

# 지방재정조정제도 개편방안

 김 덕 준 선임연구위원

CRI  
2020





# Contents

<b>제 I 장 서론</b> .....	1
1. 연구 배경 및 목적 .....	1
2. 연구내용 및 방법 .....	4
<b>제 II 장 지방재정조정제도 관련 논의</b> .....	6
1. 지방재정분권의 의의 .....	6
2. 지방분권시대 지방재정의 역할 .....	10
3. 지방재정조정제도의 개편에 관한 논의 .....	20
<b>제 III 장 지방재정조정제도 운영 현황 분석</b> .....	29
1. 재정분권 추진현황 .....	29
2. 지방재정조정제도 운영 현황 .....	33
<b>제 IV 장 지방재정조정제도 개편 방안</b> .....	41
1. 개편 방향 .....	41
2. 지방재정조정제도 개편 방안 .....	44
<b>제 V 장 결론</b> .....	49
<b>참고문헌</b> .....	51

# 표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 문재인 정부 개헌안에서 재정분권 관련 조문 .....	18
〈표 Ⅱ-2〉 재정이전과 재정조정제도 .....	22
〈표 Ⅲ-1〉 1단계 재정분권 추진 현황 .....	30
〈표 Ⅲ-2〉 중앙정부와 지방정부의 최종지출 현황 .....	33
〈표 Ⅲ-3〉 연도별 국세와 지방세의 비중변화 .....	34
〈표 Ⅲ-4〉 지방재정자립도 분포(2020년 기준) .....	35
〈표 Ⅲ-5〉 지방재정조정제도 .....	36
〈표 Ⅲ-6〉 지방재정조정 현황 .....	37
〈표 Ⅲ-7〉 2020년도 보통교부세 동종별 교부현황 .....	37
〈표 Ⅲ-8〉 보통교부세와 지방정부 재정부족액의 격차 .....	38
〈표 Ⅲ-9〉 국고보조금의 규모와 보조사업 추이(2013-2018) .....	39
〈표 Ⅲ-10〉 국고보조사업의 국비-지방비 부담 비중 추이 .....	39



# 그림 차례

〈그림 II-1〉 보통교부세 산정흐름도 .....	24
-----------------------------	----



# 제 I 장 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

### 1) 연구배경

- 지방재정조정제도 중 지방교부세제도는 중앙정부와 지방정부, 지방정부간에 존재하는 수직적·수평적 재정불균형을 시정하고자 고안된 제도이며, 국고보조금제도는 국가적인 이해관계나 국가와 지방이 상호 이해관계를 갖는 사업들을 효율적으로 수행하기 위한 고안된 제도임
- 각 지방정부간에는 관할구역의 공간적인 특성상 자체재원에 차이가 발생할 수 밖에 없어 수평적 재정불균형이 발생하게 됨
  - 공간적 특성과 관련하여 수평적 재정불균형은 지방정부간 산업기반 및 재정기반 격차 등이 원인으로 작용하게 되며, 지역편차는 지방정부간 갈등을 발생시키는 원인이 되기도 함
  - 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방자치단체간의 수평적인 재정균형을 유지할 필요가 있으며, 이를 위해 지방교부세제도가 운영중에 있음

- 지방교부세제도는 지속적인 변화를 거쳐 왔으며, 현재 법정율 19.24%의 보통교부세, 특별교부세<sup>1)</sup>, 부동산교부세<sup>2)</sup>, 소방안전교부세<sup>3)</sup> 등으로 자리잡게 되었음
- 현재의 지방교부세제도는 지방정부의 재정수요를 모두 충족할 수 없는 상태에서 재원확보가 제약된 상황으로 운영되고 있어 지방자치단체간 재정형평성의 문제를 해소하지 못하는 등 불완전한 상태로 운영되고 있음
- 지방재정조정제도의 개편에 대한 논의는 2008년 금융위기 이후 지금까지 지속되고 있는 지역경제 위축 해소와 2020년 코로나 문제로 인해 발생한 긴급한 지방재정의 위기상황을 해소하고, 수도권과 비수도권간 상존해 있는 불균형발전의 격차를 완화하기 위해 수평적 형평성을 제고하는 방향으로 설정되어야 할 것임
  - 재정력이 취약한 지방정부가 경제위기 상황으로 인해 재정운영이 위축되고, 다시 지역경제가 침체하는 악순환을 해소하기 위해서는 재정분권과 같은 강력한 지방재정구조의 개편을 통한 문제해결이 필요하다고 판단됨

## 2) 연구목적

- 정부개혁의 방향은 통치 아닌 협치로 전환하고 있으며, 중앙정부의 강력하고 일방적인 권력체계를 지양하며, 소통과 쌍방향의 지방정부 중심의 거버넌스체계로 변화하고 있음
  - 지방분권은 중요한 가치로 부상하고 있으며, 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 재정분권은 헌법개정과 같은 제도적 변화를 통해 완성될 수 있을 것으로 판단됨
- 정부 개헌안 중에 자치재정의 관점에서 제124조 4항 “국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.”는 조문을 제시하고 있음

---

1) 특별교부세 : 보통교부세 산정 시 반영할 수 없었던 구체적인 사정, 지방재정 여건의 변동, 예기치 못한 재정수요 등을 고려하여 교부하는 교부세(지역현안 수요, 국가지방협력 수요, 재난안전수요)  
2) 부동산교부세 : 부동산 보유세제 개편으로 기존 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부가 국세인 종합부동산세로 전환됨에 따라 발생하게 된 지방자치단체의 재원 감소분을 보전하는 한편, 지역균형발전을 도모하기 위하여 2005년부터 신설하여 산정·교부  
3) 소방안전교부세 : 2015년부터 담배 가격 인상에 맞추어 국세인 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세가 신설

- 이는 5대 국정과제 중 “이전재원 조정으로 지방재정의 자주역량 제고 및 재정균형 달성(지방교부세 법정율 인상)”을 제시하면서 구체적인 실천방안을 제시하고 있음
- 현재 정부는 이를 구체화하기 위해 재정분권을 위한 2단계 작업을 진행중에 있음
- 이에 따라 현행 지방재정조정제도 중 지방교부세제도와 국고보조금제도의 불합리한 부분을 개선하여 효율적인 운영이 필요하다고 판단됨
- 충청북도는 재정자립 수준이 열악한 상황에 있으며, 이런 상황에서 중앙정부로부터의 이전재원을 활용한 사업추진을 통해 지역발전을 이끌기 위해 보다 유리한 재정운용 방안의 도입을 건의할 필요가 있다고 판단됨
  - 충청북도와 같은 비수도권의 지방정부가 향후 헌법개정과 같은 제도변화에 선제적으로 대응하기 위한 제도개편 관련 시사점을 도출하고, 지방교부세제도 등 지방재정조정제도의 개편시 정책건의를 위한 기초자료로 활용할 것을 연구의 목적으로 함
- 본 연구에서는 지방재정조정제도의 수직적·수평적 재정불균형 해소 필요성, 운영상의 제도적인 불합리한 부분에 대한 개선 필요성, 충청북도가 유용하게 활용할 수 있는 재정운용 방안의 도입 필요성 등에 대한 논의를 수행할 계획임
  - 또한, 지방재정 확충 및 세출자주권의 확보라는 지방분권의 이념을 확립하는 계기로 활용하고자 하며, 충청북도가 향후 지방재정조정제도의 개편 논의에서 선제적인 정책제안을 제시할 수 있는 근거를 마련할 수 있는 대안을 수립하고자 함

## 2. 연구내용 및 방법

### 1) 연구범위

- 시간적 범위 : 2008년~2019년(12년)
- 공간적 범위 : 시·도 광역자치단체

### 2) 주요 연구내용

- 지방재정조정제도의 헌법적 가치
  - 헌법적 가치에 대한 논의
  - 법·제도적 논의
- 재정분권과 지방재정조정제도의 의의
  - 지방재정조정제도의 의의
  - 재정분권과 재정형평성
- 지방재정조정제도의 운영 현황 분석
  - 지방교부세제도
  - 국고보조금제도
- 지방재정조정제도의 문제점과 개편방안
  - 지방재정조정제도의 문제점
  - 지방재정조정제도의 개편방안

### 3) 연구 방법

- 문헌연구
  - 법·제도 검토(지방재정조정 관련 법률 등)
  - 선행연구 검토
- 현황분석
  - 17개 시도(본청) 대상
  - 2008-2019년(12년)간 자료 활용
- 전문가 자문
  - 관련 분야 전문가 자문을 통해 정책대안 도출

# 제II장

## 지방재정조정제도 관련 논의

### 1. 지방재정분권의 의의

#### 1) 지방분권과 재정분권

##### (1) 지방분권의 개념

- 재정분권에 대한 논의는 각 연구자들이 지방분권에 대해서 어떻게 정의하고 있는지에 대해서 살펴볼 필요가 있음
- 이와 관련하여 김홍환(2018)은 지방분권 개념에 대한 연구자들의 의견을 다음과 같이 정리하였음
  - 중앙정부에서 지방정부로 권한이 이전되는 구조상 변화 : Ahmad(2003:3)
  - 국가의 지리적 계층구조에서 권한 및 권력의 분산 정도 : Smith(1985)
  - 중앙정부와 지방정부간 권한 배분의 상태 : 김익식(1990:1378)
  - 통치상 권한이 지방정부에 분산되어 있는 권한배분관계 : 최병대(2013:7)
- 중앙정부와 지방정부간 권한 및 권력의 분산 정도로 보는 정태적 관점과 권한이

이전되는 변화로 보는 동태적 관점을 모두 수용할 필요가 있음

- 우리나라의 경우 지방분권은 현재 진행형의 과정으로 보아야 하며, 이런 의미에서 중앙정부와 지방정부간 권한배분관계를 분산의 방향으로 정립해 가는 과정으로 개념을 정의하고자 함

## (2) 재정분권의 개념 및 의의

### ■ 재정분권의 개념

- 최병호(2007)는 중앙정부가 지방정부에 대해 세입 및 세출 등에 관한 재정적 권한과 기능을 이양하는 것으로 재정분권의 개념화하였음
- 재정분권은 중앙정부의 재정상의 권한이 지방정부로 이양되어 있는 정도라고 할 수 있을 것임
  - 지방분권을 중앙정부와 지방정부간 권한배분관계를 분산의 방향으로 정립해 가는 과정으로 볼 때, 재정분권 역시 중앙정부와 지방정부간 세입 및 세출 관련 재정 권한의 조정하거나, 이양하는 과정으로 보아야 할 것임

