

영국의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도 연구

최 유

재정법제 연구 13-18-⑤

영국의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도 연구

최 유



영국의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도 연구

**Research on the Distribution of social Welfare
Funds between the State and local
Governments in England**

**연구자 : 최 유 (한국법제연구원 부연구위원)
Choi, You**

2013. 11. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 최근 한국에서는 국민들의 사회복지서비스에 대한 수요가 높아져 가고 있음. 앞으로 한국의 국가재정운영은 재정의 건전성을 유지하면서 동시에 사회복지재정을 늘려야 한다는 두 가지 목표를 조화롭게 추구하여야 한다는 재정법적 과제에 직면함.
- 영국은 비버리지 보고서 이후 보편적 복지제도를 최초로 도입한 국가임. 영국은 중앙집권적 국가형태를 갖고 있으며, 국가재정제도 역시 중앙집권적 성격을 갖고 있음. 이러한 유사점은 영국의 제도가 한국에게 주는 시사점을 줌.
- 이 보고서는 영국에서 중앙과 지방 사이의 사회복지재정을 결정하고 배분하는 방식을 분석하여 우리에게 주는 제도적 시사점을 찾고자 함.

II. 주요 내용

- 영국은 베버리지 보고서의 영향으로 조세를 기반으로 한 보편적 복지국가를 지향함.

- 기본적인 복지제도로서 영국의 의료보험제도와 연금제도 그리고 사회복지 서비스는 기본적으로 조세를 재정적 기반으로 함.
 - 의료보험과 연금제도의 재정과 전달체계에 있어서 지방자치단체의 역할은 없음.
 - 다만 지방자치단체의 사회복지 서비스가 상호보완적으로 기능하여 간접적으로 의료보험과 연금제도의 영향을 줌.
 - 1980년대 대처수상이래로 복지서비스와 재정의 확대보다는 국가채무감소를 위한 복지축소 및 효율화를 정책적 목표로 함. 그럼에도 현실적으로 복지서비스는 일정수준을 유지함.
- 영국의 사회복지서비스의 사무는 지방자치단체가 수행함.
- 의료보험제도와 연금제도에 비해서 영국의 사회 복지서비스는 비중이 상대적으로 적음.
 - 1968년 시봄보고서 이후 영국의 사회복지서비스는 개별 법률에 근거한 사회복지서비스를 지방자치단체가 통합적으로 제공함.
 - 현금지급 성격의 사회복지서비스는 중앙정부가 직접 담당하고 서비스제공은 지방자치단체가 담당한다는 배분원리에 따름.
 - 영국에서 주택과 교육은 지방자치단체의 일반적 사무로 분류됨. 즉, 사회복지 서비스에 주택과 교육은 포함되지 않음.
 - 노인, 아동, 장애인 등에 대한 구호 내지 수발서비스들이 사회복지 서비스의 주요한 내용임.

- 사회복지서비스를 위한 재정은 중앙과 지방간의 재정분담 체계에 따른.
 - 복지재정배분에 있어서도 국가가 담당하는 것이 원칙, 지방자치 단체가 사회복지서비스를 하는데 필요한 재원은 중앙정부의 이전재원에 의존함.
 - 사회복지재정분담이 문제되는 영역은 주로 지방자치단체가 수행하는 사회복지서비스임.
 - 영국지방자치단체의 일반재정분담은 국세 대 지방세 비중이 거의 9:1로서 현저히 차이남. 유일한 지방세인 카운슬세(Council tax)는 전체 세입 중에 4~5%에 불과하기 때문에 사회복지서비스의 재원은 거의 이전재원에 의존함.
 - 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전하는 이전재원은 세입지원보조금(Revenue Support Grant), 비거주건물세(National non-domestic rate), 각 부처별 개별보조금을 통합한 지방서비스교부금(Local Services Support Grant) 등의 포괄보조금과 일부 특정보조금(Specific grants)으로 구성됨.
 - 포괄적인 용도로 사용되는 세입지원보조금은 우리의 교부세와 유사하고 특정한 목적으로만 사용되는 특정보조금은 우리의 보조금사업과 비슷함 영국 사회복지 서비스의 상당부분은 포괄보조금에 의함.
 - 최근에는 세입지원보조금 같은 포괄보조금보다 경찰보조금과 같은 특정보조금의 수와 양이 늘고 있어서 지방자치단체의 자율권이 축소된다는 비판이 있음. 지방자치단체의 재정부족을 보충하기 위한 보조금이 늘어나고 있음.

- 보조금의 배분은 지출배분공식(Formula Spending Shares; FSS)에 의함. 지출배분공식은 기본적으로 개별서비스별로 주민 1인당 서비스를 공급하는 기본비용을 산정하고 여기에 빈곤정도, 지역 면적, 지방세 징수능력 등을 고려함. 각 지역의 사회복지서비스 수요를 객관적으로 조사하고 지역 자주재원 정도에 따라 보조금을 지급함.

III. 기대효과

- 이 보고서는 영국의 법과 제도를 분석하고 소개하여 한국의 사회복지재정의 발전을 위해 시사점을 제시하고 있다.

▶ 주제어 : 지방재정, 사회적 돌봄, 재정분담, 포괄보조금, 특정보조금

Abstract

I . Background and objectives

- In Korea, recently many people have been interested in the welfare system. For efficient welfare system between the central government and the local government role should be shared appropriately.
- Since the Beveridge report the UK has a universal welfare system by tax. Study on the historical experience of the British welfare system would give us suggestions on financial welfare.

II . Main Contents

- Social services in the UK have the following characteristics:
 - The monetary economy in UK economic system was more developed than the real economy
 - In the United Kingdom since 1980, has reduced social services.
 - Since the Beveridge Report, the UK's health care system and the financial benefits are based on the tax

- Local governments in health insurance and pension does not play any role
- Welfare Office in UK is divided between central government and local government.
- The central government is responsible for welfare benefits and the local government is responsible for social services.
- Social Services run by the local government's finance and the specific grants from central government.
- The UK has only a single local tax to be known as Council tax. The Council tax is about 20% of the total local government finance. Most of local government's finance is composed of various government grants and business rates together are known as Aggregate External Finance (AEF).
- Formula grant is part of AEF. Formula grant is distributed by formula through the annual Local Government Finance Settlement. Specific grants are distributed outside of the main settlement. The local government's finance for social services in UK is consist of formula and specific grants.

III. Expected Effect

- This study suggests the policy implication to improving system of public finance for social service between the State and local Governments.

 Key Words : Local Government Finance, Social care, Non-ring-fenced Grant, Specific Grant

목 차

요약문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	13
제 2 절 연구의 범위	16
제 2 장 영국복지국가형성과 지방자치제도	19
제 1 절 영국의 복지국가형성과 사회복지입법	19
1. 베버리지의 복지국가 형성	19
2. 시봄 보고서와 지방자치단체의 사회복지서비스	22
3. 대처리즘에 의한 복지국가 축소	25
4. 제3의 길을 위한 복지국가 개혁	27
제 2 절 영국지방자치단체의 구조와 사회복지사무	29
1. 지방자치단체의 기본구조	29
2. 지방자치단체의 사회복지사무와 전달체계	32
제 3 장 영국 사회복지재정 현황과 배분제도	37
제 1 절 영국 사회복지재정의 현황	37
1. 사회복지와 관련한 일반재정의 규모와 특징	37
2. 지방자치단체의 사회복지재정 현황	41
제 2 절 지방자치단체의 사회복지재정 형성과 배분	45

1. 사회복지재정구조	45
2. 세입지원보조금의 재정배분제도	59
3. 사회복지서비스와 재정배분에 대한 평가	69
4. 영국사회복지재정배분의 시사점	72
제 4 장 결 론	79
참 고 문 헌	81

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

현대 복지국가는 직접 사회서비스나 공공부조에 지출을 한다는 측면에서 사회투자국가라 한다. 공공부조나 사회서비스정책은 빈민구제 정책으로서만 역할을 하는 것이 아니라 ‘일하는 복지’로서 사회투자정책의 일환으로 기능하여, 교육 및 노동정책과 함께 상호연계적인 복합성을 갖고 있다. 현재 한국의 복지제도 역시 서구선진국과 마찬가지로 저출산과 고령사회화 그리고 경제적 양극화 등 현대적 사회문제에 대한 국가적 대응전략이다. 다만 한국에서의 복지제도는 한국이 다른 서방국가와 비교하여 보다 급격히 고령사회화로 이전하고 있는 현상에서 보듯이 급격한 경제발전과 함께 이에 따른 현대적 사회문제에 바로 직면해 있다는 점에서 새삼 주목받고 있다.

국가가 제공하는 사회복지서비스는 중앙정부와 지방자치단체가 역할을 나누고 있다. 중앙정부는 종합적으로 정책을 결정하고, 지방자치단체는 국민과 직접 대면하고 있다는 점에서 지역별 사회복지수요파악을 하고 직접 사회복지서비스를 전달하는 최전선에 위치해 있다. 최근 한국은 수차례의 지방선거를 거치면서 지방자치가 본격적으로 활성화 되어 가고 있다. 지방정치와 지방행정이 활성화되면서 사회복지행정에 있어서도 지방자치단체의 역할과 중요성은 점점 더 무거운 비중을 차지하게 되었다.

사회복지영역에 있어서 지방자치단체는 고유한 자치사무로서 사회복지사무를 전담하는 역할을 맡는 동시에 국가로부터 이전받은 전국적으로 통일적인 사회복지사무를 위임사무로서 집행하는 역할을 담당하고 있다. 현재 증가하는 복지사무의 유사 및 중복의 문제로 복지의

비효율성이 문제시되고 있다. 또한 중앙으로부터 지방으로 복지사무들이 이양되면서, 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담과 책임을 분명히 하여야 한다는 법제도적 과제를 안게 된다.

이와 더불어서 모든 행정에서와 마찬가지로 기본적으로 사회복지서비스를 제공하기 위해서는 필요한 재정이 마련되어야 한다. 특히 한국의 조세구조는 국세위주로 되어 있다는 점에서 중앙정부는 지방자치단체에게 사회복지서비스를 집행할 수 있도록 충분한 재정을 지원하여야 한다. 사무의 이전과 재정의 이전은 서로 관련관계를 갖는다. 최근에 일부 복지사무가 지방으로 이전되면서 사회복지서비스를 위한 재원이전도 중앙정부가 해결해야 하는 재정법적인 과제가 되었다. 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재정분담은 사회복지서비스가 지속가능하고 효과적으로 전달되게 하는 전제요건이 된다. 이제 한국에서도 사회복지재정의 중요성은 아무리 강조해도 모자라지 않게 되었다. 제도적으로 지방자치단체의 자체재원이 부족한 우리의 경우에는 사회복지서비스의 종류와 내용뿐만 아니라 이를 뒷받침할 재정분담이 법제도적으로 분명하게 규정되어 한다.

지난 2005년 지방분권을 목표로 한 복지사무의 지방이양과 함께 지방복지재정의 확충을 위해서 분권교부세를 신설하였다.¹⁾ 즉, 복지사무와 복지재정은 불가분의 관련관계라는 점에서 ‘사무의 이전’에는 필수적으로 ‘재원의 이전’이 수반되어야 한다. 그런데 최근 논란이 되고

1) 지방분권촉진에 관한 특별법

제10조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) ① 국가는 제6조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.
② 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적, 일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다.
③ 국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.

있는 일련의 복지재정에 관한 이슈들을 보면 2013년 현재까지 지방자치단체들은 늘어난 사회복지사무에 대비하여 사회복지재정의 부족을 호소하고 있다.

전반적으로 한국은 OECD 소속 회원국가들에 비해서 양적 측면에서 복지재정의 비중은 비교적 낮은 것으로 평가되고 있다.²⁾ 한국은 앞으로 서구 국가들과 비교하여 복지재정의 구조 및 내용적 측면에서 보다 발전해야 할 과제들을 안고 있다. 지방복지재정과 관련하여 일반적으로 언급되는 문제점들로는 중앙정부에 의존적인 세입구조, 감소하는 재정자립도, 지방채무의 증가, 사회복지지출의 급격한 증가, 예산 편성의 대부분은 중앙이 하고 집행은 지방이 하는 구조, 기초자치단체의 사회복지지출 증가, 국고보조사업의 증가로 인한 대응 지방비 부담 급증, 복지재정의 양극화 심화 등등이 있다. 그 동안 여러 보고서들이 행정학, 재정학 등 다양한 학문적 갈래에서 중앙과 지방의 사회복지재정을 연구하였다.³⁾

이 보고서는 이러한 우리의 상황에 대안을 직접 제시하기보다는 복지국가의 선구자적인 역할을 하는 영국의 사회복지재정 관련 정책과 제도를 소개하고 시사점을 얻고자 한다. 연방제 국가인 미국, 독일과는 달리 영국은 우리와 같은 중앙집권제 국가형태를 갖추고 있다. 그리고 중앙과 지방 사이의 사회복지재정관계는 한국과 유사한 형태이다. 불문헌법국가인 영국은 지방자치가 성문헌법에 명시적으로 규정되어 있지 않지만, 지방자치에 관한 오랜 역사와 전통을 지니고 있는 대표적인 주민자치제 지방자치를 실시하는 국가이기도 하다.

2) 고경환 · 장영식 · 장지원 · 정형선 · 최성용 · 정영애, 2010년도 한국의 사회복지지출 추계와 OECD 국가의 보건부문 지출비교, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2012, 171면

3) 2012년에도 중앙과 지방간의 복지재정분담에 관한 보고서들이 계속 발간되었다. 2012년도에 나온 연구보고서들로는 김현아, 중앙 · 지방간 복지재정 부담에 관한 연구, 2012.; 하능식 · 이상용 · 구찬동, 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원, 2012.; 최성은 · 신혜란 · 한창완 · 강지원 · 이기주, 중앙과 지방의 사회복지 재원분담, 한국보건사회연구원, 2012. 등이 있다.

영국은 세계 제2차 대전이후 요람에서 무덤까지로 대표되는 복지국 가의 전형을 이룬 국가이다. 이러한 영광과 함께 1980년대 이래로 국 가채무 등 경제적 위기 상황으로 인하여 영국에서는 복지서비스의 관 리와 효율성을 강조한 국가이기도 하다.

외국의 복지국가모델이 우리현실에 반드시 적실성 있는 입법모델이 될 것이라 예단할 수는 없을 것이다. 그럼에도 서구의 오랜 역사와 전통을 지닌 복지국가들이 거쳐 온 제도적 역사는 현대적 재정문제들 에 직면한 한국의 사회복지재정정책에 주는 시사점은 적지 않을 것인 라 예상한다.

요약컨대 영국은 우리와 같은 중앙집권제적 국가형태를 지니고 있으며 중앙정부의 재정권한이 강화된 재정구조를 지니고 있다. 동시에 주민자치제도의 역사적 발원지이고, 세계 제2차 대전 이후 현대적 복 지국가모델의 시작이라는 점에서 영국의 사회복지재정배분제도를 연구하여 우리 입법에 필요한 요소들을 파악해 보는 것이 이 책은 보고서의 목표이다.

제 2 절 연구의 범위

영국은(The United Kingdom of Great Britain & Northern Ireland; 약칭 United Kingdom)은 북아일랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 그리고 잉글랜드로 구성된 통합국가(Unitary State)이다.⁴⁾ 북아일랜드와 스코트랜드는 잉글랜드와 달리 상당한 수준의 자치를 보장받고 있다. 이 보고서는 잉글랜드의 지방자치제도를 중심으로 영국의 사회복지재정을 살펴보 고자 한다.

사회복지학 등 사실학에서 사회복지란 ‘복지의 사회성’ 또는 ‘복지

4) 1997년 노동당 블레어 정부는 1998년에 스코틀랜드법(Scotland Act 1998), 웨일즈 정부법(Government of Wales Act 1998) 그리고, 북일랜드법(Northern Ireland Act 1998)을 제정하여 각 지역에 대한 자치권 이양의 법적 근거를 마련하였다.

의 상호 의존성(welfare inter-dependency)’을 뜻하기도 한다.⁵⁾ 이런 의미에서 사회복지재정이란 일반적으로 사회전체적인 복지상태를 구현하기 위한 재정활동으로 이해할 수 있을 것이다.

‘사회복지재정(Social Welfare Finance)’에 관한 정립된 법적 개념은 없다. 다만 사회복지를 구현하기 위한 재정의 필요성은 개별법령에서 구체적으로 나타난다. 즉, 법학에서는 사회복지재정이란 용어를 법률 또는 교과서에서 정의를 내리고 있지는 않지만 사회보장 내지 사회복지 관련 법령에서 복지사무와 그에 관한 국가와 지방자치단체의 의무를 명시하고 있다.

복지사무와 관련해서는 지방자치법 제9조 제2항의 2에서는 주민의 복지증진에 관한 사무 중 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치 · 운용 및 관리, 생활 곤궁자의 보호 및 지원, 노인 · 아동 · 심신장애자 · 청소년 및 부녀의 보호와 복지증진 등을 지방 고유사무로 분류하고 있다. 다만 다른 법률에서 다르게 규정할 수 있음을 단서조항으로 규정하고 있다.

사회보장기본법 제25조 제1항은 사회보장의 책임과 역할분담에 대하여 국가와 지방자치단체의 역할 조정을 규정하고 있다. 동조항 제2항에서는 사회보장을 세분화하여 사회보험은 국가의 책임으로, 공공부조와 사회복지 서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 하되, 국가 및 지방자치단체의 재정형편 등을 감안하여 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.

이 밖에도 장애인복지법, 노인복지법, 아동복지법 등 사회복지관련 법제에서는 중앙정부와 지방자치단체를 책임을 규정하고 있다. 위와 같은 사회복지관련 법령에 필요한 재정을 일단 사회복지재정으로 보고자 한다.

5) 이정우, 사회복지정책, 학지사, 2013, 28면.

제 1 장 서 론

이론적으로는 사회복지서비스를 크게 본다면 건강보험, 연금보험도 사회복지서비스에 포함될 수 있다. 그런데 영국의 의료보험재정은 주지하다시피 조세를 통하여 국가가 전적으로 부담한다는 점에서 이 보고서에서는 제외를 하였다. 또한 연금보험도 국가의 재정이 주된 재원은 아니라는 점에서 연구의 범위에서 제외하였다. 그래서 이 보고서는 영국의 아동, 성인, 장애인 등에 대한 사회서비스에 관한 재정분담제도를 주된 연구대상으로 하였다.

