

2016한국공공행정학회 발표문

지방분권을 위한 지방재정확보 및 운영방안

한국지방행정연구원
이희재

발표순서

- ▶ 서론: 지방분권과 지방재정
- ▶ 지방재정현황
- ▶ 재정분권화의 판단방법
- ▶ 재정분권화 정도
- ▶ 결론: 지방재정확보 및 운영방안

지방분권과 지방재정

- ▶ 지방자치의 의미
- ▶ “일정한 지역을 기초로 하는 단체나 일정한 지역의 주민이 선출한 기관을 통해서 그 지방의 행정을 처리하는 제도”
- ▶ 본질적으로 지방자치단체에 대한 국가적 감독과 통제에서 완전히 자유로울 수 없는 한계
 - ▶ 이론적: 지방자치도 국가적 법질서의 테두리 안에서만 인정되고 지방행정도 국가행정의 일부이기 때문
 - ▶ 현실적: 자치단체의 **재정 자립**이 완전히 이루어지지 않은 상태에서 국가 시책을 무시한 자치단체 고유 정책의 수립과 집행은 그 실현가능성이 낮기 때문

지방분권과 지방재정

▶ 지방분권의 필요성

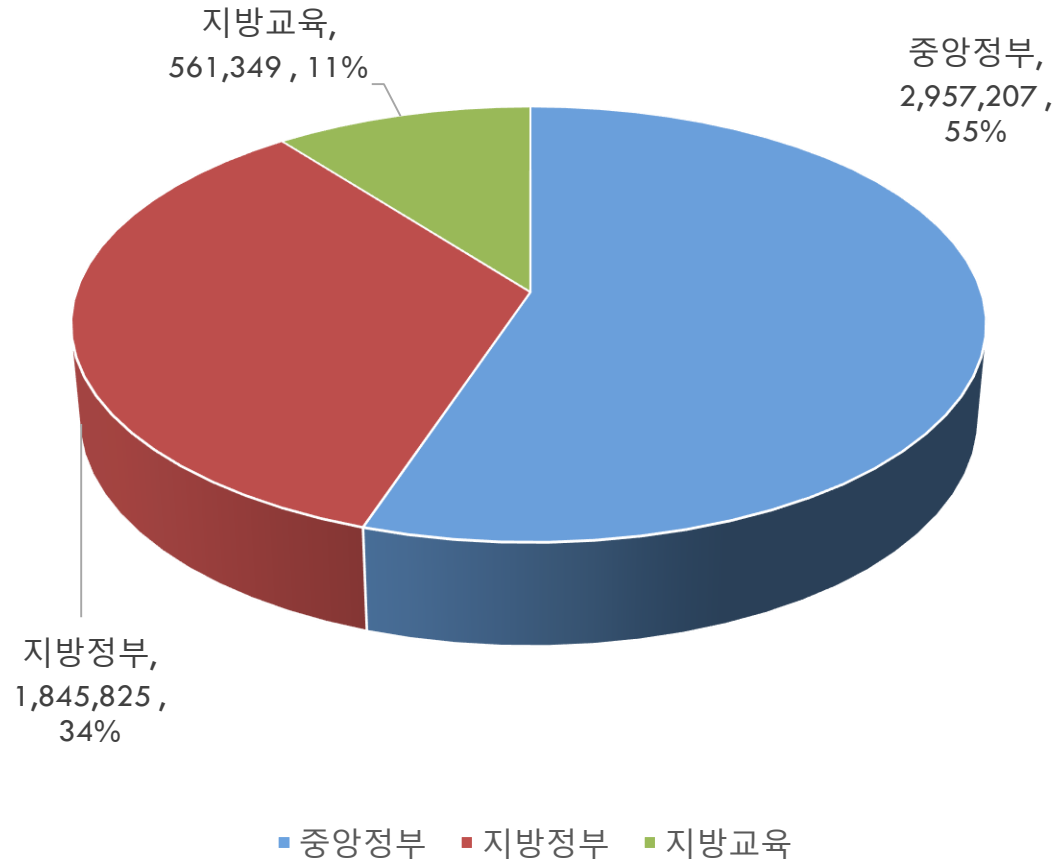
- ▶ 지방의 특수성과 실정에 맞는 행정 구현
- ▶ 민주통제를 강화하고 행정의 민주화 실현
- ▶ 지방의 행정기관이나 주민들의 사기와 창의성 향상

▶ 지방분권의 전제조건

- ▶ 지방재정의 자율성 확보
- ▶ 현재 지방재정 현황과 과제, 해결책을 살펴볼 필요가 있음

지방재정현황

2016 예산규모(당초예산 기준)

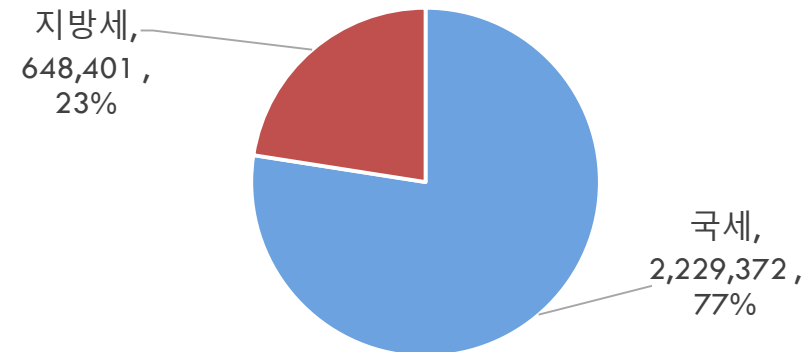


2016 재정 총액: 536조 4,381억원

2016 지방정부 순계예산 총액
: 184조 5,825억 원(34%)

