

# 福祉財政은 누구의 責任인가?: 中央政府 대 地方政府

李 廷 雨

중앙정부와 지방정부 중 어느 쪽이 복지재정을 담당하는 것이 옳은가? 이 문제는 이론적으로 반드시 정답이 있는 문제는 아니며, 여전히 논쟁거리다. 소득재분배 기능은 대체로 중앙정부에서 맡아야 한다는 주장에 상당한 근거가 있고, 사실 지방정부에 맡겼을 때는 이주등 부작용이 우려된다. 각국의 현실을 보더라도 대체로 선진국에서는 중앙정부가 복지재정의 90%를 차지할 정도로 압도적 비중을 차지하고 있는 것이 사실이지만 나라에 따라 큰 차이가 있다.

그러나 한국의 지극히 열악한 복지 현실을 볼 때 이제 막 출범한 지방자치제와 더불어 각 지방에서 지역특성에 맞추어 독특한 복지제도를 만들고, 재원을 확충해나가는 것이 바람직한 면도 있다. 각 지역이 삶의 질을 높이려는 선의의 경쟁을 벌임으로써 열악한 복지지출을 개선하는 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 장차 사회보장 제도가 충분히 확충되고 난 후에는 지나친 지역별 경쟁과 격차를 지양하고, 중앙정부에서 통일적으로 관리하는 것이 바람직한 것이다.

## 1. 머리말: 地方自治와 福祉財政

최근 우리나라에서도 지방자치제가 도입되면서 지방정부의 역할이 무엇인가 하는 문제가 관심을 끌고 있다. 특히 지방자치제의 도입과 더불어 주민들의 다양한 기대와 욕구가 쏟아지고 있어서 지방재정에 대한 수요는 앞으로 계속 높아질 것으로 예상된다. 그 중에서도 특히 복지제도의 확충은 주민들의 주요한 요구 사항의 하나이다. 앞으로 증대될 주민들의 복지수요를 충족시키기 위한 재원을 어떻게 마련할 것인가 하는 것이 중요한 정책과제로 등장할 것이 틀림 없다. 특히 복지정책을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부 중 어느 쪽이 책임을 지는 것이 옳은가 하는 문제는 대답하기가 그리 쉽지 않다.

이 문제에 관한 국내의 최근 논의의 주된 기조는 대개 다음과 같다. 한국의 복지지출 수준은 경제발전 수준에 어울리지 않을 정도로 낮으며, 특히 총재정 중 지방정부가 차지하는 비중이 낮다는 점에 근거하여 장차 지방자치와 더불어 지방의 책임과 재량을 늘여야 한다는 주장이 주류를 이루고 있다[김수영(1995), 박순일(1995), 박정수(1994) 송대회·노기성(1992), 유일호(1995), 이상용(1995)]. 특히 사회보장제도 중에서도 전국적 통일을 요하는 사회보험은 역시 중앙정부가 담당하는 것이 옳지만 공공부조와 사회복지서

비스의 경우에는 기준은 중앙정부가 정하되 지방정부의 역할과 재량을 확대하는 쪽으로 나아가는 것이 바람직하다는 주장이 많다. 이 문제에 대한 필자의 생각은 우리 학계의 주류를 이루고 있는 생각과 근본적으로 궤를 달리하는 것은 아니지만 부분적으로는 약간의 이견을 갖고 있다. 그러한 이견을 제시하고, 약간의 보충적 논의를 제시하는 것이 이 글의 목적이다.

그럼 복지재정의 책임 문제를 논하기 전에 우선 우리나라의 복지재정의 수준이 어느 정도인지를 잠깐 짚고 넘어가기로 하자. 우리나라 1인당 국민소득은 1995년에 1만 달러를 넘어섰고, 앞으로 2001년경에는 2만 달러, 그리고 2010년경에는 4만 달러가 되어 경제규모로는 세계 7위에 달할 것으로 전망되고 있다. 이처럼 우리나라의 경제성장 수준은 괄목할 만하여 선진국에 불과 10-20년의 격차를 두고 따라가고 있으나 불행하게도 복지 지출 수준은 30-40년이나 뒤쳐져 있는 실정이다. 이를 약간의 지표를 통해 살펴본다면 예를 들어 복지지출이 우리나라의 정부예산에서 차지하는 비중은 10% 정도, GDP에서 차지하는 비중은 2.5% 정도로서 이는 대략적으로 말해 선진국의 1/4 수준에 지나지 않는다. 우리나라 중앙정부의 사회보장 및 복지부문 예산규모는 GDP의 1.9%수준(1994년 기준)으로서 선진국의 복지재정과 비교가 되지 않을 정도로 낮은 수준이다. 예를 들어 미국은 7.0%(1992), 프랑스 18.7%(1990), 독일 14.3%(1989), 스웨덴 23.4%(1992), 영국은 12.9%(1991)이다.

더구나 말로는 복지국가를 지향한다고 하면서도 <表 1>에서 보듯이 지난 1992-1996년 사이 정부예산의 연평균 증가율은 12.3%인데 비해 보건복지부 예산증가율은 7.9%로 사회복지예산 비중이 오히려 감소하는 이상한 현상이 나타나고 있다. 이제 21세기에는 고령화 사회의 진전, 지방자치제의 본격적 실시와 더불어 새롭고 다양한 복지욕구가 나타날 것으로 보이므로 복지정책의 확충을 위해 상당히 큰 비율의 예산 확대가 필요한 단계에 있다.

<表 1> 最近 保健福祉豫算 增加率

(단위 : %)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996
정 부 예 산	6.8	13.6	13.7	15.9	16.0
보 건 복 지 부 예 산	5.7	7.0	7.0	12.0	19.5

資料 : 보건복지부

날로 치열해지는 국제경쟁 속에서 선진국으로 진입하려는 우리나라의 여건상 복지재정을 짧은 기간에 획기적으로 늘이기는 어려울지 모르나 국제적인 기준으로 보아 너무나 영세한 우리나라의 복지지출 규모를 보건대 앞으로 국민적 합의를 토대로 국민복지 증진에 높은 우선순위를 두어 장기적으로 예산규모를 늘려나가야 할 것이다. 그런 의미에서 1995년에 국민복지기획단이 조직되어 국민복지 개선을 위한 새로운 청사진을 마련하고 있음은 만시지탄의 느낌은 있으나 어쨌든 바람직한 일이 아닐 수 없다.

우선 빈곤계층 지원을 내실화하기 위해서는 오는 2천년까지 공공부조·복지서비스 부문의 재정을 크게 확대하고, 이후에도 복지예산을 일반재정 증가율보다 높은 수준으로 지속적으로 늘릴 필요가 있다. 사회보험 기여금을 포함할 경우, 현재 우리나라 사회보장 및 복지예산의 대GDP 비율은 4.9%에 불과한데 이를 선진국 수준인 10%대로 끌어올리기 위해서는 복지지출은 대략 2배 정도로 확대되어야 할 것이다. 특히 시급한 과제로서 우리 사회의 최빈곤 계층에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위해서는 공공부조, 사회복지서비스를 위한 정부예산이 대폭 늘어나야 할 것이다.

여기서 문제가 되는 것은 앞으로 우리나라에서 복지정책을 확충해 나가는 것이 과연 누구의 책임인가 하는 것이다. 중앙정부와 지방정부 중 어느 쪽에서 복지정책을 책임져야 하는가 하는 문제는 앞으로 닥칠 복지정책의 확충과 지방자치제도의 정착 과정에서 반드시 해결되어야 할 중요한 쟁점 중의 하나이다. 본고는 이 문제를 검토하고 약간의 소견을 밝히는 데 목적이 있다.

이 글의 순서는 아래와 같다. 2장에서는 일반적으로 공공재의 공급주체로서 중앙정부와 지방정부의 책임 분담에 대한 논의를 정리하고, 3장에서는 우리나라의 복지정책이 지역간에 어느 정도의 차이를 보이고 있는지를 6대 도시를 예로 하여 비교해본다. 4장에서는 복지재정을 중앙정부가 맡는 것이 옳은지 지방정부가 맡는 것이 옳은지에 대한 이론적, 실증적 연구 결과를 검토하고, 유럽을 중심으로 선진 각국의 실태는 어떠한지를 살펴본다. 5장에서는 논의를 요약하고 결론을 내리게 될 것이다.

