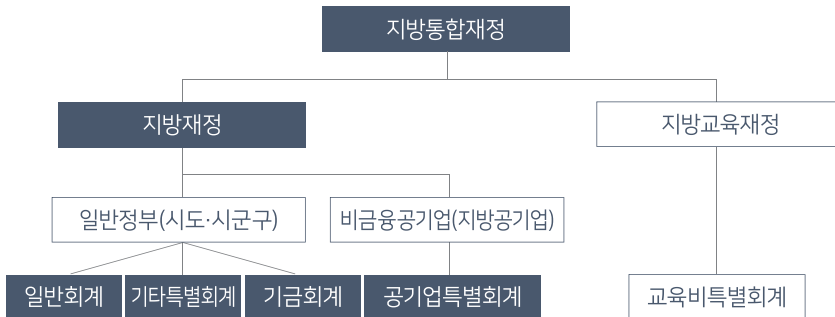


1. 지방재정과 재정분권

1) 지방재정의 이해

- 중앙정부와 지방정부는 가계와 기업으로부터 거둔 조세 수입을 바탕으로 공공재 및 공공서비스를 제공하기 위한 정부 활동을 수행하는데, 정부 부문의 경제활동을 통틀어 ‘재정’이라고 하며, 지방자치단체의 재정을 ‘지방재정’이라고 말함¹⁾
 - 재정은 자원배분(효율성), 소득분배(형평성), 경제안정 및 성장(경기조절)의 세 가지 기능을 수행하며, 조세정책과 재정지출의 타당성을 판단하는 준거가 됨
 - (지방)재정은 운용 수단에 따라 예산과 기금으로 나뉘고, 예산은 다시 일반회계와 특별회계로 분리되며, 기금은 지자체가 행정 목적을 달성하기 위해서나 공익상 필요한 경우에 특정 자금을 운용하기 위한 목적으로 예산과 별도로 설치·운용

| 그림 1 | 지방통합재정의 범위



자료: 국회예산정책처(2019), 『2019 대한민국 지방재정』

주 1) 통합재정은 지방자치단체가 직접 관리하는 회계로 일반회계+기타·공기업특별회계+기금의 순수 재정활동을 의미, 단 지방교육재정(교육비특별회계)은 통계 대상에서 제외

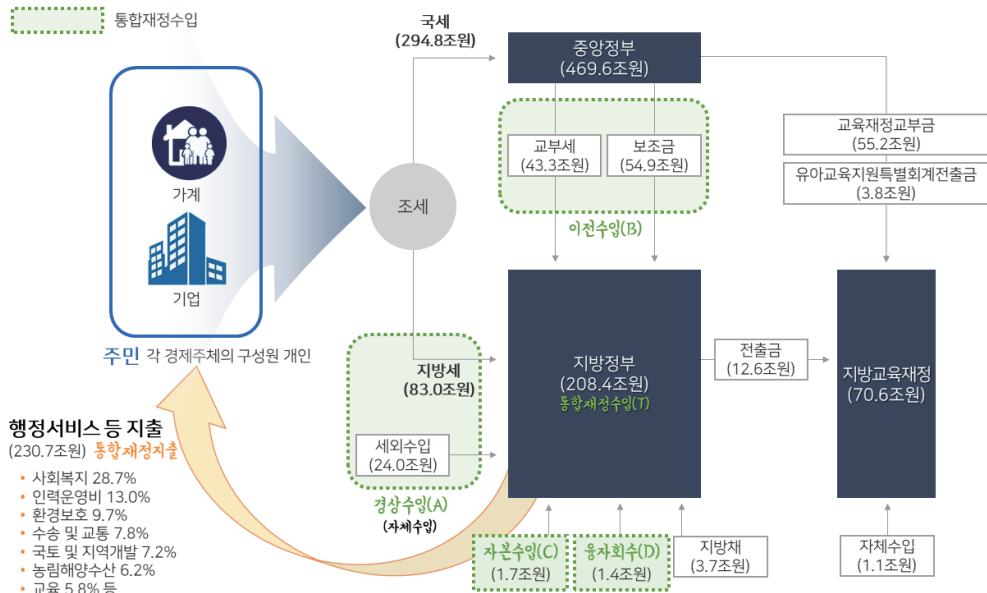
2) 통합재정은 회계·기금 간 내부거래나 차입·채무상환 등 보전 거래를 제외하기 때문에 실질적인 재정활동을 나타냄.

