



2020.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-11호

초고령사회의 재정분권

박성준, 이선화, 이채정, 임성일



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

초고령사회의 재정분권



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

■ 내부 연구진 ■

박성준 부연구위원(연구책임자)

이선화 연구위원

이채정 부연구위원

■ 외부 연구진 ■

임성일 한국지방행정연구원 선임연구위원(前)

■ 자료조사지원 ■

김정현(서울대학교 사회복지학과 박사과정)

박종석(서울대학교 행정대학원 석사과정)

방지혜(서울대학교 법과대학 일반대학원 석사과정)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리나라는 급격히 초고령사회로 접어들고 있다. 2018년에 65세 이상 고령인구의 비율이 14%를 넘어서서 고령사회로 진입하였고, 2025년에는 고령인구의 비율이 전체의 20%를 넘어서서 초고령사회로 진입할 것으로 예상된다. 이러한 고령화 추세는 인구가 적은 군 지역 등 일부 기초자치단체에서 더욱 강하게 나타나며, 지방재정의 악화를 불러와 지방정부의 자율성을 축소하며 궁극적으로는 지방자치제도의 운영에 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려된다.

보고서에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 지방재정에 영향을 미치는 주요 요인을 분석하고 지방재정을 어떠한 방식으로 개편할 것인지 논의하였다. 급격히 진행되는 고령화 추세를 살펴보고, 지방재정에 영향을 미치는 국고보조금제도, 기초연금제도 등을 분석하였다. 또한, 우리나라의 지방재정이 어떻게 운영되고 있는지 살펴보고, 우리나라에서 그동안 재정분권이 어떻게 진행되었는지 평가하였다. 이를 토대로 중장기적인 지방재정 전망을 바탕으로 지방재정 제도를 어떻게 개선할지 논의하였다. 보고서의 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 재정 자율성을 높이고 그에 상응하는 재정 책임성이 구현되도록 재정분권을 실시하여야 한다. 둘째, 단기적으로는 현재 엄격하게 분리된 일반지방재정과 지방교육재정을 적극적으로 연계하고, 중장기적으로는 양자를 완전히 통합하여 운영해야 한다.

본 보고서의 작성에는 국회미래연구원의 박성준 박사, 이선화 박사, 이채정 박사, 전 한국지방행정연구원 선임연구위원 임성일 박사가 참여하였다. 또한, 한국지방재정학회에서 주관한 『초고령사회의 재정분권 정책 세미나』를 통해 해당 분야 전문가와 관련 정책을 논의하였다. 세미나에서 귀한 의견을 주신 참여자들께 감사드린다. 본 보고서의 제안이 고령화의 심화에 대응하여 지방재정의 운영을 개편하고 지방자치제도의 취지를 살리는 데 도움이 되기를 희망한다. 마지막으로, 보고서에 제시된 견해는 국회미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2020년 12월
국회미래연구원장 김현곤

목 차

제1장 서론	1
--------------	---

제2장 인구구조 변화와 지방재정	7
-------------------------	---

제1절 인구구조 변화	9
-------------------	---

1. 전국의 고령화 추세	9
2. 지방자치단체 고령화 양상	12
3. 기초자치단체 고령화 추세	21
4. 기초자치단체 재정자립도	26

제2절 인구구조 변화의 지방재정 영향	32
----------------------------	----

1. 고령화 현상과 주요 거시경제 변수의 관계	32
2. 인구 고령화 현상과 재정 영향	34
3. 인구 고령화 현상과 지방재정 영향	36
4. 인구 고령화와 지방재정의 취약성: OECD의 접근	53
5. 저출산 현상에 따른 학령인구 감소와 지방재정 영향	57
6. 학령인구 감소와 현행 지방교육재정	65

제3장 인구구조 변화에 따른 복지 분야 주요 제도 검토	79
--------------------------------------	----

제1절 사회복지 분야 국고보조사업의 개요	81
------------------------------	----

1. 국고보조사업의 목적	82
2. 국고보조사업의 특징	83
3. 국고보조사업의 규모 및 추이	83
4. 주요 국고보조사업	85
5. 국고보조사업의 문제점	86

제2절 기초연금제도	90
1. 연혁	90
2. 개요	92
3. 핵심 쟁점	93
4. 개선과제	99
제3절 유아교육지원특별회계	101
1. 연혁	101
2. 개요	103
3. 핵심 쟁점	107
4. 개선과제	115
제4장 재정분권 이론과 지방재정 현황	117
제1절 지방분권 및 재정분권의 이론과 개념	119
1. 지방분권을 둘러싼 문제 제기	119
2. 지방분권의 개념	121
3. 재정분권 이론	123
4. 재정분권을 둘러싼 주요 쟁점	126
제2절 재정분권 진단 방법론	130
1. 국제기구의 주요 평가지표	130
2. 국내 선행연구의 평가 지표	134
3. 종합	135
제3절 우리나라의 재정분권과 지방재정 평가	137
1. 재정분권 제도와 정책의 역사적 전개 과정	137

2. 재정분권 기준과 지표에 기반한 지방재정 평가	140
제4절 최근의 재정분권 추진 현황과 지방재정 영향	153
제5장 지방재정 전망 및 중장기 제도 개선과제	157
제1절 분석 개요	159
제2절 지방재정의 환경요인 및 제도변화 전망	160
1. 경제성장률과 재정 전망	160
2. 중기 시야의 재정분권 미래 전망	165
3. 인구구조 변화와 재정분권의 관계 전망	168
제3절 미래 재정 여건 변화에 대비한 중장기 지방재정 개선과제	171
1. 주요 지방재정 제도의 개선	171
2. 혁신적 재정분권 추진	176
3. 일반지방재정과 지방교육재정의 연계 통합	179
제6장 결론	185
1. 인구구조 변화와 재정분권에 대한 전망	187
2. 대안 모색을 위한 핵심 이슈	189
3. 재정분권 분야의 제도 개선을 위한 전략과 대안	191
참고문헌	195
Abstract	207
부록	211

[표 2-1] 우리나라의 총인구 및 인구구조 전망(2017~2040년)	11
[표 2-2] 유소년부양비, 노년부양비, 총부양비	12
[표 2-3] 자치단체별 고령화 정도(2020년)	15
[표 2-4] 자치단체별 고령인구, 생산가능인구, 유소년인구 비율(2020년)	16
[표 2-5] 자치단체별 노년부양비, 유소년부양비, 총부양비(2020년)	19
[표 2-6] 자치단체별 고령화 정도(2035년)	22
[표 2-7] 자치단체별 고령인구, 생산가능인구, 유소년인구 비율(2035년)	22
[표 2-8] 자치단체별 노년부양비, 유소년부양비, 총부양비(2035년)	24
[표 2-9] OECD 국가의 인구 고령화에 따른 지방재정 취약(SCG vulnerability)	56
[표 2-10] 2020년 지방자치단체의 지방교육 관련 지원 예산 현황	73
[표 2-11] 지방교육재정의 분야와 정책사업의 세출예산 추이	74
[표 3-1] 국고보조사업의 예시	82
[표 3-2] 국고보조금 증가율 추이	84
[표 3-3] 2020년 부처별 국고보조사업 규모	84
[표 3-4] 사업 특성별 기준보조율	87
[표 3-5] 차등 보조율의 적용 기준	87
[표 3-6] 노후 소득보장 제도의 주요 연혁	90
[표 3-7] 기초연금 국가부담 비율 산정기준	96
[표 3-8] 연도별 지방자치단체 국고보조금 및 대응지방비 현황	97
[표 3-9] 누리과정 전개 과정 및 유아교육지원특별회계 도입	101
[표 3-10] 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 재정지원 확대	102
[표 4-1] 세계은행(World Bank)의 재정분권 관련 주요 지표	132
[표 4-2] 과세권의 유형 분류(taxonomy of taxing power)	133
[표 4-3] 중앙재정과 지방재정의 세입·세출 관계의 변화 추이(2005~2020년)	143
[표 4-4] 국세와 지방세 수입(2010~2020년)	147

표 목 차

[표 4-5] 주요 OECD 국가의 국세와 지방세의 비중(2018년 기준)	148
[표 4-6] 관계부처 합동 재정분권 추진방안의 기본체계	154
[부표 1] 지방교부세와 지방교육재정교부금의 현황과 기초통계분석 결과(I)	209
[부표 2] 지방교부세와 지방교육재정교부금의 현황과 기초통계분석 결과(II)	210
[부표 3] 지방교부세와 지방교육재정교부금의 현황과 기초통계분석 결과(III)	211
[부표 4] 지방교부세와 지방교육재정교부금의 지역별 배분 현황(금액, 점유 비중)과 기초통계분석 결과	212
[부표 5] 인구수 기준의 지방교부세와 지방교육재정교부금 분석	213
[부표 6] 학생 수 기준의 지방교부세와 지방교육재정교부금 분석	214
[부표 7] 지방자치단체의 교육 관련 지원예산(2020년도 예산 기준)	215

[그림 2-1] 기초자치단체의 총인구와 고령인구의 비율(2020년)	17
[그림 2-2] 기초자치단체의 총인구와 생산가능인구의 비율(2020년)	18
[그림 2-3] 기초자치단체의 총인구와 유소년인구의 비율(2020년)	18
[그림 2-4] 기초자치단체의 노년부양비 지도(2020년)	20
[그림 2-5] 기초자치단체의 총인구와 고령인구의 비율(2035년)	23
[그림 2-6] 기초자치단체의 노년부양비 지도(2035년)	25
[그림 2-7] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 지방세 비율(2018년)	28
[그림 2-8] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 세외수입 비율(2018년)	28
[그림 2-9] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 지방교부세 비율(2018년)	29
[그림 2-10] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 국고보조금 비율(2018년)	29
[그림 2-11] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 보전수입 비율(2018년)	30
[그림 2-12] 기초자치단체 유형별 재정자립도(2018년)	31
[그림 2-13] 중앙정부-일반 지방자치단체-교육 지방자치단체 간 재정 관계	42
[그림 2-14] OECD의 인구 고령화 관련 지방재정 취약성(fiscal vulnerability) 점검	55
[그림 2-15] 인구구조 변화와 인구 계층 간 변화 개념	65
[그림 2-16] 우리나라 지방교육재정 세입결산 추이(2008~2017년)	68
[그림 2-17] 지방교육재정의 자원조달 체계	71
[그림 2-18] 지방교육재정의 성질별 예산 변화 추이(2013~2019년)	75
[그림 3-1] 정부의 기초연금액 인상 추진	94
[그림 3-2] 기초연금과 국민연금 미연계 가정 시의 재정 소요 추이(2018~2027년)	95
[그림 3-3] 유아교육지원특별회계 재원의 배분과 예산편성 과정	105
[그림 3-4] 연령계층별 인구 구성비	107
[그림 3-5] OECD를 중심으로 본 한국의 유아교육 및 보육 정책 투입 현황	110
[그림 3-6] 연도별 누리과정 지출액	112
[그림 3-7] 연도별 영유아 1인당 누리과정 지출액	114

그림 목 차

[그림 4-1] 중앙재정과 지방재정(일반, 교육)의 거시적 변화 추이(세입, 예산 기준)	144
[그림 4-2] 중앙재정과 지방재정(일반/교육)의 거시적 변화(재정사용액, 예산 기준)	144
[그림 4-3] OECD 국가 지방재정지출의 GDP 및 총 공공지출(total public expenditure) 대비 비중(2016년)	145
[그림 5-1] 경제 저성장과 인구 고령화의 지방재정 영향	164
[그림 5-2] 인구구조 변화와 재정분권의 지방재정 영향	170

요 약

1 서론

□ 우리나라는 2018년에 고령사회로 진입했으며, 2025년에 초고령사회로 진입할 것으로 예상됨

- 2028년을 기점으로 전체 인구가 감소하며, 생산가능인구의 비중도 감소하는 반면, 고령인구의 비중은 증가할 것으로 예상됨
- 기초자치단체는 고령화가 더욱 두드러지게 나타나 지방재정 부담이 커지고 지방정부의 자율성이 악화할 우려가 있음. 중장기적인 저출산·고령화 추세에 대응할 지방재원 운영 방안이 필요함

2 인구구조 변화와 지방재정

□ 기초자치단체 인구구조(2020년) 및 추계(2035년)

- 기초자치단체의 인가와 고령인구의 비율은 반비례하는데, 시 지역이나 구 지역과 비교했을 때 인구가 적은 군 지역에서 고령인구의 비율이 높으며, 군 지역은 대부분 초고령사회에 해당함
- 시, 군, 구 지역의 노년부양비는 군 지역(51.3%)이 시 지역(26.3%)과 구 지역(23.8%)의 약 2배 정도지만, 유소년부양비는 시, 군, 구 지역이 모두 비슷하게 나타남
- 전국적으로 고령화가 진행되면서 기초자치단체 수준에서도 고령화가 계속해서 진행될 것으로 예측되며, 2035년에는 대부분의 시, 군, 구 지역이 초고령사회로 접어들 것으로 예측됨
- 2035년 시군구 인구 추계에 따르면 시, 군, 구 지역 모두에서 평균적으

로 노년부양비가 급격히 상승하는데, 시 지역(55.1%)과 구 지역(50.6%)에 비해 군 지역(93.4%)의 노년부양비가 매우 높게 나타남. 다만, 유소년부양비는 큰 변화가 없이 시, 군, 구 지역 모두에서 비슷한 수준으로 유지됨

- 기초자치단체의 재정자립도는 고령인구의 비율이 높을수록 낮아지는 경향이 있으며, 이에 따라 고령인구의 비율이 높은 군 지역에서 상대적으로 재정자립도가 낮은 경향을 보임

□ 고령화와 지방재정

- **고령화는 세입과 세출의 측면에서 지방재정에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되며, 학령인구의 감소가 지방재정에 미치는 영향은 고령화에 비해 제한적일 것으로 전망됨**

- 인구의 고령화는 지방세보다는 이전재원 부문에서 지방재정에 더 큰 영향을 미칠 가능성이 높는데, 고령화로 인해 국세 수입이 감소하면서 지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금의 총량 또는 성장률이 감소할 것으로 예상됨
- 인구의 고령화는 노인층에 제공하는 각종 공공서비스(사회복지·보장 및 기타 노인 친화형 공공서비스)를 빠르게 확대(기존 프로그램과 신규 프로그램의 질적·양적 확대)하면서 중장기적으로 막대한 재정지출 수요를 초래할 것으로 전망됨
- 우리나라 지방재정은 인구구조 변화에 따른 재정 취약성이 세입보다 세출 측면에서 상대적으로 더 심할 것으로 판단함. 이는 인구 고령화에 따른 재정수입의 축소보다 이와 관련한 재정지출의 팽창 가능성이 더 크기 때문
- 현재 지방자치단체가 운영하는 사회복지사업은 약 10%를 제외하면 국가 차원의 정책 및 사업과 관련이 있는데, 이는 고령화가 진행되는 과정에서 지방자치단체들이 자신의 의지와 무관하게 많은 재정적 부담을 질 수 있음을 의미함
- 학령인구 감소 현상은 그 원인이 되는 저출산 문제를 타개하기 위한 정부의 재정 대책과 맞물려 영유아 보육 등의 재정지출을 크게 증가시킬

것으로 전망됨

- 지난 10년간 학생 수는 큰 폭으로 감소하였으나 반대로 지방교육재정은 큰 폭으로 증가하였는데, 이와 관련하여 지방교육재정의 효율과 책임 문제가 꾸준히 제기됨
- 지방교육재정의 적정 운영 규모에 대한 점검이 필요

3 인구구조 변화에 따른 복지 분야 주요 제도 검토

□ 국고보조사업

- 국고보조금은 특정 목적을 위해서 사용할 수 있으며, 이에 대응해서 지방정부 역시 일정 부분의 재원을 부담해야 함
- 사회복지 분야의 국고보조사업은 해당 정책 대상이 되는 인구집단 분포의 영향을 받기 때문에, 초고령사회의 도래와 같은 인구구조의 변화에 선제적으로 대응해야 하는 자원 조달방식이라 볼 수 있음
- 국고보조사업의 규모는 지속해서 증가하는데, 국고보조사업의 급격한 증가는 이 재원을 부담해야 하는 지방자치단체의 재정부담 증가와 지방자치단체의 자체 사업 감소로 이어질 수 있음

□ 기초연금제도

- 기초연금제도는 대표적인 국고보조사업으로, 노년층에 안정적인 소득기반을 제공함으로써 생활 안정을 지원하고 복지를 증진하는 것을 목표로 2014년부터 시행됨
- 기초연금제도는 국고보조사업이므로 재원을 중앙정부와 지방정부가 함께 부담하는데, 이는 고령화가 빠르게 진행되는 상황에서 지방자치단체의 재정에 부담을 줄 수 있음
- 기초연금제도는 정부가 일반회계로 현시점 노년층에 직접 현금으로 급여하기 때문에 정부가 정책적으로 개입할 여지가 국민연금보다 큼. 자원 조달의 한계를 고려하여 장기적으로 노년층의 소득을 안정적으로 보장할

방안에 대한 고민이 필요

□ 유아교육지원특별회계

- 영유아 보육과 유아교육은 건전한 시민을 양성하고 미래인재를 육성하는 관점에서 전 세계적으로 중요한 어젠다로 부상함
- 유아교육지원특별회계는 누리과정 지원금에 대한 중앙정부와 시·도 교육청 간의 갈등과 논란을 잠재우기 위하여 한시적으로 도입함
- 유아교육지원 특별회계는 한시적으로 도입된 전략이었기 때문에 근본적인 대안을 마련하지 않으면 보육 및 유아교육서비스 제공에 필요한 재원 조달 관련 갈등을 반복할 수 있음
- 전반적으로 영유아 인구는 감소하고, 농어촌 지역보다는 도시 지역의 영유아 인구 비중이 높다는 점 등을 고려하여 합리적인 재원조달 방식을 모색할 필요가 있음

4 재정분권 이론과 지방재정 현황

□ 지방분권과 재정분권의 핵심

- 지방분권은 정부(중앙정부, 지방정부)의 권한과 기능, 재정자원의 내용과 역학관계를 해부하여 중앙정부 중심 체제를 새롭게 분산 조정하는 것
- 재정분권은 (1) 재정에 관한 의사결정 권한의 이양과 공유, (2) 기능과 사무 권한의 지방 정부로의 이양과 조정, (3) 국가 재정자원의 재배분하는 것으로 지방분권 구현에 핵심적 역할을 수행

□ 재정분권의 장점과 단점

- 재정분권의 장점으로는, 지방자치단체의 경우 지역주민의 수요와 선호를 가장 잘 반영할 수 있으므로 행정서비스를 효율적으로 공급하고 비용 효과적으로 재정을 운용할 수 있다는 점, 2) 공간적 이동 효율을 통한 경쟁체제의 확립과 공공서비스-조세의 적정 조합 창출, 3) 권한 분산과 다양

성 및 창의성 증진을 토대로 하는 지방자치 발전, 4) 공공부문 투명성 강화, 5) 민주주의 발전, 6) 좋은 거버넌스 형성 등이 있음

- 단점으로는, 1) 의사결정 권한의 분산화에 따른 거시경제의 불안정성 증가와 경기 조절의 어려움, 2) 경제성장 약화, 3) 재정 책임성 약화, 4) 부정·부패 확대, 5) 지역 간 재정 불균형 심화 등이 거론됨

□ 우리나라 재정분권과 지방재정 평가

- 우리나라 지방재정은 이전재원 중심 운영체제를 유지하고 있으며 이러한 운영체제는 지방자치와 재정분권의 발전을 가로막는 장애요인으로 작용
- 이전재원은 크게 지방교부세와 국고보조금으로 구성되며 2010년대 이후 국고보조금의 비중이 점차 커지는 양상을 보임
- 재정분권 수준의 경우 국가재정자원 중 지방재정의 총량과 상대 비중(중앙재정 대비) 등 지표상으로는 지속적으로 상승하였지만, 지방세 과세권이나 지방채 발행과 같은 세입 자율성을 기준으로 평가 시 여전히 매우 낮은 수준

□ 최근의 재정분권 추진 현황과 지방재정 영향

- 문재인 정부는 2018년 재정분권 추진방안(1단계: 2019~2020년, 2단계: 2021~2022년)을 발표
- 1단계 재정분권 추진을 통해 지방소비세 세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 큰 폭으로 인상하였으며 소방직의 국가직화 및 소방인력 충원을 위해 소방안전교부세율을 인상하는 조치를 함께 취함
- 2단계에 걸친 재정분권 추진을 통해 지방재정의 총량 및 상대 비중이 상승하는 효과는 기대할 수 있으나, 국세와 지방세 비율 목표(7:3)에 치중한 채 지자체의 과세권이나 지출 자율성 등 실질적 재정분권 수준을 진전시킨 것으로는 평가하기 어려움

5 지방재정 전망 및 중장기 제도개선과제

□ 지방재정 환경요인

- 우리 경제의 저성장 기조는 '새 기준(new normal)'이 되었으며 중기 시야에서 저성장 기조가 개선될 가능성은 매우 낮은 것으로 전망함
- 지방재정의 세입 측면에서 저성장 기조는 지방세·세외수입의 증가율 둔화 내지 절대규모 감소, 내국세 수입 감소에 따른 지방교부세 증가율 둔화 내지 규모 축소, 국가재정 성장 둔화에 따른 국고보조금 규모 축소 등과 같은 부정적 영향을 미칠 것으로 예상함
- 지방재정의 세출 측면에서 저성장 기조는 지방재정의 예산(세입) 제약으로 총체적 지출구조조정, 각종 사회 안전망 관련 재정지출 증가, 지방 SOC 지출축소조정, 사회복지 지출증가, 물가안정에 따른 경상경비 안전성 유지 등과 같은 결과를 야기할 가능성이 있음

□ 지방재정 중기 전망

- 중기적으로 보면, 지방재정 수입 부문에서 지방자치단체의 세입 자율성을 근본적으로 제고할 제도 개편 가능성은 낮은 것으로 전망함
- 중기적 시야에서 본 지방재정의 지출 부문은 자체사업 비중이 보조사업 비중을 능가할 가능성이 있는 것으로 전망함
- 우리나라 지방재정의 이전재원 의존도를 고려할 때, 향후 세입 측면의 재정분권 강화는 조세제도보다는 지방이전재원 시스템의 적극적 개편을 통해 추진할 가능성이 높음
- 고령화와 같은 인구구조 변화가 재정분권에 미치는 영향은 수입과 지출 측면에서 재정분권을 어떤 형태로 진행하는지에 따라 양상이 달라짐
- 지방재정의 수입 자율성을 높여주는 지방세 중심의 재정분권을 추진하면 인구구조 변화와 재정분권과 지방재정은 선순환 구조를 이루며 재정의 효율성과 책임성을 구현할 것으로 전망하는 반면, 국고보조금 중심의 제도 개편을 진행하면 인구구조 변화와 재정분권은 악순환 관계를 형성할 것으로 예상함

□ 대안 모색을 위한 핵심 이슈

- 첫째, 인구구조 변화의 심각성을 인지하고 재정부문에서 중장기 종합대책 마련이 필요
- 둘째, 인구구조 변화가 지방재정에 미치는 영향은 수입보다 지출 측면에서 더 클 것으로 예상하며 지출이 국고보조사업을 중심으로 증가하면 지방자치단체의 지출 권한은 물론이고 자치분권에도 위협요인으로 작용함
- 셋째, 복지 수요 증가와 저성장이라는 뉴노멀에 상응하는 전면적 지방재정제도 개편
- 넷째, 학령인구 감소와 낮은 재정분권 수준을 감안하여 지방교육재정교부금과 지방교부세의 관계를 새롭게 정비해야 함
- 다섯째, 지방자치단체 간 수평적 재정 격차와 인구구조 변화를 고려하여 조세 자율성 강화 및 지방이전재원 제도의 적정 균형을 모색
- 여섯째, 국가재정(중앙 및 지방)의 중장기 안정성을 위해 국고보조금 제도를 재검토하여 전면적으로 재구축

□ 중장기 지방재정 개선과제

● 주요 지방재정제도의 개선

- 지방자치단체의 재정 자율성과 재정 책임성을 구현하는 재정분권 실시: 지방세 성격에 부합하는 조세를 지방자치단체로 이양하고 과세권 측면에서는 탄력세율제도를 실질화하도록 개편
- 이전재원 제도의 역할과 비중 축소: 이전재원 중 지방교부세의 비중은 높이고 국고보조금은 점진적으로 축소, 국고보조사업, 특히 복지보조사업에서 중앙·지방 간 사무와 책임을 명확하게 구분
- 지방자치단체는 세입 확충을 위해 부단히 노력하는 동시에 지출구조 조정을 단행
- 지방채 발행정책 개편을 통한 지방자치단체의 자율성과 책임성 제고: 지자체 장기 자본투자사업을 위한 재원으로 적극적으로 활용하도록 재정관리제도, 지방채 관련 직·간접 규제 등을 개선

● 혁신적 재정분권 추진

- 이질적 지방자치단체 간에 존재하는 실질적 차이(인구, 재정, 지역 수요 등)를 인정하고 차선을 모색하는 차등분권이나 비대칭적 분권(asymmetric decentralization) 등 다양한 분권 정책 실시
- 차등분권의 핵심은 지방자치단체 간 재정 권한의 범위와 수준을 차등화하는 것: 특별·광역시나 인구 백만 명 이상의 대도시형 지자체들을 일반 자치단체와 구분하여 지방세 과세 권한과 세목, 지방채 발행권 등을 차등 적용
- 차등분권을 통해 지방교부세 불교부단체가 늘어나면 중앙정부는 이 과정에서 확보한 재원을 나머지 지자체에 대한 강력한 재정 형평화(fiscal equalization) 수단으로 활용해야 하며 이를 위해서는 현행 지방교부세 제도의 재구조화가 필요
- 재정조정제도 개편 과정에서 필요에 따라 지자체 간 수평적 재정 균등화(horizontal fiscal equalization) 장치를 새롭게 도입: 재정역량에 차이가 있는 자치단체 간(광역시-광역시, 기초-기초) 자원 지원을 통한 수평적 재정 갭 완화 장치를 의미

● 일반지방재정과 지방교육재정의 적극적인 연계 협력체계 구축

- 단기적으로는 일반지방재정과 지방교육재정을 재원의 관점에서 연계할 수 있는 제도적 개편안 마련: 대표적으로 지방교부세와 지방교육재정교부금 간 제도적 연계 장치를 마련하며 지방자치단체 전출금 운영방식의 구조 개편 단행
- 중장기적으로는 일반지방재정과 지방교육재정의 예산운영 과정(예산의 편성, 집행, 결산 등)을 비롯하여 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합함으로써 진정한 의미의 '통합 지방재정'을 출범
- '통합 지방재정' 운영방안은 궁극적으로는 일반 지방자치단체(시·도)와 교육 지방자치단체(시·도 교육청)의 통합을 수반하므로 국가 차원에서 근본적이며 장기적 논의와 개혁을 요구

제 1 장

서론

한국 사회는 급격히 고령화되고 있다. 일반적으로 만 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 14% 이상인 사회는 고령사회로 분류하고, 고령인구가 전체 인구의 20% 이상이면 초고령사회로 분류한다. 한국은 2018년에 고령사회로 진입하였고, 2025년에 초고령사회로 진입할 예정이다. 이와 같은 급속한 고령화는 OECD에서도 유례가 없는 수준이다. 한국의 고령화 문제는 저출산 문제도 맞물려 있어 더욱 심각하다. 최근에 한국의 합계출산율은 1 이하로 떨어졌는데, 이는 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이며, 도시 국가를 제외하고는 비슷한 합계출산율을 보이는 국가를 찾기도 어렵다. 이에 따라 한국에서는 2028년을 정점으로 전체 인구가 감소할 것으로 예측된다. 또한, 경제를 떠받치는 중요한 역할을 하는 생산가능인구는 이미 감소하고 있다.

각 지방을 살펴보면 고령화와 같은 인구 문제가 더욱 심각하다는 것을 알 수 있다. 기초자치단체 중 대체로 인구가 적은 군 지역은 이미 대부분 초고령사회에 진입한 상태이다. 이러한 지역 중 일부에서는 학령인구가 급격하게 줄어들고 이에 따라 초등학교 또는 분교의 폐교 문제도 심각한 사회적인 문제로 대두한다. 이러한 상황은 젊은 세대, 또는 학령인구가 해당 지역을 떠날 수밖에 없는 상황을 마주하는 악순환으로 이어진다. 젊은 세대가 떠나간 지역은 자칫 사회적, 경제적 역동성을 잃기 쉽다.

이와 같은 변화는 기초자치단체의 운영에도 영향을 미칠 것으로 예측된다. 인구의 고령화는 기초자치단체의 재정 등에 여러 가지 측면에서 영향을 준다. 예컨대 인구의 고령화가 지역 경제의 침체와 성장 둔화를 초래하면 해당 지역의 경제적 기반이 약해지고, 이는 해당 지역 기초자치단체의 재정적 기반이 약해지는 결과로 나타난다. 또한, 고령인구의 증가는 사회복지 관련 지출 증가로 이어질 가능성이 크다. 예를 들어, 소득 하위 70%의 노인 인구에게 지급하는 기초연금 예산은 중앙정부와 지방정부가 함께 부담하는데, 고령화가 심화하면 지방정부의 부담 역시 증가할 수밖에 없다. 따라서, 이러한 측면 역시 기초자치단체가 재량적으로 사용할 수 있는 예산의 축소로 이어질 수 있다. 기초자치단체의 예산은 기초자치단체가 자체적으로 조달하는 부분과 광역자치단체 또는 중앙정부로부터 조달하는 부분으로 나뉘는데, 자체적으로 조달하는 부분이 작아지고, 광역자치단체나 중앙정부에 의존하는 부분이 커진다면, 결과적으로는 지방정부에서 독자적으로 추진할 수 있는 재정사업이 줄어들게 된다. 이러한 현상이 계속된다면, 결국은 지방자치제도를 원활하게 운영하지 못하는 결과를 낳게 되고, 이로 인한 피해는

지역주민들이 받는다.

중장기적으로 인구구조의 변화가 각 지역에 미치는 영향이 크다는 것을 고려한다면, 저출산·고령화의 심화와 관련하여 대응책을 고민할 필요가 있다. 지방정부의 재정적인 자율성은 30여 년 전에 도입한 지방자치제도의 원활한 운영에도 필수적인 요소이다. 지방정부가 어느 정도의 재량을 갖는 것이 바람직한가는 다양한 견해가 존재하나, 지방재정의 악화는 자칫 지방자치제도를 유명무실화할 위험성이 있다. 지방자치제도의 도입 취지 중 하나가 지역의 다양성을 인정하고 각 지역의 필요를 반영하는 정책을 시행하는 것임을 고려한다면, 기초자치단체가 안정적인 재정적 기반을 유지하는 것은 매우 중요하다. 그렇지 않을 경우, 자칫 중앙정부에서 추진하는 정책을 보조하는 역할에 머물 수 있기 때문이다.

따라서, 본 보고서에서는 급격한 인구구조의 변화, 즉 고령화가 중장기적으로 지방재정에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고, 이를 바탕으로 지방정부의 재정과 관련된 정책적 대안을 모색하고자 한다. 보다 구체적으로는 우리나라의 현재와 미래에 정치·경제·사회적으로 큰 영향을 미치는 인구구조 변화와 재정분권(지방분권)을 중심으로 이들이 앞으로 지방재정에 미칠 것으로 예상되는 변화와 영향을 진단하고, 이에 적극적이고 유연하게 대응할 수 있는 지방재정의 발전방안을 모색한다. 인구구조의 변화에 있어서 고령화와 더불어 저출산이 초래한 학령인구의 감소 현상도 살펴보는 데, 이는 일반지방재정과 지방교육재정을 이원화한 현 제도의 문제점을 살펴보고 개선 방안을 모색하기 위해서이다.

보고서의 구성은 아래와 같다. 2장에서는 먼저 시군구 단위의 인구 자료 및 인구 추계 자료를 통해 시군구 단위 기초자치단체의 인구구조 현황 및 변화 양상을 살펴본다. 다음으로는 고령화와 학령인구의 감소가 지방재정에 어떠한 영향을 미치는지 기존 문헌 및 제도를 중심으로 상세히 살펴본다. 이는 제4장 및 제5장에서 전개하는 논의의 기초가 된다.

3장에서는 인구구조 변화가 지방재정에 미치는 영향을 복지 분야의 주요 제도를 바탕으로 살펴본다. 고령화에 따라 사회복지지출의 증가가 예상되며, 유아교육 및 보육과 관련하여 복지서비스 수요가 증가하기 때문이다. 3장에서 살펴볼 주요 제도는 국고보조사업, 기초연금제도, 유아교육지원특별회계 등이 있다. 3장에서는 이들 제도에 대해 간

략히 기술한 뒤, 급격히 진행되는 고령화가 이들 제도를 통해 지방재정에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다.

4장에서는 재정분권과 관련하여 논의한다. 먼저, 재정분권의 의미, 재정분권의 장단점을 살펴본 후, 그동안 우리나라에서 재정분권을 어떻게 진행하였는지, 그리고 우리나라의 지방재정 운영이 어떠한 특징을 가지는지 세입과 세출의 측면에서 살펴본다. 또한, 다양한 기준을 바탕으로 우리나라의 재정분권 수준을 평가한다.

이어서 5장에서는 국가 경제성장률 등 지방재정과 관련된 환경요인 및 제도의 변화를 예측·분석하고, 이를 바탕으로 중(장)기에 걸쳐 지방재정과 관련된 제도를 어떻게 개선해나가야 할지 논의한다. 특히, 고령화와 학령인구 감소가 예견되는 상황에서 이에 대응할 방안을 모색한다.

한편, 지방재정은 지방행정과도 밀접한 관련이 있다. 두 분야는 현재 별도로 다루어지는 경향이 강하지만, 서로 영향을 주고받기 때문에 둘 중 한 분야만 다루면 논의에 있어서 어느 정도 한계가 있다. 따라서, 두 분야를 모두 다루는 것이 바람직하겠지만, 두 분야를 함께 다루는 것은 그 범위가 매우 넓기 때문에 본 보고서에서는 지방재정을 중심으로 논의하도록 한다. 다만, 지방재정의 운영과 관련한 제도적인 측면을 최대한 고려함으로써 이러한 한계를 극복하고자 노력하였다.

제2장

인구구조 변화와 지방재정

제1절 인구구조 변화

제2절 인구구조 변화의 지방재정 영향

제 1절 인구구조 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

인구구조의 급격한 변화는 현재 우리 사회가 경험하고 있는 중대한 현상이다. 그중에서도 2000년대 이후 가장 많이 논의되면서 동시에 해결의 기미가 보이지 않는 것이 저출산·고령화 현상이다. 두 현상 모두 정부의 강한 정책 드라이브나 사회적 운동 등을 통해 해소할 수 있는 것은 아니다. 다만, 두 현상을 상대적으로 비교하면, 저출산은 다양한 정책적 유인과 시대적 환경 변화를 통해 일정한 범위에서 조절이 가능한 반면, 고령화는 자연적 현상으로서 범위와 내용의 조절이 사실상 불가능하다. 물론, 고령층이 급격히 증가하더라도 그 외 인구 계층 역시 빠르게 증가한다면 고령화 비율의 증가 속도를 늦출 수 있다. 그러나 이것은 현실과 괴리가 있는 논리적 추론에 불과하다. 중요한 사실은 고령화 현상이 인위적·정책적 영역을 넘어서는 시대적·자연적 현상이라는 점이다. 이는 정부가 그동안 150조 원이 넘는 예산을 다양한 수단과 방법을 통해 출산장려를 위해 사용한 것에 비해, 고령화 현상 관련 예산은 노인층의 자연 증가에 따른 개인의 육체적·정신적 고통과 경제적 부담을 완화해 줄 사회복지와 사회보장 차원의 프로그램에 사용한 사실을 통해서 알 수 있다.

실제로 정부가 최근에 매년 수십조 원의 재정자금을 출산장려 정책에 쏟아부었지만, 현실에서는 오히려 급격한 출산율 저하 현상이 나타났다. 2019년 기준으로 우리나라의 합계출산율은 0.92명으로 OECD 국가 중에서 가장 낮을 뿐 아니라 저하 속도가 가장 빠르다. 합계출산율은 2018년 0.98명에서 2019년 0.92명, 그리고 2020년 1분기 0.9명, 2020년 2~3분기는 0.84명으로 매우 짧은 사이에 급격히 감소하고 있다(통계청 자료, 2020).

1 전국의 고령화 추세

통계청 자료에 의하면 2020년 현재 우리나라의 총인구는 5,178만 명이고, 그중 65

세 이상의 고령인구는 803만 명으로, 고령인구의 비율은 15.7%이다. 우리나라는 세계에서 고령인구의 비율이 가장 높은 국가군(20% 이상)에 포함되지는 않으나, 차상위 국가군(15% 이상)에 속한다. 문제는 우리나라의 고령화 진행 속도가 근년에 매우 가파르고, 이것이 세계 최저 수준의 출산율과 맞물리면서 앞으로도 계속해서 가속도가 붙을 가능성이 매우 크다는 사실이다. OECD는 우리나라가 독일, 이탈리아, 일본, 그리스, 포르투갈, 스페인, 슬로베니아와 함께 고령화 현상이 2050년까지 매우 강하게 나타날 국가군에 속하는 것으로 전망하고 있다(Colin and Brys, 2019, p. 4).

행정안전부의 발표(2021. 1. 3)에 의하면 2020년도의 우리나라 출생아 수는 27만 5,815명으로 역대 최저치를 기록하였고, 그동안 지지선으로 간주한 30만명 선이 붕괴하였다. 반면, 사망자 수는 30만 7,764명으로 나타나 사망자 수가 신생아 수를 넘어서는 현상을 처음으로 관측하였다. 통계청은 코로나19 사태가 발생하기 이전부터 2020년에 처음으로 우리나라 인구의 자연감소 현상¹⁾이 나타날 것으로 예측한 바 있는데, 실제로 그것이 현실이 되었다. 인구 고령화 현상은 기대수명이 상승하는 가운데 출산율이 떨어지면서 그 속도가 빨라졌다. 우리나라는 세 변수(기대수명, 출산율, 속도) 모두가 세계에서 가장 동태적으로 전개되는 나라에 포함되기 때문에 국가와 사회가 발 벗고 나서서 그에 대응할 총체적 방안을 강구하고 노력을 기울여야 한다.

우리나라의 인구구조 변화 양상(현재와 미래 전망)을 가장 객관적으로 보여주는 것은 통계청의 인구 전망(예측)이다. 아래에서는 통계청 자료 중에서 본 연구의 진행에 필수적인 내용을 간단히 정리하면서 그것이 지방재정과 어떤 이유와 측면에서 밀접한 관련성이 있는지를 기술하고자 한다.

통계청(2020)의 장기 예측에 의하면 우리나라의 총인구는 2020년의 5,178만명에서 2028년에 5,194만명으로 정점에 이른 다음 차츰 줄어들어 2040년에는 5,086만명이 되는 것으로 추정되었다. 그리고 총 인구성장률은 2020~2025년 사이에는 연평균 0.05%의 성장률을 보이다가 2035~2040년 사이에 연평균 -0.3%로 감소할 것으로 전망한다.²⁾ 또한, 우리나라의 고령인구 수는 2020년의 803만 명에서 2040년에는 1,666만 명으로 늘어나 향후 20년간 두 배 이상 증가할 것으로 전망한다.

1) 출생 인구에서 사망 인구를 뺀 값이 마이너스.

2) 인구성장 = 자연증가(출생-사망) + 국제 순이동.

아울러 고령인구의 비율은 2020년 15.7%에서 2025년 20.3%, 2030년 25.1%, 2035년 29.5%, 2040년 33.9%로 변할 것으로 추정한다. 올해(2020년)는 베이비 붐(baby boom) 1세대인 1955년생이 노인인구에 편입하면서 향후 고령화 속도가 더 빨라지고, 2025년에는 고령인구 수가 천만 명 이상, 고령인구 비율이 20%를 초과하는 초고령사회가 열릴 것으로 전망한다. 부연하면, 평균적으로 2025년에는 인구 10명 중 2명, 2030년에는 인구 4명 중 1명, 그리고 2035년부터는 인구 10명 중 3명 이상이 고령인구라는 다소 충격적인 미래를 전망한다(통계청, 2020).

한편, 인구구조에서 유소년인구(0~14세)는 2020년 현재 630만명에서 2030년에 500만 명으로 10년 사이에 100만명 이상 크게 줄어든다. 통계청 예측에는 제시하지 않았지만, 교육부 통계에 의하면 우리나라의 총 학생 수는 2010년의 782만 3천명에서 2019년의 613만 7천명으로 21.6% 감소하였다. 그리고 경제활동의 주축을 이루는 생산 가능 인구(15세~64세) 또한 2020년의 3,736만 명(총인구의 72.1%)에서 2030년의 3,395만 명(65.4%)으로 크게 감소한다. 연령 계층별 인구 전망을 보면, 2020~2040년 사이에 총인구 중 생산연령인구는 871만명, 유소년인구는 131만명이 감소하는 반면 고령인구는 910만명이나 증가할 것으로 예측한다. 이상의 내용은 [표 2-1]에 정리한다. 이와 같은 총인구의 감소와 인구구조의 급격한 변화는 앞으로 우리나라의 경제·사회·문화·재정 전반에 걸쳐 다양한 영향과 변화를 가져올 것으로 예상된다.

[표 2-1] 우리나라의 총인구 및 인구구조 전망(2017~2040년)

(단위: 만명, %)

	2017	2020	2025	2030	2035	2040
총인구	5,136	5,178	5,191	5,193	5,163	5,086
0-14세	672	630	554	500	494	498
구성비	13.1	12.2	10.7	9.6	9.6	9.8
15-64세	3,757	3,736	3,585	3,395	3,145	2,865
구성비	73.2	72.1	69.1	65.4	60.9	56.3
65세 이상	707	813	1,051	1,298	1,524	1,722
구성비	13.8	15.7	20.3	25.0	29.5	33.9

자료: 통계청(2020).

이러한 인구구조 변화는 부양비에도 직접적인 영향을 준다. 일반적으로 많이 사용하는 부양비 지표는 노년부양비, 유소년부양비, 총부양비가 있다. 노년부양비는 생산가능인구 대비 고령인구의 비율이고, 유소년부양비는 생산가능인구 대비 유소년인구의 비율이다. 총부양비는 노년부양비와 유소년부양비의 합으로, 생산가능인구 대비 고령인구와 유소년인구의 비율이다. 이와 같은 지표는 경제 내에서 생산활동에 주로 참여하는 인구의 경제적 부담을 나타낸다. [표 2-2]에 나타난 바와 같이 유소년부양비는 앞으로 큰 변화 없이 유지되는 반면, 노년부양비는 급격히 증가할 것으로 예상된다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 생산가능인구와 유소년인구는 모두 감소하지만 고령인구는 증가하기 때문이다. 이에 따라 총부양비 역시 증가한다. 따라서, 경제 내에서 생산활동에 참여하는 인구가 지는 경제적 부담이 갈수록 심각해질 것으로 보인다.

[표 2-2] 유소년부양비, 노년부양비, 총부양비

(단위: %)

	2017	2020	2025	2030	2035	2040
유소년부양비	17.9	16.9	15.5	14.7	15.7	17.4
노년부양비	18.8	21.7	29.3	38.2	48.4	60.1
총부양비	36.7	38.6	44.8	53.0	64.1	77.5

주: 통계청(2020), 장래인구추계, 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

2 지방자치단체 고령화 양상

고령화 양상은 전국 단위가 아닌 광역자치단체, 또는 기초자치단체 수준에서 살펴보면 더욱 심각한 모습이 보이는데, 이는 지역에 따라 편차가 크기 때문이다. 따라서 아래에서는 광역자치단체와 기초자치단체 수준에서 고령화 양상을 살펴본다. 자료는 행정안전부에서 발표하는 주민등록인구현황을 사용하였고, 해당 자료는 국가통계포털(<https://kosis.kr>)에서 수집하였다.

한편, 광역자치단체와 기초자치단체의 구분은 지방자치법에 따라 이루어진다. 지방자치법 제2조에 따르면 지방자치단체는 두 종류로 구분하는데, 첫째는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도이다. 서울특별시, 부산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 제

주특별자치도 등이 이에 속한다. 둘째는 시, 군, 구이다. 경기도 수원시, 경기도 양평군, 서울특별시 서대문구 등이 이에 속한다. 다만, 지방자치법 제2조는 “지방자치단체인 구 (이하 ‘자치구’라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며(후략)”라고 규정한다.³⁾ 또한, 지방자치법 제3조에서는 “특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고(후략)”라고 규정하고 있다.⁴⁾ 따라서 지방자치법에 따르면 일부 시에 속한 구는 자치구라고 볼 수 없다. 예를 들어, 경기도 수원시는 장안구, 권선구, 팔달구, 영통구로 구성된다. 2019년 기준으로 경기도 수원시의 인구는 121만 4,986명이고, 장안구의 인구는 28만 2,288명, 권선구의 인구는 37만 4,770명, 팔달구의 인구는 18만 9,052명, 영통구의 인구는 36만 8,876명이다.⁵⁾ 이들 구의 인구는 같은 경기도에 속한 군 단위 기초자치단체의 인구보다 많다. 2019년 기준으로 경기도 연천군의 인구는 4만 2,540명, 경기도 가평군의 인구는 5만 9,823명, 경기도 양평군의 인구는 11만 1,836명이다. 그러나 지방자치법에 따르면 이들 구는 자치구로 분류되지 않으며, 따라서 본 보고서에서도 이들을 기초자치단체에 포함하지 않는다. 비슷한 예로는 경기도 부천시를 구성하는 원미구, 소사구, 오정구 등이 있다. 이러한 기준에 따르면 2020년을 기준으로 모두 17개의 광역자치단체와 226개의 기초자치단체가 있다. 따라서 본 보고서에서는 이를 기준으로 통계를 정리하도록 한다. 다만, 세종특별자치시는 별도의 자치구를 포함하지 않기 때문에 광역자치단체에만 포함되는데, 필요한 경우에는 기초자치단체와 관련된 논의에 포함하였다. 이는 전국의 기초자치단체를 대상으로 통계를 정리할 때 세종특별자치시 지역이 통계에서 아예 제외되는 것을 방지하기 위해서이다.⁶⁾ 같은 이유로 제주특별자치도에 속하는 제주시와 서귀포시 역시 행정시로 분류하며 기초자치단체에는 포함하지 않지만, 경우에 따라 기초자치단체 대상 통계에 포함하였다.

시, 군, 구는 모두 기초자치단체에 포함되지만, 인구 구성에서 상당한 차이가 있다. 따라서 아래에서 고령화와 관련된 각종 지표를 살펴볼 때 시, 군, 구를 구분하여 살펴보

3) <https://www.law.go.kr/법령/지방자치법>

4) <https://www.law.go.kr/법령/지방자치법>

5) 통계청 인구총조사 기준.

6) 예를 들어, 서울특별시는 25개의 자치구로 구성되기 때문에 기초자치단체를 기준으로 통계를 정리하여도 서울특별시에서 누락되는 지역이 없다. 그러나, 세종특별자치시는 관할 기초자치단체가 없으므로 기초자치단체를 기준으로 통계를 정리하면 세종특별자치시 지역의 통계가 반영되지 않는다.

도록 한다. 세 기초자치단체 단위는 총인구에서부터 차이가 있다. 시, 군, 구 단위별 인구의 평균은 시 지역이 33만명, 군 지역이 5만 3천명, 구 지역이 31만 5천명으로, 군 지역의 인구는 시와 구 지역의 인구보다 훨씬 적다. 또한, 이들 지역 인구의 표준편차는 각각 27만 9천명, 3만 9천명, 14만 5천명이다. 시와 구 지역의 평균 인구는 비슷하지만 시 지역 인구의 표준편차가 구 지역의 약 2배인데, 이를 통해 시로 분류되는 기초자치단체의 인구가 구 지역보다 편차가 크다는 것을 알 수 있다.

[표 2-3]은 고령화 정도를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분한 뒤, 기초자치단체를 다시 시, 군, 구로 구분하여 나타내었다. 고령화사회는 65세 이상 고령인구가 전체의 7% 이상인 경우를 나타내고, 고령사회는 고령인구가 전체의 14% 이상인 경우를 나타내며, 초고령사회는 고령인구가 전체의 20% 이상인 경우를 나타낸다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 17개의 광역자치단체 가운데 3개의 자치단체(세종특별자치시, 울산광역시, 경기도)가 고령화사회에 포함되고, 10개의 광역자치단체가 고령사회에 포함되며, 4개의 광역자치단체가 초고령사회에 포함된다. 이미 초고령사회에 접어든 광역자치단체는 강원도(20.7%), 전라북도(21.4%), 경상북도(21.7%), 전라남도(23.5%)이다.

기초자치단체 수준에서 살펴보면 광역자치단체에 비해 초고령사회에 포함되는 자치단체의 비중이 더 높음을 알 수 있다. 전체 기초자치단체 가운데 고령인구의 비율이 전체 인구의 20% 이상인 초고령사회에 포함되는 시군구의 수는 112개로, 전체의 약 49.1%에 해당한다. 또한, 고령인구 비율이 전체 인구의 14% 이상인 고령사회에 포함되는 시군구의 수는 77개로 전체의 약 33.8%에 해당한다. 즉, 전체의 약 82.9%에 해당하는 기초자치단체에서 고령인구의 비율이 14% 이상인 것으로 나타난다. 한편, 기초자치단체를 시, 군, 구로 구분하여 살펴보면, 자치시 지역은 고령화사회, 고령사회, 초고령사회가 고르게 분포하고, 자치구 지역은 상당수가 고령사회에 속한다. 반면, 군 지역은 82개 중 대부분인 76개 지역이 초고령사회에 속하며, 고령사회에 진입하지 않은 지역은 단 하나에 불과하다. 고령화의 정도가 가장 낮게 나타나는 지역은 울산광역시 북구(8.2%), 경기도 화성시(8.9%), 경기도 시흥시(9.3%) 등이다. 고령화의 정도가 가장 높게 나타나는 지역은 경상북도 의성군(41.5%), 전라남도 고흥군(41.1%), 경상북도 군위군(40.7%) 등이다.

[표 2-3] 자치단체별 고령화 정도(2020년)

	고령화사회	고령사회	초고령사회	계
광역자치단체	3	10	4	17
기초자치단체	39	77	112	228
시	26	28	23	77
군	1	5	76	82
구	12	44	13	69

주: 제주시와 서귀포시를 기초자치단체에 포함.

자료: 행정안전부(2020), 주민등록인구현황.

[표 2-4]는 자치단체별 고령인구, 생산가능인구, 유소년인구 비율의 평균과 표준편차이다. 고령인구의 비율을 먼저 살펴보면, 광역자치단체와 기초자치단체를 비교하면 광역자치단체가 고령인구의 비율이 낮으며 표준편차도 낮다. 한편, 기초자치단체를 시, 군, 구로 나누어 살펴보면 시 지역과 구 지역은 고령인구의 평균적인 비율이 비슷한 반면, 군 지역에서는 평균이 30.5%로 시 지역(17.9%)이나 구 지역(17%)보다 고령인구의 비율이 상당히 높은 것을 알 수 있다. 이는 [표 2-3]과 일관성이 있는 결과로, 군 지역의 고령화가 시와 구 지역보다 크게 진행되었음을 보여준다. 또한, 구 지역의 표준편차가 시 지역의 표준편차보다 작은 것은 구 지역의 상당수(69개 중 44개)가 고령사회에 속하는 반면, 시 지역에서는 77개 중 28개만이 고령사회에 속하고 26개는 고령화사회, 23개는 초고령사회에 속하는 것을 설명한다.

생산가능인구의 경우, 군 지역에서 가장 낮게 나타나며, 시나 구 지역과의 격차가 약 10% 정도이다. 시 지역과 구 지역은 생산가능인구의 비율이 상대적으로 비슷하지만, 구 지역에서 생산가능인구의 비율이 다소 높으며 표준편차가 작게 나타난다. 한편, 유소년인구의 경우, 생산가능인구와 비교했을 때 시, 군, 구 지역에서 상대적으로 비슷하게 나타난다. 군 지역에서 시 지역이나 구 지역보다 유소년인구의 비율이 다소 낮은 경향을 보이거나 생산가능인구의 비율과 비교하면 격차가 미미한 수준이다. 따라서 시, 군, 구 지역 인구구조의 차이는 주로 생산가능인구의 비율과 고령인구의 비율([표 2-4] 참조)에서 기인한다고 볼 수 있다. 또한, 생산가능인구와 유소년인구의 상대적인 비율은 시, 군, 구 지역에 걸쳐 비교적 일정하게 유지된다고 볼 수 있다.

[표 2-4] 자치단체별 고령인구, 생산가능인구, 유소년인구 비율(2020년)

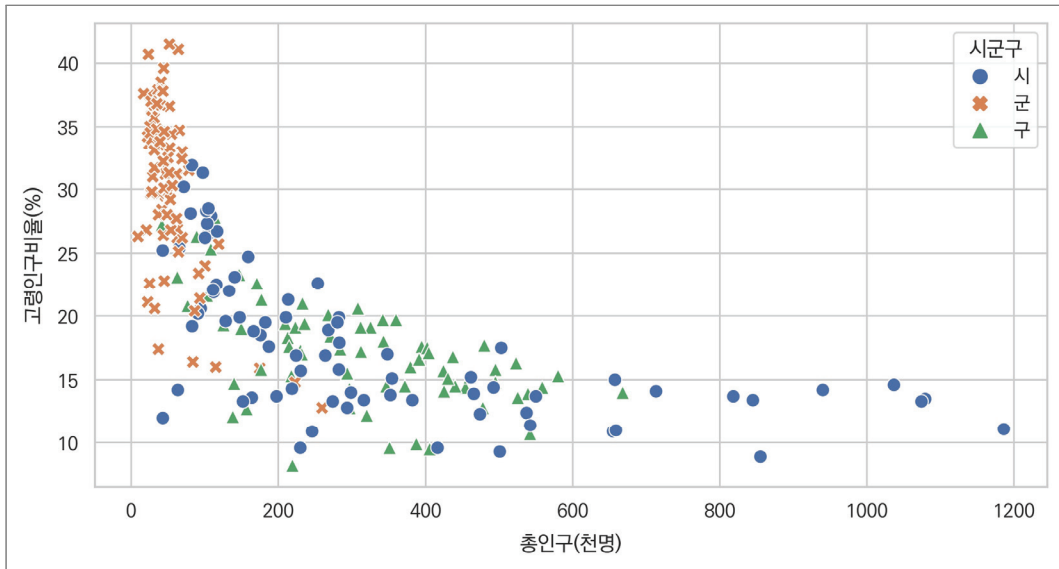
(단위: %)

	고령인구 비율		생산가능인구		유소년인구	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
광역자치단체	16.9	3.7	70.4	2.7	12.7	2.2
기초자치단체	22.2	8.4	67.1	6.4	10.7	2.8
시	17.9	5.9	69.6	4.3	12.5	2.2
군	30.5	6.5	60.6	4.6	8.9	2.4
구	17	4.1	72.1	2.6	10.9	2.5

주: 제주시와 서귀포시를 기초자치단체에 포함.

자료: 행정안전부(2020), 주민등록인구현황.

기초자치단체가 모여서 광역자치단체를 구성하는데, 기초자치단체 중 고령화 수준이 상당히 높게 나타나는 경우가 많다는 것은 기초자치단체 중 인구가 적은 지역의 고령화 수준이 상대적으로 높다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. [그림 2-1]는 이러한 양상을 보여준다. 그림에서 알 수 있는 것은 크게 두 가지이다. 첫째, 인구가 적은 지역에서 고령인구의 비율이 높게 나타나고 인구가 많은 지역에서 고령인구의 비율이 낮게 나타나는 경향이 있다. 둘째, 시, 군, 구 중에서 군 지역의 총인구가 시나 구의 총인구보다 훨씬 작으며, 구 지역의 인구는 대체로 군 지역보다는 많지만 일부 시 지역보다는 적다. 또한, 시 지역의 인구 범위는 매우 넓은데, 일부 시 지역의 인구는 군 지역보다도 적지만, 일부 시 지역(경기도 수원시, 경기도 고양시, 경기도 용인시, 경상남도 창원시)의 인구는 100만명을 넘는다. 따라서, 인구가 적은 군 지역은 광역자치단체의 고령화 수준을 계산할 때 상대적으로 가중치가 작다.

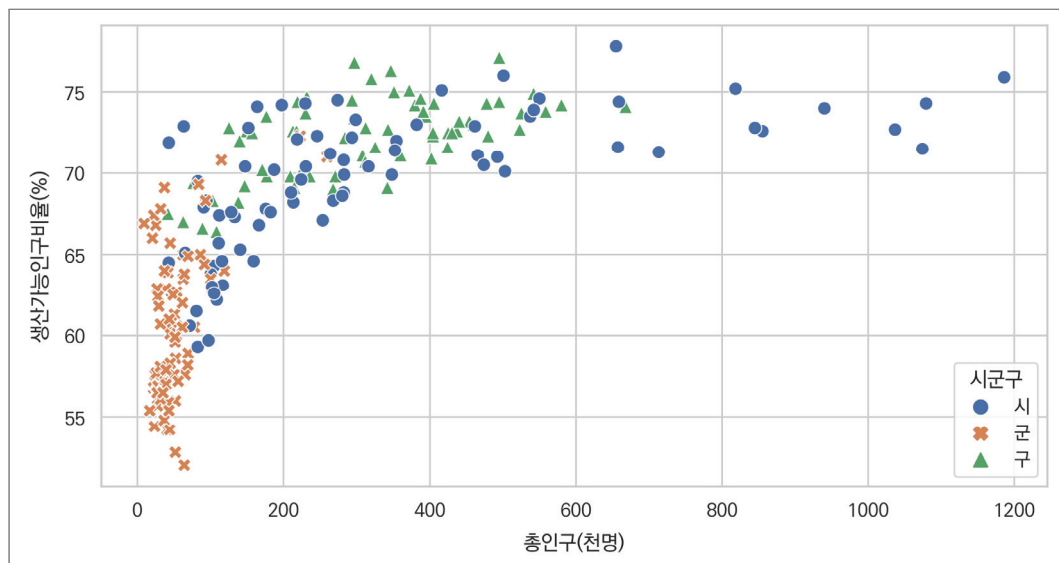


자료: 행정안전부(2020), 주민등록인구현황.

출처: 국가통계포털(kosis.kr).

[그림 2-1] 기초자치단체의 총인구와 고령인구의 비율(2020년)

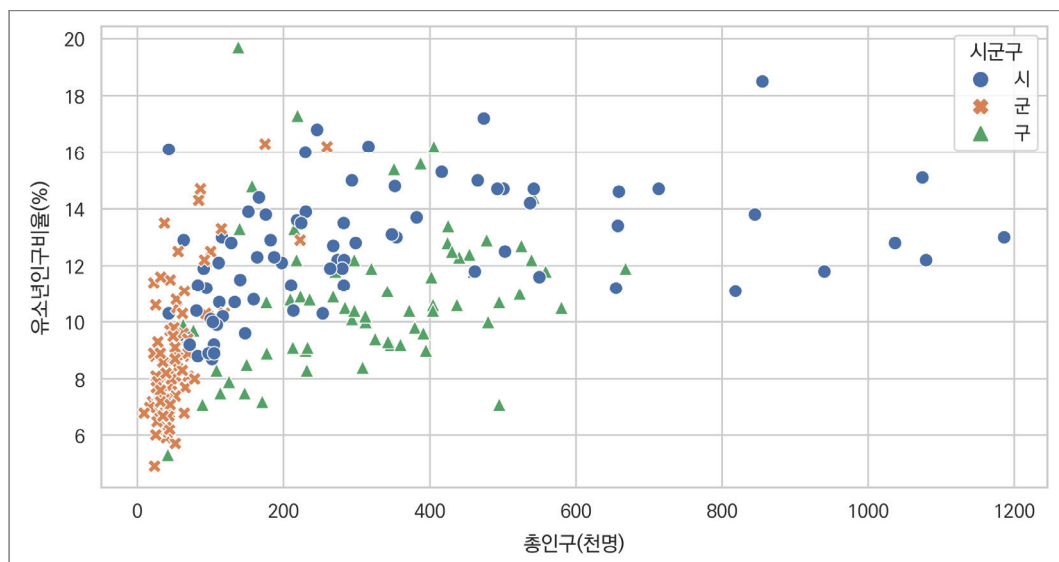
[그림 2-3]과 [그림 2-4]는 각각 기초자치단체의 총인구와 생산가능인구의 비율, 총인구와 유소년인구의 비율을 나타낸다. 생산가능인구는 총인구와 비례하는 양상을 보이는 반면, 유소년인구는 총인구와 비례 또는 반비례하는 양상이 뚜렷하게 드러나지 않는다. 이는 인구가 많은 지역에서 고령인구의 비중이 낮게 나타나는 [그림 3-1]과도 일치하는 양상이다. 한편, 생산가능인구는 시와 구 지역에서 비슷한 인구 규모의 군 지역보다 다소 높게 나타나는 경향이 관찰되며, 유소년인구는 시 지역에서 비슷한 인구 규모의 구 지역보다 다소 높게 나타나는 경향이 관찰된다.



자료: 행정안전부(2020), 주민등록인구현황.

출처: 국가통계포털(kosis.kr)

[그림 2-2] 기초자치단체의 총인구와 생산가능인구의 비율(2020년)



자료: 행정안전부(2020), 주민등록인구현황.

출처: 국가통계포털(kosis.kr)

[그림 2-3] 기초자치단체의 총인구와 유소년인구의 비율(2020년)

[표 2-5]는 자치단체별 노년부양비, 유소년부양비, 그리고 총부양비를 나타낸다. 노년부양비는 시 지역과 구 지역에서 각각 26.3%, 23.8%로 비슷하게 나타나는 반면, 군 지역에서는 51.3%로 시 지역이나 구 지역보다 매우 높게 나타난다. 다만, 구 지역에서는 시 지역보다 표준편차가 작게 나타나는데, 이를 통해 구 지역의 노년부양비가 비교적 고르게 나타난다는 것을 알 수 있다. 반면, 유소년부양비는 시, 군, 구 지역에서 각각 17.9%, 14.5%, 15.1%로 약간의 차이는 있으나 매우 비슷하게 나타난다. 총부양비는 노년부양비와 유소년부양비의 합이므로, 구 지역에서 가장 낮게 나타나고, 반대로 군 지역에서 가장 높게 나타난다.

[표 2-5] 자치단체별 노년부양비, 유소년부양비, 총부양비(2020년)

(단위: %)

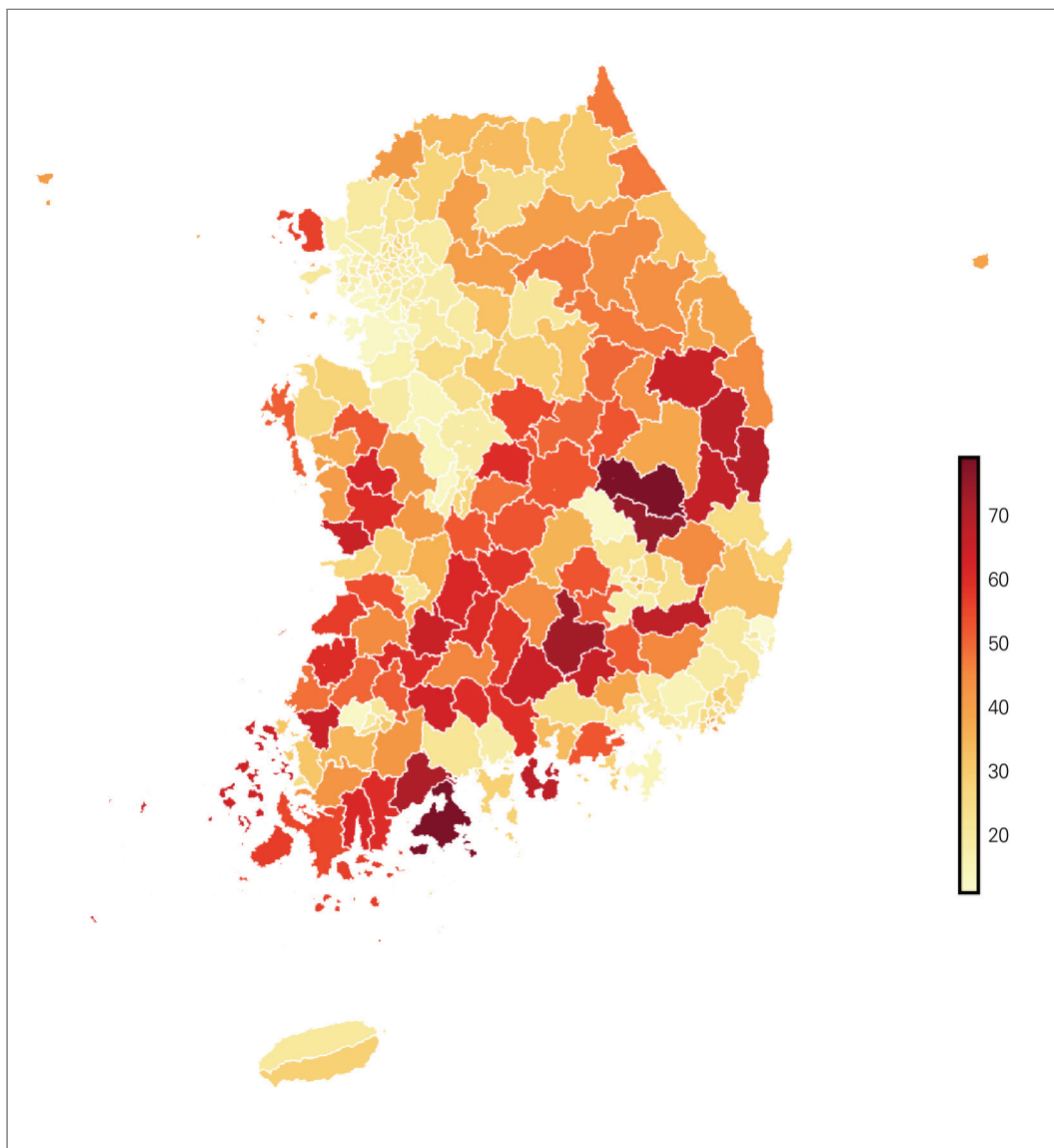
	노년부양비		유소년부양비		총부양비	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
광역자치단체	24.3	6.2	18.1	3.1	42.4	5.6
기초자치단체	34.5	16.7	15.9	3.4	50.4	15.1
시	26.3	10.5	17.9	2.5	44.2	9.2
군	51.3	14.1	14.5	3.1	65.8	12.3
구	23.8	6.5	15.1	3.4	38.9	5.1

주: 제주시와 서귀포시를 기초자치단체에 포함.

자료: 행정안전부(2020), 주민등록인구현황.

[그림 2-4]는 기초자치단체별 노년부양비를 지도에 나타낸 것이다.⁷⁾ 지도 우측에 표시된 바와 같이 노년부양비가 낮을수록 옅은 노란색으로 표시되고, 노년부양비가 높을수록 주황색을 거쳐 붉은색으로 표시된다. 노년부양비는 약 11%에서 79%까지 나타난다. 지도에서 알 수 있는 바와 같이 수도권과 경기도 지역, 그리고 주요 대도시 지역은 기초자치단체라 하더라도 대체로 노년부양비가 높지 않다. 이는 구 지역에서 노년부양비가 평균적으로 낮게 나타날 뿐만 아니라 표준편차도 작기 때문이다. 반면, 광역자치단체 단위에서 이미 초고령사회에 접어든 강원도, 경상북도, 전라북도, 전라남도 지역에 속하는 기초자치단체는 노년부양비가 매우 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

7) 행정구역도는 GIS DEVELOPER(<http://www.gisdeveloper.co.kr>)에서 제공하는 shp 파일을 사용하였다.



주: 세종특별자치시, 제주시, 서귀포시를 포함.

자료: 행정안전부(2020), 주민등록인구현황.

[그림 2-4] 기초자치단체의 노년부양비 지도(2020년)

3 기초자치단체 고령화 추세

아래에서는 광역자치단체에서 해당 지역에 포함된 기초자치단체를 대상으로 실시한 시군구 인구추계 결과를 논의한다. 통계자료는 국가통계포털(kosis.kr) 및 각 광역자치단체 홈페이지에서 수집하였다. 본 연구에서 마지막으로 시군구 인구추계 자료를 수집한 2020년 12월 기준으로, 일부 광역자치단체에서는 2037년까지의 시군구 인구추계 결과를 공표하였으나, 일부에서는 2035년까지의 결과만 공표한 상태이다. 따라서 본 절에서는 2035년을 기준으로 논의를 진행하였다.

인구추계는 인구와 관련된 현재 시점의 관련 자료와 이들의 추세를 바탕으로 진행한 다. 또한, 시군구 단위의 인구추계는 기존에 수행한 전국 단위, 또는 광역자치단체 단위의 인구추계와 같은 양상을 나타낼 것으로 예측할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 전국 단위에서 고령화 추세가 진행된다면, 시군구 단위에서도 고령화가 진행되는 것은 너무나 당연하다. 그러나 앞서 광역자치단체와 기초자치단체 단위에서 고령화 정도를 살펴본 바와 같이, 시군구 단위에서 고령화의 진행을 살펴보면 전국 단위에서 살펴보는 것과 비교했을 때 각 지역의 특성이 더 잘 드러날 수 있으며, 전국 단위에서 드러나지 않는 다양한 양상을 검토할 수 있다. 따라서, 본 절에서는 기초자치단체를 중심으로 저출산·고령화와 관련한 추계 자료를 살펴본다. 다만, 추계 내용이 앞의 내용과 유사한 경우에는 이를 일부 생략하였다.

[표 2-6]은 2035년을 기준으로 고령화의 정도를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분한 뒤, 기초자치단체를 다시 시, 군, 구로 구분하여 나타내었다. [표 2-6]은 [표 2-3]과 큰 차이를 보이는데, 대부분의 광역자치단체와 기초자치단체가 초고령사회에 들어서게 될 예정이다. 고령화사회에 머물 것으로 예상되는 자치단체는 없고, 고령사회에 머물 것으로 예상되는 광역자치단체는 세종특별자치시(18.3%) 하나이며, 기초자치단체는 경기도 화성시(17.5%), 부산광역시 강서구(19.7%) 두 곳이다. 나머지 광역자치단체와 기초자치단체는 모두 초고령사회에 포함될 것으로 예상된다.

[표 2-6] 자치단체별 고령화 정도(2035년)

	고령화사회	고령사회	초고령사회	계
광역자치단체	0	1	16	17
기초자치단체	0	2	226	228
시	0	1	76	77
군	0	0	82	82
구	0	1	68	69

주: 제주시와 서귀포시를 기초자치단체에 포함.

자료: 각 광역자치단체 시군구 인구추계.

[표 2-7]은 2035년 기준 자치단체별 고령인구, 생산가능인구, 유소년인구 비율의 평균과 표준편차이다. [표 2-4]와 비교했을 때, 2020년에 비해 전반적으로 고령인구의 비율이 크게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 광역자치단체는 2020년 평균 16.9%에서 30%, 기초자치단체는 평균 22.2%에서 35.9%로 증가한다. 기초자치단체를 시, 군, 구로 나누어도 마찬가지로, 시 지역은 평균 17.9%에서 31.2%, 군 지역은 평균 30.5%에서 44.6%, 구 지역은 평균 17%에서 30.4%로 증가한다. 또한, 시, 군, 구 지역 간 고령인구 비율의 차이는 비슷하게 유지된다. 고령인구의 비율이 증가하므로 생산가능인구와 유소년인구의 비율은 줄어든다. 생산가능인구는 2020년에 비해 전반적으로 약 10%p 정도 줄어들며 유소년인구는 전반적으로 약 2%p 정도 줄어드는 것을 확인할 수 있다.

