

지방재정 건전화!
청사진을 그리자!!

2012년 10월 8일

행정안전위원회
국회의원 박남춘

목 차

1. 지방자치 20년, 지방재정의 현재는?	5
2 우리나라의 지방재정 현황	7
2.1 지방자치단체 예산 현황	7
2.2 재정자립도 현황	9
2.3 지방채무 현황	10
3. 지방재정에 영향을 미치는 요인들	13
3.1 정부 정책에 따른 지방 세입에 영향	13
3.2 경기 침체와 지방세입 감소	15
3.3 세제 개편이 지방재정에 미치는 영향	16
4. 지방재정 현재 문제점	19
4.1 세제 개편이 지방재정 미치는 영향	19
4.2 지방재정 부담을 야기 시키는 국고보조금 제도	24
4.3 지방세 비과세 감면 축소	33
4.4 지방정부 채무와 지방공기업 부채	37
4.5 중앙정부 정책 집행 하청기관? 지방정부?	40
5. 지방재정 건전화 대책	43
5.1 지방자원 세입구조 개선으로 지방재정 건전화	43
5.2 국고보조사업 제도 개선 필요	49
5.3 복지 수요에 증가에 따른 세수 건전화 방안	52
5.4 지방분권위원회 상설 상임위화	56
5.5 지방재정 평가 제도 체계화 필요	57
6. 지방 재정 건전화 청사진을 그리자.	59

□ 참고자료

1. 지방자치 20년, 지방재정의 현재는?

- 지방자치 20년 지방 재정은 어떠한가?
- 지방의회가 구성된 지 21년, 민선지방자치제도가 실시된지 17년이 되었음. 21년, 17년이라는 시간이 지난 지금 지방자치와 지방재정 현황과 문제점을 살펴보고자 함.
- 95년 지방자치 시행 후 1,709건의 국가사무가 지방에 이양되면서 자치단체 비용 부담은 크게 증가했지만 국세의 지방이양은 2010년 국세인 부가가치세의 5%를 지방소비세로 신설해 자치단체로 배분하고 있는 정도가 전부임.
- 국세 중심의 세수 구조는 20년간 변함없는 80:20의 조세 배분 비율임. 20년 이상 장기에 걸쳐 국세와 지방세의 조세 배분비율에 거의 변화가 없다는 구조적 모순이 있음.
- 또한, 구조적 모순과 함께 경기침체의 장기화로 지방세입 기반 위축과 지방세 비과세·감면 확대로 지방 세수는 감소하고 있음.
- 복지시책 확대에 따른 지방자치단체 재정부담은 가중되고 국고보조사업 및 재원대책 미흡 사업의 증가로 재정운용 경직성 심화되고 있는 상황임.
- 특히, 이명박 행정부의 감세정책(국세+광의의 지방세)으로 지방재정 수입이 42.5조원 감소한 반면, 이에 대한 보전책으로 지방재정 수입이 9.7조원 증가했으나 여전히 32.8조원이 감소함.¹⁾

1) 입법조사처 '감세가 지방재정에 미치는 영향' 박남춘 의원실 제출 자료 인용

- 무상보육 실시와 취득세 감세 등은 지방재정에 큰 영향을 주는 요인 중의 하나임.
- 지방자치에 따른 지방 사무 이양으로 인한 국고보조금 매칭 사업 증가 등에 의한 지방지출 증가와 지방세 비율의 부조화와 부자 감세 등 정책으로 인한 지방재정의 열악함은 가중되어 가고 있으나 지방 의견은 반영되지 않고 있음. 행정안전부와 지자체의 의견이 원활히 반영될 수 있는 제도 개선이 필요함.
- 정부 정책이 지방재정에 어떤 영향을 미치는지 분석하고 지방재정 건전화를 위한 제도개선 방향을 제안하고자 함.

2 우리나라의 지방재정 현황

2.1 지방자치단체 예산 현황

- 2012년 지방자치단체 재정규모는 약 151 조원으로 전년 (2011년 당초 예산 대비) 7.1% 인 약 10조원이 증가함.
- 2009년 지방재정은 전년 대비 10% 가량 증가하였으나, 2008년부터 시작된 금융위기 및 감세정책 등에 따른 세수감소의 여파로 2010년에는 전년대비 예산이 감소함. 그러나 2012년 7.1% 증가함.

2007 - 2011년 지방자치단체 재정규모 변동 추이 (예산순계)²⁾

(단위 : 억원)

구분	2008	209	전년 대비	2010	전년 대비	2011	전년 대비	2012	전년 대비
당초예산	1,249,666	1,375,349	10.1%	1,398,565	1.7%	1,410,393	0.8%	1,510,950	7.1%
최종예산	1,444,536	1,567,029	8.4%	1,497,797	△4.4%	1,562,568	4.3%	-	-

주: 예산순계는 자치단체의 회계간 거래·자치단체간 외부거래 중복계상분 공제 금액임

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」 각 년도

- 또한, 국세 ■ 지방세 비율은 ‘95년 지방자치 시행 전과 동일하게 8:2 수준으로 변함이 없고 주요 OECD 국가에 비해서도 낮은 수준으로 지방자치에 부합하는 재정분권이 실현되지 못하고 있음.

주요 OECD 국가의 국세 : 지방세 비율(%)

구분	한 국	프랑스	일 본	미 국	독 일
국세 : 지방세	79 : 21	75 : 25	57 : 43	56 : 44	50 : 50

2) 지자체파산제도 도입방안에 대한 조사, 입법조사처 박남춘 의원실 제출자료

- 이렇게 지방자치단체가 지방세·세외수입 등 자주재원 보다는 정부의 지방재정지원금에 의존해 지방자치에 부합한 재정분권이 실현되지 못하고 있음.

지방자치단체 세입구조('11년)

(단위 : 억원, %)

합 계	자주재원(56.3%)		의존재원(41.1%)		지 방 채
	지방세	세외수입	지방교부세	국고보조금	
1,410,392 (100)	497,434 (35.3)	296,349 (21.0)	274,085 (19.4)	305,528 (21.7)	36,996 (2.6)

- 매칭사업(국고보조사업)도 추진 주체가 정부임에도 불구하고 지자체가 일정률을 부담해야 하는데, 매년 부담액이 늘어남.

연도별 국고보조금 및 지방비 부담 현황(행안부 지자체 예산개요)

(단위 : 억원, %)

구 분	'08년		'09년		'10년		'11년	
	액	구성비	액	구성비	액	구성비	액	구성비
국고보조사업	350,107	100	417,716	100	467,410	100	486,182	100
국고보조금	227,670	65	265,387	64	292,186	63	300,883	62
지방비부담	122,437	35	152,329	36	175,224	37	185,299	38

- '08년 12.2조원에서 '11년 18.5조원으로 6.3조원이 증가하는 등 매년 지자체의 재정 부담을 압박하는 큰 요인으로 작용하고 있음.

2.2 재정자립도 현황

- 연도별 재정자립도 추이를 살펴보면, 2004년 57.2%에서 2012년 52.3%로 4.9% 감소함. 재정자립도는 2011년까지 4년 연속 하락하였다가 2012년에는 전년 대비 소폭 상승한 52.3%에 이르고 있음.

연도별 재정자립도 추이

(단위 : %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3

- 자치단체별 재정자립도를 살펴보면, 서울특별시가 88.7%로 가장 높으며, 가장 낮은 곳은 전북 고창군으로 7.8%임

지방자치단체별 재정자립도 최고·최저 현황³⁾

(단위 : %)

구분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	88.7	55	35.2	28.2	37.1	16.4	36
최고	88.7	70.0	61.7	28.2	63	46.3	81.5
	서울 본청	인천 본청	경기 본청	제주 본청	경기 성남	울산 울주	서울 서초
최저	-	41.1	14.6	-	8.3	7.8	13.6
	-	광주 본청	전남 본청	-	전북 남원	전북 고창	부산 영도

- 열악한 지방재정으로 인건비 미해결 자치단체가 지방세 대비 123개, 지방세 + 세외수입 대비 41개임.

3) 국회 입법조사처, 「지자체 파산제도 도입 방안 등 조사」, 2012.

2012 자치단체 인건비 미해결 현황⁴⁾

(단위 : 단체수)

구분		계	시·도	시	군	자치구
지방세 수입	계	244	16	74	85	69
	해결	121 (49.6%)	16 (100%)	55 (75.7%)	17 (20.0%)	32 (46.4%)
	미해결	123 (50.4%)	-	18 (24.3%)	68 (80.0%)	37 (53.6%)
자체수입 (지방세+세외수입)	계	244	16	74	85	69
	해결	203 (83.2%)	16 (100%)	71 (95.9%)	54 (63.5%)	62 (89.9%)
	미해결	41 (16.8%)	-	3 (4.1%)	31 (36.5%)	7 (10.1%)

- 군의 경우를 보면 지방세 수입으로 인건비 미해결 단체가 85곳 중 68곳으로 80%에 달함. 세외수입을 포함한 자체 수입의 경우도 85곳 중 31곳 36.5%가 인건비도 해결하지 못하고 있음.
- 또한, 지방의 증가하는 사회복지지출 등 재정수요를 교부세, 보조금 등 의존재원으로 충당함에 따라 자치단체의 재정자립도는 하락추세임.

2.3 지방채무 현황

- 지방채발행액은 2006년부터 2008년까지는 전체 지방예산의 2% 내외인 3조 규모에서 큰 변동이 없었으며, 이는 지방채발행한도액의 50% 미만에 불과한 수준이었음

⁴⁾ 행정안전부, [2012년도 지방자치단체 예산 개요], 2012.5

최근 5년간 지방채발행 현황⁵⁾

(단위 : 억원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010
지방예산(A)	1,154,723	1,280,366	1,444,536	1,567,029	1,497,797
지방채발행액(B)	28,683	30,857	30,148	85,338	60,015
B/A(%)	2.5	2.4	2.1	5.4	4.0
지방채발행한도액(C)	58,649	64,003	71,590	80,087	89,747
B/C(%)	48.83	48.21	42.11	106.56	66.87

- 그러나, 경기침체에 따른 부족재원 보전을 위한 지방채 발행이 급증하면서, 2009년도 지방채발행액은 전년대비 약 180% 증가한 8조 5,338 억원에 이르고 있으며, 이는 지방채발행한도액을 초과한 수준임.
- 2010년도에는 지방채발행액이 한도액의 약 60%인 6조억원으로 전년대비 다소 감소함.

연도별 지방채무 잔액 현황 ⁶⁾

(단위: 억원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
광역자치단체	108,055	111,276	119,589	129,720	177,100	204,444	197,432
기초자치단체	66,425	63,075	62,487	60,766	78,431	85,489	84,186
합 계	174,480	174,351	182,076	190,486	255,531	289,933	281,618
(증가율)		△0.1%	4.4%	4.6%	34.1%	13.5%	△2.9%

- 지방채무 잔액은 2008년도까지 20조원 미만 수준을 유지하였으나, 2009년도에 전년대비 30% 이상 증가하여 25조원을 초과하였음
- 2011년말 자치단체별 채무 현황을 보면 28조 1,618억원으로 전체 채무 비율은 12.7%임.

5) 국회 입법조사처, 「지자체 파산제도 도입 방안 등 조사」, 2012.

6) 행정안전부 제출 자료

- 채무 비율 평균은 12.7%이고 최고는 인천 27.1% 최저는 서울시 9.2%임.⁷⁾

- 채무 상환비율 평균은 3%이며 가장 높은 곳은 대구광역시로 6.5%, 가장 낮은 곳은 서울시 1.5%임

7) 참고자료-지방 채무와 지방공기업 부채 , 자치단체별 채무현황

3. 지방재정에 영향을 미치는 요인들

3.1 정부 정책에 따른 지방 세입에 영향

- 최근 복지에 대한 국민적 관심과 요구의 증대, 저출산 ■ 고령화와 같은 새로운 사회문제의 등장으로 정부의 복지예산이 확대되고 있음.
- 대부분의 사회복지 국고보조사업이 중앙과 지방이 일정비율로 재정을 분담하여 추진하는 매칭펀드(matching fund) 방식으로 이루어지므로, 국가의 복지지출 확대는 지방재정 부담으로 연결되고 있음.
- 보조금 관리에 관한 법률 및 같은 법에서는 보조사업별로 적용 기준이 되는 국고보조율 즉 기준보조율을 다양하게 규정하고 있음.
- 이러한 기준보조율은 각 지방자치단체의 재정여건과 복지수요를 고려하여 인상하거나 인하될 수 있음.⁸⁾ 이를 차등보조율 제도라 하며 현재 기초생활보장수급자급여, 영유아 보육사업, 기초노령연금 등 일부 보조 사업에 적용되고 있음.

보조금 관리에 관한 법률

제10조(차등보조율의 적용) ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 **해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다.** 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.

8) 사회복지비지수와 재정자주도를 고려하여 기준보조율에서 10%p 인상 또는 인하할 수 있음

※ 사회복지비지수: 사회복지예산 규모 / 세출예산 규모(일반회계+특별회계) 순계

사회복지 국고보조사업 기준보조율 9)

보조율	사업명	예외
100%	아동통합서비스 지원·운영	서울 사업비 2/3
80%	기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여, 자활급여, 기초생활보장수급자 해산·장제급여, 교육급여, 의료급여, 장애인 의료비, 자녀학비 지원, 저소득 한부모가족 지원, 긴급복지지원, 산모·신생아 도우미 지원	서울 50%
70%	화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	
	한센환자 보호시설 운영, 부랑인시설 운영 장애수당·장애아동수당, 장애인활동 지원	서울 50%
50%	한센환자 보호시설 운영, 부랑인시설 운영 장애수당·장애아동수당, 장애인활동 지원	서울 50% 성장촉진지역 80%
	지방의료원 기능 강화, 한센양로자지원 사회복지보장시설 및 장비지원, 어린이집 기능보강	
	국가예방접종 실시, 지역아동센터 운영 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울 30%
	영유아 보육사업지원	서울 20%

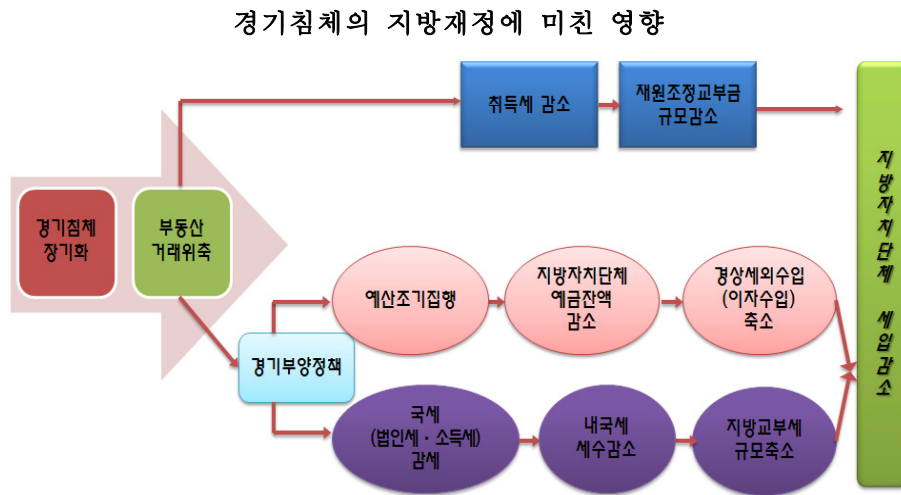
- 기준보조율에 대해서는 복지사업의 성격과 유형에 대한 면밀한 검토 없이 책정되어 있어 서로 유사한 사업임에도 기준보조율이 다르다는 지적이 제기되고 있음.
- 차등보조율과 관련해서는 차등보조 대상사업 선정의 원칙이 없으며 차등화 지표가 지방자치단체의 복지재정 부담을 정확히 반영하는데 한계가 있고 기초와 광역 등 지방자치단체의 유형별 복지여건 및 재정특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용하고 있다는 점 등이 문제점으로 논의되고 있음.

9) 지방재정확충방안 등조사 입법조사처 박남춘 의원실 제출자료 인용 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표 1 재구성,

3.2 경기 침체와 지방세입 감소

□ 경기침체 장기화로 지방세입 기반 위축¹⁰⁾

- 2008년 미국의 리먼 브라더스사의 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기와 2009년부터 시작된 유럽의 재정위기 여파로 경기침체가 장기화되면서 지방재정의 세입기반은 더욱 위축되고 있음.
- 지방세에 미친 영향을 보면, 경기침체의 장기화로 인하여 부동산 거래가 위축됨에 따라 광역자치단체 세수의 중추를 이루는 취득세가 감소하였으며, 취득세의 감소는 이를 재원으로 하는 특별시 및 광역시의 재원조정교부금 총 규모의 감소로 이어져, 결과적으로 자치구의 세입을 감소시키는 결과도 초래하였음.



