

이 보고서는 「안정적인 복지재원 조달을 위한 지방재정 조정제도 개선방안 연구」에 대한 국회예산정책처의 정책연구 용역사업에 의한 것임

안정적인 복지재원 조달을 위한 지방재정조정제도 개선방안 연구

2013. 12.

안정적인 복지재원 조달을 위한 지방재정조정제도 개선방안 연구

2013. 12.

연구책임자 강 장 석 (국민대학교 교양과정부 초빙교수)

이 연구는 국회예산정책처의 정책연구 용역사업으로 수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 정책연구과제
「안정적인 복지재원 조달을 위한 지방재정조정제도 개선방안
연구」의 최종 보고서로 제출합니다.

2013. 12.

국민대학교 교양과정부 초빙교수 강장석

최근 사회복지 분야, 특히 영유아보육료 지원 사업 등과 같이 지자체의 의지와 상관없이 중앙정부 주도로 확대되고 있는 국고보조사업 등에서 지출이 지속적으로 증가하고 있어 지방자치단체들의 재정적 어려움이 가중되고 있다. 지난 반세기 동안 꾸준한 지방재정 지출권한의 확대 노력에도 불구하고, 지방으로 배분되는 재원의 규모는 상대적으로 여전히 낙후한 수준이다. 이러한 재정여건 속에서 수도권과 비수도권 지방자치단체들의 재정격차는 더욱 심각한 수준인 바, 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 우리나라 지방재정 구조의 내재적 한계로 인해 자체세입 확대보다는 지방교부세로 대표되는 지방재정조정제도의 개편으로 이러한 지방재정 문제를 해결할 수밖에 없다.

지방재정조정제도란 정부 간 재정적 협력을 포괄하는 의미로서, ① 중앙정부가 지방자치단체에게, ② 광역자치단체가 기초자치단체에게, 그리고 ③ 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나, 단체 간의 재원불균형을 조정해 줌으로써 지방자치단체의 바람직한 역할수행을 뒷받침해 주기 위한 재원이전장치이다. 우리나라의 현행 지방재정조정제도로는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부도산교부세 등으로 구성되어 있는 지방교부세제도, 재원조정교부금·재정보전금, 국고보조금제도 등이 있다. 이에 덧붙여 형식적으로는 아니지만 실질적으로 지방재정조정제도로 운용되고 있다고 평가할 수 있는 지방소비세가 있다.

지방자치단체의 급증하는 복지 분야 지출을 보완할 수 있는 지방재정조정제도를 통한 개편방안으로는 다음과 같은 네 가지 정도(엄밀히 말하자면 세 가지)를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 원칙론으로 돌아가서 국세 재원을 지방세로 전환하여 지방 자체수입을 확대시켜 주는 것이다. 최근 이러한 움직임으로는 지방소비세 전환률 인상, 종합부동산세의 지방세 전환과 같은 조치 등을 들 수 있다. 지방 자체수입의 확보는 지방자치단체들의 재정자립도를 높이면서 재정분권 및 재정지출의 책임성을 강화할 수 있는 장점이 있다. 그러나 아무리 국세를 지방세로 전환시켜 지방세 비중을 높여준다고 하더라도 세원분포가 불균형하여 상대적으로 재정여건이 우수한 수도권 자치단체로만 재원이 집중되는 부익부 빈익빈 현상만 조장할 우려가 있으며, 이러한 세원불균형에 대한 조정 장치를 마련하여 세원을 이전해 주는 것은 결국 지방교부세와 같은 지방재정조정제도의 변형에 지나지 않기 때문에 실효성이 부족하다고 할 것이다.

지방세의 비중을 높여서 지방의 재정지출을 충당하는 문제는 국세와 지방세 전반의 세제 개편뿐만 아니라 현행 지방행정체제 전반에 대한 개편이 병행되어야 해

결될 수 있는 과제이다.

둘째, 2005년 이후 내국세 총액의 19.24%로 묶여 있는 지방교부세의 법정교부율을 2~3% 정도 상향조정하는 방안이다. 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 재정부족액을 기초로 산정하는 보통교부세 산정방식을 놓고 볼 때, 필요재원을 그 수요에 가장 적합하게 배분해 줄 수 있는 방식은 지방교부세 법정률 인상이라고 할 수 있다.

그러나 이 방안도 보통교부세 비교부단체에 대한 형평성 문제, 재정책임성의 확보 문제 등을 고려할 때, 우선적인 고려대상이 될 수 있는 방안은 아니라고 하겠다.

셋째, 2010년부터 도입된 지방소비세의 전환률을 인상하는 방안이다. 최근 취득세 영구인하로 인한 세수감소분을 보전하기 위해 국회와 정부는 지방소비세 재원을 현행 부가가치세액의 5%에서 11%로 6%p 상향조정하기로 하였다. 일부 지방자치단체나 관련 전문가들은 이러한 지방소비세의 전환률을 부가가치세액의 20~30%까지 인상할 것을 주장하는 견해도 있다.

지방소비세는 자주재원인 지방세로서의 특징과 배분방식으로 인한 지방교부세와 같은 지방재정조정제도로서의 특징도 함께 가지고 있다. 지방소비세 제도는 지방자치단체의 재정자율성과 책임성, 안정성을 제고하고 재정자립도를 개선하며, 재산세 중심의 지방세 세수 신장을 강화하는 장점이 있다. 그러나 다른 한편으로 지방소비세 도입이 중앙정부의 재정을 악화시키고, 지방교부세보다는 상대적으로 지방자치단체의 재정력 격차를 확대시키는 문제점도 있다.

국세인 부가가치세액의 일정 비율을 재원으로 하는 현행 지방소비세 제도는 지방자치단체의 징수노력(tax effort)이 세수 증대에 반영되는 구조로 연결되지 못하고 있다. 지방재정조정제도의 일종으로 볼 수 있음에도 배분지표로 인해 재정여건보다는 각 지역별 소비수준에 의해 배분되며, 일반재원으로 이전되면서 복지분야 지출 대상사업과 제대로 매칭 되지 않을 우려도 있다.

넷째, 영유아보육료 지원 사업에서 발생한 재원부족에 대한 해결책으로 제시된 것처럼 국고보조사업의 기준보조율을 조정하는 방안이다. 국고보조사업은 용도와 각종 수행조건 등을 지정해서 교부하는 특정재원으로서 피보조자나 단체에 대해 그 자금의 집행에 관하여 행정적 감독과 재정적 통제를 할 수 있으므로 지방교부세나 지방소비세와 같은 일반재원 형태의 이전보다 재정책임성 제고 측면에서 장점을 가질 수 있다.

정부도 영유아보육료 지원 사업에서 발생한 지방비 부담문제를 개선하기 위해 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」을 개정하여 기준보조율을 평균 10%p 정도 상향 조정하는 방안을 마련한 바 있다. 현재 지출대상과 규모가 지속적으로 확대되고 있는 일부 복지 분야 국고보조사업들의 경우에는 정부와 국회의 엄격한 통제 하에

서 국고보조비율 조정을 통해 재정을 지원하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 일반재원으로 이전할 수밖에 없는 지방교부세나 지방소비세 같은 지방재정조정 수단 보다는 추가적인 재정지원이 필요한 대상사업을 목표로 할 수 있는 국고보조사업이 보다 효과적인 수 있기 때문이다.

지방자치제도의 안정적인 정착과 성숙을 위해서는 중장기적으로 국고보조사업의 규모와 수를 줄여나가면서 지방세 규모를 확대하고 각 지방자치단체들이 자율적으로 재정사업을 계획하고 집행할 수 있는 제도와 재정적 여건을 마련해 나가는 것이 중요할 것이다.

이러한 점에서 지역 간 재정불균형을 보완할 수 있는 지방교부세나 지방소비세를 통한 재원이전을 확대하는 것도 필요하다. 그러나 현재와 같이 지방행정 및 재정에 대한 각종 견제 장치들이 제대로 작동하지 못하고 있는 실정에서는 일반재원 형태의 보조수단을 확대하는 것보다, 일정 부분 견제장치를 확보할 수 있는 재정조정수단을 활용하는 것이 바람직할 것이다.

차 례

I. 서 론 / 1

1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2

II. 우리나라의 지방재정조정제도 / 4

1. 지방재정조정제의 의의와 기능	5
가. 지방재정조정제의 의의와 필요성	5
나. 지방재정조정제의 기능	6
2. 지방재정조정제의 유형	7
가. 수직적 재정조정	8
나. 수직적 역재정조정	8
다. 수평적 재정조정	9
3. 우리나라 지방재정조정제도의 개요 및 최근 개편내용	9
가. 우리나라 지방재정조정제도의 개요	9
나. 우리나라 지방재정조정제도의 최근 개편 내용	11
4. 지방교부세 제도	19
가. 지방교부세의 의의	19
나. 지방교부세의 성격	20
다. 지방교부세의 변천	20
라. 지방교부세의 재원 및 배분방식	21
마. 지방교부세의 종류	22
5. 재원조정교부금·재정보전금제도	25
가. 자치구 재원조정교부금	25
나. 재정보전금제도	27
6. 국고·시도비 보조금제도	31
가. 보조금의 의의 및 분류	31

나. 보조금이 지방재정에 미치는 영향	35
다. 보조방법	36
7. 지방소비세 제도	38
가. 개관	38
나. 지방소비세 도입의 이론적 근거	38
다. 지방소비세 현황	39

III. 지방재정에 있어 복지 분야 지출의 실태 및 문제점 / 41

1. 통합재정에 따른 지방재정 실태	41
가. 통합재정 개요	41
나. 통합재정에 따른 수입과 지출 규모	42
2. 사회복지 관련 국고보조사업 현황 및 규모	45
가. 개관	45
나. 국고보조사업 현황	46
다. 복지 분야 지방비 부담 현황	49
3. 사회복지분야 의무지출 국고보조사업의 대응 지방비 부담 증가	51

IV. 지방재정조정제도를 통한 지방재정 개선방안 / 55

1. 세제개편을 통한 자주재원 확충	55
가. 현행 지방세입 구조 및 현황	55
나. 자체수입 확대를 통한 재원조달방안 검토	58
2. 지방교부세 법정교부율 인상	62
가. 현행 지방교부세 배분현황	62
나. 교부세 법정교부율의 변화	63
다. 지방재원 확충을 위한 지방교부세 법정교부율 인상 검토	63
3. 지방소비세 전환률 인상을 통한 지방재원 확대	69
가. 지방소비세 배분 현황	69
나. 지방소비세 확대에 따른 장·단점 검토	69
4. 국고보조사업 기준보조를 조정	73
5. 목적예비비 집행을 통한 보전	78

V. 결론 및 정책적 시사점 / 80

1. 복지 분야 지방 지출의 증가 80

2. 복지재원 조달을 위한 지방재정조정제도 개편방안 81

 가. 세제 개편을 통한 지방세-지방세의 수입 확충 81

 나. 지방교부세 법정교부율 인상 82

 다. 지방소비세 이양재원 확대 83

 라. 국고보조사업 기준보조율 조정 84

3. 정책적 시사점 84

참고문헌 87

표 차례

[표 1] 일반보조금과 특정보조금의 상대 비중 : 1990~2012년 10

[표 2] 광역지역발전특별회계 계정별 재원과 지출소요 18

[표 3] 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계 비교 19

[표 4] 지방교부세제도의 변천 21

[표 5] 연도별 지방교부세 교부현황 : 1991~2013년 24

[표 6] 연도별 시도비 보조금 및 교부금 교부현황 : 2007~2013년 29

[표 7] 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 재정조정제도 개요 30

[표 8] 지역별 지방소비세 배분내역 : 2010~2012년 40

[표 9] 통합재정수지 작성근거 및 내용 42

[표 10] 2013년도 지방자치단체별 통합재정 지출 규모 43

[표 11] 2013년도 지방자치단체별 통합재정 수입 규모 43

[표 12] 회계별 세입항목별 통합재정 수입 규모 44

[표 13] 연도별 중앙정부 및 지방자치단체 복지예산 규모 46

[표 14] 연도별 중앙정부 복지예산 비교 47

[표 15] 비목별 중앙정부 복지예산 비교 48

[표 16] 부처별 복지 분야 국고보조사업 예산 현황 48

[표 17] 지방자치단체 사회복지 지출의 재원배분 현황 49

[표 18] 지방자치단체 사회복지 예산의 부문별 재원배분 현황 50

[표 19] 지자체 유형별 사회복지예산 비율 현황 51

[표 20] 복지 분야 국고보조사업과 대응 지방비 부담 51

[표 21] 복지 분야 주요 국고보조사업 및 지방비 대응액 52

[표 22] 의무지출 예산안 대응지방비 내역 54

[표 23] 2013년도 지방세 세목별·단체별 규모 57

[표 24] 국세 대 지방세 비율 58

[표 25] 전체 지방세입 대비 지역별 지방세 비중 비교 59

[표 26] 2013년도 지방세 세목별·시도별 규모	60
[표 27] 보통교부세 산정방식	64
[표 28] 보통교부세 동종별 교부현황	65
[표 29] 국가 대 지방 예산비율 - 55.9:33.2:10.9(중앙정부:지방:지방교육)	66
[표 30] 총재정사용액 기준 - 42.6:42.1:15.3(중앙정부:지방:지방교육)	66
[표 31] 국가 및 지방자치단체 재정사용액 세부내역 : 2013년(순계예산)	67
[표 32] 지방소비세 확대(5%p)시 중앙정부와 지방자치단체의 세입효과	70
[표 33] 지방소비세와 지방교부세의 지역간 분포비교	71
[표 34] 국가채원 지방이양방식의 장·단점	73
[표 35] 보육료 지원 사업 확대 추이	75
[표 36] 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령[별표 1]	76
[표 37] 유사 복지 분야 국고보조사업 국고보조율	77

그림 차례

[그림 1] 지방소비세 징수업무 흐름도	39
[그림 2] 지방통합재정 구조	42
[그림 3] 우리나라의 조세구조	56

I. 서론

1. 연구의 목적

최근 사회복지 분야, 영유아보육료 지원 등과 같은 국고보조사업 등에서 지출이 지속적으로 증가하고 있어 지방자치단체들의 재정적 어려움이 가중되고 있다. 지난 반세기 동안 꾸준한 지방재정 지출권한의 확대 노력에도 불구하고, 지방으로 배분되는 재원의 규모는 상대적으로 여전히 낙후한 수준이다. 이러한 재정여건 속에서 수도권과 비수도권 지방자치단체들의 재정격차는 더욱 심각한 수준인 바, 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 우리나라 지방재정 구조의 내재적 한계로 인해 자체세입 확대보다는 지방교부세로 대표되는 지방재정조정제도의 개편으로 이러한 지방재정 문제를 해결할 수 밖에 없다.

지방재정조정제도는 정부 간의 재정적 협력을 포괄하는 의미로 지방자치단체의 바람직한 역할 수행을 뒷받침해 주기 위한 자원 이전장치이다. 현재의 열악한 지방재정 여건 및 한계를 탈피하기 위해서는 지방재정조정제도의 확대 보다는 지방세 수입과 같은 자주재원 확대가 우선이라는 견해도 있으며, 이를 위해 지난 2010년 정부는 지방재정의 취약성을 보완하고 지출책임성을 강화할 목적으로 지방소비세 및 지방소득세를 신설하기도 하였다.

지방소비세는 국세인 부가가치세 징수액의 5%를 재원으로 하고, 배분지표로는 거주지를 기준으로 집계되는 민간최종소비지출을 사용할 계획이었다. 그러나 부가가치세를 기반으로 하는 지방소비세는 수도권 편중이 심하다는 지적에 따라 민간최종소비지출 규모에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 그리고 비수도권 도(道) 300% 등 권역별 가중치를 적용하여 다시 비중을 산출한 가중민간소비지출 지표를 이용하여 배분되고 있다. 지방의 자체 세원을 강화한다는 취지에서 지방소비세가 도입되었지만, 결국에는 지방교부세와 같은 지방재정조정제도와 별반 차이가 없는 제도가 되어 버린 것이다.

이처럼 수도권 지역과 비수도권 지역의 이러한 세원편중 문제점이 근본적으로 해소하지 않고서는 자체재원 확보방식으로 지방재정 문제를 해결할

수 있는 방안은 도출되기 어렵다고 할 것이다. 이에 본 연구에서는 최근 급증하고 있는 각종 사회복지지출 관련 소요에 대해 효과적으로 대응하기 위한 방안으로 지방재정조정제도를 기본적인 수단으로 검토하고자 한다. 다만 의존재원이라는 한계로 인해 각 지방자치단체의 지출책임성 확보가 용이하지 않다는 기존의 문제점에 대해서는 무분별한 재원확대보다 지방 지출의 책임성도 함께 제고할 수 있는 개선방안을 제시해 보고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

지방재정조정제도의 개선방안을 제시하기 위해서는 가장 먼저 현재 지방재정의 현황에 대한 분석이 필요할 것이다. 지방자치단체의 수입은 크게 세 가지로 구성되는 바, 지방세 및 세외수입과 같은 자체재원, 지방교부세 및 국고보조금으로 구성되는 의존재원, 지방채 이렇게 세 가지로 구성된다. 지방재정 현황 분석 부분에서는 지방자치단체의 재정구조, 중앙과 지방의 세입구조, 중앙과 지방의 세출, 국고보조금 교부현황, 2010년부터 도입된 지방소비세 및 지방교부세의 운영현황 등에 대해 분석해 볼 것이다.

다음으로 세출과 관련하여 현재 지방자치단체 사회복지 관련 사업들의 지출 실태를 분석할 것인 바, 최근 2~3년 사이에 사업영역이 확대되었거나 확대 예정인 영·유아보육료 지원 사업 등 복지 분야 국고보조사업들의 지출 실태 및 문제점을 분석할 것이다.

최근 지자체들의 재정난이 초래된 원인은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 지자체들의 재정난이 문제되어 언론보도 등을 통해 외부에 알려지게 된 것은 인천광역시나 경기도 용인시, 성남시와 같은 재정여건이 다른 자치단체들에 비해 상대적으로 우수한 자치단체들이다. 이들 지자체들이 재정적 어려움에 처하게 된 것은 무분별한 국제경기대회 유치나 경전철사업과 같이 단체장들의 과욕에 따른 무리한 재정사업 추진에 따른 결과이다. 이러한 사례들의 경우는 재정난의 원인을 지자체 스스로에게 물을 수 있다고 할 것이다.

다른 한편으로는 사회복지 관련 국고보조사업들의 확대나 취득세 인하와 같은 중앙정부의 정책 추진에 따른 것이다. 중앙정부가 새로이 복지사업을 시작하거나 기존의 복지사업을 확대 시행하면서 매칭 펀드 방식으로 지자체

의 부담부분은 충분한 재정적 고려 없이 시작하는 것이다.

사회복지 국고보조사업들의 지출구조 개선방안과 관련해서는 주로 서울, 인천, 경기도와 같은 수도권 지방자치단체들에 대한 국고보조율 조정문제를 중심으로 분석하려고 한다.

우리나라의 지방재정조정제도로는 「지방교부세법」에 따라 내국세의 19.24%의 재원으로 조성되는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세와 「종합부동산세법」에 따라 조성·배분되는 부동산교부세 등이 있다. 이외에도 서울특별시 및 광역시에서 소속 자치구에 교부하는 조정교부금이 있으며, 도에서 소속 기초지방자치단체들에 교부하는 재정교부금 등이 있다.

공식적인 지방재정조정제도는 아니지만 지역 간 세원분포 및 재정력 격차로 인해 사실상 지방재정조정제도와 유사한 형태로 운용되고 있는 지방소비세 제도와 관련해서도, 현재 지자체들의 요구처럼 지방소비세 재원을 늘리는 것이 과연 합리적인 지방재정 지원수단이 될 수 있을 것인지에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다.

현재 국세인 부가가치세의 5% 수준인 지방소비세 재원을 11%로 상향 조정한다면 이에 비례해서 상대적으로 지방교부세(내국세의 19.24%)의 재원규모가 축소될 우려가 없지 않은 바, 가중민간소비지출 지표를 이용하여 배분하는 지방소비세가 지방의 재정력 격차를 해소하는데 우수한 방안이 될 수 있을 것인지, 아니면 현재 내국세의 19.24% 수준인 지방교부세의 재원 규모를 확대하여 「지방교부세법 시행령」 등에 마련된 배분공식에 따라 각 지자체에 재원을 이전해 주는 것이 합리적인 배분방안이 될 수 있을 것인지에 대해서도 연구해 볼 필요가 있다.

국가 전체적으로 배분되는 재원이 국민들에게 각종 복지정책을 통해서 효과적으로 전달되기 위해서는 일선에서 정책 집행을 담당하는 지방자치단체의 역할이 가장 중요하다고 할 것이다. 최근 늘어나고 있는 각종 복지정책들로 인해 각 지자체들이 재정적 어려움을 호소하고는 있지만, 다른 한편에서는 여전히 지자체들의 방만한 재정운용 등이 계속 지적되고 있는 것이 현실이다. 각 지자체들의 일반재원으로 사용되는 지방교부세와 같은 재원들은 지자체의 지출 책임성이 제고되지 않는 전제에서는 아무리 많은 재원이 추가적으로 지원된다고 하더라도 국민들이 체감하는 효과적인 복지정책 구현

이 어렵다고 할 것이다. 중앙정부에서 집행용도를 제한할 수 있는 각종 매칭 펀드 방식의 국고보조금 사업들이 최근 몇 년 사이 늘어난 것은 이러한 이유에 기인한 것이기도 하다.

본 연구에서는 이상과 같이 최근 급증하고 있는 각종 사회복지 관련 사업들과 관련하여, 지방자치단체들의 재정적 어려움을 해소해 줄 수 있는 지방교부세, 지방소비세와 같은 지방재정조정제도의 개편방안을 검토하면서도 늘어난 재원이 효과적으로 책임성 있게 국민들에게 전달될 수 있는 방안을 모색해 보려 한다.

II. 우리나라의 지방재정조정제도

1. 지방재정조정제의 의의와 기능

가. 지방재정조정제의 의의와 필요성

지방재정조정제도(地方財政調整制度, local finance equalization scheme)란 정부 간 재정적 협력을 포괄하는 의미로서, ① 중앙정부가 지방자치단체에게, ② 광역자치단체가 기초자치단체에게, 그리고 ③ 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나, 단체 간의 재원불균형을 조정해 줌으로써 지방자치단체의 바람직한 역할수행을 뒷받침해 주기 위한 재원이전장치이다.

행정기능 수행에 있어서 지방자치단체의 필요경비는 지방세와 세외수입 등 자체재원으로 충당하는 것이 바람직하다. 그러나 지역 간 재정불균형 또는 세원편재로 인해 국세의 지방세이전이라는 조세체계의 개편만으로는 오히려 지역 간 재정격차를 더욱 심화시켜 지방자치단체 간 빈익빈 부익부현상을 조장할 수 있게 된다.

따라서, 지역 간에 고루 분포된 세원을 지방세로 하면서 대도시나 일부 지역에 편재된 세원은 국세로 징수하여 취약한 지방재정의 구조를 보완하는 제도가 필요한 것이다. 즉, 지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정수준(national minimum)을 유지하는 데 필요한 재원을 보장해 주면서, 아울러 지방자치단체 간의 재정력격차를 완화시키기 위해 국세수입의 일부 또는 기타 자금을 일정 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 제도이다.

이러한 중앙정부와 지방정부 간의 재정적 연계가 불가피한 것은 인위적이 아니라 자연발생적이고, 따라서 오래 된 역사적 연원이 있다.

첫째, 세입행위는 조세의 부과·징수방법에서 보는 것처럼 전국적으로 통일성·강행성·일관성의 확보가 용이한 중앙정부의 주된 책임분야였던 반면에, 세출행위는 주민과 가까이 위치하여 민생안정을 위한 구호사업, 사회복지장비의 지출 등 직접 문제해결사 노릇을 하는 지방정부의 주된 책임분야였다. 따라서, 국가가 세수확보에 비교우위를 차지하고 있다는 사실 때문에 중앙정부가 재원을 조달하여 지방정부에 합리적으로 재배분하여 주는 재정조정방식

은 역사적 배경이 길다. 이처럼 조세징수가 지속적으로 중앙집권화되어 왔던 것은 많은 나라에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

둘째, 중앙정부로서는 지역 간의 지나친 재정적 불균형을 방지할 수 없기 때문이다. 지역 간의 지나친 재정격차는 행정서비스의 불균등, 공공재의 불공평성을 초래하게 되므로, 국가 전체적으로 볼 때 정치적·사회적인 불안정을 초래할 위험이 있다. 그러나 한편, 지방정부에 대한 중앙정부의 재정통제를 초래함으로써 지방자치단체의 자율성을 제약하는 요인이 되기도 하였다.

