

지방재정수요에 따른 지방교부세 개편 필요성

박 완 규
중앙대학교 교수

I. 서 론

2008년 2월 25일에는 제17대 대통령 취임식이 거행되고 곧바로 신정부가 출범하였다. 향후 5년간 국정 운영을 책임지게 될 신정부는 지금까지의 참여정부와는 국정철학 및 국정운영 기초에서 현저한 차이를 보이는 것으로 판단된다. 신정부는 5대 국정지표로 활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌 코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부 등을 내걸어서 효율성을 상대적으로 중시하는 인상을 주고 있다. ‘섬기는 정부’라는 국정지표 하의 13대 중점과제 안에는 지방교부세제도의 발전적 개편, 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화, 주택거래세 인하 등 지방재정 관련 과제들이 포함되어 있어서 향후 이들 과제에 대한 다각적인 검토가 심도 있게 진행될 것으로 예상된다.

돌이켜 보면 지방자치단체장과 지방의회의원 모두를 민선으로 선출하고, 명실상부한 지방자치시대를 연 지도 어언 13년의 세월이 흐른 지금 지방자치가 과연 필요한가에 대해 회의를 느끼는 국민들도 어느 정도 존재하는 것으로 생각된다. 이와 같이 지방자치에 대해 부정적인 견해를 가지는 이유는 다양하겠지만 아마도 지방자치단체의 부정 및 부패, 방만한 재정 운영으로 인한 국민 혈세의 낭비, 극심한 지역이기주의에 따른 비효율 및 국민화합 저해 등이 주된 이유가 아닐까 싶다. 이러한 생각은 지방자치에 대해서 긍정적인 시각을 가진 대부분의 국민들도 어느 정도 공감하는 부분일 것이다. 따라서

신정부도 우리나라의 국민이자 동시에 한 지역의 주민인 모든 구성원들이 지방자치가 정말 필요한 제도이고, 국가와 지역 발전에 결정적인 도움이 된다는 인식을 가질 수 있도록 제도 개선뿐만 아니라 인식 전환을 유도할 수 있는 대책이 강구되어야 할 것으로 생각된다.

지방자치가 성공적으로 발전하기 위해서는 무엇보다도 재정적 기반이 튼튼해야 할 것이다. 만일 지방재정 규모 자체만을 확대시키는 것이 목표라고 한다면 국가 재원의 일부를 지방에 떼어 주면 된다. 그러나 현실에서는 문제가 그리 간단하지 않다. 전국에는 246개의 자치단체들이 존재하고, 각 자치단체의 사정은 다 제각각이어서 이들 모두에게 동일하게 혜택이 돌아가게 할 수 있는 정책이나 제도는 이 세상에 존재하지 않는다. 따라서 총량적으로는 지방재정에 보탬이 되는 정책이라 할지라도 미시적으로는 어떤 자치단체에게는 오히려 불리한 경우도 있을 수 있다. 따라서 지방재정 관련 정책이나 제도의 도입, 개편에는 가치판단이 전제될 수밖에 없다.

본고에서는 확대일로에 있는 지방재정수요에 부응하기 위한 지방교부세 교부율 인상의 필요성에 대해 논의하고자 한다. 지방교부세 교부율 인상은 곧 중앙정부 가용재원의 축소를 의미한다. 따라서 중앙정부 재정 규모를 줄이고, 지방재정의 규모를 늘리는 것이 바람직한 방향인가에 대해서도 논란의 여지가 있을 수밖에 없다. 또한 지방의 재정수요를 자체재원이 아닌 의존재원을 통해 충족하는 것이 타당한지에 대한 찬반 견해가 존재할 수 있으며, 의존재원으로 지원을 한다고 하더라도 왜 특정보조금으로서 해당 분야의 지출촉진 효과가 더 큰 국고보조금이 아니라 일반재원인 지방교부세를 통해 지원해야 하는지에 대해서도 얼마든지 다른 견해가 있을 수 있다. 만일 지방에서 발생하는 재정수요를 지방에서 거둘 수 있는 자체재원으로 조달할 수만 있다면 가장 이상적인 상태라고 할 수 있다. 여차피 그 지역에서 발생한 수요를 충족시키게 되면 그 혜택은 대부분 그 지역의 주민들에게 돌아갈 것이기 때문에 혜택을 받는 주민들이 재정 부담을 하는 것이 소위 응익원칙(benefit principle)에 부합하기 때문이다. 그러나 현실은 지방세로 인건비도 해결하지 못하는 자치단체가 전체의 절반을 넘을 만큼 열악한 실정이다. 따라서 새로이 발생하는 수요를 자체재원으로 조달해 해결할 수 있는 자치단체는 극소수에 지나지 않는다. 그렇다면 중앙정부로부터의 의존재원에 의지할 수밖에 없는 실정인데 왜 국고보조금이 아닌 지방교부세인가? 국고보조금의 경우 지방비 부담이 법으로 정해져 있다. 그리고 이미 기존의 국고보조에 따른 지방비 부담 규모가 상당 수준에 도달하여 적지 않은 자치단체들에게는 주요 재정압박 요인이 되고 있다. 또한 특정보조금의 일반보조금 또는 포괄보조금으로의 전환이 세계적인 추세라 할 수 있다. 그만큼 자치단체 재정운용의 자율성을 확대해 줄 필요가 있다는 것이다. 이 같은 시대적 상황에서 새로운 재정수요를 국고보조금을 통해 조달하는 것은 적절치 않은 것으로 판단된다. 따라서 본고에서는 이미 언급한 바와 같이 신규 및 확대되는 지방의 행·재정수요에 부응하기

