

Jthink 2012

2012 전북재정포럼



Jeonbuk
Development Institute



Jthink 2012

2012 전북재정포럼



연구진

연구·편집 책임 : 이 동 기 • 전북발전연구원 연구 위원

공동 연구·편집 : 김 가 인 • 전북발전연구원 연구 원

연구관리 코드 : 12HY03

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

□ 전북재정포럼 개요 1

제1부 전라북도 민간보조금 관리 및 운영의 발전방향

□ 전라북도 민간보조금 관리 및 운영의 발전방향
박 병 희 (순천대학교 교수) 9

□ 토론자료

Ⅰ 토론문 / 유 재 임 ((사)참여자치군산시민연대 사무국장) 37

Ⅰ 토론문 / 윤 석 완 (전북대학교 교수) 40

Ⅰ 토론문 / 서 정 섭 (한국지방행정연구원 연구위원) 42

Ⅰ 토론문 / 신 종 렬 (한국방송대학교 교수) 44

Ⅰ 토론문 / 김 현 아 (한국조세연구원) 46

Ⅰ 토론문 / 정 덕 주 (서해대학교 교수) 49

Ⅰ 토론문 / 최 원 철 (전주대학교 교수) 51

Ⅰ 토론문 / 송 재 복 (호원대학교 교수) 53

Ⅰ 토론문 / 조 기 현 (한국지방행정연구원 연구위원) 56

제 2 부 영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응방안

□ 영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응방안

이 상 용 (한국지방행정연구원 선임연구위원)	65
--------------------------------	----

□ 토론자료

Ⅰ 토론문 / 이 현 우 (경기개발연구원 연구위원)	87
Ⅰ 토론문 / 최 승 호 (충북발전연구원 연구위원)	92
Ⅰ 토론문 / 윤 석 완 (전북대학교 교수)	94
Ⅰ 토론문 / 정 창 훈 (인하대학교 교수)	96
Ⅰ 토론문 / 안 국 찬 (전북대학교 교수)	98
Ⅰ 토론문 / 신 종 렬 (한국방송통신대학교 교수)	101
Ⅰ 토론문 / 신 두 섭 (한국지방행정연구원 연구위원)	105
Ⅰ 토론문 / 정 덕 주 (서해대학교 교수)	109
Ⅰ 토론문 / 서 정 섭 (한국지방행정연구원 연구위원)	114
Ⅰ 토론문 / 조 기 현 (한국지방행정연구원 연구위원)	118

제 3 부 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분 방안

□ 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분 방안

류 민 정 (경기개발연구원)	127
-----------------------	-----

□ 토론자료

Ⅰ 토론문 / 유 태 현 (남서울대학교 교수)	163
Ⅰ 토론문 / 윤 석 완 (전북대학교 교수)	167
Ⅰ 토론문 / 송 재 복 (호원대학교 교수)	169
Ⅰ 토론문 / 손 희 준 (청주대학교 교수)	172
Ⅰ 토론문 / 정 덕 주 (서해대학교 교수)	177
Ⅰ 토론문 / 최 원 철 (전주대학교 교수)	179

제 4 부 지방세제 개편을 통한 자체세입 확충방안

□ 지방세제 개편을 통한 자체세입 확충방안

손 희 준 (청주대학교 교수) 187

□ 토론자료

Ⅰ 토론문 / 윤 석 완 (전북대학교 교수) 229

Ⅰ 토론문 / 송 재 복 (호원대학교 교수) 231

Ⅰ 토론문 / 정 종 필 (지방행정연수원 교수) 234

Ⅰ 토론문 / 김 대 영 (지방세연구원 박사) 239

Ⅰ 토론문 / 최 원 철 (전주대학교 교수) 242

Ⅰ 토론문 / 유 태 현 (남서울대학교 교수) 245

Ⅰ 토론문 / 정 덕 주 (서해대학교 교수) 248

전북재정포럼 개요

□ 구성, 추진 배경 및 필요성

- 전북재정포럼은 민선4기 출범이후 각종 국책사업 유치 등 재정수요가 대폭적으로 증가하고, 새 정부의 광역경제권 추진 등 지방재정 정책 변화가 예고되는 상황 등에 대한 능동적으로 대처해야 할 필요 속에서 구성 추진하게 되었다.

□ 기본 운영 방향 및 목적

- 전북재정포럼은 전라북도의 지방재정 운용 관련 주요 현안 및 이슈에 대하여 전국 단위의 전문가를 중심으로 한 포럼을 운영하여 합리적인 정책대안을 모색하며, 전라북도의 재정운영 개선방안을 강구함으로써 전라북도(본청 및 시군) 재정운영의 효율성 및 효과성 증대를 목적으로 한다.

□ 운영 방침

- 새 정부의 지방재정 운영에 대한 전라북도의 정책대안을 연구한다.
 - 지방교부세 확보 및 신정부 재정운용 방안 등 재정관련 각종 정책심의 및 운용에 관한 사항 등에 대해 연구한다.
- 재정운영 관련하여 전라북도와 시·군 간 거버넌스 체제를 구축한다.
 - 거버넌스 체제 구축을 통해 재정 운영과 관련한 도민 의견 및 도와 시·군 간 정책 의견을 수렴하고, 전북의 재정 운영의 효율성 제고를 위해 노력하며, 이를 적극적으로 홍보한다.

- 포럼은 전북발전연구원내 설치하되, 전라북도와 협의하여 운영한다.
 - 전라북도는 전북재정포럼 운영과 관련한 행·재정적 지원을 하며, 전북발전연구원은 도의 협조를 통해 포럼 발족 및 정례적인 포럼 진행을 기획·운영한다.

□ 포럼 구성

- 전북재정포럼 발족과 함께 다음과 같이 포럼위원을 구성하였다.
- 위원선정 : 25명 내외
 - 포럼대표 : 1명(지방재정 전문가)
 - 전문위원 : 20명(관련교수, 재정학회, 연구위원)
 - ※ 도의 재정현안 등이 정부정책에 반영되도록 도의 인사 50% 영입
 - 운영지원 : 1명(전북발전연구원내 연구원)
 - ※ 포럼위원은 여건과 필요에 따라 탄력적으로 조정
- 분과구성 : 2개 분과(분과별 10~15명)
 - 재정분과 : 지방교부세제도, 재정운용 개선과제 연구
 - 세제분과 : 지방세(세외수입)제도, 세원확충방안 연구
 - ※ 분과위원은 선임된 포럼 대표와 협의하여 적의 배분

□ 포럼위원명단

구분	소 속	직 위	성 명	전공 주요경력	비고
계			23명		
재정 분과 (13)	전 북 대 교	수	윤 석 완	재 정 학 대 표	
	전 북 대 교	수	김 영 정	사 회 학 (전) 국 가 균 형 발 전 위 원	
	한 국 지 방 행 정 연 구 위 원	연 구 위 원	서 정 섭	지 방 교 부 세	
	한 국 방 송 대 교	수	신 종 렬	재 무 행 정 학 (전) 한 국 지 방 재 정 학 회 장	
	전 북 대 교	수	안 국 찬	행 정 학	
	군 산 대 교	수	유 금 룝	정 책 분 석 평 가 , 재 무 행 정	
	부 경 대 교	수	이 재 원	지 방 재 정	
	한 국 지 방 행 정 연 구 위 원	연 구 위 원	조 기 현	재 정 분 석	
	전 주 대 교	수	최 원 철	경 영 학	
	청 주 대 교	수	손 희 준	행 정 학 (전) 한 국 지 방 재 정 학 회 차 기 회 장	
	가 톨 릿 대 교	수	조 현 연	회 계 학	
	한 국 지 방 행 정 연 구 위 원	연 구 위 원	신 두 섭	경 제 학	
	인 하 대 교	수	정 창 훈	재 무 행 정 학	
세제 분과 (10)	한 국 지 방 행 정 연 구 위 원	연 구 위 원	김 선 기	지 방 세	
	한 조 세 연 구 위 원	연 구 위 원	김 현 아	재 정 학	
	호 원 대 교	수	송 재 복	행 정 학	
	전 북 대 교	수	신 무 섭	재 무 경 제 학	
	전 북 대 교	수	안 진	공 공 경 제 학	
	한 국 지 방 행 정 연 구 위 원	연 구 위 원	이 삼 주	지 방 세	
	경 기 대 교	수	이 재 은	경 제 학	
	서 경 대 교	수	유 경 문	한 국 지 방 재 정 학 회 장 (전) 한 국 납 세 자 연 합 회	
	서 해 대 교	수	정 덕 주	세 무 회 계	
	원 광 대 교	수	강 남 호	경 제 학	

○ 2012년 전북재정포럼 추진 경과

□ 제17차 전북재정포럼

- 일시 / 장소 : 2012. 03. 28(수) 16:00/전북도청 중회의실
- 대 주 제 : 전라북도 민간보조금 관리 및 운영의 발전방안
- 참 여 인 원 : 50여명(포럼위원, 초청토론자, 관계공무원 등)
- 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도

□ 제18차 전북재정포럼

- 일시 / 장소 : 2012. 6. 22(금) 16:00 / 전북도청 중회의실
- 대 주 제 : 영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응 방안
- 참 여 인 원 : 50여명(포럼위원, 도 및 시군 관계공무원 등)
- 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도

□ 제19차 전북재정포럼

- 일시 / 장소 : 2012. 9. 21(금) 16:00 / 전북발전연구원 별관 세미나실
- 대 주 제 : 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분 방안
- 참 여 인 원 : 70여명(포럼위원, 연구회원, 도 및 시군 관계공무원 등)
- 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도

□ 제20차 전북재정포럼

- 일시 / 장소 : 2012. 12. 27(목) 16:00 / 전라북도청 중회의실
- 대 주 제 : 지방세제 개편을 통한 자체세입 확충방안
- 참 여 인 원 : 70여명(포럼위원, 연구회원, 도 및 시군 관계공무원 등)
- 주 최 · 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도

제1부

전라북도 민간보조금 관리 및 운영의 발전방향



Jeonbuk
Development Institute

주제



전라북도 민간보조금 관리 및
운영의 발전방향

박 병 희

전라북도 민간보조금 관리 및 운영의 발전방향

박 병 희(순천대학교 교수)

목 차

- I. 서론
- II. 전라북도 재정의 현주소
- III. 전라북도의 민간보조금 현황
- IV. 제주도의 민간보조금 기준보조율 제도 시행과 쟁점
- V. 전라북도의 민간보조금 기준보조율 제도 추진
- VI. 맺는 말

I. 서론

지방자치제 시행 이후 지방재정은 크게 확대되어 왔다. 지방자치단체장을 선거로 뽑은 1995년에 42조 6천억원이던 재정규모는 2011년에는 141조원에 이를 정도로 성장하였다. 16년 동안 3.3배로, 매년 평균 20.6%씩 성장해 온 것이다. 그런데 최근에 들어서 지방재정의 확장 추세에 제동이 걸리고 있다. 2009년-2010년 간에는 당초예산 기준으로 1.7% 성장하였으나, 최종예산 기준으로 오히려 4.4% 감소하였고, 2010-2011년 간에도 당초예산 기준으로 0.8% 성장하는 데 그쳤다.

지방재정의 확장 추세가 최근 급속도로 꺾인 데에는 경기침체가 가장 크게 작용하였으나, 지방재정이 방만하게 운용되고 있다는 중앙정부의 인식 또한 중요한 요소로 작용하였다. 이는 국가예산 대 지방예산의 구성비가 2008년에 60.9 : 39.1이던 것이 2011년에는 62.6 : 37.4로 국가예산의 비중이 좀 더 커지고 있다는 사실에서도 잘 나타난다.

지방재정에 대한 국가적·사회적 인식은 부정적인 면이 상당히 많다. 지방자치단체 호화청사 논란, 지방공무원의 사회복지보조금 횡령사건, 야근수당 부정 수령, 자치단체장의 수취사건, 지방채무 급등 등 지방자치단체의 방만한 재정운동을 비판하는 기사가 뉴스의 상단부를 차지하는 경우는 매우 흔한 것이 현실이다. 지방자치단체의 수가 200개가 넘고, 지방공무원의 수가 많다보니 불미스러운 사건도 지방자치단체에서 많을 수밖에 없다는 주장, 중앙정부 재정에도 비효율적인 재정운영이 많다는 사실들이 있음에도 불구하고, 지방재정 운용에서 개선해야 할 불합리와 비효율이 상존한다는 사실을 부인할 수만은 없다.

지방재정 운영이 중앙정부 재정에 비해 방만한 이유 중의 하나가 지방재정의 중앙재정에의 의존성이며, 이를 시정하기 위해서는 국세의 지방세로의 대폭적인 이양을 통해 지방재정의 자립도를 제고해나가야 한다는 것이 그동안의 지방자치단체들의 일관된 주장이었다. 그러한 노력의 일환으로 2010년부터는 지방소비세가 도입되기도 하였다. 그러나 지방소비세 도입으로 비수도권 지방자치단체의 재정수입은 오히려 감소할 위험에 처하게 되었다. 지방소비세 분배 기준으로 소비지출을 활용하다 보니 경제력이 약한 비수도권의 소비세배분액은 미미할 수밖에 없고, 그 결과 수도권 자치단체로 지방소비세 수입이 몰리는 현상이 발생한 것이다. 이와 같은 딜레마는 앞으로 국세의 지방세로의 이양과정에서 지속적으로 발생할 수밖에 없다. 전라북도와 같이 경제력이 낮은 비수도권 자치단체 입장에서 국세의 지방세로의 이양을

주장하는 것만이 능사는 아니라는 것이다.

지방소비세 도입은 경제력이 약한 지방자치단체로 하여금 지방재정의 효율화를 추구해야 한다는 냉철한 현실 인식을 하도록 하는 계기가 되었다고 생각한다.

앞으로의 지방재정은 지난 17년간처럼 지속적으로 확대되는 경향만을 보이기는 어려울 것으로 전망된다. 조세부담률이 20% 안팎으로서 추가 징세의 여유가 있는 것 같아 보이기도 하지만, 준조세 성격의 국민부담이 많은 것을 감안하면 현재의 조세부담률 수준도 결코 낮지 않다는 인식이 많아 추가 징세의 여지는 별로 없는 편이다. 급속도로 늘어나고 있는 국가부채도 향후 국가재정 운용에 큰 부담으로 작용할 전망이다. 또한 우리 사회의 빈부격차 확대에 따른 빈곤층 양산, 노령화의 급진전 등의 요인으로 사회복지비 수요도 크게 늘어나는 추세이다. 재정수입 면의 한계와 재정 수요의 증가추이를 함께 고려할 때 지방재정의 확대 추이가 지속되기는 매우 어렵다.

중앙재정으로부터의 이전재원 확보가 어려워지는 상황에서 지방재정의 재정수요 증대 요인은 많다. 특히 사회복지 수요는 지방재정에 큰 부담요인으로 작용해 온 지 오래되었다. 일부 광역시의 자치구에서는 사회복지비가 전체 일반회계 예산의 60% 이상을 차지함으로써 인건비 편성을 제대로 못하는 곤란을 겪고 있다.

2011년 지방재정자립도가 전라남도에 이어 최하위에서 두 번째 수준인 18.6%에 불과한 전라북도의 경우도 향후 지방재정의 운용에 있어서 각고의 노력을 기울이지 않으면 안 될 상황이다.

지방재정 운용에 있어서 비효율로 가장 빈번하게 지적되고 있는 것 중의 하나가 민간보조금이다. 비영리민간단체에 대한 지원금에 대해 관변단체에 대한 특혜라든가, 눈먼 돈이라는 비아냥이 끊이지 않고 있다. 이와 관련하여 제주도는 2010년부터 민간보조금에 대해 유형별로 기준보조율을 설정하여 민간보조금 지원 방식을 대폭적으로 개편한 바 있다.

본 연구는 전라북도가 예산집행 효율화, 재정집행상의 형평성 및 적정성 제고 차원에서 추진하고 있는 민간보조금 기준보조율제도에 대해 다양한 각도에서 검토해보자 한다.

먼저 전라북도 재정의 현재 상태를 개괄적으로 검토한다. 다음으로, 보조금이란 어떤 성격의 것이며, 어떠한 기준에 의해 배분되어야 할 것인가를 이론적 측면에서 살펴보고자 한다. 선행사례인 제주도의 민간보조금 기준보조율제도 추진 과정과 제도의 내용을 분석하고, 이를 바탕으로 전라북도의 기준보조율제도 안에 대해서도 검토해보고자 한다.

II. 전라북도 재정의 현주소

1. 지방세출 예산 변화 추이

우리나라 지방재정 세출예산의 변화 추이를 살펴보면 다음과 같다.

표에서 보듯이 우리나라 지방재정은 1995년 42조 6천억원에서 2011년 141조원으로 3.3배 성장하였다. 지방자치 시행 이후 지방재정만 확대된 것은 아니다. 국가재정 역시 같은 기간 중 74조5천억원에서 235조6천억원으로 3.2배 성장하여 지방자치 시행에도 불구하고 성장세가 멈추지는 않았음을 알 수 있다.

〈표 1-1〉 국가예산 대비 지방예산 비율

(단위 : 조원)

	예산액			구성비(%)	
	계	국가	지방	국가	지방
1995	117.1	74.5	42.6	63.6	36.4
1996	162.2	103.8	58.4	64.0	36.0
1997	151.5	98.3	53.2	64.9	35.1
1998	164.2	106.4	57.8	64.8	35.2
1999	166.6	116.5	50.1	69.9	30.1
2000	180.7	125.2	55.5	69.3	30.7
2001	199.3	134.8	64.5	67.6	32.4
2002	217.4	146	71.4	67.2	32.8
2003	233.8	155.7	78.1	66.6	33.4
2004	246.7	159.4	87.3	64.6	35.4
2005	259.7	167.3	92.4	64.4	35.6
2006	276.8	175.4	101.4	63.4	36.6
2007	288.8	176.8	112	61.2	38.8
2008	320.1	195.1	125	60.9	39.1
2009	355	217.5	137.5	61.3	38.7
2010	365.8	225.9	139.9	61.8	38.2
2011	376.6	235.6	141	62.6	37.4

자료 : 행정안전부 「지방자치단체 예산개요」

지방재정 세출규모의 최근 변화추이를 살펴보면, 당초예산 기준으로 2007년 111조 9864천억원에서 2011년 141조 393억원으로 4년 동안 25.9% 성장하여 성장세가 약해졌음을 알 수 있다. 특히 2009년 이후 성장세 둔화가 두드러지게 나타나는 바, 2009-2010년 간 지방세출은 당초예산 기준으로는 1.7% 증가하였고, 최종예산 기준으로는 오히려 4.4% 감소한 것으로 나타난다. 2010-2011년간에도 약세가 이어져 당초예산 기준으로 0.8% 증가하는 데 그쳤다.

2009년 이후의 지방재정 규모 축소 내지 약세는 금융위기와 경기침체에 영향 받은 바 크다. 그러나 중앙정부 예산은 동 시기에 지방재정보다 큰 규모로 증가하였음을 감안하면, 경기침체가 지방재정 축소의 원인이었다고 보기는 힘들며, 중앙재정의 확대에 의한 지방재정의 축소로 보는 것이 타당하다.

〈표 1-2〉 지방세출 예산 변화 추이

(단위 : 백만원)

구분	계		일반회계		특별회계	
	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산
2007년	111,986,422	128,036,585	81,886,833	94,691,329	30,099,589	33,345,256
2008년	124,966,562	144,453,561	92,942,909	109,289,722	32,023,653	35,163,839
2009년	137,534,905	156,702,876	103,323,238	119,023,719	34,211,667	37,679,157
2010년	139,856,494	149,779,701	106,499,516	115,178,435	33,356,978	34,601,266
2011년	141,039,291	-	108,538,594	-	32,500,696	-

〈표 1-3〉 자치단체 유형별 세출변화 추이

(단위 : 백만원)

구분	2011년		2010년		증(Δ)감	
	당초	구성비	당초	구성비	증가액	증가율
계	141,039,291	100.0	139,856,494	100.0	1,182,797	0.8
시·도본청	52,752,898	37.4	52,824,423	37.8	Δ71,525	Δ0.1
시	45,328,844	32.1	45,050,521	32.2	278,323	0.6
군	23,929,200	17.0	23,524,865	16.8	404,335	1.7
자치구	19,028,349	13.5	18,456,685	13.2	571,664	3.1

지방재정 규모를 자치단체 유형별로 구분해서 보면, 2011년 당초예산 기준 시도본청 예산이 전체 지방예산의 37.4%이고, 시가 32.1%, 군이 17.0%, 자치구가 13.5%를

각각 차지하고 있다. 2011년의 예산액을 2010년과 비교하면 시, 군, 구는 소폭 증가하였고, 시도본청은 소폭 감소하였다.

2. 전라북도의 세출예산 변화 추이

전라북도의 세출예산 규모를 2007년부터 살펴보면, 당초예산 기준으로 2007년 5조 9,375억원이던 것이 2011년에는 7조 6,178억원으로 28.3% 증가한 것으로 나타난다. 그런데 2009-2010년 간의 지방재정 규모 정체 기조는 전라북도 재정에도 그대로 반영되어 당초예산 기준으로는 0.8% 증가에 그쳤고, 최종예산 기준으로는 오히려 3.0% 감소한 것으로 나타난다. 다행스럽게도 전라북도의 재정규모는 2011년에 전년도에 비해 5.0% 증가함으로써 약세를 벗어났다고 할 수는 있으나, 향후에는 적어도 종전과 같은 세출규모의 확대를 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 2009년 이후 전라북도 세출에서 지방재정 규모 축소 내지 정체 현상은 주로 일반회계에서 나타나고 있다.

〈표 1-4〉 전라북도 예산규모 변화 추이

(단위 : 백만원)

구분	계		일반회계		특별회계	
	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산
2007년	5,937,453	6,495,006	4,827,798	5,315,735	1,109,655	1,179,271
2008년	6,459,626	7,735,852	5,269,553	6,425,182	1,190,074	1,310,671
2009년	7,196,512	8,048,112	6,049,183	6,851,008	1,147,328	1,197,103
2010년	7,255,763	7,810,456	6,069,048	6,619,956	1,186,715	1,190,500
2011년	7,617,790	-	6,359,898	-	1,257,892	-

자료: 재정고

주: 기초자치단체 포함

전라북도 지방재정 세출 예산을 자치단체 유형별로 구분해서 살펴보면 다음과 같다. 2011년 전체 7조 6,178억원 중 도본청의 비중은 20.1%, 시의 비중은 50.4%, 군은 29.5%로 시 예산의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 2010년과 비교하면, 도본청과 군의 예산은 증가율은 낮고, 시의 예산 증가율은 좀 더 높은 것으로 나타난다.

〈표 1-5〉 전라북도 자치단체 유형별 예산 비중 (일반회계+특별회계)

(단위 : 백만원)

구분	2011년		2010년		증(△)감	
	당초	구성비	당초	구성비	증가액	증가율
계	7,617,790	100.0	7,255,763	100.0	362,028	5.0
시·도본청	1,532,054	20.1	1,479,278	20.4	52,776	3.6
시	3,838,551	50.4	3,609,730	49.7	228,821	6.3
군	2,247,185	29.5	2,166,755	29.9	80,431	3.7
자치구	19,028,349	13.5	18,456,685	13.2	571,664	3.1

전라북도 본청만의 예산규모를 별도로 살펴보면, 2011년 당초예산 기준으로 일반회계가 3조 4,498억원이고, 특별회계가 5,981억원으로서 총규모는 4조 479억원에 이르고 있다.

〈표 1-6〉 전라북도 본청 예산 변화 추이

(단위 : 백만원)

구분	계		일반회계		특별회계	
	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산
2007년	2,635,963	2,867,846	2,168,782	2,368,608	467,182	499,238
2008년	3,141,637	3,214,755	2,595,069	2,598,881	546,568	615,873
2009년	3,228,263	3,564,856	2,691,478	2,989,427	536,785	575,429
2010년	3,574,724	4,089,393	3,068,850	3,518,431	505,873	570,962
2011년	3,748,135	4,106,224	3,215,889	3,511,100	532,246	595,125

III. 전라북도의 민간보조금 현황

전라북도가 매년 발표하는 지방재정공시 결과를 통해 민간단체 보조금 규모를 살펴보고 있다. 전라북도 홈페이지에 게시된 2010년 지방재정공시에 따르면, 민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사보조를 포함하는 민간단체 등 보조금 규모는 2009년 628 억원이었다. 이 같은 규모는 2005년에 비하면 4년간 73% 증가한 것으로서, 같은 기간 중 일반회계 세출결산액의 44% 증가에 비해 월등하게 높은 증가율이다. 그런데 민간단체보조금의 이와 같은 증가율은 2009년의 전년대비 감소에 따라 다소 줄어든 상태를 반영한 것으로서, 2005년과 2008년을 비교하면 민간단체 보조금의 증가율은 훨씬 커진다. 이 경우 일반회계세출 결산액은 20% 증가에 그친 데 반해, 민간단체 등 보조금은 73% 증가하여 세출 증가율의 3배가 넘는 증가율을 기록하였다. 전라북도의 민간단체 등 보조금은 2005년 이후 급격하게 증가하였다고 할 수 있는 바, 특히 2005년부터 2008년의 3년간 매우 빠르게 증가하였다. 민간단체 등 보조금은 2010년에도 소폭 감소하여 2008년 이후 연속 3년간 감소하고 있다.

〈표 1-7〉 전라북도 도본청의 민간단체 등 보조금 규모 변화 추이

(단위: 백만원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
세출결산액	2,457,540	2,363,935	2,561,006	2,957,545	3,536,005	3,472,646
민간단체 등보조금	36,284	50,553	58,441	62,930	62,809	61,526
비중(%)	1.5	2.1	2.3	2.1	1.8	1.8

한편, 전라북도 도본청과 전라북도 기초자치단체를 포함하여 민간단체 보조금의 규모를 살펴보면, 민간보조금의 규모는 상당히 커지는 것으로 조사되었다. 제주도가 2009년에 민간보조금 기준보조율제도 시행을 앞두고 조사한 자료에 의하면, 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조를 포함한 민간보조금의 2008년 일반회계 세출 예산 대비 비율은 전라북도의 경우 12.86%에 이르는 것으로 나타났다. 자료에 따르면 전국적으로는 평균적으로 지자체 예산의 12.47%를 민간보조금으로 지출하고 있으며, 그 중 제주도는 예산의 22.41%를 민간보조금으로 지출하는 것으로 파악되어 전국 최고 수준을 기록하였다. 그 외에 광주광역시, 대구광역시, 충청북도 등이 높은

수준이었으며, 전라북도도 평균 대비 높은 수준이었다.

민간보조금의 비중이 높은 경우 지방재정의 나머지 부문에 투입할 수 있는 재정 여력이 제약을 받게 되어 재정 운영에 지장을 초래할 수도 있다는 점에서 적정 수준으로의 조정이 필요하다.

〈표 1-8〉 2008년 당초 보조+자체사업 포함 민간보조금 편성현황

(단위 : %)

시도별	계	민경	민행	민자	비고
평균	12.47	7.65	0.53	4.29	
제주도	22.41	12.91	0.82	8.68	전국최고
경기도	10.34	6.96	0.57	2.81	
강원도	11.74	6.09	0.93	4.72	
충북	14.73	7.75	1.0	5.98	
충남	13.34	6.09	0.72	6.53	
전북	12.86	5.88	0.47	6.51	
전남	12.42	5.77	0.57	6.08	
경북	9.23	3.01	0.74	5.48	
경남	12.11	6.64	0.66	4.81	
서울	5.96	4.33	0.13	1.5	
부산	11.34	8.42	0.32	2.6	
대구	14.82	11.72	0.19	2.91	
인천	13.25	8.76	0.64	3.85	
광주	14.32	10.83	0.21	3.28	
대전	10.2	8.67	0.22	1.31	
울산	10.37	8.54	0.22	1.61	

자료: 제주도 자료

주: 1) 민간보조금: 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조

2) 도본청 및 기초자치단체 포함

IV. 제주도의 민간보조금 기준보조율 제도 시행과 쟁점

1. 제주도 기준보조율제 도입의 배경

제주도는 2010년부터 민간보조금에 대해 기준보조율 제도를 시행하고 있다. 우리나라에서 민간보조금에 대해 기준보조율을 시행한 첫 사례이다.

제주도가 민간보조금에 대해 기준보조율을 설정하기로 한 데에는 무엇보다도 제주도의 민간보조금 규모가 재정규모 대비 과다했기 때문이다. 앞에서 살펴보았듯이 민간보조금의 일반회계 예산 대비 비중의 전국 평균이 12.47%임에 반해 제주자치도의 경우에는 22.41%로서 지나치게 높은 수준이어서 상당한 재정압박 요인으로 작용하였던 것이다.

제주도의 자료에 의하면, 민간보조금 기준보조율제도 시행의 배경으로 3가지 요인을 거론하고 있다.

첫째, 도의회의 민간보조금 제도개선 요구이다. 그동안 언론이나 NGO를 통해 민간보조금에 대한 선심성, 낭비성 예산이라는 비난이 많았고, 이런 사정들이 결국 2008년 도의회에서 민간보조금에 대한 제도개선 요구의 배경이 되었다. 제주도 집행부는 의회의 요구에 부응하여 2009년초 업무보고시 민간보조금 지원기준 마련과 전산시스템도입에 대한 업무계획을 수립 보고하였다.

둘째, 민간보조금 관련 비리의 집중적인 보도이다. 매년 민간보조금 비리발생에 대해서 언론에서 다루어 왔지만, 특히 2008년부터 2009년까지 보조금의 부당사용에 대해서 언론에서 집중적으로 보도하기 시작하였다. 비위의 성격도 민간인이 업자와 결탁하거나, 개인착복 또는 민간과 공무원이 결탁한 사례 등 다양한 분야로 확대되었고, 민간단체 또는 공무원에 대한 수사가 강화되고 실제 기소 후 재판 결과, 처벌을 받게 되는 사례도 있었다. 이런 사례들이 언론에 보도되는 등 사회전반에 걸쳐 민간보조금의 병폐가 심각한 문제로 대두되었다. 주요 사례들로는 '○○체육대회경비 횡령'(08.8월), '태풍나리○○착복'(09.4월), '○○복지시설신축보조금 횡령'(08.11월), '○○○○우수마을조성비 횡령'(09.2월), '○○유류보조금횡령'(09.3월)', '○○수산물센터건립비 자부담대납'(09.5월)' 등이다.

셋째, 경기침체로 인한 세수 결손 및 재정압박이다. 제주도가 2009년 경기회복 차원에서 추진한 조기집행, 지방세 및 세외수입 결손 300억원, 정부추경에 따른 교부세 600억원 감액 등으로, 제주자치도 재정은 유례없는 곤란을 겪게 되었다. 이미 편

성한 예산에 대한 집행을 통제하고, 지방채를 한도초과 발행하는 등 재정결손에 대한 심각한 고민을 하게 되었다. 또한, 2010년도 당초예산 편성시 1,300억원의 가용재원 감소가 추정되면서, 재정전반에 대한 재정진단과 더불어 자구 노력의 필요성을 인식하면서 민간보조금에 대한 개혁을 추진하게 되었다.

이와 같은 재정현실 속에서도 2006년 이후 순도비 보조금이 533억원에서 2009년에는 1595억원으로 매년 200-300억원씩 급등하는 양상을 보임으로써 획기적인 조치를 하지 않으면 안 될 기로에 처하게 된 것이다.

제주도가 2009년 순도비 민간보조금 3과목을 분석한 결과 총사업비 1,989억원 중 도비지원금이 1,589억원, 자부담이 400억원으로 평균보조율은 91% 수준으로 조사되었다. 대부분의 민간보조사업이 보조금으로 유지되고 있다고 할 만한 상태였다. 여기에는 2006년 7월의 도시군 통합으로 단일행정체계가 되었음에도 불구하고, 동일한 사업지원에서 도와 행정시 간 명확한 지원기준이 없이 각기 다른 보조율을 적용한 다든가, 동일사업을 중복 지원하는 등 걱정하지 못한 지원 행태가 한 원인으로 작용하였다.

2. 기준보조율제 기본 구상

제주도의 민간보조금의 지원실태 분석 결과 첫째, 민간보조금의 명확한 지원기준이 없다는 것 그리고 둘째, 보조금 중복지원과 부실집행등 보조금집행관리를 체계적으로 관리할 필요하다는 점이 공식적으로 제기되었다. 이에 따라 보조금 예산편성 기준으로 '기준보조율제도'를 마련하고, 보조금 집행기준으로서 '통합전산관리시스템'을 도입함으로써 예산절감과 보조금 비리척결이라는 보조금개혁 기본구상을 착안하고 본격적인 작업에 돌입하게 되었다.

제주도는 기준보조율 제정에 있어서 2009년 지원사업 3,376개를 사업성격, 내용, 특징, 지원단체 등을 감안하여 13개 목적유형과 124개 사업유형으로 유형화 하였다. 사업유형별 보조율은 제로베이스에서 출발하여 60%, 70%, 90%, 정액지원 등의 다섯 가지로 기준보조율을 설정하였다. 국비매칭사업과분권사업 등은 제외되며, 공동이용 시설은 일반적으로 70%를 적용하였으며, POOL 사업비의 경우 집행시 집행부서에서 사업유형별로 보조율을 정하여 집행하도록 하였다.

〈표 1-9〉 기준보조율 일반개요

적용회계	적용과목	추진방법	유형설정 방식	시행
일반회계 및 특별회계	자체 3과목 민경/민행/민자 *매칭,분권사업제외	13개목적/124개 사업유형 분류된 기준 보조율매뉴얼 적용	사업성격/내용/특징/ 단체성격등 감안 ⇒공통유사사업별 유형설정	2010년 당초예산 편성시부터~계속

〈표 1-10〉 보조율 설정기준

기본	1차산업 보호육성	일반시책 장려 및 보호지원	시책 적극장려 및 취약계층보호	사업량/지원단가/기타지원기준등을 고려한 사업비 지원
50%	60%	70%	90%	정액

제주도는 기준보조율제 시행과 함께 민간보조금 관리, 집행, 지출의 투명성을 확보하기 위해 민간보조금 통합전산관리시스템을 구축하였다. 또한 이와 함께 통합전산망과 연계하여 1사업 1전용카드 의무사용제를 중앙지원 및 순도비 민간보조금 5개 과목에 대해 전면 도입하였다.

3. 기준보조율제 시행의 효과

2009년 8월에 ‘민간보조금 기준보조율 운영지침’을 확정하고, 전부서를 통하여 예산요구시에 기준보조율지침에 의거하여 13개 목적, 124개 사업유형별로 보조율을 표기하여 예산을 요구하도록 방침을 시달하였다. 그리고 실제 2010년 예산편성 작업과정을 통하여 기준보조율을 적용한 예산을 편성하였다. 기존 민간보조금의 평균보조율 91%를 75%로 수익자부담으로 대체하도록 한 상태이므로 사업비 부풀리기에 대한 인식을 달리하기 시작하였으며, 자부담을 할수 있는 만큼만 민간보조금을 지원받을수 있도록 제도가 달라지기 때문에 민간보조금을 감축하는데 대한 저항은 최소화되었다.

민간보조금 3개과목의 예산규모가 2009년 당초 1,595억원 이었으나, 2010년 당초 예산편성결과 1,300억원으로 300억원 가량 예산을 감축할 수 있었다. 종래의 민간보조금 경비 증가 속도를 감안하면, 300억원의 감축에 기존의 증가추세 유지시 증가에 상액 300억원을 합치면, 600억원의 감축효과로 볼 수 있다.

기준보조율제 시행 이후 자부담의 존재가 민간단체로 하여금 보조금 수혜를 포기하도록 하는 경우가 발생하였다. 보조금 집행에 대한 모티터링 결과, 자부담의 한도 내에서 보조금을 신청하게 되어 사업비 부풀리기 행태가 많이 줄어들어 분 석되고 있다.

4. 제도 시행상의 몇가지 쟁점

정부의 민간단체 지원 방식은 직접적인 형태로서는 보조금 지급, 사업위탁 등이 있고, 간접적인 지원에는 조세감면 및 우편요금 감면이 있다. 여기에서 다루는 부분은 직접적인 보조금 지급이다.

〈쟁점 1〉 민간단체 보조금은 정당인가?

하승수(2004)는 비영리공익활동을 하는 단체가 정부로부터 직접적인 재정지원을 받는 것은 당연하다고 주장하면서, 한양대 제3섹터 연구소의 자료를 근거로, 미국 네덜란드 등 외국 시민단체들의 정부재정의존도는 평균 40%라고 밝히고 있다. 그에 따르면 민간단체가 정부가 할 일을 민간 영역에서 대신 해주는 경우 정부가 보조금을 지급하는 것은 당연하다. 예를 들면, 복지서비스 제공, 시민교육, 생활환경운동과 같은 활동을 하는 단체들에게 재정지원을 해야 한다는 것이다. 정부가 당연히 해야 할 빈곤층 아동들에 대한 보호, 교육, 상담사업을 하지 않아서 민간차원에서 빈곤층 아동들을 위한 공부방을 운영하고 있는 경우에 정부서비스의 결핍을 민간이 보완하는 것이므로 정부가 재정지원을 하는 것이 당연하다는 주장이다. 이런 영역에서는 정부가 직접 역할을 하는 것보다 시민사회가 역할을 하는 것이 시민들의 자발적 참여를 이끌어내는 데 더 유리하고 보다 효율적으로 사업을 할 수 있기 때문에, 정부는 민간에 일정 정도의 직접적인 재정지원만 하고, 민간은 정부의 재정지원에 자율성을 보태어 보다 더 공공적인 서비스를 창출해 낼 수 있을 것이다.

정부를 비판하는 단체들의 경우에 정부로부터 보조금을 받는 것에 대해서는 활동의 신뢰성을 해친다는 비판이 있을 수 있다. 참여연대나 경실련, 함께하는 시민행동 등의 단체들은 자발적으로 거부하고 있다. 지역에서 활동하고 있는 풀뿌리 단체들이나 정치적인 활동보다는 여성, 환경 등의 고유영역에서 활동하는 단체들이 정부 비판활동과 무관한 시민교육이나 홍보, 공익소송 등에 필요한 재원을 공개모집절차와 같은 투명한 절차를 통해 보조받는 것은 아무런 문제가 없다고 볼 수 있다.

제주도의 경우, 민간단체에 대한 보조금 지원시 수익자부담 원리 적용을 언급하고 있는데, 민간단체가 편익의 수혜자인지에 대해서는 좀 더 깊은 이해가 필요하다고 생각한다. 비영리단체가 자체 조직의 편익을 위해 활동한다면, 수익자라고 할 수 있겠으나, 주민들에게 특정 서비스를 공급하기 위해 활동한다면, 수익자는 서비스를 소비하는 혹은 서비스의 대상인 주민들이라고 보는 것이 타당하다. 이런 관점에서 보면, 해당 조직을 수익자로 보는 것은 잘못이다.

〈쟁점 2〉 어떤 방식으로 배분되어야 할 것인가?

하승수(2004)는 민간단체 지원에 있어서 3가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 공공성이다. 정부가 민간단체에 대해 재정지원을 하는 이유는 민간단체가 수행하는 공공적 역할, 민간단체가 창출하는 공공적 가치 때문임을 분명히 할 필요가 있다. 반면, 정부가 민간단체 활동의 공공성보다는 민간단체를 이용하기 위해 지원을 하려 한다면 곤란하다. 이 경우 수혜자인 민간단체 역시 자율성 침해라는 피해를 입게 된다.

둘째, 형평성이다. 정부가 민간단체에 직접적인 재정지원을 할 때는 형평성이 중요하다. 그렇지 않으면 특혜시비가 있게 되고 특혜를 받게 되는 민간단체는 결국 자율성, 자립성을 상실하고 정치화 될 가능성이 많다.

셋째, 절차의 공정성과 투명성이다. 절차가 공정하고 투명해야 한다. 공개모집절차를 거쳐서 공정하고 투명한 심사절차를 밟아야 한다는 것이다. 특정단체를 정하여 재정지원을 하거나 관례적으로 지원을 한다면, 특혜시비가 발생하는 것은 물론이고, 효율적인 자원배분도 이루어지기 어렵다. 지원 후에 사후 평가도 철저하게 이루어져야 하며, 이를 근거로 지원의 계속 여부를 결정해야 한다.

이상의 논의들을 바탕으로 민간단체 보조금 배분에 있어서 고려해야 할 요소들을 정리해보면, 다음과 같다.

- 1) 공익성이 충분한가? 혹은 정부를 대신하는 사업인지 여부
- 2) 편익을 공유하는가? 즉, 단체가 제공하는 편익의 범위가 넓은지 여부
- 3) 공익이 큼에도 불구하고, 단체의 재정적 능력은 약한가?
- 4) 단체의 성격상 재원조달이 어려운가?
- 5) 국가사회에 기여도가 큰가?

V. 전라북도의 민간보조금 기준보조율 제도 추진

1. 도입 배경

전라북도는 민간보조사업의 자부담에 관한 명문화된 규정이 없어, 정액 또는 사업 부서에서 임의의 보조율로 지원해 왔다. 그러다 보니 보조사업간 형평성이 결여되고, 민간보조사업자의 강력한 요청이 있을 경우에는 보조율이 높아지는 등 보조율의 적용이 자의적으로 이루어지고 있어 문제점으로 지적되어 왔다. 이러한 문제 인식에 따라, 도 시책방향과의 연관성 등을 종합적으로 고려한 합리적 기준보조율을 일괄 확정하여 시행함으로써 보조금 지원의 형평성과 적정성을 제고하겠다는 것이 제도 추진의 목적이다.

2. 기본 방침

기준보조율 제도 시행은 기본적으로 기존 사업에 대한 기준보조율 매뉴얼을 확정하고, 이에 따른 보조율을 적용하겠다는 것이다. 기준보조율 매뉴얼은 매년 본예산 편성과 연계하여 제도도입 초기의 문제점 등을 단계적으로 보완하되, 제도의 안정적인 정착과 대주민 신뢰를 위하여 최소 범위 내에서 보완하고, 예외조항 적용 불가를 원칙으로 한다.

또한, 제주도의 경우와 마찬가지로 기준보조율제의 시행과 함께 민간보조금 통합관리시스템을 적용하여 예산집행의 투명성을 확보한다는 계획이다. 통합관리시스템을 통하여 자부담금 선입금을 확인하고, 보조금을 교부하는 등 자부담 이행 여부 관리, 중복지원 여부 검토, 집행내역 온라인 모니터링 등을 시행한다는 것이다.

사업의 계속 지원 여부에 대해서는 사업종료 후 관리담당부서는 동일사업 지원 3년 경과시 반드시 일몰제를 적용하고, 성과관리카드를 근거로 평가 후 계속 지원 여부를 결정하는 방식을 취하게 된다.

3. 전라북도 기준보조율 제도의 내용

전라북도가 마련한 민간보조금 기준보조율 제도를 개괄적으로 살펴보고자 한다.

전라북도 민간보조금 기준보조율의 적용 대상은 일반회계 예산 중 도에서 직접 집행하는 순도비 민간보조사업으로서 국비보조사업, 국가직접지원사업은 제외한다. 민간보조금 중 민간경상보조, 민간행사보조, 사회복지보조 등의 과목에 적용하되, 추진 주체, 수혜계층, 지원근거 등에 따라 보조율을 차등적으로 적용한다.

〈표 1-11〉 사업유형 설정기준 및 기준보조율

(※ 기준보조율보다 지원율이 낮은 사업은 현행유지)

유형	내용	기준보조율
유형1	① 조례 등의 근거로 도에서 설립한 단체의 지원경비 예) 갈등조정협의회 운영지원, 강살리기 추진단 운영지원	정액 (현행유지)
	② 기존 예산편성지침에서 정액보조단체로 명시한 단체 예) 체육회, 보훈단체, 대한노인회, 지방문화원	
	③ 평가를 통한 인센티브 및 협약을 통해 지원하는 사업 예) 일자리 우수기업 인센티브 지원, 산업기술정보이용사업	
	④ 도 시책으로 도에서 기획하고 민간단체가 수행하는 사업 예) 전주세계소리축제, 전북경제포럼 운영	
유형2	① 취약계층을 지원하는 단체의 지원경비 ※ 취약계층: 노인, 장애인, 저소득층, 어린이·청소년, 한부모 가족, 다문화가족, 폭력피해 여성, 범죄피해자 등	90%이하
	② 개별 법령(조례)에 의해 지원하는 사업 예) 전라북도 의정회 지원(전라북도 의정회 지원조례)	
유형3	• 민간단체 자체사업으로 도에서 권장하는 사업 예) 민생경제 지원(전통시장 등), 일자리창출, 후계농업인 지원사업, 노사화합지원 사업, 봉사활동 등	70%이하
유형4	• 기타 민간단체 자체사업 예) 단체 자체 행사성 경비 등	50%
공통	• 동일단체의 세부사업들에 대한 제시 기준보조율만큼 세출구조조정하여 자부담 없이 사업추진 가능 단, 신규사업 추가 시에는 반드시 기준보조율 적용	

사업유형을 모두 4가지로 구분하여, 정액보조, 90% 이하 보조, 70% 이하 보조, 50% 보조 등으로 차등 적용하는 것이 기본 방향이다.

유형 1은 현행대로 정액을 지원하는 사업들인 바, 네 가지로 구분할 수 있다.

1) 조례 등의 근거로 도에서 설립한 단체의 지원경비로서, 갈등조정협의회 운영지원, 강살리기 추진단 운영지원 등이 여기에 속한다. 2) 기존 예산편성지침에서 정액

보조 단체로 명시한 단체로서 체육회, 보훈단체, 대한노인회, 지방문화원 등이 여기에 속한다. 3) 평가를 통한 평가를 통한 인센티브 및 협약을 통해 지원하는 사업으로서, 일자리 우수기업 인센티브 지원, 산업기술정보이용사업 등이 해당한다. 4)도 시책으로 도에서 기획하고 민간단체가 수행하는 사업으로서, 전주세계소리축제, 전북경제포럼 운영 등이 여기에 해당한다.

유형 2는 경비의 90% 이하를 보조금으로 지원하는 사업으로서 두 가지가 있다. 1) 취약계층을 지원하는 단체의 지원경비로서 여기서 취약계층이란 노인, 장애인, 저소득층, 어린이·청소년, 한부모 가족, 다문화가족, 폭력피해 여성, 범죄피해자 등을 말한다. 2) 개별 법령(조례)에 의해 지원하는 사업으로서 전라북도 의정회 지원(전라북도 의정회 지원조례) 등이 해당한다.

유형 3은 민간단체 자체사업으로 도에서 권장하는 사업으로서 70% 이하가 지원된다. 민생경제 지원(전통시장 등), 일자리창출, 후계농업인 지원사업, 노사화합지원 사업, 봉사활동 등이 해당한다.

유형 5는 기타 민간단체 자체사업에 대한 지원으로서 50% 보조율이 적용되는데, 단체 자체 행사성 경비 등이 여기에 해당한다.

새로운 제도의 도입으로 겪게 될 자치단체의 재정적 곤란을 감안하여, 단체들이 제시된 기준보조율만큼 세출구조의 조정을 통하여 자부담 부분을 흡수하여 사업을 추진하는 것도 가능하도록 하고 있다.

229개 사업에 대한 기준보조율은 본 연구의 말미에 별첨으로 처리하였다.

3. 추진 경과

현재까지의 추진상황을 보면, 먼저 2011년 7월부터 8월까지 '11년 민간보조사업 전수조사를 시행하여 229 순도비사업(30,817백만원)을 분석하였다. 이 중 민간경상(사회복지)보조는 206개 사업이고, 민간행사보조는 23개 사업이었다. 사업별 자담액, 사업추진 주체, 지원근거, 지원단체 등을 조사하였다.

2011년 9월에는 전문가를 대상으로 의견을 수렴하였다. 재정사업 평가위원들은 제도 도입시 도비 지원금에 대한 자부담 의무를 통해 예산의 효율적 사용을 유도할 수 있을 것으로 기대하였다. 즉, '정부자금은 공짜'라는 도덕적 해이를 방지하고, 신심성 예산 절감으로 재정건전화를 기할 수 있다고 평가하였다.

세 번째로는 실·국 권고·의견수렴 및 토론을 거쳤다. 전북도청 내 실·국의 의견 수렴 과정에서는 총 229개 사업 중 141개에 대해서는 자부담을 적용하되, 88개 사업에 대해서는 현행대로 자부담을 적용하지 않는 것으로 집약되었다.

〈표 1-12〉 실국 의견 수렴 결과

총사업수	자부담권고(유형2~4)	현행유지(유형1)	비고
229개	141개 사업	88개	

그 외에 실국들에 대한 의견수렴 과정에서 다음과 같은 점들을 애로요인으로 제시하였다. 첫째, 자부담 사업 관련단체의 반발이 예상되므로 제도 시행 이전에 사전 설명 및 민간단체 설득이 필요하다. 둘째, 민간단체의 경우 사업추진을 거부하거나 해당부서와 협의하지 않고 지휘부 방문을 통해 해결하려는 경향이 있는 바, 충분한 협의과정이 필요하다.

4. 제도 도입의 기대 효과

전라북도의 기준보조율 제도 시안에 따르면, 2011년 기준 229개 사업에 대한 사업 유형별 기준보조율을 적용하는 경우, 73개 사업이 신규로 자부담을 적용받게 된다. 이 경우 민간단체 보조금의 보조율은 기존의 92%에서 86%로 낮아지게 될 것으로 계산되었다.

〈표 1-13〉 전라북도의 기준보조율제 시안 적용 예측

(단위 : 백만원)

실국	제도도입 전					제도도입 후				
	예산액			보조율	자부담사업수	예산액			보조율	자부담사업수
	계	도비	자부담			계	도비	자부담		
계	34,314	30,807	3,507	92%	75	34,314	30,316	3,998	86%	148
행정지원관실	710	595	115	86%	5	710	592	118	85%	5
민생일자리본부	3,662	2,924	738	87%	13	3,662	2,794	868	75%	29
새만금환경녹지국	1,305	1,299	6	97%	4	1,305	1,284	21	92%	6
전략산업국	1,229	510	719	76%	2	1,229	510	719	76%	2
문화체육관광국	19,003	18,185	818	96%	12	19,003	18,060	943	90%	26
농수산식품국	3,238	2,364	874	88%	9	3,238	2,342	896	86%	10
복지여성보건국	3,527	3,338	189	96%	17	3,527	3,177	350	89%	44
건설교통국	24	21	3	87%	2	24	21	3	87%	2
대외소통국	1,392	1,363	29	93%	5	1,392	1,351	41	89%	7
농업기술원	224	208	16	89%	6	224	185	39	75%	17

〈표 1-14〉 기준보조율 도입시 예산절감 효과

(단위 : 백만원)

제도도입 전		제도도입 후		예산절감 (B-A)	비고
도비(A)	보조율	도비(B)	보조율		
30,807	92%	30,317	86%	490	

이에 따라 절감되는 예산의 규모는 2011년 기준으로 4억 9천만원 정도이다. 예산 절감 외에 기준보조율 제도 시행이 가져올 수 있는 긍정적인 효과는 다음과 같다.

첫째, 민간보조사업에 대한 기준보조율에 따라 사업비를 적정하게 산출할 수 있다. 둘째, 민간보조금 통합관리시스템과 연계함으로써 집행의 투명성이 확보될 것이다. 셋째, 민간보조금 사용에 대한 '도민의식 변화' 등 보조사업자의 도덕적 해이를 방지할 수 있으며, 결과적으로는 보조금 운용의 공정성과 책임성이 강화될 것으로 기대된다.

VI. 맺는 말

2000년 제정된 비영리민간단체지원법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고, 건전한 민간단체로 성장하도록 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동 증진과 민주사회 발전에 기여하기 위해 민간단체를 지원하는 근거를 마련하고 있다.

그러나 현실적으로는 지방재정의 비효율과 낭비 등 부정적인 행태를 지적할 때마다 민간보조금이 단골 메뉴로 등장하고 있는 것이 사실이다. 민간보조금에 대해서는 나랏돈을 쓸 자격이 없는 조직이 무슨 근거로 예산을 쓰는가? 하는 시각이 많은 것 같다. 여기에 대해서는 관점의 전환이 필요하다. 정부가 보조금으로 지원하는 단체는 대부분 공익활동을 하는 단체라는 점이다. 사회적 약자를 돌본다든지, 국가적 이익을 위해 노력하는 민간단체가 있다면, 공익의 증진 차원에서 지원하고, 장려하는 것이 마땅하다. 국민 개개인이 스스로 혹은 시장에서 해결할 수 없는 일들을, 공익을 위해 대신하도록 하기 위한 조직이 정부인 것처럼, 공익을 위해 노력하는 단체도 정부와 비슷한 기능을 하고 있으므로, 그 비용을 지원받는 것은 당연하다.

