

- * 새 정부 지방재정 공약검토와 향후 과제 - 손희준
- * 새 정부 사회복지 국고보조사업의 개선방향 - 윤영진
- * 새 정부 지방재정 책임성과 건전성 강화의 방향과 과제 - 김의섭
- * 새 정부 지방재정력 강화를 위한 원칙과 과제 - 배인명

새 정부 출범에 따른 지방재정 분권 방향과 과제



대한민국 여섯 번째 정부인 '박근혜 정부'가 지난 2월 25일 새로 출범했다. 이제 지방 자치가 성년으로 접어드는 시점에서 새롭게 출범하는 새 정부는 '모든 국민이 행복한 시대'를 이룩하기 위해서 지방의 미래에 대한 비전과 지방자치의 성공적 정착을 위한 구체적인 방안을 제시하여야 할 것이다. 여기서는 새 정부가 출범함에 따라 지방재정 부문에서 해결해야 할 중요한 과제들과 더불어 앞으로 분권을 어떤 방향으로 이끌어 가야할지 살펴본다.



새 정부 지방재정 공약검토와 향후 과제



글 _ **손희준**
(청주대학교 행정학과 교수)

- 지난 2월 25일 새 정부가 출범했다. 오늘날 정부가 보다 효율적으로 국정을 책임지고, 보다 나은 성과를 도출하기 위해서는 무엇보다 ‘지방’의 역할과 기능이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 국가의 재정자원인 재원과 세원의 중앙과 지방간 배분문제를 고려해야 한다. 이 글에서는 새 정부의 선거공약을 검토해 보고 향후 반드시 고려해야 할 재정분권 과제와 지방재정정책의 방향을 모색해본다.

● 2012년 12월 19일 대통령선거를 통해 당선된 박근혜 당선인이 최근 발표한 정부조직 개편(안)을 보면 지방자치와 행정을 담당하고 있는 현재의 ‘행정안전부’를 국민의 안전을 수호하기 위해 ‘안전행정부’로 개칭하고, 대통령직 인수위원회의 조직에도 과거의 지방분권이나 5+2 광역경제권 개발 등 지방정책은 전혀 보이지 않고, 다만 ‘법질서사회안전분과’에 소속되어 존재하여, 지방에 대한 고려가 매우 희박함을 알 수 있다.

또한 정부조직 개편방안을 보아도 실제 대통령당선인이 선거공약을 임기 내 어떻게 수행할 것인지, 먼저 ‘해야 할 일’과 기능에 대한 청사진을 밝히고, 그다음 정부가 수행해야 할 기능과 업무를 기존의 정부조직으로서는 제대로 수행하기 어렵기 때문에 ‘조직과 구조’를 어떻게 개편하겠다는 식의 발표가 순서인데, 단순히 정부의

조직만을 우선 발표하다 보니, 과연 새 정부가 무슨 일을 어떻게 얼마나 하려는 지에 대해 국민들의 의혹과 오해가 증폭되고 있다고 보여 진다.

그 중에서도 지방자치와 지방분권을 전공하는 많은 전문가와 학자들은 과거의 ‘행정자치부’가 이명박 정부에서 ‘행정안전부’로 변경되어 ‘자치와 분권’이 후퇴하였다고 평가하였으며(손희준, 2012), 따라서 새 정부는 이를 다시 ‘자치행정부’나(이기우, 2013, P. 19), ‘자치안전부’ 등 자치와 분권의 정신을 담을 수 있는 명칭으로 변경해 줄 것으로 요구해 왔음에도 불구하고, 오히려 안전행정부로 변경하는 것은 이러한 평가와 요구를 무시하는 것으로 이해된다.

이처럼 새로이 출범할 박근혜 정권의 밑그림에서 지방과 자치 및 분권의식의 단초를 볼 수 없음은 매우 우려되는 바이다. 왜냐하면 현대의 행정은 과거와는 달리 중앙정부가 지나치게 엘리트(Elite) 의식을 가지고, 독단적으로 정책을 결정하고, 지방은 단순히 이를 집행하면 된다는 인식을 갖고서는 어렵기 때문이다. 실제 박근혜 당선인도 ‘정부 3.0’을 주창하는 것으로 보아서는 과거의 ‘통치에서 벗어난 거버넌스’(Governance Without Government)를 지향하는 것으로 판단되는데, 거버넌스의 핵심을 단순히 전자정부(E-government) 등 정보화와 IT 정도로 인식하지는 않을 것으로 본다.

오늘날 정부가 보다 효율적으로 국정을 책임지고, 보다 나은 성과를 도출하기 위해서는 무엇보다 ‘지방’의 역할과 기능이 중요하다. 따라서 지방이 제대로 작동하고, 지방의 기능과 활동을 통해 국가경쟁력을 확보하고 전 국민이 행복하게 살 수 있도록 하기 위해서는 국정운영의 수직적인(Vertical) 차원인 중앙과 지방의 기능 및 역할을 우선적으로 재배분하고, 이를 기반으로 중앙 각 부처의 역할과 기능을 재배분하는 수평적(Horizontal) 기능분담 체계를 고려해야 할 것이다. 따라서 정부조직개편이나 선거공약의 이행을 위해서는 보다 입체적인 시각과 관점이 요구되는 것이다.

그 중에서도 이러한 정부정책기능과 역할 재정립의 고리에서 최우선 고려해야 할 지방의 역할과 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 정립방안의 중요성이 강조되는 것이다(손희준 외, 2011).

1991년 지방의회의 구성을 통한 지방자치체가 부활된 지 20여 년의 기간이 경과하였지만 여전히 지방자치와 지방분권(Local Decentralization)에 대한 많은 논쟁과 비판이 제기되고 있다. 분권화는 지역주민의 다양한 선호를 중앙정부가 획일적인 공공서비스로 제공하는 것보다 지방자치단체가 지역에 밀착된 지방공공서비스로 공급하는 것이 오히려 자원배분의 효율성과 대응성을 높일 수 있다는 점에서 강조하는 제도이다. 따라서 건전한 지방자치는 지방자치단체가 지역주민의 선호에 따라 지방공공서비스를 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 확보하지 못하기 때문에 야기되는 현상이다.

실제로 지방자치나 지방분권에 대한 비난은 대부분 재정문제에 집중되고 있는 것을 알 수 있다. 다만사로 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 2011년 중앙정부의 일방적인 취득세 감세조치와 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태에 의한 세계경제 위기를 극복하기 위한 지방예산의 조기집행과 지방채무의 급증사태 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 채무발행을 승인하고, 채무발행에 따른 이자부담을 중앙이 보전하겠다는 식의 발상과 정책집행은 지방을 단순한 국가정책의 대리인으로 인식하기 때문에 야기되는 것이라고 할 수 있다.

반면, 지방자치제의 부활로 주민의 지역개발과 복지증진에 대한 기대욕구는 더욱 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 새 정부의 선거공약을 검토해 보고 향후 반드시 고려해야 할 재정분권 과제와 지방재정정책의 방향을 모색해 보고자 한다.

1. 지방재정관련 선거공약의 검토

가. 지방재정관련 대통령 선거공약의 내용

작년의 대통령선거 결과에 대한 해석이 분분하지만, 대부분 정책선거는 실종되고, 프레임(Frame)과 이미지 주도 및 세대별·지역별 갈등 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 대통령선거 후보간 TV토론 횟수도 매우 적었고, 초반에 지나치게 야당후보 단일화에 초점이 맞추어져 공약검증이 거의 불가능하였으며²⁾, 실제로 후보 간 공약의 차별성 역시 별로 두드러지지 않았다는 것이 중론이다. 과거의 어느 대통령선거와 비교해도 후보간 뚜렷한 선거공약 내용을 파악하기조차 어렵다. 그나마 신문지상이나, 공개적으로 제시한 대통령후보의 지방재정 관련공약을 검토하면 다음과 같다.

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

표 1 18대 대통령선거 후보들의 지방분권 관련 공약

구분	박근혜 후보	문재인 후보
원칙	국토의 균형발전	지역중심구조 전환
개헌 및 행정체제 개편	국가정책 결정과정에 지방의 의견 반영 등을 위한 제도적 장치 검토(양원제 도입) <ul style="list-style-type: none"> · 시·군·구 통합 철회 · 광역(시·도)행정체제 개편 우선 추진 	연방제 수준의 분권 실현 <ul style="list-style-type: none"> · 현행 인위적 행정체제 개편 반대, 재검토
지방자치 (사무, 입법)	<ul style="list-style-type: none"> · 자치입법권 확대와 자주재정권 강화 · 국가경찰과 자치경찰의 이원적 체제 확립 · 중앙행정권한 획기적으로 지방 이양 · 기초단체장 등 정당공천제 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> · 포괄적 권한이양을 위한 의무조항 신설 · 자치입법권 확대 및 강화 · 정책결정에 지방의 참여 기회 확대 · 기초단체장 등 정당공천제 폐지
지방재정	<ul style="list-style-type: none"> · 지방소비세 비율 높이는 등 지방세 비중 지속적으로 확충 · 지방교부세 등 지방재정조정제도를 통해 불균형 조정 · 국고보조율 인상 방안 적극 검토 · 지방재정 건전성 악화 대책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · 국세와 지방세의 비율 6 대 4로 조정 · 부가가치세의 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
지역 균형 발전	<ul style="list-style-type: none"> · 지방거점도시 중추도시권으로 육성 · 지방도시의 재생사업 추진 · 낙후된 내륙과 해안지역 발전 위해 휴양관광벨트 추진 · 지역균형발전, 인산 대량평 실천 · 지방대를 다양한 유형으로 특성화, 지방 특화 산업들과 연계해서 학부나 학과별로 집중 지원 · 공공부분부터 지방대 출신 채용을 확대하고 채용기업에는 인센티브 제공 · 지역공약(수도권과 지방의 격차를 줄여 전국 어디든 행복한 대한민국) <ul style="list-style-type: none"> - 부산 : 동북아 선박금융중심지 육성 - 인천 : 무역인프라 강화 - 대전 : 국제과학비즈니스벨트 추진 - 경기 : 통일전진·산업미래 기지 - 충남 : 세종시 완성 - 충북 : 동북아 첨단거점 조성 - 전북 : 새만금 사업 확실히 책임 - 경남 : 복지·관광·첨단·미래 조화 이루는 경남 건설 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정중심복합도시 및 혁신도시 정상추진 · 지역별 기업, 정부출연연구소, 기술지원기관, 거점대학 연계 · 지역공공기관 지역학교 졸업생 30% 이상 채용 의무화 · 공무원 채용 지역우선 채용, 대학추천 채용 확대 · 지방 국공립대, 치·의대, 로스쿨 지역출신 할당제 도입 · 모든 학교급식에 지역생산 재료 50% 이상 포함 · 대기업 본사 지방이전 추진(법인세 차등화 등 인센티브 도입) · 지역문화진흥법 제정 · 총리실 산하 지역재생본부 설치 및 재정투자 확대 · 지방의 생태 체류형 관광 지원, 숙박시설 등 관광인프라 개선에 재정투입 확대 · 지역의 사회적 기업에 대한 정부예산지원 확대 (4,000억 원 규모), 사회투자기금(2조 원 내외)으로 대안적 경제활동을 지원

※ 자료 : 경제정의실천연합, 2012

나. 대통령 선거공약의 평가

1) 원칙과 지방행정 관련 공약평가

현 당선인인 박근혜 후보는 ‘국토의 균형발전’을 원칙으로 제시한 반면, 문재인 후보는 ‘지역중심 구조로의 전환’을 제시하여, 박 당선인은 공간적·물리적 지방분산(Spatial Deconcentration)에 초점을 둔 것에 반해, 문재인 후보는 구조적인 지방분권(Decentralization)에 초점을 맞춘 것으로 판단된다.

또한 최근 이슈가 되고 있는 개헌 및 지방행정체제에 대해서는 공식적으로는 언급을 자제하였지만, 대통령 연임제와 통치구조와 관련하여 당선인은 지방의 의견수렴을 위한 양원제 도입에 대해서도 긍정적인 의견을 제시하였고, 문재인 후보는 보다 과감한 연방제(Federation) 수준의 분권 실현에 강한 의욕을 나타내 상반적이었다. 게다가 이명박 정부에서 ‘지방행정체제개편위원회’를 구성하면서까지 추진하였던 시·군·구 통합에 대해서는 양 후보가 공히 반대 의사를 적극 표명하고 당선인은 오히려 광역단위의 행정체제 개편을 우선 추진하겠다는 공약을 제시하였다.

구체적인 지방자치 사무와 입법에 관해서 당선인은 ‘자치입법권 확대와 자주재정권 강화’를 천명하고, 자치경찰제의 도입과 중앙권한의 획기적인 지방이양을 약속하였고, 가장 문제시 되었던 기초단체장 등에 대한 정당공천제를 폐지하겠다고 밝혀 강한 분권의지를 나타냈다. 문재인 후보 역시 크게 다르지 않아 대부분의 경우 유사한데, 포괄적 권한이양을 위한 의 무조항을 신설하고, 정책결정에 지방의 참여를 확대하겠다는 내용이 상이할 뿐이다. 두 후보 모두 기초단체장 등에 대한 정당공천제를 폐지하겠다고 하여 2014년 제6기 지방선거를 앞두고 해묵은 과제 하나는 해결되리라 기대해 보는 바이다.

2) 지방재정 관련 공약평가

우선 박 당선인의 지방재정관련 공약은 상대적으로 적은 편이며 오히려 지역균형발전관련 공약이 지배적이었다.

그나마 지방재정관련 내용은 첫째, 지방소비세의 비율 증대를 통한 지방세 비중을 상향 조정하겠다고 하였으나, 구체적인 비율은 제시하지 않았다. 반면 문재인 후보는 국세와 지방세의 비율을 6대 4로 명시하고, 지방소비세 역시 부가가치세의 20%까지 단계적으로 확대하겠다고 하였으며, 소득세와 법인세의 부가세(Surtax) 형태로 부과하고 있는 지방소득세 역시 점진적으로 확대하겠다고 한 동시에, 이러한 지방소비세와 지방소득세 확대에 따른 지역 간 세수격차를 방지하기 위해 지방소비세와 소득세의 1/3을 중앙과 지방의 공동세로 운영하는 방식 등을 제시하여 공약이 매우 구체적이며, 단순한 제도도입만이 아니라 제도도입에 따른 문제점을 해소하기 위한 대비책까지 제시한 점이 돋보였다.

둘째, 재정조정제도와 관련해서는 박 당선인은 지방교부세 등 기존의 지방재정조정제도를 통해 재정불균형을 조정하고, 국고보조율 인상을 통해 지방의 부담을 경감하겠다고 밝히고 있어, 지방교부세제도는 현행 유지, 국고보조율의 경우만 인상하는 것으로 판단되는 반면, 문재인 후보는 지방교부세의 법정률을 2% 상향 조정하여 일반재원(General Grants)을 확대하고, 국가최소기준(National Minimum)을 보장하여 ‘민생지출 국가책임제’를 실시하는 동시에 사업별 국고보조금을 포괄보조금(Block Grants)으로 전환하여 지방의 지출자율성을 높이겠다는 공약을 제시하여, 구체성 측면에서는 우세하였으나, 앞에서의 세원배분을 위해 지방소비세와 소득세 등을 통해 세원재배분이 이루어지면 내국세의 규모가 줄어들어 절대액 측면에서 지방교부세 규모가 축소될 수 있는 측면까지도 고려하였다는 점에서 체계성과 종합성 등에서 우세하다고 평가할 수 있다. 다만 지방재정에 상당 규모의 재원이 이양되면, 중앙재정 규모의 축소가 이루어지는데, 이 부분에 대한 명확한 내용이 없어 중앙부처의 반발을 살 가능성이 높고, 건전재정의 재정준칙을 어길 가능성이 높다는 의구심마저 불러일으킬 여지가 높아 실현가능성 측면에서는 문제가 있다고 평가되었다. 그러나 지방재정 측면에서는 그 동안 학계에서 논의되었던 대부분의 개선대안이 망라되어 제시되었다는 점에서 환영할 만했다.

셋째, 재정관리와 관련해서 명확하지는 않지만 박근혜 당선인은 재정건전성을 악화시키는 경우 대책을 마련하겠다는 내용을 제시하였지만, 문재인 후보는 이 부분에 대해서는 내용이 없다.

전체적으로 지방재정 관련해서 내용적 측면에서는 문재인 후보의 공약이 구체적이며 명확한 반면, 당선인의 경우는 다소 불분명하고, 기존의 제도를 개선하겠다는 수준에서 공약을

제시한 것으로 판단된다. 정책담당 실무진과의 토론을 통해서 당선인의 공약 실천의지가 워낙 강해서 절대로 실천하지 못할 공약은 과감히 삭제한 결과라는 의견을 존중하되, 향후 보다 구체적인 공약의 실천전략을 제시할 필요가 있다고 본다.

3) 지역균형발전 공약평가

공약의 숫자나 내용에서 분권보다는 균형발전에의 집중이 완연하다. 이는 두 후보 공히 동일한데, 내용을 보면 단순히 균형발전보다는 인사 대탕평과 취업난 해소 등 지역사회문제를 모두 포함하다 보니 그렇게 된 것 같다. 특징적으로는 박 당선인은 서울을 제외한 대부분의 지역에 대해 ‘수도권과 지방의 격차를 줄여 전국 어디든 행복한 대한민국’을 건설하기 위한 맞춤형 발전전략을 제시하였다는 점이다.

첫째, 국토의 공간적 측면에서 당선인은 지방거점도시 중심의 중추도시권 개발전략을 제시하고, 지방도시의 재생 및 휴양관광벨트 추진 등을 제시하였고, 문재인 후보는 노무현 정부 당시 추진했던 현재의 ‘세종특별자치시’인 행정중심복합도시와 혁신도시를 정상적으로 추진하며, 지역별 산관학연 클러스터를 제시하였다.

둘째, 지역인재 채용과 관련하여 두 후보 모두 지방대 출신 채용을 확대 및 지역대학 육성과 인사 대탕평책 등을 제시하였다.

셋째, 박 당선인은 지역공약을 구체적으로 제시하였으나, 이에 반해 문재인 후보는 급식재료 로컬푸드(Local Foods) 운동, 대기업 본사의 지방이전, 총리실 산하에 지역재생본부 설치와 함께 재정투자를 확대하고, 지역의 생태체류형 관광사업과 사회적 기업에 대한 예산지원 등 주로 소프트웨어적인 공약을 제시하여 차별화를 시도하였다.

지역균형발전 관련 공약에서는 후보 간에 차별성과 구체성 등이 지방분권 공약에 비해 뚜렷하나, 재원마련과 관련된 광역·지역발전특별회계에 대한 언급이 빠져 있어 실천성과 현실성 측면에서는 문제가 있다고 판단된다. 이미 당선된 박근혜 당선인의 입장에서 상대 후보의 공약일지라도 국민 대통합과 소통을 통한 효율적이며 바람직한 국정운영을 위해서는 열린 마음으로 이를 수용하여 다짐했던 ‘국민이 행복한 대한민국’ 건설을 위해 노력해야 할 것이다.

