

재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안

| 김성주 · 윤태섭 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안

| 김성주 · 윤태섭 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

연구진

김 성 주 (부 연구 위원)

윤 태 섭 (부 연구 위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안

발 행 일 : 2019년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-470-8

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

2019년 6월 지방재정전략회의에서 일부 공개한 바와 같이 1단계 재정분권은 어느 정도 가시화 되어 있고, 2단계 재정분권은 같은 해 9월말에 자치분권위원회에서 2단계 재정분권 TF팀을 구성하는 등 논의가 시작된 단계이므로 그 내용이 구체적이지 않다.

이에 1단계 추진과정에서 발생한 문제를 미연에 방지할 수 있는 방안을 선제적으로 마련하여 추진할 필요성이 있다. 1단계 재정분권 추진방안의 문제점은 국세의 지방세 이양으로 인하여 지방세는 증가하지만, 이에 따른 국가사무의 지방 이양으로 인하여 지출부담 역시 증가하여 지방자치단체별 세입 증가와 세출 증가 간 괴리가 발생한다는 것이다. 지방으로 사무가 이양되는 대표적 사무인 균형발전특별회계는 실제로 균형발전 전과 관련되어 있어 비수도권에 상대적으로 많이 배분된 반면, 지방소비세는 수도권에 집중되어 있다. 이 때문에 지방소비세 확대 전과 확대 후 지방자치단체별로 지방재정에 있어 이해관계가 엇갈리게 되어 결국 지방소비세 배분과 관련된 지방자치단체별 갈등을 초래하고 있다.

이에 2단계 재정분권은 국가균형발전을 촉진하기 위하여 지방재정조정제도에 대한 개편을 포함한다. 이를 위해 정부는 지방재정조정제도 개편을 추진하는 동시에 추가적인 지방세수 확충을 계획하고 있다.

이처럼 재정분권 추진 과정에서 지방재정조정제도는 반드시 개편되어야 한다. 이에 본 연구는 다양한 시나리오를 분석하여 바람직한 지방재정조정제도 개편 방안을 마련하고자 하였다.


구체적으로 지방재정조정제도의 재정형평화 기능과 자원보전 기능의 효과적 수행의 요구를 중심으로 분석하였다. 첫째, 국세의 지방세 이양에 따른 지방세 확충 효과와 이로 인한 조세제도와 이전재원 제고 간 역학관계의 변화로 인한 지방자치단체 간 재정불균형의 발생과 이의 해결을 위한 방안으로의 재정형평화 기능 수행으로의 지방재정조정제도의 개선방안을 제시하였다. 둘째, 국가 기능의 지방이양에 따른 추가적인 자원소요분과 지방세 확충을 통한 세입확충규모의 차이로 인하여 발생하게 되는 재정부족 문제와 이의 해소를 위한 자원보전 기능으로서의 지방재정조정제도의 개선안을 제시하였다.

이상을 바탕으로 재정분권 추진에 따른 지방자치단체 재정환경 변화에 따라 요구되는 지방재정조정제도에 대한 개선요구를 우리나라의 대표적인 지방재정조정제도인 지방교부세와 국고보조금에 대입하여 논의하였으며 이의 핵심은 보통교부세가 담당하고 있는 재원보장 기능과 재정형평화 기능에서 재원보장 기능으로 일원화하는 지방교부세 제도의 개선안을 제시하였다. 이에 본 연구는 (가칭) 지역재정형평화기금을 하나의 축으로 하는 지방재정조정제도 개편방안을 제시하고 있다.

이외 2단계 재정분권 추진을 앞두고 지역재정형평화기금을 설계하기 위해 재정분권 추진으로 인한 자치단체별 세입변화를 살펴보았으며, 2단계 재정분권의 시나리오를 설정하여 그 영향을 예측하고 시나리오를 바탕으로 지방재정조정 제도의 개선안을 제시하였다.

모쪼록 본 연구가 재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도 개선안 도출을 위한 정책 대안 발굴에 도움이 되기를 바라며, 성실히 연구에 임해준 연구진께 감사를 표합니다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장 

요약

본 연구는 현재 정부가 추진 중에 있는 재정분권 추진방안의 내용과 그것이 지방재정에 미칠 영향을 파악과 함께 현행 재정분권 추진방안의 한계점을 분석한 후 향후 지방재정조정제도가 나아가야 할 방향에 대해 제시하는 것을 목적으로 한다.

현재 진행 중인 재정분권의 추진방향은 단편적인 국세와 지방세 비율 7:3 이라는 목표에 치중한 나머지 수단적 장치로 지방소비세율 인상에만 치중하고 있는 모습을 보이고 있어 지방재정을 둘러싼 큰 틀에서의 미래의 방향에 대한 논의가 생략되어 있는 모습을 보여주고 있다. 다시 말하면, 정부 간 재정관계의 재설정이라는 중요한 정책을 시행함에 있어 정부 간 재정조정 기틀이라는 기본선이 생략된 상태로 재정분권의 추진 및 가시적 성과에 몰입한 나머지 지방자치단체 간 세원배분에만 치중하고 있는 것이 현재 1단계 재정분권 추진방안이라고 할 수 있다.

즉, 현재 추진 중에 있는 재정분권 추진방안이 지방소비세율 인상을 통한 국가와 지방 간 세원배분 문제 즉, 조세제도 개편에 집중되어 있는 만큼, 이에 대응하여 정부 간 재정관계의 한 축을 담당하고 있는 이전재원 제도의 변화 방향에 대해 논의하는 것은 매우 중요하다. 정부가 추진하고 있는 재정분권이 단순히 지방세수를 조금 늘리는 것이 아니라 국가 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중을 5% 이상 제고시키는 세원조정 문제이니 만큼 2단계 재정분권 추진방안을 수립함에 있어 지금이라도 국가와 지방자치단체 간 기능과 사무의 배분상태에 대한 점검을 통한 현재 상황에 대한 이해와 더불어 향후 방향에 대한 거시적 관점을 가져야 할 것이다.

이를 통해 정부 간 재정관계의 재조정 또는 재구조화를 하여야 하는 합리적 근거가 확보될 것이며 이를 바탕으로 정부 간 재정관계 재조정의 합리적 접근의 토대가 구축될 것이다.

이에 지방재정조정제도의 재정형평화 기능과 재원보전 기능의 효과적 수행의 요구가 커지게 된다. 첫째, 국세의 지방세 이양에 따른 지방세 확충 효과와 이로 인한 조세제도와 이전재원 제고 간 역학관계의 변화로 인한 지방자치단체 간 재정불균형의 발생과 이의 해결을 위한 방안으로의 재정형평화 기능 수행으로의 지방재정조정제도의 개선

요구이다. 둘째, 국가 기능의 지방이양에 따른 추가적인 재원소요분과 지방세 확충을 통한 세입확충규모의 차이로 인하여 발생하게 되는 재정부족 문제와 이의 해소를 위한 재원보전 기능으로서의 지방재정조정제도의 개선 요구이다.

이상의 재정분권 추진에 따른 지방자치단체 재정환경 변화에 따라 요구되는 지방재정조정제도에 대한 개선요구를 우리나라의 대표적인 지방재정조정제도인 지방교부세와 국고보조금에 대입하여 논의할 필요가 있으며, 이의 핵심은 보통교부세가 담당하고 있는 재원보장 기능과 재정형평화 기능에서 재원보장 기능으로 일원화하는 지방교부세 제도의 개선이다. 이에 본 연구는 (가칭)지역재정형평화기금을 하나의 축으로 하는 지방재정조정제도 개편방안을 제시한다.

이외 2단계 재정분권 추진을 앞두고 지역재정형평화기금을 설계하기 위해 재정분권 추진으로 인한 자치단체별 세입변화를 살펴본다. 그러나 아직 2단계 재정분권 추진방안이 구체적으로 제시되고 있지 않은 상황에서 재정분권 추진이 지방자치단체에 미치는 영향을 살펴보는 것은 매우 어렵다. 이에 본 연구는 2단계 재정분권의 시나리오를 설정하여 그 영향을 예측하였으며 시나리오를 바탕으로 지방재정조정제도의 개선안을 제시한다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	7
제3절 분석의 틀	8
제2장 재정분권의 추진과 지방재정조정제도의 역할	11
제1절 재정분권 추진의 의의	13
1. 재정분권의 개념	13
2. 재정분권의 의의	15
3. 재정분권의 추진과 지방재정의 변화	18
제2절 지방재정조정제도의 이론적 의의	21
1. 지방재정조정제도의 의의	21
2. 지방재정조정제도의 종류	23
3. 지방재정조정제도의 위상과 역할	48
제3절 재정분권 추진의 의의와 지방재정조정제도의 역할	73
1. 재정분권이 가져올 정부 간 재정관계의 변화	73
2. 정부 간 재정관계 변화와 지방재정조정제도의 역할 변화	74
3. 현행 지방재정조정제도 개선방안에 대한 시사점	77
제3장 외국의 재정분권과 지방재정조정제도	79
제1절 미국의 재정분권과 지방재정조정제도	81
1. 재정분권과 재정조정 필요	81
2. 재정형평화 제도 (Fiscal equalization system)	82
제2절 호주의 재정분권과 지방재정조정제도	93

목 차

1. 재정분권과 재정조정 필요	93
2. 호주의 지방재정조정제도: 일반교부금 (Goods and Services Tax; GST)	96
제3절 프랑스의 재정분권과 지방재정조정제도	97
1. 재정분권과 재정조정 필요	97
2. 프랑스의 지방재정조정제도: 재정보상제도	99
제4절 독일의 재정분권과 지방재정조정제도	104
1. 재정분권과 재정조정 필요	104
2. 독일의 지방재정조정제도: 공동세 제도	104
3. 독일의 재정헌법 개정을 통한 지방재정조정제도 개혁	106
제5절 외국사례 검토결과 시사점	107

제4장 재정분권 추진에 따른 지방재정환경 변화 분석 109

제1절 재정분권 추진방안의 개요	111
1. 재정분권 추진의 기본원칙	112
2. 재정분권의 단계별 추진	113
제2절 현행 재정분권 추진방안	116
1. 제1단계('19년~'20년) 재정분권 추진의 주요 사항	116
2. 지방재정조정제도 관련 주요 사항	118
제3절 재정분권의 추진에 따른 지방재정환경의 변화	120
1. 지방소비세율 인상에 따른 지방재정환경의 변화	122
2. 기능이양에 따른 지방재정환경의 변화	135
제4절 재정분권 추진에 따른 쟁점사항 및 시사점 도출	138
1. 조세제도와 이전재원 제도 간 역학관계 및 역할의 변화	138
2. 복잡한 지방재정구조에 따른 다각적 제도 고려 미흡	140

- 3. 재정분권 2단계에서 1단계의 한계점 심화 144
- 4. 지방재정조정제도 개선을 위한 시사점 145

제5장 지방재정조정을 위한 (가칭)지역재정형평화기금의 신설 147

- 제1절 기금 신설의 필요성 149
- 제2절 기금 설계를 위한 시나리오 분석 151
 - 1. 시나리오의 구성 151
 - 2. 시나리오별 재원의 조성방안 153
 - 3. 기금의 배분방식 158
- 제3절 시나리오별 분석결과 159
 - 1. 1단계 분석결과 159
 - 2. 2단계 분석결과 170
- 제4절 (가칭)지역재정형평화기금의 신설방안 173
 - 1. 기금의 재원 173
 - 2. 배분방식 175
 - 3. 시뮬레이션 결과 176

제6장 요약 및 정책제언 179

- 제1절 요약 181
- 제2절 정책제언 185
- 참고문헌 187
- 부 록 190
- Abstract 208

표 목차

[표 2-1] 수직적 지방재정조정제도의 유형과 특성	23
[표 2-2] 지방교부세의 변천	27
[표 2-3] 국고보조금 관련 법률의 변천	31
[표 2-4] 시·군 조정교부금 재원배분 방식 변천	35
[표 2-5] 자치구 조정교부금 재원의 변천	38
[표 2-6] 수평적 지방재정조정제도의 유형과 특성	40
[표 2-7] 지역상생발전기금 변천	42
[표 2-8] 지역상생발전기금의 계정별 용도와 재원	44
[표 2-9] 지역상생발전기금 사용 사업(2015년도 사업 예시)	45
[표 2-10] 재산세공동과세 변천	47
[표 2-11] 2019년도 보통교부세 동종별 교부현황	48
[표 2-12] 2019년도 부동산교부세 교부기준	50
[표 2-13] 연도별 지방교부세 교부현황	50
[표 2-14] 지역별 지방교부세 교부현황	52
[표 2-15] 지방교부세 교부현황(수도권/비수도권)	53
[표 2-16] 지방교부세 교부현황(행정단위별)	54
[표 2-17] 연도별 국고보조금 확정 현황	54
[표 2-18] 2019년도 중앙부처별 국고보조금 확정 현황	55
[표 2-19] 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황	57
[표 2-20] 지역별 국고보조금 교부현황	58
[표 2-21] 국고보조금 교부현황(수도권/비수도권)	59
[표 2-22] 국고보조금 교부현황(행정단위별)	59
[표 2-23] 연도별 지방자치단체 국고보조금 예산 현황	60
[표 2-24] 연도별 국고보조사업 재정부담 현황	61
[표 2-25] 2018년 광역자치단체별 국고보조금 예산 현황	63
[표 2-26] 2018년 광역자치단체별 재정자립도 현황	64
[표 2-27] 연도별 조정교부금 교부현황	65

[표 2-28]	2019년 조정교부금 교부현황	66
[표 2-29]	2019년 조정교부금 교부현황(시도별)	67
[표 2-30]	지역별 조정교부금 교부현황	68
[표 2-31]	조정교부금 교부현황(수도권/비수도권)	69
[표 2-32]	조정교부금 교부현황(행정단위별)	69
[표 2-33]	지역상생발전기금 수입(출연금) 및 지출 현황	70
[표 2-34]	재산세 공동과세 규모	72
[표 3-1]	홍수완화지원 보조금(Flood Mitigation Assistance Grant)	84
[표 3-2]	연방학비보조금(Federal Pell Grant)	85
[표 3-3]	전미학교급식프로그램(The National School Lunch Program)	86
[표 3-4]	지역공동체개발 포괄보조금 (Community Development Block Grant Program)	87
[표 3-5]	자동차 및 특별 연료세(Motor and Special Fuel Tax)	88
[표 3-6]	State of New York (뉴욕 주) AIM (Aids and incentives for municipalities)	89
[표 3-7]	플로리다 주 지방선택세	90
[표 3-8]	플로리다 67개 카운티의 지방선택세 부과현황	92
[표 3-9]	호주의 연도별 연방정부 교부금 현황	95
[표 3-10]	프랑스 지방정부의 재정수입구조	97
[표 3-11]	프랑스의 수직적 형평교부금	101
[표 3-12]	프랑스의 수평적 형평교부금	102
[표 3-13]	독일 연방재정조정제도	105
[표 4-1]	문재인 정부의 재정분권 추진과제	111
[표 4-2]	재정분권 추진 관련 주요 사항(제1단계 '19년~'20년)	120
[표 4-3]	재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습	121
[표 4-4]	지방소비세 관련 부가가치세법	122
[표 4-5]	지방소비세 관련 지방세법	122

표 목차

[표 4-6] 민간최종소비지출 시도별 추이	124
[표 4-7] 가중치를 반영한 시도별 민간최종소비지출 비중	125
[표 4-8] 지방소비세 규모 시도별 추이	126
[표 4-9] 지방소비세 소비지수 기준과 취득세 보전 기준 시도별 추이	128
[표 4-10] 시도별 세입 규모(2017년 기준)	129
[표 4-11] 지방소비세 4%p 증가 시 시도 본청 세입 변화	130
[표 4-12] 지방소비세 4%p 증가 시 기초자치단체 세입 변화	131
[표 4-13] 지방소비세 4%p 증가 시 시도별 세입 변화	133
[표 4-14] 지방소비세율 21% 시도별 재정확충 효과	134
[표 4-15] 균형발전특별회계 국고보조사업 지방이양 규모(시도 본청)	135
[표 4-16] 균형발전특별회계 국고보조사업 지방이양 규모(시)	136
[표 4-17] 균형발전특별회계 국고보조사업 지방이양 규모(군)	137
[표 4-18] 1단계 재정분권 추진 방안 요약	140
[표 5-1] 지방재정조정제도 개편을 위한 시나리오 구성	152
[표 5-2] 2017년 결산 기준 지방자치단체 유형별 세입 항목별 지니계수	152
[표 5-3] 국세의 지방세 이양 방안	155
[표 5-4] 지역재정형평화기금의 조성액 시나리오	157
[표 5-5] 시나리오 1-1-A에 따른 순증 규모	159
[표 5-6] 시나리오 1-1-B에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모	160
[표 5-7] 시나리오 1-1-C에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모	161
[표 5-8] 시나리오 1-2에 따른 순증 규모	162
[표 5-9] 시나리오 2-A에 따른 순증 규모	163
[표 5-10] 시나리오 2-B에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모	163
[표 5-11] 시나리오 2-C에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모	164
[표 5-12] 지방세 기준 본청에 대한 지역재정형평화기금 배분액	165
[표 5-13] 지방세 기준 시에 대한 지역재정형평화기금 배분액	166
[표 5-14] 지방세 기준 군에 대한 지역재정형평화기금 배분액	167

[표 5-15] 지방세 기준 자치구에 대한 지역재정형평화기금 배분액	167
[표 5-16] 자주재원 기준 본청에 대한 지역재정형평화기금 배분액	168
[표 5-17] 자주재원 기준 시에 대한 지역재정형평화기금 배분액	169
[표 5-18] 자주재원 기준 군에 대한 지역재정형평화기금 배분액	169
[표 5-19] 자주재원 기준 자치구에 대한 지역재정형평화기금 배분액	170
[표 5-20] 수정된 시나리오 2-C에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모	171
[표 5-21] 수정된 시나리오 2-C에 따른 지방자치단체 유형별 기금 배분액 (지방세 기준)	172
[표 5-22] 수정된 시나리오 2-C에 따른 지방자치단체 유형별 기금 배분액 (자주재원 기준)	172
[표 5-23] 2017년 결산 기준 지방소비세	174
[표 5-24] 지역재정형평화기금 조성재원(안)	175
[표 5-25] 지역재정형평화기금의 지방자치단체별 배분액 시뮬레이션 결과	177



그림 목차

[그림 1-1] 재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도 개선 방향 도출	9
[그림 2-1] 중앙정부-지방자치단체-교육자치단체간 재정관계	75
[그림 3-1] 호주 주정부의 재정수입 구조	94
[그림 3-2] 프랑스의 지방재정조정제도: 재정보상제도	99
[그림 3-3] 프랑스의 지방재정조정제도: 재정형평화 제도	100
[그림 4-1] 재정분권 추진 방안	115
[그림 4-2] 국세 및 지방세 징수액 변화	141
[그림 4-3] 지방소비세 확대에 따른 재정 과급도	142
[그림 4-4] 지방소비세 확대에 따른 기초자치단체의 이전재원 증가	143
[그림 4-5] 지방자치단체의 재원	144
[그림 5-1] 지방재정조정제도의 개편 방향	150
[그림 5-2] 부가가치세 배분 구조	154

제1장



서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 분석의 틀

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

2019년 6월 지방재정전략회의에서 일부 공개한 바와 같이 1단계 재정분권은 어느 정도 가시화 되고 있고, 2단계 재정분권은 같은 해 9월 말에 자치분권위원회에서 2단계 재정분권 TF팀을 구성하는 등 논의가 시작된 단계이므로 그 내용은 구체적이지 않다. 이에 1단계 추진과정에서 발생한 문제를 미연에 방지할 수 있는 방안을 선제적으로 마련하여 추진할 필요성이 있음은 명백하다. 1단계 재정분권 추진시의 문제점은 국세의 지방세 이양으로 인해 지방세는 증가하지만, 이에 따른 국가사무의 지방 이양으로 인해 지출 부담 역시 증가하여 지방자치단체별 세입 증가와 세출 증가 간 괴리가 발생한다는 것이다. 지방으로 사무이양되는 균형발전특별회계는 실제로 균형 발전과 관련되어 있어 전남, 전북, 경남, 경북과 같이 비수도권 도에 상대적으로 많이 배분된 반면, 지방소비세는 서울과 경기도 대변되는 수도권에 집중되어 있다. 이 때문에 지방소비세 확대 전과 확대 후 지방자치단체별로 지방재정에 있어 이해관계가 엇갈리게 되어 결국 지방소비세 배분과 관련된 지방자치단체별 갈등을 초래하고 있다.

이에 2018년 10월 재정분권 관계부처 합동자료에서도 발표했듯이 2021년부터 추진되는 2단계 재정분권은 국가균형발전을 촉진하기 위하여 지방재정조정제도에 대한 개편을 포함한다. 이를 위해 정부는 지방재정조정제도 개편을 추진하는 동시에 추가적인 지방세수 확충을 계획하고 있다. 이처럼 재정분권 추진 과정에서 지방재정조정제도는 반드시 개편되어야 하기 때문에, 다양한 시나리오를 분석하여 바람직한 지방재정조정제도 개편 방안을 마련할 필요성이 있다는 것이 본 연구 추진의 핵심 배경이라고 할 수 있다.

구체적으로는 문재인 정부의 포용혁신 성장을 달성하는 방법 중의 하나인 재정분권이 2단계에 걸쳐서 본격적으로 추진되어오고 있는데, 우선 1단계에서는 지방소비세의 세율을 현행 부가가치세액의 11%에서 21%로 10%p 인상하는 방안과 소방안전교부세의 세율을 2022년까지 개별소비세 담배분의 80%로 확대하는 방안이 포함되어 있다. 그런데, 이처럼 국세를 지방세로 이양하는 경우, 지방소비세 확대에 따른 중앙재원 축소 문제(재원 중립의 문제)를 해결하기 위해 균형발전특별회계 중 3.57조원 규모의 중앙사무가 지방사무로 이양될 것이다. 2단계에서는 소득·소비과세 중심으로 지방세를 확충하여 국세 대비 지방세 비중을 7:3으로 확대시킬 계획이다.

지방자치단체를 둘러싼 재정환경 역시 커다란 변화를 맞이하고 있다. 우리나라의 지방재정은 1990년대 초 지방자치가 부활한 이후 규모면에서 큰 폭의 성장을 이루었으며 그 과정에서 재정운영시스템으로 대변되는 정부 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations) 역시 많은 변화를 겪어 왔다.

1995년 42.6조원 규모의 지방재정은 2018년 210.7조원으로 증가하였으며 재정운영의 중심이 국가에서 지방자치단체로 변화되었다. 그러나 이와 같은 양적 팽창에도 불구하고 지방재정의 수입구조는 여전히 이전재원 중심으로 구성되어 있다. 이로 인해 재정지출을 위한 사업의 계획을 지방자치단체 스스로 할 수 없는 구조를 여전히 갖고 있다. 즉, 지방재정규모의 양적증가에도 불구하고 지출권한(spending power) 측면에서의 질적 성장을 이루지 못하고 있다.

우리나라 지방자치단체의 경우 과세권이 조세법률주의에 의해 제약된 상태에서 재정지출 영역 또한 상당 부분이 법령 및 규정에 의하여 의무화 되어있으며, 더욱이 과도한 국고보조사업으로 인하여 수입과 지출 영역 모두에서 재정의 자율성이 상당히 제약되어 있다. 다시 말하면 우리나라 지방재정의 경우 양적인 측면에서 괄목할 만한 성장을 이루었으나 질적 성장은 매우 더디게 진행되고 있는 상황이다.

정부는 위와 같은 지방재정의 문제점을 해결하고자 지방분권, 특히 재정분권을 핵심 정책가치로 표방하면서 국가재정과 지방재정의 역학관계와 운영방식에 새로운 틀을 제시하는 공약을 내걸었으며, 그 중 일부는 “1단계 재정분권 추진방안”이라는 이름으로 실천 중에 있다. 그 주된 내용은 “8:2에서 7:3으로”라는 말로 대표되는 국가와 지방의 세원배분 상태 조정과 일부사무의 지방 이양 및 보완적 조치에 관한 것이다. 그 중 핵

심이 되는 사항이 지방소비세율 인상을 통한 지방세의 확충과 국가균형발전특별회계 포괄보조사업의 지방으로의 이양이다. 정부가 추진하고 있는 재정분권 방안에 따르면 전반적인 지방세수는 증가하게 될 것이며 이에 대응하여 지방이 담당해야 할 기능이 늘어나게 된다.

그러나 국가와 지방 간 세원배분 상태의 재구조화와 국가 기능의 지방이양이라는 중요한 문제를 다루고 있음에도 현행 추진 중에 있는 재정분권 추진방안은 재정분권의 기본원리와 거시적 측면에서의 중장기적인 관점에서의 충실한 내용을 담고 있지 못한 것으로 판단된다.

재정분권이라는 것이 현재 상태에 대한 면밀한 검토와 미래에 대한 심도 있는 고민이 함께 이루어져야 하며, 이를 통해 국가와 지방자치단체 간 재정관계와 기능 및 사무 배분 관계 나아가서 한 나라의 재정을 둘러싼 거버넌스 체계의 변화가 동시에 고려되어야 한다.

그러나 지난해 10월 발표되어 시행 중에 있는 정부의 “1단계 재정분권 추진방안”은 지방소비세율 인상을 통한 국세와 지방세의 비중 조정을 시도하고 있음에도 불구하고 조세제도와 더불어 지방재정의 또 다른 축인 이전재원과 새로운 역학관계 및 역할의 재정립에 대한 고려가 이루어지고 있지 않다. 이는 현행 재정분권 추진방안이 종합적이고 장기적인 관점이 아닌 단편적·단기적 관점에서의 변화만을 도모하는데 급급하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

국가와 지방자치단체 간 재정관계를 논함에 있어 자체재원인 조세제도와 이전재원인 교부세 제도는 그 성격과 기능이 다른 정부 간 재정관계의 양대 축을 이루는 제도이다. 두 제도는 일종의 “견제와 균형”관계를 형성하고 있다고 볼 수 있으며 둘 간의 유기적 조화를 이룰 때 국가와 지방 간 재정관계의 효율과 형평이 달성된다 할 수 있다. 다시 말하면, 조세제도에 중대한 변화가 이루어질 경우 그에 상응하여 이전재원 제도의 적절한 변화가 동반되어야 한다는 것이다.

이에 본 연구에서는 현재 정부가 추진 중에 있는 재정분권 추진방안의 내용과 그것이 지방재정에 미칠 영향을 파악과 함께 현행 재정분권 추진방안의 한계점을 분석 한 후 향후 지방재정조정제도가 나아가야 할 방향에 대해 제시해 보고자 한다. 현재 추진

중에 있는 재정분권 추진방안이 지방소비세율 인상을 통한 국가와 지방 간 세원배분 문제 즉, 조세제도 개편에 집중되어 있는 만큼, 이에 대응하여 정부 간 재정관계의 한 축을 담당하고 있는 이전재원 제도의 변화 방향에 대해 논의 하는 것이 매우 중요하기 때문이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 시간적 범위는 현재 진행 중인 1단계 재정분권 추진계획의 시행과 이의 지방재정에의 영향을 고려하여 2019년부터 2020년으로 한정한다. 왜냐하면 본 연구의 목적이 재정분권 시행계획의 추진에 따른 향후 지방재정에의 영향을 예측하는 것이 아닌 1단계 재정분권 시행계획의 추진으로 인한 지방재정의 변화된 모습과 이에 대응하여 재정분권 추진방안이 내포하고 있는 한계점 분석을 통한 지방재정조정제도의 개편방안의 제시이기 때문이다.

공간적 범위는 1단계 재정분권 시행계획의 추진에 따른 지방재정의 변화된 모습의 경우 전 자치단체를 대상으로 하며, 지방재정조정제도의 개편 방안을 제시에 있어서는 경우에 따라 광역자치단체인 특·광역시, 도를 대상으로 한다.

연구방법으로는 재정분권 추진에 따른 지방재정의 변화된 모습을 분석하는 부분에서는 실증 자료를 바탕으로 하는 시뮬레이션 방법을 적극 활용할 것이며 지방재정조정제도의 연혁과 기능 등에 대한 검토와 향후 개편방안 등을 논의하는 부분에서는 선행연구, 문헌연구를 실시할 것이다. 특히, 지방재정조정제도에 대한 선행연구 부분에서는 정부 간 재정관계에 있어 지방재정조정제도가 필요하게 된 근본적 원인을 파악해보고 제도가 근본적으로 추구해야 하는 바가 무엇인지에 대한 이론적·제도적 검토를 포함하고자 한다.

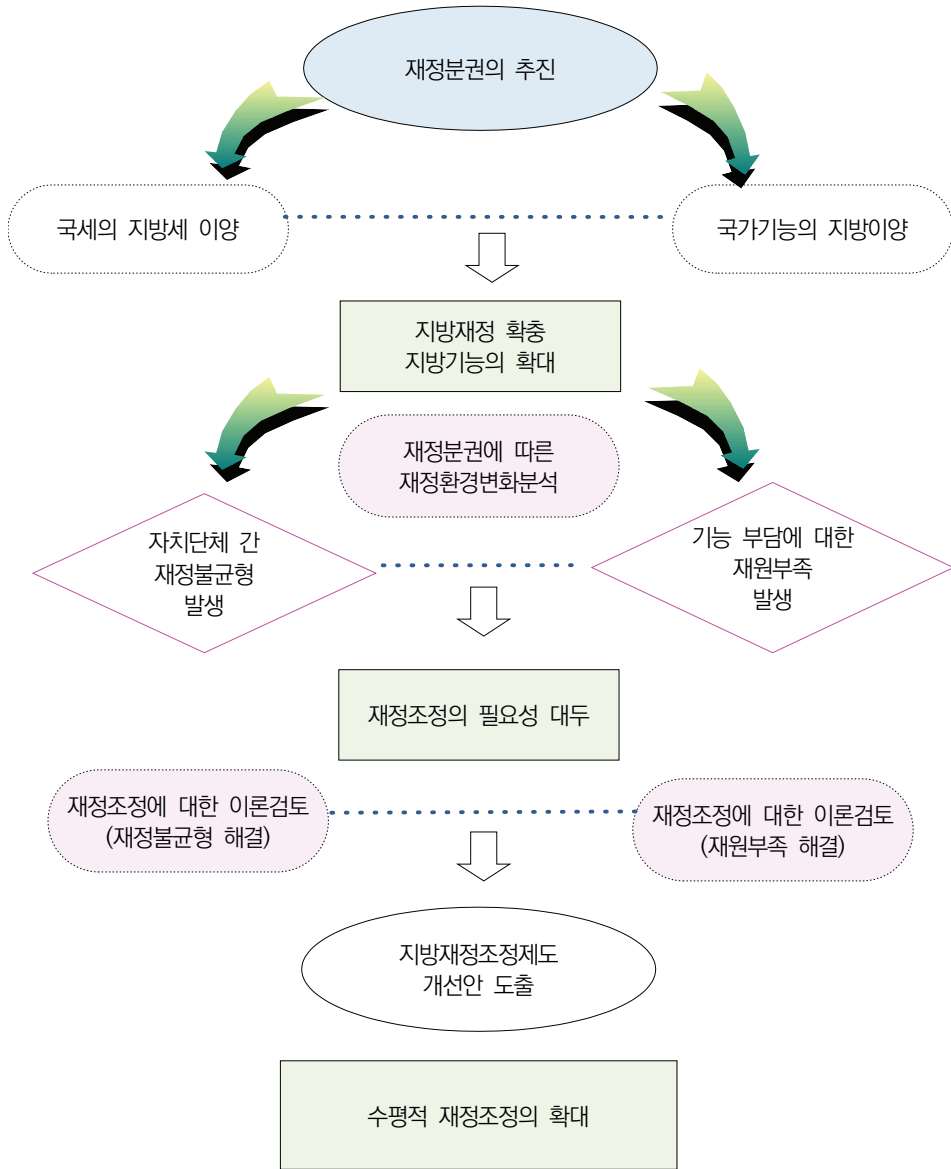
또한 지방재정조정제도에 대한 국내 운영사례와 더불어 해외 주요국의 운영사례를 검토하여 정부 간 재정관계에 대한 변화를 도모할 경우 지방재정조정제도의 역할이 어떠한지, 어떤 제도적 방식이 적절할지 등에 대한 방안을 도출하고자 한다.

제3절 분석의 틀

2단계 재정분권 시행시 지방세가 큰 규모로 증가함에 따른 재정불균형의 심화가 예측되므로, 현행 지방재정조정제도인 지방교부세와 국고보조금, 상생발전기금 등에 대한 검토와 함께 새로운 방식의 지방재정조정제도에 대한 고려가 필요하다.

새로운 방식의 지방재정조정제도의 도입을 논함에 있어 수평적 재정조정제도의 역할 확대를 고려해 볼 필요가 있다. 수직적 재정조정제도의 경우 국가-지방 간 재정불균형에 대한 재정조정 의미는 갖고 있으나, 실제로는 국가가 지방자치단체에 대해 부족한 재원을 보전해 주는 재원보전 기능의 성격이 강한 제도이다. 반면에 수평적 재정조정제도의 경우 지방 간 재정불균형을 해결하는 것을 목적으로 하는 만큼 재정분권 확대에 인하여 발생이 예상되는 지역 간 재정불균형을 해결하는데 적합한 제도라고 할 수 있다. 현행 수평적 재정조정제도의 경우 지역상생발전기금 정도만이 도입되어 있는데, 이를 더욱 확대하여 지역 간 재정조정에 활용하는 방안의 고려가 필요할 것이다.

[그림 1-1] 재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도 개선 방향 도출



제2장



재정분권의 추진과 지방재정조정 제도의 역할

제1절 재정분권 추진의 의의

제2절 지방재정조정제도의 이론적 의의

제3절 재정분권 추진의 의의와 지방재정조정
제도의 역할

제1절 재정분권 추진의 의의

1. 재정분권의 개념

1) 분권의 개념

분권이란 권한을 나눔을 말하며, 한 곳에 집중된 권한과 그에 수반하는 책임을 분산하는 것을 의미한다. 이러한 분권의 개념 차원에서 볼 때 지방분권은 중앙정부에 집중되어 있는 권한을 지방정부와 나누고, 그 권한을 지방 스스로 결정하는 것을 의미한다.

지방분권과 비슷한 개념으로는 자치분권이 있다. 자치분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 점에서는 지방분권과 유사하나(최홍석, 2008), 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대한다는 점에서는 지방분권과 차별된다.

다음으로 어떠한 권한을 국가와 지방자치단체가 나누어 갖느냐는 차원에서 지방분권의 유형에 대해 알아볼 필요가 있다. 지방분권의 유형은 국가로부터 지방자치단체로 분산되는 책임과 권한의 유형에 따라 나누어볼 수 있다. 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권이 이에 해당한다(최병호, 2007).

2) 재정분권의 개념

재정분권이란 중앙정부와 지방자치단체 간 재정관계에서의 권한과 책임을 중앙정부에서 지방자치단체로 이양하는 것을 의미한다(윤영진, 2007). 재정분권이란 지방자치단체의 재정 상 권한과 책임의 강화를 의미하며, 결국 재정분권은 재원확보와 재정운

영을 지방자치단체의 책임과 판단에 의해서 행하는 것을 의미한다(윤영진, 2007).

다시 말하면, 재정분권이라 함은 지방자치단체가 필요한 재정적 자원을 스스로 조달하고, 이를 자기의 자유로운 의사와 판단에 의해 주민이 필요로 하는 서비스에 사용하는 것을 의미한다(임성일, 2019).

따라서 재정분권의 개념에는 재정상의 자율적 결정권과 자기 책임성이 포함된다(윤영진, 2007). 일반적으로 재정분권은 지방자치단체의 존립을 위한 기능수행에 있어 물적 토대를 제공하는 분권의 본질적 요소에 해당한다(최병호, 2007).

이러한 재정분권의 추진에 있어서의 핵심은 중앙정부가 지방자치단체에 대해 세입 및 세출에 관한 재정적 권한과 기능을 이양하는 것이다(하능식, 2017). 그리고 이러한 재정분권은 중앙-지방 간 재정적 권한의 배분 뿐 아니라 지방자치단체가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 아니하고 권한을 행사할 수 있는 정도를 나타내기도 한다(임성일, 2019). 이러한 관점에 의해 재정분권은 재원확보의 자주성에 해당하는 세입분권과 재정자원의 자율적 지출에 해당하는 세출분권의 두 차원으로 구분할 수 있다. (윤영진, 2007).

(1) 세입분권

세입분권이란 지방자치단체가 자체적으로 재원을 마련할 수 있는 능력을 갖는 것을 말한다. 일반적으로 세입분권의 정도는 자치단체 전체 재원 중에서 자체재원이 차지하는 비중을 통해 알 수 있다. 지방자치단체가 자체적으로 조달할 수 있는 세입원에는 지방세와 세외수입, 지방채가 있다. 이들 자체재원의 비중이 전체 세입 중에서 어느 정도를 차지하는가가 세입분권의 척도가 된다(최병호, 2007).

전체 재원 중에서 자체재원이 차지하는 비중을 의미하는 세입분권 척도 이외에 질적 측면에서 자체재원의 조달에 대한 자율적 결정권 역시 중요하다. 자체재원 조달에 대한 자율적 결정권에는 과세자주권, 자율적 요금결정권, 기채자주권이 있다.

첫째, 과세 자주권은 지방자치단체가 스스로 지방세의 세목, 세율 등을 결정할 수 있는 권한을 말한다(최병호, 2007). 과세 자주권 측면에서 볼 때 진정한 지방세는 지방자치단체가 과세표준과 세율을 자주적으로 결정하고 스스로 징수하며 그 세수가 지방자치단체에 귀속되는 조세를 말한다(최병호, 2007).

둘째, 세외수입에 있어서 자율적 요금결정권이 있다. 자율적 요금결정권은 세외수입의 주요 원천인 공공요금을 지방자치단체가 스스로 결정할 수 있는 권한을 말한다(윤영진, 2007).

셋째, 지방채를 발행할 때 지방자치단체가 스스로 결정할 수 있는 권한을 의미하는 기채자주권이 있다(최병호, 2007).

따라서 세입분권이란 자체재원의 비중이 전체 세입 중에서 어느 정도를 차지하는가와 더불어 이들 자체재원 조달에 대한 자율적 결정권을 어느 정도 보유하고 있는가가 중요한 요소라 할 수 있다.

(2) 세출분권

세출분권이란 국가와 지방자치단체 간 재정관계에 있어서 실질적으로 지방자치단체가 지출하고 있는 재원의 비율을 말한다. 세출분권을 논함에 있어 형식적 배분과 실질적 배분이 중요한데, 형식적 배분은 지방자치단체가 자주재원에 의해 충당하는 재원을 의미한다. 반면에 실질적 배분은 자주재원으로는 지방자치단체의 재정수요를 충당하기에 부족하기 때문에 국가나 상위지방자치단체가 이전하는 의존재원을 포함한다(윤영진, 2007).

따라서 형식적 의미의 자원배분과 실질적 의미의 자원배분 간의 차이가 크면 지방자치단체의 재정 의존도가 높음을 의미하며(윤영진, 2007), 지방자치단체의 세출자율성이 낮다는 것을 의미한다.

또한 세출분권에 대해서는 질적 측면이 중요하다. 질적 측면의 세출분권에서는 재정 운영의 자주성이 중요시된다(임성일, 2019). 즉, 예산편성, 집행, 자산관리 및 지출에 있어서의 회계관리 등 측면에서의 자율성이 질적 측면에서의 세출분권이다(윤영진, 2007).

2. 재정분권의 의의

재정분권의 이론적 틀은 재정연방주의(Fiscal federalism)를 중심으로 전개되었다(윤태섭, 2017). 재정연방주의는 중앙정부와 지방정부의 역할과 권한이 명확히 나뉘어

저 있다는 가정 하에, 각 정부는 각각의 고유기능과 이의 수행을 위한 자원 조달체계를 보유하게 되었다고 본다.

그러나 시간이 흐름에 따라 정부 간 관계를 둘러싼 환경이 변화하며 이에 대응하는 정부 간 기능배분 및 재정관계 역시 변화한다. 특히 1990년대 이후 공공부문의 효율성 저하가 주요 정책이슈로 등장하면서 이를 해결하기 위한 측면에서 분권화가 강조되었고, 복지·교육 등 각종 공공서비스 공급에 있어 지방정부의 기능과 역할이 확대되고 있다(김필현, 2014).

이러한 공공서비스 공급의 분권화에 대한 논의의 기반은 Tiebout(1956) 모형에서 찾을 수 있다. Tiebout에 의하면 지역 주민들은 자신의 선호에 부합되는 서비스를 공급하는 지역으로 거주지를 옮긴다. 즉 지역 간 이동성(voting with one's feet)이 존재할 경우 지방정부의 공공재에 대한 유권자의 선호가 지역 간 이동으로 나타나기 때문에, 지방정부 간 공공서비스 공급에 있어 비용 효율화 경쟁이 촉진된다는 것이다(권오성, 2009).

공공재의 분권화된 공급에 관해서는 Oates(1972)의 논의도 있다. Oates에 의하면 지방정부는 공공서비스 공급에 수반되는 비용과 효용에 대해 중앙정부 대비 더 많은 정보를 가지고 있어 중앙정부가 모든 구역에 일률적으로 정해진 수준의 공공재를 공급하는 것 보다, 지방정부가 해당지역의 파레토 효율 수준의 산출물을 공급하는 것이 더 바람직하다는 것이다(전상경, 2009). 즉, 지방정부가 유권자들의 요구를 더 잘 반영하므로 분권화를 통해 공공서비스 공급에 효율성이 강화될 수 있다는 것이다.

이처럼 공공재의 공급 기능을 지방정부가 수행하기 위해서는 재정도구, 즉 재원이 필요한데, 지방정부가 자원조달을 위해 갖는 전형적인 수단은 지방세이다. 지방정부는 해당 사무 및 사업을 수행하는데 필요한 재원을 지방세로 충당하며, 이외 세외수입을 지방세 수입의 보완수단으로 활용한다.

그러나 공공서비스 공급의 분권화에 따른 지방정부의 자원마련 과정에는 두 가지 측면에서 불균형 문제가 발생한다. 이는 중앙정부와 지방정부 간 발생하는 수직적 재정 불균형과, 지방정부 간 발생하는 수평적 재정불균형으로 구분할 수 있다(김필현, 2014).

먼저 중앙정부와 지방정부 각 정부 단위별로 지출과 수입의 구조적 괴리에 의해 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)의 문제가 발생한다. 조세 원칙상 지방세로 과세할 수 있는 세원은 국세에 비해 매우 제한적이므로, 지방정부가 조달할 수 있는 재원의 규모는 매우 한정적일 수밖에 없다. 즉 지방정부의 재원확보 능력과 공공서비스 공급 의무와 불일치가 발생함으로써 지방재정에 제약을 초래하는 것이다. 따라서 중앙에서 지방으로 공공재의 공급 기능이 확대될 경우 지방정부는 이에 필요한 재원을 충분히 조달할 수 없는 어려움에 처하게 된다.

한편 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance)은 지방정부 상호간에 발생하는 문제로, 지역 간 현저한 경제적 격차에 따라 세원이 편재되어 있어 지방정부 간 재원조달 능력에 있어 격차가 발생하는 것이다. 세원의 분포는 정치·경제적 환경, 사회 구조 등 다양한 요인에 의해 결정되며, 지방정부의 세입을 통한 재원조달에 있어 차이를 발생시킨다(김필헌, 2014). 이러한 지방정부의 재정격차를 방지할 경우 지역에 따라 주민들의 조세부담 및 공공서비스 수준 간에 차이가 발생하게 된다.

따라서 재정을 재배분하여 지방정부 간 재정력 격차를 완화하고, 모든 지방정부가 일정 수준의 공공서비스를 균등하게 공급할 수 있도록 하는 제도적 장치인 재정조정제도인 지방재정조정제도가 필요하게 된다. 즉, 지방재정조정은 지역에 상관없이 공평한 공공서비스 공급을 가능하도록 함으로써 재정력의 차이에서 오는 부작용을 방지하는 기능을 수행하는 것이다.

지방재정조정제도는 중앙정부가 지방정부를 대상으로 지역 간 재정불균형의 시정, 국가 최저수준의 서비스 제공을 보조하기 위한 기초적인 공공서비스 공급, 지역 간 누출효과의 보장, 그리고 특정 정책추진의 촉진 등을 목적으로 행하는 재원이전을 일컫는다(임성일, 2019).

특히 우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정서비스 공급 수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장해주면서 동급 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위해 국세수입 또는 광역지방자치단체의 지방세 수입의 일부를 일정기준에 따라 하위 지방자치단체에 배분하는 것을 주요 내용으로 한다(송상훈 외, 2008).

3. 재정분권의 추진과 지방재정의 변화

1) 재정분권 확대와 국가-지방 간 재정관계 변화

재정분권이란 중앙정부로부터 재정적 권한, 즉 세입과 세출에 관한 권한을 이양 받아 지방정부가 스스로의 책임에 의해 공공서비스를 공급하고 자원을 배분하는 것이다. 이를 통해 지방정부는 지역별로 서로 다른 주민의 선호와 환경을 반영하여 차별화된 공공서비스를 제공할 수 있어 주민의 만족도가 향상된다(최병호, 2007).

재정분권이 확대된다는 것은 지방정부의 세입 및 세출에 대한 권한이 확대됨을 의미하며, 특히 공공부문의 지출책임이 주민과 보다 가까이 있는 지방정부에 주어지면서 지방정부와 납세자인 주민들 간의 연계가 강화되고 정책결정에 있어 책임성이 높아지게 된다(최병호, 2007).

재정분권이 확대되면 지방정부의 재정규모가 확대됨과 동시에 국가재정과 지방재정과 의 역학관계에 변화가 일어나게 된다. 아울러 지방 간 재정불균형이 심화될 수 있으며 이로 인한 지방정부 간 재정 갈등이 발생하기도 한다.

즉, 재정분권의 확대는 지방정부의 재정규모의 확대를 가져오는 동시에 지방 간 재정불균형의 심화를 초래한다. 따라서 이에 대한 해결방안으로서 지방재정조정제도의 역할이 요구된다. 재정분권이 확대되면 국가와 지방정부 간 재정관계는 아래와 같은 변화가 일어나게 된다.

첫째, 지방재정의 총량 증가이다. 국가의 세입권한이 지방정부로 이양됨에 따라 지방세의 순증효과가 나타나게 되어 지방정부의 재정규모는 증가하게 된다.

둘째, 국세와 지방세의 상대 비중이 변화한다. 국세가 지방세로 이양되면 국세수입은 줄어들게 되며 지방세수입은 늘어나게 되어 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 늘어나게 된다.

셋째, 조세제도와 이전재원 제도 간 역학관계 및 역할이 변화한다. 주어진 국가재정 자원에서 국세의 일부가 지방세로 이양되면서 지방세수가 증가하게 되며 이로 인하여 국가가 이전재원으로 활용할 수 있는 재원의 규모가 줄어들게 된다. 이 과정에서 조세와 이전재원 간 역학관계가 변화하고 역할 역시 변화한다.

넷째, 지방정부 간 재정력 격차가 변화하게 된다. 세입권한의 분권에 따라 지방세가 인상되면 지방재정의 총량 규모는 늘어나게 되나 늘어난 재정이 개별 지방정부별로 배분되는 과정에서 지방정부 간의 상대적 재정력 격차가 나타나게 된다.

2) 재정분권 확대와 조세제도와 이전재원 제도 간 관계 변화

이상에서 설명하였던 재정분권의 확대가 가져올 것으로 예상되는 국가-지방재정 간 역학관계 변화는 재정분권과 지방재정조정제도와와의 관계를 논함에 있어 매우 중요하다. 왜냐하면 앞서 언급했던 것처럼 국가-지방재정 간 역학관계의 변화는 조세제도와 이전재원제도 간의 역할 관계 변화를 가져오게 되며 이는 재정분권 확대 시 지방재정조정제도 역할 변화 논의에 있어 매우 중요하기 때문이다.

일반적으로 국가-지방 간의 자원배분은 조세제도와 이전재원제도를 축으로 구현되며, 국가에 따라 조세제도를 중심으로 정부 간 재정관계를 설정하는 나라가 있는 반면, 이전재원 중심으로 정부 간 재정관계를 해소해 나가는 나라도 있다(임성일, 2017). 예를 들면, 지방정부가 소득세를 주도하는 스웨덴, 노르웨이와 같은 나라들은 전자에 속하며, 단 하나의 지방세(council tax)만을 운영하는 영국의 경우 후자에 속한다. 대부분의 국가들은 두 제도를 일정 수준에서 조합하는 방식으로 국가-지방 간 재정관계를 풀어나가고 있다.

국가-지방 간 재정관계를 설정함에 있어 기본구조와 운영방식은 국가의 역사·정치·경제·사회적 환경의 산출물로 제도적 우월성을 논하기는 어렵다. 이러한 점을 감안하여 각국은 시대와 환경에 따라 자신에게 맞는 조세제도와 이전재원 제도의 적정 조합을 유연하게 모색하면서 양자의 유기적 연계를 최대한 도모하는 노력을 기울이고 있다.

재정분권 중에서도 세입분권의 확대는 국세의 지방세로의 이양을 의미하며, 이는 지방세의 양적확충과 함께 국세와 지방세 간의 역학관계 및 비중의 변화를 가져온다. 따라서 재정분권을 확대함에 있어 국가와 지방 간 재원의 배분을 어디까지 추구할 것인지에 대해 깊은 논의가 필요하게 된다.

이때 제기되는 고전적 이슈가 “재정자율성 제고”와 “지역 간 재정력 격차 심화” 현상의 충돌이다. 즉, 재정분권이 확대되면 국가로부터 지방정부로 세입과 세출권한이 이양되어 지방재정의 양적 확충과 함께 재정운영에 있어 자율성이 높아지게 된다. 그

러나 이러한 지방재정의 양적 확충이 지방정부 간에 불균형하게 이루어진다는 문제가 발생한다. 세원이 풍부한 지방정부의 경우 재정분권으로 인한 양적 측면의 자원확충과 질적 측면의 재정자율성을 충분히 누리게 되는 반면, 세원이 빈약한 지방정부의 경우 재정분권 확대가 오히려 재정력을 약화시키는 결과를 초래하게 되어 지역 간 재정불균형이 발생하게 된다.

제2절 지방재정조정제도의 이론적 의의

1. 지방재정조정제도의 의의

1) 지방재정조정제도 개념

지방정부가 행정기능을 수행하는데 필요한 재원은 지방세 또는 세외수입 등 자체재원으로 충당하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다(서정섭 외, 2007). 그러나 국세와 지방세라는 세원구조, 지역 간 환경적 차이에 따른 세원의 불균형한 편재로 인해 지방정부는 필연적으로 재정격차가 발생하게 된다.

이러한 지방정부의 재정격차를 방지할 경우 지역 주민 간 조세부담, 공공서비스 공급 및 발전 수준 등에 있어서 격차가 심화될 수 있다. 즉 지방정부간 빈익빈 부익부 현상이 발생할 수 있는 것이다. 따라서 지역 간 재정력 격차에서 발생하는 공공서비스 공급의 불균형을 방지하기 위해 재정을 재배분하게 된다.

지방재정조정제도(Local fiscal adjustment system)란 중앙정부가 지방정부에 또는 지방정부 상호 간에 재정을 조정하는 제도로서(서정섭 외, 2007), 지방정부의 부족 재원을 보충하고 지방정부 간의 재정력 격차를 조정하는 것을 목적으로 한다(손희준 외, 2012). 즉 우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정서비스 공급 수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장해주면서 동급 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위해 국세수입 또는 광역지방자치단체의 지방세 수입의 일부를 일정기준에 따라 하위 지방자치단체에 배분하는 것을 주요 내용으로 한다(송상훈 외, 2008).

2) 지방재정조정제도의 목적

지방재정조정 필요성과 관련하여 지방재정조정제도의 목적을 고찰해 보면 다음과 같다(손희준 외, 2012).¹

첫째, 지방재정조정제도는 지방정부의 특정 서비스를 국가의 가치재(merit goods)로 보고 해당 급부수준을 제고하는데 목적이 있다(손희준 외, 2012). 만약 지방정부가

¹ 손희준 외. (2012) 바탕으로 구성

공공서비스 수준을 스스로 선택할 경우 적정량을 생산하지 않을 수 있는 공공서비스에 대하여 국가의 가치재로 보고 급부수준을 제고하기 위해 지방재정조정제도가 필요하다고 볼 수 있다.

둘째, 지방재정조정제도는 모든 지방정부로 하여금 기본적 공공 서비스에 대해 국가적 최저 표준 수준을 급부하려는데 목적이 있다. 즉 국가는 공공서비스 수준이 낮은 지역으로부터 이주할 수 없는 지역주민들을 보호하고, 특정 기본 서비스를 충족시키는 다른 지역으로 이주하고자 하는 지역주민들의 욕구를 진정시킬 수 있다. 즉 공공서비스에 대한 국가적 표준 수준을 공급하도록 함으로써 지역간 이주문제가 야기되지 않도록 하는 것이다. 이처럼 지방정부들의 국가적 최저 표준의 공공 서비스를 확보하도록 하기 위해 지방재정조정제도가 필요하다고 볼 수 있다.

셋째, 지방재정조정제도는 국가와 지방정부 간의 수직적 재정불균형을 시정하는데 목적이 있다. 지방정부의 재정적 불균형은 계층을 달리하는 정부 간 발생하는 수직적 재정불균형과 동일 계층 지방정부 간 발생하는 수평적 재정불균형으로 구분할 수 있다. 먼저 정부와 지방정부 간의 수직적 재정불균형을 해소하기 위해 지방재정조정제도가 필요하며 주로 이러한 목적을 위한 형태로는 미국의 일반세입분할 제도를 들 수 있다(손희준 외, 2012).

넷째, 지방재정조정제도는 지방정부간의 수평적 재정불균형을 시정하는데 목적이 있다. 지역 간의 재정력 격차가 존재할 경우 재정력이 열악한 지역주민은 재정력이 강한 지역의 주민에 비해 불리한 입장에 놓이게 된다(조광희, 1994). 따라서 빈곤한 지방자치단체와 부유한 지방정부 간의 재정력 격차를 해소함으로써 모든 지역 주민이 재정상의 평등한 취급을 받을 수 있도록 지방정부 간의 재정 조정이 필요하다(서정섭 외, 2007).

다섯째, 지방재정조정제도는 지방정부의 자체적 노력을 유발하고 지방자치의 건실성을 유지할 수 있는 재정운영상의 자립기반을 확충하는데 목적이 있다. 지방재정조정제도 중 노력 관련 교부금의 경우는 지방정부의 세입 노력과 결부시켜 재정을 지원함으로써 지방정부의 자조 노력을 유발하고(손희준 외, 2012), 정액교부금의 경우는 지방정부의 재정운영에서 자유재량의 영역을 확대함으로써 지방정부의 자치 능력을 원활하게 뒷받침하는 역할을 수행한다(서정섭 외, 2007).