[표 2-7] 자치단체별 고령인구, 생산가능인구, 유소년인구 비율(2035년)

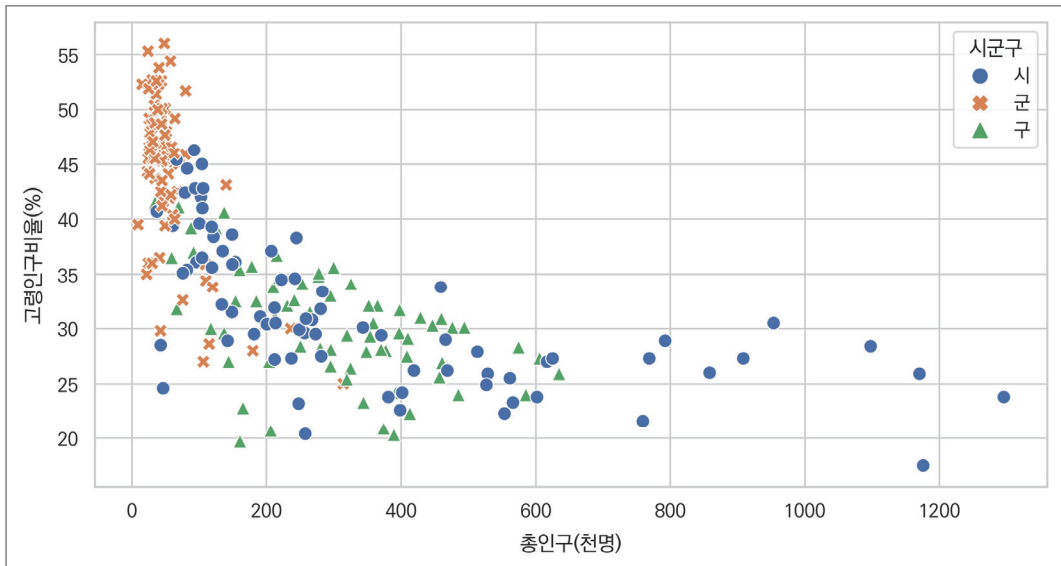
(단위: %)

	고령인구 비율		생산가능인구		유소년인구	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
광역자치단체	30	4.7	59.9	3.4	10	1.8
기초자치단체	35.9	9.1	55.9	7.1	8.2	2.5
시	31.6	6.7	58.8	5.1	9.6	1.9
군	44.6	6.9	48.9	5	6.5	2.1
구	30.4	5.3	60.9	3.6	8.7	2.2

주: 제주시와 서귀포시를 기초자치단체에 포함.

자료: 각 광역자치단체 시군구 인구추계.

[그림 2-5]는 2035년 기준 기초자치단체의 총인구와 고령인구의 비율을 나타낸 것이다. 전체적인 양상은 [그림 2-1]과 마찬가지로 인구가 적은 지역에서 고령인구의 비율이 높게 나타난다. 또한, 시, 군, 구 중에서 군 지역의 총인구가 시 지역이나 구 지역의 총인구보다 훨씬 적으며, 구 지역의 인구는 대체로 군 지역보다는 많지만 일부 시 지역보다는 적다. 다만, 전반적인 고령인구의 비율은 2020년을 기준으로 하는 [그림 2-1]보다 크게 상승한 것을 확인할 수 있다. 전체적인 인구의 수는 [그림 2-1]과 큰 차이를 보이지 않는데, 이는 전국적으로 인구가 2028년을 정점으로 줄어든 것으로 예측되기 때문이다.



주: 제주시와 서귀포시를 기초자치단체에 포함.

자료: 각 광역자치단체 시군구 인구추계.

[그림 2-5] 기초자치단체의 총인구와 고령인구의 비율(2035년)

[표 2-8]은 2035년 기준 자치단체별 노년부양비, 유소년부양비, 그리고 총부양비를 나타낸다. 2020년을 기준으로 한 [표 2-5]와 비교했을 때 크게 두 가지의 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 노년부양비는 모든 지역에서 크게 증가하는데, 이는 모든 지역에서 고령인구가 크게 증가하기 때문이다. 다만, 증가하는 정도에는 차이가 있는데, 시 지역은 26.3%에서 55.1%로 약 28.8%p 증가하고, 구 지역은 23.8%에서 50.6%로 약

26.8%p 증가하는 반면, 군 지역은 51.3%에서 93.4%로 약 42.1%p 증가하는 양상을 보인다. 반면, 유소년부양비는 전 지역에서 2020년보다 1~2% 정도 낮은 수준을 보인다. 이는 생산가능인구와 유소년인구가 비슷한 비율로 감소하기 때문이다. 총부양비는 노년부양비와 유소년부양비의 합이므로, 전 지역에서 크게 증가하며, 증가하는 정도는 군 지역에서 가장 크게 나타난다. 노년부양비와 총부양비의 증가는 경제 내에서 생산활동을 하는 세대의 부담이 커짐을 의미한다.

[표 2-8] 자치단체별 노년부양비, 유소년부양비, 총부양비(2035년)

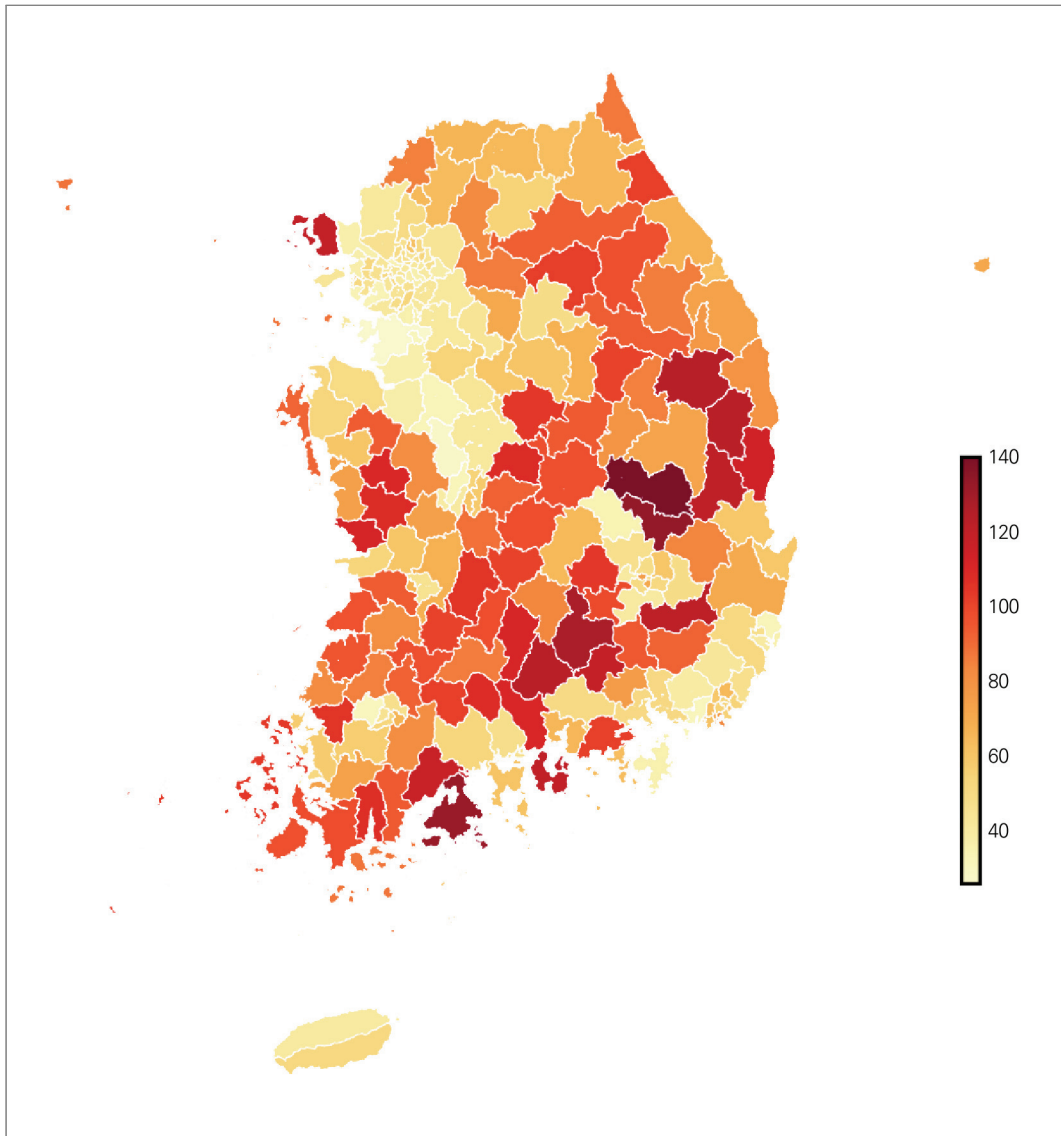
(단위: %)

	노년부양비		유소년부양비		총부양비	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
광역자치단체	50.6	10.6	16.7	2.4	67.3	9.5
기초자치단체	67.5	26.4	14.5	3.1	82	24.5
시	55.1	17	16.2	2.2	71.3	15.7
군	93.4	22.3	13.1	3	106.5	20
구	50.6	11.9	14.2	3.1	64.9	10.1

주: 제주시와 서귀포시를 기초자치단체에 포함.

자료: 각 광역자치단체 시군구 인구추계.

[그림 2-6]은 2035년 기준 기초자치단체별 노년부양비를 지도에 나타낸 것이다. [그림 2-6]은 [그림 2-4]와 대응하며, [그림 2-4]와 마찬가지로 노년부양비가 낮을수록 옅은 노란색으로 표시하고, 노년부양비가 높을수록 주황색을 거쳐 붉은색으로 표시한다. 수도권과 경기도 지역, 그리고 주요 대도시 지역에서 노년부양비가 상대적으로 낮게 나타나고, 이외의 지역에서 노년부양비가 상대적으로 높게 나타나는 양상은 2020년을 기준으로 한 [그림 2-4]와 같다. 다만, 노년부양비의 범위는 약 26%에서 140%까지로 나타나는데, 이는 2020년에 노년부양비가 약 11%에서 79%까지 나타나는 것과 비교했을 때, 전반적인 노년부양비의 값이 증가하는 것은 물론 지역 간 편차도 심해진다는 것을 보여준다.



주: 세종특별자치시, 제주시, 서귀포시를 포함.

자료: 각 광역자치단체 시군구 인구추계.

[그림 2-6] 기초자치단체의 노년부양비 지도(2035년)

4 기초자치단체 재정자립도

아래에서는 본격적으로 인구구조와 지방재정 간의 관계를 살펴보기에 앞서 재정자립도 지표를 통해 이를 간략히 살펴보고자 한다. 기초자치단체의 예산은 자체 수입과 의존재원 등으로 나뉘는데, 자체 수입은 지방세와 세외수입으로 이루어지고, 의존재원은 지방교부세와 국고보조금 등으로 이루어진다. 재정자립도는 해당 자치단체의 전체 예산 중 자체적으로 조달하는 부분, 즉 자체 수입의 비중을 나타낸다. 따라서 재정자립도는 해당 자치단체의 재정적 기반이 얼마나 탄탄한지를 나타낸다. 일반적으로 재정자립도는 아래와 같이 정의된다.

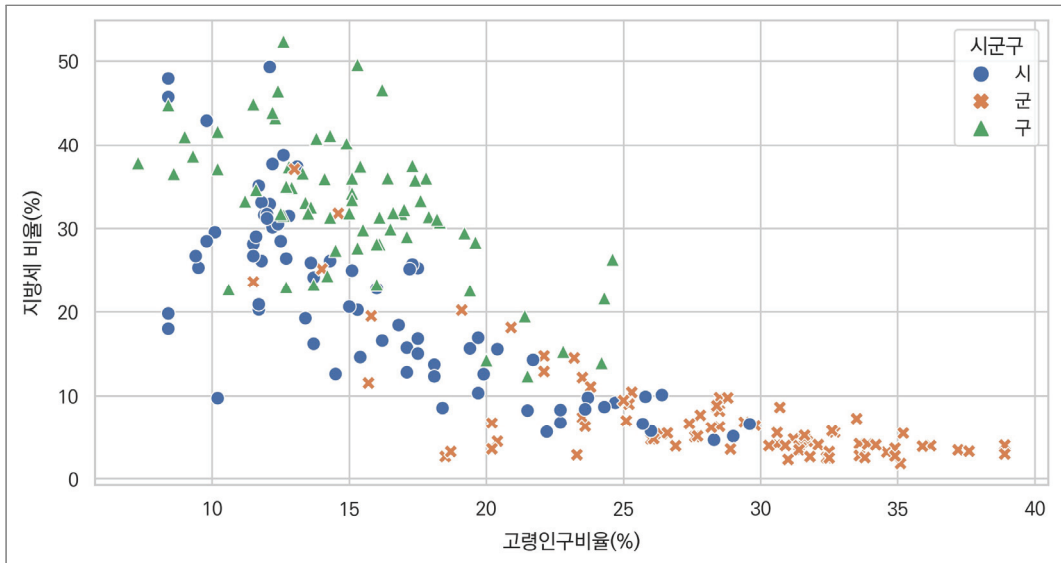
$$\text{재정자립도} = 100 \times \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계예산규모}}$$

아래의 [그림 2-7]~[그림 2-11]은 기초자치단체별로 전체 세입에서 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금이 차지하는 비중을 나타낸 것이다. 재정 관련 원자료는 행정안전부에서 운영하는 「지방재정365」 홈페이지에서 수집하였다. 홈페이지의 자료 중 성질별 단체별 세입결산 자료를 사용하였고, 세외수입은 경상적 세외수입 항목과 임시적 세외수입 항목을 합산하였다. 고령인구 비율은 행정안전부에서 제공하는 주민등록인구현황 자료를 이용하여 계산하였다. 자료는 보고서 작성 시점에서 이용가능한 최신 자료인 2018년 자료를 사용하였다.

[그림 2-7]과 [그림 2-8]을 살펴보면, 지방세와 세외수입의 비중은 고령인구 비율과 반비례하는 것으로 나타난다. 이에 따라, 고령인구 비율이 높은 군 지역에서 지방세와 세외수입의 비율이 낮게 나타난다. 일부 자치구와 시 지역에서는 지방세의 비율이 전체의 약 50%에 육박하는 반면, 일부 군에서는 지방세의 비율이 약 2%에 불과하다. 다만, 군 지역 중에서도 고령인구의 비율이 낮은 지역에서는 지방세의 비율이 40%에 가깝게 나타나기도 한다. 또한, 시 지역 중에서도 고령인구의 비율이 높은 곳에서는 지방세의 비율이 약 5%로 나타난다. 따라서, 시 또는 군 여부보다는 고령인구의 비율이 더 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 고령인구 비율이 높아질수록 지방세가 전체 세입에서 차지하는 비중이 낮아지는 원인은 여러 가지이다. 장인수(2020)는 고령인구 비율 상승이 주택가격의 하락으로 이어지고, 이에 따라 재산세의 비중이 큰 지방세의 규모가 작

아질 가능성을 제시하였다. 이 외에도 노인인구의 증가가 소비의 감소로 이어짐으로써 지방세수가 줄어듦 가능성 역시 생각해볼 수 있다. 지방세와 세외수입은 재정자립도 수식의 분자에 해당하므로, 고령인구의 비율이 증가할수록 지방세와 세외수입의 비중이 감소하는 것은 고령인구의 비율이 증가함에 따라 재정자립도가 낮아질 가능성을 보여 준다.

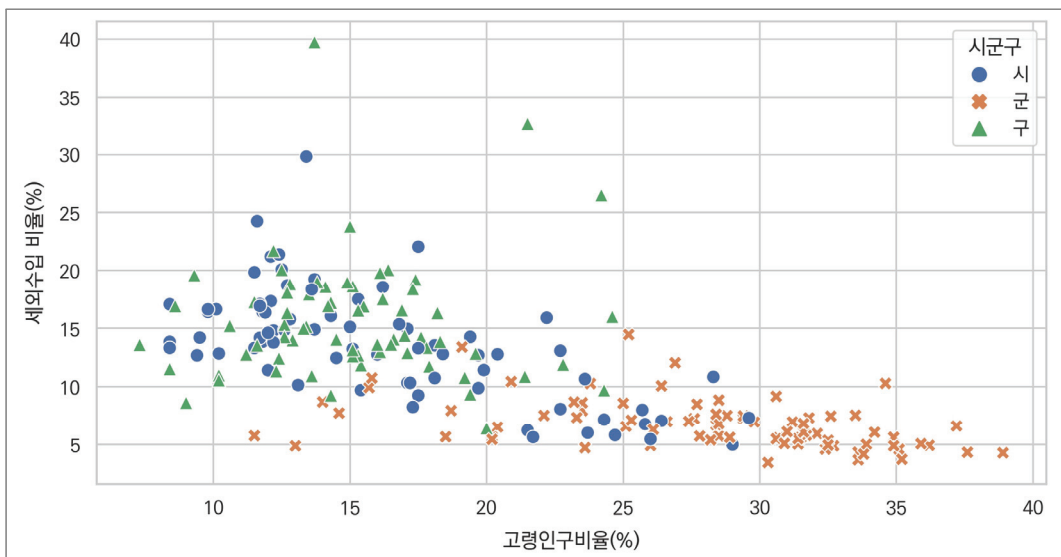
[그림 2-9]~[그림 2-11]은 각각 기초자치단체의 세입 중에서 지방교부세와 국고보조금, 그리고 보전수입이 차지하는 비중을 나타낸다. 이에 따르면 기초자치단체의 세입에서 지방교부세가 차지하는 비중은 고령인구의 비율이 높을수록 증가하지만, 국고보조금과 보전수입이 차지하는 비중은 고령인구의 비율과는 별다른 관련이 없다. 다만, 국고보조금이 기초자치단체의 세입에서 차지하는 절대적인 비중이 작기 때문에 국고보조금은 재정자립도에는 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 보인다. 반면, 보전수입은 세입에서 절대적인 비중이 높으며 특히 자치구 지역에서 높게 나타난다. 지방교부세는 지방세와 마찬가지로 고령화의 정도가 비슷한 시와 군 지역에서는 전체 세입에서 차지하는 비중이 비슷하게 나타난다. 다만, 대체로 군 지역에서의 고령인구 비율이 높기 때문에 군 지역에서의 지방교부세 비율이 높게 나타나는 양상을 보이며, 지방교부세의 비율이 높은 지역에서는 지방교부세가 전체 예산의 60%를 상회하기도 한다. 장인수(2020)는 고령인구의 비율이 높을수록 지방교부세가 증가하는 이유로 사회복지 수요의 증가를 제시하였다. 한편, 지방교부세는 기초자치단체가 자체적으로 조달하는 재원이 아니므로 재정자립도 수식의 분모에 해당한다. 따라서 고령인구의 비율이 증가할수록 지방교부세의 비중이 증가하는 것은 고령인구 비율이 증가할수록 재정자립도가 낮아질 수 있음을 의미한다. 다만, 대체로 고령인구의 비율이 낮은 자치구 지역에서 보전수입 비중이 높게 나타나므로, 자치구 지역에서는 재정자립도가 낮을 가능성이 있다.



자료: 행정안전부(2020).

출처: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr>), 국가통계포털(kosis.kr)

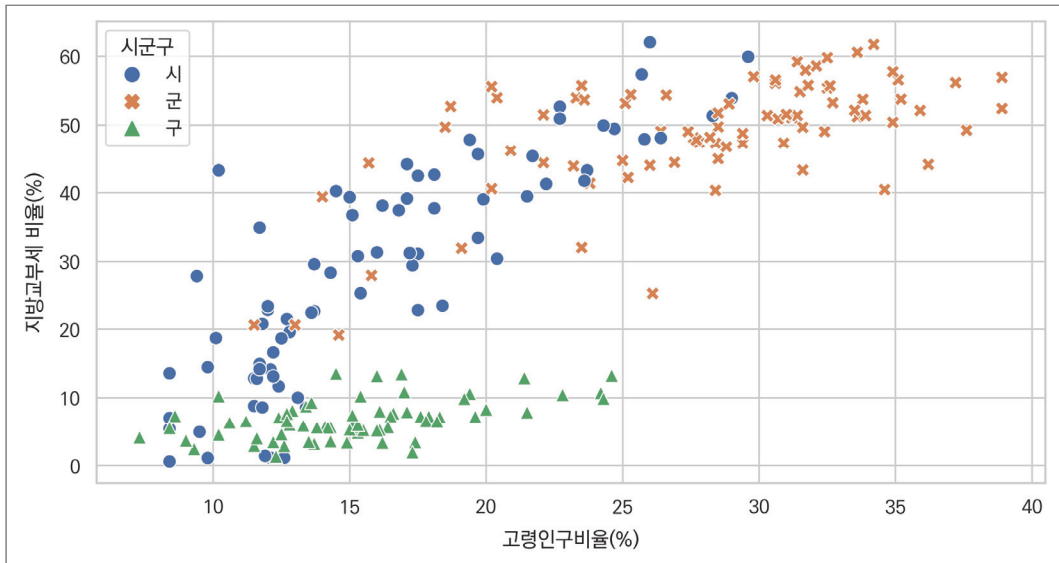
[그림 2-7] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 지방세 비율(2018년)



자료: 행정안전부(2020).

출처: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr>), 국가통계포털(kosis.kr)

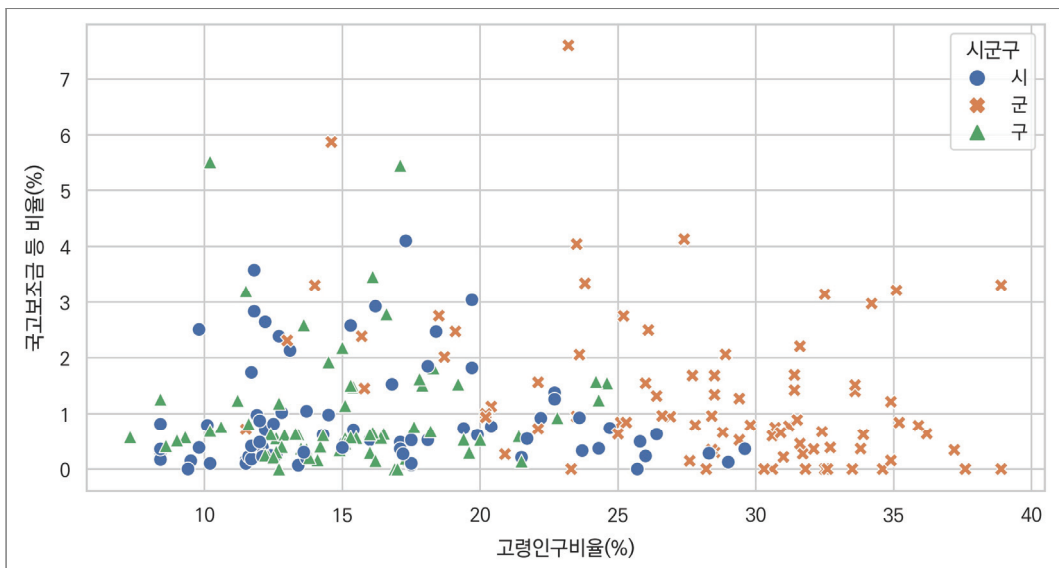
[그림 2-8] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 세외수입 비율(2018년)



자료: 행정안전부(2020).

출처: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr>), 국가통계포털(kosis.kr)

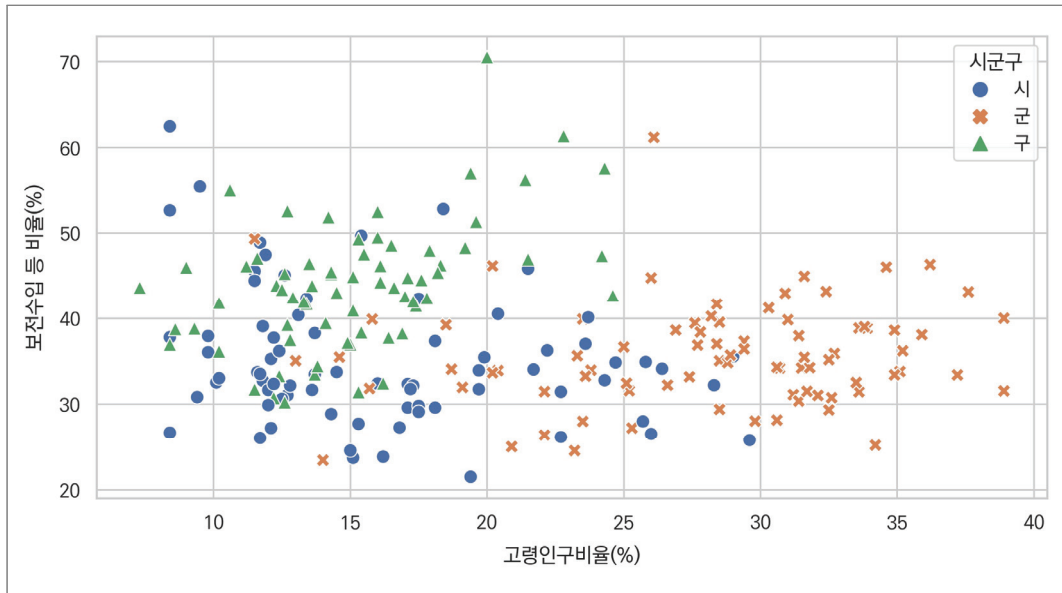
[그림 2-9] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 지방교부세 비율(2018년)



자료: 행정안전부(2020).

출처: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr>), 국가통계포털(kosis.kr)

[그림 2-10] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 국고보조금 비율(2018년)

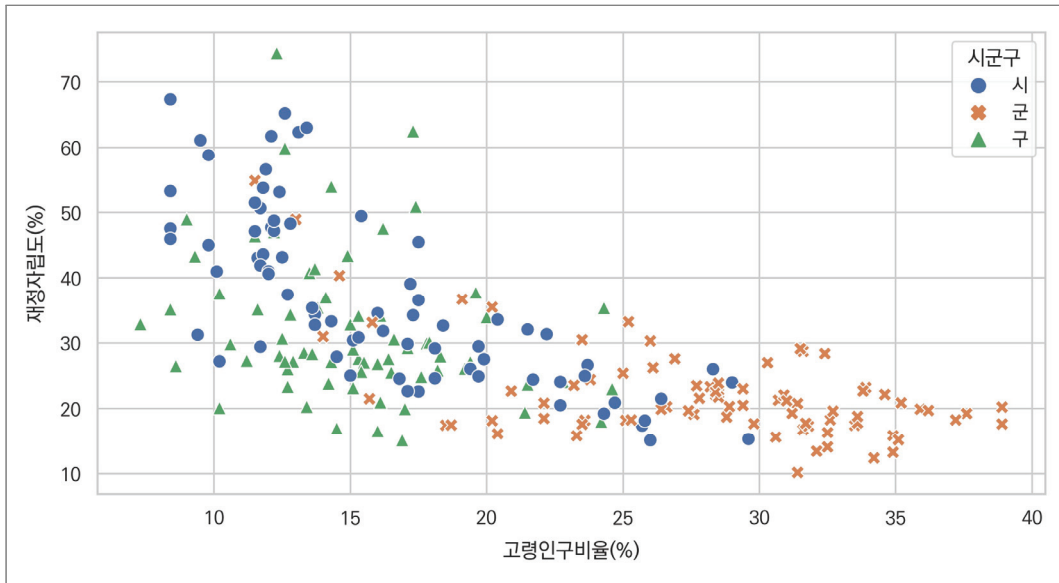


자료: 행정안전부(2020).

출처: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr>), 국가통계포털(kosis.kr)

[그림 2-11] 기초자치단체 유형별 고령인구 비율과 보전수입 비율(2018년)

[그림 2-12]는 재정자립도와 고령인구의 비율을 나타낸 것이다. 재정자립도는 결산자료를 사용하였으며, 2014년 세입과목 개편을 적용한 수치이다. 앞서 재정자립도와 관련 있는 자료들을 통해 예측한 바와 같이 재정자립도는 고령인구의 비율이 높을수록 낮아진다. 이에 따라 고령인구의 비율이 대체로 높은 군 지역에서 재정자립도가 낮게 나타난다. 다만, 앞서 논의한 바와 같이 군 지역 중에서도 고령인구의 비율이 낮은 지역에서는 고령인구의 비율이 비슷한 자치구나 시 지역과 비슷한 수준의 재정자립도가 나타난다.



자료: 행정안전부(2020).

출처: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr>), 국가통계포털(kosis.kr)

[그림 2-12] 기초자치단체 유형별 재정자립도(2018년)

제2절

인구구조 변화의 지방재정 영향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 고령화 현상과 주요 거시경제 변수의 관계

인구 고령화 현상은 기대수명의 상승과 출산을 저하로 인해 선진국과 신흥 시장경제를 중심으로 급격히 진행하였다. Colin and Brys(2019)에 따르면, OECD 회원국의 65세 이상 인구 비율은 1950년 8%에 불과하였으나, 2020년에는 17%로 급증하였다. 같은 기간 내에 25세 이하 인구의 점유 비율은 43%에서 31%로 크게 떨어졌다(p. 4). 일반적으로 고령화 현상은 경제와 재정에 다양하고도 심각한 영향을 미친다. 고령화는 무엇보다도 국가재정(중앙재정 및 지방재정), 연금, 공적보험, 특히 건강보험에 막대한 영향을 미치고, 노동시장의 구조 변화(노동력 구성 및 양의 변화)를 통해 국민소득과 국민경제에 큰 영향을 미친다(pp. 6-7).

거시적 관점에서 인구 고령화가 경제에 미치는 영향은 크게 노동, 투자, 저축, 소비, 자본, 이자율과의 역학관계를 중심으로 파악한다. 현재까지는 이에 관한 대체적인 추론과 부분적인 실증분석은 있지만, 고령화 현상이 주요 경제변수에 미치는 영향(역학관계)에 대해 하나의 공감대(consensus)를 형성하거나 압도적인 지지를 받는 확고한 이론은 정립하지 못하였다. 그럼에도 다음과 같은 추론(가설)과 일부 실증분석 결과는 인구 고령화 현상과 거시재정 변수의 역학관계와 관련하여 상당한 합리성과 설득력을 지닌다.

(1) 인구 고령화 현상은 노동력(생산가능인구) 성장을 약화하고 그 결과 GDP 성장의 둔화를 초래한다. 이 과정에서는 노동연령 계층의 노인층 지원 부담 증가, 국가재정 압박(노인층을 위한 건강 및 은퇴 프로그램 관련 전체 비용부담 상승) 현상이 발생한다(IMF, 2017, p. 1). 실증분석 결과에 따르면 일반적으로 GDP 성장 둔화와 노동력 및 인구성장의 감소 간에는 약 1 대 1의 관계가 있는 것으로 나타난다(Ibid., p. 1).

(2) 인구 고령화는 총인구 대비 노동인구(생산가능인구)의 감소를 초래하고, 그 결과 노동자 한 사람당 자본의 크기는 상승된다(자본-노동 비율 증가). 그러나 총 자본축적률(the rate of total capital accumulation)은 노동력의 축소 또는 저성장 추세로 인해

노동자 한 사람당 자본 비율의 증가에도 불구하고 성장이 둔화될 수 있다(Rouzet et al., 2019, p. 14).

(3) 인구구조 변화가 저축에 미치는 영향은 다소 불확실하다. 일반적으로 사람들은 미래의 소득을 전 생애에 걸쳐 분산·완화하고자 시도하므로 노동연령 계층은 소득의 많은 부분을 저축에 할애하는 반면 은퇴한 고령층은 자신의 저축을 소비 유지(활동)에 많이 사용하는 경향이 있다. 이때 인구의 고령화가 급속히 진행된다면 양자의 역학관계는 다소 불확실해진다. 즉, 인구 고령화가 저축-투자 균형(savings-investment balance)에 미치는 영향을 종합적으로 판단하기가 어렵다(Ibid., p. 15).

(4) 최근에 이루어진 여러 실증분석 결과에 따르면 인구구조 변화(저출산, 고령화 현상)는 중장기적으로 약 1% 내외의 이자율을 끌어내리는 영향을 준다(Ibid., p. 15).

(5) 인구 고령화가 소득 성장에 미치는 영향은 다음 요인들 - (i)인구 대비 고용(자) 감소 비율, (ii)노동자 1인당 자본 증가, (iii)생산성 향상(이것은 인구 고령화가 유발하는 각종 혁신(innovation), 신기술 채택, 인적자원 투자 등으로 인해 발생함) - 의 상대적 크기에 의해 결정된다(Ibid., p. 11).

종합적으로, 인구 고령화 현상은 중장기적으로 거시경제에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높으며, 영향의 구체적인 크기와 경로, 개별 거시경제 변수와의 역학관계는 다소 불확실한 측면을 내포한다.

일반적으로 대다수의 고소득 선진국들이 인구 고령화 현상을 경험하면서 경제와 재정 면에서 두드러지게 나타나는 현상은 다음과 같다. 그것은 인구 고령화로 인해 노동력(생산가능인구)의 성장이 느려지고, 그 결과 GDP 성장의 둔화, 노동연령 계층의 노인층 지원 부담 증가, 국가재정 압박(노인층을 위한 건강 및 은퇴 프로그램 관련 전체 비용부담 상승)의 현상이 나타나는 것이다(IMF, 2017, p. 1). 이것은 다시 말해서, 인구 고령화에 따른 경제·재정적 영향은 현상의 주체인 고령층(노인층) 자신과 직접 관련되는 부분과 인구구조에서 다른 계층과의 관계 속에서 발생하는 영향이 공존하고 있음을 시사한다. 부연하면, 고령화 현상이 진행된다면 노인층과 국가재정 관계에 변화(수입, 지출, 재정관리 등)가 발생하는 동시에 고령화 현상으로 다른 인구 계층(특히, 생산가능인구 계층, 노동활동 계층)이 국가재정과 그동안 유지해온 기존의 역학관계에 변화가 일어남을 의미한다.

2 인구 고령화 현상과 재정 영향

인구 고령화 현상은 앞서 살펴본 바와 같이, 주요 거시 경제변수와 역학관계를 수반하면서 궁극적으로 국가 재정자원의 총량과 역량 그리고 배분에 다양한 영향을 미친다. 구체적으로, 재정수입 측면에서 세수 확충역량(tax raising capacity), 재정지출 측면에서 지출 분야 간 비중, 분야 내의 프로그램 구성, 정책 및 사업의 변화를 수반한다.

인구 고령화가 재정에 미치는 영향을 다양한 관점에서 점검해 볼 수 있지만, 가장 보편적인 접근은 그 영향을 크게 세입 측면과 세출 측면으로 구분해서 살펴보는 것이다. 본 연구도 이러한 기본적인 접근을 취하면서 그 외에 재정의 안정성과 지속 가능성 등의 측면에서도 간단히 살펴보고자 한다. 먼저, 결론적으로 말해서, 고령화가 재정에 미치는 영향은 세입 측면보다 세출 측면에서 훨씬 더 광범위하고 심각하다. 그 이유는 인구 고령화가 해당 납세자(노인층)와 직접 연관되는 세원(tax base)이나 납세능력의 저하를 초래할 가능성도 높지만, 그보다는 신체·건강·정신적 상태의 자연적 약화에 따른 공적 지출(사회복지·보장 지출) 부담이 상대적으로 더 크고 더 빠른 속도로 진행될 가능성이 높기 때문이다. 이러한 예측은 이미 오래전부터 인구 고령화 현상을 경험하고 있는 서구 선진국과 이웃 일본에서 현상적으로 관측된 바이다. 다만, 고령화 현상이 국가재정(조세수입)에 미치는 영향의 크기와 조세 유형별(예컨대, 소득과세, 소비과세, 재산과세 등) 상황, 사회복지지출의 내용과 재정지출 유형별(부문별) 수준은 국가별로 차이가 난다. 쉽게 말해서, 고령화 현상이 재정에 미치는 영향과 변화는 거시적으로는 국가 간에 비슷한 양상을 보이지만, 미시적으로는 상당히 차이가 난다는 의미이다.

일반적으로 인구 고령화 현상은 중앙재정과 지방재정을 막론하고 전방위에 영향을 미친다. 통상 인구 고령화에 따른 재정지출 증가는 지방재정에 비해 국가재정이 상대적으로 더 크다. 그 이유는 고령화 관련 재정지출의 수요와 기능이 중앙정부에 상대적으로 집중되어 있기 때문이다. 그럼에도 시간이 경과하면 여러 가지 이유로 지방재정에 부담과 압박이 가중되는 것이 현실이다. 이것은 최근 우리나라가 직접 경험하는 현상적 사례가 말해 준다. 인구 고령화가 국가재정(중앙 및 지방재정)에 미치는 영향은 국민의 세금으로 운영하는 일반재정을 비롯하여 연금, 공적 보험(특히 건강보험) 등의 운영과 관련한 수입과 지출의 변화로 나타난다. 인구 고령화가 진행되는 과정에서는 노동·생산·소비·자산 시장이 영향을 받으며, 그 결과 국민경제의 총수요와 총공급 그리고 저축

과 투자에 부정적인 영향이 나타날 가능성이 크다. 이와 관련하여 한국은행은 저출산·고령화 현상을 감안한 우리 경제의 미래성장에 관해 추정한 바 있다. 분석 결과 이 현상들은 연평균 성장률을 크게 떨어뜨리는 것으로 나타났다(한국은행, 2017). 이러한 국민경제의 부정적 여파는 중장기적으로 재정에 직접적인 영향을 줄 것으로 예상된다.

일반적으로 고령화비율이 증가하면 국가재정과 지방재정의 수입과 지출 양면에서 부담과 압박이 발생한다. 구체적으로, 중앙정부와 지방자치단체의 재정 수입에 부정적인 영향을 초래하면서 예산운영에 제약과 애로를 줄 것으로 전망된다(세입 측면). 그러나 이러한 재정수입의 변화 속에서도(예산을 제약하는 현상이 심화) 고령화에 대응하는 정부의 각종 사회복지·보장 프로그램은 상당 수준 지속적으로 확대될 가능성이 높아 지출의 압력이 커질 것으로 예상된다. 이 과정에서 중앙정부와 지방재정의 지출 구조와 분야별 재정 할당에 영향을 미친다(세출 측면). 특히, 중장기적으로 재정의 건전성과 안정성 및 지속 가능성을 확보하지 못한 국가라면 급격한 고령화 현상에 대비하여 정부의 공채 의존도와 부담 규모를 크게 늘려나갈 수밖에 없다. 한마디로 인구 고령화는 재정의 수입과 지출 양면에 부정적 영향을 가하는 ‘가위 효과(scissor effect)’를 초래할 것으로 예상된다.

인구 고령화는 재정의 수입과 지출뿐 아니라 재정의 질 특히, 재정형평성에도 중대한 영향을 미친다. 재정형평성 문제는 노인인구와 노동활동 인구계층 간에 발생하는 문제와 노인층 내부적으로 발생하는 문제로 구분할 수 있다. 양자 모두 그 중심에는 노인층의 핵심 지출요인인 건강 관련 지출이 자리한다. 전자는 노인층의 건강 관련 지출 비중이 노동활동 계층에 비해 매우 커서 다른 소비지출을 줄여야 하는 데서 발생한다. 후자는 건강 관련 지출이 소득에서 차지하는 비율이 소위 ‘부자 노인층과 빈곤 노인층’ 간에 심한 격차가 생기는 현상에서 비롯한다.

이러한 형평성 문제는 정부가 공평과세(fair tax)나 공적 프로그램을 통해 적절히 완화하면 일정 수준 해소될 수 있다. 그러나 인구계층 간, 그리고 노인층 내부 간에 본질적인 소득과 자산의 격차가 존재하는 상황에서 재정형평성 문제를 조세정책이나 공적 사회복지 서비스로 교정해 줄 수 있는 범위와 수준은 제한적일 수밖에 없다. 이러한 사실은 국가에 따라 상당히 차이는 나지만, 정부가 빈곤 노인층을 대상으로 다양한 사회복지 프로그램을 제공하더라도 노인계층 내의 경제적 역량 차이에서 비롯하는 사회·재

정적 형평성 문제가 여전히 해소되지 않는 현실이 말해준다. 그리고 현역 세대와 달리 노인층이 보유하는 부와 자산에 대해 각종 조세 정책을 적용하는 데에는 여러 가지 복잡성과 한계가 있다는 점도 인식할 필요가 있다. 이러한 현실 상황은 근년에 세계적 화두인 포용적 성장(inclusive growth)의 필요성을 상기시키는 동시에 그것을 실천할 지혜로운 재정전략을 요구한다.

이러한 사실을 인식하면서 아래에서는 인구 고령화 현상이 공공재정, 특히 지방재정에 미치는 영향의 경로와 내용 및 특징적 현상에 대해 살펴보고자 한다.

3 인구 고령화 현상과 지방재정 영향

가. 인구 고령화 현상의 지방재정 수입 영향

인구 고령화 현상이 재정의 수입에 미치는 영향 및 변화와 관련해서 세계 공통적이거나 OECD 국가(또는 OECD 국가 중 선진국)들 간에 동일하게 나타나는 현상은 없다. 그 이유는 각국이 처한 역사·정치·경제·사회적 환경이 상이하기 때문이다. 아울러 세계의 각 나라와 그 사회의 구성원이 추구하는 목적함수와 그에 영향을 미치는 주요 변수들이 국가마다 다르기 때문이다. 그럼에도 오래전부터 고령화 현상을 겪은 선진국들의 경험에 따르면 인구 고령화가 재정적 측면에서 영향을 미치는 몇 가지 특징적 현상, 소위 ‘정형화된 사실(stylized fact)’이 관측된다. 앞서 살펴본 노인재정지출의 다양한 확장·신설과 급격한 규모팽창 현상과 재정수입 부문(특히, 조세수입)에서의 조세 유형에 따른 차별적 변화 현상 등이 그 대표적 사례이다. 특히, 조세수입에서 인구 고령화는 대체로 노동시장의 활동 인구를 감소시켜 직접세 수입이 감소하는 것으로 나타난다. 여기에서 OECD 자료를 통해 고령화 현상이 재정의 수입(세입)에 미치는 몇 가지 주요 현상(주요 국가에서 비슷한 모습으로 관측되고 있는 현상)에 대해 압축적으로 기술하면 다음과 같다(Colin and Brys, 2019, pp. 9-11).

첫째, 대다수 OECD 국가의 조세제도는 노동 소득에 대한 조세에 치중된 경향이 있는데, 고령화 현상은 노동력 감소를 유발하여 개인소득세와 사회보장기여금(social security contributions)의 수입을 현저하게 떨어뜨린다.⁸⁾ 그리고 이것은 중앙정부의

지방재정에 대한 이전재원을 축소하고, 특히 지방소득세 위주(예컨대, 높은 지방소득세 비중)로 지방세 제도를 운영하는 국가에서는 지방재정을 크게 축소한다(Ibid., p. 5).

우리나라의 경우 지방세 제도가 과거에 비해 많이 바뀌었지만, 여전히 재산과세가 중심을 이루면서 소득 및 소비과세가 보완적인 구조를 형성하고 있다.⁹⁾ 우선 2011년 지방소비세가 신설되고 최근 들어 지방소득세가 외형상 독립세의 구조를 갖추에 따라 소득과세와 소비과세가 지방세제에서 차지하는 제도적 위상이 높아졌으며, 지방세수 기여분이라는 측면에서도 중요도가 크게 상승하게 되었다. 그러나 인구 고령화가 두 세목에 미치는 영향력은 차이를 보인다. 지방소득세, 주민세(종업원분 및 개인 균등분) 등으로 구성되는 소득과세가 노인층 세부담에 미치는 효과는 매우 제한적이다. 이와 달리 지방소비과세(지방소비세, 담배소비세, 레저세, 자동차세, 면허분 등록면허세, 지역자원시설세 특정자원분)의 경우 인구 고령화로 부정적인 영향을 받을 가능성이 높다. 대표적으로, 지방소비세, 담배소비세, 자동차세는 인구가 생산가능 연령층에서 노인층으로 전이하면 관련 소비가 감소하는 특성을 지니기 때문이다. 아울러 기존의 노인층도 시간의 흐름과 더불어 건강과 활동이 약화되면서 지방소비세, 담배소비세, 자동차세와 관련된 소비행위를 줄여나갈 것으로 예상된다.

따라서 고령화 현상에 따른 국세(개인소득세, 법인소득세)의 감소 영향은 지방교부세와 국고보조금을 중심으로 발생할 가능성이 있고, 지방세의 영향은 상대적으로 적을 것으로 예상한다(이에 대하여는 조금 뒤에서 설명한다). 최신 행정안전부 자료(2019년도 결산 잠정)에 의하면 우리나라의 지방세는 크게 재산과세 44.1%(취득세·등록면허세 등 등록분 등 거래과세 28.3%, 재산세·지역자원시설세 특정부동산분·주민세 재산분 등 보유과세 15.8%), 소득·소비과세 47.7%(지방소득세·주민세 종업원분·주민세 균등분 등 소득과세 21.3%, 지방소비세·담배소비세·레저세·자동차세·등록면허세 면허분·지역자원

8) OECD의 최근 정책분석 결과에 의하면 인구 고령화는 소득세와 사회보장기여금을 상당 수준 축소하는 것으로 나타났다. 구체적으로, 인구 고령화 현상이 급속히 진행되는 슬로베니아(Slovenia)를 대상으로 미시자료를 활용하여 계량 분석을 한 결과 인구 고령화는 중장기적으로(2040년 한도) 생산가능인구의 규모와 비율을 크게 떨어뜨리면서 소득세수의 9%, 그리고 사회보장기여금의 6% 이상(고용자), 11%(피고용자)를 축소시키는 것으로 나타났다. 이들 수입은 GDP의 1.6%에 해당한다(Ibid., p. 10).

9) 국세는 소득과세와 소비과세가 중심을 이루는 가운데(국세 수입의 95% 이상 점유) 재산과세가 미미한 수준에서 가미되는 특성을 보인다. 소득과세는 소득세와 법인세가 핵심이고, 소비과세는 부가가치세가 핵심을 이루는 가운데 개별소비세, 교통·에너지·환경세 등이 보완적 역할을 한다. 국세 중 재산과세가 차지하는 세수의 비중은 4~5%에 불과하며, 그 속에는 상속세, 증여세, 종합부동산세 등이 포함된다(임성일, 2018b).

시설세 특정자원분 등 소비과세 26.4%), 기타 8.2%(지방교육세, 전년도 수입)로 구성되어 있다. 고령화 현상과 재산과세의 관계는 추후에 설명할 것이다.

둘째, 고령화 현상이 노동력 감소와 그에 따른 생산량 감소를 유발하여 직접세인 소득과세를 축소할 가능성은 크지만, 간접세인 소비과세에 어떤 영향을 미칠 것인지는 다소 불분명하다. 일반적으로 소비가 소득의 함수인 점을 감안하면, 대다수가 은퇴 시기를 맞이하는 노인층의 증가 현상으로 전체 경제의 소비가 감소하고 그와 관련된 세수도 축소될 가능성이 높다. 특히, 우리나라는 공적 연금제도가 늦게 발달하여 고령층의 연금 수혜대상이 제한적이고 수혜 규모 또한 크지 않은 상태이다. 그리고 노인층이 그동안 축적해 둔 생애 소득의 여유가 풍부하지 않다. 이러한 현실에서는 급격히 진행되는 고령화 현상이 소비와 소비과세 수입을 위축시킬 가능성이 높다. 만일 이러한 주장(논거)이 옳다면, 인구 고령화는 국세 부가가치세와 함께 지방소비세(부가가치세의 부가세)를 동시에 축소시킨다. 이러한 현상은 지방소비세 이외의 다른 지방소비과세 수입(예컨대, 담배소비세, 자동차세)에서도 정도의 차이는 있지만, 부정적으로 나타날 것이다(이는 노인층 인구의 증가와 생산가능 인구의 감소 양면에서 관련 소비가 줄어들어 발생한다).

하지만 이러한 논거에 대해 다음과 같은 반론을 제기할 수 있다. 앞으로 사회가 노인층 노동력(건강 및 장수 현상 감안)을 보다 유연하고 적극적으로 활용하거나, 로봇이나 인공지능(AI)을 기존의 노동력과 잘 조화시켜 활용하면 반대로 소득과세와 소비과세 수입이 늘어날 수도 있다. 즉, 각국이 노인층의 노동 탄력성 내지 회복력(resiliency)을 얼마나 적극적으로 활성화하는 정책을 취할 지가 관건이다. 이와 성격을 달리하지만, 노인층의 적극적 소비 즉, 실버 파워(silver consumption power) 주장에 힘을 실어주면 반대로 노인층의 소비와 그에 따른 소비세 수입은 늘어날 수 있다(이 때 생산가능 인구의 소비영향에 대하여는 고려하지 않는다). 특히, 삶의 후반부 내지 마지막 단계에 처한 노인층의 입장에서 보면 이들이 현재 세대와 다음 세대에 굉장히 이타적인 동기를 지니지 않는 이상, 자신이 보유하고 있는 소득과 자산을 계속해서 유지·확대하기보다 자신과 가족을 위해 적극적으로 소비할 가능성이 높다(이는 합리적 경제 행위에 해당한다). 실제로 이러한 현상은 미국을 비롯하여 유럽 선진국과 일본에서 적지 않게 나타난다. 그러나 우리나라의 현재 상태(특히, 노인층의 자산 및 소득 수준이 평균적으로 낮고, 연금 소득이 크게 제약된 상태)를 염두에 두면 추론의 설득력은 약해진다.

일반적으로 연령대별로 경제적 활동에 차이가 나는데, 생산과 소비를 비교하면 유소년층과 노인층은 생산보다 더 많은 소비 활동을 하는 반면, 한창기의 청장년(prime-age adults: 대체로 25~59세 연령층)은 자신의 소비 활동보다 더 많은 생산 활동을 한다(IMF, 2017, pp. 1-2). 이와 성격을 조금 달리하지만, 인구 고령화가 거시 경제의 주요 변수인 국가의 저축과 투자에 앞으로 어떤 영향을 미칠 것인지도 관심을 갖고 다각도에서 논의할 필요가 있다. 그 이유는 저축과 투자가 국민경제에 중요한 영향을 미치는 변수이고, 그 결과는 조세제도를 통해 국가재정에 직접적인 변화를 초래하기 때문이다.

종합적으로, 현재로서는 인구 노령화가 저축과 소비에 미치는 영향, 나아가 조세수입에 어떤 영향을 미치는지는 확실하지 않다. 어떤 면에서 고령화 현상에 따른 복지시스템에 대한 재정압박은 중간연령층의 저축 증가, 소비 지연을 초래할 가능성이 있다. 이 경우 소비세에 직접적인 영향을 준다(Colin and Brys, 2019, p. 11). 인구 고령화가 조세수입에 미치는 영향은 고령 계층 당사자의 경제적 역량과 활동 및 행태(저축, 소비 행태 등)에 의해서도 결정되지만, 생산 활동에 참여하는 계층의 경제적 역량과 활동 및 행태로도 결정된다. 통상 전자는 후자에 영향을 미치지만, 후자는 전자에 영향을 미치지 못한다. 세대는 불가역적이기 때문이다.

지방세의 소비과세는 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 자동차세, 등록면허세(면허분), 지역자원시설세(특정자원분)으로 이루어지는데, 이들 대부분은 인구 고령화에 영향을 받을 것으로 예상된다. 그중에서도 지방소비세는 국세 부가가치세의 부가세이므로 고령화 현상이 국세 부가가치세(즉, 일반적인 소비)에 어떤 영향을 미치는지에 따라 동일한 방향과 정도로 영향을 받을 것이다.

셋째, 소득과세나 소비과세와 달리 재산과세와 관련한 세수는 고령화 현상으로 인해 크게 감소하지 않을 것으로 예상된다. 그 이유는 주거(주택)는 연령과 관계없이 인간 누구에게나 필수적인 재화이자 서비스이기 때문이다. 다만, 인구 고령화가 급속히 진행하면서 고령화비율이 크게 높아지면 주택에 대한 수요가 정체되거나 감소할 수 있다. 이 경우 주택 가격이 하락하고 그 결과 재산세 수입이 줄어들 가능성이 있다. 그리고 많은 나라에서 고령화 현상이 심화되는 과정에서 고령층이 생활 터전으로 보유하는 주택의 세금부담 문제가 사회·정치적 핫이슈로 부상하면서 그에 대해 보다 적극적인 조세 감면

조치가 이루어졌다. 이러한 현상은 앞으로 우리나라에서도 비슷하게 나타날 가능성이 있는데, 이 경우 고령화 현상은 재산과세 수입을 일정 수준 감소시킬 것으로 예상된다. 재산세의 감소는 그와 직접 연계된 종합부동산세의 감소로 이어질 가능성이 있다. 다만, 종합부동산세가 장기적으로 지속 가능할지에 대하여는 의문이 든다.

그리고 우리나라의 재산세가 선진국에서는 거의 사례가 없는 누진세 체계를 취하기에 고령화 현상에 따라 재산세수가 부정적인 영향을 받을 여지가 있다. 참고로 현재 대다수 OECD 국가들은 재산세를 단일 세율 또는 다단계(복수) 세율 형태의 비례세율체제를 운영하고 있다. 현재 재산세를 누진세율체제로 운영하는 나라는 거의 없고(Slack and Bird, 2014, p. 17), 우리나라 등 극소수 국가만이 예외를 보인다.¹⁰⁾ 세계적으로 재산세의 과세 대상 유형에 따라 세율을 달리하는 나라는 많지만, 우리나라와 같이 동일한 과세 대상(예컨대, 토지나 주택)을 두고 자산가치(과세표준)에 따라 누진세율을 적용하는 사례는 극히 드물다(임성일, 2018b, p. 171). 재산세 누진세율이 고령화 현상과 결부하면 고령층의 주택소비가 현역 시절에 비해 축소되면서 종전에 누진세율의 상위 구간에서 재산세를 부담하던 고령층 납세자의 부담이 하향 조정된다. 또한 인구 고령화가 심화되면 전체 주택의 수요가 감소하고 그로 인해 주택가격이 하락하면 재산세의 고세율 구간에 위치하였던(즉, 고세율 적용 주택 소유) 납세자의 비중이 줄어든다.

고령화 현상이 진행되면 부동산 거래 이전 현상은 크게 감소할 것으로 예상된다. 이는 현재 지방세 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 취득세 수입에 부정적인 영향을 미친다는 의미이다. 현행 지방세 중에서 세수 비중이 가장 큰 3대 과세는 취득세, 지방소득세, 재산세이다. 그리고 여기에 지방소비세와 자동차세를 더하면, 이들 5대 세목은 전체 지방세수의 80% 이상을 차지한다. 인구 고령화의 급속한 진전은 향후 이러한 지방세 수입에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높고, 따라서 지방자치단체들은 그 대응책을 마련해야 한다. 다만, 이와 관련해서 한 가지 언급할 필요가 있는 것은 이상의 내용은 재산 과세에 중대한 영향을 미치는 다른 요인들을 고려하지 않은 상태에서 이루어진 추론이라는 점이다(즉, 인구 고령화 변수 외의 다른 주요 지방세 영향 변수는 변하지 않는 것으로 가정한 추론이다). 예컨대 (1) 중장기적으로 보유세(예: 재산세)가 강화되고 거래

10) 세르비아(Serbia)는 지방정부 단위에서 누진세율 구조를 설정하는데, 세율은 최저 0.4%에서 최고 3%의 범위이다(Norregaard, 2013, p. 26). 그리고 브라질의 상 파울로(Sao Paulo) 시는 2002년에 재산세 세율체계를 단일세율에서 누진세율로 바꾸었다(Bideman C. and Y. C. Batista, 2018, p. 1; 임성일(2018b, p. 171)에서 재인용).

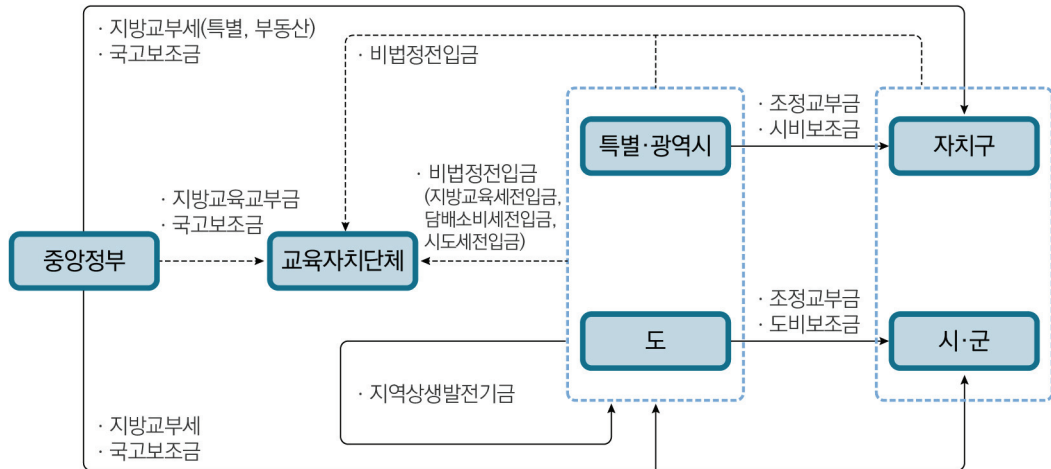
세(예: 취득세)가 악화할 가능성이 높은 점(대다수 OECD 국가의 경향이 이론적 근거), 그리고 (2) 재산세의 실효세율(현실화율 상승 등 반영)이 중장기적으로 높아질 가능성이 큰 점 등, 주요 조세정책 변수와 시대환경 변수에 관한 사항(또는 미래전망)은 본 연구에서는 논외로 하고 있다. 한편 이러한 정책적·시대 환경적 변수들은 향후 인구구조의 변화로 인해 지방세 수입이 현저하게 타격을 받을 때, 그에 대응하는 정책 수단으로서도 활용할 수 있을 것이다.

지금까지는 인구구조의 변화가 국세와 지방세를 통해 지방재정의 수입에 미치는 영향을 살펴보았는데, 여기서는 인구구조의 변화가 지방재정의 중요한 또 다른 축인 이전재원 제도에 어떤 영향을 미칠 것인지 점검하고자 한다. 인구 고령화와 학령인구의 감소가 중앙정부와 지방자치단체 간에 형성된 각종 정부 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 메커니즘을 통해 영향력을 미칠 것은 거의 확실하다. 그 이유는 인구 고령화 현상과 조금 뒤에서 살펴볼 학령인구 감소 현상이 중장기적으로 국가재정(중앙 및 지방재정)에 중대한 영향을 미칠 것이 분명하고, 무엇보다도 우리나라의 지방재정이 중앙재정과 밀접한 연계 관계 속에서 작동하기 때문이다. 이러한 현실 상황 속에서 지방재정이 겪게 되는 각종 애로는 인구구조 변화란 통제할 수 없는 자연적·환경적 요인이라는 점, 그리고 지방자치단체가 자기 결정과 노력을 통해 대응할 수단과 역량(과세권, 재정지출권, 공채 발행권 등)을 충분히 갖추지 못한 데서 발생한다.

우리나라에서 중앙·지방정부 간 재정 관계를 형성하고 있는 두 개의 축은 조세제도와 이전재원 제도이고, 그 외에 지방채 발행제도와 각종 재정관리 및 규제시스템이 보완적 기제로서 작동한다(임성일, 2015a). 그중에서도 인구 고령화 현상과 학령인구 감소 현상에 큰 영향을 받는 지방재정은 이전재원 제도이고, 그 핵심에는 국고보조금제도와 지방교부세 및 지방교육재정교부금이 자리한다.

2020년 현재 중앙정부와 지방정부 간 재원이전제도는 크게 지방교부세·지방교육재정교부금제도와 국고보조금제도(지역발전특별회계 보조금 포함)로 구성되어 있고, 지방자치단체 간(광역자치단체와 기초자치단체간) 수직적 재원이전제도는 조정교부금제도와 시·도비 보조금제도로 구성되어 있다. 이 중에서 지방교부세와 지방교육재정교부금은 일반보조금(general grant)으로 지방재정의 기본수요 충족(재원 보장)과 재정의 수직적·수평적 불균형 완화를 주된 목적으로 운영한다(다만, 지방교육재정교부금은 기능과

배분 방식 면에서 차이가 난다), 국고보조금은 특정보조금(specific grant)으로 외부효과를 유발하는 사업과 중앙정부와 지방자치단체가 상호 이해관계를 지니는 사업을 중심으로 운영한다(임성일, 2019, pp. 16~17).



자료: 행정안전부(2020b); 국회예산정책처(2020b), 「대한민국 지방재정 2020」, p. 20에서 재인용.

[그림 2-13] 중앙정부-일반 지방자치단체-교육 지방자치단체 간 재정 관계

지방교부세와 지방교육재정교부금은 기본적으로 경제성장과 경기변동의 함수(내국세와 직접 연계)인 데 비해 국고보조금은 경제성장 외에 정부의 정책적 선택(예컨대, 특정 정치·정책적 드라이브, 재정확장정책, 지출조정정책, 증세(감세)정책, 공채정책 등)으로 결정한다(임성일, 2019, p. 17). 그러므로 인구구조 변화로 지방교부세가 직접적인 영향을 받을 범위와 규모는 상대적으로 제한적이다. 그 이유는 인구구조 변화가 경제에 부정적인 영향을 미치고 그것이 교부세의 재원인 (내)국세 수입을 감소시키는 경우에만 인구구조의 변화로 인한 교부세 충격이 발생하기 때문이다. 다만, 앞서 기술한 바와 같이, 인구구조의 변화는 교부세(지방교부세, 지방교육재정교부금)의 배분 과정(산정방식)에 일정 수준 영향을 미친다. 하지만 이것은 교부세의 총량 파이에 영향을 주지 않고, 단지 지역별, 재정지출(수요) 부문별 배분 구조(내역)에만 영향을 준다. 교부세의 배분 과정에서 결정적인 영향을 미치는 인구수와 특정 인구 수(예컨대 노인 수, 학생 수, 교직원 수 등)가 변할 때(예컨대, 고령인구의 증가, 학생 수의 감소 등)는 교부세 내부의

예산기능별 상대 비중을 조정하는 동시에 교부세의 지역 간 배분 파이에 변화가 생긴다.

지방교부세와 달리 국고보조금 제도는 인구구조가 변화할 때 지방재정에 직접적이고 큰 영향을 미칠 제도적 특성과 역량을 지닌다. 동 제도는 매년 정부의 예산으로 운영하며, 이는 행정부와 국회의 정치·정책적 의지와 판단에 따라 그 규모와 내용을 결정한다(물론 그 기반에는 경제성장 상태와 조세환경 변화가 자리한다). 만일 정부와 정치권이 경제가 좋지 않은 상황에도 불구하고 대담한 확장적 재정 정책을 실시하기로 결정한다면, 적극적 채무정책(적자예산 편성)을 동원해서 보조사업의 신설 및 확장이 가능하다. 예를 들어, 인구구조 변화에 대응하는 사회복지·고용·교육 분야 등에 대형 보조사업을 신설·확대하는 것이다. 이러한 조치를 취하면 지방재정은 총량과 운영의 내용 및 각종 부담(재정적, 법적 이행 부담) 면에서 큰 영향을 받는다.¹¹⁾ 이러한 현상은 실제로 최근 몇 년간 사회복지 국고보조사업이 급팽창하는 과정에서 관측된 바 있는데, 이에 대하여는 뒤에서 구체적으로 기술한다.

어떤 면에서 최근에 전개되는 현상은 앞으로 그 내용과 형태를 조금 달리할 뿐 본질과 패턴은 비슷한 방식으로 국고보조금 제도를 중심으로 전개될 가능성이 높다. 다시 말해서, 본 연구가 중점을 두는 인구구조의 변화(인구 고령화 현상, 저출산에 따른 학령인구 감소 현상)가 중앙재정과 지방재정에 결정적인 영향을 미칠 부문이 바로 양자를 매우 구체적이면서 끈끈하게 묶은 보조금 시스템 즉, 국고보조금 제도라는 사실을 강조한다. 2010년대에 들어서면서 실제로 전 국가적으로 사회복지지출이 급팽창하면서 국고보조금 제도는 중앙재정과 지방재정을 밀접하게 연계해 주는 ‘재정 연결고리’로서의 역할뿐 아니라 사실상 국가재정의 전체 모양(골격)을 재구조화하고 나아가 국가의 재정적자 수준과 채무 수준을 좌우하는 재정 제도로서 자리매김하였다.

이러한 가운데 사회복지지출 외에 각종 SOC 사업과 농림·해양수산·문화관광 분야에서도 다양한 보조사업들을 우후죽순처럼 신설, 확충하는 현상들이 나타났다. 이것은 우리나라 재정의 건전성과 효율성 나아가 지속 가능성을 암묵적으로 갉아 먹는 요인으로

11) 국고보조사업은 대부분 법률과 국가정책으로 중앙정부가 사업을 계획하고, 예산을 배분·조정·감독 및 성과관리를 수행하는 등 총체적으로 주도한다. 국고보조사업 중에서는 지방자치단체가 예산을 편성하더라도 사실상 엄격한 법적 구속성 조건 때문에 기계적으로 편성하는 경우가 많고(예컨대, 대형 사회복지 국고보조사업), 또한 각종 법령과 행정지침 등의 규제로 지방자치단체가 예산의 편성 및 집행과정에서 제약을 받는 경우가 흔하다(임성일, 2017, pp. 45~46, p. 49).

간주한다.¹²⁾ 앞으로 우리나라의 재정은 국고보조금 제도에 대해 어떤 정책적 목적을 갖고서 그 위상과 기능 및 내용(정책 프로그램) 그리고 운영방식(기준보조율·차등보조율 설정, 지방비 부담, 지방자치단체의 지출 권한 등)을 재구조화할 지에 따라 국가재정과 지방재정의 안정성 및 지속가능성을 결정한다고 해도 과언이 아니다. 이러한 사실과 현상은 우리나라 국고보조금 제도의 현주소이자 소위 민낯인데, 거시적으로 볼 때 장점이거나 긍정적 경제·재정 효과보다는 국가재정(중앙 및 지방재정)의 효율성과 효과성 및 책임성, 특히 국민 세금의 경제적 가치(value for money) 차원에서 심각한 문제와 부정적 파급효과가 훨씬 더 많다.

이러한 사실을 인식하면 현재의 지방재정 구조—이전재원 주도의 세입 구조, 보조사업 중심의 지출 구조, 많은 지출(사업)을 법과 제도로 의무화하고 지방의 지출재량권을 크게 제약하는 구조—하에서는 지방재정이 인구구조 변화에 따른 영향을 상당히 크고 민감하게 받을 수 있다. 이상의 내용을 종합해 볼 때, 인구구조의 변화는 지방세보다 이전재원 부문에서 더 깊고 민감하게 작용할 가능성이 크다.

종합적으로, 인구 고령화 현상은 국세 수입을 감소하면서 중앙-지방 간 재정 관계에 부정적인 영향을 미친다. 구체적으로 지방교부세·지방교육재정교부금과 국고보조금의 총량 파이 또는 성장률 감소로 지방재정의 지출역량을 위축한다. 지방교부세와 지방교육재정교부금이 줄어드는 것은 이들이 내국세 수입과 직접 연동하여 자금 규모가 결정되기 때문이고, 국고보조금은 국가예산을 바탕으로 매년 예산을 편성하기 때문에 그러하다. 다만, 정부가 경제와 재정이 좋지 않은 상황에서도 확장적 재정정책을 적극적으로 밀고나간다면 최근 몇 년간 경험한 것처럼 국고보조금의 규모는 크게 늘어날 수 있다. 하지만, 이것은 적자재정 정책에 근거하는 공채 의존형 재정 운영하에서만 가능하다. 구체적인 예를 들면 정부는 최근에 공채와 적자재정에 크게 의존하는 과감한 확장적 재정정책을 추진하였는데, 그 결과 국가채무비율이 2019년의 37.7%에서 2020년에는 43.9%로 급격히 늘어났고 2021년에는 47.3%로 더욱 높아질 전망이다. 채무와 적자 규모를 보면, 2020년은 4차에 걸친 추가 경정예산 편성으로 국가채무는 846조 9천 억원으로 크게 늘어났고, 관리재정수지 적자는 118조 6천 억원으로 전에 없는 수준으로

12) 실제로 이 분야의 사업 중에는 국민 세금 집행의 관점에서 비효율적이고 낭비적인 내용이 상당수 발견된다. 이에 대하여는 관련된 사업의 투자심사(예컨대, 행정안전부의 중앙투자심사)에 참석하는 위원들이 이구동성으로 말한다. 이와 관련된 내용은 본 연구의 범위를 넘어서기 때문에 단지 문제의 제기와 인식을 하는 선에서 그치기로 한다.

확대되었다.

이러한 대규모 공채 발행과 적자재정 정책을 실시한 결과, 지난 수년간 국고보조금과 사회복지지출의 연평균 증가율이 경제성장률과 국세수입 증가율을 크게 뛰어넘었다. 여기서 주목할만한 사실은 정부가 세수 신장이 상당히 양호한 국면에서도 대규모의 확장적 재정정책을 적극적으로 추진했다는 것이다(임성일, 2019, p. 13). 그런데 이러한 정책은 수년간은 예외적으로 추진할 수 있지만, 결코 중장기적으로 지속가능한 정책적 옵션(선택)이 될 수 없다. 재정의 중장기 지속가능성은 건조한 경제성장에 기반을 두면서 국민의 동의와 지지를 받는 합리적 조세제도에서만 가능하다.

끝으로, 고령화 현상과 관련하여 이른바 ‘베이비 붐 세대’와 그 이전 세대, 그 이후 세대를 구분하여 접근할 필요가 있다. 그 이유는 같은 고령화 세대라고 하더라도 연령대(연령별 특성)에 따라 경제적 수준(소득과 자산, 소비 역량 등) 면에서 차이가 날 수 있기 때문이다. 현재 70대를 넘어선 고령 계층은 평균적으로 말해서 노후대책이 충분하지 않은 상태에서 경제적 어려움을 겪는 경우가 많다. 이에 비해 최근 고령화 그룹에 소속된 베이비 붐 세대나 그 후속 연령층들은 그보다는 경제적 상태가 상대적으로 조금 나은 것으로 평가된다. 다만, 고령층을 어떤 형태로 구분하고 어떤 기준을 적용하더라도 이들이 과거 고용에 직접 참여했던 현역 시절보다 조세 기여도가 떨어지는 것은 거의 확실하다. 조세 기여도의 하락은 소득과세가 가장 크고, 그 다음으로 소비과세, 재산과세의 순서일 것으로 추측된다. 현실적으로 고령층 중에서 직접 근로 활동에 참여하는 사람의 비율이 매우 낮고, 취업을 한 상황에도 평균소득이 현역 세대에 비해 크게 낮다. 일부 고령층이 부담하는 연금소득 과세분을 고려하더라도 일부 공적 연금(공무원 연금, 군인연금, 사학연금 등)을 제외하면, 소득세로 납부하는 금액은 전체를 통틀어도 많지 않다. 이것은 현재 국민연금을 매달 200만원 이상 수령하는 고령층이 겨우 수만명에 불과한 사실이 말해 준다. 요약하면, 현재 고령 계층에 초점을 맞추고 다른 조건이 일정하다고 가정할 때, 고령화 현상은 정부의 조세(국세와 지방세) 수입에 부정적인 영향을 미치는 것이 거의 확실하다.