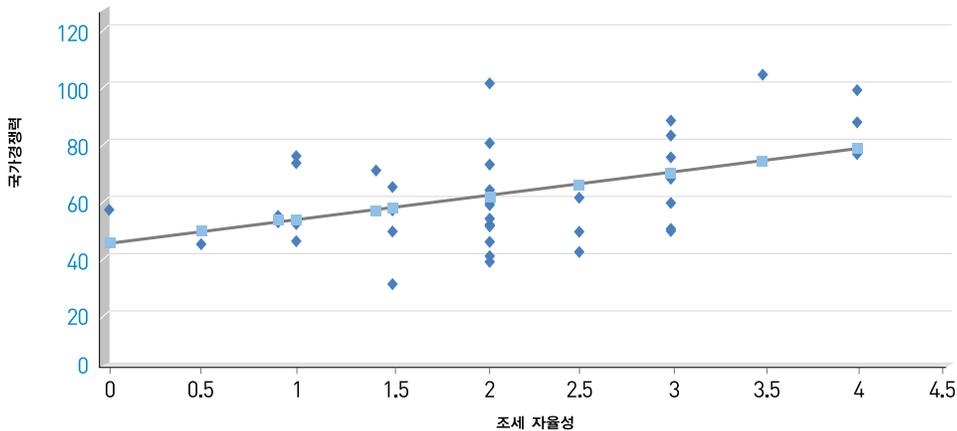
2. 바람직한 지방재정을 위한 향후 과제

가. 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 시각 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 가져야 한다. 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 1 지방세의 자율성과 국가경쟁력 간의 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, 2008).

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 차등화된 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 재정거버넌스체제를 그 동안의 세입규모를 기준으로 예시하면 (그림 2)와 같다.

그림 2 ▶ 중앙-지방 간 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 지방 간의 협력적 재정거버넌스 체계구축의 가장 중요한 것이 국세와 지방세의 비율인데, 현재 8 대 2의 비율을 점차 7 대 3 또는 6 대 4로 지방세의 비중을 확대해야 할 것이다.

그러나 2012년 현재의 단체별 지방재정구조를 파악하면 (그림 3)과 같다.

그림 3 지방재정 수입구조 현황(2012년 예산)



※ 주 1 : 일반회계 예산총계기준임
 ※ 주 2 : 조정교부금과 재정보전금은 지방교부세에 합산함
 ※ 자료 : 행정안전부, 2012

2012년 현재 일반회계 예산의 총계규모는 159조 3,028억 원인데, 이 중에서 자체재원은 지방세 53조 7,952억 원(33.7%), 세외수입 13조 4,000억 원(8.4%)으로 전체의 42.1%에 불과하고, 의존재원은 지방교부세 35조 7,989억 원(22.4%), 보조금은 54조 7,372억 원(34.3%)으로 56.7%에 달하는 반면, 지방채 등은 1조 5,712억 원(0.9%)에 불과하다.

그러나 이를 자치단체별로 파악하면, 상당한 차이가 발생하고 있다. 따라서 지방재정의 현상과 문제를 단순히 모든 자치단체의 재정통계를 단순 합한 규모로 파악하는 것은 자칫 오해를 불러일으킬 수 있으며, 개선방안의 적실성을 훼손할 가능성도 있음을 명심해야 할 것이다.

우선 가장 재정여건이 좋은 특별시와 광역시 및 도본청의 경우 합계가 78조 6,303억 원으로 지방재정 전체의 49.4%를 차지하며, 항목별로 보면 지방세가 37조 1,650억 원(47.2%), 세외수입 4조 9,961억 원(6.3%)으로 자체재원의 비율이 53.5%로 크게 높은 수준이 아니다. 이는 상대적으로 재정자립도가 낮은 도본청이 합쳐져서 나타난 현상이라고 판단된다. 반면 의존재원은 지방교부세가 9조 1,718억 원(11.6%), 보조금이 26조 1,867억 원(33.3%)을 나타내 보조금의 비중이 1/3에 달하고 있음을 알 수 있다. 지방채는 1조 1,105억 원(1.4%)에 불과하다.

시의 경우는 총액이 40조 4,162억 원으로 25.3%이며, 이 중에서 지방세 10조 8,840억 원(26.9%), 세외수입 4조 1,108억 원(10.1%) 등 자체재원은 37.0%에 불과하고, 지방교부세는 12조 6,396억 원(31.2%), 보조금 12조 3,863억 원(30.6%) 등 의존재원 비율은 61.8%에 달한다. 채무는 3,953억 원으로 0.9%이다.

군의 경우가 문제인데, 전체 규모는 22조 7,013억 원으로 14.2%이고, 지방세가 1조 9,425억 원(8.5%), 세외수입 1조 7,823억 원(7.8%) 등 자체재원의 비율이 16.3%에 불과하여 자치단체라는 명칭이 무색하다. 이에 반해 지방교부세는 10조 5,437억 원(46.4%), 보조금 8조 3,772억 원(36.9%) 등 전체의 83.3%에 달한다. 지방채무는 553억 원에 불과해 0.2% 수준이다.

자치구의 경우도 최근 재정압박이 심각해졌는데, 전체 규모는 17조 5,548억 원으로 11%에 불과하다. 이 중에서 지방세는 3조 8,035억 원(21.6%)으로 군의 비중보다 높고, 세외수입 역시 2조 5,107억 원(14.3%)으로 자체재원 비율은 35.9%로 군에 비해 양호하다. 의존재원은 조정교부금 등이 3조 4,435억 원(19.6%)인데, 보조금이 최근 급증하여 7조 7,868억 원(44.3%)이나 달해 자치구의 보조단체화 현상이 심화되었다. 채무는 101억 원으로 그 비중은 미미한 수준이다.

결국 이처럼 상이한 세입구조를 나타내는 자치단체별 맞춤형 차등 재정분권화 전략이 요구된다고 하겠다. 그동안 중앙정부 정책이 대부분 획일적이고 일방적인 제도개선에 머물다 보니 지역에서의 효과가 매우 부진하고, 오히려 부작용이 크게 나타나기도 한 점을 고려하여, 새 정부에서는 각 자치단체별로 보다 적절한 정책수단의 강구가 요구된다.

나. 공약이행을 위한 로드맵 제시

박근혜 대통령 당선인은 그 어느 누구보다 공약이행과 실천을 강조해 왔다. 따라서 지체 없이 선거공약을 이행하고 실천하기 위한 구체적인 ‘선거공약 실천 로드맵’을 제시해야 할 것이다. 물론 지방재정관련 선거공약의 내용이 다소 불명확하고 구체성이 없기는 하지만, 그래도 ‘자치입법권과 자주재정권의 강화’라는 기본 방향에 대해서는 실천의지를 표명한 것으로 판단하여, 좀더 명확하고 구체적인 공약의 실천방법과 시기 및 이를 위한 재원조달방법과 일정을 밝혀야 할 것이다. 기실 대통령직인수위원회의 핵심 기능 중 하나가 바로 이러한 공약실천을 위한 로드맵 구상과 발표인데 이번 인수위의 구성과 운용에서는 이런 부분이 생략되어 있어 안타깝다.

물론 준비기간과 인적·물리적 자원의 한계 때문에 현 시점에서 어렵다고 판단되면, 지금부터라도 로드맵 작성을 위한 (가칭)선거공약 실천위원회를 구성해서라도 준비하고 마련하여 각계각층의 의견수렴과 공론화과정을 통해 작성하고 이를 국민들에게 공표하고 실천하고자 하는 의욕을 보여야 할 것이다.

정책에는 언제나 우선순위(Priority)와 시기의 적절성(Timing)이 중요하다. 지난 정부에서 지나치게 다양한 의견을 수렴하려다가 정책의 방향성을 잃고 갈팡질팡 시간만 허비한 교훈을 되살려 보다 신중하게 준비하고, 철저하게 목표를 수립하되 집행과 추진은 일관되게 하여 정책의 효과를 극대화하려는 모습을 보여주어야 할 것이다.

이를 위해서는 책임총리의 주재 하에 ‘중장기 국가(지방)재정발전계획’을 수립하여야 한다. 이를 위해 중앙과 지방이 공히 머리를 맞대고 지혜를 짜내되, 열린 마음으로 서로의 성장과 발전을 역지사지(易地思之)의 마음으로 고민하고 대책을 강구해야 할 것이다. 현대에는 지방재정은 곧 국가재정이기 때문에 국가재정계획이 지방재정계획을 수반하지 않으면 안

되기 때문이다. 또한 국가재정계획이기 때문에 기획재정부 소관으로 이를 담당한다면, 아무래도 지방재정을 담당하는 현재의 행정안전부와 지방자치단체는 피해의식과 거부감을 갖게 되기 때문에 국정을 보다 균형감 있게 조정할 총리실이 담당하는 것이 타당하다.

다. 지방분권 추진기구의 설치

지금까지 지방분권은 주로 대통령소속 위원회에서 담당해 왔다. 과거 노무현 정부에서는 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회, 이명박 정부에서는 지방분권촉진위원회 등이 이에 해당한다. 그러나 대통령소속 위원회의 경우 지방분권 추진이 대부분 논의수준에 그치고, 실천의 동력을 가지지 못했다는 평가가 대부분이다(이기우, 2012).

따라서 대통령을 보좌하는 청와대에 ‘지방분권담당 수석비서관’을 두어 항상 지방분권 과제 및 정책의 동향을 파악하고 추진하도록 하는 방안을 제시하기도 한다. 왜냐하면 과거의 경험에 비추어 볼 때 대통령소속 위원회의 경우 위원회 조직이 갖는 한계와 함께 정책의 추진과 강제력 등 실천력에서 많은 문제를 드러냈기 때문이다. 이는 오늘날 국정운영의 양축이 중앙정부와 지방정부라는 측면을 고려할 때 당연한 조치이다.

만약 이러한 청와대 내의 조직화가 어려울 경우 국회의 여러 위원회와 동등한 지위를 갖는 ‘지방분권특별위원회’를 국회 내에 두는 방식도 제안하고 있다(이기우, 2012, P 4). 지방분권을 추진하기 위해서는 대부분 법률의 제(개)정이 요구되며, 기존의 상임위원회 등과의 협력과 조정 등 관계를 고려할 때 적절하다는 의견이다. 실제 입법부 중심주의의 초석을 위해서도 검토할 만한 대안이라고 판단된다. 물론 최근에 설치되었던 ‘지방재정특별위원회’의 구성과 성과 등도 종합적으로 고려되어야 할 것이다.

라. 지방재정부담심의위원회의 역할 및 위상 제고

최근 지방재정의 가장 큰 부담으로 작용하고 있는 것은 중앙정부의 일방적인 취득세 감세 조치와 2011년 말 국회에서의 영유아 보육료 지원사업의 확정에 따른 지방자치단체의 부담 강요 등에 의해 지방자치단체가 스스로 의도하지 않은 재정부담이 중앙에 의해 강요되고 있

다는 사실이다. 이에 따라 2011년 지방재정법 개정을 통해 행정안전부에 ‘지방재정부담심의위원회’가 구성되어 운용중에 있다.

그러나 그 소속이 행정안전부에 있고, 위원장이 행정안전부 차관이면서 국무총리실 차장과 기획재정부 차관이 당연직 위원으로 구성되어 있으나 실질적으로는 거의 출석치 아니하고 있으며, 위원회의 의결 역시 심의에 불과하여 기속권이 전혀 없는 상황이어서 위원회의 기능과 실효성 측면에서 문제가 제기되고 있다.

〈지방재정부담심의위원회에 관한 규정〉

제27조(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고 보조) 중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지하였을 때에는 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통지하여야 한다. 다만, 보조금 등의 교부결정에 있어서 제26조에 따라 행정안전부장관과 협의를 거치지 아니한 부분에 대하여는 그 교부결정을 통지하기 전에 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

제27조의2(지방재정부담심의위원회)

- ① 다음 각 호의 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 지방재정부담심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
 1. 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항
 2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항
 3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항
 4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항
 5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

- ② 위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 행정안전부차관이 되고 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
1. 국무총리실차장, 기획재정부차관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원
 2. 전국시도지사협의회 · 전국시장군수구청장협의회 · 전국시도의회의장협의회 · 전국시군구의회회장협의회에서 추천하는 각 1명
 3. 그 밖에 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람
- ③ 그 밖에 위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

따라서 이 지방재정부담심의위원회의 위상을 제고하여 실효성을 확보하기 위해서는 이를 총리실의 위원회로 소속을 전환하거나, 그렇지 않으면 현재의 국가재정운용계획 등 국가예산 편성과정에서 활용되고 있는 ‘국무위원 재정전략회의’의 사전 심의위원회로 격상하여, 검토의견을 국무위원 회의에 보고하도록 하는 방안 등도 검토할 수 있다.

3. 결론 : 지방재정이 곧 국가재정이다

오늘날 국민과 주민이 별개가 아니며, 수도권과 비수도권 모두 지방이다. 따라서 곧 지방이 국가이며, 지방재정은 곧 국가재정이다.

2013년 새로운 정부 출범을 앞두고 많은 기대와 함께 우려도 있음을 잘 알고 있다. 새 정부는 ‘국민행복시대’를 모토로 하우스 푸어(House Poor) 해결과 만 5세 이하 무상보육과 노인 기초연금(65세 이상 월 20만 원) 도입 등 각종 복지대책을 제시하고 있어, 대부분이 지방자치

단체의 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 전기는 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 가치와 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, 과편적이며 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 진정한 '상생' (Win-win)의 길로 나아가야 할 것이다.

무엇보다 새로운 정부출범에 발맞춰 지금까지의 뻘질식 임기응변식 지방재정 제도개편에서 벗어나, 좀더 장기적인 관점과 시각에서 중앙과 지방의 상생발전을 위한 '중장기 국가(지방)재정발전계획'의 모색을 새 대통령과 중앙정부 및 국회뿐만 아니라 지방정부가 모두 함께 머리를 맞대어 도출할 수 있기를 기대해 본다. ☺

참고문헌

- 손희준 외, 지방재정론, 대영문화사, 2011
- 손희준, 이명박 지방재정정책의 성과와 과제, 한국지방행정연구원, 지방자치 성과평가와 향후 발전방향, 발표 논문집, 2012
- 손희준, 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안, 한국거버넌스학회보 제15권 제2호, 2008
- 손희준, 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 한국거버넌스학회보 제12권 제2호, 2005
- 엄석진, 중앙-지방간 관계 및 지방거버넌스 체계, 한국행정연구원 워크숍 발표자료, 2008
- 이기우, 지방분권형 국가를 실현하기 위한 새 정부의 과제, 새 정부 지방분권정책 토론회 발표논문, 2013
- 이기우, 분권국가 실현을 위한 대선정국의 지방분권 과제, 경실련 전국지방분권운동본부 · 인천경실련, 분권국가 실현을 위한 정책토론회 발표논문, 2012
- 경제정의실천연합, 18대 대선후보 공약 검증 보고서, 2012
- 행정안전부, 지방재정연감, 각 연도
- 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각 연도
- Shah, Anwar, Role of Local Governments as Catalysts for Economic Growth, East Asia Regional Seminar on Local Public Finance and Governance. Pattaya, Thailand, 2009

새 정부 사회복지 국고보조사업 의 개선방향



글 _ 윤영진
(계명대학교 행정학과 교수)

- 최근 지방재정에의 부담을 가중시키고 있는 사회복지 국고보조사업. 국고보조금에 대한 지방비 대응 의무가 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다. 2012년 지방정부의 전체 사업 중 국고보조사업의 비중이 약 40%인데 반해 보건복지부문 지출의 국고보조사업 비중은 약 87%에 달한다. 사회복지 국고보조사업 관련 지방재정의 문제점을 알아보고, 이를 해결하기 위한 정책대안을 모색한다.

● 사회복지 국고보조사업이 갖는 문제는 무엇인가? 최근 논의되고 있는 문제의 핵심은 사회복지 국고보조사업이 지방재정에의 부담을 가중시키고 있다는 것이다. 대표적인 사례가 2013년부터 모든 소득계층으로 확대 시행되는 무상보육정책이다. 이로 인해 2013년 전국의 지방정부가 부담해야 하는 무상보육 예산은 3조 6,157억 원으로 집계되었다. 국비 예산 3조 4,792억 원에 비해 1,365억 원이 더 많다. 지방정부가 추가적으로 부담하는 무상보육예산은 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다.

다른 지방정부보다 재정이 탄탄한 경기도의 경우에도 보육예산의 도비가 작년보다 31% 늘어난 3,936억 원으로, 시·군비는 25% 증가한 3,569억 원으로 늘었다. 경기도의 경우 보육예산이 전체 가용재원의 44%를 차지한다. 서울시의 경우에도 보육재정으로 인한 부담이 큰 것으로 밝혀지고 있다. 0~5세 아동 인구가 많은데다가 올해부터 무상보육 혜택을 받는 소득 상위 30% 이상 비율이 다른 지방정부보다 높기 때문이다. 특히 서울시는 다른 지방정부와 달리 국비 지원 비율이 20% 밖에 되지 않아 타격이 더 크다.

이렇게 지방재정의 압박요인으로 작용하는 것은 국고보조금에 대한 지방비 대응 의무 때문이다. 보건복지지출의 대부분이 국고보조사업인데 이에 대한 지방비 대응 의무로 인해 지방정부의 보건복지지출이 지속적으로 증가하고 있다. 2012년 지방정부의 전체 사업 중 국고보조사업의 비중이 약 40%인데 반해 보건복지부문 지출의 국고보조사업 비중은 약 87%에 달한다.

문제는 중앙정부의 복지정책이 지방재정에의 영향과 그 대응책을 충분히 검토하지 않고 시행하고 있다는 점이다. 지방정부로서는 중앙정부가 재정적 책임을 무책임하게 지방정부에 떠넘기고 있다는 불만을 토로한다.

또 하나 사회복지 국고보조사업의 문제점은 지방정부의 복지재정 부담이 자치단체 유형별로 다르다는 점이다. 특히 재정력이 열악한 지방정부는 재정압박의 정도가 더 심하다. 세입과 세출구조가 상이한 시·군과 자치구는 복지재정에 있어서도 매우 상이한 구조적 문제에 직면할 수밖에 없다. 자치단체 유형별로 볼 때 사회복지지출의 재정부담은 자치구가 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 사회복지지출 비중이 50% 이상인 자치구가 24개, 40~50%인 자치구가 17개로 가장 높은 수준을 나타내고 있다.

사회복지 국고보조사업에 대한 지방비 대응의무는 지방재정에의 직접적 압박요인으로 작용한다. 하지만 지방재정에 압박 내지는 위기요인으로 작용하는 다른 측면도 검토하지 않을 수 없다. 사회복지 국고보조사업은 여러 가지 요인들과 맞물려 있기 때문이다.

첫째, 보건복지사업 외의 다른 사업을 포함한 국고보조금이 지속적으로 증가하고 있다. 국고보조금은 특정 목적의 국가적 사업을 수행하는 데에는 효과적이지만 많은 문제점을

지니고 있다. 국고보조금의 문제점으로는 자율성 제약(중앙정부 통제), 재정 의존성 강화와 책임성 약화, 대응 지출 부담, 지대추구 유발 등을 꼽을 수 있다.

둘째, 보건복지사업이 지방으로 이양됨에 따라 분권교부세가 교부되었으나 지방이양사업의 예산 증가율이 분권교부세의 증가율을 상회하고 있어 지방정부의 재원부담이 가속화되고 있다.

셋째, 이명박 정부는 2008년 종합부동산세 개편 및 소득세·법인세 등 인하라는 세제개혁을 단행하였는데 이것은 곧 지방재정 축소로 이어졌다. 2010년 지방소비세를 도입했지만 2012년까지 지방정부 세수가 24조 원 정도 줄어든 것으로 분석하고 있다. 이러한 감세정책은 수도권보다는 비수도권에 더 불리한 영향을 미쳤다.

문제의 인지를 어떻게 하느냐에 따라 정책대안은 달라질 수 있다. 사회복지 국고보조사업을 중범위로 인식하느냐 아니면 범위가 더 넓은 제도적 틀로 인식하느냐에 따라 접근방법이 달라진다. 중범위로서의 정책대안 마련에 대해서는 많은 학자들이 논의하고 있다. 기준보조율 문제, 차등보조율 문제, 분권교부세 일몰 이후의 재원분담 방안과 포괄보조금 도입, 사무배분과 재원배분의 관계 등의 논의가 이루어져 왔다.

