

지방자치 30년,
개혁과 성공의 새 길을 여는 KRILA

자체연구 2025-03

지방재정 30년 평가를 통한 주민중심 지방재정 전략

전성만
조기현
김성주
이서희
유보람
전영준
최정우
황해동
신두섭

▣ 참여연구진

저 자 전성만, 조기현, 김성주, 이서희, 유보람, 전영준, 최정우,
황해동, 신두섭

연구진 연구책임자 전성만 | 한국지방행정연구원 연구위원
공동연구원 조기현 | 한국지방행정연구원 선임연구위원
김성주 | 한국지방행정연구원 연구위원
이서희 | 한국지방행정연구원 부연구위원
유보람 | 한국지방행정연구원 부연구위원
전영준 | 한국지방행정연구원 부연구위원
최정우 | 한국지방행정연구원 부연구위원
황해동 | 한국지방행정연구원 부연구위원
신두섭 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

연구요약

1. 연구배경 및 목적

- (연구배경) 지방재정분권 정책 실시에도 지자체 간 재정불균형 심화
 - 지방자치단체 재정 자율성 강화를 통한 지방재정 혁신 필요
- (연구목적) 주민에 대한 책임 재정운용할 수 있는 미래지향적 지방재정제도 운용 전략 마련
 - 주민중심을 위한 미래지향적 지방재정발전 전략 제언
 - 지방재정 30년성과를 분석하고 지방재정제도의 가치 기준을 설정
 - 지방재정 전문가 설문을 통해 향후 지방재정제도 방향성을 제시
 - 주요 지방재정분야에 따른 단계별 지방재정전략 제언

2. 연구범위 및 방법

- (재정 30년 성과) 민선 지방자치제도 하에서 운영 된 지방재정제도 변화에 따른 지자체의 재정운영 현황을 분석
 - 지방자치단체가 운영하고 있는 재정관리제도 및 지방재정제도를 포함
 - 지방재정분석을 통해 당면하고 있는 지방재정의 현실과 방향성을 도출
 - 지방재정의 가치를 도출하여 향후 제도개선의 방향성을 제시
- (정책제언) 주민중심을 위한 지방재정제도의 미래지향가치의 전략 제언

3. 주민중심의 단계별 지방재정 전략

- 단기전략과제: 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
- (관련 법 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
- (관련 법 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
- (관련 법 조항) 「고향사랑 기부금에 관한 법률」제4조, 제8조 개정

□ **중기전략과제: 중앙-지방 재정협력으로 주민에 대한 ‘책임성’ 강화**

○ **(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
 - (관련 법 조항) 「지방재정법」제27조의2

□ **장기전략과제: 조세 자율성 확대를 통한 주민중심의 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
 - (관련 법 조항) 「헌법」제59조 (“지방자치 재정권”)개정, 「지방재정법」제2절 과세권 개정

○ (납세자권리보호기능 강화) 재정민주주의 실현

- (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
- (관련 법 조항) 「지방자치법」제22조, 「지방세기본법」제76조, 제147조

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	6
제2절 연구범위 및 방법	9
1. 연구범위 및 내용	9
2. 연구방법	10

제 2 장 지방재정 30년 성과평가

제1절 지방재정제도의 변화	15
1. 지방재정제도 변화 분석의 개요	15
2. 노무현정부 이전 지방재정제도 변화	16
3. 지방재정제도 변화의 특징적 현상	27
제2절 지방재정 운용 성과	30
1. 지방재정 총량 변화	30
2. 지방세입 및 지방세출 구조 변화	32
3. 지방재정 운용 성과	38

제 3 장 주민중심의 지방재정전략 방향

제1절 주민중심의 지방재정 방향	45
1. 주민중심의 지방재정의 원칙	45
2. 주민중심을 위한 지방재정제도 개선 고려사항	49

목 차

제2절 가치지향적 지방재정제도 설계	54
1. 지방재정제도 설계의 의의	54
2. 현행 법령상 지방재정제도의 가치	57
3. 지방재정제도와 가치의 연계	69
제3절 지방재정제도 전략수립을 위한 가치 도출	74
1. 연구설계: 지방재정 전문가 대상 설문	74
2. 연구결과: 지방재정 전문가 가치 인식	76
3. 미래 가치 지향의 지방재정제도 설계: 추진전략을 중심으로	85

제 4 장

주민자치 실현을 위한 지방재정제도 전략과제

제1절 미래 지방재정제도 단계별 전략과제 요약	95
1. 지방재정제도 단계별 전략 수립의 필요성	95
2. 미래 지방재정제도 단계별 전략 수립을 위한 가치와 제도 연계	96
3. 미래 지방재정제도 단계별 전략 과제 : 단기·중기·장기 전략과제	98
제2절 단기 전략과제: 형평성 제고를 위한 재정격차 완화	103
1. 지방교육재정: 지방-교육의 연계통합으로 안정적 교육재정 확보 전략	103
2. 보통교부세: 지자체 간 재정격차 완화를 위한 규모 확대 전략	121
3. 고향사랑기부제: 기부금 확대를 통한 자력 지역경제활성화 전략	131
제3절 중기 전략과제: 주민책임성 제고를 위한 내실화	135
1. 국고보조금 사업: 지역화폐와 연계된 포괄보조금제도 전환	135
2. 지방재정관리제도: 주민책임성 제고를 위한 사업과 관리 내실화	149
3. 지방재정관리위원회: 중앙-지방간 재정관계 개선 역할 강화	156

제4절 장기 전략과제: 재정자율성 확보를 통한 재정민주주의 실현	158
1. 지방세: 지방세제 확대를 통한 재정자율성 확대 전략	158
2. 납세자권리보호: 주민의 재정민주주의 실현	175
【참고문헌】	179

표 목차

표 2-1	노무현정부 이전 지방재정제도 주요 변화	19
표 2-2	노무현정부 이전 지방재정제도 주요 변화	25
표 2-3	자치단체 종류별 세입총량 변화	32
표 2-4	전체 지방재정의 세입구조 추이	33
표 2-5	자치단체 종류별 세출 총량	35
표 2-6	지방세출 구조 변화	36
표 2-7	지방재정 분권지수 추이	39
표 2-8	지방세 과세자주권 비교	40
표 3-1	현행 법령기준 지향 가치	60
표 3-2	선행연구에 나타난 지방재정의 지향 가치	61
표 3-3	지방재정 가치에 대한 개념	67
표 3-4	지방재정제도의 도입목적과 지방재정의 지향가치(평가기준)간 연계	72
표 3-5	지방재정제도의 평가와 미래 설계 평가틀	74
표 3-6	현재 지향가치에서 현재 제도 평가	75
표 3-7	미래 지향가치에서 현재 제도 평가	75
표 3-8	미래 지향가치로 미래 지방재정제도를 설계	75
표 3-9	미래 지향가치의 지방재정제도	88
표 3-10	행정체제 개편에 따른 재정 지원 인센티브 (시·군 통합 예시)	89
표 3-11	행정체제 개편에 따른 재정 지원 방향	90
표 4-1	미래 지향가치의 지방재정제도 단계별 전략사항	97
표 4-2	미래지향가치의 지방재정제도 추진전략	100
표 4-3	교육비특별회계 세입 결산액 추이	103
표 4-4	교육비특별회계 기능별(부문별) 세출 결산액 추이	105
표 4-5	지방자치단체 교육 분야 부문별 세출 결산액 추이	106

표 목차

표 4-6	지방자치단체의 교육경비보조금 지출액 추이	107
표 4-7	2025년도 정부예산안에 포함된 RISE 내역사업 현황	110
표 4-8	교육부의 유보통합 방안에 따른 자원 이관 규모	111
표 4-9	교육비특별회계 이·불용액 및 통합재정안정화기금 추이	113
표 4-10	지방자치단체 비법정전출금과 교육청 순세계잉여금 규모	120
표 4-11	지방세입 내 지방교부세 기여 현황	122
표 4-12	보통교부세 재정부족액 보전을 추이	123
표 4-13	내국세 법정률 변화에 따른 지방교부세 규모	128
표 4-14	지방이전재원 중 국고보조비 비중	135
표 4-15	연간 국고보조금 지출 규모	136
표 4-16	분야별 국고보조사업 예산액	137
표 4-17	국고보조사업 지방비 부담 비중	138
표 4-18	최소보장적 복지사업에 대한 지방 부담	139
표 4-19	국고보조를 설정 방향	143
표 4-20	포괄보조금제도 적용 사업 선정 고려사항	147
표 4-21	지방재정관리제도의 주요 내용	150
표 4-22	지방재정관리제도의 운영방향	153
표 4-23	과세유형별 지방세 세수 규모 비교	159
표 4-24	연도별 지방재정자립도 추이	160
표 4-25	지방재정자립도 분포(2024년 당초예산 기준)	161
표 4-26	국세의 지방이양 대상	169

그림 목차

그림 1-1	연구수행내용 및 흐름도	10
그림 2-1	지방재정 총량 변화	30
그림 2-2	지방세입 및 지방세출 성장 추이	31
그림 2-3	지방세입 대비 의존자원 비중 추이	34
그림 2-4	자치단체 종류별 세출구조의 주요 변화	37
그림 2-5	주요국 지방세출 자율성과 세입분권	42
그림 3-1	한국의 재정분권 위치와 진로	51
그림 3-2	지방재정 7대 가치의 계층화(안)	68
그림 3-3	한국의 지방재정체계	69
그림 3-4	지방재정제도의 도입목적과 지방재정의 지향가치 간 연계도	73
그림 3-5	응답자 연령	76
그림 3-6	응답자 소속	76
그림 3-7	응답자 경력	77
그림 3-8	응답자 전공	77
그림 3-9	'지방세' 관련 법령상 지향가치 기준 현재 제도 평가	78
그림 3-10	'지방재정조정제도' 관련 법령상 지향가치 기준 현재 제도 평가	79
그림 3-11	'지방재정관리제도' 관련 법령상 지향가치 기준 현재 제도 평가	80
그림 3-12	'지방세' 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가	81
그림 3-13	'지방재정조정제도' 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가	83
그림 3-14	'지방재정관리제도' 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가	84
그림 4-1	지방교육재정교부금 추이	104
그림 4-2	윤석열 정부 유보통합 추진방향	108
그림 4-3	교육·돌봄 책임 특별회계(가칭) 설치를 통한 재원의 흐름	109

그림 목차

그림 4-4	지방세입에 대한 보통교부세의 지니계수 한계효과	125
그림 4-5	지방교부세 구조개편 구상(안)	130
그림 4-6	2024년 고향사랑 기부제 운영 결과	132
그림 4-7	자치단체의 일반회계 중 자체사업 비중과 국고보조금 비율 분포 ...	140
그림 4-8	지방세, 보통교부세, 국고보조금의 지자체별 변이계수 분포	141
그림 4-9	국고보조사업 사업여부 및 보조율 결정 구조	145
그림 4-10	국고보조사업 협약체결 절차	148

제 1 장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제1절

연구배경 및 목적

1. 연구배경

□ 지방재정분권 정책 실시에도 여전히 지자체 간 재정불균형 심화

- 지방재정조정제도 운영에도 불구하고 재정격차 격차 심화
 - 지방교부세의 도입 운영으로 국민 개개인의 최저한도 생활수준을 국가가 동등하게 보장하겠다는 National Minimum 이념을 구현하여 왔음
 - 지방교부세는 1968년 내국세의 17.6%로 하는 법정률 방식을 도입하면서 안정적인 재정지원체계를 구축하였으며, 국고보조사업의 지방이양 비용의 보전 등을 위한 법정률 인상으로 지금의 19.24% 체제가 유지되고 있음
 - 정부의 이러한 정책노력에도 불구하고 지역 간 경제적, 재정적 격차는 심화되고 있는 실정임. 예를 들면, 수도권인구 비중은 1992년 44.1%에서 2022년 50%를 넘어섰고, 지역경제 역량을 나타내는 GRDP 역시 48%에서 52%로 오히려 수도권의 비중이 높아지는 결과를 초래하였음
- 지방세제로서 지방소비세제를 도입했음에도 지자체 간 수입격차 여전
 - 수도권 규제완화 대응 수단으로서 2010년 부가가치세의 5% 규모로 출범한 지방소비세는 2014년 취득세율 인하조치에 따라 11%로 6%p 인상하여 지속적으로 2019년 15%, 2020년 21%, 2022년 23.7%으로 차례대로 인상하였으나 지역 간 지방세수입의 격차는 더 벌어져, 2002년 32.1%를 차지하였던 수도권 시·도의 비중은 2022년 56.5%로 확대
 - 이러한 현상은 ① 지역마다 인구의 격차(저출산, 고령화, 학령인구)에 따른 재정수요의 급등, ② IT발달에 따른 주민들의 공간적인 이동범위 확대에 따른 지역기반의 인구나 경제활동의 인구의 괴리)③ 인구의 이동에 따른

지역인구 격차 등 자치분권의 공동체 기반에서 분절성이 심화된 상황으로 지역 간 재정 격차 등의 갈등 구조와 강도는 다양한 형태로 심화

○ 지방재정환경변화에 따른 주요 쟁점

- 첫째, 지방분권의 확대에 따라 재정분권제도 개선이 지속되었지만, 여전히 대다수의 지자체는 재정자립도가 20% 이하에 머물고 있는 현실에서 지방분권 방향의 재정립을 위한 지방재정의 방향성 제고 필요
- 둘째, 인구소멸, 저출산, 고령화에 따른 지방소멸대응기금, 지특회계의 보조금 사업이 확대되고 있음에도 여전히 보조대상에 대한 지원 수요가 증가하는지에 대한 분석 필요
- 셋째, 학령인구 감소에 따라 지방재정교부금의 지원금액은 증가하는데도 불구하고, 지역주민의 평생교육 등의 교육지원 등에는 왜 지원이 부족한지에 대한 설명보다 이해관계자(교육종사자들 간) 간 갈등 중재 심화에 따른 재정차원의 갈등 조정 필요
- 넷째, 지자체의 재정사업이 확대되어 주민들의 사업들이 다양하게 이루어지고 있지만 주민편의를 증진시키는 필수적인 주민중심의 재정사업 평가의 수요 분석 필요
- 다섯째, 인구감소 및 IT 및 교통발달에 따른 광역행정수요의 증가에 따라 메가시티 및 특별지방자치단체가 설립할 수 있는 여건에도 불구하고, 행정체제 개편에 부응하는 재정제도 설계 요청의 부응

○ (분야별 당면과제) 사회·환경 변화 및 행정체제 개편의 제도적 변화가 시급한 시기에 지방재정의 당면과제는,

- ① 지방세의 측면에서 변화에 따른 지방세 중심의 지방재정의 자율성 확대 또는 현행 이전재원 중심의 지방재정전략의 방향성 확립에 관한 논의
- ② 이전재원 측면에서 주민들이 필요로 하는 행정비용에 따른 지자체의 보통교부세 기능 역할 정립 및 주민수요에 대응하는 보조금 사업 개편을 통한

1) 예를 들어, 서울특별시 강남구에 근무하는 공무원들의 주소지가 강남구가 아니며, 서울시 경계를 넘어 경기도에 분포한 경우가 많다면, 지자체 구성원과 업무담당 공간범주의 괴리가 발생함. 도심의 회사 종사자들 중심의 주간인구와 해당 자치구에 주소를 등록한 야간인구의 괴리가 있을 경우, 지방재정사업의 자율성과 책임성에서 분절성이 발생함.

지자체 재정사업의 자율성 확대

- ③저출산·고령화 시기에 따른 지자체 교육기능 역할 중심에 따른 지자체 재정기능 역할 정립
- ④지자체의 재정자율성 확대에 따른 책임성 강화로 현행 운영되는 지방재정 관리제도의 집권화의 현황과 문제점을 개선하는 방안

○ **(주민중심을 위한 재정자율성 확대 필요)** 현행 지방자치제도에서 운용되는 지방재정제도는 중앙정부와 관계 속에서 주민의 삶을 향상시키는 데 긍정적인 역할을 하였으나, 주민들이 스스로 문제해결 하는 자치의 자율성을 고양하는 데는 한계

- 기능적으로 지방자치단체는 민주화 촉진, 주민 삶의 질 강화, 중앙 권력 집중의 불안감 해소, 지역 간 경쟁을 통한 국가경쟁력 강화의 중요한 역할
- 반면, 주민들이 지역의 문제를 해결하면서 국가의 권력에 대한 직접 견제를 수행하는 자치정부²⁾를 수행하는데 한계
- 특히, 지방재정 사업을 운용하는 지자체는 자원부족과 중앙주심의 사업추진 등의 중앙집권적인 자원배분과 사업운용에 따라 지자체의 재정자율성이 높이기 어려운 구조임

○ **(지방교육재정)** 학령인구 감소에 따라 학생 수 감소는 지방교육재정에 대한 수요변화와 노령인구 증가에 따른 지방재정 의무투자 비율 증가 등은 고등교육 및 평생교육에 대한 지방교육재정에 대한 수요변화에 따른 안정적 운용의 필요성을 제기

○ **(보통교부세 제도)** 저출산·고령화 등으로 지자체의 지출은 급증하는데 지자체의 세입은 열악해짐에 따라 지방세수를 발굴하는 혁신 이외에 보통교부세의 규모 및 산정방식 등의 지자체 배분에 관한 논의가 확대되고 있음

2) 마하트마 간디는 '좋은 정부도 자치정부만 못하다 (good government is no substitute for self-government)'라고 하면서 주민주권의 자치정부를 규범적인 정부로 주장하였다. 현재, 제도상으로 중앙권력은 간접민주주의 체제로 국민의 대표를 선출하고, 지방자치제도 내에서 주민의 대표를 직접 선거로 선출한다. 제도적으로는 대표를 선출하지만 주민의 대표를 뽑아서 스스로 다스린다는 점에서 형식적으로 자치정부의 형태로 볼 수 있다.

- 이전 정부에서 지방소비세 인상 등으로 지자체의 자주세원을 확대하는 방안이 추진됨에 따라 시급한 재정수요 급증에 대응하는 방안으로 보통교부세는 지자체의 자주재원 확충의 중요한 기능을 담당
- 특히, 보통교부세는 지자체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하는 법 취지의 목적에 따라, 저출산 고령화의 인구변화에 따른 교부세 규모 및 산정방식의 변화는 지자체의 재정자율성을 높이는데 중요한 역할

○ **(보조금 사업)** 지역소멸, 메가시티 구축 및 특별지방자치단체 설립 등의 궁극적인 목적은 소속 주민들이 더 행복한 삶을 영위할 수 있는 재정지원사업의 내용과 방식에 대한 실천적 변화의 목소리임

- 지역의 사회·경제 환경변화에 대응하는 지방자치제도 운영의 시스템 변화가 효율적으로 운영되기 위해서는 주민의 삶을 행복하게 지원하는 재정사업의 방식 및 지원체계의 변화가 필연적으로 수반되어야 함
- 저출산·고령화 현상에 따라 운영되는 지방소멸대응기금 및 최소보장적 복지사업 (예, 기초생활보장, 영유아보육료, 양육수당, 보육서비스 등)에 대한 중앙-지방 간 기능에 대한 명확한 구분에 논의는 지속적인 논의과제임에도 아직까지 진일보 되지 못하고 있음

2. 연구목적

□ 지방자치제도 운영의 실효성을 높이기 위한 지방재정 자율성 확보 전략 필요

- 지방자치제도 운영의 실효성을 높이기 위해서는 지방재정의 자율성 확보가 시급하고 중요한 혁신과제
 - 자치는 특정 지역으로서 행정구역상의 지방의 지자체 또는 주민들이 스스로 운영하는 방식으로 개념화. 중앙정부와 관계에 따라 ‘자치분권’, ‘지방분권’, ‘주민자치’의 형태로 개념화하지만, 궁극적인 의미는 주민들이 주체가 되어 지역의 문제를 해결하는 결사의 의미
 - 지방재정에서는 지방자치를 운용하기 위해, 필요한 재정적 물적 자원을 외부의 개입이나 간섭없이 자율적으로 조세재원을 동원하고, 예산재원을

사업별로 배분하면서 재정관리체계를 운용하는 것을 재정의 ‘자치(自治)’, ‘자주(自主)’의 영역으로 설명

- 학문적으로 이를 중앙-지방 간 관계에 적용하여 지자체의 재정적 권한과 책임(손희준, 2013)의 영역으로 범주화하며, 지역주민의 삶의 질의 정도에 따른 현상-본질의 관계(우명동, 2007)로 규정지어 개념화 할 수 있음
 - 지방자치의 개념은 중앙-지방 간 관계 더 나아가 주민주도의 운영시스템에 따라 범주가 달라지나, 지방재정제도는 중앙-지방 간 관계에 기초한 운영이 다수에 해당
 - 궁극적으로 지자체 주도의 지방재정 운용 자율성은 궁극적으로 지역주민의 삶의 질과 연계되는 된다는 점에서 볼 때, 지방자치제도 운용의 실효성을 높이거나 고도화된 제도 운영을 위해서는 지방재정의 자율성 확보가 우선되어야 할 필요가 있음
- 지방자치와 지방재정의 관계는 목적-운영지원수단의 관계 (fiance followed by function)로 자율성이 높은 수단이 뒷받침 될 때 주민주도의 지방자치 운영의 활성화 및 고도화 기대 가능
- 중앙-지방 간 관계를 고려할 때, 지방자치는 중앙의 권한과 재원을 지방에 이양하여 중앙과 지방의 정부간 관계에서 지방의 자율성과 책임성을 증진시킬 때 실질적 지방자치 운용 기대 (라휘문, 2015; 손희준, 2018)
 - ‘보충성원칙’에 기초한 자치분권의 관점에서는 지역내에서 재원을 동원하여 지역사회 공동체의 사회 경제적 문제를 자율적으로 해결하는 것이 원칙적으로 바람직 (이재원, 2019)

□ 자치를 실현하고, 주민행복을 반영하는 미래지향적 지방재정발전 전략 제언

- 본 연구는 지역맞춤형 지방재정발전전략을 도출하는데 목적
- 현실의 정합성을 높이기 위해 정책을 제도화할 수 있는 실행전략을 제시하여 제도 도입의 실효성을 높이는데 목적
 - 이를 위해, 첫째 지방재정 30년의 평가를 위해 지방재정제도의 가치 기준을 설정하고 이를 토대로 지방재정 30년의 운용에 대한 분석을 실시하고 이를 토대로, 전문가 설문문을 통해 향후 지방재정제도 변화의 방향성을 제시함

- 둘째, 주요 지방재정분야를 선정하여 지방재정 자율성을 확보하기 위한 미래전략을 수립함
- 셋째, 지방재정분야의 미래전략을 실행하기 위한 실행조치를 기술함으로써 보고서의 실효성을 높이고자 함

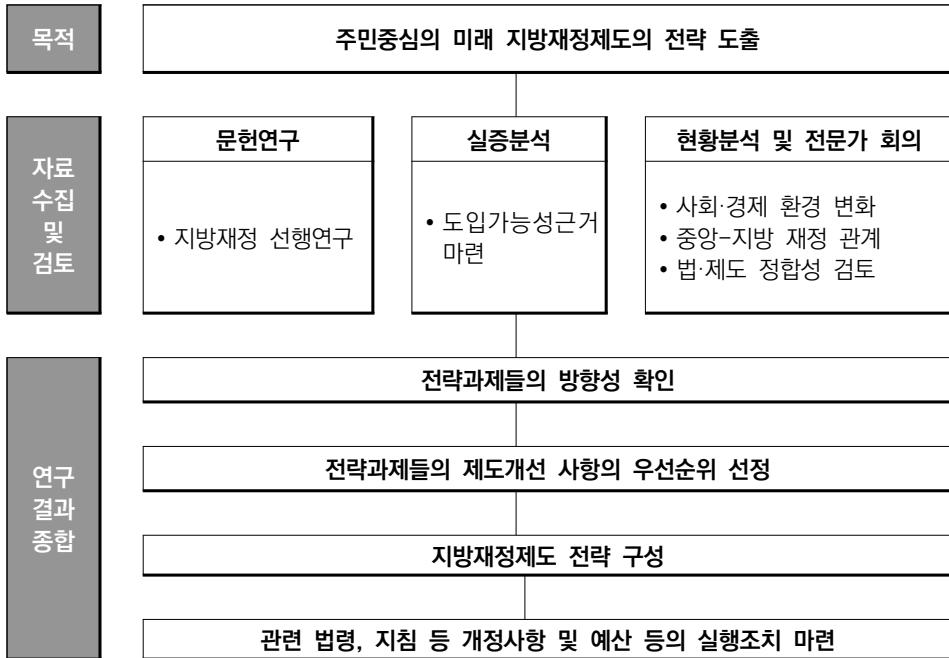
제2절

연구범위 및 방법

1. 연구범위 및 내용

- (재정 30년 평가) 민선 지방자치제도 하에서 운영된 지방재정제도 변화에 따른 지자체의 재정운영 현황을 분석
 - 민선 자치 이후에 전국 단위에서 지방자치단체가 운영하고 있는 재정관리제도 및 지방재정제도를 포함
 - 지방재정현황분석을 통해 당면하고 있는 지방재정의 현실과 방향성을 도출
 - 지방재정의 가치를 도출하여 향후 제도개선의 방향성을 제시
- (정책제언) 미래지향가치에 기초한 미래 지방재정 전략 과제 도출
 - 미래지향의 지방재정제도의 가치를 도출하여, 이에 기반한 재정제도 개편방안 모색
- 정책 마련을 위한 단계적 접근
 - 규범적 접근과 실무적 접근을 혼합하여 과정적으로 정책제안을 도출하되, 현실적 제약을 고려하여 과정의 가중치를 반영
 - 규범적 차원에서, 문제정의-목표설정-정책대안 개발-정책분석-정책선택-정책실행계획-모니터링 및 평가-환류에 따른 지속성 관리를 순차적으로 진행하기에는 한계에 따라 실무적 차원에서 1) 자료수집 및 검토에서 문헌연구, 사례분석, 현황분석을 정리하고, 2) 자료수집에서 현황분석된 지방재정정책들을 전문가와 협동연구를 토대로 “전략과제”를 도출, 3) 지방재정정책이 현실도입의 정합성을 높이기 위해 관련 법·예산 등의 실행조치를 마련

| 그림 1-1 | 연구수행내용 및 흐름도



2. 연구방법

□ 문헌연구

- 자치분권, 재정분권 및 지방재정 관리체계에 관한 다양한 개념 및 제도·정책의 구체적인 내용 조사
- 자치분권과 지방재정관리제도 관련 자료 및 선행연구 검토
- 최근의 국내·외 동향 및 시사점 도출

□ 전문가 대상 설문 및 회의

- 전문가 의견 등을 통해 지방재정 정책 및 제도 관련 실무적 현실과 정책대안의 실천가능성을 점검

- 전문가 집단을 대상으로 하는 토의 및 설문
- 관련 공무원 및 지자체 재정 관련 실무자 면담을 통해 현상을 점검하고 문제요인과 개선 의견을 수렴
 - 인터뷰를 통해서 사례검토 및 제도 정합성 검토 자문

제 2 장

지방재정 30년 성과평가

제1절 지방재정제도의 변화

제2절 지방재정 운용 성과

제1절

지방재정제도의 변화

1. 지방재정제도 변화 분석의 개요

- 오늘날 우리가 당면하는 지방재정의 현상과 구조적 특징, 현안은 지난 30년 동안 역대 정부에서 추진하여 왔던 재정분권 시책이 누적된 산물임. 설사 그 시책이 기대치에 미치지 못하였다 하여도, 30년 간 꾸준히 진전시켜온 정책 노력이 지방재정의 성장을 견인한 자양분이라 할 수 있음
- 전국 동시 지방선거를 통해 당선된 단체장과 지방의원들이 업무를 시작한 1995년 7월 1일 본격적인 지방자치 시대가 개막됨
 - 그러나, 지방의회 선거가 치러진 1991년 3월 26일부터 지방자치는 부분적인 도입 기간을 경유하였으며, 나아가 1988년 지방자치법 개정은 지방자치 부활을 겨냥한 사전준비 작업의 일환이었음
- 이러한 과정을 거치면서 지방재정은 지방자치 10년을 맞이하여 구조적 변화를 경험하게 됨
 - 노무현정부는 자치·분권을 국정의 최우선 과제로 제시한 최초의 정부이었으며, 그 상징성에 걸맞게 중앙-지방 간 재정관계를 재정립하려는 노력을 시도하였음
 - 특히, 국가균형발전이란 국정목표와 맞물리면서 지방재정제도는 비교적 큰 폭의 변화를 보였으며, 이 시기에 구축된 정부 간 재정관계의 틀이 유지되어 왔음
- 따라서, 여기서는 1991년 지방자치가 부활한 노태우정부의 2년 기간부터 시작하여 문재인정부 기간까지 지방재정제도의 주요 변화 내용을 정리하고자 함

- 다만, 편의 상 정부 간 재정관계 변화의 상징성이 컸던 노무현정부 시기 전·후를 구분하여 제도변화의 양상을 살펴보고자 함

2. 노무현정부 이전 지방재정제도 변화

□ 노태우정부

- 본격적인 지방자치 실행을 위한 기반구축 차원에서 지역개발세와 지방양여금을 설치하였으며, 자치구 조정교부금 및 지방재정투자심사제도를 도입하였음
- 지역개발세는 지역개발에 필요한 기반시설의 구축 및 확충, 지역 간 균형발전에 소요되는 경비를 충당할 목적으로 광물, 지하수 등 지역특화자원에 과세할 수 있는 목적세로 설치됨
 - 또한, 지역개발세는 과세대상을 지역특성에 연계한 선택세(selective tax)로 규정하여 제한적이거나 자치단체의 과세자율성을 허용였음
- 지방양여금은 도로, 상하수도 등 주민생활에 필수적인 기반시설의 지역격차를 해소하기 위한 재정지원제도라는 부분에 큰 의미를 부여할 수 있음
 - 소요 재원은 국세인 주세의 15%, 전화세의 100%, 토지초과이득세의 50%로 조성하였으며, '92년에는 주세의 양여율을 15%에서 60%로 인상하여 재원을 확충하였음
- '88년 지방자치법을 개정하면서 자치구 행정경비에 필요한 재원을 안정적으로 확보하고자 자치구 조정교부금제도를 도입하였음
 - 아울러, 지방재정의 계획적 운용과 효율적인 예산배분을 목적으로 '88년 중기지방재정계획, '92년 지방재정투자심사 등의 제도가 도입됨
- 아울러, 6개 지방세목 대상으로 탄력세율 도입('91년), 사용료 및 수수료 요율을 자율적으로 조정할 수 있는 권한의 부여 등 자체세입의 자율성을 확대하는 조치가 이루어졌음
- 전반적으로 이 시기에는 지방자치 부활에 대비하여 과세권의 자율성 신장과 안정적인 재정지원, 계획적 및 효율적인 예산배분과 집행을 유도하는 제도적 장치들이 도입되었음

□ 김영삼정부

- 이 시기의 지방재정은 자율성 확대와 관련된 제반 시책이 추진됨
- 지방세 부문에서는 탄력세율 대상이 종전의 6개 세목에서 공동시설세, 취득세, 등록세, 재산세 등으로 확대하였음
 - 자치복권의 발행으로 자체세입의 기반도 확충하였음
- 지방양여금 확대, 국고보조사업 운영개선 등을 통한 재정지원의 충분성과 안정성, 자율성을 신장하려는 노력이 경주되었음
 - '94년에는 주세 양여율을 80%로 인상하면서 농특세 일부를 추가하였으며, '97년에는 주세 양여율을 100%까지 인상하였음
 - '97년 국고보조 기준보조율 법정화 대상을 종전 117개 사업에서 157개 사업으로 확대하였으며, '97년에는 소액·유사 국고보조사업의 통폐합 등으로 지방재정의 자율성과 건전성을 신장시켰음
- 지방세출 측면에서는 '97년 기준경비 이외의 다른 경비에 대하여 자치단체서의 예산편성 자율권 부여, 상업차관 허용 등의 자율화 조치를 취하였음
 - 더불어, 투자심사 의무화('94) 및 재정운용 공개('97) 등의 제도화를 통하여 건전성과 투명성을 확보하려는 시도가 있었음

□ 김대중정부

- 지방세, 지방교부세, 지방양여금, 지방채 등 지방세입 전반에 걸친 재원확충 관련 제도변화가 전개됨
- 지방세 영역에서는 국세의 지방이양, 탄력세율 확대, 레저세 과세대상 확대 등이 추진됨
 - 고급주택 및 1가구 2차량 중과세율 인하, 자동차 등록세율 인하 등의 대응책으로서 '99년 교통세의 3.2%를 재원으로 한 주행세를 설치함
 - '00년에는 교육세의 11.5%로 확충하면서, 교육세 중 지방세에 부가된 (surtax) 부분을 지방교육세로 전환함
 - 탄력세율 대상을 주민세 개인균등할로 확대하였으며('98년), 지방세로 전환된 주행세 및 지방교육세에 대해서도 탄력세율 대상으로 확대함('00년)

- 아울러 담배소비세 및 주민세 소득할 세율 인상('00년), 경주·마권세를 레저세로 전환하면서 과세 대상에 소싸움 경기투표권 포함('02) 등 자치단체의 과세자율권 신장을 도모하였음
- 재정조정 부분에서는 지방교부세 법정률 인상, 지방양여금 확충, 시군 재정보전금 도입 등의 제도 변화가 전개됨
 - 지방교부세 법정률이 '00년 13.27%에서 15%로 인상됨
 - 지방양여금 양여 대상에 교통세의 14.2%가 추가되었으며('01년), 농특세의 양여율이 23/150으로 인상됨('02년)
 - 시군 징수교부금을 개선하여 '00년 시·도세 27%로 조성하여 인구 및 징수실적으로 배분하는 재정보전금으로 개편하였음
 - '02년에는 배분기준에 재정력을 10% 추가 반영하여 시군 조정교부금의 재정조정기능을 강화함
- 지방재정 자율성 신장에 대응하여 지방세출 영역에서는 건전성, 책임성, 효율성을 확보하려는 시도가 있었음
 - '92년에 지방재정분석진단제도가 '98년 비로소 본격적으로 시행됨
 - 지방재정분석 결과를 바탕으로 재정운영 부진 자치단체 대상 재정진단이 '99년 시행되었으며, '02년 재정패널티제도가 운영됨
 - 200억원 이상 투자사업 대상 중앙의뢰 투자심사가 시행됨('01년)
- 김대중 정부 시기에는 지방세입 확충에 의한 자율성 신장과 함께 지방세출의 효율성에 의한 지방재정 전반의 건전성 및 책임성 확보와 관련된 시책이 추진되었음

| 표 2-1 | 노무현정부 이전 지방재정제도 주요 변화

역대정부	지방세	재정조정	재정관리 및 지방세출
노태우 정부 (‘88~’92)	<ul style="list-style-type: none"> • 6개 세목 탄력세율 도입(‘91) • 사용료·수수료 요율 • 조정권 지방이양(‘91) • 지방개발세 신설(‘92) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치구 조정교부금 도입(‘88) • 지방양여금 도입(‘91) <ul style="list-style-type: none"> - 주세 15%, 전화세 100%, 토초세 50% • 지방양여금 확대(‘92) <ul style="list-style-type: none"> - 주세 양여율 60% 	<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획 도입(‘88) • 지방재정투자심사 도입(‘92)
김영삼 정부 (‘93~’97)	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력세율 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 공동시설세(‘93) - 취득세·등록세·재산세(‘97) • 자치복권 발행(‘95) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방양여금 확대(‘94) : 주세 양여율 80%, 농특세 추가(19/150) • 지방양여금 확대(‘97) <ul style="list-style-type: none"> - 주세 양여율 100% • 법정 기준보조율 국고보조사업 확대(‘96) : 117개→157개 • 소액·유사 국고보조사업 통폐합 • (‘97) : 137사업→39사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정법 투자심사 의무화(‘94) • 지방재정분석진단제도 도입(‘94) • 기준경비 이외 경비에 대한 예산 편성 자율권 확대(‘97) • 지방재정 운용 공개(‘97) • 지자체 상업차관 허용(‘97)
김대중 정부 (‘98~’02)	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력세율 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 주민세 개인균등할(‘98) - 주행세·지방교육세(‘00) • 국세의 지방이양 <ul style="list-style-type: none"> - 주행세(교통세 3.2%) 도입(‘99) 및 세율인상(3.2%→11.5%) • 지방교육세 신설(‘01) • 담배소비세 및 주민세 소득할 세율 인상(‘00) • 소싸움 경기투표권 레저세 과세 대상 추가(‘02) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세율 법정률 인상(‘00) <ul style="list-style-type: none"> - 13.27%→15% • 시군 재정보전금 도입(‘00) • 시군 재정보전금 배분기준 개선(‘02) : 재정력 10% 반영 • 지방양여금 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 교통세 14.2% 추가(‘01) - 농특세 양여율 23/150(‘02) • 138개 국고보조사업 기준보조율 규칙 제정(‘00) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정분석진단제도 시행(‘98) • 재정진단 실시(‘99) • 예산편성지침에 주민참여예산 권장(‘00) • 200억원 이상 중앙투자심사(‘01) • 도시개발채권 발행(‘01) • 재정패널티 도입(‘02)

□ 노무현정부

- 지방양여금 폐지 및 국가균형발전특별회계 신설, 국고보조금 정비, 분권교부세 신설과 지방교부세율 인상('03년 15%에서 '06년 19.24%) 등 지방의 재정 자율성과 건전성 제고를 위한 재정분권을 추진하였음 (조기현·전성만, 2019)
- 지방세 확충 노력을 경주하였으나, 제한적인 수준에 그쳤음
 - 주세율을 교통세의 11.5%에서 17.5%로 인상함('05년)
 - '06년 원자력발전분 지역개발세가 추가됨
- 국가균형발전특별회계 설치 목적으로 재정조정제도 전반에 걸친 구조개편을 단행하였음
 - 지방양여금 폐지 및 국고보조사업 지방이양 잉여재원을 바탕으로 국가균형발전특별회계를 설치함('05년)
 - 533개 사업(12.7조) 국고보조사업 중 163개 사업은 지방이양(1.1조), 126개 사업은 국가균형발전특별회계 이관(3.6조), 233개 사업은 국고보조사업으로 존치함
 - 1.1조원 규모의 지방이양 국고보조사업에 대한 비용보전 목적으로 내국세 0.83% 규모의 분권교부세를 설치하였으며, 추가적인 비용보전 필요성이 대두되면서 내국세 0.94%로 인상됨
 - 이에 따라 지방교부세 법정률은 지방양여금 중 지방도로사업 편입분 (2.8%p) 등이 반영되어 '05년 18.3%로 인상되었으며, 분권교부세 법정률 추가 인상분이 포함되면서 지금의 19.24%가 결정됨
 - 한편, '05년 증액교부금을 폐지하고 특별교부세 규모를 지방교부세의 4%로 하향 조정하였으며, 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세를 설치하였음
- 재정분권의 한 축을 이루는 기재자율성 신장을 위하여 종전의 지방채 승인제를 발행한도제로 전환하였음
- 예산편성지침 폐지, 지방채발행 승인제의 발행한도제 전환 등 세출 자율성과

더불어 지방재정공시, 지방재정분석제도 등 책임성 확보를 겨냥한 일련의 조치들을 추진함

- 예산편성지침을 예산편성기준으로 전환하면서 지방예산의 자율성을 확대 하되, 기준경비제도의 도입으로 예산낭비 가능성을 제어함
- 지방재정의 성과 개선, 투명성 제고를 위하여 '05년 사업별 예산제도와 주민참여예산제도, 지방재정 공시제도 등을 도입함
- 복식부기회계제도를 전면 도입함('07년)

- 지방세출 영역에서 예산편성지침 폐지 및 지방채 발행한도제 도입 등 자율성 확대, 주민참여예산 및 재정공시 도입 등의 투명성 제고의 기반을 마련하였음
 - 반면에 지방양여금 폐지 및 사회복지 국고보조사업의 지방이양과 관련해서는 오히려 지방재정의 국가 예속을 심화시켰다는 부정적 시각도 제기됨
 - 지방세입 측면에서는 부동산교부세 도입, 주행세율 인상 등으로 제한적이었음
 - 지방교부세 법정률 인상은 지방양여금 폐지 및 국고보조사업 지방이양 보전 목적이었기 때문에 실질적인 지방세입 확충효과는 없었다 하여도 과언이 아님

□ 이명박정부

- 이 시기의 특징으로 지방소비세의 전격적인 도입을 들 수 있음
 - 수도권규제 합리화로 인한 자치단체의 반발 등 정치적 환경 변화로 부가가치세의 5%로 하는 지방소비세를 전격 도입함
 - 지방소비세는 GRDP 내 민간최종소비를 소비지수로 하여 수도권 100%, 광역시 200%, 비수도권 도 300% 가중치로 안분함
 - 지역 간 격차를 추가적으로 완충하고자 수도권 시·도가 지방소비세의 30%를 출연한 지역상생발전기금을 조성하였음
- 지방세법 분법, 지방소득세 도입 등 지방세구조 개편이 추진됨
 - 금융위기 극복 및 경제회복을 위한 소득세 및 법인세율 인하, 수도권 규제 완화 등으로 인한 지방재정 여파를 최소화 하고자 '10년 부가가치세 5%를

- 재원으로 하는 지방소비세를 도입하였으며, 지방소득세의 독립도 단행함
 - 보통교부세로 통합 예정이었던 분권교부세도 '14년까지 5년 연장됨
 - 지방세법을 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분리하여 지방세목을 16개에서 11개로 줄이고, 지방세정 선진화 기반을 마련하였음
- 재정조정제도 관련해서는 서울시 재산세 공동과세제도가 '08년 도입되었으며, '12년에는 자치구 조정교부금 재원을 취득세 일정률에서 보통세 일정률로 변경하여 자치구 세입확충의 기틀을 마련함
- 세출 측면에서는 중앙의뢰 투자심사 대상 300억원으로 완화('08년), 광역지역 발전특별회계의 포괄보조 확대('09년), 주민참여예산 의무 시행('11년) 등의 자율성 및 투명성 확대와 함께 사업예산제도 전면시행, 재정위기관리 및 사전경보제 도입 등 건전성 및 책임성 제고 시책이 병행 추진됨
- 전체적으로 지방소비세 도입, 지방소득세 독립세화, 분권교부세 일몰 연장, 자치구 조정교부금 자원 변경 등 세입확충을 바탕으로 한 자율성 신장과 함께 지방세출의 건전성, 책임성 제고 특성이 강한 편임

□ 박근혜정부

- '13년 중앙정부가 일방적으로 취득세 영구인하를 결정하면서, '14년부터 지방소비세율을 5%에서 11%로 인상함
 - '14년에는 과세자주권 확보 차원에서 지방소득세의 독립세화 시행, 정액세로 부과하던 등록면허세의 인상 등의 변화가 있었음
- 재정조정 영역에서는 분권교부세 폐지 및 보통교부세로의 편입, 소방안전교부세 설치, 시군 조정교부금 도입 및 배분기준 개편 등의 조치가 취해졌음
 - 분권교부세의 노인, 정신요양, 장애인시설 3개 사업을 지역발전특별회계 사업으로 환원하고, 나머지 사업은 '15년부터 보통교부세에 통합 하였음
 - 담뱃값 인상과 함께 담뱃값에 대한 개별소비세 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세를 신설함
 - 시군 재정보전금 명칭을 조정교부금으로 변경하면서, 명칭 취지에 부합

하도록 특별재정보전금 폐지 및 재정력 반영비율 확대를 통하여 지역 간 재정격차 조정기능을 강화함('14년)

- 아울러 '16년에는 경기도의 우선배분제도 폐지와 함께 재정력 반영비율을 30%로 확대하여 재정조정기능을 더 강화하였음

○ 지방세출 측면에서는 투자심사 강화, 기준경비 범위 확대, 지방보조사업 평가제 도입, 긴급재정관리제도 도입 등 건전성 강화에 중점을 둔 제도 변화가 있었음

- 중앙의뢰 투자심사 대상을 다시 200억원으로 강화하였으며('13년), 법정 타당성조사 전문기관제도가 도입됨('14년)
- 기준경비 범위에 남출형 복지, 월액여비가 포함됨
- 재정사업 및 지방보조사업에 대한 평가제도를 '14년 도입하였음
- '15년에는 긴급재정관리제도가 도입됨

□ 문재인정부

○ 문재인정부는 두 번에 걸친 세입분권을 바탕으로 지방재정의 자주성 신장책을 적극 추진하였음

○ 1단계 재정분권

- 부가가치세의 11%인 지방소비세율을 '19년 15%, '20년 21%로 인상하여, 지방소비세 규모를 11.7조원 확충하였음
- 지방소비세율 인상으로 인한 지역 간 지방세수 격차는 기존의 안분제도를 유지하면서, 지역상생발전기금의 일몰 기한을 10년 연장함
- 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 등 3.5조 규모의 국고보조사업을 지자체에 이양하였으며, 소방직의 국가직화 및 소방인력 충원을 위하여 소방안전교부세율을 담배분 개별소비세 20%에서 인상하는 조치를 취하였음
- 지방소비세 및 소방안전교부세 인상에 따른 지방교육재정교부금의 감소분은 지방교육재정교부금 법정율 인상으로 보전하였음('18년 20.27%→ '19년 20.46%→ '20년 20.79%)

○ 2단계 재정분권

- 지방소비세율 21%에서 4.3%p('22년 2.7%p, '23년 1.6%p) 인상함
- 지방소비세율 4.3%p 인상분은 국고보조사업의 지방이양 비용과 기초단체 재원변동 보전에 우선적으로 배분하고, 잔여분으로 광역단체와 기초단체가 6:4 비율로 배분하기로 함
- 이에 따라 지방소비세도 시군 세목으로 편입되었으며, 기초단체 배분기준은 인구와 역재정력지수를 적용함
- 아울러 인구감소에 대응하기 위해 매년 1조 규모의 지방소멸대응기금을 10년간 운영하기로 하였음