### ■ 재정분권의 의의와 중요성

- 분권론과 집권론의 견해(손희준, 2018)
  - 분권론 : 지방분권과 재정분권 등을 시대정신으로 보는 견해로 선진국 등 지방 자치와 정부혁신을 위해서는 분권이 당연하다는 관점
  - 집권론 : 분권의 부작용과 폐해가 큰 상황에서 우리나라의 경우 지방의 역량 부족과 한계로 제도의 확장은 시기상조라는 관점
- 지방분권의 확대가 필요한 이유
  - 수도권 중심의 과도한 개발방식과 불균형성장은 과밀과 집중으로 인한 외부불 경제효과를 극심하게 야기하고 있음(양영철, 2005; 손희준, 2018)
  - 이기우(2017)는 산업화 과정에 효율적이었던 중앙집권적 국가운영은 지식정보

사회에서 비효율적이라는 앨빈 토플러(2001)의 견해를 제시하면서 국가 경쟁력 제고를 위해 지방분권과 재정분권이 추진되어야 한다고 주장하였음

- 안성호(2014)는 규모의 경제효과를 위해 단일중심주의가 유효하다는 의견에 반론을 제기하면서 다중심주의를 통해 집권체제가 갖는 폐해를 해소해야 한다고 주장하였음

○ 세계와 경쟁하기 위해서는 지방의 역할이 중요

- 1980년대 이후 세계는 세계화와 지방화의 표방에 따라 다양한 지역과 계층에서 급격한 변화를 겪고 있으며, 기술의 진보와 사회 및 문화의 변화로 인해 국경 없는 사회에서 무한경쟁에 직면해 있음
- 이러한 다양한 외부적 환경변화는 중앙정부보다는 지방정부의 지역적 특성에 맞는 창의적이고 자발적인 대응방식이 보다 문제의 해결에 유효하다는 견해가 대두되고 있음
- 세계 각국은 경제블럭화(EU, OECD, NAFTA, ASEAN, ASEM, RCEP 등)를 통해 자국의 이익을 극대화하려고 하고 있으며, 경제블럭으로 묶여 경제공동체가 형성 되는 상황에서 국가보다는 지방의 역할이 무엇보다 중요한 시기가 도래하고 있음

○ 중앙정부의 통치에서 협치로의 권력관계 재편

- 정부개혁의 방향은 국가중심의 통치체제가 아니라, 다양한 시민사회 등과 소통과 협치의 방식으로 전환하고 있음
- 중앙정부의 강력하고 일방적인 권력체계에서 소통과 협치의 지방정부 권한이양의 방식으로 전환할 필요가 있으며, 지방분권은 이러한 관점에서 진행되어야 하며, 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 재정분권은 매우 중요함

### (3) 재정분권의 필요성

- Oates(1993)은 재정분권이 작고 효율적인 정부를 가져온다고 주장하면서 재정분권의 필요성 또는 효용에 대한 의견을 피력하였음(손희준, 2018)

- 주민선호에 부합하는 공공서비스 공급 : 중앙정부보다 지방정부 수준에서 이루어지는 정책결정이 주민들의 선호에 더욱 부합하기 때문에 공공서비스의 공급에 있어서 효율적인 정부운영이 가능해짐
- 또한, Tiebout(1956)는 지방정부가 유권자의 선호와 욕구를 파악하는데 유용하며, 이들의 욕구에 부합하도록 재정정책을 쉽게 수정할 수 있기 때문에 중앙정부보다는 지방정부가 동일한 재원으로 보다 좋은 공공서비스를 제공할 수 있게 되므로 지방정부가 더 효율적이라고 지적하였음(손희준, 2018)
- 이렇듯 지역주민과 함께 하는 지방정부는 지역내 필요한 공공서비스 제공에 있어서 중앙정부보다 우위에 있기 때문에 주민선호에 부합하는 정책결정 및 집행을 위해서 재정분권은 꼭 필요한 전제조건이라 하겠음

## 2. 지방분권시대 지방재정의 역할

### 1) 포용성장과 지방자치

#### (1) 포용성장의 의의학

##### ■ 성장과 분배의 선순환

- 우명동(2018)은 포용성장과 관련하여 연구자들이 제시한 정의를 정리하였음
  - 원종학 등(2017)은 포용성장을 성장과 분배의 관점에서 다음과 같이 정의하고 있으며, 경제성장은 추세와 분배의 관점에서 파악(IMF, 2014)해야 하며, 성장과 분배의 균등하게 개선되어야 한다(IMF, 2017)고 지적하였음
  - 경제성장으로 인한 과실이 사회구성원 모두에게 공유되고 성장을 지속적으로 유지할 수 있어야 함
- 이러한 의미에서 성장과 분배는 공평이라는 가치를 지향해야 하며, 분배의 과정은 공평해야 하며, 성장을 지속적으로 유지할 수 있어야 함을 강조한 것이라고 하겠음
  - 경제성장의 과실은 공평한 분배를 통해 정의가 실현되며, 이러한 분배의 결과는 다시 경제를 성장시키는 원동력이 됨을 의미함

##### ■ 기회의 공평

- 기회의 공평과 관련하여 우동명(2018)은 경제성장과 분배의 관계가 선순환이 되기 위해서는 기회의 공평이라는 가치가 작용해야 한다고 지적하였음
  - 다시말해, 경제활동에서의 기회는 공평하게 주어져야 하며, 기회의 공평은 경제 활동을 지속적으로 가능하게 하여 성장을 유도하는 원동력이 될 수 있음
- 우동명(2018)은 세계경제포럼(WEF, 2015)과 OECD(2015)에서 제시한 견해에 공감하면서, 노동자의 지속적인 성장을 위해서는 공평하게 고용기회가 보장되어야 하며, 성장에 따른 과실은 공정하게 분배되어야 한다고 지적하였음

## (2) 사회의 지속가능성과 지방자치의 관계

### ■ 지역중심의 접근 필요

- 우명동(2018)은 인간은 공간적인 영역하에서 사회적인 관계를 형성하면서 살아가는 존재로 공간적인 제약은 특정지역의 사회적인 관계에 대한 이해를 함에 있어서 중요한 요인으로 작용하게 된다고 보았음
  - 다시말해, 공간적인 범위의 제약은 그 공간에 존재하는 사회에 대한 인식에 있어서 고유한 특징을 보이게 되며, 이러한 특징으로 인해 그 공간상에 존재하는 인간들은 고유한 특징의 사회적인 관계를 형성하게 됨
  - 따라서, 인간관계로 이루어지는 공간적인 범위에 따라 그 사회는 서로 다른 특징을 가지는 되며, 특정지역의 사회, 경제, 문화 등에 관한 지역간의 특징으로 인해 다양한 형태의 지역의 미래상이 결정되게 됨
- 공간적인 범위에서 출발하는 지역정치의 특성으로 인해 지역주민은 독특한 형태로 지역에 관한 문제를 인식하게 되며, 해결방식 역시 다양성을 추구하게 됨
  - 다양성에 대한 이해는 지역사회 문제에 대한 지역주민의 시각, 문제를 해결하기 위한 접근방법, 지역사회 행위주체간의 관계에서 출발하는 문제인식의 차이, 지역사회가 가지고 있는 자원에 대한 인식, 이러한 문제를 해결하기 위해 필요로 하는 지역문화 등에 따라 형성되는 것으로 공간적인 범위내의 특정지역의 성향을 파악하는데 유용하게 활용될 수 있음
- 정책의 목표가 무엇이 되었든 그것을 받아들이는 지역은 지역중심의 의사결정이 이루어지게 되기 때문에 지역이 무엇을 고민하고 있는지를 선제적으로 이해하는 것은 매우 중요함
  - 따라서, 정부가 제시하는 포용성장은 각 지역사회는 그 사회의 특징을 반영하는 방식으로 이해하고 받아들이기 때문에 지역중심에서 포용성장을 이해할 필요가 있음

## ■ 보편적 가치로서의 포용성과 지방분권

- 성장과 분배의 관점에서 포용성을 논함에 있어서 지역중심의 관점을 추가하면 지역간 균형성장에 대한 접근이 가능해 짐
  - 다시말해, 포용성이 함의하는 성장과 분배의 공평은 지역에서 볼 때, 지역간 불균형에 대한 시정을 의미한다고 하겠음
  - 지역간 불균형성장은 지역간 갈등을 촉발하게 되기 때문에 국가적 관점에서의 통합에 있어서 저해요인으로 작용하게 됨
- 따라서, 포용성의 관점에서 지역을 볼때는 지역간 불균형에 대한 논의가 필수적이라 하겠음
- 지역간 불균형성장은 지역사회가 가지고 있는 성장을 위한 고유한 특징을 발현 시키지 못하게 하는 요인으로 작용하게 됨
  - 비수도권 지역은 성장잠재력이 우수함에도 불구하고, 공간적 범위라는 제약요인으로 인해 수도권 지역과의 경쟁에서 낙오할 수 밖에 없는 상황에 몰리게 되기 때문에, 이를 시정할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 포용성장이 제시하고 있는 성장과 분배의 공평을 달성할 수 있음
- 중앙정부는 거시적이고 전국적 차원에서의 정책문제를 다룬다면, 지방정부는 지역 차원의 정책문제를 다루게 되며, 이 경우 불균형성장에 대한 논의는 중앙정부가 대응할 영역의 문제로 남게 됨
  - 지방정부는 불균형성장을 시정하기 위한 중앙정부의 논의에서 지방이 어떠한 접근방식으로 이러한 문제를 해결할 수 있는가에 대한 대응방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음
  - 하지만, 적극적인 대응방안을 모색함에 있어서 지방분권에 대한 제도적 미비로 인해 대응방안 자체가 미흡할 수밖에 없는 것이 현실임
- 따라서, 포용성장이 지역중심적 가치의 실현을 위한 전제가 되기 위해서는 지방 자치에 바탕을 둔 자율성을 가진 지역밀착의 지방정부 활동이 최대한 보장될 수 있도록 제도가 설계되어야 함

## 2) 지역사회 지속가능성과 지방재정의 관계

### (1) 정부간 재정관계

- 정부는 재정활동을 통해 정책을 실현하게 되며, 정책의 실행을 위해 중앙정부와 지방정부는 재정관계를 명확히 하여 사무를 분장하게 됨
- 문제는 정부간 재정관계에 있어서 중앙정부가 독점적인 지위를 누리고 있다는 점으로 이는 지방정부의 중앙정부 의존성을 강화하게 되며, 그 결과 지방자치를 훼손할 가능성이 높아지게 됨
- 지방정부는 지역현안을 해결하기 위해서 재정활동을 통해 정책을 실현하고자 하지만, 중앙정부에 의존하지 않고 스스로 재원을 만들어서 문제를 해결하기는 역부족임
  - 따라서, 중앙정부로부터의 의존재원에 기대어 지역현안을 해결하고자 하는 경향이 강화되는 악순환의 반복이 지방자치의 현실임
- 이러한 경향성은 지역균형발전이라는 정책목표를 실현함에 있어서 재원의 제약이라는 문제로 인한 달성할 수 없는 목표로 치부될 가능성이 있기 때문에 정부간 재정관계를 명확히 할 필요가 있음