다만, 보조금의 지원 과정에서 어느 정도의 공익성이 있는가, 혹은 사익을 추구하는 단체가 보조금을 지원받음으로써 정작 사회적 필요성이 시급한 공익서비스의 공급이 중단되는 부작용은 없는가, 민간단체의 지원이 자치단체 재정에 과중한 부담을 주고 있지는 않는가 등에 대해서는 면밀한 검토와 분석이 필요하다. 기준보조율제도의 시행 취지는 좋지만, 자부담 비율 때문에 사업을 포기함으로써 사회적 약자를 소홀히 하게 되는 경우는 없는지도 충분히 고려해야 한다. 기준보조율제도의 성공 여부는 예산을 얼마나 절감했느냐에 달린 것이 아니라, 제도의 시행에도 불구하고 민간단체의 공익적 활동이 위축되지 않았는가 여부로 판단해야 할 일이다.

본 연구에서는 민간보조금에 대한 기준보조율제도 시행에 있어서 유의해야 할 점으로서 몇 가지를 제시하고자 한다.

첫째, 공정성과 공평성의 확보가 무엇보다도 중요하다. 제도의 시행으로 새롭게 자부담을 해야 하는 민간단체 입장에서는 보조율의 결정과 집행이 공정하고, 공평하게 이루어졌는가 제도의 수용 여부를 결정하는 데 중요한 요소가 될 것이다.

둘째, 정치적 입장이 판이하게 다른 민간단체들에 대한 적절한 기준의 적용이 중요하다. 기준보조율의 적용은 종전의 촛불집회 참여 단체에 대한 차별대우 등의 논란을 야기할 수도 있으므로 명확한 기준과 공정한 집행이 요구된다.

셋째, 예산절감을 우선시 하는 자세는 지양해야 한다. 제도의 추진 배경에 예산절감이라는 불가피한 상황이 작용하고 있음을 부인할 수는 없지만, 민간보조금의 존재가 정부가 미처 공급하지 못한 공공재를 대신해서 공급하는 민간에 대해 그 경비를 보전해주기 위한 것이라는 현실 인식이 선행되어야 한다. 민간단체가 공익을 위해 하는 활동이 보조율 시행으로 위축된다면, 또는 자부담 조건으로 인해 포기하는 경우가 있다면, 결과적으로는 공익서비스의 감축을 초래하고, 주민의 피해로 이어질 것이라는 점을 인식해야겠다는 것이다. 민간영역을 존중하고, 정부기능을 보완하는 민간기능을 육성한다는 관점에서 민간보조금의 기준보조율제도를 시행하는 것이 제도의 실효성을 높이는 방안이라고 생각한다.

:: 참고문헌

남정일(2001), 정부의 비영리민간단체 지원사업의 현황과 과제, 도시와 빈곤 제 50호, pp.49-65,
한국도시연구소.

하승수(2004), 정부의 민간단체 지원금, 어디로 가고 있나?, 도시와 빈곤 제70호, pp. 87-107, 한
국도시연구소.

재정고(lofin.mopas.go.kr), 통계자료.

제주도(2011), 2011년 민간보조금 기준 보조율 지침.

토론자료

- 토론문 : 유 재 임 (사)참여자치군산시민연대 사무국장)
- 토론문 : 윤 석 완 (전북대학교 교수)
- 토론문 : 서 정 섭 (한국지방행정연구원 연구위원)
- 토론문 : 신 종 렬 (한국방송대학교 교수)
- 토론문 : 김 현 아 (한국조세연구원)
- 토론문 : 정 덕 주 (서해대학교 교수)
- 토론문 : 최 원 철 (전주대학교 교수)
- 토론문 : 송 재 복 (호원대학교 교수)
- 토론문 : 조 기 현 (한국지방행정연구원 연구위원)

토 론 문

유 재 임 (참여자치 군산시민연대 사무국장)

민간사업 지원에 대한 기준보조율 제도를 시행에 앞서 사업선정에 보완이 필요하다.

전라북도가 시행하려고 하는 민간사업지원에 대한 ‘기준보조율’을 어떻게 적용할 것인지 정확한 해법을 찾기가 그리 쉬워 보이지 않는다.

민간단체의 입장에서는 지방정부나 중앙정부가 하지 못하는 일을 수행하는데 자부담비율마저 증가되면 아예 사업을 포기하거나 생색내기식 사업밖에 할 수 없다는 문제제기가 있고, 지방정부의 경우도 지원의 요구하는 사업과 단체는 확대되는데 지원예산에는 한계가 있기에 사업수행능력이 있는 단체에 지원하여 필요사업을 수행하고자 하기 때문이다.

그렇다면 적절한 ‘기준보조율’은 어떻게 산정할 것인가. 이 산정에 앞서서 민간단체의 입장에서 보면 민간보조금지원사업의 선정과 지원금 산정기준에 의문이 든다.

지방정부가 직접 하지 못하는 사업에 대해 민간단체등이 업무를 수행할 수 있도록 권장하고, 이를 지원하는 사업이 ‘민간보조사업’들이다. 이를 구분하면 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조와 사회단체보조금지원사업이 있으며, 민간위탁금과 민간대행사업비등도 있다. 그런데 문제는 ‘민간’이 붙는 사업을 바라보는 민간단체의 시선은 그리 긍정적이지 못한 경우가 많다.

민간단체사업 지원에 민간단체의 시선이 긍정적이지 못할까.

긍정적이지 못한 가장 큰 이유는 사업을 추진하는 지방정부가 공공성을 기반으로 해 공정하고 투명하게 사업과 단체를 선정하고, 결산 및 평가를 제대로 하고 있는지에 대한 부정적인 평가에서 출발하고 있다.

첫째는 민간단체 운영과 사업에 대한 정확한 평가의 문제이다.

참여정부에서는 민간단체보조금의 경우 운영비가 아닌 사업비중심 지원정책을 추구하면서 단체들을 지원에 있어서 일몰제를 도입하여 운영비가 아닌 사업비를 정당한 절차에 따라 지원하는 정책을 시행하였다. 하지만 정권이 바뀌면서 지방자치단체들은 앞다투어 기존 정액단체지원을 부활시키고, 운영비지원도 확대하고 있다. 그러면서 일부단체(정액보조단체)에게는 민간경상보조, 민간행사보조사업까지 몰아주고 있는 실정이다.

그렇다면 이렇게 운영비까지 지원하는 단체들의 사업은 제대로 평가되고 있는 것일까. 이 부분에 대해서는 시각의 차이가 있을 수 있지만 지방정부가 꼭 필요하다고 지원한 사업에 대해서는 제대로 된 사업취지에 맞는 사업결과와 평가, 운영비 사용내역 실사, 단체의 헌신성을 제대로 평가한 후 계속사업으로 선정하고 있는지 의문이 든다. 실제 사회단체보조금지원사업을 위한 위원회회의록 공개마저 주저하거나 운영비까지 지원하는 단체의 사업결산서를 공무원이 작성하는 경우가 아직도 있는 것을 보면 민간단체 사업비 지원에 있어서 평가에 의문을 떨칠 수 없다.

둘째는 지방정부의 민간단체 지원사업 선정과정의 투명성이 떨어진다.

예로 사회단체보조금지원사업이 공지되기 전부터 시민참여예산위원회 사업보고에 '지원사업으로 선정'되어 올라오는 경우(군산시), 본예산서에서는 선정되지 않은 사업이 추경을 통해 민간행사보조가 급조되어 몇 천만원씩 지원되는 경우를 통해서 사업의 구체적인 필요성보다 관련단체의 영향력과 지자체장과의 관계, 정치적 관계

를 통해 선정된다는 것이다.

보조금지원사업으로 선정되기 위해 노력한 결과로 지원금을 받은 경우에도, 사업비가 신청한 보조금보다 현저하게 적어서 사업추진이 불가능함에도 불구하고, 울며 겨자먹기식으로 사업추진하거나 모양새와 갖춰서 예산과 시간을 소모하는 경우도 있고, 사업포기를 통해 반납하는 경우도 발생하고 있는 상황에서 제대로 된 심사평가를 통해 예산지원하는지 의문이 드는 사업들이 있다는 것은 민간지원사업을 부정적으로 보게 하는 원인이다.

셋째, 지방정부의 결단력 부족이다.

A시에서는 사회단체보조금사업을 시행하면서 같은 사업에 대해 3년까지만 지원하는 일몰제를 추진하겠다고 밝혔지만 3년이 지난 다음해에도 여전히 같은 사업이 추진되거나 사업명만 바꾼 채 같은 단체의 지원금은 줄어들지 않고 지원되는 경우가 허다하다. 또한 예산철만 되면 지방의원까지 나서서 삭감해야 하는 민간지원이라고 주장하지만, 시장의지가 담긴 예산, 부서장이 곤란해지는 예산, 다른 의원이 올린 예산이라는 명분으로 제대로 삭감하지도 못하는 경우도 많다. 이런 문제에 중심에는 지방정부의 장과 행정책임자들의 유유부단함에 문제가 있다. 불필요한 예산이라면 과감하게 삭감하거나 폐기해야함에도 불구하고 눈치를 너무 보거나 민원발생이 두려워서 제대로 행정수행을 하지 못하고 있는 것이다. 그러면서 제도가 있으면 이를 통해 근거를 제시한다고 하지만 현재도 비영리민간단체지원에 관한 기준이 있기에 충분히 문제를 해결할 수 있는 상태이다.

이렇듯 민간지원사업의 선정과 평가, 불필요한 사업의 폐기등에 대한 설득력 있는 기준이나 이행방안이 마련되지 않고, 기준보조율을 정하는 것은 ‘기준보조율제도’의 도입이라는 성과를 내 세울 수 있겠지만 실제로 민간지원사업의 불신을 줄이거나 더욱 창의적인 사업의 창출은 어려울 것이다.

민간보조사업의 ‘기준보조율제’도입에 앞서서 행정의 사업선정, 추진, 결산등의 과정에 대한 점검이 먼저 선행되어야 할 것이다.

도 론 문

윤 석 완 (전북대학교 교수)

- 본 논문은 전라북도의 재정현황과 민간보조금 현황을 분석하고 제주도의 민간보조금 기준보조율 제도에 대한 쟁점을 분석한 후에 이를 기반으로 전라북도의 민간보조금 기준보조율 제도에 대한 발전방향을 제시하고 있음.
- 발전방향은 지방재정의 효율화라는 큰 틀에서 제시하고 있음. 중앙재정으로부터의 이전재원 확보가 어려워지는 상황에서 지방재정의 증대요인이 많아 지방재정 운영에 압박을 주고 있기 때문에 지방재정 운영의 비효율화성을 제거하는 것이 부족한 재원을 확보하는 또 하나의 방침이라 논의하고 있음.
- 본 논문은 지방재정 운영에 있어서 비효율이 가장 빈번하게 지적되고 있는 것 중의 하나가 민간보조금이기 때문에 민간보조금 운영의 비효율성 제거를 위해서 기준보조율 제도 도입이 필요하다고 논의하고 있으며 이것은 부족한 재원을 확충할 수 있는 방안 중에 하나가 될 수 있음을 제시하고 있음.
- 이러한 분석과 제안은 재원확충이란 큰 틀에서 바람직하다고 판단된다. 그러나 논문의 완성도를 높이기 위해서 몇 가지를 제안하면 다음과 같음.

- 전라북도의 기준보조율 제도 현황분석에서 세출예산에 차지하는 비중을 분석하고 타자치단체와의 비교분석을 하고 있음. 이러한 분석도 필요하나 이러한 분석만으로는 근본적인 민간보조금의 비효율성을 정확하게 파악하기 어렵다고 판단됨.
- 따라서 민간단체들의 보조금의 운영 실태를 좀더 세부적으로 분석하여 비효율성을 파악할 필요가 있음. 이러한 분석은 민간보조금의 기준보조율 제도 도입에 대한 당위성과 필요성을 좀 더 부각시킬 수 있다고 판단됨.
- 전라북도의 민간보조금 기준보조율을 정액, 90%이상, 70%이상, 50% 등으로 구분하여 민간보조금을 차등지급하는 안과 이제도 도입 효과를 절감되는 예산과 적정사업비 산출, 집행의 투명성, 도덕적 해이 방지 등으로 제시하고 있음.
- 그러나 기준보조율이 4가지 기준설정에 대한 이론적인 근거에 대한 분석이 미약함. 따라서 이에 대한 분석 보완이 필요하다고 판단됨. 기준보조율 설정은 공공재에 대한 편익이 미치는 범위에 따라서 설정되어야 한다고 생각됨.
- 이러한 근거를 제시하기 위해서는 현재 국고보조금의 기준보조율에 설정 근거에 대한 분석이 필요하며, 이것과 비교하여 민간보조율 기준을 적용하는 것이 보다 합리적이라 판단됨.
- 또한 기준보조율의 설정이 90%이하 70%이하 등으로 설정할 경우에 적용에 대한 공정성 문제 논란이 발생할 소지가 있음. 따라서 적용율을 일정범위 내지 구간으로 설정하여 탄력적으로 운영할 필요성이 있으며, 이에 대한 기준을 명확하게 해야 할 것임.
- 민간보조금에 대한 기준보조율 적용의 목적은 근본적으로 예산절감에 있지 않고 지방재원 운용에 대한 효율화 즉 민간보조금에 대한 도덕적 해이를 방지하려는 차원에서 운용하는 것이 바람직하다고 판단됨.

토 론 문

서 정 섭 (한국지방행정연구원 연구위원)

전라북도 본청의 순도비 민간보조사업에 대한 기준보조율제의 시행이 2012년부터 시행되었는지? 아니면 현재 추진과정에 있는지 불분명하다. 다만 2011.7-8월 동안 민간보조사업 전수조사를 하여 순도비사업 299개 사업에 대하여 사업별 자부담, 사업추진주체, 지원근거, 지원단체 등을 분석하고, 4가지 사업유형으로 구분하여 1유형 정액, 2유형 71~90%, 3유형 51~70%, 4유형 50%로 도비보조금은 지원하는 기준보조율제를 시행하려는 것으로 보인다.

<제주도와 전라북도 기준보조율 설정이 특성 비교>

- 제주도는 주요시책및취약계층보호 90%, 일반시책 지원 70%, 제주도1차산업 육성 60%, 기타 50%로 사업의 특성 및 중요성 고려하여 기준보조율 채택
- 전북도는 법령·지침·시책추진 단체 정책, 취약계층 지원 단체 90%, 민간단체 자체사업이지만 도에서 권장 70, 기타 단체 자체사업 50%로 민간단체 성격으로 구분하여 기준보조율 채택

전라북도 민간보조금의 기준보조율제 추진배경은 사업부서 임의 보조율(강력 요청시 보조율 인상 등)이나 보조사업간 형평성 결여의 문제를 해소하고 전라북도 시책방향과 연관성을 고려하여 민간단체 보조금 지원의 형평성과 적정성 제고에 목적을 두고 있는 것으로 보인다. 이러한 목적은 제주도의 민간보조금 급팽창에 따른 재정압박을 해소하기 위한 차원의 예산절감의 목적으로 기준보조율제를 시행한 것과는 다소 차이가 있다고 본다. 물론 전라북도

도 기준보조율제를 추진하는 것은 예산절감을 어느 정도 목적에 두고 있는 것으로 보인다. <표 7>에 의하면 2010년 기준 일반회계 세출예산 3조 4,726억에서 순도비 615억원(1.8%)은 적은 재원이 아니다. 비영리법단체에서 주민복지와 서비스를 일부 담당하게 하고 공공부문에서 재정지원하는 하는 것은 중요하지만, 이에선 예산지출의 성과와 예산낭비가 없어야 하는 것은 당연하다. 이런 의미에서 민간보조사업간 형평성, 보조금 지원의 명확한 기준, 민간보조금의 무분별한 팽창, 민간단체만의 수혜문제 등의 차원에서 민간보조금의 기준보조율제 시행은 바람직하다.

전북도에서 민간보조금의 기준보조율제의 시행과 관련하여 고려해야 할 사항을 몇 가지 언급하고자 한다.

- ① 기준보조율제의 시행으로 보조금 요청의 포기가 발생할지, 원인 등을 검토해야 한다.
- ② 민간단체가 자부담을 실제로 하고 있는지 모니터링이 필요하다.
- ③ 소액지원 문제, 중복지원의 문제도 검토할 필요가 있다.
- ④ 3년 마다 성과 등을 평가하는 일몰제의 적용 및 보조율 재설정 이루어져야 한다.
- ⑤ 기준보조율 설정의 기준을 사업특성으로 할지, 단체 특성으로 할지 재검토 필요하다.
- ⑥ 민간보조금의 실링제하에서 기준보조율의 검토가 필요하다.
- ⑦ 기준보조율로 단체간·사업간 형평성, 적정수준지원을 달성할 필요가 있다.

토 론 문

신 증 렬 (한국방송통신대학교 교수)

- 지방재정 운영이 중앙정부 재정에 비해 방만한 이유 중의 하나가 지방재정의 중앙재정에의 의존성이며, 이를 시정하기 위해서는 국세의 지방세로의 대폭적인 이양을 통해 지방재정의 자립도를 제고해나가야 한다는 것이 그동안의 지방자치단체들의 일관된 주장이고, 부인할 수 없는 논리라고 할 것이다.
- 재정자립도가 낮은 자치단체에 대한 재정확보 문제는 중앙과 지방의 자원 배분 논쟁이 진전되고 나서 이루어지는 것이 지방자치단체 재정확충에 도움이 되리라 판단된다.
- 이 경우에 학자들이 분석해야 할 부분은 중앙의 지방이전이 지방분권이라는 대의외에 효율성의 측면에서는 어떠한 영향을 미치는가 하는 것이다. 중앙과지방의 자원 이전의 효율성문제는 수 많은 분석과 논의가 이루어지고 실행해 보고 나서 판단할 수 있는 매우 복잡한 성격을 갖는다고 판단된다.
- 전반적인 합리성을 추구하는 것이 어려우면 부분적인 합리성이라도 추구하는 것이 인간이 문제를 해결해 온 방법이 아닌가 싶다.
- 민간보조금의 운영관리 개선은 우리에게 주어진 문제를 우선 해결해야 한다는 측면을 갖는다. 제주에 이어 전북에서 이러한 논의가 이루어지는

것은 타 자치단체에 앞서 재정 합리화 노력을 하는 매우 모범적인 사례라고 할 것이다.

- 논문에서 제시한 기준보조율을 정하는 것은 적절한 것으로 판단된다. 물론 율 자체가 최적인가 하는 것은 논란이 있을 수 있으나 대체로 수용할 만한 것으로 판단된다.
- 전북도에서 제주도의 경우와 같이 ‘통합전산관리시스템’을 도입하고자 하는 것은 매우 바람직한 방침이라 사료된다. 동일한 사업이나 동일한 주체에 대한 중복 지원으로 인한 예산 낭비 등을 방지할 수 있는 장치가 될 것이며, 효율적이 민간보조를 위해 훌륭한 제도적 장치가 될 것이다.
- 기준보조율을 정하여 시행하는 경우 지방의 효율적인 재정운영에 도움이 될 것이며, 지방자치의 발전에 도움이 될 것으로 사료된다.

토 론 문

김 현 아 (한국조세연구원)

1. 본 논문은 재정운용의 비효율성을 개선하기 위한 민간보조금의 보조율 개편을 제안하고 있음

- 제주도의 사례분석을 적용하여 전라북도의 기준보조율 적용의 기본 프레임을 제시하고 있음. 논문에서는 문제인식에 따라 도 시책방향과의 연광성 등을 종합적으로 고려하여 합리적 기준보조율을 일괄확정하여 시행함으로써 보조금 지원이 형평성과 적정성을 제고하겠다는 것이 제도 추진의 목적으로 밝히고 있음 (p.15)

2. 민간보조금 증가추이나 역할에 비하여 연구가 드문 편인데 본 논문에서는 이 부분에 대하여 자세히 언급함으로써 향후 정책유용성이 높은 것으로 판단됨

3. 민간보조금에 대한 기준보조율 제시와 이를 위한 기본 논거와 사례연구(추진경과, 기대효과)를 자세히 설명해주고 있음으로써 재정건전성 및 재정책임성 관점에서 필요한 연구라고 보여짐

- 중앙과 지방간의 사업비 보조율 역시 기준이 모호하거나 불합리한 것이 문제가 되고 있으며, 따라서 적정 보조율 적용은 시행착오를 거치면서 보완될 것으로 보여짐

<토론사항>

1. p.1과 p.4에서의 2009년 이후 지방재정 축소원인에 대한 해석의 재조명이 필요할 것으로 보임

- 본 논문에서는 중앙예산은 축소하지 않은 반면, 지방재정 규모의 축소한 것으로 보아 지방재정에 대한 인식이 부족하고 중앙재정 위주의 정부지출 확대가 주원인인 것으로 보고 있음

☞ 그러나, 이는 중앙정부의 부채규모를 동시에 파악하는 것이 필요함. 이 시기의 주요국들 역시 지방재정은 다소 위축되는 가운데 중앙재정의 역할이 강조된 면이 있음. 이는 경제위기시에는 ① 양극화로 인한 소득불평등도 완화를 위한 재분배 역할 필요, ② 대부분 복지사업의 중요성이 증가하고 있으며, ③ 경기활성화를 위한 보조금 사업 확대의 용이성 등으로 인한 것으로 보고 있음. 궁극적으로는 이와 같은 일시적인 중앙재정 확대기조는 지방재정에의 영향을 축소하는 역할을 한 것으로 볼 수 있음(OECD 자체분석 결과 인용)

2. 보조율 적용의 의의는 '재정책임성에 관한 것이라고 볼 수 있음. 국가와 지방의 매칭에 있어서도 같은 논리가 적용되고 있음. 따라서, 민간보조금 역시 자체 재정부담을 하는 것이 필요하다고 보여짐.

3. p.9 <표8>에서는 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조로 구분된 표를 보여주고 있음

- 보다 입체적인 분석을 위해서는 경상보조와 행사보조, 자본보조 사업의 내용도 설명해주는 것이 필요할 것으로 보임. 특히, 경상보조와 자본보조는 세출분야가 다를 것이며, 서울은 자본보조가 1.5% 비중인데 비하여 제주, 전북, 전남은 높게 나타나고 있으며, 경상보조는 그 반대로 나타나고 있음.

☞ 사업 내용에 따른 분류를 간략히 해주는 것만으로도 각 자치단체의 사업성격과 내용을 이해하기 쉬울 것으로 판단됨

4. 쟁점사항은 민간단체로의 보조금이 적정한가에 대한 논의이며, 기준보조율 적용과는 거리가 있어보임(p.13, p.14)

- 공공재 공급의 다양화와 경쟁으로 인한 효율성 강화 등 민간단체로의 보조금은 필요할 것으로 판단됨. 다만, 이에 대한 보조금 규모의 수준이나 기준에 대한 논의는 지속적으로 야기될 것으로 보임

☞ 쟁점사항은 유형구분에 대한 적정성이며 유형별 보조율 차등의 근거일 것으로 보여짐

5. 기준보조율 도입에 따른 예산절감 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타나나 제도 자체가 주는 효과가 보다 더 의미있는 것으로 보여짐 p. 19에서는 세가지의 긍정적인 효과를 제시하고 있는데 모두 타당한 분석결과로 보여짐

6. [거시경제와의 연계 강조 필요] 광역자치단체가 민간보조금에 대한 보조율 조정이 필요한 단기적인 이유는 현재 재정압박을 극복하기 위한 것으로 보여지며, 근본적으로는 민관 사업 부담에 대한 장기적인 계획의 필요성으로 해석되어짐

- 재정지출 효율화 관점에서는 바람직한 것으로 판단되며, 제도 시행 초기에는 많은 사례를 분석하는 것이 필요하다고 보여짐

토 론 문

정 덕 주 (서해대학교 교수)

지방재정 운용에 있어서 개선해야 할 불합리와 비효율성이 자주 지적되고 있습니다. 그 중 논란의 한가운데 있는 것 중의 하나가 민간보조금 문제입니다. 민간보조금에 대하여 그 예산집행의 효율화, 재정집행상의 형평성 및 적정성 제고 차원에서 민간보조금 기준 보조율에 대한 연구는 유의한 연구라고 생각합니다. 본 논문을 읽고 몇 가지 점에 대하여 같이 토론해보고자 합니다.

1. 일반회계 대비 민간보조금의 적정수준 조정 필요

- 2010 지방재정공시에 의하면 2009년 보조금 규모는 628억 원 이었습니다. 전국 평균 일반회계세출 예산 대비 비율이 전북의 경우 12.86%로 전국 평균 지자체 예산의 12.47%를 웃도는 지출로 파악되었습니다. 민간보조금의 비중이 높은 경우 지방재정의 타 분야에 대한 투입재정여력이 제약을 받게 됨으로 적정수준의 조정이 우선되어야 합니다.

2. 적정 시스템구축 시 가중치 고려

- 유형별 가중치에 대한 배분율의 근거는 명확하고 합리적이어야 합니다. 지원제도 기준이 제대로 마련되면 보조금 중복지원이나 부실집행 등을 방지할 수 있고 효율성과 형평성 제고에 기여할 수 있게 됩니다. 논문에서는 사업의 유형을 4가지로 구분하

여 정액보조, 90%이하 보조, 70%이하 보조, 50%이하 보조로 구분하여 차등적으로 적용하는 것을 제안하고 있습니다. 이 비율의 근거를 설명해 주시겠는지요

3. 민간단체의 공익활동 위축 고려

- 민간보조금의 역할이 일반기업의 목표처럼 성장과 수익성이 우선이 아니라 신뢰와 협력과 통합에 기여되는 바탕위에 효율성을 추구하는 것임을 고려해야 합니다. 민간단체가 공익을 위해 하는 활동이 보조을 시행으로 위축되거나 또는 자부담 조건으로 포기하는 경우가 야기된다면 공익 서비스의 위축을 초래하고 주민피해로 이어질 수 있음을 인식하고 그러한 사업에 대한 배려가 있어야 할 것입니다.

4. 보조금 지원 대상 사업에 대한 타당성 검토

- 보조금 사용 목적에 대한 적정성을 파악하고 사업규모의 금액산정여부를 검토하여 타당성 검토가 선행되어야 합니다.

5. 보조금 지급 이후의 대상사업의 사후관리 철저

- 지방세 적용시 산업입지 및 개발에 관한 법률 등을 적용하여 취득세와 등록세를 면제한 경우 그 취득일로부터 3년 이내 정당한 사유 없이 그 용도에 직접 사용하지 아니하는 경우 그 해당부분에 대하여는 면제된 취득세 등을 추징하도록 규정하고 있습니다. 민간보조금 지원에 있어서도 과세특례가 지원되는 걸로 알고 있습니다. 세제상의 혜택이 주어진 부분에 대한 사후관리 등을 철저히 함으로써 보조사업자의 도덕적 해이를 방지하여 방만한 운영을 견제할 수 있게 됩니다.

토 론 문

최 원 철 (전주대학교 교수)

지방자치제 시행 이후 민간보조금에 대한 문제가 크게 대두되면서 지방재정의 운용에 있어 비효율성이 빈번하게 지적되고 있다. 본 연구가 전북도의 예산집행의 효율성·형평성 및 적정성 제고차원에서 추진하고 있는 민간보조금에 대해 검토해보는 것은 필요하고 시의적절하다 할 것이다.

2008년도에 민간단체 보조금은 전국 평균적으로 지자체 예산의 12.47%를 점하고 있으며, 그 중 제주도는 예산의 20% 이상을 차지하여, 지방자치단체 예산규모에서 민금보조금이 차지하는 비중이 상당하며, 상당한 재정압박요인으로 작용할 수도 있을 것이다. 전북도의 예산대비 민간보조금의 비중은 12.86%로 아직은 전국 평균대비 비슷한 수준이긴 하지만, 민간보조금 관리 및 운영에 대한 관심이 고조되고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 본 연구에서 다루고 있는 민간단체 보조금의 정당성 여부의 합리적 판단과 배분방식을 어떻게 해야 할 것인지에 대한 논의는 중요하다. 전북도의 민간보조금 기준보조율 제도를 추진함에 있어서 민간보조사업자의 강력한 요청이 있을 경우에 자의적으로 이루어지고 있다는 문제점이 있고 이에 대한 합리적인 기준보조율제도를 확정하여 시행함으로써 보조금제도의 형평성과 적정성을 제고하겠다는 의지가 담겨있다. 또한 민간보조금 통합 관리시스템을 적용하여 예산집행의 투명성을 확보한다는 계획도 담겨있다.

전북도 기준보조율제도 시안에 따르면 2011년 기준 229개사업에 대한 사업 유형별 기준보조율을 적용하는 경우 73개 사업이 신규로 자부담을 적용받게 되어 민감단체 보조금은 기존의 92%에서 86%로 낮아지게 될 것으로 계산되었다.

이러한 전북도의 노력과 아울러 앞으로 민간보조금 관리 및 운영의 효율성과 형평성 향상을 위해 몇가지 제언을 하면 다음과 같다.

- 1) 보조금 지원과정에서 공익성에 문제가 없는지 점검이 필요하다.
- 2) 기준보조율제도 시행취지는 좋지만 자부담비율 때문에 사업을 추진하려다 포기하여 사회적 약자를 소홀히 하고 있지는 않는지에 대한 점검도 중요하다.
- 3) 민간보조금 지원사업 집행에 대해 공정성과 공평성 확보가 중요하다. 안성시가 시민감사관과 합동으로 민간단체 보조금을 지도 점검하는 것은 투명하고 깨끗한 시정을 이끌기 위한 것이며, 부적절한 보조금 집행사업자는 향후 불이익을 받도록 할 것이다.
- 4) 민간보조 지원사업을 확정된 후 보조금 집행교육을 실시하여 보조금 유용 가능성을 줄이고 정산처리에 대한 전문성을 높여야 할 것이다. 김제시와 양산시에서 민간보조금 사업자와 담당 공무원을 대상으로 보조금 업무처리 절차와 집행요령, 정산및 사후관리 등 보조금 집행실무에 대한 교육을 실시한 것은 좋은 사례라고 볼 수 있을 것이다.

토 론 문

송 재 복 (호원대학교 교수)

민간보조금은 선심성 예산이며 민간단체가 쉬게 활용할 수 있는 예산라는 도덕적 해이가 있으나 정부 및 지자체의 지속적인 배분의 합리성과 관리상의 투명성 문제로 점점 재정건전화 방향으로 나가고 있다.

그러나 일반적으로 지자체에서 민간보조금은 증가추세에 있으며 지방재정수요의 증가와 절감 차원에서 그에 대한 보다 합리적인 배분과 집행기준을 설정할 필요성이 제기되고 있다.

전라북도의 경우 민간보조금 수준이 제주도와 달리 전국 평균적인 수준을 유지하여 보조금의 운영방안에 대한 심각한 문제는 발생하지 않고 있다.

제주도는 2006년 이후 특별 자치시로의 개편에 따른 기존의 도와 시간의 배분기준이 달라짐으로써 민간보조금 및 집행상의 문제가 발생하였으나 전북도의 경우 보조금의 규모나 그것의 운영 투명성면에서 이에 대한 개혁의 필요성은 상대적으로 낮다.

그러나 민간 보조금지원의 배분 기준이 모호하고 어느 경우 동일사업에 대한 중복지원의 문제, 집행관리 상의 투명성 문제가 지속적으로 제기되었다는 점에서 이에 대한 합리적인 기준설정을 논의하는 것은 타당하다고 본다.

이러한 점에서 제주도가 시행하는 사업유형별 보조율 제도입은 전북도의 기준설정에 유용하다고 할 수 있다.

전북도가 검토하는 기준 보조율 제도 시안 4가지 기준은 50%,70%,90%,정액으로 구분하고 있다.

그러나 4개 보조율의 기준이 모호하다. 취약계층보호사업인지, 사회적 장려사업인지, 일반 시책장려사업인지, 성과기준을 고려한 사업인지 등등에 대한 일정한 기준이 없어 분류상 애매하다. 어떻게 보면 4개의 유형에서 다시 구체적인 기준으로 나누어 적용하는 형태이나 이는 현행 사업중심으로 분류하고 있으며, 왜 해당사업이 유형 4가지 중 하나에 속하는지의 구분을 알 수 없다(보수적 접근임).

(예컨대, 유형 2와 3,4의 구분기준이 모호하며 적극장려시책, 취약계층 보호, 사업성과별 기준, 특정산업육성 등의 분류기준을 보다 명확히 하는 것이 필요함. 유형 1의 경우도 현행 전북도 시책의 전체가 포함되고 있어 이렇게 될 경우 보조금 절감의 기대효과가 떨어질 것임- 사업성과평가의 결과를 반영하는 기준을 적용하여 보조율적용 여부를 검토하는 것도 필요)

특히 현행 보조율기준을 적용할 경우 해당 실국과 차원에서 의견이 반영되어 보조율 사업 및 비율이 결정될 가능성이 높다는 점에서 기준보조율제의 도입효과가 상대적으로 떨어질 우려가 있다.

또한 전북도의 기준적용시 보조율 적용사업에 대한 분류에서 실·국·과의 의견반영 외에도 외부의 전문가적 판단이나 평가를 고려해보는 것도 바람직하다고 본다. 행정내부에서의 자체분류 및 적용의 경우 객관성 및 합리성이 다소 미흡할 수 있고, 또 행정계층상의 위계에 의한 권위가 작동될 수 있기 때문이다

마지막으로 대민업무적 성격이 강한 민생일자리본부, 문화체육관광 분야, 복지보건 분야의 경우 기존 보조율 제도 적용이 다른 부서의 업무에 비해 상대적으로 적용가능성이 높아 이에 대한 지속적인 검토와 평가가 필요하다. 특히 사업 성과평가의 측면에서 이에 대한 평가결과를 반영하여 보조율적용 사업의 여부를 판단하는 것이 필요하리라 본다

민간보조금의 투명성을 제고하고 재원집행의 효율성을 높이기 위한 통합관리 시스템의 적용은 필요하다.

우리는 민간보조금이 단순히 낭비적인 재원으로 보기 쉬우나 시민의 자발적 참여를 통한 공공서비스창출이라는 측면이 있다. 공공서비스 창출과 배분이 정부중심에서 민간중심으로 이전되는 추세에서 이러한 보조금의 합리적 사용은 행정의 대응력은 물론 고객만족행정을 높인다. 이러한 차원에서 행정이 민간에게 어느 정도의 직접적인 재정지원의 장치를 만들고, 민간은 이를 어떻게 자율성을 유지하면서 효율적으로 집행할 것인가에 대한 지속적인 고민이 있어야 한다. 이는 행정이 추구하는 보다 적은 재원으로, 보다 많은 공공적인 서비스를 창출하기 위한 방안이기 때문이다

토 론 문

조 기 현 (한국지방행정연구원 연구위원)

1. 민간이전경비의 현황 및 문제점

전술한바와 같이 민간이전 비목은 『지방자치단체 세입·세출예산과목 구분과 설정 규정』에 따라 10개 비목으로 분류된다. 이 중에서 민간경상보조, 사회단체 보조, 민간행사보조 및 민간자본보조 등이 문제의 쟁점으로 지적되고 있다.

첫째, 과목구분이 모호하고, 해석이 곤란하다. 민간이전경비는 공통적으로 지방재정법(제17조) 및 동법 시행령(제29조), 개별 법령에 근거하며, 구체적인 지원방법은 각 자치단체가 제정한 ‘보조금관리조례’ 및 ‘재무회계규칙’에 규정하고 있어 지원대상이 지나치게 포괄적이어서 엄정한 관리·감독이 어렵다.

- 지방재정법 제17조 -

- ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 개인 또는 공공기관이 아닌 단체에 기부·보조 또는 그 밖의 공금의 지출을 할 수 있다.
1. 법률에 규정이 있는 경우
 2. 국고보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
 3. 용도를 지정한 기부금에 의한 경우
 4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- ②제1항의 규정에 의한 공공기관의 범위는 대통령령으로 정한다

- 예시 : 전라북도 보조금관리조례 -

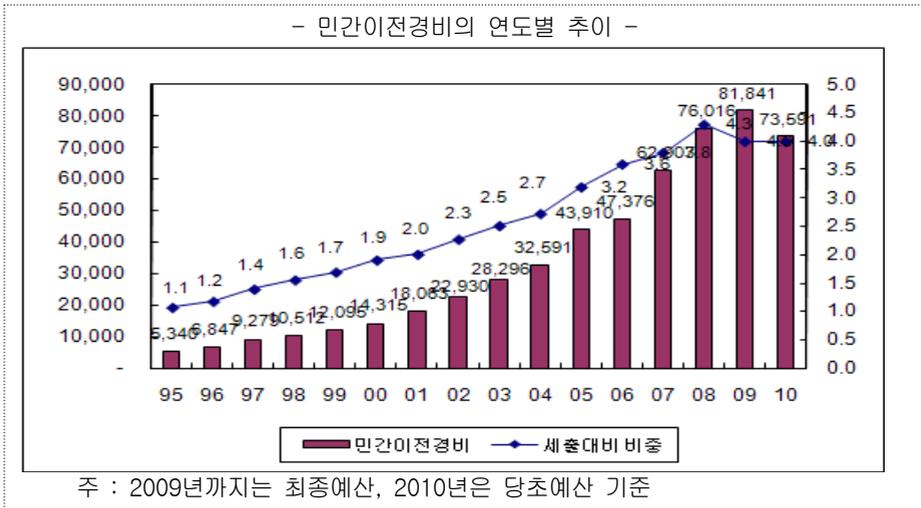
제4조(보조대상) 도지사는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 그 사업에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 보조할 수 있다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 도가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

둘째, 특정 보조사업자에 편중되는 문제가 발생한다. 하고 있다. 실태조사에 의하면 특정 단체가 민간행사보조의 대부분을 차지하는 경우가 있다. 이러한 현상은 과거 정액보조단체인 새마을운동협회, 바르게살기운동협회, 자유총연맹, 체육회 등을 관행적으로 선정하기 때문이다.

셋째, 민간이전경비는 조례, 재무회계규칙에 근거하여 집행 및 정산이 이루어지고 있으나 세부적인 사항이 명시되지 않아 체계적인 관리에 애로를 겪고 있다. 전주시 보조금 관리조례를 보면 보조사업의 원료·폐지 혹은 사업의 종료 시 정산검사의 의무화, 보조조건의 위반 및 부정한 방법에 의한 교부 등과 관련한 제재(보조금의 전부 혹은 일부 반환)를 규정하고 있으나 사회단체보조금 지원에 관한 조례는 관련 규정이 미흡한 실정이다. 주무 부서별로 운용방식이 다르고, 지출관련 증빙서가 첨부되지 않거나 부실하게 첨부되는 문제도 나타나고 있다.

이런 이유로 민간이전경비는 1995년 5,340억원에서 2009년에는 8조 1,841억원으로 15.3배나 팽창하였다. 세출에서 차지하는 비중(일반회계+특별회계)도 1995년 1.1%에서 2008년 4.3%까지 상승하였다. 앞서 지적한바와 같이 민간이전경비의 법적 기준이나 과목구분이 모호하고, 체계화된 정산시스템의 미비, 보조사업자의 책임성 결여 등이 복합적으로 작용하여 민간단체의 예산요구를 제어하기 어려운 실정이다.



2. 전북도의 민간보조금 기준보조율제도에 대한 검토의견

① 도 자체사업만 적용하는 방안에 대하여

전북도는 국비사업을 제외하고 있으나, 민간이전경비의 상당부분이 과거 관행에 따라 국비에 추가하여 도비를 지원하는 방식이기 때문에 실효성이 저하될 수 있다. 물론, 국고보조사업까지 적용할 경우의 반발과 갈등이 우려되지만, 반대로 자체사업만 적용해도 이러한 반발과 갈등이 현저하게 줄어들것인지 생각해볼 필요가 있다. 개인적으로 어떤 방식을 취하든 보조사업자와 갈등은 필할 수 없을 것이며, 그렇다면 차제에 전면적으로 시행하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

② 기존 정액보조단체는 현행 방식을 고수할 필요가 있는가?

알서 지적하였듯이 민간지원경비의 상당부분은 과거 정액단체, 국고보조사업에서 기인한다. 이런 상황에서 국고보조사업과 정액단체를 제외한다는 것은 기준보조율제도의 의미를 더 퇴색시킬 수 있다. 특히, 정액단체는 관행적으로 국고보조사업 형태로 지원되기 때문에 정액단체에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 사실 정액단체에 지원해야 할 법적 근거로 그리 명확하다 볼 수 없다.

즉, 법 규정을 보면 반드시, 의무적으로 지원해야하는 경우는 극히 미미하고 대부분은 ‘지원할 수 있다’ 정도의 수준이다.

③ 4개 유형에 더하여 중복 지원되는 단체에 대해서는 보조율을 하향조정할 필요가 있다. 특히 정액보조단체와 유형 2의①, 유형 4에 해당하는 사업은 중첩될 가능성이 높다. 즉, 정액보조단체 사업 중에서는 유형 2의①, 유형 4의 사업들이 다수 있고, 민간이전경비 문제점이 바로 중복, 중첩지원이라는 점을 강조한 바 있다. 원고만으로는 정액보조단체의 모든 사업이 현행 유지인지 여부를 알 수 없지만, 만약 가능하다면 정액보조단체의 모든 사업을 현행 유지로 하기 보다는 현행 유지를 원칙으로 하되, 사업에 따라 유형별로 차등적인 기준보조율을 적용하는 방안도 있다.

제2부

영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응 방안



주제



영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응방안

이 상 용

영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응방안

이 상 용 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

목 차

- I. 문제제기
- II. 영유아의 보육 · 교육정책 현황
- III. 영유아 보육료 확대지원과 지방재정부담
- IV. 사회복지 확대에 따른 지방재정부담 완화방안

I. 문제제기

‘11회계연도 마지막날(12. 31) 국회는 ‘12년 예산심의과정에서 국고보조사업으로 추진하게 되는 0세~2세 영아에 대한 보육료 지원확대를 위한 국비예산 3,698억원의 증액 편성을 의결하게 되었다.

이에 따라 모든 지방자치단체는 이미 ‘12회계연도 당초예산을 편성완료된 상태에서 국비 대응 지방비(약 3,788억원)를 당초예산에 반영할 수 없었다. 이 당초예산에는 다수의 지방자치단체의 경우 보육예산외에도 필수경비인 인건비, 사회복지사업비 등이 세입여건의 악화로 미편성되어 있는 상황이다.

특히, 영유아보육정책은 국가사무로서 지방재정법 제21조 제2항에 의거하여 사업비 전액을 국비로 지원되어야 한다고 판단하고 있는 지방자치단체는 사전 협의도 없이 일방적으로 보육료의 추가부담을 떠안게 된 것은 부당하고 수용하기 곤란한 사안으로 판단하게 된 것이다.

이러한 맥락에서 지방에서는 국가의 일방적 보육료 결정 및 과도한 지방재정 부담에 대해 크게 반발하여 보육료 추가부담분에 대한 전액국고부담 또는 국고보조율 인상을 요청하게 되었고, 최근에는 추경예산 편성 거부입장 표명 등의 동향이 계속 나타나고 있다.

* 6대 광역시장협의회 공동건의문 채택(1.17), 시도지사회의에서 VIP건의(2.1)
자치구청장협의회 대책회의(2.29), 시도지사협의회 양당 정책위의장 방문(3.13)
시군구청장협의회 공동회장단 회의(3.23), 시도지사협의회 공동성명 발표(3.29) 등

이러한 지방의 움직임에 중앙정부는 내국세 증수에 따른 지방교부세 증가분, 작년 정산분으로 지방자치단체는 미편성된 추가보육료에 대한 추경재원을 충당할 수 있고, 중앙정부의 직접 부담증대는 재정건전성을 위협할 수 있다는 입장을 주장하고 있다.

이러한 중앙정부의 입장 표명에 대해 지방측은 매년 조기집행의 추진결과 이·불용액이 급감하여 추경의 주요재원인 순세계잉여금이 크게 줄어들어 추경여력이 더

육 감소하였다고 반론을 제기하고 있다.

이상과 같은 중앙정부와 지방자치단체간의 보육료 관련 공방이 계속되고 있는 가운데, 보육시설 미이용 영유아의 시설이용 확대라는 복지관련 도덕적 해이와 다양한 갈등문제 마저 가세하고 있어¹⁾ 향후 보육료 정책의 해결방안 모색을 더욱 어렵게 하고 있는 형국이다.

따라서 무상보육 확대로 인해 번지고 있는 보육료 재정부담의 쟁점사항을 중심으로 사회복지 확대에 따른 지방재정부담이라는 원론적 수준에서 보육재정부담 완화 방향을 모색하기로 한다.

1) 영아의 발달 측면에서 볼 때, 시설보육 못지않게 가정 내 돌봄이 바람직하다. 그런데, 정부의 영유아보육 및 유아교육정책은 양육수당 확대, 아동수당 도입, 일시보육시설 확충, 육아휴직 활성화 등 가정내 양육에 대한 지원 확대가 선행되지 않은 채 어린이집 등 시설 이용시에만 보육료를 지원하여 일부 부모들의 양육방식 선택을 왜곡하고 도덕적 해이를 가져오게 하고 있다. 또한 어린이집 부족으로 시설을 이용하지 못하는 맞벌이 가구의 불만 발생, 어린이집 이용 영아와 가정 내 양육 영아에 대한 지원 차등화 등의 문제가 발생하고 있다.

II. 영유아의 보육·교육정책 현황

1. 보육 및 교육의 영유아수 추이

2011년 출생아수는 471.4천명으로 합계출산율은 1.24명으로 매우 낮은 저출산 수준을 보이고 있다(<그림 2-1> 참조).



<그림 2-1> 합계출산율과 출생아수 변동 추이

이와 같이 저출산에 따른 인구증가율의 급격한 둔화 및 평균 수명의 연장 등에 의한 빠른 고령화가 진전됨에 따라 한국의 인구구조(demographic)는 크게 변화되고 있다. 이러한 저출산 현상으로 전체 영유아수는 계속 감소하고 있으나, 보육비용 지원정책은 2004년 이후 정부가 가장 중점을 두고 추진해온 정책으로, 2010년 12월말 기준으로, 전액 지원을 포함한 보육료 지원 아동은 전체 보육시설 이용 아동의 68.7%까지 늘어나²⁾, 어린이집을 이용하는 영유아수는 계속 증가일로에 있다. 따라서 정부가 영유아에 대한 보육비 지원을 확대하게 될 경우 어린이집 이용 영유아수는 더욱 증가할 것으로 예측된다.

2) 보육통합정보시스템, 2010년 12월말.

〈표 2-1〉 연령별 영유아수와 어린이집 이용 영유아수 추이

(단위: 명, %)

구분		2008	2009	2010	2011	연평균 증감율
전체 영유아(A)	만 0~2세	1,402,401	1,392,217	1,321,057	1,381,290	-0.5
	만 3~4세	949,392	942,173	898,027	943,515	-0.2
	만 5세	476,471	474,497	423,102	435,011	-3.0
	계	2,828,471	2,808,887	2,642,186	2,759,816	-0.8
어린이집이용 영유아(B)	만 0~2세	501,889	574,394	686,256	739,332	13.8
	만 3~4세	422,092	421,900	423,806	455,033	2.5
	만 5세	211,521	178,755	169,848	154,364	-10.0
	계	1,135,502	1,175,049	1,279,910	1,348,729	5.9
유치원 이용 유아(C)	만 3~4세	283,677	285,601	292,923	330,588	5.2
	만 5세이상	254,145	251,760	245,664	234,246	-2.7
	계	537,822	537,361	538,587	564,834	1.6
비중(B/A)		40.2	41.8	48.4	48.9	

정부의 보육료 지원 확대가 실시되기 전인 2010년의 경우, 우리나라 만 0~2세 영아의 보육시설 이용률은 50.5%(만 0세 27.9%, 만 1세 51.7%, 만 2세 71.2%)로 파악되고 있다. 그리고 만 3~5세 유아의 보육 및 교육시설 이용률은 80.7%(만 3세 71.9%, 만 4세 80.8%, 만 5세 90.5%)로 나타나고 있다.

〈표 2-2〉 2010년 어린이집 및 유치원 이용률

(단위: 명, %)

구분	인구수 (A)	어린이집 (B)	유치원 (C)	계 (B+C)	시설이용률		최연소자녀기준모 취업률(2009)	
					B/A	(B+C)/A		
0~2세	0세	448,516	125,133	-	125,133	27.6	27.6	24.7
	1세	443,963	229,486	-	229,486	51.7	51.7	29.2
	2세	465,564	331,637	-	331,637	71.2	71.2	39.2
	소계	1,358,043	686,256	-	686,256	50.5	50.5	29.9
3~5세	3세	493,452	243,264	111,482	354,746	49.3	71.9	44.4
	4세	448,200	180,542	181,441	361,983	40.3	80.8	44.8
	5세	435,281	149,278	244,654	393,932	34.3	90.5	46.0
	소계	1,376,933	573,084	537,557	1,110,641	41.6	80.7	44.9
합계	2,734,976	1,248,674	537,557	1,786,231	45.6	65.3	35.8	

2. 영유아 보육·교육 및 양육사업

우리나라의 영유아에 대한 보육서비스는 보건복지부, 고용노동부, 교육과학기술부, 여성가족부 등 4개 부처에서 어린이집, 유치원, 어린이돌보미 서비스, 양육수당 등의 시설지원 및 서비스, 급여 등을 제공하는 방식으로 이루어지고 있다. 이러한 영유아 보육 및 유아교육 사업을 재원조달 방식을 기준으로 국고보조사업, 지방교육재정교부금 사업, 직접지원사업으로 구분할 수 있다(<표 2-3>참조).

<표 2-3> 영유아보육 및 유아교육 사업의 유형구분

소관부처	사업명	사업유형	수행방식	비고 (지방비부담)
보건복지부 여성가족부	영유아보육료지원*	부모지원	국고보조 (국비+지방비)	서울 20%, 지방 50%
	보육돌봄서비스*	시설지원		서울 20%, 지방 50%
	어린이집기능보강	시설지원		전국 50%
	어린이집지원*	시설지원		서울 20%, 지방 50%
	공공형어린이집	시설지원		지방자치단체 48% 한국보육진흥원 100%
교육과학 기술부	유아교육비보육료지원	부모지원	지방교육재정교부금	
	유치원교원인건비보조	시설지원		
	유치원교육역량지원	운영비지원 시설지원		
	공립유치원산증설비			
고용노동부	직장보육시설지원	시설지원	직접지원 (고용보험기금)	

주 : 사업은 지방자치단체별 사회복지비 지출규모와 재정자주도를 고려하여 차등보조율이 적용되는 사업임
자료 : 국회예산정책처, 영유아보육 및 유아교육 사업평가, 2012.5

그런데, 국회는 2012년 예산안심사 과정에서 어린이집을 이용하는 만 0~2세 영아에 대해 부모의 소득수준과 무관하게 동일한 수준의 보육료를 지급할 수 있도록 보건복지부 영유아보육료 지원사업의 예산을 보육시설 이용 영유아수를 기준으로 약 3,698억원을 증액하여 2012년도 보육예산을 확정·의결하였다. 이는 3~4세를 제외한 연령대의 영유아 즉 만 0~2세 영아와 만 5세 유아에 대한 보육 및 유아교육에 대하여 2011년까지 적용되던 부모소득 기준 자격급여(entitlement benefit)가 백지화되고 사실상 국가의 의무사항으로 전환된 것이다.

따라서 2012년에는 어린이집을 이용하는 영유아는 보육료 전액을 정부로부터 지원받는 만 0~2세 영아와 만 5세 유아는 무료로 보육서비스를 받게 되고, 만 3~4세 유아는 부모의 소득수준이 소득하위 70%에 해당하는 경우에 보육료를 지원받게 된

다. 이 때 보육료 재원은 만 0~4세의 영유아의 경우는 보건복지부가 국고보조사업 방식으로 운영하는 국고보조금과 지방비로 조달된다.

그러나 유아교육프로그램인 「5세 누리과정」³⁾이 도입되어 소득 하위 70%에게만 지원하던 유아 보육료 및 학비 지원제도를 정비하여 2012. 3월부터 어린이집이나 유치원을 이용하는 만 5세 유아를 대상으로 부모의 소득수준과 관계없이 동일한 수준의 보육료 및 학비를 지방교육재정교부금으로 지원된다. 따라서 만 5세 누리과정의 유아보육료에 대한 지방자치단체의 지방비부담은 없게 된다.

그리고 만 3~4세 유아에 대한 보육 및 교육의 차별정책 실시라는 문제인식하에 정부는 2013년부터 만 3~4세에 대해서도 어린이집과 유치원에 공통적으로 적용되는 「만 3~4세 누리과정」의 도입계획을 발표(2012. 1.18)하였고, 부모의 소득수준에 관계없이 어린이집이나 유치원을 이용하는 모든 3~세 유아에게 연차적으로 지방교육재정교부금으로 보육료 및 유아학비를 지원하게 될 예정이다.

