

지방자치 Focus
2015. 2.



2015년도 지방재정 정책의 운영방향

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

[목 차]

I . 서론

II . 국가재정과 지방재정의 현황 및 과제

III . 지방재정의 환경변화와 2015년도 재정정책 방향

IV . 결론

지방자치 FOCUS 제92호(2015. 2.)

내용문의 한국지방행정연구원 선임연구위원 임성일
02-3488-7321, lsi@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7361)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr



2015년도 지방재정 정책의 운영방향

임성일(한국지방행정연구원 선임연구위원)

I. 서론

1. 2015년 국가경제와 재정 전망

- IMF 등 국제기구는 2015년에 세계경제가 미국을 중심으로 완만한 성장세를 보일 것이나, 전반적으로 성장속도가 부진할 것으로 전망함
- 우리나라의 경제성장은 예측기관에 따라 조금씩 차이가 있으나 대체로 3%대 중반을 유지할 것으로 전망되는데(기획재정부 전망 3.8%), 이는 과거의 고성장 추세로부터 크게 이탈되는 것임
- 국가재정과 지방재정이 경제성장에 가장 큰 영향을 받는 사실을 인식할 때, 2015년도 재정운영 또한 최근 몇 년처럼 적지 않은 애로와 난관에 직면할 것으로 예상됨
 - 2015년 국가재정의 관리재정수지는 33.4조 원 적자(GDP 대비 2.1%)가 예상되고, 국가채무는 2014년 전망치를 크게 넘는 569.9조 원(GDP 대비 35.7%)으로 추정됨(기획재정부)
 - 최근 3년 연속 대규모 세수결손을 겪은 국세수입은 금년에도 낙관하기 어려운 상황임

2. 지방재정의 환경변화

- 우리나라의 경제는 2008년에 발생한 글로벌 금융위기를 기점으로 사실상 저성장 기조에 접어들었고, 그 여파가 서서히 국가와 지방자치단체의 재정에 압박을 가하고 있음
 - 특히, 최근 3년간 연속해서 국가재정의 핵심인 국세수입이 예산을 밑도는 세수결손현상을 보였고, 지방세 실적 또한 과거에 비해 크게 저조하였음
 - 국세의 경우 2013년과 2014년에 각각 8.5조 원, 11.1조 원의 막대한 세수결손을 보았음
- 재정의 수입구조가 악화되는 상황에서 국가적으로 사회복지지출수요가 급증하면서 이를 둘러싸고 재정에 일대 혼란이 발생하고 있음
 - 영유아 보육, 아동급식, 기초연금, 기초생활보장 등 사회복지지출이 급속도로 팽창하면서 국가재정과 지방재정에 막대한 부하가 걸리고 상호 갈등과 대립이 표출되었음

* 중앙정부의 사회복지지출은 2014년부터 100조 원을 넘어섰고(2015년 115.7조 원; 예산지출의 30% 초과), 지방예산 중 사회복지지출은 약 25%(44조 원)를 차지함

- 중앙정부는 급증하는 사회복지재정수요를 충당하기 위해 적자성 채무를 늘이는 형국이고, 지방자치단체는 사회복지재정압박으로 지역선호사업을 크게 축소 조정하는 상황임
 - 특히, 지방자치단체들은 불합리하게 낮은 사회복지 국고보조사업의 보조율과 함께 사업의 대상과 범위가 급격히 확대되면서 심각한 재정압박에 직면하고 있음
- 이러한 상황에서 최근 몇 년간 중앙정부와 지방자치단체 간에 재정분담문제를 둘러싸고 극심한 대립과 갈등이 발생하였고, 이는 현재 진행형으로 지속되고 있음
- 현재 전망되는 3%대의 경제성장률 하에서는 공채를 발행하지 않는 한 지금과 같은 형태와 추세의 사회복지지출수요를 재정이 정상적으로 감당하는 것은 사실상 무리임

3. 재정의 부실관리, 낭비현상

- 이러한 상황에서 일부 지방자치단체가 무리하게 대형 개발사업을 추진하거나 부실한 재정관리로 인해 재정의 건전성을 심하게 훼손하고 예산을 낭비하는 우를 범하고 있음
 - 일부 지방자치단체와 지방공기업의 방만한 경영, 악성부채·우발부채 남발, 타당성과 합리성이 결여된 잘못된 투자(경전철 사업, 과다 청사 신축 등), 예산낭비형 국내외 행사 유치 등은 국(주)민의 세금을 무책임하게 낭용하는 병폐임

