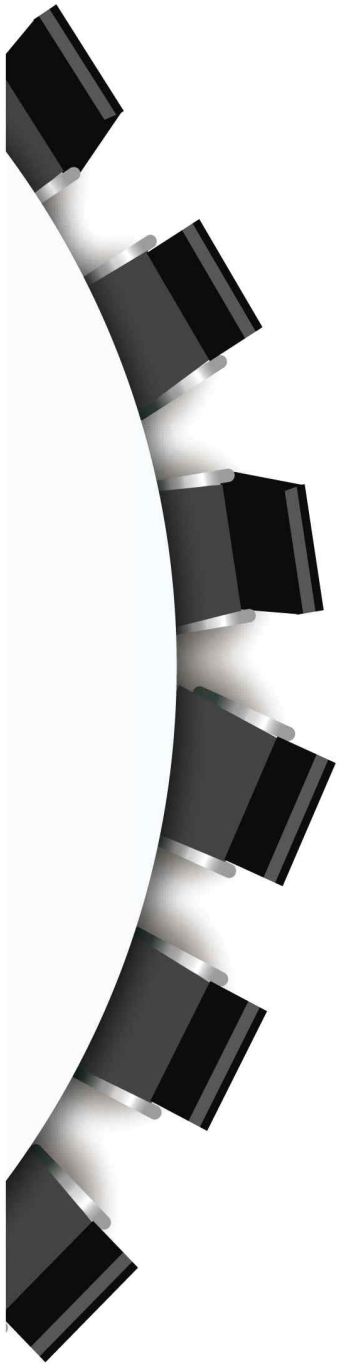
새정부의 재정분권 강화를 위한 정책세미나



일 시 : 2013년 2월 6일(수) 13:00~16:00
장 소 : 대한상공회의소 의원회의실
주 최 : 전국시도지사협의회·전국시도의회의장협의회·
전국시장군수구청장협의회·전국시군자치구의회의장협의회·
한국지방세연구원·한국지방재정학회

행/사/일/정

시 간	내 용		
13:00~13:30	등록 및 안내		
13:30~14:00	개 회 식 (사회: 신열 목원대)		
	국민의례	5'	
	개 회 사	5'	배인명 (한국지방재정학회장)
	환 영 사	5'	김관용 (전국시도지사협의회장, 경북지사)
		5'	김명수 (전국시도의회의장협의회장, 서울시의회 의장)
		5'	배덕광 (전국시장군수구청장협의회장, 부산 해운대구청장)
		5'	강병규 (한국지방세연구원장)
	축 사	5'	김동완 (국회의원, 새누리당)
14:00~16:00	120'		사회: 김동건 (서울대 행정대학원 명예교수) 발표: 손희준 (청주대) ····· 1 **지방분권과 지방재정의 현주소** 발표: 이영희 (한국지방세연구원) ····· 35 **지방세의 현재와 미래** 토론 ····· 57 강성조 (충북도청 기획관리실장) 김의섭 (한남대) 서윤기 (서울시의회 의원) 조청식 (파주시 부시장) 주만수 (한양대)
16:00~16:10	10'		폐회

개 회 사

새정부의 출범을 목전에 두고 있는 시점에서 오늘 재정분권의 강화를 위한 정책세미나를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 오늘 지방재정과 지방세의 전문가들이 함께 모여 재정분권의 강화를 위한 여러 정책들에 대하여 심도 깊게 논의하여 보려고 합니다.

먼저, 바쁘신 가운데도 전국에서 참석하여 주신 내외빈 여러분께 감사를 드립니다. 특히 이 자리를 빛내 주신 전국시도지사협의회장 김관용 경북지사님, 전국시도의회의장협의회장 김명수 서울시의회 의장님, 전국시장군수구청장협의회장 배덕광 부산 해운대구청장님, 그리고 축사를 해 주실 새누리당 지방자치안전위원장 김동완 국회의원님께 깊은 감사의 인사드립니다. 또한 공동주최를 위해 애써주신 한국지방세연구원 강병규 원장님을 비롯한 관계자 여러분, 물심양면으로 큰 후원을 해주신 한국지방재정공제회 김홍갑 이사장님을 비롯한 관계자 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다. 그리고, 김동건 교수님을 비롯하여 사회, 논문발표, 토론 등으로 세미나에 참여하시는 모든 분들께도 환영과 감사의 인사를 드립니다.

2013년은 지방자치가 부활한지 23년이 되는 해입니다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방재정의 현 상황은 그다지 밝지 않습니다. 1991년 69%였던 지방정부의 재정자립도가 2012년 52.3%로 하락하였고, 중앙과 지방간 세입배분은 8:2인 반면 세출배분은 4:6으로 나타나 세입과 세출간에 상당히 큰 괴리를 나타내고 있습니다. 이와 같이 지방자치단체의 재정은 오히려 어려워지고 있고, 자주재정권 역시 축소되고 있는 것이 현실입니다. 이러한 문제의 해결을 위해서 재정분권을 강화하는 것은 매우 시급한 과제이며, 특히 자주재원의 확충은 가장 최우선의 과제입니다. 이러한 시점에서 국세와 지방세의 구조를 근

본적으로 개편하기 위한 정책개발은 시의적절한 연구 과제임에 틀림이 없습니다.

현 정부에서는 자주재원의 확충을 위하여 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세를 도입하였습니다. 하지만 그 규모가 그다지 크지 않아 지방재정에 큰 도움을 주지 못하고 있습니다. 따라서 새 정부에서는 지방소비세의 확대, 지방소득세의 독립세 전환, 주행분 자동차세의 정상화 등 자주재원의 확충을 위한 여러 방안들에 대하여 좀 더 심도 깊게 논의하고, 구체적인 방안들을 마련하여 이를 실천에 옮겨야 할 것입니다. 이러한 방안들을 통하여 다음 정부의 임기 내에 국세와 지방세의 비율이 최소한 7:3까지 조정되어서 실질적인 지방자치를 실시하기 위한 재정분권의 여건이 조성되기를 희망합니다.

이제 새정부의 시작이 며칠 남지 않았습니다. 아무쪼록 오늘 논의되는 모든 방안들이 새정부에 전달되어서 지방분권의 강화와 지방자치의 발전에 기여하기를 간절히 기원합니다.

다시 한번, 오늘 세미나에 참석하신 모든 분들께 감사드립니다.
고맙습니다.

2013년 2월 6일
한국지방재정학회장 배 인 명

환 영 사

안녕하십니까, 제6대 전국시도지사협의회장 김관용 경북지사입니다.

먼저 항상 우리나라의 지방자치와 지방분권에 많은 관심과 열의를 가지고 각고의 노력을 경주하고 계신 교수님들을 비롯한 전문가 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한, 새누리당 김동완 국회의원님, 한국지방세연구원 강병규 원장님 등 내외 귀빈여러분께도 감사의 말씀 드립니다.

우리나라는 지방자치가 실시된 지 20년 이상의 세월이 흘렀음에도 불구하고, 중앙의존적 지방재정구조는 조금도 변화되지 않았습니다. 여전히 국세와 지방세 비율은 8:2구조에서 벗어나지 못하고 있으며 지방재정자립도 또한 지속적으로 하락하고 있는 추세입니다.

실질적 지방자치의 실현을 위해서는 무엇보다도 재정분권이 가장 선행되어야 합니다. 권한이 있다 한들 이를 추진할 수 있는 재원이 없다면 권한의 실행 자체가 불가능하기 때문입니다. 따라서, 지방정부가 지역적 특성에 적합한 발전전략을 자율적으로 수립 및 추진할 수 있도록 재정적 자율성이 확보되어야 한다는 점을 다시금 강조 드립니다.

이러한 점에서 오늘 우리가 새정부의 재정분권 방향을 논의한다는 것은 매우 의미 있는 일이라 하겠습니다. 아무쪼록 오늘 세미나를 통해 대통령 당선인께서 공약집과 여러 자리에서 말씀하셨던 중앙-지방 세출구조조정, 지방재정 확충, 재정분권 등에 대한 구체적 실행방안이 마련되기를 기대합니다.

다시한번 오늘 이 자리를 빛내주신 내외귀빈 여러분, 그리고 관계자 여러분께 감사의 말씀 드리며, 한국지방재정학회의 이번 정책세미나의 성공적 개최를 축하드립니다.

감사합니다.

2013년 2월 6일

전국시도지사협의회장 김 관 용

환 영 사

자주재원 확충 및 자치 재정운용권 보장을 통한 실질적 지방자치의 구현

안녕하십니까.

전국 시도의회 의장협의회 회장 김명수입니다.

한국지방재정학회가 새정부의 출범을 앞두고 준비해 오셨던 「새정부의 재정분권 강화를 위한 정책세미나」가 성대히 개최된 것에 축하의 말씀을 드립니다.

그리고 오늘의 세미나를 위해 수고를 마다하지 않으신 배인명 한국지방재정학회 회장님과 한국지방세연구원의 강병규 원장님에게도 감사의 말씀을 드립니다.

또한 의정활동으로 바쁘신 중에도 불구하고 참석해 주신 김동완 의원님과 내빈 여러분들에게도 감사의 인사를 드립니다.

지난 1991년 지방의회가 재구성되면서 본격적으로 시작된 지방자치는 20여 년 간의 시행 과정 속에서 많은 성과들을 만들어 내고 있습니다.

그럼에도 불구하고 한국의 지방자치는, 지방의회 인사권 독립의 문제, 자치입법권의 문제 등 여전히 개선되어야 할 많은 제도적 문제를 안고 있습니다. 이 같은 제도적 문제들 중에서 가장 우선적으로 개선되어져야 할 것이 바로 지방의 '자주재원 확보'와 '자치재정운용권 보장'에 관한 문제일 것입니다.

지난 2000년 이후 중앙정부가 담당해 왔던 많은 사무가 지방으로 이양되고 있으며, 지역 사회의 급격한 환경에 따른 지역 주민들의 요구 역시 다원화되고 있습니다. 특히 빠른 속도로 진행되고 있는 노령화, 사회 양극화, 불안한 일자리, 낮은 출산률 등의 문제는 복지와 관련된 각 종 요구를 폭발적으로 증가시킬 것이며, 이는 자연히 재정지출의 확대로 이어질 것입니다.

이 같은 요구들을 해결하는 한편, 변화된 환경에 맞추어 지방자치가 그 본연의 목적을 다하기 위해서는 충분한 재정적 뒷받침이 있어야만 합니다. 그러나 2:8이라는 현재의 지방세와 국세의 비율로는 지방에서 급증하고 있는 재정적 수요를 감당할 수 없는 상태입

니다.

지방의 재정적 문제를 해결하기 위해 2010년에 지방소비세가 신설됐지만, 부가가치세의 5% 수준에 불과해 실질적인 효과를 거두기 어려운 상태입니다. 이와 관련해 2013년부터 지방소비세의 세율을 부가가치세의 10%로 인상하겠다는 중앙정부 부처 간의 합의가 지난 2009년에 발표되었지만 이 역시 현재로서는 시행이 불투명한 상태입니다. 지방의 재정문제를 해결하기 위해서는 빠른 시일 안에 지방소비세의 세율을 인상해야 할 것입니다.

또한 지방이 중앙정부의 '지방이전재원'에 의존하고 있는 재정적 종속 상태에서 벗어날 수 있도록 하기 위해서는 지방소득세의 독립세로의 전환, 임의세의 도입, 조례를 통한 새로운 세목의 신설 보장, 사회복지사업에 대한 국고 보조율 상향 조정 등과 같은 지방의 자주재원 확보를 위한 일련의 조치가 반드시 이루어 져야 할 것입니다.

이에 더해 '자치 재정운용권' 역시 보장되어야 할 것입니다. 현재 중앙에서 일방적으로 결정하는 각 종 사업의 진행을 위해 지방은 비용 중 일정 비율을 매칭의 형식으로 부담해야 합니다. 사업비용의 이 같은 조달 방식으로 인해 지방은 재정적 부담뿐만 아니라 확보된 재정의 자율적 운용권 마저 침해 받고 있습니다. 그 대표적인 사례가 바로 영유아 보육료 지원을 둘러싸고 최근 발생했던 중앙과 지방의 갈등입니다. 중앙정부가 일방적으로 결정한 영유아 보육료를 지원하기 위해서는 지방의회 또는 지방정부가 추진 중이던 기타 다른 사업을 축소하거나 취소할 수밖에 없기 때문입니다. 이는 단순한 재원 부족의 문제가 아니라, 본질적으로 지방이 자신의 재정을 자율적으로 운영할 수 있는 권리를 받고 있기 때문입니다.

중앙정부에 의해 일방적으로 결정되는 정책은 불필요한 갈등과 함께 지방의 재정운용권을 침해하고 있습니다. 지방의 자치 재정운용권을 확립하고 사회적 갈등과 비용의 낭비를 줄이기 위해서는 국비와 지방비가 매칭의 형태로 비용이 조달되는 각 종 사업에 대해서는 정책의 결정과정에 지방의회와 지방정부의 참여가 보장되는 제도적 정비가 이루어져야 할 것입니다.

오는 2월 25일 이면 새로운 정부가 출범합니다. 새정부의 주요 과제중의 하나가 '지방의 발전'인 것으로 알고 있습니다. 진정한 지방의 발전은 지방정부의 자주재원 확충과 자치 재정운용권의 확립에서 시작되어야 할 것입니다.

새정부의 재정분권 강화를 위한 오늘 세미나에서 자주재원 확충과 자치 재정운용권에 관한 좋은 대안들이 많이 도출될 수 있기를, 그리고 그 대안들이 새 정부에 채택되어 지방자치 발전의 새로운 계기가 될 수 있기를 기원합니다.

끝으로 오늘 세미나의 사회를 맡아 주신 서울대학교 행정대학원의 김동건 교수님과 논문발표를 해 주실 손희준 교수님, 이영희 수석연구위원님 그리고 토론에 참가해 주신 주만수 교수님, 이재은 교수님 이하 여러 패널 분들께도 다시 한번 감사의 말씀을 드리며 오늘의 환영사에 가름하겠습니다.

감사합니다.

2013년 2월 6일

전국시·도의회의장협의회 회장 김 명 수

환 영 사

새 정부의 재정분권 강화방안: 지방재정의 근본적 확충이 절실하다!

내외귀빈 여러분 안녕하십니까?

「전국시장·군수·구청장협의회」 대표회장을 맡고 있는 배덕광 해운대 구청장입니다.

새 정부 출범을 앞두고 지방재정 문제가 사회적 이슈로 대두되고 있는 시기에 『새 정부의 재정분권 강화』라는 시의적절하고 중요한 주제로 정책세미나를 한국지방재정학회와 지방세연구원 그리고 『지방 4대협의체』가 공동 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

아울러, 지금 국회가 열려 바쁘신 의사일정에도 불구하고 귀중한 시간을 내주신 김동완 국회의원님과 김관용 시·도지사협의회장님을 비롯한 시·도 및 시·군·구의장협의회장님 그리고 오늘 토론회를 주관하는 배인명 지방재정학회장님과 주제별 토론회를 해주실 각계 전문가 여러분께도 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

올해 계사년은 지난 대통령선거에서 헌정사상'첫 여성대통령'이 선출됨으로써 우리나라가 모든 분야에서 새로운 변화의 패러다임을 만들어가는 의미 깊은 해가 될 것이라 생각합니다.

특히, 오늘 세미나 주제인 재정분권 강화와 관련하여 대통령 당선인께서도 지방소비세 확대 등 지방재정 확충과, 복지사업에 대한 국고보조율 인상 등 주요과제를 대선 정책공약으로 제시하고, 신뢰와 약속을 바탕으로 이를 실천해 나갈 것을 강조한 만큼, 앞으로 새 정부·새 대통령에 거는 기대가 매우 크다고 하겠습니다.

최근 우리의 지방재정 상황은 장기간 부동산 경기침체로 인해 거래세, 재산과세의 둔화 등 지방세입 환경은 갈수록 악화되고 있는 반면, 고령화·저출산 대책에 따른 사회복지수요는 지속적으로 확대되어 지방재정을 압박하는 요인이 증폭되고 있습니다.

무엇보다 올해에는 영유아무상보육의 전 계층 확대로 지방비 추가부담이 크게 늘어나 대부분의 시·군·구에서는 재정의 어려움이 가중되어 보육사업의 정상적인 추진이 사실상 어려운 실정입니다.

따라서, 자치단체의 과중한 복지비 부담을 덜어주고 열악한 지방재정을 근본적으로 확충하는 것이 절실합니다. 이를 위해 현행 지방소비세율을 20%로 확대하고 지방소득세의 독립세화 등 자주재원 중심의 국세이양이 새 정부 출범 초기에 매듭지을 수 있도록 촉구해 나가야 하며

또한, 다소 늦은 감은 있지만 영유아보육사업의 국비보조율을 인상하는『영유아보육법 개정안』이 이번 임시국회에서 반드시 통과될 수 있도록 학계를 비롯한 우리『지방 4대 협의체』가 힘을 모아 적극 대응해 나가야 할 것입니다.

아무쪼록, 오늘 이 자리를 통해 새 정부에 대해 재정분권의 정책방향과 비전을 제시하여 '지방자치 20년'에 걸 맞는 근본적인 국가·지방재정 체계를 새롭게 구축하는 계기가 되기를 기대하며,

다시 한번 좋은 발제와 토론을 맡아 주실 여러 교수님과 단체장님을 비롯한 각계 전문가님! 그리고 이번 행사를 위해 애써주신 지방재정학회, 지방세연구원 관계자 분들께 감사의 인사를 드리며 모두의 건승을 기원합니다.

대단히 감사합니다.

2013년 2월 6일

전국시장·군수·구청장협의회 대표회장 배 덕 광

환 영 사

□ 먼저 지방재정 분권 강화를 위한 정책세미나에 함께 해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

○ 2013년 올해로 지방자치가 시작된 지 22년째를 맞습니다. 이는 다른 나라와 비교할 때 그리 긴 역사는 아닌 편입니다. 하지만 국민들의 간절한 요구로 얻어진 것이니만큼 그 의미는 남다를 것이라 생각합니다.

□ 오늘날 지방자치의 현실은 너무나 열악합니다. 지방세 수입으로 자치단체 인건비를 충당하지 못하는 곳이 전체 244개 지자체 가운데 절반이나 차지하고 있습니다.

○ 지방자치가 세계적인 시대흐름임을 감안하면 각 지방정부 스스로가 지역발전을 선도할 수 있도록 안정적 재원확보의 틀이 마련되어야 함에도 이처럼 현실은 그렇지 못하고 있습니다.

□ 오늘날 지방분권은 정권의 문제를 넘어 시대적 과제로 다가왔습니다. 이제는 지방분권정책 패러다임의 전환이 필요한 때입니다. 새 정부는 심각한 지자체의 재정상황을 정확히 파악하고 지역회생과 진정한 지방자치가 될 수 있는 로드맵을 제시해야만 합니다.

○ 지방재정분권 확충 없이는 지방자치가 성공할 수 없다는 교훈을 우리는 지난 20년의 지방자치의 역사를 통해 배웠습니다. 오늘 세미나를 통해 재정분권 실현을 위한 합리적 대안을 함께 모색하고, 지방재정 건전화 방안에 대해 함께 고민하는 시간이 되었으면 합니다.

□ 마지막으로 새정부의 재정분권 강화를 위한 정책토론회에 참석해주신 분들께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2013년 2월 6일

한국지방세연구원 원장 강 병 규

축 사

여러분 반갑습니다. 앞으로 시작될 새정부의 재정분권 방향에 대한 학계, 시민단체, 지방자치단체 및 지방의회의 의견을 수렴하고 새정부에 정책방향을 제시하고자 오늘 정책세미나가 열리게 됨을 진심으로 축하드립니다.

아울러, 오늘 세미나 개최를 위해 노력해 주신 한국지방재정학회 배인명 회장님을 비롯한 관계자 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다. 또한, 바쁘신 가운데에도 귀한 시간을 내주신 귀빈 여러분과 각계각층의 지도자 여러분들께도 깊은 감사를 드립니다.

잘 아시는 바와 같이 우리나라가 지방자치를 실현한지 10년이 넘었지만 지방자치 본래의 뜻인 지방분권은 오히려 뒤로 후퇴하고 있습니다. 행정과 경제 등 중추 기능들이 모두 서울과 수도권으로 집중되어 중앙집중 현상이 갈수록 늘어나고 있는 실정입니다. 반면에 지방의 도시들과 농촌은 갈수록 위축되고, 수도권은 자원과 인구가 넘쳐 비효율 상태에서 우리 사회의 경쟁력은 갈수록 떨어지고 있습니다.

이런 점을 감안할 때 이제 지방분권은 피할 수 없는 시대적 과제입니다. 하지만 재정자립 없는 지방분권은 무의미하다고 할 수 있습니다.

저는 25년 전『지역개발을 위한 재정계획 및 재정운영에 관한 평가연구』라는 제목으로 서울대학교 행정대학원에서 석사학위 논문을 썼던바 있습니다. 그리고, 참여정부 시절 청와대에서 행정관으로 일할당시 참여정부에서는 지방분권을 국정핵심과제로 선정하고 재정분권도 추진하게 됨에 따라 지방재정의 책임성 강화가 매우 중요한 과제가 되었었습니다. 재정분권은 공공서비스 제공의 효율성을 높이고 지방정부의 재정책임성을 강화시키는 데 있어 아주 중요한 요소입니다.

모쪼록 오늘 정책세미나를 통해 앞으로의 지방재정 확충과 지방세제 개선방안 등에 대한 다양한 의견수렴 및 논의를 통해 재정분권 실현을 위한 공감대를 형성하고, 세부적인 실천방안 등을 마련할 수 있는 토대가 되길 바랍니다. 감사합니다.

2013년 2월 6일

국회의원 김 동 완

재정분권과 지방재정의 현주소

손희준(청주대학교)

Ⅰ. 서론: 새 정부의 정책과 공약에는 '지방'이 없다!?

2012년 12월 19일 대통령선거를 통해 당선된 박근혜 당선인이 최근 발표한 정부조직개편(안)을 보면 지방자치와 행정을 담당하고 있는 현재의 '행정안전부'를 국민의 안전을 수호하기 위해 '안전행정부'로 개칭하기로 하고, 대통령직인수위원회 조직에도 과거의 지방분권이나 광역경제권 등 지방정책은 전혀 보이지 않고, 다만 '법질서사회안전분과'만이 존재하여, 지방에 대한 고려가 매우 희박함을 알 수 있다. 정부조직 개편방안을 보아도 실제 대통령당선인이 선거공약을 향후 어떻게 수행할 것인지, 먼저 해야 할 일과 기능에 대한 청사진을 밝히고, 그다음 정부가 수행해야 할 기능과 업무가 현재의 정부조직에 배치하기 때문에 이를 어떻게 개편하겠다는 식의 발표가 순서인데, 오히려 단순히 정부조직만을 우선 발표하다 보니, 과연 정부가 무슨 일을 어떻게 얼마나 하려는 지에 대해 국민들의 의혹과 오해가 증폭되고 있다고 보여 진다.

그 중에서도 지방자치와 지방분권을 전공하는 많은 전문가와 학자들이 과거의 행정자치부에서 이명박 정부에서 행정안전부로 변경되었는데(손희준, 2012), 이를 다시 '자치행정부'나(이기우, 2013: 19), '자치안전부' 등 자치와 분권의 정신을 담을 수 있는 명칭으로 변경해 줄 것으로 요구해 왔음에도 불구하고, 오히려 안전행정부로 명칭만을 변경하는 것은 안타까운 일이다.

이처럼 새로이 출범할 박근혜 정권의 밑그림에서 지방과 자치 및 분권의식의 단초를 볼 수 없음은 매우 우려되는 바이다. 왜냐하면 현대의 행정은 과거와는 달리 중앙정부가 지나치게 엘리트의식을 가지고, 독선적으로 정책을 결정하고, 지방은 단순히 이를 집행하기만 한다는 인식이 깔려 있는 것은 아닌지 의심이 들 정도이다. 실제 박 당선인도 정부 3.0을 주창하는 것으로 보아서는 과거의 '통치에서 벗어난 거버넌스(governance without government)'를 지향하는 것으로 판단되는데, 거버넌스의 핵심을 단순히 전자정부 등 정보화와 IT정도로 인식하지는 않을 것으로 본다. 오늘날 정부가 보다 효율적으로 국정을 책임지고, 보다 나은 성과를 도출하기 위해서는 무엇보다 '지방'의 역할과 기능이 중요하다. 따라서 지방이 제대로 작

동하고, 지방의 기능과 활동을 통해 국가경쟁력을 확보하고 전 국민이 행복하게 살 수 있도록 하기 위해서는 정책의 수직적인 차원인 중앙과 지방의 기능 및 역할을 우선적으로 재배분하고, 이를 전제로 중앙 각 부처의 역할과 기능을 재배분하는 수평적 기능분담 체계를 고려해야 할 것이다.

