

## 지방분권·지방자치 정책간담회

일시 : 2013년 10월 8일(화) 오후4시

장소 : 민주정책연구원 대회의실

# 지방자치 활성화 위한 분권·재정 관련 이슈

윤태범(방송통신대학교 행정학과 교수)

## 1 MB 정부의 지방분권 추진상황 검토

### 1. MB 정부 지방분권추진위원회 추진과제

분류	과제
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선
	중앙행정권한의 지방이양
	특별지방행정기관 기능조정
	교육자치제도 개선
	자치경찰제도 도입
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정
	지방교부세제도 개선
	지방재정의 투명성·건전성 제고
자치역량 강화	자치입법권 확대
	지방의회의 전문성·자율성 강화
	주민직접참여제도 보완
	지방선거제도 개선
	지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가
	지방자치행정체제 정비
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화
	분쟁조정 기능 강화
	특별지방자치단체제도 도입·활용
	지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선
	자원봉사활동 장려·지원
	지방분권 홍보 및 공감대 확대

## 2. 위원회의 2012년도 지방분권과제 추진결과 자체평가

- 총 20개 과제 56개 세부추진항목 중 12개 과제 43개 항목 완료
  - 8개 과제 13개 항목 추진중(항목기준 추진율 : 77%)
- 6개 항목 : 지방행정체제개편에 관한 특별법 제정 등에 따라 과제 추진방법 및 일정 등 변경이 필요한 과제(자치경찰제도 관련 법령(2), 자치경찰제도 시범실시 등(2), 지방행정체제 개편 추진(1), 시군 자율통합 추진(1))
- 6개 항목 : 18대국회 임기만료 등에 따른 법안 자동폐기(사무구분 체계 관련 법령개정, 기관위임사무 폐지, 초·중등교육 권한 시도교육감 이관, 지방교부세 법정율 인상, 주민소환제도 개선))
- 1개항목 : 지방의회 인사권 독립은 공감대 형성 등 위한 검토
- ※ 핵심과제 6개 선정하여 T/F 운영(지방재정 확충 및 효율성 강화, 주민참여제도 개선, 지방의회 활성화, 특별지방행정 기관 정비, 교육자치제도 개선, 자치경찰제 도입)
- 관계법령 정비와 제도개선
  - 1,587건의 국가사무를 지방이양 확정하여 지방권한 확대
  - 특별지방행정기관(국도·하천, 해양·항만, 식·의약품) 기능이관
  - ‘기관위임사무 폐지 및 법정수임사무 도입’ 위한 지방자치법 개정 추진 등

### 3. 검토의견

#### ○ 특별행정기관의 경우

- 경미한 기능 중심의 이관 논의
- 실질적 의미의 논의는 여전히 미흡(예를 들어서 환경청의 경우 명예환경감시원제도 운영 이양 등)

#### ○ 교육자치 관련

- 교육부장관의 권한 이양도 진작 이양되었어야 할 사무를 뒤늦게 이양
- 예를 들어서 학교별 보직 교사 배치기준 권한, 유치원 운영실태 평가권 등). 오히려 필요한 부교육감 임명제청권을 교육감에 부여하는 것은 여전히 존치하여 핵심적 사항은 이양에 미온적

#### ○ 자치경찰제 여전히 논의중

- 2007년 MB의 대선공약이었던 ‘자치경찰제’는 여전히 논의 중. 이미 오랫동안 논의되어 사실상 확정되어 있던 기본틀도 재논의하는 등 실제 추진의지가 있는지 의문

#### ○ 지방재정 확충 관련

- 실질적 성과는 없이 논의만 한 실정
- 예를 들어서 지방소비세 확대(부가가치세의 5%→10%), 지방소득세의 독립세 전환, 사회복지 분야 국고보조율 향상(52%→75%) 등 관련 회의를 성과로 제시

#### ○ 자치역량 강화 관련

- 실질적 성과 없이 제도 개선 추진을 성과로 제시
- 자치입법권 확대와 관련, 대부분 그 동안 미비하였던 조례 제정

관련 근거법령의 정비이며, 자치단체의 자치입법권을 확대하기 위한 근본적 조치와 성과는 없음

- 지방의회의 전문성, 자율성 강화와 관련한 실질적 추진실적 없음. 지속적 제도개선 추진만 제시
- 주민소환에 관한 법률 개정 관련 성과 미확보

○ 협력 및 공감대 확산 관련

- 지방공무원의 직급 조정 등에 대한 근본적 논의 미비
- 예를 들어서 성남시의 인구는 100만명. 공무원 2500명중 정무직과 2급 1명을 제외하면, 성남시 공무원의 최고위직은 사실상 4급