4. 지방재정의 건전성, 효율성, 책임성에 기반을 둔 중장기 지속 가능성 추구

- 지방재정을 둘러싼 환경변화의 조짐과 당면현안을 종합적으로 고려할 때, 지금은 재정운용의 기본인 건전성에 초점을 두고 재정의 효율성과 효과성(성과)을 최대한 진작시켜 국(주)민세금의 경제적 가치(value for money)를 극대화하여야 할 시점임
 - 이는 지방재정의 지속가능성 보장 차원에서뿐 아니라 현재 세대(주민)와 미래 세대(주민)

간의 형평성 확보 차원에서 매우 중요함

- 이러한 인식을 하면서 이 글은 2015년도의 지방재정정책 운영방향에 대해 제언하는데 그 목적이 있음

II. 국가재정과 지방재정의 현황 및 과제

1. 2015년도 국가예산 개요

■ 2015년도 국가예산(* 2015 나라살림 예산 개요, 기획재정부 참조)

- 국가재정의 총 수입은 382.4조 원(2014 예산 대비 3.5% 증가)이고, 그 중 예산수입은 248.8조 원(2014 예산 대비 2.1% 증가)임
 - 예산수입은 일반회계수입 224.0조 원과 특별회계수입 24.7조 원으로 구성되며, 수입의 대부분을 차지하는 국세수입은 221.1조 원(전체 예산의 88.9%)으로 전망됨
 - 지방교부세와 직접 연계되는 내국세는 184.5조 원으로 편성되어 있음
- 국가재정의 총지출 규모는 375.4조 원(2014 예산 대비 5.5% 증가)이고, 그 중 예산지출은 260.1조 원(2014 예산 대비 3.7% 증가)임
 - 예산지출은 일반회계지출 208.7조 원과 특별회계지출 51.4조 원으로 구성됨
- * 참고로 기금지출은 사회보험성기금 급여지출 등 115.3조 원임
- 국가재정의 통합재정수지는 GDP 대비 0.4% 흑자(7.0조 원)이나, 사회보장성기금을 제외한 관리재정수지는 GDP 대비 2.1%의 적자(33.4조 원)를 예상하고 있음
- 국가채무는 2014년도 전망치를 크게 웃도는 569.9조 원이고, 이는 GDP 대비 35.7%임
 - 국가채무 구성을 보면, 국민부담으로 상환해야 하는 적자성 채무가 315.1조 원(55.3%)이고

나머지 254.8조 원(44.7%)은 자산(외화자산, 용자채권 등)을 확보하는 금융성 채무임

* 국가채무 수준은 OECD 평균에 비하면 상대적으로 양호하나, 지난 몇 년간의 채무증가속도와 재정적자를 감안할 때 적지 않은 우려가 생김

- 국가재정 중 지방자치단체로 자금을 이전하는 이전재정지출(교육지방자치단체 이전지출 제외)은 총 73.4조 원이고, 이는 지방교부세와 국고보조금으로 구성됨

2. 중앙재정과 지방재정의 성장과 자원배분: 상태와 과제

■ 중앙재정과 지방재정의 성장

- 지난 20여 년간 통계를 보면, 우리나라의 조세수입성장률은 GDP성장률을 능가해 왔는데, 이는 중앙·지방 팽창과 여유 공간을 만들어 주었음
 - 국세·지방세의 소득탄력성이 탄력적(즉, 1보다 큼)이어서 재정부문이 경제성장의 결실을 충분히 향유하였고, 이는 한편으로 국가와 지방자치단체가 재정을 낭비하고 도덕적 해이(moral hazard)를 범하는 요인이 되었음
- 대체로 말해서, 2000년대 초·중반까지는 지방세 증가율이 국세 증가율을 평균적으로 상회하였으나, 글로벌 금융위기 이후 한 동안은 국세 증가율이 지방세 증가율을 능가하였음

■ 중앙재정과 지방재정의 자원배분 현황(2014년 예산 기준)