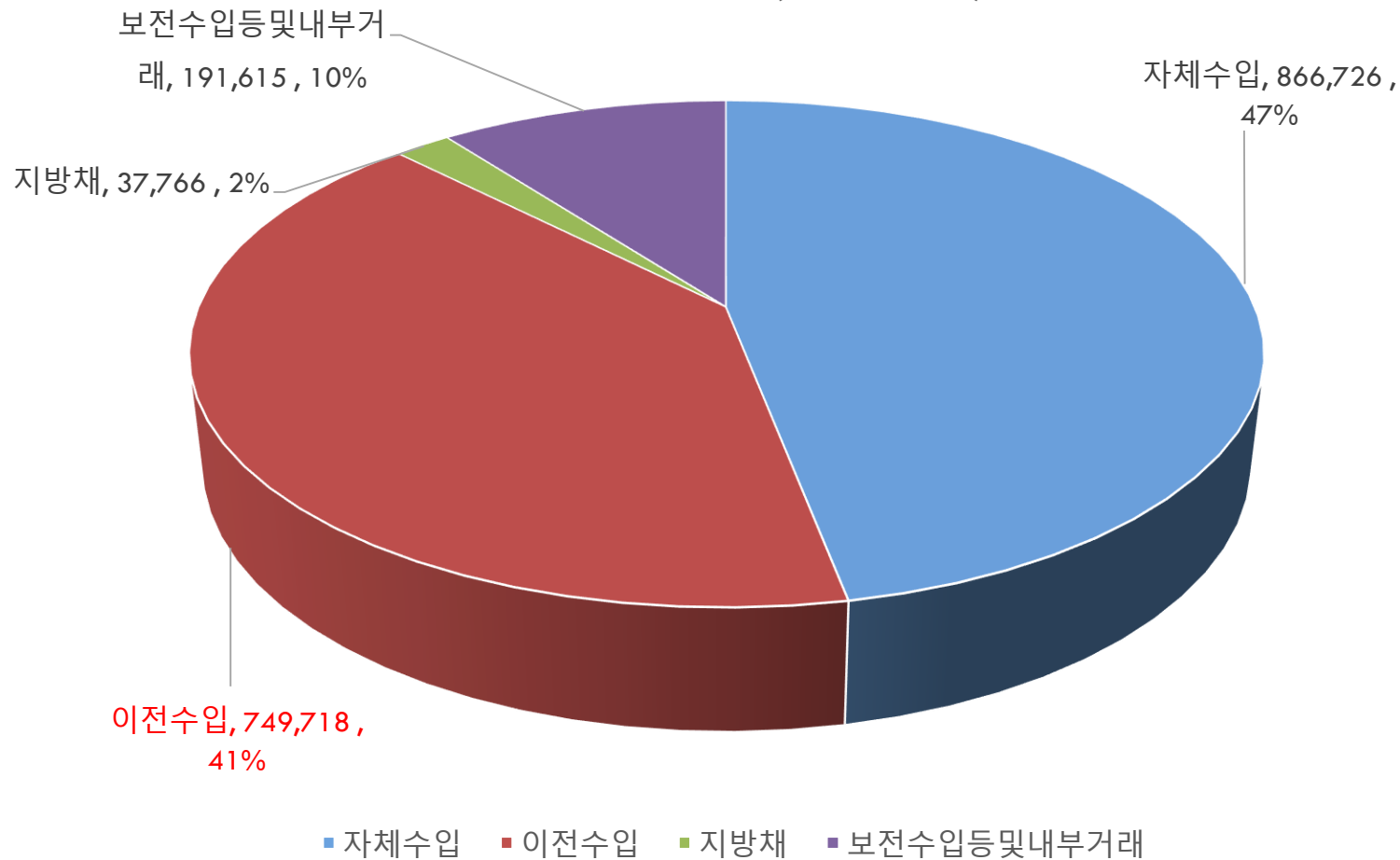
2016 지방예산 총액(지방정부+지방교육)
: 240조 7,174억 원(45%)

국세 대 지방세 비율



지방재정현황

2016 세입구분(당초예산)

