공개토론회 자료

본 자료는 배포시부터 보도해주시기 바랍니다.

2013~2017년 국가재정운용계획

- 지방재정 분야 -

일시: 2013. 6. 12(수) 14:00～15:30

장소: 여의도 63 컨벤션센터 2층

국가재정운용계획
지방재정 분야 작업반

본 자료는 2013～2017년 국가재정운용계획 지방재정 분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

13:30～14:00 등 록

14:00～15:30 **지방재정 분야**

- 주제 : 중앙과 지방간 재원배분 개편방안

사 회 : 김동건 (서울대학교 행정대학원 명예교수)

발 표 : 김정훈 (한국조세연구원 재정연구본부장)

토 론 : 조임곤 (경기대학교 행정학과 교수)

이영희 (지방세연구원 수석연구위원)

김재훈 (서울과학기술대학교 행정학과 교수)

정정순 (안전행정부 지방재정정책관)

진양현 (기획재정부 행정예산심의관)

목 차

토론 주제 : 중앙과 지방간 재원배분 개편방안

Ⅰ. 논의의 배경 ····· 1

Ⅱ. 지방재정 현황분석 ····· 2

1. 중앙과 지방의 세입 ····· 2

가. 중앙과 지방의 조세수입 ····· 2

나. 중앙·지방의 세입과 세출 ····· 6

다. 지자체 세입구조 ····· 7

2. 중앙과 지방의 세출 ····· 10

가. 중앙과 지방의 분야별 세출 구조 ····· 10

나. 중앙과 지방의 복지세출 구조 ····· 12

3. 국고보조금 현황 ····· 17

가. 국고보조금 개수 및 규모 추이 ····· 17

나. 부처별 보조금 규모와 사업내역 ····· 19

4. 지방소비세 운영현황 ····· 24

Ⅲ. 외국의 지방재정 ····· 27

1. 중앙과 지방의 세입 구조 ····· 27

가. 국민부담률 ····· 27

나. 일반정부 세입구조 ····· 28

다. 조세수입 대비 지방세 비중 ····· 30

2. 중앙과 지방의 세출 구조 ····· 32

가. 일반정부 세출 ····· 32

나. 사회복지 세출 ····· 33

3. 일본의 지방재정 ····· 35
4. 외국의 소비관련 지방세제 ····· 38
가. OECD 국가의 지방세 세입구조 ····· 38
나. 지방세와 이전재원 구분의 국제 기준 ····· 41
다. 일본의 지방소비세 ····· 43

Ⅳ. 국고보조금 및 지방소비세 제도 개편방안 ····· 45

1. 국고보조금의 개편 ····· 45
가. 국고보조금 개별 제도의 개편 방안 ····· 46
나. 국고보조금과 관련 재정제도의 전면적 개편 ····· 50
2. 지방소비세 제도 개편 ····· 52

지방재정

중앙과 지방간 재원배분 개편방안

Ⅰ. 논의의 배경

□ 중앙정부와 지자체의 복지세출 증대에 따라 중앙·지방의 재정관계를 둘러싼 다양한 정책이슈가 대두되고 있음

○ 특히 지자체의 복지세출 증가가 지방재정의 압박 요인으로 작용하므로, 국고보조금의 개편 등을 통하여 국가재원의 활용도를 높이는 방안을 모색하는 것이 필요

□ 한편 2010년 VAT의 5%인 지방소비세가 도입 된 이후, 이를 확대하여 지자체의 재원을 확충하는 것이 필요하다는 주장이 또한 제기되고 있음

○ 특히 최근 복지세출이 증가하면서 지자체의 대응 지방비가 빠른 속도로 증가하여 지방재정의 압박 요인으로 작용한다는 비판이 제기되고 있음

○ 그러나 또 한편으로는 VAT 세원의 수도권 집중, 중앙세입의 감소 등의 이유로 지방소비세의 추가 인상이 어렵다는 의견도 팽팽히 맞서고 있음

□ 국민들의 복지사업 요구의 증가에 따른 재정압박에 대응하는 재정정책과 중앙·지방간 역할 분담 및 재원부담의 조정에 대한 논란은 향후 지속될 것으로 예상됨

○ 따라서 중기적이고 근본적인 관점에서 중앙·지방간 재정관계를 조명하고,

○ 당면한 현안으로서 국고보조금의 개편 방안과 지방소비세 제도의 평가 및 향후 운용방안에 대한 분석과 검토가 필요함

Ⅱ. 지방재정 현황분석

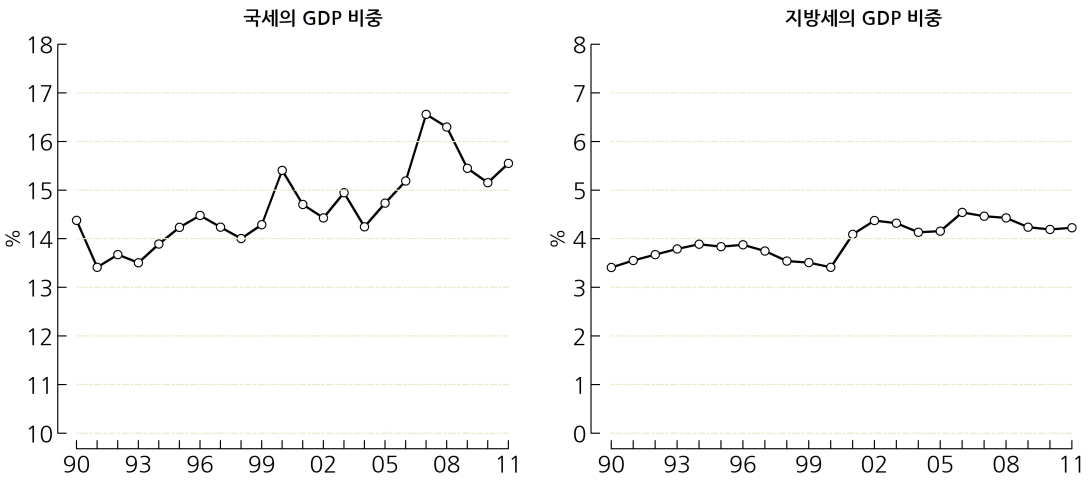
1. 중앙과 지방의 세입

가. 중앙과 지방의 조세수입

□ 우리나라의 국세 수입은 1990년 26.85조원(GDP의 14.4%)에서 2011년 192.4조원(GDP의 15.55%)으로 증가하였고, 지방세 수입은 1990년 6.37조원(GDP의 3.4%)에서 2011년 49.2조원(GDP의 4.2%)으로 증가하였음

[그림 1] 국세와 지방세의 GDP 비중 추이(1990~2011)

(단위: %)



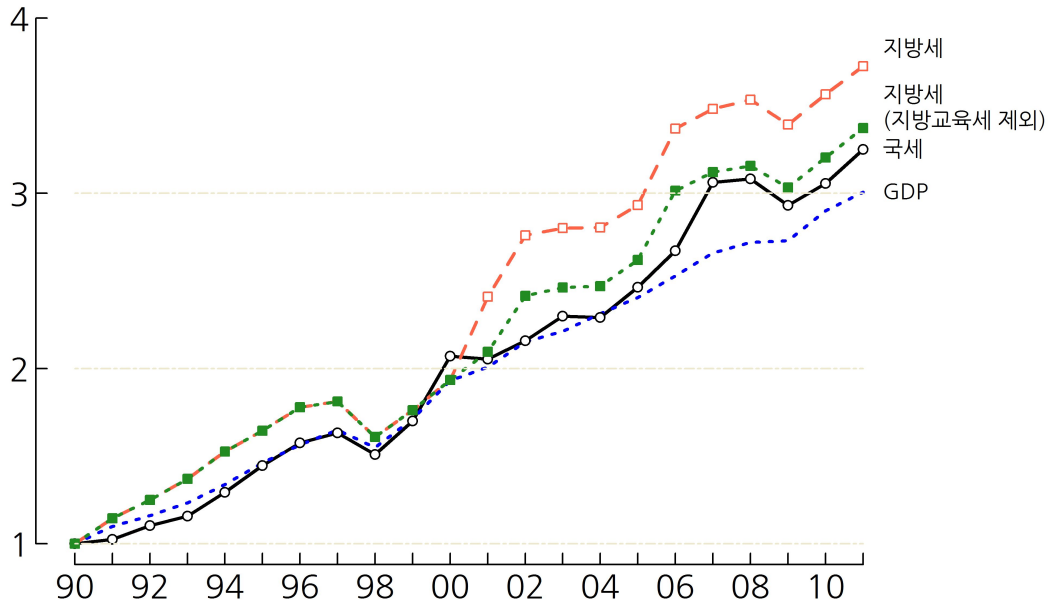
□ 1990년부터 2011년까지 국세와 지방세의 증가율은 각각 3.25배와 3.73배로 지방세의 증가율이 다소 높음

○ 지방세에서 지방교육세를 제외하더라도 동 기간 동안 지방세의

증가율이 3.37배로 다소 높음

○ 한편 동 기간 동안 GDP 증가율은 3배로서, GDP 대비 국세 부담률과 지방세 부담률이 동 기간 동안 지속적으로 상승하였음

[그림 2] 1990년 이후 국세와 지방세의 증가율



□ 조세 수입 대비 지방세 비중은 '90년 19.17%에서, '95년 21.25%로 증가하였고, 2000년 다시 18.14%로 감소하였다가 '01년 지방교육세의 도입 이후에는 21.77%, '05년 22%, 그리고 '11년 21.37%로 21~22% 수준을 유지하고 있음

○ '10년 대비 '11년 지방세 비중이 다소 하락하는 추세를 보이는데, 이는 '08년 경제위기 이후 우리나라 경기의 빠른 회복으로 '11년 국세 세수가 전년도 대비 8.3%로 크게 증가하였기 때문

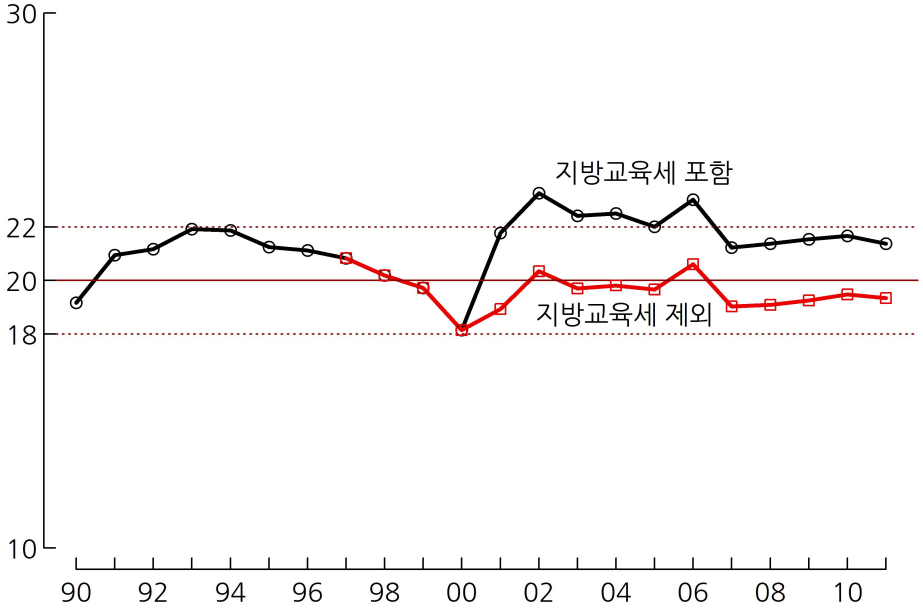
- 그러나 '11년 경기의 둔화가 다시 발생하여 '12년 세수가 5.5% 증가하여 예산보다 2.8조원 덜 걷히는 등 세수실적이 낮기 때문에, 경기 변화에 덜 민감한 지방세의 국세 대비 비중이 '12

년에는 다시 증가할 것으로 예측됨

○ 한편 지방세에서 지방교육세를 제외할 경우 지방세의 조세 대비 비중이 '01년 18.93%, '05년 19.66%, '11년 19.34%임

[그림 3] 지방세 비중 추이(1990~2011)

(단위: %)



□ 국세와 지방세의 구조를 분석할 때, 한 가지 주목할 점은 지방교육세의 낮은 세수 신장성임

○ 지방교육세는 '08년 4.86조원을 기록한 이후 '11년 세수가 4.97조원으로 세수가 거의 정체 상태에 머물러 있음

<표 1> 국세 및 지방세 추이(1990~2010)

(단위: 조원, %)

연 도	GDP	조세	국세	내국세	지방세	지방교육세	지방세비중	지방세비중(지방교육세 제외)
1990	186.69	33.21	26.85	19.13	6.37	-	19.17	-
1991	226.01	38.35	30.32	23.51	8.04	-	20.95	-
1992	257.53	44.68	35.22	28.86	9.46	-	21.18	-
1993	290.68	50.29	39.26	32.86	11.03	-	21.93	-
1994	340.21	60.49	47.26	36.73	13.23	-	21.87	-
1995	398.84	72.09	56.77	42.36	15.32	-	21.25	-
1996	448.60	82.35	64.96	46.91	17.39	-	21.12	-
1997	491.13	88.33	69.93	49.57	18.41	-	20.84	-
1998	484.10	84.95	67.80	48.50	17.15	-	20.19	-
1999	529.50	94.24	75.66	53.12	18.59	-	19.72	-
2000	603.24	113.54	92.93	67.78	20.60	-	18.14	-
2001	651.42	122.46	95.79	70.21	26.66	3.48	21.77	18.93
2002	720.54	135.49	103.97	79.55	31.53	3.96	23.27	20.35
2003	767.11	147.80	114.66	89.50	33.13	4.01	22.42	19.71
2004	826.89	152.00	117.80	92.68	34.20	4.08	22.50	19.81
2005	865.24	163.44	127.47	101.83	35.98	3.84	22.01	19.66
2006	908.74	179.34	138.04	111.47	41.29	4.34	23.03	20.61
2007	975.01	204.98	161.46	130.24	43.52	4.51	21.23	19.03
2008	1,026.45	212.79	167.31	134.54	45.48	4.86	21.37	19.09
2009	1,065.04	209.71	164.54	133.71	45.17	4.79	21.54	19.25
2010	1,172.80	226.88	177.72	140.63	49.16	4.97	21.67	19.48
2011	1,237.13	244.68	192.38	157.07	52.30	4.97	21.37	19.34

자료: 한국은행. 행정안전부.

