기본 | 19-04

국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구

Positing a Local Fiscal Assistance System
in the Policy Scheme of Balanced National Development

남기찬, 이미영, 정우성, 배인성, 오민정, 김행선, 정창수

KRIHS 국토연구원

기본 19-04

국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구

Positing a Local Fiscal Assistance System
in the Policy Scheme of Balanced National Development

남기찬, 이미영, 정우성, 배인성, 오민정, 김행선, 정창수

KRIHS 국토연구원

■ 연구진

남기찬 국토연구원 연구위원(연구책임)
이미영 국토연구원 책임연구원
정우성 국토연구원 책임연구원
배인성 국토연구원 연구원
오민정 국토연구원 연구인턴

■ 외부연구진

김행선 제주대학교 교수
정창수 나라살림연구소 소장

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장
장철순 국토연구원 국토계획 · 지역연구본부장
윤하중 국토연구원 선임연구위원
변필성 국토연구원 선임연구위원
김진범 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

1 재정분권이 추진되는 경우 지자체 재정 여건과 역량에 따라 지역 간 격차는 더욱 확대될 수 있기 때문에 균형발전을 위한 실효적인 지방재정 지원제도를 위해 지방재정의 실질적 확충, 지역 간의 재정격차 해소, 지역주도의 균형발전 사업 추진의 복합적 전략구조를 검토

2 현재의 지방재정조정제도는 지방 재정을 실효적으로 확충하는데 효과가 있으나, 자치분권과 괴리된 중앙집권식 재정조정 방식, 지역 간의 재정형평화 효과 미흡 등의 문제 노정

3 이를 개선하기 위해 기초형 지역상생발전기금, 기초형 권역발전기금(공동세 확장형 또는 특례시 연동형) 등의 지방정부 간 수평적 지방재정조정제도를 활용하는 방안을 모색

4 기초지자체 간 수평재정조정제도를 적용하는 시나리오의 효과 비교분석 결과 소득세를 공유재원으로 전국적으로 배분하는 대안이 가장 크게 재정력이 증가함과 동시에 지역 간 재정격차를 완화함을 확인

본 연구보고서의 학술적 기여 및 정책제안

1 기초지자체 간의 수평적 지방재정조정제도를 제안하고 이의 대안에 있어서 구체적인 시뮬레이션 분석을 수행함으로써 기초 자치단체 재정력의 변화를 분석하고자 한 최초의 시도

2 (재정분권의 원칙) 균형발전의 가치 구현과 재정분권의 수단을 연계하여 구조화하고, 재정이양과 함께 상생 · 공유재원을 중심으로 한 기초지자체 간 수평적 재정조정제도 도입

3 (수평재정조정제도) 기존의 광역형 조정제도에 더해 기초형 조정제도(기초형 상생발전기금, 기초형 권역발전기금)을 포함한 투-트랙(Two-Track) 운용 체계 구축

4 (균형발전사업 구조전환 및 운영체계 개편) 전면적 포괄보조 재원운용 방식의 도입, 총괄조정기구 및 지역발전투자협약의 확대, 균형발전특별회계 계정 통합 및 국고보조로 분리 등을 제안

요 약
SUMMARY

1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 목적

- 문재인 정부는 국가균형발전을 위해 중앙과 지방의 재정운용 방식을 개편하는 재정분권을 핵심적인 수단으로 삼고 이를 추진 중에 있음
- 그러나, 다양한 지방재정의 확충에 대한 논의가 실제적으로 국가균형발전과 연계될 수 있을지는 고민이 필요
- 이에 따라 본 연구에서는 재정분권이라는 시대적 환경변화 속에서 국가균형발전을 위한 실효적인 지방재정 지원제도를 제안하는 것을 연구의 목적으로 함

□ 연구의 범위 및 방법

- 연구의 범위
  - 공간적 범위는 전국의 17개 광역지자체 및 226개 기초지자체를 대상으로 하되, 주로 기초지자체를 중심으로 분석을 수행함
  - 시간적 범위는 참여정부(2003년)부터 자료가 가용한 최근의 시기까지를 대상으로 함
- 연구의 방법
  - 국가균형발전, 재정분권에 대한 국내 · 외 문헌조사, 지방재정에 대한 통계분석 및 시뮬레이션 분석, 외부전문가 자문 및 협동연구, 대학 및 관계 공무원 자문 등을 활용 함

□ 연구의 차별성 및 기대효과

- 연구의 차별성
  - 본 연구는 재정분권으로 인해 발생될 수 있는 다양한 부작용을 사전적으로 검토

하고, 이를 해소할 수 있는 수평재정조정제도에 대한 대안제시 뿐 아니라, 이에 대한 적용방법 및 시뮬레이션 분석 등을 수행하여 보다 실천적인 재정지원제도를 도출하고자 하는 선도적인 연구로서 차별성을 가짐

- 연구의 기대효과
  - 국토 및 지역개발 정책과 지방재정 정책의 상충성으로 인한 정책갈등을 예방하고, 유관 기관간의 상호 협력 · 보완적 관계설정 및 조화로운 정책 추진에 기여

2. 국가균형발전과 재정분권 관계

□ 국가균형발전과 지방분권의 비교 검토

- 지방분권과 균형발전은 서로 다른 정책가치, 목표, 대상을 가짐
  - 분권은 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 수직적 권한의 이양 및 분배
  - 반면, 균형발전은 지역의 자원을 타 지역으로 고르게 배분하는 수평적 자원의 이양 및 배분
- 이러한 이유로 분권과 균형발전의 전략추진은 수단, 정책내용, 추진논리 등에 있어서도 서로 다른 대상으로 취급해야 함

표 1 | 균형발전과 지방분권의 비교

구분	균형발전	지방분권
정책가치	통합, 형평	민주주의, 다양성, 경쟁, 효율
정책목표	국토균형발전(격차해소) 지역 간 자원 재배분	주민의 복리증진 지역발전의 균등한 기회제공
정책대상	공간(지역) 시책(산업경제, 교육, 복지, 의료, 주거 등)	시책(권한, 책임, 예산)
정책내용	지역경제육성, 공공시설분산, 특화자원개발 등 형평성 제공	정부계층간 정치적, 행정적, 재정적 권한과 책임의 배분
추진논리	국가주도의 지역발전 격차 해소	지자체 주도의 지역발전역량 강화

자료: 이승종(2003), 김순은 외(2007), 이원섭 외(2018)를 수정·재작성.

□ 재정분권의 개념과 국가균형발전과의 관계

- 재정분권은 정부가 지자체에게 세입과 세출의 권한과 책임을 이양하고, 지방정부는 이를 통해 자율적으로 지방의 재정에 대한 의사결정을 하는 행위
  - 재정분권의 요소는 크게 세입분권(자체재원 및 이전재원 확충)과 세출분권으로 구분
- 재정분권을 이루는 경우 과연 균형발전을 달성할 수 있을 것인가에 대해서는 다수의 이견이 존재
  - 지방분권이 균형발전에 미치는 영향에 대해 회의적인 의견을 나타내고 있는 다양한 의견에 주목할 필요
  - 이에 대한 논의의 핵심은 재정분권이 자원의 재분배에 대한 기능을 약화시켜 균형발전에 악영향을 끼친다는 주장 임(Prud'homme, 1995: 202)
- 본 연구에서는 균형발전의 목표와 가치를 달성하기 위한 재정자분권의 수단을 활용하기 위해 다음과 같은 분석틀을 제시
  - (지방재정의 실효적 확충) 지방자치를 위한 지역의 재정적 자립효과 검토
  - (지역 간의 재정격차 해소) 재정분권으로 인한 지역격차 확대 검토 및 대책
  - (지역주도의 균형발전사업 추진) 분권화시대 변화하는 균형발전사업의 패러다임 논의 및 운용방향 등 검토

표 2 | 본 연구에서의 국가균형발전을 위한 재정분권 요소 분석 틀

구분			국가균형발전을 위한 검토 요소 및 방향	
			재정분권 요소 적용 전략	검토 방향
재정분권의 요소	세입분권	지방세	지방재정의 실효적 확충	▸지방세의 증대 ▸국제 대 지방세 비율조정 ▸지역의 재정력, 재정자립도의 증대
		이전재원	지역 간의 재정격차 해소	▸재정조정제도의 운용실태와 효과 ▸재정분권을 통한 지역 격차 완화
	세출분권		지역주도의 균형발전사업의 추진	▸균형발전 사업의 패러다임 변화 ▸균형발전 운용주체, 재원 등의 운용 방향

자료: 저자 작성.

3. 지방재정의 현황과 전망

□ 지방재정의 의존적 체계

- 우리나라 지방자치단체는 중앙정부에 의존적인 지방재정 체계를 지님
  - ’17년 기준 국세 : 지방세 세입비중은 약 77:23 수준이나, 중앙: 지방의 세출비중은 35:65로 역전
  - 이는 실제적으로 지방의 세입은 낮으나, 재정수요가 높기 때문에 부족한 세입에 대해 국가에 의존하는 형태로 나타나고 있기 때문
- 지방의 자체세입 비중은 점차 낮아지는 반면, 이에 따른 의존재원은 증가하는 추세
  - 자체재원의 비중은 1996년 71.0%에서 2016년 56.4%로 감소
  - 의존재원의 비중은 1996년 29.0%에서 2016년 43.6%로 크게 상승

표 3 | 재원별 지방세입 구조 및 추이(결산, 총괄, 총계기준)

(단위: 조원, %)

구 분		1996	2000	2005	2010	2012	2014	2016
합계		76.7 (100.0)	96.1 (100.0)	159.0 (100.0)	214.4 (100.0)	240.3 (100.0)	267.2 (100.0)	325.0 (100.0)
	자체세입	54.4 (71.0)	60.0 (62.3)	100.2 (62.9)	117.7 (54.9)	127.6 (53.2)	143.8 (53.8)	183.5 (56.4)
	의존재원	22.3 (29.0)	36.2 (37.7)	58.9 (37.0)	96.7 (45.1)	112.5 (46.8)	123.4 (46.2)	141.5 (43.6)

주: 시계열의 일관성을 유지하고자 조정교부금은 재정보전금을 합산하였으며, 지방교부세는 증액교부금, 법정교부금을 합산한 수치이다. 또한, 2014년부터 세외수입에서 분리된 보전수입 등 내부거래는 세외수입으로 집계
자료: 이원섭 외. 2018. 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구. p. 106. 참고하여 작성.

□ 지역 간의 재정격차

- 광역지자체 중 서울특별시가 차지하는 비중을 제외하고, 광역시 · 도간의 차이는 크지 않은 것으로 나타나는 반면, 기초 지자체의 경우 자치단체의 종류에 따른 격차가 크게 나타남
  - 광역지자체의 경우 광역시·도는 유사한 수준으로 나타남
  - 반면, 기초지자체의 경우 기초시가 상대적으로 높은 세입을 보이고 있으며, 자치군이 미흡한 수준의 지방세입을 보임

• 이러한 기초 지자체의 지방세 세입 격차는 일부시점을 제외하고는 비교적 꾸준히 증가하는 추세

표 4 | 기초 지자체 간 지방세입 격차의 변동양상

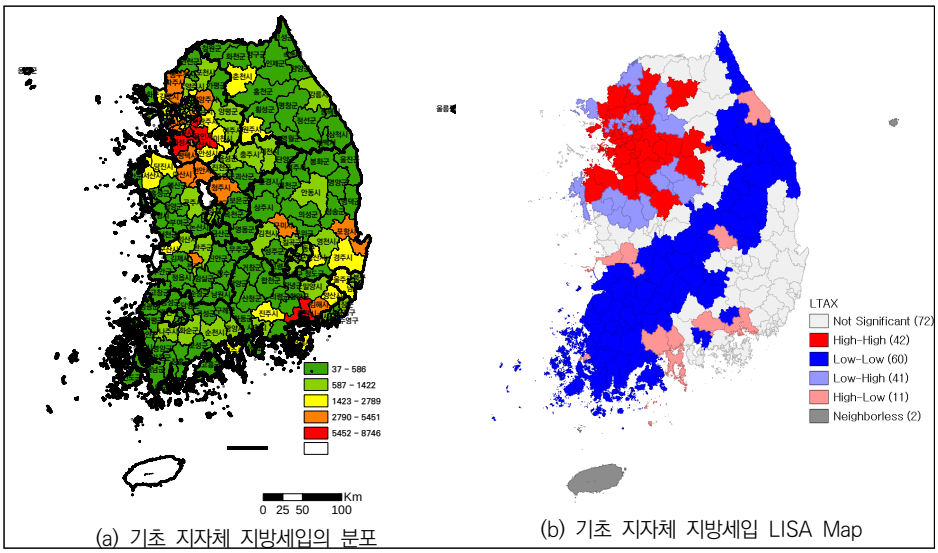
	참여 정부					MB정부					박근혜정부			
	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
평균(십억)	35	42	43	49	57	61	62	68	72	76	81	87	96	105
표준편차(십억)	47	56	61	71	82	83	90	96	103	107	110	121	136	145
변이계수(CV)	1.317	1.335	1.404	1.429	1.427	1.350	1.440	1.409	1.424	1.419	1.352	1.393	1.412	1.372

자료: 지방재정365. 각 연도. 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

• 이와 더불어, 지방세입의 분포는 공간적으로 종속된 형태로 나타나고 있음

– 수도권 일대는 높은 지방세입을 갖는 시·군이 밀집한 반면, 강호축은 상대적으로 낮은 지방세를 갖는 지역이 서로 연담화하여 나타나고 있음

그림 1 | 기초 지자체의 지방세 분포 및 LISA Map



(a) 기초 지자체 지방세입의 분포 (b) 기초 지자체 지방세입 LISA Map

자료: 저자 작성.

□ 재정분권 추진에 따른 지방재정 전망

- 문재인 정부에서는 이러한 문제점을 개선하기 위해 재정분권 대책을 추진 중
- 재정분권(안)과 같이 재정이양을 추진하는 경우 개별적인 지자체의 재정여건은 개선될 것으로 전망
  - 약 12조의 재정이양을 가정하는 경우, 재정자립도 평균은 약 0.376(▲0.049), 재정자주도는 0.808(▲0.187) 수준으로 이양 전에 비해 상향
  - 이에 따라 불교부단체도 재정 이양 전에 비해 증대(기존 6개 → 11개)

표 5 | 재정이양에 따른 기초지자체 재정여건 변화

구분		재정 이양 전			재정 이양 후		
		자체수입	재정자립도	재정자주도	자체수입	재정자립도	재정자주도
시·군·구	합계	41.조	-	-	53조	-	-
	평균	0.18조	0.327	0.621	0.23조	0.376	0.808

자료: 지방재정365. 2017회계연도 지방재정연감(결산) 자료를 활용하여 저자 작성.

- 그러나, 중앙정부에서 지방정부로의 단순 재정이양은 지역 간의 재정격차를 더욱 심화시킬 우려
  - 소득세 약 7조, 법인세 약 5조원을 단순 이양하는 것으로 가정하는 경우, 수도권에는 약 7.8조, 비수도권에는 4.2조원의 세원이 이양
  - 이를 통해 수도권과 비수도권의 재정격차는 현재 수준인 약 55.2: 44.8보다 더욱 심화된 56.6 : 43.4 수준으로 나타남

표 6 | 소득세 및 법인세 이전 시 수도권-비수도권 불균형 양상

구분		금액	재정 이전분 (10% 가정)	지자체 재정배분	
				수도권	비수도권
국세	소득세	약 70조	약 7조	4.5조원	2.5조원
	법인세	약 52조	약 5조	3.3조원	1.7조원
	합계	약 122조	약 12조	7.8조원	4.2조원
지방세	현재	약 76조		42.2조원 (55.2%)	34.2조원 (44.8%)
	이전 후	약 88조		50.0조원 (56.6%)	38.4조원 (43.4%)

주: 재정이전분은 국세의 경우 소득세 법인세의 각각 10% (총 12조원)를 가정.
자료: 저자 작성.

4. 지방재정 지원제도의 현황과 문제점

□ 지방재정지원을 위한 재정조정제도

- 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체에게, 광역정부가 기초자치단체에게, 혹은 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나, 재원불균형을 조정하는 것을 의미
- 지방재정재정제도를 이전 방식에 따라 구분하면, 크게 수직적 재정조정제도(vertical finance equalization scheme)와 수평적 재정조정제도(horizontal finance equalization scheme)로 구분되며, 지원금의 형태에 따라 구분하면, 보조금(specific grant)과 일반교부금(general grant)으로 나뉨

□ 우리나라의 지방재정 지원제도 현황

- 국내의 경우 대부분의 조정재원은 수직적 재정조정제도로 활용되고 있으며, 유일한 수평적 재정조정제도로서 광역지자체간의 지역상생발전기금이 운용
- 기초지자체간의 수평재정조정, 역재정조정제도 등은 전무한 상황

표 7 | 수평적, 수직적 조정제도와 지방재정조정 재원

← 수평적 →

수직적 ↓	From / To	중앙	광역	기초
	광역	〈수직적〉 지방교부세, 국고보조금, 균특회계, 기금, 지방소비세	〈수평적〉 지역상생발전기금	〈수직적 역〉 -
	기초	〈수직적〉 지방교부세, 국고보조금, 균특회계, 기금	〈수직적〉 (자치구, 시 · 군)조정교부금	〈수평적〉 -

자료: 저자 작성.