이러한 정부정책기능과 역할 재정립의 고리에서 최우선 고려해야 할 지방의 과업과 기능이 제대로 작동하게 하기 위해서는 무엇보다 국가의 재정자원인 재원과 세원의 중앙과 지방간 배분문제를 고려해야 만 한다. 바로 이런 차원에서 중앙과 지방간 재정관계(IGFR: inter-governmental fiscal relationship)의 바람직한 정립방안이 논의되어야 한다.

1991년 지방의회의 구성을 통한 지방자치제가 부활된 지 현재까지 20여년의 기간이 경과하였지만 여전히 지방자치와 지방분권(local decentralization)에 대한 많은 논쟁과 비판이 제기되고 있다. 분권화는 지역주민의 다양한 선호를 중앙정부의 획일적 공공서비스로 제공하는 것보다 지방자치단체가 지역에 밀착된 지방공공서비스로 공급하는 것이 오히려 자원배분의 효율성을 높일 수 있다는 점에서 강조하는 제도이다. 따라서 건전한 지방자치는 지방자치단체가 지역주민의 선호에 따라 지방공공 서비스를 자율적으로 다양하게 제공할 수 있어야 하고, 동시에 자원배분의 효율성과 책임성이 제대로 작동하는 것인데, 이를 위해서는 반드시 재정분권(fiscal decentralization)이 확보되어야 한다.

그럼에도 불구하고, 지방자치가 부분적으로 부활된 1991년 재정자립도는 69%이었으나, 20년이 된 2012년에는 52.3%수준으로 오히려 17%이상 하락하였다. 이처럼 지방재정 여건이 갈수록 어려워지는 것은 현행 지방세제가 조세가격(value for money) 기능을 제대로 수행하기 어려운 구조로 되어 있고, 지방자치단체가 독자적으로 세입확충을 도모할 수 없도록 규율하고 있는 법·제도적 제약에 기인한 결과라고 할 수 있다. 이러한 취약한 재정여건은 우리나라의 지방자치단체들이 필요한 재원을 스스로 조달하기보다는 중앙정부의 재정지원에 크게 의존하여, 결국 재정운용에 있어 자율성과 책임성을 담보하지 못하고 있는 실정이다.

실제로 지방자치나 지방분권에 대한 비난이나 문제제기는 대부분 재정문제에 집중되고 있는 것을 알 수 있다. 다반사로 지적되는 호화청사 건립이나, 낭비적인 일회성 축제와 중복적인 행사개최 및 재선을 위한 무분별한 대규모 투자에 따른 자치단체의 재정위기와 과다한 부채발행에 이은 채무불이행과 단체장의 공금횡령이나 세금비리 등 금전적인 문제가 국민들에게 너무나 강하게 각인되고 있다.

또한 작년 중앙정부의 일방적인 취득세 감세조치와 미국의 서브프라임 모기지 사태에 의한 세계경제 위기를 극복하기 위한 지방의 예산조기집행과 지방채무의 급증 등은 지방재정의 한계를 여실히 드러내는 대표적 사례가 되고 있다.[1)]

1) 중앙정부가 지방세인 취득세를 50% 감액하기로 하면서도 이에 대한 세수보전 대책을 지방과 협의 없이 일방적으로 발표하고, 지방예산을 조기에 집행하기를 강요하면서 부족 재원에 대해서는

반면, 지방자치제의 부활로 주민의 지역개발과 복지증진에 대한 기대욕구는 더 욱 높아졌고, 그에 따라 지방재정수요가 급증하는 양상을 나타내고 있다. 특히 최근 경기침체의 장기화, 저출산·고령화의 급속한 진전으로 지방세수환경은 날로 악화되는 반면, 사회복지수요·교육재정부담 등 신규수요는 급격히 증가하여 지방재정부담을 가중시키고 있어 이에 대한 재정대책 마련이 시급한 실정이다.

따라서 이 글에서는 지방재정의 실태와 문제점 등 현 재정분권의 현황분석을 통해 새로이 출범하게 될 새 정부가 반드시 고려해야 할 재정분권 과제와 지방재정정책의 방향을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 지방재정관련 공약 및 쟁점사항

1. 지방재정관련 대통령 선거공약 검토

작년의 대통령선거 결과에 대한 해석이 분분하지만, 대부분 정책선거는 실종되고, 프레임(frame)과 이미지 주도 및 세대별, 지역별 갈등구도 확산에 따른 보수와 진보세력의 양강 세력의 각축장이었다는 평가이다. 그나마 다행인 것은 투표율의 증대와 당선인의 지지율이 과반수를 넘었다는 것으로 일종의 민주주의의 핵심인 '다수결의 원칙(majority rule)'이 작용했다는 평가이다.

그러나 무엇보다 중요한 선거공약에 대한 검증인 대통령 선거후보간 TV토론 횟수도 매우 적었고, 초반에 지나친 후보 단일화에 초점이 맞추어져 공약검증이 거의 불가능하였으며[2], 실제로 후보 간 공약의 차별성 역시 별로 두드러지지 않았다는 것이 중론이다. 과거의 여느 대통령선거와 비교해도 후보간 뚜렷한 선거공약 내용을 파악하기조차 어렵다. 그나마 신문지상이나, 공개적으로 제시한 대통령후보의 지방재정 관련공약을 검토하면 다음과 같다.

채무발행을 승인하고, 채무발행에 따른 이자부담을 중앙이 보전하겠다는 식의 발상과 정책집행은 지방을 단순한 국가정책의 대리인으로 인식하기 때문에 야기되는 것이라고 할 수 있다.

2) 야당후보인 민주통합당의 문재인 후보와 무소속의 안철수 후보 간에 단일화 시점이 늦어져, 야당의 선거공약이 제대로 정리되지도 못하였고, 이에 따라 선거후보자 간에 공약의 차이와 적실성 등을 검토할 수 있는 매니페스토 운동이 거의 실종되었던 선거였다.

〈표 1〉 18대 대통령선거 후보들의 지방재정 관련 공약

구 분	박근혜 후보	문재인 후보
원칙	국토의 균형발전	지역중심구조 전환
개헌 및 행정체제개편	국가정책 결정과정에 지방의 의견 반영 등을 위한 제도적 장치 검토(양원제 도입)	연방제 수준의 분권 실현
	• 시·군·구 통합 철회 • 광역(시·도)행정체제 개편 우선 추진	• 현행 인위적 행정체제 개편 반대, 재검토
지방자치 (사무, 입법)	• 자치입법권 확대와 자주재정권 강화 • 국가경찰과 자치경찰의 이원적 체제 확립 • 중앙행정권한 획기적으로 지방 이양 • 기초단체장 등 정당공천제 폐지	• 포괄적 권한이양을 위한 의무조항 신설 • 자치입법권 확대 및 강화 • 정책결정에 지방의 참여 기회 확대 • 기초단체장 등 정당공천제 폐지
지방재정	• 지방소비세 비율 높이는 등 지방세 비중 지속적으로 확충 • 지방교부세 등 지방재정조정제도를 통해 불균형 조정 • 국고보조율 인상 방안 적극 검토 • 지방재정 건전성 악화 대책 마련	• 국세와 지방세의 비율 6대4로 조정 • 부가가체세의 5%인 지방소비세를 20%로 단계적 확대 • 소득세와 법인세의 10%인 지방소득세 점진적 확대. • 재정편중을 막기 위해 지방소비세 및 소득세 전체의 1/3을 공동세 방식으로 운영 • 지방교부세율 2% 이상 확대 • 국가최소기준(national minimum) 보장, '민생지출 국가책임제'실시 • 사업별 국고보조금을 포괄보조금으로 전환

자료: 경제정의실천연합(2012).

현 당선인인 박근혜 후보는 지방재정관련 공약은 상대적으로 매우 적은 편이며 오히려 지역균형발전관련 공약이 지배적이었다. 그나마 지방재정관련 내용은 지방소비세의 비율 증대를 통한 지방세 비중을 상향 조정하겠다고 하였으나, 구체적인 비율은 제시하지 않았으며, 지방교부세제도 등 재정조정제도를 통한 불균형 조정은 현재에도 이루어지고 있어 현행 유지라고 판단되며, 국고보조율 인상방안과 함께 재정건전성 악화대책 등을 제시하였다.

반면 문재인 후보는 국세와 지방세의 비율은 구체적으로 6대 4로 조정하고, 지방소비세의 부가가치세 비율을 현행 5%에서 20%까지 확대하며, 지방소득세를 확대 하는 등 자주재원 확충방안을 구체적으로 제시함과 동시에 불균형 완화를 위해서는 지방소비세와 소득세의 1/3을 공동세 방식으로 운영하겠다고 하였으며, 지방교부세율을 2% 인상하여 재정조정을 강화하고, 국가최소기준을을 보장하기 위해 '민생지출 국가책임제'를 실시하며, 국고보조금은 포괄보조금으로 전환하겠다는 공약을 제시하였다.

비교하면 문재인 후보의 공약내용이 훨씬 구체적이며, 목표수준을 명확히 제시하고 있는 반면, 박근혜 당선인의 경우는 대부분 현행 수준 유지와 함께 모호한 수준을 제시하고 있어 향후 지속적인 관심과 귀추가 주목된다.

2. 지방재정의 쟁점

모든 현상과 문제를 진단하는 것에도 존재하지만, 지방재정을 바라보는 시각에 따라 극명하게 대비되고 있는 문제인식이 우리 사회에 존재한다.

우선, **집권적 관점(centric perspective)**은 현재의 분권, 분산구조는 지나친 중복 투자와 비효율, 낭비의 문제를 가지고 있기 때문에 가급적 집권해서 '규모의 경제'(economy of scale) 효과[3]와 집적의 효과를 추구해야 한다는 시각이다. 따라서 지나치게 과소한 시·군을 통합하여 보다 큰 규모의 자치단체화하여야 경쟁력을 확보하게 될 것이며, 세계경제 악화와 환경파괴 및 재해, 재난의 급증 등 경제사회의 환경변화에 대응하기 위해서는 그나마 경쟁력 있는 수도권이나 대기업 등을 집중 지원하여 경쟁력을 강화해야 한다는 주장이다. 이는 과거 중앙집권 국가의 의식과 행태가 굳어져 "효율성(efficiency)"를 강조하는 관점이다.

반면 **분권적 시각(decentric perspective)**은 지금까지의 중앙집권과 수도권으로의 밀집과 집중이 과다하여 집적의 폐해를 불러 일으켰고, 오히려 과밀과 집중이 비효율의 원인이기 때문에 지방분권과 분산이 해결방안이며, 분산과 분권을 통해서 정치 민주화와 인간중심의 지역사회가 부활될 것이라는 견해이다. 따라서 국가 거버넌스의 구조를 보다 신축적으로 유연하게 하기 위해서는 지방자치와 분권 등이 더욱 강화되어야 한다는 "형평성(equity)"과 "민주성(democracy)"을 강조하는 관점이다.

이러한 두 가지 관점이 우리나라는 최근의 정권교체와 맞물려 지역감정과 사회적 갈등 및 계층 간 반목을 더욱 증폭시키고 있다. 또한 이러한 견해 차이는 지방재정에 대한 인식차이를 그대로 반영하고 있다.

첫 번째, 지방재정 규모와 관련하여 지방자치단체가 실제로 하는 일이나 기능에 비해, 지나치게 과다하다는 인식이다. 특히 지방자치제의 도입이 이러한 규모와 덩치를 키우는데 중요한 요인으로 작용하였고, 이는 낭비와 비효율로 연결된다는 주장이다. 그러나 중앙정부나 지방자치단체의 적정 규모를 논하는 데에는 많은 한계가 있으며, 지방행정체제개편위원회에서도 이 같은 논의가 진행 중에 있기 때문에 쉽게 결론을 내리지 못하고 있다. 또한 재정규모의 증가율이나 속도와 관련해서는 기준연도와 측정방법의 문제도 존재할 수 있다.

두 번째, 지방재정의 구조와 관련해서는 세출측면에서 '저출산 고령화'로 대표되는 경제사회의 변화와 최근 들어 급증하고 있는 사회복지비 등 복지지출이 과연 자치단체의 자체적인 수요증가에 따른 것인지, 아니면 중앙정부가 지방으로 전가한 것은 아닌지와 단체장의 선심성 공약이 과다한 복지비 지출과 민간사회단체단체 등 관변단체를 과다 지원하고 있다는 시

3) 이명박 정부에서 추진하고 있는 지방행정체제개편의 필요성 첫 번째가 '규모의 경제효과' 달성이지만, 학술적으로는 어느 정도의 광역화가 규모의 경제를 달성하는지에 대해 일반이론이 없으며, 또한 공공재와 서비스의 종류에 따라 그 규모는 달라져, 단순히 행정구역 획정을 통해 규모의 경제를 달성하기는 매우 어렵다.

각이 있다(이상용, 2010).

또한 세입측면에서 이러한 수요증가에 부응하기 위한 자치단체의 재원확충방안이 제대로 작동하고 있는지에 대해서 의문을 제기한다. 즉 자주재원의 비율이 여하한지, 그리고 세입감소가 예상되면 이에 대응하기 위해 경비를 절감하는지 등에 대한 비판적인 시각이 존재한다. 이와 관련하여 지방세 등 자주재원을 통한 세입확보방안과, 현재의 세입기반 하에서는 세목 이양보다 지방교부세를 통한 일반재원의 확충이 우선되어야 한다는 견해도 있다.[4)]

세 번째, 재정관리 측면에서 과연 지방자치단체가 재정을 가장 효율적으로, '최소의 비용으로 최대의 효과'를 위해 운영하고 있는지를 무엇을 통해 어떻게 확인하고, 또는 규제할 수 있는지에 대한 의구심을 갖고 있다. 그 동안의 방만한 재정운영, 회계처리의 부정, 지방공기업의 경영부실 등에 따른 지방자치단체의 도덕적 해이(moral hazared)가 매우 심각하다는 시각도 존재한다(이효, 2011). 관련하여 지금까지의 재정관리제도가 지방재정의 자율성이 확립되지 않은 상태에서 단순히 재정운영이나 관리제도만을 양산하여 '옥상옥(屋上屋)'의 제도양산에만 그치고 있는 것은 아닌지, 최근 도입된 지방재정의 사전위기관리시스템의 효과성에 대한 주장도 있다.

3. 지방재정의 실태분석을 위한 틀

지방재정 실태와 구조를 파악하기 위한 분석틀을 제시하면 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 지방재정 쟁점의 분석틀

구 분		쟁점사항	분석대상 및 내용
재정규모		·재정규모가 과다한가? ·자치제 이후 급증했는지? ·적정 재정규모가 존재하는지?	·재정규모의 상대적 비중 ·재정규모의 증가율
재정구조	세입	·자주재원 확충노력이 있는지? ·자주재원과 일반재원의 차이는? ·채무가 급증하지 않았는지?	·세입예산 추이 ·재정자립도와 재정자주도 추이 ·채무비율
	세출	·복지비 지출이 과다하고 급증했는지? ·이전지출이 과다한지? ·경직성 경비가 과다한지? ·판공비 등 비효율적 지출은 없는지?	·세출결산 추이 ·사회복지비 비중과 추이 ·이전지출의 비중과 추이 ·세출항목 비중과 추이
재정관리		·재정위기관리단체에 대한 사전조치는? ·적정하게 채무관리를 하는지? ·회계처리의 적정성은? ·재정운영의 투명성과 주민참여는?	·재정관리제도의 내용 ·내부통제시스템 ·재정분석과 사전위기관리제도

4) 이재은 교수는 이러한 상반된 입장을 '일반재원주의'와 '자주재원주의'로 구분하여 설명하고 있다. 자세한 논의는 이재은(2003)을 참고할 것.

첫 번째, **재정규모 측면**에서는 지방재정 규모의 추이를 국내총생산과 중앙재정 규모 등과 비교하여 어떻게 변화되어 왔는지, 지방재정 규모의 상대적인 비율이 증가하고 있는지 등을 통해 지방재정 규모분석을 시도한다.

두 번째, **재정구조** 측면에서는 우선, 세입구조 분석을 통해 인건비와 물건비 등 경직성 경비 비율의 증가와 경상이전과 자본이전 등 이전경비의 변화 등을 파악하고, 세출분석을 통해서는 사회복지비의 증가추세와 단체별 현황 등을 파악하고자 한다.

세 번째, **재정관리** 측면에서는 기존의 다양한 사후적 재정관리제도의 내용과 최근 강조되고 있는 내부통제시스템의 구축방향 및 지방재정분석제도 및 사전 위기관리제도의 내용 등을 파악하고자 한다.

Ⅲ. 지방재정의 현 주소

1. 재정규모

우선 중앙재정과 지방재정간의 규모를 파악하면 다음 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 지방재정의 규모추이

(단위: 10억 원, %)

구 분		1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
국내총생산(GDP)		214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	1,063,059
규모	중앙재정(A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	196,904	252,182
	지방재정(B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	113,000	149,658
비중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	20.2	23.7
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	13.2	11.6	14.1
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	57.3	59.3

주: 1) 1995년부터 GDP적용임. 이전은 GNP임.
2) 중앙재정은 총계기준임.
3) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.
자료: 행정안전부, 각연도. 기획재정부, 각연도.

국내총생산(GDP)을 보면 1991년 214조 2,390억 원이던 것이 2009년에는 1,063조 590억 원으로 4.96배 증가하였으며, 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억 원이던 것이 2009년 252조 1,820억 원으로 6.4배 증가하였고, 같은 기간 지방재정은 21조 8,500억 원이던 것이 149조 6,580억원으로 6.8배 증가하여 지방재정 규모가 상대적으로 가장 높은 증가율을 나타냈다.

그러나 국내총생산에 대한 비중을 비교하면, 중앙재정의 경우 1991년에는 18.4%이던 것이 2003년 최고 수준인 26.5%로 8.1%나 증가했다가, 최근 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 지방재정 규모는 1991년 10.2%에 불과하던 것이 2009년에 14.1%로 3.9% 증가하는데 그쳤으며, 1995년에는 최저수준인 9.7%를 나타내기도 하였다.

또한 중앙재정 대비 지방재정 규모 역시 1991년에는 55.5%이던 것이 2001년 41.7%로 감소했다가 2005년부터 다시 55% 수준으로 확대되어 2009년 최대치를 나타낸 상황이다. 이는 2005년부터 중앙재정 규모의 증가율이 둔화되고 있는 반면, 지방재정은 지속적으로 증가하여 비중이 상반된 결과이다. 결국 이는 기준연도의 재정규모에 의해 증가율이 결정되고, 발표하는 통계수치의 정확성 문제이고, 재정의 범위 등 적용기준에 통일성이 없어 차이가 발생하고 있다.

실제로 예산규모를 기준으로 할 때, 2012년 중앙정부 예산은 248.6조원으로 국가 전체 예산의 55.5%를 점하고, 지방자치단체 예산은 198.7조원(지방교육예산 포함)으로 44.5%로, 중앙재정 대비 지방재정은 대략 5.5 대 4.5의 비율로 나타난다. 그러나 지방교육예산을 별도로 구분하면, 중앙정부예산 55.5%(248.6조원), 지방예산 33.8%(151.0조원), 지방교육예산 10.7%(47.7조원)로 나타나고 있다.

〈표 4〉 국가예산과 지방예산의 비교

(단위: 조원, %)

구 분		2010년		2011년		2012년	
		금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중
예산규모 기준	중앙예산	225.9	55.5	235.5	56.0	248.6	55.5
	지방예산	139.8	34.4	141.0	33.5	151.0	33.8
	지방교육예산	41.1	10.1	43.9	10.5	47.7	10.7
재정사용액 기준	중앙예산	136.2	43.7	137.3	42.8	146.0	42.8
	지방예산	133.5	42.8	136.4	42.5	144.0	42.2
	지방교육예산	42.1	13.5	47.3	14.7	50.9	15.0

자료: 행정안전부(2012).

그러나 정부 간 재원이전을 제외한 실제 각 부문이 지출하는 총재정사용액을 기준으로 파악하면, 중앙정부예산은 146.0조원으로 국가 전체예산의 42.8%를 차지하고 지방예산은 194.9조원(지방교육예산 포함)으로 57.2%를 차지하여 중앙재정과 지방재정의 비율은 4 대 6의 비율을 보이나, 지방교육예산을 별도로 구분하면, 중앙정부예산 42.8%(146.0조원), 지방예산 42.2%(144.0), 지방교육예산 15.0(50.9조원)로 나타나고 있다.

지방교육예산을 포함하여 중앙정부 예산규모와 지방자치단체 예산규모의 비중에 대해 연도별 추이를 살펴보면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 국가예산과 지방예산의 연도별 비중

(단위: %)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
예산규모 기준	중앙예산	57.0	54.8	54.5	55.1	55.5	56.0	55.5
	지방예산	32.9	34.8	34.9	34.8	34.4	33.5	33.8
	지방교육예산	10.1	10.4	10.6	10.1	10.1	10.5	10.7
재정사용액 기준	중앙예산	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8	42.8
	지방예산	40.5	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5	42.2
	지방교육예산	13.4	14.1	14.6	13.8	13.5	14.7	15.0

자료: 행정안전부(2012).

예산기준으로 중앙정부는 미약하나마 증가하는 추세인 반면, 지방재정은 전반적으로 감소추세에 있고, 지방교육예산은 전체예산의 10% 수준을 유지하는 한편, 재정사용액 기준으로는 중앙재정은 2006년 46.1%를 정점으로 43% 수준을 유지하고 있고, 지방재정은 2008년 45.1%를 최고로 역시 42% 수준을 유지하는 편이고, 지방교육재정은 15% 수준을 차지하고 있다.

관련하여 지방자치제 이후 지방재정이 급증하였는지에 대해서도 전반적인 국가재정규모의 신장률 등을 고려하면 결코 지방재정이 중앙재정에 비해 더 빨리 더 크게 증가하였다고 할 수 없다는 연구결과가 있다. 물론 단체장의 직선제 이후 지방재정에서 지역개발을 위한 투자적 경비보다는 사회복지비 지출이 상대적으로 더 많이 이루어졌다는 연구결과(손희준, 1999; 김태일; 2001)와 이와는 상반되게 아직까지도 지역경제와 발전을 위한 투자적 경비비율이 상대적으로 더 높다는 연구가 있어, 확정적으로 단정하기는 어렵다(이승종, 2000; 강윤호, 2003; 손희준, 2004).

2. 재정구조

1) 세입측면

지방재정의 세입구조 추이를 파악하면 다음 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 지방재정 세입예산 순계추이

(단위: 억 원, %)

구 분	부분 도입	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,410,392 (100.0)	1,510,950 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	497,434 (35.3)	537,953 (35.6)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	296,349 (21.0)	320,960 (21.2)
지방교부세[1]	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	274,085 (19.4)	292,159 (19.3)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-	-
보조금[2]	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	305,528 (21.7)	320,482 (21.2)
지방채	-	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	36,996 (2.6)	39,396 (2.6)

주: 1) 증액교부금 포함.
2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.
3) 당초 순계예산 기준임.
자료: 행정안전부, 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

지방세입 구조를 당초예산 순계규모로 파악하면, 1991년 19조 9,035억원이던 것이 민선 1기인 1995년에 36조 6,671억원으로 1.8배 증가하였으며, 20년이 된 2010년에는 139조 8,565억원으로 무려 1991년과 비교하면 7.9배가 증가한 것이며, 1995년과 비교해도 3.8배 증가한 것이다. 이러한 증가율을 단순 계산하면 연평균 35%의 급증세를 나타내고 있다. 특히 민선 4기가 시작된 2006년은 지방재정에 있어 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 바로 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준으로 101조원을 돌파해서 "지방재정의 100조원 시대"를 열었다는 것이다(박연수, 2006. 2). 따라서 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되었다는 점과 동시에 지방재정의 역할과 기능이 그만큼 커졌다는 것을 의미하기도 한다.