위한 지방교부세 교부율 상향 조정에 대해 논의하기로 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 일반적인 재정 현황이 간략하게 소개되고, 제3절에서는 지방교부세제도 운영 현황 및 2008년도 제도 개선 내용이 요약되며, 제4절에서는 법정교부율의 인상이 왜 필요한지 그 근거가 제시되고 있으며, 마지막으로 제5절에서는 요약 및 결론이 제시된다.

II. 지방재정 현황 개요

2008년도 전국 자치단체 예산규모는 순계기준으로 124조 9,666억원으로 전년 대비 11.6% 증가하였다. 전체 예산규모 중 일반회계는 98조 4,446억원(78.8%)이고, 특별회계는 26조 5,220억원(21.2%)이다. 자치단체 급별로 보면 광역자치단체는 78조 3,260억원(62.7%), 기초자치단체는 46조 6,406억원(37.3%)으로서 전년 대비 광역자치단체 예산 비중이 0.2%p 증가하였다. 재원별 세입예산 규모는 <표 1>에 정리되어 있다.

<표 1> 세입재원별 예산규모

(단위 : 억원, %)

구 분	'07(당초예산)	'08(당초예산)	증가율
자 체 재 원	694,191	771,471	11.1
지 방 세	380,732	435,497	14.4
세외수입	278,509	301,004	8.1
지 방 채	34,950	34,970	0.1
의 존 재 원	425,673	478,195	12.3
지방교부세	214,084	241,296	12.7
국고보조금	211,590	236,899	11.9

자료 : 행정자치부, 2008.

<표 1>에 의하면 지방세·세외수입 등 자체재원이 77조 1,471억원(61.7%)인 반면 지방교부세·국고보조금 등 의존재원이 47조 8,195억원(38.3%)으로 전년 대비 의존재원의 비율이 0.3%p 증가하였다. 또한 의존재원 가운데에서도 일반재원인 지방교부세의 규모가 국고보조금보다 더 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다.

가능별 세출예산의 규모는 전국적으로 사회복지 분야에 전체 예산의 17.3%인 21조 6,650억원이 지출되어 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 이는 저출산·고령화 사회로 진전됨에 따라 노인·보육 등에 대한 복지수요가 급증하는 동시에 기초생활수급자 등 취약계층에 대한 지원도 크게 증가한 데 따른 것으로 판단된다. 참고로 올해 시행되는 기초노령연금 예산은 국고보조금 16조 6,000억원, 지방비 6,000억원 등 총 2조 2,000억원의 예산이 편성되었다. 또한 수송 및 교통(13.0%), 환경보호(10.9%), 국토 및 지역개발(10.3%) 분야에도 큰 비중으로 예산이 배정되었다.

자치단체 예산규모를 국가재정과 지방재정, 그리고 지방교육재정으로 구분하여 비교해 보면 국가재정이 195조 1,003억원(54.5%), 지방재정이 124조 9,666억원(34.9%), 지방교육재정이 37조 8,524억원(10.6%) 등으로 나타나서 전년 대비 국가재정은 0.3%P 감소한 반면 지방재정과 지방교육재정은 각각 0.1%P, 0.2%P 증가한 것으로 나타났다.

일반회계 예산규모에 대한 지방세와 세외수입 등 자체수입의 비중을 나타내는 재정자립도는 전국 평균 53.9%로 전년 대비 0.3%P 증가한 것으로 나타났다. 광역자치단체 중 재정자립도가 가장 높은 곳은 서울시 본청(85.7%)인 반면 전라남도 본청은 11.0%로서 가장 낮았다. 기초자치단체의 경우 서울 중구가 86.0%로 가장 높았으며, 전남 신안군과 완도군은 6.4%로 제일 낮았다.

주지하는 바와 같이 재정자립도의 가장 큰 한계는 세입 부문만 고려되고 세출 부문은 전혀 고려되지 않는다는 것이다. 따라서 자치단체의 세입 부문을 반영하는 기준재정수입액과 세출 부문을 반영하는 기준재정수출액의 비율인 재정력지수도 검토해 볼 필요가 있다. 2008년도의 경우 광역자치단체 가운데에서는 서울이 1.007, 경기도가 1.028이 되어 보통교부세 불교부단체가 된 반면 전남은 0.278로 가장 낮았다. 시지역의 경우 수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인, 화성 등이 모두 1이 넘어 불교부단체가 된 반면 전북 남원은 0.106, 경북 상주는 0.109로 매우 낮은 수치를 보이고 있다. 군지역의 경우는 재정력지수가 1이 넘는 불교부단체는 존재하지 않는 한편, 경북 봉화 0.064, 전북 순창 0.067, 전남 신안 0.068, 경북 영양 0.069 등이 최하위 지역들로 나타나고 있다.

