

G-Welfare Weekly Report

01

중앙정부 정책동향

지방재정개혁 추진 방안 발표(4. 22.)

01 주요 내용

- 정부는 국가재정전략회의를 개최(4. 22.)하여 비효율이 발생되고 있는 '10개 분야' 를 재정 개혁과제로 선정하여 개선방안을 마련
 - 이 중 지방자치단체와 연관된 '지방재정 형평성 및 건전성 강화 방안' 과 국가재정건전화에 위한 '재정건전화특별법' (가칭)을 중심으로 정리함
- 정부는 지방재정 확충 노력에도 불구하고 자치단체 간 재정 격차는 오히려 확대되고 있고 선심성·낭비성 예산 집행 사례가 줄지 않아 지방재정에 부담이 되고 있다고 진단
 - 동종 자치단체 간 재정자립도¹⁾ 차이가 최대 64.6%p에 이르고, 법인 지방소득세는 '13년 이후 세수가 큰 폭으로 증가하고 있으나 기업이 많은 특정 시·군에 편중되어 세수 불균형의 원인
 - '16년 광역단체 : (최고) 서울 본청 83% vs. (최저) 전남 본청 18.4%
 - 법인지방소득세²⁾는 ('13) 9.3조 원 → ('15) 12.8조 원으로 증가하였으나 지역간 편차가 '15년 325배에 달하는 지역도 존재 : (화성) 3,023억 원 vs. (연천) 9.3억 원
 - 1천만 원 이하 소규모 행사·축제가 '14년 기준 전년대비 2,004건(41.3%)가 증가하여 행정력과 예산 낭비 요인이 되고 있음
- 먼저, 지방재정 형평성 제고를 위해 시군조정교부금제도를 개선하고, 시·군세인 법인 지방소득세를 공동세로 전환하여 재정이 열악한 시군에 교부금을 더 많이 줄 수 있도록 함
 - 시·군 조정교부금 배분 기준을 인구 수 50%, 재정력 20%, 징수실적 30%에서 인구 수 반영 비율을 낮추고, 재정력 비율은 30% 이상으로 높여 시·군간 재정력 격차 완화
 - 지방교부세 불교부단체³⁾의 경우 조정교부금의 일정 금액을 우선 배분받게 되어 있는 특례를 개정하여 불교부단체에 과다하게 배분되는 것을 방지
 - 법인지방소득세는 대기업 사업장이 있는 시·군과 그렇지 않은 시·군 간 격차가 크고, 도의 기업유치 노력과 인허가 등 각종 행정지원책을 제공하고 있는 만큼 혜택도 나눠 가져야 한다는 요구를 반영하여 법인지방소득세의 일부(50% 정도)를 도세로 전환
 - 도세로 전환된 재원은 배분 기준을 마련하여 시·군에 재배분하여 복지나 개발에 쓸 수 있도록 하여 광역자치단체 내 기초자치단체 간 격차를 완화하고 균형발전을 도모할 수 있는 수단으로 활용
- 다음으로, 지방재정건전성 강화를 위해 "지방재정안정화기금" 을 도입하고 지방자치단체의 행사·축제를 효율화하는 방안 추진
 - 재정 여건이 좋을 때 지방세입 중 일부를 기금⁴⁾으로 적립하여 불경기에 자체 재원으로 활용하는 것으로 지방세는 부동산 경기변동에 민감하여 세입여건이 불안정하고 단년도주의 예산 원칙으로 인해 연도 간 재정조정이 쉽지 않기 때문