그러나 지방재정 규모의 양적 팽창과는 달리 그 구조를 보면 그리 낙관적이지는 않다. 우선 가장 중요한 지방세수입이 1991년 40.4%이던 것이 민선 1기인 1995년 41.8%로 증가하였다가 그 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 2007년 34%로 최저 수준을 나타내더니 2010년에는 34.2%에 그치고 있다. 또한 자주재원의 하나인 세외수입 역시 1991년에는 30.5%이었으나 지속적으로 낮아져 민선 3기까지는 25% 수준을 보였으나 민선 4기부터 24%대로 낮아졌다가 2011년에는 아예 21%로 급감하였으며, 이는 전년도에 비해서도 감소한 수치이다. 결국 자주재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억원이던 것이 2011년에는 27조 4,085억원으로 7.4배 증가하였으며 그 비중을 보면 1991년 17.3%였다가 민선 3기 초반 15%수준으로 낮아졌다가 2005년 18.6%로 증가하더니 민선 4기 내내 19%의 수준을 나타냈고, 2010년에는 18.3%로 감소하였다. 이는 근본적으로 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 법정율을 인상한 것이 크게 주효한 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억원이던 것이 2011년에는 30조 5,528억원으로 무려 17배의 신장율을 나타내어 세입규모 증가율의 주된 요소가 되었다. 그 비중 역시 1991년 9%에 불과하던 것이 2011년 현재 21.7%로 증가하였고 지방세입의 여타 항목과 비교해도 그 비율이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본질에 위배되는 것으로 지방자치제가 성숙되어 감에도 불구하고 재정의 의존율은 계속 증가하였다는 것을 입증하고 있다(손희준, 2005).

또한 지정재원인 지방채의 경우도 민선 1기인 1995년에 1조 5,575억원으로 전체의 4.2%나 차지하다가 2001년에는 8,146억원으로 1.1%로 급감하였다가 민선 3기에는 2조원대를 유지하여 비중 역시 3% 내외이던 것이, 민선 4기 3조원대를 넘고 2010년에는 5조 1,714억원으로 급증한 것을 알 수 있다. 물론 올해는 그 규모가 축소하였지만 이러한 지방채무의 급증은 최근 들어 중앙정부의 경제살리기 정책에 부응하기 위해 지방정부가 예산의 조기집행 및 소득세와 법인세, 종합부동산세 등 국세의 감세정책으로 인한 재원부족을 채무로 충당하기 때문에 발생하고 있다.

이러한 지방재정의 구조적인 의존성은 다음 <표 7>의 평균 자립도 추이를 통해서도 알 수 있다.

〈표 7〉 지방재정자립도 추이

연 도	민선1기		민선2기				민선3기			민선4기				민선5기		
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자립도 (%)	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3

주: 일반회계 당초예산 기준
자료: 행정안전부(2012).

즉, 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 민선 3기인 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 민선 4기인 2006년부터 계속 하락하여 2012년에는 52.3%를 나타내고 있다. 결국 지방재정 운영의 자율성은 감소되었다고 할 수 있다. 이러한 양상은 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성 때문이기도 하다.

재정자립도와 비교되는 재정자주도[5] 추이를 살펴보면 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 지방자치단체의 재정자주도 추이

(단위: %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
평 균	75.7	75.1	76.5	77.4	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2
특·광역시	84.5	82.7	85.1	84.2	85.3	84.3	83.1	82.0	81.2	76.3	78.5	79.2
도	49.6	49.1	52.9	54.2	53.3	50.0	51.0	50.7	49.5	46.0	47.5	49.2
시	68.7	68.0	66.7	68.4	74.5	74.6	72.1	72.0	71.5	69.1	68.7	68.4
군	56.5	58.9	58.9	59.5	66.9	65.9	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7	62.9
자치구	77.6	74.8	76.5	76.7	75.9	70.7	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2	55.6

자료: 행정안전부, 매연도.

2012년 현재 재정자주도가 평균 77.2%로 전년도에 비해 향상되었으나, 2006년 이후 계속 감소하는 추세이고, 자치단체 유형별로는 특·광역시의 재정자주도는 79.2%로 역시 감소 추세이고, 도는 49.2%로 2005년 이후 감소 추세이며, 시는 68.4%로 2007년 이후 감소, 군은 62.9%로 2006년 이후 감소 추세를 보이고 있어, 재정자주도 역시 자립도 수준보다는 높지만, 낮아지고 있음을 알 수 있다.

특히, 자치구의 경우 자주재원이 열악하고 인건비·운영비 등 의무적 경비비중이 높은 상황에서, 사회복지 관련 지방비부담 과중 등으로 인해, 2005년 이후 재정자주도가 급격히 감소하는 추세를 나타내고 있어 재정운영의 자율성이 크게 악화되고 있어 이에 대한 대책을 마련하여야 할 것이다.

이러한 지방재정자립도의 지속적인 감소는 국세와 지방세의 비중을 통해서도 알 수 있는데, 특히 이웃나라인 일본과 비교해 보면 다음과 같다.

〈표 9〉 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위: %)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	20.7	20.5	21.4	21.5
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0	46.3	46.6

자료: 행정안전부(2012).

일본은 이미 1970년에 지방세의 비중이 33.3%를 차지하여 "3할 자치"라는 용어를 만들어 낼 정도였으나, 우리나라는 겨우 9%에 머물고 있었으며, 1990년에 들어 겨우 20%대에 진입

5) 재정자주도는 지방자치단체 예산 가운데 특정한 사용용도 지정 없이 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 비중이 어느 정도인가를 측정하는 지표이며, 지방자치단체 일반회계 예산규모에서 자체수입과 자주재원이 차지하는 비중을 의미한다. 여기서 자체수입= 지방세와 세외수입, 자주재원 = 지방교부세+조정교부금+재정보전금을 말한다.

하였으나, 2002년 23.3%를 정점으로 다시 감소하여 2007년 20.5%를 나타내고 있으며, 2008년 결산기준으로 우리나라는 21.4%, 일본은 42.3%라고 밝히고 있다(행정안전부, 2010: 118).

결국 이러한 지방재정 세입구조의 의존재원에 대한 과도한 의존성은 재정운영의 자율성을 제약하고 있으며, 이는 향후 중앙정부와 지방정부가 같이 개선해야 할 과제인 것이다.

2) 세출측면

지방재정의 세출추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 10>과 같다.

〈표 10〉 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

주: 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.
자료: 행정안전부,「지방재정연감」, 매연도

기능별 분류체계는 지방자치단체의 활동에 관한 개략적인 정보를 제공하기 때문에 흔히 "시민을 위한 분류(citizen's classification)"라고 하는데, 1996년부터 분류체계를 대분류로 해오다가 2008년부터 사업예산제도의 도입에 따른 5개의 "장" 분류를 16개로 세분화하고 있어, 세출의 추이분석(trend analysis)이나 시계열분석(time series analysis) 등은 사실상 불가능하다(김동기, 2008).

일반회계와 특별회계를 모두 합친 총 세출에서 일반행정비의 비중이 1991년에는 16%미만이던 것이 민선 1기인 1995년에 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 이는 1995년 선거와 관련된 의회운영비가 2,073억원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 현상으로 파악된다. 2007년에는 13%로 감소하였다.

가장 큰 변화인 사회개발비의 비중은 상대적으로 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는

1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 요인이 있을 것으로 판단되지만, 근본적으로는 사회복지비의 지출이 크게 증가하였기 때문이다(손희준, 2011).

반면 이러한 사회개발비의 증가와는 반대로 경제개발비의 비중은 1991년의 64.9%를 정점으로 최근 지속적으로 그 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 2006년부터는 30% 수준을 밑돌아 2007년에는 27.3%에 그치고 있다.

민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하다가 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2%대 수준을 유지하다가 2007년에 1.5%로 감소하였다.

지원 및 기타는 1991년에 4.1%를 차지할 정도로 매우 높았으나, 그 이후에는 대부분 1-2%내외이던 것이 2007년에는 10조 4,480억원으로 6.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

그러나 2008년부터 변경된 기능별 세출구조는 다음 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위: 억 원, %)

구 분	2009년 (최종예산)	2010년	2011년	2012년
합 계	1,567,028 (100.0)	1,398,564 (100.0)	1,410,393 (100.0)	1,510,950 (100.0)
일반공공행정	118,293(7.5)	119,619(8.5)	125,034(8.8)	128,920(8.5)
공공질서 및 안전	26,516(1.6)	21,757(1.5)	23,366(1.6)	27,653(1.8)
교 육	83,366(5.3)	81,384(5.8)	90,143(6.4)	98,201(6.4)
문화 및 관광	83,535(5.3)	77,948(5.5)	69,872(4.9)	74,441(4.9)
환경보호	168,942(10.7)	149,025(10.6)	150,305(10.6)	154,187(10.2)
사회복지	291,648(18.6)	265,342(18.9)	284,632(20.1)	309,157(20.4)
보 건	24,264(1.5)	22,250(1.6)	20,082(1.4)	20,825(1.3)
농림해양수산	109,547(6.9)	97,236(6.9)	97,944(6.9)	104,329(6.9)
산업·중소기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)	30,437(2.1)	32,514(2.1)
수송 및 교통	220,058(14.0)	164,648(11.7)	151,118(10.7)	156,791(10.3)
국토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)	116,385(8.2)	125,744(8.3)
과학기술	7,670(0.4)	4,374(0.3)	3,293(0.2)	5,149(0.3)
예 비 비	19,841(1.2)	21,964(1.5)	23,125(1.6)	30,566(2.0)
기 타	205,193(13.0)	214,400(15.3)	224,657(15.3)	242,472(16.0)

자료: 행정안전부(2012).

2009년 최종 세출예산 규모는 156조 7,028억원이며, 이 중에서 사회복지가 29조 1,648억원으로 18.6%를 차지하여 가장 비중이 높고, 그 다음은 수송 및 교통이 14.0%와 기타가

13%를 차지하고 있는 반면에, 2010년의 당초예산 규모는 139조 8,564억원, 2011년은 141조 393억원, 2012년 151조 950억원으로 모두 2009년 최종예산규모에 비해 적다.

2009년부터 2012년까지 공통으로 세출부문에서 가장 비중이 높은 것은 역시 사회복지로 30조 9,157억원(20.4%)이며, 2012년의 경우 그 다음은 기타로 16.0%, 수송 및 교통이 10.3%, 환경보호가 10.2%의 순서로 나타나고 있다.

결국 최근 지방자치단체의 세출에서 사회복지비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있는데, 그 세부항목을 파악하면 기초생활보장과 노인·청소년 지원사업 및 보육·가족 및 여성지원 등의 사업에 대한 비중이 높다. 특히 사회복지단체에 대한 민간이전경비와 사회단체보조금이 쟁점이 되고 있는데, 사회복지비 지출에 이러한 민간 이전경비의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다(이상용, 2010).[6)]

이러한 사회복지비의 부담은 앞으로 대부분의 자치단체에 대해 지속적으로 증가할 것으로 예측되며 향후 가장 큰 재정수요로 작용하게 될 것이다.

이러한 세출구조를 다시 성질별로 파악하면 다음 <표 12>와 같다.

〈표 12〉 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2006	2007	2009
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)	1,496,588 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	80,523 (9.8)	134,051 (12.9)	139,267 (9.2)	175,000 (11.7)
물 건 비	24,131 (11.0)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,622 (10.0)	71,803 (6.9)	77,179 (5.1)	91,630 (6.1)
이전경비	13,716 (6.3)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	155,569 (18.9)	270,621 (26.2)	507,417 (33.7)	419,701 (28.0)
자본지출	131,905 (60.4)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	384,784 (46.8)	430,623 (41.7)	554,621 (36.8)	665,979 (44.5)
융자 및 출자	6,262 (2.9)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	11,630 (1.4)	13,354 (1.3)	35,114 (2.3)	17,866 (1.2)
보전재원	8,817 (4.0)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	18,848 (2.3)	26,379 (2.5)	32,541 (2.2)	21,208 (1.4)
내부거래	3,292 (1.5)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	5,4775 (8.1)	84,437 (10.3)	81,474 (7.9)	15,514 (10.2)	94,289 (6.3)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	3,443 (0.4)	4,730 (0.5)	6,607 (0.4)	10,911 (7.3)

자료: 행정안전부,「지방재정연감」, 매연도.

6) 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별 법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 사회단체에 대해 사업비 또는 운영비를 지원하기 위해 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 한도액이 설정된 경비이나 국고 또는 시·도비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외한다.

<표 12>를 보면 인건비 비중이 1993년과 1995년 13%대로 증가하였다가 2009년 현재는 11.7% 수준으로 감소하였음을 알 수 있다. 반면에 물건비의 비중은 11% 수준에서 민선 1기인 1995년 12.3%와 민선 2기 1999년 12.0%로 증가하였다가 2001년부터 지금까지 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있는데, 2006년 이후 급감하였다.

이전경비는 주로 경상이전비로 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 민선 1기부터 그 비중이 계속 급증한 것을 알 수 있다. 민선 3기인 2003년 18.3%를 제외하고는 계속 증가추세를 나타내고 있는데, 2007년 현재 50조 7,417억원으로 무려 33.7%에 달하였다가 2009년 다소 감소하였다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비와 관련이 높다고 보여 지며, 지나치게 과도한 비중 증가는 경비의 성질상 바람직하지 않다고 하겠다(서정섭, 2005; 손희준, 2011).

또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 인건비와 물건비 및 이전경비 등의 비율로 나타내는 경상적 경비비율[7]은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으나 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2009년에는 44.8%를 나타내고 있다.

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비의 비중은 1991년 60.4%에서 민선 1기인 1997년까지 55%대 수준을 유지하다가, 민선 2기인 1999년부터 지속적으로 감소하여 2006년에는 41.7%로 낮아졌고 2007년에는 36.8%에 불과하였으나 다시 증가하였다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이 후반에는 3%로 다소 감소하다가 민선 3기에 와서는 2%대로 낮아졌고 2009년에는 1.4%로 감소하였는데, 이는 지방채의 증가율과 밀접한 관련이 있다.

3. 재정관리

지방재정에 있어 재정통제(fiscal control) 수단으로 인식되는 재정관리제도는 주로 내부통제(internal control)라기보다는 주로 외부통제수단으로, 예산편성 이전부터 운용되는 사전적 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행 관련제도, 지방자치단체 예산편성기준제시 및 재정운용편람 보급, 지방비부담 관련 법령 및 국고보조예산협의 등이 있고, 예산을 편성·집행하면서 운용하는 예산편성의 주민참여 및 공개, 지방재정조기집행, 지방계약 지도, 지방금고 운용 지도, 지방기금운용 지도 등이 있으며, 사후적으로는 지방재정분석·진단, 지방교부세 인센티브 및 감액제도 등이 있다(김동기, 2008: 331).

7) 세출구조의 경직성을 파악하기 위해 사용되는 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손희준 외, 2011).

이런 지방재정관리제도란 지방재정이 지역주민의 복지를 달성하기 위해 필요한 재화와 서비스를 제공하는데 소요되는 재원을 조달할 수 있는지, 지방세출 중 큰 비중을 차지하고 있는 주요 투자사업이 투자가치가 있는지, 또 효율적으로 운영되고 있는지 등을 점검하고 평가하는 일련의 제도라고 할 수 있다.

〈표 13〉 지방재정관리제도의 종류

사전 재정관리	재정집행제도	사후 재정관리	기타
①중기지방재정계획 ②투융자심사 ③지방채발행총액한도제 ④지방예산편성기준제시 ⑤지방비부담관련법령 및 국고보조예산 협의	①예산편성의 주민참여 및 공개 ②지방재정조기집행 ③지방계약 지도 ④지방금고운용 지도 ⑤지방기금운용 지도	①지방재정분석·진단 ②교부세 인센티브 및 감액	①복식부기회계제도 ②지방통합재정분석제도 ③지방재정상황공개제도

자료: 김동기(2008: 332)

문제는 이러한 다양한 재정관리 수단이 적절하게 작동하여, 지방재정의 효율성과 책임성을 확보하고 있느냐 하는 것이며, 최근 들어서는 채무관리와 사전경보 시스템에 관심이 집중되고 있다.

1) 채무관리

채무는 장차 정부가 채무자로서 상환해야 하는 금액을 의미하며, 중장기 재정건전성에 결정적인 영향을 미치는 요인이어서 채무규모와 원리금 상환능력 등을 분석하여 상시적으로 모니터링 하는 것이 필요하다.

2010년 결산기준 국가채무는 <표 14>와 같이 392.2조원으로 GDP의 33.4%를 점하고 있으며[8], 특히, 2010년도의 경우 글로벌 금융위기 극복을 위한 확장적 재정정책의 결과로 인해 2009년 대비 32.6조원이나 증가하였다.[9]

반면, 지방채무[10]는 2010년말 기준 29.0조원으로 GDP의 2.5% 수준이지만, 2009년의 경우 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대와 내국세 감축에 따른 지방교부세 감소분 보전을 위

8) 국가채무의 경우 전체 채무 중 자산·융자금 등 자체 상환재원이 있는 금융성 채무는 전체의 50.7%(199조원)이고, 조세 등 국민부담으로 상환해야 할 적자성 채무는 49.3%(193.3조원)로 나타난다.

9) 대표적으로 경기회복을 위한 적자재정 편성에 따른 일반회계 적자보전(22.7조원), 외환시장 안정을 위한 외화자산 매입증가(15.7조원), 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금의 국채전환(△2.5조원)을 들 수 있다.

10) 2005년도까지는 지방채 발행 시 중앙정부에서 개별사업별로 기채승인하는 방식이었으나, 2006년부터는 일정범위 금액 내에서 자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는「지방채발행 한도제」가 시행되고 있다.

해 지방채를 확대 발행하면서 전년도(2008년 지방채무액: 19.0조원)에 비해 34.1%로 급격히 증가하였다.

〈표 14〉 국가 및 지방자치단체의 채무현황

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국가채무(조원) (GDP대비,%)	121.8 (18.7)	133.8 (18.6)	165.8 (21.6)	203.7 (24.6)	247.9 (28.7)	282.7 (31.1)	299.2 (30.7)	309.0 (30.1)	359.6 (33.8)	392.2 (33.4)
지방채무(억원) (GDP대비,%)	177,696 (2.9)	170,903 (2.5)	165,264 (2.3)	169,468 (2.1)	174,480 (2.1)	174,351 (2.1)	182,076 (2.1)	190,486 (2.0)	255,531 (2.0)	289,933 (2.5)
시도(광역)	107,744	107,872	105,344	104,245	108,055	111,276	119,589	129,720	177,100	204,443
시군구(기초)	69,952	63,031	59,920	65,223	66,425	63,075	62,487	60,766	78,431	85,490

출처: 이효(2011)에서 재인용.

한편, 국가채무와 지방채무의 증가율을 살펴보면, <표 15>와 같다.

〈표 15〉 국가채무와 지방채무의 증가율 추이

(단위: %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국가채무 증가율	9.8	23.9	22.9	21.7	14.0	5.8	3.3	16.4	9.1
지방채무 증가율	-3.8	-3.5	2.4	3.0	0.0	4.6	4.4	34.2	13.5

출처: 이효(2011)에서 재인용.

국가채무 증가율은 2008년까지 증가율이 감소하다가 2009년도에 큰 폭으로 상승(전년대비 16.4% 증가)하였고, 지방채무는 그동안 증가율이 상대적으로 낮은 수준이었으나, 2009년에 경제위기 극복을 위한 지방채 확대발행으로 전년대비 34.2%의 급격한 증가세를 기록하였으며, 2010년도에도 전년 대비 13.5% 증가하였다.

2) 재정분석

재정관리제도의 하나인 지방재정분석 제도에 의해 자치단체의 재정상태(financial condition)와 재정 건전성(fiscal soundness)을 파악하는 경우, 재정수지, 채무부담, 재정능력 등을 측정하고 있다. 이 중에서 재정수지는 통합재정수지를 비롯하여 경상수지와 실질수지를 측정하는데, 재정수지가 적자인가, 흑자인가를 파악하고 적자인 경우 그 원인이 무엇이고 재정수지적자비율이 건전성을 해칠 정도로 악화되어 있는가를 파악하는 것이 중요하다(이효, 2011).

채무부담은 채무규모와 채무상환능력, 미래채무부담 정도를 측정하기 위해, 대표적으로 채무잔액지수, 채무상환비 비율, 장래 채무부담비율 등이 이에 해당한다.

재정능력은 동일한 채무액과 원리금상환액을 부담하고 있어도 자치단체의 능력에 따라 재정위험에 직면할 가능성에는 차이가 있기 때문에, 재정력지수와 재정자립도, 자체세입비율 등을 적용하고 있다.

재정 건전성을 측정하는 재정분석지표를 통해 지방재정의 건전성을 파악하면, <표 16>과 같이 통합재정수지비율은 2009년 이후 적자를 보이고 있는 가운데, 채무잔액지수와 채무상환비 비율이 지속적으로 악화되고 있다.

〈표 16〉 지방자치단체의 재정 건전성 지표분석

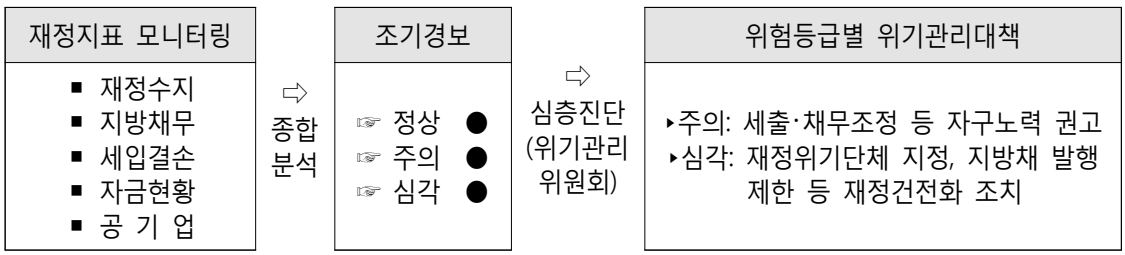
지 표 명	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	비고
통합재정수지 비율(%)	-	7.83	7.53	0.02	-9.89	-1.40	적자 지속
경상수지비율(%)	-	-	-	-	74.82	70.73	개선
실질수지비율(%)	-	-	-	19.32	6.84	6.79	악화
지방채무잔액 지수(%)	23.23	20.04	19.24	15.67	19.78	22.23	악화
지방채무상환비 비율(%)	3.52	3.02	2.83	2.49	2.53	2.96	악화
지방재정자립도(%)	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	감소

3) 사전 위기관리

지방자치단체의 재정위기 예방을 위한 제도적 장치의 필요성이 제기됨에 따라 2011년에 행정안전부는 지방재정의 위기관리대책과 관련하여「지방재정 사전경보시스템」을 도입하고 시범운영하고 있다.

지방재정위기 사전경보시스템은 <그림 1>과 같이 지방재정위기 사전예측과 선제적 대응을 위해 재정수지·채무증가 등 재정상황을 모니터링하여 재정위험상황을 사전에 예측하고, 재정위험 수준에 따라「정상→주의→심각」으로 등급화 하여 조기경보를 발령하는 체제를 갖는 조기경보시스템(early warning system)이다.

〈그림 1〉 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도



자료: 행정안전부

“주의단체”는 채무감축, 세출구조조정 등 자체적인 재정건전화계획을 수립·시행하도록 권고하게 되고, “심각단체”는 재정위기단체로 지정하여, 지방채 발행 및 신규 사업 제한 등 의무적 재정건전화계획을 수립하여 시행하도록 하고 있다.

Ⅳ. 지방재정의 구조적인 문제와 한계

1. 단순 규모확대에 따른 재원보장의 취약성

지금까지의 지방재정은 “외형적인 성장”과 “규모의 확대”에 치중했다고 할 수 있다. 그나마 민선 4기는 참여정부에 의한 재정분권 정책이 가시화되어 형식적인 측면에서 지방재정의 “자율성”이 확대되었다. 그러나 대부분 제도개선에 집중되어 하드웨어(hardware)적인 수준에 머물고, 지방자치단체의 단체장과 공무원 및 지역주민들의 의식과 행태까지는 변화시키지 못해 소프트웨어(software)적인 변화는 아직 부족하다.

이는 지방재정 규모의 팽창과 중앙과 지방의 비율에서의 역전 등에서 알 수 있지만, 내용을 보면 아직도 의존재원의 증가와 과거 ‘사전적(事前的)’ 재정통제수단의 ‘사후적(事後的)’인 수단으로의 변화 등을 통해서 알 수 있다.

일반적으로 지방세는 조세가격(value for money) 기능을 충실히 할 수 있어야 하며 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등 지방세 원칙으로서의 기능을 제대로 수행해야 하는데 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있다(원윤희·임성일, 2008).

2012년 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 123개 단체로 전체의 50%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 41개로 전체의 16.8%에 해당한다.

〈표 17〉 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012
지방세로 미해결	146 (58%)	144 (58%)	146 (59%)	151 (61%)	151 (61%)	131 (53%)	137 (56%)	124 (51%)	123 (50%)
자체수입으로 미해결	38 (20%)	28 (11%)	32 (13%)	35 (14%)	42 (17%)	30 (12%)	40 (16%)	38 (15.6%)	41 (16.8)

자료: 행정안전부, 매연도.

