

지방재정의 현황과 문제점

-복지재정을 중심으로-

정창수(나라살림연구소장)

- 1장. 지방재정의 특징 / 1
- 2장. 지방재정현황 / 9
- 3장. 지방재정의 주요 문제점 / 32
- 4장. 사회복지재정의 주요현안 / 40
- 5장. 중앙과 지방의 재정배분 구조 /51
- 6장. 개선대책 / 54

1장 지방재정의 특징

1. 예산의 정의

- (회계적 접근)
일정기간 세입과 세출의 예정서로서
- (정치적 접근)
시민의 대표인 의회가 집행부에 부여하는
재정동의권의 형식으로 재정민주주의를 실현하는
과정이다.

* 민주주의의 발전 과정은 예산과정의 발전과정과 맞물려 있다.
지역의 예산 과정을 보면 지역의 민주화 수준을 알 수 있다.

“예산을 읽고 이해하는자만이 국정(지방행정)을 운영할 수 있다.”

- 슈페터 (Schumpeter, Joseph Alois)

“국가기능은 주로 재정구조에 의해 결정되며 예산은 각종 이데올로기 장식을 걸어낸 후에 나타나는 국가의 골격이다.”

- 골드차이드(R. Goldschid)

<사례: 장애인예산, 무상급식>

<사례:교육예산과 비법정 전입금>

- 지자체 일반회계에서 시도교육청의 교육비특별회계로 전입되는 교육비 전입금 중 하나임(지자체 입장에서는 전출).
- 법정전입금은 지방교육재정교부금법에 의거하여 지자체가 의무적으로 부담하여야 하는 것임. 현재는 지방교육세, 담배소비세의 45%(도 제외), 시도세 총액의 10%(서울), 5%(광역시 및 경기도), 3.6%(그 밖의 도)임.
- 비법정전입금은 법적 의무 없이 순수하게 지자체의 재량에 맡겨진 전입금임(물론, 국립 공공도서관 운영비 지원은 도서관및독서진흥법 제22조에 명시되어 있음). 따라서 교육 및 학예에 대한 지자체의 관심과 노력을 파악할 수 있는 잣대임. 간혹 법정전입금 액수로 지자체의 관심과 노력을 내세우는 경우가 있는데, 이는 법정전입금의 의미를 잘못 이해한 것임.
- 비법정전입금은 주로 시도교육청과 대응투자 방식으로 지원됨.

시·도교육청별 2004년도 교육경비보조금 지원 현황(단위 : 천원)

시·도 교육청	시·군·구 총예산액(A)	학교수 (B)	학생수 (C)	보조금금액 (D)	D/A 비율	D/B 금액	D/C 금액
서울	6,036,858,000	2,183	1,556,266	24,448,880	0.4	11,199.7	15.7
부산	1,469,847,047	595	559,717	300,100	0.0	504.4	0.5
대구	1,125,842,937	406	432,280	1,678,142	0.1	4,133.4	3.9
인천	1,297,307,974	408	452,919	4,209,710	0.3	10,317.9	9.3
광주	719,849,579	258	260,297	386,779	0.1	1,499.1	1.5
대전	695,797,000	256	253,441	2,543,442	0.4	9,935.3	10.0
울산	1,537,083,497	486	507,525	1,238,369	0.1	2,548.1	2.4
경기	10,464,585,000	1,768	1,785,942	116,346,891	1.1	65,807.1	65.1
강원	3,604,216,018	642	224,876	11,616,733	0.3	18,094.6	51.7
충북	2,766,373,474	448	237,154	3,109,313	0.1	6,940.4	13.1
충남	3,615,895,059	742	297,434	5,887,627	0.2	7,934.8	19.8
전북	3,264,812,326	747	303,485	5,747,760	0.2	7,694.5	18.9
전남	4,934,329,691	1,047	302,811	10,755,508	0.2	10,272.7	35.5
경북	6,047,638,000	986	406,040	2,061,201	0.0	2,090.5	5.1
경남	4,850,107,000	959	519,983	4,210,570	0.1	4,390.6	8.1
제주	1,089,188,670	173	91,742	3,945,872	0.4	22,808.5	43.0
계	53,519,731,272	12,104	8,191,912	198,486,897	0.4	16,398.5	24.2

시·도교육청별 2008~2009년도 교육경비보조금 지원 현황(단위 : 천원)

시· 도명	2008					2009				
	교육지원 금액	학교수	학교당 지원액	학생수	학생1 인당 지원액	교육지원 금액	학교수	학교당 지원액	학생수	학생 1인당 지원액
서울	56,292,467	1,278	44,047	1,365,991	41.2	68,732,291	1,270	54,119	1,285,806	53.4
부산	12,039,412	620	19,418	505,301	23.8	19,248,782	633	30,409	489,292	39.3
대구	7,598,660	430	17,671	411,335	18.4	6,050,800	437	13,846	400,112	15.1
인천	19,401,472	463	41,904	437,283	44.3	31,130,425	469	66,376	424,116	73.4
광주	4,197,112	287	14,624	264,095	15.8	2,249,230	300	7,497	260,314	8.6
대전	6,493,652	287	22,626	252,169	25.7	6,320,902	289	21,872	247,267	25.5
울산	1,323,220	227	5,829	200,033	6.6	4,345,948	226	19,230	193,982	22.4
경기	43,594,396	2,054	21,224	1,868,378	23.3	50,425,068	2,129	23,685	1,825,444	27.6
강원	16,433,799	648	25,361	226,369	72.5	18,165,295	638	28,472	221,748	81.9
충북	2,931,528	475	6,172	240,685	12.1	1,789,015	480	3,727	234,858	7.6
충남	14,214,382	745	19,080	301,830	47.0	17,586,468	741	23,733	297,636	59.0
전북	1,883,577	769	2,449	295,114	6.3	868,077	766	1,133	288,957	3.0
전남	3,220,602	863	3,732	288,069	11.1	6,600,525	836	7,895	279,890	23.5
경북	2,981,658	972	3,068	386,927	7.7	7,402,689	968	7,647	372,590	19.8
경남	373,574	948	394	515,293	0.7	2,453,803	941	2,607	507,083	4.8
제주	11,698,782	178	65,723	94,412	123.9	10,115,717	178	56,829	94,836	106.6
합계	204,678,293	11,244	18,203	7,653,284	26.7	253,485,035	11,301	22,430	7,423,931	34.1

2. 지방예산의 구조적 문제

□ 도시계획심의위원회 - 목표인구 과다

- 모든 개발사업과 도로, 민자사업의 수익성 추정 근거가 되는 도시기본계획 목표 인구
- 팽창지향적 도시계획목표인구의 설정
- 2020년 전국 6000만, 경기도 인구 1,153만명, 도시계획목표인구 종합하면 1,570만(용인 120만, 고양 108만, 안산 93만, 화성 92만, 김포 59만, 시흥 53만)
- 신도시, 기반시설, 민자유치 등 모든 개발사업의 수익성 분석 기초
- 개발지향적 도정운영의 기초로 수정필요
- 도시계획심의위원회의 구성과 운영현황
- 도시계획위원회는 용도변경과 개발이익사유화를 정당화시켜주는 역할
- 팽창에서 관리로 도시계획기조의 변화필요

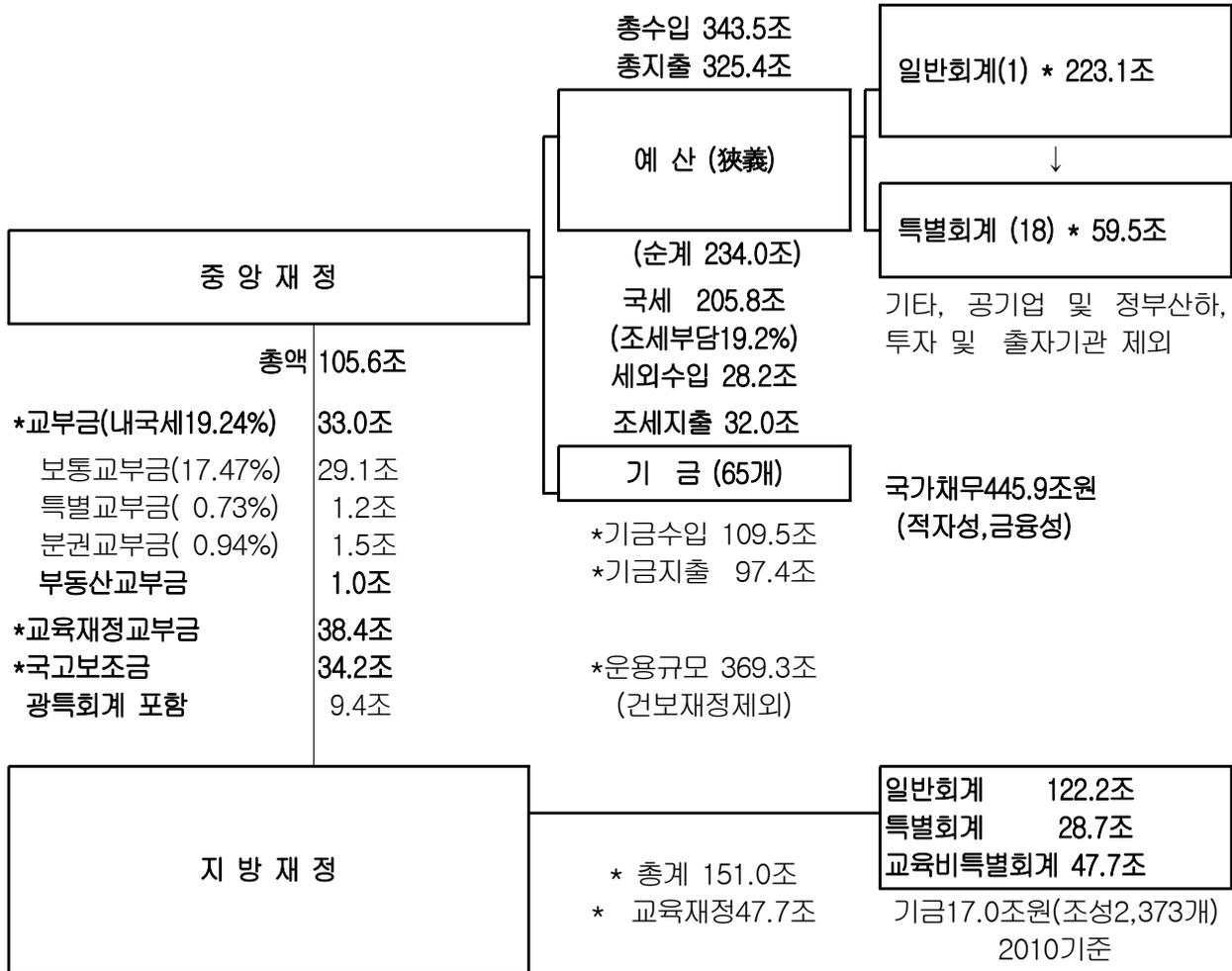
□ 몇가지 상식

- 국가(국회)의 일 헌법 52,54,61조 = 법(제도, 공권력), 예산(지원, 재정정책), 국정감사
- 지자체장의 3대 거짓말 - 없다, 소외되었다, 특별히 따왔다.

□ 지방재정의 몇가지 변화

- 재정의 저성장시대
- 재정위기의 두가지 오해 : 일시적, 어려운 지방자치단체의 문제(?)

<중앙과 지방 재정 : 2012년 예산>



*지방재정 자체수입은 지방세53.8조원, 세외수입 32.1조원, 지방채 3.9조원이며 2012년 기준임

*지방교육재정교부금(내국세의 20.27%+교육세전액)

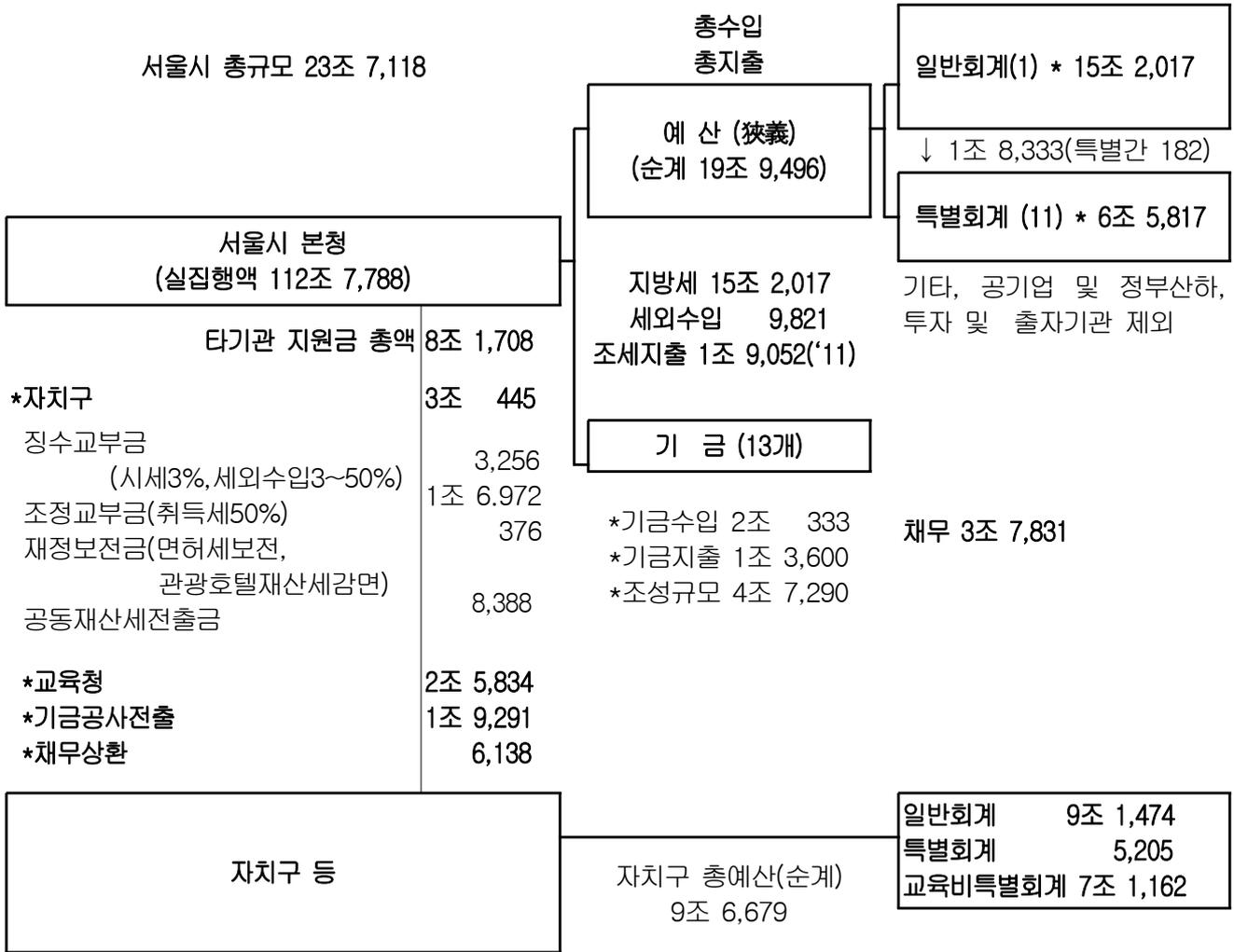
*특별교부세는 보통교부세의 4%로, 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책 50%

*지방재정 자체수입은 지방세47조원, 세외수입 31조원, 지방채 50이며 2010기준임

*지방교육재정교부금(내국세의 20.27%+교육세전액)

서울시(2012년예산. 단위:억원)

서울시 총규모 23조 7,118



*지방재정 자체수입은 지방세53.8조원, 세외수입 32.1조원, 지방채 3.9조원이며 2012년 기준임

*지방교육재정교부금(내국세의 20.27%+교육세전액)

<지방세 현황(2011예산기준)>

세 목	11년	비율(%)	과세대상	탄력세					
					도세	사·군세	특별시	광역시	자치구
취득세	129,201	26	취득세+취득관련등록세 토지,건축물,차량,골프회원권등 일정자산 취득시, 부동산등 재산등기, 법인등기 등	C	○		◎	◎	
등록면허세	10,599	2.1	취득무관분 등록세+면허세 면허신규발급이나 면허 변경발급시	고정	○				◎
주민세	2,973	0.6	개인·법인에게 균등액/소득세액, 법인세액 주민세 재산분은 자치구세	C		○	◎	◎	
재산세	80,152	16.1	건축물, 선박, 항공기 보유자 서울시는 특별시와 자치구간 재산세 공동과세	C		○	○		◎
자동차세	62,823	12.6	자동차세+주행세 자동차 소유자/교통세액의 일정비율	B, 50%		○	◎	◎	
레저세	9,589	1.9	경마,경정 등의 승자투표권 발매시	고정	○		◎	◎	
담배소비세	28,526	5.7	제조담배에 부과되는 간접세(가격에 포함)	C, 30%		○	◎	◎	
지방소비세	27,249	5.5	부가세의 5%, 2013년부터 10%	고정	○		◎	◎	
지방소득세	84,342	17.0	2010년부터 주민세 소득할(10%)과 사업소세 종업원할을 통합 광역시는 지방소득세 종업원분은 자치구세	고정		○	◎	◎	
지역자원시 설세(목)	7,254	1.5	공동시설세+지역개발세 건축물, 선박, 토지 등(소방시설 등 필요재원충당) 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너(수질개선)	C	○		◎	◎	
지방교육세 (목)	47,434	9.5	등록·레저·주민·자동차·재산세 등의 일정비율(시도별 교육비 특별회계 재원조달)	C	○		◎	◎	
과년도수입	7,294	1.5							
합 계	497,434	100.0			6	5	10	9	2

※ 2010년부터 지방소비세(광역시, 도세)와 지방소득세(시군구세)가 신설

- 농업소득세, 사업소세폐지,
- 2011년에는 취득세와 등록세가 통합

A 고정:탄력세율을 적용하지 못함

A : 세율의최고한도만을 규정 - 제한세율(1%),

B : 표준세율규정 최고한도규정(50%까지),

- 자동차세는 표준세율을 규정하면서도 그것을 조정할 때 그 최고한도만을 규정하는경우

C : 일정한 범위내에서 표준세율가감

<표 > 지자체 유형별 복지세출·세입구조('11년 기준)

구 분		특별·광역시와 자치구		도와 시·군	
		특별·광역시(7개)	자치구(69개)	도(9개)	시·군(159개)
세출	복지 비중	24.4%	43.5%	25.2%	16.4%
	지방세목	9개	2개	6개	5개
세입	세수증가율 ('04~'10)	35.7%	5.9%	48.0%	63.7%
	교부세 지원 여부	○ (서울 제외)	X	○	○ (용인 등 제외)

3. 토건예산의 규모

○ 중앙보다 더 많은 지방의 토건예산

- 지출구조의 조정은 우선 불필요한 토건예산을 줄이는 데에서부터 시작되어야 함
- 전체적으로 중앙보다는 지방자치단체에서 토건예산을 더 많이 집행
- 중앙정부가 각종 보조금과 민자투자사업 등을 통해 지방자치단체 지원하는 등 개발을 촉진하는 역할을 하며, 지방자치단체는 이에 더하여 끈끈이 효과를 보여주고 있음

○ 토건예산 최소 36조에서 최대 56조 추정

- 한국은행의 산업연관표에는 공공부분 연간 건설투자액은 2008년 기준으로 46조원으로 되어 있음
- 2011년에는 공공부분의 투자가 감소하였으나 36조원에 이르는 공공부분 건설계약이 진행되었음
- 여기에는 토지 보상비가 제외되어 있음 토지 보상비는 매년 22조원에서 29조원에 이르며, 일부 보도에서는 2010년 기준 40조원의 보상비가 집행된다고 함
- 이러한 규모로 볼 때, 최소 56조원 규모의 건설관련 예산이 있는 것으로 추정되며, - 이는 중앙정부와 지방정부의 재정을 합한 통합재정규모 279조원(2011)에 지방정부 자체재정 79.3조원을 합한 약 358조원의 의 22.9%에 이룸
- 예산규모에서 보상비가 작게 책정된 것은 주로 LH공사나 SH공사 등 공기업들이 주택단지와 산업단지를 조성하면서 토지보상을 하지만, 그 중 대부분은 주택,상가,사무실 등을 분양할 때 분양가에 반영되기 때문.
- 하지만 공기업은 만성적인 적자에 시달리며, 따라서 적자를 메꾸어주는 전달구조는 출연 혹은 출자(현금출자, 현물출자)등으로 우회적으로 진행됨

한국의 건설투자 내역(단위 : 십억원)

구분	민간부문 건설투자			공공부문 건설투자			건설투자 합계		
	2008	2010	2011	2008	2010	2011	2008	2010	2011
주택건축	41,271			889			42,161		
비주택건축	45,553			11,367			56,921		
교통시설건설	7,528			20,517			28,046		
일반토목	7,129			10,725			17,855		
기타특수건설	20,929			2,706			23,636		
합계	122,413	64,978	74,076 (14.0%증)	46,207	38,229	36,624 (△4.2%)	168,620	102,677	110,070 (7.2%증)

(주) 공공부문 건설투자 = 중앙정부, 지방정부, 공기업, 기타 공공기관의 건설투자.

