

정부의 지방재정 개편안 진단 긴급 좌담회

---

# 정부의 지방재정 개편안 무엇이 문제인가?

시·군 조정교부금 배분 방식 변경과 법인지방소득세  
공동세 전환에 대한 긴급좌담회

---

일시 | 2016년 6월 16일(목) 오전 10시

장소 | 국회의원회관 제3세미나실

주최 | 참여연대·국회의원 박광은·국회의원 박주민

## 프로그램

10:00	국민의례	일동
10:03	개회사	국회의원 박광온 국회의원 박주민
10:13	축사	더불어민주당 대표 김종인 더불어민주당 원내대표 이상호 더불어민주당 정책위의장 변재일 국회의원 김진표
10:33	사회	충남대학교 교수 정세은
10:38	발표	<b>4.22 지방재정 개편방안의 의미 및 지방재정 현황</b> 나라살림연구소 정창수 소장
10:53	지정토론	남서울대학교 교수 유태현 참여연대 조세재정개혁센터 실행위원 조수진 변호사 행정자치부 지방재정세제실장 정정순 수원시 시장 염태영 성남시 행정기획국장 박재양
11:43	자유토론	일동
11:58	폐회	일동

## 목차

개회 정부의 지방재정 개편안 토론회 인사말 / 박광온·박주민	04
축사 토론회 축사 / 김종인·이상호·변재일·김진표	09
발제 지방재정 개편안 평가와 지방재정 조정제도 개혁 방안 / 정창수	13
토론1 기초자치단체 간 재정력 격차의 적정 해소방안 / 유태현	112
토론2 4.22 지방재정개편안의 법적 문제점 / 조수진	116
토론3 지방재정 개편안 평가 토론 / 정정순	129
토론4 정부 지방재정 개편의 문제점과 대안 / 염태영	133
토론5 재정확충 방안 없는 지방재정 개혁은 허구 / 박재양	138

---

## 개회사

---

박광은 / 더불어민주당 경기 수원정 국회의원, 기획재정위원회 위원



존경하는 국민 여러분,

지방자치에 참여하시며 관심을 아끼지 않으시는 민주시민 여러분.

지방자치제도의 확립을 위해 노고하시는 전국의 공무원 가족 여러분.

반갑습니다.

국회 기획재정위원회 위원 박광은입니다.

지방자치제도는 주민과 자치단체가 자신의 생활과 정치적 문제를 자주적으로 처리하고 실행하는 민주적 정치제도입니다.

대한민국 헌법이 규정한 지방자치제도의 근간이라 할 수 있는 지방재정은 주민 복리와 제도 확립의 양 측면에서 거의 절대적인 중요성을 갖습니다.

지방자치 20년을 돌아봅니다.

지방 자치 법규가 제도 시행 초기보다 2배 이상 늘어난 지방자치 20년을 지나고 있음에도 오히려 지방자치가 위협받고 지방재정의 위기를 맞고 있는 원인은 무엇입니까.

이명박 정부 5년간 지방자치단체의 채무는 40% 이상 증가했고, 부자감세로 인한 지방재정 감소액은 18조 원에 이릅니다.

박근혜 정부는 어떻습니까.

0~5세 국가 완전책임보육을 국민께 공약했으나 이를 파기하고 법률에 근거하지 않은 정부 시행령을 통해 지방 시·도교육청에 연간 2조 원 이상을 부담시키며 소위 ‘보육대란’을 유발했습니다.

그럼에도 정부는 지방자치단체의 주민복지 증대 필요성에 따른 지방재정 강화 정책은 없이 지방재정 악화 방안을 밀어붙이고 있습니다. 재정교부금 배분방식 변경과 법인지방소득세 공동세 전환을 통한 지방재정 개편안이 바로 그것입니다.

더불어민주당과 수원·성남시를 비롯한 인구 500만에 이르는 6개 불교부지방자치단체는 정부의 지방재정 개편안에 대해 지방자치단체 간 분열을 조장하는 동시에 각 자치단체의 재정력을 하향평준화 시키는 명백한 지방재정 개악 시도로 규정하고 있습니다.

열악한 재정여건 속에서도 뼈를 깎는 자구노력으로 주민 복지를 확대시켜나가고 있는 모범 지방자치단체를 격려하지는 못할망정, ‘지방재정 조정을 통한 불균형 해소’를 명분으로 지방재정의 하향평준화를 시도함으로써 시민들의 크나큰 반발을 불러일으키고 있습니다.

오늘 이 자리는 이러한 우려에서 출발하여 지방자치의 근간인 지방재정의 효과적

인 확립을 위해 중지를 모으기 위해 마련했습니다.

긴급하게 준비된 오늘 좌담회를 공동 주최하신 참여연대와 박주민 의원님께 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 오늘 좌담회에 참여해주신 정세은 교수님과 정창수 소장님의 발표와 사회에 큰 기대를 갖고 있습니다.

민간 전문가로 참여하신 조수진 변호사님과 유태현 교수님의 심층적인 토론을 부탁드립니다.

지방자치단체 대표로 참석하신 염태영 수원시장님과 단식투쟁 중인 이재명 성남시장님을 대신하여 참석하신 박재양 행정기획국장님께도 감사드립니다.

마지막으로 어려운 걸음을 해주신 행정자치부 정정순 지방재정 세제실장님께 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

수원시민의 한사람으로서, 또한 입법과 행정부 감사 임무를 가진 국회의원으로서 오늘 좌담회를 통해 오랜 기간 지켜온 지방자치의 가치를 인식하고 자치재정에 대한 근본적인 성찰과 고민이 아울러 깊이 논의되길 희망합니다.

대단히 감사합니다.

---

## 개회사

---

박주민 / 더불어민주당 서울 은평갑 국회의원, 안전행정위원회 위원



지방자치가 발전하려면 자치단체의 재정 자립이 매우 중요합니다. 그러나 우리나라 지방재정 자립도는 지난해 50.6%에 그칠 정도로 매우 낮습니다. 그런 가운데 행정자치부가 내놓은 지방재정 개혁안은 지방자치의 근간과 독립성을 심각하게 훼손하는 내용입니다.

행자부 안은 도세의 일부를 떼서 조성하는 시·군 조정교부금 배분 기준을 바꿔, 재정자립도가 높은 자치단체에 가는 몫을 줄이고 그렇지 못한 시·군에 더 주겠다는 것이 뼈대입니다. 지자체 간 형평성이란 말은 그럴듯하지만, 이렇게 해서는 지방재정을 하향평준화가 될 수밖에 없습니다.

중앙정부로부터 지방교부금을 받지 않는 불교부단체(성남·수원·고양·과천·용인·화성)에 ‘조정교부금 조성에 기여한 금액의 90%를 우선 배분하는’ 경기도 조례도 무효화하겠다는 내용도 담고 있습니다. 이 역시 형편이 좋은 불교부단체에 부여하던 우선 배분권을 없애고 이를 다른 지자체에 배분하겠다는 뜻입니다.

특히 ‘이제 형편이 조금 나아졌을 뿐인’ 시·군의 돈으로 열악한 자치단체를 지원한다는 발상은 밑돌을 빼 윗돌을 괴는 격입니다. 예컨대 재정상태가 좋은 시·군의 경우도 교통망과 학교 확충 등 인프라 구축에 만만치 않은 예산이 듭니다. 따라서 균형발전이란 미명 아래 전체 지자체의 재정이 고루 나빠지는 하향평준화의 우려를 범할 수 있습니다. 무엇보다 정부가 중앙과 지방, 지방과 지방 간의 갈등조장에 앞장서고 있는 것은 안타까운 일입니다.

지자체 간 격차보다 더 심한 게 국세와 지방세의 격차입니다. 지방자치 발전을 위해서는 지방재정을 확충하는 것이 우선입니다. 그 과정에서 가난한 지자체들에 돈이 더 많이 가도록 하는 것이 바람직합니다. 대통령 소속 지방자치발전위원회가 2014년 7월 내놓은 지방자치발전 종합계획에는 부가가치세에서 떼는 지방소비세의 비율, 국세에서 배분하는 지방교부세 교부율을 올리는 방안이 담겨 있습니다. 가장 현실적인 해법으로 정부가 지자체들과 함께 이런 재정확충 방안까지 놓고 협의해 재정 개선안을 마련해도 늦지 않을 것입니다.

누리과정 예산 논쟁에서 보았듯이 정부가 국가의 책무를 다하지 않고 지자체에 모든 책임을 지우는 형태가 되풀이되고 있습니다. 이번 개편안도 정부가 법이 아닌 시행령 개정을 통해 멋대로 지자체의 돈을 굴러 해결하려는 알팍한 속셈에서 비롯된 것입니다.

정부가 진정 지방재정 악화를 걱정한다면 국세와 지방세 비율을 조정하는 방안 등 다양한 근본대책을 고민해야 합니다. 그렇지 않고서야 이번 지방재정 개편안은 ‘언 발에 오줌 누는’ 격의 미봉책에 불과할 것입니다.

오늘 긴급 좌담회를 통해 정부의 지방재정 개편안의 문제점을 바로 잡고 지방자치의 근간과 독립성을 확보할 수 있는 방안을 찾아 더 나은 방향으로 이끌 수 있기를 기대합니다.



---

## 축사

---

김종인 / 더불어민주당 비상대책위원회 대표



반갑습니다. 더불어민주당 비상대책위원회 대표 김종인입니다.

우리당 박광온·박주민 의원과 참여연대가 공동 주최하는 「정부의 지방재정 개편안 무엇이 문제인가」 토론회 개최를 대단히 시의적절하고 뜻 깊게 생각합니다.

박근혜정부의 지방재정개편안에 대한 지자체들의 반발이 거세지고 있습니다.

현재 정부는 조정교부금 배분기준 중 재정력의 비중을 20%에서 30%로 확대하고, 법인지방소득세의 일부를 공동세로 전환하여 각 시·군으로 재분배하는 등의 지방재정개편안을 추진하고 있습니다. 이는 전체 지방세수의 총액은 동일한 상황에서 재정여력이 있는 지자체가 재정여력이 부족한 지자체에 세수를 넘겨주는 격이어서 지방재정의 하향평준화라는 논란과 함께 많은 반발을 불러일으키고 있습니다.

박근혜정부의 지방재정개편안은 지방재정을 악화시키는 개악에 불과합니다.

안 그래도 새누리당 정권 7년 동안 이어져온 부자감세 정책으로 인해 지방세수가 현격히 감소되어 지방재정이 바닥난 상황입니다. 특히 박근혜정부는 기초노령연금, 누리과정과 같은 국가 책임을 지방정부로 떠넘기면서 지방재정을 고사시키고 있습니다. 이로 인해 지방재정 자립도는 날이 갈수록 하락하여 현재 지방자립도 50%미만의 자치단체가 무려 95.5%에 달하는 실정입니다.

정부는 지방재정개편안을 원점 재검토하고 지방재정 문제 해결에 나서야 합니다. 박근혜정부는 지방소비세와 교부세율 인상, 지방세 비과세 감면 축소 등 지방재정 확충에 관한 약속을 책임감 있게 이행해야 합니다. 아울러 국세와 지방세 비율을 합리적으로 조정하여, 8대2에 불과한 '2할 자치'의 현실을 극복하고 지방재정의 독립성을 강화해야 합니다. 더불어민주당은 박근혜정부의 지방재정 파탄을 저지하고 지방분권을 강화하여 진정한 지방자치시대를 열어나가기 위해 앞장설 것입니다. 오늘 토론회에서도 지방재정을 확충하고 지방재정 주권을 강화하기 위한 심도 깊은 논의가 이뤄질수 있길 기대합니다. 함께하신 모든 분들, 고맙습니다.

---

## 축사

---

우상호 / 더불어민주당 원내대표



안녕하십니까? 더불어민주당 원내대표 우상호입니다.

평소 지방재정의 건전화와 지방 자치의 성숙을 위해 불철주야 애쓰고 계신 박광운·박주민 의원님과 참여연대가 주최하는 ‘지방재정개편안 진단 긴급간담회’ 개최를 진심으로 축하드립니다.

민선지방자치시대가 올해로 만 21년을 맞이했습니다. 많은 우여곡절이 있었지만 지난 21년 동안 지방자치는 참으로 눈부신 발전을 거듭해왔습니다. 행정자치부의 ‘지방자치 20년 평가’에 따르면, 지자체의 복지 예산 비중은 1996년 7.5%에서 2013년 27.6%로 4배 급증했습니다. 지방의회의 입법 활동 역시 활발해지면서 1995년 3만 358개였던 조례 수가 2014년엔 6만 3476개로 2배 가까이 증가했습니다. 지방자치의 성과에 대한 주민들의 만족도 또한 대단히 높아, 국민 10명 중 8명은 지방자치가 필요하다고 응답하고 있습니다. 지방자치체도가 형식적·제도적 차원의 민주주의를 넘어, 주민의 삶의 질을 향상과 생활 속에서 정착되고 구현되는 참여형 민주주의의 산실로서 자리매김하고 있는 것입니다.

그러나 이러한 눈부신 성과에도 불구하고, 지방 재정의 부실 문제는 풀뿌리 지방자치의 공고화를 여전히 가로막는 주범입니다. 현재 우리나라의 전체 조세 중 지방세가 차지하는 비율은, 미국 44%, 독일 49%, 일본 43%에 크게 못 미치는 21%에 불과합니다. 세입 면에서 국세와 지방세의 비율이, 8대2에 머물러 재정 의존은 갈수록 심해지고 있는 상황입니다. 이에 따라 지방재정자립도 역시 1995년의 63.5%에서 지난 2014년 50.3%로 매우 열악해 졌습니다.

이러한 상황에서 박근혜 정부가 강행하고 있는 ‘지방재정개편안’은 지방정부의 재정 붕괴를 야기할 가능성이 매우 큽니다. 특히 그동안 박근혜 정부는 중앙정부가 부담해야 할 기초연금과 누리과정 등 각종 교육·복지 예산마저 지방정부에 일방적으로 전가해 왔습니다. 그럼에도 지방재정 확충은커녕 오히려 이 같은 개악을 강행하는 것은, 사실상 이제 막 자리 잡기 시작한 지방자치의 새싹을 뿌리째 뽑아내겠다는 의도가 자리하고 있다고밖에 볼 수 없습니다. 이는 예산을 바탕으로 모든 지방정부를 옥죄어 중앙정부에 예속적인 상태로 만들겠다는, 사실상의 관선지방정부 시대로 회귀하겠다는 역사적 퇴행 선언에 불과합니다.

더불어민주당은 ‘지방재정개편안’이 야기할 지방재정의 붕괴와 지방자치의 말살을 결코 좌시하지 않을 것입니다. 김대중 대통령님의 목숨을 건 단식으로 쟁취하고, 노무현 대통령님의 지방분권 철학으로 뿌리 내리기 시작한 지방자치의 정신을 반드시 지켜내겠습니다. 오늘 긴급좌담회를 통해 민주주의와 균형발전의 토대인 소중한 지방자치를 지켜내기 위한 해법과 지혜가 마련되길 기대합니다. 감사합니다.

발제

# 지방재정 개편안 평가와 지방재정 조정제도 개혁 방안

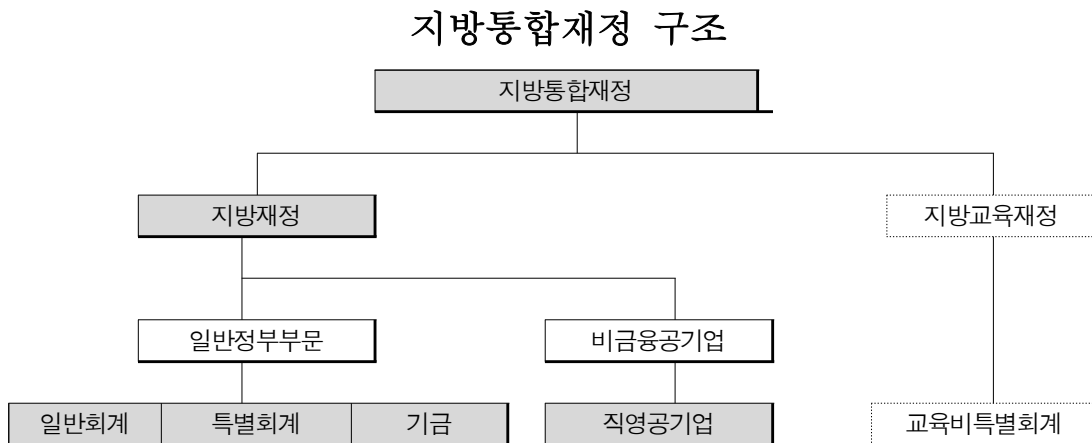
- 시대변화 반영하는 지방재정 구조 재편 필요 -

정창수 / 나라살림연구소 소장, 경희대 후마니타스칼리지 교수

## I. 지방재정의 현황과 실태

### 1. 지방재정의 현황

#### 1) 지방재정 구조



#### 2) 통합재정수입

○ 2015년도 지방자치단체 통합재정수입은 156조 9916억원으로 2014년도 당초 예산 대비 8.1조원 증가, 최종예산 대비 2.1조원 감소했다.

- 주요항목과 구성비를 살펴보면, 지방세가 59.5조원으로 전체 통합재정수입

의 37.9%를 차지한다. 이밖에 세외수입 20.8조원(13.3%), 지방교부세 31.6조원(20.1%), 국고보조금 41.8조원(26.6%), 융자회수 등 3.3조원 (2.1%) 등이다.

- 2015년도 통합재정수입은 국고보조금은 늘어난 반면 지방세와 세외수입 등 자체수입과 지방교부세는 전반적으로 감소했다. 이는 2014년도 통합재정수입 현황에 이어 계속되는 특징이라고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

### <통합재정수입 현황>

(단위: 억원)

구 분	2014년		2015년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입	1,488,808	1,590,971	1,569,916	81,108	△21,055
지방세	544,751	581,854	594,523	49,772	12,669
세외수입	219,064	227,142	208,320	△10,744	△18,821
지방교부세	316,006	352,272	315,859	△147	△36,414
보조금	376,595	392,403	417,931	41,336	25,529
융자회수등	32,392	37,300	33,283	891	△4,017

주) 융자회수등=융자회수(15,321)+공사공단 전입금(1,149)+교육비특별회계 전입금(16,813)

출처: 행정자치부(2015: 4).

### <회계별 통합재정수입 현황>

(단위: 억원)

구 분	2014년		2015년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입	1,488,808	1,590,971	1,569,916	81,108	△21,055
일반회계	1,282,159	1,384,541	1,366,485	84,325	△18,055
특별회계	190,160	187,188	186,895	△3,266	△294
기금	16,489	19,242	16,537	48	△2,705

출처: 행정자치부(2015: 3)

- 1) 한편, 중앙정부가 편성한 지방이전재원(지방교부세, 국고보조금) 예산은 지자체가 편성한 예산과 차이가 있다. 지방교부세는 2014년 중앙정부 예산은 35.7조원이지만 지자체 예산은 31.6조원이며, 국고보조금은 중앙정부 예산은 40.0조원이지만 지자체 예산은 37.7조원이다. 이는 중앙정부 예산과 지자체 예산이 확정되는 시기의 차이에서 기인한 것으로 2014년도 중 지자체의 추가경정예산에서 해당 예산이 조정된다(국회예산정책처, 2015: 28).

### 3) 통합재정지출

○ 2015년도 통합재정지출은 168.1조원으로 전년도 당초예산 대비 9.4조원 증가, 최종예산 대비 6.6조원 감소했다.

－ 분야별로 현황을 살펴보면 사회복지 분야 지출이 전년 대비 2조원이나 증가한 44.1조원으로 26.2%를 차지한 것이 가장 먼저 눈에 띄는 대목이다. 수송 및 교통이 8.7%, 국토 및 지역개발이 6.5%로, SOC 예산 비중이 16.1%로 여전히 높은 수준이라고 할 수 있다.

#### <분야별 통합재정지출 현황 >

구 분	2014년		2015년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정지출	1,586,520	1,747,205	1,681,012	94,492	△66,193
일반공공행정	98,429	115,426	104,766	6,337	△10,660
공공질서및안전	26,754	31,764	29,314	2,559	△2,451
교육	96,838	106,206	101,268	4,430	△4,938
문화및관광	78,038	90,755	81,431	3,392	△9,325
환경보호	159,026	174,011	166,582	7,556	△7,429
사회복지	400,565	420,052	440,596	40,031	20,544
보건	24,632	27,550	27,556	2,923	6
농림해양수산	113,624	131,506	116,186	2,562	△15,320
산업·중소기업	39,900	45,677	40,832	933	△4,845
수송및교통	141,815	169,454	145,520	3,705	△23,933
국토및지역개발	109,593	135,095	109,384	△208	△25,711
과학기술	6,316	6,464	5,426	△891	△1,038
예비비	30,456	41,361	34,149	3,694	△7,211
인력운영비	217,865	221,004	230,296	12,431	9,291
기본경비등	42,669	30,880	47,707	5,039	16,827

주) 1. 용자회수등 = 용자회수 + 공사공단 전입금 + 교육비특별회계 전입금  
출처: 행정자치부(2015: 4)

### 4) 통합재정수지

○ 2015년도 통합재정수지는 11조 1,096억원 적자가 예상되며, 순세계잉여금을 수입에 포함한 재정수지는 4,309억원 흑자로 전망한다.

## <통합재정 수지>

(단위: 억원)

구 분	2014년		2015년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수지(Ⅰ)	△97,712	△156,234	△111,096	△13,384	45,137
통합재정수입주1)	1,488,808	1,590,971	1,569,916	81,108	△21,055
통합재정지출주2)	1,586,520	1,747,205	1,681,012	94,492	△66,193
순세계잉여금(Ⅱ)	103,376	157,877	115,405	12,029	△42,472
재정수지(Ⅰ-Ⅱ)주3	5,664	1,643	4,309	△1,355	2,666

주1) 통합재정수입(순계) = 일반회계 수입+특별회계 수입+기금 수입 -보전수입(차입금, 지난연도 이월금 등)

주2) 통합재정지출(순계) = 일반회계 지출+특별회계 지출+기금 지출 - 보전지출(지방채상환, 다음연도 이월금 등)

주3) 순세계잉여금은 국가와 연계를 위하여 보전재원(수입)에 포함하여 총수입에서 제외되었으나, 예산기준 통합재정수지는 세입측면의 순세계잉여금에 대응되는 세출측면의 집행액이 드러나지 않아 이를 포함한 경우와 포함하지 않은 경우로 구분하여 재정수지를 작성

\*출처: 행정자치부(2015: 3).

## <단체별 통합재정현황>

(단위: 억원)

구 분	2014년		2015년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입	1,488,808	1,590,971	1,569,916	81,108	△21,055
특별시	196,938	195,502	207,793	10,855	12,291
광역시	269,017	286,470	282,225	13,208	△4,245
특별자치시	6,667	7,891	7,671	1,005	△220
도	473,608	509,089	510,263	36,655	1,174
특별자치도	31,344	33,524	34,411	3,067	887
시	303,393	330,249	316,318	12,926	△13,930
군	145,042	161,248	146,652	1,610	△14,596
자치구	62,799	66,998	64,583	1,784	△2,414
통합재정지출	1,586,520	1,747,205	1,681,012	94,492	△66,193
특별시	134,955	138,115	139,949	4,994	1,834
광역시	176,601	191,404	177,888	1,287	△13,516
특별자치시	6,866	9,302	8,321	1,454	△981
도	194,690	213,386	209,119	14,429	△4,268
특별자치도	32,615	35,717	35,277	2,663	△439
시	540,490	611,116	580,588	40,098	△30,528
군	263,634	294,170	271,064	7,430	△23,105



자치구	236,669	253,995	258,806	22,137	4,811
-----	---------	---------	---------	--------	-------

\*출처: 행정자치부(2015: 4)

## 5) 재정자주도

○ 연도별 재정자주도 추이를 살펴보면 2010년 75.7%에서 해마다 감소해 2015년도는 68%까지 줄었다.

- 가장 극적으로 감소한 것은 역시 자치구라고 할 수 있다. 2010년 57.9%에서 5년만에 15% 포인트나 감소했다. 이에 비해 군 지역은 같은 기간 5% 포인트 가량, 시는 9% 포인트, 도는 2% 포인트 가량, 특·광역시는 8% 포인트 가량 감소했다. 현재 재정제도의 모순이 자치구에서 가장 극명히 표출되고 있다는 또다른 징표라고 해석할 수 있는 대목이다.

※ 재정자주도 산정 공식

$$- \text{산식}(\%) = \frac{\text{경상수입(지방교육세 제외)} + \text{자본수입} + \text{융자회수} + \text{이전수입(지방교부세+조정교부금)}}{\text{통합재정수입(지방교육세 제외)}} \times 100$$

### <연도별 재정자주도 추이(당초예산)>

(단위: %)

연도별	전국평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
2010년	75.7	76.3	46	69.1	62.2	57.9
2011년	76.7	78.5	47.5	68.7	62.7	56.2
2012년	77.2	79.2	49.2	68.4	62.9	55.6
2013년	76.6	77.4	48.8	67.7	63.9	52.2
2014년	69.2(74.7)	70.8(74.2)	42.7(46.8)	61.3(66.1)	58.4(63.5)	44.2(48.2)
2015년	68(73.4)	69.6(74.1)	42.3(46.9)	60.1(65)	57.5(62.9)	42.5(45.9)

출처: 행정자치부(2015: 292).

## <단체별 재정자주도 최고·최저 현황>

(단위: %)

구 분	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평 균	81	61.2	67.1	41	62.5	60.1	57.5	42.5
최 고	81 서울 분청	63.8 인천 분청	67.1 세종	51.4 경기 분청	62.5 제주	83.3 경기 과천	71.5 강원 홍천	64.9 서울 종로
최 저		57.4 광주 분청		31 전남 분청		49.4 전북 김제시	46.5 전북 부안군	27.8 광주 북구

## 2. 지방재정의 실태

### 1) 지방재정의 악화

지방재정 재원부족이 일차적인 문제로 지적된다. 하지만 이보다 중요한 것은 지방재정에 대한 중앙정부의 통제가 강화되고 있다는 것이다. 이른바 교부금의 보조금화, 보조금의 교부금화

### 2) 불합리한 자원배분 구조

- 지방재정의 악화 : 재원부족이 이차적, 중앙정부의 통제강화, 교부금의 보조금화(4조의 인센티브, 7조의 보정계수)
- 복지타이 아니다
- 지역마다 다른현실, 군은18%, 시는31.34, 구 52.60%
- 지방자치단체의 복지비 급증

당초예산 총계 기준으로 지방 사회복지예산은 2008년 33.9조원에서 2015년 72.7조원으로 지난 7년 동안 연평균 11.5%의 속도로 증가하여 전체 지방예산(연평균 증가율 5.5%)보다 2배 이상 빠른 증가율을 나타냈다. 이러한 지방 사회복지

지예산의 팽창은 보육 및 노인 부문이 주도했다.

즉 2008년부터 2015년까지 사회복지예산을 구성하는 주요 4개 부문 가운데 기초생활보장 및 취약계층지원 부문 예산은 각각 연평균 2.9%, 10.2%의 속도로 증가하는데 그쳤으나, 보육·가족·여성 및 노인·청소년 부문 예산은 각각 연평균 17.4%, 16.7%의 속도로 빠르게 증가했다.(복지사업확대에 따른 지방재정현안과 개선과제, 예산정책처)

### <주요 복지제도 도입 현황>

[표 4] 지방예산과 전체 사회복지분야 부문별 예산 추이(당초예산 총계기준)

(단위: 조원, %)

분 류	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
지방예산	161.2	178.1	183.2	185.5	198.9	208.9	220.3	234.0	5.5
사회복지분야	33.9 [21.1] (100.0)	38.0 [21.4] (100.0)	42.1 [23.0] (100.0)	45.2 [24.4] (100.0)	49.0 [24.6] (100.0)	55.8 [26.7] (100.0)	65.6 [29.8] (100.0)	72.7 [31.1] (100.0)	11.5
기초생활보장	12.2 (35.9)	12.5 (32.7)	12.6 (30.0)	13.3 (29.3)	13.5 (27.5)	14.7 (26.4)	14.8 (22.5)	14.9 (20.5)	2.9
취약계층지원	5.3 (15.7)	5.8 (15.4)	6.3 (14.9)	7.1 (15.7)	7.9 (16.1)	8.6 (15.4)	9.4 (14.4)	10.5 (14.4)	10.2
보육·가족 및 여성	6.7 (19.6)	7.9 (20.7)	9.7 (23.0)	11.1 (24.5)	13.0 (26.6)	16.4 (29.4)	20.9 (31.9)	20.5 (28.1)	17.4
노인·청소년	7.9 (23.1)	9.9 (26.1)	10.7 (25.5)	11.2 (24.7)	11.5 (23.5)	12.6 (22.5)	17.3 (26.3)	23.1 (31.8)	16.7
기타	1.9 (5.7)	2.0 (5.1)	2.8 (6.6)	2.6 (5.7)	3.1 (6.3)	3.5 (6.3)	3.2 (4.9)	3.8 (5.2)	9.8

주: 당초예산 총계 기준임(일반회계+특별회계). '기타' 부문은 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 부문의 합계임. 대괄호 [ ]안은 지방예산에서 사회복지예산(사회복지분야 세출예산)이 점유하는 비중임. 괄호 ( )안은 지방 사회복지예산에서 각 부문 예산이 점유하는 비중임. '연평균증가율'은 2008~2015년 동안의 연평균변화율(%)임.

자료: 행정자치부 제출자료(2015. 6. 22.)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

사회안전망	주요제도	시행
1차안전망 (사회보험)	국민건강보험	'77년 시행, '89년 전국민 확대
	산재보험	'64년 시행, '00년 1인이상 사업장 확대
	국민연금	'88년 시행, '99년 전국민 확대
	고용보험	'95년 시행, '98년 1인이상 사업장 확대
	노인장기요양보험	'08년 시행
2차안전망 (사회(복지) 서비스)	아동/노인/장애인 돌봄서비스 등	-정부수립 후 각종 사회복지시설 확충-'06년 사회서비스 전자바우처 도입 -'11년 장애인 활동지원제도 시행
3차안전망 (공공부조)	국민기초생활보장	'00년 시행('61년 생활보호법 개정)
	의료급여	'77년 시행, '00년 확대 개편
	긴급복지지원	'06년 시행
	기초노령연금	'08년 시행, '14년 기초연금으로 전환
	장애인연금	'10년 시행

[표 6] 지방 사회복지 보조사업 예산의 재원구조 변화(당초예산 총계기준)

(단위: 십억원, %, %p)

분 류	2008 (A)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (B)	B-A	연평균 증가율
사회복지예산	28,194 (100.0)	31,924 (100.0)	35,708 (100.0)	38,818 (100.0)	42,084 (100.0)	48,362 (100.0)	57,844 (100.0)	64,573 (100.0)	36,379 (0.0)	12.6
국비	18,064 (64.1)	21,420 (67.1)	23,897 (66.9)	25,744 (66.3)	27,083 (64.4)	30,887 (63.9)	38,394 (66.4)	44,324 (68.6)	26,260 (4.5)	13.7
국고보조금	17,450 (61.9)	20,758 (65.0)	23,154 (64.8)	24,833 (64.0)	26,007 (61.8)	29,592 (61.2)	37,103 (64.1)	43,239 (67.0)	25,789 (5.1)	13.8
분권교부세	317 (1.1)	370 (1.2)	370 (1.0)	422 (1.1)	487 (1.2)	618 (1.3)	651 (1.1)	0 (0.0)	-317 (-1.1)	
기타	297 (1.1)	293 (0.9)	373 (1.0)	489 (1.3)	590 (1.4)	678 (1.4)	640 (1.1)	1,084 (1.7)	787 (0.6)	20.3
시도비	6,987 (24.8)	6,974 (21.8)	7,908 (22.1)	8,803 (22.7)	10,501 (25.0)	12,510 (25.9)	14,048 (24.3)	14,256 (22.1)	7,269 (-2.7)	10.7
시군구비	3,143 (11.1)	3,531 (11.1)	3,903 (10.9)	4,271 (11.0)	4,500 (10.7)	4,965 (10.3)	5,402 (9.3)	5,993 (9.3)	2,850 (-1.8)	9.7

주: 당초예산 총계 기준(일반회계+특별회계) 사회복지 '보조사업' 예산의 재원별 구성내역임.  
 자료: 행정자치부 제출자료(2015. 6. 22.)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

2014년 하반기부터 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장, 사회복지인력 충원 등 주요 복지제도의 변경으로 인하여 지방자치단체의 추가적인 재정부담이 요구되고 있으며, 향후 재원부담 규모가 급증될 전망이다. <표 3-3>에서 보는 바와 같이 기초연금, 장애인연금, 사회복지인력 충원, 2014년 일부 사회복지사업을 ]포함한 26개 사업의 국고보조율 인하 등의 4가지 제도 변경으로 2013년 대비 지방비 추가부담이 2015년에 2.8조원, 2016년 3.2조원, 2017년 3.5조원, 2018년에 4.0조원 정도 증가될 전망이다.

최근의 국민기초생활보장(생계급여, 의료급여, 주거급여), 기초연금, 보육료지원, 장애인연금 중심의 향후 지출 수요를 추계한 바에 따르면 매년 지출규모가 5%p 이상 증가하는 것으로 나타나고 있다.

### <대규모 사회복지지출 추계>

(단위: 억 원, %)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국비 (보조율)	생계급여(79.8%)	26,091	25,240	26,988	28,105	29,269	30,481	31,742	33,057
	의료급여(75.8%)	43,926	44,357	45,334	48,507	51,903	55,536	59,424	63,583
	주거급여(79.8%)	5,892	7,285	11,073	12,180	12,668	13,174	13,701	14,249
	기초연금(75.0%)	32,072	51,771	75,824	80,862	85,578	90,720	96,558	103,210
	보육료지원(65.8%)	34,144	33,292	30,193	30,747	31,350	32,002	32,606	33,143
	장애인연금(67.1%)	3,437	4,656	5,639	6,388	6,459	6,531	6,604	6,679
	합계	145,562	166,601	195,051	206,790	217,226	228,443	240,635	253,922
	(전년대비증가액)		21,039	28,450	11,739	10,436	11,217	12,191	13,287
	(전년대비증감률)		14.5	17.1	6.0	5.0	5.2	5.3	5.5
지방비	생계급여	6,574	6,397	6,840	7,123	7,418	7,725	8,045	8,378
	의료급여	14,042	14,152	14,463	15,476	16,559	17,718	18,958	20,286
	주거급여	1,453	1,846	2,806	3,087	3,211	3,339	3,473	3,611
	기초연금	10,713	17,229	25,234	26,911	28,480	30,192	32,134	34,348
	보육료지원	28,025	17,274	15,693	15,981	16,294	16,633	16,947	17,227
	장애인연금	1,681	2,277	2,765	3,132	3,167	3,202	3,238	3,275
	합계	62,489	59,175	67,802	71,710	75,129	78,809	82,796	87,125
	(전년대비증가액)		-3,313	8,627	3,908	3,419	3,680	3,986	4,329
	(전년대비증감률)		-5.3	14.6	5.8	4.8	4.9	5.1	5.2
총사업비	생계급여	32,665	31,636	33,828	35,229	36,687	38,206	39,788	41,435
	의료급여	57,968	58,509	59,797	63,983	68,462	73,254	78,382	83,869
	주거급여	7,345	9,131	13,879	15,267	15,878	16,513	17,174	17,861
	기초연금	42,785	69,001	101,058	107,772	114,059	120,911	128,692	137,558
	보육료지원	62,169	50,566	45,885	46,728	47,644	48,635	49,553	50,370
	장애인연금	5,118	6,933	8,404	9,520	9,625	9,733	9,842	9,954
	합계	208,050	225,776	262,852	278,500	292,355	307,253	323,430	341,046
	(전년대비증가액)		17,726	37,076	15,647	13,856	14,897	16,178	17,616
	(전년대비증감률)		8.5	16.4	6.0	5.0	5.1	5.3	5.4

주 : 1) ( )안은 2014년도 당초예산 기준 국고보조율(실효보조율)

2) 중기재정수요 추계의 산식을 연도별로 동일하게 적용하면서 2015년의 경우 실제 당초예산편성액과

약간 차이가 발생함

3) (합계) 부분에서 전년대비증감률은 7개년 평균증감률임.

자료 : 김태영 외(2015:271)

### <복지제도 변경으로 인한 추가 지방비 소요 전망>

(단위 : 조원)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
기초연금	1.1	1.8	2.5	2.7	2.9	3.2
장애인연금	0.17	0.23	0.31	0.38	0.47	0.58
기초생활보장	1.9	2.3	2.4	2.5	2.5	2.6
국고보조율 인하	-	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
사회복지인력충원	-	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
합계	3.2	5.2	6.0	6.4	6.7	7.2
'13년 대비 증가	-	2.0	2.8	3.2	3.5	4.0

자료 : 행정자치부 내부자료

정부의 사회복지 정책의 강화 또는 확대는 지방재정에 상당한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 사회복지정책의 사업은 대부분 국고보조사업으로 추진되며 지방에 재원부담을 요구하고 있다. 물론 국고보조율이 사업마다 설정되어 이를 기준으로 국고보조는 하지만 지방의 세입 증대는 경기침체 등의 영향으로 세입 증대가 어려운 점도 있지만 사회복지 사업으로 인한 지방비 부담분이 지속적으로 증가하여 세입 증가분보다 지방비부담분의 증가가 더욱 큰 것이다. 이로 인해 지방의 가용재원을 잠식하여 재정압박을 증가할 뿐만 아니라 지방의 다른 주요 사업들을 추진하지 못하고 있는 실정이다.

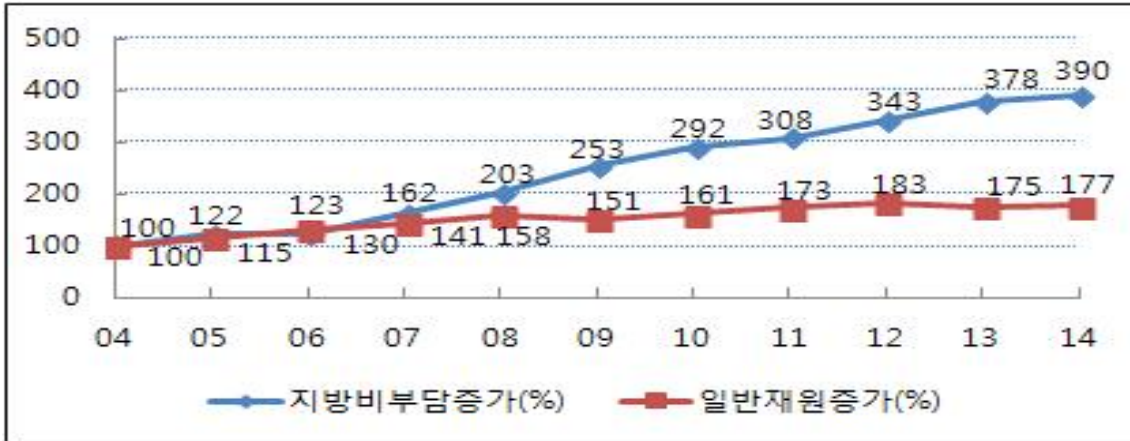
지방자치단체의 재정압박(fiscal stress)은 세출수요 대비 이에 적절히 대응할 수 없는 재정세입의 갭(gap)으로 발생한다. 저출산·고령화 대책 관련 지출은 거의 의무성 지출이 많은 반면 지속적으로 증가할 전망이다. 반면 고령화는 저성장을 고착시켜 조세수입을 둔화시킨다. 또한 현재 우리나라의 조세체계를 기준으로 할 경우 지방세 수입의 증가율이 사회복지수요의 증가율을 따라가지 못한다. 뿐만 아니라 국세 수입도 둔화되어 지방재정의 지원도 충분하지 않을 수 있다.

지방의 일반재원(지방세+지방교부세) 증가율과 국고보조사업의 지방비부담 증가율을 비교해 본 결과 2007년 이후 일반재원 증가율은 정체되어 있는 반면 국고보조사업의 지방비부담 증가율은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 국고보조사업의 많은 부분이 사회복지 분야로 저출산·고령화 대책 관련 국고보조사업이 많아질수록 지방의 재정압박은 가중된다. 향후 저출산·고령화 대책

이 강화될 전망으로 지방의 재정부담은 더욱 가중될 전망이다.