이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가할 수도 있지만, 18개

시와 68개 군 및 38개 자치구 등 총 123개 단체가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

이러한 현상은 지방세목의 배정이 주로 광역자치단체를 근간으로 할당되고, 그 중에서 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1을 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로, 자치단체 간 세원편재와 재정력 격차의 근본적인 원인이다.

결국 자치단체의 과세자주권과 같은 실질적인 지방재정의 자율성은 아직 초보적이라고 할 수 있다. 물론 2010년부터 지방소득·소비세가 도입되어 어느 정도 지방세제의 개편이 이루어졌다고 평가할 수도 있으나[11], 도입내용과 향후 과제 등을 보면 아직 부분적인 도입이라고 평가할 수 있다.

2. 의존성 확대에 따른 부담증가와 책임성 약화

대부분의 지방재정 개선대책이 세입에 치중되다 보니, 보다 중요한 세출부문에 대한 성과평가 및 책임성 확보방안은 매우 소홀한 것이 사실이다.[12]

이는 재정운영 주체인 자치단체에게 일차적인 책임이 있지만, 지방재정의 자율성 확대에 소극적인 중앙정부 역시 책임이 크다. 따라서 중앙정부의 보다 과감한 재정권한의 이양과 이에 걸맞는 지방정부의 성숙하고 책임 있는 자세와 인식전환이 무엇보다 중요하다.

특히 최근까지 이어지고 있는 호화청사 건립과 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등은 전형적인 예산낭비로 손꼽히고 있다. 여기에다가 단체장들의 재선을 위한 과다한 복지지출 및 선심성 사업 추진 등은 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다(이상용, 2010).

그러나 무엇보다 심각한 문제는 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증가하여 지방자치의 근간을 훼손하고 있는 것이며, 이는 결국 지방재정의 자율성을 구조적으로 침해하는 것이다.

현행 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분되는데, 이 중에서 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원으로 지방자치단체에 대한 재원보장 기능과 지방자치단체 간 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 특별교부세는 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%로 안분

11) 2010년에 국세인 부가가치세(VAT)의 5%를 세원으로 하는 지방소비세가 도입되었으나, 2013년에 세율을 현행 5%에서 10%로 확대한다는 결정에 대해서 기획재정부는 반대하는 입장이다.

12) 이는 지방의회에서 예산심의보다 결산심사 등을 소홀히 처리하는 행태에서도 확인할 수 있으며, 결산심사 결과가 예산심의에 환류 되지 못하는 제도적 결함에 의해서도 야기되고 있다.

하여 운영하고 있다. 도로보전분은 지방양여금제도가 2005년도에 폐지되면서 이미 계획된 도로사업 잔여분에 매년 8,500억원씩 2012년도까지 지원되는 특정재원으로, 원래 2009년도까지만 시행할 예정이었으나, 완료되지 않은 잔여 사업이 있어 3년 기한 연장을 하였고, 그 이후에는 보통교부세에 통합될 예정이다. 또한 분권교부세는 2005년 사회복지기능의 지방이양에 따른 재원보전을 위해 신설하였으며 2010년도에 보통교부세로 통합하기로 하였으나, 지방의 복지재정 부담을 고려하여 5년간 기한을 연장하여 2015년도까지 운영하기로 하였다. 부동산교부세는 2005년 국세로 종합부동산세를 신설하고 세수는 전액 지방에 배분하여 오다가 2008년 말 종합부동산세의 일부 헌법불합치 판정으로 그 규모가 이전의 1/3 수준으로 감소하였다.

지방교부세 제도의 대대적인 구조개편이 이루어진 2005년부터 국가균형발전특별회계[13]의 신설을 위해 지방양여금제도를 폐지하면서 전반적인 지방재정조정제도의 틀을 변화시켰다.

또한 무엇보다 국고보조금의 급격한 증대는 지방재정에 엄청난 부담으로 작용하고 있으며, 국고보조사업이 대부분 위임사무의 처리를 위해 사용된다는 점에서도 근본적인 문제라 할 수 있다.

국고보조사업 시행에 따른 지방비 부담 현황을 살펴보면, 다음 <표 18>과 같이 지속적으로 상승하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 18〉 국고보조사업 관련 지방비부담 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	금액	비중
국고보조사업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	526,125	100.0
국고보조금	66.2	67.6	67.7	71.3	68.4	65.0	63.5	62.5	61.9	320,606	60.9
지방비부담액	33.8	32.4	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5	38.1	205,519	39.1

자료: 행정안전부(매 연도).

2012년도 국고보조사업은 총 52.6조원이며, 이 가운데 국고보조금이 32.0조원으로 60.9%, 지방비부담은 20.5조원 39.1%를 차지하고 있다. 연도별 추이를 살펴보면, 국고보조금 비중은 2006년 71.3%를 정점으로 계속하여 감소하고 있는 반면, 지방비 부담비율은 2007년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

결국 이러한 현상은 각 자치단체가 자구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되어, 중앙정부에 대한 의존성이 가속화되며 자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)를 야기할 수 있다. 왜냐하면 이러한 의존재원의 과다는 재정운영에 대한 책임성 역시 지역주민보다는 중앙정부에 대해 지게 되어 중앙정치와 부처에 포획(capture)될 가능

13) 현재는 국가균형발전특별법을 개정하여 광역·지역발전특별회계로 명칭을 전환하였다.

성이 높아지기 때문이다. 따라서 보다 근본적인 관점에서의 지방세의 본원적 기능과 조세비용에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다(손희준, 2008).

3. 단체 간 재정불균형 심화

지난 1960년부터 우리나라는 경제성장 중심의 성장거점(growth center) 개발이 주도해 왔고, 국가경쟁력 확보라는 미명 하에 수도권의 과밀과 집중은 더욱 심화되어 왔다. 물론 국가균형발전이라는 국정과제를 내세운 참여정부 기간에도 오히려 수도권과 비수도권 등 지역 간의 재정불균형은 더욱 확대되었다.

물론 세계적인 경제위기와 재난·자연재해 등 환경적인 요인이 작용하기도 하지만, 근본적으로 세원의 편재와 수도권에의 과밀화 및 집중이 아직도 진행 중이라는 사실에 기인한다. 또한 인접 지역이라고 하더라도 광역과 기초간의 불균형은 매우 심각한 수준이다. 2012년 현재 재정자립도의 단체별 최고와 최저를 비교하면 다음과 같다.

〈표 19〉 재정자립도의 단체별 차이(2012년)

(단위: 개, %)

구 분	특·광역시	도(특별도)	시	군	자치구
단체 수 (244)	7	9	73	86	69
평 균	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0
최 고	88.7 (서울본청)	61.7 (경기 본청)	63.0 (경기 성남)	46.3 (울산 울주)	81.5 (서울 서초구)
최 저	41.1 (광주 본청)	14.6 (전남 본청)	8.3 (전북 남원)	7.8 (전북 고창)	13.6 (부산 영도구)

자료: 행정안전부(2012).

자치단체 중 최고인 서울특별시는 광주광역시의 2배 이상이며, 서울시의 88.7%와 최저인 전북 고창군 7.8%의 경우, 차이가 80.9%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시간의 격차도 크지만, 자치구는 최고와 최저 간에 67.9%의 차이가 발생하며 시도 성남과 남원이 54.7%나 차이가 난다.

또한 전국적으로 재정자립도 10% 미만인 단체가 12개이며, 30% 미만인 단체는 157개로 전체의 64.3%에 달한다. 게다가 최근 들어 이러한 격차가 더 커지고 있다는 사실도 큰 문제인데, 그나마 재정력이 좋은 단체는 자립도가 다소 증가하였지만, 상대적으로 낮은 단체의 평균은 더욱 낮아지고 있다는 것이 더욱 문제이다.

이러한 낮은 재정자립도는 결국 더 많은 지방교부세와 보조금 등 의존재원을 통해 충당되고 있기 때문에 자금흐름의 순환은 지속적으로 악순환으로 이어지고 있다.

4. 중앙정부 정책에 의한 세수감소 유발

2008년 하반기에 추진된 중앙정부의 감세정책으로 인하여 지방세수 감소는 내국세 감소로 인한 지방교부세분 감소와 도세(취득세 및 등록세) 감소로 인한 재정보전금의 감소로 구분할 수 있는데, 내국세와 관련된 감세요인의 주요 사항은 소득세율의 단계적 2% 인하 및 법인세율 인하, 종합부동산세의 개인별 합산방식으로 변경, 그리고 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 폐지 및 본세로의 통합 등이 해당된다.

세목별 감세정책에 따라서 지방정부의 세수가 어느 정도나 감소하게 될 것인지를 예측한 결과는 2008년부터 2012년까지 5년 동안 총 19조 8,816억원으로 예측되며, 6조 2.784억원은 소득세와 법인세에 대한 세입감소이며, 이러한 세입감소분은 열악한 지방재정에 추가적인 부담으로 작용하게 되었다(김경수, 2009).

〈표 20〉 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방세입 감소

(단위: 억 원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	계
소득세, 법인세(A)	-27,440	-80,545	-171,409	-175,409	-173,040	-627,842
- 지방세 중 주민세(B)	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
내국세(C)	-30,770	-96,303	-189,284	-195,903	-194,768	-707,027
- 지방교부세(D)	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
지방재정세입감소(B+D) (주민세+지방교부세)	-8,664	-26,583	-53,559	-55,233	-54,777	-198,816

주: 주민세 감소분은 소득세·법인세 감소분의 10%, 지방교부세 감소분은 내국세 감소분의 19.24%임.
자료: 김경수(2009).

5. 사회복지 부담의 지속적인 증가

국회 예산정책처(2010: 115)에 따르면, 지방자치단체 순계예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 2009년 현재 17.6%에 이르며, 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

그런데, 지방정부의 사회복지비 예산이 증가하는 것은 지방정부의 의도에 따른 것이라기보다는 관련 정책에 대한 중앙정부의 정책변화가 지방정부로 하여금 부담을 가중시키게 한다는 것이 더 큰 문제이다. 올해 내내 문제가 되었던 영유아 보육료 지원사업이 대표적이라 할 수 있다.

물론, 지방정부 스스로 지역복지 사업에 대한 지출을 증가시키는 경우가 있지만, 지방정부가 집행하는 복지사업비는 대부분 국고보조사업으로 지원되는 중앙정부의 업무인 경우가 많으며, 국고보조사업은 지방정부의 능력과 의지에 따른 변경이 불가능한 법적 의무적 경비에 해당된다(이용환 외, 2009)

기초생활급여, 기초노령연금, 기초장애연금, 영유아보육료 지원 등 대규모 복지사업들은 모두 국고보조사업에 의해 지원받는 사업들이다. 사회복지분야 국고보조사업과 대응해야 하는 지방비 부담 수준을 살펴보면 다음 <표 21>과 같다.

〈표 21〉 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비 부담

(단위: 조원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
정부총지출	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8
보건복지부 일반회계 예산	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29
국고보조사업(복지부)	6.04	7.82	11.16	13.02	24.3
지방비 부담	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01

자료: 지방자치단체 재정난 극복 TF(2010: 116).

사회복지분야 국고보조사업 규모는 2006년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 증가율은 정부 총지출이나, 보건복지부 일반회계예산규모의 증가수준을 상회하고 있다. 보건복지부 주관의 국고보조사업 규모 역시 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 2010년에 급격한 증가가 이루어졌다. 보건복지부 주관 국고보조사업 규모의 증가에 따라서, 이에 대한 지방비 부담분 역시 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 지방비 부담분은 2006년 2조 1,500억원에서 2010년 7조 100억원으로 3배 이상 증가하였다.

Ⅴ. 재정분권화의 방향: 자율성 확대에 따른 책임성 확보

1. 기본방향: 협력적 재정거버넌스체계 구축

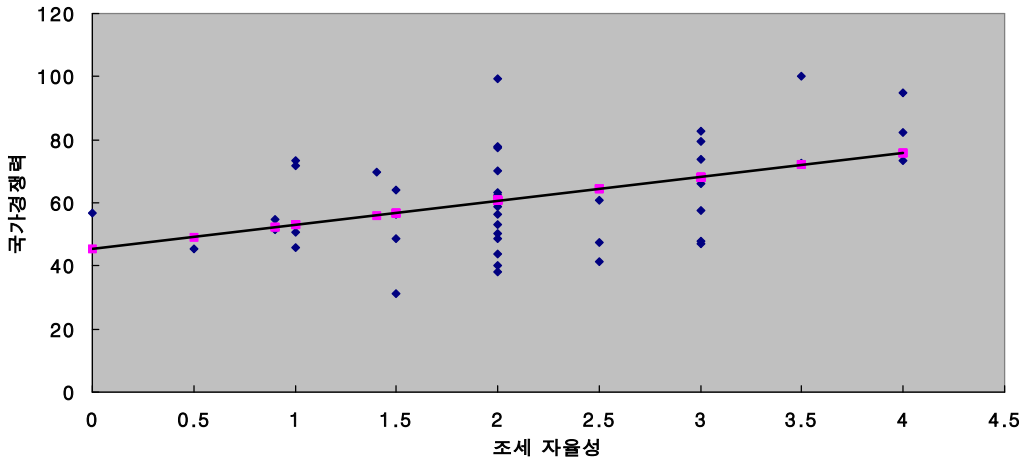
최근 국가 경제발전을 위한 지방정부의 촉매자(catalysts)로서의 역할과 기능이 강조되고 있는 바(A. Shah, 2009), 지방정부가 자신의 역할을 충실히 하기 위해서는 중앙정부의 역할 역시 매우 중요하다. 이를 위해서는 중앙정부가 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인(agent)이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 이러한 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

따라서 재정분권화(fiscal decentralization)의 기본방향은 "지방재정의 자율성 확대에 따른 책임성 확보방안“이라고 할 수 있다(손희준, 2008; 손희준 2005).

실제 대부분의 선진국이 재정분권화를 통해 국가경쟁력을 강화하고 있다는 사실을 직시해야 한다. 실제로 전 세계 42개국을 대상으로 국가경쟁력 지수와 지방정부의 조세자율성과의

상관관계를 분석한 결과 양(+)의 상관관계가 있음이 밝혀졌다(엄석진, 2008).

〈그림 2〉 지방세의 자율성과 국가경쟁력간의 관계



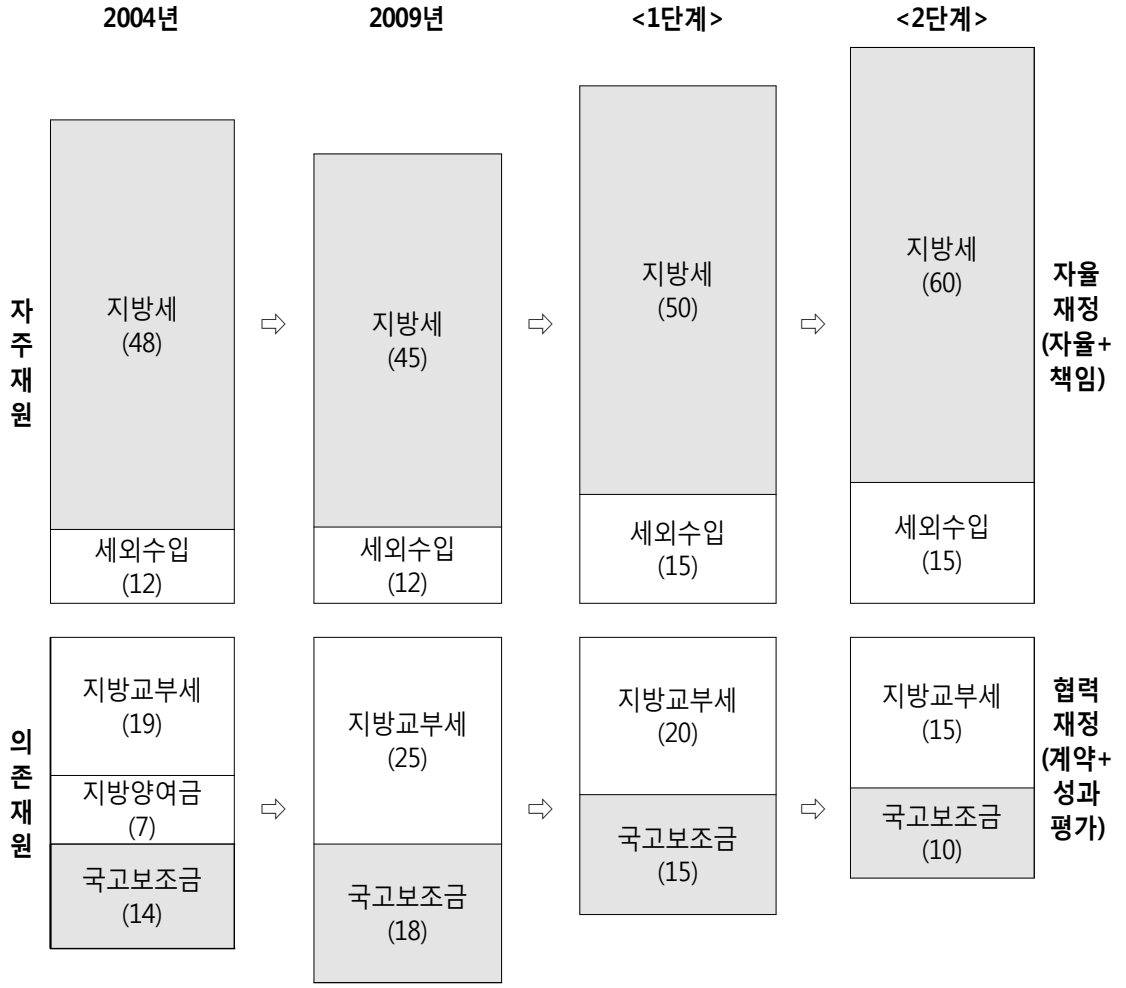
자료: 엄석진(2008)

따라서 중앙은 국가경쟁력의 초석이 바로 지방이고, 지역이 국가발전의 지름길이라는 사실을 재인식하여 중앙과 지방의 협력적 재정거버넌스체계(cooperative financial governance system)를 구축하여야 한다(손희준, 2018).

즉 지방재정의 세입구조는 자율재정 영역과 협력재정 영역으로 구분하여 이해할 수 있다. 자율재정(self- financing) 영역은 지방세와 세외수입 등 자주재원에 의한 영역으로 자치단체의 전권적(全權的) 자율성을 인정하고, 이에 따른 책임 역시 주민과 의회에 대해 전적으로 져야 한다. 반면 협력재정(cooperative financing)은 중앙정부에 의한 의존재원에 의한 영역으로, 재정력이 매우 낮은 자치단체는 지방교부세 등 일반재원을 통해 재정보전 기능을 수행하게 하고, 특히 국고보조금은 중앙정부와 지방간의 개별적인 성과계약(performance contract)을 통해 개별적인 성과평가와 각 자치단체별 차등화 된 보조율 등을 결정하게 한다. 따라서 이러한 협력재정은 재원을 부담하는 중앙정부에 대해 지방정부가 그에 대해 세출책임을 지는 것이 당연하지만, 향후 재정분권화에 따라 지속적으로 축소되어야 한다.

이러한 중앙과 지방 간 협력적 재정거버넌스 체제를 그 동안의 세입규모를 기준으로 예시하면, 다음 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향



주: 괄호안의 비중은 일반회계(지방채 제외) 세입순계 기준임

2004년 지방세수입이 48%, 세외수입이 12% 등 자율재정이 60%를 차지하고, 협력재정은 지방교부세가 19%, 지방양여금이 7%, 국고보조금이 14% 등 전체의 40%를 차지하였으나, 2009년에는 지방세의 비율이 오히려 감소하여 45%, 세외수입이 12% 등 자율재정이 57%인 반면, 협력재정은 지방양여금이 폐지되면서 지방교부세가 25%, 국고보조금이 18% 등 총 43%로 증가하였다. 따라서 이러한 추세 등을 감안할 때, 단계별 지방재정의 구조적 개편방향을 제시하면 자율재정이 확대되고, 협력재정 영역은 축소되어야 할 것이다. 물론 각 단계의 비율은 자의적인 수준이지만, 전반적인 상황을 고려하면서 중앙과 지방간 합의와 이해를 전제로 조정할 수 있다고 본다.

또한 이러한 중앙과 지방간의 협력적 재정거버넌스 체계구축의 가장 중요한 것이 국세와 지방세의 비율인데, 현재 8 대 2의 비율을 점차 7: 3 또는 6: 4로 지방세의 비중을 확대해야 할 것이다.

2. 지방재정의 자율성 확대: 과세 자주권의 확보

지방재정의 자율성 확보를 위해서는 무엇보다 지방의 “과세자주권 확보”가 전제되어야 할 것이며, 동시에 이는 자주재원의 확충방안으로 이어져야 한다.

특히 지방세제 개편과 관련된 쟁점을 파악하면 다음과 같다.

첫째, 지방소비세 도입 시에도 논의되었던, 중앙의 입장인 추가적인 기능이나 사무이양 없이는 현행의 중앙과 지방간 재원배분 비율은 유지되어야 한다는 재정중립성의 원칙이 지켜져야 하는가이다.

둘째, 만약 국세와 지방세의 비중이 변화되어야 한다면 어느 정도로 변화되어야 하며, 지방세 중에서도 시·도세인지, 아니면 시·군세 중심이어야 하는 지이다.

셋째, 세목교환이나 과세대상 확대 등 개별 지방세목 체계에서의 개선방안은 없는지 등도 고려되어야 할 것이다.

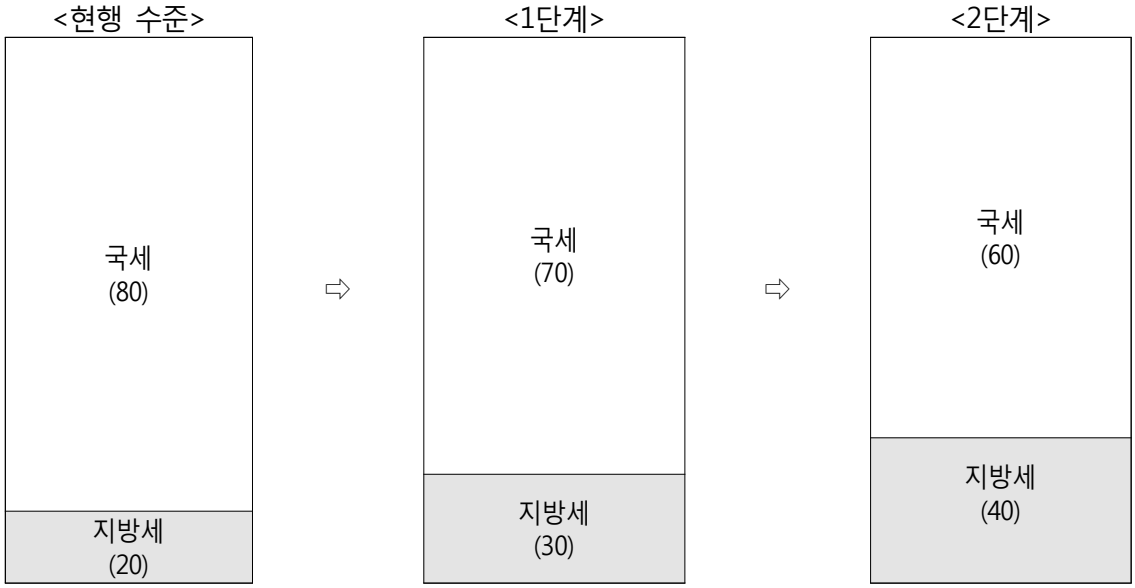
무엇보다 현행 8대 2의 국세와 지방세 비율을 유지해야 하느냐 아니면 이를 전향적으로 확대 개편해야 하느냐의 문제이다. 이 논의와 관련해서 적정 재정규모가 존재하느냐의 문제도 함께 고려되어야 하지만, 현재의 재정규모 논의에서 교육재정이 지방재정인지, 아니면 중앙재정인지를 결정해야 할 것이다.

왜냐하면 중앙정부는 조세수입은 8대 2이지만, 재정사용액은 4대 6으로 지방이 더 많이 사용한다고 한다. 그러나 교육재정의 세출부문에서 약 60%가 국가공무원인 교원봉급이므로 이를 국가부담으로 판단한다면 앞의 <표 4>에 의해 2011년 현재 28.2조원이며, 2012년에는 30조원에 달한다. 따라서 이러한 규모를 중앙재정 규모로 재환산하면, 중앙과 지방은 4대 6이 아니라 52 대 48로 역전된다. 따라서 향후 교육재정의 개선방향 여하에 달린 문제이나, 국가공무원인 교원봉급인 만큼, 중앙정부인 교육과학기술부의 특별회계로 편성하여 지급하는 것이 바람직해 보인다.