나. 지방재정조정 기능

초기자본주의 시대에 지방정부는 그 지역사회의 경제력에 맞게 재정활동이 이루어졌으며, 따라서 지방정부가 국가로부터 재원을 지원받는 일은 거의 발생하지 않았다. 그러나 자본주의가 발달함에 따라 지역 간 부의 편차로 경제적 격차가 발생하였고, 이는 결국 지역 간의 재정적 불균형문제를 초래하게 되었는데, 오늘날 지방행정의 이러한 재정불균형(fiscal imbalance)문제는 국가와 시대에 따라 정도의 차이는 있으나, 공통적으로 발견되는 현상이다. 일반적으로 다음 두 가지 측면에서 그 배경을 살펴볼 수 있다.

첫째는 중앙정부와 지방정부 간의 기능배분과 관련하여 재원조달능력에 차이가 있다는 점이다. 예컨대, 지방자치단체는 공공재의 공급의무가 중앙정부에 비하여 막중함에도 불구하고 재원조달능력은 극히 한정되어 있으며, 정부의 재정기능을 자원배분조정, 소득재배분, 경제성장 안정화로 구분할 때, 지방정부가 주로 독자적인 의사에 의해 수행해야 할 기능은 공공서비스의 효율적 공급과 관련한 자원배분기능이라는 점이다. 즉, 지방자치단체의 재원 확보력이 서비스의 공급의무와 불일치함으로써 지방재정에 제약을 가져오는 재정불균형문제가 발생하게 되는데, 이를 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance) 또는 수직적 재정불공평(vertical fiscal inequity)이라고 한다.

둘째는 지방정부 상호간에 존재하는 조세부담능력과 각 지방정부의 사회경제적 환경요인의 차이로 발생하는 지방공공서비스의 단위당 생산비격차로 인해 세입능력과 세출수준에 차이가 나타나는 지방정부 상호간의 재정격차(fiscal disparities)문제가 발생하게 되는데, 이를 수평적 재정불균형(horizontal

fiscal imbalance) 또는 수평적 재정불공평(horizontal fiscal inequity)이라고 한다.

이러한 재정불균형문제를 해결하기 위한 수단은 다양한 형태로 제시할 수 있다. 즉, 정부 간의 수직적 관계에서 발생하는 재정적 불균형의 해결과제는 정부 간에 기능을 재배분하거나, 기능배분에 부합되도록 세원을 늘려주는 방법을 통해 해소할 수 있을 것이다. 그리고 정부 간의 수평적 관계에서 발생하는 재정적 불균형은 중앙정부가 재정력이 빈곤한 지방자치단체에 재정지원을 함으로써 표준이 되는 단체와 동일 수준의 공공서비스를 확보하게 하는 방법, 재정력이 표준적인 수준을 넘는 단체로부터 재원을 흡수하여 표준적인 수준에 미달하는 단체에 재정지원을 하는, 이른바 역교부금방식(陰의 보조금), 또는 지방재정에서의 재정잉여 불균등을 중앙정부가 차별적인 국세부과에 의해 조정하는 방법 등을 통해 해소할 수도 있을 것이다.

이와 같이 지방재정조정제도는 자본주의가 고도로 발전함에 따라 필연적으로 발생할 수밖에 없는 지역간의 경제 및 재정격차(fiscal disparities across jurisdictions)와 함께 주민이 어떠한 지방자치단체나 지역에 살더라도 일정한 행정수준(national minimum)은 향유할 수 있어야 한다는 상호 모순된 명제를 조화시키려는 시도에서 나타난 제도이다.

따라서, 지방재정조정제도의 기능은 ① 지방자치단체 간의 재원불균형을 조정(재정형평화 기능)하고, ② 일정한 행정수준을 유지하기 위한 재원을 보장하며, ③ 국가적 관심사항에 대한 참여를 촉구하고 일정한 역할을 분담하며, ④ 재난 등의 특별대책에 따른 보조를 하기 위한 것이다. 그런데 역사적으로 볼 때 재정적 불균형이 지방재정조정의 더욱 중요한 요소로 전개되어 왔다.

2. 지방재정조정의 유형

한 국가의 다양한 제도가 그 나라 역사의 산물이듯이 국가별 재정조정방식도 그 나라의 고유한 역사와 특성, 그리고 정치, 경제, 사회, 문화 등의 발전과정에 따라 다양하다. 영국의 조정제도는 1인당 과세기초와 지출요인에 따라 결정되는 매우 정교한 제도인데, 잉글랜드·스코틀랜드·웨일스·북아일랜드 등 지역에 따라 각자 독자적인 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 네덜란드

는 세입의 균등화보다는 세출수요에 기준을 두어 조정한다. 독일, 대만 등은 공동세방식을 통해 국가와 지방정부가 세원을 공유하고 있다. 미국의 경우는 ① 연방정부가 주정부 및 지방자치단체에게, 그리고 50개 주정부가 해당 지방정부에게 하는 일반재원보장제도인 세입분할방식(revenue sharing)과 ② 연방재정원조인 특별보조금(specific grants) 등이 있다.

전자는 우리나라의 지방교부세와 성격이 유사한데, 배분방식에는 징세노력도(tax effort)가 포함되며, 3요소5요소 방식이 있어 어느 것이든 유리한 방식을 택할 수 있다. 일본의 경우는 지방재정조정방식이 우리나라 지방재정조정방식의 내용 형성에 큰 영향을 끼쳤다. 예컨대, 일본의 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금 제도 등은 우리나라의 방식과 기본 틀이 유사하다.

이처럼 다양한 지방재정조정방식의 유형은 다음과 같이 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 일반적으로는 수직적 조정만을 의미하는 것이기도 하다.

가. 수직적 재정조정

수직적 재정조정이란 중앙정부가 지방자치단체에게, 그리고 광역자치단체가 기초자치단체에게 재원을 공여하거나, 단체 간의 재원불균형을 조정해 주는 재원재배분방식이다. 예컨대, 지방교부세, 보조금, 재정보전금, 자치구의 재원조정교부금, 공동세 등이 있다. 그러나 보조금(grants)이란 용어를 최광의로 해석하는 경우에는 지방교부세까지도 포함하는 개념으로 사용할 수 있다.

나. 수직적 역재정조정

이는 지방정부가 중앙정부에게 재원을 재배분해 주는 방식이다. 이른바 ‘지방주권(地方主權)’ 주장에 입각하여 조달원천이 지방인 수입은 원칙적으로 지방이 그 사용권을 행사하며, 최소한도로 축소된 국가경영(예컨대, 외교, 국방, 사회보장, 교육 등)을 위한 비용을 지방이 분담해야 한다는 것이다. 중국(상해, 광주 등의 대(對) 중앙정부 지원) 등의 예가 있으나, 우리 현실에서는 사실상 실현가능성이 높지 않은 제도이다.

다. 수평적 재정조정

수평적 재정조정이란 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 단체에게 실시하는 동급 지방자치단체 상호간의 재원재배분방식이다. 역교부세 개념으로서 부유한 자치단체의 저항과 징세노력의 감소 등 여러 가지 요인으로 인하여 사실상 시행가능성이 적은 제도이나, 독일의 주(州)간 재정조정에서 그 예를 볼 수 있다.¹⁾

3. 우리나라 지방재정조정제도의 개요 및 최근 개편내용

가. 우리나라 지방재정조정제도의 개요

우리나라 현행법령상 서로 다른 정부간에 존재하는 재정의 수직적·수평적 불균형을 조정하는 정부간 재정관계(intergovernmental relations of finance)의 중요한 수단은 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금(2005년도 폐지) 등이다. 지방교부세는 국가수입중 일부를 재정력이 취약한 자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 단체간 재정을 조정함으로써 지방행정의 균형적인 발전을 기하려는 제도라 할 수 있다.

국고보조금이란 국가-지방간에 서로 이해가 얽혀 있거나 서로 협력하여 사무를 실시할 때, 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서, 그에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지방에 지원(교부, 부담, 보조)하는 제도이다.

지방재정조정재원인 이전재원은 자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반보조금(지방교부세)과 집행시 조건이 부여되는 특정보조금(국고보조금과 舊 지방양여금)으로 구분할 수 있다.

일반보조금과 특정보조금의 비중 변화를 살펴보면, 1995년 46% vs 54% → 2000년 39% vs 61% → 2003년 49% vs 51%이다. 즉 민선자치 실시이후 2000년까지 일반보조금 보다 특정보조금의 비중이 지속적으로 급증하고 있다. 그러나 2001년 이후부터는 일반보조금의 비중이 증가하는 추세에 있는

1) 현재 서울특별시 소속 자치구만을 대상으로 시행되고 있는 재산세 공동과세제도가 넓은 범주에서 수평적 재정 조정제도로 볼 수 있다.

데, 이는 지방교부세의 비중이 상향조정되면서 나타난 결과라고 하겠다. 그러나 최근에는 국고보조사업 규모가 급증하여 지방교부세보다 국고보조금의 증가율이 더 높은 추세를 보이고 있다.

[표 1] 일반보조금과 특정보조금의 상대 비중 : 1990 ~ 2012년

구분	이전재정규모(억원)				비중(%)	
	합계(A)	지방교부세(B)	지방양여금(C)	국고보조금(D)	일반보조금(B/A)	특정보조금(C+D)/A
1990	48,328	27,647	-	20,681	57	43
1991	56,685	34,524	-	22,161	61	39
1992	70,031	39,277	12,240	18,514	56	44
1993	78,872	44,131	13,369	21,372	56	44
1994	94,072	48,626	17,238	28,208	52	48
1995	115,848	52,755	22,710	40,383	46	54
1996	139,998	66,354	26,043	47,601	47	53
1997	153,174	70,407	29,037	53,730	46	54
1998	178,897	72,513	32,096	74,288	41	59
1999	201,793	69,004	37,883	94,906	34	66
2000	215,967	83,651	37,810	94,506	39	61
2001	251,797	103,043	43,369	105,385	41	59
2002	271,583	118,211	45,738	107,634	44	56
2003	305,571	150,377	44,120	111,074	49	51
2004	319,303	144,769	37,432	137,102	45	55
2005	368,277	196,541	-	171,736	53	47
2006	420,282	209,278	-	211,004	50	50
2007	464,493	245,341	-	219,152	53	47
2008	566,490	306,787	-	259,703	54	46
2009	605,543	280,998	-	324,545	46	54
2010	589,537	276,720	-	312,817	47	53
2011	625,827	304,665	-	321,162	49	51
2012	612,641	292,159	-	320,482	48	52

주: 2003년 이전은 결산, 2004~2011년은 최종예산, 2012년은 당초예산
 자료: 안전행정부(행정안전부, 행정자치부, 내무부) 각 연도 「지방재정연감」, 「지방자치단체 예산개요」

나. 우리나라 지방재정조정제도의 최근 개편 내용

2000년대 들어 우리나라 지방재정조정제도에는 큰 변화가 있었다. 지방교부세의 양적 확충, 보통교부세의 비중 확대, 특별교부세의 비중 축소, 분권교부세 신설, 증액교부금 폐지, 지방양여금 폐지, 국고보조사업의 개편, 부동산교부세 신설 등이 추진되었다.

(1) 지방양여금제도 폐지(2005년 시행)

지방양여금은 그 동안 계획적인 투자를 바탕으로 지방도로의 정비, 농어촌 정주기반 조성 등 지역단위개발사업 추진에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 지방양여금의 지역별 배분경향을 보면, 도시지역보다는 농촌지역에서 그리고 재정자립도가 높은 단체보다는 낮은 단체에서의 비중이 높게 나타나고 있어, 지역간·자치단체간의 재정불균형 완화와 균형발전에 어느 정도 기여했다고 볼 수 있다.

그러나 양여재원의 불안정성, 대상사업의 부적합성, 지방재원의 분담문제 등 일부 제도운영상의 문제가 노정되어 이에 대한 대책과 제도보완이 필요한 실정이었다. 특히 지방양여금제도의 근본적인 문제는 이론적 근거가 취약하다는 점이었다.

지방양여금의 대상사업은 지방자치단체에서 절실히 요청되는 숙원사업이기는 하지만, 동시에 국가에서도 이해관계가 있는 사업이기 때문에 지방양여금제도가 설치되지 않았다고 할지라도 국가예산규모의 확대에 따라 국고보조가 크게 증가될 수 밖에 없는 사업이었다. 지방양여금이 지방의 재원 총량을 부분적으로 증가시킨 효과는 있겠으나, 새로운 제도의 창설로 지방재정조정체계를 복잡하게 할 것이 아니라, 기존 지방교부세율을 상향조정해 수입을 늘리면서, 각 지역의 개발수요를 제대로 반영할 수 있는 교부세제도로 개선하는 것이 오히려 바람직할 수도 있었다.

특히 1994년 ‘교통세’가 신설되면서 감소되는 지방교부세를 보전하기 위해 양여금재원에 추가된 주세의 일부를 대상사업으로 추가된 지역개발사업에 각 지방자치단체의 재정부족액 비율로 양여하게 되는데, 이는 지방교부

세 논리와 중첩되는 것으로 더욱 제도운영의 복잡성을 보였다.

지방양여금제도의 존립의의를 명확히 하기 위해서는 지역 간에 다양하게 발생하고 있는 제로섬 현상, 즉 수익-희생의 정도를 국가가 예측하고 수익과 관련된 세목을 국세로 거두어 희생·피해를 입은 곳에 금전적으로 양여하는, 즉 이익을 얻고 있는 곳에서 비용을 부담한다는 ‘피해자보상’ 차원의 의미가 운용과정에 도입되어야 한다는 주장도 제기되었었다.

결국 지방양여금은 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이고 지방양여금 대상사업을 그 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하기 위하여 2005년부터 폐지하였다. 즉 지방양여금은 국고보조금 성격의 사업과 보통교부세 성격의 재원이 포함되어 제도의 정체성 문제가 있어 이를 폐지하고 각각 사업의 성격에 따라 개편하였다.

경과규정으로서 이 법 시행전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 대상사업인 도로정비사업의 완공에 소요되는 재원은 지방교부세에서 별도로 보전하기로 하였다. 즉 「지방양여금법」 폐지 전 기(既) 시행중인 도로사업의 완공을 위해 2005년부터 2008년까지 연간 8,500억원을 지원하다가 물가상승 및 설계변경 등으로 인해 미완료된 사업이 많다는 지적에 따라 2009년부터 2011년까지 3년간을 연장하여 지원하였으며, 2012년부터는 보통교부세 재원에 통합되었다.

그리고 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 농어촌지역개발사업 등은 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이는 방향으로 그 대상사업을 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하게 되었다.

<개편내용(2004년기준 : 4조 3,972억원)>
· 도로정비(1조 9,134억원) · 지역개발사업(7,562억원) → 지방교부세(2조 6,696억원)
· 수질오염방지(1조 3,419억원) · 청소년육성사업(303억원) → 국고보조금(1조 3,722억원)
· 농어촌지역개발사업(3,554억원) → 국가균형발전특별회계(3,554억원)

(2) 지방교부세제도의 개편

지방양여금제도를 폐지하고 종전에 지방양여금 대상사업이던 도로정비사

업, 지역개발사업 등에 지방교부세를 사용하도록 함에 따라 지방교부세의 재원규모를 확대하는 한편, 특별교부세의 규모를 축소하고 증액교부금을 폐지하여 지방교부세 제도의 객관화를 도모하였다. 또한 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 2005년에 분권교부세 제도를 신설하고, 2006년에는 종합부동산세 도입에 따라 지방자치단체의 세수감소분 보전을 위해 부동산교부세를 신설하였다.

(가) 지방교부세 법정교부율 상향 조정

지방교부세의 종류는 보통교부세 및 특별교부세 외에 국고보조사업을 이양받은 지방자치단체에 교부하는 분권교부세, 그리고 부동산교부세 등으로 구분된다. 보통교부세의 재원은 분권교부세액을 제외한 교부세총액의 96%에 해당하는 액으로 하며, 특별교부세의 재원은 분권교부세를 제외한 교부세총액의 4%에 해당하는 액으로 한다. 다만, 2005년 1월 1일부터 2011년 12월 31일까지 도로정비사업을 위해 매년 8,500억원을 별도 운용하였다.

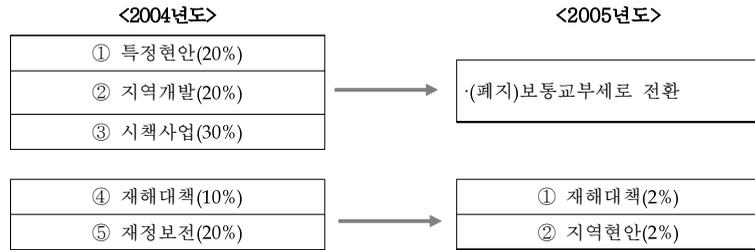
지방양여금제도 폐지에 따라 지방양여금 대상사업이었던 도로정비사업 및 지역개발사업 재원(내국세 총액의 3.3% 해당분)은 지방교부세로 포함되어 15%였던 지방교부세 법정율이 18.3%로 인상되었고, 여기에 분권교부세의 재원(내국세 총액의 0.94%)을 합하여 최종적으로 지방교부세율은 내국세 총액의 15%에서 19.24%로 상향조정되었다.

또한 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 분권교부세를 신설하고, 분권교부세의 재원은 내국세 총액의 0.83%로 하였다. 따라서 지방교부세율을 내국세 총액의 18.3%에서 19.13%로 상향조정하였다.

(나) 특별교부세 규모 축소 및 대상사업 수요조정

지방교부세중 보통교부세는 현행 교부세 총액의 11분의 10에서 100분의

96으로 확대하고, 특별교부세는 11분의 1(9.09%)에서 100분의 4(4%)로 축소하였다. 특별교부세의 교부대상 5가지 사업유형을 대폭 축소해 재해대책수요(2%)와 지역현안수요(2%)의 2가지로 단순화하고 나머지는 보통교부세로 전환하였다.



지역현안수요는 국가적행사, 지방공공시설 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부한다. 재해대책수요는 각종 재해 등으로 소요되는 지방비 부담분을 보전하기 위하여 교부한다. 특별교부세의 교부시기는 ① 지역현안수요는 당해 수요가 발생한 때 ② 재해대책수요는 재해가 발생한 때에 배정한다. 다만 특별한 사유가 발생한 경우에는 안정행정부장관이 합리적으로 조정할 수 있도록 하였다.

재해대책수요로 교부한 금액의 사용잔액이 예상되는 경우에는 행정자치부장관이 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원을 위한 재원으로 사용할 수 있도록 하였다. 이 경우 우수한 지방자치단체의 선정을 위한 기준은 대통령령으로 정하는데, ① 자치단체가 행정, 재정분야 운용실적에 대한 평가에서 우수한 성과를 거둔 경우 ② 자치단체가 주민복지, 지역경제, 지역개발, 민원서비스, 정보화 등의 분야에서 우수한 실적을 거둔 경우 ③ 기타 정부시책추진에 적극 협력하는 자치단체 등 안정행정부장관이 인정하는 경우 등이다.

2009년부터는 국가적 장려사업 및 국가-지방간 시급한 연계 협력사업, 지역역점 시책 등의 지원근거를 마련, 중앙과 지방 간의 상생협력을 추구하고 재해대책수요에 재해예방사업의 지원근거를 명시적으로 마련하여 재해의 사전대비 및 효율적인 재정지원을 위해 지역현안수요를 축소한 수요조정을 통

해 특별교부세 총액의 50%는 재해대책수요, 30%는 지역현안수요, 20%는 시책수요로 개편하였다.

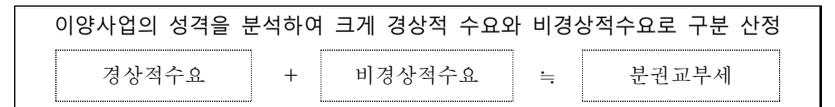
(다) 증액교부금제도 폐지

지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 법정분 지방교부세액외에 별도로 교부할 수 있도록 했던 증액교부금제도는 1992년도 이후 도로망 확충 등 국고보조금 성격의 사업이 포함되어 국가재정질서를 저해한다는 지적이 있어 2005년부터 이를 폐지하기로 하였다.

(라) 분권교부세 신설

국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 내국세 총액의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세 제도를 2005년에 신설하였다. 그러나, 국고보조사업의 지방이양 이후 신규 사회복지수요 등이 급증하고, 당초 예상했던 담배소비세 확충이 이루어지지 않게 되어 2006년부터 분권교부세 법정율을 내국세 총액의 0.83%에서 0.94%로 0.11% 상향조정하게 되었다.

분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영하고 2010년부터는 보통교부세에 통합하여 운영하도록 되어 있었으나, 사회복지분야에 대한 지방자치단체의 재정부담이 급격히 늘어나 2014년까지 5년간 연장하고 교부방식에 대해 구조조정을 하기로 하여, 2011년부터는 1차로 비경상적 수요 중 일반수요 사업을 경상적 수요 및 특정수요로 조정하여 전체를 경상적 수요와 비경상적 수요로 단순화하여 산정하였다.



(마) 부동산교부세 신설

2006년부터는 국세²⁾인 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세를 신설하였다. 종전에는 부동산 보유세로서 지방세제인 종합토지세를 과세하였으나 2006년부터는 고액의 부동산 보유자에 대하여 지방세 외에 국세인 종합부동산세를 과세하도록 하였다. 이는 고액의 부동산보유자에 대하여 중과함으로써 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전을 기하는데 있다.

부동산교부세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하여 보유세·거래세 감소분을 보전하고 균형재원은 재정력이 취약한 지자체에 교부하도록 하였다. 재산세 감소분은 2004년도분 재산세(선박·항공기분 재산세 제외) 부과액과 2004년도분 종합토지세 부과액을 합산한 세액에서 당해 연도 재산세 부과액을 차감하여 시·군·자치구별로 산정하였다.

거래세 감소분은 부동산에 대한 2005년도분 취득세 부과액과 등록세 부과액을 합산한 세액에서 1996년부터 2005년까지의 10년간 전국 평균 취득세·등록세 세수증감율지수를 곱한 세액에서 부동산에 대한 당해 연도 취득세 부과액과 등록세 부과액을 합산한 세액을 차감한 금액을 특별시·광역시·도 및 특별자치도에 우선 배분하고 다음 연도에 지방세결산액을 기준으로 정산하여 산정했다.

균형재원은 자치단체별 재정여건(80%), 지방세 운영상황(15%), 보유세 규모(5%) 등을 고려하여 배분하여 왔으나, 균형재원으로서 사회복지 및 지역교육 부문의 재정수요를 반영할 수 있도록 배분기준을 개선하여(2007년 12월 개정) 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산보유세 규모(5%)로 하였다. 하지만 2010년부터 지방소비세 도입에 따라 보통교부세 재원 감소에 따른 기초지방자치단체에 대한 재정보전 차원에서 전액을 균형재원 배분방식으로 시·군·자치구에 대해 교부하는 방식으로 개편되었다.

이처럼 부동산교부세는 사전에 정해진 배분기준에 따라 배분하는 용도

2) 최근 정부가 발표한 계획에 따르면 현재 국세인 종합부동산세를 2014년부터 지방세로 전환할 것이라고 한다. (기획재정부 보도자료, "종합부동산세, 2014년부터 지방자치단체에서 부과·징수 - 정부, 지자체의 자주 과세권 확대 -", 2013. 11. 12)

제한이 없는 일반보조금에 해당한다.

(3) 국고보조금제도의 이원화 - 광역지역발전특별회계³⁾ 설치·운영

보조금의 운영과정은 일반국고보조금과 광역지역발전특별회계(舊 국가균형발전특별회계)의 국고보조금으로 이원화되어 운영되고 있다.

중앙정부는 지역 간의 연계 및 협력을 증진하고 지역경쟁력을 향상시키기 위한 지역발전의 목표와 지역발전역량의 확충 등에 관한 사항이 포함된 지역발전계획을, 특별·광역시장 및 도지사는 해당 시·도의 특성 있는 발전과 경쟁력 향상을 위해 시·도 발전계획, 시장·군수는 해당 지역의 특성 있는 발전과 주민의 삶의 질 향상을 위해 기초생활권 발전계획을 각각 5년 단위로 수립·시행하도록 하였다. 2009년 4월 22일 개정된 「국가균형발전특별법」 제 4조(지역발전 5개년계획의 수립), 제 7조(시·도발전계획의 수립) 및 제 7조의 2(기초생활권 발전계획의 수립)가 그 근거법이다.

또한 중앙정부와 지방자치단체간 지역개발의 상호협력체제 구축과 계획적인 추진을 위해 지역발전투자협력제도를 도입하고 있다. 참고로 지방자치선진국인 프랑스, 미국, 독일 등의 사례를 보면 협약 또는 계약 방식을 통해 중앙정부와 지방자치단체 간에 공동으로 중장기 사업을 선정하고 재원을 분담하는 제도가 확립되어 있다.