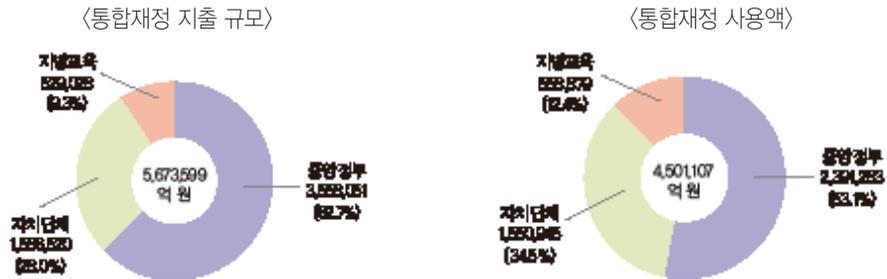
- 중앙·지방정부 간 자원배분(2014년 예산 기준)은 세입 측면에서는 중앙재정이 지방재정을 능가하나, 세출 측면에서는 2005년 이후 지방재정이 중앙재정을 능가하는 구조임
 - 세입: 중앙 55.9%, 지방 44.1%(일반지방재정 33.3%, 교육지방재정 10.8%)
 - 재정사용액: 중앙 42.3%, 지방 57.7%(일반지방재정 42.8%, 교육지방재정 14.9%)
- * 사용액 면에서 지방재정이 중앙재정을 능가하는 것은 재정이전제도 때문임

2015년도 지방재정 정책의 운영방향

〈표 1〉 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 사용액(2014년 예산 기준)

계	중앙재정	지방재정	지방교육재정
450.11조 원 (100.0%)	239.13조 원 (53.1%)	155.09조 원 (34.5%)	55.89조 원 (12.4%)

〈그림 1〉 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 사용액 비교(2014년 예산 기준, 억 원)



자료: 안전행정부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2014.

〈표 2〉 중앙정부와 지방자치단체의 재정사용액(통합재정 지출액 기준, 2014년 예산)

(단위: 억 원, %)

구분	중앙정부	지방자치단체	지방교육자치단체	
통합재정 지출 규모 5,673,599	3,558,051 (62.7%)	1,586,520 (28.0%)	529,028 (9.3%)	
이 전 재 원 공 제 내 역	계 (Δ 1,172,492)	Δ 1,166,768	Δ 35,575	29,851
	① 중앙정부 → 자치단체	Δ 757,079 [지방교부세 356,982 국고보조금 400,097]	(692,601) [지방교부세 316,006 국고보조금 376,595]	-
	② 중앙정부 → 지방교육	Δ 409,689 [교육교부금 408,681 교육보조금 1,008]	-	(397,494) [교육교부금 397,433 교육보조금 61]
	③ 자치단체 → 지방교육	-	Δ 100,053 [전출금(의무) 78,108 보조금(재량) 21,945]	(82,397) [전출금(의무) 76,536 보조금(재량) 5,861]
통합재정 사용액 4,501,107	2,391,283(53.1%)	1,550,945(34.5%)	558,879 (12.4%)	

자료: 안전행정부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2014.

■ 중앙재정과 지방재정의 조세할당

- 국가재정자원 배분의 근간이 되는 중앙·지방정부 간 조세할당(tax assignment)은 지난 20여년간 약 8 대 2의 국세중심 구조가 사실상 고착되었음
 - 국세 대 지방세: (1991) 79:21, (2000) 82:18, (2010) 78:22, (2013, 2014) 80:20
- 국세편중 구조에 더해 지방자치단체의 과세권은 ‘조세법률주의’와 국가정책에 의해 사실상 부정되고 있는데, 이는 우리나라 재정분권의 취약성을 드러내는 단면임
 - 지방은 세원(과표)과 세율을 임의적으로 조정할 수 없고, 탄력세율제도가 있으나 현실적 제약과 환경적 이유로 인해 사실상 활용되기 어려운 상태임
- ※ 주요 OECD 국가를 대상으로 총 조세 대비 지방세 비중을 비교하면, 한국은 영국보다는 높고 이탈리아와 비슷하며, 그 외의 국가들보다는 상당히 낮은 수준임

〈표 3〉 국세 대 지방세 비율

(단위: %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국 세	79.5	79.2	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1	79.9
지방세	20.5	20.8	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9	20.1

자료: 기획재정부, 안전행정부

3. 2015년도 지방재정 개요와 현안

■ 2015년도 지방재정 개요(* 행정자치부 자료 참조)

- 지방재정 예산은 173.26조 원이고, 이는 일반회계 143.09(82.6%)조 원, 특별회계 30.16조 원(17.4%)으로 구성됨
 - 세출의 경우 일반회계 134.82(77.8%)조 원, 특별회계 38.44조 원(22.2%)로 구성됨
- 지방자치단체 유형별로 보면, 광역자치단체가 전체 예산의 35.5%(61.48조 원)를 사용하고