## 2. 中央政府와 地方政府의 技能分擔 基準

그럼 일반적으로 지역공공재를 공급하는 데에서 중앙정부와 지방정부 사이의 역할 분담의 기준을 검토해보기로 하자. 공공재의 공급주체는 다양하게 설정될 수 있다. 일반적으로 공공재의 공급주체는 정부부문, 민간부문, 그리고 이들 성격을 함께 지닌 제3섹터로

나누어 볼 수 있다. 이들 3주체가 각각 공급해야 할 공공재는 여러 가지 기준에 의해 나누어진다.

첫째, 공공재의 성격상 순수 공공재의 성격이 강하고 외부성과 사회적 가치가 높은 공공재는 정부부문이 공급하고 그렇지 않은 공공재는 민간부문이 공급하는 것이 바람직하다. 둘째, 상대성 기준에 따라 민간부문과 중복되는 재화는 민간부문이 공급해야 한다. 셋째, 비용 측면을 고려하여 민간부문이 정부부문보다 적은 비용으로 공급할 수 있는 재화는 민간부문이 공급하는 것이 바람직하다. 요컨대 공공재의 배분 기준은 공공재의 성질과 비용구조에 달려 있음을 알 수 있다.

공공재의 공급 기준을 좀더 구체적으로 열거해보면 다음과 같다. ① 민간 부문에서 공급이 가능한 것은 민간 부문에 맡기고 정부의 과도한 참가는 억제한다. 정부의 과도한 참여는 조세저항을 불러 일으키게 되고, 개인의 경제적 자유를 침해하고 민간부문의 자발성, 주체성을 떨어뜨릴 위험이 있기 때문이다. ② 외부성이 큰 공공재는 편익의 측면에서 정부가 공급하고, 외부성이 작은 것은 민간 부문이 공급한다. ③ 규모의 경제가 큰 것은 정부가 맡는 것이 좋다. ④ 주민의 생명 및 재산의 안전을 지키는 부분은 정부가 담당한다. ⑤ 기본적인 필요와 소득의 유무에 따라 移轉(transfer)의 원리가 적용되는 분야 중에서 基本的 欲求(basic needs)를 충족시키는 문제는 社會的 最低 基準(social minimum)의 보장 차원에서 정부가 담당할 필요가 있다.

정부 가운데에도 중앙정부와 지방정부가 있다. 정부부문에 의한 공공재의 공급은 다음과 같은 기준에 따라 중앙정부와 지방정부 사이에 책임을 분담할 수 있다. ① 公共材의 外部性: 공공재 편익의 파급효과가 전국 수준일 경우에는 중앙정부가 맡고, 어느 지역에 한정될 경우에는 지방정부가 공급하는 것이 원칙이다. ② 規模의 經濟: 각 공공재의 비용 구조를 고려하여 최소비용에 의한 공급이 가능한 수준의 정부를 선택한다. ③ 公共 意思 決定: 수요 면에서 공공재에 대한 주민들의 선호가 정확히 반영되려면 지방의 기초단체가 우선되어야 한다.

위에서 설정한 대략의 기준에 따라 정부부문을 중앙정부, 지방정부, 공기업으로 세분화할 수 있다. 대체로 중앙정부는 국방·치안 등 국가안보에 관한 업무와 지역개발 및 사회복지 업무에 치중하며, 지방정부는 일반행정·지역개발 및 대민 서비스를 주로 담당하고 있다.

공공재라고 해서 반드시 정부부문만 공급하는 것은 아니다. 민간기업의 이익 추구하고 공공 목적의 달성은 얼마든지 양립가능한 경우가 많다. 이 경우 민간기업이 직접 공급에 참

여할 수도 있고, 개인이 자발적으로 공공재를 창출하여 사용할 수도 있다. 공급형태로 보면 민간기업이 정부와 계약을 맺거나 정부의 허가, 재원보조, 정부에의 납품 등의 방법이 있다. 그러나 민간부문이 정부부문과 일정한 관계를 맺지 않고 구체적으로 생산, 공급하는 경우도 있다. 예를 들면 방법(도난방지, 경보기 등 방법장치의 개발·판매), 경비분야, 그리고 노령인구의 증가와 핵가족화의 추세에 따른 유료양로원의 등장 등이 좋은 예이다.

다음으로 시민이 자발적으로 공공재를 창출해 공급하는 것으로 비영리단체나 자원봉사 조직에 의한 공급도 가능하다. 선진국의 경우에는 이런 비영리조직의 활동이 매우 활발한 편이지만 우리나라의 경우에는 아직 미약하기 그지없다. 이런 비영리조직, 자원봉사조직을 통틀어 '제3섹터'라고 부른다. '제3섹터'를 한마디로 정의하기는 어렵지만 일반적으로 공익을 추구하는 '제1섹터'인 정부부문과, 이윤을 추구하는 '제2섹터'인 민간부문이 결합된 형태라고 말할 수 있다. 공공 부문과 민간 부문이 공공재를 공동 생산, 공동 공급하는 제3섹터란 용어는 1970년대초부터 미국과 일본에서 쓰이기 시작하였는데 양국에서 쓰는 용어는 약간의 차이가 있다.

미국에서의 제3섹터란 '제1섹터'(정부부문)도 아니고 '제2섹터'(민간부문)도 아닌 하나의 독립된 부문으로서 재단, 교회, 자선단체, 노동조합 등 비영리단체 조직을 말한다. 이들 제3섹터는 실업자, 고령자 등의 약자 구제, 교육, 의료서비스, 신기술 개발, 도시재개발, 공해 방지 등의 기능을 수행하고 있다. 한편 일본에서는 제3섹터를 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자한 사업경영 형태이거나 혹은 명칭에 상관없이 하나의 자치단체가 25% 이상 출자하고 있는 법인으로서 지역개발이나 도시개발을 목적으로 하는 사업체로 규정하고 있다.

우리나라에서도 지역주민의 공공수요가 양적으로 급신장하고, 질적으로도 고도화되는 반면 지방자치단체의 공공재 공급능력은 재정적으로 제한되어 있다는 점에서, 또한 지방행정 효율화의 관점에서 제3섹터에 대한 관심이 날로 높아지고 있다. 우리나라에서 제3섹터에 관심을 갖게 되는 이유는 대체로 다음과 같다.

첫째, 현재의 취약한 지방재정력으로는 증대하는 공공수요 내지 지역개발수요에 대처할 수 없기 때문에 민간자금을 도입할 필요가 있다. 도로, 교통시설, 공해방지 및 환경보전 시설, 문화·교육시설, 복지·의료시설, 공원, 녹지, 체육, 레크리에이션 등에 대한 수요는 증가하는 반면, 현재의 취약한 지방재정으로는 이러한 수요를 충당하기 어렵다. 둘째, 민간부문의 우위성, 즉 비용절감, 기술개발, 시장개척, 인재동원 등의 장점을 정부부문에 도입하여 공공재 공급에 경영혁신을 일으키는 데 있다. 셋째, 공공사업 중 수익성이

있는 부문에 민간기업을 참여시켜 자본집약적인 사회간접자본을 계속 확충해 나가기 위함이다.

우리나라에서도 이와 같은 필요에 따라 일본의 제3섹터를 모형으로 하여 1990년 ‘地方公企業法’을 제정하고 ‘제3섹터 公企業 地方公社’ 설립을 추진하고 있다. 제3섹터의 형태로 진출할 수 있는 분야로는 사회복지·위생, 운수·도로, 공해방지·환경보전, 도시 및 지역개발, 주택·도시 서비스, 관광·레저, 교육·문화 등 실로 다양하다.