이와 같이 영유아에 대한 보육료 전액 지원⁴⁾은 2008년 차상위계층, 2009년 영유아 가구 소득하위 50%, 2011년 소득하위 70%까지 지원하였고, 2012년에는 만 0~2세와 5세 모든 아동으로까지 확대되었다. 그리고 2013년부터는 만 3~4세의 모든 유아에게도 보육료 전액이 지원하게 될 계획이다(<표 2-4> 참조).

<표 2-4> 보육비전액 지원 확대 현황⁵⁾

연령	0~2세		3~4세			5세		
	연도	2011	2012	2011	2012	2013	2011	2012
대상	하위 소득 70%까지	모든 계층	하위 소득 70%까지	전년 동일	모든 계층	하위 소득 70%까지	모든 계층	
인원(명)	45만	71.2만	35.8만	34.3만	81.2만	9.8만	43만	
월지원액(원)	0세/39.4만	0세/39.4만	3세/19.7만	3세/19.7만	3,4세/19.7만	22만	17.7만	
	1세/34.7만	1세/34.7만	4세/17.7만	4세/17.7만				
	2세/28.6만	2세/28.6만						

자료: 보건복지부 내부자료 (2012)

- 3) 어린이집과 유치원으로 이원화되어 있던 보육 및 유아교육과정을 통합한 「5세 누리과정」은 유아의 기본생활습관과 창의성부분에 역점을 두어 개발된 유아교육프로그램으로서 교육운영시간이 하루 3~5시간으로 규정되어 어린이집의 경우는 최대 5시간 동안 교육과정을 운영하고, 그 이후 7시간에 대해서는 보육서비스를 제공하는 방식으로 운영된다.
- 4) 보육료 전액 지원은 어린이집 이용 비용의 일부인 '보육료'를 정부로부터 지원받는 것을 말하며, 정부 지원 보육료를 정부 지원 단가 내에서 보육시설의 수납한도 설정액까지 지급받는 것을 의미함. 원칙적으로 부모가 아이사랑카드를 결제하면 해당 어린이집으로 입금됨. 보건복지부, 「2011 보육사업안내」, p.254.
- 5) 인원수는 교육과학기술부의 공식을 사용하여 계산한 것으로 대략의 추정치이므로 변동될 수 있음. 2013년 만 0~2세와 만 5세 지원대상은 2012년과 동일

Ⅲ. 영유아 보육료 확대지원과 지방재정부담

1. 영유아 보육·교육 확대와 지방재정

현정부가 2012년 까지 영유아보육 및 유아교육 확대를 위한 1·2단계의 도입·확대 과정을 거쳐 2013년에 3단계로의 발전을 모색하는 비전을 <표 2-5>와 제시하고 있다. 이러한 정부의 영유아보육 및 유아교육에 대한 투자확대는 저출산·고령사회 대책으로서 젊은 부부에 적합한 맞춤형 복지강화, 국가의 인적역량 개발을 통한 미래 성장잠재력을 높이는 투자 및 보육교사 등 사회서비스 일자리를 창출하고 여성의 경제활동 참여를 촉진하는 효과를 기대할 수 있는 정책으로 보고 있다.

<표 2-5> 정부의 영유아 보육 및 교육 방침

구분	영유아보육료·교육비	양육수당
1단계(~2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 지원대상 지속적 확대 * ('08) 차상위 → ('09) 소득하위 50% → ('11) 소득하위 70% 	<ul style="list-style-type: none"> • '09.7월 양육수당 도입 • 지원대상 및 금액 확대 *('10) 24개월 미만, 10만원 → ('11) 36개월 미만, 10~20만원
2단계(2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 5세 누리과정 및 0~2세 영유아교육·보육지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 차상위계층 가구의 영아(만 0~2세) • 장애아동에 대한 취학전(84개월)까지 양육수당 지원
3단계(2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 3~4세 누리과정 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 양육수당 지원대상 확대 : 소득하위 70%

한편, 정부는 영유아 보육 및 유아학비의 무상지원 대상의 확대에 따른 재원대책으로 2014년까지는 만 0~2세 영아에게는 국고보조사업(국고보조금+지방비)으로, 만 3~4세의 유아에게는 국고보조사업과 지방교육재정교부금 사업이 병행할 계획이다. 그리고 2015년 이후부터는 만 0~2세 보육료지원과 양육수당 지급은 국고보조사업 방식으로 운영되고, 만 3~5세 보육료와 유아학비는 지방교육재정교부금으로 전액 충당하게 될 것이다.

이러한 정부방침에 따라 발생하게 되는 국고보조사업에 매칭되는 지방비의 추가 부담액(2011년 지방비 기준)은 2012년 2,752억원, 2013년 6,250억원, 2014년 4,614억원, 2015년 2,332억원으로 추정되고 있다(<표 2-6> 참조). 특히 2013년의 경우 만 3~4세로 확대된 누리과정의 학비를 지방교육재정교부금에서 부담하므로 지방자치단체의 지방비부담은 줄어들지만, 만 0~2세 보육료 지원 대응 지방비외에 소득하위

70% 가구까지 수급대상이 확대되는 양육수당에 대한 대응 지방비(추정액 3,500억원)의 발생으로 인해 지방자치단체의 재정난은 더욱 가중될 것으로 보인다.

〈표 2-6〉 보육료 및 양육수당 지원과 추가 지방비부담액 전망

구분	보육료 (시설이용아동)			양육수당 (시설미이용아동)	지방비 추가부담액
	0-2세	3-4세	5세	0-2세	
2011	국비+지방비			국비+지방비	-
2012	국비+지방비 *추가지방비 : 3,788억원	전년동일	지방교육교부금 * 감소 지방비 : 1,036억원	전년 동일	2,752억원
2013	상동 *추가지방비 : 3,788억원	상동 * 대상확대추가 부담: 없음 (지방교육재정교부금에서 부담)	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 *대상확대 추가지방비 : 3,500억원	6,250억원
2014	상동 *추가지방비 : 3,788억원	3세/국비+지방비 4세/지방교육재정교부금 *감소지방비 : 1,638억원	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 *추가지방비 : 3,500억원	4,614억원
2015 이후	상동 *추가지방비 : 3,788억원	3-4세/ 지방교육재정교부금 *감소 지방비 : 3,920억원	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 *추가지방비 : 3,500억원	2,332억원

* 참조 : 유아교육사업 예산

우리나라 유아교육사업은 교육과학기술부 소관으로 각급 지방교육청과 교육지원청을 통해 수행되고 있는데, 이에 소요되는 재원은 지방교육재정교부금으로 조달하고 있다. 2012년 유아교육예산은 2조 490억원이고 지난 5년(2008~2012)간 연평균증가율은 19.3%로서 어린이집을 중심으로 하는 영유아보육 사업에 투입된 예산의 5개년 연평균증가율(19.2%)과 유사한 수준이다.

〈지방교육재정교부금 유아교육분〉

(단위 : 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
유치원 예산	10,121	12,360	15,023	19,239	20,490	19.3
전년대비 증가율	-	22.1	21.6	28.1	6.5	-

2. 2012년 무상보육 비용 확대와 지방재정부담

영유아보육에 대한 2012년 국고보조사업의 확정내시액은 4조 8,521억원으로 나타나고 있는데, 이는 국비 49.8%(2조 4,143억원), 시도비 27.4%(1조 3,291억원) 및 시군구비 22.8%(1조 1,087억원)으로 구성되어 있다. 그러나 2012년 지방자치단체 당초예산에 편성된 동사업비는 3조 9,867억원(국비 51.2% 시도비 27.1%, 시군구비 21.7%)으로 되어 있다.

따라서 만0~2세 영유아보육료 확대에 따라 추가로 소요되는 예산 즉, 추경소요액은 4,914억원으로 파악되고 있는데, 이는 보육료 예산총액의 10.1%에 해당한다.

〈표 2-7〉 지방자치단체의 영유아 보육예산 현황

(단위 : 백만원, %)

	계	국비	시도비	시군구비
2011년 (확정내시 기준)	3,940,503	1,987,460	1,070,017	883,026
2012년(A) (당초예산 기준)	3,986,653	2,040,228	1,082,054	864,370
	100.0	51.2	27.1	21.7
2012년(B) (확정내시 기준)	4,852,098	2,414,298	1,329,141	1,108,659
	100.0	49.8	27.4	22.8
2012년 추경 필요액 (B-A)	491,375	-	247,086	244,289

자료 : 행정안전부

〈표 2-8〉 영유아 보육사업 확정내시액

(단위 : 백만원)

구분	합계	국비	시도비	시군구비
합계	4,852,098	2,414,298	1,329,141	1,108,659
서울	678,433	180,806	357,839	139,788
부산	249,120	148,313	69,406	31,401
대구	232,126	137,047	64,327	30,752
인천	264,633	157,526	73,751	33,356
광주	190,090	114,055	53,225	22,810
대전	171,325	102,795	47,971	20,559
울산	102,076	59,015	27,912	15,149

구분	합계	국비	시도비	시군구비
경기	1,207,106	620,704	304,334	282,068
강원	146,565	73,282	21,985	51,298
충북	164,691	90,321	37,185	37,185
충남	276,015	129,626	16,020	130,369
전북	208,053	115,844	39,651	52,558
전남	194,659	101,360	49,874	43,425
경북	292,921	146,461	43,938	102,522
경남	384,734	192,367	76,947	115,420
제주	89,552	44,776	44,776	-

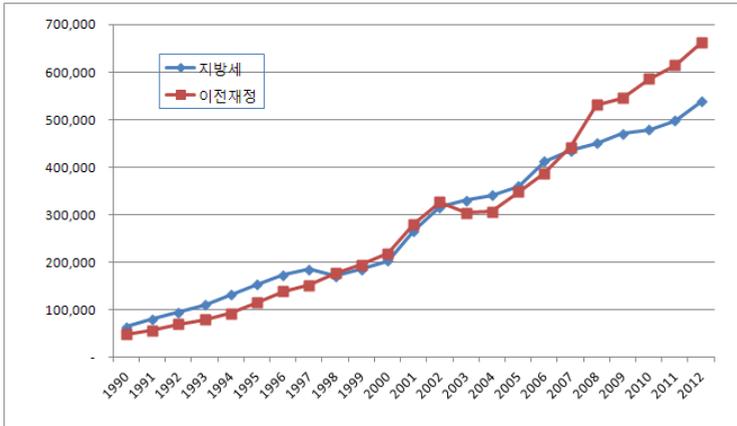
〈표 2-9〉 영유아 보육사업 확정내시액 기준 추정소요액

(단위 : 백만원)

구분	합계	시도비	시군구비
합계	491,375	247,086	244,289
서울	67,634	46,131	21,503
부산	15,526	10,670	4,856
대구	28,772	9,947	18,825
인천	16,564	11,405	5,159
광주	24,428	14,199	10,229
대전	10,597	7,418	3,179
울산	6,634	4,314	2,320
경기	127,577	82,372	45,205
강원	11,332	3,400	7,932
충북	11,502	5,751	5,751
충남	60,593	-9,719	70,312
전북	8,732	3,757	4,975
전남	14,427	7,712	6,715
경북	28,923	8,677	20,246
경남	48,981	31,899	17,082
제주	9,153	9,153	-

3. 사회복지 및 무상보육사업의 지방비부담 과중

부동산경기의 계속된 침체로 인해 지방재정은 자체세입의 근간이 되어야 하는 지방세수 기반의 약화되고 있는 가운데, 중앙정부의 이전재원 확대에도 불구하고 용도가 지정되고, 지방비를 부담해야 하는 국고보조사업은 급증하는 추세를 보이고 있다 (<그림 2-2> 참조).



(그림 2-2) 지방세와 이전재정의 규모

특히, 저출산·고령화에 대비하기 위한 사회복지시책의 확대로 관련 예산이 매년 급증하고 있다. 최근 5년간 지방의 사회복지비는 13.3%의 연평균 증가율을 보이고 있어 지방재정을 압박하고 있다(<표 2-10> 참조).

<표 2-10> 중앙·지방정부의 사회복지비 지출의 추이와 비중

(단위 : 조원, %)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
중앙정부	총지출(A)	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	6.7
	복지비지출(B)	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	8.9
	비중(B/A)	25.8	26.2	26.6	27.7	28.0	-
지방	예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	5.9
	사회복지비(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	13.3
	비중(D/C)	15.4	17.3	17.6	19.0	20.2	13.3

주 : 중앙복지비에 공적연금, 건강보험 등 포함

또한 지방자치단체에서 이루어지는 사회복지사업은 대부분 국고보조사업으로 추진되고 있어 의무적인 지방비분담이 큰 폭으로 증가하고 있다. 특히, 보건복지부 소관의 국고보조사업의 매칭 지방비 증가율은 다른 사업보다 더욱 높은 수준을 보이고 있다(<표 2-11> 참조).

<표 2-11> 국고보조사업 지방비 분담 현황

(단위: 억원, 조원, %)

구분		'06	'07	'08	'09	'10	'11	연평균 증가율
국고	국고 보조	183,316	209,006	227,670	265,387	292,186	300,883	10.4
	대응 지방비	73,885	96,721	122,437	152,329	175,224	185,299	20.2
복지부 국고	복지부 국고보조	6.01	7.80	11.70	13.85	13.65	14.66	19.5
	대응 지방비	2.12	2.81	5.07	6.04	6.22	6.70	25.9

자료 : 행정안전부 · 보건복지가족부, 2011.

한편, 2012년 만 0~2세 보육료전액지원 사업(국고보조율 : 서울 20%, 지방 50~60%)으로 인해 사회복지 분야 국고보조사업의 매칭 지방비는 총 8조 301억원(확정 내시액 기준)으로 나타나고 있으나, 지방자치단체의 당초예산에 편성한 지방비 예산 규모는 7조 2,782억원에 불과한 것으로 파악되고 있다. 따라서 추경을 통해 추가반영이 필요한 지방비는 영유아보육료 4,914억원을 포함하여 약 7,519억원으로 조사되고 있다.

그런데 중앙정부가 편성한 만 0~2세 무상보육료 예산은 어린이집 추가 창출 수요를 고려하지 않은 채 2011년 수준(소득하위 70%까지 지원) 영유아 수를 기준으로 소득상위 30%의 영유아에 대한 추가소요 재원만을 반영한 것으로 추가수요 반영을 위한 추경이 요구된다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체의 당초예산에 미반영된 보육료(4,914억원)외에 무상보육료 지원대상 확대에 의한 어린이집 이용 추가수요에 따른 추가부담액을 포함하게 될 경우 지방비 추가소요액은 약 1조 2,331억원으로 늘어날 것으로 복지부는 추정하고 있다.

〈표 2-12〉 2012년 사회복지분야 지방예산편성액 및 추가부담 소요액

(단위 : 억원)

구분	총 소요사업비 (A)	당초예산 편성액 (B)	추가부담 필요액 (A-B)
2012. 2 기준	80,301	72,782	7,519
어린이집 이용증가에 따른 추가부담액*	85,113	72,782	12,331

주 : * 보건복지부 추정

IV. 사회복지 확대에 따른 지방재정부담 완화방안

영유아 무상보육사업 예산의 절반가량을 지방에서 부담해야 하는 국고보조사업에 대한 지방과 사전 협의 없이 국가정책을 변경함으로써 인해 야기된 보육료 지원사업에 대해 지방의 요구사항을 요약하면 다음과 같다.

2012년의 경우, 보육료 예산의 추가증액분 전부 또는 일부를 ① 국가예비비로 지방자치단체에 지원하는 방안과 ② 중앙정부가 지방채인수방식으로 지원하고서 국가예산으로 상환하는 방안을 제시하고 있다.

2013년 이후는 영유아의 보육료 외에 양육수당 부담이 크게 증가하므로 ① 지방소비세 확대(부가가치세 5% → 10%) 및 지방소득세 독립세화를 통한 자주재원 확충 방안, ② 영유아 보육사업 국고보조를 상향조정(서울 20%, 지방 50% → 서울 50%, 지방 80%) 방안, ③ 일부 분권교부세 사업의 국가환원 방안을 제시하고 있다.

이러한 지방의 요구사항은 무상보육료 확대지원으로 인해 발생하였다기 보다는 그간 저출산과 고령화의 급속한 진전과 경제성장에 따른 소득재분배라는 차원에서 국가의 사회복지정책의 강화에 따른 예산증가가 지방재정부담의 가중으로 연결되었기 때문일 것이다(<표 2-13> 참조).

<표 2-13> 중앙정부의 사회복지예산의 추이

(단위 : 백만원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
합계	15,699,591	18,387,889	20,869,759	22,691,285	23,878,922	24,785,230	9.6
기초생활보장	6,575,921	6,850,473	7,135,490	7,297,260	7,516,784	7,902,802	3.7
취약계층지원	735,329	846,205	930,635	1,354,713	1,181,326	1,261,888	11.4
공적연금	1,592,338	1,524,276	1,824,248	1,715,545	1,677,345	1,922,029	3.8
보육·가족및여성	1,169,470	1,592,663	1,897,206	2,297,967	2,658,957	3,223,163	22.5
노인·청소년	651,274	2,132,504	3,174,330	3,543,810	3,786,357	3,988,191	43.7
노동	915,968	953,997	1,182,712	1,220,846	1,361,329	1,724,753	13.5
보훈	2,705,258	3,010,480	3,228,586	3,467,930	3,723,247	3,897,625	7.6
주택	1,100,327	1,171,828	1,126,404	1,348,321	1,446,648	306,513	-22.6
사회복지일반	253,707	305,462	370,147	444,895	526,930	558,265	17.1

따라서 영유아보육료 확대에 야기된 문제의 해결방안도 사회복지비에 대한 중앙과 지방의 역할 재정립 및 사회복지재정 확충방안이라는 측면에서 접근하여야 할 것이다.

1. 지방재정의 압박에 대응하기 위한 중장기적 대응방안

최근 급속한 저출산과 평균수명의 증가에 따른 인구구조의 변화에 대비하기 위한 국가적 현안과제에 대한 대책 및 정책을 강구하기 위하여 「저출산·고령사회기본법」(2005. 5. 18 공포)에 의한 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 수립하여 추진하였는데, 고령사회 과제로 제시된 대다수 사업은 관련 법적 기반의 확충에 두었던 것으로 평가되고 있다.

즉, 중앙정부의 복지정책의 확대에 2000년 「국민기초생활보장법」의 제정에 의한 기초생활보장제도가 도입되었고, 1차 저출산·고령사회기본계획 정책 등 입법과정을 통해 지속적으로 확대되어 왔던 자격급여(entitlement benefits)의 법제화가 이루어졌다. 특히, 최근 기초노령연금 도입(2008), 장애인연금(2010), 보육료차등지원(소득하위 7분위까지), 무상보육 확대(소득하위 5분위까지), 보존수당 확대 등 의무적 자격급여의 확대에 소득이전지출(monetary transfer)이 급증하고 있다. 또한 사회보험으로 도입된 노인장기요양보험(2008)의 대상자 확대에 따른 국고지원 규모도 급증하고 있다. 특히, 기초노령연금 등 예산사업 뿐만 아니라 연금, 노인장기요양보험 등 사회적 보험 등의 사회보장급여가 확대되면서 정부의 재정지원도 늘어나게 되는 동시에 지방비 부담 또한 늘어날 수 밖에 없다.

한편, 2010년 9월 10일 정부는 제2차 저출산·고령사회기본계획안(2011~2015)에서 저출산 대책과 고령사회 삶의 질을 향상시키는 방안이 제시되었으나 231개 과제에 소요되는 구체적 재원조달 방안은 미비된 채, 2010. 10 확정 발표된 바가 있다.

이와 같이 저출산·고령화 관련 복지재정 수요에 대한 재원조달 방식에 대해 관련 부처간 합의가 부족하고 각종 지원대책에 대한 비용조달 방안의 구체성이 없이 조세 인상, 비과세 감면의 축소 등을 통한 세입 확충과 인건비 감축, 세출구조 조정을 통한 세출삭감 재원으로 충당한다는 계획만으로는 사회복지 확대에 따른 지방재정의 부담을 완화시킬 수 없는 것이다.

따라서 사회복지 국고보조사업 결정 시 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차를 강화하여야 할 것이다. 즉, 2012년 2월부터 시행된 「지방재정법」에는 지방비 부담을 수반하는 예산사항에 대한 지방재정부담심의위원회의 심의절차 등이 신설되었다(6)

향후 자치단체에서도 지방재정부담심의위원회 개최를 요구할 수 있게 하고, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 등의 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

2. 지방재정 부담완화방안: 지방세 확충이나, 중앙정부의 이전재원 확대나?

현실적으로 저출산·고령화에 따른 복지재정수요의 증가는 불가피하고 중앙정부에 비하여 재정운용 제약이 큰 지방자치단체의 경우 별도의 복지지출 세입원의 확충이 쉽지 않은 세입구조로 되어 있다. 따라서 복지지출 증대로 인한 재정부담은 불가피하고, 복지지출의 증가에도 불구하고 다른 분야(SOC 등)의 지출을 감축하는 것이 용이하지 않다는 점에서 저출산·고령사회에 대한 지방자치단체의 재정적 대응은 세원확충(국세이양 포함)과 연결되어 이루어지는 것이 바람직한지, 아니면 다른 근원적 방안이 모색되어야 하는지에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

따라서 지방자치단체가 저출산·고령사회정책에 대응하기 위한 재정적 전략과 관련한 정책방안의 강구는 정부기능의 재편(지방이양, 조정 등)과 지방재정 구조의 개편을 통해 사회복지 서비스의 분담구조 하에서 사회복지 사업과 재원을 연계하여 저출산·고령사회 복지정책이 추진되어야 할 것이다. 이를 위하여 사회복지사무의 중앙정부와 지방정부간 배분을 합리화하여야 한다. 복지정책의 유형을 검토하여 장애인지원·기초생활보장과 같은 공공부조 또는 기본적인 사회안전망서비스 등과 같이 공공성이 높은 사업은 국가사업으로 전환하고, 대신 노인·출산·보육 등과 같이 각 지역과 복지수요자의 특성에 맞는 다양한 서비스 제공 업무는 지방사무로 추진할 필요가 있다.

즉, 지방재정의 세입구조에서 자주재원의 근간이 되는 지방세 보다 중앙정부의 이전재정(지방교부세, 보조금)의 비중이 증대하는 여건 하에서 이전재정제도가 지방재정의 단순한 자원보장의 기능 보다는 복지서비스의 일정수준 확보를 위한 자원조달 기능을 수행할 수 있도록 지방자치단체 사회복지재정의 분담방식과 운영체계의 개편이 요구된다.

따라서 지방교부세의 기준재정 수요에 사회복지관련 항목들을 추가하여 공식화하는 방안을 강구하여 지방교부세가 단순히 자원보장기능 외에 필수적인 기초적 복지

6) 「지방재정법」은 지방의 부담을 수반하는 예산사항 등에서는 중앙관서의 장과 행안부 장관이 협의하도록 하고, 행안부 차관을 위원장으로 하는 지방재정부담심의위원회에서도 이를 심의하도록 하고 있다. 「보조금법」도 광역자치단체장이 보조사업에 대한 의견을 중앙관서 장 및 기재부장관에게 제출할 수 있도록 규정하고 있다.

서비스의 국가최저수준 확보라는 기능을 수행하여 지역복지사업의 핵심재원이 되도록 하는 방안도 지방복지 부담문제를 해결하는 정책적 대안으로 고려할 필요가 있다.

그리고, 현행 국고보조금에 의존하고 있는 사회복지 분야의 특정사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 배분하고 이들 사업집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 사회복지분야의 포괄보조금제도(categorical block grant)를 신설·운영할 필요가 있다. 이 때, 현행 사회복지 분야의 보조금사업을 기준으로 포괄보조금의 대상 사업을 선정하되, 분권교부세 사업과 지방자치단체의 자체사업 중에서도 선별할 수 있도록 하고 향후 새롭게 발생하는 사회복지분야의 신규 수요도 추가할 필요가 있다. 그리고 나머지 사회복지분야의 국고보조사업은 국고보조금 제도와 운영방식을 개선하여 영세한 유사 사업을 동일한 보조사업단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리의 효율성을 제고하고 개별보조금 운용재량을 확대하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

3. 국고보조사업 보조율의 적정화

국고보조금에 의한 사회복지사업은 저출산·고령사회기본법, 노인복지법, 사회복지사업법 및 보조금관리에 관한 기본법에 근거하여 경상보조와 자본보조로 구분되어 운영되고 있다. 그러나 최근 급격히 늘어나고 있는 많은 개별 보조사업의 보조율 책정은 법적 근거 없이 중앙정부의 예산여건에 의해 결정되는 경향을 보이고 있으며, 늘어나는 국고보조사업의 지방비부담율은 증가하는 추세이다.

이와 같이 국고보조사업이 급증하는 추세에 있고, 이들 사업에 대한 지방비 부담이 과중하여 지역발전 및 주민을 위한 자체사업 예산비중은 대폭 감소하고 있는 현실을 감안할 경우, 국고보조사업의 지방비부담을 완화하기 위한 방안이 조속히 마련되어야 할 것이다.

특히, 과중한 지방비 부담으로 지방재정의 압박을 가중화시킬 수 있는 국고보조사업 중 해당사무의 성격상 명백하게 국가사무이거나 국가정책과의 연계성 또는 지역적 특성에서 국가적으로 꼭 필요한 사업이거나 국가정책수립과 연계되고 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 사업을 중심으로 보조금관리 기본법에서 명시하는 있는 국고보조율의 상향조정이 필요할 것이다.

특히, 사회복지 국고보조사업의 재정특성·정책분야를 고려하여 기준보조율을 재편하여야 한다. 또한 사회복지 사업별 수급자 분포 등 지방의 복지지출 수준을 객관적

으로 반영할 수 있는 차등보조율 지표를 마련할 필요가 있다. 이러한 기준이 마련되면 광역과 기초, 기초자치단체 내에서도 자치구와 시·군을 분리하여 차등보조비율을 설계할 수 있을 것이다.

4. 지방분권에 따른 사회복지사무 이양에 대한 자원확보방안

고령사회대책의 추진주체와 관련하여 아직 선진형 분권형사회로의 진전 과정에 있어 분권체제로 고령사회 복지서비스를 제공하는 것이 바람직함에도 불구하고 이들 서비스의 전달방식 및 구조상에 집권적인 측면이 많이 가미·강조되어 분권방식의 장점을 살리기가 용이하지 않은 실정에 있다.

일본 사례를 보면, 중앙정부는 적자재정이 계속되고 있는 상황에서 고령사회에 의한 비용부담을 중앙정부에서 전적으로 감당하기 어렵기 때문에 고령화정책과 관계 있는 기관위임사무제도를 폐지하게 되었고 그 비용을 자치단체에게 전가하려 하였으며, 이러한 과정이 결과적으로 일본의 지방분권화로 이어졌던 것이다.

따라서 사회복지제도의 특성을 분석하고 복지수요 증대에 대처하기 위한 비용부담 문제를 검토하여야 할 것이다. 특히, 한국과 일본은 유럽 복지국가와 달리 상대적으로 낮은 사회보장지출과 사회보험에 크게 의존하는 불균형적인 사회보장제도의 특징을 발견할 수 있다. 따라서 중앙정부는 고령화정책을 포함한 복지정책의 분권화를 추진하면서 지방자치단체에 재정부담이 전가되지 않도록 재정지원 대책을 강구하여야 할 것이다.

토 론 자 료

- 토론문 : 이 현 우 연구위원 (경기개발연구원)
- 토론문 : 최 승 호 연구위원 (충북발전연구원)
- 토론문 : 윤 석 완 교수 (전북대학교)
- 토론문 : 정 창 훈 교수 (인하대학교)
- 토론문 : 안 국 찬 교수 (전북대학교)
- 토론문 : 신 종 렬 교수 (한국방송통신대학교)
- 토론문 : 신 두 섭 연구위원 (한국지방행정연구원)
- 토론문 : 정 덕 주 교수 (서해대학교)
- 토론문 : 서 정 섭 연구위원 (한국지방행정연구원)
- 토론문 : 조 기 현 연구위원 (한국지방행정연구원)

토 론 문

이 현 우 (경기개발연구원 연구위원)

최근 정부의 무상보육의 확대에 따른 중앙과 지방의 논쟁이 격화된 상황속에 ‘영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응 방안’이란 주제의 발제는 시의 적절하며, 또한 향후 보육료를 둘러싼 재정부담 문제의 방향성을 모색할 수 있는 시금석이 될 것이라고 여기진다.

먼저 발제의 목적은 무상보육 확대에 따른 보육료 재정부담의 주요 쟁점사항을 정리하고, 사회복지 확대에 따른 지방의 보육재정 부담을 완화할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

발제자는 2012년부터 영유아 보육지원이 확대될 경우 복지분야 국고보조사업 실시에 따른 지방비 매칭으로 인한 지방의 추가적으로 부담액에 대해 실증적 자료를 바탕으로 논리적으로 규명하였고, 이러한 중앙의 일방적 복지정책 추진으로 인한 지방비 부담에 대해 중앙과 지방이 합리적으로 대응 가능한 방향을 제시하고자 한 점에서 유의미한 발제라고 할 수 있다. 특히 한국의 복지분야에 대한 문제 인식에 대해 일방적이고 대립적인 관계가 아닌 중앙과 지방의 역할 정립 및 복지재정확충이라는 인식하에서 방향을 제시하고 있다는 측면만으로도 발제 의의가 높다고 평가할 수 있다.

발제에서 제시한 방향은 ①사회복지 국고보조사업 결정시 지방의 의견 수렴 절차를 강화하며 ‘지방재정부담심의 위원회’제도를 적극 활용할 것, ②중앙과 지방 간 사회복지사무의 배분을 합리화하며 공공성이 높을 수록 국가가 담당하고 지역적 특성

과 다양한 복지서비스 제공이 가능한 것은 지방사무로 전환할 것, 복지서비스의 내쇼널미니멈 확보를 위해 이전재원중심의 재원조달과 더불어 사회복지분야의 포괄보조금제도입, ③복지사무의 성격과 국가와의 연계성 등을 고려한 국고보조율의 상향조정이 필요하며, 나아가 복지사업의 특성을 고려한 기준보조율 재편 및 차등보조율 지표 구축할 것, ④저출산 고령화 정책을 포함한 복지정책의 분권화 추진 등 구체적인 방안을 제시하고 있다.

제2차세계대전을 전후로 성립된 복지국가(welfare state)는 경제의 글로벌화에 따라 그 성격이 전환되는 과정에 있다. 즉, 완전고용과 지속적인 성장을 기반으로 국가에 의한 일방적 복지제도의 구축에서 국민과 주민의 요구에 대응하고, 국민과 주민의 의견을 존중하여 지원해주는 지원국가(enabling state)로 변화되고 있다.

그러나 복지 선진국들과 달리 한국은 2000년을 기점으로 복지국가가 구축되었고, 선진국의 복지제도의 이식과정에서 발생된 복지제도의 정착과 운영상에서 다양한 문제가 노출되고 있고, 한편 최근의 급격한 저출산 고령화로 인해 폭증하는 복지수요에 적절한 대응이 어려운 상황이다. 발제에서도 주장한 바와 같이 복지에 대한 대응은 중앙과 지방의 역할을 명확히 정립하고 복지사무에 관한 중앙과 지방간 기능양이 필수적이며 이에 대한 재원이양이 의무적으로 이루어 진다면 보다 안정적인 복지정책의 수립과 집행이 가능하다고 여겨진다.

또한 재원부담관계는 복지국가의 태동과 정착의 과도기적 단계에 있는 우리 실정에 적합하게 내쇼널미니멈 수준은 국가가 담당하고 주민밀착형 복지서비스를 지방이 담당하여야 할 것이다. 이를 위해 복지사무에 대한 분권화가 보다 조속히 이루어져야 할 것이다.

<발제문 요약>

첫째, 저출산 고령화에 따른 영유아 수의 감소에 대응하고자 한 정부의 보육료 지원정책으로 인해 전체 영유아수의 어린이집 이용 영유아수의 비중을 통해 보육시설 이용 영유아수가 지속적으로 증가하고 있음을 실증적 자료를 바탕으로 규명하였고, 이어서 한국의 보육서비스에 대해 소관부처별 보육사업의 사업유형과 수행방식을 구분한 후 각 사업별 지원방식을 살펴보면서 연도별 보육료 지원확대 현황을 정리

하였다.

둘째, 정부의 영유아 보육 및 교육 방침을 고찰하면서 관련 국고보조사업 실시로 인한 연도별 보육료 및 양육수당 지원과 추가 지방비 부담액을 전망하고 있다. 이에 대해 <표 6>을 통해 분석하고 있다.

① 2012년부터 0-2세 영유아 보육료 국가지원사업으로 인해 국비보조사업에 매칭되는 추가적인 지방비 규모를 2012년 이후 매년 3,788억원으로 전망

② 3-4세 영유아 보육료 지원 확대에 대해 2014년은 4세에 대해 그리고 2015년은 3-4세에 대해 지방교육재정부담금을 지원함에 따른 지방비 감소액을 보면 2014년 1,638억원, 2015년은 3,920억원 규모

③ 영유아 보육료 지원 사업의 확대 실시에 의해 2012년 이후 5세 아동의 경우 전액 지방교육재정 교부금으로 보육료를 충당함에 따른 지방비 감소액은 2012년도부터 매년 1,036억원 규모로 전망

④ 0-2세(시설미이용 아동)에게 2013년 이후 지급되는 양육수당 확대에 따른 지방 부담증가액은 3,500억원 규모로 전망.

결과적으로 2012년부터 실시된 영유아 보육료 지원확대에 따른 추가적인 지방비 부담액(①-②-③+④)은 2012년 2,752억원, 2013년 6,250억원, 2014년 4,614억원, 2015년 이후 2,332억원 규모로 전망하였다. 따라서 향후 보육사업의 확대 실시로 인해 지방자치단체의 재정난이 점점 가중될 것으로 보았다.

셋째, 2012년 영유아 보육 관련 국고보조사업의 확정내시액 총액은 4조 8,521억원이며 그 구체적인 내역을 보면, 국비 49.8%, 시도비 27.4%, 시군구비 22.8%를 차지하였고, 동 사업의 당초 예산액 총액은 3조 9,867억원(국비 51.2%, 시도비 27.1%, 시군구비 21.7%)이므로, 시도비 차액(2,471억원)과 시군구비 차액(2,443억원)의 합인 4,914억원이 추가 소요 예산액으로 파악하였고, 이는 보육료 총예산의 10.1%에 해당

넷째, 한편 최근 부동산 경기침체로 인해 지방세수 기반이 약화됨과 동시에 국고보조사업이 특히 사회복지사업의 지방비가 급증하게 되면서 지방재정을 압박하게 된다. 문제는 중앙과 지방의 사회복지비 지출이 급증하는 가운데 국고보조사업을 통한 의무적 지방비 부담액이 급증한다는 점이다. 복지부 국고보조사업의 대응한 지방

비 부담액의 6년(2006-2011)가 연평균 증가율은 25.9%로서 복지부 국고보조사업의 동기간 연평균 증가율 19.5%를 크게 상회하고 있음을 지적하고 있다.

이에 대해 복지부에서 추정한 지방의 추가부담 소요액을 보면, 2012년 보육료 지원확대에 따른 사회복지분야 국고보조사업에 대한 지방비 매칭액은 8조301억원(확정 내시액) 규모인데 비해 지자체의 당초예산액은 7조 2,782억원으로 되어 있어 향후 지자체가 추가 부담해야 하는 필요액은 양자의 차액 만큼인 7,519억원이 될 것으로 추정하였고, 여기에 어린이집 이용 증가에 따른 추가부담액을 추가될 경우 1조 2,331억원으로 추정하고 있다.

다섯째, 중앙의 일방적 보육정책에 의한 지방비 부담 가중에 대한 지방의 요구를 요약하면 ① 2012년의 보육사업 확대에 따른 보육료 예산의 추가부담액의 전부 또는 일부에 대해 국가예비비를 통해 지원하거나, 중앙정부가 지방채인수 방식으로 지원한 후 중앙예산으로 상환 할 것, ② 2013년 이후의 보육사업 확대로 양육수당 부담이 급증하므로 지방소비세의 확대(현행5%→10%) 및 지방소득세의 독립세화, 영유아 보육사업의 국고보조를 상향 조정(현행 서울20%, 지방 50% → 서울 50%, 지방 80%), 일부 분권교부세의 국가환원 등이다.

여섯째, 영유아 보육료 확대에 의한 지방비 부담 문제에 대해 사회복지비에 대한 중앙과 지방의 역할 재정립 및 사회복지재정의 확충이라는 측면에서 접근함이 필요하고 이에 대해 다음의 4가지 방향을 제시하였다.

① 지방재정 압박에 대응하기 위한 중장기적 대응

중앙정부의 일방적 계획수립과 이를 집행하기 위한 필요 경비에 대해 구체적인 재원조달없이 실시된 것에 원인이 있으므로 향후 지자체의 의견수렴 절차 강화 필요하다.

② 지방비 부담 완화 : 지방세확충 대 이전재원 확대

정부기능 재편(기능이양, 조정)과 지방재정 구조 개편을 통해 사회복지 서비스의 분담구조 하에서 사회복지 사업과 재원을 연계하여 저출산 고령화 복지정책의 추진필요하다. 이를 위한 사회복지 사무의 중앙과 지방 간 배분을 합리화 해야하며, 공공부조 또는 기본적인 사회안전망 서비스 등 공공성이 높은 사업은 국가 사업으

로 전환하고, 노인·출산·보육 등 지역과 복지수요자의 특성에 맞는 다양한 서비스 제공업무는 지방사무로 전환해야 함과 동시에 재원조달은 이전재원(지방교부세, 보조금)을 중심으로 복지서비스의 일정수준을 확보하도록 해야 할 것이다. 아울러 사회복지분야의 포괄보조금제도를 신설 운용할 필요가 있다.

③ 국고보조사업의 보조율 적정화

복지분야 개별사업의 특성을 파악하여 보조율을 상향조정해야하고, 특히 사업특성과 재정적 정책적 특성을 고려해 기준보조율의 재편과 복지지출 수준을 객관적으로 반영할 수 있는 차등보조율 지표를 마련해야 한다.

④ 지방분권에 따른 사회복지사무 이양에 대한 재원확보

사회복지제도의 특성을 분석하고 복지수요에 대처 가능한 비용부담문제를 검토함과 동시에 복지정책의 분권화를 추진하여 중앙과 지방의 재정부담을 합리적으로 모색해야한다.

토 론 문

최 승 호 (충북발전연구원 연구위원)

- 전국의 무상보육으로 인한 지자체 재정부담 완화 방안은 국고보조금 비율 상향 조정, 자주재원 확충을 위한 지방교부세 비율과 지방소비세 확대, 지방 이양 사회복지서비스 사업을 일부 및 전부를 중앙으로 이전, 포괄보조금 방식 도입 등을 발표문에서와 유사하게 대안으로 제안할 수 있다.
- 해외 보육정책 사례(핀란드, 프랑스, 호주)를 살펴보면 교육·보육 비용을 지원해 자녀 양육 부담을 줄이고 건전한 발달을 도모한다는 방향성은 동일 하지만 정책적인 접근 방식이 다름을 알 수 있다. 프랑스, 핀란드는 공공시설 이용을 보장하고 비용을 시설보조금으로 지원한다. 호주는 실비정도는 내지만 인프라가 취약하여 부모 보조금으로 보육비용을 지원하고 있다. 프랑스, 핀란드, 호주 세 나라 모두 보조금은 소득계층, 자녀 수 등을 기준으로 차등화하고 있다.
- 현재 지방자치단체 자체적으로 실시하고 있는 보육 정책으로는 국공립 어린이집 확충, 보육교사 처우개선 위한 비담임교사 지원, 대체교사 지원 등을 거론할 수 있다. 대체로 서울을 제외하고는 정책실행이 미미한 것으로 알고 있다.
- OECD에서도 영아의 가정 양육을 권고하고 있고 보건복지부 또한 부모와의 정서적 교감이 필요한 0~2세의 경우 가정양육이 바람직함을 보육지원

기본원칙으로 정하고 있다(만 6세 이하 취학 전 자녀가 있을 경우 가능한 육아휴직제도 또한 가정양육을 위한 배려임). 0세 아동의 경우 현행 규정상 1명의 교사가 3명의 아동을 케어하게 되어 있다. 0세 아동의 경우는 불가피한 경우를 제외하고는 가정보육을 우선하는 방향으로 정책을 바로잡아야 한다.

- 현재 0~2세 양육비는 차상위 계층에만 월 10만~20만원 수준으로 지원되고 있으며, 2013년부터 소득 하위 70%까지 지원하도록 계획되어 있다. 양육비의 경우 보육료와 달리 양육용도로 쓰이지 않는 부정수급의 문제 발생 소지가 높고, 양육수당이 만 3~5세로 확대되면 그 비용으로 영어유치원에 보내겠다는 의견도 있다.

토 론 문

윤 석 완 (전북대학교 교수)

- 사회복지 사무의 지방이양 이후 사회복지 관련 복지보조사업이 매년 확충되면서 그 비용의 일부를 분담하는 지방재정의 부담이 급격하게 증가하여 지방재정에 압박을 주고 있어 지방의 사회복지 사업에 대한 논란이 지속되어 옴.
- 정부의 '12년 전격적인 영유아 보육료 확대지원 사업으로 복지사업의 지방비 부담에 대한 논의가 더욱 가중되고 있는 시점에 영유아 보육료 확대 지원에 따른 재정부담 및 대응 방안이란 주제로 영유아의 보육·교육정책, 영유아 보육료 확대지원과 지방재정부담 현황 등을 논의한 후에 사회복지확대에 따른 지방재정부담 완화방안을 제시한 본 연구의 분석방법과 내용은 시사하는 바와 의미가 큼.
- 본 연구의 완성도를 높이기 위해서 몇 가지 점을 지적하면 다음과 같다.
첫째, 본 연구에서는 복지정책의 유형을 검토하여 장애인지원, 기초생활보장과 같은 공공부조 혹은 기본적인 사회안전망서비스 등과 같은 공공성이 높은 사업은 국가사업으로 전환하고, 노인·출산·보육 등과 같은 각 지역과 복지 수요자의 특성에 맞는 다양한 서비스 제공은 지방사무로 추진하고 재원은 지방교부세의 기준재정수요액에 사회복지관련 항목들을 추가하여 공식화 방안을 제시함.

- 이상과 같은 방안은 결국 사회복지관련 비용부담 전액을 중앙의 이전재원에 의존하는 결과임.
- 그러나 이 방안은 복지사업에 대한 자치단체의 특성에 따른 차별화된 사회복지 서비스를 공급하는 데 한계가 있으며 복지사업은 국가와 지방간에서 이해가 얽혀 있기 때문에 소요되는 경비를 지방이 일부 부담하는 것이 바람직하다는 관점 등에서 다소 문제가 있다고 생각함.
- 이상의 두가지 관점을 감안하면 전적인 이전재원 보다는 이전재원 확충과 더불어 지방세 확충을 통하여 소요되는 경비를 지방이 자체적으로 일부 부담하는 것이 바람직하다고 생각함.
- 또 한편으로는 본 논문에서 제시한 방안을 수행하기 위해서는 현행 지방교부세 재원이 확충이 되지 않으면 다른 분야에 대한 교부세 배분액이 감소하기 때문에 지방교부세 재원 확충을 전제로 해야 함. 그러므로 이러한 논의는 지방교부세 재원문제와 함께 논의 되어야 할 것이라 생각함.
- 둘째로, 지방교부세의 기준재정수요액에 대한 복지수요 반영과는 별도로 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 사회복지분야 포괄보조금제도를 제안하고 있음.
- 그러나 포괄복지보조금과 지방교부세의 기준재정수요액에 포함되는 지역복지수요와의 관계에 대한 논의가 명확하게 제시되지 않고 있음. 지방교부세에 대한 복지수요 반영과 포괄복지보조금 제도를 모두 운영하는 경우에는 각 제도 안에 어떤 유형의 복지사업이 포함되는 가를 분석하면 보다 바람직할 것 같음.
- 셋째, 지방분권에 따른 사회복지사무 이양에 대한 재원확보 방안을 제시하고 있으나 구체적인 재원을 위한 방안이 무엇인지에 대한 논의가 있어야 할 것으로 생각함.

토 론 문

정 창 훈 (인하대학교 교수)

- 영유아 보육료 확대지원에 따른 지방재정부담은 중앙정부가 지방의 재정을 고려치 않고 일방적이고 즉흥적인 행정을 기획·집행하는 전형적인 case라 생각된다. 그렇지 않아도 중앙-지방 재정관계가 구조적으로 문제점을 가지고 있는데 여기에다 영유아 보육료 확대지원에 따른 지방재정부담은 지방 재정을 더 어렵게 하고 중앙-지방 재정관계를 더 복잡하게 하는 잘못된 정책이다.
- 급작스런 중앙정부의 움직임은 기존의 보육시설 미이용 영유아의 시설이용 확대를 초래해 복지관련 도덕적 해이마저 불러 일으키고 있다.
- 저자가 주장했듯이 기본적으로 영유아 보육료 지원은 중앙정부가 전적으로 재정책임을 지어야 할 일종의 national minimum 사업으로, 가뜩이나 재정적으로 힘든 지방정부들에게 matching 부담을 지울 것이 아니고 중앙정부가 전적으로 책임을 지는 방향으로 개편되어야 할 것이다.
- 사회복지 확대에 따른 지방재정부담 완화방안으로 지방의 요구사항은 아래와 같다. 먼저, 2012년의 경우, 보육료 예산의 추가증액분 전부 또는 일부를 국가예비비로 지방자치단체에 지원하는 방안과, 중앙정부가 지방채인수방식으로 지원하고서 국가 예산으로 상환하는 방안을 제시하고 있다. 2013년 이후는 영유아의 보육료외에 양육수당 부담이 증가하기에, 1) 지방소비세 확

대 (부가가치세 5%에서 10%), 및 지방소득세 독립세화를 통한 자주재원 확충방안, 2) 영유아 보육사업 국고보조를 상향조정 (서울 20%, 지방 50%에서 서울 50%, 지방 80%) 방안, 3) 일부분권교부세 사업의 국가환원 방안을 제시하고 있다

- 저자가 주장했듯이 지방정부들의 요구사항은 국가사회복지정책의 강화에 따른 지방재정압박에서 비롯하였으며, 이번 기회에 사회복지비에 대한 중앙과 지방의 역할 재정립이 근본적으로 고려되어야 할 것이다. 기본적으로 “저출산·고령화 관련 복지재정 수요에 따른 재원조달방식에 관해서 관련부처간 합의가 부족하고 각종 지원대책에 대한 비용조달 방안의 구체성이 없이 조세인상, 비과세 감면의 축소 등을 통한 세입확충과 인건비 감축, 세출구조 조정을 통한 세출삭감 재원으로 충당한다는 계획만으로는 사회복지 확대에 따른 지방재정 부담을 완화시킬 수 없다.” 이의 해결을 위한 첫 단계로는 2012년 2월부터 시행된 지방비 부담을 수반하는 예산사항에 대한 “지방재정부담심의위원회”의 심의절차를 따라야 하고 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 제도개선이 뒤따라야 지방부담을 실질적으로 낮출 수 있을 것이다.
- 사회복지지출 확대에 따른 지방재정부담 완화방안으로 크게 지방세 확충과 중앙정부의 이전재원 확대를 들 수 있다. 기본적으로 national minimum에 해당하는 복지사업들은 중앙정부가 재정을 100% 책임지는 방향으로 가는 것이 필요하다. 하지만 현행 79:21의 국세와 지방세 비중에서 보듯이 한편으로는 일부국세를 지방세로 전환하는 등의 정책을 펼쳐 지방세의 비중을 점차로 상향시켜야 할 것이다. 자치단체간 재정력불균형이 심각한 우리의 사정을 고려할 때, 지방세의 확충만으로는 재정력이 약한 단체를 구제하기는 힘들다는 상황을 감안할 때 차등보조율의 지급도 적극적으로 고려해야 할 것이다. 사회복지 포괄보조금 (block grant)도 재조정하여 자치단체들이 꼭 필요한 복지사업만을 시행하도록 하여야 할 것이다.

토 론 문

안 국 찬 (전북대학교 교수)

- 본 논문의 제목이 영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응방안인데 논문의 내용을 보면 현황에서는 영유아 보육료 확대와 관련한 여러 내용을 분석한데 비해서 대응방안에서는 전체 사회복지 확대에 따른 방안을 제시하고 있어 논지의 전개에 문제가 있음. 제목에 맞게 영유아 보육료 확대지원에 따른 여러 문제점과 대응방안을 제시했다더라면 더 좋았을 것으로 생각됨. 그래서 여기에서는 영유아 보육료 확대지원에 따른 문제점에 초점을 맞추고 논의를 전개하고자 함.
- 한 국가가 선진국으로 가면서 사회복지의 확대는 필연적인 것이라고 할 때 우리의 경우에도 당연히 그런 방향으로 가야한다고 생각됨. 그러나 정치권, 특히 정부·여당에서 평소에 사회복지에 별로 관심이 없다가 선거를 앞두고 소위 포퓰리즘적 정책을 내놓은 것에 대한 반성이 선행되어야 할 것으로 보임. 특히 무상급식의 사례에서 포퓰리즘이라고 엄청난 반대를 했던 여당에서 0~2세에 대한 무상보육을 발생할 수 있는 부작용에 대한 별다른 검토없이 시행한 것은 문제가 많음. 실제 이 정책은 정부·여당이 2012년 총선을 앞두고 2011년 말 예결특위 소위에서 문제점에 대한 검토 없이 전격적으로 통과시킨 사안임.
- 본 논문에서 지적한 지방정부의 재정부담에 관한 문제점 외에 다른 문제점을 보면 다음과 같음.

- 첫째, 어린이집에 대해서만 지원을 함으로써 전업주부들이 집에서 키우던 아이들을 보조금을 받기 위해서 어쩔 수 없이 아이를 어린이집에 보내는 현상이 발생함. OECD의 경우 만 2세까지 가정양육을 권고하고 있고, 실제 유아교육에서도 36개월 이하의 아이는 애착관계가 형성되지 않아 어린이집에 맡기는 것이 좋지 않은 것으로 가르치고 있음.
- 둘째, 첫째 문제점에 따른 당연한 결과로 어린이집이 늘어나지 않은 상태에서 갑자기 어린이집에 다니려는 영유아들이 늘어나면서 소위 취원전쟁이 일어남. 그러한 과열된 원아 모집은 급격한 가정 보육시설의 증가를 가져왔고(실제 작년에 비해서 불과 몇 개월만에 약 500곳의 어린이집이 늘어난 것으로 나타남) 그에 따른 보육시설의 질 저하가 우려됨. 또한 형평성의 문제로서 현재 만 0~2세 자녀를 둔 차상위계층에게만 지원되는 양육수당을 보육료 지원과 같이 전 계층에게 확대하라는 요구가 있음. 그에 따라 정부는 내년부터 전 계층에 양육수당을 지급하는 방안을 검토하고 있다고 밝힘. 문제는 그러한 양육수당이 지급될 경우 보육료 지원의 원래 취지와 상충되는 결과가 발생함. 즉 보육료 지원은 여성의 사회 진출을 장려하기 위한 것인데 양육수당은 정부가 여성에게 양육을 권장하는 결과를 초래할 수 있다는 것임.
- 다른 모든 정책도 그렇듯이 정책의 성공은 그에 따른 재원 마련 방안이 제대로 이루어진 뒤에 시행되는 것이 바람직함. 더구나 현재처럼 지방정부가 40~50% 정도의 매칭을 해야하는 상황은 그렇지 않아도 열악해진 지방재정 상황 하에서는 전혀 맞지 않음. 따라서 보육지원이든 양육지원이든 근본적인 재검토가 필요하다고 생각됨.
- 영유아보육문제와 관련하여 또 하나 언급되어야 할 것은 퇴근 후 시간대에서 이루어지는 어린이집에 대한 지원 문제임. 현재 거점 어린이집을 지정하여 그곳에만 지원을 하고 있는데 그러다보니 지정되지 않은 어린이집에 아이를 맡기는 부모의 경우 아이를 지정된 곳으로 다시 보내야 하는 문제점

이 발생하고 있음. 전 어린이집이 퇴근후 시간대에 운영을 할 수는 없겠지 만 적어도 희망하는 어린이집에 대한 조사를 통해 최대한 가까운 곳에서 운영할 수 있도록 할 필요가 있다고 생각됨.

- 논문의 내용중 <표 10>을 보면 마지막 줄 비중(D/C)의 자료중 2011년도와 연평균증가율이 사회복지비와 똑같은 것으로 나와있는데 잘못된 것이 아닌 지?
- 저자가 주장하는 것은 아니나 영유아 보육료, 양육비 부담에 따른 대책으로 제시되고 있다는 지방소비세 확대(부가가치세 5%→10%)는 그 역진세적 성격 때문에 바람직하지 않다고 생각됨.

