

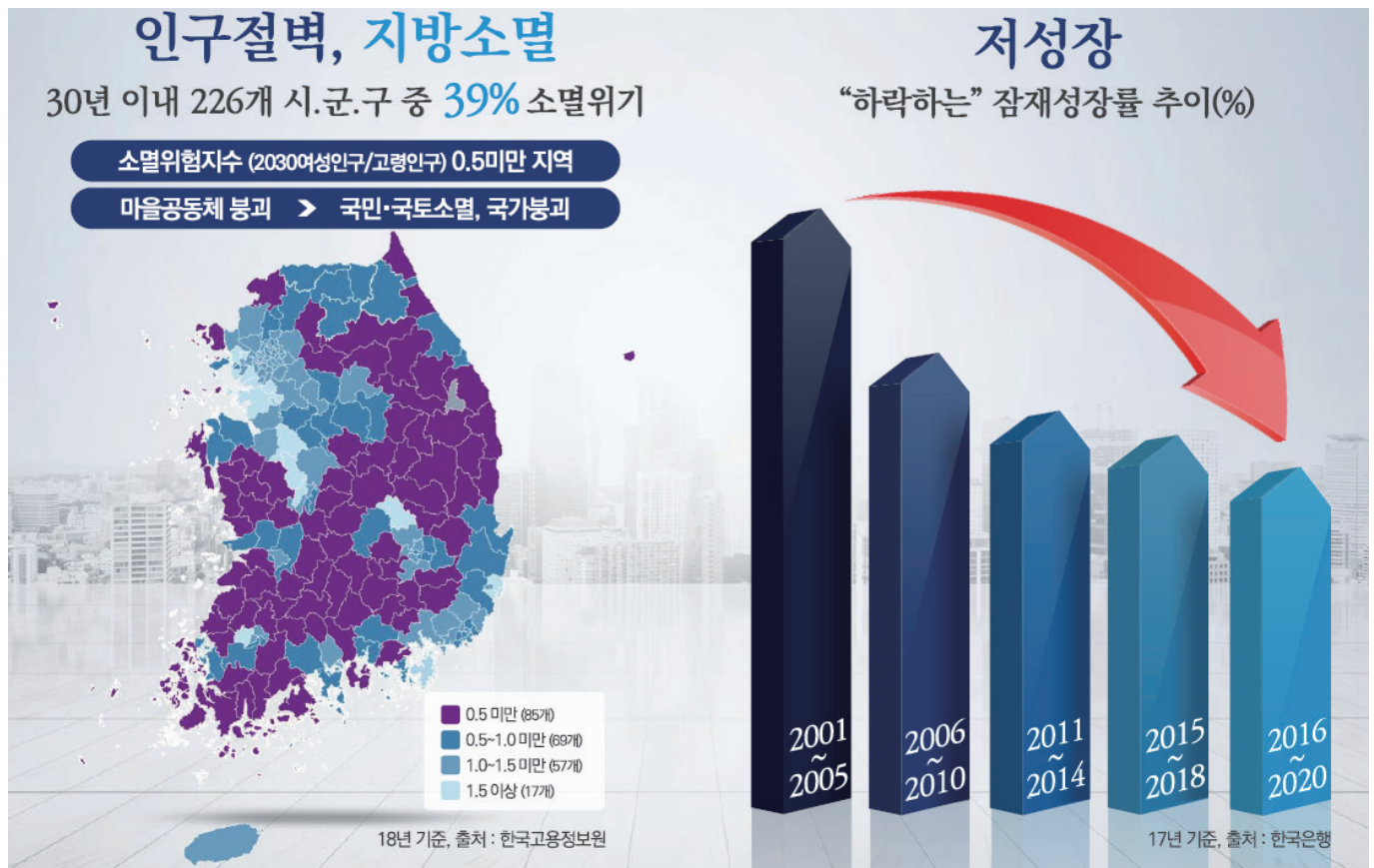
지방자치 정책브리프

지자체 간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 개선방안

사회·경제 변화에 따른 지자체 협력체제의 필요성

- 과거 산업화에 따른 대도시화 현상에서 지자체 협력은 지자체 행정단위의 지역발전에 따른 재정수요 증가와 재정부족의 환경변화에 대응하기 위한 행정의 능률성, 민주성, 경제성 차원의 종합행정업무의 대도시 관리 기법(metropolitan governance)으로 필요성 대두
 - 수도권 지역개발지구 개발에 기초한 대단위 아파트 중심의 실생활범위가 크게 늘어나고 있어 행정구역과 실생활의 행정서비스의 불일치가 나타나고 있음
 - 위례신도시 등 생활권-행정구역 불일치 지역의 지자체 간 협력체제의 재정협력제도방안 도입 시급
- 반면, 현재의 고령화, 인구감소 및 지역산업의 쇠퇴 등의 사회·경제 환경 변화에 대응하기 위해서는 상호보완작용을 통한 공동참여과정을 통해서 공동이익을 추구하는 협력적 관리체계(collaborative governance)로 필요성 대두

■ <그림-1> 사회적 변화에 따른 지자체 환경변화 ■



출처: 균형발전위원회(2018)

우리나라 지자체 간 협력체제 및 재정협력의 현황

- 「지방자치법」은 지자체 협력체제는 특별지방자치단체(제2조), 사무위탁(제151조), 행정협의회(제152조 내지 158조), 지방자치단체조합(제159조 내지 164조), 지방자치단체통합(제4조), 지방자치단체의 장 등의 협의체(제165조)를 규정하고 있음