그러나 앞으로 10~20년 내에 65세 이상 연령에 진입할 다음 세대들은 현재 고령 세대에 비해 한층 높은 경제력을 보유하면서 고령영역에 진입할 것으로 예측한다. 그 이유는 근년에 평균 수명이 크게 늘어나는 가운데 노후 대비(대책)에 대한 사회적 각성이

크게 일어났고, 이를 계기로 개인의 저축과 연금·보험 등 노후를 위한 소득 및 자산의 축적 노력과 더불어 사회·제도적 환경이 개선되었기 때문이다. 한마디로, 이전 세대보다 전체 생애주기(life cycle)를 염두에 두면서 생애(연령) 단계별로 저축과 소비를 안배해 나가는 균형적 경제 행태가 확산된 것이다. 대표적으로 국민연금 사례를 들면, 현재의 노령 세대와 달리 중장년층(노동 활동 계층)은 가입(적립) 기간이 크게 길어지면서 미래에는 국민연금이 많은 고령층에서 일종의 기본소득과 같은 역할을 할 가능성이 커진다. 그뿐 아니라 수년 전부터 시작한 기초연금 등 각종 사회복지 프로그램이 확장되는 것도 미래의 고령화 세대가 현재의 고령화 세대보다 한층 나은 경제적 여건과 상태를 보유할 가능성을 열어준다. 다만, 이 모든 것은 우리나라의 경제가 장기 불황, 예컨대 일본의 ‘잃어버린 10년(또는 20년)’이나 1인당 국민소득의 퇴보 현상(1인당 국민소득이 3만 달러 이하 수준으로 지속적인 퇴보를 하는 것)을 경험하지 않을 것을 전제한다.

이와 달리 현역세대(노동활동인구)가 현재의 노령층 인구보다 불평등과 가난에 직면할 위험성이 더 높을 수도 있다(Rouzet et al., 2019, p. 6). 그 이유는 고령화 현상이 심화되면서 퇴직소득을 위해 더 많은 연수를 투자하여 지출해야 하고, 살아가면서 더 여러 가지 불이익(불안정한 노동시장 조건, 낮은 임금 등)을 경험하기 때문이다. 다만, 이것은 고령화 현상으로 지속적으로 노동인구가 감소하고 GDP 성장이 둔화하는 상황에서 발생한다. 앞서 언급한 바와 같이, 인구 고령화에 따른 노동력(생산가능 인구) 감소의 영향으로 고령층(특히 초기 고령층 인구)이 노동시장에 적극적으로 참여할 사회적 여건이 조성되고 전체 노동 인력의 생산성과 창의성이 높아지면 인구 고령화 현상에서도 국민경제(GDP)가 ‘성장 둔화의 덩어리’에 빠질 가능성은 줄어든다.

나. 인구 고령화 현상의 지방재정 지출 영향

개인이 노년층이라는 새로운 삶의 단계에 진입하면 대부분 생활의 필요와 선호가 변화한다. 각국의 경험을 볼 때, 그 중의 상당 부분을 공공부문(정부부문)이 맡게 된다. 통상 공공부문이 수행하는 역할과 공급 서비스는 각국의 정치·경제·문화·사회적 환경이 결정한다(물론 이것은 시간의 흐름과 더불어 변화한다). 이와 함께 국가가 담당하게 될 사무(공공서비스)와 그에 소요할 경비를 두고 중앙정부와 지방자치단체 간에 누가 무엇을 담당하고, 어떤 재정시스템을 통해 얼마나 자금을 부담할 지에 정부 간 행정·재정

배분 결정이 뒤따른다. 이 과정에서는 각종 정치적 과정(political process)이 지속적이고 동태적으로 움직인다. 통상은 정치권이 주도하지만, 종종 적극적이고 잘 단합된 노인 계층과 시민사회가 정치권을 압박하는 형태로 주도권이 전환되기도 한다.

Rouzet et al.(2019)에 따르면 고령화 현상은 크게 보면 연금, 건강 및 장기 돌봄(케어)지출(care expenditure)의 추가적 재정지출 수요를 초래하면서 정부의 재정에 직접적인 부담을 준다. 이것은 그와 관련된 재정지출이 현재 OECD 국가의 주요 재정지출(primary expenditure)의 1/3에서 절반 수준까지 이르고, 2018~2060년 사이에 건강 분야 지출과 공적 연금 지출이 각각 GDP의 약 4.75%와 0.75% 정도 증가할 것이라는 미래 예측통계가 말해 준다(p. 6). 2017년 기준으로 G20 국가의 건강 재정지출은 평균적으로 GDP의 7%나 된다(p. 21). 이러한 상태에서 인구 고령화에 따라 늘어나는 각종 재정지출 부담을 감당하면서 GDP 대비 채무 비율을 현재 수준으로 유지하려면 조세수입을 2060년까지 GDP의 4.5~11.5% 수준으로 확충해야 할 것으로 추정된다(p. 23). 급격한 인구 고령화는 이병률 형태(pattern of morbidity)으로 건강돌봄지출에 영향을 미치는데 통상 수명이 늘어나면서 건강돌봄지출은 누진적으로 고령층에 전이하여 부담을 초래한다. 예컨대 2010년에는 건강돌봄지출의 60%가 65세 이하 인구 계층과 연계하였는데, 2016년에 이르면 역으로 60%가 65세 이상의 고령인구 계층과 연계한 것으로 추정한다(p. 21).

고령화 현상으로 재정 수입과 지출이 영향을 받으면 통상 재정의 분야 간, 그리고 분야에 속하는 부문 및 정책사업에서 기존에 유지해 온 중요성(비중)과 우선순위에 변동이 생긴다. 이러한 현상은 지난 10여 년 사이에 우리나라 국가재정(중앙재정과 지방재정)의 중심적 기능이 과거 성장주도형 경제여건 아래서 형성한 'SOC 주도형 재정(1970년대 이후 2000년대 중반까지 지속)'에서 '사회복지 주도형 재정'으로 구조 전환, 즉 레짐 변화(regime change)가 일어난 사실이 말해 준다(임성일, 2015a; 2019). 중앙재정에서 보건·복지 분야 예산은 글로벌 금융위기 직후인 2010년부터 현재까지 다른 어느 분야보다 예산 증가율이 높았고 특히 최근에는 타의 추종을 불허하는 고성장세가 나타난다. 정부 재정의 분야별 재원 배분 추이(2014~2019년)에 따르면 총지출의 연평균 증가율은 5.7%인데 비해 보건·복지·고용 분야의 연평균 증가율은 8.6%로 압도적인 1위를 차지하고 있고, 이어서 교육(6.9%), 문화·체육·관광(6.0%), 일반·지방행정(6.0%)

분야 순이다(국회예산정책처, 2019, p. 92). 이러한 현상은 지방재정에서도 비슷하게 관측된다. 지방재정에서 사회복지지출이 차지하는 비중은 2010년 이전에는 10%대에 불과하였으나, 2010년대 초에 20%대에 진입한 이후 급격히 늘어나면서 2020년 현재는 약 30% 수준에 안착해 있다.

사회복지 지출팽창과 정부 지출의 배분 조정은 무엇보다도 국고보조사업 부문에서 괄목할만한 새로운 현상으로 나타난다. 중앙재정과 지방재정 간에 긴밀한 연계 고리의 역할을 담당하는 국고보조사업은 과거에는 농수산·건설교통·보건복지의 세 영역이 전체 보조사업의 75~80%를 차지하였다. 그러나 2010년에 들어서면서 사회복지 관련 국고보조사업이 전체 국고보조사업의 절반(금액 기준)을 넘어서기 시작하더니 이제는 60% 수준을 초과하기에 이르렀다. 2020년도 예산 기준으로 보건복지부의 국고보조사업(40조 8,522억원)은 전체 국고보조금(65조 5,956억원)의 62.3%를 차지한다(행정안전부, 2020b, p. 80). 사회복지 관련 국고보조사업은 2010년 이전에는 전체 국고보조금의 약 1/3 정도를 차지하였으나, 불과 10년 남짓한 사이에 이제는 우리나라 국고보조사업의 지배(주도)권을 장악하는 주 분야로서 확고히 자리매김하였다.¹³⁾

이와 유사한 현상은 지방교부세의 배분 과정에서 사회복지 분야의 비중이 과거에 비해 크게 확대된 최근 추세를 통해서도 확인된다. 현재 사회복지 부문은 지방교부세의 배분 결정에 근간이 되는 기준재정수요를 산정하는 4개 측정항목(일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비) 중 하나인데, 근년에 그 배분 비중(영향)이 크게 늘어나면서 현재 약 30% 수준을 차지한다.

고령화 현상이 재정지출에 미치는 영향은 기본적으로 다음 구조에서 발생한다. 그것은 기존의 재정지출 프로그램을 중심으로 전개되는 것과 새로운 재정지출 프로그램을 중심으로 전개되는 것의 두 가지 형태이다. 이들이 어떤 내용과 질적·양적 요인을 포함하는지, 프로그램의 확장 속도가 어떤 수준인지에 따라 고령화 현상이 재정에 미치는 영향의 크기와 상태가 결정된다. 일반적으로 고령화 현상은 국민경제와 국민소득이 일

13) 사회복지 분야 국고보조사업(보건복지부 보조사업 금액)이 전체 국고보조금에서 차지하는 비중은 과거 30%대 중반이던 것이 2010년을 전후로 50%대 초반에 진입한 다음 2019년에는 마침내 60%대를 돌파하였다. 이와 같은 국고보조사업의 역할 변화는 지방자치단체의 재정에 다양하면서도 지역별로 상이한 영향을 미친다. 일반적으로 인구가 많고 인구밀도가 높은 도시형 지방자치단체(특히, 기초사회복지를 담당하면서 사무기능이 제한된 자치구)와 인구 고령화비율이 높은 농촌형 지방자치단체 간에는 사회복지지출의 예산 비중과 중요도 및 공급대상 등에서 차이가 크다(임성일, 2019, pp. 10~11).

정한 수준 이상(예컨대 1인당 국민소득 2만~3만 달러 이상)인 상태에서는 국가재정의 지출 수요를 급격히 확대하는 특성과 잠재력을 지닌다. 이는 노인층을 위한 사회복지 및 사회보장과 관련된 각종 정책과 사업을 실시하여 재정부담이 급증한다는 의미이다. 이러한 현상의 배경에는 노인인구 증가에 따른 기존 노인복지 프로그램의 단순 확대를 필두로 하여 노인복지 프로그램의 질적 향상 요구와 새로운 노인복지 프로그램의 신설 및 확장을 연속적으로 잇는 정치·사회적 움직임이 자리한다. 이 과정에서는 경제와 소득 변수 외에도 국가의 정치적 상황과 환경 그리고 유사·경쟁 국가의 동향과 선진국의 정치·정책적 경향이 중요한 영향변수로 작용한다. 지금부터는 이에 대해 조금 구체적으로 언급하고자 한다.

첫째, 가장 단순히 기술하면 현재 상태가 불변이라고 가정할 때, 고령화 현상은 관련 지출의 수급 대상(즉, 재정 수요자, 사회복지 수혜자)을 확대하고 그 결과 관련 예산의 증가를 초래한다. 이것은 재정치출의 수요를 결정하는 가장 중요한 요인이 다른 아닌 인구와 인구특성 변수인 점을 인식하면 쉽게 이해가 된다. 다시 말해서, 기존에 운영 중인 수준과 동일하게 노인복지 프로그램만을 가동하더라도, 해당 수요자(서비스 혜택자)인 노인인구의 자연 증가는 불가피하게 관련 예산을 증가시킨다는 의미이다. 이때 기존의 사회복지·보장 프로그램에 대한 질적 향상을 요구하는 목소리가 강해서 이를 정부와 정치권이 수용한다면, 관련 프로그램의 예산은 더욱 큰 폭으로 늘어난다. 여기에 더해 만일 고령화 속도가 빠르면 관련 재정 수요(정부가 사용해야 하는 자금 수요)는 폭증한다. 즉, 경제원론에서 말하는 초과수요(재정 수요>재정 공급) 현상이 발생한다. 이러한 상황에서 만일 국가와 지방자치단체가 재정적 여유 공간(fiscal slack)을 갖고 있지 못하면, 단기적으로는 다른 분야에 사용할 재원을 줄여 고령화 관련 초과수요를 충당하거나, 공채 발행이라는 적자재정(debt financing) 수단에 기대어야 한다. 중장기적으로는 기존의 방식과 다른 여러 가지 전략적 정책(예컨대, 증세, 지출구조 조정 등)을 선택해야 한다. 이에 대하여는 뒤에서 자세히 기술한다.

둘째, 고령화 현상이 진행되는 과정에서는 통상 새로운 사회복지·보장 프로그램을 도입하는 경향이 크다. 이는 곧 재정에 신규수요로 편입한다. 이러한 신규수요는 재정 수요자의 실제 수요(필요성)에 따라 생겨나기도 하지만, 대부분 정치권의 과도한 선제적 또는 사후적 반응으로 재정에 새로운 동지를 틈다. 특히, 후자는 국가의 경제와 재정 상

태에 부하를 가하는 초과비용부담의 형태(새로운 대형 사회복지 프로그램 등)로 그 모습을 드러낸다. 이것은 각국에서 관측되는 현상으로 고령층을 겨냥하는 정치적 선택에 기초한 다양한 노인복지 프로그램의 강화 경향이 그 중심에 있다. 그중에서 국가의 재정자원을 자본(자본시설투자)과 노동(인적자원 활용) 및 기술과 연계된 공적 서비스 형태로 전환하지 않고, 현금 지급 프로그램으로 사용하는 형태는 시간이 지날수록 재정운용을 경직시키고 예산 제약을 악화하는 요인으로 작용한다.

세계 대다수의 나라들은 경제성장과 소득 증가가 일정 수준에 이르면 정치적 환경과 전략이 고령층의 지지표를 확보하려는 방향으로 급선회하면서 각종 '고령 친화적'인 사회복지 정책 및 현금 지출을 확대하는 경향을 보인다. 선거에서 승리하기 위해 관련 부문과 사업의 양과 질을 급진적으로 확대하는 시도가 이루어진다. 이러한 현상을 두고 흔히 대중영합(인기)주의 또는 포퓰리즘(populism)이라고 비판하기도 하지만, 어떤 면에서는 합리적으로 예상되는 사회현상의 특성도 드러난다. 즉, 이러한 현상은 어느 정도 예측 가능한 합리적 행동이다. 문제는 이것이 과도할 경우 재정의 건전성에 압박을 가할 만큼 재정지출을 증폭한다는 데 있다. 특히, 신규로 도입한 사회복지 프로그램 중에서 대중과 관련한 (초)대형 복지프로그램은 여러 가지 이유를 달고 빠른 시일 내에 몸집을 크게 불리는 잠재력을 지닌다. 이것은 재정 당국을 매우 곤혹케 만들 뿐 아니라 대다수 국민의 부담을 불공평하게(같은 시대(세대) 내에서, 또는 다른 세대에 비하여) 가중한다.

우리나라 노인복지 프로그램 중 2014년에 도입한 기초연금제도를 대표적으로 지적할 수 있다. 제도 도입의 정당성은 분명하지만, 도입 이후 불과 7년 만에 그 규모가 16조 7천억원으로 급성장(2020년 예산 기준)하면서 이제는 재정에 부하를 가하는 제도가 되었다. 2020년 현재 기초연금제도는 중앙정부가 13조 1천억원, 지방자치단체가 3조 6천억원을 부담한다. 지방자치단체 입장에서는 종전에 없었던 새로운 사회복지 프로그램이 생겨나면서 재정 부담을 지게 되었고, 어느 순간 부담의 규모가 매우 크게 늘어나 버린 것이다. 그뿐 아니라 앞으로도 그 부담의 규모가 크게 늘어날 전망이다. 그 이유는 고령화 현상의 급속한 진전과 더불어 정치권이 연금 대상을 확대하려는 움직임이 예상되기 때문이다. 이와 유사한 사례는 장애인 연금, 무상보육, 아동수당 등 크고 작은 사회복지 프로그램에서 나타나며 앞으로도 지속적인 규모 확장이 예상된다.

2008년을 기준으로 지방자치단체에서는 기초연금, 기초생활보장, 무상보육, 장애인 연금, 아동수당과 관련된 지출(항목)이 전혀 없었는데(단, 기초생활보장과 관련된 지출은 일부 존재), 2020년 현재는 기초연금 3조 6천억원, 기초생활보장 3조 7천억원, 무상보육 2조원, 장애인 연금 4천억원, 아동수당 8천억원에서 국가사업의 수행에 따른 지방비 부담, 즉 국고보조사업의 지방비 매칭을 지방자치단체들이 하고 있다(행정안전부 내부 자료 참조). 이 중에서 인구 고령화와 직접 연계하는 것은 기초연금이지만 그 외에 기초생활보장과 장애인 연금도 고령화 현상과 직·간접적으로 관계가 있다. 이들은 지방자치단체가 정책의 결정을 주도하지 못하고, 국가와 정치권에이 주도하는 항목으로서 향후 지방자치단체의 재정 부담을 압박할 가능성이 큰 사회복지 프로그램들이다.

셋째, 고령화 현상은 사회복지 수요 외에도 고령층이 실생활에 필요한 공공서비스의 질과 양의 개선, 확대를 요구한다. 이것은 새로운 재정 수요 요인을 유발하는 것을 뜻하며 관련 재정지출의 증가가 필요하다. 예컨대, 노인의 주거(주택)와 교통시설이 그러하고 노인층이 자주 활용하는 각종 공공시설과 행정서비스가 그 대상이 된다. 구체적으로, 정부가 제공하는 공공 재화와 서비스를 ‘노인 친화형’으로 바꾸고, 선진화하는 과정에서 새로 발생하는 노인 재정지출(수요)을 포괄적으로 포함한다. 노인 친화형이란, 노인을 중심에 두고 공공재(서비스)를 접근성, 편의성, 활동 유연성, 복지 증진 차원에서 전면 개편하는 것을 의미한다. 그리고 ‘선진화하는 과정’이란, 우리보다 먼저 고령화 현상을 경험한 선진국들이 제공하는 다양한 사회복지·보장 프로그램을 후발 주자인 우리가 학습하고 새롭게 개발하여 노인층에 제공하는 것을 의미한다. 경제 발전론에서 논하는 소위 ‘따라잡기(추격) 가설(catch-up hypothesis)’이 인구 고령화 분야에도 적용되는 것이다. 이것은 모두 새로운 재정 수요를 의미하고, 궁극적으로 예산의 증가를 수반한다.

최근에 발표된(2020. 12. 15) 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(안)」에 따르면 정부도 이러한 사실을 인식하고 ‘고령 친화적 주거·도시 환경 조성’이라는 정책 주제 아래서 몇 가지 중요한 정책 프로그램을 제시하였다(관계부처합동, 2020). 이와 관련된 주요 내용을 정리하면, (1) 고령자 복지 및 주택 리모델링 공급, (2) 고령자 서비스 연계 주택, (3) 노인보호구역 확대, (4) 고령친화 경제로 도약 등인데, 핵심은 고령층의 생활 실수요에 부응하는 공공정책과 공공서비스를 확대 제공하는 데 있다. 이러한 정부의 미

래정책 방향은 무엇보다도 새로운 재정 자금 투입이 필요한데, 현재 그와 관련한 객관적인 중장기 예산추정은 제시되지 않았다.

이상에서 언급한 내용을 종합하면, 우리 사회에서 전개되는 급격한 고령화 현상은 노인층에 제공되는 각종 공공서비스(사회복지·보장 및 기타 노인친화형 공공서비스)를 빠르게 확대(기존 프로그램과 신규 프로그램의 질·양적 확대)하면서 중장기적으로 막대한 재정지출 수요를 초래할 것으로 전망된다. 다만, 고령인구의 증가가 인구 총량 중에서 고용(노동)에 적극적으로 참여하는 생산가능 인구 추이가 어떠한지, 유소년 인구와 어떤 관계인가에 따라 고령화에 따른 재정지출 수요의 급팽창을 완화할 재정의 여유 공간이 생겨날 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 여기에서 의미하는 ‘어떤 관계’란, 단순히 인구학적(인구 구성 및 구조적) 관계뿐만 아니라 인구 연령층 간 사회·경제적 역할 분담 관계와 기능 및 역량 관계의 조정과 변화를 함축한다. 이는 어떤 면에서 국가와 사회 전체를 재구조화하는 ‘슈퍼 국가 어젠다’인데 이를 획기적이고 전폭적으로 잘 진행하면 그동안 저출산·고령화 현상을 둘러싸고 제기되어 온 많은 문제와 우려가 크게 해소될 것이다.

한 가지 강조할 필요가 있는 것은 현재 지방자치단체가 자율적으로 운영하는 사회복지사업은 전체 사회복지예산의 10% 내외에 불과하고, 나머지 약 90%가 국가와 정치권에 의해 정책과 사업이 주도되고 있는 현실 상황에 대한 인식이다. 이것은 앞으로 고령화 현상이 심화하는 과정에서 지방자치단체들이 자신의 의지와 무관하게 많은 재정적 부담을 지게 될 수 있음을 시사한다. 특히, 주요 사회복지지출 프로그램의 대부분이 법률과 국가정책에 따라 의무성과 경직성이 강하고 미래의 재정 공간(fiscal space)을 선점하는 확장성과 잠재력이 커서 향후 지방재정의 지출 권한과 여유(가용재원)에 큰 제약을 가할 가능성이 매우 높다는 사실을 분명히 인식해야 한다. 그러므로 정부는 이러한 현실 상황을 직시하고 지금부터 그에 대한 예방적 조치를 적극적으로 강구해야 한다. 그렇지 않으면 머지않아 지방자치단체의 재정 자주성은 물론 재정의 건전성과 책임성이 크게 훼손될 가능성이 높다(임성일, 2019, pp. 11~12).

끝으로, 기대수명 확장과 인구 고령화 추세 중에서 국가가 소위 ‘건강 장수’를 얼마나 전략적이고 실천적으로 추진해 나갈지가 향후 재정지출의 규모와 압박 수위를 결정하는 중요한 변수일 것이다. 노인층에 대한 공적·사적 의료비용(건강 관련 지출)이 가장

많이 집중되는 시기는 개인의 건강 상태가 급격히 악화되는 생애 주기의 마지막 단계이고, 이는 대체로 말해서 80세 이상의 시기로 인식된다.

지금까지 살펴본 고령화 현상과 지방재정의 관계(영향 및 변화 등)를 종합적으로 고려해 볼 때, 국가재정과 지방재정 운영의 큰 틀 속에서 앞으로 재정의 수입과 지출을 효율적이고 효과적으로 관리해 나갈 바람직한 전략과 방안을 강구하는 것이 국가적으로 매우 중요하다. 이와 관련해서 본 연구는 현재 정부 간 재정 관계의 실태와 지방재정의 현황과 상태에 대해 거시적으로 진단하고, 그것을 토대로 지방재정이 앞으로 급속히 진행될 고령화 현상에 적극적이고 탄력적으로 대응할 정책 방안을 모색하고자 한다.

4 인구 고령화와 지방재정의 취약성: OECD의 접근

최근에 OECD는 지방재정이 인구 고령화에 적절히 대응할 수 있는지 여부를 판단하는 재정의 상태(조건)에 대해 제시하고 그것을 토대로 회원국의 상태를 개괄적으로 진단한 바 있다. 여기서는 이에 대해 간단히 소개하며, 부분적으로 인구 고령화에 대응하는 우리나라 지방재정의 대응 역량(잠재력) 내지 상태에 대하여도 간단히 진단해 보고자 한다.

OECD는 인구의 고령화가 지방재정에 미치는 영향을 재정 취약성(fiscal vulnerability)이라는 개념을 고안하여 그 수준을 판단할 수 있도록 논리와 근거를 제시하였다. 그리고 그것을 재정의 수입과 지출 그리고 양자를 모두 아우르는 관점에서 OECD 국가의 상황을 거시적으로 진단하였다. 다만, 아쉽게도 우리나라는 구체적인 상태와 수준을 점검해서 제시한 국가군에서 일부 빠져 있다. 하지만 OECD가 정의하고 제시하는 ‘고령화 재정 취약성’ 기준(지표 등)을 우리나라의 현재 상태(세입, 세출의 기본구조와 주요 내역 등)에 적용하면 우리나라가 어떤 국가군에 속하는지를 파악하는 것은 크게 어렵지 않다.

OECD는 인구 고령화에 따른 지방재정 수입의 취약성(revenue vulnerability)을 크게 지방재정의 재원 조합 특성(financing mix)과 지방세 구조(형태)의 두 요소로 구분하여 접근한다. 전자는 지방재정의 수입이 자체재원과 이전재원 가운데 어느 것에 더 많이 의존하는지에 초점을 둔다. 이것은 인구 고령화의 영향으로 재정 수요가 증가할

때 지방자치단체가 자기 결정으로 수입을 조절할 역량이 있는지를 판단하는 것으로 사실상 수입 자율성(revenue autonomy)을 점검하는 것이다. 후자는 지방세가 인구 고령화에 의해 영향을 받을 가능성이 높은(낮은) 세목으로 구성되었는지의 여부와 상태를 점검하는 데 초점을 맞춘다. 이와 관련하여 OECD는 구체적으로, 총 지방세 수입의 50% 이상을 개인소득세와 사회보장기여금으로부터 조달하면 고령화에 따른 지방재정의 수입 취약성이 있는 것으로 정의한다.

OECD는 어떤 지방자치단체의 재원조달 조합 또는 구성(financing mix)이 자체 수입(지방세 수입)보다 보조금과 공동세(tax sharing)의 규모가 더 큰 형태로 구조화되었을 경우 ‘고령화 취약’(aging-vulnerable) 상태로 규정한다. 조금 더 구체적으로, 지방자치단체의 세입 여건은 다음의 조건과 상태를 기준으로 인구 고령화에 따른 재정 취약성이 높음, 보통, 낮음으로 구분한다(Colin and Brys, 2019, pp. 20-21).

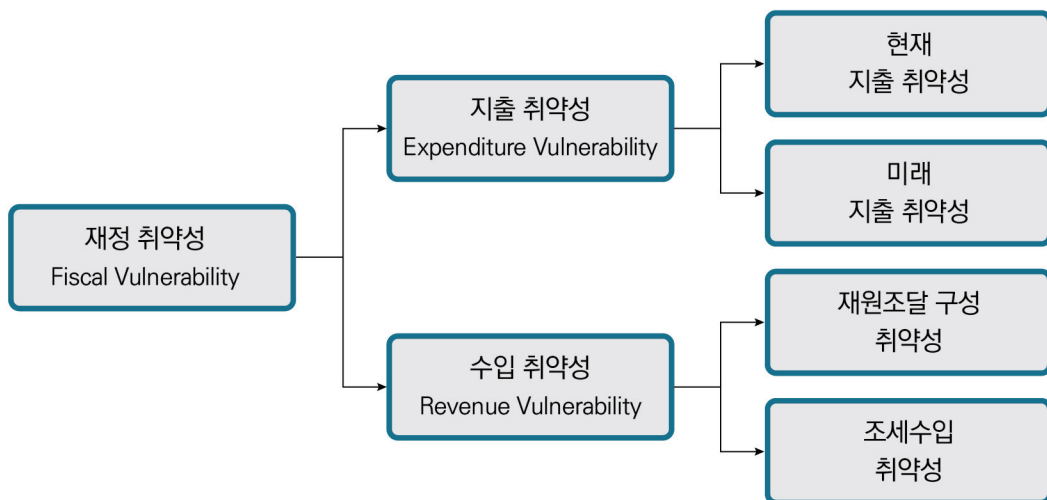
(1) 낮은 세입 취약성: 지방자치단체가 지방세를 중심으로 재원을 조달하는 유형으로, 이 경우 인구 고령화에서 회복력이 높기 때문에 인구 고령화의 세입 취약성은 낮다. 즉, 인구 고령화가 진행되더라도 재정의 수입 측면에서 그것을 감당할 잠재력을 보유한다는 의미이다. 여기에 속하는 국가로는 캐나다, 프랑스, 뉴질랜드, 포르투갈, 미국이 있다.

(2) 높은 세입 취약성: 지방자치단체가 중앙정부의 이전재원(보조금, 공동세 등)을 중심으로 재원을 조달하는 유형으로서 인구 고령화에 따른 세입 취약성은 매우 높다. 여기에는 두 유형이 있는데, 하나는 지방재정이 이전재원에 크게 의존하는 가운데 자체수입의 상당 부분을 개인소득세와 사회보장기여금으로부터 충당해야 하는 유형이다. 여기에 속하는 나라로는 오스트리아와 덴마크가 있다. 다른 유형은 개인소득세와 사회보장기여금을 중심으로 한 자체재원을 통해 재원을 조달하는 국가로 구성되는데, 핀란드, 독일, 아이슬란드, 라트비아, 스웨덴, 스위스 등이 여기에 해당한다. 개인소득세와 사회보장기여금은 인구 고령화의 영향이 매우 크게 작동하는 세원에 속한다.

(3) 평균적 세입 취약성: 지방자치단체가 지방세보다 이전재원에 상대적으로 많이 의존하지만, 인구 고령화에 따른 추가적 재원을 비교적 회복력이 강한 지방세(자체재원)에 기대어 조달할 수 있는 유형이다. 우리나라를 비롯하여 영국, 네덜란드, 벨기에 등이 이 그룹에 속한다. 그리고 지방자치단체가 지방세와 이전재원 양쪽에 비슷한 비중으로 의존하는 유형으로서, 여기에 속하는 나라로는 호주, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 스페인

등이 있다.

그리고 OECD는 인구 고령화에 따른 지방재정 지출의 취약성(expenditure vulnerability)을 판단할 수 있는 지표와 판단기준을 제시한다(Colin and Brys, 2019, pp. 16-17). 판단기준은 현재와 미래의 노인 관련 지출의 수준, 즉 지방재정지출 구조를 상대비교하는 데 있다. 만일 어떤 지방자치단체의 현재 재정구조가 전체 재정에서 노인 관련 지출이 적어도 30% 이상을 차지한다면 OECD는 이를 고령화에 대한 지출 취약성을 지니는 것으로 간주한다. 그리고 그 비율이 미래에 현재 상태보다 86% 이상으로 증가하면 지출 취약성이 있는 것으로 판정한다(이 수치는 OECD 국가의 상위 구간 평균(upper-band average)을 기준으로 설정하였다).



자료: Colin and Brys(2019), p. 23.

[그림 2-14] OECD의 인구 고령화 관련 지방재정 취약성(fiscal vulnerability) 점검

OECD는 이러한 기준을 회원국의 재정지출 상태에 적용하면서 인구 고령화의 지출 취약성을 높음과 낮음의 두 유형으로 구분하고, 다시 각 유형 내에서 높음과 낮음으로 나누어 접근한다. 그에 따르면 인구 고령화와 관련하여 재정지출 면에서 가장 취약한 국가(즉, 현재 재정지출 상태가 고령화에 취약하면서 미래에 더 악화될 가능성이 있는 국가)에는 오스트리아, 이탈리아, 포르투갈, 스페인이 포함된다. 반면에 재정지출 취약성이 가장 양호한 국가로는 프랑스, 일본, 네덜란드, 영국 등이 있다. 이 중 영국의 경우 지방자치단체가 담당하는 노인 관련 사무와 재정적 책임이 크지 않다. OECD는, 현재와 미래의 고령화에 따른 재정지출 취약성을 종합적으로 검토한 결과, 가장 위험한 국가(지출 취약성 높음)로는 오스트리아, 이탈리아, 스페인을 선정하였고, 가장 덜 위험한 국가(지출 취약성 낮음)로는 프랑스, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 영국 등을 꼽았다. 그 외 인구 고령화의 지출 취약성이 중간 수준(평균 수준)으로 분류된 국가에는 덴마크, 독일, 스웨덴, 포르투갈, 스위스 등이 포함된다. 아쉽게도 우리나라는 지출 유형화 분석에는 포함되지 않았다. 끝으로, OECD는 수입 취약성과 지출 취약성 두 요소를 종합해서 각국의 인구 고령화에 따른 재정 취약성을 종합적으로 보여 주었는데, 그 결과는 [표 2-9]과 같다.

[표 2-9] OECD 국가의 인구 고령화에 따른 지방재정 취약(SCG vulnerability)

		수입 취약성 revenue vulnerability		
		높음	평균	낮음
지출 취약성 expenditure vulnerability	높음	오스트리아	이탈리아, 스페인	
	평균	덴마크, 핀란드, 독일, 스웨덴, 스위스	체코, 그리스, 룩셈부르크, 슬로베니아, 슬로바키아	포르투갈
	낮음	라트비아	벨기에, 에스토니아, 이스라엘, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 영국	프랑스

자료: Colin and Brys(2019), p. 24.

우리나라 지방재정에서 인구구조 변화에 따른 재정 취약성은 세출보다 세입 측면에서 상대적으로 더 심할 것으로 판단된다. 그 이유는 인구 고령화에 따라 재정수입이 줄어드는 것보다 그와 관련된 재정지출이 늘어날 가능성이 더 크기 때문이다. 유럽의 OECD 선진국들과 달리 우리나라는 대규모 지방 재정지출을 요구하는 공공서비스 주요 정책과 사업이 지방자치단체가 아닌 중앙정부와 정치권이 일방적으로 주도하는 경향이 강하다. 물론 OECD 선진국들에서도 그러한 경향이 전혀 없는 것은 아니지만, 분권의 수준과 수단이 상대적으로 높고 다양해서 중앙정부와 정치권이 일방적으로 밀어붙이는 경우는 매우 드물다. 이러한 상태에서는 각 지역이 자신에 적합한 자원(예산)과 재정사업의 조합을 적절한 시기와 여건에 맞추어 조절해 나가는 분권재정을 운영하기가 어렵다. 정부 정책이 전체 지방자치단체를 대상으로 일방적이고 획일적으로 실시되기 때문이다.

현실적으로 인구 고령화에 따른 지방재정 취약성 여부와 수준은 그와 관련된 재정정책을 누가 주도하는지에 따라 큰 영향을 받는다. 그 이유는 바로 위에서 언급한 바와 같이, 우리나라에서는 인구 고령화 정책(행정 및 재정정책)을 정치권과 중앙정부가 주도하면 그것을 지방자치단체가 피동적으로 수용하는 형태로 제도와 재정 자금이 움직여 왔기 때문이다.

5 저출산 현상에 따른 학령인구 감소와 지방재정 영향

앞서 살펴본 인구 고령화 현상의 반대편에서 진행되는 것은 다름 아닌 저출산에 따른 유소년 인구와 학령인구의 감소 현상이다. 본 연구에서는 저출산 현상 그 자체보다 그로 인해 유발되는 학령인구(그중에서도 특히 유아 및 초·중·고등학생 인구)의 감소 현상이 지방재정에 미치는 영향에 초점을 두고 관련 경로와 내용에 대해 살펴보려고 한다. 이러한 접근을 하는 이유는 본 연구가 중점을 두는 부분이 일반지방재정과 지방교육재정을 망라하는 전체 지방재정의 관점에서 인구구조 변화의 영향을 점검·진단하고자 하는 점이기 때문이다. 주지하다시피, 현재 지방자치단체 차원에서 이루어지는 지방교육에 관한 사무는 시·도 교육청이 관장하고, 그 대부분은 유아 및 초·중·고등학교 교육과 관련된다. 이에 비해 일반행정에 관한 모든 사무는 특별·광역시·도(광역자치단체)와 시·군·구(기초자치단체)가 담당한다. 먼저, 결론적으로 말하면, 학령인구의 감소 현상은 중앙재

정과 지방재정 모두에 영향을 미치지만, 그것은 앞서 살펴본 고령화 현상과 비교할 때 상대적으로 제한적인 범위와 수준에서 발생할 것으로 예측된다.

가. 학령인구 감소 현상의 지방재정 수입 영향

초중등학생의 감소는 일차적으로 이들 인구 계층이 향유해야 할 재정수요(공공서비스와 복지) 즉, 재정지출과 함께 이들이 전통적으로 기여해 온 재정의 수입에 영향을 미친다. 고령화 현상과 비교할 때, 학령인구 감소 현상은 재정수입 면에서는 매우 제한적인 영향을 미치거나 아니면 거의 영향을 미치지 않을 것으로 추측한다. 그 이유는 이들의 대부분이 직접 노동시장에 참여하지 않으며 자기 자산도 보유하지 않기 때문이다. 다만, 부모의 힘을 빌리거나 다양한 형태로 자신이 확보한 최소한의 소득을 가지고 소비 활동에는 참여한다. 단순히 표현하자면, 이들은 소득과세나 재산과세의 납세대상이 아니기에 관련 담세력을 보유하지 못하는 상태에서 상대적으로 미미한 수준의 소비과세만 직접 부담하는 것으로 판단된다.

하지만 학령인구 변화와 조세(지방세) 수입의 관계를 파악하려면 학령인구 계층에 초점을 두기보다 이들의 각종 소비 활동을 뒷받침하는 부모나 기타 양육을 담당하는 주체의 경제 능력에 초점을 두어야 한다.¹⁴⁾ 그 이유는 현실적으로 유소년 자녀가 직·간접적으로 행하는 다양한 소비에 대한 가격 지불과 소비세를 경제력과 담세력이 없는 유소년 대신 경제력과 담세력을 지니는 부모나 후견인이 부담하고 있기 때문이다. 예를 들면, 학령인구의 주택소비 형태는 부모가 마련한 주택(주택 구입 및 전·월세 가격 지불, 취득세·재산세 등 각종 세금이 납부된 주택)의 일부를 향유한다. 따라서 학령인구가 점점 줄어들면 그동안 자녀(유소년)가 향유한 주택소비 중 일부가 더 이상 필요하지 않게 되고, 그 결과 점진적으로 주택시장이 영향을 받게 된다. 이것은 마치 과거 4~5인 중심의 가구 구성이 최근에 와서 1~2인 중심 가구 구조로 변화하면서 소비의 패턴과 내용이 크게 바뀌는 현상에 비유할 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 학령인구 감소는 부모가 자녀를 위해 소비하는 금전적 부담을 줄이고 이것은 소비 또는 재산 관련 세수입의 감소로 이어진다.

14) 최근에는 학령인구에 대한 각종 경제적 배려가 한 세대(부모 세대)를 뛰어넘어 할아버지·할머니(즉, 고령인구 계층)를 통해 적극적으로 구현되는 현상이 나타난다. 그러나 이러한 새로운 경제적 관계가 재정(중앙재정, 지방재정)에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 발견하기 어렵다.

일반적으로 학령인구 감소는 노동·생산·소비·자산시장의 큰 틀에서 볼 때, 소비시장에 일부 영향을 줄 뿐 노동과 생산 및 자산시장에 미치는 영향은 미미하거나 매우 제한적이다. 그 이유는 유소년들이 직접 노동과 생산에 참여하지 않고 있고, 또한 자산 관련 사항에서도 소비행위와 달리 부모나 양육자가 대신해 줄 필요나 영역이 많지 않기 때문이다. 학령인구의 유무와 크기는 주택의 보유와 소비에도 영향을 미치는데, 대체로 말해서 학령인구 감소는 재산세수의 감소를 유발할 가능성이 높다. 자산시장에서 자녀가 있을 때와 자녀가 없을 때 주택소비 행태는 단기적으로는 조정(변화)이 없을 수 있으나, 중장기적으로는 축소되는 방향으로 조정될 가능성이 크다. 그러나 장기적으로 볼 때, 학령인구가 생산활동 연령에 진입하면 그때부터는 노동·생산·소비·자산 시장 전체에 새로운 영향이 발생한다. 이 시기에는 이와 관련한 경제 활동이 중앙정부와 지방재정의 수입에 변화를 초래하는 동인으로 작용한다.

나. 학령인구 감소 현상의 지방재정 지출 영향

학령인구의 감소 현상은 세입 부문과 달리 재정지출 부문에서는 비교적 다양한 형태와 규모로 영향을 미칠 것으로 예상된다. 학령인구 감소 현상이 기본적으로 학령인구와 관련된 기존의 교육서비스와 사회복지 프로그램에 영향을 미칠 뿐 아니라 나아가 그에 대응하는 정부의 적극적인 각종 행·재정 대책을 촉구하는 데서 비롯된다. 이는 궁극적으로 중앙재정과 지방재정의 지출 증가와 함께 지출구조와 분야별 재정 할당에 변화를 줄 것이며, 크게 보아 교육서비스와 영유아 및 초·중·고등학생 복지와 관련한 일반재정의 부담 증가로 나타날 것이다. 그리고 이것은 중앙재정과 지방재정의 기능 및 역할과 재원 분담방식에 따라 각기 다른 재정적 부하를 가할 것으로 예상된다. 그러나 이것은 앞서 고령화 현상이 연금, 공적 보험(특히 건강보험), 건강 보호 등과 관련한 대규모의 지출 변화를 초래하는 것과는 그 범위와 성격이 크게 다르다.

일반적으로 고령화 현상과 달리 학령인구 감소 현상은 재정 영향이 상대적으로 적고 제한적이다. 따라서 이로 인해 재정의 분야 간, 그리고 분야에 속하는 부문과 정책 사업 간에 기존의 중요성(비중)과 우선순위 면에서 괄목할만한 변동이 생길 가능성은 낮다. 변동이 있더라도 대체로 재정의 부문과 정책사업 수준에서 발생할 것으로 예상된다.¹⁵⁾

15) 저출산에 따른 학령인구 감소의 재정 영향은 상대적으로 제한적일 것으로 예상된다. 그러나 만일 정부가 그동안 학령인구 문

즉, 앞서 언급한 바와 같이, 우리나라의 재정이 종전의 SOC 분야에서 사회복지 분야로 구조 전환을 하는 수준의 큰 변화는 학령인구 감소로 인해 나타나지 않을 것이라는 의미이다. 재정지출의 변화는 학령인구가 최우선적으로 혜택을 보는 공공서비스 즉, 교육 서비스의 질적·양적 변화가 주축을 이루는 가운데 이것을 뒷받침해 주는 인적 자원(교직원)과 물적 자원(학교, 학급, 기타 교육지원 및 복지시설)의 조정과 관련된 재정지출 수요와 우선순위 조정 등을 중심으로 일어날 것이다.

학령인구의 감소 현상은 그 원인이 되는 저출산 문제를 타개하기 위한 정부의 재정 대책과 맞물려 영유아 보육 등의 재정지출을 크게 늘릴 것으로 전망된다. 이것은 정부가 최근 발표한 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(안)」에서 영아기 집중투자(영아 수당, 출산 바우처, 의료비 및 초기육아비용 지원 등)와 같은 새로운 복지 프로그램을 제시하는 사례가 말해 준다. 동 계획에서는 영유아나 부모에 대한 직접 현금 급부는 아니지만, 적극적 육아휴직제도(3+3 육아휴직제), 공보육 이용율 50% 달성, 온종일 돌봄 지원, 다자녀 가구 주택·교육지원 확충 등의 방안을 제시하는데(제4차 저출산·고령사회 기본계획(안), 2020), 이 계획들은 모두 정부의 추가적인 재정 지출이 필요하다.

현행 재정제도에 초점을 맞추면, 영유아 계층을 제외한 학령인구의 감소가 국고보조금제도(보조사업)와는 큰 관계가 없을 것으로 판단된다. 그 이유는 지방교육재정을 지원하는 재원 중 극히 일부만 국고보조사업을 통해 조달되기 때문이다(일반적인 국고보조금은 지방교육재원의 2% 내외에 불과함). 만일 앞으로 정부가 교육 부문의 국고보조사업을 확대한다면 그것은 보건복지부 영역에 속할 것인데, 이 경우에도 학령인구를 위한 사회복지 프로그램의 신설 영역은 크게 제한적일 것으로 예상된다. 다만, 초·중·고·대학 미만 연령계층 즉, 신생아·영유아에 대한 사회복지지는 점점 확대될 가능성이 높는데, 이것은 앞서 언급한 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」에도 포함되어 있다.

학령인구의 감소가 직접적인 영향을 주는 것은 지방교육재정교부금이고, 지방자치단체로부터 지방교육재정(시·도교육청 교육비특별회계)으로 이전되는 전입금에는 별다른 영향이 없을 것으로 판단된다. 그 이유는 지방교육재정교부금의 배분에 직접적인 영향을 미치는 것은 학생 수인데, 시간이 흐를수록 학생 수의 영향력이 지금보다 점점 더

제가 아닌 저출산 문제에 초점을 두고 150조원이 넘는 막대한 예산을 투입한 것과 같은 대규모 재정 투자를 앞으로도 지속한다면, 그것은 간접적으로 학령인구 변화가 상당한 수준의 재정 영향을 미치는 결과를 유발할 것이다.

커질 것으로 예상되기 때문이다.¹⁶⁾ 이것은 다시 말해서, 미래에는 지역별 교부금의 배분이 학생 수의 많고 적음에 따라 크게 영향을 받음을 의미한다.

학령인구의 감소는 지방교부세의 지역별 배분에도 영향을 미치는데, 그 이유는 학령인구의 감소가 지역별 총인구수의 감소로 직결되기 때문이다. 현재 지방교부세의 배분에 가장 큰 영향을 미치는 변수가 각 지역의 인구수인 점을 감안하면, 학령인구의 감소가 지역별 교부세 배분액의 변동에 미치는 영향은 꽤 클 것으로 추측한다(이것은 재정의 효율성과 형평성 면에서 중요한 이슈에 속하지만, 현재로서는 이에 관한 연구 분석이나 정책 방안은 없는 것으로 안다). 이러한 사실은 지방교부세와 지방교육재정교부금을 한 가지 정부-재정 관계 틀 속에서 종합적으로 다루어야 하는 중요한 이유이다(이와 관련한 내용은 뒤에서 정책 방안에 대해 논할 때 구체적으로 다룬다). 그리고 학령인구의 감소는 상대적으로 노인인구의 비율을 높이는 효과를 유발하는데, 그에 따른 지역별 재정 영향도 무시할 수 없을 것이다. 그 이유는 65세 이상 노인 인구비율은 정부가 각종 재정정책을 시행할 때 중요하게 다루어지는 정책변수로서 이를 기준으로 삼아 지역 간 차등적인 재정지원이나 직·간접적인 재정 혜택 조치 등을 적용하기 때문이다.

현행 지방교부세제도는 교육 기능을 제외한 모든 일반행정 기능(서비스)과 관련된 재정 수요를 배분하는 과정에서 다룬다. 이때 자금의 배분에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 인구수와 인구특성 변수(노령 인구수, 등록 장애인 수 등)인데, 여기에 학생 수는 포함하지 않는다(행정안전부, 2020a, pp. 145~146). 참고로 현재 지방교부세의 지역별 배분에 영향을 미치는 변수는 총 14개인데, 앞서 언급한 인구수와 인구특성 변수가 가장 결정적이고 그 외에 공무원 수, 국민기초생활보장수급권자 수, 경지면적, 산림면적, 어장면적, 갯벌면적, 사업체 종사자 수, 도로면적, 자동차 대수, 행정구역 면적 변수가 제한적으로 영향을 미친다.

각 지역의 인구수 변수는 일반적으로 보통교부세 배분 결정에 약 60% 이상의 영향력을 갖는 것으로 추측된다. 이것은 전국의 많은 지방자치단체(특히 인구 감소 지역)들이 거주 인구를 늘리기 위해 다양한 수단과 금전·비금전적 유인정책(예컨대, 귀농·귀촌 인센티브 등 전입 지원금, 출산장려금과 축하금 등)을 실시하는 중요한 근거로 작용한다.

16) 현재 대다수 선진국들은 교육 관련 재정자금의 배분 과정에서 학생 수 변수를 가장 중요하게 인식한다. 우리나라는 뒤늦게 이를 인정하고 2015년 정부의 지방교육재정 혁신 정책의 일환으로 실제 정책화하였다. 그 이후 지방교육재정교부금을 배분할 때 매년 학생 수의 영향력을 조금씩 확대해 나간다.

특히, 과소인구 자치단체는 대규모 출산장려금·축하금이나 전입지원금 등을 지불하더라도 인구 1인당 사실상(실제로) 보상을 받는 보통교부세 금액을 고려하면 재정적으로 유익한 결과가 나타날 수 있다. 이와 같은 사실을 인식할 때, 학생 수 감소는 지방교육재정교부금의 경우는 직접적으로, 그리고 지방교부세의 경우는 간접적으로 지역별 배분에 영향을 미친다.

그러나 이상에서 기술한 내용은 교부금의 지역 간 배분에 관한 것일뿐 지방교부세나 지방교육재정교부금의 총량이 본질적으로 줄어든다는 의미는 아니다. 그 이유는 현행법상으로 지방교부세와 지방교육재정교부금의 재원이 (내)국세 등과 직접 연계되어 있어서 학령인구의 변동과 무관하게 자금의 총량이 움직이기 때문이다. 이것은 무엇보다도 지방교육재정교부금의 자금 운용(수입과 지출)이 현실 상황을 적절히 반영하는 매끄러운 연동시스템을 갖추고 있지 못하고 있음을 시사한다. 이와 관련된 불합리성과 그에 대한 정책적 대응 방안은 제4장에서 구체적으로 다룬다.

시·도교육청(교육비특별회계)이 법에 따라 지방자치단체로부터 자금을 이전받는 전입금은 그 재원의 대부분을 지방세수에 직접 연계하여 조달한다. 따라서 지방세수가 줄어들면(예컨대, 고령화 현상의 영향) 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 이전재원(전출금) 규모도 줄어든다. 현행 지방세 제도는 소득과세 중심으로 구조화된 일부 유럽의 지방자치단체만큼은 아니지만, 인구수 변화와 인구특성 변화에 따라 어느 정도 세수입이 영향을 받는 구조이다. 앞서 인구 고령화 현상과 학령인구 감소의 지방세 영향에 대해 검토한 바와 같이, 학령인구의 감소는 고령화 현상만큼 심각한 수준은 아니지만 지방세 수입을 제한적이거나 일정 수준 감소시킬 것으로 예상된다(이와 관련해서 학생 수와 지방세 수입 간의 연관성에 대한 분석이 필요하다). 따라서 지방자치단체로부터의 전입금은 다른 조건이 일정하다고 전제할 때, 그 규모와 성장 속도가 줄어든 것으로 전망된다.

학령인구 감소 현상이 재정지출에 미치는 영향은 기본적으로 다음과 같은 구조에서 발생한다. 그것은 기존의 재정지출 프로그램을 중심으로 전개되는 것과 새로운 재정지출 프로그램을 중심으로 전개되는 것의 두 가지 형태이다. 이들이 어떤 내용과 질과 양으로 구성되는지, 또한 프로그램의 전개 속도가 어떤지에 따라 학령인구 감소 현상이 재정에 미치는 영향의 크기와 수준이 결정된다.

일반적으로 학령인구 감소 현상은 정상적인 상태에서는 거시적으로 국가재정의 지출

수요를 점진적으로 축소(또는 현상 유지)하는 잠재력을 지닌다. 그것은 학령인구 계층을 위한 교육서비스 및 관련 사회복지의 질적 개선 측면을 제외하고는 기본적으로 재정 부담이 줄어든다는 의미이다. 다만, 기존 학령인구 감소에 따른 프로그램의 단순 축소 또는 현상 유지를 넘어서 정부가 관련 프로그램의 질적 향상 요구(수요)를 적극적으로 수용하고 나아가 다양한 새로운 프로그램의 신설 및 확장을 추진하면 재정부담은 계속해서 늘어난다. 이러한 현상은 사실상 현재 지방교육재정에 그대로 나타난다. 비판적으로 말하자면, 현행 지방교육재정시스템은 재정 운영의 효율·책임·성과나 실질적(적정) 재정지출수요를 도외시하더라도 작동이 가능한 구조(내국세 수입 등과 고정적으로 연계된 재정운영 시스템)를 지니는데 그 결과 매년 늘어나는 수입이 계속해서 기존 프로그램을 확대하고 신규사업을 만들어 내는 재정 부작용을 일으킨다.

이러한 현상은 앞서 살펴본 고령화 현상이 연속적으로 이어지는 정치·사회·경제·재정적 연계 고리를 갖고 움직이는 것과는 다소 대조적이다. 지금부터는 이에 대해 조금 구체적으로 언급하고자 한다.

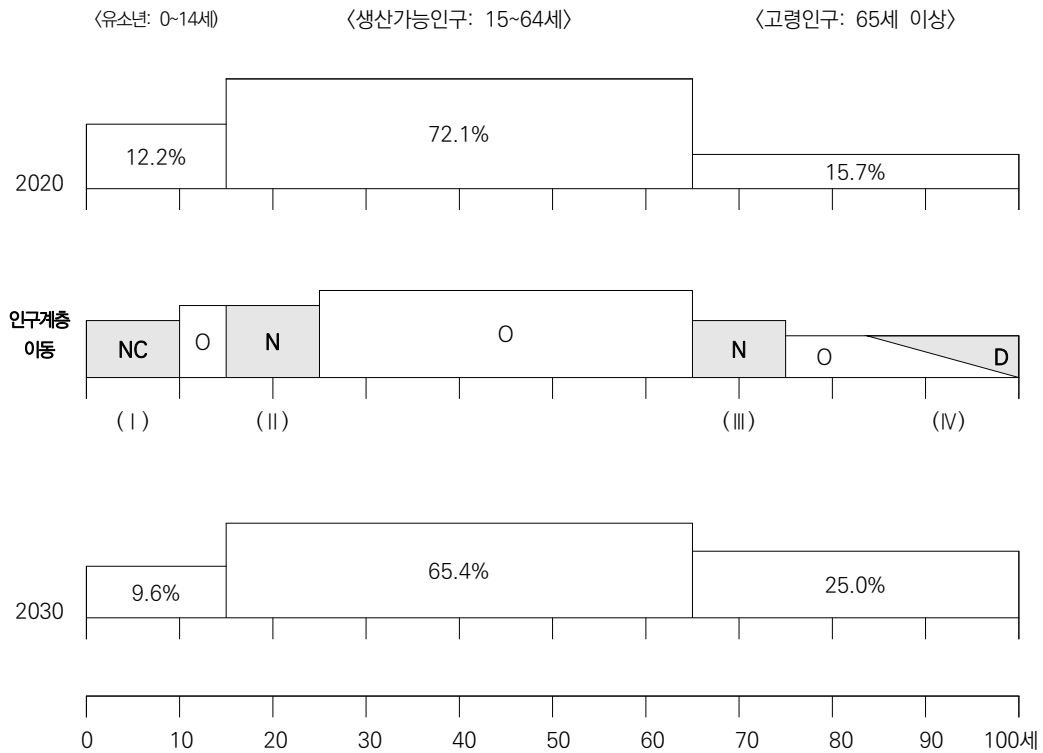
첫째, 가장 단순히 기술하면 현재 상태가 불변이라고 가정할 때, 학령인구가 감소하면 관련 지출의 수급 대상(즉, 재정 수요자, 영유아·초중등학생의 교육서비스와 아동 돌봄 및 교육복지 수혜자)이 줄어들고, 그 결과 관련 예산이 감소한다. 다만, 학령인구 감소 현상이 지속되는 가운데서 새로 출생하여 영유아 계층에 속하거나 종전에 영유아 계층에 속하였던 인구가 초중등학생 연령층으로 이동하는 과정에서 과거와 다른 새로운 교육서비스나 복지 프로그램의 수요가 얼마나 증가할지는 알기 어렵다. 이것은 마치 2010년대 이전에는 영유아에 대한 공적 교육 및 복지 프로그램이 거의 희소하였으나 최근에 와서는 이를 당연한 공공재로서 인식할 뿐 아니라 계속해서 질적, 양적으로 성장하고 있는 현상을 보면 이해할 수 있다. 다만, 한 가지 분명한 사실은 유아·초중등학생의 교육서비스 및 복지와 관련된 질적 향상에 대한 수요(요구)는 지속적으로 증가할 것이라는 점이다.

둘째, 학령인구의 감소 현상 속에서도 새로 그 계층에 진입하는 영유아 및 초중등학생에 대한 새로운 사회복지 프로그램을 도입할 가능성이 많은데, 이는 재정의 신규수요가 된다. 다만, 현재로서는 이러한 신규수요가 무엇인지에 대해 구체적으로 파악하기가 쉽지 않다. 이와 관련하여 OECD 내의 선진국들이 1인당 국민소득 3만 달러 이후에 가

동한 각종 프로그램이나 GDP(또는 국가예산) 대비 학령인구 지출 예산의 국가 간 비교 결과 등이 향후 우리나라의 미래를 예측하는 과정에서 참고가 될 수 있을 것이다. 앞서 인구 고령화 현상에서 언급하였지만, 유권자의 득표에 민감한 정치권이 돌봄과 교육 분야에서의 새로운 복지 프로그램들을 끄집어내어 과도한 선제적 또는 사후적 반응을 보이면서 관련 재정지출을 끌어당길 가능성이 있다. 이와 동시에 교육부와 시·도 교육청을 비롯한 교육관계자들이 공교육의 품질 향상과 학생복지 등의 명분을 내세우면서 불요불급한 다양한 교육 프로그램을 실시할 수도 있다. 이것은 조금 뒤에서 자세히 분석하는데, 현행 지방교육재정 시스템이 재정의 수요나 지방교육자치단체의 노력과 관계없이 제도에 따라 매년 상대적으로 풍부한 재정을 조달해 주는 특성과 관련이 있다.

끝으로, 다시 한번 강조하고자 하는 것은 인구 고령화 현상과 학령인구 감소 현상이 재정의 수입과 지출에 미치는 영향은 해당 인구 계층 자체의 영향력뿐만 아니라 이들이 다른 연령 계층과의 상호 역학관계 속에서 복합적으로 발생하는 영향을 함께 고려해야 하는 사실이다. 이와 관련하여 다음의 [그림 2-15]가 시사하는 바를 생각해 볼 필요가 있다.

[그림 2-15]는 통계청의 장기 인구 예측을 토대로 단순화해서 묘사한 것인데, 그 요지는 현재(2020년)와 미래(2030년)의 인구 구성 변화 과정에서 각 인구 계층별로 신규 진입 인구나 전출 인구가 발생하면서(인구 계층 내·외의 재구조화) 새로운 인구·경제·재정적 역학관계와 행태가 형성함을 시사한다. 특히, 가운데 그림에 표현한 각 인구 계층별 구성(종전 구성인구(O)와 신규 편입인구(N)의 혼합(mix))이 어떠한 경제적 관념·행태·역할을 견지하고 수행하는지, 그리고 기간 변동 중의 신생아 진입(NC)의 크기와 속도, 사망 진입(D)의 크기와 분포 등에 따라 사회·경제·재정적 파급효과(영향, 변화, 성과)가 크게 달라질 것으로 예상된다. 다만, 연구의 범위를 고려하여 이와 관련된 여러 가지 가정이나 추론에 관하여는 더 이상 기술하지 않기로 한다.



주1: N, O는 기간 변동(예: 2010년→ 2030년) 중에 각각 새로운 인구 구간에 진입하는 인구와 기간 변동(10년) 중에도 여전히 기존의 연령 구간에 머무르는 인구를 의미하며, NC와 D는 기간 변동 중의 신생아 진입과 사망(진입)을 의미함

2: 인구구조에 관한 연령 계층별 수치(비율)는 통계청 자료(2020)에 기초한 것임

[그림 2-15] 인구구조 변화와 인구 계층 간 변화 개념

6 학령인구 감소와 현행 지방교육재정

우리나라의 지방자치 시스템은 일반 행정서비스와 교육서비스를 공급하는 주체를 분리해서 이원적으로 운영한다. 그 결과 지방의 일반 행정서비스와 교육서비스는 재정의 운영이나 공급과정에서 상호연계나 협력적 관계를 갖지 못한 채 주민에게 서비스를 공급한다. 이와 같은 지방자치제도와 정부 운영시스템(공공서비스 공급체계 포함)은 우리나라의 정치·역사·문화·행정적 산물로서 보편적인 선진국 사례에 비추어 독특한 형태로 간주된다(임성일, 2015c, p. 57).

본 연구에서는 두 부문 간에 현상적으로 존재하는 재정운영 시스템의 상태와 관계에 초점을 맞추고, 그것이 진행 중인 인구구조 변화와 재정분권을 고려할 때 어떤 문제 현상을 노정하는지 점검한 다음, 이들이 앞으로 어떻게 변화해야 바람직한지 탐색하고자 한다(바람직한 방안에 대하여는 제4장에서 구체적으로 다룬다). 이러한 사실을 인식하면서 여기서는 저출산에 따른 대규모 학령인구 감소 현상이 현행 지방교육재정과 어떤 현상적 관계 속에서 영향을 주고받는지에 대해 살펴보고자 한다.

우리나라의 정부 간 관계(intergovernmental relations)를 다룰 때 가장 큰 어려움을 겪는 문제는 중앙정부와 지방자치단체 간에 기능과 사무(특히, 사무)의 구분이 모호해서 그것이 누구의 권한과 책임인지를 규명하기가 어려운 부분이 많다는 것이다.¹⁷⁾ 이것은 그동안 중앙정부의 사무와 권한을 지방에 이양하고 조정하는 분권의 과정에서 수도 없이 중앙·지방정부를 포함한 주요 이해관계자(stakeholder)를 곤혹스럽게 만들었다. 하지만 이러한 문제는 지방교육재정에 관한 한 큰 어려움이 없다. 그 이유는 지방교육재정이 관여되는 기능은 정부의 기능별 세출 가운데서 교육 분야이고, 그중에서도 유아 및 초중등교육 부문에 집중되기 때문이다. 고등교육과 평생·직업교육 부문에도 일부 재정을 사용하지만, 그것은 미미하고 매우 제한적인 영역에 한정된다. 다만, 사무 구분이 아닌 의사결정 권한에 관한 문제는 일부 해결해야 할 과제가 있다. 하지만 이문제는 기능·사무의 모호성과 연관되는 것이라기보다 정치·정책적 영역에 속하는 것으로 판단된다. 요약하면, 일반 지방자치단체와 달리 교육 지방자치단체가 다루는 기능과 사무는 중앙·지방간의 권한과 책임 관계 면에서 매우 분명하다.

이러한 사실을 인식하면서 지금부터는 현행 지방교육재정의 구조와 내용에 관해 거시적으로 살펴보고 현상과 문제점을 도출하고자 한다. 그 과정에서는 지방교육재정에 초점을 맞추면서 필요 시 일반지방재정과 지방교육재정을 포괄하는 전체 지방재정의 관점에서 종합적으로 진단한다. 이러한 접근을 통해 도출하는 내용들은 인구구조 변화(고령화 현상, 학령인구 감소 현상)와 분권(재정분권) 시대에 바람직한 지방재정의 운영 방안을 모색하는 과정에서 중요한 기여를 할 것이다.

17) 이것은 행정안전부와 전문기관(예컨대 한국지방행정연구원)이 그동안 몇 차례 우리나라의 정부 간 사무 배분 실태를 조사하면서도 단위 사무의 수가 조사 때마다 크게 차이가 나고, 특정 사무의 권한과 책임을 정확히 구분하여 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방자치단체 간(광역자치단체와 기초자치단체 간)에 부여하지 못하는 현실이 말해준다(사무조사는 2020년, 올해에도 실시하였다).

가. 학령인구의 감소 현상과 지방교육재정의 성장 현상

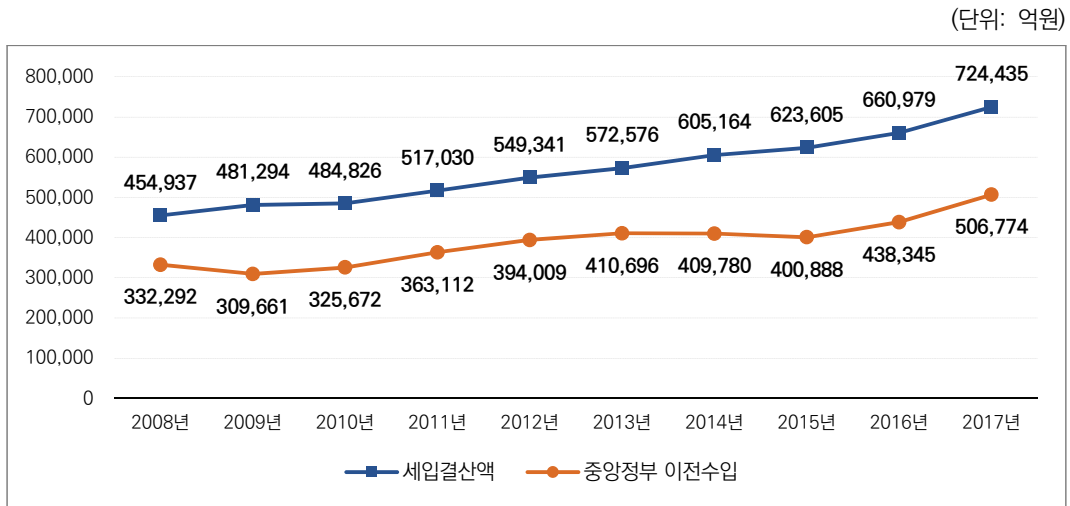
그동안 급격하게 진행되어 온 저출산 현상으로 학령인구가 빠르게 감소하였다. 교육부 통계에 의하면 총학생 수는 2010년에 782만 3천명에서 2019년 613만 7천명으로 21.6% 줄어들었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 초등학생 수는 2010년에 329만 9천명에서 2019년에 274만 7천명, 중학생 수는 2010년에 196만 2천명에서 2019년 129만 5천명, 그리고 고등학생 수는 2010년에 197만 5천명에서 2019년 141만 1천명으로 감소하였다. 학생 수가 큰 폭으로 줄어들었지만 교원 수는 2010년 45만 5,907명에서 2019년 49만 6,504명으로 8.9% 증가하였고 학교 수 또한 4.7% 증가하였다. 이 과정에서 학급당 학생 수는 크게 감소하였는데 초등학교는 2010년 학급당 26.6명에서 2019년 22.2명, 중학교는 33.7명에서 25.1명, 고등학교는 33.8명에서 24.5명으로 감소하였다(김재훈 외, 2019, pp. 17~18). 이러한 현상을 두고 단편적으로 교원 수나 학교 수 그리고 교육예산의 총체적 증가에만 초점을 두고 비판만 할 수는 없다. 만일 학생 수가 감소하더라도 교사와 학급 수 및 각종 교육 환경과 복지가 개선되어 교육서비스의 품질과 가치가 높아졌다면, 이는 좋은 현상으로 간주할 수 있다.

그러나 지난 약 10년간을 돌아보면, 학생 수의 대폭 감소와 지방교육재정의 대폭 증가라는 상반된 현상을 두고 양자의 관계를 합리적으로 설득시켜 줄 사회적 결과가 제시되지 않았다. 즉, 교육서비스의 품질 향상, 학생의 교육 역량 및 실적 향상, 그리고 학생 및 학부모의 교육서비스 만족도 제고 등 객관적으로 진단하거나 평가한 사회적 결과나 공감대를 광범위하게 도출하지 못하였다.

이러한 상황을 인식한 전문가 사회와 재정 당국은 그동안 지방교육재정의 효율성과 책임성에 관한 문제를 꾸준히 제기해 왔다. 구체적인 내용은 주체별로 조금씩 차이가 있지만, 핵심은 한정된 국가 재정자원(예산 제약, 조세 잠재력 제약)과 주민의 공공서비스 수요가 다방면으로 확대되는 현실을 함께 고려할 때, 교육재정만을 분리해서 독립적으로 끌고 가는 것은 재정의 효율성과 국민에 대한 재정 책임성 측면에서 분명히 문제가 있다는 것이다. 구체적으로 현행 지방재정 시스템 아래서는 동일한 지역주민을 대상으로 공공서비스를 공급하면서 서비스의 생산 주체와 재원 조달시스템이 분리되어 있어서 두 주체가 지역주민의 포괄적인 재정 수요와 바람(선호)을 상호 협력적 관점에서 효율적이고 책임성 있게 집행하지 못하는 문제가 발생한다. 무엇보다도 심각한 문제는

공공서비스의 공급에 필수적인 재정 주머니가 일반 행정서비스와 교육 행정서비스 간에 분리되어 운영될 뿐 아니라 무엇보다도 양자를 연계하는 제도적·정책적(행정적) 장치가 사실상 없다는 점이다. 이와 관련한 사항은 조금 뒤에서 구체적으로 언급하기로 한다.

지난 약 10년간 지방교육재정의 핵심 수요자인 학생 수가 줄어드는 상황 속에서도 지방교육재정(지방자치단체 교육비특별회계)의 규모는 지속적으로 증가하는 경향을 보였다. 지방교육재정의 규모(예산 기준)는 2010년의 43조 1,089억원에서 2019년의 70조 5,960억원으로 9년 동안 1.6배나 증가하였다. 그 배경에는 지방교육재정의 핵심 동력인 지방교육재정교부금과 지방자치단체 전입금(이전재원)이 기본적으로 안정성과 성장성이 보장된 국세와 지방세를 재원으로 활용하는 제도적 환경이 자리한다. 즉, 현재의 지방교육재정은 경제가 심한 불황에 빠져들지 않는 이상 매년 안정적으로 증가할 수 있는 기본조건을 갖춘 셈이다. 이러한 기본조건 상황은 본 연구의 뒤에서 중점적으로 다루는 지방교육재정의 효율성 및 책임성과 관련된 구조적 결함(취약성) 문제의 근본 원인이 된다.



자료: 2019 교육기본통계; 김재훈 외(2019, p. 4)에서 재인용.

[그림 2-16] 우리나라 지방교육재정 세입결산 추이(2008~2017년)

나. 지방교육재정의 재원조달 체계: 구조와 내역

지방교육재정의 세입 구조 즉, 재원조달 시스템은 크게 재원 의존성과 복잡성을 특징으로 한다.¹⁸⁾ 재원 의존성은 지방교육자치단체가 고유의 독립적 세원을 확보하지 못하고 대부분의 재원을 외부의 재원이전에 의존하고 있음을 의미한다. 복잡성은 [그림 2-17]에서 제시하는 바와 같이, 지방교육재정이 다양한 형태와 출처에서 조달한 재원이전과 그 외의 크고 작은 재원조달 방식을 지니고 있음을 의미한다. 이와 같은 의존성과 복잡성을 지니는 지방교육재정은 지방교육서비스와 관련한 다양한 지출 용도에 사용한다.

2020년 현재 지방교육재정의 세입은 자체재원, 이전재원, 지방채 수입으로 구성된다. 자체재원은 학교 수업료·입학금, 사료료·수수료, 재산매각수입, 이자수입 등으로 구성되며, 지방교육재정에서 미미한 비중을 차지한다. 이전재원은 지방교육재정 수입의 90% 이상을 차지하는 원동력으로 중앙정부 이전재원(지방교육재정교부금, 국고보조금)과 지방자치단체 이전재원(지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금, 학교용지일반회계 부담금, 교육경비 보조금)으로 이루어진다. 지방교육재정교부금은 내국세수입의 20.79%와 교육세 일부(대부분)를 재원으로 하며¹⁹⁾, 보통교부금(내국세 20.79%의 97/100 금액과 유아교육지원특별회계 편입분을 제외한 교육세 전액(2020년 예산 기준으로 교육세 62.3%)과 특별교부금(내국세 20.79%의 3/100 금액)으로 구분된다.

