

충남 지방재정의 현주소 및 나아갈 방향

이 민 정 I 충남발전연구원 초빙책임연구원

<요 약>

자율성 확대와 책임성 확보를 통해 자치재정 확립하자

‘지방자치·분권은 돈먹는 하마?’

1961년 5·16 이후 정지되었던 우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회를 구성하면서 부활하였고, 1995년 단체장 직선제가 도입되면서 형식적인 모양새는 갖추게 되었다. 그러나 1991년 당시 ‘80:20’ 이던 국세:지방세의 조세배분비율은 지금도 거의 변하지 않고 있고, 더욱이 지방자치와 분권은 마치 ‘돈먹는 하마’처럼 인식되어 지방재정의 낭비와 누수현상이 마치 일상적이고 상시적인 문제인 듯 비추어지기도 한다.

그러나 지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응하는 국가운영의 추세이며, 우리나라도 새로운 국가운영 전략의 대안으로서 생각하고 있다. 이러한 지방자치와 분권을 위해 물질적 기반이 되는 지방재정력의 확보는 무엇보다도 중요한 요소이다. 하지만, 우리나라는 전반적인 지방분권수준이 아직 미흡하고, 특히 재정분권수준이 낮아, 지방자치를 위한 자주적 재정기반이 취약하다는 문제점을 안고 있다.

‘충남, 전국평균보다 낮은 재정자립도’

세입은 국세:지방세=80:20 이나 세출은 대략 중앙정부:지방정부=43:57로(교육재정을 포함하지 않을 경우 약 80:20), 지자체에서는 자체세수와 지출간 격차가 크게 발생하게 되고, 그 격차를 중앙정부가 재정이전을 통해 보전하고 있다. 중앙-지방간의 세입·세출 역전현상은 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나지만, 우리나라의 경우, 격차의 크기 및 중앙정부에 대한 재정의존도가 OECD 국가내에서도 큰 편이고, 무엇보다 지자체의 재정자립도가 낮아지고 있는 추세를 보인다는 데

에 문제가 있다.

1991년 66.4%였던 중앙정부의 재정자립도는 1992년 최고점(69.6%)에 달한 후 계속 하락추세를 보이면서 올해는 45.0%까지 낮아졌다. 충남의 경우, 2000년 32.2%였던 재정자립도(충남 평균)가 올해 30.2%까지 하락한 상태인데, 재정자립도는 도→시→군으로 갈수록 낮아지는 경향을 보인다. 놀라운 점은, GRDP는 전국 상위를 차지하는 충남이 재정자립도는 전국 17개시도 중 11위로 전국평균보다 낮다는 것이다. 게다가, 충남의 15개시군 중, 4개시(천안·아산·당진·서산)를 제외한 시군이 지방세로 인건비도 해결하지 못하고 있다.

지방재정의 근본적인 구조적 문제는, 국세세원은 소득·소비과세 중심, 지방세세원은 재산과세 중심인 구조라는 것에 기인한다. 즉, 경제성장·소득수준 향상이 지방세 세수증대로 연계되기는 어려운 반면, 경기침체로 인한 부동산 거래위축은 지방세 세수에 크게 영향을 미치게 된다. 더불어 저출산·고령화에 따른 사회복지관련사업의 확대추세도 재정압박의 요인이다. 국고보조사업 매칭으로 인해 지자체의 부담이 커지고 있고, 특히 기초지자체에 더 크게 부담으로 작용하고 있다.

‘자율성 확대와 책임성 확보를 통한 자치재정 확립’

세계화, 저출산·고령화, 저성장이라는 큰 흐름에 대응할 재정운용의 방향에 대한 고려가 필요한 시점이다. 제대로 대응하지 못하면, 국가재정의 위기가 지방재정의 위기로 전이될 가능성이 크므로, 현재의 지방재정의 세출구조 합리화 및 세입노력 확대가 필요하다. 자주재정권 확충을 위해, 현행 국고보조금의 축소·정리, 지방소득세·지방소비세의 추가이양, 지방교부세 조정기능 강화가 이루어져야 하고, 나아가, 세원이양, 신(新)세목 신설 등을 통해 과세자주권을 강화해 궁극적으로 협력적인 중앙-지방간 재정관계를 구축하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

이를 위해서는 현재의 중앙집권적 논리에 대응할 수 있는 논리설정과 지역주민의 지지를 얻는 것이 중요한데, 무엇보다 지역주민의 신뢰확보를 위해 정보공개, 주민의 책임성 제고노력을 통한 재정지출수요에 대한 주민의 조세부담에 대한 의식함양 및 합의도출 등의 과정이 선결되어야 할 것이다.