그러나 박근혜 정부가 새롭게 출범하는 시점에 건의하고 싶은 것은 중범위론적 접근이 아닌 제도적 틀의 재정립이라는 거시적 접근이다. 박근혜표 복지모델이 아직 정립되지 않은 상태이지만 복지국가의 건설이라는 틀에서 중앙과 지방의 재정관계 및 재정 분권화에 접근해야 한다. 이러한 제도개혁은 이해관계가 얽혀 있기 때문에 정부 출범 초기에 단행하지 않으면 실현하기가 쉽지 않다. 문제는 정책결정자들이 이러한 문제의식을 갖고 있느냐이다. 그것이 진정한 문제다.

여기서는 사회복지 국고보조사업 관련 지방재정의 문제점을 알아보고 이를 해결하기 위한 정책대안을 모색하고자 한다. 정책대안은 중범위론적 접근과 제도개혁이라는 거시적 접근을 모두 포괄하고자 한다.

1. 복지재정은 지방재정에 부담을 주고 있나?

가. 지방정부 복지재정 부담의 누적성

사회복지 국고보조사업의 개선방향에 대해 거시적 접근을 하기 위해서는 지방정부의 복지재정 부담의 구조 및 특성을 이해할 필요가 있다. 우리나라의 복지재정은 중앙정부와 지방정부 모두 증가하고 있다. 2007~2011년의 5년동안 중앙정부(8.9%)보다 지방정부(13.3%)의 복지비 증가율이 훨씬 더 크다. 예산에서 차지하는 복지비 비중도 중앙정부와 지방정부 모두 증가하고 있지만 지방정부의 비중이 더 빠른 속도로 증가하고 있다. 중앙정부는 2007년 25.8%에서 2011년 28.5%로 2.7%p 증가한 반면 지방정부는 15.4%에서 20.2%로 4.8%p 증가하였다. 예산증가율 대비 복지비 증가율을 보아도 중앙정부는 1.33배, 지방정부는 2.25배로서 지방정부의 복지비 증가속도가 매우 빠르다. 이러한 흐름은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

최근 사회복지정책은 사회서비스의 확대에 따라 중앙정부 중심에서 지방정부의 역할이 강화되는 방향으로의 패러다임 전환기를 맞고 있다. 2005년 사회복지 관련 국고보조사업의 대폭적인 지방이양은 이러한 흐름을 가속시킨 바 있다. 지방정부의 복지비 증가율이 중앙정부보다 더 크다는 것은 복지의 재정책임성을 중앙정부가 지방정부에 전가시키는 의미가 있다. 재원 뒷받침 없이 지방정부의 복지재정 부담이 누적되어 갈 때 지방재정의 위기를 초래할 수 있다. 누적성은 시간이 지남에 따라 확대된다는 데에 문제가 있다(표 1 참조).

표 1 중앙·지방 재정에서 사회복지비 부담 추이

(단위 : 조 원, %)

		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균 증가율
예산규모 (A)	중앙정부	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	6.7
	지방정부	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	5.9
복지비 (B)	중앙정부	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	8.9
	지방정부	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	13.3
복지비 비중 (B/A)	중앙정부	25.8	26.2	26.6	27.7	28.0	
	지방정부	15.4	17.4	17.5	18.9	20.2	

※ 자료 : 이재원, 2012, p. 50

그런데 정부 전체의 복지서비스 총량규모를 대상으로 중앙 대 지방 복지재정지출 규모를 보면 최근 몇 년간 일정 비율을 유지하고 있다는 주장을 하는 학자가 있다. 김현아(2012, p. 9)는 2008년 이후 국비 부분을 순계처리하여 계산한 중앙 대 지방 비중은 약 70:30이며, 이 비율은 2008년 이후 일정하게 유지되고 있다는 것이다. 이러한 결과는 복지재정 관련 지방비 부담 악화라는 일반적 논의와 상치된다. 여기에 대한 해석을 김현아는 다음과 같이 내리고 있다. 첫째, 지방정부 입장에서는 국비 보조율이 높은 '기초생보'와 같은 사업은 국가사업으로 인식하는 반면, '보육·가족맞여성'과 같은 보조율이 낮은 사업에 대한 재정부담을 크게 느끼는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 70:30이라는 중앙 대 지방의 재정부담 수치는 전체 평균에 해당하는 것이고, 지방정부 간, 즉 광역과 기초 간, 기초 중에서도 수도권과 비수도권 여부에 따라 '차등보조율' 이 다르게 적용되므로 재정부담 수준은 상당히 다르게 나타나고 있다(표 2 참조).

표 2 중앙 대 지방 복지재정 규모 변화

(단위: 조 원, %)

		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
중앙	금액	57.4	67.1	66.6	70.9	76.6
	비중	70.9	72.0	69.8	69.9	70.2
지방	금액	23.55	26.07	28.76	30.47	32.53
	비중	29.1	28.0	30.2	30.1	29.8
합계		81.0	93.2	95.4	101.4	109.1

※ 주 : 중앙정부는 '사회복지'와 '보건' 부분에 해당하며, 지방정부 복지재정 지출범위는 '사회복지'와 '보건' 부분의 시·도 비와 시·군·구비를 대상으로 하였음(각 연도 '나라살림', '자치단체예산개요' 기준, 자치단체의 국고보조금 부분은 중앙 정부 부분에서 삭감하였음.

※ 자료 : 김현아(2012, p. 8)

복지재정의 계산은 복지지출의 범위, 결산자료인지 예산자료인지, 당초예산인지 최종예산인지 등에 따라 달라질 수 있다. 어쨌든 김현아의 분석결과를 받아들인다면 평균적으로 지방재정의 부담이 악화되지 않은 것으로 해석할 수 있다. 평균적 추세이더라도 복지재정으로 인해 지방재정 부담이 악화되고 있다는 기존 논의와는 상반된 결과이다. 이를 어떻게 해석해야 할까?

복지재정 총량을 중앙과 지방이 7:3으로 분담하고 있더라도 중앙정부의 복지지출과 지방정부의 복지지출의 내용이 다른 점에 주목해야 한다. 중앙정부의 복지지출 증가는 연금 등의 내용이 큰 비중을 차지한다면 지방정부의 경우 사회복지 국고보조사업이 큰 비중을 차지한

다. 복지재정 총량배분이 7:3으로 일정하다고 하더라도 지방정부 예산에서 복지지출이 차지하는 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 이것은 추가적 지출에 대한 지방정부의 부담이 크다는 점과 자원배분의 자율성을 심히 제약받고 있다는 것을 의미한다. 사회복지의 한계적 지출의 관점에서 볼 필요가 있다. 그 이면에는 지방정부가 수행하는 복지정책에 대한 중앙정부의 재정지원이 충분하지 않다는 사실이 깔려 있다.

지방정부의 복지재정지출 내용을 보면 추가적 재정지출 부담이 크다는 것을 알 수 있다. 지방정부의 복지재정 중 큰 비중을 차지하는 부문은 기초생활보장, 보육·가족및여성, 노인·청소년이다. 2012년 기준 ‘기초생활보장’ 부문은 국비 부담이 76.5%인데 ‘보육·가족및여성’ 과 ‘노인·청소년’ 부문은 40.2%와 51.3%에 불과하다. 그런데 최근 복지정책의 핵심은 보육, 돌봄서비스 등 사회서비스 부문에 역점이 두어지고 있다. 사회보장기본법 전면개정 으로 사회서비스 영역이 확대되면서 이 부문 재정지출이 지속적으로 확대될 것으로 예측된다. 현행 국비 부담 수준을 유지하면서 사회서비스 정책이 확대된다면 대응 지방비 부담으로 지방재정 부담은 누적될 것이며, 재정압박이 심해질 것이다. 문제의 해법을 찾을 때 어디에 초점을 맞추어야 할지를 시사해준다(표 3 참조).

표 3 지방정부 복지재정의 국비와 지방비의 구성(2012년) (단위 : 백만 원, %)

구분	계	국비(A)	시도비(B)	시군구비(C)	비중		
					A	B	C
사회복지	30,915,723	15,917,442	8,931,453	6,066,828	51.5	28.9	19.6
기초생활보장	9,299,837	7,117,298	1,625,092	557,447	76.5	17.5	6.0
취약계층지원	4,378,644	1,622,820	1,871,073	884,751	37.1	42.7	20.2
보육·가족및여성	7,749,047	3,111,350	2,532,647	2,105,049	40.2	32.7	27.2
노인·청소년	7,083,632	3,632,747	1,542,721	1,908,164	51.3	21.8	26.9
노동	625,508	173,327	225,052	227,129	27.7	36.0	36.3
보훈	209,570	18,392	52,081	139,098	8.8	24.9	66.4
주택	1,221,377	137,851	1,003,926	79,601	11.3	82.2	6.5
사회복지일반	348,107	103,658	78,860	165,589	29.8	22.7	47.6
보건	2,082,544	574,428	591,865	916,250	27.6	28.4	44.0
보건의료	2,032,921	565,709	578,125	889,087	27.8	28.4	43.7
식품의약품안전	49,623	8,720	13,740	27,164	17.6	27.7	54.7
계(1+2)	32,998,267	16,491,870	9,523,318	6,983,078	50.0	28.9	21.2

※ 자료 : 행정안전부, 지방자치단체예산개요, 2012

나. 국고보조금의 증가와 자율성 제약

지방정부가 재정압박을 받는 원인 중의 하나는 재정운영의 자율성을 심히 제약받는다라는 점이다. 복지정책 확대에 의해 추가적 재정부담이 증가한 것뿐만 아니라 재원배분 및 재정운영의 자율성을 제약받는 것이 재정압박 요인으로 작용한다. 이러한 자율성 제약은 국고보조금 비중의 확대와 밀접한 관련이 있다. 국고보조금은 지출용도가 특정되어 있을 뿐만 아니라 지방비의 대응 의무가 있다는 점에서 자율적 자원배분을 제약하게 된다. ‘보조금의 관리에 관한 법률’ (제13조)에 의하면 “지방자치단체 장은 보조사업에 대한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 예산에 계상하여야 한다”고 규정하고 있다.

2008~2012년의 추세를 보면 지방정부 예산에서 국고보조사업이 차지하는 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 2008년 28%에서 2012년 34.8%로 비중이 급증하였다. 국고보조사업 연평균 증가율이 10.7%로서 지방정부 예산증가율 4.9%를 큰 폭으로 상회한 때문이다. 이에 따라 대응 지방비 매칭 비율도 매년 1%p씩 증가하고 있다. 그만큼 지방정부 재정압박을 초래하며 재정 자율성을 제약하고 있다고 볼 수 있다.

표 4 국고보조금 및 지방비 부담(2008~2012년)

(단위 : 조 원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	평균 증가율
지방예산(A)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9
전체 국고보조사업(B)	35.0	41.8	46.7	48.6	52.6	10.7
(비중 : B/A)	(28.0)	(30.4)	(33.4)	(34.5)	(34.8)	
- 국고보조금	22.8	26.5	29.2	30.1	32.1	8.9
(구성비)	(65)	(64)	(63)	(62)	(61)	
- 대응 지방비	12.2	15.2	17.5	18.5	20.6	13.8
(구성비)	(35)	(36)	(37)	(38)	(39)	
보건복지부 국고보조사업	11.7	13.9	13.7	14.4	15.5	17.3
(비중)	(69.6)	(69.5)	(68.8)	(68.2)	(67.7)	
- 대응 지방비	5.1	6.1	6.2	6.7	7.4	24.4
(구성비)	(30.4)	(30.5)	(31.2)	(31.8)	(32.3)	

※ 자료 : 행정안전부 · 보건복지부, 2012

국고보조사업 중에서 보건복지부 국고보조사업의 증가율(17.3%)이 지방정부 예산증가율(4.9%) 뿐만 아니라 전체 국고보조사업 증가율(10.7%)보다 훨씬 더 높다. 이에 따라 보건복지부 국고보조사업에 대한 대응 지방비 증가율(24.4%)이 전체 국고보조사업 대응 지방비 증가율(13.8%)의 2배에 이르고 있다. 사회복지 국고보조사업이 지방재정에 재정압박을 가하고 있음을 보여준다(표 4 참조).

국고보조금이 지속적으로 증가하는 것은 지방정부 재정운영의 자율성을 제약하는 것이며, 중앙정부의 통제가 강화됨을 의미한다. 또한 지방정부의 중앙정부에 대한 재정 의존성을 강화하는 것이며, 재정 책임성이 약화됨을 의미한다. 재정자치에 역행하는 흐름이다. 국고보조금은 한편 지대추구(Rent Seeking) 활동을 유발하게 된다. 좀더 많은 국고보조금을 획득하기 위한 노력을 기울임으로써 사회적 자원을 낭비하게 되며 자원배분을 왜곡하게 된다. 결국 국고보조금 비중을 축소하는 것만이 지방재정 개혁의 올바른 방향임을 확인하게 된다.

다. 분권교부세의 복지재정수요 충족 불충분성

지방정부가 복지재정으로 인해 재정압박을 받게 된 것은 2005년 국고보조사업의 대폭적인 지방이양으로까지 올라간다. 당시 국고보조사업이었던 67개 사회복지사업이 지방으로 이양되면서 분권교부세를 도입했으나 분권교부세 재원이 복지재정수요를 충분히 충족시키지 못한 것이다.

분권교부세 도입 이후 복지사업비 연평균 증가율은 14.4%인데 분권교부세 증가율은 8.2%에 그친다. 반면에 지방비 증가율은 18.6%에 이른다. 도입 첫째 복지사업에 대한 재정수요를 분권교부세가 충족시켜주지 못해 이듬해 교부율을 0.11% 상향 조정해주었으나 그 격차는 여전히 전하다. 시간이 지나면서 격차는 확대되고 있다. 더욱이 이명박 정부의 감세정책으로 인해 분권교부세 금액이 감소하였다. 그만큼 지방재정의 압박요인으로 작용한다. 분권교부세의 복지재정수요의 미충족 상태에서 추가적 사회복지 국고보조사업의 지방비 대응은 지방정부 입장에서는 큰 재정압박으로 다가올 수밖에 없다. 단순히 국고보조사업의 운용방법을 개선하는 것만으로는 한계가 있음을 실증한다(표 5 참조).

표 5 분권교부세 사업 중 사회복지사업(67개)

(단위 : 억 원, %)

구분	이양 전 (국고보조)	이양 후 (분권교부세)							연평균 증가율
	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	
복지사업비(A)	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	33,453	14.4
분권교부세(B)	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	10,582	8.2
비중(B/A)	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	31.9	
지방비(C)	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	22,872	18.6
비중(C/A)	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1	

※ 주 : 2011년은 구조조정으로 67개 사업에서 52개 사업으로 축소
 ※ 자료 : 행정안전부, 2012

라. 지방정부 유형별 재정부담의 차별성

사회복지 국고보조사업은 기준보조를 등이 정해져 있으나 개별 지방정부에서 재정압박의 정도는 다르다. 각 지방정부마다 복지여건과 재정여건이 다르기 때문이다.

기초자치단체 유형별 사회복지비 비율(2010년)을 보면 전국 평균은 24.1%인데 특별시 자치구(27.1%)와 광역시 자치구(42.7%)는 전국 평균보다 높다. 특히 광역시 자치구의 사회복지비 비중이 매우 큼을 알 수 있다. 국고보조금 비율도 광역시 자치구가 88.9%로 다른 자치단체에 비해 매우 높다. 따라서 사회복지 국고보조사업의 지방비 대응 의무로 인해 가장 큰 재정압박을 받는 지방정부는 광역시 자치구임을 알 수 있다. 복지수급자가 많은 대도시 지역으로서 재정수입원은 매우 취약하기 때문에 재정압박의 정도가 심할 수밖에 없다. 단순히 차등보조를 적용만으로 문제를 해결하는 데에는 한계가 있음을 시사한다(표 6 참조).

표 6 기초자치단체 유형별 사회복지비 및 사회복지분야 국고보조금 비율의 평균(2010년)

(단위 : %)

		전국 (229개)	특별시 자치구(25)	광역시 자치구(49)	시 (74)	군 (81)
사회복지비	평균	24.1	27.1	42.7	20.7	15.2
	표준편차	12.3	6.2	12.2	4.5	2.9
국고보조금	평균	71.3	66.9	88.9	64.2	68.6
	표준편차	12.2	10.9	7.7	7.9	7.1

※ 주 : () 안의 숫자는 기초자치단체의 수를 나타낸 것임
 ※ 자료 : 이채정, 2011, p. 25

2. 사회복지 국고보조사업 운영방식의 문제점

가. 기준보조율 제도의 문제점

현행 사회복지 분야 국고보조사업 운영방식을 보면 기준보조율과 차등보조율 제도로 운영되고 있다. 먼저 기준보조율 제도를 살펴보기로 한다.

기준보조율 제도는 국고보조사업에 대한 중앙정부와 지방정부의 재정 책임성의 범위를 반영한 제도이다. 국고보조사업은 법정 기준보조율이 정해진 사업과 기타 예산안 편성지침에 대상사업의 보조율을 정하는 사업으로 구분할 수 있다. 그리고 기준보조율을 서울과 지방으로 이원화하여 설정하고 있다. 현행 국고보조사업의 기준보조율은 지방 50%, 70%, 80%, 100%와 서울 20% 및 50%의 보조율을 조합하는 방식으로 설계되어 있다.

현행 기준보조율의 문제점에 대해서는 많은 학자들이 논의한 바 있다. 지적된 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있다(이재원, 2012; 최성은 외, 2012; 이채정, 2011).

첫째, 기준보조율이 논리체계를 통해 연역적으로 설계되지 않고 정치·경제적 맥락 속에서 정해졌다. 지방정부의 재정수준이나 해당 사업의 특성 등을 감안하여 기준보조율을 정하는 것이 바람직한데 그렇지 못한 것이다. 국가사무로서 전국적 사업의 타당성이 큰 사업은 기준보조율을 높이고 지역 특성이 반영되는 사업은 낮추는 것이 논리적으로 바람직할 것이다.

둘째, 기준보조율의 적정수준에 대한 문제가 있다. 현행 복지분야 기준보조율 체계는 1986년에 전부개정되었던 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’의 기본골격을 그대로 유지하고 있다. 시대적 변화를 반영하지 못한 체계이다. 1990년대 후반에 국민의 복지권을 전제한 사회안전망 지출과 2000년대 중반의 사회기반 투자와 같은 사회복지 정책기조 변화가 반영되지 않고 있다.

셋째, 기준보조율 적용대상을 서울과 지방으로 이원화하는 방식은 지방정부 유형을 제대로 반영하지 못하는 방식이다. 지방정부 유형에 따라 특별시 및 광역시 자치구, 시, 군 지역의 재정수준 격차를 반영할 수 없는 구조이다. 특히 현행 기준보조율체계는 서울특별시에 불리

한 구조이다. 70% 이상의 기준보조율이 적용되는 기초 복지사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%로 낮다. 대표적인 예로 기준보조율이 50%인 영유아보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율이 20%에 불과하다. 그 결과 서울시의회는 누리과정 확대에 대한 2013년도 어린이집 보육료 소요 예산 2,494억 원에 대해서만이라도 국고보조금으로 지원할 것을 요구한 바 있다.

넷째, 광역자치단체의 실질적인 재정 및 사업조정 기능을 인정하지 않고 있다. 대부분의 경우 광역과 기초자치단체 간 분담비율은 50 대 50이다. 사회복지사업법 자체가 기초자치단체를 중심으로 복지서비스가 전달되도록 설계되어 있어 사회복지 서비스의 지리적 외부성과 광역자치단체의 재정여건이 제대로 반영되지 않고 있다. 광역화에 따른 관리적 효율성을 달성하기 힘든 구조인 것이다.