<그림 3-4> 국고보조사업 지방비부담 증가율 대비 일반재원 증가율 비교

(단위 : 억원, %)



하지만 자치단체 유형에 따라 사회복지비 지출 비중의 차이가 크다. 2016년 당초 예산기준 자치구가 55.3%인 반면 군은 21.1%로 두배가 넘게 차이가 난다. 사회복지비 부담이 증가해 지방재정이 압박 상태에 놓여 있다는 것은 자치구의 경우 타당한 일이지만 군 단위까지 확장해서 적용할 수 있는지는 다시 생각해 봐야 한다. 사회복지비의 증가가 문제가 아니라 사회복지비 분담 체계, 지방재정 보전 체계가 오히려 큰 문제라고 할 수 있다.

<사회복지비 지출 증가와 사회복지비 증가율><sup>2)</sup> (단위 : %)

구분	사회복지비 지출 비중		사회복지비 연평균 증가율	지방예산 증가율
	2008	2015	(2008-2015)	(2008-2015)
전체	17.3	27.5	8.0	1.1
광역자치단체	22.1	32.5	7.6	1.9
특별·광역·특별자치시	19.8	34.9	8.4	-0.1
도·특별자치도	24.7	30.7	6.8	3.6
기초자치단체	19.9	35.4	12.1	3.2
시	16.7	33.0	12.2	1.8
군	14.3	21.1	8.9	2.9
자치구	37.1	55.6	13.4	7.0

2) 유태현, 「환경변화에 대응한 지방세제 개편 방향」, 지방자치20년 대토론회 자료집, 2015년.

## II. 행자부 지방재정혁신 방안 분석

### 1. 행자부의 재정혁신 방안

- 행정자치부 보도자료 - "자치단체 간 재정격차 줄어든다"
- 시군 조정교부금 개선 및 법인지방소득세 일부 공동세 전환에 나서 -
- 앞으로 시군 간 재정격차는 줄고, 시군 조정교부금 등 자치단체 간 재원조정 제도의 형평화 기능이 정상화된다.
- 행정자치부(장관 홍윤식)는 23일 오후 2시 정부서울청사 별관에서 자치단체장, 지방공기업, 학회, 민간 전문가 등 500여 명이 모인 가운데 「2016년도 지방재정전략회의」를 개최하고,
- 지난 국가재정전략회의에서 발표한 ‘지방재정 형평성·건전성 강화’ 방안의 세부방안을 논의했다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

#### 1

#### 지방재정형평성 제고

< 시군 조정교부금 제도 개선 >

- 첫째, 시군 간 재정격차 해소 등 재정형평화를 위한 조정교부금 제도 취지에 부합할 수 있도록 시군 조정교부금 제도를 개선한다.
- 시군 조정교부금은 道 내 시군 간 재정격차를 해소하기 위한 재원(「지방재정법」 제29조)으로, 도세의 27%(50만 이상 시는 47%)를 인구수(50%), 징수실적(30%), 재정력지수(20%)를 기준으로 시군에 배분한다. ('16년 4.8조원)
- 그런데, 재원의 80%가 인구수와 징수실적을 기준으로 배분되어 재정여건이 좋은 자치단체에 더 많이 배분되는 구조로 운영되고 있어 제도 목적에 부합하도록 개선이 필요했다.



○ 이에 조정교부금의 배분기준 중 인구·징수실적 반영비율(80%)은 낮추고, 재정력지수 반영비율(20%)을 확대하는 방향으로 개선하되, 재정력지수 반영비율은 최소 30% 이상\*으로 적용하여야 하는 것으로 분석되었다.

\* 제도 목적 달성을 위해서는 재정력지수 반영비율 50%까지 확대가 필요하며, 최소한의 기능을 발휘하기 위해서도 30%가 마지노선이라는 연구결과 발표

□ 또한, 경기도는 지방교부세 불교부단체(6개)\*에 조정교부금을 우선 배분하는 특례를 두고 있어 제도 취지와 맞지 않고, 이러한 특례가 지속될 경우 조정교부금 배분기준을 개선하더라도 개선효과가 없어지므로, 경기도의 조정교부금 우선 배분 특례를 폐지해야 한다고 제시하였다.

\* 경기도 6개 市 : 수원, 성남, 과천, 용인, 화성, 고양

□ 이와 같이 제도 개선을 할 경우 경기도 내 지방교부세 불교부단체(6개)에 우선 배분되던 조정교부금 자원 5,244억원\*('15년 기준)은 제도 취지에 맞도록 경기도 내 다른 25개 시·군으로 조정·배분된다.

\* '14년 기준으로는 3,751억원

\* '15년 경기도 조정교부금 총액(2.6조원)의 52.6%(1.4조원)가 이들 6개 단체에 우선 배분되고 있고, 특례가 없다면 이들 6개 단체에 32.9%(8,751억원)만 배분되고 5,244억원이 다른 25개 시·군으로 배분됨 (표 참조)

○ 이 경우 경기도 내 25개 시군은 평균 200억원 이상의 조정교부금 재원을 돌려받을 수 있을 것으로 기대된다.

《 경기도 우선 배분 특례로 인한 경기도 시군 간 자원변동현황('15년) 》

구 분	현행 (특례적용) (A)	특례적 용 없음 (B)	차액 (A-B)	구 분	현행 (특례적용) (A)	특례적 용 없음 (B)	차액 (A-B)
수 원	2,590	1,874	716	의 왕	306	433	-127
성 남	2,545	1,665	880	하 남	422	598	-176
의정부	611	865	-254	용 인	2,668	1,692	976
안 양	724	1,026	-302	파 주	590	835	-245
부 천	982	1,390	-408	이 천	418	592	-174
광 명	571	809	-238	안 성	360	510	-150
평 택	716	1,014	-298	김 포	525	744	-219
동두천	322	456	-134	화 성	3,007	1,390	1,617
안 산	858	1,215	-357	광 주	453	643	-188
고 양	2,312	1,635	677	양 주	417	591	-174
과 천	874	496	378	포 천	385	545	-160
구 리	359	508	-149	여 주	324	459	-135
남양주	810	1,147	-337	연 천	337	477	-140
오 산	359	508	-149	가 평	346	490	-144
시 흥	567	803	-236	양 평	404	572	-168
군 포	439	621	-182	-	-	-	-

※ 노란색은 경기도의 지방교부세 불교부단체(6개)의 수치이며, 차액(A-B)은 경기도 우선 배분 특례로 인해 해당 시군의 조정교부금 재원이 변동된 금액을 의미함

- 예를 들어, 화성은 경기도 우선 배분 특례로 인해 1,617억원만큼 조정교부금 재원 증가/ 부천은 경기도 우선 배분 특례로 인해 408억원만큼 조정교부금 재원 감소

### < 법인지방소득세 일부 시군 공동세 전환 >

□ **둘째**, 道와 시군이 기업유치를 위해 함께 노력하는 점을 고려하여 시군세인 법인지방소득세의 50%(약 1.4조원)를 시군 공동세로 전환하고, 재정력 등 일정한 배분 기준을 통해 전액을 道 내 시군에 재배분한다.

- **공동세의 재원**으로는 정부 정책에 따른 독립세 전환('13년)으로 세수가 급격히 증가\*하였고, 시군 간 세수격차\*\*가 크며, 道의 기업유치 노력을 반영할 필요가 있는 점 등을 고려할 때, **법인지방소득세**가 적합한 것으로 나타났으며,

\* 지방소득세 : ('13) 9.3조 → ('14) 9.7조(0.4조↑) → ('15) 12.8조(3.1조↑) (개인분 7.7조, 법인분 5.1조)

법인지방소득세 : ('13) 4.1조 → ('14) 3.8조(△0.3조↓) → ('15) 5.1조(1.3조↑)

\*\* 화상·연천 간 법인지방소득세 격차 : '14년 154배 → '15년 325배 (3,023억원 vs 9.3억원)

○ **공동세의 비율**은 기업유치·지원 등과 관련한 道와 시군의 기능, 역할 등을 고려하여 해당 세목의 50% 수준\*이 적절한 것으로 분석되었다.

\* 道 지역의 기업유치·지원 관련 부담은 3.6조원으로, 이 중 道 분청은 약 1.87조원(道 지역 전체 부담의 51.9%)을 지원하고 있음

○ '15년 지방소득세 총액은 12.8조원(개인분 7.7조원, 법인분 5.1조원)으로 법인분은 5.1조원이며 이 중 道 지역에서는 2.8조원의 세수를 거두고 있다. 따라서, 도 지역의 공동세 비율을 50%로 하면 최종 공동세 재원은 약 1.4조원 정도로 전체 지방소득세 12.8조원의 약 11%에 국한된다.

○ 이에 따른 道 내 시군 간 공동세수 배분방법은 재정력, 인구수, 균등배분 등 다양한 방식을 검토해 나갈 필요가 있다고 분석되었다.

※ 시군 별 세수배분 규모는 배분기준에 따라 달라짐

《 법인지방소득세 일부 공동세 전환시 시군간 배분기준 예시 》

배분기준	내 용
재정력	□ 재정부족액(교부세 기준)에 따라 배분
인구수	□ 인구수에 비례하여 배분
재정력+인구수	□ 재정력과 인구수 기준을 혼합(예시, 5:5)
균등배분	□ 道 내 모든 시군에 1/n씩 균등배분

○ 법인지방소득세 일부를 시군 공동세로 전환하는 문제는 금년 중 지역 순회토론회 등을 통한 충분한 의견수렴 및 공감대 형성을 통해 내년에 「지방세기본법」 개정안을 국회에 제출할 계획이다.

## 2 지방재정건전성 강화

### < 지방재정안정화기금 도입 >

□ 셋째, 자치단체의 안정적이고 계획적인 재정 운영을 위해 ‘지방재정안정화기금’을 도입하는 방안을 추진한다.

○ 지방세는 부동산 경기변동에 민감하여 세입여건이 불안정\*하고 회계연도 독립의 원칙\*\*으로 인해 연도 간 재정조정이 쉽지 않다.

\* ('12) 53.9조(3.1%↑) → ('13) 53.8조(△0.3%↓) → ('14) 61.7조(14.8%↑) → ('15) 71.0조(15.0%↑)

\*\* 각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당한다는 원칙(「지방재정법」 제7조)

○ 따라서, 경기가 좋아 지방세수가 증가할 때 일정 부분을 기금으로 적립하여 재정악화 시 활용할 수 있도록 함으로써 불요불급한 사업 추진 등 낭비성 예산 집행을 방지하고, 연도 간 재정형평화를 통해 미래 위기에 대비할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

○ 기금에 적립할 재원으로는 순세계잉여금의 일정 비율, 지방세수가 과거 3년 평균보다 현저히 증가한 경우 지방세수 증가액의 일정 부분을 적립하는 방안 등을 검토할 필요가 있으며,

○ 적립된 기금 재원은 지방세수가 과거 3년 평균보다 현저히 감소한 경우 등에 사용할 수 있도록 하는 방안 등을 검토해 나갈 필요가 있다고 분석되었다.

### < 자치단체 행사축제 효율화 >

□ 넷째, 자치단체의 행사축제도 효율화하여 선심성·낭비성 예산을 절감하고 지역 축제의 내실화를 도모하기로 하였다.

- 그동안 소규모 행사축제\*가 증가하고, 지역경제 활성화와 연계되지 않는 단합대회 등 주민화합 목적의 행사축제도 만연해 지방재정 부담으로 작용하고, 개선할 필요가 있다는 요구가 지속되어 왔다.

\* '14년 지역행사축제 15,246건 중 1천만원 이하 행사축제는 6,850건(44.9%), '13년 4,846건 대비 2,004건 증가(41.3% 증가)

- 이에 자치단체 행사축제 예산\*이 일정 수준을 넘지 않도록 일정 한도를 설정하는 「행사축제 예산 총액한도제」를 도입하는 것이 바람직하다고 분석되었다.

\* (예시) 행사운영비, 행사실비보상금, 행사관련시설비, 민간행사보조금 등

- 또한, 자치단체의 투자심사 범위를 확대하여 대규모 행사축제에 대한 사업 타당성 등 투자심사를 강화하고, 모든 행사축제에 대해 매년 성과를 평가하는 등 개선이 필요하다고 분석되었다.

- 아울러, 선심성·낭비성 성격의 행사축제는 억제하면서도, 지역경제 활성화에 기여하는 명품 행사축제는 적극 육성하고 성공사례를 확산해 나갈 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

□ 홍윤식 행정자치부장관은 “지역의 상생발전과 건전재정 확립을 위해선 자치단체 간 재정형평성 및 재정건전성 개선이 시급하다.”라고 강조하면서,

- “이번 지방재정개혁은 알뜰하고 투명한 지방살림, 국민 모두가 행복한 지방자치 구현을 위한 것으로, 성공적 개혁을 위해 지방도 함께 노력하고 동참해 줄 것”을 당부하였다.

## < 시·군 조정교부금 개선 >

### ○ 제도현황

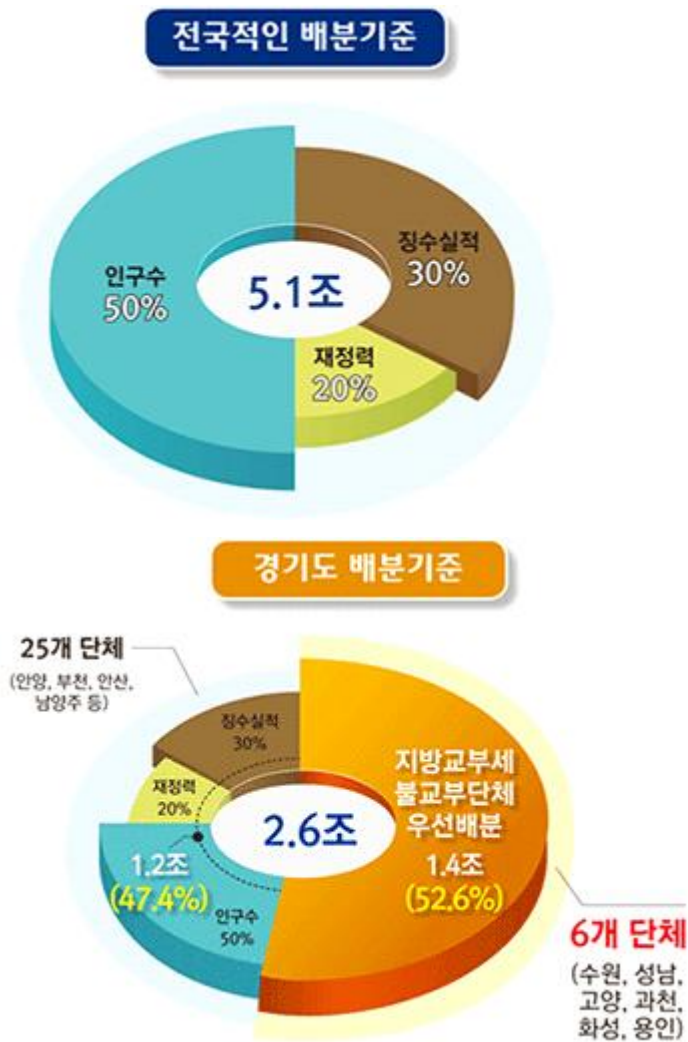
- (재원) 광역시·도세 및 지방소비세의 27%(50만 이상 시·군 47%)

- (규모) 5.1조원 (경기도 2.6조원) \* '15년 잠정결산 기준
- (배분기준) 인구(50%), 징수실적(30%), 재정력(20%)

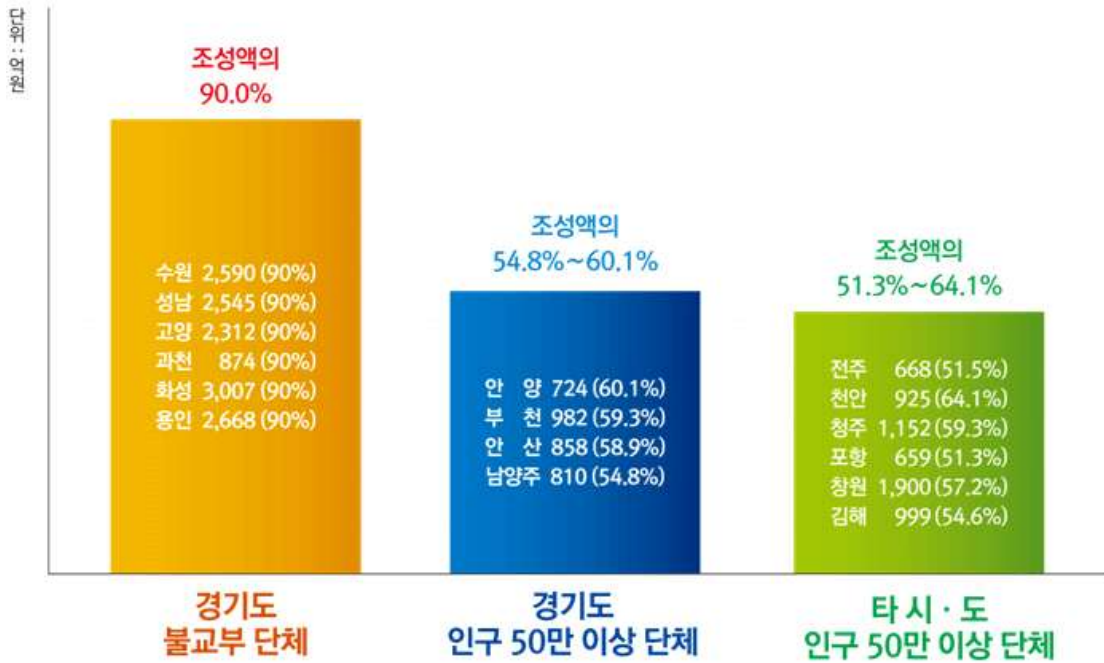
○ 문제점

- ① 재정력 격차 해소 재원임에도, 80%가 인구·징수실적으로 배분
  - ② 경기도의 경우, 지방교부세 불교부단체 우선배분 특례 적용
- \* 도세 징수액의 90% 우선배분 조례 운영

<시·군 조정교부금 배분기준>



<50만 이상 시(市) 조정교부금 배분 비율>



<경기도 우선 특례로 인한 자원변동 현황>

구분	현행 (특례적용) (A)	특례적용 없음 (B)	차액 (A-B)
수원	2,590	1,874	716
성남	2,545	1,665	880
의정부	611	865	-254
안양	724	1,026	-302
부천	982	1,390	-408
광명	571	809	-238
평택	716	1,014	-298
동두천	322	456	-134
안산	858	1,215	-357
고양	2,312	1,635	677
과천	874	496	378
구리	359	508	-149
남양주	810	1,147	-337
오산	359	508	-149

시흥	567	803	-236
군포	439	621	-182
의왕	306	433	-127
하남	422	598	-176
용인	2,668	1,692	976
파주	590	835	-245
이천	418	592	-174
안성	360	510	-150
김포	525	744	-219
화성	3,007	1,390	1,617
광주	453	643	-188
양주	417	591	-174
포천	385	545	-160
여주	324	459	-135
연천	337	477	-140
가평	346	490	-144
양평	404	572	-168

○ 개선방안

- 배분기준 중 재정력 비중 확대, 경기도 우선배분 특례 폐지

< 법인지방소득세 시·군 공동세 전환 >

○ 현황

- '13년 지방소득세 독립세 전환, 세액공제·감면 정비 등 → 세수 큰 폭으로 증가\*

\* ('13) 9.3조원 → ('14) 9.7조원(0.4조↑) → ('15) 12.8조원(3.1조원↑ / 개인 7.7, 법인 5.1)

\*\* <법인지방소득세> ('13) 4.1조원 → ('14) 3.8조원(0.3조↓) → ('15) 5.1조원(1.3조원↑)

○ 문제점

- ① 독립세 전환 효과가 일부 시·군에 편중되는 등 세수격차 심화

\* 화성 vs 연천 : ('14) 154배 → ('15) 325배( 3,023억원 vs 9.3억원 )

- ② 전액 시·군세로서 道 및 인근 시·군의 기여 미 반영

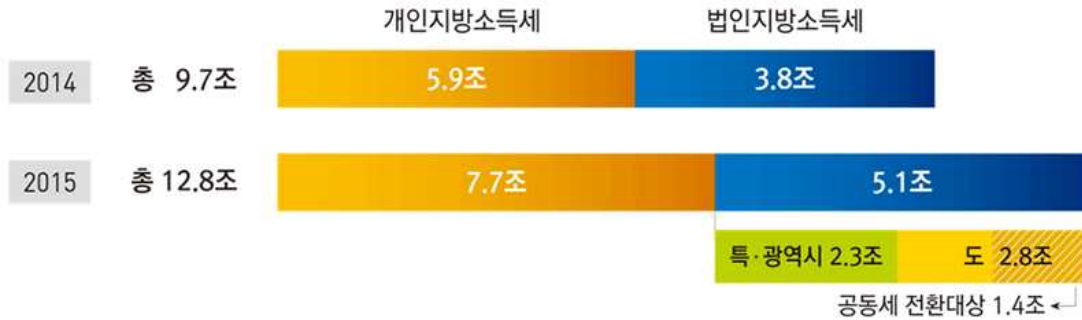
\* 기업의 지방세 감면은 道가 90% 이상 부담( 9.304억원 중, 도세인 취득세 감면이



8,423억원 )

\* 인근 시·군의 광역상수도, 쓰레기 매립장 등 협조

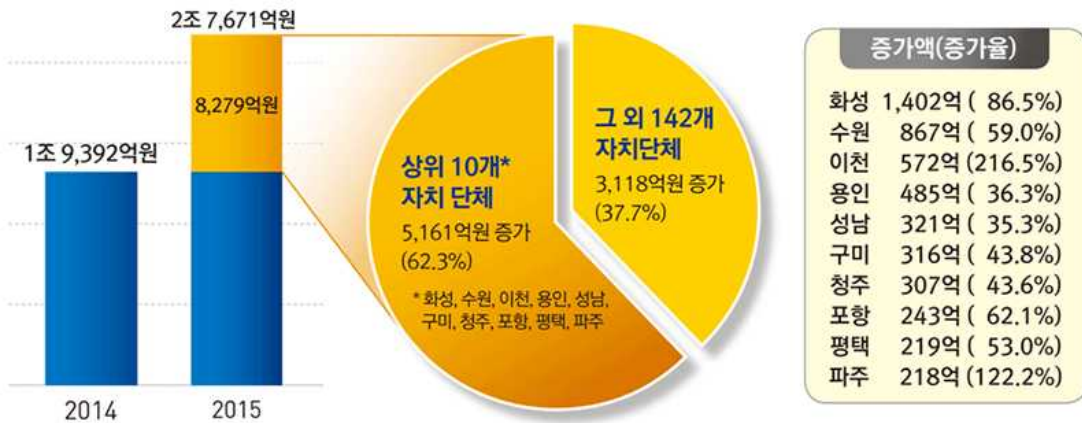
### <법인지방소득세 시·군 공동세 재원>



법인지방소득세 시·군 공동세 재원

개선방안

국가정책에 따른 법인지방소득세 증가분을 공동세 재원으로 활용



## <배분기준 예시>

- ① (재정력) 재정부족액(교부세 기준)에 따라 배분
- ② (인구수) 인구수에 비례하여 배분
- ③ (재정력+인구수) 재정력과 인구수 기준을 혼합(예, 5:5)
- ④ (균등배분) 도 내 모든 시·군에 1/n씩 배분

## ※ 지방재정개혁의 오해와 진실 (행정자치부 홈페이지)

**<사실은 이렇습니다>**

**그동안 궁금했던  
지방재정개혁의  
오해와 진실  
속 시원하게 밝혀 드립니다.**

**오해** “ 시군 조정교부금 개선은 수원, 성남, 용인 등 경기도 6개 시 입장에서 일반적으로 불합리한 조치다. ”

**진실** 오히려 6개 시는 그동안 불합리한 특혜를 받아왔습니다. 경기도는 재정격차를 해소하라는 조정교부금 제도 취지(지방재정법 제29조)에 맞지 않게 수원, 성남 등 6개 시에 재원의 절반 이상을 우선 배분해 왔습니다. 이번 제도개선은 지방재정법상 취지에 맞게 그간 잘못 운영되어온 제도를 정상화하는 것입니다.

**오해** “ 개혁으로 인해 수원, 성남 등 경기도 6개 시 예산 8천억원이 줄어들어 일종의 모라토리엄 시대로 돌아간다. ”

**진실** 예산 8천억은 사실에 근거하지 않은 통계입니다. 특히 법인 지방소득세의 시군 공동세화는 내년 이후 국회에서 논의되어야 할 사항이므로 아직 배분방식이나 규모가 결정되지 않았습니다. 수원시와 성남시의 경우, 최근 2년 간 평균 700억원 이상씩 지방세가 증가하고 있습니다. 이를 감안하면 재정파탄이나 모라토리엄은 오히려 시민들을 불안하게 만드는 잘못된 주장입니다.

**오해** “ 중앙정부가 소통없이 일방적으로 지방재정개혁을 추진해서 지방자치를 퇴보시키고 있다. ”

**진실** 행정자치부는 전국 자치단체와 토론(5.23. 지방재정전략회의)을 비롯하여 수차례 회의, 간담회, 의견수렴 등을 거치며 현장 의견을 듣고 있습니다. 이번 개혁은 지난 2013년 정부가 추진했던 재정영평성 강화노력의 연장입니다. 1년의 유예기간을 거쳐 2015년부터 시행된 제도는 오히려 불교부단체에 90% 특례를 주고 있어 이를 바로잡고자 하고 있습니다.

**오해**

“ 일부 지자체를 겨냥한 개혁이라는 비판이 있습니다. ”

**진실**

개혁 취지를 왜곡하고 호도하는 주장일 뿐입니다.  
자치단체간 재정 불균형을 최소화하여 전국 어디에 살던 차별없는 행정서비스를 받을 수 있는 환경을 만들자는 것이지만 다른 어떤 이윤이나 목적은 없습니다.  
지방재정개혁은 미래의 지방재원이 합리적으로 배분되기 위해서도 반드시 필요한 개혁입니다.

**오해**

“ 이번 지방재정개혁은 '윗돌째서 아랫돌고기' 식의 미봉책이다. ”

**진실**

이번 개혁은 '원래 아래에 있어야 할 돌을 아래로 돌려놓는 것'입니다.  
6개시는 '재정격차 해소라는 조정교부금 취지(지방재정법 제29조)에 위배되는 불합리한 특례로 인해 2015년 기준으로 5,244억원의 조정교부금을 더 배분받았습니다.  
이번 개편은 특혜를 없애고 원래 인근 자치단체로 가야할 재원을 돌려주는 것입니다.

**오해**

“ 지방재정 확충하기 위해 당장 지방소비세율부터 높여야 한다. ”

**진실**

당장 지방재원을 확충하는 것보다 재원의 쓸림구조를 개선해야 지방재정 확충 효과가 골고루 나타납니다.  
현재 11%인 지방소비세율을 5%p 높이면 6개 지방교부세 불교부단체는 매년 평균 200억원이 늘지만 교부세 감소의 영향을 받는 나머지 시군은 평균 1,000만원 밖에 늘지 않아 거의 변동이 없습니다.

**오해**

“ 이번 개혁은 지방자치를 '방향평준화' 하는 조치이다. ”

**진실**

오히려 재정이 열악한 자치단체의 지방자치 기반을 닦는 것이므로 지방자치를 '방향평준화' 하는 조치입니다.  
그간 여유 있는 지방자치단체로 치우쳐 배분되던 재원이 전국 자치단체로 골고루 배분되면서 전국적인 지방자치 역량을 강화할 것으로 예상됩니다.

**오해**

“ 재정여유가 있는 자치단체의 재원을 빼앗아서 나눠주려는 것이다. ”

**진실**

재원을 빼앗는 것이 아니라 243개 자치단체가 골고루 행정서비스를 제공할 수 있도록 배분기준을 바꿔 정상화 하자는 것입니다.  
재정 형평성을 확보하기 위해서는 1차적으로 자치단체간 재정조정제도인 조정교부금 제도가 정상화되어야 합니다. 불합리한 특례로 조정교부금 재원을 독식하고, 지방세 확충 효과의 대부분을 누리고 있는 일부 자치단체는 '제도정상화'와 '상생의 정신'에 입각하여 이번 개혁에 동참할 필요가 있습니다.

**오해**

“ 정부는 사회복지지수가 급증함에도 재정부담을 일방적으로 지방에 떠넘겨왔다. ”

**진실**

정부는 연간 4조원 이상의 지방재정 확충으로 최근 2년간 약 20조 규모로 지방재정을 확충 해 왔습니다.  
그간 지방소득세 독립세 전환, 지방세 감면정비, 영유아보육사업 국고보조율 15% 인상, 교부세 사회복지지수 확대 등을 통해 지방재정을 확충 해 왔습니다.  
또한 국가가 지원해주는 재원의 비율인 국고보조율도 증가추세입니다.  
이는 상대적으로 지방의 재정부담 축소를 의미합니다.  
2016년 자치단체의 사회복지비 증가율은 전년 대비 5.8%로 전체예산 증가율 6.5%보다 낮아졌습니다. 복지수요 확대가 둔화되고 지방재정의 전반적인 여건이 개선되고 있습니다.

오해

“ 지방재정안정화 기금은  
모든 자치단체에서 일괄적으로 적립해야 한다. ”

진실

그렇지 않습니다.  
지방재정안정화기금은 세수의 여유가 있을 때  
불황기를 대비하여 적립하는 제도입니다.

자치단체별로 지방세 수입이 현저히 증가한 경우,  
증가분의 일부를 적립하여 재정이 부족할 때  
사용하지는 취지로 안정적인 주민서비스 제공에  
기여할 것입니다.

## 2. 경기도 주요시의 입장

### 1) 조정교부금 제도 변경 후 증감 규모

o 시·군별 조정교부금·법인지방소득세 증감규모

- 2016년 도세 징수 예상액 기준 -

(단위:억원)

시군별	현행				개정				증감			
	지방세수			보통 교부 세	지방세수			보통 교부 세	지방세수			보통 교부 세
	계	조정 교부 금	법인 지방 소득 세		계	조정 교부 금	법인 지방 소득 세		계	조정 교부 금	법인 지방 소득 세	
계	33,456	21,944	11,512	25,441	33,456	21,944	11,512	22,007	0	0	0	△3,434
수원	3,755	2,016	1,739	0	2,349	1,294	1,055	0	△1,406	△722	△684	0
성남	3,364	2,304	1,060	0	1,969	1,253	716	0	△1,395	△1,051	△344	0
의정부	581	501	80	1,255	936	710	226	999	355	209	146	△256
안양	1,046	666	380	1010	1,187	811	376	907	141	145	△4	△103
부천	1,235	925	310	1,344	1,430	1,089	341	1,202	195	164	31	△142
광명	711	529	182	842	997	720	277	636	286	191	95	△206
평택	1,225	657	568	1,388	1,299	829	470	1,337	74	172	△98	△51
동두천	246	231	15	862	715	522	193	525	469	291	178	△337
안산	1,373	781	592	1,053	1,397	915	482	1,037	24	134	△110	△16
고양	2,219	1,910	309	0	1,510	1,170	340	447	△709	△740	31	447
과천	737	692	45	0	603	395	208	10	△134	△297	163	10
구리	330	283	47	618	681	472	209	364	351	189	162	△254
남양주	890	755	135	1,380	1,175	922	253	1,175	285	167	118	△205
오산	392	302	90	735	742	511	231	483	350	209	141	△252
시흥	810	481	329	625	944	594	350	528	134	113	21	△97
군포	528	359	169	662	790	520	270	473	262	161	101	△189
의왕	348	238	110	450	629	388	241	248	281	150	131	△202
하남	432	352	80	344	703	477	226	149	271	125	146	△195
용인	3,316	1,971	1,345	0	2,016	1,158	858	0	△1,300	△813	△487	0
파주	786	536	250	1053	985	674	311	909	199	138	61	△144
이천	879	329	550	1145	983	522	461	1,071	104	193	△89	△74
안성	522	302	220	1,220	797	501	296	1,021	275	199	76	△199
김포	726	526	200	581	930	644	286	434	204	118	86	△147
화성	4,546	2,266	2,280	0	2,346	1,020	1,326	1,274	△2,200	△1,246	△954	1,274
광주	630	456	174	689	861	588	273	524	231	132	99	△165
양주	399	324	75	1,175	773	550	223	907	374	226	148	△268
포천	363	301	62	1,677	785	568	217	1,372	422	267	155	△305
여주	320	245	75	1,324	720	498	222	1,034	401	253	147	△290
연천	218	207	11	1,323	724	534	190	960	507	327	179	△363
가평	234	216	18	1,069	692	498	194	722	458	281	176	△347
양평	295	283	12	1,617	788	597	191	1,260	493	314	179	△357

\* 출처 : 성남시 내부자료

\* 변경 후 보통교부세 내역은 기존 교부기준에 조정교부금 변경분만을 반영해 재산정하였음.

## 2) 수원시의 입장

### (1) 조정교부금 관련

#### ○ 수원시 연도별 조정교부금 현황

(단위 : 억원)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
조정교부금	1,919	2,145	2,230	2,308	2,313	1,926
증가율	-	11.8	4.0	3.5	0.2	△16.7

※ 조정교부금 증가는 광고, 호매실지구 등 대규모아파트공급에 따라 다른 시보다 높게 나타났으나 이는 일시적인 현상임.

#### ○ 불교부단체 재정수요에 비해 조정교부금 과다 논리?

- 행자부는 인구수 및 도로면적을 제시하면서 규모가 비슷한 부천, 안산, 안양의 조정교부금이 턱없이 적다고 주장
- 보통교부세를 교부내용을 감추고 있고 또한 특별조정교부금을 자신의 논리에 유리하게 포함시킴으로써 궁극적으로 국민을 속이는 기만행위임
- 지방교부세(국가)와 조정교부금(광역)도 산정방식의 차이 발생
- 행자부가 경기도의 조정교부금 산정 방식을 불합리하다고 주장하는데 조정교부금은 도세 징수 기여액에 따라 배분하는 방식인데 실제로 교부단체는 보통교부세를 합하면 자원형성 기여액보다 110% 이상의 재원을 배분받는 방식이고 불교부단체는 90%만 배분받는 방식으로 일부 불교부지자체가 더 배분받는 사실은 어불성설임

#### ※ 행정자치부 주장자료

\* 화성vs안양 : 인구수 유사(57만명/60만명)하나 조정교부금은 4.1배(3,007억 /724억)

(단위:억원)

구 분	성남	용인	화성	부천	안산	안양
조정교부금(억원, '15)	2,545	2,668	3,007	982	858	724
인구(명)	972,466	970,062	568,265	852,220	703,973	599,215
도로면적(천㎡)	6,791	2,462	2,301	5,750	10,569	4,642

※ 실제 배분액 자료<보통교부세+조정교부금>

(단위:억원)

구 분	성남	용인	화성	부천	안산	안양	
조정교부금 기여액	2,695	2,912	2,999	2,113	1,857	1,608	
교부 재원	합 계	2,522	2,673	2,856	2,330	1,922	1,758
	조정교부금 (억원, '15)	2,522	2,673	2,856	986	869	748
	보통교부세	0	0	0	1,344	1,053	1,010
인 구(명)	972,466	970,062	568,265	852,220	703,973	599,215	
도로면적(천㎡)	6,791	2,462	2,301	5,750	10,569	4,642	

○ 국가재원의 지방이양 없이 조정교부금 제도 변경을 통한 지방재정 불균형 조정은 지방정부 간 윗돌 빼서 아랫돌 끼는 격으로 하향평준화로 귀결

- 조정교부금 제도 개정을 통해 경기도 내 불교부단체(6개) 재정 중 5천억원을 빼앗아 경기도가 2천억원, 정부가 3천억원을 가져가는 것임
- 중앙정부의 균형발전 책임과 그에 대한 재정 부담을 일부 불교부단체에 떠넘기는 것임

○ 법적 안정성 저해 및 절차적 타당성 없는 일방적 행위

- 현행 조정교부금 제도는 당초 재정보전금 제도에서 2013년 변경되어 2015년부터 시행된 것임.
- 행자부 개정안에 대한 불교부단체의 반발 등 진통 끝에 사회적 합의를 거쳐 현행 배분제도 마련하여 경기도내 31개 시군에서 어렵게 조례를 제정하여 2015년 첫 시행 2년차인 제도를 개정하는 것은 법적 안정성을 저해하고 기존의 합의 노력을 무산시키는 무책임한 결정으로 정당성 확보 어려움.

- 불교부단체들은 교부세 부분 등에서 많은 불이익을 받아 왔으며 자립단체를 미자립화 시키는 금번 제도 개편은 지방자치 단체를 상생시키는게 아닌 중앙 정부의 통제권 안에 들어가도록 하향평준화를 시키는 것임

○ 재정자립도 2014년 세입과목 개편<sup>3)</sup> 이전 통계로 지방재정법에 위배된 통계로 실제(46.6%)보다 5.9%이상 높은 수치 제시

- 전국 평균은 순계규모, 지방자치단체는 총계규모로 산정
- 지방자치단체의 재정자립도를 높게 산정 공표
- 수원시 재정자립도는 2016년 51.43%, 겨우 쌀독에 절반 채운 수준
- 불교부단체(6개시) 평균 51.7%로 부자 지자체로 매도 여론몰이

< 전국 평균 재정자립도 수치 비교 >

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년
행자부 자료	51.1%	50.3%	50.6%	52.5%
당초예산기준	51.1%	45.0%	45.1%	46.6%
통계차이	-	5.3%	5.5%	5.9%

< 연도별 재정자립도(일반) 추이(당초예산) >

(단위 : %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특광역시 특별자치시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
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
2013년	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9
2014년	45.0	62.1	29.0	31.7	11.4	27.2
2015년	45.1	61.2	30.3	31.1	11.6	25.8
2016년	46.6	62.3	31.9	32.1	12.0	26.0

< 재정자립도 분포 / 2015년 >

(단위 : 단체수, %)

3) 행자부가 2013년 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈령 12호) 및 지방재정법 개정을 통해 '14년도부터 세입과목 개편기준을 시달함.



	합계	구성비	시·도	시	군	자치구
합계	243	100	17	75	82	69
10% 미만	59	24.3	-	4	52	3
10~30% 미만	123	50.6	7	37	28	51
30~50% 미만	50	20.6	7	30	2	11
50~70% 미만	10	4.1	2	4	-	4
70~90% 미만	1	0.4	1	-	-	-
90% 이상	-	-	-	-	-	-

\* 자료 : 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 행정자치부, 2016

○ 100만 대도시는 인구증가로 교통, 주택, 교육, 환경, 복지 등 직접비용이 급격히 증가하고, 공공투자를 위한 재정소요가 더 많아질 수밖에 없음.

- 자주재원 확충이 없는 한, 지방자치의 본질을 훼손하고, 지속가능하지도 않고, 기초자치단체 간 갈등만 증폭시킬 우려
- 지방세, 세외수입 등 자주재원을 기준으로 하는 재정자립도와, 자주재원에 지방교부세, 보조금 등 의존재원을 더한 가용재원을 기준으로 하는 재정자주도 간에 역전 현상 발생

\* 향후 조정교부금 제도 개정과 법인지방소득세 일부 공동세 전환에 따른 8천억원의 지방재정 감소를 반영하면 역전현상 더욱 심화

### <경기도 31개 시군의 재정자립도 및 재정자주도(2014년)>

(단위 : %)

	수원	고양	성남	시평균	양평	가평	연천	군평균
재정자립도	51.4	45.4	56.8	44.5	20.5	19.0	20.7	19.7
재정자주도	63.4	61.2	71.7	63.8	65.8	63.6	66.6	65.1

주 : 세입과목 개편 반영한 수치임.

