

# 중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립


| 홍근석 · 김봉균 |



KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE  
FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

# 중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립

| 홍근석 · 김봉균 |



KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE  
FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

연구진

홍근석 (부연구위원)  
김봉균 (부연구위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

### 중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립

발행일 : 2019년 12월 31일  
발행인 : 윤태범  
발행처 : 한국지방행정연구원  
주소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)  
전화 : 033-769-9999  
판매처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337  
인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894  
ISBN : 978-89-7865-473-9

---

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

---

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

# 서문

일반적으로 정부 간 재정관계는 서로 다른 정부 계층 간 기능과 세원의 효율적 배분 및 재정조정에 관한 사항을 의미한다. 우리나라의 경우 1990년대 이후부터 지방자치 및 지방분권을 지속적으로 추진해왔다. 그러나 우리나라의 정부 간 재정관계는 중앙정부 중심의 불균형적 모습을 나타내는 것으로 평가되고 있다. 우리나라는 지방재정에 대한 중요한 권한과 책임이 중앙정부에 집중되어 있기 때문에, 지방자치단체가 자신의 재정에 대해 스스로 결정하지 못하는 문제가 나타나고 있다.

문재인정부의 재정분권이 성공적으로 수행되기 위해서는 정부 간 재정관계를 보다 협력적이고 분권적인 방향으로 재정립할 필요가 있다. 현재와 같이 기능 및 세원배분에 대한 대부분의 권한을 중앙정부가 보유하고 있는 집권적 형태의 정부 간 재정관계 하에서는 획기적인 수준의 재정분권이 추진되기 어렵다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 중앙-광역-기초 간 재정관계의 재정립 방안을 검토하였다. 특히 그 동안 잘 다루어지지 않았던 광역-기초자치단체 간 재정관계에 대한 검토를 통해서 재정분권으로 인한 혜택이 모든 지방자치단체에 돌아갈 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 하였다.

아무쪼록 이 연구가 우리나라 정부 간 재정관계 개편을 위한 정책방안으로 활용되기를 바란다. 끝으로 이 연구를 수행한 홍근석 박사와 김봉균 박사의 노고에 감사드리며, 연구수행 과정에서 유익한 자문을 해주신 학계 및 지방자치단체의 담당자 여러분께 감사사를 표한다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유재범**

## 요약

정부 간 재정관계에 있어서 중앙과 지방 간 연계·협력이 중요하게 인식되고 있으며, 최근 들어 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 다양한 정책들이 추진되고 있다. 그러나 여전히 지방재정에 대한 권한과 책임은 중앙정부에 집중되어 있는 실정이며, 지방자치단체의 권한은 상대적으로 부족하다. 이러한 측면에서 본 연구는 선행연구 및 해외사례 검토, 현황분석 등을 통해 우리나라의 정부 간 재정관계를 보다 협력적이고 분권적인 방향으로 구축하기 위한 방안들을 검토하였다. 이를 위해 중앙-광역-기초 간 재정관계를 기능배분, 세원배분 그리고 재정조정 측면으로 구분하여 살펴보았으며, 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 기능배분 측면에서 현재 관련법에 규정되어 있는 정부 간 사무배분에 관한 기준은 명확하지 않은 것으로 나타났다. 이로 인해 공동사무 등의 형태로 법령상 규정과는 다른 형태의 사무 처리가 이루어지고 있다. 또한 지방자치단체 중 기초자치단체의 세출예산은 광역자치단체보다 상대적으로 더 큰 규모와 증가율을 보이고 있지만, 이 중 상당부분이 중앙정부 및 광역자치단체로부터의 이전재원이라는 점에서 기초자치단체는 자신들이 보유하고 있는 세원에 비해서 더 많은 기능을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 보조금 형태로 수행되고 있는 기초자치단체의 위임사무, 특히 사회복지 분야 위임사무의 적절성에 대한 검토가 필요한 것으로 나타났다.

둘째, 세원배분 측면에서 2018년 기준 중앙-광역-기초정부 간 세원배분 비중은 77.5:15.5:7.0으로 나타났다. 특히 광역자치단체의 세원이 기초자치단체보다 2배 이상 많으며 연평균 증가율 역시 더 높은 것으로 나타났다. 광역-기초 간 기능배분 현황을 고려할 때, 광역-기초 간 세원배분 및 재정조정 방안에 대한 검토가 필요한 것으로 나타났다. 또한 국세와 지방세의 보편성, 신장성·안정성, 충분성 등을 검토하였다. 국세 중에서는 개별소비세와 소득세, 지방세 중에서는 지방소비세와 자동차세가 보편성이 높은 세목으로 나타났다. 신장성·안정성의 경우 국세 중에서는 소득세와 부가가치세, 지방세 중에서는 재산세와 지역자원시설세가 높게 나타났다. 충분성의 경우 국세 중에서는 소득세와 법인세, 지방세 중에서는 취득세와 지방소득세가 높은 것으로 나타났다.

셋째, 재정조정 측면에서 국고보조금에 대한 국비 및 시·도비 보조율을 중심으로 살펴보았다. 국고보조금의 경우 광역자치단체가 기초자치단체에 비하여 더 많은 국고보조금을 배분받은 것으로 나타났다. 국고보조사업에 대한 기준보조율 준수 여부의 경우 법에서 규정하고 있는 사업들 중 상당부분에 대하여 기준보조율이 준수되고 있지 않은 것으로 나타났고, 시·도비 사업에 대한 기준보조율 역시 기준보조율이 준수되지 않은 경우가 기준보조율이 준수되는 경우보다 훨씬 더 많은 것으로 나타났다. 이와 관련하여 현재 법 상에는 규정되어 있지만 실제로는 지방자치단체에서 전혀 수행되고 있지 않은 사업이 존재하고 있기 때문에, 이에 대한 개선이 필요한 것으로 나타났다.

마지막으로 중앙-광역-기초 간 재정관계의 개선방안을 앞에서 살펴본 3가지 영역별로 제시하였다. 먼저 기능배분 체계의 개선방안과 관련해서는 정부 간 기능배분 및 지방자치단체의 권한에 대하여 법률상의 규정을 좀 더 명확히 할 필요가 있고, 중앙-광역-기초 간 기능배분과 관련한 계약 및 조정을 담당하는 기구를 신설하는 것에 대하여 검토할 필요가 있다는 점 등을 제안하였다. 세원배분 체계의 개선방안과 관련해서는 기초자치단체의 세수 증가를 위해 세원의 편제가 큰 자치구세를 세원의 편제가 작은 특·광역시세와 교환하는 방안과 보편성과 충분성이 높은 지방소비세에 대하여 공동세를 운영하는 것에 대하여 검토하는 것 등을 제안하였다. 마지막으로 재정조정 체계의 개선방안과 관련해서는 국고보조사업의 기준보조율에 대한 정비 방안을 제시하였는데, 특히 사회복지 분야에 대한 중앙-기초 간 배분원칙을 합리적으로 설정할 필요가 있다는 점 등을 제안하였다.



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 목적 .....	3
1. 연구 배경 .....	3
2. 연구 목적 .....	6
제2절 연구 범위 및 방법 .....	9
1. 연구 범위 .....	9
2. 연구 방법 .....	9
<b>제2장 정부 간 재정관계에 관한 이론적 논의</b> .....	<b>11</b>
제1절 정부 간 재정관계의 의의 .....	13
1. 정부 간 재정관계의 개념 .....	13
2. 정부 간 재정관계 조정메커니즘 .....	21
3. 정부 간 재정관계 관련 제도 .....	24
제2절 정부 간 재정관계의 주요 내용 .....	32
1. 기능배분 .....	32
2. 세원배분 .....	35
3. 재정조정 .....	38
제3절 선행연구 검토 .....	40
1. 기능배분 관련 선행연구 .....	40
2. 세원배분 관련 선행연구 .....	44
3. 재정조정 관련 선행연구 .....	47
4. 정부 간 재정관계 관련 선행연구 .....	58
<b>제3장 우리나라의 정부 간 재정관계 실태</b> .....	<b>67</b>
제1절 기능배분 실태 .....	69



# 목 차

1. 사무배분 현황 .....	69
2. 사무배분에 따른 자원부담 현황 .....	74
제2절 세원배분 실태 .....	86
1. 세원배분 현황 .....	86
2. 지방세원칙을 적용한 세원배분 실태 분석 .....	94
제3절 재정조정 실태 .....	107
1. 재정조정 현황 .....	107
2. 국고보조사업 및 시·도비보조사업 실태 분석 .....	116
<b>제4장 주요 국가의 정부 간 재정관계 사례 .....</b>	<b>125</b>
제1절 미국의 정부 간 재정관계 .....	127
1. 개요 .....	127
2. 기본 구조 .....	132
3. 주요 사례 .....	146
제2절 독일의 정부 간 재정관계 .....	158
1. 개요 .....	158
2. 기본 구조 .....	161
3. 주요 사례 .....	172
제3절 프랑스의 정부 간 재정관계 .....	177
1. 개요 .....	177
2. 기본 구조 .....	179
3. 주요 사례 .....	183
제4절 일본의 정부 간 재정관계 .....	186
1. 개요 .....	186
2. 기본 구조 .....	187

3. 주요 사례 .....	195
제5절 시사점 .....	212
1. 미국 사례의 시사점 .....	212
2. 독일 사례의 시사점 .....	213
3. 프랑스 사례의 시사점 .....	214
4. 일본 사례의 시사점 .....	214
<b>제5장 우리나라의 정부 간 재정관계 개선방안 .....</b>	<b>217</b>
제1절 기본방향 .....	219
1. 기능 및 세원의 명확한 배분 .....	219
2. 기능배분과 세원배분 간 연계성 제고 .....	220
3. 정부 간 조정메커니즘 구축 .....	221
4. 중앙정부 지원 및 차등적 재정분권 추진 .....	221
5. 데이터베이스 구축 및 시민참여 활성화 .....	222
제2절 정부 간 재정관계 개선방안 .....	223
1. 기능배분 측면 개선방안 .....	223
2. 세원배분 측면 개선방안 .....	228
3. 재정조정 측면 개선방안 .....	230
참고문헌 .....	237
Abstract .....	241

# 표 목차

[표 2-1] 정부 간 재정관계 모형(분권화 수준에 따른 분류) .....	18
[표 2-2] 재정분권 추진에 따른 지방재정의 변화 예측 .....	30
[표 2-3] Shah(1994)의 사무배분 기준 .....	34
[표 2-4] 지방세의 조건 .....	37
[표 2-5] 자원조달과 지출 책임성 간 일치에 따른 정부 간 세원배분 .....	38
[표 2-6] 정부 간 이전재원 프로그램의 유형 .....	39
[표 2-7] 기능배분에 관한 선행연구 .....	42
[표 2-8] 세원배분에 관한 선행연구 .....	46
[표 2-9] 지방교부세에 관한 선행연구 .....	49
[표 2-10] 국고보조금에 관한 선행연구 유형화 .....	51
[표 2-11] 국고보조금에 관한 선행연구 .....	53
[표 2-12] 조정교부금에 관한 선행연구 .....	55
[표 2-13] 시·도비보조금에 관한 선행연구 .....	58
[표 2-14] 정부 간 재정관계에 관한 선행연구 .....	61
[표 3-1] 사무배분 기준 .....	69
[표 3-2] 국가사무 및 지방사무 현황 .....	70
[표 3-3] 광역자치단체 사무배분 현황 .....	71
[표 3-4] 기초자치단체 사무배분 현황 .....	71
[표 3-5] 공동사무 현황 .....	72
[표 3-6] 정부계층 간 자원부담 현황(당초예산 순계기준) .....	74
[표 3-7] 정부 간 기능별 세출 현황(당초예산 순계기준) .....	75
[표 3-8] 기능별·자원별 세출 현황(당초예산 순계기준) .....	76
[표 3-9] 광역-기초 간 자원부담 관련 자치법규 .....	84
[표 3-10] 정부 간 세목배분 현황 .....	86
[표 3-11] 정부 간 세원배분 현황(당초예산 순계기준) .....	87

[표 3-12]	2018년도 광역-기초 간 세목별 세원배분 현황(당초예산 순계기준) ……	87
[표 3-13]	광역-기초자치단체 간 지방세 비중: 총 금액 기준 ……	89
[표 3-14]	광역-기초자치단체 간 지방세 비중: 1인당 금액 기준 ……	90
[표 3-15]	광역-기초자치단체 간 지방세 비중: 비율 기준 ……	91
[표 3-16]	광역-기초자치단체 간 지방세+세외수입 비중: 총 금액 기준 ……	92
[표 3-17]	광역-기초자치단체 간 지방세+세외수입 비중: 1인당 금액 기준 ……	93
[표 3-18]	광역-기초자치단체 간 지방세+세외수입 비중: 비율 기준 ……	94
[표 3-19]	국세 세목별 보편성 분석결과 ……	96
[표 3-20]	지방세 세목별 보편성 분석결과 ……	97
[표 3-21]	변이계수와 엔트로피계수 비교: 국세 ……	98
[표 3-22]	변이계수와 엔트로피계수 비교: 지방세 ……	99
[표 3-23]	특별시·광역시세와 자치구세의 세수 증감률 분석결과 ……	101
[표 3-24]	도세·시세와 군세의 세수 증감률 분석결과 ……	102
[표 3-25]	국세·지방세의 세수 증감률 분석결과 ……	103
[표 3-26]	세목별 국세·지방세의 세수 규모와 비중 ……	105
[표 3-27]	지방자치단체별 지방세목의 세수 규모와 비중 ……	106
[표 3-28]	중앙-지방 간 재정조정 현황(당초예산 순계기준) ……	107
[표 3-29]	2018년도 광역-기초 간 재정조정 현황(당초예산 순계기준) ……	108
[표 3-30]	광역-기초자치단체 간 교부세 비중: 총 금액/1인당 금액 기준 ……	110
[표 3-31]	광역-기초자치단체 간 교부세 비중: 비율 기준 ……	111
[표 3-32]	기초자치단체 간 조정교부금 비중 ……	112
[표 3-33]	광역-기초자치단체 간 국고보조금 비중: 총 금액/1인당 금액 기준 ……	113
[표 3-34]	광역-기초자치단체 간 국고보조금 비중: 비율 기준 ……	113
[표 3-35]	기초자치단체 간 시·도비보조금 비중 ……	115
[표 3-36]	보조율 규모별 국비 기준보조율 준수여부 ……	116

# 표 목차

[표 3-37] 분야별 국비 기준보조율 준수여부 .....	118
[표 3-38] 시·도별 국비 기준보조율 준수여부 .....	119
[표 3-39] 보조율 규모별 시·도비 기준보조율 준수여부 .....	120
[표 3-40] 분야별 시·도비 기준보조율 준수여부 .....	121
[표 3-41] 시·도별 시·도비 기준보조율 준수여부 .....	122
[표 3-42] 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1] 중 미수행 사업 현황(2019년 기준) ...	123
[표 4-1] 미국 지방정부 수의 추이 .....	129
[표 4-2] 미국 행정구역 별 지방정부 현황(2017년 기준) .....	130
[표 4-3] 미국 정부계층별 지출 구조 .....	135
[표 4-4] 미국 정부계층별 수입 구조 .....	137
[표 4-5] 보조금 유형의 분류 .....	142
[표 4-6] 연방정부 보조금 추이 .....	143
[표 4-7] 주정부 및 지방정부에 대한 연방정부 보조금의 비중 추이 .....	144
[표 4-8] 주정부 및 지방정부에 대한 연방정부의 보조금 수 추이 .....	145
[표 4-9] City of Fayetteville, North Carolina의 보조금 내역(2018) .....	147
[표 4-10] Pinellas County, Florida의 보조금 내역(2018) .....	150
[표 4-11] 위임명령 보고서 및 기준액 초과 법안 수 .....	156
[표 4-12] 독일의 지방자치단체 현황(2017년 기준) .....	158
[표 4-13] 연방헌법 제73조 규정에 따른 연방정부 및 주정부 사무(연방정부 전속사무) ...	162
[표 4-14] 연방헌법 제74조 규정에 따른 연방·주정부 사무(연방정부·주정부 경합사무) ·	163
[표 4-15] 자치단체 콘스탄츠·할레의 재정수입 현황(2019년) .....	172
[표 4-16] 콘스탄츠 보조금 수입 현황(2019년) .....	173
[표 4-17] 할레 보조금 수입현황(2019년) .....	174
[표 4-18] 프랑스의 지방행정체계 .....	177
[표 4-19] 프랑스 지방정부의 자치권 근거 .....	178

[표 4-20]	프랑스 지방정부 간 사무배분 .....	179
[표 4-21]	지방자치단체로의 재정이전(2016년 기준) .....	181
[표 4-22]	국가와 레지옹간 계획협약 2015-2020의 비용분담 현황 .....	184
[표 4-23]	일본의 정부계층별 세출 현황 .....	188
[표 4-24]	일본의 정부계층별 세입 현황 .....	190
[표 4-25]	지방교부세 현황 .....	192
[표 4-26]	국고지출금 현황 .....	193
[표 4-27]	도도부현 지출금현황 .....	194
[표 4-28]	분야별 국고지출금 사업 수 및 비중 .....	195
[표 4-29]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 일반 공공행정 .....	196
[표 4-30]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 공공질서 및 안전 .....	197
[표 4-31]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 교육 .....	198
[표 4-32]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 문화 및 관광 .....	199
[표 4-33]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 환경보호 .....	199
[표 4-34]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 사회복지 .....	200
[표 4-35]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 보건 .....	201
[표 4-36]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 농림해양수산 .....	202
[표 4-37]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 산업중소기업 .....	203
[표 4-38]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 수송 및 교통 .....	203
[표 4-39]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 국토 및 지역개발 .....	204
[표 4-40]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 과학기술 .....	204
[표 4-41]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 기타 .....	205
[표 4-42]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 단독사업 .....	206
[표 4-43]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 직접사업 .....	207
[표 4-44]	일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 간접사업 .....	208



## 그림 목차

[그림 1-1] 연구의 수행체계 .....	10
[그림 2-1] 협력모형(coordinate-authority model) .....	14
[그림 2-2] 내포모형(inclusive-authority model) .....	15
[그림 2-3] 중첩모형(overlapping-authority model) .....	16
[그림 3-1] 정부 간 재정조정 구조 .....	109
[그림 4-1] 미국의 정부계층 분류 .....	128
[그림 4-2] 미국 정부계층별 GDP 대비 지출 비중 추이(1960-2018년) .....	134
[그림 4-3] 미국 정부계층별 GDP 대비 수입 비중 추이(1960-2018년) .....	136
[그림 4-4] 독일의 정부 간 세원배분체계 .....	166
[그림 4-5] 독일의 세원배분 실태 .....	168
[그림 4-6] 독일의 세원배분 비중 추이 .....	169
[그림 4-7] 독일의 지방재정조정제도 .....	171
[그림 4-8] 일본 지방공공단체의 주요 역할분담 .....	186

# 제1장



# 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 범위 및 방법





# 제1장 서론

## 제1절 연구 배경 및 목적

### 1. 연구 배경

일반적으로 정부 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)는 재정연방주의(fiscal federalism)의 관점 하에서 각급 정부들 사이에서 나타나는 기능배분, 세원배분, 재정조정 등을 의미한다(우명동, 2016). 정부 간 재정관계의 세 가지 구성요소 중에서 기능(사무)배분을 중심으로 정부 간 재정관계가 설계된다. 즉, 다양한 정부계층들 중에서 “누가 어떠한 기능을 담당해야 하는가?”라는 질문에 대한 해답을 찾기 위해 많은 연구들이 국가 전체 재정시스템(세입, 세출, 이전재원 등)을 설계하는 것에 초점을 맞추고 있다.

이와 관련하여 재정분권에 관한 전통적인 연구들(Tiebout, 1956; Oates, 1972)은 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확하게 구분할 수 있는 것으로 가정한다. 이들에 따르면 중앙정부는 자신의 고유한 세금을 징수하고 국가 공공재를 제공한다. 지방정부 역시 자신의 고유한 세금을 징수하고 일정한 지역 내에서 편익이 발생하는 지역 공공재에 대한 책임성을 갖게 된다. 그리고 만약 지역 공공재가 누출효과(spill-over effect)를 발생시키는 경우, 중앙정부는 누출효과를 내부화하기 위해서 지방정부에 매칭 보조금(matching grants)을 제공하게 된다. Oates(2008)가 지적하는 것처럼 전통적인 재정연방주의 연구에서 정부 간 재정관계는 매우 명확하게 설정되어 있다(Kim, 2015).

그러나 현실에서는 각 정부 계층 간에 기능과 자원이 명확하게 배분되기 어려우며, 일반적으로 정부 계층 간 중첩·중복이 발생하게 된다. 다층적 정부 계층을 가지고 있는 대부분의 국가들은 기능 및 세원배분과 관련하여 유사한 문제를 나타내고 있다. 정부

간 재정관계의 문제점은 크게 ① 명확하지 않은 책임성 배분(unclear assignment of responsibilities), ② 자원과 역량 부족(resources and capabilities of bottlenecks), ③ 수직적/수평적 조정 문제(co-ordination challenges, both vertically and horizontally) 등으로 구분할 수 있다(Allain-Dupré, 2018).

최근 정부 간 재정관계에 있어서 중앙정부와 지방정부 간 연계·협력이 중요하게 인식되고 있다. 정부 간 재정관계에 있어서 각 정부 계층 간에 책임성을 명확하게 배분하는 것이 가장 중요하기는 하지만, 책임성의 명확한 배분은 현실적인 측면에서 매우 어렵다. 즉, 매우 복잡하고 급변하는 현대 사회에서 특정한 기능을 한 정부 계층(예를 들어 기초정부)에서 완전히 배타적으로 수행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 중앙정부와 지방정부(광역, 기초) 간 연계·협력을 강화할 수 방향으로 정부 간 재정관계를 설정할 필요성이 있다. 또한 정부 간 재정관계를 설정함에 있어서 지역주민의 참여를 통해 지방정부의 특수성을 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요성도 있다.

우리나라는 1990년대 이후 지방자치 및 지방분권을 지속적으로 추진해왔지만, 정부 간 재정관계는 중앙정부 중심의 불균형적 모습을 나타내는 것으로 평가되고 있다(이창균, 2012; 손희준, 2015). 지금까지 우리나라는 지방재정관리제도를 중심으로 중앙정부가 지방자치단체의 재정운영을 사전에 통제하는 방식으로 운영되어 왔다. 즉, 지방재정에 대한 권한과 책임이 중앙정부에 집중되어 있으며, 지방자치단체 스스로 결정할 수 있는 권한과 책임성이 상대적으로 부족한 것으로 볼 수 있다. 최근 들어 주민참여 활성화, 지방재정정보공개제도 확대, 지방재정부담 심의위원회 운영 등 정책결정 과정에 지방자치단체 및 지역주민을 참여시키기 위한 다양한 방안들이 도입되었으나 아직까지 지방자치단체의 재정권한은 부족한 실정이다.

예를 들어 중앙정부 중심의 세원배분 체계 및 중앙정부 이전재원에 대한 지방자치단체의 높은 의존도로 인해 세입에 대한 지방자치단체의 자율성은 매우 제한적인 수준이다. 예를 들어 2018년 당초예산 기준 국세 대 지방세 비중은 77.5:22.5이며, 전국 평균 재정자립도는 53.4%로 중앙정부 이전재원에 크게 의존하고 있는 실정이다. 다른 한편으로 세출 측면에서는 국가위임사무의 과다 및 사무배분의 중첩성·모호성 등으로 인해 지방자치단체의 재정부담이 증가하고 있다.

이러한 인식하에 문재인정부는 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 100대 국

정과제 중 하나로 설정하고, 지방재정의 자율성·책임성 확보 및 지역균형발전을 위해 노력하고 있다(국정기획자문위원회, 2017). 현재 8:2 수준의 국세-지방세 비율을 장기적으로 6:4 수준까지 개선하여 지방자치단체의 재정자율성을 제고하고, 지방교부세·국고보조금 등의 이전재원 조정을 통해서 지방자치단체 간 재정격차 완화 및 균형발전을 추진하려는 계획을 제시하였다. 또한 2018년 10월 30일에 발표된 「재정분권 추진방안」에서는 2020년까지 지방소비세율을 21%로 확대하고, 중앙정부의 기능을 지방으로 이양하는 1단계 재정분권 방안을 제시하였다(국무조정실·국무총리비서실, 2018). 그리고 2021년 이후에는 지방분권세(가칭) 등을 포함하는 국세-지방세 구조 개편 및 중앙정부 기능의 지방이양을 추가적으로 추진할 계획이다.

이와 같은 문재인정부의 「재정분권 추진방안」이 성공적으로 수행되기 위해서는 정부 간 재정관계를 보다 협력적이고 분권적인 방향으로 재정립할 필요가 있다. 현재와 같이 기능 및 세원배분에 대한 대부분의 권한을 중앙정부가 보유하고 있는 집권적 형태의 정부 간 재정관계 하에서는 획기적인 수준의 재정분권이 추진되기 어렵다. 또한 제한적인 재정분권이 실시되더라도 개별적인 제도의 개선·보완을 통해 발생하는 편익은 상대적으로 제한적일 수 있다. 즉, 재정분권을 통해 지방자치단체의 자체세입이 증가하더라도 정부 간 재정관계에 대한 중요한 사항을 중앙정부가 전적으로 결정하는 현행 정책결정 구조 하에서는 지방자치단체의 자율성과 책임성이 획기적으로 개선되기 어렵다.

예를 들어 국세 대 지방세 비율이 8:2에서 6:4로 개선된다고 하더라도, 현재의 정부 간 재정관계 하에서는 세원배분에 관한 사항을 결정하는데 있어서 지역의 의견이나 특수성이 반영되지 않고 중앙정부에 의해 일방적으로 결정될 수 있다. 이 경우 외형적으로는 세원배분에 대한 지방자치단체의 권한과 책임이 증가할 수 있겠지만, 자신의 일에 대해 스스로 결정할 수 있는 자율성이라는 측면에서의 본질적인 권한과 책임은 매우 제한적이게 된다.

따라서 현재 우리나라의 집권적 정부 간 재정관계를 보다 협력적이고 분권적인 형태로 변화시키기 위한 방안들을 모색하기 위한 연구가 필요하다. 그리고 정부 간 재정관계에 대한 개선방안을 마련함에 있어서 중앙-광역-기초자치단체 간 재정관계를 종합적으로 파악할 필요가 있을 것으로 생각된다. 지금까지 정부 간 재정관계에 관한 연구들(이재은, 2003; 김재훈, 2007; 임성일, 2007; 이창균, 2012 등)은 주로 중앙과 지

방자치단체 간 재정관계를 파악하는데 초점을 맞추어 왔다. 그러나 지역의 특수성을 반영하고 지역주민의 참여를 활성화하기 위해서는 기초자치단체 수준에서 재정적 자율성과 책임성을 가지고 있어야 한다. 즉, 기능 및 세원배분 과정에서 보충성의 원칙에 입각하여 기초자치단체와의 관계를 파악하기 위한 노력이 필요할 것으로 생각된다.

## 2. 연구 목적

재정분권은 중앙정부가 가지고 있는 재정에 관한 권한과 책임을 지방자치단체로 이양하는 것을 의미하며, 정부 간 재정관계는 기능 및 세원배분과 재정조정 등의 형태로 구성되어 있다. 따라서 재정분권이 확대될 경우 중앙정부와 지방자치단체에 배분되는 세원과 기능이 변화하게 되고 그에 따른 격차를 해소하기 위해 재정조정이 이루어지게 된다. 예를 들어 지방소비세와 지방소득세의 확대는 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 세원배분 구조의 변화를 야기하며, 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체가 수행해야 할 기능(사무) 조정도 함께 이루어지게 된다. 또한 지방자치단체의 자체수입 확대는 지역 간 재정격차를 증가시킬 수 있으며, 이로 인해 지방재정조정제도의 개편도 함께 추진되게 된다.

따라서 문재인정부가 추진하고 있는 재정분권 확대는 필연적으로 정부 간 재정관계의 변화를 발생시키며, 이러한 변화에 대응하여 우리나라의 정부 간 재정관계를 어떻게 재정립할 것인지에 대한 검토가 이루어질 필요성이 있다. 즉, 현재 우리나라의 정부 간 재정관계는 어떠한 모습이며, 앞으로 추구해 나가야 할 바람직한 정부 간 재정관계는 어떤 것인지에 대한 고려가 필요하다.

이러한 정부 간 재정관계 재정립에 관한 논의는 크게 두 가지 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 재정분권의 추진 결과로써 나타나는 정부 간 재정관계의 양적 측면에 초점을 맞추고 정부 간 재정관계의 재정립 방안을 모색할 수 있다. 이 경우 연구의 주된 관심은 국세와 지방세 간 세원배분 비중, 중앙과 지방 간 기능(사무)배분 및 재원분담 비중, 중앙-지방 간 또는 광역-기초 간 이전재원 규모 및 배분방식 등이 될 것이다. 예를 들면 “현재 8:2 수준의 국세 대 지방세 비중을 6:4 수준으로 조정하기 위한 방안은 무엇인가?”라는 질문을 중심으로 연구를 수행하게 된다. 이러한 접근방

법은 경제적·재정적 측면에서 정부 간 재정관계의 양적·외형적 측면에 초점을 맞추는 것으로 판단할 수 있다.

둘째, 재정분권의 추진 과정에서 나타나는 정부 간 재정관계의 질적 측면에 초점을 맞추고 정부 간 재정관계의 재정립 방안을 모색할 수 있다. 이 경우 연구의 주된 관심은 기능 및 세원배분에 대한 의사결정 과정, 의사결정 과정의 참여자, 의사결정 과정의 조정메커니즘 등이 될 것이다. 예를 들면 “국세 대 지방세 비중을 조정하기 위한 결정을 누가, 언제, 어떻게 해야 하는가?”라는 질문을 중심으로 연구를 수행하게 된다. 이러한 접근방법은 제도적·정치적 측면에서 정부 간 재정관계의 질적·내재적 측면에 초점을 맞추는 것으로 볼 수 있다.

지금까지 정부 간 재정관계에 관한 선행연구들은 대부분 경제적·재정적 측면에 초점을 맞추어 왔다. 즉, 중앙과 지방에 얼마만큼의 기능과 세원을 배분하는 것이 적절한지를 규명하기 위한 연구들이 주를 이루고 있다. 이러한 현상은 아직까지 중앙과 지방 간 권한과 책임의 배분이 비대칭적이기 때문에 발생하는 것으로 생각된다. 일부 연방제 국가를 제외한 대부분의 국가에서 지방정부보다는 중앙정부가 우월적인 권한과 책임을 보유하고 있으며, 이에 대한 개선방안으로 재정분권의 확대와 정부 간 재정관계의 재정립 방안이 모색되고 있다. 그렇기 때문에 재정분권과 정부 간 재정관계를 연구하는 학자들의 관심은 대부분 지방이 어떠한 기능을 수행하는 것이 바람직하며, 그러한 기능을 수행하기 위해 어느 정도의 세원을 가져야 하는지에 맞춰져 있는 것이다. 정부 간 재정관계의 재정립 방안을 제시하고 있는 우리나라의 선행연구들도 대부분 이러한 측면에 초점을 맞추고 있다(이재은, 2003; 조기현·서정섭, 2003; 김재훈, 2007, 임성일, 2007 등). 그러나 정부 간 재정관계를 정확하게 파악하기 위해서는 경제적·재정적 측면과 함께 법적·제도적 측면에 대한 고려도 필요하다. 즉, 정부 간 재정관계가 어떤 법적 근거를 가지고 규정되는지, 그리고 어떠한 제도를 통해 누가 주도적인 영향력을 행사하는지 등에 대한 검토가 필요하다.

이러한 논의를 바탕으로 이 연구는 정부 간 재정관계의 경제적·재정적 측면뿐만 아니라 제도적·정치적 측면에 대해서도 검토하고자 한다. 그리고 중앙-광역-기초자치단체 간 영향관계의 종합적인 고려를 통해 정부 간 재정관계에 대한 재정립 방안을 제시하고자 한다. 정부 간 재정관계의 주요 구성요소인 기능배분, 세원배분, 재정조정 등

은 모든 정부 계층의 재정운영에 동시적인 영향을 미치게 된다. 따라서 중앙-광역-기초정부 간 영향관계를 종합적으로 고려한 정부 간 재정관계 재정립 방안을 마련할 필요성이 있다. 특히 지금까지 중요하게 다루어지지 않았던 광역-기초자치단체 간 재정관계의 재정립 방안에도 검토하고자 한다. 현행 지방세 구조 하에서 지방세 증가로 인한 혜택은 주로 광역자치단체에 귀속되는 반면, 국고보조사업 등의 이양으로 인한 부담은 기초자치단체에서 보다 크게 나타날 것으로 예측된다. 이러한 측면에서 광역-기초자치단체 간 재정관계를 포함하여, 중앙-광역-기초자치단체 간 재정관계 재정립 방안을 모색해보고자 한다.

## 제2절 연구 범위 및 방법

### 1. 연구 범위

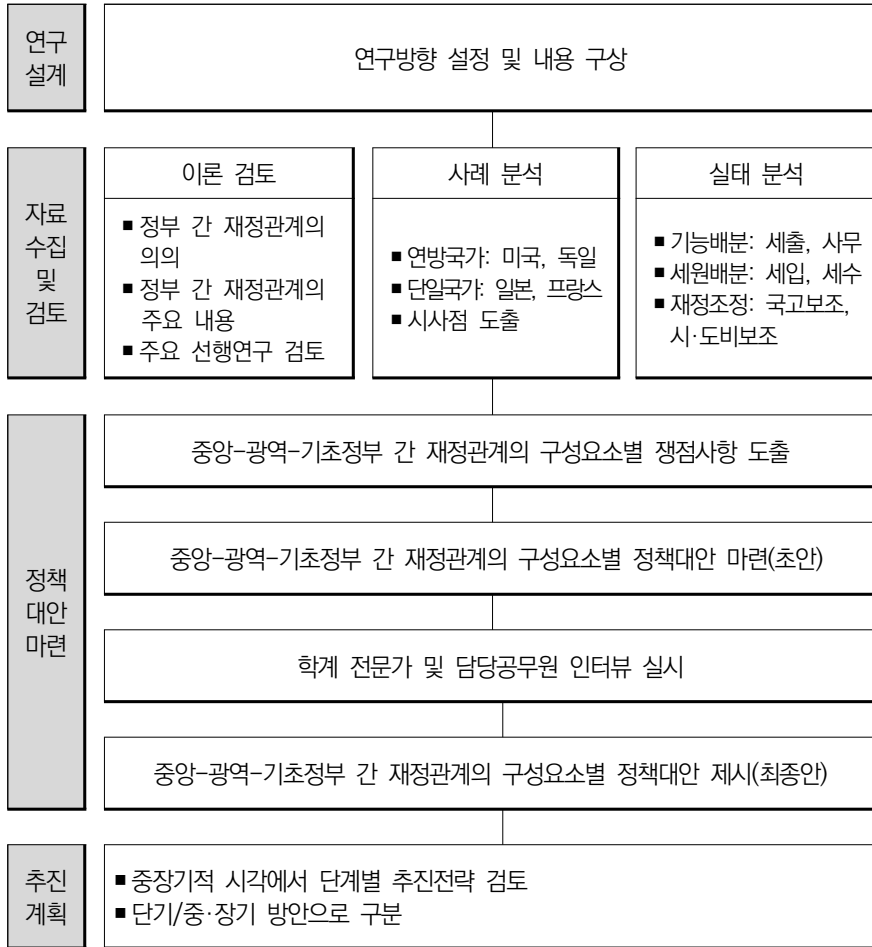
시간적 범위 측면에서 이 연구는 2019년도를 기준연도로 설정하고, 중장기적인 관점에서 정부 간 재정관계의 재정립 방안을 모색하고자 한다. 우리나라의 정부 간 재정관계를 실증 분석하기 위한 통계자료는 2011년부터 2019년까지의 기간을 시간적 범위로 설정하고자 한다. 다음으로 공간적 범위와 관련하여 우리나라 243개 지방자치단체(광역시, 기초)와 중앙정부를 대상으로 정부 간 재정관계의 재정립 방안을 도출하고자 한다. 그리고 사례분석을 수행함에 있어서 미국, 독일, 일본, 프랑스 등 주요 국가의 정부 간 재정관계에 대해서도 간략하게 살펴보고자 한다. 마지막으로 내용적 범위는 정부 간 재정관계에 관한 이론적 논의, 주요 국가의 정부 간 재정관계 사례, 정부 간 재정관계에 대한 실태 분석 등을 포함하고자 한다.

### 2. 연구 방법

이 연구는 다음과 같은 연구 방법을 통해 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 도출하고자 한다. 첫째, 국내·외 학술논문, 학위논문 및 연구보고서 등 선행연구 검토를 통해서 정부 간 재정관계에 관한 이론적 논의를 수행하고자 한다. 둘째, 주요 국가들의 정부 간 재정관계 사례를 검토하여 우리나라의 정부 간 재정관계 재정립 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 통계자료와 관련 법령에 대한 분석을 통해 우리나라의 정부 간 재정관계 실태를 파악하고 향후 개선방안을 도출하고자 한다.



[그림 1-1] 연구의 수행체계



## 제2장



# 정부 간 재정관계에 관한 이론적 논의

제1절 정부 간 재정관계의 의의

제2절 정부 간 재정관계의 주요 내용

제3절 선행연구 검토



## 제1절 정부 간 재정관계의 의의

### 1. 정부 간 재정관계의 개념

#### 1) 정부 간 관계의 개념

정부 간 관계(intergovernmental relations)라는 용어는 1930년대 미국에서부터 쓰이기 시작하였다. 이후 1960년대에 들어서면서 법률 등에 공식적 개념으로 사용되기 시작하였고 이후 정부 간 관계는 보편적으로 사용되는 개념이 되었다.

정부 간 관계의 개념을 처음으로 제시한 Anderson(1960)은 정부 간 관계를 “미국 연방체제 내의 모든 계층과 형태의 정부단위 간에 발생하는 상호작용과 행위의 총체”라고 정의하였으며 정부 간 관계 유형을 정립한 Wright(1988)는 이를 “미국 연방시스템 내의 모든 유형과 수준에 있어 정부 단위 간에 벌어지는 활동 또는 상호작용의 중요한 총체”로 정의하였다. 또한 Shafritz(2007)는 정부 간 관계를 “상위정부와 하위정부가 재정을 포함한 다양한 자원을 나누어 쓰는 재정 및 행정과정”으로 파악하였다.

#### 2) 정부 간 관계의 모형

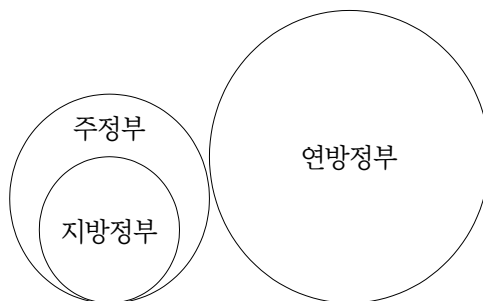
정부 간 관계는 연방 국가와 단일 국가로 구분하여 설명할 수 있다. 우리나라의 경우 단일 국가에 속하기 때문에 단일 국가에서의 정부 간 관계 모형이 더욱 적합하다고 할 수 있다. 아래에서는 연방 국가에서의 정부 간 관계 모형과 단일 국가에서의 정부 간 관계 모형을 간략하게 살펴보도록 하겠다.

연방주의 국가에서의 정부 간 관계는 Wright(1988)의 정부 간 관계 모형에 잘 나타

나 있다. Wright는 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부 간 상호관계를 세 가지 모형을 통해 설명하였다. 이는 각각 협력모형(coordinate-authority model), 내포모형(inclusive-authority model), 중첩모형(overlapping-authority model)이다. 첫째, 협력모형의 특징은 연방정부와 주정부를 상호 독립적인 존재로 간주하는 반면, 지방정부는 주정부에 포함되어 있는 의존적인 존재로 보는 것이다. 주 정부와 지방정부의 관계는 Dillon's Rule에 표현되어 있는데, 이는 1860년대에 주정부의 지방정부 내 종속관계를 주장한 아이오와(Iowa) 판사의 이름을 딴 것이다.

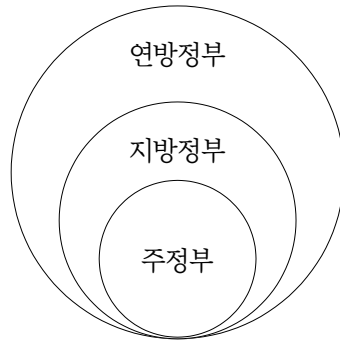
Dillon's Rule은 다음과 같은 특징으로 요약된다. 첫째, 자치권에 대한 관습법은 존재하지 않는다. 둘째, 지역 내 독립체들은 주정부의 창조물이며 주정부의 자유재량에 따라 새로 만들거나 없앨 수 있다(헌법상 명시되어 있는 경우에 예외로 인정). 셋째, 지역은 명시적으로 부여된 권한만을 행사할 수 있다. 넷째, 지역은 단지 입법부의 의지에 따른 창조물이다. 이러한 지방정부의 종속적인 지위는 한 세기가 넘도록 정부 간 관계에 있어 보편적인 기준이 되어 왔다. 또한 협력모형에서는 대법원이 연방정부와 주정부의 관계를 중재하는 역할을 하는데, 지난 수십 년 동안 대법원은 연방정부 권한과 주정부 권한의 서로 구분되는 영역을 구축하려는 노력을 해 왔다. 협력모형을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

[그림 2-1] 협력모형(coordinate-authority model)



둘째, 내포모형의 특징은 아래의 그림과 같이 동심원이 연방정부로부터 지방정부까지 작아지는 형태를 가진다는 점이다. 각 원이 포괄하는 범위를 각각 해당 자치단체가 행사할 수 있는 권한이고 연방정부는 주정부와 지방정부에 대해 그 권한을 확대하고 싶어 한다고 가정할 때, 크게 두 가지 형태의 전략이 나타난다. 첫 번째 전략은 주정부 또는 지방정부의 권한을 약화시키거나 주정부와 지방정부 모두의 권한을 약화시키는 것이다. 두 번째 전략은 주정부나 지방정부의 권한의 크기에 비해 연방정부의 상대적인 권한의 크기를 크게 하는 것이다. 우리나라의 경우, 지방자치제도가 실시되기 이전의 정부 간 관계가 이에 해당한다(안용식, 1993).

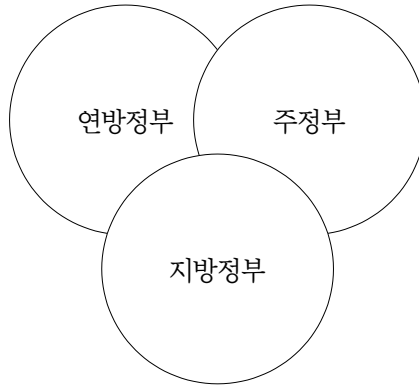
**[그림 2-2]** 내포모형(inclusive-authority model)



협력모형과 내포모형이 정부 간 관계 모형 스펙트럼의 양 극단에 위치하는 반면, 중첩모형은 이 두 모형의 중간에 위치한다. Wright는 중첩모형을 가장 이상적인 형태의 모형으로 제시하였으며, 중첩모형의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 정부 운영의 상당 부문에 연방정부, 주정부, 지방정부가 동시에 참여한다. 둘째, 자치권 또는 관할권의 독립성, 재량권은 비교적 제한적이다. 셋째, 어느 한 관할권(또는 공무원)이 사용할 수 있는 권한과 영향력은 상당히 제한적이며 이러한 한계는 정부 간 협상(bargaining)을 통해 보완된다. 실제로 많은 경우에 정부 간 협상이 이루어진다. 예를

들어, 연방정부는 특정 프로그램이나 프로젝트를 수행하는 주나 지역에 대해 수십 개의 지원 프로그램을 제공한다. 물론, 거래의 일부로서 보조금을 받는 주나 지역은 보통 자부담 비율(matching fund)에 대한 조건과 회계, 보고, 감사 및 성과 요구사항에 대한 충족과 같은 조건에 동의해야 한다. 중첩모형을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

**[그림 2-3]** 중첩모형(overlapping-authority model)



단일 국가에서의 정부 간 관계는 Elcok(1994: 6-8), Wilson & Game(1998: 115-124), 村松岐夫(1991) 등이 제시하고 있다. 먼저, Elcok(1994: 6-8)은 중앙정부와 지방정부 간 관계를 대리인모형, 동반자모형, 지배인모형의 세 가지로 분류하고 있다. 첫째, 대리인모형은 가장 기본적인 정부 간 관계 모형으로 지방정부를 중앙정부의 대리인(agent)으로 간주한다. 즉, 중앙정부의 지시를 충실히 수행하는 것이 지방정부의 존재 목적이라고 보는 것이다. 둘째, 동반자모형(partnership model) 모형은 주민 서비스 공급에 있어서 중앙정부와 지방정부가 동반자적 관계에 있다고 보는 모형이다. 셋째, 지배인모형(stewards model)은 동반자 모형을 수정한 모형으로 지방정부를 어느 정도의 자율권을 지닌 존재로 인식하는 모형이다. 즉, 지방정부가 어느 정도 자율권을 가지고 지방을 관리한다고 보는 모형이다. 지배인 모형은 자율권의 정도에 따라 다시 자유방임형과 규제형으로 구분된다.

Wilson and Game(1998: 115-124)의 정부 간 관계모형도 Elcok의 정부 간 관계모형과 같이 세 가지 형태로 구분된다. 첫째, 대리인모형(agency model)은 지방정부를 중앙정부에 완전히 종속된 것으로 평가한다. 즉, 지방정부는 중앙의 대리인(agent)이나 한 부서(arm) 정도의 지위를 갖는 것으로 보며 국가 정책을 집행하는데 있어 자율권을 거의 인정하지 않는다. 둘째, 권력-의존모형(power-dependence model)은 Elcok의 동반자모형과 유사한 것인데, 중앙정부와 지방정부의 관계를 동반자적이고 평등한(co-equal) 파트너 관계로 보는 것이다. 이러한 모형에서는 상호간의 협상(bargaining)을 중요하게 생각한다. 권력-의존모형은 상호관계모형(interaction model)으로 불리기도 한다. 셋째, 지배인모형(stewardship model)은 지방정부가 중앙정부의 통제 하에 놓여 있기는 하지만 어느 정도의 상대적 자율성을 가지고 있다고 보는 모형이다. 지배인이나 재산관리인은 사장이나 주인으로부터 일정한 권한을 위임받아 그 권한 내에서 자율권을 행사할 수 있다. 지배인모형은 중앙정부와 지방정부의 관계를 이러한 주인-지배인 혹은 주인-재산관리인의 관계로 평가하는 것이다. 이를 상대적 자율모형(relative autonomous model)이라고 부르기도 한다.

무라마츠 미치오(村松岐夫, 1991)는 중앙-지방관계 모형을 크게 두 가지로 구분하고, 미래의 모형으로 상호작용 모형을 제시하였다. 첫째는 수직적 행정통제 모형이다. 일본의 경우 소화 20년(1945년)부터 소화 30년(1955년)대에 걸쳐서 형성된 중앙지방 관계를 설명하는 모형으로, 국가의 기관위임사무가 많고, 보조금에 의한 중앙정부의 통제력이 강하며, 인사행정에서의 낙하산 인사가 이루어지는 등과 같은 현상을 보여준다. 두 번째는 수평적 정치경쟁 모델로, 중앙과 지방의 관계를 정치로 매개된 상호 의존 관계로 보는 모형이다. 즉, 이 모형은 수직적 행정통제 모형으로 설명할 수 없는 중앙과 지방의 정치적 교섭부분이 이들 사이의 통합을 구성하고 있다고 본다. 무라마츠는 이어 수평적 정치경쟁모형에서 한걸음 더 나아가 Wright의 중첩모형(overlapping-authority model)으로 나아가야 할 것을 제시하고 있다(라휘문, 2019).



**[표 2-1] 정부 간 재정관계 모형(분권화 수준에 따른 분류)**

비교기준	경쟁적 분권모형 (separation model)	통합모형 (integration model)		집권모형 (centralized model)
		협조적 분권 (cooperative model)	행정적 분권 (administrative model)	
시스템 이념	경쟁, 차별화	국가통합·다양성의 조화, 설명책임	획일·평등	개발·통합
세원 배분	세원분리, 지방세는 응의과세	조정적 중복과세, 높은 자주재원 비율	세수분할의 우위, 낮은 자주재원 비율	세제의 집권화
세율 결정권	세율이 지방에 따라 다름	지방이 세율결정, 세율격차는 낮음	제한세율의 범위 내에서 지방결정, 실재는 획일적	제한
중앙·지방의 역할 분담	중앙·지방의 사무는 명확히 분리, 공공재의 공급	중앙·지방정부 사무는 중복, 중앙정부는 포괄보조금을 지방정부에 교부, 입법통제에 의거하여 개입 최소화, 소득 재분배서비스 공급	중앙·지방정부의 사무는 중복, 중앙정부는 보조금을 통한 행정통제를 지방정부에게 가함, 소득재분배 서비스 공급	중앙정부 일선 행정기관에 의한 서비스 공급, 소규모 지방자치단체가 많이 존재
정부간 재원이전	보조금은 외부성에 대응하여 한정적으로 지원, 지방재정조정기능 취약	낮은 의존재원비율, 포괄보조금 우위, 기회의 평등을 보장하는 재정조정제도 운영	높은 의존재원비율, 특정보조금이 우위, 결과의 평등을 보장하는 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
해당 국가	미국, 전통적 재정 연방주의 국가	캐나다, 구미제국	일본, 독일	아시아 개도국
문제점	재분배저하, 지역격차 발생	국가경제정책과의 정합화	설명책임 결여, 예산제약의 연성화	지역지배의 불투명, 부패

자료: 객채기(2005), 손희준(2015)에서 재인용.

Wright(1988)의 정부 간 관계 모형에 따르면 우리나라의 중앙과 지방 간 재정관계는 내포모형에 해당되는 것으로 볼 수 있다(임성일, 2013; 손희준, 2015). 즉, 우리나라의 일반적인 중앙-지방 간 관계는 중첩적이며 내포적인 상태에 있는 것으로 볼 수

있다. 그러나 우리나라의 지방재정은 중앙정부 이전재원에 크게 의존하는 성향을 가지고 있기 때문에 정부 간 재정관계는 위계질서가 내재된 내포모형으로 파악하는 것이 적절하다. 다시 말해, 우리나라의 정부 간 재정관계는 세원배분 및 지출배분에 대한 중앙정부의 우월성을 토대로 형성되는 상·하 수직적 관계라고 볼 수 있다.

한편 정부 간 재정관계는 국가이념 재원배분체계, 정부 간 역할분담체계, 정부 간 재원이전체계 등을 기준으로도 구분할 수 있다(곽채기, 2005). 집권모형은 지방자치제를 실시하지 않거나 형식적인 차원에서 운영하는 과거의 단체자치 모형이다. 통합모형은 지방분권 수준에 따라 행정적 분권모형과 협조적 분권모형으로 구분되며, 협조적 분권모형이 행정적 분권모형보다 지방분권 수준이 높다. 그리고 경쟁적 분권모형은 전통적 재정연방주의에 기초하여 중앙-지방 간 경쟁과 차별화 원리에 따라 기능 및 재원배분이 이루어지는 모형이다. 이러한 구분에 따를 경우 우리나라의 정부 간 재정관계는 집권모형과 행정적 분권모형의 중간 수준에 해당한다고 평가할 수 있다(손희준, 2015).

이상의 논의를 종합하면, 현재 우리나라의 정부 간 재정관계는 내포적·집권적 관계로 파악할 수 있다. 따라서 우리나라의 정부 간 재정관계를 협력적·분권적 관계로 전환하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 이 연구에서는 중앙-광역-기초자치단체 간 기능배분·세원배분·재정조정 체계를 검토하고, 광역자치단체와 기초자치단체의 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

## 2) 정부 간 재정관계의 개념

한편 정부 간 재정관계의 개념과 관련하여 재정연방주의는 정부 간 재정관계의 성격을 규명하거나 바람직한 정부 간 재정관계의 틀을 제시하는데 있어 이론적 기초가 되고 있다(우명동, 2016). 즉, 재정연방주의는 한 국가 내에 존재하는 서로 다른 정부 계층 간의 기능배분, 재원배분, 수직적 재정불균형 교정 등을 포괄하는 정부 간 관계와 지역 간 수평적 재정관계에 초점을 맞추고 있다(임성일, 2017). 이와 관련하여 Oates(1999)는 재정연방주의를 정부 기능과 제도적 수단들이 중앙정부와 지방정부 간에 어떻게 안배되는 것이 가장 적절한지에 대해 이해와 관심을 두는 이론이라고 지적하였다.

이러한 재정연방주의는 Oates, Musgrave, Tiebout 등으로 대표되는 제1세대 재정

연방주의와 Oates의 ‘분권화의 정리’에 대한 비판을 제시하고 있는 2000년대 이후의 제2세대 재정연방주의로 구분된다. 이러한 제1세대 재정분권 이론은 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다(Vo, 2010). 첫 번째 유형의 연구들은 Tiebout(1956)의 비순수 지역 공공재(impure local public goods)의 개념과 Musgrave(1959)의 재정적 분석틀(fiscal framework)을 통해 분권화된 재정 시스템에 의한 자원배분의 효율성 제고를 설명하고 있다. 즉, 지역 공공재에 대한 다양한 선호가 존재하는 상황 하에서 지방정부는 중앙정부에 비해 지역 공공재의 공급으로부터 발생하는 편익을 극대화하기에 유리한 위치에 있으며, 따라서 희소한 자원들은 분권화된 재정 시스템을 통해 보다 효율적으로 배분될 수 있다는 것이다(홍근석·김종순, 2012). 다음으로 두 번째 유형의 연구들은 Tiebout(1956)의 개인 또는 기업의 지역 간 이동 가능성(inter-jurisdictional mobility)의 개념에 초점을 맞추고 있다. 즉, 지역 간 이동 가능성이 존재하는 상황 하에서 지방정부 간 경쟁이 발생하게 되고, 이러한 경쟁은 공공부문의 규모를 제약하는 요인으로 작용하게 된다고 설명한다. 지방세를 통해 재원이 조달될 경우 주민들은 ‘발에 의한 투표’를 통해 자신들에게 가장 적합한 재정적 패키지를 제공하는 지역으로 이동함으로써 주민들에 대한 지방정부의 반응성을 증대시킬 수 있게 된다(홍근석·김종순, 2012).

제2세대 재정연방주의는 제1세대 재정연방주의의 문제점을 지적하면서 정부 간 재정관계에 대한 새로운 견해를 제시하고 있다(Oates, 2005; Weingast, 2009 등 참조). 첫째, 정책결정자를 자신의 이익을 추구하는 존재로 간주하고, 이를 바탕으로 연방시스템 설계에 대한 규범적 처방을 제시하고 있다. 둘째, 제1세대 재정연방주의가 정부 간 재정이전제도의 수직적·수평적 재정불균형 교정에 초점을 맞추는 반면, 제2세대 재정연방주의는 지역 간 재정형평성 실현을 중시하는 가운데 지역경제 활성화를 도모할 수 있는 지방세 인센티브의 중요성을 강조한다. 셋째, 제2세대 재정연방주의는 제1세대 재정연방주의가 다루지 않은 공유재 문제, 지방정부의 연성예산제약 문제, 주인-대리인 모형 등 새로운 주제들을 다루고 있다.

그러나 최근 정부 간 재정관계의 측면에서 제2세대 재정연방주의에 대한 비판도 제기되고 있다. 예를 들어 Faggini & Parziale(2016)은 제2세대 재정연방주의가 거래비용, 주인대리인 관점 등에 바탕을 두고 있지만, 현실 문제는 그들의 가정보다 훨씬 복

잡하기 때문에 정부 간 재정관계를 파악함에 있어 정치적 복잡성을 고려해야 한다고 주장하였다. 또한 Rodden and Rose-Ackerman(1997)은 제2세대 재정연방주의자들이 공공서비스에 대한 수요 중심적인 논거만 제시함으로써 공급 측, 즉 정치나 제도의 문제는 아예 다루지 않고 있다고 비판하였다. 정부 간 재정관계를 다루는 경우 그러한 결과가 만들어지게 된 정치적 과정에서 고려된 보다 근본적인 이유를 규명하는 것이 중요하다(우명동, 2019).

## 2. 정부 간 재정관계 조정메커니즘

### 1) 조정메커니즘의 개념과 역할

일반적으로 “정부 간 재정관계의 틀을 만들고 관리하며, 성과를 점검하고 그 틀을 변경시켜가는 절차 내지 과정”을 정부 간 재정관계 조정메커니즘(intergovernmental fiscal relations coordination mechanism) 또는 정부 간 재정관계 조정기구라 하며 이를 줄여서 재정관계 조정기구 또는 재정관계 조정거버넌스라고 일컫기도 한다(우명동, 2019).

정부 간 재정관계 조정메커니즘의 주요 역할은 ‘틀을 만들고 변경시키는 것’이다. 틀을 만들고 변경시키는 역할은 서로 다른 이해관계를 중재 및 조정하는 기능, 정부 간 재정관계의 틀을 시행 및 관리하는 기능, 성과를 평가하는 기능, 정보를 수집하고 정책을 분석하는 기능으로 구분된다.

### 2) 조정메커니즘의 운영 방식

정부 간 재정관계 조정메커니즘은 행정부 차원에서 이뤄질 수도 있고, 때에 따라서는 입법부 차원에서 이뤄질 수 있다. 행정부 차원에서 조정메커니즘이 주도되는 경우는 크게 중앙정부의 독자적으로 결정 방식과 중앙정부-지방정부의 협력방식으로 구분할 수 있다. 또한 독립된 위원회를 통해 정부 간 재정관계 조정이 이뤄질 수 있으며 그 외의 다른 복합적 형태를 통해 이뤄질 수도 있다.

### (1) 행정부 주도방식

행정부 주도방식은 크게 중앙정부 주도방식과 중앙정부-지방정부 협력방식으로 구분할 수 있다. 중앙정부 주도방식은 중앙정부가 정부 간 재정관계 틀을 만들고 운영하는 법적 의무를 갖고 있는 경우를 말하는데, 이러한 중앙정부 주도방식은 선진국이나 개발도상국 모두에서 가장 보편적으로 사용되고 있는 형태이다(Choudhry and Perrin, 2007; Shah, 2007b; Smoke, 2016). 구체적으로 중앙정부 주도방식은 전형적으로 대통령 또는 총리실 직속기구에 의해 운영되는 형태를 취하거나, 재무부, 내무부, 내지 지방정부 등에 의해 운영되는 형태를 취하며, 경우에 따라서는 몇 개의 중앙부처 기구가 공동으로 책임을 떠맡는 형태를 취하기도 한다(Shah, 2007b; Smoke, 2016).

중앙정부-지방정부 협력방식은 중앙정부 주도방식과 달리 중앙정부와 지방정부가 협의하여 정부 간 재정관계 틀을 결정하고 변경시켜나가는 방식을 말한다. 이 방식도 내용면에서 중앙정부가 결정하고 지방정부가 이에 동의하여 결정하는 방식과 처음부터 중앙정부와 지방정부가 다 같이 협의하여 결정하는 방식으로 구분할 수 있다. 아울러 형태적으로는 중앙정부와 지방정부의 대표로 구성된 독립된 기구를 설치하여 운영하는 방식과 중앙정부의 결정과정에서 지방정부연합체와 협의하는 방식 등이 있다.

### (2) 입법부 주도방식

입법부 주도방식은 많은 국가에서 사용하고 있는 방식으로 의회가 중앙정부와 지방정부 사이의 재정관계 틀의 법적 기초를 제공해주는 법률을 제정하고 시행하는 방식을 말한다. 경우에 따라서는 의회가 정부 간 재정관계 틀을 위한 법적 기초만 제공하는 것이 아니라 직접 그 틀을 조정하는 기능을 수행하는 경우도 있다. 그러나 의회가 직접 이 틀을 구상하고 시행하는 경우는 거의 없다. 예외적으로 브라질의 1988년 헌법에서는 이전재원의 기금과 재원이전에 관한 광범한 기준을 규정하고 상원에 재원이전 공식을 설정하고 이행여부를 감독하는 권한을 부여한 바 있다(Shah, 2007b). 미국과 우크라이나 의회도 한 때 이런 시도를 한 적이 있는데, 미국은 정부 간 재정관계 자문위원회를 1959년 상원에서 만들었다가 1996년에 폐지한 적이 있다. 한편 우크라이나도 의회의 예산위원회에 재정분석국을 두고 정부 간 재정관계 틀의 감독기능을 수행한 적이 있다. 그러나 두 나라 모두 결국 이러한 기구를 폐지하였는데, 이러한 사실은 의회가

직접 정부 간 재정관계 조정을 해나가는 것은 어렵다는 것을 말해주는 것으로 볼 수 있다(Boex and Martinez-Vazquez, 2004).

### (3) 기타 방식

기타 방식은 크게 ① 독립된 기구(전문위원회) 주도방식, ② 복합방식, ③ 특별한 기구가 없는 경우로 구분할 수 있다. 독립된 기구 주도방식은 일반적으로 지방정부나 중앙정부 관계자가 아닌 학계 인사, 전문연구가, 정책전문가 또는 원로정치인 등으로 구성되어 있어서 기본적으로 수직적 또는 수평적 조정에 대한 강력한 자기 의견을 갖고 있지 않다(Boex and Martinez-Vazquez, 2004). 이 독립된 기구는 결정된 사실을 항상적 또는 주기적으로 입법부 또는 행정부에 보고하는 역할을 수행한다(Shah, 2007b). 예를 들어 남아프리카와 호주 등에서는 영구적인 기구로 작동되고 있으며, 인도의 경우는 향후 5년 간의 운영을 위한 내용을 권고하기 위해 주기적으로 작동되는 형태를 띠고 있다(Shah, 2007a). 또는 덴마크의 경우와 같이 정부 간 재정관계에 관한 특별한 문제가 있을 경우, 그 때마다 필요에 따라 만들어 운영하는 경우도 있다(Boex and Martinez-Vazquez, 2004).

복합방식은 이와 달리 입법부, 중앙정부, 지방정부 그리고 시민단체가 공동으로 참여하는 위원회를 예로 들 수 있다. 이 접근법은 모든 이해관계자, 즉 입법부, 중앙정부와 지방정부, 시민사회, 그리고 전문가들이 위원회에 대표를 파견하고 있어서 정부 간 재정관계 틀을 투명하게 운영하게 해주는 이점을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 이 접근법에서 만장일치의 의사결정규칙을 택하는 경우 파키스탄의 사례에서 나타나는 바와 같이 이 기구의 작동 자체가 멈춰버리는 경우가 있다는 사실을 유념할 필요가 있다(Shah, 2007a: 47-48).

특별한 기구가 없는 경우는 대통령실 부속기구와 같은 특정 정부기관에 지방재정 문제에 관한 책임을 부여하는 경우를 예로 들 수 있는데, 에스와티니(과거 스와질란드)의 경우 지방재정 문제에 대한 유일한 체계적인 관리권한이 중앙은행에 주어져 있으며, 나이지리아의 경우는 관련 행정기구가 존재하고 있음에도 불구하고 중앙은행만이 지방재정 문제에 관한 유용한 보고를 내고 있다(Boex and Martinez-Vazquez, 2004).

### 3. 정부 간 재정관계 관련 제도

#### 1) 관련 법령

##### (1) 기능배분 관련 법령

현재 「지방자치법」에는 지방자치단체사무의 예시와(제9조), 지방자치단체 종류별 사무배분의 기준(제10조), 그리고 지방자치단체 처리가 제한되는 국가사무의 예시(제11조)만을 규정하고 있다. 따라서 국가와 지방 간 사무배분의 원칙을 「지방자치법」에 규정함으로써 지방의 자율성과 자치권의 보장 및 사무배분의 원칙을 명확히 하려는 목적 하에 제10조에 사무배분의 기본원칙을 신설하였다.