○ 지방세출의 건전성과 자율성을 강화하는 제도 변화가 병행 추진됨

- COVID-19로 인한 경제위기 극복을 위하여 차환채 허용 범위를 확대하고, 한도액 초과분에 대한 협의를 통하여 신속한 지방채발행이 가능하도록 기재자율성을 확대함('20년)
- 지방공공시설 운영현황 공개('17년), 재정영향평가 대상에 행사축제사업 및 공모사업 포함('18년), 타당성조사 법정 조사기관 대상에 지방공기업 설립 및 출자·출연기관 설립 포함('20년) 등 건전성 강화를 위한 제도개선이 취해짐

표 2-2 | 노무현정부 이전 지방재정제도 주요 변화

역대정부	지방세	재정조정	재정관리 및 지방세출
노무현 정부 ('03~'07)	<ul style="list-style-type: none"> • 등록세를 인하('04) • 국세의 지방이양 확대('05) <ul style="list-style-type: none"> - 주행세를 인상 (11.5%→17.5%) • 원자력발전 지역개발세 추가('06) • 지방채발행한도제 전환('06) • 지방 부동산 보유과세 개편('05) <ul style="list-style-type: none"> - 재산세로 흡수 및 국세인 종합부동산세 설치로 이원화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국고보조 개편('05) <ul style="list-style-type: none"> - 지방양여금 폐지 - 균특회계 설치(126개 국고보조사업 이관) - 149개 국고보조사업 지방이양 및 분권교부세 도입(내국세 0.83%) • 분권교부세율 0.94%로 인상('06) • 지방교부세율 인상 <ul style="list-style-type: none"> - 18.3%('05), 19.24%('06) • 증액교부금 폐지 및 특별교부세 축소('05) : 1/11→4% • 부동산교부세 설치('05) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업별 예산제도 도입('05) • 예산편성지침 폐지('05) 및 예산 편성기준 도입('06) • 기준경비제도 도입('06) • 주민참여예산 도입('05) • 지방재정분석제도 도입('05) • 지방재정공시 도입('06) • 지방채 발행한도제 도입('06) • 지방재정법 분법화('06) • 복식부기회계제도 전면 시행('07)
이명박 정부 ('08~'12)	<ul style="list-style-type: none"> • 국세의 지방이양 <ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세 도입('10): 부가가치세 5% • 지방소득세 도입('10) 소득할 주민세와 종업원할 사업소세 통합 • 지방세법 분법화('10) • 지방세지출예산제 도입('11) • 지방세목 개편('11) : 16→11세목 취득관련 등록세 취득세 통합 <ul style="list-style-type: none"> - 도시계획세 재산세로 통합 - 공동시설세+ 지역개발세= 지역자원시설세 - 자동차세+주행세= 자동차세 • 화력발전 지역자원시설세 도입('12) 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 재산세 공동과세 도입('08) • 지역상생발전기금 도입('10) • 균특회계를 광특회계로 개편('10) • 분권교부세 5년 연장('10) • 자치구 조정교부금 재원 변경('12) <ul style="list-style-type: none"> - 취득세→보통세 일정률 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업예산제도 전면 시행('08) • 중앙의뢰투자심사 대상 완화('08) <ul style="list-style-type: none"> - 총사업비 200억원→300억원 • 지방재정 위기관리제도 도입('11) • 성인지예산 도입('11) • 지방채무관리계획 의무화('11) • 주민참여예산 의무시행('11) • 지방재정 사전경보제 도입('12) • 지방재정부담심의위원회 설치('12)

역대정부	지방세	재정조정	재정관리 및 지방세출
<p>박근혜정부 (‘13~’16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국세의 지방이양 <ul style="list-style-type: none"> - 취득세율 영구인하 및 지방소비세율 인상(‘13) : 5%→11% • 지방소득세 독립세화(‘14) • 등록면허세 인상(‘14) • 담배소비세 인상(‘15) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시군 조정교부금 도입(‘14) <ul style="list-style-type: none"> - 재정보전금 조정교부금으로 변경 - 특별재정보전금 폐지 - 배분기준 재정력 확대(10%→20%) • 시군 조정교부금 배분기준 개편(‘16) <ul style="list-style-type: none"> - 우선배분제 폐지 - 배분기준 재정력 확대(20%→30%) • 분권교부세 보통교부세 통합(‘15) • 소방안전교부세 설치(‘15) <ul style="list-style-type: none"> - 담배분 개별소비세 20% • 균특회계 지특회계로 개편(‘15) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙의뢰투자심사 대상 강화(‘13) <ul style="list-style-type: none"> - 총사업비 300억원→200억원 • 타당성조사기관 법정화(‘14) • 기준경비 범위 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형복지(‘13), 월액여비(‘14) • 100만 이상 지자체 자체심사 완화(‘14) : 40억원→100억원 미만 • 재정사업 및 지방보조사업 평가제도 도입(‘14) • 국고보조사무 지방이양 시 지방재정 자율성 저해 금지 규정화(‘14) • 긴급재정관리제도 도입(‘15)
<p>문재인 정부 (‘17~’22)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계 재정분권 <ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세율 인상 : ‘19(15%)→’20(21%) - 소방안전교부세 확대 (담배분 개소세) : ‘19(35%)→’20(45%) - 지역상생발전기금 10년 연장 • 2단계 재정분권 <ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세율 인상 : ‘21(23.7%)→’23(25.3%) - 지방소비세율 추가 인상분(21% →25.3%) 기초지자체 배분 및 지방소멸대응기금 도입(‘22)(‘22) • 지방채발행 협의제 도입(‘20) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국고보조사업 지방이양 <ul style="list-style-type: none"> - 1단계 재정분권 : 3.5조 - 2단계 재정분권 : 2.3조 	<ul style="list-style-type: none"> • 행사축제경비 기준경비 포함(‘17) • 지방공공시설 운영현황 공개(‘17) • 행사축제·공모사업 재정영향평가 실시(‘18) • 기준경비 월액여비 및 행사축제 경비 폐지(‘18) • 중앙의뢰투자심사 대상 완화(‘18) <ul style="list-style-type: none"> - 총사업비 200억원→300억원 • 지방공기업 및 출자·출연기관 설립타당성조사기관 법정화(‘20) • 지방채 협의제 도입(‘20)

3. 지방재정제도 변화의 특징적 현상

- 재정분권을 구성하는 요소는 정부계층 간 세입권, 세출권, 기채권, 재정조정 제도로 상호 간의 구조와 영역 차원에서 운영방식의 설계에 따라 달라짐
- 지방재정제도는 지난 30년에 걸쳐 기채권, 재정조정제도 중심의 변화 양상을 보여 왔음
 - 지방세의 세입권은 1)과세자주권과 세입의 충분성, 2)재정적 자율성, 3)부담과 편익의 대응성(재정한계책임), 4)조세경쟁, 행정적 실행가능성 등의 원칙이 충족될 것을 요구함
 - 과세자주권이 중요한데, 분권적 조세배분에 따라 지방정부가 과표와 세율에 대한 결정권을 행사하여 한계적 재정책임을 지우는 것이기 때문임
- 반면에 지방세는 세원공동이용방식 위주로 변화하였음. '91년 이후 신설된 지방세목 중 특정자원분 지역자원시설세(구 지역개발세)만이 독립세방식이며 주행세, 지방교육세, 지방소득세, 지방소비세는 모두 세원공동이용방식임
 - 나아가 지방교육세를 제외하면 3개 세목 공히 공동세 성격의 재정조정 장치가 내장되어 있어 진정한 지방세로서 정체성이 있는가에 대한 문제가 제기되고 있음
 - 가령, 지방소비세 도입과 지방소비세율 인상은 지방세수의 확충과 재정자율성 신장 측면에서 의미가 있으나, 국세와 세수공유를 통한 안분방식으로 조세의 가격기능, 재정책임성을 효과적으로 수행하기 어렵다는 한계도 분명함
- 사용자·수수료 요율 결정의 지방이양, 탄력세율 대상의 확대 등 과세자주권 및 재정자율성 신장을 위한 제도적 변화는 꾸준히 전개되어 왔음
 - 특히 탄력세율제도는 조세법률주의만 인정할 뿐 지방세조례주의를 채택하지 않는 현실에서 의의가 커 '91년 6개 세목에서 현재 11개 지방세목 중 8개 세목까지 확대하였음
 - 다만, 지방세 확충을 위한 정책수단으로 거의 활용하지 않고 있어 과세자주권 확대를 위한 제도변화가 실천적 의미를 발휘하지 못하고 있음

- 세출권은 예산편성과 집행 전반에 걸쳐 지방정부의 자기결정권이 여전히 구속된 상태이며, 자율성 신장 보다는 건전성과 책임성, 투명성 확대 중심의 변화를 보였음
 - 그 이유는 세출권이 세입의 충분성에 의존하기 때문임. 지방세입의 충분성이 매우 미흡한 현실에서는 이전재원 의존도가 높아져 중앙정부의 통제나 개입을 유발시키기 마련임
 - 먼저, 국고보조사업의 경우 예산편성 및 집행 단계에서 중앙정부의 다종 다양한 지침을 이행하여야 하는 현실이 큰 변화없이 운용되고 있음
 - 국고보조사업으로 인한 자율성 침해를 예방하고자 지방재정부담심의 위원회를 설치하였으나, 실효성은 제한적임
 - 집권 정부의 국정철학에 따라 세출권의 변화가 발생하는 특징도 있음. 기준경비 및 투자심사 대상이 강·온을 반복하고 있음
 - 다만, 주민참여예산, 재정위기관리, 재정영향평가, 지방보조사업 평가 등은 지방재정의 건전성과 효율성, 투명성 강화 방향에서 제도적 변화가 전개되어 왔음
- 한편, 예산 및 지출에 관한 자치재정권(지방예산권, 주민참여예산제도)은 지속적으로 확대되어 왔음. 예산편성권은 노무현 정부가 지방자치단체 예산편성지침제도를 폐지하면서 확보되었음. 또한 주민참여예산제도 역시 노무현 정부에서 도입되었고, 이명박 정부에서 의무적 시행제도가 도입 되었으며, 문재인 정부는 주민참여예산제도의 참여 대상 범위를 예산편성 과정에서 예산 전 과정으로 확대하여 투명성과 관련된 제도적 정비는 어느 정도 완비되었다고 할 수 있음. 그러나 여전히 참여의 대상 및 범위가 세출예산에 국한되어 있고, 세입예산을 대상으로 한 주민참여예산제도는 아직 도입되지 않고 있음
- 기채권은 지방채발행 자율성을 확대하는 방향에서 운용되어 왔음
 - 중앙정부의 기채승인권이 지방채 발행한도제로 전환되면서 한도액 내에서의 자율성이 부여됨
 - 나아가, '20년에는 한도액을 초과하는 지방채라 하여도 행정안전부와 협의를 거쳐 발행 가능한 지방채 협의제도 진화되었음

- 최근에는 비투자적 경비에 대해서도 지방채 발행이 가능한 포괄지방채도 검토 중임
 - 긴급재정관리, 사전경보제 등 재정위기관리제도가 강화하는 방향에서 변화된 배경에는 이러한 기재자율권 확대가 자리잡고 있음
- 재정조정제도는 신설과 폐지, 지방교부세제도를 활용한 재원확충 및 자율성 제고, 재정조정기능 강화 등을 중심으로 추진되어 왔음
- 지방세입 부족 타개책의 일환으로 지방교부세 법정률이 인상, 부동산교부세 및 소방안전교부세가 설치되었음
 - 광역·기초 간 재정관계에서도 조정교부금을 설치하고, 재원을 확충하며, 재정여건이 불리한 지역에 더 배분될 수 있도록 재정조정기능이 강화되어 왔음
 - 반면에 지방양야금 폐지 및 국가균형발전특별회계의 설치, 분권교부세 폐지 및 보통교부세 통합, 소방안전교부세 설치는 재원보장기능을 저하시킨다는 부정적 시각도 상존함

제2절

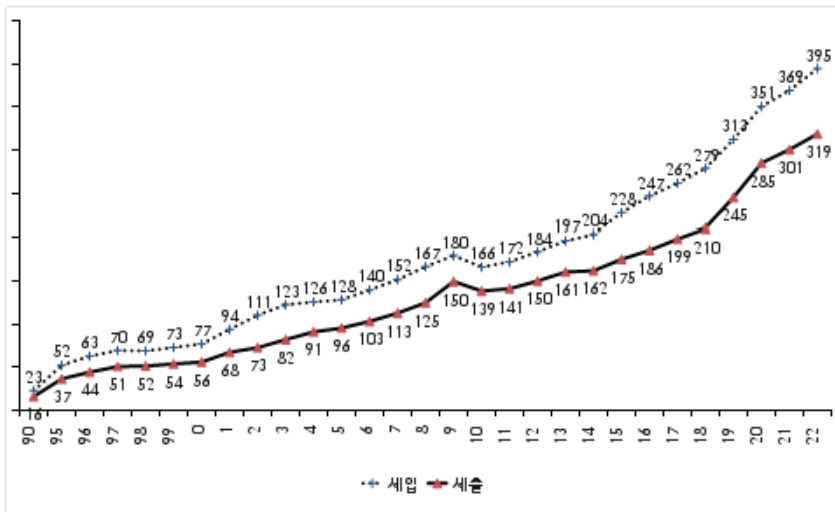
지방재정 운용 성과

1. 지방재정 총량 변화

- 지방자치 부활 이후 지방세입 총량은 '90년 23조원에서 '22년 395조원으로 17배, 지방세출 총량은 '90년 16조원에서 319조원으로 20배 성장하였음 (순계 결산기준)

〈그림 2-1〉 지방재정 총량 변화

(단위: 조원)

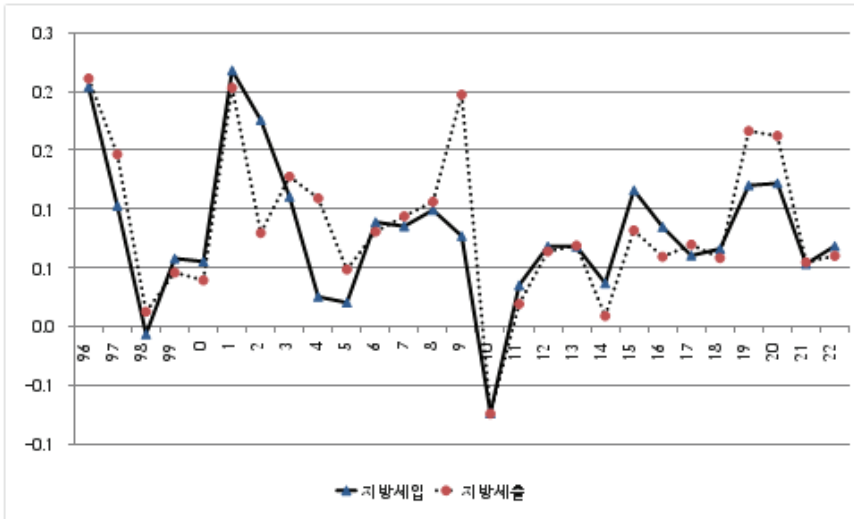


출처: 지방재정연감 결산 총계

- 같은 기간 지방세입과 지방세출은 각각 연평균 7.9%, 8.5% 성장세를 시현 하였음. 지방세입은 외환위기 직후의 '98년, 글로벌 금융위기 시기인 '10년 마이너스 성장세를 보였음. 특히, '10년은 지방세출도 지방세입과 마찬가지로 -7.4%의 역성장을 한 시기로 기록됨. 이러한 역성장은 지방세가 부동산 과세의 상당 부분 의존하며, 거시경제의 부침과 국가재정의 여건 변화에 위협을 공유하는 지방교부세 등의 이전재원 의존도가 높은 현실을 반영한 것임

- 한편, 지방세입과 지방세출은 비슷한 변동 패턴을 보이는 바, 양입제출(量入制出) 원칙에 의한 건전재정 운용기조를 견지한 결과임

| 그림 2-2 | 지방세입 및 지방세출 성장 추이



- 광역-기초 간 이전재원을 반영한 세입총량 기준으로 보면 특별시 및 광역시가 '22년 결산 총계 기준으로 약 124조원, 전체의 23.5%를 차지함. 광역도 세입은 약 124조원에 22.7%를 차지하여 광역단체의 세입이 전체 세입의 46.2%를 점유함
- 지난 30년간 특별시 및 광역시가 전체 지방세입에서 차지하는 비중은 '90년 31.1%에서 점진적으로 하락하여 왔음. 반면에 시, 자치구가 차지하는 비중은 상승하는 추세임

| 표 2-3 | 자치단체 종류별 세입총량 변화

(단위: 조원)

	'90	'95	'00	'05	'10	'15	'22
전 국	21.6 (100%)	49.8 (100%)	96.1 (100%)	159.0 (100%)	214.4 (100%)	297.3 (100%)	528.2 (100%)
특별시 광역시	6.7 (31.1%)	14.9 (29.9%)	25.4 (26.4%)	38.1 (24.0%)	51.3 (24.0%)	71.5 (24.0%)	123.9 (23.5%)
도	4.9 (22.7%)	11.0 (22.1%)	19.5 (20.3%)	34.5 (21.7%)	51.9 (24.2%)	74.4 (25.0%)	120.0 (22.7%)
시	4.2 (19.6%)	12.2 (24.4%)	26.8 (27.9%)	47.4 (29.8%)	58.2 (27.2%)	81.7 (27.5%)	150.0 (28.4%)
군	4.0 (18.6%)	7.3 (14.6%)	14.9 (15.5%)	24.6 (15.5%)	31.9 (17.9%)	39.1 (13.1%)	69.9 (13.2%)
자치구	1.7 (8.0%)	4.5 (8.9%)	9.4 (9.8%)	14.4 (9.0%)	20.9 (9.8%)	30.6 (10.3%)	64.4 (12.2%)

출처: 지방재정연감 결산편(총계기준) 각 연도

2. 지방세입 및 지방세출 구조 변화

□ 지방세입 구조 변화

- 지방세입 중 자체세입은 2000년대 초반 50% 후반대에서 하락 추세를 보였으나, 최근 증가세로 반전하여 50% 중반대로 회복됨
- 2000년 초기까지 지방세는 소위 “2할 자치”라는 흑평을 들을 정도로 전체 세입에서 20% 내외에 그쳤으나, 2010년 지방소비세 도입과 문재인정부 시기 지방소비세율 인상 등에 힘입어 2022년 23.5%까지 개선됨. 그럼에도 불구하고, 지방세의 위상은 여전히 낮은 수준이며 이전재원 의존도가 '00년의 37.7%에서 '22년 43.6%로 증가하였음

| 표 2-4 | 전체 지방재정의 세입구조 추이

(단위: 조원, %)

		2000	2005	2010	2015	2020	2022
합 계		96.1 (100.0)	159.0 (100.0)	214.4 (100.0)	297.3 (100.0)	474.0 (100.0)	528.2 (100.0)
자체 세입	소계	56.0 (58.3)	95.2 (59.9)	110.3 (51.4)	157.6 (50.5)	225.2 (51.8)	252.3 (54.9)
	지방세	20.4 (21.2)	36.0 (22.6)	50.1 (23.4)	71.9 (22.5)	103.6 (23.4)	120.5 (23.5)
	세외수입	35.7 (37.1)	59.2 (37.2)	60.2 (28.1)	85.7 (28.0)	121.5 (28.4)	131.8 (31.4)
이전 재원	소계	36.2 (37.7)	58.9 (37.0)	96.7 (45.1)	133.3 (46.8)	242.0 (46.2)	272.3 (43.6)
	지방 교부세	8.4 (8.8)	20.0 (12.6)	28.2 (13.2)	35.0 (14.7)	50.4 (13.4)	81.7 (11.7)
	조정 교부금	3.4 (3.6)	5.8 (3.7)	6.8 (3.2)	10.1 (3.2)	14.5 (3.2)	19.1 (3.5)
	보조금	20.6 (21.4)	33.0 (20.8)	61.8 (28.8)	88.2 (29.0)	177.1 (29.5)	171.5 (28.4)
	양여금	3.7 (3.9)	-	-	0.0	0.0	0.0
지방채		3.9 (4.0)	5.0 (3.1)	7.4 (3.4)	6.4 (2.7)	6.9 (2.0)	3.6 (1.5)

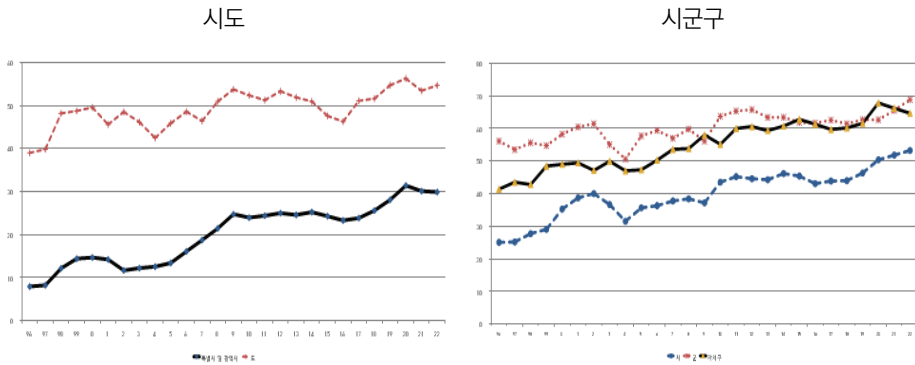
주: 제도변화를 고려하여 2022년 세입과목 기준에 맞춰 통계를 조정한 바, 재정보전금은 조정교부금에 포함시켰으며, 지방교부세의 경우 증액교부금과 법정교부금을 합산한 수치임. 다만, 보전수입은 2014년 이전의 통계와 비교하기 위하여 세외수입에 편입시켜 집계하였음

출처: 행정안전부, 지방재정연감 각 연도.

- 의존재원의 증가세는 자치단체 모든 종류에서 뚜렷이 관찰됨. 특별시 및 광역시의 경우, '08년 20%대를 넘어섰으며, '20년에는 30%대에 진입하였음. 광역도 의존재원도 40% 중후반대를 유지하다, '08년 50%대에 진입하였으며, '22년 54.7%를 차지하였음
- 기초자치단체의 경우, 도시지역인 시 및 자치구의 의존재원 급증이 뚜렷이 관찰됨. 시 지역의 의존재원 비중은 을 보면 '96년 25.1%에서 출발하여 30%

중후반대를 유지하다, '10년부터 40%대를 넘어서기 시작하였으며, '20년 50%를 넘어 '22년 53.3%까지 급증하였음. 자치구의 의존재원 위상도 큰 폭으로 높아졌음. 자치구 재정은 빈약한 세월으로 의존재원 위상이 높긴 하지만, '06년 50%대, '11년 60%대에 진입한 후 '22년에는 64.7%에 도달하였음. 한편, 군 지역은 의존재원 비중이 '22년 68.8%에 달할 정도로 재정자립의 기반이 취약하였음

|그림 2-3| 지방세입 대비 의존재원 비중 추이



□ 지방세출 구조 변화

- 새로운 세출과목으로 편제되기 시작한 2008년부터 지방세출 구조 변화 양상을 살펴보면, 먼저 지방세출 총규모는 총계 결산기준으로 2008년의 167조원에서 2022년 452조원으로 성장하였음
- 이 중에서 광역단체가 대략 50%, 시 자치단체의 세출 총량이 25% 내외를 차지함. 군 지역의 세출 비중은 완만히 하락하는 추세이며, 자치구 세출이 증가하고 있음

| 표 2-5 | 자치단체 종류별 세출 총량

(단위: 조원, %)

	'08	'10	'15	'20	'21	'22
전국	166.8 (100.0%)	186.5 (100.0%)	245.1 (100.0%)	408.6 (100.0%)	433.5 (100.0%)	452.4 (100.0%)
시도	86.4 (51.8%)	95.6 (51.3%)	127.8 (52.1%)	201.8 (49.4%)	220.1 (50.8%)	226.0 (50.0%)
시	42.3 (25.4%)	47.4 (25.4%)	62.3 (25.4%)	108.7 (26.6%)	113.3 (26.1%)	120.4 (26.6%)
군	23.0 (13.8%)	25.4 (13.6%)	29.4 (12.0%)	47.2 (11.5%)	48.8 (11.3%)	53.4 (11.8%)
자치구	15.1 (9.0%)	18.1 (9.7%)	25.6 (10.4%)	51.0 (12.5%)	51.3 (11.8%)	52.7 (11.6%)

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」 각 연도

- 지방세출 구조의 가장 큰 변화는 사회복지비의 급격한 팽창과 이로 인하여 파생된 다른 세출 부문의 위축에 있음. 사회복지분야는 '08년 지방세출의 21.0%를 차지한 이후 매년 증가하여 '22년 현재 34.2%를 점유하였음. 총량으로 보면 '22년의 사회복지비는 '08년 35.1조 원 대비 4.4배 팽창한 155조원에 달하였음
- 반면에, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 농림해양수산, 환경보호 분야의 비중은 하락하여 지역사회개발과 사회간접자본 분야에 대한 재정투자 여력이 감퇴한 것으로 보임. 다만, 지역경제 진흥과 밀접한 산업 및 중소기업의 세출 비중은 다소 높아지고 있음

| 표 2-6 | 지방세출 구조 변화

(단위: 조원, %)

	'08	'10	'15	'20	'21	'22
합 계	166.8 (100.0)	186.5 (100.0)	245.1 (100.0)	408.6 (100.0)	433.5 (100.0)	452.4 (100.0)
일반 공공행정	21.8 (13.1)	22.4 (12.0)	31.0 (12.6)	40.4 (9.9)	46.6 (10.7)	54.6 (12.1)
공공질서 및 안전	2.8 (1.6)	3.7 (2.0)	4.3 (1.8)	15.6 (3.8)	18.2 (4.2)	15.5 (3.4)
교육	8.2 (4.9)	8.4 (4.5)	12.0 (4.9)	14.7 (3.6)	16.3 (3.8)	17.5 (3.9)
문화관광	8.3 (5.0)	9.8 (5.2)	11.5 (4.7)	15.6 (3.8)	16.3 (3.7)	18.2 (4.0)
환경보호	16.8 (10.1)	18.0 (9.6)	21.3 (8.7)	32.4 (7.9)	35.4 (8.2)	36.1 (8.0)
사회복지	35.1 (21.0)	44.0 (23.6)	74.9 (30.6)	153.7 (37.6)	155.4 (35.9)	154.7 (34.2)
보건	2.7 (1.6)	3.1 (1.7)	4.3 (1.8)	7.0 (1.7)	7.8 (1.8)	10.6 (2.3)
농림해양수산	13.3 (8.0)	14.9 (8.0)	17.6 (7.2)	27.8 (6.8)	29.3 (6.7)	30.6 (6.8)
산업 및 중소기업	3.6 (2.2)	4.5 (2.4)	5.0 (2.0)	14.2 (3.5)	14.0 (3.2)	15.0 (3.3)
수송 및 교통	21.6 (13.0)	21.2 (11.3)	20.9 (8.5)	27.7 (6.8)	31.0 (7.1)	34.3 (7.6)
국토 및 지역개발	15.2 (9.1)	17.0 (9.1)	16.8 (6.9)	26.1 (6.4)	27.9 (6.4)	27.4 (6.1)
과학기술	0.3 (0.2)	0.3 (0.2)	0.4 (0.2)	0.4 (0.1)	0.4 (0.1)	0.5 (0.1)
기 타	17.2 (10.3)	19.4 (10.4)	24.9 (10.2)	33.1 (8.1)	34.9 (8.0)	37.5 (8.3)

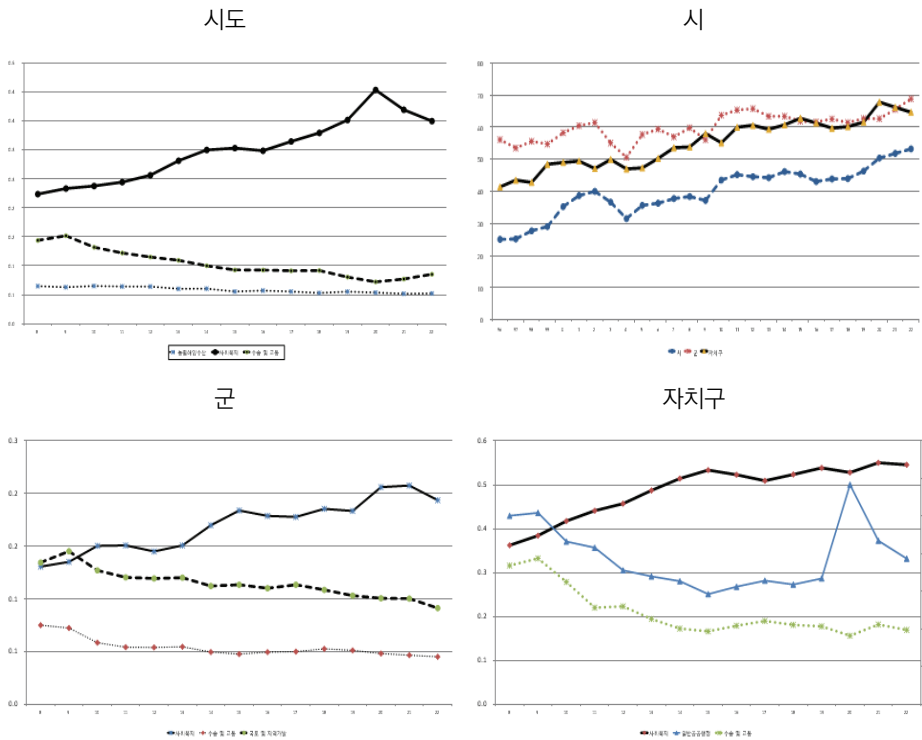
주: 결산 총계기준, ()내는 비중을 나타냄
 자료: 행정안전부, 「지방재정연감」 각 연도

○ 시·도의 경우, 사회복지비 팽창 압박의 여파로 수송 및 교통부문의 세출 비중이 '08년 14.4%에서 '22년 8.6% 수준으로 크게 하락하였음. 시 자치단체의 세출

구조도 시·도와 비슷한 양상을 보여주고 있음. 사회복지비의 비중이 '08년 17.1%에서 '22년 30.4%로 크게 상승하면서 수송 및 교통분야의 세출 비중이 같은 기간 15.1%에서 8.7%로 크게 저하되었음. 국토 및 지역개발 분야의 세출도 같은 기간 12.5%에서 7.5%로 5%p나 하락하였음

- 군 자치단체의 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 세출 비중도 시 지역처럼 하락하는 추세임. 자치구의 세출 구조의 가장 큰 특징은 사회복지비의 압도적 비중을 들 수 있음. 자치구의 사회복지비 비중은 '08년의 36.2%에서 '22년 55%에 달하여 무려 18.4%p나 급증하였음

[그림 2-4] 자치단체 종류별 세출구조의 주요 변화



3. 지방재정 운용 성과

□ 지방재정 구조 변화의 성과

- 역대 정부에서 추진한 지방재정제도의 성과를 세입분권과 세출분권의 확대 및 양자 간의 연계와 균형 확보라는 관점에서 국세 대 지방세 비율, 재정자립도, 중앙정부 이전재원의 대 지방세 비율, 수직적 재정불균형도(VFI: Vertical Fiscal Imbalance) 등의 변화 추이를 바탕으로 특징적 현상을 정리하면 다음과 같음
- 첫째, 지방세 위상은 지속적인 재정분권 노력에도 불구하고 1990년대의 21% 수준에서 2~3%p 증가한 정도를 벗어나지 못하고 있음
- 둘째, 지방세 위상의 둔화와 달리 이전재원이 지방세입에서 차지하는 비중은 '96년 29%에서 '22년 51.6%로 급증하였음. 더불어, 이전재원 중 용도 구속 및 매칭비 부담 등 지방세출의 자율성을 제약하는 보조금의 이전재원에서의 비중은 60% 중반대를 유지하고 있음
- 셋째, 이전재원의 높은 의존도, 보조금의 팽창은 지방세출의 자연증가를 초래함으로써 지방재정 자율성과 건전성을 저해하는 주된 요인으로 작용하고 있음
 - 세입분권과 세출분권 간의 격차, 재정자립도 하락 등 즉 수직적 재정불균형을 초래하는 주된 요인으로 작용하였음
 - 그동안의 재정분권 정책 추진에도 불구하고 수직적 재정불균형지수는 '96년의 0.71에서 '22년 0.48까지 하락함
 - 이전재원 중 보조금이 60%에 달할 정도로 세출의 경직성을 압박하면서 재정자립도는 1991년의 66.4% 수준에서 지속적으로 하락하여 현재는 50% 수준에 머물고 있음

| 표 2-7 | 지방재정 분권지수 추이

	지방세 비율 (%)	지방세출 비율 (%)	이전재원 비율 (%)	지방재정자 립도 (%)	보조금/ 이전재원 (%)	수직적 재정불균형 지수
'96	22.7	39.2	29.0	62.2	62.2	0.710
'97	21.7	44.2	29.1	63	63.4	0.709
'98	20.2	40.6	33.2	63.4	68.2	0.668
'99	20.5	34.7	34.7	59.6	72.3	0.653
'00	21.2	38.3	37.7	59.4	67.2	0.623
'01	22.9	41.1	38.5	57.6	63.5	0.615
'02	22.8	43.5	38.9	54.8	67.6	0.611
'03	21.6	35.9	37.1	56.3	62.6	0.629
'04	22.2	37.7	33.7	57.2	60.2	0.663
'05	22.6	38.6	37.0	56.2	56.1	0.630
'06	23.7	40.5	39.1	54.4	58.8	0.609
'07	23.0	43.6	39.5	53.6	56.6	0.605
'08	22.0	45.1	42.1	53.9	56.9	0.579
'09	19.6	42.9	43.0	53.6	63.8	0.570
'10	23.4	42.8	45.1	52.2	63.8	0.549
'11	23.5	42.5	46.1	51.9	61.7	0.539
'12	22.5	42.2	46.8	52.3	61.9	0.532
'13	21.4	42.1	45.6	51.1	63.1	0.544
'14	23.4	42.8	46.2	50.3	63.9	0.538
'15	24.2	43.1	44.8	50.6	66.2	0.552
'16	23.5	43.9	43.6	52.5	65.1	0.564
'17	24.0	45.1	45.1	53.7	62.8	0.549
'18	23.6	45.4	45.6	53.4	62.5	0.544
'19	22.4	46.4	48.0	51.4	63.7	0.520
'20	21.9	45.0	51.0	50.4	73.2	0.490
'21	22.8	44.0	50.5	48.7	69.6	0.495
'22	22.8	45.0	51.6	49.9	63.0	0.484

출처 : 「지방재정연감」 및 「지방자치단체 통합재정개요」 각 연도

주: 1) '03년 이후 지방세출 비율은 통합재정개요의 재정사용액 기준임

2) 수직적 재정불균형도는 (1-(이전재원/총세입)) 산식으로 구하였으며, 1에 근접할수록 수직적 불균형도는 낮다는 것을 의미함

□ 지방세입 자율성 : 지방세 과세자주권

- OECD는 지방세의 과세자주권을 13개 유형으로 분류하고 있는데, '22년 기준 과세자주권을 보면 지방세의 75.5%는 탄력세율에 의한 제한적인 세율 자율성을 확보하고 있음. 이것은 OECD 내 단일국가 평균 59.5%를 넘어서 외견 상 세율결정의 자율성이 높게 나타남
- 그러나, 우리의 지방세는 기본세율에 대한 자치단체의 결정권이 없으며, 탄력세율 영역에서도 OECD 내 단일국가들의 전면적인 세율 자율성이 17.9%인데 비하여 우리는 전무한 실정임. 반면에 세율 및 감면과 관련하여 중앙정부가 결정하는 지방세 비중이 우리는 16%로서 OECD 내 단일국가 평균치 11.6%를 넘어서고 있음
- 우리의 지방세 자체만 보더라도 제한적이거나 세율 자율성이 부여된 지방세가 '02년 83.4%에서 '22년 75.5%로 하락한 반면, 중앙정부가 세율 및 감면 결정권을 행사한 지방세 비중은 '02년 16.6%에서 '22년 24%로 증가하였음

표 2-8 | 지방세 과세자주권 비교

		한국 (2002)	한국 (2014)	한국 (2022)	OECD 평균(2022)	
					주정부	지방정부
세율 및 감면 자율성		-	-	-	63.5	9.5
세율 자율성	소계	83.4	83.1	75.5	9.1	59.5
	전면적	-	-	-	5.7	17.9
	제한적	83.4	83.1	75.5	3.4	41.6
감면 자율성		-	-	-	-	0.4
조세공유	소계	-	-	-	12.8	-
	지방정부 협의	-	-	-	12.1	1.8
	중앙정부가 결정	-	-	-	0.7	12.2
중앙정부가 세율·감면 결정		16.6	16.0	24.0	12.2	11.6
기타		-	1.0	0.6	2.5	3.3

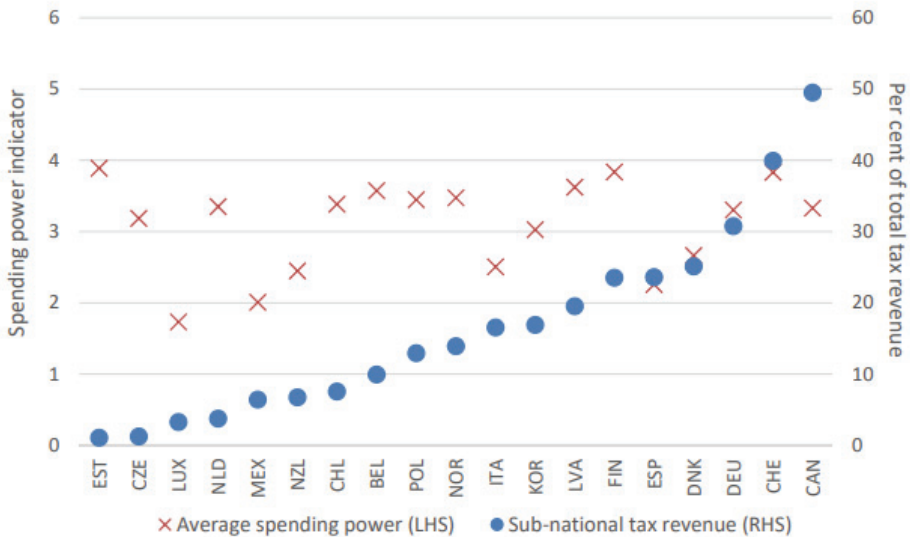
출처: OECD, Tax Autonomy Indicators(<https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>)

□ 지방세출 자율성

- 세출 자율성은 하위정부가 자신의 지출정책을 수립하고, 결정하며, 변경할 수 있는 능력임(Bach, Blöchliger and Wallau, 2009, p. 8). 이는 세출 자율성을 단순히 지방세출 비율과 같은 세출분권 지표 등으로 판단하는데 한계가 있으며, 사업의 기획부터 예산배분 및 집행, 재정성과 전반에 걸쳐 자치단체의 통제력에 영향을 주는 제반 요소에 대한 면밀한 이해가 전제되어야 한다는 것을 의미함
- Dougherty and Leah(2019)는 세출 자율성의 이러한 특성을 고려하여 5개 부문(교육, 의료보전, 교통, 주택, 일반행정) 중앙정부 및 지방정부 공무원 대상으로 정책, 예산, 투입요소, 산출 자율성 관련 특성 요인들을 설문조사한 결과를 바탕으로 개발한 지방세출 종합자율지표(spending autonomy indicators)를 발표함
 - 정책 자율성: 지방정부가 주요 정책목표와 서비스 제공의 주요 측면에 대한 통제력을 행사하는 정도
 - 예산 자율성: 지방정부가 예산에 대한 통제력을 행사하는 정도(예: 예산 자율성이 상위 규제에 의해 제한되는지 여부)
 - 투입요소 자율성: 지방정부가 공무원(인사 관리, 급여) 및 기타 투입요소(예: 서비스 입찰 또는 계약 권한)에 대한 통제력 정도
 - 산출물 자율성: 지방정부가 서비스의 품질 및 양과 같은 표준 및 벤치마킹과 같은 표준을 모니터링하고 평가하는 장치에 대한 통제 정도
- 한국의 지방세출 자율성은 조사대상 국가 중 평균치를 다소 하회하였음. 연방국가의 지방세출 자율성이 평균치를 크게 상회하였으며, 단일 국가 중 영국, 덴마크, 핀란드가 연방국가 수준에 근접할 정도로 매우 높은 자율성을 보였음
 - 캐나다, 오스트레일리아, 독일 등 연방국가는 높은 세입분권과 세출자율성을 보였음
 - 단일국가는 세입분권과 세출자율성 간 일정한 관계를 보이지는 않았음. 우리보다 낮은 세입분권에도 불구하고 영국은 연방국가 수준의 고도의

세출자율성을 보였으며, 이탈리아와 핀란드의 세출자율성도 상위권으로 나타났음. 반면에 프랑스는 우리보다 낮은 세입분권, 낮은 세출자율성을 보였음

그림 2-5 | 주요국 지방세출 자율성과 세입분권



출처: Dougherty and Leah(2019), Fig.28 재인용

□ 납세자 권리의 재정민주주의 확보 필요

- 재정공시제도 및 지방재정관리제도의 도입 및 운용에 따른 투명성 제고
 - 지방세 부과·징수와 관련 납세자 권리 및 불복절차의 마련
 - 「지방재정법」 제60조의 지방재정공시를 통해 주민에게 재정정보 제공
- 반면, 납세자들의 재정정보의 실질적 활용 및 납세자 권리 확대는 미흡
 - 국세에 비해, 납세자의 권리를 보호하는 제도운용의 미흡

제 3 장

주민중심의 지방재정전략 방향

제1절 주민중심의 지방재정 방향

제2절 가치지향적 지방재정제도 설계

제3절 지방재정제도 전략수립을 위한
가치 도출

제1절

주민중심의 지방재정 방향

1. 주민중심의 지방재정의 원칙

1) 재정분권 가치 재정립

□ 현상과 본질을 구분하는 가치 방향 설정

- 우명동(2007)는 재정분권은 본질과 현상이고 구분되고, 둘의 정합성이 요구된다고 강조
 - 재정분권의 본질은 지역주민의 삶의 질 제고에 있음
 - 재정분권의 현상은 중앙-지방 간 재정관계로 1)재정에 관한 의사결정권을 지방에 이양, 2)정부계층간의 기능배분과 세원배분, 3)이전재원이 제도적으로 구체화되는 것
 - 정부 간 재정관계는 지역주민의 삶의 질 제고에 기여하여 재정분권 본질에 기여하도록 설계 필요
- 현실적인 어려움은 재정분권의 본질의 목적인 지역주민의 삶의 질 제고의 추상성, 다양성 등에 따라 대상과 범위가 모호한 한계
 - 삶의 질의 본질에 영향을 주는 의미와 가치, 대상과 범위의 구체성이 미흡
 - 과거 신자유주의적 접근의 분권목표(경제발전)와 민주주의적 접근의 분권목표(민주주의 확산)가 추상적인 이유도 본질의 모호성 때문임
- 주민중심의 지방분권은 민주화로 출발하여, 현실적으로는 지역주민 삶의 질 제고를 위한 재정분권이 필수
 - 지방자치 부활과 지방분권의 확산은 안정적이면서 지속가능한 민주주의를 구현하는 제도적 수단

- 지방자치가 부활된 지 30여 년이 지난 시점에서 민주주의가 정착이 되었기에 민주주의 이념이 본질적 가치에 대한 의문
 - 지방자치 및 재정분권 확대로 재정자원을 효율적으로 배분하여 주민들의 삶을 질을 높이는 지에 대한 효과 역시 불분명
- 재정분권의 본질을 삶의 질 개선으로 의미한다면, 우선 National Minimum의 삶의 수준 제공이 필요
- Todaro and Smith(2012)는 경제발전을 1)장기적인 잠재생산능력 확대와 지역경제 역량 강화, 2)삶의질 개선, 3)고용창출으로 구성되어 지속적인 경제성장이 장기적으로 경제발전으로 정의
 - Haller (2012)는 경제성장은 양적 경제활동, 경제발전은 경제성장과 경제 및 사회의 질적 변화로 구분하여 경제발전이 경제성장의 종속변수로 간주
 - 경제발전은 경제적, 사회적 구조변화를 포괄하는 개념으로 1)경제성장의 물적기반, 2)이를 토대로 하여 정치체제에 따라 교육, 의료, 복지, 주거등의 사회제도와 문화양식이 개선된 상태
- 재정분권의 본질은 현상적으로 경제성장과 더불어 사회체제를 운영하는 정치체제, 사회제도, 삶의 질 등 공동체 구조의 질적 개선을 요구하는 제반의 활동을 포함

2) 주민중심의 재정분권의 추진원칙

□ 자원배분의 효율성에 기반한 재정연방주의 원칙

- 정부계층간 기능배분, 조세배분, 재정이전제도는 궁극적으로 사회체제(정치, 경제, 문화, 복지분야)의 질적 개선과 연계되어 설계되고 관리되어야 할 것임
- 전통적인 재정연방주의는 1)기능배분, 2)지출책임, 3)조세배분의 정합성을 구성요소로 4)지출책임과 조세배분의 차이나 5)재정외부성의 내부화, 6)지역간 재정격차 완화 목적의 이전재원을 중요시 함
 - 현실을 반영한 재정연방주의 이론들은 이전재원의 증가에 따른 지방예산의 연성화를 고려할 필요가 있다고 경고하고, 시장원리에 기초한 조세배분을 중시하면서 자원배분의 효율성을 강조

- 2세대 재정연방주의는 역시 전통적 재정연방주의의 기초(자원배분, 건전재정운영)를 중시하면서 정치제도 내부의 인센티브 구조가 요구된다고 하지만 본질적인 재정분권의 모델에 대한 해답제시에 한계
- 경제적 연방주의(economic federalism)³⁾ 사조는 1)Oates의 분권 정리나 Tiebout의 가설 등 1세대 모델부터 출발하여, 2)중앙정부에 대부분의 지출책임을 부여하고, 제한적인 범위에서 지방정부가 공공 서비스를 책임지며, 이 과정에서 발생하는 재정외부성도 중앙정부가 교정하는 방식으로 정리, 3)이런 의미에서 경제적 연방주의는 매우 중앙 집권적인 재정분권 방식을 선호(Inamn and Rubinfeld, 1997).