- 지방정부의 재정 수입과 지출은 <그림 2>의 흐름과 같이 움직이는데, 지방정부는 경상수입(지방세, 세외수입), 이전수입(중앙정부 및 상급 자치단체로부터 받은 교부세, 보조금), 자본수입 및 융

1) 지방재정은 일반행정에 대한 자치를 관할하는 (일반)지방재정과 교육에 대한 자치를 관할하는 지방교육재정으로 구분되나, 본 고에서는 (일반)지방재정을 다룸.

자회수, 지방채²⁾를 재원으로 하여 이를 사회복지, 인력운영, 환경보호 등 15개 분야로 지출함³⁾

그림 2 | 지방자치단체 재정 흐름도(2019년도 예산 기준)



자료: 국회예산정책처(2019), 『2019 대한민국 지방재정』을 활용하여 필자가 재구성

- 통합재정수입 중 자체수입(경상수입+자본수입+융자회수)의 비중을 의미하는 ‘통합재정자립도’와 통합재정수입 중 실질적인 자주재원(자체수입+자주재원)의 비중을 나타내는 ‘통합재정자주도’는 지방자치단체의 재정여건과 운영상황을 객관적·통일된 기준으로 나타내는 재정지표의 대표적인 지표

$$\bullet \text{ 통합재정자립도} = \frac{\text{경상수입(A)} + \text{자본수입(C)} + \text{융자회수(D)}}{\text{통합재정수입(T)}} \times 100$$

- 경상수입=지방세(지방교육세 제외)+세외수입(재산매각수입 제외)
- 자본수입=재산매각수입
- 융자회수=자치단체 융자회수금+민간융자회수금

2) 지방채는 지자체 소관 재정투자사업과 그에 직접 수반되는 경비의 총당, 재해예방 및 복구사업, 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전, 지방채의 차환 등을 위해 발행됨(국회예산정책처(2019), 『2019 대한민국 지방재정』).

3) 지방자치단체가 직접 관리하는 회계인 통합재정수입은 경상수입(지방세, 세외수입)+이전수입(교부세, 보조금)+자본수입+융자회수에 해당

- 통합재정자주도 = $\frac{\text{경상수입}(A)+\text{자본수입}(C)+\text{융자회수}(D)+\text{이전수입(보조금 제외)}}{\text{통합재정수입}(T)} \times 100$

- 지방자치단체의 자체수입은 다음과 같은 세 가지 특징으로 요약됨⁴⁾
 - 비탄력적 지방세 구조와 지역 간 불균형
 - 재산과세(46.0%) 중심의 지방세 구조로, 부동산 경기의 영향을 크게 받음.
 - 지방세가 자치 기반의 주재원임에도 불구하고 그 비중(전체 지방재정 중 42.0%가 지방세)이 작고 자치단체 간 불균형이 큼
 - 지방세 또는 자체수입으로 인건비 미해결 자치단체 과다
 - 전체 243개 자치단체 중 124개 자치단체(51.0%, 18개 시, 71개 시, 35개 자치구)가 인건비를 미해결하였으며, 이 중 73개 자치단체가 인건비를 자체수입으로 해결하지 못함⁵⁾
 - 세외수입의 불안전성 및 지역편중 현상
 - 지방재정 중 세외수입이 차지하는 비중은 7.8%이며, 이 중 계속성·안정성이 확보되는 경상적 세외수입(일반회계의 재산임대, 사용료, 수수료, 징수교부금, 이자수입 등)이 취약

