가을호

새 정부에 바란다 II
지방재정 과거, 현재 그리고 미래

ISSN 2671-7352

지방자치

# 이슈와 포럼

2025.
Autumn
Vol.56

지방자치 30년, 개혁과 성공의 새 길을 여는 한국지방행정연구원



**인터뷰**
지방에서 시작하는 국가의 미래,
새 정부와 함께 그리다!

**이슈**
민선자치 30년: 지방재정의 성과와 향후 과제

**집중조명**
국민주권시대, 지방분권과 지역균형발전의
방향과 과제

**우수사례**
진화하는 재정분권 모델:
영국 스코틀랜드의 최신 동향과 한국에의 시사점

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

가을빛이 단양 강 위에 내려앉을 때
제비봉은 붉은 옷을 걸친다.

바람은 잔잔히 산 능선을 쓰다듬고
단풍잎 하나, 강물 위로 흘러간다.

올라서는 길마다 황금빛 햇살이
계곡을 따라 춤을 추고,
산새의 노래는 더 멀리 퍼진다.

서늘한 바람 속에 서서 나는 문득,
계절의 향기를 깊이 들이마신다.

하늘 가까이 선 그 봉우리 위에서
가을은 더없이 맑고, 나의 마음도
저 붉은 숲처럼 타오른다.

**| 단양 제비봉 |**

# Contents

지방자치
## 이슈와 포럼




2025 Autumn **Vol.56**

**통 권** 제56호
**발행인** 한국지방행정연구원장 육동일
**편집위원회** 이서희(위원장), 김수동, 문소영, 양원탁, 유자영, 최정우
**주 소** 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
**연락처** 033-769-9999
**이메일** research@krila.re.kr
**홈페이지** www.krila.re.kr
**디자인·인쇄** (주)에이치에이엔컴퍼니


※ 본 〈지방자치 이슈와 포럼〉의 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오(무료). research@krila.re.kr

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

## 인터뷰


06 지방에서 시작하는 국가의 미래, 새 정부와 함께 그리다!
**유정복** 대한민국시도지사협의회장






## 이슈


14 민선자치 30년: 지방재정의 성과와 향후 과제
**최정우** 한국지방행정연구원 부연구위원




## 집중조명


24 국민주권시대, 지방분권과 지역균형발전의 방향과 과제
**정세욱** 명지대학교 명예교수

32 바람직한 지방재정 미래를 위한 새 정부의 국정 방향
**손희준** 청주대학교 교수

40 지방재정에 대한 진단과 미래의 청사진
**라휘문** 성결대학교 교수

48 주민참여로 주민이 만족할만한 지방예산을 꾸릴 수 있을까?
**전성만** 한국지방행정연구원 지방재정연구센터장




## 우수사례


56 진화하는 재정분권 모델: 영국 스코틀랜드의 최신 동향과 한국에의 시사점
**이서희** 한국지방행정연구원 지역경제분석센터장

60 재정자립 기반의 전략적 투자: 수원특례시의 자율적 재정 운영 모델
**문소영** 한국지방행정연구원 부연구위원





## 경제이슈


64 MZ세대 VS 베이비붐 세대: 세대전쟁, 그 끝은?




## 지방자치단체 탐방


66 Go Beyond, Create Harmony, 올림픽 개최를 향한 전북특별자치도의 특별한 도전




## KRILA 동향


72 연구원 소식
81 2024년 연구과제 목록




# 지방에서 시작하는 국가의 미래, 새 정부와 함께 그리다!



**학력**

· 인천 송림초, 선인중, 제물포고 졸업
· 연세대학교 정치외교학과 · 서울대 행정학 석사 졸업, 연세대 정치학 박사 수료

**경력**

· 제23회 행정고시 합격(22세)
· 육군 중위 전역(강원도 최전방 근무)
· 제33대 김포군수, 제5대 서구청장, 초대 김포시장(재임시 전국 최연소)
· 제2대 김포시장
· 제17·18·19대 국회의원
· 농림수산식품부 장관, 행정안전부 장관
· 대한민국시·도지사협의회 회장
· 민선 6기, 민선 8기 인천광역시장



## 지방에서 시작하는 국가의 미래, 새 정부와 함께 그리다!



**유정복** 대한민국시도지사협의회장

인터뷰 진행자 | 유보람 (한국지방행정연구원 부연구위원)

**Q1** —— 민선 지방자치가 어느덧 30년을 맞이했습니다. 국회와 중앙정부, 지방정부의 다양한 영역에서 자치의 발전을 몸소 이끌어오신 협의회장님께서는, 지난 30년간 우리 지방자치가 이뤄낸 가장 의미 있는 성과는 무엇이라고 평가하시는지요?

1995년 6월 27일, 제1회 전국동시지방선거를 실시한 이후로 어느덧 민선 지방자치 30년을 맞이하고 있습니다. 1991년 지방의회의 구성과 1995년 단체장 선출과 같이 주민 선거에 기반한 지방자치의 제도화는 우리 사회에 진정한 민주주의의 토대를 마련하였다는 의미가 있습니다.

주민의 선택에 의한 지방정부의 구성은 지방행정에 근본적 변화의 기회를 제공하였다고 평가합니다. 특히 지방정부의 대표인 단체장와 의회 의원을 주민 선거로 선발하도록 전환하여 기존의 행정문화를 바꾸고 있습니다. 지방정부는 과거 관치의 행정문화에서 지방정부의 주인인 지역주민의 목소리와 의견에 반응하고 책임지는 문화로 변해오고 있습니다. 아직도 미흡한 부분도 있지만, 주민친화적인 행정문화로 전환되고 있다는 것입니다.

이러한 행정문화가 성숙해지고 행정서비스가 주민 중심으로 전달될 수 있도록 제도를 정비해 온 것도 큰 성과입니다. 예를 들어, 김대중 정부 시기에는 「중앙행정권한 지방이양 촉진 등에 관한 특별법」으로 국가사무의 지방이양 기준과 실행 근거를 마련하고, 노무현 정부 때에는 「지방분권특별법」을 제정하여 지방자치를 강화하고 확산시키기 위한 제도적 틀을 구축하였습니다. 문재인 정부에서는 지방자치를 규정하는 「지방자치법」을 전부 개정하였고, 윤석열 정부에서는 지방시대를 표방하며 지방분권과 균형발전 통합법을 제정하여 지방자치와 지역발전을 추구하고자 하였습니다.

끝으로 중앙정부와 지방정부가 국정을 함께 논의할 수 있는 회의체인 중앙지방협력회의를 구성하고 회의를 개최하고 있는 것은 매우 큰 성과라고 봅니다. 중앙과 지방의 협력과

협의 체제를 제도화하기 위해 협의회 중심으로 추진해 온 「중앙지방협력회의 구성 및 운영에 관한 법률」이 2022년에 제정된 것이 큰 의미를 가집니다. 중앙지방협력회의는 대통령이 의장이 되고, 국무총리와 대한민국시도지사협의회장이 공동부의장이 됩니다. 2023년 1월부터 총 8차례의 회의를 개최하였으며, 지방자치의 성숙과 지역발전을 위한 의제가 합의되고, 그에 따라 제도개선이 이루어지고 있습니다. 앞으로 보다 내실있고 대한민국 발전에 기여하는 회의체가 될 수 있도록 보완하고 운영하는 것이 중요합니다.

**Q2 ——— 지방자치의 다음 30년을 준비해야 하는 지금, 협의회장님께서 보시기에 지방자치가 앞으로 더욱 도약하기 위해 가장 중요하게 지켜야 할 핵심 가치는 무엇이라고 생각하시는지요? 아울러 협의회장님께서 구상하시는 지방자치의 미래상도 함께 말씀 부탁드립니다.**

지방자치의 도약을 위한 핵심 가치는 「자율성」과 「책임성」이라고 생각합니다. 지방정부의 주인인 주민이 정책결정과정에 참여하고, 지방정부는 중앙으로부터 자율성을 가지며, 주민에 책임지는 행정을 실현하는 것을 의미합니다. 이를 위해 주민의사를 반영하여 지방정부가 책임있는 행정을 펼쳐 나갈 수 있도록 중앙이 가지고 있는 권한을 대폭 지방정부로 이양하는 것이 필요합니다. 바로 지방분권이 필요한 이유입니다. 민선 지방자치가 실시된지 30년이 되었지만, 권한과 재원은 아직도 중앙정부에 집중되어 있습니다.

특히 우리나라가 직면하고 있는 저출생과 고령화, 경기침체와 지역소멸위기 등 산적한 문제들은 중앙집권의 행정체계로 대응하고 해결해 나갈 수 없다고 생각합니다. 지역 현장에서 문제를 진단하고 해결할 수 있도록 해야 합니다. 현재 지방정부들이 정책의 결정과 재정 운영에서 받고 있는 수많은 제약 요인을 제거할 필요가 있다는 것입니다.



지방자치의 미래상은 「성숙한 지방자치」입니다.
지난 30년 동안 지방자치제도가 실시는 되고 있지만, 중앙주도 행정이 지속되는 상황에서 위에서 말씀드린 위기들이 해소되지 않고 있는 실정입니다. 이러한 위기를 극복하기 위해서는 과감한 지방분권을 통한 성숙한 지방자치를 실현하는 것이 우리가 지금 당면하고 있는 도전과제입니다.

중앙정부에 집중되어 있는 각종 행·재정적 권한을 지방정부로 과감히 이양하고, 이를 바탕으로 지방정부는 지역의 특성과 주민의 요구를 적극 수용하는 행정을 펼쳐나가야 합니다. 그래야 지역이 더 발전하고 주민이 더 행복할 수 있습니다.

두 번째 미래상은 중앙정부와 지방정부가 바람직한 협력과 동반자의 관계를 형성하는 것 입니다. 지역 상황을 더 잘 이해하고, 현장에서 당면한 문제를 충분히 분석하고 해결할 수 있도록 시스템을 만들어가야 합니다. 지역사회의 발전을 위해 지방정부가 주도하고 중앙정부가 지원하는 방식이 자리잡도록 국정운영시스템을 만들어 가야 합니다.

「성숙한 지방자치」를 실현하고, 모든 지역이 발전하기 위해서는 대한민국의 기본법인 헌법의 개정이 반드시 필요합니다. 이러한 필요성에 근거하는 저는 대한민국시도지사협의회장으로서 지방의 자율성과 책임성을 보장하는 내용을 헌법에 명문화하는 "지방분권형 개헌"을 추진하고 있습니다.

**Q3 ——— 지방분권이 추진되면서 국가사무는 상당 부분 지방에 이양되었지만, 이에 따른 재정 이양은 충분하지 않다는 지적이 이어지고 있습니다. 회장님께서는 이러한 사무-재정 간 불균형을 어떻게 보시며, 이를 개선하기 위한 제도적 보완책은 무엇이라고 생각하시는지요?**

국가사무가 지방으로 이양되고는 있습니다. 다만 충분한 수준으로 이양되었다고 보기 어렵습니다. 아직도 대부분의 사무들은 국가사무 또는 공동사무로 수행되고 있으며, 중앙정부는 위임사무를 통해 업무를 지방에 전가하고 있습니다. 또한 지방으로 사무를 이양하면서 그에 필요한 재원과 인력 등을 추가로 조정하지 않는 문제점이 반복되고 있습니다.

지방세 세입의 규모는 꾸준히 증가하였지만, 이는 국세 세입의 증가에 비하면 작은 수준입니다. 2010년에 지방소비세와 지방소득세의 도입을 통해 국세를 지방세로 일부 전환하였고, 지난 2019년부터 2022년까지 지방소비세율을 인상하였지만, 국세와 지방세의 비중은 여전히 7.6대 2.4 수준에 머물고 있습니다. 중간수준의 목표인 지방세 비중 30%를 달성하지 못하고 있습니다.

이 사이에 지방정부의 역할, 특히 주민의 복리 증진을 위한 재정부담은 더 크게 증가하고 있습니다. 지방세 수입은 물론 지방의 자주재원으로 활용되는 지방교부세도 규모는 증가하고 있지만 지방정부의 재정수요를 따라가지 못하고 있습니다. 지난 10년 이상 국고보조금 총액이 일반재원인 지방교부세액을 넘어서고 있습니다. 중앙정부는 국고보조금의 규모를 크게 확대하면서 지방정부로 하여금 대응지방비를






마련하는 부담을 추가로 부과하고 있는 형국입니다. 결국 지방정부는 사무와 재정의 불균형 속에서 중앙에 재정을 크게 의존하고 있습니다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 전체적인 관점에서 재정관계의 재정립이 필요합니다. 우선적으로 지방세의 확충이 필요합니다. 지역 간 세입의 격차가 있을 수 있지만, 재정조정제도를 통해 조율할 수 있습니다. 현재 공동세로 운영하는 지방소비세와 지방소득세 비중을 확대하는 방안이 가장 적합하다고 생각합니다. 두 번째로 재정조정 기능을 포함하고 있는 지방교부세율의 인상과 배분 산식의 개선이 필요합니다. 증가하고 있는 지방정부의 표준행정수요를 충족할 수 있는 재원을 지방교부세로 충족시켜야 합니다.

끝으로 국세 수입의 증가분을 국고보조사업으로 해소하는 관행을 없애야 합니다. 수많은 중앙부처들이 경쟁적으로 보조사업을 만들어내고, 서로 칸막이가 쳐진 형태로 운영하는 것을 혁신해야 합니다. 국고보조사업의 수와 금액을 대폭 축소하여 지방정부가 스스로 고민하고 결정할 수 있도록 포괄보조금 체제로 전환하는 것이 필요합니다.

**Q4 ——— 대한민국시도지사협의회는 지방자치 발전을 위한 공동 대응의 중심축으로 자리해 왔습니다. 회장님께서 보시기에 협의회가 지금까지 이뤄낸 주요성과는 무엇이며, 현재 역점을 두고 있는 과제와 앞으로 협의회를 어떤 방향으로 이끌어가고자 하시는지도 고견을 부탁드립니다.**

우리 대한민국시도지사협의회는 1999년 1월, 전국 시·도지사들이 설립을 의결하였고, 같은 해 8월 「지방자치법」에 근거 규정(제154조의2)이 신설되었습니다. 이후 지방분권의 선도적 주체로서 보다 체계적이고 다양한 활동을 전개하기 위해 2005년 4월에 사무처를 개소하였고, 2010년 1월에는 한국지방자치단체국제화재단의 기능과 인력 등을 이관받아 현재에 이르고 있습니다.
이에, 대한민국시도지사협의회는 지방분권의 선도주체, 국가균형발전의 협력 주체, 지방외교의 연결주체로 확실하게 자리매김하고 있습니다.

이 과정에서 우리 협의회가 이뤄낸 다양한 성과가 있으며, 이 가운데 가장 핵심 성과로서 무엇보다 '중앙지방협력회의 설치·운영'을 꼽을 수 있습니다. 지난 2012년부터 우리 협의회가 관계 법률 제정안을 마련하여 국회에 의원입법을 통해 발의해 왔으며, 이러한 노력의 결실로 2022년 1월에 비로소 「중앙지방협력회의 구성 및 운영에 관한 법률」이 제정되었습니다. 앞에서 말씀드린바와 같이 중앙지방협력회의는 지금까지 총 8회의 회의가 개최되었고, 우리 협의회는 자치조직권 강화, 자치입법권 확대, 지방재정투자심사제도 개선, 기준인건비제 개선, 외국인 인력정책 개선, 그리고 빈집과 폐교 문제 해결방안 등을 이끌어내는 성과를 도출하였습니다.

그리고 지방소비세와 지방소득세 제도를 도입한 것도 중요한 성과입니다. 국세와 지방세의 심각한 불균형 문제와 함께 지방행정수요를 뒷받침하지 못하는 지방세 제도를 개선하기 위해 국세인 부가가치세, 법인세 및 소득세의 일부를 지방세로 전환하는 성과, 즉 3개 세목 국세 세입의 10%를 지방소비세와 지방소득세로 전환하는 성과를 만들어 냈습니다. 이는 재산세 중심의 지방세입을 소비·소득 기반의 세입이 큰 역할을 하는 지방세 기반을 구축한 효과가 있습니다.

현재 우리 협의회는 새 정부의 출범과 함께 다양한 역점 과제를 추진 중에 있으며, 그 중에서 몇 가지를 말씀드리고자 합니다. 첫째, '지방분권형 헌법개정'입니다. 지방분권의 정신을 헌법에 포함하고, 지방정부의 자치행정권·재정권·입법권·조직권과 함께 중앙정부 권한의 합리적인 지방이양, 국가정책에 대한 지방정부의 참여 보장 등이 헌법에 규정되도록 추진하고 있습니다. 또한, 중앙정부와 지방정부의 관계가 수직적 상하관계에서 수평적 대등·협력관계임을 규정하도록 추진하고 있습니다.

둘째, '중앙지방협력회의 운영 내실화'입니다. 법률상 분기별 정례회의를 규정하고 있는 바, 조속히 협력회의를 개최해야 하며, 협력회의의 논의 및 심의·의결 사항에 대한 강제력·구속력을 담보하기 위한 관계법령의 개정을 요구하고 있습니다. 주요 내용으로는 지방안건의 협력회의 상정 개선 방안, 보고안건·의결안건 외 '토의안건' 신설, 협력회의 심의·의결 사항의 후속조치에 대한 지속적 상황 보고 및 심의 등을 말씀드릴 수 있겠습니다.

셋째, '특별지방행정기관의 지방이관'입니다. 특별지방행정기관은 지역에서 운영되는 국가행정기관을 의미하는데, 특히 중소벤처기업·환경·고용노동 등 3대 분야의 특별지방행정기관은 이미 시·도와 매우 유사·중복된 기능을 수행하고 있거나, 향후 시·도 차원에서 충분히 수행할 수 있는 기능을 담당하고 있습니다. 따라서 국가행정의 효율성과 지방행정의 종합성을 동시에 확보·강화하기 위해 우선 이 3개 분야 특별지방행정기관의 기능·인력·조직 및 재원 등을 시·도로 일괄 이관하도록 추진하고 있습니다.

넷째, 앞에서 언급한 것처럼 지방 자율재원의 확충입니다. 사무와 재정의 불균형 문제를 해결하고, 경기침체와 글로벌 경쟁의 심화 등 대내·외 여건을 개선하여 지역발전을 추진하기 위한 재원의 확충이 중요한 과제입니다. 중앙에 대한 의존성을 줄이고 자율과 책임에 기반한 지방행정을 구현하는 것을 역점과제로 삼고 있습니다.

다섯째, 지방정부의 국제화를 적극 지원하고 선도하는

것입니다. 우리 협의회는 중국의 성(省)과 일본의 도도부현과 협력을 이어오고 있으며, 금년에는 미국의 주지사협의회와도 협력활동을 펼치기 위한 첫단추를 끼웠습니다. 한일지사회의, 한중시장지사성장회의 및 한중일시장지사성장회의 등을 개최하여 중요한 정책 이슈를 함께 논의하고 공동으로 대응하도록 추진하고 있습니다. 앞으로 더 많은 국가들과 시·도차원에서 국제적 이슈를 다룰 것이며, 지방정부국제기구에도 적극 참여하면서 개별 지방정부들의 활동을 지원해 나갈 계획입니다.

대한민국시도지사협의회는 국정운영의 동반자로 자리매김하고 있습니다. 앞으로도 성숙한 지방자치를 이루기 위한 '실질적 지방분권'이 새 정부의 핵심 국정과제로 반영·선정되도록 최선을 다할 것입니다. 저는 기초자치단체장, 국회의원, 광역자치단체장, 중앙부처 장관 등의 경험과 노하우를 바탕으로 과감한 지방분권이 추진될 수 있도록 모든 시·도지사님들과 함께 노력해 나갈 것입니다. 또한, 앞으로도 전국 시·도가 대한민국시도지사협의회를 기점(起點)으로 정부·국회와 소통함으로써 국가정책에 적극 협력·대응해 나감은 물론, 때로는 중앙과 지방 간 건전한 정책경쟁을 도모하여 국가발전에 이바지해 나갈 수 있도록 하겠습니다.

**Q5 ——— 지방자치 발전을 위한 제도적 뒷받침과 재정분권 강화를 위해 중앙정부의 인식 전환과 역할 변화가 어느 때보다 중요한 시점입니다. 협의회장으로서 새 정부에 바라는 점이 있다면 무엇이며, 특히 지방자치 실질화를 위해 꼭 당부하고 싶은 사항이 있다면 말씀 부탁드립니다.**

우리 협의회는 지난 6월초에 새 정부의 출범에 맞춰 모든 시·도지사들이 공동으로 축하하고 성공을 기원하는 메시지를 발표하였습니다. 새 정부에 당부하는 사항은 앞에서 말씀드린 내용들과 맥을 같이 합니다. 새 정부는 국민주권정부를 표방하고 있습니다. 국가 전체적 차원에서는 국민이 주인이고, 지역 현장에서는 해당 지역의 주민이 주인입니다. 국민과 주민은 지리적 공간을 달리하여 주인이 된다는 의미입니다. 앞에서도 강조하였습니다만, 성숙한 지방자치가 답입니다. 새 정부는 성숙한 지방자치가 실현될 수 있도록 제도를 개선하고 인식을 개선하는 노력을 최우선으로 기울여 주어야 합니다. 중앙부처 공무원들이 지위 고하를 막론하고 중앙 중심으로 생각하고 판단하는 문화를 지방정부와 협력하고 수용하는 문화로 전환해 나갈 것을 강력하게 요청하는 것입니다. 명문화된 법령을 고치는 것은 물론 인식과 문화를 고치는 것이 중요합니다.