광역지역발전특별회계는 지역개발계정, 광역개발계정 그리고 제주특별자치도계정으로 구분하여 운용되고 있다. 재원배분의 결정과정은 이원화되어 있는데, 지역개발계정은 사전에 시·도별 예산신청 한도를 설정하며, 광역발전계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계를 도모한다. 제주특별자치도계정 신설은 제주특별자치도법 제정(2006년 2월)에 따른 후속조치로서 제주특별자치도가 우선순위에 따라 선택한 사업에 집중 투자하거나 안정적으로 투자할 수 있는 등 제주특별자치도의 조기 정착을 위한 재정적 기반을 마련하기 위해 도입되었다.

지역개발계정은 주세(酒稅)의 40%, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 성장추진지역 및 농산어촌의 개발 등의 관련사업에 대한 보조 등을 그 세출로

3) 舊 국가균형발전특별회계

한다. 광역발전계정은 주세의 60% 등을 그 세입으로 하고, 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화 관련 사업에 대한 출연, 보조, 융자 등을 그 세출로 하고 있다. 제주특별자치도계정의 세입은 일반·특별회계로부터의 전입금 등으로 구성되며 세출은 제주지역 국고보조사업, 이관된 특별행정기관 관련 사업비, 자치경찰 인건비 및 운영비 등으로 구성된다.

[표 2] 광역지역발전특별회계 계정별 재원과 지출소요

구분	지역개발계정	광역개발계정	제주특별자치도계정
세입	- 주세 40% - 개발·과밀부담금 등 - 일반회계 및 기타 특별회계 전입금 등	- 주세 60% - 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등 -	- 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등
세출	- 지자체 보조사업 중 지역개발사업 - 농어촌지역개발 - 개발촉진지구 지원 등	- 광역경제권 활성화 및 지역전략산업 육성 - 성장거점 지역을 위한 출연 및 융자 등	- 제주특별자치도 보조사업 - 특별행정기관 사업비 - 자치경찰 지원 등

정부는 광역지역발전특별회계의 세출예산을 편성함에 있어 지방자치단체의 재정상황, 지역발전시책의 시행실적에 대한 평가결과 등을 고려하여 지원 규모, 보조비율 등에 있어 차등을 둘 수 있다. 중앙정부는 지방 주도로 지역의 특성과 우선순위에 따른 체계적인 지역발전전략을 수립하고 추진하도록 했다.

또한, 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(포괄보조금⁴⁾)으로 편성·지원토록 하여, 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 소관 중앙부처에서 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에서 수 개의 세부내역을 구분하지 못하도록 함으로써 지방의 특성에 맞게 자율적으로 활용할 수 있도록 하였다.

4) 포괄보조금(block grants)이란 특정된 보조사업 가운데 유사사업을 블록화하고, 블록에 포함된 사업에 대해서는 용도를 제한하지 않고 일정 공식에 입각하여 교부하는 보조금을 말한다. 포괄보조금은 일반보조금과 특정보조금의 중간적인 성격을 지니는 보조금 형태로서 재원의 사용범위나 용도에 있어서 매우 포괄적이고 융통성이 있다. 특정보조금은 사용 용도와 조건 등이 지나치게 제한적이고 세부적이었던 지적이 지속적으로 제기되었던 바, 포괄보조금 제도는 이러한 결점을 보완하여 수혜자의 자유재량을 가능한 최대로 보장한다는 데 큰 의미가 있다.

[표 3] 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계 비교

구분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계
목적	▶국가균형발전 지원	▶지역의 특화 발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원
회계구조	▶지역개발사업계정 : 6.2조원 ▶지역혁신사업계정 : 2.0조원 ▶제주특별자치도계정 : 0.4조원 ⇒ 합계 : 8.6조원('09예산기준)	▶지역개발계정 : 3.5조원 ▶광역발전계정 : 5.6조원 ▶제주특별자치도계정 : 0.4조원 ⇒ 합계 : 9.4조원('12예산기준)
지역계정	▶200여개 세부사업으로 구성	▶22개 포괄보조사업으로 통폐합
광역계정	▶시·도 단위 사업에 주로 지원	▶시·도간 연계 사업 중점 지원
재원배분 ¹⁾	▶과거실적치(재원배분모델 적용) 기준으로 재원배분	▶지자체 노력 및 성과 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대
예산편성		
예산검토	▶200여 개의 세부사업을 대상으로 적정성 검토	▶22개 포괄보조사업을 대상으로 적정성 검토
예산집행	▶낮은 실집행률, 상승적인 예산 이월 사례 빈번	▶최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행시 국고 반납)

자료: 안행행정부

4. 지방교부세제도

가. 지방교부세의 의의

지방교부세(local share tax)제도는 지방재정조정제도 중 가장 핵심적인 것으로, 국가수입 중 일부(내국세수입의 19.13%)를 재정력이 취약한 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여, 지방자치단체 간 재정을 조정함

으로써 지방행정의 균형적인 발전을 기하기 위한 제도이다. 따라서, 지방교부세는 지역 간의 재정불균형, 세원의 대도시 편재 등에 따른 문제를 합리적으로 조정하기 위한 조정재원으로, 본질적으로는 지방세의 대체적 재원의 성격을 갖는 일종의 간접과징 형태의 지방세라고도 할 수 있다. 이러한 지방교부세를 통하여 중앙정부는 사실상 지방세 수입의 결손을 보충하는 지방세 납세자로서의 역할을 수행하는 것이다.

나. 지방교부세의 성격

국가재정과 지방재정의 불균형을 완화하고, 지역 간의 재정불균등을 시정하는 기능을 수행하고 있는 지방교부세의 성격은 다음과 같다.

첫째, 지방교부세는 국가와의 세원공유에 따른 세원배분의 한 형태로서 지방자치단체의 고유재원이라는 성격을 지니고 있다. 즉, 지방교부세를 중앙정부에 의한 하향적인 재원원조로 이해하기보다는 본래 지방세로 배분되어야 할 세원을 지방자치단체의 세원편재에서 비롯되는 재정격차의 심화를 방지하기 위해 국세로서 징수하고, 일정한 합리적인 기준에 의거해 지방에 재배분되어 지방고유재원으로 사용되는 것이다.

둘째, 지방교부세는 국가와 지방 간의 세원배분을 보완하는 성격을 가지고 있다. 따라서, 국가는 지방재정교부금이라는 ‘금(金)’ 명칭(주는 입장 강조)을 사용하는 데 대해, 지방에서는 국가가 지방을 대신해 징수하는 지방세라는 의미로서 지방교부세라는 ‘세(稅)’ 명칭(받는 입장 강조)을 사용한다.

셋째, 지방교부세는 원칙적으로 그 비도에 대한 제한이 없는 지방자치단체의 일반재원이다. 따라서, 지방교부세의 운용에서는 지방자치단체의 자주적인 판단을 존중함으로써, 국가가 그 용도를 제한하거나 조건을 붙이는 것이 금지되어 있다. 이러한 점에서 비도가 지정되어 지원되는 국고보조금과는 그 근본성격이 다른 것이다.

다. 지방교부세제도의 변천

1951년 임시지방분여세제도로 시작되어 현 지방교부세제도의 골간이 형

성된 것은 1969년 법정교부율이 채택되면서이다. 그러나 1972년의 8.3조치(대통령 긴급명령 제15호 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」)로 법정교부율이 폐지되어 매년 국가예산으로 지방교부세의 지원규모를 결정하는 시기도 있었다. 그 후 재차 법정교부율이 부활되어 현재 지방자치단체의 중요한 재원으로서 그 기능을 수행하고 있다.

[표 4] 지방교부세제도의 변천

연도	개 요
1951	임시 지방분여세 제도로 출발 - 국세 중 특정세목인 地稅 등의 일정을 (34.68%) 교부
1959	지방재정조정교부금법 제정·운영 - 국세 중 특정세목인 영업세 등의 일정을(40%) 교부
1962	지방교부세법 제정(국세중 특정세목의 일정을교부)
1967	국세부가세폐지재원흡수
1969	법정교부율 즉 내국세의 17.6%(보통 16%,특별 1.6%)방식 채택(1969 - 1972)
1974	법정교부율제도 폐지(8.3조치-경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령)
1982	매년 국가예산으로 재원규모 결정방식 법정교부율(내국세의 13.27%)방식 부활. 1982년 교부세의 내국세 대비 비율 12.88%에 내무부 소관 국고보조금 221억원(내국세의 0.39%)을 더하여 총 13.27%로 결정된 것이어서 합리적인 기준에 의해 결정된 것으로 보기는 어렵다.
1991	내국세범위조정(내국세에서 지방양여금재원 감액)
1995	농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액의 교부세 재원 추가
2000	지방교부세를 법정을 상향조정(내국세 총액의 13.27% → 15%)
2005	지방교부세를 법정을 상향조정(내국세 총액의 15% → 19.13%)
2005	지방교부세를 법정을 상향조정(내국세 총액의 15% → 19.24%)
2005	분권교부세 신설
2006	부동산교부세 신설

라. 지방교부세의 재원 및 배분방식

지방교부세제도의 운용근거는 지방교부세법이다. 지방교부세의 재원은 내국세 총액의 19.13%(2004년까지는 15%)이다. 추가경정예산의 경우와 내국세의 예산액과 결산액의 차액발생으로 지방교부세는 증감된다. 이러한 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 구분된다. 지방재정상 부득이한 수요가

있는 경우 추가로 지원했던 별도의 증액교부금은 2005년부터 폐지되었다. 그런데 보통교부세는 특별교부세와는 달리 비도의 제한이 금지된다.

마. 지방교부세의 종류

(1) 보통교부세

분권교부세 및 도로보전분을 제외한 교부세총액의 96% 상당액이다. 지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 충당부족분을 보전하는 일반재원으로서 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부한다. 산정방법은 공식적인 통계, 객관성 있는 자료를 기초로 해서 법령에서 정한 기준과 방식에 따라 산정, 배정한다.

(2) 특별교부세

분권교부세·도로보전분 제외 교부세총액의 4% 해당액인데, 보통교부세의 획일적 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 재원이다. 예를 들면, ① 전국체전, 행정구역개편등 지역현안사업에 대한 재정수요 ② 연도중에 발생한 재해등 예측할 수 없는 사태에 대비 ③ 지방청사정비, 지방공공시설의 신설·복구·확장·보수 등의 특별재정수요 보전 등이다. 교부방법은 지방자치단체가 교부신청을 하는 경우 교부목적의 타당성, 투자효과, 재원부담능력 등을 종합 검토한 후 교부한다.

(3) 분권교부세

내국세총액의 0.94%인데, 국고보조사업 지방이양에 따라 소요되는 재원보전이다. 교부방법은 지방이양사업의 성격에 따라 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 법령에서 정한 방식과 절차에 따라 산정, 교부한다.

분권교부세는 2009년에 만료되어야 함에도 불구하고 지방으로 이양된 사

회복지사업 등에 대한 재원보전이 필요하여 2010년부터 2014년까지 5년간 연장하였다. 최근 정부가 발표한 “지방재정 건전화를 위한 기능 및 재원조정 방안 마련” (2013. 9. 26)에 따르면 분권교부세는 2015년부터는 관련 법률에 따라 보통교부세로 통합될 예정이다.

(4) 부동산교부세

부동산교부세는 종합부동산세(국세⁵⁾) 전액을 재원으로 하여 보유세·거래세 감소분을 보전하고 잉여재원은 균형재원으로서 자치단체별로 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산 보유세 규모 등을 고려하여 교부되었다. 그러나, 2010년부터 지방소비세 도입에 따라 지방소비세가 시·도의 재정분으로만 지원됨으로 인한 기초자치단체의 재원감소(지방교부세)를 보전하기 위해 균형재원으로만 교부되도록 하였다.

5) 최근 정부는 2014년부터 국세인 종합부동산세를 지방세로 전환하겠다는 계획을 밝혔다.

[표 5] 연도별 지방교부세 교부현황 : 1991~2013년

연도별	(단위: 백만원)				
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금
1991년	3,452,402	3,053,265	305,411	-	93,726
1992년	3,927,749	3,533,726	353,373	-	40,650
1993년	4,413,085	4,011,896	401,189	-	-
1994년	4,724,569	4,295,062	429,507	-	-
1995년	5,484,226	4,985,661	498,565	-	-
1996년	6,377,734	5,797,940	579,794	-	-
1997년	6,798,732	6,142,666	614,266	-	41,800
1998년	7,039,226	6,353,842	635,384	-	50,000
1999년	6,710,770	5,782,518	578,252	-	350,000
2000년	8,266,546	7,468,678	746,868	-	51,000
2001년	12,288,992	11,119,539	1,111,953	-	57,500
2002년	12,259,400	10,884,910	1,088,490	-	286,000
2003년	14,910,674	12,238,522	1,223,852	-	1,448,300
2004년	14,469,054	13,012,867	1,301,287	-	154,900
2005년	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	-
2006년	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	-
2007년	23,307,694	21,316,202	852,759	1,138,733	-
2008년	28,213,686	25,795,852	1,039,411	1,378,423	-
2009년	25,186,858	23,032,062	924,254	1,230,542	-
2010년	26,990,688	24,679,136	992,880	1,318,672	-
2011년	29,833,228	27,274,652	1,101,027	1,457,548	-
2012년	33,064,835	30,191,425	1,257,977	1,615,433	-
2013년	34,440,947	31,447,950	1,310,331	1,682,666	-

주: 1. 2012년까지는 최종교부액(추경 및 정산분 포함), 2013년은 당초예산 기준

2. 2005년에는 증액교부금 제도가 폐지되고, 분권교부세제도 신설

자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

5. 재원조정교부금·재정보전금제도

가. 자치구 재원조정교부금제도

(1) 자치구 재원조정교부금제도의 설치 경위

1988년 「지방자치법」의 개정으로 특별시, 광역시(1995년 이전의 직할시)의 행정구가 자치구로 되면서 자치단체로서 별도의 법인격을 부여받게 되고, 세입·세출 등 재정과정을 시본청과는 별도로 운영하게 되었다. 시·군과 같이 기초자치단체의 범주에 들어 있는 자치구는 시·군이 도의 관할인 데 대해 특별시·광역시 관할이며, 자치권의 범위는 시·군과 다르게 되었다.

이는 광역행정의 특성을 반영한 것으로서 세입측면을 보면, 9개 세목이 배분된 시·군세에 대해, 자치구세에는 목적제인 사업소세를 포함하여 면허세, 재산세 등 3개 세목만이 배분되어 세목면에서 월등히 적은 분배상태를 보이고 있다. 그러나 자치구에서도 자치행정을 수행할 수 있는 재정적 기반확립이 요구되면서 시본청과 자치구 간 사무기능 배분에 상응하는 재원을 배분하여, 자치구에서의 지방자치가 실효를 거둘 수 있도록 재원을 보장해 주는 것이 필요하게 되었다.

따라서, 특별시·광역시시장에게 자치구 상호간의 재정조정책임을 부여하면서 도입된 것이 자치구 재원조정교부금(이하 「조정교부금」)제도이다. 왜냐하면, 시본청으로서는 자치구 간 지나친 재정 불균형을 방지할 수 없기 때문이다. 즉, 시본청-자치구 간 재정연계, 즉 격차조정을 위한 시본청의 관여는 필연적이다.

(2) 조정교부금제도의 의의

조정교부금제도는 각 특별시·광역시별로 자치구 간 세원분포의 불균형으로 인한 재정불균형을 해소하고, 자치구 간 행정의 일정한 수준을 확보하기 위해 시세 중 일부 세목을 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하는 제도이다. 따라서, 조정교부금제도는 본질적으로 시와 자치구 간의 수직적 형평보다는

자치구 상호간의 수평적 형평에 더 큰 비중이 있는 것이다. 즉, 조정교부금 제도의 주요 의의는 지방교부세와 마찬가지로 ① 자치구 간 재정력의 형평화와 ② 자치구에 대한 재원보장 등이다.

이러한 조정교부금의 운영근거는 지방자치법령이고, 운영책임은 특별시장·광역시장이 갖는다. 그리고 특별시와 광역시별로 교부율, 산정방법, 교부시기 등을 규정한 ‘자치구의 재원조정에 관한 조례’를 제정·시행하게 되어 있다.

(3) 조정교부금의 재원

조정교부금의 재원은 특별시·광역시의 시세수입 중 취득세와 등록세 합산액의 일정률이다. 취득세와 등록세를 조정교부금의 재원이 된다고 해서 조정세라고 부르기도 한다. 조정교부금률은 서울 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58% 등이다. 도시별로 교부율이 차이가 나는 이유는 시마다 자체의 재정형편에 따라 교부율을 시의 조례로써 정하기 때문이다.

(4) 조정교부금의 교부방법

조정교부금은 특별시·광역시가 재정적 결함이 생기는 자치구에 교부하는데, 보통교부금과 특별교부금으로 구분·운용된다. 대부분 보통교부금 90%, 특별교부금 10%인데, 부산광역시는 예외적으로 보통교부금 95%, 특별교부금 5%로 운용하고 있다. 보통교부금은 용도지정없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용하고, 특별교부금은 특정목적사업에 지원된다.

보통교부금의 교부방식은 기준재정수요(이른바 civil minimum)와 기준재정수입으로 산정되는 지방교부세(보통교부세) 교부방식과 유사하다. 즉, 각 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하여 기준재정수입액이 수요액에 미달하는 자치단체에 대해 부족재원을 교부율에 의하여 지원한다. 이를 위해 자치구청장은 조정교부금의 산정에 필요한 자료를 작성하여 시장에게 매년 제출하여야 한다. 특별교부금은 특별교부세와 그 용도가 유사하다.

나. 재정보전금제도

(1) 재정보전금제도의 도입경위와 개요

2000년부터 시행되는 시·군 재정보전금은 지방자치단체의 세입중 징세교부금의 불합리한 점을 개선하면서 세입결손 보전을 위해 새로이 도입되었다. 그동안 도세의 시·군 위임징수에 따른 도세징수교부금은 당초 제도적 목적인 순수 징세비용의 보전보다는 기초자치단체의 세수 보전 수단으로 활용되었는데, 오히려 시·군재정의 부익부 빈익빈 현상을 심화시키는 동시에 도의 재정조정기능을 제대로 수행하는데 기여도가 미약하다고 하여 제도개선이 필요하다는 논의가 장기간 제기되었었다.

따라서 도세징수처리비의 보전과 도의 재정조정기능의 강화라는 측면에서 도세 징수교부금제도 개선과 시·군재정의 형평화를 위한 새로운 재정조정수단이 강구될 필요가 있었다. 도세징수교부금을 도와 시·군간 재정조정효과보다는 도입당시의 원래 취지대로 수수료조로 환원하고, 이에 따라 확보되는 도의 가용재원은 당해 시·군간의 재정조정에 활용하는 것이 지방재정의 균형 발전을 위해 바람직할 수도 있다는 주장이 제기되었다. 결국 도세 징수교부금이 3%로 통일되면서 제도개편에 따른 부작용을 최소화하기 위해 잔여 27%(시·군), 47%(50만이상 시)를 시·군 재정보전금으로 교부하게 되었다.

재정보전금은 일반분(총액의 90%)과 시책분(10%)으로 구분하여 일반분은 인구60%, 징세실적 40%의 비율로 배정하며 시책분은 지역개발사업 등 시책수요를 감안 배정하게 되었다. 또한 일반분중 일부를 특별분으로 하여(비율은 조례로 정함, 경기도의 경우 25%) 지방교부세 불교부 단체에 조정 배분키로 하였다.

(2) 재정보전금의 운영

시·도지사(특별시장 제외)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인

구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시 제외)의 관할구역안의 시·군에 배분하여야 한다.

① 재정보전금의 종류는 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반재정보전금과 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금 및 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 특별재정보전금으로 한다. 일반재정보전금은 지출용도를 정하지 아니하고 일반재원으로 배분하는데 대해, 시책추진보전금은 원칙적으로 지출용도를 정하여 특정재원으로 배분한다.

② 일반재정보전금의 재원은 재정보전금총액의 90%에 해당하는 금액으로 하고, 시책추진보전금의 재원은 재정보전금총액의 10%에 해당하는 금액으로 하며, 특별재정보전금의 재원은 일반 재정보전금의 일부 금액으로 하되, 경기도의 경우에는 일반재정보전금의 25%에 해당하는 금액으로 하고, 경기도를 제외한 시·도(특별시 제외)의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 범위안에서 시·도조례가 정하는 비율에 해당하는 금액으로 한다.

③ 일반재정보전금을 배분함에 있어서는 일반재정보전금총액에서 특별재정보전금을 공제한 총액의 60%에 해당하는 금액은 당해 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 40%에 해당하는 금액은 당해 시·군의 광역시·세·도·세 징수실적에 따라 배분하며, 특별재정보전금은 당해 시·군의 재정결함금액에 비례하여 배분한다. 시책추진보전금은 원칙적으로 신청을 받아 심사하여 배분하는데, 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 배분할 수 있다. 시책추진보전금은 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다. 시책추진보전금의 용도는 지역개발사업, 재해 등 특별한 재정수요가 있거나 또는 특별한 재정수입 감소가 있는 경우 등이다.

④ 일반재정보전금·시책추진보전금 및 특별재정보전금의 구체적인 배분기준·산정방법 및 배분시기 등에 관하여는 시·도조례로 정한다.

재정보전금은 매회계연도 개시전에 해당 자치단체에게 배분할 재정보전금중 일반재정보전금을 통지하여야 한다. 다만, 연도중에 재정보전금의 총액이 변경되거나 기타 특별한 사유로 재정보전금이 변경된 때에는 그때마다 이를 통지하여야 한다. 배분된 일반재정보전금은 매월 징수실적을 기준으로 하여 다음달까지 배분하여야 한다. 다만, 시책추진보전금은 그러하지 아니하

다.

재정보전금 산정에 필요한 자료를 과장 또는 허위로 기재함으로써 부당하게 재정보전금을 배분받았거나 받고자 하는 때에는 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분의 금액에 대하여 반환하게 하거나 감액할 수 있다. 관련규정을 위반하거나 예산 미확보 등으로 당해 사업을 추진하지 못하는 경우에 배분할 시책추진보전금을 감액하거나 이미 배분한 시책추진보전금의 일부를 반환하게 할 수 있다.

재정보전금의 결정통지를 받고 재정보전금 산정기초 등에 대하여 이의가 있는 때에는 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 이의를 신청할 수 있다. 이의신청을 받은 경우에는 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사하여 그 결과를 통지하여야 한다.

[표 6] 연도별 시·도비 보조금 및 교부금 교부현황(총계) : 2007~2013년

(단위: 억원)

연 도 별	계	시·도비보조금	교 부 금
2007년	138,556	68,657	69,899
2008년	146,870	79,716	67,154
2009년	159,029	93,106	65,923
2010년	155,678	86,609	69,068
2011년	164,397	92,124	72,273
2012년	180,135	105,327	74,808
2013년	165,287	97,939	67,348

주: 1. 교부금은 조정교부금 및 재정보전금을 포함한 수치이며, 실제 편성된 예산액을 기준으로 작성
 2. 시·도비 보조금과 교부금은 광역자치단체에서 기초자치단체에 교부하는 재원으로 광역과 기초자치단체에 중복 계상됨에 따라 순계규모로 통계를 작성할 경우는 나타나지 않고 총계규모에만 나타남

자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

[표 7] 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 재정조정제도 개요

구분	시·도 비 보조금	조정교부금	재정보전금
근거 법령	<p>■ 지방재정법 제23조제2항 『시·도는 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.』</p> <p>■ 지방재정법시행령 제29조제5항 법제17조제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공금의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	<p>■ 지방자치법 제173조 특별시장이나 광역시장은 시세(市稅) 수입중의 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 한다.</p> <p>■ 지방자치법시행령 제117조 법제173조에 따른 자치구 상호간의 조정 재원은 해당 시세(市稅)중 보통세로 하며, 자치구 상호간의 재원조정방법을 정하는 조례에는 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함되어야 한다.</p>	<p>■ 지방재정법 제29조제1항 『시·도지사(특별시장을 제외한다)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세를 제외한다)의 총액 및 지방소비세의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수 실적, 당해 시·군의 재정사정 그 밖에 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시를 제외한다)의 관할 구역 안의 시·군에 배분하여야 한다.</p>
재원	<p>■ 시·도의 일반회계 또는 특별회계</p>	<p>■ 특별시·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액</p> <p>서울 20.5%(14년부터 21%), 부산 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20%, 광주 23%, 대전 21.5%, 울산 18.1%</p> <p>■ 일반교부금과 특별교부금으로 운영</p> <p><특별교부금></p> <p>서울 10%, 부산 10%, 대구 10%, 인천 10%, 광주 10%, 대전 10%, 울산 10%</p>	<p>■ 시·군에서 징수하는 광역시·도세(원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세를 제외한다)의 총액 및 지방소비세의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액</p> <p>- 일반재정보전금 : 90%</p> <p>- 시책추진보전금 : 10%</p> <p>- 특별재정보전금(경기도)</p>
용도	<p>특정한 지원대상사업 재정수요 충족(용도지정)</p>	<p>용도지정없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용</p>	<p>용도지정 없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용 (시책추진보전금은 시장·군수가 요청하는 사업 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사업)</p>
배분 방법	<p>지원사업별 사업우선순위 등에 의거 지원</p>	<p>기초자치단체별 기준재정수입액과 기준재정 수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분</p>	<p>인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 배분</p>

자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

6. 국고·시도비 보조금제도

가. 보조금의 의의 및 분류

(1) 보조금의 의의

보조금(grants in aid, subsidy)이란 기관과 기관 간(예컨대, 국가- 지방 간, 상하 기관 간 등)에 서로 이해가 얽혀 있거나, 서로 협력하여 사무를 실시할 때, 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서, 사무의 일부 또는 전부를 대신하여 수행하는 단체 또는 개인 등에 대하여, 그에 소요되는 경비(경상적 경비 또는 자본적 경비)의 전부 또는 일부를 지원(교부, 부담, 보조)하는 것을 말한다.

