있다. 이 경우 평가항목은 계획·집행·성과 단계의 11개 공통질문 및 사업유형별 1~3개 추가질문으로 구성되며, 사업유형은 과거 크게 R&D사업과 비R&D사업으로 구분하고 비R&D사업을 시행주체에 따라 직접사업과 간접사업으로 구분하였으나 '07년 이후에는 이러한 구분을 없애고 SOC, 시설·장비구매, 출자·출연, 융자, 민간보조, 지자체보조, 조사·교육 등 기타사업 등 7개로 구분하고 있다.

재정사업자율평가의 체크리스트는 모든 사업에 공통적으로 해당되는 단계별 체크리스트와 사업유형별로 질문내용이 차별화되어 있는 유형별 체크리스트가 있다. 이중

단계별 체크리스트는 사업의 진행단계를 구분하여 각 단계에 대한 성과를 적절하게 평가하기 위한 목적을 갖고 있다. 즉, 체크리스트는 재정사업을 계획·집행·성과 등 3단계로 구분하여 각 단계별로 체크리스트를 구성하여 질문에 따른 답변을 작성하는 형식으로 체계화되어 있다.

첫째, 계획단계에서는 다른 사업과의 유사·중복성, 사업추진방식의 효율성, 성과목표 및 지표설정의 적절성 등을 점검한다.

둘째, 집행단계에서는 정기적인 모니터링의 실시 여부, 자원집행의 적절성, 사업추진의 효율성 제고 노력 등을 점검한다.

셋째, 성과단계에서는 객관적으로 사업평가를 실시했는지 여부, 성과목표의 달성 여부, 평가결과의 활용 여부 등을 점검하고 있다([표 3-8] 참조).

표 3-8. 재정사업자율평가의 공통질문

〈 11개 공통질문 〉			배 점
계획 (30)	사업계획 (15)	1-1. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	7.5
		1-2. 현재 사업추진방식이 효율적이고 적절한가?	7.5
	성과계획 (15)	1-3. 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	7.5
		1-4. 성과지표의 목표치가 합리적인가?	7.5
관리 (20)		2-1. 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.0
		2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5.0
		2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가?	5.0
		2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5.0
성과/환류 (50)		3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	5.0
		3-2. 계획된 성과를 달성하였는가?	40
		3-3. 평가결과를 사업계획방식의 보완변경 등에 활용하였는가?	5.0

출처: 기획재정부, 2008년도 재정사업 자율평가 매뉴얼, 2009.12

재정사업자율평가제도와 성과목표관리제도 모두 정부의 투명성(Transparency)과 책임성(Accountability)을 높이기 위한 제도이지만, 자율평가제도는 책임성 쪽에, 성과목표관리제도는 투명성 쪽에 조금 더 초점을 맞추고 있는 제도이다. 또한 자율평가

제도는 예산통제를 그 주된 내용으로 하고 있으나, 성과목표관리제도는 보다 광범위한 프로세스로서 성과계획서 및 성과보고서에 담길 전략 및 성과목표의 개발을 그 주된 내용으로 한다.

재정사업자율평가제도는 결과지향의 성과지표 개발을 장려하고 성과목표를 의욕적으로 설정하도록 권고함으로써 성과목표관리제도 하에서 발달된 결과중심의 성과측정 방식을 한층 강화하고 있다. 결국 성과목표관리제도는 재정사업자율평가제도의 기초가 되고, 반면에 재정사업자율평가제도는 이를 보완·발전시키는 관계라고 할 수 있다([그림 3-5] 참조).

■ 그림 3-5. 재정사업자율평가와 성과목표관리제도의 관계 ■



자료: 기획재정부, 2008년도 재정사업 자율평가 매뉴얼, 2009.12

재정사업심층평가에서는 재정사업심층평가추진단을 구성하여 심도 있고 객관적인 평가를 실시하고 있다. 심층평가에서 주요한 평가요소는 다음과 같다.²⁸⁾

- ① 적절성(relevance): 사업은 정부의 역할로서 적절한가?, 사업수행방식은 적절히 설계되어 있는가?
- ② 효과성(effectiveness): 사업의 결과로서 사업의 특정목표 및 일반목표가 달성되었는가?

28) 기획재정부, 재정사업 심층평가제도 개요, 2008.

- ③ 효율성(efficiency): 여러 투입요소들이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출 및 중간결과로 전환되었는가?
- ④ 효용성(utility): 사업의 결과 실제로 사업에 대한 수요가 얼마나 충족되었는가?
- ⑤ 지속가능성(sustainability): 사업이 중단되었을 때 사업으로 인한 긍정적인 변화가 얼마나 오랫동안 지속될 수 있을 것인가?

여기서 재정사업심층평가의 사례로서 보육시설 보조금 사업에 대해 평가방식을 살펴보면 [표 3-9]와 같다.

■ 표 3-9. 재정사업심층평가: 보육시설보조금사업 사례 ■

사업내용	평가필요성 및 주요 평가내용															
<p>* 사업기간: 2006년~계속</p> <p>* 지원형태: 지자체 보조 (서울 20%, 지방 50%)</p> <p>* 사업시행주체 - 여성가족부, 지자체</p> <p>* 사업내용 - 민간보육시설 0~2세 영아에 대해 표준보육비용과 보육료 차액인 기본보조금 지원 - 3~5세 유아는 '06.9~'08.2월까지 기본보조금 시범실시</p> <p style="text-align: center;"><연도별 예산 규모></p> <p style="text-align: right;">(억원)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">구 분</th> <th style="text-align: center;">'06</th> <th style="text-align: center;">'07</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">〈기본보조금지원〉</td> <td style="text-align: center;">943</td> <td style="text-align: center;">1,357</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">· 영아기본보조금</td> <td style="text-align: center;">943</td> <td style="text-align: center;">1,328</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">· 유아기본보조시범</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td style="text-align: center;">28</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">· 시범사업 평가</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td style="text-align: center;">1</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	'06	'07	〈기본보조금지원〉	943	1,357	· 영아기본보조금	943	1,328	· 유아기본보조시범	-	28	· 시범사업 평가	-	1	<p><평가필요성></p> <ul style="list-style-type: none"> · 시설에 지급하는 공급자 지원체도로써 보조금의 활용용도와 보육서비스 개선 효과 등 제도전반에 대한 점검 필요 · 유아(3~5세)에 대한 보조금 지급사업 시행 이전에 기존 사업효과 등에 대한 객관적인 평가 필요 <p><중점 평가내용></p> <ul style="list-style-type: none"> · 엄밀한 사업성과 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 보조금 적용 기관과 그 이외 기관의 영유아수 변화 - 기본보조금 적용 기관과 그 이외 기관간의 보육료 변화 - 평가인증 항목 등을 활용한 보육 서비스 수준의 개선 여부 등 · 효율적 사업추진방식 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 공급자 중심지원방식에서 수요자 중심으로 변경 여부(voucher도입 등) · 국공립보육시설 확충은 지속 지원하면서 민간시설에 대한 지원도 계속할지 여부 · 보육시설 운영의 투명성 및 효과성 제고 방안 <p><평가결과 활용></p> <ul style="list-style-type: none"> · 현행 추진방식, 집행과정, 사업성과에 대한 점검을 통해 '08년 예산편성시 결과 반영 · '08년부터 논의될 유아기본보조금 사업 도입여부에 심층평가 결과 적극 반영 <ul style="list-style-type: none"> - 제도도입 여부 및 도입시 적정 지원체계, 지원규모 등
	구 분	'06	'07													
	〈기본보조금지원〉	943	1,357													
· 영아기본보조금	943	1,328														
· 유아기본보조시범	-	28														
· 시범사업 평가	-	1														

출처: 기획재정부 자료

3. 지방자치단체의 재정사업평가

중앙정부의 재정사업 자율평가제도를 고려하면서 지방자치단체에서도 일부 자치단체를 중심으로 재정사업자율평가가 이루어지는 사례를 발견할 수 있다. 지방자치단체로서는 처음으로 전라북도에서 2009년도에 재정사업자율평가를 실시하였다.²⁹⁾ 전라북도는 사업기획 및 집행과정, 성과달성 정도 등 사업전반을 평가하고 그 결과를 재정운영에 반영함으로써 재정지출의 비효율성을 제거하기 위하여 재정사업에 대한 사업평가를 수행하고 있다.

평가대상사업은 1억원 이상 자체집행사업, 시·군지원사업, 민간지원사업 중에서 2년 연속 예산이 지원된 사업이다. 2009년 전라북도의 재정사업자율평가에 의하면, 도역점시책사업 22개, 행사성사업 8개, 재정지출 확대사업 6개, 장기지속시책사업 18개, 2008년 신규시책사업 7개, 도정책반영 주요 국고보조사업 9개 등 6개 분야, 70개 사업이 해당된다.

평가는 계획, 집행, 성과 등에 대한 평가지표를 설정하여 이를 기준으로 부서에서 자체평가보고서를 작성하고 이것을 외부평가단에 의해 수행하게 된다. 사업평가 결과를 보면, 전체의 37.1%에 달하는 보통(60~79점) 이하 등급을 받은 24개 사업에 대해 사업중단과 사업추진방식 개선이 권고되었다. 이러한 권고는 행사성 중복사업, 시·군의 고유사무 내지 자체추진이 가능한 사업, 환경변화로 인한 사업효과의 실효성이 부족한 사업, 사업규모가 적어 공공효과가 작은 사업, 광역특별회계사업 등 국가재원으로 전환하는 것이 보다 효과적인 사업 등이다.³⁰⁾

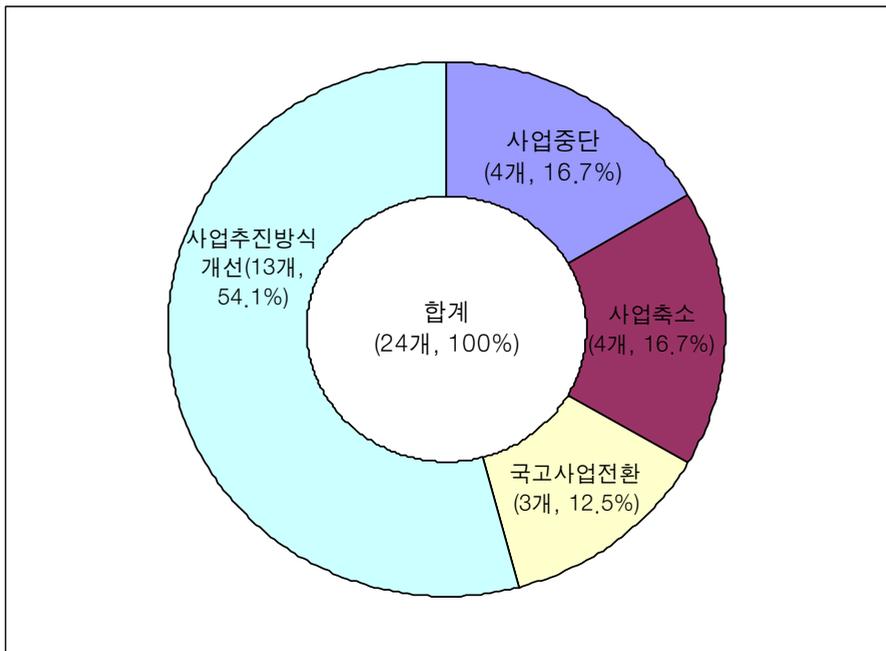
29) 전라북도는 2009년 9월 전국 최초로 역점시책사업 등 총 70개 사업을 대상으로 외부평가단을 구성하여 재정사업자율평가를 실시하여 사업의 타당성과 사업성적을 체계적으로 검토하고 그 결과를 바탕으로 사업중단, 사업축소 등 사업조정을 실시하였다.

30) 윤석완, “지방의 재정사업 관리실태와 개선방안,” 『지방재정과 지방세』, 통권 제22호, 2009년 10월호, pp. 9~10.

표 3-10. 전라북도의 재정사업자율평가의 결과 반영

사업조정 유형	사업수(개, %)	예산액(백만원, %)
사업중단	4(16.7)	800(4.2)
사업축소	4(16.7)	3,150(16.6)
국고사업 전환	3(12.5)	1,760(9.3)
사업추진 방식개선	13(54.1)	13,250(69.9)
계	24(100.0)	18,960(100.0)

자료: 전라북도, 재정사업 자율평가, 2009; 윤석완(2010, p. 10)



전라북도의 재정사업자율평가의 평가지표는 [표 3-11]과 같이 계획-집행-성과의 단계별로 평가지표를 설정하고 지표별 배점을 부여하는 방식을 채택하고 있다.

표 3-11. 전라북도 재정사업자율평가의 성과지표

구 분	평가지표	배점
계획 (30)	1-1 도비 재정지출이 필요한지 여부 시군 또는 민간 등 자체수행으로 목적달성이 가능한지	6.0
	1-2 현재 사업방식이 가장 효율적인지 여부 재원분담 가능성, 추진주체 변경, 재원산정 등 재검토	6.0
	1-3 다른 사업과 중복유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부 도·시군·민간 등 수행사업과 상충되지 않는지	6.0
	1-4 시군, 민간 사업여건을 검토하여 반영하였는지 여부 시군·민간 추진의지, 비용부담 능력 등 점검	6.0
	1-5 성과목표와 성과지표가 구체적이며 타당한지, 합리적인지 여부 성과목표, 성과지표의 존재여부, 구체성, 타당성, 결과지표의 사용 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는지	6.0 (점수차등)
집행 (30)	2-1 사업추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 있는지 여부 사업주체의 사업관리·집행에 대한 정기적 점검	7.5
	2-2 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부 집행과정 중 환경변화, 문제점에 적절한 대응 및 해결	7.5
	2-3 사업이 계획대로 집행되었는지 여부 계획 일정에 따른 집행, 용도에 맞는 집행 등	7.5
	2-4 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부 최소한의 비용으로 추진하여 사업목적 달성 노력	7.5
성과 (40)	3-1 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는지 여부 자체적 평가시스템의 구축	7.5
	3-2 계획된 성과를 달성하였는지 여부 성과목표나 성과지표의 목표 달성도	15.0 (점수차등)
	3-3 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는지 여부 * 부서 자체평가에서는 제외, 종합평가단에서 실시 계획	10.0 (점수차등)
	3-4 평가결과를 사업계획·방식의 보완변경 등에 활용하였는지 여부 감사 등 외부지적에 대한 제도개선 실적 노력 등	7.5

자료: 전라북도, 재정사업 자율평가, 2009.

제4장 성과관점에서 재정운영 관련 쟁점사항

제1절 재정부문 성과관리의 기본체계

1. 목표설정 단계

지방자치단체의 경우 전략계획과 조직부서의 전략목표 설정이 부실하다. 각 조직이나 기관의 임무와 비전이 제대로 설정되지 못하여, 관례적으로 전년도에 따르거나 조직부서의 핵심가치를 설정하지 않은 채, 막연하게 정책이나 사업을 추진하여 실제로 사업의 정책목적이 무엇인지 불분명하다. 이는 성과측정 및 평가결과를 반영하는데 어려움을 가져오고 이로 인해 성과와 계획의 연계가 제대로 이루어지지 않고 있다. 결국 사업에 대한 예산할당도 우선순위와 객관적인 사업의 타당성과 효과 분석이 없이 추진하게 되는 원인이 된다.³¹⁾

우리나라 지방자치단체는 성과개선과 공공책임성 확보를 위해 재정개혁 차원에서 프로그램예산, 발생주의회계, 재정사업평가, 투융자심사제도 등 다양한 재정관리수단이 도입·운영하고 있으나, 실제로 이들 재정운영수단들이 목표달성을 위한 전략적 계획으로서 작동되지 않아, 이들 재정수단과 자치단체의 비전을 연계시키기 위해 균형성과표(BSC: balanced scorecard)와 같은 성과관리제도가 도입되었다.³²⁾ 그러나

31) 그 결과 정책이나 사업에 대한 의사결정에서 주민이나 의회, 이해관계자의 의견수렴이 부족하고 지역의 특성을 반영하는데 제약이 따른다. 이로 인해 국고조보사업과 저체사업의 중복성, 공공시설사업에 대한 유지관리비의 과다 발생, 부적합한 사업, 정치적 선심성 사업 등을 추진하게 됨으로서 한계자원의 낭비와 비효율성을 가져오게 된다.

32) 우리나라 지방정부 차원에서 BSC가 도입되기 시작한 시점은 2005년으로 당시 참여정부에서 정부혁신의 일환으로 중앙부처에서 추진하고 있던 BSC에 의한 성과관리를 지방정부 차원으로 확산시키기 위하

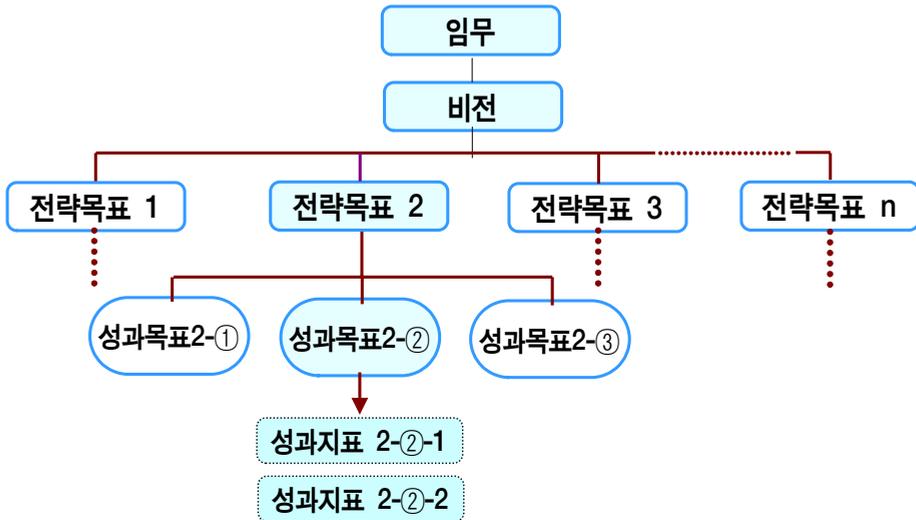
현실적으로 우리나라 지방자치단체의 BSC는 충분한 연구와 개발, 교육 등의 준비과정을 거치지 않고 너무 급격하게 도입되어 성과관리가 제대로 정착되지 못하였으며 지역의 특성을 충분히 고려하지 않은 채 제도 확산이 이루어짐에 따라 [그림 4-1]과 같은 목표설정체계가 불비하여 여러 운영상의 문제점을 드러내고 있는 실정이다.

첫째, 단기적인 목표에만 집착하고 달성하기 용이한 목표를 위주로 정책과 사업을 실행함으로써 자치단체가 추구하는 중장기 목표나 전략과의 연계성이 부족한 것이 대부분이다.

둘째, 사업예산에서 설정한 정책사업의 성과목표가 구체적이지 않고 설정된 성과지표도 측정하려는 목표와의 인과성이 부족하여 평가결과의 설명력이 매우 낮은 실정이다.

셋째, 성과관리제도에서 설정한 전략목표, 성과목표, 성과지표와 예산관리 관점에서의 목표와 지표 간에 차이가 크게 나타나고 성과와 예산의 연계가 거의 이루어지지 않는 실정이다.

■ 그림 4-1. 성과관리를 위한 목표설정 체계 ■



여 경기도 부천시 일부 부서를 대상으로 시범적으로 시행한 것이 최초이다. 이후 BSC에 의한 성과관리모형 작업이 이루어졌으며, 2006년도부터 지방자치단체로 확산되기 시작하였다.

감사원의 ‘07회계연도 결산검사 보고에 의하면, 「지방자치단체 국고보조사업 추진 실태」에 대한 감사를 실시한 결과, 투자심사 등 사전절차를 이행하지 않고 보조금을 교부받아 무분별하게 사업을 추진, 재정사업을 제대로 이행하지 못하여 예산의 낭비·사장을 초래하고, 사업내용이 동일한 사업에 중복 투자하는 등의 문제점이 있어 사업 추진의 타당성을 철저히 검토하고 사업관리 감독을 강화하는 등의 조치를 통해 재정의 생산성을 제고하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 이와 같이 예산낭비가 우려되는 문제 사업의 유형을 사례로 살펴보면 다음과 같다([표 4-1] 참조).

■ 표 4-1. 예산낭비 사업유형의 사례 ■

구분	내용	비고
타당성 부족 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 사업이 달성하고자 하는 목적을 위해서 필요한 사업인지에 대한 판단 - 타당성에 대한 평가 및 기본설계에 대한 변경 등으로 인해, 제때 사업이 진행되지 못할 뿐만 아니라 사업 및 정책의 연속성을 가지기 힘들게 됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적 비용 증가 등으로 재검토가 필요함 - 골프장 건설 붐으로 수년 내에 공급 과잉 현상 발생 - 사업의 시급성이 떨어짐
계획 부실 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 바탕이 되는 근거법이 미비하거나 추진과정에 대한 계획이 제대로 설정되어 있지 않은 경우, 사업 및 정책이 당초계획보다 느려지게 되고 결국 추가예산 지원 등이 필요하게 되어 예산의 효율적 배분이 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> - 구체적인 사업수행계획이 마련되어 있지 않음 - 사업추진방식의 변경에 따라 대규모의 추가소요자원 필요성이 예상됨
예산 과다 계상 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 실제 필요한 만큼의 예산이 배분되지 않아, 이·전용 또는 불용의 가능성 발생 - 예산 심의의 기능이 제대로 발휘되지 못할 소지도 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 전년도보다 7배의 예산 증액 - 기술발전 속도와 시장가격 하락 요인을 고려하지 않고 사전 일괄적으로 구매계약 당초 수요예측의 50% 미만에 머물 것으로 예상
집행 부진 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 자체 예산 마련이나 민자유치가 원활하지 않아 연례적으로 발생하는 집행부진사업 - 연례적인 예산집행으로 인해 사업의 공기가 연장되는 과정에서 계획 및 설계가 수정되어 사업비가 추가되는 문제나 공기 연장으로 인해 물가상승률이 반영된 사업비의 증가를 초래 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진 이전협의를 완료하지 못한 상태로 예산을 계상함으로써 인해 타 사업으로의 전용, 아불용이 빈번하게 발생 3년 평균 집행률이 16.5%에 불과
유사 중복 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 부처간 또는 부처내부, 지역간 유사한 사업 존재 근거 법령, 사업의 구체적 내용 등에서 중복되어 낭비를 유발 	<ul style="list-style-type: none"> - 타 기관과의 중복투자 - 이미 건설되어 있는 유사한 사업에 투자

자료: 함께하는 시민행동, “2009년 문제예산 발표”, 2009.

2. 재정집행 단계

재정집행 단계에 있어서 정책이나 사업의 진행상황, 진척도를 모니터링하여 문제점과 애로사항을 기록하는 상시적인 점검시스템이 없는 실정이다. 성과목표 달성 대비 어느 정도 진척도를 보이고 있는지, 실제 수혜대상자에게 적절하게 행정서비스가 공급되고 있는지, 수행상 민원이나 보상 문제 등이 발생하지는 않는지, 사업이 지연되거나 설계를 변경한 사실은 없는지, 재원확보가 제대로 이루어지고 있는지 등을 철저히 점검하는 것이 필요하다. 그러나 우리나라의 경우 이와 같은 사업점검시스템과 기록, 수행과정상 정보의 공유 등이 제대로 작동되지 못하여 사업의 비효율과 자원의 낭비를 초래하는 사례가 많이 발생하고 있다. 따라서 재정집행의 중간단계와 사업추진과정에서 목표달성 진척도(중간성과)를 측정하고 평가할 수 있는 성과목표와 성과지표의 개발이 요구된다.

3. 성과평가 단계

정책이나 사업의 성과를 측정하고 평가하는 체계적인 기준과 평가방법이 부실하다. 현재 자체사업평가, BSC성과관리 등이 추진되고 있으나, 자치단체에 적합하게 적용할 수 있는 성과기준이나 성과지표의 개발이 미흡하고 평가방법 또한 불비한 실정이다. 특히 예산사업에 대한 분석이나 평가가 이루어지지 않는 상황에서 사업성과를 평가할 수 있는 성과관리체계의 수립과 이를 예산과 연계하는 사업예산에 대한 성과관리 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 사업추진 단계별 예산비효율이 발생하는 원인을 살펴보면 [표 4-2]과 같다.

표 4-2. 사업추진 단계별 예산비효율의 발생요인

단계별	비효율 요인	사 례
계획·예산 편성단계	사업의 필요성, 시급성 검토 미흡	하수종말처리장 개량계획 인가 부적정 관광인프라 구축사업 추진 부적정
	유사중복 및 타사업과의 연계성 미흡	농어촌 응수개발사업 부적정 사업분리발주에 따른 예산낭비
	관계기관/부서간 사전협의 미실시	공유수면 매립공사 부당 시행 광산물 비축사업 협의결과 미반영
	사업시행·비용부담주체의 적정성 미검토	출자금 과다 교부
	사업규모의 적정성 미검토	경전철사업 교통수요 과다예측 응수공급시설 과잉투자
	투융자심사, 예비타당성 조사 미흡	도시관신축 추진 부적정 전시관 시설공사 추진 부적정
	사업추진일정·기간 부적정	총사업비 과소책정에 따른 낭비 지방산업단지 진입도로 건설지연
계약단계	최적 설계방식 채택 미흡	배수시설물 설계 부적정 재해상황시스템 설계방식 미검토
	원가심사 미실시	조달계약 재료비 단가 부당 정산 한우고기 단가산정 부적정
	계약방법의 적정성 검토 미흡	발주방식 변경으로 인한 공사비 과다 전투화 계약업무 처리 부적정
사업집행 단계	사업집행관리 미흡	차량배출가스 저감사업 사업대상 부당확대
	사업집행 변경요인 관리 미흡	국제대회 유치 포기 사업보조금 목적외 사용
	세출예산집행기준 등 규정 미준수	업무추진비 집행업무 부당처리 예비비 집행업무 지도감독 부적정
사후관리 단계	검사·정산 및 잔여자원관리 미흡	예산 집행잔액 처리 부적정 용역성과물 허위 제출 및 검수태만
	환류 및 활용 미흡	무인민원서류 발급기 보급 부적정

자료: 행정안전부(예산절감 길라잡이) 자료에서 발췌 작성

제2절 통합적인 성과관리시스템 미비

1. 제도 간 연계 부족

성과관리와 기존 재정관리제도와의 연계 문제를 살펴보면, 현재 중기지방재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행제도, 재정분석진단제도, 재정인센티브제도 등 다양한 사전적, 사후적 재정운용 수단이 운영되고 있으나, 실제로 이들 재정관리제도들이 사업 예산이나 성과관리와 연계·운용되지는 않고 있다. 중기재정계획이나 투융자심사, 지방채발행제도 등은 실제로 사업별 예산을 수립하기 위한 전제조건이고 이들 재정운용 수단을 통해 분야별/부문별/연도별 재정규모가 전망되고 할당되어야 하며, 예산은 이들 지출한도액과 연도별 배분규모를 토대로 매년 예산을 수립하여야 한다. 결국 사업예산은 하향식 접근에 의해 편성되어야 사업별 성과의 측정과 평가가 가능하나, 이 관점에서 보면 현재 사업예산의 편성이 제대로 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다.

또한 성과관리 측면에서도 앞서의 여러 재정관리제도들이 성과에 초점을 두고 운용되지는 않고 있다. 특히 재정분석진단과 재정인센티브제도 등이 정책이나 사업의 결과(성과)를 평가하고 이를 다음연도의 정책수립과 사업계획에 반영하여야 하나, 평가 및 환류기능이 부족한 것이 현실이다. 그리고 발생주의 결산과 결산검사(회계감사)의 경우에도 제도는 도입·운용되고 있으나, 지방자치단체의 행정서비스에 대한 결과를 나타내는 성과정보를 생성·활용하는 단계에는 이르지 못하고 있다.

2. 과정 간 연계 부족

예산사업의 효율적 관리를 위한 활동은 계획수립, 관리와 통제로 구분할 수 있으며 이들 활동은 대부분 예산을 통하여 이루어진다. 계획은 목표를 향하는 미래행위의 설계를 말하며 관리는 목표 및 추진상태의 확인인 동시에 다른 한편으로는 목표를 달성하기 위한 지속적인 방안을 포함하는 활동이다. 통제는 목표달성의 사후검증 활

동으로서 목표가 달성되지 못한 경우에 그 문제요인을 확인하고 그 원인을 검증한다. 그 결과는 새로운 목표달성으로 환류된다.³³⁾ 지방자치단체는 가용재원의 한계 속에서 다양한 재정사업을 시행하고 있으나, 사업의 목표수립과 사업의 효율적 집행과 사후 검증, 재정지출의 성과분석 등 효율성 개선을 위한 종합적인 성과관리시스템이 부재한 실정이다.

통합적 성과관리는 모든 관리단계에서 명확하고 투명한 목표설정, 사업의 성과(산출물)를 객관적으로 측정할 수 있는 제도를 필요로 한다. 따라서 1단계의 목표설정, 전략 및 사업설정 ⇒ 2단계의 예산편성(자금과 인력의 배분) ⇒ 3단계의 행정서비스 제공 및 원가 등 재무정보 제공 ⇒ 4단계의 결과측정, 감사 및 성과보고, 평가 및 환류의 과정이 유기적으로 연계되는 것이 요구된다.

그동안 자치단체의 자체성과관리나 BSC 성과관리는 조직, 부서 등 기관단위의 성과관리가 이루어져 사업평가와 연계되지 않고 있다. 즉, 성과관리의 초점이 사업이 아니어서 실제로 조직부서의 전략목표를 달성하기 위한 프로그램을 체계적으로 설정하고 각 사업우선순위에 기초하여 자원을 배분·집행하고 그 결과 사업의 성과를 제대로 측정하지 못하고 있다.

결국 현행 자치단체 성과관리는 성과목표 설정과 목표 달성 여부를 측정하는 성과지표의 개발이 미비할 뿐 아니라, 예산·재정운영과 사업평가와 연계되지 못함으로써 재정효율성을 측정하고 판단하는 데는 한계를 지니고 있다. 앞으로 지방자치단체의 공공서비스 제공에 대한 경제적 편익과 비용을 분석하여 재정지출의 효율성을 개선할 수 있도록 성과에 초점을 두고 지방재정운영시스템을 재설계할 필요가 있다.

33) 강인재, “지방재정사업의 효율성 제고를 위한 통합사업관리시스템 구축방안,” 『지방재정과 지방세』, 2009년 제10호(통권 제22호), pp. 45-46.

제3절 성과정보의 제약

1. 정보생성 기반취약

공공서비스 제공에 있어서 비용절감, 투입단위당 성과를 측정하고 분석하는 것이 매우 중요시되고 그에 대한 관심이 증대되고 있으나, 실제로 정부부문의 성과를 측정하는데 필수적인 투입원가정보 등은 매우 빈약한 실정이다. 설령 성과정보를 획득하더라도 신뢰성이 낮아 이들 정보를 사용하여 분석한 생산성지표를 사업이나 조직 간에 비교하는 것이 곤란하다. 재정사업에 있어서 사업의 규모와 형태, 투입된 인건비, 운영경비, 감가상각비, 채무상환이자 등의 구체적인 자료를 획득하기는 매우 어려운 것이 현실이다.

정부부문의 성과는 보통 예산년도보다 장기간에 걸쳐 나타나며, 정부프로그램의 성과는 흔히 사업수행에 의해서는 단지 부분적으로만 결정되고 그보다는 관리자가 통제할 수 없는 외생변수 등 보다 다양한 다른 영향변수에 의해 성과가 결정되며, 산출 결과(outcome)의 측정도 매우 어려운 실정이다. 예를 들어, 교육서비스의 경우 가르친 학생의 수가 아니라 해당학생의 성적, 시험결과 향상도와 같은 보다 가치 있는 측정방법이 요구되고 있다. 이에 따라 투입원가와 성과를 연결한다는 것은 매우 어려운 일이다. 이를 극복하기 위해서는 정부성과를 객관적으로 측정할 수 있는 합리적인 기준과 성과측정기법을 개발하는 것이 필요하다.

2. 원가회계 미발달

2007년도에 발생주의·복식부기회계제도가 도입되고 2008년에 사업예산제도가 도입되어 시행되고 있으나, 실제로 사업단위의 투입원가와 사업성과의 측정이 제대로 이루어지지 않고 있다. 아직도 새로운 제도의 도입에 중점을 두고 있을 뿐 실제 사업단위의 성과측정과 평가를 위한 필수적인 재무정보가 생성되지 못하고 있는 것이다.

즉, 사업예산에서는 프로그램(정책사업)의 성과목표 설정이 부족하고 발생주의회계도 총원가, 단위원가 등 사업투입원가 산정이 미흡하여 객관적인 투입원가 대비 사업성과의 측정이 어려운 것이 현실이다. 성과정보 관점에서 주요한 제약점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현재 지방자치단체는 사전적, 사후적으로 공공책임성을 확보하고 재정의 건정성 및 효율성을 유지하도록 여러 제도적 장치를 강구하고 있으나, 발생주의회계가 정착되지 못한 상황에서 주로 현금주의 회계방식을 적용하고 있어 성과측정에 활용 가능한 정도의 정확하고 가치 있는 정보를 제공하는데 근본적인 한계가 내재되어 있다.

둘째, 지방자치단체는 세출과목구조에 기초하여 각 비목별로 산출기초를 적용하여 사업 또는 프로그램에 대한 소요예산액을 산출하고 있으나, 이는 엄밀하게 말하여 원가 개념에 기초한 것은 아니며, 경비의 성질별 분류에 따라 단순히 예산액을 경비의 성질에 기초하여 분류한 것으로 진정한 의미의 원가를 반영하는 것이 아니다.

셋째, 부채의 범위 등 국제적 기준의 수용이 미흡한 상태이고 재정정보화시스템이 전산화에 중점을 두어 실제로 성과정보를 생성하고 성과분석이 이루어지기 위해서는 통합재정정보의 기준과 내용을 보강하는 것이 요구된다.

넷째, 재무정보나 성과정보를 분석하여 자치단체의 정책과 예산, 사업판단 관련 의사결정에 활용하는 것이 제한적이다. 이를 개선하기 위해서는 수요자 관점에서 어떠한 정보가 필요한지에 관한 정보활용도 제고를 위한 수요조사를 실시하여 이를 토대로 성과분석시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이와 같은 문제점을 종합하면 [표 4-3]과 같이 정리할 수 있다.

■ 표 4-3. 성과정보의 제약요인 ■

구 분	제약요인
자산부채 관리 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 재정상태 파악에 치중하여 자산부채관리의 효율성 제고 노력 미흡 - 예산회계 상의 공유재산, 물품관리와 복식부기 재무결산의 자산 간에 차이와 불일치 발생 - 물품 등에 대한 자산화 세부기준 미흡
성과분석 기반미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체의 사업원가 계산 미비로 객관적인 성과측정 곤란 - 기능별 재정운영보고서의 정보 제약과 활용도 저조로 인해 투자 효율성 분석 곤란

(계 속)

구 분	제약요인
재정투명성 확보의 한계	<ul style="list-style-type: none"> - 재정정보 공유 미흡(단편적, 분산적 통계) - 지역주민에 대한 투명한 회계정보 제공 한계
정책결정 회계정보 산출미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 성과관리에 재무정보 활용도 미약 - 재정정보의 의사결정 지원기능 미흡(환류 부족) - 미래의 재정전망 곤란 - 재정회계정보의 관리기능 부족(정책정보 활용도 낮음)
재정예산과 회계 범위 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 재정정보의 가치 낮음 <ul style="list-style-type: none"> • 재정정보화시스템 구축이 전산화에 치중 • 재정의 범위, 거래의 범위에 대한 개념정의 미비 - 국제기준에 부합한 국제비교 곤란(부채 등 재정범위 미비) - 예산과 회계, 성과와 예산 간의 연계 부족
예산체계상 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 재무제표 간의 연결회계 미비 - 성과관리 단위별 재정정보 창출 곤란 - 성과관리를 위한 책임중심점 미비와 프로그램 분류체계 부족 - 조직단위별, 사업단위별 투입비용의 명확한 계산 곤란 - 관리정보가 단순집계자료 수준에 불과
통합재정 정보시스템	<ul style="list-style-type: none"> - 재정정보시스템이 각 부서 고유업무처리 위주로 구축되어 내무업무처리에만 활용 - 정보공유가 어렵고 예산 및 회계, 자금, 자산, 부채관리 업무의 체계적인 연계 한계(재정정보 중복 입력) - 국가와 지방자치단체 간 통일된 정보공유체제 미비 - 경제정책과 연계한 재정운영 효과분석예측 등 미흡 - 통합적 재정분석 미흡 <ul style="list-style-type: none"> • 재무제표 데이터를 재정분석에 활용도 낮음

자료: 배득중·강인재·신종렬, 복식부기회계제도 도입 적용에 관한 비용-편익 분석, 한국행정학회, 2002, pp. 23-31 참조하여 성과관리 측면에서 재작성

제4절 성과와 예산의 연계 결여

1. 연계수단 부재

현재는 자치단체의 전략목표와 성과관리시스템과 재정예산관리상의 사업목표가 별개로 작동되는 사례가 발생하고 있다. 이 점은 부분적으로는 성과평가부서와 예산관리부서, 재정부서와의 연계가 부족하고 각자 개별적으로 운영하여 정보공유가 이루어지지 않은 것에 일정 부분 기인한다고 볼 수 있다. 이 점에서는 성과관리라는 큰 틀

속에서 여러 재정관리제도가 연계되어야 하고 특히, 재정관리의 중심 축을 구성하는 사업예산제도와 발생주의회계의 연계가 필수적이라고 볼 수 있다.

실제로 성과를 예산과 연계시키기 위한 일반적인 수단은 재정사업평가를 통해 사업평가결과를 다음 예산에 연결시키는 것이다. 그러나 지방자치단체의 경우 재정사업에 대한 모니터링·자율평가·심층평가 등 평가제도가 정착되지 못하여 성과를 예산에 반영하기 어렵다. 재정사업에 대한 평가제도가 제대로 작동되면, 재정사업을 중심으로 사업의 평가결과를 사업의 축소 폐지, 사업방식 변경 등을 통해 예산에 반영하는 것이 가능하게 될 것이다.