이와 함께 현재 국세와 지방세의 비율인 8대 2의 구조 역시 지방세 중에서 지방교육세는 교육재정으로 이전되고 있기 때문에 실제로 지방세로 판단하기 어렵다. 이 외에도 지방교육재정교부금 수입으로 이전되는 시·도세 총액의 일정비율과 특·광역시의 담배소비세 수입의 45% 등은 엄격한 의미에서의 지방세로 보기 어렵다. 실제 지방교육세 규모란 보아도 2012년 5조 2,816억원으로 이는 지방세 총액의 9.4%에 해당한다. 따라서 이러한 교육재정에 대한 이전세목을 제외하면, 9대 1의 비율로 축소된다.

따라서 다음 <그림 4>를 보면, 즉 현행 8대 2의 비율에서 지방재정의 자율성 확대를 통한 책임성 확보를 위해서는 자주재원인 지방세의 비중이 상대적으로 확대되어야 한다. 1단계로 7대 3, 향후 지방자치와 분권이 정착되면 현재 일본의 비중인 6대 4의 수준까지는 확대되어야 할 것이다.

〈그림 4〉 중앙과 지방의 세원배분 방향



물론 국세와 지방세의 비율 조정을 위한 구체적인 방법론에 대해서는 너무나 많은 경우의 수가 있겠지만, 보다 큰 그림에 중앙과 지방이 합의하는 것이 선행되어야 할 것이다. 예를 들면, 단순한 세율 인상(증세 방안)과 가장 용이한(?) 지방소비세의 현행 비율을 과연 몇 퍼센트나 인상할 것인지, 또한 최근 논의된 지방세인 등록세를 국세로 넘기고, 동일한 규모로 국세를 이양하는 세목교환 방식과 그 동안 중앙정부가 부동산 경기진작을 위해 정책과세로 활용해 왔던 취득세를 국세로 이양하고(최병호, 2012), 역시 지방소비세를 인상하자는 방안 등도 있을 수 있다(송상훈, 2012).

또한 2010년 도입된 지방소득세를 독립세원화하여 개별세목으로 전환하는 방식도 고려되고 있다.

특히 정책과세로 활용되고 있는 지방세 비과세·감면이 제도도입의 취지를 벗어나 지나치게 남용되고 그 규모 역시 적정 수준을 초과하고 있어 문제가 되고 있다. 따라서 비과세·감면제도의 도입취지를 고려하여 감면범위와 수혜정도를 필요한 최소범위로 운영할 필요가 있다.[14] 또한 최근 취득세 인하조치에서 보는 바와 같이, 중앙정부가 일방적으로 국가정책목적 수행을 위해 지방세 비과세·감면을 할 경우 이에 따른 세수손실은 보전대책을 전제로 적용하여야 한다.

세제개편이 이루어질 경우, 지방세체계 내에서 기초자치단체인 시·군세 중심의 개편방안을 고려할 필요가 있다. 지방세수의 구조를 2010년 예산기준으로 파악하면 <표 24>와 같다.

14) 이용환(2004)를 참고할 것.

〈표 24〉 단체별 세목별 지방세 현황(2010년)

(단위: 억원, %)

세목별 \ 단체별		합 계	특 별·광역시세	도 세	특별자치도세	시 세	군 세	자치구세	비율
합 계		478,785 (100.0)	213,165 (44.5)	116,456 (24.3)	4,730 (1.0)	97,772 (20.4)	18,305 (3.8)	28,355 (5.9)	100.0
보통세	소 계	395,992	171,721	87,003	3,822	88,109	17,391	27,946	82.7
	취 득 세	68,135	32,390	35,177	568	-	-	-	14.2
	등 록 세	71,841	34,972	36,334	511	-	-	24	15.0
	면 허 세	672	6	290	8	-	-	367	0.1
	주 민 세	16,820	780	-	29	12,324	2,681	1,007	3.5
	재 산 세	45,719	-	-	478	19,203	3,167	22,871	9.5
	자 동 차 세	29,790	13,246	-	299	13,616	2,630	-	6.2
	도 축 세	477	63	-	14	282	118	-	0.1
	레 저 세	9,703	2,625	6,590	488	-	-	-	2.0
	담 배 소 비 세	29,139	12,760	-	393	13,022	2,965	-	6.1
	주 행 세	29,596	12,827	-	255	12,811	3,703	-	6.2
	지 방 소 비 세	20,143	11,147	8,611	385	-	-	-	4.2
	지 방 소 득 세	65,521	43,118	-	393	16,852	2,127	3,033	13.7
	특별시분재산세	8,434	7,789	-	-	-	-	645	1.8
목적세	소 계	76,019	38,608	27,916	847	7,966	682	-	15.9
	도 시 계 획 세	22,532	13,742	-	143	7,966	682	-	4.7
	공 동 시 설 세	6,001	2,962	2,989	49	-	-	-	1.3
	지 역 개 발 세	809	157	650	2	-	-	-	0.2
	지 방 교 육 세	46,677	21,747	24,276	654	-	-	-	9.7
과년도수입		6,774	2,836	1,538	62	1,698	232	409	1.4

자료: 행정안전부(2010).

단체별로 보면, 7개 특별시와 광역시세의 비중이 전체의 44.5%인 21조 3,165억원이며, 제주특별자치도를 포함한 9개 도는 25.3%인 12조 1,236억원으로 광역단체의 세수가 전체의 69.8%로 대부분 광역자치단체에 지방세수가 집중되어 있는데, 이 중에서도 특히 서울시와 6개 광역시에 세수가 집중되어 있다.

이에 반해, 시·군세는 24.2%에 불과하고 특히 군은 3.8%에 불과해, 대부분의 군이 자치기반을 전혀 가지고 있지 않다. 군의 경우 세목 수는 8개로 자치구(3개)에 비해 더 많음에도 불구하고, 자치구세의 비중에도 못 미치는 것은 군의 세목이 매우 취약함을 알 수 있다. 자치구의 경우도 크게 다르지 않아 5.9%에 불과하다.

따라서 시·군·구 등 기초자치단체가 기본적인 재정운영을 할 수 있도록 일정한 지방세목을 이양하여야 지방자치와 재정 건전성이 유지될 수 있다고 본다.

3. 지방재정의 책임성 확대: 중앙에 대한 책임에서 주민에 대한 책임으로

책임은 자율을 전제로 할 때 가능하다. 자율성 없는 재정운영은 무책임과 의존성을 확대하고, 자칫 도덕적 해이를 초래한다. 따라서 근본적인 책임성 확보방안이 강구되어야 한다.

첫째, 중앙부처에 대한 책임에서 지역주민에 대한 책임으로 전환되어야 한다. 당연히 지방자치단체의 재정책임성은 지역주민과 입법부인 의회에 대해 져야 하는데도 불구하고, 지금까지는 재원의 출구인 중앙정부에 대한 책임이 우선되었다. 이러한 중앙집권적인 재정구조를 전환해야만, 지방정부가 주민들을 주인으로 섬기며 지방재정을 통해 주민들의 요구와 수요를 반영하고자 노력하는 진정한 의미의 "지방자치"가 구현될 것이다. 이를 위해서는 우선 의존재원인 국고보조사업에 대한 성과평가를 통해 기준보조율의 인상과 함께, 이미 자체사업으로의 성격을 갖는 보조사업은 전향적으로 지방으로 이양하고, 동시에 지방의 자율성을 확보할 수 있는 포괄보조금으로의 전환도 모색해야 한다.

둘째, 재정 책임성을 강화하기 위해서는 재정운영의 투명성을 확보해야 한다. 이를 위해 이미 재정공시제도와 재정분석제도 등이 활용되고 있으나, 정작 관심을 가져야 할 주민들의 접근성은 낮아 보인다. 따라서 지방예산 집행과정상의 자금흐름에 대한 자료공개와 내부통제(internal control)제도를 통한 재정의 흐름을 공개하거나 결산검사 내용을 적기에 공개하여 이 결과가 예산에 반영될 수 있도록 환류기능을 강화할 필요가 있다.

셋째, 재정 책임성을 강화하기 위해서는 주민들의 적극적인 참여와 관심이 요구된다. 물론 2010년부터 "주민참여예산제도"가 의무적으로 도입되었으나 단순히 주민제안제도나 예산공청회 같은 제도의 도입이 아니라, 지역의 특성에 따른 추가적인 재정수요는 지방세의 세율인상이나 과세대상의 확대 등을 통해 자율적으로 해결하려는 보다 근본적인 관점에서의 조세의 화폐가치(value for money) 기능과 비용(cost)에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다.

주민들 스스로도 편익만을 향유하기 보다는 비용부담을 당연시하는 풍토조성이 중요하며, 재원부담이 곧 자율성의 확보라는 측면을 인식해야 하겠다.

넷째, 지방재정의 건전성 문제는 자칫 재정위기(fiscal crisis)로 연결될 수 있기 때문에, 재정위험관리를 위한 조기경보시스템을 통해 지방재정의 운영상황을 상시 모니터링하여 재정위험요인을 점검하고 사전에 관리할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 지방의 대규모 투자사업에 대해서는 투융자심사제도를 정비하고 예비타당성조사를 강화하여 대규모 투자자원의 낭비를 막아야 한다. 최근 지방공사와 공단의 경영부실이 지방재정의 건전성을 위협하는 요인으로 작용하고 있는데, 이러한 점에서 지방공사·지방공단, 제3섹터, BTL 등 민간투자사업에 대한 사업평가 및 경영합리화도 절실하게 요구된다.

실제로 지방채무보다 국가채무의 규모와 관리가 더 큰 문제이다. 이는 4대강 사업이나 공

공근로사업 등 실업대책과 부처간 할거주의(sectionalism)에 의한 중복투자와 낭비 등이 지방에 비해 중앙정부에 의한 것이 상대적으로 그 규모와 파급효과가 크다는 점에서 문제다. 최근 지방재정이 국가에 비해 채무여력이 있기 때문에 고통분담 차원에서 지방채 확대를 통한 국가채무 축소방안을 주장하는 일부 중앙재정 담당자나 전문가의 견해는 매우 위험하다.

다섯째, 지방자치단체는 다문화가정의 급증과 외국인 노동자 증가 등 다양한 수요에 직면하고 있다. 지속적으로 복지수요를 중앙정부가 지방에 전가하고 있는 추세인데, 특히 자치구의 경우는 복지비의 비중이 총 세출의 40%를 초과하는 단체까지 발생하고 있다(조임곤, 2011). 따라서 이러한 재정수요에 대한 근본적인 방안은 중앙과 지방간에 또는 광역과 기초간에 기능과 사무재배분에 대한 검토가 필요하다. 이런 기능 및 사무재배분 기준에 따라 세원과 재원 역시 합리적으로 배분되어야 하기 때문이다.

Ⅵ. 결론: 지방이 곧 '미래'고 '국가'다.

최근 고효율의 연비(燃比)와 이산화탄소 절감을 위해서 하이브리드(hybrid) 자동차가 유행인데, 국가재정 역시 과거와 같이 중앙정부 주도적이고 일방적인 단일 엔진으로는 많은 비효율과 사고의 위험이 높다는 사실을 직시하여, 중앙재정과 지방재정이 상호 조화롭게 상생의 연계를 통해 국가경쟁력을 확보해야 할 것이다.

2013년 새로운 정부 출범을 앞두고 많은 기대와 함께 우려도 있음을 잘 알고 있다. 새 정부는 '국민행복시대'를 모토로 하우스 푸어(house poor) 해결 및 만 5세 이하 무상보육과 노인 기초연금(65세 이상 월 20만원) 도입 등 각종 복지대책을 제시하고 있어 대부분이 지방자치단체의 재정부담을 수반하게 되어 있다. 작년 1년 내내 영유아 보육료 지원사업에 대해 중앙과 지방간 예산확보를 둘러싼 줄다리기 경험을 토대로 또다시 중앙의 일방적인 정책결정에 따른 지방의 과중한 재정부담 전가는 절대적으로 근절되어야 할 것이다.

무엇보다 중앙정부는 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제이며, 중앙의 보다 의젓하고 떳떳한 행동과 자세가 필요하다.

또한 지방자치단체 역시 성숙한 자세와 태도를 보여주기 위한 노력이 요구된다. 물론 그동안의 지방재정제도 개편 역시 중앙의 균형과 효율을 지향하는 집권적인 힘(원심력)과 자치와 형평을 지향하는 지방의 분권적 힘(구심력)이 충돌하는 와중에, 대부분 중앙의 의도와 필요성에 의해 주도되어 온 것이 사실이다.

그러나 지방 역시 국가의 구성원이며 지방재정 역시 국가재정의 한 부분이기 때문에 중앙과 지방간의 갈등과 상충은 더 이상 국가경쟁력 증진에 도움이 되지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 중앙과 지방이 목전의 이익에만 이끌려 근본적인 조세제도와 재정조정제도를 연계하여 개혁하지 못하고, 파편적이며 일시적인 개선을 시도한다면 전혀 의도하지 않았던 문제까지 야기할 수 있다는 점을 중앙과 지방 모두 인식해야 할 것이다.

물론 모든 제도가 일거에 한 순간에 개선되고 향상되지는 않겠지만, 지속적인 관심과 노력으로 지방자치의 향상을 통한 국가발전을 모색해야 하는 것은 국민이든 지역주민이든 다르지 않을 것이다. 그렇기 때문에 앞으로 시작되는 지방자치 시대는 지금까지의 지방자치 제도가 아닌 보다 성숙하고 의연한 중앙과 지방의 관계 속에서 각자 자신이 해야 할 일을 충실히 하면서 서로에게 도움이 되는 진정 “상생(win-win)"의 길로 나아가야 할 것이다.

무엇보다 새로운 정부출범에 발맞춰 지금까지의 땜질식 임기응변식 지방재정 제도개편에서 벗어나, 좀더 장기적인 관점과 시각에서 중앙과 지방의 상생발전을 위한 「중장기 지방재정 개혁방안」의 모색을 새 대통령과 중앙정부 및 국회뿐만 아니라 지방정부가 모두 함께 머리를 맞대어 도출할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

강윤호(2003), 지방정부 재정지출의 특성, 「한국정책학회보」 제12권 제1호.

김병국 외(2012), 「도 지위 및 기능 재정립 방안」, 지방행정체제개편위원회 연구보고서

김경수(2009), 「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」, 국회예산정책처 예산정책보고서 11호

김동기(2008), 「한국지방재정학」, 법문사.

김태일(2001), 지방의회구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향, 「한국행정학보」 제35권 제1호.

박연수(2006), 2006년 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 「지방재정」, 제1호

서정섭(2005), 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 한국지방재정학회, 「한국지방재정논집」, 10권 2호.

손희준 외(2011), 「지방재정론」, 대영문화사.

손희준(2012), 이명박 지방재정정책의 성과와 과제, 한국지방행정연구원, 「지방자치 성과평가와 향후 발전방향」, 발표논문집.

_____(2010), 바람직한 지방소득·소비세의 운영방향, 전국시도지사협의회, 「시·도 뉴스레터」

_____(2008), 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안, 「한국거버넌스학회보」 제15권 제2호.

_____(2005), 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 「한국거버넌스학회보」 제12권 제2호.

_____(2004), 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가, 「지방행정연구」 제18권 제2호.

_____(1999), 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」 33권 1호.

송상훈(2012), 재정건전성 확충방안 모색, 경기개발연구원·지방세연구원 공동정책 토론회 발표논문.
엄석진(2008), 중앙-지방간 관계 및 지방거버넌스 체계, 한국행정연구원 워크숍 발표자료.
이기우(2013), 지방분권형 국가를 실현하기 위한 새 정부의 과제, 새 정부 지방분권정책 수원 토론회 발표논문.
이상용(2010), 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 2월호 통권 26호
이승종(2000), 지방자치와 지방정부의 복지정책정향, 한국행정학회, 「한국행정학보」 제34권 제4호.
이재은(2003), 지방재정분권화의 방향 및 기조, 한국지방재정학회 춘계세미나 발표논문.
이창균(2009), 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안, 한국지방재정학회, 「민선 5기 지방재정의 과제」 세미나 발표논문.
이 효(2011), 2012 지방재정 동향과 전망, 한국지방행정연구원, KRILA Focus 제41호.
조임곤(2011), 지방자치단체 사회복지지출의 효과성 분석, 복지재정DB 학술대회 논문집.
최병호(2012), 현 정부의 지방재정 관련 정책의 평가와 차기정부의 과제, 2012년 재정학 공동학술대회 발표논문집.
감사원(2006), 「감사원이 본 민선자치 10년」, 감사원.
기획재정부, 「조세개요」. 각 연도.
정부혁신지방분권위원회(2003), 「참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가의 건설」
행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도
행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」. 각 연도
日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.
OECD, (2010), Revenue Statistics.
Shah, Anwar(2009), Role of Local Governments as Catalysts for Economic Growth, East Asia Regional Seminar on Local Public Finance and Governance. Pattaya, Thailand
http://www.mogaha.go.kr
http://www.mpb.go.kr

지방세의 현재와 미래

이영희(한국지방세연구원 수석연구위원)

Ⅰ. 재정 현황 및 특징

■ 재정의 현주소

o 중앙과 지방간 재원배분 현황을 보면 세입배분은 8 : 2인 반면 세출배분은 4 : 6

o 지방재정은 세입과 세출간의 괴리가 매우 큰 구조로 되어 있으며, 괴리로 인한 지출은 중앙의 이전재원으로 충당

o 2012년(예산) 기준 지방세는 53.8조원인 반면, 이전재원은 61.3조원으로 총 세입 대비 이전재원 비중이 40% 이상

o 이전재원 비중이 높은 현행 지방재정 구조는 자치단체의 재정적 자율성을 제한할 뿐만 아니라 자치단체의 재정책임성도 약화시키는 계기가 되어 결국 재정건전성 확보에 걸림돌

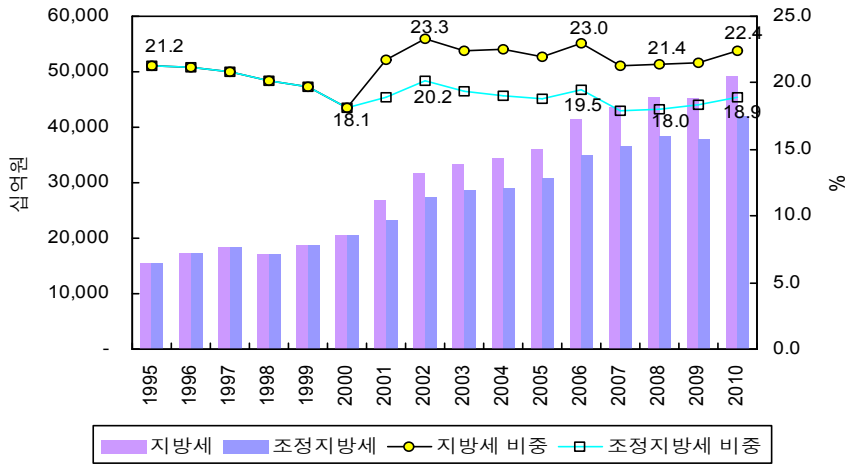
■ 지방재정의 특징 및 지방세의 쇠퇴

o 1995년 지방자치 실시 이후 지방세 규모는 증가해왔으나 국세대비 지방세 비중은 증가하지 않고 오히려 감소

- 우리나라는 지방자치 실시이후 재정분권을 위한 지방세 확충 노력은 별로 없었다고 볼 수 있음
- 지방자치 실시 이후의 지방세 비중은 21.2%에서 22.4%로 약간 증가한 것

으로 나타났으나 실제적인 지방세 비중은 18.9%로 오히려 감소(2000년과 2001년에 도입된 주행세와 지방교육세는 진정한 지방세로 볼 수 없음)(<그림 1>참조)

〈그림 1〉 지방세수 vs. 조정 지방세수(결산 기준)

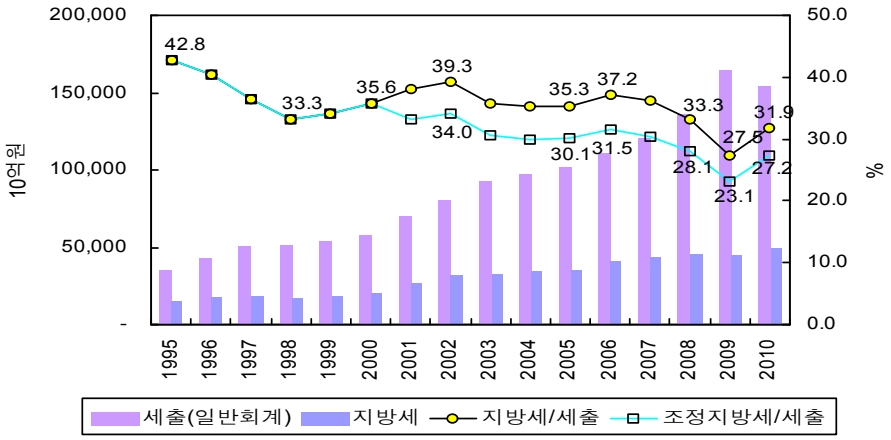


자료: 행정안전부, 지방세정연감, 각 년도

o 지방세 비중의 감소로 자치단체의 재원조달과 지출책임간의 괴리가 지방자치 실시 이후 더욱 심화됨

- 1995년 지방자치 도입 당시에는 세출에서 점하는 지방세 비중이 42.8%이었으나 점차 감소하면서 2010년에는 31.9%로 낮아졌고, 주행세와 지방교육세를 제외한 조정지방세 비중은 27.2%에 불과
- 이러한 결과는 중앙정부로부터의 이전재원에 대한 의존성을 높이게 되어 자치단체의 재정책임성을 약화시키는 주 요인

〈그림 2〉 지방세출 vs. 지방세(일반회계 결산 기준)



자료: 행정안전부, 지방세정연감; 지방재정연감, 각 년도

o 지방비 부담을 수반하는 사회복지관련 국고보조사업이 급증

- 국고보조사업은 2006년 26.2조원에서 2012년 52.6조원으로 연평균 증가율 12.4%
- 동 기간 국고보조금 증가율은 9.8%인 반면 지방비 부담 증가율은 17.5%

〈표 1〉 국고보조사업 규모와 지방비부담 추이

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
국고보조사업 (A+B)		26.15	31.97	35.01	41.77	46.74	48.62	52.61	12.4
국고 보조금(A)	예산(조원)	18.33	20.90	22.77	26.54	29.22	30.09	32.06	9.8
	비중(%)	70.1	65.4	65.0	63.5	62.5	61.9	61.9	-
지방비 부담(B)	예산(조원)	7.82	11.07	12.24	15.23	17.52	18.53	20.55	17.5
	비중(%)	29.9	34.6	35.0	36.5	37.5	38.1	39.1	-

주: 지방자치단체 예산에 편성된 금액
자료: 행정안전부, 「2012년도 지방자치단체 예산개요」, 2012

o 자치단체의 사회복지예산 급증은 지방재정 압박의 가장 큰 요인

- 최근 7년간 중앙정부 총지출 증가율은 6.2%이고 사회복지지출은 7.9%였으며, 자치단체 총지출 증가율은 6.2%인데 사회복지지출은 12.3%로 증가폭이 매우 큼

〈표 2〉 중앙과 지방의 사회복지 예산 추이(당초 순계기준; 단위: 조원, %)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙정부	정부총지출(A)	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	342.5	6.2
	사회복지재정(B)	61.4	68.8	74.6	81.2	86.4	92.6	97.1	7.9
	비중(B/A)	25.8	26.2	26.2	27.7	28.0	28.5	28.1	–
지방정부	순계예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	–	6.2
	사회복지예산(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	–	12.3
	비중(D/C)	15.4	17.4	17.5	19.0	20.2	20.5	–	–

주: 정부총지출, 사회복지재정, 지자체 국고보조금은 정부예산 기준이며 2009년은 본예산 기준, 지자체 순계예산, 사회복지예산은 당초예산기준임
자료: 국회예산정책처, 2013년도 예산안 중점분석Ⅲ, 2012

- 특히, 분권교부세로 추진되는 사회복지 지방이양사업의 지방비 부담이 크게 증가

〈표 3〉 사회복지 지방이양사업의 지방비부담 추이

(단위: 억원, %)

구분	이양 전			이양 후						
	’02	’03	’04	’05	’06	’07	‘08	‘09	‘10	‘11
지방비	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	22,630
비중	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1