자료 : 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 행정자치부, 2016

## (2) 법인지방소득세 관련

○ 법인지방소득세 징수 현황

(단위 : 억원)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	비고
전 국	39,706	42,800	40,117	37,756	50,092	
경기도	7,319	7,622	8,634	9,268	14,401	
수원시	903	856	1,317	1,469	2,337	
성남시	827	854	851	908	1,230	
고양시	326	328	279	259	337	
용인시	1,024	987	1,240	1,335	1,820	
화성시	901	954	1,290	1,620	3,022	
과천시	62	57	51	44	39	

\* 2014년 지방소득세 독립세 전환 이후 1년차인 2015년 법인지방소득세의 공제감면 미적용(18년 이후 신설예정) 및 삼성전자 영업실적 호조로 인한 세수증가

\* 2016년 경기도 법인지방소득세 확정신고 결과 “2015년 14,401억원에서 2,680억원 줄어든 11,720억원 그 중 삼성전자가 1,900억원 줄어”

○ 법인지방소득세 공동세 전환으로도 재정 감소가 크지 않다고 주장

- 6개 불교부단체는 3,000억원의 재정손실이 예상되며 지자체별로 연간 가용 재원 전체에 해당할 만큼의 재원인데 무슨 근거로 재정 감소가 크지 않다고 주장하는지 납득할 수 없음
- 법인지방소득세 공동세 전환(50%)으로 인한 재정감소 현황

< 법인지방소득세 공동세 전환시 >

(단위 : 억원)

구 분	계	수원	고양	성남	용인	화성	과천
현 행	8,787	2,337	337	1,230	1,821	3,023	39
변 경	5,789	1,401	401	848	1,143	1,744	252
증 감	△2,998 (△34.1%)	△936 (△40%)	64 (19%)	△382 (△31%)	△678 (△37%)	△1,279 (△42%)	213 (539%)

➡ 공동세 전환 시, 2015년 결산기준 총 2,998억원 감소

- 법인지방소득세는 수원시의 경우, 2012년(856억원)에는 2011년(903억원)보다 감소했다가 지난 3년간('12~'15) 증가했을 뿐, 상승과 하락의 패턴을 보이고 있어 세수 증가를 단정하는 것은 위험한 논리임
- 2015년, 지방소득세의 독립세 전환으로 세수가 큰 폭으로 증가한 것은 사실이나 이는 삼성의 구조조정으로 인한 일시적(이례적) 증가임
- 세수의 등락 경향은 기업의 실적이나 구조조정 등 내·외부 요인에 따라 매우 유동적이며, 경기도 내 지자체가 거의 유사함
- 2016년에는 기업들의 실적 부진으로 작년(2,337억원)의 절반을 약간 넘는 수준(1,376억원)으로 961억원이라는 큰 폭의 감소세를 보이고 있음
- 특히 삼성전자 한 기업에서 826억원이 감소했다는 점에서 정부의 분석은 설득력이 없음

## <수원시 법인지방소득세액 및 증감액 추이(2011-16)>

(단위 : 억원)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 (예상)
법인지방소득세	903	856	1,317	1,469	2,337	1,376
증감액		△47	461	152	868	△961

○ 기업유치에 광역단체도 기여했으므로 50%를 광역단체에 쥐야한다는 논리

- 광역단체의 기업유치 기여도를 따질 때 취득세 감면율로는 평가불가하며 취득세감면은“지방세특례제한법”의 규정에 따라 취득세 감면액은 미미
- 산업단지 등 조성후 상하수도, 도로개설, 주차장 확충, 교통개선, 시설물관리 등 기반시설 구축 및 관리비 증가 교통난, 생활환경저해 등 시민불편 발생을 전혀 감안하지 않은 것임
- 취득세 감면으로 도가 희생했다는 논리이나, 취득세를 재원으로 하는 조정교부금의 축소 효과가 함께 발생한다는 점에서 설득력이 떨어짐
- 법인지방소득세는 기업 유치와 관련된 세목으로 삼성전자와 같은 기존 기업의 입지는 경기도의 역할 미미

○ 법인지방소득세가 특정 시·군에 편중된다는 문제가 대두되게 된 것은 근본적으로 정부의 지방의 균형발전정책 실패가 원인

### III. 지방재정 개편안의 주요 문제점

#### 1. 경기도지자체 1인당 예산 형평성 비교

- 지방교부세 불교부단체와 교부단체의 격차를 중심으로

#### 1) 수원시 등 불교부단체 6개의 1인당 예산, 오히려 경기도 타 지자체 보다 적어

□ 2014년 결산 기준 경기도 31개 지자체 지방세 수입은 6개 감액지자체<sup>4)</sup>는 평균 5500억원이며, 증액지자체<sup>5)</sup>는 평균 1600억원으로 지자체 간 격차가 크게 나타남. 1인당 지방세 수입은 감액지자체 평균은 70만원, 증액지자체 평균은 50만원으로 지자체 간 격차가 벌어짐.

□ 반면, 지방교부세, 조정교부금 등을 통해 재조정된 1인당 총 세입규모에서는 역전현상이 발생함. 감액지자체 1인당 총세입은 평균 175만원으로 오히려 증액지자체 평균 200만원보다 더 적음. 즉, 현행 지방교부세, 지방교부금 등의 재정격차 완화 정책으로 6개의 재정우위 지자체(감액지자체)의 1인당 총 세입 규모는 이미 재정 열위가 되었음.

□ 1인당 세출, 1인당 사회복지비, 1인당 보육예산 등도 감액지자체는 각각 147만원, 51만원, 26만원임. 이는 각각 166만원, 59만원, 27만원인 증액지자체보다 역전되는 현상이 나타남.

<표2-1: 14년, 지방재정조정 정책에 따른 증액지자체 VS. 감액지자체별 예산>

(단위: 백만원, 일인당 원)

	인구	지방세	세입	세출	사회복지비	보육가정 여성	노인청소년
경기도 총계	12,357,830	7,300,246	23,787,604	19,608,340	6,892,029	3,233,246	1,837,725
경기도31개평균	398,640	235,492	767,342	632,527	222,324	104,298	59,281

4) 정부의 지방재정 조정정책으로 재정상 손해를 보는 경기도 내 6개 불교부단체 지자체를 칭함. (수원, 성남, 과천, 용인, 화성, 고양)

5) 정부의 지방재정 조정정책으로 재정상 손해를 보는 경기도 내 6개 불교부단체 지자체를 제외한 나머지 25개 지자체를 칭함.

증액지자체25개평균	305,232	160,206	620,768	506,082	178,846	80,987	48,641
감액지자체6개평균	787,839	549,181	1,378,066	1,159,381	403,482	201,429	103,615
(성남시)	974,608	714,061	1,712,640	1,404,203	531,139	221,224	153,292
(수원시)	1,174,228	713,026	1,817,570	1,579,128	581,302	292,816	143,956
경기도31개 1인당		590,739	1,924,901	1,586,714	557,705	261,635	148,709
증액지자체 25개 1인당		524,868	2,033,760	1,658,026	585,933	265,329	159,359
감액지자체 6개 1인당		697,073	1,749,172	1,471,596	512,137	255,672	131,518
(성남시 1인당)		732,665	1,757,260	1,440,787	544,977	226,988	157,286
(수원시 1인당)		607,230	1,547,885	1,344,822	495,050	249,369	122,596
<b>1인당 예산 격차</b>		<b>33%</b>	<b>-14%</b>	<b>-11%</b>	<b>-13%</b>	<b>-4%</b>	<b>-17%</b>

□ 수원시 지방세 수입은 7140억원, 일인당 지방세 수입은 61만원으로 타 감액 지자체 보다 재정여유가 있으나 지방교부세, 지방교부금 등으로 조정된 1인당 세입, 세출, 사회복지비는 각각 155만원, 134만원, 50만원으로 증액지자체 평균에도 미치지 못함. 성남시 지방세 수입은 7140억원, 일인당 지방세 수입은 73만원으로 타 감액지자체 보다 재정여유가 있으나 지방교부세, 지방교부금 등으로 조정된 1인당 세입, 세출, 사회복지비는 각각 176만원, 144만원, 54만원으로 증액지자체 평균에도 미치지 못함.

## 2) 재정격차 원인인 지방세 수입은 전체 세입의 31%에 불과

지방재정 격차를 조정하는 교부세, 교부금, 보조금 수입은 전체 세입의 46%

□ 지자체간 재정격차의 원인은 지방세 수입 격차에 기인함.<sup>6)</sup> 그러나 지자체의 자립재원인 지방세는 전체 세입에서 차지하는 비율이 약 30%에 불과함. 성남시처럼 지방세가 많이 걷히는 지자체의 전체 세입대비 지방세 비율도 42%에 불과함.

□ 반면, 경기도 지자체는 중앙정부 또는 광역지자체에서 지급하는 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등으로 전체 세입 대비 각각 평균 11%, 10% 26%의 재원을 충당함. 즉, 지방재정 격차를 조정하는 성질을 지닌 재원으로 전체 세입의 46%를 충당함.

6) 지자체 세입의 약 10%를 차지하는 세외수입도 지방세(30%) 수입과 더불어 큰 비중을 차지하기는 자체재원이기는 하나 증액지자체 또는 감액지자체 간 유의미한 격차는 없음.

□ 결국, 지자체의 자립재원인 지방세만 보면 성남시 등 6개 감액지자체의 1인당 세수입은 재정 우위에 있으나 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등의 재정격차 조정을 거치면 본래의 재정우위 지자체가 1인당 세수입 기준으로 재정 열위가 되는 모순이 존재함.

<표2-2: 14년, 총세입 중 지방세, 지방교부세, 조정교부금, 보조금이 차지하는 비율>

(단위: 백만원, 1인당 원, %)

	인구	세입	지방세	%	지방교부세	%	조정교부금	%	보조금	%
경기도 총계	12,357,830	23,787,604	7,300,246	30.7	2,493,197	10.5	2,371,779	10.0	6,078,366	25.6
경기도31개평균	398,640	767,342	235,492	30.7	80,426	10.5	76,509	10.0	196,076	25.6
증액지자체25개평균	305,232	620,768	160,206	25.8	97,201	15.7	47,414	7.6	168,955	27.2
감액지자체6개평균	787,839	1,378,066	549,181	39.9	10,530	0.8	197,739	14.3	309,081	22.4
(성남시)	974,608	1,712,640	714,061	41.7	12,341	0.7	252,286	14.7	328,092	19.2
경기도31개 1인당		1,924,901	590,739	30.7	201,750	10.5	191,925	10.0	491,864	25.6
증액지자체 25개 1인당		2,033,760	524,868	30.7	318,449	10.5	155,337	10.0	553,531	25.6
감액지자체 6개 1인당		1,749,172	697,073	25.8	13,366	15.7	250,990	7.6	392,315	27.2
(성남시 1인당)		1,757,260	732,665	39.9	12,663	0.8	258,859	14.3	336,640	22.4

※ 주 : 일반회계, 광역 시도 분청 예산 기준/ ※ 자료 : 행정자치부 지방재정365

### <2001년~2015년 광역지자체별 주민1인당 세출예산액 비교>

(단위 : 천 원)

연도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2001	791	562	535	633	670	594	582		426	731	610	733	712	812	629	597	1,063
2002	765	637	646	619	677	642	669		493	841	676	816	717	1,007	656	710	1,272
2003	848	711	642	713	793	720	771		655	912	793	900	835	1,040	724	798	1,369
2004	966	788	735	784	883	787	852		723	1,004	838	984	875	1,133	809	808	1,391
2005	998	886	799	923	960	859	987		677	1,252	883	1,052	1,033	1,291	877	941	1,511
2006	1,004	948	903	1,005	1,061	956	983		734	1,364	1,056	1,144	1,150	1,513	1,031	1,022	1,513
2007	1,116	1,055	1,057	1,198	1,168	1,076	1,113		790	1,504	1,185	1,295	1,389	1,646	1,172	1,097	3,316
2008	1,304	1,246	1,185	1,263	1,347	1,155	1,303		863	1,636	1,295	1,461	1,445	1,796	1,279	1,317	3,539
2009	1,468	1,341	1,321	1,485	1,422	1,297	1,426		892	1,765	1,463	1,604	1,654	2,044	1,445	1,404	3,958
2010	1,511	1,553	1,449	1,524	1,510	1,359	1,464		887	1,916	1,621	1,641	1,734	2,318	1,650	1,462	3,936
2011	1,410	1,557	1,455	1,433	1,609	1,380	1,397		939	1,907	1,675	1,726	1,846	2,352	1,733	1,500	4,046
2012	1,483	1,613	1,553	1,586	1,771	1,478	1,579		1,013	1,977	1,714	1,842	1,971	2,434	1,908	1,544	4,252
2013	1,531	1,735	1,684	1,647	1,892	1,592	1,655	3,664	1,037	2,118	1,826	1,947	2,117	2,543	2,049	1,602	4,486
2014	1,669	1,796	1,765	1,828	1,965	1,665	1,760	4,384	1,057	2,283	1,948	2,027	2,224	2,643	2,184	1,695	4,562
2015	1,807	1,955	1,881	1,715	2,103	1,706	1,826	4,452	1,199	2,612	2,037	2,045	2,376	2,872	2,326	1,789	5,154
연평균 증가율	9.2%	17.7%	18.0%	12.2%	15.3%	13.4%	15.3%		13.0%	18.4%	16.7%	12.8%	16.7%	18.1%	19.3%	14.3%	27.5%

※ 주 : 일반회계, 광역시도 본청 예산 기준/ ※ 자료 : 행정자치부 지방재정365



<2001년~2016년 광역 별 본청·지자체 주민1인당 총계기준 세출예산액 비교> 출처 : 지방재정365

(단위 : 천 원)

시도	총계																연평균 증가율
	2001 년	2002 년	2003 년	2004 년	2005 년	2006 년	2007 년	2008 년	2009 년	2010 년	2011 년	2012 년	2013 년	2014 년	2015 년	2016 년	
서울	1095	1081	1204	1392	1467	1473	1640	1937	2169	2222	2117	2231	2360	2585	2817	3018	11.7%
부산	831	940	1062	1173	1316	1411	1576	1884	2033	2287	2343	2452	2645	2817	3094	3391	20.5%
대구	826	951	971	1113	1212	1373	1603	1835	2042	2216	2254	2392	2617	2831	3055	3351	20.4%
인천	977	989	1109	1219	1404	1545	1817	1987	2347	2444	2365	2560	2686	2986	2940	3295	15.8%
광주	979	1002	1160	1292	1393	1521	1718	2018	2134	2250	2419	2629	2802	3001	3265	3343	16.1%
대전	886	964	1085	1190	1295	1442	1622	1750	1930	2049	2125	2284	2494	2683	2771	2979	15.7%
울산	873	981	1161	1300	1508	1547	1763	2070	2280	2338	2249	2568	2709	2979	3179	3502	20.1%
세종	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3664	4384	4452	3794	1.2%
경기	1035	1160	1454	1597	1555	1692	1861	2080	2235	2210	2223	2369	2470	2546	2754	2888	11.9%
강원	2155	2472	2677	2964	3412	3707	3932	4422	4865	4995	5018	5309	5669	6016	6541	6881	14.6%
충북	1612	1782	1993	2181	2352	2710	3054	3418	3774	4036	4144	4280	4563	4878	5122	5221	14.9%
충남	1869	2083	2355	2597	2834	3054	3304	3731	4166	4308	4353	4649	4894	5190	5317	5597	13.3%
전북	1867	1970	2249	2374	2676	3103	3538	3877	4468	4532	4770	5038	5490	5703	6034	6127	15.2%
전남	2231	2664	2845	3126	3507	4083	4464	4978	5607	5973	6002	6284	6521	6805	7266	7388	15.4%
경북	1807	1936	2151	2401	2596	3017	3329	3710	4221	4605	4834	5161	5525	5794	6085	6477	17.2%
경남	1605	1870	2051	2145	2388	2673	2929	3400	3756	3904	3947	4109	4186	4361	4582	4725	13.0%
제주	2500	2906	3164	3256	3466	3753	3316	3539	3958	3936	4046	4252	4486	4562	5154	5381	7.7%
평균	1286	1430. 611	1593. 944	1740	1910. 056	2116. 889	2303. 667	2590. 889	2888. 056	3016. 944	3067. 167	3253. 722	3869. 471	4124. 765	4378. 118	4550. 471	16.9%

## 2. 서울시 각 지자체의 공동재산세 도입 이전 및 이후의 1인당 예산

서울시 공동재산세 도입 이전, 6개 재정우위 지자체의 1인당 예산 격차 35% 존재

공동재산세 도입으로 격차가 6%까지 줄었으나 재정우위 지자체가 재정열위에 빠지는 역전현상은 발생하지 않아

□ 지난 2007년 서울시의 자치단체 간 격차를 완화하고자 재산세의 일부를 서울시가 거둬 자치구에 나눠주는 공동재산세를 도입함. 전체 재산세 중 공동재산세 비율은 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 50%로 함.

□ 2007년 서울시 공동재산세 도입 시 재산세수입이 감액되는 지자체는 상대적으로 재정적 우위에 있는 강남구, 서초구, 송파구, 종로구, 중구, 영등포구 이상 6개 지자체였음. 이들 6개 감액지자체 1인당 예산은 증액지자체 19개 1인당 예산보다 1.4배 더 많을 정도로 재정격차가 심각했음.

□ 이에 공동재산세를 순차적으로 증대했던 08년, 09년 10년 동안 1인당 예산 격차는 본래의 35%에서 30%, 25%, 21%로 줄어들고 14년에는 6%까지 줄어들고 있음. 그러나 공동재산세를 통해 기존의 재정우위 지자체가 재정열위에 빠지는 역전현상은 발생하고 있지는 않음.

<표3-1: 2007~2014년, 서울시 증액지자체VS. 감액지자체 1인당 예산액>

(단위: 백만원, 일인당 원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
서울시 총 합계	5,342,146	6,448,423	7,151,314	7,260,175	7,284,797	7,660,995	8,448,044	9,293,459
서울시 25개 1인당 평균	524,709	632,651	701,052	711,203	706,401	747,438	828,620	916,185
증액지자체 19개 1인당 예산	486,167	592,678	663,592	678,847	691,461	729,690	815,940	903,391
감액지자체 6개 1인당 예산	658,394	770,215	826,737	818,040	755,649	806,106	870,663	958,598
<b>1인당 예산 격차</b>	<b>35%</b>	<b>30%</b>	<b>25%</b>	<b>21%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>

\* 출처: 지방재정 365, 일반회계 예산 기준,

### 3. 시행 후 결산도 하지 않은 시행령을 다시 개정

2015년부터 시행중인 지방재정법 시행령 개정을 통해 이미 재정력지수 배분비율을 두 배 (10%→20%)조정함. 이를 다시 30%로 조정한다는 의미임. 또한, 2015년에 처음 도입한 우선배분정책을 일년 만에 폐지하겠다는 의미임.

□ 지난 2014년 11월 29일부터 시행중인 지방재정법 개정에 따라 지방재정법 시행령이 개정되어 2015년부터 시행되고 있음. 개정된 시행령의 핵심은 첫째, 기존 재정보전금 배분비율을 조정하고, 둘째, 일반 재정보전금 중 보통교부세 불교부단체에 대한 우선 배분제도를 신설하고 이를 조례에 위임하는 것임.

□ 즉, 기존의 재정보전금 배분비율은 인구 50%, 도세징수실적 40%, 재정력지수 10%로 배분 되던 것을 2015년부터 인구 50%, 도세징수실적 30%, 재정력지수 20%로 개정하여 재정력 격차를 완화하는 방향으로 개정되었음. (지방재정법 시행령 제36조)

□ 또한, 지방재정법 시행령 제36조의2를 신설하여 보통교부세 불교부단체에 일반재정보전금을 시도 조례를 통해 우선배분액을 정할 수 있게 하였음. 우선배분액을 배분받은 지자체는 일반재정보전금을 받지 못하게 됨.

□ 이에, 경기도의회는 시행령 신설에 따라 보통교부세 불교부단체의 우선배분액을 90%로 하는 조례를 만들어 2015년부터 시행중임.

□ 보통교부세 불교부단체 우선배분액이 90%라는 의미는 불교부단체에 혜택을 주는 것이 아니라 불교부단체가 보통교부금을 받을 수 있는 상한선을 제한하는 의미임. 이는 경기도의회가 조례를 개정하기 전에는 6개 불교부단체는 조정교부금(구 재정보전금)을 92.9% 배분 받았으나 우선배분액을 90%로 제한하는 경기도조례 통과 후, 불교부단체의 조정교부금 감소액은 약 282억원<sup>7)</sup>이 될 것으로 예측됨.

7) 우선배분액을 90%로 정하는 경기도조례안 경기도의회 검토보고서.

#### 4. 1인당 예산 고려 시, 서울시 공동재산세는 필요. 경기도 재정조정은 불필요

##### 1) 경기도 6개 재정우위 지자체 1인당 예산, 현재 재정 열위가 되는 역전현상 발생

□ 정부의 지방재정 조정 정책에 따른 논란이 확대되고 있음. 그러나 정확한 현실에 기반이된 건설적인 정책적 논쟁이 아니라 단순히 정치적 논란에 그치고 있음. 이에 나라살림연구소는 경기도 각 지자체에 한정하여 1인당 지방세, 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등 1인당 세입 및 세출 예산 등 재정상태를 분석해 보았음.

□ 지자체의 가장 대표적 자립재원인 지방세는 6개 불교부단체의 재정적 우위가 확연히 나타났음. 이러한 재정격차를 조정하는 수단으로 현재도 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등의 제도가 사용되고 있음. 현재의 재정격차를 조정하는 수단들이 효과적으로 적용되고 있는지 또는 한계가 있는지를 철저히 분석하고 새로운 제도를 도입하는 것이 필요함.

□ 그런데 불교부 단체 6개의 1인당 세입예산 및 세출예산 모두 타 경기도 지자체의 1인당 예산보다도 오히려 적다는 사실이 드러났음. 이는 재정격차를 야기하는 지방세가 전체 세입에서 차지하는 비중이 30%인 반면 재정격차를 조정하는 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등이 전체 세입에서 차지하는 비중이 46%에 달하기 때문에 생긴 현상임.

□ 결국, 지방세에서는 1인당 33% 우위가 있는 6개 불교부단체는 세입예산에서는 -14%열위, 세출예산에서는 -11%열위가 발생하는 재정역전현상이 발생함.

##### 2) 서울시 6개 재정우위 지자체 1인당 예산, 공동재산세 도입 이후, 재정격차 감소 (35%→21%) 그러나 여전히 재정우위 유지

□ 서울시는 25개 기초지자체의 재정격차의 원인인 재산세의 일부를 공동세화

하는 공동재산세를 지난 2008년부터 도입하였음. 공동재산세 도입 이전의 1인당예산 격차는 35%에 달했음. 이는 경기도의 6개의 불교부단체의 1인당 예산 격차가 -11%인 것과 비교됨.

- 서울시는 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 50%로 공동재산세 비중을 순차적으로 높였음. 이에 따라 1인당 예산 격차가 2007년 35%에서 2008년 30%, 2009년 25%, 2010년 21%로 격차가 줄어들었음.

**3) 정부는 이미 2015년 조정교부금 비율 조정을 했음. 그러나 아직 2015년 결산조차 되지 않아 조정교부금 비율 조정의 결과 분석조차 되지 않음.**

- 2015년부터 개정 지방재정법 시행령이 시행중임. 이 개정 지방재정법 시행령으로 조정교부금 비율 중 재정력지수 배분 비율이 기존 10%에서 20%로 두 배 인상되었음. 그런데 2015년 결산이 아직 이루어지지 않은 상황에서 2015년 시행령 개정의 효과를 분석할 수 없음.

- 즉, 2015년 결산을 통해 재정력지수 배분비율을 두 배 인상한 효과를 철저하게 분석한 후, 문제점과 한계가 지적되면 현행 20%를 인상 또는 인하 등의 재조정을 하는 것이 원칙임. 그러나 2015년 결산조차 되지 않은 현 시점에서 다시 배분비율을 조정하는 것은 불가함.

**4) 정부가 특혜라며 폐지를 주장하는 90% 우선배분 정책은 특혜가 아니라 상한선임. 오히려 90% 우선배분 정책을 통해 불교부단체는 282억원 손해.**

- 2015년부터 시행되는 정부의 지방재정법 시행령에 일반조정교부금을 조례에 따라 우선배분할 수 있는 조항을 신설하였음. 정부의 시행령이 요구하는 대로 경기도 의회는 불교부단체에 90%를 우선배분하는 조례를 만들었음. 불교부단체 90% 우선배분은 15년도에 처음 시행되었으나 아직 15년 결산이 되지 않아 정확한 효과 분석은 알 수 없음.

- 다만, 조례안 검토보고서와 연구용역에 따르면 90% 우선배분 정책에 따라 불

교부단체는 282억원을 손해 볼 것으로 조사되었음. 즉, 90% 우선배분은 행자부가 주장하듯이 ‘특혜’가 아니라 ‘상한선’으로 작용하는 것임.

## 5) 재정열위에 있는 경기도 지자체의 문제의 핵심은 부족한 자주재원 확보임

□ 이번 정부의 지방재정 조정정책으로 증액효과가 있는 25개의 경기도 지자체는 1인당 예산 기준으로는 6개의 불교부단체 보다 오히려 더 많은 예산을 확보하고 있음. 다만, 이러한 25개 지자체는 6개의 불교부단체보다 재정자주도<sup>8)</sup>는 평균적으로 낮은 경향이 있음. 이는 보조금이 전체 세입에서 차지하고 있는 양과 비율이 높기 때문에 발생한 문제로 보임.

□ 결국, 재정열위에 있는 지자체의 재정문제의 핵심은 이미 1인당 예산이 오히려 부족한 6개 불교부단체의 재정을 가져와서 해결하기 보다는 자주재원을 마련할 수 있는 적극적이고 전향적인 조치가 수행되어야 할 것임.

## 5. 분권교부세 폐지에 따른 지방재정 악화<sup>9)</sup>

-2020년 지방재정 절벽 ... 중앙정부 발 지방재정위기-

○ 분권교부세는 국고보조 149개 사업(13개 부처, 9,581억원)을 지방에 이양하면서 필요재원 보전을 위해 신설한 것으로 내국세 총액의 0.94%를 차지하고 있음.

- 2014년에는 1조 6,884억원이 편성되었으며 법률 제7257호 지방교부세법 일부개정법률 부칙 제2항에 따라 2015년부터는 보통교부세로 통합·운영되고 있음.

- 이럴 경우 보통교부세 불교부 단체는 기존 지양이양에 따른 분권교부세 수입이 사라짐에 따라 고스란히 재정부담을 질 수밖에 없게 됨.

○ 이에 대한 보전 대책을 일시적으로 마련하여, 2019년까지 총액이 제한\*된 지원금액을 마련함.

- 골자는 2015년 기준으로 1,253억원을 불교부 단체에 제한적으로 지원하는

8) 14년 수원, 성남, 화성시 재정자주도는 각각 62%, 68%, 72%에 달하는 반면 의정부, 평택, 오산시의 재정자주도는 각각 54%, 55%, 56%로 큰 차이를 보이고 있음.

9) 성남시 자문보고서

것으로 2016년 지원을 위한 시행령이 개정되지 않아<sup>10)</sup>, 사실상 2015년 기준 이 총액으로 고정되는 형편임.

\* 원칙적으로는 2016년부터 매년 대통령령으로 지원총액을 결정하기로 하였으나 시행령이 개정되지 않으면 2015년 기준액으로 지원될 수 있음.

**제2조(분권교부세 폐지에 따른 보통교부세 지급 등에 관한 특례)**

① 제9조의2의 개정규정 및 법률 제7257호 지방교부세법 일부개정법률 부칙 제2항에 따라 보통교부세에 통합되는 분권교부세 중 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하여 보통교부세가 교부되지 아니한 지방자치단체에 대하여 이 법 시행 전에 분권교부세로 교부되던 금액은 제6조에도 불구하고 해당 지방자치단체에 2015년부터 2019년까지 보통교부세로 교부한다. 이 경우 2015년도 교부액은 2014년도에 교부된 분권교부세액 중 다음 각 호의 사업에 교부된 금액을 제외한 금액으로 하고, 2016년부터 2019년까지의 교부액은 2015년도 교부액에 해당 연도의 내국세 증감률을 곱한 금액을 지급하되, 제5조에 따른 교부세 정산이 발생하는 경우에는 이를 반영한다. 2020년도 이후에는 보통교부세가 교부되지 아니하는 지방자치단체의 재정 여건을 감안하여 필요한 조치를 할 수 있다.

1. 「노인복지법」 제32조제1항제1호 및 제47조에 따른 양로시설 지원사업
2. 「장애인복지법」 제58조제1항제1호 및 제79조제2항에 따른 장애인 거주시설 지원사업
3. 「정신보건법」 제3조제5호 및 제52조제4항에 따른 정신요양시설 지원사업

② 제1항에 따라 2015년에 보통교부세로 교부하는 총 금액은 1,253억원으로 한다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하여 보통교부세가 교부되지 아니한 지방자치단체의 수에 변동이 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 제1항에 따른 교부액을 달리 지급할 수 있다.

<지방교부세법> 부칙 제2조

○ 성남시에 2015년 보전하기로 한 85억원은 2014년 분권교부세 교부액을 기준으로 편성한 것으로(2014년 분권교부세 8,561백만원), 이후 물가상승률 등으로 고려하면 지속적으로 실제 지방이양사무와 보전액 간의 격차가 커질 수밖에 없음.

10) 2016년 5월 31일 법제처 법령센터 시행령 검토 결과.

[표 2] 보통교부세 불교부 단체에 대한 자원보전계획(2015년)

(단위:억원)

서울	수원	성남	고양	과천	용인	화성	계
1,008	49	85	42	11	31	27	1,253

주 : 2016년부터 2019년까지는 매년 대통령령으로 정하는 비율로 보전

- 특히 2019년부터는 그마저 보전 대책도 종료되면서, 물가상승률을 고려하면 2020년부터 지방이양사무에 따른 재정손실이 100억 내외가 될 것으로 추정됨. 현재 행정자치부에서 추진하는 지방재정과 관련된 정책은 불과 5년 앞도 내다 보지 못하는 임시방편적이고 무책임한 대책이라고 할 것임.

## 6. 역전하는 재정력지수<sup>11)</sup>

- 처음의 재정우위가 마지막 재정열위가 되는 이상한 재정조정 -

○ 중앙정부가 운용하는 수직적 재정조정제도는 대부분 지방정부의 기본적인 행정력을 보존해주는 목적으로 설계되고 집행되어 왔음.

대표적인 것이 지방교부세인데, 보통교부세, 부동산교부세 등이 모두 해당 기초정부의 재정력 수준에 맞춰서 지급되고 있음.

따라서 행정자치부가 말하는 기초정부 간의 재정격차가 심각하다면, “중앙정부에 의한 수직적 재정조정제도에도 불구하고 그런 것인지” 확인할 필요가 있음.

○ 아래와 같이 지방교부세의 분배 기준이 되는 재정력 지수를 보통교부세 분배 후, 부동산교부세 분배 후 각각 ‘조정재정력 지수’로 칭하고 살펴보면, 다음과 같은 특징을 발견할 수 있음.

최초의 재정력지수 격차는 0.1(연천군)에서 1.2(수원시)까지 무려 1.1이나 차이가 나지만 보통교부세를 지급한 이후 조정재정력 지수 1의 경우에는 그 격차

11) 성남시 자문보고서



가 0.9(연천군)에서 1.2(수원시)로 0.3 수준으로 좁혀짐. 이는 부동산교부세가 지급된 후에도 유사한 수준을 보임.

여기에 국고보조사업에 따른 보조금을 포함한다면 실제 수입과 지출의 수준을 의미하는 재정력 지수는 충분히 역전될 수 있음.

### <2015년 경기도 기초정부 재정력지수, 조정재정력지수 현황>

(단위: 억원, %)

자치단체	기준재정수 요액	기준재정수 입액	당초 재정력 지수	보통 교부세	조정 재정력 지수 1	부동산교 부세	조정 재정력 지수 2
수원시	6,900	7,994	1.2	0	1.2	42	1.2
성남시	6,410	6,534	1.0	0	1.0	49	1.0
의정부시	3,029	1,715	0.6	1,147	0.9	55	1.0
안양시	4,100	3,063	0.7	906	1.0	44	1.0
부천시	5,095	3,770	0.7	1,155	1.0	61	1.0
광명시	2,534	1,723	0.7	709	1.0	42	1.0
평택시	4,662	3,310	0.7	1,181	1.0	48	1.0
동두천시	1,405	585	0.4	716	0.9	55	1.0
안산시	5,066	3,574	0.7	1,304	1.0	58	1.0
고양시	6,630	7,304	1.1	0	1.1	58	1.1
과천시	1,028	1,140	1.1	0	1.1	20	1.1
구리시	1,621	950	0.6	586	0.9	42	1.0
남양주시	4,679	3,380	0.7	1,136	1.0	56	1.0
오산시	1,848	1,153	0.6	606	1.0	40	1.0
시흥시	3,258	2,608	0.8	566	1.0	39	1.0
군포시	2,145	1,319	0.6	721	1.0	43	1.0
의왕시	1,490	951	0.6	471	1.0	40	1.0
하남시	1,646	1,144	0.7	439	1.0	39	1.0
용인시	6,406	7,342	1.1	0	1.1	58	1.2
파주시	4,204	3,203	0.8	875	1.0	48	1.0
이천시	3,011	1,917	0.6	957	1.0	43	1.0
안성시	2,966	1,799	0.6	1,020	1.0	49	1.0
김포시	3,068	2,523	0.8	475	1.0	36	1.0
화성시	5,416	5,989	1.1	0	1.1	39	1.1
광주시	2,872	2,297	0.8	500	1.0	39	1.0
양주시	2,576	1,291	0.5	1,122	0.9	50	1.0

포천시	3,035	1,374	0.5	1,452	0.9	53	0.9
여주시	2,457	1,239	0.5	1,066	0.9	50	1.0
연천군	1,877	455	0.2	1,233	0.9	59	0.9
기평균	1,815	539	0.3	1,111	0.9	62	0.9
양평균	2,529	721	0.3	1,583	0.9	59	0.9

○ 따라서 행정자치부가 시군조정교부금을 변경하는 근거로 삼는 기초정부 간의 재정격차는 중앙정부에 의해 조정되기 전의 격차라고 할 수 있을 것임.

- 만약 중앙정부가 수직적 재정조정 제도를 보완하는 의미에서 시군조정교부금을 변경하는 것이라면 이에 대한 조정 전, 조정 후의 ‘지원 수준’을 고려해 시플레이션을 해볼 필요가 있을 것임.

- 즉 중앙정부의 기능은 기초정부간 기계적인 형평성을 맞추는 것과 동시에 ‘지원 수준’의 형평성도 중요한 역할이기 때문임.

○ 행정자치부가 자신들이 집행하고 있는 수직적 재정조정제도의 효과를 부인할 것이 아니라면, 왜 기초정부간 재정격차를 과도하게 주목하고 있는지를 정확히 설명해야 할 것임.

## IV 한국 지방재정의 주요 쟁점

### 1. 취약한 지방재정 기반

현재 지방재정을 압박하는 가장 큰 요인은 세입 면에서 부동산 경기 침체와 내수경기 둔화로 인한 자체 수입의 감소를 들 수 있고 세출 면에서는 사회복지재정 지출의 급증으로 인한 재량예산 부족을 들 수 있다.

이로 인해서 안 그래도 높았던 중앙재원에 대한 의존도가 심화되었고 특히 중앙정부가 시행하던 사회복지사업들이 국고보조 형태로 대거 이관되고 중앙정부 예산에 매칭해야 하는 지방정부의 예산 규모도 꾸준히 늘어나면서 지방자치단체들의 재정자립도와 재정자주도는 지속적으로 하락하고 있는 추세에 있다.

#### 1) 역행하는 재정의 지방분권

#### 2015년 국가와 지방자치단체 재정사용액 비교

(단위 : 억 원)

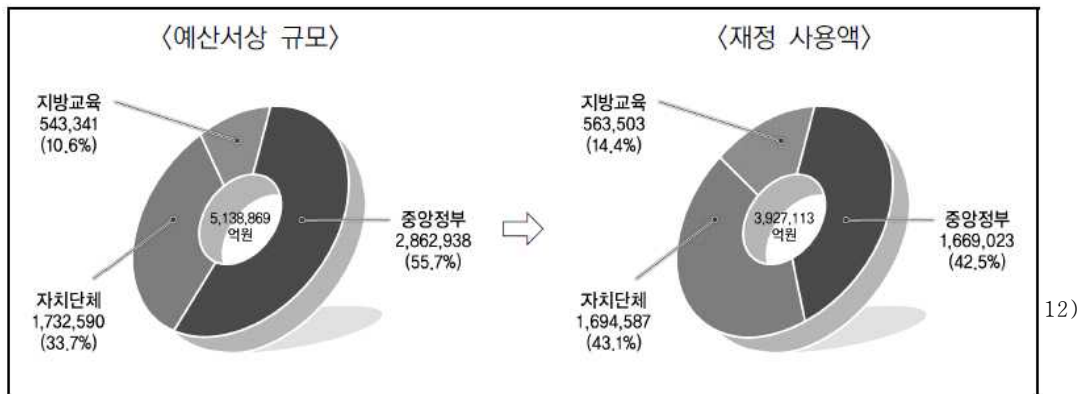


표1에서 보다시피 예산서상으로는 중앙정부가 지방자치단체나 지방교육청보다 더 많은 돈을 지출하고 있는 것으로 보이지만 실제로 현실에서 사용되고 있는 사용액을 보면 지방자치단체의 지출만으로도 중앙정부의 지출을 앞서고 있다. 예

12) 행정자치부. 2015.4. '2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)' p. 25

산서 상의 중앙정부 지출 부분 중 상당수가 지방자치단체에 지출을 위임하고 있는 국고보조사업으로 존재하기 때문이다.

## 2015년 국세 대 지방세 비율(78.8 : 21.2)

(단위 : 억 원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
국 세(%)	1,645,407(78.5)	1,777,184(78.3)	1,923,812(78.6)	2,030,149(79.0)	2,019,065(79.0)	2,164,529(78.8)	2,211,421(78.8)
지방세(%)	451,678(21.5)	500,799(21.7)	523,001(21.4)	539,381(21.0)	537,789(21.0)	581,842(21.2)	594,523(21.2)

\* 2013년까지는 결산, 2014년은 최종예산, 2015년은 당초예산

13)

그럼에도 불구하고 중앙정부와 지방정부가 걷어 들이는 돈은 표2와 같이 국세가 78.8%를 차지하고 지방세는 21.2%밖에 차지하지 못하고 있다. 사회복지지출이 증가하고 국고보조사업이 증가하면서 중앙정부보다 지방정부의 지출 증가 속도가 가파르게 증가하고 있지만 세금징수액의 약 80%를 중앙정부가 장악하고 있으면서 지방의 중앙에 대한 의존도는 날이 갈수록 커져가고 있다.

## 2) 지방 간 격차 심화

중앙정부에 대한 의존 심화로 지방정부의 재정자립도가 하락하는 것도 문제이지만 지역 간의 편차가 심화되는 것도 무시할 수 없는 문제다.<sup>14)</sup>

하단 표3은 2015년 지방자치단체별 재정자립도 평균 현황과 지역 내 격차 현황을 보여주는 표이다. 먼저 지역으로 갈수록 재정자립도가 낮다는 사실을 알 수 있다. 광역시의 재정자립도는 평균 47.6%이지만 군으로 가면 11.6%에 불과하다. 지역 내 격차도 광역시의 최고와 최저의 차이는 18.5%이지만 군의 최고와 최저 지자체의 차이는 울산 울주 45.1%, 경북 양양 4.5%로 40.6%에 이른다.

13) 행정자치부. 2015.4. '2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)' p. 26

14) 2015년 세입과목 개편 전 기준으로 산정한 재정자립도 전국평균은 50.3%이며, 2000년에 재정자립도 60%에 이르렀으나 이후 지속적으로 하락하고 있다.

## 2015년 단체별 재정자립도 평균 현황과 지역 내 격차 현황

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	80.4	47.6	43.9	30.3	29.9	31.1	11.6	25.8
최 고	80.4 (서울 본청)	57.5 (인천 본청)	43.9 (세종)	49.9 (경기 본청)	29.9 (제주)	59.1 (경기 화성)	45.1 (울산 울주)	60 (서울 강남)
최 저		39 (광주 본청)		14.5 (전남 본청)		8.4 (경북 상주)	4.5 (경북 영양)	9.9 (대구 남구)

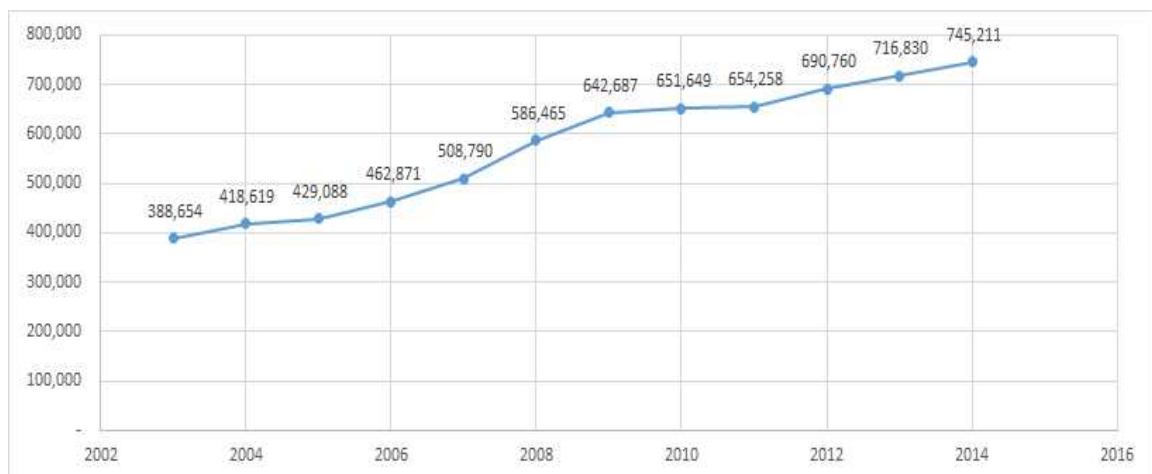
이러한 수치는 비단 재정력의 차이로만 그치는 것이 아니다. 이렇게 지역 별로 재정자립도의 격차가 크게 나타나고 점점 커져가고 있는 이유는 자체적인 세수 확보 능력이 지역 간에 서로 다르기 때문이다. 또한 취약한 지역일수록 인구구조의 급격한 고령화와 취약계층의 증가로 인한 사회복지지출 예산사업이 국고보조사업 형태로 더 많이 내려오기 때문이다.