기본원칙에는 중복배제의 원칙과 보충성의 원칙이 포함되어 있는데 중복배제의 원칙은 주민편익과 집행효과 등을 고려하여 국가·자치단체 간 또는 자치단체 상호 간에 서로 중복되지 아니하도록 사무를 배분하는 것을 의미하고 보충성 원칙의 경우 지역적 사무는 우선적으로 시·군·구로 배분하고, 시·군·구 처리가 어려운 경우 시·도로, 시·도 처리가 어려운 경우 국가로 각각 배분한다는 원칙을 담고 있다.

그리고 현행 「헌법」과 「지방자치법」에는 국가와 지방자치단체 간, 그리고 지방자치단체 상호 간에 국정통합을 위한 협력의무규정 조문이 없는 상태이다. 지방자치단체의 자율성 확대에 상응하여 국가와 자치단체의 국정통합성 제고를 통한 단일국가로서의 조화와 균형을 추구하여야 되고 안전·복지·경제체제 등 주민에 대한 최소한의 균등한 서비스 제공이 요구되는 분야에서는 국가-자치단체 간 정책적 협력이 필요한 상황에서 지방자치법 제 182조에 국가와 지방자치단체의 협력 의무를 신설하였다. 이 법안은 국가와 지방자치단체는 주민에 대한 균형적 공공서비스 제공과 지역 간 균형발전을 위하여 협력하여야 한다는 내용을 담고 있다.

한편 현재 중앙과 지방 간 주요 정책 및 현안에 대한 협의기구로서 대통령령에 근거한 중앙행정기관-지방자치단체 정책협의회가 운영되고 있다. 지방에 영향을 미치는 국가의 주요 정책 결정과정에 지방의 의견을 반영하고 중앙-지방 간 소통·협력 강화를 위한 협의기구의 제도화를 위하여 「지방자치법」 제185조에 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 및 주요 정책을 심의하기 위한 중앙지방협력회의 설치근거를 마련하였다.

다음으로 「지방자치법」 제122조는 지방자치단체의 재정운용에 대한 기본 원칙과 국가의 역할을 제시하고 있으며, 국가의 부담을 지방자치단체에 전가해서는 안 된다고 규정하고 있다. 또한 「지방자치법」 제141조에서는 국가와 지방자치단체 간 사무수행에 필요한 경비부담의 원칙을 규정하고 있다.

다음으로 「지방교육자치에 관한 법률」 제37조와 제39조는 지방자치단체의 교육에 필요한 경비와 교육비의 보조에 관한 사항을 규정하고 있다. 제37조에서는 교원의 보수 및 의무교육 관련 경비의 부담에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제39조에서는 시·도의 교육비에 대한 국가의 보조 의무를 명시하고 있다.

## (2) 세원배분 관련 법령

우리나라의 국세와 지방세는 「헌법」과 「지방자치법」에 근거하여 부과·징수되고 있는 것으로 볼 수 있다. 먼저 「헌법」 제38조에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다”고 규정하고 있으며, 제59조에서는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 그리고 「지방자치법」 제135조는 “지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다”고 규정하고 있다.

한편 국세와 지방세의 세원배분에 관한 사항은 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 동법 제2조에서는 국가가 징수하는 15개 세목을 제시하고 있으며, 동법 제3조에서는 지방자치단체가 징수하는 11개 세목을 제시하고 있다. 국세에 포함되는 세목은 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세 등이며 지방세에 포함되는 세목은 취득세, 주민세, 재산세, 자동차세 등이다. 그리고 제4조에서는 국가와 지방자치단체 간의 중복과세 금지를 규정하고 있다.

「지방세기본법」 제8조에는 지방자치단체별 징수할 수 있는 세목이 열거되어 있다. 예를 들어 특·광역시에는 취득세, 레저세, 담배소비세 등 9가지 세목에 대하여 징수할 수 있고, 도는 취득세, 등록면허세, 레저세 등 6가지 세목에 징수할 수 있다. 그리고 자치구는 등록면허세와 재산세에 대하여 각각 징수할 수 있으며, 특별자치시와 특별자치도는 11개의 지방세 모두에 대하여 징수할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 또한 동법 제9조는 재산세의 공동과세에 대한 조항으로 재산세에 대하여 특별시와 구가 각각 동일한 비율로 과세한다는 내용을 담고 있다.



그리고 「지방세징수법」 제17조는 지방세 징수의 위임에 대한 조항으로 시·도지사가 시·군·구청장을 대신하여 납세자에게 납세고지서를 발급할 수 있음을 명시하고 있다. 또한 「지방자치법」 제135조부터 제138조까지는 지방자치단체의 수입에 대한 조항들로 지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라서 지방세, 사용료, 수수료, 분담금을 부과·징수 할 수 있다고 규정되어 있다.

마지막으로 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제13조는 지방재정의 확충과 건전성 강화를 위한 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하고 있다. 이에 따르면 국가는 지방자치단체의 재정 확충을 위해 지방세의 세목을 확보하여야 하며, 지방자치단체는 건전한 재정운영을 수행하여야 한다.

### (3) 재정조정 관련 법령

중앙과 지방 또는 광역과 기초 간의 재정조정에 관한 사항은 「지방교부세법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「국가균형발전특별법」, 「지방자치법」, 「지방재정법」 등에 규정되어 있다. 먼저 「지방교부세법」은 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 지방교부세에 관한 전반적인 사항들을 규정하고 있다. 예를 들어 제6조의 경우에는 자치구에 대한 보통교부세 교부 방식과 지방자치단체 장에 보통교부세 결정 통보에 관한 사항을 규정하고 있다.

그리고 「보조금 관리에 관한 법률」(보조금법) 제2장(제4조-제15조)은 보조금 예산 편성에 관한 조항들로 구성되어 있다. 예를 들어 제4조는 시장·군수가 보조사업을 수행할 경우 관할 도지사가 이를 종합하여 중앙관서의 장에게 일괄신청할 수 있도록 하고 있다. 그리고 제7조는 지방비 부담 경비의 협의에 대한 조항으로 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금인 경우 중앙관서의 장은 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 함을 명시하고 있다. 그리고 제13조는 지방자치단체의 장에게 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 예산에 계상할 의무를 부과하고 있다.

「국가균형발전 특별법」 제5장(제30조-제48조)은 국가균형발전특별회계에 관한 조항들로 구성되어 있다. 제31조에서 국가균형발전특별회계는 기획재정부장관이 관리·운영하고 세출예산의 배정·자금운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 그리고 제32조에서는 국가균형발전특별회계에 포함되는 4개 계정(지역자율, 지역지원, 제주특별자치도, 세종특별자치시)을 구분하고 있다. 제34조에서 제35조의3

에서는 구체적으로 어떠한 항목들이 각각의 계정에 대한 세입과 세출에 포함되는지를 명시하고 있다.

다음으로 「지방재정법」 제23조는 보조금의 교부와 관련된 조항으로 국가(혹은 특·광역시·도)는 지방자치단체(혹은 시·군·구)에 대하여 필요할 경우 보조금을 교부할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조는 도지사가 특·광역시에 속하지 않는 대도시에 대하여 조정교부금 이외에 추가적으로 재정지원을 해야 함을 규정하고 있다. 그리고 제39조는 세출예산의 차등 지원에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제40조는 포괄보조금에 관한 사항을 명시하고 있다.

## 2) 계획 측면

### (1) 문재인정부 국정운영 5개년 계획

국정기획자문위원회(2017)는 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’을 국가비전으로 제시하고, 이를 달성하기 위해 100대 국정과제 및 487개 실천과제를 제시하였다. 이 중 정부 간 재정관계에 영향을 미칠 수 있는 과제들은 5대 국정목표 중 ‘고르게 발전하는 지역’에 포함되어 있다. 먼저 기능배분 측면에서는 ‘중앙정부 권한의 지방이양’, ‘중앙-지방 간 정례 협의체 신설’ 등이다. 중앙정부 권한의 지방이양을 위해 2018년부터 「지방이양일괄법」을 단계별로 제정하여 국가 기능의 포괄적 지방이양을 추진하고자 하였다. 즉, 기존의 단위사무 중심의 제한적 지방이양에서 벗어나 과급효과가 큰 기능 중심의 포괄적 사무이양을 추진하고, 기능 및 사무배분에 있어 중앙-지방 간 사전협의제를 도입하는 방안을 제시하였다.

세원배분 측면에서는 ‘지방재정의 자율성과 책임성 제고를 위한 국가와 지방의 세입 구조 개선’을 핵심 실천과제로 제시하였다. 즉, 국세 중심의 조세체계를 개선하여 국세 대 지방세 비율은 현행 8:2에서 6:4 수준까지 개선하는 방안을 제시하였다. 이를 위해 국세-지방세 구조 개선을 위해 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리 등을 계획하였다(홍근석·김성찬, 2018). 마지막으로 재정조정 측면에서는 지방자치단체 간 재정 격차 완화 및 균형발전을 주요 과제로 설정하였다. 이를 위해 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등을 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017).

## (2) 자치분권 종합계획(안)

대통령소속 자치분권위원회(2018)의 ‘자치분권 종합계획(안)’은 6대 전략 33개 과제를 제시하였다. 이 중에서 정부 간 재정관계에 영향을 미칠 수 있는 과제들은 ‘중앙 권한의 획기적인 지방이양’, ‘재정분권의 강력한 추진’, ‘중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화’ 등이다.

첫째, 기능배분 측면에서는 ‘중앙-자치단체 간 사무 재배분’, ‘중앙권한의 기능 중심 포괄 이양’, ‘자치분권 법령 사전협의제 도입’, ‘중앙-지방 협력기구 설치·운영’ 등의 과제가 제시되었다. 중앙-자치단체 간 사무 재배분과 관련해서는 국가사무와 자치사무의 배분 원칙 및 기준 명확화, 기관위임사무 폐지 및 법정수임사무(가칭) 도입, 광역-기초단체 간 기능 재조정 등이 제시되었다. 그리고 「지방이양일괄법」 제정을 통해 기능 중심의 포괄적 이양을 추진하고, 지방자치단체의 여건과 특성에 적합한 수요자 중심의 맞춤형 지방이양을 추진할 계획을 마련하였다. 또한 자치분권 법령 사전협의제 도입을 통해 모든 제·개정 법령에 대한 사무배분 적정성의 사전 검토를 제도화하고자 하였다. 이와 함께 중앙-지방 협력회의(가칭)를 설치하여 지방에 중요한 영향을 미치는 정책결정 과정에 지방자치단체의 참여를 제도화하고자 하였다(자치분권위원회, 2018).

둘째, 세원배분 측면에서는 ‘국세·지방세 구조 개선’, ‘지방세입 확충 기반 강화’ 등이 핵심 과제로 제시되었다. 국세·지방세 구조 개선은 국정기획자문위원회(2017)에서 제시하고 있는 것과 유사한 방안들이 마련되었다. 구체적으로는 지방소비세 및 지방소득세 확대, 지방세에 적합한 국세의 지방세 이양, 지방세 확대에 따른 재정 균형장치 마련 등이 제시되었다. 그리고 지방세입 확충 기반 강화를 위해 지방세 신세원 발굴, 지방자치단체 특성을 고려한 세목 조정, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리 등이 제시되었다(자치분권위원회, 2018).

마지막으로 재정조정 측면에서는 ‘국고보조사업 개편’, ‘지방교부세 형평 기능 강화’, ‘지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편’ 등이 제시되었다. 지방의 권한 확대 및 자율성 제고를 위해 국고보조사업의 중앙-지방 간 분담체계를 개편하고자 하였으며, 지방부담을 수반하는 사업은 지방재정부담심의위원회의 사전심의를 강화하는 계획이 제시되었다. 그리고 지방교부세 법정을 상향을 통해 지방자치단체 간 재정격차 완화 및 균형발전을 위한 지방교부세의 형평화 기능을 강화하고자 하였다. 또한 지방소비세

및 지방소득세 인상에 다른 지방세수 증가분을 활용하여 기존의 지역상생발전기금의 확대·강화를 추진할 계획이 제시되었다(자치분권위원회, 2018).

### (3) 재정분권 추진방안

국무조정실(2018)은 관계부처 합동으로 ‘재정분권 추진방안’을 마련하였으며, 기능과 재정 측면의 수직적·수평적 불균형 해소를 통해 지방분권 및 균형발전을 촉진하고자 하였다. 2017년 11월부터 자치분권위원회 산하에 ‘범정부 재정분권TF’가 구성되어 구체적인 논의를 진행하였으며, ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’과 ‘자치분권 종합계획(안)’ 등을 토대로 범정부 차원의 재정분권 추진방안을 제시하였다.

이러한 재정분권 추진방안은 1단계(2019-2020년)와 2단계(2021-2022년)로 구분하여 단계적으로 추진할 계획인데, 1단계 재정분권 추진방안 중 정부 간 재정관계에 관한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 기능배분 측면에서 1단계 재정분권 추진방안은 2020년에 약 3.5조원 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양하는 방안이다. 즉, 지방소비세율 인상(11% → 21%)과 연계하여 국가균형발전특별회계의 포괄보조 사업을 지방에 이양하는 것을 주요 내용으로 한다. 다음으로 세원배분 측면에서는 지방소비세의 세율을 현행 11%에서 단계적으로 21%까지 인상하는 방안이 제시되었다. 마지막으로 재정조정 측면에서는 소방직 국가직화에 대응하기 위해 소방안전교부세율을 인상하고, 2020년부터 지방소비세율 인상분에 대해 지역상생발전기금을 출연하도록 하는 방안이 제시되었다(국무조정실, 2018).

다음으로 2단계 재정분권 추진방안에 포함된 정부 간 재정관계 관련 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 기능배분 측면에서 추가적인 중앙정부 기능의 지방이양을 제시하고 있다. 그리고 세원배분 측면에서는 지방소득세 등의 추가적인 지방세수 확충 및 지방분권세(가칭) 등을 포함하는 조세체계 개편을 추진할 계획이다. 재정조정 측면에서는 지방교육재정교부금제도 개편을 제기하고 있으며, 복지사업 부담 등을 감안하여 재정제도를 개선하겠다는 내용 등을 제시하였다(국무조정실, 2018).

**【표 2-2】 재정분권 추진에 따른 지방재정의 변화 예측**

구분	1단계				2단계	합계
	2019년	2020년	소계		2021-2022년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 지방소비세율 +4%p	5.1조원 지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+ $\alpha$ 국세 지방세 전환 포함	20.4조원+ $\alpha$
소방직 지원	0.3조원 소방안전 교부세율 +15%p	0.2조원 소방안전 교부세율 +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	74:26	74:26		70:30	70:30

자료 : 국무조정실(2018).

#### (4) 관련 계획의 평가

‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’은 재정분권 확대·강화를 위한 다양한 실천과제들을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 정부 간 재정관계 측면에서는 기능배분과 세원배분에 대한 기존의 논의를 최대한 많이 반영하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 이 계획(안)은 문재인정부의 향후 5개년에 대한 대략적인 방향성을 설정하기 위한 것이며, 매우 다양한 분야에 대한 487개 실천과제를 포함하고 있다. 이로 인해 재정분권 및 정부 간 재정관계에 대한 구체적인 추진방안이 제시되지는 못했다는 한계를 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 재정분권 및 정부 간 재정관계에 관한 논의들이 중앙-지방의 측면에서 이루어지고 있으며, 기초자치단체에 대한 개별적인 고려는 포함되지 않고 있는 것으로 보인다.

‘자치분권 종합계획(안)’은 국정기획자문위원회(2017)의 ‘문재인정부 국정운영 5개

년 계획'을 보다 구체화했다는 측면에서 의의가 있다. 즉, 이 계획(안)은 다양한 국정 과제 중 지방자치와 지방분권에 관한 사항들을 중심으로 추진전략 및 추진과제를 제시하고 있다. 정부 간 재정관계의 측면에서는 기능배분과 관련된 구체적인 사항들을 포함하고 있는 반면에, 세원배분 및 재정조정과 관련된 사항들은 '문재인정부 국정운영 5개년 계획'에서 제시하고 있는 내용과 크게 다르지 않은 것으로 판단된다. 한편 기능배분 측면에서 광역-기초 간 기능 재조정에 관한 사항을 언급하고는 있지만 구체적인 추진방안은 제시되지 못하고 있다. 그리고 세원배분 및 재정조정 측면에서는 기초자치단체에 대한 개별적인 고려가 이루어지지 못한 것으로 판단된다.

관계부처 합동으로 마련한 '재정분권 추진방안' 중 2단계 재정분권 추진방안은 1단계에 비해 추상적인 내용을 포함하고 있다는 측면에서 한계를 갖는다. 즉, 1단계 재정분권에 비해서 2단계 재정분권이 실제로 추진될 것인지의 여부는 아직까지 명확하지 않은 것으로 볼 수 있다. 이로 인해 재정분권 확대에 의한 혜택이 기초자치단체보다는 광역자치단체에 많이 귀속될 가능성이 있다. 1단계 재정분권은 광역자치단체 세원인 지방소비세를 중심으로 추진되고 있는 반면, 2단계 재정분권은 기초자치단체 세원인 지방소득세를 중심으로 설계되어 있다. 이러한 상황에서 2단계 재정분권이 실질적으로 추진되지 않을 경우 현재의 정부 간 재정관계 하에서 재정분권 확대에 따른 혜택은 광역자치단체를 중심으로 발생할 수밖에 없을 것이다. 따라서 재정분권 확대에 의한 혜택이 광역과 기초자치단체에 골고루 돌아갈 수 있는 방안을 마련할 필요성이 있을 것으로 판단된다.

## 제2절 정부 간 재정관계의 주요 내용

### 1. 기능배분

정부 간 재정관계에 있어서 가장 중요한 전제조건은 “어떤 수준의 정부가 어떠한 기능을 수행할 것인가?”를 결정하는 것이며, 이러한 결정은 일반적으로 기능배분 또는 사무배분이라고 부른다. 기능을 수행하기 위한 재원이 있다 하더라도 중앙정부-지방자치단체 간 기능배분에 관한 원칙이 없다면 정부는 제 기능을 수행할 수 없을 것이다. 따라서 많은 선행연구들은 정부 간 기능배분에 관한 원칙을 검토하고 있다. 정부 간 기능배분과 관련하여 Musgrave(1959)는 경제 안정화(economic stabilization), 소득 분배(income distribution), 자원 배분(resources allocation)이라는 공공재정의 3가지 범주를 도입하였다(홍근석·김종순, 2012). 일반적으로 경제 안정화와 소득 분배 기능은 중앙정부에 의해 수행되는 것이 바람직한 반면, 자원 배분 기능은 지방정부에 의해 수행되는 것이 바람직한 것으로 인식되고 있다(Oates, 1972; 홍근석·김종순, 2012). 아래에서는 정부 간 기능배분에 관한 기준을 제시하고 있는 연구들을 간략하게 살펴보고자 한다.

#### 1) 미국 정부 간 위원회의 기능배분 기준

미국의 정부 간 위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR)는 정부 간 기능배분의 기준으로 경제적 효율성, 재정적 형평성, 행정적 효과성, 정치적 책임성이 고려되어야 한다고 하였다. 첫째, 경제적 효율성은 규모의 경제, 서비스 경쟁, 공공가격으로 구성된다. 규모의 경제는 관할권의 범위가 규모의 경제를 달성할 수 있을 만큼 충분히 커야 하고 규모의 불경제를 초래하지 않을 정도로 작아야 한다는 것을 말하며(홍근석·김성주, 2018), 서비스 경쟁은 정부가 제공하는 공공서비스의 비용이 지역주민의 수용 가능범위 내에 있어야 한다는 것을 의미한다. 공공가격은 제공하는 서비스에 대한 비용은 사용자가 부담하는 것이 원칙이 되어야 한다는 것을 말한다(ACIR, 1982).

둘째, 재정적 형평성은 경제적 외부효과와 재정적 형평화로 구성된다. 경제적 외부효과는 정부 간 기능 및 자원배분이 서비스 제공 비용과 편익을 포괄할 수 있을 정도의

규모 이상이 되어야 한다는 것을 말하며 재정적 형평화는 공공서비스를 제공하는 정부 수준이 서비스 공급을 감당할 수 있는 충분한 재정력을 보유해야 하며 기능을 수행함에 있어 재정적 형평성을 보장하는 정책수단을 활용할 수 있어야 함을 말한다.

셋째, 정치적 책임성은 접근 및 통제, 주민참여로 구성된다. 접근 및 통제는 공공서비스를 제공하는데 있어 주민들에 의한 접근과 통제가 가능해야 한다는 것을 말하며 주민참여는 이와 유사하게 정부가 특정 기능을 수행함에 있어 적극적으로 주민참여를 유도할 수 있어야 한다는 것이다.

넷째, 행정적 효과성은 일반목적적 특성, 지리적 적합성, 관리능력, 정부계층간 신축성, 법적 적합성으로 구성된다(홍근석·김성주, 2018). 일반목적적 특성은 이해가 서로 상충하는 기능들 간에 균형을 맞출 수 있어야 한다는 것이며 지리적 적합성은 기능을 수행하기에 충분한 지리적 영역을 관할해야 한다는 것이다. 관리능력은 성과평가를 토대로 기능에 대한 주기적인 점검이 이뤄져야 함을 말하며 정부계층간 신축성은 상위 정부와 하위정부 사이에 유기적인 협력이 이뤄져야 함을 말한다. 마지막으로 법적 적합성은 정부수준이 기능수행에 적절한 법적 지위를 가지고 있어야 함을 말한다(홍근석·김성주, 2018).

## 2) Shah의 기능배분 기준

한편 Shah(1994)는 기능배분의 원칙을 수립하기에 앞서 공공서비스의 효율적 공급을 위한 외부성의 범위, 규모의 경제, 행정비용 등이 감안되어야 한다고 하였으며 이러한 원칙을 고려해 기능별로 적절한 정부계층을 다르게 설정해야 한다고 하였다. 예를 들어, 상하수도, 쓰레기 처리, 소방, 지방도로 등은 기초자치단체가 담당해야 할 사무로 제시하였다. 또한 연방국가 뿐만 아니라 단일국가의 경우에도 재정연방주의 문헌에서 주장하는 정부 간 지출기능배분 원칙이 적용된다고 하였다.



**[표 2-3] Shah(1994)의 사무배분 기준**

분야	감독기관	관리기관	비고	
국방	중앙	중앙	전국적 편익 및 비용	
외교	중앙	중앙	전국적 편익 및 비용	
국제무역	중앙	중앙	전국적 편익 및 비용	
금융정책·통화·은행	중앙	중앙	전국적 편익 및 비용	
자치단체 간 통상	중앙	중앙	전국적 편익 및 비용	
개인생활보조	중앙	중앙	재분배	
산업장려	중앙	중앙	지역개발과 산업	
이민	중앙	중앙	전국적 편익 및 비용	
실업보험	중앙	중앙	전국적 편익 및 비용	
항공·철도	중앙	중앙	전국적 편익 및 비용	
재정정책	중앙, 광역	중앙, 광역, 기초	조정가능	
법규	중앙	중앙, 광역, 기초	국내공동시장	
천연자원	중앙	중앙, 광역, 기초	공동시장장려	
환경	중앙, 광역, 기초	광역, 기초	지역적 편익 및 비용	
산업경제	중앙, 광역, 기초	광역, 기초	관할권역을 초월	
교육	중앙, 광역, 기초	광역, 기초	가치재	
보건	중앙, 광역, 기초	광역, 기초	가치재	
사회보장	중앙, 광역, 기초	광역, 기초	가치재	
경찰	광역, 기초	광역, 기초	지역적 편익 및 비용	
상하수도·쓰레기	기초	기초	지역적 편익 및 비용	
소방	기초	기초	지역적 편익 및 비용	
공원·오락시설	중앙, 광역, 기초	중앙, 광역, 기초	지역 책임 중요, 국가나 광역단위 설치가능	
도로	주간	중앙	광역, 기초	국내 공동시장
	주	광역	광역, 기초	광역적 편익 및 비용
	지역	광역	광역, 기초	지역적 편익 및 비용
	지방	기초	기초	지역적 편익 및 비용

자료: Shah(1994)

### 3) 기타

能勢哲也(1981)는 사회적 편익(또는 공공성)에 따라 공공서비스를 공공재, 준공공재, 사적재로 구분하고 기능 및 재원에 관한 원칙을 제시하였다. 즉, 공공재의 경우 조세로 부담하는 것이 바람직하며 준공공재는 조세와 사용자 부담으로, 사적재는 사용자 부담으로 비용을 부담하는 것이 바람직하다고 하였다. 예를 들어, 의무교육, 국방, 경찰, 소방, 외교, 생활보호서비스, 공공부조 등은 공공재로서 조세를 통해 서비스를 제공하고 고등교육, 지역교통, 병원, 보육원, 유치원, 사회보험, 공공주택은 준공공재로, 주차장 사용료, 택지분양 등은 사적재로 구분하였다. Norton(1991)은 대부분의 국가에서 상하수도, 관광, 도로, 건축허가, 쓰레기 처리, 도서관 등의 공공서비스는 지방정부에서 담당하며 일부 국가에선 전기, 병원, 재난대응의 기능까지 지방정부가 담당한다고 하였다. 김수근 외(1991)는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체 자율화 원칙, 주민편익증대 원칙, 권한과 책임의 일치 원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계 귀속의 원칙을 정부 간 기능배분의 원칙으로 제시하였다. 홍근석·김성주(2018)는 사무배분에 있어 경제적 효율성, 사회적 형평성, 책임성 등이 고려되어야 한다고 하였다. 구체적으로 광역자치단체의 경우, 광역적 처리를 필요로 하는 사업, 외부효과를 초래하는 사업, 규모의 경제를 고려해야 하는 사업과 같이 능률을 극대화할 수 있는 사무를 담당해야 한다고 하였다. 또한 특정 사업의 수행이 지방자치단체 간 불균형을 유발할 수 있는 경우 이는 형평성 차원에서 광역자치단체가 수행하는 것이 바람직하다고 하였다. 마지막으로 책임성은 지역주민의 직접적인 통제 가능성을 의미하는데 이 연구는 광역자치단체와 기초자치단체가 모두 수행할 수 있는 사업은 기본적으로 기초자치단체가 담당하는 것이 주민참여 활성화와 외부통제에 대한 대응성 차원에서 바람직하다고 하였다.

## 2. 세원배분

### 1) 지방세 원칙

많은 학자들은 그동안 지방세가 갖춰야 할 거시적 원칙에 관해 다양한 기준을 제시해왔다. Musgrave & Musgrave(1983)는 재정연방주의 관점에서 지방세 원칙을 제시

하였는데 구체적으로 지역 간 이동이 적은 세목, 경기변동에 중립적인 세목, 응익과세적 세목과 사용료 중심의 세목으로 지방세가 구성되어야 한다고 하였으며 Davey (1983)는 조세의 일반적 조건인 세수의 충분성과 탄력성, 조세부담의 형평성, 세무행정의 용이성, 조세저항을 고려한 정치적 수용가능성을 지방세 세원배분의 원칙으로 제시하였다. 그리고 Linn & Bahl(1992)은 외부비용을 내부화하는 세목, 사회간접자본 및 혼잡비용을 반영하는 세목, 세수탄력성이 높은 세목을 지방세로 지정해야한다고 하였다. Martinez-Vazquez(2007)는 지방세는 편익과세여야 하며 소득분배를 위한 누진세 체계가 되지 않도록 해야 한다고 하였다. 또한 선행연구를 바탕으로 지방세는 편익성, 보편성, 신장성, 안정성, 세원의 이동불가능성, 중립성, 조세부담의 가시성, 세무행정의 편이성을 만족해야 한다고 하였다.

Bahl(1999)은 지방정부 수준에 적절한 조세의 유형으로 개인소득세, 자동차세, 재산세 등을 제시하였다. 이러한 세목은 지방정부가 관리하기 쉬우며 조세부담이 타 지역으로 쉽게 유출되지 않아 좋은 지방세의 요건을 만족하기 때문이다. Dillinger(1991)는 재산세의 경우 징수비용이 많이 들며 정치적으로 선호되지 않기 때문에 개발도상국의 경우 지방세로 채택하기 어렵다고 하였으며 사용료의 경우 지방정부의 자체재원을 증가시킬 잠재력을 가지고 있으나 정치적 민감성, 비용 산정의 어려움, 사용료 상승에 대한 저항, 빈곤층 배제 문제 등이 야기될 수 있어 공공서비스에 대한 사용료를 제도화하고 확대하는 것은 여러 현실적인 어려움이 있다고 하였다(홍근석, 2012).

Bird(2008), Oates(2008), Weingast(2006) 등은 전통적인 지방세 원칙에 과세자 주권 제고, 재정 책임성 강화를 새로운 원칙으로 제시하였다. 이는 지출책임보다 재원 조달이 강조되어 왔던 전통적 세원배분 원칙과 다른 점이라 할 수 있다. 구체적으로 Bird(2008)는 지방정부의 기능이 단순히 기본적인 지방공공재의 공급에 치우친다면 재산세나 사용료 등의 세수입으로 충분하나 교육, 복지 등 사회서비스에 대한 책임을 지는 경우, 보다 많은 세입이 보장되는 세원이 필요하다고 하였다. 또한 지방사무의 확대와 세원의 중앙집중화에 따른 비효율을 개선하기 위해 중앙정부의 고유세원인 개인소득세와 부가가치세를 지방자치단체와 공유하는 세원으로 전환할 필요가 있다고 하였다. Bahl & Bird(2008) 역시 지방공공재의 편익에 부합하는 조세부담을 위해 다음과 같은 원칙을 제시하였다. 첫째, 지방세는 가장 부유한 지방자치단체에 가장 많은 세수

가 징수될 수 있도록 구성되어야 한다. 둘째, 지방자치단체의 세입은 지역주민의 편익에 따라 지역주민이 부담해야 한다. 셋째, 모든 수준의 지방자치단체는 정치적인 지출 책임에 대해 한계적인 재정책임을 지도록 해야 한다. 넷째, 지방세는 자원배분을 왜곡하지 않도록 설계되어야 한다.

**[표 2-4] 지방세의 조건**

구분		Davey	Witman	Linn & Bahl	Musgrave & Musgrave	Schroeder & Sjoquist
충분성/ 안정성	충분성, 탄력성	○	○	○		○
	안정성		○		○	○
	국세와의 경합			×		
효율성	응익과세			○	○	○
	지역간 이동성			×	×	
부담의 형평성	형평성/누진성	○		×	×	○
	부담의 분임성		○			
	지역간보편성	○		○		
조세행정의 용이성	세무행정의 용이성	○		○		○
	정치적 수용가능성	○				
정책기능	경기조절				×	

주 : ○는 지방세가 갖추어야 할 조건을 의미하고, ×는 지방세로서 부적합한 조건을 나타냄.

자료 : 김종순(2001).

## 2) 지방자치단체 간 세원배분

Musgrave(1983)와 King(1984)은 세원배분의 원칙으로 세출수요와 세입수단의 일치, 균등한 조세부담과 징세비용의 최소화를 근거로 다음과 같은 세원배분 원칙을 제시하였다. 첫째, 재분배 목적의 조세는 중앙정부가 담당하여야 한다. 둘째, 경기안정화 목적의 조세는 중앙정부에 할당되어야 하며 지방자치단체는 경기변동의 영향을 적게 받는 세목을 할당받는 것이 바람직하다. 셋째, 조세의 과표가 지역적으로 심하게 편

재되어 있는 세목은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하다. 넷째, 이동성이 있는 세원은 지방자치단체보다 중앙정부가 담당하는 것이 나으며 다섯째, 판매세나 물품세와 같이 최종적으로 소비자에게 판매되는 단계에서 부과되는 세목은 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직하며 특히 광역자치단체가 바람직하다. 여섯째, 이동성이 없는 세원은 기초자치단체가 담당하는 것이 바람직하며 응익세와 사용료 등은 모든 수준의 정부에 적합하다. 이러한 원칙에 입각할 경우 정부 간 세원배분은 아래와 같이 정리할 수 있다.

**【표 2-5】** 재원조달과 지출 책임성 간 일치에 따른 정부 간 세원배분

구분	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체
세목	종합소득세	소득세	재산세
	부가가치세	소비세	근로소득세
	자원세	자원세	

자료: 이상용·라휘문(2003)

### 3. 재정조정

대부분의 지방자치단체는 자체재원만으로 지출 책임성을 충족하지 못하기 때문에 정부 간 재정조정 장치를 필요로 한다. Smoke(2004)는 정부 간 재정조정 장치의 중요성을 크게 세 가지 측면에서 요약한다. 첫째, 지방자치단체의 부족한 재원을 보충함으로써 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 불균형을 완화한다. 둘째, 지방자치단체 간 재정력 격차의 완화를 통해 국가재정의 재분배 목적을 충족한다. 셋째, 이전재원은 긍정적 외부효과를 가지고 있거나 지방자치단체의 기본적 수요에 대해 지불을 촉진할 수 있다.

정부 간 재정조정 장치를 설계하는데 있어 고려해야 할 점을 살펴보면 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 서로 다른 유형의 이전재원들이 서로 다른 목적을 가지고 있음을 인지해야 할 필요가 있다. 예를 들어 무조건부 보조금은 소득 재분배 목적을 달성하기 위함이며 조건부 보조금은 특정 공공서비스의 지출을 촉진하는 것이 주요 목적인 것이다. 둘째, 재정형평화 보조금은 기술적·정치적 복잡성으로 인해 설계하기가 매우 어

렵다. 즉, 분권화된 지역 간에 소득을 최적화하여 배분하기 어려우며 재분배될 보조금의 양을 증가시키기 위한 공정한 방법을 결정하기 어렵다. 또한 보조금을 받는 지역 내에서도 불평등이 발생할 수 있다(홍근석, 2012). 셋째, 과도한 중앙정부 이전재원은 거시경제적 문제를 유발할 수 있다. 넷째, 서로 다른 유형의 이전재원은 상충되는 목적을 가지고 있어 의도하지 않은 결과를 유발할 수 있다. 예를 들어, 형평화 보조금의 효과는 부유한 지역에 제공되는 범주적 보조금에 의해 상쇄될 수 있다(홍근석, 2012).

한편 정부 간 이전재원 프로그램의 설계에 관한 선행연구들은 이전재원 간의 관계를 명확히 설명한다. 예를 들어 Bahl & Linn(1992)은 이전재원 배분 방식과 규모 결정 방식에 따라 정부 간 이전재원 프로그램을 구분하였다. 이 연구는 특정 유형의 이전재원 프로그램이 다른 유형에 비해 분권화를 촉진한다는 것을 제시하였다.

**[표 2-6] 정부 간 이전재원 프로그램의 유형**

이전재원 배분방식	이전재원 규모 결정 방식		
	국세 또는 지방세 비율	상황에 따른 결정	승인된 지출의 변제
세금 징수 지역에 배분	A	L	NA
공식에 따른 배분	B	F	NA
비용 변제를 위한 배분	C	G	K
상황에 따른 배분	D	H	NA

자료 : Bahl & Linn(1992)

위의 표에서 A와 B는 가장 분권화된 이전재원을 의미한다. 해당 유형의 이전재원은 국가의 세입 중 일정비율을 지방정부에 제공하며 재원의 사용용도에 조건을 지정하지 않는 무조건부 보조금이다. 또한 A는 부유한 지방정부를 선호한다는 점에서 형평화 기능과 상반되며 B는 이와 달리 과세기반이 약한 지방정부를 대상으로 한다. L, F, G, H는 집권화의 정도가 강한테 이는 지방정부에게 배분하는 이전재원의 규모를 중앙정부가 결정할 수 있도록 하기 때문이다.

## 제3절 선행연구 검토

정부 간 재정관계는 일반적으로 다양한 정부 계층 간의 기능배분, 자원배분, 재정조정 등을 포함하는 수직적·수평적 재정관계를 의미하는 것으로 파악되고 있다. 이러한 측면에서 이 연구는 먼저 정부 간 재정관계를 기능배분, 세원배분, 재정조정의 3가지 측면으로 구분하여 살펴보고자 한다. 이를 위해 기능배분, 세원배분, 재정조정을 주요 검색어로 사용하여 선행연구를 선정하였으며, 관련 실태 및 제도 등에 대한 개선방안을 제시하고 있는 선행연구를 검토 대상으로 도출하였다. 그리고 재정조정의 경우에는 우리나라의 주요 재정조정제도인 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 시·도비보조금에 대한 선행연구를 중심으로 검토하였다. 이러한 방식으로 정부 간 재정관계의 3가지 구성요소에 대한 선행연구를 파악한 후, 종합적인 측면에서 우리나라의 정부 간 재정관계에 대한 논의를 제시하고 있는 선행연구를 검토하였다.

### 1. 기능배분 관련 선행연구

이 연구는 기능배분 관련 선행연구 검토를 위해 ‘KISS 논문 검색 시스템’을 이용하였으며, ‘기능배분’과 ‘사무배분’을 검색어로 설정하여 총 95개의 선행연구를 탐색하였다. 이 중 1995년 이후에 발표된 행정학 분야의 선행연구 65개를 대상으로 1차 검토를 실시하고, 학술대회 발표논문집과 학술지에 게재된 연구를 중심으로 선별하였다. 2차 검토에서는 우리나라 사무구분 및 사무배분 체계의 문제점과 개선방안을 명확하게 제시하고 있는 선행연구를 선별하여 구체적인 내용을 검토하였다. 이 연구에서 제시하고 있는 기능배분 관련 선행연구의 주요 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

먼저 김영주(1995)는 중앙과 지방 간 사무배분 실태 및 관련 법령을 분석하고, 우리나라 사무배분 관련 문제점과 개선방안을 제시하였다. 사무배분 관련 법령 측면에서는 사무구분의 곤란, 사무배분의 실효성 미흡, 획일적 사무배분, 사무배분 기준의 이원화, 지방자치단체 사무의 중복 등을 지적하였다. 그리고 사무배분 운영 실태 측면에서는 기

---

1 경찰, 체육, 농정 등 특정 분야에 한정되어 있는 선행연구들(노호래, 2004; 오연풍, 2012; 문유석, 2015)은 제외하였다.

관위임사무의 과다, 비용부담 주체 결정의 어려움, 자의적인 사무배분 등을 지적하였다. 이에 대한 개선방안으로는 사무배분의 명확화, 관련 법령 개정을 통한 사무배분의 실효성 및 합리성 확보, 중앙-지방 간 협력적 사무배분 체계 구축 등을 제시하였다.

이기우(1996)는 우리나라와 독일의 관련 법령에 대한 검토를 통해 사무배분의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 특히 중앙과 지방자치단체 간 사무배분 뿐만 아니라 지방자치단체 상호 간 사무배분에 대해서도 고려하고 있다는 측면에서 의의가 있다. 중앙과 지방자치단체 간 사무배분의 개선방안으로는 국가위임사무 폐지, 배타적인 국가사무의 한정적 열거, 사무배분 원칙 수립, 사무배분과 경비부담의 연계 등을 제시하였다. 지방자치단체 간 사무배분에 있어서는 전권한성의 원칙과 보충성의 원칙에 따라 기초자치단체가 우선적인 권한을 가져야 하며, 예외적인 경우에 한해 비례의 원칙에 따라 광역자치단체가 사무를 수행하도록 해야 한다고 주장하였다.

하재룡(1996)은 중앙정부와 지방자치단체 간의 사무배분 실태 및 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 우리나라 사무배분의 문제점으로 명확한 사무구분의 부재, 과중한 국가위임사무의 비중, 위임사무에 대한 경비부담 문제, 지방자치단체의 자치적 기능수행 제약, 국회와 지방의회의 불분명한 관여 범위, 특별행정기관의 설치와 중복적인 사무배분 등을 제시하였다. 이에 대한 개선방안으로는 사무구분의 명문화, 사무배분의 원칙확립 및 우선순위 결정, 위임사무의 이양, 비합법적 위임 금지, 기능 중심의 포괄적 이양 등을 제시하였다.

손진상·김창승(2002)은 국가와 지방자치단체 간의 사무배분 및 지방이양 실태를 검토하고, 이에 대한 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 우리나라 사무배분의 문제점을 ① 일반적 문제점, ② 사무배분상 문제점, ③ 법령상 문제점으로 구분하였다. 구체적으로는 불명확한 사무구분 체계, 획일적인 사무배분, 하향식 사무배분, 이원적 사무배분 기준, 무원칙적 사무배분, 자의적인 사무위임, 과다한 기관위임사무 등을 우리나라 사무배분의 문제점으로 지적하였다. 이에 대한 개선방안으로는 지방자치사무 확대, 지방자치단체 간 명확한 사무배분 예시, 개별 법령상 근거 마련, 지방이양사무에 따른 행·재정적 지원의 병행 의무화 등을 제시하였다.

정주택(2003)은 특별지방행정기관사무를 중심으로 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분 개선방안을 제시하였다. 특별지방행정기관이 담당하고 있는 사무와 관련하여



지방이양추진위원회의 소극적 역할수행, 지방자치단체의 소극적 참여, 이양사무 발굴 기준 부재, 행·재정적 지원 부족 등을 문제점으로 지적하였다. 이에 대한 개선방안으로는 대단위 기능 중심의 포괄적 이양, 이양사무에 대한 행·재정적 지원방안 마련, 차등적 권한이양 등을 제시하였다.

정창화·한부영(2006)은 독일과 경상북도 사례에 대한 검토를 통해 광역자치단체와 기초자치단체 간 합리적 사무배분 방안을 제시하였다. 이들은 광역과 기초자치단체 간 사무배분은 보충성의 원칙이 적용되고 있으며, 「지방자치법」 제9조의 규정은 전관할권의 원칙을 간접적으로 수용한 것이라고 주장하였다. 그리고 광역과 기초자치단체 간 합리적 사무배분을 위해 「지방자치법」 제8조 이하에 규정되어 있는 사무배분의 원칙을 보다 구체적으로 재정립할 필요성이 있다고 주장하였다. 이를 위해 지역주민의 편의 및 복리증진, 행정사무의 통일성 및 경제성, 조직 및 직무상 사무중복 검토, 특별지방행정기관의 점진적 폐지 등의 원칙을 제시하였다.

**[표 2-7] 기능배분에 관한 선행연구**

연구자	주요 내용
김영주 (1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분 체계 검토</li> <li>- 법령과 운영 실태 측면에서 사무배분 관련 문제점 제시</li> <li>- 사무배분의 명확화, 관련 법령 개정을 통한 사무배분 실효성 및 합리성 확보, 중앙-지방 간 협력적 사무배분 체계 구축 등을 개선방안으로 제시</li> </ul>
이기우 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간 사무배분 체계 검토</li> <li>- 우리나라와 독일의 관련 법령 검토</li> <li>- 전관할성, 보충성, 비례성 등에 기초한 사무배분 원칙 수립 강조</li> <li>- 국가사무 규정 보완, 국가위임사무 폐지, 사무배분과 경비부담의 연계 등을 개선방안으로 제시</li> </ul>
하재룡 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분 체계 검토</li> <li>- 명확한 사무구분의 부재, 과도한 국가위임사무의 비중, 위임사무에 대한 경비부담 문제 등을 문제점으로 제시</li> <li>- 사무구분의 명문화, 사무배분의 원칙확립 및 우선순위 결정, 비합법적 위임 금지, 기능 중심의 포괄적 이양 등을 개선방안으로 제시</li> </ul>

연구자	주요 내용
손진상· 김창승 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분 체계 검토</li> <li>- 사무배분 관련 문제점을 일반, 사무배분, 법령의 3가지로 구분</li> <li>- 지방자치사무 확대, 지방자치단체 간 명확한 사무배분 예시, 개별 법령상 근거 마련, 행·재정적 지원 의무화 등을 개선방안으로 제시</li> </ul>
정주택 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방행정기관과 지방자치단체 간 사무배분 체계 검토</li> <li>- 이해관계자의 소극적 참여, 이양사무 발굴 기준 부재, 행·재정적 지원 부족 등을 문제점으로 제시</li> <li>- 대단위 기능 중심의 포괄적 이양, 이양사무에 대한 행·재정적 지원방안 마련, 차등적 권한이양 등을 개선방안으로 제시</li> </ul>
정창화· 한부영 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역자치단체와 기초자치단체 간 사무배분 체계 검토</li> <li>- 우리나라(경상북도)와 독일의 사례 검토</li> <li>- 지역주민의 편의 및 복리증진, 행정사무의 통일성 및 경제성, 조직 및 직무상 사무중복 검토, 특별지방행정기관의 점진적 폐지 등의 원칙을 개선방안으로 제시</li> </ul>
안영훈 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분 체계 검토</li> <li>- 일본, 프랑스, 독일, 영국, 미국 사례 검토</li> <li>- 사무구분 기준의 모호성, 법령 규정의 모호성, 위임사무의 자치권 제약 등을 문제점으로 제시</li> <li>- 법령표현 명확화, 자치사무 개념 확대, 단체 및 기관위임사무 폐지 등을 개선방안으로 제시</li> </ul>

마지막으로 안영훈(2009)은 우리나라와 외국(일본, 프랑스, 독일, 영국, 미국)의 중앙-지방 간 사무배분 체계에 대한 검토를 통해 사무구분 및 사무배분 체계에 대한 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 우리나라 사무구분 체계의 문제점으로는 단위사무 설정기준의 모호함, 사무구분 기준의 명확성 결여 등을 제시하였다. 그리고 자치사무와 위임사무의 문제점으로는 자치사무와 위임사무의 모호성, 사무구분 법문표현의 불명확성, 위임사무로 인한 지방자치단체 자치권 제약 등을 제시하였다. 이에 대한 개선 방안으로는 법령표현 명확화, 자치사무 개념 확대, 단체위임사무 및 기관위임사무 폐지 등을 제시하였다.

## 2. 세원배분 관련 선행연구

이 연구는 기능배분 관련 선행연구 검토를 위해 ‘KISS 논문 검색 시스템’을 이용하였으며, ‘세원배분’을 검색어로 설정하여 총 51개의 선행연구를 탐색하였다. 이 중 1995년 이후에 발표된 행정학과 경제학 분야의 선행연구 42개를 대상으로 1차 검토를 실시하였다. 2차 검토에서는 학술대회 발표논문집과 학술지에 게재된 연구를 선별하였으며, 3차 검토에서는 우리나라 세원배분 체계의 문제점과 개선방안을 명확하게 제시하고 있는 선행연구를 선별하였다. 이 연구에서 제시하고 있는 세원배분 관련 선행연구의 주요 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

곽채기(1999)는 전통적 세원분리 방식을 통한 중앙·지방간 세원배분의 문제점을 지적하고, 세원공동이용 방식 등과 같은 새로운 세원배분이 필요하다고 주장하였다. 구체적으로는 주세와 전화세의 지방이양, 지방소비세와 지방소득세 도입, 부가가치세와 특별소비세 일부 세원의 지방세화, 관광세 및 주행세 도입 등을 제시하였다. 그리고 새롭게 도입되는 지방세목들을 기초자치단체에 배분하기 위한 방안으로 광역자치단체에 기초자치단체에 대한 세수배분조정권을 부여하는 방안을 제시하였다.

김종순(2000)은 특별·광역시와 자치구를 중심으로 광역자치단체와 기초자치단체 간 세원배분 방안을 제시하였다. 이를 위해 보편성, 충분성, 신장성 등의 기준을 적용하여 지방세 세목별 현황을 분석하였다. 분석결과 자동차세가 자치구에 가장 적합한 것으로 제시되었으며, 자치구의 세목을 5개로 늘리고 자동차세나 담배소비세를 자치구세로 추가하는 방안도 검토할 필요성이 있다고 주장하였다.

이상용·라휘문(2003)은 세원의 보편성을 기준으로 조정 대상세원을 선정하고, 선정된 대상세원에 세출수요와 세입수단의 일치·공공재의 편익범위·지방세원칙과의 부합성 등의 원칙을 적용하여 세원배분 방안을 도출하였다. 분석결과를 바탕으로 지방소비세와 지방소득세 도입을 제시하였다. 그리고 지방소비세와 지방소득세 도입의 제약조건인 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」 제4조의 중복과세금지규정을 개정해야 한다고 제시하였다.

곽채기(2004)는 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론을 비교·검토하고, 지방세 원칙의 적용을 통해 특별·광역시와 자치구간 세원배분 체계의 개편방안을 제시하였다.

이를 위해 응익성, 부담분임성, 보편성, 충분성, 신장성, 안정성 등의 기준을 적용하여 세원배분 체계의 적합성을 평가하였다. 분석결과를 바탕으로 특별시의 자동차세와 자치구의 종합토지세를 교환하는 방안, 광역시의 자동차세·담배소비세와 자치구의 면허세·사업소세·종합토지세를 교환하는 방안을 제시하였다.

이영희·김대영(2007)은 광역과 기초자치단체 간 세원배분 방안을 제시하고, 각 시나리오별 파급효과를 분석하였다. 이를 위해 특별시와 자치구, 광역시와 자치구, 도와 시, 도와 군 등 4개 유형으로 구분하여 세원배분 방안을 제시하였으며, 각 유형별로 3가지 방안을 제시하였다. 그리고 기초자치단체의 재정력 상향 조정, 주민부담의 원칙과 가격기능의 원칙, 기초자치단체 간 지방세수 불균형 완화 등 3가지의 기본방향을 제시하였다. 분석결과 특별·광역시와 자치구의 지방세수 확충효과와 재정력 형평화 효과 등이 상대적으로 크게 나타난 반면, 도와 시·군의 지방세수 확충효과와 재정력 형평화 효과는 크지 않은 것으로 나타났다.

손희준(2008)은 재정분권을 성공적으로 추진하기 위한 방안 중 하나로 중앙과 지방 간 세원배분 방안을 제시하였다. 중앙정부와 지방자치단체 간 세원배분이 양적 측면의 단순한 세수규모 조정이 아닌 질적 측면의 조세개혁 차원에서 모색되어야 한다고 주장하였다. 이를 위해 지방소비세를 우선 도입하고 난후 재정분권의 추진성과에 따라 지방소득세를 단계적으로 도입하는 방안을 제시하였다. 또한 지방자치단체의 과세자주권 확보를 위해 법정외세 도입, 지방자치단체 간 세목 교환, 탄력세율제도의 적극적 활용 및 지역개발세의 과세대상 확대 등이 필요하다고 주장하였다.

이영희(2012)는 편익성, 신장성, 보편성, 안정성의 측면에서 현행 지방세를 평가하고, 분석결과를 바탕으로 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세 세원조정 방향을 제시하였다. 먼저 지방소비세와 관련하여 추가 세율 5%에 대해 광역과 기초가 세원을 공유하는 방안을 제시하였으며, 지방소득세를 독립세화하고 법인분과 종업원분을 각각 국세와 지방세로 이원화하는 방안을 제시하였다. 또한 주행세의 정상화를 위해서 유가보조금을 위한 재원은 국세로 조달하여 국고보조금 형태로 배분하고, 주행세는 지방세의 독립세로 전환하는 방안을 제시하였다.

**[표 2-8] 세원배분에 관한 선행연구**

연구자	주요 내용
곽채기 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간 세원배분 방안 검토</li> <li>- 전통적 세원분리방식의 대안으로 세원공동이용방식 검토</li> <li>- 주세와 전화세의 지방이양, 지방소비세와 지방소득세 도입, 부가가치세 및 특별소비세 일부 세원의 지방세화, 관광세 및 주행세 도입 등을 제시</li> <li>- 광역자치단체에 기초자치단체 세부배분조정권 부여하는 방안 제시</li> </ul>
김종순 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역자치단체(특별·광역시)와 기초자치단체(자치구) 간 세원배분 방안 검토</li> <li>- 보편성, 충분성, 신장성 원칙 고려</li> <li>- 자동차세를 자치구세로 조정하는 방안 제시</li> <li>- 자치구 세목을 5개로 증가시킬 경우 자동차세나 담배소비세를 자치구세로 조정하는 방안 제시</li> </ul>
이상용· 라희문 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간 세원배분 방안 검토</li> <li>- 세원 보편성원칙, 세출수요와 세입수단 일치, 공공재의 편익범위, 지방세원칙과의 부합성 등 고려</li> <li>- 지방소비세와 지방소득세 도입 주장</li> <li>- 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」 중복과세금지규정 완화 필요</li> </ul>
곽채기 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역자치단체(특별·광역시)와 기초자치단체(자치구) 간 세원배분 방안 검토</li> <li>- 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론 비교·검토</li> <li>- 응익성, 부담분임성, 보편성, 충분성, 신장성, 안정성 등의 원칙 고려</li> <li>- 특별시의 자동차세와 자치구의 종합토지세를 교환하는 방안 제시</li> <li>- 광역시 자동차세·담배소비세와 자치구의 면허세·사업소세·종합토지세를 교환하는 방안 제시</li> </ul>
이영희· 김대영 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역자치단체와 기초자치단체 간 세원배분 방안 검토</li> <li>- 4개 유형(특별시·자치구, 광역시·자치구, 도·시, 도·군)으로 구분하고 각 유형별 3개 시나리오 검토</li> <li>- 기초자치단체의 재정력 상향 조정, 주민부담의 원칙과 가격기능의 원칙, 기초자치단체 간 지방세수 불균형 완화 등 3가지 원칙 제시</li> <li>- 특별·광역시와 자치구 간 세원배분 효과가 도와 시·군 간 세원배분 효과보다 큰 것으로 제시</li> </ul>
손희준 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간 세원배분 방안 검토</li> <li>- 지방자치단체 세원의 양적 확대 보다 질적 개선 강조</li> <li>- 지방소비세를 우선 도입하고 단계적으로 지방소득세 도입 주장</li> <li>- 법정외세 도입, 지방자치단체 간 세목 교환, 탄력세율제도 적극적 활용 및 지역개발세의 과세대상 확대 등 제시</li> </ul>

연구자	주요 내용
이영희 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체 간 세원배분 방안 검토</li> <li>- 편익성, 신장성, 보편성, 안정성 원칙 고려</li> <li>- 지방소비세 추가 5%에 대해 광역-기초 세원공유 방안 제시</li> <li>- 지방소득세 법인분은 국세로 이양하고 감소된 세수는 소득세분 확대에 보전, 종업원분은 영업세로 전환하는 방안 제시</li> <li>- 주행세 유가보조금 부분을 지방세의 독립세로 전환하는 방안 제시</li> </ul>

### 3. 재정조정 관련 선행연구

#### 1) 지방교부세 관련 선행연구

지방교부세와 관련된 선행연구는 KISS(Korean studies Information Service System)에 ‘지방교부세’라는 키워드를 통해 선행연구를 검색한 후, 이에 대한 개선방안을 다루고 있는 논문을 정리하였다. 그 외, 지방교부세의 재정형평화 효과에 관한 실증분석, 지방재정지출에 미치는 영향분석, 지방세 수입에 미치는 영향분석 등 효과성 분석에 관한 선행연구는 제외하였으며 학술논문이 아닌 연구보고서, 브리프 등은 제외하였다.

김석태·현승숙(2003)은 보통교부세 인센티브 제도의 효과성을 검증하고 정책적 함의를 제시하였다. 이 연구는 인센티브 제도에 대한 반응이 지방교부세 교부단체나 불교부단체 간에 차이가 없고 지방교부세 담당 공무원도 그 효과에 대해 대체로 부정적이라고 하였다. 또한 이 제도가 지방자치단체 간의 재정 불균형을 심화시킬 수 있다고 하였으며 보통교부세에 인센티브 제도가 확대되면 조건부 보조금과 유사하게 될 수 있다고 하였다. 이에 보통교부세의 재정 형평화라는 순수성을 고수하기 위해서는 자구노력 인센티브 제도는 폐지하는 것이 바람직할 것이라고 하였다.

이정만(2004)은 한국과 일본의 지방교부세제도 운용결과 차이를 재정이전의 결정구조와 산정방식이라는 제도적 요인을 통해 분석하였다. 이 연구는 한일 양국의 지방교부세 제도가 동일한 법정교부세율방식을 채택하고 있으면서도 수직적 재정균형화 효과에 있어서 큰 차이를 보이고 있는 것이 법정 교부세 총액과 자치단체의 재정부족액 간에 격차가 발생했을 때 이를 조정하는 방식에서 기인한다고 하였다. 즉, 이 연구는 우

리나라의 경우 사전에 정해진 법정 교부세율에 의한 교부세 총액을 기준으로 지방재정 부족액을 감액 조정해 온 반면, 일본은 지방재정부족액을 근거로 법정교부세율을 상향 조정하거나 특례적 재원조치를 통해 조정해 온 점을 지적하였다. 이러한 조정방식의 차이가 결국 자치단체의 재정부족액 보전 정도를 포함한 양국 교부세 제도의 수직적 재정균형화 수준의 차이를 가져왔다고 하였다.

김성태(2005)는 우리나라 지방교부세제도의 재원배분 방식을 살펴보고 문제점을 고찰하였으며 재원배분 방식을 세 가지로 구분하고 정책모의실험을 함으로써 이에 대한 장기개선방안을 제시하였다. 이 연구는 기준재정수요 산정방식 구조를 예산체계와 부합되게 세출 대기능-중기능-지표(측정단위)로 개선하는 것이 지방교부세 배분의 형평성을 제고한다고 하였으며 이 방식이 다른 방식에 비해 지방교부세 배분 변화율이 낮아 지방자치단체의 저항을 최소화할 수 있어 가장 현실적인 방안이라고 하였다.

유태현·김현숙(2006)은 지방교부세제도와 국고보조금제도의 합리적인 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 지방교부세 법정교부율의 적정성을 원천적으로 검토하여 교부율을 합리적인 수준으로 맞춰야한다고 하였으며 재정균등화 기능을 보완하기 위해 지방자치단체간 합의와 협력을 전제로 재정력이 나은 지자체가 그렇지 못한 지자체에 재정지원을 하는 역교부금제도 도입이 필요하다고 하였다. 또한 중앙정부의 개입을 최소화하고 지방자치단체의 징세노력을 반영하는 등 객관적이고 표준화된 배분방식을 고안해야 한다고 하였으며 지방교부세 제도의 성과평가 기능이 강화될 필요가 있다고 하였다.

김정완(2008)은 경기도를 중심으로 한 지방교부세 개편방안을 제시하였다. 이 연구는 환경시설, 장사시설, 군사시설(군사시설보호구역, 군훈련 지역, 사격장, 미군공여지 등) 등은 주민의 기피시설이면서 교통, 환경 등 특별한 행정수요를 유발하고 있는데 반해 국·공유지 등에 대한 비과세지역에 대하여는 재산세를 비과세하고 있으며 군사시설보호구역은 일반지역의 토지와 비교해 상대적으로 공시지가가 낮아 해당 시·군 재정에 도움을 주지 못하고 있다고 하였다. 이 연구는 이에 대한 개선방안으로 군사시설보호구역, 군훈련 지역, 군사격장 등에 대하여 지역개발비의 지역균형 보정수요로 반영하고 있는 재산세의 20%를 50%로 확대하여 지역개발비 수요에 반영할 필요가 있고 환경시설, 장사시설 등에 대하여도 마찬가지로 비율을 확대해야 한다고 하였다.

국중호(2010)는 일본의 신형교부세 개편 논의를 통해 우리나라 지방교부세 개혁의

시사점을 모색하였다. 이 연구는 일본의 교부세 개편 논의가 우리나라에 1)인구 및 면적을 기준으로 한 간편기준재정수요액 산정방식의 도입, 2)차액보전방식 폐지마저도 고려한 지방재정 운영 인센티브의 제고, 3)재정운영 안정성 확보 및 재정규율 확립의 중요성과 같은 시사점을 제공한다고 하였다. 구체적으로 이 연구는 인구 및 면적을 반영한 간편 계산 방식으로 지방교부세액의 예측가능성을 향상시킬 수 있다고 하였으며 현행 교부세 결정방식인 차액보전방식은 자치단체의 세출삭감노력이나 지역 경제활성화를 통한 세수증가노력을 저해하기에 인센티브 제도를 강화한 획기적인 변화가 필요하다고 하였다.

김정완·염일열(2015)은 지방재정 운용의 자구노력 제고를 위해 지방교부세 인센티브 제도의 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 보통교부세의 일정비율을 별도의 인센티브 재원으로 배정하여 자구노력 정도에 따라 차등적으로 교부세를 배분해야 한다고 하였으며 현행의 암묵적인 배분방식에서 벗어나 공개적인 배분을 통해 경쟁적인 자구노력을 제고해야 한다고 하였다. 또한 보통교부세 인센티브 제도가 지나치게 엄격하게 운영될 시 지역간 균형발전이라는 보통교부세의 취지에 어긋날 수 있으므로 자구노력 측정지표 선정은 세수증대, 세출감축, 건전재정이라는 세 가지 재정지표에 국한시켜 지표화해야 한다고 하였다.

**【표 2-9】 지방교부세에 관한 선행연구**

연구자	주요 내용
김석태· 현승숙 (2003)	- 설문조사를 통해 보통교부세 인센티브 제도의 효과성 분석 - 재정 형평화라는 보통교부세의 순수성을 위해서라면 인센티브 제도를 폐지하는 것이 바람직하다는 의견 제시
이정만 (2004)	- 한국과 일본의 지방교부세제도 운용결과 차이를 재정이전의 결정구조와 산정방식을 통해 분석
김성태 (2005)	- 지방교부세제도 하에서의 자원배분 방식의 문제점 고찰 및 배분방식의 복잡성을 단순화하는 장기개선방안 제시 - 자원배분 방식을 세 가지 유형으로 구분하여 형평화효과, 단순성과 명료성, 지방교부세 배분의 변화율 비교



연구자	주요 내용
유태현· 김현숙 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 입장보다 중앙정부의 의견을 중시하는 현행 지방재정조정제도 운영방식의 전환이 필요하다고 제시</li> <li>- 법정 교부율 합리화, 역교부금제도 도입, 표준화된 배분방식 고안, 지방교부세 제도 성과평가 기능 강화 제시</li> </ul>
김정완 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기도를 중심으로 한 지방교부세 개편방안 제시</li> <li>- 군사시설보호구역, 군훈련 지역 등 특수시설의 행정수요를 반영하기 위해 지방교부세 기준재정수요 산정기준 개선 필요</li> </ul>
국중호 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본의 신형교부세 개편 논의를 통해 우리나라 지방교부세 제도의 시사점 도출</li> <li>- 간편기준재정수요액 산정방식의 도입, 인센티브 제도 확대, 재정운영 안정성 확보 및 재정규율 확립의 필요성 제시</li> </ul>
김정완· 염일열 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세 인센티브 제도의 개선방안 제시</li> <li>- 인센티브 제도의 투명성 제고, 자구노력 측정지표는 세수증대, 세출감축, 건전재정이 라는 세 가지 재정지표에 국한시켜 운영하는 방안 필요</li> </ul>

## 2) 국고보조금 관련 선행연구

국고보조금 관련 선행연구는 ‘국고보조금’이라는 키워드를 통해 선행연구를 검색한 후, 국고보조금의 측면에서 중앙-광역-기초 간 재정관계, 중앙-지방 간 재정관계 또는 광역-기초 간 재정관계를 다루고 있는 선행연구를 정리하였다. 그 외 국고보조금의 효율성 및 비효율성 분석, 지방재정조정제도의 형평화 효과, 국고보조금제도 개선방안 제시, 결정요인 분석, 보조금의 정치적 속성, 외국 사례 등에 관한 연구는 본 연구의 주제와 관련이 없다고 판단하여 선행연구 검토 대상에서 제외하였다. 그 결과, 총 33개의 선행연구 가운데 6개가 검토 대상에 포함되었으며, 주요 내용은 다음과 같다.

【표 2-10】 국고보조금에 관한 선행연구 유형화

유형		개수
검토	중앙-광역-기초 간 재정관계 파악(자율재원의 규모 측면)	1(17%)
	국고보조금이 사회복지비에 미치는 영향	1(17%)
	이전재원 조정 및 재정균형 달성에 대한 평가	1(17%)
	지방복지재정의 구조변화	1(17%)
	국고보조금제도 개선방안 제시	2(33%)
	총계	6(100%)
제외	국고보조금의 효율성 및 비효율성 분석	10(37%)
	지방재정조정제도의 형평화 효과	4(15%)
	결정요인 분석에 관한 연구	8(30%)
	보조금의 정치적 속성에 관한 연구	4(15%)
	외국의 지방재정조정제도	1(4%)
	총계	27(100%)

먼저 김상철·김대철(2010)은 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화를 서울시의 복지분야 국고보조사업과 지방이양사업을 중심으로 살펴봄으로써 지방복지재정의 문제점을 분석하고 바람직한 지방분권을 위한 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 국고보조사업의 경우 매칭지방비의 증가가 지방자치단체의 재정부담을 악화시킨다고 분석하였으며 사회복지사업의 전면적인 국가환원은 재정분권 이전의 상태로 회귀하는 것으로 바람직하지 않다고 하였다. 다만 국가의 역할이 강조되는 노인·장애인·정신요양시설 운영사업의 경우 국고사업으로 환원될 필요성이 있다고 하였다. 마지막으로 기존의 국고보조사업 및 지방이양사업의 대안으로 포괄보조금제도의 도입을 검토할 필요가 있다고 하였다.