주: 비중은 지방비와 분권교부세를 합한 금액 중 지방비가 차지하는 비율을 의미함
자료: 국회예산정책처, 2013년도 예산안 중점분석Ⅲ, 2012

- 또한 지역발전 및 주민을 위한 자체사업 예산비중은 대폭 감소

〈표 4〉 자체사업 예산비중 추이

	2008	2009	2010	2011	2012
자체사업 예산비중	42.3%	42.1%	39.0%	37.9%	37.5%

Ⅱ. 지방세의 미래: Tax mix의 재설계

1. 필요성

■ 재원조달책임과 지출책임간의 괴리축소

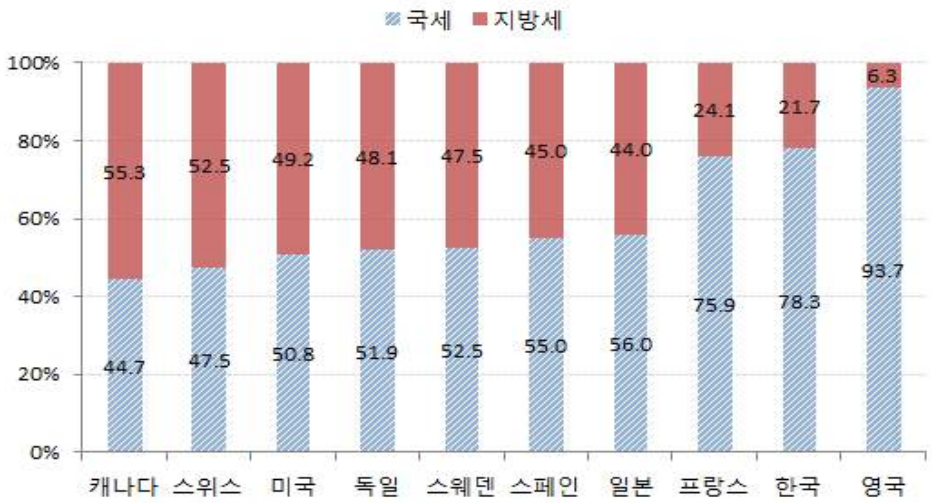
o 재정책임성 강화를 통한 재정건전성 확보

- 지방세수 확충을 통한 재정책임성 기반구축

o 우리나라의 국세 집중 현상은 OECD국가 중에서 매우 높은 국가로 분류 (OECD 통계, 2012)

- 우리나라의 국세와 지방세 비중은 78.3 : 21.7

〈그림 3〉 OECD 주요국의 국세와 지방세 비중(2010년도)



자료: OECD,「Revenue Statistics」, 2012

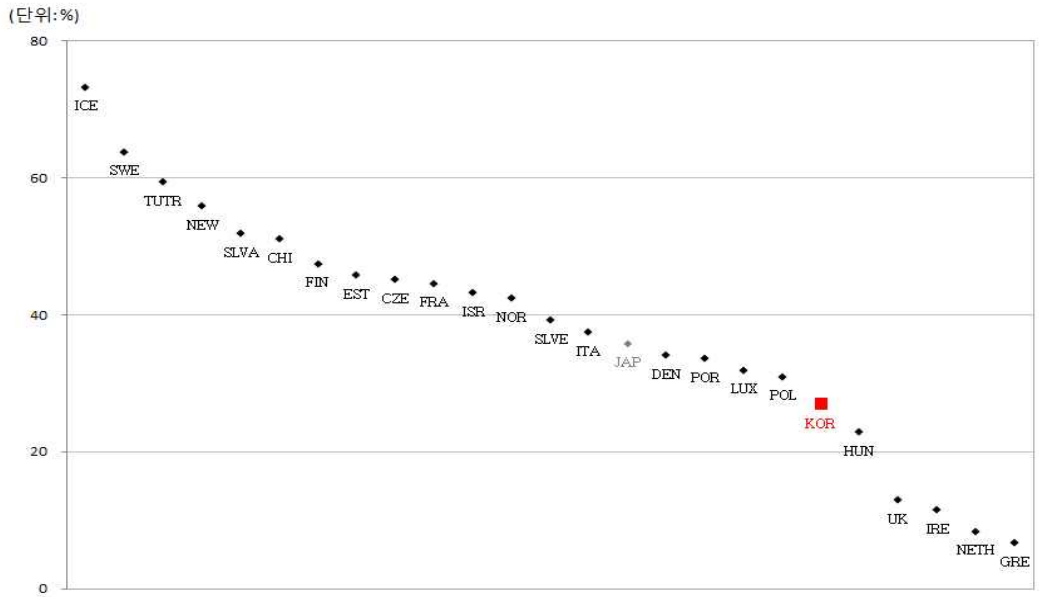
o 우리나라와 조세환경이 비슷한 일본의 경우 지방세 비중이 우리나라보다 22.3%p 높게 나타나며, 비교적 중앙집권 성향이 강한 프랑스의 경우에도 2.4%p 더 높음

- 일본 56.0 : 44.0, 프랑스 75.9 : 24.1

o 지방세입 대비 지방세 비중은 OECD 단일형 국가 24개국 중 19번째로 낮은 수준임

- 재원조달책임과 지출책임간의 괴리가 매우 심각한 수준

〈그림 4〉 지방세입 중 지방세수의 비중(2009년도)



자료: IMF, 「Government finance statistics」, 2010.

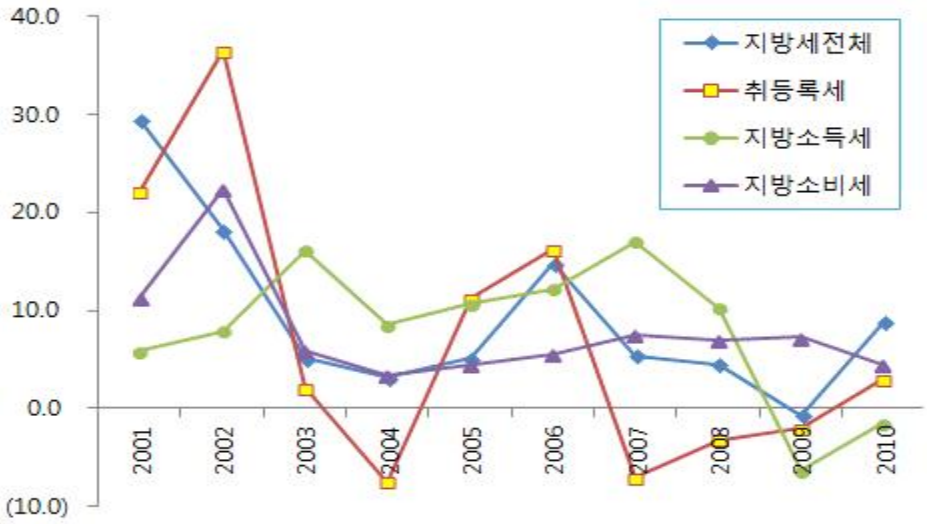
■ 재정분권 확립을 위한 지방세원 구조의 재편(tax mix)

o 재산과세는 지방자치단체의 기간세 역할을 담당하였으나 부동산 경기 침체 및 하향 안정세 전망에 따라 지방의 안정적인 세수확충 예상 미흡

- 재산거래과세의 세수 확충 역할 한계

〈그림 5〉 주요 세목의 전년 대비 징수액 변화율 추이

(단위: %)



주1: 2009년까지 지방소비세는 부가기치세의 5%로 계산함
주2: 2010년까지 지방소득세는 주민세와 사업소세의 합으로 계산함
자료: 이영희 · 주만수 · 최병호 · 홍서빈, 「국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안」, 한국지방세연구원, 2012,

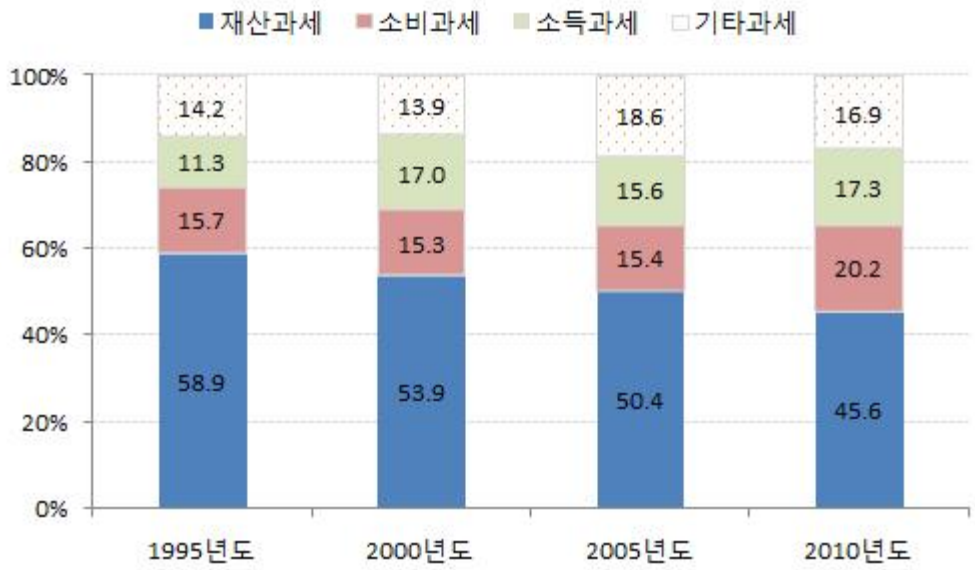
o 반면 재산거래과세의 정책과세화에 따른 비과세 및 감면으로 인한 세수 손실 과다.

- 주택에 대한 취득세와 등록세 등 재산거래세의 세율은 부동산 관련 세제의 대대적인 개편이 있었던 2005년 1월부터 최근까지 모두 7차례나 변경되었음
- 이러한 세율인하 정책이 부동산 거래에 미친 영향과는 별개로 세율인하는 재산거래세 수입에 부정적인 영향을 미치며 세수의 안정성을 훼손함

o 재산, 소득, 소비과세의 세수변화

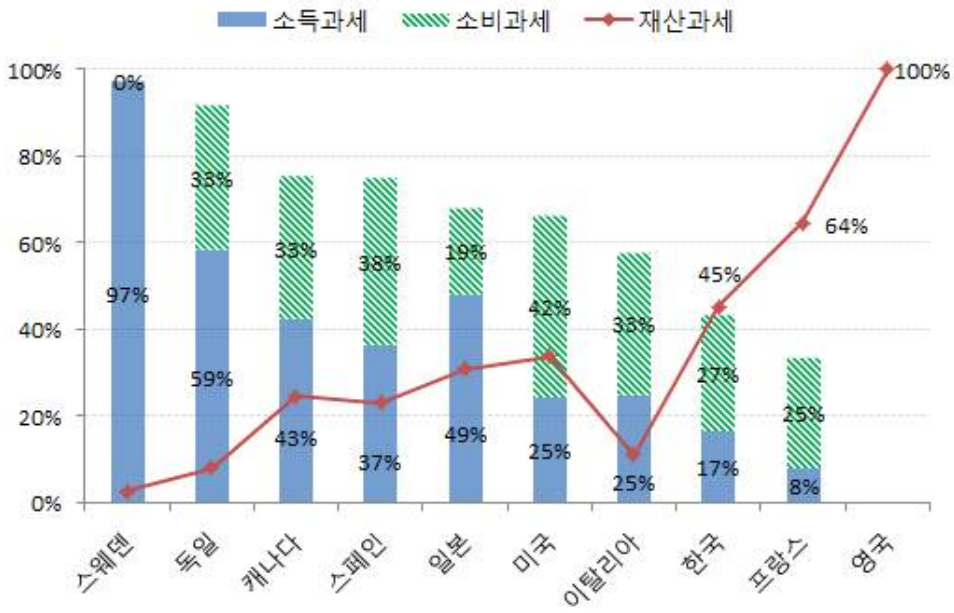
- 우리나라의 경우 〈그림 6〉에서와 같이 1995년에는 전체 지방세수에서 소득·소비과세가 26.9%를 차지하였으나, 2010년에는 37.4%로 10.5%p 증가함
- 반면에 재산과세는 1995년 대비 6%p 감소

〈그림 6〉 우리나라의 지방세 세원별 세수비중 추이



자료: 행정안전부,「지방세정연감」, 각년도

〈그림 7〉 주요국가의 지방세 세원별 세수비중(2010년도)



주: 기타과세는 도표에서 제외하였는데, 우리나라의 경우 지방교육세를 포함한 기타과세는 11%, 이탈리아는 31%, 스페인과 프랑스는 2%, 일본이 1%의 비중을 나타냄

o 결과적으로 지방세원의 tax mix는 신장성이 상대적으로 좋은 지방소득·소비세의 확대가 필수

- 우리나라는 OECD 단일형 국가 24개국 중 재산과세가 점하는 비중이 45.2%로 높은 반면, 소득 및 소비과세 비중 합계가 낮은 수준
  (소득 및 소비과세의 비중이 43.5%로 34개 국가 중 27위)
- 최근 OECD국가는 지방재정 수요에 대응하는 방법으로 소득 및 소비과세의 세원을 공동으로 활용하는 추세

2. 국세의 지방이양

가. 지방소득세의 독립세 전환

■ 지방소득세의 내용 및 특징

o 지방소득세의 제도 현황

- 소득분 중 소득세분은 소득세액, 법인세분은 법인세액이 각각 과세표준이 되며, 표준세율은 각각 10%가 적용됨
- 지방자치단체에서는 조례를 통해 소득분의 세율을 표준세율의 50/100 범위 내에서 가감할 수 있는데, 형식적으로는 비례세율이 적용되지만 소득세와 법인세가 각각 초과누진세율 체계를 지니는 탓에 지방소득세 소득분에도 자동적으로 누진세율이 적용됨
- <표 5>에 정리된 바와 같이 2012년부터 적용되는 세율에 따르면 소득세분에 대해서는 0.6~3.8%까지 5단계가, 법인세분에 대해서는 1~2.2%의 3단계 세율이 각각 적용됨
- 한편 종업원분의 경우는 매달 종업원에게 지급된 급여 총액을 과표로 삼으며 0.5%의 단일 비례세율이 적용되는데, 지방자치단체는 조례를 통해 표준세율 이하로 세율을 정할 수 있음

〈표 5〉 지방소득세의 과표구간과 세율

		세율				지방소득세 납부의무자
		과표구간	소득세 세율	지방소득세 세율	총세율	
소득분	소득세분	1,200만원 이하	6.0%	0.6%	6.6%	소득세 납세의무자
		1,200만원 초과 4,600만원 이하	15.0%	1.5%	16.5%	
		4,600만원 초과 8,800만원 이하	24.0%	2.4%	26.4%	
		8,800만원 초과 30,000만원 이하	35.0%	3.5%	38.5%	
		30,000만원 초과	38.0%	3.8%	41.8%	
	법인세분	2억원 이하	10.0%	1.0%	11.0%	법인세 납세의무자
		2억원 초과 200억원 이하	20.0%	2.0%	22.0%	
		200억원 초과	22.0%	2.2%	24.4%	
종업원분		종업원 급여 총액의 0.5%				사업자

주: 2012년 1월 1일부터 적용되는 세율임
자료: 이영희 · 주만수 · 최병호 · 홍서빈, 「국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안」, 한국지방세연구원, 2012

o 지방소득세 구성 요소별 징수액은 <표 6>과 같음

- 지방소득세 세수는 모두 10조원인데, 소득세분이 50.2%, 법인세분이 41.4%, 그리고 종업원분이 8.5%의 비중을 각각 차지함
- 소득세분에 있어서는 특별징수분이 59.6%로 가장 많으며, 종합소득세분이 21.5%, 양도소득세분이 18.9%로 구성되어 있음

〈표 6〉 지방소득세 징수액 현황(2011 결산 기준)

(단위: 십억원, %)

광역	지방세 (2010)	지방 소득세 합계	소득분						종업 원분
			계	소득세 분				법인 세분	
				소계	종합소득 세분	양도소득 세분	특별 징수분		
합계	49,196	10,001 (100.0)	9,154	5,016 (50.2)	1,078 (11.8)	946 (10.5)	2,992 (32.7)	4,138 (41.4)	847 (8.5)

자료: 행정안전부 내부 자료 , 이영희 · 주만수 · 최병호 · 홍서빈, 「국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안」, 한국지방세연구원, 2012에서 재인용

o 지방소득세의 가장 중요한 특징은 전체 세수의 90% 이상을 차지하는 소득

세분과 법인세분이 각각 국세인 소득세액과 법인세액에 부가세 방식으로 징수된다는 점임

- 이런 구조로 인해 정부의 조세정책 변화는 지방소득세 세수에 직접적인 영향을 미치며, 세율에 관한 지방의 자율권도 사실상 행사되기 어려움

o 국세와 세수 연동에 따른 문제

- 소득세와 법인세의 세율과 과세구간은 정부의 조세정책 기조에 따라 자주 변화하여 왔는데, 종합소득세의 경우는 2002년부터 2012년까지 10년간 과세구간 또는 세율이 모두 6차례나 바뀌었으며, 법인세는 5차례가 바뀌었음
- 또한 세율변화나 과세구간 변경과는 별도로 정부의 비과세나 감면정책에서 소득세와 법인세가 차지하는 비중도 매우 중요한데, 소득세 관련 조세지출액은 2005년 이후 연평균 10.8%의 빠른 증가율을 보이면서 최근 들어서 50% 이상까지 높아졌음을 알 수 있음

o 실질적인 누진세율의 적용은 부적절

- 지방소득세 소득세분과 법인세분은 각각 누진세율이 적용되고 있는데 이것은 지방세의 성격에 적절하지 않음
- 즉 편익과세로서 지방소득세에 누진세율을 적용하는 것이 정당성을 가지기 위해서는 공공서비스에 대한 수요가 소득탄력적이어야 하는데 현실은 그렇지 않기 때문에 대부분 국가의 지방소득세는 단일세율로 부과함
- 우리나라는 이러한 문제에 더하여 지역 간 소득수준의 격차가 심한 탓에 누진세율의 적용은 지방정부간 세수격차를 더 확대시키는 작용을 하는 것도 문제임

o 종업원분 지방소득세는 지방영업세로 전환

- 종업원분은 종업원 급여를 과표로 하는 관계로 소득과세의 형식을 지닌 것으로 볼 수 있지만 법인기업은 법인세분을 통해, 개인기업은 소득세분을 통해 소득에 대한 지방소득세를 납부하고 있으므로 소득과세로 파악한

다면 중복 과세의 문제가 생김

- 또한 소득은 종업원이 벌지만 납세의무는 사업주가 진다는 점에서 소득과세로 파악하는 것은 적절하지 않음
- 이렇게 볼 때 종업원분은 기업이 제공받는 공공서비스의 편익이 기업의 규모와 경영적 활동 수준에 비례한다고 보고 지방영업세 성격으로의 전환이 적절함

■ 지방소득세의 독립세화

o 과세표준

- 소득세는 소득(종합소득, 양도소득, 특별징수)에 따라 표준세율과 공제제도가 다양하여 지방소득세의 과세표준을 소득액으로 할 경우 징세비용 및 납세협력비용 등에 대한 심도 있는 논의가 필요함
  - 특별징수를 하는 원천소득분은 소득의 종류에 따라 표준세율이 8,000개 정도
  - 따라서 지방소득세의 독립세 전환은 종합소득분부터 단계별로 시행하는 것도 방법임
- 지방소득세의 과세표준은 현재 국세의 소득세와 법인세 결정액의 10%로 되어 있는 부가세 형식을 향후 국세의 과세표준인 소득액과 법인소득액을 그대로 사용함으로써 독립세로 전환하는 것임

o 세율체계

- 현행 소득세의 세율체계가 누진세율체계로 되어 있어 지방소득세의 경우에도 누진과세 된 결과가 그대로 적용되고 있음
- 지방소득세의 세율체계는 단일세율체계로 전환하여 지방세의 편익원칙에 부합하도록 설계함

o 적정세율

- 지방소득세의 독립세 전환을 위한 세율은 추정 할 수밖에 없는 실정임
- 국세의 소득별(종합소득, 양도소득, 특별징수, 법인소득 등) 과세표준은 일부가 중복되어 있기 때문에 지방소득세의 세율추정에 오차가 발생할 소지가 있음
  - 즉 지방소득세의 과세표준이 높아지게 되는 반면, 세율은 낮게 추정될 소지가 있음
- 세수중립을 고려할 경우 지방소득세의 세율은 약 2%정도로 추정되는데, 지방소득세의 세수확충을 고려한다면 소득세의 5% 정도가 바람직함

나. 지방소비세의 세율 확대

■ 지방소비세 도입과정 및 합의

o 지방소비세는 재정분권의 일환으로 도입되었으며, 신장성 및 안정성이 우수하여 자치단체의 재정자립도를 높이는데 큰 기여를 함

- 그 동안 지방자치가 실시되었음에도 불구하고 지방세 비중이 감소하여 재정자립도가 점점 감소하고 있는데, 지방소비세가 도입되면서 감소폭이 줄어들고 있음
- 1995년의 재정자립도는 63.5%인데 반하여 2005년은 56.2%로 10년 동안 7.3%나 하락
- 만약 지방소비세가 도입되지 않았다면 2010년과 2011년 재정자립도는 50.3%와 49.7%로 감소하는데, 지방소비세가 도입되었기 때문에 각각 52.2%와 51.9%로 감소폭이 완화됨

o 지방소비세가 도입되어 재정자립도의 하락이 완화되었을 뿐만 아니라 수도권과 비수도권의 세수가 증가하면서 집중도가 완화되었음

- 지방소비세가 도입되어 지방세수 총액은 8.8% 증가하였는데, 수도권은 4.6% 증가한데 비하여 비수도권은 시는 13.6%, 도는 15.5%가 증가되었음

〈표 7〉 지역별 지방소비세 도입 전과 후의 세수 비교

(단위: 조원, %, 결산기준)

구 분		2009	2010			
			도 입		미도입	
		세수(비중)	세수(비중)	신장률	세수(비중)	신장률
전 국		45.17 (100)	49.16 (100)	8.8	46.48 (100)	2.9
수도권		26.19 (58)	27.38 (56)	4.6	26.50 (57)	1.2
비수도권	시	7.35 (16)	8.35 (17)	13.6	7.73 (17)	5.2
	도	11.63 (26)	13.43 (27)	15.5	12.25 (26)	5.3

o 지방소비세는 지방소득세와 함께 지방세수 확충을 위한 가장 적절한 세원임

- 2009. 8. 26 총리실 주관 장관급 제2차 회의에서 합의(지방소비세 2010년 도입(부가가치세의 5%) 결정, 2013년부터는 부가가치세의 10% 확대)
- 재정지출 수요 대응과 재정건전성 확보를 위해서는 지방소비세 세율 20%로 확대(지역상생발전에 기여)

■ 지방소비세의 세율확대

o 지방세의 자주재원 확충을 위한 가장 적절한 세원은 지방소비세임

o 사회복지비관련 지방비 부담이 급증하고 있는 현 시점에서 지방세수의 상대적 감소는 빠른 속도로 진행되고 있음

- 우선 1단계로 지방소비세의 세율은 부가가치세의 15%로 확대하고, 2단계로 20%까지 확대 필요

다. 주행분 자동차세의 정상화

■ 주행분 자동차세의 내용 및 특징

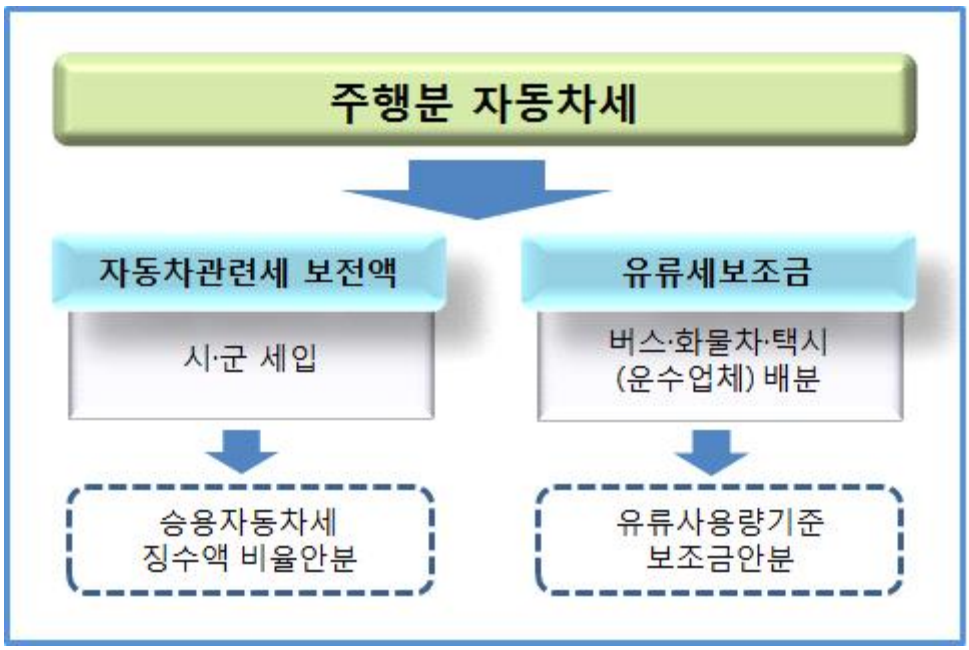
o 주행세는 1999년 한미자동차협약으로 인한 자동차세 세율인하에 따른 세수