2015년도 지방재정 정책의 운영방향

기초자치단체가 64.5%(111.78조 원)를 사용함

○ 주요 세입재원별 예산규모는 다음과 같음

- 자체수입(지방세+세외수입): 79.72조 원(46.0%; 지방세 54.48조 원, 세외수입 20.61조 원)
- 이전수입(지방교부세 + 국고보조금 등): 73.38조 원(42.4%)
- 보전수입 등 내부거래: 15.35조 원(8.9%)
- 지방채: 4.82조 원(2.8%)

○ 세출구조별 내역을 보면, 정책사업(자체사업+보조사업)이 전체의 80.1%(66.18조 원)를 차지하고, 나머지가 행정운영경비 14.3%, 재무활동 5.7%로 구성됨

○ 세출을 기능별로 파악하면, 사회복지가 전체의 25.4%(44.06조 원)를 차지하여 가장 많고, 그 다음은 일반공공행정 8.2%(14.2조 원), 농림해양수산 6.6%(11.5조 원), 국토 및 지역개발 6.6%(11.5조 원) 등의 순임(지출 성질별 요소인 인력운영비는 13.3%임)

■ 지방세 구조와 특성

○ 지방세는 전통적으로 재산과세가 주도적인 역할(지방세수의 45% 내외 점유)을 해왔으나, 근년에 와서 소득과세와 소비과세의 역할이 점차 강화되는 추세를 보임

- 이는 지방소비세의 도입(2010)과 세율인상(2014), 지방소득세의 역할 강화 등에 기인함
- 재산과세 중 보유세는 지방자치재정의 근본수단으로 조세원리("benefit principle") 부합성과 세수 안정성을 장점으로 하는 반면 거래과세는 부동산경기과 국가정책에 민감하여 안정성과 신장성에 문제가 있음

○ OECD 국가의 중장기 경향이 재산과세의 비중이 점진적으로 감소하는 것임을 인식할 때, 향후 우리나라에서도 재산과세의 비중이 점차 줄어들 것으로 예상함

- 우리나라의 지방세 중 재산과세 비중(44.1%, 2014년 기준)은 OECD 국가 평균(35.7%, 2011년 기준)에 비해 상당히 높는데, 이는 거래과세(취득세 등)의 비중이 상대적으로 높기 때문임

〈표 4〉 지방세의 조세유형(2014년 예산기준)

세 목	소득 소비과세			재 산 과 세			기 타
	소 계	소득과세	소비과세	소 계	보유과세	거래과세	
금액(조 원)	21.5	10.1	11.4	23.3	9.0	14.3	9.7
비 율(%)	39.3	18.5	20.8	42.8	16.5	26.3	17.9

자료: 행정자치부

■ 지방세외수입

- 지방세외수입은 지방세에 비해 상대적으로 세원이 부족할 뿐 아니라 본원적 세원(사용료, 수수료, 사업수입 등)에 대한 관리체계가 미흡하여(체납 누적 등) 자원조달기능이 취약함
 - 징수율(2012 결산 기준) : 국세 90.6%(2011 기준), 지방세 92.2%, 지방세외수입 73.4%
 - (대)도시형 자치단체를 제외하면, 세외수입은 기간재원의 역할을 수행하지 못하는 실정임

■ 지방채

- 지방채무는 지방자치단체만을 대상으로 할 경우 그 규모나 비중이 크지 않으며, 2009년을 정점으로 감소추세에 있음
 - 2009~2010년에 글로벌 경제위기를 극복하는 과정에서 지방채무가 크게 증가하였으나, 2011년부터 감소 추세를 보임
- 우리나라의 지방채 잔액은 GDP 대비 2~3% 수준에서 안정적 상태를 유지함
 - 발행액 : (08) 3.1조→(09) 8.5조→(10) 6.0조→(11) 4.3조→(12) 4.4조 원
 - 잔액 : (08) 19.0조→(09) 25.6조→(10) 29.0조→(11) 28.2조→(12) 27.1조→(13) 28.6조 원
 - 예산(순계)대비 채무비율(2013년 말 기준)은 15.5%로 OECD 국가 평균에 비해 양호한 수준인데, 여기에는 장점과 단점이 있음
 - 지방채는 적절히 활용할 경우 지방 SOC투자재원으로서는 순기능을 발휘할 뿐만 아니라