□ 지방재정 지원제도의 효과

• 지방재정지원을 위한 보조금, 교부금은 지방재정을 실효적으로 확충하는 효과를 가짐

– 보조금, 교부금 및 지방소비세, 지역상생발전기금을 합한 전체 규모는 지방세입 전체의 약 45%에 달하는 중요 재원으로서 역할을 수행

표 8 | 지방재정조정 재원의 금액 및 전체세입에 대한 비중(2016년 기준)

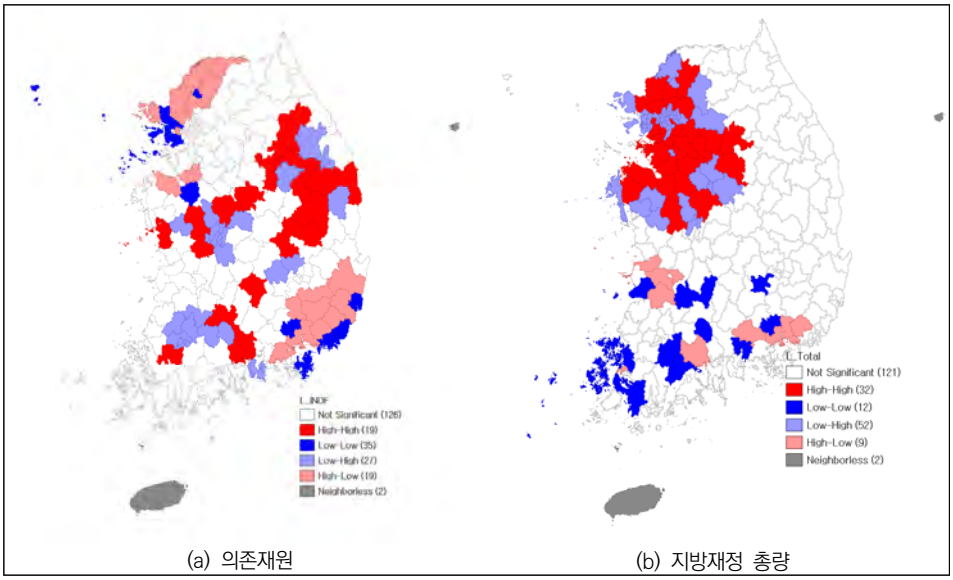
(단위: 조원, %)

구분		금액	비중
	교부금 합계	49.4	15.2
	보조금 합계	92.2	28.4
교부금 + 보조금		141.5	43.5
지방소비세		6.4	2.0
지역상생발전기금		0.4	0.1

자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료.

• 강호축 일대, 접경지역 등 기존의 자체재원이 미흡한 낙후지역에 높은 지원을 통한 재정확충 기여

그림 2 | 의존재원 및 의존재원포함 지방재정 총량의 LISA Map



(a) 의존재원 (b) 지방재정 총량

자료: 저자 작성.

• 그러나, 지원되는 재원의 특성에 따라 재정형평화의 기능에 있어 한계를 보임

– 특별교부세. 시·군조정교부금, 국고보조금 등은 재정자립도가 높은 지역에 더 많은 재원이 지원되고 있으며, 재정분권 추진(안)의 대표적 수단인 지방소비세 역시 재정자립도가 높은 지역에 더 많이 안분되고 있음

□ 현재의 지방재정조정제도의 성과와 한계

• 현재의 지방재정조정제도는 지방재정을 실효적으로 확충하는데 효과가 있으나, 자치분권과 괴리된 중앙집권식 재정조정 방식, 지역 간의 재정형평화 효과 미흡 등의 문제 존재

– 중앙정부 주도로 지방의 부족분을 메워주는 현재의 재정조정제도는 한정된 재원을 바탕으로 지역 간 나눠 먹기식의 한계를 가짐

– 또한 다수의 조정재원이 재정형평화의 효과가 미약하거나, 오히려 지역 간 재정격차를 확대하는 것으로 나타남

• 지역의 자립적인 권한은 증대시키되, 지역 간 격차를 완화하는 방향으로서의 재정조정제도에 대한 고민이 필요

5. 기초 지자체 간 수평재정조정제도 제안

□ 국가균형발전을 위한 재정조정의 필요성

• 재정분권을 통해 중앙정부로부터 재원을 이양하는 경우, 기존에 재정여건이 상대적으로 우수한 지역에 더 풍부한 재원이 집중될 것으로 전망

• 현재의 재정조정체계에서의 일반적인 대안으로 수직적 재정조정제도의 추가적 개편을 제시할 수 있으나, 이는 재정성과에 있어 부정적일 뿐 아니라, 재정분권의 본래의 취지와 결부되지 않는 결정주체와 집행주체간의 불합치 문제 등이 존재

• 이를 개선하기 위한 방법으로 지방정부간의 수평적 지방재정조정제도를 활용하는 방안을 들 수 있음

– 수평적 지방재정조정제도는 다양한 국가의 상황에 따라 그 활용도나 중요도에 있어 차이가 나타나고 있으나, 우리나라와 같이 수도권 등 특정지역 중심의 재원집중이 나타나고 있는 상황에서는 적극적으로 검토할 필요

– 이를 적용하는 경우 광역지자체 간의 격차조정 뿐 아니라, 기초지자체의 간의 격차, 동일 광역지자체 내의 기초지자체 간의 격차 등에 더욱 집중할 필요가 있음

□ 기초지자체 간 수평재정조정의 대안 제시

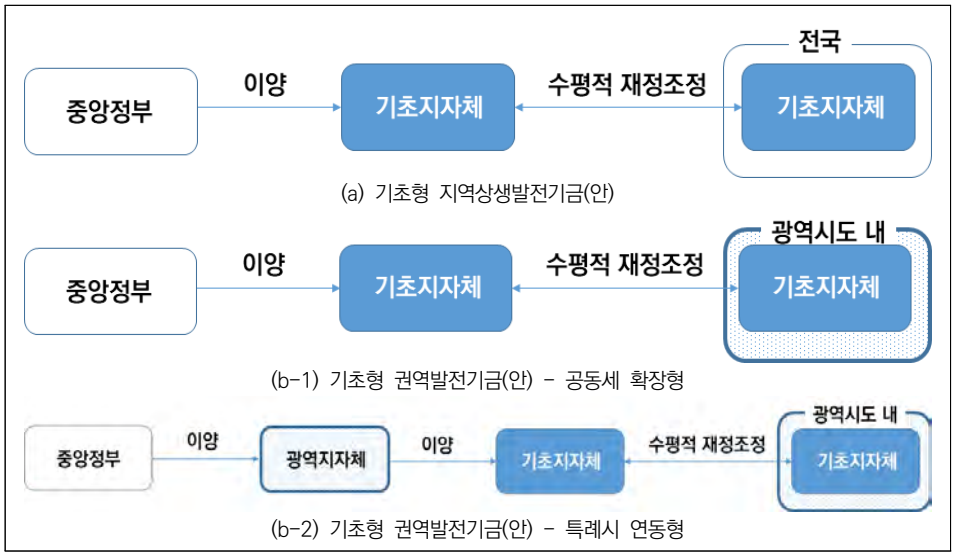
• 본 연구에서는 세 가지 형태의 기초지자체 간 수평재정조정의 대안을 제시

– 기초형 지역상생발전기금 : 중앙정부가 특정재원을 기초지자체로 이양, 지방세의 일정비율을 기금으로 조성, 전국 시·군·구 간 재정조정

– 기초형 권역발전기금(공동세 확장형) : 중앙정부가 특정재원을 기초지자체로 이양, 지방세의 일정비율을 기금으로 조성, 동일 광역시·도 내 시·군·구 간 재정조정

– 기초형 권역발전기금(특례시 연동형) : 중앙정부가 특정재원을 광역지자체로 이양, 광역지자체는 시·도 내 '특례시'에 재원을 이양, 지방세의 일정비율을 기금으로 조성, 동일 광역시·도 내 시·군·구 간 재정조정

그림 3 | 수평재정조정제도의 대안



자료: 저자 작성.

□ 기초지자체 간 수평재정조정제도 효과 분석

- 기초지자체 간 수평재정조정제도를 적용하는 경우의 효과 분석을 수행
  - 본 연구에서는 기초형 지역상생발전기금과 기초형 권역발전기금(공동세 확장형)을 시범적으로 적용
  - 재정분권 2단계에서 제시 한 12조원의 25%인 약 3조원의 재원을 조성하는 것으로 가정하여 재정력지수의 변동폭을 확인
- 총 12가지의 분석시나리오의 설정
  - 기초형 지역상생발전기금(S1) : 국세인 법인세 및 소득세 이양, 균분, 인구수비례 및 지역상생발전기금 배분비율(수도권 : 광역시 : 광역도 = 1:2:3) 적용
  - 기초형 권역발전기금(S2) : 지방세인 재산세 및 지방소득세를 기금으로 조성, 균분, 인구수비례 배분, 조정교부금 배분비율 적용

표 9 | 분석 시나리오 설정

분석대안	시나리오
기초형 지역상생발전기금 S1	S1-1-1 : 법인세 - 균분 S1-1-2 : 법인세 - 인구수비례 배분 S1-1-3 : 법인세 - 지역상생발전기금 배분비율 적용 S1-2-1 : 소득세 - 균분 S1-2-2 : 소득세 - 인구수비례 배분 S1-2-3 : 소득세 - 지역생생발전기금 배분비율 적용
기초형 권역발전기금 S2	S2-1-1 : 재산세 - 균분 S2-1-2 : 재산세 - 인구수비례 배분 S2-1-3 : 재산세 - 조정교부금 배분비율 적용 S2-2-1 : 지방소득세 - 균분 S2-2-2 : 지방소득세 - 인구수비례 배분 S2-2-3 : 지방소득세 - 조정교부금 배분비율 적용

자료: 저자 작성.

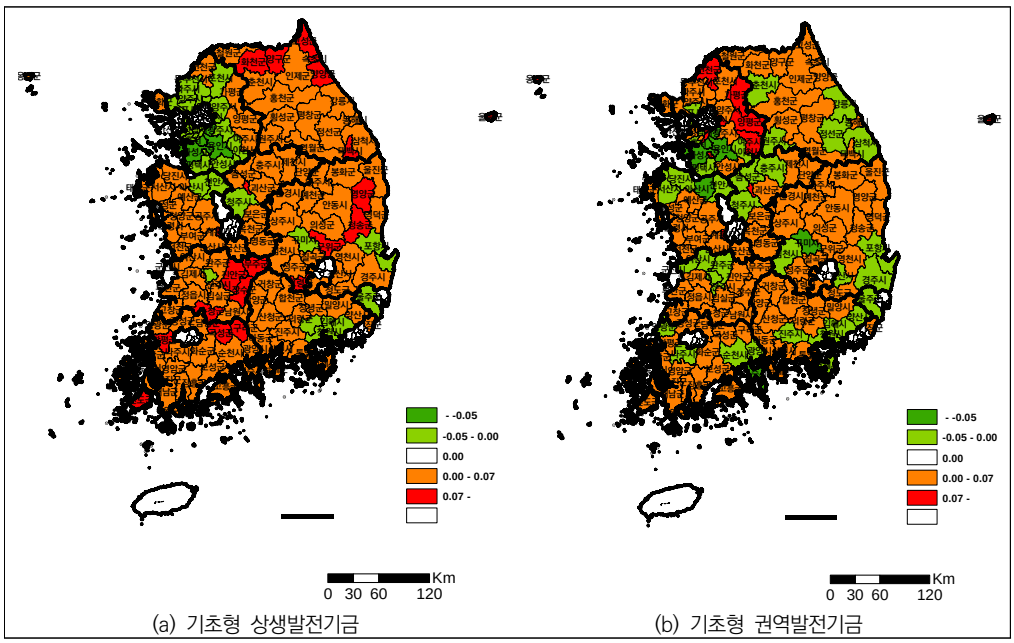
- 분석결과 모든 대안 중 소득세를 공유재원으로 전국적으로 배분하는 대안이 전국적으로 가장 크게 재정력이 증가함과 동시에 변이계수도 하락
  - 우리나라의 경우 수도권-비수도권의 불균형문제가 심화되어 있기 때문에 동일 시 · 도를 넘어선 전국의 시 · 군 간 재정조정을 수행하는 경우 재정격차의 감소가 더욱 크게 나타남

표 10 | 기초형 수평재정조정제도 운용 시 재정력 지수 변화 효과

구분		현재	재정이양 추진 후	기초형 상생발전기금 재원 : 소득세 안분방식 : 상생발전 기금 준용 S1-2-3	기초형 권역발전기금 재원 : 지방소득세 안분방식 : 균분 S2-2-1
광역시 내	평균	0.680	0.788	0.795	0.812
	표준편차	0.259	0.315	0.288	0.287
	변이계수	0.380	0.400	0.362	0.354
광역도 내	평균	0.342	0.412	0.444	0.426
	표준편차	0.258	0.329	0.297	0.316
	변이계수	0.756	0.799	0.668	0.741
전국 합계	평균	0.370	0.442	0.474	0.459
	표준편차	0.274	0.342	0.311	0.331
	변이계수	0.741	0.776	0.657	0.721

주: 음영은 재정이양 이후 값과 비교하여 높아진 값을 의미
자료: 저자 작성.

그림 4 | 기초형 수평재정조정제도 적용 시 재정지표 변화효과



(a) 기초형 상생발전기금 (b) 기초형 권역발전기금

자료: 저자 작성.

6. 균형발전 사업을 위한 재원운영체계의 개편방안

□ 균형발전사업 구조전환의 필요성

- 재정분권을 통해 중앙정부의 재정이 지방으로 이양되는 만큼, 균형발전사업을 추진하기 위한 근본적인 구조적 전환이 필요
  - 중앙정부의 재원이양은 재원의 조정과 활용에 대한 다수의 책임이 지방자치단체로 함께 이전됨을 의미
  - 국가에서 지방으로 지원되는 보조금 사업 또한 수평적 지방재정조정제도의 원칙과 궤를 같이하여 개편되어야 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도로서 보다 큰 시너지를 창출

□ 균형발전사업 구조전환을 위한 방향

- 균형발전사업은 지역이라는 ①공간적 범역안에서 ②균형발전의 가치를 실현하기 위해 시행하는 ③국가 및 지방정부의 사업으로 정의
  - 이에 대한 여건변화를 고려한 새로운 균형발전사업의 구조전환의 방향을 제시
- (공간적 범역의 변화) 국가균형발전의 핵심은 여전히 수도권과 비수도권 간의 격차에 대한 사항이나, 비수도권의 동일 광역자치단체에서의 시 · 군 · 구간 격차에 대한 관점의 확대도 필요
- (주체의 변화) 재정분권 상황에서의 균형발전사업은 중앙정부가 주도적으로 추진하는 사업을 줄이고, 지방정부가 주도적으로 추진하는 사업을 확대함을 의미
  - 분권화 시대의 균형발전사업은 기초정부가 주도하고, 광역정부가 협업하며, 중앙정부는 지원하는 형태가 바람직
- (가치의 변화) 국가균형발전은 분권의 가치 강조와 함께, 포용과 혁신 부각
  - 이러한 3대 가치는 국가균형발전의 상위의 개념인 형평성, 지역특성화 발전의 맥락에서 분화
  - 즉, 자치분권을 바탕으로 지역의 역량을 제고하고, 이를 통해 포용(형평성) 및 혁신(지역특화발전)의 가치를 지역주도로 추진함을 의미

□ 균형발전사업의 운영체계 개편

- 지역이 균형발전사업을 주도한다는 것은 주어진 재원에 대해 지역이 자율적으로 사업을 기획, 집행함을 의미하며, 이는 또 다른 측면에서 진정한 의미의 포괄보조사업의 추진을 의미
  - 특정한 지역사정에 맞춰 좀 더 지역의 창의성을 확대할 수 있도록 포괄보조사업의 포괄성 및 유연성을 강화하는 방식이 필요
- 지역주도의 균형발전사업 추진을 위한 지역발전투자협약의 전면적 확대 필요
  - 투자협약 제도를 통해 부처의 모든 사업 중 지자체가 자율적으로 선택할 수 있도록 하여, 균형발전사업 예산에 대한 유동적인 접근이 가능하도록 구조화
  - 지자체 입장에서 사업선택의 확장성을 제고하여, 획일적인 사업적용에서 벗어나 지역별 혁신적 발전모델의 정립이 가능한 모델을 구축하여, 정부부처–지방자치단체 모두에게 상생의 기회 제공
- 투자협약의 전면적 확대를 위해서는 추진체계에 대한 개편방향이 필요
  - 지자체의 사업을 지원할 수 있는 통합기구 마련이 시급

표 11 | 지역발전투자협약을 위한 추진기구 개편(안)

구분	균형발전위원회 개선 형	중앙부처 개편 형 (국토부 등)	별도 기구 설립 형
조직	- 지역발전투자협약 추진단	- 기획조정실(정책담당관) - 국토정책관(지역정책과) 등 실무담당	- 국가균형발전부
운용방식(안)	- 균형위내 총괄 추진단의 개선을 통해 균형발전사업의 예산 배분, 유사·중복사업 조정 등의 역할 강화	- 책임부처 지정 - 관련 유관부처 성과책임 - 균형위는 예산, 평가 등	- 중앙부처 별도 청의 통합적 기구 - 별도 부 신설 등
특징	- 다부처 사업 묶음이라는 제도의 취지와 부합 - 통합적인 사업의 집행 및 관리 용이	- 통합적인 사업의 집행 및 관리의 용이성 - 예산에 대한 회계책임과 성과책임에 대한 통일성 확보	- 통합적인 사업의 집행 및 관리의 용이성

자료: 저자 작성.

□ 균형발전특별회계 계정개편 대안

- 재정분권으로 인한 균형발전특별회계 재원감축으로 계정체계의 개편이 불가피한 상황

- 균형발전사업의 가치변화 및 효율적인 사업추진을 위해 편성방식, 주체 및 기능에 따른 대안과 특·장점 제시
  - (편성방식) 자율편성과 부처편성의 성격규정을 통한 균특계정 통합 및 국고보조로 분리
  - (주체에 따른 대안) 광역, 기초 및 특별자치시·도 체계를 준용(4체계)하되, 지방재정체계와 연동(6체계) 필요
  - (기능에 따른 대안) 국가균형발전 비전과 목표를 공유하는 포용, 혁신, 협력 계정제안
- 계정개편 종합
  - 편성방식, 주체, 기능 등의 조합을 통해 복합적인 대안을 제시할 수 있으나, 편성방식에 있어서는 전면 포괄포조(자율편성), 주체에 있어서는 4구분체계, 기능구분은 포용, 혁신, 협력의 체계를 기본적인 대안으로 제시

표 12 | 균형발전특별회계 계정 개편 기본대안

편성방식	기능 / 주체	포용	혁신	협력
지자체 자율편성	시 · 도	자율편성	자율편성	자율편성
	시 · 군 · 구	자율편성	자율편성	-
	세종특별자치시	자율편성	자율편성	자율편성
	제주특별자치도	자율편성	자율편성	자율편성

자료: 저자 작성.