다섯째, 기준보조율 결정과정과 관련하여 주체인 지방이 배제된 채 중앙정부가 일방적으로 결정하는 구조이다. 지방정부는 수직적인 복지전달체계의 일선기관으로 인식되고 있다. 이러한 기준보조율 결정방식은 보육사업과 같이 지방재정에 재정적 압박을 가하는 요인이 되고 있다.

나. 차등보조율 제도의 문제점

차등보조율 제도는 기준보조율을 일률적으로 적용하는 데 따른 재정력이 취약한 자치단체로부터 반발이 나오면서 도입되었다. 특히 2000년대 중반 재정력이 취약한 서울의 자치구에서 문제를 강하게 제기하였다. 이에 따라 정부는 기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여, 자활급여, 해산급여, 장제급여, 교육급여, 영유아보육료 지원, 그리고 기초노령연금 등에 대해 차등보조율제도를 실시하고 있다.

차등보조의 기준은 재정자주도와 사회복지지수이다.¹⁾ 인상보조율은 두 기준을 적용하여 기준보조율에 10%를 각각 더하여 적용하고, 인하보조율은 기준보조율에서 10%를 각각 빼고 적용한다. 그런데 차등보조율 적용 기준 및 증감폭을 결정할 때 차등보조율제도가 지방정부

1) 사회복지 외의 분야는 분야별 재정지출 지수를 적용한다.

간 지방비 부담격차를 완화하는 데 기여하고 있는지 여부가 실증적으로 분석되지 않은 상태에서 시행되었다.

차등보조율제도가 갖는 문제점은 다음과 같이 지적할 수 있다(이재원, 2012 ; 최성은 외, 2012 ; 이채정, 2011).

첫째, 차등보조 대상사업 선정의 원칙이 없다. 차등보조율제도를 도입한 초기에는 기초생활보장수급자 생계급여, 의료급여, 영유아보육료 지원, 기초노령연금 등 복지비 부담이 큰 네 가지 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였다. 이후 대상사업이 확대되었는데 선정 기준이 명확하지 않다.

둘째, 차등보조율 적용기준 지표의 타당성에 문제가 있다. 재정자주도는 사후분석 지표로서 사전정책설계 지표로는 부적절한 측면이 있다. 국고보조사업의 지방 대응비에 영향을 미치는 요인에 대한 연구 결과를 보면 광역시 자치구와 시·군 간에 차이가 있는 것으로 밝혀지고 있다. 현행 기준은 차등보조해야 할 근거와 차등 정도를 정하는 데에 한계를 갖고 있다.

셋째, 지방정부의 유형별 재정 특성과 복지 여건을 고려하지 않고 획일적으로 적용하는 것은 문제가 있다. 기초자치단체 내의 자치구와 시·군을 동일하게 취급하거나 광역자치단체의 특별·광역시와 도를 동일하게 간주하는 것은 차등화의 합리성에 문제가 있다. 지방정부 유형별 세입·세출의 재정구조가 다르기 때문이다.

넷째, 기초적 복지에 인하보조율을 적용하는 것은 적절하지 않다. 인하보조율은 재정여건이 상대적으로 우수한 지방정부에 대해 추가부담을 지우는 성격이 있다. 그런데 기초생활보장과 같은 기본적인 국가 의무사항에 대한 재정지원에 인하보조율을 적용하는 것은 중앙정부의 재정책임을 축소하는 의미가 있다.

다섯째, 현행 차등보조율 기준을 적용하면 대도시 자치구에 유리한 결과가 나온다. 대도시 자치구는 농어촌 지역보다 복지재정 비중은 높고 재정자주도는 상대적으로 더 낮기 때문이다. 따라서 현행 기준을 적용하면 낙후된 농어촌 지역이 상대적으로 불리한 대우를 받게 될 가능성이 높다. 차등보조율제도가 추구하는 지방정부 간 재정격차 해소라는 당초 목표와 상반되는 결과가 나오는 것이다.

다. 정책결정과정에서의 지방정부 배제

사회복지 국고보조사업 관련 문제점의 하나는 지방재정에 추가부담을 지우는 정책결정과정에 지방정부가 배제되고 있다는 점이다. 단적인 예가 보육정책의 확대 시행 사례이다.

국회에서 2012년도 예산에 0~2세 무상보육료 3,697억 원을 증액하여 전격 통과시킴에 따라 지방비 부담액 3,279억 원을 놓고 지방정부들이 심하게 반발한 바 있다. 2012년 3월 전국 시도지사협의회는 무상보육 중단 공동성명을 발표하고 정부가 100% 국비를 지원하지 않으면 6월부터 보육비 지원사업을 중단하겠다고 밝혔다. 시도지사협의회에서 전국 230개 기초지방자치단체의 0~2세 보육료 예산고갈시기를 분석한 결과 올 8월이면 전체 기초자치단체의 43%에 이르는 지자체에서 0~2세 보육료 예산이 소진될 것으로 예측되었다. 우여곡절 끝에 2013년부터 모든 소득계층 0~5세 자녀로 확대한 보편적 무상보육을 시행하게 되었다. 그에 따라 지방정부가 대응 지방비 부담의 압박을 받고 있는 실정이다.

그런데 무상보육정책 외에도 최근 지방재정에의 영향평가를 하지 않은 중앙정부의 정책이 지방재정에 압박요인이 되고 있다. 중앙정부의 감세정책, 취득세 인하와 같은 부동산정책, 재정 조기집행, 4대강 사업 시설물 유지관리비용 등의 정책이 그러한 예에 속한다.

이러한 중앙정부의 정책으로 인해 추가적인 지방재정 부담이 초래될 경우 그때그때 임시방편적으로 재원대책을 수립하고 있는 실정이다. 그 과정에서 지방정부와의 협의가 충분히 이루어지지 않고 있다.

3. 사회복지 국고보조사업의 개선방향

가. 기본방향

사회복지 국고보조사업은 복지정책, 정부간 기능배분, 정부간 재정 문제 등이 동시에 함축되어 있다. 단순히 기준보조율과 차등보조율을 조정하는 중범위론적 관점으로는 문제해결

이 되기 어렵다고 생각한다. 복지정책 및 복지재정의 분권화라는 거시적 관점에서 접근할 필요가 있다. 다만 중범위론적 미시적 접근보다는 거시적 접근일수록 정치적 실현가능성은 낮아진다. 그러나 박근혜 정부가 출범하는 시점에 개혁의지만 있다면 복지국가의 틀을 새롭게 정립하는 거시적 접근도 가능하다고 본다.

여기서는 사회복지 국고보조사업과 관련된 1) 문제의식, 2) 정책목표를 간략하게 살펴보고 다음 절에서 구체적 정책대안을 제시하고자 한다.

1) 문제의식

- ① 사회복지 재정수요가 증가하면서 시간이 갈수록 지방재정 압박이 커지고 있다.
- ② 사회복지 국고보조사업은 지방비 대응의무로 인해 지방재정이 압박을 받고 있다.
- ③ 사회복지 국고보조사업으로 인한 지방재정 압박의 정도는 지방정부 유형에 따라 차이가 있다.
- ④ 사회복지재정 관련 정책의 자율적 결정에 지방정부는 제약을 받고 있다.

2) 정책목표

궁극목표: 분권형 복지공동체 구축

세부목표: ① 복지재정에 대한 지방재정부담의 완화(최소화)

- ② 복지재정의 효율화
- ③ 지방정부 간 사회복지 재정부담 격차 완화
- ④ 복지재정 관련 정책에 대한 지방정부의 자율적 결정권 확대

나. 정책대안

1) 거시적 접근 : ‘재정 중립형 지방재정개혁’

사회복지 국고보조사업 문제는 지방재정의 틀을 새롭게 정립하는 거시적 제도개혁 차원에서 접근할 필요가 있다. 사회복지 국고보조사업은 복지정책, 정부간 기능배분, 정부간 재정 문제 등이 동시에 함축되어 있기 때문이다.

이 글에서는 ‘재정 중립형 지방재정개혁’을 주장하고자 한다. ‘재정 중립형’이란 현재의 조세부담률과 중앙·지방간 재원배분(세출기준) 비율을 변경하지 않는다는 의미이다. 지방재정 자율성 신장을 위한 자주재원주의 원칙에 근거한 지방재정개혁을 말한다. 일본의 삼위일체 개혁과 유사한 개혁이라고 볼 수 있다. 국고보조금을 축소 내지 폐지하고 지방세 비중을 높이며 지방교부세를 조정하는 방향이다. 여기서는 국고보조금 축소와 지방세 개혁을 살펴본다.

① 국고보조금 축소와 분권화

앞에서 논의한 바대로 국고보조금은 조건부·대응지원금이기 때문에 지방정부의 자율성을 제약하고 재정부담을 지우는 경향이 있다. 국고보조사업에 대한 중앙통제가 심하고 지방정부 재정운영의 자율성 및 창의성을 제약하게 된다. 그에 따라 지방정부 재정운영의 책임성이 저하되며, 비용의식이 희박하고 모럴 해저드를 조장한다. 중앙정부에서 주어진 사업집행에 안주하고 중앙정부에 의존적 경향을 보인다. 또한 지방정부 재정운영의 낭비 및 비효율성을 조장한다. 정책우선순위를 왜곡하고 국고보조금 확보를 위한 지대추구(Rent Seeking) 현상이 발생하게 된다. 그리고 대응 지방비 부담으로 인해 지속적인 지방재정 압박을 받게 된다. 이러한 국고보조금의 부정적 성격 때문에 그 제도의 도입취지가 있음에도 불구하고 축소하는 방향으로 가야 한다.

국고보조금을 축소한다는 것은 사회복지 국고보조사업의 공급주체와 재정부담주체를 명확히 해야 함을 의미한다. 공급주체와 관련해서는 중앙정부와 지방정부 간 기능배분과 연계하여 접근해야 한다. 우리나라는 기능배분과 관련하여 중앙정부 기능의 지방이양에 많은 노력을 기울여 왔다. 그러나 그 성과는 미흡하기 짝이 없다. 국고보조금 비중이 지속적으로 증가하고 있는 데에서도 알 수 있다. 외국의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다.

일본의 경우 1980년대 중반 이후 사회복지의 재원과 권한을 중앙정부로부터 지방정부로, 광역(도도부현)에서 기초자치단체(시정촌)로 이양하는 것을 목적으로 하는 일련의 제도개혁이 실시되었다. 특히 1990년대에 들어 사회복지의 시행체제를 시정촌으로 일원화한다는 의미에서의 ‘시정촌주의’가 사회복지정책의 기본원칙으로 채택되었다(이채정, 2011, p. 16). 사회복지 기능은 기초자치단체인 시정촌이 공급주체로서의 책임기관이 된 것이다.

스웨덴의 경우에도 1980년대 복지제도 개혁이 분권화 방향으로 이루어졌다. 중앙정부 주도의 복지서비스를 지방정부에 대폭 이양하였다. 스웨덴의 지방정부는 광역지방정부인 20

개의 란드스팅(Landsting)과 기초지방정부인 코뮌(Commune)으로 구분된다. 1982년 다시 집권한 사민당은 진정한 평등사회를 구축하기 위해 소외계층의 삶의 질을 향상시키는 것에 역점을 두고 생계지원법을 제정하였다. 이때부터 소외계층의 체계적 관리와 지원을 위해 광역지방정부인 란드스팅이 주된 역할을 담당하도록 했다(최연혁, 2012, p. 28). 1980년대는 사회복지서비스법이 개정되어 서비스 내용이 대폭 강화되었으며, 이를 시행하는 각 코뮌의 자율권과 책임이 강화되었다. 그런데 란드스팅은 제반 업무의 90%가 보건 및 의료에 관한 것이다(신필균, 2011, p. 231). 1990년대 이후 노인에 대한 의료서비스는 코뮌이 맡고 있다. 코뮌은 학교 교육, 노인복지, 아동복지, 장애인복지를 담당하는 것으로 역할 분담이 이루어졌다. 중앙정부는 연금과 실업보험 등의 사회보장을 담당하고 있어 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담이 명확히 이루어져 있다.

우리나라도 그동안 지방이양위원회, 지방분권촉진위원회 등을 만들어 중앙정부 기능의 지방이양을 추진하였으나 가시적 성과를 거두지 못하고 있다. 성공적 지방이양을 위해 ‘지방일괄이양법’ 제정을 오래전부터 시도하였으나 실현하지 못하고 있다. 우리나라는 기능이양이라기 보다 단위사무이양에 초점을 맞추어 온 경향이 있다. 진정한 분권은 사무이양이 아니라 범주 단위의 기능이양을 하고 책임주체를 분명히 하는 것에 달려있다.

사회복지 국고보조사업도 사업의 성격을 규명하여 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체에 책임귀속을 분명히 하는 방향으로 개혁이 이루어져야 한다. 2005년도 노무현 정부 때 국고보조사업의 지방이양은 부분적으로 성공한 사례이다. 다만 재원보전 방법이 지방세가 아닌 분권교부세로 했다는 점에 문제가 있었다.

다만 국고보조사업의 지방이양에 대해서는 해당 관료들의 저항이 심할 것으로 예상된다. 그렇기 때문에 정부 출범 초기에 단행할 필요가 있다는 것이다. 박근혜 정부의 지방분권 의지는 어느 정도인지 알 수 없다. 그러나 복지국가 건설에 대한 의지는 높은 것으로 알고 있다. 그 의지만으로 성공적인 개혁을 이룰 수 있을 것이다.

② 지방세 개혁

사회복지 기능이 분권화되었다는 것은 재정책임의 주체도 지방정부가 맡게 되었다는 것을 의미한다. 물론 복지기능 및 복지서비스 공급은 지방정부가 담당하고 재정책임은 중앙정부가 맡을 수 있다. 2005년 국고보조사업 지방이양 후 분권교부세로 지원해 준 사례는 여기에 해당한다.

그러나 진정한 분권과 자치는 재정책임까지 지방정부가 자체재원으로 떠맡는 것이다. 일본과 스웨덴은 모두 지방소득세 도입으로 재정책임을 해결하였다. 일본은 단일비례세율의 지방소득세를 기초자치단체세로 도입하여 재원보전을 하였다. 스웨덴의 경우에도 정률의 지방소득세가 지방정부의 주세원이다. 소득세에는 정률의 지방소득세 외에 국세인 소득세도 있다. 국세인 소득세는 일정 금액 이상의 고소득자만이 세금을 내며, 개인 소득에 따라 20%, 25%의 2단계 누진과세이다. 그러나 국세인 소득세가 세수 전체에서 차지하는 비율은 3%에 지나지 않는다.

우리나라의 경우에도 지방세를 통한 지방정부의 재정 책임성을 확보하기 위한 정책대안 마련이 가능하다. 재정 중립성 하의 국고보조금 축소 수준에 상응하는 지방세 확대를 하는 방법이다. 가장 정치적 실현가능성이 높은 대안이 이미 도입한 지방소비세의 세율 인상이다. 지방소비세는 부가가치세의 납부세액(감면세액 등 공제)의 5%를 적용하고 있으나 10%(2013년 예정) 또는 20%로 인상하는 안이다. 정치적으로 실현하는 데에 큰 어려움이 없는 대안이다.

그리고 지방소득세의 독립비례세화이다. 국세인 소득세와 지방소득세를 합한 세액 중 기초자치단체에 일정률의 세액을 선 배분 후 남은 세액을 국세에 배분하는 방식이다. 재정보충성의 원칙에 따라 기초자치단체에 먼저 세액을 배분한다. 그리고 지방소득세의 세율은 단일 비례세를 방식과 차등 세율 방식 모두 가능하다. 도입 초기에는 단일 비례세를 방식이 정치적 부담이 덜할 것으로 판단된다.

2) 중범위론적 미시적 접근

중범위론적 미시적 접근방법은 앞에서 제시한 거시적 접근방법이 사실상 실현 불가능할 때 시도하는 방법이다. 현행 제도를 유지한 상태에서 부분적인 제도보완을 하는 방법이다. 그만큼 한계를 가질 수밖에 없다. 여기서는 몇 가지 정책대안을 제시하고자 한다.

첫째, 기준보조율과 차등보조율 조정이다. 사회복지수요의 지속적 증가로 인해 앞으로 지방재정을 크게 압박할 가능성이 높다. 사회복지 국고보조사업을 전면 재검토하여 지방비 대응 부담을 덜 수 있게 개혁이 필요하다. 2008년 도입된 기초노령연금 지급사업의 지방비 부담률이 30%, 기초생활보장급여 사업은 20%인데 이들 사업은 국가공공재 성격을 지니기 때

문에 전액 중앙정부 부담이 되어야 할 것이다. 영유아보육료 지원사업은 저출산 대책으로 지속적 수요가 발생할 것으로 예측되며 지방비 부담이 지속적으로 증가할 가능성이 높다. 현행 기준보조율(서울 10~30%, 지방 40~60%)을 기초생활급여의 기준보조율(서울 40~60%, 지방 70~90%) 수준으로 보완할 필요가 있다.

그리고 기준보조율체계가 서울과 지방의 이원적 체계로 되어 있는데 지방정부 유형별로 조금 더 세분하는 것이 바람직해 보인다. 특히 광역시 자치구가 복지지출로 인한 재정압박이 가장 심하다는 사실을 상기할 필요가 있다.

차등보조율은 사회복지 수급자 분포 등 지방의 복지 여건을 반영한 지표가 보완될 필요가 있다. 차등보조율 제도의 설계시 공간적 요소(예, 지방재정력)와 인적 요소(예, 복지수요, 수급자수 등)를 균형적으로 반영하여 안정적인 차등보조율 기준지표로 개편한다. 그리고 기존 차등구간 설정할 때의 절대적 기준보다 지자체 평균대비 편차기준인 상대적 관점으로 표준화 계수를 이용하여 보다 합리적인 차등화 구간을 설정하는 방안을 모색해야 한다(이재원, 2012, p. 63). 그리고 모든 지방정부에 일률적으로 차등보조율이 적용되고 있는데 지방정부 유형별로 달리 적용하는 방안도 검토할만하다. 국고보조사업의 지방 대응비에 영향을 미치는 요인이 광역시 자치구와 시·군 간에 차이가 있다는 이채정(2011, p. 29)의 연구결과를 활용할 만하다. 즉, 광역시 자치구에서는 재정자주도와 재정자립도, 사회복지비 비율이 영향을 미치는 요인으로 나타난 반면, 시 지역에서는 재정자립도와 사회복지비 비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 군 지역에서는 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율, 영유아보육료 수급자 비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 국고보조사업의 부문별 포괄보조금제 도입이다. 유사한 사업 부문이나 동일 목표 사업을 부문별 카테고리로 통합적 포괄보조금화하는 방식이다. 포괄보조금은 국고보조금제도가 갖는 단점을 상당한 정도 보완할 수 있다는 점에서 바람직하다. 구체적 정책대안으로서는 (가칭)사회서비스 포괄보조금을 신설하는 것을 제시할 수 있다(이재원, 2012, p. 64). 2013년부터 시행되는 전부개정 사회보장기본법에는 사회서비스 영역이 대폭 확대되었다. 따라서 중앙정부의 개별 부처에서 분산적으로 제공하고 있는 사회서비스 정책을 국가 차원에서 종합적으로 관리할 필요가 있기 때문이다.

포괄보조금과 관련하여 일부에서는 2014년 분권교부세 기한만료에 즈음하여 ‘사회복지교부금’이라는 명목의 포괄보조금을 도입하려는 주장을 하고 있다. 그러나 ‘사회복지교부금’은 분권교부세와는 달리 칸막이 재정 성격이 강하다는 점에서 개인적으로 반대한다.

