

재정분권개혁에 관한 연구 토의를 위한 준비 발제

－ 재정분권개혁의 추이와 우리나라 재정분권의 현주소 －

이 정 만 (공주대학교 행정학과)

1. 재정분권은 무엇이며 왜 필요한가?

1) 재정분권이란 무엇인가?

- － 집권·분권은 중앙정부와 지방정부 간의 권한 및 자원의 배분 양상에 초점을 맞춘 개념으로 지방분권은 지방정부에 권한과 자원이 많이 배분되어 지방정부의 자율성이 보장되어 있는 상태를 말함
- － 지방분권은 분권의 내용에 따라 크게 행정적 분권과 재정적 분권으로 나눌 수 있음. 행정적 분권은 주로 사무 및 조직 운영에 관한 지방정부의 권한 확대와 그 권한 행사에 대한 중앙정부 통제의 폐지·축소를 그 내용으로 함.
- － 한편 재정적 분권은 지방정부의 재정적 자율성의 문제로서 재정 운영에 대한 지방정부의 자율적 결정의 정도와 자율적 결정 대상의 범위라는 2가지의 요소에 의해 좌우되는 것으로 볼 수 있음. 자율적 결정의 정도란 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있는 재량의 폭을 의미하며 세입 및 세출 관련 지방정부 권한의 크기와 그 권한 행사에 대한 중앙정부 통제의 수준에 따라 달라짐. 자율적 결정 대상의 범위는 주어진 자율적 재정권한이 미칠 수 있는 재원의 크기에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있음(재정분권의 수준 = $f(\text{자율적 결정의 정도}, \text{자율적 재원의 크기})$)
- － 결국 지방정부에게 세입 및 세출에 관한 결정 권한이 많이 배분되어 있으면서 그 자율적 권한을 실제로 행사할 수 있는 재량적 세입 및 세출의 규모가 클 때 재정분권의 정도가 높다고 할 수 있고 그 반대의 경우는 재정집권의 정도가 높다고 할 수 있음
- － 자율적 결정의 정도(질적 측면)와 자율적 재원의 크기(양적 측면) 양자 가운데 어느 쪽을 더 중시하느냐에 따라 재정분권의 방향성 설정이 달라질 수 있음
- － 또한 재정분권은 분권의 내용 영역에 따라 세입분권(자치)과 세출분권(자치)으로 유형화할 수 있음. 이 양자의 상관관계와 우선순위에 대한 인식 여하에 따라 재정분권의 방향성과 정책 대안이 달라질 수 있음

2) 재정분권은 왜 필요한가?

○ 세계경제질서의 변화와 국민국가의 황혼

- 20세기 후반기의 시장경제의 세계화에 따라 국경을 넘나드는 사람, 물자, 자본의 이동을 규제할 수 있는 국민국가의 국경관리 능력이 약화되면서 중앙정부가 소득재분배 기능과 경제안정화 기능을 수행할 능력을 상실해가고 있음 -> 중앙집권 패러다임의 퇴조

○ 사회경제구조의 변화에 따른 보편적 복지서비스의 증가와 지방정부 기능의 확대

- 산업구조의 전환에 따라 여성의 사회 진출이 확대되는 한편 지역공동체가 해체됨에 따라 그동안 가족과 지역커뮤니티의 무상노동에 의해 지탱되어 온 육아나 양노와 같은 보편적 서비스의 성격을 갖는 새로운 공공서비스의 수요 증가. 이와 같은 공동체 기능의 쇠퇴와 함께 생활수준의 향상에 따라 육아나 양노에 국한하지 않고 의료, 교육 문화, 환경 위생, 스포츠 여가생활 등 다양한 영역에 걸쳐서 보편적 대인 서비스 수요 분출
- 이러한 대인 현물급부 서비스의 수요는 지역마다 다르고 서비스 전달 비용도 크기 때문에 중앙정부보다 주민에게 가까이 있는 지방정부가 주민참여를 기초로 서비스 수요를 파악하고 그 공급을 결정해가는 것이 보다 효율적임
- > 국민국가의 국경관리 능력의 약화로 인해 중앙정부의 기능은 축소되는 반면에 보편적 서비스의 수요 증대에 대응하여 대인 현물급부 서비스를 중심으로 지방정부 기능 확대
- > 지방재정 수요 확대 -> 지방재정 확충 및 재정분권의 필요성 증대

○ 재정운영의 효율성 및 책임성 향상

- 선택과 경쟁을 통한 재정운영의 효율성 증대(Tiebout Model)
- 편익과 부담의 일치를 통한 재정운영의 효율성 및 책임성 증대

○ 행정적 분권의 실효성 및 지방자치의 물적 토대의 확보

- 사무 권한의 이양을 통한 행정적 분권이 이루어진다고 하더라도 재정 자원의 보장 없이는 주어진 사무 권한을 효과적으로 행사하기 어려움. 즉 재정분권은 행정적 분권 및 지방자치의 실효성을 담보하는 기반이 됨

2. 재정분권개혁은 어떻게 추진되어 왔는가?