III. 지방교부세제도 운영 현황 및 제도 개선 개요

지방교부세법 제4조 제1항에 의하면 교부세(부동산교부세 제외)의 재원은 당해 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액 제외) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 액과 제15조 제2항의 규정에 의한 정산액으로 되어 있다. 2008년도의

경우 내국세 예산 133조 1,709억원의 19.24%에 해당하는 25조 7,797억원이 지방교부세의 재원이 된다. <표 2>에 의하면 그동안 지방교부세 법정교부율은 많은 변화가 있어 왔다. 즉 1983년부터 1999년까지는 내국세의 13.27%이었다가 2000년부터 2004년까지는 15%, 그리고 2005년에는 19.13%이었으며 2006년도부터 현재에 이르기까지 19.24%가 유지되고 있다.

〈표 2〉 지방교부세 법정률의 변화

'68년 이전	'69~'72년	'73~'82년	'83~'99년	'00~'04년	'05년	'06년 이후
특정세목의 일정률	17.6%	법정률 유보	13.27%	15%	19.13%	19.24%

자료 : 행정자치부, 2008.

지방교부세는 용도가 정해져 있지 않은 보통교부세와 보통교부세의 획일적 산정방법으로는 포착할 수 없는 재정수요를 위한 보완적 재원으로서의 특별교부세, 국고보조사업의 지방이양에 따라 소요되는 재원을 보전하기 위한 재원으로서 내국세의 0.94%에 해당하는 분권교부세, 국세인 종합부동산세 전체를 재원으로 자치단체에 배분하는 부동산교부세 등으로 구성되어 있다. 이들 각각의 2008년도 규모가 <표 3>에 정리되어 있다.

〈표 3〉 지방교부세 규모(2008년도)

(단위 : 천원)

구 분	배분비율	2007예산 (정산반영)	2008예산	증감 현황	
계		23,307,694,485	25,779,696,000	2,472,001,515	10.6%
보통교부세	96%+별도정액	21,316,202,000	23,573,381,000	2,257,179,000	10.6%
재정부족 보전분	96%	20,466,202,000	22,723,381,000	2,257,179,000	11.0%
도로보전분	850,000,000	850,000,000	850,000,000	0	0.0%
특별교부세	4%	852,758,975	946,808,475	94,049,500	11.0%
분권교부세	내국세 0.94%	1,138,733,510	1,259,506,525	120,773,015	10.6%
부동산교부세	총부세 총액	1,889,206,000	3,177,011,000	1,287,805,000	68.2%

자료 : 행정자치부, 2008.

보통교부세 재정부족 보전분은 공식에 따라 계산된 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 금액(재정부족액)에 조정율을 곱하여 산정된다. 조정율은 재정부족액 총액에 대한 보통교부세 재원의

비율이다. 2008년도 기준재정수요액은 64조 5,250억원이고, 기준재정수입액은 40조 8,899억원인 바 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 불교부단체를 제외한 재정부족액 합계는 24조 7,152억원이다. 각 자치단체별 보통교부세 배분 규모는 해당 자치단체의 재정부족액에 조정율(89.2%)을 곱한 금액이 된다. 2008년도의 경우 서울특별시, 경기도, 수원시, 안양시, 안산시, 성남시, 과천시, 용인시, 고양시, 화성시 등 10개 지방자치단체가 불교부단체가 되었다. <표 4>에는 자치단체 급별 보통교부세 산정 결과가 요약되어 있다.

<표 4> 보통교부세 산정 결과(2008년)

(단위 : 억원)

구 분	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	보통교부세
계	465,583 (645,249)	216,431 (408,899)	247,152 (236,350)	227,234
서울	(105,988)	(106,713)	(△725)	-
광역시	95,123 (95,123)	79,456 (79,456)	15,667 (15,667)	13,973
도 분	81,834 (128,306)	41,485 (89,240)	40,349 (39,066)	42,801
시 분	163,338 (192,544)	73,911 (111,911)	89,427 (80,633)	79,753
군 분	123,288	21,579	101,709	90,707

자료 : 행정자치부, 2008.

주 : 괄호 내는 불교부단체 포함분임

<표 4>에 의하면 2008년도의 경우 전체 보통교부세 배분액의 40%가 군지역으로, 35%가 시지역, 19%가 도지역, 그리고 6%가 광역시로 배분되어 기초자치단체인 시와 군지역으로 전체 보통교부세의 3/4이 배분되는 것을 알 수 있다.

보통교부세 도로보전분은 지방양여금법의 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 대상사업인 도로정비사업의 완공을 위한 소요재원으로 2005년부터 2008년까지 매년 8,500억원을 보통교부세로 교부한다.