보통교부금은 자금의 사용 용도를 지정하지 않고 총액으로 배분하는 일반보조금(general grant)이고, 특별교부금은 사용 용도가 구체적으로 정해진 특정보조금(specific grant)이다(임성일·손희준, 2011). 다만, 지방교부세와 달리 지방교육재정교부금은 역사적으로 교육 부문의 국고보조사업을 상당 부분 흡수한 바 있고, 현재도 보

18) 임성일(2015c)은 지방교육재정을 논하면서 '재원배분 시스템의 비대칭성'을 지적하였다. 이것은 지방교육자치단체가 법률로 부여받은 기능과 사무에 비해 자주재원(지방세 등)의 역량이 크게 부족한 데서 비롯되는 사무와 재원의 비대칭(불균형)성을 의미한다. 이러한 구조를 해소하는 방안으로 그동안 중앙정부의 이전재원(수직적 이전재원)이 중심축이 되고 지방자치단체의 이전재원(수평적 이전재원)이 보완적 역할을 하는 재정 시스템을 운영해 왔다(p. 60).

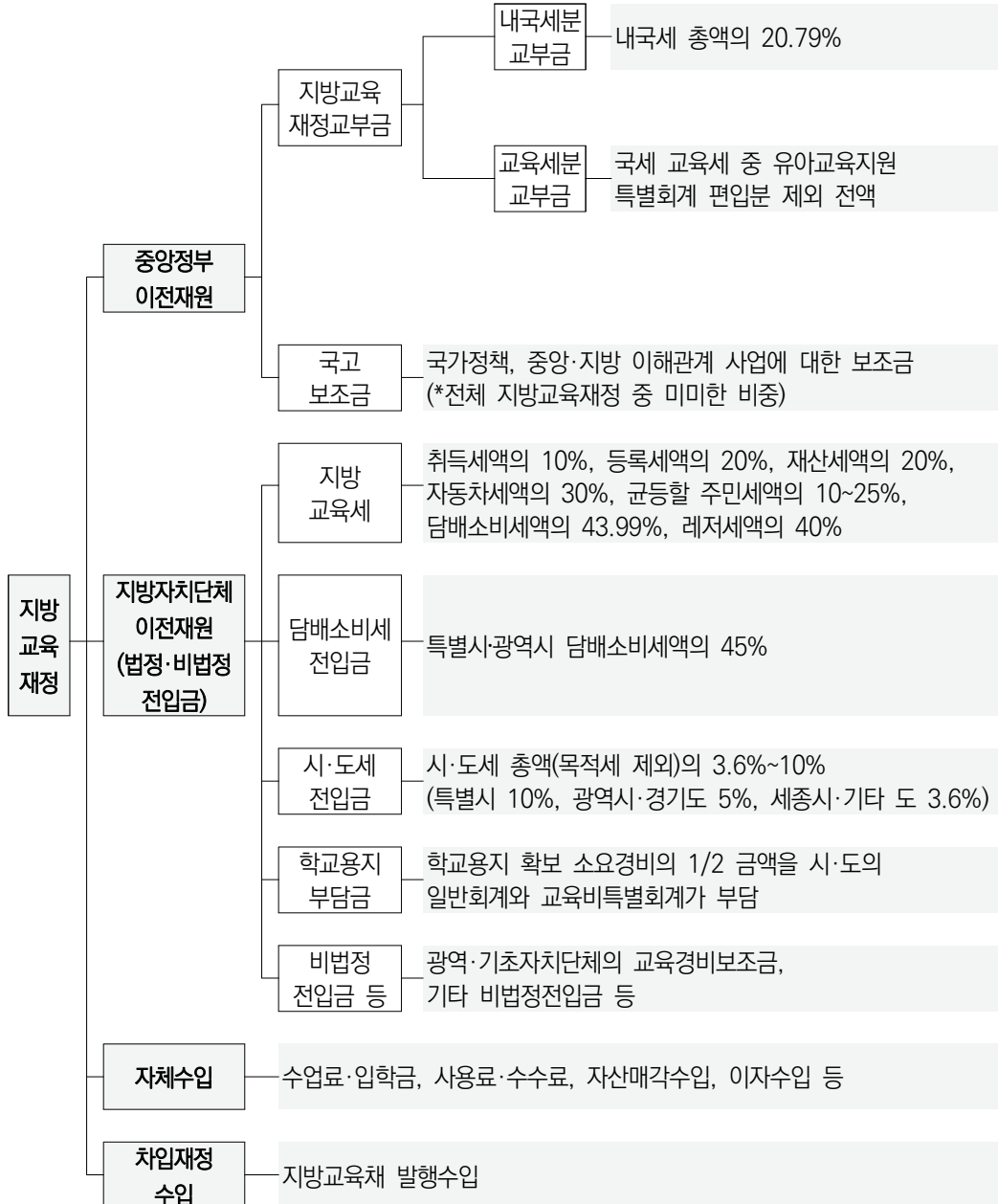
19) 2010년에 지방소비세의 도입에 따른 내국세 수입 감소분을 보전하기 위해 지방교육재정교부금의 내국세 연동 비율을 20%에서 20.27%로 인상하였다. 그 후 2019년에 내국세 연동 비율을 20.46%, 그리고 2020년에는 다시 20.79%로 인상하였다. 그 배경에는 정부의 재정분권 추진방안(2018. 10)을 이행하는 과정에서 지방소비세율의 인상(15%에서 21%로 인상)과 소방안전교부세율의 인상(20%에서 45%로 인상)을 추진함에 따라 예상되는 지방교육재정교부금의 재원(내국세) 및 교부금의 감소에 대한 대응 방안으로서 교부율의 연차적 인상이 이루어졌다(국회예산정책처, 2020b, p. 195).

통교부금의 배분과정에서 자금의 규모와 용도를 사실상 정해 둔 부분이 적지 않아 이것을 완전한 일반보조금으로 간주하는 데는 무리가 있다. 특이하게도 지방교육재정에서 국고보조금이 차지하는 비중은 극히 미미한데(통상 지방교육재정의 1% 내외), 그 이유는 앞서 언급한 바와 같이 과거에 규모가 컸던 교육재정 관련 국고보조금의 대부분이 지방교육재정교부금에 흡수되었기 때문이다.

지방교육재정 중에서 중앙정부 이전재원 다음으로 중요한 역할을 하는 것은 지방자치단체로부터의 재원이전이다. 이것은 기본적으로 동일 수준의 지방자치단체 간에 형성되는 수평적 재원이전시스템에 해당하며, 크게 법정전입금, 비법정전입금, 교육경비보조금으로 구분된다((시·도 교육청 회계의 입장에서는 전입금, 지방자치단체의 입장에서는 전출금에 해당함). 법정전입금은 지방세 재원으로 조달하며, 지방교육세, 시·도세 총액의 일정 비율(서울시 10%, 광역시·경기도 5%, 도 3.6%), 담배소비세의 43.99%, 학교용지부담금(학교용지확보 등에 관한 특례법에 의한 학교용지매입비의 1/2 부담)으로 구성된다. 비법정전입금은 법정전입금 외에 공공도서관 운영지원 등 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출하는 재원으로 구성한다. 교육경비보조금은 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」에 의해 지방자치단체가 지방교육기관에 지원하는 경비이다. 이 보조금은 학교 교육과정 운영지원 사업, 교육시설 개선사업, 지역 체육·문화공간 설치사업, 교육정보화사업, 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영사업 등으로 구성되는데, 지역 간 편차가 상대적으로 심하다(임성일, 2015c, p. 61).

지방채 발행 수입은 통상 지방교육재정이 적극적으로 활용하는 수단은 아니지만, 각 시·도 교육청이 필요하다고 판단할 때 재원조달 수단으로 활용한다. 특히, 2010년대 초반(2012~2014년)에 경제가 불황을 겪는 가운데 정치권 주도로 각종 교육복지사업이 증가하자 재정압박에 처한 시·도 교육청들이 국가정책(재정지원정책)의 뒷받침하에 지방채를 전에 없이 적극적으로 발행하였다. 그 후 정부는 지방교육재정교부금의 산정 시스템 등을 통해 시·도 교육청이 안고 있던 지방채 상환 부담을 해소해 주었다. 이것은 지방교부세가 지방자치단체의 지방채 발행에 대해 직·간접적으로 보전해 주지 않는 것과 차이가 난다(참고로 일본은 기준재정수요 산정 등에서 지방자치단체의 지방채 발행분을 상당 수준 보전해준다).

[그림 2-17] 지방교육재정의 자원조달 체계



자료: 임성일·손희준(2011)을 토대로 최신 상황을 보완 작성하였음.

2020년도 예산(교육비특별회계예산)을 기준으로 지방교육재정의 95% 이상을 중앙정부와 지방자치단체의 이전재원 수입으로 충당한다. 구체적으로, 전체 지방교육재정 예산 73조 9,014억원은 이전재원 수입 71조 2,736억원(전체 예산의 96.4%)과 자체수입 7,610억원(1.0%), 지방교육채 등 1조 8,668억원(2.5%; 내부거래 268억원 포함)으로 구성된다. 이전재원 수입을 주도하는 것은 지방교육재정교부금(53조 5,140억원; 전체 지방교육재정 수입의 72.4%)이고, 그다음이 지방자치단체 이전재원(13조 1,256억원; 17.8%), 특별회계 전입금(3조 6,843억원; 5.0%), 국고보조금(7,966억원, 1.1%), 기타 이전수입(547억원, 0.2%)의 순이다(국회예산정책처, 2020a, p. 49).

지방자치단체로부터 이전재원(전입금)에 관한 내역을 살펴보면 다음과 같다(행정안전부, 2020b, p. 51 참조). 지방자치단체의 전체 교육지원 예산은 13조 8,215억원이며, 이것은 크게 법정전출금 10조 5,334억원(76.2%), 비법정부담금 2,404억원(1.7%), 그리고 교육기관에 대한 보조금 3조 477억원(22.1%)으로 이루어진다. 지방자치단체의 지방교육재정 지원시스템에서 가장 중요한 역할을 담당하는 법정전출금(전체 지원금의 3/4 이상 점유)의 내역을 보면, 지방교육세가 6조 7,989억원(전체 법정 전출금의 64.5%)으로 가장 큰 몫을 차지하고 그 다음이 시·도세 총액의 일정 비율 3조 207억원(28.7%), 담배소비세 5,808억원(5.5%), 학교용지 부담금 1,329억원(1.3%)의 순이다.

교육기관에 대한 보조(총 3조 477억원)는 크게 학교급식보조와 교육경비보조로 이루어진다. 구체적으로, 전자가 1조 9,668억원(급식비 1조 9,624억원과 급식시설 44억원)으로 구성; 교육기관 보조 전체의 64.5%, 그리고 후자가 1조 809억원(35.5%)으로 편성된다. 참고로 교육경비보조(1조 809억원)는 교육시설 개선(3,276억원), 교육과정 운영(4,243억원), 교육 정보화(61억원), 지역주민 교과과정(47억원), 지역 체육문화공간시설(461억원), 공공도서관 운영지원(181억원), 기타 항목(2,540억원)으로 구성된다. 다만, 이 중 일부 사업은 모든 시·도가 해당 시·도 교육청에 재정을 지원해 주는 것은 아니다. 예컨대, 교육 정보화의 경우 절반 이하의 시·도만이 재정지원을 하고 있다.

전체적으로 보아, 법정전출금은 각 시·도의 세수역량(tax capacity)에 따라 결정되기 때문에 재정력에 따른 지역 간 차이가 분명하고, 또한 차이의 범위에 대한 예상도 가능하다. 아쉽게도 이러한 상황을 현행 지방교부세와 지방교육재정교부금 제도가 각 제도별 또는 양자 간 협력적 연계 장치를 통해 정교하면서도 공정하게 반영해주지 못한다.

교육기관 보조금은 기본적으로 각 시·도의 세수역량(재정역량)의 영향을 받지만, 그 외에도 각 시·도와 시·도 교육청 간의 협력적 관계나 정치적 관계, 정책 판단(결정)에 영향받는다. 이것은 뒤에서 제시하는 지방교부세의 지역 간 배분 상태와 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 이전재원(법정전출금, 교육기관에 대한 보조금 등) 간의 배분 상태를 비교해 보면 알 수 있다.

[표 2-10] 2020년 지방자치단체의 지방교육 관련 지원 예산 현황

(단위: 백만원)

구분	총계	법정전출금(703-01)							비법정 부담금 (703-02)	교육기관에 대한 보조 (308-08)		
		합계	지방교육재정교부금법 제11조(6항제외)				학교용지등특례법 (학교용지매입비)			합계	학교급식 보조	교육경비 보조
			소 계	시도세	담배 소비세	지방 교육세	학교용지 부담금	기타				
합계	13,821,523	10,533,373	10,400,485	3,020,744	580,818	6,798,923	132,888	-	240,445	3,047,706	*학교급식/교육경비 보조생략	
서울	3,902,202	3,319,026	3,305,204	1,400,541	253,957	1,650,706	13,822	-	67,299	515,877		
부산	766,200	655,656	641,584	189,724	81,256	370,604	14,072	-	1,774	108,770		
대구	525,576	437,646	432,646	119,597	57,465	255,584	5,000	-	-	87,930		
인천	818,938	638,975	636,680	181,127	79,542	376,011	2,296	-	25,332	154,631		
광주	337,638	275,924	265,924	74,213	41,909	149,802	10,000	-	-	61,714		
대전	345,865	263,113	247,697	69,811	40,500	137,386	15,417	-	7,974	74,778		
울산	247,340	204,631	203,194	49,704	26,190	127,300	1,437	-	-	42,709		
세종	96,242	78,931	66,702	23,602	-	43,100	12,229	-	3,869	13,442		
경기	3,647,281	2,537,056	2,513,900	502,700	-	2,011,200	23,156	-	93,081	1,017,144		
강원	321,166	203,207	202,934	38,934	-	164,000	273	-	760	117,199		
충북	271,488	193,106	193,106	34,990	-	158,116	-	-	-	78,382		
충남	502,562	317,926	299,233	58,033	-	241,200	18,693	-	11,460	173,176		
전북	302,563	212,878	202,878	39,348	-	163,530	10,000	-	-	89,685		
전남	382,162	218,292	212,472	38,472	-	174,000	5,820	-	27,834	136,036		
경북	434,904	293,000	293,000	55,000	-	238,000	-	-	62	141,842		
경남	683,753	498,396	498,396	81,718	-	416,678	-	-	1,000	184,357		
제주	235,644	185,610	184,935	63,229	-	121,706	675	-	-	50,034		

자료: 행정안전부, 2020b, p. 51(일부 자료(교육기관에 대한 보조 내역: 학교급식 보조, 교육경비 보조) 생략).

주1: 시·도세 총액(목적세 등 제외)의 일정률 : 서울특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%.

2: 법정전출금 중 지방교육재정교부금법 제 11조에 따른 예산에는 2015년도 정산분 포함; 지방교육세는 지방교육세의 지난 연도 수입 정산분 포함.

다. 지방교육재정의 지출

지방교육재정의 지출을 주요 기능별·성질별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 정부 예산회계의 세출 기능별 분류에 따르면 지방교육재정은 유아 및 초·중등교육, 평생·직업교육, 교육 일반의 3개 부문으로 구성되고, 그 밑에 정책사업(12개)-단위사업-세부사업 등이 구조화되어 있다. 이러한 예산구조는 기본적으로 일반지방재정과 동일하지만, 정책·단위·세부사업의 수에서 큰 차이가 난다. 예를 들어, 일반 지방자치단체는 자치단체별로 차이가 있지만 세부사업 수가 1,000~2,000개 수준인 반면 교육자치단체의 경우 150개 내외로 많지 않다. 지방교육재정 3개 부문을 살펴보면, 유아 및 초·중등교육이 전체 예산의 대부분(2019년은 93.7%)을 차지하며, 나머지 두 부문은 상대적으로 미미한 수준이다. 참고로 유아 및 초·중등교육 부문은 인적자원운용, 교수학습활동지원, 교육복지지원, 보건/급식/체육활동, 학교재정지원관리, 학교교육여건개선시설의 정책사업으로 이루어진다. 이들 정책사업 중에서 예산 점유 비중이 가장 큰 것은 인적자원운용, 학교재정지원관리, 교육복지지원의 세 부문이다.

[표 2-11] 지방교육재정의 분야와 정책사업의 세출예산 추이

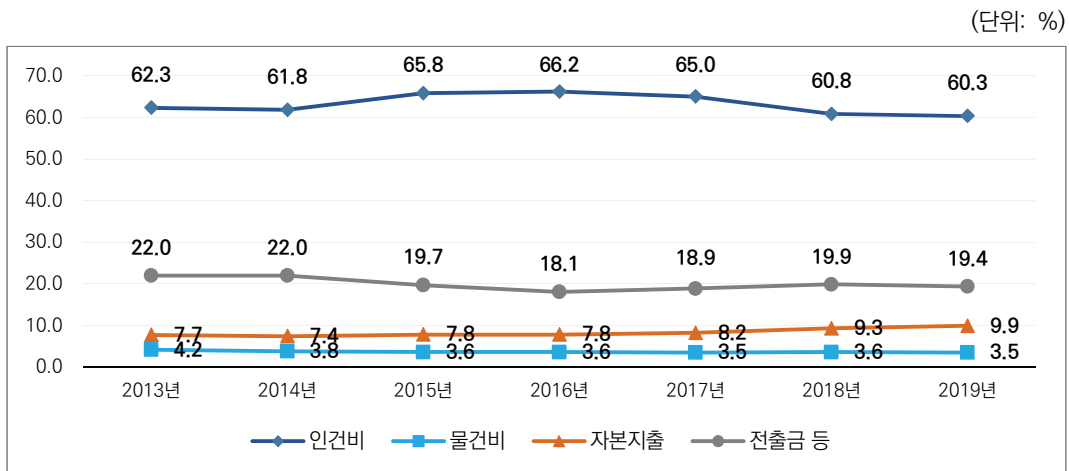
(단위: 억원, %)

구 분		2010년		2015년		2019년		단순 증감율
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	
세출예산액		431,089	100.0	543,341	100.0	705,960	100.0	63.8
유아 및 초·중등 교육	인적자원운용	233,244	54.1	302,355	55.6	347,363	49.2	48.9
	교수학습활동지원	34,502	8.0	20,536	3.8	42,481	6.0	23.1
	교육복지지원	17,367	4.0	43,246	8.0	73,360	10.4	322.4
	보건/급식/체육 활동	7,569	1.8	13,976	2.6	24,673	3.5	226.0
	학교재정지원관리	72,981	16.9	103,655	19.1	113,247	16.0	55.2
	학교교육여건개선시설	44,403	10.3	39,353	7.2	60,537	8.6	36.3
평생· 직업교육	평생교육	1,294	0.3	1,008	0.2	1,490	0.2	15.1
	직업교육	528	0.1	52	0.0	116	0.0	-78.0
교육 일반	교육행정일반	6,402	1.5	3,958	0.7	8,061	1.1	25.9
	기관운영관리	4,212	1.0	3,711	0.7	5,561	0.8	32.0
	지방채상환 및 리스료	8,211	1.9	10,237	1.9	24,259	3.4	195.4
	예비비 및 기타	376	0.1	1,254	0.2	4,813	0.7	1,180.1

자료: 행정안전부 「지방재정 365」(<http://lofin.mois.go.kr/>), 교육부 「지방교육재정 알리미」

(<http://www.eduinfo.go.kr/>); 한국교육개발원(2010-2019); (김재훈 외(2019, p. 34)에서 재인용).

다음으로, 지방교육재정의 세출을 성질별로 살펴보면 다음과 같다. 성질별 예산은 크게 인건비, 물건비, 이전지출, 자산취득, 상환지출, 전출금, 예비비 및 기타로 분류된다. 이 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비(기본급, 수당, 정액급식비, 명절휴가비, 연가보상비 등을 포함하는 보수, 무기계약직의 보수, 기간제 근로자 등의 보수를 포함)인데, 연도별로 전체 지출의 60~67% 비중을 차지한다. [그림 2-18]에 의하면 인건비 비중은 2016년에 66.2%로 정점에 이른 다음 최근에 비교적 큰 폭으로 감소하였다(2019년에 60.3%로 크게 낮아짐). 그 외 항목들은 상대적으로 비중이 크지 않은 상태에서 지속적인 성장세(자본지출)나 감소세(물건비)를 보이거나 아니면 연도별로 약한 등락(전출금 등)을 보인다.



자료: 교육부 「지방교육재정 알리미」(<http://www.eduinfo.go.kr/>); (김재훈 외(2019, p. 28)에서 재인용).

[그림 2-18] 지방교육재정의 성질별 예산 변화 추이(2013~2019년)

라. 일반지방재정과 지방교육재정의 연계·협력 시스템 부재

현재 전체 지방재정(일반지방재정+지방교육재정)에서 중추적인 역할을 담당하는 지방교부세와 지방교육재정교부금, 그리고 지방교육재정에서 지방교육재정교부금 다음으로 중요한 재원수단인 지방자치단체 전입금의 운영 실태를 살펴보면 다음과 같다. 지방교부세와 지방교육재정교부금은 두 제도 사이에, 그리고 지방자치단체 전입금은 일반지방자치단체와 교육지방자치단체 사이에 제도와 자금의 운영 면에서 실질적인 연계·협력시스템이 전혀 가동되지 않는 상태이다. 특히, 전자는 일찍부터 중앙·지방 간 재정

관계(intergovernmental fiscal relations)의 큰 틀에서 연계 구조를 만들었어야 함에도 불구하고 지금까지 그러한 조치를 취하지 않았다.

현재와 같이 지방교부세 제도와 지방교육재정교부금 제도에서 구조 및 운영방식과 관련한 거시·미시적 내용과 수단이 완전히 분리된 상태에서는 중앙과 지방이 기능·사무·권한에 비례하는 공평한 국가 재정자원을 할당(배분)할 수가 없다. 그뿐 아니라 지속해서 동태적으로 변화하는 행정 환경과 시대적 재정 수요를 중앙과 지방 그리고 지방 내부의 공공서비스 기능 사이에 적절히 재조정할 수가 없다. 특정 기능(지방교육서비스)을 위해 대규모의 재원 칸막이가 설정된 상태로는 종합적 관점에서 효율적이고 효과적인 재정 운용을 하기 어렵기 때문이다. 이처럼 지방교부세 제도와 지방교육재정교부금 제도가 완전히 이원화된 상태에서는 일반보조금(general grant)을 통해 중앙재정과 지방재정의 수직적 불평등과 지방자치단체 간의 수평적 불평등을 교정(완화)하는 정책 수단이 제 기능을 수행할 수가 없다. 쉽게 말해서, 일반행정에 중점을 두고 중앙과 지방의 재정 차(fiscal gap)를 완화하고 지방자치단체 간의 재정불균등을 교정하는 지방교부세와 지방교육 분야에서 유사한 기능과 목적을 수행하는 지방교육재정교부금이 자금 배분의 틀과 배분 방식 및 정책 면에서 상호 간의 연계나 협력적 기제가 없는 현재 상태에서는 지역 간에 재정 형평성을 구현하고 그 결과(성과)를 관리할 수가 없다. 시대(시기)별로 서비스 기능의 특성과 중요성을 고려하여 재원 사이에 칸막이가 필요한 때가 있고 그렇지 못한 때가 있는데 지방교육재정에 관한 한 전자의 시대는 이미 지난 것으로 평가한다.

다음으로, 지방교육재정의 중요한 재원인 지방자치단체 전입금의 운영에서 현재는 일반 지방자치단체와 교육 지방자치단체 사이에 제도와 자금의 운영을 연계할 협력시스템이 없는 상태이다. 현행 제도(전입금의 대부분을 차지하는 법정전입금)는 법과 국가의 정책에 따라 전입금의 규모를 정하고, 지방자치단체는 의무적으로 교육 지방자치단체에 자금을 전출해줄 뿐이다. 이러한 상태에서 두 지방자치단체 간에는 상호 이해와 협력이 필요한 주요 정책과 서비스에 관한 업무적 협력 관계를 형성하지 못하고 있다. 주민의 입장과 행정의 입장 모든 면에서 일반 행정서비스와 교육 행정서비스 간에 상호 유기적이며 시너지 효과(synergy effect)를 유발할 수 있는 영역과 활동이 많이 있다. 그러나 현실에서는 두 영역과 운영 주체 사이에 행정과 재정의 강력한 칸막이(자치 권

한과 사무 및 자금 칸막이)가 설치되어 그와 같은 공공서비스의 효율과 효과가 나타나지 못하였다. 즉, 현재 상황은 일반 지방자치단체와 교육 지방자치단체 간에 제도와 전략적 정책 협의 등을 통해 지역(주민)의 재정수요와 선호를 보다 적절히 반영하는 서비스 공급체제가 이루어지지 못하는 상황이다.

지금까지 살펴본 내용을 종합해 보면, 지방교육재정은 그동안 교육서비스의 핵심 수요자인 학생 수가 지속적으로 줄어들었음에도 불구하고 재정의 효율성과 책임성 관점에서 적절히 대응하지 못하였다. 지방교육재정시스템이 재정의 효율성과 책임성을 충실히 반영할 메커니즘을 갖고 있지 않기 때문이다. 이것은 교육서비스의 수혜자이자 주동적 수요자인 학생 수의 변동(수요 측면)과 교사 수(인건비 포함), 학교 수, 학급 수, 각종 교육프로그램과 복지 요인(공급 측면)이 시장 기제처럼 현상의 변동에 따라 새로운 균형을 찾아낼 제도적 장치와 환경을 갖고 있지 않다는 의미이다. 다만, 교육서비스의 공급 구조 특성상 재정수요 요인에 변화가 생겼다고 해서 금방 공급시스템을 탄력적으로 조절하기 힘든 현실 상황도 인정할 필요가 있다. 교육서비스는 다른 많은 행정서비스와 달리 교사와 교직원이라는 인적자원을 핵심 공급역량(조건)으로 구비하고 있는데, 학생 수가 감소한다고 해서 정년이 보장된 이들을 매년 탄력적으로 조절할 수가 없다.²⁰⁾ 그러나 학생 수 감소가 10여 년 이상 지속되어 온 사실을 감안하면, 현재 상황을 그러한 요인에 기대어 변명하기에는 여러 면에서 구차해 보인다. 이러한 사실을 인식할 때, 학령인구의 중장기 변동 추세를 주기적으로 예측하고 그것을 토대로 교직원의 적정 수준을 안정적으로 조절해 나갈 체계적인 접근이 필요하다. 학교 수도 교사 수와 비슷한 면이 있다. 그 이유는 학교는 물리적 자본시설로서 일단 건설이 완료되면 학생 수가 변동한다고 해서 그것을 축소하거나 확장하기가 힘들기 때문이다. 그러므로 교직원이나 학교와 같은 경직성 고정경비(경상경비, 자본경비)는 단기적으로 조절이 매우 힘든 점을 인식하고 중장기 차원의 추세적(예측적) 조절시스템을 구비하여 적절히 대응해야 한다(김재훈 외, 2019). 그러나 이들과 성격을 달리하는 다른 경상경비와 자본경비들은 학생 수가 줄어드는 만큼 그에 상응하여 충분히 경비를 줄일 수 있고, 또한 마땅히 그렇게 해야 한다. 하지만 지금까지 시·도 교육청들이 그와 같은 재정 효율화를 도모했는지에 대하여는 다소 의문이 든다.

20) 다만, 2015년에 지방교육재정의 개혁에 대한 정책 드라이브가 걸리면서 학생 수의 중요성을 새삼 인지하였고, 그 후 교직원에 대한 명예퇴직 유인책 등을 제시하면서 교사 수와 인건비가 일부 줄어들었다.

이와 같은 현실 상황을 종합적으로 고려할 때, 지방교육재정의 적정 운영 규모에 대해 다각도에서 심각하게 재점검할 필요가 있다. 이 과정에서는 지방교육재정만이 아니고 우리나라 전체의 재정자원 관점 그리고 일반지방재정과 교육지방재정을 아우르는 거시적·포괄적 관점에서 정부 간 재정자원 할당문제를 논의하여야 한다. 이와 같은 고민과 점검이 없는 상태, 즉 전체 재정자원의 구조 개편이 없이 현재와 같은 지방교육재정 운영시스템이 계속해서 작동된다면, 지방교육재정은 재정 효율성 및 책임성 관점에서 강한 비판과 질타를 받을 가능성이 크다. 예컨대 최근에 급증한 지방교육재정의 여유 재원이 공공부문 내의 경쟁체제를 거치지 않고 교육 부문 내부적으로 우선순위나 행정·정책적 판단에 따라 자금을 운용한다는 비판에서 자유롭기 힘들다. 교육서비스는 가치재(merit)의 특성을 지니면서 실제로 민간부문과 여러 면에서 경쟁을 하고 있다(소위 '사교육'으로 지칭되는 민간부문의 활동과 경쟁 및 경합 증임). 이러한 상태에서 공공부문 내부의 공정한 경쟁체제를 경유하지 않는다면 재정의 비효율과 낭비와 무책임한 결과가 발생할 가능성이 높아진다. 지방교육재정의 수요자가 급감하는 상태에서 발생하는 재정의 여유(fiscal slack)를 기존사업의 확대 및 필수불가결하지 않은 새로운 교육 프로그램과 사업 개발에 소모하는 도덕적 해이 현상을 초래할 수 있다.

이러한 사실을 종합적으로 고려할 때, 향후 중앙재정과 지방재정 그리고 일반지방재정과 지방교육재정을 아우르는 재정운영 시스템의 전면적인 개편을 도모해야 한다. 이와 관련된 내용은 제4장에서 다룬다.

제3장

인구구조 변화에 따른 복지 분야 주요 제도 검토

제1절 사회복지 분야 국고보조사업의 개요

제2절 기초연금제도

제3절 유아교육지원특별회계

제 1절

사회복지 분야 국고보조사업의 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국고보조사업은 국고보조금의 교부 대상이 되는 사업으로 복지 서비스, 도로 및 항만 등 대규모 건설사업, 재해 복구 사업, 혐오시설 또는 주민기피시설 설치 등의 지방정부와 민간이 수행하는 사업 중 다른 지방정부와 민간에 긍정적인 영향을 미치는 사업에 국가로부터 보조금을 지원받는 사업을 말한다. 다시 말해, 국민 생활의 복지증진과 관련한 사업의 운영에 필요한 사업비의 전부 또는 일부에 해당하는 재원을 보조금의 형태로 국가로부터 대가 없이 지원받는 사업을 말한다(윤진훈, 2016). 대표적인 사회복지 분야의 국고보조사업에는 기초연금, 기초생활보장제도 생계급여 및 의료급여, 장애인연금 및 장애수당 등이 있다. 사회복지 분야의 국고보조사업은 해당 정책의 대상이 되는 인구집단의 분포에 영향을 받기 때문에, 초고령사회의 도래와 같은 인구구조의 변화에 선제적으로 대응해야 하는 재원조달방식이다.

국고보조금은 지방정부가 특정 업무를 수행하도록 장려하기 위하여 국가가 사용용도를 지정하여 교부하는 재정상의 원조로 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나, 재정상의 원조를 위하여 교부하는 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄한다. 국고보조금은 재정지원의 유형에 따라 보조금, 부담금, 급부금²¹⁾ 3가지 유형이 있으나 실무적으로는 보조금, 부담금, 급부금, 장려비, 위탁금 등 다양한 용어가 혼용되어 쓰이며, 중앙관서 예산상 민간경상보조(320-01목), 민간자본보조(320-07목), 자치단체경상보조(330-01목), 자치단체자본보조(330-03목)의 비목으로 분류한다(기획재정부, 2016, p. 334~338).

21) 보조금은 국가가 특정한 행정사무의 집행을 장려 또는 조장하거나 지방자치단체의 재정상 특히 필요하다고 인정할 때 지원하는 경비로 지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다. 부담금은 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있는 사무를 지방자치단체의 재정적 부담의 경감을 위해 지출하거나, 지방자치단체 또는 그 기관이 국민경제에 적합하게 종합적으로 수립한 계획에 따라서 실시하지 않으면 안 된다고 법령이 정한 사업과 관련한 지출을 말하며, 국제조약에 따른 부담금은 제외한다. 급부금은 보조금과 부담금 외의 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 소득보조금으로서 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행 규정」 제3조에 따른 소득보조금을 말한다(보조금법시행령 제2조).

1 국고보조사업의 목적

국고보조사업은 공공서비스 제공을 통한 전국적 복지 수준의 향상을 목적으로 한다. 대표적인 국고보조사업인 기초연금은 노인의 생활안정 지원 및 복지 증진을 목적으로 하며, 일자리안정자금지원사업은 영세사업주와 소상공인의 부담 완화 및 근로자의 고용 유지를 목적으로 하며, 아동수당은 아동의 건강한 성장환경조성 및 균등한 기회 보장을 목적으로 한다. 기획재정부는 국고보조사업의 성격에 따라, 다음과 같은 목적으로 집행되고 있음을 밝히고 있다(기획재정부, 2017).

- 전국적 수준의 공공서비스 확보(복지 분야의 서비스)
- 재정 자금의 계획적 증점적 투입 (도로, 항만 사업 등 건설사업)
- 재해단체에 대한 재정 구제 실시(재해 복구사업)
- 신규 사업 보급 장려 (혐오시설 또는 주민 기피시설의 설치)
- 지방자치단체에 대한 재정 원조(재정 자립기반이 취약한 지방자치단체에 재정 지원)
- 국민 편의를 위한 사무위탁(국가 사무의 지방자치단체에 대한 위임에 따른 경비 부담)

[표 3-1] 국고보조사업의 예시

국고보조사업	목적	대상	지급금액
기초연금	노인의 생활 안정 지원 및 복지 증진	소득, 재산 수준이 하위 70%인 65세 이상 노인	2017년 20.6만원에서 2018년 25만원으로 인상
일자리안정자금 지원	최저임금 인상에 따른 영세사업주와 소상공인의 부담 완화 및 근로자의 고용유지	최저임금 120% 이하 근로자를 고용한 사업주(30인 미만 기업)	2017년 월 최대 20.6만원에서 2018년 월 최대 25만원으로 인상
아동수당	아동의 건강한 성장환경 조성 및 균등한 기회 보장	0~5세	월 10만원

2 국고보조사업의 특징

국고보조사업의 재원이 되는 국가보조금은 지방교부세와 달리 국가의 일반회계 또는 특별회계 예산을 통해 지원받는 외부 재원이므로 지방자치단체의 자주재원인 지방세나 세외수입과 구별한다. 또한, 사업별 용도를 구체적으로 지정하므로 일반재원인 지방교부세와도 구별하며 특정사업에 지정된 용도로만 사용해야 하고, 지정된 용도로 사용하지 않으면 보조금 지원이 취소되거나 향후 보조사업에서 배제될 수 있다. 국가는 지방자치단체가 추진하는 국고보조사업의 전체 사업비의 일정 비율 또는 일정액을 국고보조금으로 지원하기 때문에 지방자치단체는 지방비(matching fund)를 확보해야 한다. 또한, 출연금, 출자금과 달리 사후 정산 후 집행 잔액을 의무적으로 반환해야 한다. 일정 비율을 지원하는 정율보조금은 자치단체가 지출하는 사업비의 일정 비율을 국고보조하는 유형으로 국고보조금의 일반적인 형태이며 보조율은 15~100%까지 다양하다. 이에 비해 정액보조금은 특정한 사무나 사업 실시에 일정한 금액의 보조금을 지급하는 유형으로 소규모 농업기반시설, 농공단지 조성사업, 우회도로건설사업, 오지·도서 교통지원 등이 있다. 이 외에 지역 간 균형발전에 필요한 보조사업에 대하여 해당 지방자치단체의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 차등 보조율을 적용하는데, 기준보조율에 일정 비율(10%, 15%, 20% 등)을 가감하는 차등 보조율을 적용하는 방식이 다(윤진훈, 2016).

3 국고보조사업의 규모 및 추이

국고보조금 규모는 2012년 34조원에서 2020년 65조원으로 지속적으로 증가하였다. 2019년 국고보조금 증가액은 약 9조원으로 전년 대비 가장 높은 증가율을 보였다. 2020년 기준으로 부처 소관별 국고보조사업 예산은 보건복지부가 40조원으로 국고보조사업의 규모와 보조금 지원비가 가장 컸고, 환경부 6조원, 국토교통부 5조원 순으로 뒤를 이었다.

[표 3-2] 국고보조금 증가율 추이

(단위: 억원, %)

연도	국고보조금	증가율
2012	341,965	5.78
2013	367,551	7.48
2014	400,097	8.85
2015	450,978	12.72
2016	460,434	2.10
2017	464,318	0.84
2018	501,763	8.06
2019	588,444	17.28
2020	655,956	11.47

주: 국가 본예산에 반영된 금액 기준.

자료: 행정안전부(2020b), 지방재정통합공개시스템, 『2020년도 지방자치단체 통합재정 개요 (상)』, p. 79.

[표 3-3] 2020년 부처별 국고보조사업 규모

(단위: 억)

부 처 명	계	일반회계	균특회계	기타특별회계	기 금
계	655,956	441,473	60,611	79,027	74,844
대법원	203	203			
기획재정부	2,727				2,727
과학기술정보통신부	289	124	165		
교육부	1,248	1,248			
외교부	70	70			
통일부	91	71			20
법무부	533				533
국방부	0.4				0.4
행정안전부	15,573	10,126	5,447		
문화체육관광부	16,246	1,401	7,284	493	7067
농림축산식품부	48,874	72	6,819	12,805	29,179
산업통상자원부	5,855	122	2,762	840	2,131
보건복지부	408,522	393,706	3,115	474	11,227
환경부	59,479	402	6,118	46,162	6,798
고용노동부	3,501	930	2,513		58

부 처 명	계	일반회계	균특회계	기타특별회계	기 금
여성가족부	8,619	3,210	365		5,043
국토교통부	54,698	19,001	21,538	5,703	8,455
해양수산부	9,697	862	1,563	7,059	213
중소벤처기업부	1,574	79	552		944
공정거래위원회	4	4			
국가보훈처	43	23	21		
식품의약품안전처	599	556	43		
농촌진흥청	1,941	868	1,031	43	
문화재청	5,733	5,222	62		449
경찰청	58	14	44		
산림청	9,394	2,857	1,169	5,368	
새만금개발청	19	19			
소방청	284	284			
행복청	80			80	

주: 2020년도 국가예산 확정 시 부처별 배분 내역(교육청으로 교부되는 교육 급여 1,011억원 포함).

자료: 행정안전부(2020b), 지방재정통합공개시스템, 『2020년도 지방자치단체 통합재정 개요 (상)』, p. 80.

4 주요 국고보조사업

사회복지 분야 국고보조사업은 성격에 따라 생애주기별, 경제활동별, 소득기준별, 기업규모별, 기타 국고보조사업으로 분류할 수 있다. 생애주기별 사업에는 영유아를 대상으로 지원하는 아동수당 지급 등의 사업이 있으며 영유아와 아동, 노년을 대상으로 지원하는 국가예방접종실시사업, 영유아와 아동을 대상으로 지원하는 아이돌봄지원 사업, 청년층을 대상으로 지원하는 청년내일채움공제사업, 중장년층을 대상으로 지원하는 중장년층 취업지원사업이 있으며, 노년층을 대상으로 기초연금지급사업, 노인일자리 및 사회활동 지원사업, 노인돌봄 서비스사업 등이 있다. 경제 활동을 중심으로 지원하는 사업에는 근로자를 대상으로 하는 직장어린이집 지원사업이 있으며, 농업인의 소득보장 지원을 위한 국고보조사업에는 쌀소득보전 직불제 사업, 농업재해보험 보험료지원사업, 밭농업 직불제 사업이 있으며, 어업인을 대상으로 조건불리지역 수산 직불제, 임업인을 대상으로 정책숲가꾸기 지원사업 등이 있다. 소득 기준별 사업으로는 기초생활수급자의

기본적 복지 증진을 목적으로 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여 지원사업, 에너지 바우처 지원사업, 해산·장제급여 등이 있으며, 근로 능력이 있는 기초생활수급자와 차상위 계층을 대상으로 하는 탈수급지원사업과 긴급 지원 대상자를 지원하는 긴급복지사업이 있다. 기업 규모별 국고보조사업에는 소기업 및 소상공인을 대상으로 일자리 안정자금 지원사업과 시장경영혁신 지원사업이 있다. 이외에 장애인을 대상으로 장애인 활동지원, 장애인연금, 장애인 고용장려금 지원사업 등이 국고보조사업으로 운영되고 있다.

5 국고보조사업의 문제점

국고보조사업에 대하여 지나치게 세분화하여 운영하며 소관별·분야별로 중복하는 사업에 투자하고, 사업이 영세하게 운영되며, 보조금 반납 규정이 예산 절감 유인에 역효과를 유발하는 등의 문제점이 제기되어 왔다.(유영성·이원희, 2005). 특히, 사회복지 분야의 국고보조사업은 다른 국고보조사업과 달리 자율제한 매칭시스템으로 법률상 지출 의무를 명시한다. 지방자치단체는 사업의 규모와 예산 크기를 자율적으로 통제할 수 없어 과중한 지방비 부담을 안게 되고, 사회복지 분야 국고보조사업을 확대할수록 지방자치단체별 자체 사업 수와 규모가 줄어드는 상황이 발생한다는 지적도 있다.

국고보조사업은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에서 정한 기준에 따라 보조금을 지급하며, 보조 방법은 기준보조와 차등보조 두 가지 형태로 분류한다. 기준보조는 보조금을 지급하는 대상 사업, 지급 경비의 종목, 지급 법령 기준 등에 따라 보조하는 방식으로 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조에서 대상 사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액을 매년 예산으로 정한다고 규정한다. 「보조금관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항은 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업 범위와 기준보조율을 명시하며, 제2항에서 기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수입자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율로 함을 명시하고 있다. 이에 반해, 차등보조는 지방자치단체의 재정 여건을 고려하여 해당 국고보조사업의 기준보조율에서 일정 비율을(10%, 15%, 20% 등)을 더하거나 빼서 인상 또는 인하하여 보조하는 방식으로 인상보조율과 인하보조율이라고 한다. 차등보조율 적용에 대한 규정은 「보조금 관리에

관한 법률」제10조를 따르며, 차등보조율의 목적은 지역 간 균형을 도모하기 위한 것으로, 적용 기준 등의 구체적 내용은「보조금 관리에 관한 법률 시행령」제5조에 명시하고 있다. 차등보조율의 적용기준은 해당 지방자치단체의 재정 자주도, 분야별 재정지출지수, 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부 장관이 정한다.

[표 3-4] 사업 특성별 기준보조율

사업 특성	기준보조율
국가위임사업	100%
국가시책사업	70~80%
국가이해우선사업	40~50%
지방이해우선사업	15~30%

자료: 지방행정연수원, 「2015 공통교재 지방재정조정제도」, 2014.

[표 3-5] 차등 보조율의 적용 기준

지표	계산식
재정자주도	$\{(\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산규모}\} \times 100$ *자료는 해당 회계연도의 전전연도의 최종 예산상의 재정 자주도 사용
분야별 재정지출 지수	$\{\text{분야별 세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)} / \text{세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)}\} \times 100$ *분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능분류에 따른 13개 분야(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말함

자료: 「보조금관리에 관한 법률 시행령」.

차등보조율의 인상보조율은 재정 사정이 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용할 수 있고, 인하보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 않는 지방자치단체에만 적용할 수 있다. 이 외에 기준보조율이 정해져 있지 않은 사업에 대해서는 중앙예산부처가 20%, 30%, 40%, 50%, 70%, 80%, 100% 또는 정액 등의 보조 수준을 결정하도록 한다. 그러므로 국가보조사업의 보조금을 중앙정부로부터 100% 보조받지 않는 이상 지방자치단체의 지방비 부담을 필수적으로 수반한다.

특히, 2000년 중반 이후 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화로 복지사업이 증가함에 따라 기초(노령)연금, 영유아보육료 지원 등의 대규모 복지사업을 운영하는 지방자치단체의 대응지방비 부담이 급속히 커지고 있다. 보건복지부의 복지사업 수행에 따른 지자체 대응지방비 증가율은 전체 국고보조사업 대응지방비 증가율에 비해 2배 이상 증가했으며(2014년 기준, 지방정부의 총지출 연평균증가율은 4.6%, 사회복지분야 총지출 연평균증가율은 10.3%), 보건복지부 국고보조사업의 증가율에 비해 이에 대응되는 지방자치단체의 대응지방비 증가율이 더 높은 것으로 나타났다(김태일, 2013).

더욱이 사회복지 국고보조사업은 재정 자주도²²⁾와 사회복지비 지수를 일률적으로 적용한 차등보조율의 지급방식을 채택하고 있어 인구구조 변화에 따른 복지 수요의 변화를 반영하지 못하고 지방자치단체의 재정 악화와 지자체 간 재정 격차를 가중하는 역효과를 가져오고 있다. 예를 들어, 서울시는 재정자주도 85% 이상(2016년 기준) 구간에 속하여 인하보조율을 적용받는다. 그러나 구 단위로 보면, 경기, 인천 등에 비해 재정력이 취약한 지역이 존재함에도 획일적으로 인하보조율을 적용받는 역차별의 문제가 발생하여 기초자치단체 간 형평성 문제가 나타난다. 또한, 의무지출 성격의 사회복지 국고보조사업이 지속적으로 확대됨에 따라 지역 간에도 복지대상자의 격차가 발생하고 있다. 국민기초생활보장사업에서 기초수급자 수가 서울은 증가하고 있는 반면, 지방은 대부분 감소하는 경향을 보이지만 현행 보조율 체계는 이러한 사회복지수요의 변화를 제대로 반영하지 못하고 있어 지역 간 재정 수준의 격차를 가중시킨다(배준식, 2016).

증가하는 고령인구는 현재 사회복지 국고보조사업에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 2020년 우리나라 65세 이상 고령자는 전체 인구의 15.6%를 차지하고, 2060년에는 전체 인구의 41%가 노인일 것으로 전망하며, 이 중 80세 이상의 초고령자가 44.3%에 도달할 것으로 예측한다.

지역별 노령인구의 구성비가 상이한 특성도 지방자치단체의 사회복지 국고보조사업의 효율적인 운영을 어렵게 하는 원인이다. 노령인구 비율이 높아도 지방자치단체의 재정자립도 혹은 재정자주도가 높으면 인하보조율이 책정된다. 이처럼 지방자치단체가 부

22) 재정 자주도 = (자체수입+자주자원)/일반회계 예산규모×100

* 자체수입 = 지방세+세외수입, 자주자원 = 지방교부세+재정보전금+조정교부금

** 재정자주도가 높을수록 지방자치단체가 재량으로 사용할 수 있는 예산의 폭이 넓다. 재정자주도가 낮으면 차등보조율의 인상보조율 적용구간에 포함된다.

담해야 하는 사업비의 크기가 커지면, 다른 복지사업의 운영을 축소 폐지하게 되는 등 재정 운영에 악영향을 주게 된다.

따라서 중앙정부의 획일적인 국고보조사업 형태의 사회정책 확대가 지방자치단체의 재정 운영에 어떠한 영향을 주는지, 또한 특정 인구집단을 대상으로 보조금을 지원하는 현재 방식의 정책에 인구구조 변화가 어떠한 영향을 미치는가를 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 이에 따라, 사회정책분야 지방재정 운영과 관련된 주요 정책에 대하여 검토하고자 한다. 구체적으로, 대표적인 국고보조사업에 해당하는 기초연금제도와 국고보조사업의 형태로 운영했으나 중앙정부-지방정부 간 갈등으로 신설된 유아교육지원특별회계, 국고보조사업과는 별도로 교육자치제도의 기반이 되는 지방교육재정교부금에 대하여 검토하고자 한다.

제2절 기초연금제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 연혁

기초연금제도는 노인에게 안정적인 소득기반을 제공함으로써 생활 안정을 지원하고 복지를 증진하기 위하여 2014년부터 시행되고 있다. 기초연금제도 이전의 노인소득보장 관련정책을 살펴보면, 1981년 제정된 「노인복지법」에 근거한다. 「노인복지법」 제정 당시에는 노인복지시설에 대한 규정이 주를 이루었다. 그러나 1988년 국민연금 도입과 함께 당시 가입연령 상한 기준인 만 60세 제한으로 국민연금 혜택에서 제외된 노인에게 대한 소득보장 필요성이 제기됨에 따라, 1989년 「노인복지법」 전문개정을 통해 법적 근거를 마련한 후 1991년부터 노인수당이 지급되었다. 노인수당은 1997년 「노인복지법」 전문개정으로 경로연금으로 개편되며, 구체적인 지급대상자와 시기, 타 지역연금과의 중복수급 제한, 부부 감액 등의 내용을 포함하게 되었다.

[표 3-6] 노후 소득보장 제도의 주요 연혁

	공포일	법률 제·개정	주요 내용
노인수당	1989.12.30	「노인복지법」 전문개정 (전부개정)	• 노령수당 지급의 법적 근거 마련
경로연금	1997.08.22	「노인복지법」 전문개정 (전부개정)	• 노령수당제도 개편으로 명칭 변경 • 지급 시기·대상 • 생활보호법 보호대상자의 부부 감액 미적용
	1999.02.08	「노인복지법」 개정 (일부개정)	• 생활보호법 보호대상자의 타 연금 중복수급 허용 * 생활보호대상자의 부부 감액 미적용 내용은 10조(연금지급액)의 내용으로 1997.08.22.부터 있었음. 1999.02.03.에는 '생활보호대상자'를 '본인'으로 용어만 바꿈.

	공포일	법률 제·개정	주요 내용
기초노령 연금	2007.04.25	「기초노령연금법」 제정	• 기초노령연금제도 도입
	2007.07.27	「기초노령연금법」 개정 (일부개정)	• 소득역전 방지를 위한 감액 시행 • 연금수급자와 배우자의 개인정보제공 의무화
	2008.02.29	「기초노령연금법」 개정 *타법개정(보건복지장관에서 보건복지'가족부' 장관으로 용어 바뀜)	• 제6조(연금의 신청)②의 금융정보 등의 제공 의무는 2007.07.27에 신설.
기초연금	2014.05.20	「노인복지법」 제정	• 기초연금제도 도입
	2018.03.27	「노인복지법」 개정 (일부개정)	• 기준연금액을 25만원으로 상향조정

자료: 유희수(2018), 2018~2027년 기초연금 재정 소요 추계. 국회예산정책처, p. 10.

한편, 2007년 국민연금의 지속성을 위한 개편논의를 계기로 「기초노령연금법」을 제정하여 기존의 경로연금은 기초노령연금으로 대체되어 2008년부터 시행하였다. 「기초노령연금법」은 노인의 노후 소득보장과 관련된 내용을 담은 법으로 연금지급액에 관한 기본시책을 두는 등 「기초연금법」의 토대가 되었다.

본격적인 노후 소득보장정책이라고 할 수 있는 국민연금이 1988년 도입되었지만, 2006년이 되어서야 전체 사업장으로 적용이 확대되었고 근로자 중심의 기여형 연금으로 설계되어 있는 등 국민연금 자체의 사각지대가 넓다는 문제점이 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 국민연금의 사각지대 문제와 재정 안정화를 위해 국민연금의 소득대체율을 60%에서 40%로 단계적으로 낮추는 대신 이를 보완하기 위한 기초노령연금을 2008년에 도입하였다(국회예산정책처, 2016). 이에 따라, 65세 이상 노인의 70%에게 국민연금 가입자 평균 소득의 5%에 해당하는 기초노령연금을 세금으로 조성한 예산에서 지급하였다.

기초노령연금은 제도적 기능이나 역할이 처음부터 모호했다. 급여 수준이 낮았을 뿐 아니라 부조제도인지 연금제도인지 성격도 분명하지 않았다. 기초노령연금은 노인들의 70%를 포괄하여 보편적인 성격을 띠고 있지만, 다른 한편으로는 수급자의 선별을 위해 자산조사를 실시하여 선별적 사회부조의 성격도 함께 가지고 있었다(김원섭·이용하,

2014).

급여 수준을 장기적으로 국민연금 가입자 평균소득월액(A값)의 5%에서 10%로 인상하는 것으로 부칙에 규정하고 있었지만, 인상의 구체적인 일정은 법안에 명시되지 않았다. 기초노령연금의 지급범위나 급여 수준이 중요한 제도적 사항임에도 불구하고 부칙에 규정하고 국회에서 그때그때 결정하도록 미루어 두었다. 이러한 모호한 성격 때문에 기초노령연금은 2007년 이후의 연금개혁 논의에서 항상 두 극단적인 개편 방향이 나타났고 논쟁의 중심에 서게 되었다(김원섭·이용하, 2014).

노인인구의 급격한 증가와 심각한 노인 빈곤 문제에 대한 대응으로 2014년 7월 기초연금을 도입하였다. 이는 기존 기초노령연금을 2028년까지 단계적으로 국민연금 A값의 10% 수준으로 인상하려던 계획이 2012년 대선공약을 기점으로 14년 앞당겨진 것이다(국회예산정책처, 2016).

2 개요

2014년 도입한 기초연금 수급자의 범위는 노인인구 전체가 아니라 소득하위 70%로 제한된다. 소득하위 70%로 지급범위를 제한한다는 점에서 외형상 종전의 기초노령연금의 포괄범위와 다를 바 없다(김원섭·이용하, 2014). 하지만, 결정적인 차이는 70% 지급범위 규정을 법의 '부칙'이 아니라 본문에 명확히 규정하고 있는 점이다. 70%는 제도의 내외적 여건이나 환경에 따라 변동될 수 있는 것이 아니라 고정되어 있는 것이다(김원섭·이용하, 2014).

당초 기초연금 급여는 국민연금의 균등 급여에 연계하도록 설계되었다. 국민연금의 균등 급여액은 가입 기간에 연계하므로 결국 기초연금액은 국민연금 가입 기간에 연계한다. 제정된 기초연금에서 급여는 가입 기간이 길수록 감액한다(김원섭·이용하, 2014).

또한, 「기초연금법」에는 재원을 조세로 충당할 것임을 명시하였다. 이에 따라 기초연금은 종전의 기초노령연금과 같이 중앙정부와 지방정부가 75:25의 비율로 분담하여 재원을 조달하고 있다(김원섭·이용하, 2014). 과거 「기초노령연금법」의 경우에는 연금지급 배제대상에 관하여는 특별한 규정을 두고 있지 않았다. 기초노령연금과 기초연금제도는 기본적으로 65세 이상 전체 노인의 100분의 70에게 지급한다는 측면에서는 동일

하다. 다만, 기초연금은 명시적으로 지급제외대상을 규정함으로써 일정한 대상에 대해서는 기초연금을 지급하지 않도록 규율하고 있다(손운석, 2014). 기초연금은 공무원, 사립학교 교직원, 군인, 별정우체국 직원 등 직역연금 수급권자 및 그 배우자를 수급 대상에서 제외한다. 다만, 예외적으로 직역 재직기간 10년 미만인 연계 퇴직연금 수급권자 및 그 배우자, 장해보상금, 유족연금일시금, 유족일시금(공무상 사망 등에 따라 유족연금 대신 받은 경우)을 받은 이후 5년이 경과한 직역연금 수급권자 및 그 배우자는 기초연금의 수급 대상에 포함한다(국회예산정책처, 2018).

기초연금제도가 공공부조에 비하여 보편적인 속성을 갖지만 사회수당으로 보기에는 한계가 있다는 평가를 받기도 한다. 즉, 사회수당은 근로소득을 얻기 어렵고 일정 기준을 충족하는 자들에게 정부가 조세를 재원으로 수당을 지급하는 것인데, 우리나라의 기초연금제도는 선별적인 특성을 지니기 때문에 사회수당으로 보기 어렵다는 것이다. 또한, 기초연금제도가 국민연금이나 공공부조 등 다른 노후 소득보장제도와의 관계 정립이 명확하지 않은 점도 논쟁에 단초를 제공한다(국회예산정책처, 2018).

3 핵심 쟁점

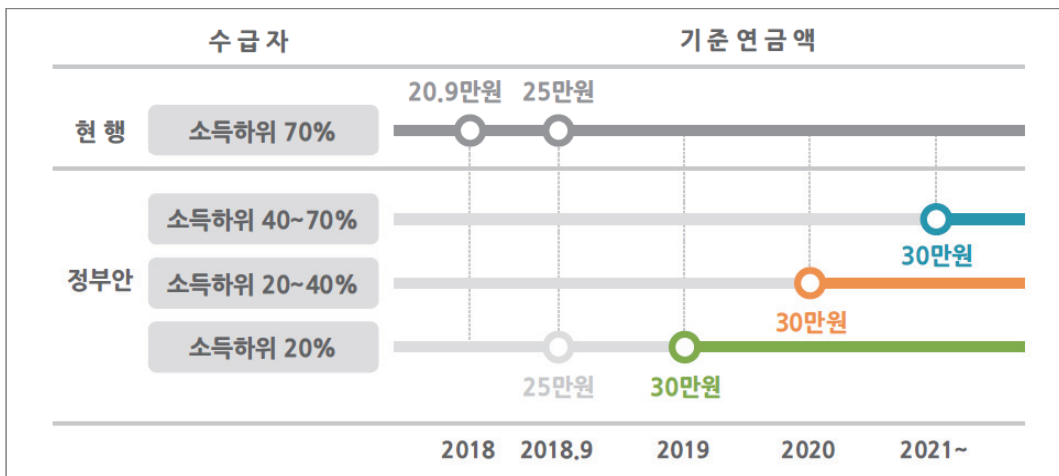
가. 국민연금 A값과 연계

당초 기초연금은 국민연금에 연계한 감액제도를 두어, A급여에 따라 차등적으로 지급하여 노후 준비가 어려웠던 계층에게 실질적으로 더 많은 지원이 가도록 설계하였다(국회예산정책처, 2016). 감액은 기초연금액 결정 산식에 개인별 A급여액을 넣어 기초연금액을 산정하는 방식으로 이루어진다(국회예산정책처, 2018). 국민연금 평균소득월액인 소득재분배 급여(A급여)란 국민연금 수급 직전 3년간의 국민연금 가입자의 평균 소득월액을 직전년도로 현재화하여 합산한 후 3으로 나눈 값으로, 개인별 기초연금액을 결정하는 기준이 되며, 국민연금 가입 기간이 길수록, 일찍 가입할수록 A급여액은 증가한다(국회예산정책처, 2017).

기초연금의 전신인 기초노령연금은 2008년 도입 초기 국민연금 급여액 균등 부분(A값)의 5% 기준으로 책정되었다. 2007년 국민연금의 급여 수준을 2028년까지 40년 가입자 기준 평균 소득의 60%에서 40%로 낮추기로 결정함에 따라, 기초노령연금의 급여

수준을 2009년부터 2028년까지 국민연금 급여액 균등 부분(A값)의 5%에서 10%로 인상함으로써, 40%로 낮아진 국민연금의 소득대체율을 실질적으로는 50%까지 높이는 정책효과를 목표로 하였다(국회예산정책처, 2017). 2014년 시행된 기초연금은 최고 수령액인 기준연금액을 국민연금 급여액 균등 부분(A값)의 10%에 상응하는 20만원으로 책정하였으며, 국민연금 평균소득월액(A값)은 2008년 약 175만원에서 지속적으로 증가하여 2016년에는 약 218만원에 도달하였다(국회예산정책처, 2017).

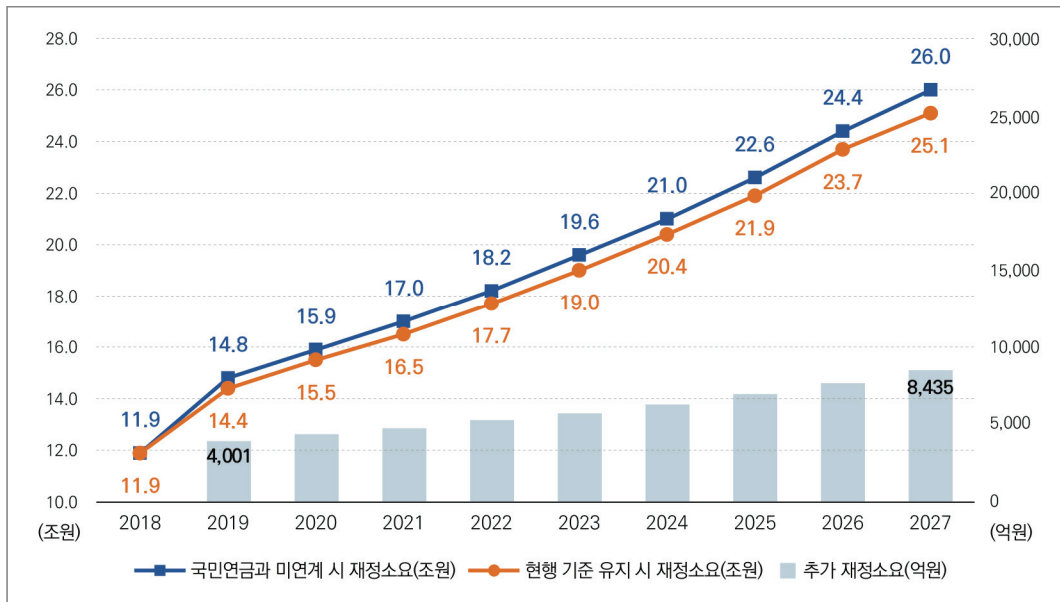
정부는 2017년에 발표한 주요 국정과제에 따라 기준연금액을 2018년 4월에 25만원, 2021년에 30만원으로 상향조정하는 계획을 추진하고 있었으나, 2018년 7월에 발표된 정부의 「저소득층 소득지원 대책」에는 저소득층 노인을 대상으로 그 인상 시기를 앞당기는 내용이 포함되었다. 소득하위 20%에 해당하는 노인의 기준연금액을 현행 25만원에서 2019년 4월부터 30만원으로 상향조정하여 2019년도 예산안(국비 11조 5천억원)을 편성하였으며, 2020년과 2021년에는 각각 소득하위 20~40%, 40~70%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 방안이 포함되었다(국회예산정책처, 2018). 또한, 기초연금을 국민연금 수급액에 따라 월 10~20만원씩 차등 지급하는 제도를 폐지하고 모든 대상자에게 동일하게 30만원을 지급하는 방안을 검토할 예정이다(국회예산정책처, 2017).



자료: 유희수(2018), 「2018~2027 기초연금 재정소요 추계」, 국회예산정책처, p. 46.

[그림 3-1] 정부의 기초연금액 인상 추진

2014년 기초노령연금이 기초연금으로 전환된 이래로 수급률과 연금액이 모두 증가하였다. 노후 소득지원의 2018년 예산안은 9조 8,400억원이다. 2010년 결산액은 2조 6,911억원으로, 9개년 연평균 17.6% 증가하였으며, 이는 2014년 기존 기초노령연금보다 기준연금액을 2배 인상한 기초연금 도입에 따른 것이다(국회예산정책처, 2017). 기초연금액을 산정할 때 국민연금과 연계하여 감액하지 않고, 국민연금 미수급자와 동일하게 기준연금액을 적용하는 경우 발생하는 추가재정소요는 2019년 4,001억원, 2027년 8,435억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 5,969억원으로 추계되었다(국회예산정책처, 2018). 국민연금과 미연계 가정 시 재정 소요 추이는 다음과 같다.



자료: 유희수(2018), 「2018~2027 기초연금 재정소요 추계」, 국회예산정책처, p. 70.

[그림 3-2] 기초연금과 국민연금 미연계 가정 시의 재정 소요 추이(2018~2027년)

기초연금 수급자 수는 매년 증가하여 2018년 기준 500만명을 넘어섰다. 노인인구가 지속적으로 증가할 것이라는 인구 전망과 기초연금이 법률에 기반한 의무지출이라는 점을 감안할 때 2018년 예산 기준 11조 9천억원인 기초연금 지출 규모는 향후 계속 확대될 것으로 예상된다. 따라서 기준연금액 인상 범위 등에 대한 결정은 미래 재정 소

요를 고려하여 보다 신중하고 면밀한 검토가 필요하다(국회예산정책처, 2018).

기초연금과 국민연금의 연계를 폐지하여, 소득하위 70%의 노인에게 모두 동일한 월 30만원을 지급하는 방안은 일시에 기초연금 급여액을 약 1.5배 가량 인상하는 효과가 발생하여 노인빈곤 문제를 완화하는 데 기여할 것으로 보인다. 그러나 중장기적인 관점에서 향후 기초연금제도를 추진할 때 어떠한 방식으로 기초연금 급여액의 적정성을 담보할 것인가에 대한 검토가 필요하다(국회예산정책처, 2017). 특히, 국민연금 A값 연동과 같은 기초연금액 책정 기준이 사라진 상황에서 지속적인 국고보조사업 형태의 재원 조달은 급속한 고령인구 증가 추세를 고려했을 때 지방자치단체의 재정 압박을 가하는 요인이 될 수 있다. 기초연금 지급을 통해 달성하고자 하는 명확한 목표를 설정하고 중장기적인 노인인구 증가에 따른 목표치 조정의 필요성 등을 검토하는 한편, 이전까지 국민연금 A값을 토대로 책정하였던 기초연금 기준 연금액의 새로운 책정기준을 마련하여 기초연금 급여 수준의 적정성과 재원 조달의 안정성을 확보할 필요가 있다(국회예산정책처, 2017).

나. 재원조달 시의 차등보조율 적용

「기초연금법」에 따르면, 기초연금 재원 중 일부는 지방자치단체가 부담하도록 하며, 노인인구 비율과 재정 자주도를 고려한다(국회예산정책처, 2016). 기초연금의 재원은 국비 및 지방비의 매칭으로 구성하며, 국비는 기초 지자체별 노인인구 비율과 재정 자주도를 각각 세 단계로 구분하여 총 9단계로 나누어 차등 배분한다(국회예산정책처, 2016).

[표 3-7] 기초연금 국가부담 비율 산정기준

		노인인구 비율		
		~ 14%	14 ~ 20%	20% ~
재정자주도	90% ~	40%	50%	60%
	80 ~ 90%	50%	60%	70%
	~ 80%	70%	80%	90%

자료: 탁현우(2016), 「기초연금제도 평가」, 국회예산정책처, p. 62.

국가 및 지방비 부담 비율을 구체적으로 살펴보면, 국가는 기초지방자치단체의 노인 인구 비율 및 재정 여건 등을 고려하여 기초연금의 지급에 드는 비용의 40% 이상 90% 이하의 비용을 부담한다. 지방비의 부담 비율은 국가부담 비율을 뺀 나머지 비용으로 광역자치단체와 기초자치단체가 상호 분담하는데 중앙정부와 시도의 부담 비율은 「기초연금법」에서, 시도와 시군구의 부담 비율은 각 시도의 조례에서 정한다(국회예산정책처, 2016).

사회복지 국고보조사업을 확대할수록 지방재정 세출 여건은 점점 더 악화하는 실정이다. 이는 무엇보다도 현행 국고보조사업의 특성상 사회복지 국고보조사업이 확대되면 자치단체의 대응지방비 부담 또한 늘어날 수밖에 없기 때문이다(유태현, 2017). 7개 주요 복지사업의 재원 분담을 보면, 지방비 규모는 2017년에 7조 2천억원에서 2022년에 9조 7천억원으로 약 2조 5천억원 늘어나 연평균 6.1%의 속도로 증가(유태현, 2017)하였으며, 기초연금 지급을 위한 지출은 2015년 9조 7천억원, 2016년 9조 9천억원, 2017년 10조 5천억원(결산 기준)으로 매년 지속적으로 증가하였다. 2015년부터 2017년까지 연간 지출액은 연평균 증가율 4.3%를 보이며 증가하였다(국회예산정책처, 2018).

[표 3-8] 연도별 지방자치단체 국고보조금 및 대응지방비 현황

(단위: 억원, %)

	2011		2012		2013		2014		2015(안)	
	예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산	비중
국고보조금	325,376	65.0	344,772	64.8	379,525	63.9	400,098	65.7	442,925	67.0
대응지방비	175,399	35.0	186,889	35.2	214,482	36.1	208,653	34.3	217,963	33.0
합계	501,142	100	531,661	100	594,007	100	608,751	100	660,888	100

자료: 심지현(2014), 「지방자치단체 국고보조사업 평가」, 국회예산정책처, p. 9.

특히, 무상보육, 기초연금과 같이 지방자치단체가 사업수행 여부에 대한 선택권 없이 의무적으로 대응 재원을 마련해야 하는 국고보조사업이 늘어남에 따라, 지방자치단체는 중앙정부 주도의 국고보조사업 운용에 불만을 제기하며(국회예산정책처, 2014), 지방재

정 운용의 경직성이 높아지고 있다(이용환·김진덕, 2011; 탁현우·정다원, 2019에서 재인용). 한편, SOC 및 기타 분야는 상대적인 비중뿐 아니라 절대적인 규모 면에서도 감소 추세를 보인다(국회예산정책처, 2014). 그러므로 현행 제도가 그대로 유지되는 한, 사회복지 국고보조사업의 확대는 자치단체의 대응지방비 부담을 가중시킴으로써 지역 발전을 위한 자체 사업은 축소로 이어질 수밖에 없다(한재명·김성수, 2016, p. 69; 유태현, 2017에서 재인용). 정부가 기초연금을 도입하는 과정에서 지방자치단체가 추가적으로 부담해야 할 재원 대책에 대한 고려가 부족했으며, 그 결과 재정부담으로 지방자치단체 자체사업비를 구축하여 지방자치제 도입의 의미가 퇴색될 수 있다(곽채기·서민순, 2014; 탁현우·정다원, 2019에서 재인용).

한편, 현행 차등보조율 제도 또한 합리적으로 조정할 필요가 있다. 동 제도는 자치단체의 재정 여건에 따라 지방비 부담을 차등화하려는 취지에서 제정하였지만, 도입 취지에 맞게 운영되지 못한다는 평가가 일반적이다.(유태현, 2017) 국고보조사업에 대한 기준보조율은 모든 지방자치단체에 일률적으로 적용하므로, 지방자치단체의 재정 여건 및 사업수요 등에 따라 지방재정 간 불균형을 야기할 수 있다. 이에 정부는 「보조금관리에 관한 법률」제10조에 근거하여 지방자치단체별 재정 상황 등을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 가감하는 차등보조율 제도를 운영한다(국회예산정책처, 2014). 기초연금지급사업은 재정 자주도를 사용한다는 점에서는 다른 사업들과 동일하나, 사회복지비 지수 대신 노인인구 비율을 사용한다. 서울과 지방 구분 없이 재정 자주도 및 노인인구 비율에 따라 40~90%의 차등보조율을 적용한다(국회예산정책처, 2014).

현행 차등보조율 제도가 지방자치단체별 사정을 고려하여 국고보조사업으로 인한 대응지방비 부담을 적절히 조정함으로써 지방재정 간 형평성 제고에 기여하고 있는지를 살펴보면, 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있다(국회예산정책처, 2014).

먼저, 지방자치단체의 재정 여건을 평가하는 지수인 재정 자주도는 분류구간이 편중되어 있어 지방자치단체 간 재정 여건의 차이를 분별력 있게 반영하지 못하는 문제가 있다. 기초연금지급사업 모두 재정자주도가 가장 낮은 구간을 80% 미만으로 설정하고 있으나, 2014년 차등보조율을 산정하는 기준이 된 2012년 재정자주도 현황을 보면, 전체 244개 지방자치단체 중 240개(98.4%)가 재정자주도 80% 미만 구간에 위치한다(국회예산정책처, 2014). 이처럼 분류구간이 편중되면 지방자치단체별 재정 여건 격차

가 크더라도 차등보조를 산정에 반영되지 못하고, 노인인구 비율의 미세한 차이가 보조를 결정하는 요인으로 작용하는 문제가 있다(국회예산정책처, 2014).

또한, 시·군과 자치구의 재정지출 구조의 차이를 고려하지 않은 기준 선정의 문제가 존재한다. 지역개발 등 다양한 자체 사업을 추진할 수 있는 시·군과 달리, 자치구는 「지방자치법」상 정책 자율성을 제한하여 자체사업 비중이 낮다. 따라서, 의무적으로 시행해야 하는 복지사업의 비중이 높아져서 사회복지비 지수가 높게 나타날 수밖에 없는 구조이다(국회예산정책처, 2014).