이승철(2011)은 지방자치단체의 재정건전성을 개선하기 위해 세출측면을 중심으로 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 공동의 시설설치 및 활용과 같은 광역거버넌스적 행정체제의 도입이 필요하다고 하였으며 사회복지 분권교부세 사업을 국고보조금 사업

으로 전환하고 국고보조사업의 보조율을 향상시켜야한다고 하였다. 또한 복지부분 신규사업 도입 시에 지방자치단체와 중앙정부의 사전협의체를 구성하여 도입여부를 신중히 판단해야한다고 하였다.

김홍환(2012)은 자체수입이 작을수록 이전재원의 규모가 커지고, 중앙정부는 이전 재원을 통해 지방재정을 통제하므로 세출측면에서 총정부지출 대비 지방지출을 살펴보는 것은 실질적인 정부 간 재정관계를 나타내지 않는다고 하였다. 이에 이 연구는 각 정부의 자율재원 규모를 통해 실질적인 정부 간 재정관계를 파악하고자 하였다. 한편 이를 위해서는 세입측면에서 목적재원의 규모, 세출측면에서 국고보조사업 등 비자율적 사업에 대한 지방비 부담비율 등을 모두 파악해야하므로 모든 지방자치단체를 연구 대상으로 하기 어려운 현실적인 한계가 있다. 이 연구는 광역시(대전광역시), 도(충청북도), 시(제천시), 군(단양군), 구(대덕구) 각 1개씩을 분석대상으로 설정하고 개별 지방정부의 세출예산사업명세서를 통해 각 지방정부 사업예산의 규모 및 세입원을 확인하였다. 분석대상은 지방재정자립도를 기준으로 자치단체 유형별 중위값에 해당하는 지방정부를 선정하였고, 이를 통해 사업예산대비 통제예산의 규모, 보조사업의 보조율 등을 제시하였다. 분석결과, 지방정부의 통제재원을 제외한 자율재원의 규모가 광역자치단체는 지방재정자립도에 미치지 못하는 것으로 나타났으며 기초자치단체는 지방재정자주도보다 낮은 수준인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 자체수입이나 일반재원이 국고보조사업 재원으로 활용된다는 것과 개별 지방정부의 보조율이 다르다는 것을 실증적으로 제시하였다. 또한 이를 통해 지방재정난의 극복을 위해 차등보조율이 적용되어야 한다는 주장이 성립하기 어려움을 제시하였다.

장동호(2013)는 우리나라의 지방재정조정제도(지방교부세, 국고보조금)가 개별 기초자치단체의 사회복지비 수준과 격차에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 분석대상은 전국 228개 시·군·구로 설정하였으며 다중회귀분석, 지니계수분해법을 통해 지방재정조정제도의 정책효과를 분석하였다. 분석결과, 지방교부세는 시·군에서는 사회복지비를 증가시킨 반면 자치구에서는 그렇지 않은 것으로 나타났으며 국고보조금의 경우 이와 달리 자치구의 사회복지비를 증가시킨 반면, 시·군에서는 그렇지 않은 것으로 나타났다. 또한 기초자치단체의 사회복지비 지출에 가장 큰 영향을 미치는 것은 이전재원(지방교부세, 국고보조금)인 것으로 나타났다.

배인명(2017)은 문재인 정부의 재정분권 관련 과제 가운데 국세와 지방세 구조개선, 이전재원 조정 및 재정균형 달성의 실천방안들을 중심으로 이러한 방안들이 과연 바람직한지, 구체적으로 어떠한 방안들이 활용되어야 하는지 검토하였다. 이 연구는 지방소비세와 지방소득세의 확대 필요성을 제시하였으며 지방세의 확충과 더불어 재정분권을 강화하기 위해 국고보조금의 축소가 필요하다는 점을 지적하였다. 특히 지방재정의 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 복지보조금사업의 보조율 조정이 매우 시급하다고 하였으며 자치사무에 대한 국고보조금 폐지를 제안하였다.

류영아(2019)는 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항을 분석하여 분야별 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 국고보조금 관련 주요 쟁점을 대응지방비 부담 증가에 대한 대책, 국고보조사업에 대한 관리·감독 강화, 유사·중복사업과 소규모 사업 통합과 같은 국고보조사업 개편으로 정리하였다. 이와 관련해 제20대 국회에서는 대응지방비와 관련하여 중앙관서의 장이 보조금 예산을 요구하는 경우 사전협의 대상에 지방자치단체장 협의체를 추가, 각 사업별 국고보조율을 법률에 명시적으로 규정, 차등보조율 적용기준에 지리적 특수성 추가 등 지방자치단체의 부담을 완화하는 내용의 법률안을 발의하였다. 또한 국고보조사업 관리·감독과 관련하여 보조금관리위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을 법률로 규정하는 내용의 법률안을 발의하였으며 국고보조사업 개편과 관련해 보조금 교부신청을 받은 중앙관서의 장으로 하여금 보조금 교부여부를 결정할 때, 기존 사업과의 유사·중복 여부를 반드시 확인하도록 하는 법률안을 발의하였다.

**[표 2-11] 국고보조금에 관한 선행연구**

연구자	주요 내용
김상철· 김대철 (2010)	- 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화를 서울시에 한정하여 분석 - 사회복지사업의 전면적인 국가 환원은 바람직하지 않으나 노인·장애인·정신요양시설 운영사업은 국고보조사업으로 환원 필요
이승철 (2011)	- 사회복지 분권교부세 사업(노인, 장애인, 아동복지시설 등)을 국고보조사업으로 전환 제안 - 국가보조사업 보조율 향상을 통해 지방자치단체의 재정부담을 완화할 필요성이 있음을 제시

연구자	주요 내용
김홍환 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자율재원의 규모 측면에서 중앙-광역-기초 간 재정관계 파악</li> <li>- 지방자치단체 수준별 1개의 분석대상을 선정하여 세출예산사업명세서를 통해 실질적인 정부 간 재정관계 파악</li> <li>- 사업예산대비 통제예산의 규모, 보조사업의 보조율 등을 제시</li> </ul>
장동호 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세와 국고보조금이 기초자치단체의 사회복지비 수준과 격차에 미치는 영향 분석</li> <li>- 국고보조금의 경우 자치구의 사회복지비를 증가시키는 것으로 나타난 반면 시·군의 사회복지비는 증가시키지 않는다는 결과 제시</li> </ul>
배인명 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세와 지방세 구조 개선, 이전재원 조정 및 재정균형 달성을 위한 원칙 제시 및 구체적인 실천방안 제시</li> <li>- 복지보조금사업의 보조율 조정 및 자치사무에 대한 국고보조금 폐지 제시</li> </ul>
류영아 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정감사 지적사항을 통해 지방재정 분야별 개선방안 제시</li> <li>- 대응지방비 부담, 국고보조사업에 대한 관리·감독, 국고보조사업 개편 등의 쟁점 제시</li> </ul>

### 3) 조정교부금 관련 선행연구

조정교부금 관련 선행연구는 크게 조정교부금 제도의 문제점 분석 및 개선방안 제시에 관한 연구와 조정교부금 제도의 재정형평화 효과를 검증하는 연구로 구분된다. 이 연구에서는 자치구 조정교부금에 대한 연구와 시·군 조정교부금에 대한 연구를 종합적으로 검토하였다.

김병훈(1998)은 자치구 조정교부금 제도의 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 자치구 재정에서 차지하는 조정교부금의 비율이 높은 점을 지적하며 교부금 산정방법의 변화가 자치구의 재정적 자율성에 영향을 미칠 수 있다고 하였다. 또한 조정교부금의 재정 형평화 기능을 강화하기 위해 자치구 간 편차가 큰 종합토지세·주민세를 취득세·등록세 대신 교부금의 재원으로 하는 방안을 제시하였으며 교부율의 결정도 환경변화를 고려할 수 있도록 일정주기별로 재검토해야한다고 하였다. 마지막으로 기준수요액 산정과 관련해 지역적 특수성이 반영될 수 있도록 측정단위들이 합리적으로 선정될 필요성이 있다고 하였다.

허용훈(1998)은 부산시를 중심으로 자치구 조정교부금의 운영실태를 살펴보고 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 시 본청과 자치구 간의 업무배분과

재원배분, 재원부족액 충족을 등을 고려할 때 단기적으로 조정교부금 교부율의 상향조정을 검토할 필요가 있다고 하였으며 기준수요액 산정에 있어 자치단체의 실질적인 수요가 반영될 수 있도록 측정항목을 정비할 필요가 있다고 하였다. 또한 기준수입액 산정에 있어 자치구의 자체재원 확보 노력을 유인하기 위해 기준세율을 달리 할 필요가 있으며 자치구 간의 재정력 격차를 보다 완화하기 위해 역교부금제도의 도입을 검토할 필요가 있다고 하였다.

박완규(2007)는 조정교부금 제도에 주목하여 인천광역시-자치구 간 수직적 재정 불균등, 인천광역시 내 자치구 간 수평적 재정 불균등 완화 방안을 모색하였다. 구체적으로 조정교부금 제도 측정단위의 타당성을 평가 및 개선방안을 제시하였으며 공동세 제도의 경우 공동시설세(시세)와 사업소세(구세)를 공동세로 하여 자치구에 60%, 시에 40%를 배분하는 안이 가장 적절하다고 하였다. 또한 이 방안만으로는 자치구의 세수 증대효과가 미약할 것이기 때문에 조정교부금 교부율의 상향 조정과 같은 방안이 병행 추진될 필요가 있다고 하였다.

주만수(2013)는 우리나라 대도시의 조정교부금을 조정률 결정방식에 따라 특별시형과 광역시형으로 구분하고 이들의 재정형평화 효과를 비교분석하였다. 이 연구는 기준수입액 반영비율의 증가가 재정형평화를 향상시키며 교부대상의 수에 부의 효과를 미친다고 하였다. 반면 기준수요액 반영비율의 증가는 특별시형과 광역시형 사이에 서로 다른 효과를 미친다고 하였다. 또한 다른 조건이 일정할 때, 광역시형에 비해 특별시형의 재정형평화 효과가 우수하다고 하였다.

**【표 2-12】** 조정교부금에 관한 선행연구

연구자	주요 내용
김병훈 (1998)	- 자치구 조정교부금 제도의 문제점 분석 및 개선방안 제시 - 자치구 간 편차가 큰 종합토지세·주민세를 교부세 재원으로 하고 교부율의 주기적인 재검토 필요
허용훈 (1998)	- 자치구 조정교부금 제도의 문제점 분석 및 개선방안 제시 - 교부율 상향조정, 기준재정수요액 산정기준 검토, 자치구 간의 기준재정수입액 기준세율 차등화, 역교부금제도 도입검토 필요성 제시

연구자	주요 내용
박완규 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구 조정교부금제도 개선방안 제시</li> <li>- 조정교부금 제도 측정단위의 타당성 평가, 공동세 제도 도입방안 제시</li> </ul>
주만수 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조정교부금 조정을 결정방식을 특별시형과 광역시형으로 구분하여 재정형평화 효과 비교</li> </ul>
이상범 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군 조정교부금 제도의 현황 및 쟁점사항 검토 및 개선방안 제시</li> <li>- 재정형평화 기능은 지방교부세제도와 같은 중앙재정에서 담당</li> <li>- 광역에서는 특정보조금 제도를 보다 활성화시키는 것이 바람직하다는 의견 제시</li> </ul>
이상훈· 임상수 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구 조정교부금의 재정형평화 효과 분석</li> <li>- 광역자치단체마다 다르게 적용하고 있는 조정을 방식에 주목하여 어떤 방식이 자치구 간 재정력 격차를 가장 완화시키는지 검토</li> </ul>
조기현 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군 조정교부금 제도의 재정형평화 효과 검증</li> <li>- 재정여건 반영비율이 높을수록 재정형평성이 개선된다고 하였으며 이를 근거로 재정여건 반영비율을 50% 이상으로 높일 것을 제시</li> </ul>

이상범(2017)은 시·군 조정교부금 제도의 현황 및 쟁점사항을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 시·군 조정교부금 제도가 다른 재정이전제도에 비해 다소 복잡한 역사적 배경을 갖고 있으며 그로 인해 확고한 제도적 정체성을 확보하지 못하고 있다고 하였다. 또한 시·군 조정교부금이 보통교부세 배분을 위한 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정에 반영되고 있어 경기도 외 타 시·도 및 시·군 자치단체로 배분되어야 할 보통교부세가 오히려 경기도로 흡수되는 역재배분 현상이 나타나고 있다고 하였다. 이에 이 연구는 국가 단위의 재정형평화 기능은 중앙재정에 일임하고 광역단위에서는 특정보조금 제도를 보다 활성화시키는 것이 필요하다고 하였다.

이상훈·임상수(2018)는 조정교부금이 자치구들 간의 재정 형평성에 미치는 영향을 분석하였다. 특히 이 연구는 광역자치단체마다 다르게 적용하고 있는 조정에 주목하여 어떤 방식이 조정교부금 배분 후의 자치구 간 재정력 격차를 가장 완화시키는 조정을 인지 검토하였다. 분석결과, 서울특별시와 대전광역시에서 사용하고 있는 조정률 적용방식이 다른 방식에 비해 자치구 간 재정력 격차를 가장 효과적으로 완화하는 것으로 나타났다.

조기현(2018)은 2016년 개편된 시·군 조정교부금의 재정형평효과를 실증적으로 검증하였다. 이 연구는 우선배분제도의 폐지가 순위변동에 거의 영향을 주지 않으면서 경기도 내 시·군의 세입격차 완화에 큰 영향을 주었으며 비경기관 시·군의 세입을 확충하는데 기여했다고 하였다. 또한 재정여건 반영비율을 높일수록 재정형평성이 개선된다고 하였다. 이를 통해 이 연구는 시·군 조정교부금의 재정여건 반영비율을 50% 이상으로 높일 것을 제시하였다.

#### 4) 시·도비보조금 관련 선행연구

권해수(1997)는 광역자치단체의 보조금인 도비보조금을 대상으로 보조금제도의 현황 및 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 시·도비 보조금의 합리적 운용방안을 중·장기적 과제와 단기적 과제로 나눠 제시하였다. 중·장기적 과제로 지방자치단체의 재정자립도 향상, 광역-기초자치단체 간 업무 및 기능배분의 합리적 조정을 제시하였으며 단기적 과제로 지방재정운영의 계획성 제고, 시·도비 보조금 평가제도의 도입, 재정력이 취약한 기초자치단체에 대한 배려, 기준보조율 및 차등보조율제도의 개편, 포괄보조금제도의 도입, 지방예산 순기 조정, 기초자치단체의 세입확보 노력의 연계 강화 등을 제시하였다.

김성희(2003)는 강원도를 대상으로 도비보조금제도의 운영실태를 분석하고 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 강원도 내 군 자치단체의 보조금 배분에 있어 가장 기본적인 지역적 특성인 인구규모, 면적 등이 고려되지 않음을 제시함으로써 도비보조금제도의 문제점을 지적하였다. 또한 지역간·연도간 보조금 배분의 불안정성을 지적하고 이에 대한 개선방안으로 보조금 배분의 객관적 산정기준 마련, 기준보조율 재검토 등을 제시하였다.

김종희(2003)는 충청남도 15개 시·군의 도비보조금 배분현황을 기초로 도비보조금의 재정조정 효과를 분석하였다. 이 연구는 충청남도 도비보조금이 재정자립도 측면에서 군 자치단체의 재정조정에 상당한 효과를 미친다는 것을 제시하였으며 시·군비 부담비율이나 부담액의 임의적 판단, 교부규모에의 일관성 결여, 계속사업임에 불구하고 변경되는 보조율 등의 문제점이 있음을 제시하였다. 또한 중·장기적으로 재정자립도를 향상시키고 가능한 범위에서 사무와 기능을 합리적으로 조정해야할 필요성을 제시하였



으며 단기적으로 도비보조금 대상사업의 예시, 사업유형별 도비보조율의 규정, 재정력에 따른 도비보조금 배분의 형평화, 사후평가제도의 도입 등이 필요하다고 하였다.

**[표 2-13] 시·도비보조금에 관한 선행연구**

연구자	주요 내용
권해수 (1997)	- 시·도비 보조금의 문제점 분석 및 개선방안 제시 - 광역·기초자치단체 간 행정기능 배분의 문제, 기준보조율과 차등보조율제도 문제, 과중한 시·군비 부담, 도세 징수교부금제도와와의 상호 연계성 측면에서 분석
김성희 (2003)	- 도비보조금제도의 문제점 분석 및 개선방안 제시 - 보조금 배율을 위한 객관적 산정기준 마련, 기준보조율 재검토 필요성 제시
김종희 (2003)	- 도비보조금의 재정조정 효과 분석 및 개선방안 제시 - 도비보조금제도의 재정 형평화 효과 확인 - 배분기준에 대한 지침이 없어 제도의 일관성 부족 제시 - 도비보조금 대상사업 및 사업유형별 보조율 규정의 필요성 제시

#### 4. 정부 간 재정관계 관련 선행연구

이재은(2003)은 사무(기능)와 자원배분 측면에서 우리나라의 정부 간 재정관계 변화를 검토하였다. 그는 우리나라의 정부 간 재정관계를 중앙집권적 분산체제로 파악하고, 앞으로 참여와 책임이 보장되는 분권체제로의 전환이 필요하다고 주장하였다. 이를 위해 ① 중앙-지방 간 사무(기능)의 재배분, ② 재정분권 추진(지방소비세와 지방소득세 도입, 지방재정위원회 설립 등), ③ 국고보조금 축소·통합 및 포괄보조금 도입, ④ 지방교부세 배분과정에 지방의 참여 보장, ⑤ 지방채 발행의 전면 자유화 등을 제시하였다.

조기현·서정섭(2003)은 세입·세출 및 기능 측면에서 우리나라 재정분권 실태를 분석하고, 재정분권의 재설계라는 관점에서 정부 간 재정관계의 개선방향을 제시하였다. 구체적인 중앙-지방 간 재정관계 조정 방안으로 ① 세원재조정, ② 지방재정조정제도의 개편, ③ 지방채발행 승인제도의 개편, ④ 지방자치단체 자율통제시스템 강화, ⑤ 주민통제와 지방재정정보공개 확대, ⑥ 중앙정부의 평가·감시기능 강화를 제시하였다.

김재훈(2007)은 지방교부세와 국고보조금 등 재정조정제도 측면에서 우리나라의 사회복지부문 정부 간 재정관계를 파악하였다. 이러한 측면에서 사회복지부문의 정부 간 재정관계 개선방안으로 ① 국고보조금 중심의 사회복지 자원 충당, ② 분권교부세 사업의 전환을 통한 사회복지 포괄보조금 도입, ③ 광역자치단체 중심의 국고보조금 운영 방식 검토 등을 제시하였다.

임성일(2007)은 사회복지 분야 세출 측면에서 중앙-지방 간 재정관계를 파악하였다. 사회복지재정의 중앙-지방 간 재정관계를 합리적으로 구축하기 위해서는 ① 분권교부세 폐지, ② 사회복지교부금제도 도입, ③ 보통교부세제도와 조정교부금제도 개선, ④ 예비기금(rainy day fund)이나 잠정·특별보조금제도 설치, ⑤ 사회복지사업에 대한 성과관리제도 도입 등을 제시하였다.

김현아(2008)는 재정조정제도 측면에 초점을 맞추고 정부 간 재정관계를 파악하고 있으며, OECD 국가의 보조금 운영 사례에 대한 검토를 통해 우리나라 정부 간 재정관계에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 또한 우리나라의 정부 간 재정관계에 있어서 지방교부세가 핵심적인 역할을 수행하는 것으로 파악하였다. 이러한 측면에서 정부 간 재정관계의 재정립을 위한 개편방안으로 ① 지방교부세제도의 전반적인 운영방식 개편, ② 사용료·부담금 인상을 통한 자체수입 확충, ③ 재정운영 거버넌스 구축 등을 제시하였다.

우명동(2009)은 소득, 인구, 세계화 등과 같은 정부 간 재정관계의 경제적 측면에 대한 계량적 분석을 통해, 정부 간 재정관계 관련 이론으로 가장 많이 제시되고 있는 재정연방주의가 우리나라의 정부 간 재정관계를 설명하는데 있어서 적절하지 않다는 사실을 제시하였다. 이 연구는 정부 간 재정관계를 결정하거나 변화시키는 요인이 무엇인지를 밝히고자 하였으며, 정부 정책과 정부 간 재정관계 사이의 관계에 대한 검토를 통해 이러한 요인을 파악하고자 하였다. 검토 결과 역대 정권별 주요 정책과 정부 간 재정관계 사이에 높은 연관성이 존재하는 것으로 나타났다. 결론적으로 정부 간 재정관계를 파악함에 있어서 경제적 측면과 정치적 측면 모두에 대한 고려가 중요하다는 점을 제시하였다.

이창균(2010)은 일본의 정부 간 재정관계 개선방안(삼위일체 개혁, 재정자립을 위한 7가지 제언 등)을 통해 우리나라 정부 간 재정관계 재정립을 통한 지방분권 촉진방

안을 제시하였다. 이 연구는 기존의 National Minimum이라는 중앙집권적 사상을 버리고 Local Minimum이라는 새로운 지방분권 사상을 채택할 것을 제시했으며 중앙과 지방의 사무 재배분, 특히 가능한 지방으로의 사무 및 권한이양이 이루어져야함을 제시하였다. 또한 재원이 함께 이양되어야 하는데 국세의 지방세 이양을 통한 과세자주권 강화가 기본이 되어야 한다고 하였다. 나아가 지방의 부담이 수반되거나 혹은 지방교부세의 배분 등 지방과 관련이 있는 사항이나 제도운영에 있어서는 지방이 중앙정부와 대등한 입장에서 협의할 수 있도록 관련기구를 마련할 필요가 있다고 하였다.

우명동(2011)은 지속가능한 지역경제발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 하나의 요인으로서 지역사회의 참여를 바탕으로 한 정부 간 재정관계 조정거버넌스를 설명하고 있다. 그는 경제적 효율성만을 강조하는 제1세대 재정연방주의의 한계를 지적하고, 지역사회 특성의 반영이라는 측면에서 정부 간 재정관계를 파악해야 한다고 설명하였다. 즉, 지속가능한 지역경제발전에 기여할 수 있는 정부 간 재정관계를 만들기 위해서 자체재원주의, 의존재원 배분 시 지역특성 반영 메커니즘 마련, 정부 간 재정관계 조정 거버넌스 구축 등을 제시하였다.

우명동(2012)은 한국과 네덜란드 사이의 현상적인 재정분권 양상, 지방재정의 관리 및 운영상황에서의 자율성을 확인하고 나아가 두 나라 사이의 정부 간 재정관계 조정메커니즘의 차별성을 분석함으로써 재정분권이 본래 추구하는 가치와 현실에서의 모순을 설명하고 있다. 이 연구는 우리나라에 비해 집권적인 재정구조를 갖고 있는 네덜란드가 광역자치단체연합체(IPO)와 기초자치단체연합체(VNG)를 통해 정부 간 재정관계들의 조정 및 운영과정에 지역사회의 상황을 보다 적절히 반영하고 있다고 설명하였다. 또한 우리나라 역시 4개의 서로 다른 지자체협의회를 갖고 있으나 이 협의회들은 재정관계를 포함한 정부 간 관계에 관한 중앙정부의 의사결정과정에서 어떠한 법적인 권한이나 관습적인 권한을 갖고 있지 못하며 이들 협의회는 법률 내지 시행령을 통해 중앙정부의 규제를 받고 있다고 하였다. 또한 이 연구는 우리나라 지자체협의회들의 전문성 부족을 지적하며 네덜란드와 유사한 대화채널을 갖고 있음에도 불구하고 실질적인 역할을 수행하지 못하는 원인을 제시하였다.

이창균(2012)은 세원 및 재원배분의 측면에서 정부 간 재정관계를 파악하고 있으며, 국제 중심의 세원배분체계로 인해 중앙정부 중심의 의존적 재정관계를 나타낸다고 지

적하였다. 이러한 정부 간 재정관계의 개선을 위해 ① 지방소비세 확충 등을 포함한 국세의 지방세 이양, ② 국고보조금의 지방교부세 전환 및 기준보조율 정비, ③ 주민부담제 도입 등 자구노력 강화 등을 제시하였다.

구균철(2013)은 세입, 세출, 세입과 세출 간 격차 등의 지표를 통해 우리나라의 정부 간 재정관계를 평가하였다. 즉, 재정분권 측면의 9개 지표와 수직적 재정불균형 측면의 6개 지표 등 총 15개 지표를 활용하여 우리나라의 정부 간 재정관계를 평가하였다. 분석결과 우리나라는 재정분권 수준은 OECD 국가 대비 중간인 반면, 이전재원 의존 수준은 높은 편인 것으로 제시되었다.

우명동(2014)은 결과적 측면에서의 정부 간 재정관계보다 정부 간 재정관계가 형성되고 변화되는 과정에 초점을 맞추고 있으며, 이러한 관점에서 지금까지 수행된 지방재정 관련 연구 및 활동에서 정부 간 재정관계의 조정메커니즘에 대한 논의가 얼마나 이루어져 왔는가를 검토하였다. 이를 위해 정부 간 재정관계에 대한 법적·제도적 인식, 관련단체 활동 실태, 학술활동 실태 등을 분석하였다. 분석결과 아직까지는 정부 간 재정관계 및 정부 간 재정관계 조정메커니즘에 관한 논의가 활발하게 이루어지지 않고 있으며, 향후 다양한 이해관계자의 자발적인 참여 및 의사소통이 보장될 필요성이 있다고 주장하였다.

**[표 2-14]** 정부 간 재정관계에 관한 선행연구

연구자	주요 내용
이재은 (2003)	- 사무 및 자원배분 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악 - 사무(기능) 재배분, 재정분권 추진, 국고보조금 축소·통합과 포괄보조금 도입, 지방교부세 배분과정 지방 참여 보장, 지방채 발행의 전면 자유화 등 필요
조기현·서정섭 (2003)	- 세입, 세출, 기능이양 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악 - 지방재정 세입기반 강화 및 자율성 확대, 지방재정 책임성 강화 등 필요
김재훈 (2007)	- 재정조정(사회복지) 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악 - 국고보조금 중심의 사회복지 자원 충당, 분권교부세 사업의 전환을 통한 사회복지 포괄보조금 도입, 광역자치단체 중심의 국고보조금 운영 방식 검토 등 필요

중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립

연구자	주요 내용
임성일 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세출(사회복지) 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악</li> <li>- 분권교부세 폐지, 사회복지교부금제도 도입, 보통교부세와 조정교부금 개선, 예비기금이나 잠정·특별보조금제도 설치, 사회복지사업 성과관리제도 도입 등 필요</li> </ul>
김현아 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정조정 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악</li> <li>- 지방교부세제도의 전반적인 운영방식 개편, 사용자·부담금 인상을 통한 자체수입 확충, 재정운영 거버넌스 구축 등 필요</li> </ul>
우명동 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제적 측면 중심의 재정연방주의가 우리나라 정부 간 재정관계 설명에 적합하지 않다는 사실 제시</li> <li>- 정부 정책과 정부 간 재정관계 사이의 연계성 검토</li> <li>- 정부 간 재정관계의 경제적 측면뿐만 아니라 정치적 측면에 대한 고려 필요</li> </ul>
이창균 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본의 정부 간 재정관계 개선방안을 통해 우리나라에의 시사점 도출</li> <li>- Local Minimum이라는 새로운 지방분권 사상을 채택할 것을 제시</li> <li>- 지방으로의 사무 및 권한이양이 많이 필요하며 재원이양이 병행될 필요</li> <li>- 중앙정부와 대등한 입장에서 협의할 수 있는 관련기구 마련 필요</li> </ul>
우명동 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속가능한 지역경제발전과 정부 간 재정관계의 연계성 설명</li> <li>- 정부 간 재정관계의 경제적 측면뿐만 아니라 정부 간 재정관계의 조정거버넌스에 대한 고려 필요</li> <li>- 자체재원주의, 의존재원 배분 시 지역특성 반영, 정부 간 재정관계 조정거버넌스 구축 등 필요</li> </ul>
우명동 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 네덜란드 사례를 통해 정부 간 재정관계 조정메커니즘 강조</li> <li>- 협의체의 존재여부가 아닌 의사결정과정에서의 권한여부, 전문성이 중요</li> <li>- 지역주체들의 참여를 통한 의사소통채널 활성화와 같은 지역 거버넌스 강화 필요</li> </ul>
이창균 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세원 및 재원배분 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악</li> <li>- 국세의 지방세 이양, 국고보조금의 지방교부세 전환과 기준보조율 정비, 주민부담제 도입 등 필요</li> </ul>
구균철 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세입, 세출, 재정조정 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악</li> <li>- 9개 재정분권 지표와 6개 수직적 재정불균형 지표를 통해 정부 간 재정관계 수준 평가</li> <li>- OECD 국가 대비 재정분권 수준은 중간, 이전재원 의존도는 높은 수준</li> </ul>
우명동 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과정 측면에서의 정부 간 재정관계 조정메커니즘 강조</li> <li>- 정부 간 재정관계 및 정부 간 재정관계 조정메커니즘에 대한 논의 부족</li> <li>- 다양한 이해관계자의 자발적인 참여 및 의사소통 보장 필요</li> </ul>

연구자	주요 내용
곽채기 (2015)	- 지방재정조정제도 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악 - 지방교부세 중심의 지방재정조정제도 개편, 사회복지재정 정부 간 분담체계 결정 기준 마련, 기초연금제도 비용분담 기준 재정립 등 필요
류민정 (2015)	- 중앙-지방 간 재정관계 속에서 지방재정압박 발생원인 분석 - 지방세 개편을 통한 지방자치단체의 자체재원 확충, 국고보조사업 사무재조정 통한 중앙-지방 간 재원분담 재조정 방안 제시
손희준 (2015)	- 세원 및 재원배분 구조, 지방재정조정제도 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악 - 자체재원 확충, 지방재정조정제도 개선, 지방재정 투명성 및 주민참여 제고 등 필요
이상범 (2015)	- 자치구 재정조정 측면에서 광역-기초 간 재정관계 파악 - 자치구 조정교부금 교부율 법정화, 자치구 보통교부세 직접 교부, 세원 이양, 공동세 도입 등 필요
조임곤 (2015)	- 세입, 세출 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 파악 - 기초연금 측면 : 수급연령 상향조정, 수급자 범위 감축, 중앙-지방 간 부담 비율 개선 등 필요 - 노인 관련 국고보조사업 측면 : 지방비 부담에 대한 지방자치단체 의견 수렴 의무화, 지방비부담심의위원회 기능 강화 등 필요
최병호 (2015)	- 사무배분, 세원배분, 재정조정 측면에서 광역-기초 간 재정관계 파악 - 세원 조정, 조정교부금 재원 확충 및 배분방식 개편, 자치구 보통교부세 직접 교부 등 필요
국중호 (2018)	- 사회보장 측면에서 중앙-지방 간 재정관계 및 역할 파악 - 지방으로의 세원 이양과 병행한 지방의 자조 노력 및 주민 참여가 필요

곽채기(2015)는 저출산·고령화로 대표되는 사회경제적 변화로 인해 정부 간 재정관계의 재정립이 필요하며, 특히 사회복지 분야 국고보조사업으로 인한 지방자치단체의 재정압박이 심화되고 있다고 주장하였다. 지방재정조정제도 측면에서의 개편 과제로 ① 지방교부세 중심의 지방재정조정제도 체계 개편, ② 사회복지재정의 정부 간 분담체계 결정 기준 마련, ③ 기초연금제도의 비용분담 기준 재정립 등을 제시하였다.

류민정(2015)은 지방자치단체의 재정압박 원인을 분석하고 바람직한 정부 간 재정관계의 개선방안을 모색하였다. 이 연구는 중앙정부와 지방자치단체 간 비대칭적인 조세·재정관계(자치단체의 의무지출 증가), 중앙정부 주도의 감세정책(취득세, 종합부동산세)과 복지지출 정책, 중앙정부의 국고보조금을 통한 재정적 통제가 지방재정압박을

발생시킨다고 설명하였다. 또한 지방세 개편을 통해 지방자치단체의 자체재원을 확충하는 방안, 국고보조사업의 사무를 조정하여 중앙-지방 간 자원분담을 재조정하는 방안을 제시하였다.

손희준(2015)은 지방재정을 둘러싸고 있는 다양한 환경의 변화로 인한 정부 간 재정관계의 재정립 필요성을 제시하였다. 이 연구는 세원 및 자원배분 구조, 지방재정조정제도 등의 측면에서 중앙-지방간 재정관계를 검토하였으며, 우리나라의 중앙-지방간 재정관계가 집권적이고 위계적인 형태를 나타내는 것으로 파악하였다. 중앙-지방간 재정관계 재정립 방안으로는 ① 자율성 확대를 위한 자체재원 확충, ② 지방재정조정제도의 개선(국고보조금과 지역특별회계 개선), ③ 지방재정의 투명성 및 주민참여 제고 등을 제시하였다.

이상범(2015)은 자치구 복지재정에 대한 실태분석을 통해 자치구 복지재정의 확충 필요성 및 방안을 제시하였다. 그는 자치구의 재정여건에 대한 고려 없이 중앙정부에 의해 일반적으로 결정되는 사회복지 분야 국고보조사업의 문제점을 개선해야 한다고 주장하였다. 이를 위해 단기적인 방안으로 자치구 조정교부금의 교부율을 법정화 하고, 자치구에 보통교부세를 직접 교부하는 방안을 제시하였다. 장기적인 방안으로는 특별·광역시 본청에 집중되어 있는 세원을 자치구로 이양하거나, 공동세 방식을 통해 자치구의 자체재원을 확충하는 방안을 제시하였다.

조임곤(2015)은 세입과 세출 측면에서 우리나라의 중앙-지방 간 재정관계를 파악하였으며, 고령화에 따른 복지서비스 확대 측면에서 정부 간 재정관계의 개혁 방안을 제시하였다. 즉, 기초연금제도와 노인 관련 국고보조사업의 개선 측면에서 중앙-지방 간 재정관계의 변화를 설명하였다. 기초연금 측면의 개선방안으로는 수급연령의 상향조정, 수급자 범위 감축, 중앙-지방 간 부담 비율 조정 등을 제시하였다. 그리고 노인 관련 국고보조사업 측면의 개선방안으로는 지방비 부담에 대한 지방자치단체 의견 수렴 제도화, 지방비부담심의위원회 기능 강화 등을 제시하였다.

최병호(2015)는 사무배분, 세원배분, 재정조정 측면에서 특별·광역시와 자치구간 재정관계를 파악하였다. 이 연구는 자치구에 배분된 지출 책임이 시·군에 비해 적기 때문에, 특별·광역시와 자치구 간의 재정관계는 도와 시·군 간의 재정관계와는 다른 특성을 갖는다고 설명하였다. 이러한 특성 하에서 특별·광역시와 자치구 간 재정관계를

개선하기 위한 방안으로 ① 특별·광역시 본청과 자치구 간 세원할당 조정, ② 조정교부금 재원 확충 및 배분방식 개편, ③ 자치구에 보통교부세를 직접 교부하는 방법 등을 제시하였다.

국중호(2018)는 일본의 사례를 통해 사회복지 사무의 지방이양이 증가하면 이에 따른 재원 마련 방안이 함께 강구되어야 함은 물론 지방의 재정 책임성도 강화될 필요가 있다고 하였다. 한편 최근 한국에서의 사회복지지출 증대는 단순히 일시적인 지방재정 수요 증대 요인에 따른 것이라기보다는 저출산·고령화라는 사회구조 변화에 따른 요인이라고 하며 단순히 중앙정부 부담(국고보조금) 증대를 통해 해결될 사안이 아니라고 설명하였다. 또한 지방교부세나 국고보조금을 통한 재정 조정 방식은 중앙정부와 지방정부 간, 그리고 중앙부처 간 갈등을 악화시킬 소지를 갖고 있을 뿐만 아니라 지역 주민의 재정 책임 의식도 약화시킨다고 하였다. 이 연구는 일본의 ‘지방창생’ 즉, 지역경제 활성화를 통한 국가경제의 활성화를 제시하며 지방으로의 세원 이양과 병행한 지방의 자조 노력 및 주민 참여 유도를 개선방안으로 제시하였다.





## 제3장



# 우리나라의 정부 간 재정관계 실태

제1절 기능배분 실태

제2절 세원배분 실태

제3절 재정조정 실태



## 제1절 기능배분 실태

## 1. 사무배분 현황

## 1) 개요

현재 우리나라의 사무는 크게 국가사무와 지방사무로 구분된다. 국가사무는 다시 국가사무, 위임사무, 공동사무로 구분되며, 지방사무는 광역사무, 기초사무, 공동사무, 위임사무로 구분된다. 현행 사무구분체계에 의한 사무배분 기준은 다음과 같다.

【표 3-1】 사무배분 기준

구분		내용
국가사무	국가사무	국가 직접처리사무
		국가→특별지방행정기관사무
		국가→소속/산하기관사무
		국가→민간기관위탁사무
	위임사무	국가→광역자치단체사무
		국가→기초자치단체사무
		국가→광역자치단체→기초자치단체사무
		국가→광역자치단체+기초자치단체사무
	공동사무	국가+광역자치단체사무
		국가+기초자치단체사무
국가+광역자치단체사무+기초자치단체사무		

구분		내용
지방사무	광역사무	광역자치단체 직접처리사무
		광역자치단체→소속/산하기관사무
		광역자치단체→민간기관위탁사무
	기초사무	기초자치단체 직접처리사무
		기초자치단체→소속/산하기관사무
		기초자치단체→민간기관위탁사무
		기초자치단체→광역자치단체사무
	공동사무	광역자치단체사무+기초자치단체사무
위임사무	광역자치단체→기초자치단체사무	

자료: 한부영 외(2014).

현행 법령상 규정을 기준으로 우리나라의 사무배분 실태를 종합적으로 살펴보면 다음과 같다. 총 46,005개의 사무 중 국가사무는 31,161개로 전체의 67.7%를 차지하고 있으며, 이 중 위임사무는 1,018개로 나타났다. 지방사무는 14,844개로 전체의 32.3%를 차지하고 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체에 비슷한 규모의 사무가 배분되어 있는 것으로 나타났다. 지방사무 중 위임사무는 120개인 것으로 나타났다.

**【표 3-2】 국가사무 및 지방사무 현황**

(단위 : 개, %)

총계	국가사무			지방사무			
	소계	국가사무	위임사무	소계	광역사무	기초사무	위임사무
46,005 (100.0)	31,161 (67.7)	30,143 (65.5)	1,018 (2.2)	14,844 (32.3)	7,587 (16.5)	7,137 (15.5)	120 (0.3)

자료: 한부영 외(2014).

현행 법령상 광역자치단체에서 처리하는 사무는 총 7,701개이며, 이 중 광역자치단체에서 직접 처리하는 사무는 7,342개(95.3%)인 것으로 나타났다. 소속기관 또는 산하기관에서 처리하는 사무는 187개(2.4%)로 나타났으며, 민간위탁 사무는 58개

(0.8%)로 나타났다. 그리고 광역자치단체에서 기초자치단체로 위임하는 사무는 114개(1.5%)인 것으로 나타났다.

**【표 3-3】 광역자치단체 사무배분 현황**

(단위 : 개, %)

광역자치단체 사무					총계
광역자치단체				광역→기초	
직접처리	소속기관/ 산하기관	민간위탁	소계		
7,342 (95.3)	187 (2.4)	58 (0.8)	7,587 (98.5)	114 (1.5)	7,701 (100.0)

자료: 한부영 외(2014).

다음으로 기초자치단체에서 처리하는 사무는 총 7,143개이며, 이 중 기초자치단체에서 직접 처리하는 사무는 7,068개(98.9%)인 것으로 나타났다. 소속기관 또는 산하기관에서 처리하는 사무는 35개(0.5%)로 나타났으며, 민간위탁 사무는 34개(0.5%)로 나타났다. 그리고 광역자치단체에서 처리하는 기초자치단체 사무는 6개(0.1%)인 것으로 나타났다.

**【표 3-4】 기초자치단체 사무배분 현황**

(단위 : 개, %)

기초자치단체 사무					총계
기초자치단체				기초→광역	
직접처리	소속기관/ 산하기관	민간위탁	소계		
7,068 (98.9)	35 (0.5)	34 (0.5)	7,137 (99.9)	6 (0.1)	7,143 (100.0)

자료: 한부영 외(2014).

한편 법령의 표현상 위임의 형식이 아닌 국가사무임에도 불구하고 광역 또는 기초자치단체와 공동으로 처리하도록 규정하고 있는 공동사무가 존재하고 있다. 현행 법령상 공동사무는 규정되어 있지 않음에도 불구하고, 1991년 지방이양함동심의회에서 중앙사무를 지방으로 이양하는 과정에서 공동사무를 실무적으로 인정하였다. 공동사무의 경우 처리권자가 복수이기 때문에, 사무 처리의 책임소재가 불분명하여 중복행정 및 책임 회피 문제가 발생할 수 있다. 또한 사무 처리에 대한 재정부담 없이 국가 또는 상급 지방자치단체가 하급 지방자치단체에 대한 지도감독 권한을 행사하는 문제가 발생할 수 있다(한부영 외, 2014). 현행 법령상 공동사무는 7,340개이며, 총 사무의 15.9% 수준으로 나타났다. 광역자치단체의 공동사무가 2,743개로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 국가(2,344개)와 기초자치단체(2,253개)의 순서로 나타났다.

**[표 3-5] 공동사무 현황**

(단위 : 개)

총 사무	공동사무	국가	광역	기초
46,005	7,340	2,344	2,743	2,253

자료: 한부영 외(2014).

## 2) 사무배분 관련 법령

중앙-지방 간 사무배분에 관한 근거는 「지방자치법」 제9조와 제11조, 「지방자치법 시행령」 제8조에서 규정하고 있다. 먼저 「지방자치법」 제9조는 지방자치단체의 사무범위에 관한 예시를 제시하고 있다. 구체적으로 「지방자치법」 제9조에서는 ① 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, ④ 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 등을 지방자치단체의 사무범위로 제시하고 있다.

또한 「지방자치법」 제11조는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무에 대해 규정하고 있다. 구체적으로 「지방자치법」 제11조에서는 ① 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적

처리를 요하는 사무, ③ 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등 7개 유형의 국가사무를 제시하고 있다.

다음으로 광역-기초 간 사무배분에 관한 근거는 「지방자치법」 제10조, 「지방자치법 시행령」 제8조 및 [별표1]에 규정되어 있다. 먼저 「지방자치법」 제10조는 지방자치단체 유형에 따른 사무배분 기준을 제시하고 있다. 동법에서는 시·도에서 처리할 수 있는 사무로 ① 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, ② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, ③ 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, ④ 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, ⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, ⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등의 6개 유형을 제시하고 있다. 즉, 이러한 6개 사무를 제외한 모든 사무는 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리할 수 있는 사무로 규정하고 있다. 또한 50만 이상의 시는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 시·도와 시·군 및 자치구의 사무가 서로 경합하지 않아야 하며, 사무가 서로 경합하는 경우 시·군 및 자치구에서 먼저 처리하도록 규정하고 있다(홍근석·김성주, 2018).

한편 「지방자치법 시행령」 제8조와 [별표 1]은 지방자치단체의 종류별 사무에 대한 구체적인 예시를 규정하고 있다. 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무는 동법 제10조 제1항에 따라 시·도와 시·군 및 자치구에서 공통으로 수행하도록 규정하고 있다. 그리고 동법 제9조에서 규정하고 있는 6개 유형 57개 사무를 시·도와 시·군 및 자치구 사무로 구분하고 있다. 그러나 동법 시행령 [별표 1]에서 제시하고 있는 사무배분 기준은 시·도 사무와 시·군·자치구 사무를 명확하게 구분하지 못하고 있다. 예를 들어, 주민의 복지 증진과 관련된 사무의 경우 30개의 세부 사무가 시·도와 시·군·자치구 사무로 중복되어 있다(홍근석·김성주, 2018).



## 2. 사무배분에 따른 재원부담 현황

### 1) 재원부담 현황

정부계층 간 사무배분에 따른 재원부담 현황은 각 정부계층별 세출예산 추이를 통해서 파악할 수 있다. 2018년 당초예산 순계기준 중앙-광역-기초정부 간 세출예산 비중은 각각 61.1:12.7:26.2 수준으로 나타났다. 기초자치단체 세출예산은 약 142조 원으로 광역자치단체(약 69억 원)보다 많은 것으로 나타났으며, 최근 5년 간 세출예산의 연평균 증가율은 기초자치단체가 7.9%로 가장 높게 나타났다.

**【표 3-6】 정부계층 간 재원부담 현황(당초예산 순계기준)**

(단위 : 억원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증가율
중앙정부	2,476,673 (60.2)	2,862,938 (62.3)	2,957,207 (61.6)	3,031,432 (61.1)	3,308,414 (61.1)	7.5
지방자치단체	1,635,793 (39.8)	1,732,590 (37.7)	1,845,825 (38.4)	1,931,532 (38.9)	2,106,784 (38.9)	6.5
광역	587,599 (14.3)	614,827 (13.4)	657,354 (13.7)	644,644 (13.0)	686,606 (12.7)	4.0
기초	1,048,194 (25.5)	1,117,763 (24.3)	1,188,471 (24.7)	1,286,888 (25.9)	1,420,178 (26.2)	7.9

주: 세출측면에서 기초자치단체의 규모가 큰 이유는 광역자치단체와 기초자치단체간의 중복부분이 대부분 보조금으로 이를 주는 기관인 광역자치단체의 세출에서 공제하기 때문임.

자료: 행정안전부(2014-2018). 각 년도 지방자치단체 통합재정 개요를 참고하여 작성함.

이를 통해서 볼 때, 국고보조사업 및 지방보조사업을 통해 기초자치단체로 이양되는 기능 및 사무가 많은 것으로 파악할 수 있다. 기초자치단체의 세출예산 140조 원 중 시군구비는 약 90조 원으로 50조 원 정도가 중앙정부 및 광역자치단체로부터의 이전재원이다. 현재 기초자치단체는 자신들이 보유하고 있는 세원에 비해서 많은 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 보조금 형태로 수행되고 있는 기초자

치단체의 위임사무, 특히 사회복지 분야 위임사무의 적절성에 대한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

또한 앞에서 살펴본 것처럼 중앙-광역-기초자치단체 간 사무배분 기준이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에, 공동사무 등의 형태로 법령상 규정과는 다른 형태의 사무 처리가 이루어지고 있다. 법령상 국가사무는 전체의 65.5% 수준이며, 위임사무는 약 2.5% 수준으로 나타나고 있다. 그러나 정부계층별 사무배분에 따른 자원부담 현황을 살펴보면, 기초자치단체의 부담이 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 측면에서 현행 사무배분 기준의 적절성에 대한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

**[표 3-7] 정부 간 기능별 세출 현황(당초예산 순계기준)**

(단위 : 억원, %)

구분	합계(A)	광역(B)		기초(C)	
		금액	비중(B/A)	금액	비중(C/A)
합계	2,106,784	686,606	32.6	1,420,178	67.4
일반공공행정	126,003	46,121	36.6	79,882	63.4
공공질서 및 안전	37,318	20,313	54.4	17,006	45.6
교육	129,396	108,040	83.5	21,356	16.5
문화 및 관광	102,866	32,389	31.5	70,477	68.5
환경보호	208,324	58,456	28.1	149,867	71.9
사회복지	571,293	124,210	21.7	447,084	78.3
보건	35,217	6,610	18.8	28,606	81.2
농림해양수산	132,074	20,390	15.4	111,684	84.6
산업·중소기업	45,237	23,747	52.5	21,490	47.5
수송 및 교통	182,878	97,164	53.1	85,714	46.9
국토 및 지역개발	141,816	37,366	26.3	104,450	73.7
과학기술	4,685	4,571	97.6	115	2.4
예비비	50,801	9,416	18.5	41,385	81.5
기타	338,875	97,812	28.9	241,063	71.1

자료: 행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요를 참고하여 작성함.

**[표 3-8] 기능별·자원별 세출 현황(당초예산 순계기준)**

(단위 : 억원, %)

구분	합계	국비	시도비	시군구비	기타
합계	2,106,784	478,024	696,346	894,629	37,785
일반공공행정	126,003	1,673	46,537	77,792	2
공공질서 및 안전	37,318	9,248	16,699	11,371	0
교육	129,396	272	109,866	19,238	21
문화 및 관광	102,866	14,121	33,210	55,435	99
환경보호	208,324	32,592	54,880	120,773	79
사회복지	571,293	314,130	149,242	107,497	424
보건	35,217	11,703	8,925	14,581	7
농림해양수산	132,074	47,906	21,657	62,449	63
산업·중소기업	45,237	8,469	21,382	15,385	1
수송 및 교통	182,878	15,608	87,808	79,338	125
국토 및 지역개발	141,816	19,592	36,141	85,390	693
과학기술	4,685	316	4,292	77	0
예비비	50,801	419	9,433	40,949	0
기타	338,875	1,975	96,275	204,355	36,272

주: '기타'는 광역자치단체와 기초자치단체간의 이전재원에 대한 예산 편성액의 차액임.  
 자료: 행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요를 참고하여 작성함.

전체 세출 기능에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 313,056,959백만원이며, 이 중 시·도비가 115,888,749백만원(31.95%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·군·구비가 100,009,316백만원으로 31.95%를 차지하고 있으며, 국비는 97,070,153백만원으로 31.01%를 차지하는 것으로 나타났다.

전북의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 41.90%(6,843,920백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전남(41.24%, 8,080,720백만원)과 광주(36.59%, 2,709,367백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 18.63%(9,593,523백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경기의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 45.01%(28,069,731백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 강원(44.22%,

6,474,008백만원)과 경남(43.63%, 10,037,755백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 광주의 시·군·구비 비중은 10.72%(794,055백만원)로 가장 낮게 나타났다.

일반 공공행정에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 28,036,844백만원이며, 이 중 시·도비가 19,719,833백만원(70.34%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·군·구비가 8,001,129백만원으로 28.54%를 차지하고 있으며, 국비는 315,601백만원으로 1.13%를 차지하는 것으로 나타났다. 전북의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 3.58%(32,391백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전남(3.33%, 36,968백만원)과 광주(3.23%, 18,514백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 0.08%(5,383백만원)로 가장 낮게 나타났다. 전남의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 49.80%(552,078백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경남(47.91%, 739,613백만원)과 전북(46.83%, 423,477백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 광주의 시·군·구비 비중은 11.63%(82,056백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

공공질서 및 안전에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 8,341,363백만원이며, 이 중 시·도비가 5,479,159백만원(65.69%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 국비가 1,543,195백만원으로 18.50%를 차지하고 있으며, 시·군·구비는 1,319,009백만원으로 15.81%를 차지하는 것으로 나타났다. 전북의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 39.66%(146,465백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전남(36.66%, 258,662백만원)과 제주(32.71%, 55,406백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 3.21%(37,724백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경남의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 35.68%(161,700백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경북(24.81%, 206,552백만원)과 충남(24.68%, 89,237백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 대전의 시·군·구비 비중은 3.05%(6,218백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

교육에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 13,589,715백만원이며, 이 중 시·도

비가 11,332,840백만원(83.39%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 시·군·구비가 2,215,828백만원으로 16.31%를 차지하고 있으며, 국비는 39,867백만원으로 0.29%를 차지하는 것으로 나타났다. 경북의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 1.81%(3,467백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전북(1.72%, 5,121백만원)과 광주(1.33%, 4,711백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 인천의 국비 비중은 0.01%(67백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경북의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 46.52%(89,016백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 전남(36.98%, 122,589백만원)과 강원(25.95%, 102,475백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 광주의 시·군·구비 비중은 1.56%(5,515백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

문화 및 관광에 대한 광역-기초자치단체 간 재원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 12,950,199백만원이며, 이 중 시·군·구비가 5,866,539백만원(45.30%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·도비가 4,269,061백만원으로 31.67%를 차지하고 있으며, 국비는 2,804,934백만원으로 21.66%를 차지하는 것으로 나타났다. 경북의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 36.46%(548,683백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전남(33.59%, 323,192백만원)과 전북(31.32%, 273,949백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 인천의 국비 비중은 8.11%(46,641백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경기의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 65.67%(1,425,926백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경남(65.41%, 745,984백만원)과 강원(53.98%, 523,887백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 광주의 시·군·구비 비중은 6.20%(22,276백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

환경보호에 대한 광역-기초자치단체 간 재원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 27,894,662백만원이며, 이 중 시·군·구비가 14,868,157백만원(53.30%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·도비가 6,759,190백만원으로 24.23%를 차지하고 있으며, 국비는 6,266,247백만원으로 22.46%를 차지하는 것으로 나타났다. 전남의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 46.84%(788,525백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으

로 충북(37.72%, 476,953백만원)과 강원(37.28%, 562,033백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 대구의 국비 비중은 2.02%(16,230백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경기의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 82.40%(5,538,078백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경남(63.45%, 1,528,180백만원)과 경북(62.92%, 1,649,094백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 대전의 시·군·구비 비중은 14.69%(61,150백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

사회복지에 대한 광역-기초자치단체 간 재원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 108,500,276백만원이며, 이 중 국비가 66,393,350백만원(61.19%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·도비가 29,112,457백만원으로 26.83%를 차지하고 있으며, 시·군·구비는 12,945,937백만원으로 11.93%를 차지하는 것으로 나타났다. 대구의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 69.47%(3,672,231백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 부산(69.27%, 5,516,770백만원)과 전북(69.11%, 3,654,873백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 44.11%(8,791,074백만원)로 가장 낮게 나타났다. 강원도의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 19.04%(805,084백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경기(18.40%, 3,953,120백만원)와 충남(17.82%, 849,435백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 부산의 시·군·구비 비중은 2.6%(206,928백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

보건에 대한 광역-기초자치단체 간 재원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 5,437,377백만원이며, 이 중 국비가 2,313,080백만원(42.54%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·도비가 1,628,755백만원으로 29.95%를 차지하고 있으며, 시·군·구비는 1,494,857백만원으로 27.49%를 차지하는 것으로 나타났다. 대전의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 51.41%(72,434백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 광주(51.05%, 79,416백만원)와 울산(50.41%, 50,463백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 26.46%(216,385백만원)로 가장 낮게 나타났다. 전남의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 41.92%(139,648백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경북(40.01%, 166,710백만원)과 충북(34.94%, 78,837백만원)

의 순서로 높게 나타났다. 반면 광주의 시·군·구비 비중은 9.04%(14,063백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

농림해양수산에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 20,117,982백만원이며, 이 중 국비가 9,453,896백만원(46.99%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·군·구비가 6,840,242백만원으로 34.00%를 차지하고 있으며, 시·도비는 3,819,960백만원으로 18.99%를 차지하는 것으로 나타났다. 전남의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 56.83%(1,861,839백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전북(53.18%, 1,407,667백만원)과 충남(49.43%, 1,127,268백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 14.75%(6,634백만원)로 가장 낮게 나타났다. 강원도의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 40.81%(613,147백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경기(38.56%, 746,995백만원)와 경북(38.43%, 1,155,220백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 광주의 시·군·구비 비중은 12.85%(10,100백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

산업중소기업에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 5,842,313백만원이며, 이 중 시·도비가 2,703,557백만원(46.28%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·군·구비가 1,851,412백만원으로 31.69%를 차지하고 있으며, 국비는 1,284,991백만원으로 21.99%를 차지하는 것으로 나타났다. 제주의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 44.82%(97,026백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전남(31.73%, 145,039백만원)과 강원(31.36%, 139,075백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 6.64%(26,626백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경기의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 57.33%(403,732백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경북(48.09%, 276,710백만원)과 경남(47.31%, 313,040백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 부산의 시·군·구비 비중은 1.10%(3,466백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

수송 및 교통에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 21,941,791백만원이며, 이

중 시·도비가 11,349,150백만원(51.72%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·군·구비가 8,940,336백만원으로 40.75%를 차지하고 있으며, 국비는 1,650,055백만원으로 7.52%를 차지하는 것으로 나타났다. 제주의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 37.40%(165,380백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 광주(14.02%, 74,910백만원)와 전남(13.67%, 125,771백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 2.15%(109,622백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경기의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 72.18%(3,290,592백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 전북(71.25%, 460,408백만원)과 경북(69.91%, 774,801백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 광주의 시·군·구비 비중은 8.91%(47,572백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

국토 및 지역개발에 대한 광역-기초자치단체 간 재원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 21,855,985백만원이며, 이 중 시·군·구비가 9,558,529백만원(43.73%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·도비가 7,613,071백만원으로 34.83%를 차지하고 있으며, 국비는 4,665,540백만원으로 21.35%를 차지하는 것으로 나타났다. 전북의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 39.07%(453,407백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 강원(34.19%, 433,045백만원)과 전남(33.96%, 561,836백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 국비 비중은 1.16%(44,399백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경기의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 69.41%(2,608,938백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 충남(64.90%, 923,729백만원)과 충북(61.90%, 458,123백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 서울의 시·군·구비 비중은 8.22%(314,787백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

과학기술에 대한 광역-기초자치단체 간 재원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 591,335백만원이며, 이 중 시·도비가 513,281백만원(86.80%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 국비가 60,336백만원으로 10.20%를 차지하고 있으며, 시·군·구비는 17,718백만원으로 3.00%를 차지하는 것으로 나타났다. 전북의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 33.97%(6,632백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 대구(27.12%,



16,040백만원)와 울산(21.06%, 23,081백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 전남의 국비 비중은 2.34%(141백만원)로 국비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다. 충남의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 28.24%(1,474백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 경북(18.67%, 12,096백만원)과 전북(11.66%, 2,277백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 경기의 시·군·구비 비중은 0.57%(1,266백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

예비비에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 5,604,668백만원이며, 이 중 시·군·구비가 4,321,840백만원(77.11%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·도비가 1,247,908백만원으로 22.27%를 차지하고 있으며, 국비는 34,920백만원으로 0.62%를 차지하는 것으로 나타났다. 세종의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 6.29%(696백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 충남(4.70%, 13,484백만원)과 전북(3.90%, 9,881백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 전남의 국비 비중은 2.34%(141백만원)로 국비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다. 경기의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 92.06%(2,161,360백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 충북(89.50%, 138,563백만원)과 경남(86.93%, 378,416백만원)의 순서로 높게 나타났다. 반면 대전의 시·군·구비 비중은 23.87%(18,282백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

기타에 대한 광역-기초자치단체 간 자원분담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 당초예산 기준 전체 지방자치단체의 총 세출액은 32,352,665백만원이며, 이 중 시·군·구비가 21,767,789백만원(67.28%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 시·도비가 10,340,726백만원으로 31.96%를 차지하고 있으며, 국비는 244,150백만원으로 0.75%를 차지하는 것으로 나타났다. 제주의 경우 총 세출 예산액 중 국비 비중이 2.40%(16,428백만원)으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 광주(1.16%, 9,045백만원)와 강원(1.10%, 20,134백만원) 등의 순서로 높게 나타났다. 반면 세종의 국비 비중은 0.14%(230백만원)로 가장 낮게 나타났다. 경남의 경우 총 세출 예산액 중 시·군·구비 비중이 79.35%(1,874,636백만원)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 충북(79.06%, 1,807,317백만원)과 경북(78.45%, 2,084,594백만원)

의 순서로 높게 나타났다. 반면 대전의 시·군·구비 비중은 47.18%(379,866백만원)로 시·군·구비 비중이 0이 아닌 지역 중 가장 낮게 나타났다.

## 2) 재원부담 관련 법령

사무배분에 따른 중앙-지방간 재원부담 기준은 「지방재정법」 제20조, 제21조, 제22조 등에서 규정하고 있다. 먼저 「지방재정법」 제20조는 자치사무에 관한 경비를 규정하고 있으며, 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액 부담하도록 규정하고 있다. 또한 동법 제21조는 부담금과 교부금에 관한 사항을 규정하고 있다. 구체적으로 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우 원활한 사무 처리를 위해 국가에서 부담해야 하는 경비는 국가가 전부 또는 일부를 부담해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 국가사무를 지방자치단체에 위임하는 경우, 국가가 경비를 전액 부담해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 동법 제22조는 경비 부담의 비율 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 지방자치단체의 장은 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하도록 하고 있다.

그리고 광역-기초 간 재원부담 기준은 「지방재정법」 제28조, 「지방재정법 시행령」 제33조 및 제38조, 「지방재정법 시행령」 제3조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙에서 규정하고 있다. 먼저 「지방재정법」 제28조는 시·도의 사무위임에 수반하는 경비의 부담에 관한 사항을 규정하고 있으며, 동법 시행령 제33조는 시·도와 시·군·자치구 간 경비 부담에 관한 내용을 규정하고 있다. 구체적으로 시·도와 시·군·자치구가 부담해야 할 경비의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 지방자치단체 간 이해관계를 고려하여 행정안전부령으로 정하도록 규정하고 있다. 또한 시·도지사는 시·군·자치구의 재정형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 추가부담을 할 수 있도록 규정하고 있다. 한편 동법 시행령 제38조는 기준부담률에 대한 지방자치단체 장의 의견제시에 관한 사항을 규정하고 있다. 구체적으로 지방자치단체에 적용되는 기준부담률에 대해 이의가 있을 때에는 필요한 자료를 갖춰 지방자치단체장이 행정안전부장관에게 의견을 제시할 수 있으며, 행정

안전부장관은 제시된 의견에 대해 종합적으로 검토하여 이유가 타당하다고 인정되는 때에는 기준부담률을 조정하여야 한다(홍근석·김성주, 2018).

다음으로 「지방자치단체의 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조는 부담경비의 종목과 비율을 규정하고 있다. 또한 시·도와 시·군·구가 각각 부담해야 할 경비의 종목과 비율은 [별표]에서 정하고 있다. [별표]에서 정하지 않은 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정하도록 하고 있으며, 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대해 차등 지원할 수 있다(홍근석·김성주, 2018). 그리고 동 규칙 제3조는 기준부담률의 조정에 관한 사항을 규정하고 있다. 지방자치단체장이 기준부담률에 대한 의견을 제시하고자 할 때에는 ① 최근 3년간 당해 지방자치단체의 재정운영상황, ② 최근 3년간 당해 사업에 대한 시·도와 시·군·자치구 간 경비부담 실적, ③ 기준부담률 조정신청내역 및 사유, ④ 기타 기준부담률 조정에 필요한 자료를 첨부해야 한다(홍근석·김성주, 2018).

**[표 3-9] 광역-기초 간 자원부담 관련 자치법규**

구분	법적 근거	기준보조율	차등보조율
서울	서울특별시 지방보조금 관리 조례, 서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙	95개 사업 (조례 제7조, 시행규칙 제2조)	재정력 기준 4단계 구분 (조례 제8조, 시행규칙 제3조)
인천	인천광역시 재정운영 조례, 인천광역시 재정운영 조례 시행규칙	34개 사업 (조례 제33조, 시행규칙 제4조)	재정력 기준 5단계 구분 (조례 제33조, 시행규칙 제5조)
경기	경기도 지방보조금 관리 조례, 경기도 지방보조금 관리 조례 시행규칙	30%, 도지사 조정 가능 (조례 제21조, 시행규칙 제3조)	인건비 자체 총당능력과 재정력 기준 6단계 구분 (조례 제22조, 시행규칙 제4조)
충북	충청북도 지방보조금 관리조례, 충청북도 지방보조금 관리조례 시행규칙	90개 사업, 청주시와 기타 시·군 구분 (조례 제15조, 시행규칙 제4조)	-

구분	법적 근거	기준보조율	차등보조율
전남	전라남도 지방보조금 관리 조례, 전라남도 보조금 관리 조례 시행규칙	78개 사업 (조례 제23조, 시행규칙 제2조)	-
경남	경상남도 지방보조금 관리 조례, 경상남도 보조금 관리 조례 시행규칙	64개 사업 (조례 제23조, 시행규칙 제4조)	재정자주도 기준, 전체 시군의 1/3 이하만 인상 (조례 제24조, 시행규칙 제5조)

자료: 홍근석·김성주(2018).