본 연구원에서는 이미 2010년에 중앙과 지방사이의 재정배분구조에 관해서 각 나라별로 연구를 진행한 바 있다.⁶⁾ 또한 복지사무배분과 재정의 관계에 관하여 기존의 관련 법률에 대한 새로운 개정안을 제시한 연구가 있다.⁷⁾ 이와 같은 기존연구를 바탕으로 하여 사회복지재정이라는 관점에서 영국의 지방자치체계 및 재정구조에 비추어 중앙과 지방에서의 사회복지재정의 배분제도를 영국문헌과 법학, 사회복지학, 행정학 등등의 이와 연관된 우리의 연구문헌을 중심으로 살펴보자 한다.

6) 김세진 · 김성배 · 전학선 · 문병효, 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구, 한국법제연구원, 2010.

7) 조정찬 · 강현철, 지방자치단체에 대한 복지사무배분 및 복지재정배분에 관한 법제적 과제, 한국법제연구원, 2011.

제 2 장 영국복지국가형성과 지방자치제도

제 1 절 영국의 복지국가형성과 사회복지입법

1. 베버리지의 복지국가 형성

세계 제2차 대전 중이던 1942년 말 당시 보수당과 노동당의 전시연립내각에서는 영국 복지국가형성의 기틀이 되는 ‘사회보험과 연계서비스에 관한 중앙정부부처간 위원회의 보고서(Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services) - 베버리지 보고서(Beveridge Report)’가 발표되었다. 이후 1945년 총선에서 노동당이 승리하면서 베버리지 보고서의 내용들은 구체적으로 법제화되었다. 이때 제정된 일련의 법제들이 바로 이 당시부터 1970년대까지 근 30년 동안의 경제적 변영을 바탕으로 하여 이루어진 영국복지국가의 신조(motto)이었던 ‘요람에서 무덤까지로(from the cradle to the grave)’ 대표되는 영국복지국가형성에 기틀이 되었다.

이 당시 영국은 세계 제2차 대전에서 함께 고생한 국민들을 위하여 완전고용을 국가의 의무로 규정하고 모든 사회구성원에게 동일한 혜택을 주는 보편적 복지를 내용으로 하는 복지국가건설에 관한 계급적 타협과 합의가 있었다.⁸⁾ 양대정당인 노동당과 보수당 모두 케이즈지안적인 혼합경제와 보편적 복지정책을 제도화하는데 찬성하였다. 영국의 보편적 복지는 모든 사회구성원에게 동일한 혜택을 제공하는 포괄적인 사회보장제도를 말한다. 1945년부터 1951년까지의 노동당 애틀리정부와 1951년부터 1963년까지 쳐칠과 이든의 보수당정부에 이르기까지 보편적 복지제도를 구현하는 다수의 복지입법이 이루어졌다.

8) 김인춘, 생산적 복지와 경제성장, 아산정책연구원, 362면.

보수당과 노동당 모두 다소간의 차이는 있었지만 중요한 국가정책으로서 완전고용과 총수요관리를 국가적 의무로 하였다.⁹⁾ 또한 임금과 가격결정에서 코포라티즘(corporatism)을 용인하는 혼합경제 방식을 따르는 복지국가체계 확립을 중요한 국가정책으로 인식하였다.

베버리지 보고서에서는 결핍, 질병, 무지, 불결, 태만을 전후 국가재건에 장애가 되는 5대 거악(giants evil)으로 지목하였다. 이 보고서는 특히 개별적 복지가 아닌 보편적 복지의 입장에서 복지사무의 법제화를 주장하였다. 이 보고서에서 언급한 사회보장, 가족수당, 교육, 의료, 실업 등은 이후 입법과정을 거쳐서 영국식 복지국가를 형성하는 중요한 기초적인 사회복지제도로 형성되었다.

영국의 보편적 복지국가는 사회보험체계와 소득보장체계를 도입하였으며, 보건, 교육, 주거 등의 분야에서 보편적 공공서비스를 추구하였다.¹⁰⁾ 1945년의 가족수당법(Family Allowances Act 1945), 1946년의 국민보험법, 1948년에 산업재해법(National Insurance Industrial Injuries Act 1948)과 국민부조법(National Assistance Act)이 제정되었다.

영국식 보편적 복지의 대표적인 제도로서 현재에까지 이어지는 국민의료체계(National Health Service)도 1948년 노동당 정부에서 시작되었다. 국민의료체계의 재정은 국가가 일반조세로 부담하였으며 일부만 국민보험기여금으로 충당되었다.¹¹⁾ 이러한 재정구조가 바로 영국 의료보험체계와 의료에 있어서 보편적 복지를 지향한 영국의 특징이라 할 수 있다.

조세를 재정으로 하였던 의료체계와는 달리 사회보험은 국민의 기여에 의해서 재정을 충당하는 것을 원칙으로 하였다. 1946년의 국민보험법(National Insurance Act)은 1911년 국민보험법을 수정하여 모든

9) 고세훈, 영국정치와 국가복지, 집문당, 2011., 182면.

10) 강혜규 · 최현수 · 엄기욱 · 안혜영 · 김보영, 지방화시대의 중앙 · 지방간 사회복지 역할분담 방안, 한국보건사회연구원 연구보고서 2006-9, 2006., 128면.

11) 고세훈, 위의 책, 200면.

성인에게 확대하여 전국단일 국가보험 형태가 정착되는 기틀이 되었다. 즉, 국민보험의 재정은 강제적 기여(寄與)를 원칙으로 한다.¹²⁾ 고용주와 노동자의 기여금을 통해 재원이 마련되며 자영업자인 경우에는 전액 본인부담이다. 즉, 노동자와 고용주 그리고 매우 적은 정도의 정부기여금이 매주 주당 일정한 수준으로 기여를 하도록 하여 국민보험기금이 적립된다.¹³⁾ 개인은 질병급부와 실업급부를 받았으며, 60세 이상의 여성과 65세 이상의 남성은 주당 26실링, 부부인 경우에는 주당 42실링의 노령연금을 받았다. 이외에도 과부연금, 고아연금, 출산연금, 장례보조금이 규정되었다.¹⁴⁾

이와 같은 재정충당방법은 산업재해법(National Insurance Industrial Injuries Act)개정에도 도입되었다. 즉, 과거의 산업재해법에서는 고용주가 전 비용을 부담하였다. 산업재해법의 개정으로 산업재해에 관해서도 노동자와 고용주 그리고 정부가 주당 기여금을 재정으로 한 기금을 마련하고 그 기금에서 산업재해보상과 장애노동자 연금을 제공하도록 하였다.

국민보험법과 산업재해법의 재정은 개인의 기여금을 바탕으로 하여 마련된 제도이기 때문에 기여금을 낼 수 없는 극빈계층은 국민보험법의 적용을 받지 못하게 되는 사각지대가 되었다.

이에 대한 대책으로서 국민부조법(National Assistance Act)이 제정되었다. 즉, 국민부조법은 국민보험법의 혜택에서 제외된 사람들을 위한 비기여 국가보조제도이었다.¹⁵⁾ 그 재정은 당연히 국가의 일반조세로 충당되었다.¹⁶⁾ 실업, 질병 장애, 노령, 출산·육아 등등에 대한 사회보

12) 기여금이라고 하여도 강제적이기 때문에 영국경제학자들은 이를 세금으로 간주한다고 한다. 하워드 글래너스터, 박순우 역, 사회복지재정의 이해, 인간과 복지, 2012., 248면.

13) 영국의 국민보험기금의 수입은 2005년도와 2006년도의 경우에는 전년도이월금 29%, 고용주 및 노동자 기여금 67%, 조세전입금 0.2%, 정리공채기금(consolidated fund) 1.3%, 투자이익 1.3% 등으로 구성되었다. 위의 책, 249면.

14) 위의 고세훈, 202면.

15) 위의 책, 같은 면.

장제도들도 모두 국가의 일반조세로 충당되었다.¹⁷⁾ 이미 이 당시 사회복지재정의 급속한 증가에 대한 문제점이 지적되었지만 당시 영국 국민의 복지서비스에 대한 지지와 정치적 고려 때문에 이에 관한 논의는 깊이 되지 못하였다고 한다.¹⁸⁾

이때부터 영국 특유의 사회복지서비스의 전달체계가 기틀을 잡았다. 즉, 현금을 급여하는 서비스는 중앙정부가 담당하였으며, 노약자와 장애자 등을 돌보는 대면서비스는 주로 지방자치단체가 담당하는 구조를 갖게 되었다. 이러한 새로운 사회복지관련 법률들은 비록 최소생계비 수준의 급여와 최소한의 사회서비스가 제공되었지만 빈곤문제에 대한 국가의 개입을 법률로서 규정하였다는 점에서 세계 최초로 보편적 복지를 지향하였던 영국식 복지국가가 형성되는 기틀이 되었다.

2. 시봄 보고서와 지방자치단체의 사회복지서비스

1940년대부터 1960년대까지의 세계와 영국경제의 호황은 이른바 “영광스런 30년”으로 불리는 정도의 국가적 부(富)를 형성하여 사회복지제도정착에 기여하였다. 이 당시에는 케인지안적인 재정정책의 확대에 기인하여 일반국민의 소득이 증가하였으며, 소득보장제도의 발전으로 1950년대까지 이른바 ‘풍요로운 노동계급’이 등장하였다. 즉, 완전고용, 물가안정, 지속적인 성장, 그리고 국제수지의 안정 등으로 계급 간의 격차와 갈등이 크게 약화되면서 사회의 평화(social peace)가 달성되었다.¹⁹⁾ 영국경제의 호황은 복지국가를 형성하는 경제적 · 정치적 기초가 되었다.

그런데 1960년대 중반에 이르러서 경제위기의 징조가 나타났다. 인플레이션과 파운드화(貨)의 위기가 고조되었다. 어려운 경제적 상황은

16) 위의 책, 같은 면.

17) 앞의 김인춘 외 3인, 생산적 복지와 경제성장, 아산정책연구원, 2013., 369면.

18) 위의 책, 같은 면.

19) 위의 책, 363면.

저소득층에 대한 복지제도의 확대와 동시에 어려운 경제상황을 감안한 복지비용의 축소라는 양립불가능한 두가지 결과가 요구되었다.

1968년 발표된 ‘지방자치단체와 통합 대인사회서비스(Local Authority and Allied Personal Social Service) 이른바, 시봄(seebohm) 보고서’는 이러한 경제상황 속에서 제출되었다. 시봄보고서는 가족, 청소년, 장애인, 노인 등에 대한 ‘대인 사회서비스(personal social services)’의 필요성을 강조하였다. 특히 대인사회서비스를 집행할 지방자치단체의 역할에 주목하였다. 시봄보고서의 내용은 1970년에 개정된 ‘지방자치단체 사회서비스법(Local Authority Social Service Act 1970)’에 반영되었다.

시봄보고서의 중요한 내용은 다음의 세 가지로 요약된다. 첫째 각 지방자치단체는 조직을 아동부나 보건 및 복지부(Health and welfare department) 등으로 분리되어 있던 사회복지 전문 인력을 단일 부처로 통합하여 사회서비스부(Social Service Department)를 설치하도록 하였다.²⁰⁾ 복지를 주관하는 중앙정부의 보건 및 사회보장부 장관(Secretary of State for Health and Social Security, 현 보건부 장관)은 새로운 지방 정부의 사회서비스부처를 지도 감독 담당하며 각 지방정부는 사회서비스부의 책임자를 이 장관의 승인 하에 임명하도록 하였다.

새로운 지방자치단체 사회서비스법에 의해서 지역복지에 있어서 지방자치단체의 권한과 의무는 강화되었다. 1969년 아동및청소년법(Children and Young Person Act 1969), 1968년 보건서비스및공공보건법(Health Service and Public Health Act 1968), 1970년 만성질환및장애인법(Chronically Sick and Disabled Person Act 1970), 1973년 국가건강서비스재조직법(National Health Service Reorganisation Act 1973) 등에서 사회복지서비스에 관한 지방자치단체의 권한을 강화시키는 개정이 이루어졌다.²¹⁾ 이렇게 지방자치단체의 조직을 개편하여 사회서비스부

20) 강혜규 외 4인, 앞의 보고서, 129면.

21) 위의 보고서, 131면.

로 통합하였던 복지서비스의 전달체계 개편만으로도 지역사회복지서비스에 대한 국민의 요구와 수요는 폭증하게 되었다.²²⁾

그러나 영국경제상황이 계속 악화되면서 결정적으로 1973년과 1979년의 석유파동에 이르게 되어 결국 비버리지방식의 보편적 복지제도는 수정되었다. 그 시초는 1964년 13년만에 집권한 월슨 노동당 정부의 복지국가체계에 수정이었다. 월슨 노동당 정부는 공공지출의 삭감과 조세의 증가 그리고 임금동결조치 등 초디플레 정책을 사용하였으며 긴축재정정책을 통하여 복지지출규모를 통제하고자 하였다.²³⁾ 이후 보수당이 집권하면서 베버리지 보고서가 예정하였던 보편적 복지는 대폭 축소되었다.

이미 보편적 복지정책에 관한 수정은 보수당에서 시작된 바 있었다. 1957년 보수당의 해럴드 맥밀란 정부는 보험기금에 대한 정부기여금의 상한선을 베버리지 보고서가 예정하였던 33%에서 낮추기 시작해서 1970년대 초에 이르면 국가기여금의 상한선이 14%로 낮아지게 되었다.²⁴⁾ 이것은 재정을 통해서 사회복지에 관한 국가책임을 낮춘 것으로 이해할 수 있다.

보험기금만이 아니라 1975년 사회보장법을 개정하여 소득수준과 상관없이 일정한 기본연금을 제공하였던 정률기본연금제도를 변경하여 국가소득연계연금제(the State Earnings Related Pension Scheme, SERPS)로서 임금과 연계시키는 제도로 변화시켰다.²⁵⁾ 이것을 재정지출을 줄이려는 목적에서 시도되었다. 또한 사적 직업보험을 허용하여 사회보장에 있어서의 일괄적 급부를 제공하였던 보편적 복지제도를 수정하였다.

1976년 노동당 캘러한 정부는 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)으로부터 차관을 받는 조건으로 정부의 공공지출을 삭감하

22) 위의 보고서, 같은 면.

23) 고세훈, 앞의 책, 205면.

24) 위의 책, 207면.

25) 위의 책, 같은 면.

도록 요구받았다. 그 당시 무려 20억 파운드에 이르는 공공지출 삭감은 결국 국민연금과 보험제도 그리고 지방자치단체의 사회복지서비스의 축소로 이어졌다.

3. 대처리즘에 의한 복지국가 축소

1970년 보수당 히드 정부를 거쳐서 1979년의 보수당 대처정부에 이르러서는 마침내 보편적 복지제도는 당시 만연하던 ‘영국병’ 중 하나로서 무임승차만 양산한다는 비판을 받게 된다. IMF의 영향하에서 사회복지제도를 포함하여 공공지출의 삭감을 하였다. 그리고 대처정부는 이른바 신자유주의적 이데올로기에 따라 감세, 통화량 조절, 민영화, 탈규제, 투자유인 확보, 공급정책, 관료와 노조 권한의 감축 등의 정책을 시행하였다. 이것은 그동안 보편적 복지제도를 수행하기 위하여 진행되어 온 직접적인 국가개입을 전면적으로 후퇴시키는 방향으로 평가된다.²⁶⁾

신자유주의를 바탕으로 한 이른바 ‘대처리즘(Thatcherism)’의 결과로 하는 시장을 살리기 위한 강력한 통화정책과 긴축재정은 사회복지지출의 축소라는 결과를 낳았다. 다만 현실적으로는 무조건적인 복지재정의 양적 지출축소는 실현되지 못하였다. 긴축재정으로 인해서 대규모 실업과 빈민이 발생하여 역설적으로 복지수요는 오히려 늘어났다. 또한 정치적으로는 이미 사회복지제도에 관한 광범위한 국민의 지지가 있는 상태에서 복지재정의 축소하는 것은 자칫 유권자의 신뢰를 잃을 수 있다는 이른바 ‘복지정책의 불가역성’이 나타났다.²⁷⁾

대처정부는 사회복지지출을 축소하는 것이 현실적으로 어렵다는 점에서 각종 복지법제에서 이용자의 수급요건을 강화시키는 개정을 통

26) 고세훈, 앞의 책, 225면.

27) 위의 책, 250면.

하여 복지지출을 줄이려고 하였다.²⁸⁾ 또한 1984년 등록복지시설법(Registered Homes Act 1984)을 통해서 복지시설에 대한 감독과 통제를 강화하였다.²⁹⁾

특히 보수당 정부는 사회복지서비스에 있어서 지방자치단체에 대한 강력한 중앙통제를 추구하였다.³⁰⁾ 이러한 중앙 정부의 지방정부에 대한 통제 강화는 당시 노동당 정부가 다수를 점하던 지방정부에 있어 통제를 강화하고 관대한 복지서비스 제공을 통제하기 위한 배경 또한 자리 잡고 있었다.³¹⁾

1986년 보수당의 그리피스(Griffiths) 보고서는 지역복지서비스를 보다 효율적으로 운용하기 위한 방안에 관해서 의견을 제시하였다. 지방복지서비스의 전달체계에 시장개념을 도입하였다. 기존의 사회복지서비스의 전달에서 지방자치단체는 설계자인 동시에 공급자였지만 민간에게 공급의 기회를 준 것이다. 즉, 지방자치단체는 사회복지서비스의 구매자가 되었다. 실제 서비스는 민간이 제공하는 복지프로그램을 지방자치단체가 선택하게 되어서 사회복지전달체계에 있어서 ‘구매자-공급자 분리(purchaser-provider split)’의 원칙이 적용되었다.³²⁾ 이러한 내용에 따라 보수당은 ‘1990년 국민건강서비스 및 지역사회보호법(NHS and Community Care Act 1990)’을 제정하였다. 민간의 역할을 강조하는 이러한 사회복지전달체계는 현재까지 영국의 사회복지서비스를 운용하는 기본적인 틀이라 할 수 있다.

28) 위의 책, 같은 면.

29) 강혜규 외 4인, 앞의 보고서, 132면.

30) 위의 보고서, 같은 면.

31) 위의 보고서, 같은 면.

32) 위의 보고서, 133면.