토 론 문

신 종 렬 (한국방송통신대학교 교수)

I. 문제제기

- '11회계연도 마지막날(12. 31) 국회는 0세~2세 영아에 대한 보육료 지원확대를 위한 국비예산 3,698억원의 증액 편성을 의결.
- 지방자치단체는 이미 '12회계연도 당초예산을 편성완료된 상태여서 국비 대응 지방비(약 3,788억원)를 당초예산에 반영할 수 없었다.
- 특히, 영유아보육정책은 국가사무로서 판단하고 있는 지방자치단체
- 보육료의 추가부담을 떠 안게 된 것은 부당하고 수용하기 곤란한 사안
- 보육료 추가부담분에 대한 전액국고부담 또는 국고보조율 인상을 요청, 추경예산 편성 거부입장 표명 등의 동향
- 중앙정부는 내국세 증수에 따른 지방교부세 증가분, 작년 정산분으로 지방자치단체는 미편성된 추가보육료에 대한 추경재원을 충당, 중앙정부의 직접 부담증대는 재정건전성을 위협
- 사회복지 확대에 따른 지방재정부담이라는 원론적 수준에서 보육재정부담 완화방향

II. 영유아의 보육·교육정책 현황

1. 보육 및 교육의 영유아수 추이
2. 영유아 보육·교육 및 양육사업

III. 영유아 보육료 확대지원과 지방재정부담

1. 영유아 보육·교육 확대와 지방재정
2. 2012년 무상보육 비용 확대와 지방재정부담
3. 사회복지 및 무상보육사업의 지방비부담 과중

<표 12> 2012년 사회복지분야 지방예산편성액 및 추가부담 소요액

(단위 : 억원)

구분	총 소요사업비 (A)	당초예산 편성액 (B)	추가부담 필요액 (A-B)
2012. 2 기준	80,301	72,782	7,519
어린이집 이용증가에 따른 추가부담액*	85,113	72,782	12,331

주 : * 보건복지부 추정

IV. 사회복지 확대에 따른 지방재정부담 완화방안

○ 지방의 요구사항

- 2012년의 경우, 보육료 예산의 추가증액분 전부 또는 일부를 ① 국가예비비로 지방자치단체에 지원하는 방안과 ② 중앙정부가 지방채인수방식으로 지원하고자 국가예산으로 상환하는 방안을 제시하고 있다.
- 2013년 이후는 영유아의 보육료 외에 양육수당 부담이 크게 증가하므로 ① 지방소비세 확대(부가가치세 5% → 10%) 및 지방소득세 독립세화를 통한 자주재원 확충 방안, ② 영유아 보육사업 국고보조율 상향조정(서울 20%, 지방 50% → 서울 50%, 지방 80%) 방안, ③ 일부 분권교부세 사업의 국가환원 방안을 제시하고 있다.
- 영유아보육료 확대에 야기된 문제의 해결방안도 사회복지비에 대한 중앙과 지방의 역할 재정립 및 사회복지재정 확충방안이라는 측면에서 접근하여야 할 것이다.

1. 지방재정의 압박에 대응하기 위한 중장기적 대응방안

- 조세 인상, 비과세 감면의 축소 등을 통한 세입 확충과 인건비 감축, 세출구조 조정을 통한 세출삭감 재원으로 충당
- 자치단체에서도 지방재정부담심의위원회 개최를 요구할 수 있게 하고, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영

2. 지방재정 부담완화방안 : 지방세 확충이나, 중앙정부의 이전 재원 확대나?

3. 국고보조사업 보조율의 적정화

4. 지방분권에 따른 사회복지사무 이양에 대한 재원확보방안

V. 사회복지세의 도입

1. 사회복지세 도입 방안

- 부가가치세 5% 증액분이나 지방소득세 분을 사회복지세로 도입

2. 사회복지세에 대한 논의

- 사회복지세: 2011. 9. 박승, 대기업과 고소득층에 대한 과세로 소득 재분배
- 버핏세: 2011. 11. 조승수 의원이 버핏세 도입 주장, 부자증세, 목적세, 소득재분배

3. 사회복지세 도입의 장점

- 1) 이전재원에 의존하지 않아 중앙에 대한 의존이 증가하지 않는다.
- 2) 사회복지세라 하면 복지 서비스에 대한 조세의 가격 기능을 기대할 수 있다.
- 3) 부가가치세의 5% 증액이나 지방소득세 도입에 대해 복지비 지출을 연결시키므로 지방소비·소득세 도입에 대한 반대를 극복할 명분이 된다.
- 4) 목적세로 하면 복지비 이외의 용도로 전용하는 것을 방지할 수 있다.
- 5) 복지비 증대로 인한 지방자치단체의 부담을 획기적으로 개선한다.

토 론 문

신 두 섭 (한국지방행정연구원)

1. 정책방향에 대한 의견

□ 지방재정의 압박에 대응하기 위한 중장기적 대응방안

- 이것은 중앙정부와 지방정부의 역할 분담이 필요한 부분이며, 중기지방재정계획에 별도의 항목으로 넣어서 검토되어야 할 내용으로 생각됨
- 예를 들면, 복지재정 수요 예측에 따른 중기지방재정계획하에 대응방안이 제시되어야 할 것으로 보며, 특히 복지 혜택은 수익자가 일정 부분 분담하는 방향으로 정책 변화가 필요할 것임. 이것은 어느 한 시점에서 정치적 판단에 의해 선심성 정책으로 흘러가서는 안될 것임

□ 지방재정 부담완화 방안 : 지방세 확충이나, 중앙정부의 이전재원 확대나?

- 영육아 보육재정을 포함한 복지재정 전반에 걸쳐 중앙과 지방자치단체가 재정 분담을 해야 한다는 의견에 충분히 공감하고 있으며, 또한 새롭게 사회복지분야의 포괄보조금제도를 신설 운용하자는 의견에도 같은 의견임
- 단, 현재 포괄보조금을 대표적으로 운용하고 있는 광특회계에서와 같이 무늬만 포괄보조금제도여서는 안될 것임. 즉, 지금과 같이 복지 분야 내에서 분야를 세분화하여 결국 파일을 어떻게 배분할 것인가가 우선이 되어 있는 시스템에서는 복지 전체를 볼 수 있는 여력 자체도 없으며, 포괄보

조금제도가 도입되어도 이를 어떻게 운용해야 할지 조차도 어려워할 것이 자명할 것임

- 따라서, 지금과 같은 칸막이식 분리가 아닌 필자가 언급하고 있는 지자체 특수성을 반영한 예산편성, 배분, 집행이 일관되게 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요함.
- 또한 재원확보 측면에서 지방세원 확보 vs 교부세 확대에 대한 이견은 충분히 있을 수 있어, 향후 지방재정의 건전성, 자주성 확보 측면에서 지방세원 확보도 중요하나 중앙정부와의 세원 배분에 있어서의 갈등이 있고, 이는 정치적인 판단에 의해 좌우되는 경우가 많아, 쉽게 방향을 전환하기는 쉽지 않음
- 이와 반대로 교부세 확대도 편하게 고기 잡는 방법 보다 고기를 잡아 주는 과정이 지금까지 진행되어 온 상황에서 지속적인 교부세 확대는 결국 지방자치 및 지방재정의 자주성 확보라는 측면에서 그 갭을 점점 더 크게 하는 악영향을 줄 수 있어, 적절한 조화를 이루는 것이 선행되어야 할 것임.

ex) 지방소비세율 인상 사례

□ 국고보조사업 보조율의 적정화

- 차등 보조율 지표 마련은 적절한 지적이며, 시급하다고 보고 있음
- 우리나라의 경우 특히 2005년 이후 국가로 부터의 의존재원(국고보조금 등) 비율이 급격히 증가하고 있어, 이는 결국 지방자치단체의 재정에 자물쇠는 채우는 것과 같은 상황임. 즉 지방자치단체의 재정 분권과 자주재원 확보, 자치 구현이라는 측면에서 크게 벗어나는 현상임에 분명함.
- 또한, 이러한 현상들을 부추기고 있는 것이 매칭펀드인데 결국 일부 사업

에 매칭펀드사업을 하다보면 실제 지자체에서 수요가 높은 사업에 대해서는 ‘손도 못대는 경우’가 일반적임

□ 지방분권에 따른 사회복지사무 이양에 대한 재원확보 방안

- 지방분권 특히 재정분권에 있어 사회복지사무의 지방에 이양은 불가항력적인 상황으로 받아들이고 있으며, 이를 어떻게 대처해야 할지는 244개 자치단체가 안고 있는 과제이기도 함
- 발표자께서 지적하고 있는 바와 같이 사회보장지출과 사회보험의 불균형적인 사회보장제도는 각 계층별 복지정책에 있어 세대가 재정분담이라는 측면과 함께 심각히 고민해야 하고, 향후 추계를 통해 적절한 분담이 필요함.
- 이는 결국 현세대의 복지재정 부담을 후세대에 전가시킬 경우(세대간 재정부담의 이전), 이를 둘러싼 세대가 갈등 증폭, 재정 불균형으로 인한 사회적 비용의 증대
; 노동인구 평균연령이 50세가 되는 2045년엔 더욱 심화 우려

2. 정책방향에 대한 추가적인 의견

□ 한정된 자원 하에서, 단일 소득기준에 근거한 보육지원은 소득의 역차별 발생

- 이는 결국 소득기준이 너무 낮을 경우 복지혜택의 사각지대 발생하며, 단일소득기준이 아닌 연속 소득기준 적용 필요할 것임.

□ 보육지원(지출) 유연성 필요, 전달체계의 개선 필요

- 지원이 소득에 관계없이 확대 일로, 수급자들은 조건에 관계없이(시간제, 전일제 등) 받고 있어 도덕적 해이뿐만 아니라 예산의 비효율성 발생

- 수급자의 자격을 세분화할 필요가 있으며 이에 따라 전달체계 상에 있을 수 있는 중복수여나 누락이 생기지 말아야 할 것임
 - ex) 고용노동부 육아휴직급여와 보육료 또는 양육수당 동시 수급

□ 유사 중복 기능이나 인프라의 통합 및 운용 개선

- 지자체별로 유사 기능 담당하는 기관이나 부서의 중복성을 검토하고 지원이 종합적인 측면에서 고려될 수 있는 시스템 필요.

토 론 문

정 덕 주 (서해대학교 교수)

1. 보육정책의 현황과 문제점

1) 비근로 여성 및 중상위 소득계층에 대한 획일적인 보육료 지원

(1) 현재 보육료는 영아(0~2세아)와 5세아에게 종일제(07:30~19:30) 기준으로 전액 지원되며, 2013년부터 3~4세아에 대한 종일제 보육료 역시 전액 지원될 계획임.

① 유아(3~5세아)는 공통의 보육·교육 과정인 누리과정이 도입되면서 지원단가가 연차적으로 인상될 예정

(2) 보육료 지원은 아동모(母)의 경제활동에 대한 금전적 부담을 완화하여 근로 유인을 제고 한다는 점에서 긍정적

(3) 아동발달에 있어서 장시간의 시설보육이 필요하지 않은 비근로 여성의 영아에게도 종일제 보육료를 전액 지원하는 것은 재정운용의 효율성을 저해

① 영아기는 주 양육자와의 안정적인 애착(secure attachment) 형성이 중요한 시기임.

- 애착은 특정 대상과의 정서적 유대관계로서 주양육자의 긍정적이고 일관된 양육태도와 영아의 성격이 조화를 이룰 때 안정적으로 형성되며,

안정적 애착을 형성한 영아는 자신감, 호기심, 의연합 등 긍정적 성향을 보이는 것으로 알려져 있음

- ② 가정양육을 통해 영아와 애착관계를 형성할 수 있는 미취업 여성과 육아휴직 중인 여성에게도 정부가 장시간의 시설이용을 전액 보조하는 것은 아동발달을 도모하는 데 불필요한 재정부담을 초래

(4) 취약계층 아동에 대한 조기 지원이 저조한 상황에서 영유아에 대한 보편적 지원이 실시되면서, 교육투자의 효율성과 형평성이 모두 저하될 우려

- ① 취약계층 영유아를 대상으로 한 조기 지원은 계층 간 교육기회의 불평등을 완화할 뿐만 아니라, 다른 계층에 대한 지원보다 성과가 높아 재정운영 측면에서 효율적)
- ② 우리나라에서 2010년 기준 차상위계층 이하 가구의 아동은 46만명 정도로 추정되나, 대표적인 취약계층 아동 지원사업인 드림스타트 사업의 수혜아동은 3만여 명에 불과한 실정
- ③ 이런 상황에서 영유아에 대한 보편적 지원은 취약계층 영유아에 대한 조기 지원에 비해 효율성과 형평성 모두 낮은 것으로 판단됨.

2) 양육수당의 부정적 영향에 대한 고려 미흡

(1) 양육수당은 현재 보육시설을 이용하지 않는 소득하위 15% 가구의 영아에 한해 지급되고 있으나, 2013년부터 지원범위를 소득하위 70% 가구로 확대할 예정

- ① 현재 소득하위 15% 가구의 보육시설 미이용 영아는 연령에 따라 10만~20만원으로 차등 지원을 받으며 2013년에도 올해와 동일한 수준을 유지
- ② 2013년부터 소득하위 15~70%에 해당하는 가구의 보육시설 미이용 영아에게는 연령 구분 없이 월 10만원씩 지급될 계획임.

- (2) 양육수당은 시설보육과 직접양육 간 부모의 선택권을 확대하고자 도입된 제도로, 최근 어린이집에 등록된 영아가 급증함에 따라 확대의 필요성이 논의되고 있으나 그 부작용에 대한 고려는 부족
- ① 2012년 3월 어린이집에 등록된 영아 수는 전년동월대비 13만명 가량 증가하여 최근 4년(4만~7만여 명) 중 가장 큰 폭의 증가세를 보임.
 - ② 시설보육에 대한 과도한 수요를 가정양육으로 전환하기 위해, 보육료와 양육수당 간 지원 대상과 지원액수의 차이를 완화하는 방안이 논의됨.
 - ③ 양육수당이 여성 경제활동과 영유아 발달에 미치는 영향에 대한 고려는 정책 도입 및 정비 논의에서 부족
- (3) 양육수당의 인상은 여성의 근로의욕 저하를 초래
- ① 양육수당 인상으로 여성의 비임금근로소득이 높아지면 의증임금이 증가함에 따라 여성이 노동시장에 진입할 유인이 감소함.
 - ② 저출산 · 고령 사회로 진입하면서 여성의 근로의욕 제고가 시급한 우리나라의 상황에서 양육수당의 인상은 노동공급 증대에 부정적 영향을 미침.
- (4) 양육수당 수혜연령을 유아기로 확대하는 것은 소득계층 간 교육격차를 확대시킬 우려
- ① 임금이 낮거나 앞으로도 낮을 것으로 예상하는 여성은 경력단절의 기회비용이 낮아 시설 보육(보육료 지원)보다 가정양육(양육수당)을 선택하는 경향을 보임(Nyberg[2010]).
 - 자녀를 어린이집에 보내고 있는 취업여성 중 양육수당을 충분히 받을 경우 직장을 그만둘 의향이 있다고 응답한 비율은 차상위 초과 계층(34.0%)보다 차상위 이하 계층(51.5%)에서 높게 나타남(유해미 · 김문정 [2012]).
 - ② 양육수당 수혜연령의 확대는 취약계층 여성이 가정양육을 선택하도록 하여 유아의 발달을 저해할 가능성

2. 지방자치단체의 요구사항

1) 2012년

- (1) 국가예비비로 지방자치단체에 지원하는 방안
- (2) 중앙정부가 지방채인수 방식으로 지원하고 국가예산으로 상환하는 방식

2) 2013년

- (1) 지방소비세 확대(부가가치세 5%→10%)
- (2) 지방소득세 독립세화
- (3) 영유아 보육사업 국고보조율 상향조정
(서울 20%, 지방 50%→서울 50%, 지방 80%)
- (4) 일부분권교부세사업의 국가환원방식 제시

3. 사회복지 확대에 따른 지방재정부담 완화방안

1) 지방재정압박의 대응하기 위한 중장기적 대응방안

- (1) 사회복지 국고보조사업 결정시 지방자치단체의 의견 수렴 절차 강화
(조세인상, 비과세감면, 축소 등을 통한 세입확충과 인건비 감축, 세출구조조정을 통한 세출삭감재원충당안의 합의)

2) 중앙정부의 이전재원의 확대

- (1) 사회복지사무의 중앙정부와 지방정부간 배분합리화
 - ① 지방교부세의 기준재정수요에 사회복지항목추가
 - ② 포괄보조금제도신설·운영
 - ③ 포괄보조금대상사업선정에서 제외된 국고보조사업
: 국고보조금제도의 운영방식개선

3) 국고보조사업 보조율의 적정화

- (1) 국고보조금 사업의 지방비 부담 완화 방안마련
 - ① 국가정책과의 연계성고려 국고보조율 상향조정
 - ② 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 재편

③ 사회복지 사업별 차등보조율 지표마련

4) 지방분권에 따른 사회복지사무이양에 따른 재원확보방안

(1) 지방분권화추진

※ 우리나라 자녀 양육에 따른 세제지원

OECD의 '2011 임금과세(Taxing Wages)에 따르면 우리나라 두 자녀 맞벌이 가구(평균소득 33~100% 기준)의 조세격차는 17.94%.

조세격차란 인건비 가운데 소득세와 각종 사회보험료(건강보험·국민연금·고용보험 등)가 차지하는 비중이다.

무자녀 맞벌이 가구의 조세격차는 19.43%다. 두 자녀 맞벌이 가구보다 1.49% 포인트 높다. 무자녀와 두 자녀 가구의 조세격차 차이가 클수록 자녀가 있는 가정에 대한 조세지원이 많다는 뜻이다.

무자녀 맞벌이 가구와 두 자녀 맞벌이 가구의 조세격차 차이는 비교가능한 33개국 중 4번째로 낮고 OECD 평균(4.94% 포인트)의 3분의 1 수준이다.

토 론 문

서 정 섭 (한국지방행정연구원 연구위원)

우선 필자께서 최근 이슈화되고 있는 정부의 영유아보육료 확대에 대한 정책, 재원조달 방식, 지방비 추가부담 추정, 향후 지방의 재정부담 영향과 이를 완화하기 위한 방안들에 대하여 구체적으로 자세히 정리하여 주어 관련 이슈를 이해하고 향후 이의 부담을 어떻게 하면 줄일 수 있는가를 생각하게 한 점에 감사드립니다.

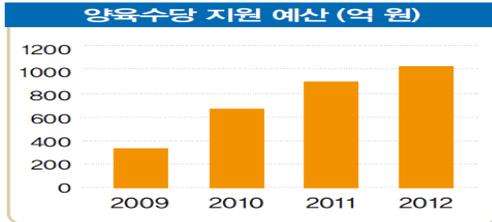
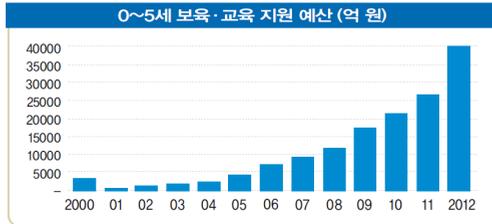
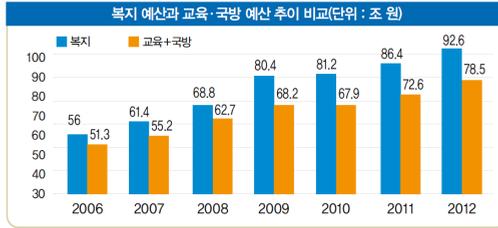
지난해의 무상급식 지원에 이어 올해 영유아보육료 지원으로 중앙정부와 지방자치단체간에 재정적 갈등을 빚고 있는 것 같습니다. 무상급식 지원은 지방에서 하겠다는 것이었으며, 영유아 보육료지원은 지방에서 재정적 부담을 고려하여 국고 상향지원 없이는 곤란하다는 것입니다. 이 양자만을 놓고 볼 때는 상호 모순되는 것 같은 느낌이 있습니다. 그러나 그 근본을 따지고 보면 전자는 지방의 의지가 있었던 반면 후자는 중앙정부가 복지정책의 일부분을 확대하고 그 비용부담을 지방에 전가함으로써 지방의 재정부담 능력을 초과하기 때문에 발생하는 문제이다. 때문에 지난해부터 중앙정부의 정책변화나 확대가 지방의 재정에 어떠한 영향을 어느 정도 미치는지를 검토하여 대응방안을 마련하고 정책을 입법화하는 논의가 중요 이슈로 등장하고 있습니다. 이러한 과정을 거치지 않아 발생하는 문제로 보고 싶습니다.

최근의 지방재정은 세계적 경제위기의 영향으로 세수기반은 취약해진데 비해 사회복지비의 부담으로 어느 자치단체를 막론하고 재정적 압박을 받고 있습니다. 이러한 상황에서 지방자치단체에 대한 별다른 재원지원 대책 없이 2012년 0~2세 및 5세, 2013년부터 0~5세 아동 전체계층으로 유아 학비·보육료 지원의 확대정책은 지방자치단체 재정운명을 더욱 어렵게 할 가능성이 있습니다.

현 정부는 어느 정부보다도 많은 복지정책을 시행했습니다. 예를 들면, 기초노령연금 및 노인장기요양보험 시행(2008, 법제정은 2007년), 양육수당도입(2009), 장애인연금 도입(2010), 보육료 전 계층 확대(2012~) 등입니다. 정부예산을 보면 2007년 복지분야 재정규모는 61.6조원(예산 대비 25.8%)에서 2012년 92.6조원(예산 대비 28.5%)로 증가하였으며 복지지출증가율도 2008~2012년 동안 연 8.1%로 총지출 증가율 6.1%를 상회하고 있습니다.

이러한 정부의 복지정책 확대에 따라 지방재정부문에서도 사회복지비의 지출이 크게 증가하였습니다. 2008년 당초예산 기준으로 사회복지비 예산은 21.7조원(예산대비 17.3%)에서 2012년 30.9조원(예산 대비 20.5%)으로 증가하였으며, 2008~2012년 당초예산기준으로 사회복지비는 연 9.3% 증가하여 지방지출 증가율 연 4.9%의 2배 가까이 증가하고 있습니다. 정부의 복지정책 확대는 대부분 관련 사업들이 국고보조사업으로 지방에서 시행되기 때문에 지방의 가용재원이 부족한 상황에서 추가적인 재정 지원 없으면 이를 수행하는데 상당한 어려움이 발생할 수 있습니다.

※ 참고 : 정부 복지지출 추이 및 영유아 보육지원 확대 추이



자료: 청와대 대통령실, 이명박정부 4년 경제분야 주요성과, 『정책소식』, vol.115(2012.3.21.)

영유아 보육료 확대 지원에 따른 지방의 재정부담 완화를 위해서는 2012년도와 그 이후를 구분하여 생각해 볼 필요가 있습니다.

단기적 처방으로, 2012년도에는 재원 마련대한 준비가 없었던 점을 고려하여 중앙과 지방이 공동으로 노력할 필요가 있습니다. 중앙정부는 예비비를 통하여 배분하거나 국고보조율을 높여 지원율을 증가시킬 필요가 있으며, 지방자치단체는 세출구조조정을 통하여 그 재원을 활요할 필요가 있다고 봅니다. 2012년의 경우 필자의 제시에 따르면 지방의 추가부담이 3,000억원 이내로 단기 처방

으로 정부의 예비비를 활용한 보조율 상향조정과 지방의 세출구조조정 재원으로 해결할 필요가 있다고 봅니다.

그런데 2013년 이후부터 지방의 추가부담이 증가하고 다른 복지사업이 확대될 가능성도 있으므로, 이와 관련하여 중앙과 지방의 재정관계, 지방세 세원배분, 지방재정조정제도의 개선, 사회복지사업의 국고보조율 개선 등 지방재정 관련 구조의 틀을 저출산고령화 사회 대비, 복지사회로의 전환 등 국가 정책방향에 맞게 재정립하여 지방자치단체의 사회복지지출 증가에 대비해야 할 필요의 시점이라고 봅니다.

토 론 문

조 기 현 (한국지방행정연구원 연구위원)

1. 복지사무에 대한 중앙과 지방의 역할분담 재정립 시급

- 전체적으로 이상용박사님이 제기한 논지에 공감하며, 특히 중앙과 지방의 재정관계를 재정립하면서 지방재정의 확충을 도모하고, 중앙정부의 정책과 제도 변화에 따른 지방재정부담을 사전에 평가하여 제어하는 지방재정부담심의위원회의 활성화, 국고보조율의 인상은 현시점에서 매우 시급한 현안임
- 이러한 장단기 정책처방 이외에 복지사무에 대한 중앙과 지방의 역할분담에 대한 국가 차원의 고민도 중요한 과제임. 복지포폴리즘이나 아니냐에 대한 정치적 갈등, 재원분담과 관련된 중앙과 지방의 소모적 갈등이 발생한 원인이 무엇인지 근본적인 검토가 이루어져 더 이상 갈등이 반복되는 일이 없도록 조치해야 함
- 이를 위해서는 주요 복지사무에 대한 국가간의 비교가 선행되어야 함. 물론 국가마다 발전단계, 역사적 배경, 지방자치구조 등이 다르기 때문에 획일적으로 비교할 수는 없지만, 이러한 여건들을 두루 고려하면 주요 복지사무에 대한 중앙과 지방의 역할분담 방향과 원리를 정립할 수 있음. 예를 들어 발제문의 주제인 영유아복지의 경우 선진국들은 어떤 배경에서 도입했고, 서비스전달체계나 재원의 분담구조는 무엇인지 등등의 현지조사가 선행되어야 함

2. 영유아복지는 지방사무인가?

- 선진국의 운용사례 조사와 별개로 영유아복지는 지방사무인지, 아니면 국가 사무인지가 중요함. 이것은 지방재정적 관점은 물론이고 복지행정, 나아가 사회학, 경제학과 같은 관련 학문의 통합적 고찰이 필요한 부분이며 국가전략의 상위 차원에서 접근해야 하는 중차대한 논제임
- 영유아복지로 인하여 지방재정의 부담이 가중되고 있고, 이로 인하여 자치단체의 재정건전성에 큰 영향을 준다는 호소에 의존하기 보다는 국가전략과 국가존망의 시각에서 근거와 논리를 개발해야 한다는 것임. 영유아복지 는 저출산·고령화에 대응하기 위한 선제적 정책대응이라고 볼 때 저출산·고령화가 거시경제의 GDP나 실업율, 연금, 재정적자에 미치는 부정적 영향은 이미 일본의 잃어버린 20년에서 증명된 바 있음
- 그렇다면 이러한 실증적 증거를 제시하면서 영유아복지가 국가사무의 핵심 임을 강조하고, 따라서 국고보조율의 인상 차원의 문제가 아니라 국가 차원의 핵심사무임을 강조해야 할 것임

3. 미시적 정책조율

- 결국, 복지재정의 문제는 저출산·고령화에서 출발하여 국가전략의 일환으로 다뤄야 하며, 이런 관점에서 정부간 재정관계의 근본적 성찰이 필요하다고 하겠음
- 현 시점에서 미시적으로 조율해야 할 정책과제를 제시하면 다음과 같음

□ 보통교부세

- 보통교부세는 재정부족 지방자치단체를 대상으로 교부하여 왔으나 최근 재정부족 보전률은 90%를 하회하는 실정임

- 최근 5년('06~'10년) 평균 보전률은 86.3%

- 보통교부세 재정부족 보전률 -

	'99	'00	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
재정부족 보전률	78.1%	92.5%	78.8%	86.2%	85.8%	88.4%	89.1%	85.6%	82.4%
법정교부율	13.27%	15.0%		19.13%	19.24%				

* 재정부족 보전률 : 재정부족액 대비 보통교부세 교부액 기준(조정률)으로 산출

- 보통교부세의 재정보전기능이 100% 발휘되기 위해서는 3조 3,004억원의 확충이 필요함('10년 예산기준)
- 지방자치단체의 재정부족분을 전액 교부한다는 가정하에 추계

- 보통교부세 확충규모 추계('10년 예산기준) -

보통교부세 총액	재정부족 보전률	재정부족 적정 보전률	확충 규모
240,903억원	82.4%	100%	$240,903 \times (1 - 0.863) = 33,004$

□ 분권교부세

- 사회복지사업은 지방이양 이후 5년간('05~'09년) 연평균 16.8% 증가하였으나 분권교부세는 6.9% 증가에 그쳐 지방비부담률이 52.8%에서 69.8%로 17%p 급증하였음

- 분권교부세 사업(149개) 국비 부담률 -

	이양 전			이양 후				
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
국비부담률	39.5%	42.6%	43.5%	29.5%	32.1%	32.2%	32.7%	27.5%

- 특정수요 3개 사업(노인시설·장애인생활시설·정신요양시설 운영), 경상적 경비 4개 사업(아동복지시설·아동급식·자가노인복지시설·장애인복지관 운영)의 국고환원이 시급히 추진되어야 함

- 국고환원 대상 분권교부세 사업의 재원구조('10.6 기준) -

총사업비(억원)	분권교부세	지방비
18,464	6,438	12,026

- 7개 사업의 국고환원 시 분권교부세 확충규모는 3,360억원으로 추정됨
- 분권교부세 대상 사업의 국비부담은 총사업비 5조 2,156억원의 24.7%인 1조 2,890억원이며 이양 전 국고보조율 43.5%와의 차이를 기준으로 추계
- 7개 사업을 계속 분권교부세 대상사업으로 운용시 9,798억원 확충 필요

- 분권교부세 확충규모 추계('10년 예산기준) -

분권교부세 대상사업 ('10년)		이양 전 국비부담 (B)	재원확충1 (B-A)	국고환원 7개사업 (C)	재원확충2 (B-A-C)
총사업비	국비부담(A)				
52,156	12,890	22,688	9,798	6,438	3,360

* 이양전 평균 국비부담율 43.5%, '10년 평균 국비부담율 24.7%
 * 이양전 국비부담 : 22,688 = 52,156×0.435

- 따라서, 지방교부세는 보통교부세 재정부족액 100% 보전, 분권교부세 7개 사업을 국고로 환원하고 이양 전 국고보조율 수준을 보장 시 3조 6,364억원 확충이 필요함(법정 교부율 19.24%에서 21.9%로 인상)
- 분권교부세 7개 사업 존치 시 필요한 확충규모는 4조 2,802억원이며 법정교부율은 22.37%로 인상 필요

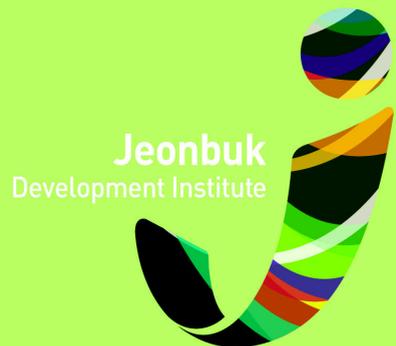
- 지방교부세 확충규모 추계('10년 예산기준) -

	내국세	지방교부세				법정 교부율
		합 계	보통 교부세	특별 교부세	분권 교부세	
현행	1,369,327	263,457	240,903	9,683	12,871	19.24%
확충규모	-	36,364 (42,802)	33,004	-	3,360 (9,798)	2.66% (3.13%)
확충후 총규모	1,369,327	299,821 (306,259)	273,907	9,683	16,231 (22,669)	21.90% (22.37%)

* 분권교부세 7개 사업의 국고환원 시 확충규모이며 ()내는 존치 시 확충규모

제3부

지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분 방안



Jeonbuk
Development Institute

주제



지방재정과 교육재정의 합리적
자원배분 방안

류 민 정

지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분 방안

류 민 정(경기개발연구원)

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 지방재정과 교육재정의 자원구조 실태와 문제점 분석
- IV. 지방재정과 교육재정의 자원배분구조 문제점
- V. 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분을 위한 제도적 개선
- VI. 결론

I. 서론

지방자치 20년이 지난 지금 지방분권에 대한 요구는 점점 거세어지고 있으며, 중앙정부가 담당하던 사무도 지방자치단체로 본격적으로 이양되고 있다. 최근 이양사무 중에서는 복지관련 업무가 상당수를 차지하고 있으나, 교육과 소방 등의 업무는 지방자치가 도입되던 1990년대 초부터 분권의 역사가 시작되었다 하겠다. 교육에 관한 업무는 1991년 지방교육자치에 관한 법률에 근거하여 일반행정으로부터 독립되어 교육감이 관장하도록 하고 있다. 최근에는 자치단체장뿐만 아니라 교육감 역시 투표를 통해 선출함으로써 교육자치의 한 페이지를 새롭게 써내려가고 있다.

그러나 지방자치 역사가 일천하고 중앙사무가 지방으로 이양되고 있음에도 재정분권은 여전히 답보상태에 머무르고 있다. 지방정부의 재정자립도는 지방자치가 실시되기 전인 1992년에 69.6%였으나 2012년 현재 52.3%로 17.3%포인트 감소하여 지방자치단체가 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 능력이 감소하고 있음을 보여주고 있다. 지방자치단체가 추진하는 사업들은 중앙정부의 지원 없이는 이루어지기 어려우며, 교육도 중앙정부와 광역지방자치단체의 재정적 지원 없이는 사업추진이 불가능한 실정이다.

교육업무와 재정은 교육청을 별도로 두고 있으며 특별회계로 재원을 마련하고 있어 그동안 자치단체장의 관심에서 제외되었었지만, 주민들이 교육 및 복지에 관심을 가지기 시작하면서 자치단체 차원에서 이에 대한 지출이 증가하는 모습을 보이고 있다. 다만 열악한 지방재정 상황에서 교육분야에 대한 지출이 계획단계에서부터 자치단체 재정능력이 충분히 검토되어야 할 것이다. 또한 우리나라의 교육운영 체계는 독특한 구조로 짜여져 있어 일반지방자치단체와 교육청을 두고 두 기관에서 교육에 관한 정책결정과 집행이 이루어지고 있다. 때문에 교육과 관련된 몇몇 사업들은 중복될 우려가 있어 이에 대한 대책이 필요한 실정이다.

현 교육재정이 처한 현실적 한계는 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 교육자치로의 행보는 계속되어가고 있음에도 여전히 중앙 및 지방정부에 재정적 의존을 해야 한다는 것이다. 즉 교육청 자체수입이 제한되어 있다는 것이 지방 현실에 적합한 교육정책을 추진하는 데에도 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 둘째, 교육정책을 추진하는 주체가 지방정부와 교육청으로 분산되면서 일부 사업들에 대해서는 중복투자가 이루어진다는 것이다. 뿐만 아니라 교육청이나 지방정부가 사업에 대한 중복투자 여부를 인지하기에도 구조적으로 한계가 있어 현재와 같은 체제는 교육정책의 비효율

성과 교육재정의 낭비로 이어질 것이다. 셋째, 저출산 구조가 고착화되면서 학령인구가 감소세를 보이고 있음에도 전체적인 교육재정 규모는 증가추세를 보이고 있다. 교육이 양적 접근에서 질적접근으로 변화되어가는 과정이라고 볼 수도 있으나, 교육재정 규모의 증가는 재정여건이 열악한 지방자치단체의 재정부담으로 이어지고 있다. 특히, 지방정부(광역 및 기초자치단체)의 교육사업에 대한 재정적 지원은 합리적인 기준없이 자치단체장의 재량에 따라 이루어지고 있는 실정이다.

본 연구는 위에서 제시한 교육재정의 한계를 발생시키는 원인을 분석하고 이를 바탕으로 향후 지방재정과 교육재정이 합리적으로 재원을 배분하는 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 이와 같은 연구는 특별회계로 운영되고 있어 지방재정의 위기에 비해 상대적으로 그 중요성이 덜 인식되고 있는 교육재정의 현상태를 뒤돌아볼 수 있는 계기로 작용할 것이다. 또한 지방정부와 교육청과의 교육정책 및 재정정책을 비교·통합적으로 분석함으로써 향후 두 기관의 교육투자에 관한 합리적 기준과 배분방식이 설정될 것으로 여겨진다.

본 연구는 우리나라 지방재정 구조와 실태, 그리고 교육재정 구조와 실태를 전반적으로 살펴봄으로써 현 지방정부의 재정적 지원, 그리고 교육청의 재정보호에 관한 문제를 살펴보도록 할 것이다. 그 다음으로는 지방정부와 교육청의 교육 투자사업을 분석하여 중복투자 실태를 파악할 것이다. 이에 더하여 사업과 재정분담 내용을 교육청과 지방정부로 구분하여 교육에 대한 재정적 지원이 지방정부의 재정적 부담으로 얼마나 작용하고 있는지 여부를 파악하도록 한다. 이상의 연구결과를 바탕으로 본 연구는 지방재정과 교육재정이 합리적으로 재원을 배분할 수 있는 방안을 마지막에 제시하도록 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방재정과 교육재정의 관계⁷⁾

우리나라의 지방교육자치제도는 지방교육재정이 일반지방재정과 제도적으로 완전히 분리되어 있으나 지방교육자치단체에 과세권이 주어지지 않은 구조로 형성되어 있다. 지방교육자치제도란 '지방분권 사상과 민중통제라는 자유민주주의 이념에 기초하여 일정한 구역을 기초로 교육자치기구를 두어 주민의 부담과 책임 하에 그 지방교육의 발전 사업을 실현해 나가며, 아울러 교육의 자주성과 중립성 및 전문적 관리를 위해 교육자치기구에 자주적이고 전문적인 역할과 능력을 부여하여 교육발전을 도모하는 체제'라고 할 수 있다(김홍주 외, 1999). 그런데 우리나라 지방교육자치의 경우 교육재정과 관련해서는 주민의 부담과 책임이 주로 일반자치기구에 부여된 반면 교육행정 및 교육기관 운영에 관한 권한은 교육자치기구에 부여되어 있기 때문에 끊임없이 논란과 쟁점이 되고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

지방교육자치제도의 핵심 쟁점은 교육의 지방자치를 주장하는 지방교육자치 통합론적 관점과 지방의 교육자치를 주장하는 지방교육자치 분리론적 관점 간의 견해차에서 비롯된다(장덕호 외, 2010). 교육의 지방자치를 주장하는 통합론적 입장은 지방교육자치가 지방자치의 일부라는 점, 교육의 자주성, 전문성, 중립성의 원리가 지방교육자치의 근거가 아니라는 점, 교육자치 문제의 해결 대안은 통합이라는 점 등을 논거로 제시한다(송기창, 2004). 이러한 입장에서는 교육위원회와 지방의회의 통합과 일반행정과 교육행정의 통합의 효율성과 타당성을 옹호하며, 주요 국가 대부분이 지방교육에 대해 지방자치단체장과 지방의회에서 책임을 지고 있다는 점을 사례로 제시한다. 또한 현행 교육자치는 일반행정과 교육행정 간 연계를 단절시킴으로써 교육에 대한 일반행정의 행·재정적 지원노력을 원천적으로 봉쇄한다고 주장한다. 즉 지방자치와 지방교육자치의 일원화는 행정, 재정, 인적 자원의 효율성을 높일 수 있을 뿐 아니라 지방자치단체의 교육에 대한 관심과 지원 노력을 유도할 수 있고 주민통제를 강화하게 된다는 것이다(이기우, 2004; 박정수, 2009).

한편 지방의 교육자치를 주장하는 분리론자 입장에서는 지방교육자치의 제도적 보장 근거를 헌법 31조에서 찾는다. 이 입장은 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 주요논거로 삼는다. 특히 교육재정의 측면에서 지방자치단체와 교육자치단체가

7) 공은배 외(2011) 참조.

통합될 경우 교육사업의 우선순위가 정치적 세력과 지방교육재정 자립도에 따라 흔들릴 가능성을 배제하기 어렵다고 주장한다. 교육재정이 통합되어 다른 공공서비스와 경쟁할 때 효과의 장기성을 특징으로 하는 교육에 대한 투자 증대를 기대하기 어렵다는 것이다(김병주, 2009: 193; 송기창, 1996).

이와 같이 지방교육자치에 대한 양측의 입장이 팽팽한 상태에서 시·도 교육비특별회계의 비법정이전수입과 교육경비보조 제도는 독특한 지방자치 구조의 산물이라 볼 수도 있을 것이다. 통합론자들은 대체로 지방재정과 지방교육재정의 연계를 단순한 지방교육재정의 확보차원에서의 접근이 아니라 중장기적으로 지방교육재정과 지방재정의 통합을 염두에 두고 과도기적으로 연계를 강조한다(임성일, 2007). 반면, 분리론자들은 지방재정과 지방교육재정의 엄격한 분리를 전제하되 지방교육기관의 설립·주체로서 자치단체의 지방교육재정에 책임을 지방자치단체의 교육투자 지원(교육비특별회계 비법정이전수입 및 교육경비보조)의 근거로 삼는다.

지방자치단체의 교육투자·지원 제도가 갖는 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 교육재원 확보 장치로서 의의를 갖는다. 특히, 「초·중등교육법」에 근거하여 모든 국·공립학교에는 학교회계가 설치되어 있으며, 지방자치단체의 보조금을 세입으로 할 수 있다. 지방자치단체의 보조금이 학교회계의 세입 재원이 될 수 있다는 점은 다양한 의미를 지니지만 무엇보다 단위학교 교육재원 확보로서의 의미가 가장 중요하다. 과거에 비해 우리나라 교육재정 여건이 개선되었다는 점은 분명하지만 여전히 학교운영지원비, 수익자부담경비 등 학부모부담 재원에 대한 의존도가 높은 현실에서 교육재정 확보수단은 여전히 절실하다.

둘째, 일반자치단체와 교육자치단체의 연계협력 기능이다. 일반자치단체와 교육청 간의 연계협력은 교육자치를 집행하는 지방교육행정기관과 일반자치를 집행하는 일반행정기관 간 행정주체들이 일정 상호 관심 사안에 대해 협력하기 위해 공동으로 행사할 수 있는 행정권한과 공유해야 할 책임 및 의무관계를 맺는 체제로 정의할 수 있다. 이 때 상호협력 관계를 맺는 체제는 법적, 행·재정적, 조직적, 인적·물리적 요소 등이다(김홍주 외, 2006). 당위적 차원에서 일반지방자치와 교육자치의 연계협력은 긴밀하고 유기적으로 이루어져야 함에도 현행 광역교육자치는 주민의 참여와 통제 및 기초단위에서의 일반행정과의 연계를 곤란하게 한다.

우리나라에는 시·도교육청의 하급행정기관으로 지역교육청이 있으며, 일반기초자치단체로 시·군·구청이 있지만 이들 간의 연계협력체계는 매우 부진한 상태이다. 그 이유는 교육자치는 광역단위에서만 이루어지지만 일반자치는 기초단위까지 이루어지고 있어 상호 기관의 법적 위상이 다르며, 기초자치단체의 재정능력이 미약하고,

나아가 기초자치구에서의 교육에 대한 지원 의식이 매우 약하기 때문이다(김홍주 외, 2006). 지방자치는 기본적으로 주민에 근접한 행정이 토대가 되어야 하며, 따라서 일차적 지방행정단위는 기초자치단체여야 하며 광역자치단체는 어디까지나 이차적 자치기관이어야 한다. 그러나 현행 교육자치는 주민과의 접근성이 약한 광역단위에서만 이루어지고 있어 교육활동에 대한 주민의 직접 또는 간접적인 참여와 통제를 곤란하게 할 뿐 아니라 학교현장에 접근하기가 어려운 실정이다(박정수, 2009: 114).

셋째, 정치적 기능이다. 현행 「지방자치법」에 의하면 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 시·도의 사무이고, 각 시·도의 교육자치기관인 교육청은 특별시·광역시·도 단위로 구성된다. 그렇기 때문에 시·군·자치구는 교육·학예에 관한 사무에 대해 법률상 강제적 책무는 없다(전상경·류춘호, 2008). 그럼에도 불구하고 교육사무가 자신의 고유한 사무가 아닌 기초자치단체에서 교육비지원에 대한 관심이 증가하고, 동시에 지원규모도 지속적으로 증가하고 있다. 공공선택론의 관점에서 볼 때 우리나라 지방교육재정구조는 교육자치단체가 지역주민에 대한 재정적 책무성을 담보할 수 있는 제도적 유인도 없으며, 지방자치단체가 다양한 지방세 및 지방공공채 수준을 견지할 때 나타날 수 있는 티부(Tiebout)의 효율성도 추구하기 어려운 구조이다(엄태호 외, 2010: 68). 즉 지방자치단체의 교육투자 제도는 재정의 효율성과 책무성의 관점만으로는 설명되지 않는 독특한 양상이 있다.

2. 선행연구 검토

지방교육재정은 중앙정부와 지방정부로부터 재원을 이전받고 있으나, 하나의 교육자치기구로서 꽤 오랫동안 독립적으로 운영되어 왔다. 그러나 여전히 하나의 독립된 자치기구로서의 역할을 다 하기에는 자체수입을 조달할 권한이 제한되어 있다는 점에서 한계를 가지고 있다. 일반자치단체에서도 교육사업 등에 관해서는 중앙정부로부터 지방교육재정교부금을 이전해주는 역할과 지방교육세와 법정전입금 등의 지방부이전수입을 이전해주는 역할에 그치고 있었으나, 최근에는 광역과 기초지방자치단체에서 교육사업에 대한 투자를 늘려가고 있는 상황이다. 지방자치단체의 교육재정에의 투자와 자원확보와 관련된 문제를 다룬 기존 연구를 먼저 살펴보도록 한다.

지방자치단체의 교육재정에 대한 자원부담에 관한 논점은 크게 학교용지부담금과 교육경비보조에 관한 내용으로 구분되고 있다. 두 재원의 뚜렷한 특징은 학교용지부

담금은 법정전입금으로 광역자치단체가 부담하는 재원이며, 교육경비보조는 비법정 전입금으로 광역 및 기초자치단체가 부담하는 재원이다. 학교용지부담금에 대한 논쟁은 학교를 신설할 경우 이에 대한 비용의 일부를 지방자치단체가 부담하도록 하는 것인데, 부담규모가 상당한 만큼 자치단체들의 반발이 있었다. 이에 대해서 많은 학자들은 지방자치단체의 부담이 법제화되어 있고 지역현안에 대한 지방정부의 책임성 강화라는 측면은 인정되나, 자치단체의 재정능력을 우선적으로 고려하고 국가와 지방자치단체의 적절한 자원배분관계가 설정되어야 할 것으로 보고 있다(송상훈, 2007; 오영균, 2007).

교육재정의 대부분이 인건비로 지출되는 구조에서 교육청 자체재원의 규모도 제한되어 있는 상황이다. 교육경비보조금은 지역별 편차가 발생하고 있기는 하지만 일부 자치단체는 교육재정의 적지 않은 비중을 차지하는 요소로 여겨지고 있다. 교육경비보조금은 기초자치단체의 교육지원사업이 자치단체의 재정여건과는 관계없이 이루어지고 있어 정치적 고려가 함께 이루어져야 할 것이다. 교육경비보조금은 일반행정과 교육행정이 분리·운영되어 오고 있는 교육현실에서 일반행정이 교육경비보조금을 통해 교육에 대한 관심을 표명하고 교육자치와 일반자치의 연결고리로서의 역할을 하고 있다고 판단할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 재정력에 따라 지역간 편차가 발생하여 지역간 교육격차로 이어질 수 있다는 지적이 있으므로, 교육사업 지원시 일정금액을 의무적으로 계상하는 등 형평성에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다(하봉운, 2009).

공은배 외(2011)는 교육경비보조와 비법정전입금을 지방자치단체의 교육투자 재원으로 파악하고 이에 대한 실태 및 성과분석을 연구하였다. 교육경비보조금과 비법정 이전수입은 지방자치단체 및 시·도에 따라 편차가 큰 것으로 나타났으며, 특히 군 지역과 자치구의 불평등이 시지역에 비해 상대적으로 더욱 큰 것으로 나타났다. 그러나 이를 기획하고 집행하는 교육청과 일반자치단체의 협력여부는 낮았으며, 자치단체의 교육투자로 인해 지역주민의 교육발전에 대한 만족도는 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

Ⅲ. 지방재정과 교육재정의 재원구조

실태와 문제점 분석

1. 지방재정의 특성과 문제점

1) 지방재정의 특징 및 현황

지방자치가 실시된 이래 지방재정 확충을 위한 다양한 노력이 시도되었으나, 여전히 지방자치단체의 재원규모는 열악한 상황이다. 특히 최근에는 지방재원 확보를 위해 지방소비세와 지방소득세가 도입되는 등 조세제도 개선에 대한 노력이 더해지고 있지만 자치단체의 재정자립도는 하락세를 보이고 있는 실정이다. 2012년 현재 지방자치단체의 재정자립도는 52.3%이며, 전라북도는 26.0%로 전국 평균에 미치지 못하는 더욱 열악한 재정상황을 보여주고 있다.

〈표 3-1〉 지방자치단체의 재정자립도 추이

(단위 : %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3
전북	25.6	25.9	25.1	23.9	23.5	22.6	23.6	24.6	24.5	26.0

자료 : 행정안전부 재정공개시스템(mogaha.go.kr).

지방자치단체의 재정자립도는 점차 감소경향을 보이고 있는 반면 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도는 점차 심화되고 있다. 중앙정부에 대한 의존비율은 2003년 34.6%에서 2010년 43.4%로 8.8%포인트 증가하였으며, 전라북도는 2003년 71.0%에서 2010년 76.6%로 5.6%포인트 증가하였다. 전라북도의 경우 전국 평균의 2배에 달하는 의존비율을 보이고 있다. 뿐만아니라 국가재정에 대한 의존도는 증가하고 있어 지방자치단체 자체수입으로 지역주민에 대한 공공서비스 제공이 점차 어려워지고 있음을 보여주고 있다. 지방의 중앙정부에 대한 재정적 예측은 실질적 지방자치의 바탕이 되는 재정분권의 확립이 어려워져 지방자치의 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

〈표 3-2〉 국가재정 의존비율 추이

(단위 : 억원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국	34.6	31.4	33.9	37.2	36.4	40.2	44.1	43.4
전북	71.0	69.5	76.7	71.1	73.8	77.0	75.5	76.6

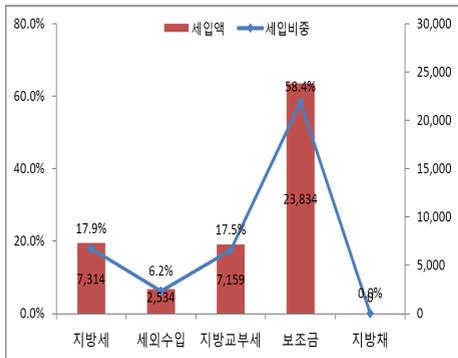
자료 : 행정안전부(각년도), 『지방재정연감』.

전라북도(본청)의 세입규모는 2010년 기준 총 3조 5,743억원이며, 이중 보조금이 2조 751억원으로 전체의 58.1%를 차지하고 있다. 지방세와 세외수입 등의 자체수입은 전북 지방재정의 23.4%에 불과하고, 지방교부세와 보조금 등의 의존재원이 76.6%를 차지하고 있어 전북의 재정의 대부분은 중앙정부에 의존하는 구조로 짜여져 있음을 알 수 있다.

한편 지방세 지방세 세수는 2010년 현재 6,511억원으로 세수의 대부분은 부동산 등기 등에 의한 취득세에서 50% 이상을 담당하고 있었다. 우리나라 지방자치단체 모두의 구조적 문제이긴 하지만, 취득세 중심의 세수구조는 최근 부동산 경기가 침체되면서 자치단체의 세수감소를 유발시키는 결정적인 역할을 하고 있다.

〈그림 3-1〉 전라북도 세입규모(2012)

(단위: 억원, %)



주 : 도본청 기준.
 자료 : 행정안전부(2012), 『지방자치단체 예산개요』.

〈그림 3-2〉 전라북도 지방세 규모(2012)

(단위: 억원, %)



주 : 도본청 기준.
 자료 : 행정안전부(2012), 『지방자치단체 예산개요』.

2) 지방재정의 문제점

(1) 국세중심 조세구조

최근들어서는 지방자치단체의 열악한 재정상태에 대해 주목하고 있으며, 자치단체의 재정위기를 극복하기 위한 다양한 제도적 개선방안을 고려하고 있다. 자치단체의 재정을 압박하는 요인은 세입구조와 세출구조로 구분하여 살펴볼 수 있다.

