

## 국민주권시대 주민 중심의 단계별 지방재정 전략과제

전성만 연구위원  
전영준 부연구위원

### 주요내용

- **미래 지방재정전략 수립의 필요성과 방향**
  - 고령인구 증가에 따른 사회복지 의무지출 비율 증가와 학령인구 감소에 따라 지방재정 및 지방 교육재정의 수요와 여건에 대한 재조명 필요
  - 현행 지방자치제도에서 운용되는 지방재정제도는 중앙정부와의 관계 속에서 주민의 삶의 질을 향상시키는 데 긍정적인 역할을 하였으나, 주민들이 스스로 문제를 해결하는 자치의 자율성을 고양함에 있어서는 한계를 노정
  - 향후 지방재정제도는 1) 지방자치단체의 세입확충에 기초한 자율성 확보, 2) 주민에 대한 책임성을 높이는 지방자치단체의 재정운용 관리제도 구축, 3) 수도권-비수도권 지역 간 재정격차를 완화하여 주민 삶의 질을 균등하게 하는 지방재정조정제도의 개선 필요
- **주민주권 확보를 위한 지방재정의 단계별 발전 전략**
  - (단기 발전전략) 주민다운 삶의 질 제고를 위한 균등한 재정지원 확대
    - (지방교육재정전출금) 지방자치단체 법정전출금의 50%를 해당 지방자치단체 자율사업으로 확보
    - (보통교부세) 보통교부세 법정교부율 확대(~25%)와 특수·낙후지역 차등 수요-수입 적용
    - (고향사랑기부제) 법인기부제 도입 및 기부금 세제 감면 확대
    - (관련법 조항) 지방교육재정교부금법 제11조, 지방교부세법 제4조, 7조, 8조, 「고향사랑기부금에 관한 법률」 제4조, 제8조
  - (중기 발전전략) 중앙-지방 재정 협력강화로 주민에 대한 '책임성' 높은 사업 활성화
    - (지방재정관리위원회) 국무총리를 위원장으로 하는 "지방재정관리위원회" 운영
    - (국고보조사업) 지역화폐와 연계한 포괄보조금제 도입 및 성과협약제도 관리
    - (지방재정관리제도) 주민참여예산의 예산규모 확대 및 주민편의의 지방재정공시제도 개편
    - (관련법 조항) 「보조금 관리에 관한 법률」 제4장, 「지방재정법」 제27조의 2, 제39조, 제60조
  - (장기 발전전략) 지방자치단체 조세 자율성 확대를 통한 주민자치의 재정민주화 실현
    - (지방세: 신세원 발굴) 지방환경세, AI로봇세, 숙박세, 빈집세 등
    - (지방세: 세원확대) 법정외세 도입, 지방소비세 독립세화, 자율적 감면제도 운영
    - (납세자권리보호) 행정안전부 "지방세납세자보호"직 신설, 주민소송제도실질화
    - (관련법 조항) 「헌법」 제59조, 「지방재정법」 제2장, 「지방세기본법」 제77조

## 01

## 미래 지방재정의 전략 수립의 필요성



## 지방의 사회·경제 환경 변화에 따른 주요 쟁점

- 지방분권의 확대에 따라 재정분권제도 개선이 지속되었지만, 여전히 대다수의 지방자치단체는 재정자립도가 20% 이하에 머무는 현실에서 지방분권 방향의 재정립을 위한 지방재정의 방향성 재고 필요
  - 저출산 등 인구 감소 현상에 따른 지방자치단체 세출은 급증하고 있는 데 반해, 지방의 세입 여건은 열악해짐으로 발생하는 지방자치단체의 재정 환경 변화 대응 필요
- 고령인구 증가에 따른 사회복지 의무 지출 비용 증가와 학령인구 감소에 따른 지방재정 및 지방 교육재정의 수요와 여건 검토를 통한 이전 재원 배분 체제 변화 필요
  - 지방자치단체에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지 지출은 지속적으로 증가함에도, 인구구조 변화와 괴리된 중앙의 재원 배분은 재정 운영의 비효율성을 초래
- 인구 감소, IT 또는 교통 발달에 따른 행정수요의 변화에 따라 다양한 형태의 행정 체제 개편에 부합하는 재정제도 설계 필요