□ 자율성과 책임성에 기반한 협력적 재정분권 원칙

- 지방자치단체는 주민선호와 지역여건에 대응하는 권한과 자원을 소유
 - 신자유주의적 재정분권은 중앙정부의 기능 및 재정축소와 권한의 분산이나 위임을 통한 자원배분의 효율성 강조
 - 하지만, 중앙-지방 간 협력적 재정 관계는 국가 통합이나 정치안정, 계층간·지역간 형평 측면에서 자원배분의 효율성을 실현하는데 한계
- Bahl(1999)의 재정분권의 실행원칙⁴⁾을 다음과 같이 제시

-
- 3) 경제적 연방주의의 대칭적인 위치에는 협력적 연방주의(cooperative federalism)가 있다. 즉, 모든 지방정부가 동의하는 정책에 한하여 중앙정부가 실행하도록 제한하는 정부간 관계가 그것이다. 협력적 연방주의도 경제적 연방주의처럼 자원배분의 효율성을 최우선 가치로 간주하지만, 지방정부 모두가 찬성하는 정책이어야 채택될 수 있다. 지방정부간 이해관계가 충돌되는 정책은 Coase의 협상원리에 입각하여 이득을 보는 지방정부가 피해를 보는 지방정부에 보상하는 방식으로 협력을 유도할 수 있다. 그러나, 경제적 이득이나 편의, 경제적 손실이나 비용을 측정하는 방식에서 합의를 보기 어렵다는 한계가 있다. 한편, 절충적 모델로는 과반 이상의 지방정부가 찬성하는 정책에 한하여 중앙정부가 실행하는 민주적 연방주의(democratic federalism)가 있다. 이 모델은 언뜻 그럴듯해 보이지만, 다른 지방정부에 피해가 가는 사안에 찬성하는 것이 현실적으로 어려운 일이다. 때문에 자원배분의 비효율성이 여견되어도, 반대 의사를 표명하기 어려워지고, 결국 지방예산의 연성화에 취약해진다는 비판을 받는다 (조기현·전성만, 2019).
- 4) Bahl(1999)이 제시한 재정분권 12대 실행원칙은 ① 재정분권은 전체 시스템의 하나로 봐야한다. ② 기능이양 후, 이양비용에 필요한 재원이 수반되어야 한다. ③ 지방재정을 감시, 평가하는 강력한 제도를 도입하여야 한다. ④ 도시와 농촌 모두에 적합한 정부간 재정제도는 없다. ⑤ 재정분권은 지방정부에 상당한 과세권을 필요로 한다. ⑥ 중앙정부는 자신이 설계한 재정분권 원칙을 준수하여야 한다.

- 1) 재정분권의 필요조건으로 1)지방선거제도의 책임성 역할, 2)세입 및 세출에 대한 권한이양, 3)지방예산의 자율성과 투명성, 4) 경성예산제약을 제시
- 2) 중앙-지방간 기능을 명확히 한 후에 1)필요한 재원의 세입분권을 실행, 2) 대도시는 자체 재원(지방세) 중심의 재정분권, 3)재정여건이 어려운 지자체는 전재원 중심의 재정분권을 제안하는 차등적 재정분권을 포함
- 3) 시간변화에 따른 정부 간 재정관계도 탄력적으로 조정할 필요가 있음. 예를 들면 지역경제나 지역 간 재정격차의 변화에 따라 재정제도의 변화를 통해서 유연하게 대처 필요

□ 주민중심을 위한 지방재정 전략 추진 원칙

- 첫째, 재정분권은 지역공동체의 지속가능한 발전의 주요 수단
 - 현재 단일국가체제에서는 중앙-지방 간의 재정관계는 주민의 삶의 질을 높이기 위한 수단으로 제시 필요
 - 중앙정부의 건전재정기조와 지방재정의 효율적 집행에 대한 상호 협력적 운용에 대한 인식 필요
- 둘째, 정부계층 간 기능배분 설정 후, 기능에 따른 소요경비를 어떻게 분담, 어떤 방식으로 부담할지를 결정
 - 참여정부 시기 분권교부세 설립의 경험을 토대로 선(先)기능배분, 후(後)세입배분 전략 필요
- 셋째, 충분한 지방세입의 확보를 통한 지방자치단체의 재정자율성 확보
 - 최소 지방세 확충으로 소요경비를 충당하고, 이전재원으로 세출자율성이 보장된 재원보장기능을 수행
- 넷째, 지방예산의 경성화를 포함하여 재정책임성의 확보

⑦ 지방재정조정제도도는 단순해야 한다. ⑧ 정부간 재정조정제도도 재정분권 목적에 부합하도록 설계한다. ⑨ 재정분권은 중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부 각각의 사정을 반영하여야 한다. ⑩ 경성예산제약(hard budget constraint)이 이루어져야 한다. ⑪ 정부간 관계는 상황에 따라 변화하므로 재정분권은 이에 탄력적으로 대응하여야 한다. ⑫ 재정분권을 강력히 지지하는 세력이 필요하다

- 원칙은 자치단체의 과세자주성 신장을 통한 지방세의 가격기능 회복
- 과세부인(tax denial)과 과세제한(tax restriction) 등 조세통제의 제약을 극복할 필요가 있음

○ 다섯째, 투명한 과정으로 재정분권의 제도 개선 필요

- 과거 재정분권의 결과를 보면, 객관적인 정보 제공에 따른 결정보다는 중앙부처, 지방자치단체 등 이해관계자들의 합의에 따른 비합리적 제도개선 방식이 이루어졌음

2. 주민중심을 위한 지방재정제도 개선 고려사항

1) 일본의 삼위일체개혁⁵⁾의 교훈:중앙 주도의 소극적 자원 이전

○ 삼위일체 개혁은 三位(국고보조, 지방교부세, 세원이양을 통한 조세배분)의 변화를 통해 재정분권을 실시, 1)국고보조 축소 실시, 2) 가용재정 여력으로 지방교부세 축소 및 세원이양을 추진

- 2009년까지 국고보조사업 9조엔 삭감하여 8조 엔을 지방세원으로 이양하는 것을 목표하였으나, 실제로는 2006년에 국고보조 4.7조 엔 삭감, 세원이양 3조 엔 규모로 종료

○ 중앙주도의 재원이양에 따른 개혁 실패

- 중앙부처 중심의 경제재정자문회의가 주도하여 중앙의 재정진전화에 중점을 둠
- 국고보조 개혁은 소관 부처의 이기주의로 지자체 재량이 적은 교육과

5) 일본의 삼위일체 개혁은 1990년대 재정위기 극복 대책의 일환으로서 본격 추진되었다. 일본은 1995년 지방분권촉진법, 1999년 지방분권일괄법 등을 제정하면서 기관위임사무의 폐지, 기채허가제 폐지 등 일련의 분권 조치를 취하였으나 재정분권의 핵심이라 할 수 있는 세원배분, 재정조정제도 개편은 부처간 입장 차이와 자치단체의 반발 등으로 큰 진전을 이루지는 못하였다. 그러나, 경제난 극복 목적으로 추진된 대규모 재정지출로 인하여 국가재정의 건전성이 극히 악화되자 재정분권을 더 이상 미룰 수 없는 상황에 봉착하였으며, 대응 수단인 하나로 삼위일체 개혁이 추진되었다. 즉, 일본의 삼위일체 개혁은 경제적, 재정적 위기탈출의 수단적 성격이 강하였다 (조기현·전성만, 2019).

복지사업 위주로 추진, 여전히 지역수요가 큰 공공투자사업은 이전재원 형태로 변경하여 중앙부처의 재정건전화에 초점을 둠

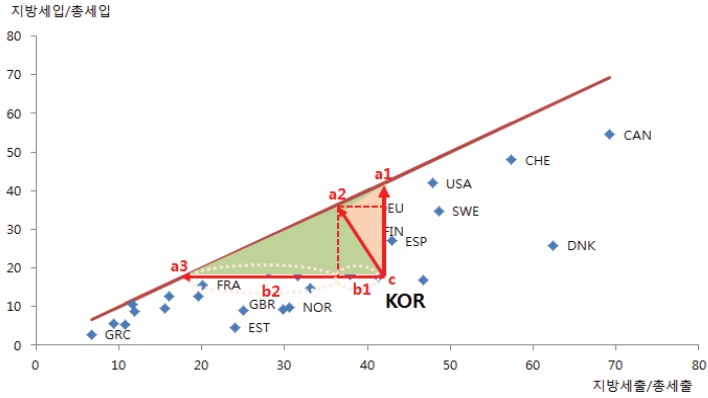
- 이에 따라 지방교부세의 총량 감축으로 지자체의 재원보장기능이 약화되어 지역간의 재정 격차는 심화되고 재정여건이 열악한 자치단체의 재정위기를 초래 (出井信夫, 2008).

2) 주민중심을 위한 지방재정분권의 추진방향

□ 세입분권과 세출분권의 균형을 위한 지방세 확보 필요

- 한국의 세입분권과 세출분권의 방향성을 보면, 국고보조사업의 이양보다는 지방세 확충이 필요한 상황
 - [그림 3-1]에서 한국의 재정분권상태는 벡터 $\overline{ca_1}$ 세입·세출의 겹으로 확인할 수 있는데, 세입과 세출의 불균형은 지방세 확충에 의존해야하는 것으로 중앙부처의 국세의 지방이양이 선제되어야 함
 - 반대로 세출삭감 방식을 고려할 때, 벡터 $\overline{ca_3}$ 로 이동을 하려면 지자체의 동의가 필요한 상황으로 현실적으로 세입-세출 차원에서 현재 상태에서 개선되는 점 c 에서 $\overline{a_1a_3}$ 중 한 점으로 이동하는 길이 선택의 길이 있음
 - 벡터 $\overline{ca_2}$ 는 지방세수 확충과 국고보조사업의 축소의 방안으로 사회적 효용손실이 적은 경로로 파악
 - 결국, 지방세 총량이 이양비용보다 큰 규모의 국고보조사업의 지방이양비와 지방세 확충이 요구됨

| 그림 3-1 | 한국의 재정분권 위치와 진로



□ 지방자치단체의 역할 강화에 따른 새로운 세수배분 기준 필요

○ 과거 조세배분론 기능 상실

- 세계경제의 연계가 확대되면서 과거의 국경 개념이 약해지고, 대내적으로 지역 간 생산요소 이동 및 투자의 장벽이 낮아졌음
- 전통적인 조세배분론에서는 이동성을 기준으로 하는 세원, 즉 재산세 등의 부동산 관련 세원의 지방세화가 더 이상 효력을 발휘하는데 한계
- 고령화·저출산, 지역소멸 등의 환경변화에 따라 과거의 사회적 약자 위주의 선별적 복지보다 보편적 복지에 대한 지방자치단체의 역할이 중요하게 됨
- 육아, 노인, 여성, 장애인, 의료, 교육, 문화 및 여가 등의 삶의 질 개선에 따른 사회적 약자를 대상으로 하는 선별적 복지가 아니라 지역주민으로서 보편적 공공서비스의 영역임
- 보편적 서비스 제공은 지방자치단체의 제공이 효율적이고, 공급 특성이 소득재분배 특성을 지니고 있음
- 과거 소득재분배의 특성은 지역 내의 재정운용으로 인식하였으나, 지역간의 격차가 심화되면서 사회안정망 구축의 차원을 넘어서서 경제안정의 영역 까지 확대되었다는 것을 의미

○ 분권적 조세배분을 위한 기존 지방세원 활용

- 국세의 지방이양은 행정환경에 적절히 대응하는 수단
 - 세수의 충분성과 안정성의 조건이 충족되면, 과거의 전통적 조세배분 (이동성이 적은 세원, 균등하게 분포된 세원, 응익원칙) 이외에 조세의 외부성이 존재하는 세원도 포함 필요
 - 현재 조세체제를 감안할 때, 구세 중에는 세수의 충분성, 세원분포의 균등성을 충족하는 세목은 찾기 어려움
 - 현재, 지방세의 성격을 지니고 있는 지방소비세율의 추가 인상⁶⁾이나 지방소득세⁷⁾율 인상을 고려할 필요가 있음
- 저출산·저성장·고령화 현상은 지자체의 과세자주권 확대를 수단으로 지방세 세수 확충 전략 필요한 시점임을 알려줌
- 지방자치 실현의 필요조건으로 과세자주권의 신장이 요구되고 이는 중앙-지방 간 관계에서 시장친화적 재정간 재정관계 형성에 긍정적인 영향
 - 헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세 대상(과세표준) 등의 과세자주권 관련 사항은 법률에 의하여 규제
 - 예외적으로 탄력세율제도를 운용(기본(표준)세율의 50%(또는 30%)범위 내에서 조례 및 대통령령에 기초 허용)하지만, 현실에서 적용 사례 미흡

□ 지방재정조정제도의 구조개편

- 지자체 간 재정형평기능을 수행하는 다수의 이전재원이 난립
- 국고보조금은 차등보조율을 이용하여 지자체에 재원을 지원
 - 부동산교부세는 재정력역지수를 활용, 보통교부세는 지역균형수요를 활용하여 수평적 재정조정기능이 내장된 수직적 재정조정 역할
 - 지방소비세는 안분제도에 의해 세입격차를 완충하고 있고, 지역상생발전

6) 지역간 세원편차가 큰 상태에서는 지방소비세의 안분제도와 비슷한 완충장치를 도입이 예상되는데, tax sharing 성격의 지방세목을 남설하기 보다 학습과정을 거치면서 안착단계에 있는 지방소비세의 세율을 추가 인상하는 편이 용이하기 때문임

7) Boadway and Dougherty(2018)의 주장처럼 소득세는 지방세로서 재평가 받고 있다. 지식기반 기술과 정보기술의 발달로 교육, 훈련, 혁신 등을 장려하는데 있어 기초자치단체의 협력이 증시되는 등 시·군 세목으로서 의의가 높아지는 추세이다. 일본처럼 지방소득세를 시·군의 기간세로 육성할 수 있는 의의도 있다 2018년 현재 일본의 시·정·촌은 지방세 중 고정자산세와 시정촌민세가 85% 이상임

기금이 수평적 재정조정재원으로서 기능을 하며, 재산세공동과세는 서울시의 자치구 간 수평적 재정조정기능 역할

- 지방재정조정제도는 중앙부처의 역할 및 정부별 재정분권 정책시행에 따라 설치 목적 및 기능이 다르게 설계되었음
- 각각의 이전재원들이 재정형평기능을 수행함에 따라 낙후지역에 어느 정도의 규모가 추가적으로 투입되었는지 파악이 어려움
- 결국 재원보장, 소득재분배, 재정형평 등의 목적이 혼재되어 정책수단의 효과를 파악하기 어렵고, 결과적으로 예산집행의 효과를 떨어트리는 요인

- 지방교부세는 지자체의 행정비용 보전이라는 목적으로 지자체의 National Minimum의 보장의 수단이 되고, 지자체 간 재정격차를 완화하는 기능을 수행
 - 보편적이고 균등한 공공서비스의 제공 목적의 이전재원
 - 국세 세수의 손실 및 저출산·고령화의 사회환경 변화에 따라 제혁신은 교부세의 총량과 배분 산정제도의 정비가 요구됨

제2절

가치지향적 지방재정제도 설계

1. 지방재정제도 설계의 의의

1) 지방재정제도 설계를 위한 평가기준의 개념

□ 평가기준은 특정대상이나 현상을 평가할 때 당초의 목표를 달성한 정도를 측정하고 측정값에 가치를 부여하기 위하여 사용하는 기준을 의미함

- 본 연구에서는 지방재정 30년을 평가하기 위한 기준을 설정과 동시에 향후 지방재정제도 설계의 기준 마련이 됨
 - 어떤 평가기준을 기초하여 과거 지방재정 30년을 평가하고, 이를 토대로 향후 제도 설계할 때 결정하는 기준의 의미
 - 어떤 평가기준을 적용하는가에 따라 긍정적인 부분과 부정적인 부분이 다르게 나타날 수 있음

□ 가치 기반의 지방재정 30년 운용 평가기준의 고려사항

- 평가기준을 양적인 기준과 질적인 기준으로 구분한다고 하면 양적인 기준으로는 재정자주도, 재정자립도 등을 들 수 있고, 질적인 기준으로는 자율성 확대정도, 책무성 확보정도 등이 될 수 있을 것임
- 평가기준을 상위가치(목적가치; 본질적 이념)와 하위가치(수단가치; 수단적 이념)의 개념으로 보고 평가할 수도 있을 것임
 - 지방자치의 기준으로 하면 상위가치(목적가치; 본질적 이념)는 지방자치가 지향하는 궁극적 가치인 자유, 평등, 정의, 발전, 복지 등임
 - 하위가치(수단가치; 수단적 이념)는 지방자치의 과정 속에서 추구되는 가치인 분권, 분업, 능률, 참여, 자율, 형평 등임(강용기, 2021)

□ 상위가치와 하위수단의 계층화적 접근방향

- 특정 제도에 대한 30년을 평가하려고 할 경우 미시적인 수준에서의 기준을

구축하여 적용하는 것도 의미가 있을 것으로 보여지나 지방재정 전반에 대한 30년을 평가한다고 하면 거시적, 추상적, 포괄적인 접근이 필요할 것으로 보여짐

- 재정은 정부가 공공 욕구를 충족하기 위해 필요한 재원을 조달하고 관리 및 지출하는 경제활동임(윤영진, 2016)
- 공공욕구는 국가목적과 의지(국정철학)이며, 이를 달성하기 위한 수단이 정책이나 사업과 재정자원이라고 볼 수 있음
- 이를 지방정부에 준용하면 지방의 공공욕구는 시정철학, 도정철학 등이 될 것이며 이를 달성하기 위한 수단이 지방정책·사업 그리고 지방재정자원이라고 볼 수 있을 것임

- 결국 지방재정은 지방의 공공욕구를 달성하기 위한 수단적인 성격을 보유하고 있다고 볼 수 있기 때문에 상위가치인 시정철학, 도정철학 나아가 지방자치제의 가치를 상위가치로 설정하고 지방재정이 이를 달성하는데 기여하였는지를 평가기준으로 설정하여야 함

□ 지방재정제도에 대한 평가기준의 개념화

- 지방재정 30년을 평가하기 위한 기준은 지방재정이 지방자치제의 실시목적(시정철학, 도정철학 등)을 달성할 수 있도록 한다는 점에서 상위가치로 지방자치제의 실시목적 및 효용, 하위가치로 지방재정이 지향하여야 할 가치로 설정함
- 평가기준을 도출할 때에는 지방재정제도별로 가치를 도출하는 방법론적 개체주의를 적용하기보다는 방법론적 전체주의를 채택하는 것이 바람직함
 - 지방재정제도별로 충족하여야 할 가치를 도출한 후 이를 종합한다고 해도 상위가치를 충족할 수 없기 때문임
- 다만, 지방재정 30년 평가를 위한 기준을 도출한 후 지방재정제도에 적용할 때에는 지방재정제도별로 충족하여야 할 가치를 설정하고 분석 및 대안 개발을 하는 것이 바람직함

2) 지방재정제도에 대한 평가기준의 구축 필요성

□ 상위가치와 하위가치 평가기준 설정의 의의

- 한국의 지방재정에 대한 연구는 지방재정제도 전반에 대한 연구보다는 개별적인 지방재정제도에 대한 연구에 초점을 맞추고 있고, 이 과정에서 특정 제도가 가지고 있는 문제점을 도출하고 개선방안을 마련하여 제안하고 있기 때문에 상위가치 및 하위가치의 달성여부를 판단할 수 없음
 - 김홍환(2016)의 「지방교부세 재정형평화 기능분석」, 박혜림 외(2021)의 「지방교부세 법정률 인상 필요성 및 적정 법정률 도출」 등에서 보는 것과 같이 지방교부세라는 지방재정제도의 문제점 도출 및 개선방안을 제안하는 연구가 있었음
 - 서정섭(2016)의 “국고보조금사업 기준보조율의 법정화에 관한 연구”, 이재원 외(2018)의 「지방분권시대의 국고보조금 개편방안」 등과 같이 국고보조금제도의 문제점과 개선대안을 연구함
- 미시적인 측면에서 현행 특정 지방재정제도가 가지고 있는 문제점을 도출한 후 그에 대한 개선대안을 제안하고 있다는 점에서 제도의 발전에 정상적 운영 등에는 기여할 수는 있으나 그러한 제도의 개선이 제도 도입의 본질적인 목적, 재정제도의 지향가치 등을 달성하고 있는지는 알 수 없다는 한계를 보유함
 - 평가의 측면에서 보면 산출(output) 기준을 적용하여 연구한 것으로 볼 수 있기 때문에 제도의 발전에는 기여할 수 있으나 제도 자체의 도입 효과를 달성할 수 있는지 즉, 해당 특정 제도가 발생시킨 결과(outcome)를 알 수 없기 때문에 현행 특정 지방재정제도를 유지하는 것이 바람직한지에 대한 가치판단을 할 수 없다는 한계가 있음
 - 즉, 각 지방재정제도에 대한 존치여부와 관련된 정책판단을 하기 위한 정보제공 기능이 부족하다는 것임
- 이러한 문제의 해소를 위해서는 상위가치와 하위가치를 평가기준으로 설정한 후 달성여부를 판단하고 미달성 또는 미흡한 수준의 달성으로 나타날 경우 이를 보완 및 개선할 수 있는 대안을 마련할 필요

□ 다층적 평가체계에 기초한 평가기준 마련

- 상위가치와 하위가치의 가치체계를 구축하여 지방재정제도에 적용
 - 목적가치(본질적 이념) 및 수단가치(수단적 이념)과 비교할 때 무엇이 문제이고 어디로 가야하는지를 알 수 있음
 - 미시적이고 지엽적인 문제해결 역시 해당 지방재정제도의 발전을 위하여 필요하지만 우선되어야 할 것은 어디로 가야 하는지 등과 같이 지향가치를 정립하는 것임
- 지향하여야 할 방향이 설정되지 않은 채 미시적인 문제의 해결에만 치중하면 특정 지방재정제도 도입의 상위가치에 대한 달성여부를 판단할 수 없고, 따라서 어디로 가야하는지를 알 수 없기 때문에 멀지 않은 장래에 해당 제도의 도입목적이 왜곡되는 현상이 발생
 - 지향하여야 할 가치를 평가기준으로 설정한 후 이를 적용하여 특정 지방재정제도에 대한 보완 및 개선방안을 마련한다면 지속적으로 해당 제도의 도입목적을 달성할 수 있는 방향으로 나아갈 수 있음
- 가치 지향적 지방재정제도에 대한 평가기준은 첫째, 특정 지방재정제도가 보유하고 있는 문제점을 도출할 수 있는 근거를 제공할 수 있고, 둘째, 상위가치와 하위가치를 평가기준으로 설정할 경우 각 지방재정제도들이 지향하는 방향대로 나아가고 있는지, 향후 어디로 가야하는지 등을 결정할 수 있다는 것임

2. 현행 법령상 지방재정제도의 가치

1) 현행 법령에서 제도목적의 가치 평가기준 도출

□ 지방재정제도 관련 법령체계 검토 필요

- 지방자치, 지방재정 등과 관련되어 있는 현행 법령에 대한 검토가 필요함
 - 대한민국헌법, 지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 보조금 관리에 관한 법률, 교육재정교부금법 등이 대상이 될 것임

□ **대한민국헌법: 지방자치와 관련된 2개의 조문, 지향하여야 할 가치를 명백치 않음**

- 제117조에는 지방자치단체가 수행하여야 할 사무와 역할 그리고 규정의 제정, 지방자치단체의 종류 등이 제시되어 있음⁸⁾
- 제118조에는 지방의회와 관련되어 있는 내용이 제시되어 있음⁹⁾
- 대한민국헌법에는 지방자치제의 실시와 관련된 내용이 제시되어 있을 뿐 지방자치제가 지향하여야 할 가치 등을 명백하게 제시하지 않음
 - 다만, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 하고 있다는 점에서 자율성과 같은 가치들 도출할 수 있음

□ **지방자치법: 지향하는 가치가 명백하게 제시되어 있음**

- 제1조 목적을 보면 “... 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고 지방을 균형있게 발전시키며 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다”고 되어 있음
- 「지방자치법」 제1조를 기준으로 지방자치의 지향하여야 할 가치를 도출하면 민주성, 능률성, 균형성 등임

□ **지방재정의 기본법률이라고 볼 수 있는 지방재정법에도 지향하여야 할 가치가 분명하게 제시되어 있음**

- 제1조 목적을 보면 “... 지방재정의 건전하고, 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적으로 한다”고 되어 있음
 - 「지방재정법」 제1조를 기준으로 지방재정이 지향하여야 할 가치를 도출하면 건전성, 투명성, 자율성 등임
- 제3조의 지방재정 운용의 기본원칙을 보면 “. 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며...”라고 되어 있음

8) 제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

9) 제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다. ②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

- 「지방재정법」 제3조를 기준으로 하면 지방재정이 지향하여야 할 가치는 건전성, 효율성 등임

- 그 이외에도 제65조의 재정분석 및 재정검검에서 보는 것과 같이 “.지방자치단체 재정의 건전성과 효율성 등의...”라는 내용
- 이를 종합하면 지방재정법에서 도출할 수 있는 지향가치는 건전성, 투명성, 자율성, 효율성 등임

□ 보조금관리에 관한 법률을 보면 지향하여야 할 가치가 제시되어 있음

- 제1조 목적을 보면 “... 효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행 등...”과 같이 제시되어 있음
 - 제1조로부터 도출할 수 있는 지향가치는 효율성이라고 볼 수 있음
- 제10조 차등보조율의 적용을 보면 “. 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다.” 명시
 - 제10조로부터 도출할 수 있는 지향가치는 균형성 등임
- 이를 종합하면 보조금관리에 관한 법률에서 도출할 수 있는 지향가치는 효율성, 균형성 등임

□ 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률에는 지향하여야 하는 가치가 명백하게 제시되어 있음

- 제1조의 목적을 보면 “... 지방보조금 예산의 효율적인 편성 및 집행 등 지방보조금 예산의 투명하고 적정한 관리를 목적으로 한다.”고 되어 있음
- 제1조로부터 도출할 수 있는 지향가치는 효율성, 투명성 등임

□ 지방교육재정교부금법에는 지향하는 가치가 명백하게 제시되어 있음

- 제1조의 목적을 보면 “... 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.”고 되어 있음

- 제1조로부터 도출할 수 있는 지향가치는 균형성이라고 볼 수 있음
- **현행 법령을 기준으로 지향하는 가치를 도출한 결과를 보면 다음과 같음**
 - 현행 법령을 기준으로 도출한 가치를 종합하면 자율성, 민주성, 능률성, 균형성, 건전성, 투명성, 효율성 등 7개임

| 표 3-1 | 현행 법령기준 지향 가치

법률명	가치
대한민국헌법	자율성
지방자치법	민주성, 능률성, 균형성
지방재정법	건전성, 투명성, 자율성, 효율성
보조금관리에 관한 법률	효율성, 균형성
지방자치단체 보조금관리에 관한 법률	효율성, 투명성
지방교육재정교부금	균형성

2) 선행연구 기준 평가기준 도출

- **지방재정제도가 지향하여야 할 가치를 도출**
 - 모든 연구를 살펴볼 수는 없기 때문에 지향하여야 할 가치라고 판단되는 연구를 수행한 일부의 학자들의 결과를 중심으로 살펴보았음
 - 김택규(2017)의 “지방자치단체의 재정자율성 수준에 따른 보통교부세의 분배방안에 관한 연구”, 염명배(2003)의 “지방분권화시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의”, 조창덕 외(2023)의 “지방정부의 재정자율성 측정에 대한 탐색적 시도:조직과 단체장 시각을 중심으로” 등에서 보는 것과 같이 자율성에 대한 논의가 이루어졌음
 - 이희재(2016)의 “지방재정건전성 관리체계 개선방안에 관한 연구”, 이희재 외(2021)의 “지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구” 등에서 보는 것과 같이 건전성에 대한 논의가 있어 왔음
 - 조기현(2015)의 “지방재정의 효율성 및 책임성 제고”, 이재원 외(2014)의 “지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제 : 군

자치단체를 중심으로” 등에서 보는 것과 같이 지방재정의 효율성, 자율성, 책임성 등에 대한 논의가 있었음

- 우명동(2006)의 “지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고”, 윤태섭 외(2016)의 “주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명” 등에서 보는 것과 같이 지방재정의 투명성, 건전성과 효율성에 대한 논의가 있었음
- 주만수(2024)의 “지역 간 지방교육재정 부담 차별화의 역사와 재정형평화 효과에 대한 평가”, 김홍환(2016)의 “지방교부세 재정형평화 기능분석” 등과 같이 형평성에 대한 연구가 있었음
- 배인명(2016)의 “재정분권화의 국가경쟁력에 대한 효과 분석: 정부의 효율성, 민주성, 부패방지를 중심으로”에서 보는 것과 같이 효율성, 민주성 그리고 투명성의 가치를 도출할 수 있음

□ **선행연구의 결과를 종합하면 다음의 표와 같음**

- 현행 법령을 기준으로 도출한 가치를 종합하면 자율성, 민주성, 건전성, 효율성, 책임성, 투명성, 형평성 등 7개임

| 표 3-2 | 선행연구에 나타난 지방재정의 지향 가치

연구자명	가치
김택규(2017), 염명배(2003), 조창덕 외(2023)	자율성
이희재(2016), 이희재 외(2021)	건전성
조기현(2015), 이재원 외(2014), 라취문(2016)	효율성, 자율성, 책임성
우명동(2006), 윤태섭 외(2016)	투명성, 건전성, 효율성
배인명(2016)	효율성, 민주성, 투명성
주만수(2024), 김홍환(2016)	형평성

3) 지방재정제도에 대한 평가기준 구상

(1) 지방재정제도에 대한 평가기준 논의

□ 지방재정에 대한 평가기준을 도출하기 위하여 대한민국헌법 등 관련 법률과 선행연구를 검토하였음

- 검토결과를 종합하면 자율성, 민주성, 건전성, 효율성, 책임성, 투명성, 형평성(균형성) 등 7개의 가치가 도출되었음
- 지방재정의 7개 가치들이 상호 중복(완전중복, 일부 중복, 독립) 여부 판단 또는 상하위 계층의 설계 등이 가능한지를 파악하기 위하여 각각에 대한 개념을 검토하였음

□ 자율성은 다수의 학자들에 의하여 개념이 정의되어 왔음

- 대표적인 학자들이 제시한 자율성의 개념을 살펴보면 다음과 같음
 - 권민영 외(2016)는 “지방자치단체가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않은 채 조세 및 지출에 대한 의사결정을 포함한 재정적 권한 및 기능을 가지는 것”이라고 함
 - 이재원 외(2014)는 지방재정 자율성을 정부간 관계라는 기준을 가지고 소극적 의미의 재정자율성과 적극적 의미의 재정자율성이라는 2개로 구분하고 있음
 - 소극적 의미에서의 재정자율성은 “중앙정부의 통제에 대해 지방정부가 얼마나 독자적으로 그리고 스스로 행동하는지에 대한 것”임
 - 적극적 의미에서의 재정자율성은 “지방정부가 지역이 가지고 있는 문제를 스스로 파악한 후 주도적으로 해결하려는 의지 및 역량을 포함하고 있는 능력”이라고 함
 - 고성철 외(2003)는 재정자율성을 “중앙정부의 통제에서 벗어난 지방재정의 자주적 의사결정능력”이라고 함
 - 염명배(2003)는 재정자율성을 “지역에 공공서비스를 제공하는 일, 해당 일을 추진하는데 필요한 자원조달 규모와 방법을 결정할 때 지방정부가 스스로 결정할 수 있는 것”을 의미한다고 함

- 김현조(2001)는 재정자율성을 “지방자치단체가 필요로 하는 재정자원을 자주적으로 조달하고, 자기의 자유로운 의사와 판단에 따라 주민이 요구하는 서비스에 사용하는 수준”으로 정의함
- 김홍환(2010)은 재정자율성을 “지방자치단체의 세입 및 세출을 중앙 정부나 상급단체의 통제를 받지 않은 채 자유롭게 의사결정을 할 수 있는 재원”이라고 함
- Mangioni(2018)는 재정자율성을 “재정분권화라는 과정을 통해서 나타나는 산출물”이라고 하였음
 - 이는 재정분권이 이루어지면 질수록 지방정부의 재정자율성이 향상된다는 것임
 - 즉, 재정분권이라는 것이 상위정부가 하위정부에게 재정운동에 대한 책임과 권한을 이양하는 것이기 때문에 재정분권으로 인해 나타나는 결실은 지방정부의 재정자율성이 증진되는 것으로 나타난다는 것임 (조창덕 외, 2023)

○ 학자들이 제시하고 있는 재정자율성에 대한 개념을 키워드 중심으로 종합하면 다음과 같음

- 지방자치단체가 필요로 하는 재원의 조달방법과 규모를 스스로의 의사결정을 통하여 조달할 수 있는 능력이라고 할 수 있음

□ 다수의 지방자치의 민주성에 대해 논의하나, 소수의 지방재정의 민주성 가치

○ 대표적인 학자들이 제시한 민주성의 개념을 살펴보면 다음과 같음

- 배인명(2016)은 명확하게 민주성에 대해 개념화하고 있지는 않으나 지방자치가 “국가의 권력을 제한하고 지역주민들이 자신들이 가지고 있는 공동의 문제를 스스로 처리하게 하기 때문에 민주성을 강화하는데 기여한다”고 함
 - 민주성은 자신들의 문제를 스스로 처리할 수 있도록 하는 것을 의미한다고 볼 수 있음
- 임명현(2022)은 재정민주주의를 “정부의 재정이 운용될 때 이루어지는

민주적 통제를 의미하는 것이고, 이는 결정과정에서의 민주적 통제, 집행 과정에서의 민주적 통제, 그리고 내용을 기준으로 할 때의 민주적 통제로 구분가능하다”고 함

- 최승범(2002)은 지방정치의 민주성을 논의하면서 민주성을 “지역사회를 지배하고 있는 사람이나 집단이 소수인지 아니면 다수인지, 그리고 지방의 정책이 자본(재정)으로부터 자율성을 가지고 있는지를 논의하는 것”이라고 함

○ 학자들이 제시하고 있는 재정 민주성에 대한 개념을 키워드 중심으로 종합하면 다음과 같음

- 지방자치를 하는데 있어 다수의 참여가 자유롭게 이루어지는 것을 의미한다고 볼 수 있음

□ 건전성

○ 학자들이 제시한 재정 건전성의 개념을 살펴보면 다음과 같음

- 이희재(2021)는 재정건전성을 “재정의 건강한 상태”라고 봄
- 이지원(2023)은 “재정의 수지를 맞춤으로써 균형 상태를 유지하는 것”을 건전성이라고 보고 있음
- 신동필(2017)은 재정건전성을 “지방정부가 채무불이행을 발생시키지 않은 채 지속적으로 재정을 운용하며, 중국적으로는 재정수지의 균형을 달성하는 것”이라고 함
- 그 이외에도 다수의 학자들이 재정 건전성에 대해 연구하고 있으나 재정 건전성이 무엇인지를 명확하게 규정하고 있지는 않음

○ 학자들이 제시하고 있는 재정 건전성에 대한 개념을 키워드 중심으로 종합하면 다음과 같음

- 재정의 건강한 상태를 의미하며 이는 수지균형의 상태를 의미한다고 볼 수 있음

□ 효율성

○ 대표적인 학자들이 제시한 재정 효율성의 개념을 살펴보면 다음과 같음

- 차주현(2011)은 재정효율성을 “투입이나 산출 양자 모두의 관계에서 보다 적은 비용으로 보다 많은 업무를 수행하는 개념”이라고 함
 - 임성일(2008)은 “정부 스스로 창의적인 노력을 통해 예산 절감 및 생산성 확대를 도모하고 이것이 국민의 만족 수준을 높이는 것을 의미하며, 각종 낭비적·비경제적 요소와 경비를 최소화하는 등의 재정관리 혁신을 통해 낮은 비용으로 높은 수준의 서비스를 제공하는 것”이라고 함
 - 주만수(2007)는 재정효율성을 “비용의 절감을 통한 목표 달성”이라고 보았음
 - 그 이외에도 다수의 학자가 재정 효율성에 관해 연구하고 있으나 재정 효율성이 무엇인지를 명확하게 규정하고 있지는 않음
- 학자들이 제시하고 있는 재정 효율성에 대한 개념을 키워드 중심으로 종합하면 다음과 같음
- 투입과 산출을 연계한 개념으로 보다 적은 비용을 투입하여 보다 많은 산출을 얻는 것을 의미한다고 볼 수 있음

□ 책임성

- 학자들이 제시한 재정 책임성의 개념을 살펴보면 다음과 같음
- 임성일(1999)은 “지방정부가 국민의 납부한 세금을 적절하게 지출하고 있는지”를 의미한다고 함
 - 염명배(2003)는 “공공서비스 공급을 결정할 때 부담과 책임의 문제를 스스로의 의사결정에 의존하는 것”으로 보고 있음
 - 이재원·양기용(2014)은 “지방정부가 자기의 책임하에 법령과 예산회계의 원칙에 의거하여 자체재원을 징수하여 사용한 후 주민들에게 책임을 지는 것”이라고 함
 - 그 이외에도 다수의 학자들이 재정 책임성에 대해 연구하고 있으나 재정 책임성이 무엇인지를 명확하게 규정하고 있지는 않음
- 학자들이 제시하고 있는 재정 책임성에 대한 개념을 키워드 중심으로 종합하면 다음과 같음

- 재원을 건전하고 효율적으로 사용하고 있는지, 이에 대해 주민들에게 설명하고 책임을 지는 것을 의미한다고 볼 수 있음

□ 투명성

- 학자들이 제시한 재정 투명성의 개념을 살펴보면 다음과 같음
 - 문광민(2008)은 재정 투명성을 "정부의 재정구조·기능, 재정정책의 의도 그리고 공공영역의 회계 및 예측에 대한 공개 정도"라고 함
 - 임성일(2006)은 "재정재무 정보의 공개를 기본으로 하고 있으며, 재정 투명성이 지향하는 것은 시민의 능동적·적극적 참여에 기반을 둔 책임 있는 정부의 구현"이라고 함
 - 이창균(2015)은 "지방정부가 모든 예산 과정에서 재정정보를 공개하고, 집행부와 지방의회의 상호 견제 시스템과 주민의 참여를 통해 투명한 재정운영이 이루어짐으로써 재정운영과정에서 시너지 효과를 확대할 수 있는 것"이라고 함
 - 그 이외에도 다수의 학자들이 재정 투명성에 관해 연구하고 있으나 재정 투명성이 무엇인지를 명확하게 규정하고 있지는 않음
- 학자들이 제시하고 있는 재정 투명성에 대한 개념을 키워드 중심으로 종합하면 다음과 같음
 - 재정정보에 대한 공개정도를 재정투명성이라고 볼 수 있으며, 이는 책임있는 정부를 구현하는데 이바지할 수 있어야 함

□ 형평성(균형성)

- 학자들이 제시한 재정 형평성의 개념을 살펴보면 다음과 같음
 - 주만수(2022)는 재정형평성을 "지방정부간 재정력 격차의 정도"를 의미하는 것으로 봄
 - 김나영(2008)은 "중앙과 지방간 재정력 격차(수직적 불균형), 지방간 재정력 격차(수평적 불균등)"를 의미한다고 함
 - 한재명(2024)은 재정 형평성을 수평적 재정형평성과 수직적 재정형평성

으로 구분하면서 수평적 재정형평성은 “동등한 이들에 대한 동등한 재정적 대우”로 정의하였고, 수직적 재정형평성은 “중앙정부와 지방정부간, 상급 지방정부와 하급 지방정부 간의 재정불균형”을 의미

- 이미에(2014)는 “동종 지방정부들간 재정력 평준화 정도”라고 볼 수 있다고 함

○ 학자들이 제시하고 있는 재정 형평성에 대한 개념을 키워드 중심으로 종합하면 다음과 같음

- 중앙정부와 지방정부, 상위지방정부와 하위지방정부간 재정력 격차, 재정력 평준화 정도를 의미함

(2) 지방재정제도에 대한 평가기준 구성체계

□ 지방재정에 대한 7개의 가치 즉, 자율성, 민주성, 건전성, 효율성, 책임성, 투명성, 형평성(균형성) 등의 개념을 종합하면 다음과 같음

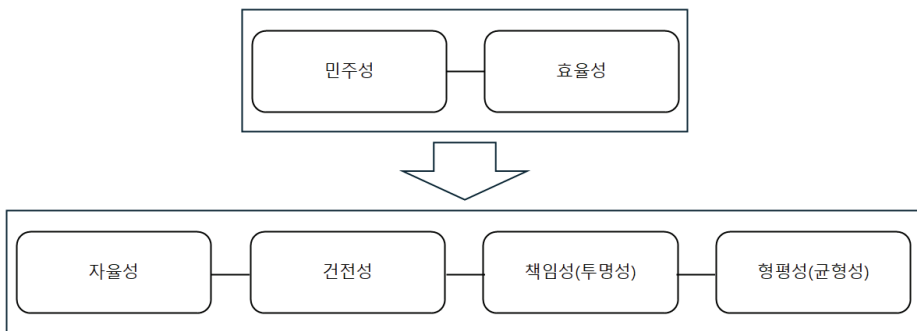
【표 3-3】 지방재정 가치에 대한 개념

가치	개념
자율성	지방정부가 필요로 하는 재원의 조달방법과 규모를 스스로의 의사결정을 통하여 조달할 수 있는 능력
민주성	재정과정에서 다수의 참여가 자유롭게 이루어지는 것
건전성	재정의 건강한 상태, 수지균형의 상태
효율성	투입과 산출을 연계한 개념으로 보다 적은 비용을 투입하여 보다 많은 산출을 얻는 것
책임성	재원을 건전하고 효율적으로 사용하고 있는지, 이에 대해 주민들에게 설명하고 책임을 지는 것
투명성	재정정보에 대한 공개정도
형평성	중앙정부와 지방정부, 상위지방정부와 하위지방정부간 재정력 격차, 재정력 평준화 정도

□ 지방재정의 7개 가치는 동일 수준이라고 보기에는 어려움이 있기 때문에 계층화를 고민해 볼 필요가 있음

- 지방자치는 상위가치(목적가치; 본질적 이념)와 하위가치(수단가치; 수단적 이념)로 구분됨
 - 상위가치는 지방자치가 지향하는 궁극적 가치인 자유, 평등, 정의, 발전, 복지 등임
 - 하위가치(수단가치; 수단적 이념)는 지방자치의 과정 속에서 추구되는 가치인 분권, 분업, 능률, 참여, 자율, 형평 등임(강용기, 2021)
- 이와 같은 논리를 적용하여 지방재정에 대한 상위가치(목적가치; 본질적 이념)와 하위가치(수단가치; 수단적 이념)로 구분
 - 지방재정의 상위가치 즉, 지방재정이 지향하는 궁극적 가치는 민주성과 효율성이라고 볼 수 있음
 - 반면 지방재정의 하위가치 즉, 목적달성을 위한 수단적 가치에 해당되는 것은 자율성, 건전성, 책임성(투명성), 형평성(균형성)이라고 볼 수 있음
 - 책임과 투명성은 재정정보에 대한 설명 및 공개라는 점에서 유사한 점을 보유하고 있기 때문에 본 고에서는 동일하다고 가정하고 논의하고자 함

|그림 3-2| 지방재정 7대 가치의 계층화(안)

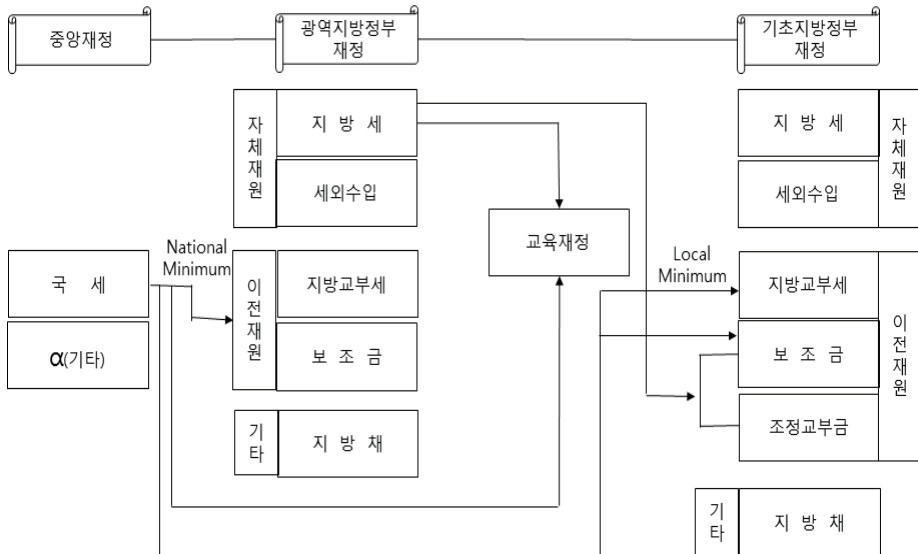


3. 지방재정제도와 가치의 연계

1) 현행 지방재정제도

- 한국의 지방재정제도를 파악하기 위해서는 세입과 재정관리제도 등에 대한 검토가 필요함
- 한국의 지방재정체계를 보면 다음의 그림과 같음
 - 자체재원에는 지방세와 세외수입이 있음
 - 이전재원에는 지방교부세, 보조금 등이 있음
 - 그 이외 지방채, 교육재정, 조정교부금 등이 존재함
 - 지방재정체계에는 제시되어 있지 않으나 관리하는 지방재정관리제도가 존재함
- 지방재정제도와 지방재정의 지향가치(평가기준)을 연계하고자 할 때에는 지방세, 지방교부세, 보조금, 지방교육재정, 지방재정관리제도 등에 집중하고자 함

| 그림 3-3 | 한국의 지방재정체계



출처: 라휘문(2021), 「지방재정론」, 대영문화사.

