

K I H A S A

정책토론회  
**지속가능한 복지재원의  
조달과 정책과제**

- 일시 2010년 3월 26일(금) 15:00-18:00
- 장소 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실

Program

## 진행순서

---

15:00~15:10    환 영 사    한국보건사회연구원장    김 용 하

---

15:10~15:20    사 회 자    연세대학교 교수    윤 건 영

---

15:20~15:50    발 표 1    서울대학교 사회복지학과 교수    구 인 회

“기초생활보장제도 등 국고보조금 사업을 통해 본  
중앙과 지방의 합리적 재원분담 방안”

---

15:50~16:20    발 표 2    한국보건사회연구원 부연구위원    최 성 은

“경마 로또 등 사행산업 재정정책과 복지재원조달”

---

16:20~16:40    휴식시간

---

16:40~18:00    종합토론 (가다나순)

---

조선일보 논설위원	김 동 섭
관동대학교 경영대학 교수	김 상 호
경기대학교 사회복지학과 교수	박 능 후
한양대학교 경제학과 교수	이 영
기획재정부 복지예산과장	최 상 대
보건복지부 재정운영담당관	황 해 석

---

(자료집 겉표지\_삽입)

정 책 토 론 회  
『 지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제 』

2010. 3. 26.

**KIHASA** 한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs



(자료집 속표지\_삽입)

(자료집 초대의 글\_삼입)

(자료집 진행순서\_삽입)





(자료집 속표지(발표1)\_삽입)

## 기초보장제도 등 국고보조금 사업을 통하여 본 중앙과 지방의 합리적 자원분담 방안<sup>1)</sup>

구 인 회<sup>2)</sup> · 양 난 주<sup>3)</sup> · 이 원 진<sup>4)</sup>

### I. 서론

1990년대 이후 이러한 국고보조금이 전체 이전재정에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하였고 사회복지영역에서도 이러한 현상은 두드러지게 나타났다. 그리고 기존의 세분화된 국고보조금 방식을 통한 사회복지서비스 지원은 사업운용에서의 경직성과 비효율성을 유발한다는 비판이 있었다. 이러한 이유로 사회복지 국고보조사업은 지방분권화 추진의 중요한 대상으로 검토되었고, 2005년 참여정부는 복지분권화를 추진하여 67개 사회복지분야 국고보조사업을 지방으로 이양하였고, 이양한 사업에 대한 재원지원을 위해 5년간 한시적으로 분권교부세를 도입하였고 보통교부세로 통합을 추진하였다. 그러나 이러한 지방 이양이 지방정부의 복지사업 추진을 원활하게 하는데 도움을 주기보다는 어려움을 초래하였다는 지적이 적지 않다. 특히 국고보조사업을 부적절하게 지방사업으로 이양하였다는 비판이 많고 국고보조사업으로의 환원을 요구하는 경우도 있다. 이러한 문제점을 고려하여 이명박 정부는 복지분권화 기조를 유지하되 분권교부세를 5년간 연장하여 보통교부세로의 통합을 유보하고 있다.

한편 국고보조사업에서는 지자체의 지방비 부담은 가중되고 있다. 참여정부 이래로 사회복지비가 크게 증가하고 있는데, 지방비 매칭을 요구하는 국고보조사업의 확대로 인해 지자체의 부담이 함께 늘어나고 있다. 지자체의 재정 부담이 과중한 대표적인 국고보조사업인 기초생활보장급여, 의료급여, 영유아보육사업 등의 경우 지방비 부담이 매우 가파르게 상승하고 있다. 또한 2007년 국고보조사업으로 새로 도입된 기초노령연금의 경우에는 종전 기초생활보장급여에 대한 국고보조율 80% 수준보다 훨씬 낮은 평균 70% 수준으로 책정되어 재원 확보 대책 마련이 시급한 상황이다.

본 연구는 사회복지 지방분권과 관련하여 이러한 두 가지 문제에 대한 해

1) 본 논문은 저자들의 논문 “사회복지 지방분권 개선방안 연구”(2009)를 수정, 보완한 것이다.

2) 서울대학교 사회복지학과 부교수

3) 대구대학교 사회복지학과 전임강사

4) 서울대학교 사회복지학과 박사과정

결방안을 모색하는 것을 목표로 한다. 먼저 사회복지 영역에서 국고보조사업 분류의 적절성을 평가하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 지방사업으로 하기에는 부적절한 사업, 지방이양 시 지자체의 재정 부담이 가중되고 복지 확충에 어려움을 겪는 사업은 다시 국고보조사업으로 환원하자는 제안을 본격적으로 검토하였다.

다음으로 현행 국고보조사업에서도 중앙정부와 지자체의 책임과 권한을 재검토하여 개선방안을 마련하는 것이 필요하다. 국고보조사업에 대한 개선방안으로는 개별보조 위주의 국고보조사업에 포괄보조 방식을 도입하는 방안, 기준보조율을 조정하는 방안, 차등보조의 적용을 확대하는 방안 등이 있다. 이 중 본 연구에서는 주로 국고보조율을 조정하고 차등보조를 확대하여 국고보조사업에서의 중앙과 지방의 재정적 책임 분담을 개선하는 방안을 검토하였다.

## II. 국고보조금 사업의 실태와 문제

기존의 세분화된 국고보조금 방식을 통한 사회복지서비스 지원은 사업운영에서의 경직성과 비효율성을 유발한다는 비판이 있었다. 이러한 국고보조금이 전체 이전재정에서 차지하는 비중이 1991년 15.3%에서 2004년 23.6%로 크게 증가하면서 국고보조사업의 개혁이 주요한 과제로 제기되었다(<표 1-1> 참조).

<표 1-1> 국고보조금과 이전재정의 위상

(단위: 조원, %)

구분	1991	1995	1997	1999	2001	2004
국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	12.7
전체 이전재정(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	46.1	53.7
A/B(%)	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	23.6

자료: 서정섭·조기현(2006)

이에 참여정부는 국고보조사업을 국고보조 대상사업 유지, 국가균형발전특별회계 대상사업, 지방이양대상사업의 3가지로 재편하였다. 사회복지분야의 경우에는 보건복지부 소관 국고보조사업 140개 중 67개(5,959억원)가 지방이양되었다. 지방이양된 사업의 구성을 살펴보면, 일관되지는 않지만 사업을 분류하는 몇 가지 기준이 발견된다. 사업의 성격을 기준으로 볼 때, 시설운

영사업은 대체로 지방이양되었고 시설설치 및 기능보강사업은 많은 수가 국고보조사업으로 유지되었다. 한편 서비스 및 급여 사업에서는 기초노령연금이나 장애수당, 기초보장급여, 의료급여 등 소득보장성 급여가 국고보조사업으로 유지되었다.

국고보조사업으로 유지되었거나 새롭게 도입된 사업에서는 여전히 과도한 지방비 부담 요구, 지자체의 권한을 허용하지 않는 일방적 사업 집행 등 기존의 문제가 지속되었다(이재원, 2005). 특히 기초보장급여, 의료급여, 기초노령연금 등의 경우 전국적으로 균일하게 집행되는 국가사무의 성격이 강하나 상당한 수준의 지방비 부담을 요구하고 있는 실정이다. 사회복지예산에서 국고보조사업의 예산이 차지하는 비중은 70~80%이고 그 증가율도 2005년 이후 15.3%에 달하고 있어, 국고보조사업이 지자체에게 큰 재정적 부담이 되고 있다(<표 1-2> 참조). 이와 같이 지자체는 국고보조사업에 대한 재원을 부담하고 있으나 그에 걸맞는 행정적 권한과 자율성을 갖지 못하고 있는 것도 문제점으로 지적된다.

〈표 1-2〉 사회복지분야 국고보조사업 및 지방이양사업 예산추이

(단위: 억원, %)

구분	이양 전			이양 후			연평균 증가율		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	이양 전	이양 후	전체
사회복지예산(A)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	11.1	19.8	15.5
국고보조사업(B)	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485	11.7	15.3	13.5
비중(B/A)	81.4	79.0	82.0	73.8	75.6	78.4	80.8	74.7	78.4
국고보조금(C)	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495	11.3	13.8	12.5
비중(C/B)	70.3	69.2	69.7	68.4	67.9	68.3	69.7	68.2	69.1
지방비(D)	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990	12.6	18.6	15.6
비중(D/B)	29.7	30.8	30.3	31.6	32.1	31.7	30.3	31.9	30.9
지방이양사업(E)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,482	18.5	22.0	20.2
비중(E/A)	10.7	11.1	12.1	13.1	12.5	13.0	11.3	12.8	11.9
국고/분권(F)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,734	20.4	8.2	14.3
비중(F/E)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	34.4	46.6	34.6	41.8
지방비(G)	5,032	5,521	6,845	11,289	12,246	14,747	16.8	36.7	26.8
비중(G/E)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	65.6	53.4	65.4	58.2

자료: 감사원(2008)

국고보조사업의 재원분담과 관련해서 제기되는 또 하나의 쟁점은 차등보조를 적용의 확대에 대한 요구이다. 현재 국고보조사업 중에서 차등보조율이 적용되는 사업에는 대표적으로 기초노령연금이 있다. 기초노령연금은 다른 국고보조사업과는 달리 시군구의 재정자주도와 노인인구비율에 따라 40~90%까지 차등보조되도록 하고 있다. 한편 2008년부터는 사회복지분야 국고보조사업 중 지방비부담 비중이 큰 영유아보육 및 기초생활보장 사업에 대해서도 국고보조율을 차등적용하는 방안이 도입되었고, 추후 다른 사업으로 적용이 확대될 예정이다. 사회복지분야 국고보조금에 대한 지방자치단체의 부담이 급증하고 있고 기초자치단체를 중심으로 지방 간 재정 격차가 지속되고

있는 상황에서, 지역별 서비스 불균등 현상을 방지하는 방안으로 차등보조율을 확대하는 요구가 늘어나고 있다.

이러한 이유로 국고보조사업의 문제점들을 개선하기 위해서 국고보조사업과 지방이양사업의 분류의 적절성과 함께 보조율 재검토, 차등보조율 활성화 등 개선이 필요하다는 논의가 개진되었다(백종만, 2008; 이재원, 2007). 본 연구 또한 국고보조사업의 재검토를 통해 중앙정부와 지방정부가 사회복지사업에서 담당해야 할 재정책임과 수행에서의 권한을 분명하게 수립하는 것이 중요하다고 본다.

### Ⅲ. 국고보조금 사업의 이론

#### 1. 국고보조금 사업 분류 적절성에 관한 이론적 논의

##### 1) 전국적 공공재와 지방적 공공재, 재정분담에 관한 이론

일반적으로 공공재는 그 혜택 범위를 기준으로 전국적 공공재(national public goods)와 지방적 공공재(local goods)로 구분된다. 전국적 공공재는 국가 전체 시민을 대상으로 한 공공재를 말하며, 지방적 공공재는 그 혜택이 특정 지역사회 주민에게만 돌아가는 공공재를 말한다.

이 중 전국적 공공재는 국가적 수준에서 제공되는 것이 효율적이다. 일반적으로 중앙정부는 거시경제정책과 소득재분배, 국방에 대한 책임을 갖는다(Oates, 1972). 그런데 전국적 공공재의 공급을 지방정부가 책임지게 될 경우 무임승차자(free rider) 문제가 발생하여 해당 공공재가 적절한 수준으로 공급되기 어렵다(Stiglitz, 2000). 따라서 전국적 공공재는 중앙정부의 권한과 재원으로 집행하는 것이 타당하다. 반면 지방적 공공재는 지방정부가 공급의 책임을 갖는다. 소비가 지역으로 제한된 재화와 서비스의 경우에는 지역주민의 선호와 비용 여건을 반영하여 지방정부가 공급하는 것이 중앙정부가 공급하는 것에 비해 경제적 복지를 향상시킬 수 있다. 이처럼 순수한 지방적 공공재의 공급에서는 지방정부의 자율적 결정권이 보장되어야 하며 그 재원도 지방정부의 자체 세원이나 지방교부세와 같은 일반재원으로 충당하는 것이 타당하다.

따라서 사회복지사업의 성격을 구분하는 첫 번째 원칙은 해당 사무가 전국적 공공재인지 지방적 공공재인지, 해당사무의 편익의 범위가 전국적인지 지역에 한정되는지를 판단하는 '효율성의 원칙'이 될 수 있다.