## 주민을 위한 현행 지방재정제도 운용의 한계

- 현행 지방자치제도에서 운용되는 지방재정제도는 중앙정부와의 관계 속에서 주민의 삶의 질을 향상시키는 데 긍정적인 역할을 하였으나, 주민들이 스스로 문제를 해결하는 자치의 자율성을 고양함에 있어서는 한계를 노정
  - 중앙-지방 간 관계에서 중앙집권적인 재원 배분과 사업 운용으로 인해, 지방자치단체는 실제 주민들이 필요로 하는 재정사업을 추진하는 데 구조적인 한계를 지님
- 주민의 참여와 민주주의 가치에 기반한 주민자치를 실현하기 위해서 중앙집권적인 지방재정 운용에서 벗어나 지방자치단체가 당면한 지역문제의 해결을 스스로 가능케 하는 중앙-지방 간 재정관계 구조 확립 필요
  - 규범적으로 주민자치에 기반한 지방자치는 민주화 촉진, 주민 삶의 질 강화, 중앙 권력 집중의 불안감 해소, 지역 간 경쟁을 통한 국가경쟁력 강화에 중요한 역할을 수행
  - 반면, 현행 지방재정제도 내에서는 지역문제를 해결할 수 있는 지방자치단체의 자주재원 부족과 중앙부처-광역지자체-기초지자체의 수직계열화된 하향적 국고보조사업의 운용에 따라 지역 주민 삶의 질 고양에 쉽지 않음

## 02

## 주민 삶의 질 제고를 위한 지방재정의 전략과제 방향



## 지방재정 전문가 대상으로 한 미래의 지방 재정제도 개선에 관한 인식 조사

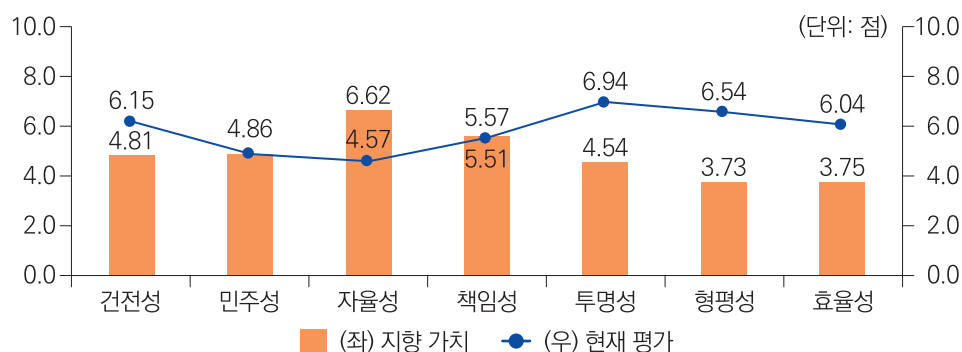
- 2025년 4월 한국지방재정학회 소속 지방재정전문가 38인을 대상으로 설문조사 실시<sup>1)</sup>
  - (범위) 지방재정제도를 1) 지방세, 2) 지방재정조정제도, 3) 지방재정관리제도로 분류
  - (내용) 현행 지방재정제도의 법령 조문에 기초한 7대 가치(건전성, 민주성, 자율성, 책임성, 투명성, 형평성, 효율성)를 토대로 1) 현행제도 운용인식, 2) 미래지향 가치에 따른 운용인식, 3) 미래 지방재정제도의 설계 및 방향에 대한 인식 조사 수행
  - (구조) '제도의 현상-본질과 구분한 제도의 가치지향-현상에 대한 인식-정책 적실성을 위한 제도설계'의 논리적 과정으로 구성



