

대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 심포지엄

2014. 3. 17

대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 심포지엄

1. 추진 배경 및 목적

- 실질적 지방자치와 분권을 위해서는 지방재정력의 확보가 중요함. 그러나 한국의 경우 특히 재정분권의 수준이 낮아 자치를 위한 자주적 재정기반이 취약함
- 따라서 지방자치와 분권을 위한 재정력 확보, 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해서는 중앙집권적이고 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구됨
- 이에 한국 지방재정구조의 문제점과 원인 분석 및 선진국 지방재정제도와의 비교 등을 통해 대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계의 정립을 위한 제도개선 과제와 대안을 검토하고, 이를 공론화할 필요가 있음

2. 워크숍 개요

- 일시 및 장소 : 2014년 3월 17일(월) 16:30 ~ 18:30 / 충남도청(중회의실)
- 주제 발표
 - 제1주제 : “한국 지방재정의 현황과 지역별 특성”(최원구 박사, 한국지방세연구원)
 - 제2주제 : “대등·협력적 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 전략 및 제도개선 과제”(이정만 교수, 공주대학교)
- 참석대상
 - 강현수 원장(충남발전연구원), 정문건 부원장(한국지방세연구원), 이재은 교수(경기대), 이정만 교수(공주대학교), 최원구 박사(한국지방세연구원), 박광배 박사(대한건설정책연구원), 정창수 교수(경희대 후마니타스칼리지), 김현표 예산담당관(충청남도), 이민정 박사(충남발전연구원), 충남도청 관계자 및 원내외 희망자

3. 진행순서

16:30~16:40	개회식(사회: 정종관, 총발연 기획실장)	
	개회사(2분)	강현수 원장 (충남발전연구원)
	인사말(4분)	송석두 행정부지사 (충청남도)
	인사말(4분)	정문건 부원장 (한국지방세연구원)
16:40~17:20	주제 발표(좌장: 이재은, 경기대 교수)	
	(발표1) “한국 지방재정의 현황과 지역별 특성”	최원구 박사 (한국지방세연구원)
	(발표2) “대등·협력적 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 전략 및 제도개선 과제”	이정만 교수 (공주대학교)
17:20~18:30	(토론) 정창수 교수(경희대 후마니타스칼리지), 박광배 박사(대한건설정책연구원), 김현표 예산담당관(충청남도), 이민정 박사(충남발전연구원)	

한국 지방재정의 현황과 지역별 특성

한국지방세연구원 최원구

□ 지방재정 현황 진단 : 왜 지방은 중앙에 요구만 하는가?

○ 열악할 수밖에 없는 지방재정의 현주소

- 국세중심의 세수구조 \Rightarrow 20년 간 변함없는 80:20의 조세배분 비율
- 낮은 재정자립도 \Rightarrow 인건비 미해결 지방자치단체 과다
- 재산과세 중심의 지방세제 \Rightarrow 낮은 세수 신장성 및 부동산경기 변동에 민감
- 조세법률주의 원칙 \Rightarrow 지방자치단체 세수 증대 노력의 제약 요인

○ 지방재정환경 변화

- 경기침체 장기화로 지방세입 기반 위축
- 지방세 비과세, 감면 확대로 지방세수 격감
- 복지시책 확대에 따른 지방자치단체 재정부담 가중
- 국고보조사업 및 재원대책 미흡 사업의 증가로 재정운용 경직성 심화

○ 지방자치단체의 지방재정 건전성 악화

I. 열악할 수밖에 없는 지방재정의 현주소

(1) 국세중심의 세수구조 ⇒ 20년간 변함없는 80:20의 조세배분비율

- ① 1991년 지방자치제가 30년 만에 부활할 당시, 80대 20이던 국세와 지방세의 조세배분 비율은 20년이 경과한 현재도 거의 변화를 보이고 있지 않음.
- ② 20년 이상 장기에 걸쳐 국세와 지방세의 조세배분비율에 거의 변화가 없다는 것은 향후에도 그 비율의 변화를 기대하기 힘들다는 것을 의미함.

〈표 1〉 국세와 지방세의 조세배분

(단위 : 억원, %)

구분	조세			
	국세		지방세	
	금액	비율	금액	비율
1991년	303,198	79.1%	80,351	20.9%
1995년	567,745	78.8%	153,160	21.2%
2000년	929,347	81.9%	206,006	18.1%
2004년	1,177,957	77.5%	342,017	22.5%
2005년	1,274,657	78.0%	359,774	22.0%
2006년	1,380,443	77.0%	412,937	23.0%
2007년	1,614,591	78.8%	435,243	21.2%
2008년	1,673,060	78.6%	454,797	21.4%
2009년	1,645,407	78.5%	451,678	21.5%
2010년	1,777,184	78.3%	491,598	21.7%
2011년	1,923,812	78.6%	523,000	21.4%
2012년	2,030,149	79.0%	539,380	21.0%
2013년	2,164,263	80.1%	537,740	19.9%

주 : 2012년도까지는 결산액, 2013년도는 당초예산액 기준임.

자료 : 2013 국세통계연보, 2013 지방세통계연감

지방재정세제 주요통계(안전행정부 지방세제정책관실, 2013.5) 참조 재작성.

〈표 2〉 충남지역의 국세와 지방세 배분현황

(단위 : 억원, %)

구분	조세			
	국세		지방세	
	금액	비율	금액	비율
2000년	15,209	70.58%	6,340	29.42%
2004년	34,281	70.77%	14,159	29.23%
2005년	41,596	74.56%	14,192	25.44%
2006년	41,048	72.58%	15,510	27.42%
2007년	43,217	72.38%	16,493	27.62%
2008년	38,667	68.97%	17,395	31.03%
2009년	37,823	67.83%	17,935	32.17%
2010년	43,070	67.25%	20,970	32.75%
2011년	47,211	67.27%	22,975	32.73%
2012년	49,266	68.11%	23,072	31.89%

주 : 결산액 기준임.