따라서, 지방재정수입원으로서의 중요성과 함께 소득배분기능을 포함하는 보조주체의 정책실현수단으로서의 의의를 갖고 있다. 지방자치단체 외에 미약하기는 하지만, 보조금은 개인이나 기타 법인에 대한 시설자금이나 운영자금 지원까지 포함된다. 보조금 이외에 부담금, 조성금, 장려금, 위탁금 등의 명칭도 사용되고 있다.

보조금은 용도와 각종 수행조건 등을 지정(money with string)해서 교부하는 특정 재원으로서 보조자의 일(시책)을 강요하는 제도라고 할 수 있다. 따라서, 보조를 받는 피보조자나 단체에 대해서는 그 자금의 집행에 관하여 보조자의 행정적 감독과 재정적 통제를 받을 의무가 주어지며, 그 집행결과에 대해서는 보조자의 승인을 받아야 한다. 그리고 보조금을 집행하고 남은 잔액은 일반 용도로 쓸 수 없고, 반드시 정산하여 반납하여야 한다.

대개 자비부담(matching fund)이 따르는데, 이는 보조사업을 받는 당사자도 이익이 있어 분담하라는 취지이다. 예컨대, 국고보조 40%, 도비 10%, 시·군비 10%, 주민(수익자)부담 20%, 국가의 재정융자금 20% 등이다. 보조금사업자가 순수한 보조금만으로 사업을 추진한다면 사업의 성과에 대한 애착이나 관심도가 낮아질 것이므로, 사업당사자의 관심과 애착을 더 높이기 위해서 자비부담이 있어야 한다는 것이다.

(2) 보조금의 운영근거

보조금의 운영근거는 지방자치법, 지방재정법 그리고 개별법인 생활보호법, 의료보호법, 전염병예방법, 하천법, 택지개발촉진법, 재해구호법 등 보조사업관련 법령과 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 동시행령이다. 시도에는 보조금관리조례가 있다. 보조금의 운영책임은 재정경제부 장관 또는 사업추진주체(중앙관서 등)의 장이다.

(3) 보조금의 분류

(가) 보조주체에 따른 구분

보조금에는 국가에서 교부하는 국고보조금과 시도에서 교부하는 시도비보조금, 조정교부금, 재정보전금 등이 있다.

국고보조금이란 국가의 감독을 받는 의존재원으로서, 국가사업과 지방사업의 연계를 강화하고 국가의 정책적 필요에 따라 지방사업의 지원 또는 국가위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 제도이다.

시·도비보조금이란 시·도의 감독을 받는 의존재원으로서, 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·구 간 사업의 연계를 강화하고 시·도의 정책적 필요에 따라 시·군·구 사업의 지원 또는 시·도 위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 시·군·구 등에 지원하는 제도이다.

(나) 지출목적이나 경비의 성질에 따른 구분

보조금은 지출목적이나 경비의 성질에 따라 ① 교부금, ② 부담금, ③ 협의의 보조금의 세 종류로 분류할 수 있다. 交付金은 국가가 스스로 해야 할 사무를 지방자치단체 등에 위임하여 수행하는 경우에, 국가가 그 소요경비를 전액 교부하는 것이다. 예컨대, 국민투표, 국회의원선거, 병사교부금, 민방위교부금 등과 같이 주로 기관위임사무에 해당한다. 시·군·구에 대한 시·도의 사무위임

경우에도 유사하다. 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 실시해야 할 국가와 지방자치단체의 공동관심사무로서 국가에서 부담하지 않으면 안 될 경비를 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 경비이다. 예컨대, 전염병예방, 재해복구사업 등과 같이 주로 단체위임사무에 해당한다. 협의의 補助金은 국가가 특정한 행정사무의 집행을 장려·조장하거나 지방재정의 어려움을 지원하기 위해 교부하는 경비이다. 예컨대, 지하철건설, 농수산물도매시장건설, 농공지구조성, 경지정리, 임대주택건설 등과 같이 주로 자치사무에 해당한다. 시도와 시·군·구 간에도 유사하다.

일본의 국고지출금은 ① 국고부담금, ② 국고보조금, ③ 국고위탁금의 세 종류로 대별된다. 국고부담금은 법령이 정하는 바에 따라 국가에 일정한 책임이 있는 사무에 관하여 국가가 이에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 의무적으로 부담하는 것으로서 항목·선정기준·부담비율 등이 법정화되어 있는데, 국가계획사업에 대한 공공사업비 국고부담금, 중앙과 지방 간 이해를 같이 하는 사업에 부담하는 공동국고부담금, 재해복구부담금 등으로 구분된다(우리나라의 부담금 해당).

국고보조금은 국가가 지방자치단체의 재정을 원조하고 또는 특정한 사업을 장려할 목적으로 교부하는 것으로 장려보조금, 조성금, 원리금상환금, 손실보상금 등이 있다(우리나라의 보조금 해당). 국고위탁금은 국가(중앙정부)사무를 국민의 편리나 경비의 효율성 등을 이유로 지방자치단체에 위탁하여 처리하는 경우에 그에 필요한 경비를 전액 교부하는 것이다(우리나라의 교부금 해당).

(다) 보조형태에 의한 구분

보조금을 지급하는 형태, 즉 일정한 금액 또는 비율이나에 따른 구분이 있다. 정액보조금은 보조대상인 사무의 사업수량에 일정한 단가를 곱한 액을 교부하는 방법과 매년 일정액을 교부하는 방법이다. 정률보조금은 지출경비의 일정 비율을 보조하는 방법이다. 국가보조율은 법령으로 정하도록 규정하고 있다.

(라) 신청여부에 의한 구분

지방자치단체가 국고보조사업을 수행하고자 할 때에는 일반적으로 보조금의 교부신청을 하게 되는데, 이러한 사전신청 여부에 따라 신청보조금과 무신청보조금으로 구분할 수 있다.

신청보조금은 보조사업을 수행하려는 자가 보조하려는 자에게 관계법령 및 지침 등에 의하여 예산계상을 신청하고 이에 따라 받는 보조금이다. 이와 같은 보조금신청제도가 갖는 의의는, 첫째 지방의 계획과 의사가 보조사업에 반영된다. 둘째, 보조사업이 당초 계획대로 수행되도록 유도한다. 셋째, 지방자치단체별 보조사업의 종합적인 파악과 함께 사업별 우선순위가 사전에 반영된다. 넷째, 지역개발계획, 중기재정계획 등과의 사전연계를 통해 사업추진의 일관성, 계획성을 확보할 수 있다. 다섯째, 각 자치단체가 스스로 사업필요성, 지방비부담능력 등을 감안하여 신청함으로써 건전재정을 도모할 수 있다는 데 있다.

무신청보조금은 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우, 기타 중앙정부가 국가의 주요 시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업 등에 교부되는 보조금 등이다.

(마) 교부조건에 의한 구분

국고보조금 가운데는 이를 교부함에 있어 국가가 지방자치단체에 준수조건을 제시해주는 것이 있는가 하면, 이러한 조건을 제시하지 않는 것도 있다. 보조 조건들은 예컨대 지방비의 일정액(율) 부담 의무화, 보조금 사용목적의 한정, 보조대상 행정수준에 대한 규제 등이 있다.

보조조건이 붙지 않는 보조금을 일반적 보조금(general grants), 보조조건이 붙는 보조금을 특정적 보조금(specific grants)이라 한다. 일반적 보조금은 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과를 가져오는 사업의 촉진을 도모하기 위하여 그러한 취지에 맞는 사업에 소요되는 경비의 재원에 상당할 조건으로 교부하는 보조금을 말하는데, 포괄적 보조금이라고도 한다. 일반적 보조금은 보조금의 교부에 있어서 그 총액과 비도의 범위만을 지정해 주고 보조금

을 증당할 경비의 세목, 수량, 단가 등을 지방자치단체의 선택에 맡김으로써 조세보다 효율적인 집행을 기하는 동시에 지방재정의 자주성을 강화하고자 하는데 있다. 특정보조금은 특정사업에 필요한 경비를 원조하기 위하여 그 사용처를 한정하여 지출하는 보조금으로서 이미 국가로부터 교부되는 시점에서 그 용도가 지정되어 있다.

(바) 시행주체에 의한 구분

시행주체에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 구분된다. 직접보조금은 국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행하는 경우로서 우리나라에서는 재해위험지구 정비사업, 자전거도로 정비사업비 등의 보조금이 여기에 속한다. 간접보조금은 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간(단체)이나 타기관에 재교부되는 보조금을 말한다. 우리나라 경우에는 공동양식어장사업비, 일반경지정리사업비 등과 같이 실수요자가 주민인 국고보조사업은 지방자치단체가 직접적으로 보조금을 집행하지 않고 이를 주민(마을)에게 재교부하여 집행케 하고 있다.

나. 보조금이 지방재정에 미치는 영향

국고보조금은 특정 행정서비스의 일정 수준 확보, 국가의 통합적인 시책 추진, 신규사업의 보급과 장려, 특수재정수요에의 대응 및 사업위탁에 대한 보전과 같이 중앙정부가 행정지도의 필요성과 함께 지역 간 외부효과(interjurisdictional externalities), 특히 파급효과(spill-over effect)⁶⁾에 의한 자원배분의 비효율성을 시정하기 위하여 지출된다. 이로 인하여 순기능이든 역기능이든 여러 가지 영향을 받게 되는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

6) 스푼-오버효과란 이익의 확산현상이라고도 하는데, 원래 행정서비스의 특수성에서 비롯된 것으로서 행정서비스에 의한 수익의 범위가 보조를 받는 지방자치단체의 영역에만 한정되지 않고 확산효과를 발생하여 인근 지방자치단체에까지 광범위하게 미치는 현상을 말한다. 지방재정이 취약한 지방정부로서는 보조가 없을 경우 해당 지역 주민뿐 아니라, 인근지역 주민의 편익도 동시에 증대시키는 스푼-오버 성격의 사업(예컨대, 도로, 교육 등)을 수행하기 어렵다. 예컨대, 수도권의 대중교통체계에 엄청난 영향을 미치는 서울시 지하철사업의 경우 국고보조의 필요성이 인정된다.

(1) 재정지출 증가 및 재정력 보강

일반적으로 지방자치단체에 국고보조금이 교부되면 전액지원이든 일부지원이든 모두 재정지출은 증가한다. 재정지출의 증가는 부족한 재원을 마련하기 위해 고심하고 있는 지방자치단체의 재정력을 어느 정도 보강할 수 있다. 즉, 기존의 지출항목에서 전액보전이 이루어지면 그 보전액에 상당하는 금액만큼 여유재원이 생겨서 예산상으로는 이 재원을 다른 사업비에 충당할 수 있다. 또한 일부보전의 경우에도 재원부족 때문에 축소지출하게 될 지출항목의 재정지출을 그 보전부문만큼 증가시킬 수 있는 것이다.

(2) 지방재정의 자율성 약화

보조금의 예산계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 국고보조금이 계상됨으로써 지방비 부담을 수반할 경우 지방자치단체로서는 자체사업의 지출에 예정했던 재원 중에서 지방비 부담액 만큼 부족현상을 나타내므로, 결국 당해 지방자치단체의 재정운영상 압박과 경직성을 초래하는 요인이 된다. 또한 국가로부터 새로이 보전되는 것은 물론 지역주민의 요구와 희망에 의해 교부되는 것일지라도 국가의 지시 및 통제내용이 강하기 때문에 지방자치단체가 사업의 투자우선순위를 결정하는 데 크게 영향을 미친다. 그뿐만 아니라 보조사업 수행에 행·재정상의 감독을 받게 되어 자치단체의 재정상 자율성은 약화될 수밖에 없다.

(3) 지역간 재정력격차 및 불균형 심화

국고보조사업과 관련하여 지방자치단체가 지방비부담능력이 없어 보조사업을 포기해야 할 경우, 재정력이 양호한 자치단체 위주로 보조사업이 수행됨으로써 자치단체 간의 재정력격차와 함께 지역 간의 불균형이 심화되어 자치단체의 불만을 초래할 수도 있다.

다. 보조방법

보조방법은 기준보조와 차등보조의 두 가지가 있다. 1988년부터 보조금예산을 편성할 때 신청주의(차등보조 요구 포함)가 도입되었다.

(1) 기준보조

기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이다. '국비-지방비' 간 기준보조율과 보조금 지급대상 제외 사업은 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조와 동법 시행령 제4조제1항 그리고 별표에 규정되어 있다. 기준보조율이 정해져 있지 않은 사업은 중앙예산부처가 20%, 30%, 40%, 50%, 70%, 80%, 100% 또는 정액 등의 보조수준을 결정하도록 되어 있다.

그리고 국고보조사업의 지방비분담과 관련된 '사도-사군·자치구' 간 기준부담율은 지방재정법령 및 부령에 규정되어 있다. 기준부담율이 정해져 있지 않은 사업은 지방자치단체 상호간의 이해관계와 사업성격을 참작하여 행정자치부령으로 정한다. 다만, 다른 법령에서 달리 정하여진 경우에는 해당 법령을 적용한다.

(2) 차등보조

차등보조는 지역 간의 균형발전을 위하여 보조금의 예산편성시 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률(10%, 15%, 20% 등)을 가감하여 인상·인하보조율의 두 가지 방식으로 보조하는 것이다. 인상보조율의 경우 특별시와 광역시는 제외되며, 인하보조율은 보통교부세 불교부단체에 적용된다.

차등보조율이 적용되는 대상사업으로는 ① 기준보조율이 100%인 보조사업, ② 다른 법률에서 국고보조율이 구체적으로 정해져 있는 보조사업을 제외한 국고보조사업 중 매년 국가예산편성지침서에 차등보조율 적용대상 사업으로 선정한 사업들이다.

차등보조의 적용기준은 「보조금의 관리에 관한 법률 시행령」 제5조에서 규정하고 있다. 인상보조율의 적용기준은 ① 인건비 자체충당능력지수, ② 재정력지

수, ③ 기본적 세출소요비중, ④ 기타 당해 지방자치단체의 재정사정 및 보조사업의 그 지역에서의 발전도와 당해 회계연도의 국가재정사정 등의 종합적 내용이며, 이에 대한 판단은 매년 중앙정부가 하게 된다.

7. 지방소비세 제도

가. 개관

지방소비세는 지방재정의 취약성을 보완하고 지출책임성 강화를 목적으로 도입되었다. 지난 2010년 도입된 지방소비세는 엄밀하게 말하면 「지방세법」에 따라 과세되는 지방세의 일종으로서 자체세입에 속한다. 그러나 부가가치세 징수액의 5%를 재원으로 하는 지방소비세 제도의 특성상 배분지표를 거주지 기준으로 집계되는 민간최종소비지출을 그대로 사용할 경우, 지방소비세의 수도권 편중도가 심화될 것이라는 우려가 제기되었다. 이에 따라 민간최종소비지출 규모에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 그리고 비수도권 도(道) 300% 등 권역별 가중치를 적용하여 다시 비중을 산출한 '가중민간소비지출' 지표를 이용하여 배분하도록 하였다.

그 결과 각 지방자치단체의 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 재정부족액과 지방소비세 분배규모가 강한 상관관계를 보이면서 지방소비세가 지역의 재정부족분을 보완해 주는 지방교부세 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 지방소비세를 지방재정조정제도의 일종으로 설명하고자 한다.

나. 지방소비세 도입의 이론적 근거

부가가치세는 소비에 대한 과세이므로 지방세로는 부적합하다는 것이 기존의 평가였다. 지방소비세의 높은 행정비용 및 순운비용, 중앙정부의 부정적 입장, 거시경제적 통제 문제 등을 지방소비세 도입의 부정적인 이유로 제시하면서 대부분의 조세전문가나 학자들의 견해는 부가가치세는 국세이어야 한다고 주장하였다(최병호·정종필, 2009).

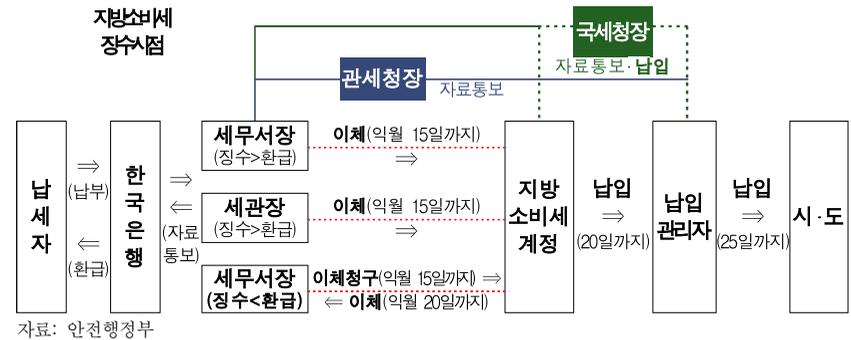
그러나 정세기술의 발전과 더불어 세계적으로 재정분권이 심화되기 시작한 1990년대 이후 지방 부가가치세에 대한 새로운 견해가 등장하였다. 중앙정부(또는 상위정부)가 지방정부(또는 하위정부)에게 재정지출에 대한 책임을 이전하기 시작하였고, 지방정부는 새로운 세원을 모색하지 않을 경우 재정책임성이 낮아진다는 것이 주요 근거⁷⁾였다. 이에 지방소비세의 바람직한 형태는 소비지원칙에 따른 부가가치세라는 점에 공감대가 형성되었다.

다. 지방소비세 현황

지방소비세의 과세대상은 국세인 부가가치세의 5%이며, 서울특별시가 특별징수의무자로서 징수된 지방소비세를 다음달 20일까지 지역별로 안분하는 형태⁸⁾를 취하고 있다.

안분기준은 지방소비세 총액에서 각 도별 소비지수⁹⁾와 가중치¹⁰⁾를 곱한 값의 전국 합계액에서 해당 도의 비중을 적용하여 산출하며, 지방소비세 징수업무의 흐름은 다음 그림과 같다.

[그림 1] 지방소비세 징수업무 흐름도



7) Bird(1999)는 지방정부가 국가 전체 재정지출의 상당한 몫을 담당할 경우, 지방세 기준에 충실한 새로운 세원으로는 개인소득세와 부가가치세의 부가세(surtax)가 적절하다고 주장하고 있으며, 개발도상국의 경우 개인소득세로는 충분한 수입을 보장하지 못하므로 부가가치세가 더 중요하다고 강조

8) 지방재정조정제도로서의 성격

9) 통계청에서 발표하는 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 각 도별 지수

10) 재정격차 해소를 위해 적용, 수도권은 100%, 광역시 200%, 도 300%

지방소비세 징수내역은 도입 첫해인 2010년에 2조 6,790억원에서 2011년 2조 9,606억원, 2012년 3조 335억원으로 부가가치세 세수 증가와 더불어 점차 증가하였다. 3년간의 징수현황을 보면 비수도권 도(道)지역에 전체 세수의 44% 내외 정도가 배분되었다.

[표 8] 지역별 지방소비세 배분내역 : 2010~2012년

(단위: 억원)

구 분	2010년		2011년		2012년		
	세수	%	세수	%	세수	%	
합 계	26,790	100.0	29,606	100.0	30,335	100.0	
수도권	소 계	8,798	32.9	9,690	32.7	9,875	32.6
	서울	4,277	16.0	4,649	15.7	4,698	15.5
	인천	795	3.0	887	3.0	908	3.0
	경기	3,726	13.9	4,154	14.0	4,268	14.1
비수도권 광역시	소 계	6,170	23.0	6,780	22.9	6,992	23.1
	부산	2,180	8.1	2,381	8.0	2,449	8.1
	대구	1,444	5.4	1,595	5.4	1,634	5.4
	광주	865	3.2	951	3.2	977	3.2
	대전	957	3.6	1,054	3.6	1,077	3.6
	울산	724	2.7	799	2.7	816	2.7
	세종	-	-	-	-	39	0.1
비수도권 도	소 계	11,822	44.1	13,136	44.4	13,471	44.3
	강원	1,192	4.5	1,318	4.5	1,357	4.5
	충북	1,154	4.3	1,280	4.3	1,316	4.3
	충남	1,588	5.9	1,777	6.0	1,787	5.9
	전북	1,346	5.0	1,502	5.1	1,548	5.1
	전남	1,296	4.8	1,446	4.9	1,494	4.9
	경북	2,049	7.7	2,259	7.6	2,315	7.6
	경남	2,732	10.2	3,040	10.3	3,122	10.3
	제주	465	1.7	514	1.7	530	1.7

자료: 안전행정부

Ⅲ. 지방재정에 있어 복지분야 지출의 실태 및 문제점

앞서 II장에서는 지방교부세 등 우리나라에서 현재 실시되고 있는 지방 재정조정제도의 종류 및 구체적인 현황에 대해 살펴보았다. 이번 III장에서는 현재 지방재정의 현황 및 실태에 대해 자세하게 검토해 볼 필요가 있다. 특히 지방재정 현황 가운데에서도 최근 급증하고 있는 복지분야 지방지출의 실태에 대해 보다 자세하게 알아보기로 한다.

1. 통합재정에 따른 지방재정 실태

가. 통합재정 개요

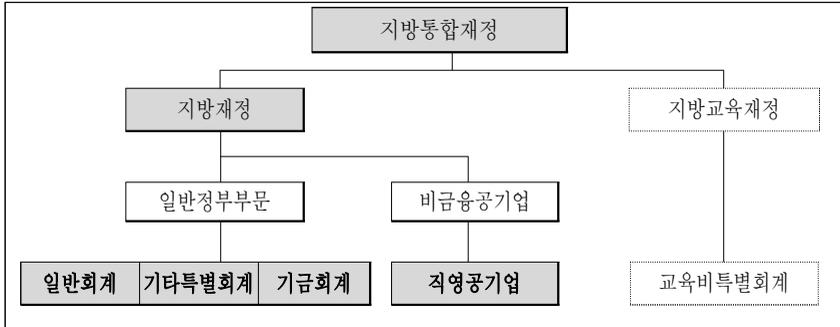
우리나라는 지난 2005년부터 「지방재정법」 제59조¹¹⁾에 따라 지방자치단체 통합재정개요를 작성하여 발표하고 있다. 통합재정의 범위는 자치단체가 직접 관리하는 회계로 일반회계, 기타·공기업특별회계와 기금을 포함한 전체 순수 재정활동을 말한다. 다만, 지방교육재정(교육비특별회계)은 통계대상에서 제외되어 지방정부의 실질적인 통합재정통계 산출이 곤란한 상황이다.

지방재정 통계를 국제기준에 부합되도록 하기 위해서는 교육재정을 포함한 통합재정통계의 산출이 필요하다고 할 것이다. 지방통합재정 실태를 간단하게 표로 정리하면 다음과 같다.

11) 제59조(통합재정정보의 제공) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 일반회계·특별회계 및 기금 등을 포함한 그 지방자치단체의 재정 운용상황을 통합적으로 분석한 정보(이하 "통합재정정보"라 한다)를 안전행정부장관에게 제출하여야 한다.

② 안전행정부장관은 제1항에 따른 통합재정정보의 작성에 필요한 기준 등을 정한 지방자치단체 통합재정분석 업무편람을 작성하여 지방자치단체에 통보할 수 있다.

[그림 2] 지방통합재정 구조



자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

통합재정수지는 당회계연도의 순수한 수입과 지출인 통합재정 수입에서 통합재정 지출을 차감한 수치(통합재정 수입 - 통합재정 지출)이며, 정부의 금융활동으로 간주되는 보전채원은 제외하며, 재정의 적자 또는 흑자를 표시한다.

[표 9] 통합재정수지 작성근거 및 내용

구분	국가	지방
근거법령	국가재정법 제9조	지방재정법 제59조
시작연도	'79년	'05년('04년 시범)
작성기준	정부 재정통계 지침	지방자치단체 통합재정수지분석 요령
주요내용	예산·결산 모두 공표	<ul style="list-style-type: none"> • (결산) 「재정고」에 전체 규모 공표, 기재부에 통보, 기재부에서 국제기구(IMF) 통계 제공 • (예산) '13년 처음으로 「재정고」에 공표

자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

나. 통합재정에 따른 수입과 지출 규모

2013년도 지방재정 지출규모(순계기준)는 총 154조 4,201억원이다. 이 가운데 특별시·광역시·도와 같은 광역자치단체의 지출규모가 55조 676억원으로 전체의 35.7%를 차지하고 있으며, 시·군·자치구와 같은 기초자치단체

의 지출규모는 99조 3,525억원으로 전체 지방재정 지출의 64.3%를 차지하고 있다. 회계별로 보면 일반회계 지출이 119조 126억원, 특별회계 지출이 32조 7,943억원이다.