4. 제3의 길을 위한 복지국가 개혁

보수당 정권은 대처의 뒤를 이은 존 메이어까지 18년 동안 집권 하였다. 보수당의 집권은 1997년 총선에서 노동당에 패배하면서 끝이 났다. 그렇지만 1997년의 노동당 토니 블레어 정부는 ‘제3의 길’로 상징되는 우파적 정책을 지속하였다. 대처수상이래로 영국에서 지속된 민영화, 반노조입법, 공공지출의 억제, 반조세, 기업중심주의 등등 보수당 정책을 블레어 정부는 계승하였다.³³⁾

그러면서 블레어 정부는 복지로서의 사회투자 정책은 계속해서 유지하였다. 기존의 복지정책과는 달리 블레어 정부는 이른바 ‘일을 위한 복지(welfare to work)’를 위해서 교육과 훈련을 통한 시장으로의 복귀를 위한 복지를 사회투자의 개념을 사용하여 정책적 방향으로 삼았다.³⁴⁾ 즉, 실업수당(Unemployment Benefit)은 소득에 대한 보조적인 급여가 아니라 구직의 노력에 대한 보상으로서의 수당(jobseekers' Allowance)이라는 의미가 덧붙여졌다.³⁵⁾

또한 블레어의 노동당 정부는 ‘현대화(modernisation)’라는 모토로 사회복지서비스의 개혁을 시도하였다. 1998년에 발간된 사회복지서비스 정책 백서(White Paper)에서는 사회복지 서비스의 현대화를 위해서 독립 촉진(promoting independence), 보호 개선(improving protection), 기준 향상(raising standard)을 강조하고 있다.³⁶⁾

현대화는 서비스 이용자가 국가의 의지하지 않고 스스로 독립성을 유지할 수 있게 하는 것을 목표로 삼고 있다. 이에 따라 사회복지서비스 제공에 있어서 이용자의 탈시설화, 이용자 선택권과 결정권, 중앙의

33) 고세훈, 앞의 책, 271면.

34) 위의 책, 276면.

35) 위의 책, 277면.

36) 강혜규, 앞의 보고서, 134면.

서비스 기관 조사, 국가 서비스 기준(National Service Frameworks, NSFs) 강화 등을 특징으로 하고 있다.³⁷⁾

특히 이른바 부처별 칸막이를 없어서 서비스의 연계과정을 중요시 한다. 보건 서비스와 교육 서비스의 연계 등 보다 입체적이고 효율적인 사회복지서비스로의 향상을 기대했다. 재정적 측면에서는 사회서비스현대화 기금(Social Service Modernisation Fund)을 기반으로 하여 특정 목적을 지정한 사회복지서비스의 다양화와 질적인 향상을 의도하였다.³⁸⁾

시봄보고서 아래로 지방자치단체는 사회복지서비스에 대해서 기본적인 책임을 지고 있었다. 이는 블레어의 복지개혁에서도 이어져서, 지방자치단체는 지역사회의 복지와 사회결속(social inclusion), 통합적 서비스를 달성하는 책임을 지고 있다고 한다.³⁹⁾

결과적으로 블레어의 신노동당 정부에서는 ‘일을 위한 복지’는 대폭 낮추어진 최저임금의 기준설정으로 인하여 단기적으로 실업자 수를 줄이는데 성공하였지만 단기적인 노동에 그치는 효과만을 낳게 하였다. 1970년대부터 계속되어온 영국의 이러한 자유주의 정책은 오늘날 영국의 담세율을 EU에서 가장 낮게 만든 계기가 되었다. 복지지출 또한 축소되어서 1997년부터 2001년까지의 노동당 블레어 정부는 국내총생산(GDP) 대비 복지지출은 11%에 불과하였다. 이것은 이전의 1991년부터 1997년까지의 보수당 메이저 정부 시절의 평균 12.5%보다도 줄었다는 평가가 있다.⁴⁰⁾

영국은 역설적으로 최초로 보편적 복지를 제도화한 국가이면서 동시에 가장 먼저 보편적 복지로부터 후퇴한 국가이기도 하다. 2010년에 집권한 보수당-자유당 정부는 4년 동안 30%를 감축할 것을 목표로

37) 위의 보고서, 134면.

38) 위의 보고서, 135면.

39) 김인춘 외 3인, 앞의 책, 394면.

40) 고세훈, 앞의 책, 282면.

하고 있다. 2010년 복지개혁법은 기존의 50개가 넘는 복지수당을 통합하여 단순화시키고 있다.⁴¹⁾ 그리고 아동수당, 육아수당이 축소되고 연금수급 연령을 상향조정하려고 하는 등 여전히 복지지출을 축소하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이에 따른 지방자치단체의 재정압박과 사회복지서비스의 축소압력이 계속 가중되고 있는 실정이다.

제 2 절 영국지방자치단체의 구조와 사회복지사무

1. 지방자치단체의 기본구조

불문헌법국가인 영국지방자치단체의 법적 근거는 헌법이 아니라 법률이다. 영국은 집권당의 정책에 따라서 법률개정의 형식으로 지방자치단체의 구조 및 권한과 의무를 변경하고 있다. 지방자치법의 중요한 개정은 보수당 정부 시절인 1972년, 1986년, 1990년 그리고 2009년에 있었다. 정책적으로 보면 노동당정부는 지방분권정책을 강조하는데 비해서 보수당정부는 중앙집권정책을 추진하는 경향이 있다.

1972년의 지방자치법은 보수당 대처정부의 공공관리이론에 따라서 Great London Council과 6개의 Metropolitan County Councils을 설치하였다. 당시 보수당 정부에서의 지방행정정책은 중앙정부와 지방자치단체의 관계를 상호·복종관계로 변모시켰다.⁴²⁾ 1980년대 들어서서도 보수당 대처정부집권기인 1986년에는 런던광역의회(GLC)와 6개의 광역도시의회(MCC)를 폐지하였다. 영국정치에서 전통적으로 광역지역에서 보수당보다는 노동당의 지지도가 높다는 점이 바로 1986년의 지방자치체제 변화의 원인이었다는 정치적 분석이 있다.⁴³⁾

41) 김인춘, 앞의 책, 402면.

42) 김순은, 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형, 지방행정연구 제19권 제2호(통권 61호), 2005., 15면.

43) 김민훈, 영국의 지방분권과 지방재정제도 개혁 동향, 법학연구, 부산대학교, 2011, 10면.

영국에서도 지방분권을 강조하여 헌법을 개정한 프랑스나 이탈리아처럼 1997년 노동당의 블레어 정권에 의하여 지방분권이 활발하게 논의되었다.⁴⁴⁾ 영국의 잉글랜드 지역은 2009년에 기존의 44개의 지방자치단체를 9개의 통합시(Unitary Council)로 전환하였다.

영국의 지방자치단체의 종류와 역할은 한국처럼 지리적 기준을 중심으로 한 단층적인 일반행정조직과는 다르다. 다양한 사무별로 각기 다른 지역적 관할 범위를 갖는 행정조직들이 다층적 구조를 이루고 있다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 영국 지방자치단체체계는 지역별로 담당사무에 따라서 2층 내지 3층인 다층적으로 이루어지는 복잡한 구조를 지니고 있다.

또한 아래의 표에서 보는 바와 같이 기본적으로 Greater London은 다른 지역과 구별된다. 가장 작은 단위의 행정체제는 parish로서 마을 단위가 된다. 그 다음의 지방자치단위는 county level과 district level로 나누어진다. county councils은 인구기준으로 500,000에서 1,500,000 정도의 규모이어서 우리나라의 도(道)보다는 작다. 그 이하의 지방자치 단체가 바로 district councils로서 대략 100,000명 정도의 인구규모이고 우리의 군(郡)보다는 조금 크다고 볼 수 있다.⁴⁵⁾ district level에서 런던 인 경우에는 London borough Councils⁴⁶⁾ 있다.

1986년에 부분적으로 지방자치단위를 재조정하여 county councils과 대비하여 도시지역에는 모든 서비스를 책임지는 6개의 metropolitan counties - 런던, West Midlands, Greater Nanchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne & Wear - 로 통합되었다.

1990년대에는 County Councils를 폐지하고 그 기능을 District Councils로 개편하였다. 한 단위의 카운슬로 통합된 곳을 Unitary Authority라고 하였다. 2009년까지 Unitary는 9개로 늘어나게 되었다.

44) 프랑스는 2003년에 그리고 이탈리아는 2001년에 지방분권을 강화하는 방향으로 헌법을 개정하였다.

45) 강혜규 외 4인, 앞의 보고서, 115면.

<표 - 1> 영국의 지방자치단체구조 (잉글랜드)⁴⁶⁾

United Kingdom <ul style="list-style-type: none"> • Northern ireland • Wales • Scotland • England <p>- 잉글랜드지방의 지방자치단체구조 -</p>					
regional level	9 regions				
county level	6 metropolitan counties	27 non-metropolitan counties	56 unitary authorities	Greater London	
district level	36 metropolitan districts	201 non-metropolitan districts		32 London boroughs	City of London
parish level	civil parishes	civil parishes	civil parishes		

이러한 복잡한 지방자치단체의 체계는 2009년에 잉글랜드 지역을 기준의 44개 지방자치단체를 9개의 통합시로 조정되었다.

영국의 지방자치제도는 우리와 다르게 중앙부처의 지방행정기관인 지역개발을 위한 특별행정청이 있다. 즉, 1998년에 지역발전이라는 전문적인 사무를 수행하는 지역발전청(Regional Development Agencies)이 신설되었다. 9개의 광역경제권을 설정하고 RDA법을 두었다. RDA는 중앙집권을 완화한다는 차원에서 지방분권 및 지방자치단체 사이의 파트너쉽의 형성 등을 목표로 창설되었다.

46) 김세진 · 김성배 · 전학선 · 문병효, 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구, 한국법제연구원, 2010., 18면.

RDA의 역할은 단순히 지역경제의 활성화와 직접 내지 간접적으로 관련 있는 비즈니스지원 서비스 제공, 인력 교육 및 훈련, 사회적 소외 등을 해소하기 위한 활동들을 하였으며, 중앙정부로부터 재정을 지원 받았다. 이후 2010년 캐머런 보수당 연립정권으로 바뀌면서 RDA는 폐지되었다. 이를 대체한 것은 지역기업 파트너쉽(Local Enterprise Partnerships)이었다.⁴⁷⁾ 2012년을 기준으로 39개의 LEP가 영국정부에 의해 설치 및 승인되었다고 한다.⁴⁸⁾

2. 지방자치단체의 사회복지사무와 전달체계

중앙집권제 국가인 영국의 지방자치단체는 중앙정부의 엄격한 통제를 받는다. 사무에 따른 다층적 지방자치단체 구조를 갖는 영국은 중앙과 지방 사이의 사무배분이 법률상 비교적 명확하게 규정되어 있다. 중앙과 지방간의 사무배분만이 아니라 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 역할도 각각 명확하게 분담되어 있다.

기본적으로는 한국과 같이 국가차원의 통일적 사무가 요구되는 국방, 외교, 사법, 통화, 해외원조, 사회보장, 산업·교통 등은 중앙정부의 일반적이고 거시적인 사무에 속한다. 지방자치단체는 아래에서와 보는 것과 같이 주민들 생활과 밀접한 교육, 주택, 환경, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기 처리, 소비자 보호 등의 사무를 담당하고 있다. 특히 지방자치단체는 초등교육과 사회서비스 분야를 담당한다.

47) 이러한 행정체제의 개편은 재정적 측면에서 본다면 세계적인 금융위기에 따른 캐머런 정부의 긴축재정을 수행하기 위한 방편 중 하나이었다. 즉, 기존조직의 재정지출을 삽감하기 위한 방안으로서 RDA가 LEP로 대체되었다는 평가가 있다. 이러한 재정적 측면 이외에도 RDA의 목표달성을 정도, 기존의 행정청과의 관계 및 하위경제권 간의 주도권 갈등, 지방자치단체의 권한강화를 요구하는 보수당정부의 정치적 목적 등이 RDA폐지의 이유라는 지적이 있다. 권영섭, 하수정, 민성희, 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추진방안 연구, 국토연구원, 2012, 77면

48) 위의 보고서, 75면.

사회복지와 관련하여 건강보험의 경우에는 국민의 조세로 운영하는 영국국민의료보험(National Health Service: NHS)이 담당한다. 국민의료보험과 관련하여 지방자치단체의 역할은 없다. 그런데 지방자치단체가 수행하는 사회복지서비스는 건강의료보험서비스가 서로 보완관계에 있다는 점에서 경우에 따라서 영국의 건강의료보험(NHS)이 제공하던 복지서비스가 지방자치단체로 이전되는 경우도 있다. 이런 경우에는 새로운 보조금을 창설하여 재정부담도 함께 이전하게 된다.⁴⁹⁾

<표 - 2> 지방자치단체의 주요업무

Table: Services delivered by local government (지방자치단체가 제공하는 주요한 서비스 항목)	
Major service (주요한 서비스)	Examples of what is delivered (주요한 서비스 예들)
Education (교육)	유아부터 2차교육기관까지 학교 운영 및 급식, 교육복지, 특수교육 등에 대한 지원, 청소년, 성인 등 지역사회 교육
Highways, Roads and Transport (도로와 교통)	고속도로 건설, 유지, 교통 관리, 대중교통 할인, 운영지원 등
Social Care for children and Adults (아동과 성인 사회서비스)	아동지원, 복지, 위탁, 입양, 청소년 비행, 노인 요양 및 시설보호, 음식제공, 장애인 지원 등
Housing (주택)	의회주거 Council housing(Housing Revenue Account) 주거정책, 주거급여, 노숙자 지원

49) 사무의 이전에 따라서 재정적 책임도 동시에 이전되어야 한다는 점에서 2009년에 학습장애가 있는 성인에 대한 돌봄 서비스가 NHS로부터 지방자치단체로 이전하면서 포괄적인 특정보조금인 'Learning Disabilities and Health Reform Grants'가 지방자치단체에게 교부되었다. Statistical Release, Department of Community and Local Government, 2011., 4면.

제 2 장 영국복지국가형성과 지방자치제도

Table: Services delivered by local government (지방자치단체가 제공하는 주요한 서비스 항목)	
Major service (주요한 서비스)	Examples of what is delivered (주요한 서비스 예들)
Cultural services (문화서비스)	사료, 도서관, 미술관, 공공 여가시설, 스포츠, 공원, 관광 등
Environmental services (환경서비스)	묘지, 공공안전, 소비자 보호, 음식 안전, 공해, 해충, 주거기준, 농어업, 폐기물, 도로 청소
Planning and development (계획 및 개발)	건물 규제, 보존, 환경 계획, 경제 및 지역사회 개발
Protective services (보호 서비스)	지역사회 안전 서비스, 소방 및 구조 서비스, 지방법원
Central and other services (기타서비스)	지역 조세 징수, 출생 · 사망 · 결혼 등록, 선거, 비상계획, 지역 대표 3등

출처: Local Government Financial Statistics England No.22 2013. 17면.

위와 같은 지방자치단체의 사무는 복잡한 단위의 지방자치단체들 사이에서 아래와 같이 나누어져 있다. 즉, 영국의 지방자치단체의 크기별로 그 업무영역을 구분해 보면 아래의 그림과 같게 된다.

이 글에서 지칭되는 지방자치단체는 이렇게 사회복지서비스를 제공하는 지방행정단위를 의미한다. 따라서 County councils, unitary authority, metropolitan district council, London borough 등 150여개의 지방자치단체를 의미한다.

요컨대, 영국의 경우에는 보다 명확한 수준에서 국가와 지방자치단체들 그리고 지방자치단체들 사이에서 사회복지서비스를 구분하여 맡겨놓고 있다.

지방자치단체의 담당사무 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 교육이다. 교육은 지방자치단체들 사이에서도 County Council에서 주로 담당하고 있다.⁵⁰⁾ 교육은 사회복지서비스에서 제외되지만, 지방자치단체의 예산에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

[그림 - 1] 영국의 지방자치단체 수준별 주요업무

	Metropolitan areas				Shire areas			London area			
	District councils	Single purpose authorities	Unitaries	County councils	District councils	Single purpose authorities	City of London	London boroughs	GLA	Single purpose authorities	
Number of authorities	36	20	56	27	201	55	1	32	1	4	
Education	✓		✓	✓			✓	✓			
Highways ^(a)	✓		✓	✓			✓	✓	✓		
Transport Planning	✓		✓	✓			✓	✓	✓		
Passenger transport		✓	✓	✓					✓		
Social care	✓		✓	✓			✓	✓			
Housing	✓		✓		✓		✓	✓			
Libraries	✓		✓	✓			✓	✓			
Leisure and recreation	✓		✓		✓		✓	✓			
Environmental health	✓		✓		✓		✓	✓			
Waste collection	✓		✓		✓		✓	✓			
Waste disposal ^(b)	✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓	
Planning applications	✓		✓		✓		✓	✓			
Strategic planning	✓		✓	✓			✓	✓	✓		
Police		✓				✓	✓		✓		
Fire and rescue ^(c)		✓		✓		✓			✓		
Local taxation	✓		✓		✓		✓	✓			

출처: Local Government Financial Statistics England No.22 2013. 17면.

또한 County Council은 위의 그림에서 보듯이 고속도로(Highway), 교통계획(Transport Planning), 여객운송(Passenger transport), 사회적 돌봄(Social care), 도서관(Libraries), 쓰레기(Waste collection), 발전전략계획(Strategic planning), 소방과 구호(Fire and rescue) 등을 담당하고 있다.

바로 사회적 돌봄이 영국에서의 사회복지서비스사무로 볼 수 있다. 즉, 사회적 돌봄(Social care)의 범주에는 성인 및 장애인 아동에 대한

50) 김세진 외 3인, 앞의 보고서 24면.

제 2 장 영국복지국가형성과 지방자치제도

사회복지서비스가 포함되어 있다. 영국에서는 사회서비스라는 표현을 1960년대와 1970년대에는 의료, 교육, 주거 등을 포함시킨 포괄적인 공공서비스의 의미로 사용하였다고 한다.⁵¹⁾

1970년 시봄보고서에 따라서 지방자치단체 사회서비스법(Local Authority Social Service Act)이 제정되었다. 이 법에 따라서 각 지방자치단체들은 중앙정부이 각 부처가 제시하는 사회복지정책을 지방에서는 통합적으로 담당하게 되는 사회서비스국을 설립하여서 주민들에게 전달하게 하는 통합전달체계로의 개혁이 이루어진다. 이후 사회복지서비스에 대한 지출이 늘어나면서 사회복지서비스가 확정되게 된다.⁵²⁾

지방자치단체의 사회서비스국은 여러 중앙정부가 제시하는 사회적 돌봄을 실행한다. 구체적으로 아동지원, 복지, 위탁, 입양, 청소년 비행, 노인 요양 및 시설보호, 음식제공, 장애인 지원 등이 포함된다. 이러한 사무는 전적으로 지방자치단체가 수행한다.