7. 결론 및 향후과제

- 본 연구는 국가균형발전이라는 주된 목표를 추진하기 위한 수단으로서 지방재정의 문제점 및 그에 따르는 대안을 고찰하고자 함
  - 재정분권의 추진을 전제로 하여 연구를 진행함으로서 기존 연구가 가지는 시대적 상황과는 다른 관점의 연구를 진행
- 기초 자치단체 간의 수평적 지방재정조정제도를 제안하고 이의 대안에 있어서 구체적인 시뮬레이션 분석을 수행하여 기초 자치단체의 재정력의 변화를 분석하고자 한 최초의 시도라는 점에서 독창성을 가짐
- 본 연구를 더욱 발전시켜 실제 정책현장에 적용하기 위해 추가적인 검토 및 후속연구가 추진되길 기대함

차 례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안 ····· i

요 약 ····· iii

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 5
3. 선행연구 검토 및 차별성 ····· 10
4. 연구의 기대효과 ····· 13

제2장 국가균형발전과 재정분권의 관계

1. 국가균형발전의 의의 ····· 17
2. 국가균형발전과 재정분권 ····· 22

제3장 지방재정의 현황과 전망

1. 지방재정의 현황 ····· 35
2. 문재인 정부 재정분권 추진에 따른 지방재정의 전망 ····· 54
3. 요약 및 시사점 ····· 63

제4장 지방재정 지원제도의 현황과 문제점

1. 지방재정지원을 위한 재정조정제도 ····· 67
2. 우리나라의 지방재정 지원제도 현황 ····· 71
3. 지방재정 지원제도의 효과 ····· 93
4. 요약 및 시사점 ····· 103

제5장 국가균형발전을 위한 기초지자체 간 수평재정조정제도의 대안

1. 국가균형발전을 위한 재정조정의 필요성 ····· 107
2. 기초지자체 간 수평재정조정제도의 대안적 유형과 과정 ····· 112
3. 기초지자체 간 수평재정조정제도 적용을 위한 검토사항 ····· 121
4. 기초지자체 간 수평재정조정제도의 효과: 시뮬레이션 분석 ····· 132
5. 요약 및 시사점 ····· 144

제6장 지방재정 지원제도 효율화를 위한 국고보조사업의 개편방안

1. 균형발전사업의 구조전환의 필요성 ····· 149
2. 균형발전사업의 구조전환을 위한 방향 ····· 151
3. 균형발전사업의 운영 및 추진체계 개편 ····· 158
4. 균형발전특별회계의 계정개편 대안 ····· 162
5. 요약 및 시사점 ····· 167

제7장 결론 및 향후 과제

1. 연구의 주요내용 및 정책제언 ····· 171
2. 연구의 의의 및 향후 과제 ····· 174

참고문헌 ····· 177

SUMMARY ····· 184

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 공간적 범위 ····· 6
〈표 1-2〉 선행연구 요약 및 차별성 ····· 12
〈표 2-1〉 국가균형발전특별법의 목적 ····· 20
〈표 2-2〉 문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략 ····· 21
〈표 2-3〉 균형발전과 지방분권의 비교 ····· 23
〈표 2-4〉 재정분권의 내용 ····· 25
〈표 2-5〉 과거 정부의 재정분권 시책 ····· 27
〈표 2-6〉 재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습 ····· 29
〈표 2-7〉 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서의 균형발전과 자치분권 ····· 30
〈표 2-8〉 본 연구에서의 국가균형발전을 위한 재정분권 요소 분석 틀 ····· 32
〈표 3-1〉 재원별 지방세입 구조 및 추이(결산, 총괄, 총계기준) ····· 38
〈표 3-2〉 자치단체별 지방세입 격차변동 ····· 43
〈표 3-3〉 지방자치단체 구분에 따른 지방세 수입 ····· 44
〈표 3-4〉 지방자치단체의 사무 ····· 45
〈표 3-5〉 지방세의 종류 및 내용 ····· 46
〈표 3-6〉 세출구조별 · 기능별 예산규모(예산, 총괄, 총계기준, 2018년) ····· 53
〈표 3-7〉 재정이양에 따른 기초지자체 재정여건 변화 ····· 54
〈표 3-8〉 재정이양에 따른 불교부단체 변화 ····· 55
〈표 3-9〉 인구 및 세원의 수도권-비수도권간 비중('16년 기준) ····· 58
〈표 3-10〉 소득세 및 법인세 이전 시 수도권-비수도권 불균형 양상 ····· 59
〈표 3-11〉 재정이양 이후 재정력 지수 변동 ····· 59
〈표 3-12〉 재정분권 추진에 따른 교부세 감소 양상 ····· 60
〈표 3-13〉 재정분권 추진에 따른 교부세 감소의 지역적 영향 ····· 60
〈표 3-14〉 균형발전특별회계 지방이양 금액 및 이양후 잔액 ····· 61
〈표 3-15〉 균형발전 특별회계의 부처별 이양 예산 ····· 62
〈표 4-1〉 중앙과 지방간의 공공재 공급의 역할분담 ····· 68
〈표 4-2〉 수평적, 수직적 조정제도와 지방재정조정 재원 ····· 72
〈표 4-3〉 지방교부세 비율 및 재원의 내용 ····· 72
〈표 4-4〉 지방세입 중 교부세 비중(결산, 일반, 총계기준) ····· 73
〈표 4-5〉 연도별 기준재정수요 및 수입액('15~'18) ····· 75
〈표 4-6〉 보정수요 및 수입액 항목별 비중 변화('15~'18) ····· 75
〈표 4-7〉 보조금의 대상에 따른 기준보조율 사례 ····· 77

〈표 4-8〉 국가균형발전특별회계의 계정 개편 연혁 ····· 80
〈표 4-9〉 균형발전특별회계 편성체계 ····· 81
〈표 4-10〉 지역자율계정 포괄보조사업 목록 ····· 82
〈표 4-11〉 2017~2019 기획재정부 균형발전특별회계 세입 ····· 84
〈표 4-12〉 중앙부처별 균형발전특별회계 금액 ····· 85
〈표 4-13〉 2016 ~ 2019년 균형발전특별회계 기능별 분류 분야 - 부문 ····· 86
〈표 4-14〉 최종소비지출 및 안분비중 ····· 90
〈표 4-15〉 지역상생발전기금 출연 및 배분현황 ····· 91
〈표 4-16〉 지방재정조정 재원의 금액 및 전체세입에 대한 비중(2016년 기준) ····· 93
〈표 5-1〉 특례시와 관련한 지방자치법 조문 ····· 119
〈표 5-2〉 인구 50만 이상의 대도시 현황 ····· 120
〈표 5-3〉 중앙 · 지방간 세원배분 유형 ····· 122
〈표 5-4〉 국세 세수실적 ····· 125
〈표 5-5〉 특 · 광역시 및 광역도의 지방세 수입 (2016년 기준) ····· 126
〈표 5-6〉 시 · 군 · 구의 지방세 수입 (2016년 기준) ····· 128
〈표 5-7〉 수평재정조정제도의 대안 비교 ····· 131
〈표 5-8〉 수평적 재정조정을 위한 재원의 선정 ····· 136
〈표 5-9〉 조성기금의 안분방법 ····· 137
〈표 5-10〉 분석 시나리오 설정 ····· 138
〈표 5-11〉 기초형 지역상생발전기금 운용시 재정력 지수 변화 효과 ····· 139
〈표 5-12〉 기초형 권역발전기금 운용시 재정력 지수 변화 효과 ····· 142
〈표 5-13〉 지방정부의 위계에 따른 수평적 재정조정제도 개편(안) ····· 145
〈표 6-1〉 지역발전투자협약을 위한 추진기구 개편(안) ····· 161
〈표 6-2〉 균형발전특별회계 계정 개편의 기본대안 ····· 165
〈표 6-3〉 주체에 따른 계정 세분화 대안 ····· 165
〈표 6-4〉 기능에 따른 계정 세분화 대안 ····· 166

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구 흐름도 ····· 8
〈그림 2-1〉 균형발전과 지방분권의 구조적 차이 ····· 22
〈그림 2-2〉 균형발전과 지방분권 시책의 우선순위 ····· 24
〈그림 2-3〉 문재인 정부의 재정분권 추진방향 ····· 28
〈그림 3-1〉 국세, 지방세 및 지방세 비중 ····· 36
〈그림 3-2〉 중앙-지방정부 세입과 세출의 역전 ····· 37
〈그림 3-3〉 광역지자체의 지방세 세목별 금액 ····· 39
〈그림 3-4〉 광역지자체의 지방세 세목별 비중 ····· 40
〈그림 3-5〉 기초지자체의 지방세 세목별 금액 ····· 41
〈그림 3-6〉 기초지자체의 지방세 세목별 비중 ····· 41
〈그림 3-7〉 자치단체별 지방세 금액 및 격차 ····· 42
〈그림 3-8〉 시 · 군의 인구-지방세관계(2016년 기준) ····· 47
〈그림 3-9〉 시 · 도별-시 · 군 · 구별 지방세 금액 및 격차 ····· 48
〈그림 3-10〉 시 · 군 · 구별 지방세의 공간적 분포 ····· 49
〈그림 3-11〉 시 · 군 · 구별 지방세 LISA map ····· 50
〈그림 3-12〉 시 · 군 · 구의 인구-지방세, 인구-세출 관계 ····· 51
〈그림 3-13〉 지방자치단체별-세출 기능별 비중(예산, 총괄, 총계기준, 2016년) ····· 52
〈그림 3-14〉 지역별 소득세 비중(2016년 기준) ····· 56
〈그림 3-15〉 지역별 법인세 비중(2016년 기준) ····· 57
〈그림 4-1〉 지방재정조정제도 : 수평적 및 수직적 조정제도 ····· 70
〈그림 4-2〉 재정조정제도의 지급방식 : 교부금 및 보조금 ····· 71
〈그림 4-3〉 보통교부세 산정흐름도 ····· 74
〈그림 4-4〉 기초지자체별 균형발전특별회계 분배 변화 ····· 88
〈그림 4-5〉 재정자립도(2016년 기준) ····· 94
〈그림 4-6〉 재정자주도(2016년 기준) ····· 95
〈그림 4-7〉 의존재원금액 및 LISA map (2016년 기준) ····· 97

〈그림 4-8〉 지방재정 총량 및 LISA map (2016년 기준) ····· 98
〈그림 4-9〉 보조금 및 교부금과 재정자립도와의 관계 ····· 100
〈그림 4-10〉 재정자립도와 지방소비세 및 지역상생발전기금의 관계 ····· 101
〈그림 4-11〉 지방세입 및 의존재원에 따른 지방재정 총량 (conditional map) ····· 102
〈그림 5-1〉 지방재정의 이론적 구조 ····· 109
〈그림 5-2〉 지방세입의 실효적 확충(재정이양) ····· 110
〈그림 5-3〉 지자체간 수평적 재정조정의 구조(재정형평화) ····· 111
〈그림 5-4〉 우리나라의 수평재정조정제도 운용방식 ····· 113
〈그림 5-5〉 수평재정조정제도의 대안 ····· 114
〈그림 5-6〉 기초형 지역생상발전기금 및 권역발전기금(공동세 확장형)의 적용과정 ·· 115
〈그림 5-7〉 기초형 권역발전기금(특례시 확장형)의 적용과정 ····· 118
〈그림 5-8〉 재정력지수와 재정자립도와의 관계(2019년 기준) ····· 133
〈그림 5-9〉 재정력지수(2016년 기준) ····· 134
〈그림 5-10〉 기초형 상생발전기금의 재정지표 변화효과(소득세 재원-상생기금 안분방식) ····· 140
〈그림 5-11〉 기초형 권역발전기금의 재정지표 변화효과(지방소득세 재원-균등배분 안분방식) ····· 143
〈그림 6-1〉 주체에 따른 균형발전사업의 범위 ····· 152
〈그림 6-2〉 재정분권에 따른 균형발전사업 범위의 변화 ····· 153
〈그림 6-3〉 국고보조사업과 균형발전사업의 보조금 체계 ····· 154
〈그림 6-4〉 국가균형발전의 가치 및 전략의 구조 ····· 156

CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 목적 | 3
2. 연구의 범위 및 방법 | 5
3. 선행연구 검토 및 차별성 | 10
4. 연구의 기대효과 | 13

CHAPTER 1

서론

본 장에서는 정부 재정분권이 국가균형발전의 측면에서 가지는 한계와 이를 개선하기 위한 측면에서의 지방재정 지원제도의 필요성에 대해 기술하였다. 이를 통해 궁극적으로 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도를 제안하고자 하는 연구의 목적을 제시하였다. 이와 더불어, 본 연구는 기존의 선언적 연구와 차별적으로 보다 실증적인 자료를 바탕으로 지방재정의 현황 및 재정분권의 추진과정에서 나타나는 다양한 한계점을 분석하고, 이에 대한 정책 대안을 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

지방분권의 시대에 지방 및 중앙정부 차원의 지역정책 추진 방안에 대한 재구조 논의가 활발히 진행 중 이다. 이에 따라 현 정부는 국가균형발전을 위해 지방분권을 핵심적인 가치로 삼고 이를 추진 중에 있다. 지방분권은 크게 입법권, 행정권, 복지권, 재정권 등으로 구분될 수 있는데, 이러한 지방분권의 핵심은 중앙 및 지방정부 차원에서의 재정운용 방향을 설정하는 것이라는데 다양한 주체 간에 이견이 없다. 즉, 지방분권의 실현을 위해서는 중앙 및 지방정부의 재정을 어떻게 운용하는가하는 '재정분권'이 핵심이라는 것이다.

정부에서도 이러한 측면에서 재정분권을 국가균형발전의 핵심 수단으로 인식하는 경향이 강한 것으로 보인다. 이와 같은 관점에서 문재인 정부에서는 "지역의 일은 지역의 권한 · 책임 · 재원으로 스스로 해결"하도록 지방재정제도를 혁신하고자 재정분권을

추진하고 있으며, 이에 대한 궁극적인 효과를 국가의 균형발전에 두고 있다(관계부처 합동. 2018: 2).

그러나 정부차원에서 논의 중인 다양한 지방재정의 확충에 대한 논의가 실제적으로 국가균형발전과 연계될 수 있을지는 고민이 필요하다. 재정적으로 분권을 이루면 국가균형발전이 자연스럽게 이루어질 것이라는 세간의 믿음이 존재할지 모르나, 실질적으로 자치분권과 균형발전은 같은 맥락으로 해석되지 않는다. 이는 재정분권은 국가가 지방에게 권한과 기능을 수직적으로 이양함으로서 지방의 재정적 자립성에 초점을 두는 반면, 지역균형발전은 형평화, 특성화 및 상생 · 협력 등 지역 간의 문제에 초점을 두고 검토될 필요가 있기 때문이다.

현 정부 재정분권의 주요한 내용은 지방세 세목신설(고향사랑기부제 등 지방세목 확대), 지방세율의 확대(지방소비세, 지방소득세 확대 등), 국세의 이양 등 제시하고 있으며, 이를 통해 현재 약 8:2의 국세-지방세 격차를 6:4까지 완화한다는 목표를 제시한바 있다[1]. 그러나 지방세입의 확대는 지역 간의 부익부-빈익빈 현상을 심화시켜 지자체간 재원의 편차를 더욱 확대시킬 가능성이 존재한다. 특히 재정분권 추진방안에서 논의되고 있는 국세의 지방세로의 단순 이양과 같은 형태는 오히려 지역 간 격차를 심화할 가능성이 존재한다는 우려의 목소리가 높다.

이와 더불어, 재정분권 추진을 통해 지방자치단체의 재원이 커지는 만큼 반대로 국가차원의 균형발전 사업의 재원보조 감소가 우려되는 상황이다. 특히 균형발전특별회계 재원의 감소는 국가의 균형발전사업에 대한 책임전가 및 균형발전사업의 진행 답보가 우려되는 만큼, 이에 대한 구조개편이 필요함을 지적하는 목소리가 커지고 있는 실정이다.

2) 연구의 목적

본 연구는 재정분권의 다양한 수단과 연계된 지방재정 지원제도가 가지는 실질적

1) 국정기획자문위원회, 2017.「문재인정부 국정운영 5개년 계획」참조

한계를 고찰하고, 이에 따르는 부작용 최소화 및 실효적인 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도를 고찰하는데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 다음과 같은 세부적인 목적을 가진다. 첫째, 국가균형발전과 이를 추진하기 위한 수단으로서 재정분권의 관계를 정립하고자 하였다. 이를 통해 재정분권과 국가균형발전이 가지는 상이한 목적을 하나의 정책화 틀로서 구조화하여 제시하였다. 둘째, 지방재정의 현 실태와 재정분권이 추진되는 경우의 변화를 전망하였다. 이를 바탕으로 재정분권의 대안이 국가균형발전에 미치는 긍·부정의 효과를 검토하였다. 셋째, 재정분권으로 인한 불균형현상을 개선할 수 있는 지방재정조정제도를 제시하고 이에 대한 효과를 분석하였다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위와 틀

(1) 공간적 범위

지방자치단체의 재정실태를 검토하기 위해서는 자치단체로 구분된 공간적 범위를 활용할 필요가 있다. 우리나라의 행정구역은 지방자치법(제2조) 상에 특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 도(이하 광역지자체)와 시, 군, 구(이하 기초지자체)의 두 가지로 구분되어 있는 만큼, 본 연구에서도 광역 및 기초지자체를 공간적 범위로 하되, 분석의 대상에 따라 광역과 기초를 별도 혹은 같이 분석하였다. 다만, 본 연구의 분석 초점은 광역지자체 보다는 기초지자체에 두고자 한다. 이는 지방분권의 시대에 있어 균형발전의 주요한 주체는 광역지자체 보다는 기초지자체가 더욱 적합하다고 판단하였기 때문이다. 따라서 '18년 기준 ①17개의 특별시·광역시, 특별자치시, 광역도, 특별자치도 및 ② 226개의 시·군·구를 분석의 공간적 범위로 하였다.