이렇게 되면 지역 자체의 세수 확보 기반이 열악하고 인구구조가 고령화되고 취약계층이 많은 지역일수록 사회복지 국고보조사업에 매칭하기 위해 지자체의 예산을 더 써야 하기 때문에, 재정자립도는 더욱 나빠지고 지역경제 활성화나 인프라 구축으로 쓸 돈은 더 부족해지는 악순환에 빠지게 된다.

### 3) 지방재정의 확대와 상대적으로 부족한 사업수행 인력

#### 연도별 지방공무원 1인당 세출예산액 현황

(단위 : 천 원)



## 연도별 지방재정 주요 지표 현황

연도	지방재정 총계 (단위 : 백만원)	주민 1인당 지방재정 세출예산액 (단위 : 원)	지방재정 인건비 (단위 : 백만원)	지방공무원 정원 (단위 : 명)	지방공무원 1인당 세출예산액 (단위 : 천원)
2001	81,781,639	1,715,111	6,204,740		
2002	89,469,818	1,863,101	6,924,130		
2003	99,721,190	2,067,617	7,570,271	256,581	256,581
2004	110,738,581	2,288,602	8,298,804	264,533	264,533
2005	117,741,646	2,423,465	8,936,358	274,400	274,400
2006	129,464,674	2,653,944	9,636,660	279,699	279,699
2007	143,720,971	2,933,560	10,058,965	282,476	282,476
2008	161,202,128	3,271,877	10,511,325	274,871	274,871
2009	178,102,665	3,595,128	10,640,939	277,122	277,122
2010	183,226,045	3,681,234	13,378,488	281,173	281,173
2011	185,466,977	3,671,450	14,062,431	283,477	283,477
2012	198,911,842	3,920,681	14,949,165	287,961	287,961
2013	208,888,572	4,100,035	15,880,973	291,406	291,406
2014	220,335,925	4,308,401	16,539,593	295,669	295,669
2015	233,951,652	4,557,973	17,410,822		
<b>연평균 증가율</b>	<b>13.3%</b>	<b>11.8%</b>	<b>12.9%</b>	<b>1.5%</b>	<b>9.2%</b>

※ 주 : 지방재정 총계는 전국 지방자치단체 당초예산액의 합/ 인건비는 일반회계 기준(인건비 : 보수(101-01) + 기타직보수(101-02) + 무기계약근로자보수(101-03))

※ 자료 : 행정자치부 지방재정 정보공개사이트 재정보/ 각연도별 행정자치부 지방자치단체 행정구역 및 인구현황/ 행정자치부 지방행정 조직편람 및 통계연보

상기 그래프를 통해 확인할 수 있다시피 지방공무원 1이 담당해야 하는 사업의 크기와 양은 해가 갈 수록 커지고 있다. 특히 2007년에서 2009년 사이에 크게 늘었는데, 이는 사회복지분야 사업의 증가와 민간이전비용의 증가가 크게 나타나는 시기이다. 이 같은 증가 추세는 이어질 수 있었지만 2009년 글로벌 금융위기의 여파가 한국에도 영향을 미치면서 공공재정의 확대도 주춤할 수밖에 없었다. 이 같은 재정과 사업의 확대를 공무원 인력이 따라가지 못하면서 결국 민간위탁과 민간보조와 같은 민간이전비용이 늘어나게 되었으며 이를 관리·감독해야 하는 인력도 부족해지면서 방만한 운영과 예산낭비는 필연과도 같은 것이 되고 있다.

## 2. 지방재정조정제도 현황과 문제점

### 1) 개요

- 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방정부로 일정 규모의 재원을 이전하여 지자체간 재정형평성을 제고하고, 국가 전체적으로 과급효과가 큰 지역공공재를 효율적으로 공급하기 위한 제도를 가리킨다(국회예산정책처, 2015: 113).
- 지방의 일반재정에 이전되는 재원으로는 지방교부세, 자치단체 국고보조금, 지역발전특별회계 교부금 및 국고보조금 등이 있다. 지방의 교육재정(교육비특별회계)에 이전되는 재원은 지방교육재정교부금이다.

### <지방재정조정제도 개요와 예산 현황>

(단위: 조원)

	지방교부세	지방교육재정교부금	자치단체 국고보조금	지역발전특별회계 교부금 및 국고보조금
근거법률	지방교부세법	지방교육재정교부금법	보조금 관리에 관한 법률, 개별 법률 등	국가균형발전특별법
목적	지자체재원보장 재정불균형완화	교육 균형발전	특정사업 지원	재정기반 확충 지역간 균형발전
재원	-법정교부금: 내국세의 19.24% -부동산교부세: 종합부동산세 총액 -소방안전교부세: 담배부과개별소비세의 20%	-법정교부금: 내국세의 20.27% -교육세분: 교육세 총액	일반회계와 특별회계 예산으로 계상	주세 100% 과밀부담금, 개발지역훼손부담금, 농특세전입금, 일반회계전입금 등
성격	일반재원	일반재원	목적사업에 한정	포괄보조 및 목적사업
2014 예산	35.7	40.9	40.0	(5.9)
2015 예산	34.9	39.4	45.1	(6.6)

주: 지방교부세와 자치단체 국고보조금에는 지역발전특별회계 교부금과 국고보조금이 포함됨

출처: 국회예산정책처(2015: 113).

○ 2015년 지방이전재원 예산의 주요 특징은 첫째, 지방교부세와 지방교육재정교부금(이하 교부금) 예산이 전년에 비해 감소하였다는 점이다.

- 지방교부세의 2015년도 예산은 2014년 대비 0.8조원 감소한 34.9조원(△2.3%)이고, 지방교육재정교부금 예산은 39.4조원으로 2014년 예산 대비 1.5조원이 감소(△3.6%)하였으며, 자치단체 국고보조금 예산은 45.1조원으로 2014년 예산 대비 5.1조원이 증가(12.7%)하였다.

자치단체 국고보조금이 사회복지 분야를 중심으로 큰 폭으로 증가하였다. 2015년도 자치단체 국고보조금 중 사회복지분야 국고보조금은 25조 7,657억 원으로 전년 대비 3조 5,253억원(15.9%) 증가하여 자치단체 국고보조금의 전체적인 증가를 주도하였다고 볼 수 있다. 이에 따라 사회복지분야 국고보조금이 자치단체 국고보조금에서 차지하는 비중도 2014년 55.6%에서 2015년 57.1%로 1.5%p 증가하게 되었다.

- 교부금 예산이 감소하고 자치단체 국고보조금 예산이 큰 폭으로 증가함에 따라 자치단체 재정의 자율성이 상대적으로 저하시킬 수 있다. 교부금은 용도를 지정하지 않은 재원이지만, 자치단체 국고보조금은 대부분 용도가 지정된 재원이기 때문이다. 지방교부세와 지방교육재정교부금은 용도가 정해져 있지 않는 일반재원이고 자치단체 국고보조금은 목적사업에 한정되어 있다.

## 2) 지방교부세

○ 지방교부세는 지방교부세법에 따라 국가가 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하는 것으로, 지방행정운영에 필요한 재원을 보충하는 재원보장 기능과 지방간 재정 불균형을 시정하는 재정 형평화 기능을 수행한다.

- 재원의 내역을 살펴보면, 지방교부세는 내국세의 19.24%에 해당하는 금액(법정교부금)과 종합부동산세 총액(부동산교부세), 담배에 부과하는 개별소비세액의 20%(소방안전교부세)이며, 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%에 해당하는 금액(법정교부금)과 교육세 총액(교육세분)이 재원이다.



### <연도별 지방교부세 교부율>

'68년 이전	'69~'72년	'73~'82년	'83~'99년	'00~'04년	'05년	'06년~
특정세목의 일정률	17.6%	법정률 유보	13.27%	15%	19.13%	19.24%
(법정률)	(법정률)	(평균 11.4%)	(법정률)	(법정률)	(법정률)	(법정률)

○ 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등으로 구분한다.

- 보통교부세는 각 지방자치단체의 기본적인 행정수준 유지를 위하여 일반 재원으로 교부하는 이전재원이다. 반면 특별교부세는 보통교부세 산정방법으로는 포착할 수 없는 재정수요나 연도중에 발생한 각종 재난 및 안전관리, 공공복지 시설 설치, 국가적 장려사업 등 예측하지 못한 특별한 재정수요가 발생할 때 교부한다. 내국세 총액의 19.24% 가운데 97%가 보통교부세이고 3%는 특별교부세이다.

- 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지자체에 대해 그 미납액(재정부족액)을 기초로 산정한다. 기준재정수요액은 일반행정수요, 문화환경수요, 사회복지수요, 지역경제수요 등을 바탕으로 산출한다.

- 2015년 현재 광역자치단체 중에서는 서울시, 기초자치단체 중에서는 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성 등 6곳이 보통교부세 불교부단체에 해당한다.

## <2015년도 보통교부세 동종별 교부현황>

(단위 : 억원)

구 분	단 체 수			보통교부세 교 부 액	보통교부세 지급특례 교부액	비 고 (불교부단체)
	계	교 부	불교부			
계	174	167	7	320,509	1,253	
특별시	1	-	1	0	1,013	서울
광역시	6	6	-	31,300		
특별자치시	1	1	-	1,749		
도	8	8	-	49,464		
특별자치도	1	1	-	9,656		
시	75	69	6	113,697	240	수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성
군	82	82	-	114,643		

※ 자치구(69개)는 특별·광역시 본청에 합산하여 산정, 제주특별자치도는 보통교부세 재원의 3%를 정액 교부

※ 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과할 경우 불교부 / 청원군의 청주시 통합('14.7)으로 시·군 숫자

±1

※ '15년 분권교부세 폐지에 따른 재정충격 완화를 위해 보통교부세 불교부단체에 대한

지급특례(지방교부세법 부칙 제2조)

\*출처: 행정자치부(2015: 88).

○ 부동산교부세는 종합부동산세 전액을 재원으로 한다. 2005년 노무현 정부가 부동산세제를 지방세에서 국세로 전환하는 세제개혁을 단행한 뒤 지방의 세수 감소 보전 및 균형발전 지원을 위해 종합부동산세 전액을 부동산교부세로 교부하고 있다.

○ 소방안전교부세는 담배 가격 인상에 따라 신설된 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 하며, 자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 지원하기 위해 교부한다. 2015년 처음 신설했다.

- 정부는 2015년 7월 소방안전교부세 3141억원을 처음으로 전국 시도에 지급했다. '소방안전교부세 등 교부기준에 관한 규칙'에 따라 17개 시도별로 소방안전교부세를 51억~265억원 배분했으며, 배분액은 경기도(265억원) 경북(225억원) 서울(213억원) 대구(205억원) 순이었다. 특별·광역시에는 평균 170억원, 도에는 평균 198억원을 교부했다.

- 소방안전교부세는 소방·안전분야 중점사업과 재량사업에만 쓸 수 있다. 소방분야 중점사업은 소방차량, 개인안전장비, 통신장비 교체 등이며, 사고발생율이 높은 도로·하천·공유림의 안전을 개선하는 사업은 안전분야 중점사업에 해당한다. 소방안전교부세 배분 금액은 시도의 소방장비 교체 수요와 지방도로·지방하천·공유림 분포 등 소방·안전시설 투자소요(가중치 40%), 자치단체의 재난안전 투자노력(가중치 40%), 재정자주도(가중치 20%) 등에 따랐다. 하지만 소방안전시설 투자소요의 안전분야 교부액 지표인 지방하천 개선, 위험도로 구조개선, 공유림 위험도 등은 국고보조금 지원사업이다.

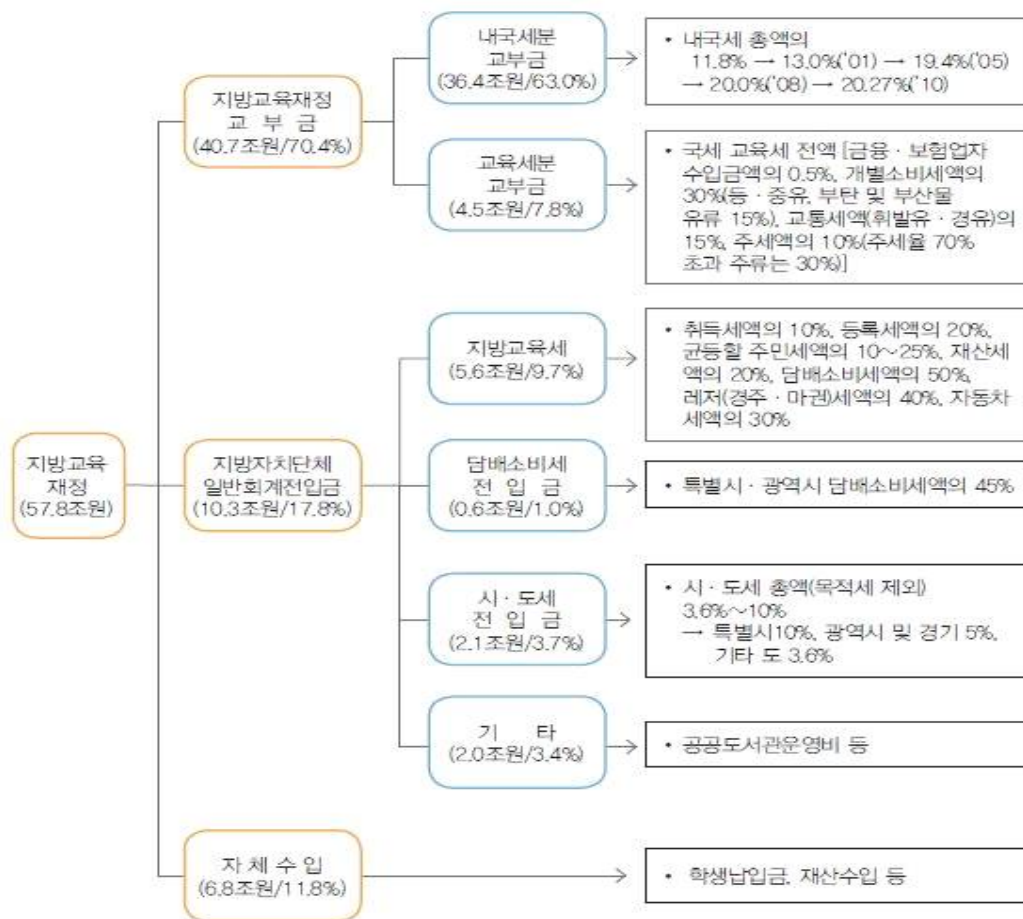
- 하지만 소방안전교부세 교부를 위한 지표가 대부분 현행 국고보조금 지원사업과 중복되기 때문에 소방안전교부세를 빌미삼아 국고보조금을 깎는 ‘대체효과’가 발생할 가능성이 높다는 우려가 나온다. 국회입법조사처가 최근 임수경 새정치민주연합 의원실 질의에 회신한 입법조사회답 자료에 따르면 국고보조사업과 중복되는 기준을 통해 소방안전교부세 배분기준을 마련하게 되면 소방안전교부세를 받았다는 이유로 국고보조금 대상에서 제외될 가능성이 높다. 이미 소방 관련 국고보조금 지원대상인 ‘119구조장비 확충’ 사업은 중단하겠다는 논의가 정부에서 나오는 실정이다. 국회입법조사처는 “국비지원을 중단하거나 축소하게 되면 오히려 소방안전교부세 제도가 지방의 소방 관련 재정을 악화시킬 우려가 있다”고 지적했다(서울신문, 2015/7/23).

○ 원칙적으로 지방교부세는 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원이자 무조건부 교부금이라고 할 수 있다. 따라서 지방교부세의 구체적인 세출사항에 대해서는 국회의 심의를 거치지 않고, 지방자치단체가 자율적으로 결정하며, 다만 배분내역을 사후에 공개하고 있다.

=> 최근 행자부는 부동산교부세에서 복지교부율을 높이고, 교부세에서는 협의되지 않는 지역복지에 대해 불이익을 주겠다는 계획을 발표하기도 했다.

### 3) 지방교육재정교부금<sup>15)</sup>

<지방교육재정교부금 재정구조(2014년도 기준)>



주: 내국세분 교부금 및 교육세분 교부금은 본예산 기준이며, 정산으로 인해 최종 교부금 금액과 차이가 있음  
자료: 교육부

### 4) 자치단체 국고보조금

○ 자치단체 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등 목적사업의 범위를 한정하여 경비의 전부 또는 일부를 지방자치단체(혹은 법인과 개인)에게 보조하는 것이다. 사업대상은 각 개별 법령에 근거하여 보조할 수 있지만 그 예산 및 관리는 '보조금 관리에 관한 법률'을 따르도록 하고 있다.

15) 지방교육재정교부금의 제도적 배경에 대한 설명은 강국진(2009)를 수정·보완했음을 밝힌다.

- 국고보조금에는 지자체가 세부사업별로 사용 할 수 있는 일반보조금과 일정 범위 안에서 자율적으로 사용할 수 있는 포괄보조금이 있다. 포괄보조금은 지역발전특별회계에서 운영 중이다.

○ 전체 국고보조금은 그 규모가 지속적으로 증가하고 있다. 2009년 32.4조원이었던 국고보조금은 2012년에는 34.2조원, 2015년 45.1조원으로 늘었다. 지방교부세와 달리 국가재정 여건과 국고보조금제도의 변경에 따라 지원규모에 변화가 크다는 것도 특징이다.

### <연도별 지방자치단체 국고보조금 추이>

(단위: 억원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국고보조금	323,798	320,333	322,877	341,965	376,074	400,098	450,978
증가율	25.5	-1.1	0.8	5.8	9.9	6.4	12.7

주: 2005~2011년까지는 지방자치단체 결산기준. 2012~2015년은 중앙정부 예산기준.

\*출처: 국회예산정책처(2015: 118).

○ 국고보조금은 용도가 지정된 조건부 지원금일 뿐만 아니라 지방정부도 일정 부분 부담을 하는 대응 지원금 제도이다. 지방재정법(제22조)은 국고보조사업에 대해 “지방자치단체의 장은 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다”고 지방정부 경비부담 우선원칙을 규정하고 있다.

- 지역주민의 후생수준이나 지자체 재정운용 자율성 측면에서 본다면 국고보조금보다 지방교부세와 같은 무조건부 지원금이 더 유리하다고 할 수 있다. 그러나 조건부 대응 지원금은 국가가 추진하고자 하는 특정 공공재의 생산을 촉진하는 데에는 무조건부 지원금보다 더 효율적이다(윤영진·김재훈·정창수, 2014).

- 조건부 대응 지원금은 특정 공공재를 생산하는 데에 정부비용이 더 적게 소요되며, 그만큼 무조건부 비대응 지원금보다 더 효율적이다. 바로 이런 이유로

중앙정부에선 중앙정부 부담을 적게 하면서 공공재를 공급할 수 있다는 이유로 국고보조사업을 확대하려는 경향성이 생긴다.

### <내국세 및 지방이양사업예산 연도별 증가율 추이>

(단위: 조원, %)

구분	이양 전			이양 후		연평균 증가율
	2002	2003	2004	2005	2006	
내국세	13.3	12.5	5.1	8.3	4.6	8.7
이양사업 총예산	24	17	11	16	12	16
사회복지분야(67개) 이양사업예산	22	17	18	19	13	18

\*출처 : 감사원(2008).

○ 2005년 지방에 이양된 67개 국고보조사업의 재원은 절대적으로 부족하였는데, 이것은 복지재정 분권정책 이후 지역 간 격차 문제에 대한 논쟁에 적지 않는 영향을 미쳤다. 총 소요예산은 1조4605억원으로 추계했으면서도 실제로 편성한 예산은 1조 3474억원으로 1131억원(7.7%)이나 부족했다(이재은, 2007: 260-261).

- 이는 어느 정도 예견된 일이었다. 가령 최은영(2005)은 이미 제도시행 직전에 “지역 간(지방자치단체 간) 서비스 형평성 확보를 위한 준비를 하고 있지 못하고, 주요 논의에서도 지역불균형의 문제가 제외되어 있다”고 우려하기도 했다. 박병현(2006: 16)은 “사회복지를 지방분권화 할 경우 필연적으로 나타날 현상은 지역별 사회복지 수준의 차이의 심화”라고 우려했으며, 이재은(2007: 260)도 “국가의 복지재정에 대한 책임성을 담보하지 못하는 복지재정 지방분권정책은 중앙정부의 복지예산 확충에 대한 걸림돌이 될 가능성이 높다”고 지적하였다.

○ 이와 관련, 이태수(꽃동네현도사회복지대학교 사회복지학부 교수)는 2007년 7월5일 희망제작소 부설 자치재정연구소가 개최한 자치재정월례포럼에서 참여정부가 핵심정책과제로 추진하는 지방분권정책을 실패작으로 규정하며 정면으로 비판했다. 그는 이 자리에서 “복지재정 지방분권정책은 애초 목표와 달리 지방간 복지격차만 확대시키기 때문에 전면재검토해야 한다”고 주장했다.<sup>16)</sup>

- 이 교수는 노무현 정부의 복지정책에 대해서도 “일군의 분권주의자가 한국적 특수성을 제대로 모른 채 복지분권화를 추진했으며 여기에 중앙정부의 재정부담을 회피하려는 경제부처의 이해가 맞아 떨어져 급속하게 전개됐다.”고 꼬집었다. 그는 “사회복지를 전공한 사람들에게 복지분권화는 논의도 제대로 없이 순식간에 벌어진 충격적인 사건이었다.”며 참여정부 복지분권화정책 추진 과정도 강하게 비판했다.

○ 이후에도 국고보조금은 2010년을 제외하고 최근 매년 증가하고 있으며, 2008년 대비 2013년 국고보조금은 23조 3,593억원 증가하고 증가율은 70%에 이른다. 특히 국비 증가율보다 지방비 증가율이 더 크며, 2008년 대비 2013년 증가율은 국비가 64.2%인데 반해 지방비는 79.5%를 기록하고 있다. 그동안 국비보다 지방비 부담이 더 많아 지방재정에 압박요인으로 작용하고 있음을 보여준다.

### <연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황>

(단위: 억원, %)

구 분	2011	구성비	2012	구성비	2013	구성비	2014	구성비	2015	구성비
국고보조사업	486,182	100	526,125	100	567,164	100	610,786	100	644,322	100
· 국고보조금	300,883	61.9	320,606	60.9	340,347	60.0	377,463	61.8	414,078	64.0
· 지방비부담	185,299	38.1	205,519	39.1	226,817	40.0	233,323	38.2	230,244	36.0

\*출처: 행정자치부(2015, 98).

○ 그런데 국고보조금 사업에 대한 국비 지원보다 지방비 부담이 더 많다는 것은 ‘보조금 역(逆) 전용’(fungibility)이 발생한다는 점을 시사한다. 다시 말해, 부족한 국고보조사업비를 지방정부의 자체재원으로 보전할 수밖에 없는 현실을 가리킨다.<sup>17)</sup>

16) <http://www.betulo.co.kr/820>

17) ‘보조금 역 전용’에 대한 설명은 윤영진·김재훈·정창수(2014)를 수정·보완했음을 밝힌다.

## <국고보조사업 지방비 부담액 및 지방교부세 변동 내역>

(단위: 억원)

지역	국고보조사업 지방비 부담액				지방교부세				지방재정 손실규모 (B-A)
	2008 (a)	2013 (b)	b/a	증가액 (A)	2008 (a)	2013 (b)	b/a	증가액 (B)	
서울	14,108	32,604	2.31	18,496	6,084	3,195	0.53	-2,889	-21,385
부산	3,789	10,855	2.86	7,066	9,502	11,830	1.25	2,328	-4,738
대구	2,977	9,327	3.13	6,350	9,255	11,079	1.20	1,824	-4,526
인천	2,674	11,041	4.13	8,367	4,286	6,400	1.49	2,114	-6,253
광주	1,563	5,428	3.47	3,865	6,118	6,585	1.08	467	-3,398
대전	1,512	4,948	3.27	3,436	3,936	5,609	1.43	1,673	-1,763
울산	1,259	4,585	3.64	3,326	3,016	2,679	0.89	-337	-3,663
세종	-	968	-	968	-	1,822	-	1,822	854
경기	21,533	29,268	1.36	7,735	20,671	28,192	1.36	7,521	-214
강원	7,383	12,463	1.69	5,080	31,985	37,584	1.18	5,599	519
충북	7,537	9,771	1.30	2,234	21,713	25,626	1.18	3,913	1,679
충남	12,639	13,793	1.09	1,154	25,647	31,087	1.21	5,440	4,286
전북	8,750	17,316	1.98	8,566	33,295	34,315	1.03	1,020	-7,546
전남	13,896	18,438	1.33	4,542	44,232	49,288	1.11	5,056	514
경북	11,506	19,434	1.69	7,928	46,704	56,461	1.21	9,757	1,829
경남	12,270	20,917	1.70	8,647	35,485	35,170	0.99	-315	-8,962
제주	2,934	5,660	1.93	2,726	9,062	10,335	1.14	1,273	-1,453
합계	126,330	226,817	1.80	100,487	310,990	357,245	1.15	46,255	-54,232

\*출처: 박원석 의원실(2014)

○ 운영진·김재훈·정창수(2014)에 따르면 보조금 역 전용 현상이 가장 대규모로 발생하는 곳은 서울시다.

- 서울시가 2008~2013년 국고보조사업을 위해 부담한 지방비는 1조 8,496억 원인 반면, 지방교부세는 같은 기간에 오히려 2,889억원 감소했다. 지방재정 손실규모가 2조 1,385억원이다. 이런 현상은 서울시 재정을 압박하는 요인으로 작용할 수밖에 없다.

- 서울시가 다른 자치단체들보다 보조금 역 전용 현상이 더 뚜렷하게 나타나



는 이유는 영유아보육료확대에서 볼 수 있듯 중앙정부 정책을 국고보조사업으로 수행함으로써 그에 따른 지방비 부담이 커지는 반면 보통교부세 불교부단체로 지정돼 있어 보통교부세를 받지 못하기 때문이라고 할 수 있다.

○ 국고보조금은 대응 지원금이기 때문에 국고보조사업은 중앙정부가 사업비의 일부를 지원하되 지방정부가 나머지 사업비를 분담하도록 되어 있다. 보조금 사업별로 기준보조율을 ‘보조금 관리에 관한 법률 시행령’에 정해두고 있다. 현재 보조금 사업의 기준보조율 체계는 20% ~ 100%의 범위 내에서 보조율이 혼재되어 있다.

- 기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율을 말한다(보조금 관리에 관한 법률 시행령 제4조).

○ 아울러 국고보조금제도는 재정자주도와 분야별 재정지출지수 등을 적용해 차등 보조하는 차등보조율제도를 운용하고 있다. 차등보조율에는 재정 사정이 특히 어려운 자치단체에 대해서만 적용하는 인상보조율과 보통교부세 불교부단체에만 적용하는 인하보조율이 있다.

- 지방교부세 교부로 자치단체 간 재정불균형이 완화된 상태에서 다시 중앙정부는 지방정부 간 재정격차 완화를 근거로 차등보조율을 적용하고 있는 것이다. 서울시는 지방교부세 불교부단체라는 점에서 차등보조율을 적용받게 되어 불리한 위치에 있다.

## <국고보조사업의 기준보조율 차등 적용 현황>

(단위: 개, %)

기준보조율	100	70~100 미만	40~70 미만	10~40 미만	정액
적용건수(171)	11	50	80	23	7
비중(100)	6.4	29.2	46.8	13.4	4.2
대표사업	쌀소득보전 고정직접지불 등	기초생활보장 수급자 생계급여(지방) , 장애수당, 장애아동수당 등	긴급복지 지원, 위험도로 구조개선 등	청소년시설 확충(서울) 등	지방도, 경전철, 항만배후도로 등

\* 출처: '보조금 관리에 관한 법률 시행령' (별표1). <개정 2014.7>

○ 정부가 운영하는 재정조정제도에서 기준은 재정력지수이다. 그런데 현행 재정력지수를 바탕으로, 보통교부세를 교부하면 지자체간 불균등을 어느 정도 완화하는지 알 수 있는 '조정 재정력지수1'을 산출하고, 이어 보통교부세에 더해 분권교부세와 특별교부세를 포함한 '조정 재정력지수2'를 추출하며, 끝으로 '조정 재정력지수3'은 지방교부세와 국고보조금까지 포함했을때 지자체 재정상황이 어떻게 바뀌는지 계산해보면 지자체 재정력에 상당한 왜곡 효과가 발생한다는 것을 확인할 수 있다(윤영진·김재훈·정창수, 2014).

○ 정부가 2014년 5월부터 시행하겠다고 그 해 4월에 발표했던 소아 폐렴구균 무료접종 시행 역시 국고보조사업으로 인한 문제점을 집약해서 보여주는 생생한 사례라고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

- 소아 폐렴구균 무료접종 사업을 정부에선 영유아복지 차원이라고 설명한다. 취지 자체를 부정할 사람은 없겠지만 문제는 사업방식인 국고보조사업이라는 특성으로 인해 자치단체와 일선 보건소에서 상당한 어려움을 겪어야 했다는 점이다.

- 정부가 시행방침을 밝혔을 당시 '서울신문' 보도(2014/4/21)를 보면 보건소에서 일하는 한 간호사는 이렇게 말했다. “보건소 근무 10년차인데 항상 이런

18) 이 단락은 2014년 6월25일 박명재 의원실이 주최한 토론회에서 발표한 글을 수정·보완했다.

식이거든요. 예산이요? 추경을 하든가 예비비를 쓰든가 그것도 아니라면 지방채라도 발행해야겠지요. 정부에선 나중에 지방재정건전성 악화됐다며 난리치겠죠 뭐.”

- 소아 폐렴구균 무료접종 국고보조율은 서울 30%, 지방 50%로 돼 있다. 이에 따라 서울시는 사업비 중 77억원만 국비에서 지원받고 시에서 94억원, 구에서 85억원을 새로 마련해야 한다. 경기도는 절반인 177억원은 국가지원을 받지만 나머지 절반은 도와 시군이 1:2로 배분해서 조달해야 한다.

# 정책&자치

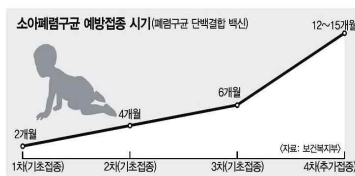
27 2014년 4월 21일 월요일 서울신문

go.seoul.co.kr  
서울신문 자치·정책·고시 뉴스 특화 사이트 '자정보록' 클릭하십시오  
그 어디에도 없는 정보를 바다를 만날 수 있습니다.

## 소아폐렴구균 무료접종 싸고 지자체 '끼꿍'

“너무 촉박하게 통보... 준비할 시간 부족”

복지부, 시행 20일 전에 달력 발표  
국고보조율 서울 30%·지방 50%  
재원 마련·주민 홍보 등 대책 비상



보건소에서 일하는 간호사 이모씨는 다음달부터 소아 폐렴구균 예방접종을 무료로 시행한다는 사실을 신문을 보고 비로소 알았다. 예방접종을 하려면 백신을 미리 확보하고 주민들에게 알려야 하는데, 이 모든 준비를 며칠 안에 마쳐야 했다. 심지어 예산조차 새로 짜야 한다.

그러나 이씨는 “이제 놀랍지도 않고 말했다. ‘보건소 근무 10년차인데 항상 이런 식이거든요. 예산요? 추경을 하든가. 예비비를 쓰든가. 그것도 아니라면 지방채라도 발행해야겠지요. 그런 뒤 나라에선 또 지방재정이 악화됐더라 난리를 치겠죠.’”

보건복지부가 지난 10일 발표한 ‘소아

폐렴구균 무료접종 시행’을 두고 지방자치단체가 속앓이를 하고 있다. 그동안 정부 지원이 없었던 소아 폐렴구균을 무료로 접종하는 취지에 동의하지만 정부가 재원 마련 대책이나 의견 수렴도 없이 사업 시행 20일 전에 달력 발표해 놓고는 지자체에 “알아서 하라는 것은 너무 심하다”고 입을 모은다.

정부는 무료접종 시행 재원을 국고보조사업으로 하기로 했다. 국고보조율은 서울 30%, 지방 50%다. 서울시는 사업

비 중 77억원만 국비에서 지원받고 시에서 94억원, 구에서 85억원을 새로 마련해야 한다. 경기도는 절반인 177억원을 국비로 지원받고, 나머지 절반은 도와 시·군이 1대2의 비율로 배분해 조달해야 한다.

서울 한 자치구 관계자는 “폐렴구균은 네 차례 접종해야 하는데 접종비가 50만~60만원이나 되는 최고가 백신”이라면 서 “무료접종을 위해서는 약 4억원을 마련해야 하는데, 병원에 외산이라도 가야

할 것 같다고 말했다. 서울시 관계자는 “보건복지부에 ‘올해만이라도 국비로 지원해 달라’고 요청했지만 ‘법규에 없다’며 거절당했다”고 말했다.

지방재정법은 지자체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 교부하려면 기획재정부 장관과 안전행정부 장관에게 알리도록 하고 있다. 인행부 장관은 보조사업 계획을 해당 회계연도의 전년도 10월 15일까지 각 부처 및 단체장에게 통보해야 한다. 하지만 복지부는 인행부 등 예 통보하지 않았고, 인행부는 사업추진의 사실관계조차 모르고 있었다. 떠날기까지 국고보조사업의 진행이 여전하다는 지적이 나온다.

질병관리부 관계자는 “지자체 입장 이해가 안 되는 건 아니지만, 어떤 지역은 무료접종이 되고 어떤 곳은 안 되는 상황을 막기 위해서라도 공동으로 노력해야 한다”고 말했다.

광주진 기자 beul@seoul.co.kr  
오세진 기자 esam@seoul.co.kr

폐렴구균 논란 무엇이 문제인가

소아 폐렴구균 예방접종 논란을 키운 건 보건복지부에서 지방자치단체에 너무 촉박하게 통보한 이유도 있다. 폐렴구균 접종 지원은 당초 정부 예산안에는 반영되지 못했고 국회 예산결산특별위원회에서 관련 항목이 들어갔다. 하지만 백신수급 상황이 유동적이어서 지난 1월 9일 지자체에 전달을 확정해야 하는 시점에도 접종 예산은 포함되지 않았다.

한 보건소 관계자는 “편소에도 정부가 사업시행 한 달 전에만 통보해 주지만 해도 더 바랄 게 없다”면서 “준비가 안 된 상태에서 주민들에게 홍보를 하는 것도 무책임한 노릇이라 이렇지도 저렇지도 못 하고 있다고 밝혔다.”

광주진 기자 beul@seoul.co.kr

용어  
풀이

■ 폐렴구균 급성 세균감염 질환으로 세균성 폐렴·뇌막염·중이염의 원인이 된다. 직접 접촉이나 기침, 재채기로 전

파되고 고열과 호흡곤란 또는 구토 증상을 보인다. 생후 2개월 이상 만 5세 미만 소아에게 집중하면 예방할 수 있다.

○ 문화재에 대한 국고보조사업 역시 합리성과 형평성이 떨어지는 사례라고 할 수 있다.

- 국가에서 지정하는 문화재는 승례문 등과 같은 국가지정문화재(국보, 보물 등)와 근대문화유산 등 등록문화재로 크게 분류한다. 문화재보호법은 등록문화재도 국가지정문화재에 준해서 관리하도록 규정하고 있다. 하지만 국가지정문화재 보수·정비는 국고 70%, 지방 30%씩 부담하는 반면 등록문화재는 국가 50%, 지방 50%로 돼 있다. 국가가 지정하고 국가가 등록했는데 왜 보수·정비는 지자체가 최대 약 200억원에 이르는 자체 예산으로 해야 하고, 보조율도

서로 20% 포인트나 차이가 나는지 설명하기는 쉬운 일이 아니다.

- 정부는 기회 있을 때마다 “재정 상황이 심각한 것처럼 과장해서 정부 정책에 반기를 든다”며 서울시를 몰아부쳤다. 노인건강관리(복지부) 보조율이 50%에서 2014년부터 서울 30%, 지방 50%로 인화된 것은 그런 시각을 반영한 모양새다. 하지만 방과후 돌봄서비스(복지부) 보조율은 지난해까지 서울 30% 지방 70%에서 2014년부터는 지방만 50%로 줄어들었다. 공단폐수종말처리(환경부) 역시 수도권은 50% 그대로이지만 지방은 100%에서 70%로 줄면서 지방비 부담이 864억원이나 증가했다.
- 정부가 천명한 국정과제를 정면으로 역행하는 사례도 있다. 인수위원회 뿐 아니라 공약가계부에서도 ‘행복한 임신과 출산’을 강조했다지만 정작 산모·신생아 도우미 지원사업은 2014년부터 산모·신행아 건강관리사 지원사업으로 이름이 바뀌면서 국고보조율은 서울 50%, 지방 80%에서 서울 50%, 지방 70%로 줄었다.
- 이런 일이 가능한 것은 국고보조율 대부분이 법률이 아니라 시행령이나 시행규칙으로만 규정했기 때문이다. 결국 국고보조율을 정부부처가 임의로 결정할 수 있다. 2012년 국회는 여야합의로 무상보육 국고보조율을 서울과 지방 모두 20% 포인트 인상하기로 하고 영유아보육법 개정안을 발의했다. 하지만 이 개정안은 기획재정부 반대에 부딪혀 끝내 무산됐다(서울신문, 2014/4/4).
- 국고보조사업으로 인한 지방비 부담은 급증하는데 비해 열악한 지자체 재정여건을 보완하기 위해 중앙정부가 교부하는 지방교부세는 제자리 걸음을 보인다. 2008년부터 2013년 사이에 국고보조사업으로 인한 지방비 부담은 10조 487억원 늘어난 반면 같은 기간 지방교부세는 4조 3502억원 증가에 그쳤다. 지자체로서는 전체적으로 5조 6985억원이나 되는 추가 재정부담을 지자체 자체 재원으로 충당해야 했다는 얘기가 된다.
- 중앙정부 국고보조사업은 보조금법 시행령에 기준보조율이 정해진 사업은 115개이지만 실제 국고보조사업은 2013년 기준 29개 부처 956개나 된다. 대다수 국고보조사업이 개별법 시행령이나 시행규칙으로만 명시된 채 각 부처별

로 신설하고 보조율을 정하는 행태가 지방재정 부담을 가중시킨다는 비판이 끊이지 않는 실정이다. 아울러 지방과 별다른 논의 없이 국고보조사업을 자의로 결정함으로써 지자체에서는 혼선과 집행률 저하 등 문제가 발생하는데 비해 서울시는 자치구와 협의가 잘 이뤄지고, 보조율 100%로 시작한 뒤 협의를 거쳐 보조율을 조정하는 사업방식을 유지한다는 점도 긍정적이다.

### 3. 중앙정부 조세정책이 지방재정에 미치는 영향

#### 1) 이명박 정부 감세정책과 그로 인한 부작용

○ 한국 조세제도에서 특기할 만한 제도변화는 1967년에 이뤄진 대대적인 세제 개혁, 1974년 소득세 체계를 전면적인 종합과세체제로 전환, 1977년 아시아 최초로 부가가치세 시행, 1989년 토지초과이득세 도입과 실패, 1993년 금융실명제, 1996년 금융소득종합과세, 2003년 상속세와 증여세 대폭 강화, 2004년 종합토지세 폐지와 재산세·종합부동산세로 개편, 2008년 소득세·법인세·종합부동산세 감세 등을 꼽을 수 있다.