이상에서 전개한 논의를 확대하면 정부부문, 민간부문, 제3섹터 외에도 ‘제4섹터’, ‘제5섹터’라는 개념 정의도 얼마든지 가능할 것이다. 따라서 지방공공재를 공급할 수 있는 영역과 주체도 아주 다양하게 설정할 수 있다. 이상의 논의를 종합하여 공공재의 공급주체와 공급방식을 요약하면 <表 2>와 같이 나타낼 수 있을 것이다.

<표 2> 公共財의 供給主體와 供給方式

공 급 주 체		공 급 방 식	공 공 재 종 류
公 共	정 부	직 영	일반행정, 사회복지, 건설 및 지역개발 환경미화 및 보존, 방범 등 대부분의 서비스
		민간참여	시 발주공사(계약) 쓰레기 분리수거(위탁) 민간단체의 사회복지서비스(보조)
	공 기 업	지방직영기업	상수도(상수도 사업본부)
		지방공사	의료원
		지방공단	주차장(시설관리공단)
민 간	민 간 기 업	공공부문주도	시 정부가 공급하는 공공재 중 민간기업이 참여하는 부분
		민간주도	민간건물 경비, 소방기기, 유료양로원, 민간역사, 노후보장보험
	비영리단체 및 자원봉사 조직	개인 및 민간조직주도	골목길 포장(공공부문의 공급에 불만족)
			시민버스 운행, 동네 방범(공급이 빈약) 의용 소방대(비용절약) 교통정비, 가로청소, 불우이웃 돕기
민 관 합 동	민관협력기관	공익성과 수익성을 갖는 대부분의 서비스, 유료도로, 교량건설, 대규모 위탁시설, 관광레저, 주택, 문화사업	

이상의 논의에서 우리는 공공재의 공급주체와 주체결정에 관한 기준, 그리고 공급될 수 있는 재화의 종류에 대하여 살펴보았다. 지역공공재의 경우 공급의 주체는 주로 지방정부가 되겠지만 때로는 민간단체나 제3섹터가 될 수 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 민간의 참여를 확대하는 데는 아직은 명확한 한계가 있다. 지방자치제의 전통이 뿌리 깊은 선진국들과 이제 막 지방자치제를 시작한 우리의 상황은 대단히 큰 차이가 있기 때문이다. 공급의 주체가 지방정부이건, 민간이건, 혹은 정부와 민간의 합작에 의한 제3섹터이건 관계 없이 어쨌든 한국의 경우에는 지방정부의 취약한 재정력이 지역공공재 공급에 있어 중요한 제약요건이 되고 있다.

### 3. 韓國의 地域間 福祉政策의 差異: 6大 都市의 境遇

이제 장을 바꾸어 복지정책에 국한하여 우리나라의 현실을 보기로 하자. 특히 우리는 지방별로 복지정책에 과연 차이가 있는가, 차이가 있다면 어떤 차이가 있는가 하는 문제에 관심을 갖는다. 도시와 농촌, 대도시와 중소도시의 여건은 아직 상당한 격차가 있으므로 우리는 6대 도시로 한정하여 복지정책의 차이 여부를 보기로 한다.

현재 우리나라의 복지정책의 특징은 대략적으로 말한다면 두 가지로 요약할 수 있는데, 첫째는 그 수준이 대단히 낮다는 점과 둘째로는 지역간에 별 차이가 없다는 점이다. 어느 지역을 보더라도 복지예산의 규모가 전국적 수준에서 보아 크게 벗어난 것이 아니라는 점은 모든 광역시, 시, 도의 공통 현상인데, 아마 이것은 지금까지 한국의 복지정책이 오랫동안 중앙정부 중심의 체제로 전국적 통일성을 유지해온 결과일 것이다.

그러한 가운데서도 최근 지방자치제도가 정착하고, 민선단체장이 등장하면서 지방별로 정책에 약간의 편차가 생기기 시작하고 있어서 복지정책에서도 앞으로는 지방에 따라 점차 차이가 커질 것으로 전망된다. 예를 들어 민선단체장 등장 이후 서울시가 1996년 복지예산을 전년도에 비해 22% 증액한 사례라든가, 부산시 역시 1996년 복지예산을 대폭 증액하기로 한 사례 등이 이런 전망을 뒷받침해준다. 이런 현상은 과거 중앙정부 중심으로 모든 정책이 결정되던 시대에는 상상할 수 없던 새로운 현상으로서 앞으로는 지방자치단체간에 경쟁적으로 복지예산을 증액할 가능성도 시사한다고 할 수 있다. 이런 현상이 가질 효과에 대해서는 찬반 양론이 있을 수 있어서 반드시 좋다 나쁘다를 판단하기가 쉽지 않지만 어쨌든 지방자치 시대를 맞아 앞으로 각 지방자치단체마다 복지예산이 중요한 쟁점으로 등장할 것만은 틀림 없는 사실이다.

우리나라의 지방정부 사이에 복지정책에 차이가 있는가를 보기 위해 6대 도시의 복지 예산의 규모를 검토해 보기로 하자. <表 3>에는 1995년도 6대 도시의 예산과 복지예산이 비교되고 있다(현재 1996년과 1997년 예산이 나와 있으나 내무부가 매년 발간하는 『지방자치단체예산개요』 책자에서는 1996년 이후에는 사회보장비, 사회개발비 등 큰 항목밖에 표시하지 않고 있어서 사회복지 예산을 알 수 없는 문제점이 있어서 부득이 1995년 예산을 비교하기로 한다). 이 해 전국 모든 지방자치단체를 총괄적으로 보았을 때 사회복지비가 예산에서 차지하는 비중은 11.8%이며, 6대 도시간에 그렇게 큰 차이는 보이지 않는다. 6대 도시 중에서는 광주와 대전이 복지지출 비중이 높은 특징을 가진다. 그런데 사회복지비 안에는 보건위생비, 청소, 공원 등 다양한 지출이 포함되어 있으므로 우리의 관심을 좁혀서 복지사업비로 한정하면 복지사업비가 전체 예산에서 차지하는 비중은 전국적으로 6.5%가 된다.

그런데 광주, 대전의 복지사업비가 특히 높은 값을 보이고 있음이 주의를 끈다. 6대 도시 사이에서 복지예산의 이런 편차가 보이는 것이 각 도시의 정책의 차이에 기인하는지, 아니면 단순히 도시 인구 중 저소득층의 비율 차이에 기인하는지를 조사하기 위해 생활보호대상자의 숫자 및 비율을 알아볼 필요가 있다. <表 3>에는 6대 도시의 생활보호대상자 비율과 인구 비율이 나와 있다. 여기서 인구 비율에 비해 상대적으로 많은 생활보호대상자를 가지는 도시가 광주이며, 그 다음으로 대전은 인구 비율과 생활보호대상자 비율이 같다는 것을 알 수 있다. 나머지 네 도시의 경우에는 생활보호대상자 비율이 인구

<表 3> 6大 都市의 社會福祉豫算(1995)

(단위: 10억원, %)

	전 국	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전
예산 총액(A)	52,495	10,014	3,822	2,546	1,909	1,263	1,268
사회복지비(B)	6,201	1,106	416	277	217	180	193
(B/A 비율 %)	(11.8)	(11.0)	(10.9)	(10.9)	(11.4)	(14.3)	(15.2)
복지사업비(C)	3,391	498	253	167	96	100	111
(C/A 비율 %)	(6.5)	(5.0)	(6.6)	(6.6)	(5.0)	(7.9)	(8.8)
생활보호대상자 비율	(100.0)	(8.4)	(5.4)	(3.4)	(2.4)	(3.2)	(2.6)
인구 비율(1990)	(100.0)	(24.2)	(8.6)	(5.1)	(4.6)	(2.7)	(2.6)

註: 예산 = 일반회계 + 특별회계

資料: 내무부(1995): 『지방자치단체예산개요』.

통계청(1995): 『지역통계연보』.



비율에 비해 상대적으로 낮다. 그렇게 본다면 광주와 대전이 다른 도시에 비해 복지예산의 비중이 높은 것은 생활보호대상자의 숫자가 상대적으로 많은 데 기인하는 것이 아닌가 하는 추측을 해볼 수 있다.