2011년 개정된 지방재정법에서는 ‘주민참여예산제’를 의무화하여 예산과정에서부터 주민이 참여하는 재정운용체제를 확립했다. 주민참여형 재정운용체제가 실현되어야 비로소 자율-참여-책임이 구현되는 분권형 자치재정체제가 완성된다고 할 수 있을 것이다.

지방자치·자치재정은 우리지역을 우리가 만들어간다는 주체적이고 내발적(Endogenous) 지역발전을 가능케 하고, 이는 궁극적으로 지역과 국가의 지속가능한 발전(Sustainable Development)으로 연결될 것이다.

1. 한국 지방재정의 현주소

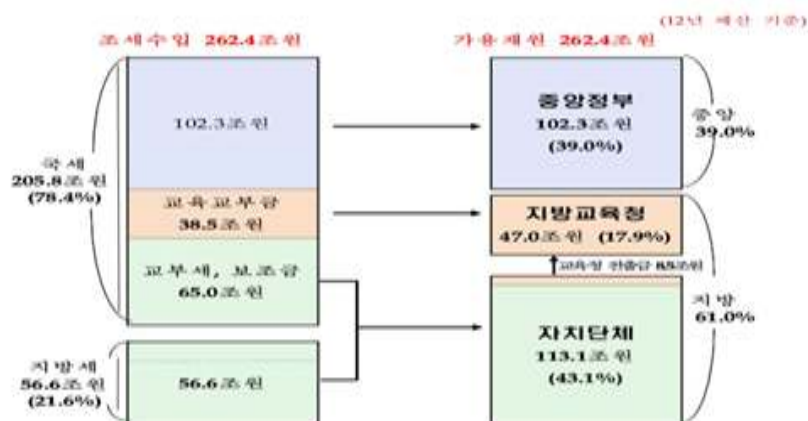
‘지방자치·재정분권은 돈먹는 하마?’

- . 1961년 5·16 이후 정지되었던 우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회를 구성하면서 부활하였고, 1995년 단체장 직선제가 도입되면서 형식은 갖추게 되었음.
- . 민선 6기를 앞두고 있는 올해는 지방자치가 부활한 지 23년이 되는 해임. 1991년당시 80대 20이던 국세와 지방세의 조세배분비율은 지금도 거의 변화가 없고, 더욱이 지방자치와 분권은 마치 ‘돈먹는 하마’처럼 인식되어, 지방재정의 낭비와 누수현상이 마치 일상적인 것인 듯 비추어지기도 함.
- . 그러나, 지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응한 국가운영 추세이며, 우리나라도 새로운 국가운영전략의 대안으로 생각하고 있음.
- . 지방자치와 분권에 있어 물질적 기반이 되는 지방재정력 확보는 무엇보다 중요한 요소임.
 - 우리나라는 전반적인 지방분권 수준이 미흡한데, 특히 재정분권 수준이 낮아, 지방자치를 위한 자주적 재정기반이 취약함.
 - 기존의 중앙집권적·중앙정부 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구됨.

‘중앙재정에 대한 지방재정의 높은 의존도’

- . 자체세수와 지출간의 격차가 크게 발생하기 때문에, 그 격차를 중앙정부가 지자체에 재정 이전을 통해 보전하는 구조임. 이 때문에 중앙재정에 대한 의존도가 매우 높음(그림 1)