#### <세수입 구성의 정권별 변화>

(단위: %)

	1972 ~1982	1983 ~1987	1988 ~1992	1993 ~1997	1998 ~2002	2003 ~2007	2008 ~2011
소득과세	23.7	25.9	38.6	41.3	44.5	50.0	52.3
-소득세	12.1	13.4	17.6	17.3	15.1	14.3	14.6
-법인세	10.6	11.1	13.1	11.0	11.9	15.0	14.9
-사회보장기여금	1.0	1.4	7.9	13.1	17.5	20.8	22.8
소비과세	34.2	34.2	32.5	32.4	31.4	29.1	26.6
재산과세	8.9	9.2	11.6	13.6	12.2	12.2	11.6
-보유세	2.5	2.7	2.8	3.3	2.6	2.8	3.3
국민부담	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1983년 이후 시기구분은 대통령의 집권기간을 의미. 세목별 세수입 구성은 해당 대통령의 집권 후 두 번째 해부터 다음 대통령 집권 뒤 첫 번째 해까지 평균임.

\*출처: 안종석·최준욱(2013: 32).

○ 세입감소는 조세부담률과 국민부담률 추이를 통해서도 드러난다. 한 나라의

조세제도를 규정하는 핵심 요소 가운데 하나가 조세수준이며 조세수준을 국제적으로 비교하는 지표로 조세부담률과 국민부담률을 사용한다.

### <조세부담률과 국민부담률 연도별 추이>

(단위: %)

	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	11	'12	'13
조세부담률	19.3	18.4	18.9	19.7	21.0	20.7	19.7	19.3	19.8	20.2	17.9
국민부담률	24.0	23.3	24.0	25.0	26.5	26.5	25.5	25.1	25.9	26.8	24.3
부담금 포함 국민부담률	25.3	24.6	25.4	26.4	28.0	28.0	26.9	26.3	27.1	28.0	25.5

주: 2013년 자료는 잠정치임.

\*출처: 국회예산정책처(2015: 149).

○ 감세정책 실시 이후 세입이 급감한데다 미국발 금융위기까지 겹치면서 재정수지는 급격히 악화됐다. 2008년도 국가채무는 309조원이었지만 2009년도 359.6조원, 2010년도 392.2조원, 2011년 420.7조원으로 집권 4년 만에 국가채무는 110조 원이 늘었다.

- 관리재정수지 역시 3.6조원 흑자로 임기를 마무리한 노무현 정부와 달리 이명박 정부는 2009년 43.2조원의 적자를 기록한 이후 2012년에도 17.4억에 달하는 적자를 기록했다(국회예산정책처, 2013: 161). 특히 이전 정부와 달리 적자성 채무가 두 배 가까이 늘어난 것은 눈여겨 볼 대목이다.

## <성질별 국가채무 추이>

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국가채무	309.0	359.6	392.2	420.5	443.1	489.8	527.0	569.9
(GDP 대비)	(30.2)	(33.8)	(31.0)	(31.6)	(32.2)	(34.3)	(35.1)	(35.7)
적자성 채무	132.6	168.7	193.3	206.9	220.0	253.1	282.7	315.1
일반회계 적자국채	63.0	97.0	119.7	135.3	148.6	172.9	200.6	234.8
공적자금 국채전환	49.2	49.5	47.0	45.7	45.7	46.9	47.8	48.5
기타	20.4	22.2	26.6	25.9	25.7	33.3	34.3	31.8
금융성 채무	176.4	190.9	199.0	213.6	223.1	236.7	244.3	254.8
외평기금·채권	94.0	104.9	120.6	136.7	153.0	171.0	186.2	199.2
국민주택기금·채권	45.2	48.5	49.3	48.9	49.6	51.3	49.1	51.0
기타	37.2	37.5	29.1	28.0	20.5	14.4	9.0	4.6

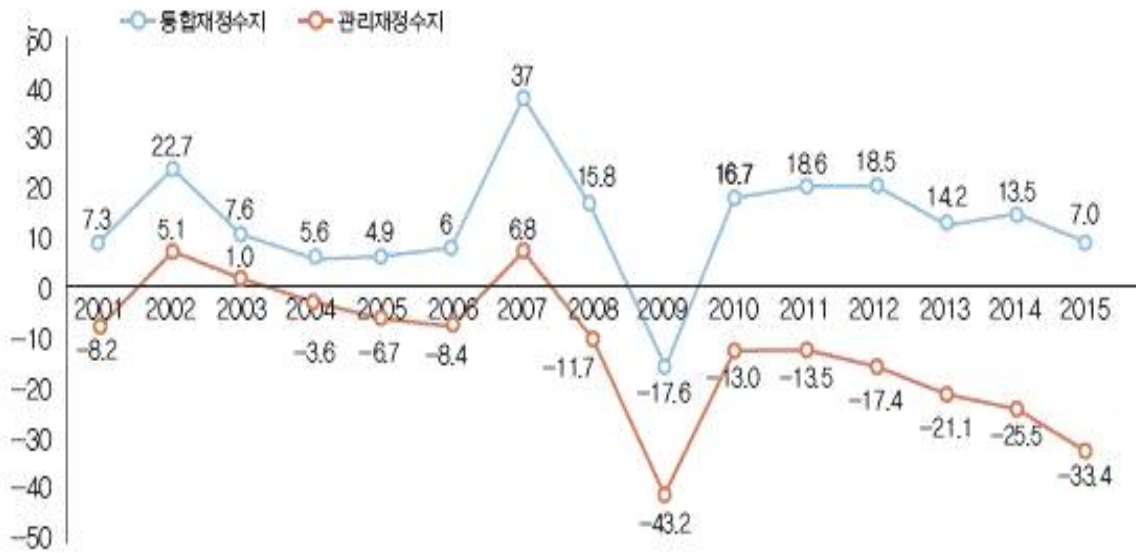
주: 2013년까지는 결산 기준이며, 2014년 이후는 전망치.

\*출처: 국회예산정책처(2015: 160).

- 이명박 정부는 미국발 금융위기로 인한 세계경제 상황을 거론하지만 2008년 세법개정안을 통한 감세로 인한 세수 감소를 생각한다면 공색하다고 할 수 있다.

## <연도별 재정수지 추이>

(단위: 조원)



주: 2013년까지는 결산 기준, 2014년 이후 예산 기준

\*출처: 국회예산정책처(2015: 157)

## 2) 감세정책으로 인한 지방재정 악화

○ 이명박 정부는 집권하자마자 소득세와 법인세의 세율 인하 및 종합부동산세 개편 등의 세제개혁을 단행했다. 이러한 세제개혁은 감세를 기조한 개혁으로서 중앙정부 재정에도 영향을 미쳤지만 지방재정은 중앙재정보다 더 큰 영향을 받았다.

### <주요 시·도별 감세로 인한 지방세입 감소(2008~2012년)>

(단위: 억원)

순위	1	2	3	4	5	6	7	8
시·도명	서울	경북	경남	전남	경기	충남	부산	전북
지방세입 감소	46,000	30,591	30,032	27,459	25,118	21,227	20,358	20,173

\*출처: 국회예산정책처(2009)



### 3) 지방소비세 도입과 취득세 감면

- 정부가 2010년부터 시행한 지방소비세는 원래 노무현 정부가 구성했던 조세 개혁특위에서 재정분권 차원에서 제안했던 개혁 대안이었으나 무산된 바 있다. 그런데 종합부동산세 개편으로 인해 부동산교부세가 대폭 감소해 지방자치단체가 반발하자 지방재정 지원방안 중 하나로 정부가 2009년 도입을 결정했다.
- 결국 지방소비세 증가분 6% 포인트는 지방세 수입의 순증가라기보다 취득세 세율 인하에 따른 감소분의 보전이란 점에서 실질적 지방재정 수입으로 연결된 것은 아니다.
- 취득세 감면은 종합부동산세 개편 이후 부동산 경기 활성화라는 중앙정부 정책목표를 위해 지방세입을 감소시키는 것이었다. 취득세 감면에 따른 세수 감소폭은 행정자치부 추산으로도 2.4조원에 이른다. 서울시의 세입 감소는 전체의 1/4 가량인 약 6,000억원이다.

#### <취득세 감면에 따른 서울시 세수감소 추이>

(단위 : 억원)

연평균 감소액	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
5,426	9,419 (최고)	5,454	5,868	6,383	4,377 (서울최저)	5,649	4,792 (전국최저)	4,824

\*출처: 서울시 내부자료

- 특히 이 과정에서 중앙정부의 지방세 감면이 지속적으로 이루어지면서도 당초 지방소비세 도입 시에 밝혔던 세율 인상조치 이루어지지 않았다.

## <지방재원 감소 대비 정부보전 규모 비교(2013년 기준)>

(단위 : 억원)

구 분		지방소비세율 8% (3%p 인상)	지방소비세율 11% (6%p 인상)
지방재원 감소	소 계	△31,360	△38,720
	취득세	△24,000	△24,000
	지방교부세	△3,584	△7,168
	지방교육재정교부금	△3,776	△7,552
정부보전 방안	소 계	31,360	38,720
	지방소비세율 인상	18,628	37,256
	재정(예산) 지원	12,732	(1,464)

\*출처: 서울시 내부자료

- 정부는 취득세 감소분 보전 차원에서 지방소비세율을 2014년, 2015년에 걸쳐 3% 포인트씩 인상하고, 2013년 부족분은 예산으로 지원하는 안을 제시했다. 이후 2013년 정기국회 합의를 통해서 취득세 영구 인하와 지방소비세율을 기존의 5%에서 일괄하여 6% 포인트 인상하여 11%로 조정하는 방안을 통과시켰다. 지방정부 입장에서는 취득세입과 지방소비세입을 맞바꾸는 것이지만, 국가차원의 세입 총량은 감소되어 장기적으로 교부세 및 보조금에 영향을 미칠 수밖에 없다는 점에서 미봉책에 가까운 조치라 할 수 있다.

### 4) 지방세 비과세·감면

- 지방세 비과세·감면이란 지방세 과세대상에 대해 차별적으로 과세하거나 면제를 해주는 제도를 가리킨다. 특히 취득세나 재산세를 수십년째 100% 감면해주는 사례가 적지 않기 때문에 기득권층에게 더 큰 특혜를 부여하는 결과를 초래한다. 가령 대기업이 주요 수혜자인 산업단지 사업시행자 취득세·재산세 감면 혜택은 1982년부터 32년째 시행중이며, 지난해 감면액만 7,289억원이나 됐다.이 때문에 지방세 비과세·감면은 지방재정 악화를 부르는 숨어있는 폭탄이라고 할 수 있다(서울신문, 2014/10/7).

## <지방세 비과세·감면 현황>

(단위: 조원, %)

		'81	'90	'00	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
지방세	징수액 (A)	0.9	6.4	20.6	36.0	41.3	43.5	45.5	45.2	49.2	52.3	53.9	53.7
	감면액 (B)	0.1	0.4	2.3	3.5	8.1	9.7	11.3	15.0	14.8	17.3	16.4	16.0
	감면율 (B/A+B)	13.1	5.9	10.2	8.9	16.3	18.2	19.9	25.0	23.2	24.9	22.2	22.9
국세	징수액 (C)	7.3	26.8	92.9	127.5	138.0	161.5	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0	210.4
	감면액 (D)	0.6	3.0	13.3	20.0	21.3	23.0	28.8	31.1	30.0	29.6	33.4	33.8
	감면율 (D/C+D)	7.4	10.0	12.5	13.6	13.4	12.4	14.7	15.9	14.4	13.3	14.1	13.8

주: 감면비율={비과세·감면/(세수+비과세·감면)}×100

\*출처: 국회예산정책처(2014: 30; 2015b: 66).

○ 박근혜 정부 들어 비과세·감면 대폭 정비를 강조하면서 행정자치부에선 지난해 대대적인 지방세 비과세·감면 정비에 나섰다.

- 정부는 23%에 이르는 지방세 감면율을 점차 국세 수준(15% 이하)으로 낮추려는 목표에 맞춰 지난해 일몰이 도래하는 감면액 약 3조원 중 약 1조원 이상을 정비하는 2014년 11월 지방세특례제한법 개정안을 11월 국회에 제출했고 12월 29일 국회가 이를 가결하면서 올해 지방세입에 약 9000억 가량 플러스 효과가 발생할 예정이다.

○ 개정안은 일몰 종료 예정이었던 관광호텔, 부동산펀드, 프로젝트금융투자회사(PFV), 각종 연금공단·공제회, 알뜰주유소 등에 대한 지방세 감면을 연장하지 않기로 했다. 또 소방시설 확충을 위한 목적세인 지역자원시설세와 주민세는 감면 대상 세목에서 제외된다. 산학협력단, 기업연구소, 물류단지, 관광단지, 창업중소기업, 벤처집적시설에 대한 혜택은 축소된다.

○ 납득하기 어려운 이유로 비과세·감면 혜택을 연장해준 사례도 있다. 농·수협,

새마을금고, 항공기, 의료기관, 산업단지 등은 상임위원회(행정안전위원회)와 법사위를 거치면서 감면이 연장되거나 축소 정도가 대폭 줄었다. 특히 땅콩회항 사태로 거센 사회적 공분을 샀던 대한항공에게 사실상 수백억원이나 되는 지방세 감면 혜택을 연장해줬다. 대형병원에 대한 지방세 비과세·감면 혜택을 2012년 이래 4년 연속으로 기간을 연장해준 사례도 있었다.

### <항공기에 대한 지방세 감면 실적>

(단위: 건, 억원)

구분	2011년		2012년		2013년	
	건수	감면액	건수	감면액	건수	감면액
감면현황	413	528.9	450	403.0	462	465.7

○ 대형 병원에 대한 비과세·감면은 아예 개정안 제출도 없고 행안위 회의도 없이 연장돼 버렸다. 행자부는 애초 취득세와 재산세 감면폭을 현행 100%에서 25%로 대폭 낮출 계획이었지만 결국 75%로 시행하는 것으로 결론이 났다. 이에 따라 삼성서울병원, 세브란스병원, 서울성모병원 같은 대기업·사학·종교단체 소속 대형병원은 재산세 75% 감면 혜택을 누리게 된다. 이를 통해 대형병원이 얻는 경제적 이익은 최소 600억원이 넘는다.

#### 5) 주행분 자동차세로 인한 지방재정 왜곡

○ 중앙정부 정책으로 인한 지방재정 왜곡 현상도 시급한 개혁과제라고 할 수 있다. 대표적인 사례로 주행분 자동차세(주행세)로 인한 지방자치단체 재정지표 왜곡을 들 수 있다(서울신문, 2015/6/4).

- 주행세로 거둔 세수가 대부분 운수업계로 흘러들어가는데도 장부상으로는 지자체 세입으로 편성되면서 착시효과를 일으킨다. 주행세로 인한 재정지표 왜곡은 지방교부세 산정과 국고보조율 책정 등 중앙·지방 재정관계 전반에 혼란을 초래할 수밖에 없다.

○ 2013년도 주행세 세수 3조 4355억원 가운데 유가보조금은 2조 4525억원으

로 71.4%를 차지한다. 문제는 유가보조금이 전액 민간으로 이전되는데도 지자체 세입예산으로 편성되다보니 재정통계에 착시효과를 일으킨다는 점이다. ‘서울신문’ 보도(2015/6/4)를 보면 지방세정연감을 토대로 분석한 결과 주행세 때문에 발생하는 지자체 평균 재정자립도 왜곡이 1.4% 포인트에 이른다.

- 특히 경기 연천군과 여주시는 각각 8.65% 포인트와 6.27% 포인트, 전남 화순군은 6.25%나 됐다. 경기 연천군은 공식 재정자립도는 22.51%(2013년도 당초예산 기준)이지만 주유세를 빼면 13.86%로 떨어진다. 전남 화순군은 24.48%에서 18.23%으로 줄어든다.

- 연천군은 지방세입이 409억원이지만 이 가운데 주행세가 292억원이나 되고 그 중 유가보조금이 284억원이다. 화순군은 지방세입 473억원 가운데 주행세가 269억원이며, 이 가운데 유가보조금이 257억원이나 된다.

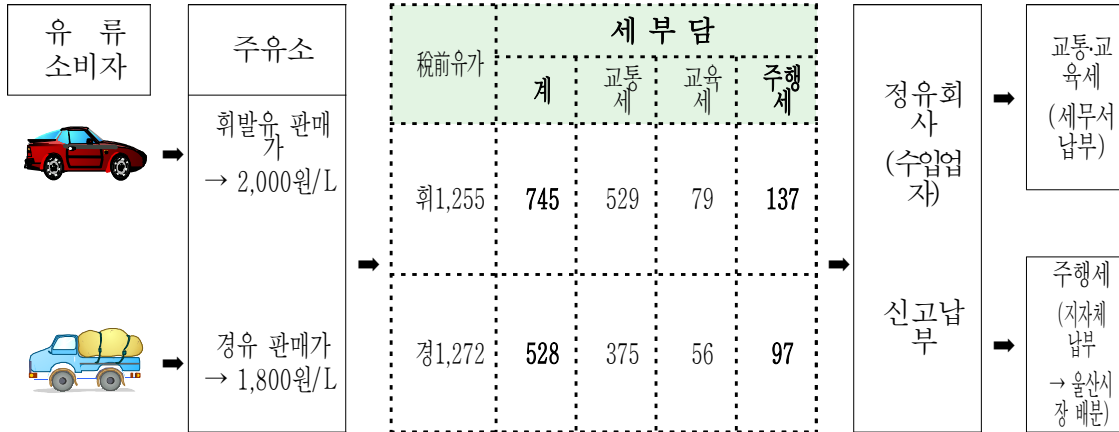
○ 이런 현상이 발생하는 이유는 주행세 제도의 모순 때문이라고 할 수 있다.

- 주행세는 정액보전금과 유가보조금으로 구분한다. 정액보전금은 국가정책에 따른 자동차 관련 지방세 감소분을 보전해주기 위해 2000년 신설했다. 유가보조금은 2001년 경유·LPG 세제를 인상하는 에너지가격 구조개편에 따른 운수업계 부담완화를 위해 도입했으며 이후 꾸준히 지원율이 늘었다. 지자체에게 유가보조금은 지방재정에 도움은 안되고 숫자만 부풀리는 셈이다.

- 승용차는 2003년 1028만대에서 지난해 1575만대로 늘어났지만 정액으로 보전한다는 규정 때문에 사실상 보전금은 갈수록 줄어들고 오히려 지방세수 감소분 보전이라는 당초 취지에 부합하지 않는 유가보조금만 늘어나고 있다. 유가보조금 규모는 2004년 1.1조원, 2007년 2.26조원, 2010년 1.95조원 등으로 꾸준히 증가해왔다.

## <주행세 과세체계>

(단위: 원)



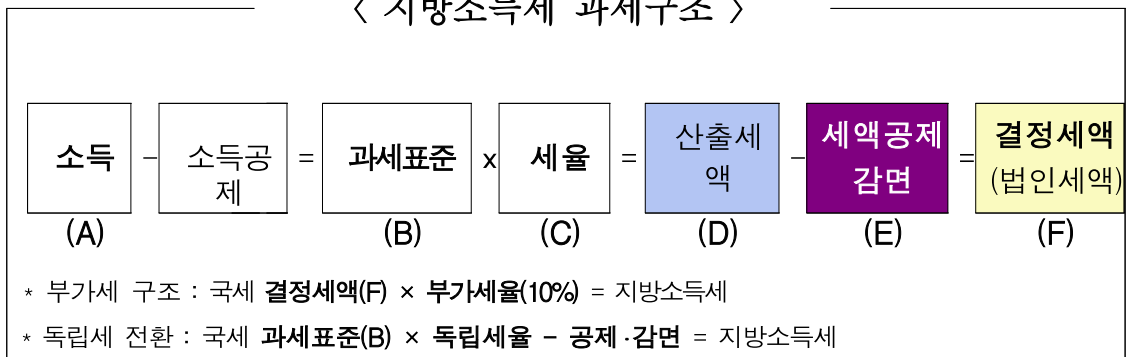
### 6) 긍정적 사례: 개정 지방소득세

- 최근 중앙정부 조세정책 가운데 지방재정에 긍정적인 영향을 준 것으로 평가할 만한 것은 법인지방소득세이 거의 유일하다고 할 수 있다. 2014년 1월 개정된 지방세법에 따라 올해부터는 소득세와 법인세의 부가세였던 지방소득세가 독립세로 전환돼 사업장 소재 지자체에 내야 한다.
- 눈여겨 볼 대목은 과거 법인세 비과세·감면을 받으면 감면세액의 10%만큼 지방소득세도 자동 감면받던 제도가 없어졌다는 점이다.
  - 행자부에 따르면 지방소득세 제도 개편에 따른 지방세입 증가액은 9500억 원이나 된다. 국세 비과세·감면에 따른 지방세입 악화를 예방한다는 점에서 긍정적이라고 평가할 수 있다.
- 법인세는 국가가 징수하는 국세이고 세율은 과세표준에 따라 10%에서 22%를 적용한다. 하지만 기업이 이 세율만큼 법인세를 내지는 않는다. 각종 특혜 조항을 통해 세금을 아예 면제받거나(비과세) 일부만 내도록 하는 감면 조항이 있기 때문이다. 기존에는 비과세·감면을 적용하고 난 뒤 기업이 실제 납부하는 세금(결정세액)에서 10%를 떼어내 지방에 배분했다. 반면 새 제도는 비과세·감면을 적용하지 않은 상태에서 지방세 기준 법인세율(1~2.2%)을 지자체가 부과한다.

- 9,500억원 지방세입 증가는 바로 국가정책에 따른 국세 비과세·감면 규정을 지방소득세까지 적용하던 규정을 없애버렸기 때문에 발생한다.
- 한국은 광범위한 조세 비과세감면으로 인해 기업들이 실제 납부하는 법인세율(실효세율)이 국제적 기준으로 보더라도 매우 낮은 수준이다. 이명박 정부가 법인세 최고세율을 25%에서 22%로 인하하기로 한 2009년에는 실효세율이 19.59%였으며, 2013년에는 15.99%까지 떨어졌다. 비과세·감면으로 인한 조세 감면 전체 규모는 올해 약 34조원에 이른다.

○ 지방소득세 개혁은 사실상 조세특혜 규모를 감소시켜 법인세 누진성을 높이는 긍정적 효과를 기대할 수 있게 한다. 문제는 지방의회에서 조세특례제한법이 규정한 비과세감면을 지방소득세에 적용하도록 조례를 제정하면 비과세감면 정비 효과가 반감된다는 점이다. 기업유치 경쟁과 지자체·기업 유착, 지방의회 책임성과 지방권력을 감시하는 시민 역량이 변수인 셈이다.

### 〈 지방소득세 과세구조 〉



### 지방소득세 제도변화 전후 비교

	중진(부가세)		현행(독립세)		
	과세표준	세율	과세표준	세율	
세액	법인세액	10%	법인세법 상 과세표준	2억 이하	1%
				2~200억	2%
				200억 초 과	2.2%
공제 감면	국가정책으로 법인세 세액공제·감면 시 지방소득세까지 추가혜택		해당 없음		
신고	지자체에 신고·납부 (납부로 신고 같음)		지자체에 신고·납부		

#### 4. 복지예산과 지방자치단체 예산과의 연관성

<지방자치단체의 사회복지예산 추이><sup>19)</sup> (단위 : 조원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
전체예산	139.9	141	151.1	154.4	158.7	168.1	4.5%
사회복지 예산	28.8	30.5	33.0	37.4	42.5	46.8	11.3%
비중(%)	20.6	21.6	21.8	24.2	26.8	27.8	-

일반적으로 지방정부의 복지사업은 크게 국고보조사업, 사회복지 지방이양사업, 자체사업으로 시행되고 있다. 재정측면에서 보면, 중앙정부의 재정지원을 통해서 이루어지는 보조사업이 거의 절대적 비중을 차지하고 있고, 자체사업은 극히 미비한 수준에 불과하다. 당초예산 기준으로 2015년 지방자치단체의 사회복지분야 44조 원 중 보조사업과 정책사업의 규모를 보면, 국고보조사업이 40조 원으로 91.4%로 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있고, 자체사업은 3조 6천억 원으로 8.2%에 불과한 것으로 나타난다. 이는 지방자치단체 복지사업은 자체사업의 비중이 낮고, 대부분 중앙정부의 재정지원에 의한 보조사업으로 이루어져 있음을 알 수 있다. 문제는 사회복지 국고보조사업이 정률보조금방식으로 추진되고 있기 때문에, 지방자치단체는 의무적으로 지방비를 부담해야 한다는 것이다. 이러한 사업 방식 때문에 국고보조사업의 확대는 지방재정에 부담으로 작용하게 된다. 따라서 지방비 의무부담은 지방자치단체의 자율성을 제약하고, 지방비 부담의 증대는 지방자치단체의 재정의 경직성을 초래하게 된다.

지방정부의 복지사업 중 국고보조사업의 본질은 중앙정부가 기획한 사업이라는 점이다.<sup>20)</sup> 지방정부가 집행하는 사업을 중앙정부가 만드는 까닭은 전국 공통으로 적용하기 위함이다. 전국 공통이라는 것은, 대한민국 국민이라면 사는 지역에 관계없이 동일한 혜택을 받는 것이 타당하다고 생각하기 때문에 중앙정부(국가)

19) 행정자치부, 『2015 행정자치부통계연보』, 2015년.

20) 국고보조사업에 대한 내용은, “김태일·좋은예산센터, 「재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가」, 코난북스, 2014년, 관련 부분.”을 참고했다.



가 결정한 사업이다. 현행 국고보조사업의 대부분이 대한민국 국민이라면 사는 지역에 관계없이 동일한 혜택을 받는 것이 타당하다고 여겨지는, ‘국민기본선(national minimum)’에 해당하는 사업이라고 평가할 수 있다. 지방자치단체 선택적 사회복지 자체사업으로 대표적인 것은, 출산장려금을 이야기할 수 있다. 출산장려금 지급 사업은 현재 거의 모든 지방자치단체에서 실시하고 있지만, 지방자치단체 자체사업인 관계로 지역 간 격차가 존재한다. 첫째 아이부터 주는 지방자치단체도 있고, 셋째 아이부터 주는 지방자치단체도 있으며, 셋째 아이부터는 5백만 원이 넘게 지급하는 지방자치단체도 있고, 50만 원만 주는 지방자치단체도 있다.

현행 사회복지 예산 중, 국고보조사업은 지방자치단체의 입장에서 보면, 중앙정부(국가)에서 기획한 사업을 지방자치단체가 대신 집행하면서 지방자치단체의 예산까지 부담하는 구조이기 때문에 역울한 측면이 있을 수 있다. 그리고 지역의 시민의 입장에서 보면 지방자치단체의 예산이 투입되지만, 지방자치단체의 성과라기 보다는 대표적으로 대통령의 업적과 성과라고 생각하기 때문에 지역의 시민이 체감하는 복지는 사실상 낮게 느낄 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체의 입장에서 보면 ‘울며 겨자 먹기’로 지방자치단체의 예산을 쓰고 있지만, 지역의 시민의 입장에서 보면 대부분의 지방자치단체 사회복지 예산이 중앙정부(국가)의 국고보조사업으로 사용되기 때문에 체감할 수 있는 복지사업이 사실상 없다고 생각하게 된다. 하지만, 대한민국 사회복지 예산이 많은 것은 아니다. 이 부분이 또한 핵심이다. 대한민국은 OECD 기준을 보더라도 GDP 기준으로 사회복지 예산 수준이 가장 낮은 수준에 속한다. 그러나 대한민국은 10년간 사회복지 예산의 증가속도가 가장 높은 국가이며, 향후 더 많은 사회복지 예산이 추가될 것으로 예상이 가능한 국가이다(그 동안 사회복지에 대해 얼마나 무관심하였는지를 보여준다).<sup>21)</sup>

박근혜대통령도 영유아보육료의 확대(2013년), 기초연금의 시행(2014년) 등의 새로운 복지제도를 도입하였고, 급여수준을 인상하였다. 따라서 2017년 대통령 선거를 맞이하면, 현재 대한민국이 저부담·저복지 국가라는 문제로 직면한 문제

21) 2014년 국회입법조사처 「국민부담률과 공공사회 복지지출 현황 및 시사점」에 따르면, 대한민국의 국민부담률은 26.8%로 OECD 20개국 중 18위이며, 공공사회복지지출은 9.3%로 최하위인 20위를 차지했다. 또한 국민부담률 대비 공공사회복지지출 수준은 34.7%로 20개국 중 가장 낮았다. 이 수치가 낮을수록 국민 부담에 대한 재원 배분에서 공공사회복지지출 비중이 낮다는 것을 의미하는 데, 대한민국은 저부담·저복지 국가라는 것을 의미한다. 따라서 현재의 상태에서 다양한 사회적 위험에 대비할 수 없기 때문에 현실적으로 중부담·중복지 국가로 가야한다는 방향성은 확실하다고 평가할 수 있다.

를 해결하기 위해서 새로운 복지제도가 도입되고, 급여수준 역시 어느 정도의 상승할 것을 예상할 수 있다. 충분히 예상할 수 있는 시나리오로도 중앙정부(국가)의 사회복지 예산 중에서 국고보조사업은 향후 증가할 것이며, 지방자치단체의 사회복지 예산의 압박도 더욱 커질 것이다. 개인적으로 ‘2016년 지방재정제도 개편안’의 본질적인 문제는 바로 “중앙정부 복지지출을 둘러싼 지방비 부담과 관련된 문제”라고 생각한다. 더 나아가면, 2015년 지방자치단체 사회복지분야 지방자치단체 자체사업 총액인 3조 6천억 원을 놓고, 중앙정부와 지방자치단체 간의 사회복지 예산을 누가 얼마나 더 낼 것인가라는 신경전으로 볼 수 있다고 생각한다. 억측일 수 있지만, 박근혜정부가 도입한 누리과정 연간 소요액인 4조 원이고 2015년 지방자치단체 사회복지분야 지방자치단체 자체사업 총액은 3조 6천억 원이며, 경기도 누리과정 연간 소요액은 약 5,460억 원이고 경기도 지방자치단체 6개 조정교부금 감소액 총액은 5,260억 원이다. 법인지방소득세는 20대 국회 동의가 필요하기 때문에 여소야대 국회의 상황에서 통과를 어렵다고 개인적으로 예측한다.

## V. 해외사례

### 1. 일본의 삼위일체 개혁

#### 1) 지방분권 추진의 일환으로서의 ‘삼위일체 개혁’

##### (1) 추진배경

일본은 1950년대 중반에 지방행정 및 재정제도가 정착되었는데, 초기의 모습은 엄격한 중앙통제에 따른 지방자치단체의 재량권 제한이라는 중앙집권적 체제였다. 그러나 국제화 및 정보화의 진전, 인구의 고령화 및 출산율의 저하, 전통적 가족기능의 약화 등 지방행정과 재정을 둘러싼 사회경제환경의 변화에 대응하기 곤란하게 되면서 지방분권 개혁에 대한 요구가 제기되었다.

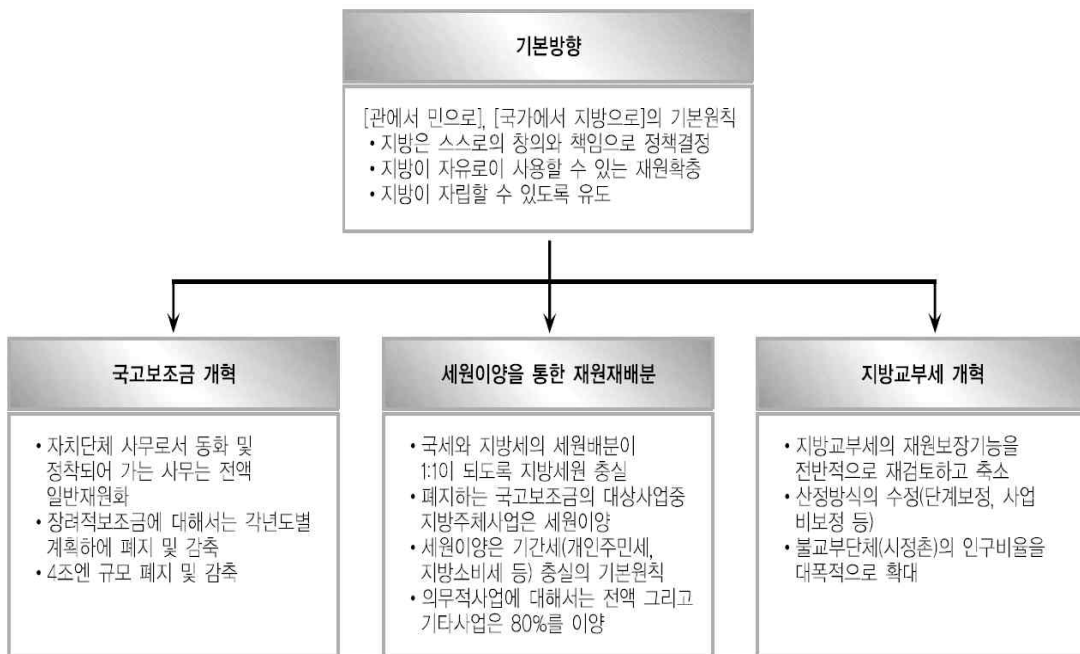
일본의 지방분권 추진은 1990년대 중반부터 본격화 되었는데, 1995년 지방분권 추진법이 시행되면서 국가와 지방을 법제도적으로 [상하주종] 관계에서 [대등협력]의 관계로 변화가 시작되었다. 6년 간 제1차 분권개혁이 진행되었고 이어서 2000년 4월 지방분권일괄법 추진되었고 2005년부터는 재정제도 측면에서 ① 국

고보조금부담금 폐지 및 축소, ② 세원 이양, ③ 지방교부세 개혁을 내용으로 하는 소위 「삼위일체 개혁」이 추진되었다.

## (2) 추진 목표

일본의 삼위일체 개혁은 기본적으로 정부간 재정관계의 변화를 유도하고 있다. 결국, 삼위일체 개혁은 ‘관에서 민으로’, ‘국가에서 지방으로’의 관점 하에 [지방이 스스로의 창의와 책임으로 정책을 결정한다], [지방이 자유로이 사용할 수 있는 재원을 확대한다], [지방이 자립할 수 있도록 한다]는 것을 목적으로 하고 있다.

### <일본의 삼위일체 개혁의 구조>



자료: 이창균, 일본의 삼위일체개혁, 2005

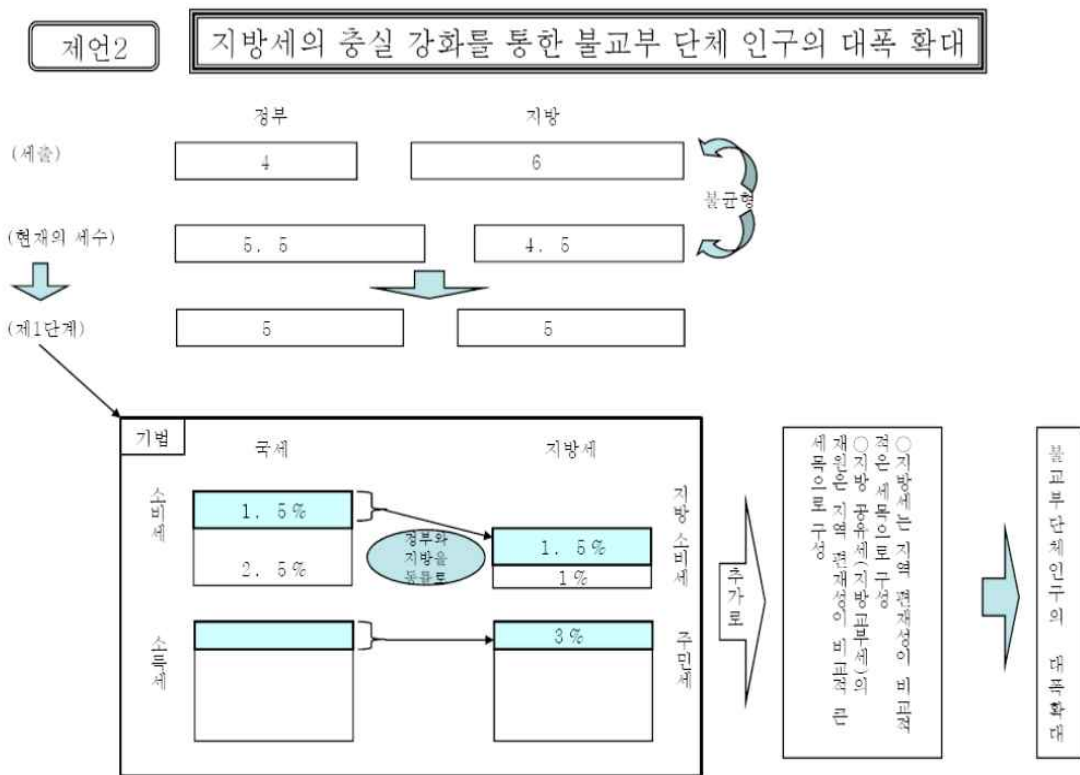
## (3) 주요 내용

삼위일체 개혁의 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 국고보조금에 대해서는 광범위하게 검토하여 대략 4조엔 정도를 폐지하거나 감축하는 등의 개혁을 단행한다. 둘째, 폐지하는 국고보조금의 대상사업중에서 계속해서 지방이 주체적으로 실시할 수 있는 것은 세원을 이양한다. 셋째, 지방교부세의 재원보장기능에 대해서는 전

반적으로 수정하여 지방교부세 총액을 억제해 가고 이를 통해 자치단체의 지방교부세에로의 의존체질을 탈피하여 불교부단체의 인구비율을 대폭적으로 높여나간다.

핵심은 현장에서 돈을 더 쓰고 또 앞으로 더 써야하는 지방에게 그에 걸맞은 자주적 세원을 갖추도록 하여 지방행정의 자율성과 책임성을 동시에 높이겠다는 것이다. 즉, 지방자치사업과 중복되는 국고보조사업을 줄여서 예산 효율성을 높이고 자주세원의 강화로 자치단체의 중앙재정 의존 성향에 따른 재정 책임회피와 도덕적 해이를 막겠다는 것이다. 결국 이러한 과정을 세출의 주요 분야의 구조개선과 연계하여 국고보조금, 세원 배분, 지방교부세, 이 세 가지를 일체적이고 종합적으로 개혁하겠다는 것이 삼위일체 개혁이다.

### <정부 간 세원 재배분 방향 : 지방세 확충>



자료: 이창균, 일본의 지방재정 개혁, 한국지방행정연구원 내부자료, 2009.

## 2) 재정자립을 위한 7제언 추진 및 신형교부세 도입

일본은 삼위일체 개혁 추진의 미흡한 점을 보완하기 위해서 2007년부터 ‘재정 자립을 위한 7제언’을 지속적으로 추진되고 있다.

국고보조금 개선을 위해서 국고보조부담금을 폐지(일반재원화)하여 총건수를 절반으로 축소시켜 국가에 의한 관여 및 의무부여의 폐지 및 축소, 국가와 지방의 이중행정의 해소를 유도함과 아울러 국가 직원수의 삭감과도 연계하여 현재까지 추진되고 있다.

또한 지방교부세 개선의 기본은 산정방식의 간소화 및 신형교부세의 도입을 핵심으로 하여 자치단체로 하여금 지방교부세에로의 의존체질로부터 탈피하여 불교 부단체의 인구비율을 대폭적으로 높여간다는 구상이다. 즉, 지방교부세 운용에 있어서 국가의 규제 및 관여를 폐지하거나 축소하여 지방자치단체이 주민에 의한 자기규율이 작동할 수 있는 시스템의 전환을 목적으로 하고 있다.

이러한 원칙에 따른 신형교부세의 핵심은 중앙과 지방의 역할 및 기능의 변화 등을 반영하고 복잡하고 난해한 지방교부세 산정방식을 보다 간소화하는데 목적이 있다. 동 제도는 지방교부세 산정에 있어서 국가의 규제나 국가 정한 기준에 근거하여 산정하는 부분을 축소시켜 지방자치단체가 자유로이 세출을 결정할 수 있는 부분을 확대하고자 하는 것이다. 지방자치단체가 자유로이 세출을 결정하기 위해서는 현행의 복잡한 지방교부세의 산정기준을 근본적으로 개선하여 누구라도 알 수 있는 간소한 산정기준으로 순차적으로 개선해 나가야 한다는 것이다.