2015년도 지방재정 정책의 운영방향

세대간 형평(inter-generational equity) 구현수단으로서 역할을 수행함

- 2012년 말 기준으로 채무가 없는 지방자치단체 수는 47개임(대다수 자치구임)

○ 그러나 광의의 지방부채(지방자치단체 외에 지방공기업, 공사·공단, 출자·출연기관 포함)가 100조 원 규모임을 감안할 때, 앞으로 통합부채에 대한 적극적 관리가 필요함

– 2012년 말 기준: 지방자치단체 43.5조 원, 공사·공단 52.4조 원, 출자·출연기관 5.2조 원

○ 아울러 채무비율이 과다한 일부 자치단체의 지방채관리에 보다 철저한 노력이 필요함

– 예) 예산대비채무비율(2012년 말): 인천 35.1%, 대구 32.6%, 부산 30.8%

■ 지방재정의 지출구조 변화

○ 지방재정지출은 최근 구조면에서 큰 변화를 겪고 있는데, 이는 사회복지지출의 급격한 팽창과 비사회복지지출의 상대적 축소현상으로 대표될 수 있음

– 과거 지방SOC지출 대 비지방SOC지출 → 현재 사회복지지출 대 비사회복지지출

* 이와 같은 사회·재정적 신경향은 정치권 주도의 한국적 선택으로 외부충격(외환위기, 글로벌 금융위기 등)으로 인한 재정압박이나 재정위기와는 성격을 달리함

예) 사회복지비 : ('09년) 24.1조 원(17.6%) → ('13년) 35.0조 원(22.3%)

국토개발비 : ('09년) 14.5조 원(10.6%) → ('13년) 12.2조 원(7.8%)

○ 이와 같은 경향은 2015년도 세출 기능별 실태에서 더욱 뚜렷해지고 있음

– 사회복지지출이 전체 지출예산의 25.4%(44.1조 원)를 차지하여 압도적 위치를 차지하는 반면 국토 및 지역개발(11.5조 원)과 농림해양수산(11.5조 원) 지출은 각각 6.6%에 불과함

■ 지방재정의 사회복지지출 급증현상과 재정압박

○ 근년에 지방재정에서 사회복지비가 차지하는 비중이 크게 늘어나면서 지방재정에 심각한 부담과 압박이 주어지고 있음

- 이는 사회복지 관련 보조사업(국고보조사업, 분권교부세사업)의 급격한 확대와 적정 보조율 이하의 재정지원으로 인해 발생하였음
 - 그 배경에는 저출산·고령화 등 다양한 사회복지수요에 대응하는 국가시책(정치권·행정부 주도)이 적극적으로 확대되면서 핵심수단인 국고보조사업(지역발전특별회계보조금 포함)이 급팽창한 것이 자리함
 - 사회복지 국고보조사업은 금액 면에서 과거 전체 보조사업의 30%대 수준이었으나, 현재는 약 50%를 차지함
- 국고보조사업 및 분권교부세 확대에 따른 지방비 매칭부담 규모와 비율 확대현상은 지방재정을 압박하는 결정적인 요인으로 작용하였음
 - 국고보조율(지방부담률): 2008년 65%(35%), 2010년 63%(37%), 2013년 60%(40%)
 - 총 지방예산 증가율(3.3%)의 2배가 넘는 국고보조사업비 증가율(7.2%)과 낮은 국고보조율로 인해 지방비 매칭부담이 급증하였음(9.1%)

■ 지역선호사업 위축

- 지방에 의무성, 구속성이 강한 국고보조사업이 급격히 확대되면서 지방자치단체는 지역이 선호하는 사업을 축소조정하는 상황에 직면함
 - 법에 의해 지방자치단체는 자체사업보다 보조사업에 우선적으로 대응해서 지방비를 부담하도록 의무화되어 지역선호사업 실시에 제약이 발생함(세출우선순위 조정)

■ 비 사회복지 국고보조사업의 문제

- 근년에 확장된 대형 사회복지 국고보조사업 외에도 각 부처가 자기영역을 확장하는 보조사업을 추진하면서 중앙정부와 지방자치단체 재정에 불필요한 부담이 유발되었음
 - 이는 기본적으로 우리 재정이 다른 나라에 비해 상대적으로 여유가 있기 때문에 가능함
- * 국가의 신규사업·공모사업 확장, 지방의 의무적·자의적 매칭부담 증가, 가용재원 압박 등