[표 10] 2013년도 지방자치단체별 통합재정 지출 규모

구분	합계	구성비	예산			기금
			계	일반회계	특별회계	
합계	1,544,201	100.0	1,518,069	1,190,126	327,943	26,132
소계	550,676	35.7	533,075	337,801	195,274	17,601
특별시	140,311	9.1	134,739	70,255	64,484	5,573
광역시	181,499	11.8	178,788	107,183	71,605	2,710
특별자치시	5,636	0.4	5,562	3,847	1,715	74
도	192,671	12.5	184,121	132,854	51,267	8,550
특별자치도	30,559	2.0	29,866	23,662	6,204	693
소계	993,525	64.3	984,994	852,325	132,669	8,531
시	526,135	34.1	521,968	422,282	99,686	4,167
군	256,524	16.6	255,455	230,935	24,520	1,069
자치구	210,866	13.7	207,571	199,108	8,463	3,295

주: 총지출(일반회계+특별회계+기금을 통합한 세출기준의 순계규모) - 보전지출(지방채상환, 다음연도 이월금)

자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

2013년도 지방재정 수입규모(순계예산 기준)는 145조 4,169억원이다. 이 가운데 특별시·광역시·도와 같은 광역자치단체의 수입규모가 95조 7,204억원으로 전체 수입의 65.8%를 차지하고 있으며, 시·군·자치구와 같은 기초자치단체의 수입규모는 49조 6,965억원으로 전체 통합재정수입의 34.2%를 차지하고 있다.

[표 11] 2013년도 지방자치단체별 통합재정 수입 규모

구분	합계	구성비	예산			기금
			계	일반회계	특별회계	
합계	1,454,169	100.0	1,436,030	1,223,383	212,647	18,139
소계	957,204	65.8	943,882	794,550	149,332	13,322
특별시	189,816	13.1	185,800	146,499	39,301	4,016
광역시	262,401	18.0	260,984	208,421	52,563	1,417

특별자치시	5,392	0.4	5,361	4,094	1,267	31
도	470,165	32.3	462,520	410,495	52,025	7,645
특별자치도	29,430	2.0	29,216	25,040	4,176	213
소 계	496,965	34.2	492,148	428,833	63,315	4,817
시	294,067	20.2	291,713	238,821	52,892	2,354
군	141,973	9.8	141,504	135,420	6,084	469
자치구	60,925	4.2	58,931	54,592	4,339	1,995

주: 총수입(일반회계+특별회계+기금을 통합한 세입기준의 순계규모) - 보전수입(차입금, 지난연도 이월금 등)

자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

2013년도 통합재정 수입의 회계별·세입항목별 수입규모를 보면, 자체수입에 속하는 지방세와 세외수입이 각각 53조 7,470억원(37.0%)과 26조 318억원(17.9%)으로 지방자치단체 전체 수입의 54.9%를 차지하고 있다. 반면 의존재원인 지방교부세는 31조 4,600억원(21.6%), 국고보조금은 34조 1,781억원(23.5%) 등으로 지방자치단체 전체 수입의 절반에 육박하는 45.1%를 차지하고 있다. 이러한 결과로 우리나라 지방자치단체들의 평균 재정자립도는 53.2%에 불과한 수준이며, 군(郡) 지역의 경우에는 가장 낮은 평균 13.9%의 재정자립도를 보이고 있다.

[표 12] 회계별·세입항목별 통합재정 수입 규모

구분	합계	구성비	예산			기금
			계	일반회계	특별회계	
합계	1,454,169	100.0	1,436,030	1,223,383	212,647	18,139
지방세	537,470	37.0	537,470	537,470	0	0
세외수입	260,318	17.9	242,228	90,355	151,873	18,090
지방교부세	314,600	21.6	314,600	314,487	113	0
보조금	341,781	23.5	341,732	281,071	60,661	49

자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

2. 사회복지 관련 국고보조사업 현황 및 규모¹²⁾

가. 개관

우리나라는 1997년 외환위기를 극복하는 과정에서 산업구조를 재편하였고 이에 따라 고용안정성이 상대적으로 약화되었다. 이러한 가운데 2000년대 들어서는 경제성장의 과실이 국민 다수에게 제대로 전달되지 못하는 현상이 나타나면서 사회계층간 양극화도 더욱 심해졌다. 정부는 이러한 시대상황을 반영하여 국민행복과 국민들의 복지강화 요구를 반영하여 여러 가지 다양한 복지사업을 계획하고 있다. 이에 따라 지방자치단체들의 의도와는 달리 사회복지 관련 지방자치단체들의 재정적 역할이 상당히 확대되고 있다.

정부는 2013년도 사회복지분야(이하 “복지분야”)에 전년대비 4.8%(4.5조원) 증가한 97.1조원의 예산을 편성하였으며, 이는 정부 총지출의 28.4%로 정부 12대 분야 중 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

이러한 사회복지분야 지출의 확대는 바로 지방재정에 영향을 미치게 된다. 정부의 복지예산은 지역주민에게 직접적으로 공여되므로 복지사업 수행시 지방자치단체와 재정을 일정부분 분담하여 수행하는 것이 일반적이다. 지방자치단체와 재정을 분담함에 따라 정부의 복지예산 증가와 더불어 지방자치단체의 대응 지방비 부담액도 증가하고 있다.

최근 6년(2007~2012년)간 지방자치단체의 사회복지예산 증가율은 12.3%로 중앙정부 복지예산 연평균 증가율(8.6%) 대비 1.4배이며, 지방자치단체 순계예산 연평균 증가율(6.2%) 대비 2배에 이르고 있다. 지방자치단체의 재정에서 차지하는 사회복지예산의 비중도 2007년 15.4%에서 2012년 20.5%로 증가하였다.

문제는 향후 인구고령화, 저출산 등에 따라 대규모 국가시책 복지사업이 확대될 것으로 예상되며, 사회복지 수요 증가로 인하여 복지분야 지출이 증가할 것으로 보인다는 점이다. 이에 따라 지방자치단체의 사회복지예산도 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

12) “사회복지 분야 국고보조사업 현황 및 규모”와 “복지분야 의무지출 국고보조사업의 대응 지방비 부담 증가” 부분은 국회예산정책처, “2013년도 예산안 중점분석 III(분야별 재정) - 복지분야 국고보조사업 분석 : 지방비 대응을 중심으로”, 2012. 10. pp. 183~192. 부분을 상당 부분 인용하였음.

[표 13] 연도별 중앙정부 및 지방자치단체 복지예산 비교

		(단위: 조원, %)							연평균 증가율
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
중앙 정부	정부총지출(A)	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	342.5	6.2
	복지재정(B)	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	92.6	97.1	7.9
	비중(B/A)	25.8	26.2	26.2	27.7	28.0	28.5	28.1	-
지방 정부	순계예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	-	6.2
	사회복지예산(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	-	12.3
	비중(D/C)	15.4	17.4	17.5	19.0	20.2	20.5	-	-

주: 2013년 지방정부 예산은 미정임

자료: 행정안전부(2012. 8), 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

그러나, 지방자치단체의 재정여건은 지속적으로 악화되고 있어, 증가하는 복지예산의 부담은 지방의 자율적 재정운영을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 2000년 이후 지방자치단체의 평균 재정자립도는 지속적으로 악화되어 2004년 57.2%에서 2012년 52.3%로 하락하였다. 특히, 광역자치단체는 재정자립도가 2011년도에 비하여 2012년도에 부분적으로 개선(특별광역시: 2011년 68.6%→2012년 69.1%, 도: 2011년 33.0%→2012년 34.8%)되었지만, 기초자치단체는 악화(시: 2011년 38.0%→2012년 37.1%, 군: 2011년 17.0%→2012년 16.4%)되었다. 이는 복지분야 국고보조사업의 증가로 인하여 지방의 재정운영이 제약을 받을 수 있음을 나타낸다.

이하에서는 최근 급증하고 있는 복지분야 국고보조사업 현황과 지방비 부담 현황을 차례대로 살펴보기로 한다.

나. 국고보조사업 현황

중앙정부의 총지출은 2007년 이후 2013년까지 연평균 6.2% 증가하였으며, 복지분야 예산은 연평균 7.9% 증가하여 2013년에는 정부총지출의 28.4%를 차지할 것으로 보인다.

복지분야 예산 중 보조사업의 비중은 2007년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 2013년에는 전체 복지분야 예산 중 21.7%를 보조사업으로 수행할 예

정이다. 연례적으로 보조사업 중 80% 이상이 자치단체에 의하여 수행되며, 민간단체에 의하여 수행되는 사업의 비중은 10%를 다소 상회하고 있다. 2013년 복지분야 자치단체보조사업 예산액은 18조 6,102억원이며, 복지분야 민간보조사업 예산액은 2조 4,524억원이다.

[표 14] 연도별 중앙정부 복지예산 비교

		(단위: 조원, 백만원, %)						
		2007 예산	2008 예산	2009 예산	2010 예산	2011 예산	2012 예산	2013 예산안
복지재정(A)		61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	92.6	97.1
보조사업(B)		11,167,224	13,283,985	15,200,952	16,733,554	17,534,990	18,741,539	21,062,611
	민간보조	1,541,709	1,548,447	1,787,511	1,878,480	1,959,413	2,043,171	2,452,409
	자치단체 보조(C)	9,625,514	11,735,538	13,413,440	14,855,075	15,575,577	16,698,368	18,610,202
복지재정 중 보조사업 비중 (B/A)		18.2	19.3	18.9	20.6	20.3	20.2	21.7
보조사업 중 자치단체보조 사업 비중 (C/B)		86.2	88.3	88.2	88.8	88.8	89.1	88.4

자료: 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

2013년 복지분야 국고보조사업 예산안의 비목별 내역을 보면, 민간경상보조는 전년대비 10.7%(1,991억원) 증가한 2조 673억원, 민간자본보조는 전년대비 120.1%(2,102억원) 증가한 3,851억원이 편성되었다. 자치단체 경상보조는 전년대비 11.4%(1조 8,322억원) 증가한 17조 9,256억원이 편성되었으며, 자치단체 자본보조는 전년대비 13.2%(796억원) 증가한 6,846억원이 편성되었다.

[표 15] 연도별 중앙정부 복지예산 비교

(단위: 백만원)

		2010	2011	2012 (A)	2013 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
민간	경상보조	1,646,032	1,697,364	1,868,259	2,067,347	199,088	10.7
	자본보조	232,448	262,049	174,912	385,062	210,150	120.1
자치단체	경상보조	14,336,650	14,955,920	16,093,401	17,925,645	1,832,244	11.4
	자본보조	518,425	619,657	604,967	684,557	79,590	13.2

자료: 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

부처별 복지분야 국고보조사업 예산현황은 다음 표와 같다. 보건복지부가 2007년 이후 매년 전체 복지분야 국고보조사업 규모의 85% 이상을 수행하는 등 대표적이며, 다음으로는 고용노동부, 여성가족부(2011년 이후) 순이다.

[표 16] 부처별 복지분야 국고보조사업 예산 현황

(단위: 백만원)

	2007 예산	2008 예산	2009 예산	2010 예산	2011 예산	2012 예산	2013 예산안
보조사업	11,167,224	13,283,985	15,200,952	16,733,554	17,534,990	18,741,539	21,062,611
- 보건복지부	8,442,436	10,383,706	13,415,069	14,484,027	15,270,798	16,461,813	18,466,379
- 고용노동부	836,393	815,975	1,032,390	1,056,753	1,127,899	1,326,089	1,488,376
- 여성가족부	1,131,683	1,536,450	49,725	74,696	367,981	346,953	416,096
- 국토해양부 (건설교통부)	181,088	147,959	291,768	205,643	304,735	257,474	281,007
- 국가보훈처	259,975	270,598	259,202	296,548	257,456	214,410	235,351
- 기획재정부	0	84,409	150,115	160,334	68,527	63,453	90,028
- 행정안전부	0	0	0	444,900	124,000	52,900	42,045
- 식품의약품안전청	1,965	2,065	2,682	10,653	13,594	18,446	19,773
- 경찰청	0	0	0	0	0	0	18,556
- 국무총리실	195,702	0	0	0	0	0	0
- 국정신원위원회	117,983	42,769	0	0	0	0	0

자료: 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

다. 복지분야 지방비 부담 현황

지방자치단체에서는 국비와 더불어 자체재원을 활용하여 복지분야 사업을 수행하고 있다. 2012년 기준 복지분야 예산액을 보면 국비는 15.9조원, 광역지자체는 8.9조원, 기초지자체는 6.1조원 등 총 30.9조원이 지출될 계획이다. 이는 2009년 24.2조원에 비하여 27.7%(6.7조원) 상승한 금액이다.

2009년부터 2012년까지 국비는 연평균 8.1% 증가하였으며, 시도비는 연평균 11.0%, 시군구비는 연평균 6.2% 증가하여 광역지방자치단체의 사회복지지출 증가가 가장 크게 나타나고 있다. 2012년 지방자치단체 사회복지예산(30.9조) 중 88%(27.3조)를 국고보조사업으로 수행하고 있으며, 자체사업은 10.3%(3.2조)에 불과한 등 국고보조사업의 비중이 월등히 높은 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체 사회복지 분야 재원의 연도별배분 추이를 살펴보면, 2012년 사회복지 분야 지출의 지방비 부담률이 48.5%로 전년대비 1.1%p 증가하여 두드러진 증가를 보이고 있다.

[표 17] 지방자치단체 사회복지 지출의 재원배분 현황

(단위: 조원, %)

	국비	시도비 (광역단체)	시군구비 (기초단체)	합계	지방비 부담률
2009	12.6 (52.1)	6.5 (26.9)	5.1 (21.1)	24.2 (100.0)	47.9
2010	13.9 (52.5)	7.2 (27.2)	5.4 (20.4)	26.5 (100.0)	47.5
2011	15.0 (52.6)	7.7 (27.0)	5.8 (20.4)	28.5 (100.0)	47.4
2012	15.9 (51.5)	8.9 (28.8)	6.1 (19.7)	30.9 (100.0)	48.5

자료: 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

특히, 사회복지 분야 중 보육·가족 및 여성 부문의 지출의 증가세가 두드러진다. 2012년 보육·가족 및 여성 부문의 국비는 전년 대비 2,656억원 증

가하였으나, 지방비는 전년 대비 7,463억원 증가하였다. 이와 같이 지방비 부담이 증가하는 것은 보육·가족 및 여성 부문 지방비 부담 증가에 주로 기인하는 것으로 보인다.

[표 18] 지방자치단체 사회복지 예산의 부문별 재원배분 현황

(단위: 억원, %)

	2011				2012				증 감	
	국비(A)	지방비(B)	소계	국비지원률	국비(C)	지방비(D)	소계	국비지원률	국비(C-A)	지방비(D-B)
기초생활보장	68,980	21,730	90,710	76.0	71,173	21,825	92,998	76.5	2,193	95
취약계층지원	14,269	24,603	38,873	36.7	16,228	27,558	43,786	37.1	1,959	2,955
보육·가족 및 여성	28,458	38,914	67,372	42.2	31,114	46,377	77,490	40.2	2,656	7,463
노인청소년	34,918	33,873	68,791	50.8	36,327	34,509	70,836	51.3	1,410	636
노동	1,647	4,666	6,313	26.1	1,733	4,522	6,255	27.7	87	-145
보훈	104	1,502	1,606	6.5	184	1,912	2,096	8.8	80	410
주택	288	7,265	7,553	3.8	1,379	10,835	12,214	11.3	1,090	3,570
사회복지일반	1,004	2,410	3,415	29.4	1,037	2,444	3,481	29.8	32	34
합계	149,668	134,964	284,632	52.6	159,174	149,983	309,157	51.5	9,506	15,019

주: 각 연도 지방자치단체 당초예산 편성 기준임. 지방자치단체의 예산편성이기 때문에 중앙정부에서 편성한 국비와 차이가 있을 수 있음.

자료: 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

2012년 지방자치단체 예산 전체에서 사회복지 예산이 차지하는 비중은 20.5%이나, 그 비중은 자치단체 유형별로 상당한 차이가 있다. 자치구의 경우 사회복지 예산의 평균 비중은 44.0%이나, 군(郡)의 경우 그 비중이 15.6%로 나타나고 있는바, 시·군은 지역개발기능을 담당하고 있으나, 자치구는 사회복지분야 이외에는 대규모 사업이 많지 않기 때문이다.

[표 19] 지자체 유형별 사회복지예산 비율 현황

(단위: %)

	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	25.7	24.7	25.6	20.7	15.6	44.0
최고 (단체명)	25.7 서울	29.7 광주	31.3 전북	31.3 충북청주시	28.2 대구달성군	60.1 부산북구
최저 (단체명)		18.5 인천	17.6 제주	11.5 충남당진시	4.9 경북울릉군	22.9 서울종로구

자료: 행정안전부, 2012년도 지방자치단체 예산 개요, 2012

3. 사회복지분야 의무지출 국고보조사업의 대응 지방비 부담 증가

인구고령화, 저출산 등에 따라 국가시책 복지사업이 지속적으로 확대되어 왔으며, 경제성장에 따라 사회복지 수요가 증가하여 정부 및 지방자치단체의 복지분야 예산이 급증하고 있다.

2007년부터 2012년까지 보건복지부 일반회계 예산은 2010년 19.3조원, 2011년 20.5조원, 2012년 22.0조원 등 2007년부터 2012년까지 연평균 13.9% 증가하였으나, 국고보조사업은 2007년 7.8조원에서 2012년 15.5조원으로 연평균 14.7% 증가하여 보건복지부의 예산 중 국고보조사업 예산이 차지하는 비중이 증가하고 있다. 이에 따라서 대응되는 지방비 부담은 2007년 2.8조원에서 2012년 7.4조원으로 연평균 21.5% 증가하고 있다.

[표 20] 복지분야 국고보조사업과 대응 지방비 부담 : 2007~2012년

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
정부 총지출	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	6.4
보건복지부 일반회계예산	11.5	15.9	19.3	19.3	20.5	22.0	13.9
국고보조사업(복지부 소관)	7.8	11.7	13.9	13.7	14.7	15.5	14.7
대응 지방비 부담	2.8	5.1	6.1	6.2	6.7	7.4	21.5

주: 각 년도 예산 기준

자료: 보건복지부(2012. 8), 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

2013년에도 복지분야의 예산이 증가될 것으로 계획하고 있어 지방비 대응액이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 복지분야 주요 사업 중 2013년 예산안 기준으로 12개 사업을 선정하여 지방비를 계산하면,¹³⁾ 국고 15조 4,376억원에 대응하여 지방비 7조 3,192억원이 투입될 것으로 예상된다. 이 중 지방비 대응액이 가장 큰 것은 보건복지부의 영유아보육료 지원사업이다. 이 사업은 정부는 서울의 경우 사업비의 10~30%, 서울의 지방은 사업비의 40~60%를 지원함에 따라 예산안을 기준으로 할 때 2013년은 2조 2,096억원의 지방비가 대응 투자될 것으로 예상된다.

다음으로 지방비 대응액이 큰 것은 의료급여 경상보조사업으로 예산안 기준 1조 3,529억원의 지방비가 대응될 것으로 예상되며, 기초노령연금지급 사업에서도 예산안 기준 1조 1,053억원의 지방비가 소요될 것으로 추정된다. 정부 예산안과 같이 확정될 경우 12대 사업에서 국고보조사업의 예산은 11.0% 증가하나, 대응되는 지방비는 11.9%가 증가할 것으로 보인다. 이는 가정양육수당지원사업이 서울 10~30%, 지방 40~60%를 지원하는데, 2013년 예산안에서 전년대비 511.0% 동 사업 예산이 511.0% 증액 편성된 것에 기인한다.

[표 21] 복지분야 주요 국고보조사업 및 지방비 대응액

(단위: 백만원)

소관	사업명	국 고				대응 지방비			
		2012 예산 (A)	2013 예산안 (B)	(B-A)	(B-A)/A	2012 예산 (A)	2013 예산안 (B)	(B-A)	(B-A)/A
보건복지부	의료급여 경상보조	3,981,229	4,530,247	549,018	13.8	1,253,685	1,442,857	189,172	15.1
	기초노령연금지급	2,966,521	3,209,726	243,205	8.2	1,008,927	1,071,294	62,367	6.2
	생계급여	2,361,845	2,590,188	228,343	9.7	619,868	678,971	59,103	9.5
	영유아보육료 지원	2,391,291	2,162,319	-228,972	-9.6	2,449,379	2,209,556	-239,823	-9.8
	가정양육수당 지원	102,646	627,150	524,504	511.2	111,200	679,413	568,213	511.0

13) 각 사업의 기준보조율을 기준으로 대응되는 지방비를 추산하였다

주거급여	519,440	569,185	49,745	9.6	136,195	148,570	12,375	9.1
자활사업	442,999	471,566	28,567	6.4	117,327	123,316	5,989	5.1
보육돌봄서비스	423,153	444,463	21,310	5.0	443,931	475,488	31,557	7.1
장애인연금	294,585	344,006	49,421	16.8	143,520	168,094	24,574	17.1
노인일자리운영	183,077	234,542	51,465	28.1	174,570	231,844	57,274	32.8
교육급여	135,630	136,081	451	0.3	35,809	34,525	-1,284	-3.6
노인돌봄서비스	102,733	118,162	15,429	15.0	45,242	55,243	10,001	22.1
합 계	13,905,149	15,437,635	1,532,486	11.0	6,539,653	7,319,171	779,518	11.9

자료: 보건복지부(2012. 10), 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 증점분석Ⅲ(분야별 재정)”

전반적인 복지분야의 국고보조사업 증가가 지방비 증가를 견인하고 있으나, 특히 의무지출 국고보조사업 대응 지방비 증가가 지방정부 복지지출의 주요인이 되고 있다.

복지분야 의무지출사업은 보건복지부 9개 사업과 여성가족부 1개사업, 국가보훈처 2개 사업 등 12개 사업이 있다. 보건복지부의 의무지출 국고보조사업은 기초생활보장급여 5개(교육·생계·의료·주거·해산장제), 기초노령연금, 영유아보육료지원, 장애인연금, 장애수당(기초) 등 9개 사업이며, 여성가족부의 의무지출사업은 한부모가족 자녀양육비 지원사업이다.

2013년 중앙정부 복지분야 의무지출 예산안은 2012년 예산 대비 7.1%(9,132억원) 증액된 13조 7,055억원이 편성되었다. 그 중 보건복지부 소관 의무지출 국고보조사업 예산안은 전년대비 7.0%(8,980억원) 증가한 13조 6,712억원이며 이에 대응하는 지방비는 5조 7,854억원으로 전년대비 1.9%(1,077억원) 증가할 것으로 예상된다.

보건복지부의 의무지출예산에서 지방비 증가비율이 국고 증가 비율보다 적은 것은 의무지출예산에서 상당 부분을 차지하는 기초생활보장급여 사업의 경우 기준보조율이 79.63%로 타 사업에 비하여 높기 때문이다. 여성가족부 소관 의무지출예산안은 전년대비 46.8%(155억원) 증가하였다.

[표 22] 의무지출 예산안 대응지방비 내역

(단위: 백만원, %)

	사업명	국 고				대응 지방비			
		2012 예산 (A)	2013 예산안 (B)	(B-A)	(B-A)/ A	2012 예산 (A)	2013 예산안 (B)	(B-A)	(B-A)/ A
보건 복지 부	의료급여 경상보조	3,981,229	4,530,247	549,018	13.8	1,253,685	1,442,857	189,172	15.1
	교육급여	135,630	136,081	451	0.3	35,809	34,525	-1,284	-3.6
	생계급여	2,361,845	2,590,188	228,343	9.7	619,868	678,971	59,103	9.5
	주거급여	519,440	569,185	49,745	9.6	136,195	148,570	12,375	9.1
	해산 장제급여	15,152	21,985	6,833	45.1	3,912	5,733	1,821	46.5
	기초노령 연금지급	2,966,521	3,209,726	243,205	8.2	1,008,927	1,071,294	62,367	6.2
	영유아보 육료지원	2,391,291	2,162,319	-228,972	-9.6	2,449,379	2,209,556	-239,823	-9.8
	장애인 연금	294,585	344,006	49,421	16.8	143,520	168,094	24,574	17.1
	장애수당 (기초)	54,134	52,553	-1,581	-2.9	26,455	25,848	-607	-2.3
	소 계	12,719,827	13,616,290	896,463	7.0	5,677,750	5,785,448	107,698	1.9
여성 가족 부	한부모가 족자녀양 육비지원	33,178	48,523	15,550	46.8	8,294	12,130	3,836	46.3
국가 보훈 처	민영교통 시설이용 보조	7,069	8,235	1,166	16.5	0	0	0	0
	LPG차량 세금인상 분 지원	32,471	32,471	0	0.0	0	0	0	0
	소 계	39,540	40,706	1,166	2.9	0	0	0	0
합 계	12,792,545	13,705,519	913,179	7.1	5,686,044	5,797,578	111,534	2.0	

자료: 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

이와 같이 사회복지분야 의무지출의 급격한 증가는 대응되는 지방비 부담을 증가시키고 그에 따라 지방재정 악화의 주요 원인이 되고 있다.