보전 차원에서 도입

o 주행분 자동차세의 배분구조

- 주행분 자동차세의 배분체계는 정유회사가 주행분 자동차세를 해당 자치단체에 납부하면 이를 합계하여 정해진 배분기준에 따라 자치단체에 배분하고, 자치단체는 이 중 자동차세보전액은 세입조치하며, 유가보조금은 운수업체에 배분

<그림 8> 주행분 자동차세 배분구조



o 주행분 자동차세의 문제

- 주행분 자동차세는 1999년 한미자동차협약으로 인한 자동차세 세율인하에 따른 세수보전 차원에서 도입되었으나 도입 목적과 달리 활용

  • 자동차세 보전(8,442억원): 승용자동차 징수액 비율에 따라 시 · 군세입으로 정액보전

  • 버스 · 택시 · 화물차에 유가보조금으로 지원(2.4조원): 제1차 에너지세제개편에 따라 경유 · LPG 부탄에 대한 유류세를 인상하면서 운수업계 부담완화를 위해 세액인상분을 보조금으로 지급

- 주행분 자동차세의 유가보조금은 운송업자에 대한 국가정책적 목적의 보조금으로 한시적으로 도입되었음
  • 국토해양부가 유가보조금을 매년 1년씩 일몰로 연장하고 있으며, 그 규모가 매년 확대되고 있음
- 주행분 자동차세는 본래의 연료세(fuel tax) 역할도 제대로 수행하지 못 할 뿐만 아니라 유류세 체계를 복잡하게 함

<표 8> 주요 유류세 현황

세목	세율	탄력세율	부과방식	구분
교통·에너지·환경세	■ 휘발유: 475원(529원) ■ 경유: 340원(375원)	세율의 30%	종량세	국세
교육세	■ 교통·에너지·환경세의 15%	세율의 30%	종량세	국세
주행분 자동차세	■ 교통·에너지·환경세의 36%(26%)	세율의 30%	종량세	지방세
부가가치세	■ 공급가액의 10%	-	종가세	국세

주: ( )안은 현행 탄력세임

- 주행분 자동차세의 복잡한 구조는 유류가격 및 유류소비량 등에 따른 변동폭에 대한 대응을 어렵게 하는 요인으로 세율조정을 빈번하게 해야하는 세무행정의 비효율을 야기함

o 주행분 자동차세의 이원화를 통해 유가보조금 부분은 국가에서 담당하도록 할 필요가 있음

o 주행분 자동차세는 지방세제의 정상화를 통해 주행분 자동차세는 자동차운행과 관련하여 발생하는 환경오염 등을 고려하여 본연의 주행세로 개편 할 필요가 있음

■ 주행분 자동차세의 이원화

o 주행분 자동차세는 편익원칙에 부합하도록 개편

- 주행세는 1998년 한미자동차 양해각서 체결에 따른 자동차세 세율인하로

발생한 세수감소를 보전하기 위하여 2000년에 도입

- 주행세는 2001년과 2005년의 두 차례에 걸친 에너지세제 개편에 따른 운수업체의 비용부담을 해소하기 위하여 유가보조금 지원
- 주행분 자동차세는 본래의 연료세(fuel tax) 역할도 제대로 수행하지 못 할 뿐만 아니라 유류세 체계를 복잡하게 함

o 주행분 자동차세의 유가보조금 부분은 국고보조금으로 전환

- 주행분 자동차세는 2010년 결산기준 3조 1,691억원(정액보전금 8,442억원, 유가보조금 19,475억원)
- 자동차세 보전분은 2004년 이후 고정된 반면 자동차의 고급화로 자동차세는 빠른 속도로 증가
- 실제로 2010년 기준으로 정액보전금을 현실화시키면 2조 4,045억원으로 정액보전금 8,442억원에 추가로 1조 5,603억원이 지원되어야 함(이 규모는 자동차 세율인하로 인한 감소분, 자동차 등록에 따른 면허세 폐지, 중고차 감면제도 실시, 경차 취·등록세 감면에 따른 감소분 등임)
- 유가보조금 부분은 국고보조금으로 전환하고, 정액보전금 부분은 자동차운행과 관련하여 발생하는 환경오염 등을 고려하여 본연의 주행세로 개편

3. 지방세 비율의 단계별 조정

■ 국세와 지방세 비율 현황 및 조정 시나리오

o 국세와 지방세 세수비중 현황(2011 결산)

조세총액	국세	지방세
244.7조원 (100%)	192.4조원 (78.6%)	52.3조원 (21.4%)

o 5년 임기 내 국세와 지방세 비율 조정 단계별 시나리오

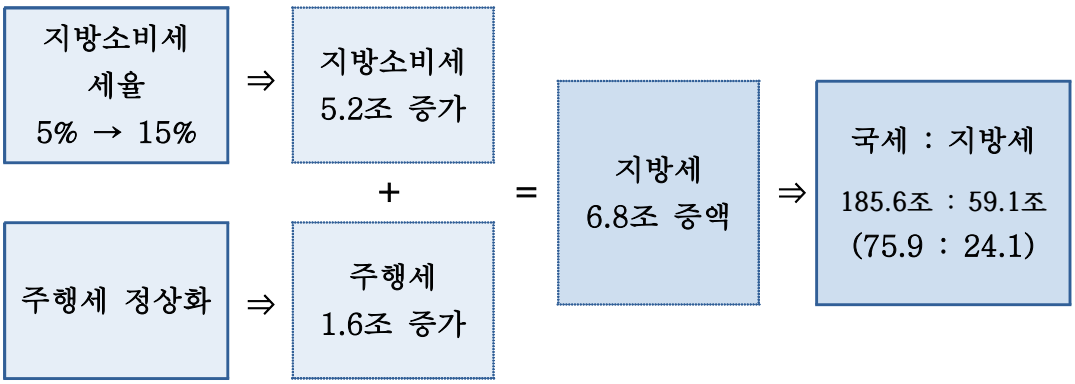
■ 1단계: 국세와 지방세 비율(75.9 : 24.1)

o 국세와 지방세 비율 조정은 적극적인 정책적 판단이 필수

- 지방세수 비중은 지방자치 부활 이후 더 낮아졌는데, 적극적인 정책적 판단 없이는 비율 조정이 매우 어려움

o 1단계로의 조정(75.9 : 24.1)은 지방세수 6.8조원 증액 필요

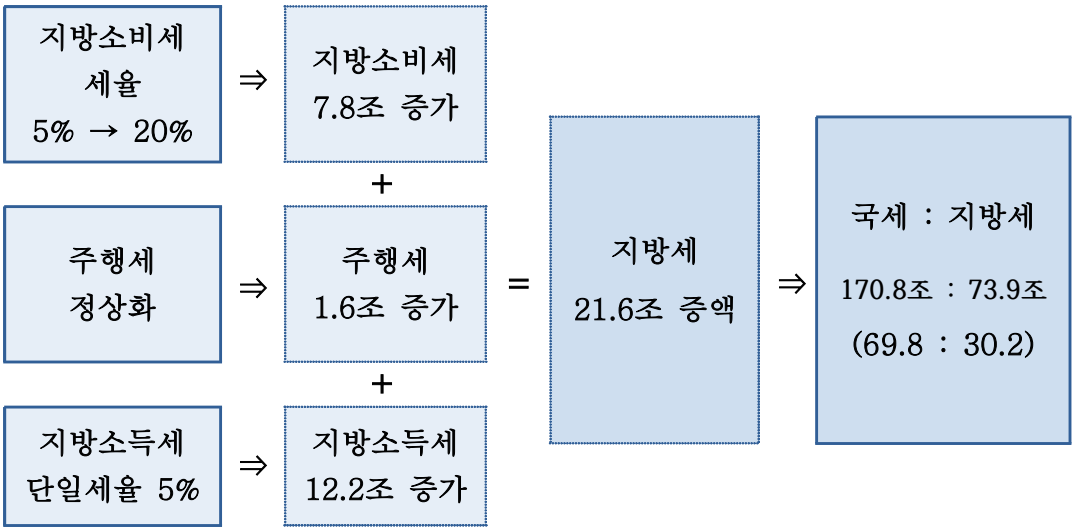
- 지방소비세 15% 상향조정: 5.2조원 ↑
- 주행세 정상화: 1.6조원 ↑
- 지방소득세 세수중립차원의 독립세 전환: 비례세율 2% 정도
- 지방세 총 증액: 6.8조원 ↑



■ 2단계: 국세와 지방세 비율(69.8 : 30.2)

o 2단계로의 조정(69.8 : 30.2)은 지방세수 21.6조원 증액 필요

- 지방소비세 20% 상향조정: 7.8조원 ↑
- 지방소득세 독립세 전환: 비례세율 5% 정도: 12.2조원 ↑
- 주행세 정상화: 1.6조원 ↑
- 지방세 총 증액: 21.6조원 ↑



Ⅲ. 지방재원 변화

■ 재원변동 효과

o 지방세 확충으로 내국세에 연동된 지방교부세 및 교육교부금 변화

- 1단계: 자치단체 +5.0조원, 중앙 -4.1조원, 교육청 -0.9조원
- 2단계: 자치단체 +15.8조원, 중앙 -13.1조원, 교육청 -2.8조원

〈표 9〉 재원변동 효과

(단위: 조원)

		계	조세	지방교부세	시도교육청 전출
1단계	중앙	−4.1	−6.8	2.7	−
	자치단체	5.0	6.8	−1.3	−0.5
	교육청	−0.9	−	−1.4	0.5
2단계	중앙	−13.1	−21.6	8.5	−
	자치단체	15.8	21.6	−4.2	−1.6
	교육청	−2.8	−	−4.4	1.6

■ 지방재정 지표변화

o 지방재정 자율성 지표인 재정자립도와 재정자주도가 크게 증가

- 재정자립도는 현행 51.9%에서 1단계 55.5%, 2단계 62.5%로 증가

〈표 10〉 재정자립도 변화

(단위: %, 조원)

	재정자립도	자체재원(A+B)	지방세(A)	세외수입(B)	일반회계예산
현행	51.9	57.3	45.0	12.3	110.4
1단계	55.5	64.1	51.8	12.3	115.4
2단계	62.5	78.9	66.6	12.3	126.2

주: 지방세 증가분 및 교부세 감소분의 순증가만큼 예산규모도 증가(2011년 예산기준)

- 재정자주도는 교부세 감소분이 반영되어 재정자립도에 비해 증가폭이 상

대적으로 작음(76.7% → 77.7% → 79.6%)

〈표 11〉 재정자주도 변화

(단위: %, 조원)

	재정자주도	지방세+세외수입	교부세 등	일반회계예산
현행	76.7	57.3	27.4	110.4
1단계	77.7	64.1	25.6	115.4
2단계	79.6	78.9	21.6	126.2

주: 지방세 증가분 및 교부세 감소분의 순증가만큼 예산규모도 증가(2011년 예산기준)

■ 국고보조금 변화

o 자치단체의 사회복지 분야 국고보조사업 지방비 부담 여력 확대

- 인구고령화에 따른 자연적 국고보조사업 증대로 인해 지방비부담 능력이 소진된 자치단체의 재정능력을 확충
- 분권교부세 지방비부담의 비대칭적 증가에 대응한 지방의 자체재원을 확보

o 차등보조율 적용단체 수 감소로 국고보조금 축소

- 지방세 증가분 중 일부가 자치구세 증가로 이어지면 자치구 재정자주도가 증가함에 따라 차등보조율 인상보조율 적용단체 수가 감소하고 국고보조금 규모도 감소

〈표 12〉 자치구 재정자주도 추이

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
서울시 자치구	88.2	86.3	86.9	87.2	85.9	83.6	82.1	77.1	77.1	73.8	70.6
광역시 자치구	68.5	65.5	68.2	67.1	66.1	59.5	55.5	51.8	48.9	45.2	45.3

Ⅳ. 정책제언

o 국세의 지방이양은 그 동안 많은 논의가 있었음에도 불구하고 해결되지 않은 이유는 현 상태가 누구에게나 유리하기 때문이라고 봄

- 지방의 지출이 증가해야 하는 경우, 현 재정구조 하에서는 국가가 지방에게 의존재원을 이전하면서 권한행사를 할 수 있고, 지방은 이전재원이 자율성은 다소 떨어지지만 징세노력 등이 필요 없고, 지역주민은 스스로 부담하지 않아도 되기 때문

o 최근 세계는 경제 및 재정위기를 겪으면서 정부의 재정건전성에 대한 인식과 재정책임성에 대한 역할을 강조하는 추세

- 재정책임성은 재원조달책임간 지출책임 간의 격차를 줄이도록 지방의 자주재원 확충을 통해 달성
- 지방세의 과세자주권을 강화하여 과표 및 세율결정권을 전폭적으로 지방으로 이양하여 지방예산과 연계하여 설계할 필요

o 산업화시대의 중앙집권적 사고로는 다양한 시대적 요구를 충족하는데 한계가 있음

- 지방분권 및 재정분권을 통해 지역의 다양한 특성에 맞는 맞춤형 수요 충족 필요

o 글로벌 리더로서 역할이 주어지고 있는 우리나라의 현 상황을 고려할 때 선도적으로 패러다임 전환을 위한 국세의 대폭 지방이양을 통한 재정분권 달성 요구

【토론문】

강성조(충청북도청 기획관리실장)

□ 지방재정의 현실

○ 지방재정의 양적인 성장에도 불구하고 재정 자립에 있어서는 지방자치를 실시하기 전보다 중앙의존도가 더 심화되는 상황

구 분	'95년			'12년
지방재정 성장 추이	36조 6,671억원	4.12배	→	151조 950억원
	(충북도 본청) 6,116억원	4.98배		3조 450억원
지방세수 증가 추이	15조 3,169억원	3.51배	→	53조 7,952억원
	(충북도 본청) 1,360억원	4.81배		6,536억원
재정자립도 변화	63.5%	△11.2%p	→	52.3%
	(충북도 본청) 30.6%	△3.0%p		27.6%

○ 지방자치단체에서도 투융자심사, 지방재정분석, 지방채발행총액한도제 등 지방재정관리제도를 통해 건전재정 운영에 노력

* 충북도는 지방채 조기상환, 지방세징수율 제고, 행사·축제경비 절감 등의 노력으로 행정안전부 주관 '12년 지방재정분석평가) 결과 '최우수단체'로 선정

- 그러나 실질적인 세수 증가가 없어 자율적인 재정운영에 어려움을 겪으며, 대부분 지방세 징수보다는 지방교부세 등 이전재원 확보에 더 많은 시간을 투자하는 실정

(단위 : 억원, %, '12년 기준)

구분	자체재원				의존재원		
	계	지방세	세외수입	지방채	계	지방교부세	국고보조금
전국	898,309 **(59.4)**	537,953 (35.6)	320,960 (21.2)	39,396 (2.6)	612,641 **(40.5)**	292,159 (19.3)	320,482 (21.2)
충북도	11,377 **(36.5)**	6,536 (20.9)	3,461 (11.1)	1,380 (4.4)	19,833 **(63.5)**	5,036 (16.1)	14,797 (47.4)

- 특히 최근 영·유아보육 등 사회복지사업을 중심으로 한 국고보조사

업 규모가 커지고, 대응 지방비 역시 빠른 속도로 증가하여 지자체의 자주재원 부족 심각

* 지방자치단체 사회복지분야 지출의 재원배분 현황

(단위 : 조원, %)

구분	합계	국비	시도비	시군구비	지방비부담률
'10년	26.5(100)	13.9(52.5)	7.2(27.2)	5.4(20.4)	47.5
'11년	28.5(100)	15.0(52.6)	7.7(27.0)	5.8(20.4)	47.4
'12년	30.9(100)	15.9**(51.5)**	8.9**(28.8)**	6.1**(19.7)**	**48.5**

○ 재정분권은 지방자치단체의 재정운영상 책임성을 확보하고 자발적인 재정여건 개선을 위한 필수과제

- 이를 위해서는 지자체의 자주재원 증대와 재정지출부담 완화 필요

□ 자주재원 증대를 위한 방안 마련

○ 지방소비세 세율 인상 및 배분지표 개선

- 이영희 연구위원의 분석 결과와 같이 '10년 지방소비세(부가가치세의 5%) 도입으로 '09년 대비 '11년 재정자립도 감소폭이 완화

* ('09년) 전국 53.6%, 충북 25.4% → ('11년) 지방소비세 도입 전국 51.9% (△1.7%p) 충북 24.1%(△1.3%p); 지방소비세 미도입시 전국 49.7% (△3.9%p) 충북 18.9%(△6.7%p)

- 세수 확충을 위해 최근 논의되고 있는 지방소비세율 인상과 더불어 지방소비세 배분지표를 거주지 기준에서 소비지 기준으로 전환할 필요

○ 국세와 지방세의 세원조정

- 지방소득세는 책임성 확보 및 세수의 신장성 측면에 긍정적이므로 발제문에서 제시한 바와 같이 국세의 부가세 형태에서 독립세 전환이 바람직
  - 정부의 국세감면 정책에 따른 지방세수 변동 차단, 자발적인 지역경제 활성화 유인 제공
- 이와 더불어 개별소비세 중 일부 세원을 지방세로 전환하는 방향도 추가로 검토할 필요
  - 개별소비세는 소비세의 역진성 문제 완화를 위해 특정물품, 특정

장소입장, 음식점 등 기타 소비행위에 과세하는 세목

· 개별소비세 중 유흥장소 관련 과세는 지자체가 제공하는 편익과 밀접하며 지역별로 고르게 분포하고 있고, 기본 경제활동과 관련성이 커 지방 이양에 적합하나 총규모가 크지 않은 것이 단점

* '12년 개별소비세 중 유흥장소 관련 신고과세액 : 133,888백만원(내국세 중 0.087%)

- 또한 세원 조정으로 지역 간 재정력 격차가 발생할 수 있으므로 지방재정보전제도 개선과 함께 추진해야 할 것

○ **지방세 비과세감면의 점진적 축소**

- 지방세 비과세감면은 사회적 약자 보호 및 정책 목적 달성을 위한 세제지원이나, 지방세 징수액 증가율보다 비과세 감면액 증가율이 더 큰 상황

* '08년 대비 '11년 지방세 징수액 증가율 : 전국 15.0%, 충북 24.3%
* '08년 대비 '11년 지방세 비과세감면액 증가율 : 전국 53.3%, 충북 35.3%

- 충북의 경우 조례에 의한 감면 비중은 5% 정도이나, 지방세특례제한법에 따른 비과세감면액은 90% 정도로 법에 의한 비과세감면의 재검토 및 점진적 축소 시급

○ 그 밖에 탈루·은닉세원 발굴을 통한 체납액 적극 징수 등 자구적인 노력에도 집중

○ 그러나 무엇보다 자주재원 확충을 위해 지방세 규모를 확대시키는 것이 가장 중요

- 지방세는 ①안정성, ②신장성, ③보편성 등을 확보할 수 있는 세목으로 구성해야 함

- 장기적으로는 지방세 중 정부정책과 연계되어 변동성이 큰 세목(㉠취득세, 등록면허세 등)은 국세로, 비교적 소비지원칙에 충실한 부가가치세는 지방세로 이양하는 방안도 검토해볼 필요

□ 지자체의 지출부담 완화 방안 모색

○ **국고보조사업에 대한 보조금 산정방식 개선**

- '08~'12년까지 국고보조금은 연평균 8.9%, 대응지방비는 13.8% 증가

- 지방비 부담을 유발하는 국고보조사업의 지자체 부담을 줄이고, 국고보조사업에 대한 예산안·법률안 심사시 지방재정 부담능력에 미치는 영향을 평가·반영하는 제도적 개선 필요
- 지방비 부담사항에 대해 지자체와의 사전협의를 의무화하는 방안도 고려

○ **지방이양된 사회복지사업의 보조방식 개선**

- 앞서 보았듯이 전 국민에게 최소한의 기본적 서비스를 제공하는 국가적 사회복지 시책사업 확대에 따라 매칭된 지방비도 증가

  * 전체 국고보조사업의 지방비 부담률: 39.2% ↔ 사회복지분야 부담률 : 48.5%

- 관련 사업을 국고보조사업으로 환원하거나 현실에 맞게 분권교부세를 인상하는 방안 강구할 필요

  * 국고환원 대상사업 : 노인·장애인·정신요양생활시설, 아동복지시설 운영, 결식아동 급식 지원 등

□ 재정분권, 그리고 지방자치

○ 재정분권의 핵심은 지자체 스스로 지역발전과 주민복리 증진을 위해 재원을 효율적으로 배분하는 데에 있음

- 지자체의 세입기반을 확대하고 지방재정의 지출부담을 완화하는 것은 재정분권의 선결조건

○ '빨리 가려면 혼자 가고, 멀리 가려면 같이 가라'는 아프리카의 속담

- 새 정부 출범을 앞둔 지금, 단기적인 제도개선보다는 중앙정부와 지자체의 재정 불균형에 대한 근본적인 해결책을 마련할 필요

【토론문】

김의섭(한남대학교)

- 새 정부(박근혜정부) 출범을 앞둔 시점에서 지방(재정)분권 강화의 중요성을 논의하는 정책세미나의 필요성 및 그 의의.
- 새 정부에서 추진하여야 할 지방(재정)분권의 과제에 대한 토론의 장을 마련한 것은 그 의미가 큼.

1. 지방의 미래 비젼 제시

-. 1991년 지방의회가 구성되고 지방자치가 부활된 지 20여년이 지난 시점에서, 2013년 2월에 새롭게 출범하는 새 정부의 중요한 국정 과제는 “지방의 미래 비젼” 제시하는데 있음.

- 과거 “지방자치 20년의 회고와 반성”을 하여 볼 필요가 있음. “지방재정 200조원 시대”를 앞 두고 지방자치가 성숙된 이후 미래 지방의 변화된 모습에 대한 새로운 비젼 제시가 필요함.

- 이를 위해 지방자치의 발전 방안을 모색하고 지방재정운영의 틀을 새롭게 변화되어져야 함. 최근 급격히 변화하는 중앙과 지방재정 환경 변화에 능동적으로 대응하는 새로운 정책 대안을 제시하여야 함.

- 새 정부 출범 이후 중앙-지방의 새로운 협력의 관계 개선방안, 지방재정제도의 개선에 대한 실천적 방안을 모색하고, 지방분권정책의 개선방안을 제시하여야 함. 이를 통해 새 정부는 선진국형 지방자치의 정립을 위한 노력을 기우려야 함.

- 지방분권의 궁극적 목적이 지역주민의 삶의 증진, 복지증진, 지방 보통사람들의 행복 증진에 있으므로 이를 달성할 수 있는 정책적 방안과 지방의 변화된 모습에 대한 국정의 비젼을 제시하여야 함.

- 새 정부가 내세운 ‘국민행복시대’는 “지방이 행복한 나라”를 만들 때 이루어 질 수 있음.

2. 중앙-지방정부 간 상생-협력적 관계의 모색

- 지방자치의 성공적 정착을 위한 중요한 과제는 중앙-지방정부의 상생-협력체제의 구축임.

- 1960년, 1970년대에 중앙-지방의 관계는 수직적 관계이었음. 그러나 2013년 새 정부에서 추구하여야 하는 중앙-지방정부의 관계는 상생과 협력의 관계로 변화되어야 함.

- 앞으로 전개되는 글로벌 시대에서 중앙정부는 지방정부를 감시하고 통제하는 상위정부가 아니라 지방의 동반자로 소통, 협상, 상생을 통해 지방정부의 협력자로서 역할을 하여야 함.

- 중앙-지방의 협력적 관계 모색을 위해서는 정부 간 소통과 협상의 채널이 필요함. 과거 중앙정부가 일방적으로 결정하고 시행하며 지방정부에 지시하는 정치적 의사결정 관행에서 벗어나, 새 정부는 지방과 소통하고 지방의 의견이 반영될 수 있는 정치적 채널을 구축하여야 함.

- 중앙의 지방에 관한 의사결정에 지방정부 · 지역주민 · 지역 시민단체 등의 의견이 반영되고 지역의 특수성과 다양성이 반영된 정치적 의사결정의 메카니즘을 구축하여야 함. 과거의 중앙정부 주도의 정치제도에서 벗어나 “지역중심의 새로운 거버넌스 체제”의 구축이 필요함.