1) 지방분권 및 재정분권개혁의 추이

○ 1999년 이전의 지방분권 및 재정분권개혁(노태우, 김영삼 정부)

- 지방자치 부활을 앞두고 행재정 분권에 대한 논의 활성화
- 총리훈령에 근거하여 당시 총무처에 지방이양합동심의회(91-98) 설치 : 법적 근거가 미약하고 조직의 위상이 취약, 지방이양의 원칙 부재, 이행 강제력 부재, 개별 단위사무 중심으로 집행업무 중심 이양, 1,600여건의 이양이 이루어졌으나 사무이양 후에 그만한 혹은 그 이상으로 중앙사무 내지 위임사무 증가
- 지방재정 확충을 위한 제한적 지방세제 및 지방양여금 신설
 - 1986년 담배판매세 세율 인상
 - 1989년 담배소비세로 명칭 전환, 종합토지세 신설
 - 1992년 지방양여금 신설, 이후 양여비율 상향 조정과 대상사업의 확대

○ 김대중 정부의 지방분권 및 재정분권개혁

- 1999년 1월 중앙행정권한의 지방이양촉진등에관한법률(지방이양촉진법) 제정
- 지방이양의 원칙 설정(지방정부의 여건 및 능력 고려하여 지방정부의 의사를 존중, 일체적 이양, 지방정부 우선의 원칙(보완성의 원칙))
- 지방이양추진위원회의 설치 : 대통령 소속하, 지방이양에 관한 기본계획 수립, 심의의 결권, 관련법령 등의 개정 등 사무 이양에 요구되는 조치를 요구 촉구, 필요한 법령의 개정 건의, 지방이양에 따른 행재정적 지원
- 법적 근거 마련, 권한 및 위상 격상, but 저조한 실적(정치적 의지 약화, 위원회 구성의 문제, 국민적 관심 저조)
- 분권 논의가 행정사무 이양에 한정(재정문제나 정치적으로 민감한 교육 및 경찰권한의 이양에는 소극적)
- 제한적 지방세제의 개편 및 재정지원 확충
 - 2000년 지방교부세 법정교부율 상향 조정(13.27% -> 15%)
 - 교통세의 일부를 주행세로 지방이전(자동차세의 세율 인하 보전 조치)
 - 2001년 농지세를 농업소득세로 개편
 - 국세 교육세의 일부를 지방교육세로 이양

○ 노무현 정부의 지방분권 및 재정분권개혁

- 분권화에 대한 정책 의지가 그 어느 정부 때보다 강력
- 2003년 정부혁신지방분권위원회 설치 및 참여정부 지방분권 추진 로드맵 발표
- 2004년 지방분권특별법 제정 및 광범위한 지방분권개혁 추진 시도, but 초기의 정책 의지에 비해 여야당의 정치적지지 미확보, 관료의 저항 반발, 국민적 공감대 미형성 등으로 정책 추동력 상실, 제한된 성과에 그침
- 세출분권에 치중된 미완의 재정분권

2004년 지방예산편성지침 폐지, 종합토지세와 재산세 통합(종합부동산세 국세로 신설)

2005년 지방양여금제도 폐지, 국가균형발전특별회계 신설

지방교부세의 법정교부율 상향 조정(15% → 19.13%), 특별교부세율 인하

국고보조사업의 지방이양 및 분권교부세 신설

2006년 지방교부세 법정교부율 상향 조정(19.13% → 19.24%)

부동산교부세 신설

지방채발행 사업별 승인제도 폐지, 지방채발행 총액 한도제로 전환

○ 이명박 정부의 지방분권 및 재정분권개혁

- 2008년 지방분권특별법 전면 개정, 지방분권촉진에 관한 특별법 제정
- 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 폐지, 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회 통합 단일화 → 지방분권촉진위원회 설치
- 일부 특별지방행정기관 기능 이양, 사무 권한 및 기능 이양 추진, but 극히 부진한 실적
- 제한적 세원이양 및 지방세제 정비

2009년 소득세·법인세 세율 인하로 주민세 소득할 감소 및 지방교부세 감소

2010년 지방소비세 도입(부가가치세 5% 이양), 지역상생발전기금 조성

지방소득세 도입(주민세 소득할과 사업소세 종업원할 명칭 변경에 불과)

2011년 지방세제 개선(지방세법 분법 및 유사 중복 지방세목 통폐합)

- 세원이양의 수준은 많이 미흡하지만 그간 논의를 거듭해 오던 지방소비세 및 지방소득세의 도입, 지방세제의 정비는 나름대로 긍정적으로 평가할 만함