2. 지방재정조정제도의 종류

1) 수직적 지방재정조정제도

수직적 재정조정이란 중앙정부가 지방정부에게, 그리고 상위지방정부가 하위지방정부에게 재원을 공여하거나, 지방정부 간 재원 불균형을 조정해 주는 재원의 재배분 방식을 말한다(서정섭 외, 2007). 지방정부가 자체 조세조달능력으로 경상지출에 대한 수요를 충당하지 못하여 중앙정부나 상급지자체에 의존하는 것으로, 이는 정부 계층 간 세출 및 세원 배분의 불균형에 의한 것이다. 우리나라의 수직적 지방재정조정제도는 지방교부세, 조정교부금(자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금) 등이 있다(손희준 외, 2012).

예산제도를 둘러싼 기본적인 논의는 재정운영의 효율성, 투명성, 형평성, 책임성, 참여 강화와 연계되어 있다. 이러한 기본원리의 중요성은 모든 예산과정에서 인식되지만, 구체적으로는 각 예산제도별로 강조하는 점이 다르다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 사업예산제도의 경우 재정의 효율성(efficiency), 성과(performance), 책임성(accountability)에 무게를 두는 반면 품목별예산제도의 경우 효율성(efficiency), 민주성(democracy), 통제(control)와 책임성(accountability)을 강조하는 경향이 있다(임성일 외, 2013).

[표 2-1] 수직적 지방재정조정제도의 유형과 특성

구분	지방교부세 (보통교부세+특별교부세)	조정교부금	
		자치구 조정교부금	시·군조정교부금
근거	지방교부세법	지방재정법 제29조의2	지방재정법 제29조
목적	지방자치단체의 부족한 재원보전 및 자치단체 간 재정력 균등화	자치구의 재정불균형 완화	시·군의 재정력격차 완화
재원	내국세의 19.24% (일반회계로 관리)	특별·광역시 세수 중 조례로 정하는 일정액 (서울시의 경우 보통세의 22.6%)	도세 또는 관할구역 내 군이 있는 광역시세의 27% 조례로 정하는 일정액 (인구50만 이상 시와 자치구가 아닌 구를 가진 시의 경우 47%)

구분	지방교부세 (보통교부세+특별교부세)	조정교부금	
		자치구 조정교부금	시·군조정교부금
성격	일반자원(자주자원) 중앙정부와 지방정부의 공유자원	일반자원(자주자원)	일반자원(자주자원)
배분	지방교부세의 97%에 해당하는 보통교부세를 산정공식에 따라 배분	재정부족액 기준 배정	인구, 도세징수실적, 시·군 재정사업 감안

자료: 금재덕(2019), 지방재정조정제도의 역차별 효과, p.6

(1) 지방교부세 제도

① 지방교부세 제도의 변천과정

지방교부세는 수직적 형평화를 목적으로 1951년 임시 지방분여세로 도입되어, 1961년 지방교부세법 제정 이후 현재에 이르고 있다. 지방교부세의 제도변화를 살펴보면 다음과 같다.²

지방교부세 제도의 근원은 1951년 제정된「임시지방분여세법」에서 비롯된다. 당시 지방재정은 규모나 세입이 빈약하였을 뿐만 아니라 도시와 농촌의 재정간 심각한 재정 격차가 발생하였기 때문에 이를 조정하기 위하여 시작되었다(서정섭 외, 2007). 이 법은 1951년 한시적으로 적용되었다. 분여세는 재원의 용도를 기준으로 일반분여세와 특수분여세로 구분되었으며(행정안전부, 2018), 전체 분여세의 74%이 일반분여세는 다시 3종의 분여액으로 세분화 되었다. 일반분여세는 공무원의 인건비 충당이나 세수입이 목표액에 미치지 못할 경우 재정결함이 생기거나 기타 특수한 상황이 발생할 경우 이를 보전하는 목적으로 사용되었다(행정안전부, 2018). 분여세의 나머지 26%인 특수분여세는 행정관청의 청사수리나 사무복구 등 특수사정을 고려하여 분여되었는데(행정안전부, 2018), 이는 당시 전쟁 중이었던 우리나라의 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다.

1952년 제정된 「지방분여세법」은 이전의 「임시지방분여세법」의 기본을 유지하면서 지방자치단체 간 분여율이 조정되었다(행정안전부, 2018). 특수분여세가 제4종 분여

² 김필현(2014) 바탕으로 구성

세로 일반분여세 내에 포함되었고, 제2종 토지소득세와 영업세의 당해연도 총액의 15%를 재원으로 하였다(행정안전부, 2018). 지방자치단체 간 분여율은 법 제정 당시 서울특별시·도의 경우 20%, 시는 10%, 읍면은 70%로 설정하였다(행정안전부, 2018).

그러나 지방분여세는 분여되는 재원 자체가 빈약할 뿐만 아니라, 분여방식이 불합리하여 여유 있는 지방자치단체의 분여액이 재정력이 취약한 지방자치단체에 비해 더 많이 배분되는 등 재정불균형이 더욱 심화되는 모순이 발생하였다(서정섭 외, 2007). 이에 1958년 지방분여세제도를 폐지하고 모든 지방자치단체가 동일한 여건 하에 정상적인 행정수행에 필요한 기본경비를 국가가 보장하는 동시에 지방재정의 균형 있는 발전을 도모하고자 「지방재정조정교부금법」을 제정하여 1961년도까지 운영하게 된다(행정안전부, 2018).

1961년 박정희 정부가 들어서면서 행정구역의 개편과 지방행정조직이 개혁되면서 지방재정구조가 크게 변경되었다(서정섭 외, 2007). 이에 따라 지방재정조정 재원의 안정적 확보의 필요성이 제기되어 기존의 불합리한 교부금 조정방식이 개선되고 현재 지방교부세제도의 근간이라고 할 수 있는 「지방교부세법」이 제정되었다. 이를 통해 지방교부세를 보통교부세와 특별교부세로 구분하였다(행정안전부, 2018).

지방교부세 제도는 1970년대 들어 전환기를 맞게 되었다. 1972년 단행된 「경제안정과 성장에 관한 긴급명령」(8·3조치)은 「지방교부세법」의 규정에도 불구하고 지방교부세 규모를 국가예산에서 정하도록 하였다(행정안전부, 2018). 이로 인해 지방교부세 법정 교부율은 법적효력을 상실하게 되었고, 지방교부세 교부율은 급격히 하락하여 지방자치와 지방재정이 크게 약화되는 결과를 초래하였다(서정섭 외, 2007). 이 시기는 지방의 재정수요 급증에 따라 지방교부세의 재원이 확충되던 때라고 볼 수 있으나, 지방교부세와 중앙재정 간 연계 강화로 지방교부세에 의존하던 지방재정이 결국 중앙재정에 더욱 예속되는 결과를 초래하게 된다.

1980년대 후반은 지방행정 조직의 개편과 더불어 지방교부세 산정방식도 수정되었다. 1988년 있었던 「지방자치법」의 개정으로 특별시 및 직할시의 구가 자치구로 법인격 자격을 부여받았다(행정안전부, 2018). 이에 따라 자치구에 대한 지방교부세는 특별시 및 직할시에 대한 지방교부세에 합산하여 산정되었다(행정안전부, 2018). 더불어

「지방교부세법」의 6차 개정으로 기준재정수요액 산정에 물가변동이 반영되도록 하였다. 또한 특수성을 고려할 필요가 있는 도서·벽지 혹은 낙후지역 개발 등 지역 간 균형 발전을 촉진하기 위해 필요에 따라 기준재정수요액 보정을 허용할 수 있도록 하였다.

1990년대에는 지방의 취약한 재정구조를 근본적으로 해결하기 위해 재정을 뒷받침할 수 있는 지방의 경제기반 강화가 강조되었다. 이러한 정책적 분위기로 지방의 사회간접자본에 대한 수요를 보다 충족시키고, 이를 통해 지방의 경제력을 제고하고자 지방양여금제도가 도입되었고 대상범위가 급속히 확대되었다.

그러나 지방양여금 제도의 확대는 오히려 지방교부세의 재원을 축소시키는 결과를 초래했다. 구체적으로는 지방양여금 도입과 함께 토지초과이득세의 50%, 주세의 15%, 전화세와 교육세의 전액이 지방교부세의 재원에서 제외되었다(행정안전부, 2018). 이후 수차례의 「지방양여금법」이 개정되면서 지방으로 양여되는 주세세액의 비율이 100%까지 확대되어 그만큼 지방교부세의 재원규모는 감소하게 되었다(서정섭 외, 2007).

2000년대 전반기는 지역균형발전에 대한 관심이 고조에 되었던 시기이다. 2004년 참여정부는 균형발전특별회계 신설과 지방교부세를 전반적으로 개편하였다. 구체적으로는 지방교부세의 법정교부율 인상을 통해 2004년에는 19.13%로 확대하였다. 법정교부율의 상향조정과 더불어, 특별교부세의 비중을 9%에서 4%로 축소하였다. 다음 해인 2005년에는 많은 비판을 받았던 증액교부세와 지방양여금을 폐지하였다(서정섭 외, 2007). 이와 함께 균형발전 촉진을 위하여 분권교부세가 도입되었고, 부동산세 신설 및 지방교부 법적 근거 마련을 통해 부동산교부세가 신설되었다. 이러한 변화들을 통하여 지방교부세의 법정률은 19.24%까지 확대되었다(행정안전부, 2018).

우리나라 지방교부세의 변화 과정을 정리하면, 초기 지방교부세는 부족한 지방의 재정을 보전해 주는 도구로 사용되어 온 경향이 있다(서정섭 외, 2007). 그러나 2000년대 이후 지역균형발전이 주요 정책 이슈로 등장하면서 지방교부세의 형평화 기능이 강조되었고 이는 지방교부세의 양적 팽창을 통해 이루어졌다. 지방교부세 제도의 성격상 형평화 기능이 중요한 요소이기는 하지만, 이미 다양한 관련 연구들을 통해 형평화 기능강화에 따른 도덕적 해이 등의 문제가 제기되고 있다는 점에 주의가 필요하다고 볼 수 있다(김필현, 2014 황소하 2016).

[표 2-2] 지방교부세의 변천

연도	내용
1951	임시지방분여세제도(「임시지방분여세법」으로 출발) - 국세 중 지세 등의 일정률(34.68%) 교부
1952	지방분여세제도(「지방분여세법」)(1952-1958) - 영업세 등의 일정률(15%)교부
1959	지방재정조정교부금제도(「지방재정조정교부금법」)(1959-1961) - 국세 중 영업세 등의 일정률(40%)교부
1962	지방교부세제도(「지방교부세법」제정)(1962-현재) - 국세 중 특정세목의 일정률 교부(1962-1968)
1967	국세부가세 폐지 재원 흡수
1969	법정교부율 즉 내국세의 17.6%(보통 16%, 특별 1.6%) 방식 채택(1969-1972)
1973	법정교부율유보(8.3조치, 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」)(1973-1982) - 매년 국가예산으로 재원규모 결정
1983	법정교부율(내국세의 13.27%) 부활(1983-1999) - 1982년 교부세의 내국세 대비 비율 12.88%에 내무부 소관 국고보조금 221억(내국세의 0.39%)을 더하여 총 13.27%로 결정된 것 증액교부금 신설
1991	내국세 범위 조정(내국세에서 지방양여금 재원 감액) 지방양여금 신설
1995	농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액의 교부세 재원 추가
2000	지방교부세 법정률 상향조정(내국세 총액의 13.27% → 15%)(2000-2004)
2005	지방교부세 법정률 상향조정(내국세 총액의 15% → 19.13%) 증액교부금 및 지방양여금제도 폐지 분권교부세 신설(내국세의 0.83%) 부동산교부세 신설(종합부동산세 총액)
2006	지방교부세 법정률 상향조정(내국세 총액의 19.13% → 19.24%) 분권교부세율 상향조정(내국세의 0.83% → 0.94%)
2012	보통교부세 도로보전분 폐지(보통교부세에 통합)
2014	보통교부세와 특별교부세 간 재원 조정(내국세의 18.3%중 보통교부세는 96% → 97%로 확대, 특별교부세는 4% → 3% 축소)
2015	분권교부세가 보통교부세로 통합 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세의 20%)

자료: 권오성·탁현우(2018), 「지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구」, 한국행정연구원, pp. 95-96 수정

② 재정조정제도로서의 의의

지방자치단체는 법령 등에 의해 부여된 행정서비스 공급 의무를 해당 지방자치단체의 세입여건에 관계없이 최소한의 기본적인 수준으로 지역주민에게 제공해야 한다(서정섭 외, 2007). 즉, 대한민국 국민은 거주하는 지역에 상관없이 지방자치단체로부터 최소한의 기본적 행정서비스를 제공받아야 한다. 지방교부세의 내용에 대해 살펴보면 다음과 같다.³

이러한 서비스 공급에 소요되는 재원은 각 지방자치단체가 스스로 마련하는 것을 근본으로 한다. 그러나 지방자치단체는 경제적 여건, 지리적 위치, 사회구조 등 세입여건이 서로 다르기 때문에 필연적으로 세원 불균형이 발생하여 재정력의 격차가 나타난다.

이에 각 지방자치단체가 스스로 재원을 확보할 수 없는 경우, 최소한의 기본적 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원을 보전해 줄 필요가 있다. 이처럼 각 지방자치단체의 세입여건 차이에 따라 발생하는 세원 불균형으로 인한 재정력 격차를 해소하고, 모든 지방자치단체가 최소한의 기본적 공공서비스를 제공할 수 있도록 법률로 재원을 보장하는 것이 지방교부세이다.

특히 우리나라는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 불균형, 즉 수직적 재정불균형은 상당히 크다. 지방교부세는 중앙정부의 세입 중 일부를 재정능력이 상대적으로 취약한 지방정부의 행정운영에 필요한 재원으로 사용하도록 넘겨주는 수단의 역할을 한다. 즉 수직적 불균형을 보완하는 주요한 수단이라고 볼 수 있다.

지방교부세는 중앙정부가 광역 및 기초자치단체(자치구 제외)에 교부하는 재원으로 서 지방교부세법에 의해 규정하고 있다(서정섭 외, 2007). 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 구성되어 있다. 보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정을 수행하는데 드는 비용의 부족분을 메워준다는 의도에서 지급된다. 중앙정부는 매년 복잡한 공식에 의해 각 지방자치단체별로 기준재정수요액을 계산하는데, 이것과 기준재정수입액 사이의 차이가 바로 해당 자치단체의 재정부족액이 된다. 즉 지방자치단체에 지급되는 보통교부세는 재정부족액에 기초해 결정된다. 따라서 재정력이 좋은 지방자치단체는 재정부족액이 음(-)의 값을 갖는 불(不)교부단체가 된다. 다음으로 보통교부세를

³ 손희준 외, (2012) 바탕으로 구성

산정하는 방식으로 알아내기 어려운 지방자치단체의 재정수요를 충족시켜 주는 특별교부세가 있다. 보통교부세에 비해 특별교부세의 비중은 매우 작다.

「지방교부세법」은 ‘지방교부세의 재원은 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배세에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당금액은 제외)의 19.24%에 해당하는 금액과 종합부동산세 총액과 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20에 해당하는 금액으로 한다’고 규정하고 있다(행정안전부 지방교부세 산정해설, 2018). 이는 국세 수입 중 일정비율은 지방교부세가 된다는 것을 의미한다. 즉 지방교부세는 단순 국고에서 지원되는 교부금이 아닌 본래 지방자치단체와 중앙정부가 공유하는 자원 이라는 것이다.

또한 지방교부세는 지방자치단체의 재정부족액을 법령에서 정한 객관적 기준에 의해 지방자치단체에 교부되지만, 일단 교부된 지방교부세는 용도를 제한하거나 조건을 붙여 교부할 수 없으며, 해당 지방자치단체의 자율에 맡겨져 있다(행정안전부 지방교부세 산정해설, 2018). 따라서 용도와 조건을 부여하여 교부하는 국고보조금과는 성격이 다르다. 이와 같이 용도를 제한하거나 조건을 붙이지 못하는 것은 어디까지나 지방교부세가 국가와 지방자치단체가 공유하는 고유재원으로서, 지방자치에 대한 국가의 부당한 간섭을 배제하려는 취지로 해석되어야 한다(서정섭 외, 2007). 즉 지방세와 함께 헌법에 보장되어 있는 지방자치를 실현해 나가는데 중요한 일반재원인 것이다. 더불어 지방교부세는 국가와 지방 간 자원 재배분방안의 일환으로, 수직적 자원 불균형을 보완하는 기능을 한다.

(2) 국고보조금 제도

① 국고보조금 제도의 변천과정

지방자치단체는 국가에서 규정한 용도에만 국고보조금을 집행할 수 있다. 또한 최근에는 지방비 부담을 조건으로 보조하는 경향이 높아지고 있다(국회예산정책처, 2018). 국고보조의 대상은 각 개별 법령에 근거하여 보조할 수 있지만 그 예산 및 관리는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률을 따르도록 되어 있다(손희준 외, 2012). 국고보조금의 기본법은 「보조금 관리에 관한 법률」로 국고보조금 관련 법률의 개정을 통한 제도

변천 과정을 살펴보면 다음과 같다.⁴

1963년 “각 법령에 의하여 지급될 보조금 등에 대한 지급절차의 일원화와 지급된 보조금의 감독 또는 관리에 관하여 필요한 사항”을 규정하려는 목적으로 「보조금관리법」이 제정되었다. 「보조금관리법」제1조(목적)는 보조금관리법의 목적을 “보조금 등의 교부신청·교부 결정 및 사용 등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 보조금 등의 적정한 관리를 기함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며 제2조(용어의 정의)에서는 보조금 등을 “국가 이외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 위하여 교부하는 것”임을 규정하며, 보조금의 유형으로 보조금, 부담금, 기타 급부금으로 정하고 있다.

1986년 「보조금관리법」은 「보조금 예산 및 관리에 관한 법률」로 법의 명칭을 변경하고, 보조사업별 보조금액을 산출하는 기준이 되는 국고보조율을 정하는 등 보조금의 예산편성에 관한 사항을 추가하는 등을 골자로 하는 개정이 이루어 졌다(손희준 외, 2012).

2009년 2차 개정에서는 보조금 운영에 있어 재량성과 책임성을 제고하고, 국고보조 사업에서 부처중심의 행정책임을 구현하고자 보완이 이루어졌다. 구체적으로 보조금심의위원회의 폐지, 예산 절감시 초과액에 대한 재량 규정 마련, 양벌규정에서 책임주의 원칙 확립 등이 마련되었다(서정섭 외, 2007).

2011년 3차 개정에서는 「보조금 관리에 관한 법률」로 명칭을 변경하였다. 또한 보조사업 집행의 투명성과 효율성을 제고하기 위하여 보조사업 운용평가제도를 도입하고, 보조사업 예산의 통합운용 방안을 마련하였다. 또한 보조금 관리체계를 개선하기 위한 측면에서 보조금 통합 관리망 구축, 보조사업자 선정에서의 공모방식 도입 등의 제도 보완이 이루어졌다. 더불어 기존의 보조사업자에게만 적용되었던 의무들을 간접사업자에게도 부과함으로써 보조사업 관리를 보다 엄격하게 추진하였다.

2016년 4차 개정에서는 보조사업에서 국가가 지방자치단체간의 협력을 제고하기 위한 측면에서, 국가가 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 기준보조율을 변경하는 경우 사전에 지방자치단체에 통보하도록 하였다(국회예산정책처, 2018). 또한 보조사

⁴ 권오성(2017), 「재정사업관리체계의 개선에 관한 연구」, 한국행정연구원

업의 효율적 운영 및 관리를 체계화 하기 위하여 보조사업에 대한 존속기간의 설정, 연장 여부에 대한 주기적 평가, 보조금 부정수급 방지를 위한 벌칙 강화 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선하였다(국회예산정책처, 2018).

2017년 5차 개정에서는 보조금의 집행 및 보조사업 관리의 효율성을 제고하고, 보조금의 중복·부정 수급을 방지하기 위하여 보조금관리정보를 통합 관리하는 보조금통합관리망을 구축하도록 하였다(국회예산정책처, 2018). 이를 통해 보조금의 편성, 교부 신청 및 결정, 사용, 정산 등 보조금 관련 업무 전반에 대한 관리를 강화하고, 보조사업자 등의 금융정보 또는 신용정보 등 개인정보를 제공받아 처리할 수 있는 근거를 마련하였다(국회예산정책처, 2018). 더불어 보조금관리정보 보호 의무 등을 위반하는 경우 적용되는 제재를 규정하는 한편, 보조사업을 수행하려는 자에 대한 보조금 예산의 통지 기한을 조정하는 등 현행 제도의 운영상 지적된 미비사항을 보완하고자 하였다(국회예산정책처, 2018).

【표 2-3】 국고보조금 관련 법률의 변천

연도	내용
1963년	「보조금관리법」 제정
1986년	「보조금 예산 및 관리에 관한 법률」로 명칭 변경 「예산관련: 신청주의 예산제도 도입, 기준보조율 제도 마련 출연기관에 대한 별도의 보조금 교부를 제한하는 조항 신설 「관리측면: 규모가 영세한 보조금의 통합 구체적인 보조금 관리방안 제시 「벌칙관련: 보조금과 관련된 위법행위에 대한 벌칙 강화
2009년	「용도와 사용: 예산 절감 노력으로 보조금의 초과액이 발행한 경우에는 유사한 목적의 사업에 사용을 허가 「보조금 등의 반환: 보조사업이 당초 목적을 달성하고, 자체 노력에 의해 예산을 절감한 경우에 한하여, 초과액을 반환하지 아니하고 해당 보조사업의 목적과 유사한 사업에 사용할 수 있도록 허가 ◦「양벌규정의 책임주의 원칙 강화
2011년	「보조금 관리에 관한 법률」로 명칭 변경 「기준보조율 정비: 지방자치단체의 비 지방자치단체에 대한 보조금의 대상사업, 기준보조율에 대한 차별화된 기준 마련

연도	내용
	「차등보조율 정비: 선정기준을 명확히 하여 차등보조율 제도의 타당성과 신뢰성 향상을 추구 「보조사업 운용평가제도 도입 「공모방식의 도입 「보조사업자선정위원회심의:보조금심의위원회를폐지 「보조금의 통합운용: 중앙관서의 장이 사업목적이 유사한 보조사업의 예산을 통합하여 운용할 수 있도록 함 「보조사업자의 수행상황 점검 내용 구체화 「보조사업 관리체계의 개선: 보조금통합관리망 구축 「보조금의 반환: 반환대상에 '이자' 포함, 보조금 수령자에 대한 환수 규정 신설 「재산처분의 제한 규정의 구체화 「벌칙 등의 강화: 신고포상금의 지급, 허위신청시 벌금 부여, 벌칙 강화
2016년	「지방자치단체와의 협조 강화 「보조사업 존속기간과 연장평가: 보조사업의 존속기간은 3년 이내로 한정 「보조사업 관리체계의 개선: ① 보조사업 및 보조사업자의 선정, 보조사업의 집행 및 사후 관리 등에 대한 구체적 기준마련의 의무가 부과, ② 보조사업자 등의 정보 공시 제도 실시, ③ 회계감사 조항 신설 「보조금 부정사용 및 수급에 대한 제재 조치 강화: ① 보조사업 수행 배제 조항 신설, ② 제재부과금 및 가산금의 부과·징수 관련 규정 신설, ③ 강제징수 관련 규정 강화, ④ 중요재산 관리 조치가 강화, ⑤ 부정한 수급자에 대한 공표제도 신설, ⑥ 법규 위반 보조사업자·간접보조사업자에 대한 정보의 부처간 공유가 의무화, ⑦ 보조금의 허위신청·용도외 사용·명령 위반의 경우, 처벌 강화
2017년	「보조금의 편성, 교부신청 및 결정, 사용, 정산 등 보조금 관련 업무 전반에 대한 보조금 관리정보를 통합하여 관리하는 보조금통합관리망 구축·운영

자료: 권오성(2017), 재정사업관리체계의 개선에 관한 연구, 한국행정연구원

② 재정조정제도로서의 의의

국고보조금이란 국가적으로 중요한 사업을 장려하거나 국가가 지방자치단체에 위임한 사무의 경비를 보전하기 위하여 사업비의 일부, 혹은 전부를 지원하는 보조금을 말한다(재정용어사전, 2019). 즉 국고보조금은 중앙정부가 수행해야 할 업무 중 행정상의 능률이나 편의로 지방정부에 위임하거나, 업무의 성격상 중앙정부와 지방정부가 긴밀하게 협력해야 하는 경우, 그와 같은 업무의 수행에 드는 경비의 일부 또는 전부를 지방정부에 보조해 주는 것이다(손희준 외, 2012). 따라서 지방재정 수입원으로서의

역할과 함께 소득배분기능을 포함하는 보조주체의 정책실현 수단으로서의 의의를 갖고 있다(서정섭 외, 2007).

국고보조금은 각종 용도와 수행조건 등을 지정해서 교부하는 특정재원으로 보조자의 시책을 강요하는 조건부 교부금의 성격을 갖는다. 따라서 보조를 받는 지방정부는 자금의 집행에 대하여 재정적 통제와 행정적 감독을 받을 의무가 주어지며, 집행결과에 대해 중앙정부로부터 승인을 받아야 한다(국회예산정책처, 2018).

국고보조금은 지방자치단체가 부담하는 형식에 따라 정액보조금(lump-sum grants)과 정률보조금(matching grants)으로 구분할 수 있다. 정액보조금은 지방자치단체가 지출하는 비용과 무관하게 일정액의 보조금을 지급하는 것이다. 반면 정률보조금은 지방자치단체가 지출하는 비용의 일정 비율을 보조해주는 것으로 성격상 대응교부금의 일종이라고 볼 수 있다. 현재 중앙정부가 지급하는 국고보조금은 대부분 정률보조금의 성격을 가지고 있다(손희준 외, 2012).

또한 국고보조금은 지급 목적에 따라 교부금, 부담금, 협의의 보조금 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 교부금은 중앙정부가 수행해야 할 업무를 지방자치단체에 위임하는 경우에, 그에 소요되는 경비 전체를 지급하는 것을 말한다. 부담금은 지방자치단체가 수행하도록 되어 있지만 중앙정부도 긴밀하게 협력할 필요가 있는 업무의 수행에 소요되는 경비의 일부 또는 전부를 지급하는 것을 말한다. 마지막으로 협의의 보조금은 중앙정부가 정책수행의 관점에서 필요하다고 생각되거나, 지방자치단체의 재정사정상 필요하다고 판단되어 지방자치단체에 지급하는 보조금을 말한다(국회예산정책처, 2018).

(3) 조정교부금 제도

조정교부금은 시·도가 시·군·구의 재정력 격차를 조정하기 위한 것으로, 지방재정법 제29조 및 제29조의2에 따라 시·도지사는 세수의 일부를 재원으로 관할구역내의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금을 마련하여야 한다(권오성 외, 2018). 조정교부금은 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금으로 구분된다(행정안전부, 2018).

조정교부금제도는 각 특별시·광역시별로 자치구 간 세원분포의 불균형으로 인한 재정불균형을 해소하고, 자치구 간 행정의 일정한 수준을 확보하기 위해 특·광역시세 중

일부를 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하는 제도이다(권오성 외, 2018). 따라서 본질적으로 조정교부금은 수직적 형평보다는 자치구 상호 간의 수평적 형평에 더 큰 비중이 있다고 볼 수 있다(황소하, 2016).

① 시·군 조정교부금

- 시·군조정교부금의 변천과정

현재의 시·군 조정교부금 제도는 기존의 도세징수교부금 제도를 기반으로 하여 시·군 간 재정형평성을 제고하기 위해 도입된 재정보전금 제도가 「지방재정법」의 개정을 통해 조정교부금 제도로 명칭이 전환된 것이다(국회예산정책처, 2018). 과거 도세징수교부금을 운영하면서 나타난 징세비 과다보전 및 지역 간 재정불균형 심화 등의 문제점을 개선하기 위해 2000년부터 도세징수교부금 제도와 분리하여 재정보전금제도가 도입·운영되었고(국회예산정책처, 2018), 조정교부금제도로 전환되어 운영되고 있는 현재까지 재원형성 및 배분 기준이 여러 차례 수정되면서 시·군 간 수평적 형평성을 강조하는 방향으로 제도개선이 이루어졌다(국회예산정책처, 2018). 구체적인 변천 내용을 살펴보면 다음과 같다⁵

구체적으로 과거 도가 관할 시·군에 도세 징수업무를 위임함에 따라 발생하는 경비를 보전해 주고자 도세 징수액의 일부분으로 충당하던 도세징수교부금제도가 「지방재정법」에 의해 개편되었다(손희준 외, 2012). 이에 따라 도의 시·군에 대한 재정보전금 제도가 도입될 당시에는 시·군에 징수하는 도세(공동시설세 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시의 경우 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하도록 하였다(서정섭 외, 2007). 그 중 일반재정보전금은 재정보전금 총액의 90%, 시책추진보전금은 재정보전금 총액의 10%로 하되(국회예산정책처, 2018), 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 배분하도록 하였다(국회예산정책처, 2018). 이중 일반재정보전금은 인구 60%, 징수실적 40% 기준에 따라 배분하도록 하였다(황소하, 2016). 그러나 이러한 배분기준은 2006년 11월 「지방재정법」 시행령 개정을 통해 시·군 상호간 재정불균형 완화를 제고하기 위해 재정력지수가 새로운 재정보전금의 배분기준으로 도입되었고(국회예산정책처, 2018), 인구 수 50%, 징수실적

⁵ 황소하(2016), 지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전, 한국지방재정학회 추계학술대회.

40%, 재정력지수 10%로 배분비율이 변경되었다(황소하, 2016). 2013년에는 「지방재정법 시행령」 개정을 통해 재정력 지수 반영비율을 20%로 상향하고, 징수실적 비율을 30%로 하향하면서 재정보전금을 통한 시·군 재정형평화 기능을 강화하였다(황소하, 2016). 또한 보통교부세 불교부단체의 재정결함을 보전하기 위한 특별재정보전금 제도를 폐지하고 불교부단체 단체 중 일반조정교부금 배분규모가 조정교부금 재원조성에 기여한 금액보다 작은 경우 시도 조례가 정하는 금액을 해당 단체에 우선하여 배분할 수 있도록 제도를 변경하였다(국회예산정책처, 2018). 경기도의 경우는 도내 시군 단체장의 합의에 의해 재원조성에 기여한 금액의 90%를 불교부단체에 우선배분 하도록 조례를 통해 정하였다(국회예산정책처, 2018). 2014년 5월에는 「지방재정법」 개정으로 재정보전금이 조정교부금으로 명칭이 전환되어 새로운 시군 조정교부금제도가 시행되었다(황소하, 2016).

[표 2-4] 시·군 조정교부금 재원배분 방식 변천

제도개편 시기	재원배분 방식		
2000. 1. 12	일반재정보전금	재원총액의 90%	인구수: 60% 도세징수실적: 40%
	시책추진보전금	재원총액의 10%	
	특별재정보전금	시도 조례로 정함 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%	시·군의 재정결함금액에 비례하여 배분
2006. 11.23	일반재정보전금	재원총액의 90%	인구수: 50% 도세징수실적: 40% 재정력지수: 10%
	시책추진보전금	재원총액의 10%	
	특별재정보전금	시도 조례로 정함 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%	시군의 재정결함금액에 비례하여 배분 인구 20만 미만인 시·군의 재정결함금액 의 70% 우선배분
2014.11.28 (2013. 9.9 지방재정법 시행령 개정)	일반조정교부금	재원총액의 90%	인구수: 50% 도세징수실적: 30% 재정력지수: 20% 보통교부세 불교부단체의 일반재정보전금

제도개편 시기	재원배분 방식		
			이 재원조성기여액보다 작은 경우에는 시도 조례에 정하는 금액을 시·군에 우선배분
	특별조정교부금		재원총액의 10%
2016. 8.29	일반조정교부금	재원총액의 90%	인구수: 50% 도세징수실적: 20% 재정력지수: 30% 보통교부세 불교부단체에 대한 우선배분 규정 삭제
	특별조정교부금		재원총액의 10%

자료: 황소하(2016), 지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전, 한국지방재정학회 추계학술대회, p.248. 재인용

이와 같이 운영되어 오던 시·군 조정교부금 제도는 2016년 4월 행정자치부가 ‘2016년 국가재정전략회의’에서 자치단체 간 재정형평성 및 건전성 강화를 내세운 지방재정 개혁의 일환으로 조정교부금 배분방식의 변경을 추진할 것을 발표하면서 또 한 번의 변화를 맞았다(국회예산정책처, 2018). 구체적으로 인구수 50%, 징수실적 30%, 재정력 지수 20%를 반영하던 조정교부금 배분방식을 인구수 50%, 징수실적 20%, 재정력 지수 30%로 징수실적 비중을 낮추고 재정력 비중을 상향조정하는 것과(국회예산정책처, 2018), 보통교부세 불교부 단체에 대한 우선배분 규정을 폐지하여 시·군간 재정 격차를 완화하는 것을 그 내용으로 하고 있다(국회예산정책처, 2018).⁶

– 재정조정제도로서의 의의

시·군 조정교부금은 광역자치단체인 도와 일부 광역시 본청이 소속 시·군이 징수한 광역시세 및 도세의 일부를 재원으로 할애하여 시·군 기초자치단체에 배분함으로써 상·하위 자치단체 간 수직적 재원조정제도의 역할을 수행하며, 동시에 시·군간 재정력 격차를 조정한다는 점에서 수평적 재정조정제도로서의 역할을 수행한다(국회예산정책처, 2018: 159).

시·군 조정교부금은 일반조정교부금은 시·군 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등

⁶ 행정자치부는 불교부단체의 재정충격을 감안하여 우선배분 비율을 단계적(2017년 80%, 2018년 70%, 2019년 완전폐지)으로 감소시키도록 하였다.

일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금과, 시·군의 지역개발사업 등 특정한 재정 수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 구분된다(황소하, 2016). 일반조정교부금은 교부금 총액의 90%를 재원으로 하고, 특별조정교부금은 시·군의 지역개발사업 등 특정한 재정 수요에 충당하기 위한 것으로 나머지 10%를 재원으로 한다(국회예산정책처, 2018)⁷.

시·군조정교부금의 재원은 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세의 27%(인구 50만 명이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)를 재원으로 한다(국회예산정책처, 2018).⁸ 광역시세·도세는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세의 총액과, 해당 시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 시·도 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군 인구를 곱한 금액으로 구성된다(국회예산정책처, 2018).

광역 시·도는 시·군 조정교부금을 징수실적, 해당 시·군의 재정사정, 인구 등을 기준으로 관할 시·군에 배분한다. 일반조정교부금의 경우 총액의 50%는 해당 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 20%는 해당 시·군의 광역시세·도세 징수실적에 따라 배분하며, 30%는 재정력지수⁹가 1 미만인 시·군을 대상으로 역재정력지수¹⁰를 기준으로 배분한다(국회예산정책처, 2018: 160).

② 자치구 조정교부금

- 자치구 조정교부금의 변천¹¹

조정교부금 제도는 1988년 「지방자치법」 개정으로 1989년 제도가 시행되기 시작하면서 여러 차례에 걸쳐 개편이 이루어졌다. 주된 변화는 재원에 관한 것과 교부율에 관한 것으로 구분할 수 있으며, 이와 관련하여 법령에 의한 개정과 조례에 의한 개정이 있었다.

조정교부금의 재원은 지방자치법령에서 규정하고 있으며, 각 지방자치단체의 여건에 따라 조례를 통해 교부율 등이 조정되어 왔다. 조정교부금의 재원은 2010년까지 취득

7 「지방재정법 시행령」 제36조

8 「지방재정법」 제29조

9 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값

10 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값

11 황소하(2016), 지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전, 한국지방재정학회 추계학술대회.

세 및 등록세 수입액의 일정 비율을 각 지방자치단체의 조례를 통해 규정하는 방식으로 설정되어 왔다. 조정교부금의 교부율은 대체 50%~70% 수준에서 유지되어 왔다.

지방세법의 전면적인 개정으로 등록세(취득분 등록세)가 취득세에 통합되면서 조정교부금의 재원은 2011년부터 취득세수입액의 일정비율로 운영되기 시작하였다. 조정교부금의 재원으로 활용되었던 취득세는 부동산 거래에서 발생하는 세수입이 가장 많은 비중을 차지하는데, 2007년부터 2011년까지 부동산 경기의 침체로 부동산 거래가 둔화되면서 이로 인하여 취득세 수입이 감소하여 조정교부금의 재원규모가 감소되는 등 재원의 안정성에 문제가 있었다.

이로 인하여 취득세보다 안정적으로 재원을 확보할 수 있는 대상으로 2012년부터 조정교부금의 재원을 보통세 수입액의 일정비율로 제도를 변경하여, 재원의 안정성 확보 및 재원 확대효과가 나타났다.

2012년 6월 29일에는 지방자치법 시행령 제117조가 개정되어 과거 “자치구 상호간의 조정재원은 해당 시세 중 취득세와 등록세로 하며”가 “자치구 상호 간의 조정 재원은 해당 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호 각 목에 따른 보통세(광역시시의 경우에는 「지방세법」 제7장제3절에 따른 주민세 재산분 및 같은 법 제8장 제3절에 따른 지방소득세 종업원분은 제외한다)로 한다”로 개정되어, 2013년부터 보통세에서 조정교부금이 차지하는 비중이 서울 20.5%('14년부터 21%), 부산 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20%, 광주23%, 대전 21.5%, 울산 18.1%로 되었다. 현재는 서울 22.6%, 부산 22.0%, 대구 22.29%, 인천 20.0%, 광주 23.9%, 대전 23.0%, 울산 20.0%이다(국회예산정책처, 2018).

【표 2-5】 자치구 조정교부금 재원의 변천

구 분	취득세·등록세 (1989~2010년)	취득세 (2011~2012년)	보통세 (2013년~)	비 고
서 울	60%(1989~1990년) 50%(1991~2010년)	50%	20.50%(2013년) 21.00%(2014~2015) 22.6(2016~)	부칙 2조에 의해 13년은 20.5

구 분	취득세·등록세 (1989~2010년)	취득세 (2011~2012년)	보통세 (2013년~)	비 고
부 산	51%(1989~2007년) 55%(2008~2010년)	55%	19.80%(2013~2015) 20.9(2016) 22.00%(2017~)	
대 구	52%(1989~2008년) 56%(2009~2010년)	56%	20.65%(2013~2015) 21.65(2016) 22.29%(2017~)	
인 천	36%(1989~1995년) 50%(2009~2010년)	40%	20.00%(2013~)	2010.11.5., 조례 개정 (취득세로 재원 변경)
광 주	70%(1989~2010년)	70%	23.00%(2013~2016) 23.90(2017~)	
대 전	68%(1989~2010년)	68%(2011) 56%(2012)	21.50%(2013~2016) 23.00(2017~)	2010.11.5., 조례 개정 (취득세로 재원 변경)
울 산	55%(1998~1998년) 58%(1998~2010년)	58%	18.10%(2013~2015) 20.00(2016~)	

자료: 한국지방재정학회(2018), 「조정교부금의 합리적 산정을 위한 기준 설정 연구」 재인용

- 재정조정제도로서의 의의

특별·광역시에는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 관할 자치구 간 재정력 격차를 조정해야 한다(지방재정법, 제29조)¹². 즉 특별·광역시별로 자치구간 세원 불균형에 따른 재정력의 차이를 균등화 하고, 모든 자치구가 일정수준의 행정서비스를 공급할 수 있도록 돕는 것이다. 지방세 구조상 자치구가 징수할 수 있는 세목은 등록면허세와 재산세에 불과하기 때문에(황소하, 2016) 자치구간 재정격차가 발생할 수밖에 없고 이를 조정하기 위한 목적에서 조정교부금을 운용하는 것이다.

자치구 조정교부금의 재원은 특별시 및 광역시의 보통세 수입의 일정율로 정하며 보통교부세와 유사하게 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)에 연동하여 교부액을 산정한다(국회예산정책처, 2018). 또한 자치구 조정교부금 총액의 90%는 일반조

¹² 「지방재정법」 제29조의2

정교부금, 10%는 특별조정교부금으로 운영된다(지방재정법, 2018). 일반조정교부금은 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치구에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부된다(지방재정법, 2018). 지방교부세의 경우와 비슷하게 일반 교부금 총액이 재정부족액 총액에 비달하는 경우에 이를 일치시키고자 조정률을 적용한다(국회예산정책처, 2018).

2) 수평적 지방재정조정제도

수평적 재정조정이란 동일 계층 지방자치단체간의 재정불균형을 해소하기 위한 조치를 말한다(재정용어집, 2018). 즉 수평적 재정조정이란 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 지방자치단체에 지원하는 동급 지방자치단체 상호간의 자원 재배분방식인 것이다(손희준 외, 2012). 우리나라는 수도권 3개 광역자치단체(서울특별시, 인천광역시, 경기도)가 재원을 출연하여 17개 광역자치단체 간 재정격차를 완화하는 지역상생발전기금을 2010년부터 설치하여 운영하고 있다. 또한 서울시에서는 자치구 간 세수격차에 따른 재정불균형을 해소하고자 2008년부터 재산세공동과세를 도입하였다. 자치구간 세수 격차가 큰 재산세를 일정비율 공동과세하고, 이를 재배분하여 자치구간 세수 불균형을 해소하고자 하는 것이다.

【표 2-6】 수평적 지방재정조정제도의 유형과 특성

구분	지역상생발전기금	재산세공동과세
근거	지방자치단체 기금관리기본법 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 지방자치법	지방세법 서울특별시 조례
목적	지역 간 상생발전 촉진 및 지방소비세 조기 안착	자치구간 재정불균형 해소
재원	지방자치단체 예치금 및 출연금 지방자치단체 조합의 지방채 수입 그 밖의 기금 운용 수입 (단 수도권 3개 시·도는 지방소비세 수입의 일정비율 출연)	재산세에 대해 특별시 및 자치구 세목으로 50%를 공동재산세 전출금 형식으로 균등 배분

(1) 지역상생발전기금 제도

① 지역상생발전기금의 변천과정

지역상생발전기금은 90년대 이후 행정수요 확대에 따른 세출증가 대비 한정된 세입을 충당해야 하는 지방재정의 현실이 반영된 재원이라고 볼 수 있다. 사회복지, 지역개발 등 지역에서의 공공서비스 요구가 증대됨에 따라 지역개발사업에 소요되는 재원을 저리로 조달하기 위한 지방채 인수 전담기관 신설이 추진되었다. 그러나 이는 지방자치단체 금융공고의 설립에 관한 관계부처간 이견으로 보류되었다.

이후 민선자치제가 부활하며 지역주민들의 행정요구에 대응하기 위한 사업의 수요가 급증함에 따라 ‘지방채 전담금융기관 설립 계획’이 1966년 내무위원회에 보고되었으나, 이 또한 관계부처 이견으로 보류되었고, IMF 경제위기에 따라 채무에 대한 부정적 인식도 확산되어 장기과제로 유보되었다.

2006년 지방자치단체의 무분별한 기금 설치에 대한 체계적 관리의 필요성이 제기되면서, 「지방자치단체 기금관리기본법」을 제정하였다. 동법 제17조에 “2이상의 지방자치단체는 기금의 여유자금을 효율적으로 관리하고 활용하기 위하여 지방자치단체 상호간 기금의 여유자금으로 지역발전협력기금을 설치할 수 있다”고 규정하였다. 이를 통해 지역발전협력기금을 설치하고, 기금 관리를 위한 조합을 설립할 수 있는 근거를 마련함으로써 지역상생발전기금 조성의 제도적 토대를 마련하였다(손희준 외, 2012).

2008년 수도권 개발이익을 통해 지방을 지원하고자 하는 ‘국도이용의 효율화 방안’이 국가경쟁력강화위원회를 통해 발표되면서(손희준 외, 2012), 수도권 규제완화로 창출되는 경제적 성과를 비수도권 지역에 투자하는 별도 기금 설립에 대해 검토하기로 결정되었다(손희준 외, 2012). 지역발전위원회에서 ‘지역경제 활성화 대책’을 통해 수도권 규제에 따른 이익을 지방자치단체와 상생하여 발전할 수 있는 재원으로 활용할 계획임을 발표하였다.

이후 2009년 ‘지방재정 지원제도 개편방안’이 마련되어 지역상생발전기금 설치가 최종 확정(2009. 09. 16)되었으며, 이에 따라 「지방자치단체 기금관리기본법」(2010. 01. 01공포)을 개정하여 지역상생발전기금 설치의 근거를 마련하였다. 이를 통해 2010년 지방소비세 도입의 영향으로 기존의 지역발전협력기금을 지방자치단체 간 상생

발전을 지원하기 위한 지역상생발전기금으로 변경하였다. 지역상생발전기금은 지역발전협력기금의 지방채인수 기능에 더하여 지역발전 목적의 재정지원 사업이 가능하게 되었다. 또한 후속조치로 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」(2010. 02. 08 공포)을 개정하여 수도권과 지방자치단체의 지역상생발전기금의 출연비율 및 운용에 관한 규정을 정비하였다.

2015년 지역상생발전기금의 출연방식을 개선하기 위하여, 지방소비세의 납입관리자가 지방소비세를 서울특별시·인천광역시·경기도에 납입할 때 해당 지방자치단체가 요청할 경우에는 금액을 직접 지역상생발전기금에 출연하고 나머지 금액을 해당 지방자치단체에 납입할 수 있도록 개정하였다(국회예산정책처, 2018).

【표 2-7】 지역상생발전기금 변천

연도	내용
1992	‘지역개발기금금융기본법’ 제정 추진: 특별법에 의한 지방자치단체 금융공고의 설립에 대한 관계 부처간 이견으로 보류
1996	지방채 전담금융기관 설립계획 보고→ IMF경제 위기에 따른 채무에 대한 부정적 인식으로 유보
2006	「지방자치단체 기금관리기본법」 제정: 지역발전협력기금 설치 및 기금관리를 위한 조항설립 근거 마련
2008	‘국토이용의 효율화 방안’ 발표: 수도권 규제 완화와 이에 따른 경제적 성과 비수도권 지역에 투자하는 방안 검토 ‘지역경제 활성화 대책’ 발표
2010	「지방자치단체 기금관리기본법」 개정 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 개정
2015	「지방자치단체 기금관리기본법」 개정: 지역상생발전기금 출연방식 개선

자료: 조봉업(2010), 「지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향」바탕으로 구성

② 재정조정제도로서의 의의

지역상생발전기금은 수도권에 귀속되는 지방소비세 재원의 일부를 활용하여 지역 경제 활성화 및 일자리 창출 관련 사업에 투자하여 수도권과 비수도권이 상생 발전할 수 있는 기반을 마련하고자 2010년 신설되었다(지방자치단체 기금관리기본법, 제17조)¹³. 즉 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도)의 출연금을 주 재원으로 하는 기금으로, 비수도권 광역자치단체에 지원함으로써 지역별 재정격차를 완화하여 모든 지역이 상생하고자 도입된 것이다(손희준 외, 2012). 즉 지역상생발전기금은 중앙정부의 재원으로 지방자치단체간의 재정불균형을 시정하는 것이 아니라, 부유한 지방자치단체로부터 재정이 열악한 지방자치단체로 재원이전을 통해 재정불균형을 시정한다는 측면에서, 지방자치단체 간 수평적 지방재정조정제도라고 볼 수 있다.

지역상생발전기금의 재원은 예치 받은 자금, 지방채 발행 수입 및 일시차입금, 서울시, 인천광역시, 경기도의 출연금으로서 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액, 지방자치단체의 출연금, 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금, 발전기금의 운용 수익 및 그 밖의 수입금으로 한다(지방자치단체 기금관리기본법, 2018)¹⁴. 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조에서는 기금 조성의 주체를 17개 광역자치단체¹⁵로 규정하고 있다. 그러나 「지방자치단체 기금관리기본법」 부칙 제2조에 따라 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도) 발전기금 출연금(지방소비세액의 35%에 해당하는 금액)으로 주 재원을 조성하고 있다¹⁶.

당초에는 수도권 규제완화에 따른 국세, 지방세의 초과수입 중 일정비율을 재원으로 구성하고자 하였으나(손희준 외, 2012), 수도권 규제완화 및 개발에 따른 이익의 측정이 어려워 수도권 3개 광역자치단체의 지방소비세 총액 중 35%를 2019년까지 10년간 한시적으로 출연하여 재원을 조성하도록 하였다¹⁷.

¹³ 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조

¹⁴ 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의 2

¹⁵ 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 ①, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 지방자치단체 간 상생 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리, 활용하기 위하여 지역상생발전기금을 설치한다.

¹⁶ 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제12조의 2 ① 법 제17조의2제3호에서 "대통령령으로 정하는 금액"이란 해당 지방자치단체별로 지방소비세액의 100분의 35에 해당하는 금액을 말한다.

지역상생발전기금의 용도는 지방자치법에 따른 지방채의 인수, 지방공기업법에 따른 공사채의 인수, 예치금의 원리금 상환, 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비에 지출하도록 하고 있다¹⁸. 지역상생발전기금의 용도는 지지역고용 촉진, 지역경제 활성화, 지역 간 협력 등의 지역발전사업에 사용할 수 있는 ‘재정지원 계정’ 과 지방공사 및 공단에 대한 장기 저리의 용자사업 목적으로 운용하는 ‘용자관리계정’ 으로 구분할 수 있는데, 2014년까지는 전액 ‘재정지원계정’ 으로만 운용하다 2015년부터 출연규모의 1/2씩 각각 ‘재정지원계정’ 과 ‘용자관리계정’ 으로 운용하고 있다¹⁹.

【표 2-8】 지역상생발전기금의 계정별 용도와 재원

구분	용도	재원
재정지원 계정	지역발전 관련 재정사업	수도권시·도출연금 재정지원계정 운용수익금 용자관리계정 전입금
용자관리 계정	자치단체 지방공사·공단	자치단체 기금의 예치금 지방채발행 수입 및 일시차입금 자치단체 출연금 자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 용자관리계정의 운용수익

자료: 조기현(2017), 지역상생발전기금제도의 중장기 발전방향, p.27 재인용

지역상생발전기금의 사용 현황을 살펴보면 지역발전, 일자리 창출 및 근로지원, 중소기업 육성, 청년 일자리 창출, 취약계층 지원, 환경개선, 주민복지 등 다양한 분야에 사용되고 있음을 확인할 수 있다.

¹⁷ 조봉업(2010), 「지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향」. p. 70.

¹⁸ 「지방자치단체 기금관리기본법」 제18조

¹⁹ 류영아(2018). 「지역상생발전기금의 현황과 개선방안」, p. 11

【표 2-9】 지역상생발전기금 사용 사업(2015년도 사업 예시)

연도	사업 수	기금 사업명
서울	1	공공근로사업
부산	2	산복도로 르네사스 5차년도 사업, 장애인 거주 시설 운영
대구	8	우수기업성장동력화, 지역중소기업디자인지원사업, 대구디자인패션산업육성, 자활근로지원, 노인일자리확충, 청년일자리지원사업, 공공근로사업, 영유아보육료지원
인천	3	서해5도 방문의 해 사업, 인천시민 여객선 운임 보조, 인천 서구-김포 신도시 간 도로개설
광주	1	초중등무상급식지원
대전	6	평생학습 배달강좌 운영, 대전시민대학운영, 소상공인 경영개선자금, 햇살론, 중소기업 경영안정자금 및 창업자금이차보전, 노인일자리사업 지원
울산	6	취업지원, 청년일자리창출, 산업로(청백교~용암) 확장, 마을상수도 및 소규모 급수시설운영관리, 노인일자리사업, 아동 급식 지원
세종	1	공공근로사업
경기	3	기업 기술개발사업, 기술닥터사업, 영유아 보육료 지원
강원	7	GT국제무역박람회 개최, 농기계 공급, 숲가꾸기 사업, 마을기업형 새농어촌건설운동 우수마을 선정 지원, 햇살론사업 출연, 국가지정문화재 보수정비, 소방장비(펌프차 등) 보강
충북	8	출산장려금 지원사업, 보육교직원 처우개선비 지원, 대소-삼성 지방도확포장공사, 도지정문화재 보수정비, 안전한 농촌만들기, 산성-무성 지방도 확포장공사, 여성농어업인 행복바우처, 소규모지역개발사업
충남	1	친환경 학교급식비 지원
전북	10	청년취업지원, 특성화시장 육성사업, 김제자유무역지역 조성사업, 김제자유무역지역 표준공장 건립, 수도권 이전기업 지방투자촉진보조금 지원, 비수도권기업 투자보조금 지원, 숨은 일자리 발굴사업, 이공계열 대학 산학관
전남	8	지역 맞춤형 일자리 창출, 중소기업 청년인턴제 사업, 전라남도 일자리 취업 박람회, 사회적경제 통합지원센터 운영, 사회적기업 발굴 육성, 전남형 강소기업 육성, 부리산업 선도기업 육성, 비정규직 노동센터 운영
경북	3	도시토목사업, 재해대비 노후수리시설 정비, 살기 좋은 경북만들기
경남	1	서민자녀 교육지원 사업
제주	3	협오시설 협력사업, 지역고용 촉진사업, 지역간 연계 협력사업

자료: 권경득·최정열·조강주·이광원(2017), 「지역상생발전기금의 지속가능성에 관한 연구」p.377 재인용

지역상생발전기금의 배분 방식은 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용규정」제4조에 따라 ‘상대적 손익규모’와 ‘재정여건’을 고려하여 지방자치단체에 배분하고 있다. 먼저 ‘재정지원계정 지출계획 총액’에서 운영경비 등을 제외한 잔액의 3%를 제주특별자치도에 우선배분하고, 나머지 잔액은 비수도권 14개 광역자치단체에 배분하는데 ‘시·도별 자원 순증효과’가 ‘전국 시·도의 평균 순증금액’에 미달하는 지방자치단체에 미달 금액의 50%를 배분한다(지방자치단체 기금관리기본법, 2018). 지역상생발전기금을 배분받은 시·도는 배분받은 금액의 30%이상을 관할구역 내 시·군·구에 배분하도록 해야 한다. 또한 비수도권 14개 광역자치단체에 배분하고 남은 잔액을 수도권 3개 광역자치단체를 포함한 전국 17개 광역자치단체에 추가로 배분하여, 수도권 3개 광역자치단체도 소규모의 지역상생발전기금을 배분받고 있다.

(2) 재산세 공동과세 제도

① 재산세 공동과세의 변천과정

서울시는 자치구간 지방세 수입 격차를 조정하기 위하여 많은 논의가 이루어져 왔다. 먼저 1995년 11월 2일 서울시는 행정자치부에 구세인 종합토지세와 시세인 담배소비세의 교환을 건의하여 지방세법 개정안에 반영하도록 차관회의에서 의결되었다. 그러나 구청장협의회에서 세목교환 반대를 결의하여, 지방세법개정안에 대한 논의가 보류되었다.