### (2) 지역사회의 지속가능성을 위한 지방재정 역할

- 지속가능한 지역사회를 구축하기 위해서 지방재정은 지역사회 경제주체간의 관계를 지속적으로 형성하는 역할을 수행할 필요가 있음
  - 다시말해, 지방재정은 지방정부의 경제활동으로 물적 수단을 획득하고, 관리하고, 처분하는 과정으로 이를 통해 지역사회의 경제주체간 재원을 분배하는 역할을 담당하게 됨
- 하지만, 경제활동으로서의 지방재정이 중앙정부로부터의 간섭으로 인해 왜곡된 형태로 물적 수단을 운영하게 될 경우 지역사회에 경제주체간 자원배분에 있어서 왜곡이 발생할 수 있음

- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역의 특징에 부합하는 정책을 실현되어야 하며, 지방분권을 통해 달성할 수 있음
- 따라서, 지방재정활동은 지역사회와의 관계라는 관점에서 파악해야 한다는 지적(우명동, 2018)에서와 같이 지방재정은 지역사회의 경제활동에 직·간접적으로 영향을 주고받는 활동으로 중앙정부로부터 독립적인 관점에서 지역사회와 교감하는 방향으로 운영되어야 할 것임

### 3) 재정분권의 원칙

- 지방분권의 성공을 위해서 필요한 배인명(2003)의 재정분권의 원칙에 대한 설명과 반론을 중심으로 살펴보면 다음과 같음

#### ■ 지방정부는 스스로의 힘으로 재정을 운영해야 함

- 지방정부는 스스로 세입과 세출에 대한 의사결정을 해야 효율적인 자원배분이나 책임성 확보가 가능해 짐
- 세입과 세출에 대한 자치권 모두가 요구되지만, 무엇을 우선할 것인가는 재정분권을 논함에 있어서 매우 중요함
  - 세출 자치권을 강조하는 자주재원주의와 세입 자치권을 강조하는 자체재원주의가 그것임
- 자주재원주의는 지방세와 세외수입 등 자체재원 뿐만 아니라, 지방교부세 등을 적극적으로 활용하여 지방정부의 세출에 대한 자치권을 보장해야 한다는 입장으로 지방정부 간에 재정력 격차를 통해 형평성을 제고할 수 있다고 봄
- 자체재원주의는 이전재원의 규모를 가능한 최소화하고 운영은 투명하고 예측가능하게 이루어져야 한다는 입장(하능식, 2017)으로 재정분권의 효과를 높이기 위해서는 지방세 등의 자체재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야 한다고 봄
- 자주재원주의와 자체재원주의는 스스로의 재원을 어디까지 볼 것인가에 대한 견해의

차이로 인식됨

- 자체재원의 여력이 충분한 지방정부는 자체재원주의 관점을 선호할 수 있으나, 문제는 비수도권 지역 지방정부의 경우 지역적인 특성으로 인해 스스로 마련한 재원만으로 지역의 문제를 해결하기 어렵다는 점임
- 앞서 지적한 기회의 공평이라는 전제에서 자주재원주의와 자체재원주의를 볼 경우 지방정부가 스스로의 업무를 적절하게 수행하기 위해서 필요한 최소한의 기준을 마련해야 한다는 점임
  - 이러한 기준을 마련하기 위해서 필요한 것이 중앙정부로부터의 이전재원이라 할 수 있는 지방교부세의 강화라고 볼 수 있음

#### ■ 정부간 업무 성격에 부합하도록 자원배분이 이루어져야 함

- 정부가 제공하는 서비스의 지역적 파급효과에 따라 자원배분이 이루어져야 한다고 보는 것으로 가장 효율적인 자원배분이 이루어지려면 비용과 편익이 일치하는 지점을 찾아야 한다고 주장함
- 지방정부는 서비스 효과가 관할권 내에 미치는 서비스에 대해서 재원을 충당해야 하며, 지역간 역외확산효과가 발생하는 서비스의 경우 정부간 적정비율로 재원을 분담할 필요가 있다고 봄(하능식, 2017)
- 관할권 내에 한정된 서비스의 경우라 할지라도 그 재원을 충당할 수 없을 경우 이러한 서비스는 지방정부가 제공할 수 없느냐의 문제에 직면할 수 있음
  - 같은 방식으로 지역간 역외확산효과가 기대되는 서비스라 할지라도 정부간 자원분담 비율을 충당할 수 없다면 기대되는 효과에도 불구하고, 그 서비스는 제공될 수 없는가의 문제에 직면하게 됨
- 따라서, 정부간 업무 성격에 부합하는 서비스를 제공하기 위해서 지방정부는 최선의 노력으로 재원을 마련할 필요가 있으나, 그럼에도 불구하고 재원마련이 어려운 경우 이를 충당할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 함

## ■ 지방정부간 재정적 격차는 해소되도록 노력해야 함

- 지방분권이 강화되면 지방정부간 격차가 심화될 수 있으며, 이러한 문제의 해결을 위해 재정적인 노력이 필요하지만, 효율성과 형평성 중 무엇을 우선시 할 것인가에 따라 지방분권의 효과는 차이를 보일 수 있음
- 지방분권의 강화라는 측면에서 재정분권을 강화하기 위해서는 자원배분의 효율성이 중요하며, 지방정부 스스로 재원을 마련하여 지역실정에 부합하는 서비스를 제공해야 함
  - 하지만, 형평성을 강조할 경우 지방정부간의 경쟁 제한으로 혁신 감소, 비효율성 증대, 도덕적 해이 증대 등 문제가 발생할 소지가 있다는 의견이 있음
- 자원을 효율적으로 배분하는 것은 지방재정에 있어서 기본적인 원칙이라고 하겠으나, 형평성에 대한 논의는 필요하다고 판단됨
  - 그 어떤 지방정부도 평등을 주장하지는 않을 것이라 판단되며, 비수도권의 재정력이 열악한 지방정부라 할지라도, 낙후한 지역적 특징으로 인해 발전의 기회조차 제공되지 못한다면, 지방자치는 무의미할 것이라 사료됨
  - 다시말해, 지역이 갖고 있는 지리적 제약으로 인해 기회의 배제는 안된다는 의미에서 형평성이 논의되어야 할 것으로 판단됨

## 4) 재정분권 관련 정부 개헌안 논의

- 문재인정부의 재정분권에 대한 개헌안(2018년3월 국회제출)은 정부간 관계에 있어서 새로운 담론과 가치 지향성을 찾을 수 있음
- 정부의 개헌안은 지방자치와 분권에 대한 규정과 관련하여 개헌안 제1조에 분권국가 지향을 명문화하여 그 중요성을 강조하고 있음
  - 특히, 재정분권과 관련하여 정부 개헌안 121조는 중앙·지방간 세수 조정에 대해서 규정하고 있으며, 재정분권의 핵심 국정과제로 국세-지방세 비중의 조정을 제시하고 있음(7:3 조정)

- 지방자치단체에서 지방정부로의 관계 개편
  - 지방정부의 개념과 제도가 헌법수준에서 명시될 경우 이재원(2019)은 지방자치단체의 위상에서 정부간 재정관계의 재설정이 필요하며, 기존에 설정되었던 현 제도들이 상당 부분 개편되어야 한다고 지적하였음
- 보충성원칙에 따른 행정사무에서 지방정부가 우선(개헌헌법 제121조 4항)
  - 새로운 지방행정수요에 대해 지방정부가 우선하여 사무를 처리할 수 있게 되어 지방분권의 수준을 높이는 계기가 될 수 있음
- 국가와 지방 사무와 재원의 범위 재설정(개헌헌법 제124조 3항)
  - “조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분” 되어야 한다고 규정하고 있어서 현행 8:2 구조에서 7:3, 6:4 등 정부간 재정관계가 재설정되어야 함
- 지방정부간 수평적 재정조정(개헌헌법 제124조 4항)
  - “지방정부 상호간 재정조정” 규정으로 지방정부간 수평적 재정조정기능을 강화해 나가야 함

〈표 II-1〉 문재인 정부 개헌안에서 재정분권 관련 조문

구분	정부 개헌안 해당 조문	5대 국정과제
입법준거 (국가정체성)	제1조 3항 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.	
제2국무회의 (수평적 정부간 관계 성격)	제97조 1항 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방 자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의 하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다.	74-1제2국무회의제도 도입
자치권 근원 (책임의 방향)	제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다.	75-3-2 국민감시단 구성 및 예산낭비신고 센터 운영 75-5 주민참여예산제 확대 75-6 국민참여예산제 도입
보충성원칙 (기능분담)	제121조 ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.	74-3 국가기능의 획기적 이양을 통한 지방사무 확대
자치재정 (재원원칙)	제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.	
	② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.	75-1-2 신세원 발굴 등 자치단체 세입확충 지원
	③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분되어야 한다.	75-1-1 지방소비·소득세 확대 등을 통해 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선
	④ 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다.	75-2 이전재원 조정으로 지방 재정의 자주역량 제고 및 재정 균형 달성 (지방교부세 법정율 인상)

주: 국정과제 75-1 국세-지방세 구조개선 및 자주재원 확충 등 재정분권 확대

자료: 이재원 (2019). “문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제.” 한국지방재정논집, 24(1), 48.