2) 현 정부의 재정분권 방향

- 지방분권은 대부분의 민주주의 국가들이 추구하는 정치 체계로, 그중에서도 재정분권(fiscal decentralization)은 분권을 구성하는 주요 정책 의제이며 균형발전을 이루는 주요 정책 수단으로 여겨짐
 - 재정분권은 중앙정부가 재정적 권한(자율성)과 재정적 기능(책임성)을 지방자치단체에 이양하는 것으로서, 일반적으로 지자체가 자율적으로 부과·징수하는 세입과 자율적으로 지출하는 세출에 대한 분권도 포함한 것으로 인식됨
- 또한, 재정분권은 정치분권과 행정분권의 토대 역할을 제공하고 있다는 점에서 중요하며, 지방정부의 항구적 존립을 위한 기능 수행의 물적 토대를 제공하는 지방자치권의 본질적인 요소(라휘문, 2019)⁶⁾

4) 행정안전부(2019), 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』의 내용을 참고하였음.

5) 광주광역시의 경우 2019년 기준 자체수입(및 지방세) 대비 인건비 비중이 6대 광역시 중 가장 높아 양호한 편

6) 라휘문, 2019. 재정분권 추진의 문제점과 개선 방안, 『재정분권 국회 대토론회 자료집』, 20-52.

- 라휘문(2019)은 ①지방자치단체의 도덕적 해이 예방 ②재정운용의 자율성 담보 ③중앙-지방 간 수직적 재정 불균형 완화 ④지역 간 불균형발전의 해소 등을 이유로 재정분권이 필요함을 설명
- 현 정부는 '지방재정의 자립기반을 위한 강력한 재정분권'을 국정과제로 삼은 바 있으며, 2018년 10월, 관계부처와 지자체 협의 등을 거쳐 단계별 「재정분권 추진방안」을 확정·발표하였음
- 지난해 말에는 재정분권 관계법률(「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방재정법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「부가가치세법」, 「지방교육재정교부금법」) 개정안이 국회 본회의에서 통과되었음

표 2 | 현 정부의 재정분권 추진방향과 현황 및 2020년 계획

단계별 목표	추진 방향	추진현황 및 2020 계획
1단계('19~'20년) 지방세 확충과 기능 이양으로 가시적 재정분권 효과 실현	<ul style="list-style-type: none"> 지방소비세율 확대 (지방소비세: 부가가치세액의 일정 비율을 지방재정으로 하는 재정) 	'18년 11% → '19년 15% → '20년 21% '20년에 약 8조 5천억 원의 재원이 중앙에서 지방으로 이전될 것으로 예상 국세:지방세 비율 변화 '18년 77.7:22.3 → '19년 76.7:23.3 → '20년 75.5:24.5(추계)
	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 기능 이양 	지방소비세 인상분(10%p)에 따른 자원 약 8조 5천억 원 중 3조 6천억 원 규모의 국고보조사업을 지자체 일반 사업으로 전환(3년 보전) 「지방이양일괄법(2020)」제정 '21년부터 국가 사무 400개가 지방으로 이양
	<ul style="list-style-type: none"> 소방안전교부세율 확대 (소방안전교부세: 담배소비세액의 일정 비율) 	'19년 20% → '20년 45%
	<ul style="list-style-type: none"> 기타 (지역상생발전기금 확대) 	지방소비세 인상분 중 약 4조 원은 지역별 가중치(수도권:광역시 :도=1:2:3)에 따라 배분, 수도권 자치단체 세수의 35%를 지역상생발전기금으로 출연(10년)
2단계('21년~'22년) 지역 자율성과 균형발전을 위한 근본적 지방재정제도 혁신	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정제도 근본적 개편 지방세 추가 확충 중앙정부 기능 이양 지방교육재정 개혁 	

자료: 국무조정실(2018), 「재정분권 추진방안」, 행정안전부(2019) '1단계 재정분권 완료, 자치분권의 밑거름이 되다' 보도 자료를 활용하여 필자가 재구성.