2005년 참여정부 들어 우원식 의원(2005년 11월 9일)이 특별시세 중 편차가 작은 자동차세, 주행세, 담배소비세를 구세로 하고 구세 중 구간 편차가 큰 재산세를 특별시세로 세목을 교환하는 입법안을 제출하였다(황소하, 2016). 그러나 재산세를 시세로 전환하는 것에 대한 서울시와 자치구의 반대에 직면하였다.

이러한 세목교환에 대응하여 김충환 의원은 재산세 과세권은 자치구에 둔 채, 구에서 징수한 재산세의 50%를 시에 납부하여 자치구간 공동재원으로 활용하자는 안을 제출하였다(조진형 외, 2016).

서울시 재산세공동과세는 재산세를 시와 자치구가 일정부분 과세권을 나누어 가지 되, 시세로 과세된 재산세 전액은 자치구간 세원 불균형 완화를 위한 공동재원으로 활용한다는 것으로(조진형 외, 2016), 재산세를 시세로 하는 우원식 의원안과 재산세의

50%를 공동재원으로 하는 김충환 의원안을 절충한 것으로 볼 수 있다(황소하, 2016). 주거용·비주거용 재산에 대한 과세를 서울시와 자치구가 일정비율로 공동과세하고, 서울시가 징수한 시세분 재산세는 각 자치구에 균등하게 배분하는 방식인 것이다(조진형 외, 2016).

이에 따라 재산세공동과세는 2007년 6월 지방세법 일부개정법률안에 따라 도입되었다. 2007년 재산세의 세수 격차로 인한 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시 안에 있는 구의 재산세를 ‘특별시 및 구세인 재산세’로 하여 공동과세할 수 있도록 하고(조진형 외, 2016), 특별시장은 특별시분 재산세 전액을 관할 구역 안의 자치구에 교부하도록 하는 지방세법 개정이 이루어짐에 따라 2008년 재산세 공동과세가 본격적으로 시행되게 되었다(조진형 외, 2016). 이에 따라 재산세의 50%를 공동과세하게 되었지만, 시세분 재산세의 과세에 따라 자치구의 세입이 갑작스럽게 하락할 수 있기 때문에 각 자치구의 재산세는 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 50%로 점진적으로 증가시켰다(황소하, 2016).

[표 2-10] 재산세공동과세 변천

연도	내용
1995	시세인 담배소비세와 구세인 종합토지세의 세목 맞교환 하는 골자의 지방세법 개정안 차관회의 통과 서울시 구청장협의회 반발. 이후 지방세법 개정안 국무회의 보류
2000-2001	서울시, 담배세와 종합토지세 맞교환 재추진. 민주당에 해당안 건의. 민주당, 담배세와 종합토지세 맞교환을 골자로 하는 지방세법개정안을 정기 국회에 제출하기로 결정하였으나 임기만료로 폐기
2005	서울시, 재산세의 일정 비율을 거둬 자치구에 나눠주는 공동제도입 추진. 강남구, 중구 등 재산세 많은 자치구 반발
2006	열린우리당, 구세인 재산세를 시세로 바꾸고, 시세인 담배소비세, 자동차세, 주행세 등은 구세로 바꾸는 방안 추진.
2007	서울시와 행정안전부, 재산세 50% 공동 과세 방안에 합의. 다만 각 자치구의 재산세는 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 50%씩 점진적으로 늘려 거두기로 결정.
2008	재산세 공동과세 제도 본격 시행
2014	새누리당(황인자 의원 등), 서울시의 지방소득세 4조1137억 원 가운데 30%(1조3000억 원)를 자치구세로 전환시키는 지방세기본법일부개정법률안 발의

자료: 조진형·이인실(2016), 「재산세 공동과세제도와 자치구 재정건전성」 p.5 재인용

② 재정조정제도로서의 의의

재산세공동과세는 자치구 간 세수격차에 따른 재정불균형을 해소하기 위해 2008년 서울시에 도입되었다. 자치구 간 세수격차가 큰 재산세의 일정비율을 공동과세하고, 서울시가 과세한 재산세 전액을 자치구에 재배분하는 형태로 운영하여 자치구간 세수 불균형을 해소하고자 하는 것이다. 재정상태가 양호한 자치구로부터 재정이 열악한 자치구로의 재원을 이전함으로써 극심한 재정격차를 완화하고자 하는 것이다.

3. 지방재정조정제도의 위상과 역할

1) 지방교부세

지방교부세 제도는 국세수입의 일부를 자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도이다. 지방교부세의 종류는 보통교부세와 특별교부세, 부동산 교부세, 소방안전교부세 등이 있다.

(1) 교부세의 종류

① 보통교부세

보통교부세는 각 자치단체의 기본적인 행정수준 유지를 위하여 일반재원으로 교부하는 재원으로 정률분 교부세(내국세 총액의 19.24%) 총액의 97%를 단체별 기준재정 수입액과 기준재정수요액을 산정하여 재정부족액을 기준으로 산정·교부한다(행정안전부, 2018).

【표 2-11】 2019년도 보통교부세 동종별 교부현황

(단위: 억원)

구분	단 체 수			보통교부세 교부액	보통교부세 지급특례액	비고(불교부 단체)
	계	교부	불교부			
계	174	167	6	472,610	3,416	.
특별시	1	-	1	-	1,492	서울
광역시	6	6	-	51,224	.	.
특별자치시	1	1	-	505	.	.

구분	단 체 수			보통교부세 교부액	보통교부세 지급특례액	비고(불교부 단체)
	계	교부	불교부			
도	8	7	1	65,719	1,640	경기
특별자치도	1	1	-	14,281		
시	75	71	4	180,895	284	수원, 성남, 용인, 화성
군	82	82	-	159,986		

주 1) 자치구(69개)는 특별·광역시 본청에 합산하여 산정, 제주특별도는 보통교부세 재원의 3%를 정률교부

2) 보통교부세불교부단체: 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 단체로 2015년 분권교부세 폐지에 따른 재정충격 완화를 위해 불교부단체에 한시 적용하는 특례임(지방교부세법 부칙 제2조)

자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요

보통교부세는 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 재정부족액을 기초로 산정·교부한다(행정안전부, 2018). 자치구는 특별·광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 합산 산정하고, 이를 당해 특별시 또는 광역시에 일괄 교부한다(행정안전부, 2018).

② 특별교부세

특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로는 포착할 수 없는 재정수요나 연도 중에 발생한 각종 재난 및 안전관리, 공공복지시설 설치, 국가적 장려사업 등 예측하지 못한 특별한 재정수요 발생시에 교부하는 재원으로(행정안전부, 2018) 정률분 교부세(내국세 총액의 19.24%) 총액의 3%를 지역현안, 재난·안전관리, 국가지방협력 수요사업에 대하여 사업의 타당성 등을 심사하여 사업별·시책별로 교부한다(행정안전부, 2018).

③ 부동산교부세

2015년 이후 부동산세제 개편에 따른 자치단체 세수감소의 보전 및 균형발전 지원을 위해 교부하는 재원으로(행정안전부, 2018) 종합부동산세 전액을 재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 등에 따라 산정·교부한다(행정안전부, 2018).

[표 2-12] 2019년도 부동산교부세 교부기준

구분	교부기준	산정지표
특별자치시· 시·군 및 자치구	재정여건(50%)	재정력역지수(50.0)
	사회복지(35%)	사회복지비지수(18.2), 노령인구지수(5.6), 노인보호지수(2.8), 국민기초생활수급권자지수(4.2), 장애인지수(4.2)
	지역교육(10%)	지역교육현안수요지수(3.0), 영어체험교실운영지수(4.0), 보육·교육지원지수(1.6), 영어체험교실수(1.0), 보육·교육학급수(0.4)
	보유세규모(5%)	재산세부과액지수(5.0)
특별자치도	부동산교부액 총액의 1.8%	

자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요

④ 소방안전교부세

2015년 담배 가격 인상 시 신설된 ‘담배에 부과하는 개별소비세’의 35%를 자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등의 지원을 위해 교부하는 재원으로 소방 및 안전시설 현황과 투자소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등에 따라 산정·교부한다. 소방안전교부세는 2018년까지 담배 개별소비세의 20%였으나, 2019년 7월 소방직의 국가직화와 관련하여 35%로 인상하였다.

(2) 지방교부세 교부현황

연도별 지방교부세 교부현황을 살펴보면 아래의 표와 같다. 1991년 3.4조원 규모였던 지방교부세는 2019년 당초예산 기준으로 약 52조원 규모로 크게 증가하였다.

[표 2-13] 연도별 지방교부세 교부현황

(단위: 백만원)

연도별	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	증액교부금	소방안전교부세
1991년	3,452,402	3,053,265	305,411	-	-	93,726	-
1992년	3,927,749	3,533,726	353,373	-	-	40,650	-
1993년	4,413,085	4,011,896	401,189	-	-	-	-
1994년	4,724,569	4,295,062	429,507	-	-	-	-

제2장 재정분권의 추진과 지방재정조정제도의 역할

연도별	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	증액교부금	소방안전교부세
1995년	5,484,226	4,985,661	498,565	-	-	-	-
1996년	6,377,734	5,797,940	579,794	-	-	-	-
1997년	3,798,732	6,142,666	614,266	-	-	41,800	-
1998년	7,039,226	6,353,842	635,384	-	-	50,000	-
1999년	6,710,770	5,782,518	578,252	-	-	350,000	-
2000년	8,266,546	7,468,678	746,868	-	-	51,000	-
2001년	12,288,992	11,119,539	1,111,953	-	-	57,500	-
2002년	12,259,425	10,884,910	1,088,490	-	-	286,025	-
2003년	14,905,674	12,238,522	1,223,852	-	-	1,443,300	-
2004년	14,469,054	13,012,867	1,301,287	-	-	154,900	-
2005년	19,877,486	17,927,570	711,566	845,381	392,969	-	-
2006년	21,461,392	18,691,488	743,396	1,006,508	1,020,000	-	-
2007년	25,196,900	21,316,202	852,759	1,138,733	1,889,206	-	-
2008년	31,098,993	25,795,852	1,039,411	1,378,423	2,885,307	-	-
2009년	28,319,634	23,032,062	924,254	1,230,542	3,132,776	-	-
2010년	28,012,760	24,679,136	992,280	1,318,672	1,022,072	-	-
2011년	30,895,246	27,274,652	1,101,027	1,457,548	1,062,019	-	-
2012년	34,186,188	30,191,425	1,257,977	1,615,433	1,121,353	-	-
2013년	35,724,592	31,558,105	1,314,921	1,688,560	1,163,006	-	-
2014년	35,698,180	31,844,524	986,119	1,688,437	1,139,100	-	-
2015년	34,888,072	32,176,185	987,407	-	1,410,400	-	314,080
2016년	37,967,278	35,023,661	1,083,206	-	1,445,711	-	414,700
2017년	44,363,917	41,032,266	1,269,038	-	1,549,126	-	513,487
2018년	49,044,581	45,211,842	1,398,305	-	2,017,174	-	417,260
2019년	52,461,784	47,602,635	1,472,247	-	2,849,400	-	537,502

주 1) 2018년까지는 최종교부액(당초예산+추경예산+정산분), 2019년은 당초예산 기준

2) 2005년에는 증액교부금 폐지, 분권교부세·부동산교부세 신설

3) 2015년은 분권교부세 폐지, 소방안전교부세 신설

자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요

[표 2-14] 지역별 지방교부세 교부현황

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	28,056,320 -16.3	31,775,852 -17.7	34,952,357 -18.1	35,349,249 -17	35,895,150 -16.5	34,969,111 -14.5	37,883,687 -14.4	44,051,159 -15.5
서울	288,623 -1.2	1,153,391 -5	1,119,808 -4.6	317,892 -1.2	277,869 -1	332,997 -1	334,934 -0.9	416,026 -1
부산	1,044,868 -11	1,166,048 -11.6	1,240,999 -12	1,188,246 -10.3	1,251,546 -10.2	1,052,802 -7.7	1,076,001 -7.5	1,103,299 -7.3
대구	746,247 -12.3	907,011 -14.6	1,056,148 -15.5	1,098,041 -13.9	1,097,228 -13.2	1,074,491 -11.5	1,076,192 -10.9	1,132,664 -10.9
인천	452,582 -6.6	459,349 -6.4	553,093 -6.9	615,927 -6.4	655,262 -7.1	809,235 -7.7	788,849 -7	951,386 -7.7
광주	546,626 -14	642,146 -14.9	657,748 -14.1	653,176 -12.5	649,852 -11.8	604,363 -10.1	676,406 -11.3	807,810 -12.9
대전	428,722 -11.6	500,948 -12.3	554,853 -12.9	556,854 -11.5	564,040 -11.1	557,773 -10	672,337 -11.8	777,775 -12.8
울산	239,829 -7.8	258,093 -7.9	243,885 -6.6	270,315 -6.9	269,784 -6.2	255,247 -5.5	364,094 -6.8	401,996 -7
세종	77,101 -24.4	84,502 -29.2	68,293 -24.1	180,065 -28.5	205,175 -22.2	193,970 -16.2	157,703 -12	103,771 -7.8
경기	2,046,964 -6.5	2,282,911 -6.9	2,442,865 -6.9	2,792,028 -7.6	2,793,000 -7.2	3,016,178 -6.6	3,351,664 -6.7	3,808,818 -6.9
강원	2,874,875 -30.7	3,157,989 -33	3,525,369 -34.4	3,730,179 -32.7	3,715,586 -31.8	3,699,480 -29.1	4,123,894 -28	4,989,082 -32.3
충북	1,864,674 -26.6	2,093,473 -29	2,337,212 -30	2,456,064 -29.1	2,657,823 -27.6	2,414,006 -23.3	2,544,399 -22.8	3,031,683 -25.1
충남	2,411,407 -22.8	2,740,249 -24.7	2,966,771 -24.8	3,103,087 -25	3,102,354 -23.1	2,978,871 -20.9	3,233,654 -20.9	3,823,467 -23.1
전북	2,889,420 -27.9	3,105,649 -28.2	3,375,271 -28.8	3,406,790 -27.4	3,415,458 -26.7	3,259,490 -24	3,626,114 -25.4	4,338,503 -28.4
전남	3,966,119 -28	4,327,709 -29.1	4,882,547 -29.6	4,868,242 -29.5	4,930,076 -29.5	4,725,049 -27	5,129,378 -26.7	5,999,531 -29.5
경북	4,421,990 -29.5	4,833,014 -30.7	5,442,182 -30.6	5,602,783 -29.5	5,697,687 -29.3	5,363,273 -25.4	5,750,419 -25.3	6,593,043 6-27.3
경남	2,942,460 -20	3,163,022 -20.1	3,506,584 -21	3,484,608 -19.7	3,581,783 -19.9	3,613,466 -18.5	3,872,444 -18.6	4,495,401 -20.2
제주	813,813 -31.3	900,348 -32.7	978,729 -31.7	1,024,952 -29.2	1,030,627 -29.3	1,018,420 -25.5	1,105,205 -24.2	1,276,904 -26

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) ()는 일반회계 세입결산액에서 차지하는 비중

자료: 지방재정연감 각년도

일반회계 세입결산을 기준으로 지역별 지방교부세 교부현황을 살펴보면 수도권에 위치한 서울, 인천, 경기지역의 지방교부세가 일반회계 세입결산에서 차지하는 비중은 10% 미만인데 반해, 강원지역의 경우 32.3%를 차지하고 있다. 전북과 전남지역도 각각 28.4%, 29.5%로 높은 비율을 차지하고 있다.

일반회계 세입결산을 기준으로 수도권인 서울, 인천, 경기지역에 배정된 지방교부세와 비수도권인 지역에 배정된 지방교부세를 비교하여 살펴보면, 수도권에 11.8%, 비수도권에 88.2%가 배정되어 지방교부세가 지역간 균등한 배분 보다는 지역간 재정격차 해소에 중점을 두고 있다는 것을 알 수 있다.

[표 2-15] 지방교부세 교부현황(수도권/비수도권)

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	28,056,320	31,775,852	34,952,357	35,349,249	35,895,150	34,969,111	37,883,687	44,051,159
수도권	2,788,169	3,895,651	4,115,766	3,725,847	3,726,131	4,158,410	4,475,447	5,176,230
	-9.9	-12.3	-11.8	-10.5	-10.4	-11.9	-11.8	-11.8
비수도권	25,268,151	27,880,201	30,836,591	31,623,402	32,169,019	30,810,701	33,408,240	38,874,929
	-90.1	-87.7	-88.2	-89.5	-89.6	-88.1	-88.2	-88.2

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) 수도권은 서울, 인천, 경기지역의 합이며, 비수도권은 서울, 인천, 경기지역을 제외한 지역의 합임
자료: 지방재정연감 각년도

행정단위별 지방교부세 현황을 살펴보면, 시단위와 군단위의 자치단체에 지방교부세가 대부분 교부되었으며, 동일한 기초행정단위인 자치구에는 1.7%만이 교부되었음을 알 수 있다.

[표 2-16] 지방교부세 교부현황(행정단위별)

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	28,056,320	31,775,852	34,952,357	35,349,249	35,895,150	34,969,111	37,883,687	44,051,159
특별광역시	2,951,757 -10.5	3,499,395 -11	3,707,470 -10.6	3,834,693 -10.8	3,862,507 -10.8	3,634,282 -10.4	3,847,332 -10.2	4,211,430 -9.6
도	5,366,905 -19.1	5,897,078 -18.6	6,564,375 -18.8	6,675,436 -18.9	6,584,350 -18.3	6,296,626 -18	6,664,694 -17.6	7,225,722 -16.4
시	9,653,087 -34.4	10,582,836 -33.3	11,381,257 -32.6	11,779,454 -33.3	12,264,827 -34.2	12,197,837 -34.9	13,494,098 -35.6	16,222,618 -36.8
군	9,610,444 -34.3	10,539,004 -33.2	11,986,411 -34.3	12,556,920 -35.5	12,692,828 -35.4	12,200,937 -34.9	13,222,096 -34.9	15,644,040 -35.5
자치구	474,127 -1.7	1,257,539 -4	1,312,844 -3.8	502,746 -1.4	490,638 -1.4	639,429 -1.8	655,467 -1.7	747,349 -1.7

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) 수도권은 서울, 인천, 경기지역의 합이며, 비수도권은 서울, 인천, 경기지역을 제외한 지역의 합임
자료: 지방재정연감 각년도

2) 국고보조금

(1) 국고보조금의 규모 및 추이

중앙부처에서 국가 본예산에 반영한 연도별 국고보조금 예산 현황을 살펴보면 아래의 표와 같다. 2011년 323,289억원이었던 국고보조금은 2019년 588,444백만원으로 매년 크게 증가해 왔다. 또 지방자치단체의 일반회계 세입결산에서 차지하는 비중도 약 17~18% 수준을 유지하고 있다.

[표 2-17] 연도별 국고보조금 확정 현황

(단위: 억원)

연도별	국고보조금	전년대비 증감율	세입 대비	비고
2011년	323,289	-	18.01%	.
2012년	341,965	5.78%	17.67%	.
2013년	367,551	7.48%	17.72%	.

연도별	국고보조금	전년대비 증감율	세입 대비	비고
2014년	400,097	8.85%	18.34%	.
2015년	450,978	12.72%	18.64%	.
2016년	460,434	2.10%	17.47%	.
2017년	464,318	0.84%	16.38%	.
2018년	501,763	8.06%	17.64%	.
2019년	588,444	17.28%	18.80%	.

주 1) 국고보조금: 국가 본예산에 반영된 금액 기준

2) 일반회계 세입결산에서 차지하는 비율

자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요

2019년 중앙부처별 확정예산을 기준으로 살펴보면, 보건복지부의 국고보조금이 전체 국고보조금의 61.72%를 차지하고 있으며, 다음으로는 국토교통부, 환경부, 농림축산식품부의 순이다.

【표 2-18】 2019년도 중앙부처별 국고보조금 확정 현황

(단위: 억원)

부처명	계	일반회계	군특회계	기타특별회계	기금	
계	588,444	-100	393,329	82,085	65,123	47,907
대법원	205	-0.03	205	.	.	.
기획재정부	2,706	-0.46	.	.	.	2,706
과학기술정보통신부	246	-0.04	105	141	.	.
교육부	1,532	-0.26	1,532	.	.	.
외교부	64	-0.01	64	.	.	.
통일부	70	-0.01	70	.	.	.
법무부	499	-0.08	.	.	.	499
국방부	233	-0.04	233	.	.	0
행정안전부	15,325	-2.6	8,728	6,597	.	.
문화체육관광부	17,246	-2.93	1,247	9,261	209	6,529
농림축산식품부	43,619	-7.41	72	14,152	23,019	6,376

재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안

부처명	계		일반회계	균특회계	기타특별회계	기금
산업통상자원부	6,807	-1.16	109	3,781	907	2,010
보건복지부	363,169	-61.72	349,133	2,768	439	10,829
환경부	46,163	-7.84	256	10,318	29,152	6,437
고용노동부	2,572	-0.44	516	976	.	1,080
여성가족부	8,419	-1.43	2,964	1,032	.	4,423
국토교통부	51,787	-8.8	18,796	23,039	3,462	6,490
해양수산부	8,424	-1.43	620	3,971	3,753	80
중소벤처기업부	1,847	-0.31	25	1,752	.	70
공정거래위원회	4	0	4	.	.	.
국가보훈처	53	-0.01	33	20	.	.
식품의약품안전처	571	-0.1	326	45	.	.
농촌진흥청	1,865	-0.32	765	1,054	46	.
문화재청	4,830	-0.82	4,206	246	.	378
경찰청	43	-0.01	.	43	.	.
산림청	9,534	-1.62	2,621	2,889	4,024	.
새만금개발청	8	0	8	.	.	.
소방청	491	-0.08	491	.	.	.
행복청	112	-0.02	.	.	112	.

주: 2019년도 국가예산 확정 시 부처별 배분 내역임(교육청으로 교부되는 교육급여 1,311억 원 포함)
 자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요

(2) 매칭 지방비 부담현황

지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액을 기준으로 연도별 국고보조금을 살펴보면, 2015년 644,332억원 규모였던 국고보조사업 관련 예상은 2019년 800,992억원으로 크게 증가하였다. 국고보조금과 지방비부담의 비율은 62.4:37.6에서 65.7:34.3으로 다소 완화되기는 하였지만, 여전히 지방비 매칭 부담비용이 적지 않은 수준이다.

【표 2-19】 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위: 억원, %)

구분	2015		2016		2017		2018		2019	
	액	구성비	액	구성비	액	구성비	액	구성비	액	구성비
국고보조사업	644,322	100	671,375	100	652,044	100	706,631	100	800,992	100
	-663,959	-100	-692,986	-100	-665,437	-100	-720,236	-100	-815,960	-100
국고보조금	414,078	64.3	428,646	63.8	434,869	66.7	472,042	66.8	535,994	66.9
	-414,078	-62.4	-428,646	-61.9	-434,869	-65.4	-472,042	-65.5	-535,994	-65.7
지방비부담	230,244	35.7	242,729	36.2	217,175	33.3	234,589	33.2	264,998	33.1
	-249,881	-37.6	-264,340	-38.1	-230,568	-34.6	-248,194	-34.5	-279,966	-34.3

주: 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액

()는 세부사업 단위에서 국고보조사업을 판단

자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요

일반회계 세입결산을 기준으로 지역별 국고보조금 교부현황을 살펴보면, 전국을 기준으로 하였을 때, 국고보조금이 일반회계 세입결산에서 차지하는 비중은 25.8%를 차지하고 있다. 국고보조금의 특성상 일정한 지방비를 매칭하여 부담해야 한다는 점을 고려할 때, 지방자치단체의 세입에서 국고보조사업을 수행하기 위한 금액이 약 40%에 달할 것이라는 것을 추측할 수 있다. 다만, 국고보조사업을 수행하기 위한 지방자치단체의 매칭금액에 대한 상세한 자료가 없어 추측만이 가능하다.

전체 세입결산액을 기준으로 국고보조금의 비율을 살펴보았을 때, 서울(15.2%), 세종(15.1%)은 국고보조금의 비율이 다소 낮은 편이며, 광주(30.0%), 전북(35.7%), 전남(32.4%)의 국고보조금은 상당히 높은 편에 속하여, 지방자치단체 재정운영의 자율성이 상당히 침해되고 있다고 파악된다.

[표 2-20] 지역별 국고보조금 교부현황

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	45,264,899 -26.3	46,451,846 -25.9	50,628,921 -26.2	53,117,780 -25.6	58,924,257 -27	67,002,923 -27.7	70,627,305 -26.8	73,195,445 -25.8
서울	2,538,018 -10.8	2,639,872 -11.4	2,909,736 -12	3,567,652 -13.8	4,496,914 -15.8	5,518,171 -16.9	5,688,229 -15.5	6,108,069 -15.2
부산	2,455,061 -25.8	2,528,914 -25.2	2,590,277 -25.1	2,656,959 -23.1	3,576,225 -29.1	4,035,324 -29.4	4,151,445 -29	4,425,165 -29.4
대구	1,701,745 -28.2	1,691,591 -27.2	1,874,844 -27.5	2,114,340 -26.7	2,298,778 -27.7	2,620,147 -28	2,800,739 -28.2	2,921,635 -28.1
인천	1,690,314 -24.6	1,749,984 -24.2	1,816,078 -22.7	2,148,343 -22.4	2,423,299 -26.4	2,761,451 -26.2	3,012,822 -26.6	3,164,049 -25.5
광주	1,159,494 -29.8	1,234,002 -28.6	1,383,001 -29.7	1,571,148 -30.1	1,742,742 -31.8	1,791,885 -30	1,815,197 -30.4	1,881,747 -30
대전	965,249 -26.2	987,165 -24.1	1,087,893 -25.2	1,313,933 -27	1,421,916 -28.1	1,523,783 -27.4	1,576,178 -27.6	1,663,621 -27.3
울산	601,269 -19.6	611,700 -18.8	722,209 -19.6	836,382 -21.2	944,193 -21.8	992,837 -21.4	1,223,304 -22.7	1,187,614 -20.7
세종	74,402 -23.5	64,977 -22.5	46,328 -16.4	95,264 -15.1	124,474 -13.4	158,680 -13.2	197,626 -15	202,209 -15.1
경기	6,307,315 -20.1	6,381,874 -19.3	6,798,651 -19.2	7,807,383 -21.4	9,189,992 -23.6	11,100,429 -24.5	11,523,695 -23	12,603,290 -22.9
강원	2,950,419 -31.5	2,745,989 -28.7	2,957,549 -28.9	3,220,786 -28.2	3,402,688 -29.1	4,064,051 -32	4,226,939 -28.9	4,330,244 -28.1
충북	2,183,235 -31.2	2,205,087 -30.5	2,353,018 -30.2	2,440,680 -28.9	2,698,788 -28	3,251,520 -31.3	3,349,885 -30	3,539,661 -29.3
충남	3,511,168 -33.2	3,445,828 -31.1	3,609,827 -30.2	3,671,439 -29.6	4,161,197 -31	4,493,089 -31.5	4,883,235 -31.5	4,873,173 -29.5
전북	3,850,667 -37.2	4,035,891 -36.6	4,305,787 -36.7	4,470,016 -36	4,701,759 -36.7	5,089,804 -37.5	5,331,806 -37.4	5,451,680 -35.7
전남	5,470,901 -38.7	5,507,952 -37.1	6,332,833 -38.4	5,680,042 -34.4	5,833,618 -35	6,255,070 -35.7	6,704,416 -34.9	6,590,234 -32.4
경북	4,748,681 -31.7	5,018,730 -31.8	5,780,587 -32.5	5,690,070 -30	5,820,896 -30	6,699,800 -31.7	7,045,745 -31	7,110,223 -29.5
경남	4,309,797 -29.3	4,851,288 -30.9	5,247,417 -31.4	5,069,972 -28.7	5,324,969 -29.6	5,704,830 -29.2	6,067,515 -29.1	6,202,031 -27.9
제주	747,164 -28.7	751,002 -27.2	812,886 -26.3	763,371 -21.8	761,809 -21.7	942,052 -23.6	1,028,529 -22.5	940,800 -19.2

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) ()는 일반회계 세입결산액에서 차지하는 비중

자료: 지방재정연감 각년도

국고보조사업의 경우, 수도권과 비수도권에 따라 금액이 편중되지는 않지만, 행정단위별로는 특별광역시보다는 도단위의 자치단체에 국고보조금이 크게 편중되고 있다.

【표 2-21】 국고보조금 교부현황(수도권/비수도권)

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	45,264,899	46,451,846	50,628,921	53,117,780	58,924,257	67,002,923	70,627,305	73,195,445
수도권	10,535,647	10,771,730	11,524,465	13,523,378	16,110,205	19,380,051	20,224,746	21,875,408
	-23.3	-23.2	-22.8	-25.5	-27.3	-28.9	-28.6	-29.9
비수도권	34,729,252	35,680,116	39,104,456	39,594,402	42,814,052	47,622,872	50,402,559	51,320,037
	-76.7	-76.8	-77.2	-74.5	-72.7	-71.1	-71.4	-70.1

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) 수도권은 서울, 인천, 경기지역의 합이며, 비수도권은 서울, 인천, 경기지역을 제외한 지역의 합임
자료: 지방재정연감 각년도

【표 2-22】 국고보조금 교부현황(행정단위별)

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	45,264,899	46,451,846	50,628,921	53,117,780	58,924,257	67,002,923	70,627,305	73,195,445
특별 광역시	6,480,028	6,529,953	6,971,035	8,174,345	9,361,431	10,526,075	10,977,558	11,589,278
	-14.3	-14.1	-13.8	-15.4	-15.9	-15.7	-15.5	-15.8
도	19,471,793	19,980,439	21,831,021	22,059,610	23,442,130	26,152,111	27,746,872	28,232,185
	-43	-43	-43.1	-41.5	-39.8	-39	-39.3	-38.6
시	8,625,241	8,963,503	9,520,846	10,416,281	11,805,230	14,078,995	14,469,206	15,328,546
	-19.1	-19.3	-18.8	-19.6	-20	-21	-20.5	-20.9
군	6,316,343	6,372,572	7,226,390	6,758,757	7,182,464	7,859,578	8,547,471	8,652,182
	-14	-13.7	-14.3	-12.7	-12.2	-11.7	-12.1	-11.8
자치구	4,371,494	4,605,379	5,079,629	5,708,787	7,133,002	8,386,164	8,886,198	9,393,254
	-9.7	-9.9	-10	-10.7	-12.1	-12.5	-12.6	-12.8

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) 수도권은 서울, 인천, 경기지역의 합이며, 비수도권은 서울, 인천, 경기지역을 제외한 지역의 합임
자료: 지방재정연감 각년도

(3) 국고보조금 제도의 한계

국고보조금은 특정 행정서비스의 일정 수준 확보, 국가 시책의 통합적 추진, 신규 사업의 보급 장려, 특수재정수요에 대한 대응 및 사업위탁에 대한 보전과 같이 중앙정부나 행정지도의 필요성과 함께 지역 간 외부효과(externalities), 특히 파급효과(spill over effect)에 의한 자원배분의 비효율성을 시정하기 위하여 지출되는 재원이다(손희준 외, 2012:207). 국고보조금의 지출이 지방재정에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국고보조금은 지방자치단체의 재정지출 증가에 영향을 미친다. 즉 지방자치단체의 재정력 보강의 성격을 가지고 있는 것이다. 일반적으로 지방자치단체에 국고보조금이 교부되면 전액 지원이든 일부 지원이든 모두 재정지출은 증가한다(서정섭 외, 2007). 재정지출의 증가는 부족한 재원의 마련에 고심하는 지방자치단체의 재정력을 어느 정도 보강해 줄 수 있다. 기존 지출항목에 전액보전이 이루어질 경우 해당 보전액만큼 자원상의 여유가 생겨 다른 사업비에 충당할 수 있다. 또한 일부 보전의 경우에도 자원 부족으로 지출이 축소될 수 있는 항목의 보전액만큼 증가시킬 수 있어 재정지출이 증가된다(손희준 외, 2012:207).

2018년 당초예산 순계 기준 국고보조금은 총 48조 61억원으로 지방재정 총수입 대비 국고보조금은 22.8%이며 최근 6년간 지방재정 총수입 대비 국고보조금 비중은 21%~24% 수준을 차지한다. 2018년 당초예산 순계 기준 국고보조금은 작년 대비 8.9% 증가하였다(지방재정연감, 2018).

[표 2-23] 연도별 지방자치단체 국고보조금 예산 현황

(단위: 억원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
국고보조금(A)	341,732	376,584	417,917	430,191	440,673	480,061
(전년대비증가율)	6.6	10.2	11	2.9	2.4	8.9
지방재정총수입(B)	1,568,887	1,635,793	1,732,590	1,845,825	1,931,532	2,106,784
지방재정 총수입 대비 국고보조금비중(A/B)	21.8	23	24.1	23.3	22.8	22.8

자료: 국회예산정책처(2018). 「대한민국지방재정2018」 p.144

주: 당초예산 순계 기준

둘째, 국고보조금은 지방자치단체 재정운영의 자율성을 저해한다. 국고보조금은 보조금의 예산계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책상 부득이하게 국고보조금이 계상됨으로써 지방비 부담을 수반할 수 있기 때문이다(손희준 외, 2012)²⁰. 이러한 경우 지방자치단체로는 자체사업 지출에 예정했던 재원 중 일부가 국고보조의 지방비 부담액만큼 부족해지기 때문에 결국 해당 지방자치단체 재정운영의 경직성을 초래하게 된다. 즉, 지방자치단체가 국고보조사업을 시행할 경우 일정한 지방비를 매칭(matching)하여 부담해야 한다는 점에서 문제가 있는 것이다(황소하, 2016). 특히 복지사업의 대부분은 국고보조방식으로 진행되고 있어 지방자치단체의 재정운용의 자율성을 제약하고 있다(권오성·탁현우, 2018: 137).

실제 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 연도별 국비·지방비 분담액과 분담비율을 살펴보면, 2018년 당초예산 기준 국고보조사업의 총규모는 70.7조원이며(지방재정연감, 2018), 이중 국고보조금이 47.2조원, 지방비부담이 23.5조원이다(지방재정연감, 2018). 지방비부담 비율은 2018년 34.5%로 약30~40% 수준을 차지하고 있다(지방재정연감, 2018).

[표 2-24] 연도별 국고보조사업 재정부담 현황

(단위: 억원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
국고보조사업 (구성비)	610,786 -100	644,322 -100	671,375 -100	652,044 -100	706,631 -100
국고보조금 (구성비)	377,463 -61.8	414,078 -64.3	428,646 -63.8	434,869 -66.7	472,042 -66.8
지방비부담 (구성비)	233,323 -38.2	230,244 -35.7	242,729 -36.2	217,175 -33.3	234,58 -33.2

자료: 국회예산정책처(2018). 「대한민국 지방재정 2018」, p.146

주: 당초예산 순계 기준

²⁰ 「보조금 관리에 관한 법률」에 따르면, 국고보조금은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조하기 위하여 교부하는 재원을 의미한다(제2조). 실제 법에서 규정하는 취지에 따르면 신청주의를 기반으로 함에도 불구하고 지방자치단체의 사업신청 여부와 관계 없이 많은 국고보조사업이 시행되고 있다.

이러한 지방비 부담은 지방자치단체의 재정압박 요인으로 작용하며 특히 재정력이 열악한 지방자치단체의 경우 더욱 큰 부담이 된다. 따라서 이를 보정하기 위한 측면에서 차등보조율제도를 운영하고 있으나 차등보조율 적용 사업의 수가 적고, 차등보조율 대상 사업 선정 및 지표의 적절성이 부족하다는 지적이 있다(박지현, 2014: 95-97).

한재명·신우진(2017)은 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 압박이 지방자치단체 자체사업예산에 미친 영향을 분석한 결과, 사회복지 국고보조사업이 늘어날 경우 지방자치단체들은 사회기반시설(SOC) 분야 자체사업예산을 감축하고, 사회복지 분야 자체사업 예산도 줄이는 경향이 있음을 지적하였다.

이처럼 국고보조사업의 경우 지역주민의 요구에 의해 교부되는 것일지라도 국가의 지시와 통제가 강하기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 사업의 투자우선순위를 결정하는 데 크게 영향을 미친다(황소하, 2016). 또한 보조사업 수행에 대하여 재정 및 행정적 감독을 받기 때문에 지방자치단체 재정운영의 자율성은 저하될 수밖에 없다.

셋째, 국고보조금은 지역의 범위를 넘어선 파급효과가 있는 사업을 보조하고, 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형을 완화할 수 있는 반면, 지역 간 재정력 격차 및 불균형을 심화시킬 수 있다. 국고보조사업과 관련하여 지방자치단체가 지방비 부담 능력이 없어 보조사업을 포기해야 할 경우, 재정력이 양호한 지방자치단체 위주로 보조사업이 수행됨으로써 지방자치단체 간의 재정력 격차와 함께 지역 간의 불균형이 심화되어 자치단체의 불만을 초래할 수도 있다(손희준 외, 2012: 208).

17개 광역자치단체별 국고보조금 배분 현황을 살펴보면 경기가 7.8조원으로 가장 많고, 서울 4.8조원, 경북 4.3조원 순이다(지방재정연감, 2018). 총수입 대비 국고보조금 비중은 전남(31.0%), 전북(30.7%), 광주(29.4%), 부산(27.8%) 순이며 서울(15.1%)이 가장 낮은 수준이다(지방재정연감, 2018).

[표 2-25] 2018년 광역자치단체별 국고보조금 예산 현황

(단위: 억원, %)

구분	세입		국고보조금		세입 대비 국고보조금 비중(A/B)
	순계예산(A)	비중	순계예산(B)	비중	
서울	319,856	15.2	48,278	10.1	15.1
부산	117,176	5.6	32,543	6.8	27.8
대구	82,589	3.9	21,509	4.5	26
인천	103,161	4.9	22,468	4.7	21.8
광주	47,317	2.2	13,902	2.9	29.4
대전	45,962	2.2	12,070	2.5	26.3
울산	43,615	2.1	7,689	1.6	17.6
세종	14,231	0.7	2,737	0.6	19.2
경기	432,635	20.5	77,800	16.2	18
강원	101,550	4.8	23,564	4.9	23.2
충북	80,164	3.8	20,274	4.2	25.3
충남	112,138	5.3	29,534	6.2	26.3
전북	107,388	5.1	32,947	6.9	30.7
전남	131,854	6.3	40,859	8.5	31
경북	165,652	7.9	42,975	9	25.9
경남	153,655	7.3	38,188	8	24.9
제주	47,841	2.3	12,723	2.7	26.6
합계	2,106,784	100	480,060	100	22.8

자료: 국회예산정책처(2018). 「대한민국 지방재정 2018」, p.145

주: 당초예산 순계 기준

그러나 광역자치단체별 재정자립도를 살펴보면 서울(83.8%), 경기(61.64%) 등 국고보조금을 많이 지원받는 자치단체의 재정자립도가 높은 것을 알 수 있다. 임상수(2013) 또한 조건부 의존재원인 국고보조금의 증가가 지방자치단체의 재정부담 및 불균형을 심화시킨다고 분석하였다. 국고보조금에 대한 차등보조를 산정에 있어 재정자

주도가 기준이 되는데, 재정자립도가 높을수록 차등 보조율이 낮아지기 때문인 것으로 보고하고 있다.

[표 2-26] 2018년 광역자치단체별 재정자립도 현황

(단위: 백만원, %)

구분	자체수입(A)	자치단체예산규모(B)	재정자립도(A/B×100)
서울	20,006,860	23,874,019	83.8
부산	4,351,865	8,418,728	51.69
대구	2,765,335	5,713,857	48.4
인천	3,773,711	6,159,912	61.26
광주	1,718,592	3,873,234	44.37
대전	1,612,844	3,612,368	44.65
울산	1,544,420	2,824,200	54.69
세종	815,526	1,203,198	67.78
경기	11,703,009	18,985,599	61.64
강원	1,269,625	4,613,542	27.52
충북	1,267,452	3,908,562	32.43
충남	1,773,493	5,276,572	33.61
전북	1,305,000	5,325,220	24.51
전남	1,354,857	6,328,321	21.41
경북	2,024,286	7,370,309	27.47
경남	2,532,627	6,913,292	36.63
제주	1,860,290	4,271,817	43.55

자료: 지방재정365

주 1) 일반회계, 순계 기준

2) 재정자립도=(자체수입÷자치단체예산규모)×100(%)

3) 자체수입: 지방세(지방교육세 제외)+세외수입

4) 자치단체 예산규모: 자체수입+의존자원(지방교부세, 조정교부금 등, 보조금)+지방채 및 예치금 회수

3) 조정교부금

조정교부금은 시·도가 시·군·구의 재정력 격차를 조정하기 위한 것으로 지방재정법 제29조 및 제29조의2에 따라 시·도지사는 세수의 일부를 재원으로 관할구역내의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금을 마련하여야 한다(지방재정법, 2018).

연도별 조정교부금은 매년 지속적으로 증가하고 있다. 2019년의 경우 감소한 것으로 보이지만, 2019년은 최종예산액이 아닌 당초예산액으로 아직 추경예산이나 정산분이 반영되지 않은 금액으로 추후 증가할 것으로 예상된다.

[표 2-27] 연도별 조정교부금 교부현황

(단위: 억원)

연도별	조정교부금
2012년	74,808
2013년	74,668
2014년	80,331
2015년	95,809
2016년	104,533
2017년	115,698
2018년	117,121
2019년	100,231

주: 2018년까지는 최종예산액, 2019년은 당초예산액, 시·군·구 예산편성 기준
 자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요

2019년의 광역자치단체에서 기초자치단체로의 재원이전(총계)²¹를 통해 조정교부금 교부현황을 살펴보면, 전체 조정교부금 중 시단위 자치단체가 차지하는 조정교부금의 비중이 40.1%로 가장 많고, 특별시 자치구와 광역시 자치구가 차지하는 비중의 합이 50.3%를 차지하고 있다.

²¹ 시도비보조금과 조정교부금은 광역자치단체에서 기초자치단체에 교부하는 재원으로, 광역과 기초자치단체에 중복 계상됨에 따라 순계규모로 통계를 작성할 경우는 나타나지 않고 총계 규모에만 나타남

[표 2-28] 2019년 조정교부금 교부현황

(단위: 억원)

구분		조정교부금	
			비중
계		100,231	100
특별시 자치구		27,452	27.4
광역시	계	24,466	24.4
	군	1,542	1.5
	자치구	22,923	22.9
도	계	48,313	48.2
	시	40,158	40.1
	군	8,155	8.1

주 1) 시·군·구 예산편성 기준

자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요

2019년도 시·군·구의 예산편성액을 기준으로 조정교부금 교부현황을 살펴보면, 2019년도 당초예산을 기준으로 서울특별시와 경기도가 27.39%와 26.27%로 전체 조정교부금 예산의 53.66%를 차지하고 있다. 강원도와 전라남도의 경우 각각 1.71%와 1.84%로 낮은 수준을 보이고 있다. 전반적으로 특별광역시 단위의 조정교부금이 도단위의 조정교부금보다 큰 금액으로 나타나고 있다.

[표 2-29] 2019년 조정교부금 교부현황(시도별)

(단위: 억원)

자치단체	2018년 최종			2019년 당초		
	합계	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금	합계	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금
계	117,122	56,986	60,136	100,231	50,375	49,856
서울특별시	30,832	30,832	-	27,452	27,452	-
부산광역시	7,226	6,748	478	6,206	5,802	404
대구광역시	4,955	4,426	529	4,451	3,980	471
인천광역시	6,661	6,419	242	5,774	5,562	212
광주광역시	3,154	3,154	-	2,842	2,842	-
대전광역시	2,981	2,981	-	2,735	2,735	-
울산광역시	3,128	2,427	701	2,460	2,004	456
세종특별자치시	0	-	-	0	-	-
경기도	31,916	-	31,916	26,333	-	26,333
강원도	2,160	-	2,160	1,718	-	1,718
충청북도	3,178	-	3,178	2,578	-	2,578
충청남도	4,660	-	4,660	3,867	-	3,867
전라북도	2,720	-	2,720	2,328	-	2,328
전라남도	2,191	-	2,191	1,848	-	1,848
경상북도	4,643	-	4,643	3,528	-	3,528
경상남도	6,716	-	6,716	6,113	-	6,113
제주특별자치도	0	-	-	0	-	-

주 1) 시·군·구 예산편성 기준

자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요

일반회계의 세입결산액을 기준으로 지역별 조정교부금을 살펴보면, 서울을 비롯한 특별광역시 단위의 경우 전체 일반회계 결산액중 조정교부금의 비중이 4.8%~7.8%를 차지하고 있지만, 도단위의 지방자치단체의 경우 경기도(6.4%)를 제외한 자치단체의 조정 교부금 비율은 1.2%~4.5%로 낮은 수준을 보이고 있다.

[표 2-30] 지역별 조정교부금 교부현황

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	6,755,970 (3.9)	7,355,037 (4.1)	7,597,960 (3.9)	7,349,048 (3.5)	8,623,698 (4.0)	9,997,420 (4.1)	11,255,520 (4.3)	12,558,036 (4.4)
서울	1,670,590 (7.1)	1,765,420 (7.6)	1,846,104 (7.6)	1,916,434 (7.4)	2,022,695 (7.1)	2,238,030 (6.9)	2,731,709 (7.4)	3,111,117 (7.8)
부산	467,523 (4.9)	555,597 (5.5)	477,673 (4.6)	508,985 (4.4)	547,765 (4.5)	671,286 (4.9)	705,798 (4.9)	772,965 (5.1)
대구	313,188 (5.2)	257,839 (4.1)	268,912 (3.9)	292,708 (3.7)	366,928 (4.4)	444,193 (4.7)	546,745 (5.5)	499,606 (4.8)
인천	378,776 (5.5)	377,161 (5.2)	316,340 (4.0)	356,641 (3.7)	304,741 (3.3)	509,357 (4.8)	648,259 (5.7)	638,570 (5.2)
광주	201,086 (5.2)	254,384 (5.9)	232,378 (5.0)	230,710 (4.4)	249,703 (4.6)	269,627 (4.5)	272,054 (4.6)	312,536 (5.0)
대전	210,893 (5.7)	234,238 (5.7)	208,288 (4.8)	207,318 (4.3)	231,351 (4.6)	266,004 (4.8)	284,007 (5.0)	340,473 (5.6)
울산	166,709 (5.4)	167,555 (5.1)	199,605 (5.4)	210,430 (5.3)	214,303 (4.9)	210,816 (4.5)	268,018 (5.0)	301,759 (5.3)
세종	11,292 (3.6)	13,741 (4.8)	3,574 (1.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
경기	1,863,710 (5.9)	2,035,880 (6.2)	2,279,789 (6.4)	1,760,112 (4.8)	2,558,738 (6.6)	2,914,555 (6.4)	2,988,770 (6.0)	3,543,510 (6.4)
강원	128,257 (1.4)	140,362 (1.5)	153,830 (1.5)	154,194 (1.4)	163,528 (1.4)	190,954 (1.5)	232,346 (1.6)	220,200 (1.4)
충북	154,624 (2.2)	167,776 (2.3)	167,070 (2.1)	190,165 (2.3)	226,441 (2.4)	285,128 (2.7)	315,477 (2.8)	322,434 (2.7)
충남	237,494 (2.2)	313,427 (2.8)	322,510 (2.7)	283,566 (2.3)	344,574 (2.6)	417,497 (2.9)	410,752 (2.6)	490,706 (3.0)
전북	165,770 (1.6)	163,426 (1.5)	208,791 (1.8)	197,783 (1.6)	246,909 (1.9)	248,300 (1.8)	256,671 (1.8)	313,354 (2.1)
전남	118,396 (0.8)	134,737 (0.9)	163,971 (1.0)	164,237 (1.0)	197,634 (1.2)	191,419 (1.1)	228,663 (1.2)	238,029 (1.2)
경북	241,846 (1.6)	268,651 (1.7)	273,307 (1.5)	272,113 (1.4)	348,154 (1.8)	406,442 (1.9)	461,426 (2.0)	441,889 (1.8)
경남	425,816 (2.9)	504,843 (3.2)	475,818 (2.8)	603,652 (3.4)	600,234 (3.3)	733,812 (3.8)	904,825 (4.3)	1,010,888 (4.5)
제주	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) ()는 일반회계 세입결산액에서 차지하는 비중

자료: 지방재정연감 각년도

이를 수도권과 비수도권으로 나누어 보면 전국의 조정교부금에서 수도권의 조정교부금이 차지하는 비중이 2017년 기준으로 58.1%에 달하고 있다. 광역자치단체의 재정력에 따라 기초단위 자치단체에 배정되는 조정교부금에 큰 차이를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 조정교부금이 수직적인 형평성을 위해 교부되는 재원이라는 점을 고려할 때, 광역단위 내의 자치단체간 형평성은 확보할지 몰라도 전국적인 기초자치단체의 재정력 형평성을 보장하지는 못하고 있다고 볼 수 있다.

【표 2-31】 조정교부금 교부현황(수도권/비수도권)

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	6,755,970	7,355,037	7,597,960	7,349,048	8,623,698	9,997,420	11,255,520	12,558,036
수도권	3,913,076 (57.9)	4,178,461 (56.8)	4,442,233 (58.5)	4,033,187 (54.9)	4,886,174 (56.7)	5,661,942 (56.6)	6,368,738 (56.6)	7,293,197 (58.1)
비수도권	2,842,894 (42.1)	3,176,576 (43.2)	3,155,727 (41.5)	3,315,861 (45.1)	3,737,524 (43.3)	4,335,478 (43.4)	4,886,782 (43.4)	5,264,839 (41.9)

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) 수도권은 서울, 인천, 경기지역의 합이며, 비수도권은 서울, 인천, 경기 지역을 제외한 지역의 합임
자료: 지방재정연감 각년도

【표 2-32】 조정교부금 교부현황(행정단위별)

(단위: 백만원)

연도별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	6,755,970	7,355,037	7,597,960	7,349,048	8,623,698	9,997,420	11,255,520	12,558,036
특별 광역시	11,292 (0.2)	13,741 (0.2)	3,574 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
도	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
시	2,867,814 (42.4)	3,190,536 (43.4)	3,460,172 (45.5)	3,030,335 (41.2)	3,968,031 (46.0)	4,447,686 (44.5)	4,780,437 (42.5)	5,350,927 (42.6)
군	527,591 (7.8)	617,169 (8.4)	661,043 (8.7)	679,128 (9.2)	803,441 (9.3)	1,078,083 (10.8)	1,178,285 (10.5)	1,404,460 (11.2)
자치구	3,349,273 (49.6)	3,533,591 (48.0)	3,473,171 (45.7)	3,639,585 (49.5)	3,852,226 (44.7)	4,471,651 (44.7)	5,296,798 (47.1)	5,802,649 (46.2)

주 1) 일반회계 세입결산 기준

2) 수도권은 서울, 인천, 경기지역의 합이며, 비수도권은 서울, 인천, 경기 지역을 제외한 지역의 합임
자료: 지방재정연감 각년도

4) 지역상생발전기금

특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 지방자치단체간 상생 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금을 설치하여, 수도권 규제합리화에 따른 개발이익을 비수도권에 지원하여 지역상생발전을 도모하고 있다.

기금의 재원은 지방자치단체 기금 여유자금 예치금, 지방해 발행 수입 및 일시차입금, 서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금으로서 회계연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액, 지방자치단체의 출연금, 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 등이나, 현재까지는 수도권 시도(서울·인천·경기)의 출연금(지방소비세의 35%)으로만 운영하고 있다(지방자치단체 기금관리기본법, 2018).

기금의 용도는 지방채 및 공사채 인수, 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 등이며(지방자치단체 기금관리기본법, 2018), 2014년까지는 수도권 출연금 전액(조합운영비 제외)을 시도에 재정지원금으로 배분하였으나, 2015년부터는 출연금의 50%는 재정지원금으로 배분하고, 50%는 적립하고 있다(지방자치단체 기금관리기본법, 2018). 시도별 배분은 지방소비세 도입 등 지방재정 지원제도 개편에 따른 시도별 상대적 손익규모와 재정여건을 기준으로 한다(지방자치단체 기금관리기본법, 2018).

【표 2-33】 지역상생발전기금 수입(출연금) 및 지출 현황

(단위: 억원)

구분	총계	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
수입(출연)	37,998	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,211	4,817
서울	17,299	1,497	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	1,753	1,953
인천	3,495	278	311	318	330	347	340	361	412	384	414
경기	17,204	1,304	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,074	2,450
배분	37,998	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,211	4,817
재정지원	27,606	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,108	2,411
서울	1,047	107	119	135	143	147	73	77	82	78	85

구분	총계	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
부산	1,201	141	154	157	158	160	76	81	86	91	97
대구	2,658	332	301	331	333	347	184	195	207	208	220
인천	798	94	101	101	101	106	47	48	50	64	86
광주	2,773	317	336	342	344	358	156	175	264	202	279
대전	2,354	281	291	294	302	303	160	170	180	181	192
울산	2,430	294	333	300	302	315	149	154	163	177	243
세종	53	-	-	-	-	-	7	9	12	11	14
경기	1,048	107	120	130	137	145	77	81	86	81	85
강원	2,088	194	242	263	279	296	157	166	176	156	159
충북	1,676	188	246	206	207	218	88	97	157	114	156
충남	1,309	139	158	167	177	186	87	90	95	102	108
전북	1,372	149	183	170	179	186	90	94	100	107	114
전남	2,268	233	260	293	310	329	152	158	167	177	188
경북	2,198	234	263	276	290	305	149	156	165	174	185
경남	1,492	176	182	186	187	198	100	105	112	120	126
제주	826	92	101	104	107	111	54	57	65	63	72
사무국	15	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2
융자금적립	10,392	-	-	-	-	-	1,807	1,911	2,164	2,103	2,406

주 1) 2018년도부터는 미정산 자료이며, 2019년도는 수도권 3개 시·도 당초 예산 편성기준에 따른 규모(2020년 정산 후 최종 반영)

자료: 행정안전부 내부자료

5) 재산세 공동과세

서울특별시 대 자치구간 재정불균형을 해소하기 위해 서울특별시와 자치구 간에 재산세에 대하여 2008년부터 재산세 공동세 제도를 운영하고 있다(서울특별시, 2019). 재산세에 대하여 서울특별시와 자치구가 공동으로 과세하고, 서울특별시가 과세한 재산세 전액을 자치구에 재배분하는 형태로 운영되고 있는데(서울특별시, 2019), 서울특별시와 자치구에서 재산세는 각각 50%씩 과세하고 있다(서울특별시, 2019).