## 5) 재정분권을 통한 정부혁신

- 이재원(2019)은 국가의 재정 기능이 다양해지고 규모가 커질 경우 중앙정부의 문제 해결 역량은 한계에 직면하게 되며, 이 경우 정부간 재정관계를 개편하는 방식으로 문제를 해결하게 된다고 보았음
  - 과거 중앙정부는 문제해결을 위해 정부간 관계 개편을 통해 재정부담을 지방에 전가시키는 방식으로 자율과 재원의 교환을 시도하였음
- 문제는 집권적인 성향이 강한 중앙정부는 지역현안에 대한 해결을 위한 기획력이 제약을 받는 상황에서 지방정부와의 관계를 설정하는데 있어서 문제가 발생하고 있다는 점임
- 이러한 문제를 해결하고, 지역주민을 위한 공공서비스는 지방정부에서 전담하는 방식으로 정부간 관계가 재설정되어야 함
  - 문제해결 지향의 정부간 관계 설정을 통해 역할을 분산하여 위험을 최소화하는 방향으로 재정분권이 설계되어야 함

### 3. 지방재정조정제도의 개편에 관한 논의

#### 1) 지방재정조정제도에 관한 논의

##### (1) 지방재정조정제도의 의의

- 지방정부의 행정기능은 지방세 또는 세외수입 등 자체재원으로 충당하는 것이 바람직하다고 볼 수 있음(서정섭 외, 2007)
  - 국세와 지방세 세원구조와 지역간 차이로 인해 세원이 불균형하게 편재된 상황에서 지방정부간에는 필연적으로 재정격차가 발생하게 됨
  - 지방정부간 재정격차는 지역주민의 조세부담, 공공서비스 공급, 지역발전 수준 등에서 격차를 심화시키는 문제를 야기하게 됨
- 지역간 재정력 격차로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위해서는 재정을 재배분하는 제도를 운영하여 개선할 수 있음(서정섭 등, 2007)
  - 지방재정조정제도는 정부간 재정을 조정하는 제도로 지방정부의 부족 재원을 보충하고 지방정부간 재정력 격차를 조정하는 것이 목적임(손희준 등, 2017)
  - 우리나라의 지방재정조정제도는 지방정부간 재정력 격차를 완화시켜 지방정부가 최소한의 행정서비스 공급 수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장해주는 방식으로 운영되고 있음
  - 이를 위해서 국세 수입(지방교부세제도) 또는 광역지방자치단체 지방세 수입(교정교부금제도)의 일부를 일정기준에 따라 중앙정부는 지방자치단체에 지방교부세, 광역자치단체는 기초자치단체에 교정교부금을 재배분하고 있음
- 손희준 등(2017)은 지방재정조정제도의 목적을 다음과 같이 설명하고 있음
  - 지방정부의 특정 서비스에 대한 급부 수준 유지
  - 모든 지방정부가 기본적인 공공서비스를 국가 최저표준 수준으로 급부

- 국가와 지방정부 간의 수직적 재정불균형 시정
  - 지방정부간의 수평적 재정불균형 시정
  - 지방정부의 재정운영상의 자립기반 확충
- 이러한 논의를 통해 알 수 있는 것은 지방재정조정제도는 모든 지방정부가 국가 최저표준 수준을 유지해야 하며, 정부간 재정관계에 있어서도 자립기반을 확충할 수 있는 수준에서 조정되어야 한다는 것임

## (2) 지방재정조정제도의 종류와 기능

- 중앙-지방간 재정이전제도(재원이전제도)에 대해서는 Fisher(1996)의 정리가 일반적임(정순관, 2020)
- 사용조건, 배분방법, 매칭여부, 규모제한 등을 조건으로 구분
  - 사용조건(용도의 특정여부) : 용도를 특정할 경우 특정보조금, 용도를 특정하지 않을 경우 일반보조금
  - 배분방법(공식주의와 사업별 배분) : 매칭이 있을 경우 정률보조, 매칭이 없을 경우 정액교부금
  - 보조규모 제한 : 한계를 둘 경우 폐쇄형, 한계를 두지 않을 경우 개방형
  - 운영형태 : 용도 제한 없는 일반보조금, 공식주의에 의한 정액보조금, 특정 목적과 용도 한정의 특정보조금, 상급정부의 선별교부 방식의 지방비 매칭의 정률보조금과 지방비 비매칭의 정액교부금으로 구분
- 우리나라의 재정이전과 관련한 제도는 지방교부세제도와 국고보조금제도가 있으며, 지방교부세는 일반보조금, 국고보조금은 특정보조금으로 분류됨
- 수직적 재정이전제도는 중앙정부의 재원이 지방으로 이전되는 것을 의미하며, 지방교부세와 국고보조금이 이에 해당함(김성주 등, 2019)
- 지방정부간 재정이전은 수평적 재정이전으로 ①광역-기초간의 재정조정제도 (시도비 보조금, 국고보조사업 시도-시군구 분담비율, 조정교부금)와 ②광역자치

단체간 재정조정을 목적으로 하는 상생발전기금, 복권기금 등, ③기초자치단체간 재정조정을 목적으로 하는 서울시 재산세 등이 있음

〈표 11-2〉 재정이전과 재정조정제도

구분		현행 재원이전제도	유형
공동세			수직적
일반보조금		지방교부세	
특정 보조금	매년	국고보조금	
	수요발생시	특별교부세 등	
광역-기초간		시도비 보조금 국고보조사업 부담율 조정교부금	수평적
광역 간		상생발전기금, 복권기금	
기초 간		서울시 재산세(공동세)	

자료: 정순관 (2020). “지방재정조정제도 개편의 시론.” 사회적경제와 정책연구, 10(1).

### (3) 정부간 재정관계와 지방재정조정제도

- 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체를 대상으로 지역간 재정불균형을 시정하고자 정부간에 재정을 조정하는 제도로 국가기준에서 최저수준의 서비스 제공, 지역간 재정불균형 보정, 특정한 정부시책의 추진 등을 목적으로 함(송상훈 등, 2008; 김성주 등, 2019)
  - 이를 위해서 국세수입 또는 광역지방자치단체의 지방세 수입의 일부를 하위 지방자치단체에 배분하게 됨
- 우리나라 지방재정조정제도는 지방교부세와 국고보조금이 대표적으로 운영되고 있으며, 수평적 재정조정 기능과 수직적 재정조정제도 특성을 모두 갖고 있음(김성주 등, 2019)
  - 국가와 지방 간 세원불균형 문제의 교정을 통한 수직적으로 재정을 조정하고

있으며, 지방정부간 재정여건에 따라 차등적으로 지원하여 수평적으로 재정을 조정하고 있음

- 우리나라의 지방재정조정제도는 지방정부의 재원부족 해결과 지방정부간 재정불균형 해소라는 정책목표를 달성하고자 하는 특징을 보임
  - 보통교부세는 지방정부의 재원부족 해결과 재정형평화를 동시에 추구하고 있으며, 국고보조금은 재원부족 해결과 차등보조율을 통한 재정형평화 기능을 부가적으로 추구하고 있음
- 지방분권의 강화를 위한 재정분권 논의가 활발한 현 상황에서 국가와 지방간 재정 관계는 개편이 필요하며, 개편의 중심에는 지방교부세와 국고보조금의 정책목표 재설정이 필요함

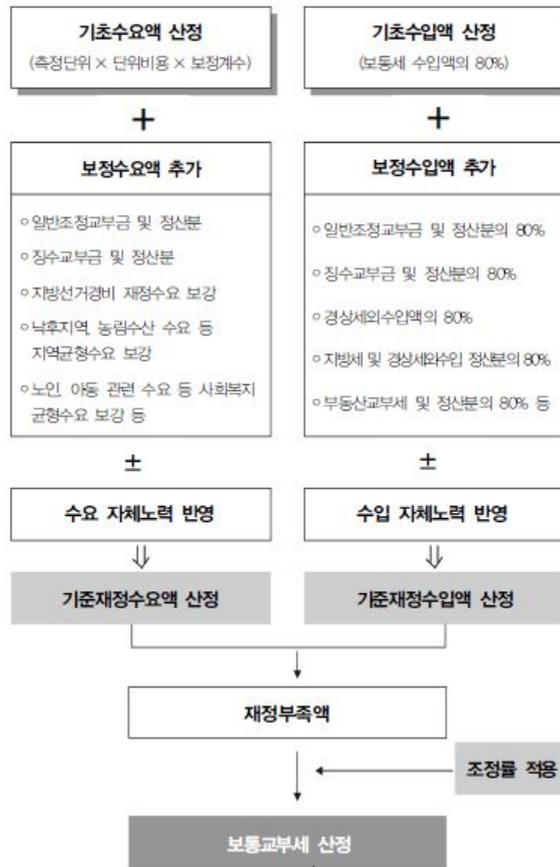
## 2) 지방교부세제도에 관한 논의

### (1) 지방교부세의 정책목적

- 지방교부세는 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하며, 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 교부된다”고 규정하고 있음 (지방교부세법 제1조)
- 지방교부세는 지방정부의 부족한 재원 보전과 지방정부간 재정불균형을 시정하는 제도로 사용에 조건이 없는 일반적인 재정지원금으로 본래 지방정부가 중앙정부와 함께 공유하는 고유재원임
- 특히, 지방교부세는 지방정부가 제공하는 행정서비스에 대한 재원조달의 원칙이 자체재원으로 해야 함에도 불구하고 세원의 편재와 세목 할당이 국가 주도로 이루어지고 있는 상황에서 중앙과 지방간, 지방정부간 세원 불균형이 존재한다는 인식에서 출발한 제도임
  - 따라서, 세원불균형 해소를 위해 재정조정을 위한 제도의 필요성이 발생하게 됨

## (2) 보통교부세 산정체계의 특징

- 지방교부세의 이러한 정책목적을 적확히 대표하는 것이 보통교부세이며, 보통교부세는 ①재원보장기능에 일차적인 목적을 두면서, ②재정형평기능을 통하여 재원보장기능의 보완에 주력하고 있음(조기현, 2018)
- 이를 위하여 보통교부세는 재정수요와 재정수입을 토대로 교부액을 산정하는 세입·세출 보전방식으로 운영함



〈그림 11-1〉 보통교부세 산정흐름도

### (3) 지방교부세제도의 논쟁점

- 지방교부세는 지방정부의 표준행정운영에 필요한 부족재원의 보전과 정부간 재정 격차 조정을 위한 제도로 지방교부세법에 근거하며 지방정부의 자주재원임
  - 재원은 내국세의 19.24%, 국세인 종합부동산세 등으로 구성되며, 각각의 재원에 따라 보통교부세, 부동산교부세 등으로 운영되고 있음
- 제도간 중첩으로 인한 자원배분의 왜곡
  - 보통교부세, 부동산교부세의 중첩된 재정 형평화 기능으로 인한 재정력 역전현상 발생 등으로 각 제도 간 중첩된 재정형평화 기능은 제도를 필요 이상으로 복잡하게 구조화시켜 지방정부간 자원 배분을 오히려 왜곡할 우려가 있음(최병호 외, 2007)
  - 교부세의 정책목적에 부합하도록 자원보장과 재정조정을 이원화하여 운영해야 한다는 주장이 있음(조기현, 2018; 박병희, 2018)
- 지방교부세 법정교부율 증률 요구
  - 보통교부세는 지방정부의 재정부족액 대비 약 90% 수준으로 충족시켜주고 있으나, 이를 100% 수준인 내국세의 약 21% 이상으로 상향 조정하여 재정부족액이 발생하지 않도록 해야 한다는 주장이 있음(국회 지방 재정·분권특위, 2016)
- 지방교부세의 공동세 전환
  - 지방교부세는 내국세의 일정비율로 중앙과 지방이 세수를 공유하고 있으나, 이를 공동세로 전환하여 재정자립도를 개선하자는 주장으로 이미 지방교부세를 고유재원으로 사용하고 있는 지방정부 입장에서는 자원 확충의 실익이 크지 않음