IV. 지방재정조정제도를 통한 지방재정 개선방안

앞서 II장과 III장에서는 우리나라 지방재정조정제도의 현황, 지방재정의 현실에 대해 차례대로 살펴 보았다. 특히 지방지출 가운데에서는 복지 분야 지출의 급증이 지방재정에 미치는 영향이 가장 크다는 점을 알 수 있었다. 이 장에서는 이러한 복지분야 지출의 급증으로 인한 지방재정의 어려움을 개선시킬 수 있는 방안들에 대해 검토해 보기로 한다.

1. 세제 개편을 통한 자주재원 확충

행정기능 수행에 있어서 지방자치단체의 필요경비는 지방세와 세외수입 등 자체재원으로 충당하는 것이 가장 바람직한 형태일 것이다. 그러나 지역 간 재원 및 세원의 불균형 편재로 인하여 국세의 지방세 이전이라는 조세체계의 개편만으로는 오히려 지역 간 재정격차를 더욱 심화시켜 지방자치단체 간 빈익빈 부익부 현상을 더욱 조장할 우려가 있다.

그럼에도 불구하고 복지지출 확대에 대한 재원조달방안으로 가장 먼저 검토해 볼 필요성이 있는 것은 지방세 및 세외수입과 같은 자주재원 확대를 통한 방안이다. 지방자치단체가 증가하는 재정지출 수요에 대해 자체적으로 대응할 수 있는 역량을 강화하면서 지방의 재정책임성을 높이기 위해서는 지방세와 같은 자주재원의 역할을 지금보다 강화할 필요가 있다. 지방재정조정제도와 같은 이전재원의 확대방안은 자주재원으로 충당이 어려운 경우에 고려하는 것이 타당할 것이다.

가. 현행 지방세입 구조 및 현황

우리나라의 조세는 2013년 현재 14개의 국세 세목과 11개의 지방세 세목으로 구성되어 있다. 14개의 국세는 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 부가가치세 등 10개의 내국세와 관세 및 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세 등 3개의 목적세로 구성되어 있다. 10개의 내국세는 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 종합부동산세와 같은 5개의 직접세와 부가가치세, 개별소비세,

증권거래세, 인지세, 주세 등 5개의 간접세로 구성되어 있다.

지방세는 지방자치단체에 의하여 부과·징수되며, 당해 지방자치단체의 재정수요에 충당된다는 점에서 국세와 다르다. 어떠한 조세를 국세 또는 지방세로 할 것인가에 대하여는 명확한 기준이 없으며, 세원의 규모와 분포, 재정의 여건, 행정의 편의 등을 다각적으로 고려하여 결정된다.

지방세는 11개의 세목 중에서 취득세, 등록면허세, 자동차세, 재산세 등 9개의 보통세와 지역자원시설세, 지방교육세 등 2개의 목적세로 구성되어 있다.

[그림 3] 우리나라의 조세구조



지방세수는 2008년 45조 8,351억원(결산액)에서 2013년 53조 7,470억원(예산액)으로 17.3% 늘어났다. 지방세 11개 세목 가운데 가장 세수규모가 큰 세목은 취득세로서, 2013년도 세입예산(순계)은 전체 지방세수의 25.7%인 13조 8,202억이다. 가장 세수규모가 작은 세목은 전체 지방세수의 0.6%를 차지하고 있는 주민세(3,250억원)이다.

[표 23] 2013년도 지방세 세목별·단체별 규모

		(단위: 억원)								
세목별	단체별	계	특별 광역시세	특별 자치시세	도세	특별 자치도세	시세	군세	자치 구세	구성비 (%)
		계	537,470 (546,544)	215,075 (224,149)	1,535	141,188	6,646	113,854	19,581	39,591
보통세	소계	470,112 (479,186)	185,410 (194,484)	1,405	107,524	5,746	111,536	19,312	39,180	87.5
	취득세	138,202	59,539	732	75,839	2,092	-	-	-	25.7
	등록면허세	12,169	192	30	6,447	123	-	-	5,378	2.3
	주민세	3,250	1,059	10	-	34	1,506	336	306	0.6
	재산세	79,374 (88,448)	9,357 (18,431)	179	-	728	32,658	4,506	31,947	14.8
	자동차세	65,615	27,945	145	-	691	30,152	6,682	-	12.2
	레저세	11,361	3,498	-	7,322	540	-	-	-	2.1
	담배소비세	27,393	11,784	67	-	405	12,354	2,782	-	5.1
	지방소비세	31,689	13,146	66	17,916	561	-	-	-	5.9
	지방소득세	101,060	58,889	177	-	573	34,866	5,006	1,550	18.8
목적세	소계	60,036	26,828	130	32,064	846	167	-	-	11.2
	지역자원시설세	9,042	4,054	16	4,735	70	167	-	-	1.7
	지방교육세	50,994	22,775	114	27,330	776	-	-	-	9.5
지난연도수입	7,322	2,836	1	1,600	54	2,151	269	411	1.4	

주: ()는 총계예산기준이며, 순계와 차이가 발생하는 이유는 서울 본청과 자치구간 재산세 공동과세 중복부분(9,074억원)을 서울 본청에서 공제하였기 때문이다.

자료: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 2013. 4.

나. 자체수입 확대를 통한 재원조달방안 검토

최근 정부는 지방소득·소비세 도입을 통해 지방세원의 확충에 나서는 등 지방재정의 체질 개선을 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 1995년 민선지방자치 실시 이후에도 지방세 규모는 수년째 20% 수준을 넘어서지 못하고 있다. 특히 재정분권을 적극적으로 추진했던 노무현정부 당시 양적인 개선은 있었으나 구조적 개선이 크지 않았으며, 재산세와 관련해서는 실효세율 결정권을 중앙정부의 통제 하에 두면서¹⁴⁾ 오히려 재정분권에 역행했다는 평가를 받고 있다.

아래 표에서 보는 것처럼 2008년 이후로 한정하더라도 국세 대비 지방세 비율은 2008년 20.8%에서 2013년 19.9%로 약 0.9%p 감소하였다. 다만, 최근 정부가 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 및 종합부동산세 관련 법령을 개정하여 현재 국세인 종합부동산세를 지방세로 전환하겠다는 계획을 발표하였는 바, 이러한 조치가 현실화된다면 지방소비세 이양재원 확대(현재 부가가치세의 5%p → 11%p)와 더불어 2014년에는 지방세 비율이 다소 상향 조정될 수 있을 것으로 보여진다.¹⁵⁾

[표 24] 국세 대 지방세 비율

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
국 세(%)	79.2	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1
지방세(%)	20.8	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9

자료: 안전행정부

그렇다면 늘어나고 있는 복지지출 수요를 충족시키기 위해 국세 재원을 지방으로 이전하여 지방세 비중을 늘리는 것이 해답이 될 수 있을까? 국세

14) 舊 「지방세법」 제188조제3항은 “시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다.”라고 규정하여 재산세 탄력세를 시행에 특별한 제한요건을 두고 있지 않았다. 이에 2006년경 과표현실화와 부동산 가격 급등으로 인해 재산세 부담이 급증하자 수도권을 중심으로 한 일부 지방자치단체에서 탄력세율 제도를 활용하여 재산세의 20~40%를 감면해 주었다. 이에 대해 국회와 중앙정부는 지방자치단체가 감면조례를 제정하여 납세능력이 있는 계층에 혜택을 주며 과세권을 남용한다는 이유로 관련 조항을 개정하여 재산세 탄력세율 제도의 적용요건을 강화하는 조치를 취하였다. 이에 따라 “특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우”라는 요건이 추가되었다.

15) 정부의 추정에 따르면 종합부동산세의 지방세 전환 조치로 전국 평균 재정자립도가 2013년 51.1%에서 2014년 52.0%로 0.9%p 상승할 것이라고 한다.

를 지방세로 전환하기 위해서는 우선적으로 세원분포에 대한 고려가 선행되어야 한다. 아무리 국세를 지방세로 전환시켜 지방세 비중을 높여준다고 하더라도 세원분포가 불균형하여 상대적으로 재정여건이 우수한 수도권 자치단체로만 재원이 집중되는 부익부 빈익빈 현상만 조장할 우려가 있기 때문이다.

이러한 가운데 수도권과 비수도권 간 지방세입 규모의 격차는 더욱 커지고 있다. 1990년대 이후 수도권이 전체 지방세입에서 차지하는 비중은 꾸준히 상승하여 2000년대 들어 절반 이상을 차지하고 있다.

구체적으로는 서울과 경기지역의 지방세 수입이 전체 지방세입에서 차지하는 비중이 25%대를 넘고 있는 반면, 지방세입 비중이 세 번째로 높은 부산이 최근 6%대에 지나지 않아 수도권과 기타지역 간 지방세입의 격차가 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 경기도는 1995년 지방자치제도 시행 이후 꾸준히 지방세입 비중이 증가하고 있는 유일한 지역인 것으로 나타나고 있다.

[표 25] 전체 지방세입 대비 지역별 지방세 비중 비교

	1991~1994	1995~1999	2000~2004	2005~2009
서울특별시	30.25	28.84	29.57	27.30
부산광역시	8.49	7.77	6.75	6.05
대구광역시	5.23	5.00	4.26	3.80
인천광역시	4.94	4.98	4.78	4.99
광주광역시	2.42	2.46	2.18	2.09
대전광역시	3.02	2.71	2.64	2.42
울산광역시	-	2.35	2.19	2.37
경기도	17.75	20.67	24.35	25.87
강원도	2.62	2.65	2.37	2.45
충청북도	2.45	2.49	2.26	2.43
충청남도	2.85	3.15	3.26	3.86
전라북도	2.91	2.85	2.37	2.35
전라남도	2.86	2.79	2.52	2.66
경상북도	4.99	4.72	4.13	4.34
경상남도	8.12	6.40	5.20	6.01
제주도	1.12	1.10	1.18	1.02

자료: 안전행정부

지방세수의 수도권 편중은 2013년도 지방세 세목별· 시도별 규모 현황(예산안 기준)에서도 확인할 수 있다. 2013년도 세입예산 53조 7,470억원 중 서울·경기·인천 등 수도권 자치단체들의 세입 비중은 30조 1,885억원으로 전체의 56.1%를 차지하고 있다.

[표 26] 2013년도 지방세 세목별· 시도별 규모

		(단위: 억원)								
세목별	단체별	계								
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	
	계	537,470 (546,544)	137,434 (146,508)	33,287	21,526	27,491	11,788	13,116	13,545	1,535
보통세	소 계	470,112	122,242	29,073	18,879	23,893	10,280	11,475	12,227	1,405
	취득세	138,202	27,320	8,655	5,797	8,344	3,159	3,095	3,170	732
	등록면허세	12,169	3,084	675	407	684	215	248	257	30
	주민세	3,250	638	204	145	166	78	87	101	10
	재산세	79,374 (88,448)	26,506 (35,580)	4,012	2,756	4,637	1,211	1,722	1,405	179
	자동차세	65,615	10,707	5,164	3,589	3,623	1,993	1,954	1,802	145
	레저세	11,361	1,774	1,053	80	249	158	185	0	0
	담배소비세	27,393	5,423	1,766	1,247	1,534	729	782	662	67
	지방소비세	31,689	4,809	2,504	1,827	996	1,037	1,125	850	66
	지방소득세	101,060	41,983	5,042	3,033	3,661	1,701	2,277	3,980	177
목적세	소 계	60,036	13,264	3,872	2,390	3,310	1,314	1,469	1,210	130
	지역자원시설세	9,042	1,805	740	352	486	217	243	210	16
	지방교육세	50,994	11,459	3,132	2,038	2,823	1,096	1,226	1,000	114
지난연도수입	7,322	1,928	342	256	289	194	172	108	1	

자료: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 2013. 4.

세목별	단체별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
		계	136,960	12,803	13,708	21,907	14,188	14,815	23,175	33,545
보통세	소 계	117,445	11,009	12,034	19,284	12,600	12,894	20,188	29,439	5,746
	취득세	40,741	3,650	3,658	5,830	3,895	3,490	5,600	8,975	2,092
	등록면허세	3,617	210	320	560	333	310	460	637	123
	주민세	732	85	120	156	110	133	193	259	34
	재산세	22,074	1,524	1,515	2,400	1,405	1,377	2,421	3,502	728
	자동차세	15,147	1,882	2,191	2,769	2,529	2,751	3,722	4,957	691
	레저세	6,135	0	0	220	0	0	6	961	540
	담배소비세	6,247	997	881	1,252	941	973	1,595	1,893	405
	지방소비세	4,691	1,310	1,318	1,840	1,592	1,490	2,400	3,275	561
	지방소득세	18,060	1,350	2,031	4,257	1,795	2,371	3,790	4,980	573
목적세	소 계	17,057	1,580	1,521	2,300	1,431	1,790	2,760	3,792	846
	지역자원시설세	2,212	260	251	340	214	460	660	504	70
	지방교육세	14,845	1,320	1,270	1,960	1,217	1,330	2,100	3,288	776
지난연도수입	2,459	214	153	323	157	131	227	314	54	

자료: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 2013. 4.

이렇게 지역에 따른 세원불균형이 심화된 시점에서는 국세를 지방세로 전환하더라도 그 효과에는 일정한 한계가 따를 수 밖에 없다고 할 것이다. 인구의 절반 가량이 서울, 경기, 인천 등 수도권 지방자치단체에 거주하고 있음에 따라 국세 수입의 3대 세목인 법인세, 소득세, 부가가치세도 지방세 수입과 마찬가지로 수도권에 편중되어 있는 실정이다.

일각에서는 이러한 우리나라 세원구조의 한계를 극복하면서 지방 자체재원을 확보할 수 있는 방안으로 지방소비세 및 지방소득세의 확대를 주장하는 견해도 있다.¹⁶⁾ 지방소비세는 신장성 및 안정성이 우수하여 지방자치단체의 재정자립도를 높이는데 큰 기여를 함으로써 재정분권의 기틀을 확립할 수 있으며, 지출책임도 강화할 수 있다는 것이다. 그러나 이 또한 지역간 세수불균형을 완화하기 위한 지방소비세의 구조상 자치단체의 징수노력(tax effort)과는 상관없이 배분기준에 따라 부가가치세 재원이 배분되는 것이기 때문에 지방소비세의 확대가 얼마나 지방자치단체의 지출책임성을 강화할

16) 최병호·정종필(2009), “지방세 확충을 통한 지방재정 개혁방안 연구”, 국회예산결산특별위원회 등

수 있을지는 의문이다.

이러한 점들을 종합적으로 감안해 볼 때, 지방재정을 확충하는 방안으로 지방세입을 확대하는 것은 근본적인 해결책이 될 수 없다고 본다. 지방세의 비중을 높여서 지방의 재정지출을 충당하는 문제는 국세와 지방세 전반의 세제 개편 뿐만 아니라 현행 지방행정체제 전반에 대한 개편이 병행되어야 해결될 수 있는 과제라고 할 것이다. 우리나라처럼 수도권 집중이 심한 상태에서는 지방재정조정제도를 통한 지방재원 확대를 검토해야 할 것이다.

2. 지방교부세 법정교부율 인상

가. 현행 지방교부세 배분현황

교부세제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도이다.

지방교부세의 재원은 현행 「지방교부세법」 제4조17)에 따른 당해 연도 내 국세18)의 19.24%에 해당하는 금액과 「지방교부세법」 제5조제2항19)에 따른 전전년도 내국세의 정산액이다. 2013년 당초예산 기준으로 지방교부세 총액은 34조 4,409억원이며, 보통교부세가 31조 4,479억원, 특별교부세가 1조 3,103억원, 분권교부세가 1조 6,826억원 등이다. 보통교부세는 분권교부세액

17) 제4조(교부세의 재원) ① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

1. 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액
 2. 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세 총액
 3. 제5조제2항에 따라 같은 항 제1호의 차액을 정산한 금액
 4. 제5조제2항에 따라 같은 항 제2호의 차액을 정산한 금액
- ② 교부세의 종류별 재원은 다음 각 호와 같다.
1. 보통교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제3호의 정산액 - 분권교부세액) × 100분의 96
 2. 특별교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제3호의 정산액 - 분권교부세액) × 100분의 4
 3. 분권교부세: (해당 연도의 내국세 총액 + 제5조제2항제1호의 내국세 예산액과 그 결산액의 차액) × 1만분의 94
 4. 부동산교부세: 제1항제2호의 금액 + 제1항제4호의 정산액

18) 목적세와 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(주세)의 금액 제외

- 19) 제5조(예산 계상) ① 국가는 해마다 이 법에 따른 교부세를 국가예산에 계상하여야 한다. 다만, 추가경정예산에 의하여 교부세의 재원인 국세(國稅)가 늘거나 줄면 교부세도 함께 조절하여야 한다.
- ② 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.
1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
 2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

을 제외한 교부세 총액의 96%로 구성되고, 특별교부세는 분권교부세액을 제외한 교부세 총액의 4%로 구성된다. 분권교부세20)는 내국세 총액의 0.94%로 구성된다. 이외에 종합부동산세 도입에 따라 조성된 부동산교부세가 있다.

나. 교부세 법정교부율의 변화

지방교부세는 1951년 「임시 지방분여세법」을 제정하여 국세 중 특정세목의 일정율(34.68%)을 교부하기 시작한 이래, 1962년에는 「지방교부세법」을 제정하여 법정율제를 운영해 오고 있다. 1973년에서 1982년까지의 기간 동안에는 이른바 “8·3조치”(경제의안정과성장에관한대통령 긴급명령)로 법정율을 시행이 유보된 적도 있다. 그러나 1983년 내국세의 13.27%로 규정한 법정율이 부활되면서 증액교부금 제도도 신설·운영되었다.

이러한 법정율은 이후 계속 유지되어 오다가 2000년에 법정율을 기존 내국세의 13.27%에서 15.0%로 인상하는 조치가 취해졌다. 2005년에는 증액교부금 및 지방양여금 제도가 폐지되면서 분권교부세가 신설되고, 법정교부율도 내국세의 15.0%에서 19.13%로 인상되었다. 이듬해인 2006년에는 기존 내국세의 0.83%이던 분권교부세의 교부율이 0.94%로 상향조정되면서 전체 지방교부세 법정교부율도 19.24%로 조정되어 지금에 이르고 있다.

다. 지방재원 확충을 위한 지방교부세 법정율 인상 검토

지방재정을 확충하는 가장 손쉬운 방법은 지방교부세 법정율을 상향 조정하는 것이다. 실제 일부 학계와 전국시도지사협의회나 전국시장군수구청장협의회 등과 같은 각종 지방자치단체 협의체 쪽에서는 지방교부세 법정율을 현행 19.24%에서 2~3% 정도 상향조정할 것을 지속적으로 주장하고 있는 실정이다.

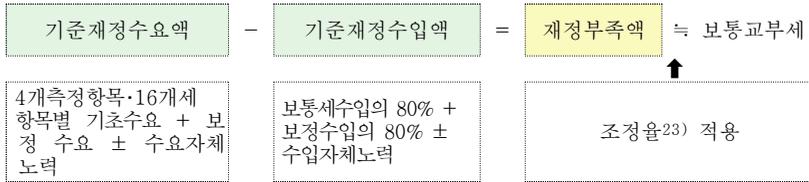
매년도의 기준재정수입액(보통세추계액의 80%인 기초수입액+보정수입액21)

20) 국고보조사업 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업 추진에 필요한 재원 보전을 위해 '05년 도입('14년까지 한시적 운영 후 보통교부세에 통합)

21) 보정수입액=목적세수입액의 80%, 경상세의수입액의 80%, 일반재정보전금 및 정산분, 시도세 징수교부금 및 정산분, 지역상생발전기금 배분액 및 정산분, 대도시 재정특별보전금 및 정산분, 지방세·경상세의수입 결산액 정산분의 80%, 부동산교부세수입 및 결산액 정산분의 80%, 지방세 감면 보전액의 80%

±수입자채노력)이 기준재정수요액(기초수요액²²⁾ 16개 세항목+보정수요액+수요자채노력)에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 재정부족액을 기초로 산정하는 보통교부세 산정방식을 놓고 볼 때, 필요재원을 그 수요에 가장 적합하게 배분해 줄 수 있는 방식은 지방교부세 법정율 인상이라고도 할 수 있다.

[표 27] 보통교부세 산정방식



그러나, 지방교부세 법정교부율을 상향조정하는 것이 가장 손쉬운 방법이기는 하나 이 방안은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 지방교부세 불교부단체²⁴⁾에 대한 형평성 문제이다. 다음 표에서 보는 것과 같이 현재 보통교부세는 관련 법령상 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 서울특별시와 수원시, 성남시, 고양시 등 경기도 소재 일부 기초지방자치단체에는 교부되지 않고 있다.

이들 자치단체에 대하여 보통교부세가 배분되지 않고 있는 것은 이들 자치단체의 재정력이 다른 자치단체에 비하여 상대적으로 우수한 여건에 있기 때문이며, 이는 보통교부세 산정공식에 따른 결과이기 때문에 불가피한 측면이 있다는 점은 인정할 수 있다. 그러나 이러한 방식으로 결과적 평등만을 강조하다 보면 지방자치제 본래의 정신이 훼손될 우려도 있다는 점도 간과할 수 없다고 할 것이다. 서울특별시 소속 자치구들의 경우에는 전술한 각종 국고보조사업의 부담비율도 다른 자치단체들에 비해 높아 재정부담은 더욱

22) 기초수요액 = 자치단체별 기본행정 수행을 위한 기본경비로써 측정단위 수지에 단위비용 및 보정계수를 곱하여 산출

23) 교부세총액이 재정부족액을 완전히 충족시키지 못하므로 이를 조정하기 위한 비율(보통교부세 총액 ÷ 재정부족액 총액)

24) 불교부단체의 개념과 관련하여, 보통교부세 산정시 서울특별시와 광역시 소속 자치구들에 대해서는 중앙정부에서 직접적으로 보통교부세를 교부하고 있지 않다. 그러나 서울특별시의 경우에는 서울특별시 본청에 대해서도 중앙정부에서 보통교부세를 교부하고 있지 않는 반면, 광역시의 경우에는 광역시 본청에 대해 중앙정부에서 보통교부세를 교부하고 있으며, 이러한 보통교부세가 조정교부금 재원으로 광역시 소속 각 자치구로 배분되는 형태를 취하고 있다.

가중되고 있는 현실이다.

[표 28] 보통교부세 동종별 교부현황

구분	단 체 수			보통교부세 교 부 액	비 고 (불교부단체)
	계	교 부	불교부		
계	175	168	7	314,479	
특별시	1	-	1	-	서울
광역시	6	6	-	30,293	
특별자치시	1	1	-	1,591	
도	9	9	-	57,665	제주 포함
시	74	68	6	106,097	수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성
군	84	84	-	118,833	

(단위: 억원)

주: 1. 자치구(69개)는 특별·광역시 본청에 합산하여 산정, 제주특별자치도는 보통교부세 재원의 3%를 정액 교부
2. 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과할 경우 불교부
자료: 안전행정부

둘째, 재정책임성의 확보 문제이다. 정부는 지방교부세 제도 운영과정에서 누차 지적되어 온 지자체들의 책임성 제고 및 방만한 재정운영 견제를 위해 인건비 절감 반영비용 조정이나 지방청사 관련 산정방식 개선 등 각종 제도 개선 노력을 펼치고 있다. 그럼에도 불구하고 의존재원인 교부세의 특성상 지방교부세는 재정운영 노력에 대한 인센티브·페널티 효과가 미약하여 방만한 재정운영을 조장하기 쉽다고 할 것이다.

특히 최근 지방재정과 관련하여 가장 문제가 되는 것은 복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 자원부족인데, 일반재원으로 사용될 수 있는 지방교부세 법정율을 상향 조정한다고 하더라도 확대된 재원이 해당 국고보조사업 부담분에 제대로 사용이 될 수 있을지 불투명하다는 점도 문제이다.

셋째, 수입과 지출의 일치하는 예산편성의 기본원리에 부합하지 않는다는 점이다. 이는 지방재정의 책임성 확보 문제와도 관련이 있는 부분이다. 현재 우리나라의 중앙과 지방재정 현황을 보면, 전체 국가수입에서 국세와 지방세의 비중은 8:2 정도의 비율을 보이고 있지만, 각종 국고보조금이나 지방교부세 제도를 통해 지방으로 이전된 재원을 실제 사용하는 것은 지방자치단체의 비중이

더 높은 것이 현실이다.