중앙과 지방의 관계에서 특별 또는 특례 지위를 이용하여 지방정부를 구별하고 관리하는 것도 재검토가 필요합니다. 특별한 지위를 부여한다고 하였지만, 실질적 특별함은 없는 것이 현실입니다. 17개 시·도와 226개 시·군·구가 해당 지역의 발전을 위해 스스로 행정을 펼칠 수 있도록 더 많은 권한과 기능 그리고 재원을 확보할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 우선이라고 생각합니다. 일부 소수 지방정부를 선택하여 특별과 특례 지위를 부여하고 다른 다수의 지방정부는 현행 상태를 유지하는 것은 성숙한 지방자치를 실현한다는 목표의 달성을 불가능하게 하는 것이라고 봅니다.

지방분권형 헌법을 만드는 것이 필수입니다. 17개 시·도와 226개 시·구·가 자율에 기반하여 책임지고 지역발전에 매진할 수 있도록 지방자치의 근간을



혁신해야 합니다. 새 정부는 국정과제 1호인 개헌을 추진하면서 대통령과 중앙정부에 집중된 권한을 지방정부와 나눌 수 있도록 규정해야 한다는 것을 강하게 당부합니다. 그리고 올해는 개최되지 못하고 있는 중앙지방협력회의의 정상화를 제안합니다. 분기별 개최가 원칙이므로 하반기에는 2차례의 회의를 개최해야 하므로 우선 9월에 개최하고, 4분기의 개최 일정도 조속히 조율해야 합니다.



# 민선자치 30년: 지방재정의 성과와 향후 과제



**최정우** 한국지방행정연구원 부연구위원



## 1. 들어가며

지방자치는 일정한 지역 내에서 그 지역의 사무를 주민 스스로 직접 처리하는 것을 의미하며, 지방자치가 성공적으로 수행되기 위해서는 무엇보다 재정에 관한 권한과 책임을 지방정부가 가지고 있어야 한다. 이러한 측면에서 많은 국가들은 1990년대 이후 중앙정부의 재정적 권한과 책임을 지방정부로 이양하기 위해 노력하였다. 즉, 재정분권을 통해 지방정부의 재정 역량을 강화하고, 이를 바탕으로 지방자치가 성공적으로 작동할 수 있는 기본 토대를 구축하고자 하였다.

우리나라의 경우에도 민선 지방자치 실시 이후 지방자치단체의 재정 역량을 강화하기 위해 다양한 정책들이 추진되어 왔다. 예를 들어 이명박정부에서는 지방자치단체의 자주재원 확대를 위해 지방소비세 및 지방소득세를 도입하였으며, 문재인정부에서는 1·2단계 재정분권을 통해 지방소비세 세율을 11%에서 25.3%까지 인상하였다. 그리고 주민참여예산제도, 지방재정공시제도, 지방재정위기관리제도 등 다양한 재정관리제도의 도입을 통해 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하고자 하였다.

전반적으로 민선 지방자치 30년 동안 우리나라의 지방재정은 양적 측면에서 총량 증가라는 긍정적인 성과를 나타냈으나, 질적 측면에서 아직까지 지방자치단체가 보유한 재정적 권한과 책임은 제한적인 실정이다. 따라서 지방자치의 성공적





수행을 담보하기 위해서는 지방재정의 양적 증가뿐만 아니라 질적 개선에도 초점을 맞출 필요가 있다. 이러한 인식을 바탕으로 이 원고에서는 민선 지방자치 30년 동안 우리나라 지방재정의 주요 제도 변화 및 성과를 검토하고, 지방자치의 성공적 수행을 담보하기 위한 지방재정의 향후 개편 방향에 대한 정책적 제언을 제시하고자 한다.

## 2. 지방재정의 성과와 한계

### 1) 주요 제도 변화[1)]

이 원고에서는 역대정부별 지방재정 관련 주요 제도 변화를 ① 자주재원, ② 의존재원, ③ 세출 및 재정관리제도로 구분하여 살펴보고자 한다. 먼저 김영삼정부(1993-1997년)에서는 자주재원 측면에서 탄력세율 적용 지방세 세목을 10개 세목으로 확대하였으며, 자치복권 발행을 통해 지방자치단체의 자체세입 기반을 확충하였다. 의존재원 측면에서 지방양여금 재원을 확대하기 위해 농특세와 주세의 양여율을 인상하였다. 그리고 국고보조사업 중 137개의 소액·유사 사업을 39개로 통폐합하였으며, 국고보조금 중 법정 기준보조율 대상 사업을 117개에서 157개로 확대하였다. 세출 및 재정관리제도와 관련하여 자율성 측면에서 기준경비 외 다른 경비에 대한 지방자치단체 예산편성 자율권이 부여되었으며, 책임성 측면에서 투자심사 의무화 및 지방재정분석·진단제도 도입 등이 추진되었다.

이와 더불어, 꾸준히 이어져 온 지방이양의 흐름 속에서 자치사무의 비중은 1994년 13.4%에서 2022년 36.5%로 크게 증가한 반면, 같은 기간 기관위임사무의 비중은 12.17%에서 1.3%로 현저히 감소하였다(박재희 외, 2022). 이는 지방정부의 권한이 점진적으로 확대되어 왔음을 보여주는 지표로, 우리나라의 지방행정 구조가 중앙정부의 지시에 따른 사무를 수행하던 위임 중심 체계에서, 지방정부가 자율성과 책임성을 갖고 정책을 기획·결정하는 자치 중심 체계로 점차 전환되고 있음을 시사하고 있다.

김대중정부(1998-2002년)에서는 국세의 지방이양, 탄력세율 확대, 레저세 과세대상 확대 등이 추진되었다. 구체적으로 국세인 교통세의 3.2%를 재원으로 하여 주행세를 신설하였으며, 교육세 중 지방세에 부가된 부분을 지방교육세로 전환하였다. 그리고 탄력세율 적용 대상에 주민세 개인균등할, 주행세,

1) 이 부분의 내용은 홍근석·김성찬(2018), 금창호 외(2021), 전성만 외(2025)의 내용을 바탕으로 작성되었다.

지방교육세를 포함하였으며, 경주·마권세의 레저세 전환 및 과세 대상 확대 등 지방자치단체의 과세자율권 신장을 도모하였다. 의존재원 측면에서는 지방교부세 법정률 인상, 지방양여금 확대, 시·군 재정보전금 도입 등이 추진되었다. 구체적으로 지방교부세 법정률이 내국세의 13.27%에서 15%로 인상되었으며, 지방양여금 재원에 교통세가 추가되고 농특세 양여율이 인상되었다. 또한 기존 시·군 징수교부금을 시·군 재정보전금으로 개편하였으며, 재정보전금의 배분기준에 재정력 10%를 추가하여 재정조정기능을 강화하였다. 김대중정부 시기에는 지방세입에서의 자율성 신장에 대응하여 지방세출의 책임성 제고를 위한 노력이 이루어졌다. 구체적으로 지방재정분석 결과를 바탕으로 재정운영 부진 지방자치단체를 대상으로 한 재정진단 및 재정페널티제도가 운영되었으며, 총사업비 200억 원 이상 투자사업을 대상으로 중앙의뢰 투자심사가 시행되었다.

노무현정부(2003-2007) 시기에는 지방재정의 자율성과 건전성 제고를 위해 재정분권을 본격적으로 추진하였으나, 지방세 확충을 위한 노력은 다소 제한적이었다. 구체적으로 주행세 세율을 교통세의 11.5%에서 17.5%로 인상하였으며, 지역개발세에 원자력발전분을 추가하였다. 그리고 부동산 보유과세 체계를 개편하여, 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하였다. 의존재원 측면에서는 지방교부세 법정률이 19.24%로 인상되었으며, 163개 지방이양 사업에 대한 비용보전 목적으로 내국세의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세를 설치하였다. 그리고 533개 국고보조사업을 지방이양 사업 163개, 균특회계 이관 사업 126개, 계속 존치 사업 233개로 구분하였으며, 지방양여금 폐지 및 국고보조사업 지방이양에 따른 잉여재원을 바탕으로 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 설치하였다. 세출 및 재정관리제도 측면에서 기존의 예산편성지침을 예산편성기준으로 전환하였으며, 지방채 발행 승인제를 지방채 발행한도제로 전환하여 지방자치단체의 기채 자율성을 신장하기 위해 노력하였다. 또한 지방재정의 성과 개선 및 투명성 제고를 위해 사업별 예산제도, 지방재정공시제도, 복식부기회계제도를 도입하였으며, 기준경비제도 도입으로 예산낭비 가능성을 줄이고자 하였다.



이명박정부(2008-2012년)에서는 지방소비·소득세 도입을 통해 지방자치단체 자주재원 확충에 기여하였으며, 「지방세법」 분법 및 지방세구조 개편(16개 → 11개 세목) 등을 통해 지방세정 선진화 기반을 마련하였다. 의존재원 측면에서 기존 균특회계를 광역지역발전특별회계(이하 광특회계)로 개편하였으며, 분권교부세 일몰 기한을 5년 연장하였다. 그리고 광역-기초 간 재정조정 측면에서는 자치구 조정교부금의 재원을 취득세 일정률에서 보통세 일정률로 변경·확대하였으며, 서울특별시 재산세 공동과세 및 지역상생발전기금을 도입하였다. 세출 및 재정관리제도 측면에서 사업별 예산제도 전면 시행, 지방채무관리계획 의무화, 지방재정 위기관리제도 및 사전경보제 도입 등 지방세출 책임성 제고 방안들이 마련되었다.

박근혜정부(2013-2016년)에서는 지방소비세 세율을 기존 부가가치세의 5%에서 11%로 인상하였으며, 과세자주권 확보 차원에서 지방소득세 독립세화 등을 추진하였다. 그리고 지방세외수입 측면에서는 임시적 세외수입에 포함되었던 이월금·잉여금·전입금 등을 제외하는 구조 개편이 이루어졌다. 의존재원 측면에서 분권교부세를 폐지하고, 기존 분권교부세 사업을 지역발전특별회계(이하 지특회계) 및 보통교부세로 통합하였다. 그리고 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 소방안전교부세를 신설하였다. 시·군 재정보전금을 시·군 조정교부금으로 개편하면서 특별재정보전금 폐지, 재정력 반영비율 확대, 경기도 우선배분제도 폐지 등을 통해 지역 간 재정격차 조정기능을 강화하였다. 세출 및 재정관리제도 측면에서는 재정 건정성 및 책임성을 강화하는데 제도 변화의 초점이 맞춰졌다. 구체적으로 주요재정사업 및 지방보조사업 평가제도, 긴급재정관리제도 등이 도입되었으며, 이명박정부에서 완화하였던 중앙의뢰 투자심사 대상을 다시 200억 원 이상으로 강화하고 법정 타당성조사 전문기관제도를 도입하였다.

문재인정부(2017-2022년) 시기에는 두 차례의 재정분권이 추진되었으며, 이를 통해 실질적으로 지방자치단체의 자주재원 확충이 이루어졌다. 구체적으로 지방소비세 세율을 기존 부가가치세의 11%에서 단계적으로 25.3%까지 인상하였으며, 지방소비세를 시·군 세목으로도 확대하였다. 그리고 지방세외수입의 근거 법률을 「지방행정제재부과금법」으로 개정하고, 지방세외수입 과목 개편을 통해 지방행정제재·부과금을 신설하였다. 의존5.8조 원 규모의 국고보조사업이 지방으로 이양되었으며, 소방직 국가직화에 대한 대응을 위해 소방안전교부세율을 담배분 개별소비세의 45%로 인상하였다. 또한 인구감소에 대응하기 위해 매년 1조 원 규모의 지방소멸대응기금을 10년 간 운영하기로 하였다. 세출 및 재정관리제도 측면에서 지방공공시설 운영현황 공개, 행사축제·공모사업 재정영향평가 실시, 지방공기업 및 출자·출연기관 설립타당성 조사기관 법정화 등이 추진되었다.

그리고 자율성 측면에서 경제위기 극복을 위한 차환채 허용 범위 확대, 한도액 초과분에 대해 협의를 통한 신속한 지방채 발행이 가능하도록 기채자율성을 확대하였다.

### 2) 재정지표 변화

이 원고에서는 주요 재정지표에 대한 검토를 통해 민선 지방자치 30년 동안의 성과와 한계를 추가적으로 파악하고자 하였으며, 재정지표 변화 역시 ① 자주재원, ② 의존재원, ③ 세출 및 재정관리제도로 구분하여 살펴보고자 한다.

먼저, 자주재원 측면에서는 '총세입 대비 지방세 비중'과 '재정자립도'를 검토하였다. 첫째, 총세입 대비 지방세 비중은 지방자치단체의 자주재원 확보 능력을 보여주는 지표이며, 총세입 대비 지방세 비중이 높을수록 지방자치단체의 재정 자율성이 높아져 실질적인 자치권 강화로 이어질 수 있다는 것을 의미한다. 지방자치단체의 총세입 대비 지방세 비중은 1995년 29.2%에서 2023년 29.2%로 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 지방세 수입은 이 기간 동안 연평균 7.38%씩 증가하였으나, 지방자치단체의 총 세입은 연평균 7.39%씩 증가하여 지표 값은 크게 변화하지 않았다. 즉, 민선 지방자치 30년 동안 재정분권을 통해 지방자치단체 자주재원을 확충하기 위해 노력하였으나, 국고보조금 및 지방교부세 등 중앙정부 이전재원도 빠르게 증가하여 지방자치단체의 총세입은 대비 지방세 비중은 크게 변화하지 않았다.









둘째, 재정자립도는 지방자치단체의 재정수입 자체 충당 능력을 나타내는 지표로서, 재정자립도가 높을수록 세입징수기반이 좋다는 것을 의미한다. 전국 평균 재정자립도는 민선 지방자치 30년 동안 지속적으로 감소하는 추세를 나타냈으며, 2025년에는 48.6%로 민선 지방자치 이후 가장 낮은 수준을 나타냈다. 전국 평균 재정자립도의 감소 추세는 지방세와 지방세외수입 등 자주재원의 증가 속도보다 지방교부세와 국고보조금 등 중앙정부 이전재원의 증가 속도가 보다 빠르기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 민선 지방자치 30년 동안 지방소비·소득세 도입 및 1·2단계 재정분권을 통한 지방소비세 비중 확대 등 많은 노력이 이루어졌으나, 자주재원 확충 속도보다 중앙정부 이전재원 증가 속도가 더 빠름으로 인해 지방자치단체의 재정자립도는 지속적으로 하락하는 추세를 나타냈다.

다음으로 의존재원 측면에서 지방자치단체의 총세입 대비 지방교부세 비중은 1995년 10.8%에서 2025년 18.7%로 7.9%p 증가하였으며, 지방자치단체의 총세입 대비 국고보조금 비중은 1995년 7.8%에서 2025년 27.4%로 19.5%p 증가하였다. 지방자치단체 총세입 대비 지방교부세 비중 및 국고보조금 비중의 증가는 지방자치단체 재정 운영에 있어서 중앙정부 이전재원에 대한 의존도 증가를 의미한다. 한편 중앙정부 이전재원 대비 지방교부세 비중은 1995년 48.7%에서 2025년 40.6%로 8.1%p 감소한 반면, 중앙정부 이전재원 대비 국고보조금 비중은 1995년 33.4%에서 2025년 56.7%로 23.3%p 증가하였다. 중앙정부 이전재원 대비 지방교부세 비중의 감소는 지방자치단체가 상대적으로 지출 자율성을 가지고 있는 재원의 감소를 의미하며, 중앙정부 이전재원 대비 국고보조금 비중의 증가는 지방자치단체 재정 운영의 경직성 증가를 의미한다.

세출 및 재정관리제도 측면에서는 '자체사업 비중'과 '총세출 대비 자주재원 비중'을 검토하였다. 지방자치단체의 자체사업 비중이 높을수록 지방자치단체의 지출 자율성이 높은 것으로 해석할 수 있으며, 총세출 대비 자주재원 비중이 높을수록 지방자치단체의 지출 책임성이 높은 것으로 해석할 수 있다. 지방자치단체의 자체사업 비중은 1996년 38.2%에서 2025년 35.4%로 2.8%p 감소하였다. 민선 지방자치 30년 동안 지방자치단체의 자체사업액은 연평균 6.61%씩 증가하였으나, 예산 규모는 연평균 6.89%로 훨씬 빠르게 증가하여 자체사업 비중은 다소 감소한 것으로 나타났다. 마지막으로 지방자치단체의 총세출 대비 자주재원 비중은 1995년 98.4%에서 2025년 44.7%로 53.7%p 감소하였다. 지방자치단체의 총세출 대비 자주재원 비중은 2006년까지 90% 이상으로 지출 책임성이 높은 것으로 나타났으나, 2019년부터는 총세출 대비 자주재원 비중이 50% 미만으로 감소하였다.

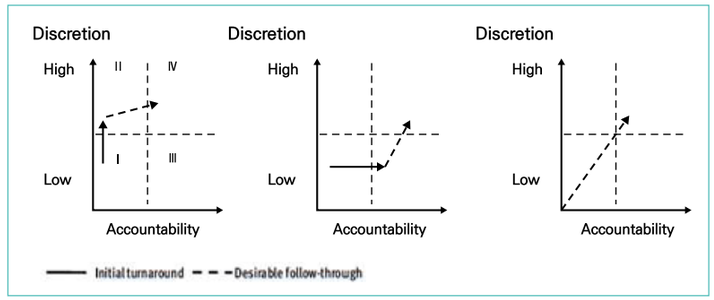
## 3. 향후 과제

앞에서 살펴본 것처럼 민선 지방자치 30년 동안 지방자치단체의 재정 여건을 개선하기 위해 다양한 제도 개편이 이루어졌으며, 자주재원(지방세, 지방세외수입) 측면에서 양적 증가를 나타낸 것으로 볼 수 있다. 그러나 여러 재정지표들을 통해서 볼 때, 민선 지방자치 30년 동안 지방재정은 양적으로 증가하였으나 실질적인 권한과 책임은 여전히 중앙정부가 지니고 있는 것으로 평가할 수 있다. 예를 들어 세입 측면에서는 지방자치단체의 자주재원보다 의존재원이 보다 빠르게 증가하여, 중앙정부에 대한 지방자치단체의 재정 의존도가 오히려 증가하였다. 의존재원 중에서도 지방자치단체가 상대적으로 높은 자율성을 가지고 있는 지방교부세보다는 지방자치단체의 지방비 부담을 필요로 하는 국고보조금의 증가가 더욱 두드러지게 나타났다. 이로 인해 지방자치단체의 재정 경직성도 증가하게 된 것으로 평가할 수 있다. 세출 및 재정관리제도 측면에서도 지방재정의 자율성보다는 건전성 관리에 초점을 맞추고 제도 개편이 이루어져 온 것으로 보인다.

이상의 논의를 바탕으로 우리나라 지방재정의 향후 과제를 제시하면 다음과 같다. 무엇보다 지방자치단체 자주재원의 양적 증가뿐만 아니라 질적 개선을 담보하기 위한 노력이 필요할 것으로 생각된다. 지방자치 및 지방분권 확대에 따라 지방자치단체가 수행해야 하는 기능은 점차 증가하고 있으며, 이로 인해 지방자치단체의 세입·세출 규모는 급격하게 증가하고 있는 실정이다. 그러나 조세법률주의로 인해 지방세 수입에 대한 지방자치단체의 권한은 전무하며, 지방재정은 국고보조금과 같은 꼬리표가 달려 있는 중앙정부 이전재원에 크게 의존할 수밖에 없는 실정이다. 앞으로는 이에 대한 개선을 통해 지방자치단체의 재정 자율성과 책임성을 연계하기 위한 방안이 마련될 필요성이 있다.

Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010)가 설명하는 것처럼 재정분권이 지방자치단체의 재정 자율성만을 증가시키는 경우 지역엘리트에 의한 포획 및 부패로 인해 자원배분의 비효율이 발생하게 된다. 반대로 재정분권이 지방자치단체의 재정 책임성만을 증가시키는 경우 사전 승인 및 투입 통제를 강화함으로써 지방자치단체의 자율성이 저해되며, 형식적·절차적 책임성만을 강조하게 된다. 따라서 향후에는 지방자치단체 자율성과 책임성을 제고하고, 양자 간의 연계성을 높이기 위한 방안을 마련할 필요성이 있다.

〈그림 1〉
재정분권 추진에 따른
자율성과 책임성의 변화




자료 Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010); 홍근석·김성찬(2018)에서 재인용.

예를 들어 지금까지 추진되었던 지방소비세 세율 인상 등과 같은 자주재원의 양적 확대를 위한 노력과 함께, 법정외세 도입 등과 같이 지방자치단체에 실질적 권한과 책임을 부여하기 위한 방안이 마련될 필요성이 있다. 또한 의전재원 측면에서도 지방교부세 법정률 인상을 통해 국고보조금보다 상대적으로 자율성이 높은 지방교부세의 비중을 높이기 위한 노력이 필요하며, 불필요한 공모사업 형태로 수행되는 국고보조사업을 개선하기 위한 방안을 마련할 필요성이 있다.

**참고 문헌**

금창호 외. (2021). 지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략. 자치분권위원회.
전성만 외. (2025). 지방재정 30년 평가와 재정자율성 제고 전략. 한국지방행정연구원.
홍근석·김성찬. (2018). 재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안. 한국지방행정연구원.
Yilmaz, S, Beris, Y. and R. Serrano-Berthet. (2010). Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation. Development Policy Review, 28(3): 259-293.