특별교부세는 ① 기준재정수요액 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 지역현안수요가 있을 때(지역현안수요) 재원의 1/2을 교부하고, ② 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때(재해대책수요) 재원의 1/2을 교부한다. 또한 ②의 사용잔액이 예상되는 경우 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 자치단체에 대한 재정지원을 위한 재

원으로 사용할 수 있다.

분권교부세는 지방이양사업과 관련된 인구수 등의 통계자료, 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안하여 규모를 산정하는데 2009년까지 교부한 후 2010년부터는 분권교부세는 폐지하여 보통교부세에 통합·운영된다.

부동산교부세의 교부기준은 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 기초로 산정하여 보전하고, 남은 잔액은 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산보유세 규모(5%) 등의 기준 및 비중에 따라 시·군·자치구 등에 교부한다.

2008년도 보통교부세(재정부족 보전분) 산정상의 제도 개선사항을 들어 보면 우선 기준재정수요액 산정과 관련하여 측정항목을 기존의 9개 항목 26개 세항목으로부터 4개 항목 17개 세항목으로의 단순화가 이루어졌다. 이와 함께 저출산·고령화 등 행정환경의 구조적 변화를 반영하여 저소득 소외계층 및 노인이 많은 지역에 지원을 확대하기 위한 사회문화·복지분야의 수요 비중이 확대되었고, FTA 체결과 관련한 농수축산분야와 외국인 다문화가정에 대한 지원이 강화되었으며, 자치단체가 세출절감 등 재정운영의 효율성과 세수확보 등 재원확보에 있어 자체노력이 확대될 수 있도록 인센티브 제도가 강화되었다.

기존의 9개 항목인 ① 일반행정비, ② 홍보 및 문화체육비, ③ 보건 및 생활환경개선비, ④ 사회복지비, ⑤ 지역사회개발비, ⑥ 농수산개발비, ⑦ 지역경제개발비, ⑧ 국토자원보전개발비, ⑨ 안전관리비 등은 ① 일반행정비, ② 문화환경비, ③ 사회복지비, ④ 경제개발비로 단순화되었으며, 기존의 26개 세항목에서 청소비, 환경공해비, 공원녹지비, 상수도비 등이 환경보호비로 통합되었고, 농업비, 수산업비, 임업비 등이 농림수산비로 통합되었으며, 도시계획비, 하천비, 지역개발비 등은 지역개발비로 단순화되었다. 또한 홍보 및 문화체육비, 관광진흥비는 문화관광비로 통합되었으며, 지역정보화비와 일반관리비는 일반관리비로 단순화되었다. 그리고 아동복지비는 영유아·청소년 복지비로 변경되었다.

보통교부세의 수요산정 항목 중 사회복지·문화부문의 비중이 2007년도 36%(18조원)에서 2008년도에는 40%(22조원)로 4%p 상향 조정되어 이 분야의 예산 규모가 큰 자치단체에 보통교부세가 더 많이 배분되도록 조정이 이루어졌다. 또한 다문화 가정의 급격한 증가 등 행정여건의 변화에 대응하기 위해 일반사회복지비 항목에 등록외국인 및 결혼이민자 외에 국적취득자 및 국제결혼가정 자녀수도 추가하여 수요가 산정되도록 하였으며, 영유아·청소년, 장애인, 기초생활보장비 수요에 대해 각 영유아·청소년, 장애인, 기초생활수급권자 비율이 동종 자치단체의 평균보다 높은 자치단체에 대해 그 비율만큼 수요가 추가로 반영되었다. 65세 이상 노인인구의 비율이 높은 자치단체에 대해 수요

가 더 많이 반영되도록 조정이 되었고, 특히 노령인구비중이 20% 이상인 자치단체에 대해서는 별도로 그 수요산정액의 50%가 추가 반영되도록 하는 등 농어촌의 노령화에 대한 지원이 강화되었다. 참고로 UN의 정의에 따르면 65세 이상 노령인구비중이 20% 이상인 사회를 초고령사회(super-aged society)라고 부르고 있다. 또한 임대주택 건설로 인한 지방세수 감소와 저소득층 입주에 따른 복지수요 증가 등의 자치단체 부담 보전을 위해 일반사회복지비 항목에 임대주택 관련 수요를 보정하도록 제도가 개선되었다.

FTA 체결 등으로 어려움이 예상되는 농어촌지역에 대한 수요를 보강하고 상대적으로 소외받고 있는 농어촌지역의 지원을 확대하기 위해 지역균형수요에 경지면적을 측정단위로 하는 '경지관련 수요'와 어장 및 갯벌면적을 측정단위로 하는 '수산관련 수요', 그리고 주요 가축수를 측정단위로 하는 '축산관련 수요'가 신설되어 기존 수요를 보정하였다.

군사시설보호구역 소재 자치단체가 지방세 부과세 등으로 인해 발생하는 세수 손실 및 개발기회 상실 등을 보전하기 위해 군사시설보호구역 지역에 부과되는 토지분 재산세와의 차액에 대해 20%의 비율로 수요 보정되던 것이 30%로 확대 반영됨으로써 군사시설로 인한 재정상의 피해를 축소하였다.