### 3) 그 외의 중앙과 지방 간 재정관계 개선을 위한 노력

#### (1) 중앙과 지방이 대등한 관계에서의 협의기구 설치 논의

일본은 삼위일체 개혁과제인 지방교부세 개혁의 일환으로 자치단체가 행정·재정 운영에 있어 스스로 결정하고 책임성을 명확히 하기 위하여 국가와 지방의 역할 분담 및 지방세재정제도 등에 대해 국가와 지방이 공동테이블에 앉아 협의하는 ‘지방행재정회의’ 설치를 추진하고 있다.

동 회의의 취지는 분권개혁의 추진을 위하여 지방에 관계되는 사항에 대한 정부의 정책입안 및 집행에 관해서 정부와 지방의 대표자 등이 협의를 통하여 지방의 의견이 정부의 정책입안 및 집행에 반영되도록 새로운 조직을 법률에 의해 설치

하기로 하고 있다. 지방행정회의가 법률의 의해 설치될 때 까지는 지방분권 및 지방행정 관련 제도에 대한 지방의 사고가 국가에 충분히 전달되지 않는 것을 막기 위하여 현재의 [국가와 지방의 협의의 장]을 유지하여 협의를 지속적으로 진행하기로 하고 있다.

## (2) 재정재건법의 지방재정재생제도로의 전환

기존의 재정재건법에 따른 재정재건단체로 분류되어 불이익을 당하는 것을 피하기 위해 재정정보를 왜곡해서 재정정보를 공시하고 위법적 회계처리를 했던 유바리시의 사례 이후 문제점 개선을 위해 적발 중심에서 조기시정체계 확립에 방점을 둔 지방재정재생제도를 2007년부터 시행하고 있다. 주요 내용은 자의성을 배제한 재정지표로 개선을 하고 조기시정, 재생체계에 적합한 지표 설정을 검토하고 있다.

## (3) 고향납부금제도 도입

일본의 고향납세제도는 2008년 5월부터 시행되고 있는데, 납세자가 자신이 선택한 지방자치단체에 기부하고 기부금은 소득세와 개인주민세에서 소득공제를 받는 형식이다. 그러나 건수와 금액 면에서 기대에 미치지 못하고 대도시와 주변 도시들이 주로 혜택을 보면서 세수편재시정이나 낙후지역의 수입을 증가시키려는 제도의 취지는 충분히 살리지 못하는 것으로 평가되고 있다.

## 4) 소결

일본의 정부 간 재정관계 개혁의 핵심은 지방분권이라는 대 전제를 바탕으로 진행되고 있다는 점에 주목해야 한다. 특히 인구의 고령화와 저출산 심화, 지역 기반의 제조업 경기의 퇴조와 금융·컨설팅 등 3차 산업 중심의 대도시 경제력 집중 현상 심화, 세대 간·계층 간·지역 간 양극화 심화 등의 재정환경의 변화는 지방분권 강화를 전제로 하는 지방재정 강화와 중앙지방 간의 재정관계 개혁 과제는 ‘지방자치’의 가치추구를 넘어서 지속가능한 재정운영과 지방경제 활성화 전략 차원에서라도 절박한 과제가 되고 있다.

우리는 이러한 일본의 재정환경 변화를 반걸음 뒤에서 따라가고 있는 상황에서 지방분권과 지방재정의 자주성과 책임성 확보라는 과제 수행을 보다 빠르게 추진해나갈 상황에 처해 있다. 그럼에도 불구하고 지방분권 추진은 우선순위에서 밀려나고 있고 지방재정 정책은 ‘재정건전화’만이 지상과제로 상정되어 중앙정부 차원의 지방자치 단체 재정운영 건전화 유도를 명목으로 하는 차등 지원 정책 등에만 방점이 찍히고 있는 현실이다. 이로 인한 부작용은 앞으로 더욱 커질 텐데, 지금과 같은 중앙집권적·수직적 재정제도 일변도의 방식은 지방자치단체 차원에서는 연성예산 제약 및 재정운영의 도덕적 해이, 지방자치권한의 침해 등이 그리고 중앙정부 차원에서는 국고보조금의 지역배분 과정에서 돼지여물통정치(pork barrel politics)<sup>22)</sup> 등이 나타날 여지가 크다.

따라서 현재 지방재정 환경 개선과 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계 정립 문제가 거시적 차원의 지방분권이라는 커다란 대전제를 기본에 두고 접근해야 하며 이러한 중장기 전략적 관점에서 지출 기준으로 중앙정부를 넘어서버린 지방정부의 자주적인 세원 확보를 늘려 자주성과 책임성을 동시에 강화하는 등의 세부과제를 도출할 필요가 있다. 이를 위해서는 이번 경기도 불교부단체의 반발을 나으며 오히려 지방분권과 지방자치를 후퇴시키는 결과가 우려되는 단기처방식의 방식에서 탈피해야 한다. 그래서 일본의 지방행정재정회의(가칭)과 같이 지방분권과 관련해 중앙과 지방의 대표자가 공동으로 협의할 수 있는 공동테이블을 마련해야 한다. 여기서 지방분권을 중심으로 전략적 과제들을 공동으로 협의해 나가야 할 것이다.

그리고 눈앞의 과제로는 국세와 지방세 비율의 불균형을 완화시키기 위한 지방소비세 확충을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이며 국가의 관여가 심한 국고보조금을 축소하여 일반재원화 함과 아울러 국고보조금의 기준보조율을 정비하는 것이 필요하다. 현재 우리나라의 국고보조금에 대한 기준보조율은 상당부분 매년 임의로 결정되고 있으며 유사사업이면서 기준보조율이 달리 적용되거나 불합리한 보조율이 적용되고 있어 국고보조사업의 투명성과 객관성이 결여되고 있다는 비판을 받고 있다. 불합리한 지방비 부담률을 재설정한다면 재원배분의 효율성을 제고할 수 있을 뿐 아니라 지방자치단체의 일반재원 확충효과를 거둘 수 있을 것이다.

22) 안권욱. 2015. ‘지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안 - 독일 지방재정조정제의 특성과 헌법상 제도개선 방향을 중심으로’

## 2. 독일의 지방재정 조정제도 현황과 시사점

### 1) 추진배경

독일은 오래전부터 남부지방과 북부지방간 경제력 수준의 격차가 현저한데, 이 현상을 두고서 “남·북 불균형”이라 정의하고 있다. 또한 동·서독 지역 간의 산업·경제적 발전 수준의 차이 즉, “동·서 불균형”으로 인한 지방정부 간의 재정력 격차는 통일 이후 지금까지도 여전히 주요한 정치·행정적 과제이다.

독일은 지역 간의 경제력 차이와 지방정부 간의 재정력 격차 문제를 해결하기 위한 주요 수단으로 독일은 주정부 간의 수평적 지방재정조정제도를 적극 활용하고 있다. 독일에도 연방보충교부금이나 쫓어부교부금 등의 수직적 지방재정조정제도가 있으나 제2차적으로 활용되고 있는 형편이다. 즉, 수직적 조정은 지방정부 간의 재정력 격차를 해소하기 위해 제2차적으로, 수평적 지방재정조정제의 한계를 보완·극복하는 차원에서 수직적 지방재정조정제의 기능 및 의의를 찾고 있는 것이 독일 지방재정조정제도 및 정책의 근간이다.<sup>23)</sup>

### 2) 독일의 세원 배분의 특징

독일의 세원은 크게 공동세원과 단독세원으로 구분할 수 있는데, 단독세원은 각 자치계층인 ① 연방정부 세원, ② 주정부 세원, ③ 자치단체 세원, 세 가지로 나눌 수 있다.

이러한 세원 분류에 준해서 각 세원별 재원배분 실태를 살펴보면 아래 그림과 같다.

---

23) 안권욱. 2015. '지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안 - 독일 지방재정조정제의 특성과 헌법상 제도개선 방향을 중심으로'



## <독일의 세원별 재원배분 실태>

재원배분 규모[2011 · 2012년]		
구 분	2011년 조세수입규모 [단위: 백만 EURO]	2012년 조세수입규모 [단위: 백만 EURO]
공 통 세 원	403,568(71.0%)	426,190(71.6%)
연방정부 세원	99,134(17.5%)	99,794(16.7%)
주 정부 세원	13,095(2.3%)	14,201(2.4%)
자치단체 세원	52,531(9.2%)	55,398(9.3%)
합 계	568,328(100%)	595,583(100%)

자료 : 독일 연방재무성, 2013년

이를 바탕으로 1980년대 이후 연방정부와 지방정부 간 조세수입의 재원배분을 살펴보면 다음과 같다.

### <전체수입에서 연도별 정부 간 조세수입배분(단위 : %)>

구 분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2007년	2010년
연방정부	48.3	47.2	48.7	45.0	42.5	42.5	42.1	42.6
지방정부	48.8	49.3	47.5	50.1	52.8	53.8	53.1	52.9
총 세수입	97.1	96.5	96.2	95.1	95.3	95.3	95.2	95.6

자료: 독일 연방재무성(2011), Bund, Länder Finanzbeziehungen der Grundlage der Finanzverfassung.

독일은 공동세원을 70%이상이라는 큰 비중으로 확보하고 있다는 점을 알 수 있고 이를 배분한 결과 지방정부가 50% 이상을 배분받고 있음을 알 수 있다.

### 3) 독일의 지방재정조정 가치와 조정 체계

독일은 지방재정조정을 형식적·제도적 가치로서 자치와 연대, 내용적·실천적 가치로서 자주와 자유를 이념적 가치로 두고 이 기반위에 구분·체계화되어 있다. 이는 일본이 지방분권의 명확한 가치를 대전제로 정부 간 재정관계를 정립하고

지방재정조정을 추진하는 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다.

크게 기본적 재정조정과 부가적 재정조정으로 나눌 수 있는데, 기본적 재정조정은 앞서 살펴보았던 공동세를 중심으로 걷어 들인 총 조세수입을 지방정부에 나누는 제도로서 수직적 재정조정이라고 볼 수 있다. 중요한 것은 부가적 재정조정으로서 재정력이 강한 주의 재원으로 재정력이 약한 주에 조정교부금을 지급하는 수평적 지방재정 조정제도를 의미한다.(수평적 지방재정 조정제도를 ‘역교부세 제도’라고 부르기도 한다.)

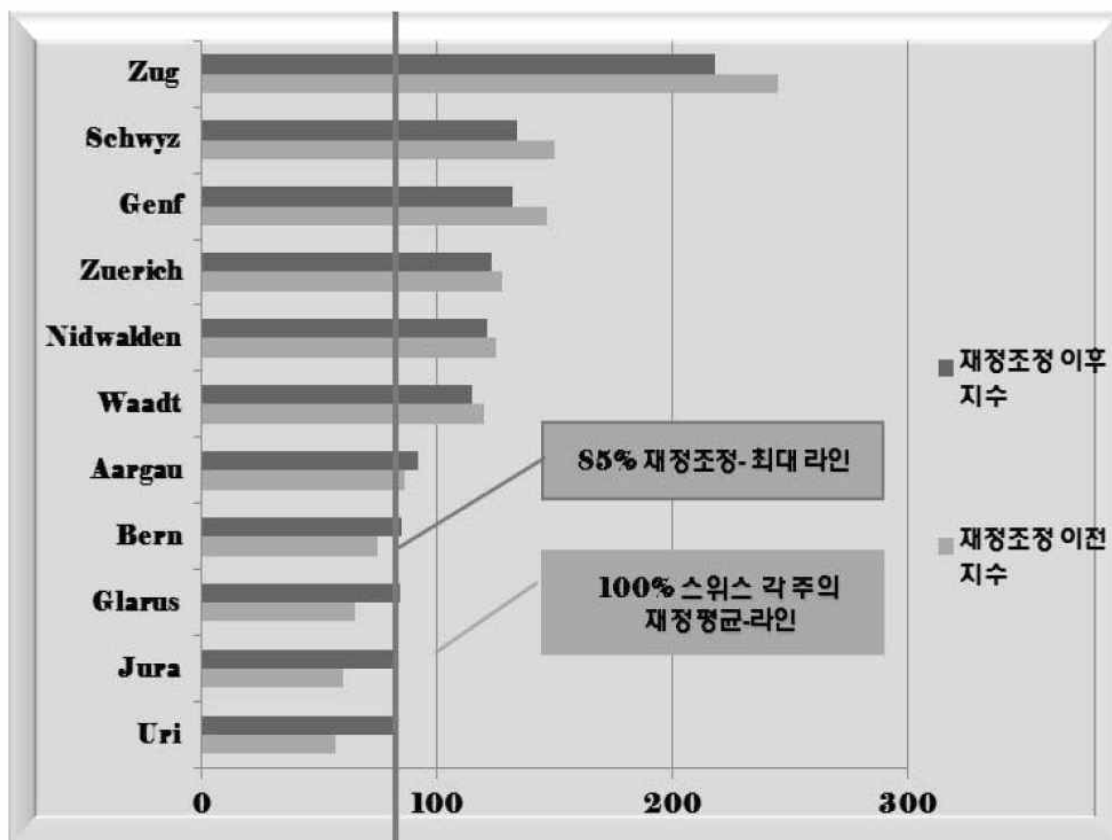
주정부간의 재정조정은 재정능력 측정단계, 재정수요 측정단계, 조정기여금액 결정단계 등 크게 3단계로 구분할 수 있다. 독일은 재정능력 측정을 위한 기본 기준을 주민1인의 재정능력에 두고 있다는 점이다. 여기에 재정수요를 측정할 때 역시 주민1인당 재정수요를 기준으로 하고 있으며 인구밀도 등을 고려하여 인구가중치를 두고 있다. 마지막으로 조정기여금액을 결정하는 단계에서는 재정력지수가 전국평균 100% 이상인 주가 그 대상이 되는데, 최종적인 조정기여금액은 조정교부금액(조정재정수요)과 조정기여금액(조정재정공급)이 일치할 수 있도록 조정교부금액의 배분비율을 높이거나 낮추는 방식을 수단으로 하여 결정된다. 그런데 여기서 중요한 것은 주정부간의 재정 조정 즉, 조정기여금액의 지급으로 인해, 기존 주정부간 재정력의 순위가 바뀌지 않는 한도내에서 조정교부금액의 배분비율이 결정되도록 하고 있다.

#### 4) 소결(시사점)

독일은 총 조세수입의 70%가 넘는 공동세원을 운영하여 기본적 지방재정조정을 하는 특징을 가지고 있다. 그 이후의 지방간 격차를 해소하기 위한 재정조정을 위해서 부가적 지방재정 조정제도를 활용하고 있다. 부가적 지방재정 조정제도의 핵심은 바로 수평적 재정조정이 제1원칙이라는 점이다. 왜냐하면 우리나라처럼 지방재정조정의 근간을 수직적 재정조정에 두게 되면 연성예산제약(soft budget constraint) 및 재정운영의 도덕적 해이, 지방자치권한의 침해 등이 그리고 중앙정부 차원에서는 국고보조금의 지역배분과정에서 비이성적 자원배분이 이루어질 개연성이 높은 불합리한 면이 많다. 따라서 독일과 같이 1차적으로는 수평적 재정조정을 활용하고, 수평적 재정조정의 미흡한 점을 보완하는 수준에서 수직적 재정조정수단을 활용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한 가지 더 보자면 지방재정조정 규모가 크므로 인해 발생할 수 있는 문제는 각 지방자치단체의 도덕적 해이다. 그러므로 각 지방자치단체의 재정책임성을 강화하기 위해서는 재정조정의 최대수준을 어느 범위로 까지 하느냐가 아주 중요한 요소가 된다. 독일은 재정조정을 통해서 기존의 재정력 순위가 바뀌지 않도록 하는 한계를 두고 있지만 이에 대한 대안으로 적절하게 고려할 수 있는 것이 스위스의 지방재정조정 수준이다. 스위스는 하단의 표와 같이 지방재정조정의 최대수준을 85%에 제한해 지방정부 간 재정격차를 완화시키는 동시에 재정운용의 도덕적 해이를 방지하고자 노력하고 있다.

### <2011년 스위스 지방재정조정의 수준 및 실태>



자료: Eidgenössische Finanzverwaltung 2012년.

## Ⅵ. 지방재정 구조 재편 방안

### 1. 지방재정의 독립성 확보<sup>24)</sup>

#### 1) 교부금 및 보조금제도의 혁신 : 포괄보조금(block grant) 및 산식(formula) 적용

교부금 관련해서도 개선이 요구된다. 일본과 독일 등의 사례에서 살펴 본 바와 같이 ① 재정력 평가와 관련한 지표를 객관화하고 투명화할 필요가 있다. 예를 들면 복지 및 교통수요 등 시대변화를 적극 반영해야 할 것이다. 또한 ② 배분 방식도 기존의 중앙정부의 수직적 방식이 아닌 지방자치단체 간 수평적 배분방식을 지향해야 할 것이다. 끝으로 ③ 과도한 재정조정으로 인해 지자체의 도덕적 해이를 불러 재정조정제도의 본질을 훼손해선 안 될 것이다.

그리고 우리나라 지방자치단체는 국고보조금을 활용하여 사업을 추진하려는 경향이 강하다. 게다가 복지정책의 경우 국가의 사무임에도 불구하고 지방비 부담이 수반된다. 따라서 미국이나 유럽국가들과 같이 세분화된 보조금이 아니라 포괄보조금으로 전환하고 개별사업별 보조율이 아닌 일정한 산식(formula)에 의한 보조금규모를 결정하여 예측가능토록 할 필요가 있다. 우리나라는 특정보조금 형태인데 포괄보조금의 확대가 필요할 것이다.

#### 2) 재원없는 권한위임방지법 제정 및 기타 법령의 정비

재원 없는 권한위임에 관한 논의는 우선 중앙부처(기획재정부와 행정자치부) 차원에서 확산되어야 할 필요가 있을 것이다. 우선 일괄이양법 대통령소속 지방자치발전위원회에서는 일괄이양법을 추진중에 있다. 동시에 재원 없는 권한위임법이 제정되어야 할 것이다. 가장 현실적인 대안은 재원없는 권한위임법을 먼저 제정할 필요가 있다. 차선의 대안으로 일괄이양법과 재원없는 권한위임법을 동시에 제정할 필요가 있다. 재원 없는 권한위임법이 제정되면 중앙정부의 비효율적 재

24) 복지재정과 지방재정의 함수관계(정성호 (한국조세재정연구원 연구위원) )

정정책을 저지할 수 있을 것이다.

현재 대통령직속 지방자치발전위원회는 지방일괄이양법을 제정하려고 추진중에 있다. 1990년대 일본은 사무를 지방에 일괄이양하는 법을 제정하고 지방으로 사무를 넘겨 이제는 지방자치 선진국으로 발돋움했다는 점을 강조하고 있으며, 주된 내용은 사무와 권한이 중앙에 집중되어 있다는 관점에서 지방정부로 사무를 이양해야 한다는 것이다.

하지만 재원없는 권한위임에 관한 내용은 다루어지지 않고 있다는 점은 문제이다. 사무만 넘긴다고 해서 문제가 해결되지 않는다. 이에 대한 재원 확보 방안 또한 마련되어야 한다. 지방자치발전위원회에서 사무배분에 관해 다양한 논의와 병행하여 재원없는 권한위임방지법을 제정해 재원확보 방안을 함께 마련해야 할 것이다. 더불어 지방재정법 제26조(지방자치단체의 부담을 수반으로 하는 경비), 지방재정법 제27조(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조), 사회보장기본법 제26조(협의 및 조정)<sup>25)</sup>를 정비할 필요가 있다.

### 3) 지방재정협의회 신설

현재 국무총리소속의 지방재정부담심의위원회(지방재정법 제27조의 2)가 구성되어 있다. 하지만 지방재정부담과 관련하여 유의미한 정책대안을 제시하지 못하고 있다. 원래 입법의 취지는 지방정부의 의견을 적극 반영가능하도록 하기 위함인데 실상은 그러하지 못하다. 프랑스의 경우와 같이 교부금 및 보조금 분배체계의 중립기관인 ‘지방재정위원회(지방재정협의회)’의 의견을 사전에 반영하여 지방자치단체와의 갈등을 최소화 할 필요가 있다. 또한 일본의 국가와 지방협회의 장에 관한 법률(2011.4.28. 제정)<sup>26)</sup>을 벤치마크하여 유사한 조직을 신설할 필요가 있다.

### 4) 지방비부담 소요비용추계 조직

25) 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계가 재정 등에 미치는 영향을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하도록 규정하고 있다.

26) 이 법률은 정부의 관방장관, 총무대신과 재무대신, 관계 각료와 지방정부의 지방 6단체 대표가참여한다. 협의 대상은 국가와 지방의 역할 분담, 지방행·재정·세제 외 지방자치와 관련된 사항, 경제 재정정책, 사회보장, 교육, 사회자본 정비, 그 외 국가의 정책 중 지방자치에 영향을 미치는 중요한 사항 등이다. 분과회가 설치가능하고 회의결과가 국회에 보고된다.

미국 CBO와 같은 지방재정부담 등과 관련된 비용추계 관련조직이 신설되어야 할 것이다. 현재 국회예산정책처에서 일부 재정사업에 관해 비용을 추계하고 있지만 향후 건전재정을 위해 보조금 관련 지방재정부담에 관해 반드시 비용추계를 할 필요가 있다. 이를 뒷받침하기 위해 비용추계 전문조직을 설립할 필요가 있을 것이다.

## 2. 중앙지방간 사회복지 기능과 재정역할 분담 재조정<sup>27)</sup>

### 1) 중앙·지방간 사회복지 기능 재조정

사회복지 관련 중앙·지방간 사무배분의 기준은 사무의 성격을 효율성, 형평성, 실행성 원칙 등 3가지 원칙에서 입각하여 판단하는 과정이 필요하다(구인회 외, 2009:78). 효율성 원칙은 해당사무의 편익범위가 전국적인가 지역에 한정되는가를 판단하는 원칙이며, 형평성 원칙은 지방사무로 판단된 사무라도 전국적인 기준(national standard)을 충족할 사무이거나 지역사무로 추진하였을 경우 지역간 격차가 우려되는가를 판단하는 원칙이고, 지방사무로 분류되었음에도 불구하고 지방으로 이양했을 경우 실행에 어려움이 발생하지 않는지 현실적인 고려를 필요로 하는 원칙이다.

효율성 측면에서 외부효과가 큰 사업은 그 책임을 중앙정부가 가지고 전국적으로 수행하는 것이 효율적이다. 형평성 측면에서 지방자치단체가 재정지출에 소극적인 취약계층 대상 생활시설 운영사업, 시설의 분포가 지역적으로 편중되어 있어 특정 지방자치단체의 과중한 재정적 부담이 예상되는 시설지원사업은 중앙과 지방이 공동으로 추진하는 것이 적합하다. 실행성 측면에서 서비스 혜택이 지역 주민에 한정되더라도 시설 및 설비투자의 단계에 있는 사무 등 지방자치단체의 재정만으로는 수요에 대응하기 어려운 사무는 공동사무로 추진되어야 한다.

2005년도 국고보조사업 정비과정에서 선별되었던 사업은 일관된 기준을 갖고 있지 못한 것으로 지적되고 있다. 이후에 신규로 도입되고 있는 정책들도 이에 대한 검토가 이루어지지 않고 대부분 새로운 개별 보조사업으로 시행되고 있는 실정이다. 지방이양사업에 대한 재검토를 통해 지방이양이 적절치 않은 사업은 국가책임으로 전환하는 것이 필요하다. 또한 신규사업을 개발하여 지방사무로 배

27) 2015, 지방자치단체 복지재정의 분담실태와 정책방향, 김영기, 국회예산결산특별위원회

분할 경우 재원마련에 대한 고려가 필요하다.

사회복지 기능의 중앙-지방간 재조정의 경우에는 과거 지방이양 사업에 대한 검토도 필요하다. 지방이양사업 가운데 정책적으로 국가가 관리해야 하는 사업, 지방사업으로 하기 부적절한 사업, 지방의 재원부담을 가중시키는 사업 등을 국고보조사업으로 환원시키는 재조정이 필요하다. 감사원은 2008년도에 정신요양시설, 장애인·노인생활시설 운영의 3개 사업에 대하여 국고환원을 권고하였으며 이는 2015년도에 국고보조사업으로 환원되었다. 행정안전부는 2009년도에 여기에 추가하여 경상적 수요인 아동복지시설운영, 아동급식사업, 재가노인복지시설 운영, 장애인복지관 운영의 4개 사업을 추가하여 총 7개 사업의 국고환원을 제시한 바 있다. 또한 국회예산정책처는 2009년도 말에 저소득층장애인 등 특정그룹을 배려하는 소득재분배적 성격사업에 대하여 중앙이전의 필요성을 제시하였고, 박경돈 외(2010)의 연구에서는 특정수요외에 경로당운영 등 13개 사업을 국고환원의 대상사업으로 선정하였다.

사회복지사업의 기능 재조정시 사회복지 지방이양사업 중 국가적 사무로 판단되는 일부 사업을 국고보조사업으로 환원할 필요성은 크다고 볼 수 있다.

### <지방이양사업 중 국고환원 대상사업으로 제시된 예>

	감사원(2008)	행정안전부(2009)	예산정책처(2009)	박경돈(2010)
국고환원 대상사업	정신요양시설 운영, 장애인생활시설 운영, 노인생활시설 운영 *이들 3개 사업은 2015년부터 국고보조사업으로 환원됨	노인시설운영, 장애인생활시설 운영, 정신요양시설 운영, 아동복지시설운영, 아동급식사업, 재가노인복지시설운영, 장애인복지관 운영	저소득층, 장애인 등 특정그룹을 배려하는 소득재분배적 사업	특정수요 외에 경로당 운영, 경로식당 무료급식, 노인복지회관 운영, 노인일거리사업 마련, 장애인복지관 운영, 아동시설운영, 아동급식지원, 사회복지전담공무원인건비, 사회복지관 운영, 저소득재가노인식사배달, 소년소녀가장지원, 아동보호전문기관운영, 공중보건인력개발
이유	정부 사회복지정책과 밀접하게 연계, 특정지역 시설편중	지역간 복지격차 발생, 지방비 부담 가중 사업	지역간 복지격차 발생, 지방비 부담 가중 사업	지방 및 전문가 의견

자료 : 서정섭(2011:230)

## 2) 자원분담체계 개선

지방의 여건을 반영한 자율적인 예산운영을 가능하게 하려면 중앙정부의 적절한 역할 분담, 지방에서 운영이 가능한 사업의 선별, 지방자치단체별 사회복지 재정 운영의 기본적인 수준 유지를 위한 제도 마련이 필요하다. 2015년 사회복지비 지출의 자원 분담을 보면 국비 56.3%, 시도비 25.7%, 시군구비 18.0%, 기타 0.1%로 나타나고 있다(지방자치단체 예산개요(하), 2015:35). OECD국가의 정부간 재정분담과 비교하여 볼 때, 우리나라 지방자치단체의 자원분담, 특히 기초자치단체의 자원분담이 많은 편이다.

1980년대 후반의 World Bank 자료에 의하면 캐나다, 룩셈부르크는 중앙정부가 100% 사회복지비를 지출하였으며 헝가리와 인도는 지방정부가 100% 사회복지비를 지출하였다. 대부분의 국가에서는 중앙정부가 70~80% 이상을 지출하였다 (Robert D. Ebel & Serdar Yilmaz, 1999:25-26).<sup>28)</sup>

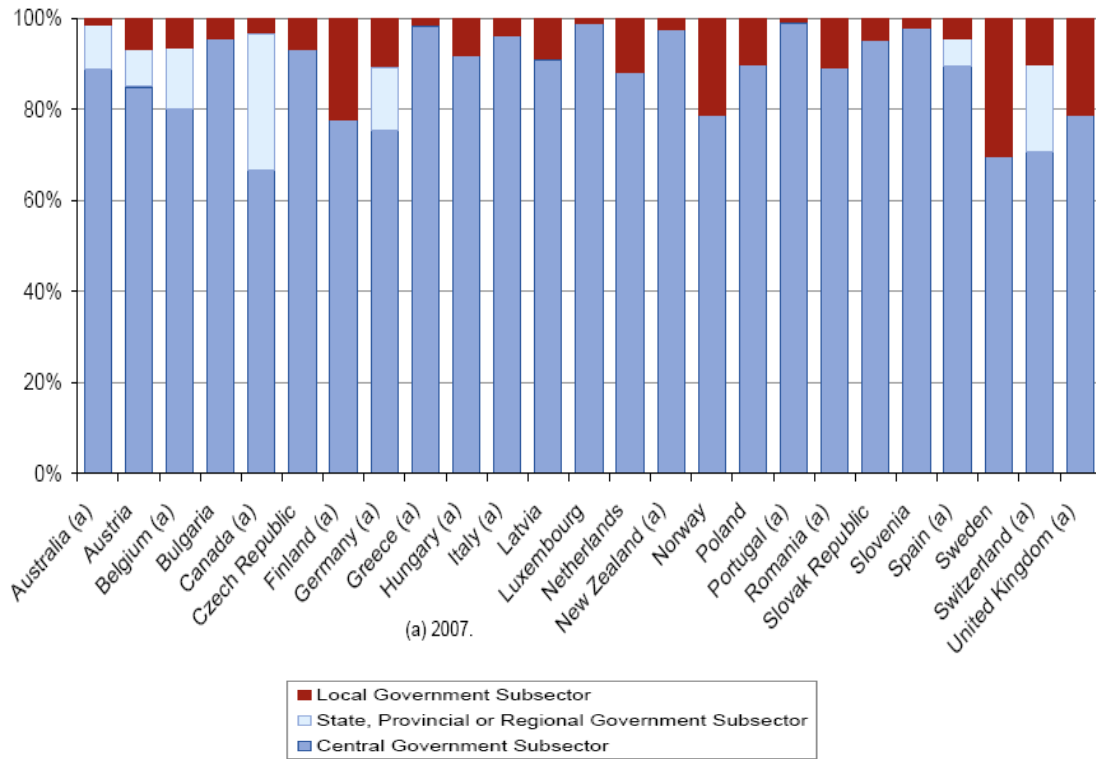
2008년 기준으로 IMF 자료에 의하면, <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 대부분의 국가에서는 사회복지지출의 재정부담을 중앙정부가 담당하고 있다. 지방정부가 해당 국가의 총 사회복지지출의 10% 이상을 분담하는 국가는 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국 등이며 대부분의 국가에서 지방정부는 10% 이하의 사회복지지출을 담당하고 있다. 오스트레일리아, 캐나다, 그리스, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 포르투갈 등은 지방정부의 지출책임이 5%이하인 것으로 나타나고 있다. 다만, 연방국가인 경우 주정부가 재정부담을 5~10% 정도 하며, 그 중 캐나다의 경우 주정부가 25~30% 정도, 스위스, 독일, 벨기에 등에서 10% 남짓을 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다.

---

28) 반대로 콜롬비아에서는 지방정부가 74% 정도를 지출하였다. 그 외 지방정부가 15~25% 정도 분담한 국가는 이스라엘 24.1%, 유고슬라비아 16.6%, 영국 16.0%이었다. 결국 이들 국가와 콜롬비아를 제외한 나머지 국가에서는 지방정부가 10% 이하의 재정분담을 하였고 대부분의 국가는 중앙정부가 80% 이상의 사회복지비지출을 하였던 것으로 나타나고 있다.



## <국가별 정부간 사회복지지출(social protection) 비중(2008년)>



주 : 1) 일반정부(공기업 제외) 지출임

2) 정부지출은 개인과 가계에 대한 서비스 및 이전을 포함하며 단체에 대해 제공되는 서비스 역시 포함함

자료 : IMF, Government Finance Statistics, March 2010; CESifo calculations.

사회복지서비스 공급(전달)의 책임은 분권화를 실시하되 재정책임은 중앙정부가 분담하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다고 제안하는 경우도 있다(곽채기:2010). 하나의 예로 공공부조제도(국민기초생활보장제도)의 소요예산은 지방자치단체의 매칭 없이 중앙정부가 전부 부담하고 사회복지 서비스 사업의 소요예산은 지방재원으로 하는 명백한 분담체계를 선택하는 방안도 가능하다.

사회복지정책의 초기단계에 있는 우리나라는 중앙과 지방간의 재원분담체계에 중앙정부의 부담이 중요하다. 또한 현재의 지방자치단체 사회복지지출은 재분배적 성격이나 지역의 사회복지기반에 대한 투자가 중심이다. 이와 같이 소득재분배적 성격의 사업이나 시설의 초기 투자는 국고보조 100%이거나 보조율을 높여 추진할 필요가 있다고 한다. Paul Peterson에 의하면 미국의 시정부에는 3가지 주요정책 지향(orientation)이 있다고 한다. 이들은 개발 (development), 분배 (allocation), 재분배 (redistribution)정책이다. 그에 의하면 시정부는 기업을 유

치하기 위하여 기업인들이 좋아하는 개발정책을 많이 사용하려는 유인이 있고, 반대로 기업인들의 세부담을 높이는 재분배 (공공주택 투자, 복지) 정책에는 예산지출을 최소화 하려는 유인이 있다. 시들이 세수증대에 영향을 미치는 기업을 유치하는데 혈안이 되어 있기에, 기업인들의 세부담을 증대시키는 복지지출 등의 재분배 정책을 최소화 하려고 하는 노력을 경쟁적으로 펼치는 바, 자치단체간에 최소복지지출 (race to bottom)을 위한 경쟁을 펼칠 우려가 있어, 전국적으로 균 일한 최소복지 수준의 유지를 위해서는 복지지출은 가급적이면 중앙정부가 책임을 지고 하는 것이 올바른 정책 방향이라고 말하고 있다(Paul Peterson, 1981).

이상의 논의에서나 기존에 제시된 방안을 보더라도 우리나라는 사회복지지출에 있어 외국에 비해 지방의 부담이 과중하며, 사회보장적 및 소득재배분적 사업이 나 사회복지 발전단계의 초기 투자가 이루어지고 있음을 고려하여 지방의 부담을 축소하고 중앙의 부담을 증대시키는 방향으로 재원분담체계를 개선할 필요가 있다.

### 3) 기준보조율의 조정

현행 사회복지사업의 국고보조율은 30%부터 100%에 이르기까지 보조율이 다양하다. 하단 표에서 보는 바와 같이 낮은 보조율인 50% 이하의 사업이 62개 사업으로 전체 국고보조사업의 55%이며, 높은 보조율인 70% 이상의 사업이 50개로 45%를 차지해 낮은 보조율의 사업이 많다. 뿐만 아니라 기초노령연금(기초연금), 보육사업 등 전 국민에게 동일한 서비스를 제공해야 하는 국가적 시책사업의 보조율이 50% 이하로 책정되고 있어 지방의 지방비부담이 과중하고 지방의 재정여건에 따라 전국민에 대한 동일한 서비스 제공이 불가능할 수 있는 문제를 가지고 있다. 현재 사회복지 사업 중 국고보조율 70% 미만 사업의 평균 보조율이 52%라고 한다. 보조율별로 나누어 국고보조사업을 검토해 보면 전국민이 골고루 동일한 혜택을 받아야 할 사업이나 예산투입 많은 사업의 경우 보조율이 낮게 설정되어 있다(서정섭, 2011:233-234).

#### <국고보조사업의 사업별 보조율>

40%이하	(30%)장애인의료재활시설기능보강, 장애인생산품판매시설운영, 지역노사민정협력활성화, (30-80%)장애인일자리지원, (40%)요보호아동그룹홈 운영지원, 중증장애인자립생활(IL) 지원, (40-60%)보육돌봄서비스, 영유아보육료지원, 보육시설지원, 보육시설종사자보수교육, 보육시설 미이용아동 양육지원, (40-90%)기초노령연금
-------	--

50%	(50%)노인단체지원, 장애인생활시설 및 직업재활시설 기능보강, 부랑인시설기능보강, 노인요양시설 확충, 장애인등록진단비지원, 아동시설 기능보강, 영유아사전예방적건강관리, 보육시설기능보강, 지방보육정보센터운영, 노인치매병원 확충, 노인보호전문기관, 노인일자리사업지원, 재활병원 건립, 모유수유클리닉 운영, 임산부아동건강관리, 난임부부지원지자체 경상보조, 찾아가는 산부인과, 노인건강관리, 농어촌장애인주택개조사업, 저출산고령사회극복, 국민인식 개선, 노인일자리사업지원(제주), 사회복지통합서비스전문요원 지원, 사회복지통합관리망구축 및 운영, 한부모가족복지시설기능보강, 청소년시설확충, 청소년유해환경개선, 청소년국제교류, 수련프로그램 운영 및 활성화 지원, 아동청소년 활동지원, 청소년수련시설 지도자 지원, 지방건강가정지원센터, 아동청소년참여지원, 청소년쉼터운영지원, 청소년성문화센터 설치 운영, 가족역량강화지원, 글로벌 다문화센터 건립, (50-60%)지방청소년활동진흥센터 활동지원, (50-70%)방과후돌봄서비스, 지역사회서비스투자사업 자치단체경상보조, 가정폭력성폭력 피해히복 및 재발방지사업, 경력단절여성취업지원, (50-80%)성매매피해자 지원시설운영, 성매매피해자 구조지원, 여성장애인 사회참여 확대지원, 여성일자리센터 건립지원, (50-100%)가정폭력성폭력방지 및 피해자 지원, 가정폭력성폭력 보호시스템 구축, 위기청소년 사회안전망 구축, 지역여성폭력피해자 구제활동지원
70%	(70%)장사시설 설치사업, 부랑인 복지지원, 장애수당, 장애아동 입양양육보조금, 지역자활센터 운영, 자활지원센터 운영지원, 가정위탁아동상해보장, 입양수수료지원, 입양아동 양육수당 지원, 아동발달지원계좌 자치단체경상보조, 장애인사회활동지원, 노인돌봄서비스 지자체보조, 장애아동 가족지원사업, 농어촌지역 소규모보육서비스 제공, 가시간병방문도우미사업, 입양·가정위탁 심리치료지원사업, 중증장애인연금, 아이돌봄지원사업, 취약계층청소년자립지원, (70-90%)생계급여, 교육급여, 주거급여, 해산·장제급여, 자활사업, 자활소득공제, 근로능력있는 수급자의 적극적 탈수급 지원, 희망근로프로젝트
80%	(80%)의료급여자치단체경상보조, 장애인보조기구지원, 장애인 의료비지원, 장애인 자녀학비 지원, 긴급복지지원, 여성장애인지원사업, 산모신생아도우미 지원, 차상위양곡, 청소년한부모 자립지원, 한부모가족 자녀양육교육비 지원, 폭력피해 이주여성 지원, 다문화가족지원센터운영, 다문화가족언어및교육서비스, 농어민지역실업자직업훈련, 사회적기업육성
100%	(100%)영주귀국 사할린한인지원 자치단체경상보조, 지역복지사업평가 자치단체경상보조, 아동청소년통합서비스지원운영, 지역복지사업평가, 집결지 성매매자활지원사업, 여성특화 IT 온라인 교육, 폭력피해여성, 주거지원사업, 기초수급자양곡

주 : 2010년 기준 사회복지 국고보조사업과 기준보조율임  
 자료 : 서정섭(2011:234)

현재 기초연금의 2015년도 평균 보조율은 75.6%이며, 기초생활보장의 평균보조율은 78.0%이고, 장애인연금의 평균보조율은 66.1%이다(행정자치부 내부자료). 선행연구 등에서 제시한 기준에 의하면 이들 사업은 기초생활보장 성격의 사업으로 국가가 재원의 100%를 부담해야 한다. 이러한 주장과 비교하면 보조율이 상당히 감소되어 있다. 이것은 재원지원이 미적정한 위임명령(underfunded mandated)의 예이다.

사회복지 국고보조사업의 국고보조율은 다음과 같은 방향으로 개선될 필요가 있다.

첫째, 사회복지 국고보조사업의 국고보조율을 지방적 사무이거나 특수한 경우를 제외하고는 국민기초생활보장법과 같은 법률에 의해 정해진 국고보조사업의 경우 국가가 국민에게 제공해야 할 기초적인 보장이기 때문에 100%의 국고보조율로 운영되어야 할 필요가 있다.

둘째, 전 국민이 동일한 혜택을 받아야 할 재배분적 성격의 서비스에 대하여는 70%~80%이상으로 설정될 필요가 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 외국의 경우에도 사회복지 부문의 국가 재정부담율이 70~80% 이상인 점에 비추어 볼 때 그러하다. 또한 Paul Peterson이 주장한 바와 같이 단체장들은 성장과 경제개발을 우선하고 재배분의 경우 우선순위가 가장 낮은 차원에서 투자한다는 측면에서도 그러하다(Paul Peterson, 1981: 유재원, 2011:101-121). 재분배적 성격의 사업이나 전국에게 동일한 서비스가 제공될 사업에 대하여는 중앙정부의 재정부담 책임이 지방보다 훨씬 커야 한다.