### 3) 국고보조금에 관한 논의

#### (1) 국고보조금 개념

- 국고보조금은 광의의 보조금과 협의의 보조금으로 구분
  - 광의의 보조금 : 국가가 민간(개인과 법인 포함)과 지방자치단체에 지급하는 보조금, 부담금, 교부금(「보조금 관리에 관한 법률」제2조 제1항)
  - 협의의 보조금 : 국가가 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에 지방자치단체에 교부하는 보조금(「지방재정법」 제23조)으로 중앙정부가 지방정부에 교부하는 보조금만을 의미함(국회 예산정책처, 2010)
- 손인호 등(2018)은 국고보조금의 운영과 관련하여 국민생활과 직결된 공공재를 국가경제의 효율성과 형평성을 저해하지 않은 수준에서 공급해야 하며, 지방정부의 관할구역을 벗어나는 광역적인 차원에서 효과가 발생하는 사업에 공급해야 한다고 주장하고 있음
  - 국가적인 사업의 효율적인 추진함과 더불어 국가적 차원에서의 특정사업의 지방 정부에 보급·유도를 통한 국가경제의 효율성과 형평성 제고를 목적으로 하고 있음
- 국고보조금은 행정의 효율성 도모와 지역간 재정격차로 인한 특정사무의 지방정부 미제공을 해소한다는 측면에서 의의가 있음
  - 하지만, 서정섭 등(2018)은 과도한 국고보조금의 운영은 지방정부의 지방재정 자율성 저해와 중앙정부에 대한 의존성 심화라는 문제가 발생할 수 있다고 지적하고 있음
  - 특히, 국고보조금의 확보를 위한 지방정부간 과도한 경쟁은 지방재정 운영에 있어서 왜곡을 초래하여 자원배분에 있어서 비효율을 초래할 수 있기 때문에 운영상에 세심한 접근이 필요함

## (2) 국고보조금의 논쟁점

### ■ 정부간 재정관계 개편시 국고보조금제도 조정 필요

- 문재인 정부의 국정과제인 지방세 중심의 자주재원주의에 입각하여 재정분권의 방향을 살펴봐야 함(이재원, 2019)
  - 국세와 지방세 비중 구조를 7:3으로 조정하는 과정에서 국세의 지방세 이양과 지방분권의 강화에 따른 국고보조사업의 조정임
  - 지방분권은 중앙정부와 지방정부의 사무를 조정하여 정부간 재정관계를 개편하는 방식으로 추진해야 함
  - 또한, 재정분권의 확대를 위해서는 세입부문에서 정부간 재정관계가 구조적으로 개편되어야 함
- 지방정부의 입장에서 국고보조금은 세입인 동시에 국고보조사업 세출인 이중적인 재정특성상 제도개편시 정부간 재원중립을 위해 지방정부의 지방세 확충시 중앙정부로부터의 국고보조금은 일정 정도 축소하는 방향으로 설계되어야 함
  - 이 과정에서 국고보조금 규모 축소나 국고보조사업의 지방이양에 대한 논의가 활발히 전개될 것으로 예상됨

### ■ 충분한 수준으로 지방재정 확충 필요

- 정부간 재정관계 개편이 실효성을 갖기 위해서는 국고보조사업의 지방이양과 더불어, 지방정부의 사무증가에 자율적으로 대응할 수 있는 추가적인 재원마련이 필요함(이재원, 2019)
  - 재정력이 열악한 지방정부는 자체사업을 통해 지역의 발전을 견인함에 있어서 제약이 많은 현 상황에서 사무의 이양에 맞는 수준의 재원의 지방이전 만으로는 지역 특성에 맞는 자체적인 사업발굴에 한계가 있기 때문에 재정분권의 강화 측면에서 충분한 수준의 순증이 요구됨

- 중앙정부가 해결 못하는 사회·경제적인 문제를 지방이 해결하기 위해서는 분권과 책임을 실질적으로 체감할 수 있는 수준으로 지방재정인 증가해야 함
  - 지방자치단체의 자율과 책임은 충분한 수준의 지방재정을 통해 가능하며, 동등한 국정의 동반자로서의 자리매김을 위해 지방재정제도의 개편이 필요함

## ■ 국고보조금제도의 개편 쟁점

- 중앙정부와 지방자치단체간 재정사업 조정
  - 복지, 환경, 농림 등 다양한 분야에서 지방자치단체가 주된 역할을 하는 것이 효과적이라 판단되는 중앙정부 보조사업을 지방자치단체로 이양하는 방식으로 재정 사업을 조정
- 지방자치단체의 재정여건을 고려한 기준보조율체계 재설계
  - 이재원(2019)은 지방자치단체의 재정여건을 고려하여 기준보조율체계를 다양하게 설계하는 방안을 제시하였음
  - 지방세수입 여력이 있는 지방자치단체는 국고보조사업에 낮은 보조율을 적용하고, 세출분야 지출의무 조정으로 자원중립을 달성하는 방식으로 지방세 재원을 충분히 확보할 수 있다고 보았음

# 제3장 지방재정조정제도 운영 현황 분석

## 1. 재정분권 추진현황

### 1) 1단계 재정분권 추진(2019~2020년)

- 관계부처 합동 재정분권 추진방안을 살펴보면, 1단계에서는 국정과제 추진에 따른 복지사업, 지방공무원 증원 등 지방자치단체의 재정부담 가중과 기능이양에 따른 재정 위축 등을 해소하기 위해서 2018년 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세 세율을 2019년에는 15%, 2020년에는 21%로 단계적인 인상을 추진하였음(유태현, 2019)
- 이러한 조치는 국민의 세부담 증가 없이 국세를 지방세로 이양하는 방식을 의미 하며, 2010년 지방소비세가 도입된 이후 최대폭으로 지방세를 확충하여 2019년 3.3조원, 2020년 8.4조원 등 11.7조원 이상의 지방재정 확충효과가 기대됨(유태현, 2019)

〈표 Ⅲ-1〉 1단계 재정분권 추진 현황

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조 * 지방소비세율 +4%p	5.1조 * 지방소비세율+6%p	8.4조	11.7조	12조+ $\alpha$ * 국세 지방세전환 포함	20.4조+ $\alpha$
소방직 지원	0.3조 *소방안전교부세율 +15%p	0.2조 *소방안전교부세율+1 0%p	0.5조	0.8조		
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-	-
국세:지방세 (16년76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

\*'19년: '19년 예산안, '20년: '18-'22 국가재정운용계획 기준

\*\* 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안

자료: 국무조정실·국무총리비서실, 「보도자료」(정부, 재정분권 본격화한다), 2018.10.30.

○ 소방직의 국가직 전환과 소방인력의 충원을 지원하고자 소방안전교부세율을 인상하자 하였음

- 인력확충 : 2022년까지 총 2만명을 목표로 소방인력 단계적 충원계획을 수립하고, 소방안전교부세율을 기존 담배분 개별소비세의 20%에서 2019년 35%, 2020년 45%로 인상함(이현우 등, 2019)
- 2019년 3천억원, 2020년 5천억원 등 8천억원 규모의 재원을 확보하여 소방 공무원 충원계획을 수립하였음
- 2021년 이후 소방분야 지원은 소방인력 충원, 인건비 인상 추이, 근무형태, 재정여건 등을 종합적으로 감안하여 추후 검토할 계획임

○ 재정분권 1단계에서는 지방소비세 확충 등을 통해 지방재정의 기능을 강화하고자

하였으며, 이 과정에서 중앙정부 기능을 지방으로 이양하고자 하였음

- 중앙정부 기능의 지방이양 : 국가균형발전특별회계의 포괄보조 사업 중 2020년 3.5조원 내외 규모의 중앙정부 사무를 지방자치단체로 이양

○ 또한, 재정격차 완화를 통해 지역균형발전을 도모하고자 하였음

- 지방소비세 확충시 발생하게 되는 지역 간 재정격차를 지역별 가중치 적용 및 지역상생발전기금 출연 등의 활용하여 완화하고자 하였음

○ 지방소비세·소방안전교부세 인상을 통해 지방세 수입이 증가하는 것을 감안하여 지방교부세 감소분은 미보전하도록 했음

- 지방교육재정 감소분은 국정과제 추진을 위해 충분한 재원을 필요로 하기 때문에 2018년 20.27%에서 2019년 20.46%로 법정교부율의 인상을 결정하였음

## 2) 2단계 재정분권 추진(2021~2022년)

○ 2021년부터 2022년까지 재정분권 추진방안을 살펴보면, 국세 대 지방세 비율을 7:3으로 조성하여 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고, 지방재정제도를 근본적으로 개편하여 국가균형발전을 촉진하고자 하였음(유태현, 2019)

- 이에 따라 관계부처, 지방자치단체 등 의견수렴을 통해 2019년 중 방안을 마련하고, 2021년부터 시행하는 것을 목표로 설정하고 있음

○ 2단계 재정분권의 원활한 추진을 위해 다음의 사항을 중점적으로 검토할 예정임

- 지방세 수입 확충 : 지방분권세 등을 포함한 국세-지방세 구조 개편, 지방재정조정제도 개편, 지방소득세, 교육세 등 추가적인 지방세수 확충 방안 검토 (이현우, 2020)
- 중앙정부 기능의 추가적인 지방 이양 : 지방교육재정교부금 제도개편, 지방의 자율성 제고를 위한 자원배분, 지방행정 관련 제도의 개선 등 검토

### 3) 재정분권 추진방안 관련 과제

- 국세 대 지방세 비율을 7:3으로 어떻게 개선할 수 있는가?
  - 지방소비세율의 인상만으로 이를 달성하기 어렵기 때문에 재정분권 2단계에서 지방재정 확충과 관련하여 국세-지방세에 대한 구조적인 개편을 논의할 필요가 있음
  - 지방분권세(지방공유세), 교육세 등 다양한 지방세수 확충방안에 관한 논의가 필요함
- 지역간 불균형을 해소하기 위해 지방재정조정제도의 개편이 필요한가?
  - 1단계 재정분권 추진에 따라 국세 대 지방세의 비율의 점차 개선되고 있으며, 중앙정부의 사무이양으로 지방분권이 가속화되고 있으나, 지역간의 격차를 해소하는데 있어서 미흡한 부분이 많음

## 2. 지방재정조정제도 운영 현황

### 1) 중앙정부와 지방정부의 재정 현황

- 우리나라 지방자치단체의 과세자주권은 조세법률주의에 따라 지방세의 세목과 세율은 지방이 아닌 국가의 법률에 의하여 결정되고 있기 때문에 지방재정의 분권은 제약이 큰 상황임
  - 예외적으로 지방자치단체는 지방세 세율을 탄력적으로 운영하여 다소의 자율성이 보장되어 있으나, 실질적인 역할을 하기에는 역부족인 상황임
  - 이와 관련하여 헌법의 개정을 요하는 등 전면적인 제도 개선이 필요하지만, 현실적으로 제도 개선이 쉽지 않은 상황임(배인명, 2017)
- 실제 지방재정의 운영을 중앙재정과 비교할 경우 지방재정제도의 개편이 왜 필요한지에 대한 이유가 명확해 짐을 알 수 있음
  - 중앙재정과 지방재정을 세출측면에서 살펴보면 최종지출 비율은 2012년 42.8:57.2에서 2019년 38.5:61.5 수준으로 지방재정 지출이 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있음(〈표 III-2〉 참조)

〈표 III-2〉 중앙정부와 지방정부의 최종지출 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
중앙정부	1,525,707	1,579,905	1,669,023	1,722,733	1,691,075	1,817,512	1,913,463
	42.6	42.3	42.5	41.9	40.0	39.5	38.5
지방정부	1,509,667	1,600,229	1,694,587	1,808,523	1,907,660	2,080,476	2,306,449
	42.1	42.8	43.1	43.9	45.1	45.4	46.4
지방교육	549,625	558,879	563,503	582,628	629,892	693,822	754,402
	15.3	14.9	14.4	14.2	15.0	15.1	15.1

자료: 행정안전부 (2019). 지방정부 예산개요.