2015년도 지방재정 정책의 운영방향

■ 지방재정의 보조금(이전재정) 의존성 심화

- 지방자치단체의 자체세입 기반이 강화되지 않은 상태에서 이전재원이 지속적으로 증가하면서 재정의존성이 심화되고 있는데, 이에 부수하여 여러 가지 문제점이 나타나고 있음
 - 평균증가율(2008~2013) : 자체재원 3.4%, 지방교부세 5.4%, 국고보조금 7.6%
 - 특히, 2000년대 중후반부터는 보조금(국고보조금, 지방교부세 등) 주도형 재정분권의 단점이 장점보다 더 많이 노정되고 있는데, 여기에는 조세노력 저하, 도덕적 해이, 연성예산제약 등과 관련된 재정의 비효율적 운영문제가 포함됨

■ 적자재정

- 근년에 지방재정의 통합재정수지가 계속해서 적자를 보이고 있는데, 이에 대한 선제적 대응과 적절한 사후적 조치가 필요함
 - 예컨대, 2014년 예산기준으로 지방재정의 통합재정수지는 9.8조 원의 적자를 시현함
 - * 지속적인 재정수지 적자는 대대적인 지출구조조정을 실시하지 않는 한 채무확대로 연계될 수밖에 없기 때문에 이에 대한 선제적, 종합적 관리대책을 마련해야만 함

■ 종합

- 현행 지방재정구조는 중앙정부 이전재원 의존도가 높은 상황에서 국가 주도의 세입·세출 결정이 이루어지는 형국이며, 이는 지방자치단체의 자율과 선택 나아가 재정운영의 효율성과 책임성 확보에 장애요인으로 작용함(* '자율과 책임'의 자치원리 부 작동)
 - 재정수입이 늘어나지 않은 상태에서 사회복지지출 등 법적 의무성·구속성 지출수요가 확대되면서 심각한 재정압박현상을 겪고 있는 것이 지방재정의 현주소이자 당면과제임

III. 지방재정의 환경변화와 2015년도 재정정책 방향

1. 지방재정의 환경변화: 미래 여건

■ 거시적 국면: 새로운 정상(New Normal)

- 거시적 측면에서 향후 지방재정에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 여건 내지 환경에 대한 전망은 다음과 같음
 - 저성장 시대 도래: GDP 잠재성장률, 연평균 성장률 4% 이하의 저성장 시대 진입
 - 재정(국가재정과 지방재정)의 고성장 시대 종식
 - 1990년대 이후 2008년까지는 평균적으로 재정성장률이 경제성장률을 상회하였으나, 2008년 이후에는 경제성장률이 재정성장률을 웃돌거나 조금 하회하는 현상이 나타남
 - 선진국 사례에 입각한 지방재정규모 한계: 각국의 사례를 보면, 지방재정지출이 국가재정지출의 60%를 넘어선 것은 일본 사례가 거의 유일함
 - OECD 국가 중 한국과 일본의 지방자치단체들이 가장 많은 기능과 사무를 수행하고 있음을 인식할 때, 향후 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중(지방교육재정 포함)의 한계는 약 60% 수준일 것으로 전망됨
 - 사회복지재정 수요와 압박수위 증가: 고령화, 저출산, 실업문제, 사회양극화현상 등을 감안할 때, 사회복지재정지출이 단·장기 재정운영의 관건이 될 것은 거의 확실함
 - 국가사무의 지방이양에 따른 중앙·지방 간 재정조정: 대규모·대형 기능 및 사무의 지방이양은 예상되지 않지만, 제한된 수준에서의 사무이양에 따른 중앙·지방 간 재원조정은 예상됨