군인으로 인한 간접적인 행정수요 유발, 지역개발의 제한 등 특별한 희생에 대한 보상을 위해 반영해 오던 군인 등 보정인구관련 수요에 대해 측정항목 단순화를 통해 기존 5개 항목(환경공해비, 상하수도비, 도로유지비, 도시계획비, 지역경제비)에서 9개 항목(중전의 청소비, 공원녹지비, 지역개발비 추가)으로 확대 반영됨으로써 대폭적인 수요 확대가 이루어졌다.

기준재정수입액 산정과 관련해서는 자치단체의 지방세수 추계 시 보통세 중 주민세에 대해 종전의 기타 보통세에 통합하여 연평균 증가율 방식을 사용하던 것을 주민세의 소득할 부분이 다른 세목과 달리 경기변동에 의한 세수 변동폭이 크기 때문에 정확한 추계를 위해 취득세, 등록세 등 일반 보통세와 같이 회귀방정식을 이용한 방식으로 추계하도록 제도가 개선되었다.

자치단체의 자구노력을 유도하기 위한 세입증대 및 세출절감에 대한 인센티브 반영규모가 확대되었다. 즉 자치단체의 세출절감 노력을 반영하는 『정상경비 절감운영』노력과 『상수도요금 현실화』에 대한 인센티브 비율이 50%에서 70%로 인상되었으며, 자치단체의 읍면동 통합을 가속화하여 효율적인 행정수행을 유도하기 위해 읍면동 통합에 따른 인센티브를 기존 통합 후 1년에 대해 통합 전의 읍면동 운영비 100%를 수요에 반영해 주던 것을 통합 후 5년 동안 매년 연차적으로 총 300%가 지원되도록 상향 조정되었다. 또한 지방자치단체에서 수요가 급증하고 있는 사회복지·문화 분야의 지출 비중이 높은 자치단체에 도움을 주고 투자를 유도하기 위하여 이 분야 예산비중이 동종 자치단체 평균보다 높은 자치단체에 대해 총 493억원의 인센티브가 반영되었다. 이와 같이 반영된 세출절감 등 재

정수요부문의 자체노력에 대한 인센티브 반영액은 총 1,657억원으로 개선 전의 인센티브 반영액 1,278억원에 비해 379억원이 증가하였다. 재정수입 부문의 인센티브 개선사항의 경우 경상수입의 이자수입 등 일부 항목은 급격한 자원 변동으로 자치단체의 자구노력에도 불구하고 역인센티브가 발생하는 등의 불합리한 점을 개선하기 위해 경상세외수입 확충에 대한 인센티브 산정방식이 기존 단년도의 실적 기준으로 비교되던 것을 기준년도 3년 평균 산정방식으로 변경되어 인센티브 제도의 합리적이고 안정적인 운영을 도모할 수 있게 되었다.

IV. 법정교부율 인상 필요성에 대한 논의

2004년 이후 지방교부세의 법정교부율이 4.24% 인상되었으나, 이는 지방양여금 흡수(3.30%)와 분권교부세 신설(0.94%) 등으로서 실질적인 자원 확충은 미흡한 실정이다. 이에 따라 2008년 2월 출범하는 신정부에서는 교부세 법정률 2% 인상을 공약하고, 192개 국정과제에도 지방교부세제도의 발전적 개편, 지방자원 확충 및 세원 불균형 완화 등을 포함시켜 놓고 있다. 지방교부세 법정교부율 인상 필요성에 대한 논거는 다음과 같이 정리될 수 있다.

1. 지방의 기본적 행정경비 보전 미흡

현행 지방교부세 재원으로는 자치단체의 기본적·필수적인 행정서비스 수행을 위한 자원 보전이 미흡하다. 지난 몇 년간 보통교부세의 재정부족액 충족률(조정률)을 보면 2005년도 86.2%, 2006년도 86.5%, 2007년도 88.4% 등으로 지속적으로 수치가 상승하고 있기는 하나 아직 90%에 미치지 못하고 있는 상황이며, 특히 자체수입의 근간인 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 자치단체가 131개로 전체의 53%를 차지하고 있는 실정이다. 따라서 재정부족액 전액을 지방교부세로 보전해 줄 수 있도록 교부율이 상향 조정되는 동시에 형평화 기능을 좀 더 강화하여 재정이 취약한 자치단체에 혜택이 더 집중될 수 있도록 하는 제도개편방안이 필요할 것으로 판단된다. 2008년을 대상으로 하는 경우 재정 부족분을 100% 충족시켜줄 수 있는 법정교부율은 21.76%로서 현행 19.24%보다 2.52%p 높은 것으로 계산되어, 현재의 재정수요와 재정수입이 일정하다는 전제 하에 법정교부율이 21.76%가 되면 재정 부족분이 모두 보전될 수 있다.