## ② 변화하는 환경과 문제의 인식

### 1. 환경 인식

- 고용 없는 경제 저성장의 장기적 지속 : OECD 등 3% 미만 예측
- 사회적 다원성과 분화 급가속 : 공동체 의식 약화(공동체 복지가 아닌 개인 복지의 문제)
- 고령화 가속(지방에서 전국으로) : 고령화 문제 지역간 편차 증대
- 급변하는 환경을 최 일선에서 수용해야 하는 지방자치단체 : 자치단체 부담의 가속화
- 중앙 중심의 집권적 성장 동력의 상실 혹은 무기력과 추가적 세수 확보의 한계 : 국세-지방세 구조의 재편에 대한 소극적 태도
- 지역의 문제와 중앙의 문제의 간극 심화 : 지역문제의 다양화와 중앙정부의 획일적 정책과 대응의 한계 노출
- 국가 부채의 급증 : 대한민국 총부채 3,800조원(2012년말 기준)
  - 정부부채 425조원
  - 공공기관 부채 493조원
  - 지방정부 부채 19조원

### 2. 기본방향

- 지방자치 실시된 지 20년 지났지만 여전히 동일한 이슈 논쟁 중

- 정리되었던 이슈가 정권 교체시마다 원점에서 재논의를 반복
  - 계속 반복되는 ‘검토 중’, ‘추진 중’
- 효율적인 정부 + 활력있는 경제 => 지속가능한 성장
- 움직이지 않는 무기력한 무거운 정부가 아닌 현장 중심으로 움직이는 가벼운 정부
  - 획일화된 기계적 구조가 아닌 다양성과 창의성이 그대로 발현되는 살아있는 정부
  - 무거운 정부는 가볍게 하고, 무기력한 정부는 활력있게 만들어야
- 실질적 분권을 가능하게 하는 실질적 조치 필요
- 예를 들어서 분권의 핵심 분야인 경제, 복지, 인재육성이 자치단체 주도로 가능하도록 포괄적 권한 이양 조치
- 지방자치단체 중심의 새로운 동력 창출 필요
- 자치단체를 국가발전의 핵심주체이자 동력으로 인정해야
- 지속가능한 지역경제력 및 경쟁력 기반 확보 필요
- 지방자치, 지역경제, 지역발전에 대한 일시적, 대중적 접근이 아닌, 구조적, 체계적, 지속가능한 접근방안 모색해야

### ③ 지방분권 관련 이슈

#### 1. 자치입법권(조례) 확대 통한 자치단체의 '자치권' 실질화

##### □ 현황

- 헌법상 지방자치단체는 '법령의 범위 안에서' 자치에 관한 규정을 제정할 수 있음 규정(헌법 §117①)
- 지방자치법은 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 '법률의 위임' 요구(지방자치법 §22단서)
- 법률상 자치단체의 자주적 결정권의 근본적 제약 : 자치단체 스스로 결정할 필요가 있는 세밀한 부분까지 중앙정부에 의하여 결정
- 현재는 자치권이라기 보다는 중앙정부에 의하여 위임된 제한된 관리권의 범위내에서의 '매우 제한된 자치권' 수행

##### □ 개선방안

- 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 경우, 법률의 위임을 요구하는 지방자치법 제22조 단서 삭제
- 지방자치단체는 '법령을 위반하지 아니하는 범위 안에서' 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 함으로써 자치입법권의 범위 확대 필요
- 지방자치단체의 장은 '법령이나 조례를 위반하지 아니하는 범위 안에서' 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있도록 함으로써 자치입법



권 범위 확대

## 2. 특별지방행정기관의 '통합적' 지방 이양통한 국가적 행정기능 최적화

### □ 현황

- 지방정부 사무와 특별지방행정기관의 사무 중복으로 인한 국가적 비효율성 상존
  - 사실상 동일한 기능을 자치단체와 특별지방행정기관이 중복수행하여 업무상 중복은 물론 경제적 비효율성 초래
- 역대 정부 하에서 늘 특별지방행정기관 정비 및 지방이관 논의하였지만 구체적 실행은 미흡
  - 미시적 기능 조정 등에 머물렀으며, 오히려 특별지방행정기관 증대
  - 2008년 이후 특별지방행정기관의 수(4,579개 → 5,099개)와 인력규모(201,591명 → 206,804명) 증가