I

# 국민주권시대, 지방분권과 지역균형발전의 방향과 과제



**정세욱**
명지대학교 명예교수

SPOTLIGHT



구미(歐美)제국은 지방자치와 지방분권의 오랜 역사가 있으며, 민주주의 발전과 궤를 같이한다. 국민주권의 당연한 요청으로 국민과 가장 가까운 곳에서 민의(民意)를 수렴하고, 국민의 통제가 가장 유리한 기초자치단체에 공공사무의 처리권을 맡긴다는 '근린 민주주의(Démocracie en Proximité)사상이 일찍이 뿌리내렸다. 모든 공공사무는 원칙적으로 국민과 맞닿아 있는 기초자치단체가 결정·처리하고, 기초자치단체가 감당하기 어려운 사무만을 주권자인 국민이 보충적으로 광역자치단체에 맡기며, 그마저 어려운 경우에 한해 국가에 위임하는 것이다. 이른바 '기초자치단체 우선의 원칙'과 '보충성의 원칙'이 지방자치의 철칙이다.

이처럼 공공사무는 기초에서 광역을 거쳐 국가로 상향적(bottom-up)으로 배분되며, 국가가 모든 권력을 장악하고 지방에 시혜(施惠)하듯 하향적(top-down)으로 배분하는 게 아니다. 그러므로 지방자치단체의 사무처리에 대한 통제·감독은 권력을 위탁한 주민이 하는 것이지 국가가 하는 것이 아니다. 권력을 위탁한 국민(주민)은 지방선거와 주민투표, 주민발안, 소환(Recall) 및 다양한 주민참여 방식으로 지방자치단체를 통제·감독하는 것이다.



1980년대에 들어서며 '지방화 시대'라는 화두가 본격적으로 확산되었고, '분권'이란 거대한 조류에 휩싸이게 되었다. 존 네이스비트(J. Naisbitt)는 1980년 그의 저서 「메가트렌드(Megatrends)」에서 정보화 사회의 주요한

특징으로 지방분권화를 꼽았다. 대량·획일·규격화로 대표되는 산업사회는 자본과 노동을 집중시키는 중앙집권적 성향을 띠었지만, 개성화, 다양화, 자율화 등을 추구하는 정보사회는 분권화를 하게 될 것이라고 지적했다. 네이스비트가 예견한 대로 1980년대 이후 영국 대처(M. Thatcher) 정부는 강력한 분권화·민영화 정책을 폈고, 1970년대까지만 해도 중앙집권체제를 유지하던 프랑스는 1982년 「지방자치단체의 권리와 자유에 관한 법률」, 1983년 「지방자치단체와 국가 간의 권한배분법」을 제정해 철저한 지방분권국가로 전환했다. 일본도 1999년 「지방분권일괄법」을 제정하여 지방분권 관련 475개 법률을 일괄 개정하여 기관위임사무를 폐지하고 자치사무 또는 법정수탁사무로 전환해 국가나 상급자치단체의 관여를 배제하고 상호 대등한 지위를 확립했다.

이처럼 다수의 국가가 지방분권으로 급선회한 까닭은 세계화·지방화 추세에 능동적으로 대응하기 위해서였다. '국경 없는 무한경쟁시대'에 접어들면서 국가가 경쟁력을 가지려면 지역별 특성을 고려한 지역경제개발정책을 수립·추진해야 하는데, 중앙정부에 의한 획일적 행정체제로는 어느 지역의 특성도 살리기 어렵고, 결국 냉혹한 국제경쟁에서 뒤처질 수밖에 없다는 위기의식에 따른 것이다.
이에 비하여 1980년대 세계화·지방화의 격랑이 지구상에 몰아칠 때에도 우리나라는 지방자치를 시행하지 못했고, 범(汎)국민적 민주화 요구에 떠밀려 1991년에야 지방자치를 실시했다. 그로부터 34년이 지난 오늘까지도 중앙집권체제를 유지하고 있다. 국내외 정세는 급변하고, 인공지능(Artificial Intelligence, AI)은 하루가 다르게 진화하며, 국가 간의 경쟁은 더욱 치열해졌지만, 중앙정부가 대부분의 권한을 장악한 경직된 구조 탓에 지역의 경쟁력은 약화되고 지역경제는 쇠퇴했다.







그동안 우리나라는 세계 10위권 경제대국으로 성장했지만, 중앙집권으로 인하여 지방은 피폐해졌다. 수도권으로 인구가 집중하고, 전국 시·군·자치구의 46.5%가 인구소멸위험지역으로 전락했다. 이러한 지역 간 격차의 심화는 지역경제의 쇠퇴를 가속화하고 있다. 그동안 역대 정권이 지역균형발전을 국정의 주요과제로 내세웠지만 중앙집권체제 하에서 성과를 거두지 못했다. 지방분권이 급선무(急先務)인 이유인 것이다.

지방분권의 핵심은 지방자치단체와 국가 간의 사무배분의 내용과 방식이다. '기초자치단체 우선의 원칙'과 '보충성의 원칙'에 따라 공공사무를 배분해야 한다. 주민 가까이에 있는 시·군·자치구가 주민의 의사를 존중하여 모든 공공사무를 자주적으로 결정·처리하는 근린(近隣) 민주주의를 실시해야 한다. 시·도와 국가는 시·군·자치구가 처리하는 자치사무에 대하여 인·허가, 승인을 받게 하는 등 어떠한 형식으로도 관여하거나 감독해서는 안 된다. 시·도는 시·군·자치구가 처리할 수 없는 공공사무만을 보충적으로 결정·처리하도록 배분해야 한다. 이러한 시·도의 자치사무 처리에 중앙정부가 인·허가, 승인을 받게 하는 등 어떤 형식으로도 감독 또는 관여하지 못하도록 해야 한다. 국가에는 시·도가 처리할 수 없는 사무, 즉 전국적 통일성과 획일성을 요하는 공공사무에 한하여 보충적으로 배분해야 한다. 진정한 지방분권화 발상의 전환을 해야 가능하다. 국가가 한두 가지 사무를 조금씩 지방에 넘겨주던 종래의 하향식이 아니라 앞서 서술한 대로 지방적 사무를 전부 지방으로 넘겨주고 감독·통제를 하지 않아야 한다. 기초자치단체, 광역자치단체와 국가는 각각 권력의 원천인 국민(주민)으로부터 부여된 사무만을 자주적으로 처리할 뿐 상호 간 감독하거나 관여하지도, 관여 받지도 않도록 해야 한다. 기초와 광역은 상호 대등한 지위를 갖는다. 지방자치단체는 지역의 지리적 이점, 지정학적 특수성, 부존자원 등을 고려하여 중앙정부의 감독 없이 독자적으로 지역정책을 결정·집행할 수 있어야 한다. 이러한 지방분권의 대표적인 예가 프랑스다. 프랑스는 「시·읍·면, 도, 권역자치단체(레지옹)의 권리와 자유에 관한 법률」[1]과 「시·읍·면, 도, 권역자치단체 및 국가 간의 권한배분에 관한 법률」[2]을 제정하면서 '기초자치단체 우선의 원칙'에 따라 '제1편 시·읍·면의 권리와 자유'(Des droits et libertés

1) 『시·읍·면, 도, 권역자치단체(레지옹)의 권리와 자유에 관한 법률』(Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions).

2) 『시·읍·면, 도, 권역자치단체 및 국가 간의 권한배분에 관한 법률』(Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

de la commune)를 우선적으로 규정하고, '제2편 도의 권리와 자유'와 '제3편 권역자치단체의 권리와 자유'를 각각 규정하여 '상향적 사무배분체계'를 구축했다. 우리나라처럼 '국가-시·도-시·군·자치구 간의 사무배분'으로 표시하지 않고, '시·군·자치구-시·도-국가 간의 사무배분'으로 표시한다. 또한 지방자치단체는 주어진 자치사무에 대한 조례제정권이 완전히 보장되어 국가가 법령으로 조례제정을 제한하거나 금(禁)할 수 없다. 지방자치단체의 행정기구도 조례로 자주적으로 설치하며 국가가 이를 제한할 수 없다.

지방자치단체에 배분된 사무 처리에 대한 중앙 각 부처장관의 인·허가 및 승인 조항은 관련 법을 전부 개정하여 삭제해야 한다. 지방세의 종목과 세율도 해당 자치단체의 조례로 정한다. 이러한 공공사무 재배분에 따라 국회와 정부는 관계 법령을 제·개정 또는 폐지하여 국가가 관장해온 지방적 사무와 재원을 전부 지방으로 이양해야 한다.

아울러 지방자치단체가 자치사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 법을 조례(條例)라고 표현하고 있는데, 이는 부적절하다고 생각한다. 일본이 패전(敗戰) 후 미국의 요구로 지방자치를 실시하면서 지방자치를 폄하하여 조례라고 호칭한 것인데, 이를 우리가 그대로 따를 이유는 없다. 지방의회의 자치입법을 '지방법'으로 바꾸는 것이 바람직하다. 미국 뉴욕시(市)가 '지방법'(Local Law)으로 표기하는 것이 그 예인 것이다.

지방분권을 담보하고 유지하기 위해 지방분권형 헌법개정이 요구된다. 헌법 제1조3항을 "대한민국의 정부조직은 지방분권화한다."고 신설하여 지방분권 국가임을 명문화함이 바람직하다. 헌법에 규정할 사항은 다음과 같다.

- 지방자치단체의 종류
- 권력의 근원인 주민의 권리, 지방선거, 선거직의 임기
- 주민발안, 주민투표, 선거직 공무원 소환(Recall),
- 지방의회에 대한 주민의 청원권, 특별지방자치단체 설치 시 주민의견청취,
- 지방자치단체의 구역 변경 시 주민의견 존중
- 지방자치단체의 사무에 대한 자주적 결정권
- 지방의회의 자치입법권, 예산의결권, 과세자주권
- 자치행정권
- 지방자치단체에 대한 국가의 행정적 통제 금지
- 광역과 기초자치단체 상호간의 일체의 감독 금지
- 지방자치단체에 대한 국가의 권한 이양 시 해당 사무 관련 재원의 동시 이양 (국가예산 계상분 포함)
- 지방자치단체의 경비 증가를 수반하는 권한 부여·확대 시 재정지원 증액







이와 같은 지방분권과 주민참여에 관한 핵심적 사항들을 법률로 정하도록 하면 정치적 상황에 따라 지방분권화가 지체되거나 왜곡될 우려가 있으므로 프랑스처럼 아예 헌법에 규정할 필요가 있다.

우리나라는 중앙집권체제 속에서 지역 간 불균형이 심각한 수준에 이르렀다. 청년들은 일자리를 찾아 수도권으로 이동하고, 고령화된 지역은 활력을 잃어가며 지역경제가 쇠퇴하는 악순환에 빠졌다. 이미 5년 전 수도권 인구는 전국의 절반을 넘어섰고, 전국 228개 시·군·자치구 중 106개(46.5%)가 소멸위험지역이며, 36개는 소멸고위험지역으로 쇠퇴했다. 수도권과 비수도권 간의 격차는 경제력, 의료·문화시설 등 대부분의 영역에서 확대되어 국가의 지속가능한 성장을 위협하고 있다. 지방분권화와 지역균형발전은 더 이상 미룰 수 없는 절체절명의 과제다.

지역균형발전을 실천하려면 기업의 지방 이전과 투자를 유인해야 한다. 기업이 지방으로 이전하지 못하는 가장 큰 이유는 R&D 고급 인력의 부족이다. 지역에서 인재를 찾기 힘들다는 이유로 많은 기업은 경기도 판교 이남 입지를 하려고 않는다. 2019년 SK하이닉스의 반도체 클러스터 입지 경쟁이 대표적이다. 수도권인 경기도 용인과 비수도권의 경북 구미, 충북 청주, 충남 천안 등이 유치경쟁을 벌였고, 구미시는 토지 무상임대 외에 직원 사택, 수영장, 체육시설 제공 등 온갖 특혜 수준의 조건 제시와 시민단체들까지 나서서 맹렬하게 유치활동을 펼쳤으나, SK하이닉스는 부지 제공만 내세운 용인을 선택했다. 이는 다른 후보지에 비해 서울·수도권 각지에서 대중교통을 이용한 연구개발 인력 수급이 용이했기 때문이다. 게다가 서울 소재 대학과의 연계가 원활하고, 동북아 허브공항인 인천국제공항을 활용한 물류가 편리하다는 점이 결정적이었다. 2023년 5월 대한상공회의소가 수도권 기업 159개를 대상으로 조사한 결과, 61.7%가 본사와 사업장의 지방 이전을 고려하지 않는다고 답했다. 이들이 꼽은 지방 이전을 위한 정부 정책은 필요 인력의 원활한 공급(38.8%), 세제 혜택(23.5%), 재정지원(20.4%)이었다.

현 중앙집권체제에서 시·도가 지역경제를 활성화하려면 중앙정부의 승인을 받아야 할 사안이 지나치게 많다. 각 지역은 고유의 역사·문화, 자연환경, 산업 기반 등을 분석해 경쟁력이 높은 분야에 집중하고 이를 브랜드화해야 한다. 민간자본의 유입, 기업 유치, 지역 특성에 맞는 일자리 창출, 지역 대학과 기업 간의 산학협력



활성화, 지역 맞춤형 인재 양성, 기술개발 촉진 등이 필요하다. 특정 분야의 연구소 유치와 관련 기업들의 공동연구 클러스터 조성이 그 예이다. 교육기관의 확충, 특성화된 교육프로그램 개발, 우수교원 확보가 필요하고, 돌봄 서비스 확충을 통해 아이 키우기 좋은 환경도 조성해야 한다. 응급의료 시스템을 확충하고 전문의료진 유치를 통해 의료서비스의 질을 높여야 한다. 그 밖에 문화시설의 확충, 쾌적한 주거환경 조성도 필요하다. 인프라가 잘 갖춰져야 청년층의 수도권 유출을 막고, 인구 유입이 늘어나 지역경제를 활성화하는 선순환 구조가 만들어질 것이며, 기업이 지방으로 이전하려 할 것이다. 지역주민들의 삶의 질을 향상시키고, 지역에서의 삶이 행복하다고 느끼도록 여건을 조성해야 한다. 중앙정부-지방자치단체-민간 간의 긴밀한 네트워크를 구축하고, 지역이 유연하게 변화하고 적응할 수 있도록 정책 시스템과 인프라를 지속적으로 업데이트해야 한다. 이러한 과제들을 추진하려면 시·도는 막대한 투자를 해야 하고, 기업에 대한 재정지원도 필요하다.

그러나 현재 시·도는 독자적으로 처리할 권한도, 이를 떠받칠 재정력도 부족하다. 지역경제 활성화에 관한 지방자치단체의 권한은 사업기획과 정부부처 사업에 대한 예산 매칭 정도에 국한되어 있다. 지방으로 유치할 기업의 입지 선정, 의료·문화시설 설치, 인프라 구축 등에 일일이 관계부처장관의 승인을 받아야 하고, 대중교통망 개선, 화물 수출입을 위한 공항이용의 편의 제공 등도 중앙 각 부처의 소관이라 시·도 권한 밖이다. 노동시장 환경과 일자리 수요 변화에 적극 대응하려면 시·도의 주도적 역할이 요구되지만 권한이 뒷받침되지 않는다. 대규모 인프라 위주의 국토-공간정책을 시·도 주도로 추진하기 어렵고, 각 지역의 인구, 산업,





특성에 맞는 직업훈련, 창업지원, 고용서비스 등 노동정책을 수행하기도 쉽지 않다. 2024년 기준 국세 대비 지방세 비중은 23.2%, 예산규모는 45.0%에 그쳐 지역경제 활성화를 위한 지방재정은 턱없이 부족하다. 제한된 권한과 재정으로는 이러한 광범위한 업무를 자주적으로 처리하기 어렵다.

이제는 발상의 전환이 필요하다. 앞서 말한 '기초자치단체 우선의 원칙'과 '보충성의 원칙'에 따라 공공사무를 기초-광역-국가 순으로 상향적(上向的)으로 배분하면, 지역경제의 활성화는 기초자치단체인 시·군·자치구가 처리하기 곤란하므로 광역자치단체인 시·도가 보충적으로 독자적으로 처리해야 한다. 중앙정부는 이에 관여하거나 통제·감독을 해서는 안 된다. 지역 일자리정책 등 지역경제 활성화에 관련된 법령을 전면 재정비해 중앙부처의 인·허가, 승인 규정을 모두 삭제해야 한다. 조세법을 전부 개정하여 공공사무 배분에 맞게 지방자치단체와 국가 간에 세목(稅目)을 재배분하고, 지역경제 활성화에 필요한 국가 재정지원을 확대해야 한다. 중앙정부는 지방자치단체에 대한 통제·감독 대신 비(非)권력적 권고와 정보제공(advice and information)에 집중해야 한다.

이러한 지방분권화가 이루어진다면 시·도는 지역경제 활성화에 관한 배타적 권한을 갖고 중앙정부의 승인이나 감독 없이 자주적으로 결정·집행할 수 있게 될 것이다. 민간기업의 지방 유치와 투자 유인정책을 전개하고, 부지 제공, 보조금 지원, 지방세 감면 등의 인센티브는 물론, 기업의 애로를 해소하는 '원스톱 행정서비스'도 제공할 수 있을 것이다.

최근 논의되는 시·도통합과 메가시티 구상은 광역자치단체의 규모를 키워 수도권에 대응하는 경쟁력을 높인다는 점에서 바람직하다. 구미(歐美) 제국에서도 다극체제의 도시권(Métropole)을 구상하고 있다. 프랑스의 엑스 마르세이유(Aix Marseille) 대도시권, 독일의 함부르크(Hamburg) 대도시권, 스페인의 헌법상 자치공동체(Comunidad Autónoma)인 바르셀로나(Barcelona) 대도시권이 그 예다. 통합된 초광역권 자치단체가 앞서 언급한 권한을 갖게 된다면 지역균형발전이란 막중한 과제를 추진하는데 더욱 효과적일 것이다. 민선 지방자치 30년을 맞는 올해가 지방분권화를 실현하고, 지속가능한 지역균형발전을 이루는 원년이 되기를 기대한다.

II

# 바람직한 지방재정 미래를 위한 새 정부의 국정 방향



손희준
청주대학교 교수

SPOTLIGHT



## 1. 서언

전혀 예기치 못한 계엄령 선포에 따른 윤석열 대통령의 탄핵으로 2025년 6월 3일 대선을 통해 이재명 정부가 탄생하였다. 이에 따라 대통령직인수위원회도 없이 국정기획위원회가 새 정부의 국정 방향과 과제를 제시하였지만, “지방분권 및 균형발전” 관련 국정 목표는 과거 진보 정권에 비해 뚜렷하지 않고, 지방재정 관련 내용은 매우 빈약한 실정이다(국정기획위원회, 2025).

특히 이재명 대통령은 기초와 광역의 단체장까지 역임한 경력이 있어 이를 지켜보는 전문가들은 오히려 지방분권과 균형발전에 대한 의지가 박약한 것이 아닌가하는 의구심도 가지고 있다. 최근 미국의 관세 압박과 고질적인 ‘저출생 고령화’ 추세는 더욱 고착되고 있어, 국내·외 상황이 매우 불안정하며 예측 가능성이 크게 낮아져, 새 정부의 재정 운용에 커다란 장애가 될 것이기 때문이다. 그러나 위기는 기회가 될 수 있어, 과거와 달리 지방은 지방의 문제에 더 천착하고 중앙은 지방에 대한 관리와 통제보다는 국제적인 문제에 집중하는 것이 오히려 국가경쟁력을 확보하는 지름길임을 인식할 필요가 있다. 더 이상 중앙이 지방에 시시콜콜 간섭하고 상대적인 우월감으로 힐난하기보다는 지방이 스스로 지역의 성장잠재력을 끌어 올리고 주민들 역시 주인의식을 갖고 더 적극적으로 참여하고 책임지도록 하는 것이야말로 선진국으로 도약하는 길이다.

따라서 지방자치 재도입 이후 지방재정의 현주소를 확인하여 미래의 보다 바람직한 지방재정을 위한 새 정부의 국정방향을 제시해 보고자 한다.

## 2. 지방재정의 과거와 현재

### 1. 규모와 형식 위주의 성장

지난 30년 동안 지방재정은 규모와 형식 면에서 엄청난 성과를 나타냈는데, 국민소득과 국가재정의 증가율을 능가할 정도로 증가하였다.

예를 들면 1991년 지방재정의 총세입 순계는 19조 9,035억 원이던 것이 2025년 326조 149억 원으로 무려 16.4배나 증가하였고, 정부예산 677조 원과 비교하면 48%에 달하는 규모이다. 이러한 지방재정 규모 증가에 대해 국가재정 당국은 재정의 여력이 없는 상황에도 지방은 항상 돈이 없다면서도 재정을 방만하게 운용하고 있으며, 호화청사와 박물관, 미술관 및 일회성 축제와 행사 일변도의 '쓰고 보자'는 낭비 풍조가 팽배해 있다고 비판하기도 한다.