2) 현행 지방재정제도와 평가기준의 연계

□ 지방세

- 지방세는 세외수입과 함께 지방자치단체의 자체재원이기 때문에 지방정부가 자율적으로 사용하는 재원이고, 조세가격(조세부담)의 역할을 통해서 주민들의 책임성을 확보할 수 있도록 하는 수단으로서의 역할을 수행함(라휘문, 2021)
- 이는 지방세가 지방정부의 자율적인 재원이라는 점에서 지방재정의 지향가치 중 자율성과 관련되어 있음
- 또한 자율성이 부여되어 있기 때문에 상응하는 수준의 책임성이 확보되어야 한다는 점에서 투명성과 관련되어 있다고 볼 수 있음

□ 지방교부세

- 「지방교부세법」 제1조 목적에 의하면 지방교부세는 “지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함”이라는 목적을 가지고 있음
- 이는 지방교부세의 주된 설치목적이 행정운영에 필요한 재원의 교부부, 재정조정, 그리고 지방행정의 건전한 발전이라고 볼 수 있음
- 지방재정의 지향가치와 지방교부세의 설치목적을 연계하면 형평성(균형성)과 건전성과 관련되어 있다고 볼 수 있음

□ 보조금

- 보조금에는 국고보조금과 시도비보조금이 존재하나 설치 목적에는 큰 차이가 없을 것으로 보여지며 이는 보조금관리에 관한 법률과 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률에 제시되어 있음
- 「보조금관리에 관한 법률」 제1조 목적에 의하면 “보조금 예산의 편성, 교부 신청, 교부 결정 및 사용 등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행 등 보조금 예산의 적정한 관리를 도모함”에 있음

- 이는 효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행이라는 점에서 상위가치인 효율성과 관련되어 있고, 하위가치 중에서는 기본적인 사항만을 규정하고 있다는 점에서 자율성, 그리고 보조금 예산의 적정한 관리라는 점에서 책임성 및 투명성 등과 관련

○ 「지방자치단체 보조금관리에 관한 법률」 제1조 목적에 의하면 “지방보조금 예산의 편성, 교부 신청과 결정 및 사용 등의 기본적인 사항을 규정함으로써 지방보조금 예산의 효율적인 편성 및 집행 등 지방보조금 예산의 투명하고 적정한 관리”에 있음

- 이는 상위가치인 효율성과 관련되어 있고, 하위가치 중에서는 기본적인 사항만을 규정하고 있다는 점에서 자율성, 지방보조금 예산의 효율적인 편성 및 집행이라는 점에서 효율성 그리고 보조금 예산의 적정한 관리라는 점에서 책임성 및 투명성 등과 관련

○ 종합하면 보조금은 지방재정의 지향가치 중 상위가치인 효율성, 하위가치인 투명성, 책임성 등과 연계된다고 볼 수 있음

□ 지방교육재정

○ 「지방교육재정교부금법」 제1조 목적을 보면 지방교육재정교부금은 “지방자치단체가 교육기관 또는 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모”하기 위하여 설치한 것임

- 이는 지방교육재정교부금의 주된 설치 목적은 교육의 균형있는 발전에 있다고 보여짐

□ 지방재정관리제도

○ 학자에 따라 차이가 있기는 하지만 지방정부가 재정을 건전하고 효율적으로 운영(라휘문, 2021)하기 위하여 만들어졌다고 볼 수 있음

○ 지방재정관리제도는 다음과 같은 몇 가지의 이유 때문에 중요함

- 지방재정을 맡고 있는 지방정부가 지방재정을 보다 건전하고 효율적으로 관리하고 운영하는 데 필요함
 - 가능한 한 최소의 재원으로 최대의 주민복지를 창출할 수 있도록 재원의 흐름을 조정하고 감독할 필요가 있다는 점에서 상호 보완적 운영을 통하여 지방재정의 책임성을 확보하는데 기여함(라휘문, 2021)
- 지방재정의 지향가치와 지방재정관리제도의 설치목적(중요성)을 연계하면 다음과 같이 관련되어 있다고 볼 수 있음
- 재정의 효율적 운영, 최소의 재원으로 최대의 복지를 창출할 수 있도록 하려는 목적으로 상위가치인 효율성과 관련, 또한 다수의 이해관계자(주민, 중앙정부 등) 참여하기에 상위가치인 민주성과 관련됨
 - 지방재정의 책임성 확보와 투명한 관리의 책임성 및 투명성과 관련됨

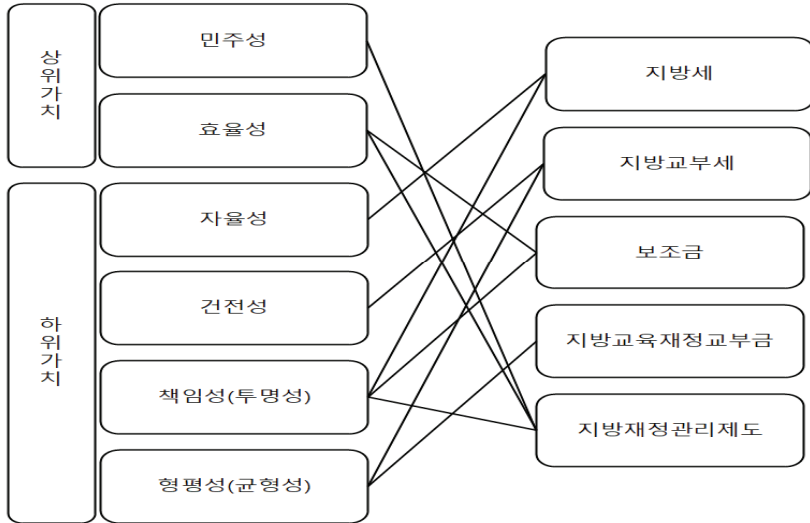
□ 논의의 종합

- 논의를 종합하면 다음 표와 같음

| 표 3-4 | 지방재정제도의 도입목적과 지방재정의 지향가치(평가기준)간 연계

지방재정제도명	지향가치(평가기준)
지방세	자율성, 책임성(투명성)
지방교부세	건전성, 형평성(균형성)
보조금	효율성, 책임성(투명성)
교육재정교부금	형평성(균형성)
지방재정관리제도	민주성, 효율성, 책임성(투명성)

[그림 3-4] 지방재정제도의 도입목적과 지방재정의 지향가치 간 연계도



3) 지방재정제도 지향가치 연계의 한계

□ 상위가치와 하위가치 구분의 모호성

- 지방자치가 삶의 질을 고양하는 지방재정은 수단이자 가치임
 - 지방자치법상 민주성과 효율성이 지방재정 관련 운용 가치와 혼용
- 가치 간의 계층화는 개념화에 따른 주관적인 성향 배제 어려움
 - 가치의 우선순위는 지향하는 인식에 기반하여 시작하기에 지향하는 인식들 간의 계층화는 주관성에 기반함

□ 미래지향적 가치도출에서 계층화 적용의 한계

- 향후 지방재정의 방향성을 제시할 때 가치의 계층화는 정해진 시각에서 출발하기에 주관성을 배제하기 어려움

제3절

지방재정제도 전략수립을 위한 가치 도출

1. 연구설계: 지방재정 전문가 대상 설문

□ (대상) 지방재정 전문가 대상 설문

- 한국지방재정학회 가입 지방재정전문가 대상 설문
 - 40명 대상 (교수, 연구기관 등) 38명 응답¹⁰⁾
- (일정) 25년 4월 첫째주~둘째 주 (7일간)
 - 이메일로 송부하여 이메일 응답

□ (내용) 지향가치를 토대로 지방재정 제도 운용에 대한 평가 및 방향성

- 역대 정부에서 추진되어 온 지방재정제도를 지방재정 가치로 평가
 - (영역1) 지방재정제도 지향가치의 현재기준-현재 지방재정제도 (영역 1)
 - (영역2) 지방재정제도 지향가치의 미래기준- 현재 지방재정제도 (영역 2)
 - (영역3) 지방재정제도 지향가치의 미래기준-미래 지방재정제도 설계 (영역 3)

| 표 3-5 | 지방재정제도의 평가와 미래 설계 평가들

		지향가치	
		현재	미래
지방재정제도	현재	영역1 (현재제도 평가)	영역2 (제도 개선 방향)
	미래		영역 3 (제도 설계 방향)

10) 지방재정전문가 선정을 위해 한국지방행정연구원의 지방재정경계제의 3년 간 연구사업의 자문으로 오신 분들과 한국지방재정학회의 가입된 전문가 리스트를 기초로, 두 기관의 공통된 전문가를 1차 전문가 발송리스트를 작성, 설문의향을 확인 후, 확인된 순서대로 설문을 수행하여 설문 응답을 받음

○ (평가 1) 현재 가치에서 현재 제도를 평가

| 표 3-6 | 현재 지향가치에서 현재 제도 평가

지방재정제도	세부 제도 명	현재 지향가치(현행 법 목적)	평가/의견
지방세	지방세	자율성, 책임성(투명성)	
재정조정제도	지방교부세	건전성, 형평성(균형성)	
	보조금	효율성, 책임성(투명성)	
	교육재정교부금	형평성(균형성)	
재정관리제도	지방재정관리제도	민주성, 효율성, 책임성(투명성)	

○ (평가 2) 미래 가치에서 현재 제도를 평가

| 표 3-7 | 미래 지향가치에서 현재 제도 평가

지방재정제도	세부 제도 명	미래 지향가치(평가기준)	평가/의견 (개선방안)
지방세	지방세		
재정조정제도	지방교부세		
	보조금		
	교육재정교부금		
재정관리제도	지방재정관리제도		

○ (평가 3) 미래기준으로 미래 지방재정제도 설계

| 표 3-8 | 미래 지향가치로 미래 지방재정제도를 설계

지방재정제도	세부 제도 명	미래지향가치	제도설계	설계의견
지방세	지방세			
재정조정제도	지방교부세			
	보조금			
	교육재정교부금			
재정관리제도	지방재정관리제도			

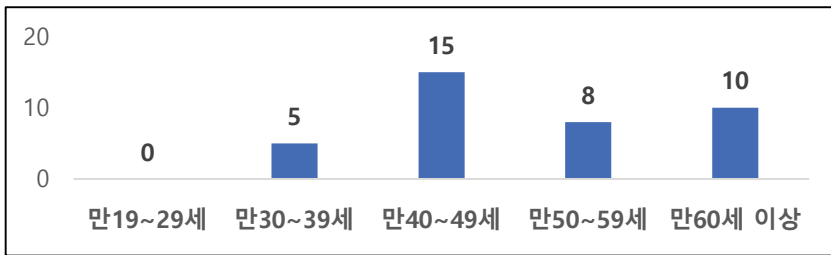
2. 연구결과: 지방재정 전문가 가치 인식

1) 전체 응답자 특성

□ 전체 응답자 38명의 성별, 연령, 소속, 경력, 학위 전공 등을 살펴보면 다음과 같음

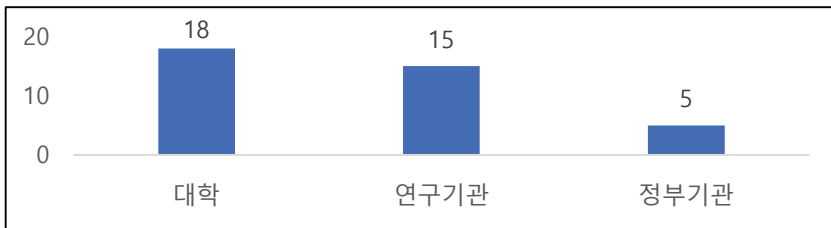
- 성별의 경우 남성은 31명으로 전체에서 79%의 비중을 나타냈고, 여성은 8명으로 전체에서 21%의 비중을 보임
- 연령은 만 40~49세가 15명으로 가장 많은 수를 차지하며, 그 뒤를 이어 만 60세 이상(9명), 50~59세(8명) 순으로 나타남

|그림 3-5| 응답자 연령



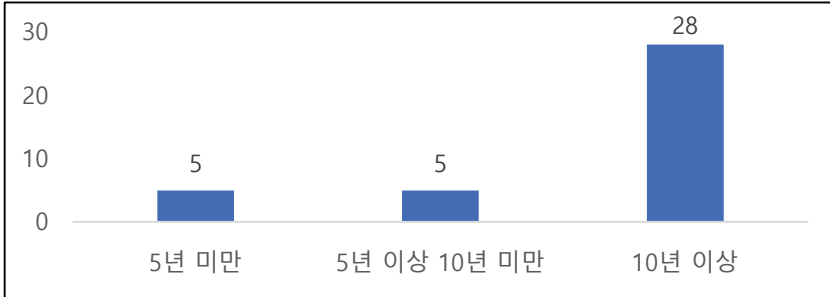
- 응답자 소속은 대학이 18명으로 가장 많으며, 이어서 연구기관, 정부기관 순으로 나타남

|그림 3-6| 응답자 소속



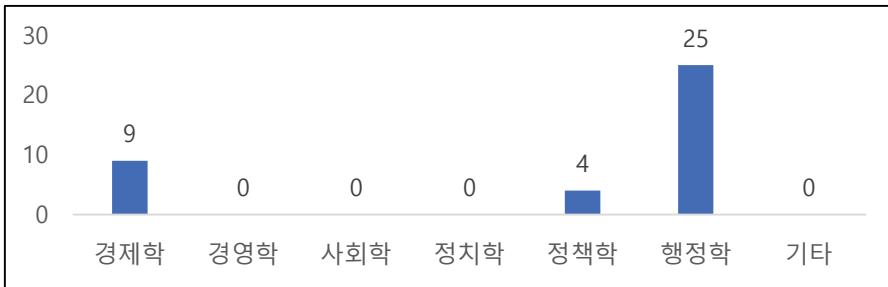
- 응답자의 경력은 10년 이상의 중장기 경력 보유 응답자가 28명으로 가장 많으며, 5년 미만과 5년 이상 10년 미만이 각각 5명으로 나타남

|그림 3-7| 응답자 경력



- 응답자의 전공은 행정학이 25명으로 가장 많으며, 경제학 9명과 정책학 4명이 존재함

|그림 3-8| 응답자 전공

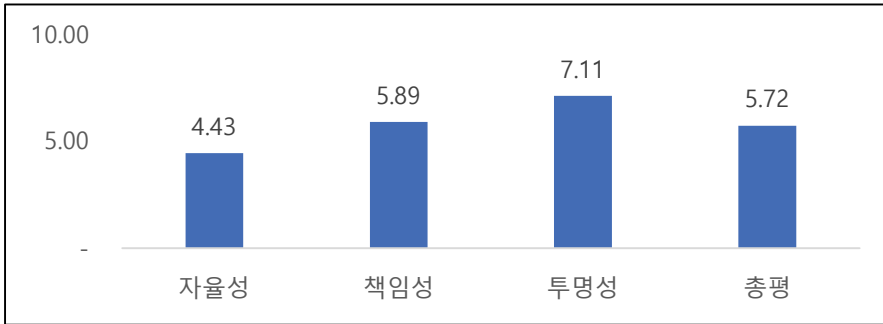


2) 현재가치 기준에 따른 현재 지방재정제도 운용 평가

□ 지방세제도 평가 결과

- 지방세제도와 관련된 법령상 지향가치 중에서는 투명성이 7.11점의 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 책임성 5.89점, 자율성 4.43점을 보임
- 이를 통해, 지방세제도에 관한 법령상 지향가치 가운데서는 투명성이 현재 가장 잘 확보되고 있는 것으로 볼 수 있음
- 한편, 현재 운용되고 있는 지방세제도 전반에 대해 평가를 요청한 결과, 10점 만점 중 5.72점의 평균 점수가 부여됨

| 그림 3-9 | '지방세' 관련 법령상 지향가치 기준 현재 제도 평가



주) 전체 응답자의 평균 점수임(10점 만점)

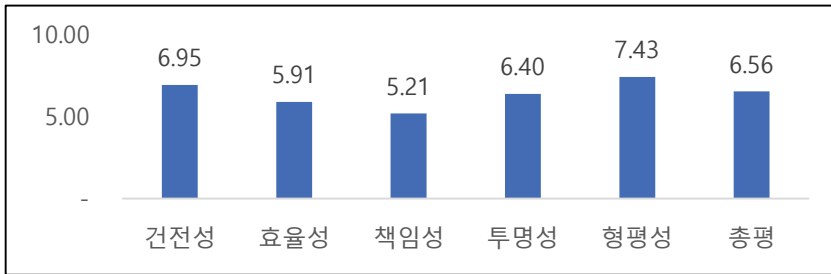
- 지방세의 자율성에 낮은 평가를 한 이유는 1)세목구조가 중앙중심, 2)신세원 발굴 미흡, 3)지방세입의 확장성 미흡, 4)지방세 규모의 부족으로 들고 있으며 무엇보다도 '조세법률주의'에 기초한 과세자주권의 제약의 존재를 들고 있음
- 반면, 상대적으로 투명성에서는 1)과세정보, 2)세법에 기초한 세액계산, 3)지방세 부과징수 관련 재정정보의 공개에 따라 높게 인식되고 있고, '지방세법'에서 지방세 부과, 징수 등의 자세한 규정에 따라 투명성이 보장된다고 인식하고 있음
- 그럼에도 불구하고 지방세제도 운용에 있어 5.72점의 의견에는 1)과세자주권 결여에 대한 지방세의 정체성 문제, 2)'지방세법'은 투명성과 책임성을 지향하기 때문에 자율성이 낮다고 판단, 3)의존재원 중심의 지방재정운용은 결국 "편의과세원칙"이 구현되고 있지 않다고 인식하고 있음

□ 지방재정조정제도 평가 결과

- 지방재정조정제도와 관련된 법령상 지향가치 중에서는 형평성이 7.43점의 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 건전성 6.95점, 자율성 6.56점, 투명성 6.40점 등을 보임
- 이를 통해, 지방재정조정제도에 관한 법령상 지향가치 중에서는 형평성이 현재 가장 잘 확보되고 있는 것으로 볼 수 있음

- 한편, 현재 운용되고 있는 지방재정조정제도 전반에 대해 평가를 요청한 결과, 10점 만점 중 6.56점의 평균 점수가 부여됨

|그림 3-10| '지방재정조정제도' 관련 법령상 지향가치 기준 현재 제도 평가



주) 전체 응답자의 평균 점수임(10점 만점)

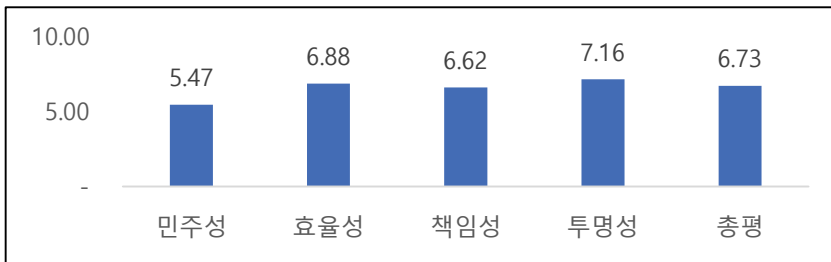
- 지방재정조정제도에서는 형평성과 건전성의 가치가 상대적으로 높은 점수를 부여하고 있는데, 이는 낮은 지방세 비율을 교부세와 보조금사업으로 충당되고 있는 현실이 반영되고 있다고 볼 수 있음
 - 이전재원으로 지역의 재정수요를 충당하고 있다고 긍정적으로 인식하고 있고, 이를 보정하는 지방교부세의 배분방식과 운용에 긍정적인 인식을 하고 있음
- 반면, 책임성 부분에서 낮은 이유는 1)자체재원에 비해 이전재원의 도적적 해이 행태가 나타나고 있고 2)중앙부처 중심의 자원배분으로 지자체의 재정운용의 책임성 결여, 3)부처사업 간의 유사·중복에 따른 사업 남발의 인식이 나타나고 있음

□ 지방재정관리제도 평가 결과

- 지방재정관리제도와 관련된 법령상 지향가치 중에서는 투명성이 7.16점의 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 효율성 6.88점, 책임성 6.62점 등을 보임

- 이를 통해, 지방재정관리제도에 관한 법령상 지향가치 중에서는 투명성이 현재 가장 잘 확보되고 있는 것으로 볼 수 있음
- 한편, 현재 운용되고 있는 지방재정관리제도 전반에 대해 평가를 요청한 결과, 10점 만점 중 6.73점의 평균 점수가 부여됨

| 그림 3-11 | '지방재정관리제도' 관련 법령상 지향가치 기준 현재 제도 평가



주) 전체 응답자의 평균 점수임(10점 만점)

- 지방재정관리제도는 지방재정공시제도 운영에 따른 지방재정정보의 투명성이 높다고 인식하고 있는 반면, 상대적으로 책임성 가치는 낮음
 - 지방재정관리제도는 지자체의 재정운용의 사전적 계획과 사후적 운용의 책임성을 높이고, 이를 주민들에게 공개하는 것을 목적으로 하고 있으나, 현행 운용방식은 지자체의 책임성보다는 1)중앙정부의 규제역할이 크다고 인식하고 있고, 2)성과에 대한 책임 연계 및 상벌에 대한 사후제재가 미흡, 3)책임의 주체가 지역주민이 아닌, 중앙부처라고 인식하고 있음

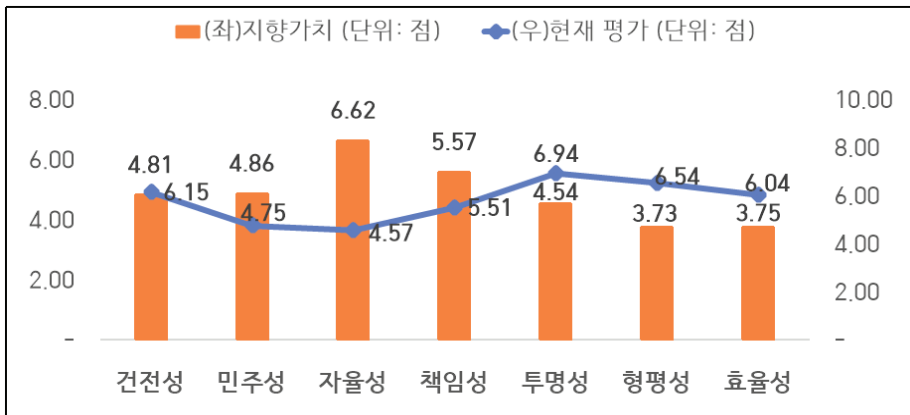
3) 미래가치 기준에 따른 현재 지방재정제도 운용 평가

□ 지방세제도 평가 결과

- 전체 응답자가 중요하게 생각하는 지방세제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 자율성이 6.62점의 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 책임성 5.57점, 민주성 4.86점, 건전성 4.81점, 투명성 4.54점 등을 보임
 - 이를 통해, 응답자들은 지방세제도에 관한 미래 지향가치로서 자율성을 가장 중시하고 있다는 것을 알 수 있음

- 다만, 해당 미래 지향가치를 기준으로 현재의 지방제도를 평가한 결과, 자율성이 4.57점의 가장 낮은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 민주성 4.75점, 책임성 5.51점 등의 순으로 낮은 평균점수를 보임
- 이러한 결과를 통해, 지방제도 운용에 있어 응답자들이 중시하는 미래 지향가치와 그 가치가 현재 얼마나 실현되고 있는지에 대한 인식 간에는 상당한 괴리가 있음을 알 수 있음
 - 지향가치와 현재 평가의 괴리가 클수록 현행 제도운용의 문제점이 심각하다고 인식한다고 본다면, 지방제에서는 자율성의 가치가 높아야 함에도 현재에는 국세중심의 세제 구조와 '조세법률주의'에 기초한 지방세 세목신설, 세율변경의 규제에 대한 평가가 지배적임

【그림 3-12】 '지방세' 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가

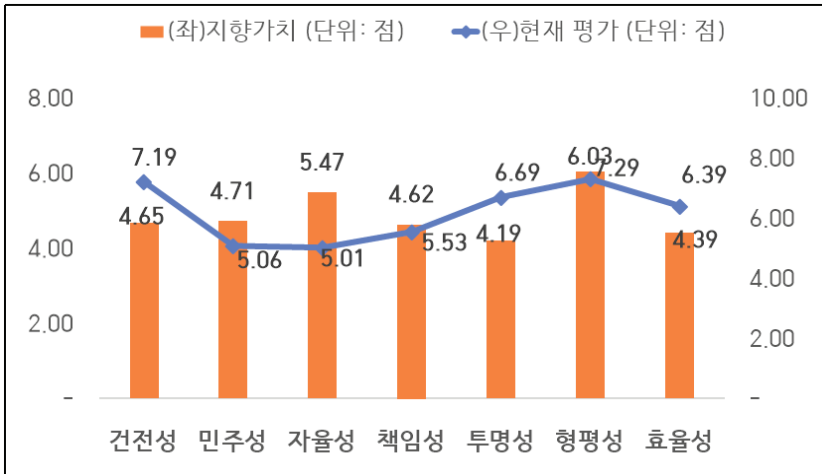


주1) 미래 지향가치별 중요도 점수는 해당 가치가 전체 응답자로부터 부여받은 총점을 전체 응답자 수로 다시 나눈 값으로, 개별 응답자가 1순위 선택 시 7점, 2순위 선택 시 6점, 3순위 선택 시 5점, 4순위 선택 시 4점, 5순위 선택시 3점, 6순위 선택 시 2점, 7순위 선택 시 1점, 미선택 시 0점을 부여함
 주2) 해당 가치에 대한 현재 평가 결과는 전체 응답자의 평균 점수임(10점 만점)

□ 지방재정조정제도 평가 결과

- 전체 응답자가 중요하게 생각하는 지방재정조정제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 형평성이 6.03점의 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 자율성 5.47점, 민주성 4.71점, 건전성 4.65점, 책임성 4.62점
 - 이를 통해, 응답자들은 지방재정조정제도에 관한 미래 지향가치로서 형평성을 가장 중시하고 있다는 것을 알 수 있음
- 한편, 해당 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
- 이러한 결과를 통해, 지방재정조정제도 운용에 있어 응답자들이 가장 중시하는 미래 지향가치로서의 형평성은 현재에도 잘 실현되고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 다만, 미래 지향가치로서의 자율성 및 민주성의 중요도와 그 가치가 각각 현재 얼마나 실현되고 있는지에 대한 인식 간에는 어느 정도 괴리가 있음을 알 수 있음
 - 국고보조사업의 규모 증가에 따라 지자체의 재정운용의 자율성이 낮아지고 있는 점이 반영되고 있고, 지방재정조정제도의 배분산식 관련하여 지자체의 참여와 의견이 반영되지 않고 중앙정부 주도로 이루어지고 있다는 점이 반영되고 있다고 판단

[그림 3-13] '지방재정조정제도' 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가



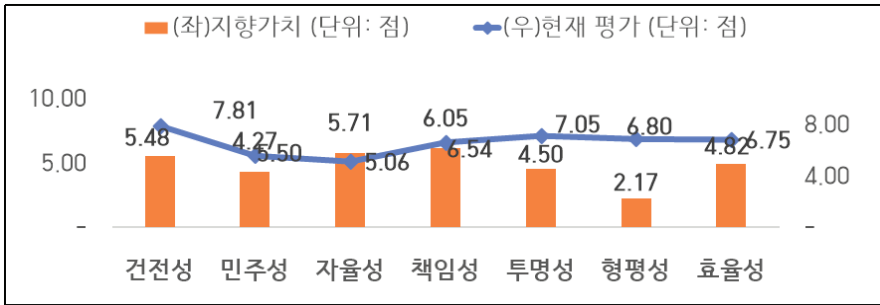
주1) 미래 지향가치별 중요도 점수는 해당 가치가 전체 응답자로부터 부여받은 총점을 전체 응답자 수로 다시 나눈 값으로, 개별 응답자가 1순위 선택 시 7점, 2순위 선택 시 6점, 3순위 선택 시 5점, 4순위 선택 시 4점, 5순위 선택시 3점, 6순위 선택 시 2점, 7순위 선택 시 1점, 미선택 시 0점을 부여함
 주2) 해당 가치에 대한 현재 평가 결과는 전체 응답자의 평균 점수임(10점 만점)

□ 지방재정관리제도 평가 결과

- 전체 응답자가 중요하게 생각하는 지방재정관리제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 책임성이 6.05점의 가장 높은 평균 점수를 나타냈고, 이어서 자율성 5.71점, 건전성 5.48점, 효율성 4.82점, 투명성 4.27점
 - 이를 통해, 응답자들은 지방재정관리제도에 관한 미래 지향가치로서 책임성을 가장 중시하고 있다는 것을 알 수 있음
- 다만, 해당 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
- 이러한 결과를 통해, 지방재정관리도 운용에 있어 응답자들이 중시하는 미래 지향가치로서의 책임성 및 자율성과 그 가치가 각각 현재 얼마나 실현되고 있는지에 대한 인식 간에는 어느 정도 괴리가 있음을 알 수 있음

- 현재에는 지방재정관리제도가 주민이 아닌, 중앙부처에 책임을 지는 형태로 이루어지고 있고, 중앙부처에서 지자체의 자율성을 보장하기 보다는 규제의 수단으로 이용되고 있다고 인식

[그림 3-14] '지방재정관리제도' 관련 미래 지향가치 기준 현재 제도 평가



주1) 미래 지향가치별 중요도 점수는 해당 가치가 전체 응답자로부터 부여받은 총점을 전체 응답자 수로 다시 나눈 값으로, 개별 응답자가 1순위 선택 시 7점, 2순위 선택 시 6점, 3순위 선택 시 5점, 4순위 선택 시 4점, 5순위 선택시 3점, 6순위 선택 시 2점, 7순위 선택 시 1점, 미선택 시 0점을 부여함
 주2) 해당 가치에 대한 현재 평가 결과는 전체 응답자의 평균 점수임(10점 만점)

3) 미래가치 기준에 따른 지방재정제도 설계

□ 지방세제도 설계

- 전체 응답자가 중요하게 생각하는 지방세제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 자율성>책임성>건전성 순임
- 응답자들이 제안하는 지방세제도는 다음과 같음
 - (제도개선) 자율성 확보, 국세 지방 이양, 지방소비세 추가 인상, 세제 단순화, 임의세, 법정외세 제도 도입, 탄력세제 확대, 자율적인 감면제도 운용, 세목신설 추진권, 공동세 확대
 - (신세원발굴) 빈집세 (공실), 로봇세, 탄소중립세, 환경세, 반려견세 등

□ 지방재정조정제도 설계

- 전체 응답자가 중요하게 생각하는 지방재정조정제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 형평성>자율성>효율성 순임

- 응답자들이 제안하는 지방재정조정제도는 다음과 같음
 - (현행제도 내) 국고보조율 개선(차등보조율), 지방교부세율 인상, 컨설팅 기능 강화, 보통교부세 수요산정 방식 개선, 지역소멸대응기금 확대
 - (제도개편) 포괄보조금 도입, 지방교부세 이원화 (형평기능, 재원보장기능), 국고보조사업의 중앙-지방 공동책임제, 전국단위 복지사업의 국가 부담, 지방교부세와 지방교육재정교부금 통합, 행정체제 개편에 따른 지방재정조정제도 개편

□ 지방재정관리제도 설계

- 전체 응답자가 중요하게 생각하는 지방세제도와 관련된 미래 지향가치 중에서는 책임성>자율성>건전성 순임
- 응답자들이 제안하는 지방재정관리제도는 다음과 같음
 - (현행제도 내) 지방재정분석의 내실화, 지방재정영향평가제도 실효성 및 확대, 재정위기진단제도 실효성 확대, 중기지방재정계획제도 실무 연계, 주민참여예산제도 활성화, 지방재정투자심사 실효성 확대, 주민참여예산제도 확대, 성과기반의 예산 운용 강화, 지역 특성 반영된 지표 차등화
 - (제도개편) 채무관리지표 도입, 성과예산제도 연동 예산배분 기준 마련, 주민과 지방의회의 참여수단 마련, 지방의회의 재정분석제도, 지방재정법을 분법화 (자치재정법, 정부 간 재정관계법, 재정건전성 관리법)

3. 미래 가치 지향의 지방재정제도 설계: 추진전략을 중심으로¹¹⁾

1) 가치 기반의 지방재정제도 추진 전략

□ 지방재정제도 미래지향 가치에 기반한 추진전략 추진

- 자치분권과 재정분권의 기반으로서 규범적 분권론과 재정연방준의이론보다는 문제해결의 지방재정의 역할 강화 필요

11) 앞장의 재정전문가 설문지 내용을 중심으로 전략의 방향성을 수립

- 재정은 정책의 수단이고, 중앙-지방 간 관계에서 균형발전과 지역사회문제를 해결할 수 있는 정책 플랫폼의 문제해결 수단의 역할 필요
 - 현행 헌법, 지방자치법 등 지방재정과 관련된 각종 관계법령체계의 일관성을 확보해야할 필요가 있음
- 향후 지방재정제도는 현재 중앙재정-지방재정 간 격차 및 지방자치단체의 재정자율성을 높이는 지방세구조 정립, 세출기능의 구조개편, 재정관리제도의 실효성 확보로 수행 필요

□ 자율성확보의 지방세제도의 추진전략

- 투명성 기반의 지방세에서 자율성 기반의 지방세 제도 변화 필요
- 현행 중앙 국세 위주에서는 지방세 제도는 세수징수의 투명성 가치에 기반되어 있어, 지방자치단체가 지방세 관련 행정권한보다는 지방소비세와 같은 부가가치세의 형태로 이전재정의 의존재원 특성이 강함
 - 지방세 중심의 지방세입체계정립을 통한 지방재정의 자율성 확보 필요
- (정부간 관계와 재정민주주의) 국가 전체적으로 확보하는 조세재원에 대한 정부간 자원배분의 관점인 조세 분권으로서 지방정부의 지방세 기간세 체계 정립 필요
- 현실에서국민이 납부한 조세 재원을 사무의 특성과 범위에 따라 중앙정부와 지방정부가 국세와 지방세의 형식으로 재원을 배분한다는 재정민주주의 접근이 중요
- (지방세 기간세체계 정립) 국민이 납부하는 조세의 유형을 소득과세, 소비과세, 재산과세로 유형화할 때, 지방정부의 지방세에서 세 가지 유형의 조세재원이 균형있게 반영 필요
- 현재 '부가가치세와 지방소비세', '소득세와 지방소득세'의 세수 배분의 균형조정이 필요
- (주민체감형 지방세체제와 지방세정 중앙개입 축소) 지역사회에서 '주민'들이 조세(지방세)의 자치 가치를 구체적으로 체감할 수 있는 지방세 체계 정립

- 현행 지방세는 재산과세 이외에 주민체감도가 낮은 편임. 이는 지방세에서 국세이전 비중과 지방세조정기능이 크기 때문임. 또한 재산과세에서 각종 세율 결정을 중앙정부가 직접 수행하고 지방세의 지방자율성이 제한되기 때문임. 지방세에서 중앙정부의 정책개입을 축소해야 함

- (지방소비세 조정기능) 지방소비세 자원배분에서 전환사업 자원보장이나 취득세 감소분 보전 등과 같은 재정조정기능들은 지방교부세로 전환하고 지방소비세 배분에서 소비지주의 강화

□ 형평과 책임 조화의 지방재정조정제도와 관리제도의 추진전략

- 지방교부세제도의 행정경비 보장에서 공공서비스 보장으로 기능 재정립
 - (기준재정수요) 지방시대와 자치분권의 관점에서는 ‘행정경비’ 보다는 지역경제와 주민생활을 보장하는 기본적인 공공서비스 지출에 대한 지방의 재원을 보장하는 관점으로 전환하고, 재정수요에서도 지리적 격차로 조절할 수 있게 자원배분 산식을 개편
 - (기준재정수입) 지방세의 재정특성을 고려, 현행 산정방식의 개편 필요
 - (재정형평화 기능) 자원보장과 형평조정의 목적에 따라 기능 재정립 필요
- 국고보조금 제도의 지방 맞춤형 재정기능 확대 필요
 - (국고보조금 비중 축소) 중앙정부의 관리 감독 기능을 축소하고 지방자치단체의 재정자율성을 확대하는 방안 모색 필요
 - (지방 맞춤형 재정기능 이양) 국고보조사업을 평가하여 지방자치단체로 이양하되, 지방의 재정여건과 사업수요와 사업관리역량을 고려한 맞춤형 기능 이양체제 정립
- 지방재정관리제도를 중앙관리에서 지방자치단체 자율책임관리로 전환국고보조금 제도의 지방 맞춤형 재정기능 확대 필요
 - (사전적 관리보다는 사후관리로 강화) 중앙정부의 사전적 개입을 축소하고 사후적인 간접관리 감독기능 강화
 - (지자체의 자율책임관리) 지역주민과 지방의회의 역할을 확대하고 이를 토대로 자치분권의 재정거버넌스 활성화 필요

| 표 3-9 | 미래 지향가치의 지방재정제도

지방재정제도	현재 지향가치 (현행 법 목적)	미래 지향 가치	추진방향
지방세	투명성 > 책임성 > 자율성	자율성 > 책임성 > 건전성	<ul style="list-style-type: none"> • 정부간 관계와 재정민주주의 • 지방세 기간세체계 정립 • 주민체감형 지방세체계 확립 • 지방소비세 조정기능 강화
재정조정제도 (지방교부세, 국고 보조금)	형평성 > 건전성 > 투명성	형평성 > 자율성 > 효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세 <ul style="list-style-type: none"> - 행정경비 보장에서 공공서비스 보장으로 - 재정형평화 기능 재정립 • 국고보조금 제도 <ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금 규모 축소 - 지방맞춤형 재정기능 이양
재정관리제도	투명성 > 효율성 > 책임성	책임성 > 자율성 > 건전성	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙관리를 지방 자율관리로 전환

2) 행정체제 개편에 따른 미래 지방재정제도 추진 전략

□ 행정체제 개편에 따른 미래 지방재정제도의 방향

- 일반재원주의 재정제도 내에서는 행정체제 개편에 따른 재정지원방식은 재정조정제도를 통한 방안의 점진적 개선책이 제시되어 왔음
 - 과거 시·군통합, 특별자치도, 특별자치시의 경우를 볼 때, 보통교부세와 국고보조사업 등의 지원을 통한 통합 전의 재정지원상태를 보전하는 방식으로 추진

표 3-10 | 행정체제 개편에 따른 재정 지원 인센티브(시·군 통합 예시)

부처명	지원 방안	주요 내용
행정 안전부	재정적 인센티브	교부세 지원 확대(현행 보통교부세 총액 범위 내) • 보통교부세액의 약 60%를 추가 교부(10년간) • 통합 이전 교부세액 5년간 보장 통합 전 시·군·구당 특별교부세 지원 확대(20억→50억 원)
기획 재정부	균특회계 국고보조율 상향조정	통합자치단체에서 추진하는 시·도 자율 편성 사업을 자치단체 간 연계사업으로 간주, 국고보조율 10%p 상향조정
	통합자치단체 재원 배분 우대	시·도 자율 편성 사업에 대해 시도별로 배분된 재원을 시·군· 구로 재배분 시 통합자치단체를 우대 • 향후 5년간 통합 이전 지출 한도 수준을 보장
	통합자치단체에 대한 인센티브	자치단체의 자율 통합 실적을 연계사업 추진 및 정책협조 사례 등으로 간주, 통합자치단체에 인센티브 지급
	자치단체 자율 편성 사업 우선 반영	시·군·구 자율 편성 사업의 경우, 자원 범위 내에서 해당 통합지역의 신규 소요를 적극 반영 시·도 자율 편성 사업은 예산요구 단계부터 다른 지역보다 통합지역의 사업을 우선 검토하도록 독려
	부처 편성 사업 우선 반영	통합자치단체의 광역계정(부처 편성 사업)사업에 대해 행정·재정적 인센티브 부여 • 과제 선정 시 우선 반영, 자치단체 매칭 비율 인하

○ 행정체제 개편이 중앙주도 차원에서 추진될 경우와 지방자치단체의 협력에 따른 자발적인 협력으로 진행될 시나리오를 상정, 다음의 4가지 미래지방 재정제도의 전략을 도출 할 수 있음

- 첫째, 영역 I에서는 보통지방자치단체의 광역사무를 연계·협력하여 사무의 효율성을 높이고자 국가차원에서 주도한 경우에는 현행 지방재정조정 제도의 국고보조금 사업 중심으로 재정 지원 수단 강구
- 둘째, 영역 II에서는 국가의 시책 및 장려로 행정체제가 주도될 경우에는 특별교부세 및 국고보조사업 등의 지방재정조정제도를 활용하되, 지방 교부세의 교부 산정 방식(예: 권역별 교부세 총액제) 등의 제도개선을 통한 재정 지원, 국세의 지방이양 등 재정제도의 큰 틀 변화
- 셋째, 영역 III에서는 지방자치단체 간 자발적 연계·협력 사업으로 기존의

지방자치단체 조합과 유사한 재정 지원 수단이 요구되는데, 대표적인 재정 지원 수단은 균특사업 및 국고보조금 해당

- 넷째, 지방자치단체 간 자발적인 협력에 따라 신규 목적사업을 발굴하여 초기에는 국가 차원의 특별교부세 등의 지원이 요구되고 점차 지방자치단체 간의 세수공유(revenue sharing)에 따른 공동분담금 및 세외수입의 확충 등의 재정 지원 수단

표 3-11 | 행정체제 개편에 따른 재정 지원 방향

		목적지향성 (동기: 목적)	
		낮음 (일반 목적)	높음 (특별 목적)
운영책임성 (결과: 책임성)	낮음 (국가 주도)	지방재정조정제도(주요 수단) - 국고보조금	지방교부세 제도(주요 수단) 특별교부세 - 지방교부세 배분 및 산식 개선 권역별 교부세 총액제
		영역 I	영역 II 특교세/권역별 교부세 총액제
	높음 (지방 주도)	지방재정조정제도(주요 수단) - 균특 사업, 국고보조금 - 지역상생발전기금 등	지방자치단체 세수 공유 지방소비세 지방교부세 개편 기초지방자치단체 지원(광역 제외)
		영역 III	영역 IV

※ 지방세제도 및 재정관리제도는 공통의 영역임

□ 행정체제 개편을 염두한 미래 지방재정 추진 고려사항

- ① 국세-지방세의 비율을 7:3, 6:4 등의 목표에 구속받기 보다 실행가능한 범위에서 점증적인 방식 필요
- ② 실행에 있어서는 선 기능이양, 후 세입분권의 순서가 바람직
- ③ 기능이양 비용은 충분히 보전
- ④ 세원이양과 과세자주권 신장으로 지방재정의 책임성을 제고
- ⑤ 세입분권으로 인한 지역격차의 문제는 이전재원의 재정형평 강화로 대응

- ⑥ 재정분권의 수혜가 기초자치단체 단위까지 확산
- ⑦ 중앙과 지방간 신뢰, 협력적 재정관계가 형성되도록 제도적 장치 마련

제 4 장

주민자치 실현을 위한 지방재정제도 전략과제

제1절 미래 지방재정제도 단계별
전략과제 요약

제2절 단기 전략과제: 형평성 제고를
위한 재정격차 완화

제3절 중기 전략과제: 주민책임성
제고를 위한 내실화

제4절 장기 전략과제: 재정자율성
확보를 통한 재정민주주의 실현

주민자치 실현을 위한 지방재정제도 전략과제

제1절

미래 지방재정제도 단계별 전략과제 요약

1. 지방재정제도 단계별 전략 수립의 필요성

□ 지방의 사회·경제 환경변화에 따른 주요 쟁점

- 지방분권의 확대에 따라 재정분권제도 개선이 지속되었지만, 여전히 대다수의 지방자치단체는 재정자립도가 20% 이하에 머물고 있는 현실에서 지방분권 방향의 재정립을 위한 지방재정의 방향성 재고 필요
 - 저출산 등 인구감소 현상에 따른 지방자치단체 세출은 급증하고 있는 데 반해, 지방의 세입여건이 열악해짐에 따라, 이에 기인한 재정 문제 해결이 필요한 시점
- 노령인구 증가에 따른 사회복지 의무지출 비율 증가와 학령인구 감소에 따라 지방재정 및 지방교육재정의 수요와 여건에 대한 재조명 필요
 - 지방자치단체에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지 지출은 지속적으로 증가함에도, 인구구조 변화와 괴리된 중앙의 자원 배분은 재정운영의 비효율성을 초래
- 인구감소, IT 및 교통발달에 따른 행정수요의 변화에 따라 다양한 형태의 행정체제 개편에 부응하는 재정제도 설계 필요

□ 주민중심의 현행 지방재정제도 운용의 한계

- 현행 지방자치제도에서 운용되는 지방재정제도는 중앙정부와의 관계 속에서 주민의 삶을 향상시키는 데 긍정적인 역할을 하였으나, 주민들이 스스로 문제를 해결하는 자치의 자율성을 고양함에 있어서는 한계를 노정

- 중앙-지방 간 관계에서 중앙집권적인 자원배분과 사업운용으로 인해, 지방자치단체는 실제 주민들이 필요로 하는 재정사업을 추진하는 데 구조적인 한계를 지님
- 주민의 참여와 민주주의 가치에 기반한 주민자치를 실현하기 위해서 중앙집권적인 지방재정운용에서 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 고양이 쉽지 않음

