

변화하는 재정환경, 지방재정조정제도의 개선이 필요하다

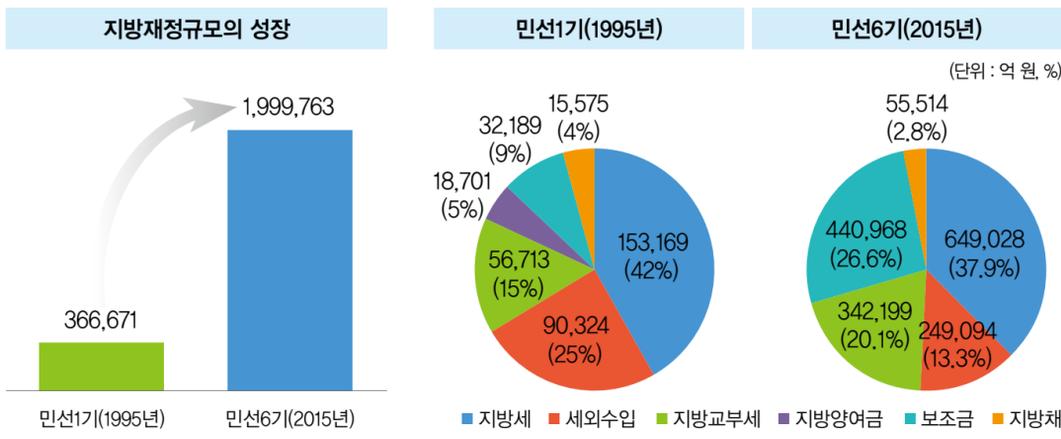
지방재정조정제도의 개선 필요성

- 저출산, 고령화로 인한 사회복지재정수요의 급증과 이에 반한 국가경제의 저성장으로 인한 지방세입의 불안정성 증대
 - 지방자치단체 사회복지 관련 예산의 급격한 증가(연평균 9.2%)
 - 지역 간 재정격차를 해소하기 위한 장치들이 마련되어 지역균형수요 반영 등 다양한 방식의 재정지원제도들이 운영되고 있지만 각각의 제도들 간 구조상·운영상 불균형이 발생
- 계층 간 소득, 지역 간 재정 불균형 확대로 인한 지방자치단체의 재정관할 범위 확대
 - 사회복지, 거시경제 등 기존 지방자치단체의 사무범위 이외 영역으로의 지방자치단체의 재정관할 범위가 확대
- 이러한 자치단체 재정여건의 변화에도 불구하고 지방재정조정제도는 여전히 과거에 머물러 있는 한계를 노출
 - 재정환경 변화에 따라 발생하는 현안에 대응하기 위한 지방재정조정제도의 개선 필요

지방재정환경의 변화 실태 및 특성

○ 지방세입 구조의 변화

- 1995년 이후 우리나라의 지방재정규모는 연평균 35% 상당의 증가를 기록하였음
- 2006년에는 100조 원 시대에 진입하였으며 2015년 세입규모는 1991년에 비해 10배나 확대된 199조 원에 달함



- 그러나 이러한 외형적 성장과 달리 그 내실은 빈약함. 특히 전체 지방세입에서 지방세가 차지하는 비율이 1991년 40.4%에서 2015년에는 37.9%로 오히려 감소하는 등 지난 20년간 내적 성장을 이루지 못하였음

(단위: 억 원, %)

구분	부분도입기 (1991년)	민선1기 (1995년)	민선2기 (1999년)	민선3기 (2003년)	민선4기 (2007년)	민선5기 (2011년)	민선6기 (2015년)
합계	199,035(100%)	366,671(100%)	537,724(100%)	781,425(100%)	1,119,864(100%)	1,562,567(100%)	1,999,763(100%)
지방세	80,350(40.4%)	153,169(41.8%)	185,685(34.5%)	288,165(36.9%)	380,732(34.0%)	508,129(32.5%)	649,028(37.9%)
세외수입	60,716(30.5%)	90,324(24.6%)	157,593(29.3%)	200,363(25.6%)	278,509(24.9%)	363,828(23.3%)	249,094(13.3%)
지방교부세	34,524(17.3%)	56,713(15.5%)	69,187(12.9%)	115,196(14.7%)	214,083(19.1%)	304,665(19.5%)	342,199(20.1%)
지방양여금	5,570(2.8%)	18,701(5.1%)	29,061(5.4%)	48,504(6.2%)	-	-	-
보조금	17,875(9.0%)	32,189(8.8%)	78,912(8.5%)	106,663(13.6%)	211,590(18.9%)	321,161(20.6%)	440,968(26.6%)
지방채	-	15,575(4.2%)	17,286(2.6%)	22,639(2.9%)	34,950(3.1%)	64,783(4.1%)	55,514(2.8%)