셋째, 사회기반투자 관련 사회서비스 분야는 다양성과 보편성, 그리고 소비자 중심이기 때문에 어느 정도 지방의 책임이 따른다. 하지만 사회서비스 분야가 우리나라에 도입된 것은 일천하며 아직 지역에 기반이 형성되어 있지 못하여 지방의 부담이 클 경우 지역간 사회서비스의 격차가 발생하거나 지방에서 투자를 소홀히 할 수 있다. 사회복지 분야의 지방재정부담은 발전 단계에 따라 달라야 하기 때문에 우선은 중앙정부의 책임이 우선되어야 할 것이다. 이 분야의 재정책임은 장기적 차원에서는 지방이 많은 분담으로 전환되어야 하지만 현 시점에서는 중앙정부의 책임이 우선시 될 필요가 있어 높은 보조율의 최저 수준이 60% 이상으로 설정될 필요가 있다.

#### 4) 차등보조율 운영 개선

사회복지분야 국고보조사업에서 차등보조율제가 적용되는 사업은 기초생활보장 급여(생계급여, 주거급여, 자활급여, 해산급여, 장제급여, 교육급여), 영유아보육료 및 가정양육수당지원, 보육돌봄서비스·육아 종합지원서비스 제공·어린이집 교원 양성 지원·어린이집 지원 및 공공형어린이집, 기초연금 등으로 많은 편이다.

지방자치단체의 재정여건을 고려하여 차등보조율제를 택하고 있기 때문에 효과를 거두기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 현재 차등보조 기준으로 재정자주도와 사회복지지수를 사용하는데 사회복지지수의 개선이 필요하다. 현재는 사회복지지수를 총세충예산대비 사회복지비지출의 비중으로 산출한다. 이 보다는 기초생활보장 수급자수, 노인인구수, 영유아수와 같은 실질적인 수혜자 비중으로 산출한 지수를 사용할 필요가 있다.

둘째, 문턱효과를 감소시키기 위해 구분 구간을 현재의 재정자주도 구간을 세분화할 필요가 있다. 또한 인상보조율은 +10%, 인하보조율은 -10% 적용에서 ±20% 구간까지 적용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 차등보조를 적용시 인하단체가 많을 경우 보조금의 축소가 발생하는데 보조금 총액의 축소는 발생하지 않도록 해야 한다.

## 5) 포괄보조금 운용 방법

사회복지 분야의 국고보조형태는 개별보조와 일반포괄보조(지방이양과 재원지원) 사이에는 다양한 형태의 포괄보조제도들을 설계하여 운영할 수 있다. 현행 국고보조사업을 중심으로 지방의 사회복지 부문의 효율적 투자와 지방비 부담 완화의 측면에서 조건부 포괄보조와 통합보조에 대한 방법과 방향만을 제시하고자 한다.

첫째, 조건부 포괄보조는 중앙과 지방이 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 특정 정책부문 혹은 사업에 대한 전략기획과 집행재량의 확대를 위해 활용하는 부문별 포괄보조의 형식이다. 이는 특정분야의 개별보조금을 일괄적으로 통합하여 '객관적인 통계자료'를 토대로 표준적인 재정수요를 산정하여 지원하고, 지방에 대하여는 집행단계에서는 재량권을 확대하는 보조금지원 방식이다. 이 방법에는 반드시 중앙정부와의 성과계약 및 의무적 지출규정이 필요하고 지방의 재량과 성과를 체크할 수 있는 분야에서 시행될 필요가 있다.

둘째, 통합보조는 국고보조형식을 유지하면서 지방자치단체 재정관리의 효율성을 제고하기 위한 방법이다. 이는 동일 정책대상, 혹은 같은 유형의 서비스에서 영세보조금을 통합운영하여 절차를 간소화하고 통합보조 범위 내에서 각 대상사업간 예산전용을 허용하는 방식이다. 이러한 방법은 보조금 규모가 영세한 유사사업을 동일 보조사업으로 통합 운영하여 재정관리의 효율성을 높이고 불필요한

사업이나 성과가 없는 사업에의 지출을 방지하고 지역의 필요한 사업에 재원을 재투자할 수 있는 장점이 있다.

## 6) 의무성 사업의 보조율 법정화

의무성 사업이란 정부의 정책에 따라 지방자치단체의 재량권이 전혀 없이 의무적으로 지방비를 부담해야하는 사업으로, 사회복지 국고보조사업에서 많이 나타난다. 예를 들면, 기초연금의 경우 정부의 방침에 따라 지방비를 부담하는 것이다. 이 경우 정부에서 국고보조율을 임의적으로 변경할 경우 지방자치단체는 지방비 부담의 압력이 더욱 커진다. 이를 방지하기 위해 주요 의무성 사회복지 국고보조사업에 대하여는 관련법에 국고보조율을 명시하여 규정할 필요가 있다.

의무성 사회복지 국고보조사업의 선별은 사회보장적 및 소득재분적 성격의 사업, 국가 의무지출 사업, 법령으로 강제화 된 사업, 일정기간 대규모 사업비로 진행되는 사업 등으로 볼 수 있다.

## 7) 지방비부담심의위원회 운영 효율화

현재 국고보조금 운용은 지방비부담협의를 하도록 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 지방재정법에 규정되어 제도화되어 있다. 이는 중앙 각 부처로부터 지방비부담이 수반되는 사업 등이 자의적으로 편성운영 되는 경우 지방비부담이 과중하게 되므로 사전협의를 통해 적법하고 합리적인 범위 내에서 국가와 지방의 부담비율을 정하기 위한 것이다.

또한 지방재정법 제27조의 2에는 “국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항”이나 “지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항”을 심의하기 위한 지방재정부담심의위원회를 두고 있다. 또한 지방재정법 27의 6과 시행령 35조의 6에 의하면 총사업비 500억원이상 지방비 부담 200억원 이상의 사업은 지방재정영향을 평가하여 기획재정부 장관에게 제출하도록 되어 있다.

지방비부담심위원회의 효율화를 위해서는 재정이 되는 국고보조사업의 보조율 조정은 물론 사회복지 사업 중 지방재정영향 평가대상사업의 보조율 결정은 지방비부담심의위원회의 심의를 거치 결정하도록 해야 한다.

### 3. 결론

**결어 : 고양이를 목에 방울달기, 갈등을 넘어서 대한민국 미래를 위하여!**

‘2016년 지방재정제도 개편안’을 보면, 중앙정부(국가)와 지방자치단체 모두 재정적 여력이 없음을 볼 수 있다. 일방적인 중앙정부의 그 동안의 감세 정책과 취득·등록세 인하 등의 정책방향은 중앙정부(국가)와 지방자치단체 모두의 재정을 취약하게 만들었다. 취약해진 재정 여건에서도 대한민국은 사회복지 예산은 향후 더욱 증가될 수밖에 없다. 매년 사회복지 예산 중 법정지출이 증가하는 문제는 중앙정부(국가)의 입장에서는 재정 압박으로 나타나고, 지방자치단체의 입장에서는 강제적인 지출구조 개편으로 나타나게 될 것이다.

‘2016년 지방재정제도 개편안’을 놓고, 해당 지방자치단체는 반발과 지방자치단체 간의 갈등이 초래되는 상황이다. 물론 중앙정부(국가)의 일방적인 개편안은 지방자치를 훼손시키는 측면이 분명 존재한다. 하지만 대한민국 미래를 위해서 솔직하게 지속가능한 대한민국 사회복지 예산의 확충을 위한 보편증세에 대한 이야기를 빼놓고 이야기 할 수는 없다. 현재의 상황을 제한적으로 이해하거나 피하려고만 한다면, 장기적으로 지방자치는 서서히 매년 서서히 훼손될 수밖에 없다. 사건과 갈등을 미래의 동력으로 삼기 위해서는 고양이 목에 방울을 달아야 할 때가 온 것이다. 시민사회만이라도 이번 사건과 갈등을 예산 전쟁이 아니라, 대한민국의 미래를 위한 고민과 이야기를 나눌 수 있는 공론의 장을 만드는 방향으로 나아가야 하며, 그 방향에 우리의 존재의 의미가 있다. <끝>

## 기초단체 간 행정력 격차의 적정 해소방안

---

유태현 / 남서울대학교 교수

### I. 시·군 조정교부금제도의 역할변화

도의 산하에 있는 시·군의 재정을 보완하는 틀로서 2014년까지 재정보전금제도가 시행되었다. 동 제도는 2015년 이후 그 명칭을 시·군 조정교부금제도로 변경하였다. 재정보전금제도와 조정교부금제도는 그 명칭만 놓고 볼 때 크게 다른 제도라고 할 수 있다. 시·군 재정보전금제도는 그 명칭에만 근거하여 보면 기초단체인 시·군의 부족재원을 메워주는 것을 목표로 하는 제도로 이해된다. 반면 시·군 조정교부금제도는 도 산하의 시·군 간 재정력 격차를 조정하는 목적으로 제도임을 유추할 수 있다. 이는 재정보전금제도를 조정교부금제도로 개편하면서 그런 의도를 담았는지는 모르겠지만 적어도 그 명칭에만 근거해 보면 두 제도의 성격은 전혀 다르다고 할 수 있다.

이는 지방재정시스템이 중앙과 지방 간, 광역과 기초 간 모두에 걸쳐 재정 형평성을 중시하는 기조를 형성하고 있음을 의미한다. 이런 흐름에 대한 이해 부족으로 최근 자치단체들 간의 대립, 일부 학자들의 오해 등이 벌어지고 있다고 하겠다.

### II. 지방재정조정 시스템의 개혁과 충실한 공감대의 구축



## 1. 경기도 시·군 조정교부금제도의 개선

우리나라의 243개 지방자치단체는 자연환경, 산업기반, 인구수, 재정여건 등이 서로 다르다. 이는 각 지방자치단체가 서로 다른 지역에 입지해 있기 때문에 자연스런 현상일 것이다. 하지만 국민의 입장에서 보면 어느 지역에 거주하느냐에 관계없이 지역서비스와 지역인프라가 비슷한 수준에서 보장되기를 소망하는 것은 어찌면 당연한 권리일 수 있다. 더욱이 전국이 아닌 광역단체로 그 범위를 한정할 경우 동일한 광역단체에 속하는 기초단체의 주민들이 사는 곳과 무관하게 유사한 수준의 지역서비스와 지역인프라를 제공받아야 할 명분은 보다 크다고 할 것이다.

경기도는 전국에서 유일하게 지방교부세(보통교부세) 불교부단체가 6곳이 있다. 이런 상황은 다른 지역과 비교하여 자랑할 만한 가치가 충분하다고 하겠다. 하지만 경기도는 2014년에 조례 개정을 통해 6곳의 지방교부세 불교부단체에 대한 재정보전금(현행 조정교부금)을 교부함에 있어 그 재원조성액의 90%를 우선 배분하는 특례를 신설하였다. 이는 조정교부금이 지향하는 자치단체 간 재정력 격차 완화 기능에 역행하는 조치가 아닐 수 없다. 경제상황과 재정여건 악화를 감안할 때 자치단체 간 재정력 격차 해소가 더욱 중요해지고 있다. 이런 현실을 외면한 경기도의 선택에는 아쉬움의 여지가 크다고 하겠다.

경기도의 시·군 조정교부금제도는 다음과 같은 점을 반영한 개선이 필요할 것이다. 첫째, 경기도는 전국 지방자치단체를 선도하는 위상을 갖추고 있다. 따라서 각 제도의 시행에 있어 가장 합리적이고 수범적인 사례를 만들어 확산하는 역할을 해야 할 것이다. 이런 측면에서 볼 때 경기도의 시·군 조정교부금제도는 다른 자치단체의 경우와 궤를 맞추어야 할 뿐만 아니라 최근의 자치단체 간 재정 형평화 추세를 뒷받침하는 체계 구축이 요망된다. 둘째, 경기도의 시·군 조정교부금제도는 상대적으로 재정여건이 취약한 시·군에 보다 재정지원이 늘어날 수 있도록 현행 조정교부금 배분방식(인구 50%, 징수실적 30%, 재정력 20%)에서 재정력의 반영비율을 높이는 등이 보완을 적극 검토해야 할 것이다.

## 2. (가칭)법인지방소득세공통과세제도의 도입

2005년 초에 단행된 부동산보유세제 개혁에 따라 국세인 종합부동산세가 신설되었고, 지방세인 재산세는 그 체계 정비와 더불어 과표현실화율을 크게 제고시

켰다. 이에 따라 서울시 25개 자치구 가운데 재산세 세수가 가장 많은 자치구와 그 정반대의 자치구 간에 15배 안팎의 재산세 세수 격차가 발생하였다. 당시 재산세 세수의 일부 자치구 집중현상을 놓고 합리적 개선 대책 마련을 위해 다양한 논의가 이루어졌다. 격론 끝에 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차 조정을 위한 장치인 조정교부금제도가 시행되고 있지만 그것을 넘어 서울이라는 울타리를 구성하는 25개 자치구 간 상생과 협력 틀의 구축을 명분으로 2008년부터 각 자치구 재산세 세수의 50%를 재원으로 하는 재산세공동과세제도가 도입되었다. 재산세공동과세제도는 우리나라 최초의 수평적 재정형평화제도로써 서울시 자치구 간 재정여건 차이를 개선하는데 일익을 담당하고 있다는 평가를 받고 있다.

현행 지방세 세목 가운데 지방소득세는 국세인 법인세 및 소득세와 그 과표를 똑같이 적용하는 방식으로 시행되고 있다. 그런 까닭에 지방소득세는 소득세와 연계된 개인지방소득세와 법인세와 연계된 법인지방소득세(법인분 지방소득세)로 나뉜다. 특히 법인지방소득세는 그 성격상 해당 자치단체에서 발생하는 국세인 법인세가 클수록 그 세수는 늘어나게 된다. 이런 현상은 대형법인과 다수의 법인이 소재한 경기도 지역에서 두드러지게 나타나고 있다. 이에 따라 2015년 결산 기준으로 경기도의 경우 법인지방소득세가 가장 많은 기초단체와 그 정반대인 기초단체 간 법인지방소득세 세수 격차가 300배 이상에 이르고 있다. 지방세는 지역의 세원분포 등에 따라 세수가 결정되기 때문에 그 격차는 필연적이라고 할 수 있다. 하지만 이런 측면을 고려하더라도 특정 세목의 세수 격차가 300배에 이르는 점은 별도의 보완조치를 검토하지 않을 수 없는 상황이라고 하겠다.

최근 경기도를 중심으로 당해 기초단체 간 재정력 격차 조정을 위해 현행 시·군 조정교부금제도에 추가하여 법인지방소득세 세수의 일부를 재원으로 하여 (가칭)법인지방소득세공동과세제도를 도입하고, 그 세수(재원)의 전부를 일정기준에 따라 시·군에 배분하는 방안에 대해 논의가 이루어지고 있다. 이 제도는 현재 서울시에서 시행하고 있는 재산세공동과세제도와 크게 다르지 않은 방식으로 기본 체계를 모색하고 있다고 한다. 이와 관련해서 경기도 소재 일부 자치단체가 반대의 입장을 드러내고 있다. 일부 자치단체의 (가칭)법인지방소득세공동과세제도 도입 반대에 대해서는 이들 지역의 재정여건도 스스로 완전한 재정자립을 이룰 수준과는 거리가 있음을 감안할 때 공감의 여지가 있다고 할 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 다음과 같은 점을 고려할 때 대승적 차원의 합리적 판단과 개선대안 모색이 필요하다고 하겠다. 첫째, (가칭)법인지방소득세공동과세

제도를 반대하는 자치단체들은 국가로부터 보통교부세를 받지 않는 보통교부세 불교부단체이고, 법인지방소득세 세수가 집중되는 지역이다. 따라서 다른 자치단체와 비교하여 이들 지역은 상대적으로 재정여건이 양호하다는 점에서 볼 때 동일한 광역단체 내의 기초단체 간 재정력 격차 완화에 선도적으로 기여할 위상과 역량을 갖추고 있다. 둘째, 법인지방소득세는 해당 자치단체의 법인기업 유치 노력의 결과이지만 이와 더불어 경기도 차원의 지원 등에 힘입은 바도 적지 않다고 하겠다. 그렇지만 지방소득세(법인지방소득세)가 기초단체 세목이기 때문에 경기도에는 그 세수효과가 전혀 발생하지 않는다. 셋째, 서울시 재산세공동과세제도가 도입될 당시 격렬한 논쟁이 있었음에도 불구하고 강남구를 비롯한 일부 자치단체의 협력을 통해 동 제도가 안착될 수 있었다. 이런 사례에 비추어 볼 때 경기도의 일부 자치단체 역시 중국에 가서는 그런 협조와 상생의 틀을 만드는 데 일조할 것으로 기대된다.

이런 점들을 종합적으로 고려할 때 (가칭)법인지방소득세공동과세제도의 도입 필요성은 작지 않다고 하겠다. 다만, 그 도입의 구체화를 위해서는 다음과 같은 조치를 함께 이루어나가야 할 것이다. 첫째, (가칭)법인지방소득세공동과세제도는 광역단체 단위에서 해당 자치단체 간 재정력 격차를 줄여주기 위해 검토되는 수단일 뿐이다. 동 제도 도입으로 취약한 자치단체의 재정여건이 근본적으로 개선되지는 않는다. 따라서 지방소비세의 세수 확충을 비롯한 지방세의 기반 강화를 위한 국세의 지방이양 등의 조치는 지속적으로 추진되어야 함은 물론이다. 둘째, (가칭)법인지방소득세공동과세제도의 도입이 성공적으로 이루어질 수 있기 위해서는 전체 지역주민을 대상으로 충실한 설명을 통해 공감대를 형성하는 한편 관련 자치단체들 간에 양해와 협조를 이끌 수 있어야 한다. 이와 관련해서는 경기도 분청과 31개 시군에 격의 없는 논의 등을 거쳐 합의를 전제로 추진되어야 할 것이다. 셋째, (가칭)법인지방소득세공동과세제도의 시행은 시·군 조정교부금제도를 보완하는 역할을 하게 될 것이다. 그렇다면 (가칭)법인지방소득세공동과세제도 도입과 함께 현행 시·군 조정교부금제도의 불합리한 운영방식을 개선하는 개편을 동시에 추진해야 한다. 넷째, (가칭)법인지방소득세공동과세제도를 시행하면 그 영향으로 세입(세수)이 줄어드는 자치단체가 발생하게 된다. 이에 대해서는 3년 정도의 기한을 설정하여 그 축소된 재원을 지원함으로써 급격한 재정충격을 완화하는 배려가 요구된다. 다섯째, (가칭)법인지방소득세공동과세의 세수 규모와 그 세수의 배분 방식 등은 광역단체와 자치단체의 사정을 반영하여 현실 수용성을 갖춘 방안을 찾아야 한다.

## 4. 22. 지방재정개편안의 법적 문제점

조수진 / 변호사, 참여연대 조세재정개혁센터 실행위원

### 1. 사실관계

#### (1) 정부 4. 22. 방안 발표

2016. 4. 22.(금) 자 정부 「2016 국가재정전략회의」에 따르면 정부는 재정건정성 확보를 위해 폐이고 원칙의 실현 등 10가지 방안을 제시함. 그 중 지방재정 개혁 추진 방안(이하 4. 22.방안이라 함) 요지는 두가지임.

①조정교부금 배분기준 조정하여 배분기준 중 재정력 비중 확대(20→30%)함. 더불어 경기도의 불교부단체 우선 배분 특례 폐지

②시세이던 법인지방소득세 개편하여 법인지방소득세 일부를 도세로 전환하여 재정력 등을 기준으로 시·군에 재배분함.

- 아래박스는 정부 보도자료 원문 요약.

중장기 재정건전성 강화를 위한 전방위적 재정개혁 추진지방재정 책임성 강화 방안 (행정자치부)

□ (문제점) 지방재정 개혁을 통해 전반적인 재정여건은 개선\*되었으나, 자치단체간 재정 격차는 심화\*\*되고 있는 상황임

- \* 지자체 재정자립도(52.5%)는 전년대비 1.9%p 증가('11년 이후 최고치)
  - \*\* 재정자립도가 최대 64.6%p 차이(서울 본청 83% vs. 전남 본청 18.4%)
  - 이와 함께, 선심성·낭비성 예산 집행 등 재정 책임성 미흡 사례도 여전히 존재함
  - (개선방안) 자치단체의 재정책임성 제고를 위해 지역간 세원 불균형을 완화하고, 지방재정 지출 효율화를 추진할 계획임
  - 조정교부금 배분기준 조정\* 및 법인지방소득세 개편\*\* 등을 통해 '형평성'을 제고하는 방향으로 지자체간 재원조정을 추진해 나가기로 함
    - \* 배분기준 중 재정력 비중 확대(20→30%)
    - \*\* 법인지방소득세 일부를 도세로 전환하여 재정력 등을 기준으로 시·군에 재배분
  - 또한, 행사·축제 예산을 효율화\*하고, 지방공기업 통·폐합 및 기능 조정을 통해 지방공공기관 혁신도 유도해 나갈 계획임
    - \* 지자체의 행사·축제 예산에 대한 총액한도제 설정, 사전심사 및 사후평가 강화
- IV. 향후 추진일정
- 정부는 금번 2016 국가재정전략회의에서 논의된 내용을 '16~'20년 국가재정운용계획 수립 및 '17년 정부 예산안 편성시 반영할 계획임
  - 향후 「각 부처 예산요구(5월) → '17년 정부예산안 편성(6~8월) → '16~'20년 국가재정운용계획 및 '17년 정부예산안 국회 제출(9월)」을 추진할 예정임

## (2) 문제의 제기

4. 22. 방안 원문에 따르면 이번 방안을 실현시켜야 하는 이유로 정부는 '형평성을 제고하는 방향으로 지자체간 재원조정을 추진해 나가려 한다'는 점을 들고 있음. 그러나 결국 정부는 지자체의 재정난에 대해 재정력이 비교적 높은 시에서

건은 돈을 재정력이 떨어지는 시에 나눠주는 식으로 ‘지자체간 세수 이동’을 통해 임시처방하겠다는 것이므로, 전체 지방 세수가 양적으로 느는 것은 전혀 아님. 지방재정의 건전성 향상에 아무런 근본적 해결책이 되지 못함.

지방자치단체의 재정력이 비교적 양호한 단체라 하더라도 재정자립도는 50%대에 머물러 있으며, 국고보조사업 시비부담 등 경직성경비 증가로 재정운영이 어려운 실정임. 재정 사정이 좀 낫다 하는 지자체도 속을 들여다보면 재정자립도는 50%대에 머물러 있고 국고보조사업에 드는 경비 증가로 허덕이고 있음. 설상가상 이명박 정부 대규모 감세로 인해 교부금까지 쪼그라들었고 경기침체로 인해 지방세수도 줄었음

그래서 상대적으로 나은 지자체의 돈을 끌어다 열악한 지자체를 지원해보겠다는 정부의 구상은 그 목적에서는 선하되 수단에서는 악한 것이라고 평가되는 것임.

이런 면에서 이번 정부의 4. 22. 방안은 여러 문제를 안고 있어 저지될 필요가 있음.

이에 4. 22. 방안이 특히 법적으로는 어떤 문제가 있는지 아래와 같이 검토함.

## 2. 관련 법령

### (1) 조정교부금 배분 방식 변경건

조정교부금의 배분 방식은 지방재정법 제29조 제2항에 따라 시·도지사가 제1항에 따른 조정교부금의 재원을 인구, 징수실적(지방소비세는 제외), 해당 시·군의 재정사정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 관할구역의 시·군에 배분함.

※조정교부금은 시·군에서 징수하는 광역시세·도세 + 해당 시·도(특별시는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 지방소비세액의 27프로 또는 47%를 재원으로 함.

대통령령인 지방재정법 시행령 제36조 제3항에 따르면 조정교부금은 100분의 50에 해당하는 금액은 해당 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 100분의 30에 해

당하는 금액은 해당 시·군의 광역시세·도세 징수실적에 따라 배분하며, 100분의 20에 해당하는 금액은 재정력지수에 따라 배분하고 자세한 절차는 조례로 정함.

결국 4. 22. 방안의 실현은 지방재정법 시행령 제36조 제3항의 숫자를 현행 인구수 50%, 재정력 20%, 징수실적 30%에서 개정하여 인구수 40%, 재정력 30%, 징수실적 30%로 시행령 개정하는 것임. 시행령은 정부가 단독 공포 가능함.

## 지방재정법

### 제29조 (시·군 조정교부금)

① 시·도지사(특별시장은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다. [개정 2014.5.28] [[시행일 2014.11.29]]

1. 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다)의 총액
2. 해당 시·도(특별시는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액

② 시·도지사는 제1항에 따른 조정교부금의 재원을 인구, 징수실적(지방소비세는 제외한다), 해당 시·군의 재정사정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 관할구역의 시·군에 배분한다. [개정 2014.5.28]

## 지방재정법 시행령

### 제36조 (시·군 조정교부금의 종류와 배분)

① 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금의 종류와 용도는 다음 각 호와 같다. [개정 2014.11.28]

1. 일반조정교부금: 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 교부금
2. 특별조정교부금: 시·군의 지역개발사업 등 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 교부금

② 일반조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고,

특별조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 한다. [개정 2008.2.29 제20741호(행정안전부와 그 소속기관 직제), 2013.3.23 제24425호(안전행정부와 그 소속기관 직제), 2014.11.19 제25751호(행정자치부와 그 소속기관 직제), 2014.11.28]

③ 일반조정교부금을 배분할 때에는 일반조정교부금 총액(제4항에 따라 일반조정교부금이 우선 배분되는 경우에는 그 배분금액의 총액을 일반조정교부금 총액에서 뺀 금액을 말한다)의 100분의 50에 해당하는 금액은 해당 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 100분의 30에 해당하는 금액은 해당 시·군의 광역시세·도세 징수실적에 따라 배분하며, 100분의 20에 해당하는 금액은 재정력지수(「지방교부세법」에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 말한다)가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분한다. 다만, 제4항에 따라 일반조정교부금을 우선 배분받은 시·군에 대해서는 본문에 따른 일반조정교부금은 배분하지 아니한다. [개정 2014.11.28]

④ 시·도지사는 제3항 본문에도 불구하고 「지방교부세법」 제6조제1항에 따른 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대해서는 제3항 본문에서 정한 기준에 따른 배분금액이 해당 시·군이 조정교부금의 재원 조성에 기여한 금액[해당 시·군에 대하여 법 제29조제1항제1호 및 제2호에 따라 각각 산출한 금액을 합한 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 말한다]보다 작은 경우에는 일반조정교부금의 재원에서 관할 시·군의 재정운용상황을 고려하여 시·도의 조례가 정하는 금액을 해당 시·군에 우선하여 배분할 수 있다. [신설 2014.11.28]

⑤ 일반조정교부금 및 특별조정교부금의 구체적인 배분기준·산정방법 및 배분시기 등에 관하여는 시·도의 조례로 정한다. [개정 2014.11.28]

[본조제목개정 2014.11.28]

## (2) 법인 지방소득세 공동세 전환건

현행 지방세기본법에 따르면 지방소득세는 100% 시세임. 정부의 4. 22. 방안은 이 중 50%를 도세로 전환한 뒤 각 시군에 배분한다는 것임. 이를 위해서는 지방세기본법 제8조 제1항의 개정이 필요함. 국회 안전행정위원회 소관 사항임.

지방세기본법 제8조 (지방자치단체의 세목)

① 특별시세와 광역시세는 다음 각 호와 같다. 다만, 광역시의 군(郡) 지역에서는 제2항



에 따른 도세를 광역시세로 한다.

1. 보통세

가. 취득세 나. 레저세 다. 담배소비세 라. 지방소비세 마. 주민세

**바. 지방소득세** 사. 자동차세

2. 목적세

가. 지역자원시설세 나. 지방교육세

② 도세는 다음 각 호와 같다.

1. 보통세

가. 취득세 나. 등록면허세 다. 레저세 라. 지방소비세

2. 목적세

가. 지역자원시설세 나. 지방교육세

③ 구세는 다음 각 호와 같다.

1. 등록면허세 2. 재산세

④ 시·군세(광역시의 군세를 포함한다. 이하 같다)는 다음 각 호와 같다.

1. 담배소비세 2. 주민세

**3. 지방소득세**

4. 재산세 5. 자동차세

### 3. 법적 문제점

#### 1) 지자체의 재정자주권 침해(헌법 제117조 제1항 위반) 우려

가. 우리헌법상 지방자치단체 재정자주권은 보장된다.

헌법 제117조는 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다라고 규정한다.

헌법 제117조는 자치행정권, 재정자주권, 자치입법권을 보장하는 규정이라는 것이 학설의 태도이다.<sup>29)</sup> 즉 지자체는 주민의 복리에 관한 사무를 자기 책임 아래 독자적으로 처리할 수 있는 자치행정권, 지자체의 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치활동에 필요한 재정고권과 조세고권을 행사할 수 있는 자치재정권(재정자주권) 그리고 법령의 범위안에서 자치 규정을 제정할 수 있는 자치입법권을 가진다.

## 나. 헌법재판소의 태도

헌법재판소는 지방자치단체의 자치입법권인 조례를 제정할 권한을 부여한 필연적인 결과로 지방자치단체에는 과세권이 있고, 이 과세권은 헌법이 보장하는 권리이므로 조세법률주의와 조세평등주의 원칙이 적용되는 것이라고 판시하였다. 아울러 지방자치법 제126조도 “지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과징수할 수 있다”고 규정하여 과세권을 확인하고 있다고 확인하면서, 중앙행정기관의 장의 지방자치단체에 대한 지도·감독이 가능하다고 할지라도 그 근거가 되고 감독의 내용을 규정하고 있는 법률은 당연히 합헌이어야 하고, 그 법률의 합헌성 여부는 결국 헌법상의 지방자치의 이념과 지역주민의 기본권 제한원리인 비례의 원칙 내지 과잉금지원칙이 아울러 적용되어야 할 것이라고 한다. 즉, 지도·감독권행사로 인하여 얻는 이익을 지방자치단체의 자치권 손상 및 지역주민의 재산권 침해로 인하여 입는 손해를 비교 형량하여 손해가 이득에 비하여 큰 경우에는 지도·감독권 발동의 근거가 되는 법률은 위헌임을 면하지 못할 것이라고 판시한 바 있다.<sup>30)</sup>

구체적 두 사건에서 원문은 아래와 같음.

“지방자치제도는 민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도이다”(헌재 1991. 3. 11. 91헌마21,

29) 정남철, 2008, 행정판례연구

30) 지자체가 조례로 과세면제를 위한 규정을 신설한 것에 대한 행정지도관련 결정임.

판례집 3, 91, 100).

“헌법은 제117조 제1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 규정하고, 제118조에서는 ‘지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직·권한의 원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다’고 규정하여 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다. 이와 같은 지방자치의 원칙은 지방자치법을 비롯하여 공직선거및선거부정방지법, 지방재정법, 지방세법, 지방교육세법, 지방교육자치에 관한 법률, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등과 그 밖에 일반적·개별적 법령외에 지방자치단체의 조례와 규칙 등에 의하여 구체화 되고 있다.

그런데 지방자치제도의 헌법적 보장의 구체적인 내용을 확정하려면 위의 헌법규정의 규범적 의미내용을 검토하고 그것에 따라서 지방자치의 이념과 이의를 분명하게 밝혀내는 것이 중요하다고 하겠다. 이 헌법적 보장은 한마디로 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체로서의 주민에 의한 자기통치의 실현으로 요약할 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역은 어떠한 경우라도 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것을 의미한다. 다시 말하면 중앙정부의 권력과 지방자치단체간의 권력의 수직적 분배는 서로 조화가 요청되고 그 조화과정에서 지방자치의 핵심영역은 침해되어서는 안되는 것이므로, 이와 같은 권력분립적·지방분권적인 기능을 통하여 지역주민의 기본권 보장에도 이바지하는 것이다.

지방세법은 지방자치단체의 지방세 부과·징수권을 규정하고(제2조) 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 조례로써 하여야 함을 규정하고 있다(제3조). 한편 지방자치단체는 공익상 기타 사유로 인하여 과세가 부적당하다고 인정할 때에나 필요할 때에는 과세면제 및 불균일과세를 할 수 있고(제7조) 그의 일부에 대하여 특히 이익이 있다고 인정되는 사건에 대하여는 불균일과세 및 일부과세를 할 수 있다(제8조). 지방자치단체가 위와 같이 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 하고자 할 때에는 내무부장관의 허가를 얻어 지방자치단체의 조례로써 정하도록 규정하고 있다(제9조). 지방자치단체가 과세면제를 위한 조례를 제정 또는 개정하고자 할 때에 중앙행정기관의 장의 지도·감독의 한 수단으로 지방자치단체에 대한 일반적인 감독권을 가진 내무부장관의 허가를 얻도록 하고 있는 것은 지방자치단체의 조례제

정·개정권에 대한 법률상의 제한이라고 말할 수 있다(구 정부조직법 제31조 제1항).

중앙행정기관의 장의 지방자치단체에 대한 지도·감독이 가능하다고 할지라도 그 근거가 되고 감독의 내용을 규정하고 있는 법률은 당연히 합헌이어야 하고, 그 법률의 합헌성 여부는 결국 헌법상의 지방자치의 이념과 지역주민의 기본권 제한 원리인 비례의 원칙 내지 과잉금지원칙이 아울러 적용되어야 할 것이다. 즉, 지도·감독권행사로 인하여 얻는 이익을 지방자치단체의 자치권 손상 및 지역주민의 재산권 침해로 인하여 입는 손해를 비교 형량하여 손해가 이득에 비하여 큰 경우에는 지도·감독권 발동의 근거가 되는 법률은 위헌임을 면하지 못할 것이다.(96헌바62)

#### 다. 외국 입법례와의 비교<sup>31)</sup>

사실 우리 헌법상 지방재정권은 그간 다투어진 사례가 극히 적다. 법적 해석을 위해 우리 나라와 유사한 단일 국가하에 지방자치단체를 두고 있는 프랑스의 관련 규정을 통해 우리 헌법의 의미를 유추해 볼 수 있다. 또 우리 나라 법이 계수한 대륙법의 모체인 독일의 관련 규정을 보면, 더욱 우리 헌법상 지자체의 자주재정권이 보장되고 있다는 점, 그 본질은 지자체의 수입 중 주된 부분은 반드시 그 지자체의 수입으로 돌아가야 한다는 점이라는 것을 확인할 수 있다.

프랑스 헌법 제72조의 2 제3항은 어느 지자체에서 걷은 세수는 그 지자체의 수입의 주된 부분을 반드시 차지해야 한다는 지방자치단체 재정자주권 규정을 두고 있음. 다만 프랑스의 경우에도 실제로는 지방정부가 과세표준과 세율을 스스로 결정하지는 못하고 재정자주권 조직법 등에 따라 국세의 지방세 이양, 지방자치단체에 대한 지방세율 결정권 부여, 지방간 재정 격차 시정을 위한 지방분권 화교부금에 의해 재정 자치가 이루어진다고 함.(백운철, 2015) 그러나 정부 관여 권한이 적고 지자체간 재정 격차는 점점 벌어지고 있다고 함.(백운철, 2015)

프랑스 헌법 제72조의 2 제3항은 “지방자치단체의 세수 기타 고유재원은 어떠한 종류의 지방자치체에 있어서도 재원 전체의 결정적 부분을 차지하는 것으로 한다. 조직법은 이 규정을 실시에 옮기기 위한 조건을 정한다”라고 규정한다. 이

31) 헌법 개정의 기회가 온다면, 프랑스 헌법 제72조의 2 제3항과 같은 유형의 조문 또는 독일 기본법과 같은 조문의 신설을 추진할 필요가 있음. 아니면 지방세 기본법에 동일 규정을 법으로라도 신설해야 할 것임.

규정의 위임에 따라 지방자치단체의 재정자치에 관한 헌법 제72조의 2를 적용하기 위한 2004년 7월 29일 조직법(=재정자주권 조직법)이 제정됨.

독일의 경우 각주와 지방자치단체에 전부 또는 일부의 조세수입이 귀속되는 조세에 관한 연방법률은 연방참사원의 동의를 받도록 하여 (Art.105 Abs. 3 GG) 지방의 재정에 대한 이해가 반영될 수 있도록 기법법상에서 명문화하고 있다(강주영, 2015, 법과정책) 또 독일 기본법 제104a조 제3항은 금전급부를 내용으로 하고 주에 의해 집행되는 연방법률이 비용의 4분의 1 또는 그 이상을 지방이 부담하도록 규정할 경우 연방참사원의 동의를 받도록 하고있어 지방재정의 부담요인에 대해 연방참사회를 통한 지방의 동의를 필수적으로 전제하도록 하고 있다. (위 강주영)

## 라. 소결

종합하면, 지방자치단체 재정에 대한 국가의 개입은 가능하다.<sup>32)</sup>

다만, 지자체의 재정고권을 부당하게 침해하지 않는 범위내에서 이루어져야 한다.

그러므로 해당지방자치단체의 동의없이 해당 지방자치단체에서 나온 세금을 과도하게 다른 지방으로 이동시키는 경우 헌법 위반우려가 있다.

특히 이 사안 중 법인 지방소득세 도세 이동 방안의 경우 시에서 직접 걷은 재원을 정부가 무단으로 타 시로 이동시키는 것이므로 정부의 교부금을 이동시키는 경우보다 더욱 침해 정도가 심하다.

## 2) 재정원칙의 침해 -지방재정의 자율성과 건전성 원칙 침해 우려

---

32) 관련해서는 두 가지 개입이 있을 수 있는데 첫번째는 하나의 지방자치단체에서 나온 세금을 다른 지방으로 이동시키는 경우이고 두 번째는 재정 지출을 내용으로 하고 지방자치단체에 의해 집행되는 정책에 대해 법률이 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체가 부담하도록 하는 경우이다.

지방재정의 자율성과 건전성은 지방재정 운용의 가장 중요한 기본 원리이다.<sup>33)</sup>

그런데 정부의 4. 22. 방안에 따라 시의 법인지방소득세를 다른 시로 가져간다면 정부가 지방재정법 제3조 원칙에 반하여 주민 복리 증진을 위한 재정 건전 운용을 방해하여 지방재정법 제3조 취지에 위반될 우려가 있음

### 3) 절차위반 문제

지방재정에 직접적인 영향을 미치는 지방세법령 관련 규정에 대한 개정시 이것이 상당한 정도의 영향을 주민에게 미치는 데도, 국회 또는 정부가 지방자치단체의 의사전달이나 참여 없이 한다면 헌법 제117조가 보장하는 지방재정고권에 대한 절차적 침해라고 보아야 함. 지방재정에 있어서 수입 고권에 직접적인 영향을 미치며 지역 주민의 생활에도 중대 영향을 미치기 때문이다.

### 4) 과세형평에 반하여 평등권 위반 우려(헌법 제11조, 제59조 위반)

국가의 과세권 행사는 형평의 원칙에 맞게 행사되어야 한다는 것이 조세법률주의의 일반 내용임.

그런데 지방재정법 시행령 개정과 지방세기본법 개정을 통해 특정 시 주민은 시 예산을 잃게 된다. 이로 인해 예산을 얻게 되는 시의 주민에 비해 근본적 차이가 없는 주민들임. 합리적 이유없이 과도한 제한을 한다면 평등권 위반, 형평과 세 원칙 위반 우려가 있음.

### 5) 관행 및 신의칙에 반할 우려

---

33) 지방재정법 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적으로 한다.

지방재정법 제3조 (지방재정 운용의 기본원칙) 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

법인지방소득세 부분은 특히 신의칙에 반함. 그동안 지방소득세는 시의 세금인 시세였다. 이를 이유없이 도세로 전환하게 되면 그동안의 법률을 믿고 장기 재정 계획은 세워온 시 입장에서는 재정 운용에 막대한 지장을 초래한다. 결국 시민에게 피해가 간다. 관행 및 신의칙에 반하여 위법할 수 있다.

## 6) 재산권 침해 (헌법 제23조 위반)

위와 같은 여러 헌법상 및 법률상 원칙에 반하는 시행령, 입법안이 통과된다면 조세법률주의에 근거하여 세금을 내는 시민들의 재산권을 침해하게 된다.

헌법 제23조 위반우려.