## 제2절 세원배분 실태

### 1. 세원배분 현황

#### 1) 개요

중앙-광역-기초 간 세원배분 현황은 각 정부 계층별 세목배분 및 세원배분 추이를 통해 파악할 수 있다. 현재 세목은 중앙정부와 광역자치단체 중심으로 배분되어 있으며, 특히 구는 3개의 세목(재산세는 일부)만을 보유하고 있다.

**[표 3-10] 정부 간 세목배분 현황**

구분		주요 세목	
국세		소득세, 법인세, 상속세와 증여세, 부가가치세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교육세, 농어촌특별세, 종합부동산세	
지방세	광역	특별시·광역시세	취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세, 특별시분 재산세
		도세	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세
	특별자치시·특별자치도세	취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세	
	기초	시군세	담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세
		구세	등록면허세, 재산세, 주민세 재산분 및 종업원분

자료 : 국세기본법 및 지방세기본법을 참고하여 작성함.

2018년 당초예산 순계기준 중앙-광역-기초정부 간 세원배분 비중은 77.5:15.5:7.0 수준으로 나타났으며, 최근 5년 동안 중앙-광역-기초 간 세원배분 비중은 비슷한 수준을 유지하고 있다. 한편 2018년 기준 광역자치단체의 세원은 약 54조 원으로 기초자치단체(약 24조 원)보다 2배 이상 높은 것으로 나타났으며, 최근 5년 간 세원의 연평균 증가율은 광역자치단체가 10.1%로 가장 높게 나타났다. 최근 정부에서 추진하고 있는 지방소비세 확대에 의해 광역자치단체의 세원은 보다 빠르게 증가할 것으로 예

상된다. 이처럼 광역-기초 간 기능배분 현황을 고려할 때, 광역-기초 간 세원배분 및 재정조정 방안에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

**【표 3-11】 정부 간 세원배분 현황(당초예산 순계기준)**

(단위 : 억원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증가율
중앙정부	2,164,529 (79.9)	2,211,421 (78.8)	2,229,372 (77.5)	2,422,618 (77.3)	2,681,947 (77.5)	5.5
지방자치단체	544,751 (20.1)	594,523 (21.2)	648,401 (22.5)	711,891 (22.7)	779,140 (22.5)	9.4
광역	365,772 (13.5)	407,896 (14.5)	445,111 (15.5)	490,709 (15.7)	536,506 (15.5)	10.1
기초	178,979 (6.6)	186,627 (6.7)	203,290 (7.0)	221,182 (7.0)	242,634 (7.0)	7.9

자료: 행정안전부(2014-2018). 각 년도 지방자치단체 통합재정 개요를 참고하여 작성함.

2018년 당초예산 순계기준 광역-기초 간 세목별 세원배분 현황을 살펴보면 다음과 같다. 광역자치단체의 세원 중 취득세(약 22조 원), 지방소득세(약 8조 원), 지방소비세(약 7조 원)의 비중이 높은 것으로 나타났다. 기초자치단체는 재산세(약 9조 원), 지방소득세(약 6조 원)의 비중이 높은 것으로 나타났다.

**【표 3-12】 2018년도 광역-기초 간 세목별 세원배분 현황(당초예산 순계기준)**

(단위 : 억원, %)

구분	합계(A)	광역(B)		기초(C)	
		금액	비중(B/A)	금액	비중(C/A)
합계	779,140	536,506	68.9	242,634	31.1
취득세	218,251	218,251	100.0	0	0.0
등록면허세	16,317	9,382	57.5	6,934	42.5
주민세	18,168	6,078	33.5	12,091	66.6
재산세	106,495	15,122	14.2	91,375	85.8
자동차세	75,250	32,078	42.6	43,170	57.4

구분	합계(A)	광역(B)		기초(C)	
		금액	비중(B/A)	금액	비중(C/A)
레저세	10,345	10,345	100.0	0	0.0
담배소비세	35,153	15,056	42.8	20,098	57.2
지방소비세	68,727	68,728	100.0	0	0.0
지방소득세	141,954	77,201	54.4	64,754	45.6
지역자원시설세	15,843	15,598	98.5	245	1.5
지방교육세	64,519	64,519	100.0	0	0.0
지난연도수입	8,118	4,150	51.1	3,968	48.9

자료: 행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요를 참고하여 작성함.

## 2) 세원배분 현황분석

아래에서는 크게 세 가지 기준(총 금액, 1인당 금액, 총 세입 대비 특정 세목별 비율)에 따라 광역-기초자치단체 간 세목별(지방세, 지방세+세외수입) 비중을 비교하였다. 우리나라 17개 시·도 가운데 기초자치단체를 보유하고 있지 않은 세종특별자치시와 제주특별자치도는 분석대상에서 제외하였으며, 2017년 지방재정연감 일반회계 세입결산 자료를 통해 비교분석하였다.

총 금액을 기준으로 한 분석은 광역자치단체의 경우 15개 시·도 본청의 일반회계 세입결산 자료를 사용하였으며 기초자치단체는 각 광역자치단체에 속한 시·군·구의 일반회계 세입결산 금액을 모두 더해 사용하였다. 1인당 금액을 기준으로 한 분석 역시 총 금액 기준의 분석방법과 동일하나 금액을 각 15개 시·도의 인구수로 나눴다는 점에서 차이가 있다. 즉 서울특별시의 경우 광역자치단체(A)의 값은 '서울시 본청 일반회계 세입결산/서울시 총 인구'의 방식을 통해 산출되었으며 기초자치단체(B)의 값은 '서울시 내 25개 자치구의 일반회계 세입결산 총합/서울시 총 인구'의 방식을 통해 산출되었다. 마지막으로 총 세입 대비 특정 세입 항목의 비율을 기준으로 한 분석은 광역자치단체(A)와 기초자치단체(B)의 세입에서 차지하는 특정 세입 항목의 비율을 비교한다는 점에서 위의 분석방식과 차이가 있다. 즉 서울특별시의 경우 비율(B/A)은 '기초자치단체(B) 총 세입에서 특정 세입 항목이 차지하는 비율/광역자치단체(A) 총 세입에서 특정 세입 항목이 차지하는 비율'의 방식을 통해 산출되었다.

## (1) 지방세

총 금액 기준 광역-기초자치단체 간(기초자치단체/광역자치단체) 지방세 비율은 모든 지역을 고려하였을 때 평균 0.47로 나타나, 광역자치단체의 세입이 기초자치단체의 세입보다 약 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 지역별로 살펴볼 경우, 전남의 비율은 1.06로 유일하게 기초자치단체의 지방세 수입이 광역자치단체의 수입보다 높은 것으로 (63,070백만원) 나타났다. 경북, 충북, 충남, 전북의 비율값은 0.99~0.94로 1에 가까워, 광역자치단체와 기초자치단체의 지방세 수입이 거의 같은 지역으로 나타났다. 반면 서울의 광역-기초자치단체 간 지방세 비율은 0.14로 광역자치단체가 기초자치단체보다 약 7배 정도 더 많은 지방세 수입을 얻어 지방세 수입에 있어서 가장 큰 차이를 보이는 지역으로 나타났다. 이밖에 광주, 부산, 인천, 대구도 광역자치단체의 지방세 수입이 기초자치단체 지방세 수입에 비하여 상당히 큰(6배~4배) 지역으로 나타났다.

【표 3-13】 광역-기초자치단체 간 지방세 비중: 총 금액 기준

(단위 : 백만원)

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비 율(B/A)
서울특별시	17,817,124	2,556,689	0.14
부산광역시	4,098,601	848,605	0.21
대구광역시	2,573,548	583,134	0.23
인천광역시	3,627,146	800,636	0.22
광주광역시	1,466,156	244,713	0.17
대전광역시	1,419,115	294,505	0.21
울산광역시	1,446,333	537,530	0.37
경기도	11,053,203	9,657,411	0.87
강원도	1,063,768	881,201	0.83
충청북도	1,066,445	1,039,798	0.98
충청남도	1,750,329	1,683,601	0.96
전라북도	1,034,819	971,141	0.94
전라남도	1,127,972	1,191,042	1.06
경상북도	1,872,755	1,847,176	0.99
경상남도	2,614,485	2,200,842	0.84
평균	3,602,120	1,689,202	0.47

자료: 지방재정연감(2017).



지방세 수입을 자치단체의 인구수로 나눈 1인당 금액을 기준으로 비율을 살펴보았을 경우, 앞서 총 금액 기준을 이용한 값과 거의 유사한 결과를 얻는 것으로 나타났다.

**【표 3-14】** 광역-기초자치단체 간 지방세 비중: 1인당 금액 기준

(단위 : 백만원)

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비 율(B/A)
서울특별시	1.81	0.26	0.14
부산광역시	1.18	0.24	0.20
대구광역시	1.04	0.24	0.23
인천광역시	1.23	0.27	0.22
광주광역시	1.00	0.17	0.17
대전광역시	0.94	0.20	0.21
울산광역시	1.24	0.46	0.37
경기도	0.86	0.75	0.87
강원도	0.69	0.57	0.83
충청북도	0.67	0.65	0.97
충청남도	0.83	0.80	0.96
전라북도	0.56	0.52	0.93
전라남도	0.59	0.63	1.07
경상북도	0.70	0.69	0.99
경상남도	0.77	0.65	0.84
평균	0.94	0.47	0.50

자료: 지방재정연감(2017).

총 세입에서 지방세가 차지하는 비중을 기준으로 한 비율을 계산한 결과, 모든 지역을 고려하였을 때 평균 0.38로 나타나 여전히 광역자치단체의 세입이 기초자치단체의 세입보다 높은 것으로 나타났고, 비율의 차이 또한 앞서 총 금액 기준, 1인당 금액 기준에서 살펴본 결과보다 더 증가한 것으로 나타났다. 특히 서울, 부산, 대구 등 특·광역시시의 경우 총 금액 혹은 1인당 금액을 기준으로 비율을 계산했을 때보다 총 세입에서 지방세가 차지하는 비율을 기준으로 계산했을 경우 크기가 다소 증가 한 반면(광역-기초자치단체 간 차이가 줄어들), 경기, 강원, 충북 등 도의 경우에는 비율의 크기가 오

히려 감소하여 광역-기초자치단체 간 차이가 늘어난 것으로 나타났다. 예를 들어 전남의 경우 총 금액 기준 광역-기초자치단체 간 비율이 1.06이었던 것이 세입에서 지방세가 차지하는 비율을 기준으로 계산하였을 경우에는 0.49로 광역자치단체에서 지방세가 차지하는 비중이 2배 이상 큰 것으로 나타났다.

**【표 3-15】** 광역-기초자치단체 간 지방세 비중: 비율 기준

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비 율(B/A)
서울특별시	72.00	16.62	0.23
부산광역시	46.29	13.67	0.30
대구광역시	43.68	12.99	0.30
인천광역시	51.98	14.81	0.28
광주광역시	37.89	10.19	0.27
대전광역시	38.06	12.49	0.33
울산광역시	46.58	20.36	0.44
경기도	51.97	28.56	0.55
강원도	20.14	8.69	0.43
충청북도	25.43	13.15	0.52
충청남도	31.90	15.24	0.48
전라북도	19.87	9.65	0.49
전라남도	17.35	8.61	0.50
경상북도	24.08	11.29	0.47
경상남도	34.29	15.07	0.44
평균	37.29	15.07	0.38

주: 위 표의 비율 기준은 '지방세/총 세입'을 의미함.

자료: 지방재정연감(2017).

## 2) 자체수입(지방세+세외수입)

아래에서는 지방세와 세외수입을 합친 금액을 기준으로 한 광역-기초자치단체 간 지방세 비율을 구하였는데, 모든 지역을 고려하였을 때 평균 0.59로 나타나 광역자치단체의 지방세와 세외수입이 기초자치단체의 지방세와 세외수입보다 약 1.7배 정도 더

많은 것으로 나타났다. 지방세 수입의 총 금액만을 이용한 결과와 비교할 때 비율의 크기가 약간 증가하여 광역-기초자치단체 간 차이가 줄었음을 알 수 있다. 특히 특·광역시보다 도에 대하여 비율의 증가 폭이 상당히 크게 나타나 모든 도의 경우 1보다 큰 값을 나타내고 있다. 1인당 금액을 기준으로 분석한 결과 역시 총 금액 기준을 이용한 분석결과와 유사한 것으로 나타났다.

**【표 3-16】** 광역-기초자치단체 간 지방세+세외수입 비중: 총 금액 기준

(단위 : 백만원)

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비 율(B/A)
서울특별시	18,672,385	4,085,552	0.22
부산광역시	4,376,475	1,160,900	0.27
대구광역시	2,823,551	850,157	0.30
인천광역시	4,220,420	1,122,009	0.27
광주광역시	1,608,371	383,996	0.24
대전광역시	1,581,817	414,184	0.26
울산광역시	1,599,606	691,784	0.43
경기도	11,559,390	12,196,846	1.06
강원도	1,249,615	1,476,638	1.18
충청북도	1,159,403	1,447,906	1.25
충청남도	1,852,887	2,144,865	1.16
전라북도	1,117,335	1,366,983	1.22
전라남도	1,261,947	1,736,893	1.38
경상북도	2,025,346	2,479,068	1.22
경상남도	2,777,532	2,811,636	1.01
평균	3,859,072	2,291,294	0.59

자료: 지방재정연감(2017).

【표 3-17】 광역-기초자치단체 간 지방세+세외수입 비중: 1인당 금액 기준

(단위 : 백만원)

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비 율(B/A)
서울특별시	1.89	0.41	0.22
부산광역시	1.26	0.33	0.26
대구광역시	1.14	0.34	0.30
인천광역시	1.43	0.38	0.27
광주광역시	1.10	0.26	0.24
대전광역시	1.05	0.28	0.27
울산광역시	1.37	0.59	0.43
경기도	0.90	0.95	1.06
강원도	0.81	0.95	1.17
충청북도	0.73	0.91	1.25
충청남도	0.88	1.01	1.15
전라북도	0.60	0.74	1.23
전라남도	0.67	0.92	1.37
경상북도	0.75	0.92	1.23
경상남도	0.82	0.83	1.01
평균	1.03	0.65	0.63

자료: 지방재정연감(2017).

다음으로 총 세입에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비중을 기준으로 비율을 계산하였는데 이는 앞서 나타난 결과와 유사한 패턴을 보이고 있다. 즉, 특·광역시의 경우 총 금액을 기준으로 비율을 계산했을 때보다 총 세입에서 지방세가 차지하는 비율을 기준으로 계산했을 경우 광역-기초자치단체 간 차이가 줄어든 반면 도의 경우에는 광역-기초자치단체 간 차이가 늘어난 것으로 나타났다.

**[표 3-18] 광역-기초자치단체 간 지방세+세외수입 비중: 비율 기준**

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비 율(B/A)
서울특별시	75.45	26.56	0.35
부산광역시	49.43	18.70	0.38
대구광역시	47.92	18.94	0.40
인천광역시	60.49	20.75	0.34
광주광역시	41.57	15.99	0.38
대전광역시	42.43	17.57	0.41
울산광역시	51.52	26.20	0.51
경기도	54.35	36.07	0.66
강원도	23.66	14.56	0.62
충청북도	27.64	18.31	0.66
충청남도	33.77	19.42	0.58
전라북도	21.46	13.59	0.63
전라남도	19.41	12.55	0.65
경상북도	26.04	15.15	0.58
경상남도	36.43	19.25	0.53
평균	40.77	19.57	0.48

주: 위 표의 비율 기준은 '지방세+세외수입/총 세입'을 의미함.

자료: 지방재정연감(2017).

## 2. 지방세원칙을 적용한 세원배분 실태 분석

### 1) 보편성

보편성은 지방세 원칙의 하나로 세원배분의 중요한 기준이 된다. 보편성에 대한 기준을 충족하지 못하는 세원이 조정될 시 지역 간 세수격차가 심화될 수 있다. 아래에서는 변이계수와 엔트로피 계수를 통해 국세 및 지방세의 세원별 보편성을 분석하였다. 분석기간은 지방세의 보편성과 비교 가능하도록 하기 위해 마지막으로 지방세목의 변화가 이뤄진 2011년을 기준으로 2017년까지 총 7년으로 설정하였다. 분석대상은 국세의 경우 자료상에 세종특별자치시가 충청남도에 포함되어 있는 관계로 우리나라 16개 시·도를, 지방세의 경우 세종특별자치시가 별도로 구분되어 있어 17개 시·도로 설정하

였다. 또한 세목 가운데 현재 폐지된 세목은 제외하였으며 일부년도에 자료가 누락되거나 결산자료상 세입이 음수(-)로 나타나 계수 추정이 불가능한 세목은 제외하였다. 그 결과, 국세의 경우 자산재평가세, 부가가치세, 전화세, 교통·에너지·환경세, 방위세, 교육세가 제외되었으며 지방세의 경우 레저세, 도축세, 도시계획세가 제외되었다.

우선 국세의 세목별 보편성을 분석한 결과, 변이계수와 엔트로피 계수를 통한 분석 결과가 유사한 것으로 나타났다. 변이계수를 통해 분석한 결과, 연도별 편차가 존재하지만 평균적으로 개별소비세(1.2869)와 주세(1.3836), 소득세(1.8198)가 가장 보편성이 높은 세원인 것으로 나타났으며 증권거래세(3.7720)와 인지세(3.2604)가 가장 낮은 것으로 나타났다. 엔트로피 계수를 통해 분석한 결과 역시 이와 유사한 것으로 나타났다. 구체적으로 소득세(0.7260), 법인세(1.0286), 개별소비세(1.0445)의 보편성이 가장 높은 것으로 나타났으며 증권거래세(3.6722), 인지세(1.8281)가 가장 낮은 것으로 나타났다. 이상의 결과를 요약하면 개별소비세, 소득세의 보편성이 높은 것으로 나타났으며 증권거래세, 인지세의 보편성이 낮은 것으로 나타났다.

변이계수와 엔트로피 계수의 연도별 증감을 통해 국세 세목별 보편성의 변화를 분석한 결과, 연도별 편차가 있으나 소득세, 법인세, 개별소비세의 보편성은 꾸준히 개선된 것으로 나타났으며 상속세, 증여세, 증권거래세, 인지세, 농어촌특별세, 종합부동산세는 계수값에 큰 변화가 없는 것으로 나타나 보편성에 대한 개선 및 악화가 없는 것으로 나타났다. 이에 반해 주세의 변이계수와 엔트로피 계수는 연도별로 지속적인 증가가 이뤄져 보편성이 악화되어온 것으로 나타났다.

[표 3-19] 국세 세목별 보편성 분석결과

세목		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	평균
변이 계수	소득세	1.9583	1.9541	1.8837	1.8198	1.7539	1.6845	1.6846	1.8198
	법인세	2.4125	2.5036	2.2792	2.0674	1.8291	1.7302	1.8010	2.0890
	상속세	2.3370	2.5476	2.3098	2.1556	2.2143	2.2299	2.3956	2.3128
	증여세	2.5136	2.5381	2.4430	2.4862	2.4135	2.3695	2.5661	2.4757
	개별소비세	1.6296	1.6321	1.6261	1.4395	0.8435	0.9535	0.8843	1.2869
	주세	1.2609	1.3337	1.3865	1.3852	1.3672	1.4361	1.5157	1.3836
	증권거래세	3.9456	3.9252	3.9097	3.4043	3.7521	3.7101	3.7569	3.7720
	인지세	3.2003	3.2603	3.2152	3.2838	3.4263	3.2519	3.1851	3.2604
	농어촌특별세	3.1509	3.0100	3.0169	2.6812	2.8842	2.6887	2.7802	2.8874
	종합부동산세	2.4437	2.4339	2.3534	2.4687	2.4343	2.3992	2.4302	2.4233
엔트 로피	소득세	0.8321	0.8158	0.7615	0.7266	0.6866	0.6283	0.6311	0.7260
	법인세	1.2257	1.2127	1.1594	1.0198	0.9097	0.8051	0.8676	1.0286
	상속세	1.3405	1.4844	1.3056	1.3086	1.2764	1.1597	1.2238	1.2999
	증여세	1.3608	1.3159	1.2436	1.2695	1.1766	1.1505	1.2455	1.2518
	개별소비세	1.3089	1.2617	1.2049	1.0751	0.8034	0.8607	0.7967	1.0445
	주세	1.0805	1.3001	1.3526	1.3255	1.3393	1.3849	1.3774	1.3086
	증권거래세	4.2660	4.0922	3.7788	3.1632	3.5413	3.2298	3.6342	3.6722
	인지세	1.7851	1.8390	1.7817	1.8883	2.0421	1.7633	1.6968	1.8281
	농어촌특별세	1.9723	1.7369	1.7335	1.5513	1.7243	1.5798	1.7446	1.7204
	종합부동산세	1.3447	1.3275	1.2533	1.2422	1.1355	1.0414	1.1172	1.2088

자료: 국세통계연감.

다음으로 지방세의 세목별 보편성을 분석한 결과, 세목 간에 일부 차이가 있으나 변이계수와 엔트로피 계수를 통한 분석결과는 유사한 것으로 나타났다. 변이계수를 통해 분석한 결과, 지방소비세(0.7739), 지역자원시설세(1.0453), 자동차세(0.9511), 담배소비세(1.0156), 주민세(1.1172)의 보편성이 높은 것으로 나타났으며 재산세(1.5533), 지방소득세(1.5013)의 보편성이 낮은 것으로 나타났다. 엔트로피 계수를 통해 분석한 결과, 지방소비세(0.2611), 자동차세(0.3489), 담배소비세(0.3614)의 보편성이 높은 것으로 나타났으며 지방소득세(0.6137), 재산세(0.6491)의 보편성이

낮은 것으로 나타났다. 이상의 결과를 요약하자면 공통적으로 지방소비세, 자동차세, 담배소비세의 보편성이 높은 것으로 나타났으며 재산세, 지방소득세의 보편성이 낮은 것으로 나타났다.

변이계수와 엔트로피 계수의 연도별 증감을 통해 지방세 세목별 보편성의 변화를 분석한 결과, 취득세, 등록면허세, 지역자원시설세, 지방교육세, 지방소득세, 재산세는 보편성이 꾸준히 개선된 것으로 나타난 반면 자동차세는 큰 변화 없이 유지되어 온 것으로 나타났다. 반면 지방소비세, 담배소비세는 보편성의 개선 및 악화가 반복되다 최근에는 악화 추세인 것으로 나타났다. 주민세는 2014-15년 사이에 일시적인 보편성 개선이 있었지만 전반적으로 보편성이 악화되어온 것으로 나타났다.

**[표 3-20] 지방세 세목별 보편성 분석결과**

세목		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	평균
변이 계수	취득세	1.1827	1.1814	1.1516	1.1399	1.2338	1.2802	1.2840	1.2077
	등록면허세	1.3543	1.3237	1.3064	1.2385	1.2867	1.2772	1.2634	1.2929
	지방소비세	0.7098	0.7035	0.6964	0.8000	0.8004	0.8385	0.8691	0.7739
	지역자원시설세	1.0840	1.0866	1.0867	1.0713	1.0097	0.9909	0.9877	1.0453
	지방교육세	1.2892	1.2732	1.2547	1.2376	1.2763	1.2707	1.2815	1.2690
	지방소득세	1.5600	1.5631	1.5424	1.4960	1.4809	1.4300	1.4366	1.5013
	재산세	1.6176	1.5965	1.5580	1.5410	1.5268	1.5171	1.5165	1.5533
	자동차세	0.9606	0.9714	0.9520	0.9397	0.9272	0.9260	0.9806	0.9511
	담배소비세	1.0521	1.0155	1.0138	0.9978	1.0055	1.0057	1.0185	1.0156
	주민세	1.0007	0.9437	0.9513	1.2567	1.1885	1.2306	1.2489	1.1172
엔트 로피	취득세	0.3866	0.4416	0.4002	0.3820	0.4288	0.4458	0.4478	0.4190
	등록면허세	0.4690	0.5658	0.5266	0.4687	0.4761	0.4648	0.4384	0.4871
	지방소비세	0.1724	0.3299	0.2774	0.2557	0.2526	0.2659	0.2736	0.2611
	지역자원시설세	0.3583	0.4854	0.4725	0.4694	0.4536	0.4253	0.4009	0.4379
	지방교육세	0.4119	0.5118	0.4770	0.4494	0.4602	0.4550	0.4535	0.4598
	지방소득세	0.5672	0.7342	0.6511	0.6221	0.6207	0.5527	0.5477	0.6137
	재산세	0.6222	0.7146	0.6863	0.6539	0.6345	0.6193	0.6125	0.6491
	자동차세	0.2738	0.4242	0.3817	0.3610	0.3365	0.3250	0.3403	0.3489
	담배소비세	0.2973	0.4143	0.3765	0.3626	0.3639	0.3580	0.3571	0.3614
	주민세	0.2404	0.3361	0.3462	0.5434	0.4949	0.5029	0.5024	0.4237

자료: 지방세통계연감.



분석기간 양 극단(2011년, 2017)의 자료를 추출하여 국세 세목의 보편성을 분석한 결과, 세목의 보편성에 있어 연도별 변화가 다소 있는 것으로 나타났다. 변이계수와 엔트로피 계수가 공통적으로 낮게 나타난 세목이 2011년에는 소득세, 주세인 반면 2017년에는 소득세, 개별소비세인 것으로 나타났다. 또한 이 세목들은 모두 2011년에 비해 2017년에 변이계수와 엔트로피 계수가 감소해 보편성이 개선된 것으로 나타났다.

반면 변이계수와 엔트로피 계수가 모두 높게 나타난 세목은 2011년과 2017년 동일하게 증권거래세, 인지세, 농어촌특별세인 것으로 나타났다. 이상의 결과는 위의 평균 값을 통한 분석결과와도 일치한다.

**[표 3-21] 변이계수와 엔트로피계수 비교: 국세**

세목	2011년		2017년		전체 평균	
	변이계수	엔트로피계수	변이계수	엔트로피계수	변이계수	엔트로피계수
소득세	1.9583	0.8321	1.6846	0.6311	1.8198	0.7260
법인세	2.4125	1.2257	1.8010	0.8676	2.0890	1.0286
상속세	2.3370	1.3405	2.3956	1.2238	2.3128	1.2999
증여세	2.5136	1.3608	2.5661	1.2455	2.4757	1.2518
개별소비세	1.6296	1.3089	0.8843	0.7967	1.2869	1.0445
주세	1.2609	1.0805	1.5157	1.3774	1.3836	1.3086
증권거래세	3.9456	4.2660	3.7569	3.6342	3.7720	3.6722
인지세	3.2003	1.7851	3.1851	1.6968	3.2604	1.8281
농어촌특별세	3.1509	1.9723	2.7802	1.7446	2.8874	1.7204
종합부동산세	2.4437	1.3447	2.4302	1.1172	2.4233	1.2088

자료: 국세통계연감.

지방세 세목의 경우 변이계수와 엔트로피 계수가 공통적으로 낮게 나타난 세목이 2011년에는 지방소비세, 자동차세, 주민세인 반면 2017년에는 지방소비세, 자동차세인 것으로 나타났다. 반면, 이 세목들은 모두 2011년에 비해 2017년에 변이계수와 엔트로피 계수가 증가하여 보편성이 악화된 것으로 나타났다. 즉, 지방소비세, 자동차세, 주민세는 지방세 세목 가운데 가장 보편성이 높은 세목이면서 동시에 보편성이 가장 악화되고 있는 세목이라 할 수 있다. 반면 변이계수와 엔트로피 계수가 모두 높게

나타난 세목은 2011년에는 재산세, 지방소득세, 등록면허세인 것으로 나타났으며 2017년에는 재산세, 지방소득세인 것으로 나타났다.

**【표 3-22】 변이계수와 엔트로피계수 비교: 지방세**

세목	2011년		2017년		전체 평균	
	변이계수	엔트로피계수	변이계수	엔트로피계수	변이계수	엔트로피계수
취득세	1.1827	0.3866	1.2840	0.4478	1.2077	0.4190
등록면허세	1.3543	0.4690	1.2634	0.4384	1.2929	0.4871
지방소비세	0.7098	0.1724	0.8691	0.2736	0.7739	0.2611
지역자원시설세	1.0840	0.3583	0.9877	0.4009	1.0453	0.4379
지방교육세	1.2892	0.4119	1.2815	0.4535	1.2690	0.4598
지방소득세	1.5600	0.5672	1.4366	0.5477	1.5013	0.6137
재산세	1.6176	0.6222	1.5165	0.6125	1.5533	0.6491
자동차세	0.9606	0.2738	0.9806	0.3403	0.9511	0.3489
담배소비세	1.0521	0.2973	1.0185	0.3571	1.0156	0.3614
주민세	1.0007	0.2404	1.2489	0.5024	1.1172	0.4237

자료: 지방세통계연감.

## 2) 신장성과 안정성

특별시·광역시세와 자치구세의 신장성 및 안정성을 평가하기 위해 지방세 세목별로 전년대비 세수 증감률, 평균 증감률, 세수 증감률의 변이계수를 산출하였다. 이 가운데 세수 증감률과 평균 증감률은 세수 신장성을 평가하는 지표이며 세수 증감률의 변이계수는 세수 안정성을 평가하는 지표에 해당한다. 앞에서의 보편성 분석과 달리 세수 신장성 및 안정성에 대한 평가는 자료상의 세입이 음수(-)인 세목을 모두 포함하였다. 그 결과, 앞서 보편성 분석에서 고려하지 않았던 레저세, 도시계획세가 분석대상에 포함되었다. 분석대상은 특별시·광역시·자치구세, 도·시·군세로 분류하여 자치단체 유형별·세목별 신장성을 평가할 수 있도록 하였다.

우선 2012년부터 2017년까지의 기간을 대상으로 각 세목별·연도별 세수 증감률 추이와 평균 증감률, 증감률 변이계수를 놓고 볼 때, 특별시세 중에는 주민세, 지방소비

세, 취득세, 지역자원시설세의 신장성이 높은 것으로 평가되며 지방소득세, 지방교육세, 재산세의 신장성은 중간 수준, 그 외의 레저세, 자동차세, 담배소비세, 도시계획세는 신장성이 낮은 것으로 평가된다. 도시계획세의 경우 평균 증감률이 특별시세 세목 가운데 가장 높게 나타나지만 이는 2017년에 한정된 증감률에 기인하는 것으로 판단된다. 세수 안정성 측면에선 재산세, 지역자원시설세, 지방교육세가 높은 수준인 것으로 평가되며 레저세, 지방소득세, 자동차세, 담배소비세, 도시계획세가 낮은 수준인 것으로 평가된다. 즉, 지역자원시설세는 세수 신장성과 안정성이 모두 높은 것으로 평가되며 레저세, 자동차세, 담배소비세, 도시계획세는 세수 신장성과 안정성 측면이 모두 낮은 수준인 것으로 평가된다.

특별시 자치구세 중에는 재산세의 신장성이 높은 것으로 판단되며 등록면허세와 주민세는 낮은 것으로 판단된다. 특히 주민세는 분석기간 대부분에 걸쳐 음수(-)인 것으로 나타났고 등록면허세 역시 음수(-)인 해가 많은 것으로 나타났다. 세수 안정성 측면에선 재산세가 가장 높은 수준인 것으로, 등록면허세는 낮은 수준인 것으로 평가된다.

광역시세 중에는 지방소비세, 등록면허세, 지역자원시설세, 주민세, 지방소득세의 세수 신장성이 높은 것으로 평가되며 취득세, 지방교육세, 자동차세의 신장성은 중간 수준, 그 외 레저세, 담배소비세, 도시계획세의 신장성은 낮은 수준인 것으로 평가된다. 또한 세수 안정성 측면에서 등록면허세, 지역자원시설세, 지방교육세, 자동차세가 높은 수준인 것으로, 레저세, 담배소비세가 낮은 수준인 것으로 평가된다.

광역시 자치구세 중에는 주민세와 재산세의 세수 신장성이 높은 것으로 평가되며 등록면허세는 중간 수준인 것으로 평가된다. 또한 재산세의 세수 안정성이 가장 높은 것으로 평가된다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, 특별시세와 광역시세는 주민세, 지방소비세, 지역자원시설세의 세수 신장성이 공통적으로 높은 것으로 평가되며 레저세, 담배소비세, 도시계획세의 세수 신장성은 낮은 것으로 평가된다. 또한 특별시 자치구세와 광역시 자치구세는 재산세의 세수 신장성이 공통적으로 높은 것으로 평가된다. 또한 세수 안정성 측면에선 특별시세와 광역시세의 경우 지역자원시설세, 지방교육세가 높은 수준인 것으로 나타났으며 레저세, 담배소비세가 낮은 수준인 것으로 나타났다. 특별시 자치구세와 광역시 자치구세의 경우 재산세의 세수 안정성이 모두 높은 것으로 나타났다.

[표 3-23] 특별시·광역시세와 자치구세의 세수 증감을 분석결과

(단위 : %)

		연차별 증감률 추이						평균 증감률	증감률 변이계수
		2012	2013	2014	2015	2016	2017		
특별시세	취득세	1.75	-12.72	33.46	36.74	8.05	8.24	12.58	1.51
	레저세	-1.51	-2.27	-3.55	-10.85	4.13	1.37	-2.11	-2.41
	지방소비세	1.05	2.27	103.49	0.02	11.71	19.50	23.01	1.74
	지역자원시설세	8.31	1.50	26.76	8.51	3.22	4.00	8.72	1.06
	지방교육세	-0.89	-2.71	9.43	9.28	8.21	3.48	4.47	1.20
	주민세	255.71	32.64	949.06	1.65	22.22	6.05	211.22	1.77
	지방소득세	10.24	-2.79	-11.27	28.13	-1.59	10.74	5.58	2.49
	재산세	4.10	-0.57	4.95	5.01	6.29	7.38	4.53	0.61
	자동차세	4.82	3.34	-2.62	0.44	2.43	-0.95	1.24	2.25
	담배소비세	-2.64	-3.43	3.40	0.00	21.92	-4.00	2.54	3.89
자치구세 (특별시)	도시계획세	-94.12	-335.75	191.30	-48.92	-92.26	3221.79	473.67	2.86
	등록면허세	-5.79	4.73	6.25	32.15	-6.20	-10.19	3.49	4.43
	주민세	-65.45	-60.21	119.74	-162.30	-99.79	-123.26	-65.21	-1.51
광역시세	재산세	3.36	-2.04	4.60	5.52	7.08	7.42	4.32	0.80
	취득세	-0.41	-0.76	24.81	19.48	-0.40	12.31	9.17	1.24
	등록면허세	16.21	25.63	23.38	25.88	3.39	-0.98	15.59	0.75
	레저세	5.76	2.51	8.72	-4.53	-1.49	-1.09	1.65	3.01
	지방소비세	3.05	4.35	104.80	0.97	3.72	11.02	21.32	1.92
	지역자원시설세	9.35	2.95	26.40	18.53	8.64	1.76	11.27	0.84
	지방교육세	3.46	0.22	10.07	4.08	6.70	3.15	4.61	0.73
	주민세	6.80	3.50	10.52	55.63	11.74	3.84	15.34	1.31
	지방소득세	11.37	-0.71	4.71	44.83	-5.24	8.55	10.59	1.68
	자동차세	-0.94	4.40	2.98	4.69	3.83	0.42	2.56	0.90
자치구세 (광역시)	담배소비세	6.44	-3.22	10.03	-2.22	23.14	-4.84	4.89	2.19
	도시계획세	-60.17	28.71	-45.78	-69.57	-99.97	-100.00	-57.80	-0.82
	등록면허세	2.13	3.77	16.78	24.68	-10.90	-6.99	4.91	2.78
	주민세	7.96	4.08	567.95	9.57	13.37	3.89	101.14	2.26
	재산세	6.64	4.85	5.72	6.65	6.80	7.19	6.31	0.14

주: 각 연도별 징수실적 기준, 전년대비 증감률.

자료: 지방세통계연감.

도세 중에는 지방소비세, 지역자원시설세, 취득세의 세수 신장성이 높은 것으로 평가되며 등록면허세, 지방교육세는 중간수준, 레저세는 낮은 수준인 것으로 평가된다. 레저세의 경우 증감률 변이계수 또한 도세 세목 가운데 가장 큰 것으로 나타나 연도별 세수 증감률의 편차, 즉 세수 안정성이 낮은 것으로 판단된다.

시세 중에는 주민세, 지방소득세의 세수 신장률이 높은 것으로 평가되며 재산세, 자동차세, 담배소비세는 중간수준인 것으로 평가된다. 특히 재산세는 시세 세목 가운데 증감률 변이계수가 가장 낮은 것으로 나타나 연차별 증감률의 큰 변화 없이 그 규모가 꾸준히 확대되고 있는 세목이라 할 수 있다.

군세 중에는 주민세, 지방소득세의 세수 신장률이 높은 것으로 평가되며 재산세, 담배소비세는 중간수준, 자동차세는 낮은 수준이라고 평가된다. 시세와 마찬가지로 군세의 경우에서도 재산세는 증감률 변이계수가 관련 세목 가운데 가장 낮아 세수 안정성이 높은 것으로 나타났다. 이상의 내용을 종합해 볼 때, 도세 중에는 지방소비세, 지역자원시설세, 취득세의 세수 신장성이 높은 것으로 평가되며 시세와 군세는 주민세, 지방소득세의 신장성이 공통적으로 높은 것으로 평가된다. 또한 시·군세 모두의 경우에 재산세는 세수 신장성이 중간수준이면서 동시에 연도별 증감률의 편차가 가장 작아 세수 안정성이 높은 세목인 것으로 나타났다.

**【표 3-24】 도세·시세와 군세의 세수 증감률 분석결과**

(단위 : %)

		연차별 증감률 추이						평균 증감률	증감률 변이계수
		2012	2013	2014	2015	2016	2017		
도세	취득세	-1.42	-1.29	18.85	26.86	4.86	6.49	9.06	1.26
	등록면허세	2.33	5.48	14.73	18.71	-5.68	-3.57	5.33	1.83
	레저세	6.69	-10.98	3.09	5.50	-4.06	-1.23	-0.16	-40.60
	지방소비세	2.58	3.57	72.54	4.75	6.64	13.12	17.20	1.59
	지역자원시설세	4.65	4.14	23.46	23.24	8.00	5.52	11.50	0.81
	지방교육세	3.16	-1.05	7.61	6.61	8.02	1.84	4.36	0.83

		연차별 증감률 추이						평균 증감률	증감률 변이계수
		2012	2013	2014	2015	2016	2017		
시세	주민세	8.03	5.73	286.92	7.43	15.73	7.13	55.16	2.06
	지방소득세	6.47	4.47	0.73	28.26	7.32	10.06	9.55	1.01
	재산세	7.30	5.03	7.49	5.60	6.71	7.27	6.57	0.16
	자동차세	2.56	2.23	4.78	2.11	9.08	5.55	4.39	0.62
	담배소비세	6.02	-2.95	6.46	5.31	24.34	-3.24	5.99	1.67
군세	주민세	-2.24	1.23	152.09	11.58	16.73	7.21	31.10	1.92
	지방소득세	4.40	-1.97	-18.24	33.90	20.21	14.82	8.85	2.06
	재산세	-1.63	-0.37	3.79	7.57	8.28	7.21	4.14	1.04
	자동차세	-1.24	-3.34	-0.64	-1.10	10.23	1.56	0.91	5.29
	담배소비세	-2.41	-6.06	0.50	8.32	21.68	-3.52	3.08	3.36

주: 각 연도별 징수실적 기준, 전년대비 증감률.

자료: 지방세통계연감.

다음으로 국세와 지방세의 세수 신장성을 자치단체 수준에 대한 구분 없이 분석하였다. 국세의 경우 소득세, 증여세, 부가가치세는 세수 신장성 및 안정성이 모두 높은 것으로 나타났으며 증권거래세, 주세는 신장성 및 안정성이 모두 낮은 것으로 나타났다. 지방세의 경우 지역자원시설세, 재산세가 세수 신장성 및 안정성 측면에서 모두 높은 수준인 것으로 나타났으며 레저세는 모두 낮은 수준인 것으로 나타났다.

**【표 3-25】 국세·지방세의 세수 증감률 분석결과**

(단위 : %)

		연차별 증감률 추이						평균 증감률	증감률 변이계수
		2012	2013	2014	2015	2016	2017		
국세	소득세	8.23	5.72	11.82	15.41	12.30	9.58	10.51	0.32
	법인세	2.36	-4.52	-2.75	5.58	15.74	13.55	4.99	1.67
	상속세	36.54	-7.68	6.91	14.59	2.64	17.39	11.73	1.29
	증여세	10.99	17.43	8.36	5.83	8.23	32.43	13.88	0.71
	부가가치세	58.06	20.82	79.80	25.23	59.39	-2.42	40.15	0.76
	개별소비세	-7.49	-9.13	-0.95	85.92	14.27	3.10	14.29	2.53
	주세	19.56	-1.52	-4.16	10.30	0.58	-8.19	2.76	3.73

		연차별 증감률 추이						평균 증감률	증감률 변이계수
		2012	2013	2014	2015	2016	2017		
	증권거래세	-13.98	-16.40	1.43	49.63	-4.32	0.90	2.88	8.37
	인지세	7.13	0.95	12.41	64.74	-13.20	-1.39	11.78	2.32
	교통·에너지·환경세	17.68	-6.69	4.16	6.50	8.84	1.28	5.30	1.53
	방위세	51.52	-17019.71	-100.40	-28.87	50.59	26.17	-2836.79	-2.45
	교육세	8.59	-4.21	3.32	6.26	0.77	2.46	2.87	1.55
	농어촌특별세	-24.93	-10.17	-8.32	14.85	-5.65	5.15	-4.84	-2.82
	종합부동산세	2.65	8.24	6.77	7.02	-7.52	27.67	7.47	1.53
지방세	취득세	-0.53	-3.51	23.08	26.96	4.28	8.23	9.75	1.29
	등록면허세	0.31	5.29	13.20	23.31	-6.72	-5.89	4.92	2.37
	레저세	5.32	-7.77	3.02	1.49	-2.64	-0.87	-0.24	-19.22
	지방소비세	2.46	3.57	85.74	2.86	6.64	13.63	19.15	1.72
	지역자원시설세	8.60	3.29	24.76	18.76	7.30	4.32	11.17	0.77
	지방교육세	2.31	-1.13	8.57	6.60	7.76	2.50	4.44	0.86
	주민세	13.30	7.06	337.29	8.14	16.87	6.17	64.81	2.06
	지방소득세	8.26	0.53	-5.80	31.57	2.43	10.27	7.88	1.64
	재산세	5.68	2.68	6.22	5.86	6.85	7.37	5.78	0.28
	자동차세	1.59	2.35	2.56	2.20	6.80	2.90	3.07	0.61
	담배소비세	3.45	-3.43	6.12	2.78	23.36	-3.77	4.75	2.09
	도시계획세	-45.77	-43.03	-31.85	-94.53	-115.23	3234.31	483.99	2.78

주: 각 연도별 징수실적 기준, 전년대비 증감률.

자료: 국세통계연감, 지방세통계연감.

### 3) 충분성

충분성의 원칙에 의거하여 자치단체 간 세목 배분이 적절히 이뤄졌는지 평가하기 위해 해선 자치단체별·세목별 비중을 살펴보는 것이 필요하다. 아래에서는 광채기(2004)의 기간세목 판단기준(자치단체별 전체 지방세입에서 5% 이상을 차지하는 세목)을 준용하여 자치단체별·세목별 충분성을 평가하였다.

먼저 국세·지방세의 세목별 충분성을 평가하였다. 이 역시 위의 평가기준(전체 세입에서 차지하는 비중이 5% 이상인 경우 기간세목으로 판단)을 사용하였다. 그 결과 국세의 경우 소득세, 법인세, 부가가치세, 교통·에너지·환경세 총 4개 세목이 기간세목인 것으로 나타났다. 전체 세입에서 차지하는 비중이 1% 미만인 세목은 상속세, 인지

세, 방위세, 종합부동산세인 것으로 나타났다.

지방세의 경우 취득세, 지방소비세, 지방소득세, 재산세, 자동차세 총 5개 세목이 기간세목인 것으로 나타났으며 전체 세입에서 차지하는 비중이 1% 미만인 세목은 도시계획세 1개뿐인 것으로 나타났다.

**[표 3-26] 세목별 국세·지방세의 세수 규모와 비중**

(단위 : 백만원, %)

구분	국세		구분	지방세	
	금액	비율		금액	비율
소득세	76,834,542	30.3727	취득세	23,486,685	29.4710
법인세	59,176,597	23.3925	등록면허세	1,607,731	2.0174
상속세	2,341,875	0.9257	레저세	1,051,008	1.3188
증여세	4,443,276	1.7564	지방소비세	7,273,752	9.1271
부가가치세	67,086,975	26.5195	지역자원시설세	1,512,607	1.8980
개별소비세	9,860,807	3.8980	지방교육세	6,422,967	8.0595
주세	3,034,595	1.1996	주민세	1,863,189	2.3379
증권거래세	4,508,316	1.7821	지방소득세	14,439,513	18.1187
인지세	895,764	0.3541	재산세	10,662,094	13.3788
교통·에너지·환경세	15,552,612	6.1479	자동차세	7,772,210	9.7526
방위세	323	0.0001	담배소비세	3,602,631	4.5206
교육세	5,007,139	1.9793	도시계획세	-292	-0.0004
농어촌특별세	2,577,552	1.0189			
종합부동산세	1,651,974	0.6530			

자료: 국세통계연감(2018), 지방세통계연감(2018).

다음으로 지방세에 국한하여 지역별·세목별 충분성을 평가하였다. 분석결과, 각 시·도별 세입에서 5% 이상을 차지하고 있는 기간세목(목적세인 지방교육세 제외)은 취득세, 지방소비세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 담배소비세(일부 시·도의 경우 5% 미만)의 6개 세목인 것으로 나타났다. 반면, 등록면허세, 레저세, 지역자원시설세, 주민세는 전체 세입에서 차지하는 비중이 1~2%에 그쳐 매우 미미한 것으로 나타났다.



[표 3-27] 지방자치단체별 지방세목의 세수 규모와 비중

(단위 : 10억원, %)

구분	서울		부산		대구		인천		광주		대전	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
취득세	5,295	27.77	1,415	28.83	935	29.90	1,631	37.09	425	25.09	403	23.04
등록면허세	391	2.05	97	1.98	63	2.00	88	2.00	38	2.26	34	1.95
레저세	141	0.74	108	2.20	8	0.27	22	0.50	16	0.95	17	1.00
지방소비세	1,305	6.85	562	11.44	377	12.04	313	7.12	225	13.31	232	13.29
지역자원시설세	270	1.42	108	2.20	50	1.61	92	2.10	29	1.69	32	1.80
지방교육세	1,454	7.62	398	8.10	251	8.03	357	8.11	137	8.09	139	7.93
지방소득세	4,642	24.34	730	14.86	436	13.93	585	13.31	297	17.53	312	17.85
재산세	3,359	17.62	603	12.28	384	12.26	609	13.84	172	10.15	215	12.31
자동차세	1,084	5.68	574	11.69	411	13.13	412	9.38	217	12.83	217	12.39
담배소비세	635	3.33	221	4.51	159	5.08	200	4.55	97	5.74	97	5.53
주민세	494	2.59	93	1.90	55	1.75	88	2.01	40	2.37	51	2.90

구분	울산		세종		경기		강원		충북		충남	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
취득세	480	24.17	332	50.15	6,589	32.13	555	28.99	567	27.16	962	28.26
등록면허세	35	1.74	13	2.04	420	2.05	35	1.83	43	2.04	64	1.89
레저세	0	0.00	0	0.00	547	2.67	0	0.00	0	0.00	20	0.59
지방소비세	191	9.64	62	9.44	1,388	6.77	260	13.57	261	12.50	348	10.20
지역자원시설세	50	2.54	9	1.30	331	1.61	45	2.33	37	1.76	96	2.83
지방교육세	134	6.75	50	7.50	1,799	8.77	162	8.47	161	7.69	255	7.50
지방소득세	510	25.71	71	10.75	3,343	16.30	257	13.39	364	17.44	695	20.41
재산세	224	11.29	66	9.97	2,856	13.93	208	10.85	206	9.85	346	10.16
자동차세	197	9.91	36	5.40	1,933	9.43	222	11.59	267	12.77	343	10.06
담배소비세	88	4.44	15	2.29	868	4.23	137	7.15	125	6.01	178	5.22
주민세	76	3.81	8	1.15	432	2.11	35	1.82	58	2.78	98	2.88

구분	전북		전남		경북		경남		제주	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
취득세	498	25.18	551	23.96	955	25.83	1,344	28.15	550	38.20
등록면허세	43	2.16	44	1.89	67	1.82	97	2.03	36	2.50
레저세	0	0.00	0	0.00	3	0.08	100	2.10	68	4.73
지방소비세	298	15.06	282	12.25	439	11.87	598	12.53	132	9.18
지역자원시설세	33	1.67	85	3.69	136	3.69	95	2.00	15	1.04
지방교육세	157	7.96	162	7.07	275	7.45	399	8.36	133	9.22
지방소득세	262	13.26	423	18.39	667	18.06	663	13.88	182	12.67
재산세	192	9.72	207	8.99	361	9.78	522	10.94	132	9.16
자동차세	326	16.50	359	15.61	476	12.87	585	12.24	115	7.99
담배소비세	123	6.23	131	5.71	215	5.82	250	5.23	63	4.37
주민세	45	2.27	56	2.43	101	2.72	122	2.55	14	0.94

자료: 지방세통계연감(2018). 시도별·세목별 지방세 징수실적.

## 제3절 재정조정 실태

### 1. 재정조정 현황

#### 1) 개요

중앙-지방 간 재정조정은 주로 지방교부세와 국고보조금을 통해 이루어지고 있다. 2018년 기준 지방교부세는 약 38조 원으로 전체 지방재정의 18.0%를 차지하고 있으며, 2018년 기준 보조금(국고보조금+시·도비보조금)은 약 48조 원으로 전체 지방재정의 22.8%를 차지하고 있다.

**[표 3-28] 중앙-지방 간 재정조정 현황(당초예산 순계기준)**

(단위 : 억원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증가율
합계	1,635,793 (100.0)	1,732,590 (100.0)	1,845,825 (100.0)	1,931,532 (100.0)	2,106,784 (100.0)	6.5
자체수입	750,895 (45.9)	797,012 (46.0)	866,726 (47.0)	935,253 (48.4)	1,006,057 (47.8)	7.6
지방세	544,751 (33.3)	594,523 (34.3)	648,401 (35.1)	711,891 (36.9)	779,140 (37.0)	9.4
세외수입	206,145 (12.6)	202,489 (11.7)	218,326 (11.8)	223,362 (11.6)	226,917 (10.8)	2.4
이전수입	692,590 (42.3)	733,766 (42.4)	749,718 (40.6)	778,057 (40.3)	858,760 (40.8)	5.5
지방교부세	316,006 (19.3)	315,849 (18.2)	319,527 (17.3)	337,384 (17.5)	378,699 (18.0)	4.6
보조금	376,584 (23.0)	417,917 (24.1)	430,191 (23.3)	440,673 (22.8)	480,061 (22.8)	6.3
보전수입 등 및 내부거래	143,580 (8.8)	153,605 (8.9)	191,615 (10.4)	195,465 (10.1)	222,062 (10.5)	8.0
지방채	48,727 (3.0)	48,207 (2.8)	37,766 (2.0)	22,757 (1.2)	19,905 (0.9)	-17.3

자료: 행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요를 참고하여 작성함.

그리고 광역-기초 간 재정조정은 시·도비보조금과 조정교부금을 통해 주로 이루어지고 있으며, 2018년 기준 광역-기초 간 재정조정 규모는 약 23조 원 수준이다. 시·도비보조금은 약 13조 원 수준이며, 도에서 시로 이전되는 보조금이 약 5조 원(37.9%)으로 가장 많은 것으로 나타났다. 조정교부금은 약 10조 원 수준이며, 도에서 시로 이전되는 교부금이 약 4조 원(40.9%)으로 가장 많은 것으로 나타났다.

**[표 3-29]** 2018년도 광역-기초 간 재정조정 현황(당초예산 순계기준)

(단위 : 억원, %)

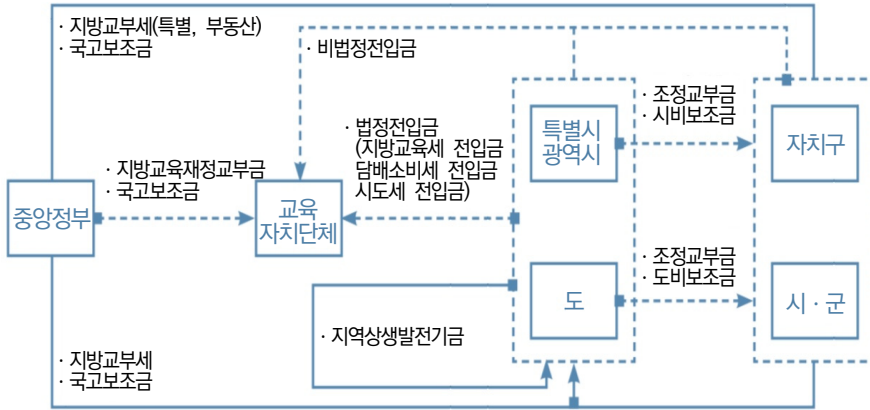
구분	합계	시·도비보조금	조정교부금	
합계	225,236(100.0)	126,819(100.0)	98,418(100.0)	
특별시 자치구	52,053(23.1)	25,433(20.1)	26,620(27.0)	
광역시	소계	59,461(26.4)	35,609(28.1)	23,853(24.2)
	군	4,907(2.2)	3,157(2.5)	1,750(1.8)
	자치구	54,554(24.2)	32,451(25.6)	22,103(22.5)
도	소계	113,722(50.5)	65,777(51.9)	47,945(48.7)
	시	88,260(39.2)	48,034(37.9)	40,225(40.9)
	군	25,462(11.3)	17,743(14.0)	7,719(7.8)

주: 기초자치단체에서 실제 편성된 예산액을 기준으로 작성함.

자료: 행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요를 참고하여 작성함.

현재 우리나라의 중앙-광역-기초 간 재정조정은 다음과 같이 제시될 수 있으며, 정부 간 재정조정은 기능 및 세원배분의 변화로부터 영향을 받는다는 사실을 알 수 있다. 따라서 기능배분, 세원배분, 재정조정의 3가지 측면을 동시에 고려하여 중앙-광역-기초 간 재정관계를 재정립할 필요성이 있다.

[그림 3-1] 정부 간 재정조정 구조



## 2) 재정조정 현황분석

아래의 표는 총 금액을 기준으로 한 광역-기초자치단체 간 교부세 비율을 나타내고 있다. 모든 지역을 고려하였을 때 평균 3.24로 나타나 광역자치단체의 교부세 규모는 기초자치단체의 교부세의 약 31% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 지역별로 살펴봤을 때, 경기의 비율이 22.05로 광역자치단체와 기초자치단체 간 교부세 차이가 가장 큰 지역으로 나타났다. 이밖에 강원, 충북 등 다른 도지역 역시 높은 비율 값을 나타내어 광역자치단체에 비하여 기초자치단체가 받는 교부세가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 반면 특·광역시시의 경우 서울과 울산을 제외한 나머지 단체들은 1보다 낮은 비율 값을 나타내고 있어 광역자치단체가 더 많은 교부세를 받는 것으로 나타났다.

교부세를 자치단체의 인구수로 나눈 1인당 금액을 기준으로 비율을 구한 결과는 총 금액 기준을 이용하여 도출한 값과 유사한 결과를 보이고 있다.

**[표 3-30]** 광역-기초자치단체 간 교부세 비중: 총 금액/1인당 금액 기준

(단위 : 백만원)

구 분	총 금액 기준			1인당 금액 기준		
	광역(A)	기초(B)	비율(B/A)	광역(A)	기초(B)	비율(B/A)
서울특별시	157,343	258,683	1.64	0.02	0.03	1.50
부산광역시	878,198	225,101	0.26	0.25	0.06	0.24
대구광역시	893,478	239,186	0.27	0.36	0.10	0.28
인천광역시	529,076	422,310	0.80	0.18	0.14	0.78
광주광역시	740,608	67,202	0.09	0.51	0.05	0.10
대전광역시	724,079	53,696	0.07	0.48	0.04	0.08
울산광역시	184,877	217,119	1.17	0.16	0.19	1.19
경기도	165,225	3,643,593	22.05	0.01	0.28	28.00
강원도	1,033,983	3,955,099	3.83	0.67	2.55	3.81
충청북도	624,173	2,407,510	3.86	0.39	1.51	3.87
충청남도	670,659	3,152,808	4.70	0.32	1.49	4.66
전라북도	894,526	3,443,977	3.85	0.48	1.86	3.88
전라남도	957,007	5,042,524	5.27	0.50	2.66	5.32
경상북도	950,072	5,642,971	5.94	0.35	2.10	6.00
경상남도	653,173	3,842,228	5.88	0.19	1.14	6.00
평균	670,432	2,174,267	3.24	0.32	0.95	2.91

자료: 지방재정연감(2017).

총 세입에서 교부세가 차지하는 비중을 기준으로 한 비율을 계산한 결과, 모든 지역을 고려하였을 때 평균 1.38로 나타나 여전히 기초자치단체의 교부세가 광역자치단체의 세입보다 높은 것으로 나타났지만, 비율의 차이는 앞서 총 금액 기준을 통해 도출된 결과보다 다소 감소하였다. 특히, 경기도의 경우 비율 값이 13.81로 교부세 총액을 이용하였을 때의 비율 값인 22.05에 비하여 상당히 감소하여 평균 비율을 낮추는데 주요 역할을 하였다. 또한 총 금액을 이용한 결과와 비교할 경우, 모든 지역에 걸쳐 특·광역시의 비율은 증가한 반면 도의 비율은 감소한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 도의 경우 기초자치단체의 총 예산이 광역자치단체의 총 예산보다 큰 반면 특·광역시의 경우 광역자치단체의 예산이 기초자치단체의 예산보다 크다는 사실을 보여준다고 할 수 있다.

【표 3-31】 광역-기초자치단체 간 교부세 비중: 비율 기준

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비 율(B/A)
서울특별시	0.64	1.68	2.63
부산광역시	9.92	3.63	0.37
대구광역시	15.16	5.33	0.35
인천광역시	7.58	7.81	1.03
광주광역시	19.14	2.80	0.15
대전광역시	19.42	2.28	0.12
울산광역시	5.95	8.22	1.38
경기도	0.78	10.77	13.81
강원도	19.58	38.99	1.99
충청북도	14.88	30.45	2.05
충청남도	12.22	28.55	2.34
전라북도	17.18	34.24	1.99
전라남도	14.72	36.44	2.48
경상북도	12.22	34.49	2.82
경상남도	8.57	26.31	3.07
합 계	11.86	18.13	1.53

주: 위 표의 비율 기준은 '교부세/총 세입'을 의미함.

자료: 지방재정연감(2017).

조정교부금의 경우 광역자치단체가 교부받는 금액이 없어 기초자치단체 간 조정교부금 비중을 살펴보았다. 총 금액을 기준으로 했을 때, 경기도(28.22%), 서울특별시(24.77%), 경상남도(8.05%) 순으로 교부금을 많이 받는 것으로 나타났으며 강원도(1.75%), 전라남도(1.90%), 울산광역시(2.40%) 순으로 적게 받는 것으로 나타났다. 반면 1인당 금액은 서울특별시(32만원), 경상남도(30만원), 경기도(28만원) 순으로 높게 나타났으며 전라남도(13만원), 강원도(14만원), 경상북도(16만원) 순으로 낮게 나타났다.

**[표 3-32] 기초자치단체 간 조정교부금 비중**

(단위 : 백만원, %)

구 분	총 금액	1인당 금액	비율
서울특별시	3,111,117	0.32	24.77
부산광역시	772,965	0.22	6.16
대구광역시	499,606	0.20	3.98
인천광역시	638,570	0.22	5.08
광주광역시	312,536	0.21	2.49
대전광역시	340,473	0.23	2.71
울산광역시	301,759	0.26	2.40
경기도	3,543,510	0.28	28.22
강원도	220,200	0.14	1.75
충청북도	322,434	0.20	2.57
충청남도	490,706	0.23	3.91
전라북도	313,354	0.17	2.50
전라남도	238,029	0.13	1.90
경상북도	441,889	0.16	3.52
경상남도	1,010,888	0.30	8.05
합 계	12,558,036	3.27	100

주: 위 표의 비율 기준은 '조정교부금/총 세입'을 의미함.

자료: 지방재정연감(2017).

총 금액을 기준으로 한 광역-기초자치단체 간 국고보조금 비율을 분석한 결과, 모든 지역을 고려하였을 때 평균 0.86로 나타나 광역자치단체의 국고보조금 규모가 기초자치단체의 국고보조금보다 다소 큰 것으로 나타났다. 지역별로 살펴봤을 때, 강원도의 비율이 0.76으로 광역자치단체와 기초자치단체 간 국고보조금 차이가 가장 큰 지역으로 나타났다. 하지만 특·광역시와 도에 상관없이 나머지 지역들 모두 0.84~0.90의 비슷한 비율을 보이고 있어 지역 간에 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 1인당 금액을 기준으로 분석한 결과는 앞서 살펴본 총 금액 기준과 유사한 결과를 보이는 것으로 나타났다.

【표 3-33】 광역-기초자치단체 간 국고보조금 비중: 총 금액/1인당 금액 기준

(단위 : 백만원)

구 분	총 금액 기준			1인당 금액 기준		
	광역(A)	기초(B)	비율(B/A)	광역(A)	기초(B)	비율(B/A)
서울특별시	3,222,502	2,885,567	0.90	0.33	0.29	0.88
부산광역시	2,368,010	2,057,155	0.87	0.68	0.59	0.87
대구광역시	1,574,608	1,347,027	0.86	0.64	0.54	0.84
인천광역시	1,665,371	1,498,678	0.90	0.56	0.51	0.91
광주광역시	1,013,255	868,492	0.86	0.69	0.59	0.86
대전광역시	884,590	779,031	0.88	0.59	0.52	0.88
울산광역시	658,733	528,881	0.80	0.57	0.45	0.79
경기도	6,775,830	5,827,460	0.86	0.53	0.45	0.85
강원도	2,453,420	1,876,824	0.76	1.58	1.21	0.77
충청북도	1,911,091	1,628,570	0.85	1.20	1.02	0.85
충청남도	2,613,313	2,259,860	0.86	1.23	1.07	0.87
전라북도	2,894,372	2,557,308	0.88	1.56	1.38	0.88
전라남도	3,501,426	3,088,808	0.88	1.85	1.63	0.88
경상북도	3,859,013	3,251,210	0.84	1.43	1.21	0.85
경상남도	3,282,920	2,919,111	0.89	0.97	0.86	0.89
평균	2,578,564	2,224,932	0.86	0.96	0.82	0.86

자료: 지방재정연감(2017).

【표 3-34】 광역-기초자치단체 간 국고보조금 비중: 비율 기준

(단위 : %)

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비율(B/A)
서울특별시	13.02	18.76	1.44
부산광역시	26.75	33.13	1.24
대구광역시	26.72	30.01	1.12
인천광역시	23.87	27.72	1.16
광주광역시	26.19	36.17	1.38
대전광역시	23.73	33.05	1.39



중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립

구 분	광역자치단체(A)	기초자치단체(B)	비 율(B/A)
울산광역시	21.22	20.03	0.94
경기도	31.86	17.23	0.54
강원도	46.46	18.50	0.40
충청북도	45.57	20.60	0.45
충청남도	47.62	20.46	0.43
전라북도	55.58	25.42	0.46
전라남도	53.86	22.32	0.41
경상북도	49.62	19.87	0.40
경상남도	43.06	19.99	0.46
평균	35.68	24.22	0.68

주: 위 표의 비율 기준은 '국고보조금/총 세입'을 의미함.