사업예산이 성공적으로 정착되지 못한 상황에서 자치단체가 담당하는 세부사업별 산출기초를 통해 인건비, 물건비 등 경비의 성질 중심으로 예산을 편성·운용하는 틀을 계속 유지한다면, 중장기 정책과 예산을 연계시키는 전략적 자원배분과 재정사업에 대한 성과관리가 제대로 이루어질 수 없게 될 것이다. 예산을 성과관리와 연계시켜 운영한다는 의미는 결국 성과계획에 기초하여 사업예산을 편성·집행하고 그 결과에 대해 성과를 측정하는 것을 의미한다. 따라서 전체적으로 성과관리시스템 속에 예산·회계시스템이 통합되어 시스템으로 작동될 수 있도록 재정관리시스템(FMS)을 구축하는 것이 필요하다.

2. 성과지표의 미흡

성과를 예산에 연계시키기 위해서는 사업집행 결과와 성과를 객관적으로 측정하는 것이 선결요건이다. 즉, 사업평가를 객관적으로 수행하기 위해서는 성과를 측정하는 수단인 성과평가지표의 개발이 매우 중요하다. 현행 사업예산 성과관리의 경우 성과 목표 달성 여부를 측정하기 위한 성과지표가 개발되어 있지 않다. 특히 재무정보를 활용한 성과지표 개발은 거의 없는 실정이다.

사회복지 분야를 사례로 보면 [표 4-4]에서와 같이 지방자치단체 BSC 표준지표 유형에는 재무정보를 포함한 지표는 전무한 실정이다. 주로 물량 중심의 지표가 설정되어 있기 때문에 투입비용 등을 고려한 재정 효율성이나 사업성과의 측정이 어렵다.

표 4-4. BSC 성과지표: 사회복지분야 사례

영역	단위업무	성과지표	지표산식
복지관리	자원봉사 활성화	자원봉사자 등록인원	(등록자원봉사자수/주민 1만명)×100
		자원봉사참여율	(참여인원수/신청인원수)×100
	복지시설 수용인원 확대	사회복지시설 수용인원증가율	{(현년도 수용인원-전년도 수용인원)/전년도 수용인원}×100
	복지시설 이용활성화	사회복지시설 이용인원증가율	{(현년도 이용인원-전년도 이용인원)/전년도 이용인원}×100
	복지시설 종사자 확보	사회복지시설 종사자 증가율	{(현년도 종사자-전년도 종사자)/전년도 종사자}×100
	취약가족 수혜 확대	취약가족 수혜대상증가율	{(현년도 수혜대상인원수-전년도 수혜대상인원수)/전년도 수혜대상인원수}×100
생활안정	전문직업교육 만족도 제고	교육만족도	(“만족”이상에 응답한 인원수/ 전체응답자)×100
	자격증 취득지원	자격증취득률	(자격증취득인원/수료인원)×100
저소득 주민보호	자활기반 제공	자활성공률	(자활성공자/자활사업 참여자)×100
	저소득층 긴급지원 실시	긴급복지지원 결정률	(긴급지원차상위 지원결정건수 /저소득층수)×100
노인복지	노인복지 향상	노인일자리사업 참여율	(노인일자리사업 참여인원수/65세 이상 인구수)×100

자료: BSC 표준지표 개발자료(행정안전부, 2009)

그리고 사업예산 성과관리와 관련하여서도 일부 시·도에서 성과지표를 개발하여 활용하고 있으나, 성과(비용)정보의 활용이 미미하고 지표로서의 타당성이 낮은 실정이다. 보건복지 분야의 성과지표 사례를 살펴보면 [표 4-5]와 같다.

표 4-5. 사업예산제도의 성과지표: 보건복지분야 사례

부문	성과지표	산정공식	지표성격
보훈	보훈단체회원 고충상담건수 증가율(%)	$\frac{((\text{현년도 상담건수} - \text{전년도 상담건수}) / \text{전년도 상담건수}) \times 100}{}$	산출지표
기초 생활 보장	기초생활보장수급자 신규 발굴률(%)	$(\text{연도말 기초생활보장수급자수} / \text{신규수급자}) \times 100$	산출지표
	기초생활보장수급자 부적격자 조치율(%)	$(\text{연도말 기초생활보장수급자수} / \text{적정급여조정자}) \times 100$ * 적정급여조정자: 급여중지, 감소, 증가 등	산출지표
취약 계층 지원	장애인일자리참여증가율(%)	$\frac{((\text{현년도 참여자수} - \text{전년도 참여자수}) / \text{전년도 일자리 참여자수}) \times 100}{}$	산출지표
보육 가족 여성	여성인력개발 프로그램 참여실적(%)	계획인원 대비 실적	결과지표
	여성취업지원에 따른 취업인원 증가율(%)	$\frac{((\text{현년도 취업인원} - \text{전년도 취업인원}) / \text{전년도 취업인원}) \times 100}{}$	산출지표
	지역아동센터(공부방) 확충실적(%)	계획시설수 대비 실적	결과지표
	보육아동 이용시설 증가율(%)	$\frac{((\text{현년도 보육시설수} - \text{전년도 보육시설수}) / \text{전년도 보육시설수}) \times 100}{}$	산출지표
	영유아보육료 지원예산액 증가율(%)	$\frac{((\text{현년도 예산액} - \text{전년도 예산액}) / \text{전년도 영유아보육료 지원예산액}) \times 100}{}$	산출지표
노인 청소년	청소년 수련활동 프로그램 참여자수 증가율(%)	$\frac{((\text{현년도 참여자수} - \text{전년도 참여자수}) / \text{전년도 참여자수}) \times 100}{}$	산출지표
	노인일자리사업 참여인원 증가율(%)	$\frac{((\text{현년도 참여인원} - \text{전년도 참여인원}) / \text{전년도 참여인원}) \times 100}{}$	산출지표
	노후경제생활 지원율(%)	$(\text{기초노령연금 지급인원} / \text{65세 이상 노인인구수}) \times 100$	산출지표
	노인지원서비스 이용률(%)	$\frac{((\text{무료급식} + \text{독거노인} + \text{건강진단} + \text{학대상담}) / \text{이용자수} / \text{65세 이상 노인수}) \times 100}{}$	산출지표
	장사시설 이용률(%)	$(\text{ 화장장 이용자수} / \text{현년도 사망자수}) \times 100$	산출지표
	노인복지관 이용자증가율(%)	$\frac{((\text{현년도 등록회원} - \text{전년도 등록회원}) / \text{전년도 등록회원}) \times 100}{}$	산출지표
	장기요양기관 이용률(%)	$\frac{((\text{현년도이용자수} / \text{장기요양급여대상자}(1\sim3\text{등급자} + \text{기존 시설이용 등급외자})) \times 100}{}$	산출지표
보건 의료	공공보건의료기관 서비스 이용 만족도	설문조사 만족도	결과지표
	한방지역특화 전략사업 인프라 구축	홍삼연구소 건립 및 한약유통시설 건립	과정지표
	건강증진 지원서비스 이용자에 대한 만족도	설문조사 만족도	결과지표
	도민건강검진 수검률	$(\text{건강검진 실적} / \text{계획목표}) \times 100$	결과지표
식품 의약 안전	식의약품 지도점검에 대한 효과 체감도	설문조사 만족도	결과지표

자료: 전라북도 내부자료

더욱이 발생주의 재무정보를 거의 사용하지 않고 있다. 이 점은 앞서서도 기술한 바와 같이 현행 발생주의회계제도가 의사결정을 지원하고 내부적 경영관리를 위한 원가 관련 정보 생성 기반이 매우 취약하다는 점을 의미한다. 발생주의회계가 도입되었으나 실제로 사업단위 원가산정 기반이 취약하고 원가항목의 구분이나 공통비용의 배분방법 등 원가계산 원칙과 기준이 미비하고 원가분석방법도 마련되어 있지 못한 데 기인한다.

제5장 성과관리를 위한 재정운영시스템 구축

제1절 기본방향

지방자치단체가 전략적 사고를 갖고 성과지향의 재정운영시스템을 갖추기 위해서는 다음의 기본방향에서 논의될 수 있을 것이다.

첫째, 성과지향의 재정운영을 실현하기 위해서는 자율과 분권에 따른 성과개선과 책임성 강화에 관해 공공관리개혁 차원에서 성과에 초점을 두고 재정과 예산이 관리될 수 있도록 지방재정운영의 틀을 전환하는 것이 필요하다.

둘째, 성과관리 틀 속에서 예산·회계 등 재정운영에 관한 과정과 단계별로 상호 유기적으로 연계·운영되도록 통합적 재정관리시스템을 구현하는 것이 필요하다.

셋째, 성과관리의 구조와 운영시스템을 통해 궁극적으로는 유용한 성과정보를 생성·활용하는 차원에서 재정운영시스템을 구축하여야 한다.

넷째, 성과를 측정하여 그 결과를 정책이나 예산편성 등에 활용하여 효과를 거두기 위해서는 성과를 예산에 반영하기 위한 연계수단이 필요하다. 일반적으로는 재정사업평가제도를 통해 사업을 축소·폐지하거나 예산을 줄이는 등 사업구조조정을 실시한다. 우리의 경우도 재정사업의 성과와 효과를 객관적으로 측정·평가하고 그 결과를 토대로 정부정책의 방향성을 설정하고 공공서비스의 성과를 개선하는데 적극 활용하는 것이 필요하다.

제2절 지방재정운영 틀의 전환



지방자치단체가 중장기 정책과 예산을 연계하고 전략적 자원배분을 통해 재정효과와 효율성을 제고하기 위해서는 성과에 초점을 두는 재정운영시스템으로 공공관리방식의 틀을 전환하는 것이 필요하다. 정부에서는 재원을 투입하여 다양한 행정서비스를 공급하고 있으나, 여전히 예산의 사용에 대한 효율성을 판단하는데 어려움을 겪고 있다. 실제로 정부사업을 시행한 경우에 정확한 원가가 얼마인가?, 정부사업이 본래 설정한 정책목적에 어느 정도 달성하고 있는가?, 사업성적을 어떠한 방법으로 측정할 것인가? 등에 어려움을 겪고 있다.

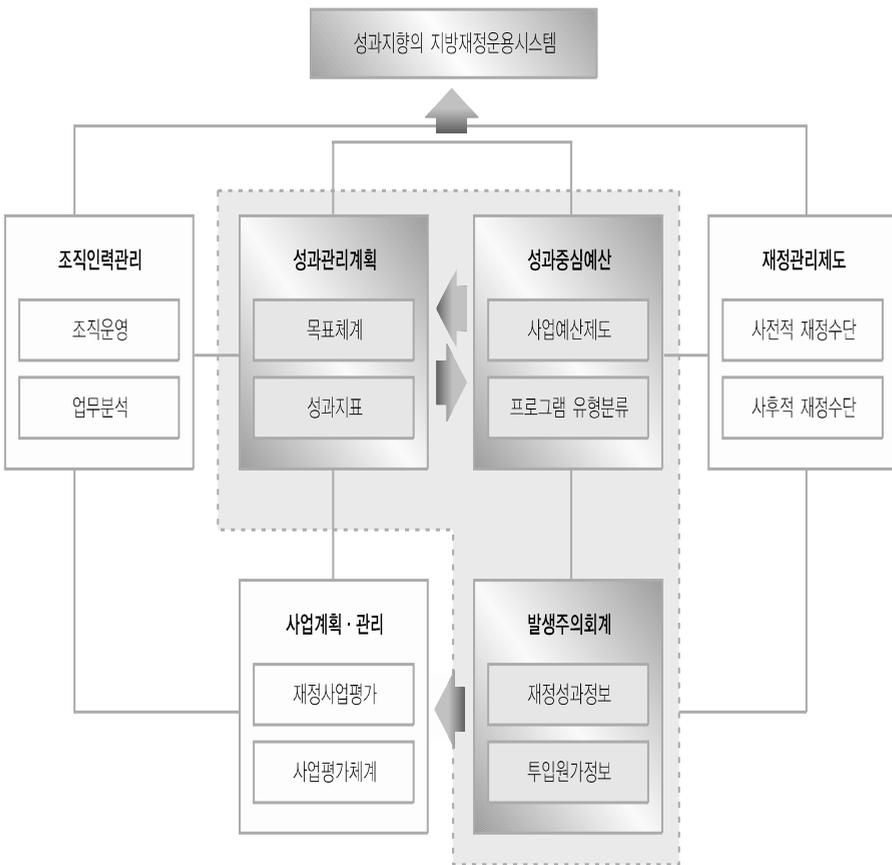
정부로서는 이들 문제에 대응하고자 전략목표 수립, 성과평가 및 성과분석, 예산기법 혁신 등과 같은 과제들을 효율적으로 수행하고자 한다. 그러나 지방자치단체로서는 이들 전략의 실행을 뒷받침할 수 있는 경영관리 도구의 부재로 진정한 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 이러한 문제의 해결방안으로 조직의 전략목표를 설정하고 이를 토대로 예산을 수립하고 결산 및 회계감사를 거쳐 정부가 제공한 실적(성과)을 측정하고 그 결과를 재정정책과 예산수립에 환류시킴으로써 미래계획과 관리개선을 유도하는 경영관리시스템을 마련하여야 한다.

이를 위해서는 성과중심 재정운영이 어려운 제약요인을 개선하는 차원에서 재정운영의 틀을 전환하는 것이 필요하다. 성과관리가 가능하도록 예산 및 회계제도를 개선하고 기존의 재정관리제도들을 성과에 초점을 두고 상호 연계되도록 통합재정운영의 기본 틀을 모색하여야 한다. 즉, 정책목표를 설정하고 정책우선순위에 따라 예산을 할당하는 등의 중장기 전략적 자원배분을 실시하고 재정운영 성과 개선이 이루어질 수 있도록 성과에 초점을 두는 예산운용 틀을 마련하여야 한다.³⁴⁾ 이를 위해 지출통

34) 현재와 같은 재정운영체계에서는 자치단체가 예산낭비를 줄이고 지출 효율성 제고를 위해 노력할 유인이 별로 없는 실정이다. 따라서 자치단체가 지출효율화에 노력하고 재정집행의 성과를 제고하고자 노력할 수 있도록 재정관리시스템을 구축하여 운영하는 것이 필요하다. 현재 수준의 재정자립 수준에서는 중앙으로부터의 의존자원 확보에 주력할 뿐 자구노력을 하지 않을 것이므로 세원이양 등을 통해 재정지출이 직접 지역주민들의 세금부담과 연계될 수 있도록 재정구조를 장기적 관점에서 만들어 나가는 것이 필요하다.

제 방식에서 벗어나 분야·연도별 예산총량을 설정하는 거시적, 하향적 접근과 사업 부서의 재량권과 유연성을 확대하면서 다른 한편으로는 재정성과를 강조하고 성과평가 결과를 공개하여 재정운영의 책임성을 강화하는 방향에서 재정관리방식의 전환이 요구된다([그림 5-1] 참조).

■ 그림 5-1. 성과지향의 재정운영을 위한 기본 틀 ■



성과지향의 재정운영시스템은 지방자치단체로 하여금 전략적 재정운용 능력을 배양하도록 요구한다. 그동안 성과관리계획은 단순히 자체사업평가나 BSC 성과관리의

일환으로 운영되어 왔으나, 실질적인 서비스성과의 측정이나 평가에 이르지 못하는 못하였다고 볼 수 있다. 자치단체가 스스로 조직의 임무를 근거로 하여 비전과 전략목표를 수립하고 이를 실현하기 위해 자치단체가 제공하는 공공서비스와 프로그램을 체계적으로 분류하고 그 수행결과에 대해 성과를 측정하고 이를 목표수립과 예산편성에 환류하는 등의 전략적 재정운용과 관리전략을 마련할 수 있도록 성과관리에 대한 사고 방식과 능력을 높여야 한다.

제3절 통합적 성과관리시스템의 구축

1. 성과관점의 재정운영

성과관리의 기본단위인 프로그램(정책사업)에 초점을 두고 사업별 성과관리를 살펴보면, [그림 5-2]에서와 같이 계획-집행-평가의 과정별로 전략계획, 성과계획, 성과예산 및 성과보고가 연계되도록 하되, 특히 성과관리가 가능한 예산편성체제와 결과중심의 예산개혁을 주축으로 하여, 이후 회계제도와 조직·인력관리 등이 연계되는 통합적 성과관리체제를 구축하여야 한다.

첫째, 전략계획서(strategic plan)는 자치단체의 임무, 전략목표, 세부목표, 목표달성수단 등이 포함된 계획서이다. 보통 5개년 계획이고 3년 마다 수정하는 방식으로 수립된다. 전략계획의 성공적인 집행과 평가를 위하여 전략계획서의 작성과정에서 의회와의 협의, 주요 이해관계자들(주민, 정부기관, 시민단체, 사업계약자 등)의 참여가 이루어지게 된다.

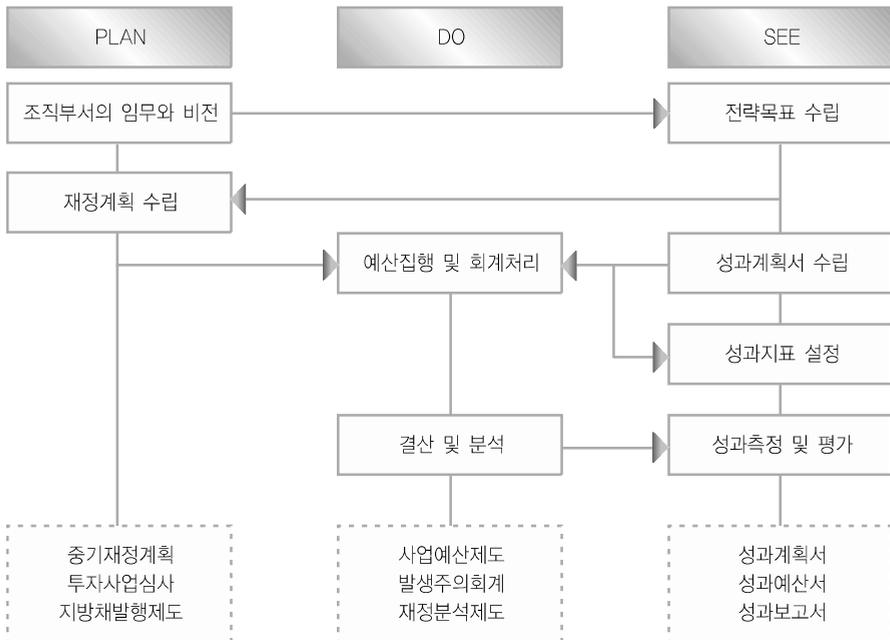
둘째, 성과계획서(performance plan)는 사업을 통하여 달성하고자 하는 성과의 수준과 달성을 위한 방법 및 소요자원을 담고 있는 계획서이다. 성과계획서에 표시되는 성과의 수준은 객관적이고 양적이며 측정가능한 형태로 설정되어야 한다. 성과목표가 달성하기에 지나치게 높거나 낮게 설정되지 않도록 관련 부서와 관계 담당자 등과의 면밀한 협의와 검토가 요구된다. 성과계획서에는 목표달성을 위해 필요한 기술과 정

보, 인적·물적 자원, 성과목표와 사업결과를 비교하는 성과지표 등이 기술되어 있어야 한다. 성과계획서는 지방의회에 제출된다.

셋째, 성과예산서(performance budget)는 성과계획에 토대하여 조직부서의 임무와 조직인원 및 예산현황 등을 기술하고 해당 과의 정책사업-단위사업-세부사업-편성목의 순으로 사업단위에 대해 예산액을 할당한다. 예산은 전년대비로 증감액을 표시하는 방식을 채택할 수 있다.

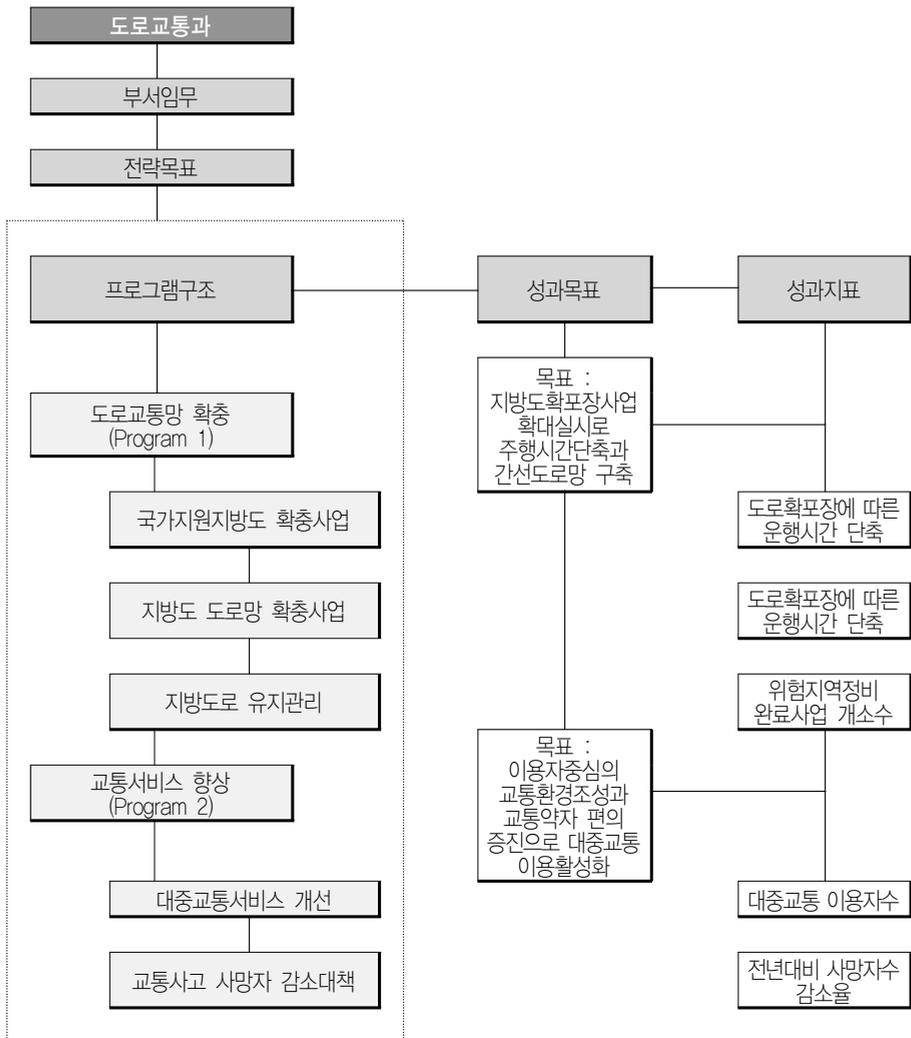
넷째, 예산성과보고서(performance report)는 성과측정 결과에 근거하여 당해연도 성과계획의 평가, 성과목표가 달성되었는지를 표시하고 목표달성 실패 시 그 원인과 해결방안 등을 포함하여 작성하는 결과보고서이다. 사업예산 성과보고서는 의회에 제출함으로써 의회가 정책이나 사업 우선순위 설정 등 의사결정에 활용하는 효과를 거둘 수 있다.

■ 그림 5-2. 성과관리와 재정운영의 연계 ■



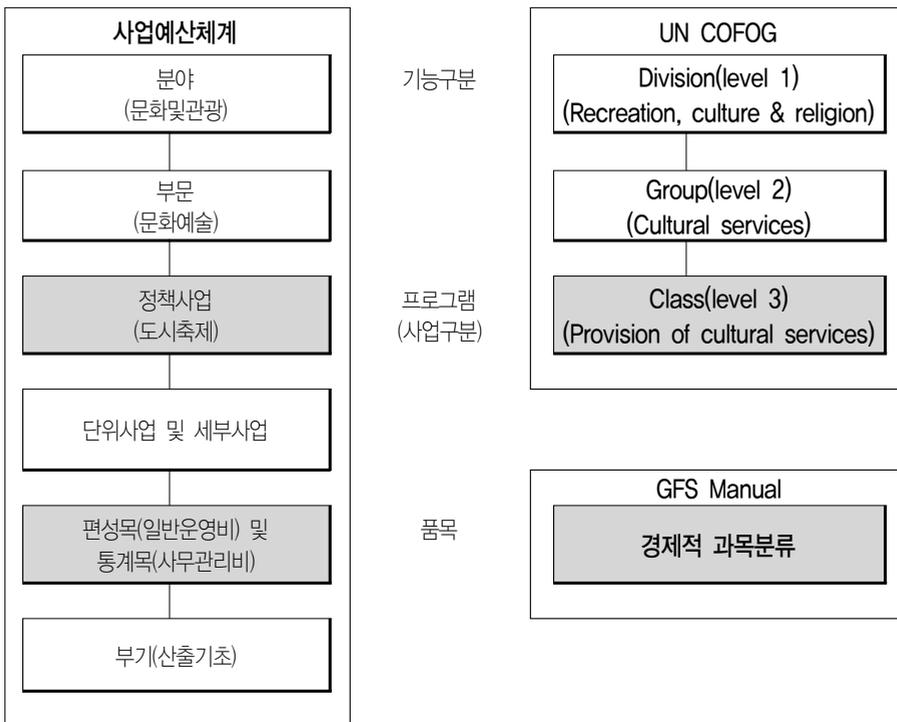
여기서 『임무 - 전략목표 - 성과목표 - 성과지표』의 체계에 따라 예산을 편성·집행하고 그 성과를 측정·평가하는 일련의 예산의 성과관리 체계에 대해 도로교통과를 대상으로 성과예산서 사례를 살펴보면 [그림 5-3]과 같이 정리할 수 있다.

■ 그림 5-3. 지방자치단체의 성과예산서: 도로교통과 사례 ■



이 과정에서는 전략목표-성과목표-성과지표가 체계적으로 연계되어 운용되기 위해서는 성과관리의 기본단위인 프로그램의 구조화가 매우 중요하다. 우리의 경우 UN COFOG(세출기능분류체계)를 기초로 세출기능을 분류하고 있으나, 세부기능과 품목의 경우 자치단체 실정에 보다 적합한 형태로 재구성하는 것이 요구된다([그림 5-4] 참조).

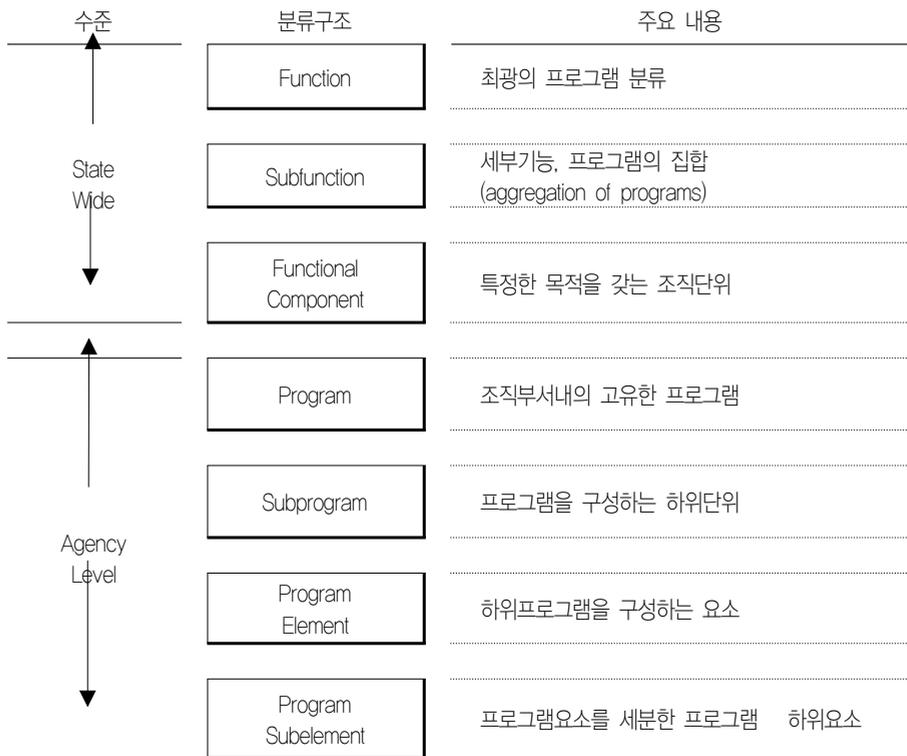
■ 그림 5-4. 지방자치단체의 사업예산분류체계 ■



그리고 프로그램분류구조는 정책목표 달성을 위한 활동에 대한 재무적 거래를 파악하는 수단이고 이를 활용하여 사업별 원가정보를 산출할 수 있다. 프로그램예산 회계처리, 재무보고를 적절하게 수행하기 위해서는 일반적으로 6단계에 이르는 프로그램분류구조를 이해하는 것이 요구된다. 따라서 프로그램 구조화는 조직과 업무분석

을 토대로 단계별 사업유형 분류기준을 적용하여 사업단위를 체계화하는 작업이 선행되어야 한다. 참고로 미국의 South Carolina 주정부의 프로그램 분류구조를 사례로 살펴보면 [그림 5-5]와 같다.

■ 그림 5-5. 프로그램 분류구조: South Carolina State 사례 ■



2. 성과관리와 재정관리제도의 연계 강화

성과지향의 재정운영시스템은 예산제도와 회계제도를 중심으로 하되 여러 재정관리제도와의 연계성도 매우 중요하다. 특히 목표설정과 예산수립 등 계획수립 단계에서는 재정운영계획과 투융자사업심사, 사업타당성제도, 지방채발행제도 등이 성과관점

에서 중장기적인 정책과 분야·부문별 지출한도와 연도별 예산할당이 사전적으로 설정하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 그리고 재정집행과 평가단계에서는 재정분석진단제도, 재정인센티브제도, 재정공시제도 등이 성과관리시스템과 연결되어 유용한 재정정보로서 활용될 수 있다.

우선, 성과관리 관점에서 보면 중기재정계획은 계획(Plan)에 해당하고 예산운영과 회계처리는 실행(Do)이며 재정분석 및 공시제도는 평가(See)에 해당한다. 따라서 기존 재정운영수단은 체계화된 프로그램구조를 중심으로 상호 연계되고, 조직부서에서도 기획부서-예산 및 회계부서-사업부서가 조직의 임무와 비전을 설정하는 가운데, 여러 재정관리 수단을 고려하면서 중장기 전략목표와 프로그램의 성과목표, 그 목표의 달성여부를 측정하는 성과지표를 설정하는 것이 필요하다.

첫째, 중기재정계획의 실효성 강화가 필요하다. 성과지향의 재정운영을 실현하기 위해서는 무엇보다도 중기재정계획이 재정부문의 전략을 담는 계획으로서의 기능을 담당하여야 한다. 중기재정계획은 단년도 예산의 제약점을 보완하고 중기적 시계에 의한 계획적 재정운영의 토대를 마련하기 위해 도입된 제도이다. 따라서 이 제도가 실질적인 단년도 예산제도로써 작동되어 중기적 관점에서 지역의 비전과 주민의 수요를 반영하고, 분야별 재정총량과 연도별 재원할당을 유도하는 재정전략으로서 기능하게 해야 한다.³⁵⁾

둘째, 사업예산 및 발생주의회계는 성과측정을 위한 재정인프라로서 기능한다. 사업예산에서 담고 있는 프로그램 분류구조와 사업의 성과목표는 성과관리에서 그대로 측정되고 평가된다. 이 경우 성과측정의 투입요소에 해당하는 투입원가정보는 현행 현금주의에서보다는 발생주의회계에서 보다 객관적으로 파악되며, 직접원가와 간접원가를 포함하여 사업단위의 총원가, 단위원가, 평균원가 등을 생성함으로써 성과측정의 객관성과 비교가능성을 높일 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 재정분석진단제도와 재정공시제도는 프로그램 수행에 따른 다양한 정보를 정보유용성과 각 재정관리 수단과의 연계성을 고려하면서 각 예산관리 단계별로 의사

35) 임상규, “지방자치단체의 사업별 예산구조 설계방안,” 『지방재정세미나 최종보고서』, 한국지방재정학회, 2005, pp. 135-136.

결정을 지원하도록 제공될 수 있다. 따라서 재정분석진단 및 공시제도도 투입중심보다는 실제로 공공서비스의 만족도와 사업의 성과를 측정하고 예산 및 결산심의 시에 도움을 줄 수 있도록 성과 관점에서 정보를 분석하고 공표하는 것이 요구된다.³⁶⁾

종합적으로 계획-집행-평가의 전반적인 행정운영 과정에 걸쳐 성과관리와 재정관리 제도의 연계시스템을 살펴보면 [표 5-1]과 같다.

표 5-1. 성과관리와 재정관리제도의 연계

구 분	재정관리	성과관리	성과와의 연계
계획·사전 조사	중기재정계획	성과계획서	- 분야별 자원배분의 전략 및 성과목표 설정의 기준 제시 - 재정계획을 자원배분 기초로 활용 - 성과계획에 기초하여 예산을 편성
	투융자사업심사	성과관리계획	- 투자심사는 사업 타당성 사전검증 - 사업의 목표, 비전, 사업의 성과와 효과에 대한 검토
	지방채발행제도	성과관리계획	- 투자효율과 성과가 높은 사업에 지방채 우선 발행 - 지방채사업의 성과평가 실시
예산의 편성 및 집행	사업예산제도	성과예산서	- 사업예산은 사업단위 자원배분 수행 - 지출한도내에서 연도별 예산할당 - 기능-프로그램-성과목표-성과지표를 체계적으로 구조화 - 프로그램 유형별 성과목표치 설정 - 성과와 예산의 연계 틀 마련
	복식부기회계	성과예산 및 결산	- 투입원가와 산출물의 연계구조 - 사업별 예산원가와 실제원가 비교 - 성과측정을 위한 재무정보 산출
측정·평가	재정분석진단	성과보고서	- 사업별 성과목표 대비 실적 비교 - 재정성과와 효율성 측정판단 - 성과관리 목표달성도 판단 - 성공요인, 부진사유 등 검토 및 개선대안 제시
	재정사업평가	성과보고서	- 재정사업의 수행결과에 대해 평가 - 사업성과 측정결과에 따른 사업조정 등 조치사항 실시
	재정공시제도	성과공시	- 청소, 공원, 급수 등 주민관심사항 공개 및 의견수렴 - 성과정보를 효과적으로 공개

36) 지방재정공시제도의 경우 지방재정운영에 대한 지역주민들의 참여와 촉구하기 위한 제도로 운영되고 있으나, 제도적 미흡과 현실적 제약으로 인해 계획과 실적, 예산과 결산이 상호 연계되지 않는 등 재정 운영에 대한 성과측정이 어려운 실정이다. 이들 재정분석과 재정공시제도도 성과관점에서 상호 연계되어 운영되도록 하고 향후 재정운영결과의 공시와 함께 사업예산, 발생주의회계와 연계하여 재정성과공시를 하도록 제도를 설계하는 것이 요구된다.

제4절 성과정보의 생성과 활용

1. 정보생성 기반정비

성과지향의 재정운영은 공공서비스의 공급결과 정책목표를 달성하였는지, 그리고 공공서비스의 만족도는 어느 정도인지 등 재정운영 성과를 판단하기 위한 성과정보를 제공하는 관점에서 정보생성 기반을 정비하여야 한다. 그런데 정부는 민간부문과 달리 다양한 정책목적과 수혜자를 대상으로 하며, 그에 따라 요구하는 정보와 목적이 다양할 수 있기 때문에 정보생성 기반 구축에 있어서도 정부의 고유한 특성을 고려하는 것이 필요하다.

정부정책이 갖는 다양한 목적을 충족시키기 위해서는 외부 및 내부 정보이용자들의 수요를 파악하여 적극 반영하여야 한다.³⁷⁾ 즉, 자치단체의 재무상황을 압축적으로 표시하는 재무제표나 의회에 의한 예산통제에 활용되는 것은 예산과 결산이지만, 이는 주민들이 파악하기에는 여러 가지로 어려움이 많다.³⁸⁾ 실제 지역주민이 알고자 하는 정보는 각 프로그램에 대한 상세한 설명을 담고 있는 사업별 예산이나 결산서의 설명서가 중요할 수 있기 때문이다.

따라서 자치단체로서는 전반적인 재정상황, 재정상태, 재정운영 현황을 표시하는 정보 이외에 투입요소별 정보, 조직별 정보, 사업별 정보, 성과 및 비용정보 등을 다양하게 제공할 수 있는 틀을 마련하여야 한다.³⁹⁾

37) 재무정보의 생성·활용에서 고려하여야 할 사항으로는 재무정보는 다양하게 생성하는 것도 바람직하지만, 보다 중요한 것은 이들 재무정보가 예산수립과 자원배분에 활용되어야 비로소 유용하기 때문에, 반드시 정보이용자의 수요를 파악하여 그에 적합한 정보를 생성·전달하는 것이 매우 중요하다.

38) 재무정보는 수요자 입장에서 맞춤형 정보를 제공하는 접근이 중요하다. 예컨대, 재정상황을 압축적으로 표시하는 재무제표나 회계문서는 공시자료인 반면에 결산분석 자료인 결산통계, 재정분석자료, 결산서의 설명서, 정책사업설명서 등은 내부관리 자료로서 중요성을 지닌다.