현행 사회복지 국고보조사업 전반에 대한 재검토와 함께 중앙과 지방 사이에서 상생·협력의 재정 운용 체계를 확보할 방안이 필요하다(유태현, 2017). 의무적 지방비 부담을 수반하는 대규모 사회복지 국고보조사업에서 지방자치단체의 재정 사정을 적절히 반영하여 지방비 부담 경감이 적절하게 이루어지도록 차등보조율 체계를 합리화해야 한다(국회예산정책처, 2017, pp. 208~211; 유태현, 2017에서 재인용).

4 개선과제

국민연금은 사회보험이기 때문에 은퇴 이전에 적립한 보험료로 운영한다는 점에서 국민연금 수급자 개인이 기여한 금액을 되돌려 받는 성격이 짙다. 반면, 기초연금은 정부가 일반회계로 현 시대의 소득하위 70% 노인 대다수에게 직접 현금 급여를 제공하기 때문에 정부가 정책적으로 개입할 여지가 국민연금에 비하여 상당히 크다(국회예산정책처, 2017). 복지에 대한 수요는 무한한데 재정은 한계가 있으며 특히 열악한 지방재정을 감안하면, 기초노령연금의 무리한 확대는 바람직하지 않다(조임곤, 2011). 기초연금은 조세를 통해 형성한 재정으로 국민연금의 사각지대에 있는 노인과 국민연금으로 부족한 노인소득의 보조적인 보장에 불과하며, 장기적으로 노인소득을 어떻게 안정적으로 보장할 수 있을지에 대한 검토가 추가적으로 필요하다(국회예산정책처, 2016).

한국은 OECD 국가 중 가장 빠른 노령화를 겪고 있다. 경제활동인구 100명 대비 노인인구수가 1950년 6.3명에서 2080년 94.6명으로 OECD 국가 중 가장 노령화된 국가가 될 것으로 예상된다. 우리나라는 전체 인구에 비해 노인 빈곤율이 높은 편이며, 그 격차가 26%로 OECD 국가 중 가장 크다. 심지어 노년층 안에서도 빈부 격차가 심한

국가에 속한다. 또한, 남녀 모두 늦은 나이까지 경제 활동을 하며 노인이 된 후에도 소득의 절반 이상을 여전히 근로소득에 의지하는데, 65세 이상 인구의 소득 수준이 전체 인구 소득 수준과 같거나 조금 더 높은 다른 OECD 국가들과 달리 노인인구의 소득이 더 낮은 것으로 조사되었다(OECD, 2019). 이는 우리나라 노인 빈곤 현실의 심각성을 보여준다.

기초연금과 같은 소득보장제도 이외에 장기적인 관점에서 노인소득의 보장에 대한 계획을 수립하는 것이 필요하다. 현재의 노인소득보장 체계는 기초생활보장제도, 기초연금제도, 국민연금, 지역연금을 포함하여 개인의 사적연금과 보험 등으로 구성된 다층적인 보장체계를 갖추고 있다. 하지만, 국민연금을 전 국민에게 적용한 지 아직 20년이 되지 못한 상태이며, 소득이 있는 근로자 중심의 제도 설계이기에 근로소득 사각지대의 문제에서 자유롭지 못하다(국회예산정책처, 2016). 가능한 한 많은 국민이 공적 연금의 혜택을 볼 수 있도록 임의(계속)가입을 확대하여야 하며, 주택연금 등 노인이 자산을 활용하여 부족한 노후 소득을 보충할 방안을 다양화·일반화할 필요가 있다(국회예산정책처, 2017). 장기적인 계획을 수립할 때 노인소득의 구성요소, 노후 소득보장의 정책 수단과 정책목표 등에 대한 정책 근거가 필요하다. 이를 바탕으로 중앙정부와 지방정부 사이에 어떠한 방식으로 합리적인 재원 분담체계를 구성할 것인가를 논의해야 한다.

제3절

유아교육지원특별회계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 연혁

「유아교육지원특별회계법」은 유아교육 및 보육을 통합하여 유아교육과 보육 과정 정책을 안정적으로 추진하기 위하여 2017년부터 시행하였다. 「유아교육지원특별회계법」의 설치 배경을 살펴보면 2012년도에 유아교육 및 보육의 출발선에서 균등한 교육 기회를 제공하고 교육비 부담을 낮추고자 실시한 ‘누리과정’ 지원에서부터 시작한다. 2012~2013년도에 모든 만 3~5세 유아가 부모의 소득 수준과 관계없이 유치원이나 어린이집을 이용하도록 정부가 유아교육학비 및 보육료를 지원하는 것을 목표로 제정하였다. 이와 관련한 누리과정 전개 과정을 연도별로 정리하여 제시한다.

[표 3-9] 누리과정 전개 과정 및 유아교육지원특별회계 도입

연도	정책	내용
2011년	「만 5세 공통교육과정」 시행 발표	- 만 5세 교육·보육에 대한 국가책임 강화 - 만 5세 공통교육과정(누리과정) 제정 및 고시
2012년	「만 3~4세 누리과정 도입계획」 발표	‘만 5세 누리과정’ 도입 - 만 3~4세 유아를 포함하는 누리과정 제정 및 고시 - 유아교육법·교육공무원법 개정에 따른 유아 무상교육 3년 확대
2014년	국고·지방비·지방교육재정교부금을 활용하여 누리과정 비용 지원	정부 차원 국고지원 확대
2015년	누리과정 지원비용을 모두 지방교육재정교부금으로 이양	시·도 교육청의 부담 가중
2016년	「유아교육지원특별회계법」 제정	2016년 12월 누리과정 재원 조달 문제 해결을 위해 제정
2017년	「유아교육지원특별회계」 운영	2017~2019년까지 한시적 운영
2017년	「유아교육 혁신방안」 발표	모든 유아에 대한 안정적 지원체계 강화(어린이집 누리과정 전액 국고 지원)

연도	정책	내용
2019년	「2019 개정 누리과정」	• 유아·놀이 중심 교육과정 개편 • 현장 지원자료(해설서, 놀이 이해자료, 놀이 실행자료) 개발
2019년	「유아교육지원특별회계법」 개정안 가결	• 2022년 12월 31일까지 3년 연장

누리과정의 도입은 영유아 가정의 경제적 부담을 경감시키려는 정부의 의지가 반영되었다. 처음 누리과정을 도입할 당시 만 5세 유아의 교육 및 보육비 전체를 지원하고, 만 3~4세 유아에 있는 가정은 소득 기준 하위 70%에 대하여 지방교육재정교부금에서 충당하여 재정지원을 하였다. 이후에 누리과정 수혜 대상 범위를 확대하여 현재 시행하는 누리과정은 만 3~5세 유아들이 포함된 가구는 소득 수준과 관계없이 균등한 교육 및 보육비를 지원한다. 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 재정지원의 연도별 확대 과정은 다음과 같다.

[표 3-10] 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 재정지원 확대

구분	지원 연령	지원 단가		유치원	어린이집
		기본 과정	방과 후 과정	지방교육재정교부금	지방교육재정교부금
2012년	5세	20만원	7만원	• 5세 유치원 전 계층 • 4세 유치원 소득 하위 70% • 3세 유치원 소득 하위 70%	• 5세 어린이집 전 계층
2013년	3~5세	22만원	7만원	• 5세 유치원 전 계층 • 4세 유치원 전 계층 • 3세 유치원 전 계층 • 3~5세 전 계층 단가인상분	• 5세 어린이집 전 계층 • 4세 어린이집 소득 상위 30% • 3세 어린이집 소득 상위 30% • 3~5세 전 계층 단가인상분
2014년	3~5세	동결	동결	• 5세 유치원 전 계층 • 4세 유치원 전 계층 • 3세 유치원 전 계층 • 3~5세 전 계층 단가인상분	• 5세 어린이집 전 계층 • 4세 어린이집 전 계층 • 3세 어린이집 소득 상위 30% • 3~5세 전 계층 단가인상분
2015년	3~5세	동결	동결	• 5세 유치원 전 계층 • 4세 유치원 전 계층 • 3세 유치원 전 계층 • 3~5세 전 계층 단가인상분	• 5세 어린이집 전 계층 • 4세 어린이집 전 계층 • 3세 어린이집 소득 상위 30% • 3~5세 전 계층 단가인상분

자료: 국가법령정보센터(2016), 「유아교육진흥법」, 「유아교육법」; 신하영(2016), 재인용.

누리과정이 도입되기 전인 2011년까지는 어린이집 보육료를 담당부처인 보건복지부가 국고보조금으로 지방자치단체에 교부하였고, 유치원 학비는 교육부가 지방교육재정교부금으로 시·도 교육청에 지원하였다. 하지만, 누리과정이 도입되고부터 어린이집 보육료 지원 예산의 재원이 매년 단계적으로 지방교육재정교부금으로 이관되어 2015년부터는 지방교육재정교부금에서 전액 지원한다(김혜정, 2020). 즉, 누리과정에 투입하는 시·도 교육청의 재정 규모가 단계적으로 증가하면서 누리과정 소요 예산을 두고 중앙정부와 시·도 교육청 간의 갈등이 2012년부터 5년간 지속되었다. 누리과정에 투입한 지방교육재정교부금을 살펴보면, 2013년에 2조 6,481억원을 집행하고, 연평균 14.5% 증가하여 2015년에는 3조 9,732억원으로 늘어났다(이채정, 2018). 시·도 교육청의 지방교육 재정은 악화할 수밖에 없었고, 2016년 기준으로 3조 1,259억원의 지방교육채를 발행하였다(이채정, 2018).

중앙정부와 시·도 교육청 간 누리과정 재원 조달 문제를 해결하기 위해 2016년 12월에 유아교육비 및 보육료를 국고로 지원하는 「유아교육지원특별회계법」을 2017년부터 2019년까지 3년간 한시적 운영을 목표로 제정하였다(나원희, 2020). 그리고 2019년 12월 「유아교육지원특별회계법」의 종료를 앞두고 국회는 유아교육특별지원회계 시한을 2020년 12월까지 연장하는 내용을 골자로 「유아교육지원특별회계법」 개정안을 가결하였다.

2 개요

2017년에 제정한 「유아교육지원특별회계법」은 누리과정 지원금에 대한 중앙정부와 시·도 교육청 간의 갈등과 논란을 잠재우기 위하여 한시적으로 도입한 국고지원 특별회계이다. 누리과정은 만 3~5세 모든 유아에게 공통교육·보육 과정을 제공함으로써 취학 전 공정한 출발선과 교육의 질을 보장하기 위해 도입하였다(손수연·이기숙, 2013). 「유아교육지원특별회계법」이 도입되기 전 누리과정 정책 운영과정에서 여러 갈등을 빚는데 그 중 대표적으로 누리과정 재정의 조달 문제가 있다. 누리과정은 2012년에 유아의 학비·보육료를 지원하는 「만 5세 누리과정」에서 출발하였고, 2013년에는 만 3~5세로 확대하였다. 이 과정에서 국고, 지방비, 지방교육재정교부금으로 충당하던 누리과정 재원을 2015년부터 지방교육재정교부금으로 모두 이양하여 시·도 교육청의 부담을

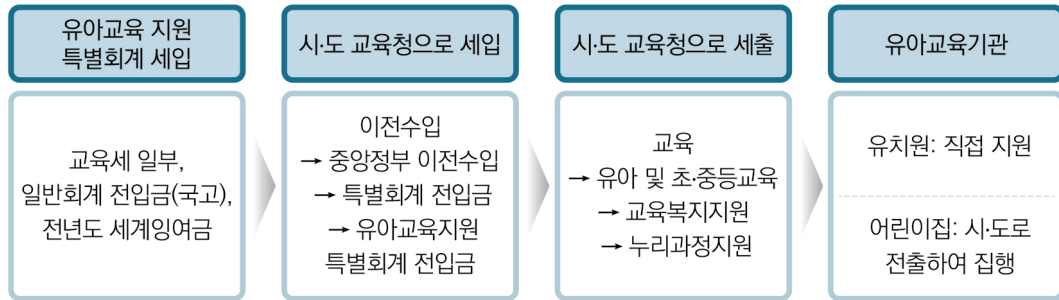
가증시켰다(김지원·남수경, 2020).

누리과정의 대상 확대에 따라 투입한 지방교육재정교부금을 살펴보면, 2013년에는 2조 6,481억원을 투입하였지만, 연평균 14.5% 증가하여 2015년에는 3조 9,732억원을 투입하였다(이채정, 2018). 이에 시·도 교육청은 재정 부담 해소를 요구하였지만, 누리과정 예산을 편성해온 교육부는 어린이집을 법제상 ‘교육기관’으로 인정하기 어렵기 때문에 예산편성을 지원할 수 없다는 입장을 밝혔다(유재환, 2016). 누리과정 재원 증가는 시·도 교육청의 지방교육재정 악화를 야기하였고, 2016년에 결국 시·도 교육청은 지방교육채 3조 1,259억원을 발행하여 세입 결손을 미봉책으로 보전하였다(이채정, 2018). 이러한 상황에서 재원 부담의 주체인 시·도 교육청과 정부의 갈등이 심화되었고, 급기야 ‘보육대란’ 혹은 ‘누리대란’이라는 용어가 등장하였다.

이러한 갈등의 근본적인 문제를 해결하고자 정부는 2016년 「지방교육정책지원 특별회계」를 신설하여 추진하였다. 이후, 국회의 예산심의과정을 거치면서 지방교육정책지원 특별회계를 폐지하고, 유아교육회계법을 제정하였다(송기창 외, 2018). 유아교육회계법은 유아교육 정책에 대한 일관성과 안정성을 기하고 누리과정을 둘러싼 사회적 혼란과 갈등을 방지하기 위하여 누리과정 운영을 지원하는 ‘유아교육지원특별회계」를 설치하고, 특별회계의 세출에 차입금의 원리금 상환을 포함하며, 일반회계로부터의 전입 규모를 예산으로 정하는 규모의 교육세와 기타 전입금으로 하되, 2019년 12월 31일까지 한시적으로 효력을 가지는 것으로 제정되었다(김지원, 남수경, 2020). 그리고 2019년 12월 기존의 「유아교육지원특별회계법」을 개정하여 다시 3년 한시적으로 연장하는 법안을 국회에서 가결하였다.

「유아교육지원특별회계법」에 따르면, 유아교육지원특별회계를 설치·운영하는 목적을 “유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육 과정 정책의 안정적인 추진”으로 설정하였다(국가법령정보센터, 2019). “특별회계의 세입은 ①일반회계로부터의 전입금, ②다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, ③차입금, ④그 밖의 수입금 등이며, 세출은 ①유아교육법에 따른 유치원 및 영유아보육법에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통교육·보육 과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금, ②차입금에 대한 원리금 상환, ③그 밖의 특별회계 운용에 필요한 경비” 등이다. 유아교육지원특별회계는 보통교부금이 아닌 특별회계예산으로 지원하는

데, 내국세와 국고 분담 규모는 국회 심의·의결과정을 거쳐 정한다(김지원, 남수경, 2020). 유아교육지원특별회계의 배분 과정과 예산편성 과정은 다음과 같다.



자료: 김지원·남수경(2020)에서 발췌, p. 171.

[그림 3-3] 유아교육지원특별회계 재원의 배분과 예산편성 과정

하지만, 「유아교육지원특별회계법」의 3년 연장 조치는 교육부와 시·도 교육청 간의 갈등을 일시적으로 소강하였을 뿐, 종료 시점에서 교육·보육비용 지원 주체에 대한 논쟁을 재점화할 가능성이 다분하다(최효미 외, 2019). 따라서 2022년 종료 시점이 도래하기 전에 누리과정이 도입·확대하는 과정에서 나타난 위험요인들을 짚고 넘어가야 할 필요가 있다.

첫째, 많은 OECD 국가들이 만 3~5세 유아를 대상으로 무상 공교육 체계를 마련하고 유아교육을 초등교육, 나아가 대학교육까지의 연장선상에 놓아 교육과정을 통합하여 제도화한다. 이러한 세계적인 추세는 영유아 시기의 보호와 교육이 개인의 성장뿐 아니라 국가 발전과 연계하는 중요한 잣대 역할을 하고, 국가 역량을 평가할 기준이 됨을 의미한다(박신영·박은혜, 2019). 따라서 영유아의 교육·보육은 국가 차원의 책임을 강화하고, 인간 생애사 측면에서 국가 정책이 일관성을 띠어야 하는 것을 뜻한다. 우리나라 또한 이러한 세계적 추세에 맞춰 만 3~5세까지 교육비와 보육비를 지원하는 누리과정을 2012년부터 시행하였다. 과거에 비해 유아교육에 대한 국가책임이 커지고, 균등한 교육 기회를 제공하고 교육의 질을 개선하는 등의 성과를 이루었지만, 재정 지원에만 초점을 맞추고 있어 실질적인 공교육의 정착이 이루어졌다고 보기 힘들다(김보연·최지영, 2020). 장혜진과 송신영(2014)은 유아교육·보육의 질을 강조하며, 기관의 질을 제고할 방안을 제시하였다. 유아교육·보육의 질 제고를 위해 목적 및 규제 설정, 교육

과정 및 기준의 설계와 실행, 교사 자격 및 연수, 가족 및 지역사회 참여, 연구 및 모니터링 향상 등 관련 정책이 뒷받침되어야 함을 강조하였다(장혜진·송신영, 2014). 따라서 재정지원을 통한 유아교육·보육의 양적 확대도 중요하지만, 나아가 실질적인 영유아의 발달을 증진하고 행복과 권리를 보존할 방안에 대해서 살펴보는 것이 중요하다.

둘째, 유아교육지원특별회계의 발생 배경이 된 ‘누리과정’은 유아교육과 보육을 공통된 기능으로 보고, 교육과 보육을 통합한 새로운 공통과정으로 설계하였다. 하지만, 재정지원, 담당 처우개선 등 정책적 추진과정에서 법률적 근거와 소관 부서 문제로 갈등이 나타났다. 정부는 누리과정이 2012년 도입 당시부터 현재까지 교육청에서 예산을 편성해온 사업으로 「유아교육법」상의 교육과정과 「영유아보육법」상의 보육 과정을 통합한 공통교육·보육 과정이므로 누리과정을 운영하는 어린이집도 ‘교육기관’으로서 지위를 가지기 때문에 시·도 교육청에서 유치원과 어린이집 모두 예산을 의무적으로 담당해야 한다고 주장하였다. 반면에 시·도 교육청은 「정부조직법」 제38조²³⁾와 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조²⁴⁾에 따라 ‘보육’은 시·도 교육감의 교육·학예에 관한 사무가 아닌, 보건복지부 소관이기 때문에 누리과정 전액을 지방교육재정교부금으로 충당하기는 어렵다고 밝혔다(유재환, 2016). 또한 유치원 교사와 보육교사 자격 및 양성체계가 이원화되어 이를 일원화하는 데에 막대한 규모의 예산이 소요될 것으로 예상하며(이채정, 2018), 어린이집 누리과정 담당교사 처우 개선비의 지원 주체를 놓고 부처 간 갈등이 촉발되는 등(김근진, 2019) 누리과정 운영을 위한 재원에도 끊임없는 논쟁이 지속되었다.

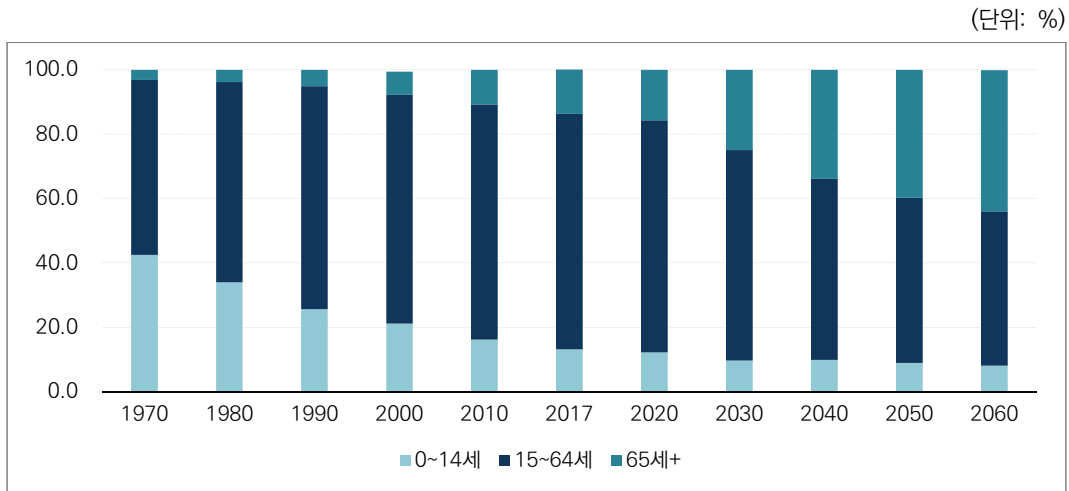
셋째, 최근 만 3~5세 누리과정 예산 추이를 살펴보면, 유아교육지원특별회계를 도입한 2017년에는 3조 9,409억원의 예산을 투입하였고, 2019년에는 3조 8,153억원을 투입하여 3.3% 감소하였다(교육부, 2020). 이러한 감소 경향은 연도별 합계출산율²⁵⁾을 살펴보면 더욱 심해질 것으로 예상된다. 출생 및 사망과 관련된 정부 통계(통계청, 2020)를 살펴보면, 합계출산율이 2019년 기준 0.92명으로 매년 역대 최저치를 갱신하며, 총 출생아 수는 30만 3,100명으로 전년 대비 7.2%나 감소하였고, 앞으로 더욱 감

23) 제 38조(보건복지부) ① 보건복지부 장관은 보건위생·방역·의정·약정·생활보호·자활 지원·사회보장·아동(영·유아 보육 포함)·노인 및 장애인에 관한 사무를 관장한다.

24) 제 20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

25) 여자 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상하는 출생아 수를 뜻한다.

소할 것으로 예상된다. 또한, 통계청(2020)에 따르면 출산의 바탕이 되는 혼인건수가 올해 1~7월까지 전년 대비 9.3%나 줄어든 12만 6,367건에 불과하다고 밝혔다. 즉, 저출산에 따른 보육 및 유아교육서비스 수요 감소와 지방교육재정교부금 효율화 방안의 적시성을 고려할 필요가 있다.



자료: 통계청(2020). 「장래인구특별추계: 2017~2067년」, 중위추계 결과.

[그림 3-4] 연령계층별 인구 구성비

[그림 3-4]는 10년 단위로 연령계층별 인구구조 변화를 나타낸 그림이다. 연령계층별 인구 구성은 아래에서부터 유소년인구(0~14세), 생산가능인구(15~64세), 고령인구(65세 이상)로 구분하고, 이들이 차지하는 상대적 비율을 나타내었다. 이를 살펴보면, 유소년인구의 비율은 점차 감소하는 반면, 고령인구의 비율은 지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 따라서 유아교육지원특별회계를 일반회계로 전환하기 전에 소요 예산에 대한 정밀한 추정이 필요함을 알 수 있다.

3 핵심 쟁점

가. 유아교육의 공교육화 방안

OECD 국가의 유아교육과 보육에 관한 정책은 공공성 강화와 형평성 제고를 목표로 무상 유아교육과 보육을 확대하며 그 서비스 대상도 만 5세에서 만 2세까지 전략적으

로 확대·투자한다(교육부, 2013). 국제사회는 제도화된 영유아교육의 필요성을 강조하며, 유아교육을 만 3세 미만 단계(early childhood development)와 만 3세 이상 초등입학 이전 단계(early childhood education)로 세부적으로 구분하여 교육서비스를 제공할 것을 강조한다(박신영·박은혜, 2019). 유아교육·보육이 국가적 차원에서 책무성을 띠는 중요한 이유는 영유아 단계가 신체적 발달뿐만 아니라 인지적, 정서적, 사회적 발달에 중요한 시기이고 영유아기의 교육적 성과가 이후의 발달과 밀접한 연관을 가지기 때문이다(장민영·박은혜·이진화, 2017). Delalibera와 Ferreira(2019)는 시대별 유아교육에 대한 국가의 책임성을 비교하면서 장기적인 경제 효과인 성인기의 수입과 노동생산성에 밀접한 연관이 있음을 증명하였고, 그 실효성을 입증하였다.

영유아기 교육은 인간생애발달에서 중요한 영향을 미칠 뿐만 아니라 그를 둘러싼 가정과 사회에도 중대한 영향을 미친다. 유아교육과 보육 정책의 성공적 실행은 일과 가정의 양립을 통해 부부가 안정적인 육아환경과 기업환경을 조성토록 한다(장민영·박은혜·이진화, 2017). OECD 29개국의 자료를 활용하여 분석한 이영과 차병섭(2018)은 유아교육·보육 지원 정책이 여성의 고용률과 긍정적 상관관계를 나타내었고, 특히 자녀가 있는 여성의 고용률은 해당 국가의 유아교육·보육 정책변수에 민감하게 반응한다고 보고하였다. 저소득층 계층에 대한 정부의 유아교육비와 보육비 지원정책은 저소득층 아동이 겪는 여러 사회 문제들을 예방하고 개선하도록 지원한다(이진화·박창현·윤지현, 2015). 즉, 유아교육과 보육 정책의 실행은 단순히 영유아 개인의 긍정적 성장만을 목표하는 것이 아니라 남녀임금 격차 해소, 여성 고용, 인구문제 해소 등 영유아와 그 가족, 나아가 그들을 둘러싼 우리 사회 문제와 직·간접적인 연관이 있다고 볼 수 있다.

우리나라도 유아교육·보육 정책 실천에서 세계적 흐름과 유사하게 유아교육·보육에 대한 재정지원을 확대하고, 일과 가정의 양립을 추구하며, 정책 환경도 유사한 경향을 보인다. 그 특징을 세부적으로 살펴보면, 유아교육·보육 지원 정책을 통해 출산율을 높이고, 새로운 육아 문화를 형성하고, 미래 사회 인재를 양성하는 것에 초점을 둔다(장민영·박은혜·이진화, 2017). 하지만, 이러한 목표를 얼마만큼 달성하였는지 실효성에 의문이 제기한다. 이진화·박창현·윤지현(2015)은 정부가 ‘누리과정’ 시행으로 출산율 향상을 기대하였으나 원장, 교사, 행정가, 부모 등은 이를 전혀 달성하지 못했다고 인식하는 비율이 높았다고 보고하였다. 실제 출생아 수 통계에서 알 수 있듯이 2019년 기준

연간 출생아 수가 30만 2,676명으로 2011년 출생아 수 47만 1,265명 대비 35.7%가 감소하였기 때문이다. 장한나와 이명석(2013)은 단순히 유아교육·보육에 대한 재정지원만으로는 출산율 회복을 이룰 수 없음을 지적하며, 덴마크의 사례를 바탕으로 부모의 육아환경을 조성하고 가족 단위 정책을 고려할 것을 시사하였다.

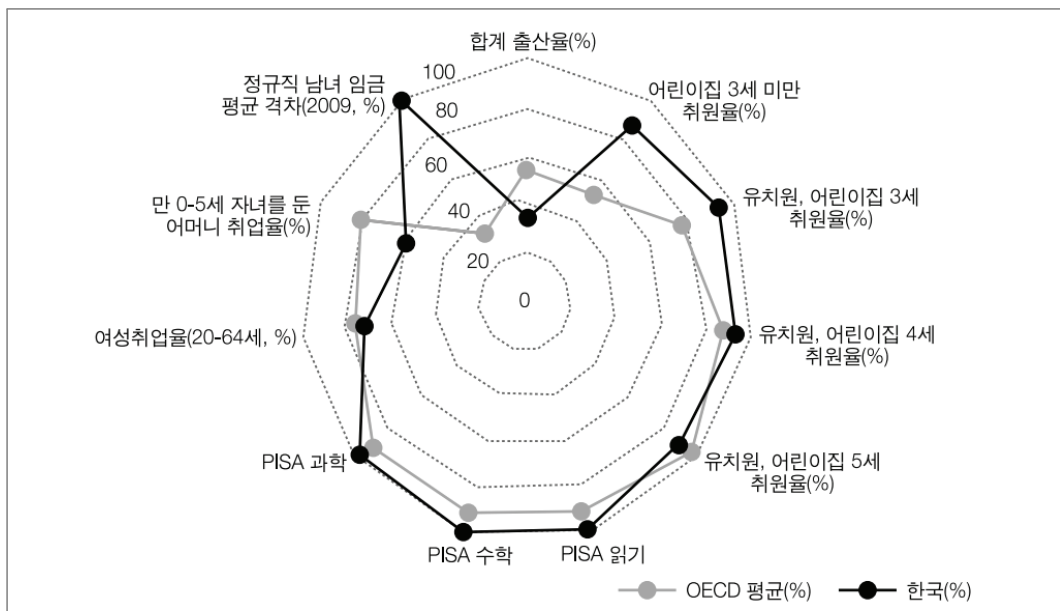
유아교육·보육 관련 정책실행과 맞물려 정책 성과를 평가하고 국외 사례를 우리나라에 맞추어 새로운 대안을 제시하는 연구들이 꾸준히 진행된다(하봉운, 2017; 이순희·정지현, 2017; 나종민, 안창희, 2017; 김병만·김미진, 2018; 박신영·박은혜, 2019; 이진화·박은혜·장민영, 2020; 김지원·남수경, 2020; 정우열·김복숙, 2020). 이들 연구는 공공 패널자료, 연구보고서, 설문조사, 빅데이터, 신문 사설 등의 자료를 활용하여 유아교육과 보육 정책의 성과를 재정적 측면, 경제적 효과, 교육과정 효과, 정책 이용 접근성 등을 분석하였다. 이를 통해 유아교육·보육 관련 정책의 경제·사회적 효과, 한계성, 이해관계자의 다양한 의견, 발전적 정책 대안 등을 제시함으로써 우리나라가 앞으로 지향해야할 유아교육·보육 정책의 방향성을 보여준 의의가 있다. 우리나라 유아교육·보육 정책의 개선을 위한 연구뿐만 아니라 현재 우리 사회가 영유아기 보편교육의 시대적 흐름과 맥락을 함께하는지 다른 선진국들의 전반적인 동향과 비교하였을 때 우리의 위치를 아는 것이 향후에 보다 실효성 있는 정책개발을 위해 필요하다(이진화·박은혜·장민영, 2020).

OECD 국가가 평균 유아교육 및 보육에 지출하는 예산 규모는 GDP 대비 0.8% 수준이고, 그중에서 약 25%는 3세 미만의 영아에, 75%는 3세 이상 유아의 서비스에 지출하는 것으로 나타났다. 이를 국가별로 살펴보면, 노르웨이가 GDP의 약 1.9%로 가장 많은 지출을 하였고, 스웨덴, 아이슬란드, 덴마크, 슬로바키아, 칠레, 핀란드, 러시아, 이스라엘 순으로 GDP 대비 1.0%를 넘는 것으로 나타났다. 반면, 이탈리아, 호주, 네덜란드, 에스토니아, 일본, 스위스, 아일랜드는 GDP 대비 0.5% 미만으로 나타났다(OECD, 2017). 한국의 GDP 대비 유아교육 및 보육에 대한 지출 정보는 나타나 있지 않았다. 하지만, OECD가 발표한 교육지표 자료 'Education at A Glance'(2019)에 따르면 우리나라 GDP의 0.5%가 유아 공교육비로 지출되는 것으로 나타나 OECD 평균보다 낮은 것을 알 수 있다.

OECD 국가의 유아교육·보육 정책 환경과 효과를 정책의 투입(policy input)과 산

출(policy outcome) 지표로 살펴보고, 이를 중심으로 우리나라의 유아교육 및 보육 정책에서 투입·산출 현황을 이진화·박은혜·장민영(2020)이 웹 분석을 통해 분석하였다. [그림 3-5]는 OECD를 중심으로 한국의 유아교육 및 보육 정책의 산출 현황을 비교·분석한 그림이다.

이 연구 결과에 따르면, 만 5세를 제외한 영유아의 유아교육기관 취업율이 모두 OECD 평균보다 높은 것으로 나타났고, PISA 학업 성취도 점수 또한 높은 것으로 확인되었다. 그럼에도 여성취업률, 만 0~5세 자녀를 둔 어머니 취업률이 OECD 평균 대비 낮고, 정규직 남녀 임금 평균 격차(2009, %)는 큰 것으로 나타났다. 즉, 유아교육·보육 정책 투입 결과 영유아의 보육 및 교육의 접근성을 확대하고, 교육 효과를 이끌어낸 것으로 추론할 수 있으나, 실질적으로 일-가정 양립 문제와 출산율 문제는 극복하지 못해 정책 투입의 실효성에 대한 검토가 필요함을 시사한다.



자료: 이진화·박은혜·장민영(2020), p.14 발췌.

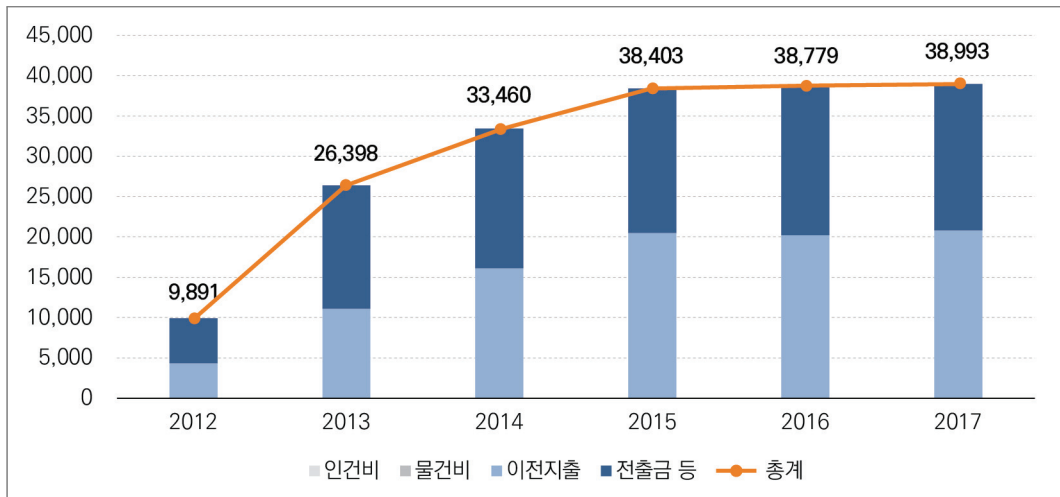
[그림 3-5] OECD를 중심으로 본 한국의 유아교육 및 보육 정책 투입 현황

누리과정 도입으로 우리나라의 유아교육과 보육에 대한 국가 차원의 재정지출이 2012년도 이후 급속하게 증가하였다(이진화·박창현·윤지연, 2015). 이는 유아학비, 보육비, 양육비, 그리고 아동수당에 이르기까지 수혜자 대상의 현금지원이 정책집행 차원에서 상당한 수준으로 증가하였다는 의미이다. 우리나라 사회복지 예산에서 ‘보육·가족·여성’을 대상으로 집행하는 예산이 2018년도 기준으로 추경예산 대비 18.9%로 큰 폭으로 증가하였다(남찬섭, 2017). 재정적 지출에서는 OECD 평균을 상회하는 것으로 나타났으나, GDP 대비 교육예의 공공지출, 가족복지지출 비용은 낮아 적절한 비율의 재정 분배 문제와 재정 집행에 의한 정책의 효과성은 의문이 있는 상황이다(이진화·박은혜·장민영, 2020).

나. 누리과정 자원 부담

2012년 3~5세 유아의 무상교육과 보육을 목표로 하는 누리과정을 도입하면서 유아 교육 및 보육비 지원 규모가 늘어났고, 이로 인해 지방교육재정 운용의 부담이 커졌다. 실제로 시·도 교육청이 누리과정 재정지원을 감당하는 과정에서 지방채 발행이 증가하고 교육 복지사업을 축소하는 등과 같은 현상이 발생하였다. 2012년부터 2016년까지 교부금 누적증가액을 살펴보면, 23조 6,696억원이었으나, 인건비 등 경직성경비 누적증가액이 25조 9,433억원에 달해 교부금 증가분은 인건비 증가분을 충당하지 못하였다(송기창, 2017). 결국 누리과정은 지방채 발행을 통해 보전할 수밖에 없고, 이로 인해 누리과정 재정지원을 둘러싼 갈등을 지속하였다. 누리과정 지원의 법적 근거를 둘러싼 갈등이 지속되자 2017년부터 일반회계 전입금 일부와 교육세 수입의 일부를 재원으로 3조 9,409억원 규모의 「유아교육지원특별회계법」을 신설하였다(지방교육재정알리미, 2018). 2012년도부터 2017년도까지의 누리과정 지출액은 다음과 같다.

(단위: 억원)



자료: 시·도교육청 각 연도별 내부자료. 최효미 외(2019), 「육아정책분야 재정 투자의 성과분석 연구」, p. 82. 발췌.

[그림 3-6] 연도별 누리과정 지출액

최효미 외(2019)의 각 시·도 교육청 누리과정 지출액을 살펴보면, 2012년에 9,891 억원에서 2013년 2조 6,398억원으로 증가폭이 가장 컸으며, 그후로도 꾸준히 증가한 것으로 나타났다. 항목별로 살펴보면, 이전지출과 전출금이 매해 99%이상을 차지하였고, 인건비와 물건비는 0.1%가 채 되지 않아 거의 없는 것으로 보고되었다.

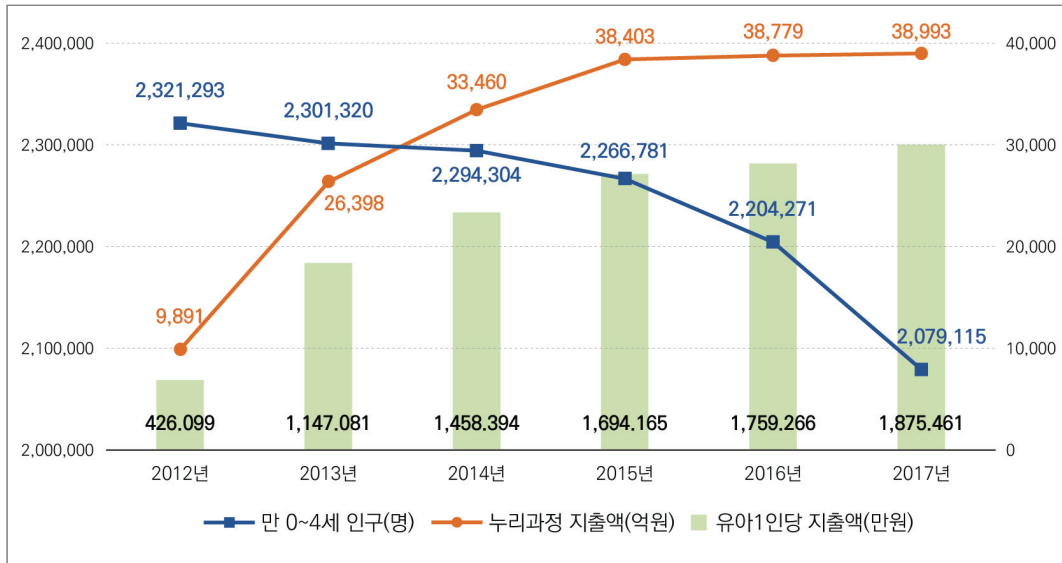
누리과정 재원조달 문제 해결을 위해 한시적으로 설치한 유아교육지원특별회계는 당초 2017년부터 2019년까지 운영될 계획이었으나, 국회는 이를 2022년 12월 31일까지 3년간 연장하는 내용의 「유아교육지원특별회계법」 개정안을 의결하였다(법제처, 2020). 즉, 정부와 지방자치단체 간의 누리과정 재원지원정책을 아직 해결하지 못하고 미룬 것에 불과하다. 따라서 누리과정 재원지원정책을 둘러싼 논란에 대해 살펴보는 것이 중요하다.

누리과정 재정지원정책은 2012년에 ‘영유아 무상보육·교육의 완전책임제’를 국정과제로 채택하며, 3~5세 무상교육 및 보육에 대한 재원확보, 재정전달체제 등에 대한 총괄적인 재정지원계획을 논의하였다(교육부, 2012). 이후 2013년에는 ‘무상보육 국가완전책임제’를 공표하며, 3~5세에 해당하는 모든 유아의 교육비 지원과 교육 단가 인상 등의 포괄적인 재정지원 정책으로 확대되었다(교육부, 2013). 하지만, 유아교육·보육

재정지원 확대 과정에서 소요되는 예산을 과소 추정하고, 폭증한 예산 수요를 국비와 지방비로 충당하면서 지방교육재정을 악화시켰다(송기창, 2016). 지방교육재정 소요 예산 폭증에 따른 반발로 지방자치단체와 시·도 교육청이 전국 시·도교육감협의회에서 만 3~5세 어린이집 보육비 지원에 따른 시·도 교육청 재정 부담의 해소와 지방교육 재정 교부금 내국세 교부율의 상향조정을 요구하였다(송기창, 2016). 그러나 지속가능한 해결책을 제시하기보다는 지방채 발행의 미봉책으로 이 사태를 진정시키고, 지방교육재정 교부금에 따른 재원 조달과 지방비 및 지방교육재정에 의한 어린이집 교육비 지원의 문제를 남기게 되었다(신하영, 2016). 즉, 누리과정 예산 부담에 따른 추가적인 재원확보가 요원한 상황에서 예산 부담이 지방교육재정으로 넘어와 지방교육재정의 큰 위기 요인으로 자리잡았다. 이를 둘러싼 문제는 2017년 한시적으로 유아교육지원특별회계를 도입하여 사태를 진정시켰으나, 언제든지 다시 재점화할 문제이다.

「유아교육지원특별회계법」이 적용된 2018년도에도 영유아 가구에 대한 지원금 이외에 어린이집 누리과정 담당교사 처우 개선비의 지원 주체를 놓고 부처 간 갈등이 촉발되는 등 누리과정 운영을 위한 재원을 누가 어떻게 조달할지 논쟁이 끊이지 않았다(김근진, 2019). 현재는 「유아교육지원특별회계법」을 3년간 한시적으로 연장하는 법이 가결되어 큰 갈등은 수그러들었지만, 앞으로 발생할 문제가 충분히 예견되는 상황이다. 비용 부담의 주체 문제와 함께 비용의 효율적 사용에 대한 의문도 드러난다. 김근진(2019)은 우리나라 지방교육재정교부금은 내국세의 20.46%로 고정되어 있는데 저출산 고령화 추세로 인하여 아동 수는 감소하고 아동 1인당 교육비는 증가하는 추세라고 보고하였다.

다음은 누리과정이 시행된 2012년부터 2017년까지 시·도 교육청 유아교육재정 지출액과 만 0~4세 인구 현황을 나타낸 그림이다. 그리고 두 지표를 근거로 영유아 1인당 육아 예산 규모를 산출하여 함께 제시하였다.



자료: 1. 시·도 교육청(교육재정) 내부자료(최효미 외, 2019).

2. KOSIS 국가통계포털 연령별 인구 현황(주민등록 통계).

[그림 3-기] 연도별 영유아 1인당 누리과정 지출액

누리과정 지출액은 해마다 증가한 반면, 영유아의 수는 감소하여 영유아 1인당 지출액이 증가한 것을 알 수 있다. 아동 1인당 교육비가 증가하는 만큼 교육·보육서비스에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상하지만, 최효미 외(2019)의 연구에 따르면, 모(母)의 취업 여부가 서비스 이용 확률에 매우 강한 영향력을 보이는 반면, 아동 1인당 육아 예산 규모는 서비스 이용 확률에 유의미한 효과가 없는 것으로 보고하였다.

또한, 어린이집과 유치원을 이용하는 모든 영유아에 대한 비용 지원, 기관 미이용자에 대한 가정 양육수당 지원 등의 영유아 가구를 대상으로 하는 집중적인 비용 지원정책은 정책 목표를 달성하기에 미미하고, 국한된 범위에 제한되는 양상을 보이며 그 효과를 발휘하지 못하였다(최효미 외, 2019). 이에 유아교육지원특별회계가 종료되기 전에 누리과정 재원 조달과 정책의 효과성 검증을 위한 실천가, 학계, 교육단체, 학부모단체, 경제단체 등 이해당사자 간에 사회적 합의를 이룰 기구가 필요하다.

4 개선과제

박은혜와 장민영(2014)은 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드 8개국을 대상으로 유보통합의 주요요소와 성취율을 살펴보았다. 이 연구는 유보통합의 요소로 UNESCO의 『Caring and learning together: A cross-national study of the integration of early childhood education and care into education』 보고서(Kaga, Bennett and Moss, 2010)를 인용하였고, 세부적으로, 행정체계, 접근성, 재정, 교육과정, 법, 교사, 기관 총 7개를 기준 요소로 살펴보았다. 연구 결과, 노르웨이는 7개의 통합 요소를 모두 성취한 것으로 나타났고, 프랑스와 일본을 제외한 국가가 4개 이상의 통합을 이루어 낸 것으로 보고하였다. 특히, 재정과 접근성 요소가 대다수 국가에서 통합을 이룬 영역인 반면, 교원이 가장 통합이 어려운 분야로 나타났다. 우리나라를 살펴보면, 2012년 누리과정을 시행하며, 교육부를 중심으로 만 3~5세 유아의 유치원과 어린이집에 교육비 지원과 단가 인상 등의 포괄적인 재정 지원 정책을 실시하였다. 하지만, 유치원과 어린이집의 교육·보육 소관 부처인 교육부와 보건복지부 간의 이기주의로 누리과정의 재정부담을 시·도 교육청의 지방교육재정 교부금으로 부담하게 되었고, 이를 한시적으로 소강하기 위해 「유아교육지원특별회계법」을 제정한 상황이다. 이에 법령 일원화를 통해 부처 간의 통합을 우선하여 이를 필요 있다.

현재 이원화된 우리나라의 유아교육·보육 체제를 살펴보면, 유아 대상 보육·교육과정과 보육료 및 유아학비 재원은 교육부가 소관하고, 그 외 정보공시, 평가인증, 재무회계 규칙, 교사 자격·처우 등은 보건복지부에서 담당한다. 우리나라도 유아교육 지원체계의 정합성을 높이기 위하여 2014년 영유아교육보육통합추진단을 설립하여, 어린이집과 유치원의 기능과 역할의 통합 방안을 모색하였으나, 현실에서 실질적인 차이를 조정하지 못하고, 별다른 성과 없이 임기가 끝났다(이채정, 2018). 각 부처로 권한과 책임이 나누어진 상태에서 2018년 시·도교육청 사립유치원 국정감사가 실시되었고, 지난 7년간 집행된 누리과정의 막대한 예산이 횡령과 배임 등 비리로 얼룩져 우리 사회에 큰 충격을 안겨주었다. 근본적으로 이 문제는 재정집행에 대한 권한과 책임 소재가 불명확한 것에서부터 비롯되었는데 보건복지부와 교육부 간, 중앙정부와 시·도 교육청 간, 어린이집과 유치원 간, 국공립과 민간·사립 간의 조정 부재에서 기인한 것으로 볼 수 있다(이채

정, 2018).

따라서 앞서 살펴본, OECD 국가들 대비 우리나라의 공교육 현황, 누리과정의 재원 마련 및 투명성 확보, 유아교육·보육 등의 통합과제를 2022년 「유아교육지원특별회계법」의 만료일 전에 단계별 계획을 마련하여 사회적 합의를 이룰 필요가 있다. 유아교육지원특별회계는 국고보조사업의 형태로 운영한 영유아 보육료 지원과 지방교육재정교부금으로 운영한 유아학비 지원에서 촉발된 중앙정부와 지방정부 간 갈등을 봉합하기 위한 한시적인 전략이었다. 그렇기 때문에 근본적인 대안을 마련하지 않는다면 보육 및 유아교육서비스 제공에 필요한 재원 조달 갈등을 다시 반복할 소지가 있다. 그뿐 아니라, 전반적으로 영유아 인구는 감소하고 농산어촌 지역보다는 도시 지역이 영유아 인구 비중이 높다는 점 등을 고려하여, 합리적인 재원 조달방식을 모색해야 한다.

제4장

재정분권 이론과 지방재정 현황

제1절 지방분권 및 재정분권의 이론과 개념

제2절 재정분권 진단 방법론

제3절 우리나라의 재정분권과 지방재정 평가

제4절 최근의 재정분권 추진 현황과 지방재정 영향

본 장에서는 지방분권 및 재정분권의 이론 및 재정분권 지표에 대한 국제적 기준과 선행연구를 검토함으로써 지방분권이라는 현상을 이해하기 위한 기본틀을 제시한다. 또한 이러한 이론과 지표, 인식틀을 기초로 우리나라 지방재정 운용과 재정분권의 역사적 전개 과정과 현실을 보다 객관적으로 평가해 보고자 한다.

제 1 절

지방분권 및 재정분권의 이론과 개념

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 지방분권을 둘러싼 문제 제기

현대사에서 분권(decentralization)이 중요한 정치적 이슈로 등장하고 실질적인 국가 동력으로 작동하기 시작한 것은 1990년대 전후이다. 1980년대에 중남미의 다수 국가에서 유행처럼 실시한 지방분권은 그 기반(정치 민주화, 민주 시민사회, 경제·재정 역량, 합리적 권한 공유, 시장경제 기제 구축 등)이 탄탄하지 못한 상태에서 전개하였고, 그 결과 본래의 취지와 목적을 달성하지 못하고 실패하였다. 그 후 세계적으로 분권에 무게를 실어 주면서 그 유용성을 현실에서 상당히 구현해 낸 것은 유럽의 OECD 선진국들이다. 이들은 여러 면에서 정체되고 심각한 문제를 안고 있던 당시의 정치·경제·사회적 상황을 돌파하고 새로운 국가 운영의 방향성을 모색할 국가 어젠다(agenda)로서 분권을 선정하고 그 가치를 내걸었다. 당시 많은 국가들이 분권과 민영화(privatization)라는 두 개의 새로운 국가경영 틀을 적용하여 새로운 지평을 열고자 노력하였다. 하지만 근년에는 그에 대한 관심과 확산 추세가 다소 주춤해지는 듯하다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 발생 이후, 최근에는 일부 선진국에서 분권의 문제와 한계를 노정하고 ‘분권 피로 현상’이 나타나는 등 분권의 매력과 중요성이 과거에 비해 조금씩 쇠퇴하는 경향이 감지된다.

우리나라는 1990년대 초반부터 현재에 이르기까지 근 30년 가까이 계속해서 지방분권(재정분권 포함)을 도모해 왔다. 지방분권의 내용과 강도 및 추진 속도는 각 행정부와

시기별로 차이가 난다. 일반적으로 진보 성향의 행정부와 정치적 리더십이 국정 의 중심에 섰던 시기가 지방분권을 상대적으로 더 선호하고 밀도 있게 추진해 온 것으로 평가한다.

지방분권은 정치적 동력을 기반으로 추진하지만, 그 내용과 과정에는 정치적 측면보다 행정 및 재정 측면에 더 큰 관심과 무게를 부여하는 경향이 있다. 현상적으로 볼 때 지방분권은 정치·행정·재정적 측면에서 상대적으로 강한 변화와 영향을 수반하는 반면 경제와 사회 측면에서는 상대적으로 그렇지 못한 경향이 있다. 이것은 1990년대 초반부터 지금까지 진행된 우리나라의 지방분권이 그동안 주로 정치적 측면과 행정·재정적 측면에서는 많은 변화와 영향을 일으킨 반면 경제와 사회 측면에서는 그렇지 못한 현상을 통해서 알 수 있다.

지방분권의 핵심은 정부(중앙정부, 지방자치단체)의 권한과 기능 및 재정자원(fiscal resource)의 내용과 역학관계를 해부하여 기존의 중앙정부 중심 체제를 새롭게 분산 조정하는 데 있다. 이때 권한이란, 국가가 헌법과 법률에 따라 보유하는 사회복지와 공공이익에 관한 의사결정과 통제 및 규제, 국가 재정자원(조세, 공채, 기타 자원), 각종 행정·재정 조치에 영향을 미치는 ‘공적 힘’을 의미한다. 기능이란, 정부가 국민을 위해 생산하고 공급하는 공공서비스의 거시적 유형과 특성을 말하며, 그 속에는 무수히 많은 사무(사업, 공적 활동)가 존재한다. 재정자원이란, 정부가 자신에게 부여된 기능과 사무를 수행하는데 필요한 조세수입 등 법률에 의해 강제적으로 국민과 기업으로부터 징수하는 경제적 자원의 잠재력을 의미한다.

지방분권이란 국가 전체의 권한과 기능·사무 그리고 재정자원을 중앙정부와 지방정부 간에 새롭게 구분하고 공유하는 재구조화 과정으로, 그 핵심은 기존의 상태와 역학관계의 축을 조금 더 지방 쪽으로 이동시키는 데 있다. 다만, 이때 중앙정부와 지방자치단체 간에 이루어지는 권한·기능·자원의 구분(분리)과 공유의 수준은 다양하게 나타날 수 있으며, 이는 실제 현실에서도 국가마다 다르게 나타난다. 이런 점에서 지방분권은 절대적 개념이 아닌 상대적 개념이다. 즉, 지방분권에 대한 기본적인 개념 정의와 그 수준을 측정할 기준과 수단적 도구(예컨대, 분권 지수와 지표, 질적 잣대 등)는 존재하지만, 그것이 현재의 분권 상태를 절대적으로 진단할 수 없고 다만 제한적 범위에서 대체적인 상태와 수준을 판단해 줄 뿐이다. 따라서 재정분권의 상태와 수준에 대한 국가 간

비교나 한 국가 내에서의 역사적 비교(상이한 기간 간의 비교)는 대체적인 비교 결과나 서수적인 비교까지는 도출해 낼 수 있지만, 계량적이거나 기수적인 비교 결과는 도출할 수가 없다.

이러한 사실을 인식하면서 지금부터는 지방분권의 개념과 본질에 대해 살펴보고자 하며, 그중에서도 특히 분권을 실질적으로 구현해 나가는 재정분권을 중심으로 논하고자 한다. 논의 대상에는 재정분권의 개념을 비롯하여 재정분권의 상태와 핵심 운영조건 및 장·단점에 관한 내용을 포함한다. 이들은 우리나라 재정분권의 주요 전개 과정과 현재의 상태를 객관적으로 진단하고, 앞으로 우리나라의 재정분권이 나아갈 방향과 미래의 상태를 예측하는 데 활용한다. 논의 과정에서 무엇보다 재정분권의 현재 상태를 객관적으로 파악하는 데 중점을 두는데, 그 이유는 현상에 대한 정확한 진단이 없이는 미래에 대한 전망과 목표 수준을 합리적으로 판단하거나 설정할 수 없기 때문이다.

2 지방분권의 개념

앞서 언급한 바와 같이, 지방분권의 핵심은 중앙정부가 기존에 보유한 권한, 기능 및 사무, 재정자원을 지방으로 이양하거나 지방과 공유하는 제도적 변화와 공적 활동 및 행태의 변화이다. 일반적으로 지방분권이 지향하는 가치는 자율성, 책임성, 효율성, 형평성, 공동체 연대(solidarity) 등으로 대표되며, 이들은 궁극적으로 국민복지 또는 사회복지의 향상을 추구한다. 이와 같은 지방분권의 개념과 지향 가치가 정당성을 가지려면 지방분권이 있기 전 상태(중앙집권)와 지방분권이 실시된 이후의 상태를 비교할 때, 국민복지가 총량과 질적 측면에서 전반적으로 향상되었다는 것을 입증하여야 한다. 사실, 이는 다분히 이론적·논리적 주장의 성격이 강하지만, 만일 이를 측정해 줄 계량적 수단과 풍부한 미시자료가 뒷받침된다면 사회과학 방법론을 통해 어느 수준까지는 점검과 확인이 가능하다.

그런데 세계적으로 분권의 공적 혜택(국민복지, 재정·경제·정치·사회적 혜택)을 두고 수많은 연구가 이루어졌지만, 아직까지는 대다수 전문가가 공감하거나 전폭적으로 지지하는 결과는 도출되지 못하고 있다. 일정한 조건(가정)과 상태하에서 재정분권의 사회복지 혜택(재정 효율성 포함)을 입증해 줄 분석 결과가 상당수 도출되기도 하였지만, 또

한 그렇지 못한 결과도 도출되었다. 이와 관련된 깊은 논의는 본 연구의 범위를 넘어서기 때문에 구체적으로 언급하지 않기로 한다. 다만, 이와 조금 연관되는 내용은 바로 뒤에서 다루는 재정분권의 장·단점에 관한 논의 때 일부 언급할 것이다.

지방분권의 핵심을 형성하면서 그것을 실제로 구현하는 것은 다름 아닌 재정분권이다. 재정분권의 핵심은 크게 보아, (1) 재정에 관한 의사결정 권한의 이양과 공유, (2) 기능과 사무 권한의 이양과 조정(지방 중심으로 재배분), (3) 국가 재정자원의 재배분(이양 및 조정), (4) 기타로 구분할 수 있다. 이 중에서도 (2)와 (3)은 동전의 양면과 같은 것으로, 그 핵심은 지방분권의 정신과 이론에 따른 정부 간 기능 및 사무의 재조정과 국가 재정자원의 재배분을 조화·일치시키는 데 있다. 이에 관해 조금 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 재정분권은 재정에 관한 의사결정 권한의 지방 이양과 중앙·지방 간 공유를 핵심으로 하며, 여기에는 예산 권한(세입 및 세출), 과세 권한, 기채 발행 권한, 각종 규제 권한 등이 포함된다. 이때 재정분권을 결정하는 원리는 재정 자율성(fiscal autonomy)과 재정 책임성(fiscal accountability)이고, 이를 통한 성과(또는 기대효과)는 재정 운영의 효율성과 형평성 제고로 나타난다. 이는 궁극적으로 주민의 복지 향상과 주민이 부담하는 세금의 경제적 가치를 높여주는 데 기여한다. 앞서 언급한 바와 같이, 재정분권을 실시한 결과 국(주)민의 복지는 전보다 더 효율적이고 효과적인 방식으로 향상하여야 한다.

둘째, 재정분권은 기능과 사무 권한의 지방 이양과 조정을 수반하는데, 그 과정에서 정부가 담당하는 공적 기능과 구체적인 서비스 공급이 지방 중심으로 재편(할당)되는 것을 의미한다. 이것은 원칙적으로 중앙정부와 지방정부 간의 재원배분과 기능배분을 일치(균형화)시키는 것을 핵심으로 한다.

셋째, 국가 재정자원의 재배분인데, 이것은 중앙정부와 지방정부(연방국가에서는 연방정부-주정부-지방정부) 간에 국가 전체의 재정자원(조세 및 세외수입, 징발 가능 세원)을 재배분(할당)하되, 그것이 지방에 할당된 기능과 사무를 충분히 감당할 수 있는 방향으로 개편하는 것을 말한다.

3 재정분권 이론

이론적으로 재정분권은 재정연방주의(fiscal federalism)에 기반을 두고 있으며, 그 역사는 반세기를 넘어선다. 재정연방주의는 한 국가 내에 존재하는 서로 다른 정부 간—연방정부와 주정부 및 지방정부 간(연방형 국가체제) 또는 중앙정부와 지방정부(단일형 국가체제) 간—의 재원 배분, 기능 배분, 수직적·수평적 재정 불균형 교정(재원이전 시스템을 통한 중앙정부 재원의 지방 공유)와 지역 간 재정 격차 완화, 의사결정 권한 배분 등을 포괄하는 정부 간 관계(intergovernmental relations)를 핵심 사항으로 다룬다(임성일, 2017, p. 19).

Oates(1969)는 재정연방주의를 정부의 기능과 제도적 수단들을 서로 다른 정부 간(연방정부와 주정부, 중앙정부와 지방정부 등)에 적절히 안배하는 이론이라고 규정한 바 있고, Musgrave(1959)는 그에 대한 실천적 개념으로서 재정의 3대 기능(안정화 기능(stabilization function), 소득분배 기능(distribution function), 자원할당 기능(resource allocation function))과 기능의 정부 간 역할 분담(기능 및 재원 배분)에 대해 명확히 제시하였다. 이들과 관점 및 분석은 조금 다르지만, 논리와 가설 그리고 계량모형을 통해 많은 전문가들의 지지를 받은 재정분권의 대표적인 의미와 필요성으로 다음을 지적할 수 있다. Tiebout(1956)의 공공부문 경쟁원리 이론, Olson(1969)의 등가원리(principle of equivalence), 그리고 Oates(1972)의 분권 정리(decentralization theorem)이다. 특히 이 중에서 공공재(공공서비스)를 중앙정부가 주도해서 특정 지역이나 전국을 대상으로 공급하는 것보다 주민과 가까운 지방정부가 직접 자기 지역을 위해 서비스를 공급하는 것이 항상 파레토 효율적인(Pareto-efficient) 산출물을 제공한다(Oates, 1972, p. 35)는 Oates의 분권 정리(decentralization theorem)가 재정분권의 이론적 기반으로 자리매김하였다.

그 후 많은 연구들이 이들의 주장과 가설 및 이론을 두고 논리적 보강이나 비판을 가하면서 다양한 형태의 실증분석을 시도하였다. 그 결과는 기존의 재정분권 이론이나 가설을 적극적으로 지지하는 것과 그렇지 않는 것들로 구분되어 나타났다. 쉽게 말해서, 재정분권의 이론이 현실 세계의 현상에 대한 실증분석을 통해 완전히 입증되거나 전폭적으로 지지 받는 것만은 아니라는 사실이다. 그러나 다양한 연구 결과로 보다 분명해진 사실은 재정분권의 이론 내지 가설이 상당한 설득력을 가질 만큼 합리적이고 유용하

다는 점, 그리고 재정분권이 만국에 통용하는 정책적 만병통치약은 아니라는 점이다. 후자는 재정분권의 실시가 각국의 역사·사회·정치·경제적 상황과 환경에 따라 성공과 실패를 겪을 수 있음을 시사한다. 재정분권이 그 나라의 튼튼한 이론적 배경을 갖고 있지만, 그것은 각국이 처한 여건에 맞는 적절한 타이밍과 수준(내용) 및 속도로 추진할 때 비로소 결실을 맺을 수 있다는 의미이다. 1980년대 전후에 남미를 중심으로 전개한 재정분권은 대체로 실패한 반면에 1990년대 이후 다수 유럽 선진국에서 전개한 재정분권은 성공한 것으로 평가 받는 까닭은 바로 그러한 사실과 맥을 같이 한다.

역사적으로 재정분권에 관한 논의는 1990년대를 전후로 관점과 중점 그리고 이론과 가설의 내용 면에서 상당히 차이가 난다. 1990년대 이전에는 대체로 재정분권에 관한 논의는 가설과 이론의 정립과 그것을 둘러싼 보완적 연구와 비판론이 주류를 이루면서 재정분권의 장·단점과 합리성(정당성)·불합리성에 관한 이슈로 귀착하는 경향이 농후하였다. 이것은 훗날에 소위 재정연방주의에 관한 세대 논쟁(제1세대·제2세대 재정연방주의, first/second generation of fiscal federalism) 과정에서 보다 분명해진다. 흔히 제2세대 재정연방주의자로 분류되는 연구자들은 기본적으로 재정분권의 기본원리와 경제적 합리성(효율성, 유용성 등)에는 동의하지만, 1990년대 이전의 초기 연구자들, 즉 제1세대 재정연방주의에 비해 재정분권을 바라보는 관점과 인식 그리고 접근방법과 분석 결과 등에서 매우 다른 특성 차이를 보인다. 대표적인 예로, 제1세대 재정연방주의는 강한 규범적 관념에 입각한 접근(normative approach)을 하였던 반면에 제2세대 재정연방주의는 다양한 관점과 주제를 가지고 실증적 접근(positive approach)에 치중하였다.

특히, 정부와 정부의 운영에 직접 관여하는 주체들(공무원, 정치가)의 존재 방식과 행태를 바라보는 시각과 인식 면에서 양자는 크게 달랐다. 구체적으로, 제1세대 재정연방주의는 정부 내외의 정책 결정 주체를 기본적으로 국민(사회) 복지 극대화를 위해 지속적으로 노력하는 선량한 정책결정자(benevolent policy makers)로 간주하였다(Musgrave, 1959; Oates, 1972; Rubinfeld, 1987 등). 그러나 제2세대 재정연방주의는 그와 전혀 다르게 관료와 정치가 또한 대다수 경제 주체들과 마찬가지로 자기 이익(self-interest)을 추구하는 존재로 인식하고 그것을 반영하는 재정분권의 논리를 개발하고 실증분석을 하였다(Brennan and Buchanan, 1980; Oates, 2005).

제1세대 재정연방주의와 제2세대 재정연방주의는 재정분권의 효율성과 효과성을 높이는 정책의 선택에서도 입장을 달리한다. 예를 들면, 양자 모두 이전재원 제도의 필요성은 인정하지만, 구체적인 제도의 선택과 제도의 목적·기능·운영방식에 있어서는 차이를 보인다. 구체적으로, 1세대 재정연방주의는 재정의 수직적·수평적 불균형을 완화하는 이전재원 제도의 기능 강화에 중점을 두면서 특히, 지역 간 재정형평성 완화 이슈를 매우 중시한다. 이에 비해 제2세대 재정연방주의는 재원이전 시스템이 보다 정교한 제도적 설계(경제적 유인 제공 등)를 통해 지방자치단체와 관료들로 하여금 지역경제 활성화와 지방세 확충을 위해 노력하도록 유도한다. 즉, 보조금제도가 수직적·수평적 재정 차(fiscal gap)를 완화시키는 것 못지않게 각 지역이 경제 활성화와 징세 노력으로 세입 확충을 도모하는 것이 중요하다고 강조한다.

제2세대 재정연방주의는 지방재정의 운영과정에서 발생하는 외부효과 내지 누출효과(spillover effects)를 적절히 통제하는 제도와 정책에 큰 중점을 두었고, 그 수단으로서 중앙정부가 보조금의 사용 용도를 정해주는 특정보조금(specific grant)과 목적보조금(earmarked grants)을 적절히 활용할 것을 강조하였다(임성일, 2017, pp. 23~24). 이러한 정책적 관점과 논의의 차이는 본 연구가 뒤에서 인구구조 변화와 재정분권 시대에 적합한 지방재정 제도를 설계하는 과정에 상당한 도움이 될 것이다.

아울러 제2세대 재정연방주의는 그동안 재정분권 이론이 다루지 않았던 정부 간 또는 정부를 둘러싼 이해관계자 간의 현상적 행태와 잘못된 왜곡된 재정 활동 행태들—예컨대, 지대추구 행위(rent seeking behaviour), 중앙정부와 지방자치단체 간의 공유지 문제(common pool problems), 지방정부의 연성예산 제약(soft budget constraints) 문제, 주인-대리인(principal-agent) 문제 등—에 대해 매우 중요하면서도 다양한 이론을 제시하고 분석하였다(임성일, 2017, p. 24). 이러한 점에서 제2세대 재정연방주의는 재정분권의 다양한 측면을 보여주면서 재정분권의 실상과 깊이를 이론적으로 한 단계 끌어 올린 것으로 평가된다.

종합적으로, 제1세대 재정연방주의는 재정분권의 필요성과 정당성에 대한 기본 이론과 정책적 수단선택(제도와 행태 면에서 취할 것과 취하지 말아야 할 것에 대한 거시적 선택)에 대한 큰 틀에서의 방향성과 함의를 제시하였다. 이에 비해 제2세대 재정연방주의는 재정분권을 이해하고 다룰 때에 이해관계(정부 관료, 국민, 정치가, 상이한 정부

수준(중앙정부, 지방자치단체 등), 시민사회, 투자자 간 관계 등)에 대한 보다 섬세하고 현실적인 인식을 바탕으로 기존 경제학(재정학)의 범주를 넘어 정치경제학적 접근(political economy approach)의 필요성과 유용성을 부각시켰다. 이러한 과정에서 발견한 사실은 재정분권이 성공하려면 무엇보다도 모든 이해관계자를 합리성 중심으로 아우르도록 법과 제도 그리고 정치·행정적 행태와 관행을 구조 개편해야 한다는 점이다. 제2세대 재정연방주의의 흐름과 경향은 Oates(2005; 2008)와 Weingast(2009)의 논문이 잘 정리하고 있으며, 그중 일부 내용은 임성일(2017)을 통해서도 참고할 수 있다.

끝으로, 재정연방주의에 기반을 두는 재정분권 이론은 공공서비스 공급의 경제적 효율성을 가장 중요시하며, 이를 위해 조세와 공공서비스의 적정 조합, 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능·사무·재원의 합리적 배분, 분권재정의 운영 주체가 지니는 사고와 행태에 대한 운영원리와 개념 및 분석틀을 제시하고 있음을 강조한다.

4 재정분권을 둘러싼 주요 쟁점

지방분권을 둘러싸고 전문가 사회에서는 찬반 이견이 공존한다. 통상 이것은 분권의 긍정적 측면과 부정적 측면 등에 관한 논의 형태로 나타나는데, 그 범위는 정치·행정·재정·경제를 망라한다. 그중에서도 가장 큰 관심과 비중을 차지하는 것은 행정과 재정 영역을 중심으로 전개하는 재정분권의 장점과 단점에 대한 논의이다. 여기에서 일반적으로 지적하는 재정분권의 장점과 단점에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같으며 이하 내용은 임성일(2017, pp. 24~26)을 참조하였다.

먼저, 재정분권이 지니는 가장 큰 장점은 주민과 가까운 지방자치단체가 주민의 수요와 선호를 가장 잘 반영하여 행정서비스를 효율적으로 공급하고, 재정운영이 비용-효과적(cost-effective)인 성과를 이루어 낼 수 있다는 점이다(Tiebout, 1956; Oates, 1969; Oates 1972; Bird and Vaillancourt, 1998; Boadway and Shah, 2009 등). 특히, Musgrave(1959)는 재정연방주의 이론을 제시하면서 재정분권의 가장 큰 장점이 효율성 향상임을 강조하였고, 재정자원의 효율적 안배를 다루는 자원배분 기능이 지방정부에 있음을 명확히 하였다.

다음 장점으로서는, 공간적 이동성을 통한 경쟁체제의 확립과 그로 인한 공공서비스-조

세의 적정 조합 창출(Tiebout, 1956), 권한 분산과 다양성 및 창의성 증진을 토대로 하는 지방자치 발전, 공공부문 투명성(Shah, 2014), 민주주의 발전(Tocqueville), 좋은 거버넌스(R. Savy et al., 2017) 등을 들 수 있다. 그 외에 지역균형발전과 지역경제 성장 촉진, 재정 책임성(fiscal accountability) 향상, 부정·부패 감소(Lockwood, 2005) 등이 제시되고 있는데, 여기에는 적지 않은 반론이 뒤따른다. 예컨대, Bird(1993)와 Wolman and McCormic(1994) 등은 재정분권이 지방자치단체의 자율성 및 책임성 확대를 이끈다고 주장한다. 반면 오히려 재정 책임성을 약화한다는 반대 주장도 있다. 예컨대, 과도한 재원 이전이 지방의 의존 경향을 높여 조세노력 저하, 도덕적 해이 등을 통해 재정 책임성이 약화된다는 것이다. 재정분권과 지역경제, 거시경제와의 관계에 대하여는 국내외에서 이론과 가설을 토대로 많은 실증분석이 이루어졌는데, 연구 결과는 긍정·부정적 효과가 교차한다(임성일, 2017, p. 25).