- 또한, 경기부양정책으로 예산조기집행, 지방자치단체 예금 잔액 감소, 경상세외수입 축소, 국세, 내국세 감소로 인한 지방교부세 규모 축소 등으로 지방자치단체 세입 감소를 가져올 수 있음

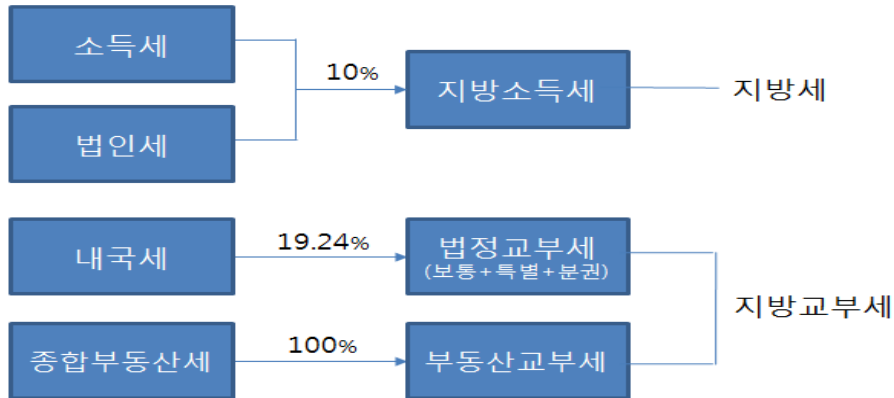
10) 지방재정문제 해결할 수 없는 문제인가? 인천발전연구원 인용

3.3 세제 개편이 지방재정에 미치는 영향

- 세제 개편에 따른 지방세 감면 등이 지방재정 감소의 원인으로 지적되고 있음.
- 2008년 세제 개편으로 인한 부동산 세수 감소와 2011년 취득세 감면으로 인한 세수 감소, 한미 FTA로 인한 자동차세 개편등으로 지방세수 감소 발생.
- 정부가 2011년 '3.22 부동산 대책'의 하나로 추진한 주택 취득세 50% 감면 조치로 한 차례 홍역을 앓았었음.
- 지방세수의 30~50%를 차지하는 부동산 취득세가 절반으로 줄어들 경우 재정 운용상의 어려움이 불 보듯 뻔하기 때문이었음.
- 재정자립도가 낮은 일부 지자체에서는 재정파탄을 우려하는 목소리 까지 터져 나왔음.¹¹⁾
- 중앙정부의 감세정책은 지방재정지원제도와 관련된 내국세와 기타 세목 변화를 통해 지방재정에 영향을 주게 됨.

11) 3.22 주택거래 활성화 대책 상 취득세율 인하조치에 따른 지방재정 감소분은 '12년 예산에 반영하여 전액 보전할 계획임, 국정감사 제출자료

감세개편이 지방재정에 영향을 미치는 경로



- 지방재정지원제도는 지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금, 균형발전특별회계로 구성되는데, 이 중 국고보조금을 제외한 나머지가 국세변화에 연동됨.
- 감세정책은 i)소득세 및 법인세율 인하에 따른 지방세 세수 변화 ii)내국세 인하에 따른 법정교부세 감소와 iii)종합부동산세 인하에 따른 부동산교부세 변화를 통해 지방재정 수입에 영향을 줌.
- 소득세와 법인세의 10%가 지방소득세(2010년 이전의 주민세에 해당)로 귀속됨에 따라 지방세가 감소함.
- 내국세의 19.24%로 배분되는 법정교부세¹²⁾와 종합부동산세 100%인 부동산교부세¹³⁾가 감소하여, 이 둘로 구성된 지방교부세가 감소.
- 특히 지방세의 변화는 재정자립도가 높은 수도권지역에서, 지방교부세 변화는 재정의존도가 높은 비수도권 지역에서 상대적으로 크게 작용함

12) 법정교부세는 보통·특별·분권 교부세로 구성되는데, 2006년부터 법정교부율 19.24%로 총액이 결정된 후 지방자치단체별로 재정부족분이나 특별사업 유지 등에 따라 배분됨

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

- 지방세 비과세·감면 비율 축소로 지방세 감소에 영향을 미치고 있음.
특히나 지방세 비과세·감면 정책은 지방세 감소분에 대한 보전 계획 없이 지방자치단체의 의사와 무관하게 중앙정부에 의해 일방적으로 시행되어 왔기 때문에 그 간 지방자치단체의 과세 자주권 침해 및 지방자치의 원활한 시행을 저해하는 원인으로 지적받아 왔음.

4. 지방재정 현재 문제점

4.1 세제 개편으로 지방재정 감소

- 9.10 경제 부양 정책으로 인한 취득세 감면은 지방세입 감소로 이어진다는 논란과 부자 감세 등으로 많은 논란이 있었음
- 국세 감세효과는 내국세·법인세·소득세·종합부동산세 순서로 크게 나타나지만, 지방재정 수입에 미치는 영향은 해당 세수가 100% 적용되는 종합부동산세에서 상대적으로 크게 나타남
- 감세정책의 영향이 재정자립도가 높은 특별·광역시·광역시보다 의존재원 비중이 높은 도 지역에서 보다 클 수 있음을 시사

▶ 협의의 부동산 거래세율 인하

- 시·도세 세목별 비율을 살펴보면 취득세와 등록세 비중이 40%가 넘음.
- ‘12년 지방세 징수 목표 대비 취득세 징수 목표는 14조 7,971억원으로 27.5%이며 상반기 실적은 6조 7,589억원으로 45.7% 비중을 차지하고 있음.

지자체별 취득세 징수목표액 대비 상반기 징수액('12년)

(단위:억원)

구분	지방세	취득세			
	징수목표 (예산)액①	징수목표 (예산)액②	비중(③/①)	상반기실적 (6개월)④	비중(⑤/②)
전국	537,953	147,971	27.5%	67,589	45.7%

- 2005년 이후 부동산 취득세율 감면 연혁을 보면 취득세 감면규모 확대 및 연장이 지속됨.
- ‘05년 이전 부동산 거래세는 4%(취득세 2%, 등록세 2%)였음. 그러나 정부의 경기 부양 정책에 따라 취득세율은 수시로 감면되고 있음.
- 정부 정책에 따라 변동이 심한 지방세수 변동으로 정책이 나온 후에 행정안전부와 지자체에서는 세수 보전 등에 대한 요구를 하게 되지만 기획재정부와 이견 차이로 늘 논란이 됨.
- 2011년 3월 말부터 적용된 추가 거래세율 인하로 2011년 4~12월 동안 지방세수는 2.3조원 감소되었음. 1주택자(국민주택규모, 9억원 이하)를 예로 들면, 세율이 2.2%에서 1.1%로 인하됨.
- 행정안전부가 제출한 ‘부동산 취득세 감면 현황’에 따르면, 2011년 4~12월 동안 취득세와 지방교육세 등 총 2조 3,294억원의 지방세입이 감소. 특히, 9억원 초과·다주택자도 6,796억원 감면혜택을 받음.

협의의 부동산 거래세 감세정책에 따른 지방세 감소분('11년 3.22대책)¹⁴⁾

	건수 (만건)	감면액(억원)			건당감면액 (만원)
		취득세	지방교육세	총감면액	
9억원 이하(1주택자)	73.5	14,998	1,500	16,498	224
9억원초과 다주택자	14.2	6,178	618	6,796	480
합계	87.7	21,176	2,118	23,294	266

※ 주택유상거래 건수는 매매, 판결, 교환, 대물변제, 상가주택의 주택지분이 주택수에 포함됨

14) 행정안전부 국정감사 제출 자료

- 추가 세율인하에 따른 지방세 감소액 보전 대상액 2.3조원 중 2.1조원만 보전돼 여전히 부족분에 대한 논란이 있었음.
- 행안부는 전액보전을 전제로 동의한 정책으로 약속이행이 바람직하다는 주장을 하였고, 기재부는 거래실적 평균치('07~' 09/3년)를 산정하여 발행한 지방채의 원금과 이자 등 비용부분까지 지원하였고, 예년보다 주택거래가 늘어나 세수증대 효과가 발생한 점을 감안 지자체 요구수용 곤란으로 추가 보전계획 불투명.
- 지자체의 자주재정운영에 심각한 차질을 초래하고 약속 미이행에 따른 중앙과 지방간 신뢰상실 등의 논란이 지속되었음.
- 취득세 감소분 전액보전은 실제 발생한 거래에 따른 취득세의 감소분을 의미하므로 50% 감면에 따라 1:1 보전 필요.
- 3년 거래실적 평균치를 ‘전액’ 으로 보는 것은 지방세 신장률('06~' 10, 6.5%)을 고려할 때 부적절함.
- 2012년 9월 10일 경제 부양책으로 취득세 추가 감면을 내 놓은 이후 지자체별 부족분 2,632억원을 지원 해 주기로 약속 한 상황임.

▶ 광의의 부동산 거래세율 인하

- 부동산 보유세 인하 조항을 연장 적용한 것은 감세정책임
- 부동산 거래세율의 인하(일몰 2009.12.31)와 보유세(재산세·종합부동산세)의 강화는 노무현 행정부의 정강(platforms, 정책 조합)임. 하지만 종합부동산세를 완화하면서 더불어 인하된 거래세율을 유지하는 것은 감세정책으로 볼 수 있음.

- 일몰이 3회 연장된 ‘주택거래에 대한 취득세의 감면(지방세특례제한법 제40조의2)’ 조항에 따른 지방세 감면액을 광의의 감세정책 세수효과로 볼 수 있음.
 - 광의의 감세 = 2011년 거래세율 추가 인하(협의) + 일몰연장으로 인한 세율인하.
 - 주택거래에 대한 지방세 감면으로 2010~2012년 동안 13.4조원의 지방세가 감소함.

- 주택거래에 대한 취득세·등록세 감면의 일몰연장으로 2010년에 3.8조원의 지방세수가 감소함.

- 2011년 추가 거래세율 인하에 따른 지방세 감면분(협의의 감세) 2.3조원, 기존의 인하된 세율 적용에 따른 감면분 4.2조원 등 총 6.5조원의 지방세가 감소함.

광의의 부동산 거래세 감세정책에 따른 지방세 감소분: 2010~2012년

(단위: 억원)

	2010	2011 ³⁾	2012 ⁴⁾	합계
취득세	-17,441	-59,071	-27,813	-103,325
등록세	-17,048			-17,048
지방교육세	-3,410	-5,908	-2,826	-12,144
총 지방세수	-37,899	-64,979	-30,640	-133,518

주 1) 국세인 농어촌특별세는 분석에서 제외함.

2) 2010년 자료는 지방세정연감의 ‘비과세·감면 현황’에서 ‘지방세법 제273조의2 주택거래에 대한 감면’ 부분을 수정한 내용임.

3) 2011년부터 취득세와 등록세가 취득세로 통합됐고, 2011년 값은 실적치임.

4) 2012년은 1주택자에 한해서 세율인하가 이뤄지기 때문에, 2006~2010년 실적치를 평균하여 [표 7]의 1주택자 감면액 비중(0.83)을 곱하여 추정함.

자료: 행정안전부, 『지방세정연감』, 연도별. 입법조사처 분석자료

- 2006년 이후 서민생활 안정, 부동산 거래활성화 등 정책목적으로 취득세(등록세 포함)를 감면해 왔으나, 세수감소에 대한 보전대책 부재함.
- 감면세액에 대한 보전은 2011년 추가감면을 논의하는 과정에서 추가감면분에 대한 보전대책이 도출된 것이 처음이며, 종전과 현행 감면세액이나 9·10 재정 지원 대책 중 추가감면 및 2013년까지 감면연장에 대한 보전대책 논의도 없었음.
- 감면기간 반복연장에 따른 감면세율 고착화가 우려됨. 2006년부터 한시적으로 적용하기로 한 취득세율을 2010년부터 매년 1년씩 그 일몰기한을 연장함에 따라, 지방재정은 더욱 어려워지고 있음.
- 취득세 감세 때마다 확실한 재정보전이 안되면 추가 감면조치는 곤란하다는 지자체의 의견이 있음.

4.2 지방재정 부담을 야기 시키는 국고보조금 제도

- 지방자치단체 국고보조사업 현황을 살펴보면 국고보조사업 규모가 지속 확대되었고, '07년 32조(지방예산 대비 약 28%) → '12년 53조(지방예산 대비 약 35%)로 약 21조 증가하였음.

국고 보조율의 변화¹⁵⁾

(단위 : 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지방 예산	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950
국고보조사업	319,721	350,107	417,716	467,410	486,162	526,125
비율	28.5%	28.0%	30.4%	33.4%	34.5%	34.8%

- 반면, 국비보조율은 '07년 약 70%→ '12년 약 60%로 축소되었고 지방비는 10조 증가하였음.

국고보조사업에 따른 지방비 부담비율

(단위 : 억원)

구분	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
국고보조사업	319,721	100%	350,107	100%	417,716	100%	467,410	100%	486,162	100%	526,125	100%
국고보조금	209,006	68.4%	227,670	65.0%	265,387	63.5%	292,186	62.5%	300,883	61.9%	320,606	60.9%
지방비부담	96,721	31.6%	122,347	35.0%	152,329	36.5%	175,224	37.5%	185,299	38.1%	205,519	39.1%

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도, 당초예산 편성 기준

- 국고보조사업 증가에 따른 자체수입 잠식 현황을 살펴보면 지방교부세 수입 증가폭 이상의 국고보조사업에 대한 지방비를 분담하고 있음.

15) 행정안전부 제출자료

- 국고보조사업 지방분담금 증가 금액이 교부세 증가금액보다 5년 평균 6,145억원이 상회함에 따라 자체수입까지 잠식하는 상황임.
- 지방세입 증가분에 국고보조금 지방분담금을 제외하면 지방예산 연 평균 증가액 3.4조원(평균 약 2.5%, 국비 약 7.0%)에 불과함.

지방예산 연평균 증가액

(단위 : 억원)

전년대비 증가	2008	2009	2010	2011	2012	평균증가
지방분담금(A)	25,626	29,982	22,895	10,075	20,220	21,760
교부세(B)	27,213	23,785	-9,576	18,580	18,074	15,615
(B)-(A)	1,587	-6,197	-32,471	8,505	-2,146	6,145
지방세(C)	54,725	35,213	8,115	18,649	40,519	31,444
세외수입(D)	22,495	36,704	-22,152	-19,772	25,176	8,490
(B)+(C)+(D)-(A)	78,807	65,720	-46,508	7,382	63,549	33,790

자료 : 지방자치단체 예산개요 각 년도, 당초예산 편성 기준

- 국고보조사업의 문제점으로는 첫째, 중앙과 지방의 도덕적 해이를 유발할 수 있음. 중앙정부는 조직 확대를 위해서 지방비 부담을 활용하여 무분별하게 국고보조사업을 편성(근린공원 운동시설 설치 등)하고 있음.
- 둘째, 지방정부는 의회 및 주민의 예산 편성·집행에 대한 감시 없이 사업을 추진할 수 있는 보조 사업을 자체사업 보다 선호함.
- 특히, 주민은 보조금을 “눈먼 돈”으로 보고 예산의 효율적 집행 보다 단체장의 국고보조사업 유치실적에 보다 많은 관심을 가지게 하는 폐해를 발생시키기도 함.

- 셋째, 지방재정 자율성 감소로 국고보조사업은 지방비 분담(매칭)을 기본 구조로 하고 있으므로 보조사업 확대는 지방재정 자율성의 감소를 가져옴.
- 지방교부세제도 기능 약화의 원인이 되기도 함. 지방교부세가 지방재정조정제도이나 산식에 의해 교부액 규모가 결정되어 있는 반면 매년 조정되는 국고보조율 및 차등보조율 통해 실질적으로는 국고보조사업이 지방재정조정 기능까지 발휘하고 있음.

□ 영유아 무상 보육사업으로 본 지방비 부담 현황

- 2012년 3월 0-2세 무상보육 결정에 따라 지방의 추가 재정부담 6,639억원 발생.
- 국회 증액분 3,698억원에 따른 지방비 부담 3,788억원이며 신규 취원자 증가(취원율 50.5%→57%)로 인한 지방비 2,851억원이 추가 부담되게 되었음.
- 지방정부가 50%(서울 80%)를 부담하는 사업이나 지방정부와 사전 협의 없이 재정부담 의무만 부과하고 신규 취원 아동 증가에 따른 지방비 부담 미반영으로 지방비 부담 가중.
- ‘12년 영유아 보육료 지원 사업 지방비 총액 약2조 4,500억원임. ‘13년 지방비 약 2조 7,500억원 예상’ , 12년 당초예산 대비 약 1조 원 증가함.

무상 보육 관련 지방비 부담액

(단위 : 억원)

구분	2012년			2013년*
	'12년 당초예산	'12년 최종(추정)	차액 (당초) - (최종)	
국가	17,431	23,912	6,481	26,828
지방	17,855	24,494	6,639	27,480
합계	35,286	48,406	13,120	54,308

* 보건복지부에서 기재부에 요구한 제출한 '13년도 예산안

- 현행 보육료, 양육수당 분리 지원으로 부모의 선택권 제한 및 복잡한 보육료 지원체제로 인해 행정 일선에서 혼선 발생.
- 보육료와 양육수당 일원화를 통한 보편적 아동수당 도입이 필요하다는 주장이 있음.
- 아동수당 제도 도입시 보편적 복지와 국가 책임성 제고를 위해 전액 국비사업 추진이 필요하다는 지자체 요구가 많음.
- 지자체에서는 무상보육 확대에 의한 추가부담금 6,639억원 국비지원과 2013년부터는 영유아 무상보육사업 전액을 국비사업화하는 것이 필요하다는 요구가 있음.
- 지자체의 세수 등을 고려하지 않고 진행한 무상 보육 사업에 대해 2013년 폐지하기로 해 정치권과 정부의 논란을 야기하고 있음.