39) 성과정보는 그 활용 면에서 여러 가지 유용성을 지닌다. 예컨대 현재는 단순히 결산검사로 같음하고 있으나 향후에는 회계감사 등에 성과정보를 적극 활용하는 것이 바람직할 것이다. 성과감사는 정부정책이나 사업 등에 낭비와 비능률, 비효과의 요소가 있는지, 그 원인은 어디에 있는지를 규명하고 문제해결을

2. 원가산정시스템 개발

성과지향의 재정운영 개혁의 기초인프라 정보로서 사업단위 투입원가 정보가 생성 되도록 원가산정시스템(costing system)을 개발하여야 한다. 현재 지방자치단체는 '07년 복식부기회계제도를 실시한 이래로 원가회계 도입을 준비하고 있으나, 간접비 배부를 포함한 사업의 총원가집계를 완성하기까지는 상당한 연구와 실무적 노력이 요구된다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 한 가지 고려해야 할 사항은 우리나라 예산제도는 발생주의가 아닌 현금주의를 채택하고 있다는 점이다. 이로 인해 자치단체의 사업예산에서 표시되는 예산원가는 불완전하다. 예컨대, 직원 퇴직시에 지급하는 퇴직비용이나 고정자산의 소비에 대한 감가상각비 등 발생주의 항목이 포함되지 않는 등 원가집계가 아주 미흡하다. 따라서 재정사업의 원가를 정확히 계산하기 위해서는 사업집행과 관련하여 모든 소비된 자원의 가치를 파악할 필요가 있다.

예컨대, 인건비를 사업별로 인분하기 위해서는 직원의 사업별 활동량에 따라 인건비를 사업별로 배분하여야 되는데, 이 경우 직원의 사업분담표를 작성하여야 한다. 사업분담표는 직원 1인당 매일의 업무내용과 근무시간을 기록하여 직원이 사업에 기여한 비율을 통해 매트릭스화한 표이다.

이를 좀 더 세부적으로 살펴보면, 현행 사업예산제도에서 예산원가 산정은 실·과 중심으로 정책사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동을 구성요소로 하고 있으며 행정운영경비는 정책사업 수준에서 할당되고 있다. 특히 원가정보를 이용하여 사업예산에서 실제로 투입비용 대비 성과를 측정하는 문제는 사실 사업원가 정보, 단위비용 관련 정보 등 신뢰할 수 있는 비용데이터(cost data)의 이용가능성에

위한 개선대안을 제시하여 정부활동의 성과를 높이는 것을 목적으로 한다. 즉, 성과감사는 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)의 점검에 중점을 두며, 흔히 이 3가지 개념을 3E라고 표현할 수 있다. 또한 성과감사는 공공정책의 의사결정에 도움이 되는 정확하고 신뢰할 만하고 시의 적절한 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 그리고 궁극적으로는 성과감사 과정을 통해 공공책임성(public accountability)을 확보하도록 하는데 목적을 두고 있다(감사원, 「정책사업의 평가를 위한 성과감사 운영매뉴얼」, 2005).

달려 있지만, 현재는 여러 가지 제약과 한계로 인해 사업원가를 반영하는 성과측정이 어려운 상태에 있다. 따라서 현행 사업예산원가의 현황 분석을 토대로 살펴보면, 재정사업의 성과측정을 위한 투입원가계산을 위해서는 다음과 같은 조건의 충족이 요구된다.

첫째, 자산·부채 관리에 따른 비용의 정확한 인식이 필요하다. 자산의 취득·사용·유지·처분 등의 각각에 대해 자산의 변동사항을 포함하는 것이 필요하다.

둘째, 현행 사업예산에서는 경상과 자본의 구분이 이루어지지 않고 있으나 원가분석을 위해서는 소비된 자원에 대해 경상과 자본의 구분이 필수적이다. 즉, 경상예산에서는 경상적 사업비용, 행정운영비용, 자본비용, 자본보조금(회계실체내), 사회보장비, 공적연금, 의무적 부담금 등이 해당되고, 반면에 자본예산에는 새로운 자본지출, 자본보조금(다른 회계실체간), 자산의 매각, 순용자 항목이 포함된다.

셋째, 행정비용과 사업비용을 구분하는 것이 필요하다. 행정비용은 인력운영비(임금·급여, 공적연금·건강보험부담금 등 사회보장비 등), 행정운영경비(임대료, 여비, 사무관리비 등) 등을 말한다. 반면에 사업비용에는 사업정책 목적의 달성을 위해 지출되는 경비(시설비 및 부대비), 감가상각 등 자본비용, 미래 원가를 위한 준비금 등이 포함된다. 이러한 원가정보는 예산상 원가와 실제 집행한 사후적 원가의 비교, 다른 사업 및 단체 기관 간의 투입원가 비교, 사업원가의 연도별 변화추이 등을 통해 정부활동의 성과를 측정하고 재정을 관리하는데 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

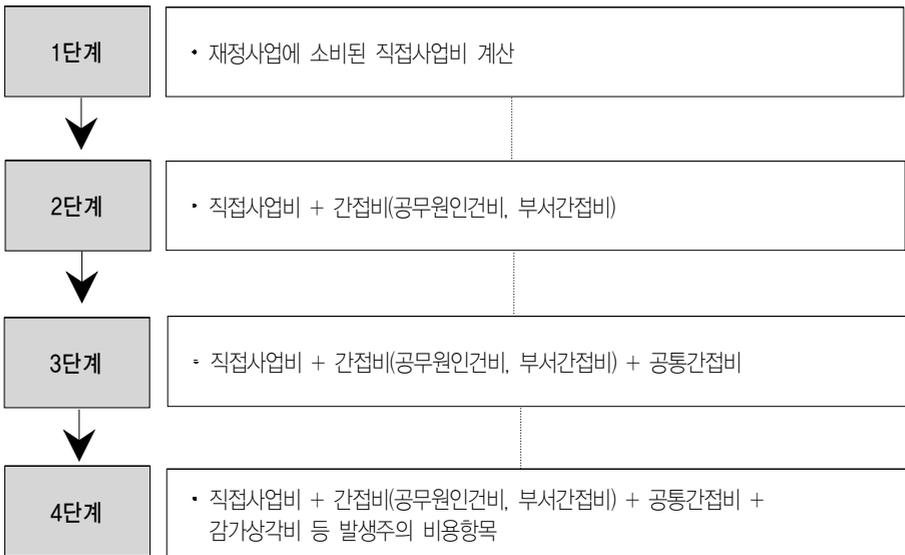
따라서 성과관리의 한 축을 이루는 투입비용을 객관적으로 계산하기 위해서는 정부부문의 원가계산 기준과 원가산정시스템이 작동되어야 한다.⁴⁰⁾ 즉, 정부회계기준에 사업원가계산에 관한 구체적인 원가회계 준칙과 원가분석방법이 명시되어야 한다. 특히 원가계산 준칙에서는 직접비와 함께 간접비를 적절하게 배분하는 방안이 필요하

40) 투입비용의 측정은 실제로 공공서비스의 생산과정과 관련하여 인력, 자본투자 등 소비된 자원의 원가에 해당하는 투입비용을 얼마나 적합성 있게 산출하는가에 달려 있다. 이것은 프로그램에 대한 단위비용, 총비용을 계산하는 문제로서 직접비와 간접비를 포함하는 총비용의 계산이 매우 중요함을 의미한다. 각 국가의 경우에 있어서도 최근의 동향은 정부의 투입, 산출 및 성과에 대한 보다 나은 측정에 초점이 두어지고 있다. 투입비용은 정부활동의 직접적인 생산물인 산출(outputs)을 생산하는 활동에 소비된 자원으로 노동, 재화서비스, 자본 요소로 구성된다. 이 경우 일반적으로 투입비용은 임금이나 가격변동을 고려하여 노동, 재화서비스, 자본을 종합적으로 반영하여 산정하는 것이 필요하다.

다. 간접비는 주로 조직부서 전체에 걸치는 공통경비(전산, 세무, 기획 등)나 조직부서의 행정비용으로서 이들 공통비용을 각 프로그램에 배부하는 원칙과 기준이 마련되어야 한다.

원가계산에서는 사업수행에 소비된 자원의 가치에 기초하여 직접원가 뿐 아니라 간접원가도 모두 포함하는 것이 필요하다. 간접원가의 경우 단계적으로 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 처음에는 공무원인건비를 각 재정사업별로 할당하고 그 다음에는 실·과부서 공통간접비를 포함하여 할당하고, 최종적으로 행정지원부서(기획, 전산, 세무, 회계 등)의 공통간접비를 모두 망라하여 원가를 산정하는 단계로 나아가는 것이 필요할 것이다. 이와 같은 재정사업의 투입원가산정을 위한 단계적 과정을 제시하면 [그림 5-6]과 같다.

■ 그림 5-6. 정부회계 원가정보의 활용단계 ■



제5절 재정사업평가제도의 도입

1. 제도도입의 필요성

지방자치단체에서도 성과를 예산에 연계시키는 수단으로서 재정사업평가제도의 도입이 필요하다. 한정된 가용재원을 활용하여 투자효율성을 높이고 중복투자나 불필요한 예산낭비를 줄이기 위해서는 중요한 재정사업에 대해 사업의 성과를 평가하여 그 결과에 기초하여 사업의 축소·폐지, 시업방식 개선 등 사업구조조정을 하는 것이 요구된다. 국가의 재정사업 심층평가제도에서는 심층평가가 필요한 대상사업 선정시 다음사항을 기준으로 하고 있다.

- ① 부처간 유사하거나 중복되어 비효율성이 제기된 사업
- ② 감사원, 의회, 사회단체, 언론 등 외부에서 예산낭비로 반복적으로 지정된 사업
- ③ 사업성과에 대한 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
- ④ 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되는 사업으로 중간점검이 필요한 사업

재정사업의 관리와 관련하여서는 발주자의 역할과 책임을 높이는 방향으로 발주기관과 자치단체 간 역할의 재정립이 필요하다. 성과지향의 재정운영시스템은 그 근저에 사업부서에 자율성과 책임성을 부여하는 것이다. 이 경우 사업평가제도는 사업부서에 자율을 주고 사업수행 결과에 대해 책임성을 강화하는 것으로 맥락을 같이한다고 볼 수 있다.

현재 공공투자사업관리를 보면 주로 사업목표나 사업성과, 사업비 등에 주안점을 두기보다는 일상적인 관리에 머무르고 있다. 특히 계획수립 단계에서 필요한 검토와 심사가 충분하게 이루어지지 못하고, 그 결과 단계별 사업관리가 사전적으로 수립된 사업목표에 의하기보다는 사후적인 시정조치에 주안점을 두게 된다.⁴¹⁾ 따라서 우리의

41) 사업관리에 있어서 사업목표 구현에 초점을 두지 않고 예산집행 후 나타난 문제를 사후적으로 시정조치하는 방식으로는 이미 집행된 예산을 복구할 수 없으며, 사업이 진행될수록 당초 사업목표에 맞도록 사

경우도 사업관리 목표를 사업비, 공사기간, 시설물의 서비스 품질을 확보하는데 초점을 맞추어 사업의 성과와 재정효과를 높이는데 두고 재정투입사업에 대해 선진국과 마찬가지로 사업책임자 및 사업관리 전담조직과 사업목표제를 운영할 필요가 있다.

미국의 경우 예산관리처(OMB)의 자본투자사업지침을 통해 통합사업팀 운영을 의무화하고 사업의 목표를 달성하기 위한 수단으로 사업진행과정을 평가할 수 있는 사업성과평가시스템(Earned Value Management System: EVMS)을 도입하였다. 미국에서는 정부 재정이 투입되는 건설사업은 기본적으로 “계획→예산배정→계획대비 실적분석→사후분석→후속사업 계획”이라는 순환적 체계에 따라 추진된다.⁴²⁾

현행 우리나라의 공공투자사업에 대한 예산관리제도는 예산부서에서 부서의 사업을 걸러내는데 초점이 맞추어져 있다. 사업타당성조사를 통해 사업의 추진여부를 결정하고 총사업비관리제도를 통하여 사업추진과정에서 총사업비 증가를 억제하거나 타당성을 재조사한다. 이에 비해 영국의 관문심사제도(Gateway Review)는 사업목표를 제대로 실현할 수 있도록 각 단계별로 재검토를 통해서 사업추진을 지원하고 사업의 효율성을 높이는데 중점을 두고 있다.⁴³⁾

추진과정에서는 사업평가를 주관하는 부서(평가부서)와 실제 예산을 담당하는 부서(예산부서) 담당자들과의 유기적인 업무협조체제를 마련하여야 한다. 즉, 재정사업 평가제도가 성과평가부서 내부업무로만 치부되면, 실제 예산편성 담당자들은 이 업무에 대해 별다른 관심을 갖지 않게 될 것이다. 또한 평가과정에서 이해관계자들의 의견을 수렴하는 것이 중요하다. 과제선정에서부터 평가결과 반영에 이르기까지 평가부서 내부에서만 의사결정이 이루어지게 되면 이해관계자들로서는 평가결과를 수용하려는 적극적인 노력이 적게 될 것이기 때문이다.

업내용을 변경하는데 막대한 비용이 소요되는 문제를 초래한다.

42) 심상달, “공공투자사업관리 개선방안,” 『KDI 정책포럼』 제205호, 2008, pp. 4-6 참조.

43) 영국은 건설사업단계를 총 8단계로 구분하여 각 단계별로 다음 단계로 넘어가는 시점을 6개의 관문으로 규정하고 각 관문마다 관문심사를 실시한다. 즉, Gate 0(사업구상 및 전략)→Gate 1(사업타당성 및 사업관리 수행방안 검토)→Gate 2(발주방식 선정)→Gate 3(계약)→Gate 4(성과평가)→Gate 5(준공후 사후관리)의 절차를 거치게 된다. 이러한 공공투자사업관리지침을 통해 지침대로 사업관리가 이루어지는지 여부를 점검하는 절차를 의미한다. 이에 대한 자세한 내용은 「공공투자사업관리 개선방안-사업단계별 관리 및 입찰계약제도를 중심으로」, 연구보고서 2007-06, 한국개발연구원을 참조.

2. 성과지표의 개발

프로그램 유형별로 그에 적합한 성과지표가 개발되어야 한다. 사업단위 중심으로 예산운용의 성과목표를 객관적으로 적실성 있게 측정할 수 있도록 각 분야 및 사업 유형별로 타당성 있는 성과지표를 선행적으로 개발하는 것이 필요하다. 특히 성과지표는 재정사업의 효율성 관점에서 투입비용 대비 성과를 측정하는 지표가 필요하다. 결국 단위비용당 산출이 클수록 재정사업의 효율성이 높은 것을 의미한다.

성과지표는 목표달성 여부와 사업성과도를 평가할 수 있는 성과측정 기준이므로 정책사업과 성과목표의 인과관계를 확인하여 객관적인 지표를 도출하여야 한다. 따라서 성과지표의 도출에 있어서는 정책사업별 성과목표의 달성여부를 측정하기 위한 성과측정지표를 모색하되, 정책사업 수행에 있어서 영향을 미치는 핵심성공요인을 객관적 지표로 전환하는 것이 필요하다.

한편 성과지표의 개발에서 성과목표의 성격과 중요도를 고려하는 것이 필요하다. 즉, 성과지표의 종류와 성과목표의 관계를 보면, 성과지표는 행정활동의 수행과정에 따라 다르게 설정할 수 있으나, 이것은 성과목표의 성격과 정책사업의 수준과 세분화 정도와 관련성을 지니고 있다. 이러한 성과목표와 성과지표의 관련성을 일본 미에현의 사례로 정리하면 [표 5-2]과 같이 제시할 수 있다.

▣ 표 5-2. 성과목표와 성과지표의 관계 ▣

구분	자원투입량 (Input)	자원투입효과 (Output)	중간성과 (Outcome)	최종성과 (Outcome)
사고 방식	행정활동(시책, 사업 등) 수행에 투입하는 경영자원(예산, 인원, 시간 등)의 규모를 표시 또는 사업의 전체 대상자수나 전체 대상지구 면적 등 투입자원량을 규정하는 전체나 원인을 표시	시책이나 사업 등의 행정활동은 어느 정도의 양이나 빈도인가를 표시	시책이나 사업 등의 행정활동 결과, 직접적인 대상자에게 초래된 효과가 어느 정도인가를 표시	시책이나 사업 등의 행정활동 이외의 요인도 포함하여 사회적으로 미친 영향에 의해 사회경제가 어떤 상태로 개선되었는가를 표시
지표 예시	• 금연교실개최를 위한 지역기관과의 협의회수	• 금연교실 개최회수	• 금연교실 참가자수 • 금연교실 수료자수	• 흡연율의 저하 • 건강하다고 느끼는 사람의 증가

(계 속)

구분	자원투입량 (Input)	자원투입효과 (Output)	중간성과 (Outcome)	최종성과 (Outcome)
주요 시책				현민 관점에서 성과를 표시하는 지표
하위 시책			① 기본사업에서 설정되어 있는 지표로 대표적인 지표	
				② 전국과 비교하는 지표
			③①② 이외의 것으로 사업추진 효과를 알 수 있는 지표	
기본 사업			현이 추진한 사업수행 효과를 알 수 있는 지표	
중점 사업 전체			현이 추진한 사업수행 효과를 나타내는 전체 지표	
중점 사업 구성 사업		예산 등 행정경영자 원의 투입효과를 표 시하는 지표		
프로그램 구성업		현이 추진한 사업으 로서 예산 등 행정 경영자원의 투입효 과를 표시하는 지표		

지방자치단체는 성과지표의 단계적인 개발 논리에 기초하여 사업내용을 충분히 설명 가능한 객관적이고 적실한 지표를 선정하는 것이 필요하다. 여기서 서울특별시 교통국의 8개 전략목표 중 전략목표 Ⅲ “대중교통이용 환경개선을 통한 수송력 증대 및 이용활성화”에 관한 성과지표를 예시적으로 살펴보면 [표 5-3]과 같다.

표 5-3. 서울특별시의 성과지표: 교통국 사례

성과목표 및 성과지표	2006	2007	2008	검증방법
성과목표1: 지하철 환경개선을 통한 이용활성화				
<ul style="list-style-type: none"> 역사내 승강장 스크린도어 설치 역사수(개) 지하철 공기질(미세먼지) 개선($\mu\text{g}/\text{m}^3$) 대중교통(지하철) 수송분담율(%) 지하철이용 시민만족도(점) 운행장애건수(누계) 	25 - 34.8 - -	65 108 34.9 66.8 16건	51 103 35.0 67.1 14건	설치역사수 확인 역사 평균측정결과 확인 교통수단별 분담율 확인 만족도 결과 확인 운행장애건수 확인
성과목표2: 운행체계 개선으로 버스체계 안정화				
<ul style="list-style-type: none"> 대중교통(버스) 수송분담율(%) 버스운송비 재정지원 수준(%) 버사이용시민 만족도(점) 교통카드 이용률(%) 	27.7 15 - 91.2	27.9 14 68 91.5	27.9 14 70 91.7	교통수단별 분담율 확인 운송비 대비 지원실적 확인 전문기관 평가 서울시 버스조합 등 통계
성과목표3: 버스인프라구축으로 신속정시성 확보				
<ul style="list-style-type: none"> 중앙버스전용차로 연장(km) 환승정류소 건설 개소수(개소) 시내버스 공영차고지 확충 개소수(개소) 	10.8 - 5	10.8 2 4	22.5 2 4	설치실적 확인 건설실적 확인 설치실적 확인
성과목표4: IT접목을 통한 버스서비스 수준향상				
<ul style="list-style-type: none"> 저상버스 도입(대) 버스노선 민원감소율(%) 버스통행속도(km/h) 정류소 도착시간표 준수율(%) 버스도착 안내시스템(BIS) 설치개소수(개소) BMS 검출률(%) 	198 5%감소 18.0 75 10 94	80 5%감소 18.0 80 30 95	80 5%감소 18.0 85 30 95	도입실적 확인 버스노선관련 민원 확인 정기속도 조사결과 확인 BMS 자료분석 확인 BIS 설치실적 확인 정류소 도착시스템 확인

자료: 서울시 성과주의예산(교통국)

한편, 성과지표의 경우 효과성 측정 지표에 제약이 있을 뿐 아니라 단순한 업무량(민원처리건수, 서류처리건수 등)만을 나타내거나 중간산출물(쓰레기수거량, 화재진압건수 등)을 표시할 뿐, 이들 산출물을 소요된 자원인 투입과 대비시켜 효율성 지표로 표시하는 사례가 드물다는 점이다. 목표달성도나 주민만족도와 같은 서비스질을 포함하는 효과성 측정은 어렵더라도 업무량이나 산출량을 투입에 대비하여 표준화한 지표가 요구된다. 예를 들어, 수거쓰레기 톤당 비용, 소방인력 1인당 화재진압건수 등을 들 수 있다.

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

최근 정부운영 동향은 투입과 통제지향에서 결과와 성과에 초점이 두어지면서 행정서비스의 효율성과 책임성을 강조하고 있다. 우리나라도 민선자치 실시 이후 자율성과 분권 확대, 규제완화가 추진되면서 도덕적 해이와 소비성 지출이 증대하고 있으나, 그에 대응하여 재정운영제도나 관리 전문성과 역량은 부족한 실정이고, 전반적으로 성과지향의 재정운영을 위한 법·제도적 환경이 미흡하고 제도 간 연계가 미흡하다. 성과관점에서 제기되는 현행 재정운영상의 문제점으로는 다음의 사항을 들 수 있다.

첫째, 중기지방재정계획, 투입자사업심사, 지방채발행제도, 예산편성 및 집행, 회계결산·감사 등이 성과에 초점을 두고 작동되지 않고 있다.

둘째, 성과목표 설정과 예산집행 결과를 연계하여 목표달성도와 사업효과를 평가하는 재정성과관리체계가 미비하다.

셋째, 성과관리를 위한 사업투입 원가정보가 불완전하고 사업의 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 성과측정기법이 미흡하다.

넷째, 전략기획으로부터 사업계획, 예산의 편성·집행 및 회계처리, 성과측정·평가의 과정 속에서 상호 유기적으로 연계되는 통합성과관리시스템이 구축되어 있지 않다.

따라서 본 연구에서는 재정부문 성과관리에 관한 이론적 배경과 논의, 성과 관점에서 지방재정관리제도의 운영실태를 검토하고 이를 토대로 성과관점에서 재정운영의 쟁점사항을 살펴본 후, 성과관리를 위한 재정운영의 거시적 방향과 기본체계를 모색하였다.

이와 같은 연구의 배경과 목적 하에서 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

제1장에서는 연구의 목적과 연구범위, 연구방법을 기술하고 제2장에서는 이론적 배경으로서 재정부문 성과관리의 최근동향과 해외벤치마킹으로 미국, 영국, 호주, 일본 등 OECD 국가의 사례를 살펴보았다. 최근동향과 해외사례로부터의 정책적 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 성과관리를 통해서 재정운영의 책임성을 확보하고 재정성과를 극대화 하기 위해서는 예산 및 회계제도의 개편 뿐 아니라 중기재정운용계획, 재정사업평가 등 재정부문 성과관리를 위한 기반구축과 제도적 정비가 종합적 관점에서 지속적으로 추진되어야 한다.

둘째, 각 국가는 투입 중심의 예산제도로부터 성과(산출물)에 초점을 둔 예산제도로 전환을 추진하고 이를 성과관리와 연계시키는 방안을 강구하고 있으나, 구체적인 성과관리체계와 성과평가기준 등은 국가별로 상이한 구조를 지니고 있다. 따라서 우리나라의 프로그램(사업)예산제도를 성과관리 관점에서 평가하고 그에 적합한 성과와 예산의 연계방식에 대해서도 지속적인 연구가 요구된다.

셋째, 사업예산과 회계정보 등을 전략적 자원배분과 연결시키기 위해서는 중기재정 운용계획이나 다년도예산 등을 통해 분야별 지출한도액을 설정한 후, 이를 토대로 성과목표 달성을 위한 재정운용이 될 수 있도록 재정운영 틀을 개편하는 것을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

넷째, 투입에 대한 원가계산은 성과측정에 있어서 반드시 해결하여야 하는 단계이므로 현금기준 뿐 아니라 발생기준에 의한 원가산정체계(costing system)를 모색하여야 한다.

제3장에서는 현행 지방재정관리제도와 예산 및 회계제도, 재정사업평가제도의 운영 실태를 분석하고, 이를 기초로 제4장에서는 성과관점에서 재정운영 관련 쟁점사항을 도출하였다. 주요 쟁점으로는 다음의 사항을 들 수 있다.

- (1) 재정부문 성과관리의 기본체계와 관련하여 전략계획이나 성과목표의 설정이 부족하고 집행 단계에서도 추진상의 문제점과 애로사항을 기록하는 상시적인 모니터링시스템이 없으며, 성과를 측정하고 평가하는 기준과 평가방법이 부실

하여 성과를 예산에 연계시키는 것이 곤란하다.

- (2) 통합적인 성과관리시스템이 미비하여 성과관리와 기존 재정관리제도와의 연계가 부족하다. 중기지방재정계획, 투융자심사, 재정분석진단제도 등 다양한 사전적, 사후적 재정운용 수단이 성과관리와 연계·운용되지는 않고 있다. 재정운영 과정 간 연계 측면에서도 사업의 목표수립, 사업의 효율적 집행과 사후검증, 재정부출의 성과분석 등이 유기적으로 연결되지 못하여 통합적인 성과관리가 어렵다.
- (3) 성과정보의 생성이 부족하고 활용이 저조하다. 정부부문의 성과를 측정하는데 필수적인 투입원가정보가 매우 빈약하고, 설령 성과정보를 획득하더라도 신뢰성이 낮아 이들 정보를 사용하여 분석한 생산성지표를 사업이나 조직 간에 비교하는 것이 곤란하다. 특히, '07년도에 복식부기회계제도가 도입되고 '08년에 사업예산제도가 도입되어 시행되고 있으나, 아직도 새로운 제도의 도입에 중점을 두고 있을 뿐, 사업단위의 성과측정과 평가를 위한 필수적인 재무정보가 생성되지는 못하고 있다.
- (4) 성과와 예산이 연계되지 못하고 있다. 일반적으로 재정사업평가를 통해 사업평가결과를 다음년도 정책과 예산에 반영하게 되지만, 우리나라 지방자치단체의 경우 재정사업에 대한 모니터링·자율평가·심층평가 등 사업평가시스템이 도입되지 않아 성과를 예산에 반영하기 어려운 실정이다. 또한 성과목표 달성 여부를 측정하기 위한 성과지표의 개발이 미흡하고 재무정보를 활용한 성과지표 개발은 거의 없는 실정이다.

제2절 정책건의



지방자치단체가 전략적 사고를 바탕으로 성과지향의 재정운영시스템을 구축하기 위해서는 공공관리 개혁 차원에서 지방재정운영의 틀을 성과중심으로 전환하는 것이 필요하다. 이러한 기본방향에 기초하여 성과중심 재정운영을 위한 구조 설계, 관련

제도 간의 연계를 통한 통합적 재정관리시스템, 정책의사결정과 성과개선에 활용할 수 있는 유용한 성과정보의 생성, 그리고 성과를 예산에 반영하기 위한 재정사업평가 제도 도입 등이 종합적으로 검토되어야 할 것이다.

첫째, 지방자치단체가 중장기 정책과 예산을 연계하고 전략적 자원배분을 통해 재정효과와 효율성을 제고하기 위해서는 성과에 초점을 두는 재정운영시스템으로 공공관리방식의 틀을 전환하는 것이 필요하다. 즉, 조직의 전략목표를 설정하고 이를 토대로 예산을 수립하고 결산 및 회계감사를 거쳐 정부가 제공한 실적(성과)을 측정하고 그 결과를 재정정책과 예산수립에 환류시킴으로써 미래계획과 관리개선을 유도하는 경영관리시스템을 마련하여야 한다.

동시에 성과지향의 재정운영시스템은 지방자치단체로 하여금 전략적 재정운용 능력을 배양하도록 요구한다. 자치단체가 스스로 조직의 임무를 근거로 하여 비전과 전략목표를 수립하고 수행결과에 대한 객관적 평가를 통해 성과를 실제 행정운영에 반영하는 전략적 사고방식과 전문성을 갖추는 것이 필요하다.

둘째, 통합적 성과관리시스템을 구축하여야 한다. 성과관리의 기본단위인 프로그램에 초점을 두고 계획-집행-평가의 과정별로 전략계획, 성과계획, 성과예산 및 성과보고가 연계되도록 한다. 이 경우 성과관리계획과 예산 및 회계제도를 중심축으로 하여 기존 재정관리제도와 조직·인력관리 등이 상호 연계되는 통합적 성과관리체계를 구축하는 것이 중요하다.

셋째, 성과정보의 생성기반을 정비하고 활용하여야 한다. 성과지향의 재정운영시스템은 궁극적으로 공공서비스와 관련한 성과정보의 생성을 핵심요소로 한다. 다만, 정부부문은 정책의 목적이 복잡하고 정보수요자가 다양할 수 있기 때문에 정보생성 기반 구축에 있어서도 정부의 고유한 특성을 고려하는 것이 필요하다. 특히, 성과지향의 재정운영 개혁의 기초인프라로서 사업단위 투입원가 정보가 생성되도록 원가산정시스템(costing system)을 개발하여야 한다. 현재 지방자치단체는 '07년 복식부기회계제도를 실시한 이래로 원가회계 도입을 준비하고 있으나, 간접비 배부를 포함한 사업의 총원가집계를 완성하기까지는 상당한 연구와 실무적 노력이 요구된다고 볼 수 있다.

넷째, 지방자치단체에서도 성과를 예산에 연계시키는 수단으로서 재정사업평가제도의 도입이 필요하다. 한정된 가용재원을 활용하여 투자효율성을 높이고 중복투자나 불필요한 예산낭비를 줄이기 위해서는 중요한 재정사업에 대해 사업의 성과를 평가하여 그 결과에 기초하여 사업의 축소·폐지, 사업방식 개선 등 사업구조조정을 하는 것이 요구된다. 또한 재정사업의 관리와 관련하여서는 발주자의 역할과 책임을 높이는 방향으로 발주기관과 자치단체 간 역할의 재정립이 필요하다. 성과지향의 재정운영시스템은 그 근저에 사업부서에 자율성과 재량을 부여하고 있으므로, 이로 인한 사업부실을 사전에 방지할 수 있도록 책임성을 확보하는 장치를 동시에 마련하여야 한다.

다섯째, 프로그램 유형별로 그에 적합한 성과지표가 개발되어야 한다. 사업단위 중심으로 예산운용의 성과목표를 객관적으로 적실성 있게 측정할 수 있도록 각 분야 및 사업유형별로 타당성 있는 성과지표를 선행적으로 개발하는 것이 필요하다. 현행 성과지표의 경우 효과성 측정에 제약이 있을 뿐 아니라, 단순한 업무량(민원처리건수, 서류처리건수 등)만을 나타내거나 중간산출물(쓰레기수거량, 화재진압건수 등)을 표시할 뿐, 이들 산출물을 소요된 자원인 투입과 대비시켜 효율성 지표로 표시하는 사례가 드물다. 따라서 목표달성도나 주민만족도와 같은 서비스질을 포함하는 효과성 측정은 어렵더라도, 업무량이나 산출량을 투입에 대비하여 표준화한 지표가 요구된다. 예를 들어, 단위비용당 쓰레기수거량, 소방인력 1인당 화재진압건수 등을 들 수 있다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강인재(2009), “지방재정사업의 효율성 제고를 위한 통합사업관리시스템 구축방안”, 「지방재정과 지방세」, 제10호(통권 제22호).
- 감사원(2008), 감사결과 처분요구서: 주요 국고보조사업 관리실태.
- 고영선(2004), 「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」, KDI 연구보고서.
- 공병천(2010), “한국, 미국, 프랑스 최고감사기구에 관한 비교론적 고찰, 「국가정책연구」Vol. 24 No. 3, 중앙대학교 국가정책연구소.
- 기획재정부(2008), 「2008년도 재정사업 자율평가 매뉴얼」.
- 기획예산처(2007), 「재정사업자율평가 및 재정운용평가 매뉴얼」.
- 김재훈(2002), “성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도 개혁: 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김혁(2005), “프로그램예산과 재정공시제도”, 「2005년 지방재정세미나 최종보고서」, 한국지방재정학회.
- 박노옥(2008), “성과관리예산제도의 국제적 동향과 시사점”, 「성과관리 예산제도의 성과 및 과제」, 한국조세연구원.
- 박노옥·원종학(2009), 「지방재정성과관리 방안에 관한 연구」, 연구보고서, 한국조세연구원.
- 박중훈·박민정(2008), 「예산관리의 효율성 제고를 위한 재정성과관리 연구: 재정사업자율평가를 중심으로」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 박희정 외(2004), 「지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구」, 한국지방행정연구원.
- 신홍철(2008), “사업예산제도와 복식부기제도의 유기적 연계 강화”, 「지방재정과 지방세」, 통권 제8호.
- 심상달(2008), “공공투자사업관리 개선방안”, 「KDI 정책포럼」 제205호.
- 윤성식(1993), “예산회계정보시스템의 설계: 효율성측정의 필요조건”, 「한국행정학보」, 27(4).
- 이계식·고영선(1997), 「아래로부터의 정부개혁」, 한국개발연구원.
- 이상용·이효(2008), 「사업예산제도의 운영실태와 정착방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이세구(2001), 「서울시 통합성과관리방안에 관한 연구」, 서울특별시 용역보고서.

- 이세구(2005), “지방재정 성과관리의 바람직한 방향 모색”, 「재정부문 성과관리제도의 추진 현황과 발전방향」, 한국조세연구원.
- 이완섭(2010), “지방정부의 통합성과관리(IPM) 도입 사례 연구: 서산시 사례를 중심으로”, 「정부회계연구」, 제8권 제1호, 한국정부회계학회.
- 이재원(2010), “지방재정 위기관리 방안”, 「지방자치단체의 재정건전성 제고」, 한국정부회계학회·한국지방재정학회 세미나 발표논문집.
- 임상규(2005), “지방자치단체의 사업별 예산구조 설계방안”, 「지방재정세미나 최종보고서」, 한국지방재정학회.
- 임성일(2004), “프로그램 예산제도의 도입과 성과관리”, 「지방재정」, 제5호(통권 제130호), 한국지방재정공제회.
- 조성호(2004), “지방자치단체의 정책관리와 예산관리의 연계에 관한 연구 : 전략기획, 성과평가, 예산관리의 연계를 중심으로”, 「지방정부연구」, 8(3).
- 한국행정연구원(2004), 「예산성과관리제도 목표 및 지표개발에 관한 연구」.

2. 국외문헌

- Curristine, Teresa(2005), “Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2.
- Freeman & Shoulders(2006), *Governmental and Nonprofit Accounting: Theory and Practice*(8th), NJ: Pearson Education.
- Gershon, Peter(2004), “Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency”, HM Treasury.
- GAO(1997), “Privatization: Lessons learned by State and Local Governments.”
- Higgins, P. et al.(2006), “The Role of Competition in Best Value”. *Local Government Studies*, Vol.31 No.2.
- HMSO(2005), “Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts”.
- HM Treasury(2004), “Releasing Resources to the front line: Independent Review of Public Sector Efficiency”.
- Holzer, Marc(1996), “Reconsidering Productivity paradigms: Competition as an Alternative

to Privatization”, 「국가경쟁력 강화를 위한 공공부문의 생산성 제고」 한국조세연구원 개원 4주년 기념 심포지엄.

Morley, Elaine., Scott P. Bryant, Harry P. Hatry(2001), *Comparative Performance Measurement*. The Urban Institute Press: Washington, D.C.

OECD(1994), *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*.

Pollitt, Christopher(2001), “Integrating Financial management and Performance Management”, OECD.

三重縣(2008), 「みえ政策評価システム運用マニュアル」.

IV. 자치단체간 상생협력을 위한 재정운영방안

서 정 섭 (연구위원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 서 론 313

 제1절 연구필요성 및 목적 313

 제2절 연구범위와 방법 314

제2장 자치단체간 협력의 이론적 논의 317

 제1절 개념정의와 필요성 317

 1. 개념정의 317

 2. 필요성 318

 제2절 자치단체간 협력의 이론적 배경 321

 제3절 제도적 수단과 지원전략 324

 1. 제도적 수단 324

 2. 중앙(상급) 정부의 조정기재 326

 제4절 선행연구·외국경향 검토 327

 1. 선행연구 327

 2. 외국경향과 시사점: 재정운영 중심으로 331

제3장 자치단체간 재정협력의 실태분석 334

 제1절 재정협력의 조작적 정의 334

 제2절 재정협력의 실태분석 335

 1. 자치단체간 협력제도의 운영 335

 2. 협력사업 촉진기재로써 광특회계의 운영 337

 3. 대도시권 협력사업 운영: 대전광역도시권(G9) 사례 345

 4. 재정지원제도 운영: 법령 및 예산편성 관련 기준 349

제4장 자치단체간 협력의 형성·추진을 위한 재정운영 방향	355
3. 제1절 연계·협력 재정지원제도 구축	355
1. 자치단체간 연계·협력 지원의 단일법령 제정	355
2. 자치단체간 연계·협력사업의 국고보조율제 도입	356
제2절 광역·지역발전특별회계의 연계·협력 인센티브 강화	358
1. 자치단체간 연계·협력사업의 인센티브 제도	358
2. 인센티브제도 운영의 문제	360
3. 인센티브재원 확보와 재정지원방식 전환	368
제3절 지방세·재정시스템 구축	372
1. 자치단체간 세원공유(Tax-Sharing)제도 도입	372
2. 특별교부세 지원제도 신설	375
3. 지방재정운영제도의 적극 활용	378
제4절 지역상생발전기금의 연계·협력사업 활용	381
1. 지역상생발전기금의 의의	381
2. 자치단체간 연계·협력사업 지원	383
제5장 요약 및 정책건의	385
제1절 요약	385
제2절 정책건의	386
1. 연계·협력 재정지원기반 구축	386
2. 광역·지역발전특별회계 연계·협력 인센티브 강화	387
3. 지방세·재정시스템 구축	388
4. 지역상생발전기금의 연계·협력사업 활용	389
【참고문헌】	390



표 목 차



표 2-1. 자치단체간 협력이론의 내용 323

표 2-2. 자치단체간 협력이론의 특징 324

표 2-3. 자치단체간 협력 관계를 설계하기 위한 수단 325

표 2-4. 선행연구의 내용과 흐름 328

표 2-5. 재정적 수단에 대한 연구내용 330

표 2-6. 외국의 광역행정과 재정운영 제도 및 사례 332

표 3-1. 우리나라 광역행정 운영 실태 335

표 3-2. 광역경제권 연계·협력사업 339

표 3-3. 기초생활권 연계·협력사업 선정 결과 342

표 3-4. 대전광역도시권 G9의 협력사업의 내용 346

표 3-5. 자치단체간 연계·협력 규정 법령 351

표 3-6. 예산편성 관 기준 등예의 규정 352

표 4-1. 자치단체간 연계·협력사업의 유형(예시) 357

표 4-2. 자치단체간 연계·협력사업의 국고보조율(예시) 357

표 4-3. 2010년 광특회계 편성체계 358

표 4-4. 지역개발계정의 포괄보조사업별 통합보조율 358

표 4-5. 시·구·구자율편성사업의 내역사업 361

표 4-6. 연계·협력사업의 유형과 지원체계 363

표 4-7. 부처편성(지식경제부, 교육과학기술부) 연계·협력사업별 주관기관 366

표 4-8. 지자체 자율편성사업의 연계·협력사업별 참여 단체 367

표 4-9. 광특회계의 예산규모 추이 369

표 4-10. 광특회계 계정별 인센티브 재원 배분 370

표 4-11. 재정인센티브 유형별 장단점 371

표 4-12. 자치단체간 세원공유 도입검토 가능한 광역도시권 374

표 4-13. 연도별 특별교부세 규모 376

표 4-14. 현행 특별교부세 지원 대상사업(연계·협력사업 신설 포함)	376
표 4-15. 2010년 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연계획	381
표 4-16. 2010년 기준 지역상생발전기금 시·도별 배분 현황	382
표 4-17. 지역상생발전기금의 운영구조	383



그림 목 차



그림 1-1. 연구의 수행 체계도	316
그림 3-1. 자치단체간 재정협력의 개념도	334
그림 3-2. 대전광역시권(G9) 구성	345
그림 4-1. 법 규정 체계도	356
그림 4-2. 기초생활권 연계·협력사업 예산편성 절차	363
그림 4-3. 광역경제권(초광역개발권) 연계·협력사업 예산편성 절차	364
그림 4-4. 미니애폴리스/세인트폴 도시권	373
그림 4-5. 특별교부세의 산정항목 간 자원배분	378
그림 4-6. 지역상생발전기금의 운용·관리 체계	384

제1장 서론

제1절 연구필요성 및 목적

고령화 사회의 진전과 인구의 도시권 집중, 지방분권의 촉진에 따른 자치단체 및 지역의 권한 강화, 지역의 경쟁력 강화를 위한 광역화 추세 등 향후 정치·경제·사회 환경은 크게 변화될 전망이다. 다시 말해, 향후 지역은 중심도시를 중심으로 광역화 될 것이며, 또한 지역간 또는 자치단체간 연계·협력으로 지역발전을 도모해 나갈 것으로 전망된다.