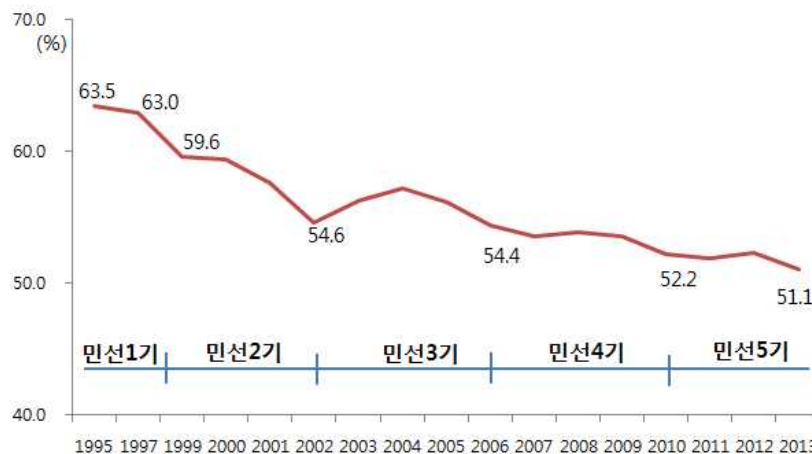
[그림 1] 세입의 중앙-지방간 배분 (2012년도예산 기준)



출처: 이정만(2014) ‘대등·협력적 중앙지방간 재정관계정립을 위한 전략 및 제도개선 과제’,
충남도청 지방재정심포지움 발표자료.

.중앙-지방간 세입·세출의 역전현상은 대부분 국가에서 공통적으로 나타나나, 그 격차의 크기 및 재정의존도가 OECD국가 내에서도 큰 편이고, 지자체의 재정자립도도 낮아지고 있는 추세임.

[그림 2] 재정자립도 추이



자료 : 안전행정부, 「지방재정연감」, 각년도.

2. 충남 지방재정의 현황

‘전국평균보다 낮은 재정자립도’

- . 1991년 66.4%였던 중앙정부의 재정자립도는 1992년 69.6%로 최고점에 달한 이후 계속 하락추세를 보여, 2013년에는 51.1%, 2014년에는 45.0%까지 하락하였음.
- . 그 결과, 지방세로 해당 지자체의 인건비조차 해결하지 못하는 단체가 2013년도에 전체 224 지자체 중 125단체에 이르고 있음(전체시군의 52.1%).
- . 충남의 경우, 2000년 32.2%였던 재정자립도(충남 평균)가 2009년 36.6%에서 2014년 30.2%까지 하락한 상태임.(표1)
 - 2014년도 충남의 재정자립도(일반회계 기준, 잠정)는 전국17개 시도 중 11위.
 - 지자체 규모가 작을수록 재정자립도가 낮은 것을 알 수 있음.
 - 2014년도 재정자립도의 경우, 세입과목 개편으로 인해 재정자립도가 급격히 낮아짐.
- . 충남의 15개 시군 중, 천안, 아산, 당진, 서산을 제외한 11개 시군이 지방세로 인건비를 해결하지 못하고 있는 실정임. (충남내 시군의 73.3%)
 - 이 중, 2개 군은 자체수입(지방세+세외수입)으로도 인건비를 충당하지 못하고 있음.

[표 1] 충남 지자체별 재정자립도(일반)

(단위: %)

단체명	'09	'10	'11	'12	'13	'14	단체명	'09	'10	'11	'12	'13	'14
충남평균 (순계)	36.6	36.6	35.4	35.5	36	30.2							
도본청	28.1	24	28.3	28.6	29.4	25.6	시·군 평균	27.8	30.6	26.6	26	26.2	21.1
시평균	33.4	36.7	31.6	31.9	32.4	26.7	군평균	21.7	23.8	20.7	16.5	14.8	10.7
천안시	49.5	54.5	46.2	46.6	46.6	41.2	금산군	20.3	22.7	18.6	18.9	18.0	11.8
공주시	17.2	19.1	17.1	16.2	17.5	14.0	부여군	14.9	14.9	14.3	14.5	11.3	9.2
보령시	21.0	22.6	19.9	20.6	19.7	12.1	서천군	12.0	11.8	13.1	12.8	12.2	8.7
아산시	50.8	52.3	45.1	46.5	48.5	40.3	청양군	12.0	12.2	13.9	12.4	13.0	9.0
서산시	31.8	32.1	27.4	29.1	27.8	20.6	홍성군	22.5	27.9	18.2	15.8	18.1	12.5
논산시	16.9	18.9	16.4	16.5	16.1	11.6	예산군	18.1	18.5	17.9	15.8	13.8	10.6
계룡시	20.7	22.6	22.8	22.7	22.1	13.1	태안군	22.0	21.1	18.2	18.4	18.5	13.4
당진시	-	-	-	29.8	30.6	27.3							

출처 : 재정고HP, '2014 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도 현황(잠정)'

주: 당진시는 2012년 시 승격.