□ 사회복지 수요에 따른 분권 교부세 문제점

- 저출산·고령화로 인한 사회복지관련 사업의 지속적 확대 추세는 국가 및 지방자치단체의 재정을 압박하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있음.
- 2007~2012년도의 국가 및 지방자치단체의 재정규모 증가율과 사회복지비 예산 증가율을 비교해 보면, 국가와 지방자치단체의 재정규모 증가율은 각각 6.42%와 6.17%인데 비하여 사회복지비 예산 증가율은 8.56%, 12.30%에 달함.
- 사회복지비 증가는 국가와 지방자치단체 모두에게 재정 압박 요인으로 작용하고 있지만, 지방자치단체의 경우는 사회복지비 증가율(12.30%)이 예산증가율(6.17%)의 약 2배에 달할 정도로 큰 부담이 되고 있음.

국가 및 지방자치단체의 사회복지비 비중 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
중앙 총지출(A)	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	6.42%
복지지출(B) (비중 B/A)	61.4 (25.8%)	68.8 (26.2%)	80.4 (26.6%)	81.2 (27.7%)	86.4 (28.0%)	92.6 (28.5%)	8.56%
지방 예산(A)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	6.17%
사회복지비(B) (비중 B/A)	17.3 (15.4%)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.2%)	30.9 (20.5%)	12.30%

주: 1) 당초예산 순계기준임.

2) 중앙정부의 복지재정에서 공적연금 및 건강보험 지원 등 33.9조원을 제외한 복지사업에 대한 지출은 17%로 지방자치단체보다 낮은 수준임.

자료 : 행정안전부, 『지방재정세제 길라잡이』, 2011.9, p.37. 참조 재작성.

- 149개 9,581억원의 국고보조사업 지방이양에 따른 재원보전을 위해 내국세 0.94%로 분권교부세율을 도입하였음.

분권교부세 도입 16)

- (도입배경) 국고보조사업 지방이양(149개 사업, 9,581억원)에 따른 재원보전
 - ※ '05년은 분권교부세(8,454억, 내국세 0.83%)와 담배 소비세 인상분 중 일부(1,127억)로 보전
 - ※ '06년, 담배소비세 감소로 미충당된 재원(1,127억) 보전 위해 분권교부세율 인상(내국세 0.83→0.94%)
 - (운영기한/대상사업) '05~'14년('15년 보통교부세로 통합)/90개 사업(당초 149개)
 - ※ '09년 분권교부세 운영 5년 연장(당초 '09년까지 → '14년까지), '10년 대상사업 구조조정 (149개→90개)
 - (재원규모) 내국세의 0.94%('12년 1조 6,154억*)
 - * 경상(67개) 8,456억 vs 비경상(23개) 7,690억/복지(52개) 1조 2,116억 vs 비복지(38개) 4,038억
-

- 그러나, 사회복지 수요가 폭증함에도 불구하고 분권교부세의 재원은 내국세의 0.94%로 고착되어 있어, 그 수요를 충당하기에 어려울 뿐만 아니라 매칭방식으로 나머지 재원을 조달해야 하는 지방자치단체의 재정적 압박은 갈수록 가중될 수밖에 없는 상황임.
- 즉, 국고보조사업의 지방 이양 이후 지방비 부담은 연평균 17.3% 증가한 반면, 분권교부세는 5.2% 증가하여, 결국 지방비 부담률은 2004년도 56.5%에서 2010년도 71.4%로 14.9%p나 증가하였음. 물론, 국비 및 분권교부세의 비중은 이양 전인 2004년도 43.5%에서 2010년도에는 28.6%로 감소하였음.

16) 행정안전부 국정감사 제출자료

분권교부세 사업 지방비 부담 추이(149개)

(단위 : 억원, %)

구 분	이양 전(국비)			이양 후(분권교부세)						연평균 증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	이양 전	이양 후
계(A)	22,195	21,073	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	0.5	12.8
국비·분권(B)	8,765	8,987	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	5.5	5.2
비중(B/A)	39.5	42.6	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	28.6		
지방비(C)	13,430	12,086	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	-2.9	17.3
비중(C/A)	60.5	57.4	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	71.4		

자료 : 행정안전부, 『지방재정세제 길라잡이』, 2011.9, p.40.

- 2008~2010년도 기간 중, 지방자치단체 유형별 사회복지비의 연평균 증가율은 모두 매우 높지만, 광역자치단체 증가율(13.12%)보다는 기초자치단체의 증가율(16.41%)이 높고, 그 중에서도 자치구의 증가율은 17.54%로 가장 높게 나타나고 있음.

지방자치단체 유형별 사회복지비 지출 비중 및 증가율

구 분	사회복지비 지출 비중 (2010년)	사회복지비 연평균 증가율 (2008~2010년)
광역자치단체	23.68%	13.12%
특별·광역시	25.23%	14.29%
도	22.39%	12.06%
기초자치단체	26.34%	16.41%
시	24.80%	17.10%
군	16.23%	12.57%
자치구	43.21%	17.54%

자료 : 행정안전부, 지방재정관리시스템(e-호조), 내부분석자료.

- 동일한 기초자치단체에 속하는 군의 경우는 사회복지비의 비중이 16.23%로 모든 지방자치단체 중 가장 낮고, 증가율도 12.57%로 가장 낮아 다른 유형의 지방자치단체와 비교하여 사회복지비 증가에 따른 재정 부담이 상대적으로 가벼운 것으로 해석됨.

- ‘09년 지방재정지원제도 개편시 국고환원을 추진하였으나 관계부처 등의 반대로 우선 운영기한을 5년 연장(‘10~’ 14)하고 149개 사업을 구조조정하기로 함.
- ‘10년 분권교부세사업 구조조정을 실시, 대상 사업 59개를 통폐합하여 90개가 되었음.

-
- ❖ 대상사업 59개 통·폐합(149 → 90개)¹⁷⁾
 - ◇ 경상적수요:92→67개(△25), 비경상적수요:57→23개(△34, 일반수요 폐지)
 - ❖ 510억원(복지 129, 비복지 381) 확보, 복지분야 투입
 - 복지분야의 자원 배정비중은 **3.7%P 증가 (70.3→74.0%)**
 - ※ (‘10년) 9,046억원 → (‘11년) 1조 532억원(내국세 증가 포함)
-

- ‘11년 2월 국무회의시 「복지전달체계 개선방안」 논의 시 분권교부세 개편은 중장기 중점검토 과제로 선정하였음.
- 총리실(복지서비스 향상 TF, 4월~7월)에서 ‘사회복지공무원 인력확충’ 과 연계 논의코자 하였으나, 무산되어 사회복지인력확충 재정 지원은 별도 국고보조사업을 신설하여 지원
- 지방자치단체는 지방재정의 어려움이 큰 상황에서 자원 대책을 마련할 것을 지속 건의해 왔고 정부에서는 기재부·복지부 등 관계부처 협의를 거쳐 ‘12년부터 ’ 14년까지 국비를 지원하기로 함.
- ‘12~’ 14년 중 신규 채용되는 3,340명 인건비에 대해 3년간 국고 지원액은 총 1,620억원이며 지방비 포함 총액은 2,390억원임.

17) 행정안전부 국정감사 제출자료

- 평균인건비(3천만원)를 기준으로 서울 50%, 지방 70% 보조에 상당하는 금액으로 산출하면 연차별 지원 규모를 보면 ‘12-’ 14년 동안 1,620억원을 지원하게 되어 있음.

사회복지 공무원 인력 확충에 따른 인원 증원과 지원예산

구분	계	‘12년	‘13년	‘14년
순증인력(명)	3,340	1,800	1,000	540
인력누계(명)	-	1,800	2,800	3,340
지원규모(억원)	1,620	370	570	680

- 그러나 ‘15년도 이후는 지방이양 복지사업(분권교부세) 개편 등 지방재정제도 전반에 대한 종합 검토를 통해 방안을 강구한다는 정부의 방침에 지자체에서는 사회복지인력 확충이 ‘ 15년 이후에는 지자체의 인건비 부담으로 다가 올 것이라는 우려가 있음.

4.3 지방세 비과세 · 감면 축소

- 재산과세 중심의 지방세제는 낮은 세수 신장성과 부동산경기에 따라 등락하는 지방세수임.
- 국세는 90% 이상이 소득 및 소비과세에 세원을 두고 있으나, 지방세는 약 50%가 재산과세이기 때문에 경제성장 및 소득수준 향상의 결과가 상대적으로 세수증대로 연계되기 어려운 구조임.
- 이러한 점을 개선하기 위한 방안의 하나로 2010년부터 지방소비세와 지방소득세가 도입되었지만, 표에서 보는 바와 같이, 그 효과는 소비과세 4.1%p 증가, 재산과세가 2.5%p 감소에 그치고 있음.¹⁸⁾

소득 · 소비 · 재산과세에 따른 국세 및 지방세 구성 비율

(단위 : %)

구 분		소득과세	소비과세	재산과세	기타
국 세		46.3	44.0	5.1	4.6
지방세	2009	17.3	15.1	50.2	17.4
	2012	17.6	19.2	47.7	16.9

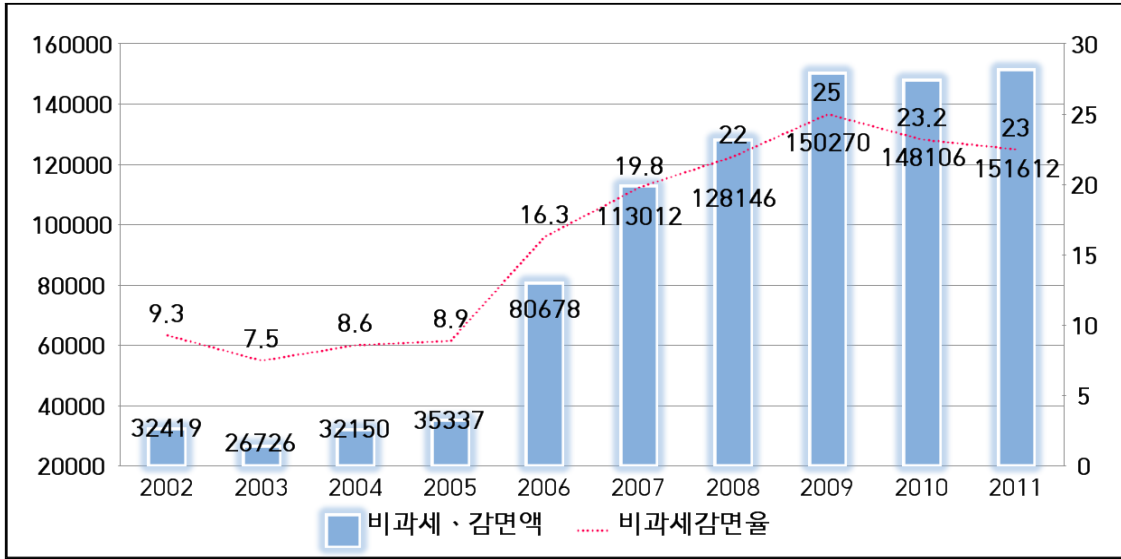
주: 1. 국세는 2010년도 결산 기준이며, 지방세의 경우는 2009 · 2012년도 당초예산 기준임.
 2. 국세 및 지방세 모두 과년도수입은 미포함된 것임.
 자료 : 국세청, 『2011 국세통계연보』, 2011.12, p.7. 및 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2012.5, p.104. 참조 재작성.

- 지방세 비과세 · 감면 확대로 지방세수 감소규모가 증가하고 있음.
- 2005년도 이전에는 10% 미만이었던 지방세의 비과세 · 감면율이 2006년도에는 16.3%로 증가하였음.

18) 지방재정문제 해결할 수 없는 문제인가? 인천발전연구원

- 그 이후에도 지속적으로 증가하여 2009년도에는 1/4 수준인 25.0%(15조원)까지 상승함.
- 2010년도에는 지방세의 23.2%, 14조 8,106억원을 비과세·감면하였으나, 그 중에서 지방자치단체가 자율적으로 조례로 감면한 규모는 10%인 1조 5천억원에 불과함.
- 나머지 90%는 중앙정부의 국가시책을 추진하기 위하여 법령으로 비과세·감면한 것으로서 규모로는 무려 13조 3천억원에 달하며, 이는 2011년도부터 도입된 지방소비세의 총규모 2조 6천억원의 5배가 넘는 규모임.
- 또한, 지방세 비과세·감면율이 2005년도 8.9%에서 2010년도 23.2%로 14.3%p 상승하는 동안, 국세는 14.4%에서 14.6%로 겨우 0.2%p 상승하는데 그쳤음.
- 중앙정부는 지방세의 비과세·감면을 통하여 국가의 시책 추진을 지원하여 왔다는 것을 알 수 있음.
- 지방세 비과세 및 감면 정책은 지방세 감소분에 대한 보전계획 없이 지방자치단체의 의사와 무관하게 중앙정부에 의해 일방적으로 시행되어 왔기 때문에 그 간 지방자치단체의 과세자주권 침해 및 지방자치의 원활한 시행을 저해하는 원인으로 지적받아 왔음.

지방세 비과세·감면 추이



지방세 비과세·감면 추이¹⁹⁾

(단위 : 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
비과세·감면액 (A)	32,419	26,726	32,150	35,337	80,678	113,012	128,146	150,270	148,106	151,612
지방세징수액 (B)	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937	458,512	454,797	451,678	491,598	523,001
비과세감면율 (A / A+B)	9.3%	7.5%	8.6%	8.9%	16.3%	19.8%	22.0%	25.0%	23.2%	22.5%

주 : 2007~2008년 지방세징수액, 비과세감면액은 행정안전부, 「지방세지출예산제도 2009년도 시범 운영 결과보고」, 2009.12 인용함. 2011 잠정치임

- 지방세법, 조세제한특례법 등 중앙정부 소관 법률 재정비 통해 지방세 비과세·감면 비율을 축소해야함.
- 지방세 비과세·감면비율(액)이 '02년 9.3%(3.2조원)에서 '11년 22.5%(15.1조원)로 감면액 4.7배가 증가하였음.

19) 자료 : 행정안전부(행정자치부), 『지방세정연감』, 각 연도 및 행정안전부 국정감사 제출자료

법을 재정비 통한 지방세 비과세·감면 비율 축소 현황²⁰⁾

(단위 : 억)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	'11(잠정)
지방세법	67,414	77,404	90,015	119,611	120,04	128,904
감면조례	9,930	15,532	15,734	16,809	15,109	9,177
조특법	3,334	4,331	7,297	13,849	12,956	13,531
합계	80,678	97,266	113,046	150,27,0	148,109	151,612
지방세액	412,937	435,243	454,797	451,678	49,159,805	523,001
비과세감면율	16.3%	18.3%	19.9%	25.0%	23.2%	22.5

* '11년 감면조례액은 전국단위 감면을 규정한 조례가 조특법으로 이관됨에 따라 '10년보다 감소함

○ 비과세 감면율은 2006년 8조에서 '2011년 15조로 1.9배 증가하였음. 2009년 최대 25% 수준이었고, 2011년 잠정 15조원 이상이며 22.5% 수준으로 지방세의 1/5이 넘는 수준임.

20) 행정안전부 제출 자료 재작성

4.4 지방정부 채무와 지방공기업 부채

- MB정부 출범 이후 급격히 증가한 지방공기업의 부채도 지방정부의 재정건전성을 위협하고 있음.
- 지방정부가 건설을 위해 설립한 각종 개발공사들이 채권 발행을 늘리면서 돈 먹는 하마로 전락함.
- 2010년 지방공기업 총 부채는 67.8조원으로 2005년 이후 연 평균 19.9% 증가하고 있음.
- 지방공기업 채무 증가의 주요 원인은 도시개발공사 부채 증가에 있음. 2011년 도시개발공사의 부채는 40.8조원으로, 지방공기업 총부채의 60%이며, 최근 2005년 동안 연평균 45.1% 증가함.