최근 지방자치제가 도입되면서 각 지방자치단체가 고유한 복지사업을 벌이는 경우도 나타나기 시작하고 있다. 이런 현상은 주요 대도시에서 공통적으로 발견되고 있다. 그 중 가장 적극적으로 빈민들을 지원해주는 것으로 보이는 부산시의 경우를 보면 거택보호자에게 생계보조비로 가구당 년 36만원, 주거보조비로 가구당 월 2만원 이외에 자녀 교통비, 연료보조비의 추가적 지원을 해주고 있다(대구광역시(1995)). 이보다 정도는 훨씬 떨어지지만 인천시, 광주시, 대전시도 각각 약간의 추가적 지원을 하고 있다.

이런 추가적 지원의 부담이 어느 정도인가를 파악하기 위해 그 중 하나의 예로서 대구시의 경우를 좀더 구체적으로 보기로 하자(줄고(1995b)). 대구시는 생활보호대상자의 생계보호 사업에서 법정 지원 이외에 약간의 추가적인 지급을 하고 있다. 즉, 대구시는 1993년부터 거택 및 시설 보호대상자의 1인당 부식비를 하루에 200원씩 추가로 지급하고 있고, 거택보호대상자의 피복비 역시 1년에 3만원씩(시설보호대상자는 2만 5천원씩) 지급하고 있다. 전국적으로 생활보호대상자에게 피복비가 처음 지급된 것이 1995년인데 대구시에서는 이 제도를 1993년에 이미 독자적으로 도입하여 시행중이며, 따라서 대구시의 거택보호대상자들은 1995년에 피복비로 49,700원이 아니라 79,790원(시설보호대상자는 74,790원)을 받고 있다. 따라서 대구시의 거택보호대상자의 입장에서 보면 다른 시, 도에 비해 1년에 11% 정도 더 많은 지원을 받고 있는 셈이다.

그밖에 대구시에서는 법정 생활보호대상자가 되지는 못했지만 저소득, 재난, 질병 등으로 생계가 곤란한 가구를 선정하여 매월 5만원씩 지원하는 특별생계보호 제도를 운영하고 있다. 그 내용을 보면 거택보호에 가까운 자활보호대상자, 장기 질환 및 심신장애자, 零細 母子家口, 소년소녀가장, 부양의무자가 있다는 이유로 생활보호대상자에서 제외되고 있으나 실제로는 부양을 받지 못하고 있는 자 등이 특별생계보호 대상자가 되어 있다. 이들은 1994년부터 1,000세대가 선정되어 市費 년 6억원의 지원이 주어지고 있다. 거택 및 시설보호대상자에 대한 부식비, 피복비의 추가 지원과 특별생계보호로 인해 대구시가 다른 시, 도에 비해 추가로 부담하는 액수를 생활보호대상자수를 곱해서 계산해보면 1년에 약 18억 5천만원이 되는데, 이것은 1995년 대구시 복지사업 예산총액 1,670억원의 1.1%에 해당한다. 내용에 있어서 약간의 차이는 있지만 다른 대도시들도 지방자치단체장이 선출된 이후 저소득층에게 대구시와 비슷한 여러 가지 추가 지원을 해주고 있다.

대구시, 부산시 그밖의 다른 도시에서 실시하고 있는 이런 추가적 지원 정책을 우리는 어떻게 평가해야 할까? 이 문제는 보는 관점에 따라서 다르게 평가할 수 있다(이 문제에 대해서는 아래 4장에서 이론적, 실증적 검토를 한다). 한 가지 관점은 빈곤정책이나 소득 재분배를 중앙정부의 책임으로 보는 입장이다. 이 관점에 따르면 소득재분배, 공공부조 정책은 중앙정부의 책임이므로 지방정부에 따라 상이한 복지정책을 갖지 않는 것이 옳다는 것이다. 이런 관점에 따르면 과거 한국 정부가 취해 왔던 대로 지방에 관계 없이 균일한 지원을 해주는 공공부조 정책이 타당하다고 해야 할 것이다. 또 다른 관점에 의하면 복지정책은 중앙정부보다 지방정부의 책임이며, 중앙정부는 국방, 외교 등의 전국 차원의 업무를 맡는 것이 옳다는 입장이다. 이 관점에 의하면 교육, 보건, 주택, 사회보장 등은 지방정부의 임무가 된다.

이 두 가지 관점은 제각기 일리가 있어서 쉽게 어느 쪽이 옳다고 판단하기 어렵다. 나라에 따라서도 이 문제에 대한 해결 방법은 서로 다른 것 같다. 사회보장지출에서 차지하는 중앙정부 및 지방정부의 비중을 보면 예를 들어 프랑스, 영국, 호주 등은 중앙정부의 비중이 압도적으로 높은 반면, 일본은 지방정부의 비중이 중앙정부를 능가할 정도로 크다. 이 문제에 관한 한 한국은 미국, 독일과 비슷하게 양자의 중간 정도의 위치에 있는 것으로 평가받아 왔다(이계식(1990)). 나라에 따라 왜 이런 차이가 나타나는지에 대해서는 각국의 정치구조, 조세 및 재정지출의 역사, 사회보장제도의 특징 등을 분석해봐야 하겠지만 아직 체계적 연구는 이루어지지 못하고 있는 듯하다.

어느 지방이 빈민들에 대해서 전국 공통의 기준 이상으로 약간의 추가적 지급을 한다는 것은 복지를 지방정부의 책임으로 보는 관점에서 평가하면 아무런 문제가 없고 오히려 권장할만한 조치라고 봐야 할 것이다. 한편 복지정책을 중앙정부가 맡아야 할 책임으로 보고, 따라서 지방별로 복지정책의 내용에서 차이가 없는 것이 타당하다고 보는 입장에서는 예를 들어 대구시나 기타 지방자치단체가 최근 취하고 있는 각종 복지시책은 그 취지의 선량함에도 불구하고 그다지 좋은 평가를 받기 어려울 것이다.

예를 들어 미국에서 저소득층 자녀들을 돕는 공공부조 프로그램인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)의 경우 연방예산과 주·지방예산이 병합된 것인데, 주마다 운영방식과 내용이 달라서 그 지급액에서 큰 차이를 보이고 있다. 일반적으로 빈민들은 남부 지방에 많이 살고 있지만 남부의 사회적 분위기와 제도 운영이 전반적으로 보수적이어서 빈민에 대한 지원도 가장 인색한 편이다(Fechter(1979)). AFDC의 지원액이 가장 높은 캘리포니아주와 가장 낮은 미시시피주 사이에는 무려 4:1의 격차가 있어서

비판의 소리가 높다. 그러나 이 프로그램은 처음 도입된 1935년부터 지방정부의 사업으로 출발하여 지역별 독자성이 유지되어 왔기 때문에 좀처럼 바뀔 기미가 보이지 않는다. 저소득층을 돕는 공공부조의 지원 규모가 지방정부에 따라 큰 차이가 있을 경우 형평의 문제가 발생하게 되며, 보다 많은 지원을 바라는 저소득주민의 移住가 나타나면 그 자체 효율성 측면에서도 문제가 있을 것이다.

이런 관점에서 본다면 공공부조의 크기에 있어서 지방정부 사이에 너무 지나친 격차가 있는 것은 바람직한 현상이 아니다. 그러나 반대로 지방에 따라 소비자물가의 차이가 있을 수 있고, 또 지역적 특수성도 있을 수 있으므로 지원 규모를 너무 획일적으로 정하는 것도 반드시 옳다고 단정하기 어렵다. 일본의 생활보호정책은 전국의 지역을 몇 등급으로 나누어 지원액에 차등을 두고 있는데 이것은 우리에게도 참고가 될 수 있다. 특히 한국에서는 지금까지 공공부조 액수가 지나치게 낮아서 저소득층에게 실질적 지원이 되지 못했다는 점을 생각해보면 지방정부에 따라 독자적 판단에 따라 추가적 부조를 함으로써 결과적으로 부조의 크기에서 약간의 지역적 편차가 발생하게 되더라도 이것은 충분히 정당화될 수 있는 조치라고 판단된다.