2. 2015년도 지방재정정책 운영방향

- 중앙·지방재정 간 협력적 거버넌스 정립: 법적 의무성 국고보조사업 압박으로부터의 탈출

2015년도 지방재정 정책의 운영방향

- 근년에 사회복지 관련 보조사업이 급격히 확대되면서 지방재정의 지출구조 변화와 압박현상이 나타났는데, 이는 지방의 자기선택이 아닌 정치권과 중앙정부의 일방적인 정책 드라이브에 의해 주도된 것임
 - 사회복지지출의 정책결정과정에서 지방자치단체는 철저히 소외되고, 국정 파트너로서의 정당한 수평적 협의·조절 절차를 요구받지 못하였음
- 사회복지 국고보조사업은 다른 물리적 국고보조사업과 달리 인구 및 인구특성(영유아, 노인, 장애인 등)과 밀접하게 연계 운영되기 때문에 지방자치단체는 지방비 부담의 수준(보조대상과 보조율 즉, 사업예산)을 조금도 조절할 수 없는 한계 상황에 봉착함
- 금년에는 지방재정에 심각한 영향을 미치는 국가정책과 보조사업의 신설·확대·변화가 발생할 경우 중앙정부와 지방자치단체가 상호 수평적 협력관계에서 사전(계획 및 의사결정 단계)에 협의 조절할 수 있는 법적, 제도적 장치를 마련해야 함
- 아울러 영유아보조사업, 기초연금 등 기존 사회복지 국고보조사업의 '저 보조율체제'를 상향조정하고, 차등보조율제도의 문제점을 개선하는 정책기조를 견지해야 함
- 끝으로, 사회복지대상자가 밀집한 자치구(자치구와 시·군 간에는 인구와 인구밀도, 세입구조, 행정기능 및 지출사무 등에 있어서 크게 다르고, 자치구는 2개 지방세 세목만을 보유함)에 대해 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도인 조정교부금제도를 구조조정 하는 동시에 지방교부세제도가 자치구 재정과 연계점을 가질 수 있는 대안을 모색해야 함

■ 지방재정 세입확충노력 강화

- 지방재정의 세입확충 노력
 - 국제수입 성장세가 떨어짐에 따라 재정이전 성장률의 둔화·감소 가능성이 높은 가운데 지방세 성장률 또한 둔화가 예상되어 지방세입 전체가 하향 조정될 가능성이 상존함
 - 이러한 상황에서는 지방자치단체의 지방세·세외수입 징세노력 강화가 가장 기본적이면서 우선적으로 필요한 접근임

- 지방세·세외수입징수율 및 체납징수율 제고, 사용자·수수료 요금현실화, 신 세원 발굴

○ 향후 예상되는 지방세 확충

- 향후 예상되는 지방세수 확충은 국세·지방세체계의 부분 조정에 의한 것이 유력하며, 지방세목 중에서는 지방소비세와 지방소득세의 확장 가능성이 높음
- 재산과세의 비중은 상대적으로 축소될 것으로 전망됨; 단, 재산과세 중 거래과세(취득세 등)는 축소되고, 재산세는 확대될 것으로 전망됨
- 현재 기간세원의 역할을 담당하는 취득세의 비중은 중장기적으로 크게 줄어들 것으로 예상되는데, 이는 지방자치와 재정분권의 관점에서 보면 합리적 전이과정으로 보임

■ 지방재정이전제도

- 이전재정수입(지방교부세, 국고보조금 등)의 총량은 확대되나, 성장 둔화와 함께 그 비중과 상대적 역할이 점진적으로 감소할 것으로 전망됨
- 지방교부세의 경우 당면한 지방재정압박을 감안하여 총량 확대 필요성을 중앙정부 및 정치권과 협의하는 동시에 기존 배분시스템을 과감하게 구조조정할 필요가 있음
- 국고보조금에 대하여는 '중앙·지방 간 협력적 거버넌스 시스템'의 구축에 주력하는 한편 당면한 안인 대형 사회복지 국고보조사업의 보조율, 대상범위, 기타 핵심조건의 불합리성을 중앙정부와 협의해서 상호 합리적 해결방안을 모색하는데 주력해야 함
- 지역발전특별회계보조금의 위상·기능·역할 취약성을 깊이 인식하고, 전통적 국고보조금제도와 지역발전특별회계보조금의 통합연계 등 국민세금의 가치와 효율성을 높이는 새로운 정책방안을 강구해야 할 것임
- 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정관계를 보다 전향적인 관점에서 재조정할 필요가 있으며, 앞서 언급한 조정교부금제도의 개선을 적극적으로 강구해야 함