## 시사점 1: 지자체 세입 “자율성”을 높이는 지방세 제도 개편 필요

- 지방세제도의 미래 지향 가치 중 중요성은 자율성, 책임성, 민주성 순으로 나타남
  - (가치) 전체 응답자가 중요하게 생각하는 지방세제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 자율성이 6.62점으로 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 책임성 5.57점, 민주성 4.86점, 건전성 4.81점, 투명성 4.54점 등을 보임
  - (현상 인식) 다만, 해당 미래 지향가치를 기준으로 현재의 지방세제도를 평가한 결과, 자율성이 4.57점의 가장 낮은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 민주성 4.75점, 책임성 5.51점 등의 순으로 낮은 평균 점수를 보임
  - (적실성 있는 제도설계) 현재 '조세법률주의'에 기초한 국세중심의 지방세제 구조 개혁, 지방세제 신설 및 신설원 발굴 등의 지방자치단체 세입확충을 위한 자율성 확대 방향 필요

〈‘지방세’ 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가〉



자료 : 전성만 외(2025)

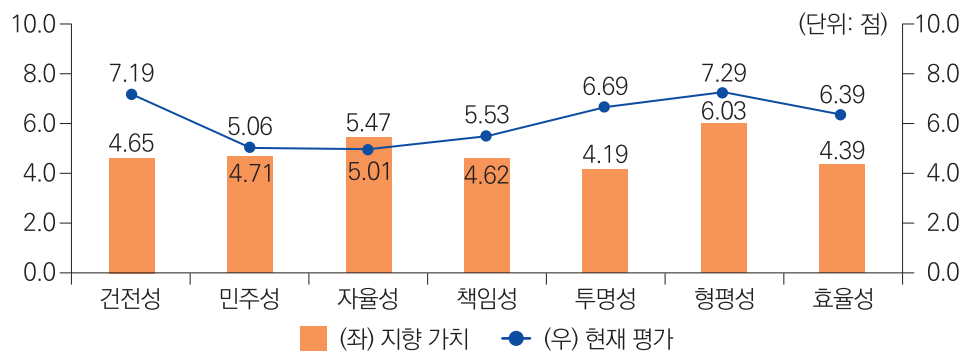
1) 2025년 4월 9일~4월 15일 7일 간 한국지방재정학회 소속 총 40명의 지방재정전문가(교수, 연구기관, 공무원)를 대상으로 실시하여 38명의 의견을 취합하였음. 가치의 척도는 7점 만점 기준으로 제도 운용 평가의 인식은 10점 만점 기준임



## 시사점 2: 지자체 간 재정 격차를 완화하는 “형평성”을 높이는 지방재정조정제도 개편 필요

- 지방재정조정제도와 관련된 미래 지향가치 가운데 중요성은 형평성, 자율성, 민주성 순임
- (가치) 지방재정조정제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 형평성이 6.03점으로 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 자율성 5.47점, 민주성 4.71점, 건전성 4.65점, 책임성 4.62점 등을 보임
- (현상 인식) 미래 지향가치를 기준으로 현재의 지방세제도를 평가한 결과, 형평성이 7.29점의 가장 높은 평균 점수를 나타냈지만, 자율성은 5.01점으로 가장 낮은 평균 점수를 보였고, 민주성 역시 5.06점으로 두 번째로 낮은 평균 점수를 나타냄
- (적실성 있는 제도설계) 보통교부세 규모확대와 인구소멸지역, 낙후지역 등 지방자치단체 재정여건을 고려한 차등지원 및 제도의 배분방식 변화 등을 통한 지방자치단체 간 재정격차 완화 기능 강화 필요