〈표 1〉
지방재정 세입예산
(일반회계+특별회계)
순계추이

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 | 2015 | 2019 | 2021 | 2023 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 합 계 | 199,035 (100.0) | 366,671 (100.0) | 537,724 (100.0) | 781,425 (100.0) | 1,119,864 (100.0) | 1,410,392 (100.0) | 1,732,590 (100.0) | 2,310,152 (100.0) | 2,630,917 (100.0) | 3,054,109 (100.0) | 3,260,149 (100.0) |
| 지방세 | 80,350 (40.4) | 153,169 (41.8) | 185,685 (34.5) | 288,165 (36.9) | 380,732 (34.0) | 497,434 (35.3) | 594,523 (34.3) | 818,267 (35.4) | 926,047 (35.2) | 1,152,644 (37.7) | 1,150,667 (35.3) |
| 세외 수입 | 60,716 (30.5) | 90,324 (24.6) | 157,593 (29.3) | 200,363 (25.6) | 278,509 (24.9) | 296,349 (21.0) | 356,094 (20.5) | 471,945 (20.4) | 452,216 (17.2) | 459,752 (15.0) | 541,356 (16.6) |
| 지방 교부세 | 34,524 (17.3) | 56,713 (15.5) | 69,187 (12.9) | 115,196 (14.7) | 214,083 (19.1) | 274,085 (19.4) | 315,849 (18.2) | 432,954 (18.7) | 492,632 (18.7) | 634.905 (20.7) | 616,731 (18.9) |
| 지방 양여금 | 5,570 (2.8) | 18,701 (5.1) | 29,061 (5.4) | 48,504 (6.2) | - | - | - | - | - | - | - |
| 보조금 | 17,875 (9.0) | 32,189 (8.8) | 78,912 (8.5) | 106,663 (13.6) | 211,590 (18.9) | 305,528 (21.7) | 417,917 (24.1) | 549,698 (23.8) | 694,581 (26.4) | 777,973 (25.5) | 892,186 (27.3) |
| 지방채 | - | 15,575 (4.2) | 17,286 (2.6) | 22,639 (2.9) | 34,950 (3.1) | 36,996 (2.6) | 48,207 (2.8) | 37,287 (1.6) | 65,442 (2.5) | 28,836 (0.9) | 59,209 (1.8) |

주: 1) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.
2) 2014년부터 항목변경에 따른 보전수입 등 내부거래를 세외수입에 합산.
자료 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각 연도.

그러나 이런 지방재정 규모 확대의 구조를 보면, 지방세 등 자체 재원의 증가보다는 보조금 수입이 1991년 1조 7,875억 원으로 9.0%이던 것이 전체의 27.3%에 달하는 89조 2,186억 원으로 50배 정도로 급증해 지방재정은 '보조금 정치(pork barrel politics)'의 전용 창구로 전락했다고 해도 과언이 아니다.

### 2. 자율과 책임보다는 의존성의 강화

지방재정의 자율성을 가늠하는 재정자립도 추이를 보면, 1991년 66.4%이던 것이 2014년에 계산 방식을 변경했지만[1], 과거의 산식을 적용하더라도 2025년

1) 2014년부터 자체재원인 세외수입의 잉여금과 이월금 등을 '보전수입 및 내부거래 등' 별도의 예산과목으로 분리함으로써 과거에 비해 재정자립도가 낮아졌다(손희준, 2019a).





〈표 2〉
지방재정자립도 추이

48.6%로 지속적으로 낮아지고 있다. 이는 결국 지방자치를 할수록 재정의 자율과 책임보다는 의존성이 점점 가속화되는 것으로 지방은 필수적인 세입의 절반 이상을 중앙의 보조금과 지방교부세 등 의존재원을 통해 충당하고 있다는 것을 의미한다.

| 연도 | 1991 | 1995 | 2001 | 2005 | 2009 | 2013 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 | 2022 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 평 균 | 66.4 | 63.5 | 57.6 | 56.2 | 53.6 | 51.1 | 44.8 (50.3) | 44.6 (52.5) | 46.8 (53.4) | 45.2 (50.4) | 45.3 (49.9) | 43.3 (48.6) | 43.2 (48.6) |
| 특광역시 | 98.3 | 97.3 | 82.9 | 80.3 | 72.7 | 66.8 | 61.5 | 62.3 | 62.1 | 58.2 | 57.9 | 55.6 | 54.3 |
| 도 | 45.1 | 46.7 | 35.6 | 36.6 | 33.3 | 34.1 | 29 | 31.9 | 34.2 | 36 | 37.5 | 33.7 | 33.8 |
| 시 | 71.5 | 53.7 | 43.4 | 40.6 | 40.7 | 36.8 | 31.7 | 32.1 | 32.3 | 29.1 | 27.9 | 26.8 | 26.7 |
| 군 | 27.3 | 23.8 | 18.1 | 16.5 | 17.8 | 16.1 | 11.4 | 12 | 12.2 | 12.5 | 11.6 | 12.2 | 12.3 |
| 자치구 | 50 | 54.3 | 45 | 44.3 | 37.3 | 33.9 | 27.2 | 26 | 24.7 | 23.8 | 23.9 | 22.1 | 21.8 |

주: 일반회계 당초 예산(순계) 기준이며, 괄호 안의 수치는 2014년 개편 전 기준
자료 행정안전부, 매연도.

특히 기초의 재정자립도는 더욱 심해 군(郡)의 경우는 1991년 27.3%이던 것이 2001년부터 10%대로 떨어져 현재는 12.3%에 불과해 세입의 90% 정도를 외부재원으로 충당하고 있다. 결국 지방재정의 외형은 커졌지만 돈을 쓰기에만 급급한 실정이다. 결국 지난 30년 동안 지방자치를 한 것이 아니라, 지방타치(地方他治) 또는 중앙정부의 대행(代行) 체제가 더욱 강화되었다고 볼 수도 있다.

### 3. 대규모 복지보조사업의 부담 압박

무상보육 대란으로 알려진 2013년 박근혜 정부의 누리과정 통합 및 기초연금 확대 등 대규모 현금성 복지사업에 대한 지방비 부담액(matching)은 지방 세출의 압박요인으로 작용하고 있으며(손희준, 2019b), 이는 기능별 세출의 사회복지 비중이 2009년 29조 1,648억 원 18.6%이던 것이 2025년 110조 1,592억 원으로 전체 세출의 33.8%를 차지할 정도로 급증하였다.



〈표 3〉
기능별 지방세출
예산순계
(일반회계+특별회계) 추이

물론 지방정부 자체의 핵심 기능이 주민들의 복리 증진임은 자명하지만, 중앙정부가 일방적으로 각종 선거에서의 득표전략으로 남발하는 과도한 복지정책으로 인해 보조금이 급증하고, 이에 대해 지방은 약 30% 이상의 재원을 지방비부담액으로 징발당하는 현상은 결코 지방자치의 원리에 부합하지 않고, 오히려 중복 지원과 재정낭비의 요인으로 작용한다.

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 2009년(최종) | 2015년 | 2019년 | 2023년 | 2025년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 합 계 | 1,567,028<br>(100.0) | 1,732,590<br>(100.0) | 2,310,152<br>(100.0) | 3,054,109<br>(100.0) | 3,260,149<br>(100.0) |
| 일반공공행정 | 118,293<br>(7.5) | 142,136<br>(8.2) | 125,331<br>(5.4) | 166,086<br>(5.4) | 175,422<br>(5.4) |
| 공공질서 및 안전 | 26,516<br>(1.6) | 30,438<br>(1.8) | 40,336<br>(1.7) | 58,568<br>(1.9) | 63,930<br>(2.0) |
| 교 육 | 83,366<br>(5.3) | 101,299<br>(5.8) | 134,422<br>(5.8) | 161,886<br>(5.3) | 170,160<br>(5.2) |
| 문화 및 관광 | 83,535<br>(5.3) | 86,489<br>(5.0) | 110,233<br>(4.8) | 142,778<br>(4.7) | 156,221<br>(4.8) |
| 환 경 | 168,942<br>(10.7) | 170,868<br>(9.9) | 226,708<br>(9.8) | 293,022<br>(9.6) | 308,248<br>(9.5) |
| 사회복지 | **291,648<br>(18.6)** | **440,629<br>(25.4)** | **661,588<br>(28.6)** | **963,192<br>(31.5)** | **1,101,592<br>(33.8)** |
| 보 건 | 24,264<br>(1.5) | 26,935<br>(1.6) | 37,002<br>(1.6) | 53,674<br>(1.8) | 58,566<br>(1.8) |
| 농림해양수산 | 109,547<br>(6.9) | 114,575<br>(6.6) | 141,542<br>(6.1) | 203,673<br>(6.7) | 212,057<br>(6.5) |
| 산업·중소기업 및 에너지 | 41,631<br>(2.6) | 32,439<br>(1.9) | 48,202<br>(2.1) | 83,312<br>(2.7) | 84,799<br>(2.6) |
| 교통 및 물류 | 220,058<br>(14.0) | 156,332<br>(9.0) | 190,101<br>(8.2) | 246,100<br>(8.1) | 249,430<br>(7.7) |
| 국토 및 지역개발 | 166,516<br>(10.6) | 114,570<br>(6.6) | 165,482<br>(7.2) | 171,657<br>(5.6) | 165,462<br>(5.1) |
| 과학기술 | 7,670<br>(0.4) | 5,426<br>(0.3) | 5,601<br>(0.2) | 3,824<br>(0.1) | 4,383<br>(0.1) |
| 예비비 | 19,841<br>(1.2) | 34,180<br>(2.0) | 56,047<br>(2.4) | 46,423<br>(1.5) | 31,378<br>(1.0) |
| 기 타[1] | 205,193<br>(13.0) | 276,273<br>(16.0) | 367,556<br>(15.9) | 459,914<br>(15.1) | 478,502<br>(14.7) |

자료 행정안전부, 매년도.
주: 1) 기타는 2024년부터 인력운영비와 기본경비 등을 합산하여 분류하고 있음.







## 3. 새 정부의 지방재정 국정 방향

### 1. 기본방향 : 재정 자율성과 책임성 강화

과거 정부들에 의한 재정분권으로 인해 재원의 확충과 다양한 재정조정 제도가 도입되었으나, 한시적이거나 구조적이기보다는 임기응변적이고 부분적이었다.

따라서 새 정부는 보다 근본적으로 지방정부가 적정한 수준만큼은 "재정적으로 자립(自立)"할 수 있도록 국세의 일부를 공동세(共同稅)로 도입하는 등 획기적인 조세체계의 개편을 모색해야 한다. 이를 통해 중앙과 지방의 대립과 갈등구조를 탈피하여, 중앙과 지방이 협력하고 연계할 수 있는 상생구조를 구축하고, 광역과 기초 역시 협력과 협치를 통한 지역간 재정책임 구조를 형성해야 한다. 예를 들어, 지방은 주민의 삶과 생활을 책임질 수 있도록, 보다 soft한 인적 지원 영역을 담당하고, 중앙은 국민으로서의 최저 기본적인 서비스(national minimum)를 보장하기 위한 사회간접자본(SOC)이나 광역 교통·공간 시설 확충 등 지방이 할 수 없는 hard한 영역을 담당하도록 한다.

### 2. 대규모 국고보조사업 개편 및 재정조정제도의 개선

미래지향적인 정부혁신의 본질은 과도한 중앙정부의 지방정부에 대한 간섭과 통제를 근절하고 중앙부처의 핵심기능에 집중하게 하는 것이다. 이를 위해서는 대규모 국고보조사업뿐만 아니라, 무분별한 공모사업을 전수 조사하여 과감히 폐지하거나 지방의 포괄보조사업(block grants)으로 개편해야 한다. 이를 위해서는

개별 부처의 시각이나 관점이 아니라 사업을 집행하는 지방이 주도적이어야 한다. 관련하여 중앙예산기관인 기획재정부의 조직개편 역시 지켜봐야 할 것이다.

동시에 수도권과 비수도권의 개발 격차에 대한 재정조정은 반드시 필요하다. 그러나 현재 중첩적으로 적용되어 있는 형평화 기능은 제도의 근본 목적을 고려하여 폐지하거나 통합되어야 한다. 무엇보다 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합을 통한 지방재정과 지방교육재정의 칸막이를 제거해야 한다(손희준, 2025). 또한 재정분권에 의한 전환사업보전계정(~2026년)과 지역상생발전기금(~2029년), 지방소멸대응기금(~2031년) 등 한시적인 제도는 근본적으로 개편해야 한다.

### 3. 지방세다운 지방세제 개편

현행 지방세는 단순히 '지방이 부과·징수하는 국세다'라는 자조(自嘲) 섞인 비판을 인식하여 지방의 근간 재원으로서 지방세로서의 지방세 기능과 역할을 강조해서 광역과 기초간 세목 할당도 동시에 고려해야 한다. 실제 지방세로 자체 인건비(人件費)를 충당하지 못하는 단체가 2025년 105개로 전체의 43.2%이며, 특히 군(郡)의 경우는 전체의 81.7%로 이는 지방세가 결코 지방세가 아니라는 것을 입증하는 것이다.







따라서 현행 광역과 기초 간 지방세 할당을 기초정부 중심으로 개편하여, '보충성의 원리'가 작동하면서 주민에 대한 재정 책임을 확보할 수 있는 방향으로 지방세를 개편하고, 국세의 일부는 공동세(共同稅) 형식으로 적극 활용하여, 지방세의 비율을 높여 지방의 재정 안정성을 확보하고, 다음 중앙정부의 재원을 확충하는 방식으로 이루어져야 한다.

## Ⅳ. 결어

가장 시급한 문제는 복잡하게 얽혀있는 지방재정의 개선(What: 개혁대상)을 누가(Who: 개혁주체) 담당하여, 어떻게(How: 개혁방법론), 언제까지(When: 개혁시기) 제대로 추진할 것인가이다. 그러나 이처럼 중차대한 문제를 새 정부는 천재일우(千載一遇)의 기회로 삼아 지방재정을 바로잡아 결국에는 대한민국이 더욱 발전하고 성장할 수 있는 지름길임을 인식하여 제대로 추진하기를 희망하며 동시에 기대한다.

무엇보다 이재명 정부의 지방재정 제도개혁은 단순히 지방의 문제를 개선하는 것이 아니라, 대한민국이 직면한 중앙과 지방 간 정부간 재정관계를 개혁하여, 전 세계에서 모범이 될 미래지향적인 '협력적 재정관계(cooperative fiscal relationship)'의 새로운 패러다임을 구축하는 길임을 인식해야 하며, 이에 대해 관련 학계와 전문가들도 더 큰 지지와 후원을 보낼 것이다.


**참고 문헌**

손희준 (2025), "지방교육재정의 문제점과 개선방안", 청주대 사회과학연구소, 「한국사회과학연구」, 제46권 2호.
----- (2019a), 「새 지방재정학」, 대영문화사.
----- (2019b), "지방자치단체의 세출추이 분석", 청주대 사회과학연구소, 「한국사회과학연구」, 제40권 2호.
국정기획위원회 (2025. 8), 국정운영 5개년 계획.
행정안전부, 지방자치단체 예산 및 기금 개요. 매연도.

III

# 지방재정에 대한 진단과 미래의 청사진



라휘문
성결대학교 교수

SPOTLIGHT



## 1. 들어가는말

사회적 약자의 입장에서 정의와 민주주의를 이야기하는 대표적인 정치철학자 중 한 명인 아이리스 매리언 영(Young, Iris Marion)은 차이의 정치와 정의(Justice and the politics of difference)라는 저서를 통하여 정의로운 사회가 무엇인지에 대해 이야기하고 있다. 그녀에 의하면 정의로운 사회는 개인이 자신의 고유성과 개별성을 자유롭게 표현하고 의견을 제시할 수 있는 사회, 누군가에게 지배당하지 않고 살아갈 수 있는 사회로서 억압과 지배가 없는 사회이다. 그녀는 정의로운 사회로 나가기 위해서는 집단 간 차이가 인정되고 차이가 있는 집단들이 공존 및 공생할 수 있도록 적극적 차별시정정책이 만들어져야 한다고 주장하고 있다.

지방자치제는 지역의 문제를 주민 스스로 또는 대표자를 선출하여 자기부담에 의하여 처리하는 것을 말한다. 그런데 주민이 해결하여야 할 지역의 문제가 지역별로 다르고, 문제를 해결하기 위하여 선출하는 주민의 대표자 역시 정치색, 역량 등 다양한 측면에서 차이가 있다. 이러한 여건하에서 지방자치제의 운영주체 중 하나인 지방정부를 동일한 원칙, 규칙, 기준에 따라 취급하는 것이 바람직한지에 대해서는 의문이 있다. 즉, 모든 지방정부에게 획일적인 기준을 적용할 경우 각기 다른 지역의 문제가 해소될 것으로 보이지는 않는다. 이는 지방정부가 자율성을 가져야 하는 근거가 될 것이다.

한국의 지방자치제는 재실시된 지 30년이 넘었다. 2025년은 1991년에 실시된 지방의회 의원선거를 기준으로 하면 34년, 1995년에 실시된 지방정부의 장 선거를

기준으로 하면 30년의 경험을 가지게 되는 해이다. 30년이라는 기간은 1세대를 의미한다는 사실에서 알 수 있는 것처럼 짧지 않은 기간이다. 30년이라는 기간 동안 지방자치제의 핵심요소인 지방행정과 지방재정 등은 다양한 변화를 하였다.

2025년은 새로운 정부가 출범한 해이다. 2025년 6월 4일 이재명정부가 출범한 것이다. 이재명정부의 출범과 함께 국정기획위원회는 대통령 공약과 각 부처의 업무보고를 종합하여 국정과제를 도출하고 있다. 이재명정부가 지향하는 미래의 청사진을 그리는 작업을 하는 것이다. 1세대의 경험을 통해 드러난 지방행정과 지방재정 분야를 진단하고 쟁점을 도출한 후 나아갈 새로운 방향을 설계하여 새로운 정부의 출범과 함께 새롭게 그려지고 있는 이재명정부의 미래 청사진에 반영하기 위한 작업이 필요한 시기가 되었다.

이러한 점을 배경으로 본 고에서는 지방재정의 과거와 현재를 진단하고 미래의 지방재정 청사진을 제안하고자 한다. 특히, 새롭게 출범한 이재명정부에서 추진하였으면 하는 지방재정의 방향을 제안하고자 한다.

## 2. 지방재정, 무엇이 문제인가?

지방재정은 학자에 따라 조금씩 다르게 이야기할 수 있지만 일반적으로 지방자치제의 실시목적인 지역주민의 복리증진 또는 지역발전을 위하여 필요하다고 인정될 때 이를 위하여 필요한 소요재원을 지역 내·외로부터 확보한 후 지출 또는 집행하는 일련의 공경제적 활동과정을 의미한다(라휘문,





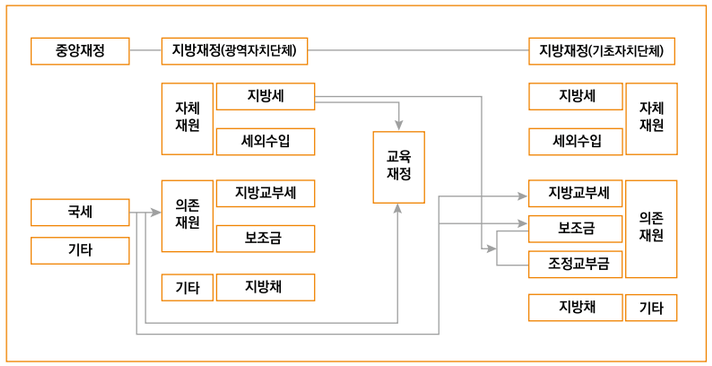




2021: 17)고 볼 수 있다. 지방재정이 지역주민의 복리증진 또는 지역발전을 위한 재원의 확보와 지출이라고 한다면 지방재정체계에는 지역별로 직면하고 있는 여건의 차이가 반영되어야 한다. 지역이 가지고 있는 다양성·차이를 존중하면서 주민의 복리증진과 지역발전을 도모하기 위해서는 자율적인 지방재정의 운영이 가능해야 할 것이다. 즉, 지방재정의 자율성이 높아야 지역별 차이를 반영하면서 지방자치제의 실시목적을 달성할 수 있다는 것이다.

그러면 한국의 지방재정은 지역의 다양성과 차이를 반영할 수 있도록 설계되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 한국의 지방재정체계는 <그림 1>, <표 1>에서 보는 것처럼 구성되어 있다. 지방재정체계를 하나의 기계로 간주한다고 하면 복잡하게 얽혀있는 구조라는 것을 알 수 있다. 각 부속품들이 복잡하게 연결되어 있기 때문에 하나의 부속품에 문제가 생기면 다른 부속품에 영향을 미치게 되어 결국에는 물건을 생산할 수 없게 되는 구조이다. 예를 들면 국세 징수액이 감소하면 지방정부에게 이전되는 지방교부세(보통교부세)와 교육재정(지방교육재정교부금)이 감소된다는 것이다. 또한 광역지방정부가 거두어 들이는 지방세가 감소하면 기초지방정부로 이전되는 조정교부금이 감소되는 구조로 설계되어 있다는 것이다.