그런데 지방적 공공재라 하더라도 다음과 같이 중앙정부와 지방정부의 공동대처가 필요한 경우가 존재한다. 첫째, 지방적 공공재의 효율적 공급을 위해서도 상위수준 정부의 개입이 요구될 수 있다. 지방정부의 지방적 공공재 공급이 효율적이기 위해서는 규모의 경제 효과, 외부효과가 존재하지 않아야 한다는 등의 몇 가지 가정이 충족되어야 한다(Tiebout, 1956). 그런데 현실에서는 이러한 가정이 모두 충족되지 않는 경우가 많다. 예를 들어 한 지역사회의 공공재 공급 행위는 다른 지역사회 주민의 복리에 긍정적이거나 부정적인 외부효과를 가질 수 있다. 이러한 공공재는 지방정부가 공급 책임을 가질 경우 외부효과가 고려되지 않아 과소 공급이 이루어지게 되어 자원의 효율적 할당을 달성할 수 없다(Rosen, 2002). 따라서 외부효과를 크게 가지는 사무는 중앙정부가 책임을 지고 전국적으로 수행하는 것이 더 효율적이다. 외부효과가 크지 않은 사무는 그 계획과 집행에서 지역적 특성을 더욱 중시하고 지역적 책임과 집행이 효율적인 지방사무로 분류할 수 있다.

둘째, 지방적 공공재 공급에서 지역간 불평등을 완화하기 위해 상위수준 정부의 개입이 요구될 수 있다. 공공재 공급에서는 효율성을 달성하는 것 이외에도 공평성의 측면, 즉 지방공공재 공급에서의 지역 간 불평등의 문제도 고려해야 한다. 지방적 공공재가 지역 간에 불평등하게 공급되는 것을 방지하기 위해서는, 상위수준의 정부가 개입하여 지역 간 불평등을 완화하거나 모든 지역이 전국적 최저기준을 충족하도록 하는 적극적 역할을 수행할 필요가 있다.

이는 '형평성의 원칙'으로 사무배분의 두 번째 원칙이 될 수 있다. 효율성의 원칙에 따라 지방사무로 판단된 사무일지라도, 전국적인 기준(national standard)을 충족시켜야 할 사무로서 지방사무로 추진할 경우 지역 간 격차가 우려되는 사업은 공동사무로 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 사업에는 지방정부가 재정지출에 소극적인 취약계층 대상 생활시설운영 사업, 시설의 분포가 지역적으로 편중되어 있어 특정 지방정부의 과중한 재정 부담이 예상되는 시설지원 사업 등이 해당된다.

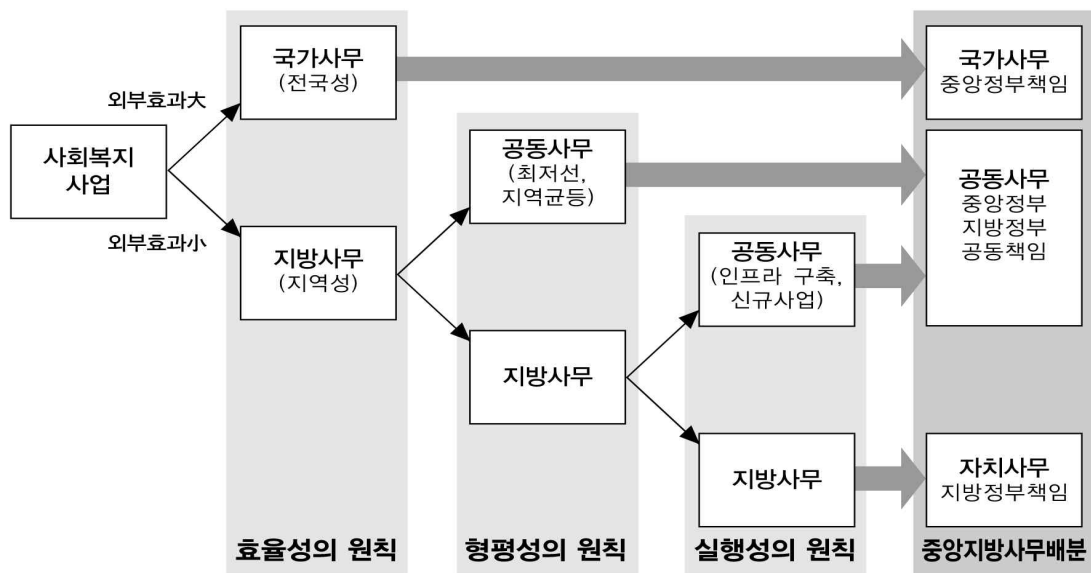
셋째, 지방정부의 역량과 여건이 지방적 공공재의 충분한 공급을 책임지기 어려운 경우가 존재한다. 예를 들어 재원 부족 등의 이유로 지방정부가 독자적으로 공공재를 공급하기 어려운 경우에는 중앙정부의 개입이 필요하다.

이러한 상황은 '실행성의 원칙'으로 사무배분에 적용될 수 있다. 외부효과도 크지 않고 전국적 형평성에도 크게 어긋나지 않는 사무일지라도, 지방이 양할 경우 사업 실행에 어려움이 발생하지 않는지에 대한 현실적인 고려가 필요한 것이다. 예를 들어 서비스의 혜택이 지역 주민에 한정되는 이용시설

운영과 서비스 공급에 관한 사업이라도, 시설 및 설비 투자 단계에 있는 경우 등 지자체의 재정만으로 수요에 대응하기 어려운 경우에는 공동사무로 추진되어야 한다.

이상에서 논의한 공공재 이론과 이에 입각하여 도출된 사무배분의 세 가지 원칙을 중앙정부와 지방정부간의 사무배분에 적용하여 사무배분을 결정하는 과정을 그림으로 나타내면 다음과 같다([그림 1-1] 참조).

◁ [그림 1-1] 중앙-지방 사무배분을 결정하는 원칙과 과정



위에서 논의한 이유들로 인하여 중앙과 지방의 공동대처가 필요한 공공재의 경우에는 상위정부가 보조금을 제공하여 공공재 공급을 지원할 필요가 있다(Rosen, 2002). 보조금은 용도 지정 여부에 따라 두 가지로 나눌 수 있는데, 지방정부에 아무런 제한 없이 일반재원으로 제공하는 일반교부금(general grants)과 재원의 용도를 제한하는 특정재원으로 제공하는 특정보조금(specific grants)이 있다.

이 중 일반교부금은 용도 제한이 존재하지 않아 그 지출에서 지방정부의 완전한 재량권이 보장된다. 우리나라에서는 지방교부세가 이에 해당되는데, 중앙정부가 내국세의 일정비율로 지방정부에 제공하여 그 용도는 지방정부가 자유롭게 결정한다. 일반교부금을 통한 재정지원방식 하에서는 지방정부의 자율성이 보장되는 반면, 중앙정부의 재정적 책임이 일정액으로 정해져 있기 때문에 예상보다 서비스 수요가 증대할 경우에는 지방정부의 재정 부담이 커질 수 있다.



다음으로 특정보조금은 지방정부가 제공하는 특정 영역의 서비스를 지원하는데, 다시 개별보조금과 포괄보조금(block grants)으로 구분될 수 있다. 개별보조금은 우리나라 대부분의 국고보조금과 같이 개별 프로그램 단위로 용도가 세분화된 방식을 의미한다. 포괄보조금은 일반교부금과 개별보조금의 중간 형태로, 용도제한을 가하되 용도를 포괄적으로 지정하여 주어진 범위 내에서 지방정부의 재량적 선택을 허용하는 방식이다. 특정보조금, 특히 개별보조금은 지방정부의 자율성이 보장되기 힘든 반면 지방정부의 재정 부담이 완화되는 장점이 있다. 특정보조금은 일반교부금과는 달리 대체로 중앙정부가 사업예산 총액의 일정 비율에 대해 무제한적인 재정적 책임을 갖기 때문에 서비스 수요가 증대하더라도 지방정부의 재정 부담이 급증하지 않는다.

이상에서 논의한 공공재의 성격, 보조금의 특성을 종합적으로 고려하여 사회복지사업의 성격에 따라 적절한 재정이전방식을 채택하는 것이 중요하다. 지방정부가 완전한 자율성을 발휘해야 할 지방적 공공재에 대해서는 일반교부금에 해당되는 지방교부세 방식을 적용하는 것이 타당하다. 반면 중앙정부와 지방정부의 공동대처가 필요한 사무의 경우에는 특정보조금 방식 중 개별보조금과 포괄보조금을 적절히 선택할 필요가 있다. 예를 들어 전국적인 균일성이나 중앙정부 시책 반영 필요성이 강한 사업에 대해서는 개별보조금 방식을 적용하는 것이 적절하다. 그리고 공동사무 중 전국적 기준과 함께 지역적 특수성도 함께 고려해야 할 사업에 대해서는 포괄보조금 방식을 적용하는 것이 필요하다. 한편 특정보조금 방식을 적용할 경우에는 중앙정부의 재정적 책임을 나타내는 보조율 수준을 결정하는 것이 중요한 문제가 된다. 이와 관련해서는 외부효과가 큰 사업에는 높은 수준의 중앙정부 보조율을 적용하고, 외부효과가 작은 사업에는 낮은 보조율을 적용하는 것이 타당하다. 중앙정부의 전적인 재정 책임이 요구되는 전국적 공공재의 경우에는 지방정부가 사업의 집행을 담당하더라도 그 소요 예산은 중앙정부가 전액 보조금으로 지원해야 한다.

## 2) 국고보조율 수준의 결정기준

이러한 기준으로 지방이양사업과 국고보조사업을 재분류한 후에는, 국고보조사업의 기준보조율을 조정하여 국고보조사업에서의 중앙과 지방의 재정적 책임 분담을 재정립할 필요가 있다.

국고보조사업의 기준보조율 설정에 대한 합리성 문제는 끊임없이 제기되고 있는데, 이론적으로 국고보조사업별 국가·지방 간의 이해관계 및 편익의 정

도에 따라 부담비율을 설정하는 것이 타당하다(권오성 외, 2005). 이러한 기준을 사회복지 분야 국고보조사업을 중심으로 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 전국적 공공재로서의 성격이 강한 국고보조사업은 사업의 결정권한과 재정적 책임을 모두 중앙정부가 갖는 것이 바람직하다. 전국적 공공재의 생산 혹은 전국적 최저수준을 요구하는 사업은 국가적 이해관계가 높은 사업으로, 지방의 자율성에 우선하여 국가의 정책목표를 강하게 구현할 필요가 있다(임성일·서정섭, 1991). 사회복지 영역에서 대표적인 전국적 공공재로 판단할 수 있는 국고보조사업으로는 기초노령연금, 국민기초생활보장제도 등이 있다. 이와 같이 취약계층에 대한 현금급여로서 소득보장 성격이 강한 국고보조사업은 사업의 성격 상 중앙정부의 보조율을 100%로 하는 것이 타당하다.

그 외 사회복지서비스 등의 사업에 대해서는 크게 보아 외부효과의 정도에 따라 보조율의 수준이 결정된다. 국고보조사업이 창출하는 서비스 혜택의 외부효과가 큰 경우는 국가적 이해관계가 높은 것으로, 작은 경우는 지방적 이해관계가 높은 것으로 판단할 수 있다(임성일·서정섭, 1991). 외부효과가 큰 사업의 경우에는 지방정부의 재정만으로 충분한 수준의 공급이 이루어지기 어렵기 때문에 국고보조율을 높은 수준으로 조정할 필요가 있다.

이처럼 국고보조율 수준을 개선하는 것 이외에도, 복지수요와 지방의 재정력을 감안하여 차등보조율 적용을 확대하는 추가적인 개선이 필요하다. 원칙적으로는 지방재정조정제도에서 지방교부세는 중앙·지방간 수직적 재원 배분 및 지방자치단체간 수평적 재정형평화 기능을 담당하고, 국고보조금은 지역과 상관없이 특정 사업에 대한 지출을 목표수준으로 달성하여 효과적인 사업 성과관리를 주된 목적으로 한다. 따라서 특정보조금에 대한 차등보조율을 별도로 적용하는 것은 비효율적이라는 문제제기가 있을 수 있다. 그러나 지방 간 재정 격차가 지속되고 있는 상황에서, 복지서비스 공급을 늘리면서도 지역별 서비스 불균등 현상을 방지하기 위해서는 차등보조율을 활성화하는 전략적 접근이 필요하다.