〈‘지방재정조정제도’ 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가〉



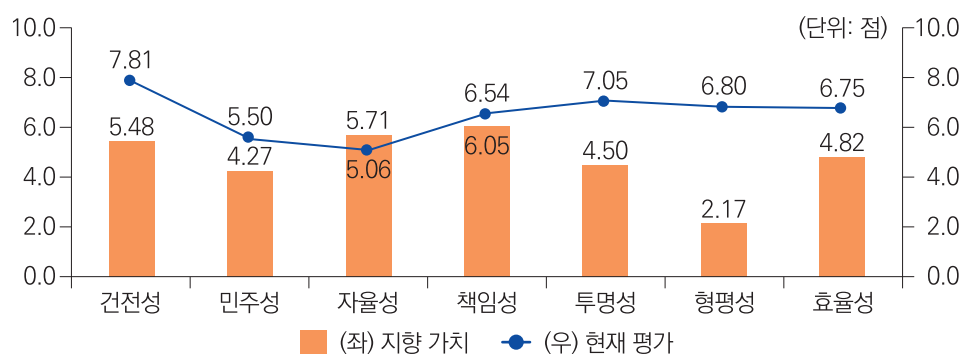
자료 : 전성만 외(2025)



## 시사점 3: 주민에 대한 “책임성” 강화를 위한 지방재정관리제도 개편 필요

- 지방재정관리제도와 관련된 미래 지향가치 가운데 중요성은 책임성, 자율성, 건전성 순임
- (가치) 지방재정조정제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 책임성이 6.05점으로 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 자율성 5.71점, 건전성 5.48점, 효율성 4.82점, 투명성 4.27점
- (현상 인식) 미래 지향가치를 기준으로 현재의 지방재정관리제도를 평가한 결과, 자율성이 5.06점의 가장 낮은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 민주성 5.50점, 책임성 6.54점 등의 순으로 낮은 평균점수를 보임
- (적실성 있는 제도설계) 지방재정관리제도가 주민이 아닌, 중앙부처에 책임을 지는 형태로 이루어지고 있고, 지방자치단체의 책임성을 강화하기보다는 중앙부처의 관리 및 통제수단으로 이용되고 있기에, 향후에는 지역특성을 반영한 차등화된 관리제도와 주민 및 지방의회 중심의 주민참여예산제도 확대 등과 같은 주민에 대한 지방자치단체의 책임성 강화 방안 모색 필요

〈‘지방재정관리제도’ 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가〉



자료 : 전성만 외(2025)

## 03

## 주민주권 확보를 위한 지방재정의 단계별 발전전략



## 단기 전략과제: 주민다운 삶의 질 제고를 위한 균등한 재정지원 확대

- (지방교육재정 전출금 개선) 지자체-교육 연계로 수도권-비수도권 간 지방교육격차 완화
  - (대상) 지방자치단체의 법정전출금 사용 확대
  - (내용) 지방자치단체 법정전출금 50%의 해당 지방자치단체 자율사업으로 확보
  - (기대효과) 수도권-비수도권 지자체의 교육재정격차 완화 및 주민의 평생학습사업 지원
  - (관련법 조항) 「지방교육재정교부금법」 제11조
- (보통교부세 개선) 보통교부세 규모 확대로 수도권-비수도권 지역 간 재정형평기능 강화
  - (대상) 보통교부세 법정교부율 확대(~내국세의 25%)
  - (내용) 낙후지역 등 특정지역 수요보강 및 기준재정수입 차등산입률 적용
  - (기대효과) 수도권-비수도권 지역의 재정격차 완화
  - (관련법 조항) 「지방교부세법」 제4조, 제7조, 제8조 개정
- (고향사랑기부제 확대) 국민의 자발적 기부에 기초한 수도권-비수도권 지방재정 격차 완화
  - (대상) 고향사랑기부금 대상 및 규모 확대
  - (내용) 법인기부제 도입 및 기부금 세제 감면 확대
  - (기대효과) 수도권-비수도권 지자체의 재정격차 완화 및 지방경제 활성화
  - (관련법 조항) 「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제4조, 제8조 개정