서울특별시에서는 자치구간 지방세 수입 격차를 조정하기 위한 많은 논의 끝에 2006년 재산세를 서울시와 자치구가 공동으로 과세하는 방안을 추진하였다(조진형 외, 2016). 주거용·비주거용 재산에 대한 과세를 서울시와 자치구가 일정비율로 공동과세하고, 서울시가 징수한 시세분 재산세는 각 자치구에 균등하게 배분하는 방식이었다(조진형 외, 2016).

2007년 재산세의 세수 격차로 인한 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시 안에 있는 구의 재산세를 “특별시 및 구세인 재산세”로 하여 공동과세할 수 있도록 하고(서울특별시, 2019), 특별시장은 특별시분 재산세 전액을 관할 구역 안의 자치구에 교부하도록 하는 지방세법 개정이 이루어짐에 따라 2008년 재산세 공동과세가 본격적으로 시행되게 되었다(서울특별시, 2019). 이에 따라 재산세의 50%를 공동과세하게 되었지만, 시세분 재산세의 과세에 따라 자치구의 세입이 갑작스럽게 하락할 수 있기 때문에 각 자치구의 재산세는 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 50%로 점진적으로 증가시켰다(조진형 외, 2016).

[표 2-34] 재산세 공동과세 규모

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
지방세	537,470	544,751	594,523	648,401	711,891	779,140	818,267
보통세	470,112	476,687	524,425	571,723	629,136	690,661	728,821
재산세	79,374	81,410	85,692	91,669	98,277	106,495	116,309
(공동과세)	9,074	9,205	9,335	9,562	9,947	10,767	12,120
목적세	60,036	60,107	63,543	69,401	74,417	80,361	81,223
지난연도수입	7,322	7,956	6,555	7,276	8,338	8,118	8,224

주 1) 순계예산 기준, 공동과세분은 총계예산 기준임

자료: 지방자치단체 통합재정개요 각년도

제3절 재정분권 추진의 의의와 지방재정조정제도의 역할

앞서 설명한 바와 같이 재정분권의 확대는 지역 간 자원불균형을 심화할 수 있다. 특히, 인구의 수도권 집중현상과 세원의 편재현상이 심한 우리나라에서 이는 매우 중요한 이슈이다.

재정분권의 이론적 틀은 재정연방주의 이론을 중심으로 전개되었으며, 이는 앞서 설명하였듯이 국가와 지방의 역할과 권한이 명확히 나뉘어져 있다는 가정 하에 각 정부는 각각의 고유기능과 이의 수행을 위한 자원조달 체계를 보유하여야 한다는 것이다.

그러나 시간이 흐름에 따라 정부 간 관계를 둘러싼 환경이 변화하며 이에 대응하는 정부 간 기능배분 및 재정관계 역시 변화한다. 즉, 분권의 확대와 함께 국가의 기능이 지방으로 이양됨으로 인해 지방의 역할이 확대되며 이로 인하여 지방은 자원부족을 겪게 된다. 이에 국가의 지방에 대한 재정지원 즉, 재정조정이 필요하게 된다.

1. 재정분권이 가져올 정부 간 재정관계의 변화

현재 정부가 추진하고 있는 국세의 지방세 이양을 통한 재정분권의 확대가 지속된다면 지방자치단체 중에서는 확충되는 지방세를 통해 “자율과 책임원칙”을 실천할 수 있는 소수의 그룹과 그것을 실천하기 어려운 다수의 그룹으로 나뉘게 될 가능성이 매우 크다.

이에 재정분권을 추진함에 있어 나타나게 될 “재정자율성 제고”와 “지역 간 재정력 격차 심화”문제의 적절한 조화를 위해 조세제도와 이전재원 제도 간 역할관계의 재설정이 필요하다. 특히, 지방교부세와 국고보조금 위주의 이전재원 중심의 정부 간 재정관계를 구현하고 있는 우리나라의 경우 재정분권의 확대와 더불어 지방교부세와 국고보조금의 역할 변화에 대해 많은 고민과 개선안 마련이 필요하다.

또한 위에서 설명한 세입분권 측면에서의 국세의 지방세 이양 외에, 세출분권 측면에서의 국가기능의 지방자치단체로의 이양이 있다. 국가로부터의 세입권 즉, 국세의 지방세 이양은 필연적으로 해당하는 규모만큼의 국가 기능의 지방으로의 이양을 포함하게 된다. 이 과정에서도 역시 “재정자율성 제고”와 “지역 간 재정불균형”은 발생하

게 된다. 세원이 충분한 지방자치단체의 경우 국가로부터 이전된 지방세만으로도 이양되는 기능의 지출을 부담할 수 있게 되어 세출분권 차원에서의 재정운영 자율성이 향상된다. 반면에 세원이 빈약한 지방자치단체의 경우 지방세 확충분이 이전된 기능에 지출을 부담할 만큼 충분치 못하여 재원부족에 처할 가능성이 높아진다. 역시 재정분권의 확대에 의한 이전재원의 역할에 대한 고민이 필요한 부분이다.

2. 정부 간 재정관계 변화와 지방재정조정제도의 역할 변화

지방재정조정제도는 국가가 지방을 대상으로 지역 간 재정불균형의 시정, 즉 국가 최저수준의 서비스 제공을 보조하기 위한 기초적인 공공서비스의 공급, 지역 간 누출 효과의 보장, 그리고 특정 정책추진의 촉진 등을 목적으로 하는 재원이다(송상훈 외, 2008).

우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정서비스 공급 수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장해주면서 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위해 국세수입 또는 광역지방자치단체의 지방세 수입의 일부를 일정기준에 따라 하위 지방자치단체에 배분하는 것을 주요 내용으로 한다(송상훈 외, 2011).

현재 우리나라의 지방재정조정제도는 지방교부세와 국고보조금이 중심축을 이루는 구조를 갖고 있다. 이외 수평적 재정조정제도로서 지역상생발전기금이 있으며 서울시에서 운영 중인 재산세 공공과세도 수평적 재정조정제도의 일종이다.

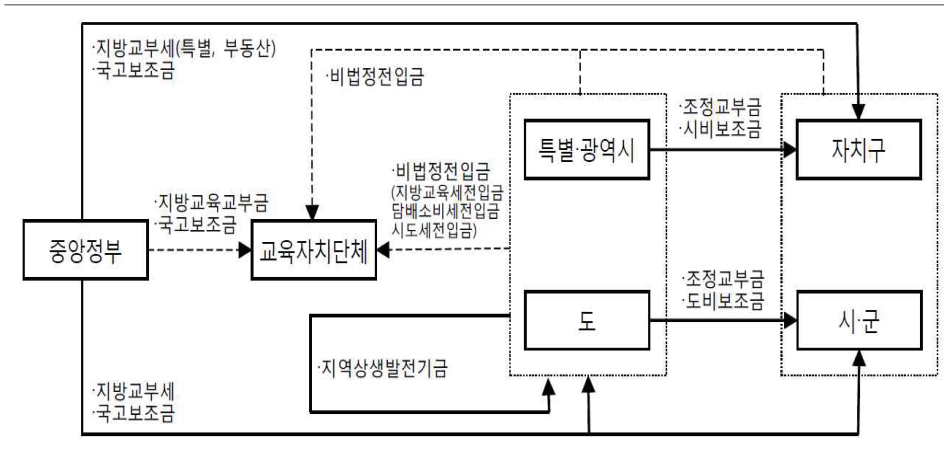
우리나라 지방재정조정제도의 두 축인 지방교부세와 국고보조금의 경우 수평적 재정조정 기능이 내재된 수직적 재정조정제도의 특성을 갖고 있다. 다시 말하면, 국가와 지방 간 세원불균형 문제의 교정, 즉 지방자치단체의 재원부족 문제 해결을 목적으로 국세를 재원으로 하여 지방에 이전하는 것으로 기본적으로 수직적 재정조정제도의 특성을 갖고 있으나, 지방자치단체 간 재정여건에 따라 차등적으로 지원하기 때문에 수평적 재정조정 특성도 동시에 갖고 있다.

이런 이유로 우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체의 재원부족 해결과 지방자치단체 간 재정불균형 해소를 지향하는 지방재정조정제도가 중첩되어 운영되고 있는 특성을 갖고 있다. 보통교부세가 지방자치단체의 재원부족 해결과 재정형평화를 동시

에 추구하고 있으며, 일반국고보조금의 경우에도 기본적 기능은 재원부족 해결이나 차등보조율 적용을 통해 재정형평화 기능을 동시에 추구하고 있다.

이에 재정분권이 본격적으로 추진됨으로 인해 국가-지방재정 간 역할관계의 커다란 변화가 예상되는 시점에서 기존 지방재정조정제도 특히, 지방교부세와 국고보조금의 역할 변화를 통한 개선방안의 도출이 필요하다.

[그림 2-1] 중앙정부-지방자치단체-교육자치단체간 재정관계



출처: 국회예산정책처, 대한민국 지방재정 2018.

주: 중앙정부의 교육자치단체 재정지원에는 지방교육교부금, 국고보조금 외에 중앙정부 특별회계 전출금 (유아교육지원특별회계)이 있음. 서울시 재산세 공동과세 미포함

1) 지방교부세에 대한 역할 변화 요구

지방교부세의 경우 이론적으로는 일반보조금의 성격을 갖는 지방재정조정제도로 기준재정수요 대비 기준재정수입의 차이에 대한 재원보전 기능을 하는 제도이다. 그러나 현재 우리나라 지방교부세의 경우 지역균형수요 및 보정수요의 반영, 부동산교부세의 재정력 역지수 적용 등으로 지방자치단체 간 재정격차 완화 즉, 재정형평화 기능을 추구하고 있으며 지역균형발전을 위한 시책 추진과 함께 지방교부세의 재정형평화 기능이 점차 확대되어 왔다.

그러나 계속하여 확대되어 온 지방교부세의 재정형평화 기능에 비해 재정형평화 효과는 상대적으로 미미한 것으로 나타났다.

이에 향후 재정분권이 확대 추진될 경우 지방교부세, 특히 보통교부세는 지금의 재원보전 기능+재정형평화 기능에서 재원보전 기능으로 일원화할 필요가 있다. 다시 말하면, 보통교부세는 기준재정수요 대비 기준재정수입의 차이 산정을 통해 산출되는 재원 부족분에 대한 보전기능에 충실할 필요가 있다. 대신 재정형평화 기능의 경우 다른 지방재정조정제도를 통해 실현할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 현재 지방자치단체 간 재정불균형 해소를 위한 재정형평화를 추구하고 있는 부동산교부세, 국가균형발전특별회계의 포괄보조금 등을 통합하여 가칭 “지역균형발전교부금”의 설치·운영이 대안으로 제시될 수 있다. (조기현 외, 2018).

2) 국고보조금에 대한 역할변화 요구

국고보조금은 국가가 수행하여야 할 사업 또는 재정력이 취약한 지방자치단체의 주요 사업을 국가가 지원하는 것이다. 따라서 국고보조금은 기본적으로 재정형평화를 목적으로 하지 않는 제도이다. 즉, 국고보조금은 지역기반시설의 구축이나 기초생활기반의 확충이 주된 역할이며 국가 주요 시책사업을 수행하는 지방자치단체에 대해 부족한 재원을 지원해주는 재원보전 기능의 성격이 강한 제도이다.

그러나 현행 국고보조금은 국가 주요 시책사업을 추진하는 지방자치단체에 대해 경비를 지원하는 재원보전 기능과 재정력 격차에 따른 차등보조율 적용을 통한 재정형평화 기능을 동시에 추구하고 있다. 더욱이 국고보조금 차등보조율 적용에 있어 합리적 기준이 명확하지 아니하며 정치적 타협과 관행에 의하여 결정되는 경우가 많아 문제가 되고 있다. 특히, 국가가 직접 수행하여야 할 국가시책 사업을 지방자치단체 보조사업으로 전가하여 지방자치단체의 재정부담을 가중시키는 경우가 적지 않게 나타나고 있다(서정섭 외, 2007).

이에 국고보조금은 재정력이 취약한 지방자치단체의 주요 사업 중 지역주민의 후생증진과 관련된 사업에 대해 경비를 지원하는 재원보전 기능 위주로의 기능 변화가 필요할 것이다. 또한 국가가 시책사업으로 직접 수행하여야 할 사업을 지방자치단체에 전가하는 것을 방지하기 위하여 주요 국가 시책 사업에 대해서는 국가가 직접 수행하는

방식으로의 전환 역시 필요할 것이다.

3. 현행 지방재정조정제도 개선방안에 대한 시사점

현행 보통교부세가 기준재정수요 대비 기준재정수입 부족분에 대한 재원보전 기능과 지방자치단체 간 재정불균형 해소를 위한 재정형평화의 두 가지 기능을 추구하고 있으나, 선행연구들의 분석결과를 살펴보면 재정형평화 기능 측면에서의 효과가 미미한 것으로 나타났다.

또한 현행 지방재정조정제도 중 부동산교부세와 지역상생발전기금이 지방자치단체 간 재정균형을 목표로 하여 운영되고 있음을 감안하여(윤태섭, 2017) 보통교부세는 부족재원에 대한 재원보장으로 제도 목표를 일원화 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

다음으로 재정형평화 기능의 수행을 위한 별도의 제도를 설치하여 운영할 필요성이 있다. 현행 보통교부세 내에 포함되어 있는 지역균형수요 및 사회복지수요와 지역 간 재정격차 완화를 위해 도입된 부동산교부세를 통합하여 지역균형 수요의 반영을 통한 재정형평화 기능을 수행할 별도의 제도를 설치하여 운영하는 방향을 설정할 필요가 있다.

국고보조금에 대해서는 국가 시책 국고보조사업에 대한 국가 사업화를 통한 재정비가 필요하다. 즉, 국가 주요 시책추진 사업에 대해서는 국가 사업화하여 국가가 직접 수행하도록 하여 시책추진 국가사업 수행으로 인한 지방자치단체의 지방비 부담 완화를 추진하여 한다.

나아가 국가사무와 지방사무의 기준에 대한 준거의 전면적인 재검토를 통하여 국가 기능의 수행을 지방자치단체에 전가함으로써 발생하는 지방자치단체의 재정부담을 완화하는 방안을 추진하여야 한다.

이밖에 재정력이 부족한 지방자치단체의 지역기반시설 구축이나 주민편의시설 확충의 경우 국고보조사업으로 수행하되 보조율을 합리적으로 산정하여 법령화하는 방안을 추진할 필요가 있다.

결과적으로 지방재정조정제도에 대한 이론적 검토를 통해 지방재정조정제도가 추구하는 기능은 지방자치단체 간 발생할 수 있는 재정불균형 문제의 해소 즉, 재정형평화

기능과 지방자치단체가 주민에게 필수적으로 제공해야 하는 공공서비스 공급 과정에서 발생하는 자원부족의 해결 즉, 자원보전 기능이다.

재정분권의 추진에 따라 지방자치단체의 재정환경은 커다란 변화가 예상된다. 즉, 국세의 지방세 이양으로 인한 세입확충효과와 함께 국가 기능의 지방이양으로 인한 추가적인 자원소요가 예상된다. 이 과정에서 지방재정조정제도에 대해 재정형평화 기능과 자원보전 기능의 효과적 수행의 요구가 커지게 된다.

첫째는 국세의 지방세 이양에 따른 지방세 확충 효과와 이로 인한 조세제도와 이전재원 제고 간 역학관계의 변화로 인한 지방자치단체 간 재정불균형의 발생과 이의 해결을 위한 방안으로의 재정형평화 기능 수행으로서의 지방재정조정제도의 개선 요구이다.

둘째는 국가 기능의 지방이양에 따른 추가적인 자원소요분과 지방세 확충을 통한 세입확충규모의 차이로 인하여 발생하게 되는 재정부족 문제와 이의 해소를 위한 자원보전 기능으로서의 지방재정조정제도의 개선 요구이다.

이상의 재정분권 추진에 따른 지방자치단체 재정환경 변화에 따라 요구되는 지방재정조정제도에 대한 개선 요구를 우리나라의 대표적인 지방재정조정제도인 지방교부세와 국고보조금에 대입하여 논의할 필요가 있으며, 이의 핵심은 보통교부세가 담당하고 있는 자원보장 기능과 재정형평화 기능에서 자원보장 기능으로 일원화하는 지방교부세의 개선이다.

제3장



외국의 재정분권과 지방재정조정제도

- 제1절 미국의 재정분권과 지방재정조정제도
- 제2절 호주의 재정분권과 지방재정조정제도
- 제3절 프랑스의 재정분권과 지방재정조정제도
- 제4절 독일의 재정분권과 지방재정조정제도
- 제5절 외국사례 검토결과 시사점

제1절 미국의 재정분권과 지방재정조정제도

1. 재정분권과 재정조정 필요

미국의 경우에도 하위정부의 재정에 있어서 재정조정제도를 통한 재정형평화 즉, 상위 정부로부터 이전되는 이전재원이 매우 중요한 역할을 차지한다(윤태섭, 2017). 1980년대 중반 이후부터 연방정부가 수행했던 기능들 중 많은 부분이 차츰 하위정부로 이양되면서 하위정부 특히, 지방정부의 역할이 확대되었으며 이로 인한 지방정부의 재정부족으로 상위정부의 재정지원이 필요한 상태가 되었다(윤태섭, 2017). 지방정부의 기능 확대에 의한 추가적인 자원 소요와 관련된 다양한 형태의 재정 갈등이 유발되었음 역시 사실이다(임성일, 2009).

정부 간 재정 갈등은 다층화된 정부구조에서 피할 수 없는 현상이며 수직적 혹은 수평적 정부 간에 모두 발생한다(윤태섭, 2017). 미국의 경우 이러한 정부 간 재정 갈등 문제를 명확하고 투명한 자원 배분 규정을 통해 해결하고 있다(Dahlby, 2008).

미국의 지방재정조정제도는 정부 간 재정형평화 (Fiscal equalization) 제도와 세제 제도 개혁을 통한 하위정부의 과세자주권 강화 제도를 통해 지방정부 자원부족의 원인을 명확히 하는 과정을 통해 정부 간 재정조정제도 규정을 제도화 하였다(윤태섭, 2017).

재정형평화 제도의 경우 1970년대 초반부터 연방정부-주정부-지방정부 간 재정형평화에 대한 논의가 시작되었으며 하위정부로의 기능 이양이 활발히 진행되었던 1980년대 초중반 본격적으로 도입되었다(임성일, 2009). 반면에 세제제도 개혁을 통한 과

세자주권 강화의 움직임은 1970년대 후반부터 일어났던 재산세 저항운동 (Property tax revolt)의 영향으로 세율인하와 세원확대를 통한 주민에 대한 세 부담 완화와 세원 확보라는 두 가지 목적을 달성하기 위해 진행되었다(윤태섭, 2017).

2. 재정형평화 제도 (Fiscal equalization system)

미국의 재정형평화 제도는 크게 일반세원공유 (General revenue sharing) 방식과 형평화 교부금 (Equalization grants) 방식으로 나뉜다(임성일, 2009). 일반세원공유 (General revenue sharing) 제도는 하위정부에게 최소한의 같은 금액의 세수를 보전해 주기 위한 것으로 세수공유를 통한 세입은 하위정부의 재량으로 사용할 수 있다(윤태섭, 2017). 반면에 형평화 교부금은 주로 상위정부의 하위정부에 대한 보조금 형태로 지급된다(김태희, 2011).

특징적인 면은 미국의 경우 주정부 간 또는 연방정부와 주정부 간에는 연방정부가 주도하는 세원공유나 연방정부가 주도하는 주간 재정형평화 교부금이 존재하지 않는다는 것이다(윤태섭, 2017). 연방정부의 주정부에 대한 재정지원은 보조금을 통해서만 이루어지며 대부분 특정 프로그램 (보건, 주택, 교통 등)을 대상으로 삼는 특정보조금 (earmarked grants)으로 교부된다는 점이다 (김필현·최가영, 2015). 주정부의 지방정부에 대한 재정지원은 세원공유방식, 재정형평화 교부금, 보조금 등 다양한 방식으로 이루어지며 주마다 각각 다른 양상을 지닌다는 특징이 있다(윤태섭, 2017).

1) 연방정부-주정부, 연방정부-지방정부 간 재정조정제도

(1) 연방정부 세원보조 (The State and Local Fiscal Assistance Act)

1972년에 제정된 연방정부 재정지원법 (The State and Local Fiscal Assistance Act)은 연방정부-주정부-지방정부 간의 재정 갈등 해결을 위한 미국 연방정부의 노력을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다(윤태섭, 2017). 이 법은 재원부족으로 고통받는 주정부와 지방정부들의 심각한 재정부족으로 인한 갈등상황을 해결하고 충분한 재원을 확보 및 유지하는데 그 목적을 두었다 (Inman, 1987).

연방정부 재정지원법은 기본적으로 다양한 종류의 세원보조를 주정부와 지방정부에

게 함으로써 각 하위정부들이 처한 심각한 재정문제를 해결할 수 있도록 하는 것으로 목적으로 하였다(Inman, 1987). 일반적으로 연방정부에서 지원하는 보조세원은 그 사용 및 재량에 있어 제약을 두고 있지만, 이 법은 주정부와 지방정부들이 보조세원을 그들이 처한 상황에 맞게 제한을 두지 않고 재량껏 사용할 수 있도록 하고 있다 (Inman, 1987).

연방정부 재정지원법은 몇 가지 측면에서 특징을 가지고 있었다(윤태섭, 2017). 첫째, 세원보조금액의 사용에 있어 상당한 재량을 부여함으로써 각 하위정부들이 자체적으로 정한 높은 우선순위의 사업에 세원을 사용할 수 있게 하였다(윤태섭, 2017). 둘째, 보조된 세원이 연방정부 세원의 일정 비율로 지급되는 것이 아니라 특정 금액으로 지급되었다는 것이다(윤태섭, 2017). 셋째, 세원보조 기간을 5년으로 제한하였다는 점이다(Inman, 1987). 이는 하위정부들의 현재 재정상태 및 향후 발전계획의 검토를 위한 것이었다(Inman, 1987). 넷째, 이 법은 각 주정부 및 지방정부에 대해 각각의 재정상황에 맞는 서로 다른 배분공식을 사용함으로써 주정부와 지방정부들이 세원의 수율을 파악하고 보조된 세원을 사용하게 함으로써 각 정부들이 자생할 수 있는 구조를 갖추는 것을 지원함을 목적으로 하고 있다는 것이다 (임성일, 2009; Inman, 1987).

연방정부 재정지원법의 시행으로 1972년부터 1976년까지 약 302억 달러의 세원이 주정부와 지방정부에게 보조되었으며 서로 다른 배분 공식의 사용으로 각 하위정부들은 각기 다른 금액의 세원을 보조받았다. 대체로 지방정부들이 더 많은 재정적 어려움을 겪고 있었기 때문에 보조된 세원 중 2/3은 지방정부에 나머지 1/3은 주정부에 배분되었다 (Inman, 1987).

(2) 연방 보조금 (Federal grants)

정부 간 보조금 (Intergovernmental Grant) 또는 보조금 (Grants-in-aid)이라고 불리는 연방보조금은 연방정부가 수행했던 기능들이 차츰 하위정부로 이양되면서 하위정부에 대한 연방정부의 재정지원 차원에서 지급되기 시작하였다(Inman, 1987).

특히 미국의 경우 연방정부와 주정부 간 수입공유나 연방정부가 주도하는 주간 재정형평화 교부금이 존재하지 않기 때문에 주정부에게 필요한 재원은 연방정부 보조금을 통해 제공된다(윤태섭, 2017). 또 하나의 특징은 연방정부로부터 주정부로 이전되는

모든 보조금은 특정 프로그램을 대상으로 하는 특정보조금 (Earmarked grants)의 형태로 교부된다는 점이다(Inman, 1987). 한편 최근에는 연방정부의 보조금이 개방형 대응보조금 (open-ended matching grants)로부터 포괄보조금 (block grants) 형태로 전환되는 추세를 보이고 있다 (임성일, 2009).

(3) 특정보조금 (Earmarked Grants)

범주적 보조금 (categorical grants)이라고도 불리는 특정보조금은 재원의 사용목적이 상세히 규정되며 제약조건이 부여되는 보조금이다(김태희, 2009). 특정보조금은 공식에 의거하여 분배되거나 해당 수혜기관의 자유재량의 의거하여 분배될 수 있다(윤태섭, 2017). 특정보조금은 행정절차 및 보고서 작성과 관련하여 필요조건을 부여함으로써 재정 및 프로그램 운영상의 책임성을 높이고 있다(임성일, 2009).

【표 3-1】 홍수완화지원 보조금(Flood Mitigation Assistance Grant)

홍수완화 보조사업은 1994년에 지정된 국가홍수보험개혁법(The National Flood Reform Act: NFRA)조항의 일부로 시작되었다. 이는 주정부 및 지방정부로 하여금 홍수로 인한 건물, 제조업 및 기타 건축물에 대한 장기적인 피해 위험을 줄이거나 최소화하기 위한 활동에 대한 재원을 제공하는 것을 목적으로 한다. 국가홍수보험개혁법에 의하면 연방긴급사태관리청(Federal Emergency Management Agency FEMA)은 재해발생 위험이 높은 지역정부로 하여금 홍수가 발생할 수 있는 피해위험을 줄이고자 하는데 목적이 있다. 지방정부는 홍수피해경감계획을 연방긴급사태관리청(FEMA)에 제출하여 승인을 요청하고 승인된 계획에 의거하여 보조금을 신청할 수 있다. 이에 연방긴급사태관리청(FEMA)은 홍수완화지원보조금을 지급하는데 이는 홍수피해완화를 위해서 계획을 실행에 옮길 때 필요한 재원을 지원하는 것을 목적으로 한다.

(4) 사업보조금 (Project Grants)

사업보조금은 특정 사업 및 정해진 기간 내에 특정 서비스의 공급과 관련한 재원을 공급한다는 점에서 범주적 보조금과 유사하다(김태희, 2009). 사업보조금의 가장 큰 특징은 자유재량권이 보장된 보조금이라는 점이다(윤태섭, 2017). 그런데 여기서 말하는 자유재량권은 보조금을 수여함에 있어 연방정부에게 자유재량권이 있다는 것이다(임성일, 2009).

사업보조금은 모든 보조금 유형 중에서 지원대상 및 활동범위가 가장 좁다는 특징을 지닌다(김태희, 2009). 사업보조금을 신청하는 것은 매우 복잡하여 시간이 많이 소요되며 사업이 완료된 후 사업운영 및 결과에 대한 감사프로세스가 진행된다(임성일, 2009).

【표 3-2】 연방학비보조금(Federal Pell Grant)

연방학비보조금은 사업보조금의 가장 대표적인 사례이다. 연방학비보조금은 저소득층 대학생을 대상으로 중등과정 후 교육과정으로의 입문을 장려하기 위해서 연방정부가 부여하는 필요에 근거한 보조금이다. 대부금과 달리 갚지 않아도 되는 순수한 연방보조금으로 보조금을 받는 학생들은 연방정부학비보조 프로그램에 참여하고 있는 교육기관에서 사용할 수 있다.

총 보조금액은 예상가정분담금, 대학등록비용, 학생등록상태 및 학생의 출석 일수에 의해 결정된다. 학비보조액은 교육부와 의회가 정한 일반화된 공식을 사용하여 결정된다. 공식에 사용되는 변수는 학생의 수입, 부모의 수입 및 자산, 식구 규모, 중등과정 후 교육기관에 입학한 부모를 제외한 가족구성원 수 등이다.

(5) 공식보조금 (Formula Grants)

공식보조금은 연방법령 (Federal Statute)에 의해 정해진 공식에 의거하여 주정부 및 지방정부에 재원을 공급하는 것으로 이에 해당하는 범위는 매우 넓으나 목적의 범위는 매우 좁다(김태희, 2009). 일반적으로 공식보조금은 특정 사업을 위한 보조금이 아니라 지속성을 띠는 활동에 대해 기금을 지급하는 것이다(윤태섭, 2017).

기금분배를 위한 공식에는 지역, 소득수준 등과 같은 다양한 변수들이 사용된다(임성일, 2009). 공식보조금은 수혜자에게 재원이 배분되기 전에 일반적으로 주정부 혹은 지방정부와 같은 중간인을 거쳐 수혜자에게 배분된다(김태희, 2009). 생화학무기 테러 대비 프로그램 (Bio- terrorism Hospital Preparedness Program) 및 약물중독 예방 및 치료 보조금 (Grants for Treatment and Prevention of Substance Abuse) 등이 있다(윤태섭, 2017).

미국의 경우 공식보조금의 규모가 매우 큰 편인데 공식보조금의 경우 배분이 법에 의해 이루어지기 때문에 자금의 계획적인 운영이 가능해지고 투명한 자금배분이 이루어질 수 있다 (송상훈, 2008).

[표 3-3] 전미학교급식프로그램(The National School Lunch Program)

전미학교급식프로그램은 연방정부가 보조하는 학교급식프로그램으로서 공립 및 비영리의 사립학교와 지역 내 유아보육기관에 지원된다.
전미학교급식프로그램은 연방정부 농무부 식품영양담당에서 관장하고 있으며 연방정부-주정부 교육부-지역교육구(school district)의 연결체계를 갖고 있다. 일반적으로 공립 혹은 비영리의 사립학교 및 유아보육기관이 대상이며 개별 사립학교가 이 프로그램에 참여하고자 할 경우에는 현금보조를 제공받거나 보너스 농산물을 제공받을 수 있다. 이에 대한 대가로 개별 사립학교는 연방정부의 요구조건에 충족되는 점심식사를 정해진 기준에 따라 대상 학생들에게 무료 혹은 감액된 조건으로 제공해야 한다. 전미학교급식프로그램을 통해 지원되는 보조금은 1946년 제정된 학교중식급식법안(National School Lunch Act) 및 1954년 제정된 아동영양법에서 정한 바에 따라 주정부 내 학생 수, 가계소득 및 가족 수가 고려된 연방빈곤지표(Federal Poverty Guideline)에 의해 결정된다.

(6) 포괄보조금 (Block Grants)

포괄보조금은 지원대상이 되는 활동의 범위가 가장 넓다는 특징이 있다(김태희, 2009). 즉, 특정영역이 아닌 일반적인 영역을 그 지원 대상으로 한다. 예방접종지원사업과 같이 구체적인 영역이 아닌 공중보건과 같이 일반적이고 광범위한 영역이 그 예이다(윤태섭, 2017). 일반적으로 포괄보조금은 기존의 범주적 사업을 하나의 포괄적 사업으로 통합한 경우가 대부분이다(김태희, 2009).

포괄보조금은 문제영역을 규명하고 규명된 문제를 해결하기 위해 추진될 사업을 설계함에 있어 수혜자에게 많은 재량권을 부여한다는 특징이 있으며 행정절차가 간단하다는 장점이 있다(임성일, 2009). 반면에 이러한 특징 때문에 지출의 투명성, 사업목적 달성 여부의 확인이 어렵다는 단점이 제기되고 있기도 하다(김태희, 2009).

이러한 단점에도 불구하고 포괄보조금은 사업집행에 있어서 지방정부의 많은 재량이 인정되어 지역현실에 맞는 다양한 세부사업운영이 가능해진다는 장점을 갖는다(임성일, 2009). 특히, 시민참여라는 방법을 포함시킴으로써 지방정부가 해당지역의 문제점 및 수요를 더욱 잘 파악할 수 있게 하고 지역주민의 특수한 요구에 잘 대처할 수 있도록 하는 장점이 있다(윤태섭, 2017).

[표 3-4] 지역공동체개발 포괄보조금(Community Development Block Grant Program)

지역공동체개발 포괄보조금은 연방정부가 지역공동체의 발전수요에 효과적으로 대응하기 위한 재원을 지역공동체에 지원하는 유연성이 높은 보조금이다.

미국의 경우 지방정부 및 단체에 공식에 의거하여 포괄보조금을 지급하고 있다. 주정부 및 지방정부를 재정지원혜택지역과 재정지원비혜택지역으로 나눠서 지급되는데 재정지원혜택지역은 인구 5만 명 이상은 대도시 통계지역 중심도시과 인구규모가 20만 명 이상인 자격요건을 갖춘 도시를 의미하며 재정지원비혜택지역으로 분류되지 않은 기타 지역을 재정지원비혜택지역이라 한다.

주택 및 도시개발부는 지역사회의 수료를 반영할 수 있는 몇 가지 요인들을 반영한 공식을 사용하여 보조금 액수를 결정하는데, 타 도심지역과 비교했을 때 빈곤정도, 총인구, 주택과밀정도, 노후주택 수, 인구성장정체 정도이다.

지역공동체 포괄보조금을 교부받기 위해서는 반드시 시민참여에 대한 방안도 함께 마련해야 한다. 특히, 저소득층, 빈민가 거주민 등의 참여를 적극 권장하고 있다. 즉, 포괄보조금 신청을 위한 계획서에는 지역공동체 포괄보조금 사용 및 사업운영과 관련하여 지역 미팅에 해당 지역주민들이 참여할 수 있도록 하는 방안, 계획된 방안을 검토하고 프로그램 성과를 검토할 수 있는 기회 부여 방안, 불평사항이 발생했을 경우 적시에 서면응답을 제공하는 방안 등을 포함해야 한다.

2) 주정부-지방정부 간 재정조정제도**(1) 주정부 일반세입공유제도 (State revenue sharing program)**

일반세입공유제도는 지방정부에게 최소한의 같은 금액의 세입을 보전해주기 위한 제도로서, 지방정부의 일반재원을 강화하기 위하여 주정부가 자기세입의 일부를 지방정부에 교부하는 제도이다(윤태섭, 2017). 일반세입공유제도를 통해 지방정부에 교부되는 재원은 용도에 아무런 제약이 없는 일반교부금이라는 특징을 갖는다 (Cole, R. L., & Caputo, D. A., 1984).

연방정부에 의한 일반세입공유제도는 1972년 The State and Local Fiscal Assistance Act에 의거하여 만들어졌다가 1985년 폐지되었지만, 주정부에 의한 일반세입공유제도는 아직 시행 중에 있다(윤태섭, 2017).

주정부 일반세입공유제도의 경우 미국의 모든 주에서 시행하고 있지는 않다(임성일, 2009). 이에 일반세입공유제도를 하나의 제도로 간단하게 소개하기는 어렵다(윤태섭, 2017). 코네티컷, 조지아, 뉴욕, 위스콘신 주 등은 일반세입공유제도를 운영하고 있지 않다(김태희, 2009). 또한 알라바마, 캔터키, 뉴햄프셔, 펜실베이니아 주는 재산세에 대

한 세입공유제도를 운영하고 있다(윤태섭, 2017). 오하이오 주의 경우 무형 재산세를 지방정부와 공유하고 있다(Cole, R. L., & Caputo, D. A., 1984).

주정부 조세 중 지방정부와 가장 많이 공유되고 있는 세입은 motor and special fuel tax의 재원이며 아래 소개하고자 하는 플로리다 주를 포함한 27개 주정부가 지방정부와 세입을 공유하고 있다(윤태섭, 2017). 플로리다주의 경우 2015회계연도를 기준으로 했을 때 일반세입공유제도를 통해 주정부가 지방정부와 공유하는 세금의 비율은 7.5%이다 (Florida Department of Revenue Annual Report, 2015).

플로리다 주의 일반세입공유제도는 플로리다 세입공유법 (Florida Revenue Sharing Act)에 의거하며, 이는 모든 지방정부에게 최소한의 같은 금액의 세입을 보전해주기 위해 만들어졌다(Florida Department of Revenue Annual Report, 2015).

플로리다 지방정부 세입공유 프로그램은 자치정부 (municipality)를 위한 3개의 세입원천과 카운티 (county) 정부를 위한 2개의 세입원천으로 구성되어 있다. 자치정부를 위한 세입원의 경우 Revenue sharing trust fund for municipalities에 예치된 주정부 세입 중 32.4%의 담배세, 지방정부 연료세의 1센트와 대체 연료세로 이루어져 있다(Florida Department of Revenue Annual Report, 2015). 카운티 정부를 위한 Revenue sharing trust fund for counties에 예치된 주정부 세입은 37.7%의 무형재산세 (intangible property tax)와 2.9%의 담배세로 구성되어 있다(Florida Department of Revenue Annual Report, 2015).

[표 3-5] 자동차 및 특별 연료세(Motor and Special Fuel Tax)

자동차 및 특별연료세 공유제도는 가장 많은 주정부에서 지방정부와 공유하는 세원이다. 플로리다 주의 경우 1921년 갤런 당 1센트의 세금을 부과하는 것을 시작으로 자동차 연료에 대해 과세를 시작하였으며 1941년에 디젤연료를 대상으로 특별연료세를 부과하기 시작하였다. 2006 회계연도를 기준으로 했을 때 플로리다 주에서 지방정부와 공유하는 자동차 및 특별연료세의 규모는 2-cent constitutional tax, 1-cent county tax, 1-cent municipal tax 등이다.

(2) 주정부의 지방정부에 대한 지원과 인센티브 프로그램
(Aids and incentives for municipalities)

앞에서 살펴본 보조금 중 연방정부 보조금은 대부분 주정부에게 교부되며, 지방정부에 대한 재정조정은 주로 주정부 차원에서 이루어지므로 지방정부를 대상으로 하는 지원 조정 및 갈등 해결법은 주별로 각기 다르다(윤태섭, 2017).

주정부의 지방정부에 대한 재정지원 체계 중 뉴욕 주의 지방정부에 대한 지원과 인센티브 프로그램은 지방의 재산세 증가 최소화, 재정적 성과 제고 및 지방정부 상호 간 통합과 공공서비스 공동 공급 촉진을 위한 유인을 제공하기 위해 도입되었다(뉴욕 주 예산국 웹페이지, 2019).

[표 3-6] State of New York (뉴욕 주) AIM(Aids and incentives for municipalities)

지원 항목	지원 내용	비고
기본 보조금	모든 지방정부에 대해 직전 회계연도 수준의 일반보조금 지원	일반보조금, 무조건부로 지원
추가 지원금	중기재정계획과 기타 재정책임성에 대한 요구를 준수한다는 조건 하에 추가적으로 재정지원 (뉴욕시 제외) 중기재정계획에 포함될 항목은 주정부에서 제시 추가 지원금은 재산세 세율증가를 최소화시키기 위한 용도로 사용	재정책임성 의무준수에 대한 조건부로 지급*
공동 서비스 공급 인센티브	지방정부의 비용절감 노력 유도 지방정부 간 합병 또는 서비스 공동 공급 노력에 대한 포상금으로 지원	성과에 대한 보상

출처: 뉴욕 주 예산국 웹페이지 (www.budget.state.ny.us)

주 *: 시장 등 각 지방정부의 책임자는 매 회계연도 3월 31일까지 주 예산국에 이러한 조건을 준수할 것을 약속하는 확인서를 제출해야 하며, 약속이 이행되지 않을 경우에는 주정부는 지원금 전액을 회수 할 수 있다.

(3) 지방선택세 제도(Local optional tax)

지방선택세 제도 (Local optional tax)는 미국 지방정부에서 도입되어 운영되고 있는 제도로서 조세법정주의 원칙을 지키면서 지방정부에 재정운영의 자율성을 부여하고 있는 제도로 세원공유방식의 공동세 제도와 유사하다(윤태섭, 2017).

미국 지방정부 지방선택세의 경우, 주법 (State Statute)을 통해 지방정부가 선택할 수 있는 다양한 선택적 부가세 (optional surtaxes)를 규정함으로써 지방정부의 세목 선택 및 세율 선택의 범위를 폭넓게 인정하는 제도이며, 이를 통해 지방정부는 스스로의 상황에 맞는 지방세 제도를 운영할 수 있게 하는 제도이다 (Florida Department of Revenue Annual Report, 2015).

지방선택세는 1980년대 초 조세저항운동 (tax revolt)과 90년대 말 부동산 경기침체를 겪으며 지방정부의 주 세원인 재산세 (property tax) 수입이 감소하자 주법 개정을 통해 지방정부가 다양한 부가소비세 (sur consumption taxes)를 선택적으로 부과할 수 있도록 하였다(Florida Department of Revenue Annual Report, 2015). 이에 지방정부는 재산세 세율 (property tax millage rate) 인상의 완화와 조세 외부전가성 (tax exportability) 확대를 통한 지역주민의 조세부담 완화와 지방세 확충을 통한 세입규모의 확대를 위해 부가 소비세 도입을 늘려왔다 (윤태섭·심준섭, 2015).

【표 3-7】 플로리다 주 지방선택세

플로리다 주의 지방선택세는 재산세와 달리 종가세로서 다양한 형태로 부과되고 있으며, 지방선택소비세, 지방선택유류세, 지방선택관광세, 지방선택 식·음료세 등으로 구성된다. 플로리다 지방정부가 부과할 수 있는 선택세는 크게 지방선택소비세와 기타선택세로 나눌 수 있으며, 지방선택소비세가 지방선택세 중 가장 큰 부분을 차지한다. 지방선택소비세는 1976년 주법 개정에 의해 신설되었으며, 신설 당시에는 주 소비세 4% 이외에 지방정부가 최대 1%까지 소비세를 추가적으로 부과할 수 있었다. 현재는 6%의 주 소비세 이외에 지방정부가 조례 규정에 의해 자율적으로 최소 0%p에서 최대 1.5%p까지 추가 소비세를 부과할 수 있다. 지방정부의 세목 선택의 자율과 함께 세율의 자율적 적용이라는 점에서 탄력세와 선택세의 성격을 모두 갖는다. 지방선택세 이외에 플로리다 지방정부는 주법에 의거하여 조례로서 기타 선택세를 부과할 수 있다. 기타 선택세는 대부분 특정한 지출 목적으로 가지고 있는 목적세의 성격을 가지고 있다. 대표적으로 지방선택유류세가 있으며 지방선택관광세, 지방선택식·음료세가 있다.

지방선택세의 가장 큰 특징은 지방정부의 지방선택소비세와 기타선택세의 부과 여부와 적용 세율은 주법이 정하는 범위 내에서 지방정부가 조례로서 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있다(윤태섭, 2017). 지방선택세의 부과 여부와 세율 변경은 조례 제·개정 에 의하며 이는 주민투표 과 반수 이상의 찬성에 의해 가능하다 (윤태섭·심준섭, 2015; Florida Department of Revenue Annual Report, 2015).

지방선택세의 징수와 관리는 주 정부 재무부에서 담당하며, 징수된 세금은 주 재무부가 각 지방정부별로 배분한다(Florida Department of Revenue Annual Report, 2015). 배분방식은 주 정부가 부과한 세율과 지방정부가 선택적으로 부과한 세율에 따라 이루어진다(윤태섭, 2017). 해당 지방정부에서 징수된 세금 중에서 주 정부 부과 세율만큼을 제외하고 나머지 부분을 지방정부에 돌려주는 방식이다(Florida Department of Revenue Annual Report, 2015). 이 때 해당 세금에 주 정부 부과 세율이 없는 경우에는 전액 해당 지방정부에 배분된다(Florida Department of Revenue Annual Report, 2015). 이러한 방식을 취하는 이유는 대부분의 지방선택세가 주 정부가 부과하는 소비세에 덧붙여 부과되고 있기 때문이다(윤태섭, 2017). 2010년 현재 플로리다 주의 경우 67개 카운티 정부 (광역 지방정부) 중 대부분에서 지방선택세를 부과하고 있으며 세목과 적용 세율은 각 지방정부별로 다양하다 (윤태섭·심준섭, 2015; Florida Department of Revenue Annual Report, 2015).

[표 3-8] 플로리다 67개 카운티의 지방선택세 부과현황

지방 선택세	부과유형	2006	2010	2015
지방선택소비세	미부과	11	16	18
	0.25%	1	0	0
	0.5%	2	3	2
	0.75%	0	1	0
	1%	43	45	43
	1.5%	7	2	4
	2%	3	0	0
지방선택유류세	부과	58	60	62
	미부과	9	7	5
지방선택유류세	5cents	1	1	1
	6cents	23	18	14
	7cents	26	27	23
	9cents	2	2	2
	10cents	1	1	3
	11cents	1	0	1
지방선택 식·음료세	부과	1	1	1
	미부과	66	66	66

출처: 윤태섭·심준섭, 2015

제2절 호주의 재정분권과 지방재정조정제도

1. 재정분권과 재정조정 필요

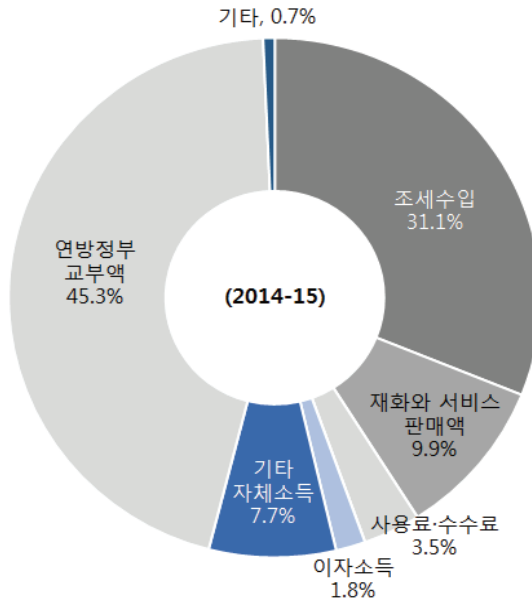
호주의 경우 연방제 국가임에도 불구하고 연방정부에 자원배분에 대한 배타적인 권한이 부여되어 있어 정부 간 재정관계에 있어 중앙집권적 국가의 경향을 보인다. 주정부의 세입구조에 있어서도 총 세입 중 자체재원 54.0%, 연방정부로부터의 이전재원이 45.3%를 차지하는 등 상당부분의 재원을 연방정부에 의존하는 구조를 보이고 있다. 이에 호주의 경우에도 지방재정조정제도를 통한 정부 간 재정형평화에 노력하고 있다.

1) 지방재정개요

호주의 경우 연방정부가 주정부에 비해 재정에 대한 배타적 권한을 갖는다. 연방정부는 재원을 활용하여 주정부를 지원하며 이는 호주헌법 제81조에 명시되어 있다(김형선, 2017). 따라서 연방제 국가임에도 호주의 정부 간 재정관계는 매우 중앙집권적 경향을 보인다.

호주 주정부의 세입은 자체재원과 의존재원으로 구성된다. 자체재원과 의존재원의 비중은 2014/15년을 기준으로 총 세입 중 자체재원 비중이 54.0%, 의존재원이 45.3%를 보이고 있어 상당부분의 재원을 연방정부에 의존하고 있음을 알 수 있다(김형선, 2017).

[그림 3-1] 호주 주정부의 재정수입 구조



출처1: Commission analysis of ABS GFS and ABS unpublished data, 2016

출처2: 김행선, 2017 재인용

2) 지방재정조정제도 개요

호주의 지방재정조정제도는 기본적으로 연방정부에서 주정부 및 지방정부로 이전되는 자원과 주정부에서 지방정부로 이전하는 자원으로 구분된다(김행선, 2017).

연방정부에서 주정부로 이전되는 자원은 일반교부금(Goods and Services Tax; GST)과 특정보조금(Payments for specific purposes; PSPs)로 구분되며, 자원배분은 연방교부금위원회(Commonwealth Grants Commission; CGC)에서 담당한다(김행선, 2017).

일반교부금은 상품서비스세(GST) 수입에 대해 주정부 간 배분을 통해 할당되며, 특정 보조금(PSPs)은 국가특정보조금(National Specific Purpose Payments)과 국가협

력보조금(National Partnership Payments)으로 구성된다(김행선, 2017). 국가특정보조금은 보건 및 교육 분야에 적용되며, 보건 분야 보조금으로 국가보건개혁보조금(National Health Reform funding)이 있다. 국가협력보조금은 주정부가 자율적으로 다양한 지출 분야에 사용할 수 있는 보조금으로 포괄보조금의 성격을 갖고 있다.

[표 3-9] 호주의 연도별 연방정부 교부금 현황

(단위: %)

구분	일반교부금(GST)	특정보조금(PSPs)
2000-01	52.1	47.9
2001-02	50.8	49.2
2002-03	56.7	43.3
2003-04	58.9	41.1
2004-05	58.1	41.9
2005-06	57.4	42.6
2006-07	58.4	41.6
2007-08	57.3	42.7
2008-09	49.6	50.4
2009-10	45.7	54.3
2010-11	46.9	53.1
2011-12	47.7	52.3
2012-13	52.3	47.7
2013-14	52.6	47.4
2014-15	52.8	47.2
평균	53.2	46.8

출처: 호주교부금 위원회, 2016, 김행선, 2017 재인용

위 표는 호주의 연도별 연방정부 교부금 현황을 나타내고 있다. 표에서 보는바와 같이 호주 주정부의 경우 연방정부로부터의 일반교부금(GST) 및 특정보조금(PSPs)의 상대 비중이 평균 53.2%와 46.8%를 보이고 있다.

2. 호주의 지방재정조정제도: 일반교부금(Goods and Services Tax; GST)

호주의 일반교부금은 상품서비스세(Goods and Services Tax; GST)를 근간으로 하고 있다. 일반교부금은 1999년 연방정부와 주정부 간 재정관계 개혁에 관한 협정(Intergovernmental Agreements on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations; IGA) 체결 이후 도입되었으며 상품서비스세 세수입에 대해 주정부 간 배분을 통해 할당한다.

호주의 일반교부금은 각 주정부의 주민 1인당 재정력 불균형을 조정하는 것을 목표로 하며, 주정부 간에 존재하는 사회경제적 차이로 인하여 발생하는 재정력 격차를 해소함으로써 주민에 대한 주정부의 동일한 서비스 제공을 추구한다

1) 일반교부금 산출 기준: 인구조정계수(Per capita relativity)

일반교부금은 기본 배분방식은 각 주의 인구수를 기준으로 한다. 이때 인구에는 연방교부금위원회(CGC)가 각 주마다 산정한 인구조정계수(Per capita relativity)가 반영된다(김행선, 2017). 인구조정계수를 사용하는 것은 재정수요의 요인이나 규모의 차이에 의한 공공서비스의 공급비용 차이를 고려하기 위함이다. 인구조정계수는 이용 가능한 최근 3년의 데이터에서 산정된 각 년도 값의 단순평균을 활용하여 산출된다.

2) 일반교부금 산출 기준: 재정지원 필요액(Equalizing Requirement)

각 주의 일반교부금의 산출 기초는 재원부족액을 기준으로 한다. 이때 재원부족액은 실제 세출과 세입의 차이가 아니라 표준화세출과 표준화세입으로부터 산출된다(김행선, 2017). 이는 우리나라 보통교부세 산출에 활용되는 재원부족액, 기준재정수입, 기준재정수요와 유사한 개념이라 할 수 있다.

제3절 프랑스의 재정분권과 지방재정조정제도

1. 재정분권과 재정조정 필요

프랑스는 단방제 국가로 우리나라와 유사한 다층제 지방자치단체 구조를 가지고 있다. 프랑스의 지방행정 단위는 크게 레지옹, 데파르트망, 꼬뮌으로 구분된다.

레지옹은 최상위 지방행정단위로 현재 총18개가 있으며 광역자치단체로서의 책임과 권한을 보유하고 있다(김행선, 2017). 데파르트망은 총101개로 광역과 기초의 중간정도 위치에 해당하며 우편번호 체제 등 국가 제반 사무를 위한 기준이 되는 지방행정단위이다. 데파르트망은 주로 의료, 노인, 아동, 장애인 등 사회복지기능과 교육기능을 담당한다. 꼬뮌은 가장 작은 지방행정단위로 우리나라의 기초자치단체에 해당한다. 꼬뮌은 35,971개 정도가 있으며 대부분 꼬뮌그룹을 형성하고 있다. 꼬뮌은 건축허가, 교통, 도로, 하수 및 오물처리, 호적사무 등의 기능을 수행한다.

1) 지방재정개요

프랑스 지방재정에 있어서 재정수입은 경상수입, 투자수입, 지방세 및 사회공헌, 기타 교부금으로 이루어져 있다. 2015년을 기준으로 지방세 및 사회공헌이 53.7%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 기타교부금이 총 수입 대비 28.0%의 비중으로 보이고 있다.

[표 3-10] 프랑스 지방정부의 재정수입구조

(단위: 십억유로, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010
경상수입(Production receipts)	32.5	34.2	35.1	36.4	37.9
	16.6%	16.6%	16.4%	16.2%	16.6%
투자수입(Property income)	2.4	2.4	2.6	2.7	2.6
	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.1%
지방세 및 사회공헌 (Taxes and social contribution)	102.1	108.6	113.6	117.6	90
	52.0%	52.7%	53.2%	52.3%	39.5%

구분	2006	2007	2008	2009	2010
기타 교부금(Other transfers)	59.2	60.8	62.5	68.1	97.6
	30.2%	29.5%	29.2%	30.3%	42.8%
총수입(Total)	196.3	206.1	213.7	224.7	228.1
	100%	100%	100%	100%	100%

구분	2011	2012	2013	2014	2015
경상수입(Production receipts)	39.1	40.2	41.2	42.3	43.2
	16.7%	16.7%	16.9%	17.1%	17.3%
투자수입(Property income)	2.7	2.7	2.5	2.5	2.6
	1.2%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%
지방세 및 사회공헌 (Taxes and social contribution)	119.9	124.3	125.7	128.7	134.2
	51.1%	51.7%	51.5%	51.9%	53.7%
기타 교부금(Other transfers)	73	73.3	74.5	74.4	69.9
	31.1%	30.5%	30.5%	30.0%	28.0%
총수입(Total)	234.7	240.5	243.9	248	249.9
	100%	100%	100%	100%	100%

출처: 프랑스 통계청(<https://www.insee.fr>), 김행선, 2017

2) 지방재정조정제도 개요

프랑스의 지방재정조정제도는 프랑스 헌법 제72-2조에서 규정하고 있는 “중앙정부의 기능이 지방으로 이양될 때에는 재원이 함께 이양되어야 하며 지방정부 간 재정의 형평화도 이루어져야 한다”는 원칙하에 작동된다.

프랑스의 지방재정조정제도는 목적에 따라 두 가지로 나뉘는데, 첫 번째는 중앙정부에서 지방정부로의 기능이양과 함께 이루어지는 재정상 보상조치이며, 두 번째는 지방정부 간 자원불균형을 조정해주는 형평화재원이다(조기현 외, 2017). 또한 프랑스의 지방재정조정제도는 재원의 성격에 따라 지방정부의 운영을 지원하는 운영교부금과 지방정부의 자본투자를 지원하는 투자교부금으로 구분된다. 운영교부금은 다시 경상비교부금과 지방분권일반교부금으로 나뉜다.