다만 지방정부에서 주민들의 인기에 영합하기 위해서, 혹은 다음 선거에서 표를 더 많이 얻기 위해서 복지지출을 경쟁적으로 늘려나가고, 그것이 일정 한도를 벗어나게 되면 미국의 AFDC에서 보이는 것과 같은 부작용이 발생할 수도 있으나 아직 한국에서는 그런 걱정을 할 단계라고 볼 수 없고, 지역간 차이가 있다고 해도 약소한 정도에 불과하다. 오히려 한국의 복지지출은 너무나 낮은 수준이어서 빈민들에 대한 실질적 지원이 충분히 되지 않는 것이 가장 문제가 되는 상태에 머물고 있으므로 앞으로 당분간은 지방자치단체에 따라 경쟁적으로 지원을 늘려나가는 것이 전국적 지원 수준을 높이는 하나의 실천 가능한 방법이 될지도 모른다. 이것은 이론적으로는 그다지 찬성할 수 없는 방법일지 모르나 한국적 현실에서는 어쩌면 합리화될 수도 있을 것 같다.

#### 4. 福祉財政은 누구의 責任인가?

그럼 장을 바꾸어 우리의 관심을 복지재정 문제에 국한하여 그것을 담당하는 주체가 중앙정부와 지방정부 중 과연 어느 쪽이 옳은가 하는 문제에 대한 지금까지의 이론적, 실증적 연구성과와 선진 주요국의 경험을 검토해보기로 하자.

#### 4.1. 理論的 檢討

이 문제에 대해서는 아주 오래 전부터 두 가지 관점이 대립해 왔다. 아마 통설은 재분배는 중앙정부의 책임이라는 주장일 것이다. 그러나 최근에도 레이건 대통령은 빈민에 대한 재정적 지원은 주 및 지방 정부의 책임이라고 주장한 바 있고, 그는 집권하자마자 1980년대초에 그런 방향으로 정책을 전환한 바 있다.

이 문제에 대한 이론으로서 가장 고전적인 관점은 재정학자 머스그레이브(Richard A. Musgrave)의 유명한 명제라고 볼 수 있을 것이다. 그는 재정의 기능을 크게 자원배분, 재분배, 안정의 세 가지로 가른 뒤 이 중 재분배 기능은 중앙정부가 맡아야 한다고 결론내렸다. 경제안정 기능은 중앙정부가 담당하는 것이 적절하며, 공공재를 공급하는 자원배분 기능은 경우에 따라 중앙정부와 지방정부가 적절히 분담하면 되겠지만(이에 대해서는 후술함) 소득재분배 기능은 지방정부가 맡기에는 부적합하다는 것이다[Musgrave and Musgrave(1989)].

머스그레이브와 조금 관점은 다르지만 소득재분배를 일종의 공공재로 보는 쉐로우(Lester C. Thurow)의 이론으로 보더라도 소득재분배는 중앙정부의 책임이 될 것이다 [Thurow(1971)]. 그에 의하면 소득이 비교적 평준하게 분배되는 것은 그 사회의 구성원들에게 만족을 주며, 그에 대해 일정한 대가를 치를 마음의 준비가 되어 있지만 그것을 각 개인에게 혼자서 부담하라고 한다면 아무도 그것을 맡으려고 하지 않을 것이므로 여기에 공공재의 특징인 소위 無賃乘車(free ride) 문제가 발생한다는 것이다. 이 경우 소득재분배는 일종의 공공재가 되며, 이 때 재분배를 담당하는 것은 중앙정부의 기능이 되어야 한다는 것이다.

그러나 이 논문에 바로 이어서 나온 폴리(Mark V. Pauly)의 논문에서는 쉐로우와는 달리 소득재분배가 地域公共財(local public goods)의 성격을 갖는 것으로 묘사되고 있다 [Pauly(1973)]. 폴리의 경우에도 소득분배는 개인간 효용함수에 영향을 주는 것으로 가정되어 있으나 소득분배를 개선할 책임은 지방정부에 돌아간다. 폴리의 모형에서 이와 같이 財政分權化(fiscal decentralization)가 이루어지는 것은 두 가지 중요한 가정이 작용하고 있기 때문이다. 첫째 가정은 효용함수의 지역적 범위에 관한 것이다. 쉐로우와 달리 폴리는 빈민을 위해 세금을 내는 사람들은 자기 지역의 빈민들의 생활수준에만 관심을 갖는 것으로 가정하고 있다. 즉, 자기 눈에 보이는 빈민들의 처지에만 관심이 있고, 자신의 눈에 띄지 않는 다른 지역의 빈민들의 상태에 대해서는 무관심하다는 가정이다.

이 문제에 대한 한 연구에 의하면 미국의 여론조사 결과는 미국 국민들이 빈민들을 도

와 주는 업무는 지방정부보다는 중앙정부가 맡아야 하는 것으로 생각하는 경향이 있다고 한다[Ladd and Doolittle(1982)]. 래드와 두리틀은 이런 증거에 기초하여 소득재분배는 중앙정부가 맡아야 할 책임이라고 결론내리고 있다.

폴리의 논의에서 중요한 두 번째 가정은 복지지출 수혜자의 移住 가능성에 관한 것이다. 만일 사람들의 이주 가능성이 대단히 높다면 복지지출을 후하게 하고자 하는 지방은 실제로 상당한 곤란에 처하게 될 것이다. 왜냐하면 이 지방에 있는 부유층은 고액 과세에 불만을 품고 다른 지방으로 이사갈 가능성이 있고, 그 대신 다른 지방의 빈민들이 이 지방의 높은 복지제도의 혜택을 노리고 이주해올 것이기 때문이다. 이 중에서도 특히 후자의 이주는 재정상 상당한 문제가 될 수 있다.

현실적으로 移住의 문제가 얼마나 중요한가 하는 데 대해서는 다양한 판단이 있을 수 있다. 대체로 미국에서 복지 수혜자 중 다른 주로 이주하는 사람은 대략 1년에 1-2%에 불과한 것으로 되어 있다. 이 숫자는 얼핏 보면 아주 약소하므로 이주 문제는 현실적으로 그다지 심각한 문제가 아닌 것으로 보일지도 모른다. 그러나 실제 빈민들의 이주 패턴을 면밀히 분석한 연구에 의하면 이들은 복지 혜택이 높은 지방으로 옮겨가는 경향이 발견되며, 1년에 이주하는 사람은 비록 소수이지만 장기에 걸쳐 누적하면 상당한 규모가 될 수 있다는 것이다[Gramlich and Laren(1984)]. 그램리히와 래린은 이런 연구 결과에 따라 소득재분배 기능은 역시 중앙정부가 담당하는 것이 옳다는 결론을 내리고 있다.

이 문제와 관련하여 영국의 중세부터 내려오는 救貧法(The Poor Law)의 역사를 분석한 결과도 흥미를 끈다[Brown and Oates(1987)]. 엘리자베스 시대의 구빈법은 기본적으로 지역별, 교구별로 이루어진 빈곤대책이었고, 따라서 이것은 빈민들의 이주라는 잠재적 문제를 안고 있었다. 이에 대한 해결책으로 나온 것이 이주 자체를 금지하고, 만일 어지면 혹독한 벌을 가하는 定住法(The Settlement Law)이었다는 해석인데 이런 역사적 경험은 현대의 복지정책을 수립하는 데에도 상당히 참고가 될 만하다.