2. 자체사업 여력 부족

최근 몇 년 사이 자치단체의 자체사업 비중은 지속적으로 감소하여 지방의 실질적인 가용재원은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 2005년도에의 경우 자체사업예산 비중이 전체 예산의 30.5%이었던 것이 2006년도에는 28.5%, 2007년도에는 26.6%로 계속 하락하고 있는 실정이다. 특히 복지관련 지출이 급격히 증가하고 있는 광역시내 자치구의 자체사업예산 비중은 2005년 18%이었다가 2006년에는 14.8%, 2007년에는 11.9%에 지나지 않고 있다. 일반회계 총세입에서 자체수입이 차지하는 비중인 재정자립도의 경우 2007년도에는 전국 평균 53.6%로서 전년 대비 0.8%p 감소한 것으로 나타났다. 이렇듯 열악한 상황에서 자체사업의 감소는 지역주민을 위한 자치단체 고유사업의 감소를 의미하며 이는 주민 접점의 실질서비스 제공이 축소되는 것이라 할 수 있다. 삶의 질 개선과 관련하여 주민들의 다양한 욕구나 수요가 존재하고 그 수준도 계속 높아지고 있는 상황에서 지방자치단체가 지역 실정에 따른 자체사업을 제대로 추진할 수 없는 것은 심각한 문제이다. 수질이나 대기 등 깨끗한 환경에 대한 주민들의 욕구, 문화 및 여가·복지에 대한 다양한 수요를 충족시켜 주기 위한 자체사업 예산의 확보가 필수적이라 할 수 있다.

3. 법정·의무적 경비에 따른 지방비 부담 증가

참여정부 들어서서 사회복지 등 국고보조사업의 급속한 증가로 자치단체의 사회복지예산비율 및 지방비 부담이 매년 급증하여 왔다. 최근 몇 년간의 총 예산 중 사회복지예산의 비중을 보면 2005년 12.0%이었던 것이 2006년에는 13.3%, 2007년에는 15.4%로 빠르게 증가하고 있고, 2002년부터 2007년까지 국고보조금과 지방비부담액의 평균 증가율을 보면 각각 12.3%, 15.5%에 이르고 있어 자치단체에 가해지는 재정압박은 계속 커지고 있는 실정이다. 자치단체의 지방비 부담 규모는 2005년도 8조 2,166억원이었던 것이 2006년에는 9조 5,926억원, 2007년에는 10조 8,513억원으로 빠른 증가 추세를 보이고 있다. 또한 자치단체의 교육비특별회계 전출금 규모의 증가도 열악한 지방재정을 압박하는 또 다른 요인이 되고 있다. 이 규모는 2006년도 5조 5,565억원, 2007년에는 6조 1,293억원에 이르고 있다.

보조금의예산및관리에관한법률 제13조(지방비 부담의무)에 의하면 지방자치단체의 장은 국가보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 당해 연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다고 규정되어 있다. 따라서 자치단체 예산에서 지방비 부담액만큼은 우선적으로 공

제해야 하기 때문에 재정운용 측면에서 보면 자치단체 입장에서는 신축성을 발휘할 수 없는 경직적 세출이라 할 수 있다. 따라서 이 규모가 크면 클수록 자치단체의 재정 운용상의 재량은 줄어들 수밖에 없다.

4. 신규수요 증가에 따른 추가재원 필요

사회복지 부담, 도서·오지·접경지역 등 낙후지역 개발, 농·어촌 지역개발, 광역시 자치구에 대한 재원 부담 완화 등 추가로 발생하는 신규수요에 소요되는 재원은 약 2조 8,000억원으로 추산된다(〈표 5〉 참조). 이 가운데 기초노령연금 및 노인장기요양보험 실시에 따른 지방비 부담분의 경우 2008년 5,959억원에서 2009년 8,173억원, 2010년 8,792억원, 2020년에는 2조 672억원에 달할 것으로 예상된다.

〈표 5〉 추가소요 재원 규모

(단위 : 억원)

분 야	소 요 액
합 계	28,500
사회복지 분야	7,200
FTA 분야	2,800
낙후지역 분야	6,500
자치구 직접지원	12,000

자료 : 행정자치부, 2008.

인구 고령화에 따른 사회적 파장은 비단 재정 문제에 국한되지 않고, 고용 문제, 국가 경쟁력 등 경제·사회 전반에 걸쳐 그 영향력이 실로 엄청나다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 이미 고령화 사회(전체인구 중 65세 이상 고령인구의 비율이 7% 이상 14% 미만인 사회)에 진입하여 있고, 2018년경에는 고령사회(전체인구 중 고령인구의 비율이 14% 이상 20% 미만인 사회)로 진입하며, 그로부터 8년 후인 2026년경에는 초고령사회(전체 인구 중 65세 이상 고령인구비율이 20% 이상인 사회)로 들어설 전망이다. 이 같은 현상은 세계에서 유례가 없는 빠른 속도라는 것을 〈표 6〉을 통해 확인할 수 있다.