나. 중앙·지방의 세입과 세출

□ ‘13년 정부 예산은 중앙정부 263.6조원, 지자체 156.9조원, 교육지자체 51.5조원으로 각각 정부 총예산의 55.9%, 33.2%, 10.9%를 차지함(<표 2>)

□ 중앙정부의 세입 예산에는 지자체와 교육지자체에 이전하는 이전재원(지방교부세, 국고보조금, 지방교육재정교부금)이 포함되어 있으므로, 세출 기준으로는 중앙정부, 지자체, 교육지자체의 재원이 각각 152.6조원(42.6%), 151.0조원(42.1%), 55.0조원(15.3%)으로 중앙재정과 지방재정(교육재정 포함)의 비중이 약 43:57이 됨(<표 3>)

〈표 2〉 중앙예산, 지방예산 및 교육예산(‘07~’13)

(단위: 조원, %)

구 분	‘07예산	‘08예산	‘09예산	‘10예산	‘11예산	‘12예산	‘13예산
중앙정부예산	176.8	195.1	217.5	225.9	235.6	248.6	263.6
(비중)	(54.8)	(54.5)	(55.1)	(55.5)	(56.0)	(55.5)	(55.9)
지방예산	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9
(비중)	(34.8)	(34.9)	(34.8)	(34.4)	(33.5)	(33.8)	(33.2)
지방교육예산	33.6	37.9	40.0	41.1	43.9	47.7	51.45
(비중)	(10.4)	(10.6)	(10.1)	(10.1)	(10.5)	(10.7)	(10.9)

자료: 안전행정부, 「2013년 지방자치단체 예산개요」, 2013.

〈표 3〉 중앙지출, 지방지출 및 교육지출

(단위: 조원, %)

구 분	‘07예산	‘08예산	‘09예산	‘10예산	‘11예산	‘12예산	‘13예산
중앙정부 지출	104.8	110.5	132.7	136.2	137.4	146.1	152.6
(비중)	(42.3)	(40.3)	(42.9)	(43.7)	(42.8)	(42.8)	(42.6)
지자체 지출	108.0	123.5	133.9	133.6	136.5	144.0	151.0
(비중)	(43.6)	(45.1)	(43.3)	(42.8)	(42.5)	(42.2)	(42.1)
지방교육 지출	35.1	40.0	42.7	42.1	47.4	50.98	55.0
(비중)	(14.1)	(14.6)	(13.8)	(13.5)	(14.7)	(15.0)	(15.3)

자료: 안전행정부, 「2013년 지방자치단체 예산개요」, 2013.

다. 지자체 세입구조

□ ‘13년 예산 기준으로 지자체 전체세입은 156.9조원이고, 이 중에서 지방세 53.75조원(34.3%), 세외수입 33.41조원(21.3%), 지방교부세와 국고보조금이 각각 31.46조원(20.05%), 34.17조원(21.78%)임

〈표 4〉 지자체 세입구조(2007~2013)

(단위: 조원, %)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총규모	합계	111.99	124.97	137.53	139.86	141.04	151.10	156.89
	지방세	38.07	43.55	47.07	47.88	49.74	53.80	53.75
	세외수입	27.85	30.10	33.77	31.56	29.58	32.10	33.41
	교부세	21.41	24.13	26.51	25.55	27.41	29.22	31.46
	보조금	21.16	23.69	26.50	29.70	30.57	32.05	34.17
	지방채	3.50	3.50	3.69	5.17	3.74	3.94	4.96
(비 중)	지방세	(34.00)	(34.85)	(34.22)	(34.23)	(35.27)	(35.60)	(34.26)
	세외수입	(24.87)	(24.09)	(24.55)	(22.56)	(20.97)	(21.24)	(21.30)
	교부세	(19.12)	(19.31)	(19.27)	(18.27)	(19.43)	(19.34)	(20.05)
	보조금	(18.89)	(18.96)	(19.27)	(21.24)	(21.68)	(21.21)	(21.78)
	지방채	(3.12)	(2.80)	(2.68)	(3.70)	(2.65)	(2.61)	(3.16)

주: 당초 예산 기준.

자료: 행정안전부, 「2013년 지방자치단체 예산개요」, 2013.

□ 지자체 유형별 세입구조를 보면, 서울의 총세입에서 지방세가 차지하는 비중이 62%이고, 울산과 경기가 그 뒤를 이어 각각 46.7%와 46.5%를 차지함

○ OECD 국가들 중 지방세입에서 지방세 비중이 45% 이상이면 상당히 높은 수준이고, 60% 이상은 OECD 국가들 중 가장 높은 수준(스웨덴과 독일 주정부 등)임

○ 반면 도의 지방세 비중은 10%~20%의 분포를 보여 지방세 비중이 상당히 낮음

〈표 5〉 광역지자체 유형별 세입 규모 및 비중(2012)

(단위: 억원, %)

세입 유형	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
합계	237,118	84,955	57,571	78,663	34,095	31,195	28,666	284,760
지방세	146,519	32,116	20,310	31,966	11,256	12,759	13,378	132,432
세외수입	60,283	14,734	9,691	23,166	6,130	6,427	7,544	84,600
교부세	2,293	11,535	9,825	4,712	6,237	4,273	2,058	18,347
보조금	21,384	23,140	15,532	14,738	9,333	6,735	4,886	42,857
지방채	6,639	3,430	2,214	4,081	1,138	1,002	800	6,525
(비중)								
지방세	(61.79)	(37.80)	(35.28)	(40.64)	(33.01)	(40.90)	(46.67)	(46.51)
세외수입	(25.42)	(17.34)	(16.83)	(29.45)	(17.98)	(20.60)	(26.32)	(29.71)
교부세	(0.97)	(13.58)	(17.07)	(5.99)	(18.29)	(13.70)	(7.18)	(6.44)
보조금	(9.02)	(27.24)	(26.98)	(18.74)	(27.37)	(21.59)	(17.04)	(15.05)
지방채	(2.80)	(4.04)	(3.85)	(5.19)	(3.34)	(3.21)	(2.79)	(2.29)

세입 유형	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합계	72,391	58,797	87,054	80,163	101,211	125,124	119,907	29,279
지방세	12,589	12,949	21,480	13,780	14,216	22,312	34,129	5,762
세외수입	10,349	10,052	14,746	10,790	13,487	21,985	23,477	3,498
교부세	30,098	19,793	25,282	30,086	40,109	47,261	30,943	9,309
보조금	17,996	14,797	23,897	23,834	31,953	31,501	28,050	9,850
지방채	1,359	1,207	1,649	1,672	1,446	2,065	3,308	862
(비중)								
지방세	(17.39)	(22.02)	(24.67)	(17.19)	(14.05)	(17.83)	(28.46)	(19.68)
세외수입	(14.30)	(17.10)	(16.94)	(13.46)	(13.33)	(17.57)	(19.58)	(11.95)
교부세	(41.58)	(33.66)	(29.04)	(37.53)	(39.63)	(37.77)	(25.81)	(31.79)
보조금	(24.86)	(25.17)	(27.45)	(29.73)	(31.57)	(25.18)	(23.39)	(33.64)
지방채	(1.88)	(2.05)	(1.89)	(2.09)	(1.43)	(1.65)	(2.76)	(2.94)

자료: 행정안전부, 「2012년 지방자치단체 예산개요」

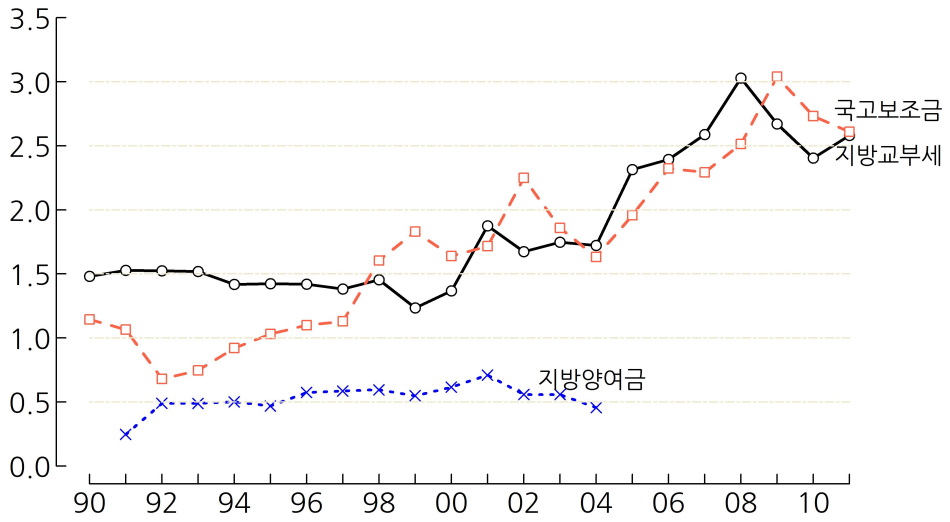
□ 지자체에 대한 일반보조금(지방교부세)과 조건부교부금(국고보조금)은 지난 20년간 GDP 대비 지속적으로 상승하여 지방교부세의 GDP 대비 비중은 '90년 1.48%에서 2011년 2.58%로 1.1%p 상승하였고, 국고보조금은 '90년 1.14%에서 2011년 2.60%로 1.86%p 상승

□ 지방교부세와 국고보조금은 현재 그 규모가 비슷한데, '98년 외환위기 때까지는 지방교부세가 국고보조금보다 규모가 더 컸었음

○ 포괄보조금적 성격을 지닌 지방양여금과 지방교부세를 합할 경우 이러한 특징은 더욱 더 뚜렷해짐

[그림 4] 지방 이전재원의 GDP 비중 추이(1990~2011)

(단위: %)



주 1: 지방교부세에 분권교부세 포함.
주 2: 국고보조금에 광특회계 포함.

□ '98년 외환위기 이후 사회안전망 확충에 따른 복지세출의 규모가 크게 증가하였는데, 기초생보 등 주요 복지세출이 국고보조금을 통하여 지원됨에 따라 국고보조금의 규모가 지방교부세 규모보다 더 큰 규모로 증가

○ 그러나 ’05년 지방양여금의 재원 대부분의 지방교부세(도로보전분 교부세)로 편입됨에 따라 지방교부세의 규모가 국고보조금보다 커졌음

○ ‘08년 감세 조치 이후 내국세의 감소에 따라 국고보조금의 규모가 다시 지방교부세보다 커졌다가, ‘11년 국고보조금의 증가 억제, 국세 세수의 큰 폭 증가에 따라 다시 지방교부세의 규모가 상대적으로 커지고 있는 추세

2. 중앙과 지방의 세출

가. 중앙과 지방의 분야별 세출 구조

□ ‘13년 국가예산의 총지출 규모(기금 포함)는 342.5조원이고, 이 중에서 보건・복지・노동 분야가 97.1조원으로 총지출의 28.4%를 차지

○ 일반공공행정, 교육, 국방 등이 각각 57.3조원, 49.1조원, 34.6조원으로 총지출의 16.73%, 14.34%, 10.1%를 차지

□ 지자체의 ‘13년 총 세출 순계는 156.9조원이고, 전체 세출에서 사회복지 분야가 34.99조원으로 전체 예산의 22.43%를 차지하고, 교육이 6.4%(10.02조원), 보건이 1.49%(2.33조원)를 차지

□ 중앙과 비교시 지자체의 SOC・문화분야의 지출비중이 높고, 복지분야의 지출비중이 상대적으로 낮은 수준

○ 중앙정부의 SOC 비중은 6.98%이고 지자체의 SOC(수송및교통, 국토및지역개발) 비중은 약 17.64%임

○ 복지분야의 경우 중앙정부의 총세출 대비 비중이 28.35%이고, 지자체의 복지세출 비중은 약 22.30%임

<표 6> 2013년 분야별 국가예산

(단위: 조원, %)

구 분	'12년	'13년	비중('13년)
1. R&D	16.0	16.9	4.93
2. 산업·중소기업·에너지(중소기업)	15.1	15.7	4.58
3. SOC	23.1	23.9	6.98
4. 농림·수산·식품(4대강 사업 제외시)	18.1(16.7)	18.3(18.1)	5.34
5. 보건·복지·노동	92.6	97.1	28.35
6. 교 육(지방교육교부금)	45.5(38.5)	49.1(41.0)	14.34
7. 문화·체육·관광	4.6	4.8	1.40
8. 환 경	6.0	6.3	1.84
9. 국 방	33.0	34.6	10.10
10. 외교·통일	3.9	4.1	1.20
11. 공공질서·안전	14.5	15.0	4.38
12. 일반공공행정(지방교부세)	55.1(33.0)	57.3(35.5)	16.73
총지출	326.1	342.5	100

자료: 기획재정부

<표 7> 2013년 분야별 국가예산

(단위: 조원, %)