51) 정기혜 · 김용하 · 이지현, 주요국의 사회보장 - 영국 -, 한국보건사회연구원, 2012., 400면.

52) 위의 보고서, 404면.

제 3 장 영국 사회복지재정 현황과 배분제도

제 1 절 영국 사회복지재정의 현황

1. 사회복지와 관련한 일반재정의 규모와 특징

산업구조적 측면에서 전통적으로 영국은 프랑스와 독일 등 다른 유럽 국가들과는 달리 제조업 분야보다 금융보험업이 발달한 산업구조를 지니고 있다. 따라서 상대적으로 취약한 제조업 분야로 인해서 세계 경제위기 등 대외적인 경제상황에 영향을 더 많이 받는 구조를 지니고 있다.

<표 - 3> 영국의 산업구조(2011)

산업분류	영 국	프랑스	스웨덴	한 국	EU27
농림어업	0.7	1.8	1.8	2.7	1.7
광업 · 제조업 · 전기 · 가수 · 수도 · (제조업)	16.5 (10.8)	12.6 (10.1)	21.2 (16.8)	33.8 (31.2)	19.5 (15.5)
건설업	6.7	6.2	5.6	5.9	6.2
도소매업 · 운송 · 창고 숙박 · 음식	18.9	18.6	18.0	15.0	19.5
정보통신	5.9	4.8	5.4	3.8	4.6
금융 및 보험	9.4	4.7	3.8	7.0	5.6
부동산	7.1	13.2	8.7	7.1	10.3
과학기술 · 행정	12.3	12.2	9.5	5.2	10.0
공공 · 국방 · 교육 · 보건 · 사회서비스	19.1	22.6	23.1	16.9	19.1

제 3 장 영국 사회복지재정 현황과 배분제도

산업분류	영 국	프랑스	스웨덴	한 국	EU27
기 타	3.4	3.4	2.9	2.6	3.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

산업분료는 ISIC Rev.4(20*) 기준임. 수치는 GDP 대비 부가가치 비중임.
 (자료 OECD, StaEXtracts, 고경환 · 윤영진 · 강병규 · 김은경 · 김태은, 복지 정책의 지속가능성을 위한 재정정책 -스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로-, 연구보고서 2012-65, 한국보건사회연구원, 2012., 179면 표5-1재인용)

영국의 이러한 산업구조에 따라 다른 유럽국가보다 상대적으로 실물경제가 취약하다. 영국은 과거 1970년대 스태그플레이션을 겪으면서 IMF 구제금융을 받은 바 있으며, 최근 2008년의 세계경제위기의 영향을 비교적 크게 받았다. 즉, 영국의 국가부채는 급격하게 증가하였으며, 이와 함께 경제성장률도 급락하였다.

영국의 사회복지재정은 다른 국가와 유사하게 국세, 지방세 그리고 국민건강보험보험료와 같은 사회보장기금으로 구성된다. 영국은 이중에서 국세와 지방세 즉, 조세를 통해서 사회복지서비스뿐만 아니라 국민건강보험기금의 재원을 형성한다는 데에 특징이 있다. 영국의 사회복지재정은 사회보장부담률에 비해서 조세부담률이 크다는 점에서 직접적인 국가재정에 의존도가 보다 크다고 할 수 있다.

그런데 영국에서는 반복되는 세계경제위기와 이에 따른 계속된 경제성장률 둔화로 인해서 계속적으로 사회복지재정을 억제하고 있다. 즉, 계속된 경제적 위기로 인해 영국은 사회복지재정은 대처정부 이래로 계속적으로 사회투자지출을 억제하고 있다. 일반조세를 통한 보편적 복지제도를 처음으로 시작한 영국이 역설적으로 가장 먼저 보편적 복지제도를 축소하기 시작한 것이다.

다른 국가들과 경제적 통계를 비교해보면 영국의 국민부담률과 조세부담률은 OECD 회원국 평균보다 높지만 사회보장부담률은 낮고,

GDP 대비 사회복지지출 비중은 앵글로색슨형 복지국가보다는 높지만, 스칸디나비아형, 서유럽형, 남유럽형 복지국가보다는 낮은 중간 수준이라 할 수 있다.⁵³⁾

또한 서유럽형 국가들과 비교하여 영국의 조세부담률은 낮으며, 사회보장부담률은 매우 낮다. 일반정부지출비중과 공공사회복지지출비중도 서유럽형 국가들보다 낮은 상태에 있다.

<표 - 4> 영국의 국민부담률 및 재정지출규모(2010) (단위: %)

	국민부담율	조세부담율	사회보장부담율	일반정부지출비중	공공사회복지지출비중
앵글로색슨형	29.3	25.3	4.0	47.2	20.8
스칸디나비아형	44.6	36.0	8.6	52.8	27.7
서유럽형	40.6	26.0	14.6	52.3	28.2
남유럽형	34.3	23.0	11.3	49.4	25.8
영 국	34.9	28.2	6.7	50.4	23.7
한 국	25.1	19.3	5.8	30.1	9.2
OECD 평균	33.8	24.6	9.2	44.0	22.0

자료 OECD, StaExtracts, 고경환 외 4인, 앞의 보고서, 196면 표5-8 재인용

영국의 복지재정의 특징은 조세부담율과 사회보장부담율이 스칸디나비아형 국가들에 비해서 상대적으로 낮다는 것이다. 즉, 영국은 조세부담율이 스칸디나비아형 국가들과 차이가 있는 것뿐만 아니라 사회보장부담율도 차이가 크다.

조세부담율과 사회보장부담율도 4:1 정도의 차이를 보이고 있다. 이것은 조세가 복지재정을 구성하는 비중이 크다는 것을 보여주고 있다.

53) 고경환 · 윤영진 · 강병구 · 김은경 · 김태은, 복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책 - 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로 -, 한국보건사회연구원, 2012, 195면.

<표 - 5> 공공사회복지지출의 구성(2009) (단위: %)

	노령	유족	근로 무능력	보건	가족	노동 시장	실업 급여	주거	기타
앵글로 색슨	24.8	2.2	10.3	37.1	12.5	1.8	4.7	2.6	4.1
스칸디나 비아형	31.6	1.6	16.8	24.9	12.6	3.6	4.7	1.6	2.7
서유럽형	32.9	5.7	8.9	29.1	8.8	3.9	6.6	1.6	2.3
남유럽형	40.9	8.5	7.4	27.3	5.9	2.2	6.0	0.7	1.0
영 국	27.7	0.4	12.1	33.6	15.9	1.4	1.9	6.0	0.9
한 국	22.1	2.9	6.4	42.8	8.6	4.3	4.1	0.0	8.8
OECD 평균	32.1	4.7	10.2	30.8	10.4	2.3	4.6	2.0	2.8

자료 OECD, StaEXtracts, 고경환 외 4인, 앞의 보고서, 200면 표5-11 재인용

공공사회복지지출은 다른 국가들과 비교해 보면 영국의 공공사회복지지출은 주거 이외의 항목들에서는 다른 국가들과 비교하여 전반적으로 낮은 비중을 보여주고 있다. 이것은 영국의 사회서비스지출 수준이 다른 유럽국가들에 비해서 낮다는 것을 나타낸다.

1940년대 보편적 복지를 지향하던 영국의 복지제도는 대처정부를 거치면서 상대적으로 공적 사회보험제도가 약한 자유주의적 복지국가 모델로 변화하였다.⁵⁴⁾

54) 앞의 김인춘 외99 3인, 364면.

2. 지방자치단체의 사회복지재정 현황

1) 지방자치단체의 일반재정구조

영국사회보장제도의 시초는 1601년 빈민법(Poor Law)의 제정으로 볼 수 있다. 그리고 현대형 복지국가의 출발은 제2차 세계대전이후인 1945년의 노동당 정부에서 채택된 ‘비버리지의 국민보건계획’에 따른 1946년의 국민연금법(National Insurance Act)과 국민건강서비스법(National Health Service Act) 그리고 1948년의 국가부조법(National Assistance Act)의 제정에서부터라 할 수 있다.

영국의 사회복지서비스를 크게 분류해 보면 국민의료제도(NHS: National Health Service)와 사회서비스(Social Service) 그리고 사회보장급여(Social Security Benefits)로 나누어 볼 수 있다.

중앙정부는 주로 국가의료제도(NHS), 국민연금 및 각종 사회보장급여, 국방, 고등교육 등을 담당한다. 그리고 국민의료제도(NHS)의 재원 중 약 80%는 조세이다. 그 밖의 약 12%는 노동자와 고용주가 납부한 사회보험기여금으로부터 이전된다.⁵⁵⁾ 국민연금 또한 재원의 형성을 본인과 고용주 그리고 중앙정부가 분담하고 있다.

지방자치단체는 1, 2차 교육 및 사회서비스를 담당한다. 특히 영국의 사회복지 전달체계는 중앙정부는 국민들에게 현금을 전달하며 지방자치단체는 서비스를 전달하는 것으로 역할을 분담하고 있다는 것이 특징이다.⁵⁶⁾ 중앙과 지방자치단체 사이의 복지재정배분이 필요한 복지행정영역은 바로 이러한 사회서비스부분이다.

이런 사무배분에 비추어 재정적 측면에서 보면 지방자치단체는 사회복지재정 중 자주적으로 재원을 형성부분은 매우 적다. 즉, 영국은 일반적으로 국세와 지방세의 세원비율이 92:8로서 국세수입이 압도적

55) 하워드 글래너스터, 박순우(역), 사회복지재정의 이해, 인간과 복지, 2012, 124면.

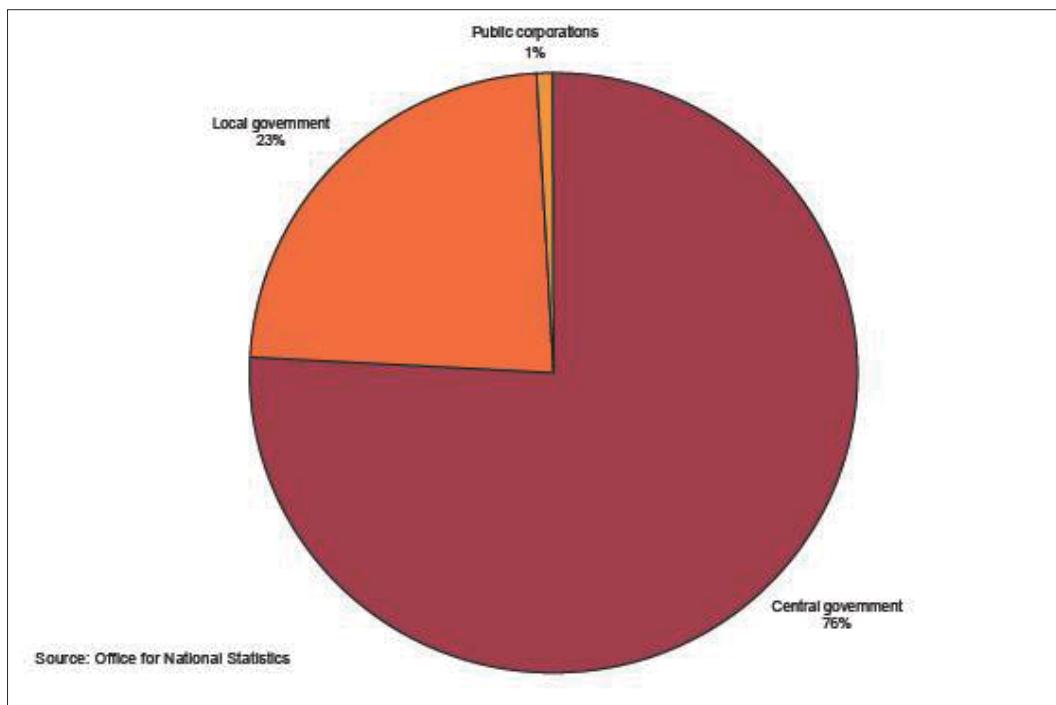
56) 강혜규 외 4인, 앞의 보고서, 126면.

으로 큰 재정구조를 갖고 있다. 따라서 중앙정부로부터 지방자치단체로의 보조금 등의 이전재원으로 사회서비스는 운용된다.

이런 측면에서 보아 국가전체의 공공지출에 있어서도 지방자치단체의 자치재원이외에 중앙정부의 보조금을 포함할 경우에는 중앙정부와 지방자치단체 사이가 70:30의 비율에서 조금씩 변동되고 있다.

다음의 그림에서 보듯이 2011-2012년 회계연도를 기준으로 보면 영국에서 지방자치단체의 지출규모는 전체 공공지출의 약 1/4에 못미치는 수준인 23%이다. 영국지방자치단체의 지출규모는 2009-2010년 사이에서는 1,680억 파운드에서, 2010년-2011년 사이에는 1,720억 파운드 그리고 2011년-2012년 사이에는 1,620억 파운드로서 우리 화폐가치로는 약 290억 정도의 수준으로 변동되고 있다.⁵⁷⁾

[그림 - 2] 영국의 전체정부지출에서 중앙과 지방의 재원사용비율⁵⁸⁾

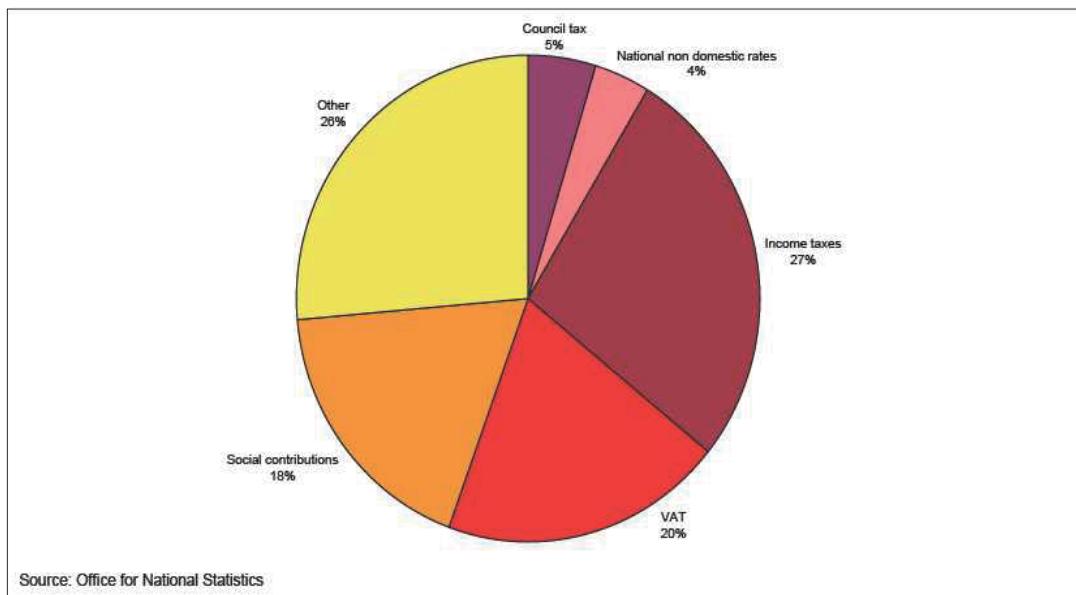


57) 앞의 Local Government Financial Statistics England No.22 2013. 9면.

58) Local Government Financial Statistics England NO.23 2013, Department for communities and Local Government, 2013, 9면.

영국정부의 재정수입은 카운슬세(Council Tax), 소득세, 부가가치세, 기타 사회보험료 등이다. 지방세이면서 지방의 유일한 자주재원이 되는 카운슬세는 아래 그림에서 보는 바와 같이 영국의 전체 재정수입에 불과 5%에 밖에 되지 않는다. 또한 지방자치단체 수입에 중요할 역할을 하는 비거주용건물세(National non domestic rates) 또한 전체 재정수입에 4%에 불과하다. 따라서 사회복지서비스를 위해서는 중앙정부의 보조금이 필수적이 된다. 전체적인 재정수입 중 각 부분의 비율은 아래의 그림과 같다.

[그림 - 3] 영국정부의 전체 재정수입 재원별 비율현황⁵⁹⁾



2) 지방자치단체의 지출구성 및 추이

아래의 그림-6에서 보듯이 2011년 회계연도(2011년-2012년)의 기간을 보면 영국 지방자치단체의 지출은 교육이 35%로서 가장 큰 비중

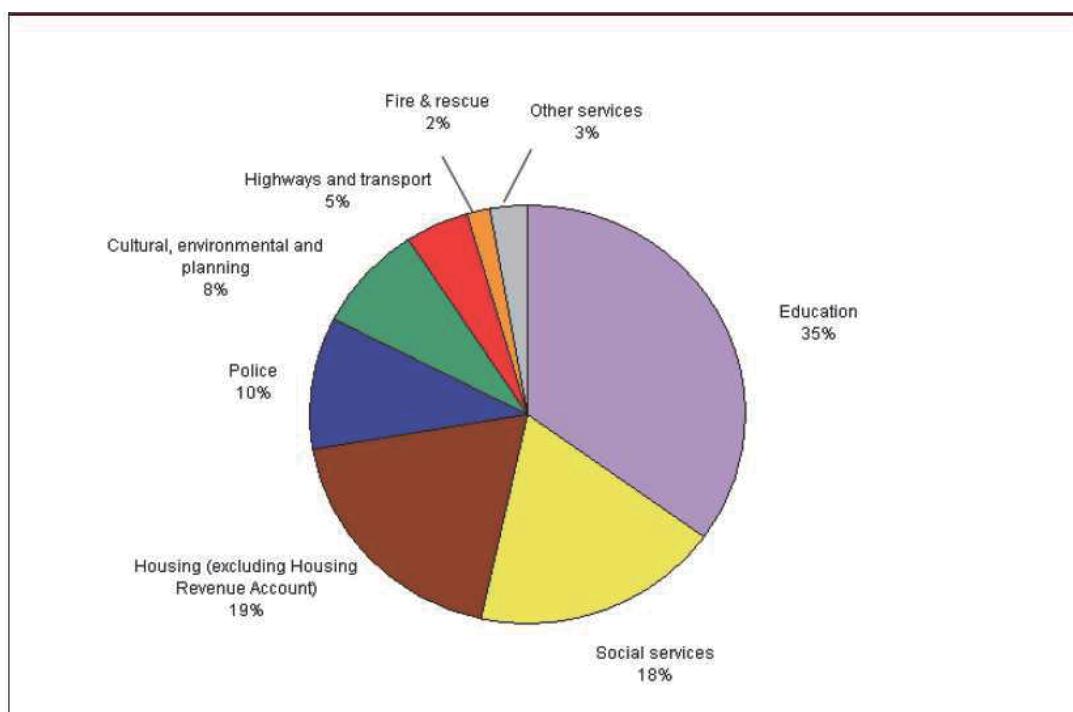
59) Local Government Financial Statistics England NO.23 2013, Department for communities and Local Government, 2013, 9면.