2. 미래 지방재정제도 단계별 전략 수립을 위한 가치와 제도 연계

□ 실행가능한 지방재정제도 전략 수립 필요

- (단기) 중앙-지방 간 재정관계에서 재원이양으로 재정격차 완화 전략
 - (제약) 헌법 제59조에 기반한 조세법률주의에서 지방자치단체의 과세자주권의 이양받는 것은 장기적인 전략
 - (방향) 현행 지방재정제도 내에서 지방재정조정제도를 활용하여 지방 간 재정격차를 완화하는 전략 수립을 통해 주민다운 삶의 질 제고를 위한 균등한 재원지원 확대가 필요
 - (가치) 지역간 재정격차 완화의 형평성 제고
 - (지방재정제도범위) 보통교부세, 지방교육재정, 고향사랑기부제
- (중기) 중앙-지방 재정협력 강화로 주민에 대한 책임성 확대 전략
 - (제약) 중앙부처 사업중심의 국고보조사업을 지역주민 수요중심의 보조금 사업 결정방식의 변화를 위한 중앙-지방 간 재정관리위원회의 역할 강화가 선제 조건

- (방향) 지역주민의 수요와 지역경제활성화를 위한 국고보조사업의 내실화를 위한 지역화폐연계, 포괄보조금 제도 등의 제도 변화와 지방재정 관리제도의 실효성 확보
 - (가치) 지역 주민 삶의 질 확보를 위한 재정 책임성 확보
 - (지방재정제도범위) 지방재정관리위원회 역할 강화, 보조금사업, 지방재정 관리제도
- (장기) 지자체 조세자율성 확대를 통한 주민자치 재정민주화 실현
- (제약) 헌법 제59조에 기반한 조세법률주의의 헌법 개정 및 지방재정법의 과세권 개정을 통한 지자체 과세자주권 부여 선행조건
 - (방향) 지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 신세원 발굴 및 세원확대를 통한 자율성확대와 주민들의 납세자권리보호 강화
 - (가치) 조세자율성을 확대
 - (지방재정제도범위) 지방세, 납세자권리제도 (주민소송제도, 지방세심의 위원회)

| 표 4-1 | 미래 지향가치의 지방재정제도 단계별 전략사항

단계	미래 지향 가치	전략도출을 위한 지방재정제도	관련 제도 사항
단기	현재 형평성>건전성>투명성 미래 형평성>자율성>효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세 제도 • 지방교육재정 제도 • 고향사랑기부제도 	
중기	현재 투명성>효율성>책임성 미래 책임성>자율성>건전성	<ul style="list-style-type: none"> • 국고보조사업 • 지방재정관리제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정관리위원회
장기	현재 투명성>책임성>자율성 미래 자율성>책임성>건전성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 제도 • (신세원발굴, 세원확대) • 납세자권리보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민소송제도 • 지방세심의위원회

3. 미래 지방재정제도 단계별 전략 과제 : 단기·중기·장기 전략과제

□ 단기전략과제: 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
 - (관련 법 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
 - (관련 법 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
 - (관련 법 조항) 「고향사랑 기부금에 관한 법률」제4조, 제8조 개정
- 중기전략과제: 중앙-지방 재정 협력강화로 주민에 대한 '책임성' 강화
- (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
- (관련 법 조항) 「지방재정법」제27조의2

□ **장기전략과제: 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
- (관련 법 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
- (관련 법 조항) 「지방자치법」제22조, 「지방세기본법」제76조, 제147조

【 표 4-2 】 미래지향가치의 지방재정제도 추진전략

계획	분류	내용	실행수단
	목표	주민다운 삶의 질 제고를 위한 균등한 재정지원 확대	
	가치	형평성: 수도권과 비수도권 지방재정 격차 완화	
단기 전략과제 (1~3년)	수단	지방교육재정전출금 (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 교육재정 격차 완화 및 주민의 평생학습사업 지원	「지방교육재정교부금법」 제11조 개정
		보통교부세 (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

계획	분류	내용	실행수단
		고향사랑기부제 (목적) 국민들의 자발적 기부에 기초한 수도권-비수도권 지방재정 격차 완화 (대상) 고향사랑기부금의 대상 및 규모 확대 (내용) 법인기부제 도입 및 기부금 세제 감면 확대 (기대효과) 수도권-비수도권 지자체의 재정격차 완화 및 지방경제 활성화	「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제4조, 제8조 등
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	지방재정관리위원회 (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
		국고보조사업 (목적) 지역주민의 수요대응과 지역경제활성화를 위한 보조사업 내실화 (대상) 국고보조금사업 (내용) 지역화폐와 연계한 포괄보조금제와 성과협약제도 도입 및 관리 강화 (기대효과) 지역경제활성화 및 주민에 대한 재정 책임성 강화	「보조금 관리에 관한 법률」 제4장 개정, 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」
지방재정관리제도 (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	

계획	분류	내용	실행수단
		<p>지방세 (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)</p>	<p>「헌법」제59조 개정 「지방재정법」 제2절 과세권 개정</p>
	수단	<p>납세자권리보호 (목적) 납세자에 의한 재정의 민주적 통제절차 도입으로 재정민주주의 보장 (대상) 주민소송제도 활성화와 행안부의 지방세 납세자 보호직 신설 (내용①) 주민소송제도와 지방세심의위원회 제도 홍보 (내용②) 광역도와 행정안전부에 “지방세납세자 보호”직 신설 (기대효과) 주민들의 납세의식과 권리 증진으로 재정의 주민자치 실현</p>	<p>「지방세기본법」 제77조, 제147조 개정</p>

제2절

단기 전략과제: 형평성 제고를 위한 재정격차 완화

1. 지방교육재정: 지방-교육의 연계통합으로 안정적 교육재정 확보 전략

1) 지방교육재정의 쟁점: 지자체-교육의 이원화된 교육재정체계

□ 지방자치단체와 이원화된 지방교육재정 체계

○ 지방교육재정 세입·세출 현황

- 2022년 결산 기준 교육비특별회계 총세입 규모는 약 109.9조 원(2013년의 57.3조 원 대비 약 91.8% 증가)으로, 이를 재원별로 살펴보면 [표]와 같음
- 총세입 가운데 중앙정부와 지방자치단체 이전수입이 약 94.4%의 비중을 차지하는바, 중앙정부 이전수입은 총세입 중 약 78.9%에 해당하고, 지방자치단체 이전수입은 총세입의 약 15.4%를 차지함

[표 4-3] 교육비특별회계 세입 결산액 추이

(단위: 십억원)

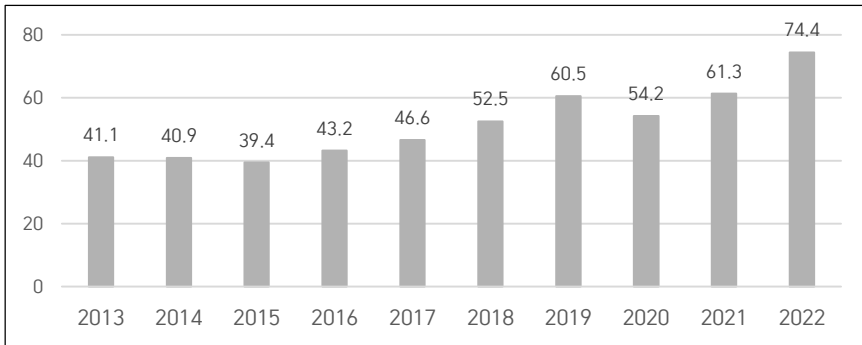
구분	이전수입				자체 수입	지방채 및 기타	내부 거래	합계
	중앙정부 이전수입	지자체 이전수입	기타 이전수입	소계				
2013년	41,070	9,167	80	50,316	1,564	5,378	-	57,258
2014년	40,978	10,208	81	51,267	1,488	7,761	-	60,156
2015년	40,089	10,990	93	51,171	1,405	9,785	-	62,361
2016년	43,834	11,904	148	55,886	1,466	8,746	-	66,098
2017년	50,677	12,916	109	63,703	1,700	7,040	-	72,443
2018년	56,563	13,444	132	70,139	1,700	6,997	-	78,836
2019년	64,572	13,925	151	78,648	1,604	7,135	-	87,387
2020년	59,442	14,153	438	74,033	1,212	6,964	18	82,227
2021년	65,569	15,541	278	81,389	1,538	4,471	679	88,076
2022년	86,646	16,934	168	103,748	1,159	4,345	611	100,863

출처 : 지방교육재정알리미, '지방자치단체 결산공시'

- 구체적으로, 중앙정부 이전수입은 2022년 기준 최근 10년간 꾸준히 증가하는 추세를 나타내었는데(연평균 증가율 약 11.0%), 이는 [그림]과 같이 내국세 수입 및 지방교육재정교부금의 증가에 기인함
- 지방자치단체 이전수입 역시 2022년 기준 최근 10년간 매년 계속 늘어나는 추이를 보였는데(연평균 증가율 약 9.0%), 이는 지방세 세수 증가 등에 따른 것임
- 자체수입은 학생 수 감소 및 고교 무상교육 도입으로 인하여 2022년 기준 최근 10년간 빠르게 감소하는 추세를 나타냄(연평균 감소율 약 2.9%)
- 지방채 및 기타는 최근 들어 그 규모가 급격히 줄어들었으며, 지방채의 경우 2019년 이후로는 신규 발행분이 없는 것으로 파악됨
- 내부거래는 주로 교육청의 통합재정안정화기금 또는 교육환경개선기금에서의 교육비특별회계에 대한 전출금으로 발생함¹²⁾

|그림 4-1| 지방교육재정교부금 추이

(단위: 조원)



주: 2013년부터 2022년까지는 결산 기준이고, 2022년은 본예산 기준임
출처: 구균철·오나래(2023: 17)

12) 내부거래 항목은 2019년 이후 교육청이 교육비특별회계의 순세계잉여금 등을 주요 재원으로 하는 통합재정안정화기금과 교육환경개선기금을 설치·조성함에 따라 2020년도에 신설된 것임

- 이어서, 2022년 결산 기준 교육비특별회계 총세출 규모는 약 102.2조 원으로(2013년의 53.3조 원 대비 약 91.7% 증가), 이를 기능별(부문별)로 살펴보면 [표4-4]와 같음
 - 교육비특별회계는 부문별로 유아 및 초·중등교육, 평생교육, 교육일반, 예비비, 인건비로 분류되는데, 2022년 기준 총세출 가운데 인건비와 유아 및 초·중등교육에 대한 것이 각각 약 41.1% 및 39.1%의 비중을 차지함
 - 2021년까지는 유아 및 초·중등교육 부문이 총세출에서 가장 큰 비중을 나타냈으나, 2022년 인건비가 별도의 계정으로 분리 및 관리됨에 따라 유아 및 초·중등교육 부문 세출액이 큰 폭으로 줄어들었음
 - 이밖에, 평생교육 부문 세출액은 그 규모가 상대적으로 작으나, 2022년 기준 최근 10년간 꾸준히 증가하는 추세를 보임

[표 4-4] 교육비특별회계 기능별(부문별) 세출 결산액 추이

(단위: 십억원)

구분	유아 및 초·중등교육	평생교육	교육일반	예비비	인건비	합계
2013년	51,240	145	1,912	-	-	53,296
2014년	52,725	127	3,938	-	-	56,789
2015년	54,569	115	1,914	-	-	56,598
2016년	57,424	142	2,476	-	-	60,042
2017년	60,688	153	4,771	-	-	65,611
2018년	64,659	163	6,791	-	-	71,613
2019년	70,113	175	10,113	-	-	80,401
2020년	73,529	175	4,001	-	-	77,705
2021년	77,392	191	5,889	338	0	83,810
2022년	39,955	231	19,893	133	41,978	102,190

출처 : 지방교육재정알리미, '지방자치단체 결산공시'

- 한편, 2022년 결산 기준 지방자치단체의 교육 분야 세출액(순계)은 17.3조 원으로(2013년의 3.1조 원 대비 약 458.0% 증가), 이를 부문별로 나누어 살펴보면 [표 4-5]와 같음
 - 지방자치단체의 교육 분야는 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생직업 교육 부문으로 구분되는데, 2015년부터 2022년까지 교육 분야 총세출 가운데 유아 및 초·중등교육에 대한 것은 매년 90% 이상의 비중을 차지함
 - 고등교육 부문에 대한 세출은 상대적으로 그 규모가 작으나, 2013년 3,905억 원에서 2022년 5,167억 원으로 약 32.3% 증가하였음

| 표 4-5 | 지방자치단체 교육 분야 부문별 세출 결산액 추이

(단위: 십억원)

구분	유아 및 초·중등교육	고등교육	평생직업교육	합계
2013년	180	391	2,546	3,117
2014년	161	382	2,565	3,108
2015년	11,212	185	370	11,767
2016년	11,206	389	433	12,028
2017년	12,208	533	538	13,279
2018년	12,838	508	533	13,879
2019년	13,410	566	576	14,552
2020년	13,330	476	594	14,400
2021년	14,862	478	637	15,977
2022년	16,088	517	717	17,322

주: 순계 기준

출처: 행정안전부, 각 연도 '지방재정연감'

- 이때, 2023년 본예산을 기준으로 지방자치단체의 유아 및 초·중등교육 부문에 대한 지출 가운데는 교육경비보조금 9,796억 원과 학교급식보조금 2조 1,801억 원이 포함됨
 - [표]에서와 같이 2014년과 2023년 사이에 연도별 교육경비보조금은 증감을 거의 반복하였고, 같은 기간 학교급식보조금은 증가 추이를 나타냄

【표 4-6】 지방자치단체의 교육경비보조금 지출액 추이

(단위: 십억원)

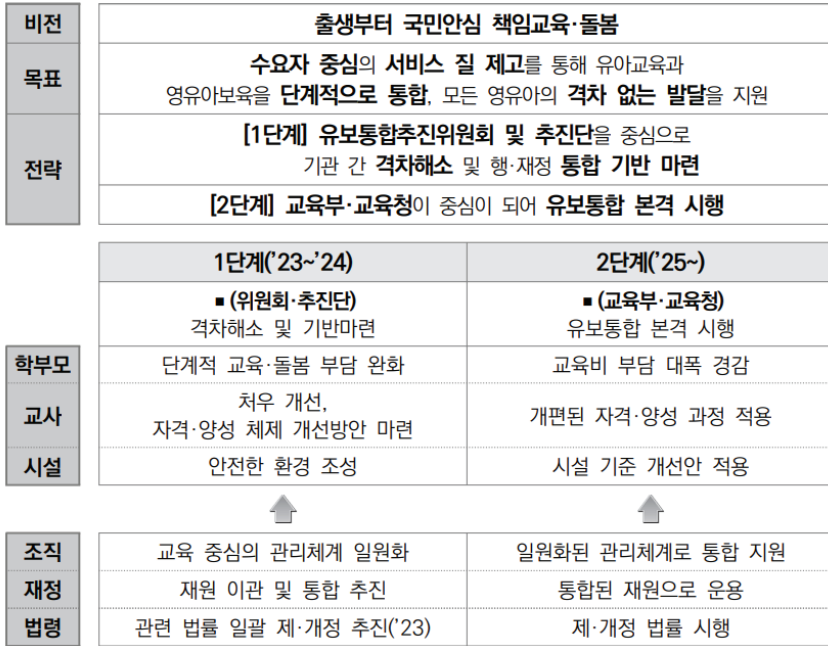
구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
교육경비 보조금	862	752	767	813	910	1,030	1,081	970	1,062	980
학교급식 보조금	1,368	1,194	1,115	1,181	1,474	1,816	1,967	1,837	2,060	2,180

출처: 지방재정365

2) 지방교육재정 쟁점: 교육제도의 변화에 따른 지방재정부담

- 영유아 보육사무 일원화(이하 유보통합) 추진
 - 유보통합이란 유아교육과 보육의 ① 근거법령과 관장부처, ② 교사 자격 및 양성, ③ 교사 신분 및 근무조건, ④ 교육과정, ⑤ 시설기준 등을 통합하여 같은 연령의 영·유아들에게 일정 수준 이상의 유아교육과 보육서비스를 제공하고자 하는 정책을 뜻함(이일주, 2016; 김성주·김진, 2023)
 - 유치원(교육부 및 교육청)과 어린이집(복지부 및 지방자치단체)에 대한 이원화된 관리체계는 교육과 돌봄의 환경 차이를 발생시켜 영유아 교육과 보육의 격차를 야기할 우려가 있음(교육부·보건복지부, 2023)
 - 이에, 중앙 및 지방 수준에서 교육과 보육에 대한 일관성 있는 관리체계를 구축하는 것이 유보통합의 목적임
 - 유보통합의 필요성은 김영삼 정부에서부터 윤석열 정부에 이르기까지 꾸준히 제기되어온바, 윤석열 정부는 국정과제에 유보통합 추진을 포함 하였음
 - 2023년 1월 윤석열 정부에서 발표한 유보통합 추진 방향은 [그림]과 같이 1단계와 2단계로 구분됨
 - 1단계의 주요 전략은 유보통합추진위원회와 추진단 중심의 기관 간 격차 해소 및 행정 및 재정 통합 기반 마련이고, 2단계의 주요 전략은 교육부와 교육청이 중심이 된 유보통합 본격 시행임
 - 이러한 추진계획을 바탕으로 2024년 6월에 중앙 단위에서의 보육사무 관리체계 일원화(복지부→교육부)가 완료되었고, 지방 단위에서의 관리 체계 일원화(지방자치단체→교육청)를 앞두고 있음

그림 4-2 | 윤석열 정부 유보통합 추진방향



출처: 교육부·보건복지부(2023: 5)

- 윤석열 정부는 이러한 추진 방향과 함께 유보통합이 본격 시행될 예정인 2025년에 중앙정부 재원을 효율적으로 통합하기 위한 별도의 특별회계인 가칭 교육·돌봄 책임 특별회계를 신설할 것을 검토하였음(교육부·보건복지부, 2023)
 - 교육·돌봄 책임 특별회계의 지원 구조는 [그림]과 같이 제시되고 있음
 - 구체적으로, 기존 유특회계와 복지부 보육예산이 교육부의 교육·돌봄 책임 특별회계로 편입되며, 해당 특별회계의 전출금은 유보통합에 따른 추가소요 예산(지방교육재정교부금과 지방자치단체 전출금)과 함께 교육비 특별회계를 통해 단위기관(유치원 및 어린이집)을 지원함(김성주·김진, 2023)

【그림 4-3】 교육·돌봄 책임 특별회계(가칭) 설치를 통한 자원의 흐름



출처: 교육부·보건복지부(2023: 11)

○ 지역혁신중심 대학지원체계(이하 RISE) 추진

- RISE(Regional Innovation System & Education)는 지방자치단체의 대학지원 권한 확대와 규제 완화를 통해 해당 지방자치단체 주도로 대학을 지원하는 체계를 의미함
 - 인구 및 산업 구조의 급격한 변화에 따라 지역과 대학의 공동 위기가 발생한 상황 아래, 대학의 과감한 혁신을 바탕으로 지역과 대학의 동반 성장을 도모하기 위해 추진됨
 - 지방자치단체와의 협력을 통해 대학을 지역발전의 허브로 키워 '인재양성-취·창업-정주'로 이뤄진 선순환 체계를 구축하고자 함(김성주·김진, 2023)
 - 2년간(2023~2024년)의 시범지역 운영을 거쳐 2025년 전국에 도입될 예정이며, 시범지역으로는 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 7개 지역이 선정되었음
- RISE를 통해 지방자치단체는 교육부 대학재정지원사업 예산의 50% 이상 (2조 원+ α)을 주도적으로 집행할 예정임(교육부 보도자료, 2023.2.4.),
 - 2023년에 대학재정지원사업 개편을 통해 고등·평생교육지원 특별회계를 신설하여 약 9.7조 원을 조성함
 - 기존 5개 사업의 통합을 기반으로 한 대학재정지원사업 구조 및 규모

조정 등을 통해 대학재정지원사업 총예산의 50% 이상 RISE 예산으로 전환할 계획을 세움¹³⁾

- 실제 정부는 2025년도 정부예산안에 RISE 예산을 [표4-7]과 같이 2조 10억 편성하였음
 - 이 가운데 1번 내역사업(지역혁신중심 대학지원체계(RISE)) 예산 1조 7,047억 원은 기존 5개 사업 예산(2024년 1조 2,025억 원)과 지출 재구조화 및 증액을 통한 예산(5,022억 원)으로 구성됨
 - 이때, 1번 내역사업에 대해서는 지역별 국고 지원액 대비 최소 20%의 매칭율을 설정함(추가 매칭 가능)
 - 나머지 8개의 내역사업과 그 예산(2,963억 원)은 기존의 교육부가 수행하는 재정사업을 RISE로 이관한 것임(손희준 외, 2024)

【표 4-7】 2025년도 정부예산안에 포함된 RISE 내역사업 현황

(단위: 십억원)

사업명		'24년 예산	'25년 예산	비고
세부사업: 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)		1,203	2,001	-
내역 사업	① 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)	1,203	1,705	-
	② 첨단분야 혁신 융합대학	-	201	-
	③ 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	-	26	'27년 종료 예정
	④ 전문대학 조기취업형 계약학과 선도대학	-	10	'27년 종료 예정
	⑤ 대학의 창의적 자산 실용화	-	21	'25년 종료 예정
	⑥ 대학 산학협력단지 조성 지원	-	14	'32년 종료 예정
	⑦ 마이스터대 지원	-	5	'25년 종료 예정
	⑧ 전문대학 미래기반 조성	-	14	'26년 종료 예정
	⑨ 대학 창업 교육체계 구축	-	6	'27년 종료 예정

출처: 손희준 외(2024: 148)에서 재인용

13) 기존 5개 사업에는 ① 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS), ② 3단계 산학연협력 선도(전문)대학 육성사업(LINC 3.0), ③ 대학 평생교육체제 지원(LiFE), ④ 고등직업교육거점지구 사업(HiVE), ⑤ 지방대학성화가 해당함

□ 주요 제도 추진에 따른 지방자치단체의 재정부담 증가

○ 유보통합에 따른 재정부담 증대

- 유보통합에 따라 2025년도부터 보육사업이 교육청으로 모두 이관됨으로써, 기존에 지방자치단체 사업으로 매칭하던 보육관련 국고보조사업 지방비를 모두 교육청으로 전출해야 하는 상황이 발생할 수 있음
 - 유보통합 추진에 따른 지방자치단체의 교육청에 대한 자원 이관 규모는 [표]와 같이 총 4조 5,580억 원 수준임(손희준 외, 2024)
 - 해당 금액은 현재 국고보조사업에 대한 대응지방비 2조 9,498억 원과 지방의 자체 시책사업을 위한 비용 1조 6,082억 원으로 구성됨
 - 따라서, 지방자치단체는 현재 수준의 영유아 보육사무의 수행을 위해 약 4.6조 원 정도를 매년 꾸준히 교육청으로 이관해야 하는바, 이는 곧 지방자치단체의 재정 수입이 매년 약 4.6조 원씩 감소하는 것과 같음
 - 현재 교육청은 지방자치단체의 자원 이관이 전제되어야만 보육사무 이관이 가능하다는 입장임

| 표 4-8 | 교육부의 유보통합 방안에 따른 자원 이관 규모

(단위: 십억원, %)

구분	시·도			시·군·구			합계	지자체의 교육청에 대한 자원 이관 규모	
	이관	미이관	소계	이관	미이관	소계		금액	비율
국고 대응	2,008	56	2,064	942	26	968	3,032	2,950	97.3
특수 시책	5,962	89	680	1,017	187	1,204	1,884	1,608	85.4
합계	2,599	145	2,744	1,959	213	2,171	4,916	4,558	92.7

출처: 손희준 외(2024: 151)에서 재인용

- 특히, 재선을 바라는 지방자치단체장의 입장에서는 득표에 매우 중요한 보육 분야 사업을 별도로 하지 않을 수 없기에, 사실상 지방자치단체의 재정 부담은 커질 것으로 예상됨(김성주·김진, 2023)
 - 다만, 지방자치단체에서는 보육사업을 교육청에 전부 이관하고, 해당

사업에 대한 예산도 그 사무 주체인 교육청이 부담해야 한다는 입장을 나타냄

○ RISE에 따른 재정부담 증대

- 앞서 언급하였듯이, 시·도 지방자치단체는 RISE 사업계획의 수립에 있어 국고 지원액 대비 최소 20% 수준의 지방비를 매칭해야 함
 - 2025년도에는 약 1조 7,047억 원의 국고가 지원됨에 따라, 20% 이상의 지방비 매칭률을 고려할 경우 지방비는 최소 3,410억 원이 투입되어야 함(손화준 외, 2024)
 - 또한, 중장기적으로 RISE 사업의 규모가 확대됨으로써 지방비 매칭 규모 역시 이에 연동하여 증가할 수 밖에 없음
 - 2025년 RISE 사업에 대한 국비 지원액 1조 7,047억 원이 현재의 예산 증가율 8% 수준으로 증가한다고 가정하면, 10년 후인 2034년의 지방비 매칭 규모는 7,360억 원이 될 것으로 추정됨

3) 지방교육재정 쟁점: 이원화에 따른 지방교육재정집행의 효율성 및 책임성 약화

○ 지방교육재정 효율성 약화 문제

- 학령인구는 급격한 감소 추세를 보이고 있으나, 내국세의 일정 비율에 해당하는 지방교육재정교부금과 시·도세와 연동된 지방자치단체 전출금의 확대에 의해 교육비특별회계의 재원 규모는 그간 증가 추이를 나타냄
 - 지역의 다른 공공서비스에 대한 지출 수준은 지방재정 및 사회·경제적 환경변화를 반영한 변동이 이뤄졌으나, 현재 초·중등 교육에 대한 총지출(혹은 지방비특별회계 재원) 규모는 해당 변화에 대한 고려가 매우 힘든 구조임(김진·김성주, 2022)
- 이때, 재원 규모가 증가함에 따라 교육비특별회계의 이월액 및 불용액이 함께 늘어난바, 이는 곧 교육환경 변화에 적절히 대응하지 못하여 다른 분야에 대한 전략적 투자를 저해한 결과일 수 있다는 주장이 제기됨(김현아, 2017; 김재훈 외, 2019; 김성주·김진, 2023)
- 교육비특별회계의 연도별 이월액과 불용액 추이를 [표]를 통해 살펴보면,

이·불용액의 합산은 2016년과 2018년 사이 매년 계속 늘어났으나, 통합재정안정화기금(2021년 이전에는 교육재정안정화기금에 해당) 설치 등으로 인해서 2019년부터 2021년까지는 감소 추세를 보였고,¹⁴⁾ 2022년에는 다시 전년 대비 크게 증가(약 110.8%)한 모습을 나타냄

- 한편, 통합재정안정화기금은 2022년까지 매년 증가하는 양상을 보였는데, 그것의 2022년 누적 조성액은 12.1조 원으로 전년 대비 급증(약 226.8%)함
- 또한, 2019년부터 설치된 통합재정안정화기금은 2020년에 그 사용 실적이 없었고, 2021년과 2022년의 누적 조성액 대비 사용액 비율은 연평균 약 11.2%를 나타냈으며, 지방교육재정교부금 미교부로 인해 교육청의 세입여건이 크게 악화되었던 2023년의 사용액은 전체 조성액의 약 21.1% 수준에 해당함

【 표 4-9 】 교육비특별회계 이·불용액 및 통합재정안정화기금 추이

(단위: 십억원)

구분	교육비특별회계			통합재정안정화기금 (연중 사용액)
	세입예산(최종)	당해 연도 이월액	불용액	
2016년	61,964	3,900	1,755	-
2017년	68,264	4,606	1,947	-
2018년	73,737	4,886	1,844	-
2019년	82,081	4,760	1,805	1,182(0)
2020년	77,333	2,724	1,662	2,305(0)
2021년	84,920	2,450	1,384	3,689(677)
2022년	107,247	4,590	2,917	12,056(471)
2023년	95,008	5,322	3,311	12,257(2,657)

주: 연도별 기금 규모는 누적 조성액 기준이고, 2019년과 2020년의 값은 통합재정안정화기금의 전신인 교육재정안정화기금 규모에 해당함

출처: 지방교육재정알리미, 각 연도 '예산공시' 및 '결산공시'

14) 교육부의 '2023년도 보통교부금 국회보고 자료(2023.03.)' 등에 따를 때, 교육청은 급격하게 증가한 교육재정교부금을 흡수하고자 통합재정안정화기금을 통해 재정수요를 맞추고 있는 것으로 추측할 수 있음(김진·김성주, 2023)

○ 지방교육재정 책임성 악화 문제

- 지방자치(일반행정)와 교육자치(교육행정)의 분리 및 이전재원에 의존하는 수입 구조로 인해 지방교육재정은 방만한 운용 등에 따른 책임성 문제가 발생함
 - 국무조정실과 교육부가 전국 시·도 교육청을 대상으로 함께 실시한 2022년 10월부터 2023년 5월까지의 지방교육재정 운영실태 합동 점검(2023.06.06.) 결과,¹⁵⁾ 예산 편법 사용 및 낭비 등 사례가 총 97건(약 282억 원 규모) 적발됨
 - 구체적으로, ‘그린스마트스쿨’ 사업비 명목으로 일선 학교에 지급된 예산이 교직원 뮤지컬 관람비나 교직원 바리스타 자격취득 연수비 등 그 목적에 맞지 않게 사용(약 3.7억 원 규모)되었고, 5개 교육청 및 29개 학교에서는 내용연수(8년)가 넘지 않은 책결상 등을 절차 없이 교체하는 데에 약 3.4억 원을 지출함
 - 이 밖에 교육청의 선심성 예산에 관한 문제가 언론보도를 통해 꾸준히 제기되고 있는데, 그 사례로서 노트북 등 스마트 기기 지급, 교복 구입비 및 수학여행비 지원, 입학지원금 지급 등이 있음¹⁶⁾
 - 또한, 2021년 교육부의 2차 추경 편성 이후 일선 학교에 막대한 예산이 교부됨에 따라, 제한된 기간 내 이를 소진하기 위하여 불필요한 교실 리모델링, 3D 프린터 구입, 가상현실 장비 마련, 고사양 컴퓨터 구매 등이 급하게 이루어졌다는 지적이 있었음¹⁷⁾
- 한편, 지방비특별회계는 이에 대해 재원부담 의무를 갖는 지방자치단체의 통제가 거의 이루어지지 않는다는 점에서 책임성 문제가 발생할 수 있음
 - 특히, 비법정전출금과 교육경비보조금의 경우 실제 그 목적과 용도에

15) 국무조정실은 해당 합동 점검의 배경으로 지방교육재정교부금의 지속적인 증가에 따라 관련 예산의 효율적 집행 및 적절한 관리의 중요성이 더욱 증대되었음을 제시함(김성주·김진, 2023: 38)

16) 머니투데이, “현금 뿌리고 호텔까지 산다는 교육청…돈이 남아돈다?”, 2022.11.22. (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022112109321772573>)

17) KBS뉴스, “고친 데 또 고치고, 산 것 또 사고…추경에 돈 남아도는 학교”, 2021.11.21. (<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5330054>)

맞게 지출되었는지, 사업의 성과가 실재하는지 등을 지방자치단체가 확인할 수 없다는 한계가 존재함

- 즉, 지방자치단체는 교육청 또는 단위학교의 특정 사업에 필요한 재원을 전출금 또는 보조금 형태로 지원하고 있지만, 보통의 재정사업이나 보조사업과는 달리 당해 지원사업에 대한 결과보고 혹은 성과평가를 해당 교육청에 요구할 수 없는 상황임(손화준 외, 2024)¹⁸⁾

2) 지방교육재정전출금 확대를 통한 지방교육재정 전략

(1) 지방세 사용범위 확대: 법정전출금 50%, 고등·평생교육·보육환경사업으로 확대

□ 환경변화) 교육세와 지방교육세 사용범위 확대 기초 형성

- 정부는 2025년도부터 교육세입의 50%(유특회계 전출금 제외)를 고등·평생 특별회계에 투입하고 있음
- 교육부와 기획재정부(2022)는 공동으로 초·중등 교육과 고등교육 재정 투자 간의 불균형이 심각한 상황이라고 인식하면서 지방교육재정교부금 개편이 필요하다고 인지하고 있음
 - (기획재정부 의견) 내국세에 연동된 교육교부금은 지금까지 유·초·중등을 관할하는 교육청만 쓸 수 있었는데 기획재정부는 초·중등 교육과 고등교육 재정 투자 간의 불균형을 해소할 필요가 있다고 주장함
 - (교육부 의견) 4차 산업혁명 시대를 본격적으로 대비하기 위해 교육 재정 부문 간 균형과 상생 및 발전이 중요하다고 밝히면서 교육재정을 통합적으로 바라볼 필요가 있다고 강조하였음
- 지방교육세의 경우, 현재는 세수 전체를 교육청에 전출하여 유·초·중등 교육에만 사용토록 하고 있음
 - 그러나 전술한 바와 같이 2025년도부터는 지자체 주도로 고등·평생교육을 운영하는 RISE사업 시행에 따라 지방비 투입은 불가피한 상황임

18) 일반적인 보조사업의 경우 수행사항 점검, 실적 보고, 성과평가 등을 통해 환류(feedback)가 가능함

□ **개편방안) 지방세의 사용범위 확대(법정 전출금 50%, 고등·평생,보육환경에 투자)**

- (중앙처럼 지방도 50% 고등·평생교육에 활용) 중앙정부에서 교육세입의 50%를 고등·평생특별회계로 전출하기로 한 바와 같이 지방에서도 지방교육세 등 법정전출금의 50%를 고등이나 평생교육으로 사용대상을 확대할 필요가 있음 (김성주·김진, 2023)
- (RISE 사업에 지자체 의무매칭) RISE 시범지역 운영 안내서(교육부, 2023.3) 상 RIS 예산에 자체재원을 추가하여 RISE 사업 지원
 - (사업비에 지방비 투입) 사업비 관리 파트에서도 RISE 센터는 국고, 지방비, 대학 및 민간투자 등 전체 사업비를 총괄관리토록 하여 지방비 투입을 기정사실화 (김성주·김진, 2023)
- (RIS사업 지방비 30%) 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS) 홈페이지 상 총 사업비의 30% 이상은 지방비로 부담 제시
 - (HIVE사업 지방비 10%) 고등직업교육거점지구 사업(HIVE) 안내 홈페이지에서도 전체 사업비의 10%는 지방비에서 매칭 의무화
- 이에 향후 지자체에서 고등·평생교육에 투자할 수 있는 재원확보가 필요하며 기존 유·초·중등에 지출되던 예산의 40%를 고등·평생교육에 투자할 필요성이 있음 (김성주·김진, 2023)
 - 현재 초중등 교육사업도 교육청 사업이지만 지자체에서 교육청으로 지원되는 교육경비보조금 사업과 관련 자체사업들이 있는 바와 같이 고등교육 사업도 지자체에서 직접 운영할 경우, 국고보조사업과는 별개로 자체 고등교육사업도 증가하게 될 것임
 - 따라서 조직과 기능의 특성상 지자체 고등교육지원사업들을 추진하게 되면 관련 예산의 부담은 지자체 재정에서 충당하게 될 것이고 이에 대한 재원마련계획이 필요할 것임
 - RISE사업의 경우도 명시적으로 지방비 매칭에 대해 드러나지 않았을 뿐 지방의 사업으로 전환되었을 경우, 지자체의 자체재원 투입은 명확하다고 할 수 있음

- (유보통합) 2025년 이후 지자체의 실적이 아닌 예산투입만 하는 형태
 - 유아 교육과 보육의 통합에 따라 지자체의 기존 어린이집 지원예산의 상당부분이 교육청으로 전출될 전망이다 (김성주·김진, 2023)
 - 따라서 지자체의 입장에서는 보육관련 예산은 교육청으로 전출만 할 뿐 보육사업 실적은 되지 않고, 더불어서 지역주민에 대한 보육환경 개선 투자에 대한 성과 또한 제시하기 어려운 상황이 됨
- 교육청 전출금의 10%, 보육환경 조성과 복지에 투자
 - 상술한 바와 같이 어린이집 보육관련 국고보조사업 지방비(약 6조 2천억원)를 그대로 매칭하고 결과적으로 교육청에 전출한다면 지방자치단체의 입장에서는 실적은 되지 않고 비용만 지출하는 모습이 될 수 있음
 - 한편, 유치원 사업은 교육청 사무였으나, 지자체가 교육경비보조금 형태로 지급한 바와 같이 어린이집의 경우도 비슷한 형태로 지원하거나 자체 사업화할 가능성을 배제할 수 없음
 - 교육분야는 민선 지자체장이나 지역주민들에게 매우 민감한 이슈가 될 수 있고, 양질의 보육환경 조성을 위해서는 투자규모는 더욱 커져야 함을 고려할 때 교육청 전출금의 약 10% 정도를 보육사업에 투자하도록 할 필요가 있음 (김성주·김진, 2023)

(2) 교육수요대응 보조방식 변화를 통한 지방교육재정사업 확대

□ 환경변화) 국세 및 지방세 일정비율 전출방식의 개선 필요성 대두

- 국회예산정책처(2022)는 지방교육재정교부금 산정 방식이 경직적이고 예측 가능성이 낮으며 교육재정 수요와 부합되지 않는 점 등을 문제로 지적하였음 (김성주·김진, 2023)
 - 구체적인 논거로 1) 초·중등교육 예산을 집행하는 시·도교육청의 재정 여력은 개선되는데 중앙 정부의 재정 부담은 증가하고 있으며 2) 초·중등교육 부문과 고등교육 부문 간 정부지출 비중의 불균형이 국내적·국제적으로 심각하다는 점 등을 들음 (김성주·김진, 2023)
- 개편 방안으로 1) 내국세가 아닌 보다 안정적인 경상 GDP증가율에 연동되는

방식으로 개선하고 학령인구 변화 추이를 반영하는 방식, 2) 지방교육재정 교부금 총액을 교육재정 수요의 국제비교 지표에 기반한 산정방식으로 개선하는 방안, 개편방안 3) OECD 상위 30% 혹은 50% 국가의 초·중등 교육재정 지출 비중을 활용하여 교부금 규모를 산정하는 방식 고려

- 즉, 지방재정으로부터 교육비특별회계로의 전출금의 경우도 현재의 지방세 일정비율 방식에서 수요에 대응한 보조방식으로 전환할 필요가 있음

□ 개편방안) 교육수요 대응 보조방식으로의 전환(지방세 수입의 일정율 → 수요 비례 보조방식으로 변화 모색)

- (교육수요 대응 보조방식으로 전환) 지방교육재정교부금에서 교육청 기본 운영비는 기 확보된 상황
 - 교육청의 세출예산 중 인건비나 인적자원운용, 기관운영비, 재무활동비 등 유·초·중등의 기본적인 학교운영비는 이미 중앙정부로부터의 이전수입인 지방교육재정교부금으로 충당이 되고 있는 상황임
 - 2023년 본예산 기준 교육청의 총 세입 중 중앙정부이전수입의 비율이 80.5%임
 - 따라서 지자체 이전수입의 경우도 용도를 특정하지 않은 일반재원으로 지방세수입의 일정비율을 이전할 필요가 있느냐는 의문점이 있음
- (지방세 수입의 일정율→수요비례보조방식으로 전환) 교육경비보조사업을 6개의 해당 범위(학교의 급식시설·설비사업, 학교의 교육정보화사업, 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 등)에 대해서만 지출하고 있으나, 사업의 범위를 특정하지 않고 교육청과 교육지원청 전체 사업들에 대해서 지자체가 보조사업 형태로 지원하는 방안도 모색할 필요가 있음 (김성주·김진, 2023)

(3) 지방-교육 연계협력기구의 (가칭) 시도교육공동위원회¹⁹⁾ 설치

- 조직 신설 안) 지자체와 교육청 사업의 연계·협력을 위해 거버넌스의 일종으로 구성은 거버넌스로 형태로 하되, 운영은 사무국을 별도로 두어서 행정권한을 가지는 행정기구로서의 역할을 하는 위원회 형식을 제안 (김성주·김진, 2023)
- 국가 단위 현재의 지방시대위원회, 변경 전 국가균형발전위원회나 자치분권위원회, 사회보장위원회 등과 유사한 형태임
- 예를 들어 국가균형발전위원회의 경우 국토부나 농림부, 문화체육부 등 중앙부처 사업을 망라하여 지역밀착형 국고보조사업은 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)에서 운영
 - 균특회계의 재원은 주세와 기존의 양여금 일부 등으로 구성하였고, 지자체에서 제출한 사업계획서를 바탕으로 지자체별로 균특회계보조금 규모를 결정하여 지원하고 성과평가까지 하여 다음 해의 예산에 반영하는 형태로 운영되었음
- 사회보장위원회도 사무국장은 기재부, 사회보장총괄과와 조정과는 복지부, 평가과는 행안부에서 각각 파견하였음 (김성주·김진, 2023)
 - 범부처적인 논의와 지원이 가능토록 하는 구조로서 총괄은 기재부, 사회보장총괄과는 사회보장위원회와 실무위원회 운영(복지부), 조정과는 지자체의 사회보장사업 신설·변경 검토(복지부), 평가과는 사회보장사업의 유사 중복성 검토 및 사업평가(행안부)를 하는 업무분장 방식임
- 이러한 범부처 조직인 국가위원회의 개념을 들여와서 (가칭) 시도교육공동위원회 설치를 제안함
 - 교육사업 또한 각기 다른 지자체인 지방자치단체와 지방교육행정기관에서 분리된 형태로 운영되고 있음에 따른 비효율성들이 발생하고 있음
 - 따라서 (가칭) 시도교육공동위원회는 시도청과 교육청이 매년 공동으로

19) 당초 지자체와 교육청 사업의 연계·협력을 위해 거버넌스의 일종으로 협력적 거버넌스로서의 교육서비스 공급매커니즘에 대해 고려하였다. 그러나 논의과정에서 거버넌스라는 개념은 재원의 조성 및 예산편성, 집행 등 행정권한이 수반되지 않으므로 일련의 네트워크 및 논의체 역할에 한정될 수 밖에 없고 시류에 따라 흔들릴 개연성이 높은 것으로 나타났다.

- 예산을 조성한 후 별도의 사무국을 두어 사업을 기획하고 사업규모를 결정하며 집행하는 등의 행정권한까지 가지는 형태의 기관 신설을 의미함
- 지방도 시·도교육청은 물론이고 시도청과 시군구청도 교육사업 운영과 관련하여 교육경비보조사업이나 자체사업 외에 장학회나 장학재단 등을 설립하여 교육사업을 운영하여 왔는데 이러한 장학재단 사업도 (가칭)시도 교육공동위원회에서 흡수하여 통합추진하는 안임 (김성주·김진, 2023)

□ 사업재원의 조성) 위원회의 운영재원은 지방자치단체의 경우 교육경비보조금 약 2조원을, 지방교육행정기관의 경우는 순세계잉여금 2조 2천억원 중 일정비율을 위원회 특별회계에 전출하는 것을 안으로 제시함 (김성주·김진, 2023)

- 지자체의 경우 비법정전출금, 교육청의 경우 순세계잉여금을 고려해볼 수 있음
 - 전국의 비법정전출금 규모는 2018년 약 1조 3천억원, 2019년 1조 7백억원, 2020년 1조 5천억원 정도이고, 비법정전출금 규모를 포함해서 자체 교육사업비와 기타 학교 등으로 지원되는 포함하면 2020년 기준 2조원 가까이 되는 것으로 예측²⁰⁾할 수 있음

| 표 4-10 | 지방자치단체 비법정전출금과 교육청 순세계잉여금 규모

구분	2020	2019	2018	2017	2016
지자체비법정전출금	1,533,834	1,671,744	1,272,043	1,100,836	876,674
교육청순세계잉여금	2,173,826	2,233,727	2,057,978	2,049,875	1,962,097

- 교육청의 경우는 교육청의 사업집행 후 매년 과다한 순세계잉여금을 활용하는 방안임
 - 교육청은 순세계잉여금의 발생으로 인한 지적이 있어 왔는데, 그 규모는 2018년에는 약 2조원, 2019년과 2020년에는 약 2조 2천억원 정도임
- 기타 위원회의 조직구성이나 운영체계, 법률 개정 등 사전 검토사항에 대해서는 선행연구(김성주 외, 2022)를 참고하기 바람

20) 왜냐하면 사례연구했던 A지자체의 경우 비법정전출금 외에 자체 사업비와 기타 학교 등으로 지원되는 예산이 전체 교육사업비의 약 30% 정도 되어 이러한 기준을 적용하였음

2. 보통교부세: 지자체 간 재정격차 완화를 위한 규모 확대 전략

1) 보통교부세 쟁점: 자원보장기능 약화

□ 지방세입 내 보통교부세 기여 현황

- 지방교부세는 법정교부율 조정의 변천을 겪으면서 지방세입에서 차지하는 기여도가 높아졌음
 - 2003년 지방세입의 15.3%, 2005년에는 18.4%로 높아졌으며 2007년도 지방교부세 법정교부율은 19.2%로 조정되고 현재까지 이어져옴
- 지방세입은 크게 △지방세(보통세+목적세) △세외수입 △지방교부세 △조정교부금 △지방채 등으로 구성되는데, 이 중 보통교부세가 차지하는 비중은 해마다 변동됨
 - 재정력이 상대적으로 약한 기초자치단체(군·자치구 등)나 인구가 적은 지역의 경우, 보통교부세가 전체 세입의 상당 부분을 차지하여 지방재정 안정화에 크게 기여함
- 재정력이 비교적 풍부한 광역자치단체나 대도시의 경우에도, 경기 침체나 세수 감소가 발생할 때 보통교부세가 안정적 버팀목 역할을 수행함
 - 지방세 수입만으로 충당하기 어려운 복지·인프라·재해대응 등의 지출 수요를 충족하기 위해, 보통교부세가 자율적으로 활용 가능한 재정으로 작동함
 - 특히 지방세가 경기 변동에 큰 영향을 받는 반면, 보통교부세는 법정비율(내국세 연동 등)에 따라 일정 부분이 보전되어, 지자체 세입 구조의 균형을 이끌어냄
- 결과적으로 지방세입 전체에서 보통교부세가 '일반자원 보완 + 재정형평성 확보'라는 복합적 기여를 함으로써, 지역마다 다른 재정 여건을 보강하고 조정하는 효과가 나타남

| 표 4-11 | 지방세입 내 지방교부세 기여 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2010년	2012년	2014년	2016년	2018년	2020년	2022년	2023년	2024년
총괄	1,978,977	2,230,552	2,436,706	2,907,420	3,245,041	4,287,366	4,826,068	4,679,120	4,339,014
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
자체수입	933,558	1,046,650	818,637	966,646	1,079,651	1,230,605	1,457,849	1,440,054	1,421,976
	(47.2)	(46.9)	(33.6)	(33.2)	(33.3)	(28.7)	(30.2)	(30.8)	(32.8)
지방세 수입	493,045	537,456	591,047	698,554	810,292	936,070	1,142,707	1,122,750	1,124,058
	(24.9)	(24.1)	(24.3)	(24.0)	(25.0)	(21.8)	(23.7)	(24.0)	(25.9)
세외 수입	440,513	509,194	227,591	268,092	269,359	294,535	315,142	317,304	297,918
	(22.3)	(22.8)	(9.3)	(9.2)	(8.3)	(6.9)	(6.5)	(6.8)	(6.9)
이전수입	972,415	1,123,363	1,239,671	1,408,596	1,635,608	2,411,894	2,700,991	2,519,414	2,465,635
	(49.1)	(50.4)	(50.9)	(48.4)	(50.4)	(56.3)	(56.0)	(53.8)	(56.8)
지방교부세	276,720	335,932	352,272	373,103	478,986	501,232	802,582	657,994	602,495
	(14.0)	(15.1)	(14.5)	(12.8)	(14.8)	(11.7)	(16.6)	(14.1)	(13.9)
조정교부금등	69,068	74,808	80,331	104,533	117,121	137,049	175,599	159,734	134,940
	(3.5)	(3.4)	(3.3)	(3.6)	(3.6)	(3.2)	(3.6)	(3.4)	(3.1)
보조금	626,626	712,623	807,067	930,961	1,039,500	1,773,613	1,722,809	1,701,685	1,728,200
	(31.7)	(31.9)	(33.1)	(32.0)	(32.0)	(41.4)	(35.7)	(36.4)	(39.8)
지방채	73,004	60,539	53,135	46,036	20,631	68,026	37,202	31,868	42,719
	(3.7)	(2.7)	(2.2)	(1.6)	(0.6)	(1.6)	(0.8)	(0.7)	(1.0)
보전수입등 및 내부거래	-	-	325,263	486,142	509,151	576,842	630,026	687,784	408,684
	-	-	(13.3)	(16.7)	(15.7)	(13.5)	(13.1)	(14.7)	(9.4)

주: 2023년까지는 최종예산, 2024년도는 당초예산 기준

출처: 행정안전부. 각 연도 지방재정통계(지방재정 365).