1) 재정자립도 : 자체수입을 예산 규모로 나눈 뒤 100을 곱한 수치

2) 기업이 연간 소득의 1.0~2.2%를 사업장이 있는 지자체에 내는 세금

3) 행정자치부가 나눠주는 지방교부세를 받지 않는 자치단체는 서울시, 성남시, 용인시, 수원시, 화성시, 과천시, 고양시 등 7곳임

- 「행사축제 예산 총액한도제」를 최초로 도입하여 행사축제 예산이 '15년 최종예산 수준을 넘지 않도록 동결하고,
- 민간위원회의 사전 심사를 신설하여 모든 행사축제에 대해 사업타당성 심사를 실시하는 한편, 매년 성과평가 결과를 예산에 반영하는 등 사후관리도 강화
- 세 번째, 누리과정(만 3~5세 무상보육)을 둘러싼 갈등을 없애기 위해 지방교육재정교부금에서 교육세 재원을 분리한 '지방교육정책 지원 특별회계'를 새로 만들어 지방교육재정의 책임성을 강화하기로 함
 - 일부 시·도 교육감이 자원 부족을 이유로 누리과정예산편성을 거부하자 해당 사업 예산에 칸막이를 쳐 예산 편성을 강제하겠다는 것이나,
 - 이번 4.13 총선에서 더불어민주당, 국민의당, 정의당 등 야3당은 누리과정 재정의 국가 책임 강화를 공약으로 제시하고 있어 법안 통과가 쉽지 않을 전망
- 그리고, 국가중기재정 건전성을 위해 국가채무의 한도를 설정하고 정부수입보다 지출이 덜 늘어나도록 증가율을 법으로 정하는 '재정건전화특별법'(가칭)을 하반기에 제정할 계획
 - 특히, 재정지출계획을 짤 때 자원 조달 방안을 함께 마련하는 페이고(pay-go) 원칙을 정부 입법 외 의원입법까지 확대하는 내용을 담을 계획
- 지방재정개혁을 통해 국민들이 어느 지역에 살더라도 안정적인 서비스를 받을 수 있도록 자치단체 간 재정 격차를 완화하고, 재정 지출을 효율화하여 지방재정의 책임성과 건전성을 높이는 것은 중요
 - 강원, 경기, 경남, 경북, 전남, 전북, 충남, 충북 등 8개 도의 152개 시군이 대상
- 다만 개편안 중 '비보조 사업이어도 100억 이상 사업은 사전심사', '부정수급 한 번이라도 발생 시 보조금 지급 중단' 등은 정부가 지자체 재정에 지나치게 간섭하면 지방자치의 본질(독립성, 창의성을 통한 선도)을 훼손할 수 있다는 우려

4) 미국은 50개 주정부 중 46개 주정부가 미래에 발생할 수 있는 재정수입의 격감, 사회간접자본시설 확충, 경제위기 등을 대비해 매년 예산의 3~5%를 적립하는 'Rainy Day Fund' 제도 운용

02 경기도 시사점

- 경기도는 재정개혁으로 세입 증가가 예상되는 반면, 세입이 감소되는 도내 6개 시와의 협의가 우선
 - 경기도 조정교부금 배분 조례 개정(불교부단체에 대한 조정교부금 우선 배분 특례 조항의 삭제) 및 법인지방소득세 일부의 道稅 전환으로 세입 감소가 예상되는 6개 시와 사전 협의 및 개혁의 불가피성에 대한 공감대 형성이 우선
 - 예) 서울시가 자치구 간 재정 격차를 줄이기 위해 '재산세 공동과제'를 2008년에 도입한 사례를 통해 강남구 등 이른바 부자자치단체를 어떻게 설득했는지 벤치마킹이 필요
- 제6조(2) : 불교부단체에 대해서는 일반조정교부금 중에서 해당 시·군이 자원 조성에 기여한 금액의 90%를 우선 배분한다
- 지방자치단체가 수행하는 사회복지사무 중 국가 사무가 53%로 더 많은 만큼 지방세 내에서의 재정개혁을 넘어 국세와 지방세 구조를 변화시키는 노력이 더 시급
 - '2016~2020 중기지방재정계획'에 따르면 지방재정의 국가 의존도는 더 심화⁵⁾될 것이며, 부동산경기 위축으로 지방세수 확대에 더 어려움이 있을 것으로 전망되지만, 지방재정의 30%를 사회복지분야에 지출할 계획인 만큼 지자체로 이전하는 국세 비율을 높이거나 지방세 비중을 현재 20%에서 더 높이는 재정 개혁도 필요
 - 동 시간 중 경기도의 재정규모는 267조9405억 원(지방재정 총 규모의 19.7%)으로 재정 효율화를 통한 건전성 확보 및 시군 간 재정 격차 완화를 위한 노력이 필요

5) 지방자치단체 자체 수입 비중은 2016년 35.2%→2020년 34.8%로 낮아지는 반면 지방교부세 비중은 같은 기간 14%→15.5%로 높아지는 것으로 전망