재정분권의 가장 큰 단점은 다음과 같다. 의사결정 권한의 분산화에 따른 거시경제의 불안정성 및 조절의 애로(Prud'homme, 1995), 경제성장 약화(Ter-Minassian, 1997), 재정 책임성 약화, 부정·부패 확대(Tanzi, 1996), 지역 간 재정 불균형 심화 등을 지적한다. 그 외에 고객주의(clientelism), 지역 엘리트의 장악(elite capture) 등을 재정분권의 단점으로 지적한다(UN, 2017, p. 217). 국내 연구에서는 안종석(2002), 전상경(2006), 임성일(2005; 2013), 최병호(2007), 이상용·하능식(2007) 등이 재정분권 과정에서 지방자치단체의 재정 책임성 문제를 비롯하여 도덕적 해이(moral hazard), 연성예산 제약(soft budget constraints), 공무원 부정·부패 등의 문제가 발생하는 것으로 지적하였다.

그런데 재정분권과 관련된 단점(문제와 한계점)의 상당 부분은 시간과 공간에 걸쳐 균일하게 나타나기보다 각 나라의 발전 상황과 지역 여건(예컨대, 개발도상국·선진국, 민주화 수준, 재정역량 격차, 지방공무원 역량, 지역 소프트웨어 및 하드웨어 수준 등)에 따라 다르게 나타나는 경향이 있다(임성일, 2017, p. 26). 이는 앞서 언급한 바와 같이, 재정분권이 국가 운영의 만병통치약이 아닌 것처럼 재정분권이 유발하는 문제와 부정적 파급효과 역시 시공을 가리지 않고 항상 발생하는 것이 아님을 시사한다.

이상에서 살펴본 재정분권의 장점과 단점이 세계 각국의 현실 상황을 충분히 아우를 만큼 포괄적(보편적)으로 입증되거나 지지를 받는 것은 아니다. 그 이유는 이론과 현실

간에 괴리가 있을 뿐 아니라 세계 각국이 처한 역사·문화·사회·정치·경제적 환경이 서로 크게 다르기 때문이다. 이 이론은 특정한 국가와 사회의 환경을 가정하고 그 속에서 경제주체, 특히 중앙정부와 지방정부의 이해관계자(stakeholder)들이 합리적으로 행동한다는 암묵적 전제를 깔고 비교적 단순한 행동과 규범을 중심으로 제도 운영에 따른 결과와 현상을 추론하려는 내재적 한계를 지닌다.

이러한 사실을 인식할 때, 지방분권의 장점과 우수성이 일관성 있게 긍정적인 효과를 보인다는 보장은 없다. 쉽게 말해서, 동일한 지방분권 해법(formula)이라도 각국이 처한 고유의 종합적 상황에 따라 그것이 효과적으로 작동할 수도 있고, 또는 부작용과 역효과를 유발할 수도 있다. 이것은 지방분권이 시대와 국가적 상황을 초월해서 적용 가능한 국가 운영(경영) 방식이 아님을 말해준다. 즉, 지방분권을 추진하고 그것이 성공하기 위해서는 일정한 국가·사회적 조건을 구비하여야 한다.

끝으로, 재정분권이 안고 있는 문제점은 지난해부터 전 세계적으로 확산되는 신종 코로나바이러스 감염증 위기(COVID-19 crisis) 상황에서 여실히 나타난다. 그 핵심은 중앙정부가 주도해서 일관성 있게 COVID-19 대응 정책을 추진하는 나라와 그렇지 못한 나라들 간에 과정과 결과 등 여러 면에서 상당한 격차가 발생하고 있는 현상이다.

예컨대 지난 6월(2020)에 유럽지역위원회(European Committee of the Region)와 OECD가 유럽연합(EU)에 속하는 300여 개 지역 정부와 지방자치단체를 대상으로 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19, COVID-19) 위기가 지방재정에 미치는 영향을 조사하였다. 조사 결과 대다수 지방자치단체들이 COVID-19 사태로 재정적으로 매우 부정적인 영향을 입은 것으로 파악되었다(OECD, 2020b, p. 5). 한마디로 지방재정의 지출수요는 늘어나는 반면에 수입은 줄어드는 위험한 가위 효과(scissors effect)를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 대부분의 지역은 지출보다 수입 면에서 더 큰 타격을 입었고 특히 조세수입의 감소가 두드러졌다. 재정지출은 응답 단체의 86%가 지출 증가를 겪었다고 답하였으며 증가 수준은 사회서비스(64%), 사회혜택(social benefits; 52%), 중소기업 및 자영업자 지원(52%), 공공보건(50%) 등의 순으로 나타났다. 재정수입은 전체 조사대상 단체의 90%가 수입 감소를 예상하였으며, 응답 단체 중 60%가 이번 위기로 채무 관리에 크고 작은 부정적 영향이 나타날 것으로 예상하였다.

이와 같은 유럽연합의 상황과 비교할 때, 우리나라의 지방재정 상황은 크게 양호한

것으로 판단한다. 아직은 공식 통계가 발표되지 않아 정확히 언급할 수는 없지만, 우리나라의 지방재정은 코로나19 위기 상황에서도 부동산 경기 과열과 부동산 과표 및 현실화율 인상 등을 통해 재산과세 수입이 크게 늘어나면서 지방세수는 비교적 선방한 것으로 보인다. 이는 재산과세 수입의 증가가 소득과세와 소비과세의 완만한 감소세를 극복할 수 있는 수준인 것으로 추정한다. 이와 같은 현상은 유럽의 지방정부와 우리나라의 지방자치단체 간에 경제·재정적 환경과 재정 운영 방식의 차이에서 비롯되는 것으로 간주한다.

특히 분권화가 갖는 장점에도 불구하고 최근 코로나19 사태를 둘러싼 미국의 현실은 현대국가에서 강한 분권이 갖는 의미를 여실히 보여준다. 세계 최강국인 미국이 코로나19의 가장 큰 희생양이 된 점, 2020년 대통령 선거 관리(투표, 개표 등)를 둘러싸고 벌어진 심각한 진통을 겪었던 점 등은 미국이 강력한 분권국가(연방정부와 주정부의 권한·기능·자원의 엄격한 분할)라는 것과 무관하지 않아 보인다.

종합적으로, 외부에서 발생하는 대규모 자연재해, 글로벌 금융위기 수준의 경제위기, COVID-19 등 심각한 충격에 대한 대응이라는 측면에서는 집권에 비해 분권이 상대적으로 취약한 것으로 평가된다.

제2절 재정분권 진단 방법론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

여기에서는 앞서 살펴본 재정분권을 두고 실제로 어떤 기준과 잣대를 가지고 분권의 상태와 수준을 측정하는지 국내외 문헌을 토대로 살펴보기로 한다. 그 과정에서는 세계적으로 가장 많이 인용(활용)되는 국제기구들의 입장과 기준에 대해 주로 다루고, 일부 국내적으로 우리나라의 재정분권 상태를 점검·분석한 내용에 대하여도 간단히 다룬다.

1 국제기구의 주요 평가지표

재정분권의 상태를 측정하고 비교하는 접근방법(기준, 지표) 가운데서 그동안 여러 국제기구(IMF, World Bank, OECD 등)와 많은 연구자들이 가장 보편적으로 사용해 온 것은 국가의 총 재정지출에서 지방재정지출이 차지하는 비율 기준(지표)이다. 이 방법은 단순 명확한 장점이 있는 반면, 지방재정지출의 외형적·통계적 분권 현상만을 측정할 뿐 지방자치단체의 실질적인 지출 권한에 관한 판단정보를 제공하지 못하는 문제가 있다. 이와 유사한 것으로 국가의 총수입에서 지방재정수입이 차지하는 비율도 비교적 많이 사용하지만, 앞서 살펴본 지출 지표와 마찬가지로 문제와 한계가 있다. 특히, 지방자치단체의 재정수입 자율성, 대표적으로 조세 자율성(tax autonomy)에 관한 내용 및 정부 간 이전재원 제도의 운영과 관련한 지방재정의 자율성 수준을 가늠할 수가 없다.

그 외에 OECD가 사용하는 지방정부의 조세·지출지표(tax and expenditure indicator) 또는 분권화 비율(decentralization ratios) 지표가 있다. 하지만 이 또한 앞서 살펴본 지방재정지출 지표와 비슷한 문제와 한계를 지닌다. 수입 측면에서는 지방의 자율성 수준을 판단할 수 있는 지방세의 세원과 세율 및 조세감면 등에 대한 질적 내용(과세권 상태)을 파악할 수가 없고, 지출 측면에서는 지방의 지출 재량성(지출 권한)에 대해 파악할 수가 없다. 그리고 정부 간 이전재원 제도의 운영이 어느 정도 지방재정을 규제하고 간섭하고 있는지에 대해 점검할 수가 없다(Blöchliger and King,

2006, p. 7).

이러한 문제와 한계를 인식한 세계은행은 그 보완 차원에서 재정분권 수준을 점검하는 영역을 지출(expenditures), 수입(revenues), 수직적 재정 불균형(vertical imbalance)의 세 부문으로 구분한 다음 각 부문별로 보완적 점검 지표(사항)를 제시하였다. 이에 관한 내용이 [표 4-1]에 담겨 있으며, 그것을 간단히 보충적으로 기술하면 다음과 같다.

지출 부문에서는 국가의 총지출(중앙·지방정부 지출)에서 지방재정지출이 차지하는 비율을 기본으로 하면서 보완적 잣대로서 GDP 대비 지방재정지출(%), 총 지방재정지출 대비 주요 기능별 지출의 비중(%), 총 지방재정지출 대비 경상지출, 자본지출 비율(%)을 제시하고 있다. 수입 부문에서는 지방재정 수입의 총량 크기(GDP 대비 지방재정 수입)와 국가재정 수입 점유비중에 무게를 두면서 지방세 수입의 위상(총 지방재정수입 대비 지방세 수입, 총 보조금 대비 지방세 수입) 문제에도 관심을 둔다. 그러나 이러한 시도에도 불구하고 세계은행의 수입·지출과 관련된 재정분권 지표들은 수입과 지출의 자율성이나 책임성 그리고 각종 재정분권의 질적 요소들을 포함하지 못하는 근본적인 문제를 안고 있다.

수직적 재정 불균형 부문에서는 지방재정의 지출 부족분 가운데 어느 정도를 중앙정부의 이전재원으로 충당하는지에 초점을 맞춘다. 세계은행은 이를 반영하는 기본지표로서 중앙정부 이전재원의 지방재정지출 점유 비중을 제시하는 한편 이전재원의 유형을 일반보조금(general grants)과 특정보조금(specific grants)으로 구분한 다음, 그 활용도를 통해 재정분권의 질적 수준을 점검하고자 시도한다. 끝으로, 조세수입과 이전재원 수입을 비교함으로써 지방재정의 외부자금 의존도(또는 중앙재정과의 수직적 재정 갭)와 수입과 지출의 자율적 통제 가능성도 일부 가늠한다.

[표 4-1] 세계은행(World Bank)의 재정분권 관련 주요 지표

		주요 지표
재정분권 상태 점검 영역	지출	- GDP 대비 지방재정지출(%) - 국가(중앙·지방정부) 총지출 대비 지방재정지출(%) - 총 지방재정지출 대비 주요 기능별 지출(%): 일반행정, 교육, 사회복지 등 - 총 지방재정지출 대비 경상지출, 자본지출 비율(%)
	수입	- GDP 대비 지방재정수입(%) - 국가(중앙·지방정부) 총수입 대비 지방재정수입(%) - 총 지방재정수입 대비 지방세수입(%) - 총 보조금(이전재원) 대비 지방세수입(%)
	수직적 불균형	- 지방재정지출 대비 중앙정부 이전재원 비율(%) - 지방재정지출 대비 일반보조금, 특정보조금 비율(%) (* 단, IMF의 GFS에서는 일반보조금/특정보조금 구분 통계 이용 불가능) - 이전재원수입 대비 조세수입(%)

주: 세계은행(World Bank) 등이 제시한 내용을 요약 정리한 임성일(2017, p. 32)에서 재인용.

OECD는 회원국의 재정분권과 관련하여 재정 자율성 지표(fiscal autonomy indicators)를 제시하였는데, 주요 내용은 다음과 같다(Blöchliger and King, 2006; 임성일, 2017, p. 33에서 재인용). 먼저, 재정 자율성 지표가 중점을 두는 것은 (1)지방 자치단체의 지방세 자율성 확보 수준(특히, 세율 및 조세 감면 자율성에 중점 부여), (2) 공동세(tax sharing)의 규모 결정과정에서 지방의 의사와 영향력 반영 여부(예: 지방의 동의 필요 여부), (3)정부 간 이전재원 중 자금 사용의 목적과 조건을 명시한 보조금(earmarked, non earmarked)의 비중과 내용 등이다. 다음으로, 재정 자율성을 구체적으로 측정해 주는 세부 기준(지표)은, (1)총 국가조세수입 대비 지방세 수입, (2)총 지방세수입 대비 지방세 세율 및 감면에 대한 재량행사 수입, (3)총 조세수입 대비 총 보조금(이전재원), (4)총 이전재원 대비 일반보조금, (5)예산 및 재정적자 관련 자율성(질적 지표), (6)지방채 발행 자율성(질적 지표), (7)총 국가조세수입 대비 자율성 확보 지방세수를 제시하였다.

OECD가 제시하는 재정분권 지표들은 앞서 살펴본 세계은행의 지표들에 비해 내용과 질 면에서 진일보한 것으로 평가한다. OECD는 재정분권 특히, 세입분권의 질적 수준을 판단할 때 조세 자율성을 매우 중요시하였고, 그 중심에 과세권을 두었다. 그리고

지방자치단체의 지방세 과세권을 [표 4-2]와 같이 6개 유형으로 분류하고, 각 유형별로 마련한 점검기준에 따라 지방자치단체가 보유하는 과세권의 질적 수준을 판단한다. 이것은 재정수입과 관련된 재정분권의 수준을 외형보다 실질적 측면에 초점을 두고 점검한다는 점에서 그 유용성이 크다. 다만, OECD는 제시한 각 유형별 판단기준과 정보를 어떻게 종합해서 평가할지에 대한 방법론은 제시하지 못하고 있다(임성일, 2017, p. 33).

[표 4-2] 과세권의 유형 분류(taxonomy of taxing power)

		주요 지표(점검 사항)	비고
과세권 6개 유형 분류	a1	- 지방자치단체가 상위정부와 협의 없이 지방세의 세율 및 감면 조정	완전한 과세권
	a2	- 지방자치단체가 상위정부와 협의를 거쳐 지방세의 세율 및 감면 조정	
	b1	- 지방자치단체가 지방세 세율 결정; 상위정부는 그에 대해 상·하한 설정 못 함	부가세 중심 과세권
	b2	- 지방자치단체가 지방세 세율 결정; 상위정부는 그에 대해 상·하한 설정 가능	
	c1	- 지방자치단체가 지방세 감면을 결정하되, 다만 감면조치(tax allowance)만 가능	과표 중심 과세권
	c2	- 지방자치단체가 지방세 감면을 결정하되, 다만 세액공제(tax credits)만 가능	
	c3	- 지방자치단체가 tax allowance와 credits 모두에 대해 지방세 감면을 결정	
	d1	- 공동세(tax sharing) 도입 및 조정 시 지방자치단체가 수입 몫(배분)을 결정	공동세 관련 과세권
	d2	- 공동세의 배분 조정 시 지방정부의 동의 필수	
	d3	- 공동세의 배분이 입법에 따라 결정되나, 중앙정부의 일방적 조치로 변경될 수 있음(통상 1년 이상 주기)	
	d4	- 공동세의 배분 조정이 매년 중앙정부에 의해 결정	
	e	- 중앙정부가 지방세의 세원(과표)과 세율을 결정하는 경우	과세권 부정
	f	- 위의 사항 적용이 아닌 경우	

주: Blöchliger and King(2006)의 p. 10를 일부 보완한 것이며, 지방정부의 과세권 수준은 알파벳 순으로 표기됨. 즉, a의 경우 지방정부 과세권이 가장 강함을 의미함. 임성일(2017), p. 34에서 재인용.

끝으로, Joumard and Kongsrud(2003)는 재정분권에 관한 구체적인 지표를 제시하지는 않았지만, 분권의 상태를 점검하는데 필요한 주요 요인에 관한 체크 리스트를 제시한 바 있다. 구체적으로, 주요 점검 요인을 크게 세출, 세입, 거시경제 관리, 정보공유와 투명성의 4개 부문으로 구분하여 제시하는데, 그중 일부는 재정분권의 상태를 측정하는 방법 내지 기준의 개발에 유용하고 시사하는 바가 크다. 예를 들면, 중앙-지방 간 공공서비스의 책임성 배분문제, 지출 책임성의 (특정)지역 배분과 중복성, 사회복지와 재분배기능에 대한 지방의 책임성, 중앙정부의 지방정부에 대한 각종 규제와 간섭 및 자금지원 없는 의무(unfunded mandate) 부여, 일방적 재정 준칙 적용 등 분권의 실질적 요소들을 강조하는 사항이 그러하다(임성일, 2017, p. 34).

2 국내 선행연구의 평가 지표

국내 연구들이 재정분권의 상태를 측정하거나 평가할 목적으로 주로 사용한 접근방법(지표, 지수, 질적 방법 등)을 간단히 요약하면 다음과 같다. 이하의 내용은 임성일(2017, pp. 35~36)을 참고하였다.

임성일(2003)은 총 조세수입 대비 지방세 비중, 이전재원 중 일반보조금 비중, 총 정부지출 중 지방정부지출 비중을 사용하였다. 최병호·정종필(2001), 이용모(2003)는 세입분권화(자치단체의 지방세입 중 탄력세율제도 적용 세목의 세입/중앙정부 총 조세 수입), 세출분권화(자치단체 세출-조건부 보조금/중앙정부 세출-무조건 보조금) 기준을 정의하고 그것을 측정한 바 있다. 홍준현(2006)은 국가와 지방 간 재정배분(GDP중 지방지출 비율, 정부지출 중 지방지출 비율, 조세총액 중 지방세 비율), 지방재정 운영의 재량성(전 지방세목 중 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목 개수 비율, 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율, 중앙정부의 승인 없이 발행한 지방채 비율, 재정 자주도)을 중심으로 재정분권의 상태를 측정하였다. 이영·현진권(2006)은 전체 재정 규모(세입·세출 기준)에서 지방재정이 차지하는 비중, 재정분권 수준의 결정요인(국가 면적, 국가 소득, 민주화 정도, 인종의 다양성, 부패 수준)을 활용하였다.

이상용·하능식(2007)은 재정분권 정책의 평가 분야와 기준으로 (1)중앙과 지방 간 재원 배분(지방재정 규모, 재원 이양), (2)지방세 성격 및 과세 자주권(세수 규모, 지방세

비중, 탄력세율 적용 가능한 세목 수 및 세수), (4)지방의 자율적 의사결정 재정권한(일반재원 비중, 일반보조금 비중, 보조사업의 영향도, 자체 사업 비중), (5)자율성 확대(지방의 전략적 재원배분권 확대, 지방의 자율적 학습강화), (6)책임성 강화(주민통제 용이, 재정성과 책임 체계 구축)를 제시하고, 그와 관련된 재정분권 상태를 점검하였다. 구균철(2012)은 총 정부재정수입에서 지방정부의 자체수입이 차지하는 비중, 총 정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비중, 수직적 재정불균형지수(VFI)를 활용한 바 있다. 임성일(2015a, 2015c)은 세원 배분, 과세 권한, 독립세·부가세 비중, 지방채 관련 재정 자율성·건전성·책임성, 이전재원 제도의 변화 유용성, 일반·특정보조금 비중, 국고보조율, 국고보조금 비중, 재정 형평화, 보조금 구속성(자율성) 등의 기준을 활용하여 우리나라의 재정분권 상태 변화를 점검하였다. 하능식(2016)은 재정분권 수준을 평가하는 접근의 틀을 분권지수의 국제비교((1)세입분권(지방정부 세입/일반정부 세입), (2)세출분권(지방정부 세출/일반정부 세출), (3)수직적 불균형(지방재정의 이전재원(자체수입) 비중), (4)자체세입 비중, (5)이전재원, (6)과세자주권(OECD 과세권 분류 기준 적용))와 함께 양적 재정자율성(재정자립도, 재정자립도 등), 질적 재정자율성(재정운영 자율성, 과세자주권)으로 구분하여 연구 분석하였다.

지금까지 진행되어 온 국내의 재정분권 관련 연구는 상대적으로 외형적(제도적)이고 양적인 측면에 치중하는 경향이 있고, 지난 20~30년간 지속한 분권을 종합적 틀 속에서 일정한 기간별로 그 상태와 수준을 진단하지 못하는 한계를 드러낸다. 이러한 사실을 인식할 때, 앞으로는 재정분권의 본질과 실질적 특성 및 질적 변화가 우리 사회 속에서 실제로 어떻게 진전되고 있는지 보다 객관적이고 합리적으로 파악할 수 있는 연구를 강화하여야 할 것이다.

3 종합

재정분권은 국가재정자원의 총량 파이를 기능과 사무에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간에 재배분할 뿐 아니라 재배분되는 자원(세금수입)과 그것을 사용하는 지출에서 가능하면 지방자치단체의 자율성과 책임성을 보장해 줄 것을 관건으로 한다. 재정분권의 상태와 수준을 측정하는 국제기구와 국내의 실천적 접근을 종합해 볼 때, 그동안 다양한 지표와 기준을 제시하였지만 아직은 재정분권의 실질적 상태(질적 수준 포함)를

파악할 수 있는 수준에는 이르지 못하였다. 이러한 현상은 재정의 수입보다는 지출 측면에서 특히 그러하다. 그 이유는 수입은 재원의 유형과 특성이 제한적이고 중앙-지방 간 조세할당(tax assignment)과 과세권에 관한 질적·양적 정보가 법률과 제도로 명확히 드러난 반면, 지출은 관련된 법과 제도가 복잡하고 개별 예산사업 단위(부문-정책-단위사업-세부사업 등)별로 지출권한의 귀속성(즉, 지방재정의 지출 자율성 주체)을 판단하기가 어렵기 때문이다. 특히, 우리나라와 같이 법률과 정책에 따라 중앙정부가 주도하는 국고보조사업이 많고 그에 대한 지방재정의 의존도가 높은 상황에서는 지방의 지출 자율성의 수준을 파악하기가 매우 어렵다. 그 이유는 이것이 양적 정보가 아닌 풍부하고 깊은 질적 정보로만 판단이 가능하기 때문이다.

제3절

우리나라의 재정분권과 지방재정 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 재정분권 제도와 정책의 역사적 전개 과정

이 절에서는 앞에서 기술한 내용을 토대로 우리나라 재정분권이 그동안 진행되어 온 주요 과정과 현재의 상태를 거시적으로 살펴보고자 한다. 거시적 점검은 크게 다음의 두 가지 관점에서 이루어진다. 하나는 1990년대 초에 지방자치가 실시된 이후 현재까지 진행해 온 주요 재정분권 제도와 정책의 변화를 점검하는 것이다. 또 다른 하나는 앞서 기술한 재정분권의 이론과 실재를 인식하면서 우리나라의 재정분권 상태와 수준을 거시적으로 진단하는 것이다. 우리나라는 1990년대 초에 지방자치를 본격적으로 실시하였고, 그 후 행정과 재정 분야를 중심으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 기능과 사무권한 그리고 재정자원의 재배분 등을 모색해 왔다. 이 과정에서 본질적으로 추구하였던 것은 중앙집권적 형태의 국가운영 방식을 중앙과 지방이 권한과 역할을 나누어 갖는 분권형 국가운영 체제로 바꾸는 시도였다. 앞서 언급한 바와 같이, 그러한 시도와 지방분권에 관한 정치·정책적 관심은 각 행정부마다 차이가 났다. 대체로 진보적인 성향의 정부가 보수적인 성향의 정부에 비해 상대적으로 분권에 관한 관심과 노력이 더 많았던 것으로 평가한다.

지금부터는 우리나라의 재정분권에 중요한 영향을 미친 제도적 변화에 대해 압축적으로 기술하고자 한다. 그 과정에서는 재정의 수입 측면(수입 분권)과 지출 측면(지출 분권)에서 의미 있는 변화를 불러일으킨 제도와 정책에 대해 중점적으로 다룬다. 그리고 지방자치단체의 재정자율성과 재정분권에 직접적으로 영향을 미치는 지방채 발행제도와 정책의 변화에 관하여도 점검하고자 한다. 그 외에 각종 예산 및 재정관리에 관한 제도와 정책도 재정분권에 영향을 미치지만, 앞서 언급한 내용들에 비하면 그 중요성이 상대적으로 떨어지므로 본 연구에서는 이를 다루지 않기로 한다.

수입 측면의 초점은 지방자치단체의 자체 재원의 근간인 지방세와 의존재원(교부세,

보조금 등)과 관련된 제도와 정책의 변화들을 살펴보는 것이다. 이들은 궁극적으로 지방자치단체 재정의 지출 규모와 내용 및 권한과 직결하며, 또한 그와 영향을 주고받는다. 지출 측면의 핵심은 지방자치단체가 사용하는 자금의 규모와 내용, 그리고 그중 얼마의 예산과 비중을 자체사업에 할당하고 나머지를 보조사업 등에 할당하는지를 결정하는 제도와 정책의 변화를 살펴보는 데 있다. 여기에는 재정지출의 재량권과 의무·구속성 문제가 중요한 쟁점이며 중앙과 지방간에 갈등과 긴장을 초래하는 중앙정부의 ‘자금 없는 의무사업’(unfunded mandate)도 재정분권의 관점에서 중요하다.

우리나라의 지방재정은 지방자치 실시 이후 지속적으로 이전재원 제도 중심의 운영체제를 유지해 왔다. 이러한 운영체제는 장기간 지방재정의 수입과 지출 양면에 복합적이면서 매우 구조적인 영향을 미쳤다. 이는 우리나라의 지방재정을 대표하는 특징적 현상을 만들어 내었고, 시간이 흐르면서 차츰 지방자치와 재정분권의 진전을 더디게 만드는 중대한 장애요인으로 작용하였다. 이에 대하여는 조금 뒤에서 자세히 설명한다.

우리나라 지방재정의 세입을 결정하는 두 축은 지방세와 이전재원인데, 양자의 역학관계는 지방자치 실시 이후 지속적으로 지방세로부터 이전재원 쪽으로 무게 중심이 움직였다. 역사적으로 지방재정의 규모가 작았던 1990년대에는 지방세가 지방재정의 수입을 주도하였으나 외환위기 이후 차츰 그 주도권이 약화되었고, 그 후 2007년을 기점으로 마침내 주도권을 이전재원 제도에 넘겨주었다(임성일, 2015a, p. 54). 지방재정에서 이전재원 수입(지방교부세, 국고보조금 등)이 차지하는 비중은 1995년의 34.7%에서 2005년 39.9%, 2015년 42.3%, 그리고 2020년 43.5%로 크게 증가하였다. 이에 비해 지방세 수입이 지방재정에서 차지하는 비율은 1990년대 초의 50%대에서 2000년대 초반 이후 40%대로 감소하였고, 지금은 30%대(2020년 세입 순계 총규모의 31.8%)로 크게 떨어졌다. 특히, 최근에 지방세 수입이 견조한 상승세임에도 불구하고 지방세 수입의 지방재정 비중이 크게 떨어진 것은 지방교부세의 견조한 상승과 국고보조금의 급팽창 현상에 따른 상대 반응의 성격이 강하다.

우리나라의 조세제도는 지방자치 실시 이후 거의 최근까지 국세 편중구조(약 8 대 2의 국세 대 지방세 비중)에서 벗어나지 못하고 있고, 이는 우리나라 지방재정의 ‘정형화된 사실(stylized fact)’로 인식된다(임성일, 2015a, p. 55; 2015b, p. 146). 그동안 지방세의 규모에 일정 수준 영향을 준 주요 제도 변화로는 지방교육세 신설(2001년 실

시), 재산세 통합 및 종합부동산세 신설(2005년), 지방소비세와 지방소득세의 도입(2010년)과 지속적 세율 인상 및 독립세화(지방소득세, 2014) 정도를 거론할 수 있다. 2010년에 있었던 대규모 지방세제도 개편은 제도 내부의 단순화, 체계화를 도모한 것으로 국가재정 자원(조세)의 재분배 내지 재조정과는 거리가 멀다. 즉, 재정분권과는 크게 관계가 없는 지방세 제도개편이었다. 그리고 지방세제에 포함된 지방교육세는 전액이 지방교육재정(시·도 교육청 교육비특별회계)으로 전출되는 것으로 명목상 지방재정 수입 또는 '경유(통과) 재원'에 불과하다.

끝으로, 지방세 비과세·감면에 대한 제도적 개선에 대해 언급할 필요가 있다. 2010년대에 들어서면서 종전에 중앙정부가 주도하였던 지방세 비과세·감면제도는 조금씩 지방분권을 고려하는 방향으로 개선되었다. 구체적으로, 지방세의 비과세·감면을 관장하는 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 감면조례 등이 개선되었다. 예를 들어, 지방재정법과 지방세특례제한법에서 지방세 비과세·감면에 대한 한도 제한과 지방세지출(tax expenditure)의 성과 제고 관리 조치를 규정한 것 등이다. 이러한 지방세 비과세·감면 제도를 개선한 결과 한동안 중앙정부가 완전히 주도하였던 지방세 비과세·감면은 크게 줄어들었다.

지방세 제도와 달리 이전재원 제도는 규모나 제도의 성격 그리고 운영방식 면에서 큰 변화를 겪으면서 마침내 지방재정의 중심에 서게 된다. 지방자치 실시 이후 중앙·지방간 재원이전 시스템은 크게 지방교부세제도와 국고보조금제도의 두 축을 중심으로 다양한 제도가 신설, 폐지되는 변화 양상을 보였다. 그동안 거처온 주요 제도 변화로는 지방양여금제도(1991~2004년), 국가균형발전특별회계(2005~2009년), 분권교부세제도(2005~2014년), 부동산교부세제도(2006년~현재), 광역·지역발전특별회계(2010~2014년), 지역발전특별회계(2015년~현재), 지역상생발전기금(2010년~현재), 소방안전교부세(2015년~현재) 등이 있다. 그중에서도 특히, 노무현 행정부가 2004년도 말에 단행한 구조개편(제도 실시는 2005년부터임)은 규모와 영향 면에서 파격적이었지만, 우리나라의 이전재원 제도를 복잡다단하고 비효율적으로 만드는 결정적인 요인으로 작용하였다(임성일, 2015a).

지난 30여 년간 복잡다단한 변화를 거친 우리나라의 중앙·지방간 이전재원 제도는 2020년 현재 지방교부세제도(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세)

와 국고보조금제도(국고보조금, 지역발전특별회계 보조금) 그리고 기타제도(지역상생발전기금) 체제로 구조화되어 있다. 그런데 이러한 이전재원 제도의 구조 변화 속에서 재정의 기능과 특성을 달리하는 양대 제도 즉, 지방교부세와 국고보조금제도 간의 역학관계에 큰 변화가 발생하였다. 과거에는 지방교부세가 지방재정 수입을 주도하였으나 2010년대를 전후로 국고보조금이 주도권을 쥐는 역할의 전도현상이 나타났다. 이것은 지방재정의 자율성과 자주성에 상당히 큰 영향을 주는 변화로 우리나라의 현재와 미래 재정분권의 상태에 많은 함의를 내포한다.

지방채 발행제도는 지방분권 초기부터 2005년까지 엄격한 기채 허가(승인) 제도를 운영해 오다가 2006년부터는 지방자치단체의 지방채 발행에 다소 융통성과 자율성을 부여하는 지방채 발행 총액한도 제도로 전환하였다. 그리고 2021년부터는 지방자치단체의 지방채 발행 자율성을 한 단계 더 높여주는 지방채 발행 협의제 방식을 일부 가미하는 방향으로 바뀔 예정이다. 다만, 지방자치단체의 지방채 발행은 큰 틀에서 규제를 받으며, 또한 다양한 재정관리제도(예컨대, 지방재정위기관리제도, 지방재정분석·진단제도)에 의해 간접적으로 견제와 규제를 받는다. 종합적으로, 지방채 발행은 재정분권에 부합하는 방향으로 제도적 전환이 이루어진 것으로 평가한다.

2 재정분권 기준과 지표에 기반한 지방재정 평가

가. 재정분권 기준과 지표

다음으로 재정분권의 이론과 실재를 토대로 우리나라 재정분권의 상태와 수준을 거시적이고 제도적으로 점검하고자 한다. 본 연구는 주어진 과업의 특성을 감안하여 지방자치와 지방분권의 모든 관점과 내용을 다루지 않고, 주로 재정과 관련된 분권의 현상과 내용 그리고 최근의 상태에 대해 집중적으로 다룬다. 이를 판단하는 핵심 준거로는 재정 권한, 기능과 사무, 자원이 중앙정부로부터 지방자치단체로 이양이 되거나 과거에 중앙이 독점하던 것을 지방과 공유하는지 여부이고, 이는 종합적으로 지방재정의 자율성과 책임성의 변화 상태(수준)에 초점을 맞춘다.

재정분권 수준에 대한 평가에 적용되는 핵심 판단기준은 크게 (1) 지방재정의 국가재정자원 사용의 총량 증가와 상대비중 증가 상태, (2) 재정수입의 자율성 향상 수준, (3)

재정지출 권한의 강화 수준의 세 가지이다.

첫 번째 기준인 지방재정의 국가재정자원 사용의 총량 증가와 상대비중 증가 상태 점검은 세계은행(World Bank) 등 대다수 국제기구와 전문가들이 보편적으로 사용하는 재정분권 지표를 반영하는 것이다. 실제로, 지방분권을 표방하면서 지방재정의 총량과 국가재정 대비 상대비중이 늘어나지 않는다면 그것을 재정분권이라고 말하기 어렵다. 두 번째 기준은 분권재정의 핵심 기반인 조세 자율성(tax autonomy)에 중점을 두며, 특히 과세권의 신장 여부와 수준(세원, 세율, 조세감면 결정권 등)을 점검하는 데 초점을 맞춘다. 세 번째 기준(재정지출 권한의 강화 수준)은 지방자치단체의 재정지출에 대한 자율성을 실질적으로 확장하였는지 여부를 점검하는 것으로 지출 권한(spending power)의 지방 이양과 공유를 관건으로 한다. 앞의 두 기준과 달리 이것을 객관적으로 측정하기 위해서는 많은 질적 정보가 필요하다. 본 연구는 관련된 질적 정보의 한계를 인식하면서 현재의 상황을 대체적으로 판단할 수 있는 객관적 논리와 자료를 활용하는 접근을 취한다.

나. 총량 및 상대비중 측면의 평가

재정분권의 상태를 점검하는 첫 번째 기준(지방재정의 국가재정자원 사용의 총량과 상대비중(중앙재정 대 지방재정 비중))을 역사적으로 적용해 보면(지난 30여 년 동안 그것이 어떻게 변화해 왔고, 또한 현재는 어떤 상태에 있는지를 점검), 결론적으로 우리나라는 지속적으로 재정분권을 향해 발전해 온 것으로 평가한다. 이와 관련된 내용에 대해 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

우리나라 지방재정은 1990년대 초에 지방자치를 실시한 이후 규모 면에서 크게 늘어났고, 그 과정에서 중앙-지방정부 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)와 재원 배분 그리고 각종 재정운영 시스템에 큰 변화가 일어났다(임성일, 2015a). 1995년과 2020년을 비교하면 지방재정의 규모(예산 기준)는 1995년의 42조 6천억원에서 2020년의 253조 2천억원으로 약 6배나 증가하였고, 지방의 재정 사용액은 일반 지방재정과 교육지방재정을 모두 포함하여 전체 국가재정의 약 60%를 사용하고 있다.

2020년도 예산(순계) 기준으로 우리나라 지방재정의 총규모는 253조 2,263억원이다. 2020년 현재 지방재정은 수입 측면에서는 중앙재정에 크게 뒤지지만, 재정을 사용

하는 지출 측면에서는 중앙재정을 상당 수준 앞서는 예산구조를 유지한다. 지난 16년간(2005~2020년) 중앙·지방재정 간의 세입과 세출의 역학관계(상대비중)를 살펴보면 [표 4-3], [그림 4-1], [그림 4-2]와 같다. 구체적으로, 2005년에는 중앙정부의 세출 비중이 47.2%이던 것이 2007년 이후 42%대를 유지하다가 2018년부터 40%대 미만으로 떨어졌다(다만, 2020년 예산은 예외임). 마찬가지로 일반지방재정을 중앙재정과 비교하면 과거 중앙재정의 약 80% 수준이던 것이 2014년에는 대등한 수준이 되었고, 2017년부터는 중앙재정의 규모의 1.1~1.2배 수준으로 규모가 커졌다.

특히, 최근 약 4~5년간 지방재정의 규모가 크게 증가한 원인은 정부의 적극적 재정 확대 정책에 따른 영향(국고보조사업 확대)을 비롯하여 부동산 경기 활황(취득세 등 재산관련 세수 급증), 정부의 증세 정책(내국세 증가), 재정분권(지방소비세 세율 인상, 우호적인 지방세 비과세·감면정책 등)에 있다(임성일, 2019, p. 21). 지방재정의 규모(당초예산 기준)는 2015년 173조 2,590억원에서 2020년 253조 2,263억원으로 불과 5년 만에 약 1.5배나 증가하였다(행정안전부, 2020b, p. 28).

2020년 예산 기준으로 중앙재정과 지방재정을 비교하면 수입 면에서는 중앙재정이 지방재정을 54.1% 대 45.9%로 앞서지만, 지출(재정 사용액) 면에서는 반대로 지방재정이 중앙재정을 59.3% 대 40.7%로 크게 앞선다. 다만, 여기에는 교육지방재정이 포함되어 있는데, 이것을 제외하더라도 지방재정과 중앙재정의 재정 사용액(지출) 비율은 52.5% 대 47.5%로 지방재정이 많은 상태이다. 한편 일반지방재정과 지방교육재정간의 재정적 역학관계(상대비중)를 비교하면, 그 비율(지방교육재정/일반지방재정 비율)은 다음과 같다. 재정 사용액을 기준으로 2015년 이후 최근까지 그 비율은 0.32~0.33배 범위에서 일정한 수준을 유지하는 것으로 파악된다. 다시 말해서 지방교육재정은 일반지방재정의 약 1/3에 해당하는 재정을 사용한다.

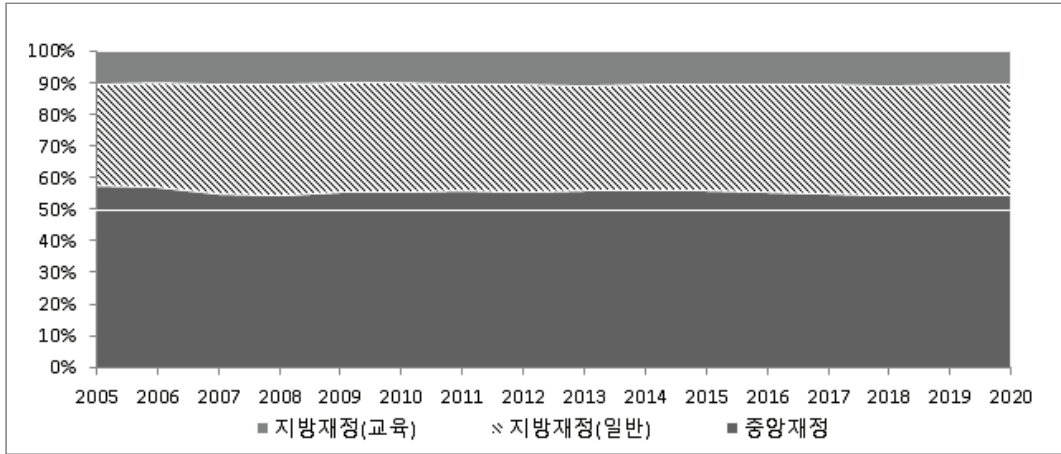
[표 4-3] 중앙재정과 지방재정의 세입·세출 관계의 변화 추이(2005~2020년)

(단위: %)

연도	세입			세출			A-B	A-C	B-D	C÷A	D÷B
	중앙재정 (A)	지방재정		중앙재정 (B)	지방재정						
		일반(C)	교육		일반(D)	교육					
2005	57.6	31.8	10.6	47.2	38.6	14.2	10.4	25.8	8.6	55.2%	81.8%
2006	57.0	32.9	10.1	46.1	40.5	13.4	10.9	24.1	5.6	57.7%	87.9%
2007	54.8	34.8	10.4	42.3	43.6	14.1	12.5	20.0	-1.3	63.5%	103.1%
2008	54.5	34.9	10.6	40.3	45.1	14.6	14.2	19.6	-4.8	64.0%	111.9%
2009	55.1	34.8	10.1	42.9	43.3	13.8	12.2	20.3	-0.4	63.2%	100.9%
2010	55.5	34.4	10.1	43.7	42.8	13.5	11.8	21.1	0.9	62.0%	97.9%
2011	56.0	33.5	10.5	42.8	42.5	14.7	13.2	22.5	0.3	59.8%	99.3%
2012	55.5	33.8	10.7	42.8	42.2	15	12.7	21.7	0.6	60.9%	98.6%
2013	55.9	33.2	10.9	42.6	42.1	15.3	13.3	22.7	0.5	59.4%	98.8%
2014	55.9	33.3	10.8	42.3	42.8	14.9	13.6	22.6	-0.5	59.6%	101.2%
2015	55.7	33.7	10.6	42.5	43.1	14.4	13.2	22.0	-0.6	60.5%	101.4%
2016	55.1	34.4	10.5	41.9	43.9	14.2	13.2	20.7	-2.0	62.4%	104.8%
2017	54.6	34.8	10.6	40.0	45.1	14.9	14.6	19.8	-5.1	63.7%	112.8%
2018	54.4	34.7	10.9	39.5	45.4	15.1	14.9	19.7	-5.9	63.8%	114.9%
2019	54.5	34.8	10.7	38.5	46.4	15.1	16.0	19.7	-7.9	63.9%	120.5%
2020	54.1	35.5	10.4	40.7	45.0	14.3	13.4	18.6	-4.3	65.6%	110.6%

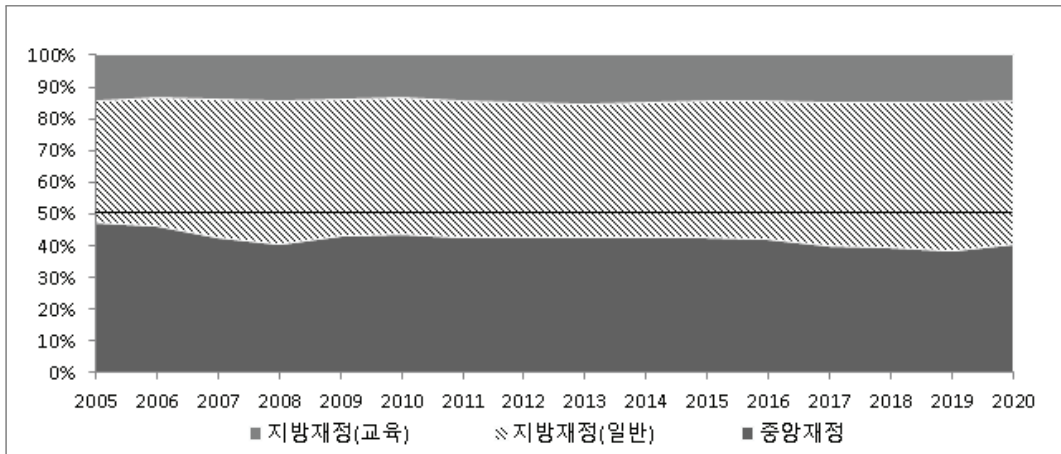
주: 행정안전부 자료(지방자치단체 예산개요 및 통합재정개요, 각 연도)를 토대로 정리함.

(임성일, 2019년 자료 보완).



주: 행정안전부 자료(지방자치단체 예산개요 및 통합재정개요, 각 년도)를 토대로 작성한 것임.

[그림 4-1] 중앙재정과 지방재정(일반, 교육)의 거시적 변화 추이(세입, 예산 기준)



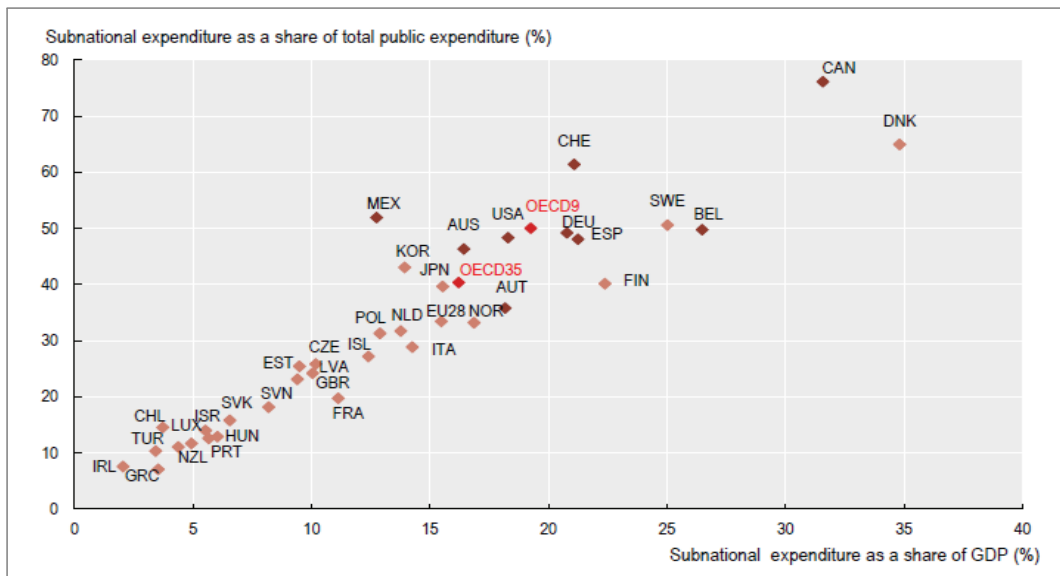
주: 행정안전부 자료(지방자치단체 예산개요 및 통합재정개요, 각 년도)를 토대로 작성한 것임.

[그림 4-2] 중앙재정과 지방재정(일반/교육)의 거시적 변화(재정사용액, 예산 기준)

[그림 4-1]과 [그림 4-2]는 우리나라의 중앙재정과 지방재정의 세입과 세출에 관한 거시적 변화 추이를 보여 준다. 이들이 우리에게 시사하는 바는 다음과 같다. 재정분권의 진행 상태와 수준을 측정하는 국제기구(World Bank, IMF, OECD 등)의 대표적인 지표 중 하나가 지방재정 지출이 총 국가재정 지출에서 차지하는 비중인 점을 고려할 때, 우리나라의 재정구조는 거시적으로 재정분권을 지지하고 구현하는 방향으로 움직이

는 것으로 평가할 수 있다. 이와 수준의 차이는 있지만, 세입 측면에서도 중앙재정과 비교해서 지방재정의 비중이 차츰 늘어나는 현상을 관측할 수 있다. 이것은 정부의 재정분권 정책으로 국세와 지방세 간에 부분적인 조정이 이루어진 데 그 원인이 있다. 세입분권과 관련한 구체적인 내용은 조금 뒤에서 언급한다.

이러한 현실 상황을 반영하듯이 우리나라는 지방재정의 지출 수준이 국제적으로 상당히 높은 국가군에 속하는 것으로 파악된다(임성일, 2018a). 이것은 지방재정 지출이 총 공공지출이나 GDP에서 차지하는 비중(특히, 총 공공지출 대비 지방재정 지출 비중)에 대한 국제비교 통계를 통해 알 수 있다(그림 4-3] 참조).



자료: Allain-Dupré(2018), p. 13. (임성일, 2018a의 <그림 II-6>에서 재인용).

주: OECD(2018)의 Key Data를 이용하여 구성함.

[그림 4-3] OECD 국가 지방재정지출의 GDP 및 총 공공지출(total public expenditure) 대비 비중(2016년)

다만, 이러한 총량적 비교는 각국의 지방재정이 보유하는 실질적 지출 권한에 대한 객관적인 정보가 뒷받침되지 않는 한 국가 간의 진정한 재정분권 상태와 재정 자율성 수준을 파악할 수가 없는 문제와 한계가 따른다(이와 관련된 내용은 조금 뒤에서 지방

재정의 지출 권한에 관하여 언급할 때 다룬다). 이러한 사실을 뒤늦게 인지한 OECD는 최근에 그동안 재정분권 상태를 측정해 왔던 보편적 잣대인 총 정부지출 대비 지방재정 지출 비중 지표의 질적 취약성과 왜곡 가능성을 강하게 비판하면서 지방의 '실질적 지출권한(real spending power)'을 측정할 새로운 방법과 기준을 탐색하려는 시도를 한다(Allain-Dupré, 2018, pp. 17~21). 비록 이는 뒤늦은 시도이지만, 세계 각국에 재정분권에 관한 새로운 시야와 메시지를 제시하는 면에서 의미가 크다.

다. 세입 자율성 측면의 평가

1) 지방세 위상 변화

앞서 살펴본 바와 같이, 지방재정의 총량(재정 사용액)이 큰 폭으로 늘어났다. 이는 지방의 자체재원 증가와 중앙정부에서 이전재원의 증가로 구분하는데, 후자가 더 크게 기여하였다. 이러한 지방재정의 수입구조(재원조달 형태)는 수입 측면에서 재정분권의 상태와 수준에 영향을 줄 뿐 아니라 지출 측면에서도 마찬가지로 영향을 미친다. 그 이유는 수입과 지출이 예산회계상 별개일 뿐 실제 재정의 운영에서는 톱니바퀴처럼 서로 맞물려 작동하기 때문이다.

세입 측면에서 비록 중앙정부의 이전재원보다는 못하지만 자체재원, 특히 지방세의 규모가 과거에 비해 상당히 큰 폭으로 늘어나는 현상이 나타난다. 그 배경에는 지방분권 정책에 따라 지방에 유리한 방향으로 국세와 지방세 간에 부분 조정을 단행한 제도 개편이 자리한다. 그러나 우리나라에서 지방분권이 1990년대 이후 현재까지 장기간에 걸쳐 추진되는 사실을 인식하면 그러한 현상과 변화는 분권의 관점에서 본질적이고 의미가 있는 변화로 간주하기 어렵다. 2010년대에 들어서면서 지방소비세와 지방소득세를 중심으로 지방세가 확충되었지만, 그 내용과 세수 기여도는 제한적이었다.

이것은 [표 4-4]가 보여주는 것처럼, 총 조세(국세+지방세)에서 지방세가 차지하는 비중이 2010년대 이전의 약 20% 수준에서 최근에 겨우 3~5%p 정도 늘어나 전체 조세의 약 25% 수준을 형성한 사실이 말해 준다. 참고로 2013년과 2014년은 세수 불황이 심하였으나, 2015년부터 2018년까지는 소폭의 경기회복과 증세 정책, 부동산 경기 활황, 지방소비세 세율 인상 등의 요인에 힘입어 중앙재정과 지방재정 모두 급격히 늘어났다. 지방세는 2014년에 61조 7,250억이던 징수실적이 2015년에는 70조 9,778억

원으로 크게 도약하였고(지방소비세 세율인상 효과 포함), 2017년에는 소위 ‘지방세 80조원 시대’(2017년 80조 4,091억원, 2018년 84조 3,183억원)를 개막하였다(임성일, 2019, p. 19). 그리고 2019년에는 ‘지방세 90조원 시대’(90조 4,604억원)가 열렸고, 머지않아 지방세 100조원 시대를 맞이할 것으로 예상된다..

앞서 언급한 우리나라의 주요 지방세제도 변화 요인들을 모두 다 합쳐도 국세와 지방세의 상대비율을 3~5%p 이상 좁히지 못하였다는 것을 의미한다. 지난 30여 년간 지방세의 세수 비중이 가장 확장되었던 시기는 가장 최근인데, 이것은 2002년에 달성한 국세와 지방세의 비중(76.7% 대 23.3%)과 사실상 큰 차이가 없다. 이론과 실제에 있어서 지방세가 지방자치의 기본재원이고 이를 통해 지방자치단체가 부여된 기능과 사무를 책임성 있게 수행해야 함을 인식할 때, 우리나라의 세입 분권 상태가 취약함을 부인하기 어렵다(임성일, 2015a, p.60).

[표 4-4] 국세와 지방세 수입(2010~2020년)

(단위: 조원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국세	177.7 (78.3)	192.4 (78.6)	203.0 (79.0)	201.9 (79.0)	205.5 (76.9)	217.9 (75.4)	242.6 (76.3)	265.4 (76.7)	260.8 (75.6)	294.8 (77.5)	292.0 (76.2)
지방세	49.2 (21.7)	52.3 (21.4)	53.9 (21.0)	53.8 (21.0)	61.7 (23.1)	71.0 (24.6)	75.5 (23.7)	80.4 (23.3)	84.3 (24.4)	85.5 (22.5)	90.9 (23.8)

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정 개요」, 각 년도(2020년도(p. 152) 포함).

주: () 안의 수치는 국세와 지방세의 상대 비중(%)을 의미함; 2018년까지는 결산, 2019년은 최종 예산, 2020년은 당초 예산임.

그런데 만일 지방자치단체가 확보하는 자체수입(구체적으로 지방세 수입)의 총량 및 상대적 위상(비중) 측면을 재정분권(재정수입 분권)의 한 기준으로 삼는다면, 우리나라는 OECD 비교 대상 국가들 가운데 평균 수준에 위치하는 것으로 평가된다. 이는 가장 최근(2020. 12)에 발표한 OECD 세입통계(OECD, 2020a) 자료를 통해서 알 수 있다. [표 4-5]는 OECD 회원국 중에서 1인당 국민소득 3만 달러 이상인 단일형 국가(15개 국가)를 대상으로 각국의 국세와 지방세의 상대 비중을 보여 준다. OECD가 매년 공표하는 조세수입 통계는 사회보장기여금(social security funds)을 포함하는데, 이를 제외한 후의 국세와 지방세 비중을 산정한 것이 [표 4-5]에 나타나 있다. 이에 따르면 우

리나라는 중간 수준에 속하는 것으로 파악한다. 비교 대상 국가 중에서 우리나라보다 지방세의 비중이 큰 나라는 덴마크, 핀란드, 프랑스, 아이슬란드, 일본, 스웨덴의 6개 국가이고, 전통적으로 지방세가 매우 취약한 영국과 영연방 국가인 뉴질랜드 그리고 이탈리아, 네덜란드, 룩셈부르크 등은 우리나라보다 지방세 비중이 낮은 것으로 나타난다. 영국은 전통적으로 단일 지방세 세목 체제를 유지해 왔고(과거 장기간 'Rates' 제도를 운영하였다가 잠시 'Community Charge'로 전환하였고, 현재는 단일 세목인 Council Tax 제도를 운영함), 그 결과 지방재정은 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하는 방식으로 운영한다(이와 관련한 자세한 내용은 임성일·최영출(2001)의 책 『영국의 지방정부와 공공개혁』을 참조). 이러한 지방재정 운영방식은 영연방 국가들(호주, 뉴질랜드 등)에 직접적으로 영향을 미쳤고, 그 결과 현재 이들 국가의 지방세 수입은 총 조세수입에서 현저하게 낮은 비중을 차지한다.

[표 4-5] 주요 OECD 국가의 국세와 지방세의 비중(2018년 기준)

국가	국세(%)	지방세(%)	사회보장기여금/ 지방세(배)	사회보장기여금/ 총 조세(%)
덴마크	72.9	27.1	-	0.1
핀란드	68.4	31.6	1.2	27.9
프랑스	71.3	28.7	3.9	34.9
아이슬란드	72.5	27.6	-	9.5
아일랜드	97.5	2.5	6.9	17.3
이스라엘	90.5	9.5	2.1	16.8
이탈리아	82.9	17.1	2.6	31.0
일본	61.2	38.8	1.7	40.2
한국	77.7	22.3	1.5	25.4
룩셈부르크	93.8	6.2	5.9	27.1
네덜란드	94.4	5.6	10.3	36.0
뉴질랜드	94.4	5.6	-	0.0
노르웨이	84.7	15.3	-	25.5
스웨덴	59.8	40.2	0.3	21.8
영국	93.7	6.3	3.7	19.1
단일형 국가 (27개) 평균	85.1 (*15개 국: 81.0%)	14.9 (*15개 국: 19.0%)	2.3 (*15개 국 평균)	22.2 (*15개 국 평균)

주: 1) OECD(2020a, p. 13)의 Table 3을 이용하여 계산하였으며, (-) 표시는 사회보장기여금(social security funds)이 없는 경우임.

2) OECD 국가 중 단일형 국가(27개) 가운데 1인당 GDP 3만 달러 이상인 15개 국가를 대상으로 하였고, 스페인은 단일형과 연방형의 중간에 해당하는 지역형 국가(regional state)여서 제외하였음.

다음으로, 분권재정의 핵심기반이 되는 조세 자율성(tax autonomy) 측면에서 지방자치단체의 과세권이 어느 정도 신장하였는지에 대한 상태를 점검하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치의 기반이라고 말할 수 있는 지방세 과세권(taxing power)은 지방자치 실시 이후 본질적으로 변화한 것은 없고, 현재 총체적으로 매우 취약한 상태에 놓여 있다. 앞서 OECD가 제시한 지방세 과세권의 유형화 개념에 의하면, 현재 우리나라는 과세권 부정(중앙정부가 지방세의 세원(과표)과 세율을 결정하는 상황) 상태에서 과표 중심 과세권(지방자치단체가 지방세 감면 결정) 정도를 보유하는 것으로 평가된다. 만일 지방교부세를 공동세(tax sharing)로 인정한다면 지방교부세 세율(내국세 총액의 19.24%)을 결정하거나 협의 조정할 수 있는 권한이 지방자치단체에 부여되어야 하지만 현행 교부세 체계에서 지방자치단체는 이러한 과세권을 확보하지 못하고 있다. 지방세 과세권을 또 다른 측면에서 파악하면, 우리나라의 지방자치단체는 지방세의 과세권 중에서 세원(과표)과 세율을 결정할 의결권은 보유하지 못하고, 단지 징세권과 수입 사용권만 행사한다.

이상에서 기술한 내용을 종합해 볼 때, 지방재정의 수입이나 조세 자율성 측면에서 파악되는 재정분권 수준은 상당히 낮은 상태라고 평가할 수 있다.

지방세 과세권과 관련하여 한 가지 지적할 필요가 있는 것은 지방세 탄력세율제도이다. 탄력세율제도는 1991년에 도입하였고, 그 후 적용대상을 대부분의 지방세로 확대하였다. 하지만 이를 지방자치단체의 과세권을 본질적으로 확장한 조치로서 인정해 주기는 어렵다. 그 이유는 탄력세율제도가 형식적으로는 지방자치단체에 제한적 세율조정권을 부여한 것처럼 보이지만, 실제로는 여러 가지 작동 여건 불비 등으로 거의 활용하지 않기 때문이다. 현실적으로 탄력세율제도가 작동하지 않는 원인은 우리나라의 지방예산 시스템과 지방재정 제도가 조세 가격기능(tax price signaling)을 활성화시킬 수 없는 구조 때문이다. 여기에 더해 상대적으로 풍부한 지방교부세와 주민의 재정부담과 무관하게 운영하는 지방채 발행제도가 탄력세율제도를 유명무실하게 만든다(임성일, 2015a). 탄력세율제도가 지방의 제한적 과세권 신장 수단으로서 기능하려면 무엇보다도 지방세 제도와 이전재원 제도 그리고 지방채 발행제도 전체를 아우르는 구조개편을 단행하여야 한다.

지방세 비과세·감면제도는 한동안 제도의 취지와 달리 중앙정부가 지방자치단체의

과세권을 규제하는 국가정책 수단으로 활용하는 경향이 강하였다. 구체적인 예를 들면, 지방세 비과세·감면 비율은 1990년대와 2000년대 초·중반까지 10% 내외 수준이었던 것이 2009년 이후 몇 년간은 22~25%대로 급증하였다. 당시에는 지방세 비과세·감면의 약 95%를 지방세특례제한법과 국가정책으로 실행하는 등 사실상 지방세가 국가의 조세정책 수단으로 전락하는 현상이 나타났다(임성일, 2015a). 이것은 지방자치단체의 조세 자율성을 크게 침해하는 것으로 재정분권에 역행한다. 다행히도 그러한 현상은 우여곡절 끝에 2010년대 중반부터 지방의 조세 자율성을 강화하는 방향으로 전환되었다. 앞서 지방세 제도의 변화를 논하는 과정에서 언급한 바와 같이, 2010년대에는 지방세의 비과세·감면을 관장하는 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 감면조례 등이 종전의 중앙정부 주도 방식에서 지방분권을 고려하는 방향으로 상당히 개선되었다.

2) 지방채 발행제도의 변천

다음으로 지방정부의 세입과 관련한 재정분권 수준은 지방채 제도의 자율성을 통해 평가해 볼 수 있다. 지방채 발행과 관련한 정부의 재정분권 정책은 긴 시간을 두고 볼 때 재정분권을 지지하고 구현하는 방향으로 진행되었다. 역사적으로, 1990년대와 2000년대 초반에는 지방자치단체가 지방채를 발행하려면 중앙정부의 승인이 필요하였고, 그것은 각 자치단체의 기채 능력과 대상사업별 발행조건을 점검하는 방식으로 적용하였다. 이러한 지방채 발행 승인제도(또는 허가제도)는 지방자치 실시 초기부터 2005년까지 지속되었다. 2006년부터는 지방채 발행이 정부가 정책적으로 정한 기준(지방자치단체의 재정 상황, 채무 규모 등을 토대로 산정한 지방채 발행 총액 한도)의 범위 내에서 지방자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 운영하는 방식으로 바뀌었다. 지방채 발행 총액한도제도는 종전에 비해 제한된 범위에서 지방자치단체의 기채 발행의 자율성을 높인 것으로 평가한다.

그런데 동 제도는 올해(2020. 4. 28)에 지방재정법 시행령을 개정하면서 내년부터(2021. 1. 5 시행) 부분적으로 지방자치단체가 주도하는 지방채 발행 협의제 방식의 요소를 가미하는 형태로 변화할 예정이다. 이것은 일본이 채택한 방식을 일부 본 딴 것이지만, 지방채 발행의 주도권을 지방자치단체가 갖고 일부 중요한 사항에 대해서만 중앙정부와 협의하는 것을 골자로 하는 일본의 지방채 발행 협의제 수준에는 미치지 못한

다. 비록 지방채 발행을 지방정부와 자본시장에 일임한 미국 지방재정의 자율성과 비교할 수는 없지만, 그래도 재정분권의 관점에서 일보 전진한 것으로 평가한다.

우리나라의 지방채는 그동안 발행 잔액(저량, stock)이나 원리금 상환(유량, flow) 측면에서 대체로 채무 감당능력(debt affordability)의 범위 내에서 발행해 왔고, 그 수준은 다른 OECD 국가와 비교할 때 매우 양호하였다. 지방채 발행 잔고는 지난 30년간 늘 GDP 대비 2~3% 미만이었고, 2019년 연말 기준으로 전국의 예산 대비 채무비율은 8.6%로 매우 낮은 수준이다. 지방채 수단은 전통적으로 20~30개 정도의 지방자치단체들이 빈번하게 활용했고, 그중에서 특별·광역시와 시도가 매우 두드러졌다.²⁶⁾ 역사적으로 공공자금의 차입이자율이 시장이자율을 크게 밑돌았음을 감안할 때, 지방채를 적극적으로 활용한 지방자치단체는 사실상 정부에서 ‘준 보조금’을 지원받은 것과 마찬가지로 거의 효과를 누렸다고 말할 수 있다(임성일, 2015b, pp. 153~154).

현실적으로, 지방채 발행은 전체 지방재정이나 개별 지방자치단체 차원에서 매년 중앙정부가 허용하는 총액한도를 충족하지 못하는 현상을 보인다(다만, 극소수의 지방자치단체들은 총액한도를 재조정하여 지방채를 발행하기도 한다). 최근 5년간 지방채 의존율을 보면, 2015년 2.8%, 2016년 1.9%, 2017년 1.1%, 2018년 0.8%, 2019년 1.6%(2018년까지는 최종 예산액, 2019년은 당초 예산액임)로 매우 낮다. 그리고 같은 기간 중 지방채 발행 잔액(연도 말 기준)을 보면, 2015년의 27조 9,457억원에서 2018년 24조 5,422억원, 2019년 25조 1,191억원으로 크게 줄어들었다(행정안전부 내부자료). 이것은 지방채 발행 잔액이 지방재정 총규모의 약 1%에 불과한 것으로 우리나라의 지방자치단체들이 사실상 지방채 수단에 거의 의존하지 않음을 시사한다.

이와 같이 우리나라의 많은 지방자치단체들이 지방채 발행에 대해 소극적 입장을 취하거나 심지어 기피하는 행태를 보이는 원인은 크게 다음의 두 가지 요인과 관련이 크다. 하나는 기존의 재원 조달시스템 특히, 지방교부세와 같이 매우 안정적이고 지방이 자유롭게 사용할 수 있는 재원(일반재원)이 존재하는 상태에서 구태여 지방채를 발행할 필요성을 느끼지 못하는 것이다. 이것은 현재 지방세 탄력세율제도를 운영하고 있음에도 대부분의 지방자치단체들이 그것을 거의 활용하지 않는 현상과 맥을 같이 한다. 또

26) 이것은 2019년 연말 기준으로 대전을 제외한 대도시의 예산 대비 채무비율이 15% 내외로 비교적 높은 수준을 기록하고 있는 사실이 말해 준다. 전국적으로 소위 지방채가 없는 ‘채무 제로 자치단체’가 2019년도 결산 기준으로 166개 자치단체(전체 지방자치단체의 68%)나 된다(행정안전부 내부자료).

다른 하나는 지방채가 소위 ‘빚’이라는 부정적 이미지를 내포하는 것과 관련이 있다. 전자는 지방재정 제도를 정교하게 설계하지 못한 데서 비롯하는 것이고, 후자는 지방채에 대한 잘못된 인식과 지식의 결핍에서 비롯하는 것이다. 이와 관련된 내용은 제5장의 지방재정 발전방안을 통해 일부 보완적으로 기술한다.

제4절

최근의 재정분권 추진 현황과 지방재정 영향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

문재인 정부는 2018년 10월에 그동안 미루어 왔던 재정분권 추진방안(1단계 추진방안: 2019~2020년, 2단계 추진방안: 2021~2022년)을 발표하였다. 그중에서 이미 확정되어 추진 중인 사항을 요약하면 다음과 같다(임성일, 2019). 1단계 재정분권 추진방안의 핵심은 지방소비세의 세율을 2년에 걸쳐 비교적 큰 폭으로 인상(2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)의 단계적 인상)하고, 일부 사무를 지방에 이양하는 데 있다. 이때 지방소비세 세율 인상 재원 일부에서 지방 기능이양 관련 비용을 감당한다. 이를 통해 계획기간 중 11조 7천억원 이상(2019년 3조 3천억원, 2020년 8조 4천억원)의 지방재정 확충 효과가 있을 것으로 예상하나, 사무이양 등의 경비를 지방이 부담하는 것을 감안하면 지방재정의 순증 효과는 그보다 4~5조원가량 적은 규모일 것으로 전망한다. 정부는 재정분권 추진방안의 핵심인 지방소비세의 세율을 인상하는 배경을 설명하면서 국정과제 추진에 따른 복지사업, 지방공무원 증원 등 지방의 재정부담 및 기능이양 등을 감안하였음을 분명히 밝혔다.

그 외에 지방소비세의 확충과 더불어 소방직의 국가직화 및 소방인력 충원(2022년까지 총 2만명)을 지원하기 위해 소방안전교부세율을 인상하는 조치도 함께 취하였다. 2018년 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 사용하던 것을 2019년 35%, 2020년 45%로 인상할 계획이며, 이를 통해 2019~2020년 기간 중 8천억원 규모(2019년 3천억원, 2020년 5천억원)의 재원 확보를 전망한다.

[표 4-6] 관계부처 합동 재정분권 추진방안의 기본체계

구분	1단계 ¹⁾				2단계	합계
	2019년	2020년	소계 ('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조 * 지방소비세율 +4%p	5.1조 * 지방소비세율 +6%p	8.4조	11.7조	12조+ α * 국세 지방세 전환 포함	20.4조+ α
소방직 지원	0.3조 * 소방안전교부세율 +15%p	0.2조 * 소방안전교부세율 +10%p	0.5조	0.8조		
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-	-
지방재정 순 확충 ²⁾	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-	-
국세 대 지방세 ³⁾	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

주: 1) 2019년: 2019년 예산안, 2020년: 2018~2022년 국가재정운용계획 기준.

2) 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안.

3) 2016년 기준 국세와 지방세 비중은 2016년 76:24.

자료: 국무조정실·국무총리비서실 보도자료(2018. 10. 30.), 「정부, 재정분권 본격화한다」.

1단계 재정분권의 핵심 사항(내용)은 다음과 같다(행정안전부, 2019년 지방재정전략회의 자료(2019. 6.4) 참조). 재원배분의 기본방향은 크게 (1)현행 지방소비세(5%p분)의 시·도 배분 유지, (2)이양 사업의 지속적 수행을 전제로 실제 예산편성 결과에 기초한 재원 보전, (3)지역발전상생기금의 확대개편 도모(성과평가 등)의 세 가닥으로 잡혔다. 지방소비세 세율 인상분(10%p, 약 8조원)에 대한 재원 배분을 크게 (1)기능이양 보전(8천억원), (2)제도 전환 관련 조정(9천억원: 조정교부금 8천억원, 지방교육청전출금 1천억원), (3)잔여 소비세(4조원, 지방소비세 4.7%p)의 세 부분으로 구분하여 접근한다. 이 중에서 기능이양 보전용으로 배분하는 자금은 지역발전상생기금에 기능이양계정을 신설해서 자금을 출연하는 방식으로 운영한다. 잔여 소비세(4.7%p)는 기존 방식대로 가중치(1:2:3)를 적용하고, 수도권 3개 시·도는 인상분 중 35%를 상생발전기금에 출연(약 4,200억원)하는 것으로 결정된다.

재정분권 추진방안(1단계 추진방안: 2019~2020년, 2단계 추진방안: 2021~2022

년)을 앞으로 실천하면 지방재정에 다음과 같은 변화와 영향이 있을 것으로 예상된다. 이하 문제인 정부의 재정분권 추진방안에 따른 세입변화 주요 특성은 임성일(2019)을 원용하여 정리하였다.

첫째, 지방재정의 총량이 지방소비세 세율 인상에 따른 순증 효과(기능이양분 차감)로 지방재정의 총규모가 약 2%p 정도 증가한다. 둘째, 국세와 지방세의 상대비중에 변화가 생기며, 구체적으로 약 3%p 내외의 지방세 비중이 증가할 것으로 예상된다. 셋째, 정부 간 재정 관계 축(조세-보조금 축)의 역학관계에 변화가 생겨 지방세 강화와 보조금 약화 현상으로 나타날 것이다. 다만, 정부가 지금처럼 국고보조금을 적극적으로 확장해 나가면 그러한 변화는 크게 약화되거나 발생하지 않을 수도 있다. 넷째, 지방자치단체 간의 재정력 격차 상태에 일부 변화가 일어난다(지방소비세 세율인상 효과가 지방자치단체 간에 차별적으로 나타나면서 상대적 재정 위상에 일부 변화를 초래하기 때문임). 다섯째, 지역상생발전기금의 위상이 강화되는 동시에 정체성에 문제가 발생한다. 여섯째, 지방재정지출 행태에 변화가 나타나는데, 그것은 늘어난 재정자금의 지방자치단체 간 지출 효율성 격차로 나타날 것이다.