□ 자원보장기능 약화

- 보통교부세가 재정부족액을 보전하는 정도(보전율)는 대체로 80~90% 안팎에서 변동을 보이지만, 시기별로 안정적이라고 할 수 없음
 - 2008년부터 보통교부세 총액의 3%를 제주특별자치도에 배분하기 시작하면서, 일시적으로 재정부족액 보전율이 하락함
 - 2010년 이후부터 2018년까지 전체 보통교부세 기준으로는 보전율이 다시

90%를 상회하고 있으나, 제주특별자치도 3%를 제외하고 보면 여전히 88~92% 선에서 등락을 거듭하며 안정성이 저하됨

- 특히 2021년과 2024년은 약 76%~77%까지 보전율이 상당히 하락하였음을 알 수 있음

○ 이러한 보전율 변동은 재정부족액에 대한 보통교부세의 “완충 역할”이 충분히 발휘되지 못함을 의미하며, 경기에 따라 크게 좌우되고 있음을 알 수 있음 (조기현, 2013)

- 경기 하락에 따라 보통교부세가 재정부족액을 보전해주는 역할이 아니라 동시에 함께 하락하고 있다는 것은 그 본연의 기능 약화를 의미하며 또한 내국세 연동에 따른 내생적 한계로도 볼 수 있음

| 표 4-12 | 보통교부세 재정부족액 보전율 추이

(단위, 억원)

	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	보통교부세	재정부족액 보전율
2024	1,427,691	656,924	770,767	598,439	77.64%(75.0%)
2023	1,478,110	690,396	787,714	666,446	84.6%(81.6%)
2022	1,214,619	597,694	616,925	551,042	89.3%(79.2%)
2021	1,110,438	523,572	580,804	445,377	76.7%(73.9%)
2020	1,031,782	493,258	538,525	467,464	86.8%(83.6%)
2019	1,000,399	470,114	530,285	475,976	89.8%(86.4%)
2018	863,171	416,518	446,653	424,696	95.1%(91.5%)
2017	757,850	373,166	384,685	375,775	97.7%(94.1%)
2016	726,941	369,079	357,862	332,438	92.9%(89.7%)
2015	705,488	349,684	355,804	320,509	90.1%(86.6%)
2014	693,301	338,930	354,380	318,845	90.0%(87.3%)
2013	634,092	291,455	342,637	314,480	91.7%(89.0%)
2012	592,626	286,545	306,080	291,884	95.4%(92.5%)
2011	578,381	295,019	283,363	257,755	90.9%(88.2%)
2010	549,139	275,674	273,465	232,403	84.9%(82.4%)
2009	544,834	271,791	273,043	240,925	88.2%(85.6%)
2008	463,583	216,431	247,153	227,234	91.9%(89.2%)

	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	보통교부세	재정부족액 보전율
2007	395,017	177,296	217,721	198,421	91.1%
2006	374,057	167,322	206,736	177,543	85.9%
2005	359,011	160,900	198,112	170,776	86.2%

출처: 행정안전부. 각 연도 보통교부세 산정내역.

2) 보통교부세 쟁점: 재정형평화 기능 약화

□ 재정형평기능 진단

- 지니계수 소득원천별 분해 기법을 이용하여 보통교부세의 재정형평기능을 확인하도록 함
 - 불평등 수준을 측정하는 것을 넘어 발생한 원인이 무엇인지 규명하기 위한 지니계수 분해기법이 개발되어 왔는데, 본 연구에서는 Lerman and Yitzhaki(1985)의 소득원천별 분해기법을 이용²¹⁾함

□ 보통교부세 재정형평화 기능 측정

- 지방세입을 구성하는 요소가 일차선형결합을 이룬다면, 전체 지방세입에 대한 지니계수는 각각의 구성 요소별로 분해할 수 있음. 본 연구에서는 지방세입을 구성하는 요소를 지방세, 보통교부세, 조정교부금, 부동산교부세, 국고보조금으로 설정하였음

21) 지니계수의 공변량 표현을 이용하면, 원천별 소득 x_k 와 총소득 지니계수 G 와의 관계는 다음과 같이 나타낼 수 있음. 여기서, F 는 총소득의 누적분포, F_k 는 각각의 소득 원천 x_k 의 누적분포, m 은 총소득의 평균, m_k 는 소득 원천 x_k 의 평균임

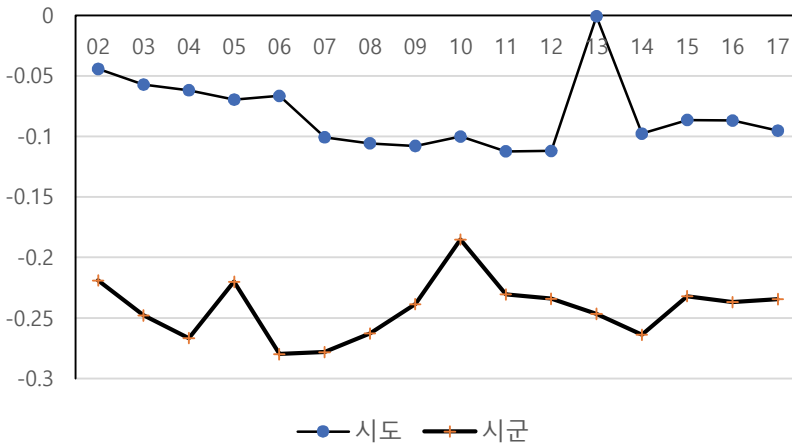
$$G(x) = \sum_{k=1}^K \left[\frac{\text{cov}(x_k, F)}{\text{cov}(x_k, F_k)} \cdot \frac{2\text{cov}(x_k, F_k)}{m_k} \cdot \frac{m_k}{m} \right] = \sum_{k=1}^K R_k \cdot G_k \cdot S_k$$

위 식에서 R_k 는 소득원천 x_k 에서 소득순위와 총소득의 순위간의 순위상관계수, G_k 는 x_k 와 총소득간 상대지니계수(x_k 에 대한 집중계수), S_k 는 x_k 가 총소득에서 차지하는 비중임

한편, 소득 원천별 지니계수 분해에서는 한계효과(relative marginal effects)가 중요함. 한계효과는 x_k 의 1% 변화에 대한 총소득 지니계수의 % 변화를 나타내며, 한계효과 > 0 인 경우, $I_k > S_k \rightarrow I_k/S_k > 1$ 논리에 의해 상대적 불평등이 1보다 클 때 한계효과 > 0인 수치를 갖게 됨. 반대로 상대적 불평등이 1보다 작으면, 한계효과 < 0인 값을 갖게 됨

- 다음 그림은 보통교부세 % 변화에 대한 지방세입(지방세+보정교부금+보통교부세+부동산교부세+국고보조) 지니계수의 % 변화인 한계효과를 보여주고 있음. 그림에서 시도 및 시군 모두에서 보통교부세의 한계효과는 (-) 부호이며, 이는 보통교부세가 지방세입의 지역 간 불평등을 완충시키는 역할을 수행하고 있다는 것을 말해줌. 또한, 보통교부세의 재정형평기능은 시도 보다는 시군에서 더 강력히 발휘되고 있음
- 아울러, 보통교부세의 재정형평기능은 지난 20년 간 등락을 반복하여 안정적인 패턴을 보였다고는 볼 수 없었음. 다만, '15년 이후에는 시도, 시군 모두에서 보통교부세의 재정형평기능이 안정화된 추세를 보였음

| 그림 4-4 | 지방세입에 대한 보통교부세의 지니계수 한계효과



3) 지방자치단체 재정안정망 구축을 위한 보통교부세 제도개선 전략

(1) 낙후지역의 수요 보강을 통한 재정형평기능 확대

□ 낙후지역 등 특정지역에 대한 수요보강 강화

- 인구감소지역, 도서 등 낙후지역, 접경지역, 성장축진지역, 군사보호구역 등 경제적, 인구사회적, 지리적 여건이 불리한 특정지역에 대한 지역균형수요를 보강할 필요가 있음. 이는 재정형평기능이 효과적으로 작동하기 위해서는 대부분의 지역에 적용되는 측정항목에 대한 수요보강 보다는 조건이 불리한 특정지역에 한정하는 방식이 유리하기 때문임
- 이와 관련하여 인구감소지역, 낙후지역의 선정 기준도 보완할 필요가 있음. 가령, 일본의 과소지역처럼 과거 20년~30년 인구와 대비하여 감소율을 측정하고, 이를 기준으로 일정 기준에 포함되는 지역을 인구감소지역으로 지정하는 방안이 있음. 인구가 급감한 지역일수록 전년대비 감소율이 낮은 수치를 보이는데, 과거 20년~30년과 비교하면 인구과소 문제를 선명히 식별하기 용이하다는 장점이 있음
- 인구 문제를 이 방식으로 대체하면, 일본의 인구급감보정 기법과 같은 대안들을 검토할 여지가 생김. 일본의 경우, 인구과소지역에 대한 기초수요를 할증해주고 있는데, 우리의 경우 인구감소지역 기초수요 산정 시 주민등록인구에 $+a$ 만큼 추가하거나, 인구감소분의 50%만 반영하는 방식으로 대응할 수 있음. 이렇게 하면, 인구를 측정단위로 하는 측정항목에 대한 전반적인 수요보강이 가능해져 보통교부세의 재정형평기능 강화에 큰 도움이 될 수 있음

□ 기준재정수입 차등산입률 적용안

- 기준재정수입 차등산입률 적용은 집단 간 재정격차, 즉 광역과 기초의 재정격차를 조정하거나 새로운 지방자치단체 출현에 대응하기 위해서도 산입률을 통해 소폭 개정하여 해결할 수 있는 방안임
- 기본적인 연구 개념은 조기현(2013: 48-50)이 제시한 바 있으며, 정책모의 실험 결과 $\pm 10\%$ 의 차등산입률 도입을 제안하였음

- $\pm 5\%$, $\pm 10\%$ 대안을 검토한 결과, 보통교부세의 증감 폭이 큰 부담은 있으나, $\pm 10\%$ 가 유의미한 재정형평기능이 발휘되었음
- 그러나, 제로섬 게임의 특성 상, 보통교부세 감소로 인한 해당 자치단체의 수용성이 현저히 저하된다면, $\pm 5\%$ 수준에서 출발하여 점진적으로 확대하는 방안도 검토 가능함
- 아울러, 보정수입액에 한정하여 차등산입률을 적용한 후, 기초수입까지 점진적으로 확대하는 방안도 시도할 수 있음

□ 증액교부세와 재정형평기금 연계를 통한 보통교부세 제도 개편안

- 먼저 증액교부세는 기존 패널티와 인센티브를 부여하는 보통교부세 내 기능을 분리해서 관리하는 것을 의미함
 - 보통교부세 산정 시 수입자체노력(체납액 축소, 탄력세율 적용 등), 세외수입 확충 노력 등에 대해 인센티브·패널티를 부여하는데 보통교부세는 재정 부족액을 메우는 ‘형평화’ 본연의 역할만 담당, 인센티브 기능은 증액교부세에서 전담하도록 하자는 것임
 - 보통교부세 총액 중 일정 비율(예: 3~5%)을 분리하여 별도 계정화하는 등 재원 규모를 구성하여 지방정부가 적극적인 재정운용을 시도할 동기를 높이면서도, 보통교부세의 형평화 기능과 상충하지 않도록 이원화하는 것임
- 기존 기금·보조금 통합한 재정형평기금 운영의 경우 인구소멸대응기금, 특정국고보조금 등이 사실상 지역 간 형평화·균형발전 기능을 수행하지만, 개별부처·기금 간 칸막이로 인해 중복·비효율 발생하는 것에서 시작된 것임
 - 지방자치단체 입장에서도 여러 기금에 별도로 신청·관리해야 하므로 행정 부담이 증가하고 있음
 - 보통교부세로는 ‘기본 행정운영 비용’을 보장하고, 재정형평기금으로는 ‘지역 특수 문제(인구감소, 농촌 활성화 등)’ 대응 및 균형발전 사업 추진하는 것에 대한 개편을 검토할 수 있음

(2) 안정적 지방재정 사업을 위한 법정 교부율 상향 (19.24%~25%)

□ 법정 교부율 상향

- 20여년 간 유지되온 내국세 법정률 19.24%를 확대해야 한다는 의견이 지방자치단체에서 지속적으로 제기되고 있음
- 특히 앞선 논의에서처럼 전체 교부액을 늘려 재정격차를 완화할 수 있는 기존 체계를 유지하는 가장 쉬운 방식부터, 법정률 일정 인상분을 활용하여 기금 또는 새로운 교부세를 신설하는 등 다양하게 활용할 수 있음
 - 법정 교부율 인상은 미래 환경 변화에 대응하는데 급진적으로 광범위적 개정안이면서도 타 지방자치단체의 교부액 감축 없이 확대 효과를 줄 수 있어 영향 최소화가 가능한 가장 평이한 개정안일 수 있음
 - 아래 표는 2024년 기준 배분 비율대로 인상분을 가정하고, 지역별 교부액 증가분을 요약·제시한 것임

| 표 4-13 | 내국세 법정률 변화에 따른 지방교부세 규모

구분	내국세 법정률 변화에 따른 지방교부세 규모							25%~19.24% 차이
	19.24%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	
부산	17,464	18,154	19,062	19,969	20,877	21,785	22,693	5,228
대구	18,214	18,933	19,880	20,827	21,774	22,720	23,667	5,453
인천	14,848	15,434	16,206	16,977	17,749	18,521	19,293	4,445
광주	12,668	13,168	13,826	14,485	15,143	15,802	16,460	3,792
대전	11,690	12,152	12,759	13,367	13,974	14,582	15,190	3,500
울산	10,832	11,260	11,823	12,386	12,949	13,512	14,075	3,243
세종	1,254	1,304	1,369	1,434	1,500	1,565	1,630	376
경기	42,721	44,409	46,629	48,850	51,070	53,291	55,511	12,790
강원	61,161	63,576	66,755	69,934	73,113	76,292	79,471	18,310
충북	37,591	39,076	41,030	42,984	44,938	46,891	48,845	11,254
충남	52,766	54,850	57,593	60,335	63,078	65,820	68,563	15,797
전북	60,318	62,700	65,835	68,970	72,105	75,240	78,375	18,058
전남	75,570	78,555	82,483	86,411	90,339	94,266	98,194	22,624

구분	내국세 법정률 변화에 따른 지방교부세 규모							25%~ 19.24% 차이
	19.24%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	
경북	94,789	98,533	103,460	108,386	113,313	118,240	123,166	28,377
경남	66,349	68,970	72,419	75,867	79,316	82,764	86,213	19,863
제주	18,999	19,750	20,737	21,725	22,712	23,700	24,687	5,688
계	597,234	620,824	651,866	682,907	713,950	744,991	776,033	178,798

(3) 재정형평기능 전담 교부세 설치

□ 재정형평기능 전담 교부세 설치

- 보통교부세는 원칙적으로 정책 목적별로 책임관계 및 기능을 명확히 하는 방식이 바람직함. 이 경우 보통교부세는 ① 재원보장을 전담하는 보통교부세와 ② 재정조정을 목적으로 하는 교부금(가칭 지역균형발전교부금)으로 분리할 수 있음
- (가칭)지역균형발전교부금은 보통교부세 내 보정수요 부분, 부동산교부세 중 재정형평 요소, 지역상생발전기금을 통합하는 방식을 상정할 수 있음. 이를 재정지원제도는 명시적이든, 암묵적이든 재정형평과 지역균형발전을 지향하나, “어느 지역에 얼마만큼의 재원이 추가적으로 지원되고 있으며, 예산투입 대비 재정형평과 지역균형발전의 성과를 관리하는 시스템은 없다” 하여도 과언이 아님
- (가칭)지역균형발전교부금은 이러한 무질서를 바로 잡아 재정자원의 효율성과 재정사업의 성과창출을 개선하며, 적극적으로 재정형평과 지역균형발전을 촉진하자는 취지임

| 그림 4-5 | 지방교부세 구조개편 구상(안)

일반재원			
지방세 및 세외 수입	보통교부세 (재원보장)		지역균형발전교부금 (재정조정)
기준재정수입	기초수요	재정부족액	지역균형수요 사회복지균형수요 부동산교부세 50% 지역상생발전기금
지방행정서비스(National Minimum 포함)			

(4) 지방세수와 연계한 세수공유의 광역 내 보통교부세 교부방안

□ 광역에 지방소비세를, 기초에 보통교부세를 교부하는 방안

- 보통교부세는 중앙-자치단체 간 수직적 재정조정제도인 동시에, 광역-기초 간 조정교부금 등과도 유기적으로 연결되어야 함(송상훈 외, 2011).
 - 지방교부세와 조정교부금이 동일한 재정형평 목표를 가짐을 고려해 연계를 강화하는 것이 재원 배분 효율성 제고에 적합하다고 제시하였음
- 지방소비세는 재정조정제도(조정교부금, 재정보전금, 지역상생발전기금, 교육재정교부금 등)와 긴밀히 연동되므로, 자치단체 유형별 세수·세입 변동을 종합적으로 고려해야 함(유태현·임상수, 2018; 유태현, 2017; 유태현, 2018)
 - 이에 따라 광역지방자치단체가 지방소비세를 자체 재원으로 활용하며, 보통교부세는 받지 않는 구조를 모색함
 - 특별지방자치단체 설립 등 지역 시책 추진 시, 광역 간 협력 재원으로 지방소비세를 활용하되, 세수공유(revenue sharing) 형태의 분담금 지원 방안 마련하는 것도 고려할 수 있음

3. 고향사랑기부제: 기부금 확대를 통한 자력 지역경제활성화 전략

1) 고향사랑기부제 운용현황

□ 전국 지방자치단체의 제도 운용 실적

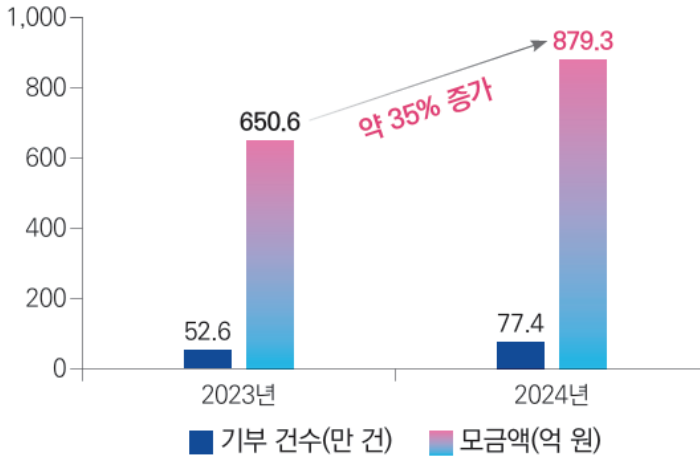
○ 고향사랑 기부제 개요

- 고향사랑 기부제는 지역균형발전을 달성하기 위한 한 가지 수단으로서 2023년 1월에 처음 시행됨
 - 「고향사랑 기부금에 관한 법률」에 따르면, 해당 제도는 “고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고 지역경제를 활성화함으로써 지역균형발전에 이바지함”을 그 목적으로 함
- 당해 제도는 특정 개인이 자신의 주소지로 등록된 지방자치단체 이외의 곳을 대상으로 연간 최대 1,000만 원까지의 기부를 할 수 있게 하며, 기부자에게는 일정 금액만큼의 세액공제 혜택과 답례품이 제공됨
 - 10만 원 이하의 기부금액에 대해서는 이의 100%만큼이 공제 대상이고, 10만 원 초과분에 대해서는 이의 16.5%만큼 공제가 이루어짐
 - 기부자는 기부 대상 지방자치단체로부터 기부금액의 최대 30%에 상당하는 답례품을 제공받을 수 있음

○ 전국 지방자치단체의 모금 실적

- 2024년도 고향사랑 기부제 운영 결과, 전국 지방자치단체에서는 총 773,698건의 기부를 통해 약 879억 3천만 원을 유치하였음
 - 이러한 전체 기부 건수와 모금액은 제도 시행 첫해였던 2023년(기부 건수: 526,305건, 모금액: 약 650억 6천만 원) 대비 각각 47% 및 35% 이상 늘어난 것으로, 소위 ‘2년차 징크스’를 어렵지 않게 극복한 결과라고 볼 수 있음

| 그림 4-6 | 2024년 고향사랑 기부제 운영 결과



- 지역(본청+기초)별로 모금액을 살펴보면, 전남(약 188억 원), 경북(약 104억 원), 전북(약 93억 원) 순으로 많았고, 2023년 대비 증가율은 대전(317%), 광주(299%), 세종(206%)이 특히 큰 것으로 나타남
 - 또한, 전국 기초 지자체 가운데 군(郡) 지역은 평균 약 4억 7천만 원('23년의 124% 수준)을 모금하였고, 시(市) 지역에서는 평균 약 3억 8천만 원('23년의 130% 수준)을 거두었으며, 자치구의 평균 모금액은 약 1억 7천만 원('23년의 180% 수준)을 나타냄
 - 특히, 전남 무안군에는 제주항공 여객기 사고 발생 이후 단 이틀 만에 2023년도 모금액의 약 2배에 해당하는 기부금이 모인바, 특정 지역을 위로·응원하는 수단으로서 고향사랑 기부제의 가치가 입증되었음
- 이처럼 전년도 실적을 크게 상회한 전국 지자체의 2024년 제도 운영 결과는, 당해 지역 출신의 기업인 또는 유명인 등이 주로 행하는 100만 원 이상의 고액기부가 줄어들었으나('23년: 6,993건 → '24년: 5,153건), 10만 원 이하의 소액 기부가 크게 증가한 것에 기인함('23년: 510,490건 → '24년: 759,313건)
 - 이를 통해 고향사랑 기부제에 대한 일반인들의 관심이 현저히 제고된 사실을 알 수 있음

2) 고향사랑기부제 쟁점: 법인의 기부대상 확대

□ 국회 행안위 법안소위에서 법인기부 방식 검토

- 현행 법 제4조에 기초할 때, 고향사랑기부제도의 기부대상은 주민등록 주소지에 거주하는 주민들 대상으로 하되, 기부금 강요에 대한 규정을 명시
 - 법인 및 기업체의 기부 불가
 - 지방자치단체 공무원은 법 6조(기부·모금 강요 등의 금지) 및 제7조(고향 사랑 기부금의 모금 방법)을 위반할 시 기부금 모금을 1년 이내 제한 규정
- 국회 행안위 법안소위의 발의 법안에서는 법인을 기부대상에 포함
 - 개인단위의 기부대상을 법인으로 대상 확대
 - 반면, 기부 상한액을 지정(최은석의원 대표발의, 2024.8)과) 기부 상한액을 삭제 (이개호의원 대표발의, 2025.4) 등 기부형태에 관한 내용은 달리 적용

□ 대한민국 시군구청장협의회 고향사랑기부 참여 유인 확대

- 현행 법제사용료 10만 원까지 전액(100%) 세액공제 및 10만 원 초과분은 16.5% 공제하고 있어 지역경제 활성화를 위해 상향 조정 필요
 - 일본은 고향납세로 납세의 한계가 없고, 납세자 부담액 2000엔(약 2만원) 초과는 전액 세액공제
- 기금 모집 비용(15%)외 법에 규정된 목적으로만 사용할 수 있는 용도를 탄력적으로 확대(고향사랑기부금법 제11조 제2항)
 - 대부분 주민 복리에 활용하고 있고 지역경제 활성화 사업 추진 부족
 - 현행 법상 기부금을 재난의연금으로 사용이 제한되나 일본의 경우 2011년 동일본 대지진이 고향 납세에 대한 국민적 호응을 끌어내는 기폭제가 됨

3) 고향사랑기부제 기부대상 확대방안

□ 기부대상의 확대: 법인을 기부대상으로 확대

- 법인을 기부대상으로 확대하되, 법인의 범위 및 법인 기부에 따른 세액공제, 법인 기부지역 등에 대한 구체화 필요

- (고려사항)①법인의 범위를 법인유형 (대기업, 중견기업, 중소기업)에 따라 순차적 적용의 필요 (법인의 기금부담 고려, 대기업 및 중견기업 우선 적용), ② 법인의 기부대상지역 고려 (비수도권 지자체의 기부액 격차 완화, 지역소멸지역 대상 한정 등), ③ 기부금액 상한액에 관한 고려 (과도한 경쟁방지를 위한 기부상한액 마련 필요), ④ 세제혜택 고려 (법인의 현금 기부금 세제 혜택과 유사, 기부금 손금산입 적용)

□ 기부대상의 확대: 기부금 세액공제액 확대 적용 (10만원 -> 50만원)

- 법인을 기부대상으로 확대하되, 법인의 범위 및 법인 기부에 따른 세액공제, 법인 기부지역 등에 대한 구체화 필요
 - (고려사항)①법인의 범위를 법인유형 (대기업, 중견기업, 중소기업)에 따라 순차적 적용의 필요 (법인의 기금부담 고려, 대기업 및 중견기업 우선 적용), ② 법인의 기부대상지역 고려 (비수도권 지자체의 기부액 격차 완화, 지역소멸지역 대상 한정 등), ③ 기부금액 상한액에 관한 고려 (과도한 경쟁방지를 위한 기부상한액 마련 필요)
 - 개인 기부의 상한액을 1,000만원으로 상향조정하였으나, 여전히 세액공제는 정치기부금의 세액공제 수준으로 적용하기에, 기부참여 제약

제3절

중기 전략과제: 주민책임성 제고를 위한 내실화

1. 국고보조금 사업: 지역화폐와 연계된 포괄보조금제도 전환

1) 국고보조사업의 쟁점: 국고보조사업 규모의 확대

□ 국고보조사업 규모 증가

- 지방교부세와 지방교육재정교부금은 2019년 이후 증감폭이 크게 나타나고 있으나 국고보조금의 경우 지속적 증가 추이를 나타내고 있음
 - 특히 국고보조금이 전체 이전 재원에서 차지하는 비중은 최대 41.58%로 나타나며, 2015년 45.1조 원에서 2024년 89.3조 원으로 약 2배 가까이 확대된 것을 확인할 수 있음

| 표 4-14 | 지방이전재원 중 국고보조비 비중

(단위: 조원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
지방 이전재원 합계(a)	119.4	123.3	133.9	149.6	170.4
지방교부세	34.9	36.1	40.7	46	52.5
지방교육재정교부금	39.4	41.2	46.9	53.4	59.1
자치단체 국고보조금(b)	45.1	46	46.4	50.2	58.8
이전 재원 중 국고보조금 비중(b/a)	37.77	37.31	34.65	33.56	34.51
구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
지방 이전재원 합계(a)	177.9	179.9	212.8	237.9	229.1
지방교부세	52.2	51.8	65.1	75.3	66.8
지방교육재정교부금	60.1	53.3	68.9	80.1	73
자치단체 국고보조금(b)	65.6	74.8	78.8	83.1	89.3
이전 재원 중 국고보조금 비중(b/a)	36.87	41.58	37.03	34.93	38.98

주) 본예산 기준

출처: 국회예산정책처 재정, 경제통계시스템

- 민간 및 지방자치단체를 대상으로 한 국고보조사업 규모를 검토한 결과 2015년 이후 지속적 증가 추이를 나타내며, 특히 지방자치단체를 통해 추진되는 보조사업 규모가 2015년 45.1조 원에서 2024년 89.3조 원으로 크게 확대됨
- 전체 국고보조금에서 지방자치단체 보조 비중이 2015년 77.2%에서 2024년 81.8%로 증가하였고, 이러한 결과는 국고보조사업의 집행에 있어 지방자치단체의 역할이 중요해지고 있음을 시사함

| 표 4-15 | 연간 국고보조금 지출 규모

(단위: 억원, %)

항목	2024년	2023년	2022년	2021년	2020년
국고보조금합계(A=B+C)	1,090,820	1,023,306	1,023,465	978,546	867,426
민간보조(B)	198,153	191,984	228,795	230,530	211,470
경상보조	163,797	156,601	200,387	208,068	191,122
자본보조	34,356	35,384	28,409	22,462	20,348
지방자치단체보조(C)	892,667	831,322	794,669	748,016	655,956
경상보조	709,036	655,719	595,415	556,093	494,172
자본보조	183,631	175,603	199,254	191,923	161,784
정부총지출(조원, D)	656.6	638.7	607.7	555.8	512.3
정부총지출 중 국고보조금 비율(A/D)	16.6	16.0	16.8	17.5	16.9
국고보조금 중 자치단체 보조 비율(C/A)	81.8	81.2	77.6	76.4	75.6
항목	2019년	2018년	2017년	2016년	2015년
국고보조금합계(A=B+C)	778,979	669,415	596,222	603,431	584,240
민간보조(B)	190,535	167,652	131,903	142,996	133,262
경상보조	173,810	152,142	114,969	122,778	113,612
자본보조	16,725	15,510	16,935	20,218	19,650
지방자치단체보조(C)	588,444	501,763	464,318	460,435	450,978
경상보조	433,693	358,630	322,911	312,959	298,732
자본보조	154,751	143,133	141,407	147,476	152,246
정부총지출(조원, D)	469.6	428.8	400.5	386.4	375.4

항목	2024년	2023년	2022년	2021년	2020년
정부총지출 중 국고보조금 비율 (A/D)	16.6	15.6	14.9	15.6	15.6
국고보조금 중 자치단체 보조 비율(C/A)	75.5	75.0	77.9	76.3	77.2

주) 1. 해외 이전 보조는 제외 2. 본예산 기준
출처: 국회예산정책처 재정, 경제통계시스템

- 분야별 국고보조사업 규모 검토 결과 예산 규모가 가장 큰 분야는 사회복지 분야로 확인됨
 - 저출생·고령화 등으로 인한 인구 문제의 가속화에 따라, 통일성이 요구되는 대형 사회복지사업이 증가하면서 국고보조사업 중 사회복지비 예산이 확대된 것으로 볼 수 있음

| 표 4-16 | 분야별 국고보조사업 예산액

(단위: 억원, 건)

항목	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	연평균 증가율
합계	867,150	978,545	1,023,464	1,023,304	1,090,821	5.90
일반·지방행정	9,135	19,467	16,840	13,600	13,121	9.47
공공질서 및 안전	9,032	18,228	12,746	12,464	18,616	19.82
통일·외교	8,689	9,182	10,608	11,206	12,930	10.45
국방	1,126	417	465	463	472	-19.54
교육	3,710	6,429	10,057	9,058	8,527	23.13
문화 및 관광	49,645	52,034	55,002	52,800	51,210	0.78
환경	60,810	67,171	79,027	83,503	86,263	9.13
사회복지	511,814	560,407	556,716	592,531	645,561	5.98
보건	17,119	20,001	32,701	24,717	21,245	5.55
농림수산	99,364	106,925	108,937	113,701	116,585	4.08
산업·중소기업 및 에너지	43,248	55,440	75,668	51,383	60,881	8.93
교통 및 물류	36,491	38,599	40,707	38,235	35,719	-0.53
통신	1,308	1,874	1,795	1,985	1,947	10.46

항목	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	연평균 증가율
국토 및 지역개발	15,108	21,824	21,004	16,778	17,053	3.07
과학기술	551	547	1,191	880	691	5.82

주) 본예산 기준.

출처: 국고보조금관리시스템(e나라도움 포털)

- 국고보조사업에 대한 지방비 부담 수준을 검토한 결과 부담 비율은 소폭 감소하였으나 부담액 규모는 지속적으로 증가하고 있음을 확인함
 - 국고보조사업에 대한 지방비 부담은 2015년 35.73%에서 2024년 29.98%로 소폭 감소한 것으로 나타남
 - 다만, 예산 기준으로 검토하였을 때 2015년 23.0조 원에서 2024년 34.4조 원으로 11.4조원 증가한 것으로 확인됨

【표 4-17】 국고보조사업 지방비 부담 비중

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국고보조사업(b)	644,322	671,375	652,044	706,631	800,992
지방비(a)	230,244	242,729	217,175	234,589	264,998
지방비 부담 비율(a/b)	35.73	36.15	33.31	33.20	33.08
구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
국고보조사업(b)	867,050	974,594	1,040,695	1,087,455	1,149,862
지방비(a)	285,558	308,014	333,340	333,173	344,704
지방비 부담 비율(a/b)	32.93	31.60	32.03	30.64	29.98

출처: 국회예산정책처 재정, 경제통계시스템

2) 국고보사업의 쟁점:사회복지 이슈 대응에 따른 재정부담 증가

- 국고보조사업은 사업추진에 국고보조금 외에 지방자치단체의 대응재원을 필요로 함
- 국고보조사업 중 기초생활보장제도, 기초연금 등과 같이 신청주의에 따른 사업이 아닌 사업은 지방자치단체의 의무지출로 인식되고 이로 인해 세출의 경직성이 심화됨

- 대표적으로 국민기초생활보장제도 등 전국적으로 통일된 기준에서 모든 지자체에서 제공되는 국고보조사업인 최소보장적 복지사업에 대한 지방비 부담은 13.1조원이며, 자주재원에서 경상경비를 제외한 가용재원에서 9.2%를 차지함
- 지자체가 동일하게 사업을 수행하여 이와 같은 사업이 증가하면 지자체의 세출 경직성이 보다 심화됨

표 4-18 | 최소보장적 복지사업에 대한 지방 부담

(단위: %)

구 분	재원구분		국가최소보장적 복지사업			비율	
	자주재원 (A)	자주재원-경상 경비(B)	합계	국고 보조금	지방비 (D)	D/A	D/B
2018	1,522,478	1,057,065	341,396	255,386	86,010	5.6	8.1
2019	1,683,771	1,148,332	414,582	310,625	103,957	6.2	9.1
2020	1,711,493	1,202,707	441,542	334,544	106,998	6.3	8.9
2021	1,932,601	1,338,822	478,770	366,622	112,148	5.8	8.4
2022	2,272,356	1,546,716	511,801	396,799	115,002	5.1	7.4
2023	2,091,707	1,443,097	560,894	437,956	122,937	5.9	8.5
2024	1,990,917	1,443,214	616,480	483,431	133,050	6.7	9.2

주 1) 당초예산기준

2) 최소보장적 복지사업 : 기초생활보장제도 사업, 기초연금, 영유아보육료, 부모급여, 아동수당, 장애인연금, 가정양육수당, 첫만남이용권, 교육급여

3) 지방비에는 교육급여에 대한 시·도교육청 부담금 포함

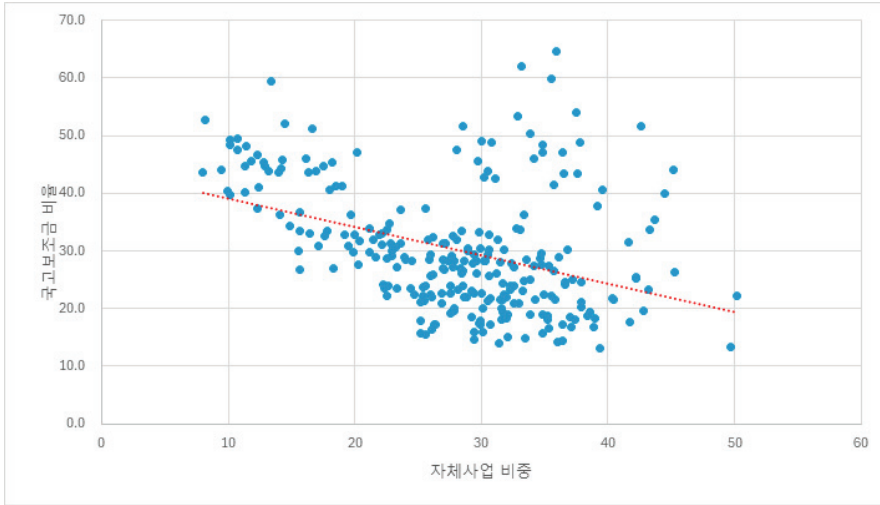
자료 : 지방보조금관리시스템

○ 국고보조사업에 대한 대응재원이 증가하면 지방자치단체의 총 지출액은 증가할 수 있지만, 대응재원비 충당을 위해 보다 많은 재원을 투입하면 자치단체 자체사업의 추진여력의 감소하여 지방자치단체의 특성을 살린 다양한 사업 추진을 저해할 수 있음

- 2024년 자체사업 비중과 세입예산 중 국고보조사업 비중을 살펴보면 국고보조사업의 비중이 큰 지방자치단체의 경우 자치단체가 자체적으로 추진하는 소규모 지역개발 등에 대한 사업비 비중이 적은 것으로 나타남

[그림 4-7] 자치단체의 일반회계 중 자체사업 비중과 국고보조금 비율 분포

(단위: %)



주 1) 당초예산, 총계기준

2) 자체사업: 자치단체 전체 총예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중(정책사업중 보조사업 제외)

자료 : 지방재정365

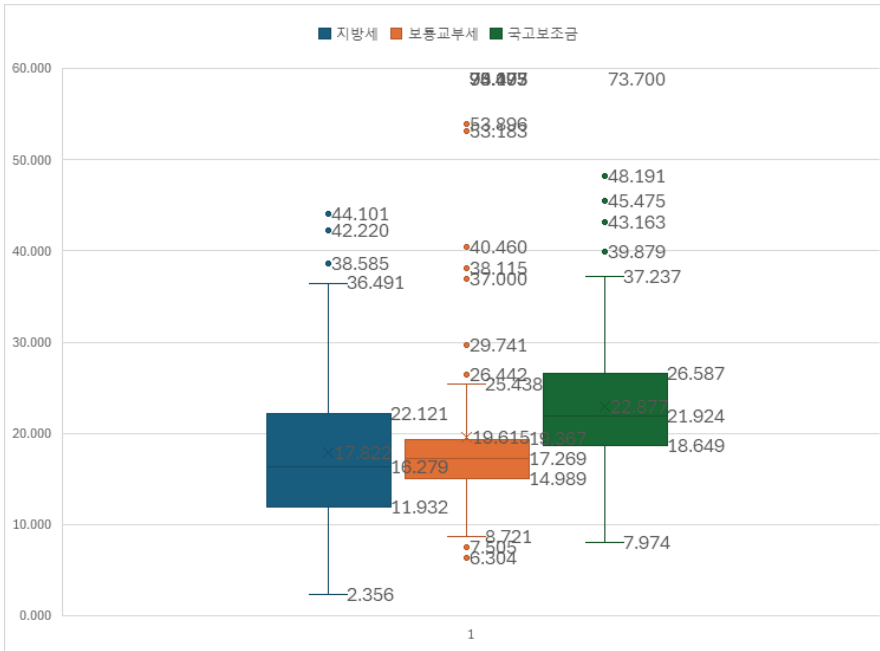
3) 국고보조사업 쟁점: 중앙부처 사업수요 대응에 따른 주민 수요 대응 미흡

□ 중앙부처 사업발굴에 따른 보조사업사업의 큰 변동

- 국고보조사업은 지방교부세와 달리 특정 사업에 대한 재원이므로 사업이 일몰되거나 공모사업에서 선정되지 않을 경우에는 교부되지 않음
- 국고보조금은 지방자치단체의 주요세입원 중 하나이나 특정 사업에 대해 교부되는 특성으로 인해 지방세, 지방교부세 등 보다 세입의 변동성이 높아 다른 이전재원에 비해 안정성이 다소 부족할 수 있음
 - 2018년~2023년동안 지방세, 보통교부세, 국고보조금의 자치단체별 변동계수(CV)를 분석한 결과, 분석기간동안 지자체의 평균 변동계수는 국고보조금이 가장 크게 분석됨

【그림 4-8】 지방세, 보통교부세, 국고보조금의 지자체별 변이계수 분포

(단위: %)



주 1) 당초예산, 총계기준
 자료 : 지방재정365

□ 보조금 관리체계를 통한 책임성 확보 시급

- 국고보조사업은 사업의 기획은 중앙부처가 담당하고 사업의 집행은 보조금법 및 기획재정부 및 소관부처의 보조금 관리 지침에 따라 이루어지기 때문에 지방자치단체의 재량이 부족하며 이로 인해 지방자치단체의 회계책임성은 중요시되나 성과책임성은 취약함
 - 국고보조사업의 기획단계에서 지방자치단체와의 협의가 부족하며, 사업 운영에 있어 지방자치단체가 재량을 행사할 수 있는 여지가 크지 않음
 - 지방자치단체는 보조금 집행관리, 결산관리 등에 있어서는 많은 관심을 기울이나 이와는 달리 국고보조사업의 성과에 대해서는 상대적으로 관심이 부족함(이재원 외, 2018)

- 지방자치단체에서 수행되는 국고보조사업이 민간보조에 비해 큰 비중을 차지하고 있으며, 국고보조사업에서 많은 부분은 중앙과 지방의 공동사무의 성격을 지니고 있다는 점을 고려하면 중앙정부에서도 지방자치단체를 단순한 집행주체가 아닌 협력주체로 인식할 필요가 있음
 - 국고보조사업 중 전국적으로 모든 지방자치단체에서 공통적으로 추진되는 사업의 경우 신청주의의 예외사업임에도 불구하고 사업기획 및 운영 등에서 지방자치단체의 재량이 부족함
 - 국고보조사업 선정 등에 있어 지방자치단체의 의사가 충분히 반영되지 못하고 있으며, 국고보조사업 관련 설명회에서는 지방자치단체의 참석이 이루어지고 있으나 중앙정부의 내용을 설명이 주를 이루고 있음(이창훈 외, 2006; 최순영, 2014)
- 국고보조사업에 있어 지방자치단체가 성과를 제고하더라도 이에 대한 인센티브 체계가 부족하여 지방자치단체의 국고보조사업에 대한 유인구조 및 성과책임 제고를 위한 제도적 장치가 필요함
 - 단편적으로 국고보조사업의 예산절감을 하더라도 잔액을 중앙정부에 반납하도록 하고 있어 지방자치단체 입장에서는 국고보조사업의 인센티브 구조가 부족한 실정임

2) 주민 삶의 질 확보를 위한 국고보조금 운용 내실화 전략

(1) 국고보조사업 내실화 전략 1: 중앙-지방 간 기준 재설정

- 지방자치단체의 자율성을 저해할 수 있는 현재의 국고보조금 운영을 개선 하기 위해서는 국고보조금으로 추진되고 있는 국고보조사업의 중앙정부 추진 필요성, 지방으로의 사무이양 필요성 등을 검토한 후 사업의 조정이 필요함
 - 국고보조금을 통해 추진하는 사업에 있어서는 정부 간 역할 분담 보다는 사업별 재정운영 기능을 전담 하는 방식으로 중앙정부와 지방자치단체 간 사무권한을 중심으로 사업별 재정운영 및 기능을 전담하는 방식으로 변화가 필요함(이재원, 2016)

- 기초생활보장제도, 기초연금 등 전국적으로 통일된 기준으로 서비스가 제공되어야 하는 국고보조사업에 있어서는 지방자치단체의 재량권 행사 여지가 크지 않으므로 이와 같은 사업에 대해서는 중앙정부가 국고보조사업으로 추진하고 지원 수준을 강화할 필요가 있음
 - 중앙부처가 단년도 계속사업을 통해 추진하는 국고보조사업을 중심으로 지방에 대한 사무 이양과 연계성이 높은 국고보조사업은 이에 필요한 재원을 지방으로 이양하고, 국고보조사업을 폐지하여 국고보조사업을 효율적으로 추진해야 함
- 사업별 기준보조율에 있어서도 보조사업의 목적이나 사업의 파급효과, 위임 사무의 여부, 자치단체의 재정력 수준 등에 따라 보다 명확하고 합리적인 기준에 의해 보조율을 설정하는 방식으로 개선할 필요가 있음
- 기준보조율 운영에 있어 사업특성에 따라 유사한 보조율이 운영되지 못하고 있고, 보조율 설정 또한 체계적이고 공통된 기준이 마련되어 있지 않음 (김태일 외, 2014)
 - 보조율의 설정에 있어 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 확보해야 하는 사업 등은 보조율을 높이고, 중앙과 지방의 이해와 결부되고 비경상적 서비스 제공 기관들의 기능보강 사업 등은 보조율을 낮추는 방향으로 보조율을 재설계할 필요가 있음