02 사도/사군 복지정책 동향 분석

1. 경기도 31개 시·군 지방재정 현황 및 격차

지난 22일 행정자치부가 국가재정전략회의를 통해 조정교부금제도 개편·법인지방소득세 공동세 전환·지방재정안정화기금 도입 등을 골자로 하는 지방재정 개혁방안을 발표

- 지방자치와 재정분권의 성숙을 통해 지방재정 규모는 점진적으로 확대되고 있으나, 규모 확대와 별개로 자치단체 간 재정불균형 문제는 계속 존재
 - 지방정부 재정안정성은 재정수입-재정지출 간의 균형을 통해 확보될 수 있음
 - 도내 31개 시군의 경우 화성·용인·성남·수원은 자체수입이 전체 예산의 60%를 넘어 상대적으로 재정안정성이 확보된 반면, 연천·동두천·양평·가평·포천은 20%대로 격차 심함
 - 자주자원(지방교부세·조정교부금 등) 규모를 합산한 재정자주도를 보면 과천시 87.1%로 도 내에서 가장 높은 반면 동두천은 57.5%에 불과

〈표 1〉 도내 시군별 재정자립도·재정자주도 현황 (*16년 당초예산 기준)

	경기분청	수원	성남	의정부	안양	부천	광명	평택	동두천	안산	고양
재정자립도	55.2	60.9	61.9	34.1	54.4	47.6	46.9	46.2	21.9	48.1	50.2
재정자주도	57.2	72.9	76.8	60.6	72.1	66.2	69.1	63.6	57.5	66.6	65.9
	과천	구리	남양주	오산	시흥	군포	의왕	하남	용인	파주	이천
재정자립도	48.2	40.0	40.4	45.6	55.6	46.2	46.0	53.8	61.9	43.6	51.1
재정자주도	87.1	68.9	62.1	67.5	72.5	71.3	71.6	75.4	74.8	63.1	71.0
	안성	김포	화성	광주	양주	포천	여주	연천	가평	양평	-
재정자립도	37.5	50.0	64.3	51.6	38.9	29.8	36.8	20.4	26.2	23.3	-
재정자주도	65.5	63.9	80.3	67.7	70.0	68.0	69.8	71.0	70.8	68.6	-

(단위: %)

*재정자립도:
(자체수입/총예산)×100
*재정자주도:
(일반재원/총예산)×100

- 전국 자치단체 중 재정수입이 재정수요를 초과하지 않아 지방교부세를 받지 않는 단체는 총 7곳이며, 이 중 6곳이 도내 시군에 해당
 - 이들 자치단체의 연간 가용예산은 성남이 2천 749억 원으로 가장 많고 서울·용인·수원도 1천억 원을 초과하는 규모인 반면, 도내 25개 자치단체는 재정수입이 재정수요에 미달

〈표 2〉 전국 지방자치단체 가용예산 현황

	지역	가용예산		지역	가용예산		지역	가용예산
1	성남시	2,749억원	4	수원시	1,128억원	7	고양시	69억원
2	서울시	2,106억원	5	화성시	341억원			
3	용인시	1,509억원	6	과천시	95억원			

- 지방의 재정여건 악화는 지역주민의 복지수준 저하를 초래할 수 있으므로, 거시적 측면에서 재정건전화를 위한 공동의 노력이 필요
 - 이러한 맥락에서 정부가 내놓은 조정교부금 및 법인지방소득세 개편 방안은 단기적으로 지방정부 간 재정불평등 현상을 완화할 수 있을 것임
 - 그러나 진정한 재정분권을 위해서는 자치단체가 자립적 세입구조를 형성하고 방만한 예산집행을 예방하여 재정의 건전성을 확보하는 것이 더욱 중요
 - 또한 자치단체에서는 미래에 발생할 수 있는 재정수입 감소·복지수요 급증·경제위기 등에 대비하기 위해 지방재정적립제도 도입 등 장기적 관점에서의 재정관리 노력 필요

2. 재단 주요사업 안내

사업명	주요내용
디자인 나눔 프로젝트 사업설명회	<ul style="list-style-type: none"> • 일 시 : 4. 28.(목) 15:00~17:00 • 대 상 : 디자인나눔사업 참가기관 실무자 및 대표자 • 장 소 : 경기도장애인종합지원센터(누림센터) 2층 대회의실 • 문 의 : 경기복지재단 복지협력팀(☎267-9332)