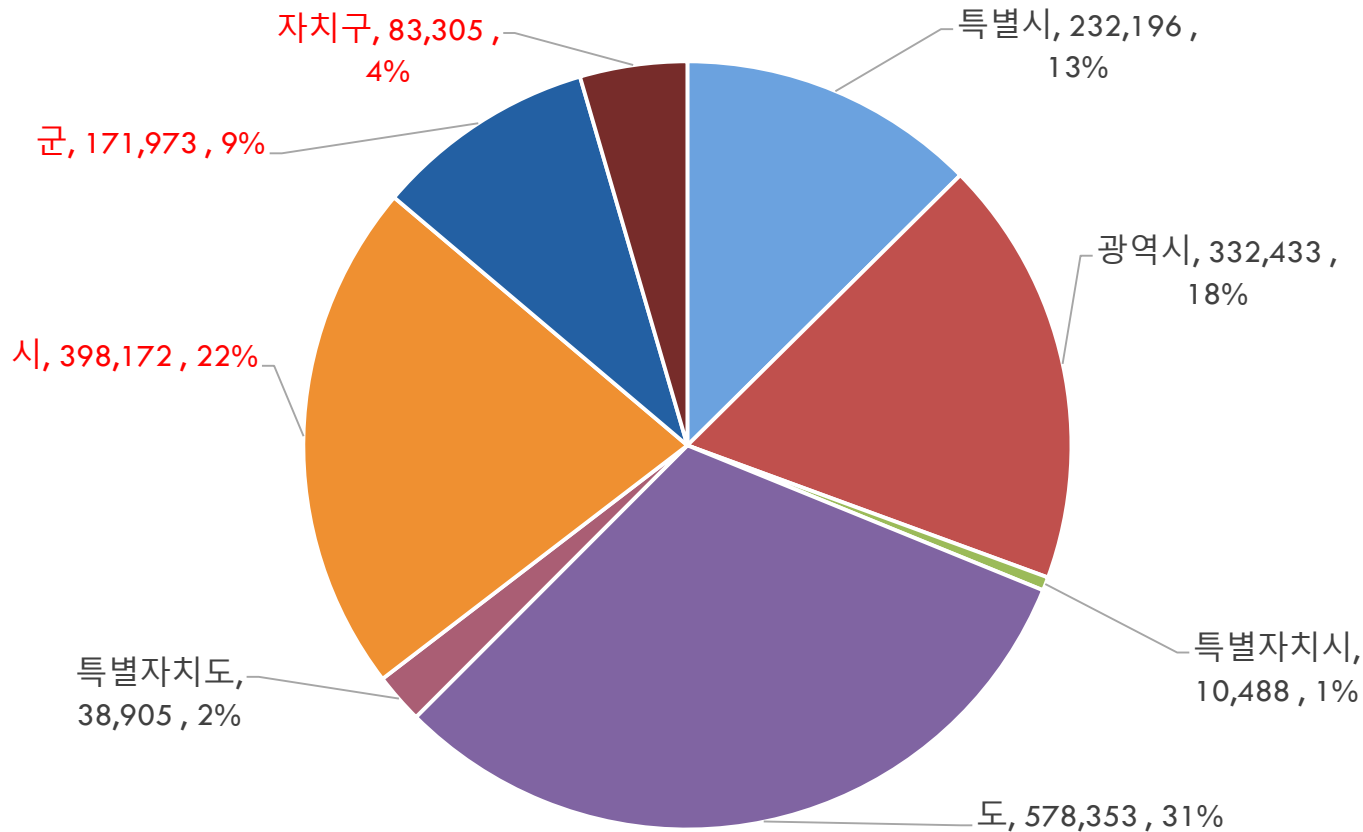


2016 지방정부 순계예산 총액
: 184조 5,825억 원

2016 이전수입
: 74조 9,718억 원(41%)

지방재정현황

2016 자치단체별 예산규모



2016 지방정부 순계예산 총액
: 184조 5,825억 원

2016 광역자치단체 순계예산 총액
: 119조 2,375억 원(64.6%)

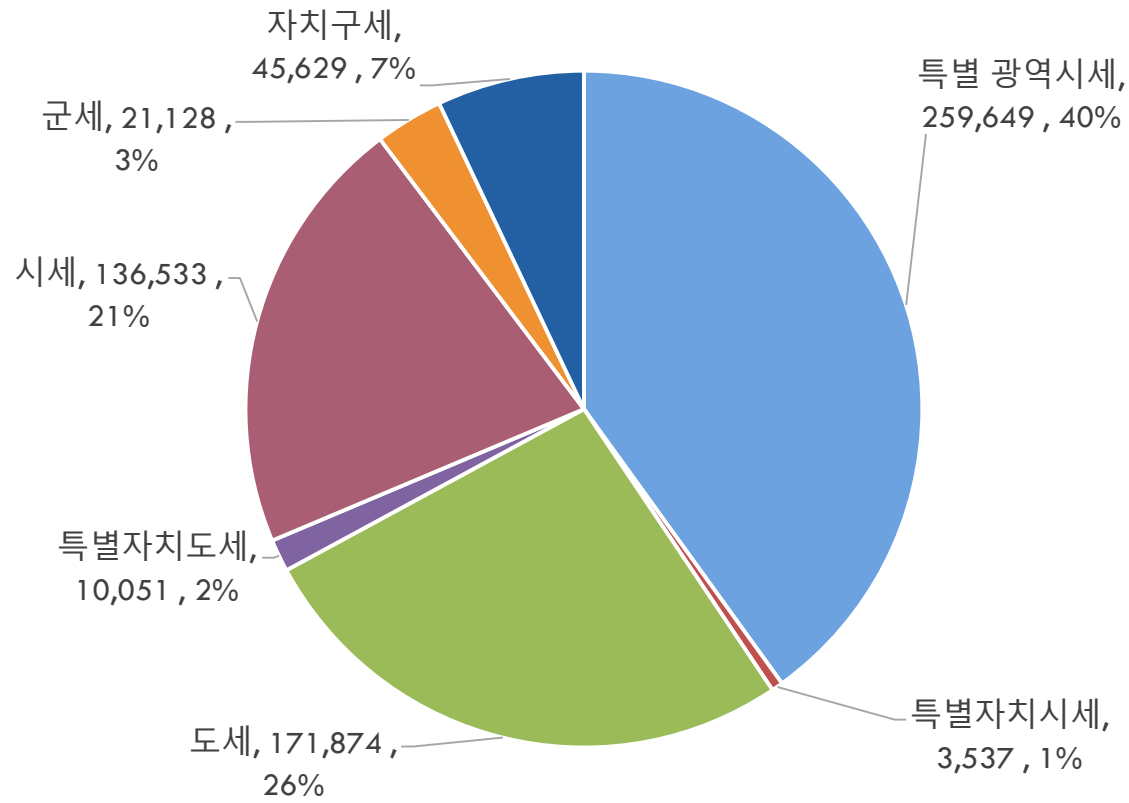
2016 기초자치단체 순계예산 총액
: 65조 3,450억 원(35.4%)