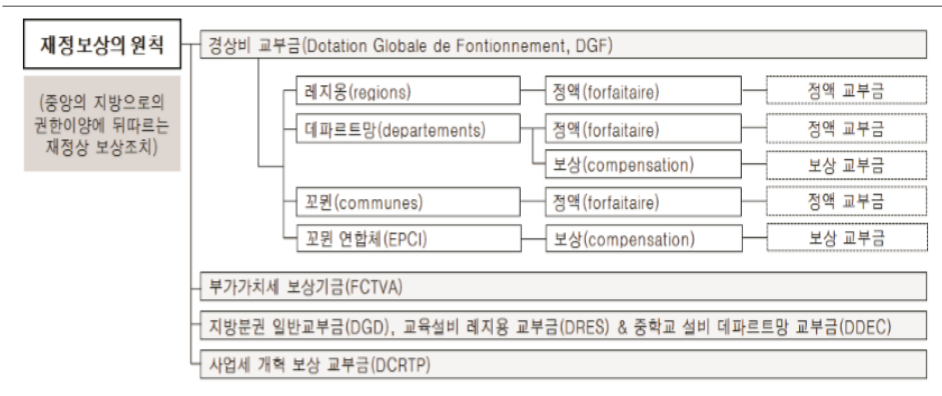
2. 프랑스의 지방재정조정제도: 재정보상제도

1) 재정보상을 위한 제도

프랑스 헌법은 중앙정부의 기능이 지방으로 이양될 때에는 이에 상응하는 재원이 같이 이양되도록 규정하고 있다. 이에 대응하는 지방재정조정제도가 재정보상의 원칙에 기초한 제도이다.

재정보상을 위한 제도는 다양한 형태의 교부금으로 구성되며 경상비교부금이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 경상비교부금은 기본적으로 지방정부에 대한 재정보상을 위한 제도이지만 형평화 원칙에 근거한 재원의 성격 역시 갖고 있다. 또한 교부금에는 부가가치세 보상기금, 지방분권화 일반교부금, 교육설비 레지옹 교부금, 중학교 설비 데파르트망 교부금 및 사업세 개혁 보상 교부금이 있다.

[그림 3-2] 프랑스의 지방재정조정제도: 재정보상제도



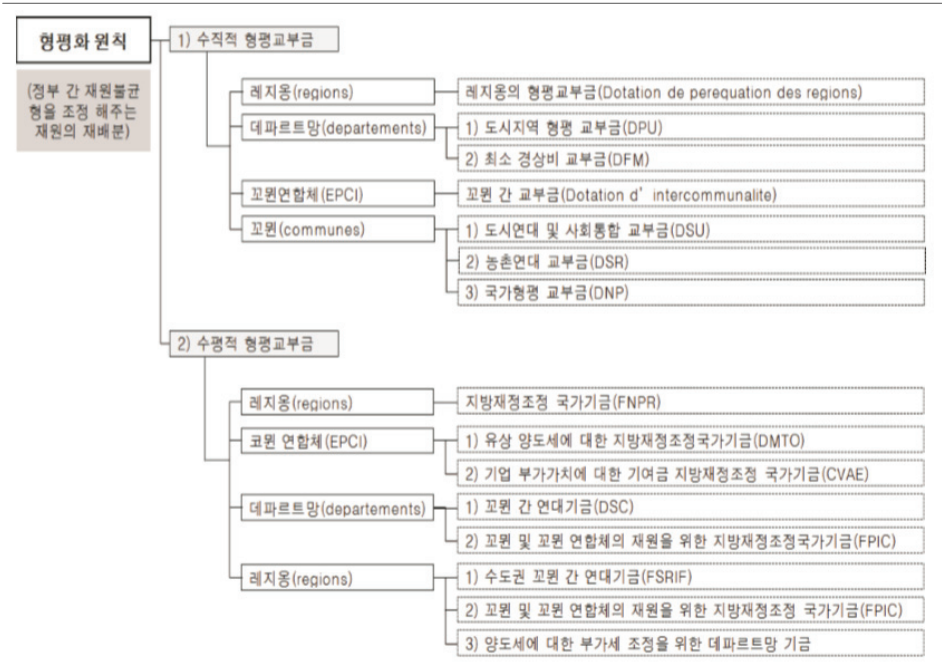
출처: 김행선, 2017 재인용

2) 재정형평화를 위한 제도

프랑스는 헌법 규정을 통해 지방정부 간 재정형평화를 명시하고 있으며, 여기에는 수직적 형평교부금과 수평적 형평교부금이 포함된다. 수직적 형평교부금은 재정력이 강한 상위정부에서 재정력이 약한 하위정부로 일정한 기준에 의하여 재원이 이전하는

제도이다. 수평적 형평교부금은 지방정부 간에 작동하는 제도로 재정력이 상대적으로 강한 지방정부에서 재정력이 상대적으로 약한 지방정부로 재원을 이전하는 제도이다.

[그림 3-3] 프랑스의 지방재정조정제도: 재정형평화 제도



출처: 김행선, 2017 재인용

(1) 수직적 형평교부금

프랑스는 오랫동안 재정력이 강한 중앙정부가 재정력이 약한 지방정부에게 차등적으로 재정을 지원하는 수직적 형평교부금을 운영해 오고 있다. 수직적 형평교부금을 대표하는 제도는 경상비교부금이다. 경상비교부금은 아래 표에서 보는바와 같이 다양한 교부금을 포함하고 있다.

[표 3-11] 프랑스의 수직적 형평교부금

구분	수직적 형평교부금
코뮌(Communes)	1) 도시연대 및 사회통합 교부금 2) 국가형평 교부금 3) 농촌연대 교부금
코뮌연합체(EPCI)	코뮌 간 교부금
데파르트망(Departments)	1) 도시지역 형평교부금 2) 최소 경상비 교부금
레지옹(Regions)	레지옹의 형평교부금

출처: 프랑스 수직적 형평교부금 관련 홈페이지(www.collectives-locales.gouv.fr)

① 도시연대 및 사회통합 교부금

도시연대 및 사회통합 교부금은 자원부족 및 고비용으로 어려움을 겪는 도시지역의 코뮌의 주거환경개선을 위해 교부되는 재원이다.

② 국가형평교부금

국가형평교부금은 전국형평기금을 대체한 교부금으로 2004년부터 도입되었으며 재정 잠재력을 고려하여 배분되는 재원이다.

③ 도시지역 형평교부금

도시지역 형평교부금은 데파르트망의 재정 잠재력이 도시지역의 데파르트망 평균 재정 잠재력의 1.5배 미만인 경우에 배부되는 재원이다. 도시지역 형평교부금은 2012년 도입된 제도로서 도시지역 데파르트망 1인당 소득이 전체 데파르트망 평균 1인당 소득의 1.4배 이하인 경우에 배분된다. 배분기준은 1인당 재정 잠재력, 1인당 소득, 주택 보조금 수혜자 비율, 기본수당 수혜자 비율, 인구밀도, 도시화율을 포함한다.

④ 최소경상비교부금

최소경상비교부금은 도시지역이 아닌 데파르트망에 교부되는 재원으로 1인당 재정 잠재력, 도로길이, 인구밀도, 도시화율에 따라 배분된다.

⑤ **형평교부금**

형평교부금은 2013년 레지옹의 형평교부금 개혁을 통해 만들어진 재원으로 재정자원지수, 레지옹의 총지출, 1인당 GDP에 따라 배분된다.

(2) **수평적 형평교부금**

프랑스는 중앙집권적 전통을 가진 국가로 중앙정부에 의한 지방정부에 대한 수직적 재정조정이 주를 이루어 왔다. 그러나 2010년대에 들어서면서 중앙정부의 재정적자가 증가로 인한 재정적 어려움으로 인하여 지방정부 간 재정조정제도로서 수평적 형평교부금의 역할이 강조되기 시작하였다(김행선, 2017).

수평적 형평교부금은 재정력이 상대적으로 좋은 지방정부가 상대적으로 재정력이 약한 지방정부에게 재원을 배분하여 지방정부 간 재정불균형을 해소함을 목적으로 하는 제원이다.

【표 3-12】 프랑스의 수평적 형평교부금

구분	수평적 형평교부금
꼬뮌(Communes)	1) 수도권 꼬뮌 간 연대기금 2) 꼬뮌 및 꼬뮌연합체의 재원을 위한 지방재정조정 국가기금 3) 양도세에 대한 부가세 조정을 위한 데파르트망 기금
꼬뮌연합체(EPCI)	1) 꼬뮌 간 연대기금 2) 꼬뮌 및 꼬뮌 연합체의 재원을 위한 지방재정조정 국가기금
데파르트망(Departments)	1) 유상 양도세에 대한 지방재정조정 국가기금 2) 기업 부가가치에 대한 기여금, 지방재정조정 국가기금
레지옹(Regions)	지방재정조정 국가기금

출처: 프랑스 수평적 형평교부금 관련 홈페이지(www.collectives-locales.gouv.fr)

① **유상 양도세에 대한 지방재정조정 국가기금**

유상 양도세에 대한 지방재정조정 국가기금은 2011년에 만들어진 재원으로 데파르트망을 대상으로 하는 지방재정조정 재원이다. 해당 데파르트망의 1인당 재정력 및 1

인당 유상 양도세에 대한 지방재정조정 국가기금이 평균 데파르트망에 비해 낮을 경우 배분된다. 배분기준은 인구수, 1인당 평균소득이다.

② 기업 부가가치에 대한 기여금 및 지방재정조정 국가기금

기업 부가가치에 대한 기여금 및 지방재정조정 국가기금은 데파르트망을 대상으로 하는 재정조정 재원으로 데파르트망의 1인당 재정력이 데파르트망 평균 1인당 재정력보다 낮을 경우 재원을 배분하며, 배분기준은 인구수, 1인당 평균소득, 75세 이상 인구, 극빈자 수당 수혜자 수 등이다.

제4절 독일의 재정분권과 지방재정조정제도

1. 재정분권과 재정조정 필요

독일의 연방재정조정제도는 독일기본법에 근거하여 부가가치세 연방/주 배분, 부가가치세 주/주 배분, 주/주 간 재정배분, 연방보충교부금이 이용되고 있다. 독일의 주정부간 재정조정제도는 수평적 재정조정의 대표적 사례라고 볼 수 있다.

연방정부와 지방정부 간 세수배분 대상은 법인세, 소득세, 부가가치세로 법인세는 연방정부와 주정부에 각각 50%씩 배분하며, 소득세는 연방정부 42.5%, 주정부 42.5% 자치단체 15% 배분한다. 법인세와 소득세는 연방정부와 주정부간의 재정조정만을 수행하므로 주정부 간의 재정조정은 발생하지 않는다. 한편 부가가치세는 정부의 재정상황, 및 경제상황에 따라 탄력적으로 조정할 수 있도록 「연방재정조정기준법」, 「연방정부와 주정부 간의 재정조정에 관한 법률」에 근거하고 있다. 또한 전면징세지주의를 따르지 않고 주정부 몫의 부가가치세는 1차적으로 주민 수에 비례하여 배분하고, 주정부 지분의 25%까지는 재정조정을 위한 재원으로 사용할 수 있도록 규정하고 있다.

2. 독일의 지방재정조정제도: 공동세 제도

독일 공동세의 구체적인 재정조정방식을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 단계는 연방정부와 주정부 사이의 분배를 말한다. 연방정부나 주 정부의 수지 상황 관계의 변화, 경제상황의 변화, 연방법의 개정에 의한 주정부의 지출 책임 증가시에 조정한다.

두 번째 단계는 일차적 수평적 재정조정으로 주정부와 주 정부 사이의 분배를 말한다. 부가가치세수 주정부분의 75%는 인구비례로 각 주정부에 배분하고, 부가가치세수 주정부분의 25%는 부가가치세를 제외한 세수의 1인당 평균액이 전체 주 평균액보다 낮은 주에 배분한다(국회예산정책처, 2018).

세 번째 단계는 이차적 수평적 재정조정으로 주정부와 주정부 간의 상이한 재정력을 조정하기 위한 재배분을 의미한다. 과세력 측정치(주정부 세수 + 자치단체 세수

64%)가 조정액 측정치(전체 주정부 과세력측정치×해당 주정부 보정인구÷전체 주정부 보정인구)를 초과하는 주가 이에 미치지 못하는 주에 교부금을 교부한다(국회예산정책처, 2018).

네 번째 단계는 이차적 수직적 재정조정은 연방정부와 주정부 사이의 재분배를 말한다. 연방정부로부터 주정부에 교부하는 교부금은 일반적인 재정력 부족을 보충하기 위한 ‘일반 연방보충교부금’과 특별한 수요를 보충하기 위한 ‘특별수요 연방보충교부금’으로 구분된다(국회예산정책처, 2018). ‘일반 연방보충교부금’은 주정부와 주정부간 재정조정 후에도 여전히 재정력이 부족한 주정부에 급부되는 것으로, 조정액 측정치의 99.5%에 미치지 못하는 부분의 77.5%가 교부된다(국회예산정책처, 2018). ‘특별수요 연방보충교부금’은 개별 법률에 의해 정액으로 규정되는데, ‘실업수당과 사회급부의 부담에 대한 특별수요 연방보충교부금’, ‘행정비용이 상대적으로 높은 중소주에 대한 특별 수요 연방보충교부금’, ‘구 동독주에 대한 특별수요 연방보충교부금’이 교부된다(국회예산정책처, 2018).

[표 3-13] 독일 연방재정조정제도

	단계별 조정	수직적 재정조정기능	수평적 재정조정기능
제1단계	부가가치세수의 수직배분조정 (연방정부/주정부 배분비율조정)	○	×
제2단계	부가가치세수 주정부 간 배분조정 (75% 인구비례배분, 25%우선배분)	×	○
제3단계	주정부 간 재정조정 (협약의 수평적 재정조정)	×	○
제4단계	연방보충교부금 (일반보충교부금, 특별보충교부금)	○	○

자료: 신승근(2018).「지방세공동세 운영방안 연구」 p.36 재인용

독일의 공동세는 각 지방자치단체의 세수를 평균치로 조정하는 보충적 수단이나, 재정조정 대상이 되는 세원의 규모가 크기 때문에 수평적 재정조정제도가 유효한 역할을 할 수 있다.

3. 독일의 재정헌법 개정을 통한 지방재정조정제도 개혁

독일의 재정헌법은 기본법을 통해 정립된 연방질서의 기본적인 요소이며 재정헌법의 주요 내용은 재정조정제도이다(김동균, 2019). 이러한 재정조정제도의 새로운 개혁은 현행 제도의 구조적인 문제점에서 시작한다. 이는 현행 재정조정제도가 연방과 주의 재정발전에 도움이 되지 아니하였으며, 지방의 재정위기를 방어하지 못하였다는 비판을 포함한다.

이를 위해 독일에서는 2020년부터 효력을 발휘하는 새로운 재정헌법의 개정을 추진하여 왔으며 연방과 주의 재정의 새로운 방향을 설정하기 위하여 정치적 논의가 이어져 왔다(김동균, 2019). 이 결과 2017년 6월 연방의회와 연방평의회에서 새로운 연방과 주의 재정관계를 설정하는 재정헌법의 개정이 이루어졌다.

개정된 재정헌법 중 재정조정제도에 대한 주요 내용은 다음과 같다. 우선 “주간 재정조정제도”라는 명칭이 “재정력 조정제도”로 변경되었다. 개정된 재정헌법에서는 전체 주의 재정력을 조정한다는 주간 재정조정제도의 기본이념을 그대로 수용하면서 모든 연방의 주가 자신의 사무에 적절한 재정적 상태를 유지한다는 것에 초점을 두고 있다(김동균, 2019).

또한 주 사이에 이루어지던 직접적 재정지원이 폐지되었다. 대신 주간 재정조정 방안으로 부가가치세를 강화하였다. 즉, 수직적 조세배분을 통해 재정력의 차이를 조정하는 방안이 도입되었다. 이러한 새로운 재정헌법은 2020년 이후부터 적용된다.

제5절 외국사례 검토결과 시사점

이상에서 미국, 호주, 프랑스, 독일 등 해외주요국의 지방재정조정제도에 대해 살펴 보았다. 여기에서 한 가지 주지할 점은 일본의 지방재정조정제도를 포함하지 않았다는 것이다. 일본의 경우 우리나라와 유사한 지방재정조정제도를 운영하는 국가이며, 특히 지방교부세를 중심으로 하는 수직적 재정조정제도를 근간으로 하고 있어 정부가 추진 하고 있는 재정분권이 시행됨에 따라 예상되는 재정환경변화에 따른 지방재정조정제도의 역할 변화에 대해 유의한 시사점을 도출하는데 큰 도움이 되지 않기 때문이다.

앞서 살펴본 주요국의 지방재정조정제도에서 보듯이 일반적으로 중앙-지방 간 재정 조정은 조세제도와 이전재원의 두 축을 중심으로 구현된다. 국가에 따라 조세제도를 중심으로 정부 간 재정관계를 풀어나가는 곳이 있는 반면, 이전재원을 중심으로 재정 관계를 풀어나가는 경우가 있다(임성일, 2017).

또한 이러한 조세제도와 이전재원과 의 역학 및 역할 관계의 설정은 각국의 실정에 맞게 구조화되어 있음을 알 수 있다. 각국의 역사·정치·경제·사회적 환경요인에 따라 자신에게 맞는 조세제도와 이전재원 제도를 설계함으로써 양자의 유기적 연계를 통한 정부 간 재정관계를 설정하고 있는 것이다.

미국의 경우 조세제도 중심의 정부 간 재정관계를 설정하고 있으며, 프랑스와 호주의 경우 이전재원 중심의 재정조정제도를 구성하고 있다. 그러나 이러한 국가 간 재정 조정제도의 차이는 국가 특유의 산출물이므로 어떤 구조가 더 낫다는 논의는 무의미하다. 각국의 각자의 환경에 따라 자신에 맞는 재정조정제도를 설계하고 조세제도와 이전재원 간 역학관계와 역할관계를 설정하면서 유기적으로 연계를 도모하고 있기 때문이다.

따라서 재정분권 추진에 따른 재정환경변화가 예상되고 있는 시점에서 우리나라 역시 정부 간 재정관계를 설정함에 있어 나름의 고민이 필요하다. 국가의 수입구조를 설정함에 있어 지방에 대한 수입의 배분을 어느 수준까지 할 것인지를 결정해야 한다. 왜냐하면 지방의 수입에는 자율성 제고의 측면과 자치분권의 철학과 지역 간 격차의 완화라는 균형발전의 철학이 혼재하기 때문이다. 특히 우리나라의 경우 인구의 수도권 집중과 세원의 편재현상이 심해 지방에 대한 수입의 배분문제가 매우 까다롭다. 하여 재

재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안

정분권이 적극적으로 추진되고 있는 현시점에서 조세제도와 이전제도 간의 역학관계에 대한 고민이 지속적으로 이루어지는 가운데 지방재정조정제도의 설계가 필요하다.

제4장



재정분권 추진에 따른 지방재정 환경 변화 분석

제1절 재정분권 추진방안의 개요

제2절 현행 재정분권 추진방향

제3절 재정분권의 추진에 따른 지방재정환경의
변화

제4절 재정분권 추진에 따른 쟁점사항 및 시사점
도출

제4장

재정분권 추진에 따른 지방재정환경 변화 분석

제1절 재정분권 추진방안의 개요

정부는 국정기획위원회를 구성하여 국정과제를 마련하였으며, 지방자치단체의 재정적 자립 기반 마련을 위해 강력한 재정분권을 “국정과제 75”를 통해 현재 8:2인 국세와 지방세 비율을 7:3, 장기적으로는 6:4로 개선하는 방안을 추진하고 있다(권오성 외, 2018). 이와 더불어 지방자치단체의 자주재원 확충을 위해 지방교부세를 상향 조정하고 국고보조사업을 정비하는 등 이전재원을 조정하고, 지방자치단체의 재정운영에 있어서 역량 제고 및 책임성 강화를 위한 방안으로 고향사랑 기부제와 주민참여예산 확대 등을 추진하고 있다.

【표 4-1】 문재인 정부의 재정분권 추진과제

국정과제	지방재정 관련 세부과제 내용	18대대통령선거공약
75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권		
<ul style="list-style-type: none"> 국세-지방세 구조개선: 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소비세 비중 확대 지방소득세 규모 확대 국가-지방간 기능 재조정 지방세 신세원 발굴 지방세 비과세·감면률 15% 수준 관리 	국세와 지방세의 비율 6대 4로 조정 <ul style="list-style-type: none"> 부가가치세의 5%인 지방소비세를 20%로 단계적 확대 소득세와 법인세의 10%인 지방소득세 점진적 확대 재정편중을 막기 위해 지방소비세 및 소득세 전체의 1/3을 공동세 방식으로 운영 지방교부세를 2%이상 확대 국가최소기준(national minimum) 보장, '민생지출
<ul style="list-style-type: none"> 이전재원 조정으로 지방재정의 자주역량 제고: 지역 간 격차완화 및 균형발전 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세를 상향 및 지역상생발전기금 확대 국고보조사업 정비(실질적인 포괄보조금 제도 도입) 	

국정과제	지방재정 관련 세부과제 내용	18대대통령선거공약
<ul style="list-style-type: none"> 지방재정의 건전성 강화: 지방세 및 세외수입 체납징수를 제고, 예산낭비 사업 근절을 위한 제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 고액·상습체납자 대상 징수활동 강화 지방 세외수입 업무시스템 통합 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화 	국가책임제 실시 • 사업별 국고보조금을 포괄보조금으로 전환
<ul style="list-style-type: none"> 고양사랑 기부제도 도입 추진: 지방재정 보완 및 지역경제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도개선 	
<ul style="list-style-type: none"> 주민참여 예산제도 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여 예산제도 확대를 통한 주민에 의한 자율통제 강화 	

출처: 라휘문, 2019 재인용

1. 재정분권 추진의 기본원칙

문재인 정부의 재정분권 추진의 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 자율성과 책임성을 제고하는 방향으로의 지방재정제도의 개혁이다. 여기에는 지역의 다양성과 창의성이 발휘될 수 있도록 “지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스스로 해결”하도록 해야 한다는 원칙이 적용된다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 이를 위해 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하는 방안이 추진되며 2022년까지 국세와 지방세의 비율 7:3으로의 개선을 목표로 하고 있다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

둘째, 재정분권을 통한 국가 균형 발전의 촉진과 재정격차의 완화이다. 이를 위해 정부는 균형발전을 촉진하고 재정격차를 완화하기 위해 지역 간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하고 있다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

셋째, 재정분권의 추진으로 조속한 성과가 도출될 수 있도록 단계적 추진전략을 수립하였다. 1단계 추진방안은 당장 추진이 가능한 사항을 중심으로 구성되며 2019년부터 시행하고 있다. 2단계 추진방안은 지역의 자율성 강화와 균형발전 촉진을 위한 근

본적인 제도개편 사항이 포함되어 있으며 2021년부터 시행할 계획이다(재정분권 추진 계획 관계부처 합동 자료, 2018).

2. 재정분권의 단계별 추진

1) 1단계 재정분권의 추진('19년~'20년)

정부는 재정분권의 추진을 통한 조속한 성과도출을 위해 단계적 추진전략을 마련하여 시행하고 있는데, 이 중 1단계 재정분권 추진전략은 당장 추진이 가능한 사항을 중심으로 구성되어 있다.

첫째, 지방소비세율 인상을 통한 지방세 확충이다. 정부는 국정과제 추진에 따른 지방자치단체의 재정부담 및 기능이양 등을 감안하여 현재 국세인 부가가치세의 11%로 되어 있는 지방소비세율이 2019년 15%, 2020년 21%로 단계적으로 인상된다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

둘째, 중앙정부 기능의 지방자치단체로의 이양이다. 기능이양은 지방세 확충과 연계하여 추진되며 균형발전특별회계 포괄보조사업을 중심으로 2020년에 3.5조원 내외 규모의 중앙정부 기능이 지방정부로 이양된다.

셋째, 소방직 공무원의 국가직화와 소방인력 충원을 지원하기 위하여 소방안전교부세율을 인상한다. 소방인력의 단계적 충원계획('22년까지 총 2만명)에 따라 현행 담배분 개별소비세의 20%인 소방안전교부세율을 '19년 35%, '20년 45%로 인상한다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 이는 소방공무원법의 개정을 통한 소방직 국가직화를 전제로 추진되는 사항으로 소방시설 확충에 사용하도록 되어 있는 소방안전교부세를 인건비 지원에도 활용할 수 있도록 추진한다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

넷째, 재정격차 완화를 위해 지방소비세 배분에 적용되는 지역별 가중치를 추가인상분을 대상으로 적용하고 지역상생발전기금 출연을 통해 재정격차를 완화하고 균형발전을 지원한다.

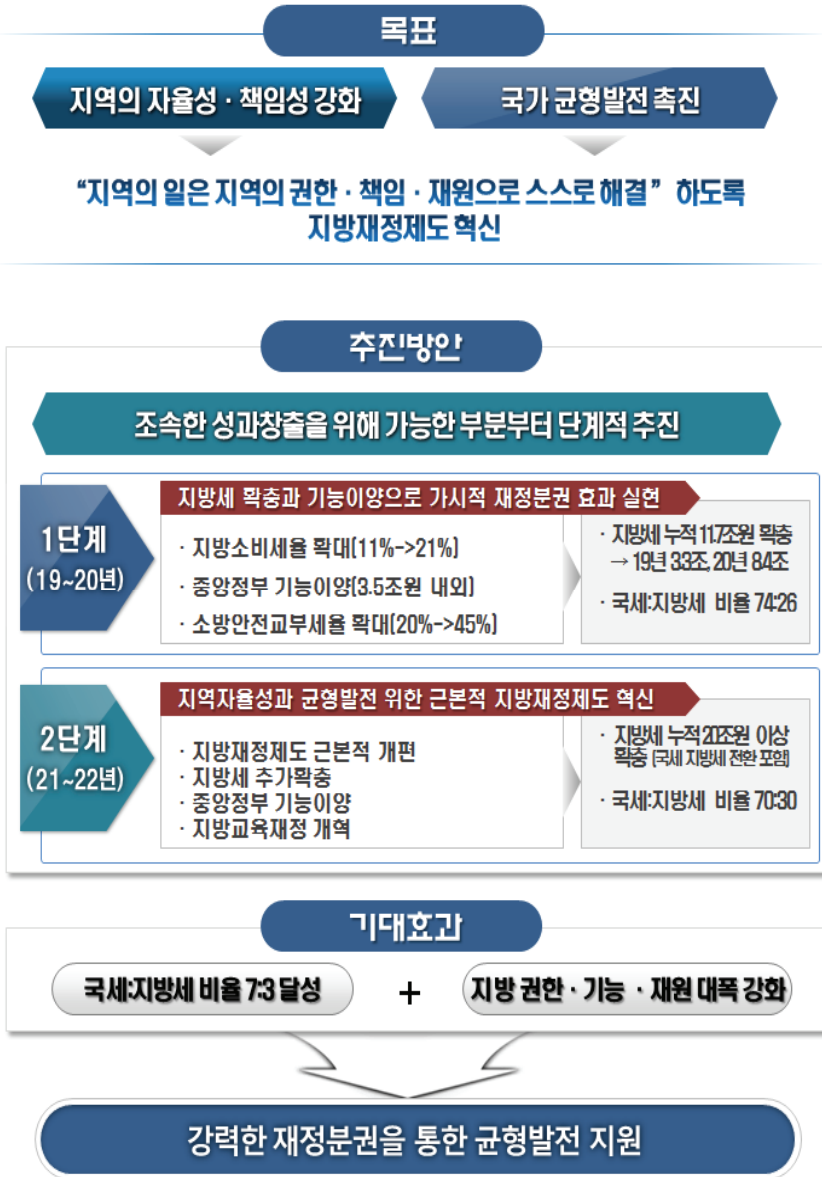
다섯째, 지방소비세율 인상에 따라 지방세수가 확충됨을 감안하여 지방교부세 감소

분은 보전하지 아니한다. 다만 지방교육재정 감소분은 국정과제 추진에 따른 소요를 감안하여 지방교육재정 교부율을 인상하여 보전한다(재정분권 추진계획 관계부처 합동 자료, 2018).

2) 2단계 재정분권의 추진(2021년~2022년)

2021년부터 추진되는 2단계 재정분권은 지방재정의 자율성과 책임성을 획기적으로 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위하여 지방재정조정제도에 대한 개편을 포함한다(라휘문, 2019). 이를 위해 정부는 국세-지방세 구조 또는 지방재정조정제도 개편을 추진하는 동시에 추가적인 지방세수 확충을 계획하고 있다. 또한 지방교육재정교부금 제도 개편과 지방자치단체 재정운영의 자율성 제고를 위해 자원배분과 지방재정제도 개선 등의 추진을 계획하고 있다.

[그림 4-1] 재정분권 추진 방안



출처: 재정분권 추진계획 관계부처 합동발표자료, 2018, 재인용

제2절 현행 재정분권 추진방안

1. 제1단계('19년~'20년) 재정분권 추진의 주요 사항

앞서 살펴 간략히 살펴본 것처럼 정부에서는 중앙과 지방 간 동반자 관계 확립을 위해 주민자치 강화 등 자치분권 실현을 위한 자치분권 종합계획에 따라 이를 실현하기 위한 연도별 시행계획을 수립하여 추진하고 있다(임성일, 2019). 이에 따라 2019년 3월 '2019년 자치분권 시행계획'이 발표되었다.

'2019년 자치분권 시행계획'의 추진과제로는 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 지방 간 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선 등이 있다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

이 중 재정분권의 강력한 추진을 위해 ① 국세·지방세 구조 개선, ② 지방세입 확충 기반 강화, ③ 고향사랑 기부제 도입, ④ 국고보조사업 개편, ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화, ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 등의 6대 과제를 추진할 계획을 세우고 있다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

1) 국세·지방세 구조 개선

국세·지방세 구조 개선 과제의 기본방향은 현재 8:2인 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4로의 개편이다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 이를 위해 세수의 신장성과 안정성이 높고 지역의 경제활동이 지방세수로 연계될 수 있는 소비·소득과세 중심으로의 지방세 확대 개편 방안 추진을 제시하였다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 주요 추진방안은 지방소비세율 인상, 지방소득세 규모 확대, 기타 세목 조정, 재정 균형 장치 설계 등이다.

2) 지방세입 확충 기반 강화

지방세입 확충 기반 강화 과제의 기본방향은 지방세 신세원 발굴, 지방세제 및 세정의 합리적 개선, 지방세 비과세·감면율 관리, 지방세외수입 징수율 제고 등을 통한 지방세입 확충기반 강화 등을 포함한다(임성일, 2019). 주요 추진방안에는 지방세 신세

원 발굴, 지방세제 및 세정의 합리적 개선, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리, 지방세의수입 징수율 제고 및 부과요율 합리화 등이 있다(라휘문, 2019).

3) 고향사랑 기부제 도입

고향사랑 기부제 도입 과제의 기본방향은 “기부지역, 기부금 등 기부자 선택권이 존중되는 조세방식이 아닌 기부방식으로의 설계이다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 이는 자치단체에 대한 기부가 가능하도록 별도 법률제정을 통해 추진되며, 주요 추진방안으로는 기부금 세액공제 등 혜택 부여 방안 모색, 기부금 모집 및 활용에 대한 투명성 확보 방안 모색, 기부금 운영지원 관련 종합정보시스템 구축 등을 위한 관련 법률 개정 및 홍보, 교육 등의 추진 등이 있다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

4) 국고보조사업 개편

국고보조사업 개편 과제의 기본방향은 “지방재정 부담 완화 및 자율성 확대를 위한 국고보조사업 개편의 추진”이다. 이를 위해 국고사업에서의 국가책임 부분 확대, 국가사무의 지방이양을 통한 지방사업화 추진, 국고보조율의 기본 원칙 수립, 지방재정부담심의위원회 사전심의 강화 등의 추진이 계획되어 있다.

5) 지방교부세의 형평화 기능 강화

지방교부세 형평화 기능 강화 과제의 기본방향은 “자치단체 간 재정격차 완화 및 균형 발전을 위한 지방교부세의 형평 기능 강화”이다. 이를 위한 추진방안으로는 지방교부세율 향상과 제도개선의 추진을 계획하고 있다.

6) 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편

지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 과제의 기본방향은 “지방세수 증가분을 활용한 지역상생발전기금의 확대 및 균형기능의 강화”이다. 이를 위한 추진방안으로는 지역상생발전기금 확대 개편과 배분기준의 개선 등이 있다.

2. 지방재정조정제도 관련 주요 사항

1) 지방소비세 비중 확대

재정분권 추진 시행계획에 의하면 현행 부가가치세의 11%인 지방소비세의 비중의 확대가 추진된다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 이는 국정과제 추진에 따른 지방의 재정부담 증가와 기능이양 등을 감안하여 지방재정확충 차원에서 시행된다(임성일, 2019). 이를 위해 현행 부가가치세 납부세액의 11%인 지방소비세율을 '19년에 15%(+4%p), '20년에 21%(+6%p)로 단계적으로 인상한다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

균형발전과 지역 간 재정격차 완화를 위해 현재 지방소비세 5%p분에 적용되는 지역별 가중치 배분방식 1:2:3(수도권:광역시:도)을 인상분에 대해서도 적용한다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). '19년에는 지방소비세율 4%p인상을 위해 부가가치세법 및 지방세법을 개정하여 시행하며, '20년에는 지방소비세율 6%p 인상을 위해 추가적인 부가가치세법 및 지방세법의 개정이 추진된다.

2) 국고보조사업의 지방사업화 추진

재정분권 추진 시행계획에 의하면 현장 여건에 따라 지방자치단체가 수행할 필요가 있는 지역밀착형, 지역특화사업 등에 대한 지방이양이 추진된다. 이에 정부는 '20년에 지역밀착형 사무를 중심으로 3.5조원 내외의 중앙정부 기능을 지방으로 이양하는 것을 계획하고 있다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 이의 추진을 위한 세부 시행방안은 2단계 재정분권 추진방안 논의 시 검토할 예정이다.

중앙정부 기능의 지방으로의 이양을 위한 준비를 위해 2018년 11월 관계부처 기능조정 TF가 구성되었으며 2019년 2월에 “국가-지방 간 기능조정 추진계획(안)”이 마련되었다.

3) 지방교부세율 인상

지방교부세 법정률의 상향 등 지역 간 재정격차 완화 및 균형발전을 위한 방안이 검토될 예정이다. 이는 2단계 재정분권('21년~'22년) 방안 마련 시 국세-지방세 구조

개편과 함께 검토할 예정이다(라휘문, 2019).

1단계 재정분권('19년~'20년) 추진 시 지방소비세율과 소방안전교부세율 인상에 따른 지방교부세 감소분은 미보전되어 추후 관계부처, 전문가, 자치단체 등의 의견수렴 과정을 통해 보전방안이 마련될 예정이다.

4) 지방교부세 제도 개선 추진

지방교부세 제도 개선의 추진은 자치단체의 세입확충 자구노력의 유인 및 산정방식의 합리화를 목표로 추진된다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 특히 세원 불균형에 따른 자치단체 간 재정격차 완화를 위해 산정방식의 개선이 추진된다(임성일, 2019). 이를 위해 낙후 지역 등 재정력이 낮은 자치단체에 대한 보정수요 강화 등을 검토 중에 있다.

5) 지역상생발전기금의 확대 및 합리적 개편

지역상생발전기금의 확대 및 합리적 개편은 자치단체 간 상생연대의 정신을 바탕으로, 재정분권과 연계한 지방세 확대를 전제로 지역상생발전기금 출연 규모 확대를 통한 재원확대, 균형장치 강화를 포함한 종합적인 발전 방안의 추진을 기본원칙으로 하고 있다.

지역상생발전기금의 확대는 지방소비세율 10%p인상을 전제(현행 11% → 2019년 15% → 2020년 21%)로 지방소비세 인상 분 중 일정비율을 지역상생발전기금으로 출연토록 하여, 기금규모를 늘리는 것을 골자로 한다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018). 단 수도권 자치단체의 기금 부담비율은 현행 35%에서 자치단체 협의 후 2019년 중으로 합리적으로 조정하게 된다.

이를 위하여 2019년 중 출연비율, 배분기준 마련을 위한 자치단체 등의 의견을 수렴할 예정이며, 2019년 9월 상생발전기금 관련 법률 개정안 국회 제출, 2019년 9월 ~ 12월 상생발전기금 출연비율 설정 등을 위한 시행령 개정, 2019년 12월 상생발전기금 배분(재정, 용자) 기준 마련을 위한 조항규약 개정의 추진이 계획되어 있다(재정분권 추진계획 관계부처 합동자료, 2018).

제3절 재정분권의 추진에 따른 지방재정환경의 변화

앞서 살펴본 것처럼 정부는 재정분권 추진에 대한 조속한 성과 창출 및 정부의 의지 실현을 위해 당장 추진이 가능한 사항을 중심으로 1단계 재정분권 추진 계획을 수립하여 '19년부터 시행하고 있다(임성일, 2019).

1단계 재정분권 추진계획에는 지방소비세율 인상을 통한 지방세확충, 중앙정부 기능의 지방정부 이양, 소방안전교부세율 인상, 재정격차 완화 등을 포함되어 있다. 1단계 재정분권 추진계획에서 가장 주목해야 할 점은 지방소비세율의 단계적 인상을 통한 지방세 확충이다. 소방직 지원을 위해 소방안전교부세율이 현행 담배분 개별소비세 20%에서 '20년 45%로 25%p 인상이 추진되나 이는 소방시설 확충 및 소방직 인건비 지원에 국한되기 때문에 1단계 재정분권 추진 관련 주요 쟁점 사항은 지방소비세율의 현행 11%에서 '19년 15%, '20년 21%로의 인상이다(임성일, 2019). 또한 지방소비세율 인상과 연계하여 '20년 3.5조원 내외 규모의 국가에서 지방으로의 기능이양이 예정되어 있어 지방소비세율 인상과 더불어 주요 쟁점 사항이 되고 있다.

[표 4-2] 재정분권 추진 관련 주요 사항(제1단계 '19년~'20년)

구분	현행	개선		비교
	'18년	'19년	'20년	
지방소비세율	11%	15% (+4%p)	21% (+6%p)	+10%p
소방안전교부세율	20%	35%	45%	+25%p

출처: 재정분권 추진계획 관계부처 합동발표자료, 2018

아래 표에서 보는바와 같이 정부는 지방소비세율 인상을 통한 지방세 확충을 통해 국세 대 지방세 비율 7:3의 달성이 가능할 것으로 보고 있으며, 균형발전특별회계 포괄보조사업의 지방이양으로 인한 지방자치단체 재정부담을 감안하더라도 지방재정의 순확충 효과가 있을 것으로 예측하고 있다.

그러나 지방자치단체 개별적으로는 정부가 예측하고 있는 지방재정 순확충 효과가 발생하지 않는 사례가 발생할 수 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다. 특히 지방소비세율 인상으로 인하여 내국세인 부가가치세 감소로 인한 보통교부세 규모의 감소와 지방소비세 인상분에 대한 지방자치단체에 대한 안분 문제, 수도권 지방자치단체가 출연하는 지역상생발전기금 출연비율 등이 얽히면서 재정분권 추진에 따른 지방자치단체 재정환경의 변화가 매우 역동적인 상황에 놓이게 되었다.

[표 4-3] 재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 *지방소비세율 +4%p	5.1조원 *지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+ α *국세 지방세 전환 포함	20.4조원+ α
소방직 지원	0.3조원 *소방안전교부 세율 +15%p	0.2조원 *소방안전교부 세율 +10%p	0.5조원	0.8조원		
기능이양	-	-3.5조원 내외	-3.5조원 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25:00	74:26:00	74:26:00		70:30:00	70:30:00

출처: 재정분권 추진계획 관계부처 합동발표자료, 2018

1. 지방소비세를 인상에 따른 지방재정환경의 변화

1) 지방소비세 규모 추이

(1) 지방소비세 개요

지방소비세는 2010년에 신설된 지방세로 지방세법 제6장에 규정되어 있으며, 과세 대상은 부가가치세법 제4조를 준용한다(임상수, 2019). 지방소비세의 납세의무자는 지방소비세의 과세대상인 재화와 용역을 소비하는 자의 주소지 또는 소재지를 관할하는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 또는 특별자치도에서 부가가치세법 제3조에 따라 부가가치세를 납부할 의무가 있는 자이다(지방세기본법, 2019).

현재 국세인 부가가치세는 지방소비세와 일종의 공동세 형식을 취하고 있다. 부가가치세 중 중앙정부의 몫을 부가가치세 국세분, 부가가치세 중 지방자치단체 몫을 부가가치세 지방세분(지방소비세)으로 구분된다. 부가치세법과 지방세법에 따르면 2019년 현재 지방소비세는 부가가치세액의 15%이고 나머지 85%가 국세분이라 할 수 있다.

[표 4-4] 지방소비세 관련 부가가치세법

제72조(부가가치세의 세액 등에 관한 특례) ① 제37조 및 제63조에도 불구하고 세액에서 이 법 및 다른 법률에서 규정하고 있는 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더한 세액의 85퍼센트를 부가가치세로, 15퍼센트를 지방소비세로 한다.
② 부가가치세와 「지방세법」에 따른 지방소비세를 신고·납부·경정 및 환급할 경우에는 부가가치세와 지방소비세를 합한 금액을 신고·납부·경정 및 환급한다.

출처: 지방세법, 2019

[표 4-5] 지방소비세 관련 지방세법

제69조(과세표준 및 세액) ① 지방소비세의 과세표준은 「부가가치세법」에 따른 부가가치세의 납부세액에서 「부가가치세법」 및 다른 법률에 따라 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액으로 한다.
② 지방소비세의 세액은 제1항의 과세표준에 100분의 15를 적용하여 계산한 금액으로 한다. 이 경우 100분의 15 중 100분의 6에 해당하는 부분은 제11조제1항제8호에 따라 감소되는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당한다.

출처: 지방세법, 2019

지방소비세는 2010년 도입된 지방세이다. 도입 당시 배분기준은 민간최종소비지출 비중인 소비지수 이었다(임상수, 2018). 그러나 소비지수를 배분기준으로 할 경우 수도권권의 세수 편중이 심화되는 문제가 발생하여, 소비지수에 수도권 100%, 비수도권 200%, 도 300%의 가중치를 적용하여 지방소비세를 배분하였다.

2014년에는 중앙정부의 부동산 시장 활성화를 위한 조치로 취득세가 영구 인하되는데 이로 인한 지방자치단체의 지방세입이 감소하게 되었다. 이에 중앙정부는 취득세 감소에 대한 보완책으로 지방소비세율을 6%p 인상하여 부가가치세의 11%가 지방소비세로 이전되었다.

2014년에 인상된 6%p의 지방소비세는 소비지수의 가중치가 아닌 취득세 보전 비중 등이 고려된 기준으로 배분되어 최초 도입된 지방소비세와는 전혀 다른 측정을 지니게 되었다(임상수, 2018).

이에 지방소비세는 소비지수의 가중치를 배분기준으로 하는 부가가치세 5%분 지방소비세와 취득세 보전 비중이 적용되는 부가가치세 6%분의 지방소비세로 구분된다(임상수, 2018).

2) 지방소비세 규모 추이

(1) 민간최종소비지출 추이

2018년까지 지방소비세 중 부가가치세 5% 분에 해당하는 지방소비세는 민간최종소비지출 소비지수에 가중치를 적용하여 배분되고 있다(2019년에는 5% → 9%). 민간최종소비지출의 경우 2010년 서울이 가장 많았으며 2017년에는 경기도가 가장 많았다. 반면 제주도의 경우 민간최종소비지출이 가장 적은 것으로 나타났다.

[표 4-6] 민간최종소비지출 시도별 추이

(단위: 십억원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	637,875.6	679,026.1	709,295.2	729,751.0	750,058.2	773,232.4	800,386.5	833,548.0
서울	160,728.0	169,823.6	175,682.7	178,424.0	180,766.2	185,271.3	190,389.3	197,586.9
부산	43,902.7	46,705.4	48,419.2	49,568.5	50,713.5	52,206.2	53,556.5	55,576.5
대구	29,845.4	31,561.2	32,890.8	34,007.7	35,009.5	36,101.8	37,596.4	38,659.7
인천	32,414.3	34,559.5	35,721.9	36,700.4	37,873.7	39,071.9	40,660.9	42,344.5
광주	18,403.3	19,668.4	20,470.7	21,226.9	21,750.2	22,400.8	23,111.1	24,198.3
대전	19,166.2	20,534.0	21,515.2	22,087.2	22,758.6	23,357.8	23,999.3	24,938.6
울산	14,344.2	15,360.3	16,194.0	16,799.6	17,375.7	17,960.3	18,493.3	19,226.5
경기	149,028.2	159,633.9	168,029.4	173,865.3	179,713.7	185,577.5	193,554.7	202,213.9
강원	16,889.7	17,946.2	18,820.3	19,411.1	20,070.5	20,777.3	21,620.7	22,746.9
충북	17,016.4	18,152.7	19,156.0	19,915.9	20,625.6	21,350.1	22,132.6	23,183.4
충남	23,827.2	25,431.0	26,878.1	28,156.4	29,453.3	30,846.1	32,095.0	33,943.6
전북	19,598.0	20,863.5	22,020.1	22,792.4	23,610.6	24,299.2	25,102.6	25,971.7
전남	19,265.0	20,463.7	21,470.1	22,175.7	22,882.8	23,652.3	24,437.6	25,344.0
경북	29,454.0	31,211.1	32,480.2	33,486.8	34,535.1	35,621.2	36,863.0	38,595.1
경남	37,448.6	40,159.3	42,065.1	43,444.2	44,861.2	46,215.9	47,745.7	49,437.8
제주	6,544.4	6,952.3	7,481.4	7,688.8	8,057.9	8,522.6	9,027.9	9,580.5

출처: 임상수, 2018

위에서 산출된 민간최종소비지출에 가중치를 적용하여 계산하면 2017년을 기준으로 보았을 때 전과 비교하여 순위가 바뀌게 된다. 다시 말하면, 2017년 민간최종소비지출을 기준으로 보면 경기, 서울, 부산, 경남, 인천, 대구, 경북, 충남, 전북, 전남, 대전, 광주, 충북, 강원, 울산, 제주의 순인 것으로 나타났지만, 가중치를 적용한 결과, 경기, 서울, 경남, 경북, 부산, 충남, 전북, 대구, 전남, 충북, 강원, 대전, 광주, 인천, 울산, 제주의 순으로 바뀐다는 것을 알 수 있다. 부산은 순위가 3위에서 경남, 경북과 순위가 역전되어 5위를 기록했고, 인천은 순위가 5위에서 경북, 충남, 전북, 대구, 전남, 충북, 강원, 대전, 광주에게 순위가 역전되어 14위를 기록했다. 대구 역시, 순위가 5위에서 경북, 충남, 전북에게 순위가 역전되어 8위를 기록했다.

【표 4-7】가중치를 반영한 시도별 민간최종소비지출 비중

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
서울	14.6%	14.5%	14.3%	14.1%	13.8%	13.7%	13.6%	13.6%
부산	8.0%	7.9%	7.9%	7.8%	7.8%	7.7%	7.7%	7.6%
대구	5.4%	5.4%	5.4%	5.4%	5.4%	5.4%	5.4%	5.3%
인천	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%
광주	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%
대전	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.4%	3.4%
울산	2.6%	2.6%	2.6%	2.7%	2.7%	2.7%	2.7%	2.6%
경기	13.5%	13.6%	13.7%	13.7%	13.8%	13.8%	13.9%	13.9%
강원	4.6%	4.6%	4.6%	4.6%	4.6%	4.6%	4.6%	4.7%
충북	4.6%	4.6%	4.7%	4.7%	4.7%	4.8%	4.8%	4.8%
충남	6.5%	6.5%	6.6%	6.7%	6.8%	6.9%	6.9%	7.0%
전북	5.3%	5.3%	5.4%	5.4%	5.4%	5.4%	5.4%	5.4%
전남	5.2%	5.2%	5.2%	5.2%	5.3%	5.3%	5.3%	5.2%
경북	8.0%	8.0%	7.9%	7.9%	7.9%	7.9%	7.9%	8.0%
경남	10.2%	10.3%	10.3%	10.3%	10.3%	10.3%	10.3%	10.2%
제주	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.9%	1.9%	1.9%	2.0%

출처: 임상수, 2018

(2) 지방소비세 규모 추이

앞서 언급한 바와 같이 지방소비세는 민간최종지출을 기준으로 하는 소비지수 기준과 취득세 영구 인하분에 대한 보전분으로 구분된다.

먼저 지방소비세 전체 규모를 살펴보면 다음과 같다. 2010년부터 2013년까지는 부가가치세의 5%가 지방소비세 세원이었으며 2014년부터 취득세 영구 인하분에 대한 보전분으로 부가가치세의 6%가 추가되어 지방소비세가 크게 증가하였다. 지방소비세 전체 규모 측면에서 민간최종소비지출 소비지수 만이 적용되던 2013년까지는 서울의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 그러나 취득세 영구 인하에 대한 보전분이 포함되는 2014년 이후에는 경기의 비중이 가장 크게 나타났다. 특히 인천의 경우 소비지수 기준으로 민간최종소비지출의 비중이 크지만 수도권 가중치가 적용되어 2017년 기준으로 지방소비세 규모가 여덟 번째로 큰 것으로 나타났다.

[표 4-8] 지방소비세 규모 시도별 추이

(단위: 억원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
서울	4,277	4,649	4,698	4,804	9,776	9,778	1,092.3	1,305.4
부산	2,180	2,381	2,449	2,542	4,767	4,765	505.0	561.7
대구	1,444	1,595	1,634	1,693	3,335	3,369	348.1	376.7
인천	795	887	909	942	2,766	2,742	276.2	313.1
광주	865	951	977	1,016	1,921	1,985	204.3	225.3
대전	957	1,054	1,077	1,116	1,993	2,013	208.1	232.5
울산	724	799	816	836	1,630	1,677	173.2	191.4
세종	-	-	39	100	472	497	53.3	62.4
경기	3,726	4,153	4,268	4,419	10,330	10,917	1,201.4	1,388.4
강원	1,192	1,318	1,357	1,405	2,128	2,193	230.0	259.9
충북	1,154	1,280	1,316	1,368	2,168	2,274	234.9	260.9
충남	1,588	1,777	1,788	1,808	2,876	2,997	310.2	347.5
전북	1,346	1,502	1,548	1,612	2,399	2,523	266.8	297.6
전남	1,296	1,446	1,494	1,551	2,273	2,397	251.7	281.5
경북	2,049	2,259	2,315	2,407	3,648	3,750	392.0	438.8
경남	2,732	3,040	3,123	3,247	4,896	5,113	541.5	598.5
제주	465	514	530	553	979	1,038	112.1	132.2
소계	2,679.0	2,960.5	3,033.8	3,141.9	5,835.7	6,002.8	6,401.1	7,273.8

출처: 임상수, 2018

다음으로 소비지수 기준 지방소비세와 취득세 영구 인하 보전분 지방소비세 규모를 살펴보면 아래와 같다. 소비지수 기준 지방소비세의 경우 부가가치세의 5%를 재원으로 하고 취득세 영구 인하 보전분 지방소비세는 부가가치세의 6%를 재원으로 한다. 그러나 규모면에서 볼 때 소비지수 기준 지방소비세가 취득세 영구 인하 보전분보다 큰 것을 알 수 있다. 이는 취득세 영구 인하 보전분에 지방교육청의 재원이 되는 지방교육 재정교부금이 포함되어 있기 때문이다.

소비지수 기준 지방소비세의 수도권 편중은 2014년 32.2%, 2015년 30.9%, 2016년 30.7%, 2017년 30.5%로 하락하고 있는 반면, 취득세 보전분 기준 지방소비세의

수도권 편중은 2014년 48.2%, 2015년 49.2%, 2016년 52%, 2017년 55%로 상승하고 있다. 이러한 이유로 지방소비세의 수도권 편중은 심화되고 있다. 소비지수 기준 지방소비세 대비 취득세 보전분 기준 지방소비세 비중은 2014년 77.3%, 2015년 79.9%, 2016년 79.7%, 2017년 79.2%로 최근 소폭 하락하고 있다. 그러나 시도별로 살펴보면, 2014년에는 인천, 세종, 경기도가 취득세 보전 기준 지방소비세가 소비지수 기준 지방소비세보다 큰 것으로 나타났다. 2015년 이후에는 서울, 인천, 세종, 경기에서 취득세 보전 기준 지방소비세가 소비지수 기준 지방소비세보다 큰 것으로 나타났다. 이는 취득세 영구 인하에 따른 주택 시장 활성화가 활발히 일어나고 있는 지역에서 취득세가 급증하고 있다는 것을 의미하며 취득세 급증으로 인해 취득세 영구 인하에 따른 보전분 역시 증가한 것으로 파악된다. 반면, 소비지수 기준 지방소비세 대비 취득세 보전 기준 지방세 비중이 가장 작은 자치단체는 전남인 것으로 나타났으며 그 비중은 2014년 40.1%, 2015년 37.6%, 2016년 34.6%, 2017년 32%로 하락세를 보이고 있다. 전북, 경북, 강원 역시 하락세를 보이고 있고 특히 충북과 충남의 경우에는 각각 2014년 51.3%에서 2017년 36.3%로 15%p, 52.5%에서 40.8%로 11.6%p 급락했다. 반면, 서울의 소비지수 기준 지방소비세 대비 취득세 보전분 기준 지방소비세 비중은 2014년 96.1%에서 2017년 132.2%로 36.1%p 급등했고, 경기 역시 2014년 123.3%에서 2017년 146.8%로 25.3%p 급등했다.

[표 4-9] 지방소비세 소비지수 기준과 취득세 보전 기준 시도별 추이

(단위: 억원)

	소비지수 기준				취득세 보전 기준			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
서울	498.6	478.5	501.5	562.1	479.0	499.2	590.8	743.2
부산	267.1	263.3	278.6	315.3	209.6	213.1	226.4	246.4
대구	177.5	178.6	191.1	217.6	156.0	158.2	157.0	159.1
인천	99.2	97.2	103.1	117.7	177.3	177.0	173.1	195.4
광주	107.1	111.0	119.3	135.2	85.0	87.5	85.0	90.1
대전	117.8	117.0	124.1	141.4	81.4	84.3	83.9	91.0
울산	88.2	88.0	94.4	108.0	74.8	79.7	78.8	83.4
세종	11.2	15.2	21.8	28.5	36.0	34.5	31.5	34.0
경기	462.6	456.9	488.5	558.4	570.4	634.8	712.9	830.0
강원	146.7	153.0	163.6	187.1	66.1	66.3	66.4	72.9
충북	143.4	154.7	167.1	191.4	73.5	72.7	67.8	69.4
충남	188.6	203.3	216.1	246.8	99.0	96.4	94.0	100.8
전북	169.4	178.9	192.1	220.1	70.5	73.4	74.7	77.6
전남	162.2	174.2	186.9	213.3	65.1	65.5	64.7	68.2
경북	251.6	263.9	282.3	321.9	113.2	111.1	109.8	116.8
경남	342.2	342.8	366.2	418.2	147.4	168.5	175.3	180.3
제주	58.2	60.8	64.8	75.1	39.7	43.0	47.3	57.1
소계	3,291.8	3,337.3	3,561.7	4,058.0	2,543.9	2,665.4	2,839.5	3,215.7

출처: 임상수, 2018

2) 지방소비세율 인상에 따른 지방자치단체 세입 규모 변화

앞서 언급한 바와 같이 정부는 1단계 재정분권 시행계획의 기본골자는 국세 중의 일부를 지방세로 이양하는 것이다. 이양 세목은 부가가치세이며 세부 방안으로는 현행 부가가치세의 11%인 지방소비세율을 2019년 4%p 인상하여 지방소비세율을 15%로 하고 2020년에는 6%p를 추가 인상하여 지방소비세율을 부가가치세의 21%가 되도록 하는 것이다.