2) 우리나라 재정분권개혁의 특징과 한계

- 근본적인 제도개혁이 아닌 지방재정수요 증대와 중앙정부의 재정·조세정책으로 인한 지방세입의 감소에 대한 재정 보전 대책의 형태로 진전되어 옴
- 중앙지방간 기능 분담이나 재정분권개혁의 기본 방향에 대한 이해관계자 간의 합의나 국민적 공감대 형성이 미흡한 가운데 개혁이 추진되면서 ‘총론 찬성, 각론 반대’의 형태로 용두사미형 개혁이 반복되어 옴
- 전체적으로 재정분권개혁은 미흡한 수준이지만 내용상으로는 세출분권에 치중되어 옴. 세입분권에서 중요한 과세자주권 신장은 거의 실적이 없고 세원이양도 감세정책에 따른 재정보전에도 미치지 못하는 미흡한 수준임. 한편 지방양여금이나 국고보조금의 일부 등을 일반재원인 지방교부세로 전환함으로써 지방재정의 확충과 함께 세출의 재량성을 높인다는 명목으로 재정조정제도의 개편이 수차례 진행되어 옴
- 이는 지역 간 세원 편중으로 인해 세원이양이 초래할 지역 간 세수 불균형의 심화에 대한 우려와 함께 재정분권 반대 세력의 저항과 지역 간 이해관계의 갈등을 극복하지 못한 가운데 중앙과 지방 간, 그리고 지방 내부의 타협의 산물이라고 할 수 있음
- 그러나 일반재원주의에 입각한 세출분권개혁 시도는 뒤에서 언급되는 바와 같이 세출의 자치와 재정의 책임성 확보 차원에 여러 문제와 한계를 가짐

3. 우리나라 재정분권의 현주소

1) 우리나라 중앙지방간 재정관계의 기본적 특징

○ 집권적 분산시스템

- 세입세출에 대한 지방정부의 자기 결정권이 제약되어 있는 상태에서 지방정부가 많은 사업 지출을 집행하는, 즉 지방정부의 재정적 활동량이 큰 반면에 재정적 자율성은 제약되어 있는 재정시스템을 의미¹⁾

1) 집권·분권 척도와는 별도로 지방정부의 활동량과 관련된 것으로서 중앙정부와 지방정부간의 재정기능의 분담 양상을 판단하는 척도가 집중·분산의 개념이다. 집중·분산의 개념은 전체 공공서비스의 생산과 공급에서 지방재정이 차지하는 비중을 기준으로 한다. 어떤 정책이나 사업이 광역정부 수준으로 흡수되어 처리되는 것을 집중이라고 하고 반대로 하위 정부에 맡겨져 집행되는 것을 분산이라고 한다(西尾, 1990 : 420-28). 다시 말해 지방정부의 재정적 활동량이 상대적으로 큰 경우를 분산이라고 할 수 있고 반대로 중앙정부의 재정적 활동량이 큰 경우를 집중이라고 할 수 있다. 이러한 지방정부의 재정적 활동량을 기준으로 하는 집중·분산의 수준을 측정할 수 있는 지표는 지방정부 세출이 전체 공공부문 세출에서 차지하는 비중이 될 수 있다. 지방정부 세출의 크기는 결국 공공서비스의 생산과 공급을 위해 지출되는 것으로서 재정적 활동량의 크기를 나타내는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 이렇게 보았을 때 지방정부 세출의 비중이 클수록 전체 공공서비스의 생산에서 지방정부의 비중이 높은 분산형이고 그렇지 않은 경우가 집중형이라고 할 수 있다. 집중·분산의 개념은 원래 사무·권한의 집행과 관련한 정부간 관계(intergovernmental relations)를 설명하기 위해 고안된 개념이다. 이러한 행정사무의 집행 관계를 중심으로 논의된 집중·분산의 개념을 이용해 일본 재정학자 진노(神野) 교수는

- 불과 조세 총액의 21% 정도가 지방세로 배분되지만 2011년도 예산을 기준으로 최종적인 세출 단계의 재정사용액을 보면 중앙정부 대 지방정부(지방교육예산 포함)의 총 재정사용액 비율은 42.8 : 57.2로 지방이 중앙보다 많음²⁾(<http://index.go.kr/egams/>). 즉 최종적인 세출의 크기로 본 지방정부의 재정적 활동량이 중앙정부의 재정적 활동량보다 크다고 할 수 있음. 이는 세입 단계에서의 국세와 지방세의 8 : 2의 비중이 최종적인 세출 단계에서는 4 : 6으로 역전된 셈임

<표 1> 국세와 지방세의 규모 비중

(단위 : 조원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
조세	135.5	147.8	152	163.4	179.3	205	212.8	209.7	226.9
(GDP대비, %)	18.8	19.3	18.4	18.9	19.7	21	20.8	19.7	19.3
국세	104	114.7	117.8	127.5	138	161.5	167.3	164.5	177.7
(국세 비중,%)	76.7	77.6	77.5	78	77	78.8	78.6	78.5	78.3
지방세	31.5	33.1	34.2	36	41.3	43.5	45.5	45.2	49.2
(지방세 비중,%)	23.3	22.4	22.5	22	23	21.2	21.4	21.5	21.7