자료 : 각년도 국세통계연보 및 2013 지방세통계연감

(2) 낮은 재정자립도 ⇒ 인건비 미해결 지방자치단체 과다

- ① 1991년도 66.4%이던 재정자립도는 1992년도 69.6%로 정점에 달한 이후 하락추세를 보여 2013년도 51.1%, 2014년도 45.0%까지 하락하였음.
- ② 그 결과, 지방세로 해당 지방자치단체의 인건비도 해결하지 못하는 단체가 2013년도에도 전체 224개 단체의 51.2%에 달하는 125단체에 달함.
- ③ 자체수입(지방세 + 세외수입)으로 인건비를 충당하지 못하는 총125개 기초자치단체 중 군이 가장 많은 69개 단체이며, 다음은 자치구 38개 단체, 시 18개 단체가 포함되어 있음.

〈표 3〉 연도별 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

구분	1991	1992	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
전국	66.4	69.6	63.5	59.4	56.2	52.2	51.9	52.3	51.1	45.0
충남 평균				32.2	32.7	36.6	35.4	35.5	36	30.2
도본청				26.8	29.0	24	28.3	28.6	29.4	25.6
시평균				33.8	34.7	36.7	31.6	31.9	32.4	26.7
군평균				25.0	19.1	23.8	20.7	16.5	14.8	10.7

주 : 2014년도의 재정자립도는 세입과목 개편기준 적용하였음(잉여금 및 이월금, 회계간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 제외수입에서 제외한 새로운 기준을 적용함에 따라 재정자립도가 전년대비 급격히 낮아진 것으로 나타남.

자료 : 국세-지방세 조정을 통한 해결방안(인천발전연구원, 2013),

각년도 지방자치단체 예산개요,

2014년 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도 현황(안전행정부) 참조 재작성.

〈표 4〉 도본청별 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

구분	2000	2005	2010	2011	2012
도본청 평균	37.9	36.6	31.6	33.0	34.8
경기	69.3	70.3	59.3	60.1	61.7
강원	30.0	22.4	20.8	21.4	22.5
충북	30.3	25.2	25.1	24.1	27.6
충남	26.8	29.0	24.0	28.3	28.6
전북	22.8	17.9	17.3	18.6	21.1
전남	15.9	11.9	11.5	13.5	14.6
경북	29.2	22.4	21.7	21.4	22.5
경남	35.8	29.8	34.2	35.2	36.6
제주	31.2	30.3	25.7	24.9	28.2

자료 : 각 년도 지방자치단체 예산개요.

〈표 5〉 인건비 미해결 지방자치단체 현황

(단위 : 단체수, %)

구분	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
지방세로 미해결	144 (58%)	146 (59%)	151 (61%)	151 (60%)	131 (53%)	137 (56%)	124 (50.8%)	123 (50.4%)	125 (51.2%)
자체수입 으로 미해결	28 (11%)	32 (13%)	35 (14%)	42 (17%)	30 (12%)	40 (16%)	40 (16.4%)	41 (16.8%)	38 (15.6%)

자료 : 국세-지방세 조정을 통한 해결방안(인천발전연구원, 2013),
2013년도 지방자치단체 통합재정개요 참조 재작성.

〈표 6〉 2013년도 지방세수입으로 인건비 미해결단체 : 125개(51.2%)

(단위 : 단체수, %)

구분	계	시·도	시	군	자치구
계	244	17	74	84	69
해결	119(48.8%)	17(100.0%)	56(75.7%)	15(17.9%)	31(44.9%)
미해결	125(51.2%)	-	18(24.3%)	69(82.1%)	38(55.1%)

자료 : 2013년도 지방자치단체 통합재정개요(안전행정부), p.134.

〈표 7〉 2013년도 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비 미해결단체 : 38개(15.6%)

(단위 : 단체수, %)

구분	계	시·도	시	군	자치구
계	244	17	74	84	69
해결	206(84.4%)	17(100.0%)	72(97.3%)	56(66.7%)	61(88.4%)
미해결	38(15.6%)	0(0.0%)	2(2.7%)	28(33.3%)	8(11.6%)

자료 : 2013년도 지방자치단체 통합재정개요(안전행정부), p.134.

〈표 8〉 자체수입 대 인건비 시도별 현황(2013년도 기준)

(단위 : 억원, %)

시도 별	예산액 (A)	자체수입 (B)	지방세 (C)	인건비 (D)	각 수입에서 차지하는 인건비 비율		
					총예산 (D/A)	자체수입 (D/B)	지방세 (D/C)
합계	1,688,802	695,169	546,544	158,810	9.4	22.8	29.1
서울	240,596	173,630	146,508	26,342	10.9	15.2	18.0
부산	93,596	42,106	33,287	8,711	9.3	20.7	26.2
대구	65,574	27,014	21,526	6,265	9.6	23.2	29.1
인천	76,376	40,449	27,491	6,610	8.7	16.3	24.0
광주	41,174	14,381	11,788	3,842	9.3	26.7	32.6
대전	38,023	16,519	13,116	3,969	10.4	24.0	30.3
울산	31,080	17,057	13,545	2,884	9.3	16.9	21.3
세종	4,144	1,677	1,535	524	12.6	31.2	34.1
경기	298,671	167,386	136,960	24,480	8.2	14.6	17.9
강원	87,222	18,632	12,803	9,365	10.7	50.3	73.1
충북	71,438	19,103	13,708	6,667	9.3	34.9	48.6
충남	99,296	28,702	21,907	9,032	9.1	31.5	41.2
전북	102,847	20,263	14,188	9,240	9.0	45.6	65.1
전남	124,528	21,727	14,815	11,312	9.1	52.1	76.4
경북	149,092	33,511	23,175	13,434	9.0	40.1	58.0
경남	138,957	44,614	33,545	12,577	9.1	28.2	37.5
제주	26,188	8,399	6,646	3,555	13.6	42.3	53.5

주 : 예산액은 일반회계기준이며, 자체수입은 지방세와 세외수입으로 구성됨

시도별 : 시도 본청 + 시군구

자료 : 2013년도 지방자치단체 통합재정개요(안전행정부), p.323

〈표 9〉 충남지역 인건비 미해결 지방자치단체 현황

구분	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
지방세 로 미해결	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산	주령산통천사 공보논계서예 홍부태청금산
자체수 입으로 미해결	청양	-	청양	서천 청양	-	청양	-	청양	부여 청양

자료 : 각년도 지방자치단체 예산개요.