끝으로 이번 조치(제1단계 재정분권 방안)를 종합적으로 점검해 보면, 언뜻 행정·정책적으로 무난한 해법을 찾은 것처럼 보이지만, 지방재정 확충(지방소비세율 인상)과 사무 이양 문제를 정교하게 다루지 못한 점, 조세 조정과 이전재원의 연계 조정이 결여된 점, 지방재정의 자주성 강화에 관한 본질을 비껴간 점 그리고 지역발전상생기금의 정체성을 상실한 점 등에서 문제와 한계를 드러낸다(임성일, 2019). 무엇보다도 조세-보조금 제도의 관계틀과 지방재정의 자주성과 자율성 향상에 대한 구심점과 목표 그리고 현재의 재정·사무에 대한 객관적 좌표 설정이 결여된 채 단선적으로 국세와 지방세의 7 대 3이라는 중기 목표 달성을 위한 수단적 장치(지방소비세 세율 인상 등)에만 치중하는 점이 심각한 문제이다. 종합적으로, 이번 조치는 지방재정의 총량 파이를 조금 확대한 점에서는 긍정적이지만, 지방의 과세권이나 지출 자율성 등 재정분권의 본질적 요소나 특성 면에서 별다른 변화가 없는 점에서 재정분권의 진전으로 평가하기는 어렵다.

제5장

지방재정 전망 및 중장기 제도 개선과제

제1절 분석 개요

제2절 지방재정의 환경요인 및 제도변화 전망

제3절 미래 재정 여건 변화에 대비한 중장기 지방재정 개선과제

제1절 분석 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 지금까지 기술한 내용을 종합적으로 고려하면서 인구 고령화·학령인구 감소 현상 등의 인구구조 변화와 지방분권이라는 시대적 현상의 적극적인 조화를 도모하는 지방재정 운영시스템을 모색하고자 한다. 앞에서 살펴본 인구구조 변화와 재정분권 그리고 이들과 지방재정 간의 관계(영향 및 역학 관계)를 종합해 볼 때, 앞으로 해결해야 할 과제와 쟁점이 많다. 아울러 시대적 변화에 맞추어 선제적이고 능동적으로 대응할 새로운 지방재정의 제도와 운영 방안을 모색할 필요성이 절실하다. 다만, 본 연구는 그와 관련된 모든 이슈를 다루지 않고 지방재정 운영의 효율성과 책임성 및 건전성 차원에서 향후 반드시 개편되어야 할 중요한 제도와 정책에 한하여 다루고자 한다. 구체적으로, (1) 주요 지방재정 제도의 개선, (2) 일반지방재정과 지방교육재정의 연계와 통합, (3) 다양한 재정분권 모색 문제, 에 초점을 두고 중장기 거시적 관점에서 정책 방향성과 대안을 모색하고자 한다. 이들 세 가지 이슈 중에서도 본 연구가 중점을 두는 것은 (1), (2)에 관한 이슈이고, 세 번째 이슈에 관하여는 거시적 관점에서 핵심 내용을 중심으로 기술하고자 한다.

이러한 과제를 다루는 과정에서 바탕이 되는 기본가치는 국민의 재정 수요와 복지, 사회적 형평, 국민 세금의 금전적 가치(value for money) 구현에 초점을 맞추며, 적용 원리로는 재정의 효율성, 책임성, 건전성, 지속가능성을 고려한다. 이러한 기본가치와 원리를 토대로 본 연구는 먼저, 일반지방재정과 지방교육재정 모두를 포괄하는 전체 지방재정의 관점에서 변화하는 시대적 환경에 효율적이고 효과적으로 대응할 지방재정의 구조와 운영방식을 모색한다. 다음으로, 인구구조 변화와 국가 경제의 저성장 기조 그리고 지난 20~30여 년간 진행되어 온 전국 획일적인 분권의 문제와 한계를 인식하면서 향후 보다 다양한 재정분권을 시도할 필요성을 강조하고 그와 관련된 내용을 다루고자 한다. 마지막으로, 본 연구는 그동안 존재해 왔던 지역 간 재정 격차 문제를 인구구조 변화와 재정분권 시대에 어떻게 다루어야 할 것인지에 대한 정책 방안을 모색한다.

제2절

지방재정의 환경요인 및 제도변화 전망

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

여기서는 인구구조 변화(인구 고령화·학령인구 감소 현상)와 지방분권의 시대적 현상에 유연하게 대응할 지방재정의 운영 방안을 모색하는 데 도움이 되는 다음의 세 가지 사항에 대해 중기적 관점에서 전망하고자 한다. 그것은 국가 경제의 성장에 관한 전망, 재정분권에 관한 전망, 그리고 인구구조 변화와 재정분권 간의 역학관계에 관한 전망이다. 국가경제 성장에 관한 전망은 중장기적으로 국가재정(중앙재정과 지방재정)의 역량과 수준을 결정하는 관건으로 재정과 국민복지 차원에서 매우 중요하다. 재정분권을 전망하는 이유는 앞으로 있을 재정분권의 상태에 대한 대략의 그림을 가지고 있어야만 그에 맞는 미래의 지방재정 제도와 정책을 고안할 수 있고, 또한 인구구조 변화와의 연계고리와 대응 방안을 합리적으로 강구할 수 있기 때문이다. 인구구조 변화와 재정분권 간의 역학관계에 관한 전망은 기본적으로 그와 비슷한 이유에서 접근한다.

1 경제성장률과 재정 전망

우리나라의 경제와 재정을 둘러싼 환경은 급격히 변화되고 있다. 우리 경제의 저성장 기조는 이제 ‘새 기준(new normal)’이 되었고, 적어도 중기 시야에서 그 상태가 바뀔 가능성은 거의 없어 보인다. 돌아보면 지난 10년간 4% 이상의 성장률을 기록한 해는 단 한 번도 없었고, 향후 10년 내에도 그것은 쉽지 않아 보인다. 올해 2020년에는 아무도 예상하지 못한 신종 코로나 바이러스 감염증(COVID-19, 코로나19)으로 인해 마이너스 성장(-1.0% 내외)을 예상한다. 국내 유수의 경제예측 기관들은 우리나라 경제 성장률을 중기 시야에서 대체로 2~3%대의 수준으로 예상하였다.

이러한 상황에서 정부는 2020년 후반에 발표한 국가재정운용계획(2020~2024년)에서 해당 기간 중 재정수입 증가율을 연평균 3.5%(국세수입 증가율 2.8%), 그리고 재정지출 증가율을 연평균 5.7%로 전망하였다. 재정지출의 연평균 증가율 내역을 보면, 예산지출은 연평균 4.8%, 기금지출은 7.7%, 그리고 의무지출은 연평균 5.3%, 재량지출

은 6.2% 증가할 것으로 예상하였다. 재정지출 증가율(연평균 5.7%)이 재정수입 증가율(연평균 3.5%)과 국세수입 증가율(2.8%)의 각각 1.6배, 2.0배를 유지하는데, 이것은 공채 발행과 채무재정에 적극적으로 기댄 정부의 대규모 확장적 재정정책을 시사한다. 이러한 사실은 중기재정 계획기간 중에 국가재정 관리재정수지가 GDP 대비 5.4~5.9% 범위의 적자를 기록하고, 국가채무는 2024년 기준으로 GDP 대비 58.3%까지 치솟는 추정치가 말해 준다.

의무지출 가운데 가장 큰 분야는 복지 분야 법정지출이고, 그다음으로 지방이전재원(지방교부세, 지방교육재정교부금, 유아교육비 및 보육료 지원), 이자지출, 기타 의무지출의 순이다. 복지 분야 법정지출은 크게 국민기초생활보장, 건강보험, 4대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금)으로 이루어지는데, 관련 예산은 2020년 119조 6,633억원에서 2024년 160조 6,394억원으로 불과 4년 만에 1.34배나 늘어날 것으로 전망하였다. 현행 사회복지 분야 중에서 인구고령화 현상으로 인해 직접적이면서 완전히 영향을 받는 것은 기초연금과 노인장기요양보험 사업이지만, 그 외에 국민기초생활보장에 속한 사업들과 4대 공적연금도 직·간접적으로 크고 작은 영향을 받는다.

OECD가 최근(2020. 12. 1)에 발표한 세계경제 전망에 따르면 2020년도 세계경제는 신종 코로나바이러스 감염증(COVID-19, 코로나19)의 확산으로 인해 각종 경제활동이 크게 위축되면서 마이너스 4.2%의 역성장을 기록할 것으로 예측한다. 그뿐 아니라, 내년도(2021) 세계 경제 또한 최근에 다시 재확산 조짐을 보이는 코로나19의 영향으로 경제활동의 약화와 각종 불확실성이 커지면서 당초 예상보다 크게 낮은 4.2%로 하향 조정하였다. 이러한 심각한 상황 속에서도 우리 경제는 비교적 잘 버텼지만, 연평균 성장률이 마이너스 1% 내외의 부실한 실적으로 예상한다. 2020년 12월 초 기준으로 OECD(한국은행)는 우리나라의 경제성장률의 미래 전망치를 2020년 -1.1%(-1.1%), 2021년 2.8%(3.0%), 2022년 3.4%(2.5%)로 예측하였다. 이 전망치는 우리 경제가 마이너스 성장에서 급격한 회복보다는 완만한 회복을 할 가능성이 높고, 특히 4%대 이상의 견조한 성장세는 이어가기 힘들다고 시사한다.

이러한 현실 상황은 이미 수년 전부터 저성장 국면에 들어선 우리 경제가 당분간 고성장으로 선화할 가능성을 더욱 낮게 만든다. 이와 같은 저성장 환경에서는 정부가 단기적으로 대규모 확대 재정정책을 실시할 수는 있지만, 중기 이상의 시야에서 그것을

지속적으로 연장해 가기는 어렵다. 그 이유는 국가경제 성장이 튼튼히 뒷받침해주지 않는 상태에서 정부 재정이 단독으로 계속하여 확장 모드를 취하기가 어렵고, 자칫하면 그로 인해 과도한 채무와 재정적자로 국가재정의 건전성에 심각한 위기를 초래할 수 있기 때문이다.

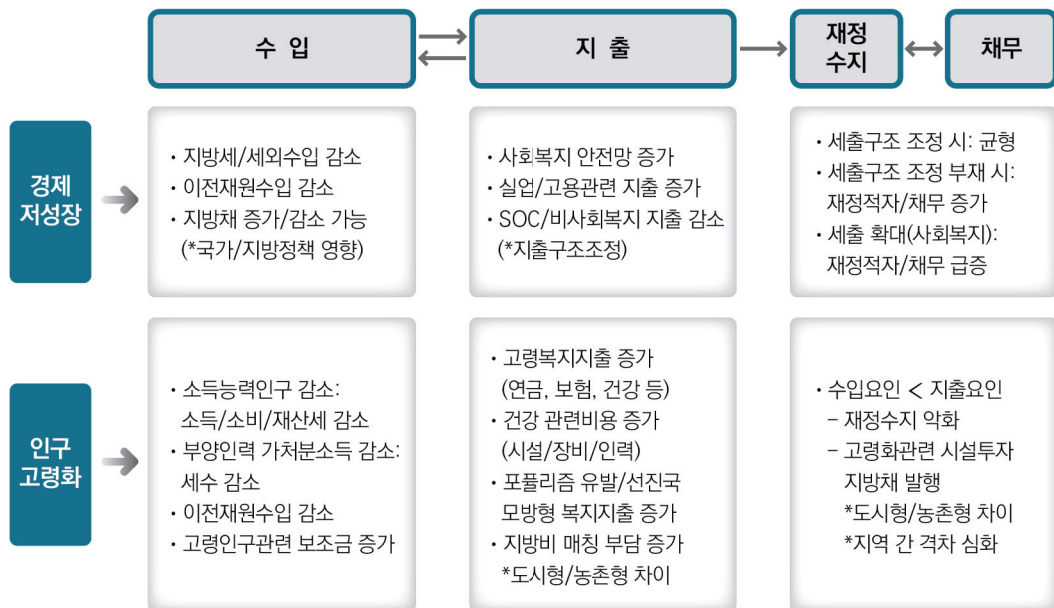
국가의 경제성장은 한 나라의 재정 상태와 수준을 결정하는 관건이다. 문재인 정부는 출범 이후 지속적으로 확장적 재정정책을 펼쳐 왔는데, 특히 올해는 전에 없이 막대한 차입재정 수단(debt financing)을 동원하여 대대적인 재정 확대를 실시하였다. 그 결과 재정수지와 국가채무는 근년에 급격히 악화하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 정부가 최근에 공채와 적자재정에 크게 의존하는 과감한 확장적 재정정책을 추진한 결과 GDP 대비 국가채무 비율은 2019년의 37.7%에서 2020년의 43.9%로 급격히 늘어났고 2024년에는 58.3%로 크게 치솟을 판이다. 그리고 2020년의 관리재정수지 적자는 118조 6,000억원으로 전에 없이 큰 규모로 늘어났다. 정부가 국가채무와 재정수지를 역대급으로 확대하면서까지 확장적 재정정책을 추진하는 배경에는 건잡을 수 없이 확산된 신종 코로나 바이러스 감염증(COVID-19)이라는 거대한 외부적 충격이 자리한다는 것은 모두가 알고 있다. 다만 정부가 그만큼 과도한 채무와 재정적자를 감수할 정도로 확대 재정을 실시할 필요가 있었는지, 전문가 사회에서는 상반된 견해가 교차한다.

이상에서 언급한 현실 경제상황과 제약조건을 인식할 때, 앞으로 급격히 진행되는 인구구조 변화에 따른 재정지출 수요에 대응할 정부의 재정 공간(fiscal space)은 결코 여유롭지 않다. 우리나라 경제성장이 중기적으로 향후 2~3% 내외에 머물 것으로 예상하는 상황에서 국가재정을 확대할 수 있는 범위는 제한적이다. 이것은 중앙재정과 지방재정 모두에 적용된다. 이러한 가운데 사회복지 수요는 급증하고(특히, 최근에 급격히 늘어나고 있는 COVID-19 관련 사회안전망 재정수요 포함), 여기에 고령화 현상 등 인구구조 변화에 따른 부정적 재정 영향(수입 감소, 지출 증가)이 가세하면서 국가재정 운영에 적신호가 켜질 가능성이 높다. 중앙정부의 사회복지지출은 2014년에 처음으로 100조원을 초과하였는데(2015년 115조 7천억원; 총 예산지출의 30% 초과), 2021년(예산 기준)에는 그 두 배인 200조원에 근접하는 초고속 성장세를 보인다. 마찬가지로, 지방자치단체의 사회복지지출(일반회계+ 특별회계 순계예산 기준)은 2017년에 약 50조원(49조 5천억원)으로 전체 지방재정의 25.6%를 차지하던 것이 불과 3년 후인 2020

년에는 75조 1천억원으로 지방재정의 약 30%(29.7%)를 차지하는 급성장세를 나타내었다(행정안전부 지방자치단체 통합재정 개요, 각 년도 참조). 앞으로 인구구조 변화는 국가 경제의 저성장과 사회복지재정지출 급팽창 현상과 더불어 지방재정의 수입과 지출에 영향을 미치는 중요한 환경 변수로 작용할 것이 틀림없다.

국가 경제의 저성장 기조는 재정의 운영방식과 구조를 과거와 다른 모습으로 변화시키고 있다. 이러한 사실을 인식할 때, 앞으로 국가재정과 지방재정은 새로운 체제와 운영방식으로 재무장해야 한다. 국가 경제의 저성장은 대체로 다음의 경로(또는 현상)를 통해 지방재정의 세입 역량에 압박을 가할 것으로 전망한다. 그것은 (1) 지방세·세외수입의 증가율 둔화 내지 절대 규모 감소, (2) 내국세 수입 감소에 따른 지방교부세 증가율 둔화 내지 규모 축소, (3) 국가재정 성장 둔화에 따른 국고보조금 규모 축소(중앙부처별 세출 조정)이다(임성일, 2015b). 다만, 이러한 재정압박 요인은 단·중기 시야에서는 국가 재정정책의 확대·축소에 따라 그 상황이 달라진다. 만일 지금과 같이 정부가 재정수지와 채무 상태의 악화를 상당 수준 용인하면서 적극적으로 확장적 재정정책을 추진한다면, 일정 기간 동안은 그러한 재정압박 없이 정상적인 재정지출이 이루어질 수 있다. 이 경우 앞서 제시한 전망 (3)은 단·중기 시야에서 달라질 수도 있다. 그러나 이러한 경로 선택은 중장기적으로 지속가능한 대안이 될 수 없다. 국가의 경제와 재정이 완전히 정상적 성장궤도에 진입하지 않은 상태에서 지속적으로 채무재정에 의존하면 재정 건전성 문제가 불거질 수밖에 없다.

국가 경제의 저성장은 대체로 다음의 경로(또는 현상)를 통해 지방재정의 세출에 영향을 미칠 것으로 전망한다(임성일, 2015b). 그것은 (1) 지방재정의 예산(세입)제약으로 인한 총체적 지출구조조정, (2) 각종 사회안전망(social safety net) 관련 재정지출 증가, (3) 지방 SOC 지출 축소조정, (4) 사회복지지출 증가, (5) 물가안정(또는 디플레이션)에 따른 경상경비 안정성 유지 등이다. 경제와 재정의 저성장에도 불구하고 당분간 계속해서 지방재정을 압박할 요인은 단연 사회복지지출이며, 여기에는 인구 고령화와 학령인구의 복지 수요도 포함된다. 이는 기존 지출대상의 자연 증가분에 기존사업의 확장과 신규 사회복지 수요가 더해지면서 지방재정의 최대 압박요인으로 작용할 가능성이 크다(임성일, 2015b).



주: 임성일의 자료(2015b)를 일부 수정 보완한 것임

[그림 5-1] 경제 저성장과 인구 고령화의 지방재정 영향

끝으로, 현재의 조세부담률(tax revenue ratio: 조세/GDP 비율)은 미래 재정 공간(fiscal space)의 확장 가능성을 타진해 볼 수 있는 중요한 잣대 중 하나이다. 이것은 국가의 경제성장이 크게 뒷걸음치지 않는다고 전제할 때, 향후 정부(중앙정부와 지방정부)가 조세 잠재력을 최대한 활용할 일종의 판단기준이 될 수 있다. 예를 들면, 국가 간 정치·경제·사회적 환경의 차이를 인정하더라도 OECD 국가의 조세부담률 비교통계는 향후 우리나라가 재정수요를 충족시키려면 어떤 수준까지 조세 자원을 최대한 확보할 수 있을지 대체적 윤곽을 제시해 준다.

예를 들면, 현재 조세수입이 GDP의 40%를 초과하는 국가는 미래에 새로운 재정수요의 출현으로 인해 재정압박이 발생하면 조세 수단에 의존하는 데 큰 제약과 한계가 있을 것이다. 이들은 부득이 미래 세대에 부담을 주는 차입재정에 의존해야 할 가능성이 크다. 그러나 1인당 국민소득이 3만~4만 달러 이상이면서 조세부담률이 30% 내외 수준인 국가라면 미래에 재정수요 압박이 발생할 때 국민의 동의가 필요하겠지만 조세 수단에 의존할 재정 공간이 열려 있다. 이러한 사실을 인식하면 앞으로 인구 고령화와

저출산 현상 등 국가와 사회적으로 중요한 인구구조 변화가 재정의 수입과 지출에 심각한 영향과 압박을 가하는 상황이 닥칠 때, 적절한 증세와 세제개편 그리고 재정지출 구조조정을 동시에 추진할 재정 옵션이 될 것이다.

2020년도 OECD 세입추이(Tax revenue trends) 통계(OECD, 2020a, p. 3의 Table 1)에 의하면, 우리나라의 조세부담률은 27.4%이고, 이것은 OECD 평균(33.8%)보다 낮다. 우리나라의 조세부담률은 그동안 지속적으로 상승해 왔으며 우리나라는 OECD 국가 중에서 지난 10여 년간 조세부담률이 가장 크게 증가한 국가군(그리스, 일본, 한국 등)에 속한다(OECD, 2020a, p. 12). 대다수 유럽 선진국들이 약 40% 전후에 포진해 있는 것에 비하면 많이 낮고 특히, 조세부담률이 45%가 넘는 최고 국가군(덴마크 46.3%, 프랑스 45.4%)에 비하면 약 18%p의 큰 차이가 난다. 조세부담률이 높다는 것은 대체로 한 국가의 공공부문 기능이 크다는 것을 의미한다. 다만, 유럽 국가는 사회복지·보장 부문을 중심으로 공공기능이 매우 큰 반면, 일반행정의 기능은 상대적으로 작은 특징적 현상을 보인다. 대표적인 예로 프랑스는 전체 조세수입에서 사회보장기여금이 차지하는 비중이 34.9%로 조세수입의 1/3을 넘어선다. 이것은 대규모 재정자금을 사회복지와 보장 부문에 투입하는 반면 일반 행정서비스에는 상대적으로 적게 투입함을 시사한다. 이는 소위 ‘복지국가’의 한 단면을 보여주는 사실이다.

2 중기 시야의 재정분권 미래 전망

앞에서 우리나라의 재정분권을 진단하고 논의한 내용을 종합해 볼 때, 우리나라의 지방재정은 총량적·외형적으로 급성장한 것은 분명하지만, 그것이 지방자치단체의 재정자율성(조세 자율성과 재정지출 권한의 자율성) 향상과 보조를 함께해 온 것은 아니다. 이것은 앞으로 우리나라의 재정분권이 무엇에 집중해서 어떤 방향으로 개선을 도모해야 하는지에 대한 답을 제시한다. 만일 앞으로도 우리나라가 지금까지 채택해 왔던 재정분권의 노선을 계속해서 답습한다면, 그것은 재정분권의 본질적 측면(요소, 질적 운영)과 성과와는 상당히 괴리된 방향으로 나아갈 가능성이 높다. 어떤 면에서 이웃 일본과 같이 정책적으로 지방분권을 표방하지만, 중앙집권을 전환하는 분권적 특성과 요소보다 지방 분산의 특성과 요소에 더 치우친 국가 운영 모형이 탄생할 수도 있다. 예컨대, 조세 자율성이 취약한 가운데 지방세 수입의 총량과 비중이 크게 늘어나고(일본은

현재 국세 대 지방세의 비율이 약 6 대 4 수준임), 지방의 재정 사용 규모가 약 6대 4로 중앙재정 규모를 능가하지만 재정지출의 자율성은 상당히 제약된 상태를 말한다.

지난 약 30여 년간 진행해 온 우리나라의 지방분권 상황과 가장 최근의 경향을 종합해 볼 때, 앞으로 우리나라에서 본질적이고 파격적인 분권은 일어나지 않을 것으로 전망한다. 이러한 기본 인식 아래서 재정의 큰 틀을 보면 수입 부문과 지출 부문 그리고 기타(지방채 발행) 부문에서 다음과 같은 점진적 변화가 있을 것으로 예상한다.

첫째, 지방재정의 수입 부문에서는 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중은 어느 정도 증가하겠지만(예컨대, 국세 대 지방세가 7 대 3), 지방자치단체의 과세권을 비롯하여 세입 자율성을 근본적으로 높여 주는 제도적 개편은 이루어지지 않을 것이다. 이러한 가운데 자체 수입(또는 지방세 수입)과 이전재원 수입 간의 역학관계는 현재와 비교할 때 조금 더 자체 수입 비중이 커지는 방향으로 바뀔 가능성이 높다. 이전재원은 단기적으로는(5년 이내) 지방세보다 증가 속도가 빠르고 지방세와의 상대 비중 면에서 조금 더 커질 수 있지만, 중기적으로는(5~10년) 그 반대의 현상이 나타날 것으로 예상한다. 이와 같은 예측은 현재 이전재원의 주도권을 쥔 국고보조금이 지금과 같이 팽창 기조를 유지하기 어렵다는 점, 연평균 2~3%의 저성장 기조로 인한 내국세 수입기반의 위축으로 내국세 세수와 연동되어 있는 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 성장이 한계에 직면할 수밖에 없다는 점을 반영한 결과이다. 중앙정부 재원이전의 규모 축소 내지 성장률 둔화는 다양한 경로를 통해 지방재정 지출에 영향을 미치게 되며 그 결과 궁극적으로는 세출의 구조조정이 불가피해지게 된다.

둘째, 지방재정의 지출 부문에서는 단기적으로는(5년 이내) 자체사업보다 보조사업의 비중이 조금 더 커질 가능성이 있으나, 중기적으로는(5~10년) 자체사업 비중이 보조사업 비중을 능가할 가능성이 있는 것으로 전망한다. 이것은 앞서 기술한 바와 같이, 저성장 기조 아래서 계속해서 확장적 재정정책을 추진할 수 없는 한계(국가채무와 재정수지 적자의 심화에 따른 재정건전성 및 지속가능성 문제 발생)로 인한 국고보조사업의 단·중기 간 변동 가능성(단기 확대, 중기 축소 가능성)에 근거를 둔다. 지방교부세는 일단 자금을 지방에 배분하면 그것은 일반재원(즉, 지방자치단체가 원하는 사업에 자유롭게 사용할 수 있는 자금)이 되어 지방세·세외수입과 함께 자체사업에 투자한다(물론 그중 일부는 보조사업의 지방비 매칭 자금으로도 활용한다). 이러한 점에서 지방교부세는 지

방재정의 지출 결정권에 구속을 가하지 않는다. 다만, 지방교부세는 지방세와 달리 지방자치단체가 재정 여건(수요)을 고려하여 정책적으로 그 규모를 조절할 통제 권한이 없는 단점과 한계를 지닌다. 현실적으로도 지방교부세의 내국세 연계 세율(비율)은 중앙정부와 국회가 조절할 수 있는 권한을 가지며, 지방자치단체는 이에 대한 세율 조정 권한이나 협의권이 전혀 없다.

이와 달리 국고보조금은 앞서 수차 강조한 바와 같이, 사업(재정지출)과 관련된 의사 결정 권한을 중앙정부가 갖고, 지방자치단체는 수동적으로 정부의 국고보조(사업) 정책에 따라 사업을 수행한다. 이러한 사실을 인식할 때, 중기 시야에서 국고보조금제도의 규모와 사업이 축소되면 지방의 지출권한은 지금보다 향상할 것으로 전망한다. 이러한 상태에서 지방교부세와 국고보조금의 상대적 역학관계는 지금과 달리 지방교부세 방향으로 전환할 가능성이 높다.

셋째, 우리나라의 지방재정이 지방세가 아닌 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하고 있는 현실을 고려할 때, 향후 분권이 강화될수록 조세제도보다 재원이전 시스템을 보다 적극적으로 개편할 가능성이 높다. 이는 그동안 진행하여 온 지방분권의 과정에서 국세와 지방세의 구조를 본질적으로 흔드는 개편은 없었던 반면에 지방교부세제도와 국고보조금 등에 대한 구조 개편은 몇 차례 있었던 경험이 그러한 전망을 뒷받침해 준다. 하지만 재정분권을 구가하면서 지방정부의 조세 자율성과 지출 권한을 강화하는 조치가 수반되지 않는다면, 그것은 재정분권의 본질을 비껴가는 것이다. 지방자치와 재정분권은 지역 간 재정 격차를 유발하는 문제가 있지만, 가능하면 지방자치단체가 자기 결정에 따라 수입과 지출을 통제하도록 지방세를 강화하는 것이 기본이다.

이전재원이 주도하는 지방재정은 당분간 사회복지 분야에 집중될 국고보조사업의 강한 영향력을 피할 수 없을 것으로 전망한다. 그러나 우리 사회가 지금보다 더 나은 재정분권을 원한다면, 국고보조금 제도와 보조사업 운영에 대한 종합적 개편을 반드시 단행해야 한다(이와 관련된 내용은 조금 뒤에서 다룬다). 그렇지 못하면 앞서 살펴본 인구구조 변화(인구고령화 현상, 저출산·학령인구 감소 현상)가 지방재정에 미치는 여러 가지 부정적 영향을 지방자치단체가 불합리하게 떠안을 위험이 크다.

3 인구구조 변화와 재정분권의 관계 전망

여기서는 앞에서 살펴본 재정분권의 진행 상태와 인구구조 변화 간에 어떤 역학관계 내지 영향 관계가 존재하는지에 대해 점검하고자 한다. 이때 점검한 결과는 뒤에서 두 가지 거대한 변화(인구구조 변화와 재정분권)와 지방재정 간의 관계를 조화롭게 연계시킬 재정 제도와 운영 방안을 모색하는 데 활용한다. 인구구조 변화와 재정분권 간에는 특별한 역학관계나 인과관계가 존재하는 것은 아니다. 즉, 양자를 자연적으로 연계하거나 의도한 관계는 형성되어 있지 않다. 인구구조 변화는 자연적 변수이고, 재정분권은 정치·정책적 변수이기 때문이다. 그리고 전자는 정치·정책적으로 통제가 불가능한 변수이지만, 후자는 정치·정책적으로 통제가 가능한 변수이다. 다만, 현실적으로 지방분권은 인구구조 변화에 영향을 미치지 못하지만, 인구구조 변화는 지방분권에 영향을 미친다. 특히, 지방분권이 일정한 수준에 이르면 인구구조 변화는 다양한 형태로 지방분권에 영향을 미치는데, 그 매개가 되는 것은 인구구조 변화에 따른 지방재정의 구조와 내용, 즉 운영방식의 변화이다.

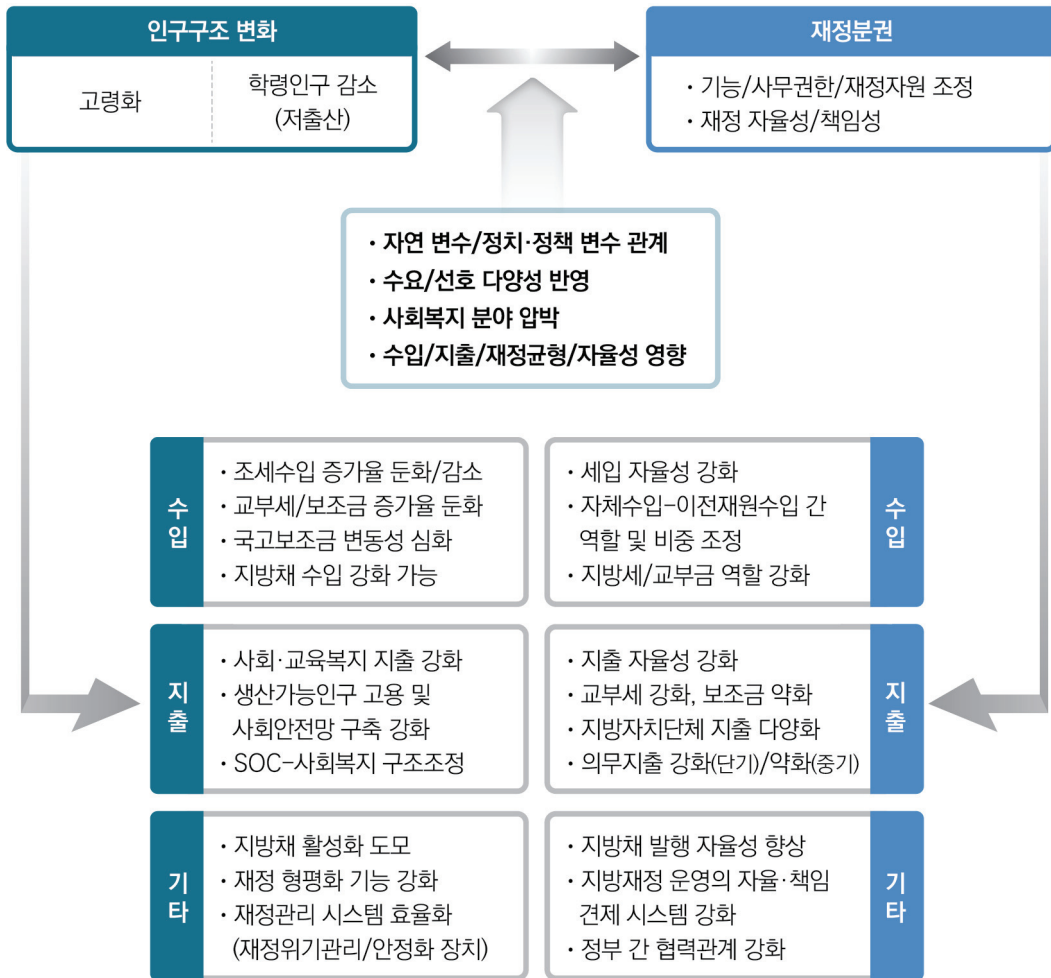
일반적으로 지방분권이 성숙해지면 지방자치단체의 기능과 사무가 종전보다 일정 수준 늘어날 가능성이 높다. 그 이유는 분권 시대에는 지방자치단체가 지역주민의 다양한 수요와 선호를 보다 정교한 행정서비스로 대응해야 하기 때문이다. 이러한 상황에서는 지방재정의 지출수요가 증가하고, 또한 그것을 충족하려면 그에 상응하는 재정수입의 증가가 필요하다. 이와 같은 측면을 고려하면 재정분권은 지방세를 강화하는 방향으로 전개되는 것이 바람직하다. 이는 앞서 OECD가 인구 고령화에 따른 지방재정의 취약성을 점검하면서 지방세 중심의 재정구조가 인구 고령화의 영향을 보다 탄력적으로 감당할 수 있다고 판단하는 것과 맥을 같이 한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 인구 고령화는 소득과세 수입과 지방교부세 등 이전재원 부문에서 지방재정의 수입에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다. 이때 재정분권이 지방세와 이전재원 제도 가운데 어디에 무게 축을 두고 진행하는지에 따라 인구 고령화에 대응하는 지방재정의 감당 역량과 선택 가능성에 차이가 발생한다. 앞서 기술한 바와 같이, 지방재정의 수입 자율성을 높여 주는 지방세 중심의 재정분권을 추진하면 인구구조 변화와 재정분권 그리고 지방재정은 상호 우호적인 관계에서 재정의 효율성과 책임성을 구현할 수 있다. 이때 발생하는 지역 간 재정 격차 문제나 세원이 근본적으로 궁핍

한 지방자치단체 문제는 지방교부세의 재정 형평화 기능을 최대한 정교하게 설계하고 작동시켜서 인구 고령화에 따른 재정 부족 문제를 해소할 수 있도록 도와야 한다.

인구 고령화가 지방재정의 지출에 미치는 영향은 기본적으로 지방자치단체가 담당하는 기능과 사무, 그와 관련된 지출의 크기와 유형이 좌우한다. 그런데 분권이 진전될수록 지역(주민)의 수요는 이전보다 질과 양 면에서 확대되는 경향이 있는데, 이것은 인구 구조 변화와 적어도 비례적이거나 아니면 확대 지향적인 특성을 지닌다. 그 이유는 인구 고령화에 따른 자연적·선제적 재정 수요가 늘어나고, 특히 고령화 현상이 빠르게 진행된다면 정치적 차원(유권자 수요 충족)에서 기존 수요를 질적·양적으로 확대하고 신규 행정서비스(건강, 사회복지·보장 지출 등)를 끌어낼 가능성이 높아지기 때문이다. 이러한 경향은 무엇보다도 지방재정의 확충을 절실히 필요로 한다.

인구구조 변화와 재정분권의 관계는 지출 측면에서 분권이 어떤 형태로 진행되는지에 따라 그 양상이 달라진다. 앞서 인구구조 변화의 재정 영향이 재정수입보다 재정지출 부문에서 상대적으로 더 큰 것을 확인하였다. 특히 재정지출 부문에서는 사회복지지출이 가장 크게 늘어나는데, 이 과정에서 지방자치단체가 자율적으로 조절할 수 있는 사업과 그렇지 못한 사업을 어떻게 배합(구성)하는지에 따라 인구구조 변화에 따른 재정지출 영향의 크기가 달라진다. 이것은 앞으로 우리나라의 재정분권이 지방교부세가 아닌 국고보조금을 중심으로 전개하면 인구구조 변화와 재정분권은 선순환보다 악순환의 관계를 갖게 될 가능성이 높다는 의미이다. 종합적으로, 인구구조 변화와 재정분권의 관계는 기본적으로 전자가 후자에 영향을 미치지만, 후자가 어떤 형태로 추진되는지에 따라 인구구조 변화와 재정분권의 관계는 상호 우호적일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.



[그림 5-2] 인구구조 변화와 재정분권의 지방재정 영향

제3절

미래 재정 여건 변화에 대비한 중장기 지방재정 개선과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

재정분권은 지방재정의 자율성과 책임성을 기반으로 주민과 가장 가까운 지방자치단체가 지역의 공공서비스 수요를 적극적으로 충족시켜 주는 것을 기본 사명과 목적으로 한다. 인구 고령화 현상은 국가적으로 정치·사회·경제·재정 등 여러 방면에 걸쳐 다양한 영향과 변화를 초래하는데, 앞의 제2절에서는 특히 그것이 재정의 수입과 지출에 어떤 영향과 변화를 초래할 것인지에 대해 살펴보았다. 그리고 본 연구는 우리나라의 재정분권 상태에 대해 점검하였다. 간단히 표현하면, 우리나라의 지방재정은 총량(재정사용액) 면에서는 분명히 분권의 방향성을 타는 반면 재정의 자율성(수입(조세) 자율성, 지출 자율성) 면에서는 재정분권의 정상적인 수준에 이르지 못한 것으로 평가한다.

이러한 사실을 인식하면서 향후 예상되는 인구구조 변화와 재정분권의 진행 방향 및 수준을 염두에 두면서 지방재정의 바람직한 운영 방안을 모색하고자 한다. 그 과정에서 지방재정 운영의 효율성과 책임성 및 건전성 차원에서 향후 반드시 개편하여야 할 몇 가지 중요한 제도와 정책에 대해 다루고자 한다. 그것은 구체적으로, (1) 주요 지방재정 제도의 개선, (2) 지방교육재정과 일반지방재정의 연계와 통합, (3) 다양한 재정분권 모색 문제이다.

1 주요 지방재정 제도의 개선

지난 20~30년간 진행해 온 재정분권의 추이와 최근 상황을 종합적으로 인식할 때, 향후 우리나라에서 급진적인 재정분권이 이루어질 가능성은 낮다. 본 연구는 이러한 중기(향후 약 10년) 전망을 기반으로 향후 예상되는 인구구조 변화와 재정분권 시대에 적합한 지방재정의 제도와 운영방식에 대해 중요한 사항을 중심으로 발전방안을 제시하고자 한다.

첫째, 지방자치단체의 재정 자율성을 높여주고 그에 상응하는 재정 책임성을 구현하

는 방향으로 재정분권을 실시해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 국세와 지방세의 구조를 개편하되, 그 과정에서는 ‘지방세다운 지방세’를 지방에 넘겨주는 방식으로 제도의 개편이 이루어져야 한다. 이때 지방세다운 지방세란, 지방자치와 재정분권에 부합하는 양질의 지방세로서 지방공공서비스의 공급에 대응하는 재원(세원)의 의미를 지닌다. 앞서 언급한 바와 같이, 정부는 지방분권을 강조하면서 상대적으로 손쉬운 지방소비세(지방자치단체가 자율적으로 통제할 수 있는 독립세가 아니고, 통제할 수 없는 국세 부가세임)에만 관심을 두고 지방자치와 재정분권의 기반이 되는 혜택과세(benefit tax)인 재산과세의 구조와 운영방식을 체계적으로 개편하는 문제는 소홀히 하였다. 지방자치단체의 기반이 되는 지방세는 크게 소득과세, 소비과세, 재산과세 등으로 구분되는데, 그 중에서도 지방자치의 운영원리와 운영방식에 가장 적합한 것이 재산과세라는 사실은 이론과 실재가 뒷받침해 준다(임성일, 2018b, p. 97). 재산과세가 잘 정비되면 지방자치단체가 제공하는 공공서비스(재정수입(재산세 등에 의한 수입)이 체계적인 연계를 갖고 재정의 효율성과 책임성을 높일 것은 분명하다.

지방세 과세권은 우리나라의 법률체계의 한계(조세법률주의)로 국가 차원에서 특단의 조치가 없는 한 지방자치단체가 완전한 과세권을 확보하기는 어렵다. 이러한 상태에서 지방의 과세권을 지금보다 확대할 유력한 대안 중 하나는 탄력세율 제도를 실제 작동이 가능한 조세제도로 만드는 것이다. 이를 위해서는 그와 관련된 제도적 환경과 지방자치단체의 행태적 구조를 바꾸어 주어야 하는데, 여기에는 지방세제도, 지방교부세제도를 포함한 이전재원 제도, 지방채 발행제도, 기타 재정관리제도 전체를 아우르는 종합적 제도 개편이 포함된다. 사실 이는 매우 어려운 일이지만, 재정분권과 지방재정의 발전을 위해서는 할 만한 가치가 있는 과업이다. 그리고 지방자치단체가 실질적인 세율 조정효과를 가지도록 과표를 조정할 권한을 부여하고 그 대상을 확대할 필요가 있다. 예컨대, 과거에는 지방자치단체가 재산세의 과표를 일정 수준 조정할 수 있었는데, 이러한 방식을 사용하면 지방자치단체가 지방세를 통해 재정의 수입과 지출 수요를 조절하는 예산 운용을 할 수 있다.

둘째, 이전재원 제도의 역할과 비중을 줄여야 한다. 이때 관건은 지방교부세는 늘어나가되(다만, 대폭의 지방세 확충이 이루어진다면 국가 재정자원의 제약성을 고려할 때 지방교부세의 비중은 축소되어야 함), 국고보조금은 점진적으로 축소해 나가는 것이 재

정분권과 인구구조 변화에 효과적으로 대응하는 차원에서 바람직하다. 이전재원이 주도하는 지방재정은 당분간 사회복지 분야를 중심으로 하는 국고보조사업의 강한 영향력을 피할 수 없을 것으로 전망한다. 그러나 중기 시야에서는 국고보조금제도와 보조사업에 대한 종합적 개편을 단행해야 한다. 그 과정에서는 국고보조금이 국가재정(중앙재정+지방재정)에서 차지하는 비중을 크게 줄이고, 중앙정부가 담당해야 하는 사업(사무)과 지방자치단체가 담당해야 하는 사업(사무)을 지금보다 더 객관적으로 명확히 구분해야 한다. 아울러 사회복지 보조사업을 둘러싼 중앙·지방 간 협력적 관계와 분리적 관계 그리고 기준보조율(지방비 부담 비율)에 대해 보다 명확히 해야 한다. 이 문제는 국민과 주민에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 정부 간 재정 책임성(fiscal accountability)을 정립하고 구현하는 차원에서 매우 중요하다. 특히, 인구 고령화 현상이나 저출산·학령인구 감소 현상을 염두에 두고 재정분권의 구조 아래서 국가가 담당할 책무와 지방이 담당할 책무를 확실히 정립해야 한다. 그럼으로써 재정의 책임성과 효율성 및 건전성을 구현할 수 있기 때문이다.

현재 국고보조사업의 수행과정에서 필수적인 중앙정부와 지방자치단체 간의 경비부담을 법률로서 규정한 것은 약 130개 정도인데²⁷⁾, 이는 전체 국고보조사업의 15%가 되지 않는다(매년 국고보조사업의 수는 달라지고 있고, 많을 때는 1,000개 사업을 초과한다). 국고보조사업이 중앙-지방정부 간에 재정의 권한과 책임, 특히 재정의 분담과 그에 따른 영향을 수반하는 만큼 빠른 시일 내에 국고보조율에 관한 사항은 가능한 모두 법률에서 정하는 것이 바람직하다. 지방재정에 큰 영향을 미치는 대형 국고보조사업은 반드시 관련 법령에서 국고보조율을 명시하도록 조치해야 한다. 그리고 보조율을 일일이 법령에서 명시하기가 어렵거나 재정 영향이 상대적으로 크지 않은 보조사업은 기준보조율을 중앙정부와 지방자치단체 등 이해관계자들이 객관적으로 예측할 수 있도록 판단기준을 「보조금 관리에 관한 법률」 및 동법 시행령에서 구체적으로 제시하도록 한다.

셋째, 지방재정의 환경 변화를 종합적으로 고려할 때, 지방자치단체는 세입 확충을 위해 부단히 노력(세율인상, 과표확대조정, 징세 노력강화, 이전재원 확보 노력강화 등)

27) 현재 국고보조사업의 수행과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 경비부담에 관한 기준은 「보조금 관리에 관한 법률」 및 동법 시행령에서 규정하는데, 121개 국고보조사업에 대한 기준보조율이 정해져 있다. 그리고 일부 국고보조사업은 해당 사업과 관련된 개별 법령에서 국고보조율을 별도로 규정한다(예: 기초연금법 시행령, 장애인연금법 시행령 등). 그 외에 법령상 국고보조율에 대한 기준이 없는 대다수 사업은 기획재정부가 예산을 편성하는 과정에서 국고보조율을 결정한다.

하는 동시에 지출 구조조정(재정의 분야·부문 및 기능 간 우선순위 조정과 비중 조정, 사업통폐합, 사업 효율성 및 생산성 제고 등)을 단행해야 한다. 특히, 지방재정의 수입이 줄어들거나 성장률이 둔화하는 반면 지출요인(수요)은 지속적으로 늘어나는 재정 압박의 가위효과(scissor effect)를 감안할 때 더욱 그러하다.

2020년 통계(행정안전부, 2020b, p. 201)에 의하면 지방재정(지방재정의 사회복지예산)에서 노인 관련예산(41조 6,646억원)이 차지하는 비중은 12.1%(33.7%)이고,²⁸⁾ 이것은 2019년 GDP(1,848조 9,585억원)의 2.3%에 해당한다. 이러한 통계는 OECD의 선진 국가들과 비교하면 한참 못 미치는 수준이다. OECD 국가사례에 의하면 지방정부 수준에서의 노인 관련지출은 평균적으로 총지출의 14%(GDP 대비 2.2%)를 사용하며, 그 수준은 나라별로 크게 차이가 난다. 노인 관련지출의 지방재정 점유 비율이 매우 높은 나라로는 이탈리아(51%), 덴마크(46%), 스웨덴(39%), 핀란드(34%)가 손꼽힌다(Colin and Brys, 2019, p. 13). 우리나라는 관련 통계가 제출(제시)되지 않은 호주, 미국 등과 함께 정확한 국제 비교의 좌표를 갖지 못하였다.

이러한 사실은 어떤 면에서 OECD의 유럽 선진국에 비해 노인 소득 수준이 낮고 고령화 현상이 뒤늦게 진행되는 우리나라의 노인 관련지출이 앞으로 크게 늘어날 가능성을 암시한다. 자연적 현상에 대한 정부의 기본 책임 이행을 비롯하여 정치권의 과잉 대응, 선진국 따라잡기 시도 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 이러한 흐름을 주도할 것이다.

이러한 상황에서 지방자치단체는 세입 확충을 위해 부단히 노력하거나(세율 인상, 과표 확대조정, 징세 노력강화, 이전재원 확보 노력강화 등), 지출 구조조정(재정의 분야·부문 및 기능 간 우선순위 조정과 비중 조정, 사업통폐합, 사업 효율성 및 생산성 제고 등)을 단행해야 한다. 때로는 지방채 발행에 기대어 세입의 부족을 충당할 수도 있다. 하지만 지방채 발행은 단기 대안은 될 수 있어도 재정의 건전성과 지속가능성 측면에서 볼 때 결코 중장기 대안은 될 수가 없다.

넷째, 지방채 발행정책은 지방자치단체의 자율과 책임성을 높여 주는 방향으로 전개

28) 이 통계는 행정안전부(2020b)의 기능별 예산 분류(세출 총계예산) 자료 중에서 사회복지 분야(기초생활보장 등 8개 부문으로 구성)에 포함된 노인·청소년 부문의 통계를 이용해서 계산한 것이다. 통상 청소년 관련 예산의 비중이 미미한 점, 그리고 다른 분야와 부문에도 일부 노인복지와 관련한 사항이 있을 가능성을 감안할 때, 산정한 통계 수치가 크게 무리한 것은 아니라고 판단한다.

하여야 한다. 이 과정에서는 지금까지 지방자치단체들이 지방채 발행에 소극적이었던 원인들을 객관적으로 분석한 다음 장기 자본투자사업의 재원으로서 지방채를 적극적으로 활용하는 여건과 조건을 만들어야 한다. 이를 위해서는 앞서 지적한 바와 같이, 우리나라의 지방자치단체들이 전통적으로 지방채 발행에 매우 소극적이고 지방재정 환경이 지방채 발행의 필요성을 자극하지 못하는 점, 다양한 재정관리제도(예컨대, 지방 재정위기관리제도, 지방재정분석·진단제도)에 의해 지방자치단체의 지방채 발행이 직·간접적인 규제와 관리를 받는 점, 지방채가 소위 ‘빚’이라는 부정적 이미지를 내포하는 점에 대해 분명한 문제 인식을 갖고서 그 해소방안을 찾아내어야 한다. 이러한 점들을 고려해서 앞으로 지방재정 제도를 보다 정교하게 설계하고, 재정분권의 작동시스템이 획기적으로 변화하면 지방자치단체들은 지방채를 지금보다 적극적으로 활용할 것이다. 이는 지방재정 운영의 숨통을 터줄 수 있고, 재정의 세대 간 형평성(intergenerational equity) 및 책임성 과제를 지금보다 한 단계 향상시킬 기회를 제공한다.

이와 더불어 지방자치단체가 자본투자사업을 할 때 서구의 지방정부와 같이 자산매각, 자본보조금(capital grants), 지방채를 주된 재원으로 활용하는 정책을 추진할 필요가 있다. 그 이유는 자본투자사업은 통상 투입예산의 규모가 크고 사업의 수행에 따른 비용과 혜택이 장기간에 걸쳐 발생하기 때문이다. 이때 지방채는 현재 세대와 미래 세대 간에 재정 부담과 혜택의 부담을 조화시키는 ‘세대 간 형평’의 수단으로서 중요한 역할을 한다(임성일, 2015b, p. 170). 특히, 지방자치단체가 재정의 자율성과 책임성을 동시에 조화롭게 발휘해야 하는 재정분권 시대를 인식하면, 지역의 중요한 자본투자 사업(예컨대, 지역의 인프라 구축)에 사용하는 지방채는 사람들이 흔히 관념적으로 소비(낭비) 수단이라고 폄하하는 ‘빚’이 아니고 지역에 자산과 효용(복지)을 축적하는 투자자금으로서 중요한 의미가 있다. 이러한 의미와 재정 유용성은 무엇보다도 지방채 발행 과정에서 주민의 의사와 동의를 수반하면 한층 더 유용성을 갖는다. 그 이유는 지방채 발행에 대한 정당성과 그에 따른 재정 책임성이 지방자치단체와 주민의 협력적 동참을 통해 한층 강화되기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 재정 역량(채무 감당능력)의 범위 내에서 경제적·사회적 타당성을 지니는 투자사업을 대상으로 적절한 수준의 지방채를 활용하는 것은 합리적이고 바람직한 재정 운용이 된다.

2 혁신적 재정분권 추진

현실적으로 지방자치단체 간에는 인구·경제·재정 면에서 상당한 격차가 존재한다. 이것은 비단 지방자치단체 간의 인적·물적 역량의 차이만을 의미하지 않고, 주민의 선호와 수요 면에서도 지역 간에 상당한 차이가 있음을 의미한다. 이러한 사실을 인식할 때, 앞으로는 지금과 같이 모든 지방자치단체를 획일적이고 균등하게 대하는 동질적 분권의 틀에서 벗어나 이질적이고 다양한 분권을 모색할 필요가 있다. 구체적으로, 지방자치단체 간에 존재하는 중요한 실질적 차이(인구, 재정, 지역 수요 등)를 인정하고 차선을 모색하는 차등 분권이나 비대칭적 분권(asymmetric decentralization) 등 다양한 분권 정책을 실시할 필요가 있다.

차등 분권은 지방자치단체 간에 재정 권한(수입, 지출, 기타 관리와 관련된 재정 권한)의 보유 범위와 내용(수준) 면에서 차이를 두는 것을 핵심으로 하며, 그것을 통해 공공서비스의 효율적인 공급과 지방자치단체의 재정 자율성과 책임성 제고를 도모한다. 이것은 동일한 지방자치단체라도 부여된 역량과 여건의 차이가 뚜렷한 그룹을 형성하여 특정한 그룹에 따라 분권의 조건과 정책을 다르게 적용하는 것이 보다 경제적으로 효율적이고 재정적으로 공평한 분권을 이룰 수 있다는 발상에 기반을 둔다. 예를 들어, 특별·광역시나 인구 백만 명 이상의 대도시형 지방자치단체들을 다른 일반 지방자치단체와 구분하여 지방세 운용과 관련된 주요 권한(과세권, 비과세·감면권 등)과 세목을 달리하거나, 지방채 발행이나 주요 예산과 재정 운용에 관한 권한 등에서 차등적인 지위와 위상을 부여하는 것이다. 이를 통해 차등적 재정분권의 지위를 부여받은 지방자치단체는 지방세를 중심으로 자체 재원을 적극적으로 활용할 기회를 가지는 한편 중앙정부로부터 이전재원을 제공받을 기회와 여지는 상대적으로 축소된다. 아울러 이들 대다수 대도시들은 지방세를 크게 확충하면서 지방교부세 불교부단체로 전환할 가능성이 매우 높다.

이러한 과정에서 전보다 자금이 여유가 생긴 중앙정부의 이전재원(대도시의 중앙정부 이전재원 감축, 지방교부세 불교부단체 전환 등에 의해 발생함)은 차등적 재정분권의 지위를 부여받지 못한 대다수 지방자치단체의 재정을 지원하는 데 사용할 수 있다. 이때 강력한 재정 형평화(fiscal equalization) 장치가 작동하도록 지방교부세 제도를 재구조화하는 것이 매우 중요하다. 그리고 이 과정에서 필요하다면 지방자치단체 간의 수

평적 재정 균등화(horizontal fiscal equalization) 장치를 새롭게 도입하는 방안을 다 각도에서 검토할 필요가 있다. 여기서 말하는 수평적 재정 균등화 장치란, 동급 수준의 지방자치단체 간(예컨대, 광역자치단체와 광역자치단체)에 재정역량이 상대적으로 풍부한 지방자치단체가 재정역량이 상대적으로 취약한 지방자치단체에 재정적으로 지원함으로써 수평적 재정 차(horizontal fiscal gap)를 완화하는 제도적 장치를 의미한다.

그동안 몇 차례 추진한 주요 재정분권 정책의 실시 과정에서 항상 가장 큰 쟁점으로 떠오른 것은 지방세를 강화하면 지역 간 재정 격차가 심해지는 문제였다. 국세와 지방세를 재배분하는 과정에서 항상 직면하는 가장 큰 난관은 지방으로 지칭하는 지방자치단체들이 사실상 동질적이지 않고 다양성을 내포하는 매우 이질적 상태로 존재하고, 태생적(조건적)으로 지역 간 세원 편차 문제를 지닌 사실이다. 이것은 재정분권의 질과 수준을 향상하기 위해 국세와 지방세를 조정하려 할 때, 항상 세수 면에서 매우 유리한 입장을 갖는 일군의 지방자치단체들이 있는가 하면 매우 불리한 입장에 처하는 또 다른 일군의 지방자치단체들이 발생한다는 의미이다. 이러한 현상은 근년에 지방소비세의 세율을 비교적 큰 폭으로 인상한 결과 지방자치단체 간에 득실 면에서 큰 차이가 발생한 것이 말해 준다. 이는 재정 형평성 차원에서 지방소비세의 지역 간 배분 방식을 사용하였음에도 그러하다.

이와 같은 현상을 두고 결과적으로 지방세 강화는 늘 제한적 범위에서 큰 영향력이 없는 방식으로 조치하였고, 지역 간 재정 격차 문제를 비켜가는 지방교부세나 국고보조금을 강하게 조정하는 재정분권 정책과 수단이 주도하는 경향이 나타났다. 그러나 인구구조 변화와 재정분권의 시대에는 그러한 전통적 이슈와 관념에서 벗어나 보다 혁신적인 차원에서 재정분권에 실질적으로 접근할 필요가 있다. 구체적으로, 지역의 인적·물적 조건과 재정자원(조세 잠재력) 그리고 인구(구성)·지리적 특성을 감안하여 다양한 형태의 재정분권을 추구하고, 그에 적합한 지방재정 제도를 유연하게 적용하는 새로운 접근이 필요하다.

세계적으로 확산하는 비대칭적 분권(asymmetric decentralization)에도 관심을 갖고 적절한 대상을 선정하여 추진해 볼 필요가 있다. Allain-Dupré, Chatry and Moisis(2020)에 따르면, 비대칭적 분권은 동일 수준의 지방자치단체 사이에서 역할과 사무와 권능(competencies)에 차이를 부여하는 분권정책을 의미한다(p. 1). 재정 분야

에서는 비대칭적 분권 또는 비대칭적 연방주의라는 동일한 수준의 지방자치단체 간에 상이한 수입 권한 또는 지출 권한을 부여하는 것을 의미한다(p. 4). 비대칭적 분권과 유사한 각종 비대칭적 조치(asymmetric arrangements)가 1950년대에서 1970년대에 걸쳐 지방자치단체가 아닌 지역(광역: region) 단위에서 주로 실시된 바 있다. 그런데 최근에는 주로 주요 도시지역(도시형 지방자치단체)을 중심으로 비대칭적 분권 조치를 실시하는 경향이 나타난다(p. 5).

사실, 비대칭적 분권이 우리에게 전혀 생소한 것은 아니다. 예컨대, 제주특별자치도나 세종특별자치시 그리고 대도시에 부여한 각종 행·재정상 특례 조치들은 다른 아닌 비대칭적 분권의 단면이라고 말할 수 있다. 다만 이들은 분권의 큰 틀이나 종합적 수준에서 재정에 관한 권한과 책무를 체계적으로 부여받은 것이 아니고, 제한적 범위와 목적에서 다른 지방자치단체와 다른 비대칭적인 특혜 또는 권한을 부여받은 점이 다르다. 이와 관련하여 최근에 지방자치법 개정을 통해 수원, 고양, 용인, 창원의 4개 시가 특례시의 법적 지위를 확보했는데(2022년 1월 13일에 특례시로 공식 승격 예정), 그와 관련한 재정분권상의 권한과 책임 등에 대한 구체적인 사안을 확정하지 못하고 있다. 이러한 사례에서 사회적으로 확고한 지지와 설득력을 확보할 비대칭적 분권의 모형을 제시해 줄 수 있다면 매우 바람직하다. 이 과정에서는 특례시에 부여하는 권한과 혜택이 정교한 방식(제도, 수단, 조치)을 통해 다른 일반시와 ‘공정한 형평’을 이룰 수 있도록 만드는 정책적 지혜와 전략이 필요하다. 강조하지만, 차등 분권과 비대칭적 분권은 차이를 인정하고 존중하되, 그것이 다른 자치단체에 상대적 불이익을 초래하는 것이 아니고 궁극적으로 서로가 이득을 보는 방향으로 전개하는 분권의 기법이라는 사실이다.

종합적으로, 인구구조 감소(인구 노령화 현상, 학령인구 감소 현상)에 따른 부정적 재정 영향과 지방의 자율과 선호, 책임을 중시하는 미래의 재정분권을 동시에 고려하면 앞으로 지방재정 운영(수입, 지출, 재정관리 등)의 효율성과 책임성은 전에 없이 중요성을 갖는다. 이러한 시대적 상황은 더 이상 전국 획일적인 지방분권 정책을 필요로 하지 않으며 보다 다양하고 혁신적인 새로운 분권의 접근을 요구한다. 이런 측면에서 볼 때 차등분권은 향후 중요한 분권의 화두이자 선택지이며, 이와 더불어 비대칭적 분권도 적절히 가미하는 정책적 접근이 바람직하다. 차등분권이나 비대칭적 분권은 일견 ‘차별적’이라는 감성적 느낌 내지 편견을 수반하는 것 같지만, 그 본질은 다른 것을 다르게 인

정하되 그로 인해 발생할 수 있는 불균형과 불공정은 철저히 차단하는 소위 윈-윈(win-win)의 상생 개념을 품는다.

앞에서 언급한 바와 같이, 우리나라 지방재정의 인구구조 변화에 따른 취약성은 세출보다 세입 측면에서 상대적으로 더 심할 것으로 판단한다. 그 이유는 인구 고령화에 따른 재정수입의 축소보다 그와 관련한 재정지출의 팽창 가능성이 더 크기 때문이다. 우리나라는 대규모 지방재정지출을 요구하는 공공서비스에 관한 주요 정책과 사업을 지방자치단체가 아닌 중앙정부와 정치권이 일방적으로 주도하는 경향이 강하다. 통상 지방자치단체는 정치권과 중앙정부가 주도하는 인구 고령화 정책(행정 및 재정정책)을 피동적으로 수용해 왔다. 이러한 상태에서는 각 지역이 자신에 적합한 자원(예산)과 재정사업의 조합을 시기와 여건에 맞추어 조절해 나가는 분권재정을 운영하기가 어렵다. 정부의 정책을 전체 지방자치단체에 걸쳐 일방적이고 획일적으로 실시하기 때문이다. 이와 같은 현실을 고려할 때, 이제는 지역의 여건과 조건을 고려하는 차등분권이나 비대칭적 분권을 실시하는 방안을 다각도에서 보다 적극적으로 검토하고 실천에 나설 시점에 이르렀다.

3 일반지방재정과 지방교육재정의 연계 통합

지방교육재정 운용과 관련해서는 총량적 측면에서 규모의 적정성, 지방교육재정교부금 배분 공식의 합리성 등 이슈에 대해 다양한 비판이 제기된다.²⁹⁾ 다만 본 연구는 ‘교육’ 재정이 아닌 ‘지방’ 재정과 지방 ‘분권’의 관점에서 지방교육재정과 관련한 쟁점을 점검하고 제도적 개선과제를 도출하는 것을 목적으로 한다. 따라서 본 절에서는 지방교육재정 총량의 문제보다는 전체 지방재정이라는 분석틀로 지방교육재정 문제를 점검하고자 한다.

29) 지방교육재정의 가장 중요한 재원인 지방교육재정교부금의 경우 법정 교부율이 2020년 기준 내국세의 20.79%로 고정되어 있다. 이렇게 조성된 교육재정의 총 규모가 적정한지에 대해서는 많은 비판을 제기한다. 예를 들어 이선화·류덕현(2019)은 OECD 국가들의 정부 기능(COFOG)별 분류체계에 기초해 일반정부 총예산 대비 기능별 정부지출 비중을 비교한 결과, 한국의 교육재정 비중은 16.2%에 달해 OECD 국가 평균보다 4%p 가량 높다는 점을 지적하였다. 우리나라는 교육 서비스의 질과 관련한 여러 지표(학급당 학생 수, 교사의 실질 급여 수준 등)가 OECD 국가의 평균 수준과 비슷하거나 그 수준을 이미 상회한 상태이다. 이는 지방교육재정교부금 등 지방교육재정이 조세 수입의 일정 비율로 법정화되어 있어 지방재정 수요와 무관하게 총 재원이 결정되기 때문이다. 고령화로 인해 복지 수요는 증가하고 학령인구의 감소로 교육재정 수요는 줄어드는 현재의 재정 여건하에서 재정수요와 무관하게 결정하는 예산 배분 방식은 정부 기능별 자원 배분의 효율성을 훼손하는 중요한 요인으로 작동한다.

가. 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계 통합 필요성

일반 지방자치단체와 교육 지방자치단체 간에는 제도와 자금 운영 면에서 실질적인 연계·협력시스템이 전혀 가동되지 않고 있어서 국가 재정자원의 효율성과 책임성에 심각한 문제가 발생하는 것은 주지하는 바와 같다. 그중에서도 특히, 중앙과 지방이 기능·사무·권한에 비례하는 공평한 국가 재정자원을 할당할 수가 없고, 지방 내부의 공공서비스 기능 간에 적절히 재조정을 할 수가 없는 거시적 문제점에 대해 강조하였다. 무엇보다도 심각한 문제는 지방교부세 제도와 지방교육재정교부금 제도가 자금 배분 방식 면에서 상호 연계나 협력적 기제가 없이 완전히 이원화된 상태에서는 중앙재정과 지방재정의 수직적 불평등과 지방자치단체 간의 수평적 불평등을 완화하는 두 중요한 정책수단이 제대로 기능할 수가 없다는 점이다. 현재 상황은 지방교부세를 통해 구현되는 재정 형평성이 따로 있고, 지방교육재정교부금을 통해 구현되는 재정 형평성이 따로 있는 셈이다. 이러한 현상은 본 연구가 지방교부세와 지방교육재정교부금을 대상으로 기초통계분석을 실시한 결과를 통해 명확히 드러난다(〈부록〉의 [부표 1]~[부표 7] 참조).

본 연구의 분석은 기본적으로 일반 지방자치단체인 17개 시·도(지방교부세 대상)와 교육 지방자치단체인 시·도 교육청(지방교육재정교부금 대상)을 대상으로 교부금 통계와 인구수, 학생 수 등의 통계를 활용하여 기초통계(평균, 표준편차, 변이계수, 중위 값, 최대/최소 비율 등)를 산출하는 접근을 하고 있다. 이러한 분석을 하는 목적과 분석을 통해 알고자 하는 바는 재정 형평화 기능을 보유한 두 일반보조금(general grant)제도가 총량 및 1인당 기준(인구 1인당, 학생 1인당)으로 분석할 때, 지역 간에 얼마나 형평성 있게 자금을 배분하고 있는지를 확인하는 데 있다. 이 과정에서 다음의 두 가지 접근—(1) 지방교부세(총액, 보통교부세)와 지방교육재정교부금(총액, 보통교부세)의 별개적 접근, (2) 지방교부세(총액, 보통교부세)와 지방교육재정교부금(총액, 보통교부세)의 통합적 접근—방법을 취하였다. 전자(첫 번째 접근방법)는 변이계수 분석 등을 통해 두 제도의 재정 형평화 효과를 상호 비교할 수 있다. 후자는 두 제도를 통합적 관점에서 볼 때(즉, 각 시·도와 시·도 교육청 단위로 배분된 지방교부세와 지방교육재정교부금을 해당 지역별로 합친 금액 기준) 재정 형평화 수준이 전자에 비해 어느 정도 다르게 나타나고 있는지에 대해 거시적으로 파악할 수 있다.

자료의 제약으로 인해 분석된 결과를 두고 미시적인 논의는 하기 힘들지만, 거시적

논의와 평가는 충분히 할 수 있다. 예를 들어, 지방교부세와 교육재정교부금의 지역별 배분이나 표준편차와 변이계수(coefficient of variation)가 크게 차이가 나는 원인에 대해 논하기는 어렵다(이를 파악하려면 미시자료와 질적 정보가 필요함). 그러나 적어도 재정 형평성 기능을 지닌 두 제도 간에 지역별 배분이나 형평성 측정 결과(예컨대, 변이계수)가 크게 다른 데에 심각한 문제가 있다는 주장은 충분히 할 수 있다. 이는 특히, 각 제도별 재정형평성 분석 결과와 두 제도를 통합해서 파악한 분석 결과를 동시에 두고 점검할 때 더욱 그러하다. 이는 지역 주민 입장에서 볼 때, 일반 행정서비스 형평성과 교육서비스 형평성이 다르고, 국민의 세금을 사용하면서 통합된 형평성을 고려하지 않고 재정 운영이 이루어지는 문제점을 간과한다. 이와 관련하여 본 연구는 다음의 네 가지 측면에서 문제를 제기하고자 한다.

(1) 일반지방재정이 담당하는 다양한 공공서비스(사회복지서비스 포함)의 지역 간 격차(재정 형평성)를 완화해 줄 일반보조금(지방교부세)의 규모와 단일의 중요한 공공서비스 즉, 교육서비스의 지역 간 격차를 완화해 줄 일반보조금(지방교육재정교부금)의 규모 간에 큰 차이가 없다. 이는 범국가 차원에서 지역 간 재정 불균등을 균형 있게 조절해야 할 자원 활용에 근본적인 문제가 된다(물론 두 제도 모두 재정 형평화 기능 외에 재정지원(재원보장) 기능을 갖지만, 이를 감안하더라도 그러하다).

(2) 재정 형평화 기능을 총량 기준과 1인당 기준을 적용하여 점검해 본 결과 지방교부세와 지방교육재정교부금 간에 상당한 차이가 있었고, 지방교육재정교부금 제도가 상대적으로 크게 양호한 것으로 나타났다. 다만, 이러한 결과는 두 제도의 기능과 구조(배분 방식 포함)를 감안하면 당연한 것이다. 중요한 문제는 그것이 두 제도가 일정한 통합적·연계적 조정 기능과 장치를 갖추지 않은 상태에서 전혀 독립적으로 발생하는 현상이라는 점이다.

(3) 우리나라에서 지역 간 재정 격차를 조정(재정 불균등 완화)하는 가장 큰 두 개의 공적 수단이 재정 형평화 시스템이라는 종합적이고 체계적인 큰 틀 속에서 일관성과 연계성을 유지하는 방식으로 운영되어야 하지만, 그와 관련된 유기적 특성을 어디서도 찾아보기 힘들다. 그 결과 지역 간 재정 격차를 완화하기 위해 사용되어야 할 국가 재정 자원이 종합적으로 어느 정도 공정하고 공평한 효과를 나타내고 있는지에 대한 성과 정보를 확보할 수가 없고, 나아가 이를 기초로 개선방안을 모색할 수도 없다. 이러한 문제

는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 별개로 분석한 결과와 양자를 통합해서 분석한 지역 간 재정 편차(완화) 결과를 통해 알 수 있다.

(4) 지방교부세, 지방교육재정교부금, 지방자치단체의 지방교육재정지원 세 시스템이 종합적 연계 장치를 갖추지 못한 채 각 제도가 독립적으로 작동한 결과, 전체 지방재정의 효율성과 형평성에 문제가 발생한다(〈부록〉의 [부표 7] 등 참조).

사실, 제시한 통계분석의 결과를 두고 여러 가지 관점에서 다양한 논의가 나타날 수 있지만, 본 연구는 그에 대하여는 생략하기로 한다. 본 연구의 핵심은 기초통계분석 결과 국가 재정자원의 제약성과 인구구조 변화 등 각종 재정지출 수요 요인 등을 감안할 때, 앞으로는 우리나라 전체의 재정자원 관점 및 일반지방재정과 지방교육재정을 아우르는 거시적·포괄적 관점에서 재정을 운영하고 관리해야 함(논지)을 밝히는 데 있다. 한마디로, 향후 중앙재정과 지방재정 그리고 일반지방재정과 지방교육재정을 아우르는 재정운영 시스템의 전면적인 개편을 도모할 필요성과 정당성을 찾고자 한다.

나. 일반지방재정과 지방교육재정의 연계 통합

이상에서 살펴본 기초통계분석 결과와 앞의 제2장에서 다각도에서 검토 진단한 결과를 종합할 때, 현행 일반지방재정과 지방교육재정의 관계를 다음과 같이 구조 개편하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 일반지방재정과 지방교육재정의 적극적인 연계 협력체제를 구축하고(교육자치단체의 재정 자주성 제고와 병행하여), 중장기적으로는 양자를 완전히 통합해서 운영하는 것이다. 다만, 이 과정에서는 교육서비스의 중요성과 특성을 고려하여 교육정책과 핵심 교육 프로그램 및 사무에 관한 자율성은 보장하도록 조치해야 한다. 지방 교육서비스는 사회적으로 매우 유익한 가치재(merit good)일 뿐 아니라 다른 일반 행정서비스와 달리 공급과정에 수많은 공무원(교직원)이 관여하고 서비스의 직접 수혜자와 간접 수혜자가 무수히 많은 특징을 지니기 때문이다.