표 1-1 | 공간적 범위

광역/기초	재정구분	행정구분	개	광역 자치단체	기초 자치단체	비고
광역	특 · 광역시	특 · 광역시	7	7		
	광역도	광역도	8	8		
	특별자치 시 · 도	특별자치시	1	1		하위 자치단체 없음
		특별자치도	1	1		하위 자치단체 없음
기초	시 · 군	자치시	75		75	
		자치군	82		82	
	구	자치구	69		69	
합계			243	17	226	

주: 재정구분은 지방세입의 세목에 따른 구분
자료: 저자 작성.

(2) 시간적 범위

본 연구에서는 분석의 내용적, 공간적 범위를 고려하여 시간적 범위를 2003~2016년으로 설정하되, 필요에 따라 분석시기 앞뒤의 자료를 병행하여 활용하였다. 이에 대해서는 노무현 정부(2003~2007), 이명박 정부(2008~2012), 박근혜 정부(2013~2016) 및 현 정부(2017~)의 임기에 대한 고려 및 지방재정 분석을 위한 주요 자료인 행정안전부의 「지방재정연감」 자료의 구득가능성을 고려하여 설정하였다.

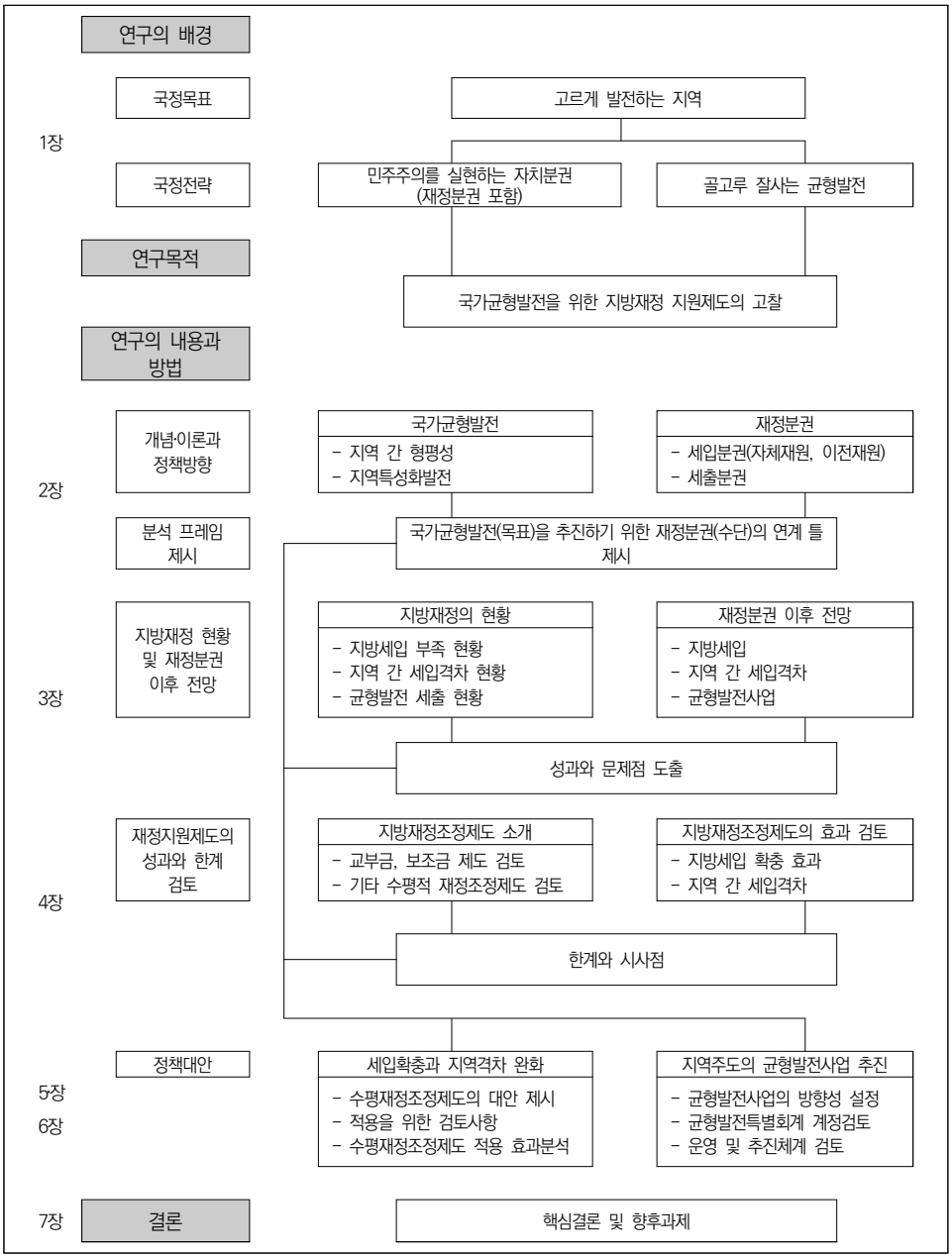
(3) 내용적 범위와 연구의 흐름

본 연구의 내용적 범위는 교부금 및 보조금 등 지방재정 조정제도를 중심으로 그 의의, 한계 및 균형발전을 위한 새로운 개편방안에 대해 제시하는 것을 중심으로 한다. 이를 위해 균형발전과 지방재정지원의 관계에 대해 고찰하고, 지방재정 지원제도의 현황 및 한계에 대해 분석하였다. 이를 바탕으로 이상적이고 규범적인 형태로서 기초 지자체 간 수평적 재정조정제도의 대안 및 균형발전사업의 원활한 수행을 위한 국고보조사업의 개편대안을 연구의 주요한 내용적 범위로 한다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 주된 흐름은 그림 1-1과 같다. 우선적으로

2장에서는 국가균형발전과 재정분권의 개념, 이론과 정책방향을 고찰하고 국가균형발전과 재정분권과의 관계를 설정하였다. 여기서는 국가균형발전을 목표로 두고, 이를 추진하기 위한 수단으로서 재정분권의 요소를 도출하는데 초점을 맞추어 진행하였다. 3장에서는 지방재정의 현황 및 재정분권의 틀에서 지방재정을 전망하였는데, 이는 현재 지방재정의 한계와 문제점이 재정분권의 추진과정에서 얼마나 해소될 수 있는가에 초점을 맞추어 검토하였다. 이어지는 4장에서는 지방재정 지원제도로서의 지방재정조정제도를 소개하고, 이의 효과를 검토하여 현행 지원제도의 한계와 시사점을 도출하였다. 이러한 2~4장의 내용을 바탕으로, 5장과 6장에서는 크게 두 가지 측면에서 정책대안을 제시하였다. 먼저 5장에서는 세입확충과 지역격차 완화의 측면에서 수평재정조정제도를 활용한 대안을 제시하고, 이의 적용을 위한 검토사항과 그 효과를 확인하고자 시뮬레이션 분석을 수행 하였다. 이어지는 6장에서는 이와 더불어, 균형발전사업의 효율적 추진을 위한 균형발전사업의 방향성을 설정하고, 이를 달성하기 위한 운영 및 추진체계를 검토하였다. 또한 대표적인 균형발전 재원인 균형발전특별회계의 문제점 개선을 위한 계정체계의 대안을 제시하였다.

그림 1-1 | 연구 흐름도



자료: 저자 작성.

2) 연구 방법

국가균형발전, 지방재정조정제도 등 본 연구의 주요 키워드를 논의하기 위해서 다양한 차원의 방법을 활용하였다. 우선적으로 재정분권 등 변화하는 상황 속에서 국가균형발전을 바라보기 위한 방법(method)의 구성을 위해 이와 관련한 선행연구를 검토하였다. 이를 통해 국가균형발전의 개념적, 이론적, 정책 · 제도적의 내용 고찰 및 재정분권의 요소 및 재정분권상황에서의 국가균형발전이 추구해야 하는 가치 등을 분석틀로 제시 하였다.

이러한 분석 틀에 근거하여 본 연구에서는 지방재정의 구조 및 현황조사, 지방재정조정제도의 현황 등을 실증적인 자료를 활용하여 정량적으로 분석하였다. 이를 위한 주요 분석방법(methodology)으로는 지방재정의 불균형상황을 공간적인 측면에서의 분석하기 위한 탐색적 공간분석(Exploratory Spatial Data Analysis: ESDA)으로서, 국지적 자기상관성 지표(Local Indicators of Spatial Association: LISA), 조건부맵(Conditional Map)등의 분석을 수행하였다. 이와 더불어, 지방재정조정제도의 예상효과를 검토하기 위해 기초지자체를 대상으로 하는 지방재정 시뮬레이션 분석(simulation analysis)을 수행하였다. 이를 통해 본 연구의 대안이 적용되는 경우의 재정변화양상을 파악할 수 있도록 하였다.

이러한 정량적 분석과 더불어, 정책의 방향성 부여를 위한 정성적 분석도 병행하여 수행하였는데, 여기에서는 중앙정부, 연구기관 및 학계 등 다양한 분야의 전문가와의 자문회의 및 원고기고 등 협업을 수행하였다. 이를 통해 국토균형발전 측면에서의 재정지원의 의의, 이를 위한 중앙, 지방의 차별적 역할부여의 관점에 대해 연역적(deductive) 측면으로 접근하여 대안을 제시하였다.

3. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

재정분권의 내용만을 다루고 있는 연구와는 다르게, 재정분권과 균형발전의 관계를 규명하고 있는 연구는 주로 재정분권이 미치는 지역경제 및 소득격차의 완화 혹은 증대와 관련한 연구주제를 다루고 있다. 이에 대한 연구는 저마다 상이한 결과를 제시하고 있으나, 재정분권이 지역 간 격차를 확대한다는 측면의 연구를 살펴보면, 지역 간의 소득재분배는 중앙의 역할로 규명하고 있다. 따라서 재정분권을 통해 국가의 재분배 권한을 지방으로 이양하는 행위는 국가의 균형발전에 도움이 되지 못한다는 측면에서 논점을 제시하고 있다. 김현아(2019) 등의 연구에서도 이와 같은 맥락에서 지방세수를 확대하는 재정분권 방식의 문제점을 지적한 바 있다.

이러한 문제점에 기인하여, 다양한 형태의 지방재정 지원제도가 필요함을 주장하는 연구가 수행되었다. 이에 대한 기존 연구는 주로 국내의 재정조정제도를 전반적으로 고찰하고, 이에 대한 문제점과 그 효과에 대해 논의하고 있는 연구가 주를 이룬다. 이러한 연구들은 지방조정제도가 교부금 및 보조금을 포괄하는 만큼, 교부금의 세부 수단에 대한 재정형평화 차원에서의 대안제시와 함께, 보조금 체계 개편 등에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 교부금의 측면에서는 수평적 재정조정의 방법을 국내에 적용코자 그 의의, 방향 및 개략적인 영향력을 분석한 연구들이 수행된 바 있으며, 보조금의 측면에서는 주로 균형발전특별회계의 개편대안에 대한 논의를 수행하고 있다.

교부금 제도에 대한 연구는 주로 수평적 재정조정에 대한 연구를 들 수 있는데, 김용창(2008a, b) 등의 연구에서는 수도권과 비수도권의 불균형의 상황을 수평적 재정조정을 통해 해소할 수 있다는 측면에서 그 의의 및 방향성을 제시한바 있으며, 김태일 외(2001), 김석태(2015) 등의 연구에서는 수평적 재정조정이 필요한 이유와, 이를 위한 제도적 개편대안 및 이를 적용하는 경우 국가와 지방정부 전체 차원에서의 개선사항 등을 분석한 바 있다. 유태현(2018) 등의 연구에서는 지자체간의 재정의 공유라는 측

면에서 지자체간의 공동세 운영방안을 제시한 바 있으며, 이재원(2019) 등의 연구에서는 중앙정부 주도의 수직적재정조정에 대한 문제점을 제시하면서, '연대'의 가치로서 지자체간의 수평적 재정조정방식을 제시하였다. 이상의 연구에서는 자치단체 간의 수평적재정조정의 당위성은 충분히 인정하고 있으면서도, 이를 구체적으로 실현하는 경우의 방법과 그 효과를 검토하는 내용은 제한적이었다.

비교적 최근에 연구된 박진 외(2017)의 연구에서는 지방지자체의 재정적인 격차를 인정하면서, 새로운 형태의 재정조정제도로서 공동세를 주장한바 있다 이 연구에서는 법인세를 통한 차등적 과세제도를 제안하고 이에 대한 시뮬레이션 분석을 수행하여 그 효과를 검토하였다. 해당 연구는 지역 간 재정형평화의 주제의식은 동일하나, 그 방법에 있어 중앙정부 측면에서 조작적으로 형평화된 방법을 제시하였다는 측면에서 본 연구의 방향성과는 다소 상이하다 할 수 있다.

이와는 달리 보조금과 관련한 연구를 살펴보면, 주로 균형발전특별회계의 문제점 · 한계 제시 및 계정체계 개편에 대한 연구가 주를 이룬다. 이동우 외(2005)의 연구에서는 균형발전을 위한 재원의 확보에 초점을 두고, 균형발전특별회계의 재원으로서 활용 가능한 국세 및 지방세 등을 제시한바 있다. 비교적 최근에 수행된 김찬준 외(2019)의 연구에서는 직접적으로 균형발전특별회계의 재원으로서 활용 가능한 국가사업을 세부적으로 선별하는 연구를 수행한바 있다.

2) 선행연구와의 차별점

본 연구는 상기 연구와 배경 및 방법적인 측면에서 몇 가지 차별점을 가진다. 주지한 바와 같이 현재 문재인정부의 재정분권 추진방안으로 인해 국세의 일정부분에 대한 지방이양이 논의되고 있다. 이러한 재정이양으로 인해 나타나게 되는 긍정적 요인 이외에 다양한 부작용에 대한 사전적 검토 역시 중요한 연구의 주제로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 국가균형발전을 전제로 재정분권을 통해 나타나는 부작용을 검토하고, 이를 개선하기 위한 지방재정 지원제도에 대해 제시하였다.

이와 더불어, 단순히 대안을 제시하는데 그치지 않고, 제시한 대안에 대한 정량적 시뮬레이션 분석을 통해 기초지자체에 미치는 효과를 중점 검토함으로서 보다 실증적인 연구가 되고자 하였다는 측면에서 기존 연구와의 차별점을 가진다.

표 1-2 | 선행연구 요약 및 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명 : 국가균형발전을 위한 지역개발 투자재원 확보방안 연구 • 연구자 : 이동우 외(2005) • 연구목적 : 국가균형발전을 위한 중앙정부의 지역개발 투자재원 확보 방안 모색	• 문헌조사 • 현황분석 • 통계분석	• 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 현황 검토 • 해외 사례 검토 • 국가균형발전특별회계 재원 확보방안 검토 등
	2	• 과제명: 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과 • 연구자 : 김태일 외(2001) • 연구목적: 지방재정조정제도의 수평적 형평성의 효과를 측정	• 문헌조사 • 현황분석 • 통계 및 계량분석	• 수평적 형평성의 의미 • 지방재정조정 제도의 수평적 형평성 측정
	3	• 과제명 : 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I)(II) • 김용창(2008a)(2008b) • 연구목적 : 수평적 재정조정제도 도입을 위한 이론 및 방법 제시	• 문헌조사 • 현황분석	• 수도권과 비수도권의 발전관계 논의 • 해외사례 검토 • 수평적 지방재정조정제도 검토
	4	• 과제명: 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정 • 연구자 : 김석태(2015) • 연구목적 : 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정제도의 방법과 효과의 검토	• 문헌조사 • 현황분석 • 통계분석	• 수평적 재정조정제도의 재원규정, 관리주체, 배분방법 등 운영방법을 제시 • 국가차원에서의 재정지표의 변화 등 수평재정조정제도의 효과 검토
	5	• 과제명: 세재개편을 통한 지방의 재정자립과 균형발전 방안 • 연구자 : 박진 외(2017) • 연구목적 : 지방의 재정적 자립과 균형발전을 달성하기 위한 방법 모색	• 문헌조사 • 통계분석 • 시뮬레이션 분석	• 공동세 및 지역별 차등감면제도 도입 방안 • 정책 대안에 따른 시뮬레이션 • 필요조치에 대한 사항
본연구		• 과제명 : 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구 • 연구목적 : 국가의 균형발전을 위한 실효적인 지방재정 지원제도 제안	• 선행연구검토 • 현황분석 • 통계분석 • 시뮬레이션 분석	• 지방재정의 현황과 문제점 • 지방재정조정제도의 현황과 한계 • 국가균형발전을 위한 기초지자체 간 수평재정조정제도 제안 • 지방재정 지원제도 효율화를 위한 국고보조사업 개편 방안 등

자료: 저자 작성.

4. 연구의 기대효과

1) 학술적 기대효과

본 연구의 가장 큰 학술적 기대효과는 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도의 방향성 설정에 대해 연역적 측면에서 규범적 대안을 제시하고, 이의 대안이 실현됨에 따른 기초 지자체 지방재정의 실태를 귀납적 측면에서 시뮬레이션 분석을 수행하였다는 점이다. 구체적으로 지방재정 지원제도가 단순히 지자체의 재정적 확충에 그치지 않고, '국가균형발전'이라는 소기의 목적을 달성하기 위한 수단으로서의 대안, 적용방법 및 효과를 종합적으로 분석·검토함으로서 향후 이와 관련한 다양한 유관 연구의 밑거름이 되고자 하였다.