일차적으로 지방자치단체의 재정상황을 열악하게 만드는 요인은 지방세수 구조가 국세중심으로 편성되어 있는 데 기인한다. 우리나라의 국세 : 지방세 비율은 80 : 20으로 우리나라 세수의 대부분은 국가로 귀속되고 있어 지방재정은 중앙정부에 대한 의존도가 점차 심화되는 경향을 보이고 있다. 외국의 경우 국세 對 지방세의 비중이 50:50에서 30:70까지 구성되어 있는 점을 미루어볼 때 우리나라의 조세체계가 중앙정부에 편중되어 있다는 것을 보여주고 있다. 특히 재산과세 위주로 구성되는 지방세는 소득·소비과세 등으로 구성되는 국세에 비해 신장성이 낮아 재정수요 증가에 대응하는데 있어서 어려움을 겪고 있다.⁸⁾ 최근에는 부동산 경기가 침체되면서 지방세에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 취득세수가 감소세를 보이고 있으며 이는 자치단체 세수감소에 결정적인 역할을 하고 있다.

〈표 3-3〉 외국의 국세·지방세 비율(2008)

구분	한국	일본	스페인	핀란드	프랑스	덴마크	독일
국세	78.6	53.7	51.2	69.5	74.9	74.7	50.5
지방세	21.4	46.3	48.8	30.5	25.1	25.3	49.5
-지방세 대비 소득소비과세	41.2	68.1	79.2	94.5	27.4	89.1	-

자료: OECD(2010), Revenue Statistics(1965-2009).

(2) 사무이양에 따른 재정지출 증대

지방분권이 실시되면서 교육·복지·문화·안전 등의 사무는 지방정부에 이양되었으나 관련 재원을 확보하기 위한 조세구조는 큰 변동없이 현재까지 유지되고 있는 실정이다. 자치단체 세출종류를 살펴보면 전국적으로 사회복지 및 보건에 관한 지출이 가장 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 최근에는 고령화·저출산에

8) 지방세에서 재산과세가 차지하는 비중은 약 53% 정도이며, 국세에서 소득과세가 차지하는 비중은 45%, 소비과세가 차지하는 비중은 41% 정도임(2009년 기준)

따른 복지지출 규모가 급증하였으며 이에 대한 부담이 그대로 지방으로 전가되고 있는 실정이다. 사회복지 사무는 대표적인 지방이양사무⁹⁾로써 이양 후 국고지원 비중이 감소하여 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다. 지방이양사업에 대한 지방비 비중은 이양 전인 2004년에 52.3%였으나 2009년에 68.1%로 급증하여 지방자치단체의 재정부담을 가중시키고 있으며, 2005년 재원보전을 명분으로 분권교부세제도가 신설되면서 사회복지예산의 연평균 증가율이 이양 전 24.5%에서 이양 후 2.0%로 대폭 감소하였다(송상훈 외, 2011).

한편 지방자치단체의 교육에 대한 지출도 꾸준히 증가하고 있다. 교육비특별회계와는 별도로 비법정전입금이나 교육경비보조를 통해 교육관련 사업을 추진하고 있다. 다만, 이 경우 자치단체의 재정력에 따라 그리고 자치단체 장의 의지에 따라 지출규모에는 차이를 보이고 있다.

다음의 표는 지방자치단체별로 자주재원과 가용재원에서 교육비가 차지하는 비중을 분석함으로써 교육비에 대한 부담정도를 파악하고자 하였다. 전라북도의 경우 교육비가 자주재원에서 차지하는 비중은 37.4%로 경기도 및 전남지역에 이어 세 번째로 높은 비중을 차지하고 있었다. 한편 실제로 운용가능한 가용재원에서 교육비가 차지하는 비중은 전라북도의 경우 18.3%로 자주재원 대비 비중보다는 감소하는 모습을 보이고 있다. 이와같은 결과는 전라북도를 포함한 전남, 강원 등의 도단위 자치단체는 지방세 등의 자체수입은 적지만 지방교부세를 통해서 실 가용재원이 증가하는 효과를 반증하고 있는 것이라 하겠다.

〈표 3-4〉 지역별 자주재원 및 가용재원 대비 교육예산 비중(2011)

(단위: 십억원, %)

구분	자주재원(A)	가용재원(B)	교육도비(C)	C/A	C/B
서울	11,851	11,971	2,832	23.9	23.7
부산	2,740	3,678	528	19.3	14.4
대구	1,678	2,389	351	20.9	14.7
인천	2,418	2,698	607	25.1	22.5
광주	939	1,461	215	22.9	14.7
대전	1,016	1,382	206	20.3	14.9
울산	923	1,087	191	20.7	17.5
경기	5,854	6,077	2,355	40.2	38.8

9) 2010년 유사·중복사업 통폐합으로 2011년 현재 이양사무 90개 가운데 52개가 사회복지사무이다.

구분	자주재원(A)	가용재원(B)	교육도비(C)	C/A	C/B
강원	597	1,161	211	35.3	18.2
충북	597	1,053	182	30.5	17.3
충남	962	1,479	283	29.4	19.1
전북	620	1,270	232	37.4	18.3
전남	590	1,402	232	39.3	16.5
경북	957	1,854	49	5.1	2.6
경남	1,630	2,087	506	31.0	24.2

자료: 재정고; 행정안전부(2011). 『지방자치단체예산개요』.

자치단체의 교육 지출구조는 절대규모는 서울과 경기도가 많지만, 지역간 인구밀집도에 편차가 있는 점을 고려하여 1인당 지출규모를 통해 지출규모를 판단하는 것이 바람직할 것으로 여겨진다. 그 결과 1인당 지출이 가장 많은 지역은 제주도로 주민1인당 396만원을 지출하고 있었으며, 전남은 245만원, 강원도는 205만원, 전북은 186만원을 지출하고 있었다. 전라북도는 지방세입 예산의 대부분을 중앙정부에 의존하고 있지만, 주민1인당 지출규모는 높은편에 속하고 있었다. 자치단체가 도교육청에 이전하는 재원외에 추가로 벌이고 있는 교육분야 지출규모는 전북의 경우 2012년 현재 1,718억원으로 2011년부터 크게 증가하고 있다. 2010년 전북도청에서 교육에 대한 지출액은 120억원 정도였으나 2011년부터는 1,584억원으로 전년대비 1220% 증가하였다. 이는 2011년부터 도청에서 초등학생에 대한 무상급식 지원에 따른 결과로 판단된다.

광역자치단체의 교육에 대한 1인당 지출액은 경제위기의 여파 이후 몇몇 자치단체를 제외하면 전반적으로 감소하는 모습을 보이다가 2011년부터는 다시 증가하고 있다. 전북지역은 2012년 전국 평균 1인당 17만원의 교육비지출이 이루어진데 반해 9만 5천원의 지출이 이루어지고 있어 평균보다 낮은 지출규모를 보이고 있으나, 2010년에 비하면 지출규모가 크게 증가전남지역은 1인당 지출규모가 상위권에 속하고 있음에도 도에서 교육에 대한 지출은 전혀 이루어지지 않고 있었다.

〈표 3-5〉 지방자치단체 1인당 교육비 지출규모

(단위 : 천원)

구분	자치단체 1인당 총지출 규모	자치단체의 1인당 교육비 지출규모				
		2002	2005	2010	2011	2012
계	1,476	136	151	138	153	168
서울	1,415	220	253	234	257	268
부산	1,634	173	178	148	145	151
대구	1,415	131	145	125	136	140
인천	1,341	145	185	135	195	259
광주	1,585	141	160	136	144	147
대전	1,462	161	144	129	133	136
울산	1,487	137	227	175	159	179
경기	949	165	153	150	162	179
강원	2,049	48	60	108	102	111
충북	1,671	29	39	110	96	99
충남	1,753	33	54	111	99	108
전북	1,858	57	59	6	85	95
전남	2,455	61	137	0	71	93
경북	1,743	55	76	1	2	2
경남	1,534	36	28	119	112	131
제주	3,961	113	81	44	48	72

자료 : 행정안전부(각년도), 「지방재정연감」; 재정고.

2. 교육재정의 특성과 문제점

1) 교육재정의 특징 및 현황

교육재정을 구성하는 재원은 크게 중앙정부 수입과 지방정부 수입, 자체수입으로 구분된다. 중앙정부 이전수입은 교육일반재원으로 지출이 가능한 보통교부금과 특정한 교육수요가 발생하였을 때 형성되는 특별교부금으로 구성된다. 보통교부금은 내국세의 일정률을 그 재원으로 하고 있으며, 2000년에 '내국세의 11.8%의 90.9%'를 교부금 재원으로 하다가 꾸준히 그 비율이 상승하여 2009년 현재 '내국세 20.0%의 96%'를 그 재원으로 하고 있다.

한편 지방자치단체는 법률에 재원의 규모가 정해져 있는 법정전입금과 전입근거가 법률에 규정되어 있지 않거나 규정되어 있다고 할지라도 재원규모가 정해져 있지 않은 비법정전입금으로 구분하여 재정지원을 하고 있다. 법정전입금과 비법정전입금은 「지방교육재정교부금법」, 「학교용지확보 등에 관한 특별법」, 「학교급식법」, 「도서관법」 등의 법령에 따라 지원된다.

비법정전입금은 지방자치단체가 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조하는 것으로, 1996년 '시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정'이 마련되면서 본격적으로 이루어졌다. 그러나 비법정전입금은 자치단체의 부담의무가 없기 때문에 지방자치단체장 및 지방의회의 교육에 대한 인식 수준 및 정치적 성향, 지방자치단체의 재정 여력, 지역 주민의 교육 요구 수준 등에 따라 규모가 상이하하며, 이는 지역주민에 대한 교육 기회 제공이 불균형적으로 이루어지는 현상이 나타나기도 한다.

〈표 3-6〉 교육비특별회계 세입구조

구분		2000	2001-2004	2005-2007	2008-현재		
중앙 정부 이전 수입	보통 교부금	경상교부금	내국세 11.8%의 10/11	내국세 13.0%의 10/11	내국세 19.4%의 96/100 국세분교육세	내국세 20.0%의 96/100 국세분 교육세	
		보급교부금	의무교원 보급	보급 및 수당	폐지		
	특별교부금	내국세 11.8%의 1/11	내국세 13.0%의 1/11	내국세 19.4%의 4/100	내국세 20.0%의 4/100		
	증액교부금	국가 예산범위 내		폐지(내국세교부금에 포함)			
	지방교육양여금	국세 및 지방세분 교육세	국세분 교육세	폐지(보통교부금에 포함)			
	국고보조금	국가 보조재원					
교육환경개선교부금	교육세 일정금액 및 일반회계 전입금	폐지					
자치 단체 이전 수입	법정 전입금	시도세	시도세 총액의 2.6%	시도세 총액의 3.6%	서울10%, 광역시 및 경기 5%, 기타 3.6%		
		지방교육세	해당없음	지방교육세 전액			
		담배소비세	서울 및 광역시 45%				
		학교용지 부담금	학교용지확보경비의 1/2				
		보급전입금	서울100%, 부산50%	서울100%, 부산50%,기타광 역시·경기도 10%	폐지(시도세 전입금에 포함)		
비법정전입금	「도서관법」, 「지방교육재정교부금법」 등에 의한 비법정지원금						
자체 수입	자체수입	입학금, 수업료, 사용료, 수수료, 자산수입, 이자수입, 잡수입 등					
주민 부담	주민 및 기관 등 부담금	주민 및 기관 등 부담금					

자료: 윤홍주(2011), "지방교육재정규모의 변화 및 결정요인 분석", 『교육재정경제연구』 20(1), p.72 재인용.

〈표 3-7〉 법정전입금과 비법정전입금의 법률적 근거

구분	법률 내용
법정 전입금	<p>〈지방교육재정교부금법〉 제11조(지방자치단체의 부담) ②공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액 2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다) 3. 서울특별시, 특별시, 광역시 및 경기도는 광역시 또는 도세 총액의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의36에 해당하는 금액
	<p>〈학교용지확보 등에 관한 특례법〉 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ④ 제1항과 제2항에 따라 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 2분의 1씩 부담한다.</p>
비법정 전입금	<p>〈지방교육재정교부금법〉 제11조(지방자치단체의 부담) ⑦시·도는 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각 호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.</p>
	<p>〈학교급식법〉 제9조(급식에 관한 경비의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제8조의 규정에 따라 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p>
	<p>〈도서관법〉 제29조(공립 공공도서관의 운영 및 지원 등) ③ 「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 해당지방자치단체의 일반회계 예산의 범위 안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다.</p>

이 외에도 비법정전입금의 일종이지만 교특회계로 전입되지 않고 학교회계로 직접 전입되는 교육경비보조금이 있다. 교육경비보조제도는 일종의 비법정이전수입으로 일반자치단체와 교육자치단체의 연계를 확대하기 위해서 도입된 연계확대전입금이라 할 수 있다(송기창 외, 2010). 이는 지방자치단체가 직접 관내 학교를 지원할 수 있는 통로를 열어준 제도로서 재정여건이 양호한 지방자치단체의 교육투자를 유인하기 위한 제도이다. 재정여건이 양호한 지방자치단체의 투자를 이끌어 낸 다음 지방자치단체의 경쟁적인 교육투자를 유도하는 데 목적이 있었다. 따라서 지방자치단체간 교육투자의 불균형을 유도하여 교육재정 투자의총량규모를 끌어올리려는 전략이므로 지방자치단체간의 교육보조금의 격차는 불가피한 것이었다(송기창 외, 2010).

〈표 3-8〉 교육경비보조의 법률적 근거

〈지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정〉	
제2조 (보조사업의 범위) 교육경비를 보조할 수 있는 사업은 다음과 같다.	
1.	학교의 급식시설·설비사업
2.	학교의 교육정보화사업
2의2.	학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업
3.	학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업
4.	지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영에 관한 사업
5.	학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육문화 공간 설치사업
6.	기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

2011년 현재 지방교육재정 규모는 44조원에 달하고 있으며, 세입규모의 94%는 중앙정부와 지방정부의 이전수입에 의존하고 있다. 중앙정부의 이전수입은 33조원으로 총 규모의 7%에 해당하면 지방자치단체 이전수입은 약 8조원으로 총세입의 18%에 해당한다. 지역별로는 서울과 경기도에 각각 7조원, 9조원으로 가장 많이 배분되고 있으며, 전북지역에 배분되는 지방교육재정 규모는 2조 2,340억원이다.

〈표 3-9〉 지역별 지방교육재정 세입 배분현황(2011)

(단위: 십억원, %)

구 분	세입합계	이전수입				자체수입	지방교육채 및 학교채	이월금
		계	중앙정부가 전수입	지방자치단체이 전수입	기타이 전수입			
계	43,921	41,309	33,379	7,916	15	1,330	-	1,283
(비중)	(100)	(94.1)	(76.0)	(18.0)	0	(3.0)	0	(2.9)
서울	6,617	6,130	3,739	2,386	5	186	-	300
부산	2,879	2,700	2,170	528	2	109	-	70
대구	2,096	1,892	1,563	327	1	67	-	137
인천	2,303	2,139	1,622	516	1	104	-	61
광주	1,372	1,321	1,086	234	1	28	-	23
대전	1,317	1,251	1,039	212	0	43	-	23
울산	1,087	1,011	841	169	0	51	-	26
경기	8,965	8,501	6,613	1,888	-	384	-	79
강원	1,863	1,783	1,626	158	-	39	-	40
충북	1,705	1,570	1,396	174	-	49	-	85
충남	2,167	2,055	1,820	233	1	52	-	60
전북	2,234	2,082	1,930	152	1	30	-	122
전남	2,578	2,406	2,210	195	1	49	-	122
경북	2,847	2,762	2,537	225	-	41	-	44
경남	3,211	3,049	2,628	419	2	83	-	80
제주	681	655	556	99	-	14	-	12

자료: 교육과학기술부(2011), 『교육통계연보』.

전라북도교육청 예산은 2012년에 2조 4천억원으로 전년대비 8%정도 증가한 규모로 운용되고 있다. 전북교육청 수입의 약 86%는 중앙정부로부터의 이전수입(약 2조 원)이며, 자치단체 이전수입은 2천억원으로 전년대비 32% 증가한 모습을 보이고 있다. 전북교육청의 세출규모는 대부분이 유아·초·중등교육에 지출되고 있는데, 인건비가 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 2012년에는 학력격차 해소 및 급식지원의 규모가 증액되면서 교육복지지원과 관련된 예산액이 크게 증가하였다.

〈표 3-10〉 전라북도교육청 재정규모(2012)

(단위: 억원, %)

구분		2012	2011	증감비율
세입	총 계	24,152 (100.0)	22,339	8.1
	중앙정부이전수입	20,877 (86.4)	19,298	8.2
	자치단체이전수입	2,002 (8.3)	1,516	32.1
	기타이전수입	9 (0.0)	6	50.0
	자체수입	326 (1.3)	305	6.9
	기타	939 (3.9)	1,215	-22.7
	총 계	24,152 (100.0)	22,339	8.1
세출	유아및초중등교육	23,236 (96.2)	21,416	8.5
	- 인적자원운용	12,107 (50.1)	12,348	-2.0
	- 교수학습활동지원	2,139 (8.9)	1,688	26.7
	- 교육복지지원	1,627 (6.7)	716	127.1
	- 보건,급식,체육활동	195 (0.8)	323	-39.8
	- 학교재정지원	5,905 (24.5)	5,436	8.6
	- 교육여건개선시설	1,263 (5.2)	905	39.6
	평생직업교육	71 (0.3)	61	16.4
	교육일반	845 (3.5)	862	-2.0

자료: 전라북도교육청(www.jbe.go.kr).

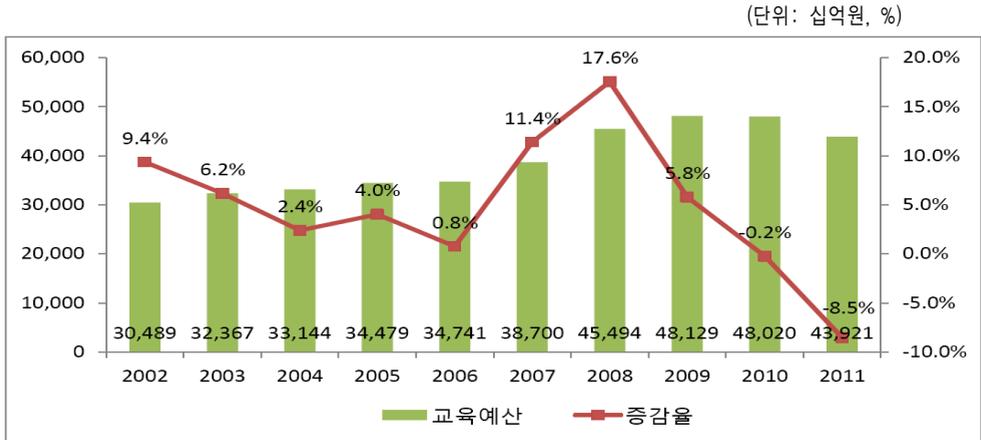
2) 교육재정의 문제점

(1) 세입구조의 안정성 저하

지방교육재정은 2002년부터 2011년까지 증감폭이 크게 나타나고 있는데, 이는 교육재원이 안정적으로 확보되지 못하고 있음을 의미하는 것이라 하겠다. 교육재정의

안정성이란 교육외적 상황의 변화에 관계없이 일정 수준 이상의 교육재정을 보장받는 것으로, 지난 10년간 교육재정의 변동폭을 살펴보면 증가율의 연도별 편차가 크게 나타나고 있다. 이와 같은 세입 규모의 불안정은 증가율이 낮을 경우 과도한 지방교육채 발행의 원인이 될 수 있으며, 이는 재정 건전성을 저해하는 요인이 된다.

실제로 중앙정부와 자치단체의 이전수입이 감소할 경우 이를 충당하기 위해 상당한 규모의 지방교육채를 발행하고 있었다. 뿐만 아니라 중앙정부와 자치단체의 이전수입은 국세 및 지방세와 연계되어 있어, 외부환경에 따라 세수가 감소할 경우 지방교육재정에 직접적으로 영향을 미치는 구조로 설계되어 있다. 즉, 경기침체에 따른 세수결손과 세율인하 등은 자치단체의 전입금 규모에 영향을 주게 되어 교육재정의 불안정성을 가져오는 요인으로 작용하고 있다.



〈그림 3-3〉 교육재정 연도별 추이

(2) 높은 경직성 경비 구조

2011년 현재 지방교육재정의 세출구조를 살펴보면, 인건비가 21조원으로 총 세출액의 48.2%를 차지하고 있으며, 그 다음으로는 전출금이 13조원으로 30.5%, 이전지출이 3조 3천억원으로 7.6%, 자산취득이 3조원으로 6.8%의 순으로 나타나고 있다. 인건비의 비중은 2000년대 중반까지도 교육재정의 70%정도를 차지하고 있었으나 2008년부터는 50%정도 수준을 유지하고 있다. 그러나 이를 통해 인건비 비중이 감소하였다고 파악하기는 어려우며, 2008년 교육비특별회계법령 제정에 따라 세출예산 성질별 분류체계가 변화한데 따른 현상으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 교육 및

소방과 같은 분야는 인건비 지출 등 경직성 경비가 총지출규모에서 차지하는 비중이 크게 나타나고 있다. 서비스 특성상 인건비 지출에 대한 부분이 당연하지만 이 비중이 너무 크다보니 실제 자체사업을 추진할 수 있는 비용이 부족해지는 것이 현실이다.

그럼에도 여전히 우리나라 교육재정에서 인건비 구조가 높은 것은 사실이며, 우리나라 교사의 임금 수준이 우리 국민소득의 2배나 되는 독일, 스위스 등과 함께 OECD 국가의 상위권에 속한다는 점을 상기해야 할 것이다. 특히, 다양한 교육 인프라가 완비된 선진국과 달리 앞으로 이들의 구축에 많은 투자를 해야 하는 우리의 현실을 고려한다면 높은 경직성경비 구조는 해결해야 할 과제일 것이다.

〈표 3-11〉 지역별 지방교육재정 세출배분 현황(2011)

(단위: 십억원, %)

구분	합계	인건비	물건비	이전지출	자산취득	상황지출	전출금 등	예비비 및 기타
총계	43,921 (100.0)	21,189 (48.2)	1,851 (4.2)	3,325 (7.6)	2,982 (6.8)	744 (1.7)	13,378 (30.5)	452 (1.0)
서울	6,617	3,073	258	473	521	84	2,171	37
부산	2,879	1,334	110	215	232	31	948	8
대구	2,096	935	100	147	110	29	751	24
인천	2,303	1,169	102	173	132	40	618	68
광주	1,372	574	57	98	94	24	501	25
대전	1,317	633	55	106	92	21	404	7
울산	1,087	559	56	81	98	31	257	6
경기	8,965	4,588	322	681	660	282	2,353	79
강원	1,863	949	90	146	152	14	482	30
충북	1,705	845	80	129	117	20	503	12
충남	2,167	1,104	109	179	102	36	629	7
전북	2,234	1,045	97	176	105	27	763	22
전남	2,578	1,189	106	235	243	19	712	74
경북	2,847	1,338	124	202	116	30	1,006	30
경남	3,211	1,539	151	231	118	55	1,099	20
제주	681	315	33	54	91	2	183	3

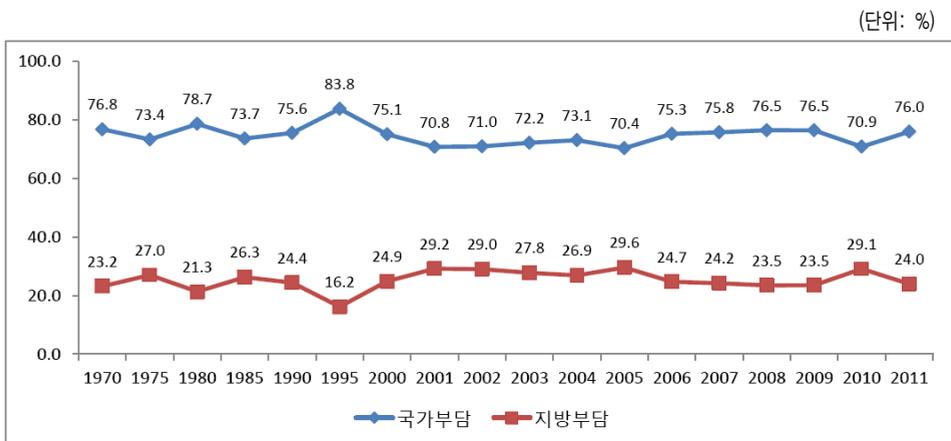
자료: 교육과학기술부(2011), 『교육통계연보』.

IV. 지방재정과 교육재정의 자원배분구조 문제점

1. 교육재정의 외부 의존도 심화

지방교육의 특수성과 다양성을 살리기 위해서는 지방교육행정이 중앙정부로부터 자율성과 독립성을 가지는 것이 기본 전제가 되어야 할 것이다. 그러나 현재 우리나라의 교육체제는 재원확보 및 행정집행에 있어서도 중앙집권적 성향을 띄고 있다. 특히 교육재정은 중앙정부에의 의존정도가 76% 정도이며, 자치단체 이전수입이 차지하는 비중은 18.0%를 차지하고 있다. 반면 자체수입은 3.0%에 그치고 있어 교육재정은 주로 중앙정부 및 자치단체의 이전수입에 의존하고 있음을 알 수 있다. 지난 40여년간 교육재정의 국가에 대한 의존도는 바뀌지 않고 계속되어 왔으며, 교육재정의 외부 의존도는 점차 심화되어 세입의 안정성을 저해하고 있다.

1970~2011년까지 지난 40여년간 지방교육재정 재원부담 추이를 살펴보면 지방교육재정 세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 중앙정부의 이전수입이다. 국가부담 비율은 2001년에 지방교육세가 신설되면서 그 비중이 감소하였다가 2005년 이후 꾸준히 증가하고 있는데 이처럼 이전수입이 증가하고 있는 요인은 교육재정교부금의 교부율이 꾸준히 상승한데 기인한 것으로 판단된다. 이처럼 중앙집권적인 배분방식은 각 시·도가 교육재정을 보다 효율적으로 확보·운영할 수 있는 동기부여가 차단된 구조라 하겠다.



자료: 교육과학기술부(각년도), 『교육통계연보』.

〈그림 3-4〉 지방교육재정 재원부담 추이

외국의 교육재정 규모를 비교해 보면 우리나라는 외국에 비해 중앙정부의 비중이 높고 광역 및 기초자치단체의 비중이 낮은 편이다. 정부간에 교육비 재원을 이전(transfer)하기 이전의 자료를 보면 OECD 국가평균 중앙정부 비중이 45%이고 광역자치단체의 비중이 27%, 기초자치단체는 29%인데 비해 한국은 각각 51%, 19%, 29% 정도로 나타나 중앙의 비중은 높고 광역자치단체 비중은 낮은 것으로 나타나고 있다. 또한 정부간 재원이전 이후 자료를 보면 한국의 중앙정부 비중이 0.9%로 낮아지고 광역과 기초단체 비중이 90%이상 높아지는 것을 볼 수 있는데 이는 중앙정부가 지방교육재정교부금 등을 통해 지방정부로 이전하는 수입이 다른 국가에 비해 월등히 높기 때문이다.

〈표 3-12〉 외국의 교육비 부담 비중

(단위: %)

국가	정부간 재원 이전 전			정부간 재원 이전 후		
	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초
한국	51.8	19.0	29.3	0.9	30.7	68.4
오스트리아	74.2	15.2	10.5	41.6	47.7	10.7
캐나다	3.8	71.7	24.5	2.9	8.9	88.3
덴마크	35.1	-2.1	67.0	39.7	0.6	59.7
핀란드	42.5	-	57.5	9.5	-	90.5
아일랜드	26.4	-	73.6	25.8	-	74.2
이탈리아	82.1	6.3	11.6	81.3	5.1	13.6
일본	15.4	67.2	17.4	0.7	81.9	17.4
노르웨이	21.5	-	78.5	10.6	-	89.4
폴란드	6.0	1.5	92.5	4.9	0.9	94.1
스페인	11.4	82.8	5.8	10.9	83.2	5.8
스위스	2.4	55.1	42.5	-0.2	59.6	40.5
영국	22.3	-	77.7	22.3	-	77.7
미국	9.0	40.3	50.7	0.4	1.0	98.6
OECD 평균	45.4	27.2	29.5	31.3	27.64	43.3

자료: OECD(2011). Education at a Glance.

2. 교육사업 중복투자

교육에 관한 사무는 일반적으로 광역자치단체의 사무로 여겨지고 있으며, 중앙정부를 제외한다면 그에 관한 재원부담 역시 광역자치단체가 일반적으로 전담하고 있는 것이 과거부터 현재까지의 교육재정의 실태이다. 다만, 지방자치가 실시되면서

주민들의 표를 의식하는 기초자치단체의 장이나 의회의원들이 주민복지 증진차원에서 교육사업에 대해 관심을 가지게 되었다. 교육환경개선사업이나 교육복지와 관련된 사업은 특히 지역주민의 관심을 유발시키기에 적절한 사업이라 할 수 있겠다. 따라서 득표극대화를 도모하는 정치인들이라면 비록 법률상의 강제적 책무와 무관하게 자신의 득표활동에 활용될 수 있는 교육사업에 관심을 기울이게 된다(전상경·류춘호, 2008). 자치단체장이 지역의 교육여건을 개선하기 위해 재정적 지원을 할 수 있게 된 것은 1996년 「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」이 제정되면서부터이지만 실제 교육경비 지원이 급격하게 증가한 것은 민선 3기가 출범한 2002년 이후부터이다(하봉운, 2009).

지방자치와 교육자치가 독립·운영되고 있는 현 체제에서는 광역교육청과 일반자치단체(광역·기초자치단체)에서 특정사업에 중복투자되는 경향이 발생하고 있다. 사업을 학력신장, 글로벌인재양성, 교육환경개선, 학교급식 및 교육복지 등으로 구분하였을 때 일반자치단체와 교육청과의 중복되는 사업명과 예산규모를 비교해보면, 지자체에서 지출하는 규모가 교육청 사업예산의 약 40%정도에 이르고 있다. 학력신장과 학교급식에 관한 부문은 교육청 지출액의 약 60~70%정도의 규모가 지출되고 있었으며, 학생복지 증진에 관한 지출규모는 오히려 교육청 지출액보다 많은 것으로 나타났다. 전북 교육청이 복리증진에 투자한 규모는 236억원이며, 전북 지자체에서는 253억원으로 교육청보다 많은 107% 정도의 투자가 이루어지고 있었다.

최근 지방자치단체에서 교육투자가 많이 이루어지고 있는 사업은 무상급식 지원으로, 2011년부터 시행되고 있다. 초중학교 전체에 대해서 무상급식을 시행하고 있는 자치단체는 전북, 전남, 충북지역이며, 그밖의 자치단체는 초등학교부터 점차 확대 추진해나가고 있는 상황이다. 본래 급식지원에 관한 사항은 도교육청에서 저소득층 자녀를 대상으로 실시해오고 있었으나, 교육복지의 범위가 확대되면서 초등학생을 대상으로 급식비를 지원하기 시작하였다.

전라북도는 2011년 급식지원을 시작할 단계에서는 농산어촌지역에는 도비를 12.5%, 도시지역은 25%를 지원하여 총 94억원을 지원하였으며, 2012년에는 모두 도비를 25% 지원하고 그 대상을 중학교까지 확대하고 있다. 초등학교와 중학교 무상급식에 대한 재원분담은 교육청이 50%를 부담하고 광역자치단체와 기초자치단체가 각각 25%를 부담하는 구조로 짜여져 있다. 그리고 고등학교의 경우에는 저소득층은 도교육청에서 100% 지원하되 농산어촌지역은 시군과 도교육청이 50%씩을 부담하여 지원하고 있다.

〈표 3-13〉 지자체와 교육청간의 중복 예산 투자 사업 현황

(단위: 백만원)

사업	지자체		교육청		중복비율 (A/B)	
	예산액(A)	예산액(B)	예산액(A)	예산액(B)		
학력 신장 지원	소계	10,900	소계	16,259	67.0	
	방과후학교 및총합교육 운영지원	9,500	방과후학교운영	4,148	88.9	
			방과후학교지원센터운영	161		
			방과후학교시범학교운영	210		
	전문계교육성지원	500	농산어촌방과후학교운영	6,171	9.0	
			전문계고운영체제및학과개편	268		
			전문계특성화고운영지원	2,093		
			전문계고실험실습여건개선	2,048		
			기능경기대회지원	149		
			상업실무능력경진대회운영	51		
영농학생진대회운영			86			
전문계고장학금지원			543			
자영농과운영	331					
마이스터고기자재지원	400			-		
기숙학교기숙사운영비지원	300	기숙학교고운영지원	0	-		
개방형자율학교지원	200			-		
글로벌 인재 양성	소계	10,415	소계	27,172	38.3	
	원어민교사배치	5,100	원어민교사운영	5,300	96.2	
	글로벌체험해외연수	3,300	영어교육활성화(일부중복)	6,323	52.2	
	외국어교육및캠프운영지원	1,400	영어교육활성화(일부중복)	6,323	22.1	
	국제화교육센터및방학캠프운영	600	영어교육활성화(일부중복)	6,323	9.5	
	일분홍스테이지원	15	영어체험시설운영(일부중복)	2,903	0.5	
교육 환경 개선	소계	16,200	소계	120,333	13.5	
	어린이보호구역정비사업	5,100				
	체육관및다목적강당신축	3,600	공립학교시설확충(일부중복)	18,594	9.7	
			사립학교시설확충(일부중복)	18,711		
	교육시설개선	3,200	공립학교교육환경개선시설확충	35,711	7.0	
			사립학교교육환경개선시설확충	10,012		
	기숙사신축·리모델링 및 부지매입	1,800	공립학교시설확충(일부중복)	18,594	4.8	
			사립학교시설확충(일부중복)	18,711		
어린이보호구역CCTV구축	1,300			-		
잔디운동장조성	900			-		
학교공원화사업	300			-		
학교 급식 및 교육 복지	소계	57,194	소계	81,822	69.9	
	급식	농산어촌무료급식실시	10,100	농산어촌무료급식지원	11,929	54.8
		도시지역무료급식실시	100	도시지역무료급식	3,377	
		저소득층자녀급식지원	14,100	저소득층자녀중식지원	35,811	
		친환경인증쌀학교급식지원	6,500	토,공휴일중식지원	6,295	
		저소득층자녀유유급식지원	1,100	친환경우수농축산물지원	802	
	학생복지증진	25,294	특수교육진흥7개사업	5,232	107.1	
			특수학교운영지원	311		
특수학교급식운영지원			726			
저소득층자녀자유수강권제도운영			7,200			
저소득층유아교육비지원1개사업			-			
저소득층자녀학비지원			6,879			
저소득층자녀정보화교육지원	3,260					

주: 전라북도교육청(2011). 『2011세입세출예산서』; 이동기(2011). 재인용.

무상급식 지원사업은 지방자치단체장의 정치적 결정에 따른 대표적인 교육사업이라고 할 수 있겠다. 전라북도의 경우에는 자치단체와 교육청이 사안의 필요성을 느끼고 이에 대한 자원분담이 이루어지고 있으나, 일부 자치단체는 자치단체와 교육청과의 의견조율이 이루어지지 않는 문제가 발생하기도 하였다. 갈등의 핵심에는 사업계획 당시 자치단체와 교육청 간의 추진계획 및 자원마련에 대한 사전합의가 이루어지지 않았다는데 있다. 또한 원만하게 합의되어 사업을 추진하는 경우라 할지라도 동일한 사업을 광역자치단체와 기초자치단체, 교육청 등 세기관에서 재원을 부담하게 되면서 절차상의 비효율성이 발생할 수 있다.

〈표 3-14〉 전라북도 학교 무상급식 지원현황

(단위: 억원, 명, %)

구 분	전 체	도 교육청		광역자치단체						도 비 지원		
		저소득층학생		농산어촌지역			도시지역					
		학생수	소요액	학생수	소요액	학생수	지원액	도비	학생수		소요액	도비
2011	초등학교	127,931	462	9,713	36	27,857	100	13	90,361	326	81	94
	소 계	270,638	1,051	33,186	150	56,955	243	40	180,497	658	136	176
2012	초등학교	120,599	434	8,985	32	26,666	96	24	84,948	306	76	100
	중 학교	74,607	363	11,794	58	13,378	65	16	49,435	240	60	76
	고등학교	75,432	254	12,407	60	16,911	82	-	46,114	112	-	-

자료: 전라북도청 내부자료.

〈표 3-15〉 학교급식 기관별 분담액(2012)

(단위: 억원)

구 분	계	교육청 (50%)	도청 (25%)	시군(25%)														
				소계	전주	군산	익산	정읍	남원	김제	완주	진안	무주	장수	임실	순창	고창	부안
초등학교	434	234	100	100	39	15	17	6	4	4	5	1	1	1	1	1	2	3
중학교	363	211	76	76	31	11	13	4	3	2	4	0.7	0.8	0.7	0.8	1	2	2
계	797	445	176	176	70	26	30	10	7	6	9	1.7	1.8	1.7	1.8	2	4	5

자료: 전라북도청 내부자료.

3. 교육경비보조의 지역간 편차¹⁰⁾

기초자치단체들의 교육경비지원 조례 및 교육경비 지원이 급격히 증가하기 시작한 것은 2002년 이후로, 2002년부터 2006년까지 전국 기초자치단체들은 지역 교육에 11,634억 원을 투자하였다. 그러나 '지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정'에 의하면 지방세 및 자체수입으로 공무원 인건비를 충당하지 못할 경우 교육경비보조를 금지함에 따라 학교급식비보조가 중단되는 사태 발생하기도 하였다(하봉운, 2007). 교육경비 지원은 의무가 아닌 선택 사항으로 자치단체의 재량에 따라 지원 여부와지원 금액이 결정되므로, 지역별로 편차가 크다. 전국적으로 인구가 많고 안정된 재원을 확보하고 있는 경기도와 서울은 각각 총 교육경비 지원액의 42.5%와 14.1%를 지원하고 있는 반면, 부산, 광주, 대전, 울산 등 일부 광역단체는 전체 교육경비의 1%에도 못 미치는 지원실적을 가지고 있다. 즉 지방자치단체의 재정적 능력에 따라 지역 교육여건 개선을 위한 재정적 격차가 발생하는 것이다.

<표 3-16> 전국 시도별 교육경비 지원 실적 현황

(단위: 억원, %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
금액	1,644	97	248	269	41	104	62	4,948	614	225	519	631	1,010	229	758	238	11,634
지원율	14.1	0.8	2.1	2.3	0.3	0.9	0.5	42.5	5.3	1.9	4.5	5.4	8.9	2.0	6.5	2.0	100.0

자료: 교육과학기술부, 교육경비보조금현황(2004-2006).

전라북도내 기초자치단체의 교육경비보조금액은 2008년 228억에서 2011년 516억으로 약 80%의 증가율을 보이고 있다. 전주(316.5%)와 남원(233.8%), 순창(137.3%), 군산(125.9%)의 경우에는 4년동안 교육경비보조금이 매우 높은 증가율을 보이고 있다. 그러나 학생1인당 교육경비보조금을 살펴보면 재정자립도가 낮은 군지역의 1인당 금액이 시지역의 1인당 금액보다 높은 것을 알 수 있다. 전라북도의 6개 시지역은 학생 1인당 평균 16만 5천원의 교육경비보조가 이루어지고 있지만, 8개 군지역의 학생1인당 교육경비 보조금은 47만 1천원으로 나타났다. 또한 시와 군지역의 재정자립도는 시평균 18.9%, 군평균 13.7%로 나타났으며, 시와 군 내에서도 재정자립도가 낮은 자치단체의 학생1인당 교육경비는 높은 편으로 분석되었다.

10) 하봉운(2011) 참조.

기본적인 교육서비스를 제공함에 있어서 지역간 편차가 있는 것은 바람직하지 않으나, 현재와 같은 교육경비 지원은 지방자치단체의 재정력을 고려하지 않은 채 지원이 이루어지고 있는 것으로 여겨진다. 또한 현재와 같은 구조에서는 단위학교의 기초자치단체에 대한, 그리고 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 재정의존도가 더욱 심화되는 현상을 고착화시킬 것이다.

(표 3-17) 전라북도내 기초자치단체 교육경비 지원 현황(2011)

(단위: 백만원, %, 천원)

구분	지방세	재정자립도	교육경비보조					학생1인당 교육경비
			2008	2009	2010	2011	4년간 증감율	
계	660,115	24.5	28,846	33,858	39,115	51,676	79.1	185
전주	222,364	31.6	3,096	4,440	5,107	12,895	316.5	116
군산	135,425	24.7	2,327	3,459	4,417	5,256	125.9	134
익산	101,633	23.3	5,610	5,155	7,093	9,641	71.9	199
정읍	31,024	12.5	2,575	4,050	4,487	3,961	53.8	219
남원	22,639	9.6	559	605	706	1,866	233.8	153
김제	28,630	11.7	961	1,454	1,658	1,876	95.2	167
완주군	56,316	22.9	3,010	3,361	4,257	3,958	31.5	334
진안군	5,289	12.3	1,192	1,145	1,603	1,188	-0.3	528
무주군	8,895	13.0	1,494	1,697	1,406	1,733	16.0	677
장수군	4,901	11.1	902	932	797	997	10.5	406
임실군	8,508	12.5	1,664	1,295	1,366	1,705	2.5	697
순창군	6,358	13.2	482	1,098	1,025	1,144	137.3	377
고창군	13,148	9.4	3,079	2,918	3,166	3,359	9.1	436
부안군	14,985	14.9	1,895	2,249	2,027	2,097	10.7	315

주: 학생수는 2010년 기준.

자료: 행정안전부(2011), 『지방자치단체 예산개요』; 교육통계서비스.

V. 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분을 위한 제도적 개선

1. 자치단체와 교육청간의 협조체제 구축

지방자치와 교육자치를 20여년간 분리·운영해오면서 자치단체와 교육청은 각자의 길을 가고있었다. 교육청은 '교육'에는 관심을 가지고 있으나, '지역'에 대한 관심이 상대적으로 덜하였으며, 도청은 '교육'보다는 '지역'에 대해 관심을 가지고 있었다. 따라서 두 기관이 독립된 주체로 인식하게 되면서 동일한 사업을 추진함에 있어서도 상호 공조가 원활하게 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

2006년 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 이와같은 문제를 해결하기 위해 '지방교육행정협의회'를 법제화하고 교육행정과 일반행정간의 협력을 도모하고자 하였다. 그러나 이를 유용하게 활용하고 있는 자치단체는 초기에 협의회를 구성하였던 부산이며, 그 외 자치단체는 조례를 제정하기만 하고 활용하지 못하고 있다. 전라북도도 2007년 12월 31일에 "전라북도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례"를 제정하였으나 이를 얼마나 효과적으로 활용하고 있는지에 대해서는 미지수이다. 대부분의 자치단체는 도청의 교육담당자와 교육청 담당자가 실무회의를 통해 의견을 주고받는 경우가 많다고 하겠다.

전라북도는 무상급식에 대한 자원배분 방안이 도와 시·군 그리고 교육청 간에 25 : 25: 50 정도의 비율로 합의가 되었지만, 다른 자치단체는 열악한 지방재정 상황 때문에 또는 자치단체와 교육청간의 의견이 일치하지 못하여 사업추진에 차질을 빚기도 했다. 전라북도청에서 향후 무상급식에 대한 지원을 고등학교까지 확대하게 될 경우에는 전라북도의 가용재원에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 전라북도의 재정자립도는 26%로 중앙정부의 의존수입이 총 세입의 76%정도를 차지하고 있을 정도로 재정적 여건이 충분하지는 않은 상황이다. 또한 의존재원의 대부분은 국고보조금으로 구성되어 있어 가용재원의 규모는 제한되어 있는 실정이다. 2011년 현재 전북도청이 교육에 지출하는 규모는 가용재원의 18%를 차지하고 있으나 향후 도청의 교육비에 대한 지출은 무상급식 등 교육복지와 관련된 사업분야에서 증가할 것으로 예상되고 있다. 따라서 현 지방자치단체의 재정상황과 교육청의 사업간에 사전협의를 통해 기획 및 집행 등에 관한 논의가 선행되어야 할 것으로 여겨진다.

이동기(2011)는 지방자치단체와 교육청과의 협조를 통해 역할을 구분하여 효율적 교육사업을 추진할 것을 제안하였다. 교육청은 학교급식을 포함한 학교교육 전반에 관한 사업을 주도적으로 담당하고, 지방자치단체는 보조적 역할을 주문하였다. 반면, 평생교육이나 인적자원 개발에 관한 사업은 지방자치단체가 주도적으로 추진하되, 지방자치단체는 보조적 역할을 담당하도록 하였다. 이와같이 초·중등교육에 대한 전반적인 사항은 교육청에 그리고 평생교육 및 인적개발에 관한 사항은 지방자치단체로 역할을 분리하여 운영한다면 보다 효율적인 성과를 기대할 수 있겠다.

2. 중장기계획 및 사업평가시스템 구축

교육청과 지방자치단체는 글로벌 교육사업, 급식지원, 교육여건 개선사업 등의 사업에 대해 중복된 투자를 해오고 있다. 이런 문제들은 근본적으로 사업에 대한 계획과 평가체제가 구축되어 있지 않은데 기인한다고 하겠다.

중앙정부와 지방정부에서 기획·추진하고 있는 다양한 사무들은 중장기사업계획을 통해 소요재원과 이에 대한 분담방안을 함께 고려하고 있다. 지방자치단체는 한해 예산을 편성할 때 향후 5년간의 신규사업 및 계속사업 등에 대한 중기사업계획서를 작성하도록 규정하고 있으며, 도교육청에서도 예산편성 계획을 세우고 있다. 중기사업계획서는 국가재정 운용계획과 다음연도 예산안 편성 및 기금운용계획안 수립을 위한 분야별·부처별 지출한도 설정을 위한 기초자료로 활용되고 있다. 그러나 두 기관이 중장기계획을 계획할 시점에서 상대 기관의 계획을 고려하지 않은 채 사업계획을 세우고 있는 것이 현 교육행정과 일반행정의 중복투자를 초래하는 원인 중 하나로 판단된다.

따라서 교육청과 자치단체간에 교육사업에 대한 사전적 협의가 이루어진 후에는 향후 5년간의 중장기계획을 의무적으로 세우고, 최종적으로는 교육청의 중장기계획(안)을 지방자치단체의 중장기계획에 별도로 포함시키는 방안을 고려할 수 있다. 이와 같은 과정은 교육사업에 대한 사전적 검토를 충분하게 할 것이며, 지방자치단체와 교육청간의 사업내용 및 규모를 파악하게 함으로써 중복투자를 감소시키고 재정운영의 효율성을 기대할 수 있을 것이다.

광역과 기초자치단체의 교육투자 확대는 주민들에게는 교육복지 확대라는 측면에서 바람직한 일이나, 교육청을 포함하여 세 기관이 추진하는 사업에 대한 관리·감독이 이루어지지 않는다면 예산낭비를 초래하게 될 것이다. 따라서 적어도 지방자치단체가 투자하는 사업에 대해서는 교육청 혹은 광역자치단체에서 사업성과를 정기

적으로 평가해야 할 것이다. 기존 사업평가와 함께 지역주민의 교육수요를 파악하여 신규사업에 대한 검토가 함께 이루어질 수 있다면 교육사업의 효과성이 더욱 커질 것으로 판단된다.

2012년부터는 「지방자치단체 교육경비 보조에 관한 규정」에 따라 지원하는 보조금의 사업완료시에는 실정보고를 받아 성과평가를 실시하고 그 결과를 차기 지원계획에 반영하도록 하고 있다. 그러나 자치단체가 지출하는 교육투자 사업은 교육경비 보조금과 비법정전입금으로 구성되어 있으므로 향후 비법정전입금에 대한 성과평가도 함께 실시될 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 교육경비보조금의 지역간 차등보조율 적용

지방자치단체의 교육경비보조액은 증가추세를 보이고 있으나, 기초자치단체는 재정능력에 따라 보조에 차이를 보이고 있는 실정이다. 시군별 교육경비 지원의 불균형은 지역간 교육격차로 심화시키게 될 것이며, 지역주민들 간 위화감 조성이 우려된다 하겠다. 지역의 교육발전도 중요하지만 기초자치단체의 재정력 격차를 최소화하기 위해, 광역자치단체 수준에서 시·군이 최소한의 교육경비를 확보할 수 있도록 유인할 필요가 있다.

우선적으로 시·군 예산에 교육경비지원금을 일정금액이나 예산의 일정비율을 의무적으로 계상하도록하고 지방교육세의 세율을 조정하여 교육경비 보조금의 재원으로 활용하는 방안이 고려될 수 있다. 또한 광역자치단체가 보조금 산정기준을 정할 때 시·군별 특성을 감안하여 지원하는 방안이 검토될 수 있겠다. 경기도의 경우에는 도비 차등보조율 제도를 통해 여건이 열악한 시·군의 부담률을 하향조정하여 해당 시·군의 재정력 격차 해소를 위해 노력하고 있다(하봉운, 2009).

〈표 3-18〉 도비 차등보조율 적용기준(예시)

(단위: %)

지역	지수합계	인건비 자체 총당지수 능력	재정력지수	차등보조율 (인상)	도:시군:교육청 부담비율	
					50:30:20 사업	40:30:30 사업
가평군	145.0	120.0	25.0	20%	60:10:30	50:10:40
연천군	150.5	123.7	26.8	"	"	"
양평군	150.8	124.5	26.3	"	"	"
여주군	218.0	179.7	38.2	15%	57.5:15:27.5	47.5:15:37.5
동두천시	224.7	180.5	44.2	"	"	"
하남시	260.8	213.6	47.2	"	"	"
오산시	292.6	232.0	60.6	10%	55:20:25	45:20:35
안성시	308.1	261.5	46.7	"	"	"
양주시	310.3	261.7	48.6	"	"	"
포천시	315.9	266.9	49.0	"	"	"

자료: 경기도 내부자료; 하봉운(2009) 재인용.

VI. 결 론

우리나라의 교육은 저출산의 영향으로 초중등 학생수와 학교수가 감소하고 있다. 그러나 절대적인 교육수요는 감소하고 있음에도 여전히 교육투자는 증가하는 모습을 보이고 있으며, 최근에는 주민의 표를 의식한 지방자치단체장이 교육사업에 대한 지원을 아끼지 않고 있다. 최근 지방자치단체에서 투자하고 있는 교육사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 무상급식과 관련된 지원이다. 최근의 교육투자사업의 경향은 과거와는 다른 양상을 띄고 있다. 교육환경개선교부금을 별도로 두어 운영했을 정도로 과거에는 주고 학교시설 확충 등에 관한 지출이 대부분이었다면, 요즘은 교육 복지와 관련된 투자가 주를 이루고 있다.

그러나 동시에 세계경제위기의 여파로 경기가 침체되면서 자치단체도 재정적 위기상황을 겪고 있다. 그러나 현재의 지방자치단체의 재정지출 상황은 복지와 교육에 있어서는 재정적 위기상황과는 무관한 것으로 여겨진다. 최근 지방자치단체들의 재정위기가 많이 알려지고 있는데, 대부분 지하철, 축제유치 등 건설 및 문화사업에서 비롯된 정책실패가 재정위기를 양산하는 것으로 여겨지고 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 교육, 복지와 관련된 지출은 한번 지원을 결정하면 중단하기가 어렵다는 특성을 가지고 있다. 따라서 투자계획을 결정하기 이전에 신중한 정책적 접근이 필요하다.

앞서 살펴보았듯이 교육청과 지방자치단체 간의 다양한 사업들은 중복투자되는 경향을 보이고 있으며, 자치단체의 재량으로 지출할 수 있는 교육경비보조금은 지역 간 편차가 크게 발생하는 문제들을 보이고 있다. 근본적으로 이와같은 문제는 우리나라 교육행정과 일반행정이 분리되어 운영되고 있는데 기인하고 있다. 우리나라와 같은 체제는 독특한 것으로 외국 대부분의 국가에서는 교육이 일반자치의 큰 틀 속에서 운영되고 있다. 향후 교육자치와 지방자치는 함께 통합되어 운영되는 것이 교육의 효과성을 위해서도 바람직할 것이나, 본 연구에서는 그 전에 지방자치단체와 교육청간의 협력체계를 공고히 하여 자원배분이 비효율적으로 이루어지고 있는 상황을 개선할 수 있는 방안을 제시하였다.

첫째, 지방자치단체와 교육청은 교육사업을 계획함에 있어서 별도로 기획하기 이전에 사전에 협의를 통해 사업의 내용과 규모 등을 결정해야 할 것이다. 지방교육행정협의회가 이와같은 기능을 수행하기 위해 설치되었으나 이를 효과적으로 활용하고 있지 못하고 있다. 지방교육행정협의회를 활용하거나 혹은 실무담당자 간의 협의

를 통해 교육사업에 대한 사전조율은 필수적일 것이다. 둘째, 교육청과 지방자치단체는 관심을 가지고 있는 사업에 차이가 있으므로, 중기재정계획과 사업성과 평가를 통해 두 기관간 정보를 공유하고 '교육'과 '지역'이 함께 발전할 수 있도록 해야 할 것이다. 셋째, 교육경비보조금은 자치단체간 편차가 크게 나타나고 있으므로, 광역자치단체가 보조금 산정기준을 조정하여 자치단체간 재정력 격차가 크게 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 이상과 같은 방안들은 지방재정과 교육재정이 상호 정보교류와 협력을 현재보다 강화할 수 있는 제도적 장치가 될 것으로 판단된다.