2016 광역자치단체수: 17개

2016 기초자치단체수: 226개

지방재정현황

2016 지방세 단체별 규모



2016 지방세 총액
: 64조 8,401억 원

2016 광역자치단체 지방세 총액
: 44조 5,111억 원(68.6%)

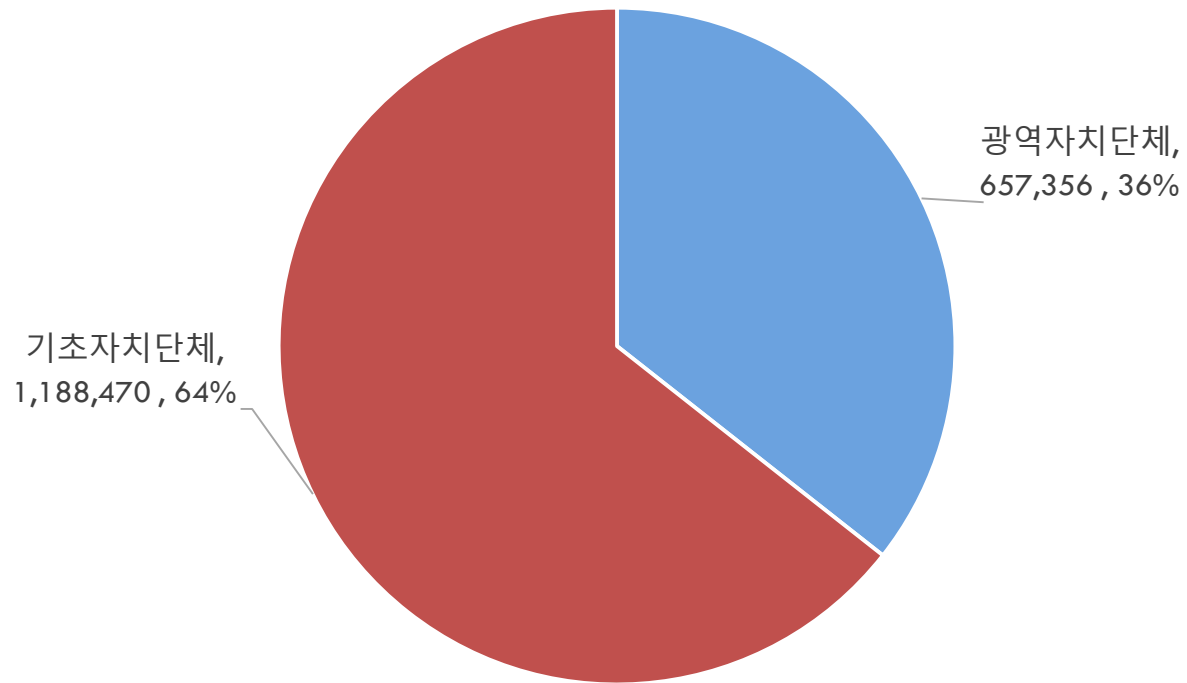
2016 기초자치단체 지방세 총액
: 20조 3,290억 원(31.4%)

2016 광역자치단체수: 17개

2016 기초자치단체수: 226개

지방재정현황

2016 세출 예산규모(순계예산 기준)



2016 순계예산 규모
: 184조 5,825억 원

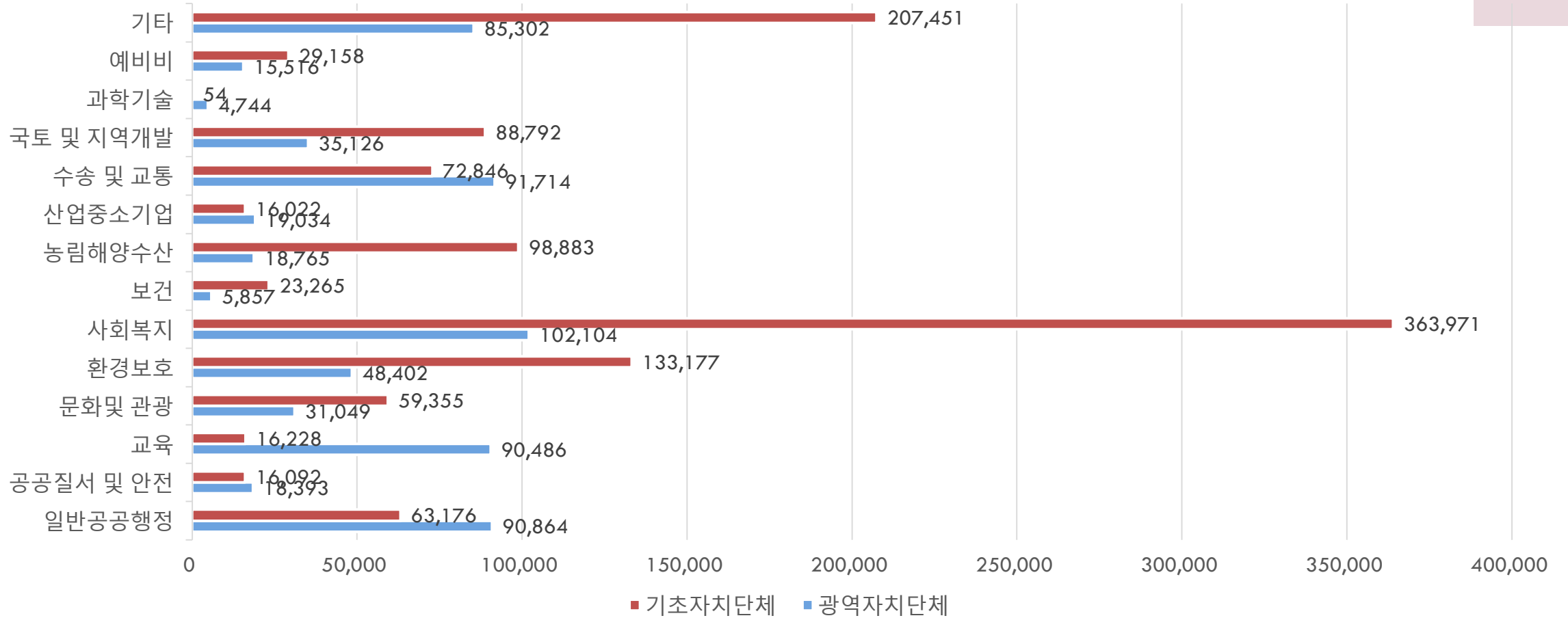
2016 광역자치단체 세출 총액
: 65조 7,356억 원(36%)