2015년도 지방재정 정책의 운영방향

■ 부실 재정운영에 대한 거시·미시적 관리 강화: 재정 건전성 및 효율성 확보

- 지방자치단체의 불건전 재정운영에 대한 거시재정관리를 그 어느 때보다 강화해야 함
 - 축제, 행사, 국제경기대회 과열유치 경쟁, 과대청사, 적자 운영 문화체육시설, 과도한 민자 유치와 불건전한 민간재무기법(financing technique) 활용, 타당성 미흡 투자사업 실시, 각종 선심성·낭비성 예산 지출 등에 대한 거시·미시 재정관리를 강화함
 - 특히, 일부 채무과다 지방자치단체에 대한 재정건전성 관리를 강화함
- 기존 지방재정관리제도 내실화: 지방채 발행 총액한도제, 투융자심사제도, 재정분석제도, 재정위기관리제도, 총액인건비제도, 교부세 및 보조금 관리제도 등에 대한 개별 역량 강화와 함께 제도 간 연계성을 확보하는 종합적·주기적 관리체제를 가동함
- 재정관리의 질적 향상 차원에서 양질의 재정정보공개를 핵심으로 하는 투명성을 강화하는 동시에 예비예산제도(pre-budgeting) 실시, 대규모 지방채 발행에 대한 주민동의제도(주민투표시스템) 도입, 자치단체별 자기재정규율 제정, 내부견제시스템 내실화, 외부감사기능 강화 등 다양한 정책방안을 적극적으로 모색해야 함

■ 지방재정과 지방교육재정 연계

- 지방의 일반재정과 교육재정이 분리 운용되면서 국가재정자원의 거시적 효율성 및 형평성 구현에 문제가 발생하고 있는데, 이에 대한 단·장기 연계 통합방안을 강구해야 함
 - 지방재정의 한 축을 이루는 지방교부세시스템이 일원화되어 중앙정부가 지방의 종합적 수요(교육+비교육)를 포괄적으로 검토하여 자원배분을 하지 못하는 것이 현실임
 - 지방 차원에서도 일반자치단체와 교육자치단체 간에 교육과 교육 외 서비스를 총망라하는 종합예산편성이 이루어지지 못하는 등 불필요한 갈등과 행정·사회적 비용이 초래됨
- 단기적으로는 시·도와 교육청의 예산과정을 통합하여 일원화하는 등 각종 재정협력을 강화하고, 중장기적으로는 지방의 교육재정과 일반재정을 통합하는 정책을 추구해야 함

IV. 결론

■ 지방재정의 건전성, 효율성, 책임성 확보에 기반을 둔 중장기 지속 가능성 추구

- 지방재정을 둘러싼 환경변화의 조짐과 당면현안을 종합적으로 감안할 때, 지금은 재정운용의 기본인 건전성에 초점을 두고 재정의 효율성과 효과성을 최대한 발휘하여 국(주)민세금의 경제적 가치를 극대화하여야 할 시점임
- 이러한 접근을 토대로 현재 세대와 미래 세대가 재정자원(fiscal resource)을 공평하게 향유할 수 있는 지속 가능한 재정운영을 도모해야 함
 - 이를 위해서는 현재 사회·재정적으로 논란의 소용돌이를 몰아치고 있는 사회복지지출에 대한 재설계(구조조정)를 포함하여 전체 재정지출에 대한 구조조정을 단행해야 할 것임

■ 재정역량(잠재력)을 초과하는 과도한 사회복지지출은 위험한 선택

- 재정수입의 역량이 확대·강화되지 않는 상황에서 과도한 사회복지지출을 계속해 나갈 경우 재정은 공채 의존형 구조를 가질 수밖에 없고, 이는 중장기적으로 재정적자와 공채부담을 증폭시키는 불건전 재정구조를 유발함
 - 급속한 고령화현상, 사회양극화현상, 분출하는 사회복지수요, 재정지출에 관대한 정치적 포퓰리즘(populism) 등의 '부조합'은 자칫하면 장래에 국가와 지방재정의 위기상황을 유발할 수 있는 폭발성을 내포함
- 현 단계에서 재정역량을 넘어서는 과도한 사회복지를 실시할 경우 미래의 자산을 당겨 사용할 뿐 아니라 미래세대에 비용부담을 전가하는 세대간 불공평성을 심화시킴
 - 1970년대와 1980년대에 미국을 풍미하였던 도시재정위기가 발생하였던 중요한 원인 중 하나가 사회복지지출의 급팽창현상이었음은 우리에게 시사하는 바가 큼
- 특히, 저성장 시대에는 국가와 지방자치단체가 무리해서 고성장 경로를 채택하기보다 원칙에 충실한 재정계획 수립과 그에 입각한 생산적 재정운영을 도모하는 것이 지혜로운 선택임



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7300 FAX. 02-3488-7309