토 론 자 료

- 토론문 : 유 태 현 교수 (남서울대학교)
- 토론문 : 윤 석 완 교수 (전북대학교)
- 토론문 : 송 재 복 교수 (호원대학교)
- 토론문 : 손 희 준 교수 (청주대학교)
- 토론문 : 정 덕 주 교수 (서해대학교)
- 토론문 : 최 원 철 교수 (호남대학교)

토 론 문

유 태 현 (남서울대학교 교수)

본 연구는 현재 우리나라 교육재정이 안고 있는 문제점을 크게 세 가지로 요약하여 지적하고 있다. 첫째, 중앙 및 지방정부 의존적 교육재정 운영(교육자치)이 이루어지고 있다. 둘째, 지방정부와 교육청에 의한 이원체계의 교육정책 시행으로 말미암아 일부 교육사업에 대한 중복투자가 나타나고 있으며, 이는 교육정책의 비효율성과 교육재정의 낭비로 이어지고 있다. 셋째, 저출산의 영향으로 학령인구는 감소하고 있지만 전체 교육재정 규모는 증가추세를 보이고 있다. 이와 같은 지적은 우리 교육재정의 현실을 적절하게 고려한 평가라고 할 수 있을 것이다.

이런 인식을 토대로 본 연구는 지방재정과 교육재정이 합리적으로 재원을 배분할 수 있는 방안을 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 목적에 따라 연구는 우리나라 지방재정과 교육재정의 구조와 실태를 분석하는 한편 현재 이루어지고 있는 지방정부의 재정적 지원, 그리고 교육청의 재정확보 방식의 문제점을 파악하여 제시하고 있다. 또한 지방정부와 교육청에서 이루어지고 있는 교육 투자사업 가운데 중복투자 실태를 실증자료에 근거하여 분석함으로써 그에 대한 합리적 해결 방안이 지방재정과 교육재정 간 합리적 재원배분임을 강조하고 있다.

좀 더 구체적으로 논문의 요지를 살펴보면 우리나라 교육재정의 문제점을 세입구조의 안정성 저하와 높은 경직성 경비구조를 들고 있다. 여기에 더하여 현

행 지방재정과 교육재정의 자원배분 구조가 안고 있는 문제점으로 다음과 같은 점을 지적하고 있다.

첫째, 교육재정의 외부의존도가 심화되고 있다. 그 근거로 교육재정은 중앙정부에의 의존정도가 76% 정도이며, 자치단체 이전수입이 차지하는 비중은 18.0%를 차지하고 있다. 반면 자체수입은 3.0%에 그치고 있기 때문에 교육재정의 대부분은 중앙정부 및 자치단체의 이전수입에 의존하고 있다. 이런 양상은 지난 40여 년간 지속되어 왔으며, 그 결과 교육재정의 외부 의존도 심화에 따라 세입의 안정성을 담보하지 못하고 있다.

둘째, 일부 교육사업에 대한 중복투자가 초래되고 있다. <표 13> 지자체와 교육청간의 중복 예산 투자 사업 현황에 정리되어 제시되어 있듯이 지방자치와 교육자치가 독립·운영되고 있는 현 체제에서는 광역교육청과 일반자치단체(광역·기초자치단체)가 특정 교육사업에 대해 중복 투자하는 양상이 발생하고 있다.

셋째, 교육경비보조의 지역 간 편차가 나타나고 있다. 현재 교육경비 지원은 의무가 아닌 선택 사항으로 자치단체(자치단체장)의 재량에 따라 지원 여부와 지원 금액이 결정되므로, 지역별로 편차가 크게 발생하고 있다.

이와 같은 문제의 해결을 위해서는 지방재정과 교육재정 간 합리적 자원배분을 위한 제도 개선이 이루어져야 한다. 그와 관련하여 본 연구는 다음과 같은 개선대안을 제시하고 있다.

첫째, 자치단체와 교육청 간 협조체계의 구축이 요구된다. 교육사업 시행과 관련하여 지방자치단체와 교육청 간 사전협의를 통해 기획 및 집행 등에 관한 논의가 선행되어야 한다. 본 연구는 초중등교육에 대한 전반적인 사항은 교육청에서 담당하고, 평생교육 및 인적개발에 관한 사항은 지방자치단체의 역할로 분리하여 운영한다면 보다 효율적인 성과를 기대할 수 있다는 제안을 하고 있다.

둘째, 교육재정 운영과 관련하여 중장기계획 수립 및 사업평가시스템을 구축해야 한다. 현재 교육청과 지방자치단체는 글로벌 교육사업, 급식지원, 교육여건 개선사업 등의 사업에 대해 중복 투자를 하고 있다는 지적을 받고 있다. 이런 문제의 발생은 근본적으로 사업에 대한 계획과 평가체제가 구축되어 있지 않는데 기인한다고 하겠다. 따라서 본 연구는 교육청과 자치단체 간에 교육 사업에 대한 사전적 협의를 거친 후 향후 5년간의 교육재정 중장기계획을 수립하고, 최종적으로 교육청의 중장기계획(안)을 지방자치단체의 중장기재정계획에 별도로 포함시키는 방안을 제안하고 있다. 또한 교육경비 보조의 결과에 대한 성과평가를 실시하고 그 결과를 차기 지원계획에 반영하도록 하는 방안을 제시하고 있다.

셋째, 교육경비보조금의 지역 간 차등보조율 적용을 시행해야 한다. 지방자치단체의 교육경비보조액은 증가 추세를 보이고 있지만, 개별 기초자치단체는 재정능력에 따라 지원받는 보조금액이 크게 다른 양상을 나타내고 있다. 이에 따라 시군별 교육경비 지원의 불균형이 발생하고, 이는 지역 간 교육격차 심화 문제로 이어짐으로써 지역주민들 간 위화감 조성의 우려가 있다. 이러한 문제의 해결을 위해 광역자치단체 차원에서 해당 시·군이 최소한의 교육경비를 확보할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

본 연구는 교육재정이 안고 있는 문제점의 원인을 실증자료를 바탕으로 분석하였고, 그 결과에 근거하여 향후 지방재정과 교육재정이 합리적으로 재원을 배분하는 방안을 제시했다는 데 의의가 있다. 지방재정과 교육재정의 통합 필요성을 논리적 실증적으로 규명하였고, 그 방안을 제시했다는 점에서 볼 때 향후 지방자치의 방향 설정에 기여할 수 있는 훌륭한 연구로 평가된다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 점을 반영할 경우 논문의 완성도가 더욱 향상될 수 있을 것이다.

첫째, 교육비특별회계 세입구조(<표 6>)의 내용 가운데 지방교육재정교부금(중앙정부가전수입)의 규모는 현재 기준 20.0%라고 설명하고 있다. 그런데 지방교육재정교부금법 제3조(교부금의 종류와 재원)제2항 2(당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액)에 제시되어 있듯이 2010년 이후 20.27%를 유지하고 있다. 이와 관련해서는 선행 연구도 똑같은 오류를 범하고 있다. 따라서 교육비특별회계를 포함한 그 밖의 현황자료도 최신 것으로 대체하는 보완이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 본 연구는 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분 방안을 제안하는 것을 목적으로 하고 있지만, 구체적으로 어떻게 해야 하는가에 대한 언급은 미흡하다. 지방재정과 교육재정 간 통합의 필요성에 대해서는 잘 정리하고 있지만 그 방안에 대한 내용이 미흡하기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다.

셋째, 지방재정과 교육재정의 통합에 따른 기대효과에 대한 내용을 추가할 경우 본 연구의 의의와 완성도는 훨씬 제고될 수 있을 것이다.

토 론 문

윤 석 완 (전북대학교 교수)

- 지방재정의 재정력이 감소함에도 불구하고 교육부분에 대한 지원 증대로 인하여 지방재정 부담이 가중되고 있음. 이러한 상황에서 자치단체와 교육청간의 협조체제 구축, 중장기계획 및 사업평가시스템 구축, 교육경비보조금의 지역간 차등보조율 적용 등의 관점에서 지방재정과 교육재정에 대한 합리적 재원배분 방안을 제시한 것은 의미가 크다고 평가 할 수 있음.
- 연구의 완성도를 높이기 위해서 몇 가지 관점에서 지적을 하면 다음과 같음.
- 첫째, 교육재정의 부담비중이 정부간 재원 이전전에 OECD는 중앙 45.4%, 광역 27.2%, 기초 29.5%이며 우리나라의 경우는 각각 51%, 19%, 29%로 외국에 비해 광역단체의 비중이 현저히 낮을 것을 비교하고 있음.
- 그러나 이러한 교육재정부담비중의 차이는 근본적으로 외국과 우리나라간의 지방재정과 교육재정의 제도 차이에서 나타나는 것이라고 판단되어, 이에 대한 논의가 필요하다고 생각함.
- 둘째, 지방재정과 교육재정의 합리적 재원배분을 위해서 자치단체와 교육청간의 협조체제 구축, 중장기계획 및 사업평가시스템 구축, 교육경비보조금의 지역간의 차등보조율 적용 등의 제도적 개선을 제시하고 있음.

- 그러나 이러한 제도적 개선들은 지방재정과 교육재정에 대한 합리적 자원 배분보다는 지방재정과 교육재정 운영의 효율성 증진에 보다 초점을 둔 분석이라고 판단됨.
- 본 연구에서 지적하고 있는 바와 같이 교육자치 지속화와 저출산 구조임에도 불구하고 교육재정은 증가추세임. 이러한 교육재정 증가는 열악한 지방자치단체의 교육재정지원 부담 증가로 나타나고 있어 지방재정에 큰 문제로 대두되고 있음.
- 따라서 분석의 초점이 지방재정과 교육재정의 효율적인 운영보다는 증가되고 있는 교육재정부담을 지방재정과 교육재정이 어떻게 합리적으로 배분하여 부담 할 것인가에 논의의 초점이 있어야 한다고 판단됨. 그러나 본구에서는 이러한 논의가 미진한 것으로 판단됨.
- 셋째, 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분을 단지 지방자치단체와 교육청과에 대한 관계만을 분석하여 자원배분 문제를 분석하고 있음. 그러나 지방재정과 교육재정 문제는 근본적으로 중앙재정에 연관되어 있음. 따라서 중앙재정과 지방재정 그리고 교육재정의 연결된 제도적 분석을 통하여 해결 방안을 논의하는 것이 타당하다고 생각됨.

토 론 문

송 재 복 (호원대학교 교수)

지방재정과 교육재정간의 통합의 길로 가야

- 지방재정의 중앙의존도가 높아지고 자주재원율이 약화되어지는 현 상황에서 지방재정과 교육재정간의 배분문제를 다룬 본 연구는 상당히 의미가 있음. 특히 전북의 사례를 다른 시도와 비교하여 전북재원배분의 특성, 문제점 및 앞으로의 방향설정을 제시하고 있어 정책적인 시사점이 큼.
- 그러나 본 주제와 관련하여 다음과 같은 점을 논의할 수 있다고 봄.
- 첫째, 1995년 이후 지방분권이 이루어졌으나 지방재정분권이 미비한 현상 지방자치실태에서 지방정부와 교육청간의 어정쩡한 자치는 재정 면에서 많은 문제점을 가짐.
 - 예컨대, 전북도와 교육청간의 충분한 논의구조 취약(행정협의회개최 미미), 중복투자지원, 지원재원의 투자효율성분석미흡, 사후재정지원에 대한 평가체계결여 등등 상당한 문제점이 있다고 봄.
 - 지방재원과 교육재정간의 이러한 비효율적인 재원활용구조는 비록 전북만의 문제는 아니며 타 시도에도 당면하는 국가적 문제라고 볼 수 있음

- 지방정부는 중앙의존도의 증가 및 재정자립도의 취약 등이 시간이 지남에 따라 가속화되고 있어 중앙정부와 지방정부간의 적절한 자원배분의 문제를 어떻게 해야 할 것인가를 국가차원에서 논의해야 할 것임. 지방정부는 교육재정 지원이외에도 중앙의 복지업무이양에 따른 가속적인 지방재정부담요인이 발생하여 지방정부의 재정부담은 갈수록 증대될 것으로 사료됨
- 따라서 국가차원에서 80대 20의 국세와 지방세 세원구조의 비율을 바꾸어가는 노력이 있어야 할 것이며 지방소득세 및 지방소비세의 비율을 높여주어야 할 것임. 최근 지방정부차원에서 국가균형발전재원확보를 위한 법률 제정안을 만들어 대통령후보에게 제안사업으로 제기하는 것도 지방정부의 교육재원부담을 줄이는 방안이 될 것임

○ **둘째**, 지방정부의 교육재정의 증가는 자치단체장의 정책노선(보편적 복지나 선별적 복지)에 따라 달라질 수 있다는 점에서 지방정부는 신중한 정책방향을 설정하는 것이 필요하다고 봄.

- 예컨대, 전북의 경우에도 재정상황이 빈약한데도 초등학교 무상급식을 실시함으로써 재원상황을 더욱 악화시키고 있음. 보편적 복지를 실시하기 이전의 전라북도 교육재정에 대한 재정부담은 완만한 상대로 증가하였으나 무상급식노선을 표방함으로써 대폭적인 재원부담이 발생하여 재원의 합리적 배분구조가 깨어짐.
- 특히 전북의 경우 타시도에 비해 중앙정부의 의존도가 높고 자주재원이 취약한 상황에서 과연 일부 타 시도가 추진하는 무상급식의 보편적 복지를 지향하는 것이 바람직한지 충분한 검토가 요구된다고 봄. 오히려 앞으로 전북이 중고등학교의 무상교육을 단계적으로 취한다고 할 경우 증가하는 재원부담을 어떻게 해결해야할 것인지. 그리고 그에따른 재원의 기회비용적 측면, 자원활용의 효율성 측면에서 이에 대한 충분히 검토가 필요하다고 봄.
- 참고로 전라북도의 재정자립도는 26%로 중앙정부의 의존수입이 총 세입의 76%정도를 차지하고 있는 정도이며 의존재원의 대부분은 국고보조금으로 구성되어 있어 가용재원의 규모는 제한되어 있는 실정임을 고려해야할 것임.

- 셋째, 일부 지방정부의 경우 지역정치인이 득표극대화를 위해 교육사업에 관심을 두거나 재정지원을 할 경우 심각한 재원배분의 왜곡현상까지도 우려되어 재원배분의 중립화, 몰가치화를 위한 노력이 필요하다고 봄.
- 이러한 차원에서 지방정부가 교육재정지원 시 사업의 예비타당성검토, 투자의 효율성분석 등에 의한 투자방안들이 검토되어야 할 것임. 지역정치인은 정치적인 합리성의 측면에서 재원지원을 할 수 있으나 경제적 합리성차원에서 투자의 효율성에 입각한 자원배분에 관심을 두는 것이 필요함.
- 재원의 경제적 합리성을 제고하는 입장에서 전북도와 교육청간의 형식화된 전북교육행정협의회기구와 별도로 지원재원의 효율성을 제고하기 위한 <지방정부지원재원심사평가위원회>를 구성하여 운영하는 것도 바람직하다고 봄.
- 마지막으로, 지방정부의 교육재정지원율이 증가하는 추세라는 점에서 16개 광역시도지사협의회 등 자치단체협의회가 중심이 되어 <통합교육재정원위원회>를 구성하여 미래의 지방정부의 교육재정지원방안 및 지방정부와 교육청간의 재원관리방안 등을 검토하는 노력이 있어야 할 것임.
- 이것은 전북만의 문제는 아니며 국가차원에서 미래에 추진해야할 방향임. 일몰제 교육위원회의 적용, 진보와 보수교육감등에 따른 국가정책과의 갈등 등을 고려할 경우 국가정책면에서 지방정부와 교육자치가 하나의 통합체계로 나가는 것도 지방재정의 불합리성을 줄여갈 수 있다고 봄.
- 지방정부 하에서 교육자치를 실천하여 지방행정단위와 교육재원간의 일관성을 확보하고 교육기회의 확대가능성을 높여갈 수 있는 방안임.
- 특히 지방자치단체의 재원규모가 법정전입금과 비법정전입금으로 구분하여 재정지원을 하고 있고 후자의 적용여하에 따라 지역주민의 교육기회가 차등화 될 수 있어 지방행정으로의 교육일원화가 필요하다고 봄.

토 론 문

손 희 준 (청주대학교 교수)

- 2011년부터 초중등학교에 대한 무상급식을 확대하면서, 대부분의 지자체가 막대한 재정부담을 느끼고 있는 상황 속에서, 지방재정과 교육재정의 합리적인 연계와 협력방안을 모색하고자 한, 류민정 박사님의 연구는 매우 의미 있고 중요한 연구라고 할 수 있음
 - 전북 역시 2010년 120억원에 불과하던 것이 2011년 1,584억원, 2012년 1,718억원 등으로 증가 하였음
- 또한 이 연구는 지방재정의 현황과 교육재정의 현황과 문제점을 잘 분석·비교하고 있으며, 전북의 자료를 활용하여 보다 적실성 있는 대안을 모색하려 한 점 등이 더욱 적실성을 높이는데 도움이 될 것으로 사료됨
 - 재원이 부족한 지방재정의 관점에서 교육재정의 문제점과 개선방안을 인식하고 있는 것으로 판단됨
 - 특히 교육재정의 문제점을 1) 외부 의존성의 심화, 2) 지자체와 교육청 간에 교육사업의 중복, 3) 비법정지원금인 교육경비보조금의 지역간 편차 등으로 구분하고, 이를 해소하기 위한 대안으로 1) 자치단체와 교육청간의 협조체제 구축, 2) 중장기 계획과 사업평가시스템 구축, 3) 교육경비보조금의 지역간 차등 보조율의 적용 등을 제시하여 매우 논리적이며 체계적인 연구임을 알 수 있음

□ 몇 가지 의문점과 논평을 추가하고자 함

- 첫째, 연구의 목적과 관련하여, 지방재정과 교육재정의 합리적 재원배분이라고 하면, 교육재정의 입장에서 파악해야 하는지, 아니면 지방재정의 입장에서 이를 이해해야 하는지를 결정해야 이해하기 쉬울 듯함.
- 예를 들어, 전체 재원규모의 관점에서 보아야 하는 것은 아닌지? 즉 현재 국가재정의 세출규모를 기준으로 흔히 40 대 60이라고 할 때, 지방의 경우는 행정자치와 교육자치 부문이 각각 40 대 20이므로 결국 전체는 40: 40: 20의 구조인 바, 이 중에서 지방재정이 교육재정으로 이전하는 규모와 비율 등을 조정해야 한다고 하는 것인지가 불분명함
- 또한 국가 전체의 차원에서 교육재정의 문제가 아니라, 지방교육재정에 국한한다면, 현재의 논의가 타당한데, 문제점과 대안은 재원배분이라기 보다는 연계·협력의 차원에서 논의하는 것은 아닌지?

[그림 1] 중앙과 지방간 재원배분 현황(2007년 예산기준)
(단위: 억원)

구 분	중앙정부	지방자치단체	
① 조세수입	국세: 1,473,025(79.5%)	지방세: 380,732(20.5%)	
② 이전재원 배분 후	①-③= 1,019,845(55.9%)	①+③= 806,405(44.1%)	
③ 지방재정이전	△453,180 -지방교부세: 245,134 -국고보조금: 208,046	(+)425,673 -지방교부세: 214,083 -국고보조금: 211,590	
④ 교육재정 배분 후	중앙정부 ②-⑤= 753,914(40.7%)	지방교육부문 263,905(17.9%)	지방자치단체 ②-⑤= 526,024(41.4%)
⑤ 교육재정이전	△265,931 → -교육교부금: 262,219 -교육보조금: 3,712	(+)254,969 -교육교부금: 251,231 -교육보조금: 3,738	←△66,884 -보조금: 3,890 -전출금: 62,984

자료: 이재은(2008: 13)에서 재인용.

주: 지방의 교육재정지원은 지방교육세 전액, 시·도세 3.6%, 담배소비세 45%(특별·광역 시), 중등교원인건비, 학교용지부담금 등이 있고, 각 부문별 합산에 의해 규모의 차이가 발생함.

- 둘째, 지방교육재정의 자원배분 구조라고 하면, 다시 중앙과 지방, 그리고 법정전입금과 비법정 전입금의 구조 등에 초점이 맞추어져야 하는 것은 아닌지?
 - 지방교육재정은 중앙정부로부터의 지방교육재정교부금과 지방자치단체로부터의 법정·비법정 전입금 수입(전체의 약90%)에 의존하고 있어, 교육재정수요에 자율적으로 대응하기 어려운 구조임
 - 또한 행정자치와 교육자치가 분리되어, 지방재정과 지방교육재정이 유기적으로 연계·협력 되지 못하고, 중복지원과 비효율적 재정자원의 투자가 이루어지고 있는 것이 문제임
 - 결국은 중장기적으로 지방재정과 교육재정의 통합·운영이 바람직하나, 교직원단체와 교육계의 우려와 반대를 극복할 수 있는 합리적 방안의 제시가 무엇보다 중요함

- 셋째, 대안으로 제시된 것을 과연 누가 담당해야 하는지가 불분명함.
 - 예를 들어 지자체와 교육청간에 협조체제가 현행 '지방교육행정협의회'를 통해 과연 가능한가? 특히 시군구와 시도교육청과의 업무협조는 거의 불가능하지 않을까? 현재에도 누가 주도할 것인가를 놓고 시도 교육청과 시도가 갈등을 보이고 있으며, 특히 소속정당이 상이할 경우에는 조정이 불가함. 또한 교육부문에 대한 재정지출을 통한 순 투표(net vote)의 극대화를 위한 갈등이 존재함
 - 중기재정계획 수립과 사업평가시스템은 누가 담당하나? 기재부가 해야 하나? 행안부가 해야 하나? 등의 문제가 잔존함
 - 교육경비 보조금의 경우 경기도의 사례는 매우 바람직하지만, 타 시도가 적용하지 않을 경우에 다른 방안이 가능한지?

- 추가적으로 다음과 같은 대안의 단계적 추진도 고려가 요구됨
 - 우선 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계방안을 통해, 지방의 교육수요에 적극 대응할 수 있는 방안을 모색할 수 있음
 - 특히 지방교육재정의 이전방식과 조례제정 등을 통한 정례화와 제도화 등

을 강구해야 할 것임

- 통합지방선거에 있어 시도지사 후보와 교육감후보를 런닝 메이트제로 하거나, 부단체장 직을 교육계 인사로 충원하는 등의 방안도 검토할 수 있음
- 비법정 지원금의 경우, 임의지원이어야 함에도 불구하고 강제 규정으로 입법화된 것 역시 문제임.

〈표 4〉 지방자치단체의 비법정전입금 근거 법령

근거법령	의무규정	비고
도서관및독서진흥법 제22조	<ul style="list-style-type: none"> • 자체설립 도서관 운영비 전액 • 교육감 설립 운영비 일부 	강제
학교급식법 제8, 10, 11조 및 동법시행령 제7조	<ul style="list-style-type: none"> • 도서벽지지역 초등학교의 급식비 전액 • 농어촌 초교의 식품비 1/3과 식품비 이외의 경비 • 위탁급식의 경우 도서벽지지역 초교의 식품비 외의 경비 • 농어촌지역 초교의 급식비 외의 경비 중 1/3 • 초·중·고교에 재학 중인 급식지원 대상 학생에 대한 급식비 전액 	임의 임의 임의 임의 강제
유아교육법 제4, 9, 10조 및 동법시행령 제4, 8, 9조	<ul style="list-style-type: none"> • 순차적 유아교육에 대한 무상교육비(입학금, 수업료) • 국민기초생활보장법 등에 근거한 저소득자녀 유아교육비 전부 또는 일부 • 사립유치원 설립 운영 소요경비 중 일부 	강제 강제 임의
영재교육진흥법 제14조	<ul style="list-style-type: none"> • 영재학급에 대한 시설비, 운영비, 실험실습비 등 	임의
특수교육법 제3, 5조 및 동법시행령 제5조	<ul style="list-style-type: none"> • 특수교육기관 설치, 운영 및 시설·설비확충·정비 • 초·중·등과정 특수교육대상자의 교육비(입학금, 수업료, 교과서대금) 	강제 강제
국민체육진흥법 제8조	<ul style="list-style-type: none"> • 주민건강과 체력증진을 위한 시설 등 여건 조성 	강제
지방자치단체교육경비보조에관한규정 제2조	<ul style="list-style-type: none"> • 학교의 급식 시설·설비사업 • 학교의 교육정보화 사업 • 지역사회와 관련한 교육과정의 자체 개발사업 • 지역주민을 위한 교육과정 운영사업 • 학교에 설치되는 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육문화 공간 • 기타 필요하다고 인정하는 교육여건 개선사업 	임의 임의 임의 임의 임의 임의

자료: 허봉운(2011).

- 내용수정과 관련해서는 지방교육재정교부금의 보통교부금은 2008년까지는 내국세수입의 20%였으나, 2010년부터는 지방소비세 도입과 맞물려 20.27%로 상향 조정되었으며, 20쪽 하단의 내용 중에서 지자체와 교육청을 잘못 표기함.

- 별개의 문제일 수도 있지만, 보다 핵심적인 사안으로 지방자치와 지방교육자치의 통합방안으로, 핵심 교육기능에 대한 독립성과 자율성은 보장하되, 특히 시·도와 시·도 교육청의 예산편성과 집행, 결산 등 예산과정의 통합문제를 검토할 필요 있음
- 예를 들어, 교육과 비교육 부문의 지출 비중인 약 25% 대 75%의 수준을 계속 유지하면서 추가적인 교육수요를 지자체가 떠안는 방식 등도 고려되어야 할 것임

토 론 문

정 덕 주 (서해대학교 교수)

1. 교육재정의 재원배분구조의 문제점

- ① 교육재정의 중앙 및 지방정부에 대한 의존도 심화
- ② 교육정책추진 주체의 이원화(중앙정부, 교육청)로 교육사업의 중복투자
- ③ 지방자치단체의 재정능력에 따른 교육경비보조금의 지역간 편차는 지역 간 교육격차 야기

2. 지방재정과 교육재정의 합리적 재원배분을 위한 제도적 개선

- ① 자치단체와 교육청간의 협조체제구축
 - 교육청 ~ 학교급식을 포함한 학교교육 전반사업 주도
 - 지방자치단체 ~ 평생교육 및 인적개발사향 주도
- ② 중장기 계획 및 사업평가시스템 구축
 - 1) 교육청과 자치단체간 교육사업에 대한 사전적 협의가 이뤄진 후 5년간 중장기계획 의무화
 - 2) 광역· 기초자치단체· 교육청 사업평가시스템구축
- ③ 교육경비 보조금의 지역간 차등보조금 적용
 - 1) 시·군 예산에 교육경비 보조금을 일정금액.또는 예산의 일정 비율을 의 무적으로 계상토록 함
 - 2) 지방교육세 세율조정 ~ 교육경비 보조금 재원으로 활용
 - 3) 광역자치단체의 보조금 산정 결정시 시·군 특성을 감안하여 지원하는 방안 검토

3. 토론자의 견해

- ① 지방교육재정의 세입구성: 교부금의 현황 및 배분에 대한 검토
- 지방교육재정의 효율화를 위해 학생수와 교부금, 지방교육재정 규모의 연계를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - * 중앙정부수입 76%(보통교부금+특별교부금)자치단체이전수입 18% 자체수입 3% (2011년 기준)
 - * 2011년 초·중·고교생 : 693만 명
2020년 : 524만 명으로 24.4%감소
2030년 : 2011년 대비 36.5%감소, 440만 명 예상
 - * 반면 지방교육재정규모는 세금이 증가하면 계속 증가하게 됨
 - * 시간이 지나면 수입과 지출수요의 격차가 클 것으로 예상.
- ② 교육재정정보의 합리적 관리의 필요성 : 객관적 근거에 바탕 하여야 하며 법적 근거 제시

토 론 문

최 원 철 (전주대학교 교수)

본 연구는 우리나라 교육재정과 운영의 실태를 분석하고 이에 근거하여 향후 지방재정과 교육재정을 합리적으로 배분하기 위한 방안을 제시하는 연구로서 저출산으로 교육인구는 줄지만 교육의 질적 향상 요구증가에 따른 교육재정지출 증가가 예상되는 현시점에서 시의 적절한 연구로 사료된다.

지방공공서비스를 제공하기 위한 재원의 대부분이 국세중심으로 되어 있는 재정여건에서 전라북도의 재정자립도는 26%로 전국의 52%를 훨씬 밑돌고 있으며 앞으로 이러한 지방재정의 중앙의존도는 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 교육을 포함한 복지, 문화, 안정의 주민들의 후생관련 업무들의 지방정부로 이양되고 있어서 자치단체 세출구조 중 복지지출의 비중이 급증하고 있는 상태이다. 초중학교 전반에 걸쳐 무상급식을 시행하고 있는 전라북도의 교육재정 증가는 눈에 보듯 확실하다. 더욱이 대학의 반값 등록금까지 시행된다면 그 영향도 무시할 수 없으리라 사료된다. 특히 지방교육재정의 50%정도가 경직적인 인건비로 지출되는 상황에서 무상급식 등의 복지성 지출의 증가는 교육재정의 중앙정부 의존도를 높이거나 지방교육의 질 저하를 가져올 수 있지 않을까 우려된다.

이러한 상황에서 본 연구에서 제시하는 합리적 배분방안에 대체적으로 동의하며 요약하여 보면 다음과 같다.

먼저 교육재정의 대부분이 중앙정부와 광역 및 기초자치단체에서 이전지출 형식으로 지원을 받고 있는 상황에서 특별회계 형태로 운영되고는 있다고는

하지만 교육재정이 중앙정부 세입의 근간이 되는 우리나라 경제상황에 의해 영향을 받을 수 밖에 없다. 즉 지난 몇 년간 지속되는 경기침체로 중앙정부나 지방정부의 세입이 줄어들고 복지지출에 대한 요구는 커져서 재정의 건전성에 대한 우려가 커지고 있는 상황에서 교육재정의 합리적 배분 및 운영의 필요성은 짚어보아야 할 사안이다.

우리나라에서도 지방교육자치제도가 실시되어 지방교육의 운영은 교육청 중심으로 이루어지고 있지만 과세권이 없어서 교육재정은 중앙정부나 지방정부의 세입에 의존하고 있다. 교육재원과 운영이 분리된 현 시점에서 교육운영의 효율성이 저하될 수 있는 소지가 있다. 그러나 통합운영되었을 때에는 광역이나 지방자체단체의 재정여건과 단체장의 정치적 방향에 의해 교육행정이 영향을 받을 수도 있을 것이다. 현시점에서 교육재정과 지방재정의 통합운영이 어렵다면 일반자치단체와 교육자치단체의 연계협력이 긴밀하고 유기적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 <표 12>에 제시되어 있듯이 한국의 교육비 부담은 중앙정부(62%)에 이어 기초단체(29%)가 광역자치단체(19%)보다 많이 부담하고 있지만 교육자치는 광역 교육청 단위로 이루어지고 있어 교육행정이 이루어지는 지역교육청과 기초지방자치단체간의 연계가 더욱 필요하다.

경제가 성장함에 따라 국민들의 분배와 복지에 대한 수요가 증가하고 있고 교육복지에 대한 수요도 마찬가지이다. 그러다 보니 지방자치단체에서도 글로벌인재양성, 교육환경개선, 학교급식 등 여러 형태의 교육복지 지출이 증가하고 있으며 전북도의 경우 이러한 지방자치단체의 지출 중 교육청과 중복되는 지출액이 교육청 사업예산의 약 40% 정도에 이르고 있다는 지적은 가뜩이나 재정자립도가 취약한 전북도의 경우 심각한 교육의 중복투자이며, 재정의 합리적인 배분에 의해 개선될 여지가 많은 부분이라고 생각된다. 특히 무상급식 지원사업과 같이 지자체 단체장의 정치적 결정에 의해 좌우 되는 교육사업의 경우 사업이 일단 추진되면 철회하기 어려운 점을 감안하면 의사결정단계에서 교육청과의 충분한 협의를 통해서 결정되어야 할 것이다.

마지막으로 전라북도내 기초자치단체간의 교육경비 지원액이 크게 차이나고 있는 점도 눈에 띈다. <표 17>에 따르면 재정자립도가 12-12%인 무주군과 임실군의 경우 학생1인당 교육경비가 70만원에 가까운데 비해 재정자립도가 30%가 넘는 전주시의 경우 교육경비가 12만원이 채안되고 있다. 교육경비

지원이 지방자치단체의 재정상황을 고려하지 않은 채 배분되고 있는 것이라고 볼 수 있으며, 전라북도 학생들의 교육의 질적 향상을 고려할 때 기초자치단체 간의 심한 교육경비 지원의 차이는 바람직해 보이지 않는다.

교육사업의 중복투자를 막고 지방자치단체 간의 교육경비 지원의 격차 해소 등을 위해 중앙이나 광역정부 차원의 중장기 교육정책이나 교육사업들을 광역교육청 차원에서 계획하고 재원을 산출하고 이를 기초단위에서 배분하여 시행하고 이러한 사업들에 대한 평가시스템을 구축하자는 연구자의 의견에 전적으로 동의한다.

제4부

지방세제 개편을 통한 자체세입 확충방안



주제



지방세제 개편을 통한 자체세입
확충방안

손 희 준

지방세제 개편을 통한 자체세입 확충방안

손 희 준(청주대학교 교수)

목 차

- I. 서론
 - II. 지방재정관련 쟁점과 분석틀
 - III. 지방재정의 실태와 현황분석
 - IV. 지방재정의 특징과 구조적인 문제
 - V. 지방재정 개선을 위한 지방세원 확대방안
 - VI. 결론
-

I. 서론

1991년 지방의회의 구성을 통한 지방자치제가 부활된 지 현재까지 20년의 기간이 경과하였지만 여전히 지방자치와 지방분권(local decentralization)에 대한 많은 논쟁과 비판이 제기되고 있다. 현재 지방자치가 원활하게 이루어지지 못하고 있는 원인 중의 하나는 지방자치단체의 열악한 재정상태, 즉 재정운영의 자율성과 이에 따른 책임성의 부재로 인한 재정분권화의 미비가 지적되고 있다.

분권화는 지역주민의 다양한 선호를 중앙정부의 획일적 공공서비스로서 제공되는 것보다 지방자치단체가 지역에 밀착된 지방공공서비스로서 공급하는 것이 자원배분의 효율성을 높이는 제도이다. 건전한 지방자치제는 지방자치단체가 지역주민의 선호에 따라 지방공공 서비스를 자율적으로 다양하게 제공할 수 있어야 하고, 동시에 자원배분의 효율성과 책임성이 전제가 될 때 제대로 작동하며, 이를 위해서는 반드시 재정분권(fiscal decentralization)이 확보되어야 한다.

그럼에도 불구하고, 지방의회의 선출로 지방자치가 부분적으로 부활된 1991년 지방재정자립도는 69%이었으나, 20년이 된 2012년 예산기준으로 52.3%수준으로 오히려 17%이상 하락한 것으로 나타나고 있다. 지방자치단체의 재정여건이 갈수록 어려워지는 것은 현행 지방세제가 조세가격(value for money) 기능을 제대로 수행하기 어려운 구조로 되어 있고, 지방자치단체가 독자적으로 세입확충을 도모할 수 없도록 규율하고 있는 법·제도적 제약에 기인한 결과라고 할 수 있다.

이러한 취약한 재정여건으로 말미암아 우리나라의 지방자치단체들은 필요한 재원을 스스로 조달하기보다는 중앙정부의 재정지원에 크게 의존하고 있어, 이는 재정운영에 있어 자율성과 책임성을 담보하지 못하는 것으로 나타났다. 실제로 지방자치나 지방분권에 대한 구체적인 비난이나 문제제기는 대부분 재정문제에 집중되고 있는 것을 알 수 있다. 최근 불거지고 있는 자치단체의 파산문제나 재정위기뿐만 아니라, 공금횡령이나 세금비리 등 금전적인 문제가 가장 뚜렷하게 각인되고 있다.

또한 작년 중앙정부의 일방적인 취득세 감세조치와 미국의 서브프라임 사태에 의한 세계경제 위기를 극복하기 위한 지방의 예산조기집행과 지방채무의 급증 등은 지방재정의 한계를 여실히 드러내는 대표적 사례가 되고 있다.¹¹⁾

11) 중앙정부가 지방세인 취득세를 50% 감액하기로 하면서도 이에 대한 세수보전 대책을 지방과 협의 없이 일방적으로 발표하고, 지방예산을 조기에 집행하기를 강요하면서 부족 재원에 대해서는 채무발행을 승인하고, 채무발행에 따른 이자부담을 중앙이 보전하겠다는 식의 발상과 정책집행은 지방을 단순한 국가정책의 대리인으로 인식하기

반면, 지방자치제의 부활로 주민의 지역개발과 복지증진에 대한 기대욕구는 더 높아졌고, 그에 따라 지방재정수요가 급증하는 양상을 나타내고 있다. 특히 최근 경기 침체의 장기화, 저출산·고령화의 급속한 진전으로 지방세수환경은 날로 악화되는 반면, 사회복지수요·교육재정부담 등 신규수요는 급격히 증가하여 지방재정부담을 가중시키고 있어 이에 대한 재정대책 마련이 시급한 실정이다.

또한 지방자치의 성공적 정착을 통한 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위해서는 중앙정부의 균형발전 정책과 병행하여 지방의 재정자주권 및 책임성 강화를 위한 지방세제 개선과 지역 간 재정력 격차의 완화를 위한 지방재정조정 제도가 개편되어야 할 것이다. 특히 올해 총선과 대통령 선거를 치러야했기 때문에 선심성 선거공약과 장밋빛 청사진이 난무하였다.

이에 따라 지방재정의 구조는 어떠한지 하는지를 주로 재정규모와 재정수요 및 재정지출 등 재정구조, 그리고 재정통제수단을 중심으로 한 재정관리 등으로 구분하여 분석한 후, 이를 개선하기 위한 구조적 개선방향을 가장 핵심적인 지방세 제도개편을 통한 자주재원 확충방안을 중심으로 제시하고자 한다.

때문에 야기되는 것이라고 할 수 있다.

Ⅱ. 지방재정관련 쟁점과 분석틀

1. 지방재정의 쟁점

모든 현상과 문제를 진단하는 것에도 존재하지만, 지방재정을 바라보는 시각에 따라 극명하게 대비되고 있는 문제인식이 우리 사회에 존재한다.

첫 번째, 집권적 관점(centric perspective)에서 현재의 분권, 분산구조는 지나친 중복 투자와 비효율, 낭비의 문제를 가지고 있기 때문에 가급적 집권해서 ‘규모의 경제’(economy of scale) 효과¹²⁾와 집적의 효과를 추구해야 한다는 시각이다. 따라서 세종특별시, 기업도시, 혁신도시 등 지방으로의 분산정책은 근본적으로 재고되어야 하며, 세계경제의 악화와 환경파괴와 재해, 재난의 급증 등 경제사회의 환경변화에 대응하기 위해서는 그나마 경쟁력 있는 수도권이나 대기업 등을 집중 지원하여 경쟁력을 강화해야 한다는 주장이다. 이는 과거 중앙집권 국가로서의 의식과 행태가 굳어져 “효율성(efficiency)”를 강조하는 관점이다.

반면 분권적 시각(decentric perspective)은 지금까지의 중앙집권과 수도권 집중이 과다하여 집적의 폐해를 불러 일으켰고, 오히려 과밀과 집중이 비효율의 원인이기 때문에 지방분권과 분산만이 해결방안이며, 이 경우 민주화와 인간중심의 지역사회가 부활될 것이라는 견해이다. 따라서 국가 거버넌스의 구조를 보다 신축적으로 유연하게 하기 위해 지방자치와 분권 등이 더욱 강화되어야 한다는 “형평성(equity)”과 “민주성(democracy)”을 강조하는 관점이다.

이러한 두 가지 관점이 우리나라는 최근의 정권교체와 맞물려 지역감정과 사회적 갈등 및 계층 간 반목을 더욱 증폭시키고 있다. 또한 이러한 견해 차이는 지방재정에 대한 인식차이를 그대로 반영하고 있다.

우선 지방재정 규모와 관련하여 지방재정 규모가 실제로 하는 일이나 기능에 비해, 과다하다는 인식이 있다. 이와 관련하여 지방자치체 도입이 이러한 규모와 덩치를 키우는데 중요한 요인으로 작용하였고, 특히 사회복지지출은 ‘복지 망국병’을 부추기고 있다는 견해가 있다. 실제로 중앙정부나 지방자치단체의 적정 규모를 논하는 데에는 많은 한계가 있으며 최근 논의되고 있는 지방행정체제개편위원회에서도 이

12) 이명박 정부에서 추진하고 있는 지방행정체제개편의 필요성 첫 번째가 ‘규모의 경제효과’ 달성이지만, 학술적으로는 어느 정도의 광역화가 규모의 경제를 달성하는지에 대해 일반이론이 없으며, 또한 공공재와 서비스의 종류에 따라 그 규모는 달라져, 단순히 행정구역 획정을 통해 규모의 경제를 달성하기는 매우 어렵다.

같은 논의가 진행 중에 있기 때문에 쉽게 결론을 내리지 못하고 있는 것을 알고 있다.

두 번째, 지방재정의 구조와 관련해서는 재정수요 측면에서 ‘저출산 고령화’로 대표되는 경제사회의 변화와 최근 들어 급증하고 있는 사회복지비 등 복지지출이 자치단체에 어떻게 영향을 미치고 있는지, 또한 단체장의 선심성 공약이 과도한 복지비 지출과 관변단체를 과다 지원하고 있다는 시각이 있다(이상용, 2010).

게다가 이러한 수요증가에 부응하기 위한 자치단체의 재원확충방안이 제대로 작동하고 있는지에 대해서 의문을 제기한다. 즉 자주재원의 비율이 여하한지, 그리고 세입감소가 예상되면 이에 대응하기 위해 세출을 축소하는지 등에 대한 비판적인 시각이 존재한다. 구조적으로 중앙재원이나 광역자치단체 등 의존성이 어떻게 변화하고 있는지에 대한 논쟁이 있으며, 현재의 세입기반 하에서는 세목이양보다는 지방교부세를 통한 일반재원의 확충이 우선되어야 한다는 견해도 있다.¹³⁾

세 번째, 재정관리 측면에서 과연 지방자치단체가 재정을 가장 효율적으로, ‘최소의 비용으로 최대의 효과’를 위해 운영하고 있는지를 무엇을 통해 어떻게 확인하고, 또는 규제할 수 있는지에 대한 의구심을 갖고 있다. 그 동안의 방만한 재정운영, 회계처리의 부적정, 지방공기업의 경영부실 등에 따른 지방자치단체의 도덕적 해이(moral hazared)가 매우 심각하다는 시각도 존재하고 있다(이효, 2011). 관련하여 지금까지의 재정관리제도가 제대로 작동하고 있는지, 사전위기관리시스템의 효과성에 대한 주장도 있다. 이러한 쟁점사항을 확인할 수 있는 연구문제로 제시하고자 한다.

13) 이재은 교수는 이러한 상반된 입장을 ‘일반재원주의’와 ‘자주재원주의’로 구분하여 설명하고 있다. 자세한 논의는 이재은(2003)을 참고할 것.

2. 지방재정의 실태분석을 위한 틀

지방재정 실태와 구조를 파악하기 위한 분석틀을 제시하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 4-1> 지방재정 쟁점의 분석틀

구 분		쟁점사항	분석대상 및 내용
재정규모		<ul style="list-style-type: none"> · 재정규모가 과다하지 않은지? · 자치제 이후 급증했는지? · 적정 재정규모가 존재하는지? 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정규모의 상대적 비중 · 재정규모의 증감률
재정구조	세입	<ul style="list-style-type: none"> · 자주재원 확충노력이 있는지? · 채무가 급증하지 않았는지? 	<ul style="list-style-type: none"> · 세입예산 추이 · 재정자립도와 재정자주도 추이 · 채무비율
	세출	<ul style="list-style-type: none"> · 복지비 지출이 과다하고 급증했는지? · 이전지출이 과다한지? · 경직성 경비가 과다한지? · 판공비 등 비효율적 지출은 없는지? 	<ul style="list-style-type: none"> · 세출결산 추이 · 사회복지비 비중과 추이 · 이전지출의 비중과 추이 · 세출항목 비중과 추이
재정관리		<ul style="list-style-type: none"> · 재정위기관리단체에 대한 사전조치는? · 적정하게 채무관리를 하는지? · 회계처리의 적정성은? · 재정운영의 투명성과 주민참여는? 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정관리제도의 내용 · 내부통제시스템 · 재정분석과 사전위기관리제도

첫 번째, 재정규모 측면에서는 지방재정 규모의 추이가 국내총생산과 중앙재정 규모 등과 비교하여 어떻게 변화되어 왔는지와 지방재정 규모의 상대적인 비율이 증가하고 있는지 등을 통해 지방재정 규모분석을 시도한다.

두 번째, 재정구조 측면에서는 우선, 세입구조 분석을 통해 인건비와 물건비 등 경직성 경비 비율의 증가와 경상적 이전과 자본이전 등 이전경비 비중의 변화 추이 및 사회복지비의 증가추세와 단체별 현황 등을 분석대상으로 설정하고자 한다.

세 번째, 재정관리 측면에서는 기존의 다양한 사후적 재정관리제도의 내용과 최근 강조되고 있는 내부통제시스템의 구축방향과 지방재정분석제도 및 사전 위기관리제도의 내용 등을 분석하고자 한다.

Ⅲ. 지방재정의 실태와 현황분석

1. 재정규모

우선 중앙재정과 지방재정간의 규모를 파악하면 다음 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 지방재정의 규모추이

(단위: 10억 원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	
국내총생산 (GDP)	214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	1,063,059	
규 모	중앙재정 (A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	252,182	
	지방재정 (B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	149,658	
비 중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	20.2	23.7
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	11.6	14.1	
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	57.3	59.3

주: 1) 1995년부터 GDP적용임. 이전은 GNP임.

2) 중앙재정은 총계기준임.

3) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.

자료: 행정안전부, 각연도. 기획재정부, 각연도.

국내총생산(GDP)을 보면 1991년 214조 2,390억 원이던 것이 2009년에는 1,063조 590억 원으로 4.96배 증가하였으며, 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억 원이던 것이 2009년 252조 1,820억 원으로 6.4배 증가하였고, 같은 기간 지방재정은 21조 8,500억 원이던 것이 149조 6,580억 원으로 6.8배 증가하여 지방재정 규모가 상대적으로 가장 높은 증가율을 나타냈다.

그러나 국내총생산에 대한 비중을 비교하면, 중앙재정의 경우 1991년에는 18.4%이던 것이 2003년 최고 수준인 26.5%로 8.1%나 증가했다가, 최근 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 지방재정 규모는 1991년 10.2%에 불과하던 것이 2009년에 14.1%로 3.9% 증가하는데 그쳤으며, 1995년에는 최저수준인 9.7%를 나타내기도 하였다.

또한 중앙재정 대비 지방재정 규모 역시 1991년에는 55.5%이던 것이 2001년 41.7%로 감소했다가 2005년부터 다시 55% 수준으로 확대되어 2009년 최대치를 나타

낸 상황이다. 이는 2005년부터 중앙재정 규모의 증가율이 둔화되고 있는 반면, 지방재정은 지속적으로 증가하여 비중이 상반된 결과이다. 결국 이는 기준연도의 재정규모에 의해 증가율이 결정되고, 발표하는 통계수치의 정확성 문제이고, 재정의 범위 등 적용기준에 통일성이 없어 차이가 발생하고 있다.

실제로 예산규모를 기준으로 할 때, 2011년 중앙정부 예산은 235.5조원으로 국가 전체 예산의 56.0%를 점하고, 지방자치단체 예산은 184.9조원(지방교육예산 포함)으로 44.0%로, 중앙재정 대비 지방재정은 대략 6 대 4의 비율로 나타난다. 그러나 지방교육예산을 별도로 구분하면, 중앙정부예산 56.0%(235.5조원), 지방예산 33.5%(141.0조원), 지방교육예산 10.5%(43.9조원)로 나타나며, 2009년 결산규모와 비교하면 예산액이 상대적으로 더 적은 것을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 국가예산과 지방예산의 비교

(단위 : 조원, %)

구 분		2010년		2011년	
		금 액	비중	금 액	비중
예산규모 기준	중앙예산	225.9	55.5	235.5	56.0
	지방예산	139.8	34.4	141.0	33.5
	지방교육예산	41.1	10.1	43.9	10.5
재정사용액 기준	중앙예산	136.2	43.7	137.3	42.8
	지방예산	133.5	42.8	136.4	42.5
	지방교육예산	42.1	13.5	47.3	14.7

자료 : 행정안전부(2011).

그러나 정부 간 재원이전을 제외한 실제 각 부문이 지출하는 총재정사용액을 기준으로 파악하면, 중앙정부예산은 137.3조원으로 국가 전체예산의 42.8%를 차지하고 지방예산은 183.7조원(지방교육예산 포함)으로 57.2%를 차지여 중앙재정과 지방재정의 비율은 4 대 6의 비율을 보이나, 지방교육예산을 별도로 구분하면, 중앙정부예산 42.8%(137.3조원), 지방예산 42.5%(136.4조원), 지방교육예산 14.7% (47.3조원)로 나타나고 있다.

지방교육예산을 포함하여 중앙정부 예산규모와 지방자치단체 예산규모의 비중에 대해 연도별 추이를 살펴보면 <표 4>와 같다.

〈표 4-4〉 국가예산과 지방예산의 연도별 비중

(단위 : %)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2011
예산규모 기준	중앙예산	57.0	54.8	54.5	55.1	55.5	56.0
	지방예산	32.9	34.8	34.9	34.8	34.4	33.5
	지방교육예산	10.1	10.4	10.6	10.1	10.1	10.5
재정사용액 기준	중앙예산	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8
	지방예산	40.5	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5
	지방교육예산	13.4	14.1	14.6	13.8	13.5	14.7

자료 : 행정안전부(2011).

예산기준으로 중앙정부는 미약하나마 증가하는 추세인 반면, 지방재정은 전반적으로 감소 추세에 있고, 지방교육예산은 전체예산의 10% 수준을 유지하고 있다. 한편, 재정사용액 기준으로는 중앙재정은 2006년 46.1%를 정점으로 43% 수준을 유지하고 있고, 지방재정은 2008년 45.1%를 최고로 역시 43% 수준을 유지하는 편이고, 지방교육재정은 14% 수준을 차지하고 있다.

관련하여 지방자치제 이후 지방재정이 급증하였는지에 대해서도 전반적인 국가재정규모의 신장률 등을 고려하면 결코 지방재정이 중앙재정에 비해 더 빨리 더 크게 증가하였다는 할 수 없다는 연구결과가 있다. 물론 단체장의 직선제 이후 지방재정에서 지역개발을 위한 투자적 경비보다는 사회복지비 지출이 상대적으로 더 많이 이루어졌다는 연구결과(손희준, 1999; 김태일; 2001)와 이와는 상반되게 아직까지도 지역경제와 발전을 위한 투자적 경비비율이 상대적으로 더 높다는 연구가 있어, 확정적으로 단정하기는 어렵다(이승중, 2000; 강운호, 2003; 손희준, 2004).

2. 재정구조

1) 세입측면

1991년 지방자치제의 제도입 이후 지방재정의 세입구조를 파악하면 다음 <표 5>와 같다.

〈표 4-5〉 지방재정 세입예산 순계추이

(단위: 억 원, %)

구 분	부분 도입	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,410,392 (100.0)	1,510,950 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	497,434 (35.3)	537,953 (35.6)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	296,349 (21.0)	320,960 (21.2)
지방교부세 ¹⁾	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	274,085 (19.4)	292,159 (19.3)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-	-
보조금 ²⁾	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	305,528 (21.7)	320,482 (21.2)
지방채	-	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	36,996 (2.6)	39,396 (2.6)

주: 1) 증액교부금 포함.

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

3) 당초 순계예산 기준임.

자료: 행정안전부, 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

지방세입 구조를 당초예산 순계규모로 파악하면, 1991년 19조 9,035억원이던 것이 민선 1기인 1995년에 36조 6,671억원으로 1.8배 증가하였으며, 20년이 된 2010년에는 139조 8,565억원으로 무려 1991년과 비교하면 7.9배가 증가한 것이며, 1995년과 비교해도 3.8배 증가한 것이다. 이러한 증가율을 단순 계산하면 연평균 35%의 급증세를 나타내고 있다. 특히 민선 4기가 시작된 2006년은 지방재정에 있어 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 바로 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준으로 101조원을 돌파해서 “지방재정의 100조원 시대”를 열었다는 것이다(박연수, 2006. 2). 따라서 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되었다는 점과 동시에 지방재정의 역할과 기능이 그만큼 커졌다는 것을 의미하기도 한다.