〈그림 1〉
한국의 지방재정체계



〈표 1〉
정부간 재정관계

| 구분 | | | 세 목 | 정부 간 세원이전 |
|---|---|---|---|---|
| 국세 (14개) | 내국세 | 직접세 | 소득세<br>법인세<br>상속세<br>증여세 | 19.24% 지방교부세<br>(20.79% 지방교육재정교부금)<br>부가세의 25.3%: 지방소비세<br>담배 개별소비세 45%: 소방안전교부세 |
| | | 간접세 | 부가가치세<br>인지세<br>증권거래세<br>개별소비세 | |
| | | | 주 세 | 100% 균특회계 |
| | 목적세 | | 농어촌특별세<br>교통에너지환경세 | - |
| | | | 종합부동산세 | 100% 부동산교부세 |
| | | | (교육세) | 100% 지방교육재정교부금 |
| | 대 외 | | 관 세 | - |
| 지방세 (11개) | 도세 | 보통세 | 취득세<br>등록면허세<br>레저세<br>지방소비세 | 3.6% 교육비특별회계<br>(서울: 10%, 광역시 및 경기도: 5%) |
| | | 목적세 | 지역자원시설세 | - |
| | | | (지방교육세) | 100% 지방교육재정교부금 |
| | 시군세 | 보통세 | 주민세<br>지방소득세<br>재산세<br>자동차세 | - |
| | | | (담배소비세) | 45% 지방교육비특별회계 |

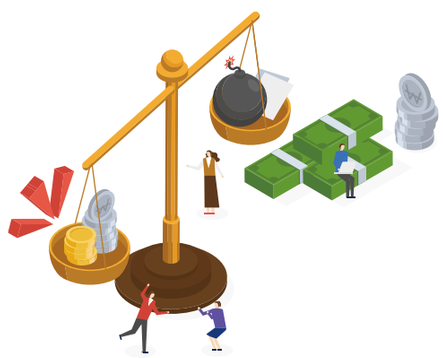
복잡하게 연계되어 있는 지방재정체계가 문제를 유발하지 않으면서 지방자치제를 도입한 목적인 주민의 복리증진과 지역발전을 도모할 수 있도록 하려면 지방재정체계를 구성하고 있는 각각의 제도들이 정상적으로 작동되어야 할 것이다. 이를 위해서는 각 제도들의 설치 목적을 달성할 수 있도록 설계되어 있어야 할 것이다. 지방세는 지방세 역할을 수행할 수 있도록 설계되어야 하고 지방교부세는 지방교부세의 역할을 달성할 수 있도록 만들어져야 한다는 것이다.

한국의 지방재정체계를 구성하고 있는 각 제도들은 제 역할을 다할 수 있도록 설계되어 있는지를 살펴보자. 먼저 자체재원에 대해 살펴보면 지방세는 지방정부가 일정한 재원을 조달하여 재정지출에 충당하기 위해 지방정부의 과세권에 근거하여 관할구역내의 주민, 재산 또는 수익 기타 특정행위에 대하여 특정한 개별적 보상 없이 강제적으로 부과·징수하는 재화(이희봉, 2011: 361)이다. 지방세는 지방정부들이 자율적으로 사용할 수 있는 재원이고, 조세가격(조세부담)의 역할을 통해서 주민들의 책임성을 확보할 수 있도록 하는 수단이라는 점에서 지방재정체계 내에서 중요한 역할을 담당하고 있다(라휘문, 2021: 139). 이를





위해서는 지방정부에게 부과징수에 대한 자율성을 보장하여야 한다. 그러나 한국은 「대한민국헌법」 제59조에 제시되어 있는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 세목, 세율, 과표를 중앙정부가 결정하고 있다. 이는 지방정부가 지방세에 대한 자율성을 가지고 있지 않다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 지방세의 중요한 역할, 즉 조세가격(조세부담)의 역할을 통해서 주민들의 책임성을 확보할 수 있도록 하는 수단으로서의 역할을 수행할 수 없게 된다. 또한 지방세는 지방세로서의 역할을 수행하여야 하는데 지방소비세와 같은 세목은 지방교부세와 같은 지방정부간 형평화 기능을 수행하기도 한다. 지방세가 지방세답지 않다는 것이다. 또한 지방세외수입은 조례에 의하여 부과징수할 수 있기 때문에 조세법률주의를 채택하고 있는 지방세에 비해 자율성을 보유하고 있으나 세외수입의 항목 중 상당부분은 각종 법률에 근거를 두고 있어 중앙정부가 결정하는 구조라고 볼 수 있다. 이 역시 지방정부의 자율성이 높다고 보여지지는 않는다. 그리고 지방세와 세외수입의 규모가 전체 지방재정에서 차지하는 비중이 그리 높지 않다는 문제가 있다. 2025년 당초예산 기준으로 볼 때 자체재원의 비중은 44.7%의 수준이고 의존재원이 46.3%로 더 높은 수준으로 설계되어 있다. 지방정부가 자율성을 가지고 주민의 복리증진과 지역발전을 도모하려면 자체재원의 비중이 높아져야 할 것이다.



중앙정부가 지방정부에 이전하는 재원에는 지방교부세, 보조금, 균형발전특별회계 등이 있다. 중앙정부의 지방정부 이전재원은 지방정부간 경제력의 차이 등으로 인한 재정상의 불균형을 완화하여 국가 전체적으로 재정운영의 효율성을 제고하려는 목적을 가지고 있는 재원이다. 이중에서 지방교부세(보통교부세)는 지방정부의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 하기 위하여 운영하는 제도이다. 지방교부세는 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 부족분 중 일정부분을 교부하는 제도이다. 따라서 지방재정이 부유한 지방정부는 기준재정수입액이 클 것이기 때문에 더 적은 교부가 이루어질 것이고 열악한 지방정부에게는 더 많은 교부가 이루어지는 구조이다. 지방교부세가 지방정부간 경제력의 차이 등으로 인한 재정상의 불균형을 완화하기 위해서는 충분한 수준의 지방교부세규모를 확보할 수 있어야 할 것이다. 그러나 지방교부세(보통교부세) 총액이 재정부족액을 완전히 충족시키지는 못하고 있다. 이는 2025년 기준 조정률이 72.17%라는 사실에서 알 수 있다. 이는 재정부족액을 100% 보전할 수 없기 때문에

조정하였다는 것을 의미한다. 지방정부간 재정력 격차를 해소하기 위해서는 조정률의 상향조정이 필요할 것이다.

보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로서 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등이 있다. 한국의 지방재정에서 보조금이 차지하는 규모는 2025년 순계 기준 27.4%이다. 보조금은 용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용하고 있고, 보조사업은 국비와 지방비가 일정 수준으로 분담되어 있다. 따라서 재정여건이 열악한 지방정부는 보조사업에 대한 부담으로 인해 지방정부 자체사업을 추진하지 못하는 경우도 존재할 수 있다. 이는 지방정부의 재정자율성을 저하시키는 요인이라고 볼 수 있다.

균형발전특별회계는 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전 관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 체계적으로 추진하고, 지역사업의 수요자인 지방정부의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전정책을 효과적으로 지원하기 위하여 2005년에 신설되었다. 균형발전특별회계는 제주계정과 세종계정을 제외하면 지역자율계정과 지역지원계정으로 구분되어 운영되고 있다. 지역자율계정은 사업을 제시한 후 지방정부가 자체적으로 사업계획을 수립하여 신청하는 방식으로 운영되고 있기 때문에 지방정부의 자율성이 비교적 크다고 볼 수 있다. 반면 지역지원계정은 광역협력권 사업 등과 같이 특정화되어 있는 사업을 지원하는 방식이다. 지방정부의 자율성을 높이기 위해서는 지역자율계정의 비중이 높아야 할 것이다. 그러나 2025년 현재 지역자율계정과 지역지원계정의 비중은 25% : 75%이다. 균형발전특별회계의 도입목적을 달성하면서 지방정부의 자율성을 확대하기 위해서는 지역자율계정의 비율이 높아져야 할 것이다.

## 3. 지방재정, 어디로 가야 하는가?

한국의 지방재정체계는 복잡한 기계장치와 같이 작동하고 있다. 하나의 부속품이 제 기능을 다하지 못할 경우 정상적으로 작동할 수 없는 구조이다. 한국의 지방재정체계를 진단해볼 결과 다음과 같은 쟁점을 도출할 수 있었다. 첫째, 한국의 지방재정체계는 필요한 구성요소들을 갖추고 있는 것으로 보인다. 따라서 무리하게 별도의 제도들을 도입하기 위한 노력에 많은 시간을 낭비할 필요는 없는 것으로 보인다. 둘째, 자체재원과 의존재원의 비중을 보면 자체재원의 비중이 더 작은 것으로 나타난다. 또한 지방세와 세외수입의 자율성이 높지 않은 구조로 설계되어 있다. 지방세는 조세법률주의에 의하여 제약되고 지방세외수입은 각종 법률에 귀속된다. 그리고 지방세 중 일부세목은 지방세의 역할이 아니라 지방재정조정제도의 역할을 수행하고 있기도 하다. 이러한 점들은 지방정부의 자율성을 제약하는 요인으로 작용한다. 셋째, 의존재원 역시 제 기능을 다하고 있지는 않은 것으로 보인다. 보통교부세는 낮은 조정률로 인해 지방정부간 재정격차를 시정하는데 한계가 있고, 보조금은 특정재원이라 용도가 정해져 있으면서 지방비부담이 필요하기 때문에 지방재정에 부담을 줄 수 있다. 그리고 균형발전특별회계는 자율성을 가지고 있는 지역자율계정의 비중이 지역지원계정에 비해 매우 낮게 설계되어 있다.

이러한 점을 토대로 하면 다음과 같은 방향으로 지방재정이 재설계될 필요가 있을 것이다. 첫째, 지방정부가 과세자주권을 확보할 수 있도록 조례에 의한 세목신설, 과표 및 세율을 결정할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 또한 지방세는 지방세의 역할인 조세가격역할을 수행할 수 있도록 재설계되어야 한다. 둘째, 국세의 지방세 이양을 통하여 자체재원의 규모를 확대할 필요가 있을 것이다. 셋째, 지방교부세의 조정률을 높일 수 있도록 지방교부세 법정률을 상향조정할 필요가 있을 것이다. 넷째, 보조금은 특정목적을 수행하는 방식에서 포괄보조를 확대하는 방식으로 전환이 필요하다. 다섯째, 균형발전특별회계는 지역자율계정의 비중을 확대하는 방향으로의 개편이 필요하다.




미래의 정부간 재정관계는 현재와 같이 중앙정부가 주도 또는 지배하는 형태가 유지되어서는 곤란하다. 지역의 특성이 반영되고, 지역이 가지고 있는 다양성을 존중할 수 있도록 정부간 재정관계가 형성되어야 할 것이다. 또한 미래의 정부간 재정관계를 새롭게 설정할 때에는 다양한 이해관계자들과 논의를 위한 충분한 시간을 가지면서 추진할 필요가 있다. 과거 실패한 경험을 반면교사(反面教師)로 삼아야 할 것이다.

**참고 문헌**

라휘문. (2021). 지방재정론. 대영문화사.
라휘문. (2023). 세발자전거를 타고 가는 길: 정부간 관계의 새로운 길. 대영문화사.
이희봉. (2011) 거버넌스 지방재정. 서울문화사.



# IV

# 주민참여로 주민이 만족할만한 지방예산을 꾸릴 수 있을까?



**전성만**
한국지방행정연구원 지방재정연구센터장

SPOTLIGHT

1995년 민선 자치단체장을 선출이래 지방자치제도는 올해로 30여 년의 역사를 갖추게 되었고, 기초 및 광역의 단체장을 역임한 역대 최초의 대통령이 취임하여서 지방자치제도의 실효적인 변화가 기대되고 있는 시점이다. 대통령의 국정과제에는 지방재정확충으로 지역경제 활성화의 정책이 반영되어 있고 이는 다른 국정과제의 "주민 삶의 질 향상을 위한 자치분권 역량 제고"로 연계된다. 이번 정부 역시 결국은 주민들이 수요에 걸맞는 재정사업을 하는 것이 향후의 지방재정의 방향성으로 볼 수 있고, 본 글에서는 주민에 의한 주민참여예산제도의 개선방안에 집중하고자 한다.

**주민 삶의 질을 확대하는 향후 30년의 미래 지방재정제도 방향은 무엇인가?**

앞으로 지방재정정책의 방향은 재정분권의 기반으로서 규범적 분권론과 재정연방주의이론보다는 4차 혁명의 기술변화와 저출산·고령화 사회환경변화에 대응하는 문제해결의 지방재정의 역할 강화가 요구된다. 또한, 지방자치단체 환경변화에 따른 행정체제개편을 고려한 지방재정제도의 개편이 요구되는데, 재정은 정책의 수단이고, 중앙-지방 간 관계에서 균형발전과 지역사회문제를 해결할 수 있는 정책 플랫폼의 문제해결의 중요한 자원이다. 그렇다면 문제해결의 지방재정의 방향성은 지향해야하는 가치(value) 또는 맥락적 정보(cue)에 기반되어야 한다는 점을 고려되야 할 것이다(Thurmaier and Willoughby, 2014).

한국지방행정연구원 (2025)에서는 민선 지방자치 30년의 지방재정평가를 통해서, 재정전문가로부터 지방재정의 방향성의 의견을 받았고, 이를 세제, 조정제도, 관리제도의 차원에서 정리하여 <표>와 같은 결과를 도출하였다. 전문가들은 미래에는 지방자치단체의 재정자율성을 높이되, 주민들의 삶의 질에 직접 영향을 주는 재정활동을 영위하는 방향으로 가되, 그 중심에는 주민들을 위한 책임성이 전제되어있다.

〈표 1〉
미래 지향가치의
지방재정제도

| 지방재정제도 | 현재 지향가치 (현행 법 목적) | 미래 지향 가치 | 추진전략 |
|---|---|---|---|
| 지방세 | **투명성**〉책임성〉자율성 | **자율성**〉책임성〉건전성 | • 정부간 관계와 재정민주주의<br>• 지방세 기간세체계 정립<br>• 주민체감형 지방세체제 확립<br>• 지방소비세 조정기능 강화 |
| 재정조정제도 (지방교부세, 국고 보조금) | **형평성**〉건전성〉투명성 | **형평성**〉자율성〉효율성 | • 지방교부세<br>– 행정경비 보장에서 공공서비스 보장으로<br>– 재정형평화 기능 재정립<br>• 국고보조금 제도<br>– 지방맞춤형 재정기능 이양 |
| 재정관리제도 | **투명성**〉효율성〉책임성 | **책임성**〉자율성〉건전성 | • 중앙관리를 지방 자율관리로 전환<br>• 주민의 선호를 반영하는 재정제도 전환 |

출처 한국지방행정연구원 (2025)

### 주민참여제도의 부활은 4년~5년마다 찾아온다.

다른나라에서 수입한 정책이 우리나라에 도입되어 안정적 정착을 거쳐 활성화가 되기 위해서는 제도의 토착화 과정을 겪게된다. 그렇기에 도입시기에 우리나라에서 제도가 토착화 될 수 있는지에 대한 정합성에 대한 고민이 병행되어야 한다. 그럼에도, 과연 우리나라의 주민참여예산제도의 도입시기에 제도 정착화에 대한 진지한 고민이 있었는지 반성할 필요가 있다.

역설적이게도, 주민참여예산제도가 추진되었던 브라질의 경우에도 2000년대 초반까지 급격히 확산된 제도가 현재에는 지속적으로 감소되고 있다는 점이다. 2008년에는 120여개에 달하는 도시들이 주민참여예산제도를 도입하여 운용하였지만 2016년에는 주민참여예산제도를 운용하는 도시의 수가 급격하게 감소하였다. 심지어는 주민참여예산제도로 운용되는 예산의 규모 또한 축소되어 주민들이 주민참여예산제도의 효과성이 점차 낮아지고 있다는 보고가 있는데, 이와 같은 이유를 ①90년대 브라질의 지방재정은 예산규모가 적지만, 지방에 대한 예산투자에 대한 규제가 적어서 예산배분의 여지가 컸지만 2000년대 초반 균형예산 및 이전재원에 의한 경직성 경비지출이 증가함에 따라 주민참여예산의 투자 및 사업의 범위가 축소되었고, ②주민참여예산제도를 주민에 의한 재정민주주의 실현의 수단으로 활용한 노동당의 정치이념과 연계가 되어있으며, ③행정부와 입법부의 예산자원에 대한 분배의 갈등이 점차 증대되어, 주민참여예산제도에 의한 새로운 투자를 위한 재원이 부족한 상태에서 확산의 제약이 존재하는데서 찾고 있다 (Bezerra, 2022). 브라질에서 주민참여예산제도를 운용할 당시, 정치, 행정, 입법의 행·재정적 역할이 기능적으로 정교하게 분화되어








있지 않았고, 운용한 지 20여년 이 지난 시점에서 사회·경제의 환경변화에 따른 고정적인 재정사업이 증가함에 따라 경직성 지출 경비가 증가되고 경기 변동에 따른 재원확장이 정체됨에 따라 주민참여예산의 역할은 지속적으로 감소되고 있다. 그렇다면, 2004년부터 2025년 시점에서 우리나라의 주민참여예산제도 도입은 어떻게 정착화되었을까? 서정섭 (2019; 2020)이 제기한 우리나라의 주민참여예산제도의 절차와 내용 측면에서의 형식적·관주도·제한적 운영상태의 문제점은 주목할 만하다. 무엇보다도 우리나라의 주민참여예산제도는 대통령 및 지방자치단체장이 어떤 정치적인 이념을 지니고 있느냐에 따라 주민참여예산제도의 예산규모의 차이가 크다. 예를 들면, 서울시의 경우 '13년~'21년까지 예산편성금액이 400억원~600억원 사이였는데, '23년부터는 22억, 87억, 64억으로 규모가 1/10 수준으로 줄어들었고, 주민학교 설립 등으로 주민참여예산제도의 선두를 달려온 인천시의 경우에도 '22년 485억원의 수준에서 '24년에는 33.4억, '25년에는 14.4억원으로 예산규모가 급격하게 감소하고 있다. 광주광역시의 경우에도 '22년 190억원 이래 69억원, 90억원으로 다소 감소하였다. 코로나19 이후, 경기변동에 따른 예산 규모의 변동이라기 보다는 지자체 장의 정치적 이념에 따라 좌지우지되는 관주도의 제한적 운영상태를 보여주는 단적인 예라고 볼 수 있다.

경향신문('24.4.19)에서는 주민참여예산제도가 관주도로 운용되고 있음을 지적하였고, 주민참여의 예산을 운용하는 곳은 100곳 중 8곳이라고 자극적인 기사를 냈다. 문재인 정부의 국민참여예산제도가 이재명 정부 들어와서는 국민주권정부의 "국민주권예산"으로 탈바꿈하는 듯한 모습이 비춰지고 있다(기획재정부 보도자료, '25.7.15). 이와 더불어 더불어 민주당의 공약집에는 주민참여예산제도가 ①국가균형발전 11(주민자치회의 입법화를 통한 풀뿔리

민주주의 확대)를 위한 재정수단으로 활용할 계획으로 ②국가균형발전 16(고향사랑기부제 개선을 통해 지방재정을 확충하고 주민참여예산제도를 활성화)를 위한 법인기부의 고향사랑기부금 기금제도 운용으로 활용할 계획이다. 2000만원 한도에서 법인 기부를 허용하고 해당 기부금은 오직 주민복리 향상을 위한 주민참여예산 사업에 활용하는 것으로 제한하고 있다. 과거의 행태를 반복한다면, 이번 이재명 정부에서 주민참여예산제도는 규모면에서 이전 정부와 다른 운용을 예고하고 있다. 그렇다면, 주민참여예산제도가 주민주도의 필요한 주민사업을 편성하여 재정민주주의를 달성하는 효과적인 수단으로 운용되고 있는가?

### 주민참여예산제도는 누구를 위한 지방재정관리제도인가?

지방재정법에는 지방자치단체의 주민책임성 제고를 위한 지방자치단체 재정운용에 대한 관리를 명시하고 있다. 예산편성 이전에 중기지방재정계획제도, 지방재정투자심사제도, 예산편성운영기준, 지방채발행제도 등을 통해 재정건전성과 효율적 운용을 목적으로 활용하고, 예산집행 이후에는 지방재정분석제도, 지방재정공시제도, 지방재정위기관리제도, 재정사업평가제도를 통해 자율성과 책임성을 부여하였다. 주민참여예산제도 역시, 예산편성 이후에 주민들의 의견을 수렴하여 주민에 대한 직접 책임성을 부여하는 목적으로 지방재정법 제39조와 제60조를 통해서 운용과 공시를 규정하였다. 그동안, 행정안전부가 조례(안) 가이드라인, 사업유형군 지침, 온라인플랫폼(pb.lofin365.go.kr)의 지침을 줌으로써 지방자치단체의 주민참여예산제도의 활성화를 위해서 노력하였지만, 아직까지 주민참여예산제도를 운용하는 지방자치단체의 참여예산 규모, 구조, 운용 등에 대한 조사의 공표 등에 대해서는 소홀하였다. 주민들을 위한 실질적인 주민참여예산제도가 운용되기 위해서는 지자체 간 운용 분석, 문제점, 제도개선에 대한 조사 및 연구 지원은 행정안전부의 몫이고, 이와 같은 재정관리 결과 주민에 대한 실질적인 책임성이 고양된다. 한국지방행정연구원 (2022)은 광역시의 주민참여예산제도의 실태조사를 통한 제도개선 과제를 통해, 광역시의 제도운용은 유사하나 지원조직의 운용은 지자체별로 차이가 나타나고 있음을 밝혀냈다. 제도운용설계는 행정안전부의 지침에 따라, 참여주체(주민의 정의), 참여 범위 운영, 제안사업의 유형 및 공모절차, 사업선정 과정에서 주민 참여 기회, 민관 숙의·공론화 과정의 제도운영, 참여예산운영 전담조직, 교육 및 홍보에서 큰 차이가 보이지 않았으나, 광역시의 주민참여예산제도를 담당하는 공무원의 인력부족에도 불구하고, 지방자치단체의





관심 및 담당자들의 지원조직의 운용에 따라 실질적인 주민참여 예산이 편성될 가능성이 크다. 예를 들면, 아직까지 주민참여예산의 규모는 실질적으로 지자체의 주요재정사업 등이 지정되고, 일부 예산을 주민참여예산으로 할당하고, 의결 전 편성단계의 예산안 공개의무 역시 지자체의 조례 몫으로 운영되어 실질적인 주민참여예산제도 운용을 관리하는 지방재정관리제도는 누구를 위한 관리제도인지 고민할 시점이다.