(자료) : 한국은행(2008), 건설산업연구원(2010,2011) 자료 정리

○ 토건예산은 성질별 예산에서 확인할 수 있음

- 건설예산은 최소 건설비와 토지매입비, 최대 출연 및 출자, 운영비, 이전지출(민간이전 등)의 일부

- 2010예산보다 2011년 예산은 건설비가 10.2% 증가 했으나, 토지매입비는 42.9%감소했으며, 이는 4대강 등 대규모 토건사업의 보상이 완료되었다는 것을 반증하며, 늘어난 부채로 인하여 상환지출을 통한 원금 및 이자지출이 계획되고 있음

중앙정부 성질별 세출예산(일반회계, 단위:10억원, %)

		2011예산	2010예산	금액	증가율
100	인건비	23,175	21,884	1,291	5.9
200	물건비	16,045	15,569	476	3.1
210	운영비	11,671	11,246	424	3.1
300	이전지출	110,955	103,007	7,987	7.8
350	출연금	12,796	12,177	618	5.1
400	자산취득	117,766	17,209	556	3.2
410	토지매입비	710	1,243	△533	△42.9
420	건설비	8,435	7,703	782	10.2
460	출자금	152	307	△155	△50.5
500	상환지출	7,466	6,762	703	10.4
600	전출금	32,075	34,745	△2,669	△7.7
700	예비비	2,404	2,104	299	14.2
		209,930	201,283	8,646	4.3

* 기획재정부. 『2011 나라살림-예산개요 참고자료』. 2011.5

지방자치단체 성질별 예산분류(단위:10억원, %)

		2012예산	2011예산	2010예산 (최종)	금액	2011-2012 예산증가율	지방정부 기준 목
100	인건비	17,530	16,521	16,248	273	1.6	
200	물건비	10,843	10,360	9,982	378	3.7	
210	운영비	6,351	6,016	5,481	535	9.7	
300	이전지출	79,718	72,981	72,926	55	0.0	
350	출연금	1,652	1,479	1,586	△107	△6.7	306
400	자산취득	59,367	56,976	68,239	△11,263	△16.5	
410	토지매입비	1,338	1,199	1,438	△239	△16.6	405
420	건설비	34,313	32,948	40,863	△7,915	△19.3	401
460	출자금	4,203	437	664	△227	△34.1	502
500	상환지출	4,5169	4,296	3,614	682	18.8	601
600	전출금	16,871	15,722	16,867	△1,145	△6.7	
700	예비비	7,246	5,658	6,091	△433	△7.1	
		198,911	185,466	197,897	△12,431	△6.1	

*지방자치단체 일반회계, 특별회계를 합한 것으로 교육청예산은 제외되어 있음
광역시와 기초자치단체 예산이 중복되어 있는 총계기준임

2장. 지방재정의 현황

1. 2012 지방재정 - 세입

□ 2012년도 지방재정 예산규모(순계기준): 190.4조원

- 전체 지방자치단체(일반자치단체+교육자치단체)의 순계예산 규모는 190.4조원으로 2011년 당초예산 177.0조원 대비 13.4조원 증가함
 - 일반자치단체 예산규모는 151.1조원, 2011년 예산 대비 10.1조원 증가
 - 교육자치단체 예산규모는 47.7조원, 2011년 예산 대비 3.8조원 증가
 - 일반자치단체에서 교육자치단체로의 이전(법정부담금 등)은 8.4조원으로 2011년 예산 대비 0.5조원 증가

[표] 2012년 지방재정 예산규모

(단위: 조원, %)

	2011 예산액(A)	2012		증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
		예산액(B)	비중		
일반자치단체(a)	141.0	151.1	100.0	10.1	7.1
자체수입(지방세+세외수입)	79.3	85.9	56.8	6.6	8.3
의존수입(지방교부세+국고보조금)	58.0	61.2	40.5	3.2	5.5
지방채	3.7	3.9	2.6	0.2	5.4
교육자치단체(b)	43.9	47.7	100.0	3.8	8.7
수업료 등	2.6	2.6	5.5	0	0.0
중앙정부 의존수입(교육교부금+국고보조금)	33.4	36.7	76.9	3.3	9.9
일반자치단체 이전(법정부담금 등)(c)	7.9	8.4	17.6	0.5	6.3
지방재정 예산순계(a+b-c)	177.0	190.4		13.4	7.5

주: 각 연도 당초예산기준이며, 예산순계는 '일반자치단체에서 교육자치단체로의 이전지출'(2011년 7.9조원, 2012년 8.4조원)을 제외한 예산입

자료: 국회예산정책처

- 지방세와 세외수입의 증가로 인해 세입예산규모가 전년에 비해 큰 폭 증가
 - 전년 당초 예산 대비 10.1조원 증가(증가율은 7.1%)
 - 지방세는 취득세 감면조치의 환원¹⁾ 등으로 증가
- 경제위기의 여파로 예산증가폭이 둔화되었던 2010~2011년에 비해 2012년 당초예산은 상당폭(7.1%) 증가
 - 연도별 당초예산 증가율: '08년 11.6%, '10년 1.7%, '12년 7.1%

1) 정부는 부동산경기활성화를 위해 2011년에 한해 취득세율을 50% 경감(9억이상 주택은 4%→2%, 9억이하 주택 2%→1%)하는 조치를 취하였고(2011.3.22) 이에 따른 취득세 감소분 2.1조원은 중앙정부가 지자체 지방채를 인수하고 이를 차환하는 방식으로 보전해 주었다.

[표] 연도별 일반자치단체 세입예산 규모: 2007~2012년

(단위: 조원, %)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
당초예산	예산액	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1
	증가율	10.5	11.6	10.1	1.7	0.8	7.1
최종예산	예산액	128.0	144.5	156.7	149.8	156.3	-
	증가율	10.8	12.9	8.4	-4.4	4.3	-

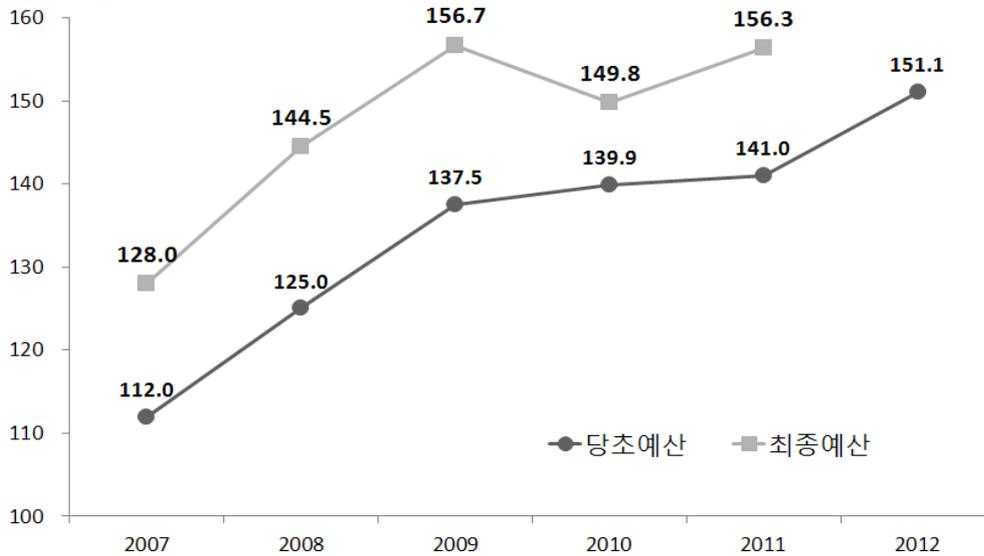
주: 2012년 최종예산은 2012년 말에 확정됨

자료: “행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도”를 토대로 국회예산정책처 작성

- 2007~2009년까지 당초예산은 10% 이상 증가하였고, 이후 2010~2011년은 경제위기의 여파로 증가폭이 급격하게 둔화되었으며, 다시 2012년 당초예산은 자체수입의 증가 등에 힘입어 전년에 비해 상당폭 증가

[그림] 연도별 일반자치단체 세입예산 추이: 2007~2012년

(단위: 조원)



- 2011년 최종예산의 규모는 2009년 수준으로 회복
- 자체수입보다 의존수입이 더 빠르게 증가
- 지자체 세입의 중앙정부에 대한 의존성 증가

지자체 당초예산과 최종예산 차이의 원인

[당초예산과 최종예산]

- ◆ 지방재정은 세입에서 의존수입이 차지하는 비중이 높기 때문에 중앙정부가 편성하는 이전 재원 예산(지방정부에게는 의존수입)이 확정된 이후 지방정부의 실제 세입규모가 확정됨
- ◆ 이로 인해 지자체가 회계연도 개시 전에 편성한 당초예산과 회계연도 개시 이후에 확정되는 의존수입 예산을 반영한 최종예산은 상당한 차이가 발생함
- ◆ 지자체는 중앙정부 예산안에서 가내시된 지방교부세와 국고보조금을 근거로 당초예산의 의존수입 예산을 편성하며, 지방교부세와 국고보조금 예산의 국회확정 이후 예산액이 변경됨(세입경정)
- ◆ 또한 중앙정부 결산에 의해 내국세 정산분이 발생할 경우 「국가재정법」에 의해 지방교부세에 우선적으로 정산토록 되어 있어서 회계연도 중 내국세 정산분 지방교부세가 교부되어 의존수입 예산액이 변경됨
- ◆ 이러한 회계연도 중 의존수입의 변경으로 우리나라 지자체는 회계연도 기간 중 연평균 2~3차례에 걸쳐서 추가경정예산(이하 추경예산)을 편성하고 있음
- ◆ 지자체 세입예산의 규모의 추이를 보다 정확하게 평가하기 위해서는 당초예산보다는 세입 경정이 반영된 최종예산 규모를 파악하는 것이 적절함

□ 일반자치단체 세출: 사회복지 30.9조원(20.5%), SOC 28.3조원(18.7%)

[표] 2012년 지방자치단체 분야별 세출 예산(당초예산 기준)

(단위: 억원, %)

		2011		2012		증감	
		예산액(A)	비중	예산액(B)	비중	B-A	(B-A)/A
사회복지		284,632	20.2	309,157	20.5	24,525	8.6
SOC	국토 및 지역개발	116,385	8.3	125,744	8.3	9,359	8.0
	수송 및 교통	151,118	10.7	156,791	10.4	5,673	3.8
	소계	267,503	19	282,535	18.7	15,032	5.6
교육		90,143	6.4	98,201	6.5	8,057	8.9
농림해양수산		97,944	6.9	104,329	6.9	6,385	6.5
문화 및 관광		69,872	5.0	74,441	4.9	4,569	6.5
공공질서 및 안전		23,366	1.7	27,653	1.8	4,287	18.3
일반공공행정		125,034	8.9	128,920	8.5	3,886	3.1
환경보호		150,305	10.7	154,187	10.2	3,882	2.6
산업·중소기업		30,437	2.2	32,514	2.2	2,077	6.8
과학기술		3,293	0.2	5,149	0.3	1,856	56.4
보건		20,082	1.4	20,825	1.4	743	3.7
예비비		23,125	1.6	30,566	2.0	7,442	32.2
기타		224,657	15.9	242,472	16.0	17,814	7.9
합 계		1,410,393	100.0	1,510,950	100.0	100,558	7.1

주: 각 연도 당초예산 기준

자료: “행정안전부, 「2012년도 지방자치단체 예산개요」, 2012.4”를 토대로 국회예산정책처 작성

□ 지자체 사회복지 분야 세출 예산 급증 지속: 최근 5년간 연평균 9.3% 증가

□ 사회복지 분야 지출 비중이 커지면서 SOC 지출 비중은 감소

[표] 연도별 지자체 분야별 세출 예산 및 연평균 증가율 현황

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율	
사회복지	216,658	241,455	265,342	284,632	309,157	9.3	
교육	69,551	78,785	81,385	90,143	98,201	9.0	
공공질서 및 안전	19,870	19,680	21,768	23,366	27,653	8.6	
농림해양수산	80,576	92,593	97,233	97,944	104,329	6.7	
산업·중소기업	25,803	29,251	30,031	30,437	32,514	6.0	
문화 및 관광	60,475	70,938	77,951	69,872	74,441	5.3	
일반공공행정	109,650	103,270	119,448	125,034	128,920	4.1	
환경보호	136,795	143,932	149,009	150,305	154,187	3.0	
보건	18,951	19,241	22,250	20,082	20,825	2.4	
SOC	국토 및 지역개발	129,047	145,149	128,439	116,385	125,744	-0.6
	수송 및 교통	163,051	183,886	164,801	151,118	156,791	-1.0
	소계	292,098	329,035	293,240	267,503	282,535	-0.8
과학기술	7,053	7,419	4,375	3,293	5,149	-7.6	
예비비	22,483	23,561	22,139	23,125	30,566	8.0	
기타	189,704	216,189	214,394	224,657	242,472	6.3	
합 계	1,249,667	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	4.9	

주: 각 연도 당초예산 기준

자료: “행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도”를 토대로 국회예산정책처 작성

<표> ‘10~’ 14 중기지방재정계획 (단위: 억원, %)

구 분	계	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
일반공공행정	1,235,896 (11.8)	242,628 (12.3)	242,227 (12.1)	241,337 (11.5)	248,562 (11.5)	261,141 (11.7)	1.9
공공질서 및 안전	172,494 (1.6)	35,048 (1.8)	31,879 (1.6)	32,981 (1.6)	35,517 (1.6)	37,068 (1.7)	1.4
교육	495,765 (4.7)	89,553 (4.5)	93,407 (4.7)	98,721 (4.7)	106,054 (4.9)	108,029 (4.8)	4.8
문화 및 관광	543,324 (5.2)	100,636 (5.1)	101,001 (5.0)	110,375 (5.3)	113,620 (5.2)	117,689 (5.3)	4.0
환경보호	1,044,600 (10.0)	197,034 (10.0)	204,910 (10.2)	212,826 (10.1)	206,924 (9.6)	222,904 (10.0)	3.1
사회복지	2,413,048 (23.0)	448,711 (22.7)	467,651 (23.3)	477,641 (22.8)	496,456 (22.9)	522,586 (23.4)	3.9
보건	149,573 (1.4)	29,138 (1.5)	29,490 (1.5)	29,674 (1.4)	30,590 (1.4)	30,679 (1.4)	1.3
농림해양수산	847,357 (8.1)	156,586 (7.9)	159,591 (8.0)	166,517 (7.9)	186,533 (8.6)	178,128 (8.0)	3.3
산업·중소기업	248,985 (2.4)	49,150 (2.5)	50,568 (2.5)	49,795 (2.4)	49,118 (2.3)	50,352 (2.3)	0.6
수송 및 교통	1,175,217 (11.2)	218,427 (11.0)	209,741 (10.5)	235,886 (11.2)	254,359 (11.7)	256,801 (11.5)	4.1
국토 및 지역개발	995,098 (9.5)	190,534 (9.6)	192,479 (9.6)	211,893 (10.1)	198,156 (9.1)	202,034 (9.0)	1.5
과학기술	19,715 (0.2)	4,783 (0.2)	3,803 (0.2)	4,076 (0.2)	4,165 (0.2)	2,885 (0.1)	△11.9
예비비	97,783 (0.9)	18,218 (0.9)	17,973 (0.9)	19,405 (0.9)	20,551 (0.9)	21,633 (1.0)	4.4
기타	1,043,737 (10.0)	197,826 (10.0)	201,714 (10.1)	206,812 (9.9)	216,017 (10.0)	221,366 (9.9)	2.9
계	10,482,599	1,978,279	2,006,441	2,097,946	2,166,629	2,233,302	3.1

자료: 행정안전부.