## 4. 결론

정부의 4. 22. 지방재정개편안을 둘러싼 진통이 심해지고 있다. 삭감 지자체들은 반대할만한 이유가 있다. 없는 살림에 열심히 절약하고 노력하여 재정을 건설하게 운영하였더니 되려 교부금을 줄이다니 이런 억울한 일이 있느냐는 것이다. 게다가 법인지방소득세는 그 지역의 법인에게서 걷는 것인데 그 돈을 다른 시로 이동시키는 것이라 지역 민심의 불만은 더 크다. 그동안 법인지방소득세가 늘어나는 것은 기업투자유치 노력을 한 그 시의 성과로 인정받아 왔기 때문이다.

정부는 우선 지방정부와 소통하지 않았다. 지방자치가 실질적으로 실시된지 20년이 흘렀다. 그동안 지역주민들의 주인의식이 무르익었다. 가장 민감할 돈 문제에서 그들의 의사를 묻지 않고 예상치 못하게 한 발표에 주민들이 반발하는 것은 어찌보면 당연한 것이다.

가장 근본적으로는 지방재정 문제는 지방자치제도 전체를 보고 풀어나가야 함에도 근본적 시각이 보이지 않는다. 헌법은 처음 만들어진 제헌헌법에서부터 현행 헌법 제117조와 같은 지방자치제도 규정을 두었다. 1987년 헌법 개정 이후 지방자치제도는 지방의회의 부활, 중앙정부 권한의 지방정부 일부 이양, 중앙행정

기관의 지방이전 등을 겪었다. 이제 지방재정 문제를 해결해야 한 단계 도약할 수 있을 것이다.

지방재정이 심각한 적자에 빠진 것은 어제 오늘 일이 아니다. 지방재정 위기 때마다 정부는 근본 개혁보다는 교부금 제도만을 손보았었다. 더 나아가 중앙정부에 집중된 세금수입은 지방정부로 내려주어야 하고 동시에 지방정부 중 선심성 사업으로 예산을 낭비하는 곳의 새는 아래는 단단히 틀어막아야 한다.

지금 우리가 풀어야 할 법적 숙제는 지자체와 주민의 자치권 보장, 국가와 지방간 재정력 격차 해결, 국가의 지방재정 건전성 감독의무, 지방자치 관련 주요 정책 수립시 국가와 지방의 협력 의무를 규정하고 구현하는 일이다. 이번을 기회로 삼아 지방재정 개혁안 논의가 활발히 이루어지길 바란다.



## 지방재정 개편안 좌담회 토론문

정창순 / 행정자치부 지방재정세제실장

### □ 추진배경 및 경과

그동안 정부는 어려운 국가재정의 여건 속에서도 지방자치단체와 함께 지방재정 확충과 재정건전성 제고를 위해 꾸준히 노력해 왔다. 2010년에는 지방소비세와 지방소득세를 도입하였고, 2013년에는 ‘중앙-지방 간 재원조정’으로 지방소득세의 독립세 전환, 지방소비세 6%p 확대, 영유아보육사업의 보조율 인상 등을 통해 매년 4조원 이상의 지방재정을 확충하였다. 그 결과, 금년 재정자립도가 2011년 이후 최고치인 52.5%를 기록하였고, 2013년 53.8조원 규모의 지방세가 불과 2년 만인 2015년에는 71조원으로 신장되는 등 지방재정의 여건은 상당히 개선되고 있다.

그러나, 지방재정의 총량은 크게 증가하였음에도 불구하고 동종 지방자치단체 간 재정자립도 차이가 최대 64.6%p가 나고, 124개 지방자치단체에서는 여전히 지방세로 소속 직원의 인건비조차 해결하지 못하고 있는 실정이다. 특히, 법인지방소득세는 독립세 전환으로 2015년 세수가 큰 폭으로 증가하였으나, 특정 시·군에 편중되고 화성·연천 간 법인지방소득세 격차가 2014년 154배에서 2015년 325배로 확대되는 등 지역 간 세수 격차도 확대되어 부익부 빈익빈 현상이 심화되고 있어 지방재정의 형평성 제고는 더

이상 미룰 수 없는 과제가 되었다.

이에 행정자치부는 지난 4월 22일 국가재정전략회의를 통해 시·군 조정교부금 및 법인지방소득세 개선내용을 포함한 「지방재정 형평성 및 건전성 강화방안」에 대한 기본방향을 발표하였고, 5월 23일에는 전국 시·도 및 시·군의 부단체장과 재정세제 전문가 등 500여명이 참석한 가운데, 지방재정전략회의를 개최하여 폭넓은 의견을 수렴하였다.

## □ 제도개편 주요내용

이번 지방재정개혁은 법률의 취지에 부합하지 않는 특정 지방자치단체에 과도한 특례를 부여하는 조례를 폐지하고, 특정 지역에 편중된 지방세 세원을 일부 조정하는 등 그동안 정부가 추진한 지방재정 확충의 효과를 전국에 고르게 구현하기 위한 것으로, 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 시·군 간 재정격차 해소 등 재정형평화를 위한 조정교부금 제도 취지에 부합할 수 있도록 시·군 조정교부금 제도를 개선한다. 시·군 조정교부금이란, 道 내 시·군 간 재정격차를 해소하기 위한 재원(「지방재정법」 제29조)으로, 도세의 27%(50만 이상 시는 47%)를 인구수(50%), 징수실적(30%), 재정력지수(20%)를 기준으로 시·군에 배분하고 있다. 그런데, 제도 취지와 달리 재원의 80%가 인구수와 징수실적을 기준으로 배분되어 재정여건이 좋은 지방자치단체에 더 많이 배분되는 구조로 운영되고 있어 조정교부금의 배분기준 중 인구·징수실적 반영비율은 낮추고, 재정력지수 반영비율을 최소 30% 이상으로 확대할 계획이다.

이와 더불어, 경기도의 경우 2014년 조례 개정을 통해 경기도 내 수원·성남 등 6개 불교부단체에 대해서 조정교부금 재원조성액의 90%를 우선배분하는 특례를 운영하고 있는데, 그 결과 2015년 경기도 조정교부금 총액 2.6조원의 52.6%인 1.4조원을 이들 6개 단체에 우선 배분하고 있는 실정이다. 이에 제도 취지와 맞지 않게 운영되고 있는 불교부단체에 대한 불합리

한 특례를 폐지하고, 다른 지방자치단체와 동일하게 인구 수, 징수실적, 재정력에 따라 교부하도록 개선할 계획이다. 우선배분 특례가 폐지된다면, 경기도 내 다른 25개 시·군에 약 5천억원의 재원이 고르게 배분되어 재정여건이 어려운 지방자치단체가 혜택을 보게 될 것이다.

둘째, 시·군세인 법인지방소득세의 일부를 시·군 공동세로 전환하고, 재정력 등 일정한 배분기준을 통해 전액 道 내 시·군에 재배분하는 방안을 추진한다. 2013년 지방소득세를 독립세로 전환하면서 세액공제·감면정비 등에 따라 2015년 법인지방소득세가 총 1.3조원 증가했는데, 독립세 전환 효과가 일부 시·군에 편중되는 등 지방자치단체 간 세수격차가 심화되어 이를 개선하려는 것이다. 참고로, 서울시의 경우 2008년부터 재산세 공동세를 운영 중으로, 서울시 자치구 재산세 50%를 공동세로 전환하여 전액 자치구에 균등 배분하였고, 이를 통해 과거 재산세 세수 최고-최저 區 간 격차가 14.8배에서 5.3배로 완화된 사례가 있다.

아울러, 기업 유치를 위한 노력은 해당 시·군 이외에, 도(道)의 세제지원과 인근 시·군의 SOC 투자 등의 기여도가 존재한다는 점을 감안한 것이다. 법인지방소득세가 공동세로 전환된다면, 道의 기업유치 노력이 활성화되고 道와 시·군 간 협조체계가 강화되어 지방자치단체의 기업유치 관련 시너지 효과가 크게 개선될 것으로 기대된다.

셋째, 지방재정 형평성 제고방안 외에도 경기가 좋아 지방세수가 증가할 때 일정 부분을 기금으로 적립하여 해당 지방자치단체가 재정 악화 시 활용할 수 있도록 지방재정 안정화기금을 도입하고, 지방자치단체 행사·축제를 효율화하는 등 지방재정 건전성 강화를 위한 정책도 함께 추진할 것이다.

## □ 향후 일정 및 계획

그동안 행정자치부는 이번 지방재정개혁과 관련하여 전국 243개 지방자치단체와 다양한 협의를 진행하는 한편, 행정자치부장관이 6개 시장과의 면담 등을 통해 지방의 의견을 수렴해 오고 있으며, 앞으로도 대화의 통로를 열어 놓고 꾸준히 의견을 수렴해 나갈 계획이다. 시·군 조정교부금 개선은 금년 중 「지방재정법 시행령」을 개정하여 내년부터 시행할 계획이며, 법인지방소득세 공동세 전환은 법률 개정 사안이기 때문에 금년에는 충분히 의견 수렴하고 내년에 개정안을 제출하여 국회에서 심도있는 논의를 거쳐 입법을 추진할 계획이다.

최근 일부에서는 국세의 지방세 이양 등 지방재정 확충을 선행해야 한다는 주장이 제기되고 있으나, 현행 특정 지역에 대한 재원편중 구조의 개선 없이 국세를 지방세로 이양할 경우에는 경기도 불교부단체 등 일부 지방자치단체는 지방세수가 증가할 수 있지만, 내국세 감소에 따라 지방교부세 총액이 감소되어 재정여건이 어려운 자치단체의 조성재원은 오히려 줄어 재정 격차가 더 벌어지게 된다. 따라서, 지방재정 확충 효과가 전국에 고르게 구현되기 위해서는 지방재정 형평화를 위한 개선이 함께 병행되어야 한다. 또한, 경기도 내 일부 지방자치단체에서는 개혁안이 시행될 경우 갑작스런 재정감소 충격으로 인해 복지서비스 축소 및 각종 현안사업 추진 등이 어려워질 수 있다고 하는데, 이들 지역은 정부의 지방재정 확충효과를 가장 많이 받고 있는 지역이기 때문에, 매년 세수가 다른 지역보다 월등히 증가하고 있는 측면도 함께 고려되어야 한다.

이번 지방재정개혁은 성숙한 지방자치 구현을 위해 지방재정의 형평성과 건전성을 제고하려는 것으로, 국가와 지방의 상생발전을 위해 매우 중요한 국가적 과제이다. 법률에 명시된 제도의 근본취지에 맞게 제도 개선이 반드시 필요하다.

## 정부 지방재정 개편의 문제점과 대안

염태영 / 수원시 시장

### □ 지난 4.22일, 정부의 일방적인 지방재정제도 개편안 발표

- 경기도 6개 시(수원, 고양, 성남, 용인, 화성, 과천)는 시별로 최대 2,700억원, 총 8,000억원의 재정 감소(일반회계 세수의 10 ~ 30%)
- 수원시의 경우, 조정교부금 863억원, 법인지방소득세 936억원 등 매년 1,800억원 이상의 막대한 재정 손실 예상

#### <조정교부금 배분방식 변경으로 인한 재정 감소 현황>(단위: 억원)

구분	계	수원	고양	성남	용인	화성	과천
현행	11,869	2,252	1,967	2,123	2,344	2,496	687
변경	6,607	1,389	1,215	1,232	1,298	1,080	393
증감	△5,262 (△44.3%)	△863 (△38%)	△752 (△38%)	△891 (△42%)	△1,046 (△45%)	△1,416 (△57%)	△294 (△43%)

➔ 배분기준 변경 시, 2015년 결산기준 **총 5,262억원 감소**

#### <법인지방소득세 공동세 전환(50%)으로 인한 재정 감소 현황>

(단위: 억원)

구 분	계	수원	고양	성남	용인	화성	과천
현 행	8,787	2,337	337	1,230	1,821	3,023	39
변 경	5,789	1,401	401	848	1,143	1,744	252
증 감	△2,998 (△34.1%)	△936 (△40%)	64 (19%)	△382 (△31%)	△678 (△37%)	△1,279 (△42%)	213 (539%)

➔ 공동세 전환 시, 2015년 결산기준 총 2,998억원 감소

○ 정부 책임인 무상보육, 기초연금, 누리사업 등의 재정 부담을 지방에 전가하여 지방재정이 힘겨운 상황에서 떨어진 새로운 ‘재정 폭탄’

- 지방재정 확충 약속을 뒤집고, 지자체 간 분열을 조장하는 이번 개편안은 장기적으로 지자체 재정력의 하향평준화로 귀결

➔ ‘재정 형평성 제고’가 아닌 ‘재정 통제력 강화가 목적’인 정부의 지방재정법 시행령 및 지방세기본법 개정 저지 노력 필요

□ 정부의 일관된 지방자치와 분권의 기초 훼손

○ ‘지방자치 출범 20년’이 지났음에도 정부는 지자체를 지배와 종속, 갑과 을의 관계로 인식, 지방자치의 근본정신 부정

- ‘정부 결정, 지자체 집행’의 낡은 패러다임 극복이 시대정신임

○ 중앙과 지방의 세입·세출구조 불균형 지속적 심화

- 1995년 지방자치제도 출범 이후 고착된 국세 대 지방세 비중 8:2, 세출비율 4:6으로 지자체 지방재정 점점 악화

- 2015년 재정자립도는 시 31.1%, 군 11.6%, 자치구 25.8%<sup>34)</sup>로 심각
- 정부의 보편적 복지사업(영유아 무상교육, 기초연금 등)으로 인한 지방비 부담 증가로 지방재정은 고사 위기에 직면

### ※ 정부의 비용 떠넘기기가 지방재정 악화의 핵심 요인

- 국고보조사업의 일방적 확대에 따른 자치단체 분담금 증가
  - 자치단체 분담금은 12.2조원('08) → 23.3조원('14) : 11.1조원 증가
- 국가사무의 지방이양에 따른 자치단체의 재원 부족
  - 인건비, 경상비, 사업비 등 총 4조원 수준의 지방재정 수요 발생
- 정부보다 높은 사회복지비 지출 비중
  - 지방정부 지출증가율 6.7%, 사회복지 지출증가율 15.4%
  - '10년 이후 보건복지부 국고보조금 평균 16% 증가, 지방비 24.4% 증가
- 정부 감세정책에 의한 세수 감소
  - 소득세와 법인세 감세로 국세의 10%에 해당하는 지방소득세 감소 초래
  - '08 - '10년간 세제 개편, '11년 이후 지방재정 수입 감소 : 연 4조원 추정

34) 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요, 행정자치부

- 경기 변동에 민감한 지방세의 구조적 불안정성
  - 특히 지방법인소득세의 세수 변동 위험이 높음

## □ 정부안 반대의 핵심 이유

- 정부의 지방자치 실패, 지방에 떠넘기기에 대한 정당한 문제 제기
  - ➔ 지방자치 무력화 시도, 헌법에 명시된 자치정신 훼손
- 백주대낮에 공간 털리는 일에 저항하는 것은 자치단체의 존재 이유
  - 6개 시는 합계 8,000억원의 재정 손실 발생, 정상적 시정 운영 불가
  - ➔ 500만 시민을 희생양 만드는 ‘재정 침탈’에 대한 정당방위

## □ 대안 : 지방재정, 비정상적 정상화를 도모하자

### 1. 질문의 방향을 바꾸자

- 지자체 간 갈등 부추기는 (허위) 형평성 논리 중단하고,
  - ① 왜 지방의 공간이 비었는지, ② 그 원인은 무엇이고,
  - ③ 그 책임이 누구에게 있는지, ④ 근본 해법은 무엇인가를 묻자
 ➔ 어떻게 나눌 것인지가 아니라 무엇을 나눌 것인가가 우선임

### 2. 지방재정개편안의 즉각 철회

- 국민적 공감대 위에서 합리적 절차에 따라 추진



- 국회, 자치단체, 자치분권단체, 전문가 등의 심층 논의 반영

### 3. 지방재정 안정의 관건은 자치재정의 확충

- 정부 공약인 지방소비세율 확대 (현행 11% ⇨ 16%, 2조원)
- 지방교부세율 상향 조정 (19.24% ⇨ 20.0%, 1조3,600억원)
- 지방세 비과세·감면 축소 (8천억원) 등
- 총 4조7,000억원의 지방재정 확충 약속 이행이 선결 과제  
 ➔ 해법의 기초는 **先 재정 확충, 後 분배 방안의 조정**

### 4. 정부와 지자체 간 소통과 협력 강화를 위한 제도화 추진

- 중앙행정기관과 지방자치단체 정책협의회 운영 규정(대통령령) 법제화
  - 지방자치와 재정관련 중대 사안 및 국가의 중요 정책 결정 시, 정부와 기초지자체가 포함된 지방4대 협의체와의 협업체계 제도화
- 국회에 지방자치상설특위 설치
  - 지방자치관련 시행령 개정 시, 충분한 논의 후 법령 개정을 의무화

## 재정확충 방안 없는 지방재정 개혁은 허구

박재양 / 성남시 행정기획국장

### I. 서론

- 2016. 4. 22일자 「2016 국가재정전략회의」에 따르면 정부는 지방재정과 관련하여 ①조정교부금 배분기준 조정하여 재정력 비중을 확대(20%→30%)하고 ②법인지방소득세 일부를 도세로 전환하여 재정력 등을 기준으로 시·군에 재분배하려 하고 있음.
- 지방재정의 시급한 문제는 재정격차 완화가 아닌 절대적으로 부족한 지방재정이며, 따라서 논의의 중심에는 지방재정 확충방안이 제시돼야 함에도 이번 개편안에는 이와 관련한 그 어떤 방안도 없음.
- 이에 지방재정의 현황과 재정부실의 원인을 살펴, 왜 재정형평화보다 지방재정 확충이 선행되어야 하는지를 알아보고 바람직한 지방자치단체 상생방안을 제시하고자 함.

### II. 지방재정의 현황

#### 1) 재정자립도

- 현재 우리나라의 지방자치단체 재정의 특징 가운데 하나는 세입 가운데 자주 재원이 차지하는 비중인 재정자립도가 매우 낮은 것임.
- 기초자치단체의 경우는 더욱 심각한데, 시는 32.1%, 자치구는 26%, 군은 겨

우 12%에 불과하여, 적어도 재정측면에서는 3할 자치도 되지 않다고 볼 수 있음.

- 재정자립도가 높다는 성남시도 56.8%에 불과해서 43.2%는 국가의 국고보조금 등을 받고 있음.

연도별	전국평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
2011년	51.9	68.6	33	38	17	36.6
2012년	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36
2013년	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9
2014년	50.3(44.8)	64.8(61.5)	33.2(29)	36.5(31.7)	16.6(11.4)	31.1(27.2)
2015년	50.6(45.1)	65.8(61.2)	34.8(30.3)	35.9(31.1)	17(11.6)	29.2(25.8)
2016년	52.5(46.6)	66.6(62.3)	35.9(31.9)	37.4(32.1)	18(12)	29.7(26)

표 75 연도별 재정자립도(일반) 추이(당초예산) (단위 : %)

주) 전국평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임. ( )은 2014년도 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자립도임

자료 : 2016년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 행정자치부

- 자주재원의 비중이 낮고, 의존재원의 비중이 높을수록 중앙정부 또는 상급자치단체의 관여가 가능해지기 때문에 헌법 제117조가 보장하는 자치재정권은 저해될 수밖에 없음.

## 2) 국세 대비 지방세 비중

- 국세 대비 지방세 비중도 매우 낮은 수준인데, 수십년 간 우리나라의 국세와 지방세 비중은 8:2 정도를 유지해 왔으며, 이로 인하여 2할 자치라는 자조적인 표현이 회자될 정도임.
- 지방자치의 기본적 토대가 되는 지방세의 비중이 과도하게 낮은 것은 지방자치단체의 자주재정권의 침해 가능성이 높아지는 문제를 야기할 수 있음.
- 2016년 예산 기준으로 국세와 지방세 비율은 77.5 : 22.5로 그 비율이 전통적인 8 : 2 비율보다는 약간 개선이 이루어진 상황이나,

조세총액	국세		지방세	
	세액	비율	세액	비율
2,877,773	2,229,372	77.5	648,401	22.5

표 76 국세 대비 지방세 비중 (단위: 억원, %)

자료: 2016년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 행정자치부

- OECD 국가들의 지방세 비중의 평균은 51%로 나타났는데, 이러한 점들을 고려할 때 우리나라의 지방세 비중은 상당히 낮은 편에 속한다고 판단할 수 있을 것임.

구분	국세	지방세
일본	57.7	42.3
미국	53.9	46.1
영국	93.9	6.1
독일	51.7	48.3
프랑스	71.6	28.4
OECD 국가 평균	49.0	51.0

표 77 2012년 기준 OECD 주요국가의 국세·지방세 비율

자료: 2015년과 2016년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 행정자치부

### 3) 지방재정의 영세성

- 지방자치단체들의 지방세뿐만 아니라 세외수입을 합한 자주재원도 매우 영세해서 지방자치단체 공무원들의 인건비조차도 충당하기 어려운 실정임.
- 2016년 예산으로 볼 때, 지방세수입과 세외수입만으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체들이 시에는 5개, 군에는 59개나 있으며, 자치구에도 11개가 있음.

구분	계	시·도	시	군	자치구
계	243	17	75	82	69
해결	168(69.1%)	17(100.0%)	70(93.3%)	23(28.0%)	58(84.1%)
미해결	75(30.9%)	-	5(6.7%)	59(72.0%)	11(15.9%)

표 78 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비 미해결단체

자료: 2016년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 행정자치부

### Ⅲ. 지방자치단체 재정부실화의 원인

#### 1) 국고보조사업의 확대

- 최근 지방재정난을 부른 가장 중요한 원인은 국고보조금의 팽창이고, 특히 그 가운데에서 복지보조금의 팽창임.
- 중앙과 지방간의 심각한 갈등을 야기한 영유아보육료, 기초연금과 같은 대규모 복지정책들은 모두 지방자치단체에 의한 일정 비율의 비용 분담을 요구하고 있음.
- 대상을 보건복지부 국고사업으로 한정했을 때, 자치단체의 대응지방비 부담은 2008년에 5.1조원이었으나 2013년에는 4.2조원이 증가한 9.3조원임.
- 이는 동 기간 동안의 자치단체 대응 지방비 증가율이 12.8%이라는 것을 의미하는데, 같은 기간 동안의 보건복지부 보조금 증가율 8.6%를 크게 상회하는 수준임.
- 이는 결국 최근의 보건복지 관련 재정부담 증가를 위하여 중앙재정보다 오히려 지방재정이 더 큰 부담을 지고 있다는 것을 보여주고 있음.

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
일반회계(복지부)	15.9	19.3	19.2	20.5	22.0	27.0	11.2%
국고보조금(복지부)	11.7	13.9	13.7	14.4	15.5	17.7	8.6%
대응 지방비	5.1	6.1	6.2	6.7	7.4	9.3	12.8%

표 79 연도별 복지부 국고보조금사업과 대응지방비 부담 (단위: 조원)

자료: 임성일·김성주, 2014. 국고보조금제도의 개선방안: 인천광역시를 중심으로. 한국지방행정연구원 정책연구 2014-33.

- 성남시의 경우 국고보조금의 시비부담은 2008년 950억원에서 2016년 1,949억원, 국도비사업 중 사회복지분야 시비부담은 2008년 764억원에서 2016년 1,472억원으로 증가함.
- 성남시의 자체사업비중은 2008년 64.4%에서 2016년 45.1%로 약 19.3% 감소하고 보조사업비중은 2008년 19.9%에서 2016년 35.6%로 약 15.7% 증가함.

## 2) 자원대책 없는 사무의 지방이양

- 우리나라는 1991년 지방의회의 출범과 함께 중앙과 지방 간의 사무재배분작업이 시작되었고, 이에 따라 3,000개 이상의 국가사무를 지방에 이양하도록 결정하는 실적을 올리게 되었음<sup>35)</sup>.
- 2000년부터 2012년까지 지방이양이 의결된 사무는 3,101개이고, 법령개정이 완료되어 지방에 이양된 사무는 1,982개이며, 미이양된 것은 1,119개에 달하고 있음.
- 박근혜정부의 지방자치발전위원회 출범 이후에는 지방이양 대상사무 1,737개를 발굴하여, 1,737개 사무 가운데, 1,716개 사무를 지방에 이양하고, 174개 사무를 국가로 환원시키는 결정을 하였고, 공동사무에 대해서는 21개 사무를 지방에 이양하고, 80개 사무를 국가로 환원함.

35) 이하의 내용은 지방자치발전위원회의 내부자료 '중앙행정관한 및 사무의 지방이양 추진현황'을 참고하였음

- 중앙권한 및 사무의 지방이양은 지방자치단체의 자치행정권이 강화되었다는 측면이 있으나, 사무가 이양되면 그 사무처리를 위한 인력이 필요하고, 그 인력이 사용하는 경상비가 필요하며, 경우에 따라서는 사업비도 필요한데, 이 사무 수행을 위한 별도의 비용을 지원하지 않는 경우가 많음.
- 실제로 지방자치발전위원회가 한국지방행정연구원에 의뢰하여, 기 이양된 사무 1,976건과 일괄이양법에 의해서 한꺼번에 이양하고자 하는 사무 728건을 16개 시도와 226개의 시군구가 처리하기 위하여 소요되는 비용의 산정을 시도한 바 있음<sup>36)</sup>.
- 그 결과, 기 이양된 사무 1,976건을 처리하기 위해서는 총 2조 6,750억원 정도가 필요하고, 일괄이양사무 728건을 처리하기 위해서는 총 6,476억원 정도가 필요한 것으로 나타났음.

### 3) 재산과세 위주의 지방세

- 우리나라 지방자치단체의 세입의 가장 큰 비중을 차지하는 지방세는 재산과세 위주(44.9%)로 구성되어 있어 소득과세나 소비과세에 비하여 소득탄력성이 낮아 지방세수 안정성 및 신장성에 한계가 있음
- 특히 취득세 등 거래과세의 비중이 28.8%로 재산세 등 보유과세의 비중보다 높아서 부동산 거래가 활발하면 지방재정에 도움이 되지만, 수 년째 부동산 경기 침체를 겪고 있는 요즘과 같은 상황에서는 지방재정에 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없음.

<sup>36)</sup> 고경훈. 2014. 중앙행정 권한 및 사무의 지방이양에 따른 소요비용 산정모델 개발과 적용방안 연구. 한국지방행정연구원

성질별	세목	2014년 결산액	비중(%)
계	11세목	617,250	100.0%
소득과세	지방소득세	97,169	17.2%
소비과세	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)*	142,870	21.7%
재산과세		276,965	44.9%
-보유과세	재산세, 지역자원시설세(부동산)*	99,406	16.1%
-거과과세	취득세, 등록면허세(등록분)*	177,559	28.8%
기타	주민세, 등록면허세(면허분)*, 자동차세(소유분)*, 지역자원시설세(자원)*, 지방교육세, 지난연도 수입	100,246	16.2%

표 80 지방세의 과세 종류 별 구성. (단위 : 억원)

주) \* 표시는 2011년부터 지방세 세목 간소화에 따라 병합된 세목임

자료: 2016년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 행정자치부

#### 4) 지방세 비과세

- 지방세의 감면의 경우, 납세자의 의무나 부담을 감경하는 성격을 가지고 있으므로 지방자치단체가 조례로서 정할 수 있으나, 국가도 역시 지방자치단체의 의사와 무관하게 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법 등의 개정을 통해서 지방세 감면을 시행하고 있음.
- 이는 지방자치단체의 자주재정권을 심각하게 침해하는 것일 뿐만 아니라 실제로 그 규모를 고려할 때 지방재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다고 볼 수 있음.
- 2013년도 지방세 비과세감면액은 16조 738억원이고, 실제 지방세 징수액과 비과세감면액의 합계에서 비과세감면액이 차지하는 비중은 23%에 이르고 있음.
- 16조 738억원을 법적 근거 별로 비중을 보면, 지방세특례제한법이 56.5%로 가장 많고, 지방세법이 34.7%, 조세특례제한법이 8.3%로 법률에 의한 비과세 감면이 99.4%이고 조례는 0.6%에 불과함.



연도	조세 총액 [A+B]		지방세 징수액 [A]		비과세감면 합계 [B]		비과세 및 감면			
							비과세		감면	
1995	16,805	(100.0)	15,316	(91.1)	1,489	(8.9)	-		-	
1999	20,703	(100.0)	18,586	(89.8)	2,117	(10.2)	574	(2.8)	1,543	(7.5)
2000	22,944	(100.0)	20,601	(89.8)	2,344	(10.2)	774	(3.4)	1,570	(6.8)
2001	29,433	(100.0)	26,665	(90.6)	2,768	(9.4)	934	(3.2)	1,834	(6.2)
2002	34,768	(100.0)	31,526	(90.7)	3,242	(9.3)	959	(2.8)	2,283	(6.6)
2003	35,806	(100.0)	33,133	(92.5)	2,673	(7.5)	953	(2.7)	1,720	(4.8)
2004	37,417	(100.0)	34,202	(91.4)	3,215	(8.6)	1,043	(2.8)	2,172	(5.8)
2005	39,511	(100.0)	35,977	(91.1)	3,534	(8.9)	1,053	(2.7)	2,481	(6.3)
2006	49,362	(100.0)	41,294	(83.7)	8,068	(16.3)	2,254	(4.6)	5,814	(11.8)
2007	53,251	(100.0)	43,524	(81.7)	9,727	(18.3)	3,608	(6.8)	6,119	(11.5)
2008	56,784	(100.0)	45,480	(80.1)	11,305	(19.9)	3,906	(6.9)	7,399	(13.0)
2009	60,195	(100.0)	45,168	(75.0)	15,027	(25.0)	5,971	(9.9)	9,056	(15.0)
2010	63,970	(100.0)	49,160	(76.8)	14,811	(23.2)	6,045	(9.5)	8,765	(13.7)
2011	69,632	(100.0)	52,300	(75.1)	17,332	(24.9)	3,985	(5.7)	13,347	(19.2)
2012	69,367	(100.0)	53,938	(77.8)	15,429	(22.2)	5,698	(8.2)	9,731	(14.0)
2013	69,855	(100.0)	53,779	(76.0)	16,076	(23.0)	5,532	(7.9)	10,544	(15.1)
증가율 [ '99→'13 ]	9.4		8.1		19.0		22.2		19.4	

표 81 지방세 비과세·감면 규모 추이 (단위: 십억원, %)

주 : 괄호 ( ) 안의 값은 해당 항목이 지방세징수액에서 차지하는 비중(%)임. 증가율은 1999년부터 2013년까지 연평균 증가율의 평균임.

자료 : 안전행정부(행정안전부), 『지방세통계연감』(구 『지방세정연감』), 각 연도. 유태현 등. 2015. 변화된 여건을 반영한 지방재정세제 발전방안. 행정자치부 용역보고서 재인용

- 성남시의 경우 2015년 결산기준 조세총액 1조 6,744억원의 12.69%인 2,124억원이 비과세·감면액임.

#### IV. 정부의 지방재정개편의 문제점

##### 1) 지방재정 확충 대책의 부재

- 지방재정의 어려움은 국고보조사업의 일방적 확대, 재원대책 없는 국가사무의 지방이양, 사회복지사업의 급증, 감세정책에 의한 지방세수 감소 등으로 인한

재정부족에 있음.

- 본질적인 문제인 재정확충은 손대지 않고 미봉책으로 접근하는 것은 중앙정부가 구사할 정책이 아님.

## 2) 지방재정의 하향평준화

- 이번 정부의 정책은 부족한 재원을 충당하는 주체를 지자체로 규정하면서 전반적인 하향평준화 현상이 발생하도록 하고 있음. 정부의 지방재정 정책은 어떻게 상향평준화를 시킬 것인가로 목표가 정해져야지 '너네 잘사니 부족한데에 쥐라'라는 식의 정책은 모두 어렵게 살자는 것으로 밖에 보이지 않음.
- 지방자치단체 재정여력의 기준점은 낮은 단체가 아니라 높은 단체로 맞추어져야 하는 것이 정상적으로 이번 정책의 취지가 지자체간의 재정형평화라면 상향평준화에 대한 고민이 있어야지 하향평준화로 맞추는 것은 적절한 정책이 아님.

## 3) 지방자치단체 간 갈등 유발

- 재정형평화 강화방안은 이미 찬성과 반대 지자체로 나뉘고 있고, 재정분권을 둘러싼 중앙정부와의 갈등이 지자체간의 자원 배분의 갈등으로 전이되는 상황이 발생함.

## 4) 특정 지자체의 예산 목조르기

- 특정 지자체의 예산 목조르기라고 볼 수 있음. 이번 개편안으로 인해 재정이 대폭 감소될 것으로 예상되는 지자체는 성남시, 수원시, 화성시, 등 경기도 6개 지방자치단체로 한정될 가능성이 높음.
- 특히 성남시의 경우 안정적인 자체재원을 통해 지방자치에 걸 맞는 자체사업을 수행하면서 중앙정부와 지속적인 갈등이 발생하고 있음. 정부의 방침대로 될 경우 성남시의 경우 2016년 기준으로 약 1,000억원 정도가 감액 될 것으

로 예상되고 이렇게 될 경우 독자적인 사업 추진이 어려움.

### 5) 설명자료의 문제점

○ 경기도의 6개 불교부단체가 시·군 조정교부금 배분액의 52.6%를 가져가고 이로 인해 25개 교부단체가 상대적으로 불이익을 받는다고 밝혔는데 지자체의 재정구조를 비교하려면 지방교부세와 조정교부금을 합한 자주재원을 기준으로 삼는 것이 상식임에도 불구하고 조정교부금만으로 재정구조를 비교해 결과를 언론에 공표하는 것도 문제임.

#### ※ 행정자치부 주장자료

\* 화성vs안양 : 인구수 유사(57만명/60만명)하나 조정교부금은 4.1배(3,007억/724억)

구 분	성남	용인	화성	부천	안산	안양
조정교부금 (억원, '15)	2,545	2,668	3,007	982	858	724
인구(명)	972,466	970,062	568,265	852,220	703,973	599,215
도로면적(천㎡)	6,791	2,462	2,301	5,750	10,569	4,642

#### ※ 실제 배분액 자료<보통교부세+조정교부금>

구 분	성남	용인	화성	부천	안산	안양	
교부 재원	합 계	2,545	2,668	3,007	2,137	2,162	1,630
	조정교부금 (억원, '15)	2,545	2,668	3,007	982	858	724
	보통교부세	0	0	0	1,155	1,304	906
인 구(명)	972,466	970,062	568,265	852,220	703,973	599,215	
도로면적(천㎡)	6,791	2,462	2,301	5,750	10,569	4,642	

○ 불교부단체(6개시) 재정자립도는 평균 57.8%(51.7%)로 부자 지자체가 아님.

구 분	성남	수원	고양	시평균	양평	가평	연천	군 평 균
재정자립도	61.9 (56.8)	60.9 (51.4)	50.2 (45.4)	50.6 (44.5)	23.3 (20.5)	26.2 (19)	20.4 (20.4)	23. 3 (20 .1)
재정자주도	76.8 (71.7)	72.9 (63.4)	65.9 (61.2)	69.9 (63.8)	68.6 (65.8)	70.8 (63.6)	71 (71)	70 (66 .8)

표 8 경기도 31개 시·군의 재정자립도 및 재정자주도(2016년) (단위 : %)

주 : ( )은 2014년도 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 수치임.

자료 : 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 행정자치부

## V. 지방자치단체 상생방안

### 1) 복지제도 변경 등에 따른 지방부담 증가분 우선 보전

- 정부는 기초연금제도('14.7), 기초생활보장 개별급여 개편('14.10) 등 복지제도 변경에 따른 추가 재정 수요 및 매칭펀드 사업 등의 지방비 부담비율 증가로 6조 9천억원이 소요되나,
- 지방소득세 독립세 전환에 따른 비과세·면세 효과 등으로 약 2조 2천억원이 보전되므로 실질적 소요재원은 약 4조 7천억원이라고 함.
- 근본적 문제인 절대적인 지방재정 부족을 해결하기 위해서는 재정형평정책을 논하기에 앞서 정부가 2014년 연구용역<sup>37)</sup>을 통해“지방자치발전 종합계획”에 반영하려고 했던 4조 7,000억원에 대한 보전방안이 먼저 시행되어야 함.
  - 자주재원 확충 : 약 2조 8,000억원
    - 지방소비세 상향조정(11% → 16%, 약 2조원)
    - 지방세 비과세·감면 축소(약 8,000억원)
  - 이전재원 지원 : 약 1조 6,000억원

37) 지방자치발전위원회, 권오철등. 2014. 지방자치발전 종합계획 수립연구. 한국지방행정연구원

- 지방교부세 교부율 상향조정(19.24% → 20.0%, 약 1조 3,600억원)
- 분권교부세 사업 추가 국고 환원(약 2,400억원)
- 지자체의 자체수입 확충 및 지출 절감 : 약 3,000억원

## 2) 지방재정 확충을 위한 국세와 지방세 비율 조정

- 국세 대비 지방세 비중을 6 : 4까지 조정할 필요가 있으며,
- 중장기적으로 지방재정의 건전성을 제고하기 위해서는 기존의 재산과세의 비중을 줄이고, 소득과세와 소비과세를 강화해야함.

## 3) 지방자치단체의 동의 없는 자원부담 금지

- 지방재정법 제26조는 지방자치단체의 부담을 수반하는 경비는 행정자치부 장관의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있고, 제27조의2는 지방자치단체의 부담을 수반하는 경비, 사업, 법령, 정책 등은 국무총리가 위원장으로 하는 지방재정부담심의위원회에서 심의하도록 규정하고 있음.
- 그러나, 이 위원회에는 지방자치단체 대표자의 직접 참여가 허용되지 않고 있으며, 지방자치단체가 안건을 상정하도록 허용하고 있지 않는 등 위원회의 구성과 운영방식에 상당한 문제가 있어서 소기의 기능을 거의 수행하지 못하고 있으므로,
- 집행기관인 전국시도지사협의회와 전국시군구청장협의회의 대표 1인씩을 포함시킬 필요가 있음.
- 이는 국가와 지방자치단체가 공동으로 재정부담을 해야 하는 사안에 대해서 국가가 일방적으로 정책결정을 함으로써 지방재정에 상당한 부담을 주던 관행을 중지시킬 수 있을 것임.

#### 4) 법률에 의한 지방세 비과세 감면의 원칙적 금지와 지방자치단체의 동의 의무화

- 지방세 비과세감면의 대부분이 국가의 정책적 목적을 달성하기 위하여 법률에 규정된 것이라는 점을 고려할 때, 지방재정난의 극복을 위해서는 그로 인한 재정부담을 국가가 부담하도록 하고, 추가적인 비과세감면에 관해서는 반드시 지방자치단체의 동의가 있는 경우에 허용하는 것을 고려할 필요가 있음.

#### 5) 사무의 지방이양 혹은 위임에 대한 재정지원 의무화

- 지방으로 이양된 국가사무는 이양 전에는 국가가 소요비용을 부담하던 것이므로, 사무의 이양과 함께 관련 재원도 함께 지방자치단체로 이양될 필요가 있음.
- 우리나라의 의회예산처에게 비용 추계의 임무를 부여하고, 추계된 비용을 국가가 부담하도록 할 필요가 있음.

### VI. 결어

- 지방자치단체의 재정위기를 해결하는 방안은 지자체간의 재원재분배라는 방안도 있지만 선행되어야 하는 것은 재정책중이며, 중앙정부와 지자체간에 발생하는 수직적 재정불균형을 해결하는 것임. 핵심적이고 중요한 문제를 먼저 해결하려고 하기보다 중앙정부의 재정을 손대지 않고 하향평준화를 통한 지방자치단체간 재정 형평성을 해결하는 것은 문제 해결의 방법에 순서가 바뀐 것임.
- 중앙정부가 진정으로 지방재정의 위기에 대한 고민이 있고 이를 해결하고자 하는 의지가 있다면 조정교부금 배분방식 변경, 법인지방소득세 도세 전환 같은 미봉책이 아닌 정부가 2014년 연구용역을 통해“지방자치발전종합계획”에 반영하려고 했던 4조 7,000억원에 대한 지방재정 보전방안이 먼저 시행되어야 함.



정부의 지방재정 개편안, 무엇이 문제인가?

발행일 2016. 06. 16.

발행처 참여연대 · 국회의원 박광온 · 국회의원 박주민

담당 장정욱 참여연대 조세재정개혁센터 선임간사 02-723-5056



긴급좌담회

정부의

지방재정

개편안

무엇이

문제인가?