제 3 장 영국 사회복지재정 현황과 배분제도

을 차지하고 있다. 그 다음으로는 주택 19% 그리고 사회서비스가 18%의 비중을 차지하고 있다.

지출의 성질을 사람을 고용하거나 재화를 구입하는 등 매년 반복되는 경상지출과 수송장비 및 기계구입, 건무 및 도로건설과 같이 경제 성장에 필요한 자본재를 증가시키기 위한 자본지출로 구별해 본다면, 역시 2011년 회계연도 동안 지방자치단체의 전체지출은 1,152억 파운드로서 그 중에서 인건비의 비중은 약 48%를 차지하고 있다.⁶⁰⁾ 그리고 자본지출은 약 200억 파운드로서 그 비중이 낮은 편이다. 즉, 영국 지방자치단체의 복지서비스는 주민에 대한 직접적인 서비스로서 교육, 경찰, 성인사회서비스가 주된 역할을 담당하고 있으며 여기에 필요한 인건비가 사회복지재정의 상당부분을 차지하고 있다.

[그림 - 4] 영국 지방자치단체의 사회복지분야별 지출 구성



출처: Local Government Financial Statistics England No.22 2013. 67면.

60) 위의 보고서, 11면.

제 2 절 지방자치단체의 사회복지재정 형성 과 배분

1. 사회복지재정구조

1) 서 론

영국에서의 사회복지재정분담은 중앙과 지방자치단체간의 일반적인 재정분담내용에 포함되어 있다.⁶¹⁾ 즉, 일반행정 및 교육, 경찰 등 지방자치단체의 전통적이면서 고유한 사무를 제외한 사무들이 사회복지 서비스에 포함된다. 즉, 주민생활과 관련한 환경서비스, 사회서비스 등은 사회복지서비스의 범주에 포함된다. 다만 사회복지재정이 별도로 존재하는 것은 아니고 지방자치단체의 일반재정에 포함되어 있다.

영국의 지방재정구조는 세계에서 가장 중앙집권화된 형태를 갖고 있다. 전체 사회복지재원 중에서 중앙정부가 마련하는 재원은 약 50%를 차지한다. 지방자치단체는 불과 4%의 낮은 자체재원만을 담당한다. 영국특유의 잔여적 복지제도에 따른 특성으로 인해서 복지재원에 관해서 민간기업이 29%를 담당하고 민간가계도 14%를 부담하고 있다.⁶²⁾ 이러한 통계치에서 보여지듯이 영국은 일반재정의 다른 분야보다 사회복지재원마련에서 특히 지방자치단체의 부담이 중앙정부보다 작은 것이 특색이다.⁶³⁾

이처럼 중앙이 주로 사회복지재정의 재원을 담당하고 지방자치단체가 사회복지서비스의 지출을 담당하게 된 것은 보수당과 노동당 각자의 정책적 기초에서 비롯되었다. 보수당은 작은 정부를 지향하는 동시에 정치적 기반이 노동당에 비해서 약한 지방자치단체에 대한 불신

61) 강혜규 외 4인, 앞의 보고서, 153면.

62) 최승은 등, 앞의 보고서, 한국보건사회연구원, 2012., 125면.

63) 위의 보고서, 같은 면.

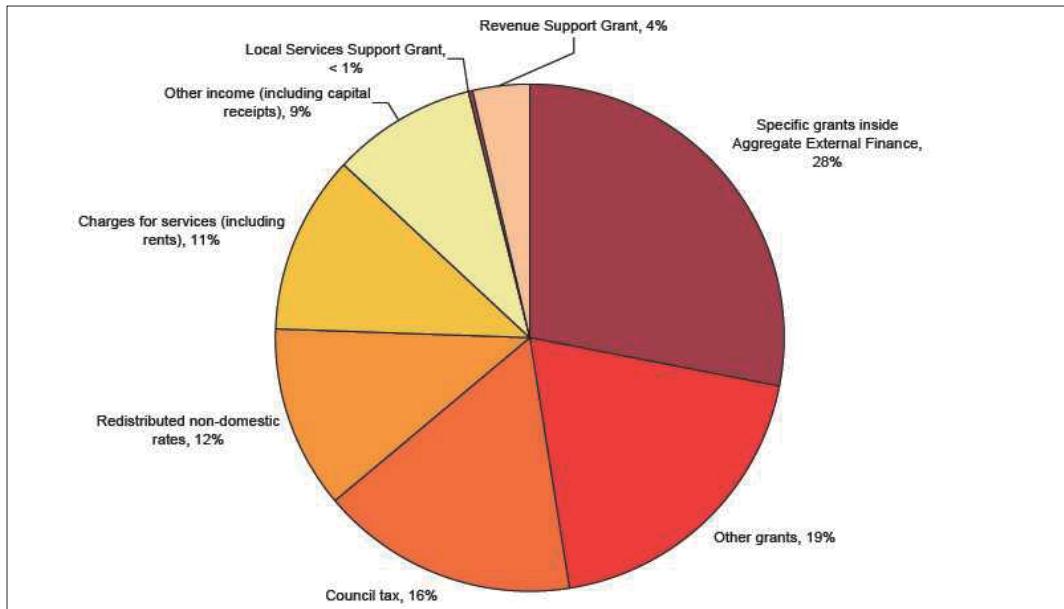
제 3 장 영국 사회복지재정 현황과 배분제도

을 갖고 있었으며, 노동당은 전통적으로 계급적 및 사회적 약자보호를 위해서 지방자치단체의 사회적 서비스 제공과 함께 지방자치단체에 대한 감독권한을 중시하였다. 이러한 정치적 갈래에 따라 총선결과와 집권당에 따라서 지방의 사회복지사무 및 재정권한의 제한과 자율성부여가 미묘하게 교차하였다.

이처럼 기본적인 사회복지재원 구조가 영국은 한국과 마찬가지로 사회복지서비스를 제공하기 위해서는 자주자원만이 아니라 중앙정부의 이전재원이 반드시 필요한 구조이다. 기본적으로 지방자치단체의 재정수입을 구성하는 재원들은 크게 보면 자주재원과 이전재원으로 나누어 볼 수 있다. 카운슬세(이른바 의회세, Council Tax)는 지방자치단체의 자주재원이 된다. 그리고 지방의회 공급 주택임대료, 사회복지서비스 사용료 등에 의한 이용료 수입 등이 자주재원이 된다. 나머지 사회복지서비스를 위해서 필요한 재원을 중앙정부로부터 보조금(grant)의 형식으로 지원받고 있다.

이전재원으로는 지방자치단체가 징세하여 중앙에서 다시 지방으로 재분배하는 비거주 건물세(National non-domestic rate 또는 사업세, Business rate), 중앙정부가 제공하는 포괄적인 보조금인 세입지원보조금(Revenue Support Grant), 기타 다양한 중앙정부의 특정보조금들이 있다.

[그림 - 5] 2011-2012 지방자치단체의 재원현황



출처: Local Government Financial Statistics England No.22 2013. 35면.

위의 그림-5에서는 2011년에서 2012년 사이의 회계연도 사이의 영국 지방자치단체의 재정이 항목별로 어떤 비중으로 구성되었는지를 보여준다. 이중에서 자주재원인 카운슬세는 16%이다. 이전재원인 보조금을 보면 중앙으로부터 재분배 받는 비거주건물세는 12%, 세입지원보조금(Revenue Support Grant) 4%, 지방이전재원 내에서 특정보조금의 총합(specific grants inside Aggregate External Finance)은 28%, 기타 보조금(Other grants)은 19%정도로 구성되어 있다.

이 중에서 자주재원은 카운슬세와 서비스 이용료, 기타 수입 등을 모아서 36%정도이며 나머지 비주거건물세 재배분, 세입지원보조금, 특정보조금 등의 이전재원은 64%정도이다.

이 중에서 가장 비교적 중요한 재원은 카운슬세와 비거주건물세 그리고 세입지원보조금이다. 아래의 그림-8을 보면 카운슬세와 비거주건물세가 완만하게 증가하는데 비하여 정부의 세입지원보조금은 급격하게 늘어나고 있음을 볼 수 있게 된다.

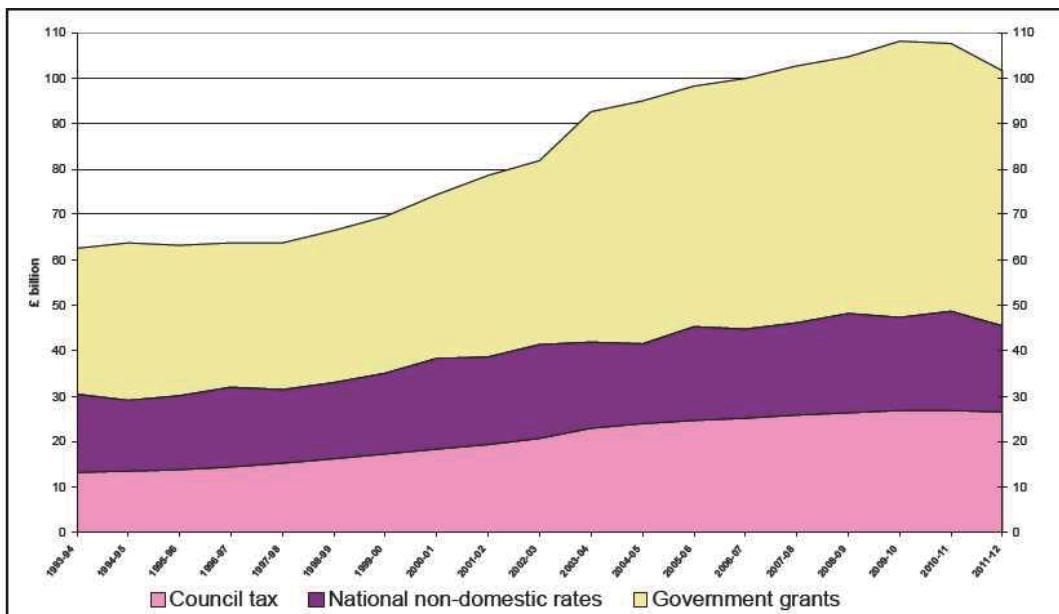
[그림 - 6] 지방자치단체의 주요 재원의 연도별 변화

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	£ million 2011-12
Grant income:					
Revenue Support Grant ^(a)	3,105	2,854	4,501	3,122	5,873
Redistributed non-domestic rates	18,506	20,506	19,515	21,517	19,017
Police Grant	4,028	4,136	4,253	4,374	4,546
Specific and special grants inside Aggregate External Finance (AEF)	44,485 II	42,920	45,639 II	45,750 (R)	45,502
Area Based Grant	-	3,050	3,314 II	4,363	-
Local Services Support Grant (LSSG) ^(b)	-	-	-	-	253
General GLA Grant	38	48	48	48	63
Grants outside AEF ^(c)	14,112	14,991 (R)	17,064	19,069 (R)	18,614
Housing subsidy	11	-235	-134	-494	-704
Grants towards capital expenditure	9,026 (R)	7,711	8,760 (R)	9,592 II	8,637
Total grant income	93,311 (R)	95,981 (R)	102,961	107,341 (R)	101,800
Locally-funded income:					
Council tax ^(d)	23,608	24,759	25,633	26,254	26,451
External interest receipts	1,862	1,926	778	663	860
Capital receipts	3,992	1,353	1,427	1,498	2,014
Sales, fees and charges	11,884	12,573	12,852	12,597	11,992
Council rents	6,265	6,219	6,326	6,317	6,583
Total locally-funded income	47,612	46,830	47,017	47,328	47,900
Other income and adjustments ^(e)	10,932	11,010 (R)	12,272	12,800	11,932
Total income	151,855 (R)	153,821 (R)	162,250 (R)	167,469 (R)	161,632
Grants as a percentage of total income	61%	62%	63%	64%	63%
Sources: Tables 1.6b, 2.4a, 2.5a, 3.2a, 3.2c, 3.8d, 4.4a, 4.5a, C1a-C1g, C2a-C2b					
(a) Comparisons across years may not be valid owing to changing local authority responsibilities and methods of funding.					
(b) From 2011-12, Local Services Support Grant (LSSG) is a new unringfenced grant paid under section 31 of the Local Government Act 2003 to support local government functions.					
(c) Excludes council tax benefit subsidy and rent rebates granted to HRA tenants.					
(d) Includes council taxes financed from Council Tax Benefit Grant but excludes council taxes financed from local authority contributions to council tax benefit.					
(e) Does not include levies & transfers or recharges.					

출처: Local Government Financial Statistics England No.22 2013. 14면.

지방세적 성격이 있는 조세의 경우에는 영국의 경우에 긴축재정정책으로 인해서 충분한 세원확충을 못하는 반면에 지방에서 집행하는 사회복지서비스는 영국정부의 긴축재정에도 불구하고 필요하다는 점에서 중앙정부의 이전재원은 계속 증가하고 있음을 보여주고 있다.

[그림 - 7] 연도별 지방자치단체의 재정수입 변화



출처: Local Government Financial Statistics England No.22 2013. 34면.

그림-7은 지방자치단체의 재정수입의 변화를 파운드화로 표시하고 있다. 회계연도 기준으로 2011년을 보면 자주재원인 카운슬세는 264조 파운드이고 세입지원보조금은 58억 파운드 정도이다.

2) 자주재원

카운슬세는 영국지방자치단체가 보유한 유일한 지방세이다. 그래서 이를 지방의회세라고 하기도 한다. 카운슬세는 가구별 주택의 자산가치와 주택에 거주하는 성인의 수를 기초로 부과된다.⁶⁴⁾ 카운슬세는 부동산의 자산가치를 지역별로 나누고 여기에 부동산에 거주하는 18세 성인의 수를 고려하여 산정되기 때문에 재산세적 성격과 인두세적 성격을 함께 지니고 있다.⁶⁵⁾

64) 김세진 외 3인, 앞의 보고서, 35면.

65) 카운슬세를 산정하는 방식에 관해서 자세한 것은 위의 보고서, 38~39면. 과거 카운슬세를 처음 도입한 보수당 대처정부는 카운슬세를 인두세만으로 규정하였다. 그

본래 카운슬세는 인도세로 규정되었지만 대처총리의 뒤를 이은 존 메이저는 1992년에 지방재정법(Local Government Finance Act 1992)을 개정하여 인두세적 성격에 주택기준을 가미한 지방의회세의 형태로 카운슬세를 변화시켰다. 즉, 1단계에서는 주택의 자산가치를 평가하여 잠정세액을 결정하고 2단계에서는 주택의 거주중인 성인의 수가 고려된다.⁶⁶⁾

납세의무자는 1개의 주택을 기준으로 과세한다. 이때의 주택은 일반 주택, 방갈로, 아파트, 연립아파트, 이동주택, 선상주택 등으로서 소유 또는 임차 여부를 불문하고 납세 의무자는 아래와 같은 자들이 된다.

- 주택의 소유자로서 그 주택에 거주하는 자(resident freeholder)
- 주택의 임차자로서 그 주택에 거주하는 자(resident leaseholder)
- 소유자가 다른 주택에 거주하는 경우의 임차인(tenant)
- 허가를 받아 거주하는 자(resident licensee)
- 거주자(resident)
- 거주자가 없는 경우에는 소유자

세율에 관해서 지방자치단체는 세출과 연계하여 과표단계별로 부과 할 세액을 결정할 수 있다. 이렇게 지방자치단체가 세율을 결정할 수 있다는 점에서 카운슬세를 지방의회세로 일컫는다.

또한 지방세의 세목 수가 카운슬세 1개뿐이고 재정수입의 비중이 매우 낮은 상황이기 때문에 영국에서는 지방재정의 지출수요가 증가 할 때 늘어나는 재정부담을 다양한 세목을 통하여 다양한 납세자에게 나누어 분담시킬 방법이 없게 된다. 따라서 지방자치단체가 재정지출의 감당할 방법은 카운슬세의 세율을 인상하거나 지방채를 발행하는

러나 인두세는 저소득계층에 대한 과도한 비형평성을 만들어 내게 되어 국민적 비판을 받게 되었다. 이러한 세재개혁의 실패는 결과적으로 보수당 내에서 대처총리가 물러나게 되는 계기가 되었다.

66) 위의 보고서, 39면.

방법밖에 없게 되는데 카운슬세의 인상은 적은 재정수요에도 지방세 부담을 3~4배씩 증가시키게 된다. 즉, 지출을 늘리기 위해서는 납세자들의 부담이 몇 배로 커지는 이른바 ‘톱니바퀴효과(Gearing Effect)’가 발생하게 된다는 특징을 갖는다.

결국 재정지출과 지방세의 연계성은 신규 재정지출사업을 주민들이 원할 때 지역주민 자신의 조세부담으로 이어놓는 재정책임성을 촉구하는 역할을 할 수 있다는 특징이 있다.

3) 이전재원

영국에서 중앙정부가 지원하는 이전재원은 세입지원보조금(Revenue support grants: RSG)⁶⁷⁾, 사업 레이트(Non-domestic rates 또는 Redistributed Business Rates), 지역서비스보조금(Local services support grant), 특정 및 특별보조금(Specific & specific grants), 잠정보조금(Transitional Grant)로 구성되어 있다.