2. 광주광역시 지방재정 현황과 전망

1) 광주광역시 재정 현황

- 2019년도 광주광역시 (통합)재정자립도는 광역·특별자치시 중 최하위를 기록, (통합)재정자주도는 전국 평균을 밑도는 수준으로 광주광역시의 세입징수기반과 재무구조 등 재정 여건이 매우 취약함을 알 수 있음⁷⁾⁸⁾
 - 광주광역시 통합재정자립도는 45.3으로, 6대 광역시 중 최저, 통합재정자주도는 65.9로 전국평균(72.8)을 크게 밑돌며 6대 광역시 중 부산(65.3) 다음으로 낮음

표 3 | 광역·특별자치시의 세입 규모 및 주요 재정지표(2019년)

지역	세입(조원)	재정자립도		재정자주도	
		일반재정자립도	통합재정자립도	일반재정자주도	통합재정자주도
전국	231.0	51.4	51.3	74.2	72.8
부산	12.5	56.7	55.0	68.0	65.3
대구	9.0	51.6	51.1	68.9	67.3
인천	11.5	64.6	62.5	75.6	72.3
광주	5.3	46.8	45.3	68.9	65.9
대전	5.0	48.2	48.3	71.0	69.4
울산	4.5	59.7	62.4	74.4	77.2
세종	1.5	72.7	69.9	76.4	73.6

자료: 행정안전부(2019), 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 예산순계 기준.

주: 일반재정자립도(자주도)는 일반회계와 특별회계만을 이용, 통합재정자립도(자주도)는 일반재정에서 내부거래 등을 제외하고 기금을 포함한 통합재정을 이용.

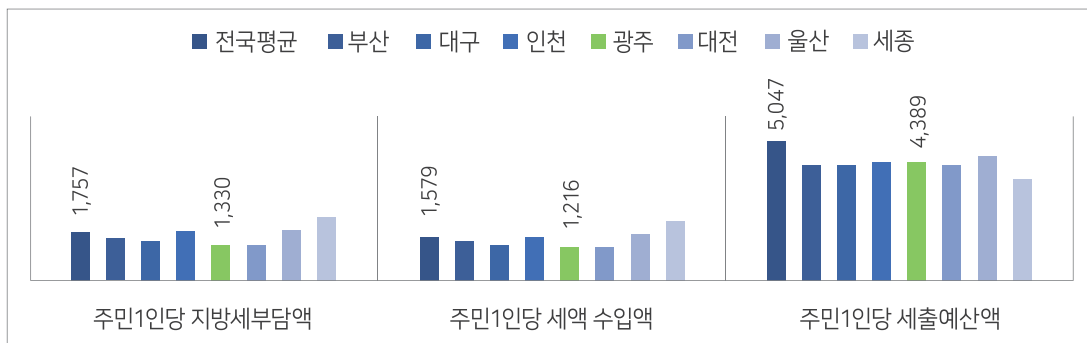
- 주민 1인당 지방세 부담액과 주민 1인당 세외수입은 광주광역시가 타 광역시에 비해 낮지만, 주민 1인당 세출예산액은 타 광역시에 비해 높아 재정수지가 불균형을 이룰 가능성이 높음

7) 광주광역시의 자치구별 재정자립도와 재정자주도는 경제문화공동체 더함(2019)의 『더함포커스』 vol.1(no.2) 정책칼럼 “지방자치분권시대 광주의 대응 및 제언”, 또는 행정안전부(2019)의 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』을 참고 바람.