<SOC분야 지출 증가 위주의 지자체 추가경정예산 편성>

- 우리나라의 지방자치단체는 회계연도 중 평균 2~3차례에 걸쳐서 당초예산을 변경하는 추가경정예산(이하 추경예산)을 편성
 - 이에 따라 당초예산과 최종예산의 차이가 발생하고 있는데, 보통은 최종예산이 당초예산에 비해서 증액되는 증액 추경예산이 편성되고 있음
- 2011년에 지자체는 증액추경으로 늘어난 세입경정액의 35.5%인 5.4조원을 SOC 예산을 늘리는데 지출
 - SOC 예산의 당초예산은 26.8조원, 최종예산은 32.1조원으로 5.4조원 증액, 증가율은 20.2%
 - 국토 및 지역개발 분야의 당초예산은 11.6조원이었으나 최종예산은 14.4조원으로 2.8조원 증액(증가율은 23.7%)
 - 수송 및 교통 분야의 당초예산은 15.1조원이었으나 최종예산은 17.7조원으로 2.6조원 증액(증가율은 17.4%)

[표] 2011년도 지자체 분야별 세출 예산의 당초예산 및 최종예산

(단위: 억원, %)

		2011			
		당초예산 (A)	최종예산 (B)	증감 (B-A)	증감률 (B-A)/A
SOC	국토 및 지역개발	116,385	144,010	27,625	23.7
	수송 및 교통	151,118	177,457	26,339	17.4
	소계	267,503	321,467	53,964	20.2
사회복지		284,632	303,785	19,153	6.7
농림해양수산		97,944	115,445	17,501	17.9
문화 및 관광		69,872	85,319	15,447	22.1
환경보호		150,305	165,686	15,381	10.2
일반공공행정		125,034	137,678	12,644	10.1
산업·중소기업		30,437	36,854	6,417	21.1
공공질서 및 안전		23,366	29,432	6,066	26.0
교육		90,143	94,979	4,836	5.4
보건		20,082	21,792	1,709	8.5
과학기술		3,293	4,927	1,635	49.6
예비비		23,125	23,948	823	3.6
기타		224,657	221,256	-3,401	-1.5
합 계		1,410,393	1,562,568	152,175	10.8

자료: “행정안전부(2012.4), 「2012년도 지방자치단체 예산개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 2008년 이후 세입경정액의 지출 증액내역을 확인한 결과 동기간 동안 모두 사회복지 분야 보다는 SOC 분야의 증액이 더 컸음

[표] 연도별 지자체 당초예산과 최종예산 규모 추이

(단위: 조원)

	2008	2009	2010	2011
세입경정액	19.5	19.2	9.9	15.3
사회복지분야 증액	2.0	5.0	2.1	1.9
SOC분야 증액	7.6	5.7	3.4	5.4

자료: “행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도”를 토대로 국회예산정책처 작성

- 증액추경으로 늘어난 재원을 어떠한 분야에 지출하느냐가 문제가 될 것이며, 만일 계획적이지 못하고 우선순위가 없는 곳에 지출하게 되면 건전한 지방재정운용을 저해하게 됨
 - 지자체가 추경증액 재원으로 SOC에 우선순위를 두어 지출하는 것이 타당한 것인가에 대한 면밀한 검토가 필요함

□ 부산광역시 2012년 제1회 추가경정예산안 사례

- 부산광역시는 2012년 6월 4,861억원 규모의 제1회 추경을 편성
 - 당초예산 8.0조원, 추경예산안 8.5조원, 당초예산 대비 6.1% 증가
- 분야별로 사회복지·보건 분야 예산은 493억원 증액(2.1% 증가), SOC 예산은 2,745억원 증액(12.5% 증가)
 - 수송 및 교통 분야 예산은 2,046억원 증액(11.6% 증가), 국토 및 지역개발 분야 예산은 699억원 증액(16.0% 증가)
- 사회복지·보건 분야 중 영유아 무상보육 지원대상 확대에 따라 영유아보육료 지원 국비 추가 지원만을 증액, 지방비 증액분은 미편성
 - 229억원을 증액시켰지만 지방비 증액분 115억원은 미편성
 - 시비 115억원, 자치구비 114억원

[표] 부산광역시 2012년 제1회 추가경정예산안 세출 예산안

(단위: 억원, %)

	당초예산		추경예산안		증감	
	당초예산(A)	구성비	추경예산안(B)	구성비	B-A	(B-A)/A
일반공공행정, 공공질서및안전	10,187	12.8	10,617	12.5	430	4.2
교육	5,214	6.5	5,525	6.5	311	6.0
문화및관광,체육	3,134	3.9	3,193	3.8	59	1.9
환경보호	5,845	7.3	6,478	7.6	633	10.8
사회복지, 보건	23,204	29.1	23,697	28.0	493	2.1
농림해양수산	1,608	2.0	1,599	1.9	-9	-0.6
산업·중소기업	3,176	4.0	3,262	3.8	86	2.7
수송 및 교통	17,564	22.0	19,610	23.1	2,046	11.6
국토 및 지역개발	4,371	5.5	5,070	6.0	699	16.0
기타(행정운영경비)	5,564	7.0	5,677	6.7	113	2.0
합 계	79,867	100.0	84,728	100.0	4,861	6.1

자료: “부산광역시의회(2012.6), 「2012년도 제1회 추가경정예산안 심사보고서」”를 토대로 국회예산정책처 작성

- 부산광역시의회에서 제1회 추경예산안에서 당초예산에 비해 대폭 증액된 수송 및 교통 부문 중 일부 사업은 자원투입의 우선순위에 있어서 신중한 검토가 필요하다는 지적이 제기됨
 - ‘창원~부산간 도로(민자사업) 21억원 증액(92→113)’, ‘부산~김해 경량전철 운영보조금 13억원 신규반영’ 등은 사업수요량을 과다예측한 사업으로 평가되고 있음
 - ‘시내버스 준공영제 지원금 318억원 신규 반영’은 운송수입대비 비용이 988억원 정도 적자가 날 것으로 추정되어 단계적으로 추경을 통해서 반영

2. 교육자치단체(지방교육재정) 세입·세출

- 2012년 지방교육재정 세입예산규모(당초예산): 47.7조원
- 2012년 지방교육재정교부금 당초 예산액: 36조 7,015억원
- 성질별 규모: 인건비 30.3조원, 물건비 1.4조원, 이전지출 0.8조원, 자산취득 3.4조원, 상환지출 0.9조원, 학교지원 10.6조원, 예비비 및 기타 0.3조원
- 2011년 대비 인건비 1.4조원 증가, 학교지원 1.7조원 증가하여 총 증가분의 84%, 예비비는 2011년 대비 감소

[표] 2012년 지방교육재정 성질별 세출 예산

(단위: 억원, %)

	2011		2012		증감	
	당초예산(A)	구성비	당초예산(B)	구성비	B-A	(B-A)/A
인건비	288,211	65.6	302,674	63.4	14,463	5.0
물건비	12,678	2.9	13,566	2.8	888	7.0
이전지출	3,514	0.8	8,120	1.7	4,606	131.1
자산취득	33,266	7.6	34,626	7.3	1,360	4.1
상환지출	8,606	2.0	9,026	1.9	420	4.9
학교지원	88,421	20.1	105,672	22.2	17,251	19.5
예비비및기타	4,519	1.0	3,350	0.7	-1,169	-25.9
합 계	439,215	100.0	477,034	100.0	37,819	8.6

자료: 교육과학기술부, 「2012회계년도 교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과」, 2012. 3

- 인건비가 전체 세출 예산의 63%, 각 학교 운영비 및 목적사업비 등 학교지원이 22%, 그 밖에 토지매입비 및 시설사업비 등 자산취득이 7%, 지방교육채 원리금 상환 및 민간투자사업 임대료 및 운영비 지급이 2%
- 상환지출은 지방교육재정 채무 및 의무부담행위와 관련된 지출로 지방교육채 원금 및 이자 지급, BTL 임대료 및 운영비 지급이 이에 해당
- 민간투자사업(BTL) 지급금 예산은 7,875억원으로 향후 지방교육재정에 큰 부담으로 작용할 가능성이 있음
- 지난 5년간 민자사업지급금, 학교지원금, 이전지출, 기타직 인건비 예산이 큰 폭으로 증가
 - 정규직 교원 및 행정직 인건비는 연평균 2%로 소폭 상승하였으나 부족한 인력을 비정규직 등 기타직으로 충원하여 기타직 인건비는 5년간 연평균 18% 상승
 - 민간투자방식으로 건립되는 학교가 증가하여 2012년 예산 규모는 2008년의 3배로 큰 폭으로 상승
 - 학교지원금은 2008년부터 매년 1조원 이상 증가하여 지원 확대

[표] 지방교육재정 성질별 세출 예산 및 연평균 증가율 현황

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
인건비	263,193	274,529	277,701	288,211	302,674	3.6
교원	167,839	172,840	167,909	178,167	184,395	2.4
행정직	25,394	25,213	27,788	26,350	27,644	2.3
기타직	6,605	7,313	10,026	10,729	12,482	17.8
복지후생지원	26,365	30,636	33,004	32,925	35,061	7.5
사립학교교직원	36,990	38,527	38,974	40,040	43,092	3.9
물건비	10,333	11,682	12,177	12,678	13,566	7.1
이전지출	4,112	4,412	3,148	3,514	8,120	30.3
자산취득	34,226	38,268	38,809	33,266	34,626	0.8
토지매입비	9,495	8,121	8,188	5,546	6,119	-8.9
시설비	22,396	27,840	27,889	25,015	25,954	4.5
자산취득비	1,731	1,729	2,206	1,545	2,270	11.1
기타자산취득비	604	579	526	1,160	283	7.9
상환지출	11,353	6,450	6,248	8,606	9,026	-0.9
지방교육채	8,740	2,186	850	1,266	1,151	-24.1
민자사업지급금	2,613	4,264	5,398	7,340	7,875	33.3
학교지원	52,124	61,209	70,087	88,421	105,672	19.4
공립학교	43,229	50,286	55,223	70,232	81,241	17.2
사립학교	8,066	9,883	12,891	17,551	23,776	31.1
기타	829	1,040	1,973	638	655	12.5
예비비 및 기타	3,183	3,481	2,784	4,519	3,350	6.4
합 계	378,524	400,031	410,954	439,215	477,034	6.0

주: 각 연도 당초예산 기준

자료: "교육과학기술부, 「교육비특별회계 세입·세출 예산분석 결과」, 각 연도"를 토대로 국회예산정책처 작성

□ 학생 수 감소 전망

- 최근 학생 수가 지속적으로 감소하고 있고, 앞으로도 학생 수가 감소할 것이므로 그에 따라 교부금 규모 조정이 이루어져야 한다는 의견이 있음
- 최근 학생 수 변화 추이를 보면 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교 학생을 모두 합하여 2004년 836만명, 2007년 830만명이었다가 2008년 818만명 이후 급격히 감소하여 2011년에는 758만명

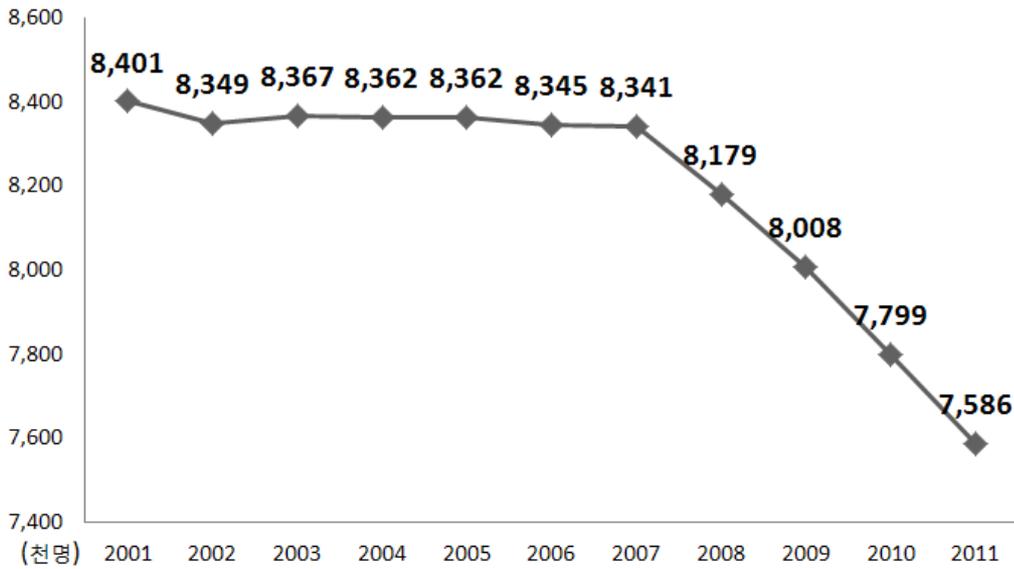
[표] 학생 수 변화 추이: 2001~2011년

(단위: 천명)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
유	545	550	547	542	542	546	542	538	537	539	565
초	4,089	4,138	4,176	4,116	4,023	3,925	3,830	3,672	3,474	3,299	3,132
중	1,831	1,841	1,855	1,934	2,011	2,075	2,063	2,039	2,007	1,975	1,911
고	1,911	1,796	1,767	1,747	1,763	1,776	1,841	1,907	1,966	1,962	1,944
특	24	23	24	24	24	23	23	23	24	24	25
합	8,401	8,349	8,367	8,362	8,362	8,345	8,299	8,179	8,008	7,799	7,576

자료: 교육통계연보를 토대로 국회예산정책처 작성

[그림] 학생 수 변화 추이: 2001~2011년



[표] 학생 수 전망: 2011~2030년

(단위: 천명, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
초등학교	3,124	2,931	2,865	2,837	2,789	2,788	2,593	2,336	2,228
(증가율)	(-)	(-6.2)	(-8.3)	(-9.2)	(-10.7)	(-10.8)	(-17.0)	(-25.2)	(-28.7)
중학교	1,886	1,854	1,775	1,652	1,509	1,425	1,374	1,200	1,102
(증가율)	(-)	(-1.7)	(-5.9)	(-12.4)	(-20.0)	(-24.5)	(-27.1)	(-36.4)	(-41.6)
고등학교	1,919	1,881	1,818	1,758	1,727	1,654	1,274	1,258	1,068
(증가율)	(-)	(-2.0)	(-5.3)	(-8.4)	(-10.0)	(-13.8)	(-33.6)	(-34.4)	(-44.4)
합계	6,930	6,666	6,458	6,247	6,026	5,866	5,241	4,794	4,398
(증가율)	(-)	(-3.8)	(-6.8)	(-9.9)	(-13.0)	(-15.3)	(-24.4)	(-30.8)	(-36.5)

주: 증가율은 2011년 대비 증가율임

자료: 2012~2016년 국가재정운용계획 교육분야 공개토론회 자료

□ 학생수 감소에도 불구하고 인건비 및 학교 수 증가 추세 등 고려 필요

□ OECD 국가 교육지표 평균에 미치지 못하고 있음

[표] OECD 교육지표 비교

			2008	2009	2010
GDP 대비 공교육비 비율 (%)	전체	한국	4.3	4.5	4.2
		OECD 평균	5.0	4.9	4.8
	초중등교육	한국	3.4	3.4	3.1
		OECD 평균	3.5	3.4	3.3
	고등교육	한국	0.6	0.6	0.6
		OECD 평균	1.1	1.0	1.0
학급 당 학생 수 (명)	초등학교	한국	31.6	31.0	30.0
		OECD 평균	21.5	21.4	21.6
	중학교	한국	35.8	35.6	35.3
		OECD 평균	24.0	23.9	23.9

교사 1인 당 학생 수 (명)	초등학교	한국	26.7	25.6	24.1
		OECD 평균	16.2	16.0	16.4
	중학교	한국	20.8	20.5	20.2
		OECD 평균	13.3	13.2	13.7
	고등학교	한국	15.9	16.2	16.5
		OECD 평균	12.6	12.5	13.5

자료: 교육과학기술부

- 학생 수 감소에도 불구하고 인건비, 학교운영비 등 경직성 경비 지출이 줄어들고 있지는 않은 점 및 OECD 교육지표 중 대부분이 OECD 평균에 미치지 못하고 있는 점을 고려하면 학생 수 감소를 이유로 한 지방교육재정교부금 축소는 신중한 검토가 필요함

3. 지방공기업 경영현황

- 지방공기업은 지방자치단체가 경영하는 기업 중 「지방공기업법」의 적용을 받는 직영기업, 공사·공단 등으로 2011년 7월말 기준 408개

[표] 지방공기업 유형 및 지자체 출자비율

경영형태	지방공기업의 유형	지자체 출자비율	공기업 수(개)	
직접경영 (241개)	지방직영기업	100%	상수도(113), 하수도(79), 공영개발(33), 지역개발기금(16)	
간접경영 (167개)	지방공단	100%	공사(55), 공단(77)	
	지방공사	전액출자형		100%
		제3섹터형		50% 이상
	출자·출연 법인(제3섹터)	50% 미만	35	

자료: “행정안전부, 「지방공기업 현황」, 2011”를 토대로 국회예산정책처 재구성

- 지방공기업의 수는 1999년 이후 증가, 2010년 이후 구조조정을 실시하여 2011년에는 전년보다 감소
 - 1999년 지방공기업 설립인가권을 지방으로 이양한 후 지방공기업수가 급증, 2010년 이후 지방공기업 구조조정으로 지방공기업수가 감소하여 2011년은 전년보다 감소한 408개
- 2011년 말 기준 379개 전체 지방공기업(제3섹터 제외)의 자산은 158.7조원, 부채는 67.8조원, 당기순손실은 358억원

[표] 2011년 지방공기업 경영실적

(단위: 억원, %)

	자산	부채	당기 순이익	총수지 비율	단체수			
					흑자	적자	합계	
직 영 기 업	상수도	253,760	14,865	-275	99	46	69	115
	하수도	278,420	28,500	-7,458	66	3	79	82
	공영개발	65,560	23,356	6,886	165	23	10	33
	지역개발기금	136,318	117,464	1,871	167	16	-	16
	소 계	734,058	184,185	1,024	101	88	158	246
공 사 · 공 단	지하철	243,875	62,925	-9,038	71	-	7	7
	도시개발	550,971	408,439	7,661	109	13	3	16
	기타공사	48,372	20,436	-12	100	18	13	31
	지방공단	9,480	2,495	7	100	75	4	79
	소 계	852,698	494,295	-1,382	99	106	27	133
합 계	1,586,756	678,480	-358	100	194	185	379	