그러나 이런 주장과는 반대로 소득재분배를 지방정부가 담당해야 한다는 주장도 만만치 않다. 트레쉬(Richard W. Tresch)는 중앙정부와 지방정부 중 지방정부가 재분배를 담당하는 것이 옳다는 주장을 편다[Tresch(1981)]. 그는 3단계의 정부 조직을 상정하고, 그 중에서 연방정부는 州政府에 소득을 재분배하고, 주정부는 다시 지방정부에 소득을 재분배하며, 최종적으로 지방정부가 가구별로 소득을 재분배하는 모형을 제시하고 있다. 이때 만일 어느 지방정부가 후한 복지정책을 채택하여 납세자와 빈민들의 이주가 일어나더라도 별로 문제될 것은 없다. 왜냐하면 상위에 있는 정부가 하위정부에 소득을 보조하기

때문에 지방정부는 전혀 재정상의 압박을 받지 않기 때문이다. 그러나 만일 이주 자체가 상당한 비용을 요하는 것이며, 국가 전체적으로 낭비적인 성질을 갖는다고 본다면 역시 지방정부에서 재분배 기능을 맡는 것은 문제가 될 수 있다. 트레쉬의 모형에서는 이주의 성격 여하를 떠나서 지방 사이에 커다란 소득격차가 발생할 수 있다는 것도 역시 문제가 될 수 있다.

만일 어느 지방이 소득재분배에 대단히 적극적이라면 그것은 다른 지방에 사는 사람들에게 간접적으로 혜택을 줄 수 있다. 왜냐하면 다른 지방 사람들은 세금을 내지 않고도 전국적 빈곤이란 문제가 완화된 셈이기 때문이다. 그러므로 이런 경우 복지지출을 많이 한 지방은 중앙정부로부터 補助金(grant-in-aid) 같은 것을 받을 자격이 있다고 할 수 있다. 이것은 이 문제를 해결하는 또 하나의 방법이 될 수 있다. 즉, 소득재분배 문제를 각 지방별로 특징에 맞추어 해결하도록 하되, 빈곤 문제에 적극적으로 대처하여 좀 더 많은 복지지출을 한 지방에 대해서는 중앙정부에서 보조금을 지급하는 방식이다.

지금까지의 검토를 통해 우리는 복지재정을 담당해야 할 정부 단위가 대체로 중앙정부라는 학설이 유력하다는 것을 보았다. 그러나 지방정부에 대한 지지도 만만치 않으며, 반드시 중앙정부가 맡아야 한다는 원칙은 발견하기 어렵다. 그럼 아래에서는 절을 바꾸어 현실적으로 선진 각국에서 복지재정의 담당 주체가 누구인지를 한국과 비교·검토함으로써 약간의 시사를 얻어보기로 하자.

#### 4.2. 先進 主要國의 實態

한국의 복지재정을 담당해야 할 주체가 중앙정부인가 아니면 지방정부인가 하는 문제에 대해 약간의 시사를 얻기 위해 선진 주요국가의 재정운용 실태를 비교해보기로 하자. 우선 우리의 관심을 끄는 것은 재정이 국민경제에서 차지하는 비중과 재정 속에서 중앙정부와 지방정부가 차지하는 비중이다. 단, 여기서 국가간 비교는 각국의 역사적 배경이 다르고 발전 단계가 반드시 일치하는 것이 아니므로 상당한 주의를 요한다고 하겠다. 특히 정부 조직이 연방형으로 되어 있는 나라와 단일형으로 되어 있는 나라에서는 재정의 성격과 역할이 판이하게 다를 수 있기 때문에 우리는 선행연구의 관례에 따라 한국과 비슷한 단일형 국가로 일본, 영국, 프랑스를, 그리고 연방형 국가의 대표로 미국, 캐나다, 독일, 호주를 선정하기로 한다.[이계식(1990), 박정수(1994)]. 아래 표는 이들 선행 연구의 아이디어를 그대로 따르되 자료를 보다 최근 것으로 바꾸어 본 데 지나지 않는다.

먼저 <表 4>를 보면 한국의 총재정(중앙정부와 지방정부의 지출 합계)의 GDP대비 비율은 1993년 현재 30.3%이다. 유럽의 복지국가에 속하는 독일, 프랑스, 영국은 이 비율이

〈表 4〉 地方財政 比重的 國際比較(1993)

(단위: %)

	단 일 형 국 가				연 방 형 국 가			
	한 국	일 본	영 국	프랑스	미 국	독 일	캐나다	호 주
지방재정/총재정	39.3	12.1	23.2	17.5	29.3	20.8	28.9	7.9
지방재정/ GDP	11.9	3.3	12.9	10.1	9.1	11.3	10.3	2.6
총재정 / GDP	30.3	27.5	55.3	57.2	32.8	48.6	34.3	30.8

註 : 지방재정은 지방정부의 총지출, 중앙재정은 중앙정부의 총지출, 총재정은 중앙정부의 총지출과 지방정부의 총지출의 합계.

資料 : IMF(1995): Government Finance Statistics Yearbook.

한국은행(1995): 『경제통계연보』.

대개 50% 내외임에 비교한다면 한국의 비율은 훨씬 낮은 숫자이지만 그 대신 우리가 비교대상을 선진국 중 복지국가에 다소 미달하고 있다고 할 수 있는 미국, 캐나다, 호주, 일본으로 잡는다면 이 비율은 거의 큰 차이가 나지 않는다는 것을 알 수 있다.

총재정 중에서 지방재정이 차지하는 비중 역시 나라에 따라 상당한 차이가 있다. 이 비율은 선진국에서 대개 20-30%의 범위에 있지만 일본은 예상밖으로 12.1%로서 상당히 낮은 편이고, 특히 호주는 연방형 국가임에도 불구하고 지방재정의 비중이 7.9%에 불과하여 대단히 낮은 수준에 있다. 한국은 이 비율이 39.3%로서 이들 국가 중 가장 높은 수준에 있다. 한국은 이제 막 지방자치를 시작한 나라이므로 선진국에 비해 당연히 지방재정이 취약할 것으로 예상되는데, 우리의 비교는 선진국이 오히려 우리나라보다 이 비율이 낮다고 하는 전혀 예상밖의 결과를 보여준다.

다음에는 이들 8개 나라의 정부지출 구조를 보다 구체적으로 비교해보기로 하자. 〈表 5〉에는 몇 가지 중요한 항목으로 묶은 기능별로 분류한 중앙정부 및 지방정부의 세출 구조가 요약되어 있다. 여기서 한국의 세출구조가 갖는 몇 가지 뚜렷한 특징이 나타난다. 첫째는 사회 보장 및 복지 지출이 총정부지출에 대해 갖는 비율이 7.4%에 불과한데 이 비율은 선진국의 1/4 내지 1/5 수준에 비할 수 없을 정도로 대단히 낮다. 그 대신 한국의 경제개발에 대한 지출 비율은 다른 어느 나라보다 높다. 그리고 우리나라의 국방비 비중은 미국에 다음갈 정도로 높은 편이다. 그러므로 국제비교를 통해 나타나는 한국 정부지출의 특징은 다른 나라에 비해 경제개발과 국방에 높은 지출을 하고 있는 대신 사회보장에는 대단히 약소한 지출을 하고 있다는 점이다.