〈표 2〉
광역시의 예산산과정별
참여예산 운용 내용

| 분류 | 유형 | 월 | 내용 | 대구 | 인천 | 광주 | 부산 | 대전 | 울산 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 예산편성 | 준비단계 | 1월-2월 | 운영계획 수립·승인 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| | 참여접수 | 3월-4월 | 공모사업 접수 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| | 심의단계 | 4월-6월 | 사업타당성 검토 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| | 심의단계 | 6월-8월 | 사업심사 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| | 결정단계 | 8월 | 사업선정(총회개최) | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| | 반영단계 | 9월-11월 | 선정사업 예산반영 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| | 참여확대 | 3월-5월 | 사업계획서 컨설팅단 운영 | Y | Y | Y | Y | Y | N |
| | 참여확대 | 8월 | 참여예산편성 우선순위 설문 | Y | Y | Y | Y | Y | N |
| | 참여확대 | 9월-10월 | 전년도 시전체 예산 방향 분과위원회 개최 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| 예산집행 | 참여확대 | 7월,11월 | 참여예산 진행 및 부정관련 모니터링 실시 | Y | Y | Y | Y | Y | N |
| | 참여확대 | 상시 | 예산바로쓰기 시민감시단 운영 | Y | Y | Y | Y | Y | N |
| 결산평가 | 참여확대 | 12월 | 참여예산 성과평가 토론회 개최 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| | 참여확대 | 11월 | 기초 참여예산제 평가 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| 역량 | 참여확대 | 상시 | 예산학교 운영 | Y | Y | Y | Y | Y | Y |
| 역량강화 | 지원조직 | 상시 | 참여예산지원센터 | N | Y | N | N | N | N |
| | | | 참여예산지원협의회 | Y | Y | Y | N | N | N |
| | | | 주민참여예산연구회 | N | N | N | N | Y | N |
| 예산편성 | 참여확대 | 편성단계 | 참여예산 미선정된 사업 재선정위 운영 | Y | N | N | N | N | N |
| | | | 주민의견서 반영(다양한 형태 존재) | Y | Y | Y | Y | Y | Y |

Y: 운영, N:미운영,
출처 한국지방행정연구원 (2022)




### 국민주권시대의 주민책임성 확보는 주민참여예산제도부터

주민참여예산제도를 도입 시, 브라질 사례처럼 삶의 정치적 이념과 투쟁의 일환으로 도입하지 않고, 주민의 삶의 질을 높이는 재정운영의 가치를 증진하기 위한 재정수단으로 도입하여 주민의 직접적인 책임성을 높이고자 하는 의도다. 이제 20년이 지났다. 좋은 지방거버넌스(good local governance)'의 한 형태로서 예산과정 전반에 재정민주주의 이념을 구현하고, 과정적·절차적 측면에서 지방예산과정에 심의민주주의(deliberative democracy)를 구현할 수 있는 대표적인 제도가 주민참여예산제도임에는 분명하다. 그러나, 아직까지 중앙-지방의 정치적 이념에 따라 주민참여예산의 규모, 참여의 수준, 운용의 활성화는 널뛰기를 하고 있다. 그렇다면 제도가 아니라, 주민들을 달래기 위한 미끼에 불과하다. 주민들의 세금으로 운용되고 재정사업에 선출되지 않고 임용된 관료주도의 예산과정에서 주민들은 그저 정책수혜대상일 뿐이다. 과연 국민주권시대에 주민참여예산제도는 어떤 방향성을 가지고 가야하는가?

첫째, 주민참여예산제도는 지방재정제도로 주민들의 참여를 통해서 책임성을 높여 주민주권을 확립하여 재정민주주의를 실현하는 제도가 될 수 있다. 정치적 이념, 공약, 국정과제의 형식으로 진행될 경우, 단기적인 성과에 따라 좌우되어 예산규모를 늘리고, 주민참여를 확대하는 등의 임시적인 제도 개편으로 몇 년 바짝 운용되고 다시 침체를 겪을 가능성이 높다. 행정안전부에 의해서 운용되고 있는 "지방재정관리제도"는 주민에 대한 책임성을 높이기 위해 과연 지방자치단체에게





자율성을 부여하고 있는지에 회의감을 가지고 있는 학자들과 주민들이 다수다. 예를 들면, 지방재정공시제도의 내용이 주민들이 이해할 수 있는지 여부다. 주민들이 예산제도에 참여를 함으로써 재정에 대한 이해도가 높아지면 실질적인 재정공시제도의 의미, 지방채의 규모, 재정사업에 대한 분석 등에 대한 이해도 역시 높아진다. 이를 위한 주민참여예산제도의 참여는 주민들의 재정주권을 확립할 수 있는 소중한 기회로 볼 수 있다. 장기적으로 실질적인 예산과정의 참여는 주민뿐 만 아니라, 장기적으로 사회를 공동체를 하나로 묶는 사회적 자본을 형성하는 민주적 과정임을 명심해야한다.

둘째, 현행 운용체계가 제도목적을 달성하는 운용인지를 체크해야 한다. 주민참여예산제도는 주민들의 수요를 반영하여 관료들의 예산편성과 집행의 효율성을 제고하고, 주민들이 필요로 하는 사업을 수행함으로써 예산계획-과정-집행-환류에서 주민들의 만족도를 높임으로써 책임성을 높이고자 하는 사업이다. 과연, 현재 운용체계로 목적을 달성할 수 있는지를 점검해야 한다. 인력이 부족하면 인력충원에 대해서 고민하고, 현행 예산과정 내에서 주민참여의 제약이 있으면 이를 극복할 수 있는 협력과정을 신설해야한다. 그리고, 첫 해에 만족하지 못하면 다음해에 나아질 수 있는 계획을 미리 수립해야 할 것이다.

셋째, 주민참여예산제도를 고향사랑기부제의 법인기부와 연계하여 활성화를 하기 위해서는 현행 운용되고 있는 주민참여예산제도의 단년도 예산편성 및 집행 운용, 기금운용에 대한 주민참여, 담당 인력들의 역할 등에 대한 사전적인 관리점검이 필요하다.



**참고 문헌**

경향신문. 24년도 4월 19일자. (주민 의견 듣고 예산짜는 지자체는 100곳 중 8곳 불과)
서정섭 외. (2019). 주민주도참여예산제 모델개발(Ⅰ)-주민예산서 개발을 중심으로. 한국지방행정연구원
서정섭 외. (2020). 주민주도참여예산제 모델개발(Ⅱ)-주민예산서 활용·성과지표 개발, 주민투표 방안 중심으로. 한국지방행정연구원
한국지방행정연구원. (2022). 광주광역시 시민참여예산제도 개선방안.
한국지방행정연구원. (2025). 지방재정30년평가를 통한 미래 지방재정전략.
Bezerra, C.P. & Junqueria, M.O. (2022). Why has Participatory Budgeting Deciline in Brazil? Brazilian Political Science Review, 16(2). pp.1-33. https://doi.org/10.1590/1981-3821202200020001
Thurmaier, K.M. & Willoughby, K.G. (2001). Policy and Politics in State Budgeting. NY:Routledge.

# 진화하는 재정분권 모델: 영국 스코틀랜드의 최신 동향과 한국에의 시사점





**이서희**
한국지방행정연구원
지역경제분석센터장

66

## Ⅰ. 서론

지방분권 개혁을 성공적으로 추진하기 위한 핵심 전략으로 각 지방정부의 특수성을 고려하여 권한과 지위를 부여하는 '차등적 분권(asymmetric decentralisation)'이 주목받고 있다. 모든 지방정부에 동일한 권한을 부여하는 획일적 방식에서 벗어나, 자치역량과 의지에 따라 권한을 차등적으로 부여함으로써 분권 개혁의 실행 가능성을 높이고 지방정부의 성과 제고를 유도할 수 있기 때문이다.

영국 스코틀랜드의 재정분권은 중앙정부와의 지속적인 협상을 통해 자치권을 점진적으로 확대해 온 대표적인 '과정형 모델'로 평가받는다(Green, 2018). 특히 2010년대 후반에 확보한 소득세 권한 등은 재정분권의 중요한 성과로 논의되어 왔다(Scottish Parliament, 2023). 그러나 이러한 제도의 틀이 마련된 이후, 스코틀랜드는 글로벌 경제 위기와 내부 정치 상황 변화에 대응하며 재정분권 모델을 더욱 적극적으로 활용하고 수정하는 단계로 진입했다.

본고는 스코틀랜드의 재정분권 구조를 바탕으로, 2020년 이후의 최신 동향, 특히 소득세 정책의 심화, 재정 프레임워크 재검토, 그리고 새로운 경제적 도전 과제 등을 분석하고자 한다. 이를 통해 스코틀랜드 모델이 정적인 제도가 아닌, 현실 문제 해결을 위해 끊임없이 진화하는 동적인 시스템임을 밝히고, 한국의 재정분권 논의에 보다 현실적이고 시의성 있는 시사점을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 스코틀랜드 재정분권 모델의 현재와 최신 동향

스코틀랜드는 완전재정자치(Full Fiscal Autonomy, FFA) 대신 점진적 권한 이양을 선택했다(Green, 2018). 이에 따라 현재 스코틀랜드는 부동산 취득세(Land and Buildings Transaction Tax)와 매립세(Scottish Landfill Tax)에 대한 완전한 과세권을 행사하고 있다(Scottish Government, 2023).

가장 핵심적인 권한은 개인소득세(Personal Income Tax) 분야로, 스코틀랜드 의회는 소득세의 과세표준 구간과 세율을 독자적으로 결정할 권한을 가지며 이를 적극적으로 활용하고 있다. 이는 영국 내 다른 지역과 차별화된 조세 시스템을 구축할 수 있는 법적 기반이 된다(Scottish Government, 2023; UK Government & Scottish Government, 2023).

2020년대 들어 스코틀랜드는 주어진 재정 권한을 더욱 과감하게 사용하며 독자적인 재정 정책 노선을 강화하고 있다.

### 가. 소득세율의 독자 노선 강화

스코틀랜드 정부는 2024-25년 예산안을 통해 소득세 정책에서 영국 내 다른 지역(rUK)과의 차별화를 더욱 분명히 했다. 기존 5단계 세율 구조에 더해, 연 소득 £75,000 ~ £125,140 구간에 45%의 세율을 적용하는 '상위(Advanced)' 세율 구간을 신설했다. 또한, 최고 소득 구간에 적용되는 최고세율(Top Rate)은 기존 47%에서 48%로 인상했다(UK Government & Scottish Government, 2023). 이는 공공서비스 재원 확보를 위한 결정으로, 스코틀랜드가 재정분권을 통해 고소득층에 대한 과세를 강화하고, 이를 통해 확보된 재원을 국민보건서비스(NHS) 등 사회 서비스에 투자하는 독자적인 재정 모델을 구축하고 있음을 명확히 보여준다.

### 나. 재정 프레임워크 재검토 (Fiscal Framework Review)

스코틀랜드와 영국 정부 간의 재정 관계를 규율하는 '재정 프레임워크'는 고정된 문서가 아니라, 변화하는 환경에 맞춰 계속 진화하고 있다. 2023년 8월, 양측

1998년 이후 재정 권한의 변화하는 분포와 이에 따른 스코틀랜드의 재정 자율성

| 유보/중앙집권 (영국 재무부) | 이양/위임 (스코틀랜드법 1998) | 이양/위임 (스코틀랜드법 2012) | 이양/위임 (스코틀랜드법 2016) |
|---|---|---|---|
| 법인세<br>부가가치세 (판매세)<br>석유 및 가스세 (이윤)<br>자본 이득세<br>사회 보장 분담금<br>유류세<br>주류/담배/도박 및 소비세 | 개인 소득세<br>(+/- «기본 세율»의 3%)<br>비주거용 부동산 세율 (법인 자산에 대한 지방세)<br>지방세 (지방) | 개인 소득세<br>(모든 세율에 +/- 10%)<br>토지 및 건물 거래세<br>매립세<br>자치적 차입 권한 (제한적) | 개인 소득세<br>부가가치세: 50%<br>항공 승객세<br>골재세<br>추가 차입 권한 (제한적) |

자료 50 Shades of Federalism.(https://50shadesoffederalism.com/)

정부는 프레임워크에 대한 공동 검토를 완료하고 새로운 합의를 발표했다(Scottish Parliament, 2023). 이 검토를 통해 스코틀랜드 정부의 재정 운용 유연성을 높이기 위한 차입 한도(borrowing limits) 조정과 예측 불확실성에 대응하기 위한 준비금(reserve) 인출 한도 상향 등이 이루어졌다(Scottish Parliament, 2023). 이는 단순한 권한 이양을 넘어, 분권 이후 발생하는 현실적인 문제들을 해결하기 위해 중앙-지방정부가 지속적으로 협상하고 제도를 개선해나가는 성숙한 단계에 이르렀음을 시사한다.

### 다. 이양이 지연되는 권한과 그 배경

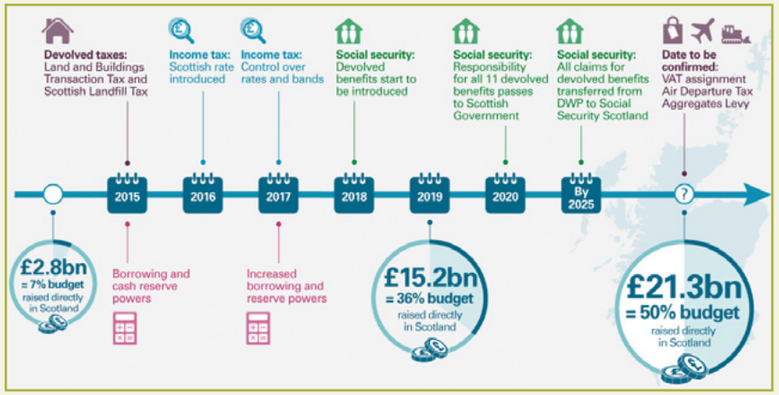
반면에 항공여객세(Air Passenger Duty)와 부가가치세(VAT) 일부 이양은 여전히 지연되고 있다(Fraser of Allander Institute, 2023). 항공여객세의 경우, 이양 시 발생할 수 있는 법적 문제와 기후 변화 목표 달성에 미칠 부정적 영향에 대한 우려로 보류되었다. 부가가치세 할당 역시 스코틀랜드 내에서 발생한 부가가치세를 정확히 추계하는 기술·데이터 문제로 인해 시행되지 못하고 있다(최승범 외, 2015). 이는 재정분권이 정치적 합의만으로 완성되는 것이 아니라, 실질적인 행정 및 기술적 난제를 해결해야 하는 복잡한 과제임을 보여준다.

## Ⅲ. 한국에의 시사점

스코틀랜드 사례는 기존의 '점진적 분권 모델'을 넘어, '능동적·적응적 분권 모델'로서 한국에 더 큰 시사점을 제공한다.

첫째, 재정분권은 '권한 확보'를 넘어 '적극적 활용'의 단계로 나아가야 한다. 스코틀랜드는 확보한 소득세 권한을 단순히 보유하는 데 그치지 않고, 경제 상황과 공공서비스 수요에 맞춰 새로운 세율 구간을 신설하는 등 적극적으로 활용하고 있다. 이는 재정분권이 지역의 문제를 스스로 해결하는 실질적인 도구임을 증명한다. 한국 역시 제주특별자치도 등에 특례를 부여할 때, 해당 지자체가 권한을 활용하여 지역 맞춤형 정책을 펼칠 수 있도록 폭넓은 재량을 보장해야 한다.

스코틀랜드 재정 분권화 진행 현황




자료 AuditScotland(https://audit.scot/topics/financial-devolution-in-scotland-the-journey-so-far)








둘째, 분권은 '책임'과 '정치적 부담'을 동반하는 현실적인 과정이다. 스코틀랜드 정부는 재원 확보를 위해 증세를 선택하면서, 이것이 경제에 미칠 영향과 유권자들의 반발이라는 정치적 부담을 직접 감수해야 한다. 이는 권한이 커질수록 그에 따르는 책임도 무거워짐을 명확히 보여준다. 차등적 재정분권을 추진할 때, 권한을 받는 지자체에 대한 명확한 성과 책임 및 평가 시스템을 함께 설계해야 하는 이유다.

결론적으로, 현재의 스코틀랜드 사례는 재정분권이 중앙정부와의 협상을 통해 유연하게 조정되고, 확보된 권한을 바탕으로 지역의 경제적·사회적 도전에 능동적으로 대응하는 살아있는 시스템임을 보여준다. 이는 한국이 차등적 재정분권을 논의할 때, 단순히 권한 이양의 범위를 정하는 것을 넘어, 분권 이후 변화하는 환경에 어떻게 적응하고 책임질 것인가에 대한 심도 있는 고민이 필요함을 일깨워주는 소중한 교훈이 될 것이다.



# 재정자립 기반의 전략적 투자: 수원특례시의 자율적 재정 운영 모델





**문소영**
한국지방행정연구원
부연구위원

66

## Ⅰ. 서론

지방자치의 성숙도를 가늠하는 핵심 지표 중 하나는 지방정부가 스스로 재원을 관리하고 지역의 미래를 위해 전략적으로 투자하는 '재정 운용 역량'이다. 이런 관점에서 경기도 수원특례시는 비록 최근 재정자립도가 하락하는 어려움을 겪고 있음에도, 주어진 재정 여건 내에서 자율성을 극대화하며 선도적인 정책을 펼치는 우수사례로 주목할 만하다.

수원시는 수도권 인근에 위치한 교통의 요충지이면서 많은 인구와 활발한 기업 활동(삼성전자 본부)을 기반으로 탄탄한 지방세 수입을 확보하고 있으며, 확보한 재원으로 기후 위기 대응, 시민 참여 확대, 정책 실험 등 미래지향적 분야에 과감히 투자하고 있다(기호일보, 2024.05.07.). 이에 시민들의 다양한 수요에 대응하는 행정서비스를 제공하려는 수원시의 노력을 살펴보고자 한다. 특히, 조례에 기반한 재정 운영 방식 및 '참여예산제'와 '기후대응기금' 등을 검토하여 지자체의 높은 재정 자율성이 시민의 삶의질 향상에 미치는 영향을 살펴본다. 이를 통해 우수한 재정 여건을 갖춘 다른 지방자치단체들이 나아가야 할 방향에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## Ⅱ. 수원특례시 자율 재정 운영의 현주소

수원시는 인구 약 125만명(2024. 12. 기준)의 특례시[1]로, 기초지방자치단체 지위이지만 인구 100만명 이상인 대도시이자, 광역시에 준하는 행정 수요를 감당하고 있다. 수원특례시는 과거부터 높은 재정자립도를 보이는 지역 중 하나이긴 했으나, 최근 경기 침체로 인한 법인세 수입 감소와 부동산시장의 영향으로 세수가 감소하였다. 2021년 재정자립도는 44.83%, 2022년은 44.19%, 2023년은 45.98%로 꾸준히 40% 중반대를 유지하고 있다가 2024년에는 39.8%로 과거에 비해 크게 낮아졌다.

그럼에도 불구하고 수원특례시는 2025년 본예산을 3조 1,899억 원 규모로 편성하며, 어려운 여건 속에서도 효율성 낮은 사업 감소 등 과감한 세출 구조조정을 통해 '수원 대전환'을 견인할 핵심 사업과 민생 안정, 지역경제 활성화를 위한 재원을 확보했다(수원시 2030 지속가능발전목표). 이는 지자체가 운용할 수 있는 절대적인 재정 규모보다 주어진 재원을 어떻게 전략적으로 배분하고 활용하는지가 더 중요함을 보여주는 대목이다.

## Ⅱ. 전략적 재정 투자 사례

### 1. 조례 기반의 선도적 기금 운용: 기후대응기금

수원특례시는 기후 위기 대응을 지방정부의 핵심 책무로 인식하고, 이를 뒷받침하기 위한 제도적 기반을 일찍부터 마련했다. 특히 「수원시 탄소중립 기본 조례」에 근거하여 '기후대응기금'을 설치하고, 기금운용심의위원회를 통해 기금 운용 계획의 수립, 결산, 성과 분석 등을 체계적으로 관리하고 있다.

이 기금은 온실가스 감축 활동 지원, 에너지 효율화 사업, 신재생에너지 보급, 기후변화 적응 능력 향상 등 명확한 목표를 위해 사용된다. 이는 중앙정부의 지침이나 보조금에 의존하는 수동적 방식에서 벗어나 조례와 기금을 통해 지역 특성에 맞는 기후 정책을 자율적으로 설계하고 추진하는 선도적 모델이라 할 수 있다(최승필, 2023). 구체적으로 수원특례시는 2030년까지 전력자립률 25% 달성, 평균기온 1℃ 저감 등 구체적인 목표를 설정하고 재정을 투입하는 전략적 접근을 시도하고 있으며, 목표 달성을 위한 지원 체계 구축은 타 지자체의 정책 방향 설정에 모범 사례로 작용할 수 있다.

### 2. 재정 민주주의의 실현: 주민참여예산제

수원특례시 주민참여예산제는 시민이 예산 편성 과정의 주체로 직접 참여하는 재정 민주주의의 상징으로 15년에 걸쳐 꾸준히 발전해왔다. 2009년 운영조례 제정으로 첫발을 뗀 주민참여예산제도는 시민들의 단순한 의견 수렴을 넘어 예산 과정에 시민의 참여를 제도적으로 보장하여 재정의 투명성을 확보한다는 점에서 의의가 크다. 2년여간 세부운영계획 및 제도적 근거를 보완하는 과정을 거친 뒤, 2011년 제1기 주민참여예산위원회를 구성하고 홈페이지에 주민참여예산방을 구축하는 등 본격적인 활동을 시작하였다. 2012년에는 전국 최초로 조례에 청소년위원회 구성의 근거를 마련하여 미래 세대의 목소리를 예산에 반영하려는 시도를 선도적으로 추진하였다(윤성일·성시경·임동완, 2014). 또, 예산학교

1) 인구 100만 이상 시(市)는 광역시와 유사한 수준의 행정수요가 있으나 도(道)로부터의 분리를 의미하는 광역시로의 승격이 쉽지 않은 현실적인 상황을 고려한 절충안으로 '특례시'라는 명칭 부여 및 다양한 특례 제도가 부여되었다. 특례시 신설 규정이 포함된 「지방자치법」 전부개정(2022.1.13.시행)으로 경기도 수원시, 용인시, 고양시, 경상남도 창원시가 처음으로 특례시로 지정되었다(하혜영, 2025).