주: 직영기업은 지방자치단체가 직접 운영하는 기업이며, 공사·공단은 지자체가 법인을 설립하여 기업 형태로 운영하는 간접 경영기업임

자료: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 재구성

- 지방공기업 유형 중 2011년 기준 자산과 부채의 규모가 가장 큰 곳은 도시개발공사, 전

체 지방공기업의 2011년 당기순손실은 358억원으로 지하철공사(△9,038억원)와 하수도(△7,458억원)의 적자가 원인

4. 일반자치단체 재정자립도 · 재정자주도

- 2012년 전국 평균 재정자립도는 52.3%로서 전년 대비 0.4%p 증가함
- 2000년 이후 전국 평균 재정자립도는 계속해서 하락하는 추세에 있으며, 이는 자체수입(지방세+세외수입)의 세수여건이 점차적으로 악화되고 있다는 것을 의미
- 광역자치단체는 재정자립도가 2011년에 비해 부분적으로 개선되었지만, 기초자치단체는 2011년에 비해 오히려 악화
- 2012년 전국 평균 재정자주도는 77.2%로서 전년 대비 0.5%p 증가
 - 재정자주도는 의존재원 비중이 높은 우리나라의 현실을 반영하는 재정력 지표로서 자체수입과 자주재원을 합친 일반재원이 지자체 일반회계 예산규모에서 차지하는 비중
 - 중앙정부로부터의 의존재원인 지방교부세와 광역자치단체로부터의 의존재원인 조정교부금과 재정보전금을 자주재원으로 정의함
 - 전국 평균 재정자주도가 전년에 비해 0.5%p 증가한 것은 조건 없이 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원의 비중이 조금 증가할 것임을 의미
- 전국 평균 재정자주도도 재정자립도와 마찬가지로 최근 들어 계속해서 하락하는 추세에 있으며, 이는 일반재원(자체수입+자주재원)의 세수여건이 그다지 개선되지 못하고 있다는 것을 의미
 - 연도별 전국 평균 재정자주도: '08년 79.5%→'10년 75.7%→'12년 77.2%
 - 2012년 재정자주도는 경제위기 이전인 2008년 수준을 회복하고 있지 못함
- 광역자치단체와 기초자치단체 중 군은 재정자주도가 2011년에 비해 부분적으로 개선되었지만, 시와 자치구는 2011년에 비해 오히려 악화

5. 통합재정수지

- 전체 지자체의 2010년 결산기준 통합재정수지는 2.4조원 적자, 지출 대비 통합재정수지 비율은 △1.4%
 - 지자체 통합재정수지, 지출 대비 통합재정수지 비율 등은 지자체의 재정건전성을 나타내는 지표로서 전국의 244개 지자체를 대상으로 결산 총계기준으로 작성되고 있음²⁾
 - 2010년 수입(순세계잉여금 제외) 168.8조원, 지출(순융자 포함) 171.2조원
 - 통합재정수지: '08년 3.2조원 흑자→'09년 18.6조원 적자→'10년 2.4조원 적자
 - 통합재정수지비율: '08년 2.1% → '09년 △9.9% → '10년 △1.4%
- 통합재정수지는 2009년에 적자 지속
 - 2010년 세출조정에도 불구하고 경제위기 이전 수준보다 더 많은 지출이 필요로 하지만, 세수여건은 개선되지 않아서 수입은 정체상태이기 때문임

[표 26] 2010년도 결산기준 지자체 통합재정수지 현황

(단위: 조원, %)

	2008 결산	2009 결산(A)	2010 결산(B)	증감(B-A)
수입(a)	157.1	168.8	168.8	0
지출(순융자 포함)(b)	153.8	187.4	171.2	-16.2
통합재정수지(c=a-b)	3.3	-18.6	-2.4	16.2
통합재정수지비율(c/b)	2.1	-9.9	-1.4	

주: 1. 전체 통합재정수지의 합계이고, 예·결산 상 총계기준임

2. 순계로 바뀔 경우 수입과 지출규모는 감소하게 됨

자료: “행정안전부 제출자료(2012.8): 한국지방행정연구원(2011.12), 「FY 2010 지방자치단체 재정분석 종합보고서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 2010년 결산 기준 통합재정수지는 2009년에 비해 수입은 변함이 없고, 지출은 16.2조원이 감소하여 통합재정수지 적자규모가 큰 폭으로 감소
 - 지자체는 2008~2009년 경제위기시 경기대응을 위해 지출을 큰 폭으로 증가시켰고, 2010년도에는 늘어난 지출을 조정하면서 지출규모가 대폭 감소
 - 향후 지자체의 균형재정을 위해서는 지출규모의 조정과 지방세입 여건의 개선이 동반되어야 할 필요가 있음

지자체 통합재정수지

[통합재정수지의 의미]

- ◆ 지자체의 통합재정수지는 재무안정성과 건전성을 파악하는 수단이 됨
- ◆ 이는 당해년도의 수입과 지출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 규모

2) 지자체 통합재정수지는 결산기준으로 작성되고 있으며, 2011년 결산기준 통합재정수지는 각 지자체 자료의 취합정리후 2012년 10월 말 경 확정된다.

등 재정운영수지를 측정하는 지표이며, 당해년도의 순수한 수입에서 순수한 지출을 차감한 수치로서 재무성과를 파악하는 도움이 됨

- 동 통합재정수지는 지금까지 중앙정부차원에서만 작성되었으나 2006년부터 지자체 복식부기 회계제도가 도입되면서 각 지자체별로 재무보고서가 결산 첨부서류로 작성
- 2009년부터는 2008년 결산자료를 토대로 전체 지자체를 대상으로 통합재정수지가 지방재정분석보고서에서 공시되었음

[통합재정수지 산정공식]

- 「통합재정수지 = 순수재정수입액 - (순수재정지출액 + 내부거래액)」
 = 세입결산액 - (세출결산액 + 순융자)
 = 세입결산액 - (지출 및 순융자)
 - ※ 순수재정수입액: 세입결산액 + 융자금회수액 - 전년도 이월액
 - ※ 순수재정지출액: 세출결산액 + 융자금지출액 - 다음연도 이월액
 - ※ 순융자: 융자금지출액 - 융자금회수액
 - ※ 지출 및 순융자: 세출결산액 + 순융자
- 통합재정수지가 음(-)이면 통합재정수지 적자로서 순수재정수입액이 순수재정지출액에 내부거래액을 합친 액수보다 작은 것을 의미함
- 통합재정수지 적자가 지자체 재정운영의 불안정성, 불건전성 및 재정위기로 직결되는 것은 아니지만, 적자규모가 세입결산액에 비해서 과도하다면 문제가 될 수 있음

- 2010년 결산기준으로 전국 244개 지자체의 62.3%인 152개 지자체가 통합재정수지 적자 지자체, 이들 지자체의 적자규모는 총 3조 8,114억원
- 경제위기 전인 2008년 결산과 비교하여 볼 때, 적자 지자체수는 112개 증가
- 통합재정수지 적자 지자체수: '08년 40개 → '09년 219개 → '10년 152개

[표] 2010년 결산 기준 자치단체 유형별 통합재정수지 현황

(단위: 억원, %)

		수입액 (A)	지출액 (B)	통합재정수지 (C=A-B)	통합재정수지비율 (C/B)
광역자치 단체	특별·광역시	400,761	407,334	-6,573	-1.6
	도	436,583	442,612	-6,029	-1.4
	소 계	837,344	849,946	-12,602	-1.5
기초자치 단체	시	438,751	442,680	-3,929	-0.9
	군	241,422	241,213	209	0.1
	자치구	170,674	178,384	-7,711	-4.3
	소 계	850,846	862,278	-11,431	-1.3
합 계		1,688,190	1,712,224	-24,033	-1.4

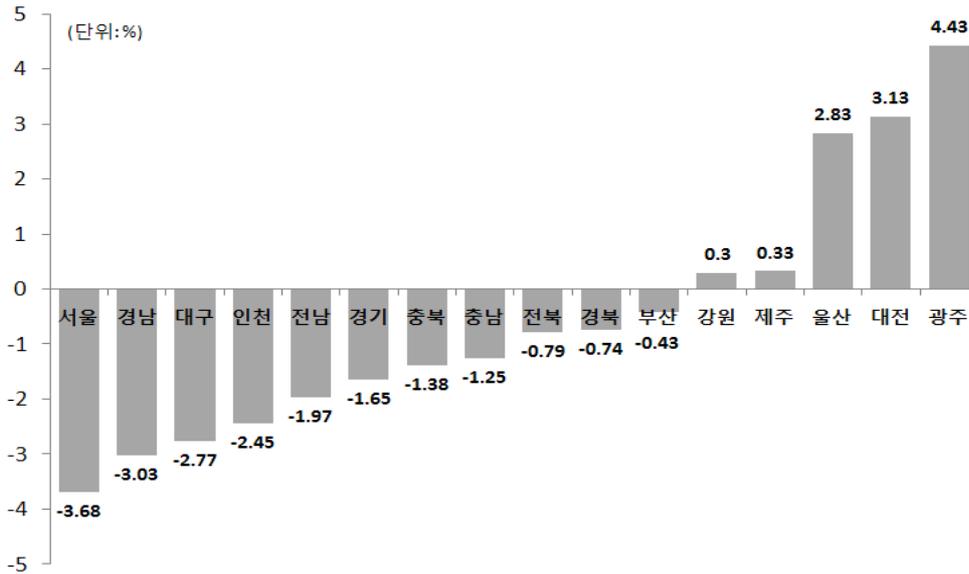
주: 각 자치단체 유형별 통합재정수지의 합계이고, 예·결산 상 총계기준임
 자료: “행정안전부 제출자료(2012.8): 한국지방행정연구원(2011.12), 「FY 2010 지방자치단체 재정 분석 종합보고서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 2010년 결산 기준으로 통합재정수지비율로 평가한 재정건전성에 있어서 자치구의 재정

건전성이 가장 좋지 않을 것으로 나타났음

- 광역과 기초 중 광역자치단체가 재정건전성이 상대적으로 좋지 않았음
 - 통합재정규모 대비 통합재정수지 비율: 광역자치단체 $\Delta 1.5\%$, 기초자치단체 $\Delta 1.4\%$
- 광역자치단체: 16개 단체 중 11개 단체가 통합재정수지 적자

[그림] 광역자치단체 통합재정수지 비율 현황(2010년 결산 기준)



- 기초자치단체: 228개 지자체 중 141개(61.8%) 지자체가 통합재정수지 적자
 - 수도권 66개 지자체 중 49개(74.2%) 지자체가 통합재정수지 적자
 - 비수도권 163개 지자체 중 92개(56.4%) 지자체가 통합재정수지 적자
- 수도권 자치단체 중 서울, 인천, 경기의 기초자치단체의 재정건전성이 특히 좋지 않았음
 - 통합재정수지 적자비율이 5% 이상인 기초자치단체는 총 45개 자치단체이며, 이 중 수도권 기초자치단체는 25개 자치단체
 - 서울특별시의 15개 자치구, 인천광역시의 3개 자치구, 경기도의 7개 시가 통합재정수지 적자비율이 5% 이상이었음
- 수도권과 비수도권 기초자치단체의 통합재정수지를 비교하여 보면, 전체적으로 수도권 기초자치단체의 재정건전성이 상대적으로 좋지 않았음

[표] 권역별 기초자치단체 통합재정수지 현황(2010년 결산 기준)

	세입액(A)	지출액(B)	통합재정수지	(단위: 억원, %)
				통합재정수지 비율
수도권(66개 시군구)	289,063	297,818	-8,755	-2.9
비수도권(163개 시군구)	561,783	564,459	-2,676	-0.5

주: 통합재정수지 적자비율이 높은 순서임

자료: "행정안전부 제출자료(2012.8): 한국지방행정연구원(2011.12), 「FY 2010 지방자치단체 재정 분석 종합보고서」"를 토대로 국회예산정책처 작성

- 재정수지 악화로 인한 재정위험이 우려되는 가운데, 일부 기초자치단체의 경우 10%이상

의 통합재정수지 적자비율을 보이고 있음

- 2010년도 통합재정수지 적자 비율의 절대값이 큰 자치단체
 - 경기 성남시(△14.9%), 서울 서초구(△14.0%), 서울 용산구(△13.0%), 경기 의정부시(△12.0%), 인천 동구(△11.9%), 부산 영도구(△11.6%), 경남 통영시(△10.7%)

[표] 통합재정수지 비율 -5% 이하 기초자치단체 현황(2010년 결산 기준)

(단위: 억원, %)

	수입액 (A)	지출액 (B)	통합재정수지 (C=A-B)	통합재정수지비율 (C/B)
경기 성남시	12,910	15,162	-2,252	-14.9
서울 서초구	2,921	3,398	-477	-14.0
서울 용산구	2,403	2,761	-359	-13.0
경기 의정부시	6,175	7,014	-838	-12.0
인천 동구	1,034	1,174	-140	-11.9
부산 영도구	1,490	1,685	-195	-11.6
경남 통영시	3,661	4,099	-437	-10.7
서울 강동구	2,827	3,157	-329	-10.4
서울 동대문구	2,791	3,109	-317	-10.2
서울 관악구	3,119	3,463	-344	-9.9
광주 서구	2,347	2,591	-243	-9.4
서울 송파구	3,489	3,848	-359	-9.3
서울 강서구	3,711	4,069	-358	-8.8
서울 노원구	4,164	4,555	-391	-8.6
경기 이천시	4,888	5,341	-454	-8.5
경기 구리시	2,848	3,103	-255	-8.2
서울 종로구	2,230	2,415	-185	-7.7
울산 남구	2,065	2,236	-171	-7.7
경기 의왕시	2,512	2,713	-201	-7.4
전남 광양시	3,987	4,302	-315	-7.3
충남 당진군	4,514	4,864	-350	-7.2
인천 부평구	3,725	4,009	-284	-7.1
경북 봉화군	2,558	2,753	-195	-7.1
대구 수성구	2,684	2,885	-202	-7.0
서울 광진구	2,491	2,678	-186	-7.0
서울 은평구	3,116	3,345	-229	-6.8
충북 옥천군	2,606	2,798	-191	-6.8
서울 강북구	2,828	3,033	-204	-6.7
대구 중구	1,179	1,259	-80	-6.3
경남 하동군	2,688	2,866	-177	-6.2
경남 거제시	4,321	4,606	-285	-6.2
경기 김포시	6,382	6,785	-403	-5.9
전남 목포시	4,616	4,896	-280	-5.7
경기 양주시	4,208	4,458	-250	-5.6
부산 강서구	1,332	1,408	-76	-5.4
인천 서구	2,967	3,134	-167	-5.3
서울 양천구	3,140	3,316	-176	-5.3
전북 완주군	4,088	4,315	-227	-5.3

(단위: 억원, %)

	수입액 (A)	지출액 (B)	통합재정수지 (C=A-B)	통합재정수지비율 (C/B)
충북 제천시	4,545	4,796	-251	-5.2
대전 동구	2,568	2,709	-141	-5.2
서울 중랑구	3,295	3,475	-180	-5.2
서울 강남구	5,298	5,586	-287	-5.1
대구 남구	1,548	1,631	-83	-5.1
전남 영암군	3,063	3,226	-162	-5.0
충남 연기군	2,834	2,984	-150	-5.0

주: 통합재정수지 적자비율이 높은 순서임

자료: “행정안전부 제출자료(2012.8): 한국지방행정연구원(2011.12), 「FY 2010 지방자치단체 재정분석 종합보고서」”를 토대로 국회예산정책처 작성

6. 재정건전성 악화의 원인 및 사례

- 지자체 재정건전성 악화는 크게 세입에 비해서 세출이 지나치게 과도하거나, 세출에 비해서 세입이 지나치게 적을 때 발생
 - 재정력이 우수한 자치단체, 즉, 전체 예산에서 자체수입비중이 높아서 재정자립도가 높은 자치단체일지라도 재정건전성은 얼마든지 악화될 수 있음
- 재정자립도가 상대적으로 높지만, 재정건전성이 악화된 기초자치단체
 - 경기 성남시, 경기 의정부시, 서울 서초구, 서울 동대문구 등은 동종 자치단체에 비해 상대적으로 재정자립도가 높아서 재정력이 우수하지만, 통합재정수지 적자 비율이 △ 10%이하인 자치단체
 - 성남시는 주거환경개선사업의 일환으로 판교특별회계 전입금 5,400억원 등의 개발사업의 채무상환 압박으로 경상비용이 증가하여 재정건전성이 악화
 - 지방세 수입이 안정적으로 증가(자체세입 증감률 4.5%)함에도 불구하고 SOC사업을 무리하게 추진하여 그 여파로 재정건전성 악화
 - 서초구의 경우 2008년 이후 시행된 재산세 공동과세³⁾로 재산세가 큰폭으로 감소하여 세입여건이 악화되었지만, 보육료 예산 등 복지사업 세출소요가 증가하여 재정건전성이 악화
 - 악화된 세입여건에 맞추어 세출의 적절한 감액조정이 필요하였지만, 필수적인 복지사업 지출소요로 인해 재정건전성 악화
- 의정부시의 경우 인구유입 정체로 인한 지방세 수입이 정체된 가운데 경전철 민자사업

3) 서울시는 25개 자치구의 재산세의 50%를 개별 자치구의 재정력에 따라 재배분하는 재산세 공동과세제도를 운영중에 있음. 이러한 재산세 공동과세로 인해 상대적으로 재정력이 우수한 자치구의 재산세가 상당폭 감소하였다. 전체 광역시에 도입하자는 주장도 있음

[표] 재정자립도가 상대적으로 높지만 재정건전성이 악화된 자치단체 사례

(단위: %)

주요지표		세입여건 악화 원인	세출여건 악화 원인
경기 성남시	재정자립도	65.8	주거환경개선사업(관교특별회계 전입금 5,400억원) 등 SOC 개발사업의 채무상환 압박으로 경상비용 증가
	자체세입증감률	4.6	
	경상수지비율	55.9	
	통합재정수지비율	-14.6	
서울 서초구	재정자립도	77.0	재산세 공동과세(2008년 이후) 시행 이후 세입여건 악화
	자체세입증감률	7.7	
	경상수지비율	100.3	
	통합재정수지비율	-14.0	
경기 의정부시	재정자립도	40.5	인구유입 정체로 인한 지방세 수입 증가 정체
	자체세입증감률	-1.1	
	경상수지비율	65.3	
	통합재정수지비율	-12.0	
서울 동대문구	재정자립도	42.0	자체수입의 대폭 감소(3,538억원→2,791억원)
	자체세입증감률	-0.1	
	경상수지비율	128.9	
	통합재정수지비율	-10.2	

주: 2011년 당초예산 기준 자치구의 전국 평균 재정자립도는 36.6%, 시는 38.0%임

자료: “행정안전부 제출자료(2012.8): 한국지방행정연구원(2011.12), 「FY 2010 지방자치단체 재정 분석 종합보고서」, 각 자치단체 2010회계연도 결산서”를 토대로 국회예산정책처 작성

투자를 위한 지방채발행(채무액 3,300억원)으로 인한 재정압박 가중으로 재정건전성 악화

- 현재(2012.8) 경전철이 개통된지 2개월이 지났지만, 이용객이 예상보다 적어서 향후 지방채 원리금 상환 부담뿐만 아니라 최소운용수입보장 협약에 따른 추가부담 소요⁴⁾가 우려됨
- o 서울 동대문구의 경우 자체수입이 대폭 감소하였음에도 불구하고 보육시설증가, 사회단체 지원금 등의 사업비가 증가하여 자체수입감소폭보다 지출액 감소폭이 적어 재정건전성이 악화

□ 재정자립도가 상대적으로 낮고 재정건전성이 악화된 기초자치단체

- o 인천 동구, 경남 통영시, 부산 영도구, 서울 관악구 등은 동종 자치단체에 비해 상대적으로 재정자립도가 상대적으로 낮아서 재정력이 열악하고, 통합재정수지 적자 비율이 -10%이하인 자치단체

[표] 재정자립도가 상대적으로 낮고 재정건전성이 악화된 자치단체 사례

(단위: %)

주요지표		세입여건 악화 원인	세출여건 악화 원인
인천 동구	재정자립도	36.1	저소득층 및 노인인구비율이 과다하여 사회복지 시설운영사업 지출이 급증
	자체세입증감률	-8.6	

4) 의정부시에 따르면, 협약수요는 8만명이고 협약수요의 50%~70%일 때, 차액을 10년간 보전해 주기로 협약하였지만, 실제수요는 현재 1만 5천명에 불과하였다.