### □ 개선방안

- 특별지방행정기관의 '통합' 이양 추진
  - 기존과 같이 일부 미시적 기능 이관만 할 경우, 문제 해결은 요원
  - 특별지방행정기관 기구, 인력, 재원의 통합적 일괄 이관 필요
- 특별지방행정기관 설치 요건의 강화 논의
  - 특별지방행정기관의 설치에 원칙과 기준 미흡
  - 현재 법률이 아닌 대통령령에 의해 설치 가능하여 언제든지 남설 가능
  - 특별행정기관 설치 혹은 기능 확대시 지방자치단체의 의견을 들어서 설치여부가 결정되도록 제도화 필요

### 3. 자치경찰자치제도 도입 논의는 충분, 문제는 실행 여부

#### □ 현황

- 경찰청을 중심으로 하는 일원화된 국가경찰조직의 운영에 따른 문제
  - 경찰조직의 권력화, 정치화의 문제 상시 제기(시국경찰 논란)
  - 지역주민, 생활과 밀착된 경찰 서비스의 부족(생활경찰의 필요)
  - 경찰에 대한 국민들의 불신 지속 증대(경찰 신뢰 확보 필요)
- 증대하는 생활 중심 치안서비스 수요에 대한 대응 필요
  - 가정폭력, 학교폭력, 성폭력, 교통, 방범, 환경 등 민생치안 수요에 대한 적극 대응의 미비
  - 경찰 서비스의 근본적 재편에 대한 논의 필요
  - 자치단체내 지방행정과 치안행정 통합 통합 효율성 증대 필요
- 제대로 진척되지 않는 자치경찰제 도입
  - 역대 정부 하에서 자치경찰제 도입 구체적 논의 및 추진방안 마련 등 제도적 대응방안은 충분히 강구
  - 이명박 대통령 주재 시·도지사회의에서 광역자치단체 중심의 자치경찰제 도입 건의('08.12.04)
  - 그러나 정부는 지방행정체제 개편 등의 이유로 구체적 추진 회피

#### □ 개선방안

- 국가경찰과 자치경찰의 조직과 역할 및 기능 분리
  - 국가경찰 : 대공·정보·마약·테러 등의 국가안보와 국제범죄, 강력범죄 등 전국적 대응성 필요한 기능 중심으로 운영
  - 자치경찰 : 교통, 생활안전, 지역치안, 경미한 범죄수사 등 지역생활과 밀

착된 업무 중심으로 담당하여 생활권, 자치권과 일치시킴

- 경찰 수사권 독립과 자치경찰제 도입간 연계성
  - 검·경간 수사권 독립 문제와, 이에 따른 경찰권 확대의 견제 필요
  - 자치경찰제 도입 통한 경찰권의 분권화 가능

#### 4. 교육자치는 지방자치의 필수 요소라는 점에서 연계성 강화 필요

##### □ 현황

- 시·도지사과 교육감간 유기적 연계성의 미확보
  - 집행기능 분리에 따른 협력 약화 및 공백의 발생 가능성
  - 시·도지사의 고유사무로서 ‘교육·문화·체육·예술의 진흥에 관한 사무’ (지방자치법」 제9조 제2항 제5호)
  - ‘시·도의 교육·학예에 관한 사무 집행기관’으로서의 교육감(지방교육자치에 관한 법률 제18조)
- 자치단체장-교육감 연계성 미확보와 정책상 갈등
  - 정치이념의 차이에 따른 정책갈등
  - 교육청에 대한 지방정부의 재정지원 약화
  - 중복행정에 따른 행정 비효율 발생 등
- 시·도 교육청 - 지역교육청 - 단위학교간 계급적 구조의 문제
  - 지역교육청은 독립적 결정권이 없고 시·도 교육청의 말단조직
  - 단위학교 입장에서는 시·도 교육청과 지역교육청으로부터 이중간섭을 받아 자율성 침해
- 대통령에 의한 부교육감 임명의 문제

- 교육감은 주민직선으로 선출하는 반면, 부교육감은 시·도 교육감 → 교육부장관 → 국무총리를 거쳐 대통령이 임명(지방교육자치에 관한 법률 제30조 제2항)