이러한 환경의 변화에서 개별 자치단체별로 공공서비스 제공, 공공시설의 설치, 지역발전 사업 등을 추진하다보면 지역전체 또는 국가 전체적으로 볼 때 중복투자, 자원의 비효율적 운영, 지역주민간 공공서비스 수혜의 차이, 지역간 과다 경쟁, 분쟁·갈등이 발생할 수 있다. 이러한 문제를 사전에 해결하는 방법이 “협력”이며, 그 주체가 자치단체일 경우 “자치단체간 협력”으로 명명할 수 있다.

향후 자치단체는 공공서비스 제공, 사업추진 및 투자, 재원의 활용, 갈등해결의 측면에서 협력이 필요하며, 이를 통하여 자치단체 간 상생발전이 이루어지도록 재정을 운영해야 할 필요가 더욱 증대되고 있다.

자치단체간 협력은 지방공공서비스 제공, 공공시설의 설치 등과 같은 광역행정, 또는 인접지역간의 사업을 공동으로 추진하는 연계·협력사업 등으로 시행되고 있다. 그동안 우리나라는 광역행정, 협력사업의 자치단체간 협력이 활성화되지 않았으나, 최근 광역행정의 수요가 증대되고 있으며 광특회계의 활용을 중심으로 지역간 연계·협력사업을 적극 권장하고 있다.

자치단체간 협력이 필요하고 정부에서 권장하고 있으며, 협력의 정책수단들이 다양

하지만 그동안 자치단체에서는 관심을 갖고 추진하지 못하여 왔다. 우리나라의 경우 자치단체간 협력의 하위기재인 관련법 및 재정지원 수단들이 제도적으로 마련되어 있지만, 지방자치단체에서 적용하기 곤란한 점이 많다.

특히, 자치단체간 협력의 형성·촉진기재인 재정운영방향, 재정지원제도, 자치단체간 재원분담 등의 “재정협력(fiscal partnership)”에 대한 구체적인 규정들이 마련되어 있지 않다. 최근 정부에서는 자치단체간 연계·협력사업의 추진을 적극 권장하고 있으며 재정지원을 하고 있으나 법적용 및 예산운영에 있어서 광역행정이나 연계·협력사업을 적극적으로 추진하고자 하는데 부족한 점이 많은 것으로 판단되고 있다.

본 연구는 이러한 점에 착안하여 광역행정 혹은 협력사업 등 자치단체간 협력의 형성·촉진기재인 관련 법제도, 중앙 및 상급정부의 재정지원, 자치단체간 자율적 연계·협력을 위한 세·재정운영시스템, 기타 연계·협력사업에 사용할 수 있는 재원의 발굴 등을 포함한 재정운영의 방안을 모색하고자 하는데 연구의 중점을 두고 있다.

이러한 목적하에 본 연구에서는 제도적 근거가 마련되어 있는 방안 등에 대하여는 실현이 용이하도록 구체화 및 개선방안을 모색하고, 필요한 방법들에 대하여는 사례들을 검토하여 적용이 가능하도록 설계하여 향후 활용할 수 있도록 하고자 한다.

제2절 연구범위와 방법

본 연구의 핵심은 자치단체간 협력을 형성·촉진하기 위한 하위기재인 재정운영 관련 법령, 재정지원 방법, 기타 인센티브 부여, 새로운 재원 발굴 등의 재정운영 방안을 모색하는데 있다.

우선, 자치단체간 협력의 이론, 제도적 수단과 지원전략, 선행연구 및 외국의 경향을 검토한다. 이를 통하여 자치단체간 연계·협력의 실태를 재정운영의 관점에서 분석한다.

자치단체간 협력의 실태를 재정적인 측면에서 분석하였으며, 분석의 유형으로 광역행정과 재정운영, 연계협력사업과 촉진기재, 대도시권 협력사업과 재원분담, 지역간

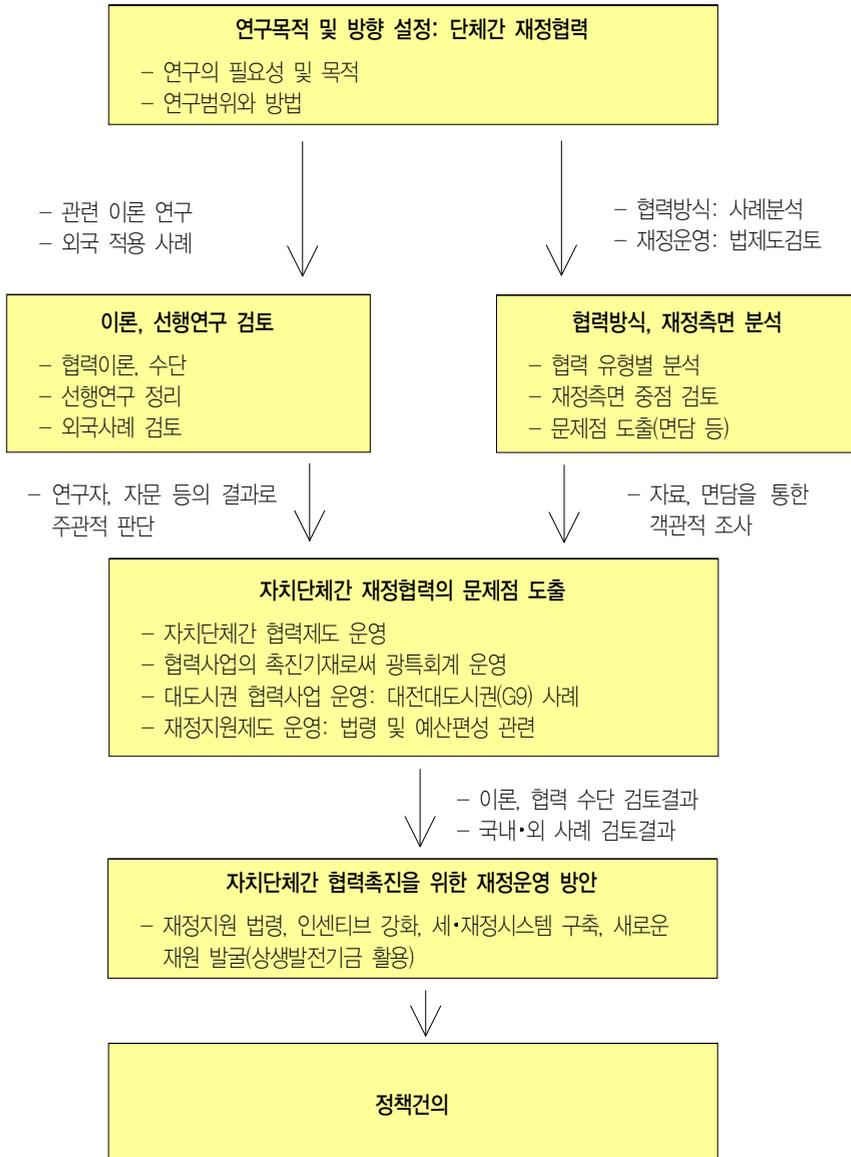
연계·협력 차원의 세·재정시스템으로 구분하여 분석하였다. 분석의 대상은 행정협의회·조합 등의 전통적인 광역행정 운영, 지역간 연계·협력사업을 지원하는 광특회계 운영 등 관련 법령 및 운영, 대도시권 협력사업으로 대전대도시권(대전+8시군, G9)의 운영, 연계·협력차원의 세·재정시스템으로 공동세, 기금 등을 분석하여 개선점을 모색하고 향후 도입하여 적용할 필요성이 있는 방법들에 대하여는 적용 가능성을 검토하였다.

마지막으로 자치단체간 협력의 실태를 재정적인 차원에서 분석한 결과를 바탕으로 향후 자치단체간 협력의 형성·촉진을 위한 재정운영 방향을 모색하였다. 여기서는 자치단체간 협력의 필요성을 전망하고 협력의 형성·촉진을 위한 재정운영 방향의 기본방향을 설정한 후 자치단체간 재정운영 방법 및 재원조달, 재정지원제도, 연계·협력을 위한 새로운 세·재정시스템의 방안을 탐색하고자 한다.

연구방법은 문헌조사, 사례조사 및 관계자 면담의 방법을 주로 사용하였다. 이론 연구의 경우 선행연구를 통하여 정리하였으며, 외국경향은 선행연구결과물 및 관련기관의 홈페이지의 자료를 참고하였다. 우리나라 자치단체간 협력의 실태분석은 관련 자료 및 관련자, 전문가의 면담을 통하여 운영실태 및 문제점을 도출하였다. 그리고 향후 자치단체간 협력을 위한 재정운영 방안은 이상의 연구결과를 종합하여 기존제도 개선, 새로운 제도 도입의 관점에서 방안을 탐색하였다. 한편 본 연구에서는 자치단체간 협력의 하위기재인 재정적 차원의 방안을 “재정협력”이라는 조작적 정의를 활용하였다.

본 연구의 연구체계 및 연구내용, 연구진행의 흐름을 도식화하면 [그림 1-1]과 같이 정리할 수 있다.

그림 1-1. 연구의 수행 체계도



제2장 자치단체간 협력의 이론적 논의

제1절 개념정의와 필요성

1. 개념정의

협력이란 “자율적인 조직들간의 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계(deliberate relations)”로 정의된다. 즉 각각의 단위간의 상호작용을 통하여 협력의 내부적 과정인 교환 및 협상(exchange and negotiation)이 이루어지며, 이는 상호 의존관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다(사득환, 2002:127; 한표환 외, 2002:7). 협력은 국가간, 자치단체간, 사회단체간, 기업간, 지역주민간 등 특정한 목적을 가지고 사회를 구성하는 둘 이상의 모든 사회실체 상호간에 광범위하게 발생하며, 협력의 주체가 지방자치단체일 경우 자치단체간 협력이다.

자치단체간 협력은 2가지 차원에서 고려할 수 있다. 하나는 자치단체간에 다양한 측면에서 발생하는 갈등과 분쟁의 해결수단으로서의 협력이다. 예를 들면, 광역쓰레기장 설치, 댐 건설, 상수원 보호구역 설정, 상·하류 지역간 물이용 등은 인접 자치단체에 영향을 주어 자치단체간의 분쟁과 갈등으로 확대되는 경향이 있어 해당 자치단체간에 협력을 통해 해결하는 것이 수월하다는 것이다(사득환, 2002:127). 다른 하나는 공공서비스 제공, 공공시설의 설치 등의 광역행정 또는 경제 및 개발 등의 협력 사업으로서의 자치단체간 협력이다. 예를 들면, 공공시설 설치, 지역개발, 상·하수도 관리 등에서 자치단체간의 공동이익을 지향하는 상생전략(win-win strategies)으로

중복투자 방지, 규모의 경제효과 기대 등 지역자원의 효율적 활용이 요구되는 것이다(한표환 외, 2002:9-10).

지역간 협력의 개념하에서 관심 대상의 선행연구 등을 검토해 볼 때, 분쟁과 갈등 조정, 광역행정 및 사업협력의 2가지 측면의 연구 및 관심 범위로 압축할 수 있다. 우리나라는 향후 지방정치, 경제, 사회 환경의 변화에 있어서 지방분권, 광역화, 고령화 등이 크게 진전됨에 따라 광역행정과 사업협력에 대한 관심이 더욱 커 질 것으로 예측된다. 본 연구는 연구범위 및 내용을 광역행정과 최근에 관심이 증가하고 있는 사업협력에 중점을 두고자 한다.

자치단체간 협력은 인접한 혹은 원격되어 있는 자치단체간에 공공시설의 설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완 관계를 유지하여 공생적인 사업관계를 통해 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다고 볼 수 있다(한표환 외, 2002:8). 다시 말해, 자치단체간 협력은 참여 자치단체가 동일한 목표를 설정해 놓고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통한 공동생산적 참여과정을 거쳐 최종 생산물 혹은 성과를 창출함으로써 공동이익을 향유하는 “공동생산적 접근(co-productive)”의 의미(한표환 외, 2002:9)로 정의하고자 한다.

한편, 상생(win-win)은 공동이익을 지향하는 의미로 이미 협력에 상생의 의미가 포함되어 있어 자치단체간 협력과 자치단체간 상생협력은 동일한 의미 혹은 개념으로 정의한다.

2. 필요성

지방자치단체간 수평적 협력은 개별 자치단체별 공공서비스 제공이나 사업추진에 있어 갈등, 중복, 재원부족, 비효율적 자원이용의 문제를 해소하는 차원에서 오래 전부터 제기되었다. 그동안의 많은 선행연구에서 자치단체간 협력은 집권체제의 붕괴에 따른 분권화, 중앙의 획일적·하향적 배분전략에서 공생전략의 형성, 지역간 중복투자의 방지와 국가자원의 효율적 운영(한표환 외, 2002:9-11), 광역도시권 형성에 따

른 지역간 협력 수요의 증가(대전발전연구원, 2007:19), 광역발전을 통한 지역경쟁력 강화(최상철·송우경, 2009:140) 등에서 자치단체간 협력을 강조하고 있다. 우리나라에서 자치단체간 협력은 다음과 같은 이유에서 그 필요성이 강조되어야 한다.

첫째, 자치단체간 수평적 협력은 도시화·교외화의 현상으로 인한 대도시권의 중심 도시와 그 영향권 내에 있는 지역 상호간의 기능적 연계성 때문에 필요하다.¹⁾ 광역 도시권 내 여러 자치단체는 기능이 중복되어 있어 공공서비스의 공급에 있어 광역성이 있기 때문에 상호 협력을 증진해야 하는 상황에 있다. 도시 및 지역개발, 상·하수도, 보건, 위생, 도시재개발, 환경 등 다양한 광역행정 수요에 대한 자치단체간 협력의 필요성이 증대되고 있다.

둘째, 지방자치제 부활 이후 인근 자치단체간 중복투자로 인한 낭비, 지역간 경쟁의 심화, 남비시설 및 펌프시설 배제·유치 등의 갈등은 더욱 심각해지고 있어 이의 효율적 극복을 위해서 자치단체간 협력의 필요성이 증대되고 있다.²⁾ 분절된 행정구역별로 유사사업·시설의 중복 및 경쟁, 혐오시설 입지 및 사업추진의 외부성으로 인한 영향권 내 자치단체간의 갈등 등이 심화되고 있다. 분절된 행정구역으로 인해 발생하는 중복투자, 경쟁, 갈등은 지방자치단체 상호간 그리고 광역권 차원에서 협력의 필요성이 중요시되고 있다.

셋째, 자치단체간 수평적 협력은 종합성·통일성을 요구하는 경우 행정구역을 초월하는 광역권 차원의 더 넓은 구역에서 처리하는 것이 효율적이며 자원이용 측면에서 규모의 경제를 실현할 수 있기 때문에 필요하다.³⁾ 개발행정이나 계획행정은 행정구

- 1) 프랑스의 경우 기초자치단체(코뮌)들의 협력체가 다양하며, 그 중 대도시를 중심으로 기초자치단체간의 협력체인 대도시공동체는 광역행정 및 계획을 수행하기 위하여 리옹, 릴, 보르도, 스트라스부르 4개 도시권 1966년에 창설되었으며 공간계획 및 도시교통, 상하수도 쓰레기 처리 등을 광역적 차원에서 관리한다. 리옹 대도시공동체는 55개 기초자치단체가 참여하며 리옹시의 시장이 총괄 책임을 담당하여 독자적인 권한과 책임을 갖고 있다. 재원은 재산수입, 기부, 부담금 외 국가보조금, 교부금을 받으며 2002년부터 단일 사업세를 징수하고 있다(배준규, 2008:179-180).
- 2) 일본은 중앙정부의 주도하에 지방자치단체간 자발적 협력을 유도하는 이른바 'bottom-up'의 절차를 도입한 top-down식 제휴정책을 강력히 추진하고 있다. 특히, 광역행정을 수행하기 위해서 광역조합의 신설을 촉진하는 한편, 시정촌의 합병을 위한 특별법을 제정하여 재정상의 혜택을 부여하는 등 다각적인 지원책을 시행하고 있다. 이러한 자치단체간 협력의 추진 이유는 ① 인구감소 시정촌 증가로 지역사회 존속자체 문제 부각, ② 고령화 사회를 맞이하여 소규모 시정촌의 인력확보 곤란, ③ 지방분권 담당자로서 시정촌의 행재정능력의 강화 필요성 등이다(염명배, 2001:87).

역을 초월한 광역권을 토대로 계획하지 않으면 안 되기 때문에 광역적으로 행정문제를 처리해야 한다.

넷째, 협력은 자치단체간의 공동이익을 지향하는 상생전략(win-win strategies)형성으로 지역의 경쟁력을 강화하기 위해 필요하게 되었다.⁴⁾ 공생적 발전전략의 추구는 자치단체간 심화되어가는 경쟁에 능동적으로 대처하기 위한 효과적인 수단으로서 기할 수 있다. 이에 자치단체간 협력관계 구축이 절대적으로 요구되는 것이다. 협력을 통하여 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호보완시킴으로써 지역 전체의 발전을 자율적으로 성취할 수 있고 지역의 경쟁력을 강화시킬 수 있다.

다섯째, 자치단체간 재정적 협력은 계획이나 사업의 협력을 구체화하고 재정력이 취약한 단체들의 재정문제를 해결하기 위해 절실하다. 우리나라의 많은 자치단체들은 재정적 자생능력이 매우 취약한 상태이다.⁵⁾ 이러한 상황에서 각 자치단체별로 혼자 힘으로 지역의 문제를 해결하려고 인근 지역 등과 계속해서 경쟁할 경우 중복 및 비효율적 투자로 재정압박(fiscal stress)을 겪을 수도 있다. 타 자치단체와 보완적인 재정협력 체제를 구축하여 사업을 추진함으로써 재원을 절약함과 동시에 공공서비스 공급 및 사업의 효과를 증진시킬 수 있기 때문에 자치단체간 재정적 협력이 필요하다.⁶⁾

3) 우리나라의 경우 광역도시계획수립 대상권역은 2008년 9월까지 수도권(29시 4군), 부산권(3시), 대구권(3시 5군), 광주권(2시 4군), 대전권(4시, 4군), 마창진권(3시 1군), 광양만권(3시), 전주권(4시 1군), 청주권(1시 6군), 제주권(2시 2군)의 10개를 지정하였으며, ① 기능의 상호 연계, ② 하나의 계획권으로 묶어 효율적으로 관리, ③ 상호협력을 통한 광역시설의 합리적 배치, ④ 규모의 경제 확보, 투자의 효율성 제고, 중복투자 방지 등을 목적으로 하고 있다.

4) 이러한 차원에서 최근 우리나라는 지역발전정책의 패러다임을 광역경제권 중심으로 발전전략으로 전환하여 5+2의 광역경제권 발전을 꾀하고 있다. 이는 기존 행정구역을 넘어서 공간적 확대로 국가자원을 효율적으로 활용하여 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 것이다(최상철·송우경, 2009: 140-141).

5) 2010년 기준 전 자치단체의 평균 재정자립도는 52.2%이며, 30%미만인 단체수는 전체의 58%인 143단체이고 지방세로 인건비를 해결할 수 없는 단체가 56%인 136개 단체에 이르고 있다.

6) 현재 추진 중인 기초자치단체간 통합이나 2010년부터 광역발전특별회계에서는 자치단체간 연계·협력사업에 국고보조를 인상, 사업편성시 우선 선정 등의 인센티브를 부여하고 있는 것이 이러한 맥락에서 그 배경이 있다고 볼 수 있다.

제2절 자치단체간 협력의 이론적 배경

자치단체간 협력의 이론적 배경은 다양하며, 자치단체 협력에 대한 이론적 토대를 검토한 선행연구의 대부분은 정부간관계(intergovernment relation) 이론, 파트너십 모형(Partnership Model), 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 공동생산 혹은 공동생산적 접근모형(Coproduction or Coproductive Approach Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation)을 토대로 하고 있으며 이러한 이론들을 종합적으로 고려하고 있다(한표환 외, 2002:11-24; 대전발전연구원, 2007:11-16). 이외 박양호 외(2004)에서는 자치단체간 협력의 이론적 배경으로 경영학에서의 ‘활동 공유 모형’, 지역협력·제휴에서 ‘연결의 경제성 및 시스템의 경제성’ 이론, ‘분리형 분업과 통합형 분업’ 이론 등을 제시하기도 한다.⁷⁾

정부간관계는 원래 정부단위간의 상호작용과 활동, 정부상호간 협력과 대항관계를 의미한다. 현재 정부간 관계는 지방정부 상호간에 나타나는 수평적 경쟁관계와 상호 의존적 협력관계까지 확대되어 논의되고 있으며, 자치단체간 협력의 선행연구에서 정부간관계 이론만으로 자치단체간 협력의 논리를 제시하는 연구도 많다(사득환, 2002: 125-126, 홍석균·김장기, 2002:168-172).⁸⁾

파트너십은 주체간의 공통의 목적을 달성하기 위하여 지속적으로 협력하는 행위

- 7) ‘활동공유 모형’은 기업경영에서 활동을 공유하는 이유는 서로 다른 주체들이 수행하는 사업간의 연계에서 오는 이득이 그렇지 않을 경우에 비해 크기 때문이라는 것이다. ‘연결의 경제성’은 각각의 지역이 가지고 있는 내부자원 뿐만 아니라 지역이 보유한 자원을 연결시킴으로써 생겨나는 경제성을 의미하며, ‘시스템의 경제성’은 수요자들이 필요로 하는 최종적인 시스템 상품의 완성을 위해 개별기업들이 상호작용하는 기업간 네트워크체제가 정립되는 과정에서 각 주체간의 연쇄적 분업효과와 더불어 기능 보완적이고 연쇄적인 연결효과가 발생하는 것을 의미한다. ‘분리형 분업 방식’은 개별지역이 중심이 되는 반면 ‘통합형 분업’은 여러 주체가 공통의 목표를 갖고 연계를 맺어 다양한 시너지 효과를 발생하는 상태를 말한다(박양호 외, 2004: 15-21).
- 8) 보편적으로 적용가능한 지방자치단체간 협력관계는 지방자치법의 규정을 통해 제시되고 있으며, 우리나라의 경우 제도적인 형태로서 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체장 협의체 등을 허용하고 있다. 이외 자치단체간 협력관계는 국토종합개발계획, 교육자치법, 지방공기업법 등 관련법규 및 제한을 통해 제시되고 있으며 광역계획 및 특별행정기관, 특별행정제도 등에서 부분적으로 논의되고 있다(홍석균·김장기, 2002:170-171).

또는 조직형태이다. 파트너십에는 협력활동에 대한 역할분담, 활동경비의 분담, 역할에 상응하는 이익 향유의 3가지 기본요소가 있다. 파트너십은 재정적 획득 기회, 문제해결 향상, 이익증대, 불확실성 감소 등의 참여 동기가 있다(박양호 외, 2004:16).

교환은 조직들간의 관계를 참여조직들이 관계유지를 통해서 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 형성된다. 특정조직은 독자적 존립보다 상호작용을 통하여 목표를 쉽게 달성할 수 있다고 인식하기 때문에 다른 조직과 협력적 관계를 형성하자는 것이다(한표환 외, 2002:14). 자치단체간 협력의 논의에서 교환모형을 적용하기 위해서는 자치단체들이 특정의 협의체에 참여함으로써 기대되는 이익이 충분해야 한다. 우리나라 자치단체간 행정협의회, 사무위탁 등은 협력유형에서 교환모형의 동기에서 결성된 전형적인 사례이다.

협상은 공통적이면서 상반되는 이익의 조합을 새롭게 변화시키려고 상호작용하는 과정이나 행태이다(이달근, 2000:15). 이러한 입장에서의 자치단체간 협력이란 공통의 문제에 대하여 관련 자치단체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 가는 과정이다(한표환 외 2002:18; 박양호 외, 2004:14). 공공서비스 공동제공, 생활편의시설 공동설치 등의 상생적 상황의 협상은 상호 이익을 증진시킬 수 있는 반면, 혐오시설이나 이익유발시설 등과 같은 상호경쟁적 상황에서는 갈등을 증폭시킬 수 있다

공동생산은 자치단체들이 공동생산적 참여자로서 직접 참여함으로써 그들간의 상호작용을 통해서 각종 공공재 또는 공공서비스를 공동생산하는 과정이다(한표환 외, 2002:19). 이 모형에 의한 자치단체간 협력은 자치단체간에 공동으로 이루어지는 협력사업으로 정의 할 수 있다. 우리나라의 경우 2개 이상의 자치단체가 공동으로 사무를 처리하기 위하여 설립하는 “지방자치단체조합”이 해당된다 하겠다. 이러한 지방자치단체조합은 영국, 일본, 독일, 프랑스의 경우 오래 전부터 다양하게 설립하여 운영하고 있다(대전발전연구원, 2007:15).

협력과정은 자치단체간 협력을 형성·촉진하는 요인 혹은 지향적 힘들이 내부적으로 적절하면서 적시에 혼합되고 이들간의 상승적인 작용을 통하여 외형적으로 나타난 결과이다(한표환 외, 2002:21). 자치단체간 협력은 특정한 하나의 요인에 의해 형

성되는 것이 아니고 여러 가지 요인 혼합적 연속적으로 작용하여 협력을 형성하고 가치적인 효과를 거둔다. 이를 위해서는 우선 자치단체간에 인지된 문제를 공유해야 하는데, 이 단계에서는 정책방향의 변화, 내부적인 어려움 등을 인지해야 한다. 다음으로 협력처리하는데 이용가능한 자원이 확인·동원되는데, 이용가능한 자원으로는 적절한 운영체계, 자원, 자금, 전문성, 협력열성 등이다(대전발전연구원, 2007:16). 마지막으로 협력을 추진하기 위한 제도적 장치가 필요한 단계로서 제도적 장치는 불확실성과 비용을 절감시켜 준다.

■ 표 2-1. 자치단체간 협력이론의 내용 ■

구 분	개념 및 특징
정부간 관계 이론	<ul style="list-style-type: none"> 정부간의 관계를 포괄하는 개념으로 연방정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정부간의 협력이나 대항관계 등의 상호작용을 설명하는 이론 지방정부간 권한과 이해관계를 둘러싼 분쟁을 지방정부간 대등한 수평적 관계에 입각한 사전적 해결수단으로 자치단체간 협력을 강조함
파트너십 모형	<ul style="list-style-type: none"> 주체간의 공통의 목적을 달성하기 위하여 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직형태를 의미 재정·인적자원 획득기회 증대, 문제해결 능력 향상, 이익의 증대, 중앙정부에 대한 요구의 힘 증가, 불확실성의 감소 등이 참여 동기
교환모형	<ul style="list-style-type: none"> 모든 조직은 참여조직들이 관계유지를 통해서 상호이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 형성 우리나라 자치단체간 행정협의회, 사무위탁 등이 전형적인 사례로, 상호 기대이익이 충분하지 않으면 활성화되지 못함
협상모형	<ul style="list-style-type: none"> 공통된 문제에 대하여 관련 자치단체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 과정이나 형태 이해관계가 상호보완 되어 협조적, 동반자적 측면을 갖는 것이 있는 반면 이해가 상반, 경쟁적이어서 적대적인 면을 갖는 것이 있음
공동생산 모형	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체들이 공동생산적 참여자로서 직접 참여함으로써 그들 간에 상호작용을 통해서 각종 공공재 또는 공공서비스를 생산하는 과정 2개 이상의 자치단체가 공동으로 사무를 처리하기 위하여 설립된 지방자치단체조합이 해당되며, 외국은 다양하게 설립·운영되고 있음
협력과정 모형	<ul style="list-style-type: none"> 협력을 형성·촉진하는 요인 혹은 지향적 힘들이 내부적으로 적절, 적시에 혼합되고 상승작용을 통하여 외형적으로 나타나는 결과 협력문제 공유, 이용가능한 자원의 확인·동원, 협력추진을 위한 제도적 장치 필요 등의 단계별로 연속적으로 작용함

자료: 한표환 외(2002:11-24), 대전발전연구원(2007:11-16)을 중심으로 정리함

자치단체간 협력이론을 살펴보면 자치단체간 분쟁과 갈등 해소, 광역행정과 사업협력의 필요성 및 조장·유도를 설명하는 근거로서의 논리를 제공하고 있다. 자치단체간 협력은 형성, 촉진, 장애요소 제거 등이 중요하여 이러한 관점에서 필요한 제도적 장치가 필요하다. 전술한 자치단체간 협력이론을 자치단체간 협력의 형성, 촉진, 장애요소 제거의 관점에서 상대적 중점을 두는 측면을 정리하면 다음과 같다.

■ 표 2-2. 자치단체간 협력이론의 특징 ■

구 분	협력 형성	협력 촉진	장애요소 발생(제거)
정부간관계 이론	○		
파트너십 모형	○	○ (역할, 비용, 이익)	
교환모형	○	○ (이익)	
협상모형	○	○ (이익 증가)	○ (이익 감소)
공동생산모형	○	○ (운영)	
협력과정모형	○	○ (자원, 제도)	

제3절 제도적 수단과 지원전략

1. 제도적 수단

지방공공서비스 공급 및 사업추진의 자치단체간 협력을 하도록 하는 제도적 수단은 1) 서비스 공급 구역조정, 2) 자치단체간 협력·조정, 3) 협력사업 추진의 전담기구 설치 등으로 구분할 수 있다(이재원 외, 1996:22).

첫째, 서비스 공급구역의 조정은 자치단체가 관할하는 행정구역을 광역공공서비스의 지리적 파급효과를 고려하여 조정하는 방안으로는 통합, 합병(분리), 특별구 설정 등의 하위수단의 전략이 있다.

둘째, 자치단체간 협력·조정은, 현행 행정구역을 전제로 하고 서비스의 성격에 따라 관련 자치단체간 수평적 협력체계를 구축하는 방안이다.

셋째, 전담기구 설치의 개별 지방공공서비스별로 연합체, 협의회, 조합, 공단 등의

다양한 조직형태를 설계할 수 있는 방법이다.

이들 제도적 정책수단들이 가지는 장단점을 정리하면 [표 2-3]과 같다. [표 2-3]에 정리된 여러 대안 중 지방공공서비스 공급과정에서 지방자치단체가 주체가 되어 규모의 경제와 지리적 외부성을 내부화 시킬 수 있는 정책 대안들은 ‘행정구역 혹은 서비스 공급권역의 조정’과 ‘자치단체가 협력·조정’의 범주에서 가능하며 다양한 자치단체가 존재할 경우 전자보다는 후자가 바람직한 방향으로 제시될 수 있다.

본 연구의 주요 내용은 서비스 공급구역의 조정, 전담기구의 설치가 아니라 2번째에 해당하는 자치단체간 협력에 대한 것이 중심주제이며 이를 활성화하기 위한 방안들을 제시하는 것이다.

■ 표 2-3. 자치단체간 협력 관계를 설계하기 위한 수단 ■

유 형		주요내용	주요사례	장·단점
서비스 공급 구역 조정	통합	몇 개 군소 자치단체를 통합하여 단일 정부 구성	(日)시정촌 통합	〈장점〉 ① 규모경제실현 ② 외부성 통제 ③ 규모경제실현
	합 병	중심도시에 도시화된 근린지역 편입	1990년대초 美/캐나다	〈단점〉 ① 관료제 규모증대 → 관료병리위험 ② 민주적 통제 우려 ③ 주민부응성 저하 ④ 변화에 대한 주민 저항 문제
	분 리	郡에서 일부지역을 분리 시·읍의 직할시나 市 승격	볼티모어, 덴버, 샌프란시스코	
	시·군 통합	시와 군을 통합하여 단일 지방정부 구성	인디애나폴리스 마론 카운티	
	특별구	별도구역 설정, 주민을 구성요소로 하는 특별자치단체	(미) 교육구 (영) 상수도구 (한) 규정 有	
자치 단체 간 협력 조정	합 의 협 정	2개 이상 자치단체가 단일(복수)의 서비스를 제공하기 위해 협정체결	- 상호부조협정 - 시설공유협정 - 사무위탁 - 생캉샤·소브샤 협정	〈장점〉 ① 기존행정구역유지 하면서 서비스 구역확대 가능 ② 규모경제 실현 ③ 외부효과 통제 ④ 자치단체의 본래지위 유지, 공동사무처리 가능
	기능 이양	특정업무의 권한을 주로 상위정부에 이양	LA Country Metropolitan Miami의 Dade Court	〈단점〉 ① 지방정부간 대등참여의 비현실성 ② 주민대응성 저하 ③ 법적구속력 미약

(계 속)

유 형		주요내용	주요사례	장·단점
전담 기구 설치	연합체	광영사무처리를 위해 새로운 광역자치 단체 설치	(캐)토론토 몬트리올	〈장점〉 ① 전문기관이 특정 광역 문제 전담 ② 신축적 업무수행 (의결권, 집행권) ③ 거시적 관점에서 업무 처리 가능
	조 합	특별자치단체로 일부업무 조합과 복합 사무조합 있음	프, 독, 일 (한) 규정 有	
	협의회	자치단체간 협력기구로서 집행력은 없음	(한) 광역행정 협의회 등	
	지 방 개 발 사업단	일정한 지역의 개발을 위해 설치하는 한시적 성격의 특별자치단체	일본	〈단점〉 ① 기존조직과 기능 중복 → 행정낭비 ② 지방자율성 침해 우려 ③ 책임소재 불명확 → 주민통제 약화
	지방 공사	중앙·지방정부가 협의·설치하는 지속적인 공공 조직	(영) 도시개발공사	

자료: 이재원 외(1996:23) 재인용

2. 중앙(상급) 정부의 조정기재

지방공공서비스의 광역화 전략이나 자치단체간 협력사업은 기존 제도의 재구조화 또는 새로운 제도도입 등과 같은 비교적 급격한 제도적 변화를 수반한다. 중앙정부 혹은 상위정부의 수직적 차원에서 공공서비스의 통합공급 또는 사업협력을 유인하는 방안을 구상할 수 있는데, 하나는 행정적 차원에서의 조정 역할이고, 다른 하나는 재정적 차원에서의 조정역할의 2가지로 나누어 볼 수 있다(이재원 외, 1996:29-30).

행정적 차원의 조정기재로서 수직적 의사결정과정을 규정하고 있는 각 자치단체들이 수립·집행할 때 근거로 하는 관련 상위법령을 들 수 있다. 개별 자치단체가 관할 구역을 전제로 수립한 각종 계획은 우선 전체적인 대강의 윤곽을 정하고 있는 상위 계획입법(예, 국토종합개발계획, 도종합개발계획 등)에 근거하여 세부계획을 작성하고 상위정부의 인허가를 받은 이후 집행업무를 수행하는 형식을 취한다. 따라서 상위정부는 상위계획에서 통합공급 및 협력의 원칙과 유인들을 명시적으로 규정하면서 관련 광역시설의 인허가 단계 이전에 심사과정에서 개별 자치단체의 각종 공공서비스 공급계획을 공동으로 운영토록 유인할 수 있다.

재정적 차원의 조정기재로 자치단체의 의사결정과정에 개입할 수 있는 대표적인

재정수단이 지방재정조정제도를 들 수 있다. 중앙의 제도적 장치로는 국고보조금제도(광특회계 포함), 지방교부세제도가 있으며, 광역의 제도적 장치로는 시·도비보조금제도, 재정보전금제도 등이 있다. 그 외 기금(예, 지역상생발전기금 등) 등도 있다. 이들 재정조정기재들을 활용하여 광역공공서비스 및 사업에 대하여 공동투자 혹은 협력할 수 있는 유인구조로 조정할 수 있을 것이다.