구 분	'12년	'13년	비중('13년)
1. 일반공공행정	12.89	12.99	8.28
2. 공공질서 및 안전	2.77	2.89	1.84
3. 교육	9.82	10.02	6.39
4. 문화 및 관광	7.44	7.84	5.00
5. 환경보호	15.42	15.79	10.06
6. 사회복지	30.92	34.99	22.30
7. 보건	2.08	2.33	1.49
8. 농림해양수산	10.43	10.89	6.94
9. 산업・중소기업	3.25	3.22	2.05
10. 수송 및 교통	15.68	15.47	9.86
11. 국토 및 지역개발	12.57	12.21	7.78
12. 과학기술	0.51	0.63	0.40
13. 예비비	3.06	3.10	1.98
14. 행정운영비(인력운영비, 기본경비)	24.25	24.5	15.62
총지출	326.1	156.9	100

자료: 기획재정부

나. 중앙과 지방의 복지세출 구조

(가) 중앙의 복지세출

□ 중앙정부 보건·복지·노동 분야의 '12년 세출예산은 기초생활보장 7.9조원, 공적연금 31.4조원, 보육·가족·여성 30조원, 노인·장애인등 6.0조원, 보건 7.8조원 등으로 구성되어 있음

○ 보건·복지·노동 분야에서 기금 회계(사회보험, 주택기금)에 속하는 공적연금과 주택 등을 제외할 경우 일반회계/특별회계 복지분야 예산은 대략 41.6조원

- 이는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 제외한 중앙정부 세수입 106조원의 약 40%에 해당하는 규모임

* 국세 = 170조원, 내국세 140조원, 지방 및 교육 교부세율 약 40%

□ 보건·복지·노동 분야에서 공적연금, 주택, 노동의 세 분야를 제외하면 복지분야 예산은 약 28.8조원임

□ 참고로 보건사회연구원의 분류에 따른 사회복지 지출은 정부예산의 보건·복지·노동 분야에서 공적연금, 노동, 주택을 제외한 분야와 거의 일치함

○ 보사연 기준에 따른 2011년 사회복지 지출은 약 20조원으로, 기초생활보장 7.25조원, 아동·장애인 1.05조원, 보육및저출산(영유아보육료지원, 보육돌봄서비스 등) 2.5조원, 노인 3.7조원, 건강보험 4.65조원 등으로 구성됨

〈표 8〉 2012 보건·복지·노동 예산의 세부항목

(단위: 억원)

구 분	'11예산	'12예산	비 고
▪ 기초생활보장	75,240	79,095	· 의료급여(39,812)
▪ 공적연금	281,833	314,080	· 국민연금 급여(119,418)
▪ 보육·가족·여성	28,759	30,072	· 영유아 보육료 지원(20,215)
▪ 노 동	126,180	127,900	· 구직급여(32,924)
▪ 보 훈	38,737	40,636	· 보훈보상금(25,755)
▪ 주 택	180,536	189,829	· 보금자리주택(100,535)
▪ 노인·장애인 등	57,641	59,885	· 기초노령연금(29,665)
▪ 보건	75,000	78,132	· 건강보험가입자 지원(54,060)
計	863,926	919,629	6.4% 증

자료: 기획재정부.

(나) 지자체의 복지세출

□ 복지세출의 대부분을 담당하는 보건복지부의 2012년 국고보조금 사업비 총액이 15.5조원이고, 지자체의 대응 지방비는 7.4조원으로 국비와 지방비 비중이 약 68:32임

○ 보건복지부 국고보조금 사업의 국비와 지방비는 2008년 각각 11.7조원과 5.1조원으로 국비와 지방비의 비중이 70:30이었음

○ 지난 5년 동안 보건복지부의 국고보조금 규모가 약 17.3% 증가하였고, 지방비 매칭비는 약 24.4% 증가하여 지방비 매칭부담이 더 빠르게 증가하였음

○ 이렇게 복지 분야 지방비 비중이 지금까지 빠르게 증가한 요인은 절대액 규모에서 지방비가 적은 기저효과 때문이기도 하지만, 최근의 복지사업의 지방비 비중이 높아진 이유도 작용하는 것임

〈표 9〉 복지부 국고보조사업과 대응 지방비(일반회계 기준)

(단위: 조원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
국고보조금(복지부)	11.7 (69.6%)	13.9 (69.5%)	13.7 (68.8%)	14.4 (68.2%)	15.5 (67.7%)	17.3%
대응 지방비	5.1 (30.4%)	6.1 (30.5%)	6.2 (31.2%)	6.7 (31.8%)	7.4 (32.3%)	24.4%

자료: 보건복지부

<지자체 유형별 사회복지비 지출>

□ 지자체 전체 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중이 약 20%(예산 151조원에서 약 30조원)인데, 지자체 유형별로 사회복지비 비중에 커다란 격차가 있음

○ 광역 지자체의 사회복지비 비중은 16.8%(충남)에서 27.9%(광주)까지 분포되어 있고, 광역시의 비중이 도의 비중보다 상대적으로 더 높음

○ 시와 군 지역의 사회복지비 비중도 전반적으로 10% 중반에서 20% 후반까지 분포되어 있음

□ 자치구의 경우는 다른 지자체들에 비하여 사회복지비 비중이 단연 높음

○ 자치구 전체의 사회복지비 비중이 44%이고, 가장 낮은 지역이 35.7%(울산), 가장 높은 지역이 54.4%(광주)까지 분포되어 있음

□ 244개 전체 지자체의 사회복지비 비중의 통계적 분포를 보면, 20% 미만까지 117개가 분포되어 있고, 30% 미만이 전체의 73% 가량 분포되어 있음

○ 사회복지비 비중이 30% 이상인 자치구는 모두 65개로 전체 자치구의 약 26.6%인데, 거의 대부분의 자치구(62개)가 이 그룹에 속함

□ 복지지출 확대에 따른 재정부담과 세입구조를 자치단체 유형별로 보면, 자치구가 상대적으로 재정부담이 큰 상황임을 확인할 수 있음

○ 세출측면에서 지자체의 복지지출 비중이 평균 43.5%, 최고(부산 북구)가 61.0%로 상당히 높은 수준임

○ 세입측면에서는 자치구의 지방세목이 적고(2개), 신장률도 낮음(5.9%)

▪ 또한 자치구에 대한 교부세 지원이 없고, 광역의 지원규모도 작은 수준임

○ 대도시 및 자치구가 갖는 구조적 문제도 자치구 재정의 압박요인으로 작용함

▪ 경제력에 따라 거주지가 결정되므로 재정력이 약한 자치구에 복지부담이 가중(강남구 vs. 노원구)되고, 일부 자치구는 인구·면적이 과소하여 자립기반 부족함

* 자치구별 인구(만명) : 부산 중구(4.9), 강서구(6.5), 자치구 평균(32.8)

〈표 10〉 지자체 유형별 복지세출·세입구조(‘11년 기준)

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

〈표 11〉 사회복지비(일반회계+특별회계) 시도별 비중

(단위: %)

시·도별	평 균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
평 균	**20.5**	**25.2**	**25.6**	**20.7**	**15.6**	**44.0**
서 울	24.2	25.7	-	-	-	37.5
부 산	25.5	28.1	-	-	18.3	49.7
대 구	26.0	25.7	-	-	28.2	53.7
인 천	19.9	18.5	-	-	13.0	46.7
광 주	27.9	29.7	-	-	-	54.4
대 전	27.6	29.5	-	-	-	48.4
울 산	17.7	18.6	-	-	23.8	35.7
경 기	18.3	-	23.7	20.5	15.8	-
강 원	17.4	-	25.5	20.7	13.5	-
충 북	20.0	-	29.1	25.4	16.4	-
충 남	16.8	-	24.3	17.8	17.1	-
전 북	21.1	-	31.3	25.1	14.0	-
전 남	17.5	-	26.5	21.2	15.7	-
경 북	17.6	-	26.8	18.7	14.2	-
경 남	19.6	-	27.9	20.9	15.9	-
제 주	17.3	-	17.6	-	-	-

자료: 행정안정부, 「2012 지방자치단체 예산개요」.

〈표 12〉 지자체 사회복지비 비중의 분포

(단위: 단체수, %)

구 분	합 계	구성비	시·도	시	군	자치구
합 계	**244**	**100**	**16**	**74**	**85**	**69**
10%미만	**2**	**0.8**	-	-	2	-
10-20%미만	**115**	**47.1**	3	35	77	-
20-30%미만	**62**	**25.4**	12	37	6	7
30-40%미만	**21**	**8.6**	1	2	-	18
40-50%미만	**21**	**8.6**	-	-	-	21
50%이상	**23**	**9.4**	-	-	-	23

자료: 행정안정부, 「2012 지방자치단체 예산개요」.

3. 국고보조금 현황

가. 국고보조금 개수 및 규모 추이

□ 국고보조금의 개수는 '05년 보조금 개편 이후 그 수가 다시 크게 증가한 것으로 알려져 있으나, 이는 '07년 예산과목 분류 체계의 변동에 의한 것이고, 실질적인 개수는 '06년 이후 다소 감소하였음

○ 예를 들어 '07년 예산과목 구조 개편 이후, '06년 건설교통부의 1개의 '국가지원지방도' 세부사업이 '07년에는 무려 79개의 구간별 세부사업으로 재분류되었음

- 문화관광부의 경우에도 '06년 1개의 세부사업이었던 '지방체육시설지원' 사업이 '07년에는 17개의 세부사업으로 세분화되는 등 거의 모든 부처에서 이러한 현상이 발견됨

○ 보조금의 수가 결산 기준으로 '06년 599개에서 '07년 927개로 300여개 증가한 이후, '13년 예산에서는 911개로 다소 감소

〈표 13〉 지자체 국고보조사업 개수(세부사업)의 추이(2006~2013)

구 분	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산
규모(조원)	20.7	-	22.4	22.3	26.6	25.0	33.4	29.4	31.8	31.6	32.5	32.3	34.5	34.2	-	36.8
개 수	599	-	927	789	984	978	932	1,060	984	970	975	981	919	932	-	911

주: 2011년은 기금 보조사업 제외.

□ 보조금의 개수와 규모의 추이를 보면, ’07년 이후 보조사업의 대형화가 사실상 이루어져 왔음을 확인할 수 있음

○ ‘07년 세부사업 1개당 보조금 규모가 282.6억원에서 ’08년 255.2억원으로 감소하였으나,

○ ‘09년부터 ’13년까지 세부사업 1개당 규모가 각각 277.4억원, 326.2억원, 329.6억원, 366.9억원, 403.5억원으로 지속 증가(GDP 디플레이터는 ’07년 102에서 ‘11년 114.4)

□ 보조금 1,000억원당 세부사업 개수는 ‘07년 3.54개이었는데, 그 개수가 ’08년 3.92개, ‘09년 3.61개 등으로 늘었다가, ‘13년 2.48개로 하락

○ 특히 예산과목 분류기준의 변화가 완료된 ’09년 이후를 기준으로 보면, 지난 4년 동안 보조금 1천억원당 세부사업 개수가 대폭(3.61 → 2.48(약 45%)) 감소

〈표 14〉 국고보조금 규모 및 개수(세부사업) 추이('07~' 13 예산)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
보조금 규모(조원)	22.30	24.96	29.4	31.64	32.33	34.20	36.76
보조사업 수(개)	789	978	1,060	970	981	932	911
1개당 보조사업 규모(억원)	282.6	255.2	277.4	326.2	329.6	367.0	403.5
보조사업 세부사업수(천억원당)	3.54	3.92	3.61	3.07	3.03	2.73	2.48

주: '11년은 기금 사업을 제외한 보조사업 기준.

나. 부처별 보조금 규모와 사업내역

□ '13년 예산 기준 보건복지부의 보조금의 전체 보조금 37.76조원의 약 50%(18.3조원)를 차지하고, 그 뒤를 이어 농림수산식품부(4.3조원, 11.74%), 국토해양부(4.09조원, 12.7%), 환경부(3.69조원, 10%) 순으로 보조금의 규모가 큼

○ 이들 4개 부처가 전체 보조금의 약 83%를 차지

〈표 15〉 부처별 국고보조금 비중 추이(예산 기준)

부 처	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
보건복지부[1)]	36.58	39.79	44.28	44.61	45.97	46.77	49.85
국토해양부[2)]	15.37	14.25	15.84	13.79	12.18	12.71	11.71
농림수산식품부[3)]	12.04	12.31	12.45	12.77	11.99	12.20	11.74
환경부	10.15	9.64	9.76	10.19	10.73	10.19	10.05
기 타	25.86	24.01	17.67	18.64	19.13	18.13	17.26

주: 1) '09~'10년은 보건복지가족부. 2) '07~'08년은 건설교통부. 3) '07~'08년은 농림부.