더불어 국가균형발전 및 재정지원제도와 관련한 다양한 전문가들과의 협업을 통한 학술적 시너지 제고를 위해 노력함으로서 공간정책과 재정정책을 통합적으로 접근하고자 하였다는 점도 기대효과로 제시할 수 있겠다.

2) 정책적 기대효과

본 연구의 정책적 기대효과는 국가균형발전 정책과 지방분권 정책의 조화로운 추진을 위한 체계정립에 기여하였다는 측면이다. 이를 통해 국토 및 지역개발 정책과 지방자치 및 지방재정 정책이 서로 다른 목표와 관점에서 추진됨에 따라 발생할 수 있는 상충성 및 정책갈등을 예방하고, 국가균형발전위원회, 자치분권위원회 등으로 대별되는 정책 컨트롤타워간의 상호 협력·보완적 관계설정에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이와 함께, 본 연구는 국가균형발전의 실현을 위한 지방재정 지원제도의 주요한 이슈를 검토함으로서 실효성 있는 방향성 및 정책대안을 제시하였다는 측면에서 정책적인 효과를 기대한다.

CHAPTER 2

국가균형발전과 재정분권의 관계

1. 국가균형발전의 의의 | 17
2. 국가균형발전과 재정분권 | 22

CHAPTER 2

국가균형발전과 재정분권의 관계

본 장에서는 국가균형발전과 재정분권과의 관계를 규명하고, 본 연구 전반에 걸친 분석 틀을 구조화하였다. 이를 위해 국가균형발전의 개념적, 이론적, 정책 · 제도적 의의검토 및 이에 대한 주요 요소를 도출하고, 재정분권의 수단인 세입과 세출분권 측면과 연계하였다. 이를 바탕으로 '지방재정의 실효적 확충', '지역 간의 재정격차해소' 및 '지역주도의 국가균형발전 추진'의 세 가지 검토요소를 도출하고 이를 실현하기 위한 세부적인 검토사항을 제시하였다.

1. 국가균형발전의 의의

국가균형발전(Balanced National Development)은 다양한 관점에서 논의되고 있다. 본 연구에서는 이러한 모든 논의에 대해 언급할 순 없겠으나, 연구를 진행하는데 있어 핵심적으로 견지해야할 재정분권과 균형발전과의 관계를 규명하기 위한 이론적, 개념적, 정책적인 측면에서의 균형발전에 대한 개념을 제시하고자 한다.

먼저 원론적인 측면에서 균형발전에 대한 주요 키워드에 대한 개념을 살펴볼 필요가 있겠다. "국가균형발전"에서의 "균형"(balance)은 개념적으로 모호하나, 균등(equality), 형평(equity)과는 다른 관점으로 풀이된다. 통상 "균등"은 모든 지역이 동일한 결과물을 공유하자는 관점인 반면, "형평"은 기회의 균등한 보장을 의미하고 있다. 이러한 측면에서 "균형"은 형평의 개념을 바탕으로, 지역 간의 차이를 인정하고 지역 특성을 고려한 역할분담도 고려함을 의미한다. 따라서 "국가균형발전"은 "형평"의 개념을 포함함과 동시에 국가 차원의 경쟁력제고를 위한 "특성화전략"의 개념도 포함하는 측면으로 이해함이 타당하다고 할 수 있겠다.

여기서 “특성화 전략”이 균형발전의 범주에 포함될 수 있는가에 대해서는 다양한 이견이 존재 할 수 있다. 지역은 지역의 독특한 유전자에 의해 본래부터 드러난 차이를 갖게 되는데 이를 ‘지역차이’(regional difference)라 하고, 후천적인 제도나 정책 등으로 얻게 된 추가적인 결과의 분배로부터 초래되는 지역불평등(regional inequality)을 ‘지역격차’(regional disparity)로 정의할 수 있다(소진광, 2018: 11). 이 경우 국가균형발전은 지역의 차이로부터 기인한 특성화전략을 통해 지역의 발전 잠재력을 증진함과 동시에, 지역 격차완화를 위해 모든 지역에 대해 균등한 기회의 보장, 삶의 질 최저선 확보 등 형평성 증대의 두 가지 측면을 모두 지니며, 이를 통해 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것을 의미한다고 해석될 수 있다(국정홍보처, 2013: 6). 따라서 형평화전략과 함께 특성화전략 모두 균형발전의 주요한 수단으로 자리매김 할 수 있겠다.

이러한 개념을 바탕으로 지난 수년간 국가균형발전을 위한 다양한 이론들이 제시된 바 있다. 국가균형발전에 대한 형평성 및 효율성에 관련한 이론적 접근은 크게 균형발전을 위한 수단적 행위로서의 균형성장이론, 불균형성장이론을 들 수 있다. 균형성장이론과 불균형성장이론 모두 궁극적으로는 균형발전을 추구하나, 투자와 집중의 우선순위에서 차이를 둘 뿐임을 주지할 필요가 있다(임형백, 2016: 47).

균형성장이론은 넉시(Nurkse), 루이스(Lewis) 등에 의해 주장된 이론으로, 지역간 불평등을 완화하는 것(형평성의 강조)이 국가의 경쟁력을 높일 수 있다는 관점에서 제시되었다. 이는 한 부문의 유효수요는 타 부문에 의해 발전되기 때문에, 각 부문이 동시적으로 개발될 수 있도록 국가의 자원을 분배하는 일종의 수요중심의 개발전략이라 할 수 있다.

그러나 모든 사회에서는 중심지와 발전지역이 있으며 배후지와 낙후지역이 존재하기 때문에, 모든 지역이 중심지나 발전지역이 되려고 하는 것은 불가능한 목표를 추구하는 환상에 지나지 않는다.[1] 이러한 관점에서는 몇몇 학자들은 균형성장이론보다는 불균

1) 대한민국 정책브리핑. 국가균형발전의 당위성과 정책과제 (http://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148849357&pWise=sub&pWiseSub=B12) (2019. 3. 5 검색)

형성장이론을 통한 정책의 추진을 강조하고 있는 상황이다. 불균형성장이론은 산업 및 경제성장 과정에서의 인력, 자원 및 기술의 집적을 통해 극화효과(polarization effect)를 가지는 중심지역이 나타나게 되고 이러한 중심지역을 통해 지역경제 및 국가경제를 선도하는 효과가 나타나기 때문에 일정부분의 지역 간 불균형은 불가피하다는 이론이다(Hirschman, 1958: 188; 김용웅, 2011: 9). 이 이론에서는 비교적 자본이 부족한 국가의 경우 광범위한 균형전략을 취하는데 한계가 있으므로, 특정 지역거점에 집중적인 투자를 통해 이의 효과가 다른 지역으로 파급되는 효과를 활용해야 함을 주장하고 있다. 하지만 이러한 불균형성장이론에서도 지역 간 불평등이 과도하게 나타나 특정 구간을 넘어서면 국가전체의 경제성장을 억제하는 제동효과(breaking effect)가 나타나기 때문에 지역 간 불균형 해소를 위한 정부개입은 필요하다고 주장하고 있다(김용웅, 2011: 9).

상기에서 논의한 각각의 이론은 그 접근과정은 상이하다고 볼 수 있으나, 결국 국가균형발전의 핵심적인 방향은 지역불균등으로부터 기인한 기본적인 지역격차를 완화함과 동시에 지역의 차이를 통한 잠재력을 증대시키는 행위를 통해 국가전체의 부를 향상시키는 것이라는 데는 이견이 없다.

우리나라의 경우 이러한 개념적, 이론적 접근으로부터 다양한 정책적 · 제도적 접근이 이루어졌다고 볼 수 있다. 국내에서의 균형발전정책 추진 배경은 과거 국토 불균형성장전략의 폐해를 해소하고, 수도권과 비수도권의 사회경제적 격차를 완화해야하는 필요성에 의해 시도되었다. 그러나 최근에 이르러, 대내 · 외적 요구의 반영, 새로운 성장동력 창출의 필요성, 집권-집중형에서 분권-분산형 국가구조로의 전환, 세계경제의 세방화(glocalization)등의 환경 속에서 지방자치단체의 역량 강화를 통해 국가균형발전이 추진될 필요성이 있다는 주장이 제시되고 있다(양승함 외, 2007: 9).

이러한 정책 방향의 변화는 지난 정부의 균형발전에 대한 개념정의를 통해서도 확인할 수 있다. 정부에 따라 균형발전에 대한 관점의 차이는 있겠으나, 균형발전에 대한 핵심적인 키워드는 '불균형해소'와 '지역의 특성에 맞는 발전'을 지속적으로 꼽고 있는 상황이다. 대표적으로 국가균형발전 특별법을 살펴보면, 참여정부에서 문재인 정부

에 이르기까지 국가균형발전특별법의 주요한 목적은 “불균형 해소”, “지역혁신”, “특성화발전”, “연계 및 협력”에 한정되고 있음을 알 수 있다.

표 2-1 | 국가균형발전특별법의 목적

정부 구분	제정 및 개정연도	법령 목적 상 의미	주요 키워드
참여정부	2004년 제정	제1조(목적) 이 법은 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여~	불균형 해소, 지역혁신
MB정부	2009년 개정	제1조(목적) 이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여~	특성발전, 연계 및 협력
박근혜정부	2014년 개정	제1조(목적) 이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과~	불균형해소, 특성 발전
문재인 정부	2018년 개정	제1조(목적) 이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적~	불균형해소, 특성발전

자료: 국가균형발전특별법. 법률 제7061호, 법률 제9629호, 법률 제12215호, 법률 15489호

이에 따라 각 정부가 추진하는 국가균형발전에 대한 정책적 방향성은 역설적으로 다르지만 또 같다고 판단된다.

참여정부 시절 국가균형발전의 비전은 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회건설’로, 목표는 ‘혁신주도형 지역발전을 통해 자립형 지방화 달성’을 제시하였다. 이에 대한 전략으로서 지방화를 통한 선진화, 통합적 균형과 역동적 균형의 병행 및 지역혁신을 제시하고, 구체적 공간전략으로 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등의 점(点)적 계획을 제시한바 있다(국가균형발전위원회, 2004: 14).

MB정부는 국가균형발전 대신 ‘지역발전’이라는 용어를 사용하였는데, 이에 대한 비전으로는 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’를, 이에 대한 전략으로는 ‘전 국토의 성장잠재력 극대화’, ‘신성장동력 발굴 및 지역특화발전’, ‘분권강화’(행 · 재정적 등), ‘수도권과 지방의 상생발전’ 등을 제시하였다. 구체적 공간전략으로는 3차원 전략으로 대변되는 초광역권, 5+2광역경제권, 기초생활권 전략 등 면(面)적 계획을 들 수 있겠다(국가균형발전위원회, 2008: 29).

박근혜 정부에서의 지역발전 비전은 이른바 HOPE프로젝트로 대변되는, ‘국민에게

행복을, 지역에 희망을'로 삼고, 이에 대한 전략으로 지역행복생활권구현, 맞춤형 패키지 지원, 지역주도 및 협력 강화 등 연계협력을 강조한 선(線)적 계획을 제시한 바 있다(지역발전위원회, 2013: 2-3).

문재인 정부에서는 다시금 '국가균형발전'이라는 용어를 사용하고 있으며, 이에 대한 비전으로 '지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국'을, 목표로는 '지역이 주도하는 자립적 성장기반 마련'을 제시하고, 3대 전략, 9대 핵심과제 등을 제시하였다(지역발전위원회, 2018: 7).

표 2-2 | 문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략

비전	지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국
목표	지역주도 자립적 성장기반 마련
3대전략 / 9대 핵심과제	1. (사람) 안정되고 품격있는 삶 ① 지역 인재 · 일자리 선순환 교육체계 ② 지역자산을 활용한 특색있는 문화 · 관광 ③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건 · 복지 체계 구축
	2. (공간) 방방곡곡 생기도는 공간 ① 매력있게 되살아나는 농산어촌 ② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 ③ 인구감소지역을 거주강소지역으로
	3. (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신 ① 혁신도시 시즌2 ② 지역산업 3대 혁신 ③ 지역 유휴자산의 경제적 자산화
실행력 제고 방안	[법령] 헌법, 국가균형발전특별법, 혁신도시특별법 개정 [조직] 균형발전 상생회의 신설, 지역혁신체계 구축 [예산] ① 국가균형발전특별회계 개편 ② 계획계약(포괄지원협약)제도 본격 추진 ③ 균형발전총괄지표 개발 및 지역차등지원

자료: 지역발전위원회. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략. p.7.

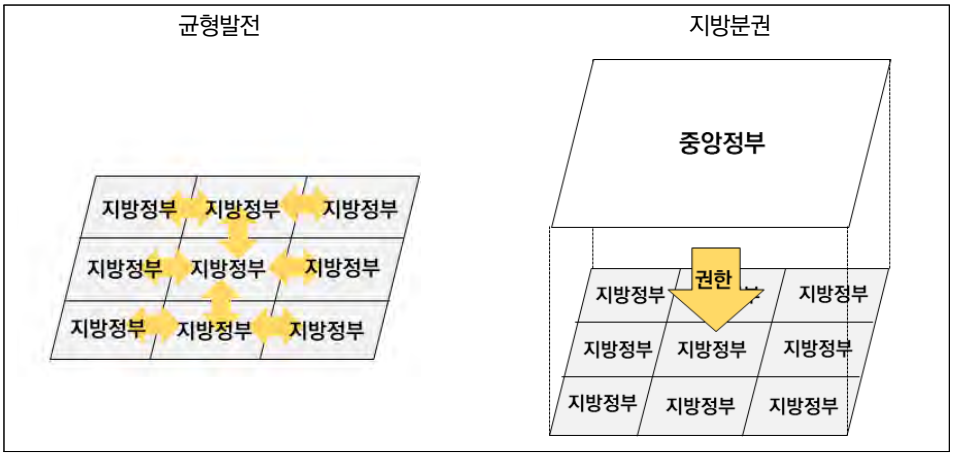
이상에서 살펴본 바와 같이 각 정부에서의 국가균형발전에 대한 비전, 목표 등은 각 정부에 따라 차별점을 두고자 하였다. 그러나 이를 실현하는 수단은 점-선-면(点-線-面)의 복합적인 활용이라는 일련의 공통점을 갖는다. 오히려 진보정부에서의 불균형 성장전략인 거점개발과, 보수정부에서는 균형성장 전략인 경제권-생활권 개발은 국가균형발전의 의제를 다룸에 있어서는, 좌우의 문제가 중요하지 않음을 의미한다고 해석된다.

2. 국가균형발전과 재정분권

1) 국가균형발전과 지방분권의 비교 검토

다양한 정책 및 연구에서 지방분권을 수행하면 국가균형발전이 달성될 것이라는 주장과는 다르게 실제로 분권과 균형발전은 서로 다른 정책적 대상을 가짐을 주목할 필요가 있다. 분권은 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 수직적 권한의 이양 및 분배인 반면, 균형발전은 다수의 지방정부간 격차를 완화하기 위해 특정 지역의 자원을 타 지역으로 고르게 배분하는 수평적 자원의 배분으로서의 결정적 차이를 가지고 있다.

그림 2-1 | 균형발전과 지방분권의 구조적 차이



자료: 마강래. 2018.『지방분권이 지방을 망친다』p. 34를 참조하여 저자 재구성.

Silvao(2005), Akai and Sakata(2005), 마강래(2018)의 연구는 지방분권과 균형발전은 상이한 정책대상을 가지는 만큼 이에 대한 수단, 정책내용, 추진논리 등에 있어서도 서로 다른 대상으로 취급해야 함을 지적하고 있다. 또한 서태성 외(2005)는 균형발전은 국토라는 공간상에서 나타나는 물리적인 개념인 반면, 지방분권은 비공간적

개념이 강하기 때문에 이는 서로 독립적으로 볼 수 있다고 지적한 바 있다. 정책의 추진주체 측면에서도 균형발전은 중앙주도의 하향식 성격을 강하게 띠는 반면, 지방분권은 지방자치단체의 수평적 성격을 띠고 있음을 주목할 필요가 있다.

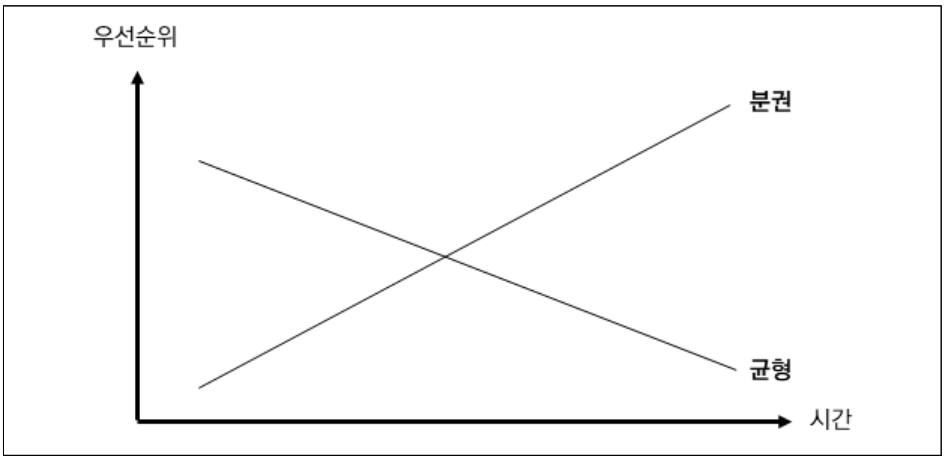
표 2-3 | 균형발전과 지방분권의 비교

구분	균형발전	지방분권
정책가치	통합, 형평	민주주의, 다양성, 경쟁, 효율
정책목표	국토균형발전(격차해소) 지역 간 자원 재배분	주민의 복리증진 지역발전의 균등한 기회제공
정책대상	공간(지역) 시책(산업경제, 교육, 복지, 의료, 주거 등)	시책(권한, 책임, 예산)
정책내용	지역경제육성, 공공시설분산, 특화자원개발 등 형평성 제공	정부계층간 정치적, 행정적, 재정적 권한과 책임의 배분
추진논리	국가주도의 지역발전 격차 해소	지자체 주도의 지역발전역량 강화

자료: 이승종(2003), 김순은 외(2007), 이원섭 외(2018)를 수정·재작성.

이러한 차이로 인해 분권과 균형발전의 전략추진은 보다 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 이에 대한 대표적인 방법으로 정책의 시기별 차등적용을 제시하고 있는 연구들에서는 분권과 균형발전의 적용 시기를 선(先)-후(後)로 구분하여 차별적으로 적용해야 한다는 의견을 제시하였다(성경륭, 2013). 지방분권을 우선적으로 추진하자는 입장은 지방분권을 통한 지역주도의 방법을 체화시킨 뒤, 이를 통해 발생된 불균형 상황에 대해서는 추후적인 측면으로 중앙주도의 지역균형발전정책을 추진해야 한다는 주장이다. 이와는 다르게 균형발전을 우선적으로 추진하자는 입장은 지역불균형이 심각한 현재의 상황에서 분권을 추진하는 경우 지역불균형이 더욱 악화될 여지가 존재하므로 균형정책을 선(先) 추진하고, 지방분권을 후차적으로 추진하자는 논의로 볼 수 있다.

그림 2-2 | 균형발전과 지방분권 시책의 우선순위



자료: 성경륭(2013).「균형사회와 분권국가의 전망」,p. 344.

2) 재정분권의 개념과 국가균형발전과의 관계

자치분권의 영역 중 가장 중요한 부문은 재정분권(fiscal decentralization)으로, 이는 일반적으로 정부가 지자체에게 세입과 세출의 권한과 책임을 이양하고, 지방정부는 이를 통해 자율적으로 지방의 재정에 대한 의사결정을 하는 행위로 정의될 수 있다(최병호, 2007: 130).

재정분권은 크게 세입분권과 세출분권으로 구분될 수 있는데, 세입분권은 중앙정부의 통제를 받지 않고, 지방의 세입을 위해 자율적으로 과세할 수 있는 과세자주권을 의미하며, 세출분권은 지방이 세원을 지출함에 있어, 중앙정부의 체제로부터 벗어나 지방의 의사에 따라 자유롭게 지출하는 권한을 의미한다. 결국 근본적인 재정분권은 중앙정부가 지방정부에게 재정기능을 이양하고 이에 따르는 책임을 분담하는 것이라 할 수 있다(Oates, 1993: 240).

이를 정리하면, 재정분권을 위한 개념의 구분은 세입분권 측면에서는 ①과제자주권의 신장, ②재정조정제도의 현실화 등을 들 수 있으며, 세출분권 측면에서는 ③세출자주권의 신장 등을 들 수 있다.

표 2-4 | 재정분권의 내용

구분			재정분권의 내용
재정분권	세입분권	지방세	과세자주권 : 세원 및 세율 확대
		이전재원	재정조정의 현실화 : 교부세, 보조금, 보전금 등
	세출분권		세출자주권 신장

자료: 김순은. 2017. 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진전략, p. 14.를 참고하여 재구성.

앞서 제시한 바와 같이 재정분권을 추진하는 경우 균형발전을 달성할 수 있을 것인가에 대해서는 다수의 이견이 존재한다. 대표적으로 Tiebout(1956)는 재정분권을 통한 지자체의 권한과 자원배분은 공공재 공급의 효율성을 증대시킬 수 있으며, 이는 궁극적으로 지역 간의 격차를 완화시킬 수 있다고 주장하였다(Brennan and Buchanan, 1980; McKinnon, 1997).

이러한 긍정적인 논의에도 불구하고, 지방분권이 균형발전에 미치는 영향에 대해 회의적인 의견에 주목할 필요가 있다.[2)]

Prud'homme(1995)는 재정분권이 오히려 지역 간 불균형을 증대시킬 수 있음을 지적하면서, 이에 대한 논의를 본격화 하였다. 이의 핵심은 재분배(redistribution)에 있다고 볼 수 있는데, 지역 간의 소득격차를 재분배하는 것은 중앙정부의 역할이며, 지방분권이 추진되는 경우 이러한 재분배의 기능이 약화될 수 있기 때문이라고 주장하였다(Prud'homme, 1995: 202). 또한 Martínez-Vázquez and McNab(2003)은 재정분권이 추진되는 경우, 특정 지역에 자원의 집중이 심화되고, 지역적으로 공평하게 배분되지 않음을 지적한 바 있다. 국내에서도 같은 관점에서 중앙에서 지방으로의 권한에 대한 배분은 지방자치단체 간의 균형발전으로 이어지지 않을 수 있음을 주지해야 한다는 의견이 제기되고 있는 상황이다(마강래, 2018: 41).

2) 물론 재정분권이 지역 간 격차를 완화한다는 실증연구도 다수 존재함. 그러나 본 장에서는 현 정부 재정분권의 추진과정에서 나타날 수 있는 문제점을 확인함으로서 이에 대한 대안을 검토하기 위해 이상과 같은 연구를 중심으로 확인하였음.

이러한 측면에서 진행된 실증적 연구들은 재정분권이 지역 간 경제 및 소득격차에 긍정 혹은 부정적인 영향을 미치고 있음을 다양한 측면에서 지적하고 있는데, 이 중 Lessmann(2012)의 실증연구를 살펴보면, 비교적 국가 전체적으로 소득수준이 높은 선진국들에서의 재정분권은 지역 간 소득격차를 완화시키는 영향을 미치는 반면에 이른바 소득수준이 낮은 개발도상국에서의 재정분권은 오히려 지역 간 소득격차를 확대하는 것으로 분석되었다. Sacchi & Salotti(2014)의 연구에서는 23개의 OECD 국가의 재정분권과 소득불균형을 분석한바 있는데, 여기에서는 지방세입의 분권은 그 자체로서는 매우 타당함에도 불구하고, 소득불균형의 측면에서는 불만족스러운 결과(undesirable consequence)가 나타날 수도 있음을 지적한바 있다.

특히 지역 간 격차가 매우 큰 우리나라와 같은 상황에서의 재정분권은 더욱 큰 불평등을 심화할 수 있다는 논의도 적지 않은 상황이다. 국내에서도 재정분권의 다양한 수단인 세입 · 세출분권과 지역경제 혹은 지역 간 격차완화에 대한 실증적인 다수의 연구가 존재하는데, 이중 재정분권이 지역 간 격차를 심화할 수 있다는 최근의 연구를 살펴보면 다음과 같다. 문광민(2017)의 연구에서는 재정분권을 세입과 세출분권으로 구분하여 실증분석을 수행하였는데, 지방세를 확대하는 재정분권에 있어서는 지역 간 격차를 심화하는 결과가 나타났음을 지적하면서, 재정분권 정책 추진을 위해서는 이에 대한 대책마련을 주문하였다. 김현아(2019)의 연구에서도 재정분권의 수단에 따라 차별적인 결과를 제시하였는데, 지방세수를 확대하는 분권의 방식은 지역 간 격차를 확대하는 반면에, 국고보조금 및 지방소비세를 확대하는 재정분권의 방식은 지역 간 격차를 완화할 수 있음을 언급한바 있다.

3) 재정분권 정책의 추진경과

재정분권의 방안은 과거 정부에서 다양하게 추진되어 왔다고 할 수 있다. 각 정부의 재정분권 시책을 지방세확충, 재정조정, 세출자주권 신장으로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

표 2-5 | 과거 정부의 재정분권 시책

구분	세입분권		세출분권
	지방세 확충	재정조정	세출자주권 신장
참여정부	• 국세와 지방세 합리적 조정 • 지방세 신세원 확대 • 재산세와 종토세 과표 현실화 • 지방세 비과세 감면 축소	• 지방교부세 법정율 단계적 상향 • 지방교부세 제도 개선 • 국고보조금 정비 • 지방양여금제도 개선	• 예산지출 합리성 확보 • 재정운영 투명성·건전성 • 지방예산편성지침 폐지 및 보완 • 복식부기회계제도
이명박정부	• 국세와 지방세 합리적 조정	• 지방교부세 제도 개선	• 재정운영 투명성·건전성
박근혜정부	• 지방세 등 자주재원 확대	• 지방재정 조정제도 개선	• 지방채무·지출관리 강화 • 재정운영 투명성·건전성

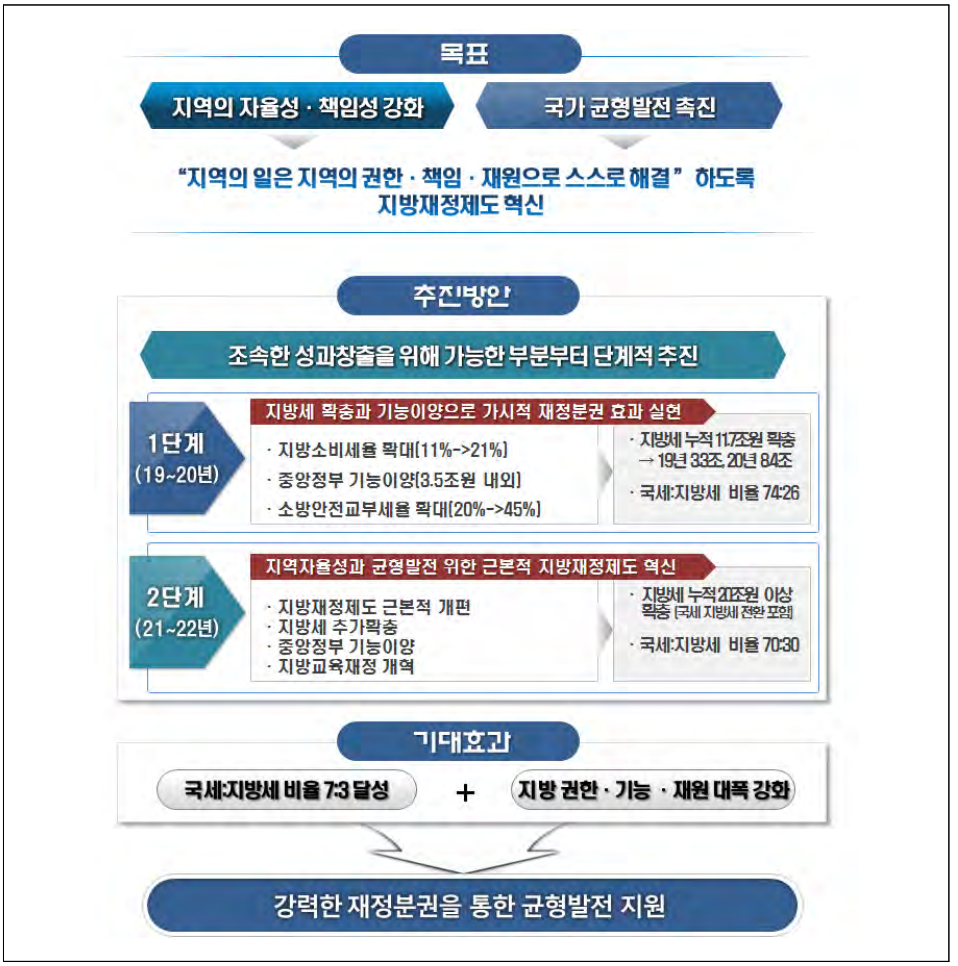
자료: 류영아·김필두, 2015, 지방분권 활성화 방안 연구. pp226-227. 를 참고하여 재구성.

참여정부에서부터 박근혜 정부에 이르기까지, 재정분권에 대한 시책은 다양하게 존재하여 왔으나, 주로 지방세확충의 '세입분권'에 중점을 두되, 이를 조정하는 재정조정제도에 대한 여건을 구비하는 시책으로 추진되어 왔음을 알 수 있다.

문재인 정부에서의 재정분권 추진 방안이 과거 정부와 가장 큰 차이점을 가지는 부분은 국세 : 지방세의 비율을 7:3으로 조정한다는 지방세 확충의 구체적인 목표를 제시하면서, 지방재정을 실효적으로 확충하는데 방점을 두고 진행되고 있다는 점이다. 문재인 정부 재정분권 추진방안은 크게 1단계 및 2단계로 나누어 추진 중 인데, 각각 "지방세확충으로 인한 재정분권 효과 실현", "균형발전을 위한 지방재정제도 혁신"을 목표로 두고 있으나, 근본적으로는 국세의 지방세로의 이양과 이에 따르는 재정조정제도의 보완으로 그 맥락을 정리할 수 있다(관계부처 합동, 2018: 2). 보다 구체적으

로 1단계('19~'20) 재정분권 안에서는 주로 지방소비세율의 확충을 통해 국세 : 지방세 비율을 74: 26으로 조정하는 목표를 제시하고 있으며, 2단계('21~'22) 재정분권 안에서는 국세의 지방세 전환을 통해 약 12조원에 달하는 재정이양을 실행하고, 이에 따라 국세 : 지방세 비율을 70 : 30까지 조정하겠다는 목표를 제시하고 있다(관계부처 합동, 2018: 2).

그림 2-3 | 문재인 정부의 재정분권 추진방향



자료: 관계부처 합동. 2018. 재정분권 추진방안. 보도자료(2018. 10. 30). p. 2.

이처럼 문재인 정부의 재정분권 추진(안)은 재정분권의 세 가지 축인 지방세확충, 재정조정, 세출자주권 신장이라는 측면에서 평가될 수 있으나, 이러한 재정분권이 균형발전의 수단임을 강조할 때, 이와 같은 수단적 행위는 반드시 균형발전의 목표와 부합할 필요가 있다.

상기에서 언급한 바와 같이 현 정부의 재정분권 추진(안)에서는 직접적인 국세의 지방세 이양을 계획하고 있다. '16년 기준 국세 총액은 약 242조, 지방세는 약 75조로 이에 대한 국세:지방세 비율은 약 76:24의 수준을 보이고 있는데,[3] '19년 말 기준, 재정분권 1단계의 추진 완료에 따라, 국세 대 지방세 비중이 75대 25로 개선될 것으로 전망하고 있다(행정안전부, 2019).[4] 그러나 이후 추가적으로 국세:지방세 비율을 70:30으로 조정하기 위해서는 '16년 기준 약 20조 수준의 국세 이양이 필요하며, 1단계의 지방소비세 확충을 제외하더라도, 약 12조 수준(국세의 약 5%)의 추가적인 이양 과정이 필요하다.

표 2-6 | 재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습

구분	1단계			2단계	합계
	'19년	'20년	소계	'21~'22년	
지방세확충	3.3조원 (지방소비세)	5.1조원 (지방소비세)	8.4조원	12조원 + α (국세, 지방세 전환 포함)	20.4조원
소방직 지원	0.3조원	0.2조원	0.5조원		
기능이양	-	-3.5조원	-3.5조원		
지방재정 순 확충*	2.9조원	0.8조원	3.7조원		
국세 : 지방세	75:25	74:26		70 : 30	

주: 지방재정 순확충은 교부세 감소분 등도 함께 고려
자료: 관계부처 합동. 2018. 재정분권 추진방안. 보도자료(2018. 10. 30). p. 6.

3) 연도별 국세 및 지방세 자료의 자세한 자료는 본 연구의 그림 3-1 참조.

4) 1단계 재정분권 관계법률은 「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방재정법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「부가가치세법」, 「지방교육재정교부금법」 등이며, 이를 통해 약 8.5조원의 지방세 확충을 전망하고 있음.

4) 본 연구에서의 재정분권과 균형발전의 관계 설정

본 연구에서 균형발전과 재정분권의 관계를 논의하는 주된 사유는 재정분권의 수단에 대한 작동원리를 비단 재정학적 측면으로만 국한 시키지 않기 위함이다. 재정분권과 관련한 수 많은 논의들은 세제의 원칙, 재정학적 측면에서의 분권이슈, 법제개편의 문제, 지자체 재정과 관련한 정치적 이슈 등으로 복잡하게 얽혀있을 뿐 만 아니라, 행위주체 간에 첨예하게 대립되는 문제로 볼 수 있다. 그러나 이러한 각자의 한계에 매몰되는 순간 재정분권의 추진을 통해 국가균형발전을 달성하고자 하는 목적은 단순한 레토릭에 지나지 않을 가능성이 크다.

따라서 본 연구에서는 국가균형발전과 재정분권의 관계를 설정함에 있어 무엇보다도 균형발전과 자치분권 사이의 정책적 관계설정을 명확히 하고자 한다. 문재인 정부의 “국정운영 5개년 계획”을 보면, 5대 목표 중 하나로서 “고르게 발전하는 지역”을 천명하고 있으며, 이를 위해 우선적으로 추진되어야 하는 사항으로 “자치분권”과 “균형발전”을 꼽고 있다. 결국 균형발전과 자차분권을 통합적으로 추진하여 지역을 고르게 발전시키도록 하겠다는 것이다.

표 2-7 | 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서의 균형발전과 자치분권

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국		
5대 국정목표	④ 고르게 발전하는 지역		
20대 국정전략	풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	골고루 잘사는 균형발전	사람이 돌아오는 농산어촌
100대 국정과제	• 자치분권 추진과 주민참여 • 재정분권 • 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 • 세종특별시 및 제주특별자치도 분권모델 완성	• 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 • 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜 • 해운 강국 건설	• 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 • 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충 • 지속가능한 농식품 산업 기반 조성 • 깨끗한 바다, 풍요로운 어장

자료: 국정기획자문위원회. 2017 문재인 정부 국정운영 5개년 계획. pp. 15~21.