#### IV. 사회복지사업 사무배분 적절성 평가와 개선안

##### 1. 국고보조사업의 재분류

67개 사업의 지방이양이 적절한지는 효율성, 형평성, 실행성의 세 가지 원

칙을 기준으로 평가할 수 있다. 이하에서는 이러한 기준에 입각하여 일선 공무원에 대한 의견조사 결과를 활용하여 지방이양의 적절성을 평가하였다.

효율성의 기준에 입각하여 사회복지사업을 분류하면 소득보장성 사업은 사업의 외부효과가 크고 편익의 범위가 전국적이므로 중앙정부가 책임을 지고, 사회복지서비스는 그 계획과 집행에서 지역성이 반영되는 것이 효율적이기에 지방정부가 담당하는 것이 타당하다는 결론이 나온다. 따라서 대체로 사회복지서비스 분야 사업들을 지방이양사업으로 선정하고, 기초보장급여 등 빈곤층에 대한 소득보장성 급여는 국고보조사업으로 유지한 지방이양의 큰 방향은 효율성의 기준에서 적절했다고 평가할 수 있다.

그러나 지방사무로 분류할 수 있는 사업 중에서 취약계층 지원의 성격이 강함에도 불구하고 지방이양된 사업이 있다. 취약계층에 대한 사회복지사업들은 빈곤계층에 대한 사회보장적 성격을 가지는 사업으로 전국적 최저선을 보장한다는 측면에서 중앙정부의 책임이 요청되는 사업이다. 예를 들어 지방이양사업 중 소년소녀가장지원, 결식아동급식, 경로당무료급식, 저소득재가노인식사배달 등은 최저소득보장의 연장선상에서 실시되는 것이다. 이러한 사업을 지방이양한 것은 중앙정부가 최저선 보장에 대한 책임을 지방정부로 전가한 것이라는 비판을 받을 수 있다.

게다가 더욱 문제가 되는 것은 지방이양 이후에도 국가적인 최저선이나 서비스 수혜대상 기준을 정하는 권한은 여전히 중앙정부가 가지고 있다는 것이다. 결식아동급식의 경우 2005년 지방이양 이후 국민기초생활 수급대상 아동뿐 아니라 차상위계층의 아동까지 그 수혜범위를 확대하였고, 이로 인한 예산의 증가분은 온전히 지방정부가 책임져야 했다. 결식아동급식 사업은 가장 많은(85.0%) 응답자가 지방이양이 적절하지 않다고 응답하였고, 88.9%는 결식아동급식 사업에서 분권교부세 도입 이후 재정이 부족하다고 응답하였다.

전국적 기준(national standard)을 보장하는 것과 재정 부담을 포함하여 복지서비스 제공에서 지역간 격차가 발생하지 않도록 하는 것 등의 형평성의 기준에서 볼 때, 지방이양 이후 가장 큰 문제가 된 사업은 노인, 장애인, 정신요양 등 생활시설운영 사업이다. 일선 공무원에 대한 조사 결과를 보면, 노인생활시설운영은 81.5%, 장애인생활시설운영은 75.0%, 정신요양시설운영은 66.7%가 지방이양이 부적절하다고 응답하였다. 특히 노인생활시설운영은 가장 많은(95.7%) 응답자가 분권교부세 도입 이후 재정이 부족하다고 응답하였다.

생활시설운영 사업 이외에도 취약계층에 대한 기초보장적 성격을 가진 사

업은 형평성의 기준에서 지방이양이 부적절하다고 평가할 수 있다. 공무원들은 이러한 성격을 가진 사업인 결식아동급식(85.0%), 노숙자보호(73.7%), 쪽방생활자지원(73.3%) 사업의 지방이양이 부적절하다고 평가하였다.

지방이양된 사업 중 노인생활시설운영, 장애인생활시설운영 사업은 서비스의 이용자가 특정 시설이 위치한 지역의 주민으로 국한되지 않기 때문에 지방사무로 한정할 수 없다(감사원, 2008; 백종만, 2008). 2007년 10월 기준 전국의 장애인생활시설 총 59개소, 입소자 11,824명 가운데 타 지역 주민은 30%에 달한다. 이 중 타 지역 입소자의 비율이 가장 높은 경우는 전체 입소인원의 89.9%(충북)에 달하는 경우도 있다(감사원, 2008). <표 1-3>를 통해 2007년 9월 말 현재 대전광역시와 전라북도에 있는 장애인생활시설 입소자의 현황을 보면 지역주민의 입소율이 23.8%에 불과한 것을 확인할 수 있다. 이러한 특성을 가진 장애인생활시설운영 사업을 시설이 위치한 특정 지방정부의 책임에 맡길 경우 사업을 효율적으로 운영할 수 없다.

<표 1-3> 장애인생활시설 입소자 현황

구분	동일 시도		타 시·군·구		확인불가 등		인원총계
	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)	
대전광역시	229	31.5	266	36.6	232	31.9	727
전라북도	152	16.2	459	48.9	328	34.9	939
계	381	23.8	725	42.7	560	33.4	1,666

주: 확인불가 등은 무호적자, 고아, 입소 전 주소불명자.

자료: 감사원(2008)

또한 생활시설은 그 분포에서 지역간 편차가 크게 나타난다. 정신요양시설의 경우 전체의 37%가 충청남도(11), 경기도(6), 경상북도(5) 등 3개 지자체에 집중되어 있다(감사원, 2008). 전체 무료 및 실비 생활시설 편제를 살펴보면 전체 2006년 12월 기준으로 1,640개소 중 308개가 경기도에 집중되어 있음이 확인된다(보건복지부, 2007). 이들 시설이 집중되어 있는 지자체는 지방이양 이후 다른 지자체와 비교하여 해당사업에 대한 지방비 부담이 급증하였다. 국가의 국민에 대한 기초보장 책임과 지역간 형평성을 고려할 때 이러한 생활시설운영 사업이 지방이양된 것은 적절하지 않다.

시설설치 및 기능보강 사업을 지자체가 독자적으로 추진하기에 재정적 어려움은 없는지를 보는 실행성의 기준에서는, 노인복지회관신축은 80.0%, 아동보호전문기관설치는 81.8%의 응답자가 지방이양이 부적절하다고 응답하였고, 각각 88.9%, 72.7%가 분권교부세 도입 이후 재정이 부족하다고 응답하였다.

지역 서비스를 제공하는 시설이라 하더라도 시설설치 및 기능보강에 많은 재원이 소요된다면 재정력이 취약한 지자체에 의해 지방사무로 추진하기가 어렵다. 특히, 우리나라의 사회서비스 분야는 시설과 장비 등 인프라가 전국적으로 균일하게 구축되어 있다고 간주하기 어렵다. 기능보강 사업의 경우에는 대부분이 국고보조사업으로 남고 장애인복지관기능보강과 장애인체육관 기능보강 사업이 이양되었는데, 장애인복지관기능보강은 66.7%가 지방이양이 부적절하다고 응답하였으나 장애인체육관기능보강은 50.0%만이 부적절하다고 응답하였다.

전문가 조사를 통해 최종적으로 67개 지방이양 사회복지사업 중 49개 사업은 현 단계에서는 국고보조사업으로 재분류되어 추진되는 것이 타당한 것으로 분석되었다(<표 1-4> 참조).

분야별로 재분류 결과를 살펴보면, 취약계층 보호, 장애인복지, 아동복지 분야에서 국고보조사업으로 환원되어야 할 사업의 비중이 높게 나타났다. 사업의 성격을 기준으로 살펴보면, 지방이양이 가능한 사업들은 지역적 특성과 현황을 반영할 필요가 있는 사회복지서비스 사업으로서 현재 서비스가 어느 정도의 발전단계에 이르러 지역적 기반을 갖춘 사업들이다. 사회복지관운영이나 지역봉사사업, 경로당운영, 장애인복지관 등 사회서비스 이용시설운영 사업들이 이에 속한다.

하지만 사회서비스 사업이라 할지라도 전국적 최저선 보장이라는 원칙이 크게 작용하는 취약계층 보호성격을 가진 사업들은 국고보조사업으로 추진되는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 예를 들어 노숙자보호, 쪽방생활자지원, 노인생활시설운영, 경로식당무료급식, 저소득재가노인식사배달, 소년소녀가정지원, 결식아동급식 등이 이러한 경우에 해당한다.

이와 같이 국고보조사업으로 환원되어야 할 사업에 대해서는 기존의 개별 국고보조 방식 외에 포괄보조 방식을 도입하여 지자체의 자율적인 사업운영을 돕는 노력이 필요하다.

〈표 1-4〉 2005년 지방이양된 67개 사회복지사업의 재분류 결과

분야	지방이양사업으로 유지	국고보조사업으로 환원
취약 계층 보호	푸드뱅크운영장비지원	노숙자보호, 쪽방생활지원, 모부자복지시설운영, 모자보호시설퇴소자자립정착금, 미혼모중간의집운영
장애	장애인복지관운영, 장애인재가복지센터운영, 장애인주간보호시설운영, 장애인체육관운영	장애인단기보호시설운영, 공동생활가정운영, 의료재활시설운영, 시각장애인심부름센터운영, 시각장애인지원센터운영, 청각장애인지원(수화통역센터운영), 정신지체인지원(자립지원센터운영), 장애인해피콜봉사센터운영, 장애인특별운송사업, 편의시설설치시민추진단지원, 청각장애아동달팽이관수술지원, 여성장애인가사도우미, 장애인생활시설운영, 장애인직업재활시설운영, 장애인복지관기능보강, 장애인체육관기능보강, 장애인지역사회재활시설차량지원, 장애인생활시설치과유니트, 지체장애인편의시설센터운영, 장애인정보화지원센터운영, 정신요양시설운영, 사회복지시설운영
노인	경로당운영, 경로당활성화사업, 치매상담센터운영, 노인인력지원기관운영(지역시니어클럽), 재가노인복지시설운영, 노인복지회관운영	경로식당무료급식, 저소득재가노인식사배달, 노인건강진단, 노인일거리마련사업, 노인복지시설운영, 노인복지회관신축, 재가노인복지시설개보수
아동		아동시설운영, 결연기관운영, 결연기관PC구입비, 입양기관운영, 아동보호전문기관운영, 가정위탁지원센터운영, 소년소녀가정지원, 가정위탁양육지원, 퇴소아동자립정착금, 결식아동급식지원, 아동보호전문기관(장비구입)
기타 복지	사회복지관운영, 사회복지관기능보강, 재가복지봉사센터운영, 지역봉사사업, 사회복지전담공무원인건비, 사회복지시설공익근무요원인건비, 전담공무원업무보조공익요원인건비	공공보건인력개발, 공공보건사업, 중소도시보건소신축, 대도시방문보건사업
계	18	49

사업명 자료출처 : 보건복지부 2006. 11. (2007년도 예산안관련 통계자료)

## 2. 국고보조사업의 보조율 개선

다음으로 본 연구에서는 현행 국고보조사업의 기준보조율을 개선하는 방안을 제시한다. 전체 사회복지사업 예산의 70~80%의 비중을 차지하는 국고보

조사사업의 보조율을 개선하는 것은 중앙과 지방정부의 재정적 책임 분담을 합리적으로 조정한다는 측면에서 그 의의가 크다.

현재 국고보조사업의 보조율 수준은 네 가지로 구분할 수 있다. 예산의 전액을 보조하는 사업은 주로 시범사업이고, 취약계층에 대한 현금급여와 소득보장 성격이 강한 사업, 일부 시설운영사업에는 70~80%의 높은 보조율이 적용되고 있다. 절반은 국고에서 지원하고 절반은 지자체가 부담하는 동등보조율이 적용되는 사업은 대부분 시설기능보강과 시설운영지원 사업이다. 40% 이하의 낮은 보조율이 적용되는 사업은 사실상 동등보조율이 적용되는 사업과 어떤 차별성을 가지고 있는지 알기 힘들다. 따라서 명확한 기준 하에 국고보조율을 사업의 성격에 따라 적용할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

본 연구는 현재 낮은 보조율이 적용되는 사업이 5개로 소수에 불과하며, 동등보조 사업과 비교할 때 그 성격이 별반 다르지 않다는 점에서 국고보조율 수준을 전액보조, 높은 보조, 동등보조의 세 가지 범주로 나눌 것을 제안한다. 임성일·서정섭(1991)은 50%에 미치지 못하는 낮은 보조율을 폐지할 것을 제안하고 있는데, 그 이유로 대상사업이 적다는 현실적인 이유뿐 아니라 중앙정부가 보조사업을 실시하는 경우 이해관계의 측면에서 중앙과 지방이 적어도 동등한 수준의 관심을 가져야 한다는 당위성을 들고 있다. 각 단계의 보조율이 적용되는 기준과 사업의 성격은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 전액보조는 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사업, 취약계층에 대한 소득보장 사업, 중앙정부의 시범사업이나 한시적 정책사업에 적용된다.