자료: 지방재정연감(2017).

총 세입에서 국고보조금이 차지하는 비중을 기준으로 분석한 결과, 모든 지역을 고려하였을 때 평균 0.68로 나타나 여전히 광역자치단체의 국고보조금이 기초자치단체의 국고보조금보다 높은 것으로 나타났지만, 비율의 차이는 앞서 살펴본 총 금액 기준의 결과보다 다소 감소하였다. 특히, 모든 지역에 걸쳐 특·광역시 비율은 증가한 반면 도의 비율은 감소한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 도의 경우 기초자치단체의 총 예산이 광역자치단체의 총 예산보다 큰 반면 특·광역시의 경우 광역자치단체의 예산이 기초자치단체의 예산보다 크다는 사실을 보여준다고 할 수 있다.

[표 3-35] 기초자치단체 간 시·도비보조금 비중

(단위 : 백만원, %)

구 분	총 금액	1인당 금액	비율
서울특별시	2,859,566	0.29	21.33
부산광역시	1,038,336	0.30	7.75
대구광역시	631,360	0.26	4.71
인천광역시	712,297	0.24	5.31
광주광역시	458,240	0.31	3.42
대전광역시	435,324	0.29	3.25
울산광역시	301,871	0.26	2.25
경기도	2,013,122	0.16	15.02
강원도	565,498	0.36	4.22
충청북도	527,205	0.33	3.93
충청남도	706,342	0.33	5.27
전라북도	614,428	0.33	4.58
전라남도	691,626	0.36	5.16
경상북도	977,456	0.36	7.29
경상남도	871,078	0.26	6.50
합 계	13,403,749	4.44	100

자료: 지방재정연감(2017).

시·도비보조금의 경우 조정교부금과 마찬가지로 광역자치단체가 교부받는 금액이 없어 기초자치단체 간 시·도비보조금 비중을 살펴보았다. 총 금액을 기준으로 했을 때, 서울특별시(21.33%), 경기도(15.02%) 순으로 교부금을 많이 받는 것으로 나타났으며 울산광역시(2.25%), 대전광역시(3.25%), 광주광역시(3.42%) 순으로 적게 받는 것으로 나타났다. 반면 1인당 금액은 강원도·전라남도·경상북도(36만원), 충청북도·충청남도·전라북도(33만원), 부산광역시(30만원) 순으로 높게 나타났으며 경기도(16만원)가 가장 낮은 것으로 나타났다.

## 2. 국고보조사업 및 시·도비보조사업 실태 분석

### 1) 국비 기준보조를 준수여부

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에서 규정하고 있는 121개 사업<sup>2</sup>을 대상으로 기준보조를 준수여부를 분석하였다. 먼저 기준보조를 기준으로 보조를 준수 여부를 분석한 결과는 다음과 같다. 총 182개의 사업 중 기준보조율이 50%인 사업이 80개(44.0%)로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로 기준보조율이 70%인 사업이 18.1%(33개)로 많은 비중을 차지하고 있다. 총 182개 사업 중 56개(30.8%) 사업이 기준보조를 준수하고 있는 것으로 나타난 반면, 126개(69.2%) 사업이 기준보조를 준수하고 있지 않은 것으로 나타났다. 기준보조를 준수하고 있지 않은 사업 중 규정된 것보다 국비 비율이 낮은 사업이 70개인 반면, 규정된 기준보조율보다 국비 비율이 높은 사업은 56개로 나타났다.

**[표 3-36]** 보조를 규모별 국비 기준보조율 준수여부

구분	준수	미준수			합계
		초과	미달	소계	
10%	0	1	0	1	1(0.5%)
20%	2	7	0	7	9(4.9%)
30%	4	5	4	9	13(7.1%)
35%	0	1	0	1	1(0.5%)
40%	1	3	3	6	7(3.8%)
50%	28	29	23	52	80(44.0%)
60%	0	2	2	4	4(2.2%)
65%	0	1	0	1	1(0.5%)
67%	0	0	1	1	1(0.5%)

<sup>2</sup> 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에서는 121개 사업에 대한 기준보조율을 규정하고 있으나, 일부 사업의 경우 수도권과 지방의 기준보조율이 상이하거나 세부사업을 포함하고 있어 총 182개 사업을 분석대상으로 선정하였다.

구분	준수	미준수			합계
		초과	미달	소계	
70%	13	1	19	20	33(18.1%)
75%	0	0	2	2	2(1.1%)
80%	2	6	10	16	18(9.9%)
90%	0	0	1	1	1(0.5%)
100%	6	0	5	5	11(6.0%)
합계	56(30.8%)	56(30.8%)	70(38.4%)	126(69.2%)	182(100.0)

자료: 행정안전부 내부자료.

기준보조율이 50%와 70%인 사업의 경우 기본적으로 대상 사업 수가 많기 때문에, 기준보조율 규정을 준수하지 않는 사업의 수도 많은 것으로 나타났다. 예를 들어 기준보조율 50% 사업은 80개의 대상 사업 중 52개가 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에 규정된 기준보조율을 준수하지 않는 것으로 나타났다. 그리고 기준보조율이 높을수록 규정된 보조율보다 국비 비율이 낮게 부담되는 사업이 많은 것으로 나타났다. 기준보조율이 60% 이상인 사업 중 규정된 기준보조율보다 낮은 수준으로 부담하는 사업이 30개인 것으로 나타난 반면, 규정된 기준보조율보다 높은 수준으로 부담하는 사업은 10개인 것으로 나타났다.

그리고 세출 분야별로 기준보조율 준수여부를 분석한 결과는 다음과 같다. 사회복지 분야에 해당하는 사업이 70개(38.5%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 농림해양수산(42개, 23.1%)과 환경보호(25개, 13.7%)의 순서로 많은 비중을 차지하고 있다.

사회복지 분야의 70개 대상 사업 중에서 46개가 기준보조율을 준수하지 않고 있으며, 규정된 기준보조율을 초과하는 사업이 25개로 기준보조율을 미달하는 사업 21개보다 많은 것으로 나타났다. 농림해양수산의 경우에는 42개의 대상 사업 중 29개가 기준보조율을 준수하지 않고 있으며, 규정된 기준보조율보다 낮은 사업이 18개로 기준보조율을 초과하는 사업 11개보다 많은 것으로 나타났다.

**[표 3-37] 분야별 국비 기준보조율 준수여부**

구분	준수	미준수			합계
		초과	미달	소계	
공공질서및안전	2	1	1	2	4(2.2%)
농림해양수산	13	11	18	29	42(23.1%)
문화및관광	1	5	6	11	12(6.6%)
사회복지	24	25	21	46	70(38.5%)
산업중소기업	7	3	9	12	19(10.4%)
수송및교통	3	3	2	5	8(4.4%)
일반공공행정	0	0	2	2	2(1.1%)
환경보호	6	8	11	19	25(13.7%)
합계	56(30.8%)	56(30.8%)	70(38.4%)	126(69.2%)	182(100.0)

자료: 행정안전부 내부자료.

다음으로 17개 시·도별로 기준보조율을 준수하고 있는지의 여부를 파악하였다. 분석 대상인 182개 사업을 17개 시·도가 개별적으로 기준보조율을 준수하고 있는지의 여부를 분석하였다. 1개 시·도에서는 최대 182개의 사업을 수행할 수 있으며, 특정 대상 사업을 수행하지 않는 시·도의 경우에는 해당 없음으로 처리하였다. 총 1,199개의 사업이 수행되고 있는 것으로 나타났으며, 경북의 수행 사업이 100개(8.3%)로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로 경남(95개, 7.9%), 강원(90개, 7.5%), 충남(90개, 7.5%)의 순서로 수행 사업이 많은 것으로 나타났다.

총 1,199개의 수행 사업 중 592개(49.4%) 사업이 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에 규정된 기준보조율을 준수하고 있는 반면, 607개(50.6%) 사업이 기준보조율을 준수하지 않고 있는 것으로 나타났다. 기준보조율을 준수하지 않는 사업 중 353개는 규정 보다 낮은 수준의 국비를 부담하는 것으로 나타났다.

한편 경남의 경우 총 95개의 수행 사업 중 55개가 기준보조율을 준수하지 않고 있으며, 이 중 34개가 기준보조율보다 낮은 수준으로 국비를 부담하는 것으로 나타났다. 충남의 경우에도 90개의 수행 사업 중 52개가 기준보조율을 준수하지 않고 있으며, 이 중 36개가 기준보조율보다 낮은 수준으로 국비를 부담하는 것으로 나타났다.

[표 3-38] 시·도별 국비 기준보조율 준수여부

시·도	준수	미준수			수행 사업	해당 없음	합계
		초과	미달	소계			
서울	33	18	14	32	65(5.4%)	117	182
부산	32	20	29	49	81(6.8%)	101	182
대구	40	12	20	32	72(6.0%)	110	182
인천	34	15	21	36	70(5.8%)	112	182
광주	34	12	17	29	63(5.3%)	119	182
대전	30	13	20	33	63(5.3%)	119	182
울산	35	15	29	44	79(6.6%)	103	182
세종	0	0	0	0	0(0.0%)	182	182
경기	44	19	21	40	84(7.0%)	98	182
강원	50	20	20	40	90(7.5%)	92	182
충북	46	16	20	36	82(6.8%)	100	182
충남	38	16	36	52	90(7.5%)	92	182
전북	46	19	24	43	89(7.4%)	93	182
전남	33	16	27	43	76(6.3%)	106	182
경북	57	22	21	43	100(8.3%)	82	182
경남	40	21	34	55	95(7.9%)	87	182
제주	0	0	0	0	0(0.0%)	182	182
합계	592(49.4%)	254(21.2%)	353(29.4%)	607(50.6%)	1,199(100.0%)	1,895	3,094

자료: 행정안전부 내부자료.

## 2) 시·도비 기준보조율 준수여부

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에서 규정하고 있는 121개 사업 중 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표]의 규정과 일치하는 24개 사업을 대상으로 시·도비 기준보조율의 준수여부를 파악하였다. 먼저 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표]에 규정된 기준보조율에 따른 보조율 준수여부를 분석한 결과는 다음과 같다. 총 24개의 사업 중 기준보조율이 50%인 사업이 9개(37.5%)로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로 기준보조율이 70%인 사업이 20.8%(5개)로 많은 비중을 차지하고 있다.

총 24개 사업 중 5개(20.8%) 사업이 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표]에 규정된 기준보조율을 준수하고 있는 것으로 나타난 반면, 19개(79.2%) 사업이 시·도비 기준보조율을 준수하고 있지 않은 것으로 나타났다. 기준보조율을 준수하고 있지 않은 사업 중 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표]에서 규정하고 있는 것보다 시·도비 비율이 낮은 사업이 12개인 반면, 규정된 기준보조율보다 시·도비 비율이 높은 사업은 7개로 나타났다. 이 경우에도 기준보조율이 높을수록 규정보다 낮은 수준의 시·도비를 부담하는 사업이 많은 것으로 나타났다.

**【표 3-39】** 보조율 규모별 시·도비 기준보조율 준수여부

구분	준수	미준수			합계
		초과	미달	소계	
30%	0	1	2	3	3(12.5%)
40%	0	1	0	1	1(4.2%)
50%	2	3	4	7	9(37.5%)
60%	0	1	1	2	2(8.3%)
70%	0	1	4	5	5(20.8%)
80%	2	0	1	1	3(12.5%)
90%	1	0	0	0	1(4.2%)
합계	5(20.8%)	7(29.2%)	12(50.0%)	19(79.2%)	24(100.0%)

자료: 행정안전부 내부자료.

세출 분야별로 시·도비 기준보조율 준수여부를 분석한 결과는 다음과 같다. 농림해양수산 분야에 해당하는 사업이 10개(41.7%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 반면, 산업중소기업과 일반공공행정 분야에 해당하는 사업은 없는 것으로 나타났다. 그 외 나머지 분야는 대부분 1-2개 사업만 해당하는 것으로 나타났다.

농림해양수산 분야의 10개 대상 사업 모두 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표]에 규정된 기준보조율을 준수하지 않고 있으며, 이 중 6개 사업은 규정된 기준보조율보다 낮은 수준으로 시·도비를 부담하는 것으로 나타났다. 한편 사회복지 분야는 7개의 대상 사업 중 5개가 기준보조율을 준수하고 있는 것으로 나타났다.

사회복지 분야를 제외한 나머지 분야의 사업들은 모두 시·도비 기준보조율을 준수하지 않고 있는 것으로 나타났다.

**【표 3-40】 분야별 시·도비 기준보조율 준수여부**

분야	준수	미준수			합계
		초과	미달	소계	
공공질서및안전	0	1	1	2	2(8.3%)
농림해양수산	0	4	6	10	10(41.7%)
문화및관광	0	0	2	2	2(8.3%)
사회복지	5	0	2	2	7(29.2%)
산업중소기업	0	0	0	0	0(0.0%)
수송및교통	0	0	1	1	1(4.2%)
일반공공행정	0	0	0	0	0(0.0%)
환경보호	0	2	0	2	2(8.3%)
합계	5(20.8%)	7(29.2%)	12(50.0%)	19(79.2%)	24(100.0%)

자료: 행정안전부 내부자료.

다음으로 17개 시·도별로 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표]의 시·도비 기준보조율을 준수하고 있는지의 여부를 파악하였다. 이 경우 1개 시·도에서는 최대 24개의 사업을 수행할 수 있으며, 특정 대상 사업을 수행하지 않는 시·도의 경우에는 해당 없음으로 처리하였다. 총 204개의 사업이 수행되고 있는 것으로 나타났으며, 경남의 수행 사업이 18개(8.8%)로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로 전남(16개, 7.8%)과 경북(16개, 7.8%)의 순서로 수행 사업이 많은 것으로 나타났다.

총 204개의 수행 사업 중 107개(52.5%) 사업이 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표]에 규정된 기준보조율을 준수하고 있는 반면, 97개(47.5%) 사업이 기준보조율을 준수하지 않고 있는 것으로 나타났다. 기준보조율을 준수하지 않는 사업 중 약 50%인 48개 사업은 규정 보다 낮은 수준의 시·도비를 부담하는 것으로 나타났다.

한편 전남의 경우 총 16개의 수행 사업 중 14개가 시·도비 기준보조율을 준수하지



않고 있으며, 이 중 10개가 기준보조율보다 낮은 수준으로 시·도비를 부담하는 것으로 나타났다. 경남의 경우에도 18개의 수행 사업 중 9개가 기준보조율을 준수하지 않고 있으며, 이 중 8개가 기준보조율보다 낮은 수준으로 시·도비를 부담하는 것으로 나타났다. 반면에 충북은 13개의 수행 사업 중 9개가 기준보조율을 준수하지 않고 있지만, 이 중 6개가 규정된 기준보조율보다 높은 수준으로 시·도비를 부담하고 있는 것으로 나타났다.

**【표 3-41】 시·도별 시·도비 기준보조율 준수여부**

시·도	준수	미준수			수행 사업	비고	합계
		초과	미달	소계			
서울	6	4	2	6	12(5.9%)	170	182
부산	7	5	2	7	14(6.9%)	168	182
대구	7	3	2	5	12(5.9%)	170	182
인천	10	1	0	1	11(5.4%)	171	182
광주	5	5	1	6	11(5.4%)	171	182
대전	7	5	0	5	12(5.9%)	170	182
울산	8	3	3	6	14(6.9%)	168	182
세종	0	0	0	0	0(0.0%)	182	182
경기	10	1	3	4	14(6.9%)	168	182
강원	8	2	5	7	15(7.4%)	167	182
충북	4	6	3	9	13(6.4%)	169	182
충남	7	3	1	4	11(5.4%)	171	182
전북	8	2	5	7	15(7.4%)	167	182
전남	2	4	10	14	16(7.8%)	166	182
경북	9	4	3	7	16(7.8%)	166	182
경남	9	1	8	9	18(8.8%)	164	182
제주	0	0	0	0	0(0.0%)	182	182
합계	107(52.5%)	49(24.0%)	48(23.5%)	97(47.5%)	204(100.0%)	2,890	3,094

자료: 행정안전부 내부자료.

### 3) 관련 규정의 현실적합성 여부

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에서 규정하고 있는 121개 사업 중 지방자치단체에서 전혀 수행되고 있지 않은 사업이 12개로 나타났다. 이 중 2개 사업은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에서 이미 삭제된 사업으로 현재 규정되어 있는 119개 사업 중 10개 사업이 전혀 수행되고 있지 않은 것으로 볼 수 있다. 예를 들어 소규모 바다목장(50%), 풋거름 작물 종자대금(50%), 광역클러스터 활성화(50%), 항만배후도로 건설(정액), 농어민 지역실업자 직업훈련(80%) 등의 사업은 현재 수행하고 있는 지방자치단체가 없는 것으로 파악되었다. 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]은 2018년 12월에 개정이 이루어졌음에도 불구하고, 아직까지 전혀 수행되지 않는 사업이 존재하고 있다는 점에서 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단된다.

[표 3-42] 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1] 중 미수행 사업 현황(2019년 기준)

구분	기준보조율(%)
11. 가축분뇨처리시설 지원 가. 정착촌 구조개선	50
17. 농어업인 영유아 양육비 지원	50
18. 소규모 바다목장	50
19. 농가경영안정 재해 대책비(공공시설)	국가관리: 100 지방관리: 50 한국농어촌공사관리: 70
20. 풋거름 작물 종자대금	50
21. 친환경농업기반 구축 나. 광역친환경 농업단지 조성	30
22. 광역클러스터 활성화	50
27. 삭제 <2016 .4. 28.>	
35. 가축분뇨공공처리시설 설치 가. 광역시	60
나. 광역시(군지역)	80
37. 삭제 <2018. 12. 18.>	
39. 항만배후도로 건설	정액
101. 농어민 지역실업자 직업훈련	80



## 제4장



# 주요 국가의 정부 간 재정관계 사례

제1절 미국의 정부 간 재정관계

제2절 독일의 정부 간 재정관계

제3절 프랑스의 정부 간 재정관계

제4절 일본의 정부 간 재정관계

제5절 시사점



## 제1절 미국의 정부 간 재정관계

### 1. 개요<sup>3</sup>

#### 1) 정부계층

미국은 50개 주정부(States governments)와 1개 연방구(Federal district)로<sup>4</sup> 구성된 연방국가이다. 주정부 아래에는 지방정부(Local governments)가 존재하며, 일반목적 지방정부(General purpose local governments)와 특별목적 지방정부(Special purpose local governments)로 구분된다. 이러한 일반목적 지방정부는 카운티(Counties), 시(Municipalities), 타운십(Township) 정부를 포함하고 있으며, 시와 타운십은 카운티의 하위정부이다. 특별목적 지방정부는 교육구(School districts)와 특별구(Special districts)를 포함하고 있다.

카운티는 주정부 헌법에 의해 조직된 지방정부로 지방세 징수나 지역 복지 등 주정부의 보조 기능을 주로 수행하고 있다. 시는 카운티에 비해 주민들에게 보다 다양하고 광범위한 서비스를 제공한다. 타운십은 20개 주정부에서만 존재하는데, 지역에 따라 타운십이 가지는 권한과 역할의 정도가 상이하다. 예들 들어, 북동부 주정부의 타운십은 일반적으로 카운티나 시와 비슷한 서비스를 제공하는 반면, 중서부 주정부의 타운십은 상대적으로 작은 행정권한을 가지고 있다.

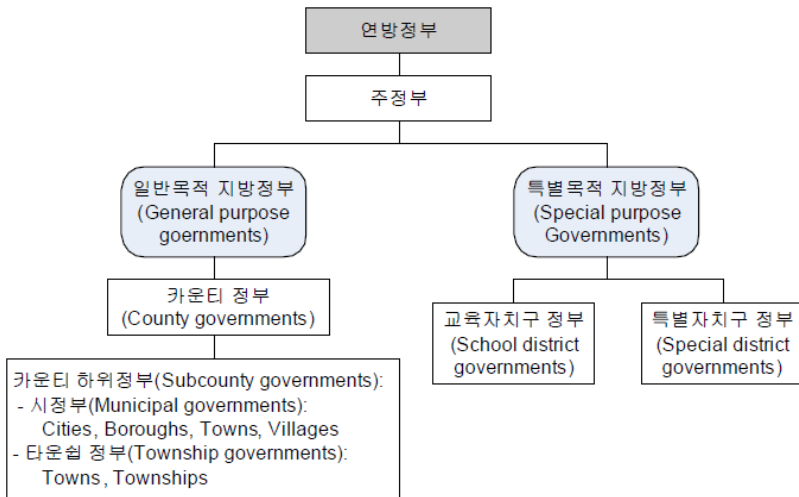
특별목적 지방정부인 교육구는 공립 초·중등교육을 제공하기 위한 행정조직이다. 특

<sup>3</sup> 본 절은 최병호(2008)와 주재복(2013)의 연구를 인용·수정·보완한 내용이다.

<sup>4</sup> District of Columbia(Washington, D.C.).

별구는 주정부 법률에 따라 정해진 기능을 수행하기 조직된 지방정부로 교육구나 특별구 모두 행·재정적 자율권을 가지고 있다. 특별목적 지방정부는 일반목적 지방정부의 지리적 경계와 일치할 수도 있고 일치하지 않은 수도 있다. 예를 들어 교육구의 경우 두 개 이상의 카운티에 걸쳐 행정업무를 담당하는 경우도 있다.

[그림 4-1] 미국의 정부계층 분류



자료: 최병호(2008).

[표 4-1]에 제시된 것처럼 미국 지방정부 수는 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 카운티의 하위정부에 속하는 시와 타운십 정부 및 특별목적 지방정부 중 하나인 교육구의 수는 감소하고 있는 반면, 특별구의 수는 빠르게 증가하고 있는 것을 발견할 수 있다. 교육구의 감소는 공립학교에 등록하는 학생 수의 감소에 기인하고 있고<sup>5</sup>, 특별구의 증가는 주민들의 공공재에 대한 선호가 점점 다양해지고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

<sup>5</sup> <https://www.schoolmint.com/moving-forward-when-enrollment-is-declining>.

[표 4-1] 미국 지방정부 수의 추이

구분		연도				
		2017	2012	2007	2002	
General purpose government	County	3,031	3,031	3,033	3,034	
	Subcounty	Municipal	19,495	19,519	19,492	19,429
		Township	16,253	16,360	16,519	16,504
	소계	35,748	35,879	36,011	35,933	
계	38,779	38,910	39,044	38,967		
Special purpose government	Public school systems	12,754	12,880	14,561	15,014	
	Special districts	38,542	38,266	37,381	35,052	
	계	51,296	51,146	50,432	48,558	
총계	90,075	90,056	89,476	87,525		

자료: Census of Governments, <https://www.census.gov/programs-surveys/cog.html>.

[표 4-2]는 2017년 현재 주정부별 지방정부의 수를 나타내고 있는데, 주정부마다 지방정부의 구성이나 수가 매우 상이함을 알 수 있다. 예를 들어 코네티컷 주(CT)나 로드아일랜드 주(RI)와 같이 시 정부와 타운십 정부만 존재하는 주들이 있는 반면, 캘리포니아 주(CA)나 테네시 주(TN)와 같이 카운티 정부와 시 정부는 있지만 타운십 정부는 없는 주정부들이 있다. 그리고 인디애나 주(IN)와 뉴욕 주(NY)와 같이 카운티, 시, 타운십 정부 모두 있는 주정부들도 존재한다. 이는 미국의 지방정부가 시민의 요구나 이익집단의 압력 등 여러 가지 이유로 성장해 왔기 때문에, 어떠한 합리적인 지방정부 체계가 존재하지 않기 때문이다.



**[표 4-2] 미국 행정구역 별 지방정부 현황(2017년 기준)**

구분	총계	General Purpose					Special Purpose		
		계	County	Subcounty			계	Special districts	Independent school district
				소계	Municipal	Township			
AL	1,195	528	67	461	461	-	667	530	137
AK	179	164	15	149	149	-	15	15	-
AZ	658	106	15	91	91	-	552	310	242
AR	1,541	576	75	501	501	-	965	730	235
CA	4,444	539	57	482	482	-	3,905	2,894	1,011
CO	3,141	333	62	271	271	-	2,808	2,628	180
CT	625	179	-	179	30	149	446	429	17
DE	334	60	3	57	57	-	274	255	19
DC	2	1	-	1	1	-	1	1	-
FL	1,712	478	66	412	412	-	1,234	1,139	95
GA	1,380	689	152	537	537	-	691	511	180
HI	21	4	3	1	1	-	17	17	-
ID	1,170	244	44	200	200	-	926	808	118
IL	6,918	2,828	102	2,726	1,297	1,429	4,090	3,204	886
IN	2,638	1,662	91	1,571	567	1,004	976	687	289
IA	1,941	1,042	99	943	943	-	899	551	348
KS	3,792	1,993	103	1,890	625	1,265	1,799	1,493	306
KY	1,322	535	118	417	417	-	787	614	173
LA	516	364	60	304	304	-	152	83	69
ME	834	504	16	488	23	465	330	232	98
MD	344	180	23	157	157	-	164	164	-
MA	858	356	5	351	53	298	502	417	85
MI	2,863	1,856	83	1,773	533	1,240	1,007	436	571
MN	3,643	2,720	87	2,633	853	1,780	923	590	333
MS	969	380	82	298	298	-	589	432	157
MO	3,768	1,341	114	1,227	944	283	2,427	1,897	530

## 제4장 주요 국가의 정부 간 재정관계 사례

구분	총계	General Purpose					Special Purpose		
		계	County	Subcounty			계	Special districts	Independent school district
				소계	Municipal	Township			
MT	1,226	183	54	129	129	-	1,043	730	313
NE	2,538	988	93	895	529	366	1,550	1,281	269
NV	189	35	16	19	19	-	154	137	17
NH	541	244	10	234	13	221	297	129	168
NJ	1,338	586	21	565	324	241	752	233	519
NM	1,013	138	33	105	105	-	875	779	96
NY	3,450	1,587	57	1,530	601	929	1,863	1,185	678
NC	970	652	100	552	552	-	318	318	-
ND	2,664	1,718	53	1,665	357	1,308	946	767	179
OH	3,897	2,327	88	2,239	931	1,308	1,570	904	666
OK	1,830	667	77	590	590	-	1,163	621	542
OR	1,510	276	36	240	240	-	1,234	1,004	230
PA	4,830	2,625	66	2,559	1,013	1,546	2,205	1,691	514
RI	129	39	-	39	8	31	90	86	4
SC	671	316	46	270	270	-	355	274	81
SD	1,916	1,279	66	1,213	311	902	637	487	150
TN	906	437	92	345	345	-	469	455	14
TX	5,343	1,472	254	1,218	1,218	-	3,871	2,798	1,073
UT	619	279	29	250	250	-	340	299	41
VT	729	293	14	279	42	237	436	159	277
VA	517	323	95	228	228	-	194	193	1
WA	1,900	320	39	281	281	-	1,580	1,285	295
WV	651	287	55	232	232	-	364	309	55
WI	3,096	1,924	72	1,852	601	1,251	1,172	734	438
WY	794	122	23	99	99	-	672	617	55

자료: 2017 Census of Governments에서 입수,  
<https://www.census.gov/programs-surveys/cog.html>.

## 2) 정부 간 재정관계의 헌법상 보장

미국 수정 헌법 제10조는 “헌법에 의하여 미합중국 연방에 위임되지 않았거나, 주정부가 행사하는 것이 금지되지 않은 권력은 각 주정부 혹은 주민들에게 보유된다(The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people)”는 것을 명시하고 있다. 이에 따라 주정부는 연방정부에 대하여 재정운용에 상당한 재량권을 가지고 있으며, 수출입 및 주정부 간 거래를 제외하고 세원과 세율을 자유롭게 선택할 수 있다.

주정부와는 다르게 지방정부는 조세 및 재정운용의 자율권에 있어서 상당한 제약을 받는다. 지방정부의 권한은 주정부 헌법 또는 법률에 명기된 것으로 제한한다는 딜론의 원칙(Dillon's rule)을 따르기 때문이다. 일반적으로 주정부에 의하여 조세에 대한 규칙이 승인되면, 지방정부는 세금의 부과 여부를 자유롭게 결정할 수 있다. 일부 세금은 카운티와 같이 특정한 지방정부에 대해서만 승인되거나 혹은 최소 인구수의 기준을 초과하는 지방정부에 대해서만 승인되기도 한다(Reschovsky, 2018).

## 2. 기본 구조

### 1) 기능배분

미국 지방정부의 필수적 의무사무는 법률에 근거하고 있다. 따라서 사무구분은 기본적으로 법률에 근거해서 수행하는 의무사무(mandatory duties)와 행·재정적, 기술적 여건이 허락할 경우 지방정부가 자율적으로 집행하는 자유재량사무(discretionary duties)로 구분된다. 다른 지방정부와 사무중복 등의 갈등소지가 있는 경우에는 월권행위의 금지원칙(ultra vires)에 기초하여 사무의 중복성을 우선적으로 판단하고, 갈등 발생이 높은 분야는 공통법(common law)에 따른 법치원리(rule of law)에 근거하여 법원판결을 통해 해결한다.

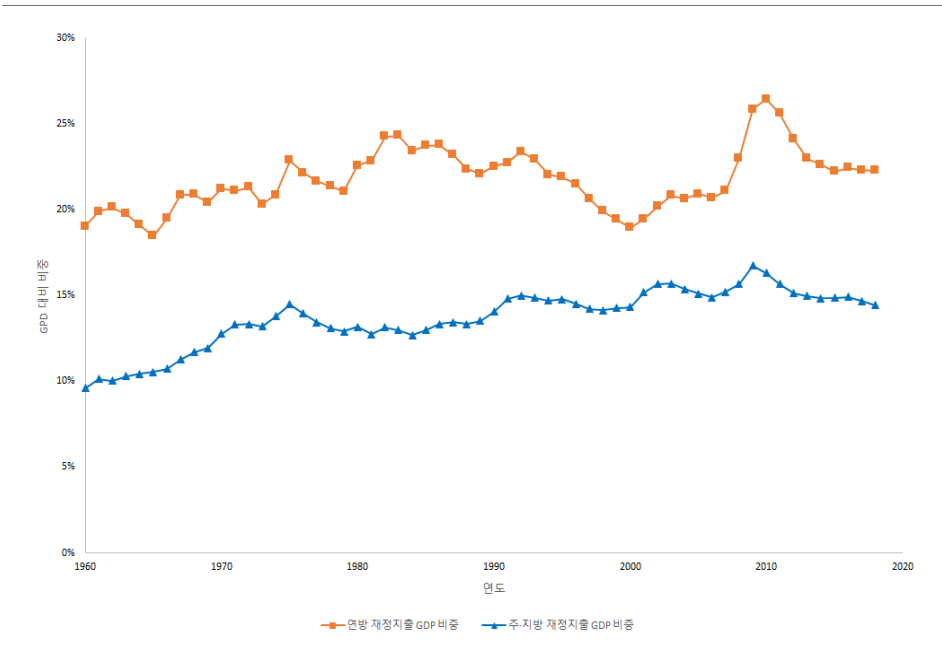
사무배분 방식은 주로 개별 법률 제정과 주정부로부터의 홈룰(Home Rule)을 통하여 이루어진다. 지방정부에서 수행해야 할 사무가 모두 홈룰 조항에 포함되어 있으며

로 이를 인정하게 되면 지방정부가 수행해야 할 사무내용이 법적으로 정해진다. 이러한 승인절차는 결과적으로 주정부 헌법에 근거하고 분야별 개별 법률을 제정하여 주정부의 선점권(preemption)을 법률로 정하면 주정부 사무가 된다. 그리고 의무적 자치사무에 대해서는 개별 법률에서 지방정부가 의무적으로 수행해야 할 사무로 규정한다. 주정부가 지방정부에 대하여 사무를 수행할 것을 권고하고자 할 경우에는 별도의 특별법을 제정하거나, 일반법 체계 하에서 선별적인 계획을 세워 지방정부에 대하여 사무수행권한을 이양 또는 부과하는 방식을 채택한다(New York City Charter, 2006).

정부 간 재정관계 측면에서 기능배분 현황은 각 기능별 정부 간 지출 비중을 통해 파악할 수 있으며, GDP 대비 연방정부 지출 비중을 살펴보면 다음과 같다. GDP 대비 연방정부 지출 비중은 1960년 약 19%에서 1980년도 초반까지 약 24%수준으로 증가하다가, 2000년 이후 약 19%으로 감소하였다. 2000년 이후에는 연방정부 지출 비중이 다시 증가하는 추세를 전환되었다. 특히 2008년부터 2013년 사이에는 2007-08년에 발생한 글로벌 금융위기로 인한 경기침체에 대응하여 연방정부 지출을 대폭 증가시켰다(Martin, 2014). 최근에는 약 22%로 일정수준을 유지하고 있다. 주정부 및 지방정부의 GDP 대비 지출 비중은 연방정부에 비하여 상대적으로 안정적인 증가세를 보이고 있다. 주정부 및 지방정부의 GDP 대비 지출 비중은 1960년 약 10%에서 2018년 약 14%까지 증가하는 추세를 나타내고 있다.

그리고 정부계층 간 기능별 지출 비중을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 연방정부 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 사회보장(Social benefits)으로 주로 연금과 건강보험에 대한 지출로 이루어져 있다(Laubach, 2005). 국방(Defense)에 대한 지출과 하위정부에 대한 보조금(Grants-in-aid to state and local governments)도 연방정부의 지출에서 큰 비중을 차지하고 있다. 연방정부 지출 중 사회보장에 대한 지출은 증가하고 있는 반면, 국방에 대한 지출은 감소하는 추세를 보이고 있다.

[그림 4-2] 미국 정부계층별 GDP 대비 지출 비중 추이(1960-2018년)



다음으로 주정부의 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 사회서비스 및 소득보전(Social services and income maintenance)과 지방정부로의 보조금(intergovernmental revenue)으로 두 항목에 대한 지출비중이 전체 주정부 지출의 50%을 차지하고 있다. 2009-10년과 2015-16년 사이 사회서비스 및 소득보전에 대한 지출이 상당한 폭으로 증가한 것을 알 수 있다.

마지막으로 지방정부는 교육(Education)에 대해 가장 많은 지출을 하고 있으며, 유틸리티(utility)와 치안(public safety)도 지방정부의 지출에서 큰 비중을 차지하고 있다. 시기별로 살펴보았을 때 항목별 지출에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

[표 4-3] 미국 정부계층별 지출 구조

(단위 : 십억 달러, %)

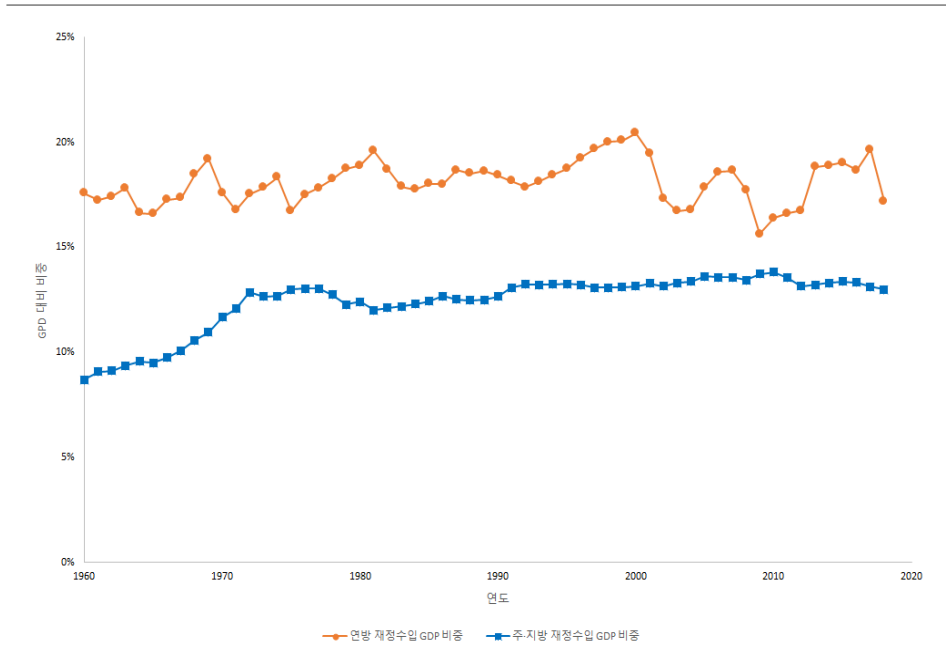
구분	지출 항목	2004-2005년	2009-2010년	2015-2016년
연방 정부	사회보장 (Social benefits)	1,096.0(42%)	1,774.0(47%)	2,045.0(49%)
	국방 (Defense)	478.8(19%)	653.0(17%)	589.5(14%)
	이자지급 (Interest payment)	344.4(13%)	381.5(10%)	455.0(11%)
	보조금 (Grants-in-aid to state and local governments)	343.5(13%)	505.2(14%)	557.1(14%)
	기타지출 (Other expenditures)	347.6(13%)	455.4(12%)	494.0(12%)
주 정부	보조금 (Intergovernmental revenue)	405.9(28%)	485.6(25%)	532.7(24%)
	사회서비스 및 소득보전 (Social services and income maintenance)	395.2(27%)	508.2(26%)	710.4(32%)
	교육 (Education)	190.7(13%)	253.8(13%)	304.3(14%)
	보험신탁지출 (Insurance trust expenditure)	168.2(11%)	320.7(17%)	285.5(13%)
	치안 (Public safety)	56.3(4%)	67.4(3%)	73.1(3%)
	교통 (Transportation)	80.9(5%)	96.1(5%)	108.8(5%)
	기타지출 (Other expenses)	175.3(12%)	211.8(11%)	210.3(9%)
지방 정부	교육 (Education)	497.6(38%)	606.4(36%)	668.6(36%)
	사회서비스 및 소득보전 (Social services and income maintenance)	141.2(11%)	181.2(11%)	212.3(12%)
	유틸리티 (Utility)	133.8(10%)	183.7(11%)	197.0(11%)
	치안 (Public safety)	120.4(9%)	157.0(9%)	176.7(10%)
	교통 (Transportation)	68.7(5%)	91.0(6%)	98.1(5%)
	보조금 (Intergovernmental revenue)	13.7(1%)	13.9(1%)	16.3(1%)
	기타지출 (Other expenses)	335.4(26%)	433.6(26%)	469.6(25%)

## 2) 세원배분

1960년부터 2018년까지의 기간 동안 GDP 대비 정부계층별 수입 비중<sup>6</sup>을 살펴보면 다음과 같다. 하여 나타내고 있다. GDP대비 연방정부 총 수입비중은 1960년 약 17%에서 2000년 약 20%까지 완만한 증가세를 보이다가 이후 감소 추세로 돌아섰다. 글로벌 금융 위기가 끝난 2010년을 기점으로 약 16% 수준에서 다시 증가추세를 보이고 있다.

한편 주정부와 지방정부의 GDP대비 총 수입 비중은 연방정부에 비해 상대적으로 큰 변화 없이 안정적인 증가 추세를 나타내고 있다. 주정부와 지방정부의 GDP대비 총 수입비중은 1960년 약 9%에서 2018년 약 13%까지 증가하였다.

[그림 4-3] 미국 정부계층별 GDP 대비 수입 비중 추이(1960-2018년)



6 미국의 정부별 재정수입과 지출에 대한 추세와 다음의 절에 나타나있는 재정수입과 지출의 구조에 대한 내용은 Laubach(2005)을 인용·수정·보완한 것이다.

연방정부 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 개인소득세(Personal income taxes)와 사회보험세(Contributions for government social insurance)로 두 항목이 전체 수입의 약 80%를 차지하고 있다. 개인소득세는 2004-05년과 2009-10년 사이에 41%에서 38%로 감소하였으나, 2015-16년에 45%로 크게 증가하였다. 반면 사회보험세는 2004-05년과 2009-10년 사이에 37%에서 40%로 소폭 증가하였으나, 2015-16년에는 5% 감소하여 전체 수입 중 35%를 차지하고 있다. 또한 법인세의 경우 2004-05년의 14%의 비중을 차지한 이후 9% 수준에서 유지가 되고 있다.

주정부 수입의 주요 항목은 연방정부로부터의 보조금(Intergovernmental revenue), 판매세(Sales and gross receipts), 보험신탁 수입(Insurance trust revenue) 등이다. 특히 연방정부로부터의 보조금은 주정부 수입의 약 1/3을 차지하고 있으며, 연방정부와는 달리 판매세가 수입에서 많은 비중을 차지하고 있다. 보조금은 증가 추세를 보이는 반면, 보험신탁 수입은 약 20% 수준을 유지하다가 2015-16년에는 10%로 감소하였다.

마지막으로 지방정부 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 상위정부(주로 주정부)로부터의 보조금과 재산세(Property taxes)이다. 주정부와는 달리 판매세가 지방정부의 수입에서 차지하는 비중은 매우 작은 반면, 유틸리티(Utility)로부터 얻는 수입은 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 상위정부로부터의 보조금과 재산세가 지방정부 전체 수입에서 차지하는 비중은 약 60%로 일정하게 유지되고 있다.

**[표 4-4] 미국 정부계층별 수입 구조**

(단위: 십억 달러, %)

구분	수입 항목	2004-2005년	2009-2010년	2015-2016년
연방 정부	개인소득세 (Personal income taxes)	937.2(41%)	943.2(38%)	1,545.7(45%)
	사회보험세 (Contributions for government social insurance)	853.4(37%)	970.9(40%)	1,225.0(35%)
	법인세 (Taxes on corporate income)	319.5(14%)	219.4(9%)	327.1(9%)
	특별소비세 및 관세 (Excise taxes and customs duties)	98.0(4%)	95.8(4%)	136.5(4%)
	기타수입 (Other federal revenues)	96.3(4%)	214.7(9%)	241.2(7%)



중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립

구분	수입 항목	2004-2005년	2009-2010년	2015-2016년
주 정부	보조금 (Intergovernmental revenue)	407.8(25%)	575.4(28%)	637.2(30%)
	보험신탁수입 (Insurance trust revenue)	335.8(20%)	451.1(22%)	205.2(10%)
	판매세 (Sales and gross receipts)	312.6(19%)	344.5(17%)	441.1(21%)
	개인 및 법인 소득세 (Individual income taxes)	260.3(16%)	275.0(13%)	389.8(18%)
	사용료 및 기타 일반수입 (Charges and miscellaneous general revenue)	228.5(14%)	285.9(14%)	349.3(16%)
	재산세 (Property taxes)	11.3(1%)	14.5(1%)	15.9(1%)
	기타 조세 (Other taxes)	66.4(4%)	72.0(4%)	76.0(3%)
	기타 수입 (Utility revenue, Liquor store revenue)	19.7(1%)	21.6(1%)	21.9(1%)
지방 정부	보조금 (Intergovernmental revenues)	452.1(35%)	544.0(34%)	593.5(33%)
	재산세 (Property taxes)	324.4(25%)	429.5(27%)	487.3(27%)
	사용료 및 기타 일반수입 (Charges and miscellaneous general revenue)	260.5(20%)	322.3(20%)	369.2(20%)
	유틸리티 수입 (Utility revenue)	99.0(7%)	131.9(8%)	150.3(8%)
	판매세 (Sales and gross receipts)	71.7(5%)	91.0(6%)	117.7(7%)
	개인 및 법인 소득세 (Individual income taxes)	25.2(2%)	7.7(0%)	40.7(2%)
	기타 조세 (Other taxes)	26.5(2%)	21.7(1%)	30.9(2%)
	기타 수입 (Insurance trust revenue, Liquor store revenue)	48.0(4%)	64.5(4%)	16.0(1%)

### 3) 재정조정

#### (1) 연방정부 보조금의 변화<sup>7</sup>

미국 연방정부 보조금은 중요한 역사적 사건들과 함께 변화되어 왔으며, 이를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 남북전쟁 이전에는 국민들의 삶에 영향을 미치는 규제안을 만들거나 지출활동을 하는 연방정부는 당시 존재하지 않았다. 따라서 이 시기는 국내 문제에 대해 주정부가 중요한 역할을 수행한 “이중 연방주의(Dual federalism)” 시기로 불리고 있다. 이중 연방주의 풍토와 연방정부의 부족한 재정력으로 인해 주정부에 대한 연방정부의 현물보조 프로그램(The Federal Act to Promote the Education of the Blind)은 1879년에 처음으로 실시되었다. 1902년에는 연방보조 프로그램이 5개로 증가하였고, 1913년에는 연방소득세가 탄생하였다.

1932-1960년 사이에는 남부의 보수적 성향을 가진 민주당 의원들과 공화당 의원들 간의 정치적 연합인 소위 “보수연합(congressional conservative coalition)”이 탄생한 시기이다. 이들은 균형 예산과 주정부의 권리를 지지하는 집단이었다. 따라서 이 시기에 보수연합은 연방정부에서 주정부로 이전되는 새로운 보조금이 주정부의 권리를 침해하지 않도록 하는데 주의하였다. 그 결과 이 시기에 시행된 보조금 프로그램들은 교육이나 보건 등 주정부에서 이미 시행되고 있는 사업이나, 고용창출과 같이 연방정부의 지원이 환영되는 영역에서 주로 이루어졌다. 이로 인해 이 시기 동안 정부 간 갈등이 비교적 적었으며, 사업 활동에 대한 주정부와 지방정부의 자율성이 보장되었기 때문에 흔히 “협조적 연방제(Cooperative federalism)” 시기로 불리고 있다.

1960년대는 인권운동과 젊은 계층의 주류 자유주의에 대한 반발로부터 시작된 히피 운동이 미국 사회를 흔든 시기였다. 이러한 사회적 분위기에 따라 환경보호와 직업훈련 및 교육 등을 통한 빈곤의 문제에 초점을 맞춘 연방정부의 보조금이 확대되었다. 보조금 확대에 따라 하위정부로 이전되는 보조금의 수도 빠르게 증가하였다. 1960년 132개에서 1968년 387개로 거의 3배 이상 증가하였으며, 1965년에만 Medicaid를 포함한 109개의 새로운 프로그램이 신설되었다. 이 시기의 연방보조 프로그램은 이전 시기와는 차별되는 성격을 가지고 있다. “협조적 연방제” 시기에는 대부분의 보조금 프로그

<sup>7</sup> 미국 연방정부 보조금의 변화 및 분류는 Dilger(2018)의 내용을 수정·보완한 것이다.

램이 하위정부의 권리를 침해하지 않았던 반면, 1960년대 보조금 프로그램은 사업 활동이 좁게 정의된 범주별 보조금을 통하여 하위정부가 연방정부의 새로운 정책에 동조하도록 만들어졌다는 특징이 있다. 이로 인해 1960년대와 1970년대는 “강요적 연방제 (Coercive federalism)” 시기로 불리고 있다.

1980년대 미국은 정부효율성을 높이기 위한 자유시장 해결책을 강조하는 보수적 정치로의 회귀가 이루어진 동시에 여성과 동성애자들의 권리신장, 그리고 환경에 대한 관심 확대 등 진보적인 운동들이 활발하게 이루어진 시기였다. 이러한 사회적 분위기는 정부 간 재정관계에 있어서도 반영되었다. 특히 레이건 대통령은 국내 문제에 있어서 연방정부의 역할을 줄이고 보조 프로그램의 재원에 대해 하위정부의 자율성을 높이기 위하여 포괄보조금을 강화하는 정책을 추진하였다. 예를 들어 기존의 84개 범주별 보조금을 6개의 새로운 포괄보조금으로 통합하는 것과 주택보조나 Food stamps와 같이 소득보전을 위한 범주별 보조금을 대대적으로 삭감하는 안을 제시하였다. 이에 따라 의회는 1981년 Omnibus Budget Reconciliation Act를 승인함으로써 기존의 77개 범주별 보조금과 2개의 포괄보조금을 9개의 새로운 포괄보조금으로 개편하였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 1980-2000년대는 규제가 축소되기 보다는 오히려 확산된 시기로 남아있다. 예를 들어 연방정부가 하위정부의 보건사업을 위해 지출한 보조금은 1980년 15.8 십억 달러에서 2000년에는 124.8 십억 달러로 증가하였고, 소득보장을 위한 금액은 같은 기간 18.5 십억 달러에서 68.7 십억 달러로 증가하였다. 보조금 수의 경우 1981년 541개에서 1984년 405개로 감소하였지만 이후에는 계속 증가하는 추세를 보였다. 결론적으로 이 시기 동안 연방정부에 대한 대중의 반감이 증가했음에도 불구하고, 범주별 보조금과 연방정부의 권한은 계속 강조되었다.

부시 대통령(George W. Bush) 재임 기간인 2001-2009년에도 여러 분야에서 연방 정부에 의한 집권화가 이루어졌다. 예를 들어 부시 대통령은 교육기관의 시험이나 인 프라 및 선거 관리와 같은 분야에 연방정부의 목표와 기준을 확대하는 정책을 추진하였다. 이 결과 연방정부로부터의 보조금은 2000년 285.8 십억 달러에서 2008년 461.3 십억 달러로 증가하였다. 연방 보조금 확대와 집권화는 오바마 대통령(Barack Obama)이 재임하던 시기에도 계속 이어졌다. 주로 Medicaid에 대한 지출로 인하여 2016년 660.8 십억 달러에서 2017년 674.7 십억 달러, 그리고 2018년 728.0 십억

달러(예상액)로 증가하였다. 또한 범주별 보조금에 대한 의존도 더욱 강화되어 2017년의 경우 1,319개의 연방 보조금 중 포괄보조금은 20개인 반면 범주별 보조금은 1,299개에 이르렀다.

이와는 반대로 트럼프(Donald Trump) 정부는 2018년 예산안에서 우선순위가 높은 연방 보조금을 재조정하고 주정부와 지방정부에 더 많은 역할을 제공하며, 10년의 예산 기간에 걸쳐 연방 보조금의 지출증가를 억제하는 동시에 Medicaid에 대한 지출을 줄이고자 하였다.

## (2) 연방정부 보조금의 분류

연방정부가 주정부 및 지방정부에 이전하는 보조금의 종류는 일반적으로 범주별 보조금(Categorical grants), 포괄보조금(Block grants), 세입공유(General revenue sharing) 등으로 분류된다. 범주별 보조금은 특정 목적을 위해 정의된 프로그램에 대해서만 사용될 수 있으며, 일반적으로 좁게 정의된 사업 활동으로 제한되어있다. 포괄보조금은 범주별 보조금과 같이 특정 목적을 위한 프로그램에 대해서만 사용할 수 있으나, 사업 활동의 정의가 범주별 보조금에 비하여 상대적으로 넓은 특성을 가지고 있다. 세입공유는 연방법이나 주법에 의하여 명시적으로 금지되어있는 활동을 제외한 모든 목적을 위해 사용될 수 있으며, 사업 활동의 범위에 있어서도 폭넓게 인정되고 있다. 범주별 보조금은 프로젝트 범주별 보조금(Project categorical grants), 공식 범주별 보조금(Formula categorical grants), 공식-프로젝트 범주별 보조금(Formula-project categorical grants), 개방형 환급 범주별 보조금(Open-end reimbursement categorical grants)으로 구분<sup>8</sup>된다.

<sup>8</sup> 프로젝트 범주별 보조금은 보조금에 대하여 연방정부가 정한 절차에 신청한 하위정부들 간의 경쟁을 통해 부여되는 보조금이고, 공식 범주별 보조금은 인구나 일인당 소득과 같이 법률시행이나 행정규정에 명시된 요소에 따라 하위정부에게 할당되는 보조금이다. 공식-프로젝트 범주별 보조금은 일반적으로 법률시행이나 행정규정에 명시된 요소에 따라 주정부에게 보조금을 할당한 후, 각 주정부가 정한 절차에 신청한 지방정부나 신청자격을 가진 다른 기관들 간의 경쟁을 통해 부여되는 보조금이다. 마지막으로 개방형 환급 범주별 보조금은 하위정부 간의 경쟁이나 보조금 산정에 따른 공식 없이 프로그램에 대하여 하위정부가 지출한 금액의 일정부분에 대한 환급금을 제공하는 보조금이다.

**[표 4-5] 보조금 유형의 분류**

구분	낮음	중간	높음
보조금 제공에 대한 연방정부 재량권	공식 범주별 보조금	포괄보조금	프로젝트 범주별 보조금
	개방형 환급 범주별 보조금	공식-프로젝트 범주별 보조금	
	세입공유		
보조금 사용에 대한 하위정부 재량권	프로젝트 범주별 보조금	포괄보조금	세입공유
	공식-프로젝트 범주별 보조금		
	공식 범주별 보조금		
	개방형 환급 범주별 보조금		
보조금에 대한 성과조건 정도	세입공유	포괄보조금	프로젝트 범주별 보조금
			공식 범주별 보조금
			공식-프로젝트 범주별 보조금
			개방형 환급 범주별 보조금

자료: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Categorical Grants: Their Role and Design, A-52 (Washington, DC: GPO, 1978). p. 7.

### (3) 연방정부 보조금의 현황

연방정부로부터 하위정부에 제공되는 보조금은 증가하는 추세를 나타내고 있다. 특히 2009년 American Recovery and Reinvestment Act로 인하여 2008년과 2010년 사이의 보조금이 다른 연도에 비해 상대적으로 빠르게 증가하였다.

[표 4-6] 연방정부 보조금 추이

(단위: 백만 달러)

회계 연도	총금액	보건	소득보전	교통	기타
2018 (추정)	727,986	433,436	111,321	64,356	118,873
2017	674,700	406,946	107,400	64,783	95,571
2016	660,818	396,666	104,769	63,861	95,522
2015	624,354	368,026	101,08	60,831	94,415
2014	576,965	320,022	100,869	62,152	93,922
2013	546,171	283,036	102,190	60,518	100,427
2012	544,569	268,277	102,574	60,749	112,969
2011	606,766	292,847	113,625	60,986	139,308
2010	608,390	290,168	115,156	60,981	142,085
2009	537,991	268,320	103,169	55,438	111,064
2008	461,317	218,025	93,102	51,216	98,974
2007	443,797	208,311	90,971	47,945	96,570
2006	434,099	197,347	89,816	46,683	100,253
2005	428,018	197,848	90,885	43,370	95,915
...	...	...	...	...	...
2000	285,874	124,843	68,653	32,222	60,156
1990	135,325	43,890	36,768	19,174	35,493
1980	91,385	15,758	18,495	13,022	44,110
1970	24,065	3,849	5,795	4,599	9,822

주: 명목금액.

[표 4-7]은 주정부 및 지방정부에 대한 연방정부 보조금을 연방정부의 총 지출액과 국민총생산(GDP)에서 차지하는 비중으로 나타내고 있다. 또한 정부운영과 자본개선에 대한 지출(예: 고속도로 건설, 경제개발)과 반대되는 개념으로 개인에 대한 지출(예: 건강보험혜택, 주거보조)을 구분하여 개인에 대한 보조금 비중을 따로 표시하고 있다. 연방정부 보조금 중 개인에 대한 지출 비중은 1970년 37.7%에서 2018년 73.9%로 크게 증가하였다. 1980년대 이후 연방정부 보조금은 정부운영과 자본개선에 대한 지원보다는 개인에 대한 지원에 초점을 맞추어 온 것으로 볼 수 있다.

**[표 4-7] 주정부 및 지방정부에 대한 연방정부 보조금의 비중 추이**

(단위: 백만 달러)

회계 연도	총금액	연방정부 총 지출에서 차지하는 비중	GDP에서 차지하는 비중	개인에 대한 지출 비중
2018(추정)	727,986	17.4%	3.6%	73.9%
2017	674,700	16.9%	3.5%	75.3%
2016	660,818	17.2%	3.6%	75.0%
2015	624,354	16.9%	3.5%	74.2%
2014	576,965	16.5%	3.3%	71.5%
2013	546,171	15.8%	3.3%	69.4%
2012	544,569	15.4%	3.4%	66.9%
2011	606,766	16.8%	3.9%	64.7%
2010	608,390	17.6%	4.1%	64.3%
2005	428,018	17.3%	3.3%	65.1%
2000	285,874	16.0%	2.8%	65.2%
1995	224,991	14.8%	3.0%	64.7%
1990	135,325	10.8%	2.3%	57.2%
1985	105,852	11.2%	2.5%	47.9%
1980	91,385	15.5%	3.3%	36.2%
1975	49,791	15.0%	3.1%	34.4%
1970	24,065	12.3%	2.3%	37.7%

주: 명목금액.

[표 4-8]은 연도별 연방정부 보조금 수(Number of federal grants)를 제시하고 있다. 먼저 1960년대에는 빈곤과 인권에 대한 사회적 관심의 증가로 인해 연방정부 보조금 수가 매우 빠르게 증가하였다. 1970년대의 경우 연방정부 보조금 수는 1960년대에 비해 다소 완만한 증가세를 보였는데, 이는 월남 전쟁과 관련된 정부의 예산계약 문제로 인한 결과였다. 레이건 정부의 연방정부 보조금 축소 노력에도 불구하고 1980년대의 연방정부 보조금 수는 완만히 증가하는 추세를 보였으며, 이러한 추세는 1990년대와 2000년대에도 계속 이어졌다.

2017년 기준 연방정부 보조금은 총 1,319개이며, 이 중 1,299개(98.5%)가 범주별

보조금인 것으로 나타났다. 포괄보조금은 1968년 처음 도입된 이후 지속적으로 증가하는 추세를 나타냈으나, 2012년 26개 이후 점차 감소하여 2017년에는 20개의 포괄보조금이 운영되고 있다. 세입공유는 1975년 도입된 이후 1984년까지 운영되었으며, 그 이후부터 현재까지 운영되지 않고 있는 것으로 나타났다.

**[표 4-8]** 주정부 및 지방정부에 대한 연방정부의 보조금 수 추이

(단위: 개)

회계 연도	총 보조금 수	범주별 보조금	포괄보조금	세입공유
2017	1,319	1,299	20	0
2016	1,216	1,196	20	0
2015	1,188	1,168	20	0
2014	1,099	1,078	21	0
2013	1,052	1,030	22	0
2012	996	970	26	0
2009	953	929	24	0
1998	664	640	24	0
1995	633	618	15	0
1993	593	578	15	0
1991	557	534	14	0
1989	492	487	14	0
1987	435	422	13	0
1984	405	392	12	1
1981	541	534	6	1
1978	498	492	5	1
1975	448	442	5	1
1968	387	385	2	0
1965	327	327	0	0
1960	132	132	0	0
1950	68	68	0	0

주: 보조금을 총계하는 방법에 대한 통일된 기준이 존재하지 않기 때문에 표에 나타난 보조금 수는 임시적인 통계를 나타내고 있음.



### 3. 주요 사례

#### 1) 연방정부 및 주정부 보조금 운영

[표 4-9]는 노스캐롤라이나주의 페이엣빌 시(City of Fayetteville, North Carolina)가 2018년에 연방정부와 주정부로부터 교부받은 보조금 내역을 나타내고 있다. 연방정부와 주정부로부터 교부받은 보조금은 총 \$25,448,147이며, 이 중 \$16,442,562(64.61%)는 연방정부로부터 교부받은 금액이고 \$9,005,585(35.39%)는 주정부로부터의 보조금으로 구성되어 연방정부로부터 받는 보조금이 훨씬 큰 것으로 나타났다.

연방정부의 경우에는 교통부(US Department of transportation)가 가장 많은 보조금(\$6,799,921)을 교부하였으며, 그 다음 국토안보부(US Department of homeland security)가 \$4,247,395를 교부한 것으로 나타났다. 반면에 보건복지부(Department of health and human services)는 \$24,765를 교부하여 가장 적은 보조금을 교부한 것으로 나타났다.

주정부의 경우에도 교통부(NC Department of transportation)가 가장 많은 \$6,638,181을 교부하였으며, 예산관리부(NC Office of State budget and management)로부터의 보조금이 \$1,855,805로 두 번째로 많은 보조금을 교부하고 있는 것으로 나타났다. 반면 주택금융부(NC Housing finance agency)의 경우에는 \$1,200의 보조금만을 교부해 가장 적은 금액을 교부한 부서로 나타났다.

연방정부 보조금 중에서 단일 사업으로 가장 큰 보조사업은 국토안보부의 재난기금(Disaster Grants)으로 \$4,247,395의 보조금을 페이엣빌 시에 교부하였다. 그 다음으로는 교통부 연방항공관리청(Federal aviation administration)의 공항개선사업 프로그램(Airport improvement program)으로 \$3,588,398의 보조금이 교부된 것으로 나타났다.

주정부의 경우 각각 \$6,638,181와 \$6,534,771의 보조금이 교부된 교통부 항공과(Division of aviation)의 공항활주로 개선사업보조(State aid for airport projects-Rehab runway 10/28)과 대중교통과(Public transportation division)의 유지관리보조(Maintenance assistance)가 주요 사업으로 나타났다.

[표 4-9] City of Fayetteville, North Carolina의 보조금 내역(2018)

구분	주관 부처	사업 및 클러스터 명	보조금			
			연방정부	주정부	이전교부	총 교부액
연방 정부	US Department of Defense	Office of Economic Adjustment	\$25,535	-	-	\$25,535
	US Department of Housing & Urban Development	Community Development Block Grant Cluster	\$1,256,979	-	\$304,598	\$1,256,979
		CDBG Disaster Recovery Grants Cluster	\$10,717	-	-	\$10,717
		Home Investment Partnerships Program	\$1,113,796	-	-	\$1,113,796
	US Department of Justice	Office of Justice Programs	\$624,454	-	-	\$624,454
		Office of Community Oriented Policing Services	\$562,755	-	-	\$562,755
		Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant Program	\$96,507	-	-	\$96,507
	US Department of the Treasury	Treasury Forfeiture Fund Program	\$125,016	-	-	\$125,016
		Federal Aviation Administration (Airport improvement program)	\$3,588,398	-	-	\$3,588,398
		Federal Transportation Administration	\$3,187,110	-	-	\$3,187,110
	US Department of Health and Human Services	National Highway Traffic Safety Administration	\$24,413	-	-	\$24,413
		Aging Cluster	\$24,765	-	-	\$24,765
Disaster Grants		\$5,663,191	-	-	\$5,663,191	
US Department of Homeland Security	Hazard Mitigation Grant Program	\$819	-	-	\$819	
	Homeland Security Grant Program	\$30,417	-	-	\$30,417	
	Law Enforcement Officer Reimbursement Agreement Programs	\$107,690	-	-	\$107,690	

구분	주관 부처	사업 및 클러스터 명	보조금			
			연방정부	주정부	이전교부	총 교부액
주정부	NC Department of Transportation	Public Transportation Division (Maintenance assistance)	-	\$6,534,771	-	\$6,534,771
		Transportation Improvement Program	-	\$6,669	-	\$6,669
		Division of Aviation (State aid for airport projects--Rehab Runway 10/28)	-	\$6,638,181	-	\$ 6,638,181
	NC Department of Natural and Cultural Resources	Division of Parks and Recreation	-	\$250,000	-	\$250,000
		Hazmat	-	\$97,974	-	\$ 97,974
	NC Department of Public Safety	Cumberland County Juvenile Restitution FY 2018	-	\$44,763	-	\$44,763
		Essential Single-Family Rehabilitation Loan Pool - Disaster Recovery	-	\$1,200	-	\$1,200
	NC Office of State Budget and Management	Cape Fear River Trail Connector, Phase I	-	\$71,182	-	\$71,182
		Golden Leaf Foundation	-	\$1,784,623	-	\$1,784,623
	NC Department of Commerce	Rural Economic Development Division	-	\$117,662	-	\$117,662
총 합계	Total Assistance - Federal Programs	\$16,442,562	-	\$304,598	\$16,442,562	
	Total Assistance - State Programs	-	\$9,005,585	-	\$9,005,585	
	Total Assistance	\$15,026,560	\$9,005,585	\$304,598	\$25,448,147	

주: 이전교부(pass-through)는 주정부가 연방정부가 주정부로부터 받은 보조금을 지방정부에게 이전한 금액을 나타냄. US Department of Homeland Security의 Disaster grants-public assistance(presidentially declared disaster)FEMA와 Hazard Mitigation Grant Program은 연방정부로부터의 총 교부액만을 나타냄.