8) 광주광역시의 이러한 취약한 재정 여건은 오래전부터 지속되어 온 현상임.

| 그림 3 | 광역·특별자치시의 보조 재정지표(2019년)

(단위 : 천 원)

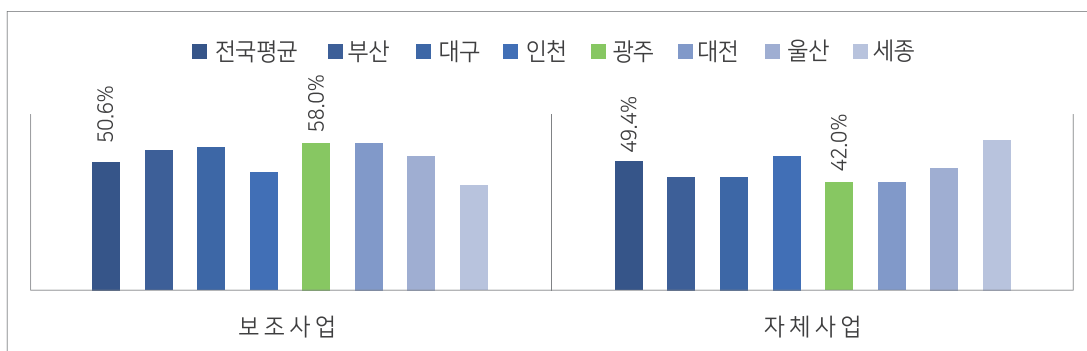


자료: 행정안전부(2019), 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 지방자치단체 재정지표 분석

- 지방자치단체의 정책사업에 대한 재정지출 예산(일반회계) 중 자체사업의 비중을 살펴보면, 광주광역시의 자체사업 비중은 34.9%로 전국평균(38.0%)보다 낮으며, 6대 광역시 중 대전(33.7%) 다음으로 낮아 중앙정부 재원에 대한 의존도가 높은 수준임

| 그림 4 | 광역·특별자치시의 보조 재정지표(2019년)

(단위 : 천 원)



자료: 행정안전부(2019), 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 세출구조별 순계예산 규모

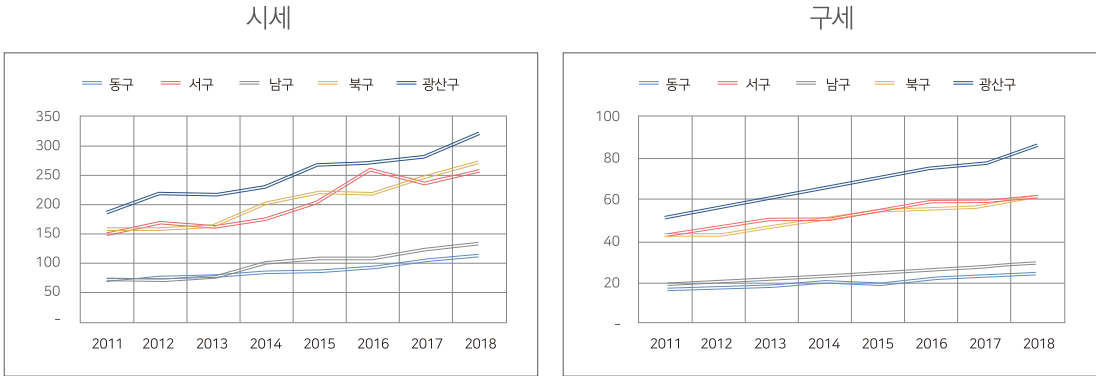
2) 광주광역시 재정운용 여건과 전망

- 광주광역시의 『2020년 중기지방재정계획(2020~2024년)』에 따르면 세입은 향후 증가 추세를 유지하고, 동시에 세출도 증가할 것으로 예상함
 - 지방세는 정부 정책(소득주도 성장 정책, 재정분권화, 비과세 감면·축소 등)에 힘입어 증가 추세