■ <표-1> 주요 지자체 협력체제 비교 ■

구분	행정협의회	지방자치단체조합	특별지방자치단체
법적지위	비법인	법인	법인
사무	소속단체 사무일부	소속단체 사무일부	소속단체 사무일부(국가 등 위임사무)
의결기관 (조례제정권)	행정협의회 (부재)	조합회의 (부재)	의회 (보유)
재정부담	분담금	분담금, 사용, 수수료, 기채발행권	분담금, 사용, 수수료, 기채발행권
주민참여	부재	부재	조례 제·개폐 청구 등 직접참여 준용
장점	• 추진절차 용이 • 유연한 협력방식	• 행정수요 해소 • 기초 지자체의 행·재정 능력부족 보완	• 네트워크 형성 • 갈등조정 능력 높음
단점	• 비상설적 기구 • 강제구속력 없음	• 제한적 사무처리 • 재정인력 부족	• 정치적 저항 • 약한 제도기반

- 중앙-지방 간 또는 지자체 간 재정협력을 지원하는 법령을 보면 구체적인 재정협력의 재원에 관한 내용은 구체화 되어 있지 않음
 - 국가법령 중에서는 국토기본법, 국가균형발전특별법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등이 있으나, 균특법과 보조금법에서는 사업단위의 재정협력지원을 규정하고 있음
 - 지자체 간 관련 법령에서 지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법 등이 있으나 구체적인 재정협력에 대한 내용은 하위 규약으로 위임하고 있고, 지방자치단체의 재정협력의 재원에 관한 구체적인 규정은 찾기 어려움