〈表 5〉 中央·地方의 機能的 歲出構造의 國際比較

(1) 單一型 國家

(단위 : %)

구 분	한 국(1993) <sup>1)</sup>			일 본(1990) <sup>2)</sup>			영 국(1992)			프 랑 스(1990)			
	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계	
국 방	11.2	0.2 (0.5)	11.4	3.4	-	3.4	7.6	0.01 (0.004)	7.6	5.3	0.0 (0.0)	5.3	
교 육	9.3	11.9 (30.3)	21.2	1.8	13.4 (22.0)	15.2	2.6	8.1 (34.9)	10.7	0.6	3.4 (19.4)	4.0	
사 회	합 계	10.0	7.7 (20.0)	17.7	13.4	30.7 (50.3)	44.1	35.7	7.0 (30.2)	42.7	50.4	7.2 (41.1)	57.6
	보 건	0.5	1.3 (3.3)	1.8	0.3	3.6 (5.8)	3.9	10.8	0.0 (0.0)	10.8	13.2	0.4 (2.3)	13.6
개 발	사회보장	5.7	1.7 (4.3)	7.4	9.4	12.1 (19.8)	21.5	22.7	2.4 (10.3)	25.1	36.3	3.1 (17.7)	39.4
	주택, 지역 사회 개발	3.8	4.7 (12.0)	8.5	3.7	15.0 (24.6)	18.7	2.2	4.6 (19.8)	6.8	0.9	3.7 (21.1)	4.6
경 제 개 발	11.0	10.3 (26.2)	21.3	3.5	4.0 (6.6)	7.5	5.0	1.6 (6.9)	6.6	4.1	1.8 (10.3)	5.9	
기 타	15.5	9.2 (23.4)	24.7	16.9	12.9 (21.1)	29.8	25.9	6.4 (27.6)	32.3	22.1	5.1 (29.1)	27.2	
총 세 출	60.7	39.3 (100.0)	100.0	39.0	61.0 (100.0)	100.0	76.8	23.2 (100.0)	100.0	82.5	17.5 (100.0)	100.0	

(2) 聯邦型 國家

구 분	미 국(1993)			독 일(1991)			캐 나 다(1992)			호 주(1994)			
	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계	
국 방	13.8	0.0 (0.0)	13.8	6.5	0.0 (0.0)	6.5	4.9	0.0 (0.0)	4.9	7.0	0.0 (0.0)	7.0	
교 육	1.4	20.0 (68.3)	21.4	0.6	2.0 (9.6)	2.6	2.1	11.6 (40.1)	13.7	7.0	0.03 (0.4)	7.03	
사 회	합 계	35.1	5.5 (18.8)	40.6	49.7	11.6 (55.8)	61.3	34.3	6.4 (22.2)	40.7	44.6	1.8 (22.8)	46.4
	보 건	12.3	2.5 (8.5)	14.8	13.3	2.7 (13.0)	16.0	3.9	1.5 (5.2)	5.4	12.1	0.1 (11.3)	12.2
개 발	사회보장	20.9	2.3 (7.9)	23.2	35.9	5.2 (25.0)	41.1	29.4	2.0 (6.9)	31.4	31.2	0.4 (5.1)	31.6
	주택, 지역 사회 개발	1.9	0.7 (2.4)	2.6	0.5	3.7 (17.8)	4.2	1.0	2.9 (10.0)	3.9	1.3	1.3 (16.5)	2.6
경 제 개 발	4.4	2.0 (6.8)	6.4	7.7	2.5 (14.8)	10.2	5.9	3.8 (13.1)	9.7	6.5	2.5 (31.6)	9.0	
기 타	17.0	1.8 (6.1)	18.8	14.7	4.7 (22.6)	18.8	23.9	7.1 (24.6)	31.0	27.0	3.6 (45.6)	30.6	
총 세 출	71.7	29.3 (100.0)	100.0	79.2	20.8 (100.0)	100.0	71.1	28.9 (100.0)	100.0	92.1	7.9 (100.0)	100.0	

註 : 1) 한국의 경우 1993년 지방재정은 예산.

2) 일본의 경우 1990년 지방재정은 박정수(1994)의 표에서 재인용.

資料 : IMF(1995): Government Finance Statistics Yearbook.

한국은행(1995): 『경제통계연보』.



간단한 국제비교는 우리에게 앞으로 우리나라의 재정운용 방향에 관한 시사를 준다. 한국은 경제개발에 지나칠 정도로 정부가 많이 개입해온 것이 사실이며, 그렇게 함으로써 고도성장을 이룬 면도 무시할 수 없다. 그러나 앞으로도 그런 정책을 계속해야 한다는 당위성은 발견하기 어렵다. 한국이 지금까지 이룩한 고도성장은 세계적 관점에서 보면 오히려 예외 중의 예외에 속하는 현상이며, 앞으로는 우리도 성장율의 둔화를 불가피한 것으로 받아들여야 할 것이다. 세계적으로 국가의 역할을 축소하고, 시장에 맡기는 경향이 강화되고 있으므로 경제개발의 역할에서도 정부 기능은 축소하고, 민간부문의 역할을 확대하는 것이 불가피하다는 것이 시대의 대세이다. 우리나라의 과도한 국방비도 지금까지는 다소 불가피한 면이 있었으나 남북간 화해 노력을 통해 장기적으로 축소해나가지 않으면 안될 것이다. 이렇게 해야만 우리는 경제성장과 삶의 질을 조화시킬 수 있을 것이다.

한편 사회보장 및 복지에 대한 지출에서 중앙정부와 지방정부가 차지하는 비중을 보면 대부분의 나라가 중앙정부 위주로 되어 있다는 것을 알 수 있다. 한국은 방금 본 바와 같이 사회 보장 및 복지 지출 자체가 이들 나라와 비교가 되지 않을 정도로 낮지만 그 내부구성에 한정해서 본다면 지방정부의 상대적 몫은 오히려 높은 편이다. 바꾸어 말하면 사회보장 재정에서 지방정부가 차지하는 비중만 본다면 한국의 지방정부의 몫 1.7%는 다른 나라에 비해 그렇게 낮은 숫자는 아니라는 뜻이다. 이로부터 한국의 사회보장 지출이 국제적으로 낮은 이유는 주로 중앙정부의 지출이 다른 나라에 비해 현격히 낮은 데 기인하는 것이지 지방정부의 지출이 낮은 데 있는 것은 아니라는 점을 알 수 있다. 이렇게 볼 때 한국이 앞으로 사회 보장 및 복지의 취약성을 극복하려 한다면 무엇보다 중앙정부의 지출을 늘이는 방향으로 갈 필요가 있다는 점을 이 표는 시사해주고 있다고 하겠다.

## 5. 맺는 말

이 글에서 우리는 한국의 복지재정이 대단히 열악한 상황에 있으므로 앞으로 복지재정을 대폭 확충할 필요가 있다는 점을 확인하고, 그런 경우 중앙정부와 지방정부 중 어느 쪽이 복지재정을 담당하는 것이 옳은가 하는 문제를 다루었다. 한국에서는 지방자치제를 이제 막 시작한 단계에 있다. 이 제도는 분명히 과거의 중앙집권적 관행의 폐단을 극복하는 방향으로 많은 개선을 가져올 가능성이 있다. 그러나 다른 한편 우리 국민들이 지방자치제에 아직 익숙하지 못하고, 민주주의 관행에도 익숙치 못해 자칫하면 지나친 지역이기

주의로 흘러 소모적 싸움으로 일관할 위험도 없지 않다. 비근한 예로서 위천공단 문제를 둘러싼 대구와 부산의 대립은 이런 양상을 보여주고 있다.

그러나 다른 한 편 지방자치제는 우리나라의 열악한 복지재정을 대폭 개선할 가능성도 갖고 있다. 복지재정을 중앙정부와 지방정부 중 어느 쪽이 담당하는 것이 옳은가 하는 문제는 이론적으로 반드시 정답이 있는 문제는 아니며, 학자들 사이에서도 논쟁거리가 되고 있다. 자원배분 기능과는 달리 소득재분배 기능은 대체로 중앙정부에서 맡는 것이 낫다는 주장에 상당한 근거가 있고, 사실 지방정부에 맡겼을 때 발생할 수 있는 부작용이 상당히 우려되는 것이 사실이다. 그러나 중앙정부 담당론에 대한 반론도 만만치는 않다. 또한 각국의 현실을 보더라도 복지재정에 있어서 중앙정부와 지방정부의 몫을 보면 대체로 선진국에서는 중앙정부가 거의 90%를 차지할 정도로 압도적 비중을 차지하고 있는 것이 사실이지만 역시 나라에 따라 상당히 큰 차이를 보여주고 있다. 이러한 차이는 각국의 역사와 문화, 발전수준에 따라 결정되는 것이다.