2016 기초자치단체 세출 총액
: 118조 8,470억 원(64%)

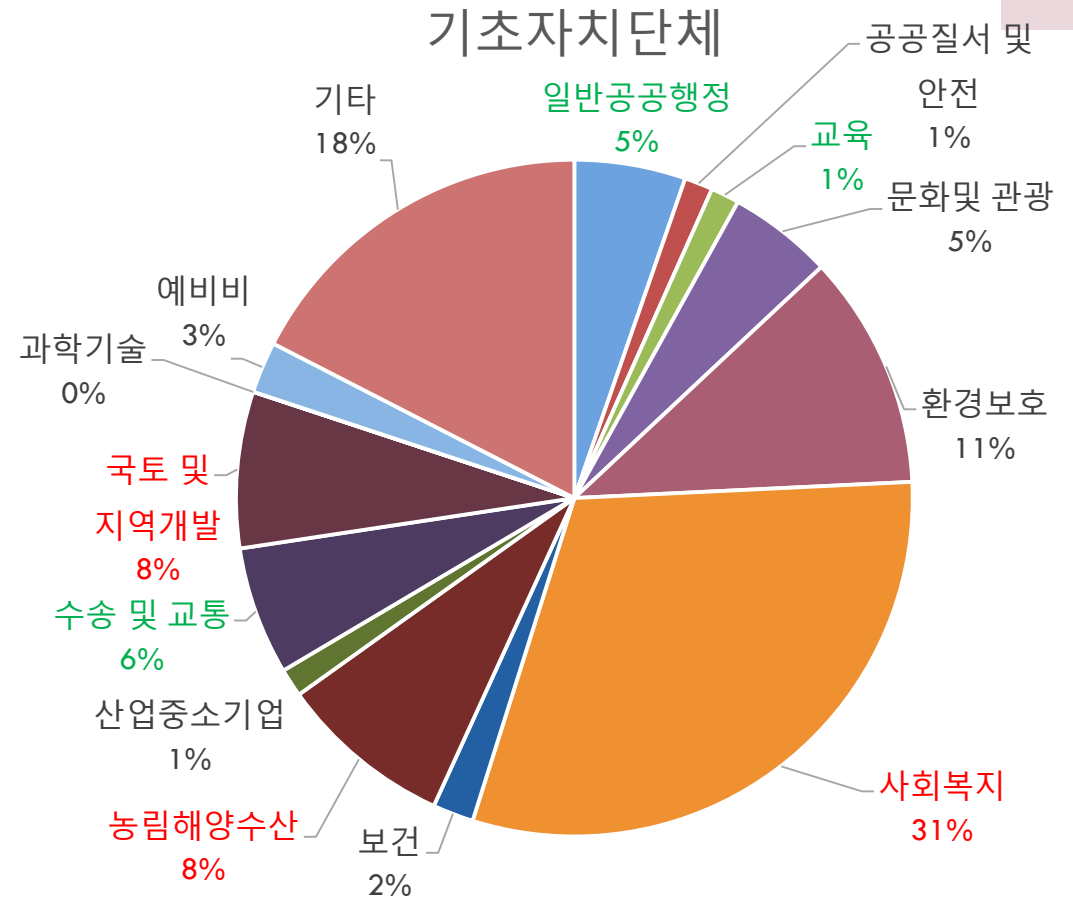
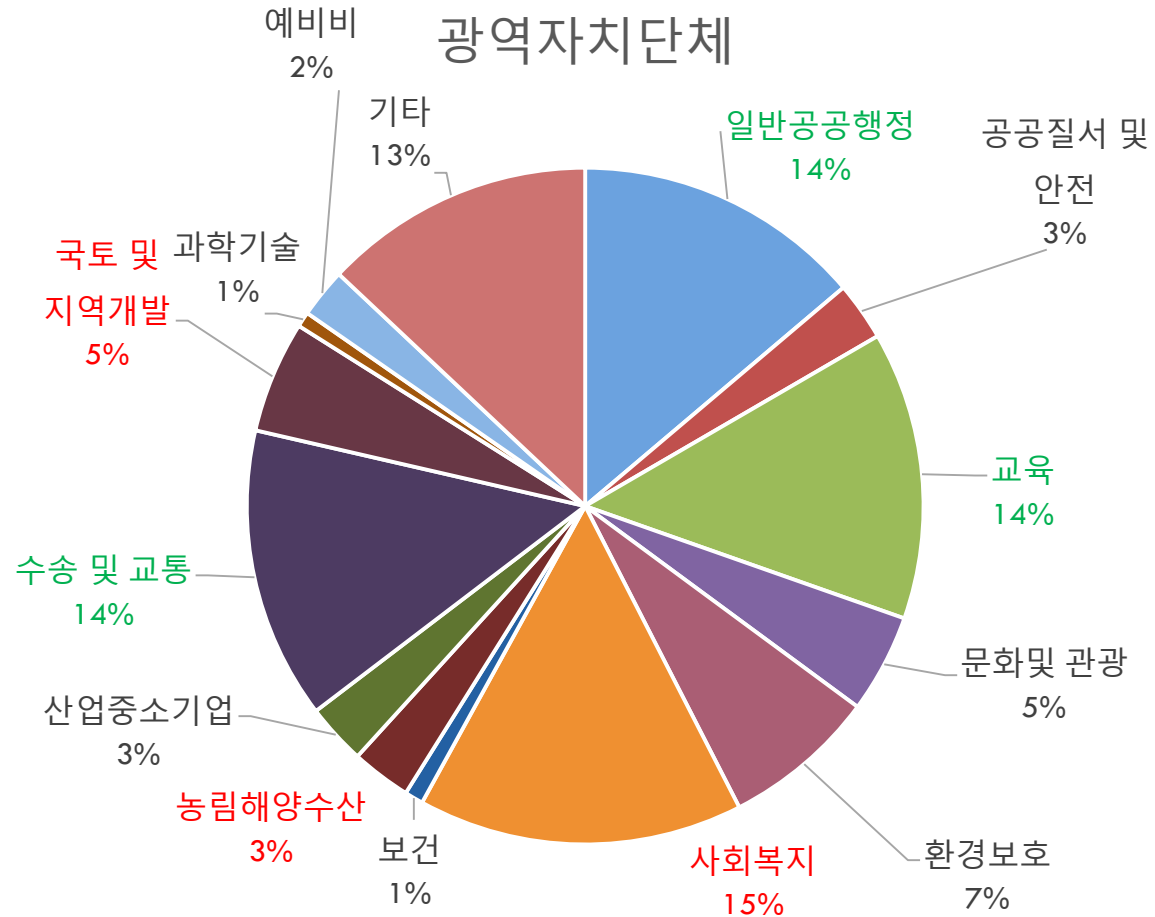
2016 광역자치단체수: 17개