- 하지만 국세와 지방세의 비중을 살펴보면, 2013년 79:21에서 2019년 78.3:21.7로 국세가 대부분을 차지하는 상황에서 점진적으로 증가하는 경향을 보임(〈표 Ⅲ-3〉 참조)
  - 이러한 경향을 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정종속성을 가중시키는 영향을 초래하였으며, 문제를 해결하기 위해서 현 정부는 국세 대 지방세를 7:3으로 조정중에 있음

〈표 Ⅲ-3〉 연도별 국세와 지방세의 비중변화

(단위: 억원, %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국세	2,019,065	2,055,198	2,178,851	2,327,390	2,422,618	2,681,947	2,947,919
	79.0	76.9	75.4	77.2	77.3	77.5	78.3
지방세	537,789	617,225	709,778	689,207	711,891	779,525	818,267
	21.0	23.1	24.6	22.8	22.7	22.5	21.7

자료: 기획재정부 홈페이지(<http://www.digitalbrain.go.kr/kor/view/statis>)

## 2) 지방재정 여건

### ■ 낮은 지방재정자립도와 지방정부 간 재정불균형

- 2020년 (당초)예산기준으로 우리나라 243개 지방자치단체 중 재정자립도가 50% 미만의 자치단체는 229개(94.3%)로 나타남(〈표 Ⅲ-4〉 참조)
  - 재정자립도가 30% 미만의 열악한 재정여건에 있는 지방자치단체는 170개(71.0%)로 나타남
  - 재정자립도 30% 미만의 지방자치단체가 지속적으로 증가하고 있는 실정임(2017년 153개→2018년 155개→ 2019년 158개→ 2020년 170개)

〈표 III-4〉 지방재정자립도 분포(2020년 기준)

(단위: 단체 수)

구분	합계	시·도	시	군	자치구
합계	243(100%)	17	75	82	69
10%미만	9(3.7%)			9	
10~30%미만	161(66.3%)	2	40	70	49
30~50%미만	59(24.3%)	11	29	3	16
50~70%미만	13(5.3%)	3	6		4
70~90%미만	1(0.4%)	1			
90%이상	-				

자료: 행정안전부 (2019). 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

- 세원이 중앙정부에 편중되어 있기 때문에 자체재원인 지방세를 늘려서 지방정부의 재정여건을 개선하는 것을 쉽지 않음
  - 세원이 중앙정부에 집중되어 있으나, 세출의 경우 지방자치단체에 집중되고 있으며, 그 원인은 국고보조금제도가 원인으로 작용함
  - 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중앙과 지방 간 재정관계를 재정립해야 하며, 그 중심에 지방재정조정제도가 있음
- 이와 관련하여 유태현(2017)은 이전재원 중심의 우리나라 지방세입 체계로 인해 지방재정의 타율성 심화와 책임성 결여의 문제를 초래하고 있기 때문에 지방재정의 자율성, 책임성을 제고하기 위해서는 자체재원인 지방세 중심의 지방재정 체계를 구축하는 것이 바람직하다고 주장하였음

### 3) 지방재정조정제도 운영 현황

#### (1) 지방재정조정제도 현황

○ 중앙정부의 지방재정조정제도의 개요를 살펴보면 다음과 같음

〈표 III-5〉 지방재정조정제도

구분	지방교부세	국고보조금
근거법령	지방교부세법	보조금관리에관한법률
재원구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶내국세의 19.24%                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-보통교부세 : 정률분 교부세 총액의 97%</li> <li>-특별교부세 : 정률분 교부세 총액의 3%</li> </ul> </li> <li>▶부동산교부세 : 종합부동산세 전액</li> <li>▶소방안전교부세 : 담배에 부과하는 개별소비세의 38.75%*</li> <li>* 소방직 국가직화 시기('20.4.1예정) 관련, '20년 소방안전교부세율 인상분 25%p(담배 개별소비세의 20% → 45%) 중 3/4만 계상</li> </ul>	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶보통·부동산교부세 : 용도 지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용</li> <li>▶특별교부세 : 용도 지정, 조건 부여 가능</li> <li>▶소방안전교부세 : 특수수요는 용도 지정 가능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-소방분야에 교부세 총액의 75% 이상 사용 규정</li> </ul> </li> </ul>	용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용
배분방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶보통교부세 : 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정 후 재정 부족액을 기준으로 산정·교부</li> <li>▶특별교부세 : 지역현안, 재난·안전관리, 국가지방협력 수요사업에 대하여 사업의 타당성 등을 심사하여 사업별·시책별로 교부</li> <li>▶부동산교부세 : 재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 등에 따라 산정·교부</li> <li>▶소방안전교부세 : 소방및안전시설현황과투자소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등에 따라 산정·교부</li> </ul>	소관 부처별 중장기 사업계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함
성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶보통·부동산교부세 : 일반재원(자주재원 성격)</li> <li>▶특별교부세 : 특정재원(자주재원 성격)</li> <li>▶소방안전교부세 : 일반 및 특정재원(자주재원 성격)</li> </ul>	특정재원(이전재원 성격)

자료: 행정안전부 (2019). 2020년 지방자치단체 통합재정개요.

- 2020년도 중앙정부의 지방재정조정을 위한 재원이전은 <표 III-6>과 같으며, 국고 보고금이 지방교부세보다 많은 상황임

<표 III-6> 지방재정조정 현황

(단위: 억원)

구분	계	지방교부세	국고보조금
금액	1,178,023	522,068	655,955
구성비	100.0%	44.3	55.7

자료: 행정안전부 (2019). 2020년 지방자치단체 통합재정개요.

## (2) 지방교부세 운영 현황

### ■ 2020년도 보통교부세 동종별 교부현황

- 총 174개 지방자치단체 중 교부단체는 170개, 불교부단체는 4개(서울, 경기, 성남, 화성)임

<표 III-7> 2020년도 보통교부세 동종별 교부현황

ㄷ(단위: 억원)

구분	단체수			보통교부세 교부액	보통교부세 지급특례액*
	계	교부	불교부		
계	174	170	4	464,027	3237
특별시	1	-	1	-	
광역시	6	6	-	51,676	
특별자치시	1	1	-	566	
도	8	7	1	63,681	1,610
특별자치도	1	1	-	14,018	
시	75	73	2	178,129	163
군	82	82	-	155,957	

※ 보통교부세 불교부단체 : 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 단체

\* '15년 분권교부세 폐지에 따른 재정충격 완화를 위해 불교부단체에 한시 적용하는 특례(지방교부세법 부칙 제2조)

자료: 행정안전부 (2019). 2020년 지방자치단체 통합재정개요.

### ■ 지방재정부족액과 지방교부세 현황

- 대부분의 지방자치단체는 <기준재정수요 - 기준재정수입>에서 발생하는 부족액에 대해서 지방교부세를 교부받게 됨
  - 문제는 부족액을 전부 교부받지는 못하기 때문에 지구노력 등을 통해 부족한 재정을 확보해야 함
- 지방자치단체가 부족한 재원을 보통교부세로 확보해야 하는 현재의 지방세입 체계에서 부족액을 모두 충당할 수 없는 구조적 문제는 지속될 수밖에 없으며, 지방재정의 독립성을 약화시키는 요인으로 작용하게 됨

〈표 III-8〉 보통교부세와 지방정부 재정부족액의 격차

(단위 : 조원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
보통교부세 총액	23.2	25.8	29.2	31.4	31.9	32.1	33.2	37.6	42.5	45.8
재정부족액 총액	27.3	28.3	30.6	34.3	35.4	35.6	35.8	38.5	44.7	53.0
조정률	0.824	0.882	0.925	0.890	0.873	0.867	0.897	0.941	0.915	0.864
조정률 100%인 경우추가 재원	4.8	3.3	2.3	3.8	4.5	4.7	3.7	2.3	3.8	7.2

자료: 행정안전부(행정자치부), 지방교부세 산정해설, 각 연도.

주) 조정률 = 보통교부세 총액(제주특별자치도 몫 3%, 분권교부세 보전 등 제외)/재정부족액이 발생한 지방자치단체(지방정부)의 재정 부족액 총액

### (3) 국고보조금 운영 현황

- 지방교부세는 용도가 지정되지 않은 일반재원으로 지방정부의 지역공공재 공급에 필요한 재원으로 활용되며, 지방정부간 재정력 격차를 완화시키는 기능을 수행함 (김덕준, 2019)
  - 국고보조금은 특정 보조사업에 지출하도록 용도가 지정된 재원으로 자원배분의 효율성 제고 및 지방정부의 국가정책에 대한 참여유도 등의 기능을 수행함(김덕준, 2019)

- 지방자치단체에 교부되는 국고보조금은 중앙정부 전체예산에서 매우 높은 비중을 차지하고 있으며, 국고보조금 교부액은 점차 증가하는 추세로 지방재정의 중요한 수입원으로 자리하고 있음(〈표 III-9〉 참조)

〈표 III-9〉 국고보조금의 규모와 보조사업 추이(2013-2018)

(단위: 조원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
보조금합계(A)	49.1	52.5	58.4	60.3	59.6	66.9	3.56
정부총지출(B)	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.7	17.34
비중(A/B, %)	14.4	14.8	15.6	15.6	14.9	15.6	0.56
민간보조	12.4	12.5	13.3	14.2	13.1	16.7	0.86
지방자치단체보조	36.7	40.0	45.1	46.1	46.5	50.2	2.7

\* 출처: 국회예산정책처 「재정통계」에서 수정 및 보완.