<보건복지부>

□ '13년 예산에서 보건복지부의 보조금의 세부사업 개수는 131개인데,

13개의 세부사업으로 구성된 기초생활보장 프로그램이 8.3조원으로 전체의 45%를 차지하고, 8개의 프로그램으로 구성된 보육지원강화 사업이 전체 보조금의 22.4%를 차지

○ 이밖에 노인생활안정 프로그램이 3.57조원으로 전체의 약 20%를 차지하고, 장애인 지원이 약 1조원(5.38%)을 차지

〈표 16〉 보건복지부 국고보조금 프로그램 사업 내역

(단위: 조원, %)

프로그램명	세부사업 개수	금액	비중
기초생활보장	13	8.315	45.38
보육지원강화	8	4.11	22.41
노인생활안정	7	3.57	19.5
장애인생활안정지원	14	0.99	5.38
사회복지기반조성	5	0.26	1.43
기타	84	1.08	5.91
합 계	131	18.32	100.0

<농림수산식품부>

□ ‘13년 예산에서 농림수산식품부의 보조금의 세부사업 개수는 122개인데, 13개의 세부사업으로 구성된 농촌지역개발 및 도농교류활성화 프로그램이 1.21조원으로 전체의 28.1%를 차지하고, 10개의 프로그램으로 구성된 농가경영안정 사업이 전체 보조금의 24.6%를 차지

○ 이밖에 농업생산기반확충 프로그램이 0.63조원으로 전체의 약 15%를 차지

〈표 17〉 농림수산식품부 국고보조금 프로그램 사업 내역

(단위: 조원, %)

프로그램명	세부사업 개수	금액	비중
농촌지역개발 및 도농교류활성화	13	1.21	28.12
농가경영안정	10	1.06	24.58
농업생산기반확충	5	0.63	14.58
축산업진흥	17	0.33	7.63
친환경농업육성	5	0.27	6.33
경쟁력제고	11	0.24	5.48
기타	61	0.57	13.27
합계	122	4.31	100.0

□ 농림수산식품부의 ‘농촌지역개발 및 도농교류활성화’ 프로그램은 대부분 광특회계의 시군구 자율편성 사업인 ‘일반농산어촌개발’과 시도 자율편성 사업인 ‘농어촌자원 복합산업화지원’으로 구성

□ 농림수산식품부의 ‘농가경영안정’ 프로그램은 대부분 농가에 대한 직불제로 구성되어 있고, 나머지가 재해대책비와 폐업지원임

□ 농림수산식품부의 ‘농업 생산기반 확충’ 프로그램은 대부분 침수 대비 사업인 ‘배수개선’과 시도 자율편성 사업인 ‘농어업 기반정비’로 구성

〈표 18〉 농촌지역개발 및 도농교류활성화의 세부사업

(단위: 조원, %)

프로그램	금액
일반농산어촌개발(시군구 자율편성 사업)	0.90
농어촌자원 복합산업화지원(시도 자율편성 사업)	0.22
연계협력사업	0.03
일반농산어촌개발(제주)	0.02
국가어항(제주)	0.013
귀농귀촌 활성화지원(지자체)	0.013
기타	0.02

〈표 19〉 농가경영안정 사업의 세부사업

(단위: 조원, %)

프로그램	금액
쌀소득보전고정직불	0.700
재해대책비	0.09
밭농업직불제	0.07
피해보전직불	0.06
조건불리지역직불	0.039
친환경농업직불	0.038
폐업지원	0.03
경관보전직불	0.014
기타	0.022

〈표 20〉 농업 생산기반 확충 사업의 세부사업

(단위: 조원, %)

프로그램	금액
배수개선	0.27
농어업기반정비(시도 자율편성 사업)	0.25
국가지방관리방조제개보수	0.056
농어업기반정비(제주)	0.042
한발대비용수개발	0.015

<국토해양부>

□ ‘13년 예산에서 국토해양부 보조금의 세부사업 개수는 215개인데, 2개의 세부사업으로 구성된 하천관리및홍수예보 프로그램이 0.94조원으로 전체의 23%를 차지하고, 85개의 프로그램으로 구성된 지자체도로건설지원 사업이 전체 보조금의 19.0%를 차지

○ 이밖에 도시철도건설 프로그램이 0.65조원으로 전체의 약 16%를 차지하고, 또한 지역개발, 주택시장안정, 광역교통정책 프로그램이 각각 0.38조원, 0.26조원, 0.186조원의 규모를 보임

〈표 21〉 국토해양부 국고보조금 프로그램 사업 내역

(단위: 조원, %)

프로그램명	세부사업 개수	금액	비중
하천관리및홍수예보	2	0.94	23.01
지자체도로건설지원	85	0.77	18.94
도시철도건설	13	0.65	15.98
지역개발	8	0.38	9.29
주택시장안정및주거복지향상	7	0.26	6.42
광역교통정책	19	0.19	4.54
산업단지개발및지원	2	0.13	3.3
국도건설	12	0.12	3.05
도시철도경영개선지원	6	0.12	3.0
도시정책	5	0.12	2.9
항만개발 및 관리	10	0.10	2.53
기타	46	0.29	7.04
합계	215	4.09	100

<환경부>

□ ‘13년 예산에서 환경부 보조금의 세부사업 개수는 93개인데, 24개의 세부사업으로 구성된 상하수및토양지하수 관리 프로그램이 2.37조원으로 전체의 64%를 차지하고, 8개의 프로그램으로 구성된 수질

보전 및 관리 사업이 전체 보조금의 21%를 차지

○ 이밖에 자원순환기반 구축, 기후변화대응 프로그램이 각각 0.23조원과 0.2조원으로 전체의 6.3%와 5.36%를 각각 차지

〈표 22〉 환경부 국고보조금 프로그램 사업 내역

(단위: 조원, %)

프로그램명	세부사업 개수	금액	비중
상하수 및 토양지하수 관리	24	2.37	64.14
수질보전 및 관리	8	0.78	21.04
자원순환기반 구축	27	0.23	6.31
기후변화대응 및 대기보전	11	0.20	5.36
자연환경, 생물자원 보전	9	0.07	2.07
환경보전기반육성	10	0.04	1.05
자원순환사회 형성 촉진	1	0.001	0.03
환경행정 지원	3	0.0002	0.01
합계	93	3.69	100

4. 지방소비세 운영현황

□ 지방소비세는 지자체에 자주 재원확충, 각종 감세정책으로 인한 교부세 감소에 대한 재원보전대책으로 강구되어, 2010년 도입되었음.

□ 지방소비세는 재원 총액을 부가가치세액의 5%로 하고, 민간최종소비지출(통계청) 비중에 따라 배분하되, 지역별 가중치를 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300% 적용하여 각 광역 지자체에 배분하는, 중앙·지방간 세원 공유제도(tax sharing)임

$$\text{도의 지방소비세액} = \text{지방소비세 총액} \times \frac{\text{해당도의 소비지수} \times \text{가중치}}{\text{각 도의 소비지수에 가중치 곱한 값의 전국합계액}}$$

* 시도별 소비비중 (가중치 :수도권 100%, 광역시 200%, 도 300%)

□ 시·도에 귀속된 지방소비세수의 27%(인구 50만이상의 시는 47%)를 재정보전금과 통합하여 시·군에 배분함

<재정보전금의 개요>

<지급자>
시·도지사

⇨

<재 원>
시·군에서 징수하는 광역시세·도세의 27%*+지방소비세액의 27%

<수급자>
시·군

* 특별시장 제외

* 인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우 : 47%

□ 지방소비세 도입에 따라 이미 재정력이 상대적으로 풍부한 수도권의 세수 증가 문제를 완화하기 위하여 지역상생발전기금을 동시에 도입하였음

○ 서울, 인천, 경기의 지방소비세 세입 중 35%(대통령령으로 정하는 금액)를 10년간 출연하여 재원을 조성(기금법 시행령 제12조의2)하는데, 이에 따라 연간 약 3,000억원 정도가 비수도권 지자체에 배분됨

□ 지방소비세의 총 규모는 도입 년도인 2010년 2.67조원, 2011년 2.96조원이었고, 2012년에는 3조원 이상이 될 것으로 전망됨

○ 2011년 결산 기준으로 지역상생 발전기금 배분 이후, 서울시와

경기도에 각각 3,180억원과 2,853억원이 배분되었고, 도 지역에는 1,500~3,000억 정도가 배분되었음

〈표 23〉 지방소비세의 배분구조

구 분		'10년 실적 * 가중치 1:2:3 * 상생발전기금 35%	'11년 실적 * 가중치 1:2:3 * 상생발전기금 35%
계		26,790	29,606
소비세 배분	수도권	8,778	9,690
	비수도권 광역시	6,170	6,780
	비수도권 도	11,842	13,136
지역상생 발전기금		3,000	3,000
최종 배분비율 (수도권 : 비수도권)		21.5% : 78.5% (5,778 : 21,012)	22.6% : 77.4% (6,690 : 22,916)

□ 지방소비세가 도입된 배경에는 종합부동산세 정상화에 따른 부동산 교부세 감소가 감안되어 당초 1.4조원 정도의 지방재정 순증을 위하여 지방교부세율을 19.24%에서 18.97%로 인하하는 것이 정부안이었으나, 국회 심의과정에서 지방교부세율의 유지가 결정되었음

Ⅲ. 외국의 지방재정

1. 중앙과 지방의 세입구조

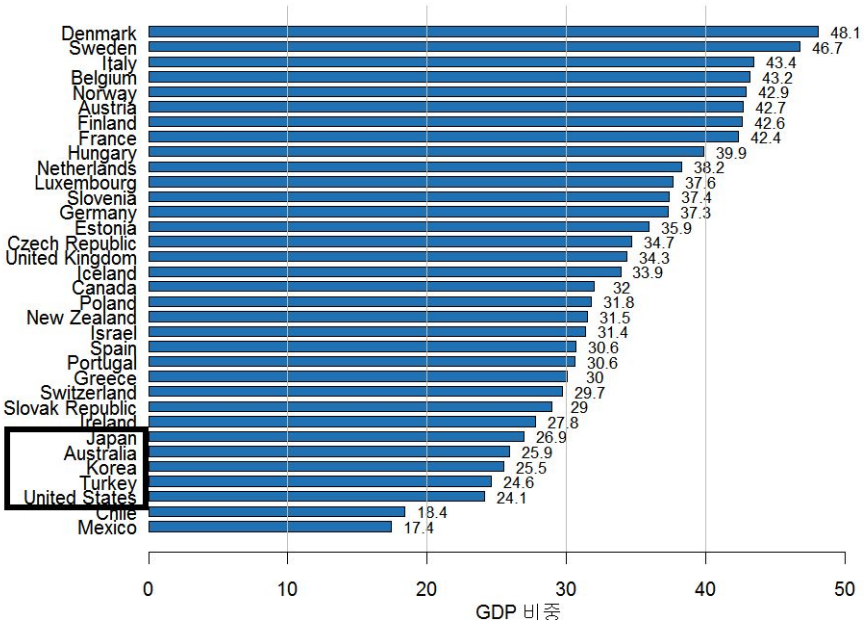
가. 국민부담률

□ 연금, 건강보험 등을 포함한 한국의 국민부담률은 2010년 25.5%로 OECD 국가들 중 규모가 상당히 낮은 편임

○ OECD 대부분 국가들(약 2/3)의 국민부담률이 30%를 넘고, 특히 북유럽과 프랑스의 국민부담률은 40%를 넘어서 50%에 육박하는 국가들도 있음

○ 반면, 한국, 미국, 호주, 일본 등의 국민부담률은 30% 이하임

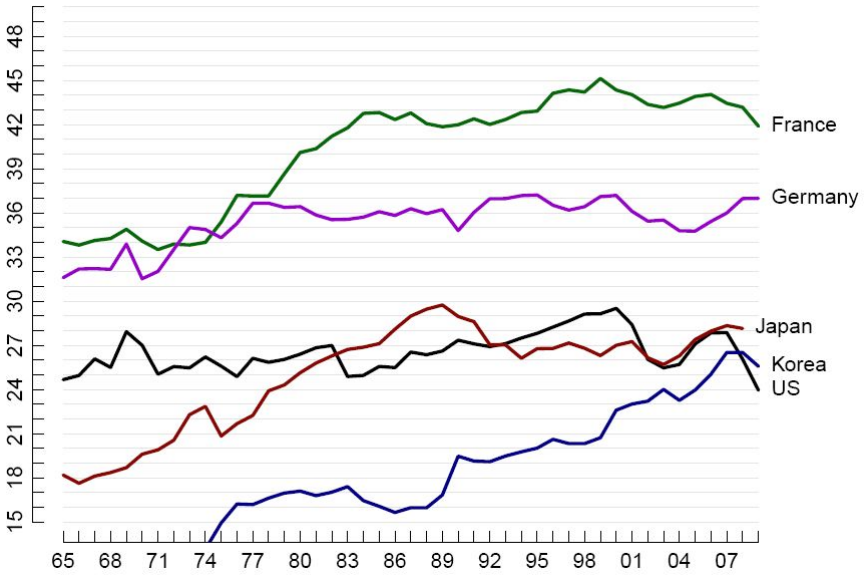
[그림 5] OECD 국가들의 국민부담률(사회보험 포함, 2009)



□ 주요 국가들의 국민부담률 장기 추이를 보면, 미국은 지난 40년간 조세부담률이 30%를 넘은 적이 없었고, 일본은 경기침체 직전인 1990년경 국세부담률이 30%에 도달하였다가 그 이후 경기진작을 위한 조세감면이 지속되어 현재 27% 수준임

□ 한국은 일본의 '65년~'90년과 비슷하게 '75년~'07년까지 조세부담률이 지속 상승하다가, 감세정책의 영향으로 상승 추세가 '08년부터 다소 꺾였음

[그림 6] 주요 국가들의 국민부담률 장기 추이



나. 일반정부 세입구조

□ 국민부담률은 중앙정부, 지방정부, 사회보장 부문 세입의 세 부문으로 구성되어 있는 바, 일정한 국민부담률 하에서 이 세 부문의 세입 규모는 상호 역관계를 가지고 있음