2016 기초자치단체수: 226개

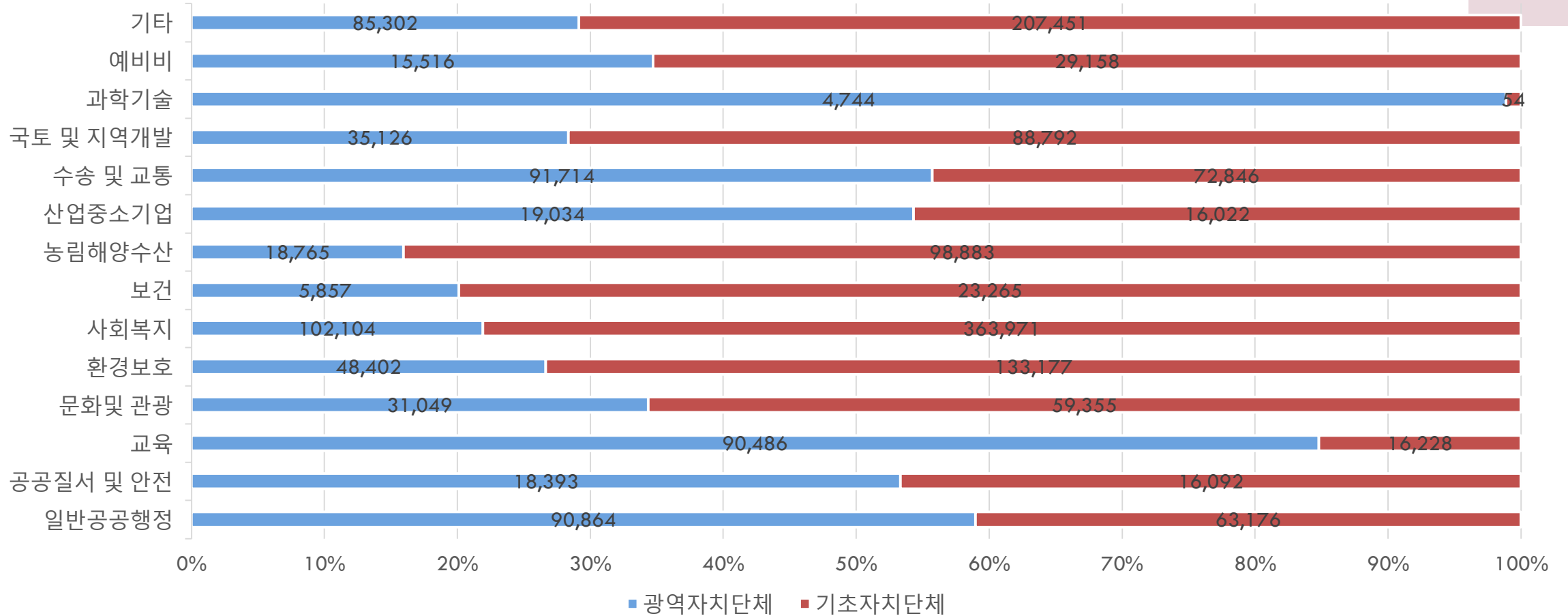
지방재정현황



지방재정현황



지방재정현황



지방재정현황

- ▶ 중앙-지방 관계에서 중앙 정부에 세원 집중
 - ▶ 지출은 지방정부가 더 많음
 - ▶ 이전수입의 비중 높음
- ▶ 자치단체간 관계에서 광역자치단체에 세원 집중
 - ▶ 지출은 기초자치단체가 더 많음
 - ▶ 기초단체는 사회복지, 농림해양수산, 국토 및 지역개발에 지출
 - ▶ 광역단체는 일반행정, 교육, 수송 및 교통에 지출
- ▶ 2016년 현재 자치단체 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회복지비

재정분권화의 판단방법

▶ 재정자립도

- ▶ 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표
- ▶ 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정
- ▶ 비율이 높을수록 재정분권화가 높을 가능성이 있음

▶ 의무지출비율

- ▶ 지방정부에서 자율적으로 조정하기 어려운 지출의 비율을 나타내는 세출분석 지표
- ▶ 법정지출, 중앙정부 매칭에 따른 지출 등
- ▶ 행정운영경비, 국도비사업비, 의회비, 채무상환비, 법정경비가 자치단체 전체세출결산액(일반+기타특별회계)에서 차지하는 비율
- ▶ 비율이 낮을수록 재정분권화가 높을 가능성이 있음

재정분권화 정도1

2016 재정자립도(당초예산기준): 전국평균 52.5%

구분	합계	구성비	광역시	시	군	자치구
합계	243	100	17	75	82	69
10% 미만	2	0.8	-	-	2	-
30% 미만	153	63	4	32	74	43
50% 미만	65	26.7	6	32	6	21
70% 미만	22	9.1	6	11	-	5
90% 미만	1	0.4	1	-	-	-

	광역시	시	군	자치구
최고	서울(83)	경기화성 (64.2)	울산울주(44.8)	서울중구(65.2)
최저	광주(45.8)	전북남원(11.9)	경북봉화(9.6)	부산영도(12.5)

재정분권화 정도2

2014 의무지출비율(결산 기준): 전국평균 61.9%

구분	전국	특별광역시	도	시	군	자치구