둘째, 높은 보조는 기초생활급여에 더하여 제공되는 취약계층에 대한 사회복지 서비스 지원의 성격을 가지는 급여(장애인의료비지원, 장애인자녀학비지원 등), 제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 서비스 사업들에 대한 보조(산모·신생아도우미지원, 지역복지서비스혁신사업 등), 시설이 지역적으로 편중되어 있거나 그 수가 적어 전국적 형평성이 강하게 요구되는 사업(부랑인시설운영 등)에 적용된다.

셋째, 동등보조는 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스, 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업들, 비경상적인 서비스 제공기관들의 기능보강 사업에 적용된다.

이러한 기준에 따라 현재의 국고보조율을 재분류한 결과, 가장 중요한 개선 사항으로 기초생활급여, 의료급여, 장애수당, 장애아동부양수당, 기초노령연금에 대해 전액보조를 적용해야 한다는 점이 강조될 필요가 있다. 이들 사업은 중앙정부가 전국적으로 동등한 급여보장을 책임져야 하고 취약계층에

대한 기초소득보장성격을 강하게 가지는 사업이기 때문에 그 재정을 중앙정부가 전액 부담하는 것이 타당하다.

〈표 1-5〉 국고보조사업의 보조율 개선방안

전액보조 100%	높은 보조 80~70%	동등보조 60~40%
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사업</li> <li>· 취약계층에 대한 소득보장 사업</li> <li>· 중앙정부의 시범사업이나 한시적 정책사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 취약계층에 대한 사회서비스 지원의 성격을 가지는 급여</li> <li>· 제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 서비스 사업에 대한 보조</li> <li>· 시설이 지역적으로 편중되어 있거나 그 수가 적어 전국적 형평성이 강하게 요구되는 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스</li> <li>· 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업</li> <li>· 비경상적인 서비스 제공기관들의 기능보장 사업</li> </ul>
<p>공적노인요양보장제도시범사업 이동복지건강교육통합서비스지원(희망스타트) 전염병전문가교육과정(전염병관리실무자과정) 감염질환역학조사</p> <p>기초생활급여 의료급여 장애수당 장애아동부양수당 기초노령연금</p>	<p>장애인의료비지원 장애인자녀학비지원 사할린한인지원 장애아동입양양육보조금 입양아동양육수당지원 아동발달지원계좌 이동복지교사(사회적일자리) 산모·신생아도우미지원 화장장등장사시설기능보장 지역복지서비스혁신사업 부랑인시설운영</p>	<p>장애인생활시설기능보장 장애인직업재활시설기능보장 노인보호전문기관설치및운영 노인생활시설기능보장 노인치매그룹홈기능보장 소규모다기능시설 입양정보센터운영 아동복지시설기능보장 불임부부지원 부랑인시설기능보장 정신요양시설기능보장 사회복지시설기능보장 급성전염병관리 가정봉사원과견시설기능보장 의료재활시설기능보장</p>

다음으로 차등보조율 적용의 개선방안을 설계할 때 고려해야 할 사항은 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 광역 단위 내 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 재정조정기능이 확대될 필요가 있다(이재원 외, 2007). 동일한 광역 단위 내에서도 기초자치단체별로 인구 및 소득계층 구조, 복지 수요 및 시설 등이 다양하게 분포되어 있기 때문에 광역 단위 내에서도 국고보조율이 차등화될 필요가 있다. 특히 대도시 자치구에서 재정력 격차가 최근 보다 확대되고 있는 상황을 감안할 때 광역 단위의 재정조정기능을 효과적으로 작동하는 것이 요구된다. 광역 단위 내에서 광역과 기초자치단체 간 지방비 부담



비율을 표준적인 지침으로 결정하는 것은 비효율성의 문제를 야기할 수 있다. 따라서 기초자치단체별로 국고보조율이 차등화되면 이를 통해 산정된 보조금은 총액으로 광역자치단체에 배부하고 광역자치단체는 해당 광역단위 내 기초자치단체에 대해 자율적으로 광역·기초 간 재정분담 비율을 설정·운영할 수 있도록 하면 보조금 관리에서 효율성과 재정분권을 제고할 수 있다.

둘째, 재정여건과 복지수요를 합리적으로 반영할 수 있는 차등화 지표의 선택이 필요하다. 먼저 재정여건의 경우 흔히 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등이 고려될 수 있는데, 현재 기초노령연금과 기초생활보장 및 영유아 보육 사업의 차등보조에서는 재정자주도를 사용하고 있다. 재정자주도는 실질적인 지방자치단체의 자원 활용능력을 표시하는 지표로 일반회계 총계 예산규모에서 자체수입과 자주재원(지방교부세, 재정보전금, 조정교부금)이 차지하는 비중을 나타내며, 일반재원비율로 알려져 있다. 한편 재정력지수는 자치단체가 행정서비스를 제공하기 위하여 필요한 재정을 실질적으로 확보하였는지를 나타내는 지표로 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율로 측정된다. 재정력지수는 자치단체가 국가가 인정하는 표준적인 경비를 충당할 수 있는 자체적인 세입역량을 나타낸다는 점에서 차등화 지표로서 보다 적합하다. 재정력지수는 지방교부세 산정 시 자치단체 간 재정력 격차를 반영할 때 사용되고 있다. 하지만 자치구의 경우에는 보통교부세가 배분되지 않기 때문에 재정력지수가 측정되지 않고 있는 문제점이 있다. 따라서 동 지표를 사용하기 위해서는 최소한 최근 3년 동안 자치구의 재정력지수를 산정해야 하는 등 시행 초기단계에서의 행정부담이 있다(이재원 외, 2007).

셋째, 복지수요의 경우 현재 기초노령연금에서는 노인인구 비율을, 기초생활보장 및 영유아 보육 사업에서는 사회보장비지수를 사용하고 있다. 그런데 시군들은 사회간접자본시설(SOC) 확충 등의 사업비가 자체예산으로 잡혀 사회보장비지수가 낮을 수밖에 없고, 자치구들에서는 SOC 사업비 등이 광역시 분청 예산으로 잡히기 때문에 사회보장비지수가 높을 수밖에 없는 구조적인 문제가 있다. 따라서 시군 지역이 자치구에 비해 상대적으로 혜택을 받기 어려운 구조이다. 또한 사회보장비로 복지수요를 산정할 경우 각각의 복지사업의 특수한 성격을 반영할 수 없다(김을식 외, 2007). 따라서 복지수요를 산정하는 지표로는 기초노령연금에서의 노인인구 비율과 같이 해당 사업의 대상자 인구집단의 비율을 활용하는 것이 타당하다. 기초생활보장 사업의 경우에는 수급자 비율, 영유아 보육 사업의 경우에는 영유아 인구 비율 등이 가능하다.

넷째, 적절한 차등화 구간의 설정이 필요하다. 기초생활보장과 영유아보육 사업의 차등보조율 안에서 차등화 구간을 인상, 유지, 인하의 3개 구간으로 설정한 것처럼, 일반적으로는 3~4등급의 차등화 구간을 설정하는 방안이 가능하다. 하지만 이와 같은 방식으로 인상보조율과 인하보조율을 적용할 경우 차등화 지표 수치에서의 근소한 차이로 다른 등급이 적용되어 상대적으로 불이익을 받는 자치단체가 존재할 수 있다. 따라서 차등보조의 구간을 좀 더 세분화할 필요가 있다(김을식 외, 2007).

## V. 결론: 사회복지 지방분권 개선방안의 비교

이상에서는 참여정부의 복지분권화 개혁에 대한 개선방안을 논의하였다. 복지분권화 이후 지자체의 재정 부담이 증가하고 일부 서비스의 공급이 원활하게 추진되지 못하는 등의 문제점이 나타났다. 본 연구는 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 단순히 재정이전장치를 새롭게 설계하는데 그칠 것이 아니라 보다 근본적으로 사회복지사업을 합리적으로 재분류하는 것이 필요함을 강조하였다. 사회복지사업의 성격을 중심으로 사업을 재분류하는 방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 생활시설운영, 시설설치 및 기능보강 사업은 국고보조사업으로 환원하는 것이 타당하다. 대표적으로 노인, 장애인, 정신요양 등 생활시설운영 사업은 전국적인 범위에서 기획, 집행되어야 하기 때문에 국고보조사업으로 환원되어야 한다. 아울러 시설설치 및 기능보강 사업은 서비스 인프라의 지역 간 균형적 발전을 도모한다는 측면에서 국고보조사업으로 환원될 필요가 있다.

둘째, 이용시설운영과 서비스 사업들은 일반적으로 그 혜택 범위가 지방적이고 사업운영에서 지역특성을 반영할 필요가 있기 때문에 장기적으로 지방이양사업으로 추진하는 것이 타당하다. 하지만 현재와 같이 복지수요가 급증하는 상황에서 당장 이들 사업을 지방이양사업으로 추진할 경우 지방의 재정 부담 급증과 서비스 공급 부족을 초래할 수 있다. 따라서 복지수요가 안정화될 때까지는 포괄보조금과 같은 적절한 재정이전장치를 통해 중앙정부의 지원이 이루어질 필요가 있다. 한편 지방이양사업으로 추진하는데 큰 무리가 없고 그 성과까지 지자체가 책임질 수 있는 사업은 지방이양사업으로 유지하여 보통교부세로 통합할 수 있다.

셋째, 소득보장이나 생활보호서비스 등 취약계층의 보호를 목적으로 하는

사업, 국가사무의 성격이 강한 사업은 국고보조사업으로 유지하고 중앙정부의 재정적 책임을 더욱 강화해야 한다. 특히 기초노령연금, 기초보장급여, 의료급여 등 지자체가 집행부담만 지고 어떠한 결정권한도 갖지 못하는 국고보조사업은 보조율을 100%로 상향조정해야 한다. 또한 지방비를 부담하게 하는 국고보조사업의 경우에는 지역간 수평적 형평성을 제고하기 위해 지방정부의 재정적 대응력을 고려하여 차등보조를 확대할 필요가 있다(이재원, 2005).

본 연구는 현행 67개 지방이양사업을 재분류하여 49개 사업을 국고보조사업으로 환원할 것을 제안하였다. <표 1-6>에서는 이러한 본 연구의 개선방안의 재정적 효과를 재정 흐름을 추계하는 방식으로 살펴보았다.<sup>6)</sup> 본 연구의 개선방안을 현행과 같이 분권교부세 체제를 유지하는 경우와 비교할 때 중앙정부의 재원이 얼마나 추가적으로 필요한지를 보았다.

<표 1-6> 국고보조사업 재분류 방안의 중앙정부 추가 소요 재원 비교

(단위: 억원)

구분	내용	2008	2009	2010	2011	2012
기준안	교부세율 0.94% 유지, 분권교부세 연장	0	0	0	0	0
본 연구의 개선방안	사업의 재분류 (49개 사업 국고 환원)	1,586	2,698	4,101	5,861	8,053

자료: 행정안전부(2008)의 지방이양사업 예산자료를 토대로 필자가 계산.

본 연구의 개선방안은 49개 사업을 국고보조사업으로 환원하는 방안이다. 2008년 49개 사업 예산에서 분권교부세가 차지하는 비율은 43.9%인데, 이를 지방이양 이전 국비 부담 비율인 53.8%로 끌어올리기 위해서는 2008년 1,586 억원, 2012년 8,053억원의 추가소요재원이 필요하다. 이러한 추가소요재원은 해당 안을 실행하기 위한 중앙정부의 재정적 부담을 의미하기 때문에, 추가 소요재원이 클수록 안의 실행이 어렵지만 동시에 지방재정 부담 경감 효과는 크다고 볼 수 있다.