연도별 지방공기업 부채 현황²¹⁾

(단위: 억원, %)

구분	부채(억원)							연평균 증가율
	05	06	07	08	09	10	11	
전체계	237,821	357,421	412,885	473,284	582,114	628,818	678,480	19.9%
직영기업_소계	111,939	130,473	135,858	148,906	155,311	164,074	184,185	8.7%
상수도	19,947	16,854	15,085	13,880	12,991	14,464	14,865	-4.4%
하수도	13,707	14,076	14,000	14,066	15,172	17,400	28,500	14.8%
공영개발	11,604	25,734	26,053	31,296	25,077	22,262	23,356	19.5%
지역개발기금	66,681	73,809	80,720	89,665	102,072	109,948	117,464	9.9%
공사·공단_소계	125,882	226,948	277,027	324,377	426,803	464,744	494,295	27.7%
지하철	60,273	68,814	64,781	62,809	57,573	62,349	62,925	1.0%
도시개발공사	58,625	150,204	202,044	247,827	349,820	379,955	408,439	45.1%
기타공사	4,047	4,858	7,243	10,861	16,568	19,965	20,436	32.4%
지방공단	2,937	3,072	2,958	2,881	2,842	2,475	2,495	-2.5%

21) 행정안전부 제출자료

2011년 지방채 이율별 현황²²⁾

(단위 : 억원)

계	4%미만	4%-5%미만	5%-6%미만	6%-8%미만
277,152	175,181	81,478	20,305	188억원
(100.0)	(63.2)	(29.4)	(7.3)	(0.1)

자료 : 2011년 잔액 기준

- 지방채에 대한 이율별 현황을 보면 5% 미만이 25조 6,659억원으로 93% 정도임. 채무 부담에 따른 이자 비용은 연 1조원 이상이 될 것으로 추정됨.
- 지방공기업의 재무건전성이 악화되면, 지자체가 일반회계 전입금으로 자본금을 확충해 주어야 하기 때문에, 재정상 부담이 따를 수밖에 없음.
- 지방공기업 채무는 49.4조원으로 지자체 채무 28조로 176% 수준임. 서울시가 25조로 가장 채무가 높았고 경기도, 인천 순임.

공기업 부채 규모 ²³⁾

공기업명	부채규모(억원)		
	2011년		
	부채	자본	부채비율
공기업 계 (133개)	494,295	358,403	138%
지하철 (7)	62,925	180,950	35%
도시개발공사 (16)	408,439	142,532	287%
기타공사 (31)	20,436	27,936	73%
지방공단 (79)	2,495	6,985	36%

- 공기업 분류별로 보면 도시개발공사 부채비율이 287% 수준으로 가장 높았으며, 전체 부채 비중의 83%를 차지함.

22) 행정안전부 제출 자료 재작성

23) 행정안전부 국정감사 제출자료

지방공기업 경영성과

(단위: 억원)

	총수익	총비용	당기순이익	총수지비율(%)	단체수 (개)		
					계	흑자	적자
계	138,066	139,448	-1,382	99.0	133	106	27
지하철	21,952	30,990	-9,038	70.8	7	-	7
도시개발	93,354	85,693	7,661	108.9	16	13	3
기타공사	8,894	8,906	-12	99.9	31	18	13
지방공단	13,866	13,859	7	100.1	79	75	4

- 지방공기업 경영 성과를 분석한 결과 7개의 지하철 공사는 당기 순이익이 9,038억원의 적자를 나타내고 있음. 서울 메트로를 비롯한 지하철 공사는 무임승차 제도에 대한 국비 지원 등을 요구하고 있음.
- 토목경제에 매몰된 MB정부는 지방공기업의 무분별한 사업추진을 제대로 통제하지 못하고, 사업성 또한 면밀히 검토하지 않은 채 무분별한 채권을 발행해 지방재정난을 일으키고 있음.
- 2007년 약 28조원에서 2011년 49조원으로 증가하여 4년간 21조원의 지방공기업 부채가 늘어났고 5년 평균 이자 총액은 1조6,321억원에 달함.

지방공기업 부채

	이자비용총계					부채				
	07년	08년	09년	10년	11년	07년	08년	09년	10년	11년
2011년 (133개)	3,297	3,486	3,369	3,392	3,077	277,026	324,378	426,803	464,745	494,295
지하철 (7개)	1,574	1,261	1,127	1,014	914	64,781	62,809	57,573	62,350	62,925
도시개발공사 (16개)	1,630	2,116	2,093	2,196	1,984	202,044	247,827	349,820	379,955	408,439
기타공사 (31개)	42	62	115	157	161	7,243	10,861	16,568	19,965	20,436
지방공단 (79개)	51	47	34	25	18	2,958	2,881	2,842	2,475	2,495

- 지방공기업의 무분별한 부채증가는 지방경제발전의 발목을 잡을 뿐만 아니라 국가 전체경제의 블랙홀로 작용할 수 있음.
- 시도별 지방공기업 부채현황을 보면 강원도의 경우 2007년 6,455 억원에서 1조 6,770억원으로 부채가 2.6배 증가하였음. 이자비용은 9억원에서 559억원으로 62배 증가했음.
- 2011년 기준, 공기업 부채를 비교해 보면 가장 부채가 많은 서울시는 22조원이고 가장 적은 제주도는 701억원으로 315배 차이가 나고 이자비용은 591배 차이가 남.

4.5 중앙정부 정책 집행 하청기관? 지방정부?

- 지방 자율재정이 확보되지 못하면 지자체는 중앙정부 정책을 집행하는 하청 기관에 불과 할 수 밖에 없다는 지적이 있음.
- 지방세의 주 조세원인 취득세 양도세 등에 대한 감세 정책등에 대한 지자체의 의견 반영이 안 되고 있고 정부의 국고보조 사업 정책으로 야기되는 지방비에 대한 대책은 늘 정책 반영 후에 논의가 돼 지자체의 불만이 많음.
- ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’ 제13조 및 ‘지방재정법 제22조 제2항’ 국고보조사업에 의한 지방비 부담액을 우선하여 당해 회계연도에 계상하여야 하므로 지방재정의 경직성이 커질 수 밖에 없음.
- 기초노령연금과 같이 법률로서 보조율을 정하는 국고 보조 사업이 있으나 대부분은 대통령령으로 보조사업을 편성하고 있음(보조금 관리법 제5조).

- 현재 980개 보조사업 중 112개만 기본 보조율 규정(보조금 관리법 시행령)되어 있고, 여타 870여개를 기재부 장관이 임의 결정하고 있는 것에 대한 명확한 기준을 만들어야 함.
- 국고보조사업에 대해 약한 국회 통제를 강화할 필요가 있음. 보조금 관리법 제5조 및 제6조 제1항 등 ‘대통령령으로 보조사업을 편성할 수 있도록 규정’하고 있으며, 재원은 일반회계에 비해 국회의 예산 통제가 상대적으로 약한 기금, 특별회계가 약 50% 차지함.
- 지방정부의 자체 사업 세부 내용을 살펴보면 지방정부의 법적·의무적 경비는 최소 49.4조원으로 추산됨.

지방정부 자체 사업 세부 내용²⁴⁾

구분	특별회계·기금(법정)	용도 지정(법정)	법령·조례 협약
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 교육비특별회계(8.5조) · 의료급여특별회계 등 전출금(4조) · 기금전출금(1.3조) · 지역상생발전기금(0.4조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 조정교부금(3.3조) · 재정보전금(4.6조) · 징수교부금(0.8조) · 분권교부세(3.7조) · 시도보조사업(8.3조) · 부담금 사업 (1.5조) · 채무상환(2.5조) · 예비비(2.1조) · 반환금(1.4조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 차량유류대(2.3조) · 버스택시보조(0.5조) · 민간투자사업(0.3조) · 시립대학보조(0.1조) · 도시철도보조(0.6조) · 직영기업보조(3.2조)
	약 14.2조	약 28.2조	

- 지방정부 전체 예산(151조원) 대비 자율예산 7%(10.6조원)에 불과함. 광역지자체별 300억원, 기초 지자체별 30억원 정도 분배 가능한 규모임.

24) 전국 시도지사 협의회 자료 참고

- 지방재정 자율성 제고 방안을 위해서는 지방자율재원을 잠식하는 국고보조사업의 구조 조정이 필요하고, 법적·의무적 경비는 경상비적 성격으로 축소 할 수 밖에 없음.
- 국고보조사업 편성과 지방세와 관련된 취득세 등 감세의 경우에는 행정안전부와 지자체의 의견을 반영해야 하나 미반영되는 경우가 많음.
- 취득세 등의 감세는 지방재정 수입의 직접적인 영향을 미치게 되고 국고보조사업은 재원부담 주체인 지방정부에 많은 영향을 미치고 있으나 현재 의견 반영이 잘 안 되고 있음.
- 보조금관리법 제7조 ‘지방자치단체의 부담을 수반하는 보조사업 편성시 행정안전부장관과 협의’ 해야 하나 행정안전부가 지자체 의견 반영에 소극적이라는 지적이 있음.
- 또한 지방재정부담심의회 운영 결과를 살펴보면 행정안전부 차관이 위원장으로 기획재정부 등과 조정 기능 및 권한이 부족한 것으로 보여, 위원장을 국무총리급으로 격상하여 조정 기능을 강화해야 한다는 의견도 있음.

5. 지방재정 건전화 대책

- 지방자치단체의 재정 문제가 발생하면 주민들의 일상생활에 직접적으로 영향을 받게 됨. 재정압박과 생활 서비스 축소에 따른 체감도가 높아지게 됨.
- 지방자치단체가 꾸준히 ‘강화’를 요구하고 있으나 담보상태인 재정분권은 지방자치 발전의 가장 큰 걸림돌로 지적되고 있음.
- 시·도와 시·군·구 등 지방자치단체는 국내 세금 총 징수액의 60%를 사용하고 있는 반면 징수액 비율은 20%대에 불과함
- 지자체의 사용액과 징수액 차이 40%는 중앙정부로부터 교부세와 보조금 등으로 지원받고 있음. 이는 ‘지방정부의 중앙 종속 심화’의 가장 큰 원인으로 지목되고 있음

5.1 지방재원 세입구조 개선으로 지방재정 건전화

- 지방소비세 20%까지 확대 방안
- 국무총리실, 행정안전부, 기획재정부, 보건복지부가 2009년 대통령보고한 「지방재정 지원제도 개편 방안」에 따르면 2010년 지방소비세를 도입하고 2013년부터 지방소비세 5%를 확대하겠다고 하였음.
- 지방소비세 세수는 2010년도 2.68조원 규모에서 2011년도에는 2.79조원에 이를 것으로 전망되며, 예상세수 가운데 수도권(서울, 경기, 인천)에 배분되는 비중은 32.7%이고, 나머지 지역의 몫은 67.3%에 달함.

- 최근 주요국의 대규모 재정 개혁 실시 사례를 보면 일본, 호주 등 주요국의 지방재정제도 개혁은 자체자원 확대 방향으로 추진하고 있으며, 그 근간은 지방소비세 및 지방소득세 강화에 있음.
- 행정안전부는 2010년 지방소비세 도입 당시 “3년간 준비를 거쳐 2013년 확대” 를 추진하기로 발표²⁵⁾한 바와 같이 2013년부터 지방소비세율을 10%로 확대할 필요가 있다고 주장하며, 2012년 말까지 확대를 위한 준비를 마치겠다는 계획임.
- 현행 지방소비세는 광역자치단체 세목(시·도세)이며, 그 세수의 시도별 배분은 민간최종소비지출을 적용하고 있음.
- 지방소비세 10% 확대 시 부가가치세의 5%만큼의 내국세가 감소하여 지방교부세(내국세의 19.24%), 교육교부금(20.27%)이 감소하고 교육교부금 감소분 보전 방안이 확정되지 않아 구체적인 효과를 추정하기 어려운 면이 있음.
- 다만, 지방소비세가 확대되고 자치단체가 교육교부금 감소분을 전액 보전하게 될 경우 지방은 약 1.6조원의 재원이 증가될 것으로 예상됨.
- 지방소비세는 국세인 부가가치세에서 이양되는 형태의 지방세임. 전환을 점진적 인상에 따른 지자체별 지방소비세액 증가분은 경남·서울·경기·부산 순으로 지방재정 수입효과가 높은 것으로 추정됨
- 수도권 지역은 총 22%의 지방소비세액이 배분되며, 광역시(28%), 도 지역(50%)의 세수 증가분이 더 큼

25) 「지방재정 지원제도 개편방안」, 2009.9월 국무총리실·기획재정부·교육과학기술부 등 합동발표

- 경남(3.6조원), 서울(3.5조원) 순으로 지방소비세액 증가분이 컸고, 제주(0.7조원), 인천(0.8조원)는 지방세 증가분이 상대적으로 작음.
- 기재부는 ‘13년 국가 균형재정 달성, 지방소비세의 소비지 원칙 강화를 위한 제도개선 선행 등을 이유로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.
- ‘13년 지방소비세 5% 확대는 대통령에게 보고한 내용이고 전 국민에게 약속한 내용으로 꼭 지켜야 할 상황이나 기재부가 반대 입장을 보이고 있음.
- 반면, 지방자치단체는 2013년부터 2015년까지 단계적으로 20%까지 확대²⁶⁾해 줄 것을 요구하고 있고 행안위 법안 소위에 「지방세법 일부개정법률안」이 계류중임.
- 지방소비세 세율 상향 조정은 「부가가치세법」의 개정²⁷⁾을 필수적인 전제로 하는 것이므로, 행안부처인 기획재정부와의 협의 과정에 적극적인 노력을 기울여야 할 것임.
- 국회차원에서 법안 소위의 「지방세법」 개정안을 조속히 통과시킬 수 있도록 국회에서는 여야 협력이 있어야하고 행안부는 기획재정부와 관계 부처 협의를 조속히 진행해야 함.

26) 지방소비세를 현행 부가가치세의 5%에서 20%로 확대할 경우 부가가치세 세입이 8.1조원 줄게 됨.

27) 국회기획재정위원회에 신장용의원과 문병호의원이 각각 대표발의한 「부가가치세법 일부개정법률안」이 회부되어 있음.

□ 양도소득세를 국세에서 지방세로 이양²⁸⁾

- 양도소득세를 국세에서 지방세로 이양하여 지방자치단체의 취약한 재정여건 개선의 의견이 있음.
- 양도소득세 징수금액은 2010년은 8.2조원이고, 2011년은 부동산 경기하락으로 2010년에 비해 10% 감소한 7.4조원임.
- 2013년부터 국세인 양도소득세를 지방세로 이전하면, 2013~2016년 동안 지방재정수입은 22.2조원 증가하게 됨.
- 양도소득세가 지방으로 이양되면, 2013~2016년까지 36.6조원의 지방세입이 증가하나, 양도소득세 감소분만큼 내국세가 감소하여, 내국세에서 일정 비율만큼 교부되던 지방교부세(19.24%)와 지방교육재정교부금(20.27%)이 동기간 동안 각각 7조원, 7.4조원 감소하게 됨.
- 그 결과, 지방재정 수입 증가분은 2013년에 5조원이 발생하며, 2016년까지 4년 동안 22.2조원의 지방재정 수입이 증가하게 됨.
- 2010년의 양도소득세액 8.1조원은 2010년 전체 지방세액(49.1조원)의 16.6% 규모이며, 2013년 지방재정 수입증가분 5.0조원은 2012년 예산 순계(151.1조원) 대비 5.4% 수준임.

□ 지방소득세 독립세 전환

- 현재 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세의 부가세^{*}로서 소득세액 및 법인세액의 10%로 과세하고 있음.

28) 예산정책처 박남춘 의원실 제출자료

국세인 소득세에 부가세 방식으로 부과되고 있는 현행 소득할 주민세를 지방소득세로 전환하고, 이와 유사한 성격의 종업원할 사업소세를 지방소득세로 통합하는 한편, 균등할 주민세와 재산할 사업소세를 통합하여 주민세로 개편함

* 국세에서 과세표준과 세액이 결정되면 단순히 세율만 곱하여 세액이 산정

- 그러나 부가세 (sur-tax) 구조가 그대로 유지되는 형태의 지방소득세는 자치단체가 지역경제 활성화를 위한 정책수단으로 활용하게 하고 국세의 세수변동 및 세제개편으로부터 분리된 안정적인 지방재정 확보를 도모하고자 했던 당초 제도도입 취지에 부합하지 않는 측면이 있음.

현행 지방소득세(소득분)는 국세인 소득세와 법인세의 세액을 과세표준으로 10% 비례세율로 과세되고 있음. 이에 따라 국세인 소득세와 법인세의 세수변화나 제도개편에 지방소득세의 세수가 영향을 받을 수 밖에 없는 구조임

- 부가세 방식으로 운용되다 보니 소득세와 법인세 감면, 세율 조정 등에 따라 지방세입이 불안정해지는 문제를 초래함.
- 따라서, 국세 개편에 영향을 받지 않는 안정적인 지방세입 체계를 마련할 수 있도록 지방소득세를 독립세로 개편할 필요가 있음.
- 따라서 향후 징세비용 등을 고려하여 단계적으로 국세와는 별도의 과세 표준 및 세율을 가진 실질적인 독립세로 전환하는 한편 현재 소득세·법인세의 10%인 세수규모도 확대할 필요가 있을 것으로 봄.