	경상수지비율	105.2	자수입 18억원 감소로	
	통합재정수지비율	-11.9	경상세외수입 감소	
경남 통영시	재정자립도	23.1	조선경기침체로 인한 근로자수 감소로 지방세 수입이 감소	지역의 특성상 관광객과 주민들을 위한 편의시설이 계속 증가하나 관련 운영비 규모와 지출 비중이 급증
	자체세입증감률	-4.9		
	경상수지비율	72.6		
	통합재정수지비율	-10.7		
부산 영도구	재정자립도	14.2	영구임대아파트의 밀집도가 높아 재산세의 과세액이 원천적으로 동종 자치구에 비해 낮음	저소득층 및 노인인구비율이 과다하여 기초노령연금 등 사회복지 지출이 급증
	자체세입증감률	-8.6		
	경상수지비율	128.5		
	통합재정수지비율	-11.6		
서울 관악구	재정자립도	33.7	자체세입 대부분을 재산세에 의존하고있는상황에서 공시지가가 정체되어 세수증대 미흡	젊은 세대와 노령세대의 공존으로 영유아보육료 및 기초노령연금 지출 급증
	자체세입증감률	0.8		
	경상수지비율	123.5		
	통합재정수지비율	-9.4		

자료: “행정안전부 제출자료(2012.8): 한국지방행정연구원(2011.12), 「FY 2010 지방자치단체 재정분석 종합보고서」, 각 자치단체 2010회계연도 결산서”를 토대로 국회예산정책처 작성

- 인천 동구의 경우 세입구조가 매우 열악한 상태에서 재정조기집행에 따른 경상세외수입의 감소와 사회복지비 지출 급증으로 재정건전성이 악화
 - － 전체 세입 1,034억원 중 자체수입이 154억에 불과, 2010년 재정조기집행에 따른 이자수입 18억원 감소 등으로 경상세외수입이 감소하여 이자수입만으로 자체수입의 10%이상 감소
- 경남 통영시의 경우 조선경기침체로 인해 근로자수가 감소하면서 관련 주민세가 감소하여 지방세 수입이 감소하고 지역 특성상 지자체 소관 운영비 규모와 지출이 급증함에 따라 재정건전성이 악화
- 부산 영도구의 경우 관내 영구임대아파트의 밀집도가 높아 주요 지방세인 재산세의 과세액이 원천적으로 낮은 상황에서 저소득층 및 노인인구비율이 과다하여 기초노령연금 등 사회복지 지출이 급증
- 서울 관악구의 경우 자체세입 대부분을 재산세에 의존하고 있는 상황에서 공시지가가 정체되어 세수증대가 미흡하고 젊은 세대와 노령세대의 공존으로 영유아보육료 및 기초노령연금 지출 급증하여 재정건전성이 악화

[재정자립도가 상대적으로 높지만 재정건전성이 악화된 자치단체]

- ◆ 경기 성남시, 경기 의정부시, 서울 서초구, 서울 동대문구 등
- ◆ 세수의 감소추세를 감안하지 않은 채, 지역개발을 위한 SOC 사업을 무리하게 추진하거나, 적절한 지출조정을 하지 않아 재정건전성이 악화
- ◆ 적절한 지출조정이 필요하지만, 최근 사회복지 지출 등 필수적인 지출소요 등의 급증으로 해당 부분 지출조정은 제한적임. 따라서 불요불급한 지출, 특히 SOC 지출에 대한 적절한 조정이 필요
- ◆ 신규 SOC 추진시 재정상황을 감안하여 추진될 수 있도록 제도개선 필요, 예컨대, 지방재정투융자심사 강화, 예비타당성 조사의 강화 등이 필요

[재정자립도가 상대적으로 낮고 재정건전성이 악화된 자치단체]

- ◆ 인천 동구, 경남 통영시, 부산 영도구, 서울 관악구
 - ◆ 자체수입이 전체 세입의 10% 수준에 불과하고, 세원도 한정(특히 자치구는 재산세)되어 있어서 세수증대가 미흡, 반면 인구구조의 특성상 필수적인 사회복지 지출소요는 급증
 - ◆ 적절한 형평화를 기할 수 있는 중앙정부 이전재원(지방교부세, 차등 국고보조금 등)을 적극적으로 활용하여 세입구조를 개선할 필요가 있음
-

7. 지방자치단체 채무

- 2011년 말 기준 지방채 잔액은 총 28.2조원으로 전년 말 대비 0.8조원 감소(증가율: △ 2.9%)

[표] 연도별 지방채 잔액 현황

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
광역자치단체	111,276	122,167	131,342	177,100	204,443	197,432
기초자치단체	63,075	59,909	60,913	78,431	85,490	84,186
합 계 (증가율)	174,351 (-0.1)	182,076 (4.4)	192,255 (5.6)	255,531 (32.9)	289,993 (12.9)	281,618 (-2.9)

자료: “행정안전부, 「연도말 지방채무 현황」, 각 연도”를 토대로 국회예산정책처 작성.

- 지방채무의 범위는 지자체의 일반회계, 특별회계(공기업특별회계, 기타특별회계), 기금이
며, 2010년부터 채무부담행위금액, 지역개발채권, 기금 지방채까지 포함됨
 - 공기업특별회계의 지방채는 지자체 직영기업(상하수도 등)의 지방채 만을 포함하고 있고,
지자체 출자기업(도시개발공사 등)의 채무는 제외되며, 지자체 출자기업의 채무는 지방
공기업 부채에 계상됨
- 지자체가 향후 실질적으로 부담하게 될 재정상의 부담인 BTL, BTO에 대한 지급금은 지
방채무에 포함되어 있지 않음
 - 2011년도 일반지자체 BTO 지급액(최소운영수익보장 등) 1,021억원
 - 2011년도 일반지자체 BTL 지급액(임대료, 운영비 등) 3,008억원
- 2011년 말 지방채 잔액의 70.3%는 일반회계, 특별회계, 기금에서 발행된 지방채이며,
29.7%는 공기업특별회계에서 발행된 지방채임
- 지방채에 포함되는 공기업특별회계 지방채의 2011년 말 채무잔액은 8.4조원으로 전년
대비 0.8조원 감소
- 2011년 기준 전국 지자체의 순계기준 예산대비 채무 비율은 12.7%, 전년 대비 1.0%p
감소

[표] 연도별 예산대비 채무 비율

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011
광역자치단체	14.6	14.6	17.6	18.8	17.4
기초자치단체	7.4	7.2	8.0	8.4	7.8
순계	11.0	10.9	12.7	13.7	12.7

자료: 행정안전부(2012.8)

- 전체 지방채무잔액이 감소하였음에도 불구하고 일부 광역자치단체는 2011년 말 예산대

비 채무비율이 25%를 초과하여 재정위기단체⁵⁾의 주의기준에 해당되고 있음

- 예산대비 채무비율('11년 말 기준): 인천광역시 37.7%, 대구광역시 35.8%, 부산광역시 32.1%
- 행정안전부는 재정위기단체에서 주의기준에 해당되는 지자체에 대하여 재정건전화대책을 청취하였다고 밝히고 있음

□ 2011년 말 기준 지방교육채 잔액은 총 2.1조원으로 전년 말 대비 0.9조원 감소(증가율 △29.0%)

- 2009년은 내국세 감소에 따른 지방교육재정교부금의 감액(2조 2,231억원)을 보전하기 위해 2조 1,317억원의 지방교육채 발행(5년 거치 10년 상환 조건)
- 2010년은 학교신설토지매입비 부족분 8,356억원(교부금 부담)과 서울시 교육청 세입 결함에 따라 자체적으로 2,046억원의 지방교육채를 발행
- 2011년에는 지방교육채가 신규로 발행되지 않고, 2009~2010년에 발행된 지방교육채의 원리금 상환 9,927억원이 이루어져 지방교육채 잔액 큰 폭 감소

[표] 2011년 지방교육채 발행 및 상환 내역

(단위: 백만원)

	2010 채무잔액	2011 발행액	2011년 원리금상환		2011 채무잔액
			원금상환액	이자상환 등	
서울	564,176	-	271,077	16,472	293,099
부산	96,621	-	-	4,686	96,621
대구	106,887	-	-	5,184	106,887
인천	174,687	-	70,736	5,713	103,951
광주	133,729	-	63,038	4,085	70,691
대전	69,058	-	1,796	3,262	67,262
울산	62,941	-	11,470	2,545	51,471
경기	846,941	-	443,176	24,133	403,765
강원	103,435	-	3,491	1,356	99,944
충북	87,311	-	-	4,235	87,311
충남	133,433	-	8,160	6,076	125,273
전북	130,172	-	4,718	1,370	125,454
전남	145,870	-	-	7,076	145,870
경북	156,326	-	-	7,582	156,326
경남	166,463	-	-	8,073	166,463
제주	33,467	-	-	13,188	33,467
합계	3,011,515	-	877,662	115,036	2,139,140

주: 1. 채무잔액은 원금기준

2. 각 금액은 반올림하여 단수 조정을 한 금액으로 오차가 발생할 수 있음

자료: 각 시·도교육청 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

5) 재정위기단체 지정제도란 행정안전부의 '재정위기관리위원회'가 각 지자체별로 '통합재정수지적자비율', '예산대비 채무비율', '채무상환비 비율' 등 7개 재정지표를 분기별로 모니터링하여 각 지표별로 주의기준과 심각기준에 이르게 되는 지자체에 대하여 재정건전성 심층진단과 재정위험등급 심의 등을 통해 재정위기단체를 지정통보하는 제도임. 예산대비 채무비율이 25%를 초과하는 지자체는 주의기준에 해당되며 40%를 초과하는 지자체는 심각(위기)기준에 해당된다.

3장. 지방재정의 주요문제점

1. 감세정책에 의한 지방재정 수입 감소

- 중앙정부의 감세정책은 국세 감세정책에 따른 지방재정 수입 감소와 지방세 감세정책으로 구분할 수 있음
 - 중앙정부의 감세정책은 소득세·법인세의 부가세 형태인 지방소득세, 내국세의 19.24%가 교부되는 법정교부세, 종합부동산세가 100% 교부되는 부동산교부세에 영향을 미침
 - 중앙정부는 주택거래 활성화를 목적으로 지방세특례제한법의 ‘주택거래에 대한 취득세 감면’ 일몰연장과 추가세율인하를 통해 지방세를 감소시킴

- 중앙정부는 2008년 세법개정을 중심으로 대규모 국세 감세정책을 시행

소득세·법인세 세율인하 과정

- ◆ 2008년 세법개정을 통해서 소득세율은 (8, 17, 26, 35%)→(6, 15, 24, 33%)로, 법인세율은 (13, 25%)→(10, 20%)로 단계적으로 인하할 계획이었으나,
- ◆ 2009년 세법개정에서 소득세·법인세 모두 최고세율 인하가 유보됨
- ◆ 2011년 세법개정을 통해 소득세 감세는 완전 철회되고 소득세 ‘3억원 초과 (38%)’ 최고 구간이 신설됐고, 법인세는 중간 과표구간(2~200억원, 세율 20%)이 신설되는 부분적인 감세가 이뤄짐

-
- NABO의 기준연도대비 방식에 의해 추계한 결과, 2008년 이후의 감세정책으로 2008~2012년 동안 총 82.3조원의 감세효과가 발생
 - 소득세는 소득세율 인하 및 인적공제, 의료비·교육비 공제확대, 유가환급 등에 따라 26조원 감소
 - 법인세는 법인세율 인하 및 R&D 세액공제율 확대 등에 따라 35조원 감소
 - 부가가치세는 회사택시납부 세액경감, 신용카드발행 세액공제 확대 등에 따라 4조원 감소
 - 최근 기획재정부는 4년간 세법개정으로 2008~2012년간 63.8조원의 세수가 감소했다고 답변

 - 감세정책은 ① 소득세 및 법인세율 인하에 따른 지방세 세수 변화, ② 내국세 감소에 따른 법정교부세 감소와 ③ 종합부동산세 감소에 따른 부동산교부세 변화를 통해 지방재정 수입에 영향을 줌
 - 소득세와 법인세의 10%가 지방소득세(2010년 이전의 주민세에 해당)로 귀속됨에 따라

지방세가 감소

- 내국세의 19.24%로 배분되는 법정교부세⁶⁾와 종합부동산세 100%인 부동산교부세⁷⁾가 감소하여, 이 둘로 구성된 지방교부세가 감소
 - 특히 지방세의 변화는 재정자립도가 높은 수도권지역에서, 지방교부세 변화는 재정의존도가 높은 비수도권 지역에서 상대적으로 크게 작용
- 중앙정부의 국세 감세정책으로 2008~2012년 동안 지방재정 수입의 총 29.1조원(국세 소분 82.3조원의 35.4%)이 감소한 것으로 추정
- 일시적인 비과세·감면 15조원은 포함되지 않음

[표] 국세 감세정책이 지방재정 수입에 미친 효과: 2008~2012년

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012	합계
소득세·법인세 감소분	-28,606	-86,640	-167,079	-156,872	-170,429	-609,625
▶지방소득세(A)	-2,861	-8,664	-16,708	-15,687	-17,043	-60,963
지방세(A)	-2,861	-8,664	-16,708	-15,687	-17,043	-60,963
내국세 감소분	-31,324	-99,798	-179,104	-169,236	-182,827	-662,286
▶법정교부세(B)	-6,027	-19,201	-34,460	-32,561	-35,176	-127,424
종합부동산세 감소분	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
▶부동산교부세(C)	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
지방교부세(B+C)	-10,962	-39,881	-60,230	-58,331	-60,946	-230,349
합계 (A+B+C)	-13,822	-48,545	-76,938	-74,018	-77,989	-291,311

주: NABO 추계치를 기본으로 하되, 종합부동산세 세수효과는 기재부의 2009년 세수추계치를 원용. 감세정책에 따라 내국세와 교육세가 감소하여 지방교육재정교부금 또한 2008~2012년 동안 13.6조원 감소하나 본 분석에서는 제외

[표] 지방재정 수입감소와 보전책을 고려한 총 효과: 2008~2012년

(단위: 조원)

	2008	2009	2010	2011	2012	합계
국세 감세정책의 국세감소분	-6.3	-13.5	-21.0	-20.0	-21.4	-82.3
▶ 지방재정 수입 감소분(A)	-1.4	-4.9	-7.7	-7.4	-7.8	-29.1
지방세 감세정책의 지방세 감소분(B)			-3.8	-6.5	-3.1	-13.4
지방재정 수입감소분(C=A+B)	-1.4	-4.9	-11.5	-13.9	-10.9	-42.5
부동산교부세 보전(D)		0.9				0.9
취득세 보전(E)				2.1		2.1
지방소비세(F)			2.1	2.2	2.4	6.7
지방재정 수입보전액(G=D+E+F)		0.9	2.1	4.3	2.4	9.7
총 지방재정 수입감소분(C+G)	-1.4	-3.9	-9.4	-9.6	-8.5	-32.8

주: 감세정책에 따라 내국세와 교육세가 감소하여 지방교육재정교부금 또한 감소하나 본 분석에서는 제외

6) 법정교부세는 보통·특별·분권·교부세로 구성되는데, 2006년부터 법정교부율 19.24%로 총액이 결정된 후 지방자치단체별로 재정부족분이나 특별사업 유치 등에 따라 배분된다.

7) 부동산교부세는 재정여건(50%), 사회복지(25%) 지역교육(20%), 부동산 재산세 규모(5%)에 따라 배분되며, 제주 지역은 부동산교부세 총액의 1.8%만큼 교부한다.