한편 본 연구에서는 기초생활급여, 의료급여, 장애수당, 장애아동부양수당, 기초노령연금의 국고보조사업은 보조율을 100%로 상향조정할 것을 제안하였

6) 추계에 필요한 가정은 다음과 같다. 67개 사업의 예산은 '04~'08년 평균 예산증가율이 2009년 이후에도 유지된다고 가정한다. 분권교부세 지원액은 '02~'06년 내국세 증가율 8.7%를 적용하여 계산하였다. 지방이양사업의 전체 혹은 일부가 국고보조사업으로 환원될 경우에는 지방이양 이전 2004년 당시 해당사업 예산의 국비부담 비율을 국고보조율로 가정하였다.

다. 2009년 이들 사업<sup>8)</sup>의 총 예산은 12조 4,772억원인데, 이는 보건복지분야 전체 경상보조 국고보조사업 18조 4,196억원의 67.7%로 큰 비중을 차지하고 있다. 이 중 국비가 차지하는 비중은 75.5%, 지방비가 차지하는 비중은 24.5%로 실질적인 의미의 국고보조율은 75.5%라고 볼 수 있다. 이들 사업의 국고보조율을 100%로 할 경우 지방정부에게는 지방비가 차지하는 비중인 24.5%, 3조 590억원의 부담이 경감되는 효과가 나타난다. 이는 전체 경상보조 국고보조사업의 지방비 부담 5조 8,080억원의 52.7%에 달하는 규모이다. 따라서 이들 사업의 국고보조율을 100%로 개선하는 것만으로도 지방재정의 어려움을 크게 경감시킬 수 있을 것으로 판단된다.

지방분권이라는 방향은 실질적인 민주주의를 확대하기 위한 노력이다. 이러한 노력이 결실을 맺기 위해서는 지방분권의 단점을 최소화하고 장점을 최대화하기 위한 세밀한 정책적 접근이 요구된다. 특히 사회복지 지방분권이 중앙정부의 재정적 책임을 전가하여 지방의 자율적 사업추진을 어렵게 하는 것으로 귀결되지 않도록 유의할 필요가 있다.

8) 보건복지가족부(2009)의 자료에서 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산장제급여, 의료급여 자치단체경상보조, 장애수당지급, 장애아동수당, 기초노령연금지급 항목의 예산을 계산하였다.

## 참 고 문 헌

- 감사원(2008). 감사결과보고서 : 사회복지분야 지방이양사업 운영실태.
- 구인회·양난주·이원진(2009). “사회복지 지방분권 개선방안 연구”. 사회복지연구, 40(3): 99-124. .
- 권오성·배인명·김성철·서성아(2005). 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안. 한국행정연구원.
- 김을식·홍운기·이해승(2007). 사회복지 국고보조금 개선방안. 감사원 평가연구원.
- 백종만(2008). “사회복지 재정분권의 쟁점과 정책과제”. 지방이양 사회복지사업 문제의 대안 모색을 위한 토론회 자료집(정하균 의원실 주최), pp. 7-34.
- 보건복지부(2007). 2007년도 사회복지시설 관리안내.
- 서정섭·조기현(2006). 분권교부세의 운영실태와 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 이재원(2005). “참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제”. 한국사회와 행정연구, 16(1), 325-346.
- 이재원(2007). “복지관련 지방재정의 최근 동향과 정책과제”. 보건복지포럼, 131, 59-71.
- 이재원·김은정·김윤수·제호영·손충남(2007). 사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방향. 한국지방재정학회.
- 임성일·서정섭(1991). 국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구. 한국지방행정연구원.
- 행정안전부(2008). 지방이양 분권교부세 대상 사업 '08년 예산편성현황 조사 결과 보고.
- Oates, W.(1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt.
- Rosen, H.(2002). Public Finance. MA: McGraw-Hill.
- Stiglitz, J. E.(2000). Economics of the Public Sector. NY: Norton&Company.
- Tiebout, C. M.(1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." Journal of Political Economy, 64(5), 416-424.

(자료집 속표지(발표2)\_삽입)

## 경마, 로또 등 사행산업 재정정책과 복지재원조달

최 성 은<sup>1)</sup>

- 지난 10년간 복지예산의 변화추이를 보면, 복지예산증가율(15.7%)은 일반예산증가율(8.8%)의 1.78배를 유지하여 왔음.
- 2010년 보건복지예산은 약 81조 2억원으로, 역대 정부 재원배분 중 가장 높은 수준(27.75)을 기록하고 있음.
- 보건복지지출은 대부분 대상자 및 급여수준이 법령으로 정해져 있으므로 (법정지출의 비중이 약 89%), 향후에도 보건복지지출은 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있음.
- 그러나 현재의 경제성장률과 재정상태로 보아서는 향후 증가할 것으로 예상되는 보건복지지출을 감당하기는 벅찰 것으로 보여지며, 인구고령화와 저출산심화등 으로 인한 현수준의 보건복지 수요를 충족시키는 것도 힘겨운 상황임.
- 이에 지속가능한 복지재원조달의 필요성이 심화되고 있음.

### I. 사행산업 재정정책의 현황과 타당성

#### 1. 사행산업 재정정책

- 사행산업은 인간의 사행심을 이용하여 이익을 추구하거나 관련된 물적 재화나 서비스를 생산하는 산업으로 정의됨.
- 사행산업은 우연에 의하여 이용자에게 재산상의 이익과 손실을 주는 행위를 하는 산업으로 정의
- 사행산업통합감독위원회법 제 2조에서는 사행산업을 카지노업, 경마, 경륜·경정, 복권,

1) 한국보건사회연구원 부연구위원

체육진흥투표권으로 규정하고 있음.

- 경마, 경륜, 복권, 카지노등의 사행산업은 비용보다 가격이 높게 설정되어 과점이나 독과점의 형태로 운영이 되며, 수익금의 상당부분이 정부에 귀속됨.
  - 해외사례를 보아도 사행산업은 국가가 규제를 하거나, 독점이나 독과점의 형태로 운영하는 경우가 많음. (송상훈 외, 2009)
  - 우리나라의 경우도 합법적 사행산업이 확산됨과 동시에 사행산업통합감독위원회가 사행산업을 통합, 관리하고 있음.
  - 합법적 사행산업들은 환급금을 제외한 순매출액은 세금과 각종 공익사업이나 기금의 재원으로 활용되고 있음.
  
- 사행산업 과세는 사행산업의 합법화 문제와 더불어, 사행산업에 대한 정부의 규제외지를 반영하게 되므로, 일반적인 소비세의 개념과는 차이가 있음.
  - 사행산업의 경우는 조세부과 외에도 다양한 형태로 수익금의 대부분이 정부 재정에 귀속되고 있어, 조세의 형태가 아니라도 조세와 유사한 경제적 효과를 가짐.
  - 이러한 측면에서도 사행산업에 대한 조세부과는 담배, 주류등에 부과되는 죄악세의 개념과는 약간 상이한 점이 있음.

## 2. 사행산업등에 대한 조세부과의 타당성 및 문제점

- 사행산업에 대한 조세부과의 타당성
  - 사행산업에 대한 국가의 개입은 국가가 사행산업을 양성화하여 규모를 팽창시킬 수 있다는 우려가 있지만, 이보다는 음성적인 사행산업을 건전화하고 동시에 이를 국가 재정확보에 활용한다고 보는 것이 보다 타당함.
  - 사행산업 과세는 비합법적인 도박산업을 억제하여 건전한 레저문화와 양성화된 도박 시장을 형성한다는 점과 도박산업에 대한 규제라는 점에서 비교적 조세 저항 없는 세원확보의 가능성이 있고, 또 상당한 규모의 사행산업 매출액이 세원으로서 매우 매력적으로 비추어 질 수 있음.
  - 사행산업은 중독성이 있어 제어가 되지 않은 상태에서 계속 이를 추구하다가도 이



후에는 자신의 소비를 후회하게 되는 경향이 있으므로, 조세를 통하여 사행산업 소비를 억제하는 것이 바람직함.

- 사행산업은 소비자뿐 아니라 비소비자에게도 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로, 외부성이 있고, 사회적비용이 존재하게 됨.
- 또한 사행산업은 비권장재(demerit good)으로 간주할 수 있으므로 이에 대한 과세의 타당성이 있음.
- 정신적, 신체적 건강이라는 측면에서도 타당성을 확보할 수 있음.
  - 도박행위는 심리, 정신적 질환과 상관관계가 높은 것으로 나타나고 있음.
  - 경마, 도박 등은 다른 레저 활동에 비해 활동이 없어 비만 등 건강관련 문제를 초래할 가능성이 큼.
  - 가정, 직장등 사회적 관계형성에 악영향을 미칠 수 있음.

□ 사행산업에 대한 조세부과의 문제점

- 사행산업에 대한 높은 세율의 과세는 오히려 음성적인 사행산업 시장에서의 불법도박 행위를 부추이게 될 수 있음.
  - 이에 따라 도박의 사회적 비용은 더욱 증가하며, 세수는 감소할 수 있음.
- 사행산업의 재정수입 운용을 위한 행정비용이 있으므로 효율성이 감소할 수 있음
  - 미국의 경우 로또복권 재정수입 32센트 징수에는 68센트의 행정비용이 든다는 연구결과가 있음.
- 도박행위에 빠지기 쉬운 계층이 주로 저소득층, 취약계층이라고 가정한다면 사행산업에 대한 조세는 역진적임.
  - 미국과 캐나다의 실증연구들은 대다수의 도박관련 조세는 소득역진적이라고 추정함. (Borg, et al, 1991; Clotfelter et al, 1987; Mikesell et al, 1986; Livernois, 1987; Johnson, 1976; Suits, 1997)
  - Suits(1997)<sup>2)</sup>는 미국의 경우 도박관련 세제는 대체로 역진적으로 추정되고 있다고 함. 로또의 역진도는 일반적인 소비세보다 상당히 높게 추정되었고, 경마의 역진도는 일반적인 소비세보다는 높으나 상당히 유사하게 추정되었음.

2) Suits, D., "Gambling Taxes: regressivity and revenue potential", *National Tax Journal*, 30(1): 19-35

- Jackson(1994)의 미국 매사추세츠 주의 복권사업에 대한 연구에서는, 초창기에 나타나는 복권 구매형태에 있어 저소득계층이 복권구매에 적극적이었던 것이 시간이 지남에 따라 완화되는 양상을 보고 있음을 제시하고 있음. 즉, 복권사업의 역진성 문제는 존재하지만 그 정도 면에서는 약해지고 있다는 실증결과를 보여주고 있음.<sup>3)</sup>
- 호주의 경우 대부분의 실증연구들은 도박관련 조세가 약간 역진적이라고 추정하고 있음.
- Warren(1979, 1986)<sup>4)</sup>는 호주의 경우 도박관련 조세가 일반 소비세와 유사한 정도의 소득역진성을 가진다고 추정하고 있음.

### 3. 사행산업에 대한 조세부과 현황과 재정규모

- 사행산업 매출액은 2008년 기준 약 16조이며, 조세 및 기금수입은 약 3조 4천억원임.
  - 사행산업 매출액 규모는 2004년 약 12조에서 2008년 약 16조로 증가하였음.
  - 사행산업 조세 및 기금수입은 2004년 약 2조8천억원에서 2008년 약 3조 4천억으로 증가하였음.
  
- 매출액 기준으로 가장 규모가 큰 사업은 경마, 복권, 경륜, 카지노, 경정 등의 순임.

3) Jackson, R., "Demand for Lottery Products in Massachusetts", *The Journal of Consumer Affairs*, Vol.28, No.2, 1994, pp313-325

4) Warren, N., "Australian tax incidence in 1975-1976", *Australian Economic Review* 47:19-27, 1979 *Changes in Australian tax incidence between 1975-1975 and 1984-1985*, Centre for Applied Economic Research, Univ. of NSW, 1986.