출처 : 국세청·관세청 「징수보고서」, 행정안전부 「지방세정연감」
통계청 (<http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/>)

- 그런데 이러한 큰 규모의 지방세출이 지방정부의 자주재원인 지방세로 충당되기보다는 국세로 징수된 세수의 절반 이상, 전체 조세의 60% 이상을 다시 지방정부로 이전하는 대규모의 재정이전에 의해 지탱되어 왔다는 데에서 우리나라 중앙지방간 재정관계의 큰 특징을 찾을 수 있음(<표 2> 참조)

일본의 중앙지방간 재정관계를 공공서비스의 집행에서 지방정부의 비중이 높은 분산형이지만 공공서비스의 공급과 부담에 관한 대부분의 결정권은 중앙정부가 장악하고 있다는 집권적 분산 시스템으로 파악하고 있다(神野, 1993).

2) 2004년도부터 지방자치단체의 세출 규모가 중앙정부의 세출 순계 규모를 추월하기 시작한 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 중앙정부의 지방재정이전 규모

(단위 : 조원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
지방이전재원	46.1	46.4	53.2	54.2	59.5	65.6	73.3	84.8	90.8	89.6	95.9
－ 교부금	27.1	27.5	32.1	32.8	43.8	46.1	52.1	59.7	58.9	59.7	65.5
－ 양여금	8.4	8	9	8.6	－	－	－	－	－	－	－
－ 국고보조금	10.6	10.9	12.1	12.8	11.3	14.8	15.6	19	24.9	23.6	24.2
－ 균특회계	－	－	－	－	4.4	4.7	5.6	6.1	7	6.3	6.2
지방가용재원	72.8	77.9	86.3	88.4	95.5	106.9	116.8	130.3	136	137.5	148
(총조세 대비 비중, %)	59.4	57.5	58.5	58.2	58.8	59.6	57	61.2	64.9	63	61.7

주) 지방 가용재원은 각 지방자치단체가 사용할 수 있는 자원 총액 (지방세+지방이전재원)

출처 : 통계청 e-나라지표(<http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/>)

- － 이러한 전체 정부 지출의 약 60% 내외를 차지하는 우리나라 지방 세출의 비중은 연방 국가에 비해서는 낮은 편이지만 단일주권국가에서는 이웃 일본 이외에는 그 예를 찾기 어려울 정도로 높은 수준이라고 할 수 있음. 이는 지방정부의 재정적 활동량이 큰 편에 속하는 분산형의 중앙지방간 재정관계에 있다는 것을 의미함
- － 결국 중앙 집중적인 세원배분구조 하에서 지방정부의 자주적인 과세권이 극히 제약되어 있는 가운데 국고보조금, 지방교부세 등과 같은 대규모의 재정이전과 재정 통제를 수단으로 중앙정부 정책을 지방정부를 통하여 집행해가는 집권적 분산시스템의 특징을 보임

2) 재정분권적 관점에서 본 우리나라 지방재정의 특징

(1) 세입자치의 결여

○ 과세자주권의 미약

- － 지방정부의 과세자주권이란 지방정부가 필요한 경비를 조달하기 위해 스스로 조세를 자주적으로 부과징수할 수 있는 권한 내지 능력을 의미한다. 구체적으로는 지방정부가 지방세를 부과하는 과정에서 과세대상(세목), 과세표준, 그리고 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 지방정부의 재정 권한을 말한다. 한편 이러한 과세자주권에 대한 제약으로는 세목 내지 과세표준에 대한 과세 부인(tax denial)과 세율에 대한 과세 제한(tax restrict)이 있다.
- － 우리나라의 경우 엄격한 조세법률주의에 입각해 법정외 세목을 인정치 않고 있으며 과세표준이나 세율 결정에 있어서도 지방정부의 실질적인 재량성이 발휘될 여지가 크지 않음