- 어려운 지방재정 세입여건의 개선을 위해 2010년부터 도입된 지방소비세의 부가가치세 전환율(현행 5%)을 인상하는 방안이 제기되고 있음
- 지방소비세를 5%p 인상할 때, 지방재정 수입은 1.9조원 증가
 - 지방소비세를 10%(5%p인상)로 적용할 경우, 지방소비세는 3.2조원 증가하나 지방교부세(0.6조원)와 지방교육재정교부금(0.6조원)이 감소하여 지방세입은 1.9조원 증가
 - 전환율을 15%, 20%로 인상할 경우, 현행 대비 각각 3.8조원, 5.8조원의 지방재정 수입이 증가
- 전환율 인상으로 증가한 지방재정 수입은 서울과 경남에 많이 배분되고, 인천·제주·전남에서는 낮게 배분될 것으로 전망
- 부가가치세를 지방정부로 이양하는 OECD 국가(우리나라·일본·스페인·독일) 중 우리나라는 전환율이 상대적으로 낮은 편임
 - OECD 자료에 따르면, 부가가치세 대비 지방소비세 비중이 높은 국가가 지방세 비중이 높은 경우가 많았음
 - 부가가치세가 지방으로 이양된 국가는 미국(100%: 부가가치세 대비 지방소비세), 캐나다(56%), 독일(46%), 스페인(46%), 일본(20%) 등이 있었고, 이 국가들은 조세에서 지방세가 차지하는 비중이 50% 내외로 높은 수준
 - 미국은 주(state)에만 4~11%의 매출세(sales tax)가 부과되고, 캐나다는 부가가치세(5%)와 별개로 주별로 5~10%의 매출세를 징수
 - 우리나라, 일본, 스페인, 독일 등은 중앙정부가 부가가치세의 형태로 징수한 후 지방정부로 각각 5%, 20%, 35%, 45%⁸⁾를 이양

8) 독일의 부가가치세 배분비율은 연도별 경제상황에 맞게 재정조정법에 의해 미세조정된다.
(IBFD Tax Database, 2012 참조)

[표] OECD국가들의 지방소비세 비율: 2009년

(단위: %)

	조세 대비 비중				부가가치세 대비 지방소비세 (B2/B)	부가가치 세율
	지방세 (A)	부가가치세 ¹⁾				
		전체(B)	중앙(B1)	지방(B2)		
[연방제국가(Federal Countries)]						
호주	19.9	14.3	14.3	-	-	10
오스트리아	6.9	26.7	26.7	-	-	20
벨기에	15.4	24.5	24.5	-	-	21
캐나다	54.0	14.8	6.6	8.3	55.7	5
독일	48.5	33.0	17.8	15.3	46.3	19
멕시코	4.4	23.6	23.6	-	-	16
스위스	52.8	16.2	16.2	-	-	8
미국	52.2	11.6	0.0	11.6	100.0	주별4~11
평균	31.5	18.3	15.7	2.6	14.4	13
[지역제국가(Regional country)]						
스페인	54.8	17.6	9.6	8.1	45.7	18
[비연방제국가(Unitary countries)]						
칠레	8.0	45.3	45.3	-	-	19
덴마크	26.4	21.6	21.6	-	-	25
프랑스	29.6	33.8	33.8	-	-	19.6
그리스	1.1	33.7	33.6	0.1	0.2	23
헝가리	9.6	40.2	33.6	6.6	16.5	25
아이슬란드	27.3	23.7	23.7	-	-	26
아일랜드	3.8	27.6	27.6	-	-	21.5
이탈리아	21.9	19.2	18.2	1.1	5.5	20
일본	46.7	16.2	13.0	3.2	19.9	5
우리나라²⁾	21.5	22.4	22.4	-	-	10
네덜란드	5.9	29.1	29.1	-	-	19
노르웨이	14.0	18.7	18.7	-	-	25
폴란드	20.7	35.9	35.9	-	-	22
포르투갈	7.6	30.0	29.0	1.0	3.3	20
슬로바키아	5.1	40.9	40.9	-	-	19
스웨덴	41.6	24.0	24.0	-	-	25
터키	11.7	26.6	23.9	2.7	10.2	18
영국	6.6	20.9	20.9	-	-	17.5
평균	16.1	29.6	28.8	0.8	2.7	19

주: 1. OECD 기준으로 '일반적인 소비세(Taxes on general consumption: 5110)' 개념임

2. 우리나라의 지방소비세는 2010년부터 시행되어, 이 표에서는 효과가 나타나지 않음

자료: OECD, 「Revenue Statistics 1965-2010」, 2011

□ 특히, 2012년 무상보육 확대에 의한 예산부족 지자체가 주로 수도권과 광역시임을 고려
하면 지방소비세 인상은 하나의 방안이 될 수 있음

2. 국고보조금의 규모와 지방비 부담 증가

- 국고보조사업의 증가에 따른 대응지방비 부담이 급증하고 있음
 - 최근 5년간 국고보조사업 예산이 지자체 전체 예산보다 2배 이상으로 빠르게 증가하였음
 - 국고보조사업 예산: '08년 35.0조원→'12년 52.6조원, 연평균 10.7% 증가
 - 지자체 전체예산: '08년 125조원→'12년 151.1조원, 연평균 4.9% 증가
 - 국고보조사업 예산의 규모 증가로 지자체 전체 예산에서 국고보조사업 예산(총사업비)이 차지하는 비중도 '08년 28%에서 '12년 34.8%로 증가

[표] 연도별 지자체 국고보조사업 및 대응 지방비 현황

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
지자체 전체예산(A)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9
국고보조사업 예산(B)	35.0	41.8	46.7	48.6	52.6	10.7
(비중=B/A)	28.0	30.4	33.4	34.5	34.8	
국고보조금(C)	22.8	26.5	29.2	30.1	32.1	8.9
(국고보조율=C/B)	65.1	63.4	62.5	61.9	61.0	
대응 지방비(D)	12.2	15.2	17.5	18.5	20.6	13.8
(지방비부담률=D/B)	34.9	36.4	37.5	38.1	39.2	

자료: “행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도”를 토대로 국회예산정책처 작성

- 국고보조금의 증가는 다음과 같은 측면에서 지방재정의 자율성을 제약할 수 있음
- 법률이 아닌 대통령령으로 기준보조율을 규정, 기준보조율의 자의성
 - 기준보조율을 법률이 아닌 대통령령에서 정하고 있으며, 대통령령에서도 일부 보조사업에 대해서만 기준보조율을 정하고 있고 나머지는 예산편성 지침 등으로 결정된다는 점 등으로 인해 기준보조율의 자의성이 문제가 됨
 - 유사 성격의 사업에 대해서도 기준보조율이 다양하게 설정되어 있고 정률보조와 정액보조에 대한 구분도 모호함
- 보조금법은 차등보조율을 임의적으로 적용하도록 하고 있고, 적용기준은 시행령에 위임하고 있어 실제로 적용되는 사례가 69개 자치구에 불과
 - 적용되는 경우에도 차등보조 대상사업 선정의 원칙 부재, 차등화 지표의 확실성 등이 문제가 됨
- 전체 국고보조사업의 규모 증가에 따른 지방비 부담이 가장 큰 분야는 사회복지 분야
 - 보조사업의 규모와 비중이 가장 큰 분야가 사회복지 분야임
 - 최근 들어 사회복지 분야 보조사업 비중이 해마다 커지고 있음
 - 사회복지 분야 보조사업 비중: '08년 86.1%→'10년 86.8%→'12년 88.3%

□ 최근 들어 사회복지 분야 지출 비중이 가장 크게 증가한 곳이 자치구이기 때문에 결국은 국고보조사업의 규모 증가에 따른 지방비 부담의 증가가 가장 큰 자치단체는 자치구라고 할 수 있음

[표] 2012년도 지자체 분야별 보조사업 규모 현황 및 보조사업 비율

(단위: 억원, %)

	정책사업		재무활동	행정운영 경비	계(B)	보조사업 비중(A/B)
	보조사업(A)	자체사업				
사회복지	273,011	31,706	4,441	0	309,157	88.3
농림해양수산	79,019	24,415	895	0	104,329	75.7
보건	13,555	7,205	65	0	20,825	65.1
공공질서 및 안전	16,018	9,069	2,566	0	27,653	57.9
문화 및 관광	36,040	35,105	3,296	0	74,441	48.4
산업중소기업	14,509	15,476	2,529	0	32,514	44.6
국토 및 지역개발	49,086	68,041	8,618	0	125,744	39.0
환경보호	56,863	90,354	6,970	0	154,187	36.9
수송 및 교통	51,124	87,848	17,819	0	156,791	32.6
과학기술	530	4,615	3	0	5,149	10.3
교육	6,001	91,949	250	0	98,201	6.1
일반공공행정	4,885	81,052	42,983	0	128,920	3.8
예비비	148	30,419	0	0	30,566	0.5
기타	0	29,212	942	212,317	242,472	0.0
합계	600,789	606,466	91,377	212,317	1,510,949	39.8

주: 행정운영경비는 자치단체의 인력운영비(총액인건비 상 경비) 및 관서운영을 위한 기본경비임
 자료: “행정안전부(2012.4), 「2012년도 지방자치단체 예산개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

[표] 연도별, 자치단체 유형별 사회복지 분야 지출 비중 현황 및 추이

(단위: 억원, %, %p)

	특별광역시	도	시	군	자치구	전국평균
2008(A)	19.8	24.7	16.7	14.3	37.1	17.3
2009	19.6	24.9	17.6	14.8	37.5	17.6
2010	21.4	25.3	20.1	15.2	40.5	19.0
2011	23.9	25.6	21.1	15.4	43.5	20.2
2012(B)	25.2	25.6	20.7	15.6	44.0	20.5
증감(B-A)	5.4	0.9	4.0	1.3	6.9	3.2

주: 1. 사회복지 분야 지출 비중은 사회복지 분야 예산을 자치단체 예산규모로 나누어 계산됨

2. 전국 평균은 순계 규모로 산출, 자치단체 유형별로는 총계 규모로 산출

자료: “행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도”를 토대로 국회예산정책처 작성

3. 지방자치단체 비효율적 지출: 예산 낭비 사례

- 1990년대부터 대도시 지자체를 중심으로 교통혼잡 해결을 목적으로 경량전철(이하 경전철) 도입이 검토되기 시작하였고, 2000년 이후 김해-부산 경전철, 용인 경전철, 의정부 경전철 등이 건설·완공되어 2011년 이후에 일부 경전철이 실제로 개통되었음
 - 1992년 8월 국무회의에서 부산-김해 경전철이 시범사업으로 선정된 이후 2011년 말 현재 부산, 의정부, 용인 등 11개 지자체에서 17개 경전철 사업이 개통되었거나 추진중에 있음
- 2008년 이후 완공된 지자체 청사는 총 14개, 사업비는 총 9,681억원
 - 총사업비가 가장 많은 곳은 경기 성남시로 1,634억원
 - 총사업비는 주로 지방비로 이루어져 있으며, 민자는 없으나 국비가 38억원
- 2010년 기준 국제행사 총사업비는 7,146억원, 이 중 국비는 1,122억원으로 2008년부터 꾸준히 증가, 국비가 차지하는 비중은 15.7%로 감소 추세
 - 2008년부터 2010년까지 국제행사 총사업비는 꾸준히 증가, 2010년 기준 국제행사 총사업비는 7,146억원으로 전년도 총사업비의 2.96배에 해당
 - 국제행사 총사업비 중 국비는 2010년 1,122억원으로 전년도보다 192.2% 증가, 국비가 차지하는 비중은 2010년 기준 15.7%로 2008년부터 감소
 - 국제행사에 지원된 국비 금액은 2008년부터 급속히 증가하고 있으나 국비 비중이 감소하는 것은 총사업비 증가율이 더 높기 때문
 - 국비 지원에 대한 기준이 명확하게 있는 것은 아니며, 국제행사심사위원회의 심사에 따라 국비지원액 결정
- 2008년부터 2010년까지 3년간 국제행사 심의 시 계획수익은 3,115억원이었으나, 실제 수익은 1,917.6억원으로 계획보다 1,197억원 적음
 - 특히 입장료 수익과 휘장·광고·협찬 수익이 계획보다 각 774억원, 415억원 적게 나타남

[표] 국제행사 수익: 2008~2010년

(단위: 억원)

	입장료	임대수입	휘장·광고·협찬	기부금·후원금	기타	합계
계획 수익(A)	1,771	142	780	205	218	3,115
실제 수익(B)	997	54	365	280	221	1,918
차액(B-A)	-774	-88	-415	75	3	-1,197

자료: “감사결과보고서-지방자치단체 국제행사 유치 및 예산집행실태, 감사원, 2011”을 토대로 국회예산정책처 재구성

- 2008~2010년 동안 국제행사 관람객 중 외국인 비율은 4.9%로 낮은 수준, 전체 관람객 중 유료 관람객은 55.2%로 계획보다 적어 입장료 수익이 저조한 원인
 - 2008~2010년 동안 국제행사 관람객 2,400만 9,000명 중 외국인 관람객은 116만 5,000

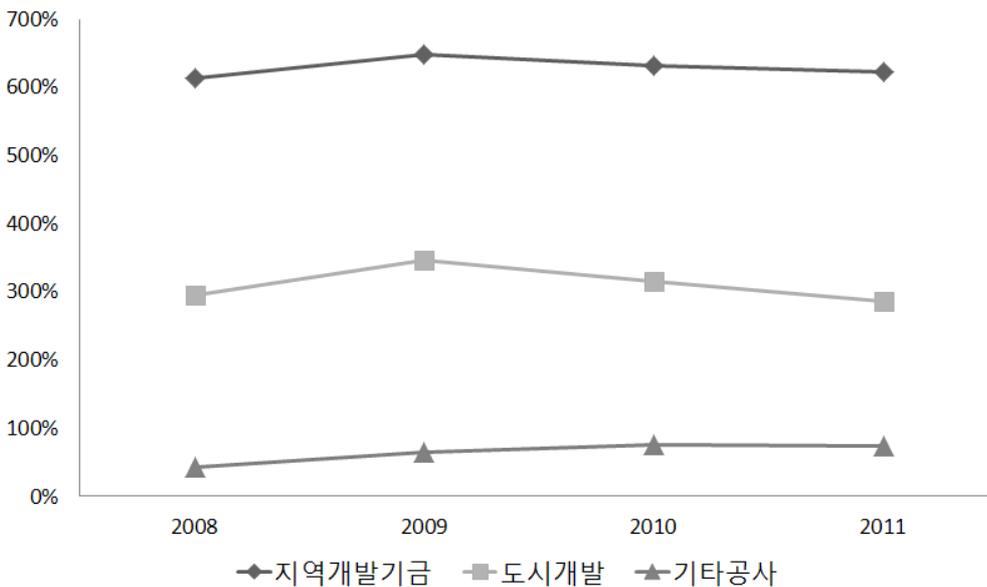
명으로 4.9%에 불과

- 외국인 관람객 중 53만 2,000명(45.7%)은 무료 관람객, 유료 관람객 중 외국인 비율은 4.8%로 전체 외국인 비율보다 낮음
- 외국인 관람객의 비율 4.9%는 계획했던 7.1%보다 낮으며, 계획상 유료 관람객의 외국인 비율(7.3%)이 무료 관람객(6.7%)보다 높으나 실제 무료 관람객의 외국인 비율(5.0%)이 더 높음
- o 전체 관람객 중 유료 관람객은 55.2%에 불과, 입장료 수익이 저조한 원인
- 국제행사 심의 시 2,452만 3,000명 중 1,873만 8,000명(76.4%)을 유료 관람객으로 계획, 실제 유료 관람객은 1,326만 8,000명(55.2%)로 계획보다 낮은 수준

4. 지방공기업 부채 증가

- 지방공기업 중 지역개발기금, 도시개발공사와 기타개발공사 중 태백관광개발공사는 재정 상태가 특히 문제됨
- o 지역개발기금은 부채비율이 최근 4년간(2008~2011년) 200% 상회
- o 도시개발공사는 최근 4년간 300% 수준의 부채비율
- o 기타개발공사의 2008년부터 4년간 부채비율은 100% 미만으로 문제되지 않으나, 최근 태백관광개발공사의 재정 상태는 문제시 됨

[그림] 주요 지방공기업 부채비율 현황: 2008~2011년



자료: 국회예산정책처

- 지역개발기금은 2011년 부채비율이 623%로 지방공기업 유형 중 가장 높으나, 이는 해당 사업이 지역개발채권을 발행하는 특성 반영
- o 지역개발기금의 부채비율은 최근 4년간(2008~2011년) 600%가 넘는 높은 수준, 2011년

623%

- 지역개발기금은 지방채를 발행하여 용자를 제공하는 사업, 해당 사업의 특성상 부채비율이 높게 나타남
- 지자체의 지역개발사업이나 상·하수도, 도시개발공사 등에 용자 제공

재무안정성 판단지표

[부채비율]

- ◆ 부채비율=(부채/자본)×100
- ◆ 부채비율이 200%를 초과하면서 적자이면 향후 재정위기에 노출될 위험성이 큼

[유동비율]

- ◆ 유동비율=(유동자산/유동부채)×100
- ◆ 통상 200% 이상 유지되면 안정적이라 판단

[이자보상배율]

- ◆ 이자보상배율=영업이익/이자비용
- ◆ 이자보상배율이 1 미만인 경우 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못함

- 2011년 기준 부채비율이 200%를 초과하는 도시개발공사는 10개, 이 중 인천도시공사와 강원도개발공사는 적자 상태
- 2011년 기준 인천도시공사 등 5개의 도시개발공사는 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는 수준
- 2011년 이자보상배율이 1보다 낮은 도시개발공사는 인천도시공사 등 5곳, 특히 강원도 개발공사, 인천도시공사, 전남개발공사는 최근 3년간 이자보상배율이 1미만

[표] 도시개발공사의 이자보상배율 현황: 2009~2011년

(단위: %)

	2009	2010	2011
강원도개발공사	-2.22	-0.58	-0.27
인천도시공사	0.61	0.39	0.17
광주도시공사	1.53	0.75	0.35
울산도시공사	7.78	9.89	0.38
전남개발공사	-0.07	-1.34	0.78

주: 1. 이자보상배율=영업이익/이자비용

2. 2011년 이자보상배율이 1미만인 도시개발공사를 대상으로 이자보상배율이 낮은 순으로 정렬

자료: 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 재구성

- 재정안정성 지표가 저조하게 나타나는 SH공사, 인천도시공사, 강원도개발공사의 부채발생 주요원인은 대규모 개발사업의 무리한 추진
- SH공사는 동남권 유통단지(가든 파이프)의 분양률 저조

- 강원도개발공사 부채의 상당 부분은 알펜시아 리조트 조성사업과 관련
- 인천도시공사는 검단신도시 개발사업 등 주택 건설 사업의 추진이 원인
- SH공사, 강원도개발공사, 울산도시개발공사 등은 2011년 금융비용을 자본화, 이를 정상적으로 비용처리하면 부채비율 상승
- 금융비용의 자본화란 자산취득 등을 위한 차입금의 이자를 관련 자산의 원가에 포함하는 것
 - SH공사는 2011년 4,307억원의 순이익을 냈으나, 5,395억원의 금융비용 자본화 효과를 제거하면 1,088억원 손실
 - 2009년 감사원 감사를 통해 SH공사, 대구도시공사, 부산도시공사, 경기도시공사의 금융비용 자본화가 지적
- 기타 공사의 경우 2008년부터 부채액이 감소추세, 2011년 부채비율도 73%로 낮은 수준, 태백관광개발공사의 재정건전성이 문제
 - 태백관광개발공사는 태백시가 50%이상 출자한 제3섹터
 - 2011년 7월부터 태백시가 경영특별조사를 하였으며, 2012년 6월 지방재정위기관리위원회(행정안전부2차관 주재)에서 태백시가 논의대상이 된 원인
- 2011년 태백관광개발공사의 부채비율은 2,036%, 당기순손익은 △256억 2,700만원으로 2008년부터 재무건전성이 급격히 악화
- 행정안전부는 지방공기업 부채비율이 600%가 넘어야 재정위기 상태로 판단, 이러한 기준을 제고할 필요
 - 행정안전부가 현재 분기별로 재정위기단체를 지정하여 관리하고 있으며 관리지표 중 공기업 부채비율이 포함되나, 부채비율이 400%가 넘어야 주의, 600%를 초과하여야 심각한 수준으로 판단
 - 해당 공기업에 지역개발기금은 포함되지 않음
 - 행정안전부의 기준에 따르면 태백관광개발공사는 2010년부터 부채비율이 600% 초과하여 재정관리 대상, 이 경우 이미 정상적인 재정 상태를 회복하기 어려운 수준일 가능성이 높음