한편 박양호 외(2004:151-152)는 자치단체간 협력사업의 안정적 추진을 위해서는 중앙정부의 지원 및 조정역할을 강조하면서 자치단체간 협력의 성패는 중앙정부의 지원여부에 좌우된다고 그동안의 실패사례를 분석한 결과에 의해 도출하고 있다. 때문에 자치단체간 협력에는 중앙정부의 재정 및 기타 인센티브 제공을 필수 요소로 파악하고 있다.

제4절 선행연구·외국경향 검토

1. 선행연구

자치단체간 협력과 관련하여 광역행정 또는 협력사업 측면에서 90년대 후반부터 지속적으로 연구되고 있다. 연구주제는 이론, 특정서비스 및 분야의 검토, 조직 및 기구, 외국사례, 활성화 방안, 의견조사를 통한 실태분석 등이 주요 테마로 되고 있다. 또한 연구기관 등에서는 자치단체간 협력에 대한 전반적인 내용, 문제점, 방안 등을 모색하는 연구가 진행되었다. 그리고 최근에는 자치단체간 연계·협력사업의 활성화에 관심을 두어지고 있다.

반면, 자치단체간 협력의 촉진기재인 행정적 차원의 수단에 대한 연구는 진행되는 반면 재정적 차원의 수단에 대한 연구는 미흡한 실정이며, 활성화 방안을 모색하는 가운데 보조금, 지방교부세 등의 재정지원수단에 대한 언급이 대략적으로 제시되고 있으나 구체적인 방법 등에 대한 연구는 없는 실정이다. 광역행정 및 협력기구가 집행력을 갖고 실효성을 거두기 위해서는 법제도, 기구, 재원분담의 3가지 기반이 마련되어야 함에도 재정적 차원의 연구가 부족한 한계를 보이고 있다.

▣ 표 2-4. 선행연구의 내용과 흐름 ▣

유 형	연구대상 및 내용	연구자
광역 행정	<ul style="list-style-type: none"> - 지방공공서비스 광역화 방안(이론, 상하수도, 체육시설) - 이론 및 모델제시(환경분야) - 협력관계 영향요인 분석(공무원 의견조사) - 협력을 위한 행정협의회 활성화(사례분석) - 공동사무 처리의 협력방안 제시(조합, 협의회 등 기구) - 광역행정과 지역경제 협력방안 제시(외국사례) - 광역교통행정기구(외국사례, 수도권교통조합 분석) - 광역행정 유형별 문제와 협력모델 제시(협의회, 조합) - 우리나라 지방자치단체조합유형 다른 3개) 비교분석 - 광역행정체제 방안(광역행정, 기구형태, 외국사례, 설문분석) - 대도시권 협력방안(이론, 외국사례, 대전권 실태 등) - 외국사례: 프랑스, 영국(기구형태, 실태 등) - 자치단체간 협력 활성화(이론, 상생협력, 기구 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 이재원 외(96) 사득환(02) 홍석균 외(02) 양현모 외(03) 이상수(05) 신희권(05) 박진영(06) 금창호(06) 금창호(07) 강인성(07) 대전발전연구원(07) 최영출(07),배준구(08), 김필두 외(08)
협력 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체간 경제협력(산업구조분석 및 협력 논리제시) - 자치단체간 협력 프로그램 개발(관광분야) - 협력사업 활성화 방안(이론, 외국사례, 우리나라 실태 등) - 자치단체 협력관계 실태분석과 정책방향(공무원 의견조사) - 성공실패 요인 분석과 촉진방안 제시(공무원 의견조사) - 인접단체의 협력 필요성과 강화방안 제시(실증분석) - 지방자치단체간 협력을 방안제시(사례분석 및 정책대안) - 지역간 경제협력 실태분석과 활성화(설문분석, 외국사례) - 지역경제개발과 협력(이해관계자 설문조사) 	<ul style="list-style-type: none"> 고병호 외(98) 진영재(01) 한표환 외(02) 김선기 외(03) 한표환 외(03), 김선기(03) 최영출(03) 박양호 외(04) 오은주 외(08) 정문기(09)
교류 협력	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체간 교류협력 문제점과 활성화 방안제시 - 자치단체간 교류협력 실태분석과 모델 제시(자매결연) 	<ul style="list-style-type: none"> 황성길(01) 허훈(08)

한편 자치단체간 협력의 연구에 있어서 재정적 지원수단에 대한 언급은 협력의 활성화를 위한 조정기재로써 중앙정부(상급정부)의 지원방향 및 방법에 대한 연구는 이재원 외, 한표환 외(2002:195-204), 박양호 외(2004:151), 대전발전연구원(2007:133-135) 등에서 언급하고 있으며 중앙정부나 상급정부의 이전재원의 배분에 관한 사항이 중심이고, 기금설치 및 지방재정운영제도의 보완 등도 주장되었다.

이재원(1996:130-137)은 기존의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금이 개별 행정구역 단위로 심사·배분되기 때문에 중복투자, 중심도시 불리 및 군단위 유리, 잠재

수요 미고려 등의 문제를 제기하면서 광역시설 등의 통합공급을 위한 수직적 재정조정기체인 지방재정조정제도의 과제를 제시하였다.

한표환 외(2002:195-204)는 자치단체간 협력사업 촉진을 위한 기금설치, 지방재정조정제도의 배분방식 조정, 공동사업에 대한 지방재정투·융자심사 규모확대 및 심사 기준 완화 적용, 지방채발행의 우선승인, 인접 자치단체와 협력가격체제 구축을 통한 공동구매 등을 제시하였다.⁹⁾

박양호 외(2004:151)는 자치단체간 협력사업의 실태를 분석한 결과를 토대로 중앙정부의 지원이 성과를 좌우하기 때문에 재정적 및 기타 인센티브가 중요하다고 강조하고 있다. 이를 위한 자치단체 협력사업에 대한 관련법에 구체화된 지원기준을 마련할 필요가 있으며, 지방채 및 투융자심사의 완화, 규제완화, 기초자치단체의 협력사업에 대한 광역단체의 지원 등도 제시하고 있다.

대전발전연구원(2007:133-135)은 대전대도시권 G9간 협력 증진을 위한 재정적 기반구축 방안으로 G9지역발전협력기금 설치, 특별교부세 유연 운영, 국고보조를 상향조정, 지방채 발행 우선 승인, G9 협력사업 참여단체의 수익자부담원칙 적용한 비용부담 등을 주장하고 있다. 여기서 G9지역발전협력기금은 협의회 운영비 지원재원으로 한표환 외의 자치단체간 협력사업기금과는 그 성격이 다르다. 그리고 G9에 참여하는 단체의 공무원과 지방의원들을 대상으로 설문한 결과 협력사업에 대한 비용분담은 사업의 수익자부담원칙의 적용을 찬성하는 것으로 나타나고 있다.

자치단체간 협력에 있어서 협의체 운영 및 협력사업에 대하여 자치단체에서는 중앙지원과 인구·자립도 및 수혜도에 따른 비용분담을 요구하고 있다.

9) 김선기(2003:71-72)도 자치단체간 협력사업 활성화를 위한 재정적 유인 수단으로 지방재정조정제도의 협력화 유도할 수 있도록 배분규칙 조정, 조보사업 심사과정에서 생활권 개념에 입각한 심사, 투융자 심사 기준 차별화, 기채승인의 완화 등을 주장하고 있다.

▣ 표 2-5. 재정적 수단에 대한 연구내용 ▣

연구자 (연도)	지원수단	방 법
이재원 외 (’96)	국고보조금	<ul style="list-style-type: none"> - 광역시설의 운영단계에 필요한 보조금 지급 - 통합시설투자에 대한 지원 유인 - 중심도시의 중심성 반영(잠재수요 반영)
	지방교부세	<ul style="list-style-type: none"> - 잠재적 수요 반영 산정반식 도입(관할구역 인구에서 시설 이용권 인구 등)
	지방양여금	<ul style="list-style-type: none"> - 지원대상사업 심사과정에서 통합공급사업 우대장치 개발
한표환 외 (’02)	자치단체 협력사업기금	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙설치(초기단계)→광역단위 설치(정착단계) • 중앙출연금, 공자기금 차입, 일반회계 전입(국고보조금), 지방 양여금 일부, 채권발행, 기타 전입금 등 - 공동사업계획 심사 후 지원 및 융자
	지방재정 조정제도	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 배분방식을 조정·보완하여 사업추진의 협력화·광역화 유도
	기타	<ul style="list-style-type: none"> - 협력사업의 지방재정투·융자심사기준 적용 차별화 • 공동사업 심사규모 확대(10억원 기준→50억원 확대) 및 심사기준 완화 - 지방채발행의 우선승인
박양호 외 (’04)	재정적 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 재정적 및 기타 인센티브 제공 • 협력사업에 대한 구체적 지원기준 마련 필요 • 지방채 발행 및 투융자 심사 우대, 규제완화 등 • 기초자치단체의 협력사업에 대한 광역단체 지원
대전발전 연구원 (’07)	G9 지역발전 협력기금	<ul style="list-style-type: none"> - 협의체 운영비 지원 • 운영비 배분은 G9 참여단체의 인구규모 혹은 재정자립도 기준으로 분담 ※ 협의체 운영재원 마련으로 협력사업에 소요되는 사업비 조달 재원이 아님
	중앙지원	<ul style="list-style-type: none"> - 특별교부세 지원, 국고보조를 상향조정 - 지방채 발행 우선 승인
	재원분담	<ul style="list-style-type: none"> - 협력사업 재원분담은 수익자부담원칙 적용

2. 외국경향과 시사점: 재정운영 중심으로

일반적으로 외국의 경우 자치단체간 협력이 비교적 활성화되고 있다고 판단하고 있다. 여기서는 선행연구 중 외국제도나 사례를 소개하면서 재정관련 사항을 소개한 내용을 기존 문헌에 나타난 내용을 중심으로 정리하고자 한다.

일본의 경우 자치단체간 협력제도로 일본은 행정협의회, 사무위탁, 자치단체조합(일부사무조합, 광역연합, 전부사무조합, 역장조합), 지방개발사업단 등이 있으며, 미국은 정부간 계약, 정부간 연합의회, 광역협의회, 광역행정기구, 특별행정구, 영국은 통합행정기관, 지방자치단체연합체, 광역런던정부, 지역개발청 등이 있으며, 독일은 행정협의회, 사무협의회, 목적합의체, 목적조합 등을 들고 있다. 각 제도의 구체적인 내용과 특징 등은 한표환 외(2002:98-166)에서 종합적으로 정리되어 소개되고 있으며¹⁰⁾, 구체적인 사례는 일본의 나가노현의 우에다지역광역연합(長野縣 上田地域廣域連合), 미국의 노스캐롤라이주의 트라이앵글정부간 연합의회, 영국의 지역개발청(RDA), 독일의 하노버 광역조합의 사례와 재원조달의 내용을 소개하고 있다. 우에다지역광역연합은 자치단체간 경비부담을 처리사무별로 규정하고 있어 단체간 경비부담으로 협력이 이루어지는 측면이 있다. 트라이앵글정부간 연합의회는 연방·주정부 보조금, 자치단체 출자금, 현물계약, 이자소득, 사업소득, 잡수입 등으로 이루어져 보조금, 출자금 및 기타수입 등으로 협력이 이루어진다. RDA는 EU지역개발기금, 영국정부 보조금으로 사업을 추진하며 경우에 따라 중앙에서 기채를 하여 지원하고 있다. 하노버 광역조합은 주정부로부터 재정지원을 받는다.

미국의 광역협의회는 지방정부의 분담금으로 운영되는 것이 아니고 독립적인 과세권과 기채권을 가지고 있으며 부족한 재원은 연방·주정부의 보조금을 받는다. 미국의 미네아폴리스 & 세이트폴은 대도시권 협의회는 연방보조금과 재산세를 주요한 재원으로 하고 있으며, 프랑스의 꼬뮌협력제도 사업소세의 단독세제를 갖고 있다(대전발전연구원, 2007:46-53 재인용).

10) 이의 자치단체간 구체적인 사례를 국가별로 소개하고 있는 박양호 외(2004), 대전발전연구원(2007)을 참조.

외국의 경우 광역행정이나 자치단체간 협력방식은 유형도 다양하며 실제 운영방식도 다양하다. 자치단체간 협력은 지역마다 다양한 방법들이 동원되고 있으며, 재원확보와 관련된 재정운영의 방식에서 특히 그러하다.

광역행정 및 자치단체간 협력사업과 관련하여 재정운영의 특징을 보면 단순히 사용료를 지불하는 방식에서부터 협력 자치단체간의 비용부담 방법의 명확화, 자치단체의 협력에 대한 연방정부와 주정부의 관심과 재정지원, 협력단체간 장기개발 및 재정계획을 고려한 시설의 공동이용 등의 협력 마인드 형성, 시설 사용료 부과 등 자체 사업수입 확보, 과세권 및 기채권 보유에 이르기까지 재정운영의 방법이 매우 다양하다.

▣ 표 2-6. 외국의 광역행정과 재정운영 제도 및 사례 ▣

유형	방법 및 내용	비용분담 및 재원조달 특징
협약형	- 타 단체에 공공서비스 공급 계약(contracting out) · 공공서비스 생산시설·인력 갖춘 단체에 공급의뢰	- 사용료 지불 · 소규모 자치단체의 비용절감
	- 공동서비스 협약체결 제공 · 예: 하수·통신·수도 공동운영, 공동구매	- 수요 비례 비용 분담
	- 특정사업 촉진 센터 설치·운영 · 예: 주택보수와 재활	- 경비지원, 협력도시 보조금 지원
	- 사회간접자본 개발·이용 협력 Task Force 창설 · 예: 구직연결센터, 도서관, 소방서, 주차환승시설, 도서관과 연결된 마을화관, 미디어센터	- 간접자본시설 공동이용 · 협력단체의 장기종합계획, 간접자본수요, 재정계획 상호 교환·이해상대의 프로그램과 자금결정 이해의 기회 제공
협의형	- 공통 관심사항의 의견수렴 및 조정(법적 근거) · 예: 행정협의회(일본, 독일), 지역개발협의회(미국)	- 비용분담 없음
	- 조사, 계획, 자문, 조정 가능 협의회(자발적 참여) · 예: 노스캐롤라이나주 연합의회(미국) · 공해대처, 광역교통·쓰레기처리·지역개발계획 등 수립	- 인구 비례 비용분담, 연방 및 주 보조금 · 참여단체 연방보조금 지급근거로 활용 · 지방정부계획이 협의회의 광역계획에 합치되도록 유도 · 연방정부 재원의존도 큼
	- 계획권, 집행권 갖는 협의회(자발적 참여) · 예: 트라이앵글정부간 연합의회, Bay지방정부연합회(미국) · 개발계획심사·지원, 토지이용·교통·수질오염방지·주택건설계획 수립, 노인·구급의료·영양대책·교육 사업 등	- 인구 비례 비용 분담, 연방 및 주 보조금, 민간지원금, 자체사업수입(교육훈련, 특정사업 등)
	- 계획수립 기능의 대도시권 광역협의회(법적 근거로 설치) · 광역개발계획이 권역 내 토지개발 이용 통제	- 독립적 과세권, 기채권이 있음, 연방 및 주 보조금

(계 속)

유형	방법 및 내용	비용분담 및 재원조달 특징
조합형	- 일부사무조합(임의 혹은 강제 설립) · 일부사무조합 : 1개 사무 공동처리 원칙	- 비용 분담(사무의 공동처리 방식)
	- 광역연합 (특별지방자치단체의 성격) · 예: 일본(우에다지역광역연합), 독일(하노버광역조합), 프랑스(파리수도권교통조합) · 복합사무 처리(환경, 교통, 보건·복지, 지역개발 등)	- 설립지원금, 보조금, 분담금(일본) · 특별교부세(설립시), 공공시설정비 사업비 인상지원(인센티브), 사무별 분담비율 다르게 책정 - 보조금, 분담금, 사용료·수수료(독일) - 사업세를 기반으로 보조금, 분담금 등(프랑스)
특수법인	- 지방개발사업단(특별지방자치단체의 성격) · 예: 일본 · 대규모 간설사업주택, 용수, 도로, 항만, 하수도, 공원 등)	- 공동지역개발사업 실시권한 위임 받음
특별행정구	- 광역 특별구(지방자치단체 성격) · 예: 미국, 영국 · 교육, 항만시설, 하수처리, 상수도공급, 홍수방지, 오염방지, 광역계획 등	- 비용분담금, 사용료·임대료 부과, 연방 정부 보조금 - 지방세 및 재산세 부과 가능

자료: 한표환 외(2002), 강인성(2007) 참조하여 정리

그동안 우리나라는 광역행정 및 협력사업 등의 제도적 근거는 있었지만 재정적 차원의 구체적인 방안이 마련되지 않아 활성화되지 않았거나, 아니면 재정적 차원의 기반 등이 마련되지 못하여 자치단체간 협력이 활성화 되지 않았거나 하는 2가지 측면이 있을 수 있다. 또한 자치단체간 협력의 필요성이 크게 부각되지 않았을 수도 있다. 하지만 최근 들어 자치단체간 재원의 중복투자 문제, 재원의 한계 등으로 광역행정 및 자치단체간 연계·협력에 대한 관심이 높아지고 있다. 그에 반해 자치단체간 협력에 대한 법·제도적인 기반구축이나 마인드형성이 부족한 점도 있지만 기존의 지방재정운영제도의 틀을 벗어나지 않고서는 자치단체간 협력이 정착화되기 어려운 점이 있다.

향후 자치단체간 협력의 필요성이 크게 대두되고 있기 때문에 외국에서와 같은 다양한 재정운영의 방식이 도입될 필요가 있다. 예를 들면 협력 자치단체간의 비용분담 기준이 마련되고 독립된 과세권, 기채권이 부여되고 사용료·수수료를 부과할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 자치단체간 협력을 촉진하기 위한 중앙정부 및 상급정부의 재정지원도 제도적으로 구체화 될 필요가 있다. 이외 광역행정 및 협력사업을 추진할 수 있는 법인체 등 다양한 광역행정 주체를 검토할 필요가 있다. 자치단체간 협력을 촉진하기 위해서는 외국의 예에서 볼 수 있는 다양한 재정운영방식을 검토하여 적용할 수 있도록 할 필요가 있다.

제3장 자치단체간 재정협력의 실태분석

제1절 재정협력의 조작적 정의

자치단체간 협력은 지방공공서비스 공급의 광역화와 통합공급으로 대표되는 광역 행정, 인접지역간 공동투자 및 연계개발로 대표되는 협력사업에서 필요하다. 이러한 자치단체간 협력을 위해서는 관련 행정적 차원의 법령 및 조직형태, 재정적 차원의 재정지원 및 재정운영의 하위 기반이 마련되어야 한다.

재정적 차원의 기반이 마련되어 적용될 수 있어야 자치단체간 협력이 형성되고 촉진되고 유지될 수 있다고 본다. 재정적 기반은 협력 자치단체 상호간의 재원분담 등의 재정운영, 중앙정부나 상급정부의 재정지원 등에서 필요하다. 이러한 재정적 차원 기반은 자치단체간 협력을 촉진하는 기재로서 작용하기 때문에 일종의 재정적 협력의 개념으로 볼 수 있을 것이다.

“재정협력”은 개념적으로 정의하기 어려우나 본 연구에서는 “자치단체간 협력”의 하위 개념으로 자치단체간 협력을 형성, 촉진, 유지하기 위한 재정적 차원의 수단들로 정의하여 사용하고자 한다.

■ 그림 3-1. 자치단체간 재정협력의 개념도 ■



제2절 재정협력의 실태분석

1. 자치단체간 협력제도의 운영

지방자치법에서는 특별지방자치단체 설치(제2조 3항), 구역 합병 및 통합(제4조), 사무위탁(제151조), 행정협의회(제152조), 조합(제159조) 등을 구성하여 광역행정을 하도록 하고 있다. 지방자치법에는 규정되어 있지 않지만 2개 이상의 지방자치단체가 협약 등을 체결하여 공동으로 사업을 추진하는 ‘협력사업’이 있다. 지방자치단체간 협력사업은 지방자치단체 각각 자기책임 하에 공동으로 처리하는 특징이 있다. 한편 지방자치단체의 장 등의 협의체(제165조)로 4단체 협의회가 있지만 중앙정부를 상대로 지방자치와 관련된 이슈를 제기하고 이를 반영하기 위한 활동에 초점을 두고 지방자치단체 상호간의 협력은 다루지 않고 있는 실정이다.

1995년 지방자치 실시 이후 2006년도까지 우리나라 광역행정의 운영 실태를 구역 합병 및 통합을 제외하고 사무위탁, 행정협의 구성과 운영, 조합설치 및 운영, 협력사업을 중심으로 정리하면 다음과 같다([표 3-1] 참조).

표 3-1. 우리나라 광역행정 운영 실태

유형	운영상황	세부내역
사무위탁	<ul style="list-style-type: none"> - 55건(1995~2006) • 기초간: 34건 • 광역간: 14건 • 광역-기초간: 7건 	<ul style="list-style-type: none"> - 상하수도: 23 건 - 도로건설: 7 건 - 수익사업 4 건 - 묘지: 1 건 - 쓰레기처리: 12 건 - 행정기능: 5 건 - 교육: 3 건
행정협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 광역행정협의회: 7개 권역 22개 단체 참여 - 기초행정협의회: 53개 권역 221개 단체 참여 - 권역별 협의회: 13개 - 기능별 협의회: 27개 	<ul style="list-style-type: none"> - 분쟁 및 갈등 조정 중시 - 안건유형 <ul style="list-style-type: none"> • 지역개발, 일반행정, 도로교통, 비선호시설,물관리 등

(계 속)

유형	운영상황	세부내역
조 합	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권매립지운영관리조합(1991) - 광역자치단체조합: 6개 2003~2005) - 기초자치단체조합: 1개 (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권매립지관리공사(환경부 산하)로 전환(2000) - 지방자치정보화조합(2008년 한국지역정보개발원으로 변경), 광양만권경제자유구역청, 부산·진해경제자유구역청, 부산·거제간연결도로건설조합, 부산김해경량전철조합, 수도권교통조합 - 지리산권관광개발조합
협 사 업	<ul style="list-style-type: none"> - 254건(1995~2006) • 광역간: 157건 • 기초간: 80건 • 광역-기초간: 16건 • 중앙-지방: 1건 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기능: 100건 • 지역개발: 75건 • 폐기물처리: 29건 • 상수도관리: 28건 • 하수처리 22건

자료: 강인성(2007)을 참조하여 정리

우리나라 광역행정의 문제점을 정리하면 다음과 같다(한표환 외 2002; 강인성, 2007).

첫째, 사무위탁은 정부간 협력을 위한 가장 용이한 제도이나 1995~2006년도까지 55건에 불과하며 분야도 상하수도에 집중되어 활용이 기대에 못 미치고 있는 것이 현실이다. 그 이유로 사무위탁은 사무집행방법 및 경비조달·지원방법 등이 협의에 의한 규약으로 하도록 하고 있으며 적극적 활용을 권장하는 정보공유체제나 유인체제가 미흡하여 활용이 부진한 실정이다.

둘째, 행정협의회는 광역 및 기초행정협의회, 권역행정협의회, 기능별행정협의회 등으로 구성되어 그동안 지역개발, 도로·교통, 수질 및 환경문제 등을 많은 안건을 처리하여 왔다. 하지만 사후적 분쟁·갈등해결의 역할에 중점을 두고 있으며 법인격을 갖추지 않은 비상설기구로 집행력의 부족이 근본적인 문제로 나타나고 있다.

셋째, 지방자치단체조합은 1991년의 수도권매립지운영관리조합(2000년 국가공단으로 전환)의 설치를 비롯하여 2003~2005년 기간에 광역자치단체조합인 자치정보화조합, 부산·거제간연결도로건설조합, 광양만권경제자유구역청, 부산·진해경제자유구역청, 부산·김해경량전철조합, 수도권교통조합이 설치되었으며, 2008년도에 기초자치단체조합으로는 최초로 지리산권관광개발조합이 창립되었다. 이와 같이 지방자치단체

조합이 여타 제도보다 활용이 저조하고 외국과 달리 활용이 부진한 것은 지방자치단체의 법적 성격이 불분명하고, 설립 및 운영에 있어서 자치단체의 자율성이 제한되어 있으며, 상호분담금의 적정배분 등으로 제도의 활용이 기피되고 있다.¹¹⁾ 지방자치단체조합은 특수목적으로 설립되었기 때문에 일정시점에서 공사·공단으로의 전환을 피하고 있으며 국고보조금, 분담금, 사업수입, 민간자본 등으로 사업을 추진 및 운영을 하고 있다.

넷째, 협력사업은 1995~2006년 동안 일반행정, 지역개발, 폐기물처리, 상수도관리, 하수관리 등 254개의 사업이 실시되며 매년 20개 내외로 시행되고 있다. 협력사업은 사무위탁을 확대 해석하고 준용하여 자치단체간 협약을 통하여 진행하고 있다. 그러나 협력사업은 이의 활성화 또는 경제적 효율성이나 비용절감보다는 많은 예산을 확보하여 사업수행과 비용지출에 만족하고 독자적 사업추진과 자치단체 경계를 초월하기 때문에 업적과 성과의 퇴색염려로 소극적인 자세를 취하고 있다.

다섯째, 특별지방자치단체의 설치·운영은 지방자치법 제2조 3항에 그 가능성을 규정하고 있지만 아직 구체적인 방법들이 규정되지 않았으며 그 사례도 없는 실정이다. 외국의 경우 광역행정을 위한 제도로 조합, 특별구, 재산구, 광역연합, 사업단 등 다양한 제도적 장치가 제시됨으로 개별적 필요성에 따라 선택적 활용이 가능하게 되어 있는 반면 우리나라는 선택의 범위가 좁은 실정이다.

종합컨대, 우리나라 광역행정은 인식부족, 기존제도의 실효성 부족 및 운영방안 마련의 노력 부족, 다양한 방식의 선택 폭이 적다는 점을 지적하고 있다. 이러한 문제를 해결하고 광역행정을 활성화하기 위해서는 기존 광역행정체제의 제도 보완, 새로운 광역행정체제의 도입, 재정지원수단의 강화가 필요함을 제시하고 있다.

2. 협력사업 촉진기재로써 광특회계의 운영

자치단체간 연계협력사업의 경우 일반적인 공공서비스 제공이나 공공시설물의 설

11) 지방자치단체조합의 경우 수도권매립지운영관리조합은 지방공사로 수도권교통조합은 지방공단 혹은 지방특별자치단체로의 전환 논의가 있다.

치보다는 지역개발 및 경제개발과 관련된 사업이라는 특징을 가지고 있다.

우리나라 지역발전 정책은 지역간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질 향상함으로써 지역의 발전을 도모하고자 하고 있다. 이에 권역을 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 포괄범위를 나누어 정책방향을 차별화하고 있다.

광역경제권 기반조성으로 중요한 전략 중의 하나가 지역간 연계·협력사업의 추진이다. 지역간 협력은 광역·광역간, 광역 내 기초간, 기초·기초간 등 자치단체간 자율적인 협력을 바탕으로 한다. 지역간 협력사업의 추진은 광역경제권 형성의 중요한 기반이 된다. 때문에 지역간 협력사업의 추진을 권장하고 있다. 지자체간 상호 연계하여 사업을 추진함으로써 중복투자로 인한 비효율을 낮추고 지역경쟁력을 높일 수 있을 것이다. 현재 정부에서는 자치단체간 연계·협력사업은 공모 및 매칭펀드 사업으로 추진하고자 하고 있다. 협력사업의 경우 지방의 매칭 분담비율을 차등화하는 등 인센티브(보조를 10% 인상)를 제공한다고 제시하고 있다.

〈 지자체간 연계사업 예시 〉

- 시·도간 협력을 통해 시너지효과를 창출할 수 있는 사업
 - 산학연공동기술개발, 산학협력중심대학육성, 지방기술혁신사업, 테크노파크 조성
 - * 사례: (기존) 각 지자체(연구소, 대학교 등)별 R&D 추진
(개선) A시(연구소), B시(인력양성), C시(산업체) 등 3개 지자체가 연계하여 R&D 공동 추진

자료: 기획재정부, '09년도 예산편성지침, p.183.

2010년도부터 광특회계 운영에서 지역간 연계·협력사업을 선정하여 중앙정부에서 지원하는 체제를 운영하고 있다.

우선 2010년부터 광역경제권 사업을 다루는 광역발전계정에서 540억원의 재원을 마련하여 광역경제권 내 시·도간 연계협력사업의 신청을 받아 지원하고 있다. 지원 사업은 지식경제부 사업으로 지식경제부가 신청을 받아 선정한 후 재원을 지원한다. 그러나 각 시도별도 신청한 금액을 지원하는 국고보조금 지원방식을 채택하고 있다. 광역경제권 내 시·도간 연계협력사업의 촉진을 유도하고, 중복투자를 억제하고 있다.

표 3-2. 광역경제권 연계·협력사업

권역	사업명	주요 사업 내용	주관기관 (참여기관수)
수도권 (3개 과제)	고용창출형 IMT 산업 혁신클러스터 육성 사업	수도권-동남권 지역에서 IMT산업분야 기업 중심의 네트워크 구축 및 이를 통해 발굴된 공동기술개발 아이템을 R&D 과제로 기획하고, IMT산업 발전에 필요한 기술 전문인력 양성 및 전략 기획	경기과학기술진흥원 (4)
	지능형 로봇서비스 산업 지원사업	지능형 탐승로봇 요소기술 R&D 지원 및 지능형 로봇 기술사업화 패키지 지원을 통한 로봇 공연서비스 상품 개발 및 상용화	인천정보산업진흥원 (14)
	한방약초 신시장 창출을 위한 광역적 연계협력 기반조성	한방약초 관련 소비자 트렌드조사 및 제품조사체계 구축, 스토리텔링 등을 발굴, 홍보/판매/체험 기능이 융·복합된 안테나 숲을 개설 및 운영하고 미니클러스터 포럼 및 기업컨설팅을 통한 기업지원 전개	한국농어촌공사 (2)
충청권 (6개 과제) 충청권 (6개 과제)	미래사회 적응을 위한 대중청권 녹색생태관광사업	대청호를 중심으로 생태·문화·레저 등의 Amenity 공간 창출 및 낙후된 지역의 경제활동 활성화	대전발전연구원 (2)
	충청권 패키징 산업 육성 사업	대전의 패키지 관련 요소기술개발 인프라와 충남의 디스플레이용 광융복합 소자 분석 인프라, 충북의 반도체 성능 및 품질 시험 분석 지원 인프라 등을 연계활용하여 고기능 패키징 제품 선형 요소기술 개발 및 사업화를 지원	(재)충북테크노파크 (4)
	태양전지의 효율 극대화를 위한 전자전달증대장치	전자전달증대장치(ERE: Electron Relay Enhancer) 모듈 연구개발을 통해서 전자-정공의 Recombination 방지능력 최대화 및 손실에너지 최소화를 도모하고 태양전지 모듈 및 인버터 기술을 지원	세미텍 (3)
	석화석 자원 등을 활용한 저탄소산업 육성사업	산업공정 온실가스 저감을 위한 석화석 자원등 국내 비금속광물자원의 직/간접적 유효 활용 시스템 개발 및 실증화 plant 구축으로 새로운 저탄소 산업 모델 구현	한국석화석신소재연구소 (3)
	New-IT 부품과 부품산업용 금형 및 열처리 기술지원 사업	New IT 부품과 부품산업용 금형 및 열처리기술 지원 사업을 충청권에 분포된 관련 산업체들에게 금형설계·제작기술과 열처리기술 향상 및 기술보수교육 추진	공주대학교 산학협력단 (4)
생체진단 의료기기용 핵심센서 및 키트 개발사업	의료수요와 파급효과가 큰 생체진단 의료기기용 핵심센서 및 키트들을 선별 개발하여 조기 제품화 등 의료용 부품산업 집중 육성	충북대학교 산학협력단 (15)	
호남권	글로벌 그린 몰드메카 육성사업	금형산업 관련 공동브랜드 활성화(Mold Mecca), 해외 거점 구축을 통한 해외 금형 수주 확대 및 호남권 금형 기업의 글로벌 마케팅 자립역량 강화를 통한 글로벌 금형 공급기지 육성	(사)한국금형산업진흥회 (15)

(계 속)

권역	사업명	주요 사업 내용	주관기관 (참여기관수)
호남권 (7개 과제)	헬스케어소재 국제 상호인증 제품화 지원 사업	호남권 비교우위 생물자원을 대상으로 연구정보 네트워크 구축 및 헬스케어소재의 글로벌 제품화를 위한 시험 인증기반 구축함으로써 호남권 고부가가치 헬스케어 소재산업의 선도권역 구축	(재)한국화학 시험연구원 (3)
	eco-인쇄전자 사업화촉진 지원사업	국내 유일의 인쇄전자관련 지원시설인 전자부품연구원 나노기술집적센터가 보유한 설비 등의 지원 기반을 활용하여 인쇄전자 관련 원천기술의 사업화를 촉진하고 eco-인쇄전자 사업화 촉진 지원을 위해 시제품 공정개발 및 시제품 제조지원	전자부품 연구원 (6)
	고비강도소재응용 그린부품실용화사업	기업지원 프로그램을 이용하여 광역권내 기업의 고비강도 소재 상용화 기술개발 및 상용화	(재)전북테크 노파크 (18)
호남권 (7개 과제)	청정기술 활용 피톤치드의 기능성을 이용한 의류 제품 개발 및 사업화	간벌 등으로 폐처분되고 있는 전남의 산림자원으로부터 고부가가치 기능성 천연항균 원료와 이를 이용한 인체 친화적 기능성 섬유제품을 위한 요소 기술을 개발하고 이를 사업화	한국니트산업 연구원 (7)
	천일염 생산자· 소비자 직거래체계 운영지원 사업	명품천일염을 통해 산지 천일염 가격 제고, 소비자 직거래 향상, 천일염 마케팅 인력 양성을 통해 생산자와 소비자간 직거래 체계 운영	한국농어촌공사 (3)
	승용·상용 전자동차 경용 급속 충전 시스템 개발사업	60kW급 대용량 양방향 PWM 컨버터, 3kW급 계통 연계형 태양광 인버터, 스마트 계통 검출 장치, 3kW급 풍력발전 AC/DC 전력변환 시스템, 300kWh급 대용량 에너지 저장 장치 등 전자동차용 충전장치 및 관리시스템 개발	세방전지(주) (7)
동남권 (4개 과제)	선택의 안전 향해를 위한 근거리/원거리 RADAR 시스템 개발 및 상용화	‘근거리/원거리 RADAR 시스템’을 개발하고 여기에 MFD 등 차별화 요소를 더하여 ‘국산 선택기가지재 기반 통합항해정보시스템(가칭 K·IBS)’을 상용화하고 이를 기반으로 ‘최첨단 지능형 선택을 위한 고부가가치 서비스’와 관련 선택기가지재를 지속적으로 개발·상용화	울산시 중소기업 종합지원 센터 (8)
	BLDC모터 표준화 및 표준모델보급사업	BLDC모터와 관련한 표준화 모델 시제 제작 및 성능 시험 지원 및 표준화 모델 플랫폼 구축, 상품화 제작, 성능 시험, 신뢰성 및 환경시험, 제품 인증 시험 지원 및 전문기업 육성	(재)경남테크 노파크 (7)
	전자파환경 유해성 대책 Green Belt 사업	전자파환경 유해성대책 Green Belt 구축 및 전자파 시험·평가 관련 KOLAS 및 해외인증 지원을 통한 기업의 기술경쟁력 향상을 지원하고 전자파 시험·평가 기술 표준화를 통한 전자파적합성 장애대책 수행기관 및 수요기업의 경쟁력 강화 및 기술교육	(재)부산테크 노파크 (5)
	부생가스를 이용한 녹색기술 실용화사업	부생CO2의 원료로 이용한 기초유분 및 친환경 플리머의 제조 및 상업화를 추진하고 부생 H2를 활용해 동남권 및 전국 권역에 수소연료전지의 에너지원으로 사용하기 위한 제반기술 개발 및 수소 품질검사 기능 확보	(재)울산테크 노파크 (15)

(계 속)

권역	사업명	주요 사업 내용	주관기관 (참여기관수)
대경권 (6개 과제)	대경권 블루골드 클러스터 구축사업	멤브레인 기반 음용수 수준 물재생 테스트베드를 활용한 제품 상용화 및 IT기반 지능형 시스템을 활용한 수질오염사고 대응 낙동강 유역 거버넌스 구축	경북대학교 (11)
	BY2C 연계협력사업	외씨버선길 4개지역 4색루트 구축을 통해 BY2C 지역의 대표적 웰빙형 관광상품 개발	(사)경북북부 연구원 (1)
	덴탈소재 및 치과기공 클러스터 활성화 사업	덴탈 소재 및 치과기공 클러스터 활성화 사업 추진을 통한 '글로벌 덴탈사업 거점도시' 육성	(재)대구테크 노파크 (1)
	대경자동차부품소재 상용화 및 구조전환 지원사업	15개 친환경 자동차 부품소재기업 및 20개 컨소시엄 연구를 통한 부품기업의 육성	영남대학교 산학협력단 (3)
	인플루엔자 등 백신원료 맞춤형 생산지원 사업	맞춤형 백신원료 개발 및 수출주도형 바이오 의약품 생산시설 구축을 통해 글로벌 수준의 백신 생산 거점단지 육성(세계 5위)	(재)경북 바이오 산업연구원 (1)
	힐링용 로컬푸드 활성화 사업	대경권 풍부한 농산물 자원을 활용하여 1차산업(농산물), 고부가가치식품, 의료산업의 산업간 연계를 통해 "힐링용 식품/식단"이라는 새로운 식품산업 창출 및 대경권 로컬푸드 연계를 통한 개인별/질병별 힐링 식품/식단 개발 및 산업화 추진	계명대학교 산학협력단 (6)
강원권 (2개 과제)	차세대 마그네슘 제련 국산화를 통한 초경량부품소재개발 광역연계사업	차세대 마그네슘제련 공정기술의 국산화 및 상용화를 통한 마그네슘 소재의 안정적 공급체계를 구축하고 완성차에 적용 가능한 초경량자동차부품으로 도어몰딩, 주조 및 단조 휠, Bumper Beam개발	리스트 강원산업 기술연구소 (14)
	DMZ인접지역의 커뮤니티 비즈니스형 지리공원(Geopark) 조성사업	DMZ인접지역의 커뮤니티 비즈니스형 지리공원 조성 및 투어프로그램 개발, 전문인력 양성	강원대학교 (2)
제주권 (2개 과제)	증강체험형 개발/관광/테마파크 상품 생산기반 확립 사업	제주브랜드 상품기반 증강체험형 신상품 개발, 자연물임 Green형 관광상품, 테마파크형 상품 등 실질적인 관광 상품수요를 확충하고 선도/지역연고 산업 (1차/관광/CT)을 활성화	제주대학교 산학협력단 (2)
	제주유배문화의 녹색관광 자원화를 위한 스토리텔링 콘텐츠 개발사업	제주도의 유배문화자원을 활용하여 제주의 자연과 역사, 문화를 기반으로 차별화된 도보체험관광 콘텐츠 서비스를 제공하고 신개념 융합 관광콘텐츠를 개발	제주대학교 산학협력단 (3)

또한 기초생활권 사업을 다루는 지역개발계정에서는 기초자치단체간 연계·협력사업을 유도하기 위하여 지원 대상사업을 선정하여 지원을 계획하고 있으며 광역자치단체에 지원을 독려하고 있다. 2010년의 경우 14개 사업을 선정하여 2011년부터 지원대상으로 확정하였는데, 총 399개 사업을 신청 받아 40개를 발굴하고 이중 14개를 선정하였다. 이로 미루어보아 자치단체간 연계협력 가능사업은 대단히 많으나 재원의 한계 및 촉진 기재로서의 중앙정부(상급정부)의 재정지원 인센티브의 여하에 따라 연계협력사업의 촉진여부가 정해진다고 볼 수 있다.