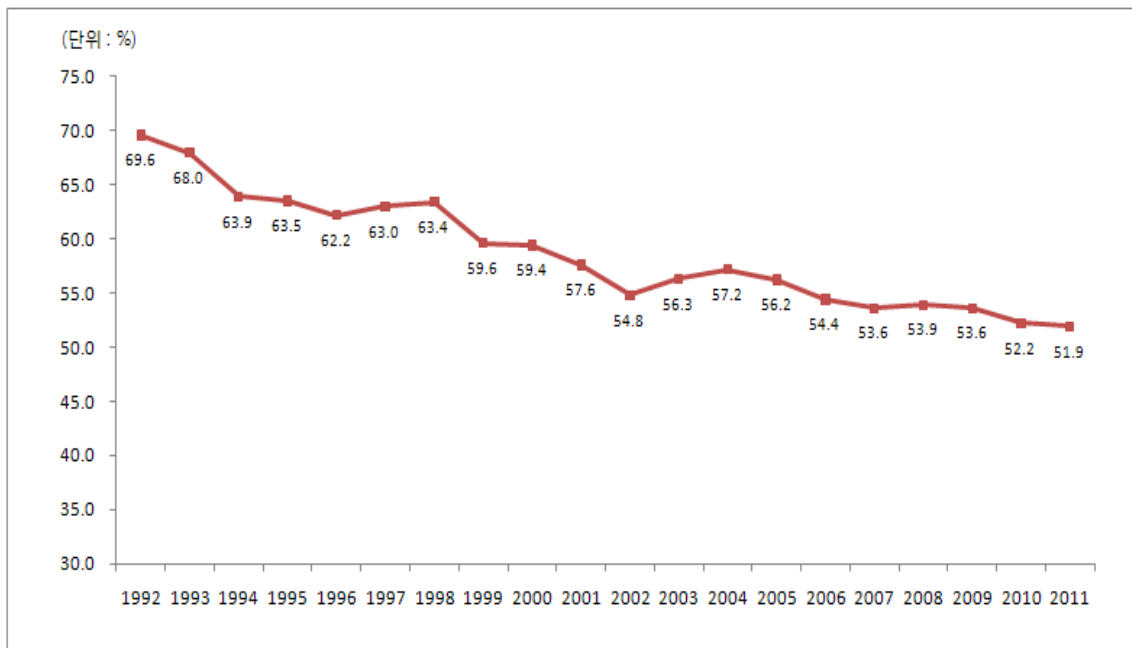
○ 국세 편중의 세원배분

- 지방정부의 활동량과 큰 괴리를 보이는 국세에 편중된 세원배분, 이는 주어진 지방정부의 과세자주권이 미칠 수 있는 세원의 규모가 상대적으로 작은 것을 의미함
- 또한 2010년 현재 소득과세 16.7%, 소비과세 19.5%, 재산과세 46.2%(보유과세 16.1%, 30.1%), 기타 17.6%로 재산과세에 치중되어 지방재정수요의 급증에 대응한 세수 확충에 한계가 있음

○ 낮은 재정자립도와 중앙의존 심화

- 재정자립도가 지방자치제도의 부활 이후 계속 하락하는 추세를 보임. 이는 지방자치 부활 이후 지방재정의 절대적 규모는 늘어나고 있지만 중앙재정에 대한 의존도는 더 높아져 재정의 자주성은 오히려 후퇴하고 있다고도 할 수 있음

<그림 1> 지방재정자립도의 추이



- 평균 재정자립도는 재정 여건이 좋은 수도권의 광역자치단체와 대도시가 올려놓은 것으로서 대부분의 시군 지방정부는 25% 내외의 재정자립도를 보이고 있음

○ 자체자원 비중 지속적 감소

- 지방재정 수입에서 차지하는 지방세 및 세외수입 등 자체재원이 차지하는 비중이 지속적으로 감소하는 반면 지방교부세와 국고보조금 등 중앙정부 의존재원은 증가하는 추세를 보임. 지방정부 세입의 50% 가까이를 중앙정부 의존재원으로 충당하고 있음

<표 3> 지방재정 세입구조의 추이

(단위 : 억원, %)

	1995	1999	2003	2005	2007	2009	2010	2011
지방세	41.8	34.5	36.9	36.5	34.0	34.2	34.2	35.3
세외수입	24.6	29.3	25.6	25.3	24.9	24.6	22.6	21.0
지방교부세	15.5	12.9	14.7	18.6	19.1	19.3	15.3	19.4
지방양여금	5.1	5.4	6.2	-	-	-	-	-
보조금	8.8	8.5	13.6	16.5	18.9	19.3	21.2	21.7
지방채	4.2	2.6	2.9	3.0	3.8	2.7	3.7	2.6
합계	366,671	537,724	781,423	923,673	1,119,864	1,375,349	1,398,565	1,410,393

주) 일반회계 세입 순계 예산 기준

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감(각연도)」 및 「지방자치단체예산개요(각연도)」

경기개발연구원, 「이슈&진단」 제10호.

(2) 세출자치의 빈약

- 세출의 자치를 제약하는 요인에는 여러 가지가 있으나 가장 근본적인 것은 자체재원이 빈약하여 투자사업을 중앙정부의 재정지원에 의존할 수밖에 없는 세입구조에 있다고 할 수 있음
- 2010년 현재 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방정부가 137개 전국 지방정부의 56%에 해당될 만큼 자체재원이 극도로 빈약한 상황에서 지방정부는 투자사업의 재원을 중앙정부의 보조금에 의존하지 않을 수 없게 되고 국고보조금을 획득하려면 지방정부의 기획사업을 포기하고 국고보조금 배분 기준에 맞는 사업을 선택할 수밖에 없음
- 그리고 보조사업의 지방비 부담을 자체재원으로 충당하기 어려운 상황이기 때문에 지방교부세 재원으로 메울 수밖에 없게 되어 세출의 자치가 허용된다는 지방교부세의 비중이 다소 늘어난다고 하여도 실제로 있어서는 중앙정부가 사업의 내용을 정한 국고보조사업에 투자되어 용도가 정해진 재원이나 별반 차이가 없게 됨
- 예를 들면 2011년도 충남 예산 기준으로 자주재원(자체재원+지방교부세) 대비 보조사업