셋째, 지방재정영향평가제도 도입이다. 지방정부에게 법정 자격급여나 지방비 부담을 유발하는 법률안과 예산안이 국회에 제출되었을 경우 이러한 법률안이 지방정부의 재정력과 부담능력에 어떠한 영향을 미치는지를 평가하고 이를 법안심사시 반영할 수 있는 ‘지방재정 영향평가제도’를 도입할 필요성이 있다. 지방재정영향평가제도를 통해 적절한 세입원 없이 실시되는 국고보조사업과 지방세 비과세감면을 통제하고 지방재정의 부담을 완화시킬 수 있을 것이다.

넷째, 재원보장 없는 의무이행강제 금지제도 도입이다. 미국은 의회의 충분한 심의를 거치지 않고 적정한 연방의 재정지원 없이 주정부 등에 위임명령을 부과하는 것을 억제하기 위해 1995년에 재정지원 없는 위임명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act, UMRA)을 제정한 바 있다. 이명박 정부 들어 중앙정부의 정책이 추가적 지방재정 부담으로 작용하는 사례가 많았던 점을 감안할 때 이 제도 도입이 필요하다.

재원보장 없는 의무이행 강제를 금지하는 소극적 관점을 벗어나서 지방재정의 추가부담을 수반하는 중앙정부 정책에 대해서는 반드시 재원보전을 하는 원칙을 정립할 필요가 있다. 중앙정부의 정책(법률과 예산)으로 인해 지방정부에 추가적 재정 부담을 초래할 때에는 원칙적으로 (일정 비율을) 지방세 인상으로 보전하고, 다음에 일반재원(교부세)으로 보전하는 것을 제도화하는 것이다. 또한 중앙정부의 정책으로 인해 지방정부에 재정적 부담을 초래한 경우에는 반드시 중앙정부와 지방정부 간 협의 절차를 거치도록 의무화할 필요가 있다.

다섯째, 지방자치단체 간 세목 재조정을 할 필요가 있다. 지방정부 유형별로 볼 때 자치구가 통합재정수지비율, 경상수지비율 등이 가장 악화되고 있다. 자치구의 경우 대도시 특성상 노인 및 취약계층 인구가 많아 사회복지 재정수요는 크게 증가하고 있는 반면에 자치구의 세목은 재산세와 등록면허세 뿐이기 때문이다.²⁾ 광역자치단체와 기초자치단체 간 기능과 재정수요를 고려한 지방세 세목의 재배분을 검토할 필요가 있다. 더불어 조정교부금 제도의 개편도 필요하다. ☺

2) 자치구세인 사업소세가 폐지되었지만 세수입은 자치구에 귀속시키고 있음.

참고문헌

- 김종순 · 김성주, 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석, 한국지방재정논집, 13(1), 한국지방재정학회, 2008
- 김현아, 중앙정부와 지방정부 간 복지재정부담과 시사점, 재정포럼, 2012. 6, 한국조세연구원, 2012
- 박인화, 복지재정의 운영실태와 정책과제, 예산현안분석, 35, 국회예산정책처, 2010
- 신필균, 복지국가 스웨덴 : 국민의 집으로 가는 길, 서울 후마니타스, 2011
- 우명동, 복지서비스 공급과 정부 간 재정관계에 관한 소고 : 분권교부세가 복지서비스 공급의 차별성에 미친 영향 분석을 중심으로, 한국지방재정논집, 14(1), 한국지방재정학회, 2009
- 이재원, 포괄보조 방식을 통한 분권지향적 국고보조금 운용 과제 : 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스투자사업을 중심으로, 한국지방재정논집, 14(1), 한국지방재정학회, 2009
- 이재원, 사회복지 기능분담을 위한 자원배분 방향, 지방재정, 2012. 2, 한국지방재정공제회, 2012
- 이재원 외, 사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개선방향, (사)한국지방재정학회 최종 보고서, 2007
- 이채정, 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제, 사업평가현안분석, 32, 국회예산정책처, 2011
- 최성은 · 신혜란 · 한창완 · 강지원 · 이기주, 중앙과 지방의 사회복지 자원분담, 한국보건사회연구원 연구 보고서 2012-22, 2012
- 최연혁, 사회보장제도 총괄, 한국보건사회연구원, 주요국의 사회보장제도 : 스웨덴, 2012
- 하능식 · 구찬동, 사회복지예산 증가의 지방재정 영향 분석 : 복지재정압박도 분석을 중심으로, 한국지방재정논집, 17(3), 한국지방재정학회, 2012

새 정부 지방재정 책임성과 건전성 강화의 방향과 과제



글 _ 김 의 섭
(한남대학교 경제학과 교수)

- 지방재정의 이념은 '자율성'과 '건전성' 제고에 있는데, 최근 들어 지방채무의 급격한 증가, 지방자치단체의 책임성 저하 등의 재정현상이 나타남에 따라 '재정 책임성과 건전성 강화' 필요성이 자주 강조되고 있다. 이 글은 새롭게 출범하는 새 정부 주요 정책과제로서 지방재정의 책임성·건전성 제고의 방향과 그 의의에 대해 모색한다.

● 새 정부가 2013년 2월 25일 출범했다. 1991년 지방의회가 구성되고, 지방자치가 부활된 이후 올해로 23년이 되고 있다. 이제 지방자치가 성년으로 접어드는 시점에서 새롭게 출범하는 새 정부(박근혜 정부)는 '모든 국민이 행복한 시대'를 이룩하기 위해서 지방의 미래에 대한 비전과 지방자치의 성공적 정착을 구체적 방안을 제시하여야 한다.

사실 한국의 지방자치는 과거 20여 년 동안 꾸준히 진화와 변모 과정을 거쳐 왔으나, 아직도 지방(재정)분권의 성공적 정착을 위해서는 많은 과제를 지니고 있다. 특히 글로벌 경제위기와 최근 발생한 유럽국가들의 재정위기 확산으로 장기적 저성장 경제가 지속되어질 전망이며 지역경제의 성장도 둔화되어질 것으로 예상되고 있어, 새 정부 출범 이후 국가재정과 지방재정은 모두 더 많이 개선되어야 할 정책적 과제를 지니고 있다.

지방재정의 이념은 ‘자율성’ 과 ‘건전성’ 제고에 있는데, 최근 들어 지방채무의 급격한 증가, 지방자치단체의 책임성 저하 등의 재정현상이 나타남에 따라 ‘재정 책임성(Fiscal Responsibility)과 건전성(Fiscal Soundness) 강화’ 필요성이 자주 강조되고 있다.

지방재정건전성·책임성 강화의 필요성을 강조하는 대표적 사례로 자주 거론되는 것은 2010년 경기도 성남시의 판교신도시조성 특별회계 차입액에 대한 지불유예선언이다. 그 이후에도 2012년 상반기 인천광역시, 대구광역시, 태백시 등에서 발생한 방만한 재정운영으로 인한 지방채무의 급격한 증가는 지방재정위기 문제까지 등장하게 되었다. 그밖에도 지역 내 비효율적 대형투자 사업의 무리한 추진, 호화청사 건립, 낭비적 일회성 행사 및 축제 추진, 자치단체장의 선거공약 이행을 위한 과다한 지방비 지출과 지방채무의 증가는 중요한 재정사건(Fiscal Incident)으로 자주 거론되며 지방재정건전성 강화의 필요성을 제기하여 왔다.

이러한 부정적 재정현상의 발생 이후, 정부(행정안전부)는 지방재정의 건전성을 강화하기 위해 다양한 제도를 도입·운영하였다. 그 대표적 제도는 2011년 행정안전부(새 정부에서 안행정부)가 도입한 ‘지방재정사건경보시스템’ 과 ‘지방채무 관리계획’ 이다. 그밖에도 재정건전성 강화를 위한 재정준칙과 재정규율의 도입, 내부통제-외부통제 기능의 확대 등과 같은 다양한 주장들이 제기되어지고 있다. 이 글은 새롭게 출범하는 새 정부 주요 정책과제로서 지방재정의 책임성·건전성 제고의 방향과 그 의의에 대해 모색하여 보고자 한다.

1. 지방재정건전성 현황 분석

2008년 글로벌 금융위기 이후 경제성장률이 낮아지고 지역경제의 침체가 증대되는 과정에서, 경제위기 극복을 위해 국가와 지방정부 재정이 중요한 역할을 담당하여 왔다. 경제위기 극복을 위해 국가와 지방자치단체가 적극적 재정을 통해 재정지출을 확대시켰고 경기회복의 정책목표를 달성하려고 하였다. 그러나 확장적 재정정책과 급격한 세출확대로 재정적자와 채무 수준이 크게 증대되었고 재정건전성 강화의 중요성이 부각되었다. 올해도 장기적인 저성장 경제가 예상되는 가운데 새 정부의 복지 공약 이행을 위한 세출수요가 크게 증가되어질 전망이다. 이러한 어려운 재정 환경에서 출범하는 새 정부의 중요한 과제는 중앙정부와 지방자치단체의 재정건전성·책임성 강화이다.

재정건전성은 정부가 세입·세출의 균형을 유지하면서 주민들에게 충분한 공공서비스를 제공할 수 있는 재정능력을 지니고 있으면서, 추가적 채무를 발생시키지 않으면 건전한 재정상태가 유지되는 것으로 이해되어져 왔다. 따라서 재정건전성을 분석할 때 재정운영 상태가 주요 연구대상이 되며, 중앙과 지방정부의 채무 수준과 채무를 상환할 수 있는 능력이 중요한 분석의 대상이 된다. 채무는 일정기간 이후 정부가 상환하여야 하는 부채이고 재정건전성에 영향을 미치는 중요한 변수이기 때문에, 항상 모니터링되어야 하며 재정건전성 분석의 대상이 된다.

가. 지방정부 채무 추이

글로벌 금융위기와 최근 발생한 유럽발 재정위기 이후, 국가 및 지방자치단체가 경제위기 극복을 위해 확대 재정정책을 실시한 결과 정부의 채무수준이 크게 늘어나게 되었다.

(표 1)의 자료에서 중앙정부, 지방정부의 채무규모가 모두 지속적으로 증가되는 것을 알 수 있다. MB정부가 출범한 2008년 이후 중앙정부 채무는 급속히 증가되었다. 특히 글로벌 금융위기와 유럽발 재정위기 극복을 위해 확장적 재정정책을 실시한 결과 2010년에 중앙정부 채무는 급격히 증가하였다. 즉 2010년 중앙정부 채무 규모가 373조 8,000억 원으로 GDP의 약 30% 수준을 차지하고 있는 것으로 나타나 국가채무 문제가 심각한 것으로 제기되었다. 그런데 더욱 중요한 것은 지방정부 채무증가율이 중앙정부보다 더 빠르게 나타났다는 것이다. 중앙정부 채무증가율은 2009년 16.2%, 2010년 8.0%로 나타났는데 비해서, 지방정부 채무증가율은 2009년 21.6%, 2010년 36.3% 수준으로 중앙정부에 비해 더 급격히 빠르게 확대되는 것으로 나타났다.

이와 같이 지방정부 채무가 급격히 증가한 것은 지방세수 증가의 둔화, 경제위기 극복을 위한 지방정부 세출의 조기집행에 따른 지방지출 확대, 내국세 감소분에 대한 지방교부세 감소 보전을 위한 채무발행 등의 복합적 요인에 의한 것이다. 그런데 중앙정부에 비해 재정력이 취약한 지방정부의 채무가 더욱 급격히 증가한 것은 지방재정의 건전성이 악화되는 것을 나타낸 것이며 지방재정의 중요한 과제로 대두되고 있다. 이러한 현 정부 출범 이후 지방채무의 급격한 증가는 지방재정위기에 대한 우려를 확산시켰고 지방재정건전성 강화의 필요성을 제기시키게 되었다(우명동 2012).

표 1 중앙정부와 지방정부 채무 추이

(단위 : 조 원, %)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년
중앙정부	289.1(5.8)	297.9(3.0)	346.1(16.2)	373.8(8.0)
지방정부	9.8(2.1)	11.1(13.3)	13.5(21.6)	18.4(36.3)

※ 주 1 : 지방정부는 지방채무 총액에서 중앙정부 차입분을 제외한 순채무 규모임
 ※ 주 2 : ()는 전년 대비 증가율임
 ※ 자료 : 우명동(2012)에서 인용

지방채무 규모와 그 구조를 보다 구체적으로 분석하기 위해 지방정부 회계상의 채무, 지방공사·공단 채무의 주요 내용을 살펴보았다. (표 2)에 나타나 있듯이 지방정부 회계상의 채무는 2008년 19조 1,000억 원에서 2010년 29조 원으로 MB정부 3년 동안 무려 10조 원이나 크게 증대된 것을 알 수 있다. 이 표에서도 볼 수 있듯이 2009년 지방정부 회계상 총 채무가 전년대비 34.1%, 2010년 13.5%로 지방자치단체의 채무가 급격히 증가한 것으로 나타나 지방재정건전성이 위협받고 있는 것을 알 수 있다.

지방재정건전성을 저해하는 더욱 심각한 문제는 지방정부 회계상 채무 이외에 지방공사·공단의 채무가 매우 큰 규모를 차지하고 있다는 것이다. 표의 자료에서 볼 수 있듯이 지방공사·공단의 채무가 지방정부 회계상의 채무보다 큰 규모를 나타냈으며, 2010년 지방공사·공단의 채무를 포함한 지방정부 전체의 채무는 무려 75조 5,000억 원이나 되는 것으로 나타났다. 또한 지방공사·공단의 채무는 2008년 32조 4,000억 원에서 2010년 46조 5,000억 원으로 과거 3년 동안 12조 1,000억 원이나 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 지방공사·공단의 부채가 증가하여 그 운영이 악화될 경우 지방재정 적자 부담이 확대되고 지방재정건전성이 저해되어 지방재정을 위협하는 현상이 발생할 수도 있다.

표 2 지방정부 회계 및 지방공사·공단의 채무 현황

(단위 : 억 원, %)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년
지방정부 회계	182,076(4.4)	190,486(4.6)	255,531(34.1)	289,933(13.5)
지방공사·공단	277,027(22.1)	324,377(17.1)	426,803(31.6)	464,744(8.9)
합 계	459,103	514,863	682,344	754,677

※ 주 1 : 지방정부 총 채무규모임
 ※ 주 2 : ()는 전년 대비 증가율임
 ※ 자료 : 우명동(2012)에서 인용

특히 지방공기업의 경영 부실, 지방의 독립법인으로 운영되고 있는 지방공사·공단의 경영악화 등으로 발생한 지방채무는 지방재정운영의 부담을 더욱 가중시키고 있다. 그밖에도

제3섹터, 예산외 (Off-budget) 사업으로 운영되는 임대형 민간투자사업(BTL) 등에 필요한 재원을 지방채로 발행하는 경우 지방채무는 더욱 크게 증가하게 된다. 이와 같은 예산외 지방채무는 재정관리의 불투명성을 증대시키고 지방재정 운영에 대한 정보를 왜곡시켜 지방재정의 건전성을 크게 저해시켜 왔다. 또한 이러한 지방정부의 예산외 채무는 숨은 채무 (Hidden Debt)로 분식회계 등과 같은 현상을 초래하여 지방자치단체의 전략적 행위를 증대시키고 지방재정의 위험성을 가중시켜 지방재정위기를 가져올 수도 있다.

나. 지방재정건전성 지표의 추이

지방재정건전성은 ‘지방재정이 건전하게 운영되는 정도를 측정’ 하는 것이다. 이러한 지방자치단체의 재정건전성을 파악하는 것은 그 분석의 목적과 내용에 따라 여러가지 측정 기준과 지표들이 사용되어왔다. 기존 주요 연구들은 지방재정운영 상태에 영향을 미치는 다양한 재정구조적 변수를 활용하여 지방재정운영이 건전하게 운영되고 있는가를 분석하려고 하였다.

최근 지방자치단체의 재정건전성을 분석하기 위해 재정수지, 지방채무 구조, 재정력을 나타내는 주요 지표들을 사용하여 건전성을 측정하려고 시도가 이루어졌다(이효, 2012). 재정건전성지표 가운데 재정수지는 통합재정수지 상태를 통해 측정되는데 이는 경상수지와 실질수지로 구분되며, 재정수지의 흑자와 적자에 따라 자치단체의 재정 상태를 파악할 수 있으며 특히 재정수지가 적자일 경우 지방재정건전성이 어느 정도 위험한가를 분석하는 지표로 사용된다.

지방채무 구조는 재정건전성을 분석하는데 중요한 의미를 지니고 있다. 즉 지방채무가 적정규모 수준 이상으로 증대되어 자치단체의 상환능력을 초과하게 되면 지방재정의 위험이 발생하게 되고 자칫 지방재정위기가 나타날 수도 있다. 지방채무 구조를 분석하는 데 채무총규모와 구조, 채무상환능력 등이 중요한 의미를 지니고 있으며 지방채무 잔액지수, 지방채무상환비율, 장래채무부담 비율 등의 지표가 사용되었다.

재정력은 지방자치단체들이 재정수지 적자와 지방채무 규모 면에서 동일한 재정 상태에 있을지라도 재정위험에 빠질 가능성에 차이가 있는 것으로 나타나기 때문에, 재정력 지표는 건전성을 측정하는 중요한 기준이 된다. 재정력을 측정하는 기준은 일반적으로 재정자립도와 재정자주도, 자체세입비율, 재정력지수 등의 지표가 사용되었다.

표 3 지방자치단체의 재정건전성 지표분석

지표명	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	비 고
통합재정수지비율(%)	-	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
지방채무잔액지수(%)	23.23	20.04	19.24	15.67	19.78	22.23	악화
지방채무상환비율(%)	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

※ 자료 : 이효(2011)에서 인용

지방자치단체의 재정건전성을 측정하는 주요 재정분석지표를 통해 살펴본 결과가 (표 3)에 제시되어 있다. 이 표의 분석 결과를 보면 이명박 정부가 출범한 2008년 이후 통합재정수지비율은 마이너스의 적자를 나타냈으며, 실질수지도 지속적으로 악화된 것으로 나타났다. 또한 지방채무 잔액지수도 2008년 이후 계속 증가되어 지방채 규모가 지속적으로 확대되고 지방채무상환비율도 지속적으로 악화된 것으로 나타났다.

지방자치단체의 세입의 자주성과 재정력을 측정하는 지표인 재정자립도는 참여정부 시기인 2005년부터 지속적으로 하락하여 MB정부 이후인 2010년 52.2% 수준까지 하락하였다. 지금까지 지방자치단체의 재정건전성을 분석하기 위해 사용된 주요 지표의 변화 추이를 정리하여 보면, 연구대상인 2005년 이후 재정력은 하락되어진 가운데 재정수지는 악화되고 지방채무가 증대된 것으로 나타나 지방자치단체의 재정건전성은 지속적으로 악화된 것으로 나타났다.

2. 지방재정건전성 · 책임성 강화의 제도

가. 현행 지방재정건전성 강화 제도

지방재정의 건전성 · 책임성의 강화를 위해서는 지방재정의 운영상태를 점검하고 모니터링하여 재정위기를 진단하고 그 극복 방안을 제시하는 것이 중요하다. 최근 지방채무가 증가하고 지방재정의 건전성이 저해되어 지방재정위기에 대한 우려가 제기되는 시대적 배경에

서, 행정안전부는 지방재정건전성·책임성 강화를 위해 2011년에 ‘지방재정사전경보시스템’ 과 ‘지방채무 관리계획’ 을 도입하였다.

행정안전부는 지방재정건전성 강화를 위해 2011년 9월 지방재정법 개정(제55조의 2)을 통해 재정위기 자치단체의 지정 기준과 절차에 대해 규정하였다. (표 4)에 제시된 것처럼 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 공기업 4대 부문의 7개 지표를 분기별로 모니터링하여 분석한 결과 위험수준이 심각한 단체를 ‘재정위기단체’ 로 지정하려고 하였다. 재정위기단체의 지정기준을 자세히 살펴보면 통합재정수지적자비율 30% 초과, 예산대비채무비율 40% 초과, 채무상환비율 17% 초과, 지방세 징수액현황 0% 미만, 공기업부채비율 600% 초과하는 지자체이다.