■ 표 3-3. 기초생활권 연계·협력사업 선정 결과 ■

사업명	관련 지자체	사업 내용	관계 부처
< 문화·관광 >			
1. 중부내륙 중심권 관광상품 개발 및 공동마케팅	영월군, 평창군, 제천시, 단양군, 영주시, 봉화군	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 시군간 패키지 관광상품화, 공동 홍보·마케팅 ※ 일부 사업 자체추진 중 	문화관광부 (지역계정, 시도 자율편성)
2. 지리산권 자전거 둘레길 조성사업	남원시, 장수군, 곡성군, 구례군, 함양군, 산청군, 하동군	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 자전거둘레길 159km 조성(기조성 37km, 4대강 사업 연계 신규조성 84km), 자전거 터미널·휴게시설(7개소) 설치 	행안부 (기타)
3. 생태관광 금강연계 사업	부여군, 공주군, 논산시, 익산시, 군산시, 서천시	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 기추진: 팸투어 및 금강권 문학제, 관광홍보물·홈페이지 공동운영 ▫ 신규: 금강권 대표상품 개발(관광상품, 역사문화탐방로, 식물원, 자연사박물관 등), 홍보마케팅 확대 	문화관광부 (지역계정, 시도 자율편성) (관광진흥기금)

(계 속)

사 업 명	관련 지자체	사업 내용	관계 부처
4. 내포문화 숲길 조성	4개 시·군 (서산, 당진, 예산, 홍성)	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 테마의 길 조성(가야산 둘레길, 천주교 순례길, 내포동학혁명길, 보부상길, 원호대사 깨달음길, 백제 부흥군길, 폐사지 연결길 등) 등산로·연결도로 정비, 대피소, 전망대, 쉼터, 표지판 등 조성 ※ 내포문화숲길 조성 협약 체결(중부산림청, 수덕사 포함) 	문광부, 산림청 (지역계정, 시도자율편성)
5. 지질 관광코스 및 프로그램 개발	4개 시·군 (영월, 평창, 정선, 태백)	<ul style="list-style-type: none"> 지질자원, 박물관 등 연계 지질관광코스 개발 공동마케팅(공동가이드북, 안내판 디자인 개발) 및 인증제 	문광부 (지역계정, 시도자율편성)
6. 영산강 History Tour	8개 시·군 (목포, 나주, 함평, 무안, 영암, 화순, 장성, 담양)	<ul style="list-style-type: none"> 나루터 계류장 및 부대시설 설치, 향포돛배 건조, 폭포 설치 공동 홍보책자 제작 	문광부 (지역계정, 시도자율편성)
< 생태·환경 >			
7. 지리산 Eco-Village 조성사업	남원시, 장수군, 곡성군, 구례군, 함양군, 산청군, 하동군	<ul style="list-style-type: none"> 지역 특색을 살린 마을공원 조성, 옛마을 풍경 복원, 소득 연계사업(지역특산물, 공동판매장 등) 문화시설 조성 	농식품부 (지역계정, 시군 자율편성)
8. 백두대간 산림과 학벨트 조성사업	영주시, 봉화군	<ul style="list-style-type: none"> 산림청이 추진하는 백두대간산림테라피단지 및 수목원 조성사업과 연계 ※ 일부 사업내용 조정 	산림청 (광역계정)
9. 중부내륙 숲관광 Mega City 조성	영월군, 충주시, 제천시, 단양군, 문경시, 괴산군	<ul style="list-style-type: none"> 중부내륙산악권 테마 숲 조성을 통한 관광메가시티 조성 	문화관광부 (지역계정, 시도자율편성)

(계 속)

사 업 명	관련 지자체	사업 내용	관계 부처
< 특화산업 >			
10. 복분자 광역 클러스터 조성사업	고창군, 정읍시, 순창군	· R&D(기능성 제품개발, 육종체계 및 재배기술), 마케팅 및 산업화, 전문인력 양성	농식품부 (광역계정)
11. 천년한지 문화산업권 조성사업	전주시, 완주군, 임실군	· 한지 문화마을 조성, 한지장인학교 운영, 닥나무 재배단지 조성 등	문화관광부 (광역계정)
12. 사과 공동가공제품화 및 농기업 창업 보육	봉화군, 영양군, 영월군, 청송군	· 공동가공제품화센터 건립, 공동R&D 운영 및 공동창업, 공동마케팅 협력 · 명품사과 공동가공 및 R&D지원으로 농기업 30개 육성	농식품부 (지역계정, 시도자율편성)
13. 헴프(Hemp) 지역특화산업 육성	3개 시·군 (정선, 동해, 평창)	· 천연소재인 대마(헴프)를 활용한 제조업, 관광산업 육성 · 평창군(헴프 연계 관광산업 육성), 정선군(종자 생산), 동해시(헴프 1차가공 및 소재 활용 제품 생산) ※ 향후 한중대학교 헴프사업단을 통해 연계 협력사업 운영	농식품부 (지역계정, 시도자율편성)
< 기피시설 >			
14. 광역 화장 시설 건립	강진군, 안도군, 해남군, 장흥군	· 전남 서남부지역 광역 화장장 조성으로 주민편의 증진	보건복지부 (일반회계)

광특회계는 광역경제권과 기초생활권의 연계·협력사업을 선정하여 재정을 지원하는 측면에서는 지역간 연계협력을 촉진하는 재정적 수단으로서의 역할을 하고 있다.

하지만 광역경제권 연계협력사업의 경우 사업을 선정하고 시·도에서 신청한 금액을 각각 지원하는 형태를 취하기 때문에 기존의 국고보조사업 지원과 다를 바 없어 연계협력의 촉진과 효과의 배가를 기대하기 어렵다. 왜냐하면 사업을 각각 추진하는 결과를 가져올 수 있다. 현재 광역경제권별로 광역위원회를 설치하고 있지만 연계협력사업의 집행기능이 없기 때문이다.

또한 기초생활권 연계협력사업의 경우도 마찬가지로 사업을 선정하여 지역발전계정의 재정지원 대상사업으로 하고 있지만, 시·도자율편성사업의 경우 쉼링이 정해진

상태에서 중앙에서 사업선정을 선정하고 연계·협력사업에 대한 재정적 인센티브 지원 없이 일반 국고보조사업과 같이 운영하다 보니 시·도의 재정부담으로 인해 관심 부족과 비협조적인 문제가 발생할 수 있다. 이에 중앙에서 연계·협력사업을 선정하고 촉진하기 위해서는 촉진을 위한 인센티브 재원을 지원할 필요가 있다.

3. 대도시권 협력사업 운영: 대전광역도시권(G9) 사례

대전대도시권의 G9¹²⁾은 대전광역시와 생활권을 같이 하는 인근 8개 시·군이 협력사업을 공동으로 발굴하고 추진하기 위한 협의체이다. 대전대도시권의 G9은 2007년 10월 공동발전협약(MOU)을 체결한 상태이다. G9 협력의 구상은 도로·교통, 환경 등 광역행정 수요에의 적절한 대응, 도시와 농촌의 기능 보완 및 자원 활용의 협력과 상생 모색, 공동발전과 주민생활의 질 향상을 위한 협력사업 발굴·추진의 필요성에서 비롯되었다.

■ 그림 3-2. 대전광역도시권(G9) 구성 ■



12) G9(9개의 Group)은 대전대도시권 내의 대전광역시(5개구 포함)+인근 8개 시군(충북 보은군·옥천군·영동군, 충남 공주시·논산시·계룡시·금산군·연기군)간의 협의체를 말한다. 청원군은 군차원에서 MOU를 체결하지는 않고 있지만 개별사업(문화관광벨트 조성)에 대하여 G9에 참여하고 있다.

G9은 상생발전을 위한 방안 모색, 도로 시설·대중교통수단의 확충방안 공동 추진, 자연 및 문화자원을 활용한 문화·관광벨트 조성 추진, 권역 내 지역 주민의 생활서비스 이용편의 증진, 지역 특·농산품의 직거래 활성화 지원, 지자체, 시민, 단체, 기업체 등의 다양한 도·농 교류 지원, 권역 내 자연환경 보호, 방재에 관한 공동 협력, 인접 자치단체간 공동협력 활성화, 기타사항 등을 주요 협력분야로 하고 있다.

실무협의회를 통하여 26개 과제를 선정하여 협의 추진하고 있으며, 이 중에서 계룡시가 제안한 1개(상수도 공급요금 협약체결)의 과제는 이미 완료하였다.¹³⁾

■ 표 3-4. 대전광역시 G9의 협력사업의 내용 ■

과제 성격	과제명(제안 지자체)	
공통 협력 과제 (6)	지역축제/휴양지홍보 상호지원시스템 구축	사과나무 주말가족체험 투어 홍보(보은군)
		민주지산자연휴양림 이용 협조(영동군)
	지역 농/특산물 판로지원	축제 및 농/특산물 홍보장소 제공(논산시)
		보은황토 농산물 직거래장터 운영(보은군)
		우수 농/특산물의 직거래 활성화 지원(공주시)
		축제 및 농/특산물 홍보장소 제공(논산시)
	'시·군의 날' 운영	농/특산물 직거래 활성화(연기군)
	대형 산불발생시 상호지원	'시·군의 날' 운영 방안(논산시)
계획관리지역 지정으로 수도권 기업등 유치공조	대형 산불발생시 상호지원 방안(공주시)	
시내버스노선 확대운영	대전시내버스 노선연장(옥천군)	
	대전시내버스 노선조정(계룡시)	
개별 협력 과제 (13)	현충원 입구~희망교차로 광역도로사업추진(대전광역시, 공주시)	
	대전~논산(벌곡길)광역도로사업추진(대전광역시, 논산시)	
	대전권광역버스정보시스템(BIS)구축(대전광역시, 공주시 연기군, 논산시, 옥천군)	
	갑천수질개선 공동대처(대전광역시, 계룡시)	
	만인산 외인캐슬 건립제안(대전광역시, 금산군)	
	규제(GB,환경규제)극복을 위한 공동연대(옥천군, 대전광역시 동구)	
	대청호/금강을 활용한 공동발전방안 연구(옥천군, 대전광역시 동구)	
	금산→대전간 시외버스 노선변경(대전광역시, 금산군)	
	대전인접 자연발생 유원지 편의시설 공동설치(대전광역시, 금산군)	
	생활쓰레기 불법투기 근절 협조(대전광역시, 금산군)	
	대전광역시 상수도 공급방안(대전광역시, 연기군)	
	대전→청주공항 고속도로 건설제안(대전광역시, 연기군)	
	전염병공동관리 연계방안(대전광역시, 연기군)	
추진 완료된 협력과제(1개) / 상수도 공급요금 협약체결(대전광역시, 계룡시)		

자료: 대전광역시의 "G9 공동발전 협력사업 추진실태"(2008.12.1)

13) 대전광역시의 "G9 공동발전 협력사업 추진실태"(2008.12.1) 자료에 근거

G9은 협력사업의 추진으로 지역주민 혜택(값싼 수도물 공급), 지역 농·특산물 판매지원, 광역도로 신설 확장 공동협력 추진, 지역연계 문화관광벨트 조성, 지역축제·휴양시설 상호 지원, 지역생산물 판매 강화, 재래시장 활성화 등 경제·사회적 성과를 거두었다. 반면 G9의 협력기반 강화를 위해 단순한 협의 차원이 아닌 정책결정의 집행력을 강화해 나갈 계획을 가지고 있다. 이를 위해 조례 등 법규, 사무기구, 재원분담 등의 기반 구축이 필요하다고 한다.

G9의 운영체계상의 문제점으로 가장 주요한 것이 협력기반의 취약성이다(대전발전연구원, 2007:88). G9의 MOU 체결은 선언적 협약서일 뿐, 이들 협의체 운영에 소요되는 경비와 사무지원 경비에 대한 언급이 없어서 실효성을 담보하기 어렵다고 한다. 우리나라 광역행정체제 운영에서 나타나는 문제를 그대로 안고 있다. 지역간 또는 자치단체간 협력을 지원하기 위한 국가적 차원의 정책 또는 제도적 기반은 매우 취약한 실정이다. 자치단체간 협력사업의 추진과 관련하여 재정지원, 재원분담 등에 초점을 두어 살펴본다.¹⁴⁾

국토기본법(제3조 제3항과 제16조)에서는 지역간 공동발전을 위한 협력사업을 추진하는 경우 중앙정부 및 해당 자치단체가 사업비 조달과 관련하여 재정상 책임을 져야 한다는 원칙을 규정하고 있다. 이는 선언적으로 명시하였을 뿐, 이를 구체화 할 수 있는 시행령이나 시행규칙이 존재하지 않아 G9의 경우도 협의체를 운영하는데 소요되는 재정 및 비용분담에 관한 내용을 명시하지 못하고 있는 점을 지적하고 있다. 국가균형발전특별법(제39조 제2항과 제20조)은 지역간 협력과 관련하여 2개 이상의 자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 자치단체가 공동으로 추진하는 경우 해당사업에 소요되는 경비를 우선적으로 반영하고 차등지원 할 수 있으며, 국가와 지방이나 자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자부담이 포함된 “지역발전투자협약”을 체결할 수 있음을 명시하고 있다. 하지만 정부 예산편성 시 이미 사업계획이 수립되고 기획재정부장관이 사업을 선정하고 차등지원 할 수 있는 임의규정이 아닌 강제 규정이 아닌 문제점을 가지고 있

14) 이하의 문제점은 대전광역시권 G9 지방자치단체간에 협력이 활성화되지 못하는 점은 실제 G9 협력체의 운영과정에서 나타난 문제점을 지역협력에 관한 법률규정의 복잡성과 미비, 그리고 재정지원제도의 미비에 대한 문제를 제기한 것이다(대전발전연구원, 2007:85-88 참조하여 작성).

다. G9에서 추진하는 협력사업들이 그 성격상 이들 규정을 적용하기 어렵게 되어 있다는 것이다. 또한 지방자치법(제8장)은 지방자치단체상호간의 관계를 규정함에 있어 협력과 분쟁조정, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합, 자치단체장의 협의체 등에 대하여 규정하고 있다. 여기에서 자치단체간 행정협력제도는 사무의 공동처리 사업의 공동추진을 권장하고 있지만 소요되는 비용의 지원에 관한 언급이 없어서 당사자간 협의 협의와 규약에 따라 사무처리비용을 부담하는 실정이다. 이로 인해 나타나는 갈등의 문제가 G9의 협력사업을 추진하는데도 예외 없이 나타나고 있다.

또한 지역간 협력사업에 대한 재정지원은 보조금의예산및관리에 관한 법률, 지방재정법, 지방교부세법 등에서 규정하고 있다. 보조금의예산및관리에 관한 법률에서는 광역적 특성이 강한 쓰레기매립장, 체육시설, 환경오염시설, 도로, 사회복지시설 등을 자치단체간 공동으로 협력하여 처리할 경우 중앙행정기관의 장은 국비를 30%에서 100%까지 지원할 수 있도록 하고 있다. 지방재정법에서는 보조금의 교부시 국가시책상 필요시 또는 자치단체의 재정상정상 필요시 예산의 범위 안에서, 시·도는 시책상 필요시 또는 시군구의 재정상정상 필요시 예산의 범위 안에서 보조금을 교부할 수 있다고 규정하고 있다. 지방교부세법에는 특별교부세의 운영상 특별한 지역현안 수요가 있을 시 신청할 수 있도록 하고 있다. 하지만 G9의 사업을 추진함에 있어서 이러한 규정을 들어 재정을 지원받기가 용이하지 않다는 점을 들고 있다.

그렇지만 G9은 외국의 경우에서 보는 독립적인 조세를 현행법상 만들 수 없으며, 여러 광역자치단에 거쳐 있기 때문에 공동세(tax sharing) 방법이나 기금의 조성 등을 아직은 고려하지 않았으며 만약 시행한다 하더라도 현행 법규상 용이하지 않을 것으로 판단하고 있다.

종합컨대, 자치단체 스스로 협력사업을 추진하는데 소요되는 재원지원제도가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 재정지원제도의 실질적인 운영에 있어서 세부 지침이 명확하게 규정되어 있지 않고 협력사업 추진을 유도하는 인센티브가 결여되어 있어 실질적으로 재정지원제도를 적용하여 추진한 대도시권 지역간 협력사업은 거의 없는 실정이다.

4. 재정지원제도 운영: 법령 및 예산편성 관련 기준

자치단체간 연계·협력에 대한 법령 및 예산편성 관련 사항들을 국가와 지방으로 구분하여 그 운영실태를 살펴보고자 한다.

먼저, 국가 관련 법령에서 자치단체간 연계·협력을 규정하고 있는 것은 국토기본법, 국가균형발전특별법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 3가지 법률이다. 국토기본법에서는 선언적 규정으로 재정지원에 대한 근거가 없다. 국가균형발전특별법에서는 (1) 자치단체 상호간 공동사업 추진을 위한 지역발전투자협약의 체결, (2) 둘 이상의 자치단체가 공동사업을 추진할 경우 예산편성 시 우선하고 지원규모와 보조율을 차등지원 할 수 있도록 하고 있다. 전자는 자치단체 상호간에 공동사업 추진시 사업내용과 투자분담 등의 협약을 체결 할 수 있도록 하였으며, 후자는 자치단체가 공동사업을 추진할 시 광역발전특별회계의 보조율을 인상지원 할 수 있도록 하여 자치단체간 연계·협력사업에 대한 인센티브 지원을 규정하고 있다. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서는 법정 보조사업 중 쓰레기 소각시설에 대하여 서울과 광역시는 공동시설인 경우에 기준보조율 30%를 적용하며 시·군의 공동시설인 경우는 보조율 50%를 적용하여 기준보조율 30% 대비 20%p 인상보조율을 적용하고 있다.

예산편성 관련 기준 등에서는 국가재정운영계획(2010~2014)이나 정부예산안(2011)에 자치단체간 연계·협력을 권장하거나 규정한 내용은 없는 실정이다. 다만 광역·지역발전 특별회계 예산안 작성 세부지침에서 자치단체간 연계·협력을 권장하고 인센티브 부여를 규정하고 있다.

지자체자율편성사업에서 자치단체간 연계협력을 적극 추진하도록 하고 있으며, 시·도자율편성사업의 경우 (1) 성장촉진지역에서 시행하는 포괄보조사업의 국고보조율을 10%p 인상보조율을 적용하고 있으며, (2) 자치단체간 연계사업을 적극 추진토록 하기 위하여 각 단치단체의 예산신청한도 범위내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용을 가능하도록 하고 있다.

부처자율편성사업에서는 (1) 자치단체간 상호연계사업(출연)에 대하여 행·재정적 인센티브를 부여하고 있다. 예를 들면 A시, B시, C시 등 3개 자치단체가 박물관 1

개소를 설립 시 보조율을 10%p 상향 적용할 수 있도록 하고 있으며, (2) 둘 이상의 자치단체가 공동으로 추진하는 사업에 대하여 별도의 인센티브를 부여하고 있다. 후자의 경우 2010년부터 적용하며 공모방식을 취하여 지식경제부 540억원의 광역경제권 사업을 시행 중에 있으며 국토해양부 90억원의 재원으로 초광역개발권 시범사업을 수행하고 있다.

또한 지방자치단체 관련하여 지방자치법 제8장 지방자치단체 상호간의 관계에서 (1) 협력과 분쟁조정, (2) 사무위탁, (3) 행정협의회, (4) 지방자치단체 조합, (5) 자치단체장 협의체 등의 자치단체간 연계·협력에 대한 거버넌스 규정을 두고 있다. 그리고 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합의 경우 규약에 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법을 규정하도록 하고 있다. 이들의 거버넌스 규정은 사업내용과 경비부담 등은 순수하게 자치단체 상호간의 협의에 의해 정해야 한다. 지방재정법, 지방교부세법, 지방세법 등에는 자치단체간 연계·협력에 대한 구체적인 언급이 없는 실정이다. 지방재정법에서는 국가 또는 시도는 시책상 필요하다고 인정될 때 예산의 범위 내에서 보조금을 교부할 수 있다고 하였으며, 지방교부세법에서는 특별교부세의 교부대상에 (1) 지역현안에 대한 특별한 재정수요(지역현안수요), (2) 국가적 장려 혹은 지역 역점시책 등 특별한 재정 수요(시책 수요)에 대하여 교부할 수 있도록 하고 있으나, 지방재정법 및 특별교부세법의 규정은 엄밀한 의미에서 자치단체간 연계·협력 사업을 대상으로 한 것은 아니며 개별 자치단체의 사업에 대한 것이다.

표 3-5. 자치단체간 연계·협력 규정 법령

법령	조항	규정내용	재정지원 기준
국토기본법	제3조 제3항 (국토의 균형있는 발전)	국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다.	n.a
국가균형발전특별법	제20조 제1항 (지역발전투자협약의 체결 등)	지방자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있다.	n.a
	제39조 제2항 제1호 (세출예산의 차등지원)	둘 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 해당지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업	예산편성시 우선반영, 사업별로 지원규모·보조비율 차등지원
	시행령 42조 (차등지원 기준)	① 지방자치단체 재정상황, ② 부문별 시행계획의 추진실적 종합평가, ③ 시·군·구의 발전정도, ④ 예산집행실적·예산편성지침 준수 여부, ⑤ 지역발전정책 협조도·자체재원 확보현황·해당사업의 지역발전 기여도	(실적평가)
보조금의 예산및관리에관한 법률	시행령 제4조 제1항 (보조금지금대상의 범위와 기준보조율)	쓰레기소각시설의 기준보조율이 서울, 시·군 30%, 광역시 40%	서울·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
지방재정법	제23조 제1,2항 (보조금의 교부)	국가(시·도)는 시책상 필요하다고 인정되는 때 예산의 범위 안에서 지방자치단체(시·군 및 자치구)에 보조금 교부할 수 있다	n.a
지방자치법	제8장 (지방자치단체 상호간의 관계)	① 협력과 분쟁조정, ② 사무위탁, ③ 행정협의회, ④ 지방자치단체 조합, ⑤ 자치단체장의 협의체 등에 대해 규정	사무위탁, 행정협의회, 조합의 경우 규약에 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법을 규정토록하고 있음
지방교부세법	제9조 제1항 (특별교부세의 교부)	① 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(지역현안수요) ② 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우(시책수요)	n.a

표 3-6. 예산편성 관 기준 등예의 규정

구 분		규정내용	후속조치
국가	2010~2014년 국가재정운용계획	n.a	
	2011년도 예산안	n.a	
	광역·지역발전특별회 계 예산안 작성 세부지침	<p>〈지자체자율편성 사업〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 자율편성사업에서 지자체간 연계 사업 적극 추진 - 시군구자율편성사업성 - 시도자율편성사업에서 지자체간 연계사업 적극 추진 <p>〈부처편성사업〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지자체간 상호연계사업(출연)에 대해 행정·재정적 인센티브 부여 - 둘 이상의 지자체가 공동 추진하는 사업에 대해서는 별도의 인센티브 부여 	<ul style="list-style-type: none"> - 시행 - n.a - 각 지자체의 예산신청 한도 범위 내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용 가능 - A시, B시, C시 등 3개 지자체가 연계하여 1개소 설립시 보조율 10%p 상향 - 공모(지식경제부 540억원, 국토해양부 90억원)
지방	2010~2014년 중기지방재정계획 수립 기준	n.a	
	지방재정 투·융자심사매뉴얼	공동투자사업의 경우 심사 강화	- 시·도의 경우 총사업비 10억원, 시·군·구의 경우 5억원 이상
	지방채발행계획 수립 기준	n.a	
	지방자치단체 예산편성운영기준	“11년 지방재정운영 및 예산편성방향”에서 지역간 연계사업을 적극 발굴	n.a

지방자치단체 예산편성 기준 등에서는 중기지방재정계획수립기준(2010~2014), 지방재정투·융자심사매뉴얼, 지방채발행계획수립기준 등에는 자치단체간 연계·협력의 규정이 전혀 없으며, 지방자치단체예산편성운영기준(2011)에 지방재정운영 및 예산편성방향에서 지역간 연계사업을 적극 발굴하여 추진하도록 권장하고 있으나 연계·협

력사업을 추진할 경우 어떻게 하겠다는 후속조치가 없이 순수히 지방자치단체에서 적극적으로 추진할 것만을 강조하고 있는 실정이다. 다만 투융자심사기준을 보면 공동투자사업의 경우 시도 10억원 이상, 시군구 5억원 이상으로 개별 자치단체의 사업보다 심사를 강화하고 있다.

종합컨대, 현재 자치단체간 연계·협력사업의 추진을 실질적으로 규정하거나 시행하고 있는 것은 국가균형발전특별법 및 광역·지역발전특별회계의 운영에서만 찾아볼 수 있다. 또한 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서 극히 일부사업에 대하여 자치단체간 공동으로 사업을 추진할 경우 기준보조율에 10~20%p의 보조율 인상으로 인센티브를 부여하고 있다. 국토기본법, 지방자치법 등에서는 자치단체간 연계·협력의 근거는 설정하고 있지만 그 방법이나 실행력을 갖도록 하는 후속 규정의 미흡으로 한계가 있다. 지방재정법이나 지방교부세법에서는 국가적 장려나 시책상 보조금이나 교부금을 교부할 수 있도록 하고는 있지만 개별단체의 수준에 그침으로 자치단체간 연계·협력에 보조금이나 교부금을 지원하는 인센티브 규정이 구체적으로 언급되어 있지 않다.

자치단체간 연계·협력에 대한 법령 미흡 및 재정지원이나 분담과 같은 예산관련 규정이 부족하기 때문에 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다.

첫째, 정부에서는 자치단체간 연계·협력을 적극 추진할 것을 권장하지만 자치단체 상호간에 자율적으로 이루어지도록 하는 일방적인 규정이 대부분이다. 현재 자치단체간 연계·협력사업에 대한 규정은 여러 법률이나 예산지침에서 언급하여 법 체계가 복잡할 뿐만 아니라 규정하고 있더라도 실천력을 담보하지 못하고 있다. 다만 자치단체의 연계·협력에 대한 정부의 인센티브는 광역지역발전특별회계, 그 중에서도 광역발전계정의 일부에서 활용되고 국가보조사업 중 쓰레기소각시설 공동설치에만 인센티브가 활용되고 있다. 이러한 인센티브 미흡의 이유로 자치단체간 연계·협력이 활성화 되지 못하고 있다.

둘째, 예산편성 기준이나 지침 등에서도 자치단체간 연계·협력은 광역·지역발전특별회계 예산(안) 작성 세부지침 이외에는 구체적인 방법 등을 제시하고 있지 못하다. 국가의 경우 재정운영계획이나 예산(안) 작성 지침 등에 언급될 필요가 있으나

그렇지 못하다. 또한 지방의 경우도 2011년 예산편성 운영기준에 자치단체간 연계·협력사업을 적극 발굴하여 추진할 것을 권장하고 있는 실정이며, 지방재정법, 지방교부세법, 중기지방재정계획, 투융자심사, 지방채발행 기준 등에 아무런 언급이 없는 실정이다. 자치단체간 연계·협력사업의 발굴 방법, 연계협력사업의 추진시행·재정적조치 등에 대한 기준 등이 없이 자치단체간 협력을 권장하고 있는 실정이다.

셋째, 지방자치법의 제8장 지방자치단체 상호간의 관계에서 협력과 분쟁조정, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합, 지방자치단체장의 협의체 등에 대해서 규정하고 있지만 자치단체 상호간의 비용분담 등을 규약에 규정하도록 하고 있고, 이를 지원하여 실행력을 갖도록 하는 세·재정시스템이 규정되지 못하여 연계·협력사업이 활성화되지 못하는 면도 많다. 예를 들면, 대도시권의 여러 자치단체가 연계·협력사업을 추진할 경우 상호간의 일정 비율의 비용분담도 중요하지만 공동세제도, 기채권, 중앙정부의 재정지원 등이 규정되어 있으며 연계·협력사업을 추진하기 사업단이나 조합 등의 기구가 설치되면 사업추진이 용이해 질 것이다.

넷째, 법령규정이나 예산편성 기준 등의 재정지원제도는 연계·협력사업에 대한 지원을 목적으로 하기 보다는 개별 자치단체에 대한 지원을 고려한 제도들이기 때문에 자치단체간 공동사업을 통한 협력을 촉진시키는 기능에는 한계가 있다. 자치단체간 협력사업에 대한 재정지원에 관한 단일 법률이 존재하지 않고 국가보조금의 보조율인상 등의 재정지원을 받아 협력사업을 추진하는 실정이기 때문에 자치단체에서 관심이 낮은 편이다.

제4장 자치단체간 협력의 형성·촉진을 위한 재정운영 방향

제1절 연계·협력 재정지원제도 구축

1. 자치단체간 연계·협력 지원의 단일법령 제정

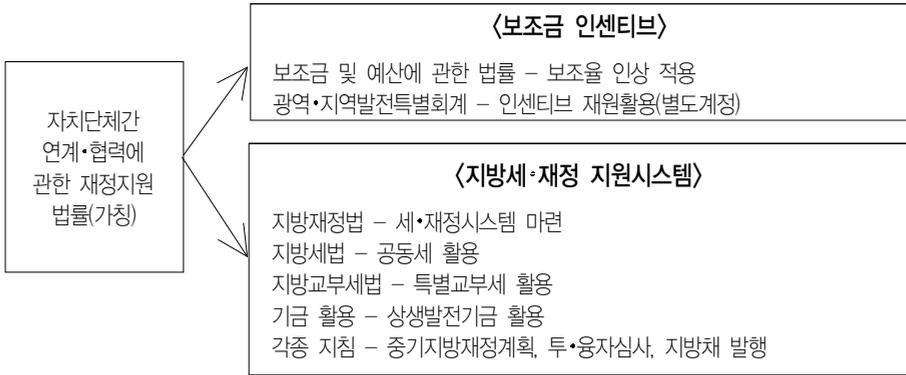
자치단체간 연계·협력을 적극 추진하고 활성화하기 위해서는 ‘자치단체간 연계·협력에 관한 재정지원 법률(가칭)’을 신설하여 현재 여러 법률에 규정되어 있거나 법률에 규정되지 못한 내용을 규정하고, 다른 법률에서 보다 구체적인 방법 등을 규정할 필요가 있다.

‘자치단체간 연계·협력에 관한 재정지원 법률(가칭)’에는 재정지원 방법과 내용, 지원 대상사업, 사업선정, 재정지원 기준, 사업평가 등에 대한 내용을 포함할 필요가 있다. 그리고 이 법에 기초하여 보조금의 예산 예산 및 관리에 관한 법률, 광역·지역발전특별회계 운영 지침, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법 및 지방재정관리제도에 이들 내용이 포함되어야 실행력을 갖출 수 있을 것이다.

한편 단일 법령의 제정이 곤란하면 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’과 ‘지방재정법’에 자치단체간 연계·협력에 대한 재정지원 규정을 제정하고 이를 그거로 각종 예산편성 관련 기준이나 지침에서 세부적인 내용을 정할 수 있도록 할 필요가 있다.

자치단체간 연계·협력에 대한 재정지원(인센티브) 내지는 재정적 협력(자치단체가 재정 협력)의 기반을 마련할 필요가 있다.

그림 4-1. 법 규정 체계도



2. 자치단체간 연계·협력사업의 국고보조율제 도입

개별자치단체에 국고보조율 외에 자치단체간 연계·협력사업에 대한 국고보조율을 시행할 필요가 있다. 자치단체간 공동사업 추진시 쓰레기 소각시설에 대해서 기준보조율에 특별·광역시의 경우 30%p, 시·군의 의 경우 20%p 추가적인 보조를 해주고 있다.

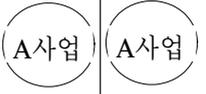
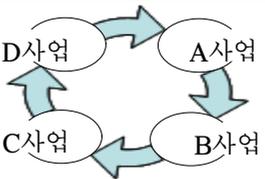
보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조에 의하면 지방자치단체에 대한 보조금은 보조사업별로 적용하는 기준보조율을 채택하고 있다. 법률에 의해 기준보조율이 정해진 법정 사업은 89개이며 나머지는 국가예산의 범위내에서 비법정 사업으로 사업대상과 국고보조율이 결정되고 있다. 현재는 국고보조사업별로 개별자치단체에 대하여 총 소요재원 대비 기준보조율을 정하여 재원을 지원하고 있기 때문에, 자치단체간 공동사업의 경우 상호 분담비율을 총재원으로 하여 개별 자치단체의 국고보조율을 인상하여 지원하고 있다.

자치단체간 연계·협력사업 추진에 대한 국고보조율제를 도입하더라도 재원지원의 방법은 총사업비 대비 각각의 분담비율 혹은 각각의 총사업비에 대응하여 국고보조율 인상하여 지원해주는 방식으로 운영하면 문제는 없을 것이다.

연계·협력 국고보조율을 적용하는 사업의 범위는 아래 그림과 같이 (1) 동일 사업

을 공동으로 추진, (2) 각각의 사업을 공간·시간적으로 연계하여 추진, (3) 별도의 사업을 상호 연계·협력으로 추진 등을 들 수 있다.

▣ 표 4-1. 자치단체간 연계·협력사업의 유형(예시) ▣

유 형	사업형태	사업유형(예)
	2개 이상의 자치단체가 동일한 장소에서 동일한 사업을 공동으로 추진	- 쓰레기 소각장, 연구시설 등 공공 시설의 공동 설치·운영
	2개 이상의 자치단체가 인근 지역에서 동일한 사업, 서로 다른 사업을 상호 연계하여 추진	- 도로 등 동일한 사업을 도일시점에서 추진, 상호 보완관계(공단과 환경시설) 사업을 추진
	3개 이상의 자치단체가 동일한 유형의 사업, 상호 관련 있는 사업을 연계·협력하여 추진	- 관광, 농업 등 동일 유형의 사업, 농업과 가공업 등 서로 다른 사업을 상호 연계하여 투자효과 및 성과의 시너지 효과 창출

자치단체간 연계·협력사업에 대한 국고보조율제의 신설은 협력사업을 적극 추진 하는데 기여할 것이며 추가적인 재원은 비법정 국고보조사업을 줄이고 매년 일정규모의 재원을 확보하여 추진할 필요가 있다. 이 경우 자치단체의 공동 신청 및 연계·협력사업의 객관성·신뢰성 확보를 위한 심사제도가 필요하다.

▣ 표 4-2. 자치단체간 연계·협력사업의 국고보조율(예시) ▣

사 업	기준보조율	연계·협력사업 국고보조율
법정사업	법령화(30%~100%, 정액)	기준보조율 + 10~20%p 추가
비법정사업	기획재정부장관 예산고려 결정	결정보조율 + 10~20%p 추가 * 비법정사업 축소 및 연계·협력사업에 대한 추가지원을 위한 자원 마련

제2절 광역·지역발전특별회계의 연계·협력 인센티브 강화

1. 자치단체간 연계·협력사업의 인센티브 제도

광역·지역발전특별회계는 신지역발전정책의 방향과 추진전략을 실행하기 위한 재정지원제도이다. 신지역발전정책의 3대 기본방향의 하나가 지역간 협력과 상생이며, 이를 구현하기 위해 기초생활권 개발, 광역경제권 추진, 초광역권 개발의 추진전략하에 이루어지고 있다.

현재 광역발전특별회계 운영은 지역개발계정(지자체 자율편성), 광역발전계정(부처편성), 제주특별자치도계정(시도자율편성+부처자율편성+특행기관이관경비)으로 운영되며, 지역개발계정은 19+5의 포괄보조사업으로 광역발전계정은 개별 사업별 보조사업 방식으로 운영된다.