지방비부담액 비중이 약 63%에 이른다(<표 4> 참조). 이는 용도가 정해져 있지 않는 자주재원의 63%가 이미 용도가 정해진 국고보조사업에 사용될 수밖에 없음을 의미하고, 국고보조사업비 이외의 예산은 인건비 등 행정운영경비와 같은 경상경비나 필수적 지출경비가 대부분을 차지해 사실상 자체적으로 활용할 수 있는 투자가용재원의 규모는 보잘 것 없어 세출의 재량성이 미치는 범위는 미약함

- 또한 중앙정부의 재정지원이 지방재정 세입의 50% 가까이를 차지한다는 것은 세출의 내용과 별도로 세출의 규모를 중앙정부가 상당 부분 결정한다는 것을 의미

<표 4> 충청남도 보조사업의 지방비 부담

(단위 : 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자주재원(A)	9,739	10,081	11,451	13,545	14,245	13,172	15,892
보조사업 지방비부담(B)	4,780	5,266	5,367	6,753	7,913	8,182	9,981
비율(B/A)	49.08%	52.24%	46.87%	49.86%	55.55%	62.12%	62.81%

자료 : 충청남도 내부

3) 충청남도 재정분권의 현주소

(1) 세입 측면

○ 2010년 일반회계 세입의 자체자원 비중 28.0%

- 2010년 충남 당초예산 총계기준 일반회계 세입은 3조 3,427억원으로 이중 자체자원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중은 28.0%,³⁾ 의존재원의 비중은 72.0%임. 자체재원의 핵심이 되는 지방세의 비중은 23.5%에 그치는 반면, 국고보조금은 55.1%에 달함

3) 재정자립도는 지방세에서 지방교육세를 제외하고 계산하기 때문에 지방교육세를 포함한 자체재원의 비중과 재정자립도는 일치하지 않음

<표 5> 2010년 충남 일반회계 세입의 자원별 구조

(단위: 억원, %)

		금액	비중
자체재원	지방세	7,850	23.5
	세외수입	1,526	4.5
	소계	9,366	28.0
의존재원	지방교부세	5,651	16.9
	국고보조금	18,410	55.1
	지방채*	0	0.0
	소계	24,061	72.0
합계		33,427	100.0

주: * 2010년 당초예산 총계기준 일반회계에는 지방채 발행계획이 없음.

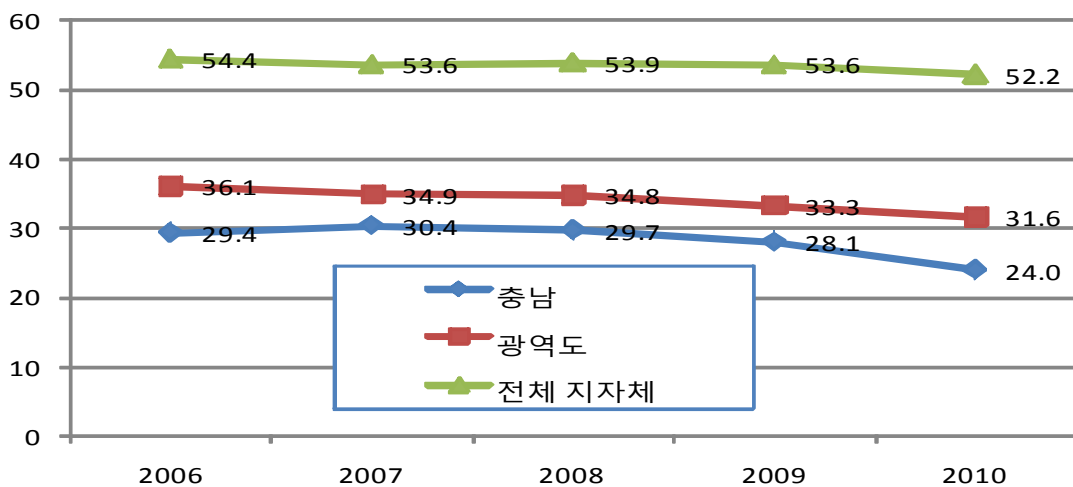
자료: 충남도청 홈페이지(<http://www.chungnam.net/>) 도의 일반회계 예산.

○ 2010년 충남의 재정자립도는 24.0%에 그침

- 충남의 재정자립도는 2007년 30.4%에서 지속적으로 하락하여 2010년에는 24.0%까지 떨어졌으며, 2010년 동종 자치단체에 해당하는 도 평균 재정자립도인 31.6%에 비해 크게 떨어지는 수준임
- 결국 전체 재정규모는 늘어나고 있지만 세입의 자율성 및 자치의 관점에서 보면 오히려 후퇴하고 있는 측면이 없지 않은 것으로 평가됨

<그림 2> 충남 및 지방의 재정자립도 연도별 추이

(단위: %)



자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>) 자료를 기초로 재작성.