4장. 지자체 사회복지 지출의 주요 현안

1. 사회복지 지출 증가와 지방재정 부담

- 의무지출 국고보조사업 대응 지방비 증가가 지방정부 사회복지지출 증가의 요인으로 작용
 - 의무지출 국고보조사업은 모두 사회복지분야에 해당
 - 의무지출 국고보조사업(10개, 2012년): 기초생활보장급여 5개(교육·생계·의료·주거·해산장제), 기초노령연금, 영유아보육료지원, 장애인연금, 장애수당, 한부모가족자녀 양육비
 - 사업별 중앙정부와 지방자치단체 부담비율은 「보조금의 관리에 관한 법률 시행령」에서 규정
 - 최근 6년간('07~'12) 의무지출 국고보조사업 대응 지방비 증가율: 12.1%
 - 중앙정부 의무지출 국고보조사업의 예산 급증이 지방정부의 대응 지방비 및 사회복지지출 증가와 연결

[표] 사회복지분야 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
의무지출 국고보조사업 대응 지방비	3.1	3.9	4.1	4.9	5.1	5.4	12.1

주: 각 년도 예산 기준

자료: 보건복지부(2012. 8)

- 사회복지 지방이양사업 예산 중 지방비 부담률 15.6%p 증가
 - 지방이양 전('04년) 52.8% → 지방이양 후 6년 경과('11년) 68.4%
 - 지방이양 전('04년) 대비 지방비 부담률 증가에 따라 지방비 5,094억원('11년 기준) 추가 부담

[표] 사회복지분야 지방이양 사업 예산 증가 추이: 2004~2011년

(단위: 억원, %)

	이양전	이양 후							연평균 증가율
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
지자체 사회복지 예산(A)(조원)	10.7	12.9	15.3	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	15.0
이양사업(B)	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	33,212	14.4
비중(B/A)	12.1	13.1	12.5	12.9	12.1	11.6	11.3	11.7	-
분권교부세(C) ¹⁾	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	10,582	8.2
비중(C/B)	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	31.6	-
지방비(D)	6,845	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	22,630	18.6
비중(D/B)	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1	-

주: 1.지방이양 이전인 2004년은 국고보조금

자료: 행정안전부(2012. 8)

□ 사회복지 지방이양사업 예산 중 지방비 증가율('04~'11년): 18.6%

- 사회복지 지방이양사업비는 연평균 14.4%씩 증가하였으나, 분권교부세의 연평균 증가율은 8.2%에 불과
- 증가하는 복지수요에 분권교부세가 따라가지 못해 지방비 부담비율 증가
 - 지방이양사업의 재원이 되는 분권교부세율이 내국세의 0.94%로 내국세에 연동되어 있기 때문에 내국세 증가율보다 더 가파르게 증가하는 지방정부의 사회복지수요 총당 곤란

□ 복지분야 의무지출 국고보조사업 중 지속적 수요 발생이 예상되는 일부 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 개선 필요

- 영유아보육료 지원사업의 국고보조율 상향 조정 검토 필요
 - 영유아보육료 지원대상 및 지원단가가 확대되어 지방재정에 지속적인 부담 요인으로 작용할 것으로 예상됨
 - 타 국가최소보장(National Minimum) 복지사업 대비 낮은 영유아보육료 지원사업의 기준보조율(서울 20%, 지방 50%)⁹⁾ 상향 조정 필요
 - 사업별 평균 국고보조율('12년): 기초생활급여 79%, 기초노령연금 75%, 영유아보육료 지원 49.4%

9) 영유아보육료 지원사업 및 기초생활급여사업은 차등보조사업으로, 차등보조율은 서울과 지방의 기준보조율을 토대로 기초지방자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수를 고려하여 ±10%를 적용한다.

[표] 영유아보육료 지원사업 및 기초생활보장급여사업 국고보조율 차등지원 기준

		사업명	사회보장비 지수 ¹⁾		
			20% 미만	20~24%	25% 이상
재정자주도 ²⁾	85% 이상	영유아보육료	서울 10% 지방 40%	서울 20% 지방 50%	좌동
		기초생활급여	서울 40% 지방 70%	서울 50% 지방 80%	좌동
	80~84%	영유아보육료	서울 20% 지방 50%	좌동	좌동
		기초생활급여	서울 50% 지방 80%	좌동	좌동
	80% 미만	영유아보육료	서울 20% 지방 50%	좌동	서울 30% 지방 60%
		기초생활급여	서울 50% 지방 80%	좌동	서울 60% 지방 90%

주: 1. 지방자치단체 세출예산 대비 사회보장비 비중

2. 전체 세출예산 대비 지방세, 세외수입 등 자체수입과 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금 등 자주재원의 비중

자료: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제5조(차등보조율의 적용기준 등) 및 [별표 1](보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율)을 토대로 국회예산정책처 작성

- 차등보조율 지급기준을 보완하고, 예산의 범위 내에서 차등보조율 적용 대상 사회복지사업을 확대할 필요
- 사회복지 지방이양사업 중 노인·장애인·정신요양 생활시설 운영사업은 국고보조사업으로 환원 검토
 - 2005년 지방이양된 노인·장애인·정신요양 생활시설 운영사업은 전국적으로 통일된 서비스 제공의 필요성(National Minimum)과 지역간 시설불균형 및 지방부담 가중 등의 문제점을 고려할 때 국고보조사업으로 환원 검토
 - 상기 3개 생활시설 운영사업의 경우 지역별 복지시설 불균형 분포와 타 지역 주민 입소에 따른 경비부담 조정시스템 부재로 지자체 간 갈등 유발
 - 지자체의 재정압박으로 인해 시설종사자의 처우가 열악하여 서비스수준이 하락하는 등 지방이양사업으로 계속 추진시 어려움 가중 예상
 - 상기 3개 생활시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원하고 국고보조(2004년 보조율 70% 적용)할 경우, 국고에서 추가 부담해야 할 금액은 3,265억원(2011년 기준)으로 추정됨
 - 2008년 기준 국고 추가 부담액 2,008억원(추정) 대비 1.6배 수준

[표] 국고보조사업 환원시 추가 국고부담분 추정

	2011년 기준 소요액(A)	2011년 기준 교부액(B)	2011년 기준 교부율(B/A)	2011년 기준
				국고보조율 70% 회복시 추가 국고부담분
노인생활시설 운영	6,180	2,423	39.2	1,903
장애인생활시설운영	4,761	2,071	43.5	1,262
정신요양시설운영	807	465	57.6	100
합 계	11,749	4,959	42.2	3,265

자료: 행정안전부 제출자료(2012. 8)를 토대로 국회예산정책처 작성

- 분권교부세 사업 중 비복지분야 지방이양사업의 조정을 통한 복지분야 지방이양사업 재원의 확충 필요

2. 보육료 지원 관련 중앙 및 지방 부담

- 최근 5년간('08~'12) 지방정부 보육가족여성부문 예산 증가율: 17.1%
 - 예산규모: '08년 4.1조원 → '12년 7.7조원으로 1.9배 증가
 - 사회복지예산 증가율(9.3%) 대비 1.8배 속도로 증가
 - 지방정부 순계예산 연평균 증가율(4.9%) 대비 3.5배 속도로 증가
- 영유아보육료 지원사업 등 중앙정부 보육관련 예산 확대가 대응 지방비 지출 증가로 연결
 - 최근 5년간('08~'12) 중앙정부 보육가족여성부문 예산증가율: 19.3%
 - 동 기간 사회복지예산 증가율(7.7%) 대비 2.5배 속도로 증가
 - 영유아보육료 지원사업 지방비 지출 증가율: 20.7%
 - 지방비 지출규모: '08년 1.2조원(결산기준) → '12년 2.4조원(예산기준)
 - 국고 및 지방비 지출규모: '08년 2.3조원 → '12년 4.8조원(연평균 증가율 20.9%)
 - 보육료 지원대상(소득수준) 및 지원단가의 지속적인 확대에 기인

[표] 보육가족여성부문 예산 및 영유아보육료 지원사업 지출 현황

(단위: 조원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
중앙 정부	사회복지예산	62.9	73.4	73.9	78.9	84.8	7.7
	보육가족여성부문	1.7	2.0	2.4	2.9	3.4	19.3
지방 정부	사회복지예산	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	9.3
	보육가족여성부문	4.1	5.3	6.3	6.7	7.7	17.1
영유아 보육료	국비	1.1	1.3	1.6	2.0	2.4	21.1
	지방비	1.2	1.4	1.7	2.1	2.4	20.7
	합계(국비+지방비)	2.3	2.7	3.3	4.1	4.8	20.9

주: 1. 지방정부 예산은 당초예산(순계) 기준

2. 영유아보육료 지원사업 지출은 2008~2011년은 결산 기준, 2012년은 예산 기준

자료: 행정안전부, 보건복지부

- '12년 만 0~2세 지원대상 확대(소득하위 70%→전소득계층)에 따른 보육료 지출소요 대폭 증가: 지방비 증가분 6,639억원(추정)
 - 2012년도 정부예산안(소득하위 70%지원) 대비 국회증액(소득하위 70%→ 전소득계층 지

- 원)과 집행 중 추가 보육수요 발생에 따라 지출 증가
- 지방비 증가액(6,639억원): 3,788억원(국회증액 매칭) + 2,851억원(추가수요)
 - 국비 증가액(6,549억원): 3,698억원(국회증액) + 2,851억원(추가수요)
 - o 소득상위 30%의 지원아동 수가 당초 예상보다 증가
 - 만 0~2세 지원대상아동: 51만명(정부예산안) → 70만명(국회통과예산) → 77만명(2012년 추정)

[표] 2012년 영유아보육료지원 사업 예산 및 예상소요액 현황

(단위: 억원)

	하위70% 지원	무상보육 국회증액	2012 예상소요 (C)	부족액		
	2012 예산안 (A)	2012 예산 (B)		국회증액 (B-A)	추가소요 (C-B)	예상소요 (C-A)
국비	20,215	23,913	26,764	3,698	2,851	6,549
지방비	20,706	24,494	27,345	3,788	2,851	6,639
총사업비	40,921	48,407	54,109	7,486	5,702	13,188

주: 지방비는 지자체의 당초예산기준임

자료: 보건복지부, 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

- 지방정부는 국회증액 매칭액 및 추가수요에 따른 지출 증가분을 지방비 부족액으로 인식
- 늘어나는 지방비의 상당부분은 광역지자체가 부담할 것으로 전망
 - o 지방비 부담 증가 예상분의 67%인 4,448억원은 광역자치단체, 33%인 2,191억원은 기초자치단체가 부담할 것으로 전망
 - 영유아보육사업의 광역:기초간 경비부담비율(평균 67:33)에 따른 것임
 - o 무상보육료 관련 지방비 부담 증가와 관련한 대응에 있어서 광역과 기초자치단체간에 온도의 차이가 존재
- 재정력이 좋은 자치단체일수록 오히려 보육료 고갈예상시점이 가장 빠른 문제는 내년에 도 동일한 양상으로 반복될 가능성은 크지 않음
 - o 무상보육 도입으로 인한 지방비 증가(예산부족) 문제는 서울에서 가장 크게 나타남
 - 서울특별시는 영유아보육료 지방비 부족액을 1,977억원으로 자체 추계
 - 이는 지자체가 주장하는 전체 지방비 부족액(7,576억원) 중 26.1%에 해당
 - 2011년 영유아보육료 전체 지방비 집행액(1조 9,677억원) 중 서울특별시 집행액(3,734억원)이 19.0%였던 것과 비교할 때, 무상보육 도입의 영향을 크게 받고 있음이 나타남
 - 경기도의 지방비 부족액은 1,984억원으로 전체 지방비 부족액 중 26.2%에 해당하며, 2011년 전체 지방비 집행액 중 경기도 집행액 비중이 25.2%인 것과 비교할 때 큰 차

이가 없음

[표] 2012년 영유아보육료지원 사업 예산부족액 현황1(2012년 5월 말 기준)
(단위: 억원)

		국비	지방비			합계
			시·도비	시·군·구비	소계	
서울 특별시	당초예산(확보예산, A)	1,808	2,522	1,176	3,698	5,506
	소요예산(추정치, B)	2,311	3,829	1,846	5,675	7,986
	예산부족액(B-A)	503	1,307	670	1,977	2,480
경기도	당초예산(확보예산, C)	6,207	2,609	2,609	5,218	11,425
	소요예산(추정치, D)	7,621	3,601	3,601	7,202	14,832
	예산부족액(D-C)	1,414	992	992	1,984	3,407

자료: 서울특별시청, 경기도청 제출자료(2012.7)를 토대로 국회예산정책처 작성

- 서초구, 강남구 등 재정력이 좋은 자치구가 영유아보육료의 자치구비 예산부족액이 상대적으로 크고, 자치구비 고갈시점이 빠를 것으로 전망됨
- 자치구비 예산부족액(자체 추계): 서초 77억원, 강남 53억원, 노원 35억원
- 자치구비 고갈예상시점: 서초 7월, 송파·구로 8월, 강남·노원 9월

[표] 2012년 영유아보육료지원 사업 예산부족액 현황2(2012년 5월 말 기준)
(단위: 억원)

		서초구	강남구	송파구	구로구	노원구
2012년 소요 예산액(A)	국비	21	49	146	132	166
	시비	56	99	239	215	272
	자치구비	130	99	102	92	116
	계	207	247	488	440	555
확보예산액(B)	국비	16	39	114	103	130
	시비	44	65	157	142	179
	자치구비	54	46	58	54	82
	계	114	149	330	300	391
예산부족액 (C=A - B)	국비	5	11	32	29	36
	시비	12	34	82	74	93
	자치구비	77	53	45	38	35
	계	93	98	158	140	164
자치구비 고갈시점		7월	9월	8월	8월	9월

자료: 각 구청 제출자료(2012.7)를 토대로 국회예산정책처 작성

- 재정력이 좋은 자치구일수록 소득상위 30% 아동이 많아 무상보육 도입에 따른 충격(예산증가소요)이 크며, 자치구비 부담률이 높은 특성에 따라 조기 고갈 예상
- 0~2세 영유아보육료 지원 아동수 증가율: 서초 480.4%, 송파 198.6%, 노원 96.7%
- 서초구의 경우 신규 지원대상인 소득상위 30%가 전체 보육대상아동의 73.7%(2011. 12월말 기준)를 차지
- 차등보조율 적용에 따른 영유아보육료 자치구비 부담률: 서초 63.0%, 노원 21.0%

[표] 0~2세 영유아보육료 지원 아동수 현황

(단위: 명, %)

	'11년 5월	'12년 5월 지원 아동	증감	증가율

	지원 아동 (A)	소계 (B)	'12년 신규수요	'11년 미지원 소득상위 30%	(B-A)	(B-A)/A
서초구	648	3,761	883	2,230	3,113	480.4
강남구	865	4,460	866	2,729	3,595	415.6
송파구	2,534	7,566	1,675	3,357	5,032	198.6
구로구	2,533	6,190	1,379	2,278	3,657	144.4
노원구	4,174	8,209	1,382	2,653	4,035	96.7

자료: 각 구청 제출자료(2012.7)를 토대로 국회예산정책처 작성

[표 52] 2012년 영유아보육료지원 사업 자치구비 부담률

(단위: %)

	서초구	강남구	송파구	구로구	노원구
자치구비 부담률 (차등보조율 적용)	63.0	40.0	21.0	21.0	21.0
2012년 재정자립도	81.5	80.5	63.3	36.8	22.7

자료: 각 구청 제출자료(2012.7)를 토대로 국회예산정책처 작성

[표]2012년 자치구 재정자주도 및 사회보장지수

구 분	국 비	시 비	구 비
21개구 (사회복지비지수 25이상, 재정자주도 80미만)	30%	49%	21%
3개구(종로, 중구, 강남)	20%	40%	40%
1개구(서초) (사회복지비지수 20미만, 재정자주도 85이상)	10%	27%	63%

※ 사회보장지수 : 사회복지 세출예산 규모/세출예산 규모(일반회계+특별회계) 순계

재정자주도 : (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 예산규모

- 현행 영유아보육료 지원사업의 국고보조율 산정시 지역별 보육수요 반영 불충분
 - 영유아보육료 지원사업의 국고보조금은 사회복지비 지수 및 재정자주도에 따라 결정
 - 동 사업은 기준보조율(서울 20%, 지방 50%)에서 재정자주도 및 사회복지비 지수에 따라 ±10% 적용되는 차등보조사업임
 - 사회복지비 지수는 개별 지자체 전체 예산 중 사회복지분야에 투입되는 예산의 비율임
 - 국고보조율 산정시 각 기초자치단체의 차등적인 보육수요를 충분히 반영하지 못하고 있음
 - 차등보조율 결정기준 중 사회복지비 지수로는 각 지자체간 인구구조의 차이에 따른 영유아보육료 지원사업의 수요를 반영하는 데 한계
 - 사회복지비 지수의 적용시에도 20% 미만일 때 보조율을 10% 감소시키고, 25% 이상일 때 보조율 10% 증가시키는 단순한 방식 적용
- 실제로 재정력이 유사한 자치단체간 보육수요(영유아비율)와 국고보조율 수준이 괴리되는 현상 발생
 - 재정자주도는 유사한데 영유아인구비율이 높은 지자체가 오히려 국고보조율이 낮고 기초

지자체의 부담이 높은 경우 발생

- 경남 고성군의 영유아인구비율은 7.9%로 부산 중구(3.2%)에 비해 약 2.5배 높지만(재정자주도는 61.0~61.5%로 비슷), 국고보조율은 경남 고성군(50%)이 부산 중구(60%)에 비해 오히려 낮고 기초자치단체 부담율은 높은(고성군 30% > 부산 중구 12%) 역전 현상 발생
- o 재정자주도가 유사하나 영유아인구비율은 크게 차이가 있어서 보육료 지출소요가 상이한 지자체간에 국고보조율이 동일한 경우 발생
- 일례로, 경기도 파주시·남양주시의 영유아인구비율은 8.1~8.2%(2011년 12월말 기준)로 경북 의성군·청도군(2.6~2.7%)에 비해 약 3배 높지만(재정자주도는 65.5~68.3%로 비슷), 국고보조율은 50%로 동일

□ 영유아보육료 지원사업의 기준보조율 상향 조정 검토 필요

- o 타 국가최소보장(National Minimum) 복지사업 대비 낮은 영유아보육료 지원사업의 기준보조율(서울 20%, 지방 50%)¹⁰⁾ 상향 조정 필요
- 사업별 평균 국고보조율('12년): 기초생활급여 79%, 기초노령연금 75%, 영유아보육료 지원 49.4%

[표] 영유아보육료 지원사업 및 기초생활보장급여사업 국고보조율 차등지원 기준

			사회보장비 지수 ¹⁾		
			20% 미만	20~24%	25% 이상
재정자주도 ²⁾	85% 이상	영유아보육료	서울 10% 지방 40%	서울 20% 지방 50%	좌동
		기초생활급여	서울 40% 지방 70%	서울 50% 지방 80%	좌동
	80~84%	영유아보육료	서울 20% 지방 50%	좌동	좌동
		기초생활급여	서울 50% 지방 80%	좌동	좌동
	80% 미만	영유아보육료	서울 20% 지방 50%	좌동	서울 30% 지방 60%
		기초생활급여	서울 50% 지방 80%	좌동	서울 60% 지방 90%

주: 1. 지방자치단체 세출예산 대비 사회보장비 비중
 2. 전체 세출예산 대비 지방세, 세외수입 등 자체수입과 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금 등 자주재원의 비중
 자료: “「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제5조(차등보조율의 적용기준 등) 및 [별표 1](보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율)”을 토대로 국회예산정책처 작성.