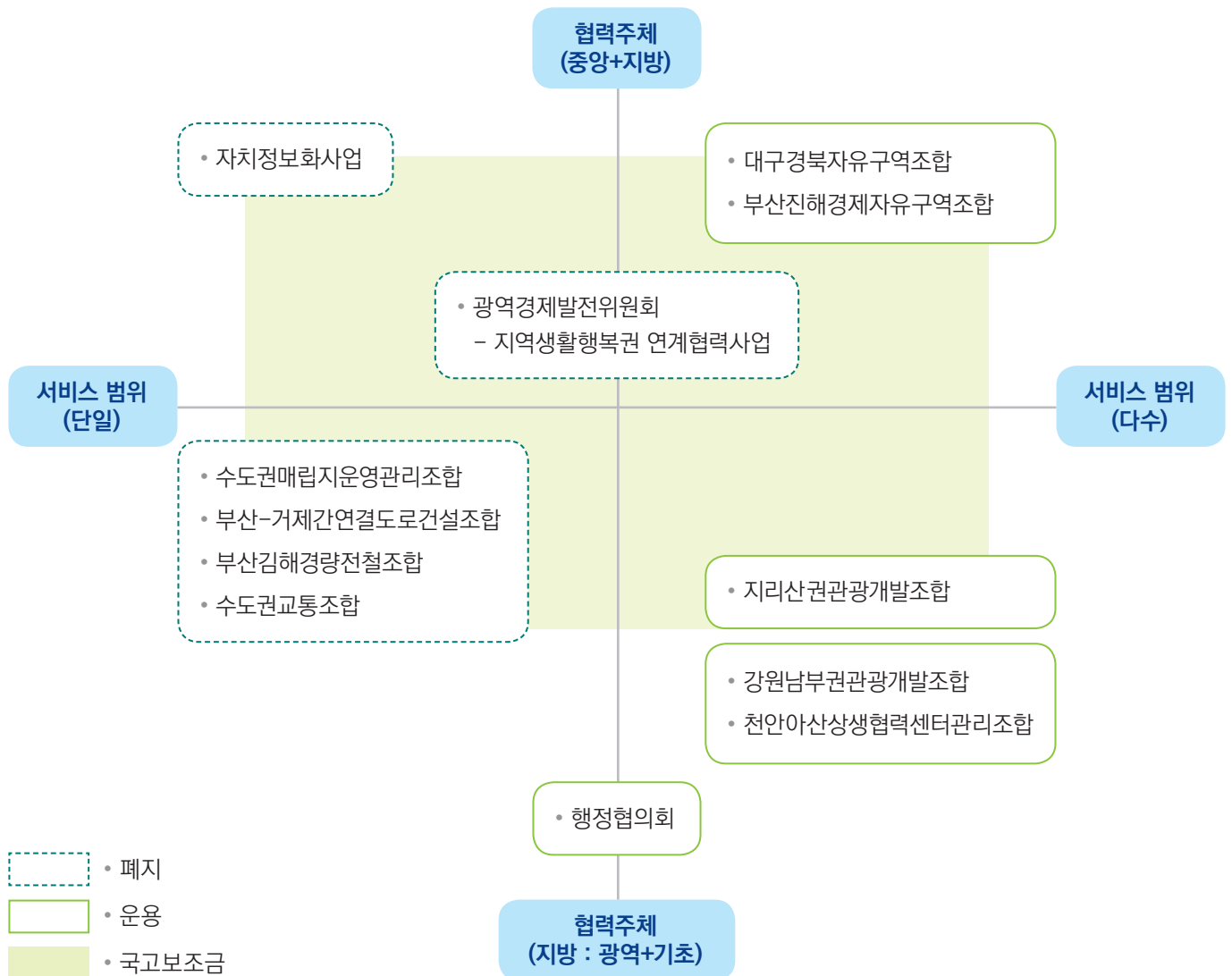
■ <표-2> 지자체 간 협력 재정지원 관련 규정법령 ■

법령	조항	재정지원 기준
국토기본법	제3조 제3항(국토의 균형있는 발전)	없음
국가균형발전특별법	제20조 제1항(지역발전투자협약의체결 등)	없음
	제39조 제2항 제1호(세출예산의 차등지원)	예산편성시 우선반영, 지원규모·보조비율 차등지원
보조금관리에 관한 법률	시행령 제4조 제1항 (보조금지금대상의 범위와 기준보조율)	서울·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
지방재정법	제23조 제1,2항(보조금의 교부)	없음
	제11조	지방채발행
지방자치법	제8장(지방자치단체 상호간의 관계)	② 사무위탁, ③ 행정협의회, ④ 지방자치단체 조합, 경우 규약에 경비부담, 지출방법 규정토록 함
지방교부세법	제9조 제1항(특별교부세의 교부)	없음
지방자치단체 기금관리기본법	제17조(지역상생발전기금의 설치·운영)	산식에 따른 개별지자체에 지원
	제17조의 2(발전기금의 용도)	없음
지방세기본법	제9조(특별시의 관할구역 재산세의 공동과세)	지방세법 제111조 제1항에 따라 산출된 재산세액의 50% 세액 배분