〈표 6〉 인구 고령화 속도 국제 비교

노령인구 비율 국가	도달년도			증가소요년수	
	7%	14%	20%	7% ~ 14%	14% ~ 20%
프랑스	1864	1979	2018	115	39
노르웨이	1885	1977	2024	92	47
스웨덴	1887	1972	2014	85	42
호주	1939	2012	2028	73	16
미국	1942	2015	2036	73	21
캐나다	1945	2010	2024	65	14
이탈리아	1927	1988	2006	61	18
영국	1929	1976	2026	47	50
독일	1932	1972	2009	40	37
일본	1970	1994	2006	24	12
한국	2000	2018	2026	18	8

자료 : 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 『2005 인구통계자료집』, 2005
통계청, 『장래인구 특별추계』, 2005

위의 표에 의하면 우리나라의 고령사회 및 초고령사회 진입 속도는 엄청나게 빠르다는 것을 알 수 있다. 다른 나라에 비해 현저하게 빨랐던 일본에 비해서도 고령사회 진입에 소요되는 기간은 3/4, 초고령사회의 경우 2/3에 불과한 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 OECD 국가별 65세 이상 노인 비중 증가 전망(2000~2040년)

국가별	노인인구비중(%)		증가율	국가별	노인인구비중(%)		증가율
	2000	2040			2000	2040	
호주	12.4	22.5	10.1	한국	7.2	27.8	20.6
오스트리아	15.5	29.6	14.1	룩셈부르크	14.2	24.0	9.8
벨기에	16.8	27.4	10.6	멕시코	4.6	15.4	10.8
캐나다	12.5	24.6	12.1	네덜란드	13.6	25.5	11.9
체코	13.8	28.8	15.0	뉴질랜드	11.7	22.8	11.1
덴마크	14.8	24.1	9.3	노르웨이	15.2	26.3	11.1
핀란드	14.9	26.2	11.3	폴란드	12.2	24.1	11.9
프랑스	16.1	26.6	10.5	포르투갈	16.3	24.0	7.7
독일	16.4	29.7	13.3	슬로바키아	11.4	23.2	11.8
그리스	17.3	28.2	10.9	스페인	16.9	30.7	13.8
헝가리	15.1	25.7	10.6	스웨덴	17.3	25.2	7.9
아이슬란드	11.7	22.6	10.9	스위스	15.3	33.1	17.8
아일랜드	11.2	20.5	9.3	터키	5.7	14.3	8.6
이탈리아	18.1	33.7	15.6	영국	15.9	25.4	9.5
일본	17.4	25.3	17.9	미국	12.4	20.4	8.0
OECD 평균	14.9	27.0	12.1				

자료 : OECD(2004), Core Study of Long-Term Care

이와 같은 현상은 우리나라가 다른 나라에 비해 인구 고령화에 대비할 시간적 여유가 거의 없다는 것을 의미하는 동시에 지금부터라도 신속한 대응이 필요하다는 것을 시사한다. 이와 같은 추세는 다음의 OECD 자료를 통해서도 확인할 수 있다.

〈표 7〉에 의하면 우리나라의 노인 인구 비중은 2000년 7.2%에서 2040년 27.8%로 40년 동안 무려 20.6%p가 높아져 OECD 국가 중 증가율에서 단연 1위를 차지하고 있다. 우리나라 다음으로는 일본(17.9%), 스위스(17.8%)가 뒤따르고 있고 OECD 평균보다는 무려 8.5%p가 높은 상황이다.

이러한 실정을 감안할 때 기초노령연금 및 노인장기요양보험의 도입은 불가피한 선택으로 판단되며, 신정부의 국정과제 중에도 노인 장기요양보험제도 적용 확대가 포함되어 있다.

기초노령연금의 경우 2008년 1월부터는 70세 이상 노인에게, 동년 7월부터는 65세 이상 노인 가운데 소득과 재산이 적은 하위 60%에 대해 지급하는데, 선정기준은 독거노인의 경우 40만원이하, 노인 부부의 경우 64만원이하로 되어 있다. 연금액은 국민연금가입자 평균소득월액의 5%로 2008년도의 경우 매월 83,640원, 부부합산의 경우 매월 133,820원이 된다. 기초노령연금 관련 재원에 대한 국가와 지방자치단체 간의 부담기준이 〈표 8〉에 요약되어 있다.

〈표 8〉 국가부담 연금비용의 비율

구 분		특별자치도·시·군·구의 노인인구 비율		
		14/100 미만	14/100 이상 20/100 미만	20/100 이상
재정 자주도	90/100 이상	40/100	50/100	60/100
	80/100 이상 90/100 미만	50/100	60/100	70/100
	80/100 미만	70/100	80/100	90/100

자료 : 법제처 홈페이지, 2008.

〈표 8〉에서 노인인구 비율은 전체 인구수에서 65세 이상 노인인구가 차지하는 비율이고, 재정자주도는 일반회계 총계예산에 대한 자체수입(지방세+세외수입)과 중앙정부 및 상급 자치단체로부터의 보조금 중 일반재원의 성격을 갖는 자원(지방교부세+재정보전금+조정교부금)의 합계가 차지하는 비율을 말한다. 만일 어느 자치단체의 재정자주도가 85%이고, 노인인구 비율이 15%라고 한다면 위의 표에서 중앙정부의 부담은 60%, 자치단체의 부담은 40%가 되는 것이다. 따라서 노인인구 비율이 높을수록, 재정자주도가 낮을수록 국가의 부담은 증가하고, 자치단체의 부담 비율은 줄어든다.