○ 2010년 시군을 포함한 충남의 재정자립도는 36.6%임

- 시군을 포함한 2010년 충남의 재정자립도는 36.6%로 본청의 재정자립도 24.0% 보다 높으나, 16개 시군별 격차가 심함. 도시 평균은 36.7%이나, 군 평균은 23.8%로 도농간의 차이가 크게 나타나고 있음
- 상대적으로 재정력이 풍부한 천안시(54.5%), 아산시(52.3%)는 시 평균(40.0%)을 상회하지만, 서천군(11.8%), 청양군(12.2%), 부여군(14.9%) 등은 전체 군 평균(18.0%)에 미치지 못하고 있음

<표 6> 시군을 포함한 충남의 재정자립도 현황(2010년)

(단위: %)

자치단체	재정자립도	소계(A+B)	지방세(A)	세외수입(B)	일반회계예산
전국평균	52.2	56,797,485,027	43,210,787,983	13,586,697,044	108,755,214,683
충남평균	36.6	2,381,156,591	1,551,468,454	829,688,137	6,506,661,057
충남본청	24.0	761,607,996	610,000,000	151,607,996	3,167,700,000
충남 시평균	36.7	1,049,479,078	668,150,251	381,328,827	2,858,158,698
충남천안시	54.5	398,011,870	265,115,693	132,896,177	730,000,000
충남공주시	19.1	75,046,589	43,520,000	31,526,589	392,700,000
충남보령시	22.6	81,314,759	34,050,000	47,264,759	359,900,000
충남아산시	52.3	282,427,135	191,500,000	90,927,135	540,500,000
충남서산시	32.1	125,309,945	81,742,980	43,566,965	390,354,876
충남논산시	18.9	67,069,754	41,721,578	25,348,176	354,703,822
충남계룡시	22.6	20,299,026	10,500,000	9,799,026	90,000,000
충남 군평균	23.8	612,173,416	273,318,203	338,855,213	2,576,385,640
충남금산군	22.7	51,794,032	20,233,951	31,560,081	228,628,233
충남연기군	35.5	88,894,185	37,307,500	51,586,685	250,304,328
충남부여군	14.9	49,964,318	29,139,152	20,825,166	334,900,000
충남서천군	11.8	30,645,962	17,000,000	13,645,962	258,948,000
충남청양군	12.2	25,398,119	8,157,400	17,240,719	208,272,321
충남홍성군	27.9	92,811,397	28,150,000	64,661,397	333,214,690
충남예산군	18.5	50,807,000	26,800,000	24,007,000	275,079,519
충남태안군	21.1	54,008,505	21,020,200	32,988,305	256,198,618
충남당진군	39.0	167,849,898	85,510,000	82,339,898	430,839,931

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>) 지방예산지표 재정자립도.

(2) 세출 측면

○ 2010년 충남 보조사업비⁴⁾ 비중 70.2%로 높은 수준

- 2010년 충남의 일반회계 총계기준 전체세출 대비 보조사업비 비중은 70.2%로 동종 자치단체(도) 평균인 58.1%에 비해 높고, 전국 평균인 40.6%에 비해서는 매우 높은 수준임
- 국고보조사업비 이외의 예산은 인건비 등 행정운영경비와 같은 경상경비와 필수적 지출경비가 대부분을 차지해 사실상 자체 기획사업에 활용할 수 있는 투자가용재원의 확보가 어려운 실정임

<표 7> 충남의 전체 세출 보조사업비 비중

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010
보조사업비	19,414	21,508	23,467
예산총계	29,153	32,380	33,427
보조사업비 비중	66.6	66.4	70.2

주: 일반회계 총계기준.

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>) 지방예산지표를 기초로 작성.

○ 2010년 전체 세출대비 자체사업비⁵⁾ 비중은 18.6%

- 충남이 지역개발 등을 위하여 자율적으로 추진하는 자체사업비의 전체 세출대비 비중은 18.6%로 2008년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 동종 지자체(도) 평균인 30.6%에도 크게 떨어지는 최하위 수준임⁶⁾
- 게다가 대부분의 재원을 기초자치단체에 대한 보조금으로 사용되고 있어 본청 고유의 독자적인 자체사업을 추진하지 못하고 있음

4) 보조사업비는 자치단체 전체 총예산 중 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산을 의미함. 국고보조사업은 대부분 지방자치단체의 일정한 지방비 부담을 요구하기 때문에 국고보조사업 경비는 국고보조금보다 더 늘어나게 됨.

5) 자체사업비란 자치단체 전체 총예산 중 지역개발 등을 위하여 자체 재원으로 자율적으로 추진하는 사업비를 의미하며, 정책사업비 중 보조사업비를 제외한 예산을 의미함.

6) 전국 기준 자체사업비 비중은 39.0%임.