출처 : 서정섭(2011)을 토대로 내용 수정

- 지자체 간 재정협력은 상호 지자체의 분담금 형태로 진행되고, 공동의 자원마련은 지자체의 세원의 과세자주권이 없기 때문에, 지자체 입장에서는 상호협력의 실효성 저하
 - 첫째, 재정자립이 낮은 지자체 간 분담금형태의 재정지원은 사무에 한정되어 위탁 및 협의회 형식으로 포화되어 더 이상의 협력적 사업발굴이 어려움
 - 둘째, 국비(균특회계)를 통한 연계·협력사업은 보조금이 개별 지자체로 지원되기 때문에, 공동사업으로 투자하기 보다는 소속 지자체 내 사업으로 전환하는 행태가 만연
 - 셋째, 지역상생발전기금과 서울시의 재산세의 공동과세는 포괄보조금의 형식으로 개별 지자체에 배분되기 때문에 자체 사업으로 활용(자체재원의 부족 현상)
- 지자체 상호협력을 촉진하는 협력제도와 재정적 지원체계를 연계하는 제도적 기반이 없기 때문에 지자체 협력체제는 국고보조금에 의존하거나, 협력체제들의 지속성이 낮아져 해산되는 경우가 많음
 - <그림>에서 보듯이, 우리나라의 조합 및 상호협력사업과 재정적 지원행태를 보면 관광사업 및 경제자유구역의 형태만이 존재
 - 관광사업 및 경제자유구역의 서비스를 고려할 때 지자체 간 상호협력이 필요한 사업은 상호 간의 특정목적 지향성이 크다는 점
 - 이를 지원하는 재정적 지원제도는 지자체의 목적세 형식의 특별회계 및 기금의 운영 방식이 고려가 될 수 있음