현 정부의 이러한 정책설정은 각각의 전략으로서 바람직하다 할 수 있다. 그러나 균형발전과 자치분권을 동일선상에 놓음으로서 각각의 전략을 추진함에 있어 상충성을 배제할 수 없다는 한계를 지니고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제점의 해결책으로 분권과 균형발전의 관계를 설정함에 있어, 자치분권 중 특히 '재정분권'의 수단을 활용하여 국가균형발전을 달성할 수 있는 방법을 검토하고자 한다. 이는 앞서 균형발전과 자치분권 추진의 과정에서 선-후를 논의하는데서 벗어나, 지역정책에 있어 '국가균형발전'이 추구하는 방향성을 명확히 하고, 이를 달성하기 위한 많은 수단들 가운데, 입법권, 행정권, 복지권, 재정권 등의 분권적 수단이 활용될 필요가 있음을 의미하는 것이다. 따라서 재정분권의 내용이 균형발전의 가치에 부합하게 작동하기 위해서는 기존의 재정적 프레임에 국한되지 않고 국가균형발전의 프레임 속에서 제시할 수 있는 수단적 행위로서의 재정지원제도의 개편방안에 대해 고찰하도록 하겠다.

이를 위해서는 국가균형발전이 추구하고자 하는 가치를 정의하고, 이러한 가치가 어떻게 달성될 수 있는지에 대한 수단적 행위로서의 재정분권의 내용을 확인하는 것이 바람직하다. 본 연구에서의 국가균형발전은 전술한 바와 같이 "지역 간 형평화" 및 "지역특성화 제고"를 통한 "국가의 경쟁력을 향상하는 과정"으로 정의하고자 한다. 이는 국가균형발전이 기본적으로는 지역 간 형평화에 초점을 두고 있으나, 이에 매몰되지 않아야 하며, 지역의 차이에 기반 한 발전전략을 통해, 궁극적으로는 국가발전에 이바지 해야함을 의미한다.

본 연구에서는 균형발전의 목표와 가치를 달성하기 위한 재정분권의 세 가지 수단을 표 2-8과 같이 연계하여 구조화하였다. 첫 번째는 '지방재정의 실효적 확충'이다. 지역은 지방자치를 위해 재정적으로 자립할 필요가 있으며, 이를 위해 지방재정을 실효적 · 자체적으로 확보할 필요가 있다. 이는 단순히 국가로부터의 교부금 및 보조금 체계로 운용되는 지역의 수동적 재정확충이 아니라, 지역의 경쟁력에 따라 지역이 재정력을 능동적으로 확보할 수 있어야 함을 의미한다. 두 번째는 '지역 간의 재정격차해소'이다. 국가균형발전을 위해서는 국가재정이 지방으로 단순 이양되는 것 뿐 아니라,

지역 간의 재정격차를 완화하는 노력이 필요하다. 재정분권의 측면에서 보는 경우 지역 간의 재정격차는 관심의 대상이 아닐 수 있으나, 전술한 바와 같이 재정분권이 균형발전을 이루기 위한 수단으로 보는 경우, 재정분권으로 인한 추가적인 지역 간 재정격차가 발생되지 않도록 할 필요가 있다. 세 번째는 '지역주도의 국가균형발전 추진'에 대한 사항이다. 재정분권으로 인해 지자체는 재원의 절대적인 양을 확충하는데 그치지 않고, 해당 재원이 궁극적으로 국가균형발전을 위해 활용될 수 있도록 해야 한다. 즉, 지역의 균형발전을 위한 역할 분담에 있어, 지역이 보다 자주적으로 역할을 수행하는 체계가 필요함을 의미한다.

이러한 국가균형발전과 재정분권과의 관계 및 이를 실현하기 위한 수단을 연계하여 다음과 같은 분석프레임을 제시하였으며, 이를 통해 본 연구의 전반적인 내용과 분석을 진행하고자 한다.

표 2-8 | 본 연구에서의 국가균형발전을 위한 재정분권 요소 분석 틀

구분			국가균형발전을 위한 검토 요소 및 방향	
			재정분권 요소의 적용	검토 방향
재정분권의 요소	세입분권	지방세	지방재정의 실효적 확충	▸지방세의 확대 ▸국제 대 지방세 비율조정 ▸지역의 재정력, 재정자립도의 증대
		이전재원	지역 간의 재정격차 해소	▸재정조정제도의 운용실태와 효과 ▸재정분권을 통한 지역 격차 완화
	세출분권		지역주도의 균형발전사업의 추진	▸균형발전 사업의 패러다임 변화 ▸균형발전 운용주체, 재원 등의 운용 방향

자료: 저자 작성.

CHAPTER 3

지방재정의 현황과 전망

1. 지방재정의 현황 | 35
2. 문재인 정부 재정분권 추진에 따른 지방재정의 전망 | 54
3. 요약 및 시사점 | 63

CHAPTER 3

지방재정의 현황과 전망

본 장에서는 지방재정의 현황을 전반적으로 살펴보았다. 구체적으로 지방정부의 의존적 지방재정체계, 지방정부 간의 재정격차, 지방정부 세출의 문제점에 대한 상황을 살펴보았다. 또한 이와 같은 상황 속에서 재정분권이 추진되는 경우 지방재정의 변화를 개략적으로 전망하였다. 분석결과 재정분권이 추진되는 경우 각 지역의 재정총량은 확대되나, 지역 간의 격차는 오히려 심화되는 양상을 확인할 수 있었다.

1. 지방재정의 현황

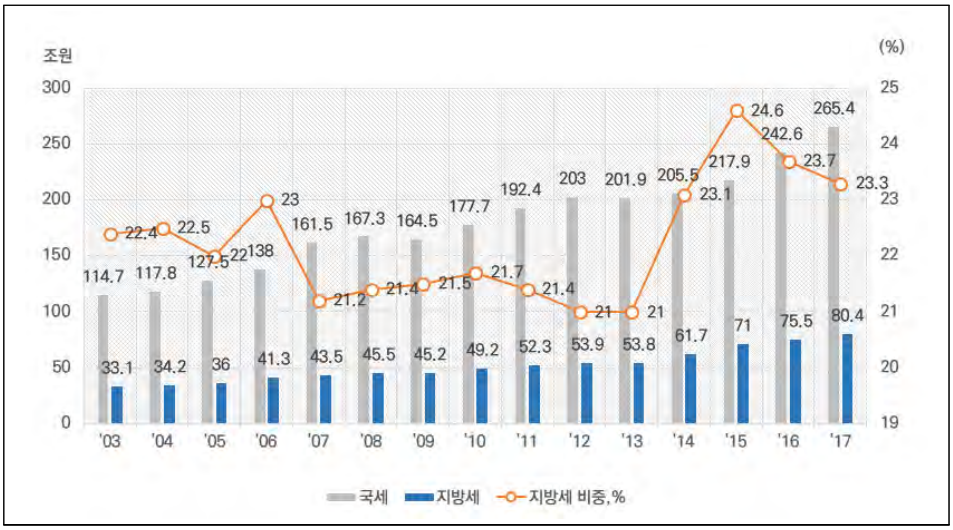
1) 의존적 지방재정 체계

1995년 본격적인 지방자치제도가 실시되었으나, 현재까지도 우리나라의 지방재정은 여전히 지나친 국세 세입비중 및 이로 인한 세입과 세출의 비대칭 구조, 과다한 의존재원으로 인한 세출자주권의 축소 등의 문제점을 안고 있는 상황이다.

우선적으로 가장 빈번히 언급되는 부분은 국세와 지방세의 격차 문제이다. 우리나라의 전체 세입 대비 지방세 비중은 참여정부 시절 약 23%에 달하였으나, 이명박 정부 들어서, 21%초반까지 그 비중이 감소하였다. 이후 박근혜 정부에 들어서서 24%까지 상승한바 있으나, '17년 기준 약 23%의 수준으로 회귀하여, 국가에 의한 세입비중이 지역의 세입비중보다 압도적으로 큰 상황이 유지되고 있다(그림 3-1).

그림 3-1 | 국세, 지방세 및 지방세 비중

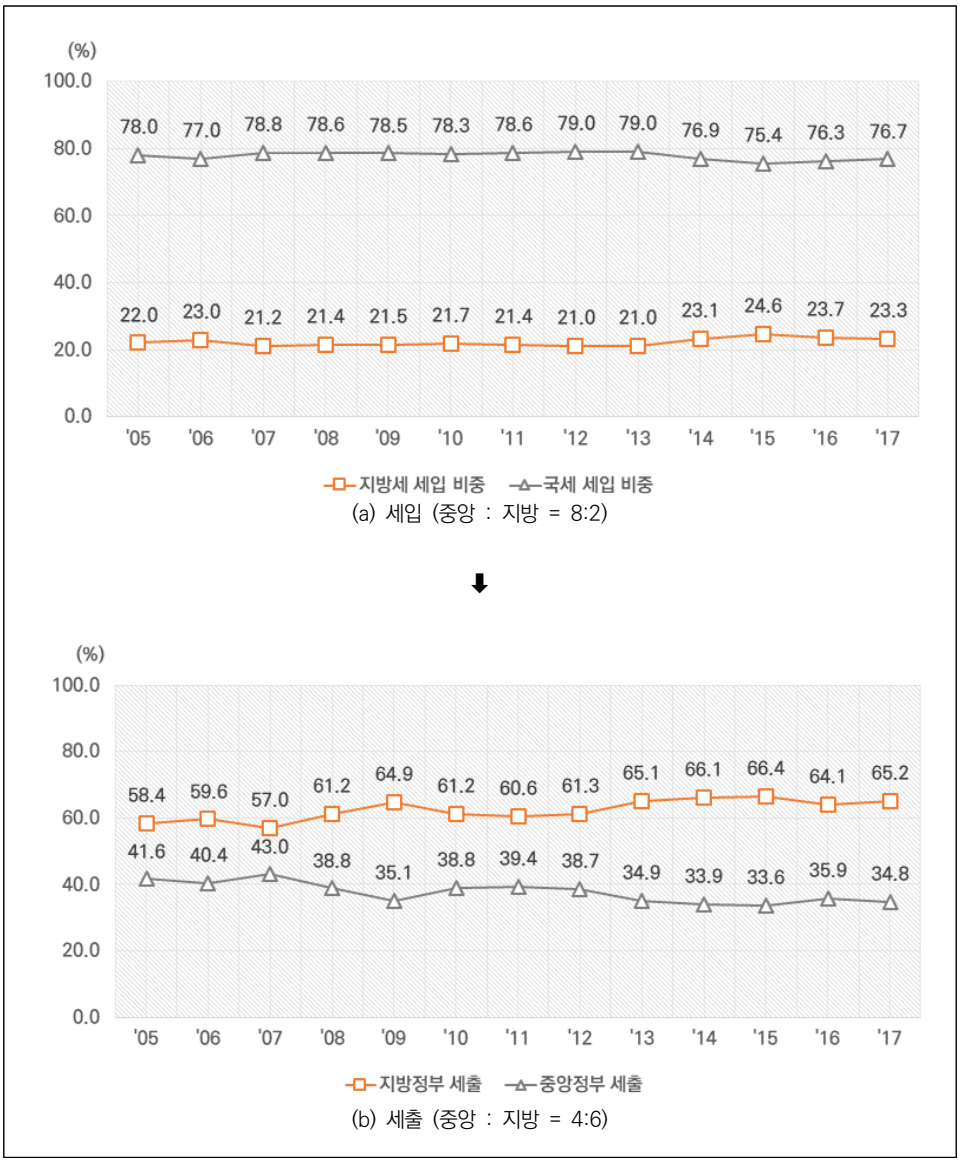
(단위: 조원, %)



자료: e-지방지표(https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1123&board_cd=INDX_001) (2019. 1. 15 검색)

그러나 지방의 세출은 세입과 전혀 다른 상황을 보이고 있다. 전술한 바와 같이 국세-지방세의 세입은 77:23수준('17년도 기준)이나, 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 의존재원을 고려하는 경우 중앙-지방정부의 세출은 35:65의 수준으로 역전됨을 알 수 있다. 국가와 지방의 세출비중의 격차는 '05년 이후 지속적으로 확대되고 있는데, 세입비중의 변화가 미미한 상황에서 세출비중이 지속적으로 확대되는 것은 지방재정이 중앙정부에 크게 의존되어 있는 상황임을 의미함과 동시에, 실제적으로 지방의 재정수요가 그 만큼 높다는 현실적 여건을 반영하는 것이다. 즉, 지방은 실제적으로 국가전체 세입의 약 65%에 달하는 지출이 필요하기 때문에, 지방정부의 세입-세출구조 상 역전현상이 나타나게 된다고 볼 수 있다.

그림 3-2 | 중앙-지방정부 세입과 세출의 역전



주: 국세는 국세청세수+관세+농특세 기준, 지방세는 세입순계(일반+특별) 기준. 지방정부 세출은 이전재원을 산출하여, 국세에서 차감하여 산출.

자료: 1) 세입자료는 e-지방지표 자료 참조

2) 세출자료는 의존재원을 산출하여 직접 계산. 의존재원 자료는 기획재정부. 각 연도. 연도별 예산서.

표 3-1을 보면 지자체의 자체재원이 차지하는 비중은 낮아지고, 중앙정부로부터 의존하는 재원이 점차 커지는 형국이다. 지방재정의 자립성을 대표하는 자체세입 비중을 살펴보면, 1996년 71.0%에서 2016년 56.4%로 후퇴한 반면 의존재원 비중은 1996년 29.0%에서 2016년 43.6%로 크게 상승하여 중앙정부에 대한 의존도가 심화되고 있음을 알 수 있다.

의존재원 중 비교적 자율적으로 활용이 가능한 지방교부세는 1996년 8.5%에서 2016년 11.7%로 3.2%p 높아진 반면, 특별한 목적을 가지는 보조금(지방양여금 포함)은 17.2%에서 28.4%로 11.2%p 대폭 상승하는 추세를 보이고 있어, 의존재원을 활용하는 측면에서도 자유롭게 활용하지 못하는 제약이 존재하고 있다.

표 3-1 | 재원별 지방세입 구조 및 추이(결산, 총괄, 총계기준)

(단위: 조원, %)

구 분		1996	2000	2005	2010	2012	2014	2016
합계		76.7 (100.0)	96.1 (100.0)	159.0 (100.0)	214.4 (100.0)	240.3 (100.0)	267.2 (100.0)	325.0 (100.0)
자체 세입	소계	54.4 (71.0)	60.0 (62.3)	100.2 (62.9)	117.7 (54.9)	127.6 (53.2)	143.8 (53.8)	183.5 (56.4)
	지방세	17.4 (22.7)	20.4 (21.2)	36.0 (22.6)	50.1 (23.4)	53.9 (22.5)	62.6 (23.4)	76.5 (23.5)
	세외수입	32.2 (42.0)	35.7 (37.1)	59.2 (37.2)	60.2 (28.1)	67.3 (28.0)	75.8 (28.4)	102.0 (31.4)
	지방채	4.8 (6.3)	3.9 (4.0)	5.0 (3.1	7.4 (3.4)	6.4 (2.7)	5.4 (2.0)	5.0 (1.5)
의존 재원	소계	22.3 (29.0)	36.2 (37.7)	58.9 (37.0)	96.7 (45.1)	112.5 (46.8)	123.4 (46.2)	141.5 (43.6)
	지방교부세	6.5 (8.5)	8.4 (8.8)	20.0 (12.6)	28.2 (13.2)	35.2 (14.7)	35.9 (13.4)	38.0 (11.7)
	조정교부금	1.9 (2.5)	3.4 (3.6)	5.8 (3.7)	6.8 (3.2)	7.7 (3.2)	8.7 (3.2)	11.4 (3.5)
	보조금	11.3 (2.5)	20.6 (21.4)	33.0 (20.8)	61.8 (28.8)	69.7 (29.0)	78.8 (29.5)	92.2 (28.4)
	양여금	2.6 (14.7)	3.7 (3.9)	-	-	-	-	-

주: 시계열의 일관성을 유지하고자 조정교부금은 재정보전금을 합산하였으며, 지방교부세는 증액교부금, 법정교부금을 합산한 수치이다. 또한, 2014년부터 세외수입에서 분리된 보전수입 등 내부거래는 세외수입으로 집계

자료: 이원섭 외. 2018. 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구. p. 106. 참고하여 작성.

2) 지방정부간의 세입격차 현황

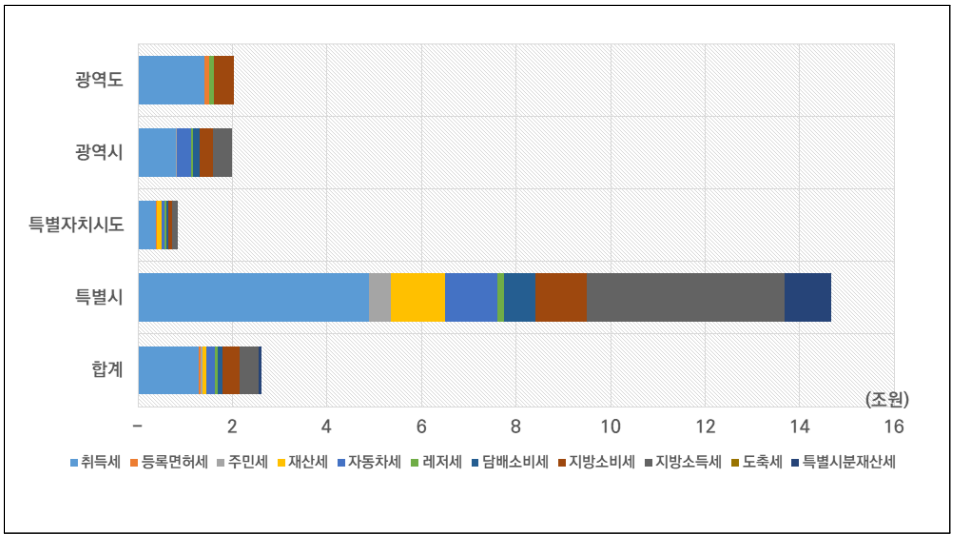
(1) 지방정부 재정불균형의 현황

지방정부는 정부의 형태별로 지방세액의 차이에 있어 뚜렷한 격차를 보이고 있다. 그림 3-3을 통해 광역자치단체의 지방세를 살펴보면, 광역시 · 도간의 차이는 미미하나, 특별시인 서울시가 차지하는 금액이 타 유형에 비해 압도적으로 높게 나타나고 있는 상황이다. 서울시는 '16년 기준 전체 광역 지자체 지방세입의 31% 수준인 약 15조원의 지방세입을 가지고 있다.