국가예산 대 지방예산 비율을 보면, 예산규모 기준으로는 55.9 : 33.2 : 10.9(중앙정부 : 지방 : 지방교육)으로 중앙정부의 예산이 지방자치단체와 지방교육 자치단체의 예산을 합친 것보다 규모가 크지만, 총재정 사용액 기준으로 보면 42.6 : 42.1 : 15.3(중앙정부 : 지방 : 지방교육)으로 중앙정부에서 사용한 재정규모 보다 지방에서 사용한 재정규모가 더 크다는 점을 알 수 있다.

[표 29] 국가 대 지방 예산비율 - 55.9 : 33.2 : 10.9(중앙정부 : 지방 : 지방교육)

(단위: 억원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
중앙정부예산	1,951,003	2,174,723	2,259,413	2,355,574	2,486,125	2,636,038
(비중)	(54.5)	(55.1)	(55.5)	(56.0)	(55.5)	(55.9)
지방 예산	1,249,666	1,375,449	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
(비중)	(34.9)	(34.8)	(34.4)	(33.5)	(33.8)	(33.2)
지방교육예산	378,524	400,030	410,954	439,214	477,034	514,496
(비중)	(10.6)	(10.1)	(10.1)	(10.5)	(10.7)	(10.9)

자료: 안전행정부

[표 30] 총재정사용액 기준 - 42.6 : 42.1 : 15.3(중앙정부 : 지방 : 지방교육)

(단위: 억원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
중앙정부	1,105,467	1,327,124	1,362,357	1,373,856	1,460,915	1,525,707
(비중)	(40.3)	(42.9)	(43.7)	(42.8)	(42.8)	(42.6)
자치단체	1,235,229	1,339,061	1,335,584	1,364,800	1,440,069	1,509,667
(비중)	(45.1)	(43.3)	(42.8)	(42.5)	(42.2)	(42.1)
지방교육	399,919	427,326	421,205	473,857	509,792	549,625
(비중)	(14.6)	(13.8)	(13.5)	(14.7)	(15.0)	(15.3)

자료: 안전행정부

2013년도 순계예산 기준으로 국가와 지방자치단체의 재정사용액 세부내역을 정리하면 다음 [표 32]와 같다. 2013년도 예산서상 규모로는 중앙정부가 263조 6,038억원으로 전체의 55.9%, 일반지방자치단체가 156조 8,887억원으로

전체의 33.2%, 지방교육자치단체가 51조 4,496억원으로 10.9%를 차지하고 있다.

하지만 중앙정부에서 일반자치단체 및 교육자치단체로 이전한 재원과 일반자치단체에서 교육자치단체로 이전한 재원을 공제한 실제 재정사용액에 따르면 전체 재정사용액에서 중앙정부가 차지하는 비중은 42.6%(13.3% 감소), 일반지방자치단체가 차지하는 비중은 42.1%(8.9% 증가), 교육자치단체가 차지하는 비중은 15.3%(4.4% 증가)로 변화되어 오히려 지방(일반+교육)이 중앙정부보다 많은 재원을 사용하게 된다.

[표 31] 국가 및 지방자치단체 재정사용액 세부내역 : 2013년(순계예산)

(단위: 억원, %)

구 분	중앙정부	자치단체	지방교육
예산서상 규모 4,719,421	2,636,038 (55.9%)	1,568,887 (33.2%)	514,496 (10.9%)
이전 재원	△697,702 ┌ 지방교부세 355,359 └ 국고보조금 342,343	(656,332억원) ⊕41,370 ┌ 지방교부세 314,600 └ 국고보조금 341,732	
공제 내역	△412,629 ┌ 교육교부금 410,619 └ 교육보조금 2,010	-	(391,900) ⊕20,729 ┌ 교육교부금 391,728 └ 교육보조금 172
	-	△101,029 ┌ 전출금(의무) 84,338 └ 보조금(재량) 16,691	(86,629) ⊕14,400 ┌ 전출금(의무) 81,192 └ 보조금(재량) 5,437
재정 사용액 3,584,560	1,525,707 (42.6%)	1,509,228 (42.1%)	549,625 (15.3%)

주: 1. 중앙정부-자치단체간 이전재원 차이(41,370억원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성시 적게 반영한 금액임.[중앙정부-지방교육자치단체간 이전재원 차이(20,729억원)도 동일]

2. 자치단체-지방교육간 이전재원 차이(14,400억원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

자료: 안전행정부

이러한 상황에서 의존재원인 지방교부세 법정율만 상향조정하여 복지재

원을 조달한다는 것은 수입과 지출의 일치라는 예산편성의 원리에도 부합하지 않고, 지방자치단체의 재정책임성도 제고하기 어렵다는 점에서 부적절하다고 할 것이다. 지방교부세 법정율 조정방안은 복지재원 확충을 위한 다른 방안과 함께 검토되어야 할 것으로 판단된다.

3. 지방소비세 전환율 인상을 통한 재원 확대

가. 지방소비세 배분 현황

지방소비세의 과세대상은 국세인 부가가치세의 5%이며, 서울특별시가 특별징수의무자로서 징수된 지방소비세를 다음달 20일까지 지역별로 안분하는 형태²⁵⁾를 취하고 있다. 안분기준은 지방소비세 총액에서 각 도별 소비지수²⁶⁾와 가중치²⁷⁾를 곱한 값의 전국 합계액에서 해당 도의 비중을 적용하여 산출한다.

지방소비세 징수내역은 도입 첫해인 2010년에 2조 6,790억원에서 2011년 2조 9,606억원, 2012년 3조 335억원으로 부가가치세 세수 증가와 더불어 점차 증가하였다. 3년간의 징수현황을 보면 비수도권 도(道)지역에 전체 세수의 44% 내외 정도가 배분되었다. 여기에 최근 국회는 지방소비세 재원을 현행 부가가치세액의 5%에서 11%로 6%p 상향조정하는 개정안을 의결하였다.

나. 지방소비세 확대에 따른 장·단점 검토

지방소비세는 자주재원인 지방세로서의 특징과 배분방식으로 인한 지방교부세와 같은 지방재정조정제도로서의 특징도 함께 가지고 있다. 지방소비세 제도는 지방자치단체의 재정자율성과 책임성, 안정성을 제고하고 재정자립도를 개선하며, 재산세 중심의 지방세 세수 신장성을 강화하는 장점이 있다. 그러나 다른 한편으로 지방소비세 도입이 중앙정부의 재정을 악화시키고, 지방자치단체가 재정력 격차를 확대시킨다는 비판도 적지 않은 바, 이하에서는 이러한 문제들을 중심으로 지방소비세 확대 방안의 장·단점에 대해 검토해 보기로 한다.

지방소비세는 본질적으로 지방세의 일종이므로 지방세 세수 비중을 확대시키는 역할을 한다. 개정안과 같이 지방소비세의 재원이 기존 부가가치세액의 5%에서 11%로 확대된다면 국세 대 지방세 비중에 적지 않은 변화가 예

25) 지방재정조정제도로서의 성격

26) 통계청에서 발표하는 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 각 도별 지수

27) 재정격차 해소를 위해 적용, 수도권은 100%, 광역시 200%, 도 300%

상된다.28) 또한 지방소비세는 서울특별시 등 일부 지방자치단체에는 교부되지 않는 지방교부세와 달리 서울특별시 등 수도권 지방자치단체에게도 배분되므로 지방교부세 범정율의 확대보다는 수도권 지방자치단체들의 재원확보에도 도움이 될 수 있다.

이러한 이점에도 불구하고 지방소비세의 확대는 다음과 같은 문제점들을 안고 있다.

첫째, 중앙-지방간 재정중립을 전제로 지방소비세 확대분 만큼 지방교부세를 축소하는 경우, 재정여건이 열악한 지방자치단체의 재원은 오히려 줄어들어 지역간 재정불균형이 심화될 우려가 있다. 현재 지방소비세 재원확대는 이러한 재정중립 없이 지방소비세 재원만을 지방으로 추가 이양하는 방안들이 논의되고 있으나, 이 경우에도 지방소비세 재원이 지방으로 추가 이양되는 만큼 지방교부세 재원은 일부 축소된다는 점을 간과할 수 없을 것이다. 참고로 아래 표는 지방소비세 재원 확대가 본격적으로 거론되기 시작하던 2011년 당시 2010년 결산액 기준에 따라 지방소비세 배분율을 부가가치세액의 5%에서 10%로 확대했을 경우를 가정한 중앙정부와 지방자치단체의 세입효과이다.

[표 32] 지방소비세 확대(5%p)시 중앙정부와 지방자치단체의 세입효과

(2010년 결산기준, 단위: 억원)

구 분	국 가	지 방			교 육
		계	수도권	비수도권	
① 지방소비세 확대	△26,790	26,790	8,767	18,023	-
② 지방교부세 감소	5,154	△5,154	△570	△4,584	-
③ 교육교부금 감소	5,430	-	-	-	△5,430
④ 교육교부금 감소분 보전*	-	△5,430	△2,838	△2,592	5,430
⑤ 지역상생발전기금 출연	-	-	△3,069	-	-
⑥ 지역상생발전기금 배분	-	-	305	2,764	-
합 계	△16,206	16,206	2,595	13,611	0

주: 지방교육재정교부금(내국세의 20.27%) 감소분은 지방자치단체가 시도전출금(서울 10%, 경기, 광역시 5%, 도 3.6%) 비율을 각각 1.32%p 상향하여 보전하는 것을 가정
자료: 기획재정부

28) 최근 확정된 개정법률에 의한 정부의 추산에 따르면 2014년 기준 확대되는 재원의 규모는 약 2.4조원 정도로 예상되며, 향후 2014~2023년간 연평균 3.2조원의 재원이전 효과가 나타날 것이라고 한다. 이는 지방소비세 확대에 따른 지방교육재정교부금 감소분 보전액을 전액 포함한 것이다.(기획재정부·안전행정부 등, 「지방재정 건전화 위한 기능 및 재원조정 방안 마련」 보도자료, 2013. 9. 24.)

둘째, 현재와 같은 지방소비세 배분방식 하에서는 지방소비세가 지방교부세와 같은 지방재정조정제도의 변형된 형태를 벗어나지 못한다는 점이다. 국세인 부가가치세액의 일정 비율을 재원으로 하는 현행 지방소비세 제도는 지방자치단체의 징수노력(tax effort)이 세수 증대에 반영되는 구조로 연결되지 못하고 있다. 지방재정조정제도의 일종으로 볼 수 있음에도 배분지표로 인해 재정여건보다는 각 지역별 소비수준에 의해 배분되며, 일반재원으로 이전되면서 복지분야 지출대상사업과 제대로 매칭되지 않을 우려도 있다.

[표 33] 지방소비세와 지방교부세의 지역간 분포비교

구 분	2013년 지방교부세	2012년 지방소비세
수도권	7.8%	32.6%
비수도권	92.2%	67.4%

주: 지방교부세는 예산기준, 지방소비세는 결산기준
자료: 기획재정부, 안전행정부

현행 지방소비세 제도는 지방교부세와의 비교에서 수도권에 대한 재원배분이라는 측면에서는 상대적으로 우수성을 보이고 있다. 그러나 실질은 지방재정조정제도 도입에도 불구하고 형식적으로는 자주재원인 지방세로 편입되면서 지방재정 현실에 대한 착시현상을 가져올 우려도 적지 않다.

특히 최근 국회에서 의결된 지방소비세 이양비용 확대(부가가치세액의 5%p → 11%p)는 기존 지방세목인 취득세 영구인하에 대한 보상적 측면에서 도입된 것이라는 점에서 실질적인 지방재정 확충에 얼마나 도움이 될 수 있을지 의문이다.

취득세율 영구인하(다주택자 차등세율 폐지)에 따른 세수 감소분이 연간 2.4조원(지방교육세 포함)²⁹⁾ 정도로 추정되는데, 2014년도 지방소비세 이양비용 확대에 따른 재원규모는 2.6조원 정도에 불과하다. 장기적으로는 지방소비세와 같은 소비과세가 재산세제인 취득세보다는 세수신장율이 높아 지방재정에 어느 정도 도움이 될 수 있을 것으로 전망³⁰⁾되지만, 2014년만 놓고

29) 기준거래량 88.2만건: 취득세 과표가 실거래가로 변경된 2006년부터 2012년까지의 거래량 중 최고였던 2006년 및 최저였던 2012년을 제외한 평균치

30) 향후 2014~2023년간 연평균 3.2조원 정도 추정

봤을 때에는 취득세 영구인하로 인한 취득세수감소분과 지방소비세 이양비율 확대에 따른 추가재원 규모는 큰 차이가 없어 지방재정에 얼마나 도움이 될 수 있을지는 미지수이다.

또한 재정중립화 조치 없이 지방에 대한 이양재원을 확대하는 것은 방만한 재정운영에 대한 우려를 키울 소지가 있다.

취득세 영구인하³¹⁾가 2000년대 중반 이후 거의 상시적으로 이루어지던 취득세 감면을 실질화한 것이어서 세수변동 효과는 크지 않다는 점을 감안한다고 하더라도 실질적 지방세목인 취득세율을 내리고, 형식적 지방세목인 지방소비세 이양비율을 확대하는 것이 지방세 운영에 있어 바람직한 방향은 아니라고 판단된다.

31) 「지방세법」 및 「지방세특례제한법」을 개정하여 취득세 과세표준 6억원 이하의 거래에 대해서는 1%, 6억원 초과 9억원 이하의 거래에 대해서는 2%, 9억원 초과 거래에 대해서는 3%로 취득세를 부과하기로 하였다.

4. 국고보조사업 기준보조율 조정

국고보조사업은 용도와 각종 수행조건 등을 지정해서 교부하는 특정재원으로서 피보조자나 단체에 대해 그 자금의 집행에 관하여 행정적 감독과 재정적 통제를 할 수 있으므로 지방교부세나 지방소비세와 같은 일반재원 형태의 이전보다 재정책임성 제고 측면에서 장점을 가질 수 있다.

[표 34] 국가재원 지방이양방식의 장·단점

방 식	장 점	단 점
국고보조율 상향	·대상사업과 매칭이 잘됨	·지방재정의 책임성 저하
지방교부세 확대	·재정여건이 어려운 자치단체에 더 많은 재원 배분	
지방소비세 확대	·자주재원 ·지역경제와 밀접한 관련 ·신장성이 뛰어남	·대상사업과 100% 매칭되지는 않음 ·재정여건보다는 소비수준에 의해 배분

국고보조사업의 이러한 장점에도 불구하고 복지분야 국고보조사업 지출로 인한 지방비 부담 증가가 문제되는 것은 근본적으로 국고보조사업에 대한 매칭비율을 정하고 있는 「보조금 관리에 관한 법률」 및 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표 1 “보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율”에 따른 것이다.

중앙부처에서 국고보조 형태로 재정사업을 추진하는 경우, 대부분의 부처에서는 타 부처에서 실시하고 있는 국고보조사업들이 지방재정에 종합적으로 미치는 영향에 대한 고려를 하지 않는다. 이러한 관행들로 인하여 국고보조사업의 규모가 계속 확대되었고, 이는 지방재정에 적지 않은 부담을 미치는 요인이 되었다.

최근 수혜대상이 확대된 무상보육과 같은 일부 복지분야 국고보조사업들을 중심으로 지방자치단체에서는 국고보조비율에 대한 조정요구를 지속적으로 제기하고 있으며, 그 대표적인 것이 영유아보육사업이다.

영유아보육사업은 2008~2013년의 기간 동안 매년 소득기준 및 지원조건을 완화하여 지원대상자를 확대하여 왔다. 영유아보육료 지원사업의 연도별

대상자 확대 추이를 살펴 보면, 2008년에는 차상위계층까지만 보육료 전액을 지원하고, 도시근로자 평균소득 100%까지는 소득수준에 따라 보육료지원 단가의 30~80% 수준으로 차등지원하였다.

2009년에는 소득수준 기준을 변경하여 도시근로자 평균소득에서 재산까지 포함하여 소득을 산정하는 소득기준으로 변경하였고, 보육료 전액지원의 대상자도 2008년 차상위계층에서 소득하위 50%까지로 확대하였으며, 보육료의 일부만 지원하는 차등보육료 지원도 소득하위 70%까지로 확대하였다.

2010년에는 보육료전액지원과 차등지원 소득기준은 2009년과 동일하나, 맞벌이가구는 소득수준이 상대적으로 높아 소득의 일부를 차감해주는 맞벌이가구 지원을 시작하였다. 2011년에는 보육료전액지원을 소득하위 70%까지로 확대하였고, 다문화가구에 대해서는 소득과 상관없이 보육료 전액을 지원하는 제도를 도입하였다. 2012년에는 만0~2세와 만3~4세, 만5세로 구분하여 만0~2세와 만5세는 소득수준에 상관없이 보육료 전액 지원으로 확대하였고, 만3~4세는 2011년과 동일하게 소득하위 70%까지만 보육료를 전액을 지원하였다.

2013년에는 보육료지원체계 개편을 통해 만0~5세 전부 소득기준 등에 상관없이 전 계층을 대상으로 보육료 전액을 지원하는 전면 무상보육제도를 도입하였다.

[표 35] 보육료 지원사업 확대 추이

(단위: 억원)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	비고
영유아 보육료지원		11,126	12,822	16,322	19,346	23,913	21,623	
지원대상	보육료 전액 지원	차상위 계층	소득하위 50%	소득하위 50%	소득하위 70%	만3~4세 소득상위 30%를 제외한 전 연령 및 소득계층	만0~5세 전 연령 및 소득계층	
	보육료 일부 지원	도시근로자 평균소득 100%	소득하위 70%	소득하위 70%	-	-	-	
	기타	-	-	맞벌이가구 지원	맞벌이가구 지원	맞벌이가구 지원	맞벌이가구 지원	소득 인정액 경감 보육료 전액 지원
		-	-	-	다문화가구 지원	다문화가구 지원	다문화가구 지원	

자료: 국회예산정책처(2012), “2013년도 예산안 중점분석Ⅲ(분야별 재정)”

이 과정에서 영유아보육사업 관련 예산도 계속 확대되었으며, 2008년 당시 1조 1,126억원 수준이던 예산(국비)은 2013년에는 2조 5,982억원으로 5년 만에 133% 증가하였다. 이와 함께 전면 무상보육 실시에 따라 양육수당 지원예산(국비)도 2012년 1,026억원에서 2013년 8,810억원으로 무려 658.7% 증가하였다. 이러한 국비지원 예산 증가에 대응하여 지방비 및 지방교육재정교부금 부담도 함께 늘어나게 되었으며, 이는 중앙정부와 지방자치단체들이 복지지출에 대한 재정부담을 놓고 격론을 벌이게 되는 시발점이 되었다.

영유아보육료 지원사업의 재원은 국비(보건복지부), 지방비 및 지방교육재정교부금(교육부)으로 구성되며, 2013년 총 필요재원은 전년 대비 1조 1,714억원(22.2%) 증가한 6조 4,501억원이 소요될 것으로 추정되고 있다. 재원부담 주체는 연령별로 다른데, 만 0~2세의 경우 보건복지부 소관 예산과 지방비로 부담하고, 만 3~5세의 경우에는 누리과정 도입에 따라 원칙적으로 교육부 소관 지방교육재정교부금으로 충당하되, 만 3~4세 소요재원 중 일부 금액은 보건복지부(0.4조원, 2012년 소득하위 70% 지원액 수준) 및 지방비(0.4조원)로

정액을 분담한다. 가정양육수당은 2013년 국비 및 지방비를 합쳐 총 1조 8,354억원의 예산이 편성되었으며, 이는 전년 대비 1조 6,216억원(758.5%)이 증가한 것이다.

영유아보육료 지원사업은 이처럼 지원대상이 매년 확대됨에 따라 대응 지방비 수준도 증가하고 있으며, 지방비 소요재원 일부를 국고로 보전하기 위하여 2012년에는 예비비 및 특별교부세로 4,054억원을 지출하였으며, 2013년 예산안 의결시에도 보육·양육비 지방재원 보전을 위하여 5,607억원(예비비 3,607억원, 특별교부세 2,000억원)을 포함하여 의결하였다.

이러한 문제를 해결하기 위해 거론된 것이 영유아보육료 지원사업에 대한 국고보조비율 조정이다. 영유아보육료 지원사업은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조제1항 및 별표 1 '보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준 보조율'에 따라 서울특별시 20%, 지방은 50%(±10%, 차등보조)³²⁾로 국고보조율이 정해져 있다.

[표 36] 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령 [별표 1]

사업	기준보조율(%)	비고
89. 영유아 보육사업 지원	서울 : 20 지방 : 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

이에 대하여 2012년 10월 오세재의원 대표발의로 「영유아보육법 일부개정법률안」이 발의되어 영유아보육사업에 대한 국고보조율을 서울은 50%, 지방은 80%로 상향조정하는 방안이 보건복지위원회에서 의결되었다. 그러나 동 개정안은 보건복지위원회를 통과한 뒤 1년 넘게 법제사법위원회에서 계류 중인데, 재원부담 및 법체계 조정을 이유로 논란이 되고 있기 때문이다.

개별 보조사업에 대한 국고보조비율 조정은 쉽지 않은 문제이다. 영유아보육 지원사업과 같이 국가 주도로 단기간 내에 사업규모가 급격히 확대되면서 재원부담이 문제되는 경우에는 국고보조비율을 조정하여 국가에서 더 부담을 질 필요가 있다고 하겠으나, 다른 한편으로는 이런 선례가 한 번 마련되면 다른 국고보조사업도 국고보조비율 조정을 통해 지방비 부담을 경감

32) 2012년 평균보조율 50.4%

하려는 시도가 빈발할 우려가 있기 때문이다.³³⁾

그러나, 현재 지출대상과 규모가 지속적으로 확대되고 있는 일부 복지분야 국고보조사업들의 경우에는 정부와 국회의 엄격한 통제 하에서 국고보조비율 조정을 통해 재정을 지원하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 일반재원으로 이전할 수밖에 없는 지방교부세나 지방소비세 같은 지방재정조정 수단 보다는 추가적인 재정지원이 필요한 대상사업을 목표로 할 수 있는 국고보조사업이 보다 효과적일 수 있기 때문이다.

[표 37] 유사 복지분야 국고보조사업 국고보조율

재정사업 내용	근거법령	국고보조율
기초노령연금	기초노령연금법	40~90%
기초생활보장수급 (교육의료·자활·주거·생계급여)	보조금 관리에 관한 법률 및 시행령	서울 50% 지방 80%
장애인 의료비·학비	보조금 관리에 관한 법률 및 시행령	서울 50% 지방 80%
장애인 활동 지원	보조금 관리에 관한 법률 및 시행령	서울 50% 지방 70%
영유아보육지원사업 (보육료, 양육수당)	보조금 관리에 관한 법률 및 시행령	서울 20% 지방 50%
어린이집기능보강	보조금 관리에 관한 법률 및 시행령	50%

2014년에는 영유아보육사업 이외에도 주택바우처 제도 도입, 기초연금 지급수준 확대 등 지방비 부담을 놓고 계속 문제제기가 이어질 수 있는 사안들이 있기 때문에 국고보조비율 조정에 대한 검토는 더욱 필요하다. 다만, 특정 사업에 대한 국고보조비율을 개별법에서 명시적으로 규정하는 것은 보조금 예산의 편성, 교부 신청, 교부 결정 및 사용 등에 관하여 기본적인 사항을 총괄적으로 규정하고 있는 「보조금 관리에 관한 법률」의 규정³⁴⁾과 충돌하는 측면이 있고, 국고보조사업에 대한 통제가 용이하지 않게 될 우려가 있기 때문에 「영유아보육법」 개정안과 같이 개별법에서 이를 조정하는

33) 법체계 상으로도 현재 국고보조금 관련사항(대상사업 및 보조율 등)은 보조금관리에 관한 법률에 일괄 규정되어 있는 상태로 개별법에서 임의적으로 보조율을 별도 규정하는 것은 보조금제도의 관리운영상 혼란을 야기할 수 있는바, 개별법에 이를 규정하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

34) 「보조금 관리에 관한 법률」 제1조(목적) 및 제9조(보조금의 대상 사업 및 기준보조율 등)

방안은 신중하게 접근할 필요가 있다.³⁵⁾³⁶⁾

5. 목적예비비 집행을 통한 보전

예비비는 예산의 집행과정에서 예산의 편성 및 심의시점에서 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 총액으로 국회의 승인을 얻어 세입세출예산에 계상되었다가 필요할 때 사용하는 금액을 의미한다. 예산집행의 목적은 크게 입법부의 예산확정 의도와 재정적 한계를 엄수하도록 재정을 통제하는 것과 동시에 예산 성립 후 여건변화에 대응할 수 있도록 신축성을 유지하는 것에 있다. 이러한 목적에 견주어 예비비제도의 운영은 예산 성립 후 변화된 여건 또는 정세변동에 대응하여 예산집행의 신축성을 유지하기 위한 수단이라고 이해할 수 있다.