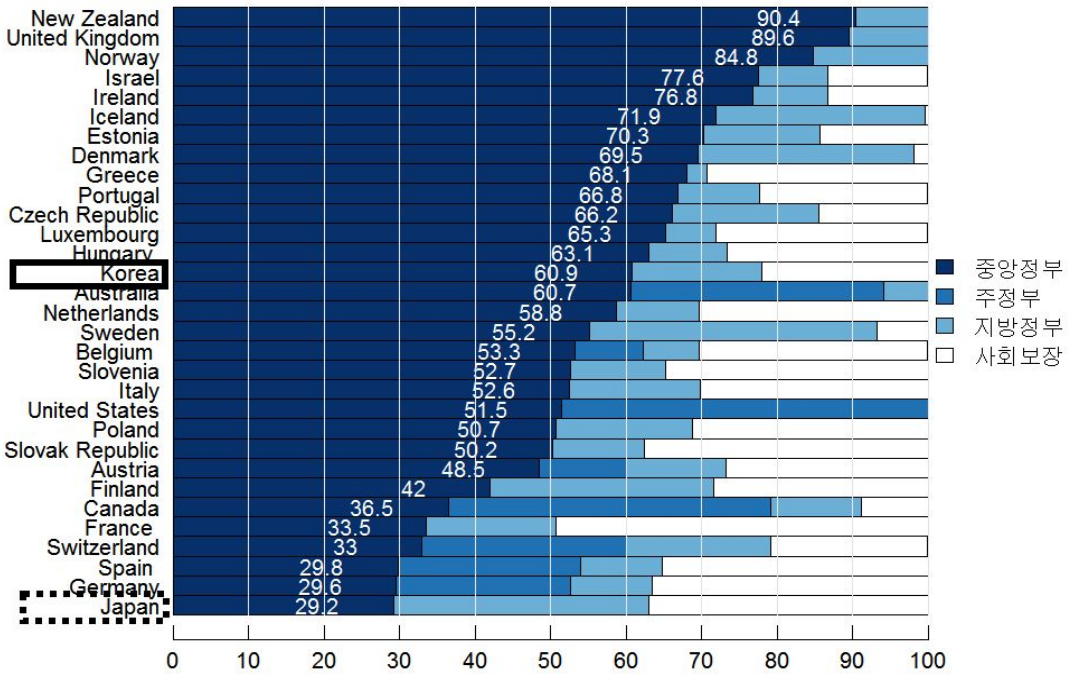
○ 향후 연금과 의료비 증가로 사회보장 부문의 세입 비중이 확대될 터인데, 이 경우 중앙정부와 지방정부의 세입 여력이 줄어들

게 될 것임

□ 중앙정부 세입 비중이 작은 경우 그 이유는 사회보장 부문의 세입 비중이 크거나, 또는 지방정부가 직접 사회보장 및 복지 부문의 역할을 담당하기 때문임

[그림 7] OECD 국가들의 중앙·지방·사회보장 세입 비중

(단위: %)



□ 우리나라의 중앙정부 세입이 일반정부 세입에서 차지하는 비중은 OECD 국가들 중 중간 수준인데, 우리나라보다 중앙정부 세입 비중이 적은 국가들은 크게 다음의 네 가지 유형으로 분류됨

○ 연방국가(연방형 국가인 스페인, 이태리 포함)

○ 지방정부가 복지서비스를 제공하는 북유럽 국가(스웨덴, 핀란드)

○ 사회보장 규모가 큰 구동구권 국가(슬로베니아, 폴란드, 슬로바키아), 네덜란드, 프랑스 등

○ 그리고 예외적으로 일본은 OECD 모든 국가들 중 중앙정부의 규모가 가장 작은데, 국가부채가 GDP의 220%를 넘음

- 재정악화의 원인 중 하나로 1990년대 지자체를 통한 대규모 공공지출사업이 지적됨

다. 조세수입 대비 지방세 비중

< 사회보장기여금 제외 >

□ OECD 국가들에서 지방세가 조세수입(사회보장기여금 제외)에서 차지하는 비중의 평균은 연방국가 34.3%, 단일국가 16.1%임

○ 한국 지방세 비중은 2009년 기준 21.53%로 단일국가들 중 높은 편임

□ OECD 국가들 중 조세수입 대비 지방세 비중이 가장 높은 국가들은 연방국가(준연방국가)들인 스페인(54.8%), 캐나다(54%), 스위스(52.8%), 미국(52.2%) 등임

□ 단일국가들 중 지방세 비중이 한국보다 높은 국가는 북유럽국가인 스웨덴(41.6%), 핀란드(34%), 아이슬랜드(27.3%), 덴마크(26.4%) 등과 프랑스(29.6%)와 일본(46.7%)임

○ 북유럽국가들의 지방세 비중이 높은 이유는 의료비를 포함한 복지관련 지출을 지방정부가 광범위하게 담당하기 때문임

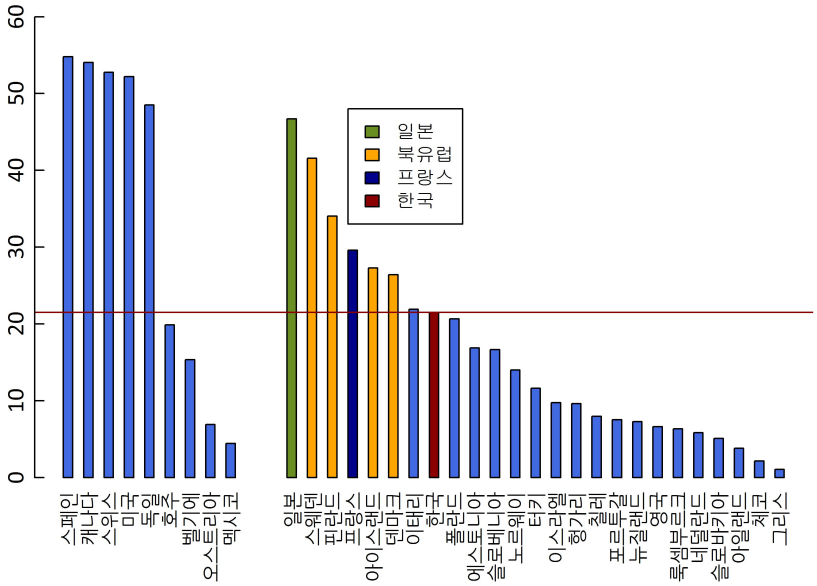
○ 프랑스의 경우 사회보장기여금(일종의 소득세)의 규모가 크고 국세 규모가 상대적으로 작아서 지방세 비중이 높게 계산되는 경우임

- 조세수입에 사회보장기여금을 포함할 경우 프랑스 지방세 비

중은 한국보다 낮아짐([그림 8])

□ 조세수입 대비 지방세 비중이 현저하게 낮은 국가들은 영국(6.65%), 네덜란드(5.86%), 아일랜드(3.84%) 등임

[그림 7] 조세수입(사회보장기여금 제외) 대비 지방세 비중(2009)



자료: OECD Revenue Statistics.

< 사회보장기여금 포함 >

□ 통합재정수지의 기준에 따라 조세수입에 사회보장기여금을 포함하여 지방세 비중을 계산하면, 연방국가 평균이 25.4%, 단일국가 평균이 12.1%로 크게 낮아짐

○ 한국의 비중은 16.6%로 단일국가 평균보다 높고, 이태리, 프랑스보다 더 높음

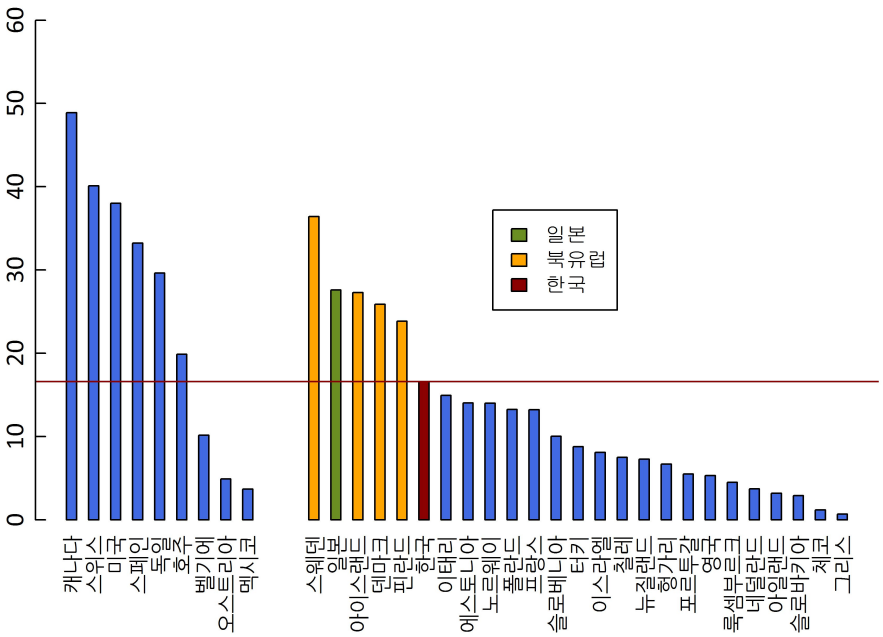
- 한국의 노령화가 현재 진행 중이기 때문에 사회보장기여금의 규모가 이러한 국가들에 비하여 아직 크지 않기 때문임

□ 사회보장기여금을 포함한 조세수입 대비 지방세 비중이 가장 높은 국가들은 연방국가(준연방국가)인 캐나다(48.9%), 스위스(40.1%), 미국(38%), 스페인(33.2%), 독일(29.6%) 등임

□ 단일국가들 중에서는 북유럽국가인 스웨덴(36.4%), 아이슬랜드(27.3%), 덴마크(25.9%), 핀란드(23.9%) 등과 일본(27.6%)의 지방세 비중이 한국보다 높고, 이태리(14.9%)와 프랑스(13.2%)는 한국보다 낮음

○ 또한 영국(5.33%), 네덜란드(3.73%) 국가들은 지방세 비중이 매우 낮은 국가들임

[그림 8] 조세수입(사회보장기여금 포함) 대비 지방세 비중(2009)



자료: OECD Revenue Statistics.

2. 중앙과 지방의 세출구조

가. 일반정부 세출

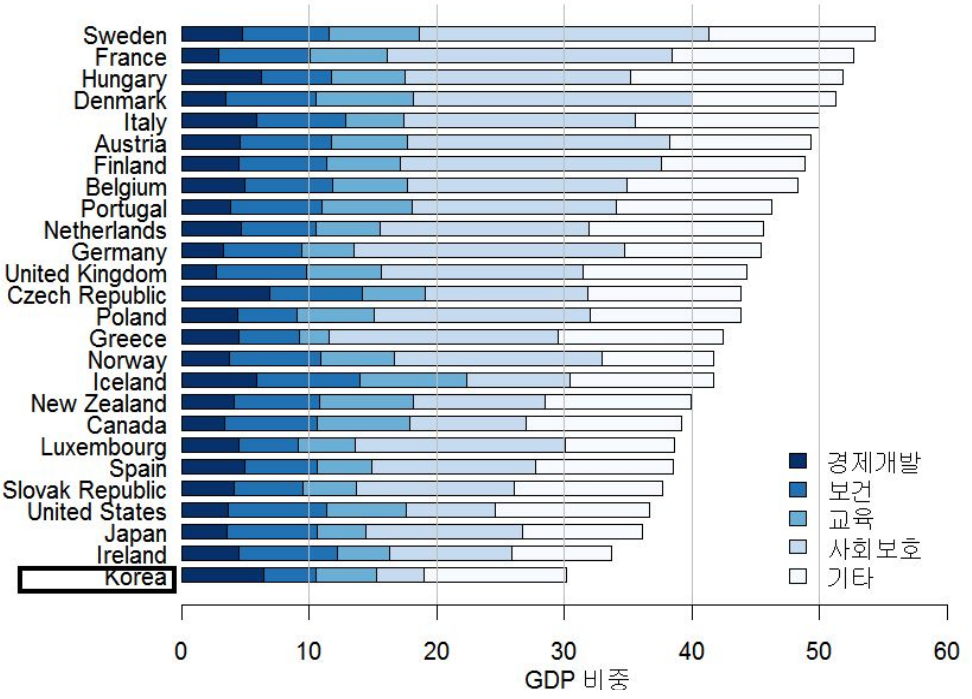
□ OECD 국가들의 일반정부(중앙, 지방, 연금, 보건 등) 세출의 GDP 비중은 평균 43.5%임

○ 스웨덴, 덴마크 핀란드 등 북유럽국가와 프랑스, 이태리 등의 세출 비중이 50% 안팎으로 매우 높고,

○ 네덜란드, 독일, 영국 등의 세출도 GDP 45% 수준으로 높은 편

[그림 9] OECD 일반정부 세출 규모(GDP 비중, 2007)

(단위: %)



□ 한국 일반정부의 세출 규모는 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준인 GDP의 30% 정도임

○ 미국, 일본, 아일랜드도 세출이 GDP의 36%, 33% 등으로 정부 규모가 작은 국가들임

나. 사회복지 세출

□ 한국의 정부 규모는 OECD 국가들 중 가장 적은데, 그 주된 이유는 사회보호 세출이 아직 현저히 낮기 때문임

○ 경제개발 비중은 OECD 국가들 중 아직 높은 편이고, 교육도 비중이 OECD 평균보다 약간 낮은 수준임

○ 반면 사회보호 세출의 GDP 비중은 OECD 평균이 15.2%인 반면 한국의 비중은 3.7%에 불과함

□ OECD 국가들 중 사회지출 비중이 가장 높은 국가들은 프랑스, 스웨덴, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 독일, 이태리, 핀란드 등으로 이들 국가들의 GDP 대비 사회지출 비중이 25%~30% 수준임