그러나 지방재정 규모의 양적 팽창과는 달리 그 구조를 보면 그리 낙관적이지는 않다. 우선 가장 중요한 지방세수입이 1991년 40.4%이던 것이 민선 1기인 1995년 41.8%로 증가하였다가 그 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 2007년 34%로 최저 수준을 나타내더니 2010년에는 34.2%에 그치고 있다. 또한 자체재원의 하나인 세외수입 역시 1991년에는 30.5%이었으나 지속적으로 낮아져 민선 3기까지는 25%

수준을 보였으나 민선 4기부터 24%대로 낮아졌다가 2011년에는 아예 21%로 급감하였으며, 이는 전년도에 비해서도 감소한 수치이다. 결국 자주재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억원이던 것이 2011년에는 27조 4,085억원으로 7.4배 증가하였으며 그 비중을 보면 1991년 17.3%였다가 민선 3기 초반 15%수준으로 낮아졌다가 2005년 18.6%로 증가하더니 민선 4기 내내 19%의 수준을 나타냈고, 2010년에는 18.3%로 감소하였다. 이는 근본적으로 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 법정율을 인상한 것이 크게 주효한 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억원이던 것이 2011년에는 30조 5,528억원으로 무려 17배의 신장율을 나타내어 세입규모 증가율의 주된 요소가 되었다. 그 비중 역시 1991년 9%에 불과하던 것이 2011년 현재 21.7%로 증가하였고 지방세입의 여타 항목과 비교해도 그 비율이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본질에 위배되는 것으로 지방자치체가 성숙되어 감에도 불구하고 재정의 의존율은 계속 증가하였다는 것을 입증하고 있다(손희준, 2005).

또한 지정재원인 지방채의 경우도 민선 1기인 1995년에 1조 5,575억원으로 전체의 4.2%나 차지하다가 2001년에는 8,146억원으로 1.1%로 급감하였다가 민선 3기에는 2조원대를 유지하여 비중 역시 3% 내외이던 것이, 민선 4기 3조원대를 넘고 2010년에는 5조 1,714억원으로 급증한 것을 알 수 있다. 물론 올해는 그 규모가 축소하였지만 이러한 지방채무의 급증은 최근 들어 중앙정부의 경제살리기 정책에 부응하기 위해 지방정부가 예산의 조기집행 및 소득세와 법인세, 종합부동산세 등 국세의 감세정책으로 인한 재원부족을 채무로 충당하기 때문에 발생하고 있다.

이러한 지방재정의 구조적인 의존성은 다음 <표 4-6>의 평균 재정자립도 추이를 통해서도 알 수 있다.

<표 4-6> 지방재정자립도 추이

연도	민선1기		민선2기			민선3기				민선4기				민선5기		
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자립도 (%)	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3

주: 일반회계 당초예산 기준
 자료: 행정안전부(2012).

즉, 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 민선 3기인 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 민선 4기인 2006년부터 계속 하락하여 2012년에는 52.3%를 나타내고 있다. 결국 지방재정 운영의 자율성은 감소되었다고 할 수 있다.

물론 이러한 양상은 재정자립도가 갖는 지표로서의 한계 때문이기도 하지만, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성 때문이기도 하다.

재정자립도와 비교되는 재정자주도¹⁴⁾ 추이를 살펴보면 <표 4-7>과 같다.

〈표 4-7〉 지방자치단체의 재정자주도 추이

(단위 : %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
평 균	75.7	75.1	76.5	77.4	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7
특광역시	84.5	82.7	85.1	84.2	85.3	84.3	83.1	82.0	81.2	76.3	78.5
도	49.6	49.1	52.9	54.2	53.3	50.0	51.0	50.7	49.5	46.0	47.5
시	68.7	68.0	66.7	68.4	74.5	74.6	72.1	72.0	71.5	69.1	68.7
군	56.5	58.9	58.9	59.5	66.9	65.9	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7
자치구	77.6	74.8	76.5	76.7	75.9	70.7	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2

자료 : 행정안전부, 매년도.

2011년 현재 재정자주도가 평균 76.7%로 2006년 이후 계속 감소하는 추세이고, 자치단체 유형별로는 특·광역시의 재정자주도는 78.5%로 역시 감소 추세이고, 도는 47.5%로 2005년 이후 감소 추세이며, 시는 68.7%로 2007년 이후 감소 추세, 군은 62.7%로 2006년 이후 감소 추세를 보이고 있어, 재정자주도 역시 자립도 수준보다는 높지만, 낮아지고 있음을 알 수 있다.

특히, 자치구의 경우 자주재원이 열악하고 인건비·운영비 등 의무적 경비비중이 높은 상황에서, 사회복지 관련 지방비부담 과중 등으로 인해, 2005년 이후 재정자주도가 급격히 감소하는 추세를 나타내고 있어 재정운영의 자율성이 크게 악화되고 있어 이에 대한 대책을 마련하여야 할 것이다.

이러한 지방재정자립도의 지속적인 감소는 국세와 지방세의 비중을 통해서도 알 수 있는데, 특히 이웃나라인 일본과 비교해 보면 다음과 같다.

14) 재정자주도는 지방자치단체 예산 가운데 특정한 사용용도 지정 없이 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 비중이 어느 정도인가를 측정하는 지표이며, 지방자치단체 일반회계 예산규모에서 자체수입과 자주재원이 차지하는 비중을 의미한다. 여기서 자체수입= 지방세와 세외수입, 자주재원 = 지방교부세+조정교부금+재정보전금을 말한다.

<표 4-8> 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위: %)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	20.7	20.5	21.4	21.5
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0	46.3	46.6

자료: 행정안전부(2012).

일본은 이미 1970년에 지방세의 비중이 33.3%를 차지하여 “3할 자치”라는 용어를 만들어낼 정도였으나, 우리나라는 겨우 9%에 머물고 있었으며, 1990년에 들어 겨우 20%대에 진입하였으나, 2002년 23.3%를 정점으로 다시 감소하여 2007년 20.5%를 나타내고 있으며, 2008년 결산기준으로 우리나라는 21.4%, 일본은 42.3%라고 밝히고 있다(행정안전부, 2010: 118).

결국 이러한 지방재정 세입구조의 의존재원에 대한 과도한 의존성은 재정운영의 자율성을 제약하고 있으며, 이는 향후 중앙정부와 지방정부가 같이 개선해야 할 과제인 것이다.

2) 세출측면

지방재정의 세출추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

주: 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도

기능별 분류체계는 지방자치단체의 활동에 관한 개략적인 정보를 제공하기 때문에 흔히 “시민을 위한 분류(citizen’s classification)”라고 하는데, 1996년부터 분류체계를 대분류로 해 오다가 2008년부터 사업예산제도의 도입에 따른 5개의 “장” 분류를 16개로 세분화하고 있어, 세출의 추이분석(trend analysis)이나 시계열분석(time series analysis) 등은 사실상 불가능하다(김동기, 2008).

일반회계와 특별회계를 모두 합친 총 세출에서 일반행정비의 비중이 1991년에는 16%미만이던 것이 민선 1기인 1995년에 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 이는 1995년 선거와 관련된 의회운영비가 2,073억원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 현상으로 파악된다. 2007년에는 13%로 감소하였다.

가장 큰 변화인 사회개발비의 비중은 상대적으로 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역 사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 요인이 있을 것으로 판단되지만, 근본적으로는 사회복지비의 지출이 크게 증가하였기 때문이다(손희준, 2011).

반면 이러한 사회개발비의 증가와는 반대로 경제개발비의 비중은 1991년의 64.9%를 정점으로 최근 지속적으로 그 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 2006년부터는 30% 수준을 밑돌아 2007년에는 27.3%에 그치고 있다.

민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하다가 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2%대 수준을 유지하다가 2007년에 1.5%로 감소하였다.

지원 및 기타는 1991년에 4.1%를 차지할 정도로 매우 높았으나, 그 이후에는 대부분 1-2%내외이던 것이 2007년에는 10조 4,480억원으로 6.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

그러나 2008년부터 변경된 기능별 세출구조는 다음 <표 4-10>과 같다.

2009년 최종 세출예산 규모는 156조 7,028억원이며, 이 중에서 사회복지가 29조 1,648억원으로 18.6%를 차지하여 가장 비중이 높고, 그 다음은 수송 및 교통이 14.0%와 기타가 13%를 차지하고 있는 반면에, 2010년의 당초예산 규모는 139조 8,564억원, 2011년은 141조 393억원으로 모두 2009년 최종예산규모에 비해 다소 적다.

2009년부터 2011년까지 공통으로 세출부문에서 가장 비중이 높은 것은 역시 사회복지로 28조 4,632억원(20.1%)이며, 2011년의 경우 그 다음은 기타로 15.3%, 수송 및

교통이 10.7%, 환경보호가 10.6% 등의 순서로 나타나고 있다.

〈표 4-10〉 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위: 억 원, %)

구 분	2009년 (최종예산)	2010년	2011년
합 계	1,567,028 (100.0)	1,398,564 (100.0)	1,410,393 (100.0)
일 반 공 공 행 정	118,293(7.5)	119,619(8.5)	125,034(8.8)
공공질서 및 안전	26,516(1.6)	21,757(1.5)	23,366(1.6)
교 육	83,366(5.3)	81,384(5.8)	90,143(6.4)
문 화 및 관 광	83,535(5.3)	77,948(5.5)	69,872(4.9)
환 경 보 호	168,942(10.7)	149,025(10.6)	150,305(10.6)
사 회 복 지	291,648(18.6)	265,342(18.9)	284,632(20.1)
보 건	24,264(1.5)	22,250(1.6)	20,082(1.4)
농 립 해 양 수 산	109,547(6.9)	97,236(6.9)	97,944(6.9)
산 업·중 소 기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)	30,437(2.1)
수 송 및 교 통	220,058(14.0)	164,648(11.7)	151,118(10.7)
국 토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)	116,385(8.2)
과 학 기 술	7,670(0.4)	4,374(0.3)	3,293(0.2)
예 비 비	19,841(1.2)	21,964(1.5)	23,125(1.6)
기 타	205,193(13.0)	214,400(15.3)	224,657(15.3)

자료: 행정안전부(2011).

결국 최근 지방자치단체의 세출에서 사회복지비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 그 세부항목을 파악하면 기초생활보장과 노인·청소년 지원사업 및 보육·가족 및 여성지원 등의 사업에 대한 비중이 높다. 특히 사회복지단체에 대한 민간이전 경비와 사회단체보조금이 쟁점이 되고 있는데, 사회복지비 지출에 이러한 민간 이전 경비의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다(이상용, 2010).¹⁵⁾

이러한 사회복지비의 부담은 앞으로 대부분의 자치단체에 대해 지속적으로 증가할 것으로 예측되며 향후 가장 큰 재정수요로 작용하게 될 것이다.

15) 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별 법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 사회단체에 대해 사업비 또는 운영비를 지원하기 위해 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 한도액이 설정된 경비이나 국고 또는 시도 비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외한다.

이러한 세출구조를 다시 성질별로 파악하면 다음 <표 4-11>과 같다.

(표 4-11) 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2006	2007	2009
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)	1,496,588 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	80,523 (9.8)	134,051 (12.9)	139,267 (9.2)	175,000 (11.7)
물 건 비	24,131 (11.0)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,622 (10.0)	71,803 (6.9)	77,179 (5.1)	91,630 (6.1)
이전경비	13,716 (6.3)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	155,569 (18.9)	270,621 (26.2)	507,417 (33.7)	419,701 (28.0)
자본지출	131,905 (60.4)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	384,784 (46.8)	430,623 (41.7)	554,621 (36.8)	665,979 (44.5)
용자 및 출자	6,262 (2.9)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	11,630 (1.4)	13,354 (1.3)	35,114 (2.3)	17,866 (1.2)
보전재원	8,817 (4.0)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	18,848 (2.3)	26,379 (2.5)	32,541 (2.2)	21,208 (1.4)
내부거래	3,292 (1.5)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	5,4775 (8.1)	84,437 (10.3)	81,474 (7.9)	15,514 (10.2)	94,289 (6.3)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	3,443 (0.4)	4,730 (0.5)	6,607 (0.4)	10,911 (7.3)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도.

<표 11>을 보면 인건비 비중이 1993년과 1995년 13%대로 증가하였다가 2009년 현재는 11.7% 수준으로 감소하였음을 알 수 있다. 반면에 물건비의 비중은 11% 수준에서 민선 1기인 1995년 12.3%와 민선 2기 1999년 12.0%로 증가하였다가 2001년부터 지금까지 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있는데, 2006년 이후 급감하였다.

이전경비는 주로 경상이전비로 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 민선 1기부터 그 비중이 계속 급증한 것을 알 수 있다. 민선 3기인 2003년 18.3%를 제외하고는 계속 증가추세를 나타내고 있는데, 2007년 현재 50조 7,417억원으로 무려 33.7%에 달하였다가 2009년 다소 감소하였다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비와 관련이 높다고 보여지며, 지나치게 과도한 비중 증가는 경비의 성질상 바람직하지 않다고 하겠다(서정섭, 2005; 손희준, 2011).

또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 인건비와 물건비 및 이전경비 등의 비율로 나타내는 경상적 경비비율¹⁶⁾은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으나 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2009년에는 44.8%를 나타내고 있다.

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비의 비중은 1991년 60.4%에서 민선 1기인 1997년까지 55%대 수준을 유지하다가, 민선 2기인 1999년부터 지속적으로 감소하여 2006년에는 41.7%로 낮아졌고 2007년에는 36.8%에 불과하였으나 다시 증가하였다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이 후반에는 3%로 다소 감소하다가 민선 3기에 와서는 2%대로 낮아졌고 2009년에는 1.4%로 감소하였는데, 이는 지방채의 증가율과 밀접한 관련이 있다.

3. 재정관리

지방재정에 있어 재정통제(fiscal control) 수단으로 인식되는 재정관리제도는 주로 내부통제(internal control)라기보다는 주로 외부통제수단으로, 예산편성 이전부터 운용되는 사전적 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행 관련제도, 지방자치단체 예산편성기준제시 및 재정운용편람 보급, 지방비부담 관련 법령 및 국고보조예산협의 등이 있고, 예산을 편성·집행하면서 운용하는 예산편성의 주민참여 및 공개, 지방재정조기집행, 지방계약 지도, 지방금고운용 지도, 지방기금운용 지도 등이 있으며, 사후적으로는 지방재정분석·진단, 지방교부세 인센티브 및 감액제도 등이 있다(김동기, 2008: 331).

이런 지방재정관리제도란 지방재정이 지역주민의 복지를 달성하기 위해 필요한 재화와 서비스를 제공하는데 소요되는 재원을 조달할 수 있는지, 지방세출 중 큰 비중을 차지하고 있는 주요 투자사업이 투자가치가 있는지, 또 효율적으로 운영되고 있는지 등을 점검하고 평가하는 일련의 제도라고 할 수 있다.

16) 세출구조의 경직성을 파악하기 위해 사용되는 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손희준 외, 2011).

〈표 4-12〉 지방재정관리제도의 종류

사전 재정관리	재정집행제도	사후 재정관리	기타
① 중기지방재정계획 ② 투융자심사 ③ 지방채발행총액한도제 ④ 지방예산편성기준제시 ⑤ 지방비부담관련법령 및 국고보조예산 협의	① 예산편성의 주민참여 및 공개 ② 지방재정조기집행 ③ 지방계약 지도 ④ 지방금고운용 지도 ⑤ 지방기금운용 지도	① 지방재정분석진단 ② 교부세 인센티브 및 감액	① 복식부기회계제도 ② 지방통합재정분석제도 ③ 지방재정상황공개제도

자료: 김동기(2008: 332)

문제는 이러한 다양한 재정관리 수단이 적절하게 작동하여, 지방재정의 효율성과 책임성을 확보하고 있느냐 하는 것이며, 최근 들어서는 채무관리와 사전경보 시스템에 관심이 집중되고 있다.

1) 채무관리

채무는 장차 정부가 채무자로서 상환해야 하는 금액을 의미하며, 중장기 재정건전성에 결정적인 영향을 미치는 요인이어서 채무규모와 원리금 상환능력 등을 분석하여 상시적으로 모니터링 하는 것이 필요하다.

2010년 결산기준 국가채무는 <표 13>과 같이 392.2조원으로 GDP의 33.4%를 점하고 있으며¹⁷⁾, 특히, 2010년도의 경우 글로벌 금융위기 극복을 위한 확장적 재정정책의 결과로 인해 2009년 대비 32.6조원이나 증가하였다.¹⁸⁾

반면, 지방채무¹⁹⁾는 2010년말 기준 29.0조원으로 GDP의 2.5% 수준이지만, 2009년의 경우 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대와 내국세 감축에 따른 지방교부세 감소분 보전을 위해 지방채를 확대 발행하면서 전년도(2008년 지방채무액 : 19.0조원)에 비해 34.1%로 급격히 증가하였다.

17) 국가채무의 경우 전체 채무 중 자산·용자금 등 자체 상환재원이 있는 금융성 채무는 전체의 50.7%(199조원)이고, 조세 등 국민부담으로 상환해야 할 적자성 채무는 49.3%(193.3조원)로 나타난다.

18) 대표적으로 경기회복을 위한 적자재정 편성에 따른 일반회계 적자보전(22.7조원), 외환시장 안정을 위한 외화자산 매입증가(15.7조원), 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금의 국채전환(△2.5조원)을 들 수 있다.

19) 2005년도까지는 지방채 발행 시 중앙정부에서 개별사업별로 기채승인하는 방식이었으나, 2006년부터는 일정범위 금액 내에서 자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는 「지방채발행 한도제」가 시행되고 있다.

〈표 4-13〉 국가 및 지방자치단체의 채무현황

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국가채무(조원) (GDP대비,%)	121.8 (18.7)	133.8 (18.6)	165.8 (21.6)	203.7 (24.6)	247.9 (28.7)	282.7 (31.1)	299.2 (30.7)	309.0 (30.1)	359.6 (33.8)	392.2 (33.4)
지방채무(억원) (GDP대비,%)	177,696 (2.9)	170,903 (2.5)	165,264 (2.3)	169,468 (2.1)	174,480 (2.1)	174,351 (2.1)	182,076 (2.1)	190,486 (2.0)	255,531 (2.0)	289,933 (2.5)
시도(광역)	107,744	107,872	105,344	104,245	108,055	111,276	119,589	129,720	177,100	204,443
시군구(기초)	69,952	63,031	59,920	65,223	66,425	63,075	62,487	60,766	78,431	85,490

출처 : 이효(2011)에서 재인용.

한편, 국가채무와 지방채무의 증가율을 살펴보면, <표 4-14>와 같다.

〈표 4-14〉 국가채무와 지방채무의 증가율 추이

(단위 : %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국가채무 증가율	9.8	23.9	22.9	21.7	14.0	5.8	3.3	16.4	9.1
지방채무 증가율	-3.8	-3.5	2.4	3.0	0.0	4.6	4.4	34.2	13.5

출처 : 이효(2011)에서 재인용.

국가채무 증가율은 2008년까지 증가율이 감소하다가 2009년도에 큰 폭으로 상승(전년대비 16.4% 증가)하였고, 지방채무는 그동안 증가율이 상대적으로 낮은 수준이었으나, 2009년에 경제위기 극복을 위한 지방채 확대발행으로 전년대비 34.2%의 급격한 증가세를 기록하였으며, 2010년도에도 전년 대비 13.5% 증가하였다.

2) 재정분석

재정관리제도의 하나인 지방재정분석 제도에 의해 자치단체의 재정상태(financial condition)와 재정 건전성(fiscal soundness)을 파악하는 경우, 재정수지, 채무부담, 재정능력 등을 측정하고 있다. 이 중에서 재정수지는 통합재정수지를 비롯하여 경상수지와 실질수지를 측정하는데, 재정수지가 적자인가, 흑자인가를 파악하고 적자인 경우 그 원인이 무엇이고 재정수지적자비율이 건전성을 해칠 정도로 악화되어 있는가를 파악하는 것이 중요하다(이효, 2011).

채무부담은 채무규모와 채무상환능력, 미래채무부담 정도를 측정하기 위해, 대표적으로 채무잔액지수, 채무상환비 비율, 장래 채무부담비율 등이 이에 해당한다.

재정능력은 동일한 채무액과 원리금상환액을 부담하고 있어도 자치단체의 능력에 따라 재정위험에 직면할 가능성에는 차이가 있기 때문에, 재정력지수와 재정자립도, 자체세입비율 등을 적용하고 있다.

재정 건전성을 측정하는 재정분석지표를 통해 지방재정의 건전성을 파악하면, <표 15>와 같이 통합재정수지비율은 2009년 이후 적자를 보이고 있는 가운데, 채무잔액지수와 채무상환비 비율이 지속적으로 악화되고 있다.

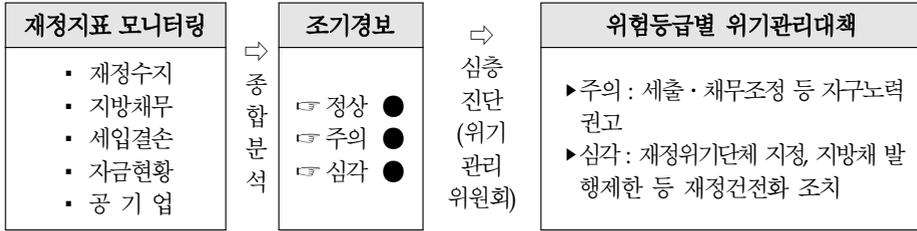
(표 4-15) 지방자치단체의 재정 건전성 지표분석

지 표 명	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	비고
통합재정수지 비율(%)	-	7.83	7.53	0.02	-9.89	-1.40	적자 지속
경상수지비율(%)	-	-	-	-	74.82	70.73	개선
실질수지비율(%)	-	-	-	19.32	6.84	6.79	악화
지방채무잔액 지수(%)	23.23	20.04	19.24	15.67	19.78	22.23	악화
지방채무상환비 비율(%)	3.52	3.02	2.83	2.49	2.53	2.96	악화
지방재정자립도(%)	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	감소

3) 사전 위기관리

지방자치단체의 재정위기 예방을 위한 제도적 장치의 필요성이 제기됨에 따라 2011년에 행정안전부는 지방재정의 위기관리대책과 관련하여 「지방재정 사전경보시스템」을 도입하고 시범운영하고 있다.

지방재정위기 사전경보시스템은 <그림 4-1>과 같이 지방재정위기 사전예측과 선제적 대응을 위해 재정수지·채무증가 등 재정상황을 모니터링하여 재정위험상황을 사전에 예측하고, 재정위험 수준에 따라 「정상 → 주의 → 심각」으로 등급화 하여 조기경보를 발령하는 체제를 갖는 조기경보시스템(early warning system)이다.



자료 : 행정안전부

〈그림 4-1〉 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도

“주의단체”는 채무감축, 세출구조조정 등 자체적인 재정건전화계획을 수립·시행하도록 권고하게 되고, “심각단체”는 재정위기단체로 지정하여, 지방채 발행 및 신규 사업 제한 등 의무적 재정건전화계획을 수립하여 시행하도록 하고 있다.

IV. 지방재정의 특징과 구조적인 문제

1. 단순 규모확대에 따른 자원보장의 취약성

지금까지의 지방재정은 “외형적인 성장”과 “규모의 확대”에 치중했다고 할 수 있다. 그나마 민선 4기는 참여정부에 의한 재정분권 정책이 가시화되어 형식적인 측면에서 지방재정의 “자율성”이 확대되었다. 그러나 대부분 제도개선에 집중되어 하드웨어(hardware)적인 수준에 머물고, 지방자치단체의 단체장과 공무원 및 지역주민들의 의식과 행태까지는 변화시키지 못해 소프트웨어(software)적인 변화는 아직 부족하다.

이는 지방재정 규모의 팽창과 중앙과 지방의 비율에서의 역전 등에서 알 수 있지만, 내용을 보면 아직도 의존재원의 증가와 과거 ‘사전적(事前的)’ 재정통제수단의 ‘사후적(事後的)’인 수단으로의 변화 등을 통해서 알 수 있다.

일반적으로 지방세는 조세가격(value for money) 기능을 충실히 할 수 있어야 하며 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등 지방세 원칙으로서의 기능을 제대로 수행해야 하는데 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있다(원윤희·임성일, 2008).

2011년 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 124개 단체로 전체의 51%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 38개로 전체의 15.6%에 해당한다.

〈표 4-16〉 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012
지방세로 미해결	146 (58%)	144 (58%)	146 (59%)	151 (61%)	151 (61%)	131 (53%)	137 (56%)	124 (51%)	123 (50%)
자체수입으로 미해결	38 (20%)	28 (11%)	32 (13%)	35 (14%)	42 (17%)	30 (12%)	40 (16%)	38 (15.6%)	41 (16.8)

자료: 행정안전부, 매년도.

이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가할

수도 있지만, 18개 시와 68개 군 및 38개 자치구가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

이러한 현상은 지방세목의 배정이 주로 광역자치단체를 근간으로 할당되고, 그 중에서 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1을 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로, 자치단체 간 세원편재와 재정력 격차의 근본적인 원인이다.

결국 자치단체의 과세자주권과 같은 실질적인 지방재정의 자율성은 아직 초보적이라고 할 수 있다. 물론 2010년부터 지방소득·소비세가 도입되어 어느 정도 지방세제의 개편이 이루어졌다고 평가할 수도 있으나²⁰⁾, 도입내용과 향후 과제 등을 보면 아직 부분적인 도입이라고 평가할 수 있다.

2. 의존성 확대에 따른 부담증가와 책임성 약화

대부분의 지방재정 개선대책이 세입에 치중되다 보니, 보다 중요한 세출부문에 대한 성과평가 및 책임성 확보방안은 매우 소홀한 것이 사실이다.²¹⁾

이는 재정운영 주체인 자치단체에게 일차적인 책임이 있지만, 지방재정의 자율성 확대에 소극적인 중앙정부 역시 책임이 크다. 따라서 중앙정부의 보다 과감한 재정권한의 이양과 이에 걸맞는 지방정부의 성숙하고 책임 있는 자세와 인식전환이 무엇보다 중요하다.

특히 최근까지 이어지고 있는 호화청사 건립과 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등은 전형적인 예산낭비로 손꼽히고 있다. 여기에다가 단체장들의 재선을 위한 과도한 복지지출 및 선심성 사업 추진 등은 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다(이상용, 2010).

그러나 무엇보다 심각한 문제는 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증가하여 지방자치의 근간을 훼손하고 있는 것이며, 이는 결국 지방재정의 자율성을 구조적으로 침해하는 것이다.

현행 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분되는데, 이 중에서 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유

20) 2010년에 국세인 부가가치세(VAT)의 5%를 세원으로 하는 지방소비세가 도입되었으나, 2013년에 세율을 현행 5%에서 10%로 확대한다는 결정에 대해서 기획재정부는 반대하는 입장이다.

21) 이는 지방의회에서 예산심의보다 결산심사 등을 소홀히 처리하는 행태에서도 확인할 수 있으며, 결산심사 결과와 예산심의를 환류 되지 못하는 제도적 결함에 의해서도 야기되고 있다.

지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원으로 지방자치단체에 대한 재원보장 기능과 지방자치단체 간 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 특별교부세는 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%로 안분하여 운영하고 있다. 도로보전분은 지방양여금제도가 2005년도에 폐지되면서 이미 계획된 도로사업 잔여분에 매년 8,500억원 씩 2012년도까지 지원되는 특정재원으로, 원래 2009년도까지만 시행할 예정이었으나, 완료되지 않은 잔여 사업이 있어 3년 기한 연장을 하였고, 그 이후에는 보통교부세에 통합될 예정이다. 또한 분권교부세는 2005년 사회복지기능의 지방이양에 따른 재원보전을 위해 신설하였으며 2010년도에 보통교부세로 통합하기로 하였으나, 지방의 복지재정 부담을 고려하여 5년간 기한을 연장하여 2015년도까지 운영하기로 하였다. 부동산교부세는 2005년 국세로 종합부동산세를 신설하고 세수는 전액 지방에 배분하여 오다가 2008년 말 종합부동산세의 일부 헌법불합치 판정으로 그 규모가 이전의 1/3 수준으로 감소하였다.

지방교부세 제도의 대대적인 구조개편이 이루어진 2005년부터 국가균형발전특별회계22)의 신설을 위해 지방양여금제도를 폐지하면서 전반적인 지방재정조정제도의 틀을 변화시켰다.

또한 무엇보다 국고보조금의 급격한 증대는 지방재정에 엄청난 부담으로 작용하고 있으며, 국고보조사업이 대부분 위임사무의 처리를 위해 사용된다는 점에서도 근본적인 문제라 할 수 있다.

국고보조사업 시행에 따른 지방비 부담 현황을 살펴보면, 다음 <표 17>과 같이 지속적으로 상승하고 있는 것을 알 수 있다.

(표 4-17) 국고보조사업 관련 지방비부담 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
	비중	금액	비중								
국고보조사업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	526,125	100.0
국고보조금	66.2	67.6	67.7	71.3	68.4	65.0	63.5	62.5	61.9	320,606	60.9
지방비부담액	33.8	32.4	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5	38.1	205,519	39.1

자료 : 행정안전부(매 연도).

22) 현재는 국가균형발전특별법을 개정하여 광역·지역발전특별회계로 명칭을 전환하였다.

2012년도 국고보조사업은 총 52.6조원이며, 이 가운데 국고보조금이 32.0조원으로 60.9 %, 지방비부담은 20.5조원 39.1%를 차지하고 있다. 연도별 추이를 살펴보면, 국고보조금 비중은 2006년 71.3%를 정점으로 계속하여 감소하고 있는 반면, 지방비 부담비율은 2007년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

결국 이러한 현상은 각 자치단체가 자구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되어, 중앙정부에 대한 의존성이 가속화되며 자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)를 야기할 수 있다. 왜냐하면 이러한 의존재원의 과다는 재정운영에 대한 책임성 역시 지역주민보다는 중앙정부에 대해 지게 되어 중앙정치와 부처에 포획(capture)될 가능성이 높아지기 때문이다. 따라서 보다 근본적인 관점에서의 지방세의 본원적 기능과 조세비용에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다(손희준, 2008).

3. 단체 간 재정불균형 심화

지난 1960년부터 우리나라는 경제성장 중심의 성장거점(growth center) 개발이 주도해 왔고, 국가경쟁력 확보라는 미명 하에 수도권에 과밀과 집중은 더욱 심화되어 왔다. 물론 국가균형발전이라는 국정과제를 내세운 참여정부 기간에도 오히려 수도권과 비수도권 등 지역 간의 재정불균형은 더욱 확대되었다.

물론 세계적인 경제위기와 재난·자연재해 등 환경적인 요인이 작용하기도 하지만, 근본적으로 세원의 편재와 수도권에의 과밀화 및 집중이 아직도 진행 중이라는 사실에 기인한다. 또한 인접 지역이라고 하더라도 광역과 기초간의 불균형은 매우 심각한 수준이다. 2012년 현재 재정자립도의 단체별 최고와 최저를 비교하면 다음과 같다.

〈표 4-18〉 재정자립도의 단체별 차이(2012년)

(단위: 개, %)

구 분	특광역시	도(특별시)	시	군	자치구
단체 수(244)	7	9	73	86	69
평 균	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0
최 고	88.7 (서울본청)	61.7 (경기 본청)	63.0 (경기 성남)	46.3 (울산 울주)	81.5 (서울 서초구)
최 저	41.1 (광주 본청)	14.6 (전남 본청)	8.3 (전북 남원)	7.8 (전북 고창)	13.6 (부산 영도구)

자료: 행정안전부(2012).

자치단체 중 최고인 서울특별시는 광주광역시의 2배 이상이며, 서울시의 88.7%와 최저인 전북 고창군 7.8%의 경우, 차이가 80.9%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시간의 격차도 크지만, 자치구는 최고와 최저 간에 67.9%의 차이가 발생하며 시도 성남과 남원이 54.7%나 차이가 난다.

또한 전국적으로 재정자립도 10% 미만인 단체가 12개이며, 30% 미만인 단체는 157개로 전체의 64.3%에 달한다. 게다가 최근 들어 이러한 격차가 더 커지고 있다는 사실도 큰 문제인데, 그나마 재정력이 좋은 단체는 자립도가 다소 증가하였지만, 상대적으로 낮은 단체의 평균은 더욱 낮아지고 있다는 것이 더욱 문제이다.

이러한 낮은 재정자립도는 결국 더 많은 지방교부세와 보조금 등 의존재원을 통해 충당되고 있기 때문에 자금흐름의 순환은 지속적으로 악순환으로 이어지고 있다.

4. 중앙정부 정책에 의한 세수감소 유발

2008년 하반기에 추진된 중앙정부의 감세정책으로 인하여 지방세수 감소는 내국세 감소로 인한 지방교부세분 감소와 도세(취득세 및 등록세) 감소로 인한 재정보전금의 감소로 구분할 수 있는데, 내국세와 관련된 감세요인의 주요 사항은 소득세율의 단계적 2% 인하 및 법인세율 인하, 종합부동산세의 개인별 합산방식으로 변경, 그리고 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 폐지 및 본세로의 통합 등이 해당된다.

세목별 감세정책에 따라서 지방정부의 세수가 어느 정도나 감소하게 될 것인지를 예측한 결과는 2008년부터 2012년까지 5년 동안 총 19조 8,816억원으로 예측되며, 6조 2,784억원은 소득세와 법인세에 대한 세입감소이며, 이러한 세입감소분은 열악한 지방재정에 추가적인 부담으로 작용하게 되었다(김경수, 2009).

〈표 4-19〉 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방세입 감소

(단위: 억 원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	계
소득세, 법인세(A)	-27,440	-80,545	-171,409	-175,409	-173,040	-627,842
- 지방세 중 주민세(B)	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
내국세(C)	-30,770	-96,303	-189,284	-195,903	-194,768	-707,027
- 지방교부세(D)	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
지방재정세입감소(B+D) (주민세+지방교부세)	-8,664	-26,583	-53,559	-55,233	-54,777	-198,816

주: 주민세 감소분은 소득세·법인세 감소분의 10%, 지방교부세 감소분은 내국세 감소분의 19.24%임.

자료: 김경수(2009).

5. 사회복지 부담의 지속적인 증가

국회 예산정책처(2010: 115)에 따르면, 지방자치단체 순계예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 2009년 현재 17.6%에 이르며, 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

그런데, 지방정부의 사회복지비 예산이 증가하는 것은 지방정부의 의도에 따른 것이라기보다는 관련 정책에 대한 중앙정부의 정책변화가 지방정부로 하여금 부담을 가중시키게 한다는 것이 더 큰 문제이다. 올해 내내 문제가 되었던 영유아 보육료 지원사업이 대표적이라 할 수 있다.

물론, 지방정부 스스로 지역복지 사업에 대한 지출을 증가시키는 경우가 있지만, 지방정부가 집행하는 복지사업비는 대부분 국고보조사업으로 지원되는 중앙정부의 업무인 경우가 많으며, 국고보조사업은 지방정부의 능력과 의지에 따른 변경이 불가능한 법적 의무적 경비에 해당된다(이용환 외, 2009)

기초생활급여, 기초노령연금, 기초장애연금, 영유아보육료 지원 등 대규모 복지사업들은 모두 국고보조사업에 의해 지원받는 사업들이다. 사회복지분야 국고보조사업과 대응해야 하는 지방비 부담 수준을 살펴보면 다음 <표 20>과 같다.

<표 4-20> 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비 부담

(단위 : 조원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
정부총지출	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8
보건복지부 일반회계 예산	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29
국고보조사업(복지부)	6.04	7.82	11.16	13.02	24.3
지방비 부담	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01

자료: 지방자치단체 재정난 극복 TF(2010: 116).

사회복지분야 국고보조사업 규모는 2006년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 증가율은 정부 총지출이나, 보건복지부 일반회계예산규모의 증가수준을 상회하고 있다. 보건복지부 주관의 국고보조사업 규모 역시 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 2010년에 급격한 증가가 이루어졌다. 보건복지부 주관 국고보조사업 규모의 증가에 따라서, 이에 대한 지방비 부담분 역시 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 지방비 부담분은 2006년 2조 1,500억원에서 2010년 7조 100억원으로 3배 이상 증가하였다.

V. 지방재정 개선을 위한 지방세원 확대방안

1. 기본방향: 협력적 재정거버넌스와 중앙의 인식변화

최근 국가 경제발전을 위한 지방정부의 촉매자(catalysts)로서의 역할과 기능이 강조되고 있는 바(A. Shah, 2009), 지방정부가 자신의 역할을 충실히 하기 위한 중앙정부의 역할 역시 매우 중요하다. 이를 위해서는 중앙정부가 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인(agent)이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 이러한 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

대부분의 선진국이 재정분권화를 통해 국가경쟁력을 강화하고 있다는 사실을 직시해야 한다. 실제로 전 세계 42개국을 대상으로 국가경쟁력 지수와 지방정부의 조세자율성과의 상관관계를 분석한 결과 양(+)의 상관관계가 있음이 밝혀졌다(엄석진, 2008).

따라서 중앙은 국가경쟁력의 초석이 바로 지방이고, 지역이 국가발전의 지름길이라는 사실을 재인식하여 중앙과 지방의 협력적 재정거버넌스체계(cooperative financial governance system)를 구축하여야 한다(손희준, 2011).

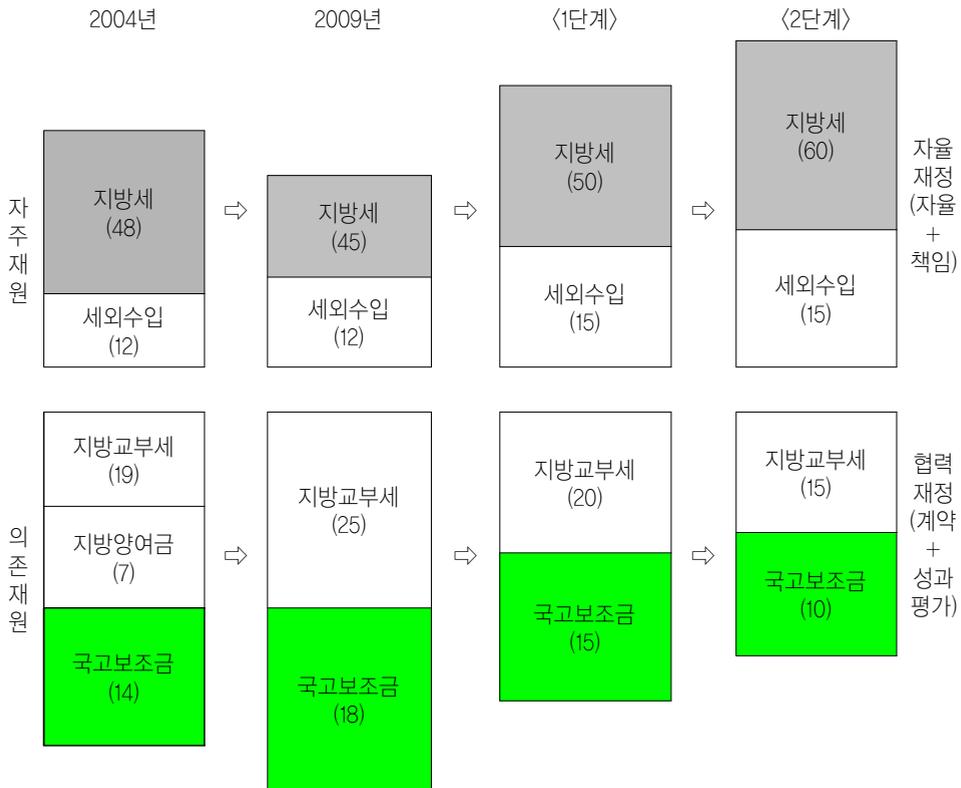
지방재정의 세입구조는 자율재정영역과 협력재정영역으로 구분하여 이해할 수 있다. 자율재정(self-financing)영역은 지방세와 세외수입 등 자주재원에 의한 영역으로 자치단체의 전권적(全權的) 자율성을 인정하고, 이에 따른 책임 역시 주민과 회에 대해 전적으로 져야 한다. 반면 협력재정(cooperative financing)은 중앙정부에 의한 의존재원에 의한 영역으로, 재정력이 매우 낮은 자치단체는 지방교부세 등 일반재원을 통해 재정보전 기능을 수행하게 하고, 특히 국고보조금은 중앙정부와 지방간의 개별적인 성과계약(performance contract)을 통해 개별적인 성과평가와 각 자치단체별 차등화 된 보조율 등을 결정하게 한다. 따라서 이러한 협력재정은 재원을 부담하는 중앙정부에 대해 지방정부가 그에 대해 세출책임을 지는 것이 당연하지만, 향후 재정분권화에 따라 지속적으로 축소되어야 한다.

이러한 중앙과 지방 간 협력적 재정거버넌스 체제를 그 동안의 세입규모를 기준으로 예시하면, 다음 <그림 4-2>와 같다.

2004년 지방세수입이 48%, 세외수입이 12% 등 자율재정이 60%를 차지하고, 협력재정은 지방교부세가 19%, 지방양여금이 7%, 국고보조금이 14% 등 전체의 40%를

차지하였으나, 2009년에는 지방세의 비율이 오히려 감소하여 45%, 세외수입이 12% 등 자율재정이 57%인 반면, 협력재정은 지방양여금이 폐지되면서 지방교부세가 25%, 국고보조금이 18% 등 총 43%로 증가하였다. 따라서 이러한 추세 등을 감안할 때, 단계별 지방재정의 구조적 개편방향을 제시하면 자율재정이 확대되고, 협력재정 영역은 축소되어야 할 것이다. 물론 각 단계의 비율은 자의적인 수준이지만, 전반적인 상황을 고려하면서 중앙과 지방간 합의와 이해를 전제로 조정할 수 있다고 본다.

또한 이러한 중앙과 지방간의 협력적 재정거버넌스 체계구축의 가장 중요한 것이 국세와 지방세의 비율인데, 현재 8 대 2의 비율을 점차 7 : 3 또는 6 : 4로 지방세의 비중을 확대해야 할 것이다.



주: 괄호안의 비중은 일반회계(지방채 제외) 세입순계 기준임

<그림 4-2> 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향

2. 지방세원 확대방안

위의 기본방향을 수용하면서 자체재원으로서의 지방세수 확대방안은 첫째, 국세의 이양 등을 통한 지방세 규모 확대방안과 둘째, 현행의 국세와 지방세의 세원배분 구조를 유지하면서, 지방세만의 탄력세율 확대와 과세대상 확대 및 체납세 정리 등 지방세정 개혁을 통한 방안 등이 있을 수 있다.

따라서 지방세제 개편과 관련된 쟁점사항을 파악하면 다음과 같다.

첫째, 지방소비세 도입 시에도 논의되었던, 중앙의 입장인 추가적인 기능이나 사무이양 없이는 현행의 중앙과 지방간 재원배분 비율은 유지되어야 한다는 재정중립성의 원칙이 지켜져야 하는 가이다.

둘째, 만약 국세와 지방세의 비중이 변화되어야 한다면 어느 정도로 변화되어야 하며, 지방세 중에서도 시·도세목인지, 아니면 시·군세 중심이어야 하는 지이다.

셋째, 세목교환이나 과세대상 확대 등 개별 지방세목 체계에서의 개선방안은 없는 지 등도 고려되어야 할 것이다.

1) 지방세 규모 확대 방안

우선 현행 8대 2의 국세와 지방세 비율을 유지해야 하느냐 아니면 이를 전향적으로 확대 개편해야 하느냐의 문제이다. 이 논의와 관련해서 적정 재정규모가 존재하느냐의 문제도 고려되어야 하지만, 현재의 재정규모 논의에서 교육재정이 지방재정인지, 아니면 중앙재정인지를 결정해야 할 것이다.

〈표 4-21〉 교육재정 규모 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
중앙 정부	1,085,522 (47.2)	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)	1,460,915 (42.8)
지방자치 단체	888,928 (38.6)	976,066 (40.5)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)	1,440,069 (42.2)
지방교육	327,642 (14.2)	324,642 (13.4)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)	473,857 (14.7)	509,792 (15.0)

자료: 행정안전부(2012).

왜냐하면 중앙정부는 조세수입은 8:2이지만, 재정사용액은 4:6으로 지방이 더 많이 사용한다고 하는데, 교육재정의 약 60%가 국가공무원인 교원봉급이므로 이를 국가 부담으로 고려한다면 2011년 현재 28.2조원이며, 2012년 기준으로는 30조원에 달한다. 따라서 이러한 규모를 중앙재정 규모로 재환산하면, 중앙과 지방은 4 대 6이 아니라 51.6 대 48.4로 역전된다. 향후 교육재정의 개선방향 여하에 달린 문제이나, 교원봉급인 만큼, 중앙정부인 교육과학기술부의 특별회계로 편성하여 지급하는 것이 바람직해 보인다.

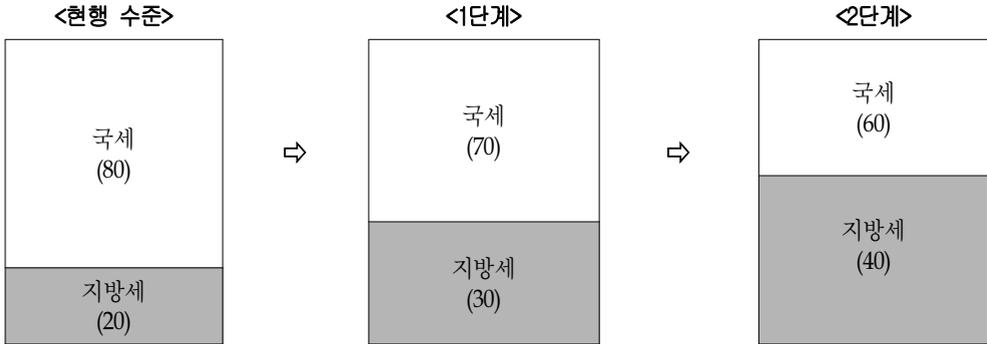
또한 최근 대통령후보의 지방재정 관련공약을 검토하면, 다음과 같다.

〈표 4-22〉 대선후보들의 지방재정 관련 공약

구 분	박근혜 후보	문재인 후보
원칙	국토의 균형발전	지역중심구조 전환
개헌 및 행정체제 개편	국가정책 결정과정에 지방의 의견 반영 등을 위한 제도적 장치 검토(양원제 도입)	연방제 수준의 분권 실현
	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군·구 통합 철회 • 광역(시·도)행정체제 개편 우선 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 인위적 행정체제 개편 반대, 재검토
지방자치 (사무, 입법)	<ul style="list-style-type: none"> • 자치입법권 확대와 자주재정권 강화 • 국가경찰과 자치경찰의 이원적 체제 확립 • 중앙행정권한 획기적으로 지방 이양 	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적 권한이양을 위한 의무조항 신설 • 자치입법권 확대 및 강화 • 정책결정에 지방의 참여 기회 확대
지방재정	<ul style="list-style-type: none"> • 지방소비세 비율 높이는 등 지방세 비중 지속적으로 확충 • 지방교부세 등 지방재정조정제도를 통해 불균형 조정 • 국고보조율 인상 방안 적극 검토 • 지방재정 건전성 악화 대책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 국세와 지방세의 비율 6대4로 조정 • 부가가체세의 5%인 지방소비세를 20%로 단계적 확대 • 소득세와 법인세의 10%인 지방소득세 점진적 확대. • 재정편중을 막기 위해 지방소비세 및 소득세 전체의 1/3을 공동세 방식으로 운영 • 지방교부세율 2% 이상 확대 • 국가최소기준(national minimum) 보장, '민생지출 국가책임제' 실시 • 사업별 국고보조금을 포괄보조금으로 전환

박근혜 후보는 지방소비세의 비율 증대를 통한 지방세 비중을 상향 조정하겠다고 하였으나, 구체적인 비율은 제시하지 않고 있는 반면, 문재인 후보는 국세와 지방세의 비율은 구체적으로 6대4로 명시하고, 지방소비세 역시 20%까지 확대한다고 하여, 어느 후보가 당선되든 추후 지속적인 모니터링이 필요해 보인다.

결국 이를 위해서는 다음 <그림 4-3>을 참조할 필요가 있다.



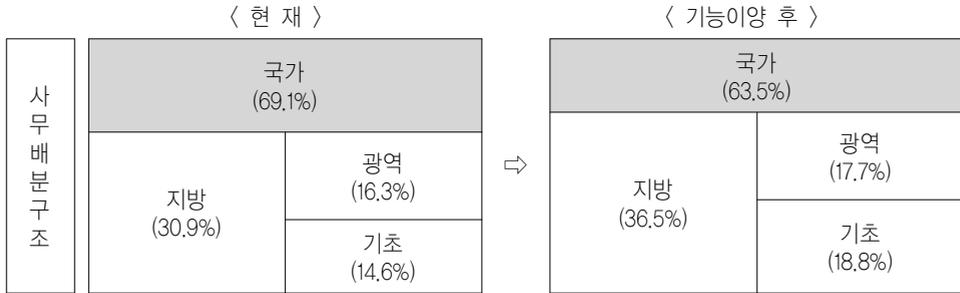
(그림 4-3) 중앙과 지방의 세원배분 기본 방향

2) 지방소비세 확대 방안

현행 구조 하에서 지방세의 비중을 높이기 위한 방안으로 첫째, 국세와 지방세 비율을 총 조세수입에서 고려할 것인지, 아니면 추가적인 세율 인상 등을 고려할 것인지 등이 결정되어야 하는 데, 현재 상황에서 세율 인상은 어렵다는 것이 중론이다.

둘째, 결국 국세로부터의 지방세로의 세원이양이 현실적인데, 가장 용이한(?) 지방소비세의 현행 비율을 과연 몇 퍼센트나 인상하느냐이다. 이에 대해, 지방재정의 전문가들 역시 10%에서 20%까지 매우 다양한 의견을 제시하고 있다(배인명, 2009). 또한 이 경우는 동시에 내국세 규모가 감소하게 되어 자칫 지방교부세의 규모가 축소될 수 있다는 점을 함께 고려해야 할 것이다.

이와 관련해서 「지방행정체제개편위원회」의 “도 지위 및 기능 재정립 방안”에 관한 연구보고서(김병국 외, 2012)에 의하면, 도의 광역행정기능을 확대하고, 중앙의 특별지방행정기관이 도로 이관될 경우, 약 2,186건의 사무가 증가하게 되며, 이를 위해 2,597명의 인력이 필요하고, 추가적인 소요재원은 약 6조 2,528억원이 필요한데, 이를 위한 방안으로 국세인 법인세와 부가가치세 및 종합소득세의 일부를 지방으로 이양하고, 개별소비세를 신설하는 방안을 제시하고 있어, 향후 지방행정체제 개편이 어떻게 이루어지는가 여부에 따라 세원이양이나 조세구조의 개편 역시 함께 논의되어야 할 과제라고 판단한다.



자료: 김병국 외(2012).

〈그림 4-4〉 도 기능 및 사무배분 변화 예측

셋째, 최근 논의되고 있는 지방세인 등록세를 국세로 넘기고, 동일한 규모의 지방소비세를 증대하는 세목교환 방식이나 그 동안 중앙정부가 부동산 경기진작을 위해 정책과세로 활용해 왔던 취득세를 국세로 이양하고(최병호, 2012), 역시 지방소비세를 인상하자는 방안(송상훈, 2012)도 신중하게 검토할 필요가 있겠다.

지방소비세는 2010년 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 도입되었다. 지방소비세는 참여정부 때부터 즐기치게 요구해 왔던 자주재원 확충방안의 일환이었으나, 번번이 중앙부처인 기획재정부의 반대에 부딪혔다. 다행히 수도권 개발억제의 완화에 따른 지역의 반발을 수용하는 차원에서 도입이 되긴 하였지만, 국세인 부가가치세(45조 6,000억원)의 5%에 적용되었다.²³⁾

이는 2010년 당초예산 기준 2조 143억원으로 지방세수 총액 47조 8,785억원의 4.2%에 해당하고, 지방소비세를 제외한 재정자립도 51.3%를 52.2%로 증대시키는 효과를 나타냈다. 이후 지방소비세는 2011년과 2012년 각각 전년 대비 35.5%와 8.6% 증가하여, 지방세 증가율 3.9%와 8.1%보다 높게 나타나 세수 증대효과에 도움이 되었다.