목적예비비는 그 사용목적이 예산총칙 등을 통하여 제한되어 있는 예비비로서, 일반적으로 재해대책비, 인건비, 환율상승에 따른 원화부족액 보전 등의 목적으로 편성되고 있다. 이러한 목적예비비는 엄격한 의미에서 예측할 수 없는 용도에 사용하도록 한 예비비 설치의 본래 취지에는 어긋나지만 예산총칙에서 정할 경우 예외적으로 허용하고 있다.

「국가재정법」은 정부의 재량에 따라 예측 가능한 일반경비 부족분의 충당이나 시급하지 않은 신규사업 등의 추진에 예비비가 방만하게 사용되어 입법부의 예산 심의 및 확정권한을 침해하는 등의 부작용을 줄이기 위하여 일반예비비의 계상규모를 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내 금액으로 제한하고 있다. 그러나 목적예비비 계상규모에 대해서는 이러한 제한규정을 마련하고 있지 않다.

최근에는 이러한 목적예비비 제도의 편의성을 이용하여 부동산교부세 감소분 보전(2009년), 취득세 인하에 따른 지방세수 감소분 보전, 영유아보육료

지원사업 및 가정양육수당 지원사업과 관련한 지방자치단체 재원보전 등의 재원으로 목적예비비가 사용되고 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 지방교부세나 국고보조금과 같은 지방재정조정제도를 이용하여 부족재원을 충당해 주는 것보다 목적예비비를 활용하여 매년 필요한 경우 부족분을 지원해 주는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 2014년부터 예정된 지방소비세 이양재원 확대를 위한 논의과정에서도 당초 정부는 급격한 지방소비세율 인상보다는 목적예비비를 이용한 재원이전을 의도하였다.

예비비 제도의 설치목적상 예비비는 가능한 한 그 사용요건을 엄격하게 해석하는 것이 바람직할 것이며, 예비비 사용은 해당 지출이 예산 편성 당시에 예측할 수 없었던 것일 뿐 아니라 차년도 예산에 반영하여 집행할 수 없는 시급성과 불가피성, 해당 연도 집행가능성 등이 인정되는 경우에만 그 정당성이 인정될 수 있을 것이다. 정상적인 재정제도를 이용하지 않고 최후의 수단으로 사용되어야 할 예비비(목적예비비) 제도에 의존하는 것은 지양하여야 할 것이다.

35) 국고보조율을 법률로 규정하고 있는 경우로는 「기초노령연금법」이 있다. 「기초노령연금법」에서는 법률에서 차등보조의 기준과 범위를 정하고 이를 대통령령으로 위임하여 구체적인 국고보조율을 정하도록 하고 있다.

36) 정부는 영유아보육료 지원사업에 대한 국고보조율을 10%p 인상하여 2014년 기준 0.8조원 정도를 추가로 국가에서 부담할 계획이라고 한다. 현재 차등보조율을 적용한 실효보조율이 50% 정도인 점을 감안하면 10%p 보조율 인상시 국가부담은 60% 수준으로 확대될 것으로 전망된다. 이는 2013년도에 예비비와 특별교부세 추가지원분이 5,607억원 정도이고, 이에 따른 실효보조율이 57% 정도인 점을 감안한다면, 2013년 국비 지원수준보다 더 많은 금액을 지원하는 것으로 볼 수 있다. 그러나, 당초 보건복지위원회를 통과한 개정안에서 예정하고 있던 보조율 조정분이 20%p였던 점에 비추어, 지방자치단체들의 요구에 얼마나 부응할 수 있을지는 의문이라고 하겠다.

VI. 결론 및 정책적 시사점

지금까지 본 연구는 현재 우리나라에서 시행되고 있는 지방재정조정제도의 체계 및 현황, 복지분야 재정지출의 현황 및 추이 등을 개략적으로 살펴보고, 지방세·지방세외수입 등 자주재원의 확충, 지방교부세 법정교부율 인상, 지방소비세 이양재원의 확대, 국고보조사업의 기준보조율 조정 등을 통한 지방재정 확충방안을 다각적으로 검토하였다.

이하에서는 지금까지 검토해 본 각종 지방재정 확충방안들을 정리하고, 안정적인 복지재원 조달을 위한 지방재정조정제도의 개선방안 및 향후 정책적 시사점을 제시하기로 한다.

1. 복지분야 지방지출의 증가

정부는 2013년도 사회 복지분야(이하 “복지분야”)에 전년대비 4.8%(4.5조원) 증가한 97.1조원의 예산을 편성하였으며, 이는 정부 총지출의 28.4%로 정부 12대 분야 중 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

정부의 복지예산은 지역민에게 직접적으로 공여되므로 복지사업 수행시 지방자치단체와 재정을 일정부분 분담하여 수행하는 것이 일반적이며, 이러한 사회복지분야 지출의 확대는 바로 지방재정에 영향을 미치게 된다. 지방자치단체와 재정을 분담함에 따라 정부의 복지예산 증가와 더불어 지방자치단체의 지방비 대응액도 증가하고 있다.

최근 6년(2007~2012년)간 지방자치단체의 사회복지예산 증가율은 12.3%로 중앙정부 복지예산 연평균 증가율(8.6%) 대비 1.4배이며, 지방자치단체 순계 예산 연평균 증가율(6.2%) 대비 2배에 이르고 있다. 지방자치단체의 재정에서 차지하는 사회복지예산의 비중도 2007년 15.4%에서 2012년 20.5%로 증가하였다.

최근 사회적으로 크게 논란이 되었던 영유아보육 지원사업의 경우에는 2008년 당시 1조 1,126억원 수준이던 예산(국비)이 2013년에는 2조 5,982억원으로 5년만에 133% 증가하였다. 이와 함께 전면 무상보육 실시에 따라 양육수당 지원예산(국비)도 2012년 1,026억원에서 2013년 8,810억원으로 658.7%

증가하였다. 영유아보육료 지원사업은 지원대상이 매년 확대됨에 따라 대응 지방비 수준도 증가하고 있으며, 지방비 소요재원 일부를 국고로 보전하기 위하여 2012년에는 예비비 및 특별교부세로 4,054억원을 지출하였으며, 2013년 예산안 의결시에도 보육·양육비 지방재원 보전을 위하여 5,607억원(예비비 3,607억원, 특별교부세 2,000억원)을 포함하여 의결하였다.

2. 복지재원 조달을 위한 지방재정조정제도 개편방안

가. 세제 개편을 통한 지방세 확충

1995년 민선지방자치 실시 이후에도 지방세 규모는 20여년 가까이 20% 수준을 넘어서지 못하고 있다. 국세를 지방세로 전환하기 위해서는 우선적으로 세원분포에 대한 고려가 선행되어야 한다. 아무리 국세를 지방세로 전환시켜 지방세 비중을 높여준다고 하더라도 세원분포가 불균형하여 상대적으로 재정여건이 우수한 수도권 자치단체로만 재원이 집중되는 부익부 빈익빈 현상만 조장할 우려가 있기 때문이다.

1990년대 이후 수도권이 전체 지방세입에서 차지하는 비중이 꾸준히 증가하여 2000년대 들어 절반 이상을 차지하고 있다. 구체적으로는 서울과 경기지역의 지방세 수입이 전체 지방세입에서 차지하는 비중이 25%대를 넘고 있는 반면, 지방세입 비중이 세 번째로 높은 부산이 최근 6%대에 지나지 않아 수도권과 기타지역 간 지방세입의 격차가 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

이렇듯 지역에 따른 세원불균형이 심화된 시점에서는 국세를 지방세로 전환하더라도 그 효과에는 일정한 한계가 따를 수 밖에 없다고 할 것이다. 인구의 절반 가량이 서울, 경기, 인천 등 수도권 지방자치단체에 거주하고 있음에 따라 국세 수입의 3대 세목인 법인세, 소득세, 부가가치세도 지방세세입과 마찬가지로 수도권에 편중되어 있는 실정이다.

이러한 점들을 종합적으로 감안해 볼 때, 지방재정을 확충하는 방안으로 지방세입을 확대하는 것은 근본적인 해결책이 될 수 없다고 할 것이다. 우리나라처럼 수도권 집중이 심한 상태에서는 지방재정조정제도를 통한 지방재

원 확대를 검토해야 할 것이다.

나. 지방교부세 법정교부율 인상

교부세제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도이다. 지방재정을 확충하는 가장 손쉬운 방법은 지방교부세 법정율을 상향 조정하는 것이다.

매년도의 기준재정수입액(보통세추계액의 80%인 기초수입액+보정수입액³⁷⁾ ±수입자체노력)이 기준재정수요액(기초수요액³⁸⁾ 16개 세항목+보정수요액+수요자체노력)에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 재정부족액을 기초로 산정하는 보통교부세 산정방식을 놓고 볼 때, 필요재원을 그 수요에 가장 적합하게 배분해 줄 수 있는 방식은 지방교부세 법정율 인상이라고도 할 수 있다. 그러나 지방교부세 법정교부율 인상을 통한 지방재원 확충은 일정한 한계를 가지고 있다.

첫째, 현재 지방교부세는 서울특별시(25개 자치구 포함)를 비롯하여 경기도 수원시, 성남시, 고양시 등 경기도 소재 6개 기초지방자치단체를 불교부단체로 지정하여 보통교부세를 배분하지 않고 있는 바, 영유아보육료 지원사업 등 복지분야 국고보조사업에 대한 지출증가로 재정적 어려움을 겪고 있는 서울시 자치구와 같은 지방교부세 불교부단체들에 형평성 차원에서 문제될 소지가 있다.

둘째, 의존재원인 교부세의 특성상 지방교부세는 재정운영 노력에 대한 인센티브·페널티 효과가 미약하여 방만한 재정운영을 조장하기 쉽다. 특히 최근 지방재정과 관련하여 가장 문제가 되는 것은 복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 재원부족인데, 일반재원으로 사용될 수 있는 지방교부세 법정율을 상향 조정한다고 하더라도 확대된 재원이 해당 국고보조사업 부담분에 제대로 사용이 될 수 있을지 불투명하다는 점도 문제이다.

37) 보정수입액=목적세수입액의 80%, 경상세의수입액의 80%, 일반재정보전금 및 정산분, 시도세 징수교부금 및 정산분, 지역상생발전기금 배분액 및 정산분, 대도시 재정특례보전금 및 정산분, 지방세·경상세의수입 결산액 정산분의 80%, 부동산교부세수입 및 결산액 정산분의 80%, 지방세 감면 보전액의 80%

38) 기초수요액 = 자치단체별 기본행정 수행을 위한 기본경비로써 측정단위 수지에 단위비용 및 보정계수를 곱하여 산출

셋째, 현재 우리나라의 중앙과 지방재정 현황을 보면, 전체 국가수입에서 국세와 지방세의 비중은 8:2 정도의 비율을 보이고 있지만, 각종 국고보조금이나 지방교부세 제도를 통해 지방으로 이전된 재원을 실제 사용하는 것은 지방자치단체의 비중이 더 높은 것이 현실이다.

이러한 상황에서 의존재원인 지방교부세 법정율만 상향조정하여 복지재원을 조달하는 것은 수입과 지출의 일치라는 예산편성의 원리에도 부합하지 않고, 지방자치단체의 재정책임성도 제고하기 어렵다는 점에서 부적절한 측면이 있다고 할 것이다.

다. 지방소비세 이양재원 확대

지방소비세는 자주재원인 지방세로서의 특징과 배분방식으로 인한 지방교부세와 같은 지방재정조정제도로서의 특징도 함께 가지고 있다. 지방소비세 제도는 지방자치단체의 재정자율성과 책임성, 안정성을 제고하고 재정자립도를 개선하며, 재산세 중심의 지방세 세수 신장성을 강화하는 장점이 있다. 그러나 다른 한편으로 지방소비세 도입이 중앙정부의 재정을 악화시키고, 지방자치단체간 재정력 격차를 확대시킨다는 비판도 적지 않다.

지방소비세는 서울특별시 등 일부 지방자치단체에는 교부되지 않는 지방교부세와 달리 서울특별시 등 수도권 지방자치단체에게도 배분되므로 지방교부세 법정율의 확대보다는 수도권 지방자치단체들의 재원확보에도 도움이 될 수 있다.

그러나, 현재와 같은 지방소비세 배분방식 하에서는 지방소비세가 지방교부세와 같은 지방재정조정제도의 변형된 형태를 벗어나지 못한다고 할 것이다. 국세인 부가가치세액의 일정 비율을 재원으로 하는 현행 지방소비세 제도는 지방자치단체의 징수노력이 세수 증대에 반영되는 구조로 연결되지 못하고 있다. 지방재정조정제도의 일종으로 볼 수 있음에도 배분지표로 인해 재정여건보다는 각 지역별 소비수준에 의해 배분되며, 일반재원으로 이전되면서 복지분야 지출대상사업과 제대로 매칭되지 않을 우려도 있다.

라. 국고보조사업 기준보조율 조정

국고보조사업은 용도와 각종 수행조건 등을 지정해서 교부하는 특정재원으로 피보조자나 단체에 대해 그 자금의 집행에 관하여 행정적 감독과 재정적 통제를 할 수 있으므로 지방교부세나 지방소비세와 같은 일반재원 형태의 이전보다 재정책임성 제고 측면에서 장점을 가질 수 있다.

최근 수혜대상이 확대된 무상보육과 같은 일부 복지분야 국고보조사업들을 중심으로 지방자치단체에서는 국고보조비율에 대한 조정요구를 지속적으로 제기하고 있으며, 그 대표적인 것이 영유아보육사업이다.

영유아보육 지원사업과 같이 국가 주도로 단기간 내에 사업규모가 급격히 확대되면서 재원부담이 문제되는 경우에는 국고보조비율을 조정하여 국가에서 더 부담을 질 필요가 있다고 하겠으나, 다른 한편으로는 이런 선례가 한 번 마련되면 다른 국고보조사업도 국고보조비율 조정을 통해 지방비 부담을 경감하려는 시도가 빈발할 우려가 있기 때문이다.

현재 지출대상과 규모가 지속적으로 확대되고 있는 일부 복지분야 국고보조사업들의 경우에는 정부와 국회의 엄격한 통제 하에서 국고보조비율 조정을 통해 재정을 지원하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 일반재원으로 이전할 수 밖에 없는 지방교부세나 지방소비세 같은 지방재정조정 수단보다는 추가적인 재정지원이 필요한 대상사업을 목표로 할 수 있는 국고보조사업이 보다 효과적일 수 있기 때문이다.

3. 정책적 시사점

본 연구는 지금까지 현재 우리나라에서 시행되고 있는 지방재정조정제도 중 복지분야 지출 증가를 효율적으로 보전할 수 있는 방안에 대해 검토해 보았다. 보전방안으로는 크게 네 가지 정도를 가정해 보았는 바, 국세의 지방세로의 전환, 지방교부세 법정율 인상, 지방소비세 이양재원 확대, 국고보조금 기준보조율 조정 등이다.

이 가운데 국세의 지방세로의 전환, 지방교부세 법정율 인상과 지방소비세 이양재원 확대는 지방자치단체로 자율적으로 사용할 수 있는 재원, 즉 일

반재원의 확대를 가져오는 수단들이다. 일반재원의 규모가 커지는 것은 지자체 입장에서는 문제가 된 복지분야 국고보조사업에 소요되는 지방비 부담분으로도 사용할 수 있고, 지자체에서 자체적으로 실시하는 사업에도 사용할 수 있는 등 재정자율성을 제고할 수 있다는 점에서 가장 희망하는 개선방향이 될 수 있을 것이다.

그러나, 현재 지방재정에서 이슈가 되고 있는 것은 재정분권의 수준이 높지 않아 지자체의 재정여력이 취약하다는 점 이외에도 지자체의 방만한 재정운용에 대한 책임성을 강화해야 한다는 의견도 많이 제기되고 있다. 따라서 현재 우리나라의 지방자치 현실에 비추어 볼 때, 지방의회나 주민에 의한 집행부 통제가 아직 제대로 자리를 잡지 못하고 성숙되지 않은 시점에서 일반재원 확대에만 치중하는 것은 신중하게 접근할 필요가 있다. 이러한 관점에서 최근 지방에 대한 재정보조 형태가 지방교부세보다는 국고보조사업 확대 위주로 진행되고 있다고도 할 수 있다.

일반재원 보조를 통한 지방재정 확대정책 중 국세의 지방세 이양은 우리나라의 세원 구조를 고려할 때, 실효성이 높지 않은 수단이다. 이러한 취약점을 보완하기 위해 변형된 형태의 지방재정조정제도인 지방소비세 재원의 추가 이양이 긍정적인 대안으로 검토될 수 있다. 그러나 지방소비세 재원의 추가이양이 지방재정의 규모 확대에는 도움이 될 수 있겠지만, 지방재정의 책임성을 어떻게 확보할 수 있을 것인지에 대한 고민은 아직 부족하다고 할 것이다.

이러한 점들을 놓고 볼 때, 가장 효율적이면서 지방의 재정책임성을 제고할 수 있는 방안은 국고보조사업의 기준보조율 조정이라고 하겠다. 지방재정의 전체적인 측면에서 국고보조사업의 규모가 커지는 것이 바람직한 방향은 아니라고 하겠으나, 현재 우리나라 지방자치제도의 전반적 성숙도를 감안했을 때, 지출규모가 급격히 증가하고 있는 일부 사회복지분야 국고보조사업들을 중심으로 기준보조율을 조정하여 국가에서 조금 더 재정부담을 지는 형태로 지방재정조정제도를 재편하는 것이 가장 효과적인 대책이 될 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 측면에서 2013년 상반기 중에 사회적으로 크게 논란이 되었던 영유아보육료 지원사업에 대한 국고보조율 조정 및 재정지원 문제는 정부가

영유아보육 지원사업에 대한 국고보조율을 현행보다 10%p 상향조정하는 것으로 결정되었다. 이외에 지방소비세 이양재원의 확대(기존 부가가치세액의 5%p→11%p) 등의 조치가 추가되어 복지분야 지출에 대한 지방비 부담 문제는 어느 정도 완화될 것으로 전망된다.

국고보조사업 전체의 효율적인 관리를 위해서는 「영유아보육법」 개정안 논란에서처럼 개별 국고보조사업의 근거법령에서 기준보조율을 명시하는 것보다는 「보조금 관리에 관한 법률」과 동 시행령을 통해 국고보조사업 전반의 기준보조율을 관리하는 것이 전제될 필요가 있다. 이번 영유아보육료 지원사업에 대한 국고보조율 상향조정도 결국에는 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령」 개정을 통해 반영될 것으로 보여진다.

현재 매칭펀드(matching fund) 방식으로 운용되고 있는 복지분야 국고보조사업 중 유일하게 개별법령에서 보조율을 명시하고 있는 「기초노령연금법」의 경우에도 2014년부터 기초연금제도로 개편되면서 막대한 재정이 투입될 것으로 예상되면서 지자체의 재정부담도 커질 것이므로 보조율 관련 규정을 「보조금 관리에 관한 법률」 체계 내로 통합하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

지방자치제도의 안정적인 정착과 성숙을 위해서는 중장기적으로 국고보조사업의 규모와 수를 줄여나가면서 지방세 규모를 확대하고 각 지방자치단체들이 자율적으로 재정사업을 계획하고 집행할 수 있는 제도와 재정적 여건을 마련해 나가는 것이 중요할 것이다.

이러한 점에서 지역간 재정불균형을 보완할 수 있는 지방교부세나 지방소비세를 통한 재원이전을 확대하는 것도 필요하다. 그러나 현재와 같이 지방행정 및 재정에 대한 각종 견제장치들이 제대로 작동하지 못하고 있는 실정에서는 일반재원 형태의 보조수단을 확대하는 것보다 일정 부분 견제장치를 확보할 수 있는 재정조정수단을 활용하는 것이 바람직할 것이다.

참 고 문 헌

- 강남호(2011), “지방재정의 건전성 제고 방안”, 「산업경제연구」, 제24권제1호, 한국산업경제학회.
- 경기도(2011), “지방세제 개편방안 건의”, 경기도
- 국회예산정책처(2012), “지방재정 현안과 대책”, 예산정책보고서 제16호, 국회예산정책처.
- _____ (2011), “일본의 지방재정 개혁과 우리나라 중앙-지방간 재원 배분에 관한 정책대안 모색”.
- _____ (2010), “지방자치단체 재정난의 원인과 대책”.
- _____ (2010), “재정전문가 대상 재정현황 및 재정정책 인식조사 보고서”.
- _____ (2012), “2013년도 예산안 중점분석 III(분야별 재정)”
- _____ (2013), “대한민국 재정”
- 기획재정부(2010), “2010-2014년 국가재정운용계획”, 기획재정부.
- _____ (2013), “지방재정 건전화에 위한 기능 및 재원조정 방안 마련 - 취득세율 인하에 따른 지방세수 등 감소액 전액 보전, 중앙정부 복지 분담률 확대”, 기획재정부 보도자료.
- _____ (2013), “중합부동산세, 2014년부터 지방자치단체에서 부과징수 - 정부, 지자체의 자주 과세권 확대”, 기획재정부 보도자료.
- 김동복(2009), “지방재정분권 강화를 위한 지방세 입법권”, 한국콘텐츠학회 2009 춘계종합 학술대회 논문집 제7권, 제1호(상), 한국콘텐츠학회.
- 김상현(2012), “지방자치단체 세출구조에 관한 연구”, 한국조세연구원.
- 박기백·김현아(2005), “지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구 - 지방정부 재정운영에 대한 실증분석”, 한국조세연구원.
- 손희준(1999), “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석”, 한국행정학회 제33권제1호, 한국행정학회.
- 송상훈(2008), “독일의 재정분권과 지방세”, 추계 지방세 세미나, 한국지방재정학회.
- 신두섭(2009), “고령화에 따른 지방자치단체의 사회보장지출과 재정전망 : 대구광역시를 중심으로”, 지방자치연구 제11권제1호, 한국지방행정연구.
- 안전행정부, 각 연도, “지방세정연감”.
- _____, 각 연도, “지방재정연감”.
- _____, 2012, “지방자치단체 예산개요”.
- _____, 2013, “2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)-예산개요 및 기금운용개요”.
- 안종석(2001), “지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조변화 분석”, 한국조세연구원.

왕지훈·이충열(2009), “우리나라 지역 재정지출과 지역소득간의 인과관계 : 패널 오차수정 모형을 이용한 인과관계 분석”, 재정정책논집 제11권제3호.

유명동(2001), “지방재정론”, 도서출판 해남.

유금록(2000), “지방재정교부금의 지출효과: 끈끈이효과와 검증”, 한국정책학회보 제9권제1호, 한국정책학회.

유태현(2009), “지방소득소비세 도입효과에 관한 연구”, 한국지방재정논집 제12권제3호, 한국지방재정학회.

윤희숙 외(2013), “보육·유아교육 지원에 관한 9가지 사실과 그 정책적 함의”, KDI FOCUS 제34호, 한국개발연구원.

이목훈(2009), “지방재정론”.

이상범(2010), “지방소득소비세 도입과 세원배분 방안”, 지방재정과 지방세 제26호, 한국지방재정공제회.

이영희·김대영(2007), “지방세지출 예산제도의 도입방안”, 한국지방행정연구원.

이정만(2005), “일본 지방재정개혁의 추진과정과 성과에 관한 연구 - 삼위일체 개혁을 중심으로”, 한국지방재정논집 제10권제1호.

이창균(2007), “외국의 지방재정제도: 일본의 지방재정개혁의 정책적 시사점”, 지방재정 제6권.

임성일의(2011), “지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안”, 한국지방행정연구원.

전병목·박상원(2011), “복지재원조달정책에 관한 연구”, 한국조세연구원.

정용석(2011), “지방세입과 지방세출간의 인과관계 분석”, 한국지방재정논집 제16권제3호, 한국지방재정학회.

조봉업(2010), “지방재정 위기관리시스템 구축방안”, 지방재정과 지방세 제34호, 한국지방재정공제회.

주만수(2012), “지방재정위기의 현황과 원인 분석”, 지방행정연구 제26권제2호, 한국지방행정연구원.

최병호·정종필(2009), “지방세 확충을 통한 지방재정 개혁방안 연구”, 국회예산결산특별위원회.

최성은(2010), “사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구”, 한국보건사회연구원.

현하영(2010), “국고보조금의 분권교부세 전환이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향”, 지방행정연구 제24권제1호, 한국지방행정연구원.

한국개발연구원, 각 연도, “조세지출보고서”.

한국지방행정연구원(2011), “2010년 지방자치단체 재정분석종합보고서”.

_____ (2011), “2010년 지방자치단체 재정분석통계자료”.

법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr)
 국가법령정보센터(www.law.go.kr)
 국회법률지식정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/main.jsp>)
 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)