본 연구가 단기와 중장기로 구분하여 이원적 대응 방안을 제시하는 것은 무엇보다도 복잡하게 얽혀 있는 기존 체제를 급격히 구조조정할 때 예상되는 행정·재정상의 급격한 변화와 그에 따른 충격을 완화하고 예방하기 위해서이다. 또한 빅뱅(big bang) 방식을 단행했을 때 교육자치를 둘러싼 이해관계자(stakeholder) 간에 발생할 첨예한 대립과 갈등 양상을 최소한으로 하며 시간의 흐름 속에서 합리적 이해를 통해 누그러뜨리는

접근이 필요하기 때문이다. 사실, 지금은 10여 년 전 상황과 달리 일반자치와 교육자치를 통합하고 그와 관련된 재정 시스템을 통합한다고 해서 일부 교육계에서 우려하는 교육자치의 자율성과 독립성이 훼손되거나 불합리한 재정 축소가 발생할 가능성은 매우 낮다. 다만, 지역에 따라 지방자치단체(장)의 정책 기조와 지역주민의 수요와 희망에 따라 현재와 다른 행정서비스의 조합은 발행할 수 있다. 그러나 이것은 지방자치의 정신에 부합하는 현상이고, 예산제약 아래서 재정의 효율성과 책임성을 구현하는 자연스러운 결과이다. 일부에서 우려하는 교직원의 공무원 지위나 신분 보장 등에 관한 이슈들은 국가와 사회가 동태적으로 변화하는 시대에 걸맞게 합리적으로 조정되어야 할 것이고, 또한 그렇게 될 것으로 예상된다.

일반지방재정과 지방교육재정의 관계를 구조 개편하기 위해서는 여러 가지 행정·재정 조치가 필요한데, 그중에서도 특히 다음과 같은 것이 중요하다. 우선, 단기적으로는 일반지방재정과 지방교육재정을 효율성과 형평성의 관점에서 큰 틀의 연계체제를 정비하면서 양자를 거시적이고 종합적으로 관리할 수단과 장치를 마련하는 데 중점을 두어야 한다. 구체적으로 보면, 현재 완전히 분절되어 있는 지방교부세와 지방교육재정교부금 제도 간 제도적 연계 장치를 마련하는 조치와 함께 지방자치단체 전출금(시·도 교육청의 입장에서는 지방자치단체로부터의 전입금) 운영구조를 개편하는 조치가 조속히 마련되어야 한다. 전자는 두 제도의 고유성과 핵심 재정기능은 존중하되, 두 제도의 연계 목적과 필요성을 최대한 반영하도록 배분제도의 구조와 배분 방식을 부분적으로 개편하는 데 초점을 두는 것이 바람직하다. 후자는 일반지방재정과 지방교육재정 간의 수평적 재정 관계를 형성하는 과정과 결과 등을 체계적이고 유연하게 설정(일반지방재정과 지방교육재정 간의 정책 및 자금 활용 연계성을 강화)하는 데 중점을 두어야 한다.

현재 상태에서 지방교육재정의 여건과 수요 전망, 국가재정의 제약성, 현행 자원 조달시스템 등을 종합적으로 고려하면, 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 부담은 앞으로도 계속 늘어날 것으로 예상된다. 그러므로 교육자치단체가 교육자본 투자 결정을 주도할 때 지방자치단체와 교육자치단체가 협력적 관점에서 투자방안을 마련하고 시행하는 제도가 필요하다. 또한 지방자치단체가 교육지원사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 기존의 단순한 경비지원을 넘어서 부분적으로나마 직접 사업을 시행할 수 있는 권한과 문호를 개방할 필요가 있다. 지방자치단체의 교육 지방자치단체 재정지원(수평적 재

정 관계)을 하나의 재정 통 또는 재정 통로(single pot system)로 체계화할 필요가 있다. 이때 지방자치단체가 지방교육자치단체에 제공하는 자금을 ‘경상재정지원’과 ‘자본재정지원’으로 구분하여 운영할 필요가 있고, 이를 통해 교육재정지원사업의 성과와 책임을 객관적으로 측정하도록 유도해 나가야 한다(임성일·손희준, 2011; 임성일, 2015c).

중장기적으로, 일반지방재정과 지방교육재정의 예산운영 과정(예산의 편성, 집행, 결산 등)을 비롯하여 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합하는 것이 바람직하다. 이것은 그동안 상호 연계 없이 독립적으로 분리 운영되어 온 일반지방재정과 지방교육재정이 하나의 ‘통합 지방재정’으로 새롭게 출범하는 것을 의미하며, 궁극적으로 일반 지방자치단체(시·도)와 교육 지방자치단체(시·도 교육청)의 통합을 목표로 한다.

이상에서 언급한 단·장기 방안을 순조롭게 진행하면 지방재정의 효율성과 책임성이 한층 높아지고, 학생을 포함한 지역주민이 보다 균형적인 재정자원과 공공서비스의 조합을 향유할 기회를 창출할 것이다. 노인층과 학생을 포함한 모든 국민은 중앙집권과 분권 그리고 지방자치의 이원화를 떠나서 원하는 공공서비스를 제 가격(세금 지불)에 적절히 공급받기를 원한다. 이것은 교육서비스를 포함한 모든 공공서비스를 전체 바구니(조합, 묶음) 속에 담아두고 이용 가능한 국가재정 자원을 감안하여 국민이 필요로 하는 최적의 서비스 조합을 제공하는 시스템을 구축할 때 충실히 대응할 수 있다.

현행 지방교육재정은 중앙정부와 지방자치단체로부터의 재원 이전에 절대적으로 의존하면서 동태적으로 변하는 국가와 지역사회의 재정 수요를 종합적 관점에서 공동 대처할 제도적 역량을 갖지 못하는 문제를 드러낸다. 특히 본 연구가 심층적으로 점점 진단한 인구구조 변화와 지방분권 시대의 변화하는 환경을 고려할 때, 현재와 같이 지방교육재정만을 분리 독립해서 계속 운영하는 것은 사실상 한계에 이른 것으로 판단한다. 이제는 더 이상 일반지방재정과 지방교육재정을 상호 협력적 관여 없이 독립된 이원 체제로 맡겨 둘 수 없다. 이것은 앞서 누차 강조한 바와 같이, 국가 재정자원의 효율적인 운영과 국민에 대한 재정 책임의 구현 차원에서 그러하다. 이러한 사실을 인식하고, 정부는 명확한 정책적 논거와 기조를 구축하면서 이해 주체와 긴밀한 대화와 협력을 통해 거시적 방향은 물론 미세 조정(fine tuning)에 이르기까지 철저히 대응하는 전략을 강구하고 노력을 기울여야 한다.

제6장

결론

본 연구는 우리나라의 고령화·학령인구 감소 등 인구구조 변화와 재정분권을 중심으로 앞으로 전개될 정책환경의 변화에 유연하게 대응하기 위한 지방분권 및 재정분권 발전방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 먼저 우리나라의 인구구조 변화, 특히 고령화 현상과 저출산에 따른 학령인구 감소 현상의 실상을 점검하고, 그것이 어떤 경로와 형태를 통해 미래에 변화와 영향을 미칠 것인지에 대해 진단하였다. 또한, 지난 1990년대부터 지금까지의 지방분권(특히, 재정분권)의 전개 현황을 분석하고 새로운 도전에 직면한 지방분권 제도가 향후 우리 사회의 미래에 어떤 영향과 변화를 몰고 올 것인지에 대해 살펴보았다. 특히 인구구조 변화와 지방분권 현상을 하나의 사고(분석)로 종합한 후 이와 관련하여 정책적 중요도가 높아질 미래 과제에 관하여 집중 논의하였다. 그것은 첫째, 외형상 밀접한 관련이 없어 보이는 두 현상 간에 어떠한 상호영향(력)과 역학관계가 존재하는지를 점검하는 연구이고, 둘째, 이들이 앞으로 우리나라의 지방재정에 어떤 영향과 변화를 가져올 것인지에 대해 거시적으로 탐색하는 과제이다.

1 인구구조 변화와 재정분권에 대한 전망

본 연구는 제도적·정책적 방향과 대안 제시에 앞서 중기 시야(약 10년)에서 중요한 몇 가지 이슈에 대한 전망을 제시하였는데 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 경제와 재정을 둘러싼 환경은 급격히 변하고 있다. 무엇보다도 우리 경제의 저성장 기조는 이제 ‘새 기준(new normal)’이 되었고, 적어도 중기 시야에서 그 상태가 바뀔 가능성은 거의 없는 것으로 판단한다. 국내 유수의 경제예측 기관들은 우리나라의 경제성장률을 중기 시야에서 대체로 2~3%대의 수준으로 예상한다. 이러한 상황에서 국가재정은 단기적으로는 공채 발행과 적자재정에 의존하는 적극적 재정확장정책에 의해 성장세를 보일 것으로 예상되나, 중기적으로는 완만한 성장에 머무를 가능성이 높다.

둘째, 지난 약 30여 년간 진행되어 온 우리나라의 지방분권 상황과 가장 최근의 경향을 종합해 볼 때, 앞으로 우리나라에서 본질적이고 파격적인 분권은 일어나지 않을 것으로 전망한다. 중기 시야(약 10년)에서 예상해 보는 재정분권의 주요 미래 전망은 다음과 같다.

- 1) 지방재정의 수입 부문: 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중은 어느 정도 증가하겠지만(예컨대, 국세 대 지방세 7 대 3), 지방자치단체의 과세권을 비롯하여 세입 자율성을 근본적으로 높일 제도적 개편은 없을 것으로 예상된다. 이러한 가운데 자체 수입(또는 지방세 수입)과 이전재원 수입 간의 역학관계는 현재와 비교할 때 조금 더 자체 수입의 비중이 커지는 방향으로 바뀔 가능성이 높다. 이전재원은 단기적으로는(5년 이내) 지방세보다 증가 속도가 빠르고 지방세와의 상대 비중 면에서 조금 더 커질 수 있지만, 중기적으로는(5~10년) 그 반대의 현상이 나타날 것으로 예상된다. 중앙정부 재원 이전의 규모 축소 내지 성장을 둔화는 지방재정의 지출에 다양한 영향을 미치는데, 궁극적으로 세출의 구조 조정이 필요하게 된다.
- 2) 지방재정의 지출 부문: 단기적으로는(5년 이내) 자체사업보다 보조사업의 비중이 조금 더 커질 가능성이 있으나, 중기적으로는(5~10년) 자체사업 비중이 보조사업 비중을 능가할 가능성이 있다. 이것은 저성장 기조 아래서 계속해서 확장적 재정정책을 추진할 수 없는 한계(국가채무와 재정수지 적자의 심화에 따른 재정 건전성 및 지속가능성 문제 발생)로 인한 국고보조사업의 단·중기간 변동 가능성(단기적으로 확대, 중기적으로 축소 가능성)에 근거를 둔다. 중기 시야에서 국고보조금 제도의 규모와 사업이 축소되면 지방의 지출 권한은 지금보다 향상될 것으로 전망한다. 아울러 지방교부세와 국고보조금의 상대적 역학관계는 지금과 달리 지방교부세 쪽으로 무게 중심이 이동할 가능성이 높다.
- 3) 재원이전 부문: 우리나라의 지방재정이 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하는 현실을 고려할 때, 향후 분권이 강화되면 조세제도보다 재원이전 시스템 주도방식으로 구조 개편이 이루어질 가능성이 높다. 이전재원이 주도하는 지방재정은 당분간 사회복지 분야에 집중될 국고보조사업의 강한 영향력을 피할 수 없을 것으로 전망된다.

셋째, 인구구조 변화와 재정분권 간에 특별한 역학관계나 인과관계가 존재하는 것은 아니지만, 현실적으로 인구구조 변화는 지방분권에 영향을 미친다. 그 매개가 되는 것은 인구구조 변화에 따른 지방재정의 구조와 내용(운영 방식)의 변화이다. 일반적으로 지방분권이 성숙해지면 지방자치단체의 기능과 사무가 종전보다 일정 수준 늘어날 가능성이 높다. 그 이유는 분권시대에는 지방자치단체가 지역주민의 다양한 수요와 선호를 보다 정교한 행정서비스로 대응해 주어야 하기 때문이다. 이러한 상황에서는 지방재정의 지출수요가 증가하고, 또한 그것을 충족할 재정수입의 증가가 필요하다.

넷째, 재정분권이 지방세와 이전재원 제도 가운데 어디에 무게 축을 두고 진행되는지에 따라 인구 고령화에 대응하는 지방재정의 감당 역량과 선택 가능성에 차이가 발생한다. 만일 앞으로 우리나라의 재정분권이 지방교부세가 아닌 국고보조금을 중심으로 전개한다면, 인구구조 변화와 재정분권은 선순환보다 악순환의 관계를 가질 가능성이 높다.

2 대안 모색을 위한 핵심 이슈

인구구조 변화, 복지재정 확대 등 지방재정을 둘러싼 주요 환경적 요인들을 전망한 결과 본 연구는 새로운 대안 모색을 위해 다음과 같은 핵심 이슈를 발굴하였다.

첫째, 우리나라의 인구구조 변화 양상이 매우 심각함을 재정 부문이 충분히 인식하고, 그에 대해 충실히 대응할 중장기 종합대책을 마련해야 한다. 우리나라는 고령화 진행 속도가 전 세계에서 가장 빠른 나라 군에 속한다. 특히, OECD가 우리나라의 인구 고령화 현상이 독일, 이탈리아, 일본, 그리스, 포르투갈, 스페인, 슬로베니아와 함께 2050년까지 매우 강하게 나타날 것으로 전망하였음(Allain-Dupré, Chatry and Moisisio, 2020, p. 4)을 명심해야 한다. 우리나라의 급격한 고령화 진행 속도는 세계 최저 수준의 출산율과 맞물리면서 향후 계속해서 가속할 가능성이 매우 크다. 이것을 재정이 선제적으로 적절히 대응하지 못하면 국가재정(중앙 및 지방재정)의 안정성과 지속 가능성이 크게 위협받을 수 있다.

둘째, 인구구조의 변화가 지방재정에 미치는 영향은 수입 측면보다 지출 측면에서 더 크고 광범위한 것으로 전망한다. 수입은 지방세 수입(특히, 지방 소득과세와 소비과세)과 중앙정부로부터의 이전재원 수입(특히, 국고보조사업 관련 수입)이 일정한 수준에서 영향을 받을 것으로 예상한다. 지출은 수입의 영향으로 자체사업에 변화가 생기겠지만, 그보다는 국고보조사업을 중심으로 큰 변화가 있을 것으로 예상한다. 이 과정에서 지방재정의 자기 결정권, 즉 지출 권한이 위축될 가능성이 큰데, 이것은 지방재정은 물론 자치분권의 관점에서 중대한 위협 요인이다. 따라서 이를 차단할 수 있는 법·제도 및 행태적 조치를 수반하여야 한다.

셋째, 급격한 인구구조의 변화와 더불어 사회복지 수요의 급증과 경제의 저성장이 새 기준(new normal)으로 자리매김한 현실을 직시하고, 이에 대해 적극적으로 대응하는 방향으로 지방재정 제도를 전면 개편해야 한다. 이를 위해서는 지방세 제도를 새로운 환경에서도 안정적이고 지속적으로 세수를 확보할 수 있는 방향으로 재구조화하는 동시에 인구구조 변화에 친화적인 형태로 전환하여야 한다.

넷째, 학령인구의 감소와 재정분권의 진전 상태를 감안할 때, 지방교육재정교부금과 지방교부세의 관계를 새롭게 정비해야 한다. 단기적으로는 두 제도 간에 긴밀한 연계체

제를 구축해서 실천하고, 중장기적으로는 양자를 하나의 '예산 통(single pot)'에 넣고 통합 운영하는 것이 바람직하다. 아울러 두 교부금의 배분 공식을 전면적으로 재구조화해야 한다. 이 과정에서는 지방 SOC 주도의 지방행정서비스가 사회복지 주도형으로 변화하는 현실 상황을 구체적으로 반영하고, 인구구조, 경제환경, 삶의 질, 지역 격차 요인의 변화를 적극적으로 반영하는 형태로 교부금의 배분 방식을 바꾸어야 한다. 이것은 지방교부세는 물론 지방교육재정의 배분에도 적절히 적용하여야 한다. 이 과정에서 특히 중요한 것은 두 제도가 국가와 국민 차원의 시너지 효과를 유발할 수 있도록 재구조화(설계)되어야 한다는 사실이다. 중장기적으로 지방교부세의 배분 과정에서 사회복지 부문(측정항목)이 차지하는 비중은 현재 30% 내외에서 50% 내외 수준으로 변화될 것으로 전망한다.

다섯째, 지방자치단체 간에 존재하는 재정 격차(수평적 재정 불균형)와 그로 인한 공공서비스 공급 격차(질과 양)에 대응하는 방식을 인구구조 변화(고령화 현상과 학령인구 감소 현상)와 재정분권의 진전 상태와 환경을 고려하는 방식으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 지방재정의 자율성, 특히 조세 자율성(tax autonomy)을 강화하는 동시에 조세와 이전재원 제도(지방교부세·지방교육재정교부금, 국고보조금 등)의 '적정 균형'을 유지하는 제도적 변화를 도모해야 한다.

여섯째, 현재 과도하게 팽창 중인 국고보조금 제도를 국가재정(중앙 및 지방재정)의 중장기 안정성과 지속 가능성 확보 차원에서 전면적으로 재검토하여 새로 구축해야 한다. 그리고 이 과정에서는 지방재정의 지출권(spending power)을 높여 주는 제도적·정책적 조치를 마련해야 한다. 지금과 같이 국가와 정치권이 지방재정의 환경과 여건을 고려하지 않은 채 일방적으로 (초)대형 사회복지 국고보조사업을 추진하는 관행이 계속 되면 지방재정에 부담과 압박이 가해지는 것은 물론, 중앙재정의 안정성과 지속가능성에도 손상이 생긴다. 특히, 인구구조의 급격한 변화가 재정에 미치는 영향이 가장 큰 제도적 영역이 조세 못지않게 국고보조금이라는 사실을 인식하는 것이 매우 중요하다.

3 재정분권 분야의 제도 개선을 위한 전략과 대안

가. 주요 지방재정 제도의 개선

지난 20~30여 년간 진행해 온 재정분권의 추이와 최근 상황을 종합적으로 인식할 때, 향후 우리나라에서 급진적인 재정분권이 이루어질 가능성은 낮은 것으로 판단한다. 본 연구는 이러한 중기(향후 약 10년) 전망을 기반으로 향후 예상한 인구구조 변화와 재정분권 시대에 적합한 지방재정의 제도와 운영방식에 대해 다음과 같은 주요 발전방안을 제시하였다.

첫째, 지방자치단체의 재정 자율성을 높이고 그에 상응하는 재정 책임성을 균형 있게 구현하는 방향으로 재정분권을 실시해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 국세와 지방세의 구조를 개편하되, 그 과정에서는 ‘지방세다운 지방세’를 지방에 넘겨주는 방식으로 제도의 개편이 이루어져야 한다.

지방세 과세권은 우리나라의 법률체계 한계(조세법률주의)로 인해 국가 차원에서 특단의 조치가 없는 한 지방자치단체가 완전한 과세권을 확보하기는 어렵다. 이러한 상태에서 지방의 과세권을 지금보다 확대할 유력한 대안은 탄력세율제도를 실제 작동이 가능한 조세제도로 만드는 것이다. 이를 위해서는 그와 관련된 제도적 환경과 지방자치단체의 행태적 구조를 바꾸어 주어야 한다. 여기에는 지방세 제도, 지방교부세 제도를 포함한 이전재원 제도, 지방채 발행제도, 기타 재정관리제도 전체를 아우르는 종합적 제도 개편이 포함된다.

둘째, 이전재원 제도의 역할과 비중을 줄여나가야 한다. 이때 지방교부세는 늘리되, 국고보조금은 점진적으로 축소하는 것이 재정분권과 인구구조 변화에 효과적으로 대응하는 차원에서 바람직하다. 이전재원이 주도하는 지방재정은 당분간 사회복지 분야를 중심으로 확장해 나가는 국고보조사업의 강한 영향력을 피할 수 없을 것으로 전망한다. 그러나 중기 시야에서는 국고보조금 제도와 보조사업에 대한 종합적 개편을 단행해야 한다. 그 과정에서는 국고보조금이 국가재정(중앙재정+지방재정)에서 차지하는 비중을 크게 줄이고, 중앙정부가 담당해야 하는 사업(사무)과 지방자치단체가 담당해야 하는 사업(사무)을 지금보다 더 객관적으로 명확히 구분해야 한다. 아울러 사회복지 보조사업을 둘러싼 중앙·지방 간 협력적 관계와 분리적 관계와 기준보조율(지방비 부담 비율)

을 보다 명확히 구현해야 한다. 이 문제는 국민과 주민에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 정부 간 재정 책임성(fiscal accountability)을 정립하는 차원에서 매우 중요하다.

셋째, 지방채 발행정책은 지방자치단체의 자율과 책임성을 높여주는 방향으로 전개하여야 한다. 이 과정에서는 지금까지 지방자치단체들이 지방채 발행에 소극적이었던 원인을 객관적으로 분석한 다음, 장기 자본투자사업의 재원으로 지방채를 적극적으로 활용할 여건과 조건을 만들어내야 한다. 이를 위해서는 지방재정 환경이 지방채 발행의 필요성을 자극하지 못하는 점, 다양한 재정관리제도(예컨대, 지방재정위기관리 제도, 지방재정분석·진단 제도)에 의해 지방자치단체의 지방채 발행이 직·간접적인 규제와 관리를 받는 점, 지방채가 소위 ‘빚’이라는 부정적 이미지를 내포하는 점에 대해 분명히 인식하고 그 해소방안을 찾아내어야 한다. 특히, 지방자치단체가 재정의 자율성과 책임성을 조화롭게 발휘해야 할 재정분권 시대를 인식하면, 지역의 중요한 자본투자사업에 사용되는 지방채는 지역에 자산과 효용(복지)을 축적하는 투자자금으로서 중요한 의미가 있다. 따라서 지방자치단체의 재정역량(채무 감당능력)의 범위 내에서 경제적·사회적 타당성을 지니는 투자사업을 대상으로 적정한 수준의 지방채를 활용하는 것은 합리적이고 바람직한 재정 운용이 된다.

나. 혁신적 재정분권 추진

현실적으로 지방자치단체 간에는 인구·경제·재정 면에서 상당한 격차가 존재한다. 이것은 비단 지방자치단체 간의 인적·물적 역량의 차이만이 아니라, 주민의 선호와 수요 면에서도 지역 간에 상당한 차이가 있음을 의미한다. 이러한 사실을 인식할 때, 앞으로는 지금처럼 모든 지방자치단체를 획일적이고 균등하게 대하는 동질적 분권의 틀에서 벗어나 지방자치단체 간에 존재하는 중요한 실질적 차이(인구, 재정, 지역 수요 등)를 인정하고 차선을 모색하는 차등 분권(또는 이질적 분권, 상이한 분권)이나 비대칭적 분권(asymmetric decentralization) 등 다양한 분권 정책을 실시할 필요가 있다.

차등 분권은 지방자치단체 간에 재정 권한(수입, 지출, 기타 관리와 관련된 재정 권한)의 보유 범위와 내용(수준) 면에서 차이를 두는 것이 핵심이며, 그것을 통해 공공서비스의 효율적인 공급과 지방자치단체의 재정 자율성과 책임성 제고를 도모한다. 이것은 동일 수준의 지방자치단체라도 부여된 역량과 여건의 뚜렷한 차이에 따라 그룹을 형

성할 때는 특정한 그룹별로 분권의 조건과 정책을 다르게 적용하는 것이 보다 경제적으로 효율적이고 재정적으로 공평한 분권을 이룰 수 있다는 발상에 기반을 둔다. 그리고 동일 수준의 지방자치단체 간에 역할과 사무와 권능(competencies)에 차이를 부여하는 비대칭적 분권(asymmetric decentralization)에도 관심을 갖고 적절한 대상을 선정하여 단계적(시범적)으로 추진해 볼 필요가 있다.

종합적으로, 인구구조 감소(인구 노령화 현상, 학령인구 감소 현상)에 따른 재정의 부정적 영향과 지방의 자율과 선호 그리고 책임을 중시하는 미래의 재정분권을 동시에 고려하면, 앞으로 지방재정 운영(수입, 지출, 재정관리 등)의 효율성과 책임성은 전에 없이 중요성이 커진다. 이와 같이 동태적으로 변화하는 시대적 상황을 고려할 때, 더 이상 전국 획일적인 지방분권 정책에 얽매이지 말고 더욱 다양하고 혁신적인 새로운 분권이 강하게 필요하다. 이제는 지역의 여건과 조건을 고려하는 차등 분권이나 비대칭적 분권을 실시할 방안을 다각도에서 적극적으로 검토하고 실천에 나설 시점에 이르렀다.

다. 일반지방재정과 지방교육재정의 연계 통합

현행 일반지방재정과 지방교육재정의 관계를 다음과 같이 구조 개편하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 일반지방재정과 지방교육재정의 적극적인 연계 협력체계를 구축하고(교육자치단체의 재정 자주성 제고를 병행), 중장기적으로는 일반지방재정과 지방교육재정을 완전히 통합해서 운영해야 한다. 다만, 이 과정에서는 교육서비스의 중요성과 특성을 고려하여 교육정책과 핵심 교육 프로그램 및 사무에서 자율성은 보장하도록 조치해야 한다.

우선, 단기적으로는 일반지방재정과 지방교육재정을 효율성과 형평성의 관점에서 큰 틀의 연계체계를 정비하면서 양자를 거시적이고 종합적으로 관리할 수단과 장치를 마련하는 데 중점을 두어야 한다. 여기에는 지방교부세와 지방교육재정교부금 간의 제도적 연계 장치를 마련하는 조치와 함께 지방자치단체 전출금의 운영방식에 대한 구조 개편이 가장 중요하다. 전자는 두 제도의 고유성과 핵심 재정기능은 존중하되, 두 제도의 연계 목적과 필요성을 최대한 반영하도록 배분제도의 구조와 배분 방식을 부분적으로 개편하는 데 초점을 두는 것이 바람직하다. 후자는 일반지방재정과 지방교육재정 간의 수평적 재정 관계를 형성하는 과정과 결과 등을 체계적이고 유연하게 설정하는 데 중점

을 두어야 한다.

중장기적으로는 일반지방재정과 지방교육재정의 예산운영 과정(예산의 편성, 집행, 결산 등)을 비롯하여 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합하는 것이 바람직하다. 그동안 상호연계 없이 독립적으로 분리 운영해 온 일반지방재정과 지방교육재정이 하나의 '통합 지방재정'으로 새롭게 출범하는 것을 의미한다. 일반지방재정과 지방교육재정을 상호협력적 관여 없이 독립된 이원 체제로 운영하는 한 국가 재정자원의 효율적인 운영이나 지방재정의 책무성은 담보되기 어렵다. '통합 지방재정'은 궁극적으로는 일반 지방자치단체(시·도)와 교육 지방자치단체(시·도 교육청)의 통합을 수반하므로 이러한 과제는 국가 차원에서의 매우 근본적이고도 장기적인 논의와 개혁이 필요하다.

참고문헌

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국내 문헌

- 곽채기·서민순(2014), 「기초연금제도의 정부 간 재정 책임 분담체계의 개선방안에 관한 연구」, 『한국지방자치연구』, 15(4), 대한지방자치학회, pp. 81~109.
- 교육부(2013), 『3~5세 연령별 누리과정 해설서』, 교육부.
- _____(2020), 『만 3~5세 누리과정 지원을 및 예산 추이』, 교육부 유아교육정책과.
- 국회예산정책처(2019), 『2019 대한민국 재정』, 국회예산정책처.
- _____(2020a), 『2020 대한민국 재정』, 국회예산정책처.
- _____(2020b), 『2020 대한민국 지방재정』, 국회예산정책처.
- 기획재정부(2016), 『2017년도 예산안 편성 및 기금 운용 계획안 작성 세부지침』, 기획재정부.
- _____(2017), 『국고보조사업 업무매뉴얼』, 기획재정부.
- 금창호(2015), 「[정책제안] 지방자치와 교육자치 협력 위한 토론회 열려」, 『월간 공공정책』, 122, 한국자치학회, pp. 60~63.
- 김근진(2019), 「유아교육지원특별회계의 개편 방향에 대한 논의」, 『한국사회보장학회 정기학술발표논문집』, 2019-02, 한국사회보장학회, pp. 409~433.
- 김병만·김미진(2018), 「새 정부 유아교육보육정책 수립을 위한 19대 대선공약의 실현 가능성 및 중요도 분석」, 『한국영유아보육학』, 108, 한국영유아보육학회, pp. 75~95.
- 김원섭(2019), 「주요국의 공적 노후소득보장제도 수급요건에 관한 연구」, 『국회예산정책처 2019년도 연구용역보고서』, 국회예산정책처.
- 김원섭·이용하(2014), 「박근혜 정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가」, 『한국사회정

- 책』, 15(2), 고려대학교 한국사회연구소, pp. 69~101.
- 김재훈 외(2019), 『학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로』, 국회예산정책처.
- 김지원·남수경(2020), 「유아교육재정 확보제도의 변천과정과 초·중등교육비에 대한 영향 분석」, 『교육정치학연구』, 27(3), 한국교육정치학회, pp. 165~187.
- 김태일(2013), 「2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향」, 『국가정책연구』, 27(3), pp. 57~82.
- 김혜영(2020), 「누리과정 예산편성에 따른 시도교육청별 지방교육재정 변화 분석」, 경인교육대학교 교육전문대학원 석사학위 논문.
- 나석희·이현진(2014), 「유아교육 보육통합에 관한 유아교사와 원장의 인식」, 『한국아동교육학회』, 23(3), pp. 269~287.
- 나원희(2020), 「유아교육 재정현황과 국제비교」, 『월간나라재정 2월호』, 한국재정정보원, <https://m.blog.naver.com/kpfisnet/221817084453>
- 나종민·안창희(2017), 「의미연결망 분석을 통한 유아교육 발전 계획의 경향 분석: ‘유아교육 정책의 성과와 과제’연구보고서 중심으로」, 『유아교육연구』, 37(3), 한국유아교육학회, pp. 411~434.
- 남찬섭(2017), 「2018년도 보건복지 예산안 분석-총론」, 『월간 복지동향』, 229, 참여연대사회복지위원회, pp. 5~10.
- 대한민국 정부(2020), 『2020~2024년 국가재정운용계획』.
- 문무경·이윤진·이세원(2007), 『유치원과 보육시설 협력 방안 연구』, 육아정책개발센터, pp. 1~100.
- 박신영·박은혜(2019), 「유아교육 공교육화 정책네트워크 시기 및 특성분석」, 『한국유아교육연구』, 21(1), 한국교원대학교 유아교육연구소, pp. 155~180.
- 박은혜, 장민영(2014), 「통합 요소별로 살펴본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교」, 『교육과학연구』, 45(1), 이화여자대학교 교육과학연구소, pp. 149~180.
- 배준식(2016), 『사회복지 국고보조사업 보조율 산정방식 개선』, 서울연구원.
- 보건복지부(2020), 『2020년 기초연금 사업안내』, 보건복지부.

- 손수연·이기숙(2013), 「5세 누리과정에 대한 교사의 인식과 실행 수준」, 『유아교육연구』, 33(4), 한국유아교육학회, pp. 119~144.
- 손운석(2014), 「기초연금법에 대한 법적 검토」, 『법학연구』, 56, 한국법학회, pp. 287~307
- 송기창(2016), 「지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책」, 『교육재정경제연구』, 25(1), 한국교육재정학회, pp. 1~28.
- _____(2017), 「지방교육재정교부금제도의 회고와 전망 및 개선방향」, 『교육정책연구』, 1(2), 서울대학교 교육정책연구소, pp. 1~36.
- 송기창 외(2018), 『2017 교육재정백서』, 한국교육개발원.
- 신하영(2016), 「누리과정 재정지원정책 평가 연구」, 숙명여자대학교 대학원. 박사학위논문.
- 심지현(2014), 『지방자치단체 국고보조사업 평가』, 국회예산정책처.
- 안종석(2002), 『재정의 지방분권화 : 남미국가들 및 미국 캘리포니아주의 사례와 시사점』, 한국조세연구원.
- 유영성·이원희(2005), 「국고보조금 운영의 개선 방안」, 『한국지방정부학회 학술대회자료집』, pp. 423~443.
- 유재환(2016), 「옹호연합모형(ACF)을 활용한 누리과정 정책 추진과정 분석」, 전북대학교 박사학위논문.
- 유태현(2017), 『대규모 국고보조 복지사업 확대에 따른 지방재정 부담 분석』, 『국회예산정책처 2017년도 연구용역보고서』, 국회예산정책처.
- 유희수(2018), 『2018~2027 기초연금 재정소요 추계』, 국회예산정책처.
- 유희정 외(2008), 『유치원과 보육시설 일원화 체제를 위한 협력과 통합방안』, 육아정책개발센터.
- 육아정책연구소(2006), 『육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육과 보육 협력과 통합방안: 육아정책포럼』, 육아정책개발센터, 2006(4).
- 윤진훈(2016), 「국고보조금제도」, 『자치발전』, 2016-06, 한국자치발전연구원, pp.111~117.

- 이명석·장한나(2013), 「기혼 직장여성의 출산의도 결정요인에 관한 연구」, 『Family and Environment Research』, 51(4), 대한가정학회, pp. 425~438.
- 이상용·하능식(2007), 『참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책 평가』, 한국지방행정연구원.
- 이선화·류덕현(2019), 「복지재정과 교육재정 적정성 전망과 지방재정 운용에의 시사점」, 『경제발전연구』, 24(4), pp. 1-22.
- 이순희·정지현(2017), 「무상보육정책 담론의 이념적 딜레마: 프레임 분석을 중심으로」, 『유아교육연구』, 37(4), 한국유아교육학회, pp. 557~584.
- 이영·차병섭(2018), 「OECD 29개국 2000~2013년 데이터를 이용한 영유아교육보육 지원의 여성, 모성, 남성 고용률에 대한 효과분석」, 『노동경제논집』, 41(1), 한국노동경제학회, pp. 1~38.
- 이용환·김진덕(2011), 『분권화시대의 지방정부 조달시스템 효율화 방안』, 경기개발연구원.
- 이일주(2013), 「유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안」, 『국회토론회』, pp. 1~43.
- 이정욱(2013), 「기조 강연: 유보통합에 따른 새로운 도전과 과제」, 『한국유아교육학회 정기학술발표논문집』, pp. 19~31.
- 이진화·박은혜·장민영(2020), 「한국과 OECD 국가의 유아교육과 보육정책 환경과 효과 분석: 재정, 유아교육과 보육의 질 및 가정 환경을 중심으로」, 『영유아교육: 이론과 실천』, 5, pp. 79-103.
- 이진화·박창현·윤지연(2015), 『3~5세 누리과정 운영 및 이용실태와 정책효과분석』, 육아정책연구소.
- 이채정(2018), 「유아교육지원특별회계의 제도 방향」, 『월간나라재정』, 2018-12, 한국재정정보원, <https://m.blog.naver.com/kpfisnet/221426096785>.
- 임성일(2003), 「우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분 체계의 재구축」, 『한국지방재정논집』, 8(2), 한국지방재정학회.
- _____(2005), 『통합적 관점에서 본 일반자치재정과 교육자치재정 분석—지방교부세와

- 지방교육재정교부금을 중심으로: 한국지방재정논집』, 10(1), 한국지방재정학회.
- _____(2013), 「우리나라의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립」, 『저스티스(Justice)』, 134. 한국법학원, pp. 394~427.
- _____(2015a), 「지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로」, 『민선지방자치 20년의 회고와 전망』, 전국시도지사협의회 주최 세미나.
- _____(2015b), 「지방재정의 현실과 한 단계 높은 재정분권의 모색」, 『중앙·지방정부간 재정관계의 새로운 정립』, 지방자치 20주년 기념 서울 지방분권 국제포럼, 서울시·서울신문사.
- _____(2015c), 「지방교육재정의 책임성 강화와 지방자치단체 간 협력적 재정관계 구축」, 『2015년 지방교육재정 정책포럼』, 2015-10, 한국교육개발원.
- _____(2017), 『우리나라의 지방재정분권 상태에 관한 연구』, 한국지방세연구원.
- _____(2018a), 『수평적 재정균등화(Horizontal Fiscal Equalization) 제도의 도입에 관한 연구』, 한국지방세연구원.
- _____(2018b), 『우리나라 재산세의 편익과세 기능 강화에 관한 연구』, 한국지방세연구원.
- _____(2019), 「확장적 재정정책 시기의 지방재정 운영: 재정 건전성과 책임성을 중심으로」, 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 2019. 11, pp. 3~37.
- 임성일·손희준(2011), 「지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립」, 『지방행정연구』, 25(3), 한국지방행정연구원, pp. 59~92.
- 임성일·최영출(2001), 『영국의 지방정부와 공공개혁』, 법경사.
- 장민영·박은혜·이진화(2017), 「유아교육 및 보육정책 환경과 효과분석: 핀란드, 영국, 일본을 중심으로」, 『육아정책연구』, 11(3), 육아정책연구소, pp. 21~45.
- 장인수(2020), 「인구 변화에 대응한 지방자치단체 재정 여건 제고 방안」, 『보건복지포럼』, 2020(2), pp. 63~72.
- 전상경(2006), 「재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율」, 『지방정부연구』, 10(1), 한국지방정부학회.
- 정광명·조윤나(2015), 「지방교육재정운용실태」, 『계간 감사』, 2015(여름), 감사원.
- 정미라 외(2008), 『유아교육 발전 5개년 계획 연구』, 경기도 교육청.

- 정부부처합동(2020), 『제4차 저출산·고령사회 기본계획(안)』.
- 정우열·김복숙(2020), 「우리나라 영유아 보육정책의 분화와 통합에 관한 연구: 부분적 통합기, 통합기, 다원적 분화기, 분화기, 부분적 통합기의 역사적 변화과정을 중심으로」, 『한국행정사학지』, 49(8), pp. 89~108.
- 조임곤(2011), 『기초노령연금제도의 개편 및 재정소요액 추계』, 국회예산정책처 2011년도 연구용역보고서, 국회예산정책처.
- 지방교육재정알리미(2018), 『2018회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석 결과』.
- 최병호(2007), 「재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색」, 『한국지방재정논집』, 12(1), 한국지방재정학회.
- 최병호·정종필(2001), 「재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구: 재정분권화 지표의 개발과 실증분석」, 『한국지방재정논집』, 6(2), pp. 177~202.
- 최은영·김은영·이세원(2013), 『유보통합 관련 학부모 인식조사』, 교육부·육아정책연구소.
- 최은영(2015), 「한국 유아교육 보육 통합의 선결 과제」, 『육아정책연구』, 9(1), 육아정책연구소, pp. 257~277.
- 최효미 외(2019), 『육아정책분야 재정 투자의 성과 분석 연구』, 육아정책연구소.
- 탁현우(2016), 『기초연금제도 평가』, 국회예산정책처.
- 탁현우·정다원(2019), 「노인복지 재원부담의 수평적 형평성 제고방안 연구 - 기초연금 차등보조율을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 28(1), pp. 101~129.
- 통계청(2020), 『2019년 출생·사망 통계』, 통계청.
- 하봉운(2017), 「4차원 정책분석 모형을 활용한 누리과정 정책분석」, 『교육정치학연구』, 24(4), pp. 77~106.
- 한재명·김성수(2016), 『복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제』, 행정사업평가팀·사업평가국·행정사업평가과(편), 국회예산정책처.
- 행정안전부(2020a), 『2020년도 지방교부세 산정해설』.
- _____ (2020b), 『2020년 지방자치단체 통합재정 개요(상)』.

2 해외 문헌

- Allain-Dupré, D. (2018), "Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 24, OECD Publishing, Paris.
- Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisió (2020), "Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications", *OECD Regional Development Papers*, No. 10, OECD Publishing, Paris.
- Bird, R. M.(1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, 46(2), pp. 207-227.
- _____ and F. Vailancourt(1998), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, UK: Cambridge University Press.
- Blöchliger, H. and D. King(2006), "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 2, OECD Publishing, Paris.
- Boadway, R. and Anwar Shah(2009), *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-order Governance*, Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey and James M. Buchanan(1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- Colin, Céline and Bert Brys(2019), "Population ageing and sub-central governemtns: long-term fiscal challenges and tax policy reform", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 30, OECD Publishing.
- Delalibera, B. R., & Ferreira, P. C(2019), "Early childhood education and economic growth", *Journal of Economic Dynamics & Control*, 98, pp. 82-104.
- IMF(2017), "Cost of Aging", *Finance & Development*, (<http://www.imf.org/>

- external/pubs/ft/fandd/2017/03/lee.htm); 2017. 4. 21. 접속.
- Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P(2010), *Caring and learning together: A cross-national study of the integration of early childhood education and care into education*. Paris: UNESCO.
- Lockwood, B.(2005), "Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective", *Warwick Economic Research Papers*.
- Musgrave, R. A.(1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Norregaard, John(2013), "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges", *IMF Working Paper*, WP/13/129, 2013.
- Oates, W. E.(1969), "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", *Journal of Political Economy*, 77, pp. 957-971.
- _____(1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- _____(2001), "Property Taxation and Local Government Finance: An Overview and some Reflections", In *Property Taxation and Local Government Finance: Essays in Honour of C. Lowell Harris*, edited by W. E. Oates, pp. 21-31, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- _____(2005), "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- _____(2008), "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions," *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, June, 2008.
- Olson, M.(1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government," *American Economic Review*, 59: pp. 479-87.
- OECD(2001), *Starting strong: Early childhood education and care*, OECD

- Publishing.
- _____(2006), *Starting strong II: Early childhood education and care*, OECD Publishing.
- _____(2012), *Starting Strong III: Early childhood education and care*, OECD Publishing.
- _____(2015), *Starting Strong IV. Early childhood education an care*, OECD Publishing.
- _____(2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*. OECD Publishing, Paris.
- _____(2019), *Pensions at a Glance 2019*.
- _____(2020a), *Revenue Statistics 2020*, OECD Publishing, Paris.
- _____(2020b), “The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey”, *OECD Regional Development Papers*, No. 05, OECD Publishing, Paris.
- Oliveira Hashiguchi, T. and A. Llana-Nozal(2020), “The effectiveness of social protection for long-term care in old age: Is social protection reducing the risk of poverty associated with care needs?”, *OECD Health Working Papers*, No. 117, OECD Publishing, Paris.
- Prud’homme, R.(1995), “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10(2): pp. 201-220.
- Rouzet, Dorothée, Aida Caldera Sánchez, Théodore Renault, Oliver Roehn(2019), “Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies”, *OECD Economic Policy Paper*, No. 27.
- Shah, A.(2014), “Responsibility with Accountability: A FAIR governance framework for Performance Accountability of Local Governments”, *Journal of Economics and Business*, 32(2), 2014, pp. 343-377, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2554541>.

- Slack, E. and R. Bird(2014), “Political Economy of Property Tax Reform”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 18, 2014.
- Tanzi, V.(1996). “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Efficiency and Macroeconomic Aspects”, in M. Bruno, and B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank conference on development economics, 1995*, Washington, D.C.: World Bank.
- Ter-Minassian, T.(1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: IMF.
- Tiebout, C. M.(1956), “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64.

3 웹사이트

국가통계포털(<https://kosis.kr>)

국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr>)

지방교육재정의 수입과 지출 흐름 개념도 (<http://lofin.mois.go.kr/portal/baeoom/bbsBaeoom01.do?url=bbsBaeoom03>)

지방행정365(<https://lofin.mois.go.kr>),

GIS DEVELOPER(<http://www.gisdeveloper.co.kr>)

Abstract

Population aging and fiscal decentralization

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Korea is aging at an unprecedented pace, and population aging has become one of the most serious problems in the country. While population aging is expected to affect a wide range of sectors of the economy, the fiscal autonomy of local governments could be substantially threatened by the associated decrease in tax revenue and increase in welfare expenditure, along with the decline in the local population. Against the backdrop, this study tries to find ways to improve local finance and fiscal decentralization, which are keys to the local autonomy system.

The study is organized as follows. Firstly, data are presented on population aging and its relationship with fiscal autonomy. Secondly, several social policy programs such as the national subsidy program and basic pension system are examined to see how they affect the finance of local governments. Thirdly, we discuss fiscal decentralization in general, and then how it works in Korea. Lastly, we investigate ways to improve the fiscal autonomy of local governments in the future, taking population aging into account.

부록

[부표 1] 지방교부세와 지방교육재정교부금의 현황과 기초통계분석 결과(I)

(단위: 억원, %)

구 분	지방교부세 (A)		지방교육재정교부금 (B)		통합교부금 C (=A+B)	
	총액	보통교부세	총액	보통교부세	통합교부금 D1 (A1+B1)	통합교부금 D2 (A2+B2)
	A1	A2	B1	B2	D1	D2
합계	575,556	526,028	548,956	536,823	1,124,512	1,062,851
서울	6,467	1,646	51,493	49,968	57,960	51,614
부산	15,846	12,586	32,033	31,354	47,879	43,940
대구	15,249	13,214	25,403	24,864	40,652	38,078
인천	12,536	10,157	26,813	26,104	39,349	36,261
광주	12,500	10,923	17,197	16,777	29,697	27,700
대전	12,396	11,084	16,598	16,120	28,994	27,204
울산	6,979	5,883	13,447	13,087	20,426	18,970
세종	742	551	9,010	8,833	9,752	9,384
경기	50,861	44,847	118,474	116,125	169,335	160,972
강원	61,483	57,149	26,830	26,263	88,313	83,412
충북	38,679	36,199	23,436	22,914	62,115	59,113
충남	48,699	45,755	29,054	28,387	77,753	74,142
전북	56,664	53,645	30,584	30,067	87,248	83,712
전남	75,112	70,630	34,358	33,684	109,470	104,314
경북	85,512	80,503	40,083	39,239	125,595	119,742
경남	59,182	55,473	45,448	44,603	104,630	100,076
제주	16,649	15,782	8,695	8,434	25,344	24,216
평균	33,856.2	30,942.8	32,291.5	31,577.8	66,147.7	62,520.6
중위 값	16,649.3	15,782.0	26,830.0	26,263.0	57,959.6	51,614.0
표준편차	27,081.9	25,973.3	25,201.0	24,701.9	43,330.5	41,498.9
변이계수	0.800	0.839	0.780	0.782	0.655	0.664
최대/최소비율	115.18	146.10	13.63	13.77	17.36	17.15

자료: 1) 지방교부세: 행정안전부, 「2019년도 지방교부세 운영사항」.

- 총액: 보통교부세+ 특별교부세+부동산교부세+소방안전교부세

2) 지방교육재정교부금: 교육부, 「2019년도 지방교육재정 보통교부금, 특별교부금 교부 보고」.

[부표 2] 지방교부세와 지방교육재정교부금의 현황과 기초통계분석 결과(II)

구분	인구수 기준						
	지역별 인구 (명)	인구 1인당 지방교부세 총액 (천원)	인구 1인당 지방교부세 보통 (천원)	인구 1인당 지방교육재정 교부금 총액 (천원)	인구 1인당 지방교육재정 교부금 보통 (천원)	인구 1인당 통합교부금 총액 (천원)	인구 1인당 통합교부금 보통 (천원)
합계	51,849,861	1,110.04	1,014.52	1,058.74	1,035.34	2,168.79	2,049.86
서울	9,729,107	66.47	16.92	529.27	513.59	595.73	530.51
부산	3,413,841	464.17	368.68	938.33	918.44	1,402.50	1,287.11
대구	2,438,031	625.46	541.99	1,041.95	1,019.84	1,667.41	1,561.83
인천	2,957,026	423.93	343.49	906.76	882.78	1,330.69	1,226.27
광주	1,456,468	858.21	749.96	1,180.73	1,151.90	2,038.95	1,901.86
대전	1,474,870	840.51	751.52	1,125.39	1,092.98	1,965.89	1,844.50
울산	1,148,019	607.92	512.45	1,171.32	1,139.96	1,779.24	1,652.41
세종	340,575	217.99	161.79	2,645.53	2,593.56	2,863.52	2,755.34
경기	13,239,666	384.15	338.73	894.84	877.10	1,278.99	1,215.83
강원	1,541,502	3,988.49	3,707.36	1,740.51	1,703.73	5,729.00	5,411.09
충북	1,600,007	2,417.43	2,262.43	1,464.74	1,432.12	3,882.17	3,694.55
충남	2,123,709	2,293.09	2,154.49	1,368.08	1,336.67	3,661.17	3,491.16
전북	1,818,917	3,115.28	2,949.28	1,681.44	1,653.02	4,796.72	4,602.30
전남	1,868,745	4,019.37	3,779.54	1,838.56	1,802.49	5,857.93	5,582.04
경북	2,665,836	3,207.71	3,019.80	1,503.58	1,471.92	4,711.29	4,491.72
경남	3,362,553	1,760.03	1,649.73	1,351.59	1,326.46	3,111.62	2,976.19
제주	670,989	2,481.31	2,352.05	1,295.85	1,256.95	3,777.16	3,609.00
평균	3,049,991.8	1,633.6	1,509.42	1,334.03	1,304.32	2,967.65	2,813.75
중위값	1,868,745.0	858.2	751.52	1,295.85	1,256.95	2,863.52	2,755.34
표준편차	3,344,642.6	1,365.8	1,304.02	478.78	471.02	1,638.30	1,573.71
변이계수	1.097	0.836	0.864	0.359	0.361	0.552	0.559
최대/최소비율	38.87	60.47	223.40	5.00	5.05	9.83	10.52

자료: 1) 지방교부세: 행정안전부, 「2019년도 지방교부세 운영사항」.

- 총액: 보통교부세+특별교부세+부동산교부세+소방안전교부세

2) 지방교육재정교부금: 교육부, 「2019년도 지방교육재정 보통교부금, 특별교부금 교부 보고」.

3) 인구수: 국가통계포털, 「KOSIS 주민등록통계, 2019년도」.

[부표 3] 지방교부세와 지방교육재정교부금의 현황과 기초통계분석 결과(III)

구분	인구수 기준						
	지역별 학생 수 (명)	학생 1인당 지방교부세 총액 (천원)	학생 1인당 지방교부세 보통 (천원)	학생 1인당 지방교육재정 교부금 총액 (천원)	학생 1인당 지방교육재정 교부금 보통 (천원)	학생 1인당 통합교부금 총액 (천원)	학생 1인당 통합교부금 보통 (천원)
합계	7,441,263	7,734.66	7,069.07	7,377.19	7,214.14	15,111.85	14,283.21
서울	1,367,810	472.77	120.34	3,764.63	3,653.14	4,237.40	3,773.48
부산	499,589	3,171.80	2,519.27	6,411.87	6,275.96	9,583.67	8,795.23
대구	321,665	4,740.65	4,108.00	7,897.35	7,729.78	12,637.99	11,837.78
인천	357,491	3,506.59	2,841.19	7,500.33	7,302.00	11,006.92	10,143.19
광주	263,014	4,752.44	4,153.01	6,538.44	6,378.75	11,290.88	10,531.76
대전	279,659	4,432.68	3,963.40	5,935.09	5,764.16	10,367.77	9,727.56
울산	154,245	4,524.67	3,814.06	8,717.95	8,484.55	13,242.61	12,298.62
세종	66,514	1,116.19	828.40	13,546.02	13,279.91	14,662.21	14,108.31
경기	1,722,360	2,952.96	2,603.81	6,878.59	6,742.20	9,831.55	9,346.01
강원	254,163	24,190.22	22,485.18	10,556.22	10,333.13	34,746.44	32,818.31
충북	268,321	14,415.19	13,490.93	8,734.31	8,539.77	23,149.50	22,030.70
충남	392,612	12,403.76	11,654.00	7,400.18	7,230.29	19,803.94	18,884.29
전북	288,192	19,662.02	18,614.33	10,612.37	10,432.98	30,274.39	29,047.30
전남	239,999	31,296.70	29,429.29	14,315.89	14,035.06	45,612.59	43,464.35
경북	412,877	20,711.35	19,498.06	9,708.22	9,503.80	30,419.57	29,001.86
경남	456,607	12,961.23	12,148.96	9,953.42	9,768.36	22,914.65	21,917.32
제주	96,145	17,316.91	16,414.79	9,043.63	8,772.17	26,360.54	25,186.96
평균	437,721.4	10,742.83	9,922.77	8,677.32	8,483.88	19,420.15	18,406.65
중위값	288,192.0	4,752.44	4,153.01	8,717.95	8,484.55	14,662.21	14,108.31
표준편차	437,055.6	9,238.20	8,823.38	2,667.21	2,627.05	11,121.49	10,682.60
변이계수	0.998	0.860	0.889	0.307	0.310	0.573	0.580
최대/최소비율	25.89	66.20	244.55	3.80	3.84	10.76	11.52

자료: 1) 지방교부세: 행정안전부, 「2019년도 지방교부세 운영사항」.

- 총액: 보통교부세+특별교부세+부동산교부세+소방안전교부세

2) 지방교육재정교부금: 교육부, 「2019년도 지방교육재정 보통교부금, 특별교부금 교부 보고」.

3) 학생 수: 한국교육개발원, 「교육기본통계」, 2019년도.

- 학생 수: 초등학교 수+중학교 수+고등학교 수+대학 재학생 수

[부표 4] 지방교부세와 지방교육재정교부금의 지역별 배분 현황(금액, 점유 비중)과 기초통계분석 결과

(단위: 억원, %)

구분	지방교부세 (A)				지방교육재정교부금 (B)				통합교부금 C(=A+B)			
	총액 (A1)		보통 (A2)		총액 (B1)		보통 (B2)		통합교부금D1 (A1+B1)		통합교부금D2 (A2+B2)	
	A1	A11	A2	A21	B1	B11	B2	B21	D1	D11	D2	D21
합계	575,556	(100.0)	526,028	(100.0)	548,956	(100.0)	536,823	(100.0)	1,124,512	(100.0)	1,062,851	(100.0)
서울	6,467	(1.1)	1,646	(0.3)	51,493	(9.4)	49,968	(9.3)	57,960	(5.2)	51,614	(4.9)
부산	15,846	(2.8)	12,586	(2.4)	32,033	(5.8)	31,354	(5.8)	47,879	(4.3)	43,940	(4.1)
대구	15,249	(2.6)	13,214	(2.5)	25,403	(4.6)	24,864	(4.6)	40,652	(3.6)	38,078	(3.6)
인천	12,536	(2.2)	10,157	(1.9)	26,813	(4.9)	26,104	(4.9)	39,349	(3.5)	36,261	(3.4)
광주	12,500	(2.2)	10,923	(2.1)	17,197	(3.1)	16,777	(3.1)	29,697	(2.6)	27,700	(2.6)
대전	12,396	(2.2)	11,084	(2.1)	16,598	(3.0)	16,120	(3.0)	28,994	(2.6)	27,204	(2.6)
울산	6,979	(1.2)	5,883	(1.1)	13,447	(2.4)	13,087	(2.4)	20,426	(1.8)	18,970	(1.8)
세종	742	(0.1)	551	(0.1)	9,010	(1.6)	8,833	(1.6)	9,752	(0.9)	9,384	(0.9)
경기	50,861	(8.8)	44,847	(8.5)	118,474	(21.6)	116,125	(21.6)	169,335	(15.1)	160,972	(15.1)
강원	61,483	(10.7)	57,149	(10.9)	26,830	(4.9)	26,263	(4.9)	88,313	(7.9)	83,412	(7.8)
충북	38,679	(6.7)	36,199	(6.9)	23,436	(4.3)	22,914	(4.3)	62,115	(5.5)	59,113	(5.6)
충남	48,699	(8.5)	45,755	(8.7)	29,054	(5.3)	28,387	(5.3)	77,753	(6.9)	74,142	(7.0)
전북	56,664	(9.8)	53,645	(10.2)	30,584	(5.6)	30,067	(5.6)	87,248	(7.8)	83,712	(7.9)
전남	75,112	(13.1)	70,630	(13.4)	34,358	(6.3)	33,684	(6.3)	109,470	(9.7)	104,314	(9.8)
경북	85,512	(14.9)	80,503	(15.3)	40,083	(7.3)	39,239	(7.3)	125,595	(11.2)	119,742	(11.3)
경남	59,182	(10.3)	55,473	(10.5)	45,448	(8.3)	44,603	(8.3)	104,630	(9.3)	100,076	(9.4)
제주	16,649	(2.9)	15,782	(3.0)	8,695	(1.6)	8,434	(1.6)	25,344	(2.3)	24,216	(2.3)
평균	33,856.2	-	30,942.8	-	32,291.5	-	31,577.8	-	66,147.7	-	62,520.6	-
중위 값	16,649.3	-	15,782.0	-	26,830.0	-	26,263.0	-	57,959.6	-	51,614.0	-
표준편차	27,081.9	-	25,973.3	-	25,201.0	-	24,701.9	-	43,330.5	-	41,498.9	-
변이계수	0.800	-	0.839	-	0.780	-	0.782	-	0.655	-	0.664	-
최대/최소비율	115.18	-	146.10	-	13.63	-	13.77	-	17.36	-	17.15	-
평균	35,568.0	-	32,773.8	-	31,091.4	-	30,428.4	-	66,659.5	-	63,202.3	-
중위 값	27,664.2	-	25,990.5	-	26,821.5	-	26,183.5	-	54,997.0	-	51,526.5	-
표준편차	27,003.4	-	25,667.0	-	25,520.8	-	25,038.1	-	44,698.5	-	42,761.5	-
변이계수	0.759	-	0.783	-	0.821	-	0.823	-	0.671	-	0.677	-
최대/최소비율	115.18	-	146.10	-	13.63	-	13.77	-	17.36	-	17.15	-

자료: 1) 지방교부세: 행정안전부, 「2019년도 지방교부세 운영사항」.

- 총액: 보통교부세+특별교부세+부동산교부세+소방안전교부세

2) 지방교육재정교부금: 교육부, 「2019년도 지방교육재정 보통교부금, 특별교부금 교부 보고」.

[부표 5] 인구수 기준의 지방교부세와 지방교육재정교부금 분석

구분	지역별 인구 (명)	지역 점유비중 (%)	인구 1인당 지방교부세 총액 (천원)	인구 1인당 지방교부세 보통 구성비(%)	인구 1인당 지방교육재정교부금 총액 (천원)	인구 1인당 지방교육재정교부금 보통 구성비(%)	인구 1인당 통합교부금 총액 (천원)	인구 1인당 통합교부금 보통 구성비(%)
합계	51,849,861	(100.0)	1,110.04	(100.0)	1,014.52	(100.0)	1,058.74	(100.0)
서울	9,729,107	(18.8)	66.47	(6.0)	16.92	(1.7)	529.27	(50.0)
부산	3,413,841	(6.6)	464.17	(41.8)	368.68	(36.3)	938.33	(88.6)
대구	2,438,031	(4.7)	625.46	(56.3)	541.99	(53.4)	1,041.95	(98.4)
인천	2,957,026	(5.7)	423.93	(38.2)	343.49	(33.9)	906.76	(85.6)
광주	1,456,468	(2.8)	858.21	(77.3)	749.96	(73.9)	1,180.73	(111.5)
대전	1,474,870	(2.8)	840.51	(75.7)	751.52	(74.1)	1,125.39	(106.3)
울산	1,148,019	(2.2)	607.92	(54.8)	512.45	(50.5)	1,171.32	(110.6)
세종	340,575	(0.7)	217.99	(19.6)	161.79	(15.9)	2,645.53	(249.9)
경기	13,239,666	(25.5)	384.15	(34.6)	338.73	(33.4)	894.84	(84.5)
강원	1,541,502	(3.0)	3,988.49	(359.3)	3,707.36	(365.4)	1,740.51	(164.4)
충북	1,600,007	(3.1)	2,417.43	(217.8)	2,262.43	(223.0)	1,464.74	(138.3)
충남	2,123,709	(4.1)	2,293.09	(206.6)	2,154.49	(212.4)	1,368.08	(129.2)
전북	1,818,917	(3.5)	3,115.28	(280.6)	2,949.28	(290.7)	1,681.44	(158.8)
전남	1,868,745	(3.6)	4,019.37	(362.1)	3,779.54	(372.5)	1,838.56	(173.7)
경북	2,665,836	(5.1)	3,207.71	(289.0)	3,019.80	(297.7)	1,503.58	(142.0)
경남	3,362,553	(6.5)	1,760.03	(158.6)	1,649.73	(162.6)	1,351.59	(127.7)
제주	670,989	(1.3)	2,481.31	(223.5)	2,352.05	(231.8)	1,295.85	(122.4)
평균	3,049,991.8	-	1,633.6	-	1,509.42	-	1,334.03	-
중위 값	1,868,745.0	-	858.2	-	751.52	-	1,295.85	-
표준편차	3,344,642.6	-	1,365.8	-	1,304.02	-	478.78	-
변이계수	1.097	-	0.836	-	0.864	-	0.359	-
최대/최소비율	38.87	-	60.47	-	223.40	-	5.00	-
서울 제외	2,632,547.1	-	1,731.6	-	1,602.71	-	1,384.32	-
중위 값	1,843,831.0	-	1,309.1	-	1,200.63	-	1,291.71	-
표준편차	2,961,839.5	-	1,347.5	-	1,286.88	-	445.69	-
변이계수	1.125	-	0.778	-	0.803	-	0.322	-
최대/최소비율	38.87	-	18.44	-	23.36	-	2.96	-

자료: 1) 지방교부세: 행정안전부, 「2019년도 지방교부세 운영사항」.

- 총액: 보통교부세+특별교부세+부동산교부세+소방안전교부세

2) 지방교육재정교부금: 교육부, 「2019년도 지방교육재정 보통교부금, 특별교부금 교부 보고」.

3) 인구수: 국가통계포털, 「KOSIS 주민등록통계, 2019년도」.

[부표 6] 학생 수 기준의 지방교부세와 지방교육재정교부금 분석

구분	지역별 학생 수 (명)	지역 점유비중 (%)	학생 1인당 지방교부세 총액		학생 1인당 지방교육재정교부금 총액		학생 1인당 지방교육재정교부금 보통		학생 1인당 지방교육재정교부금 보통		학생 수 1인당 통합교부금 보통	
			(천원)	구성비(%)	(천원)	구성비(%)	(천원)	구성비(%)	(천원)	구성비(%)	(천원)	구성비(%)
합계	7,441,263	(100.0)	7,734.66	(100.0)	7,069.07	(100.0)	7,377.19	(100.0)	7,214.14	(100.0)	15,111.85	(100.0)
서울	1,367,810	(18.4)	472.77	(6.1)	120.34	(1.7)	3,764.63	(51.0)	3,653.14	(50.6)	4,237.40	(28.0)
부산	499,589	(6.7)	3,171.80	(41.0)	2,519.27	(35.6)	6,411.87	(86.9)	6,275.96	(87.0)	9,583.67	(63.4)
대구	321,665	(4.3)	4,740.65	(61.3)	4,108.00	(58.1)	7,897.35	(107.1)	7,729.78	(107.1)	12,637.99	(83.6)
인천	357,491	(4.8)	3,506.59	(45.3)	2,841.19	(40.2)	7,500.33	(101.7)	7,302.00	(101.2)	11,006.92	(72.8)
광주	263,014	(3.5)	4,752.44	(61.4)	4,153.01	(58.7)	6,538.44	(88.6)	6,378.75	(88.4)	11,290.88	(74.7)
대전	279,659	(3.8)	4,432.68	(57.3)	3,963.40	(56.1)	5,935.09	(80.5)	5,764.16	(79.9)	10,367.77	(68.6)
울산	154,245	(2.1)	4,524.67	(58.5)	3,814.06	(54.0)	8,717.95	(118.2)	8,484.55	(117.6)	13,242.61	(87.6)
세종	66,514	(0.9)	1,116.19	(14.4)	828.40	(11.7)	13,546.02	(183.6)	13,279.91	(184.1)	14,662.21	(97.0)
경기	1,722,360	(23.1)	2,952.96	(38.2)	2,603.81	(36.8)	6,878.59	(93.2)	6,742.20	(93.5)	9,831.55	(65.1)
강원	254,163	(3.4)	24,190.22	(312.8)	22,485.18	(318.1)	10,556.22	(143.1)	10,333.13	(143.2)	34,746.44	(229.9)
충북	268,321	(3.6)	14,415.19	(186.4)	13,490.93	(190.8)	8,734.31	(118.4)	8,539.77	(118.4)	23,149.50	(153.2)
충남	392,612	(5.3)	12,403.76	(160.4)	11,654.00	(164.9)	7,400.18	(100.3)	7,230.29	(100.2)	19,803.94	(131.0)
전북	288,192	(3.9)	19,662.02	(254.2)	18,614.33	(263.3)	10,612.37	(143.9)	10,432.98	(144.6)	30,274.39	(200.3)
전남	239,999	(3.2)	31,296.70	(404.6)	29,429.29	(416.3)	14,315.89	(194.1)	14,035.06	(194.5)	45,612.59	(301.8)
경북	412,877	(5.5)	20,711.35	(267.8)	19,498.06	(275.8)	9,708.22	(131.6)	9,503.80	(131.7)	30,419.57	(201.3)
경남	456,607	(6.1)	12,961.23	(167.6)	12,148.96	(171.9)	9,953.42	(134.9)	9,788.36	(135.4)	22,914.65	(151.6)
제주	96,145	(1.3)	17,316.91	(223.9)	16,414.79	(232.2)	9,043.63	(122.6)	8,772.17	(121.6)	26,360.54	(174.4)
평균	437,721.4	-	10,742.83	-	9,922.77	-	8,677.32	-	8,483.88	-	19,420.15	-
중위 값	288,192.0	-	4,752.44	-	4,153.01	-	8,717.95	-	8,484.55	-	14,662.21	-
표준편차	437,055.6	-	9,238.20	-	8,823.38	-	2,667.21	-	2,627.05	-	11,121.49	-
변이계수	0.998	-	0.860	-	0.889	-	0.307	-	0.310	-	0.573	-
최대/최소비율	25.89	-	66.20	-	244.55	-	3.80	-	3.84	-	10.76	-
평균	379,590.8	-	11,384.71	-	10,535.42	-	8,984.37	-	8,795.80	-	20,369.08	-
중위 값	283,925.5	-	8,578.10	-	7,903.51	-	8,726.13	-	8,512.16	-	17,233.07	-
표준편차	377,460.8	-	9,141.27	-	8,731.33	-	2,424.62	-	2,389.25	-	10,751.99	-
변이계수	0.994	-	0.803	-	0.829	-	0.270	-	0.272	-	0.528	-
최대/최소비율	25.89	-	28.04	-	35.53	-	2.41	-	2.43	-	4.76	-

자료: 1) 지방교부세: 행정안전부, 「2019년도 지방교부세 운영사항」.

- 총액: 보통교부세+특별교부세+부동산교부세+소방안전교부세
2) 지방교육재정교부금: 교육부, 「2019년도 지방교육재정 보통교부금, 특별교부금 교부 보고」.

3) 학생 수: 한국교육개발원, 「교육기본통계」, 2019년도.

- 학생 수: 초등학생 수+중학생 수+고등학생 수+대학 재학생 수

[부표 7] 지방자치단체의 교육 관련 지원예산(2020년도 예산 기준)

구분	교육 관련 지원예산 (백만원)	지역 정유비중 (%)	법정전출금 (백만원)	지역 정유 비중 (%)	인구 1인당		인구 1인당		학생 1인당		학생1인당	
					교육 관련 지원예산 (천원)	구성비(%)	법정전출금 (천원)	구성비(%)	교육 관련 지원예산 (천원)	구성비(%)	법정전출금 (천원)	구성비(%)
합계	13,821,523	(100.0)	10,533,373	(100.0)	266.6	(100.0)	203.2	(100.0)	1,857.4	(100.0)	1,415.5	(100.0)
서울	3,902,202	(28.2)	3,319,026	(31.5)	401.1	(150.5)	341.1	(167.9)	2,852.9	(153.6)	2,426.5	(171.4)
부산	766,200	(5.5)	655,656	(6.2)	224.4	(84.2)	192.1	(94.5)	1,533.7	(82.6)	1,312.4	(92.7)
대구	525,576	(3.8)	437,646	(4.2)	215.6	(80.9)	179.5	(88.4)	1,633.9	(88.0)	1,360.6	(96.1)
인천	818,938	(5.9)	638,975	(6.1)	276.9	(103.9)	216.1	(106.4)	2,290.8	(123.3)	1,787.4	(126.3)
광주	337,638	(2.4)	275,924	(2.6)	231.8	(87.0)	189.4	(93.3)	1,283.7	(69.1)	1,049.1	(74.1)
대전	345,865	(2.5)	263,113	(2.5)	234.5	(88.0)	178.4	(87.8)	1,236.7	(66.6)	940.8	(66.5)
울산	247,340	(1.8)	204,631	(1.9)	215.4	(80.8)	178.2	(87.7)	1,603.6	(86.3)	1,326.7	(83.7)
세종	96,242	(0.7)	78,931	(0.7)	282.6	(106.0)	231.8	(114.1)	1,446.9	(77.9)	1,186.7	(83.8)
경기	3,647,281	(26.4)	2,537,056	(24.1)	275.5	(103.3)	191.6	(94.3)	2,117.6	(114.0)	1,473.0	(104.1)
강원	321,166	(2.3)	203,207	(1.9)	208.3	(78.2)	131.8	(64.9)	1,263.6	(68.0)	799.5	(56.5)
충북	271,488	(2.0)	193,106	(1.8)	169.7	(63.7)	120.7	(59.4)	1,011.8	(54.5)	719.7	(50.8)
충남	502,562	(3.6)	317,926	(3.0)	236.6	(88.8)	149.7	(73.7)	1,280.0	(68.9)	809.8	(57.2)
전북	302,563	(2.2)	212,878	(2.0)	166.3	(62.4)	117.0	(57.6)	1,049.9	(56.5)	738.7	(52.2)
전남	382,162	(2.8)	218,292	(2.1)	204.5	(76.7)	116.8	(57.5)	1,592.3	(85.7)	909.6	(64.3)
경북	434,904	(3.1)	293,000	(2.8)	163.1	(61.2)	109.9	(54.1)	1,053.4	(56.7)	709.7	(50.1)
경남	683,753	(4.9)	498,396	(4.7)	203.3	(76.3)	148.2	(73.0)	1,497.5	(80.6)	1,091.5	(77.1)
제주	235,644	(1.7)	185,610	(1.8)	351.2	(131.7)	276.6	(136.2)	2,450.9	(132.0)	1,930.5	(136.4)
평균	813,030.8	-	619,610.2	-	238.89	-	180.53	-	1,599.96	-	1,210.12	-
중앙값	382,162.0	-	275,924.0	-	224.44	-	178.40	-	1,497.46	-	1,091.52	-
표준편차	1,132,191.7	-	894,095.3	-	63.33	-	61.39	-	528.76	-	480.44	-
변이계수	1.393	-	1.443	-	0.265	-	0.340	-	0.330	-	0.397	-
최대/최소비율	40.55	-	42.05	-	2.46	-	3.10	-	2.82	-	3.42	-

자료: 행정안전부, 「2020년도 지방자치단체 통합재정 개요」.

국가통계포털, 「KOSIS 주민등록통계, 2019년도」.

초고령사회의 재정분권

인	쇄	2020년 12월 27일
발	행	2020년 12월 31일
발	행 인	김 현 곤
발	행 처	국회미래연구원
주	소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전	화	02)786-2190
팩	스	02)786-3977
홈페이지		www.nafi.re.kr
인	쇄 처	세일포커스(주) (02-2275-6894)

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-26-7 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE