

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 781

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

기초자치단체 간 수평재정조정제도 도입을 위한 제언

남기찬 연구위원

주요내용

- 1** 현재 우리나라는 수도권-비수도권 간의 격차뿐 아니라 광역도 내 기초지자체 간의 재정력 격차가 심각한 수준
 - 기초지자체의 지방세입에 대한 변이계수*는 참여정부(2003년) 1.317에서 박근혜 정부(2013년) 1.352로 증대되어 기초지자체 간 재정력의 격차는 더욱 확대되는 추세
 - * 집단의 표준편차를 평균값으로 나누어 표기한 값으로, 일반적으로 값이 클수록 지역 간 격차가 크게 나타남
- 2** 소득세 및 법인세 중심의 단순 재정분권이 추진되는 경우 지자체 간 재정 격차는 더욱 확대될 것으로 예상
 - 약 12조 원의 재정이양을 가정하는 경우 수도권과 비수도권 간 재정배분은 현재 55:45 수준에서 재정분권 이후 57:43으로 심화될 것으로 전망
- 3** 이를 개선하기 위해 지방정부 간 수평적 지방재정조정제도로써 기초형 지역상생발전기금과 기초형 권역발전기금의 도입 및 운영을 제안
 - 기초지자체 간 수평재정조정제도를 적용하는 시나리오 분석 결과, 소득세를 공유재원으로 전국적으로 배분했을 때 지역의 재정력이 가장 크게 증가(재정력 지수 0.370→0.474)함과 동시에 지역 간 재정력 격차도 완화(변이계수 0.741→0.657)될 것으로 예상

정책제언

- ① (광역-기초의 재정조정체계 확립)** 기존의 광역형 조정제도에 더해 기초형 조정제도(기초형 지역상생발전기금, 기초형 권역발전기금)를 포함한 투-트랙(Two-Track) 운용체계 구축
 - 광역단위에서의 시·도 간 지역상생발전기금의 확대 운용과 기초 지자체 차원에서의 수평재정조정제도를 혼합·운용함으로써 권역 간-권역 내 재정 형평화에 기여
- ② (공간-재정 연동체계 마련)** 인구감소·소멸지역의 위험성이 대두되는 시점에서 국토계획의 기초 실현을 위한 공간-재정 연동체계 마련
 - 과거 정부로부터 이어지는 점(點)-선(線)-면(面)의 공간·지역 계획의 기초는 근본적으로 지역 간의 상생·협력, 연대·연계의 기반에서 가능하며, 향후 이에 대한 요구는 더욱 확대될 전망
 - 지역의 거점을 중심으로 주변지역과의 연대를 통한 대도시권 전략을 추진하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 체계로서의 재정분권과 공간체계의 연계방안 마련이 필요

1. 지방재정의 문제점

지방재정의 의존적 체계

지방의 자체세입 비중은 점차 낮아지는 반면, 이에 따른 의존재원은 점차 증가하는 추세

- 2017년 기준 국세:지방세 세입 비중은 약 77:23 수준이나, 중앙:지방의 세출 비중은 35:65로 역전되어 나타나고 있음
- 부족한 지방의 세입에 비해 높은 재정수요를 충당하기 위해 국가에 의존하는 비율이 높음
- * (자체재원 비중) 1996년 71.0% → 2006년 56.4%로 감소, (의존재원 비중) 1996년 29.0% → 2016년 43.6%로 상승

지역 간의 재정 격차 심화

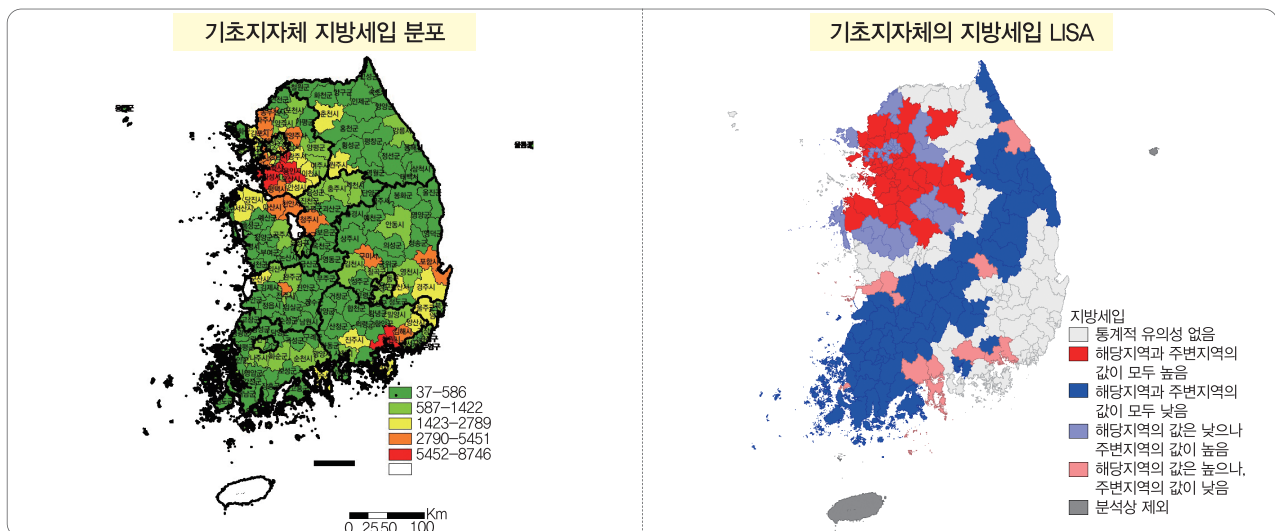
광역지자체 중 서울특별시가 차지하는 비중을 제외하고, 광역 시·도 간의 차이는 크지 않은 것으로 나타나는 반면, 기초지자체의 경우 자치단체의 종류에 따른 격차가 크게 나타남

- 자치시에 비해 자치군의 재정 여건이 미흡한 수준을 보이고 있으며, 이러한 격차는 일부 시점을 제외하고는 비교적 꾸준히 증가하는 추세
- * (지방세입의 지역 간 변이계수) 참여정부 2003년 1.317 → MB정부 2008년 1.350 → 박근혜 정부 2013년 1.352

지방세입의 과소가 공간적으로 연담화(連擔化)*된 형태로 나타나고 있음

- * 중심도시의 팽창과 시가화의 확산으로 인하여 주변 중소도시의 시가지와 서로 달라붙어 거대도시가 형성되는 현상
- 수도권은 높은 지방세입을 가진 지역이 밀집, 강호축*은 낮은 지방세입을 가진 지역이 밀집하여 연담화
- * 호남과 강원을 잇는 연계축

그림 1 기초지자체의 지방세 분포 및 국지적 공간자기상관지표(Local Indicators of Spatial Association: LISA)값



출처: 남기찬 외 2019, 49-50(원자료는 지방재정365, 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료를 활용하여 저자 작성).

현재 재정조정제도의 방식

지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체에게, 광역정부가 기초자치단체에게, 혹은 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나 자원 불균형을 조정하는 제도

- 지방재정조정제도를 재정이전 방식에 따라 구분하면, 상위 정부와 하위 정부 간 조정제도인 수직적 재정 조정제도(vertical finance equalization scheme)와 동일 위계 정부 간 재정을 조정하는 수평적 재정조정제도(horizontal finance equalization scheme)로 구분됨
- 국내의 경우 대부분의 조정재원은 수직적 재정조정제도이며, 유일한 수평적 재정조정제도로서 광역지자체 간의 '지역상생발전기금'이 운용되고 있으나, 기초지자체 간의 수평재정조정제도는 전무한 상황

재정조정제도의 역할과 기대 효과

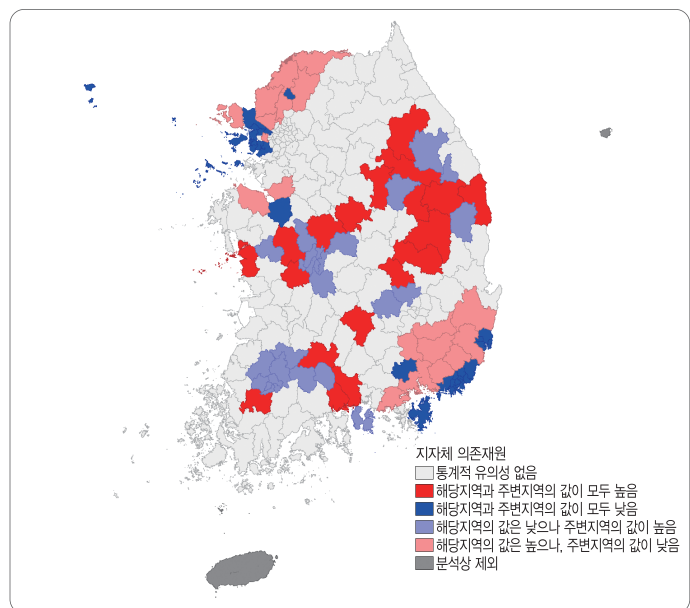
지방재정 지원을 위한 보조금·교부금은 지방 재정을 실효적으로 확충하는 효과를 가짐

- 보조금, 교부금 및 지방소비세, 지역상생 발전기금을 합한 전체 규모는 지방세입 전체의 약 45%에 달하는 중요 재원으로서 역할을 수행
 - 2016년 기준 교부금은 약 49조로 지방세 전체 세입의 15.2%, 보조금은 92조로 전체 세입의 28.4% 수준

지방세입이 낮은 지역에 대한 지원을 통해 공간적 재정 불균형 해소에 일부 기여

- 강호축 일대, 접경지역 등 기존의 자체 재원이 적은 낙후지역에 많은 지원을 통한 재정확충 기여

그림 2 기초지자체 의존재원의 국지적 공간상관지표(LISA)값(2016년)



출처: 남기찬 외 2019, 97.

현재 지방재정조정제도의 성과와 한계

현재의 지방재정조정제도는 지방재정을 실효적으로 확충하는 데 효과가 있으나, 자치분권과 괴리된 중앙집권식 재정조정 방식, 지역 간의 재정 형평화 효과 미흡 등의 문제가 상존

- 중앙정부 주도로 지방의 부족분을 메워주는 현재의 재정조정제도는 한정된 재원을 바탕으로 지역 간 나눠 먹기 방식이라는 한계를 가짐
- 지방소비세, 특별교부세, 시·군 조정교부금, 국고보조금 등 다수의 조정재원이 오히려 재정자립도가 높은 지역에 더 많이 지원되는 등 지역 간 재정 격차를 확대하거나 재정 형평화의 효과가 미약
- 지역의 자립적인 권한은 증대시키되, 지역 간 격차는 완화하도록 재정조정제도에 대한 대안 마련 필요

2. 재정분권 추진에 따른 지방재정 전망

실질적 지방재정 확충 효과 존재

재정분권(안)이 추진되는 경우 개별적인 지자체의 재정 여건은 개선될 것으로 전망

- 개별 지자체의 재정자립도가 대폭 개선되며, 이로 인해 불교부단체(不交付團體)*도 재정이양 전에 비해 증대

* (기존) 서울시, 경기도, 수원시 등 6개 → (재정이양 후) 기존 6개 + 울산시, 안산시, 하남시, 아산시, 구미시 등 11개

표 1 재정이양에 따른 기초지자체 재정 여건 변화

구분		재정이양 전			재정이양 후		
		자체 수입	재정자립도	재정자주도	자체 수입	재정자립도	재정자주도
시·군·구	합계	41조 원	-	-	53조 원	-	-
	평균	0.18조 원	0.327조 원	0.18조 원	0.23조 원	0.376조 원	0.808조 원

출처: 남기찬 외 2019, 54(원자료는 지방재정365, 2017회계연도 지방재정연감(결산) 자료를 활용하여 저자 작성).

재정분권 이후 지방재정 격차 심화 우려

중앙정부에서 지방정부로 단순한 재정이양은 수도권-비수도권 간 재정 격차를 더욱 심화시킴

- 소득세 약 7조, 법인세 약 5조 원을 단순 이양하는 것으로 가정하는 경우, 수도권에는 약 7.8조, 비수도권에는 4.2조 원의 세원이 이양되며, 이로 인해 수도권과 비수도권의 재정 격차는 더욱 심화될 것으로 전망

표 2 소득세 및 법인세 이전 시 수도권-비수도권 불균형 양상

구분		금액	지자체 재정배분	
			수도권	비수도권
지방세	재정 이전 전	약 76조 원	42.2조 원 (55.2%)	34.2조 원 (44.8%)
	재정 이전 후 (12억 원 가정)	약 88조 원	50.0조 원 (56.6%)	38.4조 원 (43.4%)

주: 재정 이전분은 국세의 경우 소득세 법인세의 각각 10%(총 12조 원)를 가정.

출처: 남기찬 외 2019, 59.

재정이양 이후 대표적 이전재원인 교부세의 자원 감소에 따라 지역 간 재정 격차는 더욱 심화될 전망

- 교부세의 감소는 절대적인 자원감소의 문제와 더불어 감소재원이 수도권보다는 비수도권에서, 특·광역시보다는 광역도에서 더 많이 감소하는 것으로 나타남

표 3 재정분권 추진에 따른 교부세 감소의 지역적 영향

구분	수도권 · 비수도권		특 · 광역시/특 · 광역도	
	수도권	비수도권	특 · 광역시	특 · 광역도
교부세 감소분	-1.9조 원 (16.0%)	-10.1조 원 (84.0%)	-2.2조 원 (18.7%)	-9.8조 원 (81.3%)

출처: 남기찬 외 2019, 60.

3. 기초자치단체 간 수평재정조정제도 도입을 위한 제안

수평재정조정제도의 의의와 필요성

재정분권을 통해 중앙정부로부터 재원을 이양하는 경우, 기존에 재정 여건이 상대적으로 우수한 지역에 더 많은 재원이 집중될 것으로 전망

- 현재의 재정조정체계에서의 일반적인 대안으로 수직적 재정조정제도의 추가적 개편을 제시할 수 있으나, 이는 재정성과에 있어 부정적일 뿐 아니라, 재정분권 본래의 취지와 부합되지 않는 결정주체와 집행주체 간의 불합치 문제 등이 존재

이를 개선하기 위한 방법으로 지방정부 간의 수평적 지방재정조정제도를 활용하는 방안을 들 수 있음

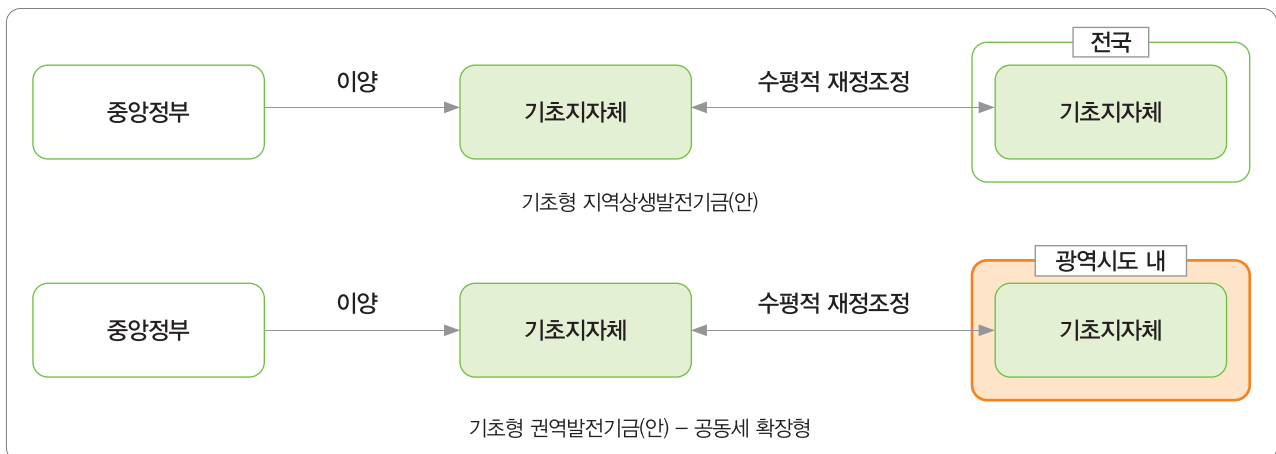
- 수평적 지방재정조정제도는 국가의 상황에 따라 그 활용도나 중요도에 있어 차이가 있으나, 우리나라와 같이 수도권 등 특정지역 중심의 자원 집중이 나타나고 있는 경우 적극적으로 검토할 필요가 있음
- 광역지자체 간의 격차 조정뿐 아니라 기초지자체 간의 격차, 동일 광역지자체 내의 기초지자체 간의 격차 등에 더욱 집중할 필요가 있음

수평재정조정제도의 대안적 방법

전국 안분형, 권역 안분형 등 두 가지 형태의 기초지자체 간 수평 재정조정제도의 대안 제시

- **(전국 안분형)** 중앙정부가 특정재원을 기초지자체로 이양, 지방세의 일정비율을 기금으로 조성, 전국 시·군·구 간 재정조정을 수행하는 기초형 지역상생발전기금 형태
- **(권역 안분형)** 중앙정부가 특정재원을 기초지자체로 이양, 지방세의 일정비율을 기금으로 조성, 동일 광역시·도 내 시·군·구 간 재정조정을 수행하는 기초형 권역발전기금 형태

그림 3 수평재정조정제도의 대안적 방법



출처: 저자 작성.

수평재정조정제도 효과 시뮬레이션

기초형 지역상생발전기금(전국 안분형)과 기초형 권역발전기금(권역 안분형)을 시범적으로 적용하기 위해 예시적으로 약 3조 원의 재원을 조성하는 것으로 가정하여 12가지 분석 시나리오를 통한 재정력지수의 변동 효과를 확인

- **(기초형 지역상생발전기금)** 국세인 법인세 및 소득세를 이양하는 것으로 가정하되, 지자체 간 배분비율은 균분, 인구수비례 및 지역상생발전기금(수도권:광역시:광역시도=1:2:3)의 비율을 적용
- **(기초형 권역발전기금)** 지방세인 재산세 및 지방소득세를 기금으로 조성하는 것으로 가정하되, 지자체 간 배분비율은 균분, 인구수비례, 조정교부금의 비율을 적용

표 4 분석 시나리오 설정

구분	시나리오
기초형 지역상생발전기금	시나리오 ① 법인세 - 균분 시나리오 ② 법인세 - 인구수비례 배분 시나리오 ③ 법인세 - 지역상생발전기금 배분비율 적용(수도권 1 : 비수도권 광역시 2 : 비수도권 광역도 3) 시나리오 ④ 소득세 - 균분 시나리오 ⑤ 소득세 - 인구수비례 배분 시나리오 ⑥ 소득세 - 지역상생발전기금 배분비율 적용(수도권 1 : 비수도권 광역시 2 : 비수도권 광역도 3)
기초형 권역발전기금	시나리오 ⑦ 재산세 - 균분 시나리오 ⑧ 재산세 - 인구수비례 배분 시나리오 ⑨ 재산세 - 조정교부금 배분비율 적용 시나리오 ⑩ 지방소득세 - 균분 시나리오 ⑪ 지방소득세 - 인구수비례 배분 시나리오 ⑫ 지방소득세 - 조정교부금 배분비율 적용

출처: 남기찬 외 2019, 138.

수평재정조정제도의 효과 분석 결과

기초지자체 간의 수평재정조정제도는 재정력 향상 및 지역 간 재정력 격차를 완화하는 데 효과를 보임

- **(기초형 지역상생발전기금)** 시나리오 중 가장 큰 재정 형평화를 보이는 대안은 세목 '소득세'를 기금으로 조성하고 '지역상생발전기금의 안분방법'(1:2:3)을 준용하는 경우로 나타남
 - 이 경우 서울·대전·울산·경기 등에서의 재정력은 소폭 하락했으나, 전국 평균 재정력은 단순 재정 이양 추진 후(0.442)보다 향상(0.474)되는 것으로 나타났으며, 지역 간 편차(변이계수)도 기존의 0.741에서 0.657로 완화된 것을 확인
- **(기초형 권역발전기금)** 시나리오 중 가장 큰 재정 형평화를 보이는 대안은 세목 '지방소득세'를 기금으로 조성하고 안분방법은 '균분방식'을 적용하는 경우로 나타남
 - 이 경우 동일 시·도 내 특정지역의 재정력은 감소했으나 대부분의 지역에서 재정력이 증대했으며, 지역 간 변이계수도 완화

동일 시·도를 넘어선 모든 시·군 간의 재정조정을 수행하면 재정지표 변화가 더욱 두드러지는 결과가 도출됨

- 우리나라의 경우 수도권-비수도권의 불균형 문제가 심화되어 있기 때문에 권역 내에서의 재정조정에 비해 시·도를 넘는 재원의 공유가 더 큰 효과를 보임
- 특히 소득세의 공유는 지자체의 노력 여하에 따라 향후 증감의 여지가 큰 재원이기 때문에, 지방자치로 인한 과실을 직접적으로 확인하고 공유할 수 있다는 측면에서 의미를 가짐

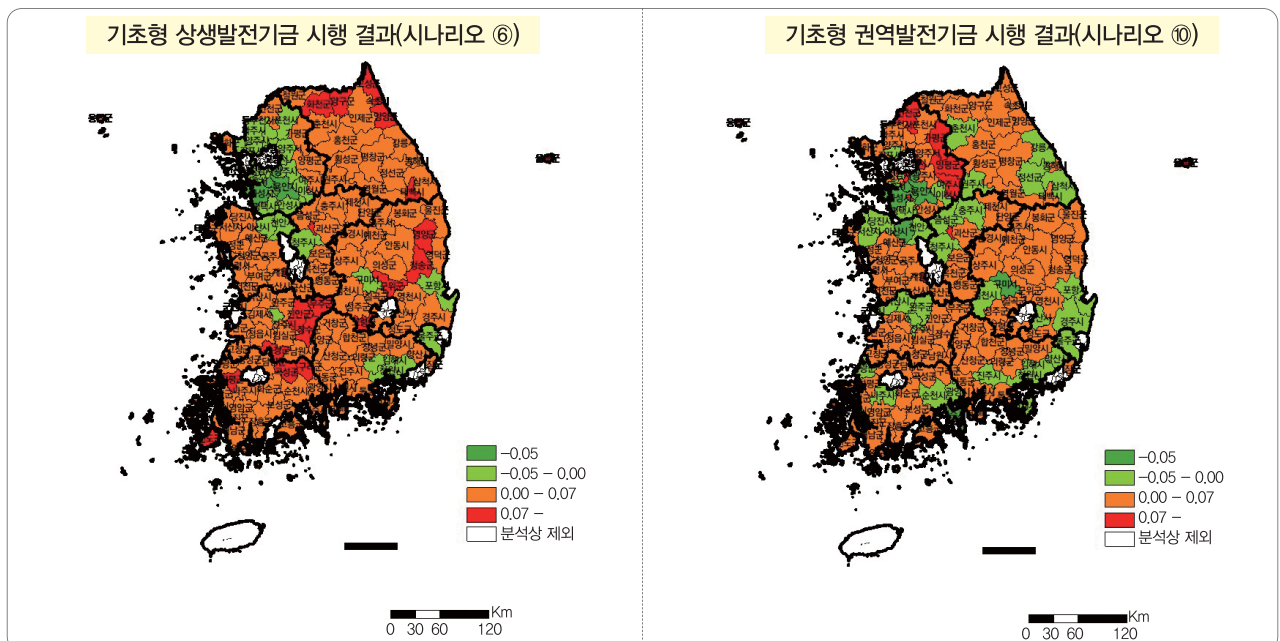
표 5 시나리오별 재정력지수 및 변이계수 분석결과

	구분		현재	재정이양 추진 후	법인세			소득세		
					균분	인구비례	상생기금 방법준용	균분	인구	상생기금 방법준용
기초형 지역 상생발전 기금	특·광역시	평균	0.680	0.788	0.799	0.795	0.790	0.805	0.801	0.795
		표준편차	0.259	0.315	0.285	0.303	0.292	0.281	0.298	0.288
		변이계수	0.380	0.400	0.357	0.381	0.370	0.349	0.373	0.362
	광역시도	평균	0.342	0.412	0.434	0.414	0.441	0.437	0.417	0.444
		표준편차	0.258	0.329	0.301	0.324	0.292	0.306	0.328	0.297
		변이계수	0.756	0.799	0.695	0.782	0.662	0.701	0.788	0.668
	전국	평균	0.370	0.442	0.464	0.446	0.471	0.468	0.449	0.474
		표준편차	0.274	0.342	0.316	0.338	0.307	0.320	0.342	0.311
		변이계수	0.741	0.776	0.680	0.758	0.652	0.684	0.762	0.657
	구분		현재	재정이양 추진 후	재산세			지방소득세		
					균분	인구	조정교부	균분	인구	조정교부
기초형 권역발전 기금	특·광역시	평균	0.680	0.788	0.807	0.794	0.795	0.812	0.799	0.801
		표준편차	0.259	0.315	0.282	0.305	0.304	0.287	0.309	0.308
		변이계수	0.380	0.400	0.350	0.384	0.382	0.354	0.386	0.384
	광역시도	평균	0.342	0.412	0.422	0.412	0.416	0.426	0.414	0.418
		표준편차	0.258	0.329	0.322	0.327	0.324	0.316	0.323	0.319
		변이계수	0.756	0.799	0.764	0.793	0.779	0.741	0.781	0.762
	전국	평균	0.370	0.442	0.454	0.444	0.448	0.459	0.446	0.450
		표준편차	0.274	0.342	0.336	0.341	0.338	0.331	0.339	0.334
		변이계수	0.741	0.776	0.740	0.768	0.755	0.721	0.759	0.742

주: 음영은 재정이양 이후 값과 비교하여 높아진 값을 의미.

출처: 남기찬 외 2019, 142를 바탕으로 저자 재작성.

그림 4 기초지자체 간 수평재정조정제도 적용 시 재정지표 변화효과



주: 기초 시·군에 대한 비교를 위해 광역시 및 군은 제외.

출처: 남기찬 2019, 요약 xiv.

4. 수평재정조정제도의 운용방안 및 제언

광역·기초지자체의 투-트랙 재정조정제도 운용

광역 차원의 재정조정과 기초 차원의 재정조정의 이원화를 통한 권역 간-권역 내 재정 형평화 실현

- 광역 단위에서는 현재 운용되고 있는 수평적 재정조정제도인 지역상생발전기금의 확대 및 기초지자체의 기초형 지역상생발전기금과 권역화 기금을 통한 지자체 간의 재정 형평화 실현

표 6 지방정부의 위계에 따른 수평적 재정조정제도 개편(안)

구분	안분대상	재원	조성	안분비율
광역 시·도 간	전국 광역 시·도	지방소비세	지역상생발전기금	수도권:광역시:광역도 = 1:2:3
기초지자체 간	전국 시·군·구	국세(소득세, 법인세) 이전분→기금화	기초형 지역상생발전기금	균분, 상생발전기금 안분비율 활용 등
	권역 내 시·군·구	재산세, 지방소득세	권역화기금(안)	균분

출처: 남기찬 외 2019, 145.

국토계획 실현을 위한 공간-재정 연동체계 마련

인구감소·소멸지역의 위험성이 대두되는 시점에서, 강소·대도시권의 역할증대 등 최근의 국토계획의 기초를 실현하기 위해서는 지역 간 공간계획과 연동되는 재정체계 마련이 시급

- 과거 정부로부터 이어지는 점(點)-선(線)-면(面)의 공간·지역 계획의 기초는 근본적으로 지역 간의 상생·협력, 연대·연계의 기반에서 가능하며, 향후 이에 대한 요구는 더욱 확대될 것임
- 이를 위해서는 이상적 공간계획의 수립뿐 아니라, 이를 적극적으로 실천할 수 있는 지원체계로서 재정분권과의 연계방안이 필요
- 권역 내 거점지역의 경쟁력을 바탕으로 재원을 마련하고 이를 공유함으로써 궁극적으로 권역 차원에서는 대도시권의 활성화, 국가 차원에서는 균형발전에 이바지할 수 있는 공간-재정 연동체계 마련

참고문헌

지방재정365, 2016-2017회계연도 지방재정연감(결산) 자료, <http://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsDetail.do?listSubCd=FSL411&bbsCd=FSL1004&subCd=FSL411&code=fsl&leftCd=1&currPage=1&ansTag=N&seq=54129>; <http://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsDetail.do?listSubCd=FSL411&bbsCd=FSL1004&subCd=FSL411&code=fsl&leftCd=1&currPage=1&ansTag=N&seq=54307> (2019년 7월 19일 검색).

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '남기찬·이미영·정우성·배인성·오민정·김행선·정창수, 2019. 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

남기찬 국토계획·지역연구본부 연구위원(kcnam@krihs.re.kr, 044-960-0244)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760



공공누리

공공 저작물 자유이용허락