[표 2] 충남의 인건비 미해결 지자체 현황

구분	'00	'02	'04	'06	'08	'10	'11	'12	'13
지방세로 미해결	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산	주령산 공보서예 충천산성 여안청양 금산
자체수입 으로 미해결	청양	-	청양	서천 청양	-	청양	-	청양	부여 청양

자료: 2013 국세통계연보, 2013 지방세통계연감

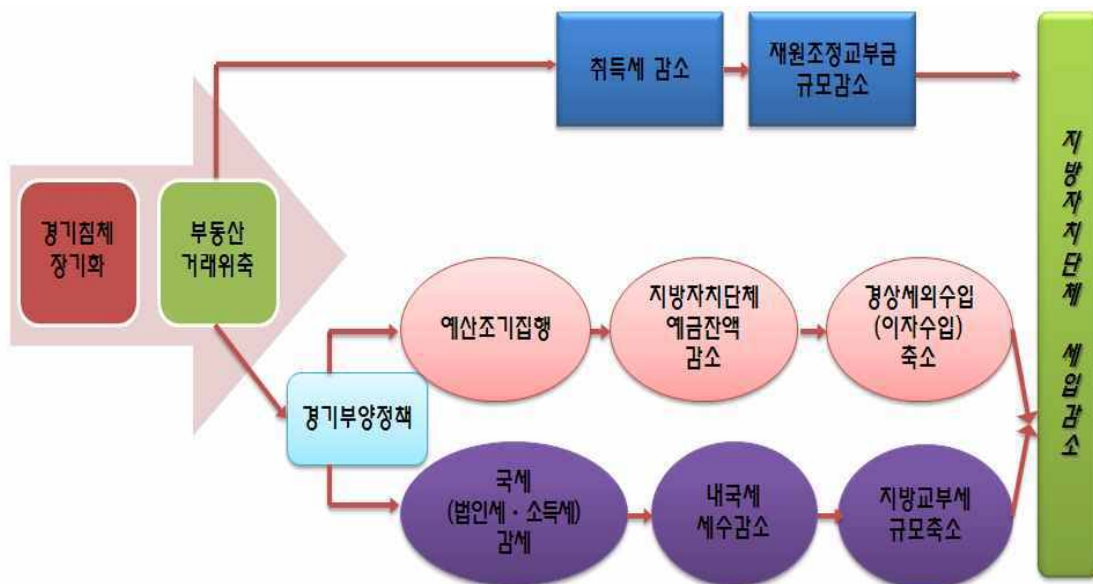
주: 자체수입=지방세+세외수입

‘점점 악화되는 지방재정 여건’

- 국세의 세원은 소비·소득과세 중심, 지방세는 재산과세 중심인 구조임. 이 때문에 경제성장 및 소득수준 향상이 지방세 세수증대로 연계되기는 어려우나, 부동산 경기침체는 지방세 세수에 상대적으로 크게 영향을 끼침.

- 도(道)의 경우는 전체 세수의 절반이상을 취득세가 차지하고 있어, 부동산 경기변동에 크게 영향을 받음을 알 수 있음.(표 3)
- . 2008년에 일어난 미국발 경제위기의 여파로 인한 경기침체의 장기화는 부동산거래를 위축시켰고 광역지자체 세수의 중심인 취득세 감소로 이어짐. 중앙정부는 경기활성화 진작을 목적으로 국세인 소득세·법인세 감세를 추진했고, 결과적으로 이는 국세세수를 감소시키고 지방교부세 총규모 감소로 이어져, 지자체 세입이 감소함.(그림 3)
- . 2005년 이전에는 10%미만이었던 지방세의 비과세·감면율이 현재는 25%까지 상승했음. 즉, 지방세의 1/4를 비과세·감면하고 있는 것도 지방세수 감소의 원인의 하나임.(표 4)
- . 한편, 저출산·고령화에 따른 사회복지관련사업의 지속적 확대추세는 국가 및 지자체 재정 압박의 최대 요인으로 작용하고 있음. 특히, 국고보조사업 매칭(Matching)으로 인해 지방비 부담이 가중되고 있고, 이는 특히 기초지자체로 갈수록 더욱 부담으로 작용하고 있음.(표 5)