- 광주광역시 자치구별 지방세 징수액 추이를 살펴보면 대부분이 증가 추세를 보임
- 서구의 경우 2016년에 전년 대비 시세 징수액이 급증하였다가 다시 안정됨

그림 5 | 광주광역시 자치구별 지방세 징수액 추이

(단위 : 십억 원)



자료: 행정안전부, 연도별 『지방세통계연감』

- 부동산 거래량은 2016년 이후 증가 추세 유지, 부동산 가격은 2018년 일시적 상승 이후 안정적 상승세 유지, 자동차 등록량은 매년 증가하고 있음

표 4 | 광주광역시 부동산 거래량·지가변동률·자동차 등록량 추이

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균증가율
토지(필지) 거래량	76,905	74,996	62,365	75,374	79,951	0.98%
아파트(동·호) 거래량	52,865	46,912	36,137	48,666	50,792	-1.00%
건물(동·호) 거래량	67,097	62,525	51,432	64,238	68,306	0.45%
지가변동률	1.31	2.87	2.82	4.17	5.25	-
자동차 등록량	474,283	495,835	518,440	534,334	548,234	3.69%

자료: 광주광역시(2020), 『2020년 (2020~2024년)』에서 발췌

- 세출의 경우, 일자리 및 복지 분야의 정책 확대로 지방비 부담이 증가할 것으로 내다보고 있으며, 혁신성장 및 안심 사회 구현을 위한 투자 확대, 지역경제 활성화를 위한 지역개발 등의 투자가 확대되어 세출도 크게 증가할 것으로 예상됨

- 한편, <표 3>에서 살펴본 바와 같이 광주광역시의 자체수입은 매우 저조한 수준이며, 지방세 수입이 전체 재정 수입에서 차지하는 비중을 보더라도 광주광역시가 6대 광역시 중 최저를 기록하고 있어 현행 지방세 징수를 통한 세입 확보는 담보하기 어려움
 - 2019년 기준 광주광역시 재정 수입 중 지방세 수입이 차지하는 비중은 33.3%로 6대 광역시 중 최저 수준이며, 전국평균보다 2.1%p 낮음
 - 세외수입이 차지하는 비중은 8.3%로 세종시(6.8%) 다음으로 낮음
 - 한편, 지방채 규모는 상대적으로 타 지자체에 비해 낮은 수준임

표 5 | 광역·특별자치시의 자원별 재정 수입 비중(2019년)

지역	지방세수입	세외수입	지방교부세	보조금	지방채	보전수입 등
전국	35.4%	9.8%	18.7%	23.8%	1.6%	10.7%
부산	39.3%	10.3%	9.0%	30.3%	3.6%	7.5%
대구	36.2%	8.8%	13.9%	28.1%	3.1%	9.9%
인천	40.3%	15.0%	8.4%	23.5%	0.2%	12.6%
광주	33.3%	8.3%	18.6%	30.9%	0.4%	8.6%
대전	35.8%	9.0%	19.2%	27.3%	0.8%	8.0%
울산	44.1%	12.1%	12.8%	19.9%	1.3%	9.7%
세종	47.1%	6.8%	2.8%	19.8%	0.0%	23.5%

자료: 행정안전부(2019), 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 예산순계 기준

- 광주광역시는 중기 지방재정 운용의 기본 방향을 ①저출산·고령화 등 인구구조 변화 대응 및 양극화 해소 ②지역경제 안정화 및 미래 신성장 기반 마련 ③자율과 책임의 조화 속에 건전재정 운용으로 설정
- 광주광역시 중기지방재정 계획은 중기 세입을 전망하고 있으나 주로 향후 정책과 투자 분야에 초점이 맞춰져 있어 정부의 재정 분권화 영향에 대한 예측이 어려움
- 경기연구원(2019)은 현 정부의 1단계 재정분권 추진에 따라 2020년에 지방소비세가 부가가치세액의 21%로 인상(현행 15%)될 경우, 광주광역시의 지방소비세는 직접적으로 약 1,464억원(2019년 대비 67.7%) 증가할 것으로 예측하고 있음⁹⁾

9) 경기연구원(2019), 『정부의 재정분권 추진과 지방정부의 재정혁신 전략 연구』에서 광주광역시 분석 내용을 발췌하였음.