## 중기 전략과제: 중앙-지방 재정 협력강화로 주민에 대한 '책임성' 높은 사업 활성화

- (국고보조사업 개선) 지역주민의 수요와 지역경제활성화를 위한 국고보조사업 내실화
  - (대상) 국고보조금 사업
  - (내용) 지역화폐와 연계한 포괄보조금제 도입 및 성과협약제도 관리
  - (기대효과) 지역경제활성화 및 주민에 대한 재정책임성 강화
  - (관련법 조항) 「보조금 관리에 관한 법률」 제4장 개정, 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」
- (지방재정관리제도 책임운영) 주민(지방의회)에 대한 책임성 강화를 통한 관리제도의 실효성 확보
  - (대상) 주민참여예산제도의 활성화 및 지방재정공시제도의 자율성 공시 유도
  - (내용) 주민의 예산과정 참여의 내실화 / 주민 이해도 높은 재정공시 내용으로 재정정보 공개
  - (기대효과) 지방자치단체 재정운용의 투명성 확대에 따른 주민 대상의 재정책임성 강화
  - (관련법 조항) 「지방재정법」 제39조(시행령 제46조) 개정, 동법 제60조 개정

- (지방재정관리위원회) 지방재정관리위원회 위상 강화를 통한 지방자치단체 재정자율성 확대
  - (위상강화) 행안부 장관 소속 ▶ 본위원회 (국무총리)와 실무위원회 (행정안전부)로 분리
  - (역할 확대) 재정부담심의 및 재정위기 관리 ▶ 중앙-지방 간 재정관계 및 재정관리 역할
  - (기대효과) 지방재정관리위원회의 역할 강화에 따른 중앙-지방 간 재정관계 확립
  - (관련법 조항) 「지방재정법」 제27조의 2



### 장기 전략과제: 지방자치단체 조세 자율성 확대를 통한 주민자치의 재정민주화 실현

- (지방세 확충) 지방자치단체 자주재원 확충을 위한 신세원 발굴 및 세원확대
  - (신세원 발굴) 지방환경세(탄소중립세), AI로봇세, 빈집세, 숙박세 등
  - (세원확대) 법정외세 도입, 지방소비세의 독립세화, 지방자치단체 자율적 감면제도 운영
  - (기대효과) 지방세 세입 확대(국세:지방세=6:4)를 통한 자주재원 확보 및 자체사업 확대
  - (관련법 조항) 「헌법」 제59조(“지방자치 재정권”) 개정, 「지방재정법」 제2절 과세권 개정
- (납세자권리보호기능 강화)
  - (목적) 납세자에 의한 재정의 민주적 통제절차 도입으로 재정민주주의 보장
  - (대상) 주민소송제도 활성화와 지방세납세자 보호직 신설
  - (내용①) 주민소송제도와 지방세심의위원회 제도 실효화
  - (내용②) 행정안전부에 “지방세납세자보호”직 신설
  - (기대효과) 주민들의 납세의식과 권리 증진으로 재정의 주민자치 실현
  - (관련법 조항) 「지방자치법」 제22조, 「지방세기본법」 제77조, 제147조

#### 〈 주민자치 실현을 위한 지방재정의 단계별 발전계획 〉

계획	분류	내용	실행수단
단기 전략과제 (1~3년)	목표	주민다운 삶의 질 제고를 위한 균등한 재정지원 확대	
	가치	형평성: 수도권과 비수도권 지방재정 격차 완화	
	수단	<b>지방교육재정전출금</b> (목적) 지자체-교육의 연계로 수도권-비수도권 간 지방교육 격차 완화 (대상) 지자체의 법정전출금 사용의 확대 (내용) 지자체 법정전출금의 50%의 지자체 자율사업으로 확보 (기대효과) 수도권-비수도권 지자체의 교육재정격차 완화 및 주민의 평생학습사업 지원	「지방교육재정교부금법」 제11조 개정
		<b>보통교부세</b> (목적) 보통교부세 규모 확대로 수도권-비수도권 지자체 간 재정형평기능 강화 (대상) 보통교부세 법정교부율 확대(~내국세의 25%) (내용) 낙후지역 등 특정지역 수요보강 및 기준재정수입 차등산입률 적용 (기대효과) 수도권-비수도권 지자체의 재정격차 완화	「지방교부세법」 제4조, 제7조, 제8조 개정
		<b>고향사랑기부제</b> (목적) 국민들의 자발적 기부에 기초한 수도권-비수도권 지방재정 격차 완화 (대상) 고향사랑기부금의 대상 및 규모 확대 (내용) 법인가부제 도입 및 기부금 세제 감면 확대 (기대효과) 수도권-비수도권 지자체의 재정격차 완화 및 지방경제 활성화	「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제4조, 제8조 등