노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성 질병 등으로 인하여 일상생활을 혼자 수행하기 어려운

노인 등에게 신체활동 또는 가사지원 등의 장기요양급여를 제공하는 사회보험이다. 2008년에는 중등 중이상(요양 1등급~3등급)을 대상으로 실시하며, 보건사회연구원 추계결과(노인인구의 3.1%) 적용시 158천명이 대상이 되고, 소요재정은 8,402억원으로 전망된다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 연도별 노인장기요양보험 대상자 및 재정소요 추계(안)

구 분	대상자수(천명)			소요재정(억원)			
	시설	재가	계	보험료	정부지원	본인부담	계
2008	59	99	158	4,477	3,071	854	8,402 ¹⁾
2010	89	76	168	10,510	4,284	2,118	16,911
2015	106	94	200	12,418	5,067	2,516	20,001

자료 : 노인장기요양보험 홈페이지, 2008.

주 1) : 2008년은 6개월분만 적용되었으며, 물가상승률은 반영되지 않고 추계되었음

〈표 9〉에 의하면 노인장기요양보험을 운용하는 데 소요되는 재정규모가 빠른 속도로 늘어나는 것을 알 수 있고, 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체의 재정부담도 누적될 전망이다.

V. 요약 및 결론

본고에서는 대통령의 공약 사항이기도 하고 신정부 국정과제에도 포함이 되어 있는 지방교부세의 개편 필요성을 법정교부율 상향 조정에 초점을 맞추어 논의하였다. 지방자치제의 본지에 입각하면 자체재원의 확충을 통한 지방재정의 확충이 바람직하지만 현실적으로는 경제적 기반이 취약하여 자구 노력이 한계에 봉착한 자치단체들이 다수 존재하는 상황에서 이상만을 추구할 수는 없는 실정이다. 따라서 필수불가결한 재정수요에 부응하여 중앙정부로부터 재원을 확충해 주는 동시에 제한된 재원을 효율적으로 집행할 수 있도록 유도하는 것이 차선책일 것으로 판단된다.

본고에서 제시한 법정교부율 인상 필요성에 대해 다음과 같은 근거를 제시하고 있다.

첫째, 지방자치단체의 기본적 행정경비 보전이 미흡한 실정이다. 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 자치단체가 절반을 넘는 상황에서 이들 자치단체들은 새로운 수요나 급증하는 수요에 대처할 능력이 결여되어 있다.

둘째, 자체사업의 여력이 부족하다. 인구 규모, 인구 구조, 자연 환경, 산업 구조 등 다양한 측면에서 지방자치단체의 상황은 모두 다 틀리기 때문에 각 지역 주민들이 원하는 서비스 수요도 다를 수밖에

에 없다. 이러한 다양한 욕구를 충족시켜 주기 위해서는 자치단체가 자체사업을 추진할 수 있는 가용 재원을 어느 정도 확보해 놓아야 하는데, 현실은 그렇지 못하다.

셋째, 법정·의무적 경비에 따른 지방비 부담이 급증하고 있다. 참여정부 들어서서 특히 사회복지 관련 국고보조사업의 급격한 증가로 인해 전체 세출예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중이 빠른 속도로 증가하고 있고, 이와 관련한 지방비 부담 역시 크게 증가하여 자치단체의 재정압박은 가중되고 있는 실정이다.

넷째, 신규수요 증가에 따른 추가 재원이 필요하다. 앞에서 언급하였듯이 우리나라는 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있는 동시에 저출산 시대가 진행되고 있다. 이는 곧 경제활동인구의 감소를 의미하고, 이는 다시 생산 등 경제 활동의 위축으로 이어지고 이에 따라 세원의 축소에 따른 세수의 감소 등 경제적 악순환이 이어질 위험에 처해 있다. 이에 대해 다각적인 대비책이 필요한데, 정부에서는 노인대책의 일환으로 기초노령연금제도, 노인장기요양보험제도 등을 도입한 바 있다. 이들 제도 운영상 소요되는 비용의 일부를 지방자치단체가 부담해야 하기 때문에 재정적 압박은 점점 커질 수밖에 없는 현실이다.

지금까지 열거한 근거들은 서로 독립적인 것은 아니고 일정 부분 중복되는 측면도 있다. 핵심은 만일 그대로 방치하면 자치단체의 재정여건이 지금보다 더욱 악화될 것이라는 점이다. 따라서 지방교부세 배분규모를 늘려줌으로써 향후 예상되는 재정압박을 경감시키고자 하는 것이다. 이때 한 가지 분명히 해야 할 점은 지방재정 규모의 확충과 동시에 재정운용의 효율성과 책임성을 담보할 수 있도록 제도적인 보완이 함께 이루어져야만 지방재정 확충의 열매를 제대로 거둘 수 있다는 것이다. ☺