(3) 재산과세 중심의 지방세제 ⇒ 낮은 세수 신장성 및 부동산경기 변동에 민감

- ① 국세는 90% 이상이 소득 및 소비과세에 세원을 두고 있으나, 지방세는 약 50%가 재산과세이기 때문에 경제성장 및 소득수준 향상의 결과가 상대적으로 세수증대로 연계되기 어려운 구조임.

〈표 10〉 소득·소비·재산과세에 따른 국세 및 지방세 구성 비율

(단위 : %)

구분		소득과세	소비과세	재산과세	기타
국 세		46.3	44.0	5.1	4.6
지방세	2009년	17.3	15.1	50.2	17.4
	2012년	17.6	19.2	47.7	16.9
	2013년	18.8	19.2	44.1	17.9

주 : 국세는 2010년도 결산기준이며, 지방세는 당초예산 기준임.

자료 : 국세-지방세 조정을 통한 해결방안(인천발전연구원, 2013),

2013년도 지방자치단체 통합재정개요 참조 재작성.

〈표 11〉 국세와 지방세의 신장률 비교

(단위 : 억원, %)

구분	조세			
	국세		지방세	
	금액	증가율	금액	증가율
2004년	1,177,957	-	342,017	-
2005년	1,274,657	8.2%	359,774	5.2%
2006년	1,380,443	8.3%	412,937	14.8%
2007년	1,614,591	17.0%	435,243	5.4%
2008년	1,673,060	3.6%	454,797	4.5%
2009년	1,645,407	-1.7%	451,678	-0.7%
2010년	1,777,184	8.0%	491,598	8.8%
2011년	1,923,812	8.3%	523,000	6.4%
2012년	2,030,149	5.5%	539,380	3.1%
2013년	2,164,263	6.6%	537,740	-0.3%
05~13 연평균		6.8%		5.2%
09~13 연평균		7.1%		4.5%

주 : 2012년도까지는 결산액, 2013년도는 당초예산액 기준임.

자료 : 2013 국세통계연보, 2013 지방세통계연감

지방재정세제 주요통계(안전행정부 지방세제정책관실, 2013.5) 참조 재작성.

〈표 12〉 충남지역의 국세와 지방세 신장률 비교

(단위 : 억원, %)

구분	조세			
	국세		지방세	
	금액	증가율	금액	증가율
2004년	34,281	-	14,159	-
2005년	41,596	21.34%	14,192	0.23%
2006년	41,048	-1.32%	15,510	9.29%
2007년	43,217	5.28%	16,493	6.34%
2008년	38,667	-10.53%	17,395	5.47%
2009년	37,823	-2.18%	17,935	3.10%
2010년	43,070	13.87%	20,970	16.92%
2011년	47,211	9.61%	22,975	9.56%
2012년	49,266	4.35%	23,072	0.42%
05~12 연평균		2.45%		7.19%
09~12 연평균		9.21%		8.76%

주 : 결산액 기준임.

자료 : 각년도 국세통계연보 및 지방세통계연감.

- ② 실제 국세와 지방세의 신장률을 비교해 보면, 2005~2013년도의 기간 동안 국세는 연평균 6.8% 증가하였으나, 지방세는 같은 기간 5.2%만 증가하였으며, 2008년 글로벌 금융위기 이후인 2009~2013년도로 기간을 좁혀 보아도 국세 신장률 7.1%는 지방세의 4.5%를 상회함.

〈표 13〉 지방세 도별 신장추세

(단위 : 억원, %)

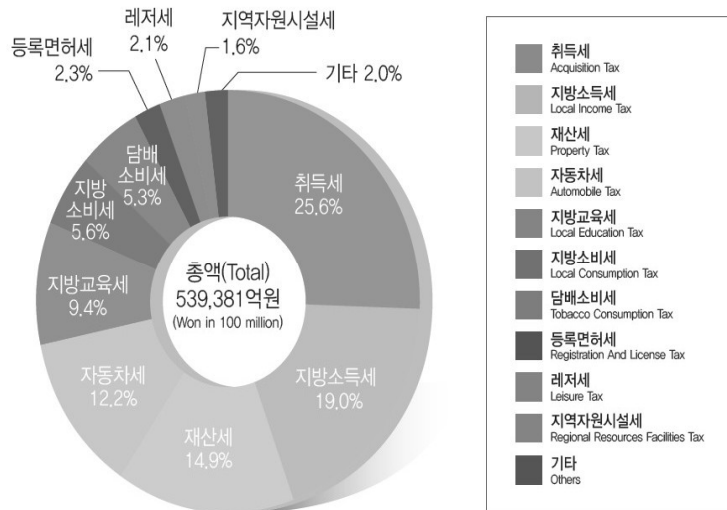
구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 신장률
경기	117,161	117,233	128,797	129,575	132,497	136,960	3.2%
강원	10,745	10,650	12,225	12,723	12,917	12,803	3.6%
충북	11,029	10,949	13,103	13,713	13,399	13,708	4.4%
충남	17,395	17,935	20,970	22,975	21,933	21,907	4.7%
전북	11,266	10,913	12,876	14,072	14,138	14,188	4.7%
전남	12,494	12,883	14,343	15,803	15,362	14,815	3.5%
경북	19,150	20,018	22,204	23,975	23,869	23,175	3.9%
경남	28,812	28,801	34,709	36,091	33,922	33,545	3.1%
제주	4,451	4,146	5,215	5,814	6,137	6,646	8.3%

주 : 2011까지는 결산액, 2012는 최종예산액, 2013은 당초예산액 기준임.

자료 : 2013년도 지방자치단체 통합재정개요 (상), p.54 참조 재구성.

- ③ 또한, 지방세가 재산과세 위주로 되어 있기 때문에 지방세수는 부동산 경기에 상대적으로 민감하게 반응함.