합계	243	8	9	75	82	69
최고	103.2%	61.2%	74.0%	83.5%	52.8%	103.2%
평균	61.9%	53.2%	61.1%	61.4%	61.8%	84.2%
최저	13.2%	38.1%	44.0%	40.0%	13.2%	26.7%

	특별광역시	도	시	군	자치구
최고	광주	충남	정읍	부산기장	부산서구
최저	세종	제주	구미	인천강화	인천중구

의무지출결산액은 인력운영비, 기본경비, 국도비사업비, 의회비, 차입금원금상환액, 차입금이자상환액, 재정보전금, 조정교부금, 상생발전기금, 재난관리기금전출금 을 합친 것으로 그 해의 세출결산액을 초과할 수 있음(부산 서구의 사례)

재정분권화의 판단

- ▶ 의무지출비율이 보다 정확한 재정분권화를 나타내는 것으로 볼 수 있음
 - ▶ 재정분권은 재량지출의 금액을 통해 판단하는 것이 합리적이기 때문
 - ▶ 일반적으로 자립도를 분권화 지표로 많이 활용하지만, 이전지출을 통해 실제 자치단체가 운용가능한 금액은 재정자주도에 가까우며, 재정자주도는 편차가 크지 않아 그 자체를 분권화 지표로 보기 어려움
- ▶ 의무지출비율 역시 완벽한 지표는 아님
 - ▶ 의무지출비율 산출에 포함되는 회계목은 전국 공통 기준이 적용가능한 부분적인 것으로 자치단체별로 의무적으로 지출해야 하는 금액은 더 많을 것으로 판단됨
- ▶ 여러 관련 지표를 통해 종합적으로 분권화를 판단해야 할 것임

지방재정확보 및 운영방안

- ▶ 1. 중앙과 지방의 사회복지 재정관계 재설정
 - ▶ 과거 사회복지사업을 지방으로 이양하는 과정에서, 그리고 사회복지 정책의 확대 과정에서 '재원지원 없는 위임명령(unfunded mandates)'나 '미적정 수준의 위임명령(underfunded mandates)'으로 재원이 지방으로 충분히 지원되지 못하고 있음
 - ▶ 향후 지속적으로 증가될 사회복지지출에 적절히 대응하기 위해서 중앙과 지방 간의 재정관계 재설정이 우선 필요
 - ▶ 지방자치단체의 사회복지지출의 부족재원 보전을 위해 중앙과 지방, 광역과 기초간의 재정조정제도의 개선 필요
 - ▶ 사회복지 정책의 확대나 새로운 제도의 신설 시 반드시 지방에 미치는 재정영향을 평가하여 재원조치 선행 필요