이에 본 연구에서는 2017년을 기준²²으로 2019년 인상되는 4%p 지방소비세분이 지

²² 2018년 결산이 완료되지 않은 상황인 관계로 2017년 결산(지방세 결산) 자료를 활용하여 인상효과를 제시한다.

방자치단체 세입 규모 변화에 미치는 영향을 제시하고자 한다.

(1) 2017년 기준 지방자치단체 세입 규모

2017년을 기준으로 지방자치단체의 세입 규모는 총 261조 7,236억원 수준이며 이 중 지방세가 80.4조원 규모이다. 지방세외수입은 26조원, 지방교부세 44.4조원, 보조금 47.4조원 규모이다.

시도별로 살펴보면 경기도가 54.1조원으로 가장 많고 서울이 37.4조원 규모이다. 반면 세종이 1.7조원으로 가장 작은 규모를 보이고 있다. 지방세 기준으로 보았을 경우에도 경기도가 21조원으로 가장 많은 것으로 나타났다. 지방교부세 규모는 경북이 6.6조원으로 가장 많고 서울이 0.4조원 인 것으로 나타났다.

[표 4-10] 시도별 세입 규모(2017년 기준)

(단위: 십억원)

	세입	지방세	지방소비세	세외수입	지방교부세	조정교부금	보조금
전국	261,723.6	80,406.3	7,273.8	25,950.8	44,354.7	12,454.8	47,431.7
서울	37,416.0	19,296.4	1,305.4	4,786.2	419.1	3,067.9	4,364.4
부산	13,308.6	4,947.2	561.7	1,309.0	1,104.2	763.5	3,113.4
대구	9,406.5	3,156.7	376.7	903.8	1,132.7	487.5	1,991.5
인천	12,230.5	4,427.8	313.1	2,020.6	976.1	633.5	2,076.2
광주	5,399.6	1,710.9	225.3	520.0	828.8	307.0	1,267.9
대전	5,268.0	1,713.6	232.5	528.9	804.9	297.5	1,089.7
울산	5,336.0	1,983.9	191.4	595.6	424.2	298.6	841.8
세종	1,676.5	665.1	62.4	179.5	103.8	0.0	257.0
경기	54,127.5	20,710.6	1,388.4	6,839.2	3,861.1	3,547.4	7,897.5
강원	14,084.2	1,945.0	259.9	1,176.5	4,990.8	220.2	2,794.2
충북	10,749.2	2,106.2	260.9	845.6	3,064.1	322.4	2,176.7
충남	14,804.5	3,433.9	347.5	1,043.3	3,848.7	475.4	2,979.5
전북	12,920.1	2,006.0	297.6	853.1	4,338.5	313.4	3,257.8
전남	17,699.1	2,319.0	281.5	1,018.4	6,027.1	238.8	3,910.4
경북	21,785.0	3,719.9	438.8	1,404.0	6,622.6	486.3	4,346.0
경남	19,796.7	4,815.3	598.5	1,553.1	4,502.7	995.6	3,835.4
제주	5,715.8	1,448.7	132.2	374.1	1,305.4	0.0	1,232.4

출처: 지방재정365

(2) 지방소비세율 인상에 따른 세입 변화

① 2019년 지방소비세율 15%

- 시도 본청

2017년 지방자치단체 세입을 기준으로 지방소비세가 부가가치세 11%에서 15%로 4%p 인상 시 시도 본청의 세입 순증 효과는 약 8,241억원 규모로 예상된다. 왜냐하면 지방소비세율이 부가가치세 15%로 인상될 경우 지방소비세 규모는 약 3.2조원이 증가하지만 지역상생발전기금 용자관리계정 적립으로 인하여 순증효과가 상쇄되는 것으로 나타난다. 또한 조정교부금 재원은 9,385억원이 증가하고 지방교육재정 전출금은 1,635억원이 증가하여 오히려 시도 본청의 세입을 감소시키는 요인으로 작용한다.

아울러 지방소비세율 인상으로 인한 국세인 부가가치세의 감소와 시도 본청 기준재정부족분 감소로 인한 보통교부세의 감소를 감안할 경우 지방소비세율 인상에 따른 시도 본청의 세입 순증 규모는 8,214억원이 되며 이는 증가한 지방소비세의 25.4% 수준에 불과하다. 시도별 순증효과는 다음 표와 같다.

[표 4-11] 지방소비세 4%p 증가 시 시도 본청 세입 변화

(단위: 십억원)

	지방소비세 증가	지역상생발전 기금 순증	조정교부금 재원	지방교육재정 전출금 재원	보통교부세 변화	순증
전국	3,246.4	-171.6	938.5	163.5	-1,148.7	824.1
서울	439.2	-147.3	99.3	43.9	0.0	148.7
부산	247.1	7.5	57.4	12.4	-159.5	25.3
대구	173.5	17.0	42.8	8.7	-111.2	27.8
인천	93.8	-27.6	19.5	4.7	-30.7	11.3
광주	106.6	16.2	25.5	5.3	-68.4	23.6
대전	110.7	14.8	23.8	5.5	-70.5	25.7
울산	85.3	13.6	21.4	4.3	-64.9	8.4
세종	27.9	0.8	0.0	1.0	-19.0	8.6
경기	446.5	-149.8	174.2	22.3	0.0	100.2
강원	149.6	12.8	40.4	5.4	-59.8	56.8
충북	153.2	8.9	57.4	5.5	-58.5	40.6

	지방소비세 증가	지역상생발전 기금 순증	조정교부금 재원	지방교육재정 전출금 재원	보통교부세 변화	순증
총합	222.1	8.5	73.1	8.0	-96.0	53.5
전북	173.7	8.9	59.0	6.3	-64.2	53.1
전남	169.1	14.8	45.7	6.1	-73.1	59.0
경북	255.1	14.3	78.6	9.2	-111.9	69.7
경남	330.4	10.0	120.4	11.9	-142.7	65.3
제주	62.5	5.1	0.0	3.1	-18.2	46.3

출처: 임상수, 2018

- 기초자치단체

지방소비세율의 인상은 시도 본청뿐 아니라 기초자치단체의 세입에도 영향을 미친다. 시와 군의 경우에는 조정교부금의 변화와 보통교부세의 변화로 인해 세입이 변화하고 자치구의 경우에는 조정교부금이 증가하여 세입이 증가하게 된다.

따라서 지방소비세가 부가가치세의 15%로 증가하게 되는 만큼 시는 6,261억원이 순증하고 군은 5,117억원, 자치구는 2,774억원이 순증하는 것으로 예상된다.

[표 4-12] 지방소비세 4%p 증가 시 기초자치단체 세입 변화

(단위: 십억원)

	소계	시	군	자치구
전국	1,415.2	626.1	511.7	277.4
서울	99.3	0.0	0.0	99.3
부산	56.9	0.0	2.6	54.4
대구	43.9	0.0	5.2	38.7
인천	28.9	0.0	10.1	18.8
광주	25.5	0.0	0.0	25.5
대전	23.8	0.0	0.0	23.8
울산	23.6	0.0	6.5	17.1
세종	0.0	0.0	0.0	0.0
경기	180.2	164.1	16.1	0.0
강원	128.1	57.8	70.3	0.0

	소계	시	군	자치구
총북	84.9	40.6	44.3	0.0
총남	110.4	63.0	47.4	0.0
전북	117.1	67.1	50.0	0.0
전남	163.3	45.9	117.4	0.0
경북	188.4	112.0	76.4	0.0
경남	141.0	75.7	65.2	0.0
제주	0.0	0.0	0.0	0.0

출처: 임상수, 2018

특·광역시외의 경우에는 기초자치단체 중 하나인 시를 포함하지 아니하기 때문에 지방 소비세율 인상에 따른 시의 순증효과는 도에서만 발생하며 경기도가 1,641억원으로 가장 많고 경북이 1,120억원으로 두 번째로 많은 것으로 나타났다. 도의 경우에는 자치구를 포함하지 아니하기 때문에 지방소비세율 인상에 따른 자치구의 순증효과는 특·광역시에서만 발생하며 서울이 993억원이고 부산이 544억원인 것으로 나타났다.

지방소비세율 인상에 따른 군의 순증효과는 전남이 1,174억원으로 가장 많고 경북이 764억원으로 나타났다. 광역시 중 부산, 대구, 인천, 울산은 군을 포함하고 있어 군의 순증효과 역시 나타나고 있다.

- 시도별 세입 변화

지방소비세율 인상에 따른 시도 분청의 순증과 기초자치단체의 순증을 더해 시도별 세입 변화를 보면 다음과 같다.

지방소비세율 인상에 따른 시도별 세입 변화는 확대된 지방소비세 배분액에서 지방 교육재정교부금을 뺀 금액에 지역상생발전기금 순증과 보통교부세 변화분을 합친 금액이 된다. 여기에서 시도 분청의 순증과 기초자치단체 순증의 합(8,241억원+1조 4,152억원=2조 2,393억원)과 시도별 순증(2조 3,054억원)에서 차이가 발생하는 것은 시군 조정교부금 중 10%에 해당되는 특별교부금이 시군 세입분에 삽입되지 않았기 때문이다. 왜냐하면 특별교부금의 경우 특별한 수요에 의해 배분되기 때문에 배분액을 산출하기 어렵기 때문이다.

이 때문에 지방소비세 세율 인상에 따른 지방소비세 증가액이 전액 지방자치단체의

세입에 추가되지 않고 일부는 교육청 전출금과 보통교부세를 통해 감소하게 된다. 상생발전기금 순증은 마이너스 부호를 보이고 있지만, 용자관리계정이 지역상생발전기금에 적립되어 있다는 점에서 지방자치단체의 세입으로 볼 수 있다. 이 때문에 순증에서는 용자관리계정을 포함하고 있지 않지만, 실제로는 용자관리계정은 지방자치단체의 세입이라 할 수 있다. 또한 특별교부세 역시 지방자치단체의 세입에 포함되어 있기 때문에 이를 반영할 경우, 순증 규모는 2조 3,054억원(지방소비세 3조 2,464억원-지방교육청 전출금 1,635억원-보통교부세 6,059억원 - 특별교부세 187억원)이며, 이는 증가한 지방소비세 중에서 73.1%에 해당되는 금액이다.

【표 4-13】 지방소비세 4%p 증가 시 시도별 세입 변화

(단위: 십억원)

	지방소비세 (A)	교육청 전출금 (B)	상생발전기금 순증(C)	보통교부세 (D)	순증 (A-B+C+D)
전국	3,246.4	163.5	-171.6	-605.9	2,305.4
서울	439.2	43.9	-147.3	0.0	248.0
부산	247.1	12.4	7.5	-159.2	83.0
대구	173.5	8.7	17.0	-109.2	72.6
인천	93.8	4.7	-27.6	-20.5	41.0
광주	106.6	5.3	16.2	-67.8	49.7
대전	110.7	5.5	14.8	-69.9	50.1
울산	85.3	4.3	13.6	-62.3	32.4
세종	27.9	1.0	0.8	-19.0	8.7
경기	446.5	22.3	-149.8	26.6	301.1
강원	149.6	5.4	12.8	33.4	190.4
충북	153.2	5.5	8.9	-27.0	129.5
충남	222.1	8.0	8.5	-53.6	169.0
전북	173.7	6.3	8.9	-0.8	175.5
전남	169.1	6.1	14.8	51.2	229.0
경북	255.1	9.2	14.3	5.8	266.1
경남	330.4	11.9	10.0	-115.5	213.0
제주	62.5	3.1	5.1	-18.2	46.3

출처: 임상수, 2018

주: 상생발전기금 순증은 재정지원계정 배분액과 지역상생발전기금 출연금과의 차액을 의미하며, 지역상생발전기금의 50%는 재정지원계정이고 나머지 50%는 용자관리계정임

② 2020년 지방소비세율 21%

2017년 지방자치단체 세입을 기준으로 지방소비세가 부가가치세 11%에서 2020년에 21%로 10%p 인상 시 시도 전체의 재정확충 효과는 79,295억원 규모로 예상된다²³.

[표 4-14] 지방소비세율 21% 시도별 재정확충 효과

(단위: 십억원)

	세입소계 (A=B+C)	지방소비세 (B)	가능이양 보전액 (C)	교육청 전출금 (D)	상생기금 출연액 (E)	상생기금 재정지원 (F)	재정확충 효과 (G=A+D+ E+F)
전국	8,480	4,910.5	3,569.5	-339.9	-421.3	210.7	7,929.5
서울	689.8	665.0	24.8	-92.4	-189.0	7.4	415.8
부산	462.6	364.7	97.9	-26.0	0	8.5	445.1
대구	333.5	257.9	75.6	-18.3	0	19.2	334.4
인천	182.2	136.2	460.0	-9.9	-40.3	7.5	139.5
광주	195.6	157.8	37.8	-11.2	0	24.4	208.8
대전	210.8	163.1	47.7	-11.6	0	16.8	216.0
울산	163.0	127.2	35.8	-8.9	0	21.2	175.3
세종	66.5	32.8	33.7	-2.0	0	1.2	65.7
경기	977.8	720.2	257.6	-46.9	-192.0	7.4	746.3
강원	497.2	229.2	273.3	-11.3	0	13.9	499.8
충북	459.6	242.2	217.4	-11.6	0	13.6	461.6
충남	657.6	304.3	353.3	-14.9	0	9.4	652.1
전북	684.2	270.6	413.6	-13.2	0	10.0	681.0
전남	865.7	252.9	612.8	-12.8	0	16.5	869.3
경북	856.8	390.5	466.3	-19.3	0	16.2	853.7
경남	951.6	확인 필요	429.2	-25.0	0	확인 필요	937.6
제주	225.3	확인 필요	146.6	-4.8	0	확인 필요	226.8

출처: 한국지방행정연구원 내부자료, 2019

²³ 2020년의 경우 지방소비세율 21%로의 인상 및 3.5조원 내외의 국가기능의 지방이양이 예정되어 있으나 가능이양으로 인한 추가 재정소요 보전액에 대한 자료가 아직 미비하여 순증효과가 아닌 대략적인 재정확충 효과만을 제시하고 있으며 이 또한 정확한 수치가 아님을 밝혀둡니다.

2. 기능이양에 따른 지방재정환경의 변화

정부는 지방소비세율 인상으로 인하여 지방세가 확충됨을 감안하여 그에 상응하는 규모의 국가기능을 지방으로 이양을 추진하고 있다. 1단계 재정분권 추진계획에 따라 2020년 지방소비세율이 21%로의 인상과 함께 균형발전특별회계의 국고보조사업을 지방자치단체 자체사업으로의 이양을 계획하고 있으며 그 규모는 대략 3.5조원 내외로 예상된다.

특히 정부의 1단계 재정분권 추진계획에 의하면 지방소비세율 인상에 따른 국세 감소로 인한 보통교부세의 감소분을 보전하지 않기 때문에 이양되는 기능에 대한 재원을 지방세로 할지 보통교부세 기준재정수요에 반영하여 충당할지가 쟁점이 되고 있다. 더욱이 2020년 지방소비세율 21%로의 인상을 비롯하여 3.5조원으로 알려져 있는 기능 이양 대상 사업의 규모 등이 명확하지 않아 논의 상 많은 어려움이 있다.

이에 본 연구에서는 선행연구 검토를 통해 원론적인 수준에서 기능이양비의 규모와 이양기능의 보통교부세 기준재정수요 반영 여부에 따른 지방재정의 변화 모습을 제시하고자 한다.

[표 4-15] 균형발전특별회계 국고보조사업 지방이양 규모(시도 본청)

(단위: 억원)

	2019년 보통교부세	2020년 기능이양 소요자원	보통교부세 기준재정수요 반영		보통교부세 기준재정수요 미반영	
			2020년	증감액	2020년	증감액
합계	134,815	26,291	126,619	-8,195	110,105	-24,710
서울	1,489	264	1,489	0	1,489	0
부산	10,724	965	8,772	-1,953	8,295	-2,430
대구	10,603	533	9,008	-1,595	8,830	-1,772
인천	5,961	785	5,715	-246	5,298	-663
광주	9,884	398	8,879	-1,006	8,791	-1,093
대전	10,032	373	8,933	-1,098	8,864	-1,168
울산	3,962	259	3,183	-779	3,072	-890
세종	498	331	379	-119	207	-291

재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안

	2019년 보통교부세	2020년 기능이양 소요재원	보통교부세 기준재정수요 반영		보통교부세 기준재정수요 미반영	
			2020년	증감액	2020년	증감액
경기	1,641	2,091	1,641	0	1,641	0
강원	10,530	1,880	10,427	-103	9,359	-1,171
충북	7,188	1,332	6,941	-247	6,175	-1,013
충남	7,602	2,408	7,719	118	6,234	-1,367
전북	10,241	2,840	10,764	523	9,047	-1,195
전남	11,414	4,642	12,988	1,574	10,087	-1,327
경북	11,824	3,110	11,813	-11	9,934	-1,891
경남	6,936	2,933	6,577	-359	4,710	-2,227
제주	14,285	1,146	14,003	-282	12,199	-2,086

출처: 한국지방행정연구원 내부자료, 2019

주: 기능이양 소요재원의 경우 2019년 기획재정부가 내시한 기능이양 규모 기준 시도별 이양비를 근거로 추계한 수치이며 최종 확정치가 아니며 정확한 수치 역시 아님을 밝혀둠

[표 4-16] 균형발전특별회계 국고보조사업 지방이양 규모(시)

(단위: 억원)

	2019년 보통교부세	2020년 기능이양 소요재원	보통교부세 기준재정수요 반영		보통교부세 기준재정수요 미반영	
			2020년	증감액	2020년	증감액
합계	181,179	3,297	177,464	-3,715	181,113	-66
경기	33,806	447	32,856	-951	34,442	636
강원	18,585	202	18,253	-333	18,685	99
충북	12,204	267	11,921	-284	12,041	-163
충남	19,208	467	18,902	-306	19,036	-171
전북	22,165	502	21,833	-332	22,122	-43
전남	15,064	282	14,867	-197	15,135	71
경북	37,004	661	36,487	-517	37,161	158
경남	23,143	469	22,347	-796	22,490	-652

출처: 한국지방행정연구원 내부자료, 2019

주: 기능이양 소요재원의 경우 2019년 기획재정부가 내시한 기능이양 규모 기준 시도별 이양비를 근거로 추계한 수치이며 최종 확정치가 아니며 정확한 수치 역시 아님을 밝혀둠

【표 4-17】 균형발전특별회계 국고보조사업 지방이양 규모(군)

(단위: 억원)

	2019년 보통교부세	2020년 기능이양 소요재원	보통교부세 기준재정수요 반영		보통교부세 기준재정수요 미반영	
			2020년	증감액	2020년	증감액
합계	160,081	5,508	160,031	-50	159,620	-461
부산	664	2	632	-32	644	-20
대구	1,357	-	1,322	-35	1,329	-28
인천	3,228	40	3,211	-17	3,250	22
울산	1,362	-	1,322	-40	1,349	-13
경기	5,141	178	5,136	-5	5,121	-20
강원	22,608	458	22,479	-129	22,632	25
충북	13,370	580	13,369	-1	13,250	-121
충남	14,597	588	14,570	-27	14,524	-73
전북	16,146	740	16,261	115	16,092	-53
전남	37,447	1,316	37,619	171	37,499	52
경북	24,031	784	24,012	-19	23,974	-57
경남	20,129	823	20,099	-30	19,954	-175

출처: 한국지방행정연구원 내부자료, 2019

주: 기능이양 소요재원의 경우 2019년 기획재정부가 내시한 기능이양 규모 기준 시도별 이양비를 근거로 추계한 수치이며 최종 확정치가 아니며 정확한 수치 역시 아님을 밝혀둠

이상에서 살펴본 바와 같이, 정부가 추진하고 있는 국가균형발전특별회계 보조사업에 대한 지방으로의 기능 이양은 자치단체 측면에서는 기능 이양에 따른 재원이 소요되는 결과를 가져온다.

제4절 재정분권 추진에 따른 쟁점사항 및 시사점 도출

1. 조세제도와 이전재원 제도 간 역학관계 및 역할의 변화

1단계 재정분권 시행계획에 따라 지방소비세율의 인상으로 지방세가 확충되는 결과가 예상되며 이로 인해 중앙정부의 재원인 국세(부가가치세)의 감소로 인하여 자연스럽게 조세제도와 이전재원인 보통교부세 간의 역학관계와 역할의 변화가 일어나게 된다.

1단계 재정분권 시행계획에 있어서 지방세 확충의 주요 수단인 지방소비세의 경우 독립된 세원으로 운영되는 것이 아니라 보조금과 유사하게 공식에 의하여 배분되고 있어 사실상 지방자치단체의 조세노력(tax effort)이 반영되지 않는 특징을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 지방소비세율의 인상으로 인한 지방세 확충은 적어도 자치단체의 자체 재원 확충과 함께 지출의 자율성을 높일 수 있다는 점에서 의미가 있다 할 수 있다.

이러한 지방소비세 세율 인상에 따른 지방세 확충은 필연적으로 지방교부세와 국고 보조금 특히 보통교부세의 재원감소를 유발하게 된다.

일반적으로 중앙-지방 간 재원배분은 조세제도와 이전재원(재정조정)의 두 축을 중심으로 구현된다. 국가에 따라 조세제도를 중심으로 정부 간 재정관계를 풀어나가는 곳이 있는 반면 이전재원(재정조정제도)을 중심으로 재정관계를 풀어나가는 나라가 있다(임성일, 2017). 조세제도를 중심의 정부 간 재정관계를 설정하고 있는 국가로 스웨덴, 노르웨이가 있으며 영국의 경우 단 하나의 지방세(council tax)만을 운영하면서 이전재원 중심으로 정부 간 재정관계를 설정하는 대표적인 나라이다. 반면에 대다수의 국가들은 조세와 이전재원을 일정수준에서 조합하는 방식으로 정부 간 재정관계를 풀어나가고 있다.

정부 간 재정관계를 설정함에 있어 기본구조와 운영방식은 각국의 역사정치경제사 회적 환경 요인에 따라 자신에게 맞는 조세제도와 이전재원 제도를 설계함으로써 양자의 유기적 연계를 통한 정부 간 재정관계를 설계하고 있다.

아래의 그림은 주요 국가들의 수입구조를 보여주고 있다. 우리나라는 이전재원 중심의 정부 간 재정관계를 설정하고 있는 국가에 속함을 알 수 있다. 한국(KOR)은 지방재정의 수입이 지방세보다 이전재원(Grants and subsidies)에 더 많이 의존하는 국가

군에 속하며, 이는 단일형 국가 평균(UWA unitary)을 상회하는 수준이다. 참고로 일본(JPN)은 이전재원보다 지방세와 기타수입이 더 많은 구조를 보이고 있다. 이러한 국가 간 수입구조의 차이는 국가 특유의 산출물로 어떤 구조가 더 나은가를 논의하는 것은 무의미하다. 대신 각자의 환경에 따라 자신에 맞는 조세제도와 이전재원 제도를 설계하여 양자의 관계를 설정하면서 유기적 연계를 최대한 도모하는 노력이 필요하다. 이러한 측면에서 볼 때 현재 추진되고 있는 재정분권 추진방안에는 이러한 고민의 흔적이 크게 묻어나지 않고 있다.

왜냐하면 국가의 수입구조를 설계함에 있어 지방에 대한 수입의 배분을 어느 수준까지 할 것인가가 가장 큰 쟁점이 되기 때문이다. 이는 지방의 수입에는 자율성 제고의 측면 즉 자치분권의 철학과 지역 간 격차에 대응하는 형평화라는 균형발전의 철학이 충돌하는 현상이 발생하기 때문이다. 특히 우리나라의 경우 다른 나라에 비해 인구의 수도권 집중현상과 세원의 편재현상이 심해 지방에 대한 수입의 배분문제는 매우 중요한 이슈가 되고 있다. 재정분권 추진방안으로 국세의 지방세 이양을 지속적으로 시도하고 있는 상황에서 조세제도와 이전재원 제도 간의 역학관계에 대한 고민이 지속적으로 필요한 이유가 여기에 있다 할 것이다.

정부는 또한 최근 지방소비세율 인상을 통해 늘어나는 재원의 배분수단으로서 기존 방식인 지방소비세 배분방식에 의한 직접배분과 지역상생발전기금을 통한 간접배분을 활용하기로 결정하였다. 이에 지역상생발전기금의 구조와 운영에 새로운 기제(기능이양 계정)를 첨부하는 방식이 채택 되었다.

그러나 지역상생발전기금의 규모, 역할, 재정형평화 효과 측면에서 상당한 변화에 대비하여 기금의 정체성이 모호해지는 현상이 나타날 가능성이 높다. 지금까지는 미미하나 지역상생발전기금이 수평적 재정이전 기능, 즉 수평적 재정형평화 기능을 수행하여 왔으나 새로운 기제에서는 그러한 수평적 재정형평화 기능이 매우 강화될 가능성이 높다. 새로운 계정이 설치될 것 등을 고려하여 상상발전기금이라는 명칭을 그대로 사용할지에 대한 판단이 필요하며 그대로 사용할 경우 이전 상생발전기금의 기능과의 혼동이 예상되므로 기금명칭의 변경을 고려하는 등 이전과는 달리 좀 더 구체적인 기금 구조 개선이 필요하다.

2. 복잡한 지방재정구조에 따른 다각적 제도 고려 미흡

1단계 재정분권의 핵심은 지방소비세 확대이고, 이로 인해 다양한 문제가 발생했다. 지방소비세 확대는 세율을 2019년 4%p, 2020년 6%p로 나누어서 진행되었다. 지방소비세의 세율은 현행 부가가치세액의 11%에서 2020년 10%p로 인상하여 약 현행보다 8.5조원 규모의 세수 확충 효과가 있도록 했다. 이와 함께 소방안전교부세의 법정 세율을 2019년 15%p, 2020년 10%p로 나누어서 진행될 예정이다. 이로 인해 소방안전교부세의 법정 세율은 현행 개별소비세 담배분의 20%에서 2020년 25%p 인상되어 현행보다 약 0.5조원 규모의 세수 확충 효과가 있을 것으로 예상된다.

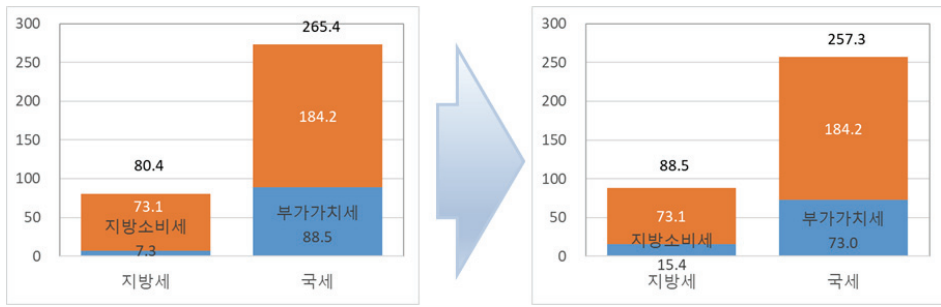
[표 4-18] 1단계 재정분권 추진 방안 요약

구분	현행	개선		비교
	'18년	'19년	'20년	
지방소비세율	11%	15% (+4%p) 규모: 3.3조원	21% (+6%p) 규모: 8.5조원	+10%p
소방안전교부세율	20%	35% 규모: 0.3조원	45% 규모: 0.5조원	+25%p

우선, 지방소비세의 세율이 10%p 인상되는 경우 2017년 결산 기준으로 국세 대비 지방세 비중은 23.3%에서 25.6%로 2%p 상승할 것으로 예상된다. 2017년 결산 기준으로 국세는 265.4조원이고, 지방세는 80.4조원이어서 조세(국세+지방세) 중 지방세 비중은 23.3% 수준이다. 만약, 2017년 기준 지방소비세를 10%p 인상하여 8.5조원이 지방세로 이양되는 경우, 조세 중 지방세 비중은 25.6%로 상승한다. 그러나 여전히 국세 대비 지방세 비중은 7:3이 되지 못한다.

[그림 4-2] 국세 및 지방세 징수액 변화

(단위: 조원)

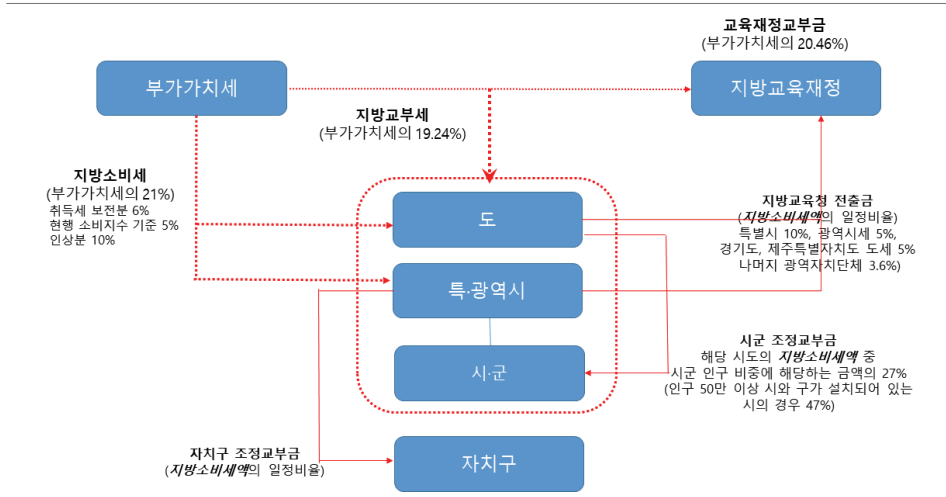


출처: 자치분권위원회(2019), 「포용 국가 실현을 위한 세입 분권의 방향」

1단계 재정분권 추진 과정에서 쟁점 중의 하나는 재정분권은 세입확충이 아니라는 것이다. 이는 세입분권과 세입확충에 대한 구분이 필요하다는 것을 의미한다. 부가가치세액의 4%에 해당되는 지방소비세 증가분은 지방재정의 순증 규모인 반면, 부가가치세액의 6%에 해당되는 지방소비세 증가분은 중앙정부와 지방정부 간 재원 중립 원칙이 적용되었다. 이로 인해 중앙정부 균형발전특별회계 중 3.57조원 규모의 국고보조 사업이 지방사무로 이양되었다. 즉, 국세를 지방세로 이양시킨 반면 그에 대한 대가로 국가사무를 지방사무로 이양시켜 중앙정부의 세출은 줄이고 지방정부의 세출은 늘린 것이다.

이에 따라 두 가지 문제점이 발생하게 된다. 우선, 2020년 부가가치세액의 6%p를 추가 인상시키는 경우, 지방자치단체의 세입이 감소하게 된다. 이는 다음과 같이 지방재정은 복잡한 구조를 지니고 있기 때문에 단순히 지방소비세 증가분만큼 지방자치단체의 세입이 증가하는 것은 아니기 때문이다. 지방소비세 확대는 내국세 중 하나인 부가가치세 감소로 이어져 지방교육세 법정분(내국세의 19.24%)이 축소된다. 또한 지방소비세는 본청의 보통세이며, 본청 보통세는 지방교육청 전출금의 재원이 되기 때문에 전출금이 증가하여 지방자치단체의 세입을 축소시키게 된다.

[그림 4-3] 지방소비세 확대에 따른 재정 파급도



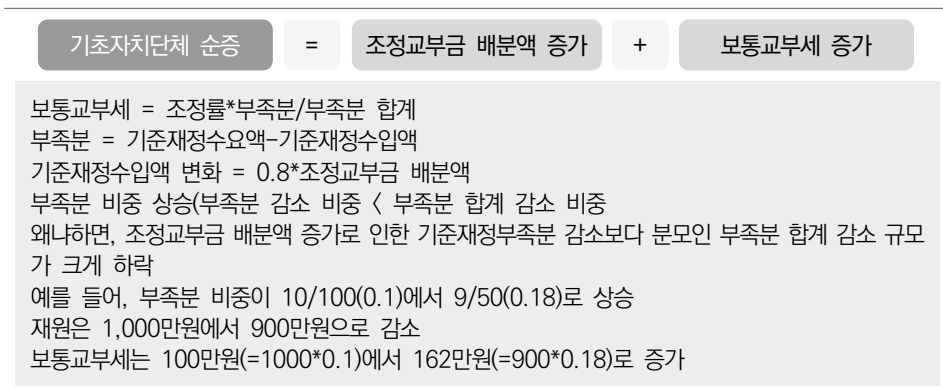
출처: 유태현·임상수(2018), 재정분권강화를 위한 지방세수 기반확충 실행방안.

이와 같은 지방재정의 복잡한 구조로 인해 지방소비세 확대는 지방교부세 축소 및 지방교육청 전출금 재원 확대에 이어져 지방자치단체의 세입을 축소시키게 된다. 물론, 조정교부금 재원 증가는 본청에서 기초자치단체로 이전되는 재원이기 때문에 실질적으로 지방자치단체의 세입이 된다는 점에서 지방자치단체의 세입 감소가 아니다. 2020년 지방소비세의 세율을 6%p 인상시키는 경우, 5.1조원의 세수 확충 효과가 있다. 이로 인해 지방교부세 법정분은 0.98조원(=0.1924*5.1조원) 감소하고, 지방교육재정교부금은 1.03조원(=0.2027*5.1조원) 감소하게 된다. 또한 중앙정부는 3.57조원 규모의 국고보조사업을 지방으로 이양함에 따라 지방정부는 5.1조원 규모의 세수가 증가한 반면 5.6조원의 세입이 감소한다. 이와 함께 지방소비세 확대는 본청의 보통세 수입 증가로 이어지고, 본청의 보통세를 재원으로 하는 지방 교육청 전출금 역시 증가하게 된다. 이 때문에 지방교육청 전출금은 약 0.3조원 증가하여 최종 0.8조원 규모가 감소하게 된다. 물론, 2019년 지방소비세를 부가가치세액의 4% 인상한 부분까지 포함시킬 경우에는 지방자치단체에 순증 효과가 나타난다. 부가가치세액의 4%에 해당되는 금액인 3.4조원 규모가 지방소비세로 증가하지만, 지방교부세 법정분은 0.7조원

(=0.1924*3.4조원) 감소하고 지방교육청 전출금이 0.2조원 증가하여 2.3조원의 순증이 발생한 것으로 추산된다. 즉, 지방소비세 10%p가 인상되는 경우, 순증 규모는 1.5조원의 순증이 있을 것으로 예상된다. 이와 함께 본청과 기초자치단체의 세입 변화까지 고려하는 경우, 지방자치단체의 세입 변화는 더욱 복잡하게 된다. 이처럼 지방재정은 복잡한 구조를 지니고 있기 때문에, 국세의 지방세 이양에 따른 순증 규모를 정확히 파악할 필요성이 있다. 더욱이, 국세의 지방세 이양에 따른 국가사무의 지방사무 이양이 있을 경우 향후 증가 속도에 대해서는 관심을 가질 필요성이 있다.

마지막으로 기초자치단체에 대한 세입 분권에 대한 고민이 이루어지지 않았다는 것이다. 지방소비세는 광역자치단체의 지방세이며, 이처럼 지방소비세가 확충되면 광역자치단체의 보통교부세는 감소하지만 기초자치단체의 보통교부세는 증가하게 된다. 또한 기초자치단체의 조정교부금 역시 증가하여 기초자치단체는 이전재원이 증가하게 된다. 결국, 국세의 지방세 이양으로 세입분권은 강화되었지만 이는 광역자치단체의 세입분권 강화인 반면 기초자치단체의 세입분권은 오히려 약화되는 것으로 나타난다. 물론, 기초자치단체의 세입은 증가하고 증가의 재원이 이전재원이라는 점에서 실질적인 세입분권 약화가 아닌 형식적인 것이라 할 수 있다. 그러나 기초자치단체의 세입 분권 강화 역시 이루어질 필요성이 있다는 점에서 이에 대한 관심 역시 필요하다.

[그림 4-4] 지방소비세 확대에 따른 기초자치단체의 이전재원 증가

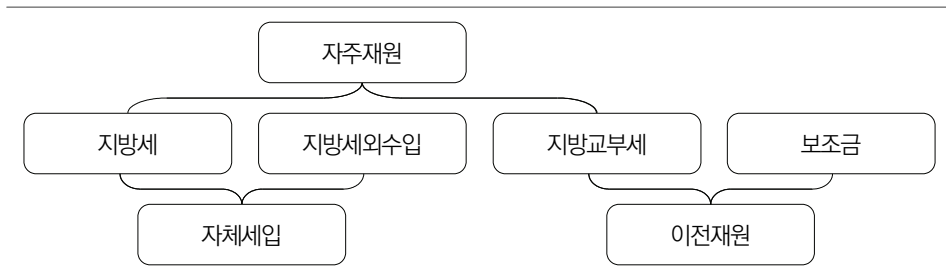


출처: 자치분권위원회(2019), 「포용 국가 실현을 위한 세입 분권의 방향」

3. 재정분권 2단계에서 1단계의 한계점 심화

이상과 같이 1단계 재정분권 추진 과정에서의 쟁점을 바탕으로 2단계 재정분권 과정에서의 쟁점을 예상할 수 있다. 우선, 2단계에서도 재원중립 원칙은 지켜질 가능성이 크다. 중앙정부는 국세의 지방세 이양으로 인해 세입이 감소하고, 이 때문에 지출을 축소시킬 필요성이 있다. 이와 관련하여 중앙정부는 지방자치단체와 관련된 지출을 축소할 가능성이 크고, 중앙정부가 관여하고 있는 지방자치단체와 관련된 지출은 흔히 이전재원이라 불린다. 이전재원은 자주재원 성격의 지방교부세와 지방비 부담이 있는 국고보조금으로 구분된다. 이는 국세의 지방세 이양으로 인해 중앙정부가 축소시킬 수 있는 지방자치단체와 관련된 지출이 지방교부세와 국고보조금이 될 수 있다는 것이다. 1단계 재정분권 추진 과정에서는 국고보조금인 균형발전특별회계 사업을 지방으로 이양했다. 그러나 국고보조금을 축소시킬 경우, 이미 국고보조사업을 수행하고 있는 중앙부처의 부서 축소 및 폐지 등이 전제되어야 하기 때문에 국고보조사업 축소라는 의사결정을 하는데 있어 상당히 큰 걸림돌이 존재한다. 이러한 이유로 2단계 재정분권 추진 과정에서는 자주재원인 지방교부세를 축소시킬 가능성이 크다.

[그림 4-5] 지방자치단체의 재원



이러한 이유로 국세를 지방세로 이양시키고, 해당 금액만큼 내국세의 19.24%로 설정되어 있는 지방교부세 법정분을 축소시킬 가능성이 크다. 이러한 의미에서 세입분권은 형식적인 세입분권이 아닌 실질적인 세입분권이 되어야 한다. 지방교부세 법정분의 97%를 차지하고 있는 보통교부세는 현행 지방재정에 있어 중요한 기능을 수행하고 있

다. 만약, 국세를 지방세로 이양시키고 지방교부세를 축소하는 경우, 지방교부세 재원을 새로이 만들어야 한다는 점에서 현행과 다를 바 없다. 즉, 국세의 지방세 이양을 통해 세입분권은 강화되었지만 자주재원에는 변화가 없게 된다.

더욱이, 2017년 기준으로 국세 대비 지방세 비중이 30%가 되기 위해서는 약 15.2조원의 지방세 확충이 필요하다. 1단계 재정분권 과정에서 지방소비세는 8.5조원 규모가 이양되었다. 이는 국세의 지방세 이양을 통해 지방세는 15.2조원 증가하지만, 지방교부세는 15.2조원 감소한다는 것을 의미한다.

2017년 기준		국세:지방세 7:3	
345.8조원(총 조세)		345.8천조원(총 조세)	
국세	지방세	국세	지방세
257.3조원	88.5조원	242.1조원	103.7조원

4. 지방재정조정제도 개선을 위한 시사점

지금까지 정부가 추진 중에 있는 1단계 재정분권 시행계획에 대한 개략적 내용과 더불어 이로 인한 지방재정예의 영향을 살펴보았다. 이에 대해 정부 간 관계와 거시적 관점에서 재정분권 추진방안의 한계점을 지적하고자 한다.

국가와 지방자치단체 간 세원배분 구조 개편을 추진하면서 정부 간 재정관계의 또 다른 축인 지방재정조정제도와의 관계 변화를 논의하지 않고 있다는 것이다. 다시 말하면, 국세 대비 지방세 비율의 상향을 통한 지방세 확충에 지나치게 초점을 맞추고 있는 나머지 향후 지방세로 대표되는 자체수입과 지방교부세로 대표되는 이전수입과의 역학관계 및 역할변화에 대한 체계적인 논의가 이루어지고 있지 않고 있다는 것이다.

또한 지방세 확충을 통한 국가와 지방자치단체 간 세원배분의 틀과 국가의 조세제도의 구조 개편을 다루는 정책을 시행하면서 마땅히 그 기반이 되어야 하는 가치와 원칙 및 목표에 관하여 구체적으로 다루고 있지 않다는 것이다. 더욱이 재정분권의 핵심 요

소라 할 수 있는 지방자치단체의 과세권 강화를 위한 조치가 전혀 다루어지고 있지 않다는 것이다. 이로 인하여 지방세다운 지방세 확충을 통한 지방재정의 “질”향상의 논의가 시작되고 있지 못하고 있다. 정부는 단편적인 국세와 지방세 비율 7:3이라는 목표에 치중하여 수단적 장치로 지방소비세율 인상에만 치중하고 있는 모습을 보이고 있어 현재 지방자치단체의 재정·사무에 대한 객관적 좌표의 파악과 미래의 방향에 대한 논의가 생략되어 있는 모습을 보여주고 있다.

다시 말하면, 정부 간 재정관계의 재설정이라는 중요한 정책을 시행함에 있어 정부 간 재정조정 검토라는 기본선(baseline)이 생략된 상태로 재정분권의 추진 및 가시적 성과 달성에 몰입한 나머지 지나치게 국가와 지방자치단체 간 세원배분에만 치중하고 있는 것이 현재 추진 중에 있는 1단계 재정분권 추진방안이라고 할 수 있다.

정부가 추진하고 있는 재정분권이 단순히 지방세수를 조금 늘리는 것이 아니라 국가 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중을 5%p 이상 제고시키는 세원조정의 문제이니 만큼 2단계 재정분권 추진방안을 수립함에 있어 지금이라도 국가와 지방자치단체 간 기능과 사무의 배분 상태에 대한 점검을 통한 현재 상황에 대한 이해와 더불어 향후 방향에 대한 거시적 관점을 가져야 할 것이다. 이를 통해 정부 간 재정관계의 재조정 또는 재구조화를 하여야 하는 합리적 근거가 확보될 것이며 이를 바탕으로 정부 간 재정관계 재조정의 합리적 접근의 토대가 구축될 것이다.

제5장



지방재정조정을 위한 (가칭)지역 재정형평화기금의 신설

제1절 기금 신설의 필요성

제2절 기금 설계를 위한 시나리오 분석

제3절 시나리오별 분석결과

제4절 (가칭)지역재정형평화기금의 신설방안

지방재정조정을 위한 (가칭)지역재정형평화기금의 신설

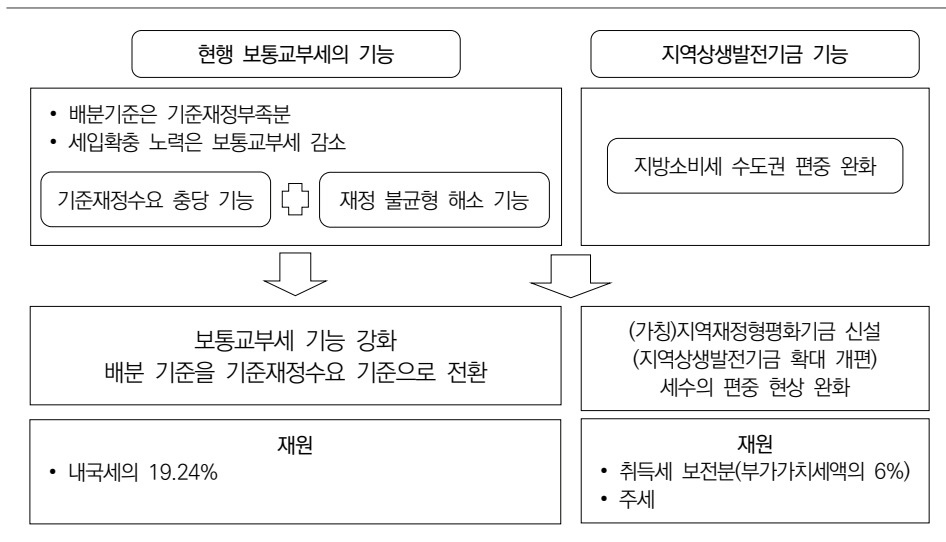
제1절 기금 신설의 필요성

이상의 쟁점들을 해결하기 위해서는 2단계 세입 분권 추진 방향의 경우, 1단계와 동일하게 국세의 지방세 이양에 따른 중앙정부의 세출 축소는 이전재원 중 지방교부세가 아닌 국고보조금이 되어야 한다. 이와 관련하여 국고보조사업 중 지방 이양 사무를 합리적으로 설정하는 것도 병행되어야 한다. 또한 국세의 지방세 이양에 따른 세수 불균형 문제를 해결하기 위해서는 지역상생발전기금의 기능을 확대 개편하여 수평적 재정 조정 기능을 강화시킬 필요성이 있다. 마지막으로 기초자치단체의 세입 분권을 강화시키기 위해서는 조정교부금이 아닌 지방세를 확대시킬 수 있는 방안이 고려되어야 한다. 본 연구는 재정분권 추진 과정에서 지방재정조정제도 개선 방안과 관련되어 있기 때문에 재정분권 추진에 따른 지방자치단체별 세입에 있어 수평적 불균형을 살펴보고, 이와 같은 수평적 불균형 해소를 위한 지방재정조정제도의 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 지방재정조정제도는 지방교부세, 조정교부금, 국고보조금, 지역상생발전기금 등 다양한 제도들이 있으며, 본 연구는 이 중에서 지역상생발전기금 개편에 관심을 갖는다.

현행 지방재정조정제도 중 가장 큰 기능을 수행하고 있는 보통교부세는 기준재정수요의 부족분을 충당해주는 기능과 세입의 불형평성을 완화시키는 기능을 모두 수행하고 있다. 이로 인해 지방자치단체가 세입을 확충하기 위해 노력하면 보통교부세가 감소하는 기이한 구조를 지니게 되었다. 더욱이, 국세의 지방세 이양으로 15.2조원의 지방세가 증가하는 경우 세수의 불균형은 더욱 심화될 가능성이 크지만 보통교부세는 이와 같은 세수의 불균형을 완화시키는데 한계를 지닐 수밖에 없다. 예를 들어, 서울과

경기는 보통교부세 불균부단체이기 때문에 국세의 지방세 이양으로 인한 세수 증가로 보통교부세에 영향을 받지 않는다. 이는 보통교부세가 서울과 경기도에 대해서는 세수 불균형을 완화시킬 수 있는 대안이 될 수 없다는 것을 의미한다. 이는 현행 보통교부세는 재정 분권 강화에 따른 수평적 불균형 문제를 해결하는데 있어 현실적인 제약이 존재한다는 것을 의미한다. 따라서 현행 보통교부세는 중장기적으로 지방자치단체가 해당 지역 주민에게 제공해야 하는 기본적인 공공 서비스를 제공하기 위한 기능을 강화하고 세수의 불균형 완화 기능은 제거하는 방향으로 개편될 필요성이 있다. 이와 함께 수평적 불균형 완화 기능을 강화하기 위해 현행 지역상생발전기금을 확대 개편하여 가치 지역재정형평화기금을 도입할 필요성이 있다. 확대 개편되는 지역재정형평화기금의 재원은 지방소비세 중 취득세 보전분과 국세의 지방세 이양 세목인 주세를 활용할 수 있다. 보통교부세 개편 방안의 핵심은 기준재정수요 측정과 관련된 내용이며, 이는 또 하나의 큰 과제가 된다. 이에 본 연구는 지역재정형평화기금을 하나의 축으로 하는 지방재정조정제도 개편 방안을 제시하고자 한다.

[그림 5-1] 지방재정조정제도의 개편 방향



제2절 기금 설계를 위한 시나리오 분석

1. 시나리오의 구성

2단계 재정분권 추진에 따른 지역재정형평화기금을 설계하기 위해서는 재정분권 추진으로 인한 지방자치단체별 세입 변화를 살펴볼 필요성이 있다. 그러나 아직 2단계 재정분권 추진 방안이 구체적으로 제시되고 있지 않은 상황에서 재정분권 추진이 지방자치단체에 미치는 영향을 살펴보는 것은 현실적으로 어렵다. 이에 지역재정형평화기금 설계를 위한 2단계 재정분권의 시나리오를 설정한다. 이처럼 시나리오를 구성함으로써 향후 국세의 지방세 이양에 따른 세수의 불균형이 심화되는 것을 방지하기 위한 대책을 제시하고자 한다. 시나리오는 크게 두 가지로 정리된다. 하나는 중앙정부가 국세를 지방세로 이양하는데 있어 이전재원 중 지방교부세를 축소하는 경우이고, 다른 하나는 국고보조금을 축소하는 경우이다. 시나리오 1은 국세의 지방세 이양에 따라 축소되는 중앙정부의 세입을 보전하기 위해 지방교부세를 축소하는 방안이다. 시나리오 2는 국세의 지방세 이양에 따라 축소되는 중앙정부의 세입을 보전하기 위해 국고보조금을 축소하는 방안이다. 시나리오 1과 시나리오 2의 차이는 중앙정부의 세입 보전 재원이 지방의 자주재원 여부에 따라 구분된다. 시나리오 1은 지방자치단체의 자주재원이 축소되는 반면 시나리오 2는 자주재원이 축소되지 않으면서 세입분권을 강화하는 방안이다. 이러한 의미에서 진정한 의미의 세입분권은 시나리오 2라 할 수 있다. 또한 시나리오 1은 지방교부세 재원 감소를 이양되는 지방세로 충당하는 경우와 지방세로 충당하지 않는 경우로 구분한다. 이와 같은 시나리오를 바탕으로 지방재정조정제도를 개선하는 방안을 제시하고자 한다.

[표 5-1] 지방재정조정제도 개편을 위한 시나리오 구성

구분	내용
목표	시나리오별 지역재정형평화기금 배분 방식
전제조건	지방소비세: 민간최종소비지출 비중으로 배분 보통교부세: 기준재정부족분 비중으로 배분(현행 방식) 지역상생발전기금: 취득세 보전분+주세
시나리오	시나리오 1. 국세의 지방세 이양에 따라 15조원 규모 지방교부세 축소 시나리오 1-1. 지방교부세 보전 없는 경우 시나리오 1-2. 지방교부세 보전 있는 경우 시나리오 2. 국세의 지방세 이양에 따라 15조원 규모 국고보조금 축소

이와 같은 시나리오를 바탕으로 지역재정형평화기금을 설계하고자 하며, 설계의 기준으로 지방세 비중, 자체세입 비중, 자주재원 비중을 배분 기준으로 설정한다. 현행 세입 기준은 지방재정연감에서 조사된 2017년 결산 자료를 활용한다. 지방자치단체 유형별로 특징이 다르기 때문에, 본청, 시, 군, 자치구로 구분하여 지방세 비중, 자체세입 비중, 자주재원 비중에 대한 지니계수를 산출하여 불평등도를 살펴본다. 본청을 제외하고, 지방세의 지니계수가 가장 커서 불평등한 것으로 나타났고, 자주재원의 지니계수가 가장 작아서 평등한 것으로 나타났다. 이에 지역재정형평화기금의 형평화 기준을 양극단에 있는 지방세 비중과 자주재원 비중으로 하여, 비교 분석한다.

[표 5-2] 2017년 결산 기준 지방자치단체 유형별 세입 항목별 지니계수

	본청	시	군	자치구
지방세	0.513378	0.470384	0.4399788	0.308851
자체세입	0.514664	0.446049	0.3303468	0.297133
자주재원	0.431682	0.290104	0.1323316	0.221794

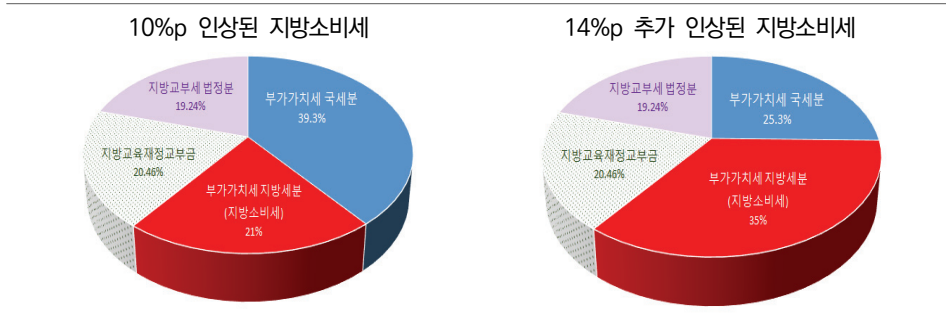
2. 시나리오별 재원의 조성방안

지역재정형평화기금의 재원을 확대하기 위해서는 현행 지역상생발전기금 외에 추가적인 재원이 필요하다. 본 연구는 취득세 보전분과 만약 주세를 지방세로 이양시키는 경우 주세를 지역재정형평화기금의 재원으로 활용하고자 한다. 먼저, 지방소비세 중 취득세 보전분을 수평적 재정 불균형 해소 재원으로 활용하는 것은 1단계 재정분권 추진 과정에서 지방소비세는 지방세의 성격을 잃고 정체성이 약화되었기 때문에 지방소비세의 지방세 기능 강화 차원의 조치라 할 수 있다. 현행 지방소비세는 배분 기준인 민간최종소비지출에 대해 수도권 100, 비수도권 광역시 200, 비수도권 도 300의 가중치와 함께 수도권은 지역상생발전기금을 출연하고 있으며, 이와 함께 취득세 보전분까지 포함되어 지방재정조정제도의 성격이 강한 지방세 아닌 지방세가 되었다. 이에 지방소비세는 지방세답게 만들기 위해 그동안 지방소비세가 수행한 지방재정조정제도의 성격을 지니는 재원을 분리할 필요성이 있다. 따라서 현행 지방소비세 중 일부는 민간최종소비지출 비중에 따라 배분되는 지방세 기능을 강화하고, 나머지는 세수의 불균형 해소를 위한 지역재정형평화기금으로 조성한다.