- 지방자치단체는 국고보조사업 확대에 따라 지방비 매칭을 지속적으로 증액해 왔으며, 이로 인해 재정여건이 더욱 악화되는 상황임
  - 국고보조사업의 규모는 2006년 26.2조원에서 2019년 80.1조원으로 확대되었으나, 국고보조율은 2006년 69.8%에서 2019년 66.9%로 하락하였음
  - 이에 따라 지방비 부담금은 2006년 7.4조원에서 2019년 26.5조원으로 3.58배 증가하였으나, 지방세수는 2006년 41.3조원에서 2019년 81.8조원(당초 예산 기준)으로 1.98배 수준으로 지방재정의 자율성을 약화시키고 있음(유태현, 2019)

〈표 III-10〉 국고보조사업의 국비-지방비 부담 비중 추이

(단위: 조원, %)

구분	세출	국고보조사업비			국고보조율
		계	국고보조금	지방부담금	
2006	103.3	26.2	18.3	7.4	69.8%
2007	113.0	32.0	20.9	9.7	65.3%
2008	125.0	35.1	22.8	12.2	65.0%
2009	156.7	41.7	26.5	15.2	63.5%
2010	149.8	46.7	29.2	17.5	62.5%

지방재정조정제도 개편방안

구분	세출	국고보조사업비			국고보조율
		계	국고보조금	지방부담금	
2011	141.2	48.6	30.1	18.5	61.9%
2012	167.0	52.6	32.1	20.6	61.0%
2013	156.9	56.7	34.0	22.7	60.0%
2014	163.5	61.0	37.7	23.3	61.8%
2015	173.3	64.4	41.4	23.0	64.3%
2016	184.6	67.1	42.9	24.3	63.9%
2017	193.1	65.2	43.5	21.7	66.7%
2018	210.7	70.7	47.2	23.5	66.7%
2019	231.0	80.1	53.6	26.5	66.9%
연평균증가율	6.4%	9.0%	8.6%	10.3%	-

자료: 전국시장군수구청장협의회, 「민선7기 2차년도 사무처 워크숍 자료집」, 2019. 7.23, p.20.

유태현 (2019). “재정분권 2단계 수단별 영향과 시사점.” 한국지방재정학회 세미나자료집.

# 제Ⅳ장

## 지방재정조정제도 개편 방안

### 1. 개편 방향

#### 1) 정부간 재정관계 재설정

- 조기현 등(2019)은 정부간에는 사무와 조세의 배분이 이루어지게 되며, 이들 간의 간극을 좁혀 나가는 과정이 재정조정이라고 보고 있으며, 재정조정제도의 구조는 수동적 또는 능동적 재정조정의 관점에서 접근이 가능하다고 봄
  - 수동적 재정조정 : 재정조정을 제도적으로 주어진 사무배분과 이에 대응하는 지출책임의 배분으로 보는 시각
  - 능동적 재정조정 : 주어진 사무경비를 충당하도록 하는 정부간 세입배분으로 보는 시각
- 또한, 재정조정제도의 설계에 있어서 분리방식과 결합방식의 관점이 존재함
  - 분리방식 : 세원의 선택, 형태, 징수의 권한을 정부계층별로 분리하여 운영하는 방식
  - 결합방식 : 정부계층간 조세수입을 나누는 공동세 방식

- 위와 같은 방식으로 재정조정이 진행된다고 해도 사무와 조세의 배분과정에서 불일치가 발생할 수밖에 없으며, 이 경우 정부간 이전재원을 통해 재정격차를 보완하게 됨
  - 재정격차의 해소를 위해서 수직적 재정조정(상위정부→하위정부)과 수평적 재정조정(동급 정부간)을 통해 재원을 이전하게 됨
  - 수직적 재정조정제도로는 지방교부세제도, 국고보조금제도가 대표적이며, 수평적 재정조정제도로는 국가균형발전특별회계의 포괄보조금, 지방소비세 도입에 따른 지역상생발전기금 등을 들 수 있음
- 이렇듯 다양한 방식으로 정부간 재원을 이전하여 지방자치단체간 재정력 격차를 해소하고자 노력하고 있으나, 지방자치단체간의 격차를 완화하고, 균형발전을 촉진함에 있어서는 역부족인 상황임
  - 특히, 보통교부세의 경우 복잡한 산정방식과 운영상의 투명성 부족 등으로 지방자치단체의 입장에서는 교부액 예측가능성 저하로 인한 계획적인 지방재정 운영에 어려움을 겪고 있기 때문에 이상의 기술적인 문제에 대한 해법을 찾는 것도 중요한 과제임

## 2) 지방재정조정제도 개편 방향

### (1) 지방교부세

#### ■ 재정형평화 기능의 강화

- 현재 지방교부세제도는 지역균형수요 및 보정수요의 반영, 부동산교부세의 재정력 역지수 적용 등으로 지방자치단체 간 재정격차를 완화하는 방향으로 운영중에 있으나, 과연 지방자치단체간 재정형평화에 얼마나 기여했는가에 대해서는 그 효과와 상대적으로 미흡하는 의견이 있음(김성주 등, 2019)

### ■ 재원보전 기능의 강화

- 재정분권의 확대를 위해서는 지방교부세가 재원보전 기능이 강화될 필요가 있다는 주장으로 보통교부세는 기준재정수요 대비 기준재정수입 차이인 재원 부족분에 대해서 보전기능을 강화하는 방향으로 설계되어야 한다고 보았음

## (2) 국고보조금

### ■ 재정형평화 기능의 명확화

- 국고보조금제도는 지역기반시설 구축, 기초생활기반 확충 등 국가 주요 시책사업을 수행함에 있어서 지방자치단체의 부족 재원을 지원해주는 재원보전기능의 성격이 강한 제도(김성주 등, 2020)임에도 불구하고, 각 지방자치단체의 재정력 격차로 인해 재정력이 약한 지방자치단체의 경우 매칭 재원의 마련에 있어서 어려움을 겪고 있음
- 이러한 문제를 보완하기 위해서 재정력 격차에 따른 차등보조율 적용으로 재정형평화 기능을 추구하고 있으나, 불명확한 기준과 정치적인 관행으로 인해 그 취지에 부합하도록 운영되지 못하는 경향을 보임

### ■ 국가사무와 지방사무의 명확한 구분

- 서정섭 등(2007)은 국가가 직접 수행하여야 사업을 지방자치단체 보조사업으로 전가하는 문제를 개선해야 한다고 보았음
  - 보조사업으로의 전가는 지방자치단체로 하여금 재정부담을 가중시키는 문제를 발생시키기 때문임
- 주요 국가 시책 사업에 대해서는 국가가 직접 수행하는 방식에서의 전환이 필요함
  - 더불어, 재정력이 취약한 지방자치단체의 경우 지역주민 후생증진 등과 관련된 사업에 대해서 그 경비를 지원하는 재원보전 기능을 강화하는 방향으로 제도가 개편될 필요가 있음

## 2. 지방재정조정제도 개편 방안

### 1) 새로운 재정조정시스템 구축

- 임성일(2019)은 현재 지방재정이전시스템은 지방세를 확보해 나가는 일련의 정책이 추진되면서 발생하는 지역간 세수격차의 문제에 대응하는데 미흡한 상황이라고 지적하였음
  - 지방교부세제도의 경우 중앙정부에서 지방자치단체로 세원이 이양될 경우 이로 인해 발생하는 지역간 세수격차에 대응하기 위해 형평화 수준을 제고할 수 있는 제도적 장치가 미흡함
  - 또한, 세원 이양에 따라 사무이양이 이루어질 경우 기준재정 수입과 수요를 측정하기 위한 도구가 구조적으로 개편되어야 함(임성일, 2019)
- 국고보조금제도의 경우 중앙정부 사무의 지방 이양에 따라 지방자치단체의 자체사무로 조정될 경우 많은 영역에서 국고보조사업이 조정되어야 함
  - 다시 말해서, 국세와 지방세의 변화는 지방재정조정제도 전반에 대한 개편을 의미하는 것으로 이에 대한 철저한 대비가 필요함
- 지방재정조정제도는 수평적 재정형평성과 수직적 재정형평성을 조화롭게 설계하여 낙후한 지역에 대한 재정형평화기능을 충실히 할 필요가 있음
  - 지방교부세의 경우 수평적 형평기능을 대폭 보강하는 방식으로 배분방식을 개선하고, 지방자치단체 간에 존재하는 재정불균형을 해소할 수 있을 정도로 재원을 강화하는 방향으로 설계할 필요가 있음
  - 국고보조금제도의 경우 국가사무와 지방사무를 명확히 하고, 국가사무 중 지방의 역할이 필요한 사무 중심으로 개편할 필요가 있으며, 이 경우 재정력이 열악한 지역에 대한 차등보조율의 강화를 통해 지역간 재정격차를 완화할 필요가 있음

## 2) 지방교부세제도 개편 방안

### (1) 세출 자주성 강화를 위한 지방교부세 확대

- 지방자치단체의 재정분권 강화를 위해서는 지방재정의 세출 자주성을 강화시키는 방향으로 개편되어야 함
  - 세출 자주성은 자체수입의 확대를 통해 가능하며, 자체수입 중 지방세 수입을 인위적으로 확대하는 것은 어렵기 때문에 이전재원 중 자율성이 높은 지방교부세의 강화를 통해 세출 자주성을 강화하는 것이 바람직함
- 지방교부세 법정교부율을 19.24%에서 상향 조정해야 함
  - 지방세를 확대하는 방향으로 자체수입을 확대함에 있어서 지방자치단체간의 세수 격차로 인해 지역간 재정불균형을 초래하여 지역균형발전을 저해할 우려가 있음
  - 따라서 지방세 확대를 통해 수직적 형평성을 제고함과 동시에 수평적 형평성을 제고하기 위해서 지방교부세율을 상향 조정할 필요가 있음
- 지방교부세의 증액은 지방자치단체에 재정지출 재량권을 부여하고 있다는 점에서 지방자치단체의 자율적인 재정운영에 있어서 긍정적인 효과를 가져올 수 있으며(박병희, 2018), 지방분권의 강화라는 취지에도 부합하는 것으로 적극적으로 추진할 필요가 있음

### (2) 배분방식의 개선

- 확충된 지방교부세를 어떻게 배분할 것인가 대해서도 지역간 재정격차를 해소하는 방향으로 개편되어야 함
  - 다시말해, 현재의 배분방식을 개선할 필요가 있으며, 개선방향은 현재의 복잡한 산식에 의한 배분보다는 보다 단순한 공식을 적용하여 지방자치단체가 스스로 예측하여 재정을 운영할 수 있는 기틀을 마련하는 방향으로 설계되어야 함(박병희, 2018)