영국의 보조금제도는 크게 4가지 기능을 담당하고 있다. 첫째, 보조금제도는 지방자치단체가 또는 지역간에 발생할 수 있는 누출효과(spillover effect)를 효율적으로 처리할 수 있다.⁶⁸⁾ 둘째, 보조금제도는 지방자치단체의 재정불균형을 완화시키는 재정지원기능을 담당한다. 셋째, 지방자치단체간의 수평적 재정불균형을 시정하는 수단으로서

67) 앞의 김세진 외 3인의 보고서에서는 RSG를 세입지원교부금이라는 표현을 쓰고 있다. 우리 지방재정법은 제21조와 제23조에서 교부금과 보조금을 구별하고 있다. 보조금은 지방자치단체에 재정상 특별한 필요에 의해 정부가 교부하는 재정방식이다. 특히 국가가 스스로 해야 할 사무를 지방자치단체에게 기관위임한 경우에 그 경비를 부담하는 것으로 교부금이라 하여 지방재정법은 보조금과 교부금을 구별하고 있다. 기관위임사무의 개념이 없는 영국의 경우에는 지방사무의 대부분에 대해서 중앙정부가 보조한다. 이때 Grants 이 지급된다는 점에서 교부금과 보조금을 구별하지 않고 RSG도 보조금으로 명칭하기로 한다.

68) 누출효과란 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 이익이 다른 지역의 주민들에게까지 돌아가게 되는 효과를 말한다. 누출효과는 다른 지역주민들이 받는 혜택을 고려하여 중앙정부는 지방자치단체에게 보조금을 교부할 수 있게 되는 근거가 된다. 송상훈 외 분권시대 지방교부세의 발전방향, 경기개발연구원, 2011, 217면.

기능을 담당하고 있다. 넷째, 마지막으로 중앙정부의 지방재정에 대한 통제수단으로 사용되고 있다.⁶⁹⁾

<표 - 6> 영국의 보조금

성격	보조금
포괄보조금	세입지원보조금(Revenue Support Grant)
	비주거건물세(Non-domestic Rate)
	지역서비스보조금(Local services support grant)
특정보조금	특정 및 특별보조금(Specific and Special Grant)
	잠정보조금(Transitional Grant)

(1) 세입지원보조금(Revenue Support Grant)

세입지원보조금은 자치재정이 부족한 영국지방자치재원을 보충하는 역할을 한다. 1988년 지방정부재정법 78조에서 84조C에 그 법적 근거가 있다.

세입지원보조금은 지방자치단체가 사무를 집행하기 위해 필요한 예산액을 기준재정 수요액(Standard Spending Assessment)이라고 하고 이를 기준재정 수입액(지방의회세 및 비거주건물세의 견적)과 비교하여 그 차액을 보충하는 역할을 한다.⁷⁰⁾

세입지원보조금의 총액산정은 우리나라처럼 객관적인 규정에 의하는 것이 아니라 일부 정치적 과정을 거치고 있다. 즉, 지방자치단체 및 지방자치단체연합회와의 중앙정부가 합의(Local Government Finance Settlement)를 하여 세입지원보조금의 총액이 결정된다. 그렇게 결정된

69) 앞의 한국보건사회연구원 2006년 보고서, 153면.

70) 우리의 지방교부금은 지방자치단체별로 재정력과 기준재여수입을 동시에 고려하는 우리 방식과 차이가 난다고 한다. 앞의 한국법제연구원 보고서, 40면

교부총액은 일정한 공식에 따라서 각 지역으로 배분된다. 교부총액을 각 지역별로 배분하는 공식을 이른바 ‘지출배분공식(Formula Spending Share, FSS)’이라 한다.

세입지원보조금의 특징은 보괄보조금이라는 데에 있다.⁷¹⁾ 즉, 세입 지원교부금과 사업 레이트(혹은 비주거레이트)는 보조금의 사용용도가 정해지지 않는 포괄보조금 내지 일반보조금에 해당한다.

세입지원교부금은 포괄보조금이라는 점은 우리나라의 보통교부세와 유사하다. 그에 비해서 특정보조금은 우리나라의 국고보조금에 해당한다고 볼 수 있다.⁷²⁾

(2) 비거주건물세(Non-domestic Rate)

비거주건물세는 비주거용 건물재산세를 지방이 징수하여 중앙정부에 납부하면 중앙정부가 다시 지방자치단체 성인구성비율로 재교부하는 재원을 말한다. 이렇게 된 이유는 본래 비거주건물세는 지방세제이었으나 1990년 지방재정법(Local Government Finance Act 1990)의 개정을 통해서 국세로 전환되었다.

비거주건물세는 일반보조금의 성격을 갖는다. 부과 대상은 기업이 보유하는 부동산(건물·토지)를 비롯하여 공공건물, 파이프라인, 광고물 등이고, 농업용 토지와 부속건물, 교회 등은 비과세 대상이 된다. 이런 이유에서 기업레이트라는 또 다른 명칭을 갖고 있다.

과세표준은 기본적으로 과세대상 자산이 특정 시점에서 공개시장에 입다를 하였을 경우에 얻을 수 있는 연간임대료를 기준으로 산정한다.

(3) 지역 서비스 지원 보조금(Local Services Support Grant)

2013년에 도입된 지역서비스를 위한 단일보조금이다. 학교기금과 새로운 공공의료보조금을 제외한 지역서비스를 위한 재원으로 사용될

71) 위의 보고서, 39면.

72) 위의 보고서 같은 면

수 있는 포괄보조금이다. 이 보조금은 특정보조금이 아니고 지방자치단체들(Councils)은 이 보조금을 지역서비스를 지원하기 위해서 사용처에 대해서는 스스로 결정할 수 있다. 보조금 배분에 있어서 공식을 사용하지는 않는다. 2013회계연도에서는 이 보조금은 환경, 음식·농촌부와 교육부에서 재원을 지원했다.⁷³⁾

각 지역은 지역서비스지원보조금을 어떤 항목으로 사용할지를 제안하고 이를 토대로 지원금이 결정되고 있다. 즉, 공식을 사용하여 보조금의 분배를 결정하는 보조금은 아니다.

(4) 특정보조금과 특별보조금(specific & special grants)

특정 및 특별보조금은 사용용도가 정해진 우리나라의 국고보조금제도와 유사하다.⁷⁴⁾ 영국의 중앙정부는 중요한 특정 목적의 사업을 대상으로 매년 계속적으로 운영되는 보조금을 지방자치단체에게 지급하고 있다.

특정보조금은 거의 정률보조금(matching specific grants)의 형태로 지급된다. 즉, 특정보조금은 중앙정부와 지방자치단체의 합의에 의해서 결정되는 것이 아니다. RSG처럼 일반적으로 목적은 있지만 구체적인 제한이 없는(non-ring-fenced 또는 targeted) 포괄보조금의 형태의 보조금도 있지만 몇몇 특정보조금들은 사용목적이 제한된(ring-fenced) 형태를 갖는다.

특정보조금 제도는 중앙정부의 이해관계나 특정한 정책목적을 달성하기 위해서 적극 활용되고 있으며, 표준지출평가액(SSA) 산정 기준 변화 등으로 인하여 재정손실을 입게 된 지방자치단체의 재정을 보전해 주는 역할을 한다. 특정보조금이 지급되는 분야는 생활개선, 보호

73) 영국정부의 홈페이지에서 검색한 내용이다.

<https://www.gov.uk/government/policies/giving-local-authorities-more-control-over-how-they-spend-public-money-in-their-area--2/supporting-pages/local-services-support-grant>

74) 앞의 김세진 외 3인, 46면.

관찰, 도시계획 등으로 한정되어 있었다. 현재에는 특정보조금이 적용되는 경우와 양이 늘어나고 있다.

참정보조금은 특정보조금보다 포괄적으로 사용되며 상대적으로 지방자치단체의 재량권이 허용된다. 일반적으로는 한정적으로 운용된다. 여기에 해당하는 보조금으로는 수송보조금과 국립공원보조금이 있다.

영국의 ‘General Fund Revenue Account Outturn 2012-2013’에 규정되어 있는 특정 및 특별보조금은 아래의 표와 같다.

<표 - 7> 영국의 특정 및 특별보조금 현황

		보조금 명칭
AEF 내의 보조 금	교육부	학교전용보조금 (Dedicated Schools Grant, DSG)
		저소득층학생지원 보조금 (Pupil Premium Grant)
		조기지원보조금 (Early Intervention Grant)
	교통부	런던교통보조금 (GLA Transport Grant)
		대도시철도승객서비스 (Metropolitan Railway Passenger Services)
		교통공사(MITA)보조금 (Mersey Travel)
		지역교통안정기금 (Local Sustainable Transport Fund)
	보건부	학습장애와 건강개혁보조금 (Learning Disability and Health Reform Grant)
	노동 연금부	주택과 의회세 수당보조금 (Housing and Council Tax Benefit Administration Subsidy)
		장애인들을 위한 보조금 (Right to Control Trailblazers)
	지역 공동 체부	주택발전과 주택시장 개선을 위한 기금 (Housing Growth & Housing Market Renewal Transitional Fund)
		이웃공동체계획을 위한 보조금 (Neighbourhood Planning Front Runners)

제 3 장 영국 사회복지재정 현황과 배분제도

보조금 명칭	
환경, 음식농 촌부	대런던지역 보조금 (Greater London Authority Settlement)
	주택압류방지기금 (Preventing Repossessions Fund)
	법률무료상담지원 보조금 (Court Desk Revenue Grant)
	신규주택정책 지원금 (New Homes Bonus)
	주택교환정책 보조금 (Housing Mobility Demonstration pilot Grant)
	소방보조금 (Fire Revenue Grant)
	민간투자개발사업 보조금 (The Private Finance Initiative, PFI)
	의회세동결 보조금(2012회계연도 한정) Council Tax Freeze Grant(2012-2013 only)
	쓰레기수거 및 재활용을 위한 보조금 (Weekly Collection Support Scheme)
	Rushmoor 지역 보조금 (Gurkha Support Fund)
내무부	지역 공익프로그램에 대한 보조금 (Commons Pioneer Authorities)
	쓰레기재활용을 위한 보상과 표창보조금 (Household Reward and Recognition Fund)
	하수도유지 보조금 (SuDS Maintenance Costs)
	폐기물시설보조금 (Isles of Scilly Waste)
	국립공원보조금 (National Parks & Broads)
	무동반땅명어린이(The Unaccompanied Asylum Seeking Children)들을 위한 보조금 (Asylum Seekers)
	올림픽기간치안및안전보조금 (Olympic Safety and Security)
	테러방지보조금 (Counter Terrorism)
	이웃치안펀드 (Neighbourhood Policing Fund)
	조직범죄및청소년비행보조금 (Ending Gang and Youth Violence)

보조금 명칭		
		대런던지역 왕실공원경찰보조금 (Royal Parks Policing Grant)
법무부		보호관찰활동에 관한 보조금 (Probation Loan Charges)
		기타 보조금 (Other Grants)
		기술기금청의 심화학습기금 (Further Education funding from Skills Funding Agency)
기업 혁식 기술부		고등교육기금위원회 보조금 (Higher Education funding Council for England (HEFCE) Payments)
		기술기금청의 성인공동체학습보조금 (Adult and community Learning from Skills Funding Agency)
교육부		대학준비학교(Six forms)를 위한 어린이교육위원회의 기금 (Sixth forms funding from Young People's Learning Agency (YPLA))
AEF 외의 보조 금	노동 연금부	의회세 보조금(저소득층의 의회세납부를 위한 보조금) (Council Tax Benefit: subsidy)
		임의주택수당(임의주택수당의 정부기여분을 위한 보조금) (Discretionary Housing Payments(DHPs))
		의무적주택임차료 수당보조금 (Mandatory Rent Allowances: subsidy)
		의무적집세할인 보조금 (Mandatory Rent Rebates outside HRA:subsidy)
		집세환급보조금 (Rent Rebates Granted HRA Tenants:subsidy)
지역 공동 체부		주택법 / 도시개발 채권비용을 위한 기여분을 위한 보조금 (Housing Acts/ Urban Developments - contributions towards cost of loan charges)
환경, 음식 농촌부		농촌공동체활동네트워크 / 농촌공동체활동(ACRE)의 계발프로그램을 위한 보조금 (Rural community Action Network(RCAN) / ACRE investment programme)

보조금 명칭	
	특별자연미관지역 보조금 (Areas of Outstanding Natural Beauty(AONB))
유럽 공동체부	유럽공동체 보조금 (European Community grants)
	기타 보조금

General Fund Revenue Account Outturn 2012-2013에서 발췌

보조금의 경우에도 중앙정부의 재정적 통제는 엄격한 편이다. 보조금의 편성과 배분에 있어서 한국과 비교하여 매칭펀드제를 실시하지 않고 있다. 또한 교부된 보조금의 집행에 관한 통제는 상대적으로 완화되어 있다. 그렇지만, 재정의 대부분이 중앙정부로부터 이전된다는 점에서 사회복지서비스에 관한 재정은 모두 중앙정부가 결정한다.

지방자치단체가 사회복지서비스에 관한 사용료를 받거나 사회복지서비스를 위한 채권을 발행하는 것도 모두 중앙정부의 통제를 받는다.⁷⁵⁾

사회복지서비스와 관련해서도 여러 보조금이 있다. 특히 블레어의 신노동당 정부는 ‘사회서비스 현대화’정책을 추진하면서 이를 위해서 사용처가 제한되어 있는 목적성 보조금인 ‘사회서비스 현대화 기금(Social Service Modernization Fund)’을 확대하였다.⁷⁶⁾

이러한 특별보조금도 지방정부의 예산을 통제하는 역할을 하고 있다.⁷⁷⁾ 각 지방자치단체의 자체 수입 규모를 비교해 보면 차별화 되어 나타난다. 카운슬세가 부족한 지역의 경우에는 중앙정부의 ‘자원균등화 정책’에 따라서 특별보조금으로서 지방재정의 부족분을 지원하고 있다. 어라한 한도에서는 지방자치단체의 재정적 자율성은 큰 차이를 보이게 된다.⁷⁸⁾

75) 앞의 강혜규 외 4인, 157면.

76) 위의 보고서, 같은 면.

77) 위의 보고서, 같은 면.

78) 위의 보고서, 159면.

(5) 잠정보조금(Transitional Grant)

잠정보조금은 국가채무감축 등을 이유로 재정감축 등 재정지출을 줄일 때, 지방자치사무가 원활히 처리되도록 하려는 목적에서 지급되는 과도기적 보조금 내지 잠정보조금을 의미한다고 볼 수 있다. 최근 영국은 일부 자치단체(local authorities)에게 이러한 잠정보조금을 교부하였다. 2011회계연도와 2012회계연도를 통해서 재정수입지출권한(revenue spending power)이 전체적으로 8.9%가 줄어든 지방자치단체에게 제공되는 보조금이다.

재정수입지출권한(revenue spending power)는 카운슬세, 세입지원보조금, 특정보조금 그리고 2012년에 새롭게 도입된 사회적 돌봄을 위한 건강보험재정지원(NHS funding for social care)을 포함하여 전년도와 비교하게 된다.

잠정보조금은 지금의 영국정부가 국가채무감축을 중요한 정책목표로 삼고 있는 것에 따라서 그 효과로 지방자치단체의 재정감축을 최소한도로 대비하기 위한 보조금이다.⁷⁹⁾

2. 세입지원보조금의 재정배분제도

1) 재정배분절차

(1) 중앙과 지방의 파트너쉽체결

1997년에 신노동당 블레어 정부는 지난 18년 동안의 보수당집권기와는 다르게 중앙정부와 지방자치단체 사이에 새로운 관계설정을 제도화하였다.

79) 영국정부의 홈페이지에서의 설명 중에 있는 내용이다.

<https://www.gov.uk/government/publications/localising-support-for-council-tax-transitional-grant-scheme>

그동안 보수당 정부에서 중앙과 지방의 관계가 상호복종 내지 불평등 관계를 지향하였다면 블레어의 신노동당 정부에서는 지역별, 계층별로 구성되었던 지방자치단체협의체들이 1997년에 지방자치단체연합회(Local Government Association)로 통합되었다.⁸⁰⁾ 지방자치단체연합은 지방자치단체들의 자발적인 단체이다. 지방자치단체연합회는 지방자치단체들에 대한 지원(supporting) 및 추진(promoting)과 향상(improving)을 위해서 일한다.⁸¹⁾

지방자치단체연합회가 홈페이지에 게시한 2013년과 2014년 사이의 사업계획을 보면 지방자치단체연합의 역할은 지방자치단체들을 위한 전국적인 목소리(national voice)를 내는 것임을 스스로 밝히고 있다. 지방자치단체연합은 지방자치단체의 재정, 경제적 성장과 일자리 그리고 번영, 공공서비스의 개혁 등이 우선적인 사무가 된다.

자치재정이 취약한 영국의 지방자치단체들은 필요한 재정적 지원을 얻기 위해서 중앙정부와 상호 대등한 파트너쉽을 구성하는 것을 목표로 하였다. 특히 지방자치단체연합회의 주요한 역할은 중앙정부와 합의하여 세입지원보조금의 산정에 참여하게 되는 것이다.

중앙정부 또한 이러한 파트너쉽을 통해서 지방자치단체들과의 관계를 보다 원만하게 유지하고 성과평가를 통한 통제에 무게를 두었다. 그 결과 노동당 정부는 1997년에 지방자치단체연합회와 함께 ‘파트너쉽을 위한 틀(A Framework for Partnership)’이라는 문서에 서명하여 지방자치단체와 중앙정부가 상호·대등한 파트너쉽 관계에 있음을 명시하였다. 중앙정부는 지방자치단체의 다양성과 자율성을 인정하고 지방자치단체는 중앙정부의 거시적 국가시책을 존중한다는 것을 전제로 하였다.

80) 통합이전에는 Association of Metropolitan Authorities, Association of County Council, Association of County Council, Association of District Council, London Borough Association 등 지역자치단체별로 협의회가 존재하였다.

81) Business plan 2013/2014, Local Government Association, 4면.