정책토론회 「지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제」

[그림 2-1] 사행산업 업종별 매출 및 지출 구조

경마			경륜·경정			카지노		복권	스포츠도토
환급금(73%)			환급금(72%)			전체환급금 (드롭액의 82-83%) ※머신게임 배당률 (92-93%)		환급금 (50-60%)	환급금(50-70%)
제세 5)	마권 매출 관련	국세	제세 6)	마권 매출 관련	국세	페랑지역개발 기금, 사업비 (16-17%)		사업운영비 (10% 가량)	사업운영비 (19% 가량)
		지방세			지방세	제세 국세7) 지방세8)		수익금 (38-39%)	수익금 (15-30%)
	입장 권 관련	국세		입장 권 관련	국세	관광진흥개발 기금(10%)		수익금 (38-39%)	수익금 (15-30%)
수득금 (11%)		경주 개최 비용	수득금 (12%)		경주 개최비용	수익금 (27-28%내외)		수익금 (38-39%)	수익금 (15-30%)
		수익금			수익금			↓	↓
↓			↓			↓		↓	↓
이익준비금 (10%)			체육진흥기금 (40%)			배당금 (43-45% 가량)		법정배분금사업 (30%)	국민체육진흥 기금출연(80%)
경마사업확장 적립금(30%)			청소년육성기금 (30%)			사업확장적립금 등 (55% 내외)		공익사업(70%)	대상경기주최 단체지원(10%)
축산발전기금 (48%)			중소기업진흥 및 산업기반자금 (17.5%)						문화체육관광부 장관이 정하는 사업 (10%)
			지방재정지원 (10%)						
농어촌복지사업 (12%)			공익사업지원 (2.5%)						

자료: 사행산업통합감독위원회 「2008년 사행산업 현황」, 강원랜드 홈페이지, 스포츠도토 홈페이지, 경쟁운영본부와 경륜운영 본부의 내부자료 활용.

□ 우리나라 사행산업 재정 현황 (2004년-2008년)

- 5) 경마, 경륜 및 경정에서 부과되는 국세 및 지방세는 다음 <표 2-1>과 같다.
- 6) 경마의 제세와 세금부과 비율이 동일함.
- 7) 카지노의 경우 국세에는 법인세, 소득세, 특별소비세, 교육세, 부가가치세, 농어촌특별세 등이 포함된다.
- 8) 카지노의 경우 지방세에는 주민세, 사업소세, 재산세, 공동시설세, 취득세 및 등록세, 지방교육세, 종합토지세 등이 포함된다.

〈표 2-1〉 사행산업 재정 현황(2004년-2008년)

(단위: 억원)

		매출액	조세			기금	조세+기금	총 수입액	
			국세	지방세	소계				
경마	2004	53303	1066	8528	9594	1127	10721	4100	
	2005	51548	1031	8248	9279	990	10269	4095	
	2006	53110	1062	8498	9560	954	10514	4245	
	2007	65402	1308	10464	11772	1345	13117	5064	
	2008	74219	1484	11875	13359	1761	15120	5648	
경륜	2004	19427	389	3114	3503	821	4324	1504	
	2005	17555	345	2756	3101	478	3579	1688	
	2006	15894	303	2423	2726	94	2820	1949	
	2007	21173	1693	2117	3810	583	4393	1970	
	2008	20524	513	3236	3749	500	4249	1904	
경정	2004	3378	68	540	608		608	406	
	2005	4127	83	660	743		743	493	
	2006	3972	79	636	715		715	475	
	2007	5388	108	862	970		970	643	
	2008	6869	156	1099	1255	22	1277	797	
카지노	강원랜드	2004	7500	1293	149	1442	1122	2564	4935
		2005	8300	1372	165	1537	1256	2793	5506
		2006	8478	1200	143	1343	1516	2859	5619
		2007	10265	1498	170	1668	1871	3539	6726
		2008	10972	1617	164	1781	2054	3835	7137
	외국인 전용 카지노	2004	4336	507	32	539	386	925	3411
		2005	4347	295	50	345	384	729	3618
		2006	4796	238	38	276	415	691	4105
		2007	6129	89	23	112	552	664	5465
		2008	7554	297	55	352	689	1041	6513
복권	2004	34595	-	-	-	9179	9179	3449	
	2005	28438	-	-	-	10316	10316	3782	
	2006	25940	-	-	-	10715	10715	2144	
	2007	23809	-	-	-	10235	10235	2036	
	2008	23940	-	-	-	7749	7749	1737	
체육진흥 투표권	2004	1389				104	104	347	
	2005	4573				343	343	1143	
	2006	9131				857	857	1997	
	2007	13649				2817	2817	3278	
	2008	15962				3332	3332	3612	
합계	2004	123928	3323	12363	15686	12729	28415	18152	
	2005	118888	3126	11879	15005	13750	28755	20325	
	2006	121321	2882	11738	14620	14550	29170	20534	
	2007	145815	4696	13636	18332	17403	35735	25182	
	2008	160040	4067	16429	20496	13405	33901	27348	

주: 복권에 대한 조세는 당첨금에 대한 소득세, 증여세등이 있으나 통계자료가 없어 추정해야 함.  
 자료: 사행산업통합감독위원회 「2008년 사행산업 현황」, 강원랜드 홈페이지, 스포츠토토 홈페이지, 경정운영본부와 경륜운영 본부의 내부자료 활용.

## II. 사행산업별 조세 및 재정정책 현황과 문제점

### 1. 경마

- 경마는 경주마의 소유자와 경주마 생산자등 경마산업으로서의 특성이 일부 존재한다는 측면에서 다른 도박과는 조금 다른 성격이 있음.
  - 국내산 경주마 생산 장려, 경마를 도박이 아닌 건전한 레저활동으로 간주하는 시각에 따라 레저산업으로 간주하여 지역기반 산업의 부가가치 창출이라는 시각에서 논의되어 왔음.
  - 이에 따라 경마에 부과되던 마권세도 그 명칭을 레저세로 변경(2001) 하였음.
- 경마는 매출액의 규모면에서 전체 사행산업 매출액의 약 46% (2008년 기준)를 차지하는 사업임.
  - 경마산업의 조세 및 기금수입은 약 1조 5천억원으로, 지방세 수입이 약 1조 2천억원, 국세 수입이 1,484억원, 기금이 1,761억원임.

### (1) 경마관련 조세부과 현황

- 경마에는 마권매출과 입장권에 대하여 각각 조세가 부과되고, 환급금에도 기타소득세가 부과됨.
  - 마권매출에는 지방세인 레저세, 주민세, 지방교육세가 부과되고, 국세로서는 농어촌특별세와 기타소득세가 부과되고 있음.
  - 입장권에는 국세로서 개별소비세와 교육세, 부가가치세가 부과됨.
  - 환급금에도 100배 초과 배당시 기타소득세 20%가 부과됨

〈표 2-2〉 경마·경륜·경정관련국세및지방세 (레저세, 교육세, 지방세)

구분	세제		
마권매출관련	지방세	보통세	레저세: 과세표준(마권매출 즉, 승자투표권·승마투표권 등의 발매금 총액) 의 10%
			주민세: 소득세할의 표준세율(100배 초과 배당시) · 소득세할: 소득세액의 10% · 법인세할: 법인세액의 10% · 농업소득세할: 농업소득세액의 10%
		목적세	지방교육세: 표준세율의 경우 60%
	국세	농어촌 특별세	과세표준(지방세법의 구정에 의하여 납부하여야 할 레저세액) 20%
기타 소득세		기타소득금액에 대해 20%(100배 초과 배당시)	
입장권 관련	국세	개별소비세	1인당 500원(경마) 1인당 200원(경륜·경정)
		교육세	개별소비세의 30%
		부가가치세	입장수입의 10%

## (2) 해외 경마관련 조세 사례

□ 경마관련 조세는 국세로 부과되는 경우가 많으나, 국세와 지방세로 공유 (미국, 캐나다, 일본, 브라질) 되고 있기도 하고, 지방세로만 부과 (독일, 호주)되기도 함 .

○ 국세로만 부과되는 국가는 영국, 프랑스, 이탈리아, 아일랜드, 뉴질랜드, 홍콩임.

– 영국은 3개 종류의 세목이 존재하며, GBD는 마권매출액의 6.7% (1995년), Betting Levy 등이 1.7%로 장외발매액의 8.4%가 원천징수되고 있음.

– 영국의 경우 경마에 대한 조세부과는 복권에 대한 조세비율과의 형평성을 고려하여 조정되었음.

– 프랑스는 초과누진소득세 (6.4%), 인지세 (3.8%), 부가가치세 (2.7%)를 국세로 부과하고 있으며, 전체 마권매출액 대비 12.9%가 조세부과율의 합계임.

– 프랑스의 경우 수익금에 부가가치세를 부과하는 점과 환급금에 가장 많은 비율의 누진소득세율 구조를 적용하고 있다는 점이 여타 국가와 다른 점임.

– 아일랜드는 장외매출의 경우에 한해 마권세가 부과되며 세율은 10%임.

○ 지방세로만 부과되는 독일은 경마복권세만 부과함.

– 명목세율이 16.67%로 높지만, Pari-Mutuel 사업자에게 최고 16%를 되돌려주므로 실질 세부담은 0.67%에 불과함.

정책토론회 『지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제』

- 일본은 중앙경마에는 국세를 부과하고, 지방경마에는 지방세를 부과하고 있음.
  - 국세는 제 1국고납부금과 법인세에 해당되는 제 2국고납부금이 부과되는데, 세율은 제 1국고납부금이 10%, 제 2국고납부금이 2-3%임.
  - 지방경마는 마권발매에 따른 수익의 일정비율이 지방정부의 세입으로 귀속됨.
- 브라질은 지방세(시)인 오락입장세와 국세인 소득세의 두 종류를 부과함.
  - 오락입장세는 입장료의 10%이고, 소득세는 Concourse라는 고배율 마권의 환급금에 30%의 세율로 부과됨.

〈표 2-3〉 경마관련 세목

국가	국세	지방세(주세 포함)	세율합계(%)
미국	연방소득세	주 Pari-Mutuel tax	2-4
영국	GBD, Betting Levy, Tote Contribution		8.4
프랑스	초과누진소득세, 인지세, 부가가치세		12.9
독일		경마복권세(주)	0.67
이탈리아	공연세		5
아일랜드	마권세		10
캐나다	연방 Pari-Mutuel Tax	주Pari-Mutuel Tax	8.2
호주		주정부 공제	6.75-10
뉴질랜드	Totalizator Duty, GST	Turnover Tax(주)	7.9
일본	제 1국고납부금, 제 2국고납부금	지방경마수입	12-13
홍콩	마권세		12.77
브라질	소득세	오락입장세(주)	1.5
한국	교육세, 농특세, 기타소득세	마권세	18

자료출처: 배준호, 「우리나라와 주요국의 경마산업 비교」 (2003)

- 환급금에 소득세를 부과하는 국가는 우리나라와 미국, 브라질 정도가 해당됨.
  - 미국은 300배 이상인 고배율마권에 과세하고 있고, 브라질도 고배율마권에 과세함.
  - 미국과 브라질의 환급금 소득세율은 우리보다 높지만, 마권세 세율은 우리에게 비해 월등히 낮음.

〈표 2-4〉 환급금 소득과세와 마권종류별 차등 환급금

국가	환급금 소득세율	마권종류별 차등환급금
미국	\$5,000이상이고, 300배 이상시 28%	있음
영국	없음	없음
프랑스	없음	있음
독일	없음	있음
이탈리아	없음	있음
아일랜드	없음	없음
캐나다	없음	있음
호주	없음	있음
뉴질랜드	없음	있음
일본	없음	있음
홍콩	없음	있음
브라질	Concourse 고배율환급율 30%	n.a.
한국	100배 이상 20%	있음

자료출처: 배준호, 「우리나라와 주요국의 경마산업 비교」(2003)

□ 대부분의 국가가 마권판매 외에 입장료를 부과하고 있으나, 이들 국가 중에도 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드에서는 입장권에 조세가 부과되지 않고 있음.

- 입장료에 부과되는 조세유형은 부가가치세 (프랑스, 독일, 이탈리아, 일본)가 대부분임.
- 브라질의 경우는 오락입장세가 부과됨.
- 우리나라의 경우 부가가치세와 개별소비세, 교육세가 동시에 부과되고 있는 복잡한 구조임.