□ 영유아보육료 지원사업의 국고보조율 결정기준에 영유아인구비율을 반영하는 방안 검토 필요

□ 2012년 보육료 재원고갈 문제의 중앙-지방간 원활한 협의를 통한 해결 및 재발 방지방안

10) 영유아보육료 지원사업 및 기초생활급여사업은 차등보조사업으로, 차등보조율은 서울과 지방의 기준보조율을 토대로 기초지방자치단체의 재정자주도와 사회복지지수(지수)를 고려하여 ±10%를 적용한다.

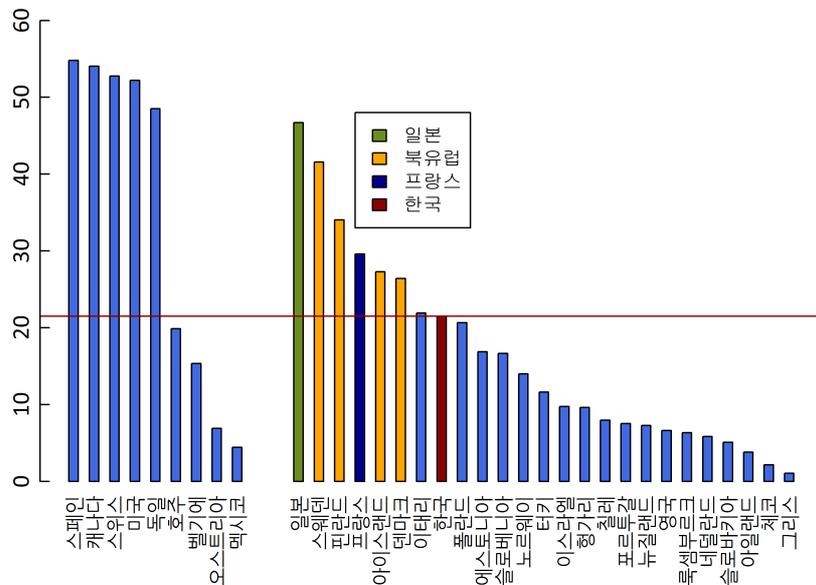
안 마련 필요

- 중앙정부의 영유아보육료 국비지원률이 100%가 아니기 때문에 예산부족은 추가경정예산을 통해서 해소될 수밖에 없음
- 지자체는 국고보조금 확정이후 1회 추경(3월 경), 전년도 결산이후 2회 추경(7~8월 경), 연도말 정리추경(12월 경) 등 평균 3회에 걸친 추경을 편성
- 지자체의 입장에서 추가경정예산의 재원은 크게 순세계잉여금과 지방교부세 내국세 정산분 등임
- 수도권 자치단체의 경우 대부분 2011년 결산상 순세계잉여금이 추경의 재원이 된다는 점에서 각 지자체의 순세계잉여금이 어느 정도 되는지를 파악해야지만 예산부족액의 실체를 확인할 수 있음
- 참고: 2011회계연도 서초구 세입세출 결산상 순세계잉여금: 493억원
- 국고보조사업 실시에 따른 지방비 부담 증가시 지방의 예측가능성 제고 및 의견수렴장치 강화 필요

5장. 중앙과 지방의 자원배분

- OECD 국가들 중 조세수입 대비 지방세 비중이 가장 높은 국가들은 연방국가(준연방국가)들인 스페인(54.8%), 캐나다(54%), 스위스(52.8%), 미국(52.2%) 등임
- 단일국가들 중 지방세 비중이 한국보다 높은 국가는 북유럽국가인 스웨덴(41.6%), 핀란드(34%), 아이슬란드(27.3%), 덴마크(26.4%) 등과 프랑스(29.6%)와 일본(46.7%)임
- 북유럽국가들의 지방세 비중이 높은 이유는 의료비를 포함한 복지관련 지출을 지방정부가 광범위하게 담당하기 때문임
- 프랑스의 경우 사회보장기여금(일종의 소득세)의 규모가 크고 국세 규모가 상대적으로 작아서 지방세 비중이 높게 계산되는 경우임
- 조세수입에 사회보장기여금을 포함할 경우 프랑스 지방세 비중은 한국보다 낮아짐- 조세수입 대비 지방세 비중이 현저하게 낮은 국가들은 영국(6.65%), 네덜란드(5.86%), 아일랜드(3.84%) 등임

[그림] 조세수입(사회보장기여금 제외) 대비 지방세 비중(2009)

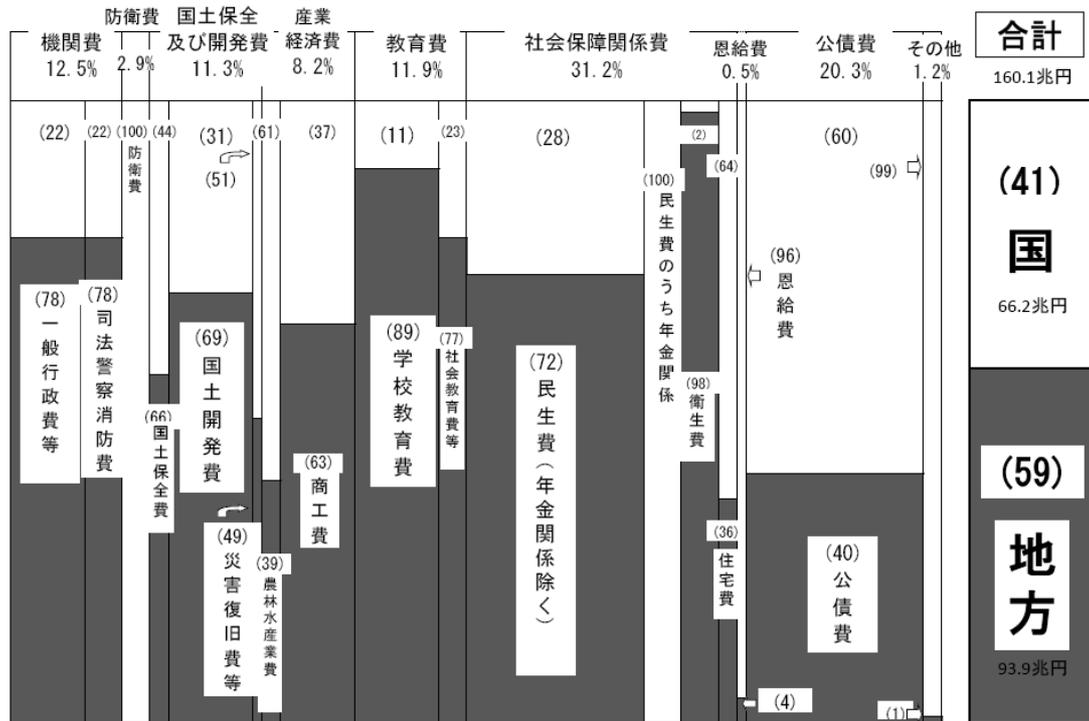


자료: OECD Revenue Statistics.

- 일본은 OECD 국가들 중 일반정부 세입에서 사회보장 부문이 유럽국가들보다 크지 않으면서도 중앙정부 세입이 가장 낮고, 지방정부의 재정이 매우 큰 특이한 재정 구조를 가지고 있음
- 또한 일본의 지방세 비중은 조세수입의 46.7%를 차지하여 북유럽을 포함한 단일국가 중에서 지방세 비중이 단연 높을 뿐만 아니라, 연방국가의 주·지방정부 지방세를 합한 것과 비슷할 정도로 지방세 비중이 높음

- 일본의 이러한 특이한 재정구조가 가능한 이유는 연방국가의 주·지방정부처럼 교육비, 경찰비뿐만 아니라 사회복지비의 대부분을 지방정부가 부담하기 때문임
- 즉 일본의 지방세 비중과 지방재정의 비중이 OECD 국가들 중 특이하게 높은 이유는 일본의 지방정부가 사회보장 부문과 중앙재정 역할의 상당 부문을 책임지고 있기 때문임
- 일본 사회복지비(연금 제외)의 72%, 교육비의 89%, 경찰비의 78%를 지자체가 부담하고 나머지를 국가가 부담

[그림] 일본의 중앙·지방간 세출책임 배분(2012년)



(注) ()内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合
計数は精査中であり、異動する場合があります。

- 또한 일본에서는 법령으로 정한 중요 국가사무의 경비를 지방세를 통하여 우선적으로 부담하기 때문에 이전재원(국고보조금과 지방교부세)의 규모가 지방세보다 크지 않음
- 양 이전재원의 합과 지방세가 거의 같은 규모임

<표> 일본 지자체의 세입구조 (2010년 결산)

地方税	地方譲与税 地方特例交付金 地方交付税	国庫支出金	地方債	その他
343,163 (35.2%)	196,460 (20.1%)	142,346 (14.6%)	129,695 (13.3%)	163,452 (16.8%)

← 地方歳入 97兆5,115億円 →

(注) 国庫支出金には、国有提供施設等所在市町村助成交付金を含み、交通安全対策特別交付金は除く。

- 일본의 이러한 특이한 재정 구조는 중앙과 지방간 재정관계의 역할 정립이 매우 어렵게 되어 있다는 것을 시사하는 것임
 - 지방정부의 재정을 통하여 국가적으로 중요한 사업인 사회보장, 교육, 경찰서비스가 제공되기 때문에 법령 등을 통한 중앙정부의 지방재정에 대한 통제가 불가피하게 발생할 수밖에 없음
 - 즉 OECD 국가들 중 특이하게 일본의 중앙정부와 사회보장부문의 세입이 가장 낮고, 지방정부의 세입이 가장 높은 이유는 지방세나 지방교부세와 같은 지방정부의 일반재원이 국가적 사무에 일차적으로 투입되도록 되어 있기 때문임
 - 국가사무의 제공을 위한 지방세와 지방교부세의 역할은 자연적으로 지방자치의 고유기능을 위축시키므로 이러한 일본의 일반정부 재정구조가 그다지 바람직하다고 볼 수는 없을 것임
 - 또한 각 정부 부문의 재정 책임성이 모호한 이러한 재정 구조가 일본의 국가부채가 GDP의 220%를 상회하는 것과 무관하다고 보기도 힘들 것임

- 결론적으로 선진화·노령화가 진전됨에 따라 OECD 모든 국가들에서 복지, 의료, 사회보장과 같은 국가적 사무의 중요성이 커지고 있는 바, 이러한 상황에서 지방재정의 확대가 현실적으로 가능하지 않음
 - 또한 지방세 및 지방재정을 확충하여 지방정부가 국가적 사무의 대부분을 맡도록 하는 일본형 지방재정 구조가 바람직한 것인지에 대한 신중한 판단 역시 필요한 시점임

6장. 개선대책

1. 지방재정 세입부문 과제

○ 지방세감면비율 한도제 도입필요

- 비과세 감면제도에 대한 국회심의를 강화할 필요

※국세의 경우 기획재정부 장관이 조세지출예산서를 작성해야하며 (국가재정법 27조), 국세감면비율을 직전 3년간의 +0.5%이내에서 관리하는 국세감면비율한도제(국가재정법88조)가 운영되고 있음.

- 지방세감면에 관련하여 지방자치단체의 동의권 혹은 협의권 필요

○ 국세 및 지방세 조정을 통한 지방세제 개편

- 거래세 완화와 보유과세 강화

- 양도소득세를 지방세로 전환할 경우 약 15%내외의 지방세수가 확충됨¹¹⁾

- 과세자주권의 확립: 지역개발세 등

○ 지방재정교부금 증액과 배분기준개편

- 현재의 교부율인 19.14%에서 22%정도의 인상주장이 있음

- 사회복지비의 교부금 산정기준 강화

○ 사회복지 지방이양사업의 개선: 분권교부세 대상사업 및 세율의 조정

- 사회복지 지방이양사업으로 분권교부세 대상사업 중 노인·장애인·정신요양 생활시설 운영사업은 국고보조사업으로 환원 필요

- 동 3개 생활시설 운영사업은 지역간 시설불균형 및 지방부담 가중 등의 문제점을 고려할 때 국고보조사업으로 환원을 검토할 필요

- 상기 3개 생활시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원(2004년 보조율 70% 적용)할 경우, 국고에서 추가 부담해야 할 금액은 3,265억원(2011년 기준)으로 추정

- 현행 분권교부세의 내국세 부담비율을 0.94%에서 1.43%로 정도로 인상하여 실질적인 기능을 할 수 있도록 해야 함.

○ 노인·장애인·아동 등 모든 국민에게 최소한의 기본적인 서비스를 제공해야 하는 사업의 경우 국고보조사업으로 전환.

- 노인시설, 장애인생활시설, 정신요양시설, 아동복지시설, 재가노인복지시설, 장애인복지관 운영, 아동급식사업 등 7개 사업이 대상.

11) 경기개발연구원. “지방의 희생을 강요하는 재정현실”. 2011.7.20

○ 사회복지 국고보조사업의 개선: 국고보조율의 조정

- 복지분야 의무지출 국고보조사업 중 지속적 수요 발생이 예상되는 일부 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 개선 필요
- 기초노령연금의 경우 기준지표의 구간별 분포를 감안하여 구간 재편 검토 필요

○ 차등보조율 적용 대상 사회복지사업의 예산의 범위 내 확대 필요

- 의무지출 자격급여사업이면서 아직 차등보조율이 적용되고 있지 않은 장애인연금사업 및 장애수당사업은 차등보조율 적용 검토
- 보건복지부의 바우처사업 중 아직 차등보조율이 적용되고 있지 않은 장애인사회활동지원, 산모신생아도우미 사업의 차등보조율 적용 검토

○ 영유아보육료 지원사업의 기준보조율 상향 조정 필요

영유아보육료 지원사업의 국고보조율 결정기준에 영유아인구비율을 반영하는 방안 검토

○ 지방소비세 전환율 인상에 대한 검토

- 사회복지 지출 확대에 의한 지자체 재정상의 어려움 해결에 지방소비세 부가가치세 전환율 인상이 대안이 될 수 있음
- 지방소비세 전환율을 5%p 인상시 지방소비세는 2.4조원 증가
- 그러나 지방소비세 부가가치세 전환율을 인상하게 되면, 인상분만큼의 중앙정부 세입원 축소, 지방교부세와 비슷한 성격의 재원증가, 지자체 책임성 약화 등의 문제가 있음
- 따라서 지방소비세 부가가치세 전환율 인상은 지방재정확충 효과뿐만 아니라 중앙-지방간 자원배분의 적절성, 지자체의 재정지출 책임성 강화 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있음

○ 조정교부금의 제도를 개선할 필요가 있음.

- 총량적으로 교부율인상이 필요함.
- 2011년 기준으로 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 40%, 광주 70%, 대전 56%, 울산 58%로서 자치구의 재정환경개선을 위해 타지역 수준으로 인상할 필요가 있음.
- 배분에 있어서도 자치구의 특수한 상황을 고려하여 경제상황과 각 구의 여건을 고려하여 조례로 재조정할 필요가 있음.
- 자치구간 재정격차를 완화하고 불균형을 시정하는 방식으로는 독일이나 일본에서 시행중인, 역교부세제도 및 총액보전주의를 채택 할 수도 있음.
- 광역시 자치구 재원확보를 위해 조정교부금의 배분재원에 '지방소비세' 추가가 필요함.

○ 자체세입노력 강화

- 세외수입증대, 체납관리. 징수교부금제도개선

2. 지방재정 세출부문 과제

○ 위임사무의 재정지원 문제

- 사무를 위임하는 부분에 대한 재정지원이 적정하게 수반되지 않음으로서 재정부담 가중 (예. 지방세 징수 등)
- 인건비에 대해서도 광역자치단체의 공무원인 만큼, 광역시에 인건비를 계상해야 한다는 주장도 제기되고 있음.
- 중앙정부의 사무권한 및 기능의 이양과 함께 지방자치단체에 대한 재정지원의 법적보장
- 중앙정부에서 지방정부로 권한을 이양할 경우에는 반드시 재원이양을 포함해야 한다는 것을 법으로 규정함.

○ 중앙정부와 지방자치단체간 재정분담의 합리적 결정을 위한 ‘(가칭)지방재 정부담심의 위원회’ 등 협의체 구성

○ 지방재정 영향평가제도의 도입

- 지방수입 감소 또는 지방비부담을 유발하는 법률안이 지방재정에 미치는 영향을 법안심사시 반영하는 ‘지방재정 영향평가제도’의 도입 필요
- 국세 및 지방세 감세정책으로 최근 5년간 지방재정 수입은 총 32.8조원 감소 추정
2012년 영유아보육료지원 대상 확대에 의한 지방비는 6,639억원 증가 추정

○ 지자체 재정투자사업의 개선

- 우리나라 지자체의 재정투자사업은 자치단체가 지방투자사업에 대해 종합적으로 평가하는 체계가 구축되지 않아서 투자사업에 대한 효율성 제고 및 관리가 미흡
- 지자체의 자율적인 집행단계 및 사후단계의 관리평가체계는 거의 없는 실정
- 자치단체의 주요 재정사업에 대해 사업의 생성부터 환류까지 투자사업 이력을 관리하는 종합적인 투자사업관리시스템을 구축할 필요

○ 지자체 청사신축 문제, 국제행사 개최문제의 개선

- 지자체 예산 낭비 사례로 지자체 청사문제와 국제행사를 들 수 있으며, 청사의 면적과 에너지 효율 문제는 개선되는 추세이나 지속적인 노력 필요, 국제행사 심의과정의 타당성 확보 필요

○ 지방공기업 부채문제의 개선

- 지방공기업의 부채는 결국 지자체가 부담하게 되므로 지방공기업 부채를 철저히 관리할 필요, 이를 감안하여 행정안전부의 재정위기 단체 산정 기준 강화 필요

○ 지역의 민주주의 강화

- <납세자 소송법>을 통한 재정에 대한 책임성강화

- 주민참여예산을 통한 예산과정의 참여
- 지방정부 파산제도 도입으로 주민의 정치적 책임성 강화