자료: City of Fayetteville, NC, <https://fayettevillenc.gov/Home/ShowDocument?id=11138>.

[표 4-10]은 플로리다주 피넬러스 카운티(Pinellas County, Florida)가 2018년 연방정부와 주정부로부터 교부받은 보조금에 대한 내역을 나타내고 있다. 보조금의 총 규모는 \$61,335,774이며, 이 중 58.08%인 \$35,628,86는 연방정부로부터 교부받고 나머지 41.92%인 \$25,706,905는 주정부로부터 교부받은 보조금이다.

연방정부의 경우 주택도시개발부(US Department of housing and urban development)가 가장 많은 보조금을 교부하였으며, 총 \$16,213,465를 교부하여 전체 연방정부 보조금의 45.51%를 차지하고 있다. 그 다음으로 보건복지부(US Department of health and human services)는 \$8,225,919를 교부하였다. 반면에 중소기업부(Small business administration)는 \$153,672를 교부하여 보조금 규모가 가장 적은 것으로 나타났다.

연방정부 보조금에서 단일 사업으로 가장 큰 규모의 보조사업은 주택도시개발부의 지역개발기금(Community development block grants)으로 \$7,633,492가 투입되었다. 국토안보부(US Department of homeland security)의 재난기금(Disaster grants-public assistance)과 교통부(US Department of transportation)의 공항개선프로그램(Airport improvement program)도 각각 \$3,167,704와 \$3,114,652의 보조금을 교부하여 규모가 큰 것으로 나타났다.

주정부의 경우에는 \$9,500,784의 보조금이 투입된 주택금융공사(FL Housing finance corporation)의 State Housing Initiatives Partnership Program이 가장 큰 보조 사업으로 나타났다. 또한 환경보호부의 해변관리보조프로그램(Beach management funding assistance program)에도 \$3,314,741의 보조금이 투입된 것으로 나타났다.

[표 4-10] Pinellas County, Florida의 보조금 내역(2018)

구분	주관 부처	수여부서/사업 및 클러스터 명	보조금			
			연방 (직접교부 & 이전교부)	주	이전교부	총 교부액
연방 정부	US Department of Housing and Urban Development	CDBG-Entitlement Grants Cluster (Community development block grants)	\$7,633,492	-	\$846,471	\$7,633,492
		Emergency Solutions Grant Program	\$207,369	-	\$187,322	\$207,369
		Home Investment Partnerships Program	\$7,484,144	-	\$313,872	\$7,484,144
		Fair Housing Assistance Program State and Local	\$356,300	-	-	\$356,300
	US Elections Assistance Commission	ARRA - Neighborhood Stabilization Program	\$532,160	-	-	\$532,160
		Help America Vote Act Requirement Payments	\$171,047	-	-	\$171,047
		2018 HAVA Election Security Grants	\$598,982	-	-	\$598,982
	US Department of Homeland Security	Homeland Security Biowatch Program	\$143,658	-	-	\$143,658
		Emergency Management Performance Grants	\$256,461	-	-	\$256,461
		Disaster Grants - Public Assistance	\$3,167,704	-	-	\$3,167,704
		Homeland Security Grant Program	\$13,207	-	-	\$13,207
	US Environmental Protection Agency	Air Pollution Control Program Support	\$218,599	-	-	\$218,599
		Surveys, Studies, Research, Investigations, Demonstrations, and Special Purpose Activities Relating to the Clean Air Act	\$135,929	-	-	\$135,929
US Department of Health and Human Services	Substance Abuse and Mental Health Services - Projects of Regional and National Significance	\$1,270,504	-	\$923,817	\$1,270,504	
	Health Center Program	\$49,654	-	-	\$49,654	
	Grants for New and Expanded Services under the Health Care Program	\$1,372,168	-	-	\$1,372,168	
		Cooperative Agreement to Support Navigators in	\$507,574	-	-	\$507,574

구분	주관 부처	수여부서/사업 및 클러스터 명	보조금			
			연방 (직접교부 & 이전교부)	주	이전교부	총 교부액
		Federally-facilitated and State Partnership Marketplaces				
		Child Support Enforcement	\$751,613	-	-	\$751,613
		Temporary Assistance for Needy Families	\$2,226,993	-	-	\$2,226,993
US Executive Office of the President		Social Services Block Grant	\$2,047,413	-	-	\$2,047,413
		High Intensity Drug Trafficking Areas Program	\$163,095	-	-	\$163,095
		DNA Backlog Reduction Program	\$228,001	-	-	\$228,001
US Department of Justice		Drug Court Discretionary Grant Program	\$397,951	-	-	\$397,951
		Edward Byrne Memorial Competitive Grant Program	\$176,553	-	-	\$176,553
		Juvenile Justice Education Collaboration Assistance	\$131,108	-	-	\$131,108
		Equitable Sharing Program	\$117,324	-	-	\$117,324
		Paul Coverdell Forensic Sciences Improvement Grant Program	\$4,803	-	-	\$4,803
		Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant Program	\$288,848	-	-	\$288,848
US Department of Transportation		Airport Improvement Program	\$3,114,652	-	-	\$3,114,652
		Highway Planning and Construction Cluster	\$1,226,335	-	-	\$1,226,335
		Highway Safety Cluster	\$130,653	-	-	\$130,653
		State and Community Highway Safety	\$100,000	-	-	\$100,000
		Paul S. Sarbanes Transit in the Parks	\$20,692	-	-	\$20,692

구분	주관 부처	수여부서/사업 및 클러스터 명	보조금			총 교부액
			연방 (직접교부 & 이전교부)	주	이전교부	
주 정부	US Department of Treasury	Federal Confiscated Property	\$4,717	-	-	\$4,717
		Resources and Ecosystems Sustainability, Tourist Opportunities, and Revived Economies of the Gulf Coast States	\$225,494	-	-	\$225,494
	US Small Business Administration	Small Business Development Centers	\$153,672	-	-	\$153,672
		Beach Management Funding Assistance Program	-	\$3,314,741	-	\$3,314,741
	FL Department of Environmental Protection	Delegated Title V Air Pollution Control Activities	-	\$46,607	-	\$46,607
		Statewide Surface Water Restoration and Wastewater Projects	-	\$2,085,843	-	\$2,085,843
	FL Department of State and Secretary of State	Public Library Construction Consortium	-	\$831,481	-	\$831,481
		Historic Preservation Grants	-	\$50,000	-	\$50,000
	FL Department of Health	County Grant Awards	-	\$136,936	-	\$136,936
		Health Centers	-	\$46,322	-	\$46,322
	FL Executive Office of the Governor	Emergency Management Programs	-	\$132,989	-	\$132,989
		Emergency Management Projects	-	\$15,666	-	\$15,666
	FL Housing Finance Corporation	State Housing Initiatives Partnership Program	-	\$9,500,784	-	\$9,500,784
		Aviation Grant Programs	-	\$1,263,885	-	\$1,263,885
	FL Department of Transportation	NPDES/TMDL Stormwater Retrofit Projects	-	\$8,181	-	\$8,181
		Transportation Regional Incentive Program	-	\$1,957,919	-	\$1,957,919
County Incentive Grant Program		-	\$2,054,281	-	\$2,054,281	
Florida Shared-use Nonmotorized (Sun) Trail Network Program		-	\$859,836	-	\$859,836	

구분	주관 부처	수여부서/사업 및 클러스터 명	보조금			
			연방 (직접교부 & 이전교부)	주	이전교부	총 교부액
	FL Department of Legal Affairs and Attorney General	Crime Stoppers	-	\$199,153	-	\$199,153
	FL Department of Law Enforcement	Statewide Criminal Analysis Laboratory System	-	\$260,145	-	\$260,145
	FL Department of Economic Opportunity	Division of Community Development	-	\$2,000,000	-	\$2,000,000
	FL State Courts System	Post-Adjudicatory Drug Court Program	-	\$573,640	-	\$573,640
	FL Department of Children and Families	Public Safety, Mental Health, and Substance Abuse Local Matching Grant	-	\$367,227	-	\$367,227
	FL Division of Emergency Management	Hurricane Relief - Tropical Storm Debbie	-	\$1,269	-	\$1,269
총 합계	Total Assistance - Federal Programs		\$35,628,869	-	\$2,556,794	\$35,628,869
	Total Assistance - State Programs		-	\$25,706,905	-	\$25,706,905
	Total Assistance		\$35,628,869	\$25,706,905	\$25,706,905	\$61,335,774

주: 이전교부(pass-through)는 주정부가 연방정부가 주정부로부터 받은 보조금을 지방정부에게 이전한 금액을 나타냄.  
 자료: Pinellas County, Florida, <http://www.pinellasclerk.org/Portals/0/Finance-Comptroller/CAFR/2018CAFR.pdf>



앞서 살펴본 노스캐롤라이나주의 페이엣빌 시와 비교해 보면, 두 자치단체 모두 연방정부로부터 받는 보조금이 더 큰 것으로 나타났지만, 피넬러스 카운티가 페이엣빌 시에 비해서 주정부로부터 받는 보조금의 비율이 상대적으로 더 높게 나타났다. 보조금을 교부한 부처별로 살펴볼 경우 페이엣빌 시에 가장 적은 보조금을 교부한 연방정부 부처는 보건복지부인 반면 피넬러스 카운티의 경우에는 보건복지부가 두 번째로 많은 보조금을 교부한 연방정부 부처로 나타나 자치단체 간 연방정부 부처별로 교부하는 보조금에 있어서 상당한 차이가 존재하였다. 주정부 부처의 경우 두 자치단체 모두에 있어서 교통부가 가장 많은 보조금을 교부하는 것으로 나타났다.

## 2) 기능 및 자원분담 관련 법률 제정

1970-1980년대에 연방정부가 주정부 및 지방정부에게 사무 및 권한을 위임하면서 자발적인 보조금(voluntary grant-in-aid) 형식을 통해 사무집행을 위한 재원을 제공하였다. 그러나 이러한 위임사무는 점차 강제성을 띠게 되었고, 연방정부가 제시한 요구수준에 부합하지 못할 경우 재정상의 제재를 받게 되었다.

이러한 상황에서 재정적인 지원을 수반하지 않는 연방정부 위임명령이 지속적으로 증가하여 주정부 및 지방정부의 재정 부담이 증가하게 되었다. 지방정부에 대한 연방정부의 재정지원 증가 속도보다 재정지원 없는 위임명령으로 인한 비용 증가 속도가 빠른 것으로 나타났다. 이에 따라 적정 수준의 재정지원 없이 연방정부의 사무를 주정부 및 지방정부에 위임하는 것을 방지하기 위해 1995년에 「재정지원 없는 위임명령 개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)」을 제정하였다.

연방정부로부터의 정부 간 위임명령(Federal Intergovernmental Mandates)은 ‘주정부와 지방정부 등에 강제적인 의무(enforceable duty)를 부가하는 법률, 법령, 규제’, 혹은 ‘기존의 위임명령 비용을 충당하기 위해 승인된 연방정부의 자원 규모를 감소시키는 법률, 법령, 규제’로 정의하고 있다. 위임에 따라 추정된 비용에 대한 재원이 충당되지 않을 경우 ‘재원이 지급되지 않은 위임명령(unfunded mandates)’으로 간주된다. 정부 간 위임명령에 대한 직접비용은 주정부 및 지방정부가 연방정부의 정부 간 위임명령을 수행하기 위해 필요한 자원조달의 총액이나 이를 위해 세입증액이 금지된 총액으로 측정된다.

미국의 의회예산처 (Congressional Budget Office)는 제안된 법령이 주정부 및 지방 정부의 예산에 상당 수준의 영향을 미치는지, 민간영역에 재무적 영향을 미치는지, 민간영역의 고용에 영향을 미치는지 등에 대한 평가를 담당하고 있다. 의회예산처는 위임 명령이 초래하는 직접비용을 측정하여 비용추정보고서를 위원회에 제출하게 되는데, 물가 상승률을 고려하여 미리 정해진 법률 상 기준액과 비교하여 검증하게 되어있다. 즉, 「재정지원 없는 위임명령 개혁법」이 정한 기준액 이상의 초과 재정 부담을 초래할 수 있는 위임명령을 의회예산처가 판별하여 상임위원 수권위원회에 제출하게 함으로써, 지방정부의 재정 부담을 초래할 수 있는 법안에 대한 추가적인 검토를 가능하게 하였다.

1996년부터 2017년까지 의회에 제출된 위임명령 비용추계보고서는 총 12,072개로 나타났다. 이 중에서 1,446개의 보고서가 정부 간 위임명령으로 인한 비용이 초래된 법안을 포함하고 있으며, 「재정지원 없는 위임명령 개혁법」이 정한 기준액을 초과한 비용을 포함하고 있는 보고서는 111개(7.7%)인 것으로 나타났다. 한편 의회예산처에서 위임명령에 관한 비용을 결정할 수 없는 보고서도 78개(5.4%)인 것으로 나타났다.

「재정지원 없는 위임명령 개혁법」이 제정된 이후부터 정부 간 위임명령 비용을 포함하고 있는 보고서 중에서 기준액을 초과하는 보고서는 점차 감소하고 있는 것으로 나타났다. 가장 최근인 제115회 의회의 경우 제출된 위임명령 비용추계보고서 515개 중 정부 간 위임명령으로 인한 비용이 초래된 법안을 포함한 보고서는 40개이며, 기준액을 초과한 위임명령을 포함한 보고서는 1개인 것으로 나타났다.

**[표 4-11] 위임명령 보고서 및 기준액 초과 법안 수**

구분	제출된 위임명령 비용추계보고서	정부 간 위임명령 비용 포함 보고서	기준액 초과 위임명령 비용 포함 보고서	위임명령 비용 결정 불가능 보고서
제104회(1996)	718	69	11	6
제105회(1997-1998)	1,062	128	14	14
제106회(1999-2000)	1,279	158	7	1
제107회(2001-2002)	1,038	110	10	8
제108회(2003-2004)	1,172	152	16	7
제109회(2005-2006)	978	171	18	6
제110회(2007-2008)	1,382	168	7	6
제111회(2009-2010)	893	134	11	19
제112회(2011-2012)	862	124	4	8
제113회(2013-2014)	976	86	5	0
제114회(2015-2016)	1,197	106	7	3
제115회(2017)	515	40	1	0
합계	12,072	1,446	111	78

자료: [http://www.cbo.gov/search/ce\\_sitesearch.cfm](http://www.cbo.gov/search/ce_sitesearch.cfm).

### 3) 정부 간 위원회 운영

미국의 경우 1959년 Public Law 86-380에 따라 ‘정부 간 관계 자문위원회(The U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations)’가 설립되었다. 정부 간 관계 자문위원회는 연방정부, 주정부, 지방정부 사이의 협력과 소통을 촉진하여 미국의 연방시스템을 강화하기 위한 목적으로 만들어졌다. 이 위원회는 상·하원에서 임명된 의회의원 6명, 4명의 주지사, 3명의 주 의회 의원, 4명의 시장, 3명의 카운티 공무원, 그리고 민간부문에서의 3명 등 총 26명의 위원으로 구성되었다. 이 위원회는 정부 간 관계 속에서 발생하는 여러 변화들을 모니터링하고, 이러한 변화들이 초래할 결과들을 연구하여 보다 바람직한 정부 간 관계를 만들기 위해 새로운 법률이나 정책 등을 제안하는 역할을 수행하였다.

1996년에 정부 간 관계 자문위원회가 해산된 이후에는 주정부 예산 협의회(National

Association of State Budget Officers), 주정부 세금협회(Multistate Tax Commission), 주지사 협회(The National Governors Association) 등 여러 기관들이 주정부와 지방 정부의 의견을 국가 전체 수준의 정책결정에 반영하는 역할을 하고 있다. 이 중 가장 규모가 큰 단체는 7개 단체들로<sup>9</sup> 구성된 소위 “Big 7”이다. 기존 정부 간 관계 자문위원회에서는 의회의원이나 민간부문에서의 참여가 보장되었으나, 이러한 7개 단체에서는 의회의원이나 민간부문 위원의 참여는 이루어지지 않고 있다(Chi, 2004).

---

<sup>9</sup> 7개 단체는 NGA(The National Governors Association), NCSL(The National Conference of State Legislatures), CSG(Council of State Governments), NLC(The National League of Cities), NACO(National Association of Counties), USCM(U.S. Conference of Mayors), ICMA(The International City and County Management Association)이다.

## 제2절 독일의 정부 간 재정관계

### 1. 개요

#### 1) 정부계층

독일은 16개 주(Land)를 근간으로 국가공동체를 형성하고 있는 연방국가(Bundesstaat)이며, 정부계층은 연방정부(Bundesregierung), 주정부(Landesregierung), 군(Kreis)·자치시(Kreisfreie Stadt), 게마인데(Gemeinde) 등의 4계층으로 구성되어 있다. 각각의 정부계층은 일정한 범위 내에서 자주적인 정치·행정적 결정을 하는 자치계층이다. 독일의 연방정부는 우리나라의 중앙정부, 주정부는 광역자치단체, 군·자치시는 시·군·자치구 등 기초자치단체, 게마인데는 읍·면·동에 해당한다. 독일은 우리나라의 읍·면·동에 해당하는 게마인데를 정부계층에 포함하고 헌법상<sup>10</sup> 보장하고 있다.

【표 4-12】 독일의 지방자치단체 현황(2017년 기준)

(단위 : 개)

주정부	계	군	자치시	게마인데
계	11,451	294	107	11,054
Baden-Württemberg	1,145	35	9	1,101
Bayern	2,152	71	25	2,056
Berlin	1	0	1	1
Brandenburg	435	14	4	417
Bremen	2	0	2	2
Hamburg	1	0	1	1
Hessen	452	21	5	426
Mecklenburg-Vorpommern	761	6	2	753
Niedersachsen	989	37	8	944
Nordrhein-Westfalen	449	31	22	396

<sup>10</sup> 독일 연방헌법 제28조 제2항 제1문에서 게마인데의 설치를 보장하고 있다.

주정부	계	군	자치시	계마인데
Rheinland-Pfalz	2,341	24	12	2,305
Saaland	58	6	0	52
Sachsen	436	10	3	423
Sachsen-Anhalt	232	11	3	218
Schleswig-Holstein	1,125	11	4	1,110
Thüringen	872	17	6	849

자료: 독일연방 통계청(2017년).

## 2) 정부 간 재정관계의 헌법상 보장

형식적 의미에서 독일의 정부 간 관계의 기본체계는 지방분권적 시스템을 그 근간으로 하고 있다. 이는 연방국가성의 불가침성원칙, 보충성원칙, 자치단체의 전권한성원칙 등에 대한 헌법상 규정에서 찾을 수 있다. 독일의 정부 간 관계에 관한 헌법상 규정은 다음과 같다.

먼저 연방헌법 제79조 제3항의 연방국가성의 불가침성원칙이다. 첫째, 연방헌법 제79조 제3항은 연방정부가 각 주정부에 의해 구성된다는 것을 명시하고 있다. 둘째, 이 규정에 의하면 각 주정부는 원칙적으로 연방정부의 입법과정에 관여할 수 있으며, 그 입법 관여권한은 연방헌법의 개정에도 침해될 수 없다는 연방국가성의 불가침성을 보장하고 있다(대구경북분권혁신아카데미, 2015). 셋째, 이 규정으로부터 주정부가 최소한의 독자적 입법권을 행사할 수 있다는 것을 도출할 수 있다.

다음으로 연방헌법 제23조 제1항 제1문의 보충성원칙이다. 헌법 제23조 제1항 제1문은 보충성원칙(Subsidiaritätsprinzip)의 존중의무를 규정하고 있다. 보충성원칙은 수직적 정부 간 기능관계의 배분원칙으로서, 기능적 권한을 일차적으로 주민가까이에 배분해야한다는 당위적 의무규정을 의미 한다.

마지막으로 연방헌법은 제28조 제2항에서 자치단체의 전권한성원칙(Allzuständigkeitsprinzip)을 규정하고 있다. 헌법 제28조 제2항은 지방자치단체가 법률의 범위 내에서 지역 공동체의 모든 업무 및 사항들을 자기책임 하에 규율·처리할

수 있는 권한을 보장하고 있다. 이 규정은 각 지방자치단체가 독일의 정치·행정시스템에 있어 세 번째 자치계층으로서의 존재임을 보장(Existenzgarantie kommunaler Selbstverwaltung)하며, 이와 동시에 지역문제에 대한 지방자치단체의 전권한성원칙의 보장을 의미한다(Nassmacher, 1999; Knemeyer, 1999).

지금까지 살펴본 것처럼 독일의 연방헌법은 연방정부, 주정부, 지방자치단체가 전권한성원칙에 따라 독립적인 정치·행정적 지위에서 각자의 권한을 향유할 수 있도록 규정하고 있다. 그러므로 수직적 정부계층 간에 각자의 자율성과 독립성을 확보할 수 있는 강한 지방분권적 정부 간 관계의 특성을 지닌다.

### 3) 사회적 연방국가성에 기초한 정부 간 재정관계

독일의 정부 간 관계는 사회적 연방국가성(soziale Bundesstaatlichkeit)에 기초하고 있다. 사회적 연방국가성은 연방국가성과 사회적 연대성을 동시에 추구하는 이원적 이념체제로 규정할 수 있다. 연방국가성(Bundesstaatlichkeit)은 정부 간 관계에 있어 각 정부계층의 자주성을 보장하고 있는 반면, 사회적 연대성(soziale Solidaritaet)은 정부 간 관계에 있어 각 정부계층 간 협력을 의무화하고 있다.

연방국가성에 기초한 주정부와 자치단체의 자주성은 국민 생활의 지역적 특수성을 인정함과 동시에 지역의 다양한 사회·문화적 가치의 발전을 추구해가는 것을 목표로 하고 있다(박상우, 2013). 반면에 사회적 연대성에 기초한 연방정부, 주정부, 자치단체 간 협력은 사회·경제적 발전수준의 현실적인 지역 간 격차를 해소함으로써, 국민 생활의 지역 간 동질성 확보를 목표로 하고 있다(박상우, 2013). 이러한 맥락에서 독일의 정부 간 관계는 연방국가성과 사회적 연대성 이념의 제도적 결합 기반위에서 ‘지역적 특수성’과 ‘지역 간 동질성’을 동시에 추구하는 “협력적 연방주의(Kooperativer Föderalismus)”를 특성으로 하고 있다(Benz, 2003).

독일에서 제도적 동질성의 보장은 동일성이나 획일성을 의미하는 것은 아니며, 최소 기준 이상의 동질성을 확보하는 것을 의미한다. 즉, 국민의 기본권 및 기본 의무, 사법적 권리구제 등을 연방정부 전체에 동일하게 보장·적용하는 것을 의미하는 것이다. 독일 헌법 제28조 제1항은 공화국, 의회민주주의, 사회적 법치주의국가의 원칙과 선거법의 기본원칙 등이 연방과 모든 주에 구속력을 갖는다고 규정함으로써 연방국가의 동질

성을 명확히 하고 있다(대구경북분권혁신아카데미, 2015).

정부 간 협력은 무엇보다 헌법 제91조a와 제91조b에서 규정하고 있는 연방정부와 주정부의 공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)에서 찾을 수 있다. 공동사무는 국토 전체의 균형적 발전을 위해 1969년 재정개혁을 위한 연방헌법의 개정으로 도입·설치된 제도이다(대구경북분권혁신아카데미, 2015). 제91조a에 따른 공동사무의 범위는 대학병원을 포함한 대학의 신축과 개축에 관한 사항, 지역경제 구조의 개선에 관한 사항, 농업구조와 해변보호에 관한 사항 등으로 구분된다. 이들 사무를 처리하기 위해 연방정부와 주정부는 공동으로 계획을 수립·결정하고 비용을 부담하게 된다. 그리고 연방헌법 제91조b는 초지역적인 교육계획과 학문연구를 지원하기 위한 각종 사업의 시행을 위해 연방정부와 주정부가 공동으로 계획을 수립·결정하고 비용을 부담한다고 규정하고 있다. 로 재정을 부담하며, 공동으로 의사를 결정한다는 규정을 두고 있다. 이러한 측면에서 독일의 정부 간 관계는 연방국가 전체의 동질성 확보를 위한 협력적 체제로 특징 지워지며, 사무와 권한 등이 각 정부 계층 간에 상호 연결되어 있는 체제로 볼 수 있다(Scharpf, 2009).

## 2. 기본 구조

### 1) 기능배분

#### (1) 연방헌법상 사무배분 원칙

독일의 연방헌법은 제7장 연방입법권(Gesetzgebung des Bundes), 제23조 제1항 보충성원칙), 제28조 제2항 자치단체 전권한성원칙 등의 규정에서, 정부 간 사무배분에 관한 기본원칙과 함께 연방정부의 주요 사무들을 명시하고 있다. 연방헌법은 제7장에서 연방정부와 주정부 간 사무배분에 관한 사항을 연방정부와 주정부 간 입법권한의 구분을 통해 규정하고 있다. 즉, 연방헌법은 입법대상 권한의 규정을 통해 각각의 사무 권한을 배분하고 있다.

연방헌법 규정상 사무는 크게 둘로 구분할 수 있다. 하나는 제73조 연방정부의 배타적 입법권(ausschließliche Gesetzgebung des Bundes) 규정에 따른 연방정부 전속사무이다. 다른 하나는 제74조 연방·주정부의 경합적 입법권(konkurrierende Gesetzgebung) 규정에 따른 연방·주정부 경합사무이다.



## (2) 연방정부 전속사무와 주정부사무

연방정부 전속사무는 연방헌법 제73조 제1항에서 17개 항목으로 열거하여 규정하고 있다. 제73조 제1항에서 열거하지 않은 사항은 제70조 제1항의 규정<sup>11)</sup>에 의해 주정부의 사무권한에 속한다. 그럼에도 불구하고, 제73조 제1항에서 명시하고 있는 사항 외의 모든 사무가 주정부의 사무권한에 속하는 것은 아니다. 이는 제74조 규정에 의한 연방·주정부 경합사무가 있기 때문이다. 그러나 경합사무의 일부와 연방정부 전속사무 외의 사항은 주정부의 사무권한에 속한다. 또한 연방정부 전속사무 중에서 연방이 주정부에 그 사무의 입법을 위임을 한 경우, 제71조 규정에 의해서 주정부는 그 사무에 대해 법정수입사무로서의 권한을 가지게 된다. 제73조 제1항에서 규정하고 있는 연방정부 전속사무 17개 사항은 [표 4-13]과 같다. 동시에 연방정부 전속사무 외의 사항과 경합사무(연방헌법 제74조)의 일부를 제외한 사항은 주정부의 사무가 된다.

**【표 4-13】 연방헌법 제73조 규정에 따른 연방정부 및 주정부 사무(연방정부 전속사무)**

구분	사무	참고
연방정부 전속사무	(1)외교·민간보호·국방, (2)연방국적, (3)거주이전·여권·이민·입국·범죄자인도, (4)통화·화폐·주화제도·도량형·표준시간, (5)관세구역·통상구역·항해·조약·관세·국경보호·무역·지불거래 등, (6)독일문화제 국외반출보호, (7)항공교통, (8)연방철도(철도의 개설·유지·운영·철도이용료 등), (9)우편·전신, (10)연방정부·연방직속기관 근무자의 법률관계, (11)영업 권리보호·저작권·출판권, (12)연방경찰·국제테러방어 <sup>12)</sup> , (13)연방·주정부 협력사항(형사경찰, 자유민주주의 기본질서보호, 연방·주의 존립·헌법수호, 독일연방공화국 대외이익) <sup>13)</sup> , (14)연방통계, (15)총포·화약, (16)전상자·전사자의 부양, 전쟁포로 구호, (17)핵에너지(생산·이용, 시설의 건립·운영, 핵·방사선 위험방지, 방사능 물질폐기 등)	연방정부에 입법권을 부여함으로써, 연방정부의 전속사무로 규정된 사항들

11 본 기본법이 연방입법권한으로 부여하지 않은 사항은 주정부가 입법권을 가진다.

12 이 사항에 대한 연방입법은 연방상원(Bundesrat)의 동의를 필요로 한다(연방헌법 제73조 제2항).

13 연방정부의 전속입법 사항이지만, 연방주정부의 공동·협력 사무에 해당한다.

구분	사무	참고
주정부 사무	(1) 연방정부 전속사무를 제외한 사무, (2) 연방정부 전속사무 중, 주정부에 위임한 사무	(1) 연방헌법 제74조 연방·주정부 경합사무의 일부제외, (2) 연방헌법 제71조

### (3) 연방·주정부 경합사무와 주정부사무

연방헌법 제74조 제1항은 연방정부와 주정부 간의 경합사무를 연방·주정부 경쟁적 입법권(konkurrierende Gesetzgebung)의 형식으로 규정하고 있다. 경합사무에 있어서 연방정부와 주정부 간 사무의 구분은 다음과 같다.

첫째, 주정부 사무는 제72조 제1항의 규정에 의해 연방정부가 입법권을 행사하지 않는 나머지 모든 사항이 포함된다. 둘째, 제72조 제2항의 규정에 의해 제72조 제1항의 사무들 중 연방 전체의 균형적 생활관계의 형성 및 연방 전체이익 등을 위해 필요한 사항은 연방정부의 사무가 된다.

**[표 4-14]** 연방헌법 제74조 규정에 따른 연방·주정부 사무(연방정부·주정부 경합사무)

구분	제74조 제1항 규정에 의한 사무(32개 영역) <sup>14</sup>	연방·주 사무권한
경합 사무	(1)민법, 형법, 법원조직, 재판절차(규류집행법 제외), 변호사, 공증인·법률상담(1호), (2)가족관계 증명제도(2호), (3)결사법(3호), (4)난민·추방자(6호), (5)전쟁피해·복구(9호), (6)희생자묘지(전몰자·전쟁희생자·독재정치희생자 등의 묘지)(10호), (7)기업조직, 노동(노동자보호, 직업소 등을 포함)(12호), (8)연방전속사무·경합사무분야에서 그 범위문제가 있는 공용수용권 관련 사항(14호), (9)경제권력 지위남용방지(16호), (10)농업·임업생산의 지원(경지정리 제외), 식량확보, 농·임업 생산물의 수출입, 원양어업, 연안어업·해안보호(17호), (11)토지(도로저급기여금 제외), 토지거래(도시계획법상), 주택·주택건설 보조금, 광산노동자의 거주지·주택건설, 구동독발행채무보조(18호), (12)전염성질병조치, 의사·진료직업, 의료업허가, 약국·약품, 의료기재, 치료제·마취제·독극물(19호), (13)항해·항로(원양·연안·내륙의 항해·항로표식), 내륙수로, 기상관측소(21호), (14)철도(연방·산악철도 제외)(23호), (15)폐기물처리, 공기정화, 소음처리(24호),	연방정부가 입법권행사 하지 않는 경우, 주정부 사무 (제72조 제1항)

구분	제74조 제1항 규정에 의한 사무(32개 영역) <sup>14</sup>	연방·주 사무권한
	(16)자치단체·공법상 기관의 공무원·법관의 지위·권리·의무(경력·급여·부양 제외)(27호), (17)수렵(28호), (18)자연·자연경관의 보호(29호), (19)토지분배(30호), (20)지역개발계획(31호), (21)수자원관리(32호), (22)대학 입학허가·졸업(33호)	
연방 전체  (1) 균형 생활 관계 형성  (2) 이익	(21)외국인 체류·정주법(4호), (22)공적구호(양로원법 제외)(7호), (23)광·공업, 에너지산업, 은행·증권거래소, 사법상의 보험 등(상점의 영업·폐점시간, 숙박, 오락장, 윤락, 박람회, 전시회, 일반시장 등의 경제활동 제외)(11호), (24)직업훈련지원, 학술연구진흥(13호), (25)공유재산(토지천연자원생산수단 등을 포함한), 공동경제 전환관련 다양한 형태의 사항(제15호), (26)병원의 의료수가·경제적 지원(19a호), (27)동·식물의 식자재, 기호·생필품, 동물사료, 농·임업 종자·묘목의 거래보호, 식물병충해, 동물보호(20호), (28)자동차관련 사항, 도로(도로교통, 지방도로의 건설·유지), 교통차로·공용도로 이용요금·보상금의 징수·배분(22호), (29)국가배상(25호), (30)인간의 인공수정, 유전자정보 검사, 유전자의 인공적 변경, 장기·조직·세포의 이식(26호)	연방정부에 사무권한 우선적 배분 (제72조 제2항)

#### (4) 연방·주·자치단체 주요 사무영역

이러한 연방헌법 상 규정을 근거로 연방재무성은 2016년 기준 연방정부·주정부·자치단체의 주요 사무영역을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 연방정부의 사무영역은 ① 외교적 사항(Auswärtiger Dienst), ② 연방재무행정(Bundes-finanzverwaltung), ③ 사회적 보장시스템(System der sozialen Sicherung), ④ 초지역적 경제육성(Überregionale Wirtschaftsförderung), ⑤ 교통사항(Verkehrswesen), ⑥ 통화(Währung) 등이다.

둘째, 주정부 사무영역은 ① 교육(Bildung), ② 연구·학문(Forschung·Wissenschaft), ③ 자치단체 행정지휘·재정지원(Kommunalaufsicht·Finanzausstattung der Gemeinde), ④ 문화(Kultur), ⑤ 주재무행정(Landesfinanzverwaltung), ⑥ 대중교통(Öffentlicher Personalverkehr), ⑦ 경찰(Polizei), ⑧ 지역경제육성(Regionale Wirtschaftsförderung) 등을 포함하고 있다.

셋째, 자치단체 사무영역은 ① 폐수·쓰레기처리(Abwasser·Abfallentsorgung), ② 건축계

<sup>14</sup> 제5호, 제8호 규정은 폐지되었다.

획(Bauleitplanung), ③ 유아·청소년지원(Kinder·Jugendhilfe)·유아주간보호(Kindertagesbetreuung), ④ 박물관·스포츠시설·극장(Museen·Sportanlagen·Theater), ⑤ 지역 학교(Örtliche Schulen), ⑥ 지역 교통사항(Örtliche Verkehrswesen), ⑦ 지역 상수·에너지 공급(Örtliche Wasser·Energieversorgung), ⑧ 도로청소(Straßenreinigung) 등이다.

### (5) 독일 사무배분의 특징

독일의 정부 간 사무배분체계의 구조적 특징은 앞서 지적한 바와 같이 공동사무에 있다. 물론 어느 나라나 공동사무가 있기는 하지만, 독일의 경우 공동사무를 연방헌법(제8a장)에 명시하고, 공동사무의 처리를 연방정부와 주정부 간의 협정에 의하도록 하고 있다. 이와 동시에 공동사무의 처리를 위해 소요되는 재정을 공동으로 부담한다는 것을 헌법상 규정으로 명시하고 있다. 이는 특정 정부계층이 사무 및 재정에 관한 권한을 독점할 수 없도록 사전에 예방함과 동시에 권력의 분산을 적극적으로 명시한다는 의미를 갖는다. 독일은 연방정부·주정부·자치단체의 3개 정부계층을 근간으로 하고 있지만, 사무배분 측면에서는 연방헌법 상 각 정부계층의 사무와 공동사무로 구분되는 4원적 체계를 기본구조로 하고 있다.

## 2) 세원배분

### (1) 이원적 세원배분체계

독일의 정부 간 세원배분은 이원적 배분체계를 기본적 특징으로 하고 있다. 즉, 독일은 각 정부계층에 세원이 나뉘어져 귀속된 분리체계(Trennsystem)와 각 정부계층에 세원이 공동으로 귀속된 연결체계(Verbundsystem)가 결합된 이원적 세원배분체계를 가지고 있다. 세원분리체계 하에서 연방정부, 주정부, 지방자치단체 등은 그들의 고유한 독립세원을 보유하고 있다. 이러한 배타적 분리체계 원칙에 따른 세원배분은 각 정부계층들이 각자의 자주적인 정치·행정적 지위에서 그들의 재정권한을 향유할 수 있는 자율성을 제공한다. 반면 세원연결체계 하에서 각 정부계층들은 공동세원에 대해 차등적이지만 공동으로 일정 수준의 세입권한을 가진다. 이러한 공동세원은 무엇보다 연방국가 전체의 동질성 확보 및 유지를 위한 협력적 연방제에 기초하고 있다.

[그림 4-4] 독일의 정부 간 세원배분체계



자료: 독일연방재무성(2017a).

## (2) 공동세원

공동세원(Gemeinschaftssteuer)이란 정부 간 재정관계 측면에서 한 세목의 조세수입이 복수의 정부계층에 귀속되는 세원을 의미한다. 독일의 정부 간 세원배분체계의 주요 특징 중 하나가 다른 나라에 비해 이러한 공동세원제도가 폭넓게 운용되고 있다는 것이다. 독일의 공동세원으로는 소득세(Einkommensteuer), 법인세(Körperschaftsteuer), 부가가치세(Umsatzsteuer), 자본수익세(Kapitalertragsteuer) 등의 세목이 포함된다. 이들 공동세원에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(안권욱, 2015).

공동세원에 대한 조세입법권은 연방하원(Bundestag)의 권한에 속하지만, 공동세원과 관련한 법률의 제·개정은 연방상원(Bundesrat)의 동의를 전제로 하고 있다(안권욱, 2015). 이러한 측면에서 공동세원에 대한 조세입법권은 연방정부 뿐만 아니라 주정부에도 분산되어 있는 체계이다. 또한 공동세원에 속하는 조세의 부과징수는 연방정부의 행정기구가 아닌, 주정부의 행정기구인 세무서(Finanzamt)가 그 기능을 수행하고 있다.

한편 공동세원의 조세수입에 대한 정부 간 배분비율을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 법인세는 조세수입의 50%씩 연방정부와 주정부에만 귀속되며, 지방자치단체는 법인세 조세수입의 배분에서 제외되어 있다(안권욱, 2015). 법인세를 제외한 소득세, 부가가치세, 자본수익세는 연방정부, 주정부, 지방자치단체 모두에게 일정 비율의 조세수입이 귀속되어 있다. 둘째, 소득세는 조세수입의 42.5%씩 연방정부와 주정부에 배분되며, 나머지 15%는 지방자치단체에 귀속시키고 있다. 셋째, 부가가치세는 조세수입의 54%가 연방정부에 배분되고, 주정부에는 조세수입의 44%가 배분된다(안권욱, 2015). 지방자치단체에는 부가가치세 전체 조세수입의 2%만 귀속시키고 있다. 넷째, 자본수익세는 조세수입의 44%씩 연방정부와 주정부에 귀속된다. 그리고 자본수익세 조세수입의 12%를 지방자치단체에 배분하고 있다.

### (3) 세원배분 실태

독일의 세원은 크게 공동세원과 단독세원으로 구분할 수 있으며, 단독세원은 연방정부세원, 주정부세원, 자치단체세원으로 나뉜다. 이러한 독일의 세원배분 실태를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2010년부터 2014년까지의 평균을 기준으로 공동세는 독일 전체 조세수입의 71%를 차지하고 있다. 이 기간 동안 공동세는 최고 71.8%(2014년), 최저 70.3%(2010년)을 차지하고 있다. 공동세는 독일 전체 조세수입의 2/3을 크게 넘어서는 수준이며, 지속적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다.

둘째, 2010년부터 2014년까지의 평균을 기준으로 단독세는 독일 전체 조세수입의 29%를 차지하고 있다. 단독세는 독일 전체 조세수입의 1/4을 조금 넘어서는 수준이며, 최근 5년 간 지속적으로 감소하고 있는 추세이다.

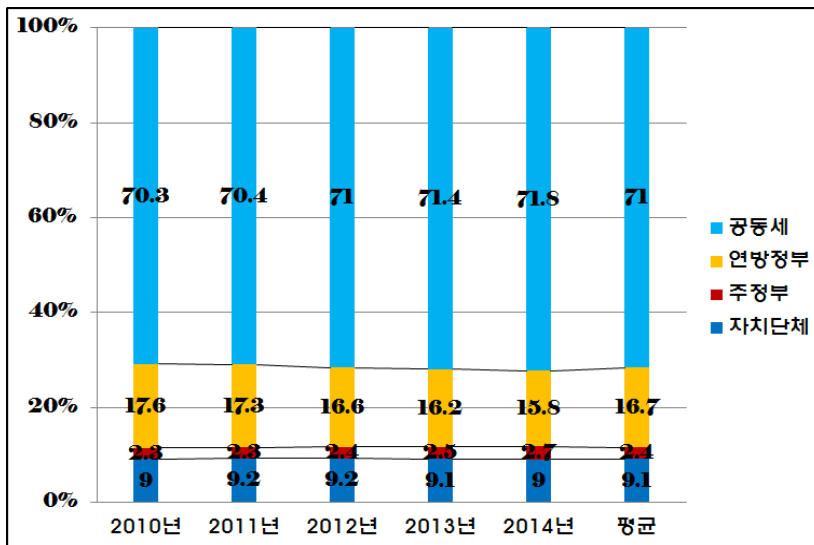
셋째, 2010년부터 2014년까지의 평균을 기준으로 연방정부 단독세는 전체 조세수입의 16.7%를 차지하고 있다. 연방정부 단독세는 전체 단독세의 50% 이상을 차지하고 있다. 그러나 최근 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다.

넷째, 2010년부터 2014년까지의 평균을 기준으로 주정부 단독세는 전체 조세수입의 2.4%를 차지하고 있다. 주정부 단독세는 전체 단독세의 10%에도 못 미치는 아주 작은 규모로 나타나고 있다.

다섯째, 2010년부터 2014년까지의 평균을 기준으로 지방자치단체 단독세는 전체 조세수입의 9.1%를 차지하고 있다. 지방자치단체 단독세는 전체 단독세의 1/3에 가까운 수준으로 나타났다.

독일의 단독세는 연방정부와 지방자치단체를 중심으로 재원배분이 이루어져 있다(안 권욱, 2015). 특히 지방자치단체의 단독세 규모는 주정부의 약 4배 수준에 달한다. 단독세를 통해 지방자치단체의 자치권 및 자율성을 확립하기 위해 노력하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 4-5] 독일의 세원배분 실태



자료: 독일연방재무성(2015).

독일의 전체 세입에서 연방정부와 지방정부의 조세수입 비중은 약 97%를 차지하고 있다.<sup>15</sup> 전체 조세수입에서 연방정부와 지방정부<sup>16</sup>간 세원배분 비율을 각 연도별로 살

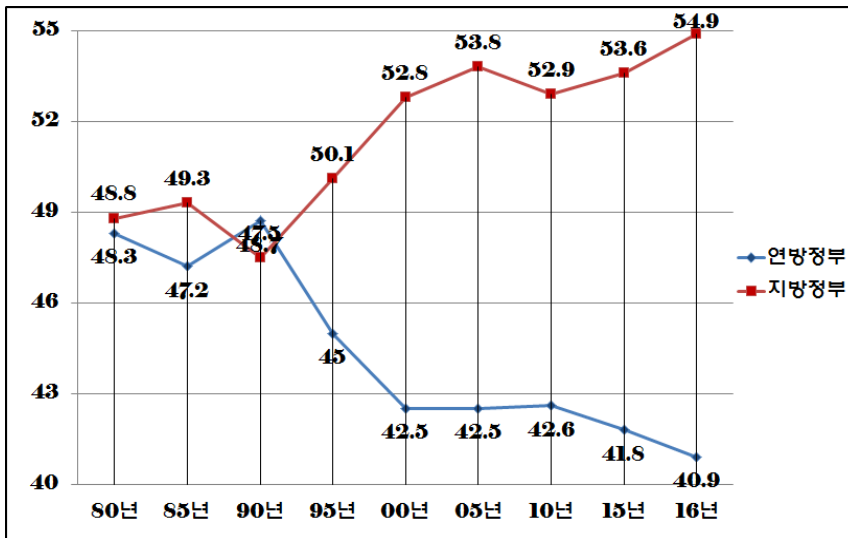
<sup>15</sup> EU분담금이 전체 세입의 약 4%를 차지하고 있기 때문에, 이를 제외한 연방정부 및 지방정부 세입은 약 96%~97%를 차지하게 된다.

펴보면 다음과 같다.

먼저 1980년의 경우 연방정부는 전체 세입의 약 48%, 지방자치단체와 주정부를 포함한 지방정부는 전체 세입의 약 49%를 차지하였다. 1990년에 연방정부 세입이 약 49%로 지방정부 세입(약 48%)보다 높게 나타났지만, 연방정부 세입 비중은 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다. 2016년 기준 연방정부 세입은 전체 세입의 40.9%, 지방정부 세입은 54.9%로 지방정부 세입이 연방정부 세입을 14%p 초과하고 있다.

[그림 4-6] 독일의 세원배분 비중 추이

(단위: %)



자료: 독일연방재무성(2017a).

<sup>16</sup> 여기서는 지방자치단체와 주정부를 지방정부로 규정하였다.



### 3) 재정조정

#### (1) 수평적 재정조정 구조

##### ① 지방재정조정의 기본 가치체계

독일의 지방재정조정은 크게 네 단계로 구분된다. 이러한 네 단계는 독일의 지방재정조정이 추구하는 형식적·제도적 가치인 자치(Autonomie), 연대(Solidarität)와 내용적·실천적 가치인 자주(Eigenständigkeit), 자유(Freiheit)라는 네 가지 이념적 기반위에서 체계화되어 있다(Kube, 2010). 여기서 자치는 지방정부의 자주성을 내용적으로 실천하는데 그 목적을 두고 있다. 반면 연대는 국민 생활의 질적 동질성 차원에서 접근하여, 국민 개인의 자유를 내용적으로 실천하는데 일차적 목적을 두고 있다. 여기서 중요한 것은 독일의 연방국가성은 지방정부의 확고한 자치 기반 위에서 단계적·보완적으로 연대가 이루어진다는 점이다.

##### ② 지방재정조정제도

지방재정조정제도는 크게 기본적 재정조정단계와 부가적 재정조정단계로 나뉜다. [그림 4-7]의 제1·2단계가 기본적 재정조정단계에 해당하고, 제3·4단계는 부가적 재정조정 단계에 속한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(안권욱, 2015).

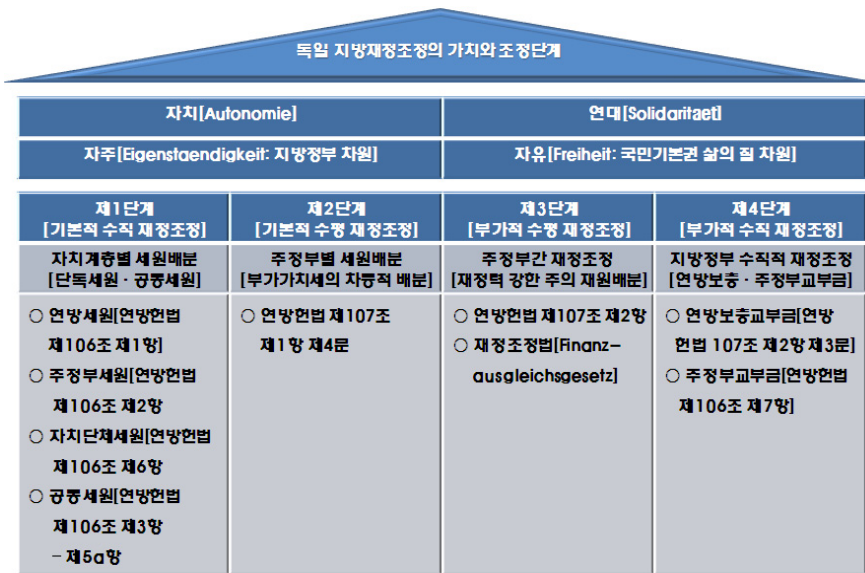
제1단계 지방재정조정제도는 기본적인 정부 간 수직적 재정조정단계이며, 지방재정 조정의 제도적 수단은 단독세원과 공동세원의 각 정부계층별 배분이다. 각 정부계층별 세원배분의 법률상 근거를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 연방정부의 단독세원은 연방헌법 제106조 제1항에 준해 설치되어 있다. 둘째, 주정부의 단독세원은 연방헌법 제106조 제2항에서 규정하여 설치하고 있다. 셋째, 지방자치단체의 단독세원은 연방헌법 제106조 제3항에 준해 각 지방자치단체에 배분되어 있다. 넷째, 연방정부, 주정부, 지방자치단체의 공동세원은 연방헌법 제106조 제3항부터 제5a항까지의 조항에서 규정하여 설치하고 있다.

제2단계 지방재정조정제도는 기본적인 수평적 재정조정단계이며, 지방재정 조정의 제도적 수단은 주정부별 실질적 세원배분이다. 부가가치세의 차등적 배분을 포함한 주정부별 실질적 세원배분제도는 연방헌법 제107조 제1항 제4문에서 규정하고 있다.

제3단계 지방재정조정제도는 부가적인 수평적 재정조정단계이며, 지방재정조정 제도의 수단으로 주정부 간의 재정조정이다. 독일 주정부 간 재정조정제도는 연방헌법 제107조 제2항과 이 규정에 의해 설치된 재정조정법(Finanzausgleichgesetz)에 준해 설치·운영되고 있다.

제4단계 지방재정조정제도는 부가적인 수직적 재정조정단계이며, 지방재정조정 제도의 수단으로 연방보충교부금과 주정부교부금이 있다. 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisung)은 연방헌법 제107조 제2항 제3문에 의해 설치된 일반보충교부금과 제106조 제8항에 의한 특별보충교부금 제도를 포함하고 있다. 주정부교부금(Finanzzuweisung der Länder)은 연방헌법 제106조 제7항에 근거하여 설치된 제도이다.

[그림 4-7] 독일의 지방재정조정제도



### 3. 주요 사례

#### 1) 연방정부 및 주정부 보조금 운영

이 연구에서는 연방보충교부금을 받는 주(작센-안할트 ST)의 자치단체(할레 Halle)와 연방보충교부금을 받지 않는 주(바덴-뷔르템베르크 BW)의 자치단체(콘스탄츠 Konstanz) 등 2개 자치단체의 보조금 배분 사례를 검토하였다. [표 4-15]에 나와 있듯이 인구는 할레가 콘스탄츠의 2.73배이고, 재정규모도 할레가 콘스탄츠에 비하여 2.56 배 정도 더 큰 것으로 나타났다. 반면 재정자립도의 경우 콘스탄츠는 66.88%이고 할레 52.73%로 나타나 콘스탄츠의 재정자립도가 더 높은 것으로 나타났다.

**[표 4-15] 자치단체 콘스탄츠·할레의 재정수입 현황(2019년)**

구분	콘스탄츠 시(Stadt Konstanz)		할레 시(Stadt Halle)	
	금액(천 Euro)	비율(%)	금액(천 Euro)	비율(%)
지방세	123,109	45.39	203,500	28.03
보조금	89,829	33.12	343,200	47.27
전입금	14,857	5.48	7,200	1.00
수수료	12,852	4.74	48,000	6.61
공기업·공유재산 수입	19,383	7.15	112,700	15.52
내부거래·이자수입	11,193	4.12	11,500	1.58
합계	271,223	100	726,100	100
인구(명)	86,000		235,000	

자료: 자치단체 콘스탄츠·할레 재정계획서(2019).

먼저 콘스탄츠의 경우 대부분의 재정조정은 주정부에 의해 이루어졌으며, 주정부 보조금 총액은 89,764,800 Euro이다. 그 중 일반교부금은 66,299,300 Euro (73.86%), 목적교부금은 23,083,100 Euro(25.72%), 기타 382,400 Euro(0.4%)이다. 한편 콘스탄츠의 경우 에너지사용계획수립(Erstellung eines Energienutzungsplans)에 따른 일회성 사업을 제외하고 연방보충교부금은 전무한 상태이다.

[표 4-16] 콘스탄츠 보조금 수입 현황(2019년)

구분		금액(천 Euro)	참고	
주정부	일반 교부금	수요교부금	51,461.4	주정부 지방교부세
		투자보전교부금	7,661.1	포괄교부금
		대학교·대학시설로 인한 재정부담 보전금	3,150.3	
		카지노운영 배당분	3,067.8	
		단서교부금	958.7	주정부 위임사무처리
		소계	66,299.3	
	목적 교부금	현행사업추진교부금	2,783.7	개별 사업에 재정지출 제한
		학교운영경비	5,490.5	사무용품 등
		행정전산	397.7	전산화·인공지능활용 교육 등
		유치원·탁아소·아동	14,411.2	유아·아동 복지지원금
		소계	23,083.1	
	기타	자치단체 조합 등 지원	382.4	
	주정부 보조금 합계		89,764.8	
	연방정부	연방사업 보전금	64.5	한시적 사업 프로젝트수행 보전금
	합계		89,829.3	

자료: 자치단체 콘스탄츠 재정계획서(2019)

다음으로 할레의 연방보충교부금은 동독지역교부금, 구조적 실업해소 보조금 등으로 구성된다. 구조적 실업해소 보조금은 특별히 구분하지 않고 주정부 간의 재정조정교부금에 포함하여 제시하고 있다. 할레의 경우에도 연방보충교부금에 대한 지방비 매칭은 없는 것으로 파악된다. 할레가 교부받고 있는 연방보조금(주정부간의 재정조정재원을 포함하여)은 275,900,000 Euro로, 이 중 주정부의 보조금은 15.41%인 52,900,000 Euro이다. 나머지 84.59%가 연방정부로부터의 보조금으로 할레의 보조금은 연방보조금이 절대적 비중을 차지하고 있다.

**[표 4-17] 할레 보조금 수입현황(2019년)**

구분		금액(천 Euro)	참고	
연방 정부	재정조정교부금	199,600	주정부간의 재정조정재원 + 연방보충교부금(구조적 실업해소 보조금)	연방재정조정 법(FAG)
	동독지역교부금	14,400		
	아동복지 보조금	43,800		
	주거지원 보조금	32,500	구직자의 주거비 지원 보조금	
	소계	275,900		
주정부	자치단체 건설(인프라)보조금	5,500		
	대중교통 보조금	12,300		
	오페라·오케스트라 법인 보조금	11,000		
	노인기초생활 보조금	14,900		
	기타	9,200		
	소계	52,900		
합계		343,200		

자료: 자치단체 할레 재정계획서(2019)

## 2) 정부 간 위원회 운영

독일의 안정위원회는 헌법 제109a조에 의거해 설립되어 예산안 및 중기재정계획 수립에 필요한 연방정부, 주정부, 지방자치단체 간 협력을 위한 권고안을 제시하는 협의체(Beratungsremium)이다. 안정위원회는 2010년 폐지된 재정계획위원회(Finanzplanungsrat)의 후신으로서 5월과 12월에 정기회의를 개최한다. 안정화위원회는 연방재무부장관이 위원장으로 선임되며, 연방경제·에너지장관, 주(州)재무부장관, 주(州)경제·에너지장관 등으로 구성되어 있다(국회예산정책처, 2016).

연방정부와 주정부는 5년 단위의 중기재정계획에 기초하여 재정을 운영(예산원칙법 제50조)하며, 이를 위해 안정위원회는 연방정부와 주정부 간의 중기재정계획 협력을 위한 권고안을 제시(예산원칙법 제51조)한다. 또한 안정위원회는 독일이 EU의 재정준

칙을 제대로 준수하는지를 감시하는 역할을 수행한다. 일반정부의 구조적 재정적자가 0.5% 이내로 유지되도록 감시하고, 각 정부계층별로 재정위험성이 있는지를 결정한다. 또한 재정위험에 처한 해당 지방자치단체에게는 회생프로그램(Sanierungsprogram)을 추진하도록 권고한다.

다음으로 세수추계위원회는 예산편성의 기초가 되는 세수추계를 담당하는 연방재무부의 자문기구(Beirat)이다. 세수추계위원회에는 연방재무부를 중심으로 연방경제·에너지부, 5개 경제연구소, 거시경제 동향을 판단하는 전문가위원회, 연방통계청, 독일연방은행, 주정부 재무부, 지방자치단체 전국연합회가 참여하고 있다. 세수추계위원회는 1955년부터 예산안, 그리고 1968년부터 중기재정계획에 대한 연방의 세수추계결과를 연방정부에 전달하고 연방재무부는 세수추계위원회가 제시한 세수추계결과를 직접 공표한다(국회예산정책처, 2016).

### 3) 재정조정제도 개편

독일의 현행 재정조정제도는 연방정부와 주정부의 재정발전에 크게 기여하지 못했으며, 다른 한편으로 지방자치단체의 재정위기를 방어하지 못했다는 비판을 받고 있다. 때문에 독일에는 2020년 이후부터 지속가능한 재정조정제도로의 개혁이 요구되었다. 현재 독일의 재정헌법은 1969년에 기초된 것으로서 사무와 재정분배를 위한 재정법적 규정들이 변화된 시대적 발전에 부합하지 못하며, 국가채무가 증가하는 것을 막지 못했다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 측면에서 동독지역을 위한 연대협약과 이에 따른 주정부 간 재정조정이 종료되는 2020년을 기점으로 재정조정제도를 포함한 재정헌법의 개혁이 추진될 예정이다. 연방내각은 2016년 재정조정제도의 개혁을 위한 기본법 개정을 제안하였으며, 2017년 6월 연방의회와 연방평의회가 이에 동의하였다(김동균, 2019).

재정조정제도와 관련한 개정안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 주정부 간 재정조정제도가 재정력 조정제도로 법률적인 명칭이 변경되었다. 이러한 개혁은 지금까지의 주정부 간 재정조정제도가 제2차 연대협약에 근거하고 제2차 연대협약의 유효기간이 2019년까지라는 측면에서 이루어졌다. 개정된 기본법 제107조는 전체 주정부의 재정력을 조정한다는 주정부 간 재정조정제도의 기본이념을 그대로 수용하면서,

모든 주정부가 자신의 사무에 적절한 재정적 상태를 유지한다는 것에 초점을 두고 있다. 또한 주정부 사이에서의 직접적 재정 지급이 삭제되었고, 그 대신에 조정의 방법으로 부가가치세를 강화하는 수직적 조세배분에서의 재정력의 차이를 조정하여야 한다는 연방주지사협회의 제안이 수용되었다(김동균, 2019).

## 제3절 프랑스의 정부 간 재정관계

### 1. 개요

#### 1) 정부계층

프랑스는 코뮌, 데파르트망, 레지옹 등의 3단계 지방정부(collectivités territoriales)로 구성되어 있다. [표 4-18]에서 보는 바와 같이 기초정부(Commune, 코뮌)는 36,658개, 데파르트망(Département) 중간정부는 99개, 레지옹(Region)으로 불리는 지역정부는 프랑스 본토에 12개, 코르시카 및 해외영토 등을 포함해서 총 17개가 존재하고 있다.

[표 4-18] 프랑스의 지방행정체계

인구	지방행정체계
65,856,000명	① 36,658개(코뮌) ② 99개(데파르트망) ③ 17개(레지옹 지역정부: 본토 12, 코르시카 1, 해외 4) ④ 36,774개(총수)

이들 지방정부는 각각 별개의 독립법인이며, 헌법상 지방정부 간 동등한 관계성을 명시하고 있다. 지방정부들은 상호 지도·감독의 관계가 아닌 협력관계를 유지하고 있기 때문에, 지방정부 간 협력방식인 정부 간 조합제도가 기초정부 숫자만큼이나 존재하고 있다. 프랑스는 코뮌 간 연합체(établissement public de coopération intercommunale, EPCI)가 존재한다는 특징을 가지고 있다. 코뮌 간 연합체는 여러 개의 코뮌을 재편한 행정적 구조로 자신들의 권한을 공동으로 행사한다.

#### 2) 정부 간 재정관계의 헌법상 보장

프랑스 지방정부의 권력구조 및 통치유형과 관련해서는 1958년 헌법 제72조 및 제34조에서 규정하고 있다. 또한 헌법 제72조 제5항에서는 “어떤 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 대해 후견(tutelle)을 행사할 수 없다”라고 규정하고 있다. 이에 따라



코뮌, 데파르트망, 레지옹 간의 권한배분에 따라 지방자치단체의 형태가 어떻든 다른 지방자치단체에 대한 후견을 설정하거나 실행하는 것을 금지하고 있다. 이러한 후견 금지는 지방자치단체의 자유행정을 보호하는 것을 목표로 하며, 국가만 지방자치단체에 대한 통제권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 한편 다른 지방자치단체에 대한 후견은 금지되지만, 다른 지방자치단체를 위한 지원과 관련된 특수한 권한은 법률에 따라 인정되고 있다.

**[표 4-19] 프랑스 지방정부의 자치권 근거**

구분	원문	국문
프랑스 헌법	Article 72 ③ Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.	제72조 ③ 법률에서 정하는 바에 따라 지방정부는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위한 행정입법권을 가진다.
	Article 34 ② La loi fixe également les règles concernant -le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales	제34조 ② 법률은 다음 사항을 정한다. - 국회, 지방의회 및 재외 프랑스인 대표기관들의 선거제도 그리고 지방정부 심의기관 구성원들의 선거직 및 선출직 직무수행 조건 등

자료: 안영훈(2019).

## 2. 기본 구조

### 1) 기능배분

파리시 같은 꼬뮌 기초정부는 환경, 쓰레기 처리, 탁아소, 유치원, 초등교육 등과 같이 주로 주민의 기본적인 생활에 필요한 전반적인 업무를 관장하고 있다. 데파르트망은 주로 재정지원이나 관리 사무를 담당하고 있으며, 사회복지 분야의 사무를 다수 수행하고 있다. 레지옹의 경우에는 경제 및 국토개발, 직업훈련, 각종 계획 수립 등의 사무를 담당하는 것으로 나타났다.

**[표 4-20] 프랑스 지방정부 간 사무배분**

지방정부 사무분야	코뮌(commune) 기초정부	데파르트망(département) 도정부	레지옹(région) 지역정부
주거/주택	영세민주거보조계획 수립, 지방주택 건설계획, 건축허가,	영세인을 위한 주택정책 입안, 주거자를 위한 정책 수립, 주택정책위원회의 운영	주거자 우선사업의 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원
교육	탁아소, 유치원, 초등학교의 건설 및 관리	중학교 건설 및 관리	고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리
보건/ 사회복지	방역활동, 위생보건 의료 서비스, 공적부조 요청자 서류관리	사회복지 비용부담 및 규정 수립, 사회. 의료서비스 계획의 수립 및 공포, 최저생계비 지급 대상자에 대한 재정지원	-
직업훈련	-	-	26세 미만 성인을 위한 전문직업 교육실시, 지역권 직업교육 연계계획 수립
교통/해양	도시 대중교통운송체계 수립, 도시이동교통망 계획안 수립	농촌지역 대중 운송 도로망 관리, 해양/항구 관리, 국철과 협약 체결	교통계획 수립, 공항신설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구 관리
국토개발/ 토지개발	도시개발계획, 토지이용계획의 입안 및 인가, 지역개발을 위한 코뮌간 개발현장 수립 및 승인	농촌설비 보조계획안 작성	국가-레지옹간의 국토개발계약에 따른 지역개발계획안 작성
환경, 문화재 관리/ 보존	가정용 쓰레기 수거처리, 유물 및 유적지 보호, 음악/무용/미술 교육	도립도서관, 박물관 조성 재정지원, 고문서 보존/고문서 관리국 재정지원	산업용 쓰레기 처분을 위한 계획안 입안, 박물관 조성과 재정지원, 고문서 보존

자료: 프랑스 통합지방자치법전(2017), 안영훈(2019)에서 재인용.

## 2) 재정조정

### (1) 수직적 재정조정

프랑스 헌법은 수평적·수직적 재정조정제도를 모두 명문화 하였는데, 제72-2조 5항에 지방정부 간 재정조정제도 존속을 명시하였다. 또한 「통합지방자치법」 제1614-1조와 제1614-4조 전문에 재정보전 및 행정수단원칙 등에 대해서 구체적으로 규정하고 있다.

다수의 일반 교부금이 존재하지만, 이들 교부금은 거시경제 지표에 연동되어 있어 세입 균등화 효과는 제한적이라는 한계를 지니고 있다. 따라서 지방정부에 대한 권한 확대 및 이익에 따른 지방정부 간 재정력 격차를 시정하는 조치로 중앙정부 재정조정제도를 헌법에 규정하였다. 중앙정부 재정조정제도는 보상적 성격의 교부금과 수직적 형평교부금 등 중앙-지방정부 간 수직적 재정조정제도가 강조되고 있다.