표 4-3. 2010년 광특회계 편성체계

계 정		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
편성방식	지자체	① 시·도 자율편성	-	④ 시·도자율편성사업
	자율편성			
	시·군·구	② 시군구 자율편성		
	부처편성		③ 부처 편성사업	⑥ 부처 편성사업

표 4-4. 지역개발계정의 포괄보조사업별 통합보조율

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	40%	⑬ 민자유치접속도로 지원	100%
② 관광자원 개발	50%	⑭ 지역거점 조성지원	100%
③ 체육진흥시설 지원	30%	⑮ 문화유산 관광자원화	50%
④ 지역문화산업 육성 지원	50%	⑯ 지역농촌지도사업 활성화	50%
⑤ 농어촌자원 복합산업화 지원	50%	⑰ 산림경영자원 육성	80%
⑥ 농어업 기반정비	80%	⑱ 산림휴양·녹색공간 조성	50%
⑦ 지역특성화산업 육성 지원	50%	⑲ 전통시장 및 중소기업물류기반 조성	60%
⑧ 청소년시설 확충	30~88%	⑳ 성장촉진지역 개발	100%
⑨ 상수도시설 확충 및 관리	70%	㉑ 특수상황지역 개발	70%
⑩ 자연환경 보전 및 관리	50%	㉒ 도심활력증진지역 개발	50%
⑪ 해양 및 수자원 관리	50%	㉓ 일반농산어촌 개발	70%
⑫ 대중교통 지원	90%	㉔ 도서지역식수원 개발	70%

광역·지역발전특별회계의 보조금운영에서는 자치단체간 연계·협력사업에 대하여 재정적 인센티브를 규정하고 있다. 국가균형발전특별법 제5장 광역·지역발전특별회계 운영과 관련하여 동법 제39조 제2항 제1호에서 2개 이상의 자치단체가 공동으로 사업을 추진할 경우 예산편성 시 우선하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다고 규정하고 있다.

제39조(세출예산의 차등지원) ② 정부는 다음 각 호에 해당하는 사업에 대하여는 예산편성시 우선 반영하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.

1. 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업

기획재정부에서 시달한 광역·지역발전특별회계 예산안 작성 세부 지침('09.5.26)에서는 (1) 지자체 자율편성 사업과 (2) 부처 자율편성사업으로 나누어 자치단체간 연계·협력사업에 대한 재정적 인센티브를 달리하고 있다.

지자체자율편성 사업의 경우 ‘사업별 우선순위 및 집행가능성 등을 감한한 자원배분의 기준으로 국정과제를 우선 예산에 반영하고 자치단체간 연계사업을 적극 추진하겠다는 것이다. 이는 재원의 중복투자 방지와 투자의 시너지 효과를 높이려는 의지이다. 지자체 자율편성 사업의 경우 시·군·구 자율편성사업에 대하여는 연계·협력사업에 대한 규정과 재정적 인센티브가 규정되어 있지 않다. 시·도 자율편성 사업에 대하여는 자치단체간 연계사업을 추진토록 함과 동시에 2개 이상의 자치단체가 공동으로 사업을 추진할 경우 “각 지자체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용을 가능”하도록 하고 있다.

〈시·도자율편성사업의 연계·협력사업 인센티브 부여 방식〉

- 둘이상의 지자체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지자체가 공동으로 추진할 경우에는 인센티브 부여
 - 각 지자체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용 가능
 - * 예시 : (기존) 각 지자체별 공립박물관 1개소 건립
(개선) A시, B시, C시 등 3개 지자체가 연계하여 1개소 건립
⇒ 국고보조율: 40% → 50%(10%p 상향)

부처편성사업의 경우 ‘지역단위의 분산·중복투자의 문제점을 해소하고, 광역 연계를 통해 사업효과를 높이려는 방향’에서 추진되며 광역경제권 선도산업 등에 집중 투자 하고자 하고 있다. 부처편성사업은 자치단체간 연계사업에 대하여 (1) 자치단체간 상호연계사업(출연사업)에 대해 중앙행정기관의 장이 행·재정적 인센티브를 부여하는 방식과 (2) 둘 이상의 자치단체가 공동 추진하는 사업에 대해서는 별도의 인센티브를 부여하는 방식이 있다.

〈부처편성사업의 인센티브 부여 방식〉

- 중앙행정기관의 장은 지자체간 출연사업에 대해 행정·재정적 인센티브 부여
 - * 사례: (기존) 각 지자체(연구소, 대학교 등)별 R&D 추진
(개선) A시(연구소), B시(인력양성), C시(산업체) 등 3개 지자체가 연계하여 R&D 공동 추진
⇒ 과제 선정시 최우선 반영, 지자체 매칭분담비율 인하 등
- 둘 이상의 지자체가 공동 추진하는 사업에 대해서는 별도의 인센티브 부여 예정

2. 인센티브제도 운영의 문제

가. 인센티브제도 미흡

광역·지역발전특별회계의 지역간 연계·협력사업에 대한 재정적 인센티브는 (1) 시·군·구 자율편성사업은 규정이 없으며, (2) 시·도자율편성사업은 각 자치단체의 예산신청한도 범위내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용하는 방식을 취하며, (3) 부처편성사업은 자치단체간 상호연계사업(출연사업)에 대해 과제 선정시 우선반영하고 자치단체의 매칭분담비율을 인하하는 방식과 둘 이상의 자치단체가 공동 추진하는 사업에 대해 별도의 인센티브 부여하는 방식으로 운영되고 있다.

시·군·구 자율편성사업은 성장촉진지역개발(국토부), 특수상황지역개발(행안부), 도시활력증진지역개발(국토부), 일반농산어촌개발(농식품부), 도서지역식수원개발(환경부)의 부분으로 포괄보조하는 사업이다. 시·군·구자율편성 사업의 성격상 인근 자치단체간 연계·협력이 필요하거나 권장할 사업이 있음에도 불구하고 예산편성 기준 상 연계·협력의 규정이나 인센티브 규정이 마련되어 있지 않다. 또한 자치단체간에

광특회계보조금과 다른 보조금사업을 통한 연계·협력도 이루어질 수 있으나 이에 대한 규정도 없는 실정이다.

■ 표 4-5. 시·구·구자율편성사업의 내역사업 ■

사업명 (주관부처)	현행 내역 사업
성장촉진지역 개발(국토부)	① 개축지구 지원 ② 도서종합개발
특수상황 지역개발 (행안부)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 접경지역지원 ④ 살기좋은지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개축지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성
도시활력증진 지역개발 (국토부)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 지표수보강개발 ④ 살기좋은지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개축지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성 ⑯ 살고싶은도시만들기
일반 농산어촌 개발 (농식품부)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 지표수보강개발 ④ 살기좋은지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개축지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성
도서식수원개발 (환경부)	① 도서식수원 개발

시·도자율편성사업은 자치단체간 연계·협력사업에 대하여 각 지자체의 예산신청 한도 범위내에서 국고보조율을 10%p 상향적용할 수 있도록 하고 있다.

하지만, 시·도자율편성사업은 시·도별로 예산썰링이 정해진 상태에서 추진해야 하기 때문에 현행 인센티브 규정은 약간의 메리트는 있지만 큰 효과를 발휘할 수 없는 실정이다. ‘예산신청 한도 범위내에서 국고보조율을 10%p 상향적용’은 시·도 입장에서 보면 이미 썰링이 정해져 있기 때문에 썰링의 범위내에서 10%p 국고보조율 상향 조정은 지방비부담을 10% 낮추어준다는 것으로 시·도에는 메리트가 없다. 다

만 시·군·구에서는 다소 부담을 줄일 수 있지만 큰 효과는 없는 실정이며 적합한 연계·협력사업을 발굴하기도 용이하지 않은 실정이다.

현재 대부분의 시·도 자율편성 사업은 주어진 쉐링의 50%는 시·도에서 사용하고 50%는 시·군·구에 한도액을 정하여 재배분하고 있다. 시·도 자율편성사업에서 기초자치단체간 연계·협력을 적극 추진하도록 하기 위해서는 시·도 쉐링 범위 외의 인센티브재원을 마련할 필요가 있다.

부처편성사업은 자치단체간 연계·협력사업에 대한 인센티브제도가 비교적 잘 구비되어 있다. 인센티브제도는 자치단체간 상호연계사업(출연사업)에 대해 과제 선정시 최우선 반영하고 자치단체의 매칭비율을 낮추는 방식이나 2개 이상의 자치단체가 공동으로 추진하는 사업에 대하여 별도의 인센티브 부여하고 있다. 부처편성사업은 기존의 사업별 국고보조의 형태를 취하고 공모방식을 취하기 때문에 상기와 같은 인센티브의 부여가 효과적일 수 있다.

현재 부처 편성사업의 경우 지식경제부소관 사업에 2010년도에 540억원의 인센티브 재원이 있으나 이 또한 연계·협력사업을 공모·선정하여 지원하고 있다. 이 또한 자치단체간 연계·협력사업에 대한 재정지원이며 지역간 나누어 먹기식 형식을 취할 수 있는 개연성이 많다.

나. 인센티브제도 운영의 미확립

연계·협력사업은 ① 광역경제권 연계·협력사업, ② 초광역개발권 연계·협력사업, ③ 기초생활권 연계·협력사업으로 추진하고 있다. 광역경제권은 '10년 540억원에서 '11년 1,000억원으로 크게 확대할 예정이며 지자체 공모를 받아 우수사업을 선정하여 광특회계로 지원할 예정이다. 초광역개발권은 '10년 90억원에서 '11년 60억원으로 감액되었으나 이 역시 공모방식을 취하여 광특회계로 지원이다. 기초생활권 연계·협력사업은 광특회계 내 예산사업으로 추진하는 것이 아니라 선정된 사업의 소관부처와 협의하여 해당 회계의 차년도 예산사업으로 연계할 예정이다

표 4-6. 연계·협력사업의 유형과 지원체계

연계·협력사업	예산		선정방식	대상 회계
	'10년도	'11년도		
광역경제권	540억원	1,000억원	공모방식	광특회계
초광역개발권	90억원	60억원	공모방식	광특회계
기초생활권	-	선정 사업과 연계	공모방식	광특회계 타 회계

기초생활권 연계·협력사업의 예산편성 절차는 자치단체가 연계·협력사업을 발굴하여 지역발전위원회에 계획서를 제출하면, 지역발전위원회는 평가단을 구성하여 1차 선정한다. 1차 선정된 사업은 지역발전위원회가 소관부처와 협의하여 타 국고보조사업과 유사·중복성, 타당성, 추진체계의 안정성 및 신뢰성을 기준으로 2차로 선정한다. 그리고 지역발전위원회가 소관 부처와 협의하여 선정한 사업은 소관 부처의 차년도 신규사업으로 담아 지원하게 되는데, 최종적으로는 기획재정부가 지원 여부 및 지원규모 등을 결정하게 되는 체계로 되어 있다.

광역경제권(초광역개발권)의 연계·협력사업에 대한 예산편성절차도 기초생활권과 동일한 과정을 거치나 광역발전계정의 사업은 부처편성의 사업으로 소관부처인 지식경제부와 국토해양부에서 선정된 자치단체에 직접 통보하는 절차가 더해진다.

그림 4-2. 기초생활권 연계·협력사업 예산편성 절차

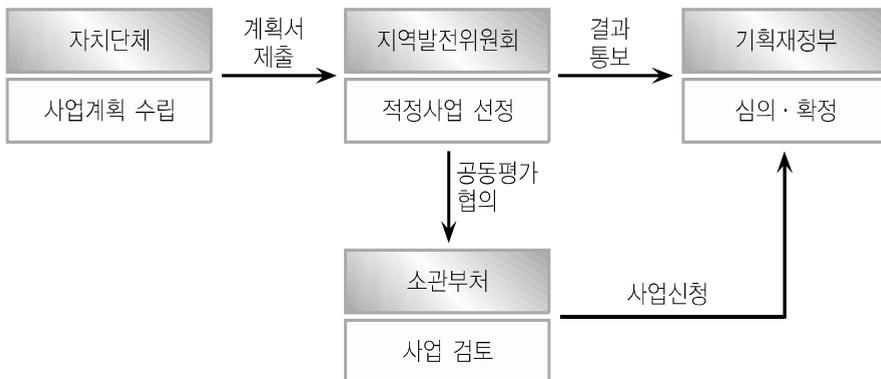
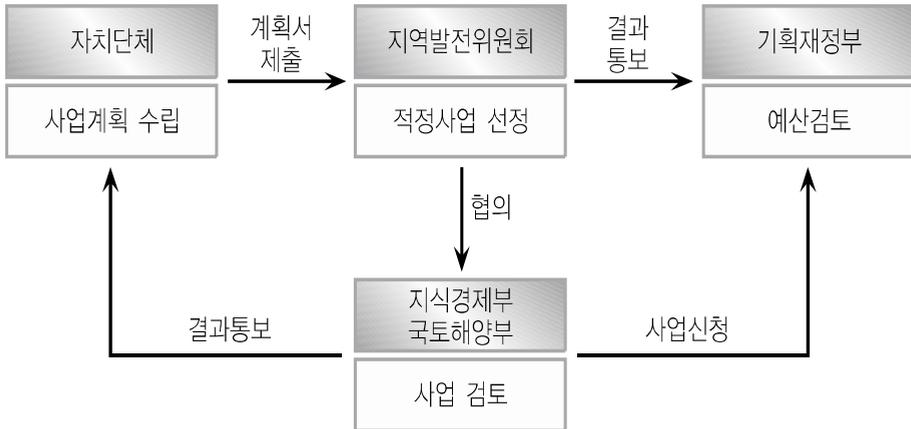


그림 4-3. 광역경제권(초광역개발권) 연계·협력사업 예산편성 절차



이상과 같이 기초생활권 사업이든 광역경제권(초광역개발권) 사업이든 간에 신청된 사업에 대하여 소관부처와 협의 및 평가를 통해 선정된 사업을 예산에 편성하고 그 과정에서 국고보조율을 높여 지방비부담을 낮춰주는 형식을 취하고 있다. 결국 자치단체간 연계·협력사업을 신청받아 심사를 거친 후 다음연도 예산에 편성하는 방식이다. 자치단체간 연계·협력사업이 예산사업으로 이루어지기 때문에 지역간 안배로 인해 나누어 먹기식 자원배분이 될 가능성이 크다.

다. 자치단체간 연계·협력사업 수요 대응 부족

연계·협력사업에 인센티브 등 예산지원을 목적으로 발굴된 사업은 그 건수가 상당히 많은 실정이다.

광역 연계·협력사업은 광역경제권별로 2009.12~2010.1월간 제안서를 공모한 결과 총 329개 사업이 접수되었다. 수도권 44건, 충청권 91건, 호남권 34건, 대경권 22건, 동남권 110건, 강원권 22건, 제주권 6건이며, 이중 각 광역경제권의 광역위원회별로 심사를 거쳐 우수 제안서를 선정하여 관계부처와 협의를 위해 62개 과제(초광역개발권 28개)를 제출하였다. 그리고 지역발전위원회에서는 평가를 통해 30개의 사업을 선정하였다. 이들 사업에 대하여 2010년도에는 광역경제권 연계·협력사업

인센티브 재원 지식경제부 540억원, 초광역개발권 시범사업 재원 국토해양부 90억원의 재원으로 추진해야 한다.

기초생활권 연계·협력사업의 경우 총 339건을 접수하여 각 시·도에서 심사한 결과 89건을 선정하여 제출되었으며 지역발전위원회의 심의·평가를 거쳐 33건이 우수연계협력사업으로 선정되었고 관계부처와의 최종 협의를 거쳐 14건이 선정되었다. 기초생활권 사업의 경우 연계·협력사업에 대한 국고보조율 10%p 상향 적용외에는 인센티브재원이 없어 2011년도 예산에 반영하기로 되었다. 또한 지원 대상 연계·협력사업의 선정과정에서 보조사업이 아닌 순수 지방비 사업은 제외되었다.

이와 같이 자치단체간 연계·협력사업의 수요는 많은 반면 이에 대응한 재정적 인센티브가 부족하여 수요에 비해 작은 적은 건수만 재정지원이 되고 있는 실정이며, 실질적인 인센티브라기 보다는 선정된 사업이 예산에 우선 반영되는 예산사업으로 이루어지고 있다. 또한 기초생활권 연계·협력사업에 대하여는 실질적인 재정적 인센티브의 장치가 마련되어 있지 않은 실정이다.

라. 연계·협력사업의 재정지원 방법의 한계

지방재정의 운영 시스템은 개별자치단체별로 이루어지기 때문에 자치단체간 연계·협력사업에 대한 재정지원에 한계가 있다. 부처편성으로 이루어지는 지식경제부, 교육과학기술부 사업의 경우 자치단체보조가 아니라 민간보조사업이기 때문에 주관기관을 결정하여 주관기관에 재정을 재원을 지원하기 때문에 재정지원의 방법에 문제가 없다.

표 4-7. 부처편성(지식경제부, 교육과학기술부) 연계·협력사업별 주관기관

사 업 명	주관기관
고용창출형 IMT 산업 혁신클러스터 육성 사업	경기과학기술진흥원
지능형 로봇서비스 산업 지원사업	인천정보산업진흥원
한방약초 신시장 창출을 위한 광역적 연계협력 기반조성	한국농어촌공사
미래사회 적응을 위한 대중청권 녹색생태관광사업	대전발전연구원
충청권 패키징 산업 육성 사업	(재)충북테크노파크
태양전지의 효율 극대화를 위한 전자전달증대장치	세미텍
석회석 자원 등을 활용한 저탄소산업 육성사업	한국석회석신소재연구소
New-IT 부품과 부품산업용 금형 및 열처리 기술지원 사업	공주대학교 산학협력단
생체지단 의료기기용 핵심센서 및 키트 개발사업	충북대학교 산학협력단
글로벌 그린 몰드메카 육성사업	(사)한국금형산업 진흥회
헬스케어소재 국제 상호인증 제품화 지원 사업	(재)한국화학 시험연구원
eco-인쇄전자 사업화촉진 지원사업	전자부품연구원
고비강도소재응용 그린부품실용화사업	(재)전북테크노파크
청정기술 활용 피톤치드의 기능성을 이용한 의류 제품 개발 및 사업화	한국니트산업연구원
천일염 생산자·소비자 직거래체계 운영지원 사업	한국농어촌공사
승용·상용 전기자동차 검용 급속 충전 시스템 개발사업	세방전지(주)
선박의 안전 항해를 위한 근거리/원거리 RADAR 시스템 개발 및 상용화	울산시중소기업 종합지원센터
BLDC모터 표준화 및 표준모델 보급사업	(재)경남테크노파크
전자파환경 유해성 대책 Green Belt 사업	(재)부산테크노파크
부생가스를 이용한 녹색기술 실용화사업	(재)울산테크노파크
대경권 블루골드 클러스터 구축사업	경북대학교
BY2C 연계협력사업	(사)경북북부연구원
덴탈소재 및 치과기공 클러스터 활성화 사업	(재)대구테크노파크
대경자동차부품소재 상용화 및 구조전환 지원사업	영남대학교 산학협력단
인플루엔자 등 백신원료 맞춤형 생산지원 사업	(재)경북바이오산업연구원
힐링용 로컬푸드 활성화 사업	계명대학교 산학협력단
차세대 마그네슘 제련 국산화를 통한 초경량부품소재개발광역 연계사업	리스트강원산업 솔루션연구소
DMZ 인접지역의 커뮤니티 비즈니스형 지리공원(Geopark) 조성사업	강원대학교
증강체험형 개별/관광/테마파크 상품 생산 기반 확립 사업	제주대학교 산학협력단
제주유배문화의 녹색관광 자원화를 위한 스토리텔링 콘텐츠 개발사업	제주대학교 산학협력단

하지만, 기초생활권의 지자체자율편성사업의 연계·협력사업은 재정지원 방법이 여러 자치단체에 대한 보조사업이기 때문에 특정자치단체를 주관기관으로 정하여 지원하기가 용이하지 않다. 연계·협력사업이라 하더라도 각 자치단체의 예산신청에 따라 신청예산과 인센티브(국고보조율 10%p 상향적용)를 각각 배분해야 하는 문제가 있다. 또한 부처편성 광역계정의 사업도 연계·협력사업에 대하여는 자치단체보조이기 때문에 자치단체별로 각각 배분해야 하는 문제가 있다. 지원예산이 각 자치단체별로 편성되기 때문에 사업추진단계에서는 연계·협력이 어려울 수 있다. 이렇게 될 경우 예산을 배정받기 위한 형식적인 연계·협력사업계획일 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주관자치단체 혹은 조합(또는 사업단)을 구성토록하고 여기에 사업조정 및 예산집행권을 부여할 필요가 있다.

표 4-8. 지자체 자율편성사업의 연계·협력사업별 참여 단체

사업명	관련 지자체
중부내륙 중심권 관광상품 개발 및 공동마케팅	영월군, 평창군, 제천시, 단양군, 영주시, 봉화군(7개)
지리산권 자전거 돌레길 조성사업	남원시, 장수군, 곡성군, 구례군, 함양군, 산청군, 하동군(7)
생태관광 금강연계 사업	부여군, 공주군, 논산시, 익산시, 군산시, 서천시(6)
내포문화 숲길 조성	서산, 당진, 예산, 홍성(4개)
지질 관광코스 및 프로그램 개발	영월, 평창, 정선, 태백(4개)
영산강 History Tour	목포, 나주, 함평, 무안, 영암, 화순, 장성, 담양(8개)
지리산 Eco-Village 조성사업	남원시, 장수군, 곡성군, 구례군, 함양군, 산청군, 하동군(7개)
백두대간 산림과학벨트 조성사업	영주시, 봉화군
중부내륙 숲 관광 Mega City 조성	영월군, 충주시, 제천시, 단양군, 문경시, 과산군(6개)
북분자 광역클러스터 조성사업	고창군, 정읍시, 순창군(3개)
천년한지 문화산업권 조성사업	전주시, 완주군, 임실군(3개)
사과 공동가공제품화 및 농기업 창업보육	봉화군, 영양군, 영월군, 청송군(4개)
헴프(Hemp) 지역특화산업 육성	정선, 동해, 평창(3개))
광역 화장시설 건립	강진군, 완도군, 해남군, 장흥군(4개)

3. 인센티브재원 확보와 재정지원방식 전환

광역·지역발전특별회계의 연계·협력사업에 대한 재정적 인센티브를 부여하고 있지만, 위에서 살펴본 바와 같이 몇 가지 구조적 한계와 재정인센티브로서의 기능이 제대로 발휘될 수 없는 점이 있다.

광역·지역발전특별회계의 재정인센티브는 선정사업에 대하여 예산의 우선 배정이 나 국고보조를 인상도 필요하지만, 자치단체간에 연계·협력이 활성화 되도록 하기 위해서는 별도의 인센티브 재원, 시·도의 인센티브 재원 추가 배정, 연계·협력 자치단체에 대한 재정지원 방식의 전환 등이 있어야 한다.¹⁵⁾

가. 연계·협력사업 인센티브 재원마련

광역·지역발전특별회계 계정별 또는 예산편성방식별로 재정적 인센티브제도를 각각 운영하고 있다. 기초생활권 사업 중 시·군·구 자율 편성사업은 연계·협력에 대한 재정적 인센티브가 2010년도까지는 마련되어 있지 않으며 2011년부터 재정적 인센티브라기 보다는 단독사업을 대체해 자치단체에서 요구하는 사업 중 일부사업을 예산에 반영하겠다는 실정이다. 광역발전계정(초광역개발권 포함)은 부처편성사업으로 이 중 지식경제부와 국토해양부 사업도 인센티브 재원은 있지만 공모를 통한 선정사업에 대하여 예산에 반영하는 방식이며 매칭비율에서 국고보조율을 10%p 상향 적용하고 있다.

기초생활권 사업 중 시·도 자율편성의 재정적 인센티브는 시·도 씬링의 범위 내에서 연계·협력사업에 대하여는 국고보조율을 10%p 인상 적용하여 지방비부담을 10% 경감시켜 준다는 것이다. 이러한 방식은 시·군·구에게는 다소 지방비 부담이 줄어들어는 이점이 있지만 그 효과가 미미하며, 시·도의 입장에서는 별도의 추가재원

15) 김현호 외(2010)는 자치단체간 연계협력사업의 재정 인센티브로 1) 광특회계 내에 연계협력계정 설치, 2) 시도자율편성 내 기초생활권 분야 연계·협력분야 신설, 3) 지방자치단체 조합의 지역협력기금(가칭) 조성, 4) 특별교부세 중의 일부 지원, 5) 상생발전기금 활용의 안을 제시하고 있다. 이러한 인센티브 외에 행·재정적 특례로 협력사업에 대해 국고보조 우선 반영 및 보조율 인상, 투융자심사 기준 완화 및 심사제외, 지방채발행 총액한도 예외 인정, 토지이용 등 각종 규제 완화 등을 제시하고 있다.

없이 이미 정해진 씬링의 범위 내에서 이루어지기 때문에 시·군·구에 새로운 연계·협력사업을 적극적으로 발굴하여 추진토록 하는데 한계가 있다.

광역계정 중 지식경제부 등에서 활용하는 공모방식에 의한 예산지원은 산업관련 민간보조로 연계·협력업체간에 주관부서를 정하여 여기에 재정지원을 하면 되나 자치단체 보조의 경우 각 자치단체별로 재정지원이 되기 때문에 사업계획서 중심의 형식적인 연계·협력사업, 즉 예산을 배분받기 위한 방법으로 퇴색될 수 있다.

재정인센티브는 예산우선 반영, 국고보조를 10%p 상향적용으로 지방비부담을 경감하는 방식으로 연계·협력사업을 추진하는 방식을 취하는데 더하여 인센티브 재원을 마련할 필요가 있다. 인센티브 재원 광역발전특별회 총액의 10% 정도로 1,000억 원 규모로의 수준에 책정함을 고려할 수 있다. 광역·지역발전특별회계는 최근 5년간 연평균 13.1% 확대되어 왔으며 2009년 개편 이후에도 4.5% 확대되었으며 2011년도 이후에는 10조원 규모가 넘어설 것이다. 이중 10%는 대략 1,000억원 정도이다

■ 표 4-9. 광특회계의 예산규모 추이 ■

(단위: 억원)

	'05	'06	'07	'08	'091	'10
합 계	53,267	59,087	68,685	78,294	94,311	98,615
광역발전계정	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	57,907
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,925
제주자치계정	-	-	3,476	3,848	3,719	3,784

인센티브재원은 지역개발계정과 광역발전계정으로 배분하며 배분비율은 대략 70% 대 30%로 하여 지역개발계정의 자치단체간 연계·협력사업을 활성화할 필요가 있다. 특히, 시·도 자율편성사업에 각·시도별 씬링 외에 추가적인 인센티브 재원이 배정되게 하여 시·도를 포함한 시·군·구의 연계 협력사업을 활성화 할 필요가 있다. 예를 들면, 아래 표에서 A 50%, B 20%, C 30%로 배정할 수 있다. 그리고 광역계정의 현행 예산 우선반영식의 인센티브는 일반적인 예산사업으로 전환하고 국가정책

상 반드시 필요한 부분을 엄선하여 현행방식을 취하는 방법을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 광역발전계정은 설치의 취지가 시도간 연계이므로 당초 취지를 살려 예산을 편성하는 방향으로 나가야 할 것이다.

또한 시·군·구 자율편성사업도 인근 2~3개 자치단체간에 연계·협력사업을 추진할 경우 인센티브 재원을 지원하여 연계에 필요한 추가적인 사업을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

표 4-10. 광특회계 계정별 인센티브 자원 배분

편성방식		계 정	지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시도	① 시도 자율편성사업	A	-	④ 시·도자율편성사업 ⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
	시군구	② 시군구 자율편성사업	B		
부처편성				C ③ 부처 편성사업	⑥ 부처 편성사업

인센티브 재원의 안정적 운영을 위하여 위의 A, B, C에 해당하는 부분을 ‘연계·협력 계정’ 설치하는 방법도 검토 할 수 있을 것이다. 광역·지역발전특별회계에 재정인센티브 재원을 운영하기 위한 ‘연계·협력계정’의 설치·운영은 기존의 예산 운영방영, 국고보조율의 10% 인상적용보다 인센티브로서의 장점이 많아 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업에서 적극적인 추진을 유도할 수 있으며, 부처편성사업 중 권역별로 안분하는 방식에서 국가 전체적으로 필요한 부분에서 시행하는 나머지는 당초 광역계정사업의 취지에 전환하여 추진할 수 있다.

표 4-11. 재정인센티브 유형별 장단점

유 형	내 용	장 점	단 점
예산 우선반영	- 공모(사업계획서 제출)의 과정을 거쳐 평가·심의하여 지원대상 결정하는 방식	- 대상사업 예산 우선 반영	- 대상사업 선정 과정의 시간 소요 - 지역적 안배 고려 - 인센티브이기보다는 예산 반영 사업
국고 보조율 인상	- 대상사업에 대하여 국고보조율을 인상적용하여 지방비부담을 경감	- 지방비 부담 경감 - 국고보조율 인상만큼 재정지원	- 시·도 예산편성사업의 경우 씬링 내로 한정 - 관심 부족 및 효과 미흡
별도 인센티브 재원	- 대상사업에 대하여 추가적인 재정지원으로 필요한 추가사업 시행(혹은 지방비 부담 축소)	- 추가적인 재정지원 - 시·군·구 자율편성에도 적용 가능	- 재원마련 및 규모결정(과특 회계 일정율, 혹은 정부예산 활용)

나. 연계·협력사업에 대한 재정지원방식 전환

광역·지역발전특별회계의 연계·협력사업에 대한 재정지원은 광역계정의 지식경제부 및 교육과학기술부의 사업은 민간보조의 형태를 취하기 때문에 주관기관을 선정하여 지원하고 있다. 반면 지역개발계정의 시·도자율편성사업의 경우 시·군·구의 신청에 근거하여 개별 자치단체로 지원되고 있다

이러한 방식은 연계·협력사업이기보다는 예산확보를 위한 개별 자치단체의 사업을 여러 자치단체가 통합하여 종합한 계획으로 퇴색될 수 있다. 이렇게 되면 인근 지역간의 연계·협력의 효과를 극대화 할 수 없기 때문에 연계·협력사업의 재원을 하나의 풀(single pool)로 하고 관리하며 집행하는 것이 효과적일 수 있다.

연계·협력사업을 재원을 하나의 풀 재원으로 관리하며 사용하기 위해서는 (1) 주관 자치단체 선정, (2) 사업단(조합 등)의 구성으로 해결 할 수 있다. 이러한 방식으로 연계·협력사업 재원 풀을 설치한 후 여기에 각 자치단체별로 재원을 진출하는 방식의 회계처리를 하면 가능하다.

제3절 지방세·재정시스템 구축

자치단체간 연계·협력과 관련한 지방세·재정시스템은 (1) 자치단체간 연계·협력에 대한 재정지원, (2) 자치단체간 연계·협력이 자율적으로 이루어지도록 하는 기반 마련 등의 차원에서 적극적으로 마련되어야 한다.

지방세·재정시스템은 조세제도로서 세수공유, 재정지원제도로서 지방교부세 중 특별교부세제도 활용, 재정운영과 관련한 중기지방재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행제도 등을 통해 자치단체간 연계·협력을 유도할 수 있을 것이다. 또한 정부의 각종 평가에서, 즉 합동평가, 지방재정분석 등에 평가지표로 활용할 수 있다.

1. 자치단체간 세원공유(Tax-Sharing)제도 도입

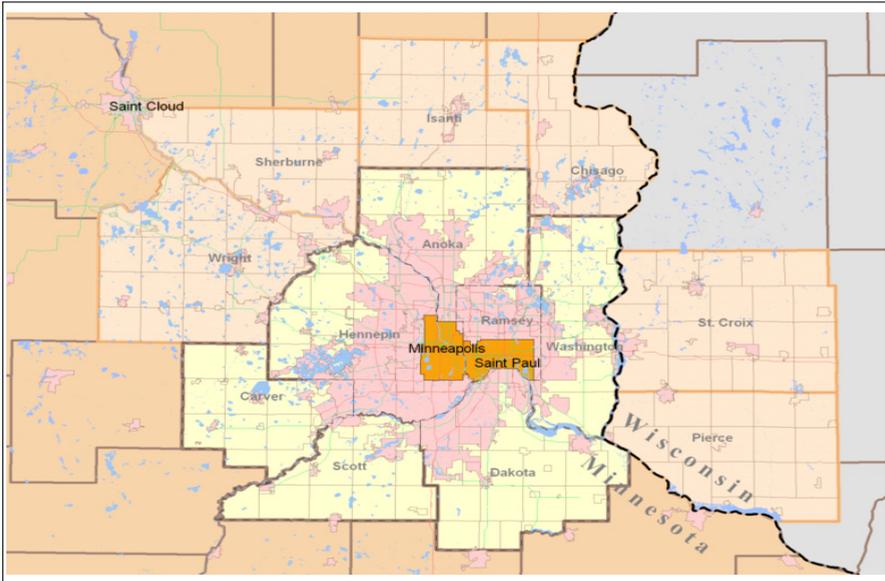
자치단체간 세수공유는 외국의 대도시권 연계·협력을 위해 많이 활용되는 방법이다. 세수공유는 인구감소 시대에 대도시권에서 각각의 자치단체가 경쟁이 아닌 협조·연계라고 하는 발상을 가지고 도시권 전체의 최적화를 도모하는 것이 중요하다. 예를 들면 도시의 인구규모를 기준으로 중심지로부터 2계층, 혹은 3계층으로 서열화하여 생활관련 시설과 상업시설에 대해서는 각각의 도시 역할에 따라 기능을 분담하는 사고방식이다. 이러한 사고방식으로 도시계획을 책정하는 것이 결과적으로 도시권 전체의 복리 후생을 극대화 시킬 가능성이 크다.

미국 미네아폴리스세인트폴 도시권에서는 세수공유(Tax-sharing)를 통하여 자치단체간 연계를 성공시키고 있다.¹⁶⁾ 도시권 전체가 세수를 공유하고 이것을 배분함으로써 중심지 이외의 자치단체에서도 재원을 확보하는 것이 가능해진다. 미네아폴리스세인트폴 도시권은 미네소타(Minnesota) 주의 13개 카운티와 위스콘신(Wisconsin)

16) 세원공유는 중앙정부 혹은 상급정부와 공유하는 형태로 일본의 지방소비세, 독일의 소득세·법인세·부가가치세 등이며, 우리나라의 서울시와 자치구간 재산세의 공유는 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원공유형태이며, 미국의 지방정부에서는 협정을 맺어 자치단체간에 수평적 세원을 공유하는 제도이다(심영택, 2006 참조)

주의 2개 카운티가 포함되어 있다. 세원공유는 지역 내 총세원의 20%정도를 공유하는데, 2000년의 경우 지역내 상업과 산업(commercial-industrial) 세원의 28%를 공유하였다. 공유세원은 하나의 기금(single pool)으로 한 후 전 지역에 공식에 의해 재배분하고 있다. 세원공유는 주의 보조프로그램보다 더 많은 장점을 가지고 있다고 한다. 최근에는 세원공유가 주의 보조프로그램보다 세원 격차를 감소시키는데 더 효과적이라는 결론을 내리고 있다.¹⁷⁾

■ 그림 4-4. 미니애폴리스/세인트폴 도시권 ■



현재 우리나라 대도시권 자치단체들을 보면 개별적으로 세수확보를 위한 경쟁이 이루어지고 주민들의 재정수요에 대응하여 재정지출을 하다 보니 도시권 전체적으로는 연계·협력이 이루어지지 않아 중복 지출되어 결과적으로 재원의 낭비가 발생하고 있다.

17) <http://daytonos.com/wp-content/uploads/2007/09/taxsahring.pdf>

자치단체간 세수공유는 우리나라 대도시권에서 도입을 검토해볼 필요가 있으며 전체 세수는 아니더라도 지역간 경제활동의 차이로 세수차이가 큰 세목이나 그 일부를 도시권 자치단체간 공유하고 공평하게 배분하거나 연계·협력사업에 사용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 세원공유제도는 자치단체간 스스로 연계·협력 사업을 추진함에 있어 개발계획이나, 지역계획을 수립하는 시점에서부터 시설배치, 토지이용 등의 계획에 연계·협력을 할 수 있도록 하는 제도로 볼 수 있다.

자치단체간 세수공유는 우리나라의 경우 광역시 중심의 대도시권이나 광역도시계획에서 지정한 광역도시권 및 앞서 살펴본 대전대도시권(G9)에서 검토해 볼 만하다. 우리나라 광역도시권은 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전권, 마창진권, 광양만권, 전주권, 청주권, 제주권이며, 그 중 제주권과 마창진권은 자치단체 통합으로 자치단체 협력은 통합으로 이루어진 셈이며 나머지 광역도시권에서 도입할 필요가 있다.

▣ 표 4-12. 자치단체간 세원공유 도입검토 가능한 광역도시권 ▣

광역도시권	해당 자치단체
수도권	서울, 인천 및 경기도 모든 시·군(총 29시 4군)
대구권	부산, 양산, 김해(3시)
광주권	광주, 나주, 장성, 담양, 화순, 함평(2시 4군)
대구권	대구, 경산, 영천, 칠곡, 고령, 성주, 군위, 청도 (3시 5군)
대전권	대전, 공주, 논산, 연기, 금산, 옥천, 청원, 청주(4시, 4군)
전주권	전주, 군산, 익산, 김제, 완주(4시, 1군)
청주권	청주, 청원, 보은, 진천, 괴산, 음성, 증평(1시 6군)

주: 마창진권, 제주권은 자치단체 통합으로 구역조정의 방법이 이루어진 결과임

다만 세원공유의 방법은 자치단체간 공동의 세원을 공유해야 하며 이 경우 재산세의 일정분을 공유할 만하다. 광역시의 경우 재산세가 자치구세이므로 자치구와의 합의가 필요하며, 서울시는 자치구와 재산세를 공유하고 있기 때문에 서울시분의 일정분을 공유하면 될 것으로 판단한다. 미니애폴리스/세인트폴 도시권은 현재 15개 카운티가 참여하고 있지만 1975년 시행 당시는 미네소타주의 7개 카운티에서 1971년 대

비 상업·산업용 재산세 증가분 40%를 공동풀에 기부하도록 한 다음 배준지표를 결정하여 모든 카운티에 배분하였다. 우리나라의 경우 자치단체간 세원공유는 매년 재산세 증가분의 일정율을 공동풀에 기부하고 다시 배분공식으로 일정분을 재배분하도록 하고 일정분을 연계·협력사업 또는 공동사업에 투자하는 방식을 취할 수 있을 것이다.