이 때 ‘파트너쉽’이란 중앙정부의 정책결정, 정책집행, 정책평가 과정에 지방자치단체가 참여하고 적극적으로 의견을 개진하여 중앙정부의 수렴시키는 것을 말한다. 또한 강력하고 책임감의 리더쉽을 지닌 효과적인 지역의 민주주의를 증진하는 것, 지방자치단체가 지역사회를 위한 정치체로 발전하고 지방자치단체가 제공하는 행정 서비스의 질적 제고를 위하여 지속적인 지원을 수행하는 것, 중앙정부는 지방자치단체와 합의된 정책의 우선순위에 대하여 정책적 지원을 추진하는 것, 중앙정부는 지방자치단체의 재정지출과 세입에 관한 한 지방자치단체의 재량권과 책임성을 확대하고 지방자치단체는 재정권한의 자율권을 중앙정부의 거시적 경제 정책 하에서 행사할 것, 중앙정부는 지방자치단체가 지역의 리더쉽 역할을 충실히 수행할 수 있도록 지방자치단체의 구조를 현대화하거나 혁신할 수 있도록 지원하는 것, 행정서비스의 전달은 자치능력, 실용성, 비용의 효과성을 감안하여 지역주민에게 가까운 정부가 수행하여야 한다는 보완성의 원칙을 준수하는 것, 중앙정부와 지방자치단체는 비이기성, 성실, 객관성, 책임성, 공개성, 정리 및 리더쉽이라는 공직자의 행동규범을 준수하는 것 등 파트너쉽의 근본목표를 제시하였다.

(2) 총액결정

이러한 파트너쉽을 기초로 하여 매년 중앙정부는 지방자치단체와 함께 내년도 중앙정부가 일정한 기준에 따라서 설정한 표준의 공공서비스를 수행하는데 필요한 총예상지출액(Total Assumed Spending:TAS)에 관하여 합의를 도출한다.⁸²⁾

TAS에는 학생들에 대한 지출, 지방세 환급, 주택보조금과 같은 자동지출항목은 포함되지 않았다. 이러한 TAS는 기본적으로 카운슬세, 세외수입, 중앙정부보조금, 기타수입에 의해 충당되었다. 지방자치단

82) 김세진 외 3인, 앞의 보고서, 41면.

체의 지출중 TAS에 포함되지 않는 지출은 특정보조금이 재원으로 사용되었다. TAS와 연계하여 지방자치단체가 교부받는 중앙정부로부터 지원받는 총의존재원(Aggregate External Finance, AEF)을 결정한다.⁸³⁾

총의존재원에는 지방자치단체의 자주재원인 카운슬세를 제외한 이전재원들이 세입지원보조금과 비주거건물세 그리고 일부 특정 보조금과 잠정보조금을 포함한다. 다만 지방자치단체가 중앙정부로부터 받는 특정보조금 중에는 AEF에 포함되지 않는 항목들도 있다.

(3) 지방자치단체별 세입지원보조금산정

한국의 경우와는 달리 영국의 세입지원보조금은 국세수입과 일정비율로 연계되지 않고 있다. 세입지원총규모가 결정된 이후에는 중앙정부는 지방의 대표들과 함께 매 회계연도마다 다시 개별적인 보조금산정과 배분에 관한 합의를 하게 된다.⁸⁴⁾

지방자치단체를 대표하는 지방자치단체협의체(Local Government Association)와 중앙의 주무부처가 상호 협상을 하는 정책협의회인 지방재정자문위원회(Consultation Committee on Local Government Finance)에서 세입지원교부금의 총규모 등이 결정된다.

정책협의회에서는 특히, 지방재정의 총 지방재정의 총 적정지출액(total relevant expansion)수준에 대한 예측치에 대한 합의를 도출하는 한편 중앙의 지방재정지원 규모를 결정하는데 초점을 맞추고 있다.

총 TAS에는 학생보조금, 지방세 환급, 주택보조 등 지방의 의무적 경비를 제외한 모든 지방재정지출이 포함되며, 이 과정에서 총 적정지출액에 대한 예측치가 합의 도출되면 중앙정부는 곧 지방재정에 지원할 총 보조금의 규모를 산정한다.⁸⁵⁾

83) 위의 보고서, 42면.

84) 위의 보고서, 같은 면.

85) 위의 보고서, 43면.

이 때 지방자치단체는 다양한 욕구 관련 데이터를 고려한 수학적 지출배분공식(FSS: Formula Spending Share)에 따라 중앙정부의 보조금을 결정한다. 이 때 지방자치단체의 인구, 교통량, 여성고용비, 보호대상자 수, 관광객 수 등 사회·경제적 지표를 반영하여 교육, 사회복지 서비스 등 7개 영역의 필요예산을 산출하게 된다.⁸⁶⁾ 영역별로 산출된 필요예산액과 지방자치단체의 가용예산액의 차액을 국고보조금으로 지급하게 된다.

(4) 중앙과 지방자치단체간의 새로운 협의제도

이러한 파트너쉽을 파탕으로 현재 영국의 중앙정부는 매 3년마다 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review)를 한다. 이를 통해 가용 예산 규모, 지출 우선순위와 정책 목표 등을 새로 설정하며 모든 부처는 전략 목적(Departmental Strategic Objective, DSO)을 다시 설계하게 된다. 이러한 전략목적의 재설계는 각 중앙행정부처별 우선순위 지표들을 다시 설정하고 이를 재무부(Treasury)와 협상하여 예산과 목표치 달성을 중심으로 한 재무부와 각 중앙부처간의 계약인 공공서비스협정(Public Service Agreement)을 체결하게 한다.

재무부와 각 중앙부처간의 합의는 결국 재무부가 향후 3년 동안 각 부처에 배정하여 집행할 예산의 공공서비스 목표치를 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 부처별로 작성할 것을 요구한다.

사회복지서비스는 지역자치단체에 의해서 집행된다는 점에서 각 중앙부처들 사이에서는 자신들의 공공 서비스 협정상 지표의 목표치를 달성하기 위하여 지역적 차원의 지표와 목표들을 합의하게 된다. 또한 이 지출 검토를 통해 3년간의 지방자치단체 보조금의 총액규모가 결정된다.

86) 박용규 외, 지방부채 증가의 원인과 해외 사례의 교훈, 삼성경제연구서, 2012, 13면.

이렇게 3년을 주기로 200여개의 지표가 설정되는데 지역에서는 중앙정부부처에 대응하여 지역협정 체결의 지방자치단체 등의 주체가 되는 지역전략협의체(Local Strategic Partnership, LSP)를 중심으로 하여 지역의 비전을 구축하는 ‘지역 사연(the story of the place)’을 구성하는 작업을 시작한다.

지역전략협의체는 지역협정체결과 시행의 당사자로서 지방자치단체가 중심이 되어 구성된 다양한 지역 공공기관, 단체와 대표들이 자발적이고 협력적으로 일하기 위한 집합체이다.

여기에 대응하는 중앙정부의 관청은 정부사무소(Government Office, GO)이다. 정부사무소는 잉글랜드 지역내 총 9개가 설치되었다. 그 역할은 지방자치단체와 중앙정부의 중계역할을 담당하고 있다. 이 정부사무소가 지역 사연을 구성하는데 참여하게 된다.

지역협정은 정부사무소의 지역국장(Regional Director)가 권고하는 형식으로 잉글랜드의 중앙정부 중 지방자치단체의 지원사무를 맡고 있는 Department for Communities and Local Government의 장관에게 제출된다. 장관은 내각과 협의하고 최종적으로 중앙부처의 각 해당 정책차관들이 지역협정에 서명하여 체결된다.

이 지역협정은 다양한 참여지방기관과 함께 35개의 우선순위 지표와 혁신 목표치가 규정된다.

사회복지재정배분이란 측면에서는 이와 같은 지역협정은 수많은 개별 보조금들을 Department for Communities and Local Government에서 취합하여 지역기반보조금(Area-based Grant)으로 통합하고 이를 지역전략협의체에 배분하는 방식이 도입되었다.

각 지역별로 포괄적인 지역평가(Comprehensive Area Assessment)를 통해서 35개의 우선순위 지표상 기초선(baseline)에 목표치(target)가 얼마나 이르렀는가를 중심으로 평가가 이루어진다. 그리고 평가에 따라서 각 지역에 포상보조금이 주어진다.

2) 지출배분공식 보조금의 구성

이러한 지출배분공식에 따라서 지급되는 보조금은 세입지원보조금(Revenue Support Grant)과 비주거건물세(Redistributed business rate) 그리고 경찰 보조금(Principal formula Police Grant) 등이 있다. 이를 공식 보조금(formula grant)이라고 한다.

세입지원교부금은 지방자치단체가 표준적 행정서비스를 제공할 수 있도록 중앙정부가 재정을 지원하는 수요보조금(Needs Grant, Needs Element)과 저소득층의 지방세 부담을 경감시켜 줄 목적으로 중앙정부가 지방자치단체에 지원해 주는 일률보조금(Flat Grant, Flat Rate Element)으로 이루어지는데 주로 수요보조금이 주를 이루고 있다. 수요보조금은 지방자치단체간의 존재하는 행정수요 격차를 보상하는 기능을 담고 있으며 일률교부금은 종전 자원요소(resource element)에 해당하는 것으로 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화시켜 주는 재정조정 기능을 담당하고 있다.⁸⁷⁾

3) 지출배분공식 보조금의 영역

중앙정부가 RGS를 지방자치단체에 배분할 때에는 지출분배공식(Formula Spending Share: FSS)이 활용되어 특정 지방자치단체의 FSS는 전국 총합 TAS와 특정보조금 합계액에서 해당 지방자치단체의 배분이 결정된다.

이와 대비하여 일률교부금은 전국적으로 동일한 단위비용을 지방자치단체에 거주하는 성인인구수를 곱하는 산정방식으로 결정된다.

특히 상대적 욕구가설에 따른 지출배분공식이 적용되는 보조금의 영역은 아동서비스(Children's Services), 성인 사회서비스(Adults' Personal

87) 앞의 김세진 외 3인, 보고서, 40면.

Social Services), 치안(Police), 소방(Fire), 고속도로유지(Highway Maintenance), 환경·방재·문화 서비스(Environmental, Protective and Cultural Services), 자본재정(Capital Financing) 등이다.⁸⁸⁾

4) 지출배분공식의 구성

지출배분공식은 2005년과 2006년 사이의 네 가지 공식으로 전환되었다. 전환의 이유는 보다 균등한 분배시스템으로 변화하기 위해서였다.⁸⁹⁾

네 가지의 지출분배공식은 상대적 욕구 공식(Relative Needs Formula, RNF), 상대적 자원 규모(Relative Resource Amount), 중앙 할당(Central allocation), 최소증가계획(또는 플로어 덤플링 제도, floor dumping scheme)로 나누어진다.

상대적 욕구 공식이란 실제 욕구수준을 측정하는 것이 아니라 지방자치단체의 비용에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요소들을 고려하는 것이다. 산출에는 대상자당 기본량(basic amount)에 지역 조건을 반영하는 부가적 요소(top-up)이 반영된다. 가장 큰 부가적 요소는 지역적 결핍(deprivation)과 비용(cost)이다.⁹⁰⁾

상대적 자원 규모는 지방자치단체의 세입기반을 평가하는 것으로 지방세 과세기준 D급 이상의 부동산 비율로 산출하여 마이너스를 한다. 중앙 할당은 남은 예산을 다시 상대적 욕구와 자원으로 계산된 지방자치단체별 최소액을 기준으로 두당 계산하여 배분한다.⁹¹⁾

최소증가계획은 예산 변동의 제한 범위를 설정하여 매년 일정한 증가를 보장하는 것을 말한다.

88) The Local Government Finance Report(England) 2011/2012, Department for Communities and Local Government, 2012., 6면.

89) 앞의 강혜규 등 한국보건사회연구원 보고서, 120면.

90) 김보영, “영국 지방정부 재정의 이해”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2013. 4. 26, 9면.

91) 위의 자료집, 2013. 4. 26, 10면.

5) 지출배분공식의 구체적인 내용

영국에서 포괄적재정보조금을 산출하는 지출배분공식의 구체적인 적용예는 아래와 같다. 포괄보조금의 총액이 산정된 이후 각 지역마다 아래의 산식에 따라서 보조금액을 분배하게 된다.

산식의 요소들은 인구와 함께 수학적으로 산출한 서비스의 기본량에 대한 계수와 각종 보정계수를 사용하고 있다. 주목해야 하는 것은 사회서비스 대상집단의 수를 지역적으로 파악하고 있다는 것이다. 비록 배정액의 실제적인 집행은 반드시 사회복지서비스의 수요파악과 일치하지 않더라도 지역적 배정에 있어서 실제의 수요를 파악하고 있다는 것이다.

이러한 복잡한 계산식을 사용하는 것은 영국특유의 재정배분의 전통적인 방식으로 볼 수 있다. 이것은 사회복지서비스를 효율적으로 제공하기 위한 지역적 재정배분을 최적화하기 위한 제도적 방안이라 할 수 있다.

□ 성인 사회서비스 : 노인⁹²⁾

○ 산식요소

- 노인 사회서비스 기본량: 80.4698
- 노인 사회서비스 부가금
 - 90세 이상 가구수/65세 이상 가구수(시설내 가구포함, 소수점 4자리 까지 반올림) x 961.5896 - 22.1166
- 노인 사회서비스 결핍 부가금
 - 277.37389 x 간호수당 수급 노인수 +
 - 53.7107 x 주거임대 노인수 +
 - 71.9399 x 독거노인 가구수 +
 - 216.0117 x 연금 크레딧 또는 소득기반 구직자수당 수급 노인 수 - 74.9958

- 저소득 조정
 - $0.1201 - (0.1218 \times \text{소득 보조 또는 소득기반 구직자 수당 또는 연금 크레딧 중 보장요소 수급 노인수}) + 0.116689128$
- 65세 이상 분포도 조정
 - $2 \times \text{헥타르 당 } 0.08 \text{ 이후 주민거주 지역에 사는 노인 거주자 수} \div 65\text{세 이상 인구수} +$
 - 헥타르당 0.08 초과에서 0.64이후 주민 거주지역에 사는 65세 이상 노인수 $\div 65\text{세 이상 인구수}$
 - 위의 합계 $\div 0.2091080 \times 0.0043 + 0.9957$
 - 위의 결과 $\div 0.9957$ (소수점 4자리까지 반올림)
- 기본산식
 - 만 65세 이상 예상 가구수(시설내 가구 포함) \times (노인 사회서비스 기본량 + 노인 사회서비스 부가금 + 노인 사회서비스 결핍 부가금)
 - \times 저소득 조정
 - \times 65세 이상 분포도 조정
 - \times 노인 사회서비스 지역 비용 조정
 - \times 노인 사회서비스 영역 조정 요수(scaling factor)
 - $\div 10,000,000,000$
- 성인 사회서비스 : 청장년
 - 산식요소
 - 청장년 사회서비스 기본량: 10.2827
 - 청장년 사회서비스 결핍 부가금
 - $285.6245 \times 18\text{-}64\text{세 중 장애 생활수당 수급자수} +$
 - $77.2787 \times 18\text{-}64\text{세 중 장기 실업자 또는 직업무경험자수} +$
 - $26.1409 \times 18\text{-}64\text{세 중 정기직업(routine occupation, 웨이터, 환경미화원, 건설노동자 등) 또는 준정기 직업(semi-routine occupation, 가게 점원, 헤어드레서, 버스 운전기사) 종사자 수} +$

- 21.8445 x 1인 가구수 - 15.5583

○ 기본산식

- 만 18~64세 인구수 x 청장년 사회서비스 기본량 x 청장년 사회서비스 결핍 부가금
- x 아동 및 청장년 사회서비스 비용 조정
- x 청장년 사회서비스 영역 조정 요수(scaling factor)
- ÷ 10,000,000,000

3. 사회복지서비스와 재정배분에 대한 평가

1) 지방자치단체에 대한 일반적 평가

영국은 단일 지방세인 카운슬세 1개만의 세목으로 지방의 자주재원을 유지하고 있다. 그런데 이를 보조하기 위한 다양한 보조금을 중앙 정부에서 1980년대부터 현재에 이르기까지 지방자치단체의 개혁이라는 차원에서 재정지원을 시도하고 있다.

영국정부는 주지하다시피 1999년 지방지차법 제6조를 통해서 각 지방자치단체로 하여금 매년 최고가치 성과계획을 수립하도록 하였다. 즉, 각 지방자치단체들은 “최고가치 성과지표”를 개발할 것을 의무화하였다. 또한 지방자치단체의 회계제도에 관해서도 “최고가치 회계제도”를 구축하도록 하였다.

통제라는 관점에서는 영국은 성과관리제도를 시행하면서 재정의 효율성을 목표로 하고 있다. 그런데 이러한 정책기조는 기본적으로 중앙정부가 주도하고 있으며, 이것이 지방재정에 긍정적인 측면과 동시에 부정적인 측면을 함께 제공하고 있다.⁹³⁾ 즉, 오히려 지방자치단체

92) 앞의 The Local Government Finance Report(England) 2011/2012, 12~13면.

93) 임성일, 영국 지방재정의 최근 동향(I) -지방세제도와 재정이전제도를 중심으로 -, 한국지방재정공제회, 2008, 156면.

의 자율성보다는 중앙정부가 지나치게 개입하고 있다는 견해가 있으며, 이것은 지방자치단체의 지역적 행정수요와 선호를 반영할 자율성에 장애가 된다는 평가이다.⁹⁴⁾

2002년에는 최고가치 성과평가제도를 발전시킨 “종합성과측정제도(CPA; Comprehensive Performance Assesment)”가 도입되었다. 여기서의 평가를 바탕으로 지방자치단체에 대한 행정과 재정상의 자율과 혜택을 확대하거나 각종 규제와 점검을 완화하는 등의 인센티브를 부여하고 있다.

이처럼 사회복지 서비스의 보조금을 중앙정부가 제공하고 있지만 중앙정부는 지방자치단체에 대하여 사회복지서비스의 운영에 구체적으로 관여하지 않고 있다. 다만 간접적으로 국가 전체적인 사회복지 서비스의 전략을 세우고 담당 부처를 통해 전반적으로 지도 내지 감독을 할 뿐이다.

현재에는 앞서 본 바와 같이 각 지역별로 포괄적인 지역평가(Comprehensive Area Assessment)

사회복지서비스 기관의 서비스 기준을 관리하는 역할은 독립된 중앙기관인 사회보호조사위원회(Commission for Social Care Inspection, CSCI)가 담당하고 있다.

2) 사회복지재정배분에 관한 평가

사회복지재정배분과 관련해서도 영국행정자치부는 주기적으로 ‘지방자치단체 국고보조금 분배 관련 검토 보고서(Local Government Finance Formula Grant Distribution Consultation paper)’를 발간하고 있다.