〈그림 1〉 2012년 지방세 세목별 구성비율



자료 : 2013 지방세통계연감

〈그림 2〉 지방자치단체 유형별 지방세 세목별 구성비율(2012)



자료 : 2013 지방세통계연감

- ④ 특히, 서울을 제외한 광역자치단체의 지방세수에서 차지하는 취득세의 비율이 가장 높아, 부동산 경기에 상대적으로 민감하게 반응함. 그 중에서도 도의 경우는 전체 세수의 53.3%를 취득세가 차지하고 있으므로 경기변동에 매우 민감하게 반응한다고 할 수 있음.

〈표 14〉 충남 도본청 세목별 구성비율(2012)

(단위 : 억원, %)

취득세	등록 면허세	레저세	지방 소비세	지역자원 시설세	지방 교육세	과년도 수입	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.

- ⑤ 이와 같이, 광역자치단체의 경우 부동산 거래와 관련된 세목이 전체 세수에서 차지하는 비율이 매우 높기 때문에 부동산 경기에 따라 지방세수도 크게 변동하고, 세수의 안전성을 기대하기도 어려운 실정임.

(5) 조세법률주의 원칙 ⇒ 지방자치단체 세수 증대 노력의 제약 요인

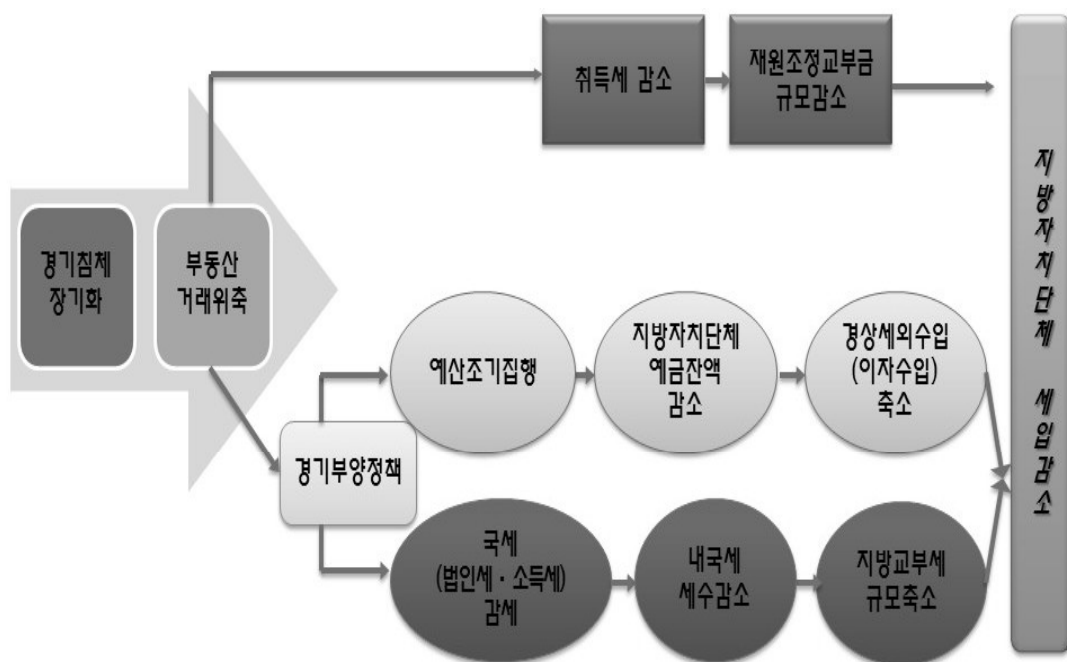
- ① 헌법 상 조세법률주의원칙에 따라 조세의 종목과 세율은 법률로 규정하도록 되어 있기 때문에 지방세라 하여도 지방자치단체가 세목과 세율을 결정할 수 있는 것은 아님.
- ② 그러나, 지방세의 세목 및 세율을 모두 국가가 법률로 정하고, 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있는 것은 일부 탄력세율을 적용하는 정도임에도 불구하고 우리나라 지방자치단체들은 그 적용에 매우 신중한 편임.
- ③ 따라서 특단의 조치가 강구되지 않는 한, 지방자치 부활 이후 20여 년간 지속되어 온 80:20의 국세와 지방세의 조세배분비율은 개선되지 않을 것이고, 이는 현재와 같은 열악한 지방재정여건이 지속된다는 것을 의미함.

Ⅱ. 더욱 악화되는 지방재정 여건

(1) 경기침체 장기화로 지방세입 기반 위축

- ① 2008년 미국의 리먼 브라더스사의 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기와 2009년부터 시작된 유럽의 재정위기 여파로 경기침체가 장기화되면서 지방재정의 세입기반은 더욱 위축되고 있음.
- ② 지방세에 미친 영향을 보면, 경기침체의 장기화로 인하여 부동산 거래가 위축됨에 따라 광역자치단체 세수의 중추를 이루는 취득세가 감소하였으며, 취득세의 감소는 이를 재원으로 하는 특별시 및 광역시의 재원조정교부금 총 규모의 감소로 이어져, 결과적으로 자치구의 세입을 감소시키는 결과도 초래하였음.

〈그림 3〉 경기침체의 지방재정에 미친 영향



- ③ 경기침체가 지속되자 중앙정부는 경기진작을 위하여 지방자치단체의 예산을 조기 집행할 것을 독려하였고, 그 과정에서 지방자치단체의 예금 잔액은 줄어들고, 이로 인하여 경상세외수입에 해당하는 이자수입이 줄어드는 의도하지 않은 결과가 발생하고 있음.

- ④ 2008년 이후, 중앙정부는 침체된 경기를 활성화할 목적으로 국세인 소득세와 법인세의 감세를 감행한 결과, 내국세의 세수가 감소하여 이를 재원으로 하는 지방교부세의 총 규모가 감소하게 되었고, 이는 지방자치단체의 세입 감소로 연계되었음.

(2) 지방세 비과세·감면 확대로 지방세수 감소규모 증가

- ① 2005년도 이전에는 10% 미만이었던 지방세의 비과세·감면율이 2006년도에는 16.3%로 증가하였고, 그 이후에도 지속적으로 증가하여 2009년도에는 25.0%까지 상승하여 그 규모가 15조원을 초과하게 됨. 즉 지방세의 약 1/4를 비과세·감면한 것임.