#### ○ 교육감의 교사 임용권 부재의 문제

- 초·중·고등교사들에 대한 임용권이 교육부나 대통령에 예속되어 있어, 교육감의 실질적 권한이 미약
- 교육감 소속의 장학관, 교육연구관에 대해서도 교육부장관이 임용하고 있어 교육감의 권한 미약은 물론, 교육청에 대한 중앙정부의 간섭이 지속되고 있는 실정

### □ 개선방안

#### ○ 교육청 직원과 교사 임용권의 시·도지사 귀속

- 부교육감, 장학관, 교육연구관 등을 비롯하여 교육청 내에서 근무하는 모든 직원에 대한 임용권을 일반자치-교육자치 일원화 후, 시·도지사에게 부여 필요
- 교육자치가 실현되기 위해서는 지역 내 최고 결정권자인 시·도지사가 구성원의 임용권을 가지는 것이 합리적

#### ○ 지역교육청의 위상과 역할 재정립

- 시·도 교육청은 지역교육청에 대한 기획 및 지원 역할에 주력
- 이를 통해, 시·도 교육청 및 지역교육청을 미국, 독일 등과 같이, 광역정부와 기초정부의 외청으로 전환

#### 4 지방재정 : 자주재원 중심의 지방재정제도

### 1. 현황

<표 1> 자치단체별 재정력 지수

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울특별시	1.27	1.11	1.09	1.01	1.01	1.01	1.01	1.02	1.01
부산광역시	0.93	0.94	0.92	0.88	0.85	0.75	0.70	0.69	0.66
대구광역시	0.92	0.90	0.86	0.81	0.76	0.72	0.70	0.65	0.58
인천광역시	1.11	1.11	1.04	1.01	0.99	0.96	0.92	0.92	0.90
광주광역시	0.77	0.77	0.74	0.68	0.66	0.59	0.59	0.57	0.56
대전광역시	0.87	0.87	0.87	0.87	0.84	0.75	0.72	0.69	0.62
울산광역시	0.88	0.84	0.84	0.83	0.85	0.84	0.88	0.87	0.87
경기도	1.12	1.00	1.07	1.03	1.03	0.99	0.98	0.98	0.98
강원도	0.41	0.42	0.41	0.46	0.53	0.48	0.45	0.44	0.46
충청북도	0.43	0.46	0.45	0.49	0.56	0.50	0.51	0.49	0.44
충청남도	0.51	0.58	0.69	0.68	0.64	0.57	0.56	0.57	0.53
전라북도	0.39	0.38	0.39	0.41	0.33	0.24	0.39	0.40	0.37
전라남도	0.31	0.32	0.33	0.32	0.28	0.19	0.31	0.32	0.31
경상북도	0.43	0.42	0.44	0.43	0.45	0.39	0.40	0.43	0.37
경상남도	0.63	0.65	0.64	0.66	0.70	0.74	0.80	0.80	0.78
제주특별자치도	0.55	0.56	0.57	-	-	-	-	-	-

주 : 본청기준. 재정력지수 = 기준재정수입액 / 기준재정수요액

자료 : 한국지방세연구원.

- 재정력지수는 지자체의 기준재정수요액 대비 기준재정수입액으로, 1 미만은 자체수입으로 복지수요나 인건비 등 행정수요를 충당하지 못함 의미
  - 부동산 거래 침체, 경기부진 등으로 세입기반이 약해지면 재정력지수가 하락하고, 중앙정부에 대한 의존이 심해짐

<표 2> 자체세입 대비 의존재원 추이

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
서울특별시	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2
부산광역시	0.2	0.2	0.3	0.5	0.6	0.7	0.6	0.6
대구광역시	0.3	0.3	0.3	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7
인천광역시	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4
광주광역시	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
대전광역시	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.6	0.5	0.5
울산광역시	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
경기도	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
강원도	0.7	0.9	1.3	0.8	1.2	1.1	1.4	1.4
충청북도	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	1.1	1.2
충청남도	0.6	0.7	0.6	0.8	0.9	0.9	1.0	1.0
전라북도	0.9	1.3	1.1	1.3	1.5	1.3	1.4	1.5
전라남도	1.0	1.1	1.1	1.3	1.4	1.2	1.5	1.6
경상북도	0.7	1.0	1.0	1.0	1.2	1.1	1.2	1.3
경상남도	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8
제주특별자치도	0.7	1.0	1.2	1.3	1.3	1.3	1.5	1.4

자료 : 지방재정연감.