○ 네덜란드, 영국, 노르웨이의 사회지출 비중은 약 20%로 중간 수준임

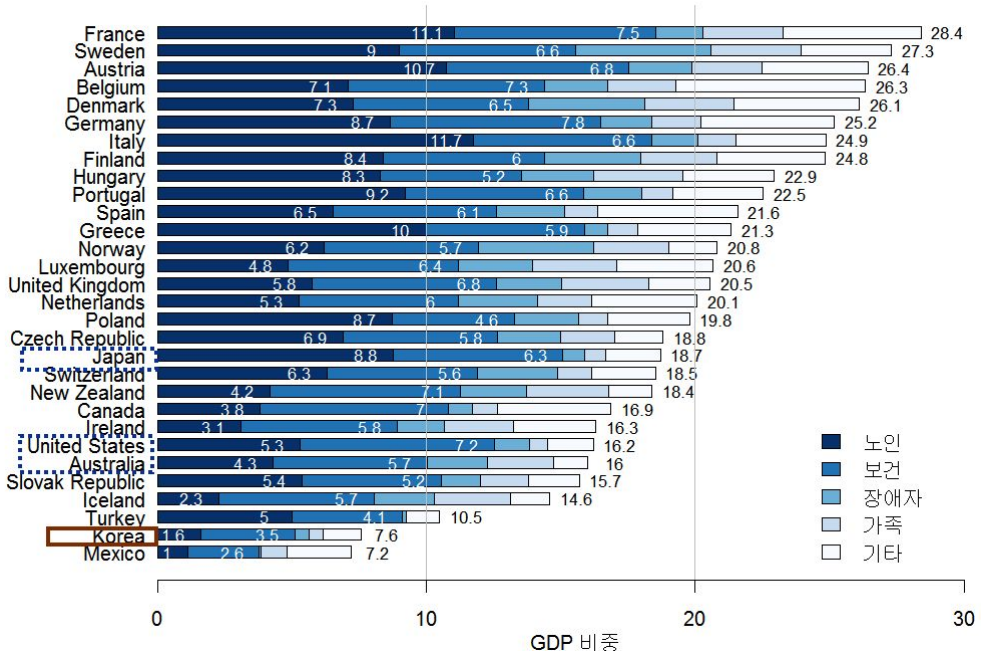
○ 사회지출 비중이 비교적 낮은 국가들로 한국 외에 미국, 호주, 카나다 등을 꼽을 수 있지만 이러한 국가들의 비중(15% 내외)이 여전히 한국(7.6%)보다는 거의 2배 가까이 큼

□ 한국의 사회지출 규모가 OECD 국가들에 비하여 적은 가장 큰 이유는 아직 연금지출(노인)이 본격화되지 않았기 때문이고, 또한 보건·의료 비용 역시 상승 초기단계이기 때문임

○ 이 밖의 사회지출 분야(장애자, 가족, 실업, 노동, 주택) 역시 향후 세출규모가 계속 증가할 것이기 때문에 사회보장 부문의 세입 증가와 중앙 및 지방재정의 상대적 위축 문제가 향후 지속적인 재정정책의 현안이 될 것임

[그림 11] OECD 사회지출(SOCX) GDP 비중(2007)

(단위: %)



3. 일본의 지방재정

□ 일본은 OECD 국가들 중 일반정부 세입에서 사회보장 부문이 유럽 국가들보다 크지 않으면서도 중앙정부 세입이 매우 낮고, 지방정부의 재정 규모가 매우 큰, 특이한 재정 구조를 가지고 있고, OECD의 단일국가들 중 이러한 구조를 지닌 국가는 찾아보기 힘듦

○ 일본의 지방세 비중은 조세수입의 46.7%를 차지하여 북유럽을 포함한 단일국가 중에서 지방세 비중이 단연 높을 뿐만 아니라, 연방국가의 주·지방정부 지방세를 합한 것과 비슷할 정도로 지방세 비중이 높음

□ 그럼에도 불구하고 우리나라의 지방재정 운용에서 일본은 일종의 벤치마킹의 역할을 하고 있음

○ 예를 들어 안전행정부의 「2013 지방자치단체 통합재정 개요」

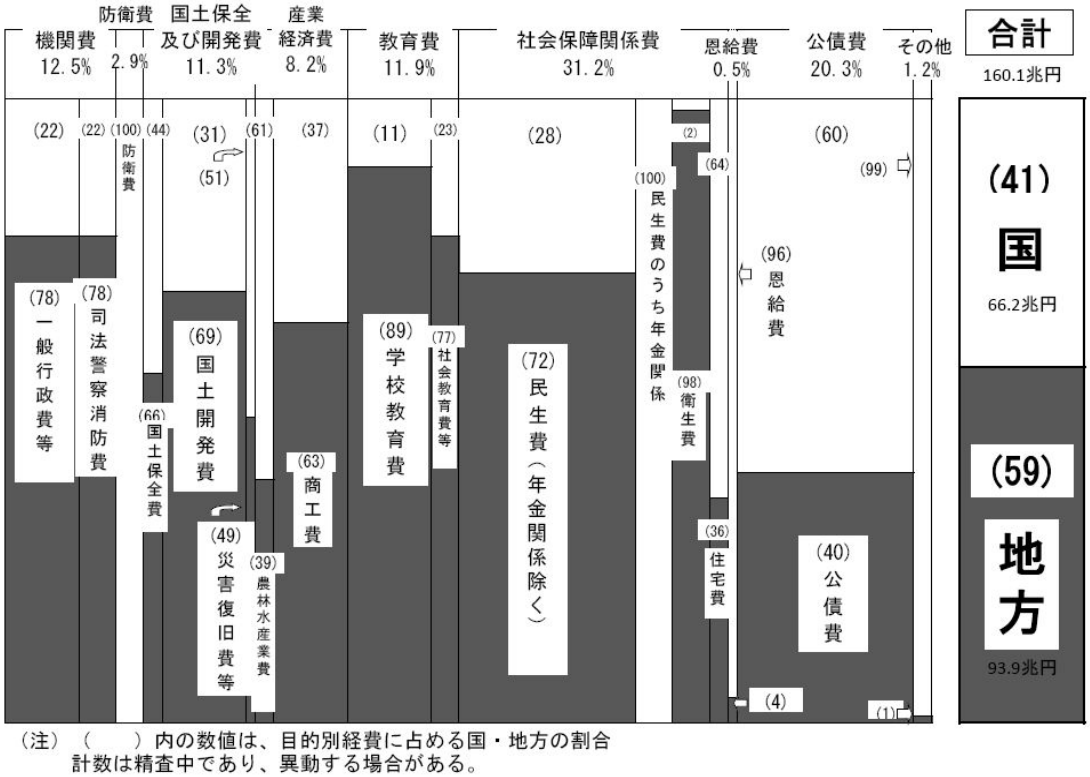
에는 ‘일본재정과의 비교’의 절(p. 127)에서 일본 지방재정 구조가 자세히 소개되어 있음

□ 일본의 지방재정이 특이한 구조를 갖는 이유는 일본의 경우 연방국가의 주·지방정부처럼 교육비, 경찰비뿐만 아니라 사회복지비의 대부분을 지방정부가 부담하기 때문임

□ 즉 일본의 지방세 비중과 지방재정의 비중이 OECD 국가들 중 특이하게 높은 이유는 일본의 지방정부가 사회보장 부문과 중앙재정 역할의 상당 부문을 책임지고 있기 때문임

○ 일본 사회복지비(연금 제외)의 72%, 교육비의 89%, 경찰비의 78%를 지자체가 부담하고, 나머지를 국가가 부담

[그림 12] 일본의 중앙·지방간 세출책임 배분(2012년)



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

□ 또한 일본에서는 법령으로 정한 중요 국가사무의 경비를 지방세를 통하여 우선적으로 부담하기 때문에 이전재원(국고보조금과 지방교부세)의 규모가 지방세보다 크지 않음

○ 양 이전재원의 합과 지방세가 거의 같은 규모임

〈표 24〉 일본 지자체의 세입구조 (2010년 결산)

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

← 地方歳入９７兆５，１１５億円 →

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

□ 일본의 이러한 특이한 재정 구조는 중앙과 지방간 재정관계의 역할을 '국가사무, 지방사무의 구분'과 같은 개념으로 재정립하는 것이 매우 어렵게 되어 있다는 것을 시사하는 것임

○ 지방정부의 재정을 통하여 국가적으로 중요한 사업인 사회보장, 교육, 경찰서비스가 제공되기 때문에, 법령 등을 통한 중앙정부의 지방재정에 대한 통제가 불가피하게 발생할 수밖에 없음

□ 즉 OECD 국가들 중 매우 특이하게 일본의 중앙정부와 사회보장부문의 세입이 가장 낮고, 지방정부의 세입이 가장 높은 이유는 지방세나 지방교부세와 같은 지방정부의 일반재원이 국가적 사무에 일차적으로 투입되도록 되어 있기 때문임

□ 국가사무의 제공을 위한 지방세와 지방교부세의 역할은 자연적으로

지방자치의 고유기능을 위축시키므로 이러한 일본의 일반정부 재정구조가 그다지 바람직하다고 볼 수는 없을 것임

○ 또한 각 정부 부문의 역할과 책임성이 모호한 이러한 재정적 구조가 일본의 국가부채가 GDP의 220%를 상회하는 것과 무관하다고 보기도 힘들 것임

□ 결론적으로 선진화·노령화가 진전됨에 따라 OECD 모든 국가들에서 복지, 의료, 사회보장과 같은 국가적 사무의 중요성이 커지고 있는 바, 이러한 상황에서 지방재정의 확대가 현실적으로 가능한 것인지에 대한 판단이 필요함

○ 또한 지방세 및 지방재정을 확충하여 지방정부가 국가적 사무의 대부분을 맡도록 하는 일본형 지방재정 구조가 지방자치의 원리상 바람직한 것인지에 대한 신중한 판단 역시 필요한 시점임

4. 외국의 소비관련 지방세제

가. OECD 국가의 지방세 세입구조

<연방국가>

□ OECD의 주·지방 정부의 소비관련세는 일반소비세와 개별소비세로 나뉘는데, 단일국가에서 일반소비세가 지방세인 경우는 거의 찾아보기 힘들고, 연방국가(스페인 포함)의 경우 지방세입에서 일반소비세가 차지하는 비중의 단순 평균은 13.5%임

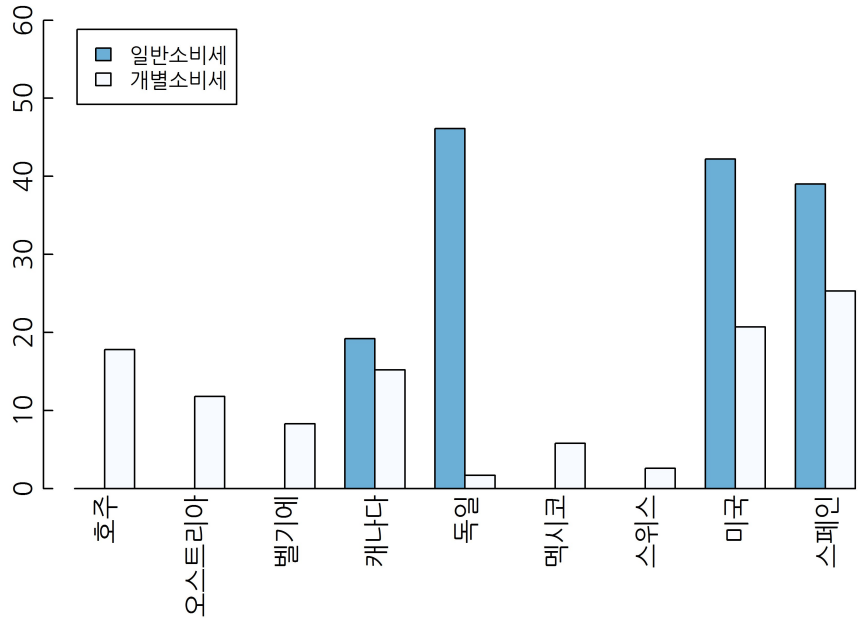
○ 캐나다 19.2%, 독일 46.1%, 미국 42.2%, 스페인 39.0%이고, 호주, 오스트리아, 벨기에, 멕시코, 스위스 등은 0%

□ 개별소비세의 경우에는 연방국가에서 보다 광범위하게 지방세로 채

택되고 있는데, 지방세입에서 개별소비세가 차지하는 비중의 단순 평균은 10.5%임

○ 호주 17.8%, 오스트리아 11.8%, 벨기에 8.3%, 캐나다 15.2%, 독일 1.7%, 멕시코 5.8%, 스위스 2.6%, 미국 20.7%, 스페인 25.3%

[그림 13] OECD 연방국가 주지방정부의 세입대비 소비관련세 비중



<단일국가>

□ OECD 25개 단일국가 중 일반소비세가 지방소비세 항목에 포함된 국가는 그리스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 포르투갈, 터키 6개국임

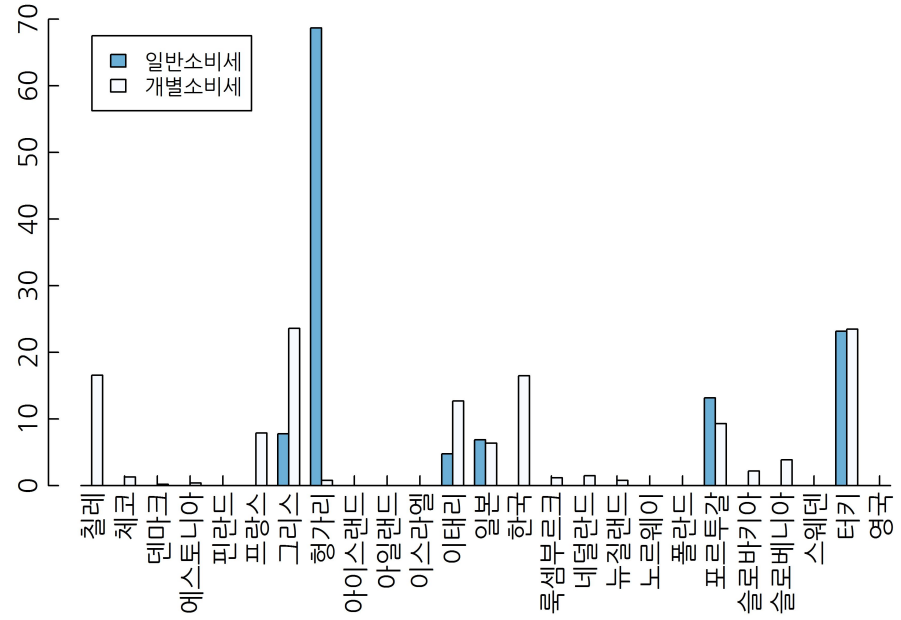
○ 특히 헝가리는 지방세입에서 일반소비세가 차지하는 비중이 무려 68.7%가 되는 것으로 보고되어 있고, 터어키 역시 일반소비세가 지방세입에서 차지하는 비중이 23.2%로 상당히 높은 편임