- 지방소비세(부가가치세액의 21%)는 지자체별 소비지수, 취득세 감소분, 기능 이양 등의 기준에 따라 각각 5%, 6%, 10%로 지자체에 배분되는데, 각 기준에 따른 지방소비세액은 1,143억 원, 1,000억 원, 1,482억 원이 될 것으로 예측함

표 6 | 지방소비세 인상의 직접 효과

(단위 : 십억 원, %)

구분	2019년 (A)	지방소비세 (21%로 인상 시)				증감 (B-A)
		소계 (B)	소비지수 (5%)	취득세감소 (6%)	기능 이양 등(10%)	
전국	7,563	14,438	3,438	4,125	6,875	6,875
광주	216.1	362.6	114.3	100.0	148.2	146.4

자료: 경기연구원(2019), 『정부의 재정분권 추진과 지방정부의 재정혁신 전략 연구』

- 지방소비세율 인상에 따라 지방교부세 재원이 감소하고, 국가균형발전특별회계 이양 사업 보전 등을 고려하면 광주광역시시의 순 재정효과는 약 700억 원 정도일 것으로 전망됨

표 7 | 지방소비세 인상의 순 재정효과

(단위 : 십억 원, %)

구분	소계	본청	교육지원	시	군	자치구
광주	70	24.1	7.4	-	-	45.9

자료: 경기연구원(2019), 『정부의 재정분권 추진과 지방정부의 재정혁신 전략 연구』

- 그러나 지방소비세는 2010년에 신설된 항목으로 지방세의 비중을 다소 높였으나, 중앙에서 징수하여 지방으로 이전하는 형태로 지역별 가중치가 적용되는 것이기 때문에 실질적으로는 자체 재원으로 볼 수 없음(안중석, 2019)¹⁰⁾
 - 안중석(2019)은 국고보조금의 비중은 상승 추세에 있지만, 지방세의 비중은 낮아지는 경향을 보이기 때문에 지자체의 자율적인 재정 행위의 기반이 약해진 것으로 평가
 - 국고보조금 비중의 상승은 '세출의 자율성'이 약화된 것이며, 지방세 비중의 감소는 '세입의 자율성'이 약화된 것으로 볼 수 있음
 - 지방세 구조는 <그림 6>과 같으며, 광주의 지방소비세는 광역시세의 세목에 해당

10) 안중석(2019), "재정분권을 위한 지방재정제도 개편방안", 『재정포럼(2019년 10월호)』, 한국조세재정

- 2018년도 광주광역시 전체 지방세(시세+구세) 징수액 1조 8,460억 원 중 지방소비세는 약 2,295억 원으로 13.4%의 높은 비중을 차지(행정안전부, 2019)¹¹⁾

| 그림 6 | 지방세 구조

지방세(11)					
도세(6)		시군세(5)	광역시세(9)		자치구세(2)
보통세	목적세	보통세	보통세	목적세	보통세
취득세	지역자원시설세	주민세	취득세	지역자원시설세	등록면허세
등록면허세	지방교육세	재산세	레저세	지방교육세	
레저세		자동차세	담배소비세		
지방소비세		지방소득세	지방소비세		
		담배소비세	주민세		
			지방소득세		
			자동차세		