$$\text{의존재원} = \text{지방교부세} + \text{조정교부금} + \text{재정보전금} + \text{보조금}$$

<표 3> 우리나라 국세-지방세 비율

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
국세	77.6	77.5	78.0	77.0	78.8	78.6	78.5	78.3
지방세	22.4	22.5	22.0	23.0	21.2	21.4	21.5	21.7

자료 : 「조세개요」, 기획재정부(2011. 11)

<표 4> OECD 주요국의 국세·지방세 비중(08년 기준, %)

구분	연방제국가			비연방제국가				
	미국	독일	합계	영국	프랑스	일본	한국	평균
국세	51.9	50.4	66.1	89.8	75.0	53.7	78.6	83.6
지방세	48.1	49.6	33.9	10.2	25.0	46.3	21.4	16.4

자료: 「조세개요」, 기획재정부(2011. 11) OECD 주요국의 국세·지방세 비중(08년기준, %)

<표 5> 중앙-지방간 자원배분(2013 순계예산 기준)단위:억원

구분	중앙정부	지방자치단체	지방교육
조세수입	국세: 2,164,263 (80.1%)	지방세: 537,470 (19.9%)	-
예산규모 4,719,412	2,636,038 (55.9)	1,568,887 (33.2)	514,496 (10.9)
① 국가재정에서 지방재정으로	△697,702 ⇒ ┌ 지방교부세 355,359 └ 국고보조금 342,343	656,332 ⊕41,370 ┌ 지방교부세 314,600 └ 국고보조금 341,732	-
② 국가재정에서 교육재정으로	△412,629 ⇒ ┌ 교육교부금 410,619 └ 교육보조금 2,010	-	(391,900) ⊕20,729 ┌ 교육교부금 391,728 └ 교육보조금 172
③ 지방재정에서 교육재정으로	-	△101,029⇒ ┌ 법정 전출금 84,338 └ 보조금 16,691	(86,629) ⊕14,400 ┌ 법정 전출금 84,338 └ 보조금(재량) 5,437
조세사용액	1,053,932 (39.0%)	1,134,143 (41.9%)	513,658 (19.1%)
재정 사용액 3,584,560	1,525,707 (42.6%)	1,509,228 (42.1%)	549,625 (15.3%)

자료 : 손희준(2013). 지방재정 현황과 개선방향.

<표 6> 지방세 연도별 세수실적(단위:억원)

구분	2008		2009		2010	
	실적	증감률	실적	증감률	실적	증감률
합계	45.5조원	4.3	45.2조원	-0.7	49.1조원	8.6
취득세	69,160	-5.0	66,439	-3.9	68,249	2.7
등록세	71,429	-1.5	71,314	-0.2	73,701	3.3
면허세	726	-5.4	735	1.2	762	3.7
레저세	9,890	12.6	10,023	1.3	10,675	6.5
공동시설세	5,885	7.7	5,912	0.5	6,496	9.9
지역개발세	926	-8.0	908	-1.9	954	5.1
지방교육세	48,644	7.2	47,944	-1.4	48,710	1.6
주민세	81,630	9.2	75,519	-7.5	2,234	-95.7
재산세	44,113	14.9	44,233	0.3	48,173	8.9
자동차세	26,109	9.2	28,340	8.5	31,195	10.1
주행세	30,812	-6.1	32,871	6.7	31,691	-3.6
농업소득세	0	-	0	-	0	-
도축세	524	0.9	557	6.3	581	4.3
담배소비세	29,204	5.5	30,107	3.1	28,749	-4.5
종합토지세	0	-	9	-	-8	
도시계획세	21,828	13.7	22,692	4.0	24,653	8.6
지방소비세	-	-	-	-	26,789	
지방소득세	-	-	-	-	81,454	
사업소세	7,995	9.4	8,080	1.1	-8	
과년도수입	5,923	-13.5	5,996	1.2	5,996	

주:

1. 2001년부터 지방세분교육세(국세)가 지방교육세(지방세)로 전환
2. 2002년부터 경주마권세가 레저세로 확대
3. 2005년부터 종합토지세 폐지
4. 2011년부터 지방세법 개정되었으나 그 내용은 반영되지 않음

자료: 「조세개요」, 기획재정부(2011. 11), 「지방재정연감」, 행정안전부(2011)