다음으로 세입분권과 관련하여 국세의 지방세 이양을 위한 국세 세목에 대한 설정이 전제되어야 한다. 전술한 바와 같이 국세 중 약 15.2조원을 지방세로 이양시켜야 2017년 기준 국세 대비 지방세 비중인 7:3이 된다. 먼저, 지방소득세의 세율을 현행 수준보다 100%p 인상하는 경우 14.4조원의 지방세수 증대가 예상된다. 물론, 지방소득세는 독립세로 전환되었기 때문에 지방소득세의 세율 인상과 국세와는 관련 없지만, 납세자의 경우 소득세 및 법인세와 지방소득세의 합을 소득세로 인지하고 있다는 점에서 세부담 중립 차원에서 지방소득세의 세율 인상은 그만큼 국세인 소득세 및 법인세의 세율 인하로 이어지기 때문에 실질적으로는 국세의 지방세 이양 방안이 된다. 이와 같이 당초 정부는 소득소비과세 중심의 지방세 확대를 구상했기 때문에, 지방소비세 확대와 함께 지방소득세 확대 방안을 고민했다. 그러나 지방소득세 세율 인상 및 소득세 및 법인세 세율 인하에 따른 납세자의 세부담 중립 원칙을 현실적으로 충족시키기 어려워 지방소득세 이양은 1단계에서 추진되지 못했다. 그럼에도 불구하고, 지방소득세는 여전히 국세의 지방세 이양 방안 중 중요한 세목이 된다.

이와 같은 지방소득세 확대에 따른 현실적 제약은 2단계에서도 동일하다. 이러한 이유로 지방세 이양 가능한 국세 세목을 선정하기 위해 1단계에서와 동일하게 부가가치세에 관심을 가질 가능성이 크다. 특히 부가가치세는 이미 지방소비세와 공동세 형식이기 때문에 추가 이양에 있어 큰 걸림돌이 없다는 장점이 있다. 2020년까지 지방소비세는 부가가치세액의 21%이고, 지방교부세 법정분은 부가가치세액의 19.24%, 지방교육재정교부금은 부가가치세액의 20.46%이며, 이로 인해 부가가치세 국세분은 39.3%가 된다. 이는 여전히 부가가치세 중 일부를 지방세로 이양시킬 수 있는 여력이 있다는 것을 의미한다. 이에 2020년 부가가치세의 21%가 되는 지방소비세의 법정률을 14%p 추가 인상시킬 경우, 지방소비세의 법정률은 35%가 된다. 이로 인해 부가가치세 국세분은 25.3%가 된다. 이처럼 지방소비세를 14%p 추가 인상시킬 경우, 그 규모는 약 12조원(=8.5*14/10)이 될 것으로 예상된다.

[그림 5-2] 부가가치세 배분 구조



또한 국세의 지방세 이양 가능 세목으로 주세를 들 수 있다. 주세는 현행 균형발전특별회계의 재원으로 활용되고 있어 전액 지방자치단체의 국고보조사업으로 활용되고 있다는 점에서 지방세로 이양되는 경우 중앙정부와 지방정부 간 세입에는 영향을 미치지 않는다는 장점이 있다.

본 연구는 이처럼 국세의 지방세 이양 가능 세목으로 소득세 및 법인세, 부가가치세, 주세의 3가지 세목에 주목한다. 특히, 1단계에서는 소비과세를 중심으로 세입분권이 강화되었기 때문에 2단계에서는 소득과세를 중심으로 세입분권이 강화되는 것이 지

방재정의 세수 편중을 완화시킬 수 있다는 점에서 바람직한 것으로 보인다. 이에 지방소득세 확대의 현실 가능성은 차치하더라도, 지방소득세만을 확대하는 경우, 지방소득세와 지방소비세를 동시에 확대하는 경우, 지방소비세만을 확대하는 경우의 세 가지로 구분하여 시나리오를 설정한다. 전술한 바와 같이 조세 중에서 지방세 비중이 30%가 되기 위해서는 여전히 15조원 규모가 더 지방세로 이양되어야 하기 때문에 이양 규모는 15조원으로 설정한다.

우선, 지방소득세의 세율을 현행보다 100% 인상하는 경우, 지방세수는 14.4조원 증가할 것으로 추산된다. 다음으로 지방소득세와 지방소비세를 모두 확대하는 방안의 경우에는 지방소득세의 불균형이 크다는 점에서 지방소득세는 15%p만을 인상하고, 지방소비세의 세율을 35%로 확대하는 방안을 설정한다. 마지막으로 주세를 지방세로 이양하는 경우, 그 규모는 3조원 수준이기 때문에 국세의 지방세 이양 규모 15조원을 충족시키기 위해 지방소비세를 35%로 확대하는 방안을 설정한다. 그런데 주세는 소비과세의 특징을 지니고 있지만 주세의 소비량에 대한 공식 데이터가 부재하기 때문에 지방세적인 성격을 지니기 어렵다. 이에 전술한 바와 같이 주세를 지방재정조정 기능을 수행할 수 있는 재원으로 활용한다.

[표 5-3] 국세의 지방세 이양 방안

구분	내용	지방세 확대 규모
A 이양 방안	지방소득세의 세율 100% 확대: 14.4조원	14.4조원
B 이양 방안	지방소득세의 세율 15%p 인상: 2.2조원 지방소비세의 법정률 14%p 인상: 11.9조원	14.1조원
C 이양 방안	지방소비세의 법정률 14%p 인상: 11.9조원 주세의 지방세 이양: 3.3조원	15.2조원

지역재정형평화기금 재원 조성과 관련된 내용을 시나리오별로 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 전술한 바와 같이 A 이양 방안의 경우, 부가가치세액의 10%에 해당되는 추가되는 소비지수 기준분에 대해서는 수도권, 비수도권 광역시, 비수도권 도의 100, 200, 300 가중치를 제거한 소비지수를 적용함으로써 지방세담게 만든다. 따라서 지역

재정형평화기금의 재원은 기존 지방소비세(소비지수 기준 5%와 취득세 보전분)와 추가되는 부가가치세액의 10%에 해당되는 금액에서 지방세담게 만든 지방소비세를 뺀 금액 중에서 균형발전특별회계 지방 이양에 따른 보전분과 현행 지역상생발전기금을 제외한 금액이 된다. 지역상생발전기금은 2020년부터 적용되는 추가 이양분 부가가치세액의 10%로 한정한다.

$$F^A = LC^{11} + LC^{10} - \widehat{LC}^{10} - EG - EF \quad (\text{수식 1})$$

$$= LC^{11} - EG - EF$$

LC^{11} : 소비지수 기준 부가가치세액의 5%+취득세보전분,

LC^{10} : 추가되는 소비지수 기준 부가가치세액의 10%,

\widehat{LC}^{10} : 가중치 적용 없는 소비지수 기준 부가가치세액의 10%(지방세다운 지방소비세),

$LC^{10} = \widehat{LC}^{10}$,

EG : 균형발전특별회계 지방이양분인 3.57조원,

EF : 지역상생발전기금(2020년 도입될 부가가치세액의 10%에 대한 지역상생발전기금)

B 이양 방안의 경우, A와 동일하며 지방소비세 추가 이양분(부가가치세액의 14%)인 11.9조원을 추가적으로 활용한다는 점에서 차이가 있다. 따라서 지역재정형평화기금의 재원은 다음과 같다.

$$F^B = LC^{14} + LC^{11} - EG - EF \quad (\text{수식 2})$$

LC^{14} : 지방소비세 추가 이양분인 부가가치세액의 14%

C 이양 방안의 경우에도 A와 동일하며, 지방소비세 추가 이양분(부가가치세액의 14%)인 11.9조원과 주세 이양분인 3.3조원을 지역재정형평화기금 재원으로 활용된다는 점에서 차이가 있다. 따라서 지역재정형평화기금의 재원은 다음과 같다.

$$F^B = LC^{14} + LC^{11} + AT - EG - EF \quad (\text{수식 3})$$

AT: 주세의 지방세 이양분

이를 바탕으로 지역재정형평화기금을 살펴보면, A 이양 방안은 3조 1,402억원, B 이양 방안은 15조 402억원, C 이양 방안은 18조 3,011억원이 될 것으로 추산된다.

【표 5-4】 지역재정형평화기금의 조성액 시나리오

(단위: 십억 원)

	A 이양 방안	B 이양 방안	C 이양 방안
기존 지방소비세	7,617.9	7,617.9	7,617.9
지방소득세 이양분	14,437.4	2,165.6	-
지방소비세 추가 이양분	-	11,900.0	11,900.0
주세 지방 이양분	-	-	3,260.9
이양 규모 소계	14,437.4	14,065.6	15,160.9
균특회계 이양분	3,570.0	3,570.0	3,570.0
지역상생발전기금	907.7	907.7	907.7
기금 조성액	3,140.2	15,040.2	18,301.1

3. 기금의 배분방식

지역재정형평화기금의 배분 방식은 현행 지방세 비중과 자주재원 비중으로 구분하여 살펴본다. 따라서 지역재정형평화기금의 배분 방식은 국세의 지방세 이양 후 지역재정형평화기금을 반영한 세입 규모가 현행 지방세 비중과 동일해야 한다는 (수식 4)를 통해 산출 가능하다. 이와 같은 지방세 비중(자주재원 비중)을 중심으로 지역재정형평화기금의 배분 식을 설정한 것이 (수식 5)이다. 이와 같이 지방세 비중 또는 자주재원 비중을 적용하는 것은 국세의 지방세 이양을 통해 보통교부세 불교부단체와 수도권 중심으로 순증 규모가 크게 증가하여 이들 지역의 지방세 비중 또는 자주재원 비중은 현행보다 상승하게 된다. 따라서 최소한 현행 수준에서 지방세 비중 또는 자주재원 비중을 유지하는 것을 재정 형평화의 목표로 했기 때문이다.

$$\frac{b_i + c_i}{B + C} = \tau_i: \text{국세의 지방세 이양 후 순증에 대한 형평화 비중} \quad (\text{수식 4})$$

$$c_i = \tau_i \times (B + C) - b_i \quad (\text{수식 5})$$

$$\tau_i = \frac{a_i}{A}: \text{지방세 비중(자주재원 비중),}$$

$$a_i: i \text{ 지방자치단체의 지방세(자주재원), } A = \sum_{i=1}^{243} a_i,$$

$$b_i: \text{국세의 지방세 이후 } i \text{ 지방자치단체의 순증 규모, } B = \sum_{i=1}^{243} b_i,$$

$c_i: i$ 지방자치단체에 대한 지역재정형평화기금 배분액,

$$C = \sum_{i=1}^{243} c_i: \text{지역재정형평화기금}$$

제3절 시나리오별 분석결과

1. 1단계 분석결과

시나리오들을 요약하면, 시나리오는 시나리오 1-1-A, 시나리오 1-1-B, 시나리오 1-1-C, 시나리오 1-2-A, 시나리오 1-2-B, 시나리오 1-2-C, 시나리오 2-A, 시나리오 2-B, 시나리오 2-C의 9가지가 된다. 본 연구는 이와 같은 시나리오 분석을 통해 지방재정조정제도의 방향을 설정하고자 한다.

먼저, 국세의 지방세 이양에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모를 살펴본다. 순증 규모는 국세의 지방세 이양 방안에 따라 달라지므로 이를 중심으로 살펴본다. 또한 시나리오 1-1은 국세의 지방세 이양 금액만큼 지방교부세가 축소되는 것을 의미하고, 시나리오 1-2는 국세의 지방세 이양 금액만큼 지방교부세가 축소되지만 이양된 지방세를 지방교부세의 재원으로 활용하기 때문에 현행과 동일한 방식이 된다. 시나리오 2는 국세의 지방세 이양 금액만큼 국고보조금이 축소되는 것을 의미한다.

시나리오 1-1에 대해 살펴보면, 시나리오 1-1-A의 경우 서울본청, 울산본청, 세종본청, 경기본청과 경기 시, 부산 군, 울산 군, 자치구의 순증이 크게 증가한 것으로 나타났다. 시나리오 1-1-B의 경우 서울 본청, 경기 본청, 서울 자치구의 순증만이 0보다 큰 것으로 나타난 반면, 시나리오 1-1-C의 경우 서울 본청과 경기 본청의 순증이 0보다 큰 것으로 나타났다. 지방소득세의 확대에도 불구하고 시나리오 1의 순증 규모가 0보다 적은 것은 지방소득세 확대와 함께 확대된 금액만큼 지방교부세가 감소했고, 지역재정형평화기금으로 3조 1,402억원을 조성했기 때문이다.

【표 5-5】 시나리오 1-1-A에 따른 순증 규모

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	1,880.5	-2,617.1	-5,116.5	1,261.3	-4,591.8
서울	3,133.2	0.0	0.0	1,031.5	4,164.7
부산	-108.0	0.0	3.7	41.1	-63.1
대구	-135.2	0.0	-12.0	12.5	-134.7
인천	114.4	0.0	-94.2	86.7	106.9

재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안

	본청	시	군	자치구	소계
광주	-117.9	0.0	0.0	24.4	-93.5
대전	-143.8	0.0	0.0	23.8	-120.0
울산	73.0	0.0	31.6	41.4	145.9
세종	26.7	0.0	0.0	0.0	26.7
경기	86.6	1,251.5	-153.7	0.0	1,184.5
강원	-180.5	-562.0	-725.5	0.0	-1,468.0
충북	-113.9	-329.9	-425.6	0.0	-869.5
충남	-83.0	-369.7	-476.4	0.0	-929.1
전북	-94.6	-696.3	-545.3	0.0	-1,336.3
전남	21.3	-391.3	-1,252.8	0.0	-1,622.7
경북	-129.9	-912.7	-782.5	0.0	-1,825.1
경남	-81.1	-606.8	-683.9	0.0	-1,371.7
제주	-386.8	0.0	0.0	0.0	-386.8

[표 5-6] 시나리오 1-1-B에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	-2,020.6	-6,401.4	-5,871.1	-107.9	-14,401.0
서울	475.2	0.0	0.0	140.2	615.5
부산	-348.5	0.0	-24.1	-86.9	-459.5
대구	-273.8	0.0	-51.6	-60.8	-386.1
인천	-83.0	0.0	-111.7	-10.0	-204.8
광주	-230.7	0.0	0.0	-35.9	-266.6
대전	-266.2	0.0	0.0	-33.2	-299.4
울산	-48.9	0.0	-48.3	-21.3	-118.5
세종	-5.2	0.0	0.0	0.0	-5.2
경기	86.6	-962.4	-180.9	0.0	-1,056.7
강원	-210.1	-679.7	-803.5	0.0	-1,693.3
충북	-133.3	-464.4	-501.2	0.0	-1,098.9
충남	-105.8	-700.0	-539.0	0.0	-1,344.9
전북	-122.1	-829.5	-602.3	0.0	-1,553.9
전남	-11.8	-557.7	-1,378.3	0.0	-1,947.7
경북	-162.1	-1,300.4	-872.8	0.0	-2,335.3
경남	-105.2	-907.2	-757.4	0.0	-1,769.8
제주	-475.7	0.0	0.0	0.0	-475.7

[표 5-7] 시나리오 1-1-C에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	-3,179.1	-7,546.0	-6,463.4	-349.5	-17,538.0
서울	6.2	0.0	0.0	-17.1	-10.9
부산	-428.1	0.0	-31.2	-109.5	-568.7
대구	-331.9	0.0	-62.6	-73.7	-468.2
인천	-137.0	0.0	-124.5	-27.1	-288.6
광주	-279.9	0.0	0.0	-46.5	-326.5
대전	-319.2	0.0	0.0	-43.3	-362.5
울산	-83.0	0.0	-67.5	-32.4	-182.9
세종	-13.7	0.0	0.0	0.0	-13.7
경기	86.6	-1,439.5	-200.9	0.0	-1,553.8
강원	-256.5	-752.8	-881.7	0.0	-1,891.0
충북	-163.7	-522.1	-552.4	0.0	-1,238.2
충남	-141.4	-808.5	-591.7	0.0	-1,541.6
전북	-165.0	-912.7	-658.3	0.0	-1,736.1
전남	-63.5	-628.9	-1,508.5	0.0	-2,200.9
경북	-212.4	-1,459.2	-956.9	0.0	-2,628.5
경남	-143.0	-1,022.4	-827.1	0.0	-1,992.5
제주	-533.6	0.0	0.0	0.0	-533.6

시나리오 1-2의 경우, 1-2-A, 1-2-B, 1-2-C가 모두 같기 때문에 시나리오 1-2로 산출한다. 국세의 지방세 이양 후 지방교부세 재원을 지방세로 충당하는 것으로 사실상 지방자치단체의 세입 변화는 없다. 다만, 국세를 지방교부세가 아닌 지방세로 이양함으로써 세입분권 강화라는 실질적인 변화가 아닌 외형적인 변화만 있을 뿐이다. 이 때문에, 지방자치단체의 세입 변화는 2020년 시행될 지방소비세 10p% 추가 인상에 따른 영향만 남게 된다. 분석 결과, 부산과 제주를 제외한 모든 본청의 순증이 0보다 큰 것으로 나타났다. 그 외에 시, 군, 자치구의 순증은 모두 0보다 작은 것으로 나타났다.

[표 5-8] 시나리오 1-2에 따른 순증 규모

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	1,681.4	-2,478.8	-1,685.0	-349.5	-2,832.0
서울	6.2	0.0	0.0	-17.1	-10.9
부산	-53.9	0.0	-10.5	-109.5	-173.9
대구	12.4	0.0	-21.7	-73.7	-83.0
인천	50.5	0.0	-24.0	-27.1	-0.6
광주	20.3	0.0	0.0	-46.5	-26.2
대전	2.8	0.0	0.0	-43.3	-40.5
울산	41.8	0.0	-18.7	-32.4	-9.3
세종	14.6	0.0	0.0	0.0	14.6
경기	86.6	-537.3	-42.4	0.0	-493.2
강원	173.9	-211.4	-209.3	0.0	-246.8
충북	118.0	-175.2	-158.6	0.0	-215.7
충남	189.1	-262.3	-158.1	0.0	-231.2
전북	233.3	-294.2	-178.6	0.0	-239.5
전남	416.7	-200.1	-381.1	0.0	-164.5
경북	254.3	-409.6	-246.6	0.0	-401.9
경남	207.3	-388.8	-235.5	0.0	-417.0
제주	-92.4	0.0	0.0	0.0	-92.4

시나리오 2의 경우 1단계 재정분권과 동일한 방식으로 국세의 지방세 이양에 따른 중앙정부 세입 감소분에 해당되는 국고보조사업을 지방으로 이양하는 방안이다. 시나리오 2-A의 경우, 모든 지방자치단체의 순증이 0보다 큰 것으로 나타났다. 시나리오 2-B의 경우에는 부산과 제주를 제외한 모든 본청의 순증과 서울 자치구의 순증이 0보다 큰 것으로 나타났고, 그 외 자치단체의 순증은 0보다 작은 것으로 나타났다. 반면, 시나리오 2-C의 경우에는 부산과 제주를 제외한 모든 본청의 순증만이 0보다 큰 것으로 나타났다.

이상의 결과를 요약하면, 전국 순증이 클수록 지역재정형평화기금 조성 금액이 작다는 것을 의미한다. 또한 순증 규모가 0보다 큰 경우 지역재정 형평화 가능성이 상대적으로 적다. 이와 같은 내용으로 미루어 볼 때, 지방소득세 이양의 경우에는 순증 규모가 0보다 큰 경향이 있어 형평화 측면에서 보면 지방소비세 이양이 바람직한 것으로 보인다.

【표 5-9】 시나리오 2-A에 따른 순증 규모

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	7,095.5	2,278.7	363.3	1,261.3	10,998.9
서울	3,133.2	0.0	0.0	1,031.5	4,164.7
부산	201.2	0.0	15.7	41.1	258.0
대구	203.0	0.0	23.2	12.5	238.6
인천	219.3	0.0	21.7	86.7	327.7
광주	182.3	0.0	0.0	24.4	206.7
대전	177.2	0.0	0.0	23.8	201.1
울산	149.1	0.0	49.8	41.4	240.3
세종	41.2	0.0	0.0	0.0	41.2
경기	86.6	1,879.1	25.8	0.0	1,991.5
강원	335.6	35.0	60.2	0.0	430.8
충북	223.8	14.2	15.3	0.0	253.3
충남	313.3	122.0	22.3	0.0	457.7
전북	382.9	-13.4	14.5	0.0	384.0
전남	597.1	34.0	68.0	0.0	699.2
경북	429.6	221.7	42.4	0.0	693.7
경남	338.9	-13.8	4.3	0.0	329.5
제주	80.9	0.0	0.0	0.0	80.9

【표 5-10】 시나리오 2-B에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	2,498.5	-1,761.5	-1,386.4	-107.9	-757.3
서울	475.2	0.0	0.0	140.2	615.5
부산	-11.5	0.0	-6.1	-86.9	-104.5
대구	42.6	0.0	-14.5	-60.8	-32.7
인천	79.9	0.0	-17.3	-10.0	52.5
광주	45.9	0.0	0.0	-35.9	10.0
대전	30.3	0.0	0.0	-33.2	-2.9
울산	60.4	0.0	-7.0	-21.3	32.0
세종	19.3	0.0	0.0	0.0	19.3

재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안

	본청	시	군	자치구	소계
경기	86.6	-165.6	-32.4	0.0	-111.4
강원	196.5	-174.4	-170.7	0.0	-148.6
충북	132.8	-145.2	-132.8	0.0	-145.2
충남	206.4	-204.8	-131.8	0.0	-130.2
전북	254.2	-252.1	-150.9	0.0	-148.8
전남	441.9	-163.1	-316.9	0.0	-38.1
경북	278.7	-328.0	-204.9	0.0	-254.2
경남	225.7	-328.3	-200.9	0.0	-303.6
제주	-66.4	0.0	0.0	0.0	-66.4

【표 5-11】 시나리오 2-C에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	1,681.4	-2,478.8	-1,685.0	-349.5	-2,832.0
서울	6.2	0.0	0.0	-17.1	-10.9
부산	-53.9	0.0	-10.5	-109.5	-173.9
대구	12.4	0.0	-21.7	-73.7	-83.0
인천	50.5	0.0	-24.0	-27.1	-0.6
광주	20.3	0.0	0.0	-46.5	-26.2
대전	2.8	0.0	0.0	-43.3	-40.5
울산	41.8	0.0	-18.7	-32.4	-9.3
세종	14.6	0.0	0.0	0.0	14.6
경기	86.6	-537.3	-42.4	0.0	-493.2
강원	173.9	-211.4	-209.3	0.0	-246.8
충북	118.0	-175.2	-158.6	0.0	-215.7
충남	189.1	-262.3	-158.1	0.0	-231.2
전북	233.3	-294.2	-178.6	0.0	-239.5
전남	416.7	-200.1	-381.1	0.0	-164.5
경북	254.3	-409.6	-246.6	0.0	-401.9
경남	207.3	-388.8	-235.5	0.0	-417.0
제주	-92.4	0.0	0.0	0.0	-92.4

1) 지방세 비중 기준 지역재정형평화 기금 배분

지금까지 국세를 지방세로 이양하되, 지방소비세는 지방세답게 만들고 지역 간 재정 조정을 위해 지역재정형평화기금을 조성하는 경우의 지방자치단체별 순증 효과를 살펴 보았다. 지금부터는 국세의 지방세 이양 후 지방자치단체의 순증 규모를 현행 지방세 비중과 자주재원 비중 수준과 동일하게 만들기 위해 배분되어야 하는 금액을 (수식 5)를 활용하여 산출한다. 우선, 2017년 결산 지방세 비중을 바탕으로 지역재정형평화기금의 배분액을 시나리오별로 산출한다. 특정 지방자치단체의 순증 규모는 (수식 5)와 같이 지방세 중에서 해당 지방자치단체의 지방세 비중과 동일하게 재정분권에 따른 순증 규모 중 해당 지방자치단체의 순증 비중과 동일하도록 지역재정형평화기금을 배분한다. 만약 지방자치단체의 배분액이 음수가 나오는 경우는 현실적으로 지역재정형평화기금의 기능이 작동하지 않는다는 것을 의미한다. 본청의 경우에는 시나리오 1-1-C만이 모든 지방자치단체의 지역재정형평화기금이 0보다 큰 것으로 나타났다.

[표 5-12] 지방세 기준 본청에 대한 지역재정형평화기금 배분액

(단위: 십억원)

	1-1-A	1-1-B	1-1-C	1-2	2-A	2-B	2-C
서울	-3,435.5	-342.2	152.7	58.0	-189.7	2,498.3	3,214.3
부산	34.0	381.1	467.0	69.6	519.5	739.5	842.4
대구	88.7	294.2	356.3	-2.5	249.6	414.5	482.7
인천	-179.9	111.9	171.4	-36.6	418.5	564.4	647.4
광주	91.4	242.4	293.8	-14.7	75.5	214.6	261.7
대전	118.2	277.5	332.7	2.6	72.3	221.8	270.2
울산	-99.1	60.4	96.8	-36.2	105.3	196.6	236.5
세종	-38.7	10.5	20.0	-12.1	75.7	98.9	113.4
경기	-286.1	1.3	18.3	-44.2	1,857.0	1,876.8	2,039.9
강원	161.2	218.6	266.6	-169.8	-148.6	-7.5	30.7
충북	94.7	141.8	173.8	-113.9	-36.3	56.7	87.2
충남	51.4	119.7	158.0	-182.4	-5.5	104.5	147.6
전북	75.9	130.3	174.8	-229.3	-201.0	-70.4	-34.2
전남	-41.7	20.7	74.2	-412.4	-398.8	-241.5	-199.7
경북	96.1	177.0	230.1	-247.1	-100.3	53.9	106.0
경남	33.9	126.0	167.8	-197.3	120.8	238.7	295.7
제주	360.7	487.2	547.3	97.9	173.9	323.7	371.1

지방세 기준 시에 대한 지역재정형평화기금 배분액은 시나리오1-1-C, 시나리오 1-2, 시나리오 2-B, 시나리오 2-C의 경우에만, 모든 지방자치단체의 배분액이 0보다 큰 것으로 나타났다.²⁴ 이는 A와 B는 지방소득세 이양 규모가 포함되어 있는 것으로 지방소득세를 이양하는 경우 지역재정형평화기금이 형평화 기능을 수행하는데 있어 한계가 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

[표 5-13] 지방세 기준 시에 대한 지역재정형평화기금 배분액

(단위: 십억원)

	1-1-A	1-1-B	1-1-C	1-2	2-A	2-B	2-C
경기	-1,422.8	1,037.8	1,529.5	573.7	-211.0	1,850.6	2,362.3
강원	550.7	684.7	758.7	213.8	75.8	286.3	332.5
충북	316.6	470.3	529.1	178.0	116.0	276.7	317.6
충남	344.1	711.3	821.9	267.7	126.9	456.3	534.6
전북	681.9	835.9	920.3	297.2	153.7	393.8	447.6
전남	377.3	563.8	636.2	203.0	102.2	300.7	349.1
경북	885.0	1,312.6	1,473.8	415.5	47.6	600.0	704.2
경남	571.8	922.6	1,040.8	396.2	354.3	672.3	761.4

지방세 기준 군에 대한 지역재정형평화기금 배분액은 시나리오1-1-A와 시나리오 2-A를 제외하고 모든 지방자치단체의 배분액이 0보다 큰 것으로 나타났다.²⁵ 이는 A의 경우 지방소득세의 세율을 현행보다 100% 인상하는 안으로 지방소득세를 크게 인상하는 경우 지역재정형평화기금이 형평화 기능을 수행하는데 있어 어려움이 있다는 것을 의미한다.

²⁴ 자세한 내용은 <별첨 1> 참조.

²⁵ 자세한 내용은 <별첨 2> 참조.

[표 5-14] 지방세 기준 군에 대한 지역재정형평화기금 배분액

(단위: 십억원)

	1-1-A	1-1-B	1-1-C	1-2	2-A	2-B	2-C
부산	-6.2	25.2	32.4	11.0	7.9	30.0	36.3
대구	9.2	52.8	64.1	22.3	4.1	42.1	51.5
인천	93.2	112.2	125.0	24.2	-11.9	27.3	34.7
울산	-36.8	50.6	70.2	19.8	1.2	58.5	74.5
경기	150.6	182.3	202.6	43.1	4.3	62.8	75.4
강원	720.9	805.5	884.1	210.3	-16.0	215.4	257.7
충북	420.2	503.5	555.3	159.7	37.4	186.0	216.2
충남	471.6	541.1	594.3	159.1	24.8	179.4	209.6
전북	542.2	603.7	660.0	179.2	16.1	181.7	212.0
전남	1,245.3	1,381.6	1,512.4	382.7	5.2	390.8	461.2
경북	776.8	875.3	959.9	247.8	13.1	261.0	307.3
경남	679.1	759.5	829.6	236.5	42.1	247.9	286.3

지방세 기준 자치구에 대한 지역재정형평화기금 배분액 역시 시와 동일하게, 시나리오 1-1-C, 시나리오 1-2, 시나리오 2-B, 시나리오 2-C의 경우에만, 모든 지방자치단체의 배분액이 0보다 큰 것으로 나타났다.²⁶

[표 5-15] 지방세 기준 자치구에 대한 지역재정형평화기금 배분액

(단위: 십억원)

	1-1-A	1-1-B	1-1-C	1-2	2-A	2-B	2-C
서울	-1,077.6	-119.9	41.3	26.9	-581.9	313.9	508.9
부산	-54.1	92.6	116.2	112.2	84.5	213.8	246.9
대구	-20.2	64.2	77.8	75.3	62.8	136.8	156.1
인천	-100.1	16.0	34.2	30.0	44.3	142.3	170.4
광주	-28.8	37.8	48.9	47.5	18.7	79.4	93.6
대전	-29.1	35.6	46.1	44.4	28.0	85.5	100.0
울산	-45.9	23.3	34.7	33.3	2.1	65.2	80.0

²⁶ 자세한 내용은 <별첨 3> 참조.

2) 자주재원 비중 기준 지역재정형평화 기금 배분

다음으로 자주재원 비중을 기준으로 지역재정형평화기금을 배분하는 경우를 산출한다. 전술한 바와 같이 지방자치단체별로 배분액이 음수가 나올 수 없으므로, 이와 같은 경우는 현실적으로 지역재정형평화기금의 기능이 작동하지 않는다는 것을 의미한다. 본청의 경우에는 지방세 기준과 동일하게 자주재원 기준에서도 시나리오 1-1-C만이 모든 지방자치단체의 지역재정형평화기금이 0보다 큰 것으로 나타났다.

【표 5-16】 자주재원 기준 본청에 대한 지역재정형평화기금 배분액

(단위: 십억원)

	1-1-A	1-1-B	1-1-C	1-2	2-A	2-B	2-C
서울	-3,313.7	-395.8	88.7	32.1	-1,375.9	1,300.0	1,916.5
부산	54.9	371.9	456.0	65.2	315.9	533.8	619.7
대구	98.4	289.9	351.2	-4.6	155.0	319.0	379.2
인천	-166.6	106.0	164.5	-39.4	289.5	434.0	506.2
광주	94.8	240.9	292.0	-15.5	42.2	180.9	225.3
대전	120.9	276.3	331.3	2.1	46.4	195.5	241.8
울산	-91.4	57.0	92.7	-37.9	30.4	121.0	154.6
세종	-35.1	8.9	18.2	-12.8	40.8	63.6	75.2
경기	-192.6	-39.9	-30.9	-64.1	945.9	956.4	1,043.0
강원	160.4	219.0	267.0	-169.6	-139.9	1.2	40.2
충북	97.9	140.3	172.0	-114.6	-68.4	24.3	52.1
충남	60.7	115.7	153.2	-184.4	-95.3	13.8	49.5
전북	77.0	129.9	174.3	-229.5	-210.9	-80.4	-45.1
전남	-41.0	20.4	73.8	-412.5	-405.7	-248.5	-207.3
경북	103.5	173.7	226.2	-248.7	-172.4	-18.9	27.2
경남	50.7	118.6	158.9	-200.9	-43.1	73.2	116.3
제주	359.0	488.0	548.2	98.3	189.8	339.9	388.6

자주재원 기준 시에 대한 지역재정형평화기금 배분액 역시 지방세 기준 배분액과 동일하게 시나리오 1-1-C, 시나리오 1-2, 시나리오 2-B, 시나리오 2-C의 경우에만, 모든 지방자치단체의 배분액이 0보다 큰 것으로 나타났다.²⁷

²⁷ 자세한 내용은 <별첨 4> 참조.

【표 5-17】 자주재원 기준 시에 대한 지역재정형평화기금 배분액

(단위: 십억원)

	1-1-A	1-1-B	1-1-C	1-2	2-A	2-B	2-C
경기	-1,447.8	1,048.8	1,542.6	579.0	32.0	2,096.1	2,628.2
강원	534.2	692.0	767.4	217.3	236.3	448.5	508.2
충북	307.1	474.5	534.0	180.0	207.9	369.5	418.1
충남	332.0	716.7	828.3	270.3	245.6	576.2	664.5
전북	665.0	843.3	929.2	300.8	318.8	560.6	628.3
전남	367.0	568.3	641.6	205.2	202.0	401.5	458.3
경북	858.3	1,324.3	1,487.8	421.1	307.3	862.4	988.4
경남	556.0	929.5	1,049.1	399.6	508.5	828.0	930.0

자주재원 기준 군에 대한 지역재정형평화기금 배분액은 시나리오 1-1-A를 제외하고 모든 지방자치단체의 배분액이 0보다 큰 것으로 나타났다.²⁸

【표 5-18】 자주재원 기준 군에 대한 지역재정형평화기금 배분액

(단위: 십억원)

	1-1-A	1-1-B	1-1-C	1-2	2-A	2-B	2-C
부산	-6.3	25.2	32.5	11.1	8.9	31.0	37.4
대구	8.4	53.2	64.5	22.4	11.8	49.9	59.9
인천	90.1	113.5	126.6	24.8	17.6	57.1	67.0
울산	-37.0	50.7	70.3	19.9	3.4	60.7	76.9
경기	145.2	184.6	205.4	44.2	56.5	115.5	132.5
강원	699.4	815.0	895.4	214.9	193.8	427.4	487.3
충북	408.1	508.9	561.7	162.3	155.8	305.5	345.7
충남	458.2	547.0	601.3	161.9	155.0	311.0	352.1
전북	527.6	610.1	667.6	182.3	158.1	325.2	367.4
전남	1,211.1	1,396.7	1,530.4	390.0	337.8	726.8	825.1
경북	754.5	885.1	971.6	252.5	230.0	480.1	544.7
경남	659.5	768.1	840.0	240.6	233.4	441.1	495.6

²⁸ 자세한 내용은 <별첨 5> 참조.

자주재원 기준 자치구에 대한 지역재정형평화기금 배분액 역시 지방세 기준 배분액과 동일하게, 시나리오 1-1-C, 시나리오 1-2, 시나리오 2-B, 시나리오 2-C의 경우에만, 모든 지방자치단체의 배분액이 0보다 큰 것으로 나타났다.²⁹

[표 5-19] 자주재원 기준 자치구에 대한 지역재정형평화기금 배분액

(단위: 십억원)

	1-1-A	1-1-B	1-1-C	1-2	2-A	2-B	2-C
서울	-1,096.4	-111.6	51.2	30.8	-399.0	498.7	709.0
부산	-58.0	94.3	118.3	113.0	122.6	252.3	288.6
대구	-22.7	65.3	79.1	75.9	87.3	161.5	182.8
인천	-102.1	16.8	35.2	30.4	63.0	161.2	190.9
광주	-31.3	38.9	50.2	48.0	42.9	103.9	120.2
대전	-31.0	36.4	47.1	44.8	45.8	103.5	119.4
울산	-47.0	23.7	35.3	33.6	12.6	75.9	91.5

2. 2단계 분석결과

1단계 분석결과, 최종적으로 시나리오 1-1-C의 배분액만이 모든 지방자치단체에서 0보다 큰 것으로 나타났다. 시나리오 1-1-C는 국세 중 부가가치세와 주세를 지방세로 이양하는 방안이며, 이양된 금액만큼 지방교부세를 축소시키는 방안이다. A와 B는 국세 중 소득세와 법인세를 지방소득세로 이양시키는 방안으로 지방세 비중 기준과 자주재원 비중 기준 측면에서 지역재정형평화기금은 형평화 기능을 수행하는데 있어 어려움이 있다. 이에 국세 중 부가가치세와 주세를 지방세로 이양하는 방안이 합리적으로 보인다. 다만, 시나리오 1의 경우 지방세는 확대되었지만 자주재원인 지방교부세가 축소되기 때문에 지방재정 측면에서는 부정적이라 할 수 있다. 이에 자주재원의 축소가 아닌 시나리오 2-C를 기준으로 지역재정형평화기금이 형평화 기능을 수행할 수 있도록 시나리오를 수정한다.

시나리오 2-C의 경우, 전북 본청과 전남 본청을 제외하고는 지역재정형평화기금 배분액이 0보다 큰 것으로 나타났다. 이처럼 전북 본청과 전남 본청의 순증이 크게 급증

²⁹ 자세한 내용은 <별첨 6> 참조.

한 것은 균형발전특별회계 지방 이양분에 대한 보전분 때문인 것으로 나타났다. 이미, 지역재정형평화기금이 형평화 기능을 수행하기 때문에 균형발전특별회계 지방 이양분에 대한 보전을 50%만 하는 것으로 수정한 후 분석한다.

이와 같은 순증을 바탕으로, 지방세 비중 기준 지역재정형평화기금 배분액을 산출하면 다음과 같다. 지방세 비중 기준 배분액은 경기, 서울, 경남, 부산, 경북 순인 것으로 나타났다. 이와 같이 지역재정형평화기금 배분액이 재정 여건이 좋은 지방자치단체에게 더 많이 배분되고 있는 것은 취득세 보전분과 부가가치세액의 14%p인 지방소비세를 지역재정형평화기금의 재원으로 활용되었기 때문이다. 다만, 자주재원 비중을 배준 기준으로 하면, 비수도권 도에 대한 배분액이 지방세 비중 기준보다는 큰 것으로 나타났다.

[표 5-20] 수정된 시나리오 2-C에 따른 지방자치단체 유형별 순증 규모

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	612.2	-1,921.9	-1,282.8	-309.7	-2,902.1
서울	2.4	0.0	0.0	-14.5	-12.0
부산	-68.6	0.0	-8.9	-99.8	-177.3
대구	5.8	0.0	-18.4	-66.7	-79.4
인천	24.6	0.0	-18.4	-17.8	-11.7
광주	20.8	0.0	0.0	-41.9	-21.1
대전	4.9	0.0	0.0	-39.2	-34.3
울산	38.7	0.0	-15.6	-29.9	-6.8
세종	5.1	0.0	0.0	0.0	5.1
경기	34.1	-446.4	-31.8	0.0	-444.2
강원	72.6	-159.3	-159.1	0.0	-245.7
충북	45.9	-135.8	-122.8	0.0	-212.6
충남	72.1	-198.4	-120.2	0.0	-246.5
전북	92.7	-218.9	-134.1	0.0	-260.3
전남	197.6	-143.0	-280.3	0.0	-225.7
경북	100.1	-312.6	-188.5	0.0	-401.0
경남	59.2	-307.5	-184.7	0.0	-433.0
제주	-95.7	0.0	0.0	0.0	-95.7

[표 5-21] 수정된 시나리오 2-C에 따른 지방자치단체 유형별 기금 배분액(지방세 기준)

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	11,156.6	5,621.6	1,880.2	1,427.6	20,086.0
서울	3,575.1	0.0	0.0	560.9	4,135.9
부산	944.5	0.0	37.6	252.5	1,234.6
대구	544.2	0.0	51.6	158.2	754.0
인천	750.6	0.0	30.3	177.0	957.9
광주	292.5	0.0	0.0	94.2	386.7
대전	298.4	0.0	0.0	102.1	400.5
울산	270.4	0.0	77.6	82.8	430.8
세종	137.1	0.0	0.0	0.0	137.1
경기	2,328.1	2,473.7	68.5	0.0	4,870.3
강원	154.7	293.9	212.8	0.0	661.4
충북	182.0	294.0	186.8	0.0	662.8
충남	301.9	500.9	177.5	0.0	980.4
전북	128.5	389.3	171.2	0.0	689.0
전남	43.5	308.6	369.2	0.0	721.3
경북	300.2	639.9	256.0	0.0	1,196.0
경남	499.6	721.3	241.2	0.0	1,462.1
제주	405.3	0.0	0.0	0.0	405.3

[표 5-22] 수정된 시나리오 2-C에 따른 지방자치단체 유형별 기금 배분액(자주재원 기준)

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	7,457.5	7,193.2	3,622.8	1,812.5	20,086.0
서울	2,133.4	0.0	0.0	783.1	2,916.5
부산	697.1	0.0	38.8	298.8	1,034.7
대구	429.2	0.0	60.9	187.9	678.1
인천	593.8	0.0	66.2	199.8	859.7
광주	252.1	0.0	0.0	123.6	375.7
대전	266.8	0.0	0.0	123.8	390.6
울산	179.5	0.0	80.2	95.6	355.2
세종	94.7	0.0	0.0	0.0	94.7
경기	1,220.7	2,769.1	131.8	0.0	4,121.7
강원	165.2	489.0	467.9	0.0	1,122.1
충북	143.0	405.7	330.6	0.0	879.3
충남	192.9	645.2	335.8	0.0	1,173.9
전북	116.4	590.1	343.8	0.0	1,050.3
전남	35.0	429.9	773.4	0.0	1,238.3
경북	212.6	955.6	519.6	0.0	1,687.8
경남	300.4	908.7	473.6	0.0	1,682.7
제주	424.7	0.0	0.0	0.0	424.7

제4절 (가칭)지역재정형평화기금의 신설방안

1단계 분석결과를 바탕으로 수정된 시나리오로 2단계 분석한 결과가 지역재정형평화기금의 설계의 최종안이다. 궁극적으로 국세의 지방세 이양에 따른 중앙정부의 세입 감소에 대한 보전액이 자주재원인 지방교부세 감소로 이어져서는 안 된다. 즉, 지방교부세가 아닌 국고보조금 축소로 이어져 진정한 의미의 세입분권이 이루어져야 한다. 이와 더불어, 가칭 지역재정형평화기금을 신설하여 국세의 지방세 이양에 따른 세수 불균형 해소 재원으로 활용할 필요성이 있다. 또한, 지방소비세를 지방세담게 만들고, 취득세보전분은 지역재정형평화기금 재원으로 활용할 필요성이 있다. 기본적으로 지역재정형평화기금은 현행 지역상생발전기금을 확대 개편하는 방식으로 추진하되, 법 개정을 최소화하도록 한다. 이상의 시나리오별로 분석한 결과를 바탕으로 지역재정형평화기금의 재원조성방안과 배분방식 등 신설방안은 다음과 같다.

1. 기금의 재원

분석결과, 국세의 지방세 이양에 따라 축소되는 중앙정부의 세입을 보전하기 위해 15조원 규모의 국고보조금을 축소하는 방안이다. 2단계 세입 분권 강화 방안의 경우에는 이양되는 국세 전액을 지역재정형평화기금으로 조성할 필요성이 있다.

지방소비세는 새로이 이양된 부가가치세액의 10%에 대해서는 지방세담게 민간최종 소비지출 비중으로 배분하고, 기존 소비지수 기준 5%와 취득세 보전분 6%는 지역재정형평화기금의 재원으로 활용한다. 취득세 보전분은 교육청 보전금 등의 재원이 포함되어 있기 때문에 지방자치단체로의 순 보전분만을 대상으로 한다. 이러한 이유로 [표 5-23]에서 부가가치세액의 6%인 취득세 보전분이 부가가치세액의 5%인 소비지수 기준 지방소비세보다 적다.

[표 5-23] 2017년 결산 기준 지방소비세

(단위: 십억 원)

	계	소비지수	취득세 보전
서울	1,305.4	562.1	743.2
부산	561.7	315.3	246.4
대구	376.7	217.6	159.1
인천	313.1	117.7	195.4
광주	225.3	135.2	90.1
대전	232.5	141.4	91.0
울산	191.4	108.0	83.4
세종	62.4	28.5	34.0
경기	1,388.4	558.4	830.0
강원	259.9	187.1	72.9
충북	260.9	191.4	69.4
충남	347.5	246.8	100.8
전북	297.6	220.1	77.6
전남	281.5	213.3	68.2
경북	438.8	321.9	116.8
경남	598.5	418.2	180.3
제주	132.2	75.1	57.1

출처: 행정안전부(2018), 2017년도 지방세통계연감.

지역재정형평화기금의 재원은 기존 지방소비세 소비지수 기준 5%와 취득세 보전분에서 지방소비세를 뺀 금액에서 균형발전특별회계 보전분 50%와 현행 지역상생발전기금을 제외한 금액과 함께, 지방소비세 추가이양분(부가가치세액의 14%)인 11.9조원과 주세 이양분 3.3조원을 합한 금액이 된다. 총 조성액(안)은 20조 860억원이 될 것으로 추산되며 이상을 요약하면 다음 표와 같다.

[표 5-24] 지역재정형평화기금 조성재원(안)

(단위: 십억 원)

구분	재원별 규모
기존 지방소비세(A)	7,617.9
지방소비세 추가 이양분(B)	11,900.0
주세 지방 이양분(C)	3,260.9
균특회계 이양분*0.5(D)	1,785.0
지역상생발전기금(E)	907.7
지역재정형평화기금 조성재원(A+B+C-D-E)	20,086.1

2. 배분방식

지역재정형평화기금의 배분방식은 전술한 바와 같이 국세의 지방세 이양 후 지역재정형평화기금을 반영한 세입 규모가 현행 자주재원의 비중과 동일해야 한다는 기준과 함께 이와 같은 자주재원 비중을 중심으로 지역재정형평화기금의 배분 식을 설정한다. 자주재원 비중을 적용하는 것은 국세의 지방세 이양을 통해 보통교부세 불교부단체와 수도권 중심으로 순증 규모가 크게 증가하여 이들 지역의 자주재원 비중은 현행보다 상승하게 된다. 따라서 최소한 현행 수준에서 자주재원 비중을 유지하는 것을 재정 형평화의 목표로 했기 때문이다. 재정력 역지수 등을 형평화 비중으로 활용하는 경우 과도한 재정 형평화가 되어 지역재정형평화 기금 역시 더 많이 소요된다. 한편, 지방재정형평화 기금은 보통교부세 등 모든 재정조정 이후 최종적으로 산출되기 때문에 보통교부세의 기준재정수입액과 기준재정수요액에 영향을 미치지 않는다.

〈국세의 지방세 이양 후 순증분에 대한 형평화 기준〉

$$\frac{b_i + c_i}{B + C} = \tau_i$$

$$B = \sum_{i=1}^{243} b_i (b_i: \text{국세의 지방세 이후 } i \text{ 지방자치단체의 순증 규모})$$

$$C = \sum_{i=1}^{243} c_i (\text{지역재정형평화 기금, } c_i: i \text{ 지방자치단체에 대한 지역재정형평화기금 배분액})$$

〈지역재정형평화기금의 배분식〉

$$c_i = \tau_i \times (B + C) - b_i$$

$$\tau_i = \frac{a_i}{A} \text{ (자주재원 비중)}$$

$$A = \sum_{i=1}^{243} a_i \text{ (} a_i: i \text{ 지방자치단체의 자주재원)}$$

3. 시뮬레이션 결과

국세의 지방세 이양에 따라 축소되는 중앙정부의 세입을 보전하기 위해서 다양한 논의가 진행되고 있는데 본질적인 것은 지방의 자주재원인 지방교부세가 아니라 국고보조금을 축소해서 세입분권을 강화하는 방식으로 진행되어야 함을 다시 한번 강조한다. 2단계 재정분권이 실시되었을 때 심화될 재정불균형을 해소하기 위해선 지방재정조정제도의 역할이 강화되어야 한다는 것이 중론임에 따라 이러한 문제의식에서 본 연구에서는 (가칭)지역재정형평화기금을 제안하였고, 그 자원조성 방법이나 배분방식은 전술한 바와 같다.

종합적으로 중앙정부는 이양되는 지방세만큼 국고보조금을 축소하고, 이 때 발생할 재정불균형 해소를 위해서 (가칭)지역재정형평화기금을 신설하는데 본 기금의 재원은 기존 지방소비세의 소비지수 기준 5%와 취득세 보전분에서 지방소비세 제외한 금액, 균형발전특별회계 보전분 50%와 현행 지역상생발전기금을 제외 금액, 지방소비세 추가이양분 11.9조원, 주세 3.3조원을 합하여 약 20조 860억원이 될 것으로 예측된다. 배분방식은 현재의 지자체 자주재원 비중이며 이에 따라 지역재정형평화기금을 배분한다. 이상의 내용을 바탕으로 시뮬레이션 한 결과는 다음과 같다.

[표 5-25] 지역재정형평화기금의 지방자치단체별 배분액 시뮬레이션 결과

(단위: 십억 원)

	본청	시	군	자치구	소계
소계	7,457.5	7,193.2	3,622.8	1,812.5	20,086.0
서울	2,133.4	0.0	0.0	783.1	2,916.5
부산	697.1	0.0	38.8	298.8	1,034.7
대구	429.2	0.0	60.9	187.9	678.1
인천	593.8	0.0	66.2	199.8	859.7
광주	252.1	0.0	0.0	123.6	375.7
대전	266.8	0.0	0.0	123.8	390.6
울산	179.5	0.0	80.2	95.6	355.2
세종	94.7	0.0	0.0	0.0	94.7
경기	1,220.7	2,769.1	131.8	0.0	4,121.7
강원	165.2	489.0	467.9	0.0	1,122.1
충북	143.0	405.7	330.6	0.0	879.3
충남	192.9	645.2	335.8	0.0	1,173.9
전북	116.4	590.1	343.8	0.0	1,050.3
전남	35.0	429.9	773.4	0.0	1,238.3
경북	212.6	955.6	519.6	0.0	1,687.8
경남	300.4	908.7	473.6	0.0	1,682.7
제주	424.7	0.0	0.0	0.0	424.7

시뮬레이션한 결과를 바탕으로 배분액을 살펴보면 본청의 경우 서울, 경기, 부산, 인천, 대구의 순으로 배분규모가 나타난다. 일반시의 경우는 경기, 경북, 경남, 충남, 전북의 순이고, 군은 전남, 경북, 경남, 강원 순이며, 자치구는 서울, 부산, 인천의 순서로 배분됨을 알 수 있다.

마지막으로 본 연구에서는 구체적인 방안을 제시하지 않았지만, 보통교부세는 기준 재정수요를 충당하는 재원으로 재편하고 세수 형평화 개선 기능은 제거해야 한다. 특히 중장기적으로 지역재정형평화기금에 지방교부세의 노력도와 같은 지표를 포함하여

기초수요는 보통교부세에서 충당해주고 지역재정형평화기금은 지자체의 재정확보 노력 등을 반영할 필요가 있다. 이와 같은 제도 개편을 통해, 중장기적으로 지방재정의 형평성과 효율성의 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 기틀을 만들 필요성이 있다. 본 연구는 이처럼 국세를 지방세로 이양할 때, 일부 지방재정제도를 개편함으로써 세수의 형평성을 개선하고 향후에는 효율성 역시 개선시킬 수 있는 기초 연구 자료를 제시했다는 점에서 의의가 있다 하겠다.

제6장



요약 및 정책제언

제1절 요약

제2절 정책제언

제1절 요약

본 연구는 현재 정부가 추진 중에 있는 재정분권 추진방안의 내용과 그것이 지방재정에 미칠 영향을 파악과 함께 현행 재정분권 추진방안의 한계점을 분석 한 후 향후 지방재정조정제도의 조정방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 정부 간 관계와 거시적 관점에서 재정분권 추진방안의 한계점은 지역간 재정불균형을 심화시킨다는 점이다. 그러나 1단계 및 2단계 재정분권 논의 시 중앙과 지방자치단체 간 세원배분 구조 개편을 추진하면서 정부 간 재정관계의 또 다른 축인 지방재정조정제도와와의 관계 변화를 논의하지 않고 있다는 것이다. 다시 말하면, 국세 대비 지방세 비율의 상향을 통한 지방세 확충에 지나치게 초점을 맞추고 있는 나머지 향후 지방세로 대표되는 자체수입과 지방교부세로 대표되는 이전수입과의 역학관계 및 역할변화에 대한 체계적인 논의가 이루어지고 있지 않고 있다는 것이다.

현재의 재정분권 추진방향은 단편적인 국세와 지방세 비율 7:3이라는 목표에 치중하여 수단적 장치로 지방소비세율 인상에만 치중하고 있는 모습을 보이고 있어 지방재정을 둘러싼 큰 틀에서의 미래의 방향에 대한 논의가 생략되어 있는 모습을 보여주고 있다. 다시 말하면, 정부 간 재정관계의 재설정이라는 중요한 정책을 시행함에 있어 정부 간 재정조정 기틀이라는 기본선(baseline)이 생략된 상태로 재정분권의 추진 및 가시적 성과 달성에 몰입한 나머지 지나치게 국가와 지방자치단체 간 세원배분에만 치중하고 있는 것이 현재 추진 중에 있는 1단계 재정분권 추진방안이라고 할 수 있다.

정부가 추진하고 있는 재정분권이 단순히 지방세수를 조금 늘리는 것이 아니라 국가 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중을 5%p 이상 제고시키는 세원조정 문제이니 만

큼 2단계 재정분권 추진방안을 수립함에 있어 지금이라도 국가와 지방자치단체 간 기능과 사무의 배분 상태에 대한 점검을 통한 현재 상황에 대한 이해와 더불어 향후 방향에 대한 거시적 관점을 가져야 할 것이다. 이를 통해 정부 간 재정관계의 재조정 또는 재구조화를 하여야 하는 합리적 근거가 확보될 것이며 이를 바탕으로 정부 간 재정관계 재조정의 합리적 접근의 토대가 구축될 것이다.

이에 지방재정조정제도의 재정형평화 기능과 재원보전 기능의 효과적 수행의 요구가 커지게 되는데 먼저, 첫째는 국세의 지방세 이양에 따른 지방세 확충 효과와 이로 인한 조세제도와 이전재원 제고 간 역학관계의 변화로 인한 지방자치단체 간 재정불균형의 발생과 이의 해결을 위한 방안으로의 재정형평화 기능 수행으로서의 지방재정조정제도의 개선 요구이다. 둘째는 국가 기능의 지방이양에 따른 추가적인 재원소요분과 지방세 확충을 통한 세입확충규모의 차이로 인하여 발생하게 되는 재정부족 문제와 이의 해소를 위한 재원보전 기능으로서의 지방재정조정제도의 개선 요구이다. 이상의 재정분권 추진에 따른 지방자치단체 재정환경 변화에 따라 요구되는 지방재정조정제도에 대한 개선 요구를 우리나라의 대표적인 지방재정조정제도인 지방교부세와 국고보조금에 대입하여 논의할 필요가 있으며, 이의 핵심은 보통교부세가 담당하고 있는 재원보장 기능과 재정형평화 기능에서 재원보장 기능으로 일원화하는 지방교부세의 개선이다.