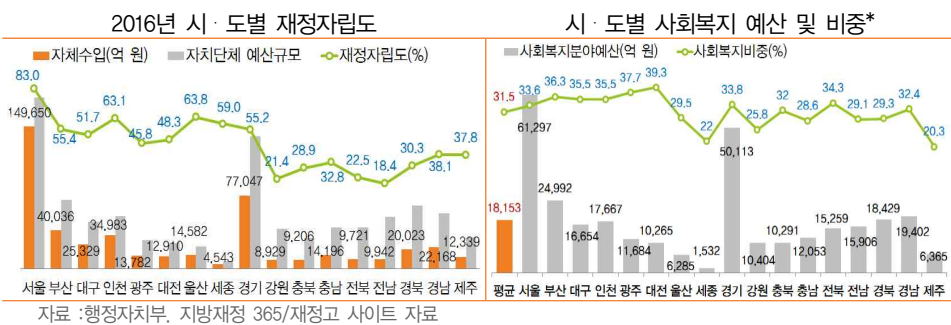
03 FACT CHECK

지방재정개혁, 격차 완화 VS. 지방자치 훼손

- 법인지방소득세의 50%가 도세로 전환되면 지역에 기업이 없어 세수가 적은 시·군은 더 많은 세수를 광역도에서 지원받을 수 있게 되어 재정여건이 개선될 수 있음
 - 정부는 갈수록 벌어지는 지방자치단체 사이 재정 격차를 줄이기 위한 재정 배분 방안이라는 입장
- 그러나 한편으로는 법인지방소득세가 많이 걷히는 시·군의 재정자주권을 침해하고 지방재정을 하향 평준화시킬 수 있다는 우려가 존재
 - 이번 재정개혁은 정부의 반대에도 2,749억 원에 달하는 가용예산을 토대로 무상복지 정책을 밀어 붙이고 있는 성남시의 포퓰리즘 정책을 막겠다는 의도가 깔린 것이라는 지적이 존재
 - 성남시는 조정교부금이 삭감되고 지방소득세 징수권한도 일부 박탈되는 것에 대한 반발로, 정부가 추진하는 '판교창조경제밸리' 조성 사업을 재검토하겠다는 입장을 표명
- 부자 지자체의 재정 여력을 줄이기보다는 지방재정을 상향 평준화시키기 위한 노력들이 더 필요
 - 상대적으로 재정적 여건이 좋은 지자체들이 추진할 수 있는 창의적인 정책 실험과 선도적인 복지 정책을 전국적으로 확산시킬 수 있는 기회와 가능성이 제한될 수 있음
- 또한 최근 몇 년 동안 외형적으로 지방재정 규모는 늘어났으나 복지사업 등 이전 재원의 증가로 중앙정부에 대한 의존도는 심화되어, 지자체의 세입에 관한 권한과 지출에 대한 의사결정권 등 실질적인 재정분권이 이뤄져야 함

04 통계로 보는 복지

지방 재정 현황



*2015년 기준

- 2016년 당초예산 기준 사도의 재정자립도는 44.4%로, 기초자치단체를 포함한 전국 평균(52.5%)보다 8.1%p 낮음
 - 17개 사도의 재정자립도는 서울이 83.0%로 가장 높고 전남이 18.4%로 가장 낮음
 - 경기도의 재정자립도는 55.2%로 17개 시도 중 6번째로 높으며, 지방세(지방교육세 제외)와 세외수입을 포함한 자체수입은 7조7047억 원임
- 광역사도 복지예산은 전체 예산의 31.5%를 차지하나, 자체사업 예산규모는 8.2%에 불과
 - 광역자치단체 사회복지예산은 서울이 6조1297억(33.6%)으로 가장 규모가 크고, 비중은 대전이 39.3%로 가장 높음
 - 그러나 지방자치단체 복지예산은 대부분이 국고보조사업에 따른 부담비용으로, 지역 특성과 재량권에 기반을 둔 자체사업(주민복지사업) 예산비중은 단 8.2%에 불과**

**2015년 기준, 전체영역 자체사업 비중은 47.1%임