## □ 우리나라 지방재정구조의 특징

### ○ 세입 측면

- 의존재원 비율 증가 경향과 지방재정 자율성의 구조적 취약성 가속
- 지방세, 세외수입 비중의 약화
- 세수 신장성, 안정성 낮은 세목에 기반하는 지방세의 취약성과 국세-지방세간 세목구조 불균형(조세수입 8:2 => 세출 6:4의 세입)
  - 국세 : 소득, 소비과제 중심
  - 지방세 : 재산과제 중심
- 국고 보조금 증가가 오히려 자치단체에는 과도한 재정부담으로 귀착되는 자치단체 재정운용의 모순 초래
- 중앙정부의 인위적 조치에 의한 지방세수의 감소 : 중앙정부의 부동산 경기 활성화 위한 취득세 감면에 따른 세수 감소. 이에 따라서 지방세 비과세와 감면 비율이 2005년 11.6%에서 2009년 24.9%로 배 이상 증가(2011년부터 취득세 50% 감면)
- 소득세, 법인세, 지방교부세 하락 등 지난 5년간 지방재정 감소액 약 30조 원 추정

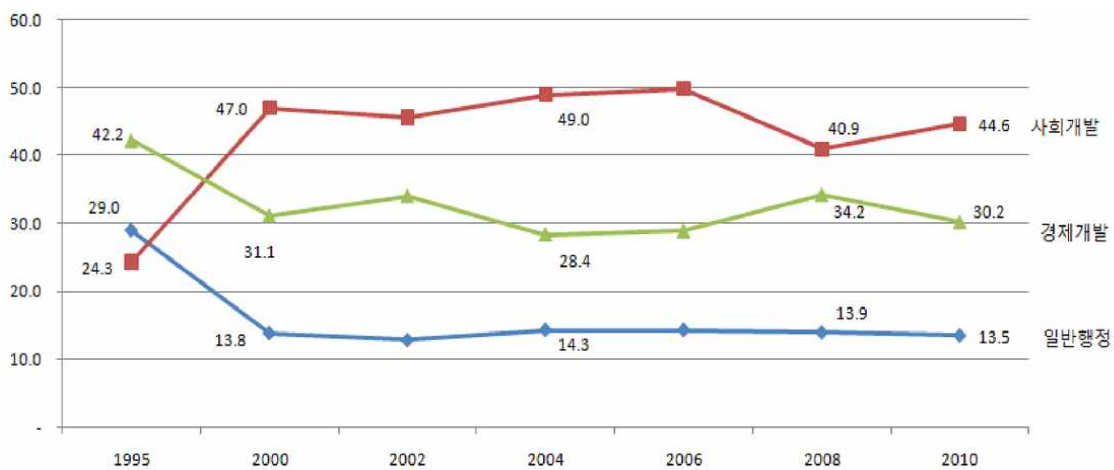
<표 7> 2008년 감세정책에 따른 2008-2012년 자치단체 세수 감소(단위:억원)

구분	지방세	지방교부세		지방세입 감소합계
	지방소득세	법정교부세	부동산교부세	
서울	-15,436	-520	-27,049	-43,005(12.6)
경기	-8,332	-5,699	-10,944	-24,975(6.4)
합계	-42,014	-84,095	-102,925	-229,034(11.1)

주: 서울시(2013)

## ○ 지출 측면

- 급증하는 복지관련 예산(사회개발비중) : 2005년 15조원에서 2010년 21조원으로 증가
- 이에 따라서 사회복지 관련 지방비 부담액 증가 : 2006년 2.15조원에서 2010년 7조원으로 3배 이상 증가



<그림 1> 사회개발비 추이

- 지방세 수입으로 인건비 해결 못하는 자치단체 : 125개(2013년 기준)
- 자체수입으로 인건비 해결 못하는 자치단체 : 38개(2013년 기준)
- 국고보조금의 증가와 지방재정의 부담(매칭 비용) 증가의 악순환 : 2003년 33.8%에서 2012년 39.1%로 지방비 부담 증가 등 자율성 저하 요인
- 지방채무 증가 : 2001년 17조원에서 2010년 29조원으로 증가. 특히 광역시도의 경우 약 2배로 증가(20조원)

## □ 지방정부의 낮은 재정자율성과 책임의식의 저하

### ○ 지방정부 재정운용 자율성

- 약 7~8%수준(약150조 중 약14조)

- 일부 자치단체 제외하면 대부분 자치단체 재정운용 자율성 매우 낮음
  - 총량도 문제이지만, 중요한 것은 자율적 결정 가능한 재정 규모
- 주인의식이 담보되기 어려운 이전재원과 책임성의 한계