○ 이밖에 일본의 지방소비세가 지방세입에서 차지하는 비중이 6.9%이고, 이태리도 지방세수의 4.8%가 지방소비세로 징수됨

□ 한편 개별소비세의 경우 OECD의 25개 단일국가 중 8개 국가를 제외한 17개 국가에서 개별소비세가 지방세입으로 귀속됨

○ 이 중에서 그리스(23.6%), 터어키(23.5%), 프랑스(17.9%), 칠레(16.6%) 순으로 지방세입에서 개별소비세 비중이 높고, 한국의 지방세입 대비 개별소비세 비중도 16.5%로 OECD 단일국가 중 그 비중이 다섯 번째로 높음

[그림 14] OECD 단일국가 지방정부의 세입대비 소비관련세 비중



□ [그림 14]에서 OECD 국가들 중 일반소비세가 지방세입에 큰 비중을 차지하는 단일국가들(헝가리, 터어키, 포루투갈, 그리스)은 사실상 세입분권이 거의 되지 않은 국가들임

○ 헝가리, 터어키, 포루투갈, 그리스의 조세대비 지방세 비중은 각각 6.71%, 8.8%, 5.52%, 0.7%임

□ 즉 지방정부 세입에서 일반소비세 비중이 높다고 보고한 단일국가

들은 모두 지방자치 역량이 낮거나 지방자치가 아예 되어 있지 않은 국가들임

○ 따라서 역설적으로 지방자치 역량이 부족한 국가들에서 중앙정부가 결정하는 일반소비세 재원에 대한 지방정부의 의존도가 높다는 해석도 가능함

나. 지방세와 이전재원 구분의 국제 기준

<National Accounts (NA) 및 IMF>

□ UN의 System of National Accounts는 중앙정부 또는 지방정부의 세수입 판정 기준을 다음과 같이 정의하고 있음[1)]

○ 세금 부과권을 갖고, 세율 결정권을 가지며, 세수 활용권을 갖는 정부에 세수입이 귀속됨

<OECD>

□ OECD의 「Revenue Statistics」에서 지방세를 결정하는 기준은 다음과 같음

○ 지방정부가 세율과 과표의 결정권을 가질 때

○ 지방정부에서 징수된 세수의 일부 또는 전부가 해당 지방정부 세수로 귀속될 때

○ 중앙정부가 지방정부의 위임을 받아 세수를 징수할 때

<Council of Europe (EC)>

□ EC는 2005년 EC 장관회의에서 지방정부의 재정재원에 대한 권고안

1) In general, a tax is attributed to the government unit that: a) exercises the authority to impose the tax (either as a principal or through the delegated authority of the principal); b) has final discretion to set and vary the rate of the tax.

을 만장일치로 채택하였는데(Recommendation Rec(2005)), 이 권고안에서의 지방세 기준은 다음과 같음

○ 자체재원(own resources)은 지방정부가 그 규모를 자체적으로 바꿀 수 있는 재원임

○ 이전재원(transferred resources)은 다른 수준의 정부(another authority)가 그 규모를 결정하는 재원임

○ 지방정부의 재원은 지방에서 징수된 세액과 비례하는 재원(proportional resources[2])과 비례하지 않은 재원이 있는 바, 비례하지 않는 재원은 이전재원임

□ 이러한 지방세와 이전재원의 기준과 관련하여 주목할 만한 국가는 호주인데, 호주는 2000년부터 부가가치세(General Sales Tax, GST)를 도입하여 GST 세수의 대부분을 주정부에 배분하고 있음

○ 중앙정부가 징수한 부가가치세의 극히 일부분을 다른 용도로 중앙정부가 활용하고, 세수의 약 95%를 지방정부에 배분

□ 호주 부가가치세의 주정부 배분을 위한 인구 가중치는 0.91에서 5.07까지 분포되어 있음

○ Australian Capital Territory (ACT)의 가중치가 1.11로 1보다 다소 높고, South Australia (SA)의 가중치가 1.27로 높은 편이며, Tasmania (TAS)의 가중치가 1.6으로 상당히 높으며, Northern Territory (NT)의 가중치는 무려 5.36에 달함

○ 그러나 가중치가 높은 지역의 인구가 상당히 적어서, 전반적으로 호주 부가가치세의 배분은 인구 비례적임

2) "which depend directly on the amounts collected locally"

□ 호주의 부가가치세는 지역간 형평화 기능이 독일에 비해서도 약하므로 독일처럼 주정부세로 규정할 수도 있을 것이고, 호주 부가가치세의 거의 전액이 주정부 재원이 된다는 점에서 중앙과 지방이 VAT 세원을 공유하는 독일, 캐나다, 브라질, 아르헨티나 등 다른 연방국가들에 비하여 호주의 부가가치세가 지방세의 가장 성격이 강하다고도 볼 수 있음

□ 그럼에도 불구하고 호주는 정부 세입 통계를 발표할 때 OECD, EC 등의 기준에 따라 부가가치세를 지방세가 아닌 연방세로 분류하고 있음

○ 그리고 주정부에 배분되는 부가가치세는 일반교부금(general purpose grants)로 분류함

다. 일본의 지방소비세

□ 일본 지방소비세는 1997년 부가가치세의 1%로 도입되었음

○ 일본은 1989년 국세 부가가치세를 3%로 도입하였는데, 1997년 세율을 2%p 인상하면서, 1%p의 인상분에 해당하는 부가가치세를 지방소비세로 도입하였음

○ 일본 지방소비세는 각 도도부현에 소비상당액(소매연간판매액+서비스업수입액)의 6/8, 인구의 1/8, 종업원수의 1/8을 기준으로 배분하고, 도도현에서는 다시 시정촌에 지방소비세의 1/2을 인구기준 1/2, 종업원수 기준 1/2로 배분함

□ 일본은 2012년 8월 10일 의회에서 부가가치세 세율을 5%에서 10%로 단계적 인상하기로 결정

○ 2014년 4월 1일: 5% → 8%

○ 2015년 10월 1일: 8% → 10%

□ 2015년까지 10%가 되는 부가가치세 세율은 중앙분과 지방분이 다음과 같이 나뉨

○ 중앙정부 부가가치세 세율: 4% → 7.8%(△3.8%p)

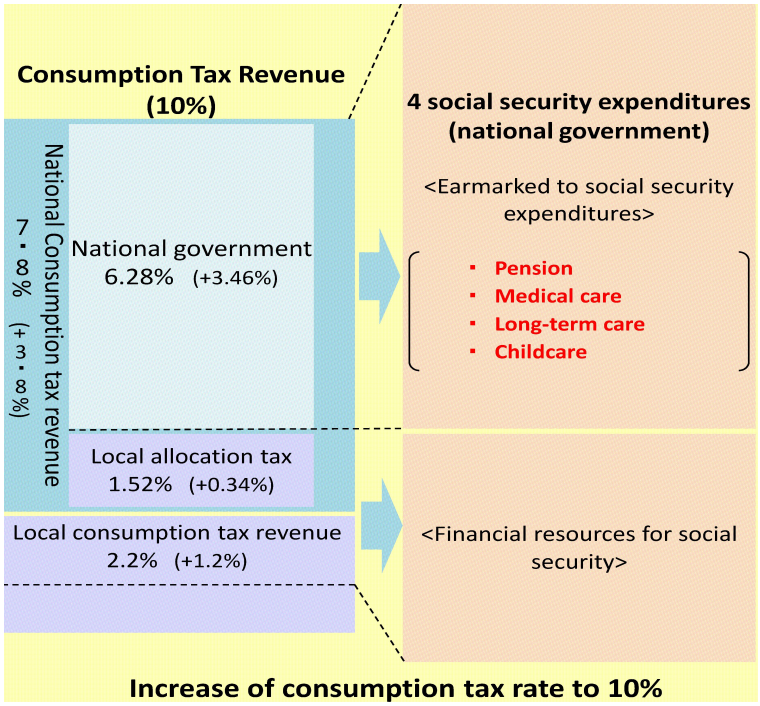
○ 지방소비세 세율: 1% → 2.2% (△1.1%p)

□ 일본의 부가가치세 세율이 5%에서 10%로 인상되는 이유는 사회보장 관련 재원을 마련하기 위한 것임

○ 국세분 부가가치세는 모두 사회보장관련 재원으로 활용되고,

○ 지방소비세의 경우 인상분(1.1%) 재원이 모두 사회보장관련 재원으로 활용됨

[그림 15] 일본 소비세/지방소비세 개편(2012년)



IV. 국고보조금 및 지방소비세 제도 개편방안

1. 국고보조금의 개편

□ 국고보조금의 개편 방안은 국고보조금 제도만을 개편하는 방안과 관련된 재정제도를 포괄적으로 개편하는 방안으로 나눌 수 있음

○ 보조금 제도의 개별적 개편방안은 국고보조금을 둘러 싼 중앙·지방간 재정관계가 어느 정도 균형 상태에 있다고 간주하고, 국고보조금 제도 자체의 장·단점을 분석하여 개선방안을 모색하는 것임

□ 국고보조금의 포괄적 개편방안은 국고보조금을 둘러 싼 중앙과 지방의 재정관계(국세와 지방세의 배분, 지자체 및 교육지자체에 대한 이전재원, 중앙과 지방의 세출 책임 등)를 전면적으로 고려하여 국고보조금의 개편과 함께, 관련된 재정제도의 개편도 동시에 추진하는 것임

○ 이는 우리나라 지방자치와 교육자치의 구조, 지방자치와 관련된 헌법과 법령, 중앙·지방간 행정적, 재정적 제도, 지자체의 역량 등을 종합적으로 고려하여 중앙과 지방 간 재정관계를 재설정하는 방안이므로 원칙적으로 보다 바람직한 개편 방안이라 할 수 있음

○ 그러나 역사적, 제도적 이유로 얽혀 있는 여러 재정제도를 동시에 개편하는 방안은 이론적으로는 바람직하지만, 현실적으로는 실현 가능성이 낮은 접근방법이기도 함

가. 국고보조금 개별 제도의 개편 방안

<2005년 개편 내용>

□ 국고보조금의 제도 개편은 2005년 한 차례 단행된 바가 있으므로, 이 때의 개편 원칙과 내용을 살펴볼 필요가 있음

□ 2005년 당시 533개의 국고보조금 사업이 있었는데, 그 중에서 163개 사업이 지방으로 이양되었고, 균형발전특별회계(현 광역·지역발전특별회계)로 126개 사업이 이관되었으며, 233개 사업은 국고보조금으로 존치되었음

□ 당시의 국고보조금 개편 기준은 다음과 같았음

○ 지방이양: 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육 관련 사업 등

○ 균특사업 이관: 지역개발 성격이 강한 SOC, 농림, 문화관광, 산업 관련 사업 등

○ 보조사업 유지: 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경 관련 사업 등

□ 2005년 국고보조금 개편에 따라 두 가지 유형의 포괄보조금을 지향하는 이전재원이 탄생하였는데, 하나가 분권교부세이고, 또 하나가 현재의 광특회계임

○ 지방사무의 성격이 강하다고 판정되었던 지방복지 사무를 지자체가 담당하고, 관련 재원을 내국세의 일정 비율(0.94%)로 지원하는 분권교부세 신설

○ 지역 SOC사업, 농림 사업을 위주로 광역 지자체 및 시군구가 자율적으로 일정한 범위 내(현재 24개 포괄 사업)에서 사업 편성

을 할 수 있는 광특회계(시도 자율편성 및 시군구 자율편성) 제도 도입

<현재의 국고보조금 개편 논의>

□ 2005년 국고보조금 개편 이후 8년이 지났고, 특히 영유아 지원사업 등 지방의 복지 업무가 크게 늘면서 국고보조금의 개편 필요성이 다시 활발하게 제기되고 있음

□ 주요 개편 논의는 다음과 같음

○ 국가적 사무와 지방 사무의 구분 및 기준보조율 정비: 특히 국가사무의 성격이 강한 사업의 경우 필요 재원은 원칙적으로 국가가 부담

○ 중앙정부 위주의 국고보조사업 결정: 보조금법에는 국고보조금의 신청주의가 명시되어 있으나, 지방의 선택보다는 중앙정부에 의하여 국고보조금이 일방적으로 결정되는 경향

- 특히 영유아 지원사업, 기초노령연금 등 중장기적으로 대응 지방비가 상당히 많이 수반되는 사업의 경우에도, 지방비에 대한 신중한 고려 없이 복지 보조금이 결정되는 경향

○ 포괄보조금의 강화 필요: 광특회계에 시도 자율편성, 시군구 자율편성 사업이 있으나, 직접 편성 사업의 규모가 훨씬 더 커서, 광특회계의 포괄보조금의 의미 퇴색