및 수원시민자치대학에 참여예산 심화과정을 운영하여 시민들에게 예산 관련 정보와 교육의 기회를 제공하여 참여 시민들의 역량 강화를 위해 노력해왔다.

제도의 성숙기인 2020년에는 개인균등분 주민세를 재원으로 하는 '주민참여예산 총액한도제'를 도입하고, 사업 유형을 시정참여형, 구정참여형, 동 단위 자치계획형으로 세분화하고, 주민자치회와 연계하여 마을 단위에서 직접 사업을 발굴하고 결정하도록 지원하고 있다. 정해진 예산 총액 한도 내에서 사업별 우선순위를 정하는 '주민참여예산 총액한도제'를 운영하여 재원의 책임성과 배분 효율성을 높였다. 실질적인 주민 참여를 보장하는 제도 운영의 결과로 수원시는 행정안전부 주관 '주민참여예산제도 평가'에서 여러 차례 우수 및 최우수 자치단체로 선정되며 그 성과를 인정받았다.

### 3. 안정적이고 효율적인 재정관리: 합재정안정화기금

수원특례시는 회계연도 간 재정수입의 불균형을 조정하고 여유 재원을 효율적으로 활용하기 위해 「수원시 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례」를 제정하였다. 이는 각종 회계 및 다른 기금의 여유 재원을 하나의 기금으로 통합 관리함으로써, 갑작스러운 재정 수요에 신속하게 대응하고 장기적인 재정 안정성을 확보하는 제도적 장치다. 통합재정안정화기금의 신설로 재정의 칸막이를 없애고 한정된 재원을 꼭 필요한 곳에 유연하게 투입할 수 있게 하여 재정 운용의 효율성을 극대화하는 장점이 있다(수원시 2025년도 기금운용계획).

## IV. 결론 및 정책적 시사점

수원특례시의 사례를 통해 지방정부의 재정자율성은 높은 재정자립도 수치로 달성하는 것이 아니라, 주어진 재정자원을 활용하여 지역적 가치를 높이려는 정부의 노력이 더 중요함을 보여준다. 비록 특례시의 지위에 걸맞은 재정 특례[2]가 아직 법적으로 완전히 보장되지 않아 어려움을 겪고 있지만(하혜영, 2025), 수원시는 자체적인 노력으로 재정 운용의 모범을 만들어가고 있으며(한스경제. 2025.07.09.), 이러한 노력은 다음으로 요약할 수 있다.

첫째, 자치법규(조례)를 통한 재정 운용의 제도화가 필수적이다. 수원특례시는 기후대응, 주민참여, 재정안정화 등 핵심 정책 분야를 모두 조례로 뒷받침하여 정책의 일관성과 지속성을 확보했다. 이는 중앙의 법령에만 의존하지 않고 지역에 필요한 제도를 스스로 만들어가는 적극적인 자치 의지의 발현으로 이해할 수 있다.

둘째, 시민 참여는 재정의 투명성과 책임성을 높이는 가장 효과적인 길이다. 예산 편성의 전 과정에 시민을 참여시킴으로써 재정 낭비를 막고, 시민이 실제 필요로 하는 사업에 예산이 투입되도록 유도할 수 있다. 수원특례시의 사례는 재정 여력이 있는 다른 대도시들에게 재정 운용 방향성에 대해 시사점을 제공한다. 이미 충분하게 갖춰진 기반시설을 추가로 확충하거나 지역 여건을 고려하지 않고 타 지자체의 성공적인 투자사업을 그대로 벤치마킹하는 것보다 지역 주민(시민)의 삶과 직결되는 가치를 발견하고 이에 전략적으로 투자할 수 있는 재정 운영 패러다임을 구축해야 함을 시사한다. 지방재정의 진정한 자율성은 확보된 재원을 지역의 미래와 시민의 행복을 위해 얼마나 지혜롭게 사용하느냐에 달려있다고 할 것이다.

〈그림 1〉
수원시 주민참여예산 제도 연혁




자료 수원특례시청 누리집(https://www.suwon.go.kr/sw-www/sw-yesan/yesan02/yesan02-05/yesan02-01.jsp)

2) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서는 특례시에 사무 특례(제59조), 조직 특례(제60조), 재정 특례(제61조)를 제시하고 있으며, 구체적인 재정 특례는 ① 소방분 지역자원시설세의 시세 전환, ② 도세 징수액의 10% 범위 내에서 추가로 확보해 직접 교부 가능, ③ 자체심사 사업 금액이 60억원에서 200억원으로 상향, ④ 지방채발행 기본한도액의 10% 추가 발행 가능 등이 있다(하혜영, 2025).

### 참고 문헌


기호일보. (2024.05.07.). "수원시 재정위기 극복을 위한 제언". https://www.kihoilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1086936
수원특례시. 수원시 탄소중립 기본 조례(경기도수원시조례 제4646호, 시행 2025.1.1.). 법제처.
수원특례시. 수원시 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례(경기도수원시조례 제4563호, 시행 2024.5.17.). 법제처.
수원특례시. "수원시 2030 지속가능발전목표"
수원특례시 누리집. www.suwon.go.kr
시민일보. (2022.12.25.). "수원시, 2022년 주민참여예산제도 운영 우수 지자체 선정". https://www.siminilbo.co.kr/news/newsview.php?ncode=1160291725150824
윤성일·성시경·임동완. (2014). 주민참여예산제도의 분화: 제도화 과정의 분석과 시사점: 제도화 과정의 분석과 시사점. 사회과학연구, 25(3), 385-410.
최승필. (2023). 기후변화대응에서 지방자치단체의 권한과 역할에 대한 법적 검토. 지방자치법연구, 23(3). 125-156.
하혜영. (2025). 인구 100만 특례시의 주요 쟁점과 향후 개선 과제. 이슈와 논점 제2364호. 국회입법조사처.
한스경제. (2025.07.09.). "이재준 수원특례시장, 국정기획위에 '특례시 법적 지위 · 재정 특례 반드시 반영돼야' 촉구. https://www.hansbiz.co.kr/news/articleView.html?idxno=760557

# MZ세대 VS 베이비붐 세대: 세대전쟁, 그 끝은?

**글** 편집실 | **참조** 한국고용정보원, 국토교통부, 국민연금공단

인공지능 시대, 기회의 문인가 위기의 문인가?

2025년 봄, 전 세계는 본격적인 인공지능(AI) 도입 시대에 접어들고 있다. 챗GPT, 생성형 AI, 로봇 자동화 등 다양한 기술이 산업 전반에 빠르게 확산되면서 '일자리'에 대한 새로운 고민이 제기되고 있다.







## 세대 갈등, 한국 사회의 새로운 화약고

2025년 대한민국은 '세대 갈등'이라는 뜨거운 화두를 안고 있다. 급격한 경제 환경 변화, 정치적 양극화, 가치관의 차이가 맞물리면서 **MZ세대(밀레니얼+Z세대)**와 베이비붐 세대 간의 갈등이 점점 심화되고 있다. 일자리, 부동산, 연금, 정치 참여 등 다양한 영역에서 세대별 이해관계가 충돌하면서 사회 전반의 불안 요인으로 떠오르고 있다. 한국고용정보원의 2024년 세대별 사회 인식 조사에 따르면, 20·30대와 50·60대 간 사회 인식 격차가 역대 최대 수준으로 벌어졌으며, 양측 모두 상대 세대를 이해하지 못한다는 응답이 70%를 넘었다. 이제 세대 갈등은 단순한 의견 차이를 넘어 구조적 문제로 자리 잡았다.

## 경제를 둘러싼 세대 전쟁

**1. 부동산과 자산 격차**

베이비붐 세대는 1990~2000년대의 부동산 호황을 통해 상당한 자산을 축적한 반면, MZ세대는 고금리와 집값 상승으로 내 집 마련이 더욱 어려운 상황에 놓여 있다. 국토교통부 자료에 따르면 2024년 기준 수도권 평균 아파트 가격은 10년 전보다 약 65% 상승했지만, 청년층 소득 증가율은 20%대에 그쳤으며, 이에 따른 자산 격차가 갈등의 불씨를 키우고 있다.

**2. 연금과 세금 부담**

베이비붐 세대의 은퇴와 고령화가 가속화되면서 젊은 세대는 국민연금 및 복지 재원 마련을 위해 더 많은 세금을 부담해야 하는 현실과 마주하고 있다. 국민연금공단의 2024년 보고서는 2055년 이후 연금 고갈 가능성을 언급하며, 세대 간 재정 분배를 둘러싼 논란이 더욱 커질 것으로 예상하고 있다.

**3. 노동시장 구조 변화**

AI 도입과 자동화 확산으로 노동시장의 불확실성이 커지고 있다. 한국노동연구원은 "2030년까지 현재 일자리의 약 40%가 대체 또는 재편될 것"이라고 분석하고 있으며, 청년층은 신규 일자리 경쟁에 직면하는 한편, 기성세대는 은퇴 시점 연장이 필요한 현실과 맞물리면서 서로 다른 이해관계를 갖게 되었다.

## 정치와 가치관의 충돌

정치 지형에서도 세대 간 극명한 차이가 드러난다. MZ세대는 SNS와 온라인 플랫폼을 통한 정치적 목소리를 강화하며 실리적이고 변화 지향적인 성향을 보이는 반면, 베이비붐 세대는 전통적 정치 지형과 연대감을 유지하는 경향이 강하다. 2024년 총선 이후 여론조사에 따르면, 20·30대의 약 60%가 "세대별 정치 성향의 차이가 사회적 갈등을 심화시킨다"고 응답했다.

또한 가치관 측면에서도 세대 간 간극은 크다. MZ세대는 '워라밸(Work-Life Balance)', '자기실현', '욜로(YOLO)'를 중시하는 반면, 베이비붐 세대는 '안정적 직장'과 '희생을 통한 가족 부양'을 우선시한다. 세대별 삶의 우선순위 차이가 사회문화적 갈등의 기반이 되고 있다.

## 해법은 무엇인가? (세대 공존을 위한 전략)

**1. 세대 간 대화와 공감대 형성**

세대별 인식 차이를 좁히기 위해서는 공론장 마련과 정책적 노력 모두 필요하다. 정부는 세대별 이해관계를 조율하는 사회적 협의체를 운영하고, 공동의 문제 해결을 위한 토론 플랫폼을 확산해야 한다.

**2. 맞춤형 정책 설계**

청년 주거, 노년층 복지, 노동시장 재편 등 세대별 특성을 고려한 정책적 지원이 필요하다. 예를 들어 청년층을 위한 공공주택 공급 확대와 디지털 교육 강화, 고령층을 위한 재취업 지원과 의료 인프라 확충 등이 균형 있게 병행돼야 한다.

**3. 공유 경제와 세대 협력 모델**

지역 커뮤니티 기반의 세대 간 상생 모델을 구축하고, 공유 오피스, 공동 창업, 멘토링 등 협력적 생태계를 조성함으로써 '경쟁'보다 '공존'의 가치를 강화해야 한다.

## 결론: 갈등을 넘어 공존으로

세대 간 갈등은 피할 수 없는 현실이지만, 그것이 반드시 파국을 의미하지는 않는다. 중요한 것은 서로의 차이를 인정하고, 공감과 협력을 통해 새로운 사회적 합의를 만들어가는 것이다.

서울대학교 사회학과 박XX 교수는 "세대 간 갈등은 불가피하지만, 이를 관리하지 못하면 경제·정치·문화 전반에 파급력을 미칠 수 있다"고 경고한다. 따라서 한국 사회가 직면한 세대 전쟁의 해답은 '공존'에 있으며, 세대를 아우르는 정책과 대화가 필요하다.

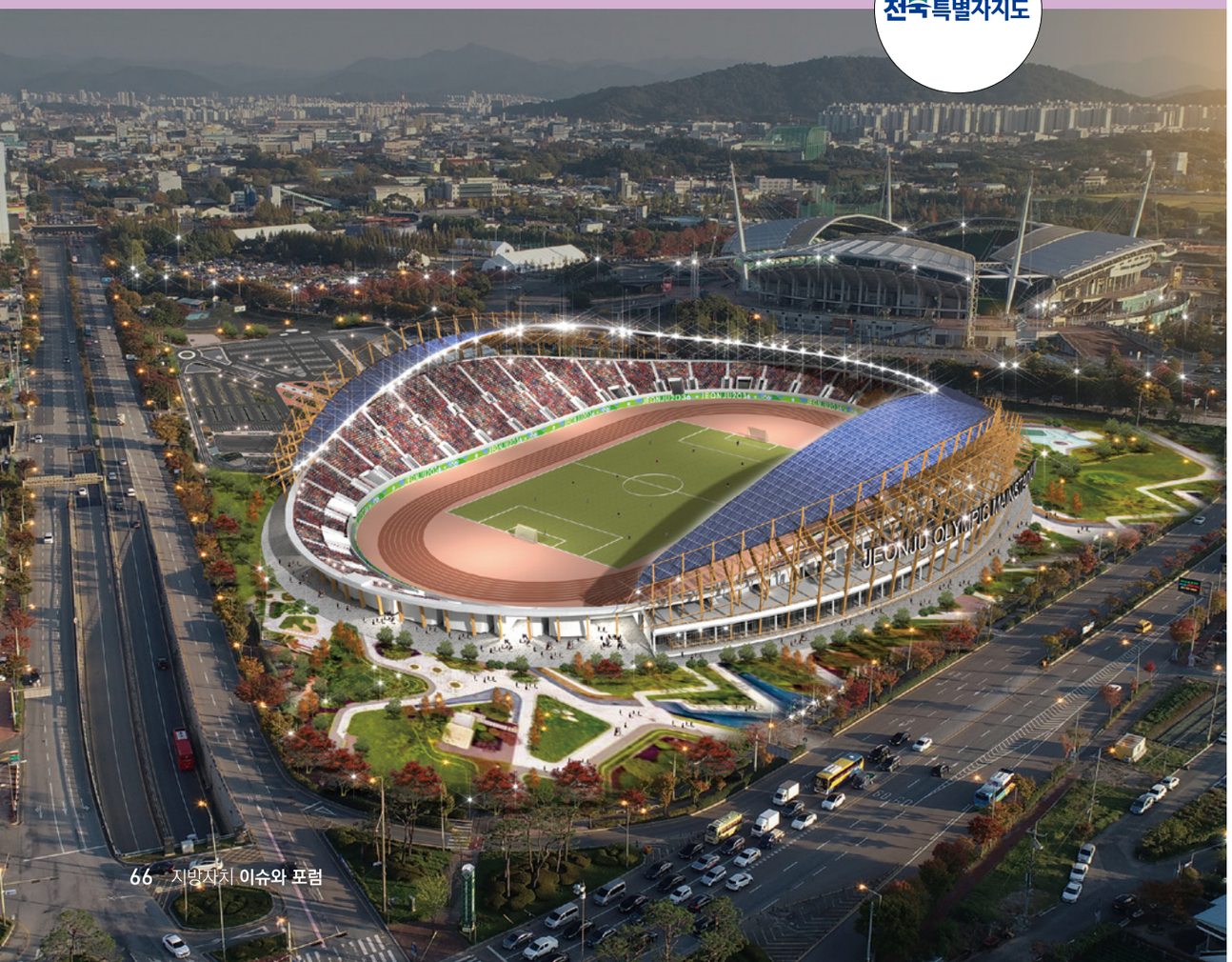
2025년 우리는 세대 갈등을 사회 발전의 동력으로 전환할 것인가, 아니면 분열의 골을 더 깊게 만들 것인가에 대한 선택은 우리 모두에게 달려 있다.

# Go Beyond, Create Harmony, 올림픽 개최를 향한 전북특별자치도의 특별한 도전

## 하나된 전북, 2036년 하계올림픽 국내 후보도시로 우뚝 서다!

**전북은 특별자치도 출범 이후, 새만금 이차전지 특구 지정, 한인비즈니스대회의 성공적 개최, '기업하기 좋은 도시' 대한민국 1위 선정 등 다양한 분야에서 의미 있는 성과를 거두며 새로운 도약의 발판을 마련해왔다. 이러한 변화의 흐름 속에서 전북은 더 큰 무대를 향한 새로운 도전에 나섰다.**

글, 사진 제공 | 전북특별자치도 소통기획과








2024년 9월, 전북특별자치도는 '2036 하계올림픽 유치 TF'를 출범하고, 실무 조직을 구성하였다. TF는 개최계획서 작성, 경제성 분석 등 기반 자료 마련에 주력하는 한편, 전북연구원, 전북체육회 등 유관기관과 협조체계를 구축하여 개최전략의 전문성을 강화하기 위해 노력하였다. 이어서 11월 전북특별자치도는 제36회 2036 하계올림픽 유치 도전을 공식 선언하고 대한체육회에 개최계획서를 제출하면서 본격적인 유치 활동을 시작하였다.

전북특별자치도의 올림픽 유치를 향한 하나된 열정은 시·군과 유관기관, 지역 주민으로 확대되었다. 2024년 12월 기존의 TF 조직을 'TF 추진단'으로 확대·개편하여 전 실국과 시군, 유관기관의 협업 체계를 구축하였다. 이어서 2025년에는 1월 6일부터 7일까지 진행된 대한체육회의 현장 실사평가에 대응하기 위해 전북도와 군산시, 전주시, 완주군, 무주군 등 4개 시·군, 한국농어촌공사 새만금사업단, 군산CC, 태권도진흥재단 등 유관기관과의 협력체계를 구축하기 위해 노력하였다. 또한 각 평가 현장에는 체육회 관계자와 올림픽 유치를 염원하는 지역 주민들이 함께 참여하여, 민·관이 하나 되어 '전북에서의 올림픽 실현'이라는 강력한 메시지를 전달하였고, 이는 평가단으로부터 긍정적인 반응을 이끌어내는 데 크게 기여하였다. 이어서 2025년 2월 28일, 서울 올림픽파크텔에 개최된 대한체육회 대의원총회에서 전북특별자치도는 '지방도시 연대를 통한 올림픽의 새로운 모델'이라는 비전과 새만금의 자연환경, 탄소중립의 실현, K-컬처 문화자산을 강조하며 계획의 실현 가능성을 설득력 있게 피력하였다. 이러한 전북특별자치도의 하나된 열정과 노력을 바탕으로 대의원총회 유효표 60표 중에서 49표를 획득하며 서울을 제치고 국내 후보도시로 최종 선정되게 되었다.




▲ 전주 하계올림픽 유치 TF 추진단 현판식




▲ 전주 하계올림픽 유치 홍보대사 위촉




▲ 전주 하계올림픽 국내 후보도시 선정



▲ 국내 후보도시 선정 현장평가단

## 전북을 뜨겁게 달군 유치 열기, 범도민 유치 열기 확산과 붐업 활동 전개

전북특별자치도는 올림픽 유치를 위한 지지 기반 확대를 위해 노력하고 있다. 먼저, TF 추진단을 중심으로 도민 공감대 형성과 전국적 지지 기반 확대를 위해 '범도민 붐업 전략'을 추진하였다. 이어서 2024년 12월 개최된'체육인 한마음대회'에서 올림픽 유치 지지 건의문을 발표하고 체육계의 적극적인 지지를 이끌어냈다.

유치 슬로건인 'Go Beyond, Create Harmony(모두의 한계를 넘어, 새로운 조화)'의 앞글자를 딴 GBCH 챌린지를 통해 도지사를 시작으로 도의회, 시장·군수, 교육계, 문화예술계, 일반 시민에 이르기까지 전 세대가 유치 응원에 동참하였다. 아울러 아동·청소년의 참여 확대를 위한 「올림픽 유치 기원 그림 공모전」도 개최하여, 미래세대가 상상하는 전북 올림픽의 모습을 창의적으로 표현하고 세대 간 공감대를 확산시키는 계기를 마련하였다.

다양한 네트워크를 활용한 전략적인 홍보도 추진하고 있다. 축구계의 전설 이회택과 탁구의 현정화, 배드민턴의 김동문과 정소영, 양궁의 박성현, 레슬링의 유인탁, 핸드볼의 임명경 등 총 8명의 스포츠 전설을 홍보대사로 임명하여 올림픽 유치를 위한 전면적인 홍보 활동을 추진하였다. 또한 2024년 12월, 체육계·학계·언론계·지역 오피니언 리더 등 48명으로 구성된 「전주 하계올림픽 유치 범도민 지원위원회」를 발족하고, 홍보·정책·정부 설득 등 다방면의 활동을 전개하였다.

전북틀별자치도는 TF 추진단을 중심으로 도청 전 실국과 14개 시군, 도 출연기관, 민간단체까지 아우르는 범도민 붐 조성 체계를 구축하고 유치 붐업 보고회를 지속해나가고 있다. 또한 온라인과 오프라인 전 채널을 활용한 유치홍보와 범도민 캠페인, 지역 행사와 축제를 연계한 홍보 등 전방위적인 유치 활동을 통해 도정 전반이 하나 되어 유치 분위기를 확산시키고, 올림픽 국내 후보도시가 확정되는 순간까지 유치 열기를 지속적으로 이어나가고 있다. 이와 같은 올림픽 유치를 위한 하나된 열정과 전방위적 붐업 활동을 통해 전북특별자치도는 전주 하계올림픽 유치라는 역사적인 도전에 한 걸음 더 다가서고 있다.