종합적으로 우리나라의 복지재정에서 지방정부가 앞으로 맡아야 할 역할은 과연 무엇일까? 이론적으로 중앙정부가 재분배를 담당하는 것이 유리한 면이 있는 것은 사실이고 선진국의 경험도 그런 경향을 시사해주지만 한국의 지극히 열악한 복지 현실을 볼 때 이제 막 시작하는 지방자치제와 더불어 일부 지방에서 각자 지역특성에 맞추어 독특한 복지제도를 만들고, 재원을 확충해나가는 것이 바람직한 면도 가진다고 생각된다. 그것은 무엇보다 각 지역에서 삶의 질을 높이려는 선의의 경쟁을 벌임으로써 우리나라의 열악한 복지지출을 개선하는 효과를 기대할 수 있게 하기 때문이다.

물론 이런 경향이 너무 정도가 지나쳐 일부 지자체 단체장의 인기 전술로 전략한다든가 선거를 위한 선심용 정책이 된다면 곤란하겠으나 아직은 그런 조짐이 보이는 단계는 아니라고 판단된다. 물론 이런 정책의 지역간 차이가 너무 심하여 복지제도의 혜택이 큰 차이를 보이게 되면 그로 인해 빈민들의 지역간 이주가 발생한다든지 하는 부작용이 나타날 수 있다. 미국의 경우 주에 따라 4:1까지의 격차를 보이는 AFDC의 경우에 빈민들의 移住라고 하는 부작용이 나타나고 있으나 한국은 아직 그런 단계는 아니고 지역간 복지혜택의 차이가 있다고 하더라도 아주 약소한 정도에 불과하므로 별로 문제될 것은 없다고 하겠다.

복지재정을 지방정부가 맡기에 현행 지방정부의 재정력은 너무나 취약하며, 지방 사이의 격차도 매우 크다는 점을 인정하지 않으면 안된다. 그리고 비록 지방자치제가 시작되었다고 하지만 아직은 뿌리내리지 못하고 여전히 과거 중앙집권 시대의 의식과 관행이

강하게 남아 있다. 중앙정부는 지방정부에 대한 통제를 쉽게 포기하려 하지 않고 있다. 이런 점들이 지방정부가 앞으로 복지재정을 확충하는 데 커다란 장애가 되고 있다.

지방정부의 재정을 확충하는 방안으로는 여러 가지가 있을 수 있고, 혹자는 일부 국세를 지방세로 전환할 것을 주장하기도 한다. 그러나 이것은 오히려 지방 사이에 존재하는 세원의 격차로 인해 세수에 큰 차이를 가져와 부익부빈익빈 현상을 부채질할 우려가 있다. 그보다는 교부금, 양여금, 보조금 형식의 각종 이전재정을 확충하는 것이 나은 정책으로 보인다. 물론 여기에도 적지 않은 문제점이 있는 것이 사실이지만 제도 개선을 통해 지방재정을 확충하고 지역간 격차를 축소조정할 필요가 있으며, 그런 바탕 위에서 빈약한 복지재정의 재원을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 장차 사회보장 및 복지 지출이 충분히 확대되고 난 후에는 지나친 지역별 경쟁과 격차를 지양하고, 중앙정부에서 통일적으로 관리하는 것이 바람직할 것이다. 우리가 지방정부의 복지재정 확충을 찬성하는 것은 이런 과도적·전략적 이유에서이며, 먼 장래로 본다면 역시 중앙정부가 복지재정의 대부분을 책임지는 모형이 우월성을 가질 것이다. 따라서 지방자치제의 시작과 더불어 일종의 유행 비슷하게 너무 지방화로 흐르는 경향도 경계해야 할 현상이라고 생각된다. 그러나 어떤 경로를 통해서든 지나치게 열악한 우리의 복지, 사회보장 수준은 대폭 향상되지 않으면 안되며, 그것의 성공 여부가 우리나라가 앞으로 선진국에 진입할 수 있을지의 여부를 가르는 하나의 중요한 시금석이 될 것임에 틀림 없다.

慶北大學校 經濟通商學部 教授

702-701 대구광역시 북구 산격동 1370

전화: (053)950-5406

팩스: (053)950-5407

## 參 考 文 獻

국민복지기획단(1995): 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』.

김근중(1988): “지방재정의 재분배기능에 관한 일연구,” 『재정논집』 제2집.

김수영(1995): “중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안,” 『연구보고서 94-6』, 韓國地方行政研究院.

- 대구광역시(1995): 『대구경제 활성화 계획』.
- 박순일(1993): 『우리나라의 빈곤화 요인 분석과 대책 방향』, 韓國保健社會研究院.
- \_\_\_\_\_(1994): 『한국의 빈곤현실과 사회보장』, 서울 일신사.
- \_\_\_\_\_(1995): “지방자치와 시대의 지역복지 활성화 대책,” 미발표논문.
- \_\_\_\_\_(1996): “한국 복지재정의 실태와 재정확대 방안,” 韓國社會保障學會 발표논문.
- 박정수(1994): 『중앙지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배』, 韓國租稅研究院.
- 손광락 외(1993): 『지방재정수요의 변화와 지방재원 확보방안에 관한 연구』, 韓國租稅研究院.
- 송대회·노기성(編)(1992): 『지방자치제 실시에 따른 중앙 지방재정 기능의 재정립』, 韓國開發研究院.
- 오연천(1993): 『한국지방재정론』, 서울 박영사.
- \_\_\_\_\_(1994): “중앙지방간 재원배분의 방안,” 미발표논문.
- \_\_\_\_\_(1996) “지방재정조정제도의 실태와 과제,” 『지방재정』.
- 유일호(1995): “중앙정부와 지방자치단체간의 역할 조정,” 국민복지기획단.
- 이계식 외(1990): 『지역발전과 지방재정』, 韓國開發研究院.
- 이상용(1995): “중앙정부와 지방자치단체간의 역할 조정,” 國民福祉企劃團.
- 이영희 · 이상용(1994): “광역과 기초단체간의 재원조정방안: 道와 市·郡을 중심으로,” 韓國地方行政研究院.
- 이재성(1996): “지방재정조정제도의 발전 방향,” 『지방재정』.
- 이정우(1995a): “국제비교를 통해서 본 한국의 빈곤정책,” 『국제경제연구』. 12.
- \_\_\_\_\_(1995b): “대구시 공공부조정책의 검토,” 『시정연구』, 15., 대구시.
- 조남성(1984): “지방재정의 현황와 향후 정책과제,” 『국가예산과 정책목표』, 韓國開發研究院.
- Brown, Charles C., and Wallace E. Oates(1987): “Assistance to the Poor in the Federal System,” *Journal of Public Economics*, 307-330.
- Dilger, Robert J.(1989): *National Intergovernmental Programs*, Prentice Hall.
- Fechter, Alan(1979): “The Fiscal Implications of Social Welfare Programs: Can They Help the Cities?” in L. Kenneth Hubbell(ed.), *Fiscal Crisis in American Cities: The Federal Response*, Ballinger.
- Gramlich, Edward M.(1985), “Reforming U.S. Federal Fiscal Arrangements” in John M. Quigley, and Daniel L. Rubinfeld(eds.), *American Domestic Priorities: An Economic Appraisal*, University of California.

- \_\_\_\_\_ and Deborah S. Laren(1984): "Migration and Redistribution Responsibilities," *Journal of Human Resources*, 19, 4.
- Hale, George E., and Marian L Palley(1981): *The Politics of Federal Grants*, Congressional Quarterly.
- King, David(ed.)(1992): *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge.
- Ladd, Helen F., and Fred C. Doolittle(1982): "Which Level of Government Should Assist the Poor?," *National Tax Journal*, 323-336.
- Moffit, Robert A.(1984): "The Effects of Grants-in-Aid on State and Local Expenditures: The Case of AFDC," *Journal of Public Economics*, 279-305.
- Mikesell, John L.(1995): *Fiscal Administration*, 4th ed. Wadsworth.
- Musgrave, Richard A., and Peggy B. Musgrave(1989): *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., McGraw-Hill.
- Pauly, Mark V.(1973): "Income Redistribution as a Local Public Good," *Journal of Public Economics*, February.
- Thurow, Lester C.(1971): "Income Distribution as a Pure Public Good," *Quarterly Journal of Economics*, May.
- Tresch, Richard W.(1981): *Public Finance: A Normative Theory*, Plano.