지방소득세 도입과정에서 기획재정부는 ① 지방소득세의 분리운영으로 국가의 조세정책 효과가 저감되고, ② 자치단체별로 별도의 세율, 감면제도를 운영할 경우 납세자의 신고 불편 및 협력비용 증가가 우려되며, ③ 신고·부과 검증을 위하여 자치단체 세무공무원의 대규모 인력 증원이 필요하다는 의견을 제시한 바 있음

□ 신규 세원의 확대

- 지방세의 신규 세원이라 함은 현행 「지방세법」에 규정되어 있지 않은 새로운 세목을 의미함.
- 지방세의 신규 세원 발굴이라 함은 현재는 지방세로 포함되어 있지 않으나, 성격상 지방세로 부과하는 것이 바람직한 과세 대상을 찾아서 지방세로 도입하는 것이라 할 수 있음.
- 최근 지방세로 논의되고 있는 것으로는 조력발전, 골재 채취 등 지역 내 자원, 관광행위, 기피시설 등이 있음.
- 또한, 기존 지방세목의 과세대상에 신규 세원을 포함시키는 방안도 검토 되고 있음.
- 지역자원시설세²⁹⁾의 과세대상으로 ▲골재채취 ▲폐기물 ▲송전탑 대형유통업 ▲풍력발전 ▲해저자원 ▲옥외광고물 ▲지하수 ▲산업용 전력 ▲도시가스 ▲관광지 입장행위 ▲이상 특정자원에 대한 과세 ▲공영주차장 ▲화장장 ▲특정 공공시설 등이 과세대상으로 제시되고 있음.
- 레저세³⁰⁾의 과세대상으로는 복권판매 등이 제시되고 있음.
- 세목 신설 시 예상되는 세수증가 효과 및 조세저항 등의 문제점을 비교 평가하여 지방자치단체의 자주재원을 확충할 수 있는 신규 세원을 적극적으로 발굴하는 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 봄.

29) 지역자원시설세는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 드는 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖에 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 지방세임

30) 경마, 경륜, 경정 및 소싸움을 영위하는 사업자에게 과세하는 지방세임

5.2 국고보조사업 제도 개선 필요

- 국고보조사업 제도에 대한 개선 의견이 많음. 부담 주체인 지자체의 의견이 반영 안되는 부분과 정부 시책에 의해 부담이 가중되는 국고보조사업비의 증가로 지방재정은 더 열악해 질 수 밖에 없는 실정임.
- 국고보조사업 제도에 대한 개선³¹⁾의견을 제시함.
- 첫째, 사회복지 국고보조사업에 대한 특례법 제정이 필요함. 국고보조사업에 대한 보조율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표에서 정하고 있으므로, 법률 개정을 통하여 사회복지사업에 대한 국고 보조율을 상향 조정하기는 어려움.
- 이에 따라 「(가칭) 사회복지 국고보조사업에 대한 특례법」을 제정하여 사회복지 국고보조사업에 대한 국고보조를 확대하는 방안 등이 논의되고 있음
- 각각의 사회복지 국고보조사업의 재정특성 정책분야를 고려하여 기준 보조율을 재편하는 한편 사회복지사업별 수급자 분포 등 지방의 복지지출 수준을 객관적으로 반영할 수 있는 차등보조율 지표를 마련할 필요가 있음.
- 영국과 미국에서 폭넓게 활용되고 있는 포괄보조금은 기능적으로 광범위하게 설정된 보조대상 사업 분야에 중앙정부가 일반적 목적으로 지방정부에게 이전재원을 지급하는 제도임.

31) 지방재정확충방안등에 조사, 입법조사처, 박남춘 의원실 제출 자료

- 이 제도는 사용용도에 제한이 없다는 점에서 교부금과 같은 일반재원의 성격을 떠나 넓은 범위에서는 사용상 제한이 있다는 점에서 기존 국고 보조금의 성격도 갖고 있음.
- 우리나라에서는 2010년부터 「국가균형발전 특별법」에 따른 광역지역발전특별회계 지역개발계정의 포괄보조금 형태로 운영하고 있음.
- 둘째, 현재 광역발전특별회계 일부에 적용되고 있는 **포괄보조금제도를 일반 국고보조사업에도 확대 적용**하는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄³²⁾
- 분산적이고 개별적인 현행 보조금 지급방식은 지방정부의 재정자율성을 저하하고 행정비용을 증가시키는 등의 문제점이 지적되고 있으므로 유사한 사업별로 보조사업을 통합하여 보조금을 지급할 필요가 있음.
- 참고로 보조금 관리에 관한 법률은 각 부처에서 보조 사업을 통합 운영할 수 있도록 규정하고 있는 바, 포괄보조 사업을 편성할 경우 예산상 인센티브를 제공하는 등 포괄보조사업 확대를 위한 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 봄.
- 셋째, 국회 및 국민에 의한 국고보조사업에 대한 통제기능 강화가 필요함. 현재 각 부처가 보조사업을 집행할 경우 기재부 및 국회에 보조금 집행실적을 제출하도록 되어 있음.
- 기획재정부에서 전체 보조사업 통계 미작성 및 미공표로 집행내역 파악이 불가하므로 **지자체에 대한 보조사업은 행정안전부 장관이 종합하여 공표하도록 하는 국가재정법 및 지방재정법 개정 필요**.

32) 김충묵·강민규, 「국고보조금제도의 문제점과 개선방안」, 『토지공법연구』 제43집제2호, 한국토지공법학회, 2009.

국가재정법 일부개정법률안

(안 제54조) 각 중앙관서의 장은 지방자치단체에 지원한 국고보조금에 대해서는 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 행정안전부장관에게도 통보하도록 함.

지방재정법 일부개정법률안

(안 제23조제4항) 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우 보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 행정안전부장관에게 통보하도록 함

(안 제23조제5항) 행정안전부장관은 통보된 자료를 취합하여 공표하여야 하며, 공표의 방법은 대통령령으로 정하도록 함.

- 국가재정법에 지방자치단체는 행정안전부장관에게 통보 할 수 있게 함. 지방재정법에 행정안전부장관은 보조금 사업 관련 평가를 하도록 함.

- 지방재정이 소요되거나 감세 등을 실시할 경우 신규사업 추진 시 지출상쇄원칙(PAY-GO) 또는 지출 상한제의 적용 검토 .

지출상쇄원칙(PAY-GO): 1990년대 실시됐던 미국의 지출상쇄원칙은 감세 등을 실시할 경우 대통령 명령으로 감세로 인한 세입 감소액만큼 다른 부분을 증세하거나 세출을 의무적으로 줄이는 것으로 오바마 정부는 재정 적자를 해결하기 위해 이 원칙을 부활시켰음

5.3 복지 수요에 증가에 따른 세수 건전화 방안

□ 교부세율 상향으로 지방재정 감소분 확충 방안

- 지방이양 전('04) 국고보조비율 47.2%로 국고환수 하거나, 분권교부세 법정률을 상향 조정(0.94%→1.44%) 필요.
- '04년 보조율 환원시 분권교부세 교부액 21,771억원이나 현재 교부액 14,573억원이므로 약 7,200억 증액 필요함.
- '11년 기준 내국세 총액(155조)의 0.46%(7,200억원) 상향이 필요하므로 향후 증가폭을 고려하여 조정해야 함. (0.94% → 14.4%(0.5% 증가))

(단위 : 억원)

구분	'04년		'11년		'04년 보조율 환원 시	
	금액	비율	금액	비율		
합계	22,424	100%	50,048	100%	50,048	100%
국비(분권교부세)	9,755	43.5%	14,573	29.1%	21,771	43.5%
대응 지방비	12,669	56.5%	35,475	70.9%	28,277	56.5%

□ 국고보조사업 기준 보조율 재조정

- 사회복지 국고보조사업 간의 기준 보조율 차이에 대한 종합점검 및 조정이 필요
- 국고보조사업에 대해서는 파급효과의 정도에 따라 보조율을 재설정

하여야 함. 분권교부세의 사업과 함께 복지보조사업 등을 함께 고려하여 사무의 파급효과에 따라 국고보조금사업의 보조율을 재조정하는 대안을 제시하고 있음

- 개별국고보조사업의 국고보조율 개선 방안으로 ▲전액 국고보조사업(100%)으로 기초생활급여, 의료급여, 장애수당지급, 기초노령연금 ▲높은 보조사업(70-80%)으로 장애인 의료비 지원, 산모·신생아 지원, 아동발달지원계획 ▲ 동등보조(40-60%) 사업으로 노인치매그립홈기능보강, 입양정보센터운영, 노인생활시설기능 보강 제시함.
- 비경상적수요 산정공식 삭제로 인한 자치단체별 교부액의 범위를 ‘경상적수요의 산정 금액과 비경상적수요의 산정금액의 합’ 으로 명확하게 함.

□ 지방 이양된 복지 사업 일부 국가 사무 이양

- 국고 보조 사업 지방 이양 이후 사회복지사업은 매년 증가하는 반면, 분권교부세는 법정률 내국세 0.94%로 고착되어 있어 사회복지 수요 증가에 미치지 못하므로 특정지역에 편중되어 있거나 국가 차원의 서비스 보장 필요성이 강한 일부 사회복지 사업은 국고 환원 추진이 필요함.
- 총리실 주관 ‘09년 지방재정제도 개편시 행정안전부는 분권교부세 사회복지 지방이양사업의 국고 환원* 등에 대한 입장을 제출하였음.
 - * 전환이 어려운 경우 국가사무성격이 강한 7개 사업 우선 전환
 - 감사원 국고환원 권고 3개사업 : 노인·장애인·정신요양 시설운영
 - 국가사무성격 4개사업 : 아동복지·재가노인복지·장애인복지관 시설운영, 아동 급식지원

* 감사원 권고 국고환원 대상사업 재원규모

구 분	이양 전 ('04)			이양 후 ('11)		
	계	국비	지방비	계	분권	지방비
계	3,919	2,414(61.6%)	1,505(38.4%)	11,749	4,896(41.7%)	6,853(58.3%)
노 인	1,577	992	585	6,180	2,466	3,714
장애인	1,888	1,120	768	4,762	1,980	2,782
정신요양	454	302	152	807	450	357

- 기획재정부가 당초 계획(교부세법 부칙)에 따라 ‘10년부터 보통교부세로 통합하고 복지생활시설의 불균형 문제는 제도개선을 통해 보완하거나 만료기간을 한시적으로 연장하여 지방이양사업의 원활한 추진을 뒷받침해야 하는 것으로 입장을 제출하였음.
- 이에 따라, 총리실 조정결과 분권교부세 운영기한을 5년 연장하고, 지방이양된 149개 사업을 구조조정하는 것으로 결정되었음.
- 4년간 지방이양 사업에 대한 국고환원 등에 대해서는 구체적으로 논의된 바가 없었음.
- 제도가 뒷받침 되지 않아 국고 환원이 어렵다는 원론적인 이야기를 벗어나 분권교부세 인상 방안이나 국고 환원 방법을 찾도록 해야 함.
- 중앙정부와 지방정부간 사무배분 합리화 방안으로 복지정책의 유형을 검토하여 장애인지원 기초생활보장과 같은 공공부조 또는 기본적인 사회안전망서비스 등과 같이 공공성이 높은 사업은 국가 사업으로 전환하고 대신 노인 출산 보육 등과 같이 각 지역과 복지 수요자의 특성에 맞는 다양한 서비스 제공 업무는 지방사무로 추진할 필요가 있음

- ‘12년 국회 지방재정특별위원회를 통한 국고환원 논의 추진이 구체적으로 이루어질 수 있도록 행정안전부의 적극적인 노력이 필요함.

□ 사회복지교부금제도의 신설

- 열악한 지방 재정 중 복지 부분을 해소하기 위한 방안으로 사회복지교부금 제도 신설을 제안함.
- 사회복지교부금제도는 보통교부세 및 국고보조금제도와 다음과 같은 점에서 차이가 있음.
- 첫째, 사회복지교부금제도는 각 자치단체별 사회복지 지출수요를 산정하여 해당 지출 수요액 만큼을 사회복지 관련 일반재원으로 지원함.
- 둘째, 사회복지교부금은 지방자치단체의 재정력을 고려하지 않고 지출수요만을 산정하여 재원을 지원하는 데 반해 지방교부세제도는 재정지출수요액과 기준재정수입액을 함께 고려하여 지원해야 함.
- 셋째, 사회복지교부금은 지방자치단체의 지방비 부담의무를 부과하지 않는데 반하여 국고보조금(또는 사회복지 포괄보조금)은 중앙정부의 재정지원에 따른 지방자치단체별 지방비 부담의무가 수반됨.
- 분권교부세(70%) 및 부동산교부세(25%)를 통합하여 사회복지교부세로 개편 (내국세의 1.06%).
- 지방이양 사회복지사업에 대한 자원배분 방식을 사회복지교부금제도로 개편할 경우, 지방분권화의 정부정책기조를 유지하면서 동시에 지방의 복지재정을 확충시켜줄 수 있다는 장점이 있음.

5.4 지방분권위원회 상설 상임위화

- 국고보조사업 신규 편성 ■ 조정시 지방의견 반영을 의무화 하도록 해야 함. 예를 들면 영 ■ 유아보육사업은 국고보조사업으로서 무상보육 대상 확대과정에서 지방의견을 반영하지 않아 많은 문제가 발생함.
- 국회 및 중앙정부가 국고보조사업 신규편성, 범위 및 대상 확대, 보조율 등을 정할 경우 지방의견 반영 의무화가 필요함.
- 현재 지방재정심의위원회에서 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항을 논의함.
- 행정안전부 차관이 위원장으로 지방재정심의위원회 회의를 보면 부처간 조정 능력이 약한 것으로 보임.
- 각 부처간 협의를 이끌어내야 하는 지방재정심의위원회를 국무총리 산하 위원회로 격을 올려 합의 및 조정을 용이하도록 한다는 의견이 있음.
- 지방재정심의위원회의 역할 재고 필요하며 「지방재정위원회」 설치 및 국가·지방 재정조정이 필요함.
- 지방재정부담심의위원회 → 지방재정위원회 확대 개편하는 방안이나 국세·지방세 조정, 국비·지방비 부담 개선 등 본격 논의가 필요함.
- 2012년 12월까지 한시적으로 운영되는 지방재정특별위원회를 상설 상임위화한 (가칭) '지방분권위원회' 로 지방 재정 건전화에 위한 문제를 심도 있게 국회 차원에서 논의해야 함.

5.5 지방재정 평가 제도 체계화 필요

- 인건비도 해결할 수 없는 열악한 지방 재정 문제와 지방 부채와 공기업 채무 등으로 지자체 파산에 대한 우려가 높아짐.
- 지방재정 부실 문제에 대한 사회적 우려가 높아짐에 따라 2011년 「지방재정법」을 개정하여 지방자치단체의 재정위기제도를 정비하였음.
- 주요 골자는 기존에 운영하고 있던 지방재정분석·진단 제도를 발전시킨 것으로서, 행정안전부장관이 매년 개별 지방자치단체에 대한 재정분석을 실시하고 분석 결과 재정상태가 심각한 자치단체는 ‘재정위기단체’로 지정하여 지방채 발행과 일정규모 이상의 신규 사업 추진 등을 제한할 수 있도록 하는 것임.
- 현재, 일부 지방자치단체의 재정영건이 악화되고 있다는 지적이 있으나, 아직 재정위기 단체로 지정된 사례는 없었음.
- 현재, 재정위기단체 지정 기준과 재정위기단체로 지정된 이후, 지방자치단체에 미치는 파급 효과 등에 대한 고려가 미흡하다는 지적이 있음.
- 지방재정위기단체 지정에 대한 체계적인 접근이 필요하며, 중장기적으로 지방자치단체의 재정자립도 향상을 전제로, 지방재정재건 절차 및 기준을 담은 (가칭) 「지방재정위기관리법」의 제정을 검토해 볼 수 있을 것으로 봄.

- 재정위기 단계별로 지방자치단체의 예산 편성 및 집행과정에서부터 중앙정부·지방의회·주민 감독을 강화하고 , 재정건전화 계획의 수립 및 추진결과를 공개하는 한편, 재정과탄 지방자치단체의 장은 자치권을 제한하거나 주민소환 대상으로 규정하는 방안도 고려할 수 있을 것임.

(가칭) 「지방재정위기관리법」의 주요 내용³³⁾

구 분	재정압박	재정고통
재정위기 기준	예산대비 채무비율, 채무상환비 비율 등의 지표 활용	
자치단체 선정	임의선정(중앙정부)	
단체장 권한제한	자치권 보장(단, 이무이행명령제 및 주민소환제 보완)	
재정건전화 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 세출절감 : 인건비, 경상경비, 투자비 - 세입확충 : 세율인상, 과표 및 사용료·수수료 현실화, 징세율 공고 	
재정건전화승인	지방의회	중앙정부
재정건전화 추진	자치단체 자율추진	중앙정부 감독
재정건전화 이행평가	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 보고 - 중앙정부 보고 - 주민 등 이해관계자 의무공개 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 보고·승인 - 주민 등 이해관계자 의무공개 - 이행부진시 재정건전화계획 재수립
재정지원	-	근거조항 규정

- 또 다른 방안으로 지방 재정규율 강화를 위해 지방재정법에 지자체별로 순세계 잉여금의 30% 이상을 지방채 원리금으로 상환토록 의무 조항을 신설하고 재정공시 제도를 보다 강화할 필요가 있음.
- 지자체 유형별 재정 상황에 맞게 선별적 접근이 필요함.

33) 자료 : 국회 입법조사처, 「지자체 파산제도 도입 방안 등 조사」, 2012.

6. 지방 재정 건전화 청사진을 그리자.