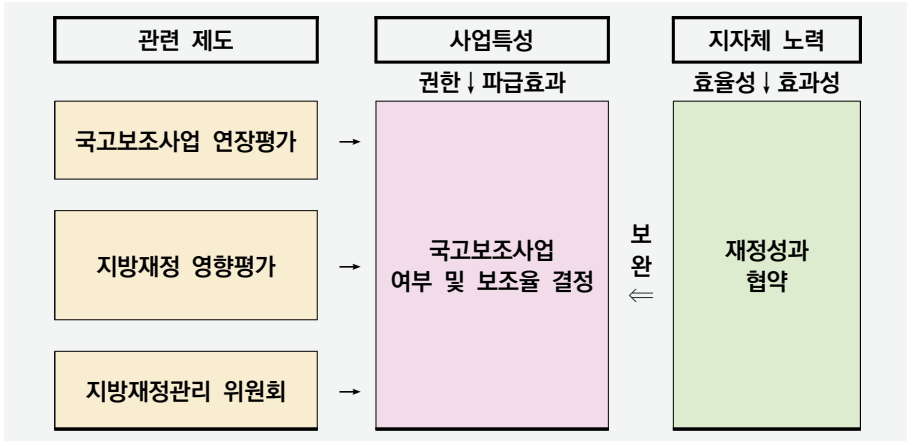
[표 4-19] 국고보조율 설정 방향

구 분	전액보조	높은 보조	동등 보조
사업 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 기해야 하는 사업 • 취약계층에 대한 소득보장 사업 • 중앙정부 시범사업이나 한시적 정책사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층에 대한 사회 서비스 성격을 가지는 급여 • 제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 사업 • 시설이 지역적으로 편중되어 있거나 그 수가 적어 전국적 평평성이 강하게 요구되는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스 • 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업 • 비경상적 서비스 제공 기관들의 기능보강 사업

자료 : 구인회 외(2009)

- 다만 2024년 기준 4,921개의 국고보조사업이 운영되고 있어 현실적으로 이에 대한 보조율을 모두 일시에 재설정하기에는 중앙부처 및 지방자치단체의 혼란을 야기할 수 있어 신규사업, 보조사업 연장평가 등을 활용한 점진적인 국고보조율 재설정 및 사업조정이 필요함
 - 보조사업의 특성과 사업의 파급효과 등을 고려하여 기준보조율의 운영 원칙을 수립하고, 전술한 바와 같이 지방이양 국고보조사업에 대한 원칙을 마련한 후 기존보조사업의 지방이양과 신규 보조사업에 대한 기본 보조율을 설정할 필요가 있음
 - 현재 운영되고 있는 국고보조사업은 국고보조사업 연장평가를 통해 사업의 일몰 및 지방이양 필요성을 검토하여 사업의 운영방향을 결정하고, 추가적으로 사업의 파급효과, 사업의 특성 등을 보조사업 평가 시 분석하여 추후 사업운영에 반영할 필요가 있음
 - 대규모 국고보조사업, 그리고 대응지방비가 급증하는 사업에 있어서는 지방재정영향평가를 통해 지방의 재정부담을 정확하게 분석할 필요가 있으며 그 결과를 바탕으로 보조율을 결정하는 방식이 필요함
 - 지방재정관리위원회는 지방자치단체의 참여를 강화하고 지방재정관리위원회를 통한 심의 대상 보조사업을 보다 확대하고, 지방재정관리위원회의 권한도 보다 강화할 필요성이 있음
 - 마지막으로 보조율 결정 및 지방이양 보조사업의 결정 등에 있어서는 후술할 성과협약 등을 바탕으로 지방자치단체의 사업운영 성과 등을 고려하여 지방의 책임성과 국고보조사업의 효과성을 달성하는 방향으로 보조사업을 운영할 필요가 있음

| 그림 4-9 | 국고보조사업 사업여부 및 보조율 결정 구조



(2) 국고보조사업 내실화 전략 2: 지역화폐 등을 활용한 포괄보조금제도 운영

- 국고보조사업에 대한 유사·중복 및 소규모 사업으로 인한 비효율을 줄이고, 국고보조사업에 있어 지방자치단체의 특성을 살린 사업을 추진하기 위해서 포괄보조금제도의 운영 필요
 - 중앙부처의 사업목적을 달성하기 위한 국고보조사업은 주민수요 및 지역 경제활성화의 재정수요를 충족하기에는 한계
 - 대다수의 중앙부처의 국고보조사업은 건축과 개발로 구성되어, 지역경제 활성화와화는 시차적으로 한계
- 지역화폐는 법정통화보다 빠른 유통속도를 보임에 따라 단순 현금성 보조금 지급보다 지역경제에 미치는 파급효과가 더 클 가능성
 - 코로나-19시기의 지역화폐 및 지원금 은 지역경제를 활성화하는데 긍정적인 효과를 보여줌
 - 여효성·김성주 (2020)은 시도별 지역사랑상품권 발행에 따른 경제적 효과 분석을 한 결과 상품권 발행에 따라 소비증가로 이어져 지역별로 생산 유발액, 부가가치유발액 및 취업유발인원에 긍정적인 파급효과를 나타낸다고 분석²²⁾

- 반면, 지역화폐의 경제적 효과는 분석범위 및 분석방법에 따라 경제적 효과에 대한 결과가 상이함²³⁾
- 일본은 지역의 실정을 고려한 사업 추진을 위해 지역자주전략교부금을 포괄보조금 형태로 운영하고 있으며, 미국은 혁신 교육 프로그램 전략 포괄보조금(교육부), 모자 보건 서비스 포괄보조금(보건복지부), 국토 안보 포괄보조금(국토안보부) 등 다양한 부처에서 포괄보조금 제도를 운영함 (김태후 외, 2014)
- 일본의 지역자주전략교부금은 교통안전시설 정비, 소방 방재시설 정비, 학교 시설 환경개선, 수도시설 정비 등에 사용됨. 지자체가 사업을 자율적으로 선택하여 사업을 계획하고 사업 비용은 국가가 교부함. 지방발전 및 자율성 확대를 위해 재정 사용 용도 지정 폐지, 사무 간소화, 지역 수요 수렴, 조건 불리 지역의 배분 강화에 초점을 두고 운영함
- 포괄보조금제도를 운영할 사업의 결정에 있어서는 사업의 정책 및 재정관리 특성, 사업 시행효과와 지역성, 성과지표 산출의 용이성, 자원배분의 객관적 기준 설정 용이성 등을 고려할 수 있음(정보람 외, 2021)

22) 자세한 내용은 여효성·김성주 (2020). 지역사랑상품권 전국 확대 발행의 경제적 효과분석. 한국지방행정연구원을 참고하기 바람

23) 한국지방세연구원 (2022)에서는 지역사랑상품권 사용하는데 있어 지역주민의 소비지출규모에 미치는 영향이 미미하다고 분석하고 있고, 한국조세재정연구원 (2020)에서는 지역화폐의 행정비용의 낭비 등의 고정비용의 증가에 대한 우려를 분석하였음

| 표 4-20 | 포괄보조금제도 적용 사업 선정 고려사항

기준	내용
사업의 정책 및 재정 관리 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 소관부처 내 부서간 저항을 조정하기 쉬운 영세 보조금 사업 • 사업성격이 유사하거나 중복되는 사업으로 통합효과가 높은 사업 • 성과관리에서 지자체 자체사업과 연계성이 높은 사업 • 세부사업계획과 집행관리에서 지자체 재량 확대를 통해 분권혁신효과(재정절감, 성과확대 등)가 기대되는 사업
사업효과의 지역성	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 고유 업무성격이 강한 사업 • 자치단체가 실질적인 주체로 활동하는 사업 • 편익범위나 외부성이 자치단체 지역에 한정되는 국지적인 사업
성과지표 산출의 용이성	<ul style="list-style-type: none"> • 고용, 소득, 생산성, 주민만족도 등 성과측정이 용이한 사업 • 국가와 자치단체 간 공통의 성과지표 개발이 용이한 사업
자원배분의 객관적 기준 설정 용이	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 재정지출 추세를 고려할 때 지자체별, 연차별, 자원배분 규모의 예측성과 안정성이 높은 사업 • 미래 재정수요를 전망할 때, 지자체 혹은 지역단위별로 사업의 재정지출 수요가 객관적으로 예측가능하고 안정적인 사업 • 법적 공식주의 운용 및 이에 필요한 토계자료의 이용가능성

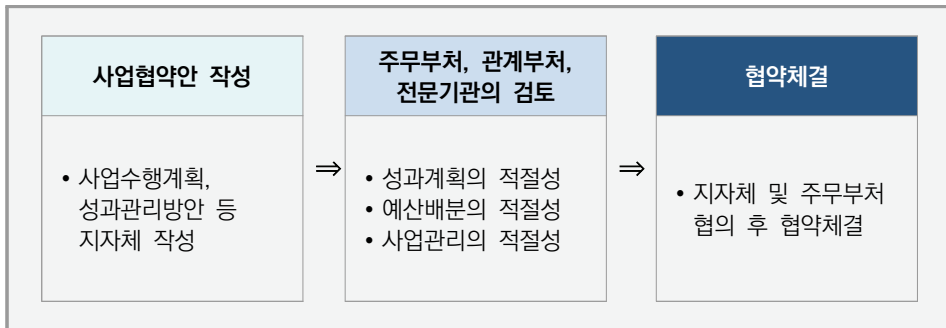
자료 : 정보람 외(2021)

(3) 국고보조사업 내실화 전략 3: 국고보조사업에 대한 성과협약제도 운영

- 국고보조사업에 대한 권한이 중앙정부에 귀속되고 지방자치단체가 사업 추진에 관한 재량을 행사할 수 없는 구조를 개선하기 위해서는 지방자치단체의 책임성을 강화하여 국고보조사업 추진 과정에서의 재량을 확보하는 접근이 요구됨
- 이와 유사한 제도로 프랑스는 계획계약제도를 운영하고 있으며 영국은 성과정보를 포함한 보조금 협약을 운영하고 있음
 - 프랑스는 1984년부터 「계획의 개혁에 관한 법률」에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간에 서로의 이익이 조화되는 사업을 공동으로 선정하고 투자계획 합의를 위해 계약(협약)하는 제도를 운영함 (김호정, 2018)
 - 영국은 보조금 지급 단계에서 보조금을 통해 달성해야 할 성과정보, 연간 사업 관리계획을 포함하여 보조금 협약을 체결하도록 하고 있음. 보조금 협약에 대해 보조사업자는 자체적으로 성과정검을 수행해야 하며, 이후 보조사업의 적정성 평가 및 심층평가 등에 활용됨 (박정수, 2023)

- 국고보조사업에 대한 성과협약이 포괄보조금과 연계될 경우 중앙-지방의 동시에 책임을 부여받게 되고, 중앙은 관리의 책임과 지방자치단체는 재정 성과에 대한 책임을 지니게 됨
 - 중앙정부는 포괄적인 재정지원하고, 지방자치단체는 지역 실정에 맞는 기획과 사업 추진을 가능하여 다년간의 예산을 보장하여 사업 재정부운의 안정성을 확보 장점이 있음
- 성과협약 절차는 지방자치단체의 지역 상황을 자체적으로 파악하여 사업 시행계획 수립, 사업을 통해 달성되는 성과, 성과관리 계획 등에 대한 구체적인 상세계획을 마련하고, 이에 대한 중앙부처와의 협의를 통해 진행될 수 있음

| 그림 4-10 | 국고보조사업 협약체결 절차



- 성과협약이 정착되기 위해서는 국고보조사업 추진 시 지방자치단체로부터의 충분한 의견수렴과, 정례적 상호 협력체계가 구축되어야 하며, 사후 성과관리를 위해서는 지자체의 성과평가 기능을 강화할 필요가 있음
 - 국고보조사업에 대한 성과협약 운영은 소수의 중앙부처가 다수의 지방자치단체와 성과협약을 체결하는 구조이므로, 중앙부처가 모든 성과협약에 대한 수행사업의 성과정보를 수집하고 분석하여 사업의 성과를 정확히 판단하는데 한계가 있음
 - 지방자치단체가 체계적인 성과관리를 통해 타당성 높은 성과평가 결과를 도출하여 중앙정부가 이를 신뢰할 수 있도록 하고, 이를 기반으로 성과협약 제도를 운영하는 것이 바람직함

- 성과협약에 있어 사후적으로는 성과협약 결과를 대국민 공개하여 지방자치단체의 책임성을 강화하고, 국고보조사업의 성과에 대한 자원배분의 인센티브와 패널티 제도를 마련할 필요가 있음

2. 지방재정관리제도: 주민책임성 제고를 위한 사업과 관리 내실화

1) 지방재정관리제도 쟁점: 중앙부처 통제지향의 지방재정관리제도 운용

- 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하도록 예산편성과 집행 및 결산 과정에서 시행되는 재정관리의 기재
 - 지방재정관리제도는 건전하고 효율적인 재정운영의 실현을 위해 필요함
 - 지방재정관리제도는 각기 다른 다양한 제도들로 구성되며, 개별 제도는 예산 운용시스템 내에서 시계열적·단계적으로 연계되어 있음
 - 지방재정관리제도는 각 제도들이 통합적으로 기능함으로써 지방재정을 통합적으로 관리되도록 하고 있음
- 지방재정관리제도는 지방자치단체의 재정 권한을 규제하는 기능이 강한 것도 있으며, 시대에 따라 규제의 강도가 변화되어 왔음
 - 각 제도의 운영 방향 핵심은 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어서 자율성과 책임성이 확보되도록 하는 것임
 - 사전적 관리제도는 중기지방재정계획제도, 지방재정투자심사제도, 지방예산 편성운영기준, 지방채발행제도, 주민참여예산제도 등임
 - 사후적 재정관리제도로 재정분석제도 및 재정위기관리제도, 지방재정공시제도, 재정사업평가제도 등이 운영됨

| 표 4-21 | 지방재정관리제도의 주요 내용

구 분	지방재정관리제도	내 용
사전적 관리제도 (예산편성 관련 제도)	- 중기지방재정계획제도 - 지방재정투자심사제도 - 사업타당성조사제도 - 예산편성운영기준 - 지방채발행제도 - 주민참여예산제도	- 중기투자 및 재정계획 기준제시 - 주요투자사업의 예산편성 타당성 검증 - 주요투자사업의 사업 타당성 검증 - 예산편성의 기준경비 등 제시 - 지방채발행의 기준 제시 - 예산편성과정에의 주민참여
사후적 관리제도 (예산집행 후 관련 제도)	- 지방재정분석제도 - 지방재정공시제도 - 지방재정위기관리제도 (긴급재정관리제도) - 재정사업평가제도	- 예산집행결과의 종합분석 - 예산편성 및 집행결과 등의 공개 - 지방재정위기 발생의 예방 및 대응 장치 (재정파산 예방) - 재정사업 성과관리

출처: 이장욱·서정섭(2020: 85)

- 중기지방재정계획과 예산편성의 연계를 보면 양자가 어느 정도 연계되어 운영하는 단체가 있는 반면 양자가 전혀 연계되지 못하는 경우도 있는 실정임
 - 또한 중기지방계획에서의 지방세 전망은 예산편성과 어느 정도 연계되고 있지만 일반회계 세입을 보면 그 오차가 모두 발생하며 매우 크게 발생하는 경우도 있고, 국고보조금의 중기지방재정계획 전망이 매우 불확실한 것으로 나타나고 있음(이장욱·서정섭, 2020: 92)
- 중앙투자심사의 경우 적정, 조건부의 투자심사 통과율이 70% 내외이지만 지방자치 단체의 자체심사의 경우 통과율이 90% 이상임
 - 지방투자사업에 대한 자체심사는 대부분 적정 또는 조건부로 투자심사 통과율이 90% 이상으로 심도 있는 투자심이기 보다 사업 추진의 정당성을 부여해 주는 형식적 운영이 되고 있음
- 지방재정위기관리제도와 연계되어 지방채무가 관리되기 때문에 지방채발행제도에 맞는 지방재정위기관리제도의 개선이 필요
 - 지방채발행 제도의 기준은 변경되고 있는데 지방재정위기관리제도의 기준은 변화되지 않고 있는 실정임

- 지방재정위기관리제도의 예산대비채무비율이 25%를 초과하는 경우 초과분에 대한 지방채발행은 행정안전부장관의 승인을 얻어야 하는 문제점이 있음

□ **최근 3년 동안(2021년~ 2023년도)의 지방재정분석지표가 변화도 없었으며 지방재정환경 변화를 반영하여 분석하는데 다소 한계**

- 재정성과를 보여주거나 주민들이 관심을 갖는 재정지표의 개발과 분석이 미흡한 것것으로 판단함
- 재정위기관리제도와 연계되는 것이 바람직하다는 관점에서 보면 예산대비채무비율, 채무상환비율 등의 지표를 사용하지 않은 한계가 있음

□ **현재의 재정공시는 행정안전부 지침에 따라 공급자 위주로 주민들이 이해하기 어려운 내용으로 모든 지방자치단체에서 일률적인 내용으로 공시되고 있음**

- 주민들이 이해하기 쉬운 ‘주민예산서’ 또는 지역별 특성을 나타내는 내용의 공시가 이루어지지 못하고 있음

□ **재정위기관리제도 지방채발행제도와 지방재정분석제도와 상호 연계되어야 함에도 불구하고 제도별로 각각 운영되는 문제점이 있음**

- 지방재정분석제도는 분석지표 및 분석결과를 재정위기관리제도와 상호 연계되어야 하지만 각각 운영되어 상호 연계되지 못하고 있음
- 현재 6개 지표 중 작동되는 지표는 예산대비채무비율과 공기업부채비율이며 나머지 지표가 작동되지 않고, 재정위기 단체 및 긴급재정위기 단체의 가능성이 희박함
 - 재정위기 단체 및 긴급재정위기 단체가 모니터링에서 선별되지 않는 것은 그만큼 지방자치단체가 기준 이하에서 재정을 운영하기 때문임
- 지방채발행 권한을 지방자치단체장에게 이양하고, 지방채발행한도액 설정액도 증가시켰지만 예산대비채무비율 기준이 낮아 지방채발행의 자율성 확대의 의미를 약화시키고 있음

- 예산대비채무비율의 기준이 다소 낮은 점이 있어 지방의 자율성 확대 차원에서 이 기준을 상향 조정하여 지방재정 환경변화에 대응하는 지방채무 관리가 필요함

□ 주민참여예산제는 지자체별로 편차가 크고 형식적으로 운용되는 지자체가 다수

- 주민참여예산제는 주민중심의 예산운영으로 예산의 효율적 사용을 기대할 수 있으며 동시에 풀뿌리민주주의 실현의 수단이기도 함
- 그럼에도 지방자치단체의 주민참여예산제는 그동안 형식적 운영이라는 비판을 받아왔으나 2018년부터 적극적 운영으로의 인식 변화가 있었으나 (서정섭·이장욱, 2018), 최근에 주민참여예산제도에 대한 관심이 소홀해져 있는 상황임

□ 지방재정관리제도의 목적에 따른 제도 개선방향 필요

- 지방자치단체의 재정자율성 확대 방향으로 운영되어야 할 제도는 예산편성 운영기준과 지방채발행제도임
- 재정책임성 강화 방향으로 운영되어야 할 제도는 중기지방재정계획제도, 지방재정분석제도 및 지방재정위기관리제도, 재정사업평가제도임
 - 중기지방재정계획은 가능한 예산과 연계되어 계획의 의미를 높여야 하며, 나머지는 지방자치단체의 재정책임성을 강화하는 핵심 기재로 역할을 할 수 있도록 해야 함
- 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성이 동시에 확보되어야 하는 제도는 지방재정투자심사제도, 지방재정공시제도와 주민참여예산제도임
 - 이들 제도는 운영의 자율성이 확대되도록 하는 동시에 재정책임성의 확보 장치로도 활용되어야 함

| 표 4-22 | 지방재정관리제도의 운영방향

	운영주체	자율성 확대	책임성 강화
중기지방재정계획	지방자치단체		○
지방재정투자심사제도	중앙 및 지방자치단체	○	○
지방예산편성운영기준	중앙	○	
지방채 발행제도	중앙	○	
지방재정분석제도	중앙		○
지방재정공시제도	지방자치단체	○	○
지방재정위기관리제도	중앙		○
재정사업평가제도	지방자치단체		○
주민참여예산제도	지방자치단체	○	○

2) 주민에 대한 책임성 강화를 위한 관리제도 운용 개선방안

(1) 지방재정법 개정으로 통한 재정관리제도의 자율성과 책임성 확보

□ 중앙-지방 간 재정관계 명확한 재정관계 조항 강화

- 지방재정법은 지방자치법의 재무장에 있는 지방재정 운영원칙에 따라 지방자치단체와 지방자치단체 조합의 재정운영 및 회계와 관련된 사항과 절차를 규정으로 60년대 지방재정법을 제정할 당시 정부가 추구하였던 지방재정의 이념은 자주성과 건전성의 확보 이후, 지방자치단체의 ‘자주성’ 보다는 중앙정부 관점에서 재정건전성과 재정준칙에 대한 내용이 계속 강화
- 자율에 대한 보장의 한계는 제3조의 지방재정 운용의 기본방향원칙에서
 - 1) 국가정책에 반해서는 안된다는 내용으로 집권적 특성을 강조
 - 2) 성인지예산 원칙은 전체 재정운영의 맥락과는 관련성이 크지 않은 항목임. 즉, 제1조 목적과 제3조 원칙에서 밝히고 있는 성인지예산의 ‘자율성’은 상징적 선언에 그치고 있으며, ‘건전성’, ‘투명성’, ‘국가정책 위반 금지’ 등과 같이 집권적 내용을 중심으로 세부 법조항이 구성되어 있음
 - 3) 제5조에서는 성과 중심 재정운용 원칙을 제시하고 있으나, 관련 세부 내용은 행정안전부령에 따르도록 한다고 명시되어 있음

- 지방재정 운영에서 책임성을 높이기 위해서는 정부간 재정관계의 기본 구조를 개편할 필요
 - 중앙 집권적 특성이 남아 있는 지방재정법의 성격을 자치시대에 부합하게 새롭게 재정분권을 위한 법률로 전환
 - 지자체의 재정상황과 재정사업의 특수성을 우선적으로 심의할 수 있는 제도적 장치가 필요함

□ 지방의회 및 주민 중심의 지방재정관리제도에 따른 책임성 확대

- 재정사업의 성과책임이 중앙의 재정관리에서 지자체 중심의 자율책임
 - 재정사업의 성과책임 관점에서 볼 때, 가장 큰 쟁점은 중앙정부의 재정관리 제도들이 지향하는 방향이 지방을 불신하면서 중앙정부의 통제를 강화하도록 설정되어 있어서 자치재정의 규범과 상충됨
 - 따라서 앞으로 지방재정관리제도의 지향을 지역사회와 주민의 자치 역량을 신뢰하고 ‘아랫방향’으로의 책임성을 강화하는 방향전환 필요함

□ 제도의 운영 주체가 지방자치단체인 중기지방재정계획, 자체투자심사, 지방재정공시, 재정사업평가 및 주민참여예산제 운영에 관한 책임성 강화

- 우선, 중기지방재정계획의 운영방식을 개편하여 중기재정계획을 지방에서 자율적으로 수립·운영하는 것이 필요
- 이와 관련하여 1) 중기계획에 포함되지 않은 사업을 차기연도 예산에 반영하지 못하도록 하는 중앙정부의 지침은 재검토하고 필요시 지자체의 조례에서 정하도록 규정을 완화하며
- 2) 기재부의 국가재정운용계획과 동일하게 지자체 내부적으로 재정규범과 재정정책의 흐름을 분석하고 의회와 주민들이 인식을 공유할 수 있는 학습 수단으로서 중기지방재정계획제도가 재설계 되어야 함
- 둘째, 지방재정투융자심사제도에서 중앙정부의 심사 통제가 필요한지 여부를 검토가 필요하며, 지자체의 다양성을 고려할 때 현재의 제도는 경우에 따라 과잉 혹은 과소 관리제도로 운영 중이라 볼 수 있음²⁴⁾

(2) 주민참여예산제도의 활성화를 통한 주민·성과 중심의 재정관리운영 유도

- 지방재정은 주민 중심으로 투입보다는 성과를 중시하는 운영이 이루어져야 하며, 이러한 지방재정의 핵심 목표들이 달성되도록 지방재정관리제도가 운영되어야 함
- 지방자치단체는 지역발전 및 지역주민의 복리증진을 위해 존재하며, 이를 위한 재정 운영을 하도록 각종 재정관리제도가 시행되어야 함
 - 지방재정분석에서는 지역발전과 지역주민 복리 증진과 관련한 지표를 개발하여 분석한다면 주민과 성과 측면을 분석하는 것으로, 이러한 지표를 발굴하여 분석할 필요가 있음
 - 지방재정공시의 경우 많은 정보를 주민에게 공개하는 것도 중요하지만 주민이 알기 쉽게, 그리고 주민들의 관심 사항을 중앙의 지침에만 따르지 말고 지방자치단체 스스로 발굴하여 공개할 필요가 있음
 - 지방자치단체는 여건이 다르고 주민의 관심도 다를 수 있기 때문에 지역에서 필요로 하는 정보를 공개할 필요가 있음
 - 지방자치단체가 주요 재정사업을 평가하여 예산에 반영하는 것은 주민과 성과 중심 예산 운영의 핵심으로 향후 재정사업의 평가와 예산반영은 재정책임성 확보차원에서 운영이 강화되어야 함
 - 주민참여예산제는 주민 중심의 재정운영을 할 수 있는 가장 중요한 제도로, 지방자치단체의 주민참여예산제 운영이 정착되도록 지방자치단체의 적극적인 노력이 필요함

(3) 지역여건을 반영한 차등적 지방재정관리제도 운영 확대

- 지방재정관리제도는 대부분 지역의 여건이나 특성 구분 없이 일률적으로 적용되고 있어 향후 지방재정관리의 각 제도는 지역의 여건이나 특성을 반영하여 지역 맞춤형으로 설계되고 운영될 필요가 있음(이재원, 2016: 13)

24) 서울특별시와 광역시의 재정사업을 심사하기에는 적절하지 않고 중소도시의 지자체 사업들은 굳이 현재의 제도 틀을 운용할 필요성이 크지 않는 경우가 많다.

- 분권화 시대에는 지방의 재정자율성이 보장되어야 하지만, 재정자율성의 보장은 지역의 여건이나 특성, 재정력을 고려하여 차등화 될 필요가 있으며 이에 따른 책임성도 차등화 될 필요가 있음
- 지방채 발행의 경우 재정력이 취약하고 규모가 작은 농·산촌 지방자치단체와 재정력이 부유하고 규모가 큰 대도시는 상환능력에서 큰 차이가 있음
 - 때문에 향후 지방채발행한도액 기준 설정시 경상일반재원의 10%의 획일적 기준보다는 대도시 및 재정력이 부유한 지방자치단체의 경우 이보다 상향된 기준으로 설정하는 것이 바람직함
- 또한 시·도나 대도시의 경우에는 지방재정위기관리제도의 운영에 있어서 재정위기 판단 기준인 「주의」 및 「심각」기준의 상향 조정도 재정자율성을 확대함과 동시에 강력한 재정책임성을 담보할 수 있는 수단이라고 봄
- 재정공시제도 운영은 전국 통일된 형식에 의한 공시보다는 지역의 여건 등을 고려한 자율적 공시가 되도록 유도할 필요가 있으며, 다만 다른 단체와의 비교 등을 위해서는 통일된 양식에 의한 공개도 필요함
 - 지방자치단체 자율적 공시의 방안으로 소책자 형식의 “주민예산서” 등을 마련하여 주민들이 해당 단체의 예산을 알기 쉽게 설명하여 공시하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음

3. 지방재정관리위원회: 중앙-지방간 재정관계 개선 역할 강화

- 지방재정관리의 효율적 운영을 위한 통합이지만, 중앙-지방 재정관계 개선을 위한 기회 제약
 - 2023년 지방재정법 개정에 따라 지방재정부담심의위원회와 지방재정위기관리위원회가 통합하여 지방재정관리위원회가 출범

- 지방재정법 제27조의 2의 개정으로 통해, 기존에 “국무총리 소속의 지방재정부담심의회”에서 “행정안전부 소속의 지방재정관리위원회”로 격하
 - 예를 들면, “4호. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 증대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항”이 “마. 지방세 특례 및 세율 조정 등 지방세 수입에 증대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정·폐지에 관한 사항 중 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항”으로 행정안전부 장관의 부의사항으로 격하함으로써 기획재정부와의 국가와 지방자치단체 간 세목조정사항 및 지방세 세율조정에 관한 실효적 협의 제약
- 정권별로 지방재정분권에 관한 공약을 추진시, 실무적으로 지방재정분권의 시책 마련 시 합리적인 협의과정이 제약 및 재정환경 변화에 따른 역할 한계
- 행정안전부 소속의 지방재정관리위원회에서는 ①지방재정부담 협의 (과거 지방재정부담심의회), ②지방재정위기관리 (지방재정위기관리위원회)에 관한 역할을 수행
 - 기존의 위원회의 역할을 추진함으로써 변한 지방재정의 환경변화에 대응 미흡

제4절

장기 전략과제: 재정자율성 확보를 통한 재정민주주의 실현

1. 지방세: 지방세제 확대를 통한 재정자율성 확대 전략

1) 지방세 쟁점: 지방세제 확대를 통한 지방자치단체 재정자율성 확보 필요

(1) 헌법 제59조 조세법률주의에 기반한 지방세 확충 제약

□ 헌법 제59조 조세법률주의 제약

- 헌법 제59조 조세법률주의의 제약 때문에, 지방세 과세 대상에 대해 지방세법에서 규정된 조항의 세율을 똑같이 적용되어야 함
 - 지방세의 가격 기능이 자율적으로 작동하는 것은 현행 법 제도 내에서는 지극히 제한적인 사항임
 - 우리나라 지방세의 세율은 엄격하게 말하면 법정고정세율에 해당하므로, 지방자치단체가 자율적으로 조정하거나 지역주민의 의사가 반영하여 신축적으로 변경할 수 있는 구조가 아님
- 다만, 지방소비세 등을 제외한 지방세 세목에 대해서 법정 표준세율의 50% (또는 30%) 범위 내에서 탄력세율제도를 허용하고 있을 뿐임

□ 지방세 과세유형별 세수 규모

- 지방세의 과세유형 구분
 - [표 4-1]에서는 현행 11개 지방세 세목의 과세유형을 소득과세, 소비과세, 재산과세(보유과세와 거래과세), 기타로 나누고, 각각에 어떤 개별 세목이 해당하는가를 정리하여 제시함
 - 2024년 예산 기준으로 전체 지방세의 과세유형별 분포를 보면 소득과세 18.1%, 소비과세 33.3%, 재산과세 39.7%, 기타 8.9%임

| 표 4-23 | 과세유형별 지방세 세수 규모 비교

(단위: 억원)

구분	세목	2024년 예산액	비중(%)
계	11개 세목	1,107,331	100.0
○ 소득과세(1)	지방소득세	199,068	18.1
○ 소비과세(4)	지방소비세, 담배소비세, 레저세, 자동차세	366,485	33.3
○ 재산과세	소계	436,662	39.7
• 보유과세(2)	재산세, 지역자원시설세(부동산)*	170,059	15.5
• 거래과세(2)	취득세, 등록면허세(등록분)*	226,603	24.2
○ 기타(2)	주민세, 지방교육세	97,680	8.9
○ 지난년도 수입	-	7,436	-

주) *표시는: 2011년부터 세목 간소화에 따라 병합된 세목임

자료: 행정안전부, 「2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요(상)」, 2024.5, p.138.

○ 지방세 세목별 세수 구성

- 2024년도 지방재정 총계 규모에서 지방세 세수가 차지하는 비중은 25.5%(1,107,331억원/4,339,014억원)이고, 2024년도 지방의 자체 수입 총계 규모 가운데 지방세 세수의 비중은 80.1%(1,107,331억원/1,382,444억원)임
- 2024년 현재 11개 지방세 세목 가운데 취득세 세수(246,952억원, 전체 지방세수의 22.3%)가 가장 많으며, 그 다음 순서는 지방소비세(245,665억원, 22.2%), 지방소득세(199,068억원, 18.0%), 재산세(150,273억원, 13.6%), 자동차세(76,419억원, 6.9%) 등임

□ 지방세 확보에 제약으로 낮은 지방재정자립도

○ 지방자치단체 재정자립도 추이

- 2000년 이후 우리나라 지방자치단체의 평균 재정자립도는 등락을 보였지만 약화하는 추세를 이어오고 있음
- 지방재정자립도는 2000년 59.4%에서 2024년 48.6%(새 기준 적용 43.3%)로 10.8%p 하락하였는데, 이는 우리의 지방자치가 성공적 시행과는 거리가 있음을 보여줌

| 표 4-24 | 연도별 지방재정자립도 추이²⁵⁾

(단위: %)

연도	'00	'05	'10	'13	'14 ²⁶⁾	'15	'20	'21	'22	'23	'24
자립도	59.4	56.2	52.2	51.1	50.3 (44.8)	50.64 (45.1)	50.4 (45.2)	48.7 (43.6)	49.9 (45.3)	50.1 (45.0)	48.6 (43.3)

출처: 행정자치부(안전행정부 등), 「지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요」, 각 연도.
행정안전부, 「2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요(상)」, 2024.5., p.274.

○ 지방자치단체 간 재정불균형

- 2024년 (당초)예산기준으로 243개 지방자치단체 가운데 재정자립도가 50%를 밑도는 곳은 230개(전체의 94.7%)이고, 176곳(전체의 72.1%)의 재정자립도는 30% 미만임
- 특히 군 지역은 82개 모든 곳의 재정자립도가 50% 미만이고, 자치구는 전체(69개)의 95.7%(66곳)가 재정자립도 50%에도 못 미침
- [표 4-3]를 보면 지자체의 낮은 평균자립도와 지자체간 격차 심화되고 있음을 알 수 있음
 - 예를 들면 재정자립도 70% 이상의 지자체는 1곳이고, 10% 미만은 9곳으로 격차는 60%p를 넘는다는 것을 알 수 있음

25) 1991년 지방의회 출범으로 지방자치가 재개된 즈음인 1992년도의 지방재정자립도는 69.6%이었고, 민선자치1기가 시작된 1995년도의 지방재정자립도는 63.5%이었음

26) 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 세외수입에서 제외하는 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하고 있음. 이에 따라 2014년의 지방재정자립도는 전년도 51.1%와 비교하여 44.8%의 수준으로 크게 낮아졌음. 반면 세입과목 개편기준을 적용하지 않을 경우는 50.3%임

【표 4-25】 지방재정자립도 분포(2024년 당초예산 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	167(68.4%)	5	43	70	49
30~50%미만	54(22.1%)	8	26	3	17
50~70%미만	12(4.9%)	3	6	-	3
70~90%미만	1(0.4%)	1	-	-	-
90%이상	-	-	-	-	-

출처: 행정안전부, 「2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요(상)」, 2024.5., p.273.

○ 지방자치단체 세입에서 지방세수 비중

- [표 4-2]와 [표 4-3]에 제시되어 있듯이 지방자치단체의 재정자립도는 전반적으로 하락의 추세를 나타내고 있는 가운데 지방자치단체 간 재정자립도 격차가 좀체 줄지 않고 있음
- 취약한 지방자치단체의 재정 여건의 이유는 1)중앙정부가 신장성이 높은 세원의 비중이 높고, 2) 지방의 자체수입인 지방세와 지방세외수입의 과세대상(세원)이 상대적으로 협소한 현실에서 있음
- 지방재정의 이와 같은 구조적 특성으로 말미암아 지방세입 구성에서 지방세가 차지하는 역할을 낮출 수밖에 없음
- 전체 243개 지방자치단체 가운데 176곳(전체의 72.1%)의 재정자립도는 30% 미만이라는 것은 이들 지방은 지방세를 통해 필요한 만큼의 재원을 확보하는 것이 가능하지 않음을 시사함
 - 이는 대부분 지방자치단체의 경우 자체재원인 지방세가 아니라 중앙로부터 지원받는 지방교부세(보통교부세)를 근간으로 하여 세입을 확보하는 처지이고, 이런 양상은 현행 지방재정체계의 본원적 개혁 없이는 향후도 그대로 이어질 것으로 예상됨
- 이런 현실 때문에 지방세의 기반 강화, 불합리한 지방세 운영 방식의 개선 등을 적극 모색해야 할 것임

(2) 지방세 쟁점: 이전재원 중심의 재정운용에 따른 지방세 가격기능 상실

□ 세입의 규모와 그 구성 결정에 있어 지방의 자율성 발휘 미약

- 지방세가 가격 기능은 지방세=지방공공서비스와 같은 역할을 한다는 것을 의미함
 - 주민이 지방공공서비스의 이용할 때 혜택만큼 지방세를 부담을 하면 지방세의 가격기능이 존재하는 것임
 - 주민들이 공급받는 지방공공서비스에 대해서는 주민들이 대가를 지불해야 한다는 인식을 가질 때 자율과 책임의 재정시스템이 구축
- 지방자치단체는 특정 목적에 한정하여 사용해야 하는 이전재원보다 스스로 조달하는 자체재원과 중앙 또는 상위정부로부터 지원받되 사용용도의 제약이 없는 재량재원을 선호한다고 할 수 있음²⁷⁾
 - 중앙정부는 지방자치단체에게 지방교부세와 국고보조금으로 재원을 지원하는데, 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성되고, 보통교부세가 핵심이고 국고보조금은 재원사용용도가 지정되기 때문에 특정재원(비재량재원)으로 분류
 - 또한, 이전재원의 장점은 지방자치단체가 지방공공서비스 공급재원(기준 재정수요)을 마련하는데 보통교부세를 통해 필요한 만큼의 세입을 지원하기 때문에, 주민에게 추가적인 부담을 지우거나 새로운 조세를 부과하여 주민의 불만을 불러일으킬 이유가 적다는 것임
- 우리나라의 현행 지방세입체제에서 지방세의 가격기능은 작동 어려움
 - 우리나라 지방세제의 세율체계는 지방세법에 세목별로 그 세율이 고정되어 규정된 법정고정세율제도인 반면 미국, 영국 등은 매년 지방세 세율의 변경이 허용되는 방식을 따르므로 미국, 영국 등의 지방세는 가격기능을 하게 됨
 - 미국, 영국 등의 경우는 다음연도 세출편성을 할 때 지역주민의 의견을

27) 지방세입은 자체재원, 이전재원, 지방채수입으로 구성되는데, 자체재원은 지방세와 지방세외수입이고, 이전재원은 중앙정부 또는 상위정부(광역자치단체)로부터 지원받는 의존재원을 말하며, 지방채수입은 지방자치단체가 지방채를 발행하여 조달하는 수입임

반영하여 주민수요에 따라 세출예산을 결정하고, 연방(중앙)에서 지원되는 이전재원의 규모를 파악한 후에, 모자라는 재원(세입)은 지방세를 부과하여 징수하는 체제로 지방세의 가격기능이 작동한다고 볼 수 있음

- 주민수요를 반영하는 세출예산을 편성하는 것을 기초로 하기 때문에 중앙으로부터의 이전재원 외의 필요한 재원은 주민이 지방세를 통해 부담할 것하는 것에 동의한다고 간주²⁸⁾
- 결국, 지방공공서비스의 종류와 규모 등은 지역주민의 의견이 반영되었고, 이전재원 이외의 소요재원 역시 주민이 지방세를 통해 부담하기 때문에 지방세의 가격 기능이 뚜렷함
- 우리나라의 현행 지방세입 시스템은 지방세가 가격 기능을 작동하기 어려운 틀임
 - 미국과 영국과 같이 지방자치단체 세입을 결정할 때, 중앙으로부터 지원받는 이전재원의 규모를 파악하고, 부족한 재원은 각 지방자치단체가 지방세를 통해 마련하는 방식의 예산편성 절차 변경이 필요함
- 지방세입(지방예산) 편성 체계를 개혁하기 위해서는 현행 지방세입 체계를 이전재원 중심에서 지방세(자체재원)을 근간으로 하는 제도 개편이 모색되어야 할 것임

○ 지방재정의 본질에 대한 관련 당사자 인식수준 미흡

- 지자체는 필요한 세입 확보에 대해서 자체재원 또는 이전재원의 차이를 인식하지 못하고 있고, 이는 지방자치의 세입기반을 자체재원 중심으로 전환하는데 걸림돌이 됨
- 또한 일부 지자체에서는 중앙으로부터 지원을 받아내는 사례(이전재원 확보)는 지자체 장의 치적으로 내세우고 있음

○ 연성 예산편성에 따른 지방재정 운영의 방만성 증가

28) 미국, 영국 등의 지방정부가 과연 매년 이런 절차와 방식을 그대로 실행하여 예산을 편성하고 있는가에 대해서는 그렇지 않은 측면이 적지 않을 것임. 하지만 이들 국가의 경우 기본적으로는 이와 같은 틀 내에서 지방예산을 편성한다고 할 수 있음. 물론 우리나라도 중기지방재정계획, 주민참여예산제도 등 여러 제도와 조치를 통하여 주민의 입장(의견)을 반영하는 지방예산 편성을 추진하고 있는 것도 사실임

- 지방자치단체의 역할 확대에 따라 재정지출이 증가할 때, 자체재원을 우선하는 방식으로 조달할 경우 지방자치단체는 예산을 운용 함에 있어 그 지출에 더욱 엄격하고 신중할 것임(경성예산제약, hard budget constraint)
- 반면 우리나라처럼 중앙정부 등으로부터 추가적인 재원을 쉽게 지원을 받을 수 있거나 지방채 발행을 통해 부족한 재원을 마련할 수 있으면 예산제약이 유연하다고 함(연성예산제약, soft budget constraint)
 - 연성 예산제약 상황에서는 중앙정부의 채무책임에 대한 믿음으로 지자체는 재정 여건 고려없이 재정사업을 수행하여 과잉 지출하는 경향이 나타나게 됨
- 연성예산제약 상황에서 이전재원의 비중을 줄이고 자체재원을 강화하는 개편은 지방자치단체의 재정 책임성 높이고 건전 재정운영 틀을 정착시키는 데 긍정적인 효과를 나타낼 여지가 큼

(3) 지방소멸 위기와 지방의 대응 동향

□ 지방행정체제 개편 관련 동향

○ 지방자치단체 유형의 다양화

- 우리나라는 1945년 광복 이후 여러 차례에 걸쳐 행정구역(지방행정체제) 개편을 단행하였고, 그에 따라 2025년 현재 여러 유형의 지방자치단체가 설치되어 있는 상황임²⁹⁾
- 최근 강원 및 전북의 특별자치도 전환, 100만 인구 특례시 도입과 더불어 메가시티 추진, 다양한 방식의 행정구역(지방행정체제) 개편 논의가 활발함
- 이와 같은 행정구역(지방행정체제) 개편 논의는 저출생에 따른 지방위기 고조, 지방시대 본격화 등 사회경제 환경 변화가 반영된 현상으로 볼 수 있을 것임

29) 하지만 우리나라 지방행정체제는 형식에 있어서 특별·광역시·자치구(일부 광역시 군 포함), 도·시·군의 체계가 근간이며, 이런 틀에 예외로 제주특별자치도와 세종특별시는 단층제의 지방행정체제를 구축하고 있음

□ 지방행정체제 개편과 지방재정시스템 개혁 간 괴리

○ 지방행정체제(행정구역)와 지방재정시스템의 관계

- 지방행정체제의 안정적 정착을 위해서는 그것의 물질적 기반에 해당하는 지방재정시스템이 동 체제를 지탱하고, 앞으로의 발전을 이끌 수 있는 틀을 갖추어야 할 것임
 - 2000년대 이후 비수도권 중심으로 지방행정체제 개편을 놓고 다양한 논의와 제안이 이루어지고 있는데, 현행 지방재정시스템은 이런 요구(욕구)를 수용할 수 있는 방향에서 점검과 실효적 대책 마련을 하지 못하는 상황임
- 현실적으로 지방행정체제(행정구역) 개편은 지방재정 시스템의 개혁과 순응하는 방식으로 추진되어야 안착을 기대할 수 있음
- 이런 측면에서 볼 때, 지방행정체제 개편과 연계하여 현행 지방재정시스템의 개선과제를 점검하고, 그 결과에 근거하여 미래지향적 지방재정 혁신 방안 모색이 요구됨

○ 지방행정체제 개편과 지방재정시스템 개혁의 합리적 연계

- 우리나라 지방재정시스템은 세입, 세출, 재정 관리의 세 가지 분야를 기본으로 한다고 할 수 있으며, 그 가운데 지방세입 분야는 지방세(자체재원)과 지방교부세(보통교부세)를 핵심축으로 함
- 현행 지방세입의 기틀인 지방세와 지방교부세는 인구와 경제의 지속적 성장 시대를 배경으로 하는 상황에서 그 기본 체계를 구축했다고 할 수 있음
- 그런 까닭에 지방행정체제(행정구역)의 다양화 흐름을 온전하게 수용하지 못한 틀을 유지하고 있다고 하겠음
- 이런 현실을 고려할 때, 최근 나타나고 있는 지방행정체제(행정구역) 개편 동향, 특별지방자치단체의 활성화 등을 반영하고, 달라진 여건과 부합하는 지방재정시스템의 구축이 요구됨
- 특히 지방세입의 근간은 지방세라는 점에서 보면 현행 지방세제가 이런 변화를 담을 수 있도록 그 체계를 엄격하게 점검하여 구체적인 개혁 방향 또는 방안을 모색해야 할 것임