현재에는 2010년에 영국행정자치부가 발간한 보고서가 출간된 상태이다. 이전의 보고서는 2008년-09년을 기준으로 작성되었다. 2010년 보고서는 2011년에서 2012년에 적용되는 것을 규정하고 있다.⁹⁵⁾ 그리고 그 내용을 보면 5개의 Section으로 나누어져 있다.

94) 위의 글, 같은 면.

95) Local Government Finance: Formula Grant Distribution Consultation Paper, Department for Communities and Local Government, 2010, 3면.

지출배분공식은 기초적으로는 우리나라 지방교부세의 기분재정 수요액과 비슷하며 측정항목에다 표준단위 비용을 곱하고 일정한 보정계수를 적용하여서 보조금을 산출한다.

측정항목에 적용되는 표준단위비용은 전국의 모든 지방자치단체들이 동일하게 공유하고 있다. 그러나 표준단위비용에 추가되는 보정요인과 보정계수는 다양하다.

또한 영국의 보정계수는 우리보다 더욱 다양하고 복잡하다. 봉정계수는 인구·사회·지역·경제적 변수와 제도, 규모관련 변수들로 구성되어 있다.

Section 1에는 지출배분공식의 기초가 규정되어 있다. 검토 보고서를 작성하는 전문가들은 각 보조금별로 워킹그룹을 만들어서 각 요소들을 검토하고 있다. 이들은 광범위한 설문을 통해서 국고보조금을 분배하는 요인들을 다시 검토하게 된다. 이들은 지역과 중앙에서 모두 참여하게 된다.

Section 2는 상대적 욕구공식이 적용되는 성인사회서비스, 경찰, 소방과 구조, 고속도로 유지, 환경·방재·문화서비스, 지역비용조정(Area Cost Adjustment, ACA)⁹⁶⁾이 규정되어 있다.

Section 3에서는 보조금공식의 변경을 규정하고 있다. 주로 공식의 요소가 되는 상대적 욕구나 자원들의 고려하는 방법, 중앙할당공식을 검증하는 요소들, 최소증가계획의 수준, 요소들의 교체 및 조정(Transfers and Adjustments) 등 지출배분공식을 변경시키는 요소들에 관한 내용을 담고 있다.

Section 4는 보정계수 등 기초자료(Data)에 관한 내용이다. 노동능력부재수당(Inc incapacity Benefit) 또는 중증장애수당(Severe Disablement Allowance) 등의 계수, 아이들의 소득지원을 대체하는 계수(Replacing

96) 지역비용조정은 지역별로 서비스전달의 다양한 비용들을 반영하는 상대적 욕구공식의 한 요소가 된다.

the Children's Income Support), 학생 면제사항들과 의회세 기초자료, 영세한 인종그룹에 대한 최신의 자료 등에 관한 내용들이다.

Section 5는 그 밖에 유용한 자료들을 담고 있다.

이러한 검토 보고서는 상당한 양의 설문을 각 지방자치단체별로 돌리고 이를 취합해서 각종 국고보조사업에 대한 수요변화를 확인하고 이를 구성하는 요소들을 현실에 맞게 변경시키는 기능을 한다. 지방자치단체들이 보정계수나 자료들에 대한 이의를 제기하면 이 보고서에서 검토하여 그 결과를 지출배분공식에 반영하는 것이다. 결과적으로 이러한 변화들을 지출배분공식에 반영하여 사회복지서비스에 대한 적절한 수요대처와 효과성을 높이고자 하는 것이 주된 목적이라 할 수 있다. 또한 보조금 제도의 투명성과 민주성을 확보하는 제도가 된다.⁹⁷⁾

4. 영국사회복지재정배분의 시사점

1) 사회복지재정배분을 통한 정치적 책임구현

일반적으로 사회복지재정의 분권화는 안정적인 사회복지서비스를 제공하고 그 양적·질적 수준을 높이는 것이라 할 수 있다. 그런데 사회복지재정의 분담은 단순히 사회복지서비스의 효율성제고만이 고려되는 것이 아니라 지방자치제도의 본질과 책임행정의 요청도 주목할 필요가 있게 된다.

특히 재정배분에 관한 중앙정부와 지방자치단체의 정치적 책임이 고려되어야 할 것이다. 우리의 경우에 사회복지서비스의 대부분을 구성하는 보건복지사업은 국고보조사업을 재원으로 한다. 이 때 국고보조사업의 지방자치단체 이전에는 지방비 의무 매칭비가 존재한다. 또한 지방이양사업의 경우 분권교부세를 초과하는 사업비 부분에 대한 지방비 부담이 있다.⁹⁸⁾

97) 앞의 김세진 등 한국법제연구원, 46면.

98) 앞의 최성은 외, 중앙과 지방의 사회복지 재원분담, 한국보건사회연구원, 2012, 5면.

그런데 영국은 지방자치단체의 지역세인 카운슬세를 지방자치단체 스스로 세율을 조정할 수 있는 과세권을 보유하고 있다. 즉, 지방자치단체장은 자신의 필요에 의해서 사회복지서비스 증진을 위하여 카운슬세를 인상할 수 있지만 거기에 대한 유권자들의 정치적 책임에서 보다 자유로운 수 없게 된다.

결론적으로 영국의 지방자치단체의 재원배분에 있어서 카운슬세라는 지방자치단체의 사회복지서비스에 대한 정치적 책임도 함께 분담하는 역할을 하고 있다는 것이다.

2) 중앙과 지방간 사회복지사무의 명확한 배분

영국의 경우에는 한국과 달리 사회복지서비스는 주로 지방자치단체가 서비스의 집행을 하며 중앙정부는 재정을 담당하는 역할을 한다. 그런데 한국은 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 혼재되어 있다.

가령 한국에서 최근 논의되고 있는 장기요양보험은 중앙의 사회보험 제도로 성립되어 있으며, 지방자치단체에는 지역에 따라서 지역복지관 내지 노인종합돌봄서비스 바우처제도를 운영하는 곳이 있어서 사회복지서비스 배분이 혼재되어 있다는 지적이 있다. 재정분담 또한 중앙정부와 지방자치단체의 부담이 혼재되어 있다. 사회복지사무의 합리화와 재분류는 사회복지재정을 효율적으로 만드는 것과 동전의 양면과 같은 밀접한 관계를 지닌다. 따라서 명확한 사무배분은 재정분담의 전제가 된다는 점에서 중앙과 지방 사이의 명확한 사무배분이 요청된다.⁹⁹⁾

우리 지방자치법 제9조와 제11조의 조항을 세분화하여 사회복지서비스별로 명확히 구분할 필요가 있다.¹⁰⁰⁾ 지방자치사무를 규정한 지방

99) 최승필, 지방자치단체의 재정과 사무에 대한 법적 검토 - 지방자치단체의 복지사무를 중심으로 -, 한국지방자치법 연구 통권 제35호 제12권 3호, 2012., 140면.

100) 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

제3장 영국 사회복지재정 현황과 배분제도

자치법 제9조는 제2항 가. 주민복지에 관한 사업, 다. 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원, 마. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진은 사실상 거의 모든 사회복지서비스에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 이 조항은 동시에 단서에서 “법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”라고 규정하여 사회복지서비스가 중앙과 지방사이에서 중첩될 수 있음을 의도적으로 내포하고 있다. 따라서 지금과 같은 사무의 혼재가 위법이라 할 수는 없지만 보다 효율적인 사회복지서비스와 재정의 합리적인 배분을 제고시키 위해서 이

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무

- 생략 -

2. 주민의 복지증진에 관한 사무

가. 주민복지에 관한 사업

나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리

다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원

라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진

마. 보건진료기관의 설치·운영

바. 전염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역

사. 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리

아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도

자. 청소, 오물의 수거 및 처리

차. 지방공기업의 설치 및 운영

이하 생략

제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무

2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무

3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무

4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무

5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무

6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무

7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

조항에 대한 세분화가 필요하다.

국가적으로 사회적 내지 계층별 차별을 조정하고 시정하기 위하여 전국적으로 동일한 수준의 보장과 국가적 기여가 필요한 정책과 생존 및 빈곤 추방을 위한 최소한의 보장과 지역적인 수혜를 인정할 수 있는 정책으로 구분할 필요가 있다.

영국은 1970년 지방자치단체사회서비스법에서 지방자치단체는 사회복지서비스 각 분야에 대해 복지 필요와 욕구를 알아내고 이를 대응하기 위한 서비스를 조직, 운영하는 실행자로서의 의무를 규정하고 있다. 또한 2000년의 지방자치단체법은 지방자치단체가 지역의 경제, 사회, 환경을 진보시키기 위한 정책과 서비스를 자체적으로 추진할 수 있도록 다른 법률로부터 자유롭게 하였다.

사회보장과 현금급여의 사회보장서비스는 국가에서 담당하고 그 밖의 대면적 성격을 갖는 사회복지서비스를 지방자치단체가 전담하는 영국의 사무구분이 우리에게 주는 시사점은 적지 않을 것이다.

3) 사회복지재정배분에 의한 지방자치단체의 자율성 보장과 통제

영국은 다른 유럽국가들과 달리 중앙집권적 전통이 강하면서도 지방자치권한을 존중하면서 발전해왔다. 비록 집권여당에 따라 변화가 있었지만 상당히 강한 중앙의 권한이 작동 되면서도 상당부분 지방의 자치권을 보장하였다. 지방자율이 강할 경우 지역간 격차가 심각할 수 있지만 중앙정부가 합당한 원칙과 전략을 가지고 중앙이 강제적으로 조정하고 있다.¹⁰¹⁾

오랜 지방자치의 역사를 가지고 있는 영국 지방재정제도에서는 지방자치단체의 역할에 따른 필요예산을 측정하고 그에 맞추어 지방세를 걷을 수 있는 자율권을 보유하고 있었다.¹⁰²⁾ 대처수상의 집권이전

101) 김보영, 앞의 자료집, 2013. 4. 26, 10면

102) 위의 자료집, 11면.

인 1980년대 중반이전에는 현재의 카운슬세 이외에도 지방자치단체는 부동산, 주민, 산업 등에 관한 자체의 지방세를 보유하고 있었다. 그런데 앞서 본 바와 같이 지방의 자주재원은 인두세와 재산세를 가미한 카운슬세 하나만을 규정하고 있다.

또한 영국에서는 이전재원을 통해서 지방자치단체를 통제하고 있는 것은 마찬가지이다. 영국은 독일이나 프랑스와 같은 수평적 재정분배 제도를 갖고 있지 않고 있다. 따라서 본래 세입지원보조금(RGS)은 지방자치단체 사이에서 행정수요와 재정적 격차를 완화하기 위한 제도로서 출발하였다. 그러나 최근에는 중앙의 지방통제 제도로서 이용되는 모습도 보이고 있다고 한다.¹⁰³⁾

그리고 이전재원 중에서도 사용처가 지정된 지정보조금의 증감을 통해서도 나타난다. 다만 전체적으로 보면 포괄보조금이라 할 수 있는 세입지원보조금과 비주거건물세가 특정보조금 보다 2배이상 높다는 점에서 지방자치단체의 자율성이 아직까지는 상당부분 인정되고 있다고 볼 수 있다.

영국은 중앙정부가 지방자치단체에게 예산 배분을 할 때 지역별 욕구와 과세 능력을 동시에 고려하여 합리적으로 배분되어 불합리한 불균형을 예방하고자 한다.

4) 중앙정부와 지방자치단체의 합의에 의한 재정배분

앞에서 본 바와 같이 영국의 경우에는 3년을 주기로 하여 미리 보조금에 대한 합의를 중앙정부와 지방자치단체가 맺게 된다.

3년이라는 주기는 지방자치단체가 보조금에 대한 예측가능성을 갖게 하여 안정적인 사회복지서비스운영을 할 수 있게 한다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 적지 않다고 볼 수 있다. 그리고 중앙정부가

103) 앞의 강혜규 등 한국보건사회연구원의 보고서, 119면.

지방자치단체와 합의를 시도한다는 점이 영국의 오랜 지방자치제도의 전통을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다.

우리의 경우에는 최근 2011년 지방재정법의 개정으로 지방재정부담 심의위원회는 지방비 부담에 대하여 행정안전부장관의 의견제출권이 심의권으로 변경되었다.¹⁰⁴⁾ 이것은 지방자치단체가 중앙행정기관의 장과 행정안전부장관이 협의한 국고보조사업에 관한 심의를 하도록 함으로써 지방비부담 협의제도의 실효성을 높이기 위한 법개정으로 이해할 수 있다.

한편으로는 ‘심의’제도에 법적 강제력을 부여하자는 의견이 있으나, 이것은 정부의 예산편성권을 제한하는 것이다.¹⁰⁵⁾ 다만 지방재정부담 심의위원회가 예산편성시기 등 일정한 시기에 주기적으로 개최되도록 할 필요는 있을 것으로 생각된다.

104) 지방재정법 제27조의2(지방재정부담심의위원회) ① 다음 각 호의 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 안전행정부장관 소속으로 지방재정부담심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2013.3.23>

1. 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항
 2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항
 3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 안전행정부장관이 부의하는 사항
 4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 안전행정부장관이 부의하는 사항
 5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 안전행정부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항
- ② 위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 안전행정부차관이 되고 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. <개정 2013.3.23>
1. 국무조정실차장, 기획재정부차관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원
 2. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
 3. 그 밖에 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람
- ③ 그 밖에 위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2011.8.4]

105) 하능식·이상용·구찬동, 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원, 2012., 155면.

제 4 장 결 론

지방자치단체는 행정적으로는 중앙정부의 사회복지정책을 전달하는 기능을 하는 동시에 정치적으로는 사회복지정책을 계발하고 수행하는 경쟁자가 된다. 즉, 대통령선거나 국회의원선거 등의 국가단위의 선거만이 아니라 지방자치선거에서도 주민들에게 사회복지정책에 관한 중요한 공약들이 제시되고 있다. 복지정책에 관한 중앙과 지방의 이러한 정치적 경쟁은 한동안 비교적 무관심하였던 사회복지재정을 꾸준히 증가시키는 정치적 동인(動因)이 되고 있다. 반면에 이에 대한 비판도 존재한다. 이러한 복지사무의 반복은 과도한 복지재정을 필요로 하게 할 뿐만 아니라 중복사업 및 복지지출의 비효율성의 문제를 일으킬 수 있게 된다.

한국의 지방자치는 중앙집권적 국가형태를 지니고 있으며, 재정에 관해서 조세법률주의를 헌법에 명시하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 사무관할과 재정권한은 국회의 법률에 따르며 연방국가와는 달리 중앙정부의 엄격한 관리와 통제를 받고 있다. 동시에 지방자치는 헌법사항이라는 점에서 중앙집권적 국가권력을 견제하고 권한을 분배해야 하는 제도적 요청을 받고 있다.

또한 우리 헌법은 사회복지국가의 실현을 사회권조항을 통하여 규정하고 있다. 따라서 입법자인 국회는 중앙집권적 국가형태와 지방자치제도의 공존 그리고 사회복지국가의 달성이이라는 세 가지 헌법적 요청을 실현할 수 있는 가장 효율적인 법과 제도를 설계하여야 한다는 입법의무를 지닌다.¹⁰⁶⁾

106) 헌법 제34조 제1항 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리가진다.

제2항 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

헌법 제117조 제1항 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제 4 장 결 론

실제로 사회복지서비스를 전달하는 역할을 분담해야 하는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 역할조정 및 권한배분의 형태도 복지국가모델선택에 중요한 요소라 할 것이다.

이러한 여러 가지 요소를 고려해 본다면 중앙과 지방사이의 복지재분의 문제는 각 국의 현실에 맞는 제도가 필요한 것과 동시에 지방의 복지재정전달체계 및 재정통제장치를 어떻게 설계해야 할지를 고민해야 한다는 근본적인 과제를 남기고 있다.

영국의 복지전달체계는 비록 축소지향적 성격을 갖고 있지만 중앙정부와 지방자치단체의 분명한 역할분담을 통하여 사회복지재정을 안정적으로 운영하고 있다는 점에서 한국에 주는 시사점은 적지않다고 생각한다.

참 고 문 헌

강혜규 · 최현수 · 엄기옥 · 안혜영 · 김보영, 지방화시대의 중앙-지방
사회복지 역할분담 방안, 한국보건사회연구원, 2006

고경환 · 윤영진 · 강병구 · 김은경 · 김태은, 복지정책의 지속가능성을
위한 재정정책 - 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로 -, 한국보
건사회연구원, 2012

고세훈, 영국정치와 국가복지, 집문당, 2011

권영섭, 하수정, 민성희, 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추
진방안 연구, 국토연구원, 2012

김보영, “영국 지방정부 재정의 이해”, 한국법제연구원 워크숍 자료
집, 2013

김민훈, 영국의 지방분권과 지방재정제도 개혁 동향, 법학연구, 부산
대학교, 2011

김순은, 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형,
지방행정연구 제19권 제2호(통권 61호), 2005

김인춘 · 고명현 · 김성원 · 암논 아란, 생산적 복지와 경제 성장 아산
정책연구원, 2013

김현아, 중앙 · 지방간 복지재정 부담에 관한 연구, 2012

이정우, 사회복지정책, 학지사, 2013

전병목 · 박상원, 복지재원 조달정책에 관한 연구, 한국조세연구원,
2011

정기혜 · 김용하 · 이지현, 주요국의 사회보장 - 영국 -, 한국보건

참 고 문 헌

사회연구원, 2012

최성은 · 신혜란 · 한창완 · 강지원 · 이기주, 중앙과 지방의 사회복지
재원분담, 한국보건사회연구원, 2012

최승필, 지방자치단체의 재정과 사무에 대한 법적 검토 - 지방자치
단체의 복지사무를 중심으로 -, 한국지방자치법 연구 통권
제35호 제12권 3호, 2012

하능식 · 이상용 · 구찬동, 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안,
한국지방행정연구원, 2012

하워드 글래너스터, 박순우(역), 사회복지재정의 이해, 인간과 복지,
2012

한국조세연구원, 국고보조금 제도개선 방안, 2008

Local Government Finance: Formula Grant Distribution Consultation
Paper, Department for Communities and Local Government,
2010

The Local Government Finance Report(England) 2011/2012, Department
for Communities and Local Government, 2012

Local Government Finance Settlement in England: A Guide to the
Basics, Department for Communities and Local Government.,
2012

Local Government Financial Statistics England No.22 2012. Department
for Communities and Local Government., 2012