- 중앙-지방정부 관계의 새로운 변화를 위해서 중앙정부(기재부, 행안부 등), 국회, 학회, 시민단체, 언론 기관 등 다양한 정치·사회적 계층의 참여가 필요하며, 정부 간 관계의 합리적 재정립을 위한 “국민적 공감대” 형성을 위한 노력을 하여야 함.

- 특히 국가정책 수립에 지방의 의견을 반영하기 위해 지방에 관련된 지역단체 - 그 예로 지방의 4단체(전국 시도지사 협의회, 전국시도의회 의장협의

회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군구의회 의장협의회) - 와 중앙정부 간 정치적 협의 기구의 마련이 필요함.

3. 지방의 자율성과 책임성 증진

- 지방자치의 본질은 지방의 "자율과 책임"에 있음. 따라서 새 정부는 재정분권의 성공적 정착을 위해 지방재정의 자율성과 책임성을 제고시키기 위한 전략적 방안을 마련하여야 함.

- 지방재정의 자율성 제고의 핵심은 지방의 안정적 재원 확충과 자주재원의 확대에 있음. 2000년대 중반 이후 나타 난 지방재정구조에서 국고보조금의 급격한 증대는 지방의 중앙정부 의존적 재정 현상, 연성예산제약행위, 지방의 자율성 · 책임성 결여 등과 같은 모순을 표출시켜왔음

- 따라서 새 정부는 지방의 자주재원 확충을 통한 세입(조세)자율성 제고방안을 마련하여야 함. 과거 20여년 간 지속되어 왔던 국세위주의 조세체제를 국세-지방세의 합리적 세원배분의 방안(국세 : 지방세 = 60 : 40)으로 변화시킬 수 있는 전략을 제시하여야 함.

- 중앙-지방정부 간 재원배분의 합리화와 지방의 자주재원 확충의 중요한 방안은 지방소득세-소비세 확충에 있음. 특히 2010년에 도입된 지방소비세의 기능을 확충시키는 것이 필요함.

- 지방소비세 도입 과정에서 1단계 2010년 ~2012년 부가가치세수의 5%, 2단계 2013년부터 10%로 인상하는 계획이었음. 따라서 새 정부는 지방소비세의 규모를 2013년부터 부가가치 세수의 10%, 장기적으로 20% 수준으로 인상하는 방안을 마련하여야 함.

- 지방세로서 지방소비세의 정체성, 지역 간 세수입의 격차 해소, 지역상생발전기금의 지역 간 배분 개선 등에 대한 이론적 · 실증적 논의가 필요함. "학회의 전통적 이론"으로 지방소비세 · 지방소득세의 논리 정립, 지방자치단체, 중앙정부(기재부)와의 공감대 형성이 필요함.

- 지방재정의 자율성이 확보되면 지방은 재정운영에 대한 책임을 져야 함.

지방의 책임성은 지역 주민에게 있음으로, 지방정부는 주민들에게 지방재정 운영 상황을 투명하게 공개하고 지역 주민의 신뢰와 참여를 확대시켜 지방의 책임성을 제고시키기 위한 노력을 기우려야 함.

【토론문】

조청식(파주시 부시장)

Ⅰ. 지방분권을 가로막는 재정현실

1. 국세중심의 조세구조

○ 지방자치 실시 이후 20여년간 변함없는 80%:20%의 국세와 지방세의 조세 배분 비율

- 1991년 79.1:20.9, 2000년 81.9:18.1, 2012년 79.3:20.7

○ 반면 중앙과 지방의 재정지출은 40:60(손희준 교수 발제자료 30쪽 및 이영희 연구위원 발제자료 1쪽)

⇒ 지자체의 세출규모는 세입규모 초과로 부족재원 중앙재정에 의존, 부족한 재원을 말 잘 듣는 지자체에 나눠주며 중앙에서 돈으로 지자체 컨트롤

2. 낮은 재정자립도

○ 지방세로 공무원 인건비 미해결 지자체 123개(전체의 50.4%)

○ 세외수입을 포함한 자체수입으로 미해결 지자체 41개(전체의 16.8%)

<최근 10년 파주시 재정자립도 추이>

(단위:%)

구분	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
전국평균	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3
파주시	44.8	40.6	40.7	`40.8	42.4	49.4	53.6	54.0	52.4	47.7

- 파주시 재정자립도는 전국 평균 수준에서 하향세
- 도시 확장으로 '03년 이후 재정자립도가 꾸준히 상승하다 ' 11년을 기점으로 하향세

- ‘09년 전국 평균 자립도와 파주시 재정자립도 동일(53.6%)

〈파주시 세출예산 규모(2012년 일반회계)〉

(단위:억원)

구분	총규모	자체재원			의존재원				
		계	시세	세외수입	계	국비		도비	
						교부	보조	재정	보조
세출규모	5,904 (100%)	**2,819 (47.7%)**	2,065	754	**3,085 (52.3%)**	604	1,398	489	594

⇒ 자주재원 부족은 지방재정 운용의 책임성 약화, 국·도비 확보에 사활을 걸게 되고, 확보한 국·도비는 반납하면 바보라는 인식 초래

3. 부동산 거래(취득세) 보유(재산세) 중심의 지방세 체계

○ 부동산 경기에 좌우되는 세수구조 및 국가정책에 의한 지방세수 감소
○ 소득 소비과세 중심의 국세와 달리 현저히 낮은 세수 신장성
⇒ 재산과세의 대부분이 부동산 거래과세로 부동산 경기활성화 정책에 따른 취득세 감면으로 도세가 감소되어 결국 시에 교부되는 징수교부금 및 재정보전금 세입감소 초래

〈2012년 파주시 지방세 세목별 징수현황〉

(단위:억원)/( )=%

합계	도 세					시 세					
	소계	취득세	등록면허세	지역자원시설세	지방교육세	소계	담배소비세	주민세	지방소득세	재산세	자동차세
4,645 (100)	2,614	1,902 (41.0)	145 (3.1)	83 (1.8)	484 (10.4)	2,031	236 (5.1)	33 (0.7)	531 (11.4)	765 (16.5)	466 (10.0)

- 지방세수 총액의 57.5%를 재산과세에 의존

4. 조세법률주의 원칙에 의한 지방세 과세자주권 위축

○ 현행 헌법 제59조는 조세의 종목과 세율을 법률로 정하도록 함
○ 지자체가 독자적으로 지방세의 세목을 신설하고 세율을 결정하여 과세·징수

하는 것은 현행법상 불가능

⇒ 지자체가 주민들을 위한 공공서비스를 제공하는데 필요한 재원은 스스로 주민들로부터 직접 조달하는 것을 지방자치의 기본이라는 입장에서 현행 지방세 과세체제는 절름발이 지방자치 초래

* 일본은 헌법에서 조세법률주의를 언급하지 않아 지자체는 법률이 정한 조건에 따라 조례로 세금신설 가능

Ⅱ. 자주재원 마련을 위한 개선방안

1. 지방세 확대를 통한 자치기반 강화

○ 국민의 추가부담 없는 국세와 지방세간 재원조정

(1) 지방소비세 확대

⇒ 현행 부가가치세의 5%→10~20% 인상

(2) 지방소득세의 독립세화

⇒ 과거 주민세에서 이름만 바뀐 세목(소득세 법인세의 10%)

⇒ 부가세 방식에서 독립세 방식으로 전환하여 지방의 자율과 책임 강화

2. 지역성 강한 세원의 지방세화

○ 지방세 성격을 띠는 국세의 지방세 전환을 통한 합리적 세제운영

(1) 양도소득세 지방이양

- 지역성 강한 세원에 과세하는 양도소득세의 지방세 이양
- 토지, 주택 등 부동산은 지방고유 세원의 성격이 강하고, 지자체가 부동산 거래시 발생하는 양도소득에 대한 과세를 담당하는 것이 부동산 부과·징수체계의 일원화를 위해 바람직

(2) 개별소비세 일부 세원의 지방이양

- 골프장, 카지노 등 지자체 재정수요 유발 과세대상의 지방세원화
- 국세인 개별소비세(구 특별소비세) 과세대상 가운데 지역성이 강한 일부 과세대상을 지역의 세원으로 전환하여 가칭 '지방개별소비세'를 신설하는 방안 필요
- 경마장, 골프장, 경륜장 등의 경우 관련 시설을 설치·이용하는 과정에서 도로혼잡, 환경오염, 자연경관 파괴 등이 발생하고 지자체는 방재대책, 쓰레기처리 등 행정비용 발생

3. 지방세 감면체계 정비

○ 지방정부 운영을 위한 최소한의 재정적 수입인 ‘지방세’를 국가정책 수행 수단으로 이용, 지자체의 과세자주권 침해

○ ‘지방세’는 지방정부의 몫임에도 중앙정부 마음대로 조정

- 재정분권을 요구하는 것도 중요하겠지만 빼앗긴 재정권을 다시 찾는 것이 우선
- 2011 지방세 감면액만 지방예산의 12.1%에 해당하는 17조원 규모
- 부동산경기 활성화를 취득세 감면(취득가액의 4%에 1%수준), 산업단지내 기업입주시 취득세 감면과 재산세 등 5년간 50%감면(외투기업은 산업단지내 입주와 무관)

<2011년 기준 지방세 감면현황>

(단위 : 억원)

구분	계	취득세	재산세	자동차세	지방소득세	등록면허세	기타
전국	169,391	101,523	42,600	2,605	1,607	1,106	19,950
경기도	40,568	27,136	10,913	611	105	302	1,501

※ 기타 감면세 : 담배소비세, 지역자원시설세, 도시계획세 등

○ 지방세 감면예산 보존방법

- 현행 감면규정을 그대 유지하면서 지방세 감면을 중앙정부차원에서 실시한 만큼 지방세 감면 의한 손실액 100% 중앙정부에서 보존
- 지방세 감면에 규정인 ‘지방세 특례제한법’을 지방의 여건과 상황에 따라 자율 실시할 수 있도록 감면권한을 지방으로 이양

4. 지방세 신세원 발굴

○ 지자체의 자체재원 확충을 위해서는 각 지역이 스스로 그 실정을 반영한 새로운 과세대상을 발굴하여 과세할 수 있는 방안을 찾는 노력 필요

- 현실적으로 헌법상 조세법률주의의 제한으로 지자체가 신세원을 발굴하여도 과세를 실현하기까지 상당한 장벽 존재
- 2011.3.11 지방세법 개정을 통해 화력발전이 지역자원시설세의 세원(과세대상)으로 포함된 사례 ⇒ 신세원 발굴 및 과세 실현

○ 광역 및 기초 지자체 신세목 및 신세원 제안사례
- 광역 : 광고세(서울, 대구, 대전, 강원, 전남, 경북)
  관광세(강원, 충북, 전남, 경남, 제주), 입도세(경기, 제주)
- 기초 : 입도세(경북 울릉군, 전남 신안군), 시멘트제조세(강원 동해시)

⊙ 가칭 '안보세(安保稅)' 신설 제안

○ 2011. 5. 19 접경지역지원특별법 제정
○ 접경지역 : 비무장지대와 잇닿아 있는 15개 시·군
- 60년간 국가안보를 위해 생활불편과 경제적 불이익→정부보상 전무
- 접경지역 시·군 평균 재정자립도 : 전국최하위권 수준(10~20%)
- 접경지역발전 종합계획상 향후 20년간 매년 1조원 투입키로 했으나, 2011년 1,530억원, 2012년 3,114억원 지원에 그침
- 법상 재원확보규정 불명확

⇒ 가칭 '안보세'를 목적세로 신설하여 접경지역 발전 및 국가 안보를 이유로 개발을 제약받는 지역 발전 재원으로 활용

Ⅲ. 맺음말

○ 현 재정현실에서는 대부분의 지자체장들이 국비를 많이 확보하는 것을 정치적 역량의 크기와 비례시켜 부각
- 파주시의 경우 시장, 부시장, 국장 등 전 직원이 중앙부처와 경기도를 구걸하듯 찾아다니며 국·도비 확보

<파주시 최근 3년간 국도비 확보 현황>

(단위:억원)

구 분	'11년 확보액	'12년 확보액	'13년 확보액
전 체	2,077 (국1,436 도641)	2,560 (국1,857 도703)	2,497 (국1,788 도709)
주요투자사업	640 / 27건 (국497 도143)	900 / 54건 (국689 도211)	852 / 49건 (국696 도156)

※ 주) 전체 확보액은 복지 등 경상예산 및 투자사업을 모두 포함.

- 확보한 국도비는 자기 돈이 아니므로 지자체에선 아껴 쓰고 절약할 이유 없음 ⇒ 국가 전체 재정의 건전성 위해 재정분권 꼭 필요

○ ‘지방자치단체’라는 명칭이 갖는 한계에 대한 인식 필요

- 헌법 제117조 ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로 변경
- 중앙정부와 상하관계가 아닌 수평적 협력관계 형성

○ 대통령직인수위원회에 지방자치가 실종됐다는 여론

⇒ 박근혜 당선인의 “국민 모두가 행복한 ‘100% 대한민국’을 위해서는 지방분권 확대가 100% 필요하다”는 말 상기 필요

- 새 정부 출범을 계기로 지방정부가 중앙정부의 눈치만 살피는 행태에서 탈피, 시민의 눈높이에 맞춘 진정한 자치 실현 위한 노력

【토론문】

주만수(한양대학교 경제학부)

새 정부의 출범이 이제 20일 앞으로 다가왔지만 인수위원회는 새 정부의 정책수립을 철저한 보안 속에서 진행하기 때문에 아직 아무 것도 알 수 없는 상태입니다. 따라서 새 정부의 정책방향은 대선 이전의 정책공약으로 추정할 뿐인데 대선공약조차 지방분권 혹은 지방재정에 대한 논의는 원론적인 수준에 머물고 있습니다. 이는 새 정부의 지방분권의 발전에 대한 철학이 빈약하고 여전히 지방정부를 통치의 중간매체로 인식하는 것은 아닌지 우려하게 합니다. 그러한 우려의 현실화를 방지하고자 이 정책세미나가 개최된 것으로 알고 있습니다. 주제발표해주신 손교수님의 지방재정에 대한 현실진단과 우리가 지향해야할 재정분권화의 방향에 대해 대부분 동의합니다. 또한 이박사님이 제시하신 국세-지방세 조정의 필요성과 지방세 비중의 확대 등 지방세제의 개편방안에 대해서도 공감합니다.

우리나라 지방재정의 발전을 위해 많은 발전방안이 모색되어왔지만 누구도 우리의 지방재정에 대해 만족하지 못하고 있는 것 같습니다. 특히 국세-지방세의 구분 및 지방세의 역할이 매우 중요하다는 것에는 동의하지만 현실에서 지방세제의 변화는 지방재정조정제도와 연계되어 있으므로 이들을 모두 고려한 대안을 구상해야 하므로 복잡한 과제에 직면하게 됩니다. 최근의 지방세 관련 에피소드로 이 문제를 말씀드리겠습니다. 제주특별자치도는 조례에 의해 2012년 초 리스자동차에 관한 취득세율을 인하하였습니다. 물론 다른 지방정부의 대응과 중앙정부의 설득으로 인하정책을 철회하였고 중앙정부는 이동이 가능한 취득세·재산세 과세물건을 탄력세율 적용대상에서 제외하기로 하였습니다. 애초 제주도는 취득세 인하로 자동차 등록을 유인하여 취득세 및 자동차보유세 수입의 확대를 시도하였고 실제 상당한 성과가 있었던 것으로 평가됩니다. 이와 관련하여 두 가지 질문을 할 수 있습니다. 첫째, 자동차 취득세를 이용한 지방세 확충노력은 왜 수용되지 못한 것일까요? 둘째, 많은 지방정부 중에서 왜 제주도가 가장 명시적으로 그러한 노력을 시도한 것일까요? 이 질문은 우리 지방재정문제를 상당부분 드러내줍니다. 먼저 우리 지방정부는 공공서비스 제공에 필요한 재원을 지역주민들에게 징수하기보다는 다른 지역의

주민들에게 부담을 떠넘기려는 욕구가 강합니다. 이는 지방정부만이 갖는 특별한 행동양식이 아니라 자기이득을 극대화하려는 모든 경제주체들의 일반적인 행태입니다. 우리의 지방재정제도가 비용부담을 다른 지역주민에게 떠넘기는 것이 가능하기 때문에 문제가 발생하는 것이므로 지방세는 해당지역주민 및 지방공공재 편익의 수혜자가 부담하도록 제도를 개편해야 합니다. 둘째, 제주도가 자동차 취득세를 통해 세입확충을 주도적으로 실행한 것은 이전제도의 특수성 때문입니다. 다른 지역의 경우 스스로 노력하여 지방세 수입을 확충하면 보통교부세를 포함한 다양한 이전재원이 크게 감소하여 실제 지방세 확충의 실익이 별로 없습니다. 하지만 제주도는 보통교부세 총재원의 3%의 고정비율을 배분받으므로 지방세수입이 증가하면 그 증가분 전액이 재원확충으로 연결됩니다. 다시 말씀드리면, 우리나라의 이전제도는 재정부족분을 메워주고 낙후지역에게는 특별히 더 큰 재원을 배분하므로 재정이 열악한 지역이 굳이 그 상태를 벗어나고자 지역주민들에게 더 큰 지방세를 징수할 유인이 없습니다. 따라서 국세-지방세 혹은 지방세 확충을 위해서는 기본적으로 지방정부들이 스스로 재원을 확충하려는 유인을 갖도록 이전제도를 동시에 개편해야 합니다.

지방세제와 관련해서 세계적으로 유명한 지방재정학자들이 동의하는 원칙은 다음의 세 가지로 정리할 수 있습니다. 첫째, 지역주민의 선호를 가장 적절하게 반영한 지출수준에서 지방세수입을 징수하기 위해서는 지방정부가 '한계에서' 지출과 수입을 결정할 수 있어야 합니다. 둘째, 지방정부의 재정책임성을 창출하고 증진시키려면 재정수입의 높은 비율을 자체수입으로 충당하며 동시에 자체수입은 경성예산제약과 결합되어야 합니다. 셋째, 지방정부에 할당되는 재정수입은 가장 부유한 지방정부의 지출수요를 자체수입으로 충족시킬 수 있을만큼 지방정부에게 지방세가 할당되어야 합니다.

이러한 기준으로 볼 때 우리나라의 지방재정 개편이 어려운 이유는 자명합니다. 자체수입으로 상당한 수준을 달성하려면 지방세 비중을 확대해야 하는데 수도권의 일부 가장 부유한 지방정부는 이미 자체수입으로 지출수요를 충족시키고 있으므로 둘째와 셋째 원칙이 상충하는 딜레마에 직면하게 됩니다. 우리는 지방소비세를 도입하면서 이 딜레마를 해결하는 방안으로 대체적인 재정력에 따라 1:2:3 비율의 묘안을 적용하고 이로도 부족하여 이전제도인 지역상생발전기금을 도입하였습니다. 이로써 개략적인 재정력에 따라 배분하는 지방소비세는 지방세로 분류하고 재정력을 정교하게 계산하여 배분하는 보통교부세는 이전제도로 분류합니다. 이는 상대적으로 재정력이 우수한 지역의 주민들이 내는

세금을 재정력이 열악한 지역 주민들을 위해 사용한다는 의미에서 매우 유사하므로 지방소비세를 지방세로 분류하는 것은 법률적인 문제일 뿐 실질적으로는 이전재원과 지방세의 중간 어느 곳에 위치하는 재정수입입니다. 이런 방식으로 지방세를 확대한다면 재정자립도가 100%에 도달하여도 지방정부의 재정책임성을 유인할 수 없을 것입니다.

저는 한두가지의 정책변화로 재정분권이 발전하기 어렵기 때문에 제도 전환과정의 어려움이 따르더라도 개혁적인 변화가 필요하다고 생각합니다. 먼저 지방세 확충의 가장 큰 걸림돌인 지역간 재정력격차를 해소하는 방안으로 세 가지 방법의 조합을 제안합니다. 하나는, 이박사님도 지방소득세에 대해 지적하셨듯이, 지방세에서 부와 소득의 형평성을 달성하는 수단으로 사용되는 누진세율체계는 국세로 통합하고 지방세는 균등세율로 전환하여야 합니다. 부와 소득이 수도권에 집중된 상태에서 누진적인 세율체계로 조세를 부과하여 조세수입의 수도권 집중도는 더욱 증가하였기 때문입니다. 둘째, 지방행정체제 개편논의에서 인구과소지역의 통합을 적극적으로 추진해야 합니다. 우리나라의 재정지출 구조를 살펴보면 인구가 적은 지역의 경우 인구규모가 증가할수록 일인당 지출수요가 급격히 감소하는 규모의 경제 상태에 있으므로 인구과소지역의 통합은 그 자체로 재정자립도를 향상시킬 수 있습니다. 물론 통합에 따른 행정인력의 효율화 등이 정착되는 시간을 고려하면 정책효과는 장기적으로 나타날 것입니다. 셋째, 재정력에 따라 재정지출책임의 차등화를 더욱 확대해야 합니다. 현재에도 서울 등 수도권 지방정부의 교육재정에 대한 기여가 비수도권 지방정부에 비하여 더 크지만 지방세를 확충하여 수도권 지방정부의 재정수입이 지나치게 확대될 때 이들의 교육재정에 대한 지출책임을 확대함으로써 수입능력의 차별성을 지출책임의 차별화로 해소하는 것입니다.

둘째, 지방정부가 주민들에게 재정책임성을 갖도록 유도하기 위해서는 '한계에서'의 재원확충수단은 유권자인 지역주민에게 부과되는 세목이어야 합니다. 대표적으로 소득세분 지방소득세를 근무지원칙이 아니라 거주지원칙에 입각하여 개편하고 확대하여 재산세와 함께 한계에서의 재원확충수단으로 활용토록 해야 합니다. 근무지에서 소비하는 지방공공재에 대한 대가를 지불해야 한다는 것에 공감하는데 이는 지방소득세가 아니라 소비발생지역에서 지방소비세를 징수하여 각 지방세 세목의 역할을 명확히 구분하는 것이 필요합니다.

셋째, 조세법률주의 체제에서 중앙정부가 지방세의 개편을 주도하는 상황이 발생할 수

있습니다. 하지만 중앙정부가 지방세를 일상적인 정책수단으로 이용해서는 안 되며 지방세의 상시적인 활용이 불가피하다면 이는 국세로 세목을 교환해야 합니다. 대표적인 사례가 부동산 취득세입니다. 지난 수년 동안 중앙정부가 4%인 세율 중 적어도 2% 부분을 부동산 경기조절을 위해 상시적으로 사용하였으며 새 정부도 이 정책을 지속할 것으로 예상됩니다. 그 때마다 재원의 보전여부를 논의해야할 뿐 아니라 지방분권의 발전을 저해합니다. 따라서 이러한 정책의 지속이 불가피하다면 취득세 2%를 중앙정부가 경기조절 수단으로 이용할 수 있도록 국세로 전환하고 이에 해당하는 재원을 지방소비세 확충으로 지방세로 전환하면 반복적인 논란을 피하고 지방재정의 중앙정부 의존성도 낮출 수 있습니다.

넷째, 지방재정형평화를 위한 이전재원은 하나의 재원으로 달성해야 합니다. 현재는 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 국고보조금, 광특 등이 모두 명시적으로 혹은 암묵적으로 재정형평화를 고려하여 배분됩니다. 이런 경우 재정력이 취약한 지방정부는 다양한 방법으로 이전재원을 제공받으면서 재정력이 우수한 지방정부보다 더 풍부한 재정운영이 가능하게 될 우려가 큽니다. 실제로 이전재원에 의해 재정력이 역전된다는 연구결과도 많이 제시되고 있습니다. 따라서 재정력을 역전시키지 않으면서 형평화를 달성하기 위해서는 이 목적을 위한 이전재원을 보통교부세로 일원화하는 것이 필요합니다. 또한 이전재원에 의해 자체수입 확충노력이 상쇄되지 않도록 제도를 개선해야 합니다.

지방세 혹은 지방재정제도의 변화는 중앙정부와 지방정부의 이원적 정책게임이 아니라 모든 지방정부들이 각각 주체로 참여한 정책조정입니다. 모든 경제주체들과 마찬가지로 지방정부들도 정책변화의 타당성보다는 재원배당규모의 상대적 크기에 따른 유불리를 먼저 고려하는 경향이 있습니다. 그러한 시각은 충분히 이해되지만 손교수님의 마지막 표현처럼 국가발전의 틀 속에서 지방정부의 발전을 도모해야 한다는 대의를 우선시하여야 국세-지방세 조정 등 중앙정부와의 정책합의가 원활히 이루어질 것입니다. 감사합니다.