- 달라진 여건 등을 고려할 때, 임시방편의 땀질식 보완은 시대 흐름을 반영할 수 없다는 점에서 본원적인 재정개혁(지방세제 개혁)을 추진하지 않으면 안 될 시점임

2) 재정자율성 확보를 위한 지방세제 개편의 제언

(1) 지방세 세원(세수) 확충전략 1: 세원 공동이용방식 활성화

□ 지방세원의 빈약성과 지방세수 강화

- 지방세 강화는 그 세수를 늘리는 조치와 함께 새로운 세목을 현실 경제상황에 맞춰 설정하여 자리매김해 나가는 방식이 바람직할 수 있음
- 재원(세수)을 늘리는데 치우친 지방세 확충은 경제적 상황 변화에 따라, 점차 지방세의 정체성 뿐 만 아니라, 유명무실한 세제의 역할을 함으로써 지방세가 왜 필요한가의 논쟁을 불러올 수 있기 때문임
- 지방세원의 취약성을 감안할 때, 지방소비세 및 지방소득세 등 기존의 지방세를 세원공동이용방식을 활성화하는 접근이 현실적 지방세 확충 방안을 볼 수 있음

□ 지방소비세 확충

- 지방소비세는 부가가치세(국세) 세수의 일부 몫을 세수로 하는 방식으로 과세체계를 따름
- 지방소비세를 확충하는 방안으로는 현행 25.3%의 세율을 그 이상으로 인상하는 조치를 검토할 수 있을 것임
 - 이 방안은 그간 지방소비세 세율이 지속적으로 조정(인상)된 전례 등에 비추어 볼 때, 현실 수용성이 있는 지방세 강화 방안이지만 최근 경기침체 등에 따라 국세 위축이 커지는 상황을 고려하면 충실한 사전 준비와 관련 부문 간 공감대 형성이 필요함
- 보다 근본적으로는 현재 10%인 부가가치세 세율을 15% 등으로 높이는 방안에 대한 검토도 요구됨³⁰⁾

30) 경기침체 등의 여파로 국가의 재정적자가 심화하는 현재 상황은 미래세대에게 그대로 넘겨질 수밖에

□ 지방소득세 기반 강화

- 지방소득세 강화는 <1안> 현행 지방소득세율 인상, <2안> 지방소득세 세율의 단일 비례세율 체계 전환, <3안> 국세인 소득세 및 법인세의 세율과 지방소득세(개인지방소득세, 법인지방소득세)의 세율 합한 총세율에서 지방소득세분 세율을 늘리는 방안이 검토
- <1안> 현행 소득세와 법인세의 누진세율 구조를 수용하면서 현행 세율 10%~20% 이내로 인상하는 방안
 - 관련 세제 운영의 혼란을 줄이고 납세자의 세부담 왜곡 등을 피할 수 있는 장점이 있는 반면 국민(주민)의 세부담을 높이는 증세를 초래
- <2안> 지방소득세 누진세율체제를 현행 지방소득세 세율을 단일 비례세율로 개편
 - 실행의 어려움 이 존재, 1)단일 비례세율체제로 지방소득세 세율을 변경하고자 할 경우 관련 소득세와 법인세의 수많은 과세대상³¹⁾을 대상으로 그 영향을 점검이 요구되고 세제의 복잡성을 초래할 여지가 큼, 2) 고소득자의 지방소득세 부담이 줄기에 세부담의 형평성 차원에서 문제 제기, 3)지방소득세 납세자들의 대부분이 하위 소득구간에 존재하기에 단일비례세율 방식으로 전환 시, 수도권의 세수 집중 완화효과도 크지 않을 것임³²⁾

없다는 점에서 보면 부가가치세 세율 인상을 놓고 심도 있는 논의가 요구된다고 하겠음. 지방재정 여건의 약화(악화)는 결과적으로 미래세대 부담으로 귀결된다는 측면에서 보면 현재세대의 부담을 높여 미래세대 부담을 덜어주는 접근을 심각하게 고민하지 않으면 안 될 시점임. 지방재정 여건을 개선(지방재정자립도 제고) 함에 있어 지방세와 연계된 부가가치세의 세율을 현행 10%에서 15% 수준 등으로 인상하는 방안도 적극 검토될 필요가 있을 것임. 한편 중앙정부 차원에서 부가가치세의 새로운 과세대상을 추가하는 조치는 간접적으로 지방소비세의 과세대상을 확충하는 효과를 제공하게 됨. 무인운송수단(자율주행차), 3D프린팅 관련 설비(장치), 첨단 로봇, 바이오프린팅 및 클라우드 컴퓨팅 관련 시설(장비), 빅데이터 및 딥러닝 관련 설비(장비) 등의 분야가 거래(매매)와 연결되고, 그것이 새롭게 부가가치세의 과세대상이 된다면 지방소비세의 세수기반이 확충되는 간접적인 효과가 나타날 수 있을 것임. 반면 암호화폐에 대해서는 여러 여건상 부가가치세의 과세가 가능하지 않기 때문에 암호화폐를 지방소비세의 과세대상으로 포함하기는 어렵다고 하겠음

31) 소득세와 법인세가 과세대상으로 규정하고 있는 수많은 항목(예: 양도소득에 대한 소득세를 흔히 양도소득세라고 부름)들은 어떻게 보면 각각 별도의 소득세와 법인세를 의미한다고 할 수 있음. 이는 지방소득세의 세율 체계를 단일비례세율로 바꾸는 경우 개별 소득세와 법인세의 과세대상에 대해서도 이런 개편의 영향이 반영되어야 한다는 것임

- <3안> 소득세와 개인지방소득세, 법인세와 법인지방소득세의 세율을 통합하고, 국세분-지방세분 세율 비중 나누는 방안 검토
 - 소득세의 최저 소득구간 세율은 6%이지만, 개인지방소득세는 해당 소득세 세수의 10%를 소득세율과 같은 세율로 부담(예를 들면, 개인(국민)의 부담 세율은 6.6%(=6% 소득세분+0.6% 개인지방소득세분)

(2) 지방세 세원(세수) 확충전략 2: 국세의 지방이양 (지방세 전환)

□ 국세 가운데 지역성이 강한 세원을 대상으로 하는 지방이양

- 지방세 전환의 대상으로 종합부동산세, 양도소득세, 개별소비세, 농어촌 특별세, 주세가 대상이 됨
 - 종합부동산세는 지방세로 전환 시 예상되는 부작용을 사전에 방지하는 방안이 필요. 왜냐하면, 당시의 국세로 도입취지가 환경변화 및 경제여건 변화에 따라 지방세 전환이 가능하지만, 부동산 정책에 따라 세수의 변동폭이 크기 때문에 지역 간 격차가 더욱 심화될 여지가 큼
 - 양도소득세³³⁾는 부동산세 일종으로 지방세 성격에 부합하고, 세수의 규모가 크지 않아 지방으로 이양할 때 중앙정부의 저항이 적을 것으로 인식되고, 부동산 과세 징수권의 일원화하면 부동산 세제정책의 효율성 향상도 전망됨
 - 농어촌특별세 중 지방세분은 관련 지방세에 통합하는 방식으로 지방에

32) 국가(중앙정부)가 과세권을 갖는 소득세는 통상 누진세율체계를 따름. 그렇다면 지방이 과세권을 행사하는 지방소득세도 범주적으로는 소득세에 해당하기 때문에 누진세율로 과세하는 방식이 과세유형별 과세틀의 일관성 유지에 부합하는 측면이 있다고 하겠음

33) 양도소득세는 1967년 신설된 부동산투기억제세를 기원으로 함. 부동산투기억제세는 1975년 종합소득세 제 도입에 따라 양도소득세로 전환되었음. 양도소득세는 그간 부동산투기억제세를 목적으로 하는 정책과세 기능을 담당하여 왔음. 정부는 양도소득세를 활용하여 부동산투기억제와 불로소득 환수 등 다양한 정책 목적을 실현하고자 하였고, 부동산경기의 조정과 더 나아가 경제안정을 도모하였음. 하지만 최근 경기침체 등이 고착화 단계에 접어들면서 이전처럼 부동산 가격이 급등하는 등의 현상은 더 이상 발생하지 않을 것으로 전망되고 있음. 이런 환경변화와 지방재정의 취약성, 양도소득세의 과세대상인 부동산이 갖는 지방고유 세원의 속성 등을 감안할 때 양도소득세의 지방이양을 요구하는 목소리가 커지고 있음. 다만, 양도소득세와 지방소득세 간 중첩성 때, 양도소득세의 지방세 전환에 따른 영향을 충실하게 점검한 이후 추진해야 할 것임

이양함으로써 세제 운용의 합리화 및 재정여건이 열악한 지방재정 확충을 지원할 필요성이 크다고 할 것임

| 표 4-26 | 국세의 지방이양 대상

세 목	이양논리
농어촌 특별세 (지방세분)	지방세 과세대상 및 감면에 부과되기 때문에 지방세로 이양
양도소득세 (부동산 관련)	부동산 취득, 보유, 처분까지 세원 관리 일원화로 부동산 세정 효율성 향상 소득과세로서 지방세의 재산과세 비중 완화* 취득세, 재산세와 연계하여 징수율 제고 가능
개별소비세 (특정 유흥 및 시설 입장 관련)	개별소비세 대상 중 지역성이 강한 특정장소 입장행위와 특정 유흥음식 행위의 지방이양 과세대상이 지역에 정착되어 있기 때문에 지방세의 보편성·정착성 원칙에 부합 현행 개별소비세 과세체계를 유지시킴으로써 납세자 혼란 및 추가 비용 발생이 없음
주세	지역균형발전특별회계의 재원으로 활용되고 있으므로, 지방세 전환을 통해 지방의 자체자원 확충 도모 술은 담배와 더불어 그 속성상 지역에 외부불경제를 유발하는 재화로서 지방세의 보편성, 정착성 원칙에 부합 소비과세로서 지방세의 재산과세 비중 완화에 기여

* 양도소득세 전체 세수 가운데 토지, 건물, 부동산권리에 대한 양도소득금액 비율은 80% 정도의 수준임

□ 지역 간 세수(세입)격차 조정원칙

○ 광역자치단체 간 세수 격차 조정

- 첫째, 광역자치단체세를 확충하는 조치를 시행하면 수도권인 서울특별시와 경기도의 세수 편중을 발생시킬 개연성이 높는데, 이에 대한 대책으로 이들 수도권 광역자치단체 세수의 지방교육청 전출(현재 서울시 10%, 경기도 5%)을 늘리는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 이런 조치는 그 지역에서 발생하는 세수와 해당 지역에서 이루어지는 교육 간 연계성을 높이는 효과를 발휘할 수 있을 것임
 - 수도권 광역자치단체가 지방교육청 전출을 늘리면 지방교육재정교부금을 통해 수도권에 지원되는 재원을 줄일 수 있게 됨으로써 비수도권 광역자치

단체의 지방교육청 전출금(광역자치단체세의 3.6%)을 축소 시키는 효과도 기대됨

- 이는 비수도권 지방자치단체의 지출축소(비수도권 광역자치단체의 지방교육청 전출금 축소)를 통해 간접적인 재정확충효과를 낼 수 있을 것임
- 둘째, 세수 또는 세입이 늘어나는 광역자치단체의 국고보조사업 보조율을 낮추는 조치를 추진할 수 있을 것임
- 이 방안의 추진은 세수 또는 세입이 늘어나는 수도권 광역자치단체의 국고보조사업에 대한 보조율을 낮추고, 그에 따른 여력을 비수도권 광역자치단체 국고보조사업의 보조율은 좀 더 높이는 방식으로 운영할 수도 있을 것임

○ 기초자치단체 간 세수 격차 조정

- 첫째, 세수 또는 세입이 증가한 기초자치단체의 국고보조사업 보조율을 낮추는 조치를 검토할 수 있을 것임.
- <예> 지방세 강화에 따라 법인지방소득세가 인상되어 경기도의 일부 시(市) 지역의 자체재원(지방세) 기반이 크게 확충되는 경우 이들 지역 국고보조사업의 보조율을 조정(인하)하는 방안을 검토할 수 있을 것임
- 둘째, 광역자치단체와 산하 기초자치단체들의 관계 등을 고려하여 세수 또는 세입이 늘어나는 기초자치단체에 대한 조정교부금 지원을 조정(축소)하는 방안을 고민할 수 있을 것임³⁴⁾

(3) 지방세 세원(세수) 확충전략 3: 지방세의 새로운 세원발굴

□ 지방세의 새로운 세원 발굴과 과세연결³⁵⁾

○ 지방세의 새로운 세원 발굴과 그에 대한 과세 실현 원칙

34) 그 밖에 늘어난 기초자치단체세의 일부를 세수(재원)로 하는 기초자치단체 간 공동세를 만들어 대처하는 방안도 검토 대상이 될 수 있을 것임. 이때 공동세는 기초자치단체 간 수평적 재정형평화제도에 해당함

35) 지방세의 새로운 세원은 과세형평성, 중장기적인 세원 적합성 등을 고려하여 그 대상을 선정하고, 단계별 실행계획을 수립하여 과세로 연결하여야 할 것임

- 첫째, 현행 제도를 활용하여 지방세 과세대상 세원을 늘리는 방안(선택과세제도의 역할 강화)
- 둘째, 지방세법의 개정을 통해 지방세 과세대상을 새롭게 세원으로 추가하는 방안(지방세법 개정을 통한 지방세 세원확충)
- 셋째, 사회경제 여건 변화를 반영하여 지방세 세목을 추가적으로 설치하는 방안(지방세 세목의 신설)

○ 선택과세제도의 역할 강화

- 우리나라는 헌법 제59조의 조세법률주의 제약 때문에 지방자치단체가 자체적으로 지방세 세목을 설치하여 과세하는 것은 허용되지 않고 있음
- 이를 보완하면서 지방자치단체의 과세권을 넓혀주는 장치가 임의세제도 내지 선택과세제도라고 할 수 있음³⁶⁾
- 현행 지방세 세목 가운데 지방자치단체가 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 임의세는 특정자원분 지역자원시설세가 해당함³⁷⁾
- 현행 지방세법 제141조에 따르면 지역자원시설세는 지역의 부존자원 보호·보전, 환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하고 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당하기 위하여 부과함
- 지방세법 제141조는 지방자치단체가 당해 지역의 특성을 반영하여 넓은 범위에 걸쳐 과세대상을 임의로 선택하여 과세할 수 있음을 규정하고 있지만, 실제로는 지방세법 제142조에서 과세대상으로 명시하지 않은 항목은 과세할 수 없는 것이 현실임

36) 임의세제도(선택과세제도)는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 말함. 임의세제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점이 있음. 다만 장래에 세원의 변경 사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있음. 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 임의세제도를 적극 활용하는 방안은 지방자치단체의 과세자주권 강화를 이끌 유용한 대안일 수 있음

37) 레저세는 임의세의 성격이 강하지만 현행 제도 틀 내에서는 그 과세대상을 지방자치단체가 임의로 설정할 수 있는 것은 아니기 때문에 임의세(선택과세)는 아님

- 선택과세 활성화를 위해서는 지방세법 제142조의 과세대상이 확대될 수 있도록 지방자치단체가 조례를 활용하여 신세원을 찾을 수 있도록 길을 열어주는 조치를 적극 모색해야 할 것임

○ 지방세법 개정을 통한 지방세 세원확충

- 현행 지방세 세목은 그 명칭에 걸맞은 과세 실현, 유사 과세대상 간의 과세 형평성 제고 등을 위해 지방세 세목별로 다음과 같이 현재보다 과세대상을 확충하는 개선이 요구됨
- 재산세
 - 현행 재산세가 선박과 항공기를 과세대상과 유사한 상각자산을 재산세의 새로운 세원으로 추가할 필요성이 크다고 할 것임(유사 과세대상 간의 과세 형평성 제고)
- 레저세: 카지노, 체육진흥투표권(스포츠포토)38), 복권 등을 레저세 과세 대상으로 확대
- 취득세: 태양광·풍력 등 에너지시설, 공장의 제조설비 등 각종 상각자산, 세차시설 등을 들 수 있고, 도메인(domain), 사업성 목적의 드론(drone) 등도 검토할 수 있을 것임
- (등록분·면허분)등록면허세: 도메인의 원시취득 이후 그것의 거래가 이루어지는 경우 그에 대한 등록을 등록분 등록면허세의 새로운 과세 대상으로 설정하는 방안이 검토될 수 있을 것임39)

○ 사회경제 여건 변화를 반영한 새로운 지방세 세목의 도입

38) 스포츠포토(체육진흥투표권, 체육복표)는 2002년 월드컵 재원 마련을 위한 체육기금 적립 목적으로 2001년에 도입되었음. 축구, 농구, 야구 등의 경기를 대상으로 경기 결과를 예측하여 실제 경기 결과에 따라 순위별로 현금금을 받는 게임임. 도입 당시 체육진흥투표권(스포츠포토)의 구입가격은 1매당 1000원, 1회 투표금액은 1인당 10만원 이하로 제한되었음. 또한 전체 매출액의 50%가 당첨금이고, 그 나머지인 25%는 위탁사업자의 몫이며, 나머지 25%는 체육진흥기금으로 체육 관련시설 건립, 기금 출연, 경기 주최단체 지원, 기타 문화, 체육사업 지원 등에 사용하도록 하였음

39) 그밖에 지방세 세목의 새로운 세원으로 다음과 같은 항목을 검토할 수 있을 것임. 특정자원분 지역자원시설세: 해양심층수, 자연자원(천연가스, 광천수, 골재(하천골재, 자연석 등) 등), 낚시 행위, 신재생에너지(태양광 발전, 풍력 발전, 조력 및 조류 발전, 파력(wave power)발전 등), 시멘트 생산량, 혐오시설 등(광고(고정이동, 선전지 등), 공기(空家) 등), 담배소비세: 신종담배(물담배, 스누스, 가열담배 등)

- 국가와 지방 간 공동세 방식의 환경세(지방환경세)
 - 환경세는 휘발유, 유연탄 등 이산화탄소를 배출시키는 에너지원을 과세대상으로 하여 간접 과세하는 방식을 검토
 - 공동세 방식의 환경세는 국가와 지방의 과세표준을 똑같이 설정하되, 국가와 지방 몫의 각 세율은 환경세 총 세율의 일정 비율로 명시하는 방안이 적합
- 복지세(지방복지세)
 - 복지세 방안으로 ①지방소득세와 재산세 부과액에 대한 부가세(sur-tax) 방식, ②재산세 감면액에 대한 부가세 방식, ③담배소비에 대한 지방복지세 직접 과세방안, ④카지노 등 사행산업에 대한 지방복지세 직접 과세방안 등이 논의됨
 - 세원공동이용방식(공동세제도 포함)으로 국가의 복지세와 지방의 지방 복지세를 설치하는 방안도 검토
- 지방사업세
 - 일본, 미국 등의 지방자치단체(지방정부)는 사업 활동을 뒷받침하는 기능을 하는 도로 건설, 상·하수도 정비 등에 소요되는 비용을 충당하기 위해 ‘지방법인세’ 성격의 조세를 부과
 - 지방사업세 도입을 전제로 종업원분 주민세는 다시 지방소득세로 환원 시키거나 폐지하는 등을 방안을 검토할 수 있을 것임
- 로봇세
 - 현재보다 우리의 노동이 로봇으로 대체되는 정도가 커질 것이 자명하므로 로봇세의 도입은 적극적 검토 대상
 - 로봇에 대한 세금부과 방법으로 기존 조세의 과세대상에 로봇을 추가하는 방안과 새로운 세목, 즉 지방세 세목으로 로봇세를 신설하는 방안이 있음⁴⁰⁾
- 반려견세
 - 중기적으로는 반려견을 기르는 사람을 납세의무자로 하는 (가칭) 반려견세

40) 로봇을 현행 조세의 과세대상화 하는 방안은 로봇에 대해 지방세인 재산세 또는 국세인 개별소비세를 부과하는 것을 말함. 이를 위해서는 관련법의 개정을 통해 로봇을 과세대상으로 설정하는 근거를 갖추어야 할 것임

애완동물 보유세, 애완견세의 도입을 추진하고, 장기적으로는 반려견을 키우는 사람뿐만 아니라 전체 국민을 납세의무자로 하는 (가칭)사회 공존세로 발전시키는 방안에 대한 검토도 필요할 것임⁴¹⁾

(4) 헌법 제59조 조세법률주의 개정을 통한 지방세 개혁 방향

- 국민의 추가 부담을 수반하지 않는 지방세 확충
 - 지방세의 강화는 지방세수를 늘려 지방재정활동의 주요수단화하는 것이 목적
 - 국민의 추가적인 부담이 발생하지 않는 전제 하에 지방세수 확충 필요
 - 국민적 공감대 형성이 전제된다면 국민 부담을 전제로 한 지방세제의 전면적인 개혁 검토 가능
- 지방세제 개편 관련 재정중립에 대한 인식 재정립
 - 이해관계자-중앙정부(국가)와 지방(지방자치단체)간, 광역자치단체와 광역자치단체 간, 기초자치단체와 기초자치단체간-간 재정중립에 대한 같은 인식을 공유해야함
 - 재정중립을 제도 개편 이전의 국세와 지방세의 세수비중을 그대로 유지해야한다고 인식할 경우에는 지방의 실질적인 세수증진이 어렵고 단지, 지방자치단체 간에 세입(세수)의 조정(소득재분배)만 가능
- 지방의 입장 우선의 지방세제 개혁
 - 지방세의 강화는 그 세수 확충을 통해 지역주민의 삶의 질을 제고하는 공공서비스를 제공하는 직접 당사자라고 할 수 있는 지방의 입장을 우선하는 방식으로 추진되어야 할 것임
- 여러 대안을 묶은 패키지(package) 방식의 지방세 개편
 - 지방자치단체의 재정자립도 평균이 50% 안팎임을 고려할 때, 취약한 지방재정 여건 때문에 지방세 강화방안(지방세수 증진방안) 가운데 하나를

41) 그밖에 새로운 지방세 세목으로 구글세, 데이터세 등 4차산업혁명의 산물에 대해 지방세를 부과하는 방안이 제안되고 있음

선택하는 접근은 실질적 지방세수 확충에 어려움

- 실질적인 지방세수 증진을 이끌어 내기 위해서는 다양한 대안을 함께 공동으로 추진해서 궁극적으로 지방세수 확충의 규모를 설정하여 추진할 경우에 성과가 나타날 수 있음

□ **헌법 제59조 개정을 통한 지방자치단체 과세자주권 확충 방안**

○ 지방자치단체 과세자주권 확대를 위한 구체적인 조치

- 첫째, 조세법률주의(헌법 제59조)의 제약을 조정하여 지방자치단체로 하여금 발굴한 신세원에 대해서는 당해 지방자치단체의 조례에 근거하여 과세할 수 있도록 하는 법정외세목 신설에 대한 재량권한을 부여하는 실질적인 조치의 추진이 이루어져야 할 것임
- 둘째, 기준재정수입에서는 지방자치단체가 지방세 탄력세율을 적용하여 늘린 지방세수를 제외하여 탄력세율제도의 실질적 작동 여건 마련
- 셋째, 중앙정부 주도의 지방세 비과세·감면의 축소와 정비가 요구됨⁴²⁾

2. 납세자권리보호: 주민의 재정민주주의 실현

1) 주민소송제도 제도 개선 및 지방세심의위원회 제도 활용

□ **주민소송제도는 법령 상 주민의 납세자 권리보호하는 규정 존재하나, 실효성 낮음**

○ 지방자치법 제22조~제24조에 주민소송제도의 법적 근거 마련

- 주민소송은 지자체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도

42) 국가적 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 지방세 비과세·감면 조치가 광범위하게 이루어짐에 따라 지방세수 결손이 크게 발생하고 있지만 중앙정부는 적절한 재정적 보전을 하지 않고 있음. 따라서 지방세 비과세·감면의 범위를 전반적으로 재검토하여 정책과세의 폭을 대폭 축소하고 지방세의 과세기반을 확대하여 지방세의 재원조달기능을 확충해 주는 개선이 요구됨. 아울러 지방세 비과세·감면이 초래하는 자원배분의 왜곡, 부담의 불균형을 최소화하고, 비과세·감면의 합리적 정비를 체계적으로 지원할 수 있도록 2010년부터 전면 시행되고 있는 지방세지출예산제도(지방세지출보고서제도)의 역할을 실질화하는 노력이 강화되어야 할 것임

- 주민소송제도는 지자체의 재무행정의 적법성과 지방재정의 건전하고 적절한 운영을 확보하려는 데 그 목적으로 ① 공금의 지출에 관한 사항, ② 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, ③ 해당 지자체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항, ④ 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리한 사항 등을 감사청구한 주민이 제기할 수 있음
- 주민은 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대해 해당 지자체장 등을 상대로 소송을 제기 가능
- 2006년 시행 이후, 그동안 45건의 주민소송이 제기되었고, 40건 종결⁴³⁾, 5건 진행 중

○ 주민소송제도의 소송제기 완화 등 제도 개선 필요

- 현행 법제 상 주민소송제도를 제기하기 위해서는 소송 전에 필수적으로 주민감사 청구제도를 거쳐야 함
- ① 21년도 「지방자치법」전부 개정시, 주민감사청구의 주민연서 기준⁴⁴⁾이 낮아졌음에도 지역 간 형평성을 위해 인구수 고려한 기준 마련 필요
- ② 주민소송의 비용부담이 일반소송과 같이 적용함으로써 패소 시 주민의 부담이 될 경우에 소송제기 한계, 그러나 비용부담이 없을 경우 정치적 목적에 따른 남용 및 빈번한 소송제기로 인한 행정과 법원부담 가중이 될 여지가 있음

□ 지방세심의위원회의 심의·의결에 따른 지방세 불복 청구사건 처리

- 지방세기본법 제141조, 동법 시행령 제108조에 따라 지방세심의위원회는 과세전적부심사, 이의신청/심사청부, 체납정보공개 등 역할
 - 지방세와 관련된 위법·부당한 처분을 받았거나 필요한 처분을 받지 못해

43) 2024년 2월 14일 세금 낭비 논란을 빚어온 용인 경전철 관련 주민소송에 대해 서울고등법원은 전임 용인시장 등의 손해배상 책임을 일부 인정하는 판결하였음(서울고등법원 2024.2.14. 선고 2020누50128판결)

44) 사·도 500명→ 300명, 인구 50만 이상 대도시 300명→ 200명, 시·군·구는 200명→ 150명으로 변경

권리 또는 이익을 침해당한자들의 이의신청, 심판청구 등 불복청구할 수있게 하는 제도

- 반면, 지방세심의위원회의 행정심에 대한 공정성 확보관련한 제도 개선이 필요하다는 의견⁴⁵⁾ (마정화 외, 2019)

2) 행정안전부의 납세자보호직 신설하여 지방과 연계협력

- 국세청 조직에는 2018년부터 “납세자보호관” 인력을 지방세 납세보호관으로 지자체에 배치하고 있음
- 지방세기본법 제76조에 따라 지방자치단체는 “지방세 납세자보호관”을 배치, 지방세관련 고충민원의 처리 및 세무상담을 실시

45) 마정화 외 (2019)는 ① 지방세심의위원회의 독립성과 공정성을 제고하기 위해 지방세심의위원회의 전문성을 높이는 방안과 함께 불공정한 판단을 할 가능성이 있는 자를 배제하도록 법령을 개정할 필요, ② 지방세심의위원회의 실제 운영상 지방세 납세자가 충분히 절차적 권리를 행사할 수 있도록 이의신청에 관한 관계 서류의 사전열람 및 의견진술권 안내 제도를 명문화, ③ 지방세 과세전적부심이나 이의신청을 담당하는 인력이 부과·조사부서와 분리될 수 있도록 지방세 납세자보호관을 활용하는 방안, ④ 지방세 실무에서 납세자와의 세법 해석에 관한 이견이 발생하면서 단독으로 판단하기 곤란한 영역에 명확한 법령해석을 제시하여 이를 근거로 직권취소(시정)까지 결정할 수 있는 시스템 구축 필요를 제안

참고문헌

[국내 및 해외 문헌]

- 강용기. (2021). 「현대지방자치론」. 대영문화사.
- 고성철 외. (2003). “지방재정조정제도 운영현황에 대한 분석”. 「지방행정연구」. 17(2): 119-151.
- 구균철·오나래. (2023). 「지방자치단체의 교육청 전출금 제도의 개선방안」, 한국지방세연구원 보고서.
- 국회미래연구원. (2020). 초고령사회의 재정분권.
- 권민영 외. (2016). “지방재정자율성이 사회복지지출에 미치는 영향분석: 비대칭 Flypaper Effect를 중심으로”. 「지방재정」. 29(3): 132-140.
- 김관용. (2013). 지방재정의 자율성과 책임성 제고방향, 지방세포럼
- 김나영. (2008). “지방자치제의 실시가 지역 간 재정형평성에 미치는 영향에 관한 실증 연구”. 「한국재정학회 2008년도 추계학술대회 논문집」.
- 김경환. (2016). 지방교부세와 지방세수와의 관계에 관한 연구. 조세연구, 27(1), 80-101.
- 김진·김성주. (2022). 「지방자치-교육자치 연계 강화방안」, 한국지방행정연구원 보고서.
- 김진·김성주. (2023). 「고등교육기관 재정지원 권한 지방이양(RISE체계)에 따른 충남형 고등교육정책 기본계획 수립을 위한 연구」, 한국지방행정연구원 보고서.
- 김성주·김진. (2023). 「지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안」, 한국지방행정연구원 보고서.
- 김재훈·정종필·하정봉. (2019). 「학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로」. 국회예산정책처 보고서.
- 김태후·김현중·채흥기. (2024). 농업농촌 분야 포괄보조금 제도 개선방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 김택규. (2017). “지방자치단체의 재정자율성 수준에 따른 보통교부세의 분배방안에 관한 연구: 지방재정지출에 미치는 영향을 근거로”. 「지방재정」. 2017(1): 90-97.
- 김현아. (2017). 「재정분권과 인적자본투자」. 한국조세재정연구원 보고서.
- 김현조. (2001). “지방정부 재정자율성·한계와 제고방안”. 「지방정부연구」. 5(1): 195-218.
- 김호정. (2018). 국고보조사업의 효율적 추진방안. 도로정책 Brief, 134: 2-3

- 김홍환. (2010). “지방자치단체 재정자율성 측정지표 개발 및 적용에 관한 연구”. 「한국 지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 김홍환. (2016). “지방교부세 재정형평화 기능분석”, 「한국지방재정논집」. 21(3): 127-152.
- 대한민국시도지사협의회. (2021). 지방재정분야 정책공약제안. 분권레터
- 라휘문. (2015). 지방재정, 자율성과 책임성?, 2015 지방재정 발전 세미나
- 라휘문. (2016). “지방재정의 자율성과 책임성 진단 및 정책방향”. 「지역정책연구」. 27(2): 23-47.
- 라휘문. (2021). 「지방재정론」. 대영문화사.
- 마정화 외. (2019). 지방세 행정심 개선방안:공정성 확보 장치를 중심으로. 한국지방세 연구원
- 문광민. (2009). “지방자치단체의 재정투명성이 지방채 발행에 미치는 효과에 관한 연구”. 「한국지방재정논집」. 14(2): 65-96.
- 박정수. (2023). 국고보조사업 성과정보 관리·활용 방안. 한국재정정보원.
- 박병희 외. (2021). 국고보조금의 유형분류에 관한 연구. 한국지방재정공제회.
- 박혜림. (2021). 「지방교부세 법정률 인상 필요성 및 적정 법정률 도출」. 한국지방세연구원 정책연구보고서.
- 배인명. (2016). “재정분권화의 국가경쟁력에 대한 효과 분석: 정부의 효율성, 민주성, 부패방지를 중심으로”. 「한국지방재정논집」. 21(3): 33-64.
- 서정섭. (2016). 국고보조금사업 기준보조율의 법정화에 관한 연구. 「한국지방재정학회 세미나자료집」.
- 서정섭. (2018). “재정분권화시대 지방재정관리제도 운영방향과 과제”. 「자치분권시대 지방재정」. 한국지방재정공제회
- 서정섭·신두섭·이희재·배정아. (2014). 「지방재정위기관리제도의 개선방안」, 한국지방 행정연구원
- 서정섭·이장욱. (2018). 「지방자치단체 주민참여예산제 발전방향」. 한국지방행정연구원
- 손희준. (2016). 지역개발분야 국고보조사업 개편방안. 한국지방세연구원.
- 손희준 (2018). 역대정부 재정분권의 평가와 시사점. 한국지방재정공제회
- 손희준·오나래·임상수·조윤희. (2024). 「교육재정 합리화·안정화 방안 마련을 위한 연구」, 대한민국시도지사협의회 보고서.

- 송상훈·정종필·이용환·박충훈·이현우·정재진·류민정·김진덕·이미애·김지연. (2011). 「분권 시대 지방교부세의 발전방향」. 경기개발연구원.
- 신동필. (2017). “재정분권이 지방재정건전성에 미치는 영향분석: 16개 광역시·도를 중심으로”. 「한국지방재정학회 2017 춘계학술대회 및 서대문구 찾아가는 세미나 자료집」.
- 여효성·김성주. (2020). 지역사랑상품 전국확대발행의 경제적 효과분석. 한국지방행정연구원.
- 염명배. (2003). “지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의”. 「한국지방재정논집」. 8(2): 33-66.
- 염명현. (2022). “공공재정 관리의 민주성은 어떻게 확보되는가?”. 「지방정부」. 23: 96-97.
- 우명동. (2006). “지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고”. 「한국지방재정논집」. 11(2): 201-228.
- 우명동. (2007). 참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 현상과 본질을 중심으로. 한국지방재정학회 동계세미나 발표논문집.
- 우명동. (2019). 포용적 성장과 지방재정: 사회의 지속가능성과 정부간 재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 24(1): 1-31.
- 유태현. (2017). 지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진 방향. 「한국지방재정논집」, 22(3): 1-26.
- 유태현. (2018). 「지방세 공동세 운영방안 연구」. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 유태현·임상수. (2018). 수평적 재정 불균형을 고려한 국세의 지방세 이양 방안. 「한국지방재정논집」, 23(3): 1-24.
- 유태현. (2023). 「지방재정의 현재와 미래 과제 I」(참고자료), 한국지방세연구원.
- 유태현. (2024). 「지방재정의 현재와 미래 과제 II」(참고자료), 한국지방세연구원.
- 유태현·천명철·윤종문·이한재. (2024). 「지방소멸 관련 기존 연구의 점검과 시사점」(참고자료), 한국지방세연구원.
- 윤태섭 외. (2016). “주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명”. 「한국지방재정논집」. 21(1): 73-100.
- 윤영진. (2016). 「새지방재정론」. 대영문화사.
- 이성근·박익식·서정섭·이현국. (2016). 「한국지방재정론」. 법문사

- 이장욱·서정섭. (2020). 「지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안」. 한국지방행정연구원
- 이재원. (2016). “지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치 활성화를 위한 정책과제”, 「한국지방재정논집」, 제21권 제2호
- 이미애. (2014). “정부간 재정정책과 지방자치단체재정형평성에 관한 연구”. 「지방정부 연구」, 18(1): 337-366.
- 이일주. (2016). 「유보통합 추진 현황과 향후 과제」. 제13차 미래교육포럼 자료집.
- 이재원 외. (2003). 복지분야 보조금제도의 개선방안. 기획재정부
- 이재원. (2016). 「지방분권시대의 국고보조금 개편방안」. 한국지방세연구원 위탁연구보고서.
- 이재원 외. (2014). “지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제: 군 자치단체를 중심으로”. 「한국지방재정논집」, 19(1): 77-108.
- 이재원. (2016). 지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치 활성화를 위한 정책과제, 한국지방재정논집 제21권 2호
- 이재원. (2019). 지방재정론. 윤성사
- 이재원·구군철·이종학. (2018). 국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제. 대한민국시도지사협의회.
- 이재원·홍준현. (2023). 지방재정제도의 적실성 진단과 차세대 재정분권 의제 정립. 한국지방세연구원
- 이지원. (2023). “지방재정건전성 제고를 위한 지방재정위기관리제도의 공법적 검토”. 「재정법연구」, 8: 103-133.
- 이희재. (2016). “지방재정건전성 관리체계 개선방안에 관한 연구”. 「한국지방재정학회 세미나 자료집」.
- 이희재 외. (2021). 「지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이창균. (2015). “지방재정투명성 제고에 관한 연구”. 「정부회계연구」, 13(1): 59-86.
- 임성일. (1999). “지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구: 일반시를 중심으로”. 「지방재정논집」, 13(2): 91-110.
- 임성일. (2006). “재정 투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안”. 「한국지방재정학회 2006 지방재정세미나 자료집」.
- 임성일. (2008). “지방재정의 효율성제고와 예산절감”. 「지방재정학회 세미나 발표자료」.

- 정보람·이재원. (2021). 지역문화 성과형 포괄보조 방식 도입방안 연구. 한국문화관광연구원.
- 정종필·최병호·이근재. (2017). 기준재정수요액 산정의 인구수 보정방안 연구. 재정정책논집, 19(4):149-180.
- 정종필·권진택. (2020). 지역균형수요와 사회복지균형수요가 자치단체 보통교부세 산정에 미치는 영향. 한국지방재정학회, 24(1).
- 조기현. (2002). 보통교부세 산정방식의 검토: 지역낙후지수 도입을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 7(2): 121-141.
- 조기현. (2013). 보통교부세 재정형평화 기능 강화방안: 지역균형수요와 차등산입률 제도를 중심으로. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2013, 1-181.
- 조기현. (2015). “지방재정의 효율성 및 책임성 제고”. 「한국지방재정학회 2015 순천시 찾아가는 세미나 자료집」.
- 조기현·여효성. (2018), 「재정분권시대 보통교부세 발전방향」, 한국지방행정연구원 기본보고서.
- 조기현·전성만. (2019). 문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구-세입분권을 중심으로. 한국지방행정연구원.
- 조임곤(2021. 5), 자율성과 책임성 관점에서 본 지방재정관리제도 쟁점, 전국시도지사협의회 재정포럼
- 조청덕 외. (2023). “지방정부의 재정자율성 측정에 대한 탐색적 시도: 조직과 단체장 시각을 중심으로”. 「한국지방재정논집」, 28(3): 31-68.
- 주만수. (2007). “지방자치단체 통합의 재정효율성 효과 분석”. 「한국지방재정학회 2007년 동계학술세미나 자료집」.
- 주만수. (2022). “보통교부세 산입률의 재정형평성과 자체수입 확충 유인에 대한 효과 분석 및 정책적 시사점”. 「한국지방재정논집」, 27(3): 45-77.
- 주만수. (2024). “지역 간 지방교육재정 부담 차별화의 역사와 재정형평화 효과에 대한 평가”. 「한국지방재정논집」, 29(3): 93-123.
- 차주현. (2011). “재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석: 시·군을 중심으로”. 「한국지방재정학회 2011 춘계학술대회 발표논문집」.
- 최순영. (2014). 국고보조금 제도의 정비방안. 한국행정연구원.
- 최승범. (2002). “지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성 확보를 위한 내적 조건”. 「정부

- 학연구」, 8(1): 159-200.
- 하혜영·김영진. (2024). 주민소송제도 실효성 제고를 위한 요건 비용 절차 개선방안. 국회 입법조사처 이슈와 논점 제2231호.
- 한재명. (2024). “수평적 재정 형평성의 측정 시나리오별비교 분석”. 『한국지방재정논집』, 29(2): 1-37.
- 황소하. (2023). 보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전. 한국지방재정학회, 27(1), 101-12
- 한국지방재정학회 (2018). 지방재정의 자율성과 책임성 확보 방안, 국회입법조사처
- Bach, S., H. Blöchliger and D. Wallau (2009). “The spending power of sub-central governments: a pilot study”, OECD Fiscal Federalism Working Papers, No. 8.
- Bird, R.M. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper. WP/99/165.
- Blom-Hansen, J. (2009). Grant systems and accountability: Danish experience. In General Grants versus Earmarked Grants Theory and Practice (pp. 107-132). Korea Institute of Public Finance.
- Dafflon, B. (1992). The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. Environment and Planning C: Government and Policy, 10(3), 283-298.
- Dafflon, B., & Perritaz, S. (2000). Federal-cantonal equalisation in Switzerland: an overview of the reform in progress. Public Finance and Management, 2(4), 511-535.
- Haller, A.P. (2012). Concepts of Economic Growth and Development. Challenges of Crisis and of Knowledge. Economy Transdisciplinarity Cognition, 15, 66-71.
- Inman, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld. (1997). Rethinking Federalism. Journal of Economic Perspective. 11(4): 43-64.
- Kakwani, N. C. (1977), Applications of Lorenz curves in economic analysis, Econometrica 45, pp.719~727
- Kiefer, D. W. (1984), “Distributional tax Progressivity Indices”, National

- Tax Journal, vo1 . XXXVI , No . 4 , pp . 497~513 .
- Mangioni. (2018). Fiscal decentralisation and autonomy. In Tomlinson & Spiller(Eds.), Australia's Metropolitan Imperative: An Agenda for Governance Reform, (pp. 175-191. CSIRO Publishing.
- Musgrave , R . A . and T . Thin. (1948). "Income Ttax Progression ; 1929-48" , Journal of Political Economy, vol . 56, pp . 498~514 .
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Sean Dougherty and Leah Phillips. (2019). The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors, OECD Fiscal Federalism Working Papers, No. 25.
- Shah, A. (2009). Autonomy with accountability: The case for performance-oriented grants. In General Grants versus Earmarked Grants Theory and Practice (pp. 74-106). Korea Institute of Public Finance.
- Smart, M., & Bird, R. (2009). Earmarked grants and accountability in government. In General Grants versus Earmarked Grants Theory and Practice (pp. 40-73). Korea Institute of Public Finance.
- Suits , D , B . (1977). "Measurement of Tax Progressivity" , American Economic Review, vo1 . 67 , No. 4, pp . 747~752 .
- Todaro, P. M and Smith, S. C. (2012). Economic Development. 8th edition. Addison-Sesley, Peason, Boston.

[정부자료(보도자료, 발행자료, 법령)]

- 교육부 보도자료. (2022.02.04.). 2022~2024년 대학혁신지원사업 기본계획 확정
- 교육부·보건복지부. (2023.01.30.). 유보통합으로 '출생부터 국민안심 책임교육 돌봄' 실현.
- 행정안전부. (2024). 「2024년도 지방교부세 산정 해설」
- 행정안전부. (2024). 「2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요(상)」
- 행정안전부. 각년도 보통교부세 산정내역.
- 행정안전부. 각년도 지방교부세 산정해설.
- 행정안전부a. (2024). 「2024~2028년 중기지방재정계획」

- 행정안전부b. (2024). 「2024 지방재정투자심사 및 타당성조사메뉴얼」
- 행정안전부c. (2024). 「2024년도 지방자치단체 및 예산 및 기금 개요(상)」
- 행정안전부d. (2024). 「2024년 지방채발행계획수립기준」
- 행정안전부e. (2024). 「2024년 지방자치단체 재정공시편람」
- 행정안전부. (2020). 「2021~2025년 중기지방재정계획 수립기준」
- 행정안전부. (2020). 「2020년 지방채발행계획수립기준」
- 행정안전부. (2019). 「2019년 지방채발행계획수립기준」
- 행정안전부·한국지방세연구원. (2023). 「FY2022 지방자치단체 재정분석 종합보고서」
- 행정안전부·한국지방세연구원. (2022). 「FY2021 지방자치단체 재정분석 종합보고서」
- 행정안전부·한국지방세연구원. (2021). 「FY2020 지방자치단체 재정분석 종합보고서」
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (2015). 「지방자치 20년 평가 및 패러다임 전환(제1권)」
- 「대한민국헌법」(헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정)
- 「보조금관리에 관한 법률」(법률 제20409호, 2024. 3. 26., 타법개정)
- 「지방교부세법」(법률 제20628호, 2024. 12. 31., 일부개정)
- 「지방교육재정교부금법」(법률 제19938호, 2023. 12. 31., 일부개정)
- 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(법률 제19333호, 2023. 4. 11., 일부개정)
- 「지방자치법」(법률 제19951호, 2024. 1. 9., 타법개정)
- 「지방재정법」(법률 제19591호, 2023. 8. 8., 타법개정)
- 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」(행정안전부령 제1호, 2017.7.26., 타법개정)
- 「지방재정법」(법률 제19591호, 2023.8.8., 타법개정)
- 「지방재정법 시행령」(대통령령 제35186호, 2025. 1. 7., 일부개정)

[웹사이트]

- 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)
- 국고보조금관리시스템(e나라도움 포털)([gosims.https://www.gosims.go.kr](https://www.gosims.go.kr))
- 국회예산정책처 재정, 경제통계시스템(<https://www.nabostats.go.kr>)
- 지방재정통합공개시스템(지방재정365) <https://www.lofin365.go.kr/>

자체연구 2025-03

지방재정 30년 평가를 통한 주민중심 지방재정 전략

저	자	전성만 한국지방행정연구원 연구위원 조기현 한국지방행정연구원 선임연구위원 김성주 한국지방행정연구원 연구위원 이서희 한국지방행정연구원 부연구위원 유보람 한국지방행정연구원 부연구위원 전영준 한국지방행정연구원 부연구위원 최정우 한국지방행정연구원 부연구위원 황해동 한국지방행정연구원 부연구위원 신두섭 한국지방행정연구원 선임연구위원	
발	행	일	2025년 4월 30일
발	행	처	한국지방행정연구원
주	소		(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)
전	화		033-769-9999
홈	페이지		http://www.krila.re.kr
인	쇄	처	세일포커스(주) 02-2275-6894