- 지방 재정 문제는 풀리지 않는 숙제와도 같음. 열악할 수 밖에 없는 지방 재정의 현 주소는 아득하기만 함.
- 20년간 변함없는 80:20의 조세 배분 비율과 52%에 불과한 낮은 재정자립도, 부동산거래(취득세)보유(재산세) 중심의 지방세제는 부동산 경기에 좌우되고 국가 정책에 의한 지방세 세수 감소는 심해지고 있음
- 더욱 악화되는 지방 재정 여건을 보면 지방세 비과세 감면 확대로 지방세수는 격감하고, 복지시책 확대에 따른 지방자치단체의 재정 부담은 가중됨.
- 국고보조사업 및 채용 대책 미흡 사업의 증가로 재정운용 경직성은 심화됨.
- 미래 지향적 지방 재청 체계를 구축해야 할 때임. 새로운 세입 확보가 필요함.
- 2013년 지방소비세 5% 확대와 지방소득세의 독립세화와 양도소득세 지방 이양 등을 추진해야 함.
- 국고보조사업 제도 개선이 필요함. 행정안전부 장관이 국고보조사업에 대한 현황과 평가를 할 수 있는 구조를 마련해야 하고 지방재정심의위원회 위상 강화로 국가 정책에 따른 지방세 변화에 대한 지자체의 의견이 더욱 강하게 피력 될 수 있도록 해야 함.

- 복지 수요에 따른 재정 건전화를 위해 분권교부세율을 증가 하거나 복지교부금 신설 등을 고려할 수 있음.
- 지방재정을 평가하기 위해 도입한 재정위기제도 평가 제도를 체계화한 법안 제정이 필요함.
- ‘12년 말까지 임시로 국회에 신설된 지방재정특위를 상설 상임위화하여 지방 재정 건전화를 위한 구체적인 대안 마련을 하도록 해야 함.
- 지방 재정 건전화!! 더 이상 미룰 수 없음. 2013년 지방소비세 5% 확대부터 시작해 나가야 함.
- 지방이 살아야 국가 경쟁력을 키워나갈 수 있으며, 나라가 더 강하게 설 수 있음.

참고자료

지방재정 현황

- 연도별 지방예산 순계
- 세입 자원별 예산 규모 (최근 5년간)
- 최근5년간 세입자원별 예산규모
- 연도별 지방자치단체 순계 예산 규모
- 시·도세 세목별 비율
- 각 지자체별 지방세수별 비중 및 지자체별 취득세 징수목표액 대비 상반기 징수액

감세와 지방재정

- 취득세 감면 연혁
- 취득세 감면 및 미보전액 현황
- 영유아 무상보육료 부족액 추계

지방채무와 지방공기업 부채

- 자치단체별 채무현황 (예산대비 채무비율, 채무상환비율)
- 지자체 채무와 지방 공기업 부채
- 시도별 지방 공기업 부채 및 이자 비용
- 16개 시도 지방채무 증감 비교

분권교부세 배분 현황

- 지방자치단체별 분권교부세 배분 현황

지방소비세 확대

- 지방소비세 확대를 위한 행정안전부 관계기관 협의 관련
- 최근 10년간 주요국의 대규모 재정개혁 실시 사례
- 지방소비세 확대에 따른 국비와 지방비 증감 현황
- 지방소비세 인상방안에 따른 지방소비세액: 2013~2016년
- 지방소비세 배분 과정

양도소득세 독립세 전환

- 양도소득세 지방이양의 세수효과: 2013~2016년

신규 세원 마련

- 신규 세원으로 논의되고 있는 과세대상

국고보조사업 제도 개선

- 국고보조사업 제도개선에 대한 행안부 입장
- 개별국고보조사업의 국고보조율 개선방안
- 지방재정법 일부개정법률안
- 국가재정법 일부개정법률안

지방 재정 건전화 방안

- 지방재정 지원 개편 방안

□ 지방재정 현황

연도별 지방예산 순계

(단위 : 억원)

구분	당초예산		최종예산	
	예산 순계	증가율(%)	예산 순계	증가율(%)
2001	644,892		791,099	
2002	713,933	10.7	911,154	15.2
2003	781,425	9.5	975,256	7.0
2004	872,840	11.7	988,924	1.4
2005	923,673	5.8	1,070,625	8.3
2006	1,013,522	9.7	1,154,722	7.9
2007	1,119,864	10.5	1,280,366	10.9
2008	1,249,666	11.6	1,444,536	12.8
2009	1,375,349	10.1	1,567,029	8.5
2010	1,398,565	1.7	1,497,797	△4.4
2011	1,410,393	0.8	1,562,568	4.3
2012	1,510,950	7.1		

세입 자원별 예산 규모 (최근 5년간)

(단위 : 억원, %)

대분류	금액	소분류	금액	비중
합 계	1,410,393	합계	1,410,393	100.0
자체수입	793,219	지방세수입	497,434	35.3
		세외수입	295,784	21.0
의존수입	579,813	지방교부세	274,085	19.4
		보조금	305,728	21.7
지방채	37,362	지방채	37,362	2.6

최근5년간 세입자원별 예산규모

(단위 : 억원, %)

구분	2008	2009	2010		2011		2012		전년 대비
			전년 대비	전년 대비	전년 대비	전년 대비			
계	1,249,666	1,375,349	10.1	1,398,565	1.7	1,410,393	0.8	1,510,950	7.1
자체수입	736,501	808,378	9.8	794,341	△1.7	793,219	△0.1	858,913	8.3
지방세	435,497	470,670	8.1	478,785	1.7	497,434	3.9	537,953	8.1
세외수입	301,004	337,708	12.2	315,556	△6.6	295,784	△6.3	320,960	8.5
의존수입	478,195	530,085	10.9	552,510	4.2	579,813	4.9	612,641	5.7
지방교부세	241,296	265,081	9.9	255,505	△3.6	274,085	7.3	292,159	6.6
보조금	236,899	265,004	11.9	297,005	12.1	305,728	2.9	320,482	4.8
지방채 및 예치금회수	34,970	36,886	5.5	51,714	40.2	37,362	△27.8	39,396	5.4

시·도세 세목별 비율

(단위 : 백만원, %)

구분	2008		2009		2010	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
시도세계	33,006,055	100%	32,739,108	100%	34,192,221	100%
 취득세	6,916,039	21.0%	6,643,871	20.3%	6,824,895	20.0%
 등록세	7,142,906	21.6%	7,131,373	21.8%	7,370,147	21.6%
면허세	72,611	0.2%	73,458	0.2%	35,441	0.1%
레저세	989,020	3.0%	1,002,264	3.1%	1,067,458	3.1%
지방소비세		-		-	2,678,932	7.8%
지역개발세	92,561	0.3%	90,789	0.3%	95,433	0.3%
공동시설세	588,491	1.8%	591,216	1.8%	649,609	1.9%
지방교육세	4,864,443	14.7%	4,794,364	14.6%	4,871,011	14.2%
주민세	4,610,909	14.0%	4,105,057	12.5%	-30,005*	-0.1%
지방소득세		-		-	4,209,107	12.3%
특별시재산세	2,373,039	7.2%	2,250,842	6.9%	813,908	2.4%
자동차세	1,160,800	3.5%	1,245,491	3.8%	1,351,642	4.0%
도축세	8,006	0.0%	8,633	0.0%	9,349	0.0%
담배소비세	1,251,063	3.8%	1,325,754	4.0%	1,223,414	3.6%
종합토지세	-	0.0%	(266)	0.0%		-
주행세	1,261,060	3.8%	1,294,661	4.0%	1,183,245	3.5%
도시계획세	1,299,954	3.9%	1,315,944	4.0%	1,421,253	4.2%
사업소세	-	0.0%	405,372	1.2%		0.0%
과년도수입	375,153	1.1%	460,285	1.4%	417,383	1.2%

* 2010년 세목계정(주민세→지방소득세)으로 세입은 지방소득세로 환급금은 주민세에서 차감

자료 : '10년도 지방세정연감, 행정안전부

각 지자체별 지방세수별 비중 및 지자체별 취득세 징수목표액 대비 상반기 징수액('12년)³⁴⁾
(단위 : 억원)

구분	지방세 징수목표 (예산)액㉔	취득세			
		징수목표 (예산)액㉕	비중(㉕/㉔)	상반기실적 (6개월)㉖	비중(㉖/㉕)
합계	537,953	147,971	27.5%	67,589	45.7%
서울	146,519	33,938	23.2%	13,266	39.1%
부산	32,116	8,683	27.0%	4,200	48.4%
대구	20,310	5,438	26.8%	2,688	49.4%
인천	31,966	11,289	35.3%	3,948	35.0%
광주	11,256	2,975	26.4%	1,606	54.0%
대전	12,759	3,410	26.7%	1,847	54.2%
울산	13,378	3,380	25.3%	1,662	49.2%
경기	132,432	41,604	31.4%	18,059	43.4%
강원	12,589	3,670	29.2%	1,703	46.4%
충북	12,949	3,469	26.8%	2,027	58.4%
충남	21,480	5,740	26.7%	3,577	62.3%
전북	13,780	4,007	29.1%	1,849	46.1%
전남	14,216	3,100	21.8%	1,916	61.8%
경북	22,312	5,580	25.0%	3,096	55.5%
경남	34,129	10,247	30.0%	5,009	48.9%
제주	5,762	1,441	25.0%	1,136	78.8%

34) 행정안전부 제출자료

□ 감세와 지방재정

취득세 감면 연혁³⁵⁾

적용시기	적용세율	비 고
2005. 12. 31	취득세 2% 등록세 2%	
2006. 1. 1	취득세 1.5% 등록세 1%	
2006. 9. 1	취득세 1% 등록세 1%	2009.12.31일까지
2010. 1. 1	취득세 1% 등록세 1%	2010.12.31일까지 (감면기간 연장)
2011. 1. 1	취득세 2% (9억원이상 4%)	2011.12.31일까지 (취득세로 통합)
2011. 3. 22	취득세 1% (9억원이상 2%)	2011.12.31일까지 (추가감면)
2012. 1. 1	취득세 2% (9억원이상 4%)	2012.12.31일까지 (감면기간 연장)
2012. 9. 10 정부 발표	취득세 1% (9억원-12억 2% 12억 - 15억 3%)	2012.12.31일까지 (추가감면)

* 관련법규 : 구)지방세법 제273조의2, 지방세특례제한법 제40조의2

35) 행정안전부 제출 자료 재작성

취득세 감면 및 미보전액 현황

(단위 : 억원)

시도별	2011년도 차입액(A)	감 면 액			미보전액 (A-B)	비율
		계(B)	취 득 세	지방 교육세		
계	20,932	23,293	21,176	2,117	△2,361	10.1
서울	5,418	5,858	5,327	531	△440	7.5
부산	1,521	1,924	1,749	175	△403	20.9
대구	969	1,102	1,002	100	△133	12.1
인천	1,469	1,595	1,450	145	△126	7.9
광주	541	624	567	57	△83	13.3
대전	705	895	814	81	△190	21.2
울산	548	656	596	60	△108	16.5
경기	5,418	5,910	5,373	537	△492	8.3
강원	373	413	375	38	△40	9.7
충북	422	465	423	42	△43	9.2
충남	773	875	795	80	△102	11.7
전북	498	499	454	45	△1	0.2
전남	310	350	318	32	△40	11.4
경북	686	758	689	69	△72	9.5
경남	1,193	1,241	1,128	113	△48	3.9
제주	88	128	116	12	△40	31.3

영유아 무상보육료 부족액 추계³⁶⁾

(단위 : 백만원/ 7월말기준)

구분	지자체 추계*	복지부 추계*		
		소계	국회증액	추가소요
계	755,955	632,843	378,759	254,084
서울	197,709	165,511	99,059	66,452
부산	28,186	23,596	14,122	9,474
대구	44,594	37,332	22,343	14,989
인천	32,273	27,017	16,170	10,847
광주	19,591	16,401	9,816	6,585
대전	17,781	14,885	8,909	5,976
울산	14,806	12,394	7,418	4,976
경기	199,242	166,794	99,827	66,967
강원	8,624	7,220	4,321	2,899
충북	17,472	14,627	8,754	5,873
충남	31,726	26,559	15,896	10,663
전북	13,820	11,569	6,924	4,645
전남	13,478	11,283	6,753	4,530
경북	32,758	27,423	16,413	11,010
경남	75,424	63,141	37,790	25,351
제주	8,472	7,093	4,245	2,848

* 산출방식에 따라 지자체와 복지부 부족액 차이 발생

- (지자체 추계) 추가소요 예정액(지방비)에 대한 시도(시군구)조사자료로 작성

- (복지부 추계) 어린이집 이용아동 수 추이를 반영하여 추가 소요 예정액(국비)을 추계한 자료를 기초로 지방비 부족액을 산출(국비 평균보조율 49.4%)

36) 시도지사 협의회 제출 자료

□ 지방채무와 지방공기업 부채

자치단체별 채무현황 (예산대비 채무비율, 채무상환비율)

(2011년말 기준, 단위 : 억원, %)

시도별	채무잔액	채무비율	채무상환비율
계	281,618	12.7%	3.1%
서울특별시	31,761	9.2%	1.5%
부산광역시	29,802	23.3%	5.3%
대구광역시	20,340	25.9%	6.5%
인천광역시	28,361	27.1%	4.4%
광주광역시	7,883	15.6%	4.6%
대전광역시	6,900	13.6%	3.0%
울산광역시	5,882	14.7%	3.3%
경기도	44,966	10.7%	3.4%
강원도	13,226	12.0%	3.3%
충청북도	7,703	8.8%	2.7%
충청남도	13,405	10.4%	2.8%
전라북도	10,994	9.0%	2.6%
전라남도	15,658	10.0%	2.6%
경상북도	15,637	8.8%	2.2%
경상남도	21,464	12.1%	3.1%
제주특별자치도	7,636	22.8%	3.8%

※ 시군구 채무포함, 2011년말 채무통계는 각 지방자치단체별 결산이 완료되면 확정 예정(8월 중)

※ 예산대비채무비율 = 지방채무잔액/ 최종예산규모 × 100

채무상환비 비율 = (과거4년+미래4년간 평균 순지방비상환액)/(과거4년+미래4년간 평균일반재원 결산액) × 100

지자체 채무와 지방 공기업 부채

구분	채무종류(억원)		
	지자체 채무	지방공기업 부채	총 채무액
계	281,618	494,295	775,913
서울특별시	31,761	220,472	252,233
부산광역시	29,802	36,841	66,643
대구광역시	20,340	11,096	31,436
인천광역시	28,361	77,761	106,122
광주광역시	7,883	7,422	15,305
대전광역시	6,900	5,128	12,028
울산광역시	5,882	4,279	10,161
경기도	44,966	86,576	131,542
강원도	13,226	16,770	29,996
충청북도	7,703	3,169	10,872
충청남도	13,405	4,558	17,963
전라북도	10,994	3,318	14,312
전라남도	15,658	6,031	21,689
경상북도	15,637	3,491	19,128
경상남도	21,464	6,683	28,147
제주특별자치도	7,636	700	8,336

시도별 공기업 채무 및 자본 (2011)

구분	규 모		
	부채	자본	부채비율
계	494,295	358,403	138%
서울특별시	220,472	136,196	162%
부산광역시	36,841	43,641	84%
대구광역시	11,096	38,828	29%
인천광역시	77,761	41,359	188%
광주광역시	7,422	18,145	41%
대전광역시	5,128	21,665	24%
울산광역시	4,279	1,319	324%
경기도	86,576	35,259	246%
강원도	16,770	4,245	395%
충청북도	3,169	1,548	205%
충청남도	4,558	2,923	156%
전라북도	3,318	1,165	285%
전라남도	6,031	4,914	123%
경상북도	3,491	3,448	101%
경상남도	6,683	2,477	270%
제주특별자치도	700	1,271	55%

※ 공기업별 부채 자본 부채비율은

- ◆ 지하철(7곳) 62,925 / 180,950 / 35%
- ◆ 기타공사(31곳) 20,436 / 27,936 / 73%
- ◆ 지방공단(79곳) 2,495 / 6,985 / 36%
- ◆ 도시개발공사(16곳) 408,439 / 142,532 / 287%

부채 비율 상위 10개 기관

구분	규 모 (억원)		
	부채	자본	부채비율
태백시 태백관광개발공사	3,474	170	2,044%
서울시 마포구시설관리공단	44	3	1,467%
안양시 안양시시설관리공단	13	1	1,300%
서울시 성동구도시관리공단	58	6	967%
인천시 인천환경공단	26	3	867%
부산시 부산시설공단	304	36	844%
부천시 부천시시설관리공단	52	7	743%
울산시 남구도시관리공단	6	1	600%
안성시 안성시시설관리공단	6	1	600%
파주시 파주시시설관리공단	35	6	583%

부채 금액 상위 10개 기관

구분	규 모(억원)		
	부채	자본	부채비율
서울시 SH공사	175,254	56,072	313%
인천시 인천도시공사	73,645	22,588	326%
경기도 경기도시공사	70,911	22,884	310%
서울시 서울메트로	32,405	12,978	250%
부산시 부산도시공사	26,298	9,106%	289%
강원도 강원도개발공사	12,985	3,777	344%
서울시 서울특별시도시철도공사	11,013	57,564	19%
부산시 부산교통공사	9,984	34,494	29%
광주시 광주광역시도시공사	6,776	2,726	249%
경상남도 경상남도개발공사	6,592	2,099	314%