〈표 2-5〉 입장료의 유무와 과세여부

국가	입장료 유무	과세 여부
미국	일부 (Scent, 뉴저지주)	없음
영국	있음	없음
프랑스	있음(장의발매)	있음(VAT)
독일	있음	있음(VAT)
이탈리아	있음	있음(VAT)
아일랜드	n.a.	
캐나다	있음	있음(GST, PST)
호주	있음	없음
뉴질랜드	있음(일부0)	없음
일본	있음	있음(VAT)
홍콩	n.a.	
브라질	있음(거의 없음)	있음(오락입장세)
한국	있음	있음(VAT, 개별소비세, 교육세)

자료출처: 배준호, 「우리나라와 주요국의 경마산업 비교」 (2003)

### (3) 경마산업 재정정책에 관한 논의

- 경마관련 재정정책의 이슈는 경마산업에 대한 적정세율의 문제, 국세와 지방세간 배분문제, 당첨금에 대한 소득세부과 논의, 지방교육세, 농특세, 교육세등의 목적세 부과 타당성에 대한 논의 등이 있음.
  - 경마산업을 레저산업으로 보고 적정 세율을 과세하여 육성하느냐, 사행산업으로 보고 높은 세율을 결정하느냐에 대한 논의가 있으나, 경마는 레저산업으로만 간주하기에는 도박성이 강하여, 적정세율 과세가 필요함.
  - 또 한편, 경마산업은 국내산 경주마 생산등 농가산업과 관련이 있으므로 도박산업으로만 간주하여 규제를 강화하는 것도 무리가 있으므로, 적정세율 과세가 필요한 부분임.
  - 경마수요의 적정세율에 관한 이론적 논의에 있어서는, 경마수요의 가격탄력성이 중요함.
  - 일반적으로 경마수요가 가격 비탄력적이라면 적정세율은 높게 책정되며, 경마수요가 가격탄력적이라면 적정세율은 낮게 책정됨.
  - 그러나 실증연구들에 의하면, 고율의 세금을 적용하여 사행산업의 수요를 줄이려는 정책은 불법시장의 증대를 가져온다고 함.
  - 따라서 가격 비탄력적인 사행산업에 고율의 세금을 적용하여 세수의 증대를 가져

오는 것이 사행산업 억제 측면에서는 효과적이지 않을 수 있음.

- 경마에 대한 과세는 국세와 지방세로 분할되는데, 총조세 수입중 지방세가 약 89%로 대다수를 차지함. 지방세는 레저세가 주된 세입으로, 레저세의 경우는 총액의 60%이상이 서울, 경기지역에 편중되어 지역간 편차가 크다는 점이 문제가 되고 있음.
  - 이에 따라 레저세를 국세화하여 지역에 배분하는 것이 바람직하다는 논의가 있음.
  - 이를 반대하는 시각은 재정분권의 원리와 과세자주권등 지방자치의 원리에 의거한 것이며, 지역 경마산업에 대한 투자비용 회수의 필요성등이 거론되고 있음.
  
- 경마에 대한 조세에는 지방교육세, 농특세, 교육세, 주민세등 각종 목적세가 부과되어 지방교육특별회계, 농어촌특별세관리특별회계등의 세원이 되고 있음.
  - 목적세를 부과하여 조세체계를 복잡하게 하고, 재정의 신속적 운영을 어렵게 하며, 세입과 세출의 직접적 연계는 부족하다는 문제점이 있을 수 있음.
  - 반면, 목적세를 부과하여 earmarking 함으로서 세수의 흐름을 투명하게 하고, 도박성이 강한 비권장재라는 측면에서의 경마에 대한 목적세를 부과하여 취약계층에 대한 지원사업의 재원으로 활용하는 것은 명분적으로 타당하다고 볼 수 있음.
  - 도박의 사회적비용, 외부성등을 고려할때도 목적세 부과 타당성은 존재한다고 볼 수 있음.

## 2. 복권

- 복권사업은 조세까지를 포함할 때 사행산업중 재정규모가 가장 큰 부분임. 2002년 온라인 복권 도입과 함께 그 규모가 기존 복권 수익금의 14배나 증가하게 되어 복권 수익금의 투명한 사용과 효율적 운용의 필요성이 증대하게 됨.
  - 2004년 시행된 복권 및 복권기금법에 따라 복권의 발행·관리·판매, 복권수익금의 배분·사용 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 복권위원회 설치함.
  - 복권사업으로 조성된 재원을 투명하고 효율적으로 관리, 사용하기 위해 복권기금을 설치함.
  - 복권기금의 재원은 복권의 발행으로 조성되는 자금, 복권기금의 운용으로 생기는 수

정책토론회 『지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제』

익금, 소멸시효가 완성된 당첨금, 그 밖에 대통령령이 정하는 수입금(복권기금법 제 21조 2항)으로 함.

〈표 2-6〉 복권기금 자금조달(수입) 규모

(단위: 백만원)

구분	2008 예산(A)	2009 예산(B)	2010예산안(C)	증감(B-A)	%	증감(C-B)	%
계	2,632,097	2739483	3,033,506	107,386	4.1	294,023	10.7
자체수입	2,413,115	2335338	2,492,518	△77,777	△3.2	157,180	6.7
복권판매수입	2,358,525	2269120	2,422,085	△89,405	△3.8	152,965	6.7
미지급당첨금 등	40,095	38575	40,084	△1,520	△3.8	1,509	3.9
이자수입	8,047	20279	21,954	12,232	152.0	1,675	8.3
기타경상이전수입	6,448	7364	8,395	916	14.2	1,031	14.0
정부내부수입	28,950	4293	1,614	△24,657	△85.1	△2,679	△62.4
공공기금전입금	28,950	4293	1,614	△24,657	△85.1	△2,679	△62.4
여유자금회수	190,032	399852	539,374	209,820	110.4	139,522	34.9

자료: 기획재정부 복권위원회, 기금운용계획안 개요 각년도.

□ 복권 당첨금에 대해서는 소득세가 부과됨.

- 복권 당첨금에 대해서는 당첨액의 20%를 분리과세 원천징수 하며, 주민세 2%가 가산됨.
- 당첨금이 3억원을 초과하는 경우는 30%가 분리과세 원천징수되며, 주민세 3%가 가산됨.

(1) 복권기금의 배분

□ 복권기금은 복권 및 복권기금법 제 23조 1항에 따라 복권기금의 35%(2009년까지는 30%)는 법정배분사업에 사용되고, 65%(2009년까지는 70%)는 복권위원회에서 선정한 소외계층을 위한 공익사업에 사용됨.

- 법정배분사업: 과학기술진흥기금(교육과학기술부), 국민체육진흥기금(국민체육진흥공단), 근로자복지진흥기금(근로복지공단), 중소기업창업 및 진흥기금(중소기업진흥공단), 문화재보호기금(문화재청), 제주도개발사업 특별회계(제주도), 사회복지공동모금회, 산림환경기능증진자금(산림청), 한국보훈복지의료공단, 지방자치단체 등 총 10개 기관에 복권 수익금의 35%를 의무적으로 배분해 지원하고 있음.

- 공익사업: 복권기금 중 복권사업 추진을 위한 당첨금, 발행경비 등 제경비 및 법정 배분사업비를 제외한 재원을 저소득층 주거안정, 국가유공자복지, 소외계층 복지, 문화예술진흥, 재해·재난 긴급구호 등에 지원하고 있음.

〈표 2-7〉 복권수익금 배분사업

(단위: 백만원)

배분기준	배분처 및 용도	배분액			
		2006	2007	2008	2009
합 계		1,011,553	1,051,840	775,811	904,817
법정배분사업 (복권기금의 30%)	계	299,427	303,485	194,256	187,296
	과학기술진흥기금	43,956	66,509	28,517	27,495
	국민체육진흥기금	36,231	33,608	23,505	22,663
	근로자복지진흥기금	18,549	17,206	12,034	11,603
	중소기업진흥및산업기반기금	22,202	20,595	14,404	13,888
	지방자치단체	60,320	55,953	39,133	37,731
	제주도개발사업특별회계	60,320	55,953	39,133	37,731
	사회복지공동모금회	14,971	13,887	9,713	9,365
	산림환경기능증진자금	20,421	18,943	13,248	12,773
	한국보훈복지의료공단	22,457	20,831	14,569	14,047
공익사업 (복권기금의 70%)	계	712,126	748,355	581,555	717,521
	국민주택기금	430,000	461,027	464,713	522,768
	장애인고용촉진및직업재활기금	10,050	18,200	7,439	9,000
	보훈기금	35,998	32,895	19,998	16,877
	여성발전기금	12,511	12,050	4,140	8,927
	문화예술진흥기금	53,770	11,417	19,800	22,300
	청소년육성기금	-	735	255	-
	복지사업	133,099	160,138	56,052	84,827
	초중등학교 장애인편의시설	18,000	-	-	-
	범죄피해자지원	1,342	3,066	2,327	5,222
	문화유산보존사업비	13,296	48,527	6,831	8,100
	재해재난긴급구호	4,060	300	-	1,000
	장애인기업종합지원센터구축	-	-	-	10,000
	저소득층에너지효율개선	-	-	-	28,500

주: 2010년부터 기금배분의 비율이 법정배분사업 35%, 공익사업 65%로 변경됨.

자료: 기획재정부 복권위원회, 기금집행내역.

## (2) 복권기금의 소외계층 복지사업

- 복권기금의 70%(2010년부터 65%)는 복권위원회에서 선정한 소외계층을 위한 공익사업에 사용됨.

- 공익사업은 저소득층, 장애인, 성폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에

정책토론회 『지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제』

대한 복지사업에 사용되도록 규정하고 있음.

〈표 2-8〉 복권기금의 소외계층복지사업 내용

(단위: 백만원)

사업내용	항목	부처	연도					
			2004	2005	2006	2007	2008	2009
계			155,567	118,251	175,003	181,655	77,548	146,976
차체사업			121,804	105,051	152,442	148,350	64,543	122,549
저소득층 복지	가사간병 방문도우미 지원	복지부	17,550	35,900	65,900	73,900	59,583	53,625
	위기가정 지원	복지부	21,894	-	-	-	-	-
	저소득층 및 외국인 무료진료 사업	복지부	-	2,419	4,590	-	-	-
사회복지시설	미신고복지시설지원	복지부	51,060	23,000	21,000	-	-	-
	노숙인보호센터지원	복지부	1,500	-	-	-	-	-
	한센병력자재가재활센터 설치	복지부	-	3,400	4,500	-	-	-
	에이즈예방및지원센터 설립운영	복지부	-	-	6,884	-	-	-
	치매노인치료 및 보호시설 건립사업	복지부	-	-	1,700	8,300	-	-
	위기청소년 치료재활센터 설치	복지부	-	-	-	-	4,960	5,351
	아동보호종합센터 및 지원	복지부	20,150	-	18,661	-	-	-
아동 등 보호	소외지역 청소년 문화복지	복지부	50	1,000	-	-	-	-
	결식아동급식지원	복지부	-	39,332	-	-	-	-
	초중등학교 장애인시설	교육부	-	-	18,000	25,000	-	-
	재가장애인주택보수	복지부	9,600	-	-	-	-	-
장애인 복지	장애인종합복지회관 건립	복지부	-	-	9,865	38,450	-	-
	범죄피해자지원	법무부	-	-	1,342	-	-	-
범죄 피해자 지원	수용자가족아동양육지원사업	법무부	-	-	-	2,700	-	-
	소외 청소년자립지원	법무부	-	-	-	-	-	1,874
	개인회생과산중합법률지원센터 구축	법무부	-	-	-	-	-	3,348
에너지 효율 개선	저소득층에너지효율개선	지경부	-	-	-	-	(15,000)	28,500
다문화가정 운영 지원	결혼이민자가족지원	복지부	-	-	-	-	-	25,851
	이주여성 긴급구호 및 보호사업	여성부	-	-	-	-	-	3,500
	이주가정자녀한국어방문학습교재개발	문화부	-	-	-	-	-	500
정부내부지출			33,763	13,200	22,561	33,305	13,005	24,427
장애인고용촉진 및 직업재활기금			24,796	2,597	8,200	20,000	8,400	19,000
근로자복지진흥기금	창업장애인사업장 제공사업	노동부	20,000	-	-	-	-	-
	장애인 보조공학센터 운영사업	노동부	4,796	2,249	8,200	10,000	-	-
	장애인 보조공학기기 지원	노동부	-	-	-	-	8,400	9,000
	장애인 영업장소 지원	노동부	-	348	-	-	-	-
	장애인 영업장소 전대지원	노동부	-	-	-	10,000	-	-
	장애인기업종합지원센터 구축	노동부	-	-	-	-	-	10,000
	근로자강화사업 등	노동부	(18,298)	-	-	-	-	-
여성발전기금	외국인 근로자종합지원	노동부	(4,626)	747	1,850	-	-	-
	가정·성폭력피해자보호및재발방지사업	여성부	8,967	9,856	12,511	12,370	4,605	5,427
	성매매 피해자 구조지원사업	여성부	5,130	5,546	6,152	5,132	4,605	5,427
청소년육성기금	전문상담원 양성교육	여성부	3,837	4,109	4,359	2,790	-	-
	중앙건강가정지원센터설립	여성부	-	201	-	-	-	-
	취약가족아동 양육 지원사업		-	-	-	4,448	-	-
	체험중심적자립준비카카데미운영	청소년위원회	-	-	-	935	-	-
				-	-	-	-	-

( )는 다른 회계의 지출금임.