## 2. 개선방안

### (1) 국고보조사업의 축소와 포괄보조로의 전환

- 국고보조사업의 축소 통한 자치단체 재정부담 조기 완화
  - 2011년 국고보조사업 53조원 중 자치단체에 대한 국고보조금 약32조원으로, 이것은 지방비 부담의 원인
  - 국고보조사업 자체를 대폭 축소(50% 이하)하여 지방비 부담 완화 조치
- 국고보조사업 축소 전제로 지방교부세, 지방세 확대 등 재정력 확충
  - 국가적 수준에서 제한적인 필수적 사업은 국고보조사업으로 유지하되
  - 제한적으로 지출하는 국고보조금은 포괄보조금으로 운용하여 자치단체 재정자율성을 최대한 확보
  - 폐지되는 국고보조금에 상응하는 재원은 국제-지방세 구조 개선 통하여 확보

### (2) 국고보조사업 축소 재원은 지방세로 이관하는 구조 개편

- 국고보조사업 축소를 통하여 잉여된 재원은 지방세로 이관
- 지방소득세(2010년 도입)를 독립세로 전환시켜 소득에 직접 과세할 수 있도록 하고, 지역간 균형 고려한 비례적 지방소득세 도입으로 지방재정격차 조정 추진

- 지방소비세 채원의 확대 : 예를 들어서 부가가치세의 5%에서 20%로 확대하는 방안 논의(정부가 기약속하였던 사항과 관련됨)

### (3) 지방세 개편에 따른 지역간 격차의 적극적 조정 필요

- 지방소득세 독립, 지방세 확대가 지역간 격차 확대시킨다는 비판의 극복 필요
  - 재정분권 반대의 일반적 논거 : 지방세 확대는 지역간 격차 심화
  - 지방교부세제 전면 개편과 비례적 지방소득세 도입시 지역간 격차 감소 및 지역간 균형 추구 가능
  - 부가가치세의 5%에 불과한 지방소비세를 단계적으로 인상(예를 들어서 20% 수준)
  - 세수격차 조정 위해 수평적 재정조정제도(역교부금제도) 도입
- 지방교부세를 그대로 두고 국고보조금의 차등보조를 논의하는 것은 지방재정의 자율성 제고를 여전히 침해하는 문제라는 점에서 해소 필요
  - ※ 민주당 김춘진 의원, 지방교부세 교부율을 22%까지 상향 조정하는 ‘지방교부세법 일부개정법률안’ 대표 발의(2013. 9. 16)

### (4) 지방정부의 재정 책임성 강화 필요

- 형식적인 주민참여예산제도의 실질화 필요
  - 주민소송제도 요건 완화하여 지방정부 재정책임성 제고
- National Minimum 측면에서의 자치단체 사회복지기능의 중앙정부-자치단체간 역할 재설정 및 적용대상의 확대 및 기준 강화
  - 일부 지방사무의 국가사무화 : 복지 서비스 보편성 및 재정 효율성의 동시 제고

※ 2014년 최저생계비 : 월 163만원(4인 기준)의 허구성

- 헌법적 가치(인간다운 생활)에 위배
- 소득 하위 40%에 근거한 산출의 무리
- 물가 고려 못한 부실 산출 : 도시근로자 평균소득의 32.5% 불과

## **5 박근혜 정부의 지방분권 관련 국정과제**

### **1. 지방분권 관련 제시된 국정과제**

분야	국정과제
지역균형발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중추도시 육성, 도시 재생, 신성장동력</li> <li>- 세종시 지원</li> <li>- 지역산업 육성</li> <li>- 지역발전위원회 역할 강화</li> </ul>
지방대학 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역대학의 지역성장 거점화</li> <li>- 대학 구조개혁</li> <li>- 지방대학 지원 비중 강화</li> <li>- 지방대학 출신 채용할당제 도입</li> </ul>
지방재정 확충 및 건전성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방소비세 인상 등 지방세 비중 확대, 이전 재원 축소</li> <li>- 취득세 중심에서 지방소비세, 지방소득세 중심으로 재편</li> <li>- 비과세 감면 축소, 세외수입 관리체계 강화 등</li> <li>- 보통교부세 산정시 지역발전 정도 따라 수입산정 차등화</li> <li>- 분권교부세와 지방교부세 통합</li> <li>- 지방재정 건전성 제고</li> </ul>
지방분권 강화 및 지역공동체 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가사무 지방이향 추진</li> <li>- 특별지방행정기관 정비, 지방의회 활성화 등</li> <li>- 중앙-지방 공식적 협의기구(중앙-지방협력회의) 법제화</li> </ul>
지역경제, 산업 활력 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역산업 일자리 중심으로 재편</li> <li>- 지방투자촉진</li> <li>- 노후 산단 재창조</li> </ul>