〈표 15〉 지방세 비과세 감면 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
비과세·감면액 (A)	32,419	26,726	32,150	35,337	80,678	97,266	113,046	150,270	148,106	173,320	154,286
지방세 징수액 (B)	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937	435,243	454,797	451,678	491,598	523,001	539,381
비과세 감면율 (A/A+B)	9.3%	7.5%	8.6%	8.9%	16.3%	18.3%	19.9%	25.0%	23.2%	24.9%	22.2%

자료 : 국세-지방세 조정을 통한 해결방안(인천발전연구원, 2013), 각년도 지방세통계연감 참조 재작성.

〈표 16〉 충남지역의 지방세 비과세 감면 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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
비과세 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%

자료 : 각년도 지방세통계연감.

(3) 복지시책 확대에 따른 지방자치단체 재정부담 가중

- ① 저출산·고령화로 인한 사회복지관련 사업의 지속적 확대 추세는 국가 및 지방자치단체의 재정을 압박하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있음.

〈표 17〉 국가 및 지방자치단체의 사회복지비 비중 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	연평균 증가율
중앙 총지출(A)	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	5.5%
복지지출(B) (비중 B/A)	68.8 (26.2%)	80.4 (26.6%)	81.2 (27.7%)	86.4 (28.0%)	92.6 (28.5%)	7.7%
지방 예산(A)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9%
사회복지비(B) (비중 B/A)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.2%)	30.9 (20.5%)	9.2%

주 : 당초예산 순계기준임.

자료 : 지방재정세제 주요통계(안전행정부 지방세제정책관실, 2013.5) p.43.

〈표 18〉 도본청별 사회복지비중 추이

(단위 : %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
도본청평균	21.6	22.8	23.2	23.2	23.4	25.3
경기	19.3	20.6	23	23.3	23.9	27.8
강원	19.4	21	19.8	21.5	22.2	23.4
충북	23.8	25.2	24.1	24.8	26.5	27.4
충남	22.9	22.2	22.7	22.9	22.7	23.7
전북	28.4	29.1	29.3	27.2	27.1	27.5
전남	24.1	25.5	23.3	23.8	23.3	23.8
경북	24.4	26	25.4	24.6	23.8	24.9
경남	22.1	22.9	23.7	23.9	24.4	25.6
제주	12.8	13.5	14	12.7	12.5	14.7

주 : 일반회계 기준임.

자료 : 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr/>).

〈표 19〉 충청남도 사회복지비 비중 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	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)	15.48%	16.65%	16.65%	17.13%	16.82%	17.68%	-

주 : 일반회계 당초예산 순계기준이며, 도본청·시·군을 포함함.

자료 : 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr/>)

- ② 사회복지비의 증가는 중앙정부보다는 지방자치단체의 재정운영에 더 큰 부담이 되고 있는데, 그 원인 중 하나는 국고보조사업에 대응하는 지방비 부담의 가중을 들 수 있음.

〈표 20〉 복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담 증가율

(단위 : 조원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	연평균 증가율
국고보조금 (복지부)	11.7	13.9	13.7	14.4	15.5	7.3%
대응 지방비	5.1	6.1	6.2	6.7	7.4	9.8%

주 : 당초예산 순계기준임.

자료 : 지방재정세제 주요통계(안전행정부 지방세제정책관실, 2013.5) p.43.

- ③ 또한, 2005년 지방분권정책의 일환으로 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하는 과정에서 도입된 분권교부세제도도 지방비 부담을 가중시키는 요인이 되고 있음.

〈표 21〉 분권교부세 사업 지방비 부담 추이

(단위: 억원, %)

구분	이양 전(국비)			이양 후(분권교부세)								연평균 증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	이양전	이양후
계 (A)	22,195	21,073	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	49,930	54,751	0.5%	11.8%
국비/분권 (B)	8,765	8,987	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	14,573	16,154	5.5%	6.5%
비중 (B/A)	39.5	42.6	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	28.6	29.2	29.5		
지방비 (C)	13,430	12,086	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	35,358	38,597	-2.9%	14.9%
비중 (C/A)	60.5	57.4	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	71.4	70.8	70.5		

주 : 2011년부터는 구조조정으로 149개 사업에서 90개 사업으로 축소(2013년 87개)

자료 : 지방재정세제 주요통계(안전행정부 지방세제정책관실, 2013.5) p.66.

- ④ 이와 같이, 사회복지비의 증가는 중앙정부보다 지방자치단체의 재정운영에 더 큰 부담이 되고 있지만, 지방자치단체 중에서도 기초자치단체에 더 큰 부담이 되고 있으며, 그 중에서도 특별·광역시·자치구에 가장 큰 부담이 되고 있음.

〈표 22〉 지방자치단체 유형별 사회복지비 지출비중 및 증가율

(단위 : %)

구분	사회복지비 지출 비중 (2010년도)	사회복지비 연평균 증가율 (2008~2010년도)
광역자치단체	23.68	13.12
특별·광역시	25.23	14.29
도	22.39	12.06
기초자치단체	26.34	16.41
시	24.80	17.10
군	16.23	12.57
자치구	43.21	17.54

자료 : 국세-지방세 조정을 통한 해결방안(인천발전연구원, 2013)

- ⑤ 이상과 같이, 사회복지비의 지방자치단체 유형별 지출 비중 및 연평균 증가율의 차이는 사회복지 서비스의 지방자치단체 간 격차의 원인이 될 수 있음.

(4) 국고보조사업 및 재원대책 미흡 사업의 증가로 재정운용 경직성 심화

- ① 사회복지비의 지방비 부담 증감뿐만 아니라 전체 국고보조사업의 증가에 따른 매칭 지방비의 부담이 늘고 있고, 이로 인하여 지방재정운용의 경직성이 심화되고 있음.

〈표 23〉 지방자치단체 세입재원별 증가율(2008~2013)

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
지방세	435,497	470,670	478,785	497,434	537,953	537,470	4.3%
세외수입	301,004	337,708	315,556	295,784	320,960	334,124	2.1%
지방교부세	241,296	265,081	255,505	274,085	292,159	314,600	5.4%
보조금	236,899	265,004	297,005	305,728	320,482	341,732	7.6%
지방채 등	34,970	36,886	51,714	37,362	39,396	40,960	3.2%
합계	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,886	4.7%

주 : 당초예산기준임.