○ 분권교부세 중 3개 시설운영 사업(노인, 장애인생활, 정신요양)은 국고보조금 환원 필요: 재원부담이 과중하고, 특정 지역에 편중된 사업이므로 포괄보조금으로 지원하기 어려움

○ 기준보조율, 차등보조율, 정률보조율 등 보조율 체계의 개편: 기준보조율이 설정되지 않은 보조사업이 많이 있고, 차등보조율과

정률보조율 등의 개편도 필요

<개편 방안>

□ (국고보조금의 유형) 국고보조금의 개편방안을 도출하기 위해서는 현재 우리나라에서 다양한 형태로 운용되고 있는 국고보조금의 유형과 특성을 먼저 고려할 필요가 있음

① 지자체 사업의 장려적 지원: 원칙적으로 지자체가 자발적으로 수행할 유인이 있고, 중앙정부의 지원 없이 일정 수준 사업 수행이 이루어지는 사업이지만, 누출효과로 그 규모를 늘릴 필요성이 있거나, 재정력이 열악하여 충분한 수행이 어려운 경우 중앙정부가 국고보조금 지원을 통하여 규모를 확대

② 국가적 사업의 지방비 부담: 지자체가 스스로 수행할 유인이 상당히 적지만, 국가적으로는 전국적으로 일정한 수준의 공공서비스를 제공해야 하는 경우, 대응 지방비를 통하여 중앙정부와 필요 경비를 분담하는 차원에서 중앙정부와 지자체가 국고보조금을 통하여 해당 사업의 재원을 조달

- 우리나라의 경우 35조원에 달하는 지방교부세의 역할이 전국적으로 필요한 최소한의 공공서비스를 제공하는 것이므로, 지방교부세가 이러한 목적에 동원될 수 있고, 서울과 같이 재정력이 특별히 좋은 지자체의 경우 자체 재원을 통하여 이러한 공공서비스 필요 재원의 일정률을 부담

- 보건복지부의 기초생활보장 사업, 영유아 보육료 지원 사업, 노인생활 안정 사업 등이 모두 이러한 유형에 해당

* 복지사업 중 기초생활보장 사업과 같이 재분배적 성격이 강한 사업의 경우, 지자체가 자발적으로 이러한 서비스를 제공할

유인이 없으므로, 국가가 법령을 통하여 국고보조금을 지원하여 지방의 재원을 동원하게 되므로 중앙과 지방 간 재원 분담의 적정성에 대한 갈등이 유발되는 원인이 되고 있음

* 한편 영유아 보육료 지원이나 노인 생활안정 사업 등은 사업 대상의 보편성과 정치적 인기를 고려할 때, 지자체가 관련 사업을 전혀 하지 않을 가능성이 적고, 따라서 국고보조금의 기재가 어느 정도 작동한다고 보아야 하나, 보조율이 크게 낮을 경우 여전히 중앙과 지방 간 재원 분담의 갈등 요인으로 작용하게 될 것임

③ 중앙부처가 주도적으로 사업을 기획하고 국고보조금을 제공하는 경우: 지방사업적 성격이 강하여 국가의 지원이 특별히 필요하지 않은 경우에도 국고보조금 형태로 관련 사업비가 지원되어 공공서비스가 과다 공급되는 경우

□ (개편의 기본 원칙) 국고보조금 개편의 기본원칙은 보조금 사업의 유형에 따라 다음과 같이 설정할 수 있음

① '지자체 사업의 장려적 지원' 사업의 경우 국고보조금 원칙과의 정합성이 크므로 유지가 필요하고,

② '국가적 사업의 지방비 부담' 사업의 경우 보조율을 조정하거나, 국가 직접 수행이 필요할 것인 바, 이 경우에는 국고보조금 대상 사업뿐만 아니라, 교육, 의료 등 공공서비스 전반에 걸친 중앙과 지방의 세출 책임에 대한 검토를 병행하는 작업이 필요할 것임

☞ 국고보조금과 재정제도의 포괄적 개편방안에서 논의 필요

③ 중앙부처가 주도적으로 사업을 기획하고 국고보조금을 제공하는 경우: 이러한 국고보조 사업은 공공서비스의 과다 공급 및 조세

부담으로 연결되므로 보조금 사업의 축소가 필요

□ (보조금 사업의 축소 대상) 국고보조금의 현황 자료를 바탕으로 한 보조금 사업 축소 대상 평가는 다음과 같음

○ 보건복지부 사업은 대부분 ②의 유형에 해당하고,

○ 환경부 사업은 ①의 유형에 해당하며,

○ 농림수산식품부 사업은 규모가 큰 것들의 경우 이미 2005년 보조금사업 개편시 광특회계로 편입되었거나(농촌지역개발, 농업생산기반 확충), ②의 유형인 재분배 사업(직불제 지원)으로 구성되어 보조금 사업 축소의 대상이 규모 면에서는 크지 않음

○ 국토해양수산부 사업의 경우 ①의 유형이라 할 수 있는 하천관리 및 홍수예보, 도시철도건설, 지역개발 등으로 구성되어 있는데, '지자체 도로건설 지원' 사업의 경우 과다 공급 여부를 신중히 검토할 필요가 있다고 판단됨

○ 또한 문화체육관광부 사업의 경우에도 중앙부처의 주도에 따른 과다 공급 가능성이 있을 수 있음

□ (보조금 사업의 축소의 기본 원칙) 보조금 사업의 과다 공급 문제를 해소하는 가장 바람직한 접근 방법은 '보조금의 신청주의'가 제대로 작동할 수 있도록 제도적 근거를 마련하는 것임

○ 특히 보조금의 국가적 중요성 여부를 판단하여 국가적 우선순위가 낮은 경우 보조율을 낮게 책정하여 보조사업의 과다 공급을 제도적으로 막는 조치가 필요할 것임

나. 국고보조금과 관련 재정제도의 전면적 개편

□ 현행 국고보조금 체계 내에서 과다 공급이 우려되는 ③ 유형의 보

조 사업들은 신청주의와 보조율의 인하 등을 통하여 공급의 축소를 기대할 수 있음

□ 그러나 국가적 사업의 성격이 강함에도 불구하고 지방의 재원 분담 차원에서 법령으로 보조사업이 수행되는 ② 유형의 보조사업의 경우 보다 근본적인 개편방안이 고려되는 것이 필요할 것임

□ <표 9>에서 확인할 수 있듯이 복지관련 보조금의 '12년 예산 규모는 약 15.5조원이고, 관련 지방비는 약 7조원 내외이었으므로, '14년 예산 규모로 복지 보조금관련 지방비가 10조원을 넘지 않을 것으로 추산됨

○ 현재 전국적으로 필요한 필수적 공공서비스의 공급을 위하여 지방교부세 약 32조원이 지원되고 있으므로, 이 중에서 30%가 복지관련 지출로 활용된다면, 복지 보조금과 관련된 지방비가 이미 중앙정부의 이전재원을 통하여 지원되고 있다고 볼 수 있음

□ 그러나 보다 근본적인 차원에서 중앙정부와 지방정부의 세출 책임을 재조정하는 방안을 검토할 필요도 있음

□ 이 경우 상대적으로 국가적 사업의 성격이 강한 기초생활보장 관련 복지비의 중앙정부 부담을 올리고, 대신 지방정부 스스로 공급할 유인이 충분하고, 지방공공재의 성격이 강한 교육서비스의 지자체 부담을 올리는 방안도 중장기적으로 검토할 필요가 있음

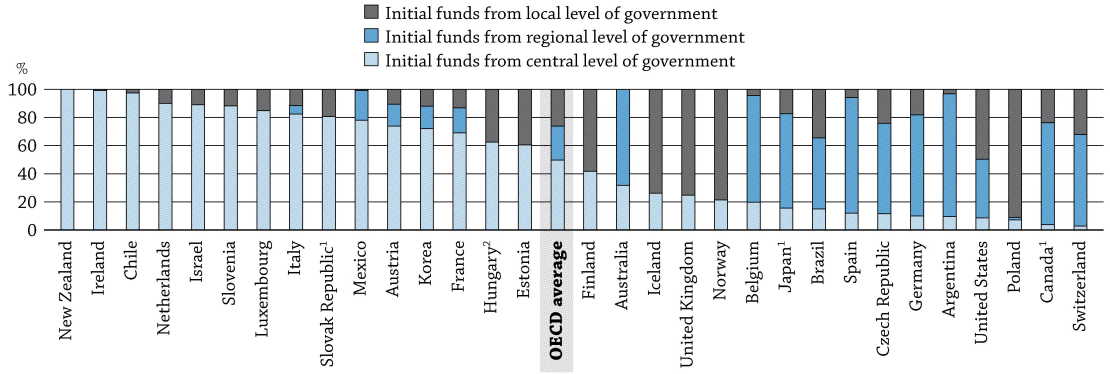
□ OECD 국가들의 경우, 인구 규모가 아주 적은 국가 또는 지방세 규모가 우리나라보다 현저히 적은 국가들을 제외하면, 대부분의 국가에서 주·지방정부가 부담하는 교육재원의 비중이 우리나라의 경우보다 훨씬 더 높음

○ 지방교육과 관련하여 중앙정부가 지방정부에 제공하는 이전재원

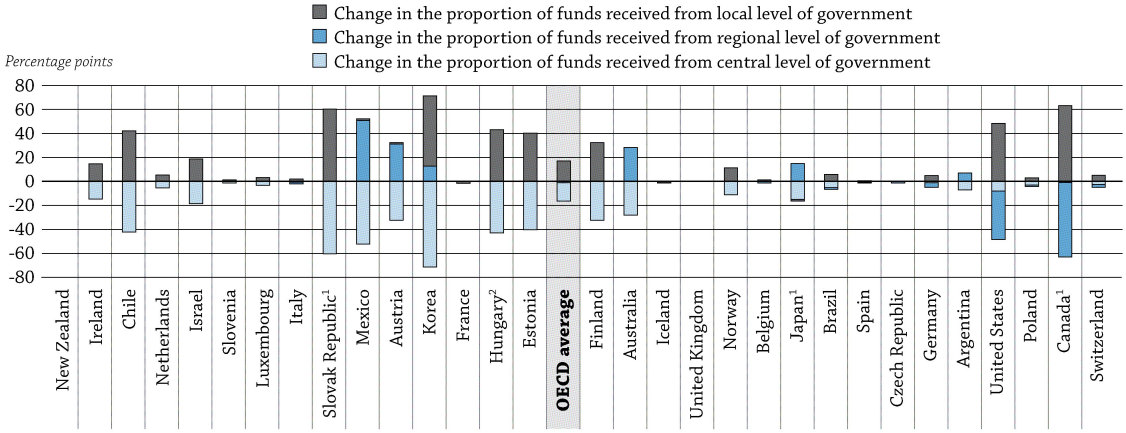
의 규모는 OECD 국가들 중 우리나라가 가장 높음

□ 또한 교육서비스 이외에 경찰서비스도 지방공공재의 성격이 강하므로 관련재원에 대한 지자체의 재원 부담을 증가시키는 것도 중앙·지방 간 사무책임과 재원 분담 차원에서 고려할 필요가 있음

[그림 16] OECD 국가의 지방 교육재정 세입 구조



[그림 17] OECD 국가의 지방 교육재정 이전재원 구조



2. 지방소비세 제도 개편

□ 지방소비세는 도입 당시부터 본 제도의 정체성과 필요성에 대한 논란이 끊이지 않고 있는 세목임

○ 지방세에 대한 국제기준에 따르면 우리나라의 지방소비세는 이

전재원임

- 지자체가 과표와 세율을 정하지 못하고, 각 지자체에서 징수된 금액과 세수가 비례하지 않기 때문임

○ 한편 이전재원으로 보기에는 이전재원의 정책목표가 분명하지 않음

- 지역간 재정력 형평화, 국가적으로 필요한 사업의 지원, 지역사업의 장려 등

□ 지방소비세는 순수 지방세도 아니고, 정책목표가 뚜렷한 이전재원도 아니지만, 기존 이전재원에 비하여 배분 형태가 상당히 단순하고 투명하다는 점은 장점으로 평가할 수 있을 것임

□ 그러나 이러한 지방소비세 제도가 안정적인 재정제도로 정착되기 위해서는 향후 지방세의 정체성을 보다 분명히 할 필요가 있음

○ 독일식 공동세 제도: 지방소비세 제도를 강화할 경우 공동세의 비중이 늘어나고, 교부세의 비중이 줄어드는 현상이 발생할 것이므로, 수평적 조정제도의 기능 강화가 필수적임

- 따라서 지방소비세가 독일식 공동세 제도로 정착되기 위해서는 수평적 조정제도로서 상생기금의 보다 적극적인 활용이 필요

○ 단순한 지방재원의 확충 수단으로 중앙정부 세수의 지방 이양: 국민의 세금을 지방정부로 이양할 때에는 국민들에게 뚜렷한 정책 목표를 제시하는 것이 필요하나, 지방소비세의 모호한 정체성으로 인하여 정책 목표의 명확한 표현이 쉽지 않음

□ 현재 국가채무가 계속 늘고 있고, 복지세출에 대한 국민들의 욕구가 지속적으로 강화되고 있으므로 이러한 정치경제적 여건을 감안

하여 지방소비세 제도의 정체성을 확보하는 것이 바람직함

□ 일본의 경우 2012년 지방소비세 인상과 함께 추가로 확보된 재원을 모두 복지세출로만 충당하기로 결정하였음

□ 따라서 우리나라에서도 지방소비세의 재원을 향후 증가시키고자 할 경우에는 교육, 복지 등 중요한 재정지출 소요에 동 재원을 활용하는 것이 가장 바람직한 대안이라고 판단됨