시도별 지방 공기업 부채 및 이자 비용³⁷⁾

(단위:억원)

시도명	이자비용 총계					부채				
	07년	08년	09년	10년	11년	07년	08년	09년	10년	11년
2011년 133개	3,297	3,486	3,369	3,392	3,077	277,026	324,378	426,803	464,745	494,295
서울특별시	1,209	951	1,441	1,632	1,182	146,531	152,444	204,434	206,005	220,471
부산광역시	275	100	159	164	122	15,489	25,120	29,791	36,694	36,841
대구광역시	519	511	381	248	25	14,014	16,661	14,564	15,140	11,095
인천광역시	733	905	364	410	668	25,552	33,187	48,906	61,483	77,761
광주광역시	19	17	76	65	74	4,629	4,801	7,468	7,060	7,423
대전광역시	-	58	20	34	51	4,470	5,452	4,925	4,690	5,127
울산광역시	1	4	12	9	15	141	165	2,992	2,668	4,279
경기도	400	769	663	252	274	51,482	59,011	77,136	88,177	86,576
강원도	9	43	133	471	559	6,455	10,230	13,914	17,588	16,770
충청북도	5	13	-	-	3	472	1,848	2,521	3,006	3,169
충청남도	-	14	4	-	5	158	2,648	3,349	3,866	4,558
전라북도	9	20	16	14	4	1,322	2,966	3,430	3,440	3,318
전라남도	52	27	45	32	45	2,389	2,865	4,218	5,372	6,031
경상북도	18	17	11	16	7	1,047	1,124	1,517	2,168	3,492
경상남도	48	36	41	42	41	2,669	5,374	6,996	6,805	6,683
제주 특별자치도	-	1	3	3	2	206	482	642	583	701

37) 행정안전부 국정감사 제출자료

16개 시도 지방채무 증감 비교

(단위: 억원, %)

구분	'06년 말(A)	'11년 말(B)	증감율((B-A)/A)
서울	9,189	31,761	246%
부산	20,372	29,802	46%
대구	17,345	20,340	17%
인천	13,020	28,361	118%
광주	9,129	7,883	-14%
대전	5,797	6,900	19%
울산	5,937	5,882	-1%
경기	31,786	44,966	41%
강원	9,747	13,226	36%
충북	3,546	7,703	117%
충남	5,521	13,405	143%
전북	7,474	10,994	47%
전남	6,506	15,658	141%
경북	10,639	15,637	47%
경남	11,878	21,464	81%
제주	6,465	7,636	18%
합계	174,351	281,618	62%

* 2010년도부터 지방채무 통계범위에 채무부담행위가 포함(시군구 채무 포함)

□ 분권교부세 배분 현황

지방자치단체별 분권교부세 배분 현황

(단위: 백만 원, %)

단체명	2006	2007	2008	2009	2010	2011
서울	98,395	111,814 (13.6)	121,372 (8.5)	121,830 (0.4)	118,762 (-2.5)	120,431 (1.4)
부산	72,256	74,359 (2.9)	78,873 (6.1)	85,403 (8.3)	84,325 (-1.3)	92,110 (9.2)
대구	51,254	57,162 (11.5)	63,100 (10.4)	63,537 (0.7)	65,237 (2.7)	70,521 (8.1)
인천	37,844	39,241 (3.7)	48,569 (23.8)	54,461 (12.1)	49,943 (-8.3)	51,753 (3.6)
광주	32,865	33,645 (2.4)	36,846 (9.5)	38,807 (5.3)	39,378 (1.5)	41,630 (5.7)
대전	32,563	33,844 (3.9)	38,428 (13.5)	40,218 (4.7)	40,375 (0.4)	42,810 (6.0)
울산	20,756	24,324 (17.2)	24,726 (1.7)	25,985 (5.1)	25,004 (-3.8)	23,867 (-4.5)
경기	137,586	156,034 (13.4)	182,187 (16.8)	201,150 (10.4)	196,050 (-2.5)	215,765 (10.1)
강원	54,154	57,943 (7.0)	65,906 (13.7)	69,142 (4.9)	64,986 (-6.0)	77,764 (19.7)
충북	51,495	62,130 (20.7)	70,601 (13.6)	70,889 (0.4)	72,410 (2.1)	81,956 (13.2)
충남	63,882	74,038 (15.9)	80,125 (8.2)	82,454 (2.9)	80,426 (-2.5)	86,558 (7.6)
전북	75,902	78,067 (2.9)	95,659 (22.5)	99,685 (4.2)	96,497 (-3.2)	114,692 (18.9)
전남	80,044	87,058 (8.8)	103,473 (18.9)	108,214 (4.6)	105,134 (-2.8)	119,008 (13.2)
경북	85,449	93,714 (9.7)	110,061 (17.4)	126,206 (14.7)	114,058 (-9.6)	132,099 (15.8)
경남	83,104	95,733 (15.2)	109,516 (14.4)	113,349 (3.5)	105,117 (-7.3)	119,889 (14.1)
제주	24,842	26,236 (5.6)	30,064 (14.6)	31,432 (4.6)	29,465 (-6.3)	31,962 (8.5)
계	1,002,391	1,105,341	1,259,507	1,332,763	1,287,167	1,422,814

주) 1. 최초 시행연도인 2005년도에는 해당 자치단체에 직접 교부 : 시·도, 시·군·구한 관계로 생략함.

2. ()는 증감비를 나타냄 자료 : 행정안전부, 『분권교부세 산정내역』, 각연도

□ 지방소비세 확대

지방소비세 확대를 위한 행정안전부 관계기관 협의 관련

구 분	주요 내용
「지방세 발전포럼」 세미나 개최 ('11.6.1)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방소비·소득세 발전방안 발표 및 토론 - 발제 : 장덕희(고려대), 양영철(지방재정공제회), 최병호(부산대), 송상훈(경기연) - 참석 : 지방재정학회 및 지방세협회, 자치단체 공무원 등 총 470여명
「분권위 TF」 논의 참여 ('11.6~7월)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「지방재정확충과 효율성 강화 TF」 안건으로 지방소비·소득세 확대개편 논의 - 제41차 지방분권촉진위원회 상정 ('11.6.29, 행안부·기재부 차관보 참석) ▶ 분권위원장(이방호) 기재부장관 면담시('11.7.12) 반대
지방세연구원 연구용역 실시 ('11.7~9월)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「지방소비세제 개선방안」, 이상훈 박사 <ul style="list-style-type: none"> - 토착산업매출지표 적용으로 소비지 원칙 구현 ▶ 「지방소득세 독립세 전환방안」, 박상수 박사 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 독립세 방식과 완전 독립세 방식 제시
「내부 TF」 ('11.10~12월)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방소비세 도입효과 및 확대방안, 지방소득세 독립세 전환방안 내부 검토 - 지방세제관(주재), 이상훈·박상수박사(지방세연구원) 등
「지방소비·소득세 확대 개편 TF」 ('12.4월~)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방의 사회복지 부담 증가와 연계, 논의 - 지방재정세제국장(주재), 김재훈 교수(서울과기대), 임성일 박사(지방행정연구원), 이영희·이상훈·박상수 박사(지방세연구원) 등
국가재정 전략회의 ('12.4.28)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방소비세 '13년 부가가치세의 10%로 확대 논의 * (장소) 중앙공무원교육원, (참석) 행안부장관, 기재부장관 등 국무위원
지방재정부담 심의위원회 ('12.6.11)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 영유아 무상보육 등 사회복지 지출증가에 따른 지방재정 지원방안으로 지방소비세 확대 제시 * (장소) 중앙청사 C/S룸, (참석) 행안부 2차관(위원장), 기재부 행정예산심의관

최근 10년간 주요국의 대규모 재정개혁 실시 사례

국가 (개혁실시연도)	지방세입 중 지방세 비중 변화			개혁 방향	신설 또는 확충된 세목
	개혁실시 전년도	개혁실시 년도	개선 정도		
일본(2006)	39.1%	48.5%	9.4%p	교부금의 세원 대체	지방소득세
스페인(2002)	36.7%	55.5%	18.8%p	교부금의 세원 대체	지방소득세 지방소비세
호주(2000)	53.3%	71.0%	17.7%p	세원 확충 + 교부금 지원방식 변경	지방소비세
이탈리아(1998)	30.4%	50.0%	19.6%p	대규모 세원확충	지방소득세

지방소비세 확대에 따른 국비와 지방비 증감 현황

'10년 결산기준, 단위 : 억원

구 분	국 가	지 방	교 육
① 지방소비세 확대	△26,790	26,790	-
② 지방교부세 감소	5,154	△5,154	-
③ 교육교부금 감소	5,430	-	△5,430
④ 교육교부금 감소분 보전*	-	△5,430	5,430
합 계	△16,206	16,206	0

지방소비세 인상방안에 따른 지방소비세액: 2013~2016년

(단위: 억원)

	2013	2014	2015	2016	합계
총 부가가치세 (A)	634,516	686,926	742,263	783,621	2,847,326
현행세법 지방소비세액 (B=A*5%)	31,726	34,346	37,113	39,181	142,366
인상방안 전환율(%) (C)	10%	15%	20%	20%	
인상방안 지방소비세액 (D=A*C)	63,452	103,039	148,453	156,724	471,667
현행대비 증가분 (E=D-B)	31,726	68,693	111,339	117,543	329,301

주: 부가가치세의 2013년 값은 NABO의 세수추계 중기 전망치를 이용했는데, 동 수치가 지방소비세 부분이 차감된 값이기에 전망치에 95%를 나누어 계산.

자료: NABO, 『2012년 수정 경제전망 및 재정분석』, 2012.5. p.92 참조.

지방소비세 배분 과정

- ◆ 지자체별로 통계청의 민간최종소비지출에 권역별 가중치*를 고려한 기준으로 배분
 - * 권역별 가중치: 수도권(서울, 인천, 경기) 100%,
 - 비수도권 광역시(부산, 대구, 대전, 광주, 울산) 200%,
 - 수도권 외 도 지역 300%
- ◆ 수도권은 배분된 지방소비세액 중 35%를 의무적으로 지역상생발전기금에 출연하나, 배분금은 이보다 적어 실제 지방소비세 배분액은 더 낮은 수준임
- ◆ 시·도로 세수가 배분되면 다시 소속 기초자치단체(시·군)별로 세수배분시스템을 통해 배분

지방소비세 전환을 점진적 인상에 따른 지자체별 지방소비세액 증가분: 2013~2016년

(단위: 억원, %)

	2013	2014	2015	2016	합계	배분비율
서울	3,329	7,207	11,681	12,332	34,549	10%
경기	3,022	6,543	10,606	11,197	31,368	10%
인천	731	1,583	2,565	2,708	7,586	2%
부산	2,734	5,919	9,593	10,128	28,374	9%
대구	2,129	4,610	7,472	7,888	22,098	7%
광주	1,389	3,007	4,873	5,145	14,413	4%
대전	1,444	3,126	5,066	5,349	14,984	5%
울산	1,172	2,538	4,114	4,343	12,168	4%
강원	1,646	3,563	5,776	6,098	17,082	5%
충북	1,579	3,418	5,540	5,848	16,384	5%
충남	2,064	4,468	7,242	7,646	21,420	7%
전북	1,796	3,888	6,302	6,653	18,638	6%
전남	1,841	3,986	6,461	6,821	19,108	6%
경북	2,701	5,848	9,478	10,006	28,033	9%
경남	3,476	7,527	12,200	12,879	36,082	11%
제주	674	1,458	2,364	2,496	6,992	2%
수도권	7,081	15,333	24,852	26,237	73,503	22%
광역시	8,867	19,199	31,119	32,853	92,038	28%
도지역	15,775	34,156	55,362	58,446	163,739	50%
전국²⁾	31,724	68,690	111,334	117,538	329,286	100%

주: 1) 2012년 지역별 지방소비세액 배분금액(가중치만 고려됨)에서 가중치가 없는 경우를 역산했고, 지역상생발전기금은 2010년 배분비율을 적용.

2) [표 5]의 현행대비 증가분(2013년 31,726억원)에 비해서 세수효과(31,724억원)이 작은 이유는 그 차이만큼 지역상생발전기금 운영비가 발생했기 때문.

자료: 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요』, 2012.5 참조.

□ 양도소득세 독립세 전환

양도소득세 지방이양의 세수효과: 2013~2016년

단위 : 억원

	2010	2013	2014	2015	2016	2013~ 2016년
양도소득세	81,633	82,730	88,750	94,540	100,300	366,320
지방세증가액(A)	-	82,730	88,750	94,540	100,300	366,320
지방교부금 감소분(B)	-	-15,917	-17,076	-18,189	-19,298	-70,480
지방교육재정교부금감소분(C)		-16,769	-17,990	-19,163	-20,331	-74,253
지방재정 수입증가분(D)	-	50,043	53,685	57,187	60,671	221,587

주: 1) 양도세소득세의 2013~2016년 값은 NABO의 세수추계 중기 전망치임.

: 2) 양도소득세 지방이양은 곧 내국세 감소액이 되어, 양도소득세액의 19.24%가 지방교부금 감소분이 되고, 20.27%가 지방교육재정교부금 감소분이 됨.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012. ; 국회예산정책처, 『2012년 수정 경제전망 및 재정분석』, 2012.

□ 신규 세원 마련

신규 세원으로 논의되고 있는 과세대상

구분	과세대상
특정세원	조력·풍력 발전, 골재채취, 해저자원, 태양광, 심층수 등
관광행위	박물관·카지노 입장행위, 입도(入島)행위 등
기피시설	쓰레기 매립장, 폐기물 처리장, 화장장, 공동묘지 등
기타	대형유통업 등 유치시설, 광고물 등

자료 : 국회 입법조사처, 「지방재정 확충방안 등 조사」, 2012.

□ 국고보조사업 제도 개선

□ 국고보조사업의 국고보조율 상향 및 포괄보조 확대에 대한 행안부 입장³⁸⁾

○ 사회복지 국고보조사업의 보조율 인상

- 사회복지 수요 급증으로 지방재정 부담이 가중되고 있어 사회복지분야의 자원분담 체계 개선이 시급

* 최근 5년간(08-12) 복지예산 증가율은 9.2%로 총예산 증가율 4.9%의 약 2배

- 국고보조사업의 차질 없는 추진 및 지자체 재정부담 완화를 위해 국가최소보장(National Minimum) 성격의 사회복지사업은 평균 국고보조율을 최소 75% 이상으로 상향조정할 필요
- 특히, 보육사업은 국가시책 사업이며 전형적인 국가최소보장(National Minimum) 사업임에도 유사 복지사업*에 비해 보조율이 매우 낮으므로 국고보조율 인상이 시급하다고 생각함

* 기초생활급여 79%, 기초노령연금 75%, 영유아 보육사업 49%

○ 국고보조사업 포괄보조 확대

- 포괄보조금 방식은 유사사업간 재원을 탄력적으로 운영하고 지역여건에 맞게 사업을 집행할 수 있어 지방재정 운용의 자율성을 높일 수 있는 방안이라고 생각함
- 아울러, 재원을 융통하는 포괄보조 방식 뿐만 아니라 유사사업간 통폐합하는 방안도 함께 검토할 필요

※ 국고보조율 인상 및 포괄보조 확대에 대해서는 국고보조금 소관부처인 기획재정부 협의가 필요한 사항임

38) 행정안전부 박남춘 의원실 제출자료

개별국고보조사업의 국고보조율 개선방안

전액보조 100%	높은 보조 80~70%	동등보조 60~40%
국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사무, 기초생활급여나 기초생활보장성격을 가지는 취약계층에 대한 소득보장, 중앙정부의 시범사업이나 한시적 정책사업	제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 서비스 사업들에 대한 보조, 지역적 편중이나 소수의 시설로 인해 전국적 형평성이 강하게 제기되는 사업	공동사무의 성격을 가지는 지역서비스, 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업들, 비경상적인 서비스 제공기관들의 기능보강 사업 등
공적노인요양보장제도시범사업 아동복지건강교육통합서비스지원(희망스타트) 전염병전문가교육과정(전염병관리실무자과정) 감염질환역학조사 기초생활급여 의료급여 장애수당지급 장애아동부양수당 기초노령연금	장애인의료비지원 장애인자녀학비지원 사할린한인지원 장애아동입양양육보조금 입양아동양육수당지원 아동발달지원계좌 아동복지교사(사회적일자리) 산모·신생아도우미지원 화장장 등 장사시설기능보강(화장로개보수) 지역복지서비스혁신사업 부랑인시설운영	장애인생활시설기능보강 장애인직업재활시설기능보강 노인보호전문기관설치 및 운영 노인생활시설기능보강 노인치매그룹홈기능보강 소규모다기능시설 입양정보센터운영 아동복지시설기능보강 불임부부지원 부랑인시설기능보강 정신요양시설 기능보강 사회복지귀시설 기능보강 급성전염병관리 가정봉사원파견시설기능보강 의료재활시설 기능보강

자료: 구인회 외, 「사회복지 지방분권 개선방안」, 서울대학교 사회복지연구소, 2009.