자료 : 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr/>) 및

지방재정세제 주요통계(안전행정부 지방세제정책관실, 2013.5) p.6. 참조 재작성.

〈표 24〉 2013년도 도별·세입재원별 순계예산 규모

(단위 : 억원, %)

구분	지방세수입		세외수입		교부세		보조금		지방채 등		총규모	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
경기	136,960	46.6	83,817	28.5	20,686	7.0	46,128	15.7	6,600	2.2	294,192	100
강원	12,803	16.5	11,763	15.1	32,435	41.8	19,433	25.0	1,212	1.6	77,646	100
충북	13,708	21.7	11,339	17.9	21,202	33.5	15,851	25.1	1,150	1.8	63,250	100
충남	21,907	25.2	14,338	16.5	26,256	30.2	22,753	26.1	1,792	2.1	87,045	100
전북	14,188	16.7	11,302	13.3	32,210	37.8	26,108	30.7	1,304	1.5	85,111	100
전남	14,815	14.1	12,302	11.7	43,453	41.5	32,450	31.0	1,721	1.6	104,741	100
경북	23,175	17.5	22,564	17.0	50,888	38.3	33,725	25.4	2,377	1.8	132,730	100
경남	33,545	27.2	24,296	19.7	32,365	26.3	30,059	24.4	2,947	2.4	123,212	100
제주	6,646	21.2	3,514	11.2	9,979	31.9	10,465	33.4	700	2.2	31,305	100

자료 : 2013년도 지방자치단체 통합재정개요 (상), p.157 참조 재구성.

〈표 24〉 충청남도 세입재원별 증가율(2008~2013)

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
지방세	16,557	17,493	17,265	19,544	21,480	21,907	5.8%
세외수입	17,185	17,661	17,818	15,332	14,746	14,338	-3.6%
지방교부세	19,511	21,937	22,813	23,809	25,282	26,256	6.1%
보조금	16,828	19,042	20,505	21,508	23,897	22,753	6.2%
지방채 등	1,291	1,351	889	1,155	1,649	1,792	6.8%
합계	71,372	77,485	79,289	81,347	87,054	87,045	4.1%

주 : 당초예산기준이며, 도본청·시·군을 포함하였음

자료 : 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr/>).

- ② 또한, 지방자치단체 세입에서 차지하는 보조금의 비율과 함께 국고보조사업에서 차지하는 지방비부담이 증가하고 있어 지방자치단체의 재정 부담을 가중시키고 있음.

〈표 25〉 국고보조금 및 지방비부담

(단위 : 억원, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
국고보조사업	417,716	467,410	486,182	526,125	567,164
국고보조금	265,387	292,186	300,883	320,606	340,347
	63.5%	62.5%	61.9%	60.9%	60.0%
지방비부담	152,329	175,224	185,299	205,519	226,817
	35.5%	37.5%	38.1%	39.1%	40.0%

주 : 당초예산기준임.

자료 : 2013년도 지방자치단체 통합재정개요 p.82.

- ③ 2005년 국고보조사업의 지방 이양 시, 자원대책의 하나로 분권교부세를 도입하였음에도 불구하고 지방자치단체의 재정부담은 가중되어 왔으나, 자원대책이 매우 미흡한 지방재정부담 사업이 계속 급증하고 있어 향후 이에 대한 자원대책 수립이 시급한 실정임.

대응·협력적 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 전략 및 제도개선 과제

이 정 만(국립대학교 행정학과)

Table of Contents

- I. 문제의 소재
 - 1) 문제 제기
 - 2) 지방재정의 현황 및 문제의 소재
 - 3) 중앙집권 의존적 재정구조의 문제점
 - 4) 역대 정부 재정개혁의 한계
- II. 분권형 재정개혁의 기본방향 및 전략
 - 1) 자주재원을 기본, 재정조정재원으로 보완
 - 2) 재정중립형 통합적 재정개혁
 - 3) 국민공감형 재정개혁
- III. 제도개선 과제 및 대안
 - 1) 세원이양 및 과세자주권의 확대
 - 2) 지방재정조정제도의 합리적 개편
 - 3) 중앙지방간 협의체제 법제화
- IV. 나가는 말

I. 문제의 소재

Step 1

1) 문제 제기

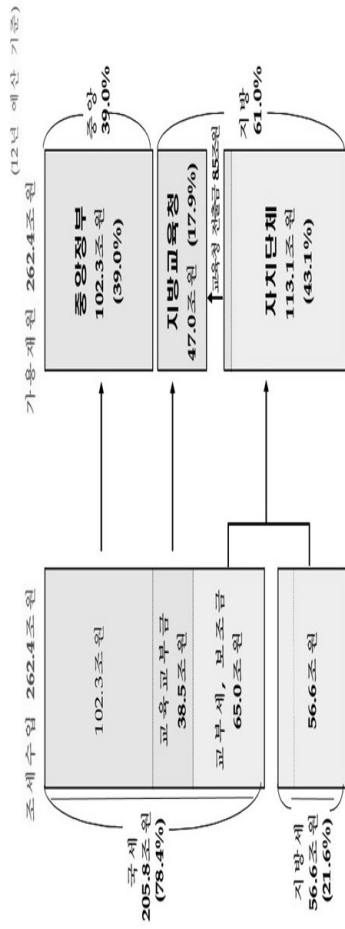
- 지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응한 국가운영 패러다임의 세계적 추세, 우리나라에서도 새로운 국가운영전략의 대안으로 받아들여지고 있음
- 무엇보다 자치와 분권의 물질적 기반이 되는 지방 재정력의 확보가 중요한 관건임
 - 우리나라는 전반적인 지방분권의 수준이 미흡한 편인데, 특히 재정분권의 수준이 낮아 자치를 위한 자주적 재정기반 취약
 - 기존의 중앙집권적이고 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구
- 지방자치 부활 이래 지방재정 기반 강화와 재정분권을 위한 개혁이 나뉠 추진되었지만 근본적인 재정개혁은 진전되지 못한 채 지방세입 감소에 대한 재정보전대책으로 일관, 지방재정의 자주성은 개선되기 보다 더 후퇴하는 양상을 보이고 있음
- 개혁과제 및 대안의 제시에 그칠 것이 아니라 종전에 추진된 지방재정개혁의 실패 요인을 고려한 개혁의 기본방향 및 전략의 설정이 함께 요구되는 단계