행정안전부는 지방자치단체가 지정기준 요건에 포함되면 해당 자치단체의 재정위험 수준이 심각하다고 판단하여 ‘재정위기단체’ 로 지정한다. 재정위기단체로 지정될 경우 자치단체는 지방건전화계획을 수립·이행하여야 하며 신규 사업과 지방채발행이 제한된다. 이와 같이 지방자치단체의 재정관리를 강화시킨 배경은 지방채무의 규모가 2009년과 2010년에 급격히 증가되었고 재정건전화 지표가 지속적으로 악화되었기 때문이다. 근래에 (표 4)에 규정한 기준에 해당되는 재정위기단체는 전국에서 나타나지 않았지만, 2012년 예산대비채무비율이 대구광역시 37.7%, 인천광역시 36.4%, 부산광역시 32.7%로 재정위기수준에 근접한 것으로 나타났다. 이에 따라 행정안전부는 지방자치단체의 재정위기를 극복하고 재정건전성을 향상시키기 위해 재정건전성 강화 방안을 도입하고 재정규율(Fiscal Discipline)을 확립하려고 시도하였던 것이다(민기, 2012).

표 4 재정위기단체 지정기준

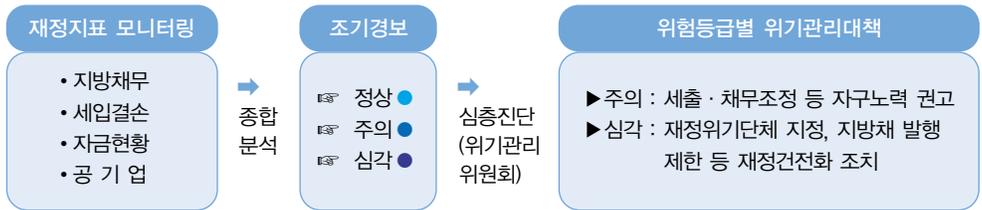
관 점	재정지표	산정방식	'주의' 기준	'심각' 기준
재정수지	① 통합재정수지적자비율	(세입-지출 및 순융자)/통합재정규모	25% 초과	30% 초과
	② 예산대비채무비율	지방채무 잔액 / 총 예산	25% 초과	40% 초과
채무관리	③ 채무상환비 비율	지방채무 상환액 / 일반재원	12% 초과	17% 초과
	④ 지방세 징수액현황	당해연도 월별 누적 징수액 / 최근 3년 평균 월별징수액	50% 초과	0% 미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고 / 최근 3년 평균 분기말 잔고	20% 미만	10% 미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	부채 / 순자산	400% 초과	600% 초과
	⑦ 개별공기업 부채비율			

※ 자료 : 행정안전부, 보도자료, 2011. 8. 30

앞에서 언급한 지방재정위기에 대한 우려의 확산과 지방재정건전성·책임성 강화 필요성의 대두는 중앙정부가 지방재정의 위기를 사전에 예측하고 위기를 관리할 수 있는 제도적 장치의 도입을 이루게 하였다. 이에 따라 행정안전부는 2011년 ‘지방재정위기 사전경보시스템’을 구축하였는데 그 구체적 절차와 내용을 정리하면(그림 1)과 같다.

‘지방재정 사전경보시스템’은 지방재정위기를 사전에 예측하고 선제적 대응을 위해 재정수지·지방채무·자금현황·낭비성지출·공기업 등의 주요 재정상황을 모니터링하고 재정위기 상황을 사전 예측·경보하는 제도이다. 이 제도는 지방자치단체의 재정상황 정도에 따라 정상 → 주의 → 심각으로 경보를 발령하는 조기경보시스템(Early Warning System)이다(이효, 2011).

그림 1 ▶ 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도



※ 자료 : 행정안전부

행정안전부는 지방재정 위기관리대책의 심층적 분석에 근거하여 지방자치단체의 위험등급에 따라 재정진단 분석 절차를 거쳐, 위기단체로 지정된 해당 자치단체는 지방의 자구노력 권고 또는 강력한 재정건전화 조치를 시행하는 것을 의무화하였다. ‘주의단체’의 자치단체는 세출·채무조정 및 자구노력을 권고 받아 자체적인 재정건전화 계획을 수립·시행하도록 권고 받는다. 또한 ‘심각단체’는 재정위기단체로 지정되어 지방채발행 및 신규 사업 제한 등을 받으며, 의무적으로 재정건전화 계획을 수립하여 시행하도록 하였다.

이와 같이 ‘지방재정 사전경보시스템’은 재정위기가 나타나기 이전에 사전 예측하여 재정 위험신호를 발행하는 재정위기 관리대책이었다. 중앙정부(행정안전부)는 이 제도를 통해 지방자치단체의 재정운영상황을 상시적으로 점검하여 재정위험 자치단체를 식별하고, 지방자치단체가 재정위기에 빠지지 않도록 사전적으로 관리하여 지방재정건전화를 달성하려는 기능을 수행하려고 하였다.

나. 지방재정건전성·책임성 강화 방안

앞에서 논의한 것과 같이 지방재정건전성의 악화는 지방자치단체를 재정위험에 직면하게 하고 장기적으로 이어지면 지방재정위기 현상으로 나타날 수도 있다. 따라서 중앙과 지방 정부는 지방재정건전성·책임성을 제고시키기 위한 노력을 기울여야 한다.

첫째, 지방재정건전성 강화를 위한 방안으로 ‘재정준칙’ (Fiscal Rules) 도입의 필요성이 자주 강조되고 있다. 재정준칙은 재정수입, 재정지출, 채무규모 등의 총량적 재정지표에 대한 목표치를 설정하고 재정운용의 목표를 법으로 규정한 재정운용정책을 의미한다(민기, 2012). 즉 정부는 재정준칙을 통해 재정수지, 재정지출, 정부 채무규모 등에 대한 구속력있는 목표치를 설정하고 재정건전성을 제고시키게 된다. 또한 지방자치단체에 재정준칙이 도입되면 지방정부의 자율적인 재정운영에 대한 제약이 가해지며 지방의 재정운영에 대한 자기 재정규율이 설정되게 된다. 이러한 지방재정건전성 강화를 위한 재정준칙이 도입되기 위해서는 자치단체의 내부규정이 만들어지고 지방의회에서 관련조례를 제정하여야 한다.

둘째, 지방자치단체는 지방재정건전성 강화를 위해서 지역주민이 납부한 세금을 지출할 때 세출의 화폐가치(Value For Money)를 잘 따져 보아야 하고, 최소의 비용으로 최고의 지역 공공서비스를 제공하도록 노력하여야 한다. 특히 지방재정건전성 제고 방안에서 자주 거론되는 것은 대규모 지방투자사업의 효율성과 타당성 분석의 과제이다. 자치단체의 재정건전성이 악화되는 요인으로 자주 거론되는 것이 비효율적인 대형 지방투자사업의 실시, 지방공기업의 경영부실 등과 자주 관련이 되어있다. 따라서 지방정부는 대규모 지방투자사업의 경우 투융자심사 기능의 강화, 재원조달의 가능성 검토, 사후 관리 증진과 같은 지역투자사업의 효율성 증진을 위한 노력을 기울여야 한다. 특히 지방공사·공단 경영부실과 채무증가가 지방재정건전성을 악화시키고 지방재정의 위험을 가중시키는 경우가 있는데, 이의 해결을 위해 지방공사·공단, 제3섹터, 임대형 민간투자사업(BTL) 등과 같은 예산외사업에 대한 사업평가와 효율성 분석이 면밀히 이루어져야 한다.

지방재정책임성 강화는 지방자치의 성공적 정착을 위해서 중요한 의미를 지니고 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 일부 지방자치단체의 지방재정의 방만한 운영과 비효율성 및 낭비문제는 지방자치에 대한 비판의 시각을 대두시키고 있는데, 이와 같은 재정운영은 지방의 주인의

식 부족과 책임성 상실에 기인한다. 이의 극복을 위해 지방정부의 지방재정 운영에 대한 책임성이 제고될 때 ‘지방자치의 가치’가 인정되며 자치재정이 정착될 수 있다. 따라서 최근 지방자치의 발전을 위한 지방재정책임성 강화의 중요성이 제기되고 있다(이재원, 2012).

지방재정운영의 책임성은 중앙정부에 있는 것이 아니고 궁극적으로 지역주민 또는 지역 사회에 있다. 지방자치단체는 지방재정 운영의 주체로서 자기책임성을 지녀야 하며, 재정운영 결과에 대해 지역주민으로부터 책임성을 보장받아야 한다. 이와같이 지방자치단체가 재정책임성을 강화하여 지방재정운용을 하고, 지역주민과 지역사회에 의해 재정운용 결과가 감독·통제되고 재정건전성이 제고될 때 지방재정은 발전하게 된다.

첫째, 지방재정책임성 강화를 위해서 재정운영의 투명성과 신뢰성이 제고되어야 한다. 지방재정에 관련된 각종 재정지표, 재정운용 상황, 주요 지역사업 내용 등을 지역주민들에게 투명하게 공개하며 지방재정에 대한 신뢰성을 확보하여야 한다. 최근 정부의 정보공시 제도에 의해 주요 재정지표가 지역주민에게 공개되고 있으나 지역주민이 이해하지 못하는 전문 용어와 복잡한 재정제도 때문에 주민의 접근성이 저해되고 있다. 따라서 지역주민이 이해할 수 있게 재정지표를 설계·정리하여 자료를 공개하여 신뢰성을 회복하여야 하며, 재정운영 결과가 지역주민에 의해 평가되고 다시 예산편성에 환류되는 제도적 장치를 구축하여야 한다(손희준, 2013).

둘째, 지방재정책임성 제고를 위해 지역주민의 참여확대와 지역사회와의 협력적 관계를 구축하여야 한다. MB정부에서 2011년 ‘주민참여예산제도’가 자치단체에 의무적으로 도입되었으나 이는 예산자료에 대한 설명과 이해에 그치는 형식적 절차에 머무르고 있어서 지역주민의 참여확대 제도로 한계를 지니고 있다. 따라서 앞으로 주민참여예산제도를 더욱 활성화시켜 지방재정운영에 대한 지역주민의 참여 증진과 지역의 내부통제 기능 확대를 통해 지역주민에 대한 재정책임성을 강화시켜야 한다. 지방정부·지역사회·지역주민이 ‘삼각의 협력적 관계 구축’을 통해 지방재정책임성을 강화시키는 정책적 방안을 마련하여야 한다.

3. 맺는 글 : 지방재정 책임성·건전성 제고의 과제

앞에서 살펴본 MB정부(행정안전부)의 지방재정건전성 강화를 위한 다양한 제도의 실시에도 불구하고 지방자치단체의 건전성·책임성 제고에는 그 한계가 존재하여 왔다. MB정부의 지방재정관리제도는 자치단체의 재정건전화에 부분적으로 기여하고 있지만, 우리나라 지방재정위기를 근본적으로 예방하고 극복하는데 그 기능의 한계가 있음이 지적되어 왔다.

새 정부에서 지방재정의 책임성·건전성을 제고시키기 위해서는 근본적으로 지방재정 운영에 지방의 자율성을 강화할 수 있는 중앙-지방 간 새로운 협력적 정부 간 재정관계의 구축이 선행적으로 이루어져야 한다. 중앙-지방정부 간 협력적 재정관계가 구축되어야 비로소 지방재정이 올바르게 존재하고 지방자치가 발전할 수 있다. 그러므로 새 정부는 우선적으로 중앙-지방 정부 간 기능배분에 적합한 자원배분을 이룩하고, 지방의 자율성과 건전성을 함께 제고할 수 있는 제도적 장치를 갖추도록 노력하여야 한다.

현재 중앙-지방정부의 세원배분이 8:2이고 세출배분은 4:6으로 되어있는 국세중심의 자원배분 구조에서 지방의 자주재원이 부족하며 지방정부의 자율성은 제약되어 있다. 따라서 새 정부는 재정분권의 진전을 위해 지방의 자주재원을 확충하여야 하며, 지방의 자주재원이 확대될 때 자치단체의 재정운영의 자율성이 강화되며 그 이후 지방재정의 건전성·책임성 제고를 위한 노력이 이루어 질 수 있다.

새 정부에서 지방(재정)분권이 진전되고 ‘지방재정의 자율성’ (Autonomy)이 확대되면 지방자치단체가 자체적으로 건전한 재정 운영을 하게 되고, 그 이후에 비로소 ‘지방재정의 책임성’ (Accountability)도 논의될 수 있다. 지방자치의 발전은 자율성과 책임성이 조화를 이루며 진전될 때 가능하기 때문에, 지방의 자율성이 전제되지 않은 가운데 지방재정 운영의 결과에 대한 책임성을 논의하는 것은 그 의미가 없다. 그러므로 새 정부는 우선적으로 지방정부가 중앙으로부터 재정적 자율성을 갖고 지방정부 기능을 자율적으로 수행하는데 필요한 자주적 재원을 지방에 배분하여야 할 것이다.

우리나라의 지방자치는 이제 성년의 시기로 접어들고 있다. 과거 20여 년 동안 다양한 지방화와 지방분권정책이 추진되었으며 지방의 자율성과 건전성을 제고시키기 위한 많은 제도가 추진되어왔다. 그러나 아직 한국의 지방(재정)분권은 진화와 변모과정에 있으며 지방

자치의 성공적 정착을 위해서 많은 과제를 지니고 있다. 특히 MB정부는 지방분권에 대한 우선적 정책목표의 표명이 부족하였고 경기회복과 일자리 창출에 일차적 창출을 두어 지방세 감세·국고보조금 증가 등과 같은 세입분권 측면에서 지방의 자율성을 저해시켜 지방재정의 자율성·책임성을 약화시키는 현상을 초래하였다.

새 정부(박근혜 정부)는 우리나라 ‘지방자치 미래에 대한 새로운 비전’을 제시하여야 한다. 최근 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 글로벌라이제이션(Glocalization) 시대에 급격히 변화되고 있는 환경에 대응하여, 새 정부는 현재 지방재정체도의 문제점을 파악하고 이의 개선을 위한 실천적 방안을 모색하여 지방분권정책의 개선 방안을 제시하여야 한다. 즉 새 정부는 지방자치의 정착을 위한 중앙-지방의 협력적 관계 구축, 중앙-지방 간 세원배분의 개선 등을 통해 지방의 자율성과 책임성을 증진시키기 위한 방안을 마련하여야 한다.

새 정부가 추구하는 ‘모든 국민이 행복한 시대’는 ‘지방이 행복하여지는 나라’가 이룩될 때 가능하여 진다. 새로운 정책과제를 지니고 출범하는 새 정부는 선진국형 미래 지방자치의 구축을 위해 지방재정의 자율성과 건전성을 제고시킬 수 있는 새로운 정책 대안을 마련하여야 할 것이다. ☺

참고문헌

- 김의섭, ‘지방재정의 건전성과 지방채의 적정관리’, KRILA Newsletter 2012년 2월호, 한국지방행정연구원, 2012
- 민기, ‘재정건전성 확보를 위한 지방자치단체의 재정준칙 도입 방안’, 제주특별자치도 재정건전성 확보를 위한 실천적 대안 모색세미나, 한국지방재정학회, 2012
- 손희준, ‘재정분권과 지방재정의 현주소’, 새 정부의 재정분권 강화를 위한 정책세미나, 한국지방재정학회, 2013
- 우명동, ‘지방재정건전성 재론 : 지방정부와 지역사회의 자율성 요인을 중심으로’, 2012년 한국지방재정학회 동계 정기학술대회, 한국지방재정학회, 2012
- 이재원, ‘지방재정의 책임성 제고를 위한 정책과제’, 2012년 지방재정 세미나, 한국지방재정학회, 2012
- 이효, ‘지방재정 동향 및 전망’, KRILA Focus 제41호, 한국지방행정연구원, 2011
- 행정안전부, 보도자료, 2011. 8. 30
- Oates, W. E., ‘On the Evolution of Fiscal Federalism; Theory and Institutions’, National Tax Journal, 41(2), 2008
- Rodden, J. A. et al, Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, The MIT Press, 2003

새 정부 지방재정력 강화를 위한 원칙과 과제



글 _ 배인명

(서울여자대학교 행정학과 교수)

- 민주성을 강화하고, 자원배분의 효율성을 증대하기 위한 목적을 가진 '지방자치'. 이런 지방자치가 발전하기 위해 지방재정력의 강화는 왜 필요하며, 어떠한 방향으로 이루어져야 하는지, 또한 어떠한 방안들이 추진되어야 하는지에 대하여 살펴본다.

● 1991년 지방자치가 부활한 이래 우리나라 지방자치단체들의 재정력은 오히려 약화되었다고 보는 것이 더욱 타당할 듯하다. 그 이유 중 하나는 복지수요 등 지방의 재정수요는 계속 늘어나고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 가용재원 등의 확충은 제대로 이루어지고 있지 않고 있기 때문이다. 또한 최근 들어 중앙정부는 영유아 무상보육정책 등을 실행함으로써 지방의 세출 부담을 가중시키고 있고, 취득세의 세율 인하 등을 단행함으로써 지방 세입의 감소를 초래하고 있다. 이러한 지방세입의 손실분이나 추가적인 세출부담에 대해서는 상당부분 중앙정부가 보전해 주긴 하였지만 지방자치단체의 동의 없이 이루어지는 중앙정부의 일방적인 정책 결정에 의해 지방자치단체들의 불만은 점점 증대되고 있다.

물론 중앙정부도 전 세계적인 경제위기에 대처하기 위해서 많은 재원을 투자하여야 하고, 늘어나는 국민들의 복지에 대한 요구 등에 대처하여야 하기 때문에 재정적으로 충분하다고는 할 수 없을 것이다. 그렇다면 이러한 딜레마는 어떻게 해결할 수 있을까?

이러한 딜레마는 2013년 2월 25일 출범한 박근혜 정부가 해결하여야 하는 가장 중요한 과제 중 하나일 것이라고 생각된다. 본 고에서는 새정부가 이러한 딜레마를 해결하는데 도움을 주고자, 지방자치의 발전을 위해 지방재정력의 강화는 왜 필요하며, 어떠한 방향으로 이루어져야 하는지, 또한 어떠한 방안들이 추진되어야 하는지에 대하여 살펴보기로 하겠다.

1. 지방자치의 본질과 지방재정력의 강화¹⁾

가. 지방자치의 본질

지방재정력의 강화는 어떠한 방향으로 설정되어야 하는가의 문제를 다루기 위해서는 지방자치의 본질에 대한 검토가 선행되어야 한다. 즉 지방자치의 기본 원리를 살펴봄으로써 지방자치의 장점을 최대화하고 단점을 최소화하기 위한 지방재정력 강화전략을 개발할 필요가 있기 때문이다.

지방자치, 혹은 지방분권의 근본적인 목적은 민주성과 효율성 강화에 있다. 많은 학자들은 지방자치가 국가의 권력을 제한할 뿐만 아니라 지역주민들이 자신들의 공동문제를 스스로 처리하게 함으로써 민주성을 강화할 수 있다고 주장하고 있다(최창호, 2002, p. 74). 이러한 주장에 대한 반론도 존재한다. 반대론자들의 주장에 따르면 지방자치를 실시한다 하더라도 실질적인 시민의 참여는 그다지 크지 않으며, 지역사회에 존재하는 정치적 모순으로 인하여 반드시 민주주의가 보장된다고 할 수 없다는 것이다.²⁾ 하지만 우리나라의 지방자치는 건국

1) 1장은 배인명(2003)을 주로 참고하고 인용하였음.

2) 지방자치와 민주성 사이에는 아무 관계가 없다는 주장들에 대한 자세한 것은 김병준(2002, p. 14~17) 참조.