자료출처: 행정자치부, 지방자치단체 통합예산 개요

○ 국고보조사업의 지방비 부담 증가

- 국고보조사업의 증가로 지방비 부담이 증가되었으며, 국고보조금 대응 지방비 부담 증가율이 지방예산증가율을 크게 상회

(단위: 조 원)

	2009년	2011년	2013년	2015년	연평균 증가율
지방예산(A)	137.5	141.0	156.9	173.2	4.0%
국고보조사업(B) (비중 B/A)	41.8 (30.4%)	48.6 (34.5%)	55.1 (35.1%)	64.4 (37.2%)	7.8%
국고보조금 (보조율)	26.6 (64%)	30.1 (62%)	33.5 (61%)	41.4 (64%)	8.4%
대응 지방비 (부담율)	15.2 (36%)	18.5 (38%)	21.6 (39%)	23.0 (36%)	7.5%

자료출처: 행정자치부, 지방자치단체 통합예산 개요

○ 사회복지지출의 증가

- 저출산, 고령화의 영향으로 복지비 부담이 증가되었으며, 사회복지관련 지방예산의 급격한 증가

(단위: 조 원)

	2009년	2011년	2013년	2015년	연평균 증가율
중앙 총지출 (a)	301.8	309.1	341.9	375.4	3.8%
복지지출(b) (비중 b/a)	80.4 (26.6%)	86.4 (28.0%)	88.7 (25.9%)	105.3 (28.1%)	4.8%
지방예산(c)	137.5	141.0	156.8	173.2	4.0%
사회복지비(d) (비중 d/c)	24.1 (17.6%)	28.5 (20.2%)	34.9 (22.3%)	44.0 (25.4%)	11%

자료출처: 행정자치부, 지방자치단체 통합예산 개요

재정환경변화에 따른 지방재정조정제도의 당면 과제

○ 보통교부세 재정부족 보전 기능의 문제

- 사회복지수요 증가 등 재정환경 변화로 인한 지방자치단체의 재정수요 확대 및 보통교부세 요구액의 증가
- 자치단체 종류별로 교부액의 편차 확대로 인한 재정환경 변화에 대한 대응력 미흡
- 산정방식에 있어서 복지재정수요 대응 강화를 위한 보정계수 개선에 대한 요구 증가

○ 국고보조금 증가로 인한 지방비 부담 증가

- 국고보조금 증가로 인한 지방비 부담의 증가(2005년 국고보조사업 지방비부담 31.7% → 2015년 36%)
- 국고보조금 사업 평창이 유발시키는 사업의 유사중복 등 효율성 저하 문제 발생

○ 대도시 자치구 재정조정 수단으로서의 조정교부금 기능 문제

- 대도시 사회복지수요 증가에 대응할 수 있는 조정교부금 규모의 절대적 부족
- 대도시 간 산정방식의 상이함과 산정과정의 합리성 결여로 인해 자치구 간 재정형평화 기능을 제대로 수행하고 있지 못하는 실정
- * 산정내역 및 과정 비공개로 인한 조정교부금 제도의 투명성 부족 문제

재정환경변화에 따른 지방재정조정제도의 개선 방안

○ 보통교부세 기능 및 산정방식의 개선

- 지방자치의 원칙에 입각한 지방재정의 자율성, 책임성 제고를 위한 제도개선에 초점 부여
- 지방세 이양을 통한 자체재원의 확충 필요 → 지방자치단체 운영에 필요한 인건비 등 경상운영비는 지방의 자체재원으로 충당하는 것이 원칙이 되어야 함
 - ※ 삶의 질 관련 서비스 불균형 문제는 보조금 또는 중앙정부 시책사업으로 해결 필요
- 이를 위해, 보통교부세 산정방식을 표준재정수요와 표준재정수입을 기초로 하는 재정부족액 산정으로 전환할 필요가 있으며, 이 과정에서 군 단위 보통교부세 편중경향의 해결, 복지수요 증가에 대응하는 기준재정수요산정의 개선 필요

○ 국고보조사업의 정비

- 일반국고보조사업은 재정형평화 기능을 강화하는 방향으로 개선이 필요하며 주민생활과 직결되는 사업에 대한 포괄보조 시행으로 재정형평화 기능 부여
- 사회복지보조사업은 사회복지지출 결정 시 지방자치단체의 의사반영 강화를 위한 노력이 필요하며, 기준보조율 체계 정비 등을 포함한 관련 법령의 정비가 필요

○ 조정교부금의 개선

- 기준재정수요, 기준재정수입, 조정을 등의 산정방식 개선 및 전국 공통의 규정 정립 필요
- 사회복지수요를 효과적으로 충당할 수 있는 수단으로서의 조정교부금 확충
- 시·도, 시·군·구 간의 재원분담 합리화 방안 강구 필요