[그림 3] 경기침체가 지방재정에 미치는 영향



출처: 최원구(2014) '한국지방재정의 현황과 지역별 특성'. 충남도청 지방재정심포지움 발표자료

[표 3] 충남의 세목별 구성비율(2012년도, 도 본청 기준)

(단위: 억원, %)

취득세	등록면허세	레저세	지방소비세	지역자원 시설세	지방교육세	과년도수입	합계
6,226	550	184	1,788	348	2,049	130	11,274
55.2	4.8	1.6	15.9	3.1	18.2	1.2	100

자료: 2013 지방세통계연감

[표 4] 충남의 지방세 비과세 감면추이

(단위: 억원, %)

구분	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
비과세· 감면액 (A)	903	1,589	1,753	2,287	3,712	3,953	4,946	5,562	5,562	6,783	7,672
지방세 징수액 (B)	8,835	10,766	14,159	14,192	15,510	16,493	17,395	17,935	20,970	22,975	23,072
감면율 (A/A+B)	9.3	12.9	11.0	13.9	19.3	19.3	22.1	23.7	21.0	22.8	25.0
감면율 (중앙정부)	9.3	7.5	8.6	8.9	16.3	18.3	19.9	25.0	23.2	24.9	22.2

자료: 지방세통계연감, 각년도.

[표 5] 충남의 사회복지비 비중 추이

(단위: 억원, %)

구분	'08	'09	'10	'11	'12	'13	연평균 증가율
예산총액 (A)	71,372	77,485	79,289	81,347	87,054	87,045	5.09
사회복지비 (B)	11,046	12,902	13,205	13,936	14,645	15,385	8.64
비중 (B/A)	15.5	16.7	16.7	17.1	16.8	17.7	—

자료: 재정고 HP

3. 자치재정 확립을 위하여

‘자율성 확대와 책임성 확보를 통한 자치재정 확립’

- 세계화, 저출산·고령화, 저성장이라는 큰 추세에 대응하는 재정운용 고려 필요.
 - 이로 인한 국가재정의 위기가 지방재정 위기로 전이될 가능성이 커지고 있음. 지방재정도 세출구조 합리화와 세입노력 확대가 필수적임.
- 지자체의 자주재정권 확충을 위해, 지방재정운영에 대한 각종 통제장치의 축소·폐지, 세원 이양·신(新)세목 신설 등 과세자주권을 강화하여 지자체의 재정운영에 자율성을 확대시키고, 이를 통해 궁극적으로는 협력적인 중앙-지방의 재정관계를 구축하는 방향으로 나아가야 함.
 - 이를 위해서는 현행 국고보조금의 축소·정리, 지방소득세·지방소비세의 추가이양, 지방교부세의 조정기능 강화 등이 이루어져야 함.
- 재정분권은 지방자치와 분권의 실질적 수준을 결정하는 중요한 요건임.
 - 이를 실현하기 위해, 중앙집권적 논리에 대한 대응논리 설정과 지역주민의지지 확산이

중요함.

- 지방재정에 대한 주민의 신뢰확보를 위한 노력이 선결되어야 함. 정보공개, 주민의 책임성 제고노력을 통해, 재정지출수요에 대한 주민의 조세부담에 대한 의식함양 및 합의도출 필요.
- 2011년 지방재정법 개정으로 주민참여예산제를 의무화하여 예산과정에서 시민참여형 재정운용체제가 확립됨.
- 시민참여형 재정운영이 실현되어야 비로소 자율-참여-책임이 구현되는 분권형 자치재정체제가 완결된다고 할 수 있음.
- 시민사회의 활력을 통한 지방자치·자치재정은 우리지역은 우리가 만들어나간다는 주체적이고 내발적(Endogenous) 지역발전을 가능케 하고, 이는 궁극적으로 지역과 국가의 지속가능한 발전(Sustainable Development)으로 연결됨.