2. 특별교부세 지원제도 신설

특별교부세는 보통교부세 산정시 반영할 수 없었던 구체적인 사정, 지방재정 여건의 변동, 예기치 못한 재정수요 등을 고려하여 특별히 교부하는 교부세의 일종으로서, 객관성과 통일성을 중시하는 보통교부세 산정과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 확실성과 시기성을 보완하여 지방교부세제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

특별교부세의 지원은 보통교부세의 기준재정수요액 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요, 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있는 경우, 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우, 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원 등이다. 현재 특별교부세의 교부대상은 ① 지역현안수요 ② 시책수요 ③ 재해대책수요 ④ 우수자치단체 재정지원 등이다.

특별교부세의 교부기준과 대상사업의 범위를 보면 자치단체간 연계·협력사업에 재정지원을 할 수는 있다. 지역현안수요와 시책수요로 대상사업의 범위에 적합하면 지원 할 수는 있지만, 이는 개별자치단체에 대한 사업비 지원의 형식으로 밖에 볼 수 없다. 국가보조금(광역지역발전특별회계 포함) 이외에 자치단체간 연계·협력의 활성화를 위해 국가재원을 지원할 수 있는 또 다른 방법이 특별교부세의 지원이다.

특별교부세로 자치단체간 연계·협력사업을 지원하기 위해서는 현행 ‘시책수요’에 연계·협력사업 산정항목을 신설하여 지원할 수 있다. 특별교부세의 지원 대상은 국고보조사업을 제외한 시·도비보조사업, 분권교부세사업 및 자체사업을 중심으로 연계·협력 자치단체의 신청과 심사를 통해 지원할 필요가 있다.

자치단체간 연계·협력사업에 대한 특별교부세의 지원은 지방교부세와 지역경제활성화, 정부의 주요정책과 연계하여 지원하고자 하는 정부의 지방교부세제도 개편방향에도 부합한다. 또한 특별교부세의 규모가 1조원을 넘어서고 있다. 2005년 지방교부세 개편 당시 특별교부세의 지방교부세의 1/11로 1조원이 넘어선 것에 대한 비판에서 보통교부세와 특별교부세의 합한 금액의 4%로 축소하였다. 지방교부세의 법정율이 인상되고 총규모가 증가하여 2011년도에는 1조원을 다시 초과할 것이다.

■ 표 4-13. 연도별 특별교부세 규모 ■

(단위: 억원)

연도별	특별교부세 규모	연도별	특별교부세 규모
2004	13,014	2008	10,394
2005	7,116	2009	9,243
2006	7,434	2010	9,683
2007	8,528	2011	10,000초과(예상)

■ 표 4-14. 현행 특별교부세 지원 대상사업(연계·협력사업 신설 포함) ■

교부대상	산정항목	대 상 사 업
지역현안	도로·교통사업	- 주거환경 개선 도로정비 등 도로관련사업 - 교통체중 우심지역 정비 등 교통관련 사업
	상·하수도사업 및 하천관리사업	- 비상 급수, 고지대 급수 등 상수도 설치사업 - 하수도 설치사업 - 하천의 개수·복개 등 하천관리사업
	사회복지사업	- 노인·장애·청소년·아동 등 관련 각종 사회복지사업 - 보건소시설 기능 보강 등 보건위생사업
	농·수산업진흥사업	- 농산물 저장 및 유통관련 시설사업 등 농업진흥사업 - 수산물 저장·유통 및 선착장 등 수산진흥 사업
	문화예술체육사업	- 문예회관, 예술회관, 도서관 등 문화예술사업 - 공공체육시설, 체육공원 등 체육사업
	도시개발 및 환경사업	- 도시공원 조성관리사업 및 택지개발 등 도시개발사업 - 환경오염 방지, 오수·쓰레기 처리시설 등 환경사업
	그 밖의 주요사업	- 지방자치단체 사업 중 지원요구 시 심사 지원
재해대책 수요	항구복구사업	- 중앙재난안전대책본부에 보고된 복구 소요액 지원
	응급복구사업	- 재난으로 응급복구 및 이재민구호의 긴급지원
	재해예방사업	- 재해예방사업계획 수립하고 지원요구 시 지원

(계 속)

교부대상	산정항목	대 상 사 업
시책수요	지역경제활성화시책	- 전통시장 활성화, 읍·면 중심지 주차장 조성사업 - 지방기업 및 지역사업 인프라 구축사업 - 그 밖의 지역경제활성화 관련 사업
	주민생활안정시책	- 도시 저소득층 주거환경 개선 - 주민생활불편해소사업 - 그 밖의 주민생활 안전관련 사업
	지방행정기능강화시책	- 도로명 및 건물번호 부여사업 - 상수도관리 효율화 사업 - 그 밖의 지방행정기능 강화사업
	행정구역개편	- 시·군 통합되는 경우 -시가 광역시로 승격되는 경우 - 군이 시로 승격되는 경우
	국가적행사관련시책	- 전국체전, 소년·장애인 체전 - 국가유치 국제체육대회 -그 밖의 국가적 주요행사
	연계·협력사업	- 공동신청 및 심사 ----- (신설)
	그 밖의 주요시책	- 국가(행정안전부) 및 자치단체가 추진하는 주요시책
우수단체 재정지원	지방자치단체 평가	- 정부합동평가 및 행정안전부 자체평가결과 우수단체
	분쟁해결 등 우수단체	- 국가와 지방간, 지방상호간, 지방주민 상호간 분쟁해결
	우수행정·재정실적	- 자치단체가 행·재정분야의 업무추진하면서 우수한 실적을 거둔 경우
	그 밖의 주요 우수 정책사업	- 자치단체가 추진하는 주요정책사업 중 행정안전부장관이 인정한 우수 사례

국가의 주요한 정책사업인 자치단체간 연계·협력사업에 특별교부세의 일정분을 할애하여 지원하게 되면 특별교부세의 당초 취지와 규모에 맞게 조정될 수 있다. 또한 시책수요에 자치단체간 연계·협력사업을 지원할 수 있는 항목을 신설할 경우 연계·협력사업의 안정적 지원을 위해 특별교부세 산정항목 간의 재원배분 비율을 수정할 필요가 있다.

그림 4-5. 특별교부세의 산정항목 간 자원배분

(현행)		(개선: 예)	
지역현안수요	30%	지역현안수요	20%
시책수요	20%	시책수요	30% (연계·협력사업 10%)
재해대책수요	50%	재해대책수요	50%

3. 지방재정운영제도의 적극 활용

지방자치단체의 예산편성은 관련제도의 순환사이클을 보면 중기지방재정계획, 지방재정투융자심사, 지방채 발행, 국고보조금 등의 내시, 예산편성 및 집행·결산, 지방재정분석의 순으로 이루어진다. 이들 제도를 활용하여 자치단체간의 연계·협력을 유도할 수 있다.

가. 중기지방재정계획의 공동검토 활용

우선 중기지방재정계획을 통하여 자치단체간 연계·협력을 추진할 수 있다. 중기지방재정계획을 통한 연계·협력은 협력사업의 발굴, 사업추진기간의 조정, 사업규모의 조정 등에 유리하다. 중기지방재정계획은 자치단체별로 개별적으로 수립되는 관계로 인근 자치단체와의 동일한 유형의 사업임에도 사업내용, 사업시기, 사업규모에서 별도로 추진되고 있다.

인근 자치단체간에 중기지방재정계획을 상호교환 또는 공동의 검토 작업을 통하여 유사한 사업의 사업내용을 조정하고 추진시기를 같은 시기로 조정하고 투자규모를 각각 조정하여 공동으로 사업을 추진 할 경우 새로운 사업을 발굴하지 않고도 기존에 수립된 사업에 대하여 자치단체간 연계·협력을 할 수 있다.

예를 들면, A, B, C의 개별 단체가 각각 도로신설(확·포장)과 가로등 등의 설치를 한다면 내용, 시기, 형태 등에서 모두 다르겠지만 중기재정계획에 동일한 사업이

있다면 자치단체간 사업내용, 시기, 버스노선, 형태 등을 조정하여 사업을 추진한다면 연계·협력의 파급효과는 대단히 클 것이다. 자치단체간 연계·협력의 중기지방재정 계획의 활용은 자치단체들 간의 노력이 필요하여 이에 대하여는 특별교부세 등의 재정지원이 필요하다.

나. 지방재정투·융자심사 우대 기준 마련

지방재정투융자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 도입된 제도로, 개별자치단체의 일정규모 이상의 투·융자사업에 대하여 사업추진 여부를 심사하는 것이다. 투융자심사제도는 개별 자치단체의 사업에 대하여 심사하는 것이기 때문에 자치단체간 공동추진 하는 연계·협력사업에 대한 심사기준 등이 마련되어 있지 않다.

이 때문에 공동사업의 경우도 개별 자치단체별로 심사를 받아야 하기 때문에 결국 사업은 개별적으로 추진될 수 밖에 없다. 그동안 연계·협력사업이 활성화되지 못하고 있다하더라도 비용부담 차원에서 이루어졌기 때문에 별 문제는 없었다. 하지만 지방자치단체 예산편성 기준(2011)에서도 연계·협력사업을 적극적으로 발굴하여 추진할 것을 권장하고 있다. 만약에 투융자심사제도에 연계·협력사업에 대한 심사기준 등이 마련되지 못한다면 결국 형식적인 연계·협력이며 실질적으로는 개별자치단체별로 사업이 추진될 수 밖에 없으며 소규모사업에서만 이루어질 수 있다.

현행 지방재정법 시행령 41조에 의하면 자치단체간 공동사업에 대하여 개별사업보다 오히려 투융자심사를 강화하여 공동사업을 추진하기 곤란한 방향으로 규정되어 있다. 시도의 경우 개별사업은 총사업비 40억원 이상인 경우에 투융자 심사를 받아야 하지만 시·도간 공동사업의 경우 총사업비 10억원 이상으로 심사기준점을 낮추고 있다. 또한 시군구의 경우 총사업비 20억원 이상인 경우에는 투융자심사를 받아야 하지만 공동사업의 경우 5억원으로 낮추고 있다. 지방자치단체 예산편성 기준에서는 자치단체간 연계·협력사업을 적극 발굴하여 추진토록 하고 있지만 투융자심사 기준에서는 그 반대의 방향으로 규정되어 있다.

지방재정법 시행령 41조(재정투·융자사업에 대한 심사)

- ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투·융자사업에 대하여는 법 제37조의 규정에 의한 심사(이하 "투자심사"라 한다)를 하여야 한다. 다만, 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행정안전부령으로 정하는 사업은 그러하지 아니하다.
1. 시·도: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
 - 가. 총사업비 40억원 이상의 신규 투·융자사업
 - 나. 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입 사업 또는 해외투자사업과 다른 시·도와 공동으로 투·융자하는 사업
 2. 시·군 및 자치구: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
 - 가. 총사업비 20억원 이상의 신규 투·융자사업
 - 나. 총사업비 5억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입 사업 또는 해외투자사업과 다른 시·군 및 자치구와 공동으로 투·융자하는 사업

연계협력사업의 투융자심사는 총사업비 기준을 일반적 기준으로 상향 조정하거나, 연계·협력사업 심사를 받아 통과한 사업에 대하여는 투융자심사에서 제외하는 방법을 취할 수도 있다. 어쨌든 연계·협력사업에 대하여 공동명의로 투융자심사에서 우대 조치의 기준을 마련해야 활성화 될 수 있다.

다. 지방채 발행 기준 마련

지방채 발행은 자치단체에서 추진하는 SOC 사업 등 투자수요에 적극 대처하여 지역의 경쟁력을 강화하는 한편, 자치단체의 재정 건전성 유지를 위하여 적절한 수준의 채무행위를 해야 한다. 지방채 발행은 개별 자치단체별로 이루어지고 있다. 자치단체간 연계·협력사업을 추진한다 하더라도 현행의 제도하에서는 각각 재원분담기준에 따라 지방채도 각각 발행해야 한다.

우리나라의 경우 공공사업을 추진하는 조합이 있지만 지방자치단체의 법적지위를 갖지 못하기 때문에 지방채를 발행할 수 없으며 상급정부에서 지방채를 발행하여 지원하는 형식을 취하고 있다. 이러한 이유에서도 자치단체간 공동사업 및 연계·협력사업이 개별 자치단체별로 추진될 수밖에 없는 실정이다.

자치단체간 연계·협력사업이 형식적으로 재원의 나누어 먹기식으로 되지 않고 추진되기 위해서는 연계·협력사업의 추진조직, 예를 들면 조합 또는 사업단 등에서 기채를 할 수 있는 법적 지위를 마련하든지 협력단체에서 기채를 하고 상환을 동일배

분하게 하든지 아니면 협의에 의해 상환할 수 있도록 하는 장치가 마련되어야 한다.

경우에 따라서는 지방채 발행시 총액한도액 초과시 행정안전부장관의 승인이 있어야 함을 고려하여 지방채발행의 총액한도액에 포함시키지 않는 특례를 인정할 필요가 있으며, 그 대신 지방채무의 사후관리를 철저히 하도록 하는 기준 등을 마련할 필요가 있다.

또한 연계·협력사업의 장려 차원에서 공공자금을 낮은 금리에 활용할 수 있는 조치도 필요하다. 예를 들면 상생발전기금을 지방자치단체에 대한 융자자금으로 활용할 경우 연계·협력사업에 대하여는 상환금리의 우대조치가 필요하다.

제4절 지역상생발전기금의 연계·협력사업 활용

1. 지역상생발전기금의 의의

2010년 지방소비세의 도입과 더불어 추가적으로 비수도권 자치단체의 발전기반이 더 강화될 수 있도록 지역상생발전기금을 설치하였다. 지역상생발전기금은 2010년부터 2019년까지 10년 한시 재원으로 운용할 계획이며, 기금의 재원은 매년 수도권 3개 시·도가 지방소비세 수입 중 35%(2010년 기준 약 3,000억원, 10년간 3조원)를 출연하여 조성하게 된다. 2010년도의 경우 지역상생발전기금은 지역일자리 창출사업에 활용하고 있다.

표 4-15. 2010년 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연계획

(단위: 억원)

	'10년 지방소비세	'10년 기금 출연액	분기별 출연액
서울특별시	3,945	1,382	345
인천광역시	733	257	64
경기도	3,436	1,203	301
합계	8,114	2,840	710

자료: 양영철(2010:97)

지역상생발전기금은 상대적 손익규모와 재정여건을 기준으로 시·도별로 배분하고, 시·도는 재정여건을 고려하여 시·군·구에 배분하게 된다. 시·도는 배분금액의 30% 이상을 관할 시·군·구에 배분할 수 있도록 되어 있다.

시·도별 배분은 ① 기금운용 지출계획 총액에서 조합운영경비 및 보조사업 지원 금액을 제외하고, ② 잔여액의 3%는 보통교부세 교부기준을 준용하여 제주특별자치도에 우선적으로 배분하며, ③ 나머지 잔여액의 50%는 각각 지방재정지원제도 개편(지방소비세 도입, 부동산교부세 교부기준 개편 등)에 따른 시·도별 상대적 손익규모와 재정여건을 반영하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 기준에 입각하여 산정한 2010년도 시·도별 배분은 다음과 같다.

■ 표 4-16. 2010년 기준 지역상생발전기금 시·도별 배분 현황 ■

구 분	시·도별 배분액(억원)				
	① 상대적 손익규모	② 재정여건	합계(①+②)	배분비율	순위
서울특별시		120	120	4.00	13
부산광역시		136	136	4.53	12
대구광역시	261	76	337	11.23	1
인천광역시		92	92	3.07	15
광주광역시	261	47	308	10.27	2
대전광역시	222	43	265	8.83	4
울산광역시	238	34	272	9.07	3
경기도		111	111	3.70	14
강원도		182	182	6.07	7
충청북도	47	114	161	5.37	9
충청남도		136	136	4.53	10
전라북도		148	148	4.93	11
전라남도		232	232	7.73	5
경상북도		231	231	7.70	6
경상남도		178	178	5.93	8
제주특별자치도		90	90	3.00	16
조합운영경비	n.a		1	0.03	n.a
합 계	1,029	1,970	3,000	100.00	

자료: 양영철(2010:98)

18) 지방재정지원제도 개편으로 인한 상대적 손익규모는 전국 시·도의 평균 순증금액 대비 시·도별 순증효과와 차액을 기준으로 산정함. 다만, 상대적 손익규모에서 수도권 3개 시·도는 제외함. 재정여건은 시·도 관할구역 내 시·군·구를 대상으로 최근 3년간 재정력 역지수를 적용하는데, 전국 시·군·구 재정력 역지수의 합계에서 시·도별로 관할구역내 시·군·구의 재정력 역지수가 차지하는 비중으로 산정함

2. 자치단체간 연계·협력사업 지원

가. 지역상생발전기금의 운영구조

지역상생발전기금은 16개 시·도가 조합을 형성하여 운영하는 기금으로 지방자치단체 기금관리기본법에 근거하여 운영된다. 기금관리기금법의 제18조(발전기금의 용도)를 보면 (1) 지방자치법 제124조의 규정에 의한 지방채의 인수, (2) 지방공기업법 제68조의 규정에 의한 공사채의 인수, (3) 제19조의 규정에 의한 예치금의 원리금 상환, (4) 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, (5) 그 밖에 발전기금의 관리·운영을 위하여 필요한 경비의 지출로 되어 있다.

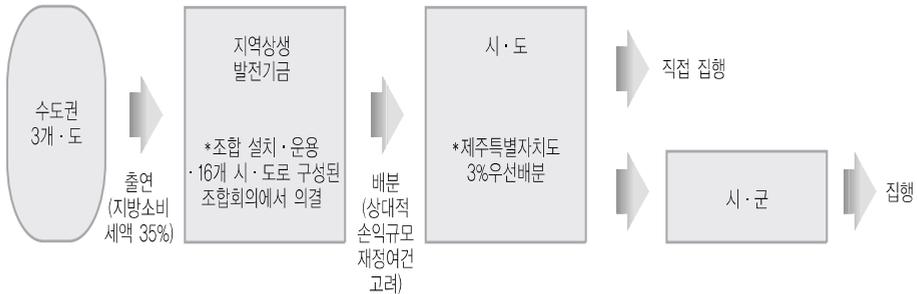
이에 따라 지역상생발전기금은 재원은 지방자치단체 출연금, 지방자치단체조합의 지방채수, 수도권 3개 시·도의 지방소비세 수입의 일정을 등으로 하고 사용용도는 지방채 인수, 지방자치단체의 재정지원과 보조사업지원에 활용할 예정이며 2010년도는 수입의 전액을 지방자치단체 일자리 창출 사업에 지원하고 있다.

표 4-17. 지역상생발전기금의 운영구조

목 적	지역간 상생발전 촉진 및 지방소비세 조기 안착
운영주체	16개 시·도
운영방식	지방자치법(제159조)에 의한 지방자치단체 조합
재 원	지방자치단체 예치금 및 출연금, 지방자치단체 조합의 지방채 수입 그 밖의 기금 운용수입 단, 수도권 3개 시·도는 지방소비세 수입의 일정비율 출연
용 도	① 지방자치법(제124조) 및 지방공기업법(제68조)에 의한 지방채 인수 ② 동 기금의 관리·운용 경비 단, 지역발전에 필요한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원을 추가

현행 지역상생발전기금의 재원은 수도권 3개 시·도에서 출연한 지방소비세의 일정분으로 매년 3,000억원 정도의 규모가 될 것이다. 이는 지금으로서는 배분기준에 의해 시·도에 배분하고 시·도는 30%정도를 해당 지역의 시·군에 재정보전금으로 배분토록 되어 있다.

그림 4-6. 지역상생발전기금의 운용·관리 체계



자료: 조기현(2010:96)

나. 시·도 주관 시·군간 연계·협력사업 발굴·지원

지역상생발전기금은 비수도권 중심의 시·도에 배분되고 있기 때문에 재원의 효율적 사용, 선택과 집중의 원리에 입각하여 시·도 주관의 지역 내 시·군간 연계·협력사업을 발굴하여 지원함으로써 자치단체간 연계·협력의 활성화뿐만 아니라 재원의 효율적 활용을 유도할 수 있다.¹⁹⁾

현재 시·도별 평균 배분액은 200억원 정도인데 이중 70%인 140억원은 도의 재원으로 60억원 정도는 지역 내 시·군의 재원으로 시·군당 5억원 미만에서 배분될 것이다. 이러한 방식으로 배분하는 것도 재정력이 취약한 단체에는 재원보전의 의미는 있지만 그 효과가 미미하다.

시·도에서는 배분받은 지역상생발전 기금 200억원 정도를 도의 특별회계, 예를 들면 ‘연계·협력특별회계’로 운영하면서 시·도는 물론 지역 내 기초자치단체간 연계·협력사업을 발굴하여 투자하는 것도 재원과 사업의 선택과 집중의 원칙에서 보면 바람직할 것이다.

19) 지역상생발전기금의 자치단체 연계·협력 사업에의 활용은 김현호 외(2010), 조기현(2010), 이원희(2010)에서도 제시되는데 여기서는 시·도 배분 이전에 지역상생발전기금을 중앙에서 일정분을 확보하여 심사를 통해 지원하자는 내용도 있다. 한편, 조봉업(2010), 양영철(2010)에서는 지역상생발전기금의 용도로 지원사업계정과 융자계정으로 분리하여 지방채 전담인수재원의 활용을 주장하고 있다.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

자치단체간 수평적 협력은 지방공공서비스의 광역화, 행정단위별 중복투자 등의 문제로 오래전부터 제기되어 왔으며 지방자치법 등 여러 법령에 협력을 규정하고 있었다. 또한 최근에는 광역발전의 차원에서, 국토자원과 예산의 효율적 이용차원에서 정부에서 권장하고 실행하고 있다. 하지만 많은 선행연구 등에서 법·제도적 기반이 없는 것은 아니지만 기반구축이 제대로 되어 있지 못하며, 협력마인드의 형성이 부족하고 특히 자치단체간 협력의 촉진기체인 재정기반이 취약함을 지적하고 있다. 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 자치단체간 협력을 촉진하기 위한 재정운영방안을 중점 연구하는데 목적을 두었다.

이를 위한 연구수행 체계는 우선 자치단체간 협력의 이론을 검토하였다. 여기서는 자치단체간 협력의 개념정의와 필요성을 먼저 살펴보았으며, 그 다음 자치단체간 협력의 이론적 배경이 되는 다양한 이론과 모형을 선행연구를 통해 정리하였다. 그리고 자치단체간 협력을 유도하기 위한 중앙정부 혹은 상급정부의 행·재정적 조정기재를 살펴보았으며, 특히 재정적 기재로 역할을 하는 지방재정조정제도의 수단들을 살펴보았다. 한편 자치단체간 협력의 촉진기체인 재정적 수단들에 대한 선행연구와 외국의 경향을 검토하여 시사점을 도출하였다. 선행연구에서 주로 자치단체간 협력의 촉진기재로 국고보조금, 지방양여금(폐지), 지방교부세의 배분방식을 협력화 할 수 있도록 전환해야 한다는 내용이 주이며, 투융자심사 및 지방채발행의 특례가 필요하고 지역협력기금의 신설이나 규제완화 등을 주장하고 있다. 즉, 자치단체간 협력에 대하여는 행·재정적 강력한 인센티브를 주장하였다. 반면 외국은 자치단체간 협력방식이 다양

하기 때문에 재정적 장치도 과세권, 기채권, 중앙(상급)정부 보조금, 재산 및 사업수입, 자치단체간 세원공유 등의 다양한 재정적 장치가 있음을 우리나라와 대조적인 면을 보여 주었다.

한편 자치단체간 협력의 실태를 1) 지방자치법에서 규정하고 있는 사무위탁, 행정협의회, 조합, 협력사업 등을 살펴보고, 2) 최근 광특회계의 자치단체간 연계·협력사업에 대한 재정지원 실태를 살펴보고, 3) 대전광역시권(G9)의 사례를 중심으로 자치단체간 협력사업의 활성화 되지 못하는 측면을 법체계 및 재정지원체계를 중심으로 검토하였으며, 4) 자치단체간 협력사업의 성패를 좌우할 수 있는 재정지원 등의 법령 및 예산편성 관련 내용을 국가 및 지방으로 구분하여 살펴보았다. 본 연구에서는 자치단체간 협력이 활성화 되지 못하는 원인 중의 하나로 재정지원 및 재정운영 시스템의 측면에서 문제점을 도출하였다.

자치단체간 협력을 유도하기 위해서는 다양한 재정적 장치가 필요함에도 불구하고 우리나라는 외국에서와 같은 과세권, 기채권, 중앙정부나 상급정부의 재정지원, 자치단체간 경비부담, 세원공유, 기타수입 등의 조치가 없이 자치단체 자율적으로 협력하도록 규정하고 있었다. 다만 최근에 광특회계 중심으로 협력사업에 대한 인센티브 부여는 있지만 아직 정착되지 못한 상태에 있다.

자치단체간 협력에 대한 마인드가 형성되고 공공서비스의 광역화 및 광역개발을 통한 지역경쟁력 강화, 재원의 부족한 예산의 효율적 이용의 측면에서 자치단체간 연계·협력의 필요성이 부각되고 있는 점을 고려하여 향후 연계·협력에 대한 재정적 인센티브 제공 및 지방 자율적 시스템의 기반구축 등이 필요하여 이에 필요한 방향이나 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

제2절 정책건의

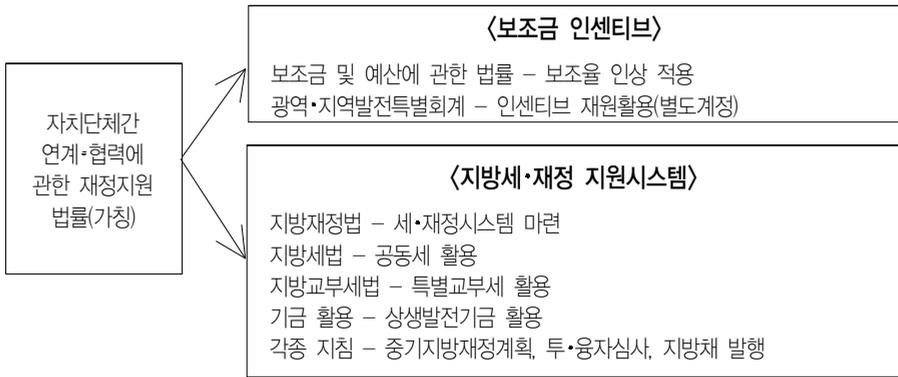


1. 연계·협력 재정지원기반 구축

우선 자치단체간 연계·협력을 적극 추진하고 활성화하기 위해서는 ‘자치단체간

연계·협력에 관한 재정지원 법률(가칭)’을 신설하여 현재 여러 법률에 규정되어 있거나 법률에 규정되지 못한 내용을 규정하고, 다른 법률에서 보다 구체적인 방법 등을 규정할 필요가 있다. 자치단체간 연계·협력에 대한 재정지원(인센티브) 내지는 재정적 협력(자치단체가 재정 협력)의 기반을 다음과 같이 체계적으로 마련할 필요가 있다.

■ 법 규정 체계도 ■



또한 자치단체간 연계·협력사업에 대한 국고보조율제를 신설하여, 협력사업을 적극 추진할 수 있도록 인상하고 추가적인 재원은 비법정 국고보조사업을 줄이고 매년 일정규모의 재원을 확보하여 추진할 필요가 있다.

2. 광역·지역발전특별회계 연계·협력 인센티브 강화

광역·지역발전특별회계의 재정인센티브는 선정사업에 대하여 예산의 우선 배정이나 국고보조율 인상도 필요하지만, 자치단체간에 연계·협력이 활성화 되도록 하기 위해서는 별도의 인센티브 재원, 시·도의 인센티브 재원 추가 배정, 연계·협력 자치단체에 대한 재정지원 방식의 전환 등이 있어야 한다.

우선 자치단체간 연계·협력사업에 대한 인센티브 재원을 별도로 마련할 필요가

있으며 광특회계의 일정율(예 10%)을 ‘연계·협력계정’ 같은 별도재원을 마련하여 시군구 자율편성 사업 지원, 시도자율편성 사업에의 시·도 추가 재정지원 등이 이루어져야 한다.

또한 연계·협력사업에 대한 단체별 지원방식에서 연계협력사업단 같은 주체를 지정하여 하나의 풀에 재정지원을 하는 방안을 검토해야 할 것이다.

3. 지방세·재정시스템 구축

지방세·재정시스템의 구축은 자치단체간 연계·협력이 자율적으로 이루어지도록 하는 기반마련 등의 차원에서 적극적으로 마련되어야 한다.

지방세·재정시스템은 조세제도로써 세수공유, 재정지원제도로써 지방교부세 중 특별교부세제도 활용, 재정운영과 관련한 중기지방재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행제도 등을 통해 자치단체간 연계·협력을 유도할 수 있을 것이다. 또한 정부의 각종 평가에서, 즉 합동평가, 지방재정분석 등에 평가지표로 활용할 수 있다.

자치단체간 세수공유는 우리나라 광역도시권 등에서 적극적으로 재산세의 일정분을 하나의 풀로 기부한 후 재배분하는 방식으로 적극 검토할 필요가 있으며, 자치단체간 세수 공유방식은 미국의 예에서 보면 자치단체간 경쟁으로 인한 중복투자를 없애고 다양한 계획수립부터 협력할 수 있는 제도로 평가되고 있다.

특별교부세의 경우 자치단체간 연계·협력사업을 유인할 수 있는 재원으로 시책수요에 연계·협력사업의 수요를 포함하여 적극적으로 지원할 필요가 있으며, 주로 지방의 소규모 자체사업의 협력에 활용할 필요가 있다.

또한 지방자치단체 스스로는 개별 자치단체로 수립된 중기재정계획을 공동으로 검토하여 연계·협력사업을 발굴하여 추진할 필요가 있으며, 이를 위해서는 인근 자치단체간의 공동검토작업 및 협력의 마인드가 필요하다.

그 외 지방재정 투·융자심사에서 연계·협력사업에 대하여는 우대할 필요가 있으며 그러기 위해서는 지방재정법시행령에 오히려 공동사업의 심사를 강화하는 규정을 반대로 심사규모의 확대와 심사기준을 완화할 필요가 있다. 또한 연계·협력사업에

대하여는 지방채발행시 특례를 인정하여 총액한도액에 포함시키지 않도록 할 필요가 있으며 정부자금 융자시 이자율 등을 낮출 필요가 있다.

4. 지역상생발전기금의 연계·협력사업 활용

지역상생발전기금은 매년 3,500억원 정도씩 조성되고, 이는 매년 16개 시도에 배분되며, 시도에서는 시군 등에 재정보전금의 형식으로 일정분을 배분하도록 되어 있다.

지역상생발전기금을 자치단체의 연계·협력사업에 활용할 필요가 있으며, 그 방법은 중앙에서 기금의 일정분을 자치단체 연계·협력사업의 계획을 심사하여 지원하고 나머지를 지방에 배분하는 방법과, 시·도에 배분한 후 시도 개별적으로 시군의 연계 협력사업에 지원하는 방안을 검토할 수 있다.

후자의 경우 시·도에서는 배분받은 지역상생발전 기금 200억원 정도를 도의 특별회계, 예를 들면 ‘연계·협력특별회계’로 운영하면서 시·도는 물론 지역 내 기초단체간 연계·협력사업을 발굴하여 투자하는 것도 재원과 사업의 선택과 집중의 원칙에서 보면 바람직한 방법이라 할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강인성(2007), 「협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구」, 한국지방행정연구원.
- 고병호·노근호·고영구(1998), “중부권의 산업구조분석과 자치단체간 경제협력방안 연구”, 「한국지역개발학회지」, 한국지역개발학회.
- 국토해양부(2008). 「광역도시계획수립지침」.
- 김선기(2003), “자치단체간 협력사업의 활성화”, 「지방행정」. 10월호, 대한지방행정공제회.
- 김현호·김선기·박승규(2010), 「기초생활권 발전정책의 효율적 추진방안」, 한국지방행정연구원.
- 대전발전연구원(2007), 「대전대도시권 정립에 따른 지방자치단체간 협력에 관한 연구」.
- 박양호 외(2004), 「통합국도를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ)」, 국토연구원.
- 박우서(2001), 「지방자치와 광역행정」, 대영문화사.
- 박재욱(2008), “광역권역의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의”, 「지방행정연구」, 제22권 제3호(통권74호), 한국지방행정연구원.
- 박종화·윤대식·이종열(2005), 「도시행정론(제3판)」, 대영문화사.
- 박진영(2006), “광역교통행정기구를 위한 제도 개선방안(수도권교통조합을 중심으로)”, 「교통정책브리프 2006-05」, 한국교통연구원.
- 배준구(2008), “프랑스의 지역간 협력체제”, 한국정책분석평가학회 추계학술대회.
- 사득환(2002), “정부간 관계(IRG) 변화와 지방정부간의 환경협력 방안”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 제1호(통권37호), 한국지방자치학회.
- 심영택(2006), “지방세로서의 공동세 도입 논의에 대하여”, 「지방재정」, 10월호, 한국지방재정공제회.
- 양영철(2010), “지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안”, 2010 지방재정세미나 발표논문, 한국지방재정학회.
- 양현모·이준호(2003), “지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화방안: 영산강유역권 행정협의회·섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 제15권 제4호(통권44호), 한국지방자치학회.
- 염명배(2001), “일본 사례로 본 지방자치단체간 전략적 제휴의 가능성 모색”, 「한국지방재정논집」, 제6권 제1호, 한국지방재정학회.
- 오니시 다카시(2009), 「인구감소시대의 도시계획」, 충남발전연구원(역), 한올아카데미.
- 오은주·김현호(2008), 「지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.

- 이달곤(2000), 「협상론-협상의 과정, 구조 그리고 전략」, 법문사.
- 이상수(2008), “광역적 사무처리를 위한 지방자치단체간 협력방안”, 「한국지방자치학회보」, 제20권 제1호(통권61호), 한국지방자치학회
- 이재원 외(1996), 「지방공공서비스공급의 광역화에 관한 연구: 상수도·하수도·체육시설을 중심으로」, 경기개발연구원.
- 이원희(2010), “자치단체 협력·연계 촉진 방안”, 「지방재정과 지방세」, 통권 제32호, 8월호, 한국지방재정공제회.
- 정문기(2009), “지역경제개발의 협력거버넌스”, 「한국행정학보」, 제43권 제3호, 한국행정학회.
- 정옥주(2004), “프랑스의 기초자치단체(꼬뮌)간 협력”, 「국토계획」, 제39권 제6호, 대한구토도시계획학회.
- _____ (2007), “지역간 협력 활성화를 위한 제도관련 외국 사례와 시사점: 프랑스의 코뮌간 협력을 중심으로”, 국토정책Brief, 제132호, 국토연구원.
- 조기현(2010), “지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방안”, 「지방재정과 지방세」, 통권 제33호, 9월호, 한국지방재정공제회.
- 충남발전연구원(역)(2010), 「지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책 대응」, 美세움.
- 지역발전위원회(2010), 「기초생활권 발전계획 우수연계협력사업 자료집」.
- 진영재(2001), “광양만권 자치단체의 관광부문 협력 프로그램 도입에 관한 연구”, 「Tourism Research」, 제15호.
- 최영출(2003), “소규모 자치단체 협력강화 방안”, 「한국토지행정학회보」, 제10권 1호, 한국토지행정학회.
- 최상철·송우경(2009), “이명박 정부의 광역경제권 정책방향과 전략”, 「지역발전과 광역경제권 전략」, 지역발전위원회.
- 한표환·김선기(2002), 「자치단체간 협력사업 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 홍석균·김장기(2002), “지방정부간 협력관계의 영향요인에 관한 연구-시·군 자치단체를 중심으로”, 「한국 사회와 행정 연구」, 제13권 제3호.
- 이소영·박진경(2010), 지역발전정책 활성화 관련 교육교재 개발, 정책연구 2010-48, 한국지방행정연구원.
- J. Fred Silva. Elisa Barbour(1999), “The State-Local Fiscal Relationship in California: A Changing Balance of Power”, Public Policy Institute of California.
- <http://daytonos.com/wp-content/uploads/2007/09/taxsahring.pdf>.

■ Abstract

2020 Local Fiscal Grand Designs

This study is designed to provide a variety of idea to prepare for local financial policy in accordance with political, economic, social environment changes. In the future, the aging population, decentralization, performance-enhancing requirements and increasing need for cooperation among local government is expected to change.

This study suggests some policy measures for local finance which can be summarized as follows:

- (1) To prepare for aging society, the role of local share tax must be changed to the direction of strengthening the social welfare services of local governments. To accomplish this change, the size and role of social expenditure should be expanded. The national subsidy should be transformed into the categorical block grant system. Especially, the introduction of block grant in the social welfare field will be an inevitable policy agenda. The welfare block grant will contribute to enhance the role of local governments in the field of social welfare and health.
- (2) Depending on the promotion of decentralization, First and foremost, upward adjustment of consumption tax is required. In addition, the reduced government subsidies and general fund should be increased. Because increasing role and participation of residents, There is a need to introduce system requirements of responsibility, choice, burden of residents
- (3) To improve fiscal performance, the framework of local finance management system should be changed to the direction of strengthening the performance and accountability of local government, that is required the integration of performance and financial management, utilization of cost information, introduction of budgetary program review in local government.

-
- (4) In order to promote cooperation among local governments, one of the major problems of cooperative projects among local governments was found by lack financial incentive. To promoting cooperative projects among local government, first of all, needed financial incentives of central government. Also, it is necessary to inject tax sharing system among local government in metropolitan area and to implement various aid program

2020 지방재정 그랜드 디자인

발행일 : 2010년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel : 02)3488-7300

판매처: 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-344-2