현행 지방재정조정제도 중 가장 큰 기능을 수행하고 있는 보통교부세는 기준재정수요의 부족분을 충당해주는 기능과 세입의 불형평성을 완화시키는 기능을 모두 수행하고 있다. 이로 인해 지방자치단체가 세입을 확충하기 위해 노력하면 보통교부세가 감소하는 기이한 구조를 지니게 되었다. 더욱이, 국세의 지방세 이양으로 15.2조원의 지방세가 증가하는 경우 세수의 불균형은 더욱 심화될 가능성이 크지만 보통교부세는 이와 같은 세수의 불균형을 완화시키는데 한계를 지닐 수밖에 없다. 예를 들어, 서울과 경기도는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 국세의 지방세 이양으로 인한 세수 증가로 보통교부세에 영향을 받지 않는다. 이는 보통교부세가 서울과 경기도에 대해서는 세수 불균형을 완화시킬 수 있는 대안이 될 수 없다는 것을 의미한다. 이는 현행 보통교부세는 재정 분권 강화에 따른 수평적 불균형 문제를 해결하는데 있어 현실적인 제약이 존재한다는 것을 의미한다. 따라서 현행 보통교부세는 중장기적으로 지방자치단체가 해당 지역 주민에게 제공해야 하는 기본적인 공공 서비스를 제공하기 위한 기능을 강화하

고 세수의 불균형 완화 기능은 제거하는 방향으로 개편될 필요성이 있다. 이와 함께 수평적 불균형 완화 기능을 강화하기 위해 현행 지역상생발전기금을 확대 개편하여 가치 지역재정형평화기금을 도입할 필요성이 있다. 확대 개편되는 지역재정형평화기금의 재원은 지방소비세 중 취득세 보전분과 국세의 지방세 이양 세목인 주세를 활용할 수 있다. 보통교부세 개편 방안의 핵심은 기준재정수요 측정과 관련된 내용이며, 이는 또 하나의 큰 과제가 된다. 이에 본 연구는 지역재정형평화기금을 하나의 축으로 하는 지방 재정조정제도 개편 방안을 제시하였다.

2단계 재정분권 추진에 따른 지역재정형평화기금을 설계하기 위해 재정분권 추진으로 인한 지방자치단체별 세입 변화를 살펴볼 필요성이 있다. 그러나 아직 2단계 재정분권 추진 방안이 구체적으로 제시되고 있지 않은 상황에서 재정분권 추진이 지방자치단체에 미치는 영향을 살펴보는 것은 현실적으로 어렵다. 이에 지역재정형평화기금 설계를 위한 2단계 재정분권의 시나리오를 설정한다. 시나리오는 크게 두 가지로 정리된다. 하나는 중앙정부가 국세를 지방세로 이양하는데 있어 이전재원 중 지방교부세를 축소하는 경우이고, 다른 하나는 국고보조금을 축소하는 경우이다. 시나리오 1은 국세의 지방세 이양에 따라 축소되는 중앙정부의 세입을 보전하기 위해 지방교부세를 축소하는 방안이다. 시나리오 2는 국세의 지방세 이양에 따라 축소되는 중앙정부의 세입을 보전하기 위해 국고보조금을 축소하는 방안이다. 시나리오 1과 시나리오 2의 차이는 중앙정부의 세입 보전 재원이 지방의 자주재원 여부에 따라 구분된다. 시나리오 1은 지방자치단체의 자주재원이 축소되는 반면 시나리오 2는 자주재원이 축소되지 않으면서 세입분권을 강화하는 방안이다. 이러한 의미에서 진정한 의미의 세입분권은 시나리오 2라 할 수 있다. 또한 시나리오 1은 지방교부세 재원 감소를 이양되는 지방세로 충당하는 경우와 지방세로 충당하지 않는 경우로 구분한다. 이와 같은 시나리오를 바탕으로 지방재정조정제도를 개선하는 방안을 제시하였다.

분석결과 중앙정부는 이양되는 지방세만큼 국고보조금을 축소하고, 이 때 발생할 재정불균형 해소를 위해서 (가치)지역재정형평화기금을 신설하는데 본 기금의 재원은 기존 지방소비세의 소비지수 기준 5%와 취득세 보전분에서 지방소비세 제외한 금액, 균형발전특별회계 보전분 50%와 현행 지역상생발전기금을 제외 금액, 지방소비세 추가 이양분 11.9조원, 주세 3.3조원을 합하여 약 20조 860억원이 될 것으로 예측된다.

배분방식은 현재의 지자체 자주재원 비중이며 이에 따라 지역재정형평화기금을 배분한다. 이상의 내용을 바탕으로 시뮬레이션 한 결과는 [표 5-25]와 같다.

시뮬레이션한 결과를 바탕으로 배분액을 살펴보면 본청의 경우 서울, 경기, 부산, 인천, 대구의 순으로 배분규모가 나타난다. 일반시의 경우는 경기, 경북, 경남, 충남, 전북의 순이고, 군은 전남, 경북, 경남, 강원 순이며, 자치구는 서울, 부산, 인천의 순서로 배분됨을 알 수 있다.

마지막으로 본 연구에서는 구체적인 방안을 제시하지 않았지만, 보통교부세는 기준 재정수요를 충족하는 재원으로 재편하고 세수 형평화 개선 기능은 제거해야 한다. 특히 중장기적으로 지역재정형평화기금에 지방교부세의 노력도와 같은 지표를 포함하여 기초수요는 보통교부세에서 충당해주고 지역재정형평화기금은 지자체의 재정확보 노력 등을 반영할 필요가 있다. 이와 같은 제도 개편을 통해, 중장기적으로 지방재정의 형평성과 효율성의 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 기틀을 만들 필요성이 있다. 본 연구는 이처럼 국세를 지방세로 이양할 때, 일부 지방재정제도를 개편함으로써 세수의 형평성을 개선하고 향후에는 효율성 역시 개선시킬 수 있는 기초 연구 자료를 제시했다는 점에서 의의가 있다 하겠다.

제2절 정책제언

전술한 바와 같이 재정분권 추진에 따른 쟁점사항은 크게 세가지로 나누어볼 수 있는데 첫째, 조세제도와 이전재원 제도간의 역학관계 및 역할 자체에 대한 변화 필요성에 직면해있다는 것이고, 둘째 1, 2단계 재정분권을 추진하는 과정에서 우리나라의 복잡한 지방재정구조에 대한 다각적인 고려가 미흡했으며, 이에 따라 셋째는 2단계 현재 논의되고 있는 2단계 재정분권 실현시 1단계에서 지적되었던 한계점이 심화될 것이라는 것이다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 정책제언을 한다.

(1) 조세구조의 커다란 변화에 따라 지방재정조정제도 또한 지금까지처럼의 미세한 조정정도가 아니라 혁신적인 제도의 재구조화가 필요하다. 먼저, 지방교부세의 경우 지금까지 재정형평화 기능을 확대해 왔지만 그 효과는 상대적으로 미미한 것으로 나타났다. 이에 향후 재정분권이 확대 추진될 경우 지방교부세, 특히 보통교부세는 지금의 재원보전 기능+재정형평화 기능에서 재원보전 기능으로 일원화할 필요가 있다. 다시 말하면, 보통교부세는 기준재정수요 대비 기준재정수입의 차이 산정을 통해 산출되는 재원 부족분에 대한 보전기능에 충실할 필요가 있다. 대신 재정형평화 기능의 경우 다른 지방재정조정제도를 통해 실현할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 지역재정형평화 기금 신설을 제안하였고, 그 신설방안은 전술한 바와 같다.

(2) 복잡한 지방재정구조의 다각적 고려가 필요하다. 지방소비세 확대는 지방교부세 축소 및 지방교육청 전출금 재원 확대로 이어져 지방자치단체의 세입을 축소시키게 된다. 2020년 지방소비세의 세율을 6%p 인상시키는 경우 지방교부세와 지방교육재정교부금이 감소하게 된다. 이와 함께 지방소비세 확대는 본청의 보통세 수입 증가로 이어지고, 본청의 보통세를 재원으로 하는 지방 교육청 전출금 역시 증가하게 된다. 본청과 기초자치단체의 세입 변화까지 고려하는 경우, 지방자치단체의 세입 변화는 더욱 복잡하게 된다. 이처럼 지방재정은 복잡한 구조를 지니고 있기 때문에, 국세의 지방세 이양에 따른 순증 규모를 정확히 파악할 필요성이 있다. 더욱이, 국세의 지방세 이양에 따른 국가사무의 지방사무 이양이 있을 경우 향후 증가 속도에 대해서는 관심을 가질 필요성이 있다. 또한 기초지자체에 대한 세입 분권 고민이 필요한데, 지방소비세는 광역지자체의 지방세이며, 이처럼 지방소비세가 확충되면 광역지자체의 보통교부세는 감소

하지만 기초지자체의 보통교부세는 증가하게 된다. 또한 기초지자체의 조정교부금 역시 증가하여 기초자치단체는 이전재원이 증가하게 된다. 결국, 국세의 지방세 이양으로 세입분권은 강화되었지만 이는 광역자치단체의 세입분권 강화인 반면 기초자치단체의 세입분권은 오히려 약화되는 것으로 나타난다. 이에 기초자치단체의 세입 분권 강화 방안 또한 다루어질 필요가 있다.

(3) 2단계 재정분권 추진시 1단계 재정분권 추진 과정에서의 쟁점이 예상됨에 따라 이에 대한 대비가 필요한데, 축소된 중앙정부의 재원에 대한 보전은 지방교부세 축소가 아니라 국고보조사업의 이양이어야 한다는 점이다. 재정분권 2단계에서도 재원중립 원칙은 지켜질 가능성이 큰데, 중앙정부는 감소된 세입만큼 지방자치단체와 관련된 지출을 축소할 것이고 이는 이전재원의 축소를 의미한다. 국세의 지방세 이양으로 인해 중앙정부가 축소시킬 수 있는 재원은 지방교부세와 국고보조금이 될 수 있다. 1단계 재정분권 추진 과정에서는 국고보조금인 균형발전특별회계 사업을 지방으로 이양했다. 그러나 국고보조금을 축소시킬 경우, 중앙부처의 관련부서 축소 및 폐지 등 걸림돌이 존재함에 따라 2단계에서는 자주재원인 지방교부세를 축소시킬 가능성이 크다. 세입분권은 형식적인 세입분권이 아닌 실질적인 세입분권이 되어야 하는데 만약, 국세를 지방세로 이양시키고 지방교부세를 축소하는 경우, 지방교부세 재원을 새로이 만들어야 한다는 점에서 현행과 다를 바 없다. 따라서 2단계 재정분권 실현과 더불어 실질적인 자치분권 강화를 위해서는 국고보조금을 축소시켜서 지자체 스스로 국비확보만을 위해 시행해 왔던 불요불급한 사업들은 과감히 폐지하고 지자체 여건에 맞게 실제로 필요한 사업들을 선별하여 추진하도록 하는 기반조성이 필요하다.

참고문헌

- 권경득·최정열·조강주·이광원. (2017). 지역상생발전기금의 지속가능성에 관한 연구. 「국가정책연구」, 31(4): 367-394.
- 권오성. (2009). 「현대지방재정의 주요이론」. 서울: 대영문화사.
- 권오성·탁현우. (2018). 「지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 금재덕. (2018). 지방재정조정제도의 역사별 효과. 「한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 3-23.
- 김동균. (2019). 「연방과 주의 새로운 재정관계」. 한국지방재정공제회 글로벌 현장리포트.
- 김종순. (2006). 「지방재정학」. 제2판. 서울: 삼영사.
- 김필현. (2014). 「보통교부세 산정방식에 관한 연구」. 한국지방세연구원.
- 김필현·최가영. (2015). 「주요국의 지방세 과세대상 사례조사 연구」. 한국지방세연구원.
- 김행선. (2018). 「주요국 지방재정조정제도 연구」. 한국지방세연구원.
- 라희문. (2019). 「재정분권의 문제점 및 개선방안」. 자치분권 심포지엄 자료집.
- 류영아. (2018). 「지역상생발전기금의 현황과 개선방안」. 국회입법조사처.
- 임상수 외. (2018). 「지방소비세율 인상에 따른 지역 간 세입격차의 합리적 조정 방안 연구」. 대한민국시도지사협의회.
- 김태희. (2011). 미국 연방보조금 (Federal Grants) 제도와 정책 시사점. 「지방재정과 지방세」, 48(단일호): 109-139.
- 박병희. (2018). 지방분권 확대기 지방재정조정제도 발전 방안. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 361-385.
- 서정섭. (2001). 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 「한국지방재정논집」, 6(1): 223-244.
- 서정섭·조기현. (2007). 「지방재정조정제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. (2012). 「지방재정론」. 서울: 대영문화사.

- 신승근. (2018). 「지방세공동세 운영방안 연구」. 한국지방재정학회.
- 윤태섭. (2017). 재정책임성 및 과세자주권 강화를 통한 정부 간 재정 갈등 해결 방안의 모색. 「Working paper」.
- 윤태섭·심준섭. (2015). 지방선택세와 지방재정: 플로리다 카운티 지방선택세 사례를 중심으로. 「국가정책연구」. 29(3): 109-131.
- 이선화·마정화. (2015). 해외지방세제도: 미국의 재산세제도: 뉴욕, 캘리포니아. 「지방세포럼」. 20(단일호): 68-90.
- 이준구. (2012). 「재정학」. 서울: 다산출판사.
- 임성일. (2009). 외국의 지방재정제도: 미국의 포괄제도금 (block grant) 제도 경험과 시사점. 「지방재정과 지방세」. 18(단일호): 150-178.
- 전상경. (2009). 「현대지방재정의 주요이론」. 서울: 대영문화사.
- 정창훈. (2011). 미국지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점. 「강원법학」. 32: 47-88.
- 조기현. (2017). 지역상생발전기금제도의 중장기 발전방향. 「한국지방재정학회 공동 세미나 자료집」. 25-43.
- 조기현·여효성. (2018). 「재정분권시대 보통교부세 발전방향」. 한국지방행정연구원.
- 조봉업. (2010). 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향. 「지방재정과 지방세」. 32.
- 조진형·이인실. (2016). 재산세 공동과세제도와 자치구 재정건전성. 「한국재정학회 춘계학술대회 논문집」. 1-21.
- 황소하. (2016). 지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전: 경기도 조정교부금 제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 21(3): 93-125.
- 행정안전부. (2018). 재정분권 추진계획 관계부처 합동발표자료.
지방세기본법(법률 제16039호).
- FDOR. (2011). Florida Tax Handbook.
- FDOR. (2015). Florida Department of Revenue Annual Report.
- 뉴욕 주 예산국 웹페이지 (<http://www.budget.state.ny.us>).
- 오하이오 주 재무부 웹페이지 (<http://www.odod.state.oh.us/taxreform.htm>).

- Dahlby, Bev. (2002). The Incentive Effects of Fiscal Equalization. *Paper presented in the Conference on Equalization.*
- Dahlby, Bev. (2008). The Canadian Federal-Provincial Equalization System. *CESifoDICE Report.*
- Inman, R. P. (1987). Federal assistance and local services in the United States: The evolution of a new federalist fiscal order. *Working paper.*
- Cole, R. L., & Caputo, D. A. (1984). The public hearing as an effective citizen participation mechanism: a case study of the general revenue sharing program. *American Political Science Review*, 78(2): 404-416.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- King, David. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. London: George Allen and Unwin.

[별첨 1] 시에 대한 지역재정형평화기금 배분액(지방세 비중 기준)

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
소계	7,130.5	6,539.0	7,710.3	2,545.2	765.5	4,836.7	5,809.4
수원시	-34.1	-35.9	20.4	15.6	-203.2	109.9	177.6
성남시	-45.9	-49.7	18.9	13.4	-268.6	113.6	194.9
의정부시	59.7	55.2	63.9	15.1	18.9	42.0	49.0
안양시	47.8	46.2	61.0	15.4	38.6	75.3	88.8
부천시	60.7	58.2	73.7	19.0	42.8	82.1	96.3
광명시	33.7	31.7	39.4	10.1	17.6	37.1	43.7
평택시	40.8	39.9	58.2	15.1	40.8	85.4	101.9
동두천시	38.0	34.3	38.2	8.7	3.2	14.2	16.7
안산시	22.3	24.3	40.4	11.9	12.6	88.3	104.2
고양시	87.3	83.6	105.5	26.5	59.9	115.4	135.3
과천시	7.5	7.2	10.5	3.6	3.8	14.4	17.2
구리시	25.1	23.4	28.0	7.1	10.3	22.3	26.2
남양주시	99.0	91.8	107.2	24.7	33.4	74.6	87.3
오산시	29.9	28.0	33.7	8.3	13.3	28.0	32.9
시흥시	28.3	28.2	39.1	10.8	32.6	59.3	69.7
군포시	23.0	21.9	28.4	7.4	15.8	32.1	37.9
의왕시	12.6	12.0	16.9	4.5	9.7	21.6	25.9
하남시	-3.6	-2.4	3.5	2.6	-7.1	25.3	33.4
용인시	-34.2	-33.8	19.3	14.1	-173.0	121.4	186.6
파주시	76.6	71.3	86.9	19.9	30.7	71.1	84.3
이천시	34.4	31.7	44.7	10.6	14.5	46.6	57.2

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
안성시	88.4	80.1	92.4	19.7	11.0	44.4	53.2
김포시	29.2	28.7	38.4	10.5	28.7	52.7	61.8
화성시	-45.9	-50.2	16.3	11.2	-267.7	103.3	181.9
광주시	69.7	65.3	77.3	17.8	30.8	62.3	72.7
양주시	56.7	52.0	59.5	13.4	12.2	32.9	38.7
포천시	87.7	79.5	89.7	19.0	9.7	38.2	45.4
여주시	213.5	214.8	218.2	217.4	217.5	236.5	241.5
춘천시	167.5	152.0	168.8	47.6	19.4	67.0	77.7
원주시	161.9	147.9	165.1	51.5	29.7	77.4	89.0
강릉시	148.2	134.1	148.5	40.8	13.3	54.4	63.4
동해시	57.1	51.9	57.4	16.9	6.7	22.3	25.7
태백시	55.5	49.9	54.7	14.2	1.8	15.9	18.5
속초시	48.2	43.9	48.4	15.4	7.5	20.3	23.2
삼척시	117.5	105.0	115.9	27.3	-2.6	29.0	34.9
청주시	228.5	210.3	228.1	92.9	54.8	105.7	116.3
충주시	162.6	146.9	161.0	46.4	12.1	53.0	61.1
제천시	121.6	113.1	140.0	38.8	49.1	118.1	140.2
천안시	115.9	110.6	132.6	62.0	74.1	129.4	147.8
공주시	129.1	116.0	128.5	33.1	3.1	39.0	46.3
보령시	116.0	104.3	115.2	30.7	4.2	35.5	41.8
아산시	54.6	51.7	72.4	33.2	2.5	87.3	104.1
서산시	102.2	92.3	109.8	32.7	12.6	58.4	70.5
논산시	135.9	122.2	134.0	34.5	4.0	38.7	45.4
계룡시	35.1	32.0	34.9	11.8	5.0	13.6	15.3
당진시	89.6	82.2	94.5	29.7	21.3	54.3	63.3
전주시	157.9	149.9	166.9	79.8	84.6	129.8	143.5
군산시	139.3	128.3	142.4	48.9	35.0	74.3	84.2
익산시	170.8	155.9	171.5	54.8	28.0	72.4	82.3
정읍시	161.5	145.1	158.6	41.7	3.3	43.2	50.5
남원시	145.4	130.3	142.5	36.2	-0.0	36.0	42.4
김제시	140.7	126.4	138.4	36.0	2.7	38.0	44.6

부록

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
목포시	92.5	85.5	93.9	34.3	25.9	49.7	55.5
여주시	125.3	114.4	137.1	47.7	28.0	86.5	102.9
순천시	183.4	166.5	183.1	54.7	21.3	69.1	79.2
나주시	116.9	105.5	118.0	33.7	8.2	43.4	51.2
광양시	100.7	91.9	104.1	32.7	18.8	52.0	60.4
포항시	220.8	202.3	229.2	71.8	47.9	121.3	140.4
경주시	157.0	142.9	161.7	48.1	24.3	76.0	88.8
김천시	153.8	138.1	152.9	38.7	3.2	45.8	54.5
안동시	203.7	182.6	201.0	48.9	0.5	54.2	64.5
구미시	34.4	34.7	54.0	34.1	-55.1	93.9	110.5
영주시	125.2	112.3	123.6	31.1	1.7	34.6	40.9
영천시	142.2	127.8	140.9	34.9	4.3	42.3	50.0
상주시	187.9	168.0	183.9	42.4	-4.9	42.4	50.9
문경시	120.6	107.9	118.1	28.6	-1.6	28.5	34.0
경산시	104.1	95.9	108.3	36.9	27.3	61.0	69.9
창원시	230.0	218.6	253.6	111.3	131.8	221.9	251.1
진주시	166.4	152.3	170.3	55.4	33.3	83.1	95.4
통영시	90.3	82.2	90.3	28.6	13.1	36.3	41.4
사천시	95.8	86.9	96.6	29.5	10.6	37.9	44.0
김해시	111.9	107.3	122.4	60.2	72.5	111.4	124.2
밀양시	132.6	119.8	131.4	36.1	9.9	43.6	50.4
거제시	67.0	63.0	71.4	30.0	30.0	52.3	58.9
양산시	97.4	92.4	104.8	45.1	53.2	85.7	96.0

[별첨 2] 군에 대한 지역재정형평화기금 배분액(지방세 비중 기준)

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
소계	6,559.9	5,893.3	6,489.9	1,695.7	128.3	1,883.0	2,222.8
기장군	27.1	25.2	32.4	11.0	7.9	30.0	36.3
달성군	57.9	52.8	64.1	22.3	4.1	42.1	51.5
강화군	80.8	71.8	79.7	15.5	-7.2	17.4	22.0
옹진군	45.6	40.4	45.3	8.7	-4.7	9.9	12.7
울주군	56.3	50.6	70.2	19.8	1.2	58.5	74.5
연천군	70.0	62.8	69.1	14.6	0.8	19.2	22.9
가평군	51.9	46.7	52.3	11.3	2.5	18.4	22.1
양평군	81.1	72.7	81.2	17.2	1.1	25.2	30.4
홍천군	128.1	114.7	125.8	29.3	-1.0	31.6	37.7
횡성군	92.8	83.1	91.2	21.7	-1.3	22.5	26.9
영월군	81.7	73.0	80.0	18.9	-2.3	18.5	22.2
평창군	92.3	82.7	90.7	21.9	0.0	23.7	28.1
정선군	73.0	65.2	73.1	17.5	-1.4	20.9	25.5
철원군	90.9	81.2	88.9	20.9	-2.2	20.5	24.5
화천군	70.2	62.7	68.6	16.1	-2.2	15.3	18.4
양구군	65.6	58.6	64.0	15.2	-2.1	14.1	16.9
인제군	91.0	81.3	89.0	20.4	-3.7	19.3	23.3
고성군	58.6	52.5	57.4	14.3	-0.1	14.5	17.2
양양군	56.4	50.5	55.4	14.0	0.1	14.5	17.1
보은군	76.3	68.5	74.9	20.1	1.7	20.3	23.7
옥천군	77.7	70.0	76.6	21.3	3.4	22.5	26.1
영동군	94.3	84.6	92.3	24.1	0.5	23.4	27.4
진천군	49.6	45.3	52.0	17.9	10.3	28.2	32.9
괴산군	89.5	80.3	87.7	22.9	0.5	22.5	26.4
음성군	69.1	63.1	71.5	23.5	13.1	36.1	41.9
단양군	70.2	63.1	69.2	18.8	2.0	19.6	22.9
증평군	31.3	28.6	31.1	11.1	6.0	13.2	14.7
금산군	74.8	67.4	74.3	20.1	3.3	23.3	27.3

부록

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
부여군	105.7	94.8	103.9	26.3	1.3	27.9	32.9
서천군	79.2	71.2	78.1	20.9	2.4	22.4	26.1
청양군	73.6	66.1	72.2	18.8	1.0	19.2	22.5
홍성군	89.7	81.2	89.1	25.0	7.5	30.6	35.3
예산군	97.6	87.9	96.5	25.8	4.2	29.5	34.4
태안군	80.4	72.6	80.0	22.1	5.1	26.7	31.1
완주군	89.5	81.1	90.6	27.3	9.5	36.1	42.1
진안군	81.0	72.6	79.1	20.7	-0.3	19.0	22.3
무주군	68.1	61.3	66.7	18.3	1.6	17.8	20.6
장수군	66.1	59.4	64.6	17.7	0.9	16.4	19.0
임실군	79.5	71.4	77.7	20.7	1.1	20.0	23.4
순창군	77.1	69.2	75.3	20.1	0.5	18.8	21.9
고창군	112.6	101.0	110.2	28.6	0.3	27.7	32.5
부안군	97.6	87.7	95.7	26.0	2.4	25.9	30.2
담양군	71.7	64.6	70.7	19.1	2.9	20.8	24.3
곡성군	71.3	63.9	69.9	17.5	-0.4	17.3	20.5
구례군	61.7	55.3	60.3	15.6	0.0	14.9	17.5
고흥군	136.0	121.6	132.8	31.6	-3.9	29.7	35.5
보성군	94.6	84.8	92.5	23.4	-0.3	22.8	26.8
화순군	98.3	88.7	97.4	25.0	6.1	31.4	36.5
장흥군	87.4	78.2	85.4	21.0	-1.5	19.9	23.6
강진군	79.2	70.9	77.5	19.4	-0.2	19.1	22.6
해남군	137.8	123.2	134.8	32.6	-2.8	31.6	37.7
영암군	89.9	80.8	89.1	23.0	2.2	26.3	31.1
무안군	95.3	86.0	94.1	26.1	5.7	29.4	34.0
함평군	73.0	65.3	71.4	18.0	-0.7	17.2	20.4
영광군	81.2	73.0	81.1	22.6	3.0	25.9	30.6
장성군	77.6	69.7	76.4	20.0	1.3	21.1	24.8
완도군	90.4	81.0	88.4	22.3	-0.5	21.5	25.4
진도군	78.4	70.1	76.5	18.9	-1.5	17.6	20.9
신안군	116.8	104.3	113.9	26.6	-4.3	24.4	29.3

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
군위군	66.9	59.9	65.5	16.5	-0.2	16.2	19.1
의성군	127.1	113.5	124.2	28.9	-4.0	27.7	33.2
청송군	75.7	67.7	74.0	18.2	-1.5	17.1	20.4
영양군	62.1	55.6	60.5	15.2	-1.3	13.5	16.0
영덕군	76.1	68.2	74.6	19.0	-0.1	18.7	22.0
청도군	80.5	72.2	78.9	20.2	0.4	20.4	24.0
고령군	54.3	48.9	53.7	14.5	2.3	16.2	19.0
성주군	77.0	69.2	75.9	19.7	2.3	21.8	25.6
칠곡군	63.8	58.7	65.1	21.1	15.1	33.1	37.6
예천군	89.3	80.1	87.6	22.7	0.6	22.6	26.6
봉화군	97.5	87.0	95.2	22.5	-3.7	20.7	24.9
울진군	74.0	66.4	74.5	20.3	2.0	24.5	29.3
울릉군	31.0	27.9	30.3	8.9	1.3	8.4	9.7
의령군	69.7	62.8	68.4	19.7	3.6	19.9	22.9
함안군	64.4	58.6	64.9	20.8	9.7	27.5	31.5
창녕군	84.0	75.9	83.2	24.2	5.7	27.1	31.3
고성군	79.9	72.1	79.0	23.1	5.1	25.1	29.0
남해군	73.4	66.3	72.0	21.4	4.3	21.2	24.2
하동군	89.1	80.2	87.8	24.7	2.9	25.2	29.3
산청군	81.7	73.5	80.1	22.5	2.9	22.5	26.0
함양군	88.0	79.2	86.2	24.1	3.6	24.3	28.0
거창군	101.3	91.2	99.4	27.4	3.6	28.0	32.4
합천군	111.1	99.7	108.6	28.5	0.6	27.2	31.8

[별첨 3] 자치구에 대한 지역재정형평화기금 배분액(지방세 비중 기준)

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
소계	129.5	149.5	399.2	369.6	-341.6	1,037.0	1,355.8
종로구	-2.9	-2.0	1.3	0.7	-3.0	15.3	20.0
중구	-2.1	-0.2	1.3	0.6	12.7	20.6	23.7
용산구	-3.0	-2.2	1.3	0.7	-4.2	14.9	19.7
성동구	-4.1	-4.3	1.4	0.9	-21.4	10.2	17.0
광진구	-4.7	-5.5	1.5	1.0	-31.3	7.6	15.6
동대문구	-5.0	-6.0	1.5	1.1	-35.4	6.7	15.2
종랑구	-5.5	-7.1	1.5	1.2	-44.8	3.9	13.4
성북구	-6.2	-8.0	1.8	1.3	-50.0	4.7	15.5
강북구	-5.4	-7.0	1.5	1.1	-44.1	3.4	12.6
도봉구	-5.3	-6.9	1.5	1.1	-43.8	3.4	12.6
노원구	-7.7	-10.5	2.0	1.6	-68.5	1.8	15.3
은평구	-5.9	-7.6	1.7	1.3	-46.8	5.1	15.3
서대문구	-4.9	-5.9	1.5	1.1	-35.2	6.2	14.5
마포구	-4.1	-3.9	1.5	1.0	-16.6	13.5	20.3
양천구	-5.1	-6.0	1.6	1.1	-34.4	8.1	16.8
강서구	-6.1	-6.9	2.0	1.4	-37.5	11.8	22.1
구로구	-5.4	-6.5	1.6	1.2	-38.3	7.1	16.2
금천구	-3.8	-4.2	1.3	0.9	-22.8	7.9	14.4
영등포구	-3.9	-3.0	1.7	1.0	-7.2	18.1	24.4
동작구	-4.4	-5.1	1.4	1.0	-28.4	7.9	15.5
관악구	-5.8	-7.3	1.7	1.2	-45.0	5.3	15.2
서초구	-2.8	0.8	2.0	0.9	29.5	35.3	39.3
강남구	-3.7	2.5	3.1	1.3	56.5	57.6	62.4
송파구	-3.8	-1.8	2.0	1.0	6.3	26.4	32.4
강동구	-4.9	-5.4	1.7	1.1	-28.0	11.0	19.3
중구	3.9	4.0	5.0	4.9	2.2	7.8	9.2
서구	7.5	7.3	9.1	9.0	-0.2	10.3	12.4
동구	6.1	6.0	7.5	7.4	1.3	9.9	11.8

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
영도구	7.7	7.3	9.2	9.1	-0.7	10.0	12.1
부산진구	7.3	8.0	10.1	9.7	9.5	20.6	23.7
동래구	6.1	6.5	8.1	7.9	5.3	14.3	16.6
남구	6.1	6.5	8.2	7.9	5.9	15.1	17.4
북구	7.3	7.4	9.3	9.1	3.0	13.6	16.0
해운대구	4.0	5.6	7.0	6.4	16.1	23.3	26.1
사하구	7.1	7.6	9.5	9.2	6.6	17.2	19.9
금정구	6.5	6.8	8.6	8.3	4.9	14.5	16.9
강서구	1.1	2.7	3.4	2.9	15.8	18.9	20.8
연제구	4.9	5.2	6.6	6.4	4.5	11.9	13.7
수영구	5.2	5.4	6.8	6.6	3.7	11.4	13.2
사상구	5.6	6.1	7.7	7.4	6.4	15.0	17.2
중구	5.9	6.2	7.5	7.3	5.2	12.4	14.2
동구	9.9	10.4	12.6	12.3	9.7	21.8	24.9
서구	9.7	9.6	11.7	11.5	3.6	14.9	17.4
남구	10.5	10.1	12.3	12.2	1.4	13.5	15.9
북구	9.6	10.3	12.4	12.0	10.7	22.5	25.6
수성구	7.1	8.4	10.1	9.6	14.5	23.9	26.9
달서구	7.7	9.2	11.2	10.5	17.7	27.9	31.3
중구	-0.3	1.4	2.5	2.0	13.3	19.1	21.6
동구	1.9	1.5	3.8	3.7	-8.5	4.6	7.2
남구	2.2	2.5	5.9	5.5	-4.3	14.5	18.9
연수구	-0.3	1.6	2.8	2.2	14.6	21.1	23.9
남동구	0.7	2.3	4.8	4.1	9.7	22.8	26.9
부평구	1.9	2.6	5.9	5.4	-0.4	17.8	22.3
계양구	1.9	2.0	4.8	4.5	-5.1	10.4	13.8
서구	-0.9	2.1	3.6	2.6	25.0	32.1	35.9
동구	6.5	6.4	8.2	8.1	-0.2	10.2	12.4
서구	5.8	6.3	8.2	7.8	6.4	16.4	19.0
남구	8.0	7.8	10.1	9.9	-0.2	12.5	15.2
북구	9.8	9.9	12.8	12.5	3.6	19.6	23.3

부록

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
광산구	6.6	7.4	9.5	9.1	9.1	20.6	23.8
동구	9.4	9.1	11.9	11.7	-0.7	14.6	17.8
중구	7.9	7.8	10.2	10.0	1.3	14.3	17.2
서구	7.4	8.2	10.6	10.2	8.8	22.0	25.4
유성구	2.3	3.9	5.0	4.5	15.4	21.0	23.4
대덕구	6.2	6.4	8.3	8.1	3.1	13.7	16.1
중구	7.5	7.0	10.5	10.3	-6.5	13.3	17.3
남구	4.9	6.0	8.8	8.2	8.3	23.6	27.8
동구	5.2	5.2	7.7	7.5	-2.3	12.1	15.2
북구	4.7	5.1	7.6	7.3	2.6	16.3	19.7

[별첨 4] 시에 대한 지역재정형평화기금 배분액(자주재원 비중 기준)

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
소계	2,171.8	6,597.4	7,780.1	2,573.3	2,058.5	6,142.9	7,224.1
수원시	-370.3	-35.7	20.7	15.7	-198.3	114.8	182.9
성남시	-452.9	-50.8	17.7	12.9	-291.4	90.6	170.1
의정부시	28.1	56.0	64.8	15.5	36.2	59.6	68.0
안양시	-19.1	46.6	61.3	15.6	45.5	82.3	96.4
부천시	-9.1	59.3	75.0	19.5	66.5	106.0	122.2
광명시	0.6	32.1	39.8	10.3	25.7	45.3	52.7
평택시	-47.1	40.1	58.4	15.2	44.9	89.5	106.4
동두천시	26.5	34.9	38.9	9.0	16.4	27.5	31.1
안산시	-84.8	25.4	41.7	12.4	36.8	112.8	130.7
고양시	-7.1	83.8	105.7	26.6	64.1	119.6	139.9
과천시	-10.9	7.6	10.9	3.8	10.9	21.5	24.9
구리시	6.0	23.8	28.5	7.3	20.0	32.1	36.8
남양주시	41.8	92.6	108.2	25.1	51.5	92.9	107.1
오산시	6.6	28.5	34.3	8.6	24.2	39.1	44.8
시흥시	-25.5	29.4	40.5	11.3	57.0	84.0	96.5
군포시	-6.7	22.3	28.8	7.6	23.8	40.1	46.6
의왕시	-10.8	12.3	17.1	4.6	14.6	26.6	31.3
하남시	-39.1	-2.2	3.7	2.7	-3.6	28.9	37.2
용인시	-347.6	-35.0	17.8	13.5	-199.6	94.5	157.5
파주시	13.0	71.7	87.4	20.1	39.6	80.2	94.0
이천시	-26.4	31.9	44.8	10.6	17.1	49.1	59.9
안성시	45.5	81.0	93.3	20.1	29.3	62.8	73.2
김포시	-19.0	30.4	40.4	11.3	65.5	89.8	102.0
화성시	-440.8	-51.3	15.1	10.7	-290.7	80.1	156.7
광주시	24.5	65.6	77.6	17.9	35.8	67.4	78.2
양주시	30.3	52.6	60.3	13.7	26.1	47.0	54.0
포천시	55.7	80.4	90.8	19.4	29.2	57.9	66.7
여주시	191.0	215.6	219.1	217.8	234.7	253.9	260.4

부록

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
춘천시	116.4	153.5	170.6	48.4	52.7	100.7	114.2
원주시	106.2	149.4	166.7	52.1	60.9	108.8	123.0
강릉시	105.8	135.4	150.1	41.4	42.4	83.8	95.3
동해시	40.6	52.4	58.0	17.2	19.3	35.1	39.5
태백시	42.8	50.6	55.5	14.5	16.1	30.3	34.2
속초시	34.3	44.5	49.1	15.7	19.2	32.2	36.0
삼척시	88.1	106.3	117.4	27.9	25.7	57.5	65.9
청주시	178.0	211.7	229.7	93.5	85.1	136.2	149.4
충주시	125.2	148.2	162.5	47.0	40.3	81.4	91.9
제천시	3.9	114.6	141.8	39.5	82.5	151.9	176.8
천안시	16.9	111.2	133.2	62.3	86.3	141.7	161.0
공주시	93.0	117.2	129.9	33.6	29.4	65.6	75.0
보령시	84.5	105.6	116.8	31.3	33.3	65.0	73.7
아산시	-69.5	51.3	71.9	33.1	-6.2	78.5	94.6
서산시	31.6	92.9	110.5	33.0	25.2	71.2	84.4
논산시	105.2	123.5	135.5	35.1	32.1	67.0	76.1
계룡시	26.5	32.3	35.4	12.0	13.1	21.7	24.1
당진시	43.8	82.7	95.1	30.0	32.5	65.6	75.5
전주시	93.5	150.7	167.8	80.1	101.9	147.3	162.4
군산시	93.6	129.3	143.6	49.3	56.3	95.9	107.5
익산시	125.1	157.3	173.2	55.5	59.9	104.6	117.2
정읍시	127.5	146.6	160.5	42.4	37.7	77.9	88.1
남원시	115.2	131.7	144.2	36.8	31.0	67.3	76.4
김제시	110.1	127.7	140.0	36.6	32.0	67.6	76.7
목포시	66.4	86.2	94.8	34.7	41.9	65.8	73.0
여주시	30.1	115.0	137.7	47.9	39.5	98.2	115.5
순천시	136.1	168.1	185.1	55.4	57.3	105.4	118.6
나주시	76.3	106.5	119.2	34.2	30.5	66.0	75.6
광양시	58.2	92.6	104.8	33.0	32.8	66.1	75.7
포항시	127.2	203.3	230.5	72.3	70.7	144.3	165.3
경주시	91.5	144.2	163.3	48.8	53.8	105.8	121.1

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
김천시	111.4	139.7	154.8	39.4	37.2	80.1	91.6
안동시	154.8	184.6	203.4	49.9	44.7	98.8	112.8
구미시	-132.6	34.2	53.4	33.8	-65.8	83.1	98.8
영주시	94.8	113.5	125.1	31.7	28.5	61.7	70.3
영천시	106.9	129.0	142.3	35.5	30.6	68.9	78.8
상주시	149.3	169.9	186.2	43.3	36.2	83.9	95.8
문경시	95.1	109.3	119.7	29.2	28.6	59.0	67.0
경산시	60.0	96.6	109.1	37.3	42.9	76.7	86.9
창원시	83.9	219.8	254.9	111.9	156.8	247.1	278.4
진주시	105.7	153.8	172.1	56.1	66.5	116.7	131.8
통영시	66.8	83.0	91.3	29.0	31.0	54.4	60.9
사천시	64.9	87.8	97.7	30.0	31.6	59.1	66.9
김해시	49.1	107.9	123.1	60.4	85.3	124.3	138.2
밀양시	101.7	121.0	132.8	36.7	36.1	70.2	79.2
거제시	34.4	63.4	71.9	30.2	38.8	61.2	68.5
양산시	49.5	92.9	105.3	45.3	62.5	95.1	106.2

[별첨 5] 군에 대한 지역재정형평화기금 배분액(자주자원 비중 기준)

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
소계	4,918.8	5,958.1	6,567.3	1,726.9	1,562.1	3,331.4	3,791.5
기장군	-6.3	25.2	32.5	11.1	8.9	31.0	37.4
달성군	8.4	53.2	64.5	22.4	11.8	49.9	59.9
강화군	59.0	72.5	80.7	15.8	10.0	34.8	40.8
옹진군	31.1	41.0	45.9	9.0	7.6	22.3	26.2
울주군	-37.0	50.7	70.3	19.9	3.4	60.7	76.9
연천군	54.2	63.6	70.0	15.0	18.3	36.9	42.1
가평군	34.6	47.3	53.1	11.6	16.3	32.4	37.2
양평군	56.4	73.7	82.3	17.6	21.9	46.2	53.2
홍천군	101.0	115.9	127.1	29.9	24.8	57.6	65.8
횡성군	72.3	84.0	92.2	22.1	18.3	42.3	48.4
영월군	63.7	73.9	81.1	19.4	18.6	39.6	45.1
평창군	71.6	83.7	91.9	22.4	21.2	45.1	51.3
정선군	48.3	66.1	74.1	17.9	17.6	40.1	46.3
철원군	72.2	82.2	90.1	21.4	19.3	42.2	48.1
화천군	55.8	63.4	69.5	16.5	13.7	31.4	35.8
양구군	52.5	59.3	64.9	15.5	13.5	29.9	34.0
인제군	72.2	82.2	90.1	20.8	17.9	41.0	46.8
고성군	46.1	53.1	58.2	14.6	14.1	28.8	32.6
양양군	43.6	51.2	56.2	14.3	14.8	29.3	33.2
보은군	60.3	69.3	75.8	20.4	18.4	37.2	42.0
옥천군	60.8	70.8	77.5	21.7	20.4	39.8	44.8
영동군	75.3	85.5	93.4	24.5	21.3	44.4	50.1
진천군	23.8	45.8	52.6	18.1	19.7	37.8	43.2
괴산군	70.8	81.2	88.8	23.4	20.8	43.0	48.6
음성군	38.6	63.5	72.1	23.8	23.8	46.9	53.6
단양군	54.2	63.8	70.0	19.1	17.7	35.6	40.2
증평군	24.3	29.0	31.5	11.3	13.7	20.9	23.1
금산군	55.5	68.0	75.1	20.4	17.8	37.9	43.1

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
부여군	82.5	95.9	105.1	26.8	24.2	51.1	58.0
서천군	61.2	72.1	79.1	21.3	20.5	40.7	46.0
청양군	58.0	66.8	73.1	19.2	17.6	36.0	40.7
홍성군	67.9	82.0	90.2	25.4	26.4	49.7	56.0
예산군	74.1	88.8	97.6	26.3	24.7	50.2	56.9
태안군	58.9	73.4	81.1	22.5	23.7	45.4	51.4
완주군	59.0	81.8	91.4	27.6	24.4	51.1	58.3
진안군	65.7	73.4	80.1	21.1	17.3	36.8	41.6
무주군	54.9	61.9	67.5	18.6	16.5	32.8	36.9
장수군	53.6	60.0	65.4	18.0	15.9	31.6	35.5
임실군	64.2	72.2	78.7	21.0	18.6	37.7	42.4
순창군	62.3	70.0	76.3	20.5	17.6	36.1	40.7
고창군	90.1	102.1	111.5	29.1	24.4	52.0	58.9
부안군	77.9	88.7	96.8	26.4	23.4	47.1	53.1
담양군	55.8	65.3	71.5	19.4	18.5	36.6	41.3
곡성군	56.5	64.6	70.7	17.9	15.2	33.1	37.5
구례군	49.6	56.0	61.1	15.9	14.3	29.3	33.0
고흥군	109.2	122.9	134.4	32.2	24.9	58.8	67.0
보성군	75.7	85.7	93.7	23.9	20.4	43.7	49.5
화순군	75.9	89.6	98.4	25.4	24.7	50.2	56.9
장흥군	70.1	79.1	86.5	21.4	18.2	39.7	45.1
강진군	63.2	71.8	78.5	19.8	18.4	38.0	43.0
해남군	109.3	124.6	136.4	33.2	27.2	61.9	70.5
영암군	67.1	81.6	90.1	23.4	19.8	44.1	50.3
무안군	74.4	86.8	95.1	26.5	24.1	48.0	54.2
함평군	58.0	66.1	72.3	18.4	16.6	34.7	39.3
영광군	56.5	73.9	82.1	23.0	22.0	45.1	51.4
장성군	59.8	70.4	77.3	20.3	17.5	37.4	42.5
완도군	72.5	81.9	89.5	22.7	19.4	41.7	47.2
진도군	63.2	70.9	77.5	19.3	15.8	35.1	39.8
신안군	94.2	105.4	115.3	27.2	20.7	49.7	56.7

부록

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
군위군	53.3	60.6	66.3	16.8	14.8	31.4	35.6
의성군	101.4	114.8	125.7	29.5	24.0	56.0	63.9
청송군	60.3	68.5	74.9	18.6	15.9	34.7	39.4
영양군	50.4	56.2	61.3	15.5	13.6	28.6	32.3
영덕군	60.1	69.0	75.5	19.4	17.6	36.6	41.4
청도군	63.7	72.9	79.8	20.5	17.5	37.6	42.6
고령군	41.3	49.4	54.3	14.8	14.1	28.2	31.9
성주군	59.5	70.0	76.9	20.1	19.9	39.7	44.9
칠곡군	43.7	59.0	65.6	21.3	23.9	42.0	47.2
예천군	70.5	81.0	88.7	23.2	21.4	43.6	49.3
봉화군	77.4	87.9	96.3	22.9	17.3	41.9	47.9
울진군	47.8	67.3	75.5	20.8	20.9	43.6	49.9
울릉군	25.0	28.3	30.7	9.1	9.2	16.4	18.3
의령군	55.6	63.7	69.4	20.1	22.3	38.9	43.4
함안군	44.7	59.2	65.6	21.1	21.8	39.6	44.7
창녕군	63.6	76.8	84.3	24.6	25.0	46.5	52.3
고성군	61.1	72.9	79.9	23.5	22.9	43.0	48.4
남해군	59.4	67.0	72.9	21.8	20.9	37.9	42.3
하동군	68.8	81.1	88.8	25.1	22.8	45.2	51.0
산청군	65.1	74.3	81.1	22.9	21.1	40.8	45.9
함양군	71.1	80.1	87.2	24.5	22.9	43.8	49.1
거창군	80.7	92.2	100.7	27.9	26.5	51.1	57.5
합천군	89.3	100.9	110.1	29.1	27.3	54.2	61.1

[별첨 6] 자치구에 대한 지역재정형평화기금 배분액(자주재원 비중 기준)

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
소계	-1,388.4	163.8	416.3	376.5	-24.9	1,357.0	1,702.4
종로구	-23.2	-1.9	1.5	0.8	0.0	18.4	23.4
중구	-10.8	-0.3	1.2	0.6	10.5	18.4	21.3
용산구	-23.7	-2.1	1.4	0.8	-3.1	15.9	20.8
성동구	-38.6	-4.0	1.8	1.1	-14.8	16.8	24.2
광진구	-47.2	-5.1	2.0	1.2	-21.9	17.1	25.9
동대문구	-51.1	-5.5	2.1	1.3	-24.0	18.2	27.7
종랑구	-58.8	-6.5	2.3	1.5	-31.3	17.6	28.2
성북구	-66.2	-7.3	2.6	1.7	-34.8	20.2	32.2
강북구	-57.2	-6.4	2.2	1.4	-31.7	15.9	26.2
도봉구	-56.9	-6.4	2.1	1.4	-31.8	15.5	25.8
노원구	-84.7	-9.5	3.1	2.1	-48.0	22.6	37.7
은평구	-62.7	-6.9	2.4	1.6	-33.2	18.8	30.2
서대문구	-50.2	-5.4	2.0	1.3	-24.5	17.0	26.2
마포구	-37.2	-3.5	2.0	1.1	-8.5	21.6	29.1
양천구	-51.7	-5.5	2.2	1.4	-22.9	19.7	29.4
강서구	-59.9	-6.4	2.5	1.6	-27.5	22.0	33.2
구로구	-55.0	-5.9	2.3	1.4	-26.4	19.0	29.2
금천구	-37.3	-4.0	1.6	1.0	-17.0	13.8	20.7
영등포구	-31.7	-2.8	1.9	1.0	-3.7	21.7	28.3
동작구	-44.2	-4.7	1.9	1.2	-19.3	17.2	25.5
관악구	-60.8	-6.7	2.4	1.5	-32.0	18.4	29.5
서초구	-9.2	0.4	1.6	0.7	22.2	27.9	31.3
강남구	-4.5	1.7	2.1	0.9	38.5	39.3	42.7
송파구	-25.8	-1.8	1.9	1.0	5.4	25.5	31.3
강동구	-47.7	-5.0	2.1	1.3	-19.2	20.0	29.1
중구	-2.5	4.1	5.1	4.9	4.6	10.2	11.8
서구	-4.3	7.5	9.4	9.2	5.4	15.9	18.5
동구	-3.6	6.2	7.8	7.5	5.4	14.1	16.3

부록

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
영도구	-4.3	7.6	9.5	9.3	5.0	15.7	18.3
부산진구	-5.1	8.1	10.2	9.7	12.1	23.2	26.4
동래구	-4.0	6.6	8.3	7.9	8.3	17.4	19.9
남구	-4.1	6.7	8.4	8.0	8.5	17.7	20.2
북구	-4.5	7.6	9.6	9.2	7.8	18.4	21.2
해운대구	-3.9	5.5	6.9	6.4	13.8	21.0	23.6
사하구	-4.8	7.8	9.8	9.3	10.6	21.3	24.4
금정구	-4.2	7.0	8.7	8.4	8.2	17.8	20.4
강서구	-2.2	2.5	3.1	2.7	10.9	13.9	15.5
연제구	-3.3	5.4	6.7	6.4	7.0	14.3	16.4
수영구	-3.4	5.5	7.0	6.7	6.6	14.3	16.4
사상구	-3.9	6.2	7.8	7.5	8.4	17.0	19.4
중구	-2.2	6.3	7.6	7.3	8.1	15.3	17.3
동구	-3.6	10.6	12.9	12.4	13.7	25.8	29.2
서구	-3.0	9.9	11.9	11.6	9.0	20.4	23.3
남구	-3.1	10.4	12.6	12.3	7.9	20.0	22.9
북구	-3.7	10.4	12.6	12.1	14.7	26.5	30.0
수성구	-3.4	8.4	10.2	9.6	16.5	25.9	29.0
달서구	-3.7	9.2	11.2	10.5	17.5	27.7	31.1
중구	-6.5	1.3	2.4	1.9	10.0	15.7	18.0
동구	-12.8	1.8	4.2	3.9	-1.6	11.6	14.8
남구	-18.8	2.8	6.3	5.7	3.1	22.1	27.0
연수구	-7.3	1.4	2.6	2.1	11.0	17.4	19.9
남동구	-13.9	2.4	4.8	4.1	11.2	24.3	28.5
부평구	-18.4	2.9	6.3	5.5	6.3	24.5	29.5
계양구	-15.5	2.3	5.2	4.7	2.6	18.2	22.3
서구	-8.8	1.9	3.3	2.5	20.4	27.5	30.9
동구	-5.3	6.7	8.6	8.3	7.0	17.5	20.3
서구	-5.3	6.4	8.3	7.9	8.9	18.9	21.7
남구	-6.3	8.1	10.4	10.1	5.8	18.6	21.8
북구	-8.1	10.2	13.2	12.6	9.3	25.4	29.5

	시나리오 1-1-A	시나리오 1-1-B	시나리오 1-1-C	시나리오 1-2	시나리오 2-A	시나리오 2-B	시나리오 2-C
광산구	-6.3	7.5	9.7	9.2	11.9	23.4	26.8
동구	-7.7	9.5	12.3	11.9	6.3	21.7	25.5
중구	-6.7	8.1	10.5	10.1	7.0	20.0	23.4
서구	-7.3	8.4	10.8	10.3	12.8	26.0	29.8
유성구	-3.8	3.8	4.9	4.4	12.9	18.4	20.6
대덕구	-5.5	6.6	8.5	8.2	6.8	17.4	20.1
중구	-14.3	7.3	10.9	10.5	-0.5	19.3	23.9
남구	-11.8	5.9	8.8	8.2	7.8	23.1	27.2
동구	-10.5	5.3	7.9	7.6	0.8	15.2	18.6
북구	-10.4	5.2	7.8	7.3	4.5	18.2	21.8



Abstract

A Study on the Improvement Plans to Local Finance Mediation System Accordance with Push ahead with Financial Decentralization

The purpose of this study is to suggest improvement plans to local finance mediation system through analyzing limitations and fiscal impacts of financial decentralization progression scheme to local finance.

Current financial decentralization is on the way without discussion development direction to future local finance, only focusing on increasing local consumption tax rate. That is why local finance decentralization has dealt without reviewing local functional mediation between local governments. Besides, local financial decentralization only concentrates on increasing local tax rate such as National tax(70%): Local tax(30%).

In other words, current financial decentralization only focuses on distribution to taxation sources without reviewing baseline to intergovernmental financial mediation systems. Thus, it is important to discuss improvement plans to intergovernmental grants as well as redistribution to national taxation sources.

Regarding to increasing local tax in national taxation system, it is necessary to examination to distribution state to national functions with point of view to intergovernmental relations. In doing so, rational foundation to rearrangement to intergovernmental financial relations could be built.

In hence, the role of local finance mediation system is very important two viewpoints as equalization and conservation of financial resources.

First, it needs to improvement plans to local financial mediation system with solving

financial imbalance among local governments.

Second, it needs to improvement plans to local financial mediation system with solving lack of fiscal resources of local governments. Moreover, fiscal imbalance among local governments is enlarged. It is because that much of function is empowered to local governments and those functions requires additional financial sources.

Therefore, it is important to improve development plans to local mediation system with financial environmental change. Also, it needs to improve two major local financial mediation systems such as local allocation tax and national grants. The key point is improvement to local allocation tax with concentrating on conservation of financial resources not fiscal equalization.

Finally, this study is to suggest “local financial equalization funds” as improvement plans. Also, this study is to suggest improvement plans to local financial mediation system base on analyzing scenario simulation analysis and forecasting future impacts of financial decentralization.



재정분권 추진에 따른
지방재정조정제도의 개선방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



9 788978 465470 >
ISBN 978-89-7865-470-8