이래 계속되어 온 중앙집권적인 정치체제 속에서 축적되었던 ‘민주화’에 대한 열망의 결실이라고 할 수 있으므로, 우리나라의 경우 지방자치의 도입과 실시는 기본적으로 민주성을 강화하기 위한 방안이었다고 할 수 있겠다.

다음으로, 많은 학자들은 지방자치가 자원배분의 효율성을 증대시킨다고 주장하고 있다. 이들의 주장은 다음과 같이 요약된다(김중순, 2001, p. 84 ~ 87). 첫째, 지방분권화는 수요에 대하여 탄력적으로 대응할 수 있다. 공공서비스에 대한 수요는 개인간·지역간 차이가 있게 마련이고, 정부는 다양한 수요에 대응하는 서비스를 공급할 책임성을 가지고 있다. 다양한 수요에 대응하기 위해서는 차별적 서비스가 공급되어야 하는데, 중앙정부가 직접 공공서비스의 공급을 담당한다면 이러한 차등화는 불가능할 뿐 아니라 차등화가 가능하다고 하더라도 다양하고 상이한 소비자의 선호는 무시될 가능성이 높다(Giertz, 1976). 따라서 주민과 더욱 가까운 지방자치단체들이 이러한 서비스의 공급을 담당하여야만 다양한 주민들의 요구와 필요에 더욱 적절하고 신속하게, 또한 탄력적으로 대응할 수 있다는 것이다.

둘째, 세입과 세출결정이 연계되어야만 효율적인 공급의사결정을 할 수 있다는 점이다. 즉 재정지출을 수반하는 모든 결정은 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야만 효율성을 달성할 수 있는데, 이러한 결정은 규모가 작은 지방자치단체에서만 가능하다(Oates, 1972). 만약 중앙정부가 생산과 공급비용을 전적으로 부담한다면 편익보다 비용이 큰 서비스의 경우에도 공급확대의 압력을 받게 되어 효율적인 자원배분을 달성하지 못하게 된다.

마지막으로 유명한 Tiebout의 ‘탈로하는 투표’ 모형에서 보여주는 바와 같이 분권화된 정부들 간의 경쟁은 후생수준의 극대화를 달성할 수 있게 해준다. Tiebout의 모형에 따르면 지방자치단체의 숫자가 많아지면 공급되는 공공서비스도 다양해지고, 이에 따라 주민들의 선택의 폭은 넓어져 지역 간의 이동은 촉진된다. 만약 지방자치단체의 재정이 비효율적으로 운영되면 저비용-고소득주민의 역외이동이 촉진되고, 고비용-저소득주민들의 유입이 증가되기 때문에 지방자치단체는 재정위기를 방지하고 공공서비스 생산의 효율성을 제고하기 위해 노력을 하게 된다는 것이다.

이러한 주장과는 달리 지방분권은 효율성을 저해한다는 주장도 제기되고 있다(Schneider, 1986 ; Lyons and Lowery, 1989). 그들의 주장에 따르면 우선 역외확산효과(Spill-over Effect)가

있는 서비스를 지방자치단체가 담당하는 경우 사회전체적인 측면에서 바람직한 수준 이하, 혹은 이상으로 공급이 결정되어 효율성을 저해할 수 있다는 것이다. 또한 대규모의 지방자치 정부, 혹은 중앙정부는 ‘규모의 경제’를 달성하여 공공서비스 공급의 비용을 절감할 수 있으며, 중복되는 기구와 인력을 축소하여 효율성을 제고할 수 있다고 주장한다. 하지만 이러한 주장에 대해서는 소규모 지방자치단체도 계약 등의 다양한 방법을 통해 규모의 경제를 달성 하면서 주민의 요구에 대응하는 행정서비스를 제공할 수 있으며, 행정의 규모가 커지면 규모의 불경제가 발생하여 오히려 비효율적인 행정이 이루어질 수 있다는 반론도 제기되고 있다.

또한 지방자치의 문제점으로 비형평성의 문제가 지적되고 있다. 즉 여러 사회·경제적 요 인들로 인한 지역 간 경제력의 차이는 지방세원의 편중을 야기하고, 세원의 편중으로 인해 재원조달의 능력은 지방자치단체 간에 큰 차이를 보이게 된다. 이러한 재정적 불균형은 질 적·양적 측면에서 공급되는 공공서비스의 수준과 주민의 조세부담 수준의 차이를 발생시 켜 ‘수평적 비형평성’ 문제를 야기하게 된다는 것이다.

나. 지방재정력 강화의 원칙

이상에서 살펴보았듯이 지방자치는 여러 장점과 단점들을 가지고 있다. 따라서 성공적인 지방자치의 정착과 운영을 위해서는 앞에서 언급한 장점을 극대화하고 단점을 최소화할 수 있는 전략이 필요하다. 이러한 측면에서 필자는 다음과 같은 지방재정력 강화를 위한 원칙들 을 제시하고자 한다.

첫째, 지방자치단체가 스스로의 재정을 운영할 수 있는 권한이 보장되어야 한다. 자주적인 재정운영은 크게 세입과 세출의 자치로 구분할 수 있다. 각 지방자치단체가 스스로 세출에 대한 결정과 세입에 대한 결정을 동시에 할 수 있어야만 지방자치단체의 책임성 확보와 효율 적인 자원배분은 가능해지는 것이다. 따라서 세입과 세출에 대한 자치권은 모두 재정분권화 의 필수요건이다.

하지만 세입의 배분 시 세입과 세출의 자치 중 어느 것이 우선되어야 할 것인지에 대해서 는 두 가지 견해가 있다. 세출의 자치측면을 강조하는 입장은 일반재원주의, 세입의 자치측

면을 강조하는 입장은 자주재원주의이다(이재은, 2002). 일반재원주의는 지방세 등 자주재원보다는 지방교부세와 같이 자금의 용도를 지정하지 않은 재원을 지방재원으로 활용하여야 한다는 것이다. 이러한 논의의 근거는 자주재원보다 일반재원에 의하여 지방재원을 충당하는 것이 비록 지방자치단체의 세입에 대한 자치는 제한된다 하더라도 세출의 측면에서는 자치권을 확보할 수 있을 뿐 아니라 지역간에 존재하는 재정력격차를 줄이는데도 유용하기 때문이다.

하지만 이들의 주장은 지방자치의 본질과는 괴리가 있다. 즉 중앙정부에 의하여 지방자치단체의 세입이 결정된다면 각 지방자치단체의 편익과 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 책임성은 크게 저해될 것이며, 비록 자금의 용도를 제한하지 않더라도 결국 중앙정부의 재원이므로 자치재정권 역시 위축될 것이다. 또한 지방자치단체들이 자주재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 '도덕적 해이'가 발생하여, 이로 인한 지방행정의 비효율성이 야기될 가능성이 크다. 따라서 지방자치의 장점을 최대한 살리기 위해서는 지방자치단체가 지방세 등의 자주재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야 한다는 자주재원주의가 더욱 우월하다고 할 수 있겠다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체의 자원배분은 지방자치단체와 중앙정부가 담당하는 기능의 성격에 따라 이루어져야 한다. 기능의 성격은 기본적으로 역외확산효과(Spill-over Effect)의 정도에 의해 규정될 수 있다. 앞서서도 언급하였듯이 지방분권에 대한 반대논리 중 하나는 역외확산효과가 있는 서비스를 지방자치단체가 직접 담당하는 경우 사회전체적인 관점에서의 최적수준에 비해 과소, 혹은 과다하게 공급될 수 있다는 점이다. 이론적으로 보면 가장 효율적인 자원배분은 비용과 편익의 부담을 일치시키는 것이다. 따라서 효과가 관할권 내에만 미치는 지방자치단체의 서비스는 지방자치단체의 재원으로 충당하여야 하고, 역외확산효과가 있는 서비스는 그 정도에 따라 중앙정부와 지방자치단체 양자가 적정비율의 재원을 분담하여야 한다. 물론 중앙정부가 직접 공급하여야 할 서비스에 대한 재원은 중앙정부가 전적으로 부담하여야 한다.

셋째, 지역 간의 재정력격차를 줄이기 위한 노력이 병행되어야 한다. 앞서서도 언급하였듯이 지방자치의 가장 큰 약점은 지역간 불균형의 문제이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체들 간의 자원배분시 지방자치단체의 재정적 형평성을 증진시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 다만 형평성이 지나치게 강조된다면 지방자치의 본질은 무시될 가능성이 높다. 즉 지

역의 실정에 맞는 행정서비스를 스스로의 재원을 통해 공급하는 것이 효율적이라는 논거 속에서 이루어지고 있는 지방자치에서 지역 간의 불균형을 완전히 시정한다는 것은 지방자치를 포기하는 것과 마찬가지이다. 또한 Tiebout의 모형에서도 설명하였듯이 지방자치의 효율성은 지방자치단체들 간의 경쟁 속에서만 달성될 수 있다. 만약 모든 지방자치단체의 재정을 평준화한다면 지방자치단체들 간의 경쟁은 사라지고, 스스로의 재원을 확보하기 위한 노력을 게을리하는 등 도덕적 해이가 발생할 가능성이 크다. 따라서 형평성과 효율성의 조화를 이룰 수 있는 방안이 요구되는데, 기본적으로 형평성은 지방자치의 효율성을 크게 침해하지 않는 범위 내에서 추구되어야 할 것이다.

2. 우리나라 지방재정의 현주소

다음에서는 우리나라의 지방재정 현황을 살펴봄으로써 지방자치의 본질과 지방재정력 강화를 위한 원칙에 비추어 볼 때 어떠한 문제점들이 있는지 살펴보기로 한다. 우선 (표 1)에서 보듯이 현재 우리나라 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 비율은 약 4:6 수준(지방교육지출은 지방 지출에 포함)이다. 2004년의 경우에는 그 비율이 약 5:5였으나, 지방자치단체의 최종지출이 계속 증가하여 2008년 4:6 수준까지 이르렀으며 그 이후 약간의 등락을 반복하고 있다.

표 1 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 현황

(단위 : 억 원, %)

구 분	2004년	2006년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
중앙정부	1,059,118	1,111,272	1,105,467	1,327,124	1,362,357	1,373,856	1,460,915
(비중)	48.4	46.1	40.3	42.9	43.7	42.8	42.8
자치단체	826,354	976,066	1,235,229	1,339,061	1,335,584	1,364,800	1,440,069
(비중)	37.7	40.5	45.1	43.3	42.8	42.5	42.2
지방교육	304,518	324,699	399,919	427,326	421,205	473,857	509,792
(비중)	13.9	13.4	14.6	13.8	13.5	14.7	15.0

※ 자료 : 행정안전부 지방자치단체 예산개요

하지만 우리나라 국세와 지방세의 비중은 (표 2)에서 보듯이 지방자치의 실시 이후 지속적으로 약 8:2 수준을 유지하고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 자주적인 세입과 세출 규모는 큰 차이를 보이고 있다.

표 2 연도별 국세와 지방세의 비중변화

(단위 : 조 원, %)

구 분	1995년	2000년	2005년	2008년	2009년	2010년	2011년
조세총액	72.1	113.5	163.4	212.8	209.7	226.9	237.4
국세	56.8	92.9	127.5	167.3	164.5	177.7	187.6
지방세	15.3	20.6	36	45.5	45.2	49.2	49.8
국세	78.8	81.9	78.0	78.6	78.4	78.3	79.0
지방세	21.2	18.1	22.0	21.4	21.6	21.7	21.0

※ 자료 : 기획재정부 홈페이지(www.digitalbrain.go.kr/kor/view/status)

지방자치단체의 세입과 세출이 큰 차이가 있다 보니, 지방자치단체의 중앙정부 재정에 대한 의존도는 높을 수밖에 없다. 더욱이 문제가 되는 것은 이러한 중앙재정의 의존도가 지속적으로 높아지고 있다는 것이다. (표 3)에서 보듯이 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 1996년 62.2%에서 지속적으로 낮아져서, 2012년에는 52.3%에 그치고 있다.

표 3 연도별 재정자립도 추이(당초예산 기준)

(단위 : %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별시·광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
1996년	62.2	89.9	43.1	53.4	22.5	53.0
2000년	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2005년	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
2006년	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	40.5
2007년	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	37.5
2008년	53.9	71.8	34.8	40.7	17.2	37.1
2009년	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3
2010년	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
2011년	51.9	68.6	33.0	38.0	17.0	36.6
2012년	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0

※ 자료 : 행정안전부 재정고

특별회계를 포함한 총지방세입의 구조를 살펴봐도 자주재원의 비율은 지속적으로 낮아지고 있다. 결산기준으로 1995년 자주재원(지방세와 세외수입)의 비율은 68.8%였으나 2011년에는 58.9%에 그치고 있는 상황이다.

반면 의존재원의 비중은 계속 높아지고 있다. 우선 의존재원 중 지방교부세의 비중은 1995년 10.8%에서 2011년 18.54%로 나타나 7.74%p 높아졌으며, 국고보조금의 비중 역시 1995년 7.8%에서 2011년 18.75%로 나타나 무려 10.95%p 높아졌음을 알 수 있다. 이와 같이 지방자치단체들이 중앙정부의 재정에 지나치게 의존한다면, 자주재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 ‘도덕적 해이’가 발생하고, 지방행·재정 운영의 비효율성을 야기할 가능성이 매우 높다.

표 4 지방재정 구조(결산 순계기준)

(단위 : 10억 원, %)

구 분	1995년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
총계	52,379	128,415	139,824	151,756	188,805	179,657	166,428	172,282
지방세수입	15,317 29.20%	35,977 28.00%	41,282 29.50%	43,532 28.70%	45,835 24.30%	45,057 25.10%	50,080 30.10%	52,299 30.36%
세외수입	20,746 39.60%	51,863 40.40%	51,771 37.00%	56,825 37.40%	59,339 31.40%	63,685 35.40%	50,582 30.40%	49,169 28.54%
지방교부세	5,675 10.80%	20,025 15.60%	21,744 15.60%	25,239 16.60%	31,094 16.50%	28,451 15.80%	28,199 16.90%	31,938 18.54%
지방양여금	1,870 3.60%	- 0.00%						
국고보조금	4,109 7.80%	16,946 13.20%	21,120 15.10%	22,352 14.70%	25,808 13.70%	32,380 18.00%	32,033 19.20%	32,295 18.75%
지방채	4,662 8.90%	3,604 2.80%	3,907 2.80%	3,808 2.50%	4,728 2.50%	10,085 5.60%	5,534 3.30%	6,539 3.80%

※ 자료 : 한국지방재정연감, 각 년도

3. 지방재정력 강화를 위한 주요 방안

이상에서 살펴보았듯이 우리나라의 지방재정은 세입과 세출 간에 큰 괴리가 있고, 이로 인해 중앙정부의 재정에 대한 의존성이 매우 높아 효율적인 재정운용에 큰 걸림돌이 되고 있다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 자주재원의 확충이 필수적이다. 지방자치단체가 지방세 등의 자주재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야만 지방자치의 장점을 극대화함으로써 효율적인 자원배분을 이룰 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 문제들의 해결을 위한 방안으로, 국세의 지방세 이양을 통하여 지방재정의 근간이 되는 지방세를 확충하는 등 지방의 자주재원을 확대하는 것이 필요하다.

이와 함께 이에 상응하는 의존재원, 특히 국고보조금을 축소하는 방안에 대한 검토가 이루어져야 한다. 지금도 지방자치단체의 지출이 중앙정부에 비해 큰 상황에서, 중앙의 기능이 지방으로 대폭 이양되지 않는 한 지방자치단체의 최종지출 규모를 굳이 증대시킬 필요는 없다고 생각한다. 더욱이 국고보조금은 지방자치단체의 자율성을 제한함과 동시에 지방의 부담을 강제하는 경우가 많아 지방자치단체의 가용재원을 오히려 축소시키는 효과를 야기하기 때문에 지방재정력을 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 자원중립성의 원칙에 입각하여 중앙과 지방의 재정구조를 재설계하는 것이 더욱 바람직하다고 하겠다.

또한 최근 중앙정부의 부동산정책으로 활용되고 있는 취득세의 문제도 해결하여야 할 과제이다. 지금과 같이 중앙정부가 지속적으로 취득세의 세율을 조정한다면 지방재정의 안정성과 건전성은 크게 손상될 것이고, 중앙과 지방간의 갈등도 심화될 것이다. 이를 해결하기 위해서는 취득세와 국세의 일부를 교환하는 방안을 적극적으로 고려해보아야 한다. 이러한 인식 하에 본 고에서는 지방세의 확충, 국고보조금의 정비, 그리고 취득세와 국세의 교환방안에 대하여 검토해 보기로 한다.

가. 지방세의 확충 : 지방소비세 · 소득세 규모 확대

앞에서 살펴보았듯이 지방자치단체가 지방세 등의 자주재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야만 지방자치의 장점을 극대화할 수 있다. 따라서 지방재정력 강화의 최우선 과제는 지방세의 확충일 것이다.

지방세의 확충을 위해서는 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방안이 가장 바람직하다. 만약 세율을 인상한다거나 새로운 세목을 신설한다면 주민들의 조세부담을 가중시킬 것이기 때문이다. 그렇다면 과연 어떠한 세목을 지방으로 이양하는 것이 바람직할 것인가의 문제에 대하여 검토해 보아야 할 것이다.

주지하다시피 현재 지방세는 재산과세 위주로 되어있고 소비과세와 소득과세의 비중이 매우 낮은 상황이다. (표 5)에서 보듯이 재산거래세인 취득세(예전의 취득세와 등록세), 재산보유과세인 재산세(기존의 재산세와 도시계획세), 그리고 기존의 공동시설세가 재산관련세에 포함될 수 있는데 그 규모는 지방세의 50%를 상회하고 있다.³⁾⁴⁾

이와 같은 상황에서는 지방세의 규모가 부동산 경기에 따라 크게 영향을 받게 되어 조세의 안정성이 크게 저해될 수밖에 없다. 따라서 지방세의 안정성 제고를 위해서는 소비세와 소득세의 비중을 높여 세원의 다양화를 도모할 필요가 있다. OECD에서도 지방정부의 조세비중을 높일 경우 바람직한 조세구조로 재산세, 소득세, 소비세의 조합을 권고하고 있다(OECD 재정관계 네트워크 회의결과, 2008. 12).

소비관련 지방세를 살펴보면 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 그리고 주행세(2011년부터 자동차세에 포함) 등이 있으며 그 규모는 2011년 현재 10조 원 내외로 전체 지방세의 20% 내

- 3) 학자에 따라서는 자동차세를 재산보유세에 포함하기도 하는데(김대영, 2004), 자동차세를 재산보유세에 포함하는 경우 전체 지방세에서 재산관련세가 차지하는 비중은 60% 내외를 나타낸다.
- 4) 2011년부터 우리나라 지방세 구조는 다음과 같이 간소화되었음.

구 분	현 행	세목간소화
중복과세 통·폐합	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분)	① 취득세
	③ 재산세 + ④ 도시계획세	② 재산세
유사세목 통 합	② 등록세(취득무관분) + ⑤ 면허세	③ 등록면허세
	⑥ 공동시설세 + ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세
	⑧ 자동차세 + ⑨ 주행세	⑤ 자동차세 ※ 주행세 → 자동차세 하위세원 (폐지)
폐 지	⑬ 도축세	⑥ 주민세 ⑦ 지방소득세
현행유지	⑩ 주민세 ⑪ 지방소득세	⑧ 지방소비세 ⑨담배소비세
	⑫ 지방소비세 ⑬ 담배소비세	⑩ 레저세 ⑪지방교육세
	⑭ 레저세 ⑮ 지방교육세	

위를 차지하고 있다. 다음으로 소득관련 지방세로는 지방소득세가 있는데 그 규모는 2010년 현재 9조 4,000억 원으로 전체 지방세의 약 18%를 차지하고 있다. 따라서 지방세의 확충을 위해서는 소비 및 소득 관련세의 확대가 바람직한 방안이다.