그러나 지방소비세는 도입 당시부터 지방세의 성격에 합치하지 않는다는 비난과 함께 지역 간 세수격차를 초래한다는 비판을 받아, 민간최종소비지출 비중에 따라 배분하지만 지역 간 격차를 시정하기 위해 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 적용하고 있다. 또한 수도권과 비수도권의 상생발전율을 도모하기 위해 “지역상생발전기금”²⁴⁾을 신설하여 수도권의 지방소비세 재원

23) 지역발전위원회 주도로 기획재정부와 행정안전부 등이 지방소비세 도입규모를 논의할 때, 2013년부터 부가가치세의 10%로 확대한다는 안에 대해, 현재 양 부처는 참여하게 대립하고 있다.

24) 지역상생발전기금은 2010년부터 2019년까지 10년 한시 재원으로 운용할 계획이며, 기금의 재원은 매년 수도권 3

일부를 비수도권에 이전하여 지역 간 재정불균형을 완화하려고 하고 있다.

결국 과세자주권의 측면에서 보면 지방세목으로서의 한계를 가지고 있는 지방소비세의 비율인상이 현실적으로 가능한가 하는 문제도 검토할 필요가 있겠다.

3) 지방소득세 제도개선

2010년 도입된 지방소득세는 기존의 지방세원인 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 대상으로 하고 있어 재정규모 증가효과가 없었다.

그러나 지방소득세가 소득관련 조세로서의 기능을 충실히 하고, 신규세원으로서 지방재정 확충을 위한 기능을 수행하기 위해서는 세원의 확대가 필요하다. 국세인 법인세와 소득세의 세원을 공유하는 방식으로 전환할 필요가 있으며, 지방자치단체의 과세자주권을 강화하기 위해 독립 세원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

독립세원화란 국세인 법인세와 소득세의 세율을 일부 감하여 조정하고 해당 세원에 대해 지방자치단체가 직접 지방소득세를 부과할 수 있도록 조정하는 것을 의미한다.

4) 신세원 발굴 및 법정외세의 도입 검토

지방세의 신세원 발굴과 과세대상 확대 등을 적극 고려할 수 있다.

지방법인세의 경우 법인이 경제활동을 영위하기 위해 다양한 행정서비스를 받고 있으므로, 이윤에 관계없이 행정서비스 제공비용을 분담하도록 하자는 논리이며, 재정수요 발생 정도를 고려해 특정업종에 한정해 부과하는 방법과 일정규모 이상의 매상액이나 자본금을 기준으로 부과하는 방법을 제시하고 있다(남황우, 2006).

지방특별소비세는 국세인 특별소비세의 과세대상 중 일정한 입장행위 및 유희음식행위 등을 과세대상으로 하는 방안으로, 소비세의 특성을 살리기 위해 독립세목으로 운영하는 방안을 제시하고 있다(손희준, 2006).

레저세의 경우 스포츠 토도와 카지노 등에 지방세를 부과하는 방안이 논의되고 있으며, 연 4,000억원 순증 효과(세계일보, 2011.2.11.)를 예상하고 있다. 그러나 최근 공청회 등에서 도입에 반대하는 의견이 강하게 제시되어 답보상태라 할 수 있다.

지역자원시설세는 현행 지방세 체계 하에서 과세표준 발굴이 비교적 가능한 영역

개 시·도가 지방소비세 수입 중 35%(2010년 기준 약 3,000억원, 10년간 3조원)를 출연하여 비수도권 사도에 배분하고 있다.

으로, 현재 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 및 원자력발전 등 대통령령으로 정하는 것과 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 그 밖의 공공시설로 인하여 이익을 받는 자의 건축물, 선박 및 토지 등에 대해 부과하고 있다.

또한 법정외세에 대해서는 헌법 제59조 “조세법률주의” 규정에 의해 우리나라는 도입이 불가능하다는 의견이 다수설이기는 하지만, 조례입법을 통한 지방세목의 신설과 확대를 위해서는 임의세제나 선택세제(selective tax)를 적극적으로 도입하기 위해서 법정외세의 도입방안을 검토할 시기가 되었다.

5) 지방세 감면 축소

행정안전부는 2011년 업무계획에서 현행 지방세 감면을 단계적으로 축소, 2010년 25% 수준인 지방세 감면율을 2015년까지 국세 수준인 17.3%로 축소하는 방안을 추진 중이다. 따라서 2009년 현재 지방세 감면율인 24.9%를 17.3%로 감소시킬 경우 얻을 수 있는 지방세 증가효과는 4조 5,824억원이다(2009년 기준).

지방세 비과세·감면의 축소를 위한 대안은 다음과 같다.²⁵⁾ 비과세·감면제도의 도입취지를 고려하여 감면범위와 수혜정도를 필요한 최소범위로 운영할 필요가 있다. 특히 국가 및 지방자치단체, 공공법인, 비영리법인 등에 광범위하게 적용되고 있는 비과세·감면의 범위를 소극적으로 적용하여 비과세·감면제도 본연의 목적·성격과 부합하지 않을 경우 과세하도록 해야 한다.

또한 국가정책목적 수행을 위한 지방세 비과세·감면으로 인한 세수손실을 지방교부세로 보전할 수 있도록 하여야 하며, 지방세 비과세·감면규정에 대하여 일몰제를 적용하여 대상을 축소해 나가야 한다.

6) 시군 위주의 지방세 개편

지방세수의 구조를 2010년 예산기준으로 단체별 지방세 세목별 현황을 파악하면 <표 23>과 같다.

단체별로 파악해 보면, 7개 특별시와 광역시세의 비중이 전체의 44.5%인 21조 3,165억원이며, 제주특별자치도를 포함한 9개 도는 25.3%인 12조 1,236억원으로 광역자치단체의 세수가 전체의 69.8%에 달해, 대부분 광역자치단체에 지방세수가 집중되어 있는데, 이 중에서도 특히 서울특별시와 6개 광역시에 세수가 집중되어 있음을

25) 이용환(2004)를 참고

알 수 있다.

(표 4-23) 단체별 세목별 지방세 현황(2010년)

(단위: 억원, %)

단체별		합 계	특별· 광역시세	도 세	특별 자치도세	시 세	군 세	자치구세	비율
합 계		478,785 (100.0)	213,165 (44.5)	116,456 (24.3)	4,730 (1.0)	97,772 (20.4)	18,305 (3.8)	28,355 (5.9)	100.0
보 통 세	소 계	395,992	171,721	87,003	3,822	88,109	17,391	27,946	82.7
	취 득 세	68,135	32,390	35,177	568	-	-	-	14.2
	등 록 세	71,841	34,972	36,334	511	-	-	24	15.0
	면 허 세	672	6	290	8	-	-	367	0.1
	주 민 세	16,820	780	-	29	12,324	2,681	1,007	3.5
	재 산 세	45,719	-	-	478	19,203	3,167	22,871	9.5
	자 동 차 세	29,790	13,246	-	299	13,616	2,630	-	6.2
	도 축 세	477	63	-	14	282	118	-	0.1
	레 저 세	9,703	2,625	6,590	488	-	-	-	2.0
	담 배 소 비 세	29,139	12,760	-	393	13,022	2,965	-	6.1
	주 행 세	29,596	12,827	-	255	12,811	3,703	-	6.2
	지 방 소 비 세	20,143	11,147	8,611	385	-	-	-	4.2
	지 방 소 득 세	65,521	43,118	-	393	16,852	2,127	3,033	13.7
	특별시분재산세	8,434	7,789	-	-	-	-	645	1.8
	목	소 계	76,019	38,608	27,916	847	7,966	682	-
적 세	도 시 계 획 세	22,532	13,742	-	143	7,966	682	-	4.7
	공 동 시 설 세	6,001	2,962	2,989	49	-	-	-	1.3
	지 역 개 발 세	809	157	650	2	-	-	-	0.2
	지 방 교 육 세	46,677	21,747	24,276	654	-	-	-	9.7
과년도수입	6,774	2,836	1,538	62	1,698	232	409	1.4	

자료: 행정안전부(2010).

이에 반해, 시·군세는 24.2%에 지나지 않는데, 특히 군의 경우는 3.8%에 불과해, 대부분의 군은 지방자치의 기반을 전혀 가지고 있지 않다고 할 수 있다. 군의 경우 세목 수는 8개로 자치구(3개)에 비해 더 많음에도 불구하고, 자치구세의 비중에도 못 미치는 것은 군의 세목이 매우 취약함을 알 수 있다.

자치구의 경우도 크게 다르지 않아 5.9%를 차지하고 있는데, 이는 자치구세가 2010년에 등록면허세, 재산세, 주민세(재산분), 지방소득세 등 4개 세목으로 개편되어, 전년도 등에 비해 다소 증가하였다. 그럼에도 불구하고 워낙 비중이 낮아 대부분의 재원을 이전재원으로 충당하고 있음을 알 수 있다.

세목별 구성비를 파악하면, 등록세가 전체의 15.0%로 가장 높게 나타났으며, 그

다음은 취득세로 14.2%인데, 이는 부동산의 거래 등 재산이전에 대한 재산과세의 중요성을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 그 다음은 지방소득세가 13.7%, 지방교육세가 9.7%, 재산세 9.5%의 순서이다. 주민세의 비중이 지방소득세의 도입으로 크게 낮아졌음이 특징이다.

취득세와 등록세 등 거래과세와 보유과세인 재산세 등 3가지 세목의 비중이 세수 전체에서 40.5%를 차지하고 있다.

결국 기초자치단체는 지방재정의 자율성과 책임성을 담보하지 못할 정도로 취약한 재정구조와 더불어 중앙정부의 정책변화에 따른 지방재정 부담의 증대라는 이중고를 안고 있다.

따라서 시군 등 기초자치단체의 경우도 기본적인 재정운영이 가능하도록 일정한 지방세목을 이양하여야 지방자치와 재정 건전성이 유지될 수 있다고 본다.

VI. 결론

지방자치제 도입 20주년에 걸 맞는 지방재정의 개선방안을 모색하기 위해 그 동안 지방재정의 변화를 분석해 보고, 이에 적절한 대응전략을 모색해 보고자 했다.

무엇보다 중앙정부는 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 재정책임성과 투명성을 확보하기 위해서라도 제도적으로 지방의 자율성을 확대할 수 있는 국세의 지방세로의 이양방안을 좀더 구체적으로 파악해 보았다.

또한 지방자치단체 역시 성숙한 자세와 태도를 보여주기 위한 노력이 요구된다. 물론 그 동안의 지방재정제도 개편 역시 중앙의 균형과 효율을 지향하는 집권적인 힘(원심력)과 자치와 형평을 지향하는 지방의 분권적 힘(구심력)이 충돌하는 와중에, 대부분 중앙의 의도와 필요성에 의해 주도되어 온 것이 사실이다.

그러나 지방 역시 국가의 구성원이며 지방재정 역시 국가재정의 한 부분이기 때문에 중앙과 지방간의 갈등과 상충은 더 이상 국가경쟁력 증진에 도움이 되지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 중앙과 지방이 목전의 이익에만 이끌려 근본적인 조세제도와 재정조정제도를 연계하여 개혁하지 못하고, 파편적이며 일시적인 개선을 시도한다면 전혀 의도하지 않았던 문제까지 야기할 수 있다는 점을 중앙과 지방 모두 인식해야 할 것이다.

물론 모든 제도가 일거에 한 순간에 개선되고 향상되지는 않겠지만, 지속적인 관심과 노력으로 지방자치의 향상을 통한 국가발전을 모색해야 하는 것은 국민이든 지역주민이든 다르지 않을 것이다. 그렇기 때문에 앞으로 시작되는 지방자치 시대는 지금까지의 지방자치 제도가 아닌 보다 성숙하고 의연한 중앙과 지방의 관계 속에서 각자 자신이 해야 할 일을 충실히 하면서 서로에게 도움이 되는 진정 "상생(win-win)"의 길로 나아가야 할 것이다.

무엇보다 새로운 정부출범에 발맞춰 지금까지의 땀질식 임기응변식 지방재정 제도개편에서 벗어나, 좀더 장기적인 관점과 시각에서 중앙과 지방의 상생발전을 위한 「중장기 지방재정 개혁방안」의 모색을 새 대통령과 중앙정부 및 국회뿐만 아니라 지방정부가 모두 함께 머리를 맞대어 도출할 수 있기를 기대해 본다.

토론자료

- 토론문 : 윤 석 완 교수 (전북대학교)
- 토론문 : 송 재 복 교수 (호원대학교)
- 토론문 : 정 종 필 교수 (지방행정연수원)
- 토론문 : 김 대 영 박사 (지방세연구원)
- 토론문 : 최 원 철 교수 (전주대학교)
- 토론문 : 유 태 현 교수 (남서울대학교)
- 토론문 : 정 덕 주 박사 (서해대학교)

토 론 문

윤 석 완 (전북대학교 교수)

본 논문은 지방재정을 재정규모, 재정구조, 재정관리 측면에서 지방재정의 쟁점을 중심으로 지방재정의 실태와 현황을 분석하여, 단순 규모확대에 따른 재원보장의 취약성, 의존성 확대에 따른 부담증가와 책임성 강화, 단체간 재정 불균형 심화, 중앙정부 정책에 의한 세수감소 유발, 사회복지비 부담의 지속 적인 증가 등에 대한 문제점을 제시하고 있음.

이러한 지방재정의 문제점을 개선하기 위해서 2가지 관점 즉 협력적 재정거버넌스 및 중앙의 인식 변화와 지방세원확대를 제시하고 있음.

중앙과 지방간의 지방재정관계의 기본방향은 국세와 지방세비율을 현재의 8대 2에서 점차 7대 3 혹은 6대 4가 되도록 변화시켜 현재의 지방재정의 45% 정도인 지방세수입을 1단계에 50%, 2단계에 60%가 되도록 설정되어야 함을 제시하고 있음.

지방세원 확대 방안으로 지방세규모 확대방안, 지방소비세 확대방안, 지방소득세 제도개선, 신세원 발굴 및 법정외세의 도입검토, 지방세감면 축소, 시군위주의 지방세제 개편 등을 제시하고 있음.

본 논문이 이상과 같이 지방재정의 전체적인 측면에서 문제점을 조명하고, 지방세수입 확충을 통한 문제점 해결 방안을 다양한 방면에서 분석 하여 제시한

것은 바람직하다고 생각됨.

본 논문의 완성도를 높이고 위해서 몇 가지 관점에서 의견을 제시하면 다음과 같음.

지방세소비세 확대방안을 현재의 부가가치세의 5%에서 향후 10%, 20%로 하는 안과, 지방세인 등록세를 국세로 이전하고 동일한 규모의 지방소비세를 증대하는 방안을 제시하고 있음.

그러나 부가가치세의 배분비율의 증가에 따라 어느 정도의 지방세수입이 증대되는지에 대한 분석이 없으며, 지방세의 등록세를 국세로 이전하고 동일한 규모의 지방소비세를 증대하는 세목교환방식을 제시하고 있는 데 이 경우도 지방소비세가 어느 정도 이양되어야 하는가에 대한 분석이 없음. 이에 대한 분석이 있으면 지방세원 확충에 대한 결과가 보다 명확해 질 것 같음.

무엇보다도 현행의 지방세소비세는 재정조정기능 강화로 조세의 가격기능이 낮다는 데 문제점이 있어도 이를 해결하기 위한 근본적이 대책이 필요하기 때문에 이에 대한 논의가 필요하다고 봄.

지방소득세제도 개선의 경우 국세의 법인세와 소득세의 세율을 일부 조정하여 지방소득세로 전환하는 경우 지역간 심한 세수불균형 문제가 발생하는 문제가 있어 논의가 필요하다고 생각함.

세원도 국세 소득세 세원과 지방세 소득세 세원으로 이원하여 조정하는 방안에 대한 논의도 필요하다고 생각함.

임의세제나 선택세제 등의 법정외세 도입방안은 바람직하나 그 규모가 작아 지방재정 수입에 실질적으로 큰 도움이 없음. 그러나 지방세에 대한 자주권 확보라는 관점에서 필요하다고 봄.

토 론 문

송 재 복 (호원대학교 교수)

본 연구는 지방세제 확충과 관련하여 재정규모, 재정구조, 재정관리의 측면에서 기존의 재정실태를 역사적, 제도적으로 접근하여 그것에 근거한 대안과 논점을 제시한 연구라 할 수 있음.

한국의 지방재정이 구조적으로 안고 있는 문제와 현실적으로 왜 이 문제가 해결되지 못하고 있고, 앞으로 어떻게 가야 할지의 방향을 탐색했다는 점에서 지방재정의 이해에 상당한 의미를 주고 있다고 사료됨.

문제는 지장재정확충과 관련된 구조적인 문제가 있는데도 불구하고 왜 우리는 지방세제의 개편을 하지 못하는가에 있다고 봄.

○ 지방재정의 문제원인

전반적으로 연구자가 지적하듯이 국세와 지방세의 세입, 세출구조와 재정규모는 구조적인 문제가 있음. 특히 다른 국가와의 비교에서도 의존적이며 자주성을 결여된 현 한국의 지방재정 문제는 심각하며, 지방자치의 관점에서 볼 때에서도 지방의 자율성이나 지방분권과 상당히 괴리되고 있어서 이의 근본적인 해결이 있어야 할 것으로 봄.

한국지방재정의 문제가 지속되는 데는 크게 2가지의 근본적인 원인이 있다고 봄. 하나는 개인적인 차원으로 집권자나 행정관료들의 인식상의 문제라고 봄. 집권자의 문제인식은 정책적 판단을 할 수 있는 정보와 지식의 접근이 가능하여야 하며, 지방재정의 문제해결 의지가 있는가에 따라 좌우된다고 봄. 본 연구자의 분석에서 나타나

듯이 역사적으로 볼 때 지방자치 실시 이후 역대정권에서 지방재정개선을 위한 제도 변화가 거의 역행하는 방향으로 이루어졌음. 국세에 대비하여 지방세의 상대적인 감소가 지속된 것은 지방재정에 대한 집권자의 문제인지가 제대로 되지못한데 있다고 봄. 참여정부시절 이후 지방소득세, 소비세 도입이 이루어져서 다소나마 지방재정개선에 긍정적인 효과가 있었으나 근본적이고 구조적인 문제를 해결하지 못한 상태에 머물러 있다고 할 수 있음. 다행이 현 박근혜당선자의 공약에서는 이 문제를 구체적이지 못하지만 지방소비세율 높이는 등 지방세 비중 지속적으로 확충, 국고보조율 인상 방안 적극 검토,, 지방재정 건전성 악화 대책 마련 쪽으로 정책방향이 잡혀있어서 개선가능성이 기대됨. 그러나 이의 기대가 이루어지기 위해서는 지속적인 토론회, 전문가들의 의견제시, 지자체들이나 지자체의 협의기구(단체)의 요구, 시민여론조성 등이 있어야 한다고 봄.

2번째의 근본적인 문제원인은 지방재정문제를 해결하기 위한 논의구조가 없다는 점을 들 수 있음. 지방재정의 문제의 심각성이나 이의 개선요구를 투입할 수 있는 제도가 결여되고 있다는 점임. 전문가나 일부 시민의 문제인식은 되어 있으나 이를 수렴하고 정책에 반영할 수 있는 구조가 없어 지방재정의 근본적인 논의가 체계적으로 이루어지지 못한다는 것임. 따라서 지방재정개편을 위한 논의기구설치가 우선 이루어져야 할 것임. 이는 행정부자체에서 설치하는 경우와 정치기구로서 국회내에 설치하는 문제를 생각해볼 수 있음. 행정부서가 주도하여 행정, 정치가, 시민, 전문가 등이 참여하는 거버넌스 방식으로 구성하는 것임.

행정자체의 논의구조설치는 집권자의 개선의지를 제고시킨다는 점에서 아주 중요하다고 봄. 이것은 행정부서의 개선의지여하에 달려 있다고 판단됨. 행정부서의 개선의지는 집권자나 정치인, 지역실정 등의 정치행정적 요인이나 상황적 변수들을 전반적으로 검토하려는 입장이어서 쉽게 문제해결에 나설 수 없다고 보나 행정과 전문가, 시민들이 협력하는 거버넌스로 시작해가는 것을 생각해볼 수 있음.

다른 방안은 국회 내에서 지방재정개편을 위한 전문위원회 설치나 의원입법발의를 유도하는 것임. 지역의원들이 중심이 되어 지방재정개선 소위원회를 구성하거나 일정수의 의원들이 입법 발의하도록 하여 국회 내에 논의구조를 설치하는 것임. 이를 위해서는 전국시도지사협의회, 및 시도의회협의회, 시장군수협의회, 시의회협의회, 대통령과 지방자치단체장간의 대화 채널을 활용하여 건의해가는 활동이 요구됨

○ 지방재정제도개선의 방향성

지방재정개선을 위한 구조와 규모를 어떻게 바꿀 것인가는 충분한 논의구조 속에서 변화를 추진하는 것이 바람직함. 일반적으로 조세권력은 중앙과 지방간의 대립적인 구조가 되며 국가권력의 배분적 성격을 띠기 때문에 근본적인 시각전환이 없이는 한계가 있음. 특히 지방재정확충을 위한 제도개선은 국세와 지방세변화 등 국가권력구조의 원천을 바꾸는 것과 같아서 쉽지 않으며 중앙과 지방간의 균형적인 문제, 지방간의 재정규모 격차 등 다양한 문제가 있음. 따라서 지방재정구조변화의 방향은 장기적인 계획을 가지고 점진적으로 추진하는 것이 필요하다고 봄. 예컨대 <지방재정개편기본계획>을 수립하여 단계적이고 점진적인 지방세확충작업을 추진하는 것을 생각해볼 수 있음. 이러한 지방재정개편에서도 우선 고려해야할 것은 단순히 국세의 지방세이양의 문제보다도 지방세의 신세원 발굴이나 과세대상 확대의 문제를 통하여 해결하여야 한다는 것임. 지방자치 차원에서 지방재정분권을 실현하기 위한 방안으로서 다양한 지방세원을 발굴하는 차원의 노력이 법적 근거 속에서 이루어져 한다는 것임.

○ 맺는 말

지방재정의 의존성, 자율성 없는 지방자치는 정치적 자치에 불과하며 경제적, 자주적 지방자치는 아니라고 봄. 실질적이고 자립적인 지방자치가 되기 위해서는 우선 지방의 경제적 능력신장과 자주적인 사업추진능력이 확보되어야 할 것임. 이러한 입장에서 20년이 지난 한국의 지방자치가 실제적이기 위해서는 지방재정 분권이 이루어져 할 것임. 지방세를 통한 자체인건비를 해결하지 못하는 시군이 상존하는 형편에서 지방자치는 모양만 갖춘 형식적 지방자치에 불과함. 사실 현재의 지방자치단체장은 지역재원확보를 위해 서울 상경이 연중의 주요 활동 중의 하나 임. 자치단체장들은 지역출신의 인맥이나 지역정치인을 동원하여 지방교부세나 국고보조금 확보하기 위해서 서울나들이가 일과이며, 어느 경우 자치단체장의 출장과 관련하여 서울사무소를 설치하여 운영하고 있는 실정임. 이는 자치단체의 사회적 비용을 증가시키는 요인이 되며 자치단체장의 역량에 따라 지방재정이 좌우되는 비합리성을 보여주고 있음. 따라서 실질적인 지방자치의 실현과 자치단체장이 주민을 위한 지역 일에 보다 매진하기 위해서는 현 지방재정제도에 대한 근본적인 것들이 이루어져야 할 것임.

토 론 문

정 종 필 (지방행정연수원 교수)

지방자치단체는 복지재정의 부담확대, 부동산 경기침체 등으로 재정압박은 가중되고 있으나 이에 상응하는 재정확충은 제대로 진행되지 못함으로 인하여 그 어느 때보다도 재정적으로 많은 어려움을 겪고 있다.

이러한 측면에서 지방재정의 구조와 규모를 다각적으로 검토하고 지방자치단체의 자체수입 확대를 위한 다양한 방안을 제시하고 있는 본 연구는 시의적절하고 의미 있는 연구로 판단된다.

○ 정부간 기능배분과 세원배분

재정분권 및 자치단체의 지방세 확충을 논의할 때 기능재배분을 전제로 논의하는 경향이 많다. 그러나 본 발표에서도 나타나듯이 현재의 중앙과 지방간의 실질적인 세출비중을 보면 52:48(중앙:지방)의 비중을 보이고 있다. 이러한 세출구조가 현실적인 기능배분을 어느 정도 반영하고 있다는 점을 수용한다면 이에 부합하는 세원배분은 중앙과 지방간의 기능재배분과는 관계없이 우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 그리고 행정체제개편, 중앙과 지방간의 기능재배분 등으로 추가적인 중앙사무의 지방이양이 발생한다면 이에 소요되는 자원 또한 추가적으로 국세의 지방세로의 세원이양을 통해 이루어져야 할 것이다.

○ 지방소비세의 강화

2010년부터 시행되고 있는 지방소비세는 부가가치세 세수의 5%를 재원으로 하고 있으며 2011년 세수 규모는 2조 8,872억원 규모이나 현재의 지방소비세 재원인 부가가치세 5%는 2008년에 단행된 감세조치로 인한 지방재정 감소효과를 보전하는데 한계가 있다.

국회예산정책처(2010) 자료에 따르면 2008년 세제개편 이후 5년간 약 17조의 지방재정감소효과 발생하였으며 지방소비세 도입 이후에도 매년 3.7조의 지방재정감소효과가 발생하고 있다.

〈최근 단행된 세제개편의 지방재정 변화효과〉

(단위:억원)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	누계
2008년 세제개편	지방소득세	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,785
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	소계(A)	-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,742
2009년 세제개편	지방소득세			7,175	5,549	5,569	18,293
	지방교부세			15,036	12,652	12,836	40,524
	소계(B)			22,212	18,201	18,404	58,817
2010년 지방소비세 도입	지방소비세			26,790	28,872	29,900	85,562
	지방교부세			-4,707	-5,248	-5,252	-15,207
	소계(C)			22,083	23,624	24,648	70,355
지방재정 수입 순변동 (A+B+C)		-13,599	-47,264	-35,034	-39,178	-37,495	-172,570

* 국회예산정책처(2010) 자료를 이용하여 재구성.

따라서 현행 지방소비세 규모를 고수할 경우 세제개편으로 악화된 지방재정 여건을 개선할 수 없기 때문에 지방소비세 세수규모 확대를 통해 자체재원 중심의 지방세입 구조를 구축함으로써 실효성 있는 지방자치 구현을 뒷받침하여야 할 것이다. 부가가치세수의 5% 수준인 현행 지방소비세 규모를 2013년 10%로 확대하고, 이후 지방재정여건 등을 감안하여 20% 이상으로 인상하여야 한다. 일본, 호주 등 주요국의 지방재정제도 개혁 사례를 보면 지방자치단체의 자체재원 확대 방향으로 추진하고 있으며, 그 근간은 지방소비세 및 지방소득세의 강화로 나타나고 있다.

현재의 지방소비세 배분방식인 민간최종소비지출에 가중치를 적용한 방법은 지역적 보편성, 지역적 정착성, 안정성 등의 측면에서 많은 비판을 받고 있다. 따라서 지방소비세 재원 확대(부가가치세의 5%에서 10%)와 동시에 지방소비세의 정체성 제고 및 배분방식의 문제점 해소를 위하여 지역소비활동과 지방소비세의 세수배분간의 연계성을 강화할 필요가 있다.

실제로 지방소비세를 도입하고 있는 주요 국가의 세수배분 방식을 보면 대부분 재정여건 뿐만 아니라 소비수준을 중요한 배분지표²⁶⁾로 사용하고 있다.

현재 적용하고 있는 지방소비세 배분방식(민간최종소비지출에 가중치를 반영한 방식)을 전면적으로 개편하는 방안은 자치단체간의 다양한 이해관계로 현실적으로 도입하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 지방소비세 재원의 확대에 맞추어 점진적으로 지역소비활동과 지방소비세 배분액간의 연계성을 강화하는 방향으로 배분방식을 조정하여야 할 것이다. 다만 이 과정에서 수도권과 비수도권간 지방소비세 배분격차의 확대에 의한 자치단체간 재정격차의 확대는 지방재정조정제도를 통해 완화할 수 있을 것이다.

지방재정조정제도에 의한 재정력 격차의 완화는 보통교부세 산정방식을 개편하는 방안과 지역상생발전기금을 이용하는 방안을 고려할 수 있다.

보통교부세는 각 자치단체의 재정부족액을 산정하고 이에 조정률을 적용하여 각 자치단체에 대한 교부액을 산정하는데, 어떤 자치단체의 기준재정수입액이 증가하면 재정부족액이 감소하여 해당 자치단체에 대한 보통교부세 배분액은 감소한다.

26) 지역소비수준을 반영한 배분지표로는 부가가치세액, 부가가치세 과세표준, 업종별 부가가치세액, 민간최종소비지출 등이 있음.

· 보통교부세 배분액 = (기준재정수요액 - 기준재정수입액) × 조정률*

* 조정률 = 보통교부세 자원/자치단체 재정부족액의 합계

지방소비세의 도입 및 지방소비세 세원의 확대는 기본적으로 자치단체의 기준재정수입액의 증가, 재정부족액의 감소를 통해 보통교부세 산정액을 감소시키는 요인으로 작용한다.

지방소비세의 세원이 확대되고 지역소비수준과 지방소비세 배분액간의 연계성을 강화할 경우 상대적으로 수도권 자치단체의 기준재정수입액 증가폭이 크기 때문에 이들 단체에 대한 보통교부세 배분액은 감소한다. 그러나 수도권 자치단체의 지방소비세 증가에 따른 세수증가분이 보통교부세 감소액을 상회하고 서울시의 경우 보통교부세 불교부단체이기 때문에 수도권 자치단체의 순수입은 증가할 것으로 예상된다. 따라서 지방소비세 세원 확대 및 지방소비세 배분시 지역소비수준과의 연계성 강화로 발생하는 수도권과 비수도권간의 재정력 격차를 완화하기 위해서는 보통교부세의 자치단체간 재정형평화 기능을 강화하는 후속조치가 필요하다.

현재 보통교부세의 기준재정수입액 산정식 80%의 기준세율을 적용하고 있는데 이를 상향조정할 경우 지방세 수입이 많은 자치단체에 대한 배분액은 감소한다.

추가적인 재정조정방안으로 현재의 지역상생발전기금이 갖고 있는 재정조정기능을 강화하는 방안을 모색할 수 있다. 현재의 지역상생발전기금은 재정여건이 상대적으로 부유한 수도권 자치단체가 재원을 출연하여 비수도권 자치단체에 배분하는 형식을 취하고 있어 실질적인 수평적 재정조정기능을 갖고 있다.

지방소비세 세원의 확대 및 지방소비세 배분시 지역소비수준과의 연계성을 강화할 경우 수도권 자치단체에 대한 지방소비세 배분액이 훨씬 많이 증가하는데 이 자원 가운데 일부를 지역상생발전기금에 추가로 출연하여 자치단체간 재정격차 완화를 위한 재원으로 활용할 수 있을 것이다.

○ 신세원 발굴 및 과세대상 확대

경제패러다임이 지식기반경제로 변화하였기 때문에 물리적 자산에 기초한 조세체계에서 벗어나 새롭게 부상하고 있는 경제적 가치인 무형자산, 문화 등으로 과세대상을 확장해 나가는 방향으로 조세제도의 틀과 구조를 개편할 필요가 있다.

이러한 점을 고려할 때 무형자산을 대상으로 과세대상을 발굴하고 지속적으로 확장해 나가는 것은 신세원 확보를 통한 지방세 확충측면에서 중요한 의미가 있다.

일례로 탄소배출권은 무형자산으로서 국가가 온실가스 배출권 거래제도에 관한 법률(안)에서 규정하는 배출권 등록부에 기초하여 참가자에게 허용하는 법률적 권한이므로 취득세의 과세 요건을 갖고 있다. 향후 탄소배출권거래제가 활성화될 경우를 대비하여 이에 대한 지방세 과세방안을 검토할 필요가 있다.

○ 비과세·감면 정비

그 동안 남용되고 효과적으로 관리되지 못하였던 조세감면제도를 근본적인 관점에서 재정비해야 하며 일부 추진되고 있다. 행정안전부는 지방세 감면 축소문제를 합리적으로 해결하기 위한 정책방안을 마련하고 추진하고 있다.

추진 중이거나 준비 중인 정책으로는 ① 지방세 감면체계 일원화 및 감면심사방식의 선진화 추진(조세특례제한법상 지방세 감면의 합리적 정비), ② 지방세 감면심사제도 및 체계의 선진화 모색(지방세 감면비율의 법정목표 설정, 감면요청 중앙부처의 감면액 보전방안 제출 의무화 등), ③ 특정분야의 장기화된 감면과 기득권화된 감면(부동산, 제조업, 민간사회단체 등)의 분석 정비(정비된 부분의 사회 양극화 해소, 친환경산업 등 신 성장산업 지원 활용 계획) 등이 있다. 이와 함께 2011년에 도입된 감면조례총량제가 실효성을 확보할 수 있도록 세부 운영방안과 총량산정기준을 마련하여 2012년부터 시행하고 있다.

앞으로는 국제 경쟁력 향상이나 사회적 정의와 형평의 차원에서 불가피한 감세정책을 제외하고는 조세제도를 정상화시키는 동시에 비과세·감면정책을 중기 단위로(3-5년 단위)로 전면 재검토하도록 의무화 하는 방안을 법제화할 필요가 있다. 이러한 접근이 이루어질 때, 지방세 감면대상의 적정화가 추구하고 지방재정의 세수기반이 공고화 될 수 있을 것이다.

토 론 문

김 대 영 (지방세연구원 박사)

“지방세제 개편을 통한 자체세입 확충방안”은 최근 경기 침체, 부동산 경기 위축, 지방복지재정의 확대 등으로 지방재정이 세입·세출 전반이 어려워진 상황에서 시의적절한 논문으로 생각됨

지방세입 확충을 위한 지방세제 개편 방안으로서 다음과 같은 방안을 제시하였음

- ① 지방소비세 확대, 지방소득세 독립세화, 신세원발굴(지방법인세, 지방특별소비세, 스포츠 토토·카지노에 레저세 과세, 지역자원시설세의 과세 대상 확대) 및 법정외세 도입
- ② 지방세 감면 축소
- ③ 시군위주의 지방세 개편

이러한 방안들은 구체적이라기보다는 일종의 방향으로 제시하였기 때문에 전반적으로 바람직한 개편방향을 제시하였다고 생각되어 전반적으로 동의함

본 연구에서 제시된 개편 방향을 중심으로 개인적인 의견을 제시하면 다음과 같음

첫째, 제시된 방향 중에서 지방소비세 확대, 지방소득세 독립세화, 지방특별소비세는 국세의 지방세 이양 성격을 갖는다. 따라서 이러한 방안들은 중앙·지방간 재정 규모의 중립성이나 업무이양에 따른 재원보전 중 어느 하나를 전제로 하고 진행해야 한다. 그리고 구체적으로 논의하게 되면 단순히 국세의 지방세 이양만이 아니라 중앙·지방간 재정조정제도 뿐만 아니라 광역·기초간 재정조정제도도 논의대상에 포함시켜야 함

둘째, 본 연구에서 지방소비세와 관련한 내용 중 취득세를 국세로 이양하고 지방소비세를 확대하는 방안이 검토 대상으로 제시되어 있음

우선 이 방안의 내용을 구체적으로 검토하면 다음과 같음 :

- 2012년 예산기준으로 취득세는 14조 7,971억원으로 지방세 53조 7,953억원의 27.5%를 차지함. 반면 대체 세원으로 거론되는 지방소비세는 2조 9,586억원으로 지방세수의 5.5%를 차지하며, 취득세의 20%에 해당하는 규모임
- 만일 취득세를 국세로 이양하고 이에 해당하는 세수를 지방소비세를 통해서 보전하고자 한다면, 지방소비세는 현재의 5배로 확대되어야 한다. 이렇게 될 경우 지방소비세 세율은 현재 5%에서 25%로 인상될 것임

이 방안은 다음과 같은 점을 고려하여야 함

- ① 중앙정부와 지방정부간 전체 세수 규모는 중립적으로 유지한다고 해도 개별 시도 별로는 지방세수의 변화가 발생함. 수도권 전체로는 3조 9,106억원의 세수감소로 이는 수도권 지방세수의 12.6%에 해당하는 규모임. 그리고 시도 별로는 서울이 -1조 473억원(-7.1%), 인천 -6,529억원(-20.4%), 경기 2조 2,104억원(-16.7%)로 나타남.
- ② 현재 취득세는 특별시·광역시의 재원조정교부금의 재원으로 사용되는데, 서울과 인천의 이러한 세수감소는 자치구의 재원조정교부금 감소로 이어진다. 또한 경기도가 시군에 교부하는 재정보전금도 감소하게 된다. 이와같이 취득세의 국세전환은 과세주체인 시도뿐만 아니라 해당 시도의 기초자치단체까지도 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 함

셋째, 본 연구에서 제시한 지방정부 내부의 지방세제 개편 방안, 시군위주의 지방세제 개편은 적극 찬성함. 구체적으로 도세 중 어느 세목을 시군으로 이양할 것인가는 신중히 검토해야겠지만, 우선적으로 다음과 같은 점을 고려해야 함

- ① 시와 군이 재정사정이 다르므로 현재 시군세가 동일한 세목으로 되어 있는 것을 시세와 군세가 다르게 이원화할 필요가 있음. 사실상, 특별시와 광역시의 광역·기초간 세원배분은 다르게 되어 있음
- ② 도세의 시군세 이양은 도와 시군간에 시군으로 이양되는 세수 만큼 재정보전금 규모를 조정하여 재원중립을 유지하도록 함

끝으로 지방지치단체와 지방재정 전문가 들은 지방재정의 건전성과 책임성 제고를 위하여 본 논문에서 제시된 방안들이 실시될 수 있도록 많은 노력을 경주할 필요가 있으며, 오늘의 전북재정포럼도 이러한 노력의 일환으로서 큰 의미를 부여할 수 있음

토 론 문

최 원 철 (전주대학교 교수)

지방자치제도가 실시된 지 20년이 경과되었지만 지역주민의 다양한 선호와 지역특성을 반영한 지방공공재를 공급하는 자율적이고 책임성 있는 지방분권이 실시되고 있다고 보기 어려우며 그 이유로는 지방자치단체의 열악한 재정여건으로 아직도 중앙정부의 재정지원에 크게 의존하고 있다는 발표자의 진단에 동감을 한다. 특히 가속화되는 저출산·고령화 추세로 인하여 생산가능인구의 감소로 인한 전반적인 세수의 감소가 예상되는 상황에서, 최근의 지자체단체장들의 선심성 공약까지 남발되어 사회복지지출 지속적인 증가가 예상되고 있어서 지방재정자립도 개선을 위한 논의가 시의적절하다고 보여진다.

발표자는 지방재정의 실태와 현황을 지방재정규모, 세입과 세출로 구분되는 지방재정구조 그리고 지방재정관리적 측면에서 분석하였다. 그 중에서 지방재정의 효율성과 건정성 측면에서 지방재정구조에 초점을 맞추어 토론하고자 한다. 우리나라 중앙과 지방간 자원배분 구조는 세입배분은 8:2 정도인 반면에 세출배분은 4:6 정도로 나타나고 있어, 지방재정이 세입과 세출의 괴리가 매우 큰 구조로 되어 있으며 이러한 괴리로 인한 지출을 중앙정부로부터의 이전재원(지방교부세, 국고보조금 등)으로 충당하고 있다. 2011년 기준 이전재원이 지방재정지출에서 약 65%를 차지하여 매우 높은 수준으로 나타나고 있는데, 이렇게 이전재원비중이 높은 현행 지방재정구조는 자치단체의 재정적 자율성을 제한할 뿐만 아니라 자치단체의 책임성도 약화시키게 될 것이다.

이런 측면에서 볼 때 지방재정 건전성 확보를 위해서는 지방세수의 확보가 필수적이며, 더욱이 이전재원 확대보다 자체재원의 확충이 필요하고 이를 통해 지방자치단체가 지출책임을 담당하도록 함으로써 재정의 책임성을 강화할 필요가 있다. 이러한 방향의 지방재정의 개선을 위해서는 지방자치단체를 중앙정부의 대리인이 아니라 중앙정부의 협력적인 동반자로서의 인식전환이 우선되어야 한다는 발표자의 입장에 전적으로 동감한다. 몇가지 첨언을 하면 다음과 같다.

1) 편익원칙에 부합하고 신장성이 있는 부문에서의 지방세 인상필요

지방재정 건전성을 위해서는 지방세수의 증대가 필수적이고 이를 위해 지방세의 인상은 필수적일 것 같다. 다만 어떤 부분의 세금을 인상시킬 것이냐에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다. 지방세 과세의 주요 원칙으로 거론되고 있는 편익원칙에 부합하면서 신장성, 보편성 그리고 안정성 등에 적합한 부분의 세금이 인상이 점진적으로 논의될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 바람직한 부문으로는 토지세(또는 재산세)와 주행세(교통세) 그리고 소비세 등이 논의 될 수 있을 것 같다.

2) 지방교부세의 비중축소와 간소화가 필요

지방세 증대 등으로 지방자체재원이 확대될 경우 그 반대급부로서 교부세가 감소하기 때문에 지방의 재원확대로 이어지지 않을 수 있다. 따라서 지자체의 입장에서 자체재원확보를 선호할 동기가 약화 될 수도 있다. 그리하여 보통교부세의 역할을 세출과 세입의 괴리에서 오는 재정여건의 악화를 일부 보전해주는 재정지원을 주기능으로 하는 개편논의가 필요하다고 본다.

3) 환경세의 지방재원화가 필요

편익원칙의 과세원칙을 지방공공재 영역에도 확대하여 지방자치단체가 제공하는 지방공공서비스로부터 주민들이 받는 편익에 따라 환경세를 부과하고 이

를 지방재원화 할 필요가 있다고 본다. 대기오염, 수질오염 그리고 폐기물처리 등 환경오염의 발생은 전국적이지만 오염배출량의 정도는 지역에 따라 차이가 날 수 있다. 전라북도 같은 경우 산업화가 심화되지 않아서 대기오염의 정도는 상대적으로 심하지 않을 수 있지만 음식물 쓰레기 배출이 많은 지역으로 볼 수 있다. 이러한 환경문제의 지역성에 기초하여 환경세는 지방이 중심적인 역할과 관리가 가능하도록 지방세원화할 가능성을 고려할 필요가 있다. 나아가서 지구 온난화의 주 원인인 이산화탄소 배출량 억제를 위해 화석연료 사용에 따른 환경세 부과를 고려한다면 지방세원을 확대하면서 기후변화에 대응할 수 있는 하나의 대책이 되지 않을까 생각한다.

토 론 문

유 태 현 (남서울대학교 교수)

지방자치의 원활한 시행을 저해하는 주요한 원인 가운데 하나로 지방재정의 취약성을 들 수 있다. 지방재정이 열악한 까닭은 1차적으로 지방자치단체의 세입 기반이 부실하기 때문이다. 또한 여기에 더하여 지방세출의 비효율적 운영도 원인이라고 할 수 있다. 따라서 지방재정 여건의 개선을 위해서는 지방세입의 확충과 지방세출의 합리적 관리가 요구된다. 지방 재정력을 결정하는 직접적인 요인은 세입이기 때문에 지방재정의 강화는 지방세출의 개선보다는 지방세입의 확충에 무게를 두는 방향으로 추진되어야 한다.

지방세입의 확충은 의존재원(이전재원)을 줄이는 대신 자체재원을 늘려 지방자치단체로 하여금 재정운영의 자율성과 책임성을 담보할 수 있도록 함으로써 그 성과의 극대화를 도모해야 한다. 지방자치단체의 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되는데, 재원의 항구성과 안정성 등을 고려할 때 지방세를 근간으로 하는 지방세입 구조를 구축해야 한다. 지방세의 강화를 위해서는 중앙편중적 세원의 지방이양을 통한 지방세 신설, 지방자치단체 과세자주권의 확충, 공동세제도의 활성화 등의 조치가 필요하다. 더불어 현행 지방세제 운영의 불합리성을 개선하는 노력이 병행되어야 한다.

본 논문은 1991년 지방자치제도 부활이후 해마나 악화되고 있는 지방재정 여건을 실질적으로 개선할 수 있는 구체적인 대안을 제시하고 있다. 지방재정력의 강화를 위해서는 지방자치단체의 자체세입 기반이 확충되어야 하며, 그를 위해서는 지방세

세수를 늘릴 수 있는 다양한 방안이 모색되어야 한다는 지적에 전적으로 공감한다.

이와 관련하여 지방자치단체의 재정여건이 갈수록 어려워지는 것은 현행 지방세제가 조세가격(value for money) 기능을 제대로 수행하기 어려운 구조로 되어 있고, 지방자치단체가 독자적으로 세입확충을 도모할 수 없도록 규율하고 있는 법·제도적 제약에 기인한 결과라고 할 수 있다는 평가는 적절한 것으로 판단된다. 하지만 그 원인은 두 가지 측면에서 찾을 수 있을 것이다. 첫째, 현행 지방재정시스템의 근본적인 한계에 기인한다. 우리나라 지방자치단체는 세입을 조달함에 있어 1차적으로 자체재원인 지방세를 확보하고, 그 이후 부족재원을 지방교부세 등 의존재원으로 메우는 방식을 따르고 있다. 반면 미국 등의 국가는 중앙정부로부터의 의존재원을 확보하고, 그리고 모자라는 재원을 해당 지방정부가 주민으로부터 지방세를 징수하여 조달하게 된다. 그렇기 때문에 이 과정에서 지방세의 조세가격기능이 작동하게 된다. 이런 차이 때문에 미국 등 서구 국가와 달리 우리나라는 원천적으로 지방세의 조세가격기능이 작동할 수 없는 상황이다. 이런 현실을 무시하고 일각에서 우리나라 지방세의 조세가격기능을 강화해야 한다는 대안을 제시하는 것은 실효성을 담보하기 어렵다. 따라서 현행 지방세제가 조세가격 기능을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 현재와 같은 지방재정운영 틀을 근본적으로 개혁하지 않으면 가능하지 않다고 하겠다. 둘째, 지방자치 내지 지방재정의 본질에 대한 관련 당사자의 인식미흡을 들 수 있다. 많은 지방자치단체들이 필요한 세입을 확보함에 있어 자체재원이든 의존재원이든 무관하다는 입장을 드러내고 있다. 이런 분위기가 일소되지 않는 상황에서는 자체재원 중심의 지방세입 구조 구축이 요원할 수 있으며, 지방세의 강화와 관련하여 지방자치단체 간 합의를 이끌기 쉽지 않은 상황이라고 할 수 있다.

우리나라는 지방재정 건전성 강화를 위해 사전적 지방재정관리제도로 지방재정투·융자심사제도, 타당성 조사제도, 지방채무관리제도, 지방재정위기 사전경보시스템, 중기지방재정계획제도 등을 시행하고 있으며, 사후적 지방재정관리제도로 지방재정공시제도, 지방자치단체 통합결산체계, 지방자치단체 재정분석·진단제도 등을 시행하고 있다. 지방재정 건전성 제고를 위해서는 사전적 지방재정관리제도와 사후적 지방재정관리제도 간 유기적 연계를 모색해야 하며, 현재의 여건을 고려할 때 2011년에 도입되어 아직 온전한 작동 체계를 마련하지 못하고 있는 지방재정위기

사전경보시스템의 내실화에 각별한 관심을 기울여야 한다. 더불어 사후적 지방재정 관리제도의 운영 성과가 향후 지방재정 운영에 반영될 수 있도록 환류(feed-back)시스템을 실질화해야 하며, 지방자치단체 스스로 재정 건전성 담보에 노력하도록 유도하는 내부통제를 강화하는 조치가 요구된다.

본 연구는 지방세수 확대방안으로 첫째, 국세의 이양 등을 통한 지방세 규모 확대 방안과 둘째, 현행의 국세와 지방세의 세원배분 구조를 유지하면서, 지방세만의 탄력세율 확대와 과세대상 확대 및 체납세 정리 등 지방세정 개혁을 통한 방안 등을 제안하고 있다. 이와 같은 방안들은 어느 하나의 시행만으로도 지방세수 확충이 이루어질 수 있는 선택적 사항이 아니며, 동시에 추진되어야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다.

일부 학자를 중심으로 지방세인 등록세(현행 취득세)를 국세로 넘기고, 동일한 규모로 지방소비세를 증대시키는 세목교환 방식이 제안되고 있다. 이는 지방도 중앙에 대해 요구만 하지 말고 그에 상응하는 부담을 해야 한다는 차원에서 얼핏 보면 합리적인 제안으로 착각을 일으킬 수 있다. 이런 주장의 근거로 현행 취득세를 구성하는 이전 등록세가 국세에서 지방세로 이관된 세목이라는 점과 동 세목이 국가정책 과세로 폭넓게 활용되고 있는 점이 지적되고 있다. 하지만 지방세의 본질과 실태를 들여다보면 그런 주장을 해서는 안 된다. 취득세(이전 등록분 등록세 포함)는 핵심 과세 대상이 부동산이며, 이는 지역에 정착성을 특징으로 하기 때문에 지방자치단체가 과세권을 갖는 것이 적절한 세목이라고 할 수 있다. 그런 까닭에 일본 등 다른 국가들도 취득세는 지방세 세목으로 설치되어 있다. 한편 취득세는 국가가 정책목적으로 광범위하게 활용하고 있지만 여전히 현행 지방세 세목 가운데 세수가 가장 큰 근간 세목이다. 그럼에도 불구하고 취득세를 국세로 이양하자는 제안은 지방세제의 기본 틀을 흔들 수 있기 때문에 받아들이기 어려운 제안일 수 있다. 오히려 취득세가 지방세라는 사실을 망각한 듯이 지나치게 국가 정책과세로 활용하는 불합리한 상황을 개선하는데 보다 노력을 기울여야 할 것이다.

토 론 문

정 덕 주 (서해대학교 교수)

I. 서론

중앙정부의 인식 전환 필요

- 단순한 대리인이 아니라 중앙정부의 협력적인 동반자로서의 시각이 필요.

IV. 지방재정의 구조적인 문제

3. 단체간 재정불균형심화

- 지역균형발전정책 절실
- 세대별 복지정책필요.
 - 열심히 일해서 세금내는 40대 이하 세대의 운명을 은퇴했거나 은퇴를 앞둔 50 이상 세대가 결정하는 정치구조, 부담은 40대 이하가 하고, 혜택은 50이상 세대가 누리는 정치적 결정은 엄청난 갈등을 야기
 - ex.노인 무임 승차 제도 폐지 운동

5. 사회복지부담의 지속적인 증가

- 선진복지국가인 스웨덴, 복지규모 축소:
 - 복지망국병 운운: 비만환자가 다이어트 하니 영양실조 걸린 사람도 밥 굶겠다고하는 현상이며 “복지 실조”를 해결해야함(기초 생활 급여, 기초노령연금, 기초 장애연금, 영유아보육료 지원 등)

V. 지방재정 개선을 위한 지방세원 확대방안

○ 단계별 지방재정구조 개편 방향

1. 자율재정 확대
2. 국세, 지방세 비율 현재 8:2 비율을 6:4로 확대
3. 지방세 확대방안
 - 1) 교육재정의 개선방안
 - 교원 봉급, 교육과학기술부의 특별회계 편성
 - 향후 교육재정, 중앙재정에 편입
 - 2) 지방소비세 확대방안
 - 현행 부가가치세의 5%를 10%로 인상하는 안에 대해서는 양 부처간의 대립 첨예
 - 현행 비율의 인상 방향은 내국세 규모 감소, 지방 교부세의 규모 축소 우려
 - 3) 지방소득세제도 개선
 - 독립세원화(국세인 법인세와 소득세의 세율을 일부 감하고 해당 세원에 대해 직접 지방소득세를 부과하는 제안.)
 - 현행 비율인상방향 또한 내국세 규모감소, 지방교부세의 규모축소 우려
 - 4) 신세원 발굴 및 법정외세 도입
 - 지방 특별 소비세, 레저세, 지역자원시설세, 법정외세
 - 5) 지방세 감면 축소
 - 본연의 목적, 성격과 부합하지 않는 경우 과세로 전환
 - 6) 광역 자치 단체 : 세수 편중
 - 광역자치단체 69.8% : 시군세 24.2%(군의 경우 3.8%)
 - 시·군 등 기초자치단체의 경우 재정 운영이 가능하도록 세목이양
 - 현재시각은 지방재정규모가 실제로 하는 일이나 기능에 비해 과다하다는 인식이 있어 쉬운 결론에 도달하기 어려움.

Jthink 2012

2012 전북재정포럼

발행인 | 김 경 섭

발행일 | 2012년 12월 31일

발행처 | 전북발전연구원

560-860 전북 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696번지
(효자동3가 1052-1)

전화:(063)280-7100 팩스:(063)286-9206

본 출판물의 판권은 전북발전연구원에 속합니다.



560-860 전라북도 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696(효자동 3가 1052-1)

Tel 063-280-7100 Fax 063-286-9206

www.jthink.kr