I. 문제의 소재

Step 1

2) 지방재정의 현황 및 문제의 소재

- 자체 세수와 지출 간에 큰 격차가 발생, 그 격차를 중앙정부 재정이전으로 보전함으로써 중앙재정에 대한 의존도가 매우 높음



- 국세와 지방세의 비중이 8 : 2인데 최종적인 지출(지방교육재정 포함)은 4 : 6으로 역전
- 60% 이상의 재정기능을 수행하면서도 20%의 세원만 배분, 나머지는 중앙정부 이전재원으로 충당
- 지방정부 세입과 세출 양 측면을 통제하면서 지방정부를 중앙정부의 하위 행정기관화, 집권시대의 재정적 틀에는 변화가 없음
- 중앙지방 간 세수·세출 역전 현상은 대부분의 국가의 공통된 현상이나 그 격차의 크기나 재정 의존도는 OECD 주요 국가에서 가장 큰 편에 속하고 지방정부 세수와 지출 간의 괴리는 점차 더 확대, 중앙재정에 대한 의존도는 더욱 심화
- 수도권과 비수도권, 대도시와 농촌 지역 간의 재정력 격차와 불균형 심화



충청남도
Chungcheongnam-do

I. 문제의 소재

Step 1

3) 중앙집권 의존적 재정구조의 문제점

- 과세자주권에 대한 통제와 함께 중앙정부 재정이전을 통하여 지방재정의 세입과 세출을 통제하는 중앙집권적이고 의존적인 재정시스템의 특징을 보임
- 중앙집권적 의존적 재정구조의 문제점
 - 지방세출 규모에 비해 국세 위주의 세원배분과 소득·소비과세의 국세 편중으로 지방 재정 수요에 자체적으로 대응하기에는 근본적으로 한계가 있는 세수의 빈약성을 보임
 - 지방세로 인건비조차 충당하지 못하는 지방정부 전체 절반 이상 차지
 - 재정적 자율성의 제약과 자치 기반의 약화를 초래함
 - 지방공공서비스 편익과 지방세 부담 간의 괴리 확대, 지방세가 공공서비스 공급에 대한 가격 기능을 제대로 하지 못함에 따라 공공서비스 비용의식 희박, 도덕적 해이 및 재정 감시 소홀 등으로 재정운영의 비효율성과 책임성 문제를 야기함
 - 국세 세수 증가율이 둔화됨에 따라 중앙정부도 재정이전의 여력을 상실하게 되어 집권적 재정시스템의 지속 자체가 곤란, 중앙정부 재정부담의 지방 전가로 지방재정 상황을 더욱 열악하게 하는 요인으로 작용

I. 문제의 소재

Step 1

4) 역대 정부의 재정개혁의 한계

- 지방자치 부활 이래 20여 년 동안 역대 정부에서 재정분권을 포함한 재정분권정책을 나를 대로 추진하여왔으나 전반적으로 성과가 부진, 특히 재정분권개혁은 더 부진한 양상
- ‘총론 찬성, 각론 반대’의 형태로 옹두사미형 재정분권개혁 반복
- 근본적인 재정구조 개혁은 미룬 채 중앙정부 재정조세정책으로 인한 지방세수 감소에 대한 재정보전대책으로 일관
- 중앙지방 간, 지방정부 간 갈등 극복하지 못한 채 기존 체제의 틀 내에서 미세조정으로 통합, 묵시적 타협의 산물
- 재정분권개혁 부진의 요인
 - 세원이양에 따른 지역 간 세수 불균형 심화 우려
 - 이해관계의 복잡성, 합의 형성의 어려움
 - 국민적 공감대 형성 미흡
- 분권개혁의 성공적 추진을 위해 요구되는 실천 전략
 - 중앙·지방 간, 지방정부 간 합의점 확대를 위한 대안과 전략 모색
 - 분권개혁 지지 세력의 확대를 위한 국민적 공감대 확산 모색



충청남도
Chungcheongnam-do

II. 분권형 재정개혁의 기본방향 및 전략



1) 자주재원을 기본, 재정조정재원으로 보완

- 세입 및 세출의 자치를 가능하게 하는 자주재원, 즉 지방세를 근간으로 하고 지역간 표준적 행정서비스 균등화를 위한 재정조정으로 보완
- 일반 이전재원주의의 한계
 - 세입의 자치가 없더라도 지출 용도를 특정화하지 않은 중앙정부의 일반 이전재원으로 세출의 자치가 확보될 수 있다는 것은 환상
 - 지출 용도에 개입하지 않더라도 지방재정 세출 규모는 중앙정부가 결정하는 셈
 - 지방정부 자체재원이 부족하면 보조사업을 수행하는 데에 사용될 공산이 커짐
 - 수익과 부담의 일치를 전제로 하는 자기책임성, 지방재정에 주민의 관심·통제 증대, 재정운영의 효율성·책임성 향상 등을 기대하기 어려움
- 중앙정부의 재원보장책임을 전제로 한 자주재원주의
 - 자주재원을 기본으로 하면서 필요 최소 행정 수준을 보장하는 중앙정부의 재정책임에 의해 보완
 - 중앙지방 간 세원배분의 근본적 재편과 함께 재정적 보완장치 정비

II. 분권형 재정개혁의 기본방향 및 전략

Step 2

2) 재정중립형 통합적 재정개혁

- 재정중립형 재정개혁
 - 중앙·지방 간 합의점 확대 및 정치적 실현 가능성을 높이기 위해 국민의 조세 부담률과 중앙 지방 간 최종 세출 배분 비율을 변경하지 않은 범위 내에서 개혁안 설계
- 통합적 재정개혁
 - 국고보조사업의 폐지·축소, 세원이양, 지방교부세 조정 등 상호 밀접히 연관된 제도개혁을 통합적·일체적으로 논의, 추진
- 지방정부의 재정지출책임에 상응한 적정 지방세수의 확충
 - 지방정부 역할의 확대·변화를 고려한 소득·소비과세 세원 확충
 - 세수편제 완화형 세원배분
 - 과세자주권의 신장
- 국고보조사업의 정비 및 포괄보조금화
- 지방교부세제도의 개선