<표 8> 충남의 전체 세출 대비 자체사업비 비중

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010
자체사업비	6,651	7,263	6,206
예산총계	29,153	32,380	33,427
자체사업비 비중	22.8	22.4	18.6

주: 일반회계 총계기준.

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>) 지방예산지표를 기초로 작성.

- > 결론적으로 세입의 자치는 물론이고 자주적으로 지출 용도를 정할 수 있는 세출의 재량성도 미약함
- > 자치의 형해화(무늬만의 자치), 수익과 부담의 괴리, 주민의 관심과 참여통제 약화, 도덕적 해이, 재정운영의 효율성 및 책임성 저하

4. 재정분권개혁의 기본 방향과 주요 과제

1) 재정분권개혁의 기본 방향

○ 집권적 분산시스템에서 분권적 분산시스템으로 전환

○ 세입 자치의 중시

- 재정분권의 핵심이라고 할 수 있는 세입의 자치와 세출의 자치의 상관성에 대한 올바른 인식이 요구됨. 세입의 자치는 중앙정부의 이전재원에 의존하지 않고 세입에 관한 자기결정권과 자기책임성의 확보를 의미함. 세출의 자치는 중앙정부의 제약과 통제에서 벗어나 지출의 내용과 규모를 스스로 결정하는 세출에 관한 자기결정권 확보를 의미함
- 세출의 자치는 세입의 자치를 전제로 함. 중앙정부 보조금에 의한 세출 통제에서 벗어나 세출의 자치를 확보하기 위해서는 먼저 지방정부가 신규 기획사업의 재원을 스스로 조달할 수 있는 세입의 자치를 확보하여야 할 필요가 있기 때문
- 세입의 자치가 없어도 지출 용도를 특정화하지 않은 중앙정부의 이전재원으로 세출의 자치가 확보될 수 있다는 것은 환상에 불과. 지출 용도에 개입하지 않더라도 지방재정의 세출 규모는 중앙정부가 결정해버리는 결과가 되는 데다 지방정부의 자체재원이 부족하면 용도가 특정화되지 않은 일반보조금도 보조사업을 수행하는 데에 사용될 공산

이 커지기 때문임

- 또한 일반재원주의에 입각한 재원이전은 재정착각(fiscal illusion)을 불러일으킴으로써 수익과 부담의 일치를 전제로 하는 자기책임성이 성립되기 어렵기 때문에 재정분권전략으로는 한계가 있음

○ 중앙의 재원보장책임을 전제로 한 자주재원주의에 입각한 재정분권 전략

- 지방정부가 자주재원, 즉 지방세를 확충하는 자주재원주의를 기본 전략으로 하면서 필요 최소 행정 수준을 보장하는 중앙정부의 재정책임에 의해 보완하는 방향으로 분권개혁방안을 설계할 필요가 있음. 따라서 중앙정부와 지방정부간의 세원배분을 근본적으로 재편하는 전면적 세제개혁이 필요하며, 동시에 필요 행정 수준을 보장하는 재정적 보완 장치를 마련하여 함

2) 재정분권개혁의 주요 과제

(1) 성공적인 재정분권개혁 추진을 위한 정책 과제

- 분권형 복지국가를 위한 재정분권의 명확한 목표·기본 방향 제시
- 재정분권개혁의 당위성에 대한 국민적 공감대 형성을 통한 국민적지지 획득
- 초당적이며 강력한 분권개혁추진체계 확립
- 행정 권한 및 기능 재조정 작업과 연계하여 추진

(2) 분권적 분산시스템을 위한 주요 개혁 과제

○ 국고보조금의 축소·폐지

- 국고보조사업의 축소·폐지 기준 설정 및 해당 사업 선정
- 세원이양과 연계하여 국고보조금의 축소·폐지 규모 결정

○ 세원이양 및 소득·소비과세 강화

- 축소·폐지된 국고보조사업 가운데서 지방정부가 계속 수행해야 할 사업 재원을 자주재원으로 확보
- 지역 간 세원 편제도가 낮고 지역경제 및 지방공공서비스와 밀접한 관련이 있는 세원이양, 중앙지방 간 공동세 방식의 적극적 활용

- 지방소비세 및 지방소득세의 정비, 세수 확대

○ 과세자주권 신장

- 일정한 절차와 범위 내에서 법정의 세목 창설 허용
- 세율 결정의 재량성 확대

○ 지방교부세제도 등 재정조정제도의 개선

- 지방교부세의 지방공유세적 성격을 명확히 하는 방향으로 제도 정비
- 지방교부세의 재원보장기능과 세입 자치의 상충성 검토(재원의 확대 vs. 교부단체 축소)
- 지방교부세 체계의 정비 및 산정방식의 객관성·투명성 확보

○ 지방재정의 효율성·책임성 제고를 위한 재정제도 및 운영의 개선

- 재정과정에 대한 주민참여통제 제도 정비
- 회계 및 예산제도의 개선·효율화