지방재정확보 및 운영방안

▶ 1-1. 지방소비세율 인상

- ▶ 현재 지방소비세율은 부가가치세의 11%
- ▶ 기초자치단체들의 사회복지재원 부족 문제를 해결하기 위해서는 지방소비세율을 20%까지는 올릴 필요가 있음
 - ▶ 지방소비세율의 인상은 광역으로부터 기초자치단체로 가는 조정교부금의 규모가 확대되도록 유도
- ▶ 2015년 기준으로 지방소비세를 1% 인상할 때, 지방재원 순증효과는 약 4,754억원이며, 2% 인상 시 9,057억원
 - ▶ 지방소비세율 1% 인상시 지방소비세는 5,886억원 확대되나, 지방교부세의 母재원인 내국세 감소로 지방교부세가 감소(1,132억원)되어 순증은 4,754억원

지방재정확보 및 운영방안

▶ 1-2. 지방복지세 신설

- ▶ 지방자치단체의 사회복지 관련 재정부담을 타개하는 방법으로, 그리고 사회복지 소요재원을 항구적으로 확보할 수 있는 지방세목으로 지방복지세의 도입 강구
- ▶ 지방복지세는 소득, 소비, 재산 가운데 하나에 집중하여 세수를 확보하는 방식보다는 여러 세원에 대해 과세하고, 그 세수의 사용용도는 복지분야로 한정하는 목적세 체계로 도입하는 것이 적절
 - ▶ 지방소득세와 재산세 부과액에 대한 부가세
 - ▶ 재산세 감면액에 대한 지방복지세 직접 과세
 - ▶ 담배소비세에 대한 지방복지세 직접 과세
 - ▶ 카지노 등 사행산업에 대한 지방복지세 직접 과세 방안 등이 논의
- ▶ 중앙단위의 복지세와 지방의 지방복지세가 세원공동이용방식(공동세제도 포함)으로 설치하는 방안도 검토(한국지방재정학회, 2015)

지방재정확보 및 운영방안

▶ 1-3. 지방세 감면율 축소

- ▶ 지방세특례제한법에서 정하고 있는 지방세 감면은 대부분 일정 기간 정하여 감면하는 일몰제를 시행하고 있으며, 일몰기간을 연장시키는 경우 조례로 감면율을 최고 50%까지 축소 가능
- ▶ 2011년~2013년 사이 종료(일몰 적용)되지 않고 계속 연장되어 온 지방세특례제한법상의 감면조항에 관련된 감면 규모는 2조 5,750억원
 - ▶ 감면 일몰기간이 연장된 것을 50%까지 감면율을 축소 조정할 수 있는 근거(지방세특례제한법 제182조:지방자치단체의 감면율 자율조정)에 의해 10%~15% 축소할 경우 2,575억원~3,853억원의 추가 세수확보

지방재정확보 및 운영방안

▶ 2. 중앙정부의 재원이양

▶ 지방교부세 인상

- ▶ 내국세의 1%는 2015년 기준으로 약 1.8조 원
- ▶ 단계적으로 법정비율(19.24%) 인상 필요

▶ 국고보조율 인상

- ▶ 국민기초생활보장금의 국고보조율은 80%, 영유아 보육료는 서울 35%, 지방 65%, 기초연금은 국고보조율이 75%, 장애인복지제도는 65%, 기초연금을 제외한 나머지 노인복지제도의 보조율은 50%
- ▶ 지방정부의 사회복지재원 부족은 주로 국고보조사업의 매칭부담으로 발생
- ▶ 중앙정부 사업은 전액 국고부담하거나 국고보조율을 현행보다 인상하여 매칭 부담으로 인해 자치단체가 겪는 자원 부족분 해소

지방재정확보 및 운영방안

- ▶ 3. 상위 자치단체의 조정교부금 확대
 - ▶ 기초자치단체, 특히 자치구 유형의 사회복지비용 부담에 따른 재원 부족을 감안할 때, 상위 정부로부터의 조정교부금 확대 필요
 - ▶ 조정교부금의 확대는 광역자치단체의 재원 잠식을 가져오므로 이를 보완하기 위한 정책 필요
 - ▶ 지방소비세의 인상
 - ▶ 지방교부세 산정 시 사회복지 수요의 비중 증가 등 고려

지방재정확보 및 운영방안

▶ 4. 지방자치단체 자구노력

- ▶ 지방세 징수, 세원수입 징수 및 발굴, 요금현실화 등의 징세노력으로 재원 확충

구분	유형별 평균					평균 초과 단체	평균 미달 단체	추가 징수 가능액
	특광역시	도	시	군	자치구			
지방세 징수율	97.32	98.25	94.97	94.76	97.63	143	101	2,117
경상세외수입 증가율	6.19	-3.57	10.26	9.48	2.33	109	135	2,127
상수도요금현실화율	86.00	76.69	76.50	47.09	-	60	56	1,307
하수도요금현실화율	54.2	68.38	25.56	7.70	-	33	54	1,686

지방재정확보 및 운영방안

▶ 4. 지방자치단체 자구노력

- ▶ 기초자치단체가 필요한 의무지출재원 확보를 위해 전 사업에 대한 세출구조조정
 - ▶ 유사·중복 지출, 관행적 지출, 성과나 효과가 미흡한 지출, 환경변화에 대응하지 못하는 지출, 재정력을 고려하지 않은 무리한 투자지출, 낭비성 행사지출 등 존재
 - ▶ 이러한 재정투자사업은 중단, 축소, 통·폐합, 시기조정, 사업방식 전환 등 필요
 - ▶ 그 결과로 확보된 재원을 의무 지출에 투자
 - ▶ 세출구조조정 방식의 하나로 기획재정부가 중앙부처를 대상으로 하는 '재정사업자율평가제도'의 운영방식을 준용하고 지역의 특성에 맞게 조정하여 주기적으로 시행할 필요가 있음 (서정섭, 2011:250)



감사합니다