## 2. 검토

- 전반적으로 그 동안 논의되었던 미시적 이슈에서 진전 없으며,
- 역대 정부에서 논의되었던 핵심 이슈들 국정과제로 미제시
  - 행정체제 개편 관련 과제 미제시
  - 중앙행정권한의 획기적 지방이양 과제 미제시
  - 자체경찰제 추진방안 미제시
  - 교육자치 강화 방안 미제시
  - 지방재정 자율성 개선위한 근본적 방안 미제시
  - 자치입법권 강화 방안 미제시

## 3. 최근 지방재정 건전화 방안 관련(2013. 9.24 발표)

### 1) 주요 내용

- 지방소비세율 부가세의 5%에서 11%로 단계적 상향 조정
  - 2014년 8%(1.2조원), 2015년 11%(2.6조원)
- 영유아 국고보조율 10%p 상향 조정(14년 기준 0.8조원)
- 노인양로시설 운영 등 지방이양사업을 국고보조사업으로 환원(2015년 0.6조원)

<표 8> 정부의 지방재정 건전화 대책 주요 발표 내용

지방세제 개편	보조사업 확대 등 예산지원
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소비세 전환율 확대 2조 4,000억원(2014년) 현행 5% → 8%(2014년, +1.2조) → 11%(2015년, +2.6조) 향후 10년간 연평균 32조원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영유아보육 국고보조율 10%p 인상 8,000억원(2014년)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소득세 과세체계 개편 1조 1,000억원(2015년) 현행 부과세 방식에서 국세와 과세표준을 공유하는 방식으로 전환 (※2013년 지방세법 개정시 지방세수 확충효과는 2015년 발생)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3개 사업의 국고보조사업환원 6,000억원(2015년) (장애인·정신·노인양로시설 운영) 분권교부세를 보통교부세로 통합 (2015년)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소비세·지방소득세 신장성 효과 1조 1,000억원 (향후 10년간 연평균)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014년 부족 재원에 대한 예비비 지원 1조 2,000억원 지방세제 개편 효과는 2015년 발생</li> </ul>

## 2) 의견

### ○ 시도지사협의회 입장

- 2009년 지방소비세 도입 당시 정부는 2013년까지 10% 상향 조정 약속
- 취득세 영구 인하에 따른 보전분 확보 필요(지방소비세율 인상)
- 지방소비세율 최소한 16% 이상 확보 필요
- 영유아 보육료 국고 보조율 20%p 인상 주장

### ○ 경기도의 경우

- 지방세 수입 증가율을 초과하는 자체재원 복지 지출
- 경기도의 경우 지난 10년간 지방세 수입은 25% 증가, 복지예산은 378% 증가하여 어려움 증대

### ○ 정부가 발표한 지방소비세율 상향 조정의 의미

- 정부 발표에 따른 조세수입은 추가 세입이라기 보다는 인하된 취득세의 감소분에 대한 보전 성격이라는 점에서 실질적이고 추가적



인 재정 확충방안이라고 보기 어려움

- 부동산 경기 침체, 취득세 인하, 경기 하락 등 지방세수 신장 기반 취약해진 가운데 자치단체가 부담해야 하는 복지 관련 예산은 급증하게 되어, 결과적으로 지방재정 구조 취약 가속화 가능
- 지방자치를 활성화하고자 한다면 자주적인 지방세 세원 확보가 절대적 중요
  - 현재 20% 수준을 주요 선진국과 같이 30-40% 이상 확보
  - 특히 국가 전체 예산중 지방자치단체 예산이 40%를 차지하고 있다는 점에서, 이를 세입구조에 반영할 필요(세입구조와 세출구조간의 괴리 해소 필요)
  - 안정성이 낮은 일회성의 거래세 중심의 세수 기반을 소득, 소비과세 중심으로 재설계 필요. 이와 같은 관점에서 소비세율을 정부안 이상(예를 들어서 15% 이상)으로 인상 필요