계획	분류	내용	실행수단
중기 전략과제 (3~5년)	목표	중앙-지방 재정 협력강화로 주민에 대한 '책임성' 높은 사업 활성화	
	가치	책임성: 주민 수요와 참여를 기반으로 하는 재정사업 발굴 및 관리	
	수단	<b>지방재정관리위원회</b> (목적) 위원회 위상 강화를 통한 중앙-지방 간 협력적 재정관계 확립 (위상강화) 지방재정관리위원회 위원장을 국무총리로 격상 (역할확대) 중앙-지방 간 재정관계 및 재정관리 역할로 확대 (기대효과) 지방재정관리위원회 위상 강화를 통한 지자체 재정자율성 확대	「지방재정법」 제27조의 2
		<b>국고보조사업</b> (목적) 지역주민의 수요대응과 지역경제활성화를 위한 보조사업 내실화 (대상) 국고보조금사업 (내용) 지역화폐와 연계한 포괄보조금제와 성과협약제도 도입 및 관리 강화 (기대효과) 지역경제활성화 및 주민에 대한 재정책임성 강화	「보조금 관리에 관한 법률」 제4장 개정, 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」
		<b>지방재정관리제도</b> (목적) 주민과 지방의회에 대한 책임성 강화를 위한 관리제도의 실효성 확보 (대상) 주민참여예산제도의 활성화 및 지방재정공시제도의 자율성 공시 유도 (내용) 주민의 예산과정 참여 내실화 / 주민 이해도 높은 재정공시 내용으로 변경 (기대효과) 지자체 재정운용의 투명성 확대에 따른 주민들에 대한 재정책임성 강화	「지방재정법」 제39조, 제60조 개정
장기 전략과제 (5년~)	목표	지방자치단체 조세 자율성 확대를 통한 주민자치의 재정민주화 실현	
	가치	자율성: 과세 자주권 확보를 통한 주민자치의 재정민주주의 도입	
	수단	<b>지방세</b> (목적) 지자체 자주재원 확충을 위한 신세원 발굴 및 세원확대 (대상) 지방세 발굴 및 세원확대 (내용①) 신세원 발굴(지방환경세(탄소중립세), AI로봇세, 빈집세, 숙박세 등) (내용②) 세원확대(법정외세 도입, 지방소비세 독립세화, 지자체 자율적 감면제도 운영) (기대효과) 지방세 세입 비율의 점진적 확대(국세-지방세의 7.5:2.5 ▶ 6:4)	「헌법」 제59조 개정 「지방재정법」 제2절 과세권 개정
		<b>납세자권리보호</b> (목적) 납세자에 의한 재정의 민주적 통제절차 도입으로 재정민주주의 보장 (대상) 주민소송제도 활성화와 지방세납세자 보호직 신설 (내용①) 주민소송제도와 지방세심의위원회 제도 홍보 (내용②) 행정안전부에 "지방세납세자보호"직 신설 (기대효과) 주민들의 납세의식과 권리 증진으로 재정의 주민자치 실현	「지방자치법」 제22조 개정 「지방세기본법」 제77조, 제147조 개정

자료 : 전성만 외(2025)

## 참고문헌

- 전성만 외(2025) 「지방재정 30년 평가를 통한 주민중심 지방재정전략」. 한국지방행정연구원.

## 내용문의

- 전성만 한국지방행정연구원 지방재정경제실 연구위원(033-769-9879, sungmanjun@krila.re.kr)
- 전영준 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원(033-769-9891, jyj16@krila.re.kr)