■ <그림-2> 지자체 간 상호협력제도와 재정협력 특징 ■



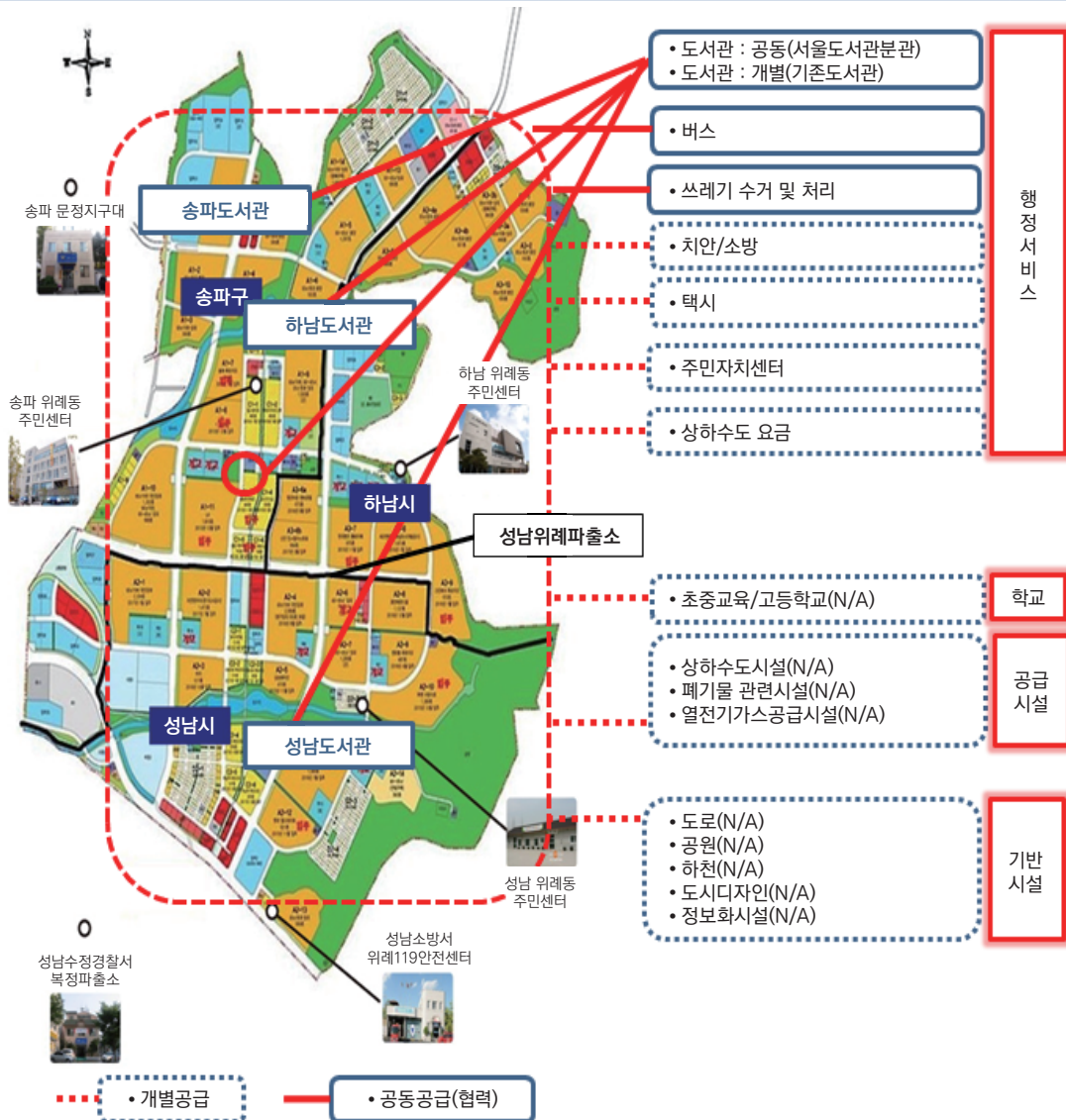
지자체 재정협력 사례: 위례시의 “재산세 재원의 공동 분담금제”

- '17년 위례신도시 주민불편 해소를 위한 업무협약을 체결하여 생활불편해소 추진과제를 점검하고 있으며 계획상 '20년 12월 시공업자 내공사는 공공시설물 인수인계 및 관리 노하우 공유를 통해서 사후관리를 지자체의 몫으로 남게 됨
- '19년 3월 '위례신도시 상생협력 행정협의회'를 구성하여 중앙부처의 시·도 협력과제를 수행 중에 있고, 지자체 간 협력과제는 송파-성남-하남의 상생협력 행정협의회 실무자 중심의 실무협의회를 개최하였으나, 행정서비스, 학교, 인프라 공급시설, 기반시설 등의 협력과제 다수

〈그림-3〉 위례신도시 협력과제 추진현황

(개별 : ■ / 협력 : ◎)

과제명	운영방식	추진현황	재원조달
〈 중앙부처, 시·도 협력과제 〉			
1. 광역 교통체계 연장(위례-신사선 연장, 버스노선 확충, 트램 설치)	◎	검토 중	국고보조 매칭
2. 대규모 도서관 건립	■/◎	현재 상호대차 서비스 가능	자체 재원
〈 지자체 간 협력과제 〉			
1. 쓰레기종량제봉투 공동이용·수거·처리문제	◎	추진 중	자체 재원
2. 축제, 문화 행사 공동 개최 등 지역공동체 형성	◎		검토 중
3. 문화·체육시설 등 주민편익시설 공동 건립 및 이용	-	검토 중	검토 중
4. 공공시설물 인수인계 및 관리 노하우 공유	-	20년 추진예정	계획 요