▲ 고창군 공동체지원센터 GBCH 챌린지



▲ 부안소방서 GBCH 챌린지


▲ 올림픽 유치 기원 그림 공모전 수상작(도지사상)



▲ 올림픽 유치 기원 그림 공모전 수상작(도교육감상)

## 지속가능성과 균형발전에 기여하는 차별화된 유치 전략

전북특별자치도는 변화된 IOC의 개최지 선정 기준에 맞추어 지속가능하고 차별화된 전략으로 올림픽 유치에 도전하고 있다. 과거 IOC는 경기장 규모, 교통 인프라, 숙박 시설 등 대도시 중심의 인프라를 중점적으로 평가해왔고 이는 수도권과 대규모 도시들에게 절대적으로 유리한 기준이었다. 그러나 최근 IOC는 '올림픽 어젠다 2020' 및 '올림픽 어젠다 2020+5'를 통해 지속가능성과 경제적 효율성을 핵심 가치로 제시하며, 개최지 선정 기준에 근본적인 혁신을 도입하였다. 이에 따라 개최지 선정은 기존 시설과 임시 시설의 효율적 사용을 강조하고, 복수 국가 또는 복수 도시 간의 공동 개최도 권장하며, 선정 방식 또한 투표 중심에서 장기적인 대화를 통해 개최 희망 도시의 비전과 역량을 심층적으로 평가하는 방식으로 전환되었다. 이와 같은 변화에 발맞추어 전북특별자치도는 지역이 지닌 고유의 강점과 잠재력을 바탕으로 개최지 선정을 위한 차별화된 전략을 수립하였다.

첫째, 전북특별자치도는 국내 신재생에너지 생산량 1위의 이점을 바탕으로, 탄소중립(RE100)을 선도하는 친환경 올림픽 모델을 창출한다. 둘째, 기존 경기장을 최대한 활용하며, 필수적인 경우를 제외하고는 경기장 신설을 최소화하는 저비용·고효율 올림픽 개최계획을 수립한다. 셋째, 한옥, 판소리, 한지, 비빔밥 등 대한민국 전통문화와 K-컬처의 원형이 살아 숨 쉬는 전북의 문화적 특성을 적극 활용하여, 스포츠와 전통문화, 현대문화가 융합된 '문화올림픽'을 실현한다. 넷째, 전북뿐만 아니라 대구, 광주, 전남, 충청권 등과의 연계를 통한 분산 개최를 계획함으로써 올림픽 운영의 경제적 부담 완화와 국가 균형발전에 기여한다.

이와 같은 전북특별자치도의 올림픽 개최 전략은 단순한 지역의 도전을 넘어 대한민국 전체의 지속가능한 발전을 위한 국가적인 도전이자 미래를 위한 비전으로 평가받고 있다.



▲ 올림픽 유치 성공기원 다짐대회


▲ 지방도시 연대 올림픽 전략 추진

## 올림픽 유치를 통한 대한민국과 전북특별자치도의 새로운 미래

1988년 서울 하계올림픽은 우리나라가 연간 무역액 1,000억 달러를 최초로 달성하는 계기가 되었고, 이후 대한민국은 세계 10대 무역국으로 도약하였다. 2018년 평창 동계올림픽은 약 5,500만 달러(한화 약 600억 원)의 흑자를 기록하며 재정적으로 성공한 올림픽으로 평가받고 있다. 특히, 민간 스폰서 확보, 운영비 절감 등 효율적 조직 운영을 통한 성공적인 개최는 국내 주요 대기업의 브랜드 인지도를 평균 1%p 상승시키며, 이에 따른 마케팅 등 파급 경제효과는 약 11조 6천억 원으로 추정되며, 국가 브랜드의 글로벌 경쟁력 제고에도 기여하였다.

전북특별자치도의 하계올림픽 유치는 지역을 넘어 대한민국이 세계 무대에서 다시 한번 도약하는 계기가 될 것이다. 경제적으로는 올림픽 개최를 통해 약 40조 원 규모의 생산유발효과와 약 45만 개의 고용유발효과가 발생할 것으로 전망된다. 전북특별자치도는 이를 기반으로 민간 투자 유치, 새만금 개발 연계를 통해 글로벌 생명경제도시로 도약하는 전환점이 될 것이다. 문화적으로는 전북 고유의 전통문화와 콘텐츠를 세계에 널리 전파하여 K-컬처의 중심지로 성장함과 동시에 문화, 기술, 혁신이 결합된 국제 문화도시로서의 위상 강화도 기대된다. 나아가, 국민적 자긍심 고취는 물론 세대·지역 간 통합과 국민적인 결속을 높이는 계기가 될 것이다. 특히 수도권에 집중된 국가 자원과 기능의 분산을 통해 국가 균형발전 실현에도 크게 기여할 것이다. 전북특별자치도는 도시 간 기능 연계와 기존 시설 재활용 중심의 개최를 통해 개최 비용을 효율적으로 절감하고, 지역 간 협력 기반의 분산형 운영 모델을 선도적으로 구현하고자 한다. 이는 올림픽 유치 전략의 지속가능성과 실행 가능성을 높이는 동시에, 지역 상생과 균형발전이라는 국가적 과제를 실현하는 데 있어 모범사례로 작용할 것이다. 나아가 '지속가능한 올림픽', '문화와 기술이 융합된 올림픽', '도시 연대 기반의 균형발전형 올림픽'의 비전은 향후 국제사회가 주목하는 개최 패러다임이자, 세계 스포츠 외교의 새로운 방향을 제시하는 사례로 기록될 것이다.

## 올림픽 개최도시 선정을 향한 앞으로의 여정

2025년 4월 8일, 전북특별자치도는 대한체육회 및 문화체육관광부 국제체육과 관계자들과 함께 구성된 대표단의 일원으로, 스위스 로잔의 국제올림픽위원회(IOC) 본부를 방문하여 토마스 바흐 IOC 위원장을 비롯해 미래 올림픽 개최지 선정 위원회인 미래유치위원회(Future Host Commission)와 공식 면담을 진행하였다.

이 자리에서 대한민국은 1988년 서울 하계올림픽, 2018년 평창 동계올림픽, 2024년 강원 동계청소년올림픽을 통해 쌓아온 풍부한 올림픽 개최 경험을 강조하였으며, 전주의 한옥마을, 비빔밥, 판소리 등으로 대표되는 K-컬처의 본산지로서의 문화적 매력과 전북도의 무한한 미래 발전 가능성을 함께 소개, 전통과 최첨단 미래 기술이 조화를 이루는 올림픽 실현의 최적지임을 적극 부각하였다. 특히, IOC의 '올림픽 어젠다 2020' 및 '올림픽 어젠다 2020+5'가 지향하는 지속가능성, 비용 효율성, 사회적 가치 확대 등의 핵심 가치에 부합하는 전략을 전북이 수립·추진하고 있음을 공식적으로 설명하였다. 국내후보도시로 선정된 직후 이루어진 IOC 본부 방문은 전북의 비전과 전략을 국제사회에 직접 알리는 의미 있는 계기가 되었으며, IOC의 개최지 선정 기준과 절차를 면밀히 파악하고, 향후 국제기구 및 글로벌 스포츠 단체와의 협력 네트워크 확대를 위한 실질적 기반을 마련하는 성과를 거두었다. IOC 방문을 계기로 도시 간 연대 전략을 본격화하고, 신축 경기장 제로(0)화를 목표로한 개최계획을 재정비하고 있다. 이에 따라 개최 비용은 절감되고, 초기 대비 경제성과 실행 가능성 또한 향상될 것으로 전망된다.

2025년 6월 23일, 커스티 코번트리 신임 IOC 위원장은 취임후 열린 워크숍에서 올림픽 개최지 선정 절차를 일시 중단하고, 개최지 선정 절차에서 IOC 위원의 참여 확대와 개최지 선정시기 조정을 위한 실무그룹(Working Group) 구성하고, 개최지 선정 방식과 시점을 재검토하겠다고 발표하였다. 전북특별자치도는 이와 같은 예기치 못한 변수를 새로운 기회로 판단하고, IOC 위원 개개인의 가치와 관심사에 부합하는 맞춤형 외교 전략을 수립해나가고자 한다. 대한민국이 보유한 확고한 치안 및 위기 대응 역량, 세계 최고 수준의 교육 수준과 인권 의식, 탄소중립 역량 등을 토대로, 전북이 준비한 지속가능성, 경제성, 문화 경쟁력을 지속적으로 전파하며, 전북특별자치도가 '신뢰받을 수 있는 개최 후보도시'로 평가받을 수 있도록 모든 역량을 결집해 나갈 예정이다.



▲ 전주 하계올림픽 유치 메인스타디움 조감도



▲ 국제올림픽위원회(IOC) 본부 방문




▲ 전주 하계올림픽 개최 홍보 포스터

## 연구원 소식




### 2025년도 한국인사행정학회 춘계학술대회 개최

**일 시** 2025년 6월 12일
**장 소** 한국행정연구원 본관 104호
**주 최** 한국인사학회, 한국지방행정연구원, 인사혁신처, 강원특별자치도, 한국행정연구원




### 한국지방행정연구원-한국지역정보개발원, 업무협약(MOU) 체결 및 공동세미나 개최

**일 시** 2025년 6월 13일
**장 소** 한국지역정보개발원 10층 & KLID홀
**주 최** 한국지방행정연구원, 한국지역정보개발원




### 2025 한국행정학회 하계공동학술대회 및 국제학술대회

**일 시** 2025년 6월 18일 ~ 6월 20일
**장 소** 세종공동캠퍼스
**주 최** 한국행정학회, 서울대학교 행정대학원, KDI 국제정책대학원, 한국지방행정연구원 그 외 14개 기관




### 2025 공유재산학회 하계학술대회

**일 시** 2025년 6월 20일
**장 소** 고려대학교공과대학 신공학관 B104~105, 3층 316
**주 최** 행정안전부, 한국지방행정연구원, 한국공유재산학회, 경제사회인문연구회, 한국지방재정공제회, 국토연구원, 한국국토정보공사, 한국부동산원, 한국부동산연구원

# 연구원 소식




## 2025년 한국이민정책학회 하계학술대회

**일 시** 2025년 6월 27일
**장 소** 국립경국대학교 사회과학대(W8)
**주 최** 한국이민정책학회, 경상북도, 한국지방행정연구원, 이민정책연구원, 한국교육개발원, 한국보건사회연구원, 국립경국대학교 외 13개 기관




## 제1차 지방자치혁신 포럼 개최

**일 시** 2025년 7월 22일
**장 소** 국회의원회관 제1소회의실
**주 최** 국회의원 신정훈(전남 나주·화순, 행정안전위원회 위원장), 국회의원 이광희(충북 청주), 국회의원 채현일(서울 영등포구 갑), 한국지방행정연구원, 대한민국시도지사협의회, 한국지방재정학회








## 지방소멸대응 전략 특별세미나 개최

**일 시** 2025년 7월 24일
**장 소** 국회의원회관 제3세미나실
**주 최** 국회의원 김형동·이원택, 한국지방행정연구원, 대한민국시장·군수·구청장협의회




## 지방의회 역량강화 세미나 개최

**일 시** 2025년 8월 6일
**장 소** 국회의원회관 제9간담회의실
**주 최** 국회의원 김영배·서왕진, 한국지방행정연구원

# 연구원 소식



## 국가균형성장특별위원회 연구원 방문 및 정책간담회 개최

일 시 2025년 8월 8일
장 소 한국지방행정연구원 대회의실(다산홀)
주 최 한국지방행정연구원



## 새정부 출범에 따른 자치경찰제의 발전방향과 정책과제

일 시 2025년 8월 13일
장 소 한국지방행정연구원 다산홀
주 최 한국지방행정연구원, 한국지방자치학회, 세종자치경찰위원회, 강원자치경찰위원회, 경찰대학 자치경찰발전연구원








## 한국지방행정연구원-서울특별시, 서울시 유학생 정착지원 토론회 개최

일 시 2025년 8월 14일
장 소 서울시청 3층 대회의실
주 최 서울특별시, 한국지방행정연구원



## 2025 갈등학회 하계학술대회

일 시 2025년 8월 21일
장 소 전북대학교
주 최 국무조정실, 한국지방행정연구원, 한국환경연구원, 시장군수구청장협의회, 전주시정연구원, 전북대 부설 공공갈등과 지역혁신 연구소(공지연)

# 연구원 소식




## 2025 하반기 상해행정학원 초청 한중세미나

일 시 2025년 8월 22일
장 소 한국지방행정연구원 다산홀
주 최 한국지방행정연구원




## 2025 한국정책학회 하계학술대회

일 시 2025년 8월 25일~8월 26일
장 소 부산항 국제전시컨벤션센터(BPEX)
주 최 한국정책학회, 강원랜드,국립수산과학원,
국방부, 한국지방행정연구원,
한국수목원정원관리원 외 51개 기관




## 2025년 한국지방자치학회 하계학술대회

일 시 2025년 8월 29일
장 소 전북대학교 전주캠퍼스 인문사회관 601호
주 최 한국지방행정연구원, 지방시대위원회, 행정안전부,
전북대학교, 지방자치TV, 대한민국시도지사협의회,
대한민국시장군수구청장협의회, 국토연구원,
한국지방재정공제회 등 12개 기관




## 한국지방행정연구원 개원 41주년 기념식 개최

일 시 2025년 9월 1일
장 소 한국지방행정연구원 2층 대강당(다산홀)
주 최 한국지방행정연구원

## 연구원 소식




### 한국지방행정연구원 개원 41주년 기념 세미나 개최

**일 시** 2025년 9월 5일
**장 소** 대한상공회의소 의원회의실
**주 최** 한국지방행정연구원





# 2024년 연구과제 목록

## 기본연구과제

- 자치분권 실현을 위한 지방정부의 책임성 강화 방안
- 지방이양정책의 진단 및 평가 연구 : 사무이양정책 및 지역맞춤형 특례정책을 중심으로
- 지방자치단체 데이터 기반 재난안전관리체계 구축 방안 연구
- 인구감소시대의 지방자치단체 조직운영전략-시나리오 플래닝을 중심으로
- 국고보조사업의 성과와 재정효율성 제고를 위한 운영체계의 개선방안
- 지역 간 재정격차 완화를 위한 지방재정조정제도 개편방안
- 지방시대 지역주도 균형발전 추진방안 연구 : 지역간 기능적 연계구조 분석을 중심으로
- 인구감소지역의 상호 연계성 강화를 통한 발전전략 연구

## 정책연구과제

- 지역 맞춤형 시·군·구 특례검토 및 사례 연구
- 행정환경 변화에 따른 행정구역 제도 개선 연구
- 지방의회의원 겸직 제도 개선방안 연구
- 주민자치회 시범실시 운영 현황분석 연구
- 지방규제 영향분석 방안 마련 연구
- 지방자치단체 조직관리 효율화 방안 연구
- 행정환경 변화에 대응하기 위한 행정체제개편 방안연구
- 재외국민 주민등록제도 개선방안 연구
- 지방자치단체 국제교류·협력 지원 제도화 방안
- 착한가격업소 활성화 방안 연구



## 정책연구과제

- 인구감소지역·관심지역 구분 및 행재정적 지원 확대 방안
- 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안
- 서울 지역균형발전사업 사전적격성 검토 방안 연구
- 지방시대 종합타운 건립 필요성 및 활용방안
- 경기도형 수상레저산업 육성 및 지원방안 – 내수면 수상레저활동을 중심으로
- DMZ권 국립산림치유원 조성방안
- 전북특별자치도 특별지방행정기관 사무이관 방안
- 카지노 관리·감독 권한의 지방이양 타당성 연구
- 울산형 외국인근로자 정착지원 방안
- 경남의 '쉬었음' 청년 실태파악 및 지원방안
- 대구광역시 시비 보조사업 재원분담 기준 설정에 관한 연구
- 대전시 고향사랑 기부제 활성화 방안
- 충청북도 공유경제 활성화 기본계획 수립을 위한 연구
- 충청남도 건설업 지방세 감면 타당성 분석 및 법률 개정 사항 검토
- 「부산 글로벌 허브도시」 조성 추진 방안 연구
- 광주광역시 야간관광 진흥 정책 추진 방안 연구
- 데이터 기반 생활인구 활성화 방안
- 경북 민간투자 활성화 펀드 조성 방안 연구
- 제주혁신도시 이전기관이 지역경제에 미치는 영향

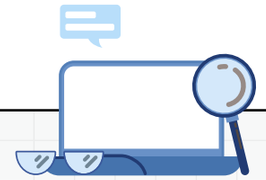






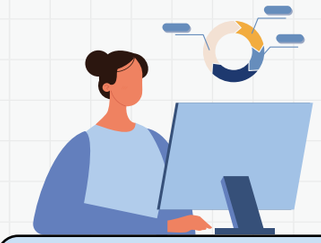
## 수시연구과제

- 경제·사회·환경 변화를 반영한 인구통계 연구
- 주민자치회 시범실시 운영실태 및 문제점 분석
- 초광역행정구역 제도연구
- 고향사랑기부제 활성화를 위한 제도개선 연구
- 국고보조사업 지방이양에 따른 전환사업 보전금 지원 개선방안
- 지방자치-균형발전 관련 신규 아젠다 발굴



## 지방자치단체컨설팅

- 고향사랑기부제 컨설팅(전북 장수군)
- 지방소멸대응기금 사업계획 컨설팅(강원 화천군)
- 빅데이터를 활용한 인구감소지역 특성 컨설팅(충북 단양군)



## 자체연구과제

- 지방자치 30년 평가 기초 연구
- 데이터기반행정 구현을 위한 지역데이터플랫폼 구축 및 개선 방안 연구 : 인허가 데이터를 중심으로
- 지역경제 진단지표 설계와 검증방안 연구
- 유형별 사례분석을 통한 교육발전특구 맞춤형 관리방안
- 2025 지방행정 트렌드 분석 연구

## 공동연구과제

- 저출생 극복을 위한 지역특화 발전 방안

## 정책이슈리포트

- 서울시 소재 경로당 중식 5일제 전면 추진의 수요 예측에 대한 연구
- 외국인 우수인력 유입 및 지역정착 지원 방안
- 특별자치시도 공동협력과제 발굴 및 개정안 마련
- 강원특별자치도 산업 디지털전환 촉진 방안 연구: 중소제조기업 지원 방안을 중심으로
- 지방재정 확충을 위한 카지노 레저세 신설 방안
- 광주광역시 자치구 조정교부금 제도 개선방안 연구
- 종합복지센터 시설관리 대행 주체의 적정성 분석
- 지방관리 항만의 효율적인 관리 및 개발방안 연구: 대천항을 중심으로
- 산업단지가 충청북도에 미치는 사회·경제적 파급효과 분석
- 지속가능한 대학-지역 동반 성장을 위한 해외대학 혁신사례 분석
- 부산 인구감소지역 생활인구 현황 및 활성화 방안
- 팔공산국립공원 지정에 따른 대구관광 활성화 방안
- 대전광역시 청년가구의 주거안정을 위한 지원정책 방향
- 울산광역시 도시 브랜드 제고 방안
- 경기도 미래지향적 소방력 운영 및 역할 정립에 관한 연구
- 대도시권 광역교통범위 조정을 통한 전주권 신설 타당성 연구
- 경남 투자선도지구 활성화를 위한 유사사례 연구







## 수탁용역연구과제

- 기회발전특구와 규제완화
- 울주군 조직진단 연구용역
- 옹진군 보통교부세 확충을 위한 수요발굴 용역
- 인천광역시 중구 조직분석·진단 연구용역
- 보통교부세 확보 및 세출효율화 방안 연구용역
- 2024년 인천광역시 주요 재정사업 성과평가 용역
- 2024년 가평군 조직진단 및 행정조직개편 연구용역
- 울진군 조직진단 연구용역
- 광양시 보통교부세 지역특색지표 발굴 용역
- 2023회계연도 시흥시 주요사업 성과평가 용역
- 2023회계연도 주요 재정사업 및 지방보조사업 평가 용역
- 2024년 지방자치단체 조직 분석 및 진단 연구용역
- 지방규제혁신 전략 방안 마련 연구
- 지방시대 종합계획에 관한 연차보고서 – 지방자치분권 분야 –
- 새만금 권역 공동발전 전략 연구용역
- 경상남도의회 조직재설계 방안 연구 용역
- 인구감소지역 생활인구 특성 분석 연구
- 지방분권분야 평가체계 수립 및 분권정책 활성화 방안
- 생활인구 작성을 위한 연구
- 지방이양 사무분석을 통한 체계적인 이양 사후관리 연구용역
- 인천광역시 행정체제 개편에 따른 자치구 조직진단 및 설계 연구 용역
- 최소보장적 복지사업의 적정 보조율 연구
- 경제특구 및 지역혁신자원 등을 활용한 기회발전특구 투자활성화 방안 연구



지방자치 Vol. 56

# 이슈와 포럼

가을호 새 정부에 바란다 II
지방재정 과거, 현재 그리고 미래



한국지방행정연구원이 자치분권과 지역균형발전을 선도합니다.

www.krila.re.kr
ISSN 2671-7352

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원특별자치도 원주시 세계로 21 (반곡동)
Tel. 033-769-9999

표지 장소 | 충북 단양군 단성면 외중방리