표 5 지방세 현황 및 추이

(단위 : 백만 원)

	2011년	2010년	2009년	2008년	2007년
지방세 합계	52,300,144	50,079,901	45,056,548	45,835,149	43,531,553
보통세	45,787,231	41,372,965	36,141,852	36,868,810	35,079,907
취득세	13,849,322	6,824,895	6,643,871	6,876,713	7,261,465
등록세	-	7,372,592	7,131,373	7,142,906	7,253,623
면허세	1,269,703	73,513	73,457	72,611	76,502
주민세	318,291	596,089	7,536,882	8,115,149	7,410,705
재산세	7,618,777	4,745,157	3,828,040	4,918,496	3,767,442
자동차세	6,489,170	3,208,159	2,834,009	2,610,900	2,369,873
도축세	3,992	58,080	55,701	52,361	51,870
레저세	1,072,226	1,067,458	1,002,264	989,020	864,333
담배소비세	2,785,028	2,874,881	3,010,708	2,916,402	2,761,010
주행세	-	3,080,460	3,287,072	3,077,627	3,263,083
지방소비세	2,960,700	2,678,932	-	-	-
지방소득세	9,420,020	7,916,320	-	-	-
목적세	5,781,668	8,052,336	8,315,061	8,527,777	7,768,962
도시계획세	1,932	2,436,591	2,269,228	2,182,788	1,882,827
사업소세	-	-	591,216	588,491	543,293
공동시설세	813,088	649,662	808,020	799,494	728,963
지역개발세	-	95,143	90,789	92,561	99,952
지방교육세	4,966,647	4,871,011	4,555,808	4,864,443	4,513,927
지난연도수입	731,246	-	-	438,562	682,684

※ 자료 : 기획재정부 홈페이지(www.digitalbrain.go.kr/kor/view/status)

지방재정의 안정성 강화 외에도 지방소비세와 지방소득세는 다음과 같은 점에서 의의가 있다.⁵⁾ 우선 지방소비세는 응능성과는 무관하고 오히려 응익성의 원칙에 가까운 세율이면서

5) 이하는 배인명(2003)을 주로 인용하였음.

과세베이스가 넓어 저율과세로 큰 세수를 얻을 수 있다. 둘째, 소비세는 세원의 분포가 인구의 분포와 유사하여 보편성이 매우 뛰어나다. 셋째, 자치단체의 경제 활성화 노력을 세입확충으로 연계할 수 있다.

지방소득세의 도입도 다음과 같은 점에서 의의가 있다. 첫째, 지방자치의 실시에 따라 소득재분배 등에 대한 지방재정수요가 증대되고 결국 지방자치단체의 역할 확대로 이어진다고 볼 때 소득과세의 신장성과 탄력성을 이용한 지방재정의 확충은 매우 큰 의미가 있다. 둘째, 현재에는 지역활성화가 지방세보다 국세에 대해 더욱 큰 증대효과를 야기하고 있는데 이러한 문제의 해결을 위해 소득세의 도입은 필수적이다. 따라서 지방소득과세의 도입은 지역경제의 활성화로 인한 소득의 증대효과를 지방세수 증대로 연계할 수 있는 세원을 확보한다는 점과, 지역경제의 활성화를 촉진시키기 위한 수단으로 활용할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다.

이상에서 살펴본 지방소비세와 지방소득세 중 우선적으로 지방소비세의 확충이 이루어질 필요가 있다. 즉 부가가치세는 현행 지방세의 분포에 비해 더욱 보편성이 높아 부가가치세의 일부를 추가적으로 지방소비세로 이양하면 지방세의 형평성이 제고되어 지방세로 더욱 적합하다고 하겠다. 반면 소득세의 경우 현행 지방세의 분포에 비해 보편성이 낮아 소득관련 국세의 일부를 지방세로 이양하면 형평성의 악화를 야기한다. 따라서 지방세의 확충은 부가가치세의 지방이양을 통한 지방소비세의 확대 위주로 이루어질 필요가 있다.

하지만 지방자치단체의 경제개발 노력 등에 대한 Incentive로서의 기능을 담당하기 위해서는 지방소비세와 소득세가 동시에 확대되는 것이 바람직하다고 생각된다. 또한 적절한 비율과 방안을 통해 지방소비세와 소득세를 확대한다면 지방세 분포에 대한 형평성을 훼손시키지 않으면서도 실질적인 지방세 확충의 효과를 낼 수 있다. 예를 들어 부가가치세의 20%를 지방소비세로 이양하고, 소득관련 국세의 10%를 추가적으로 지방소득세로 이양한다면 지방세 분포에 대한 형평성에 대한 큰 문제없이 지방재정력을 강화할 수 있다. 따라서 새 정부에서는 이를 위한 적극적인 노력이 이루어져야 할 필요가 있다.

나. 국고보조금의 정비

다음으로는 의존재원의 축소방안에 대하여 살펴보기로 한다. 축소해야 하는 의존재원으로는 지방교부세보다는 국고보조금이 더욱 적합하다. 지방교부세는 자금의 용도를 제한하지 않기 때문에 지방자치단체의 자율성을 크게 훼손하지 않으면서도 지방재정의 어려움을 해결하여 줄 뿐만 아니라 지역간의 형평성을 제고해 주기 때문에, 만약 지방교부세가 축소가 된다면 지역 간의 재정적 격차가 커질 수 있고, 지방자치단체의 자율성이 축소될 수도 있다. 반면 국고보조금은 자금의 용도가 중앙정부에 의해 결정되기 때문에 지방자치단체의 자율성을 제한할 뿐 아니라, 지방비 부담을 강제하는 경우가 많기 때문에 지방재정을 위축시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 국고보조금을 축소하는 대신 지방세 등을 확충한다면, 지방의 자율성을 증진시킴으로써 자원배분의 효율성을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.

국고보조금의 축소와 더불어 국고보조금의 보조율 정비 역시 매우 시급한 과제이다. 최근 들어 문제가 되고 있는 영유아 무상보육정책을 포함하여 복지서비스에 대한 지방비 부담이 과도하여 지방재정의 어려움이 가중되고 있다는 지적이 많기 때문에 새 정부에서는 이러한 문제의 해결을 위해서도 많은 노력을 경주하여야 한다. 본 고에서는 어떻게 국고보조금을 축소하여야 하고, 또한 어떻게 국고보조금의 보조율을 합리화할 것인지에 대하여 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

1) 자치사무에 대한 보조 정비

국고보조금의 정비를 위해서는 우선 국고보조사업을 성격에 따라 재분류하여야 한다. 일반적으로 국고보조금은 지방자치단체가 수행하는 사업 중 외부성이 존재하는 사업에 대해 외부성을 해소하고 자원배분의 효율성을 달성하기 위해서 교부한다. 하지만 많은 연구들은 우리나라 국고보조사업의 상당부분이 지방자치단체의 고유사무이거나 지역적 누출효과가 적은 지역적 사무로서 국고보조의 필요성이 적다고 지적하고 있다. 이러한 상황에서 국고보조사업으로 적절하지 않은 사업들은 과감히 국고보조사업에서 제외시킬 필요가 있으며 이러한 자치사무에 대해서는 자주재원으로 재원을 조달할 수 있도록 자주재원의 확충이 이루어져야 할 것이다.

국고보조금사업의 정비를 위해서는 모든 사업에 대한 검토가 필요하다. 물론 국고보조금 사업 중 어떠한 사업에 대해서만 보조할 것인가에 대한 판단은 연구자의 기준에 따라 차이가 있을 수 있고, 따라서 정확히 판정하기는 어려움이 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 전 사업에 대하여 법적인 검토(예를 들어 자치사무인지 위임사무인지 등에 대한 규정 검토), 외부효과의 정도에 대한 분석 등을 통하여 판단기준을 설정할 필요가 있다. 이러한 판단 기준 하에 국고보조금사업을 정비하여 지방의 고유사무이거나 파급효과가 없는 서비스의 공급비용은 원칙적으로 지방자치단체의 자주재원으로 충당되도록 하여야 한다.

김정훈(2000)의 연구에서는 국고보조금 사업 중 지방자치단체의 자치사무는 국고보조금 사업 중 약 40%이고, 역외확산효과가 매우 적은 사업도 약 70%에 이르고 있다고 보여주고 있다. 만약 국고보조금사업비 중 지방자치단체의 고유사무에 대한 국고보조비의 비중이 30%라고 한다면 2011년 기준으로 그 규모는 약 9조 8,000억원에 달한다. 따라서 이러한 사업에 대한 국고보조를 폐지하고 이를 자주재원으로 충당해 준다면 지방자치단체의 자치재정력은 크게 신장될 수 있을 것이다.

2) 국고보조금 보조율의 정비

우리나라의 국고보조금에 대한 기준보조율은 상당부분 매년 임의로 결정되고 있으며 유사사업이면서 기준보조율이 달리 적용되거나 불합리한 보조율이 적용되고 있어 국고보조사업의 투명성과 객관성이 결여되고 있다는 문제점이 제기되고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 보조율을 재정비하여야 할 것이며, 이러한 재정비는 자원배분의 효율성 제고뿐 아니라 지방자치단체의 일반재원 확충효과를 거두는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

기준보조율의 결정기준으로는 우선 보조사업의 성격 및 규모를 들 수 있다. 구체적으로 사업의 국가적 사무, 국가중점시책 정도와 공공재적 성격의 강도, 사업의 경제적 및 지역적 파급효과, 사업의 규모, 지방비부담의 규모 등을 고려할 수 있을 것이다. 즉 국가적 사무, 국가중점시책 정도와 공공재적 성격의 강도가 높은 사무, 사업의 경제적·지역적 파급

효과가 큰 사무, 사업의 규모가 큰 사무, 지방비부담의 규모가 큰 사업 등은 일반적으로 국가사업이거나 광역적 효과 및 조정이 필요한 사업이므로 기준보조율이 상대적으로 다른 보조사업보다 높아야 할 것이다.

새 정부 들어서 특히 고려하여야 할 것은 복지서비스에 대한 보조율이다. 이에 대한 준비를 위해 복지서비스에 대한 중앙과 지방의 역할 및 재원부담의 정도를 명확히 할 필요가 있다. 특히 소득보장이나 생활보호서비스 등 취약계층의 보호를 목적으로 하는 사업 등 국가 전체적으로 통일성을 요하고 국가사무의 성격이 강한 사업은 중앙정부의 재정적 책임을 더욱 강화해야 한다. 기초노령연금이나 기초보장급여, 의료급여 등이 가장 대표적인 예이다. 이러한 사업들에 대하여 지방자치단체들은 사업에 대한 집행만 할 뿐 아무런 권한이 없으므로, 국고보조율을 100%로 상향조정하여 중앙정부가 전액 부담하는 방향으로 나아가야 할 것이다(구인회 외, 2009).

현재 지방이양사업으로 분권교부세로 지원이 되고 있는 노인, 아동, 장애인, 정신요양시설 등 생활시설의 운영 역시 전국적인 범위에서 기획·집행될 필요가 크기 때문에 국고보조사업으로 환원하고 100%의 국고보조율을 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다(구인회 외, 2009). 이와는 반대로 일반적으로 그 혜택과 영향이 지방적 범위로 제한되고 사업설계에서 지역적 특성의 반영이 중요한 사업들은 지방의 자치사무로 이양하는 것이 바람직하다. 이러한 서비스들은 지역 차원의 복지수요를 파악하고 다양한 방식의 복지서비스 공급을 통해 효율적인 서비스 전달을 도모하기 위하여 요구되기 때문이다(구인회 외, 2009).

다. 취득세와 국세의 교환

2013년 정부는 취득세 세율의 50% 인하를 6개월 연장하기로 하였다. 하지만 취득세는 지방자치단체의 가장 중요한 세원 중 하나이므로 취득세율의 인하는 지방재정의 안전성과 건전성을 크게 저해할 수밖에 없다.

취득세율의 인하는 그동안 여러 차례 중앙정부의 부동산정책 수단으로 활용되어 왔다. 또한 그 때마다 중앙정부와 지방자치단체들 간의 갈등은 심화되고 있다. 이와 같이 취득세가 지속적으로 중앙정부의 부동산정책 수단으로 활용되고 있는 상황에서 취득세와 관련

된 정책변화로 인하여 반복되는 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등 문제는 미래에도 재현될 가능성이 높다. 따라서 이러한 갈등에 대한 해결책을 마련하는 것은 안정된 중앙과 지방 간의 관계를 유지하는데 매우 중요한 과제이다.

갈등을 해결하기 위한 하나의 방안으로 취득세를 국세로 이양하고 이에 상응하는 재원을 지방자치단체에 보장해 주는 방안을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다. 재정보전의 대안으로는 부가가치세의 일부를 지방에 이양하는 방안이 가장 적절하다고 판단된다.

배인명(2011)의 연구에 따르면 취득세와 부가가치세의 교환은 다양한 측면에서 더욱 바람직한 결과를 초래한다고 분석하고 있다. 즉 신장성, 안정성, 보편성 모두 지방소비세(부가가치세)가 취득세에 비해 우수하다는 것은 지방소비세가 취득세에 비해 지방세로 더욱 적합하다는 것이다. 따라서 취득세를 국세화하고 대신 부가가치세의 일부를 추가적으로 지방소비세화하는 방안은 적극적으로 검토되고 논의되어야 하는 대안이다.

4. 맺음말

본 고에서는 지방자치의 본질에 입각하여 지방재정력의 강화를 위한 원칙을 제시하고, 우리나라 지방재정의 문제를 살펴본 후, 이를 해결하기 위한 방안들에 대하여 검토하여 보았다. 전술한 바와 같이 우리나라 지방재정의 가장 큰 문제점은 세입과 세출 간의 큰 괴리, 중앙재정에 대한 지나친 의존성이라고 할 수 있겠다. 이에 대한 해결을 위해 자주재원, 특히 지방세의 확충이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지방소비세와 지방소득세의 확대가 가장 바람직한 대안이라고 할 수 있다.

지방세의 확충과 더불어 지방재정력 강화를 위해서는 이에 상응하는 의존재원, 특히 국고보조금을 축소하는 방안이 필요하다. 지금과 같이 세출측면에서 볼 때 지방자치단체의 지출이 중앙정부에 비해 큰 상황에서, 또한 중앙정부도 해결하여야 할 문제들이 산적해 있는 상황에서, 지방자치단체의 최종지출 규모를 획기적으로 증대시킬 필요는 없을 것이다. 따라서 지방세의 확충이 이루어진다면 이에 상응하는 의존재원이 축소되어야 하는데,

특히 의존재원 중 국고보조금이 지방자치단체의 자율성을 제약하고 지방재정을 압박하는 상황에서 국고보조금의 축소는 지방재정력을 강화하는데 도움이 될 것이다. 이와 더불어 불합리한 국고보조금의 보조율을 개선하여 효율적인 자원배분이 이루어지고, 또한 과도한 지방비부담을 덜어줄 필요가 있다.

이와 함께 최근 중앙정부의 부동산정책으로 활용되고 있는 취득세를 국세화하고 국세 중 부가가치세의 일부를 지방세화하는 방안도 적극 고려하여야 한다. 이러한 방안은 지방의 자율성을 강화함과 동시에 지방재정의 안전성과 건전성, 그리고 형평성 등을 제고할 수 있는 바람직한 방안이다.

이상에서 살펴본 대안들 외에도 지방재정력의 강화를 위한 여러 방안들을 생각해 볼 수 있다. 우선 탄력세율제도도 적극적으로 활용할 필요가 있다. 탄력세율제도의 활용은 지방자치단체 스스로의 재정환경에 맞추어 지방세의 세율을 결정할 수 있는 권한을 강화시켜 자원배분의 효율성을 제고시킬 뿐 아니라 실질적으로 지방세수의 증대효과를 거둘 수 있는 방안이다. 하지만 실제로 탄력세율을 적용하여 세율을 인상하는 지방자치단체는 거의 없는 것이 현실이다. 이렇듯 세율을 인상하지 못하는 가장 큰 이유는 세율 인상에 대한 주민들의 조세저항이 예상되기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 지역주민들에게 반드시 제공하여야 할 서비스에 대한 재원이 부족할 경우 지방자치단체장들은 세율의 인상을 통해 지방세를 확충하는 방안에 대하여 우선적으로 검토해 볼 필요가 있다. 물론 세율의 인상을 위해서는 주민들에 대한 설득이 선행되어야 한다. 즉 제공하여야 할 서비스의 중요성, 재정의 취약성으로 인한 세율인상의 당위성을 설명함으로써 주민들의 동의를 구하여야 할 필요가 있다. 만약 세율의 인상이 해당지역에서 진정으로 필요로 하는 서비스의 공급을 위한 것이라면 주민들도 충분히 공감할 수 있을 것이다.

또한 비과세 감면 범위의 축소를 통해 지방세의 재원조달 기능을 확충하여야 한다. 즉 적정 수준을 초과하고 있는 지방세 비과세·감면 범위를 전반적으로 재검토하여 정책과세의 폭을 축소하고 지방세의 과세기반을 확대하여 지방세의 재원조달기능을 확충할 필요가 있다. 또한 국가적 목적을 위한 지방세 비과세·감면은 원칙적으로 폐지하거나 이로 인해 발생하는 지방세수 결손을 중앙정부가 재정적으로 보전하는 장치를 도입할 필요가 있다.

마지막으로, 지방자치단체는 세외수입의 확충을 통해 지방재정력의 강화를 위한 노력을 기울여야 한다. 즉 지방자치단체들이 요금의 부과가 가능한 서비스에 대하여 적극적으로 사용료·수수료를 부과한다면, 지방자치단체의 재정 확충 뿐 아니라 효율적인 자원배분과 형평성 제고에도 큰 기여를 할 것이다.

이제 새 정부가 출범한다. 박근혜 정부는 대선 기간부터 국민행복을 가장 높은 가치로 주창해 왔다. 국민의 행복은 멀리 있는 것이 아닐 것이다. 아마도 대통령의 말처럼 ‘손톱 밑의 가시’를 빼주는 것이 국민을 행복하게 해줄 것이다. 이러한 역할에는 지방자치단체가 적합하다. 따라서 지방의 자치재정력을 강화하여 지방자치단체가 국민을 행복하게 만들어주는 사회가 건설되기를 바란다. ☺

참고문헌

- 구인회 · 양난주 · 이원진, 사회복지 지방분권 개선방안 연구, 사회복지연구 403호, 2009
- 김대영, 지방소비세 도입에 관한 연구, 한국지방재정논집 제9권 제1호, 2004
- 김병준, 한국지방자치론, 서울 : 법문사, 2002
- 김정훈, 국고보조금의 개편방, 한국조세연구원, 2000
- 김종순, 지방재정학, 서울 : 삼영사, 2001
- 배인명, 국세와 지방세의 조정에 대한 연구 : 부가가치세와 취득세의 교환방안을 중심으로, 현대사회와 행정, 2011
- 배인명, 재정분권화의 현실과 개혁방안, 현대사회와 행정 제13권 제2호, 2003
- 이재은, 분권화를 위한 지방세제 개혁, 한국지방재정논집, 제7권 제1호, 2002
- Giertz, Fred J., Decentralization at the State and Local Level : An Empirical Analysis, National Tax Journal v.29 n2, 1976
- Oates, Wallace, Fiscal Federalism, NY : Harcourt Brace, 1972
- Lyons, W. and D. Lowery, Governmental Fragmentation Versus Consolidation : Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens. Public Administration Review, 49(6) : 533-543, 1989
- Schneider, M., Fragmentation and the Growth of Local Government. Public Choice, 48 : 255-63, 1986