• 재산세 기준 “공동분담금” 마련

– 재산세 기준은 각 지자체 재산세 비중, 지자체 세대당 재산세 비중, 지자체 인구구성비중등을 적용

	총액 (백만원, 인구수)	비중	재산세총액의 40% (백만원)	재산세 총액의 50% (백만원)	재산세 총액의 60% (백만원)
합계	43,311	100%	17,324	21,656	25,987
< 재산세 비중 >					
성남시	23,635	55%	9,454	11,818	14,181
송파구	12,617	29%	5,047	6,309	7,570
하남시	7,059	16%	2,824	3,530	4,235
< 세대당 재산세 비중 >					
성남시	1.39	37%	6,380	7,975	9,570
송파구	1.40	37%	6,464	8,081	9,697
하남시	0.97	26%	4,480	5,600	6,720
< 인구구성 비중 >					
성남시	45,323	49%	8,466	10,582	12,699
송파구	28,233	30%	5,274	6,592	7,910
하남시	19,194	21%	3,585	4,481	5,378

지자체 간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 개선방안

단기방안 : 지자체 간 단일사업 및 주요사무를 대상으로 한 협력제고 방안

- 중앙부처 재정지원과 지자체 자체재원에 기반한 재정협력 활성화
 - 현행 법·제도 내에서 중앙부처의 재정지원(국고보조금, 특별교부세)이 지자체 간 협력사업에 재정지원을 할 수 있는 규정이 있음에도 불구하고, 협력사업의 지원책은 아직 활성화되지 못하고 있음
 - 「지방교부세법」과 「국가균형발전특별법」에서는 지방자치단체조합 및 지역 간 연계협력 사업에 관한 지원규정을 활용
- 「지방자치법」 개정을 통한 지방 간 협력체계 지원조항 신설
 - 현행 지방자치법에서는 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출에 대해서 규약에 일임 이외에 지자체 간 협력의 재정지원에 관한 구체적인 지원방안이 마련되어 있지 않음

지방자치법 제147조(지방자치단체 상호 간의 협력)

지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 **행·재정적 근거를 마련하여** 협력하여야 한다.

- 「지방자치법」 개정을 통한 특별지방자치단체 설립으로 새로운 협력체계 시범사업화
 - 「지방자치법」에 규정된 특별지방자치단체조합 설립을 통한 사회·경제적 환경변화에 따른 광역행정수요에 대응함으로써 지자체 간 경쟁 유도

중 · 장기방안 : 계획에 기초한 지자체 간 협력제고 방안

- 지역발전상생기금을 활용한 지방 간 협력체계 재정지원 활성화
 - 현행 개별 지자체별 배분 방식 이외에 지자체 간 공동협력사업의 기금활용방안으로 확대하여 장기적으로 지자체 간 공동세의 시범사업화

지방자치법 기금관리기본법 제18조(발전기금의 용도) 발전기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다.

4. 지역발전 및 **지자체 간 협력**을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원

- 「지역개발 및 지방 간 협력체제 특별법(가칭)」 제정
 - 「지역개발 및 지방 간 협력체제 특별법(가칭)」은 광역행정에 대응하기 위한 광역연합체를 기초로 지역종합계획에 필요한 1) 지역공동체 활성화를 위한 주민자치 실현, 2) 종합행정서비스(주택, 교통, 도시시설물), 3) 자연·문화적 자원, 4) 고용창출 및 지역경제, 5) 정부 간 협력, 6) 토지이용 등에 관한 내용을 포함하는 특별법
- 목적세 신설 또는 현행 목적세를 확대 개편한 재정협력 방안 모색
 - (방안 1) 재정협력 목적으로 하는 목적세를 신설하여, 특별회계로 운영하는 “재정협력 목적세”를 법제화
 - (방안 2) 현행 “지역자원시설세”를 확대 개편하여 “지방환경세”로 개편하여 재원으로 활용하는 방안

▶ 참고자료 : 전성만·조기현(2019), 「지자체간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 방안 연구」, 한국지방행정연구원

원문보기 ▶

▶ 내용문의 : 전성만(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9879, sungmanjun@krila.re.kr)

▶ 지난호 : 포스트 코로나 지방재정정책 대응전략(조기현 선임연구위원)

원문보기 ▶

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.