- 균형발전지표를 활용하여 지역간 격차를 해소하는 방향으로 배분방식을 설계할 필요가 있음
  - 신유호 등(2018)은 균형교부금을 신설하여 지방자치단체간 수평적 재정조정에 충당하도록 하고, 균형교부금의 배분을 위해서 세입균등화, 세출균등화로 구성된 (가칭)균형발전지표를 만들어 활용하는 것을 제안하였음
  - 재정조정 이후에도 재정이 부족한 지방자치단체에 대해서는 부족분을 충족시키 주되, 재정력이 역전되는 현상이 발생하지 않는 수준으로 관리하는 방안을 제시하였음
- 박병희(2018)는 교부세 배분에 지역의 경제력을 반영하는 방안을 제시하여 지역간 재정력 격차의 해소와 더불어 세수확보를 위한 자구노력을 강조하였음
  - 지방자치단체의 경제수준에 기반한 재정수입 설계는 보통의 경우 지역의 경제력에 기반하여 지방세 수입이 결정되는 것에 초점을 맞춘 방식으로 경제력이 우수한 경우 재정력은 상대적으로 양호할 가능성이 높음
  - 경제력이 강함에도 불구하고, 재정력이 취약하다는 것은 지방세 수입을 확보하려는 노력이 낮음을 의미하는 것으로 교부세로 이를 보전할 필요가 없음을 의미함

### 3) 국고보조금제도 개편 방안

#### (1) 중앙정부의 역할 강화

- 국민생활의 안정과 사회기반을 확충하는 등의 사무에 대해서는 중앙정부의 역할 강화할 필요가 있음
  - 국민생활의 안정과 직결된 복지와 같은 사무는 국가적으로 동일 수준의 서비스가 필요한 사무로 사회안전망 및 보편적 복지 사업 등과 같은 사무에 대해서는 그 재원을 중앙에서 모두 부담해야 함
- 위 같은 사무를 처리함에 있어서 국고보조사업을 활용할 경우 지방비 매칭으로 인해 재정력이 우수한 지방자치단체와 그렇지 못한 지방자치단체간 동일한 수준의

서비스를 제공함에 있어서 한계가 있을 수 밖에 없음

- 따라서 위 사무와 관련해서는 중앙정부가 모두 부담하는 방식으로 국고보조금 제도가 개편될 필요가 있음

## (2) 국고보조율체계의 탄력적 운영

- 이재원(2016)은 사업의 특성에 따라 보조율을 탄력적으로 운영할 필요가 있다고 지적하였음
  - 현재 국고보조금사업의 경우 지방자치단체의 재정여건을 고려하지 않고 중앙정부가 일방적으로 추진하는 상황으로 지방자치단체의 지방비 부담의 가중으로 인해 지방자치단체의 세출구조를 왜곡하는 현상이 발생하고 있음
  - 따라서, 사업의 특성을 고려하여 탄력적으로 보조율을 운영할 경우 지방자치단체의 세출구조를 왜곡하지 않으면서 중앙정부의 정책목적을 달성할 수 있을 것으로 판단됨
  - 예를들어, 지방자치단체의 재량이 크고 중앙정부가 특정 목적을 달성하기 위해서 장려하는 국고보조사업의 경우 보조율을 탄력적으로 운영하여 지방자치단체가 지역여건에 맞게 취사선택할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있음
- 반면, 국가균형발전이라는 국가적 목표를 달성하기 위해서 추진하는 사업의 경우 차등보조율을 확대하는 방향으로 전면적인 개편이 필요함
  - 낙후지역에 해당하는 지방자치단체의 경우 재정자립도가 낮고, 고령화로 인한 지역활력이 낮은 지역의 경우 균형발전을 도모하기 위한 방편으로 국고보조사업을 적극적으로 추진할 필요가 있음
  - 하지만, 재정여건이 열악한 지방자치단체는 국고보조사업을 통한 지역활력을 제고함에 있어서 세출구조를 조정해야 하는 문제로 인해 어려움이 큰 상황으로 차등보조율을 높여 지방재정의 부담을 경감시킬 필요가 있음

### (3) 공모사업의 적정 경쟁 관리

- 중앙부처에서 공모사업을 추진하면서 지방자치단체간 과도한 경쟁을 유도하여 지방비의 부담을 가중시키는 경향으로 인해 지방재정의 부담이 과도하게 증가하는 문제가 발생하고 있음
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 전국 어디서나 등가치적으로 기초생활인프라와 서비스 접근성이 보장될 수 있도록 공모사업을 추진할 필요가 있음
  - 낙후지역의 경우 지역 간의 형평성을 고려할 수 있는 가점을 마련하여 전국 어디서나 동등한 서비스를 제공받을 수 있는 기회를 마련해야 함
- 타 부처 사업과의 중복가능성 검토 후 특화 필요
  - 부처별 추진하는 사업의 중복성으로 인한 효율성 저하가 우려되기 때문에 부처간 중복 유사 사업에 대한 조정이 필요함

# 제V장 결론

- 협치를 기반으로 하는 중앙정부와 지방정부간 관계의 대전환 시대를 맞이하여 중앙정부의 일방적인 권력체계는 소통과 쌍방향의 지방정부 중심의 거버넌스체계로 변화하고 있음
- 정부 개헌안은 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행할 것을 명시하고 있음
- 특히, 현행 지방재정조정제도는 불합리한 부분을 개선하여 효율적인 운영이 필요하다고 판단되며, 비수도권의 재정자립 수준이 열악한 지방정부의 경우 재정분권에 관한 현재의 논의에 큰 기대를 가지고 있는 것이 현실임
- 본 연구는 비수도권의 지방정부가 향후 헌법 개정과 같은 제도변화에 선제적으로 대응하기 위한 제도개편 관련 시사점을 도출하였음
  - 지방재정조정제도의 수직적·수평적 재정불균형 해소 필요성, 운영상의 제도적인 불합리한 부분의 개선 필요성, 유리한 재정운용 방안의 도입 필요성 등에 대해서 논의하였음
- 그 결과 본 연구에서는 지출 자주성 강화를 통해 재정분권이 실현되어야 한다고 주장하면서, 지방재정의 지출 자주성을 강화시키기 위해서는 무엇보다도 법령과 중앙정부에 의한 과도한 지방의무를 크게 완화해서 지방자치단체의 지출권한을 강화

하는데 중점을 두어야 한다고 대안을 제시하였음

- 지방교부세의 경우 수평적 형평기능을 대폭 보강하는 방식으로 배분방식을 개선하고, 지방자치단체 간에 존재하는 재정불균형을 해소할 수 있을 정도로 재원을 강화하는 방향으로 설계할 필요가 있음을 지적하였음

- 지방교부세는 법정교부율을 19.24%에서 상향 조정하여 실질적인 재정분권이 이루어질 수 있도록 설계되어야 하며, 국민생활안정과 사회기반확충 등을 위한 사업의 경우 중앙정부의 역할을 강화할 필요가 있음

## 참고문헌

- 김덕준 (2019). 국고보조금의 지역간 재정불균형 비교. 충북연구원.
- 김성주·윤태섭 (2019). “재정분권 강화에 따른 지역간 재정불균형 완화방안 모색.” 한국지방재정학회 세미나자료집, 89-106.
- 김홍환 (2018). “문재인 정부 재정분권 정책에 대한 제언.” 한국행정학회 학술발표 논문집.
- 조기현·이장욱 (2018). 재정분권 실효성 확보를 위한 지방교부세제도 역할 재정립 방안.
- 박병희 (2018). “지방분권 확대기 지방재정조정제도 발전 방안.” 한국지방재정학회 세미나자료집.
- 배인명 (2003). “재정분권화의 현실과 개혁방안.” 현대사회와행정, 13(2).
- \_\_\_\_\_ (2017). “신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고.” 한국행정연구, 31(3).
- \_\_\_\_\_ (2019). “문재인 정부의 1단계 재정분권 정책에 대한 평가.” 한국지방재정학회 세미나자료집.
- 서정섭·김성주·윤태섭 (2018). “국고보조금의 비효율성에 관한 연구.” 한국지방행정학보, 15(1).
- 서정섭·조기현 (2007). 지방재정조정제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 손인호·금재덕 (2018). “국고보조금 기준보조율의 적용 실태 분석 : 서울시를 중심으로.” 한국공공관리학보, 32(3).
- 손희준 (2018). “문재인 정부의 재정분권 방안.” 한국지방재정학회 세미나자료집.
- 손희준·라휘문 (2017). “지방교부세의 역할 제고를 위한 개편방향.” 지방세포럼, 30.
- 신유호·유법민 (2018). “지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안 연구.” 지방정부연구, 22(3).

- 안성호 (2014). “참여정부 지방분권정책의 평가와 교훈.” 한국사회와 행정연구, 25(3).
- 우명동 (2018). “포용적 성장을 위한 지방재정의 역할.” 한국지방재정학회 세미나 자료집, 121-146
- 유태현 (2017). “지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진 방향.” 한국지방재정논집, 22(3).
- \_\_\_\_\_ (2019). “문재인 정부 재정분권 정책의 영향과 관련 부문의 대응과제.” 한국지방재정학회 세미나자료집.
- \_\_\_\_\_ (2019). “재정분권 2단계 수단별 영향과 시사점.” 한국지방재정학회 세미나 자료집.
- 이기우 (2017). 지방족쇄 풀어야 국민소득 3만 달러 뚫는다. 중앙일보, 2017년 10월 2일자 기사.
- 이재원 (2016). “국고보조금제도 개선을 위한 정책의제.” 한국재정학회.
- \_\_\_\_\_ (2019). “문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제.” 한국지방재정논집, 24(1).
- 이현우·김동성·박충훈·송상훈·이용환·최성환·라휘문·손희준·정종필·주만수·손주희·가선영 (2019). 재정분권 추진에 따른 경기도 재정운영 대응 전략. 경기연구원.
- 임성일 (2019). “지방재정의 자주권 강화 방향과 과제.” 한국지방재정학회 세미나 자료집.
- 정순관 (2020). “지방재정조정제도 개편의 시론.” 사회적경제와 정책연구, 10(1).
- 조기현 (2018). “재정분권과 지방교부세의 역할.” 한국지방재정학회 세미나자료집.
- 조기현·전성만 (2019). “문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구. 한국 지방행정연구원.”
- 최병호. (2007). “재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색,” 한국지방재정논집, 12(1).

- 하능식 (2017). “재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점.” 지방세포럼, 31.
- 행정안전부 (2020). 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).



2020 기본과제

## 지방재정조정제도 개편방안

---

발행인 | 정 초 시

발행일 | 2020년 12월

발행처 | 충북연구원

전화 043-220-1107 팩스 043-220-1199

28517 충북 청주시 상당구 대성로 102-1번지(문화동 15)

ISBN | 978-89-6455-492-0 93320

- \* 본 출판물의 판권은 충북연구원에 속합니다.
- \* 본 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 이용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

---

2020년도 기본과제 본보고서의 전문은  
충북연구원 홈페이지([www.cri.re.kr](http://www.cri.re.kr))를 참고바랍니다.





**CRI** CHUNGBUK  
RESEARCH  
INSTITUTE

28517 충북 청주시 상당구 대성로 102-1(문화동15)  
TEL: 043) 220-1107 FAX: 043) 220-1199 [www.cri.re.kr](http://www.cri.re.kr)



비매품/무료  
93320

9 788964 554920  
ISBN 978-89-6455-492-0