자료: 국회예산정책처(2019), 『2019 대한민국 지방재정』

3. 광주광역시의 재정분권 대응을 위한 제언

- 정부는 1단계 재정분권의 마지막 해인 2020년 올해, 지방소비세율 인상(15%→21%) 및 소방안전교부세율 인상을 계획하고 있으며, 그에 따라 3조 6천억 원 규모의 국고보조사업 지방이양과 지역상생발전기금 출연을 후속 추진 계획으로 설정
 - 지방소비세 확대를 통해 광주광역시의 재정 수입은 소폭 증가할 것으로 보임
 - 단, 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일정률에 해당하는 금액이 재원인 지방세이며, 지역 여건에 따른 가중치가 적용되기 때문에 세입의 자율성이 없음
 - 또한, 지방소비세 확대에 의한 국세 감소로 교부세 감소분이 발생할 것으로 보이며, 교부세와 보조금 등 의존재원 비중(49.5%, <표 4>)이 높은 광주광역시의 경우 교부세 감소의 영향이 미미하게 작용할 것으로 예상함
 - 국고보조사업 지방이양에 따른 재정지출 증가분에 대해서는 늘어난 지방소비세에서 우선

11) 행정안전부(2019), 『2019 지방세통계연감(2018년 실적)』.

전액 보전 예정

- 광주광역시 현 정부의 재정분권 추진을 기회로 삼아 재정 건전도시로의 도약을 위해 적극적으로 자체수입을 추가로 확보하고 재정 자주권을 강화해야 함
 - 광주광역시는 중기지방재정계획 제도에 따라 분야별 정책 방향과 투자 계획을 수립하였으나 세수 확보가 가능한 방향을 고려한 세부계획을 마련할 필요가 있음

- 특히 자체수입 추가 확보를 위해 중장기적이며 체계적인 계획을 수립하는 것이 중요
 - 조세제도의 구조적인 개편은 법률적인 차원에서만 가능하므로, 광주광역시가 자체적으로 세수 확보가 가능한 분야를 집중적으로 충분히 검토해야 함
 - 과세에 대한 자주권이 있는 탄력세율 적용의 단계적 추진 : 광주광역시 조례 제정 및 개정을 통한 탄력세율 적용, 조세 저항에 대비한 맞춤형 인센티브 등 개발
 - 지차체 탄력세율 적용 결정권이 있는 세목인 취득세, 등록면허세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세(소유분), 지역자원시설세, 지방교육세 등에 대한 탄력세율 적용 가능성 및 타당성 검토
 - 지역 복지 및 공공서비스와 연계된 탄력세율 적용을 통해 향후 증가할 재정지출 분야에 대해서도 선제적으로 대응 가능
 - 세수는 인적 기반을 통해서 마련되므로, 획기적인 정주 여건 개선책이 필요
 - 경제자유구역 조성 등 기업 유치와 인구 유입에 대비한 살기 좋은 환경 마련

- 또한, 정부의 지방소비세율 인상 추진에 따라 크게 증가할 것으로 보이는 국고보조사업의 지방 이양에 대응하여 자발적으로 재정건전화를 전개해야 함
 - 국고보조사업의 지방 이양은 자율성과 책임성을 수반할 것으로 예상하지만, 과거의 재정운용 관행이 잔존해 있을 가능성이 높으므로 의회의 견제 장치와 주민의 감시 장치를 견고히 하여 예산 지출의 효율성을 제고할 수 있음
 - 타당성 조사의 전문성을 강화하고 예산 낭비를 예방함으로써 재정건전성의 기반을 다져야 함
 - 각종 재정지출 분야의 투자 계획에 있어 공익을 실현하고 사회적 가치를 창출하는 사업 개발에 힘쓴다면 자연스럽게 투명재정으로 이어질 가능성이 높음

- 아울러 「지방이양일괄법(2020)」 제정에 따른 사무 관련 예산의 확대, 현행 수도권 중심 지역상생발전기금 출연 의무의 확대 가능성과 2단계 재정분권의 방향인 지방교육재정 개편, 지방세 추가 확충 등에 대비하여 중장기적인 대응 방안 마련을 위한 충분한 논의와 검토가 선행되는 것이 중요함