지방재정법 일부개정법률안
(박남춘의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 :

발 의 자 : 의원(인)

제안이유

그동안 각 지방자치단체 세출에서 약 50% 내외의 비율을 차지하고 있는 국고보조사업은 그 집행실적이 공표되지 않아 지방자치단체 재정운용 현황을 파악하기 어려움이 있었음. 따라서 「국가재정법」 제54조 규정에 의해 각 중앙관서의 장이 지방자치단체에 교부한 국고보조금의 교부 및 집행실적을 행정안전부장관에 계도 통보하도록 하고, 행정안전부장관은 이를 취합하여 공표하도록 하고자 함.

주요내용

가. 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우 보조금의 교부실적
과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 행정안전부장관에
게 통보하도록 함(안 제23조제4항).

나. 행정안전부장관은 통보된 자료를 취합하여 공표하여야 하
며, 공표의 방법은 대통령령으로 정하도록 함(안 제23조제5
항).

지방재정법 일부개정법률안

지방재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제23조에 제4항 및 제5항을 각각 다음과 같이 신설한다.

- ④ 제1항 및 제2항에 의하여 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우에는 국고보조금의 교부실적과 해당 지방자치단체의 보조금 집행실적을 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.
- ⑤ 행정안전부장관은 제4항에 의하여 통보된 자료를 취합하여 공표하여야 하며 공표에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제23조(보조금의 교부) ① ~ ③ (생 략) <신 설></p> <p><신 설></p>	<p>제23조(보조금의 교부) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ 제1항 및 제2항에 의하여 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우에는 보조금의 교부 실적과 해당 지방자치단체의 보조금 집행실적을 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 행정안전부장관은 제4항에 의하여 통보된 자료를 취합하여 공표하여야 하며 공표에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

국가재정법 일부개정법률안
(박남춘의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2012. . .

발 의 자 : 의원(10인)

제안이유

지방자치단체 대한 국고보조금은 과소 생산될 가능성이 있는 지방공공재의 생산보조수단으로서 매우 중요한 재정기능이지만, 그동안 보조금 집행실적이 세부적으로 공표되지 않아 국가재정투입의 성과분석 및 지방자치단체 재정관리에 어려움이 있었음. 특히 지방자치단체는 국고보조사업 비율이 정책사업의 약 50%의 비중을 차지함에도 그동안 국고보조금의 집행실적이 명확히 집계되지 못해 매우 높기 때문에 지방재정 관리의 어려움이 발생하고 있는 실정.

따라서 각 중앙관서의 장이 지방자치단체에 대해서 국고보조금을 지원하는 경우 국고보조금 교부실적과 보조사업자의 보조금 집행

실적을 행정안전부 장관에게 통보하도록 하여 재정투입의 성과분석 및 지방재정의 관리수단을 강화하여 효율성을 높이고자함.

주요내용

가. 각 중앙관서의 장은 지방자치단체에 지원한 국고보조금에 대해서는 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 행정안전부장관에게도 통보하도록 함.(안 제54조)

국가재정법 일부개정법률안

국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제54조를 다음과 같이 한다.

제54조(보조금의 관리) 각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다. 다만, 지방자치단체에 지원한 국고보조금에 대해서는 보조금 교부실적 및 해당 보조사업의 집행실적은 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제54조(보조금의 관리) 각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부 장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다.<신설></p>	<p>제54조(보조금의 관리) ①각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부 장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다. <u>다만, 지방자치단체에 지원한 국고보조금에 대해서는 보조금 교부 실적 및 해당 보조사업의 집행 실적은 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.</u></p>

□ 지방재정 지원 개편 방안

지방재정 지원제도 개편 방안

2009. 9. 16

국무총리실, 행정안전부, 기획재정부,
교육과학기술부, 보건복지가족부

I. 추진배경 및 경과

1 추진배경

□ 지방재정의 구조적 취약성 보완을 위한 자주재원 확충 필요

○ 의존재원과 재산과세 중심의 지방재정·세제구조는 재정자립도의 지속 하락, 지역경제-세수의 연계부족 등 문제 야기

* '09년기준, (조세) 국세:지방세 = 79:21, (재정사용) 국가:지방 = 42:58

** 재정자립도 : ('95) 63.5% → ('05) 56.2% → ('09) 53.6%

□ 지방재정 여건 악화로 안정적 재정 확충에 대한 지방의 요구

○ 내국세 감소 및 종합부동산세제 정상화에 따른 지방교부세 감소 등으로 인해 지방재정의 어려움 가중

* 부동산교부세 규모 (조원) : ('08) 2.9 → ('09) 1.5 → ('10) 1.0

□ 국토의 효율적 이용을 위한 수도권 규제 합리화 대책 발표 후, 수도권-비수도권의 상생발전을 위한 mechanism 마련 필요

➔ '08.12.15 지역경제 활성화 대책을 통해 지방소득·소비세 도입 등 「지방재정 지원제도 개편」 추진계획 발표

2 추진경과

□ '09.2~4월 지역발전위원회에 재정·세제분야 민간전문가로 특위를 설치, 제도개편의 기본방향 도출, 정부에 건의

□ '09.4~8월 총리실 주관으로 부처간 세부 제도개편 방안 협의·조정, 정부안 마련

□ '09.9월 당·정협의, 자치단체 의견수렴을 거쳐 정부안 확정

II. 추진방향

1 목표 및 과제

“지역의 경쟁력 제고·수도권-비수도권간 상생발전”

지방세 구조개선

- 국세의 지방세 이양을 통한 「지방소비세」 신설
- 과세자주권 확대를 위한 「지방소득세」 도입

지방재정 기반확충

- 부동산교부세 감소 등 어려운 지방재정 지원
- 분권교부세 제도의 합리적 개편

지역간 상생발전

- 수도권규제합리화 이익의 지방 지원
- 수도권과 비수도권간 상생발전을 위한 제도마련

2 기본원칙

① 지방세 구조 개선 : 조세부담과 납세절차는 현행대로 유지

- 국민의 추가적 조세부담 없이 국세 이양을 통해 지방세 확충
- 조세행정 절차를 현행대로 유지하여 국민의 납세불편 발생 방지

② 지방재정 기반 확충 : 지방재정 결손을 최대한 보전

- 감세와 재정지출 확대에 따른 국가재정의 어려움에도 불구하고, 지방재정 결손을 최대한 보전
- 수도권-비수도권간, 광역-기초간 형평성을 고려하여 재원배분

③ 지역간 상생발전 도모 : 수도권 개발이익을 비수도권에 지원

- 수도권과 비수도권이 상생발전 할 수 있는 제도적 기반 마련

III. 추진방안

1 지방세 구조 개선

1. 국세의 지방세 이양 : 지방소비세 신설

- (도입방안) '10년부터 부가가치세 5%(2.3조원)를 지방세로 이양, 세원공유방식의 지방소비세 신설 (시·도세)

* 부가가치세율 : (현행) 10% → ('10) 9.5%, 지방소비세율 : 0.5%

- 3년간 준비를 거쳐 5% 추가 확대 추진

* '10년부터 부가가치세의 10%로 도입할 경우, 교육교부금의 개편 및 국가와 지방간 재원조정방안 마련이 쉽지 않은 상황

- (재원배분) 지역의 소비수준을 대표하는 민간최종소비지출 비중에 따라 배분하되 재정격차 완화를 위해 지역별 가중치 적용

* 지역별 가중치 : 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%

- 지방소비세의 29%가 수도권에, 71%가 비수도권에 귀속

- (교육재정보전) 교육재정 감소분은 동일 액수만큼 교육교부금 교부율을 인상(20→20.27%)하여 보전

- 교육교부금 인상분만큼 지방교부세율을 인하(19.24→18.97%)하되, 재정 여건이 열악한 자치단체에 불이익이 없도록 조정

□ (국민부담) 현행 부가가치세 일부가 지방소비세로 전환되는 것
이므로 국민의 조세부담은 현행과 동일

○ 지방소비세의 부과·징수는 국가가 부가가치세와 통합 관리하므로
국민의 납세 불편도 전혀 발생하지 않음

2. 지방소득세 도입

□ (도입방안) 현 소득할 주민세를 지방소득세로 전환

○ 과표와 세율은 3년간 현행과 동일하게 운영

* 과표는 소득세액·법인세액, 세율은 10%

□ (보완) 관계부처 합동 TF를 구성, 향후 3년간 합리적인 보완
방안 마련

* TF는 총리실 주관, 행안부·재정부·국세청·자치단체 등이 참여

○ 해외의 지방소득세 운영 사례 등을 연구하여, 납세자 불편, 세정비
용이 증가하지 않도록 심층 검토

< 지방세 구조 개선의 의의 >

◇ 민선 지방자치 실시 이후 지방에서 15년간 지속 요청해 온 지방소득·소비세를 도입,
속원과제 해결

※ 지방분권을 핵심 국정과제로 채택한 참여정부도 '05년 조세개혁특위를 구성, 도
입을 추진하였으나 무산된 바 있음

◇ 국세를 지방세로 이양하여 지방세를 확충한 최초의 사례

1. 부동산교부세 감소 등 어려운 지방재정 지원

□ (지원방안) '08년 종합부동산세 정상화에 따른 부동산교부세 감소분은 지방소비세를 통해 약 1.4조원을 안정적으로 지원

* '09년은 목적예비비로 1.86조원(위헌판결 환급금 0.5조 포함) 지원

○ 지방의 서민생활 안정 및 사회복지 사업 등에 대한 안정적 지원

□ (재원배분) 지방소비세가 시·도에 귀속되는 점을 고려하여, 시·군·자치구에도 지원 혜택이 갈 수 있는 방안 마련

○ 시·도세인 지방소비세가 시·군에도 지원될 수 있도록 재정보전금* 제도 개선 (재정보전금 재원에 지방소비세를 포함)

○ 부동산교부세 배분기준을 개편하여, 전액 균형재원으로 시·군·자치구에 배분

* 현재는 우선 시·도 및 시·군·자치구의 세수감소분을 보전하고, 잔여재원을 시·군·구 균형재원으로 배분하고 있음

2. 분권교부세 제도 개편

- (기한연장) '09년 말로 만료되는 분권교부세 운영기한을 우선 5년간 연장 ('10~'14년)

* 보통교부세로 전환시, 서울 등 불교부단체의 사회복지사업 재원확보 곤란

- (구조조정) 지방으로 이양된 149개 사업에 대해 관계부처 합동으로 전반적인 구조조정 실시 ('10년부터)

- 구조조정을 통해 절감된 재원은 복지사업 추진 재원으로 활용하여 복지수요 증가에 대처

3**지역간 상생발전 도모**

- (기금조성) 수도권 규제 합리화에 따른 개발이익을 지방에 지원하기 위한 「지역상생발전기금」 신설
 - 지방자치단체 조합을 구성하여 지방이 자율적으로 관리

- (재원 확보) 수도권 자치단체가 10년간 매년 지방소비세 수입 중 약 3,000억원씩 출연

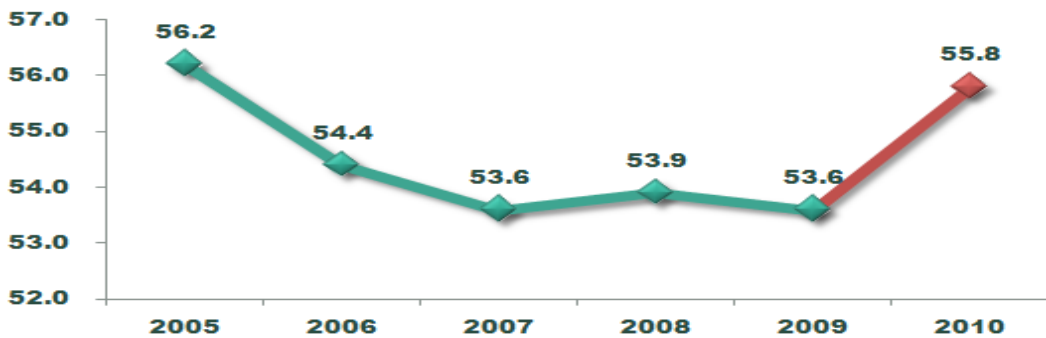
- (지원방식) 재원이전과 자금융자 방식을 병행
 - 비수도권 자치단체의 지역 SOC 사업 등에 대해 포괄보조금 형태로 재정지원

 - 비수도권 자치단체가 기업 유치 및 투자 촉진, 지역 SOC 조성 등 지역 현안사업을 위하여 대규모 자금이 필요한 경우, 장기저리로 자금을 융자 (지방채·공사채 인수)

IV. 기대효과

1 지방세 구조 개선

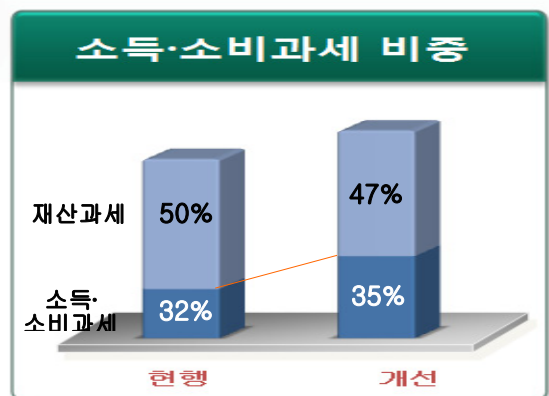
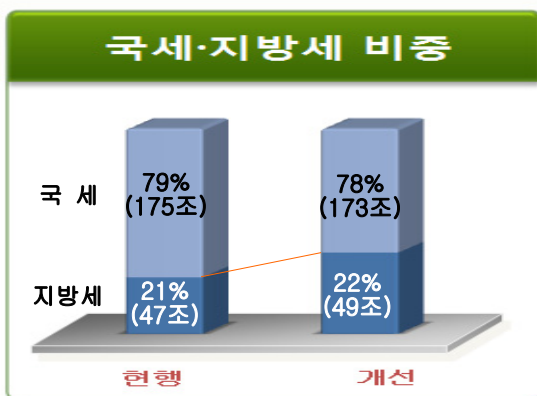
□ (재정자립도) 최근의 하락추세에서 벗어나, 2.2%p 증가



□ (지방세의 수도권 비중) 지방소비세는 수도권 집중도(29.4%)가 낮아 전체 지방세의 수도권 집중도를 개선하는 효과

구분	지방소비세 도입전('09년)	지방소비세 도입후('10년)
수도권 비중	61.0%	59.6%

□ (지방세 비중 및 구조) 20% 수준의 지방세 비중이 개선, 재산과세와 소득·소비과세의 적정 조합으로 지방세입 안정성 증대



2

지방재정 기반 확충

- 전국적으로 총 1.4조원 규모의 지방재정 확충 효과
- 지방재정 확충 효과의 대부분이 비수도권에 귀속
- 수도권 0.3조원 (23%), 비수도권 1.1조원 (77%) 순증

구 분	증 양	일반 자치단체		교육 자치단체	
		수도권	비수도권		
① 지방소비세 도입	△2.3	2.3	0.7	1.6	-
② 지방교부금 자연감소	0.9	△0.4	-	△0.4	△0.5
③ 시도세 전출금 자연증가	-	△0.1	△0.05	△0.05	0.1
④ 지방교부세율 인하	0.4	△0.4	-	△0.4	
⑤ 교육교부금율 인상	△0.4	-	-	-	0.4
⑥ 지역상생발전기금 출연	-	-	△0.3	0.3	-
계	△1.4	1.4	0.3	1.1	-

- 광역-기초간 형평성을 고려하여 지방재정 확충 효과를 배분
- 시·도 0.9조원 (64%), 시·군·자치구 0.5조원 (36%) 순증

3

지역간 상생발전 도모

- 수도권의 국제적 경쟁력을 높이고, 전 국토를 효율적으로 이용

- 수도권 개발이익을 비수도권의 지역발전 사업 등에 지원함으로써 비수도권의 자생적 발전을 위한 기반 구축

- 수도권과 비수도권 자치단체 상호간 지역발전을 위한 상호 협력의 계기 마련

V. 법령·제도 정비 계획

※ '09년 정기국회에서 입법을 완료, '10년부터 제도 시행

추진과제	담당부처
1. 지방소비세 도입	
▪ 지방세법 개정	행안부
▪ 지방재정법 개정 (재정보전금 개편)	행안부
▪ 지방교부세법 개정 (교부세율 인하)	행안부
▪ 부가가치세법, 국세와 지방세 조정 등에 관한 법률 개정	기재부
▪ 지방교육재정교부금법 개정 (교부금율 인상)	교과부
2. 지방소득세 도입	
▪ 지방세법 개정	행안부
▪ 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 개정	기재부
▪ 지방소득세 제도 개편 TF 구성·운영	부처합동
3. 부동산교부세 감소분 보전	
▪ 지방교부세법 개정 (부동산교부세 배분기준 변경)	행안부
4. 수도권 규제합리화 이익의 지방 지원	
▪ 지방자치단체 기금관리기본법 개정 (지역상생발전기금 신설)	행안부
5. 분권교부세 제도 개편	
▪ 지방교부세법 개정 (분권교부세 기한 연장)	행안부
▪ 분권교부세 대상사업 구조조정 추진	부처합동