지방자치단체에 대한 국가의 재정이전은 국가의 지방자치단체에 대한 재정지원, 지방세 감면 및 부처에 의한 특정지원금, 조세 이전 등의 3부문으로 구성된다. 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원은 재정지표(재정잠재력, 조세잠재력, 조세노력, 조세통합계수 등)와 부담지표(인구, 공공수혜자 수, 1인당 소득 등)를 기준으로 배분되는데, 2016년 기준 지방자치단체에 대한 주요 재정지원은 국가 재정지원 53%, 조세 이전 33%, 지방세 감면에 대한 보상 12%, 부처 보조금 2% 등으로 구성되고 있다. 부처 보조금의 경우에는 개별 사업마다 책임성을 명확하게 규정하고 있다.

2016년 기준 지방자치단체에 대한 국가의 재정이전은 일반경상교부금(DGF) 등 다양한 교부금을 포함하는 ‘지방자치단체를 위한 소득에 대한 과세(prélèvements sur recettes, PSR)’, 국가예산의 미션(mission)인 ‘지방자치단체와의 관계(relations avec les collectivités territoriales, RCT)’, 기타 다양한 예산, 이전 조세 및 지방자치단체 지원 등을 포함하고 있다. 다양한 교부금 중 일반경상교부금(DGF)이 가장 중요한 역할을 수행하고 있는데, 일반경상교부금은 포괄적으로 제공되어 지방자치단체가 자유롭게 활용할 수 있으며, 현재 12개의 교부금(코문 4개, EPCI 2개, 데빠르트망 4개, 레지옹 2개)으로 구성되고 있다.

【표 4-21】 지방자치단체로의 재정이전 (2016년 기준)

(단위: 백만유로)

항목	2012년	2016년
지방자치단체를 위한 소득에 대한 과세(PSR)		
일반경상교부금(DGF)	41,390	33,222
DGF를 위한 소득에 대한 과세	0	
교사들을 위한 특별교부금(DSI)	24	17
지방의회의원교부금	65	65
교육시설을 위한 레지옹교부금(DRES), 중학교시설 데파르트망교부금(DDEC), 교육건설과 시설을 위한 일반교부금(DGES)	990	990
부가가치세 배상기금(FCTVA)	5,507	6,047
유류제품에 대한 내륙세(TICPE)의 코르시카로의 이월	41	41
자연재해 피해 지방자치체를 위한 연대기금	0	0
통합을 위한 데파르트망 동원 기금 (FMDI)	500	500
CET와 탄광 이용료의 손실에 대한 보상	59	25
사업세에 특별한 보상의 단일 교부금(DUCSTP)	447	163
지방세 면제에 대한 배상으로 국가 소득에 대한 과세	1,848	1,637
지방 직접세 면제 배상의 이전을 위한 교부금	875	629
빈 주택에 대한 조세 개혁의 배상교부금	-	4
Mayotte에 대한 조세 개혁 배상교부금	-	83
공항의 공해에 대한 배상 기금	-	7
교통세 의무 기업의 임계치 상승에 연결된 수입배상	-	79
사업세 개혁 배상교부금(DCRTP)	3,368	3,324
DCRTP/GIR 배상 - 조정	-	0
사업세의 데파르트망 기금의 이월 보증 교부금	425	423
과세대상 조합의 수익 배상 교부금	40	0
지방자치단체를 위한 국가 수입에 대한 공제	55,579	47,256
지방자치단체와의 관계(RCT)에 대한 미션(mission)		
농촌영토지역의 설비교부금(DETR)	616	815
코뮌과 코뮌집단의 투자 지원 교부금	-	800
데파르트망의 설비일반교부금(DGE)	224	216

항목	2012년	2016년
분권일반교부금(DGD)	1,525	1,615
도시정책교부금(DPV, ex-DDU)	50	100
개인증명을 위한 교부금(DTS)	19	18
자치경찰의 재무관 교부금	1	1
기후 또는 지질적 사건에 의해 영향을 받은 자치단체의 시설을 위한 연대 교부금	0	28
어려운 코뮌에 대한 지원	4	2
해외영토 교부금	152	139
지방을 위한 다양한 공사(TDIL)	128	94
전체 미션(mission) RCT (DGCL 예산과 FIPD 제외)	2,718	3,828
국가의 재정 총 지원 (TDIL 제외)	58,169	50,990
기타 부처들의 다양한 보조금(e)	1,975	2,242
법적 규정에 따른 다양한 감면에 대한 보상	10,285	11,241
경찰벌금수입(지자체 반환 몫)	662	672
구조적 채무 기금(ETOX, 지불예산 기준)	-	200
조세 이전과 직업훈련교육을 제외한 총 이전	71,219	65,439
조세이전(직업훈련교육 제외)	27,451	31,745
DGD 직업훈련교육	1,702	-
직업훈련교육 범위 내에서 레지옹을 위한 자원	-	955
건설을 위한 레지옹에 대한 지원	555	1,932
CAS FNDMA	555	1,491
지방자치단체에 대한 국가의 총 이전	100,927	100,070

자료: République française(2017).

## (2) 수평적 재정조정

프랑스 헌법의 자유행정에 관한 장에서는 지방자치단체간 보조금 지원에 대해 규정하고 있는데, 제75조 제5항에서는 지방자치단체 간 후견 금지를 규정하고 있다. 따라서 코뮌이 심각한 재정적 어려움을 겪을 때, 원칙적으로는 국가만이 재건계획을 실행하기 위한 목적으로 균형보조금을 제공할 수 있지만 데파르트망과 레지옹은 코뮌과 공유하고 있는 권한(관광, 문화, 스포츠 등)에 대해서는 재정적 개입을 할 수 있다. 예를

들어 남녀평등, 문화, 스포츠, 관광 등의 촉진, 레지옹 언어와 대중문화의 촉진, 학교와 취학 이전 시설에 대한 보조는 가능하다.

데파르트망과 레지옹은 코뮌에 대한 지원에 있어서 보조금을 모듈화 하도록 결정할 수 있다. 보조금을 모듈화 함에 있어서 승인이나 통제 관련 사항은 규정할 수 없고, 인센티브적 수단의 성격을 가지도록 모듈화 하고 있다. 수혜자의 선택의 자유를 없애는 보조금은 지원할 수 없으며, 보조금 모듈화가 코뮌의 선택권을 제한하는 경우는 불법으로 간주되고 있다. 음용물이나 배수에 관한 사항의 경우에는 보조금 모듈화 원칙에 대한 예외가 적용되며, 데파르트망과 레지옹은 법과 시행령의 규정을 존중하여 보조금 부여 조건에 대해서만 규정할 수 있다.

다른 지방자치단체에 지원하는 보조금의 합법성은 보조금을 주는 지방자치단체의 이익이 존재하는지의 여부에 달려있다. 순수한 사적 이해가 아닌 공공적 이해가 존재해야 하고, 주민의 필요한 대한 대응 목적으로 개입이 이루어져야 하며, 공공서비스 중립성의 원칙을 존중해야 하는지 등이 고려된다.

### 3. 주요 사례

국가와 레지옹간 계획협약은 지역에 대한 중앙정부 지원의 대표적인 방식 중 하나이며, 프랑스는 1982년 지방분권을 추진하면서 지역계획의 일부로 국가와 레지옹간 계획협약을 도입하였다. 국가와 레지옹간 계획협약은 각 레지옹의 전략적 우선순위에 따라 중앙정부와 레지옹이 체결하는 6년 장기계약을 의미하며, 레지옹의 공간계획 및 개발 시행계획을 포괄하는 교통인프라, 고등교육, 지역산업, 연구개발, 농업지원, 보건, 문화 등 모든 분야를 포함한다.

국가와 레지옹간 계획협약의 목적은 국토의 설비수준을 높이고 고용을 유지하며 미래를 준비하기 위한 투자의 촉매제가 되는 것으로, 지역투자를 위해 지렛대효과가 있는 프로젝트에 재원을 공급하며 EU 구조기금과 투자기금 등 다른 투자프로그램들과 상호 보완되어 집행되고 있다. 국가와 레지옹간 계획협약은 중앙정부와 지방정부의 협상의 결과물이자 협력수단으로 중앙정부와 지방자치단체가 함께 지역의 발전 및 경쟁력 강화를 통한 전 국토의 발전을 위해 공동의 전략과 우선순위를 결정하는 것으로, 국가

에 의해 수립된 국가정책방향과 레지옹 의회가 정한 레지옹의 전략적 우선순위의 조화를 추구하고 있다.

국가와 레지옹간 계획협약은 지역균형발전을 위한 수단으로 데파르트망을 포함한 모든 지방자치체들은 레지옹과 함께 계획협약협상과정에 참여하고 있다. 중앙정부는 지방의 공공투자 및 고용에 대한 지원을 통해서 국가 전체 공공정책의 일관성을 유지하고 지방의 자원조달을 안정적으로 보장하며, 농촌, 도시정책 우선지역 등 가장 취약한 지역의 발전을 촉진하기 위해 노력한다. 많은 레지옹에서 국가와 레지옹간 계획협약은 EU 구조기금과 투자기금에 대해 국가가 매칭으로 지원하는 수단이다.

국가와 레지옹간 계획협약 2015-2020의 핵심 목표는 국가 내의 투자를 지원하는 것이며, 국가와 레지옹은 1:1로 재원을 투입하고 국토균형위원회(Commissariat general a l'egalite des territoires)가 조정을 담당하고 있다. 국가와 레지옹간 계획협약 2015-2020에 소요되는 재정은 국가와 레지옹이 대부분 부담하고 있는데, 레지옹을 제외한 기타 지방자치단체가 부담하는 재원은 전체의 1.88%에 불과하다.

**[표 4-22] 국가와 레지옹간 계획협약 2015-2020의 비용분담 현황**

(단위 : 백만유로, %)

구분	국가	레지옹	기타 지자체	합계
고용	203.90 (43.00)	269.77 (56.90)	0.08 (0.02)	473.75 (100.0)
고등교육, 연구 및 혁신	1,528.88 (47.46)	1,660.14 (51.53)	32.54 (1.01)	3,221.55 (100.0)
혁신, 미래 산업, 미래 공장	47.56 (15.87)	251.80 (84.04)	0.24 (0.08)	299.61 (100.)
멀티모드 이동성	6,966.67 (46.05)	8,012.91 (52.97)	147.51 (0.98)	15,127.09 (100.0)
디지털	333.24 (33.45)	579.04 (58.13)	83.82 (8.41)	996.10 (100.0)
생태적 전환과 에너지	2,195.05 (50.99)	1,907.68 (44.32)	201.74 (4.69)	4,304.47 (100.0)

제4장 주요 국가의 정부 간 재정관계 사례

구분	국가	레지옹	기타 지자체	합계
국토 부문	1,676.01 (38.65)	2,584.80 (59.61)	75.15 (1.73)	4,335.96 (100.0)
총합	12,951.31 (45.03)	15,266.14 (53.08)	541.07 (1.88)	28,758.52 (100.0)

자료: Commissariat général à l'égalité des territoires(2017).



## 제4절 일본의 정부 간 재정관계

### 1. 개요

일본의 「지방자치법」 제1조와 제2조는 국가와 지방공공단체의 역할에 대해 규정하고 있다. 국가의 역할은 동법 제1조의2제2항에 따라 ① 국제사회에서의 국가로서 존립에 관련된 사무, ② 전국적으로 통일되게 정하는 것이 바람직한 국민의 제 활동 혹은 지방 자치에 관한 기본적 준칙에 관한 사무, ③ 전국적 규모 혹은 전국적 시점에서 행해야 하는 시책 및 사업의 실시, ④ 기타 국가가 본래 수행해야 할 역할로 규정하고 있다.

[그림 4-8] 일본 지방공공단체의 주요 역할분담

	(보건위생)	(복지)	(교육)	(환경)	(마을만들기)	(치안·안전·방재)
<b>도부현</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중핵시·특례시가 처리하지 않는 사무</li> <li>지정도시가 처리하지 않는 사무</li> </ul>					
<b>지정도시</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다학위급자(일부)의 면허</li> <li>정신과병원 설치</li> <li>임시예방접종실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육사, 개호지원전문원 등록</li> <li>신체장애자 경성상담소, 지적장애자 경성상담소 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조중학교급편제기준, 교직원 경우 결속</li> <li>사립학교·시장준립 고등학교 설치인가</li> <li>高等学校の設置管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2종 프론트류 회수업자 등록</li> <li>공해건강피해 보상급부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획구획 지정</li> <li>시가지재개발사업 인가</li> <li>지정구간 1급하천, 2급하천 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경찰(범죄조사, 운전면허 등)</li> </ul>
<b>중핵도시</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정신장애자 입원 조치</li> <li>동물취급업 등록</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동상담소 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현비부담 교직원 임면, 급여결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축물중 지하수의 재급허가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구역구분에 관한 도시 계획 결정</li> <li>지정구간의 국도, 원도 관리</li> <li>지정구간의 1급하천(일부), 2급하천(일부) 관리</li> </ul>	
<b>특례시</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보건소 설치</li> <li>음식점 영업등 허가</li> <li>온천 이용허가</li> <li>어관업·공중목장 경영허가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육소, 양호노인돌 설치 인가, 감독</li> <li>개호서비스 사업자 지정</li> <li>신체장애자수술 교부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현비부담 교직원 연수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반폐기물처리시설, 산업폐기물처리시설의 설치 허가</li> <li>매연발생시설 설치 신청서 수리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중핵시가 처리하나 특례시가 처리하지 않는 사무</li> <li>육외광고물조례에 따른 설치제한</li> <li>부대서비스 고려대상 주택사업 등록</li> </ul>	
<b>시정촌</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시정촌 보건센터 설치</li> <li>건강증진사업 실시</li> <li>정기 예방접종 실시</li> <li>결핵관련 건강진단</li> <li>매장, 화장 허가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육소 설치·운영</li> <li>생활보호(시 및 복지사무소 설치한 정촌이 처리)</li> <li>양호노인돌 설치·운영</li> <li>장애자차량지원급부</li> <li>개호보험사업</li> <li>국민건강보험사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조중학교 설치권리</li> <li>유치원 설치·운영</li> <li>현비부담 교직원 복무 감독, 근무성적 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반폐기물 수집과 처리</li> <li>소음·진동·악취를 규제하는 지역 지정·규제기준 설정(시 대상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상하수도 정비·관리</li> <li>도시계획결정(상하수도 등 관계)</li> <li>도시계획결정(상하수도 등 이외)</li> <li>시장준립, 교량의 건설·관리</li> <li>준용하천 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방·규급활동</li> <li>지해예방·경계·방재 등</li> <li>주민기본대장</li> </ul>

자료: 오사카시 홈페이지, “地方公共団体の主な役割分担の現状” (2012년 4월)

지방공공단체 중 광역(도도부현)의 역할은 동법 제2조제5항에 따라 ① 광역에 걸친 것(광역사무), ② 시정촌에 관한 연락조정 관련된 것(연락조정사무), ③ 사무의 규모 또는 성질이 일반 시정촌이 처리하기에 적당하지 않다고 인정되는 사무(보완사무)로 규정되어 있다. 지방공공단체 중 기초(시정촌)의 역할은 동법 제2조제3항에 따라 지방공공단체 사무 중 광역이 처리하는 것을 제외한 사무로 규정되어 있다. 단, 광역이 처리하는 사무 중 ‘보완사무’에 관해 시정촌은 당해 시정촌의 규모 및 능력에 따라 이를 처리할 수 있음이 명시되어 있다.

## 2. 기본 구조

### 1) 기능배분

[표 4-23]에는 2017년 일본의 세출결산액 현황이 나타나 있다. 순계 기준 총 세출액은 168조 2,178억엔으로 중앙(국가)과 지방으로 나누어서 살펴볼 경우 지방의 세출(97조 2,650억엔)이 국가의 세출(70조 9,537억엔)보다 더 큰 것으로 나타났다.

중앙의 총 세출 중 민생비, 위생비, 주택비 등을 포함하는 사회보장관계비가 31조 5,437억엔으로 총 세출액의 34.6%로 가장 높은 비중을 차지하는 항목으로 나타났다. 공채의 발행에 따른 비용도 전체 세출의 31.8%인 22조 5,565억엔으로 사회보장관계비와 공채비에 대한 지출이 전체 지출의 약 2/3를 차지하는 것으로 나타났다. 이 두 항목을 제외하고는 방위비(5조 2,598억엔, 7.4%)와 국토보전 및 개발비(4조 7,678억엔, 6.7%)에 대한 지출 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타났지만 나머지 항목들에 대한 지출과 큰 차이는 보이지 않고 있다.

지방의 경우에도 사회보장관계비가 전체 세출액의 34.6%를 차지하여 가장 높은 비중을 나타내고 있다. 하지만 중앙과는 달리 교육비에 대한 지출이 16조 8,829억엔으로 두 번째로 높은 비중(17.4%)을 나타내고 있다. 이외에 기관비(14조 9,565억엔, 15.4%)와 국토보전 및 개발비(12조 8,652억엔, 13.2%)에 대한 지출이 높은 비중을 보이고 있고 중앙의 세출에서 두 번째로 큰 비중을 차지하고 있는 공채발행에 대한 지출은 12조 6,753억엔으로 지방의 세출에서는 13.0%의 비중만을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

[표 4-23] 일본의 정부계층별 세출 현황

(단위 : 억엔, %)

구분	세출합계						국가의 지출에 대한 지출 (C)	지방의 국가에 대한 지출 (D)	국가·지방을 통한 세출순계액						국가총계 에서 차지하는 지방에 대한 지출 비율 C/A			
	국가			지방 (B)	총액				국가 (A)-(C) (E)	지방 (B)-(D) (F)	(E)+(F) (G)	총액중 지방이 차지하는 지출 비율 F/G						
	일반 회계	특별 회계	합계		그 중 중복액	차감 순계 (A)							지방 순계 (B)	국가 (A)-(C) (E)		지방 (B)-(D) (F)	(E)+(F) (G)	국가가 차지하는 지방에 대한 지출 비율 F/G
기원비	48,257	-	48,257	-	48,257	149,565	5,183	-	43,073	6.1	149,565	15.4	192,639	11.5	77.6	10.7		
일반행정비	15,833	-	15,833	-	15,833	87,405	4,235	-	11,598	1.6	87,405	9.0	99,002	5.9	88.3	26.7		
사법경찰소방비	15,601	-	15,601	-	15,601	52,646	947	-	14,654	2.1	52,646	5.4	67,300	4.0	78.2	6.1		
외교비	8,887	-	8,887	-	8,887	-	-	-	8,887	1.3	-	-	8,887	0.5	-	-		
교사비	7,789	-	7,789	-	7,789	9,514	1	-	7,788	1.1	9,514	1.0	17,303	1.0	55.0	0.0		
화폐제조비	147	-	147	-	147	-	-	-	147	0.0	-	-	147	0.0	-	-		
지방재정비	156,448	520,354	676,793	480,667	196,127	-	193,060	-	3,067	0.4	-	-	3,067	0.2	-	98.4		
방위비	52,868	108	52,976	32	52,944	-	355	-	52,589	7.4	-	-	52,589	3.1	-	0.7		
국도보전및개발비	66,950	15,885	84,835	6,198	78,637	135,995	30,960	7,344	47,678	6.7	128,652	13.2	176,329	10.5	73.0	39.4		
국도보전비	10,289	3,407	13,697	1,006	12,690	18,085	5,015	1,593	7,675	1.1	16,492	1.7	24,167	1.4	68.2	39.5		
국도개발비	53,560	12,478	66,038	5,191	60,847	109,462	23,259	5,624	37,588	5.3	103,838	10.7	141,426	8.4	73.4	38.2		
재해복구비	3,335	-	3,335	-	3,335	8,448	2,685	127	650	0.1	8,322	0.8	8,971	0.5	92.8	80.5		
기타	1,766	-	1,766	-	1,765	-	-	-	1,765	0.2	-	-	1,765	0.2	-	-		
산업경제비	31,575	21,730	53,305	5,824	47,481	62,625	4,106	-	43,375	6.1	62,625	6.4	106,000	6.3	59.1	8.6		
농림수산업비	19,004	-	19,004	-	19,004	13,678	3,094	-	15,910	2.2	13,678	1.4	29,588	1.8	46.2	16.3		
상운비	12,571	21,730	34,301	5,824	28,477	48,947	1,012	-	27,465	3.9	48,947	5.0	76,412	4.5	64.1	3.6		
교육비	54,422	416	54,837	123	54,715	168,829	24,686	-	30,029	4.2	168,829	17.4	198,858	11.8	84.9	45.1		
학교교육비	40,669	21	40,690	6	40,684	130,360	20,724	-	19,960	2.8	130,360	13.4	150,320	8.9	86.7	50.9		
사회교육비	1,759	395	2,154	117	2,037	12,632	639	-	1,399	0.2	12,632	1.3	14,031	0.8	90.0	31.4		
기타	11,994	-	11,993	-	11,994	25,837	3,323	-	8,670	1.2	25,837	2.7	34,507	2.1	74.9	27.7		
사회보장관계비	331,073	16,381	347,454	12,179	335,275	336,113	89,838	-	245,437	34.6	336,113	34.6	581,550	34.6	57.8	26.8		
민생비	308,975	16,127	325,102	12,104	312,998	262,365	81,834	-	231,164	32.6	262,365	27.0	493,529	29.3	53.2	26.1		
위생비	6,280	254	6,534	75	6,459	62,626	5,909	-	550	0.1	62,626	6.4	63,176	3.8	99.1	91.5		
주택비	1,658	-	1,658	-	1,658	11,025	1,293	-	365	0.1	11,025	1.1	11,390	0.7	96.8	78.0		
기타	14,160	-	14,160	-	14,160	97	802	-	13,358	1.8	97	0.1	13,455	0.8	0.7	5.7		
연금비	225,208	613	225,822	181	225,640	126,753	75	-	225,565	31.8	126,753	13.0	352,318	20.9	36.0	0.0		
공채비	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3	0.0	3	0.0	100.0	-		
전년도 조성충당금	9,505	9,040	18,545	2,669	15,875	-	-	-	15,874	2.3	-	-	15,874	0.9	-	-		
기타	981,156	584,518	1,565,674	507,873	1,057,801	979,984	348,264	7,344	709,537	100.0	972,640	100.0	1,682,178	100.0	57.8	32.9		
합계																		

## 나. 세원배분

[표 4-24]에 2017년도 일본의 세입결산액 현황이 나타나 있다. 순계 기준 총 세입액은 101조 3,233억엔으로 도도부현(광역)과 시정촌(기초)으로 나누어서 살펴볼 경우 도도부현의 세입(50조 8,895억엔)이 시정촌의 세입(59조, 8,267억엔)보다 더 큰 것으로 나타났다.

도도부현의 총 세입 중 지방세, 지방잉여세, 지방교부세 등 일반재원에 따른 세입은 31조 2,412억엔으로 총 세입액의 61.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 일반재원에 따른 도도부현의 세입 중 지방세가 20조 5,428억엔으로 가장 큰 비중(40.4%)을 차지하고 있고, 지방교부세가 8조 6,592억엔으로 두 번째로 큰 비중(17.0%)을 차지하는 세원으로 나타났다. 일반재원 이외의 세입의 경우에는 국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금을 포함하는 국고지출금으로부터의 수입이 6조 438억엔으로 가장 큰 비중(11.9%)을 나타내고 있고 지방채 발행에 따른 수입(5조 5,166억엔, 10.8%)도 도도부현의 주요 세입원으로 나타났다.

시정촌의 경우 총 세입 중 일반재원에 따른 세입은 31조 4,191억엔으로 총 세입액의 52.5%를 차지하여 도도부현에 비해서 일반재원이 차지하는 비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 시정촌의 경우도 지방세와 지방교부세가 각각 19조 3,615억엔과 8조 1,087억엔으로 높은 비중을 차지하는 세원으로 나타났다. 시정촌의 경우 지방소비세 교부금, 특별지방세교부금 등 도도부현에는 없는 세원이 존재하는데 이들 세원에 따른 수입은 총 3조 4,489억엔으로 전체 세입액의 약 5.7%에 불과한 것으로 나타났다. 일반재원 이외의 세입의 경우, 도도부현과 마찬가지로 국고지출금과 지방채에 따른 수입이 시정촌의 주요 세입원으로 나타났고, 특히 도도부현의 지출금에 따른 수입(3조 9,900억엔) 또한 적지 않은 비중을 차지하는 세원으로 나타났다.

[표 4-24] 일본의 정부계층별 세입 현황

(단위 : 백만엔, %)

구분	평상29년도(2017)				평상28년도(2016)		비교								
	도도부현		시정촌		순계액		증감액	증감률			전년도증감률				
	도도부현	시정촌	시정촌	순계액	순계액	도도부현		시정촌	순계액	도도부현	시정촌	순계액			
지방세	20,542,835	40.4	19,361,567	32.4	39,904,402	39.4	39,392,391	38.8	512,011	1.4	1.2	1.3	0.5	1.0	0.8
지방영양세	1,990,889	3.9	414,335	0.7	2,405,224	2.4	2,340,232	2.3	64,992	3.4	△ 0.3	2.8	△ 14.7	△ 1.4	△ 12.7
지방특별교부금	47,258	0.1	85,542	0.1	132,800	0.1	123,300	0.1	9,500	△ 4.2	15.6	7.7	3.7	3.7	3.7
지방교부세	8,659,264	17.0	8,108,742	13.6	16,768,005	16.5	17,239,008	17.0	△ 471,003	△ 4.3	△ 1.0	△ 2.7	2.3	△ 4.2	△ 0.9
시정촌특별세도부현교부금	1,014	0.0	-	-	-	-	-	-	11.6	-	-	-	△ 22.1	-	-
이차당 교부금	-	-	34,613	0.1	-	-	-	-	-	-	53.9	-	-	△ 53.7	-
배당당 교부금	-	-	104,334	0.2	-	-	-	-	-	-	37.1	-	-	△ 32.9	-
주식등양도소득당 교부금	-	-	108,193	0.2	-	-	-	-	-	-	136.8	-	-	△ 59.3	-
분리과세소득당 교부금	-	-	4,715	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도부현민세수당 임시교부금	-	-	557,545	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
지방소비세교부금	-	-	2,343,803	3.9	-	-	-	-	-	-	3.6	-	-	△ 10.1	-
골프장이용세교부금	-	-	31,452	0.1	-	-	-	-	-	-	△ 3.3	-	-	△ 2.0	-
특별지방소비세교부금	-	-	1	0.0	-	-	-	-	-	-	216.1	-	-	-	-
자동차취득세교부금	-	-	135,472	0.2	-	-	-	-	-	-	33.3	-	-	6.1	-
경유인수세교부금	-	-	128,804	0.2	-	-	-	-	-	-	0.7	-	-	0.3	-
소계(일반재원)	<b>31,241,260</b>	<b>61.4</b>	<b>31,419,116</b>	<b>52.5</b>	<b>59,210,431</b>	<b>58.4</b>	<b>59,094,931</b>	<b>58.2</b>	<b>115,500</b>	<b>△ 0.1</b>	<b>3.1</b>	<b>0.2</b>	<b>△ 0.1</b>	<b>△ 1.8</b>	<b>△ 0.3</b>
본담금, 부담금	250,573	0.5	665,304	1.1	586,655	0.6	609,097	0.6	△ 22,442	△ 8.4	△ 3.4	△ 3.7	98	0.5	1.0
사용료, 수수료	866,263	1.7	1,373,830	2.3	2,240,092	2.2	2,248,704	2.2	△ 8,612	△ 0.8	△ 0.1	△ 0.4	98	△ 0.4	3.3
국고사출금	6,043,848	11.9	9,421,165	15.7	15,465,013	15.3	15,629,138	15.4	△ 164,125	△ 6.3	2.7	△ 1.1	3.0	2.5	2.7
교통인대특별교부금	31,962	0.1	23,382	0.0	55,344	0.1	58,011	0.1	△ 2,667	△ 4.7	△ 4.5	△ 4.6	△ 4.9	△ 4.7	△ 4.8
도도부현지출금	-	-	3,990,062	6.7	-	-	-	-	-	-	0.9	-	-	0.2	-
재산소득	212,139	0.4	388,367	0.7	610,506	0.6	608,038	0.6	2,468	5.1	△ 1.9	0.4	△ 8.0	△ 5.1	△ 6.1
기부금	19,858	0.0	407,082	0.7	426,891	0.4	349,768	0.3	77,133	△ 15.3	24.7	22.1	12.6	55.2	51.4
이월금(繰入金)	1,388,426	2.7	2,143,986	3.6	3,532,413	3.5	3,525,152	3.5	7,261	△ 11.7	9.8	0.2	△ 10.2	13.4	1.5
이월금(繰出金)	1,403,213	2.8	1,694,782	2.8	3,097,995	3.1	3,248,200	3.2	△ 150,205	7.7	△ 12.9	△ 4.6	△ 11.1	5.1	△ 2.1
채수입	3,915,356	7.7	2,161,396	3.6	5,453,083	5.4	5,701,542	5.6	△ 248,459	△ 4.2	△ 1.2	△ 4.4	△ 7.7	△ 5.0	△ 8.2
지방채	5,516,607	10.8	5,152,008	8.6	10,644,892	10.5	10,387,277	10.2	257,615	△ 0.2	5.4	2.5	△ 0.0	△ 5.7	△ 2.8
특별구재정조정교부금	-	-	976,299	1.6	-	-	-	-	-	-	△ 1.2	-	-	△ 0.9	-
세입합계	<b>50,889,504</b>	<b>100.0</b>	<b>59,826,779</b>	<b>100.0</b>	<b>101,323,315</b>	<b>100.0</b>	<b>101,459,848</b>	<b>100.0</b>	<b>△ 136,533</b>	<b>△ 1.4</b>	<b>2.4</b>	<b>△ 0.1</b>	<b>△ 0.8</b>	<b>△ 0.6</b>	<b>△ 0.4</b>

### 3) 재정조정

[표 4-25]는 지방교부세에 대한 현황을 보통교부세, 특별교부세 그리고 지진재해부흥 특별교부세로 나누어 좀 더 구체적으로 나타내고 있다. 보통교부세의 경우 총 15조 3,500억엔이 교부되었는데 이 중 53.8%인 8조 2,524억엔은 도도부현에, 나머지 46.2%인 7조, 976억엔은 시정촌에 각각 교부되어 도도부현에 대하여 약간 더 많은 금액이 배분된 것으로 나타났다. 시정촌의 경우 지역을 좀 더 세분하여 살펴보면, 교부된 보통교부세 중 대부분이 도시 지역과 정촌 지역으로 배분된 것을 발견할 수 있다.

특별교부세의 경우 교부된 금액인 총 9,797억엔 중 도도부현에 15.2%(1,490억엔)이 배분되었고 시정촌에 나머지 84.8%(8,307억엔)이 배분되어 대부분의 특별교부금이 시정촌에 위치한 자치단체에 교부된 것으로 나타났다. 시정촌에서도 도시 지역과 정촌 지역에 각각 5,018억엔과 2,162억엔의 특별교부세가 배분되어, 보통교부세의 경우와 마찬가지로 이들 지역에 교부세가 집중된 것으로 나타났다.

지진재해부흥 특별교부세의 경우 총 4,382억엔이 교부되었는데 도도부현과 시정촌에 각각 2,578억엔(58.8%)과 1,803억엔(41.2%)이 교부되어 특별교부세 보다는 상대적으로 균등하게 배분된 것을 발견할 수 있다. 지진재해부흥 특별교부세 역시 시정촌의 도시 지역과 정촌 지역에 집중된 것으로 나타났다.

마지막으로 전년도(2016년)와 비교하였을 때 전반적인 교부세 규모는 줄어든 것으로 나타났는데 특히 시정촌의 시행시특례시에 대한 교부세가 전년도 대비 4.8% 감소하여 다른 지역들에 비하여 교부세가 상대적으로 크게 감소한 것으로 나타났다.

[표 4-25] 지방교부세 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	평성29년도(2017)								평성28년도(2016)		비교		
	보통교부세		특별교부세		지진재해부흥 특별교부세		계		교부액(B)	구성비	증감액 (A)-(B) (C)	증감률 (C)/(B) ×100	전년도 증감률
	교부액	구성비	교부액	구성비	교부액	구성비	교부액(A)	구성비					
도도부현	8,252,434	53.8	149,005	15.2	257,824	58.8	8,659,264	51.6	9,049,996	52.5	△ 390,732	△ 4.3	2.3
시정촌	7,097,641	46.2	830,723	84.8	180,377	41.2	8,108,742	48.4	8,189,012	47.5	△ 80,270	△ 1.0	△ 4.2
정령지정도시	(691,210) 691,210	(4.5) 4.5	31,811	3.2	7,427	1.7	(730,448) 730,448	(4.4) 4.4	573,490	3.3	(156,958) 156,958	(27.4) 27.4	△ 4.1
중핵시	(639,805) 639,805	(4.2) 4.2	52,506	5.4	14,067	3.2	(706,378) 706,378	(4.2) 4.2	713,227	4.1	(△ 6,849) △ 6,849	(△ 1.0) △ 1.0	△ 0.6
시행시특례시	(237,189) 237,189	(1.5) 1.5	28,285	2.9	10,537	2.4	(276,012) 276,012	(1.6) 1.6	290,044	1.7	(△ 14,032) △ 14,032	(△ 4.8) △ 4.8	△ 20.0
도시	(3,706,300) 3,706,300	(24.1) 24.1	501,839	51.2	89,639	20.5	(4,297,778) 4,297,778	(25.6) 25.6	4,444,568	25.8	(△ 146,790) △ 146,790	(△ 3.3) △ 3.3	△ 4.2
정촌	(1,823,137) 1,823,137	(11.9) 11.9	216,282	22.1	58,706	13.4	(2,098,125) 2,098,125	(12.5) 12.5	2,167,683	12.6	(△ 69,558) △ 69,558	(△ 3.2) △ 3.2	△ 2.7
합계	15,350,075	100.0	979,728	100.0	438,202	100.0	16,768,005	100.0	17,239,008	100.0	△ 471,003	△ 2.7	△ 0.9

[표 4-26]은 중앙정부에서 지방정부(도도부현 및 시정촌)로 배분된 국고지출금에 대한 현황을 세부 항목으로 나누어 좀 더 구체적으로 나타내고 있다. 도도부현의 경우 총 6조 758억엔의 국고지출금이 투입되었는데 기타 항목을 제외하고 가장 높은 비중을 차지하는 항목은 의무교육비 부담금으로 도도부현 총 국고지출금의 20.8%인 1조 2630억엔이 배분되었다. 이 밖에 보통건설사업비 지출금(1조 1,264억엔, 18.5%)과 사회자본 정비 종합 부담금(9,521억엔, 15.7%)도 도도부현에 배분된 국고지출금 항목 중 높은 비중을 차지하는 항목으로 나타났다.

시정촌의 국고지출금은 9조, 4,445억엔으로 도도부현에 투입된 국고지출금보다 약 3조 3600억엔 정도 더 많이 투입된 것으로 나타났다. 기타 항목을 제외하고 시정촌에서 가장 높은 비중을 차지하는 항목은 생활보호비 부담금으로 시정촌 총 국고지출금의 28.2%인 2조 6,666억엔이 배분되었다. 이를 이어 아동수당 등 교부금(1조 3,604억엔, 14.4%)과 장애인 자립지원급부비 등 부담금(1조 1,874억엔, 12.6%)의 규모도 다른 항목들에 비하여 상대적으로 크게 나타나 시정촌에 투입된 국고지출금의 주요 항목으로 나타났다.

[표 4-26] 국고지출금 현황

(단위 : 백만엔, %)

구분	평성29년도(2017)				평성28년도(2016)		비교				
	도도부현		시정촌	순계역	순계역		증감액	증감률	전년도 증감률		
의무교육비부담금	1,263,075	20.8	-	-	1,263,075	8.1	1,526,626	9.7	△ 263,551	△ 17.3	0.0
생활보호비부담금	140,408	2.3	2,666,669	28.2	2,807,077	18.1	2,817,074	18.0	△ 9,997	△ 0.4	0.1
아동보호비부담금	105,257	1.7	916,521	9.7	1,021,778	6.6	884,384	5.6	137,394	15.5	13.3
장애인자립지원금부비부담금	77,497	1.3	1,187,480	12.6	1,264,977	8.2	1,195,894	7.6	69,083	5.8	5.8
사립고등학교등경상비 조성비보조금	105,577	1.7	-	-	105,577	0.7	98,417	0.6	7,160	7.3	△ 8.4
아동수당등교부금	-	-	1,360,477	14.4	1,360,477	8.8	1,376,011	8.8	△ 15,534	△ 1.1	△ 1.5
공립고등학교수업료 불징수교부금	12	0.0	9	0.0	21	0.0	494	0.0	△ 473	△ 95.7	△ 99.4
고등학교등취학지원금교부금	328,549	5.4	-	-	328,549	2.1	329,256	2.1	△ 707	△ 0.2	22.0
보통건설사업비지출금	1,126,487	18.5	632,481	6.7	1,758,968	11.3	1,564,612	10.0	194,356	12.4	△ 0.7
재해복구 사업비 지출금	417,136	6.9	108,694	1.2	525,829	3.4	499,789	3.2	26,040	5.2	5.3
실업대책 사업비 지출금	-	-	3	0.0	3	0.0	17	0.0	△ 14	△ 82.4	240.0
위탁금	124,453	2.0	94,993	1.0	219,447	1.4	225,492	1.4	△ 6,045	△ 2.7	△ 2.6
보통 건설 사업	4,316	0.1	7,265	0.1	11,581	0.1	11,857	0.1	△ 276	△ 2.3	10.0
재해 복구 사업	32	0.0	1,161	0.0	1,193	0.0	2,027	0.0	△ 834	△ 41.1	△ 22.8
기타	120,105	1.9	86,567	0.9	206,673	1.3	211,608	1.3	△ 4,935	△ 2.3	△ 3.0
재정 보급금	3,851	0.1	3,691	0.0	7,542	0.0	7,031	0.0	511	7.3	0.2
국유 제공 시설등 소재 시정촌 조성 교부금	30	0.0	35,510	0.4	35,540	0.2	35,540	0.2	-	-	2.9
교통 안전 대책 특별 교부금	31,962	0.5	23,382	0.2	55,344	0.4	58,011	0.4	△ 2,667	△ 4.6	△ 4.8
전원(電源) 입지 지역 대책 교부금	94,421	1.6	30,887	0.3	125,308	0.8	124,574	0.8	734	0.6	△ 8.9
특정 방위 시설 주변 정비 조정 교부금	-	-	20,742	0.2	20,742	0.1	20,708	0.1	34	0.2	1.7
석유저장시설 입지대책 등 교부금	5,318	0.1	-	-	5,318	0.0	5,306	0.0	12	0.2	2.5
사회자본 정비 종합교부금	952,189	15.7	751,400	8.0	1,703,589	11.0	1,680,589	10.7	23,000	1.4	6.1
지방 창생 관계 교부금	45,000	0.7	63,116	0.7	108,117	0.7	111,544	0.7	△ 3,427	△ 3.1	-
동일본 대지진 부흥 교부금	13,658	0.2	95,234	1.0	108,892	0.7	163,656	1.0	△ 54,764	△ 33.5	△ 46.4
기타	1,240,930	20.5	1,453,258	15.4	2,694,187	17.4	2,962,124	19.1	△ 267,937	△ 9.0	21.5
합계	6,075,810	100.0	9,444,547	100.0	15,520,357	100.0	15,687,149	100.0	△ 166,792	△ 1.1	2.7

[표 4-27]은 도도부현에서 시정촌으로 배분된 지출금에 대한 현황을 세부 항목으로 나누어 좀 더 구체적으로 나타내고 있다. 2017년에 총 3조 9,900억엔의 지출금이 시정촌으로 배분되었다. 먼저 도도부현 지출금을 국고 재원의 수반 여부에 따라 나누었을 때 국고 재원을 수반하는 금액은 전체의 62.3%인 2조 4,847억엔이고 도도부현의 비용만으로 지출된 금액은 전체 금액의 37.7%인 1조 5,052억엔으로 국고 재원을 수반하는 지출금이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다. 항목별로 살펴봤을 경우, 기타 항목을



제외하고 가장 높은 비중을 차지하는 지출항목은 장애인 자립지원급부비 등 부담금으로 총 지출금의 14.1%인 5,615억엔이 투입되었다. 다음으로는 아동보호비 등 부담금에 3,908억엔(9.8%) 그리고 보통 건설사업비 지출금에 3,038억엔(7.6%)이 투입되어 도도부현 지출금 항목 중 규모가 큰 항목으로 각각 나타났다. 반면 재해 복구 사업(0.0%), 석유저장시설 입지대책 등 교부금(0.1%) 그리고 보통 건설 사업(0.3%) 등에는 상대적으로 적은 지출금이 투입된 것으로 나타났다.

마지막으로 전년도(2016년)의 지출금 수준과 비교했을 경우, 전체적인 지출금 액수는 361억엔 증가하였다. 국고 재원을 수반하는 금액은 286억엔 감소한 반면 도도부현의 비용만으로 지출된 금액은 647억엔 증가하여 전체적인 지출금 증가 액수는 도도부현의 비용만으로 지출된 금액의 증가에 의한 것으로 나타났다. 주요 지출금 항목들의 경우, 아동보호비 등 부담금과 장애인 자립지원 급부비 등 부담금은 전년도 대비 각각 18.3%와 5.9% 증가한 반면 아동수당 등 교부금은 1.4% 감소한 것으로 나타났다.

**[표 4-27] 도도부현 지출금현황**

(단위 : 백만엔, %)

구분	결산액				비교		
	평성29년도(2017)		평성28년도(2016)		증감액	증감률	전년도증감률
국고 재원을 수반하는 것	2,484,793	62.3	2,513,427	63.6	△ 28,634	△ 1.1	△ 1.1
아동보호비 등 부담금	390,872	9.8	330,377	8.4	60,495	18.3	14.6
장애인 자립 지원 급부비등 부담금	561,558	14.1	530,485	13.4	31,073	5.9	5.8
아동수당 등 교부금	288,029	7.2	292,084	7.4	△ 4,055	△ 1.4	△ 1.7
보통 건설사업비 지출금	303,836	7.6	272,750	6.9	31,086	11.4	△ 10.8
재해복구 사업비 지출금	62,198	1.6	64,499	1.6	△ 2,301	△ 3.6	△ 8.3
위탁금	58,530	1.5	58,833	1.5	△ 303	△ 0.5	△ 13.0
보통 건설 사업	11,478	0.3	8,943	0.2	2,535	28.3	18.8
재해 복구 사업	1,395	0.0	470	0.0	925	196.8	109.8
기타	45,657	1.2	49,420	1.3	△ 3,763	△ 7.6	△ 17.5
전원 입지 지역 대책 교부금	17,854	0.4	20,055	0.5	△ 2,201	△ 11.0	△ 13.6
석유저장시설 입지대책 등 교부금	4,755	0.1	4,788	0.1	△ 33	△ 0.7	0.7
기타	797,161	20.0	939,556	23.8	△ 142,395	△ 15.2	△ 4.3
도도부현비만의 것	1,505,269	37.7	1,440,553	36.4	64,716	4.5	2.6
보통 건설사업비 지출금	192,344	4.8	177,805	4.5	14,539	8.2	6.5
재해복구 사업비 지출금	3,755	0.1	1,752	0.0	2,003	114.3	9.4
기타	1,309,170	32.8	1,260,996	31.9	48,174	3.8	2.0
합계	3,990,062	100.0	3,953,979	100.0	36,083	0.9	0.2

### 3. 주요 사례

#### 1) 중앙정부 및 광역자치단체 보조금 운영

##### (1) 분야별 재원 부담비율

2019년 기준 야마나시현의 국고지출금 사업은 총 345개이며, 이를 세출 분야별<sup>17</sup>로 구분하면 다음과 같다. 이 중 사회복지 분야 사업이 123개(35.65%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 공공질서 및 안전 분야 사업이 74개(21.45%)로 많은 비중을 차지하고 있다.

**【표 4-28】** 분야별 국고지출금 사업 수 및 비중

분야	사업수	비중
공공질서및안전	74	21.45%
과학기술	7	2.03%
교육	27	7.83%
국토및지역개발	8	2.32%
농림해양수산	25	7.25%
문화및관광	6	1.74%
보건	27	7.83%
사회복지	123	35.65%
산업중소기업	4	1.16%
수송및교통	3	0.87%
일반공공행정	15	4.35%
환경보호	21	6.09%
기타	5	1.45%
합계	345	100%

자료: 야마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

<sup>17</sup> 분야별 현황은 야마나시현의 자료를 바탕으로 연구자들이 우리나라의 세출 분야와 유사하게 분류한 것이다. 따라서 실제 일본에서 분류하는 분야별 현황과는 다소 차이가 존재할 수 있다.

‘일반공공행정’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 15개이다. 이 중 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업이 8개(53%)<sup>18</sup>로 가장 많은 것으로 나타났으며, 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업이 4개(27%)<sup>19</sup>로 나타났다. 그 다음으로 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 2개(15%)이며, 중앙정부와 기초자치단체에서 67:33으로 비용을 부담하는 사업이 1개(7%)로 나타났다.

**【표 4-29】 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 일반 공공행정**

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
50%	-	50%	2	13%
67%	-	33%	1	7%
100%	-	-	4	27%
-	100%	-	8	53%
합계			15	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘공공질서및안전’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 74개이다. 이 중 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 29개(39%)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 중앙정부와 기초자치단체에서 33:67로 비용을 부담하는 사업이 13개(18%)로 나타났다.

<sup>18</sup> 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 개인현민세 부과징수 사무를 위한 비용 보상, 현민세 이자할 시정총교부금, 지방소비세 시정총교부금 등에 관한 사업이다.

<sup>19</sup> 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 주민기본대장시스템 정비, 단체 내 통합명시스템 정비, 개인번호카드교부사업비 보조금 등이다.

[표 4-30] 일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 공공질서 및 안전

중앙	보조율		사업수	비율
	광역	기초		
30%	0.5%	69.5%	1	1%
33%	0.5%	66.5%	1	1%
33%	-	67%	13	18%
33%	33%	33%	4	5%
40%	-	60%	3	4%
45%	0.5%	54.5%	2	3%
45%	-	55%	1	1%
50%	25%	25%	3	4%
50%	-	50%	29	39%
50%	0.5%	49.5%	5	7%
50%	27.5%	22.5%	1	1%
55%	-	45%	1	1%
65%	-	35%	2	3%
65%	17.5%	17.5%	1	1%
67%	-	33%	3	4%
75%	-	25%	1	1%
100%	-	-	2	3%
-	100%	-	1	1%
합계			74	100%

자료: 야마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

한편 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 2개(3%)<sup>20</sup>로 나타났으며, 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업이 1개(1%)<sup>21</sup>로 나타났다.

‘교육’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 27개이다. 이 중 중앙정부와 기초자치단체에서 33:67으로 비용을 부담하는 사업이 13

<sup>20</sup> 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 자위관 모집사무, 긴급소방원조대 활동 관련 보조사업이다.

<sup>21</sup> 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 오수관거 설치 종말처리장 설치 관련 보조사업이다.

개(48%)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 8개(30%)로 나타났다. 한편 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 2개(3%)<sup>22</sup>로 나타났다.

**[표 4-31] 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 교육**

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
22%	44%	33%	1	4%
33%	-	67%	13	48%
33%	33%	33%	2	7%
50%	-	50%	8	30%
100%	-	-	2	7%
-	67%	33%	1	4%
합계			27	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘문화’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 6개이다. 이 중 광역자치단체와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업과 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체에서 25:50:25로 비용을 부담하는 사업이 각각 2개(33%)로 나타났다. 광역자치단체와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업은 세계문화유산 경관형성 지원 사업비, 도쿄올림픽 사전합숙유치 추진 사업비에 해당하는 것으로 나타났다. 반면에 사적구입비 보조금은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체에서 80:10:10으로 부담하여 중앙정부의 부담비율이 높은 것으로 나타났다.

<sup>22</sup> 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 고등학교 취학지원금 교부금 관련 보조사업으로 근거 법령이 법률과 요강으로 구분되어 있다.

**[표 4-32]** 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 문화 및 관광

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
25%	50%	25%	2	33%
50%	25%	25%	1	17%
80%	10%	10%	1	17%
-	50%	50%	2	33%
합계			6	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘환경보호’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 21개이다. 이 중 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 7개(33%)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 광역자치단체와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 5개(24%)로 나타났다. 한편 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 없는 것으로 나타났으며, 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 2개(10%)<sup>23</sup>로 나타났다.

**[표 4-33]** 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 환경보호

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
30%	10%	60%	1	5%
33%	-	67%	1	5%
50%	-	50%	7	33%
50%	25%	25%	3	14%
50%	20%	30%	1	5%
-	50%	50%	5	24%
-	100%	-	2	10%
-	75%	25%	1	5%
합계			21	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

<sup>23</sup> 일반폐기물최종처분장 관련 도로정비사업 및 자금 대부 사업이 이에 해당한다.

‘사회복지’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 123개이다. 이 중 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 26개(21%)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 광역자치단체와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 19개(15%)로 나타났다. 한편 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 6개(3%)<sup>24</sup>로 나타났으며, 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 2개(2%)<sup>25</sup>로 나타났다.

**【표 4-34】 일본 아마다시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 사회복지**

중앙	보조율		사업수	비율
	광역	기초		
25%	25%	50%	2	2%
32%	-	68%	1	1%
33%	33%	33%	9	7%
33%	-	67%	3	2%
33%	67%	-	1	1%
44%	44%	11%	1	1%
45%	-	55%	2	2%
50%	-	50%	26	21%
50%	25%	25%	17	14%
50%	50%	-	5	4%
67%	-	33%	2	2%
67%	17%	17%	3	2%
75%	-	25%	10	8%
75%	25%	-	3	2%
75%	12.5%	12.5%	3	2%
82%	9%	9%	1	1%
95%	-	5%	1	1%

<sup>24</sup> 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 생활곤궁자 취로준비지원 사업비 보조금, 모자가정대책 종합지원 사업비, 재난피해 아동의 건강생활대책 보조금, 지역자살대책강화 사업비 보조금 등이다.

<sup>25</sup> 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 행로병자 및 사망자 취급비, 구급의료센터 운영비 관련 보조사업이다.

중앙	보조율		사업수	비율
	광역	기초		
100%	-	-	6	5%
-	100%	-	2	2%
-	75%	25%	2	2%
-	33%	67%	2	2%
-	50%	50%	19	15%
-	67%	33%	1	1%
-	40%	60%	1	1%
합계			123	100%

자료: 야마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘보건’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 27개이다. 이 중 중앙정부와 기초자치단체에서 33:67로 비용을 부담하는 사업이 6개(22%)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 중앙정부와 기초자치단체에서 25:75로 비용을 부담하는 사업이 4개(15%)로 나타났다. 한편 중앙정부와 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 없는 것으로 나타났다.

**[표 4-35]** 일본 야마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 보건

중앙	보조율		사업수	비율
	광역	기초		
25%	-	75%	4	15%
33%	-	67%	6	22%
33%	7%	60%	2	7%
33%	22%	44%	2	7%
33%	33%	33%	1	4%
33%	17%	50%	1	4%
40%	-	60%	3	11%
50%	-	50%	3	11%
50%	25%	25%	1	4%
67%	-	33%	2	7%
80%	-	20%	1	4%
-	67%	33%	1	4%
합계			27	100%

자료: 야마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.



‘농림해양수산’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 25개이다. 이 중 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 10개(40%)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 광역자치단체와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 5개(20%)로 나타났다. 한편 중앙정부와 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 없는 것으로 나타났다.

**[표 4-36]** 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 농림해양수산

중앙	보조율		사업수	비율
	광역	기초		
33%	33%	33%	1	4%
50%	25%	25%	4	16%
50%	-	50%	10	40%
50%	0.5%	49.5%	1	4%
50%	40%	10%	1	4%
55%	-	45%	1	4%
55%	0.5%	45.5%	1	4%
-	50%	50%	5	20%
-	30%	70%	1	4%
합계			25	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘산업중소기업’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 4개이다. 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체에서 50:25:25로 비용을 부담하는 사업과 광역자치단체와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 각각 2개(50%)로 나타났다. 한편 중앙정부와 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 없는 것으로 나타났다.

**[표 4-37] 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 산업중소기업**

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
50%	25%	25%	2	50%
-	50%	50%	2	50%
합계			4	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘수송및교통’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 3개이다. 3개 사업이 모두 광역자치단체와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 것으로 나타났다.

**[표 4-38] 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 수송 및 교통**

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
-	50%	50%	3	100%
합계			3	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘국토및지역개발’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 8개이다. 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 4개(50%)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업이 3개(38%)<sup>26</sup>로 나타났다. ‘국토 및 지역개발’ 분야의 경우 광역자치단체의 부담비율이 규정된 사업은 없는 것으로 나타났다.

<sup>26</sup> 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 과소지역 유희시설재정비사업, 과소지역 집락네트워크 권형성 지원, 지역경제순환창조사업 교부금 등이다.

**[표 4-39] 일본 아마다시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 국토 및 지역개발**

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
33%	-	67%	1	13%
50%	-	50%	4	50%
100%	-	-	3	38%
합계			8	100%

자료: 아마다시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘과학기술’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 7개이다. 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업이 3개(43%)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 중앙정부와 기초자치단체에서 67:33으로 비용을 부담하는 사업이 2개(29%)로 나타났다. 한편 중앙정부와 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업은 없는 것으로 나타났다.

**[표 4-40] 일본 아마다시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 과학기술**

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
33%	-	67%	1	14%
50%	-	50%	3	43%
50%	20%	30%	1	14%
67%	-	33%	2	29%
합계			7	100%

자료: 아마다시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

‘기타’ 분야의 경우 중앙-광역-기초 간 국고지출금 부담비율이 규정된 사업은 총 5개이다. 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 사업과 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업이 각각 2개(40%)<sup>27</sup>로 나타났다.

[표 4-41] 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 기타

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
50%	-	50%	2	40%
100%	-	-	2	40%
-	50%	50%	1	20%
합계			5	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

## (2) 사업유형별 재원 부담비율

국고지출금의 사업유형은 크게 단독사업, 직접사업, 간접사업의 3가지로 구분할 수 있다. 먼저 단독사업은 국고지출금을 수반하지 않거나, 국고지출금을 수반하더라도 법령으로 정한 국고보조 비율 이상을 교부하는 사업을 말한다. 그리고 직접사업은 국고지출금이 광역자치단체를 거치지 않고 직접 기초자치단체에 교부되는 사업을 의미한다. 마지막으로 간접사업은 국고지출금이 광역자치단체를 거쳐 기초자치단체에 교부되거나 국고지출금에 광역자치단체의 보조 부담분을 더해 광역자치단체 예산에 계상하여 기초자치단체에 교부되는 사업을 의미한다(홍근석·김성주, 2018).

2019년 기준에 규정된 단독사업은 총 69개이며, 이 중 35개(51%)의 사업이 광역자치단체와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 것으로 나타났다. 그리고 단독사업임에도 불구하고 기초자치단체가 비용을 전혀 부담하지 않고, 오히려 광역자치단체에서 100% 비용을 부담하는 사업도 13개(19%)<sup>28</sup>인 것으로 나타났다.

<sup>27</sup> 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 지역인권개발활동 활성화 사업, 각종 통계조사 관련 보조사업이다.

<sup>28</sup> 이러한 유형에는 행로명자 및 사망자 취급비, 구급의료센터 운영비, 일반폐기물최종처분장 도로정비사업, 개인현민세 징수 취급비 등이 포함된다.

**[표 4-42] 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 단독사업**

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
25%	50%	25%	2	3%
33%	7%	60%	2	3%
33%	22%	44%	2	3%
33%	33%	33%	1	1%
33%	17%	50%	1	1%
50%	25%	25%	4	6%
-	100%	-	13	19%
-	75%	25%	3	4%
-	33%	67%	2	3%
-	50%	50%	35	51%
-	67%	33%	2	3%
-	40%	60%	1	1%
-	30%	70%	1	1%
합계			69	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

다음으로 직접사업은 총 165개이며, 이 중 64개(39%)의 사업이 중앙정부와 기초자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 것으로 나타났다. 그리고 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업도 14개(8%)<sup>29</sup>로 나타났다. 국고지출금이 광역자치단체를 거치지 않고 직접 기초자치단체에 교부되는 직접사업임에도 불구하고 33개(20%) 사업<sup>30</sup>은 광역자치단체에서 일정 부분 비용을 부담하고 있는 것으로 나타났다. 또한 직접사업 중 기초자치단체에서 전혀 비용을 부담하지 않는 사업도 19개(12%)로 나타났다.

<sup>29</sup> 이러한 유형에는 생활근공자 취로준비 지원 사업비, 모자가정 대책 종합지원 사업비, 사회보장시스템 정비 등 사회복지 관련 사업이 주로 포함되는 것으로 나타났다.

<sup>30</sup> 이러한 유형에는 거주지불명자 보호비, 저소득자 개호보험료 부담경감금, 모자가정 자립지원 급부금 사업, 아동수당사업 피용자, 방과 후 아동수업 시설정비 보조 등 사회복지 관련 사업이 주로 포함되는 것으로 나타났다.

[표 4-43] 일본 아마나시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 직접사업

중앙	보조율		사업수	비율
	광역	기초		
25%	25%	50%	1	1%
25%	-	75%	1	1%
32%	-	68%	1	1%
33%	33%	33%	7	4%
33%	-	67%	24	15%
33%	67%	-	1	1%
40%	-	60%	4	2%
45%	-	55%	3	2%
50%	-	50%	64	39%
50%	25%	25%	12	7%
50%	50%	-	1	1%
67%	-	33%	10	6%
67%	17%	17%	3	2%
75%	-	25%	10	6%
75%	25%	-	3	2%
75%	12.5%	12.5%	3	2%
80%	-	20%	1	1%
80%	10%	10%	1	1%
82%	9%	9%	1	1%
100%	-	-	14	8%
합계			165	100%

자료: 아마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

마지막으로 간접사업은 총 91개이며, 이 중 22개(24%)의 사업이 중앙정부와 기초 자치단체에서 50:50으로 비용을 부담하는 것으로 나타났다. 그리고 중앙정부에서 100% 비용을 부담하는 사업은 5개(8%)<sup>31</sup>로 나타났다. 국고지출금이 광역자치단체를

<sup>31</sup> 이러한 유형에는 재난피해 아동의 건강생활대책 보조금, 벽지의료거점병원 운영비, 벽지의료거점 시

거쳐서 기초자치단체에 교부되는 간접사업임에도 불구하고 40개(24%) 사업<sup>32</sup>은 광역자치단체에서 전혀 비용을 부담하지 않는 것으로 나타났다. 또한 간접사업 중 기초자치단체에서 전혀 비용을 부담하지 않는 사업도 9개(5%)로 나타났다.

**【표 4-44】 일본 아마다시현 국고지출금의 정부 간 부담비율: 간접사업**

보조율			사업수	비율
중앙	광역	기초		
22%	44%	33%	1	1%
25%	25%	50%	1	1%
25%	-	75%	3	3%
30%	10%	60%	1	1%
30%	0.5%	69.5%	1	1%
33%	33%	33%	9	10%
33%	-	67%	2	2%
33%	0.5%	66.5%	1	1%
40%	-	60%	2	2%
44%	44%	11%	1	1%
45%	0.5%	54.5%	2	2%
50%	25%	25%	15	16%
50%	-	50%	22	24%
50%	50%	-	4	4%
50%	20%	30%	2	2%
50%	0.5%	49.5%	6	7%
50%	27.5%	22.5%	1	1%
50%	40%	10%	1	1%
55%	-	45%	2	2%
55%	0.5%	45.5%	1	1%
65%	-	35%	2	2%

설정비사업, 지역사회대책강화 사업비 등 사회복지 관련 사업이 주로 포함되는 것으로 나타났다.

<sup>32</sup> 이러한 유형에는 간이수도시설, 음료수공급시설, 수원지역대책특별사업, 음료수공급시설, 수도관로 내진화추진사업 등 기반시설 관련 사업이 주로 포함되는 것으로 나타났다.

중앙	보조율		사업수	비율
	광역	기초		
65%	17.5%	17.5%	1	1%
75%	-	25%	1	1%
95%	-	5%	1	1%
100%	-	-	5	5%
-	50%	50%	2	2%
-	67%	33%	1	1%
합계			91	100%

자료: 야마나시현(2019), 시정촌의 국현지출금 개요.

## 2) 사무·권한 이양 및 규제 완화

지방분권 개혁에서는 지방공공단체, 특히 주민에게 가장 친숙한 행정 주체인 기초 자치체에 사무를 우선적으로 배분하고, 지방공공단체가 지역에서 행정의 자발적이고 종합적인 실시 역할을 담당할 수 있도록 하였다. 지금까지의 「지방분권일괄법」 등에 의한 국가에서 지방공공단체로의 사무·권한의 이양은 간호사 등 각종 자격자 양성 시설 등의 지정·감독 등의 국가(지방 후생국)의 사무·권한을 도도부현에 이양하는 개정, 자가용 유상 여객 운송의 등록, 감독 등의 국가(지방 운수국)의 사무·권한을 희망하는 시정촌에 이양하는 개정 등이 추진되었다. 그리고 도도부현에서 기초 자치체로의 사무·권한의 이양은 도시 계획에 관한 사무를 시정촌에 이양하는 개정, 현비 부담 교직원의 급여 등의 부담 정원수의 결정 등에 관한 권한을 도부현에서 정령 지정 도시로 이양하는 개정 등이 이루어졌다. 이상과 같은 사무·권한 이양으로 인해 창구의 일원화 등에 의한 주민의 편리성 향상, 지역 과제의 해결에 이바지하는 독자적 노력, 종합 행정의 전개에 의한 행정의 효과적이고 효율적인 운영이 진행되고 있다.

그리고 지금까지 국가가 일률적으로 결정하고 지방공공단체에 의무를 규정해온 기준과 시책 등을 지방공공단체가 조례의 제정 등에 의해 스스로 결정하고 실시할 수 있도록 개선하였다. 이를 통해 지금까지 법령에 의해 전국적·확일적으로 정해져 있던 보육 시설 운영에 관한 기준 등 시설·공물 설치 관리 기준 등을 조례에 위임하는 등에 의해 지역의 실정과 주민의 요구 등을 반영한 지방공공단체의 자체 기준 제정이 진행되고 있다.



이와 함께 지역 실정에 맞는 공공서비스 제공을 위해 지방분권개혁 추진 본부 및 국무회의에서 「2018년 지방으로부터의 제안 등에 관한 대응 방침」을 마련하였다. 이 방침은 지역창생과 아동·육아에 지원하는 제안을 비롯한 현장의 과제에 기반하여 지방에서의 제안 등에 세밀하게 대응하기 위해 마련되었다. 2018년의 대응 방침에 담은 사항 중 법률 개정에 따라 조치해야 할 사항은 일괄 법안 등을 2019년 정기 국회에 제출하는 것을 기본으로 하고, 현행 규정으로 대응 가능한 제안 내용은 지방공공단체에 대한 통지 등으로 명확화하고 있다. 또한 계속하여 검토를 진행하는 것들은 내각부에서 적절한 후속 조치를 하고, 검토 결과에 대해 순차적으로 지방분권개혁 회의에 보고하는 것으로 규정하고 있다.

또한, 지방공공단체에 이양된 사무·권한을 원활하게 집행 할 수 있도록 지방세, 지방교부세와 국고보조금 등에 의해 확실한 자원 조치를 강구함과 동시에, 메뉴얼의 정비, 기술적 조언, 교육 및 직원의 파견 등 필요한 지원을 실시하도록 규정하고 있다.