### (3) 해외사례

#### □ 복권 수익금 사용

- 로또 복권 수익금에서 조성된 기금은 대부분의 국가에서 주로 교육, 문화, 복지 관련 사업에 활용되고 있음. 또한 중앙 및 지방 정부의 재원으로 활용하는 국가들도 있음.

〈표 2-9〉 각국의 로또복권 수익금 사용처

국가	도입연도	기금조성액 (2001년)	기금 사용처
영국	1994	2조 5,944억원	보건교육환경, 문화예술진흥, 자선사업, 문화유산보전, 스포츠 육성, 밀레니엄사업 등
미국	1975	16조 6,505억원	노인복지, 교육지원, 일반재정, 교통 및 경제개발, 지방재정, 환경지원, 청소년 보호센터 지원 등
캐나다	1982	4조 2,012억원	일반재정, 보건관리, 의료지원, 문화진흥 등
프랑스	1986	1조 2,377억원	중앙 및 지방정부 재원, 스포츠 진흥 등
호주	1983	1조 4,716억원	일반재정, 의료지원, 레크리에이션 및 스포츠단체지원, 지역사회개발, 예술지원, 영화제 지원 등
홍콩	1983	2조 6,919억원	가정아동 복지, 노인의료지원, 사회복지지원, 재활 프로그램, 청소년 보호, 재소자 교화프로그램, 지역사회 개발 등

자료출처: 국무 조정실 자료, 2003

- 미국의 경우 복권사업은 주정부 독점운영임. 39개주 가운데 18개주가 교육, 일반재정 순으로 기금을 사용하고 있음. 복권기금의 주요사용처는 교육으로, 주정부 주요사업인 교육에 대부분 사용하고 있음.
- 일본의 경우 로또복권을 포함한 모든 복권을 지방자치단체가 발행하며 수익금은 교육시설, 도로, 교량, 공영주택, 사회복지시설 등의 건설, 보수에 사용함으로써 일반재원의 형태로 사용하고 있음.
- 영국의 경우 복권으로 발생한 복권판매수익은 국가복권배분기금으로 적립되고, 이 기금은 공익의 목적으로 사용되는 것을 원칙으로 하고 있음.
  - 적립된 복권판매 순수익금은 문화, 매체, 체육부 산하의 기금분배위원회에 의해 특정공익목적 사업으로 다시 배분됨.
  - 복권기금은 보건교육 및 환경부문에 33%를 사용하여, 예술부문, 자선사업, 문화유산, 스포츠사업들에 각각 16.66%씩 사용됨 (2001년)

〈표 2-10〉 영국의 복권기금 배분 비율

(단위: %)

	보건교육환경	예술	자선사업	문화유산	스포츠사업	밀리니엄사업
1997년 10월까지	-	20	20	20	20	20
1997년 10월부터	13.33	16.66	16.66	16.66	16.66	20
2001년 8월	33.33	16.66	16.66	16.66	16.66	-

자료 출처: 김상헌, 한국행정학회 통계학술대회, 2002.

□ 당첨금에 대한 과세

- 당첨금에 대하여 비과세하는 국가가 많음.
- 미국은 \$5000 이하의 당첨금에 대하여서는 비과세하고 있으며, 캐나다는 당첨금 비과세임.
- 유럽국가의 경우 덴마크 (20 Dkr 이상 15%), 네덜란드 (1000길더 이상 27%), 스웨덴 (30%), 스위스 (50스위스 프랑이상 35%), 유고슬라비아 (10~15%)외의 다른 나라에서는 당첨금 비과세임.
- 호주는 비과세이며, 뉴질랜드는 10% 과세
- 인도(30%), 대만(NT \$2000이상 20%)를 제외한 아시아 국가는 당첨금 비과세임

(4) 복권재정에 대한 논의

□ 복권재정에 대한 논의는 주로 복권기금이 적정하게 사용되고 있는가 하는 세출부분의 논의가 주를 이룸.

- 복권재정은 사행산업 중 가장 큰 규모로, 대부분의 해외국가에서도 사행산업중 가장 높은 과세부담을 하고 있음.

□ 복권재정에 대한 논의는 따라서 복권기금사업의 선정과 사업에 대한 자원배분, 이러한 과정에서의 투명성, 기금사업의 성과평가, 복권기금의 기금으로서의 존치 필요성등임.

- 복권기금사업의 선정은 복권재정의 통합이전 각부처 및 지자체의 기득권이 유지되고 있는 특징이 있어, 기금사업 선정의 타당성을 사업의 성과평가 등을 반영하여 판단할 필요가 있음.
- 복권재원을 국고로 흡수하여 배분하는 것과 기금으로 존치하는 문제에 관한 논의는 복권재원과 사업간의 수익자부담의 원칙이라던가, 세입과 세출의 명확한 연계가 부

족하다는 측면에서 기금으로의 필요성이 약하다는 논의가 있음.

- 그럼에도 복권기금의 유지가 필요하다고 보는 시각은 복권사업으로 국가가 돈을 번다는 부정적 시각에 대한 부담감과, 복권위원회등을 통하여 객관적이고 투명한 운영이 필요하다는 관점임.
- 또한 복권기금의 경우 세입수단이 복권수익금으로 명확하기에, 수익자부담의 원칙은 좀 약하다 하더라도 기금의 형태로 운용되기에 용이한 형태임.
- 대부분의 해외국가에서도 복권은 국고로 귀속되기보다는 기금으로 운용되고 있음.

### Ⅲ. 사행산업 재정정책과 복지재원

- 사행산업 재정 규모는 3조원 규모로 매우 크며, 향후 매출액도 증가할 것으로 예상됨. 이는 사행산업 관련 재정규모와 세입의 확대를 가져올 것임.
- 경마, 로또등 사행산업과 담배등은 도박성 및 중독성이 강한 사업으로, 사회적 비용이 상당하고, 건전한 사회생활에 지장을 주며, 건전한 가족관계 및 사회적 관계 형성에 영향을 주는등 외부성이 있는 항목임.
- 경마, 로또등 사행산업의 경우 외부성, 사회적비용, 비권장재등의 이유로 고율의 조세부과를 통하여 소비를 통제할 필요가 있음. 그리고 이들 세원으로 부터의 세수를 저소득층 지원 및 보건분야등 복지재원으로 활용할 필요가 있음.
  - 현행 사행산업 재정은 국고귀속, 지방재원, 기금 및 특별회계의 재원으로 활용되고 있음.
  - 레저세는 현재 지방세로서, 경마, 경륜, 경정을 통틀어 2008년 기준 약 9800억원의 규모이며, 60%이상이 서울, 경기지역에 집중되고 있어 지역간 격차를 보여주고 있음.
- 레저세는 지방세로서의 존속보다는 국세로 통합하여 징수하는 것이 보다 바람직할 것으로 보여짐.
  - 교육과 같이 대부분의 사업주체가 지방자치단체인 경우는 지방재원으로 귀속되는 것이 타당하다고 보지만, 레저세와 같이 세수가 특정지역에 집중되는 경우는 국고로



정책토론회 『지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제』

통합징수한후 배분하는 것도 효율적이라고 보여짐.

- 레저세를 국세로서 통합징수하고, 현행 레저세에 부과세로 붙어있는 지방교육세, 농어촌 특별세 외에도 사회보장세를 부과하여 복지재원의 일부로 흡수하는 것이 타당성이 있다고 보여짐.
- 경마에는 현재 교육세, 지방교육세, 농특세등의 목적세가 부과되어 특별회계 재원으로 사용되고 있음.
- 경매매출액은 2000년 약 1조 3천억원에서 2008년 약 2조로 증가하는 추세에 있고, 향후에도 증가할 것으로 예상할 수 있어, 세수도 증가할 것으로 예상됨.
- 이때 증가하는 세수를 사회보장세등의 목적세를 추가로 부과하여 복지재원으로 활용할 수 있음. 이는 경마의 외부성, 사회적 비용 및 레저세의 역진성을 보완할 수 있다고 봄.

〈표 2-11〉 경마산업 매출액 및 연간성장률

(단위: 억 원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	연평균증감률
매출액	13,187	17,236	21,093	17,045	14,811	14,347	14,758	18,181	20,648	0.30%

자료: 2008년 사행산업 현황(2008) 재인용

〈표 2-12〉 경마산업의 조세현황

(단위 : 억 원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
조세	국세	3,236	1,203	1,530	1,235	1,066	1,031	1,062	1,308	1,484
	지방세	4,623	9,626	12,239	9,881	8,528	8,248	8,498	10,464	11,875
레저세		462,295	962,606	1,223,864	988,050	852,841	824,766	849,752	1,046,431	1,187,505

자료: 2008년 사행산업 현황(2008) 재인용

- 복권기금 사업은 법정배분사업에 2009년 기준 약 9천억원 정도가 배분되고, 국민주택기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금 등 공익사업에 약 7천억원 정도가 배분되고 있음.
- 공익사업은 저소득층 주거안정, 소외계층 복지등에 활용되고 있음.
- 복권기금 지원사업에 대한 인식도 조사에 의하면 복권기금사업으로 저소득층 주거안

정, 저소득층 학비 지원, 소외계층에 대한 복지에 97%이상이 찬성(찬성 및 어느정도 찬성)하고 있었으며, 국가 유공자에 대한 복지, 문화/예술진흥 및 문화유산 보존의 경우 70%대로 상대적으로 낮은 것으로 나타남.

- 현재 가장 시급히 지원되어야 할 분야 중장기적으로 지원되어야 할 분야로 저소득층 주거안정사업이 가장 많이 꼽힘. 다음으로 소외계층에 대한 복지, 저소득층 학비 지원순으로 나타나고 있음. 기타분야는 상위 3개 분야와 큰 격차를 보이고 있음.
- 따라서 사회적 합의라는 부분에서도 복권기금사업으로서 복지사업의 타당성이 크다고 볼 수 있음.
  
- 현실적으로 주인이 있는 세원을 복지재원으로 활용하는 것은 어려움이 많음. 그러나 세입의 증대를 예견할 수 있는 담배, 사행산업등의 세원을 현행의 조세부과 구조대로 두면 예산의 탄력적 운용이 어렵다는 측면이 있음.
  
- 이들 재원을 일괄적으로 국고로 환원한 후 재원배분을 한다면 예산의 탄력적 운용은 가능함. 그러나 사업의 지속가능성 및 안정적 운영 등의 어려움이 있고, 세입과 세출의 연계를 통한 투명한 재정운용이라는 측면에서는 바람직하지 않을 수도 있음.
  
- 사회보장제라는 목적세를 세입의 증대를 예견할 수 있는 담배나 경마, 카지노, 로또 등의 사행산업에 부과하여 복지재원으로 활용함으로써, 저소득층이 흡연, 도박 등에 노출될 가능성이 많아 이들 세원이 역진적일 수 있다는 단점을 보완할 수 있음. 즉 취약계층에게 수익을 주는 사업을 통하여 수익자부담의 원칙에 다소 부합하는 효율성을 제고할 수 있음.
  
- 사행산업 재정지출 사업으로서는 보건복지사업이 사회적 동의를 얻기에도 좀 더 유리한 측면이 있고, 성격상으로도 타당성이 있으며, 수혜계층과 부담계층의 동질성 유지라는 측면에서도 타당성이 있음.