II. 분권형 재정개혁의 기본방향 및 전략



3) 국민공감형 재정개혁

- 울림이 없는 공허한 외침, 국민공감대 미형성의 요인 성찰
- 재정분권의 의미와 당위성에 대한 국민적 이해 및 체감성 제고
 - 기존의 중앙집권적 의존적 재정구조의 문제점과 폐해는?
 - 재정분권을 하게 되면 국민생활 및 재정운영에 어떠한 이점이 있는지?
 - 재정분권과 21세기 국가 경쟁력 향상과 어떠한 관계에 있는지를 일반 주민들이 쉽게 이해하고 공감할 수 있도록 재정분권의 필요성과 논거를 제시하고 재정분권의 효과를 체감할 수 있도록 개혁의제를 발굴·홍보
- 재정분권개혁의 부작용에 대한 우려를 완화할 수 있는 개혁안 설계
 - 지방정부 자치 역량, 책임성 제고를 위한 개혁방안 포함, 수신제가형 개혁
 - 지역간 재정 불균형 완화, 최소화를 고려한 세원배분 및 보정장치 마련
- 주민참여형 분권개혁 추진

Ⅲ. 제도개선 과제 및 대안

Step 3

1) 세원이양 및 과세자주권 확대

- 소득과세 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통한 국세 위주의 세원 배분 구조의 개선이 요구
 - 현재 8:2인 국세와 지방세 비중을 세출의 비중 4:6에 근접할 수 있도록
 - 지방정부의 역할 변화와 세수 확충 효과를 고려하여 소득 및 소비과세 중심의 세원이양
 - 중앙·지방간 세원공유방식 적극 활용
 - 지역 간 세수 불균형 격차를 최소화할 수 있는 세목 선정 및 보완장치 마련
- 지방소득세의 일정 단일비례세율제도(3% 이상) 도입
 - 국세 소득세와의 세수 교환을 통한 세원이양 효과와 함께 지역 간 세수 불균형의 해소와 응징과세의 원칙을 강화
- 지방소비세 단계적 확충과 함께 세수배분 지표 개선을 통해 중앙정부의 교부세적 성격 완화 및 지방소비세 확충에 따라 나타날 수 있는 지역 간 세수격차를 완화하는 조치 필요
- 지방세수 증대와 함께 지방재정운영의 자율성 확보를 위해 과세자주권 신장
 - 선택적 과세제도의 적극 활용
 - 중앙정부 주도의 지방세 비교세·감면 축소 정비

Ⅲ. 제도개선 과제 및 대안

Step 3

2) 지방재정조정제도의 합리적 개편

- 지방재정조정제도의 통합 정비
 - 세입분권의 진전이 지역발전의 격차로 이어지는 일이 없도록 지방재정조정제도의 완충기 강화
 - 현재 복잡한 체계로 운영되고 있는 지방재정조정수단들 간 역할분담의 재설계를 비롯한 지방재정조정제도 전반에 걸친 개편이 요구됨
- 지방교부세제도의 재원보장 기능 강화
 - 재원부족액 보전을 향상, 교부세 산정방식의 합리화 및 분권교부세의 개선
- 국고보조사업의 통폐합 및 포괄보조금화
 - 유사중복사업, 영세사업, 지역동화 사업을 중심으로 통폐합, 포괄보조금화
 - 국고보조사업 신청 집행 절차의 간소화 및 중앙통제 축소, 지방정부의 재량성 확대
- 지역간 재정균형·균형발전 장치 강화
 - 현재 재정균형화를 최우선 목적으로 운영하고 있는 지역상생발전기금과 부동산교부세 및 광특회계의 일부 재원을 통합, 지역균형발전을 전담하는 재원으로 활용방안 검토

III. 제도개선 과제 및 대안

Step 3

3) 중앙지방간 협의체제 법제화

- 대등·협력적 중앙지방 간 재정관계 정립을 위한 중앙-지방간 협의체제 법제화
 - 중앙정부 일방적인 지방세제 개편 결정과 사후 임시방편적 세수보전대책의 잘못된 관행 개선
 - 지방재정에 영향을 미칠 수 있는 입법, 제도 도입·변경 시에는 지방정부의 의견을 듣고 동의를 구하는 절차 법제화하여 지방의 국정 참여를 법제도적으로 보장
 - 지방재정영향평가제도 도입
 - 법률안 및 예산안이 지방재정에 미칠 영향을 사전에 평가하고 이를 법안, 예산 심의 시 반영함

IV. 나가는 말

Step 4

- 재정분권은 지방자치와 분권의 실질적 수준과 내용을 결정하는 중요한 요건임
- 우리나라는 재정분권의 수준이 매우 낮은 중앙집권적이고 의존적인 재정구조로서
 - 자치를 위한 자주적 재정력 확보 곤란, 재정운영의 자율성 제약, 비효율성 및 책임성 저하의 문제를 야기시킴
- 지방재정의 중앙의존성을 낮추고 세입·세출 자기결정권을 확보함으로써 재정운영의 자율성과 책임성을 제고해야 하는 과제를 안고 있음
- 재정지출책임에 상응한 자주재원의 확보와 함께 재원보장·재정균등화를 위한 재정조정 제도의 합리적 개편·보완을 통한 대등하고 협력적인 재정관계의 정립이 요구됨
- 재정분권을 효과적으로 실현하기 위해서는 과거의 분권개혁실패의 경험에서 알 수 있듯이 결국 중앙권력의 반대논리의 극복과 지지세력의 확산이 중요한 관건이 될 것임
 - 재정분권의 논리 및 합리적 대안 개발을 위한 노력과 함께 주민, 국민들이 이해하고 체감할 수는 개혁의제의 발굴·홍보 등을 통해 국민적 담론의 형성과 확산 노력 이요 망됨

감사합니다