### 3) 세원배분 체계 개편

지역 간 재정력 격차의 확대, 경제 사회 구조의 변화 등을 감안하여 대도시세 세수가 집중하는 구조적인 문제를 해결하고 도시와 지방이 함께 지속 가능한 형태로 발전하기 위해 지방법인세의 세원의 편재를 시정하는 새로운 조치로서 법인사업세의 일부를 분리하여 특수법인사업세 및 특수법인사업 양여세를 신설하였다. 구체적으로 특별법인사업세는 국세로 도도부현이 법인사업세와 함께 부과·징수를 실시하고, 실질적인 지방세원으로서의 성격을 명확히 하기 위해 그 세수 전액을 교부세 및 양여세 배부금 특별회계에 직접 넣은 다음 도도부현에 대해 특별법인사업 양여세로서 양도하는 것으로 규정하였다. 특수법인사업 양여세의 양여 기준은 새로운 조치의 취지·목적에 비추어 「인구」를 기준으로 양여세 제도에서 적절한 편재 시정 효과를 실현하기 위해 교부 단체와의 균형도 고려하여 교부 단체에 대한 양도 제한의 구조를 마련하는 것으로 있다. 또한 특수법인사업세·양여세 제도는 영구적인 조치로 경제 사회 정세의 변화에 대응할 수 있도록 법의 시행 후의 검토에 관한 규정을 마련하였다.

다음으로 소비세율을 10%로 인상함에 따라 자동차의 보유에 따른 세금 부담을 영구적으로 인하하여 자동차 사용자의 부담을 줄이고 수요를 평준화 하는 동시에 국내 자동

차 시장의 활성화와 신차 대체 촉진에 의한 연비 성능이 뛰어난 자동차와 첨단 안전 기술 탑재차의 보급 등을 도모하고자 하였다. 또한 영구적 감세에 따른 지방세 수입 감소에 대해서는 우선 에코카 감세의 재검토, 그린화 특례 중점화, 환경 성능 비율의 기준 재검토에 의해 재원을 확보하도록 하였다. 이로 인해 생기는 자원 부족액에 대해서는 전액 국비로 보조하도록 하였다. 이에 더하여 소비세율 인상에 따른 대응으로 환경 성능 비율(자동차세·경차세)의 세율을 1%만큼 감소하도록 하였다.

## 제5절 시사점

이 연구는 주요 국가의 정부 간 재정관계에 대한 사례 검토를 통해 우리나라의 정부 간 재정관계 재정립을 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 미국, 독일, 프랑스, 일본의 정부 간 재정관계 실태 및 주요 사례를 살펴보았다. 주요 국가별 정부 간 재정관계 시사점은 다음과 같다.

### 1. 미국 사례의 시사점

미국은 주정부를 중심으로 정부 간 재정관계가 형성되어 있다는 특징을 갖는다. 이는 주정부 간 연합을 통해 연방정부가 형성된 미국의 역사적 특성을 반영한 것으로 파악할 수 있다. 예를 들어 미국 수정 헌법 제10조는 연방정부와의 관계 속에서 주정부의 광범위한 재량권을 보장하고 있으며, 딜론의 원칙은 주정부 헌법 또는 법률을 통한 지방정부에 대한 통제·관리권한을 보장하고 있다. 그리고 주정부 및 지방정부의 필수적 사무는 법률과 주정부 홈룰 등에서 명시적으로 규정하고 있다.

한편 세원배분 및 재정조정 측면에서는 각 정부계층별로 고유한 세원을 운영하고 있지만, 주정부와 지방정부의 경우 상위정부로부터의 보조금 비중이 높게 나타나고 있다. 1980년대 이후 연방정부의 범주별 보조금을 축소시키기 위한 노력이 지속되어 왔으나, 여전히 연방정부의 범주별 보조금이 거의 대부분을 차지하고 있다. 2017년 기준 미국의 총 보조금 수는 1,319개이며, 이 중 1,299개(98.5%)가 범주별 보조금인 것으로 나타났다. 하위정부의 재량권을 확대하기 위한 포괄보조금은 1968년 처음 도입된 이후 지속적으로 증가하는 추세를 나타냈으나, 2012년 26개 이후 점차 감소하여 2017년에는 20개의 포괄보조금이 운영되고 있다. 세입공유는 1975년 도입된 이후 1984년까지 운영되었으며, 그 이후부터 현재까지 운영되지 않고 있는 것으로 나타났다.

미국의 정부 간 재정관계에서 주목할 만한 또 다른 특징은 연방-주-지방정부 사이의 협력과 소통을 촉진하기 위해 정부 간 관계 자문위원회를 운영했었다는 점이다. 이 위원회는 연방의회의 의원에서부터 주지사, 카운티 공무원, 민간위원 등에 이르는 다양한 이해관계자의 참여를 통해 보다 협력적인 방식으로 정부 간 재정관계를 만들어 나가

고자 하였다. 1996년 정부 간 관계 자문위원회가 해산된 이후에도 다양한 기관들이 주 정부와 지방정부의 의견을 정책결정 과정에 반영하기 위해 활동하고 있다.

또한 미국은 상위정부로부터 하위정부로의 재원이 수반되지 않은 위임명령을 금지하는 「재정지원 없는 위임명령 개혁법」을 제정·운영하고 있다. 이러한 법률이 제정된 이후 재정지원을 수반하지 않는 연방정부의 위임명령이 감소하고 있다는 측면에서 우리나라 보조금제도 개편에 있어 중요한 의의를 갖는다고 할 수 있다.

## 2. 독일 사례의 시사점

독일 정부 간 재정관계의 가장 큰 특징은 연방헌법에서 정부 간 재정관계에 관한 주요 원칙들을 규정하고 있다는 점이다. 연방헌법은 연방국가성의 불가침성원칙, 보충성원칙, 자치단체의 전권한성원칙 등을 규정하고 있으며, 이러한 규정을 바탕으로 각 정부계층 간에 각자의 자율성과 독립성을 보장하는 정부 간 재정관계를 형성하고 있다. 또한 독일의 정부 간 재정관계는 지역적 특수성과 지역 간 동질성을 동시에 추구하고 있으며, 연방-주-자치단체 간 재정관계를 하나의 큰 틀 속에서 규정하고 관리하려는 특성을 나타내고 있다.

기능배분 측면에서는 연방헌법에서 연방정부의 전속사무를 구체적으로 제시하고, 연방정부의 전속사무를 제외한 대부분의 사무를 주정부 사무로 규정하고 있다. 한편 독일의 경우에도 우리나라의 공동사무와 유사한 경합사무가 존재하고 있다. 그러나 우리나라 공동사무와의 차이는 독일의 경우 연방정부와 주정부 간 경합사무에 대해서도 연방헌법에 명시적으로 규정을 하고 있다는 점이다. 즉, 연방정부와 주정부 간 경합사무를 32개 영역으로 구분하여 제시하고, 이들 경합사무의 처리에 있어서 연방정부가 우선하는 경우와 주정부가 우선하는 경우에 대해서도 명시적으로 규정하고 있다.

그리고 세원배분 및 재정조정 측면에서는 독일은 공동세를 중심으로 한 이원적 세원배분체계를 운영하고 있다. 즉, 법인세, 소득세, 부가가치세, 자본수익세 등의 공동세를 기반으로 연방-주-자치단체 간 수직적 재정조정 및 주정부 간 수평적 재정조정을 통해 세원배분 및 재정조정을 실시하고 있다. 이러한 재정조정제도는 단일 시스템 내에서 연방-주-자치단체 간 세원배분 및 재정조정을 실시한다는 의의를 갖는다. 그러나

최근 들어 기존 재정조정제도의 한계 및 문제점에 대한 비판이 제기되었으며, 2020년부터 새로운 형태의 재정조정제도를 실시할 계획이다. 새롭게 실시되는 재정조정제도의 핵심은 기존의 4단계 재정조정제도 중 주정부 간 수평적 재정조정제도를 폐지하여 3단계 재정조정제도로 변경하는 것이다.

또한 독일의 경우에도 안정화위원회를 통해 예산 및 중기재정계획 수립에 있어서 연방-주-자치단체 간 연계·협력을 강화하고 있다. 안정화위원회는 연방정부와 주정부의 주요 장관 등으로 구성되어 있으며, 연방정부와 주정부 간의 중기재정계획에 대한 권고안을 제시하는 역할을 주로 수행한다.

### 3. 프랑스 사례의 시사점

미국이나 독일과 마찬가지로 프랑스 헌법은 정부 간 재정관계에 관한 기본적인 사항을 명시적으로 규정하고 있다. 이러한 규정을 통해 정부 간 재정관계에 있어서 각 정부계층 간 자율성과 독립성을 보장하고 있다. 기능배분에 있어서도 프랑스 헌법은 각 정부계층별 주요 사무분야에 대해 규정하고 있다. 세원배분 및 재정조정정은 중앙정부에 의한 수직적 재정조정제도를 기반으로 이루어지고 있다.

프랑스 사례의 가장 큰 특징은 국가와 레지옹 간의 계획협약제도라고 할 수 있다. 국가와 레지옹간 계획협약은 중앙정부와 지방정부의 협상의 결과물이자 협력수단으로 중앙정부와 지방자치단체가 함께 지역의 발전 및 경쟁력 강화를 통한 전 국토의 발전을 위해 공동의 전략과 우선순위를 결정하는 방식이다. 이를 위해 데파르트망을 포함한 모든 지방자치단체가 레지옹과 함께 계획협약의 협상과정에 참여하고 있다.

### 4. 일본 사례의 시사점

일본 정부는 주민에 대한 행정 서비스 향상과 행정의 효율화를 도모하는 것과 동시에, 지방이 특색 있는 지역 만들기과 지역에 맞는 행정을 전개할 수 있도록 국가와 지방의 역할 분담을 검토하고 지역의 자주성·자립성을 높이기 위해 지방분권을 추진하고 있다. 즉, 지방분권은 지역 스스로의 발상과 창의력을 통해 과제 해결을 도모하기 위한

기반을 제공하는 역할을 수행하게 된다.

일본 사례의 가장 중요한 특징 중 하나는 국고보조금에 대한 중앙-광역-기초 간 비용부담 규정을 명확하게 제시하고 있다는 것이다. 야마나시현의 사례를 통해서 볼 때, 일본은 기초자치단체 수준에서 국고보조사업 등의 처리에 소요되는 비용 및 부담기준을 중앙-광역-기초로 구분하여 관리하고 있다. 즉, 보조사업을 네 가지 유형(직접, 간접, 단독, 직접+단독)으로 구분하고, 개별 보조사업에 대한 중앙-광역-기초 간 재원 부담 비율을 법적 근거와 함께 명시적으로 제시하고 있다.



## 제5장



# 우리나라의 정부 간 재정관계 개선방안

제1절 기본방향

제2절 정부 간 재정관계 개선방안





## 제1절 기본방향

Allain-Dupré(2018)은 OECD에서 수행한 연구에서 정부 간 재정관계의 개선을 위해 일반적으로 적용할 수 있는 10가지 원칙을 제시하였다. 이 연구에서 제시한 원칙들을 중심으로 정부 간 재정관계 개선을 위한 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

### 1. 기능 및 세원의 명확한 배분

보다 협력적이고 효율적인 정부 간 재정관계를 형성하기 위해서는 먼저 서로 다른 정부 계층 간에 명확한 지출책임성이 배분되어야 한다. 지출책임성의 중복으로 인한 낭비 및 손실을 감소시키기 위해 서로 다른 정부 계층 간 지출책임성을 명확하게 하는 것은 매우 중요하다. 이러한 지출책임성의 명확성과 균형적인 배분은 어떠한 기능을 정부 계층 간에 배분할 것인지를 결정하는 것보다도 중요한 전제조건이다(OECD, 2016b).

그러나 지출책임성의 명확성이 정부 계층 간 지출책임성의 공유를 피해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 정부 계층 간 지출책임성 공유는 불가피하며, 매우 분권화 된 연방국가에서도 이러한 것은 불가능하다. 지출책임성의 명확성은 정부 계층 간에 책임성이 공유되는 방식이 명확하고, 시민을 포함해서 모든 행위자들이 책임성의 배분 및 공유 방식을 서로 이해할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 지출책임성의 명확한 배분은 3계층으로 구성된 단일국가에서 주의할 필요가 있으며, 특히 우리나라의 광역자치단체와 같은 중간 계층 정부에서 유의해야 한다. 그리고 정부 간 재정관계는 지속적으로 변화하기 때문에, 정부 간 재정관계의 유연성을 담보하기 위해서는 지출책임성 배분에 대한 주기적인 검토가 이루어져야 한다(Shah, 2007).

그리고 정부 계층 간 명확한 지출책임성 배분과 마찬가지로 정부 계층 간 특정 분야에 대한 집행기능 배분이 명확하게 이루어져야 한다. 예를 들어 규제, 집행, 모니터링 등과 같은 집행기능들이 정책 분야별로 특정한 정부 계층에 배분되는 것이 필요하다.

## 2. 기능배분과 세원배분 간 연계성 제고

지방정부에 배분된 지출책임성은 그들의 재원조달 책임성과 연계·일치되어야 한다. 이와 관련하여 OECD, IMF, World Bank 등은 지방정부 자원 비율에 대한 통제·관리가 지방정부의 책임성을 향상시키는데 중요하다고 지적하고 있다. 즉, 재정분권의 성공적인 추진을 위해서는 지방정부의 재정적 자원의 통제와 지출책임성 간 연계가 필요하다(OECD, 2016b).

이러한 측면에서 지방정부들은 재원조달 책임성과 지출책임성 간 균형을 위해 다양한 세입원을 발굴해야 한다. 자체수입 비중이 높을수록 지방정부는 보다 효율적이고 책임성을 갖게 되며, 지방정부들이 자신의 선호에 맞는 정책을 추진할 수 있게 된다(OECD, 2016g). 이전재원 측면에서는 일반적으로 무조건부보조금이 조건부보조금보다 효율적인 재원으로 인식된다(Bergvall et al., 2006). 그러나 일부의 경우에는 조건부보조금도 효율적인 방식으로 사용될 수 있다. 보다 중요한 것은 중앙정부로부터의 이전재원이나 보조금을 결정하기 위한 방식이 투명하고 비재량적이어야 한다는 것이다. 또한 형평화 보조금은 필수적인 수단이기도 하지만, 지역 간 불평등의 증가를 억제하기에는 충분하지 않다. 따라서 지방정부의 역량을 개발하기 위한 지속적이고 장기적인 관심이 필요하다.

또한 다양한 기능들이 분권화되는 방식에서 균형을 담보하는 것은 매우 중요하며, 다양한 기능들이 비슷한 수준으로 분권화 되는 균형적인 재정분권이 효과적인 지역개발과 성장을 야기할 수 있다(OECD, 2016a; OECD, 2014). 만약 재정분권이 보건이나 주택과 같은 일부 분야에서만 불균형적인 방식으로 추진될 경우, 지방정부는 종합적인 시각에서 지역개발 전략을 수립할 수 없게 된다. 이와 관련하여 OECD 연구들은 기반시설 투자가 인적자원 및 혁신과 연계되지 않을 경우에는 지역성장에 큰 영향을 미치지 못한다는 점을 지적하고 있다(OECD, 2009).

### 3. 정부 간 조정메커니즘 구축

현실적으로 대부분의 지출책임성이 공유되고 있기 때문에, 정부계층 간에 공유하고 있는 지출책임성을 관리하기 위한 조정메커니즘을 구축하는 것이 필요하다. 정부 간 협력과 정기적인 의사소통 문화를 만드는 것은 효과적인 정부 간 재정관계를 형성하는데 있어서 핵심적인 요소이다. 정부계층 간 수직적 조정을 위한 이러한 조정메커니즘으로는 의사소통 채널, 재정 위원회, 계약제도, 정부 간 자문위원회 등을 예로 들 수 있다.

또한 지방정부 간 수평적 조정은 규모의 경제를 통해 효율성을 향상시키기 위한 필수적 수단이며, 이러한 수평적 조정은 특별한 재정적 인센티브나 거버넌스 제도 등을 통해 지원되어야 한다. 그러나 최적의 지방정부 규모는 국가나 지방정부 특성에 따라 매우 다양할 수 있다. 예를 들어 지방정부 통합은 대규모 광역도시권에서는 효과적인 수단으로 인식될 수 있지만, 인구와 공공서비스 공급이 분산되어 있는 농어촌지역에서는 효과적이지 않을 수 있다. 그리고 공공서비스 공급에서의 효율성 증가는 정부 계층의 폐지나 지방정부 간 통합 없이 지방정부 간 협력 강화를 통해 달성 될 수 있다.

### 4. 중앙정부 지원 및 차등적 재정분권 추진

지방정부는 배분된 기능을 성공적으로 수행하기 위해 양질의 인적자원을 필요로 하지만, 아직까지 이에 대한 관심은 크지 않은 실정이다. 지방정부는 자신들이 보유하고 있는 인적자원의 숫자와 역량 등에 대한 책임성을 가져야 하며, 이들을 효과적으로 관리하기 위한 방안을 마련해야 한다. 특히 재정적으로 열악하거나 규모가 매우 작은 지방정부 수준에서의 역량개발은 중앙정부의 인적·물적 자원에 의해 적극적으로 지원되어야 하며, 장기적인 측면에서 중앙정부로부터의 위임을 필요로 한다. 그리고 이러한 역량 개발은 재정형평화, 공공투자, 지역개발 정책 등과 함께 추진되어야 한다.

한편 인구 규모, 지방정부 유형(도시, 농촌), 재정역량 등과 같은 지방정부 특성을 기준으로 서로 다른 기능이 배분되어 있을 때, 지방정부 간 비대칭적 재정분권을 실시할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 예를 들어 다른 지역에서는 중앙정부에 의해 직접

공급되는 일부 서비스들을 인구 규모가 큰 대도시에서는 지방정부가 직접 공급할 수 있도록 책임성을 부여할 수 있다. 또한 새로운 기능을 배분하거나 기존의 기능배분 구조를 변경할 때에는, 정부 간 기능배분의 유연성을 담보하기 위해 특정 지역에서 시범사업을 실시할 수 있도록 하고 학습을 통해 지속적인 조정을 수행할 필요성이 있다.

## 5. 데이터베이스 구축 및 시민참여 활성화

정부 간 재정관계가 효과적으로 수행되기 위해서는 시민참여, 혁신적 공공서비스 공급, 거버넌스 체계 개선 등과 같은 보완적 방안들이 마련되어야 한다. 특히 정책결정 과정에 대한 시민참여는 재정분권과 함께 추진되어야 한다. 그리고 지방정부의 공공서비스 공급과 지출 효과성을 관리하기 위해 모니터링과 데이터 수집·구축이 필요하다. 즉, 지방정부의 지출과 성과에 대한 효과적인 모니터링 시스템을 개발할 필요가 있다.

## 제2절 정부 간 재정관계 개선방안

### 1. 기능배분 측면 개선방안

#### 1) 문제점

우리나라 정부 간 재정관계에 있어서 기능배분 측면의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 「지방자치법」에 규정되어 있는 사무배분에 관한 기준이 명확하지 않다는 문제가 존재한다. 앞에서 살펴본 것처럼 현행 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 사무범위에 관한 예시를 규정하고 있으며, 이를 통해 중앙-광역-기초정부 간 사무배분에 관한 법적 근거를 제시하고 있다. 그러나 이러한 사무배분에 관한 기준이 일부 중첩되어 국가사무 및 지방사무, 시·도 사무 및 시·군·구 사무를 명확하게 구분하지 못하는 한계를 나타내고 있다.

그리고 현행 법령상 공동사무는 규정되어 있지 않음에도 불구하고, 1991년 지방이양 합동심의회에서 중앙사무를 지방으로 이양하는 과정에서 공동사무를 실무적으로 인정하였다. 공동사무의 경우 처리권자가 복수이기 때문에, 사무 처리의 책임소재가 불분명하여 중복행정 및 책임 회피 문제가 발생할 수 있다. 또한 사무 처리에 대한 재정부담 없이 국가 또는 상급 지방자치단체가 하급 지방자치단체에 대한 지도감독 권한을 행사하는 문제가 발생할 수 있다(한부영 외, 2014).

사무배분에 따른 정부 간 자원부담 현황을 살펴본 결과, 국고보조사업 및 지방보조사업을 통해 기초자치단체로 이양되는 기능 및 사무가 많은 것으로 파악할 수 있다. 기초자치단체의 세출예산 140조 원 중 시군구비는 약 90조 원으로 50조 원 정도가 중앙정부 및 광역자치단체로부터의 이전재원이다. 현재 기초자치단체는 자신들이 보유하고 있는 세원에 비해서 많은 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 보조금 형태로 수행되고 있는 기초자치단체의 위임사무, 특히 사회복지 분야 위임사무의 적절성에 대한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

또한 앞에서 살펴본 것처럼 중앙-광역-기초자치단체 간 사무배분 기준이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에, 공동사무 등의 형태로 법령상 규정과는 다른 형태의 사무처리가 이루어지고 있다. 법령상 국가사무는 전체의 65.5% 수준이며, 위임사무는 약

2.5% 수준으로 나타나고 있다. 그러나 정부계층별 사무배분에 따른 재원부담 현황을 살펴보면, 기초자치단체의 부담이 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 측면에서 현행 사무배분 기준의 적절성에 대한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

## 2) 개선방안

### (1) 명확한 책임성 배분 규정 마련

Allain-Dupré(2018)이 지적하는 것처럼 정부 간 재정관계에 있어서 명확한 책임성의 배분은 가장 중요한 전제조건이다. 특히 지출책임성의 중복으로 인한 낭비 및 손실을 감소시키기 위해 서로 다른 정부 계층 간 지출책임성을 명확하게 하는 것은 매우 중요하다. 이러한 측면에서 정부 간 기능배분 및 지방자치단체의 권한에 관한 사항들을 헌법이나 법률 등에 명확하게 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

예를 들어 독일의 연방헌법은 ‘연방국가성의 불가침성원칙’, ‘보충성의 원칙’, ‘전 권한성의 원칙’ 등을 규정하고 있다. 이러한 헌법상의 규정은 정부 간 기능배분을 명확하게 하고, 주정부 및 지방정부가 자신들과 관계된 기능에 대해 독립적인 권한을 행사할 수 있도록 보장해준다. 즉, 이러한 헌법상의 규정을 통해 정부 간 재정관계에 있어서 주정부 및 지방정부의 자율성과 책임성이 담보된다. 프랑스의 경우에도 헌법에서 중앙-지방 간 재정조정에 관한 사항을 명문화하였으며, 부처 사업에 대한 정부 간 책임성을 명확하게 규정하고 있다.

현행 「지방자치법」은 사무의 시행주체를 시·도지사, 시장·군수·구청장이라고만 규정하고 있어서 지방자치단체의 수장으로서 수행하는 자치사무와 중앙정부의 하급기관으로서 수행하는 기관위임사무 사이의 구분을 불가능하게 하고 있다(한상우, 2008). 따라서 사무구분의 자의성과 곤란성을 막기 위해서는 법령의 정비가 요구된다. 이와 관련하여 다수의 선행연구들은 자치사무와 기관위임사무를 구분하기 위해 자치사무의 경우에는 현행과 같이 “지방자치단체는 ○○을 시행한다” 또는 “시·도지사, 시장·군수·구청장은 ○○을 시행한다”고 규정하고, 기관위임사무의 경우에는 “○○장관 또는 시·도지사는 ‘집행기관인’ 지방자치단체의 장에게 ○○을 위임한다”라고 규정하여 위임하는 기관이나 단체가 명기되도록 하고 ‘집행기관인’이라는 단어를 포함시켜 이것이 분명히 기관위임사무임을 밝혀주는 방안을 제시하고 있다(한국지방행정연구원, 1992;

이희태 외, 2012).

이외에도 자치사무와 위임사무의 명확한 구분을 위해서 현행 「지방자치법」 제9조 제 2항의 예시는 더 많은 자치사무가 구체적으로 명시될 수 있도록 개정하는 방안이 고려될 수 있다(하재룡, 1996). 현행법에 예시된 57개 사무는 충분히 구체적이지 못하기 때문에 광역자치단체와 기초자치단체 간에 같은 사무를 중복적으로 배분하는 잘못을 범하고 있다(이종수, 1994). 자치사무의 예를 좀 더 구체적으로 많이 명시하게 되면 각급 정부간의 기능중복도 그만큼 피하고 자치사무와 위임사무의 혼동도 줄일 수 있을 것이다(하재룡, 1996).

또한 일본이나 프랑스 사례처럼 기관위임사무에 대한 정비가 필요할 것으로 판단된다. 일본의 경우 기관위임사무라는 명칭자체를 법정수탁사무로 변경하고, 기관위임사무를 규정한 개별법령의 개정이 아닌 「지방분권일괄법」을 제정함으로써 문제 해결을 시도한 반면, 프랑스의 경우에는 기본법적 성격을 지닌 「사무배분기본법」의 제정과 함께 코민, 데파르망, 레지옹 및 국가 간의 사무를 명확히 규정하였다. 우리나라의 경우 지방자치법에서 국가사무와 지방사무를 비교적 상세히 열거하고 있으므로, 프랑스와 같이 별도의 「사무배분기본법」을 제정하기보다는 일본과 같이 기관위임사무의 명칭을 변경하고 일괄법을 제정하는 방식이 바람직할 것으로 보인다(안영훈, 2009).

## (2) 정부 간 협력적 기능배분 체계 마련

현실적인 측면에서 정부 계층 간 지출책임성 공유는 불가피하며, 매우 분권화 된 연방국가에서도 이러한 것은 불가능하다. 지출책임성의 명확성은 정부 계층 간에 책임성이 공유되는 방식이 명확하고, 시민을 포함해서 모든 행위자들이 책임성의 배분 및 공유 방식을 서로 이해할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 현실적으로 대부분의 지출책임성이 공유되고 있기 때문에, 정부 계층 간에 공유하고 있는 지출책임성을 관리하기 위한 조정메커니즘을 구축하는 것이 필요하다. 정부 계층 간 수직적 조정을 위한 조정메커니즘으로는 의사소통 채널, 재정 위원회, 계약제도 등을 들 수 있다.

이러한 측면에서 중앙-광역-기초자치단체 간 기능배분에 있어서 상호 협력 및 비용분담을 위한 정부 간 계약제도 등을 고려해 볼 수 있다. 이와 관련하여 프랑스는 국가와 레지옹간 계획협약을 통해 지방정부의 중장기적인 발전계획을 수립·추진하고 있다.



이러한 국가와 레지옹간 계획협약은 중앙정부와 지방정부의 협상의 결과물이자 협력수단으로 중앙정부와 지방자치단체가 함께 지역의 발전 및 경쟁력 강화를 통한 전 국토의 발전을 위해 공동의 전략과 우선순위를 결정하고 있다. 또한 국가와 레지옹간 계획협약의 협상과정에는 데파르트망을 포함한 모든 지방자치체들이 참여하고 있다.

우리나라도 2019년부터 지역발전투자협약 시범사업을 추진하고 있으나, 복잡한 거버넌스 체계와 조정기능 부재 등으로 인해 어려움을 겪고 있는 실정이다. 즉, 중앙-광역-기초로 이루어지는 전형적인 국고보조금 집행체계에 대한 개선 없이 지역발전투자협약이 추진됨에 따라 관련 부처가 증가하여 거버넌스 체계만 복잡해지는 문제점이 발생하였다. 또한 중앙부처 차원에서 다부처의 의견을 종합적으로 추진할 수 있는 기관이 부재하여 예산부처, 주관부처, 협조부처 간의 유기적인 업무처리가 이루어지지 못하고 있다.

이러한 지역발전투자협약 추진기구의 문제는 현행 법령 상 균형위를 중심으로 추진단을 구성하여 시범사업을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 현재 「국가균형발전 특별법」 제20조와 「국가균형발전 특별법 시행령」 제19조에서는 지역발전투자협약의 추진주체를 균형위로 규정하고 있다. 현행 법령에 따르면 지방자치단체는 지역발전투자협약을 체결함에 있어서 균형위만 고려하면 되며, 나머지 중앙부처 간의 관계는 균형위가 협의·조정하면 될 것으로 판단된다. 그러나 현실적으로 균형위가 예산을 집행하거나 지방자치단체와의 협의 및 조정을 효율적으로 수행할 수 없기 때문에, 지방자치단체가 균형위 및 관련 부처와 직접 관계를 맺는 비효율이 발생하고 있다. 그리고 예산 집행의 측면에서도 기재부, 국토부, 관련 부처, 지방자치단체 간 중복 및 혼란이 발생하고 있다. 이러한 측면에서 균형위 내에 국토부(사업), 기재부(예산), 행안부(지방자치단체 조정) 등을 포함한 ‘지역발전투자협약 추진단’을 구성하는 방안을 검토할 수 있다. 예산에 대한 회계 및 성과책임을 지고 있는 국토부와 사업의 심의·의결 권한을 가지고 있는 균형위가 추진단 내에서 주도적인 역할을 수행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다음으로 「국가균형발전 특별법」에 지역발전투자협약 예산에 대한 보다 명시적인 규정이 필요하다. 현재 동법 제20조에 “국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 제30조에 따른 국가균형발전특별회계를 우선 지원하여야 하

며, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 그러나 동법 제35조 ‘지역지원계정의 세입과 세출’에 관한 규정에서는 지역발전투자협약 관련 내용이 명확하게 규정되어 있지 않다. 향후 국가균형발전특별회계의 개편 가능성은 존재하지만, 현재 지역발전투자협약에 대한 예산이 지역지원계정에서 지출되고 있는 만큼 이에 대한 명시적인 규정이 필요할 것으로 판단된다.

그리고 지역발전투자협약 예산에 대한 관리 부서를 간소화 할 필요성이 있다. 현재 지역발전투자협약 시범사업의 예산은 지방자치단체, 균형위, 국토부, 기재부, 관련 부처 등 다수의 이해관계자에 의해 집행·관리되고 있다. 현재의 관리체계를 기준으로 할 경우에는 예산에 대한 회계 및 성과책임을 가지고 있는 국토부를 중심으로 예산의 집행·관리체계를 간소화하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 앞에서 제시한 ‘지역발전투자협약 추진단’을 구성하는 경우에는 추진단 내에 전담부서를 설치하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 현재의 예산 관리 절차에서 실제 사업을 담당하는 주관 부처를 생략하고 국토부 또는 추진단 내의 전담부서에서 예산의 집행·관리를 전담할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해 지방자치단체가 지역발전투자협약 예산을 집행하기 위해 필요한 가이드라인을 제시하고, 사업과 예산의 관리 책임을 일원화할 필요성이 있다. 이러한 예산 집행·관리의 간소화는 예산의 집행·관리 측면뿐만 아니라 성과관리 측면의 효율성 제고 효과를 야기할 수 있을 것으로 판단된다.

현재 지역발전투자협약 예산은 주관 부처가 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 집행 업무를 수행하고 있는데, 지역발전투자협약 예산의 집행·관리에 관한 사항을 「국가균형발전 특별법」 및 「국가균형발전 특별법 시행령」에 규정하여 수행하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

「국가균형발전 특별법」 제44조는 국가균형발전특별회계에 대한 다른 법률의 적용배제를 규정하고 있다. 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정의 세출에 대해서 보조금 교부 조건, 교부 결정 취소, 보조사업 수행명령 등 보조금의 집행·관리에 대한 다른 법률의 적용을 배제하는 특례를 규정하고 있다. 이러한 측면에서 지역발전투자협약 예산도 동법 제44조 규정에 따라 집행·관리상 특례를 적용할 수 있다. 그리고 현재 규정된 범위를 넘어서는 부분이 필요할 경우에는 법률 개정을 통해 제44조에 추가적으로 규정할 수 있을 것으로 생각된다.

## 2. 세원배분 측면 개선방안

### 1) 문제점

우리나라의 전체적인 세원배분 체계는 중앙정부 중심으로 구성되어 있으며, 광역과 기초자치단체 간에는 광역자치단체 중심으로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 중앙-광역-기초자치단체의 세원배분 비율은 77.5:15.5:7.0으로 구성되어 있으며, 광역과 기초자치단체 간 지방세 비중은 약 2배 정도 차이가 나는 것으로 분석되었다. 특히 특·광역시와 자치구 간 지방세 격차가 큰 것으로 나타났다. 최근 정부에서 추진하고 있는 지방소비세 확대에 의해 광역자치단체의 세원은 보다 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 이처럼 광역-기초 간 기능배분 현황을 고려할 때, 광역-기초 간 세원배분 및 재정조정 방안에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

그리고 국세와 지방세(시·도세, 시·군·구세)의 보편성, 신장성, 안정성, 충분성 등에 대한 분석을 통해 지방세원칙에 부합하는 세목을 도출하였다. 보편성에 대한 분석 결과 국세 중에는 개별소비세와 소득세의 보편성이 높은 반면, 증권거래세와 인지세의 보편성이 낮은 것으로 나타났다. 지방세 중에는 지방소비세, 자동차세, 담배소비세의 보편성이 높은 반면, 재산세와 지방소득세의 보편성이 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 신장성과 안정성에 대한 분석결과 국세 중에는 소득세와 부가가치세의 신장성과 안정성이 높은 것으로 나타난 반면, 증권거래세와 주세는 신장성 및 안정성이 낮은 것으로 나타났다. 지방세 중에는 재산세와 지역자원시설세가 신장성 및 안정성이 높은 것으로 나타난 반면, 레저세가 신장성과 안정성이 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로 충분성에 대한 분석결과 국세 중에는 소득세, 법인세, 부가가치세 등이 전체 세수 중 5% 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 지방세 중에는 취득세, 지방소비세, 지방소득세, 재산세, 자동차세 등이 전체 세수 중 5% 이상을 차지하는 것으로 나타났다.

### 2) 개선방안

중앙정부의 이전재원에 크게 의존하고 있는 우리나라 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위해서는 지방자치단체의 세수를 증가시킬 필요성이 있으며, 특히 자치구를 포함하는 기초자치단체의 세수를 확대하기 위한 방안이 필요할 것으로 판단된다. 광역자치

단체의 경우에는 2019년에 지방소비세율이 4%p 인상되었으며, 2020년에는 부가가치세의 21%까지 인상될 예정이다. 이러한 측면에서 광역자치단체의 세수는 현재보다 큰 폭으로 증가할 것으로 예상되고 있으며, 이러한 지방소비세율 인상 효과에 대한 연구는 최근에 많이 이루어지고 있어 이 연구에서 별도로 논의하지 않아도 무방할 것으로 판단된다.

기초자치단체의 세수 증가를 위한 방안으로는 광역-기초자치단체 간 세목 교환을 생각해 볼 수 있다. 특히 특·광역시와 자치구는 지속적인 사회복지지출 증가로 심한 재정 압박을 받고 있는 반면, 세목은 2개 밖에 보유하고 있지 않은 실정이다.

따라서 세수 격차가 큰 특·광역시와 자치구 간 세목 교환을 우선적으로 고려해 볼 수 있다. 이러한 세목 교환에서 고려할 점은 지역 간 세원의 편차가 큰 자치구세를 세원의 편차가 작은 특·광역시세와 교환하되, 교환되는 세수 규모가 가급적 비슷해야 한다는 것이다(조임곤, 2019). 이러한 측면에서 분석결과에서 나타난 것처럼, 보편성이 낮은 재산세와 보편성이 높은 자동차세 및 담배소비세를 교환하는 방안<sup>33</sup>을 고려해 볼 수 있다.

다음으로는 광역-기초자치단체 간 공동세 운영을 고려해 볼 수 있으며, 이에 적합한 세목으로는 지방소비세를 들 수 있다. 분석결과에서 나타난 것처럼, 지방소비세는 보편성과 충분성이 높고 신장성과 안정성도 일정 수준을 유지하고 있다. 은 세목이며, 이러한 측면에서 지방소비세를 이와 관련하여 이영희(2012), 이상범(2015)<sup>34</sup> 등의 연구에서도 지방소비세의 일부를 광역-기초자치단체 간 공동세원으로 활용하는 방안을 제시하였다. 지방소비세가 확대될 경우 지방교부세의 자연감소 규모가 더욱 커질 것이며, 이에 대한 재원보전 차원에서 지방소비세의 일부가 조정교부금을 통해 시·군에 이전될 것이다. 지방소비세가 이러한 복잡한 구조를 갖기 보다는 보다 명확한 기준을 제시하는 차원에서 광역-기초자치단체 간 공동세원화 하는 것이 바람직할 것이다(이영희, 2012).

<sup>33</sup> 이러한 방안은 조임곤(2019)의 연구에서도 제시된 바 있다. 이 연구에서는 특·광역시의 담배소비세와 자동차세를 자치구의 재산세와 교환하는 방안을 제시하고 있다.

<sup>34</sup> 이상범(2015)은 지방소비세를 자치구까지 포함하는 광역-기초자치단체 간 공동세원으로 활용하는 방안을 제시하였다.

앞에서 살펴본 것처럼 독일은 공동세원제도가 잘 발달되어 있으며, 2014년 기준으로 전체 조세수입의 71%를 공동세로 운영하고 있다. 이러한 공동세의 세원으로는 소득세, 법인세, 부가가치세, 자본소득세 등의 세목이 활용되고 있다. 또한 일본의 경우에도 지방소비세액의 50%가 광역-기초 간 공동세로 활용되고 있으며, 인구와 종업원 수를 기준으로 시정촌에 배분되고 있다. 이러한 측면에서 국세인 부가가치세를 기반으로 하는 지방소비세를 광역-기초자치단체 간 공동세원으로 활용하는 방안에 대해 구체적인 검토도 필요할 것으로 판단된다. 다만, 지방소비세를 공동세원으로 활용할 경우 보통교부세와의 영향관계를 추가적으로 고려해야 할 것이다.

### 3. 재정조정 측면 개선방안

#### 1) 문제점

재정조정 현황에 관한 분석은 광역자치단체와 기초자치단체 간 보통교부세, 국고보조금 배분비율, 기초자치단체 간 조정교부금, 시·도비보조금 배분비율을 통해 분석하였다. 우선 보통교부세의 경우 특·광역시(서울특별시 제외)는 기초자치단체에 비해 광역자치단체의 보통교부세 금액이 큰 것으로 나타난 반면 도는 모든 경우에 있어 기초자치단체의 교부액이 큰 것으로 나타났다. 또한 서울특별시, 인천광역시, 울산광역시를 제외한 광역자치단체는 해당 광역시 내 기초자치단체의 보통교부세 의존율이 낮은 것으로 나타났으며 모든 도에 속한 기초자치단체는 보통교부세에 대한 의존율이 큰 것으로 나타났다. 즉, 광역시에 비해 도에 속한 기초자치단체의 보통교부세 의존율이 크다는 것을 말한다.

국고보조금의 경우 예외 없이 모든 특·광역시, 도는 기초자치단체에 비해 광역자치단체의 국고보조금 금액이 큰 것으로 나타났다. 광역-기초 간 국고보조금 금액의 차이가 가장 큰 것으로 나타난 강원도를 제외하고는 모두 비슷한 수준인 것으로 나타났다. 반면 세입에서 차지하는 국고보조금 비중은 울산광역시를 제외하고 특·광역시의 광역-기초 간 비율이 도의 광역-기초 간 비율보다 높은 것으로 나타났다. 즉, 도에 비해 특·광역시에 속한 기초자치단체의 국고보조금 의존율이 크다는 것을 말한다.

조정교부금의 경우 전체 금액에서 경기도와 서울특별시에 교부받는 비중이 가장 큰

것으로 나타났으며 1인당 금액은 서울특별시, 경상남도, 경기도 순으로 높게 나타났다. 시·도비보조금도 조정교부금과 마찬가지로 전체 금액에서 경기도와 서울특별시가 교부받는 비중이 가장 큰 것으로 나타났으며 1인당 금액은 강원도, 전라남도, 경상북도가 가장 큰 것으로 나타났다.

국고보조사업 및 시·도비보조사업에 관한 분석은 국비 기준보조율 준수여부, 시·도비 기준보조율 준수여부, 관련 규정의 현실적합성 여부를 통해 분석하였다. 우선 국비 기준보조율의 경우 분석대상인 182개 사업 가운데 56개(30.8%) 사업만이 기준보조율을 준수하고 있는 것으로 나타났으며 나머지 126개(69.2%) 사업은 기준보조율을 준수하지 않는 것으로 나타났다. 사업을 분야별로 구분하여 분석한 결과 환경보호 분야 사업의 기준보조율 미준수 비율(76%)이 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 시·도별 기준보조율 준수여부를 분석한 결과, 타 시·도에 비해 부산광역시, 울산광역시, 충청남도, 전라남도, 경상남도의 기준보조율 미준수비율이 높은 것으로 나타났다.

다음으로 시·도비 기준보조율의 경우 분석대상인 24개 사업 가운데 5개(20.8%) 사업만이 기준보조율을 준수하고 있는 것으로 나타났으며 나머지 19개(79.2%) 사업은 기준보조율을 준수하지 않는 것으로 나타났다. 사업을 분야별로 구분하여 분석한 결과 농림해양수산 분야의 미준수 비율(100%)이 가장 높은 것으로 나타났으며 사업을 시·도별로 구분하여 분석한 결과 인천광역시의 준수 비율이 높은 것으로, 전라남도의 준수 비율이 낮은 것으로 나타났다.

## 2) 개선방안

### (1) 국고보조사업 및 시·도비보조사업 기준부담률 개선방안

현재 「지방재정법」과 「지방재정법 시행령」에서는 광역-기초간 자원분담 기준의 설정을 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」에 위임하고 있다. 그러나 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」의 [별표]에서는 111개 사업에 대해서만 기준부담률을 제시하고 있어, 전체 국고보조사업을 포괄하지 못하는 문제를 나타내고 있다. 이러한 측면에서 국고보조사업과 관련하여 중앙-광역-기초 간 배분에 있어서 기준부담률의 적용대상 및 범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제가 제기되며, 다음과 같은 방안들을 검토해 볼 수 있다(홍근석·김성주, 2018).

첫째, 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에 규정된 사업에 대해 기준부담률을 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 동법 시행령 [별표 1]은 121개 국고보조사업의 중앙-지방간 재원분담 기준을 제시하고 있지만 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」의 [별표]에서는 111개 국고보조사업에 대해서만 기준부담률을 제시하고 있고, 중앙-지방간 기준보조율과 광역-기초간 기준부담률이 일치되지 않는 사업이 존재하여 국고보조사업 수행에 있어서 명확한 재원분담 기준이 제시되지 못하고 있는 실정이다(홍근석·김성주, 2018).

분석결과 현재 121개의 중앙-지방간 기준보조율 사업 중 국비 100% 사업을 제외하고 68개 사업에 대한 광역-기초간 기준부담률이 제시되어 있지 않고 있다. 국고보조사업의 중앙-지방간, 광역-기초간 재원분담 기준을 명확하게 하기 위해서 국가, 광역, 기초간 재원분담 기준을 일원화 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 일본의 경우 국고보조사업의 재원분담 기준을 개별 법령에서 국가, 광역, 기초로 구분하여 제시하고 있는데, 예를 들어 ‘저소득자 보험료 경감부담금 사업’의 경우 「개호보험법 시행령」 제38조에서 국가 50%, 광역 25%, 기초25%의 비용부담 비율을 규정하고 있다(홍근석·김성주, 2018). 또한 121개 사업 중 30.8%만이 기준보조율을 준수하고 있는 것으로 나타나 이에 대한 개선도 필요한 것으로 보인다. 특히 환경보호 분야 사업의 기준보조율 미준수 비율(76%)이 가장 높은 것으로 나타났다.

둘째, 국고보조사업 일몰제와 연계하여 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표 1]의 현실 적합성을 제고하기 위한 노력이 필요하다. 관련 규정의 현실적 합성 여부를 분석한 결과 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에서 규정하고 있는 121개 사업 중 지방자치단체에서 전혀 수행되고 있지 않은 사업이 12개로 나타났다. 해당 규정이 2018년 12월에 개정이 이루어졌음에도 불구하고, 아직까지 전혀 수행되지 않는 사업이 존재하고 있다는 점에서 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단된다.

앞에서 살펴본 것처럼 일본은 국고보조사업의 재원분담 기준을 개별 법령에서 국가-광역-기초로 구분하여 제시하고 있다. 프랑스의 경우에는 우리나라와 같은 국고보조사업은 운영하고 있지 않으며, 계약을 통해 포괄보조금 형태로 국가-광역-기초 간 재원분담률을 설정하고 있다. 이러한 측면에서 개별 사무에 대해 광역-기초간 재원분담 기준을 설정하는 방식을 유지할 것인가에 대한 검토가 필요한데, 일본 사례처럼 모든 국

고보조사업에 대해 개별적인 광역-기초간 자원분담 기준을 설정하는 것은 현실적으로 불가능할 것으로 판단된다. 또한 계획계약제도의 도입을 추진하고는 있지만 개별 국고보조사업의 기준부담률을 계약을 통해 모든 지방자치단체에 동일하게 적용하는 것 또한 어려운 것으로 판단되기 때문에 개별 사무에 대한 기준부담률과 동일 사업군 또는 사업 유형에 대한 기준부담률을 다르게 설정하는 방식(2-track)을 고려해 볼 수 있다(홍근석·김성주, 2018).

개별 사무의 수준에서는 광역-기초간 협의 또는 협약을 통해 일정기간 동안 기준부담률을 자율적으로 설정하도록 하고 다수의 개별적인 사무를 포함하는 동일 사업군 또는 사업 유형의 수준에서는 법률에 중앙-광역-기초간 기준부담률을 설정하도록 하는 방식이다. 예를 들어 노인복지 관련 사업의 경우 최소한의 기준부담률(예를 들면 50%)을 법률에서 설정하고, 노인복지 관련 세부사업들의 경우에는 해당 자치단체의 특성에 맞게 광역-기초간 협의 또는 협약을 통해 자율적으로 설정하도록 하는 것으로, 개별적인 노인복지 사업의 기준부담률은 지방자치단체가 자율적으로 선택할 수 있지만, 해당 광역자치단체의 전체 노인복지 사업의 기준부담률은 일정수준 이상을 유지하도록 하는 방안이라고 할 수 있다(홍근석·김성주, 2018).

## (2) 정부 간 복지 관련 역할 분담

사회복지분야에서 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 매우 심각하게 나타나고 있다. 그 이유는 지방자치단체 재정능력에 비해 사회복지지출 부담이 너무 과도하기 때문이다. 사회복지사업은 다른 분야에 비해 국고보조사업의 비율이 매우 높다. 지방자치단체의 사회복지사업중 92%가 국고보조사업이고, 지방자치단체 고유의 자체사업은 고작 8%에 불과한 수준이다(전국시장군수구청장협의회, 2019).

대부분의 국고보조사업은 중앙정부가 추진하는 사업인데 지방자치단체도 예산부담을 의무적으로 하고 있다. 사업특성에 따라 지방자치단체가 일부 부담할 필요성이 있지만 그 예산부담이 너무 크다. 예를 들어 기초연금의 경우 중앙-지방간 부담수준을 결정하는 국고보조율이 있고, 이를 통해 지방자치단체는 의무지출을 해야 한다. 매년 자격이 확대되고 급여액이 증가하면서 지방자치단체가 부담할 수 있는 수준을 초과하고 있다. 또한 기초연금과 같은 사회수당은 전국적이고 보편적인 성격을 가지므로 특



정 지역의 문제가 아닌 국가적 범위의 사업으로 중앙정부가 책임지고 사업을 수행할 필요가 있다. 특히 지방자치단체는 기초연금과 같은 사업의 결정에 전혀 영향을 미치지 못하고 일방적인 재정책임을 지고 있으며, 왜 지방정부가 재정을 부담해야 하는지, 왜 그 사무가 지방의 업무가 되어야 하는지에 대한 근거가 부족하다. 복지재정분담 이전에 사무배분에 대한 기준이 제대로 되어 있지 않기에 이에 대한 개선이 필요하다.

이를 개선하기 위해서는 중앙-지방 간 복지사무와 복지재정에 대한 배분원칙이 개선되어야 한다. 중앙이 해야 할 것은 중앙이 책임지고, 지방이 해야 할 것은 지방이 책임지는 원칙이 수립되어야 한다. 또한 중앙과 지방이 공동부담해야 할 국고보조사업이 있다면 사무책임 수준에 맞추어 국고보조율의 합리적인 조정이 이루어져야 한다. 이를 조정하는 과정에서 반드시 지방정부가 참여할 수 있는 제도적인 절차가 마련되어야 한다.

그리고 중앙-지방 간 사무배분 기준 설정 및 재정분담 기준을 합리적으로 설정할 필요성이 있다. 사업성격에 따라 국고보조율을 재조정하고, 국가최저 수준(National Minimum)을 반영한 보편적 사회보장급여는 원칙적으로 중앙정부에서 일괄 부담할 필요가 있다. 예를 들어 기초연금, 장애인연금, 아동수당 등과 같은 전국적·보편적 급여는 중앙정부가 전담할 필요가 있다. 반면 지방정부는 지역특성이 반영된 사회서비스 기획 및 실행이 필요하다. 대표적인 지방정부 사업으로는 보육, 요양, 복지연계 일자리 창출, 사회적 경제 등을 들 수 있다. 광역-기초 간 합리적인 역할 설정이 필요하며, 지방정부의 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 방향으로의 변화가 필요하다.

기존에는 중앙-지방이란 이분법적인 생각으로 지방자치단체인 광역과 기초간의 불합리한 관계에 대해서는 크게 논의되지 않았다. 그런데 재정분권 과정에서 광역과 기초간의 갈등이 심화되고 있다. 단순히 지방이란 이름으로 포괄해서 이야기할 수 없는 상황이 되었다. 핵심적인 쟁점은 현재의 지방세 구조에서는 자체재원 증가로 인한 혜택은 주로 광역자치단체에 귀속되는 반면에, 국고보조사업 등의 이양으로 인한 부담은 기초자치단체에 보다 크다는 것이다.

또한 현재 중앙-지방간 기준보조율 사업 중 광역-기초간 기준부담율이 합리적으로 설정되어 있지 않다. 따라서 국고보조사업 대응 지방비의 광역-기초간 자원분담에 대해 지방정부간 자율적인 협의와 조정이 필요하다. 그리고 복지대타협 과정에서 광역-기초 간 자원분담 및 사무배분에 대한 합리적인 기준을 설정할 필요가 있다.

현재 지방자치단체의 사회복지사업 중 90%가 국고보조사업이고, 자치단체 고유의 자체사업은 고작 10% 내외에 불과한 수준이다. 향후 중앙과 지방의 재정분담이 조정된다면 지방자치단체의 자체사업은 더욱 확대될 것이고, 이는 지역의 특성에 맞는 사업을 추진하게 되어 지역문제에 보다 효과적으로 개입할 것으로 기대된다. 즉, 실질적인 지방자치 및 지방분권 시대가 열릴 것으로 기대된다.

기초자치단체는 향후 사회복지사업을 추진함에 있어 보다 합리적인 방식으로 사업을 추진할 필요성이 있다. 현재와 같은 소모적인 복지사업 추진은 개선이 필요하다. 이를 테면 전국적 성격을 가진 사무는 중앙이 담당하고, 지역이 서비스를 제공하는데 효과적인 사업은 기초자치단체가 전담하는 구조를 확립해야 한다. 예를 들어 보육이나 요양 등의 복지시설 관리와 감독, 복지와 연계된 일자리 창출, 사회적 경제 관련 사업의 확대 등이 대표적이다. 특히 지역사회통합돌봄(커뮤니티 케어) 등의 사업은 공공의 적극적인 투자와 공공성 강화가 매우 필요한 영역이다. 이를 통해 기초자치단체는 지역 주민의 요구에 부합하는 맞춤형 사회서비스를 제공할 필요가 있다.

전국적·보편적 사회보장은 중앙정부의 재정부담을 높이고, 지역적·선별적 작업은 지방정부가 책임지는 구조가 되어야 한다. 선진복지국가로 발전하기 위해 중앙-광역-기초정부 간 합리적인 역할 설정이 필요하다.

### (3) 광역-기초 간 지방재정부담심의위원회 설치

광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 예산을 부담하는 시·도비 보조사업 추진 시 반드시 소속 기초자치단체와의 예산정책 협의를 거쳐 시행하도록 하는 절차와 제도를 마련할 필요성이 있다. 즉, 가칭 광역-기초 간 지방재정부담심의위원회를 설치할 필요성이 있다. 광역이 독자적으로 결정한 사업은 광역이 전적으로 재정책임을 져야 한다.



## 참고문헌

- 구균철. (2013). 중앙-지방정부 간 재정관계의 평가: 한국 이전재원 의존도 OECD 최고 수준. 「지방세포럼」, 8: 4-11.
- 국무조정실. (2018). 「재정분권 추진방안」. 세종.
- 국경기획자문위원회. (2017). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」. 서울.
- 국중호. (2018). 일본의 정부 간 관계: 사회보장 재정을 중심으로. 「국제사회보장리뷰」, 5-16.
- 국회예산정책처. (2016). 「주요국의 재정제도」. 서울.
- 국회예산정책처. (2019). 「2019 대한민국 지방재정」. 서울.
- 곽채기. (1999). 정부간 신세원배분론과 국세·지방세간 세원배분체계의 개편 방안. 「광주·전남행정학회보」, 6: 1-25.
- 곽채기. (2015). 정부간 재정관계에 영향을 미치는 환경 변화와 지방재정이 실태 및 과제. 「지방재정」, 20: 12-37.
- 김상철·김대철. (2010). 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구: 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로. 「사회복지정책」, 37(2): 123-150.
- 김영주. (1995). 중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 비판적 분석·평가. 「지방자치연구」, 7(2): 151-184.
- 김재훈. (2007). 참여정부 정부간 재정관계의 주요 쟁점 분석: 사회복지부문을 중심으로. 「지방정부연구」, 11(3): 201-219.
- 김종순. (2001). 「지방재정학: 제2판」. 서울: 삼영사.
- 김종순. (2007). 특별·광역시와 자치구의 세원배분체계 개편. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 113-132.
- 김현아. (2008). 정부간 재정관계의 재정립: OECD 주요국가의 보조금 운용사례를 중심으로. 「재정학연구」, 1(1): 187-210.
- 김홍환. (2012). 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석: 재정통제와 자율재원 분석을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(1): 75-102.

- 노호래. (2004). 자치분권시대의 경찰사무 배분방안. 「한국경찰학회보」, 8: 47-71.
- 라휘문. (2019). 국세의 지방세 이양 필요성, 이양방법 그리고 대상 세목에 대한 논의. 「한국지방행정연구원 제5차 재정분권전략포럼 발표논문집」.
- 류민정. (2015). 지방재정압박의 원인과 개선과제: 정부간 재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 20(1): 113-145.
- 문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 393-416.
- 배인명. (2017). 신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고. 「지방행정연구」, 31(3): 21-49.
- 손진상·김창승. (2002). 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 연구. 「지역발전연구」, 2(2): 133-159.
- 손희준. (2008). 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안. 「한국거버넌스학회보」, 15(2): 157-185.
- 손희준. (2015). 미래변화에 대응하는 중앙-지방간 재정관계 정립방향. 「지방재정」, 20: 38-71.
- 안영훈. (2009). 우리나라 사무구분 체계 개선방안 연구. 「지방정부연구」, 13(1): 149-171.
- 안영훈. (2019). 지자체 간 재정협력: 유럽 지방분권 국가사례. 「한국지방행정연구원 제9차 재정분권전략포럼 발표논문집」.
- 오연풍. (2012). 우리나라 중앙정부와 지방정부간 체육사무의 배분 분석. 「한국체육정책학회지」, 21: 75-92.
- 우명동. (2009). 재정연방주의론과 한국의 정부 간 재정관계에 관한 소고. 「재정정책논집」, 11(2): 93-128.
- 우명동. (2011). 지속가능지역경제발전과 정부 간 재정관계. 「재정정책논집」, 13(4): 111-151.
- 우명동. (2012). 재정분권의 현상과 본질: 한국과 네덜란드의 정부 간 재정관계 조정메커니즘을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(3), 65-98.
- 우명동. (2014). '재정개혁' 논의의 평가와 과제: 정부 간 재정관계 취급실태 분석을 중심으로. 「재정정책논집」, 16(4): 29-75.
- 우명동. (2019). 「재정연방주의와 정부 간 재정관계」. 서울: 성신여자대학교 출판부.
- 이기우. (1996). 지방자치발전을 위한 사무배분의 과제. 「지방자치연구」, 8(2): 9-36.

- 이상범. (2015). 광역과 기초간 재정관계: 사회복지비 증가에 따른 자치구 자원배분 적정성과 재정확충. 「지방재정」, 20: 72-90.
- 이상용·라휘문. (2003). 국세와 지방세의 합리적 재배분방안. 「지방행정연구」, 17(1): 131-158.
- 이영희. (2012). 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명. 「한국정책학회보」, 21(3): 361-386.
- 이영희·김대영. (2007). 광역과 기초간 세원배분에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 12(1): 161-199.
- 이재은. (2003). 정부간 재정관계의 재정립. 「지방재정」, 121: 73-85.
- 이창균. (2010). 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안. 「한국지방재정논집」, 15(2), 109-134.
- 이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선방안에 관한 연구. 「재정정책논집」, 14(3): 93-123.
- 이희태·강재호·배준구·이수구. (2012). 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 자원배분 현황과 과제. 「한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 임성일. (2007). 사회복지 수요증대에 따른 지방재정의 대응전략: 사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙, 지방정부간 재정관계 재정립. 「지방재정」, 145: 70-94.
- 자치분권위원회. (2018). 「자치분권 종합계획(안)」. 서울.
- 장동호. (2013). 기초자치단체의 사회복지비에 대한 지방재정조정제도의 영향. 「사회복지정책」, 40(1): 121-148.
- 정창화·한부영. (2006). 지방분권화의 이론과 원칙 탐색: 독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로. 「지방행정연구」, 19(2): 35-64.
- 조기현·서정섭. (2003). 중앙-지방간 재정관계의 조정. 「한국지방재정논집」, 8(1): 103-134.
- 조임근. (2015). 고령화에 따른 중앙정부와 지방정부 간 재정관계 개혁과제. 「지방재정」, 23: 106-121.
- 주재복. (2013). 「미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스」. 한국지방행정연구원.
- 최병호. (2008). 미국의 재정분권과 지방세제 개혁. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 75-109.
- 최병호. (2015). 고령화에 따른 광역-기초단체 간 재정관계 개편과제: 특별·광역시와 자치구간 관계를 중심으로. 「지방재정」, 23: 122-137.

- 하재룡. (1996). 중앙-지방간 행정사무의 배분방안. 「지방행정연구」, 11(2): 65-92.
- 한부영 외. (2014). 「새로운 판별기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표 작성」. 지방자치발전위원회.
- 홍근석·김성주. (2018). 「국고보조사업 대응지방비 광역-기초간 자원분담 현황 및 개선방향」. 한국지방행정연구원.
- 홍근석·김종순. (2012). 재정분권이 정부지출규모에 미치는 영향분석: OECD 회원국을 대상으로. 「한국지방자치학회보」, 24(4): 1-30.
- Allain-Dupré, D. (2018). Assigning Responsibilities across Levels of Government. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 24.
- Boex, J. and J. Martinez-Vazquez. (2004). Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTs. *Working Paper 04-02*. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Chi, Keon S. (2004). The Contributions of the U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations: A Retrospective Assessment. *State & Local Government Review*, 36(3): 231-233.
- Choudhry, S. and B. Perrin. (2007). The Legal Architecture of Intergovernmental Transfers: A Comparative Examination. Boadway, R. and A. Shah(eds.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. The World Bank.
- Dilger, Robert J. (2015). *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*. Washington D.C..
- Faggini, M. and A. Parziale. (2016). A New Perspective for Fiscal Federalism: A Critical Evaluation. *Perspectives on Federalism*, 10(1): 1069-1104.
- Laubach, T. (2005). Fiscal Relations across Levels of Government in the United States. *Economics Department Working Papers*, 462.
- Martin, Fernando M. (2014). The Federal Budget: How the U.S. Got Here, and Where It is Headed. *The Federal Reserve Bank of St. Louis' The Regional Economist*, 22(3): 10-11.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 37(3): 1120–1149.
- Oates, W. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*. 12(4): 349–373.
- Reschovsky, Andrew. (2018). The Tax Autonomy of Local Governments in the United States. *La Follette School Working Paper*. 2018–009.
- Rodden, J. and S. Rose-Ackerman. (1997). Does Federalism Preserve Markets? . *Virginia Law Review*. 83(7): 1521–1572.
- Shah, A. (2007). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. McGill-Queen's University Press.
- Shah, A. (2007a). A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. Boadway, R. and A. Shah(eds.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. The World Bank.
- Shah, A. (2007b). Institutional Arrangements for Intergovernmental Fiscal Transfers and a Framework for Evaluation. Boadway, R. and A. Shah(eds.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. The World Bank.
- Smoke, P. (2016). Looking Beyond Conventional Intergovernmental Fiscal Frameworks: Principles, Realities, and Neglected Issues. *ABDI Working Paper*. No. 606. Asian Development Bank Institute.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(5): 416–424.
- Vo, D. H. (2010). The Economics of Fiscal Decentralization. *Journal of Economic Surveys*. 24(4): 657–679.
- Weingast, B. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*. 65: 279–293.





# Abstract

## A Study on Fiscal Relationship between Central-Regional-Local Governments

Cooperation between central and local governments is an important issue in intergovernmental relationship. Recently, a variety of policies have been promoted to encourage autonomy and accountability of local governments. However, central government still have most of power over the authority and responsibility for local finances while local governments have relatively weak control over them. Under these background, this study investigated ways to build a more cooperative and decentralized intergovernmental relationship in Korea. In particular, we focused on allocation of function, distribution of tax sources, and fiscal adjustment among central-regional-local governments. The main results are as follows.

First, in terms of allocation of function, the criteria of tasks to be performed between different levels of government are not clearly defined in relevant laws. As a result, regional and local governments handle the tasks that the central government should take in the form of joint work. Moreover, the expenditure budget of local governments is relatively larger and shows faster growth rate than that of regional governments. However, since much of the expenditure budget comes from central and regional government subsidies, local governments have been shown to be overly functional compared with own tax sources. Therefore, there is a need to reconsider delegation of tasks to local governments, using subsidies, especially in the field of social welfare.

Second, in terms of distribution of tax sources, as of 2018, the share of tax revenue between central-regional-local governments was 77.5:15.5:7.0. In particular, the tax revenues of regional governments are more than twice of that of local governments, with higher growth rates. Considering the current allocation of function, it is necessary to review the system for distribution of tax sources and fiscal adjustment between

regional governments and local governments. Moreover, under the principles of taxation, universality, extensibility and stability, and sufficiency of national and local taxes were examined. In the case of universality, consumption tax and income tax show high universality among national taxes while local consumption tax and vehicle tax show high universality among local taxes. In terms of extensibility and stability, income tax and value added tax show high extensibility and stability among national taxes while property tax and regional development tax show high extensibility and stability among local taxes. Lastly, regarded with sufficiency, income tax and corporative tax are high among national taxes while acquisition tax and local income tax show high sufficiency among local taxes.

Third, in terms of distribution of fiscal adjustment, we focus on subsidy rates for national subsidies and regional subsidies. In the case of national subsidies, they were allocated more to regional governments than local government. However, a significant of national subsidies were provided with subsidy rates below those required by law. Regional subsidies also showed similar issue with national subsidies. In order to address this problem, some tasks, which are prescribed in law but are not performed by local governments need to be removed from the law.

Lastly, we proposed suggestions for improving fiscal relationship between central–regional–local governments. In terms of allocation of function, the role of governments at different levels and powers of local governments need to be more clearly defined in law. In addition, new organization, which coordinates agreements and allocation of function between central–regional–local governments, may be needed to promote cooperative relationship. In terms of distribution of tax sources, in order to increase the tax revenues of local governments, we proposed exchanging the tax sources between local governments and regional governments. we suggested that tax sources with a large variation in revenues by region should be exchanged with tax sources with little variation. Moreover, we mentioned that local consumption tax, which holds with high universality and extensibility can be operated as shared tax between local governments and regional governments. Finally, in terms of distribution of fiscal adjustment, we proposed several alternatives to reform the subsidy rates for national subsidies, particularly emphasizing that the principle of fiscal adjustment between central–local government in social welfare area should be reasonably revised.



중앙-광역-기초정부 간  
재정관계 재정립

KRILA  
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

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



9 788978 465473

9 3 3 5 0

ISBN 978-89-7865-473-9