그림 3-4의 광역자치단체의 세목별 비중을 살펴보면, 지방세의 차이는 취득세 및 지방소득세로부터 기인하는 비중이 크다고 할 수 있다. 광역자치단체의 지방세입 중 취득세가 차지하는 비중은 약 41%로 나타나며, 지방소득세 약 13%, 지방소비세가 약 12%를 차지하고 있다.

그림 3-3 | 광역지자체의 지방세 세목별 금액

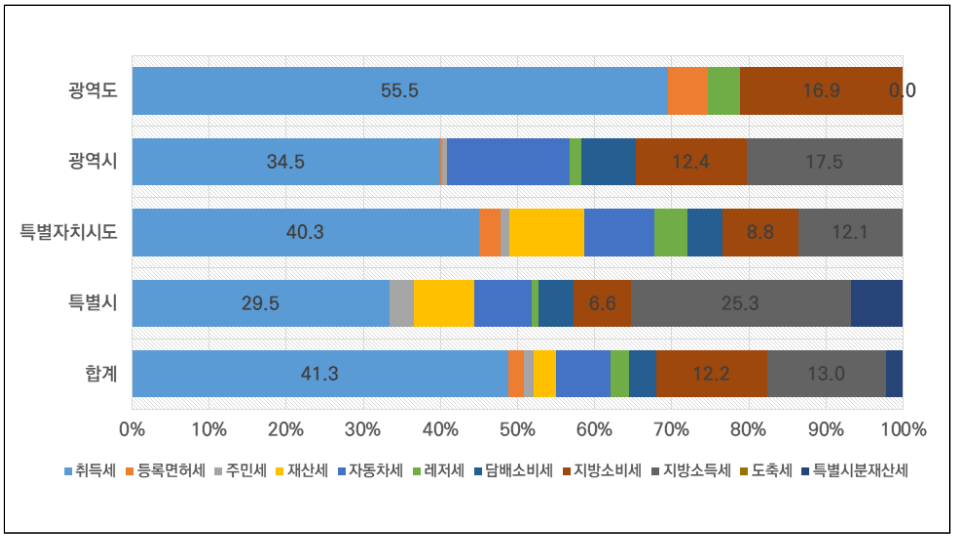
(단위: 조원)



자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

그림 3-4 | 광역지자체의 지방세 세목별 비중

(단위: %)



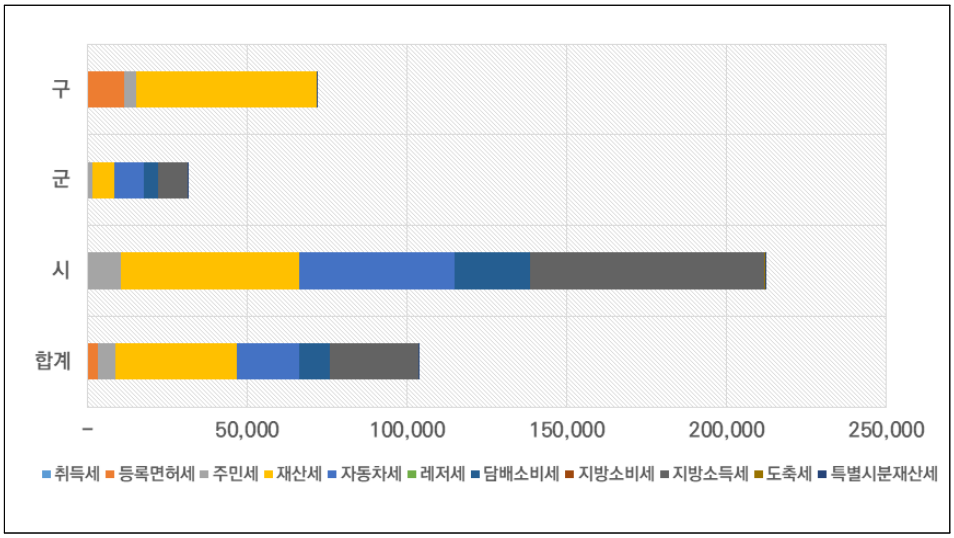
자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

기초 자치단체의 경우에 있어서도 시 · 군 · 구 자치단체의 종류에 따라 지방세 불균형이 심각하게 나타나고 있는 상황인데, 그림 3-5를 살펴보면, 평균적인 과세금액에서 시가 군에 비해 상당히 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 구의 경우는 과세세목이 3개 세목으로 시 · 군보다 상대적으로 적음에도 불구하고, 재산세의 과세부분이 상당비중을 차지하고 있어 군의 평균 세입보다 큰 것으로 나타났다. 그림 3-6의 기초지자체의 평균적인 지방세의 비중을 살펴보면, 재산세(약 36%), 지방소득세(약 26%), 자동차세(약 18%)의 세 가지 세목의 비중이 크게 나타남을 확인할 수 있다.

이러한 지자체간의 불균형 현상은 지자체의 종류에 따라 차별적으로 나타나는 것 뿐 아니라, 동일 유형의 자치단체 간에도 불균형 현상이 심화되어 있는 것으로 나타났다. 특히 광역시 · 도에 비해 기초지자체의 불균형 현상은 보다 심도있게 고찰할 필요가 있는데 그림 3-7을 살펴보면 같은 지방정부의 형태 안에서도 재정격차가 심화되어 있는 것을 알 수 있다.

그림 3-5 | 기초지자체의 지방세 세목별 금액

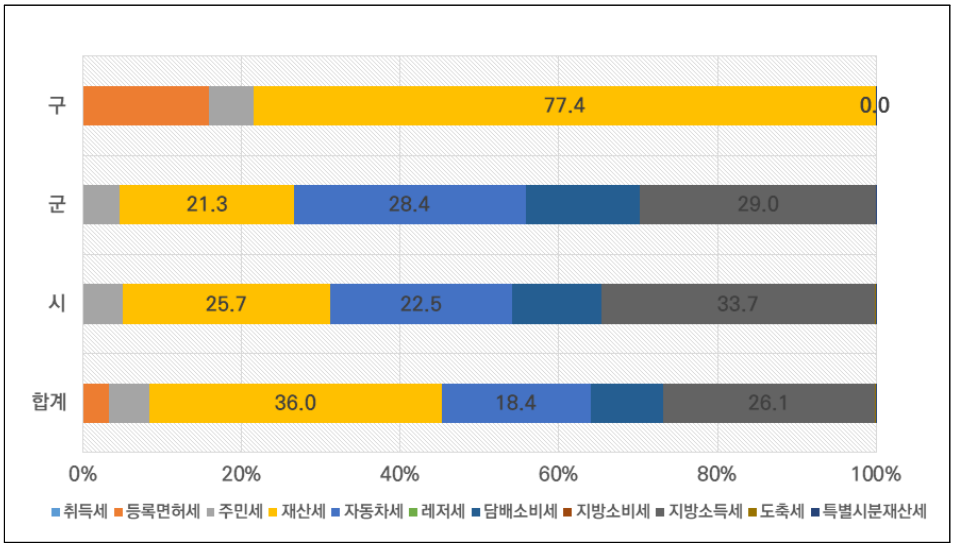
(단위: 백만원)



자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

그림 3-6 | 기초지자체의 지방세 세목별 비중

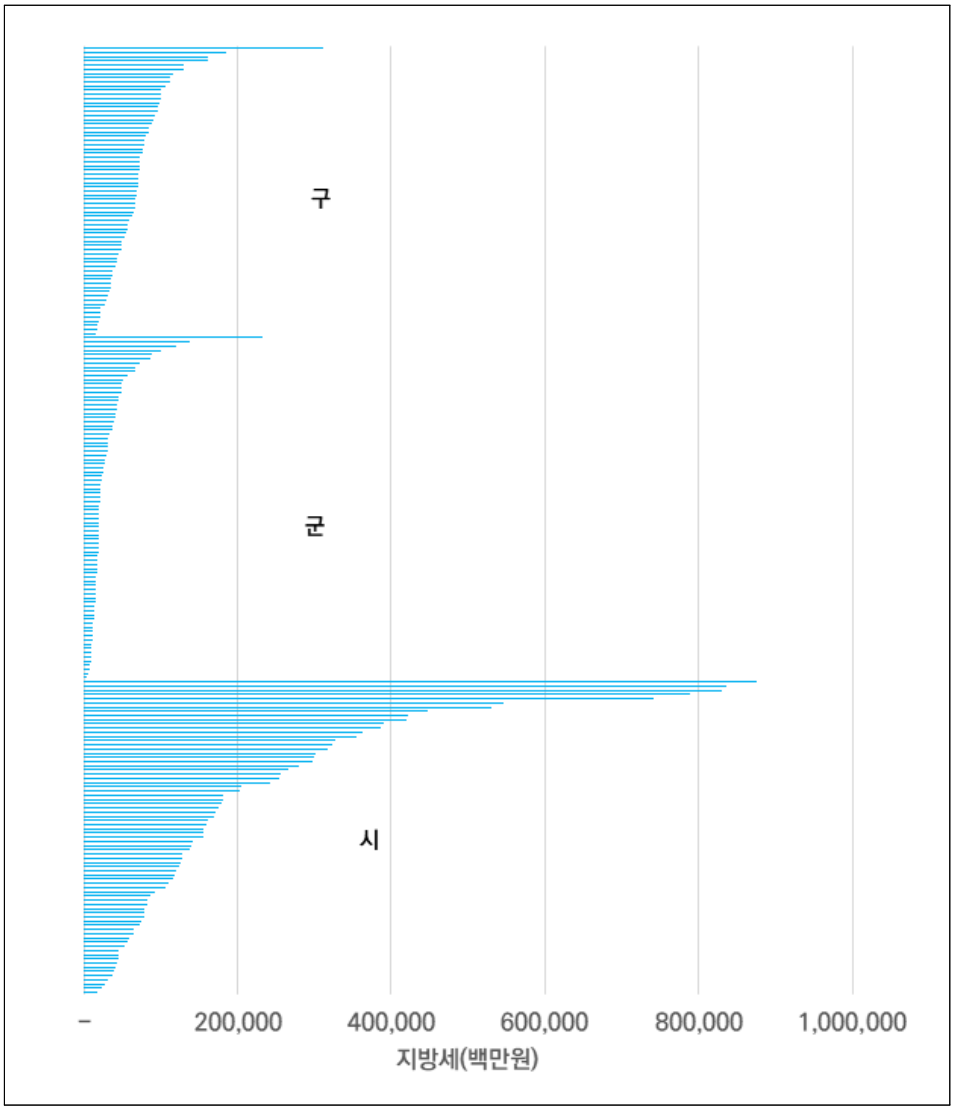
(단위: %)



자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

그림 3-7 | 자치단체별 지방세 금액 및 격차

(단위: 백만원)



자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

표 3-2와 같이, 이러한 지방세 세입 격차는 몇몇 시점('08년 글로벌 금융위기, '10년 통합 창원시, '13, '14년 세종시, 통합청주시 등 출범 등 시기)을 제외하고는 비교적 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있는 상황이다.

표 3-2 | 자치단체별 지방세입 격차변동

	참여 정부					MB정부					박근혜정부			
	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
평균 (십억)	35	42	43	49	57	61	62	68	72	76	81	87	96	105
표준편차 (십억)	47	56	61	71	82	83	90	96	103	107	110	121	136	145
변이계수 (CV)	1.317	1.335	1.404	1.429	1.427	1.350	1.440	1.409	1.424	1.419	1.352	1.393	1.412	1.372

자료: 지방재정365. 각 연도. 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

(2) 과세권의 차이

지방세의 세목별 세입비중은 주로 취득세, 지방소득세, 재산세 등의 세목이 높은 비중을 차지하고 있으며, 이러한 차이는 지자체의 형태에 따라 차별적임을 알 수 있다. 표 3-3에서 제시하고 있는 바와 같이 전체 지방세의 규모측면에서 보면, 취득세(28.4%), 지방소득세(17.1%) 및 재산세(14.3%)의 규모가 가장 크나, 이는 지방자치단체의 형태에 따라 차별적으로 나타나고 있다. 특·광역시의 경우 취득세(32.0%) 및 지방소득세(21.6%)가 전체의 50%를 상회하며, 광역도의 경우 취득세의 비중이 더욱 커져서 전체의 54%를, 지방소비세가 뒤이어 16.3%를 차지함을 알 수 있다. 시·군의 경우 특·광역시 및 광역도와 세입구조가 차별적으로 구성되어 있는데, 주로 지방소득세, 재산세, 자동차세의 비중이 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 반면, 자치군의 경우 지방세의 대부분이 재산세(77.4%)에 치중되어 있는 구조를 보이고 있다.

표 3-3 | 지방자치단체 구분에 따른 지방세 수입

(단위: 억원, %)

세목	총계		특·광역시		도		시		군		구	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	765,135	100.0	308,947	100.0	216,978	100.0	162,580	100.0	26,510	100.0	50,120	100.0
보통세	679,297	88.8	270,749	87.6	174,470	80.4	158,838	97.7	25,807	97.3	49,433	98.6
취득세	217,016	28.4	98,969	32.0	118,048	54.4						
등록면허세	17,083	2.2	442	0.1	8,796	4.1					7,844	15.7
주민세	17,548	2.3	5,498	1.8	111	0.1	7,941	4.9	1,211	4.6	2,789	5.6
재산세	109,117	14.3	21,852	7.1	1,103	0.5	41,706	25.7	5,657	21.3	38,800	77.4
자동차세	75,533	9.9	30,274	9.8	1,199	0.6	36,528	22.5	7,533	28.4		
레저세	10,602	1.4	3,126	1.0	7,476	3.4						
담배소비세	37,440	4.9	15,292	4.9	609	0.3	17,807	11.0	3,732	14.1		
지방소비세	64,011	8.4	28,605	9.3	35,407	16.3						
지방소득세	130,946	17.1	66,692	21.6	1,722	0.8	54,856	33.7	7,676	29.0		
목적세	77,161	10.1	34,478	11.2	42,444	19.6	238	0.1				
지역지원시설세	14,500	1.9	6,229	2.0	8,033	3.7	238	0.1				
지방교육세	62,661	8.2	28,250	9.1	34,412	15.9						
지난년도 수입	8,677	1.1	3,720	1.2	63	0.0	3,503	2.2	703	2.7	687	1.4

주: 음영은 상위 3개 세목을 의미, 특·광역시는 특별자치시 포함, 도는 특별자치도 포함
자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

이와 같이 지자체간의 세입격차가 발생하는 원인은 직접적으로는 과세권의 차이로부터 기인한다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 자치단체별로 동일한 사무와 권한을 부여함에도 불구하고, 상이한 과세권을 부여하고 있는 상황인데, 지방자치단체의 기능과 사무는 「지방자치법」에서 규정하고 있는 반면에, 지방자치단체의 과세와 관련해서는 「지방세법」 및 「지방세기본법」에서 규정하고 있기 때문이다.

지방자치단체의 기능과 사무를 지정하고 있는 「지방자치법」에서는 크게 시 · 도와 시 · 군 · 구의 이원적 사무 체계로서 크게 공통사무와 자치단체별 사무로 구분되어 있다. 공통사무는 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등 지방자치단체를 운영하는데 필요한 일반적인 사항을 규정하고 있으며, 자치단체별 사무는 시 · 도의 경우 광역적, 연계협력이 필요한 사유 등을 규정하고 있으며, 시 · 군 · 구의 경우 시 · 도의 사무 이외의 사무를 규정하고 있다.

표 3-4 | 지방자치단체의 사무

구분	공통사무	자치단체별 사무
시 · 도	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	• 가. 행정처리 결과가 2개 이상의 시 · 군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 • 나. 시 · 도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 • 다. 지역적 특성을 살리면서 시 · 도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 • 라. 국가와 시 · 군 및 자치구 사이의 연락 · 조정 등의 사무 • 마. 시 · 군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 • 바. 2개 이상의 시 · 군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무
시 · 군 · 구		• 시 · 도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무

자료: 지방자치법. 법률 제14839호

이와는 다르게, 「지방세법」 및 「지방세기본법」에서는 11개의 지방세목에 대해, 특 · 광역시, 광역도, 시 · 군, 구, 특별자치시 · 도의 5원 체계로 구분되어 세입원을 운영하고 있다. 특 · 광역시의 경우 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 지역지원시설세, 지방교육세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 담배소비세를 과세하고 있으며, 광

역도는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세를, 시·군의 경우 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 담배소비세를 과세하며, 자치구세는 등록면허세, 재산세를 과세하고 있는 상황이다. 예외적으로 특별자치시·도의 경우 지방세의 11개 세목 전부를 과세할 수 있도록 하고 있다.

표 3-5 | 지방세의 종류 및 내용

구분	세목	내용	특·광역시	특별자치시·도	광역도	시·군	구
			9개	11개	6개	5개	3개
지방세(11개)	취득세	• 부동산, 차량 등 과세물건의 취득에 따라 부과	●	●	●		
	등록면허세	• (등록) 재산권 등에 대한 설정, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 등기 또는 등록하는 자에게 과세 • (면허) 면허, 허가 등 설비 또는 행위에 대한 설정 등과 관련한 행정청의 행위를 받은자에게 과세		●	●		●
	레저세	• 경마, 경륜 등 레저사업을 영위하는 사업자에게 부과	●	●	●		
	지방소비세	• 재화 또는 용역의 공급 및 수입에 부과	●	●	●		
	지역자원시설세	• 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원 보호 등에 드는 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖에 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과	●	●	●		
	지방교육세	• 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위해 부과	●	●	●		
	주민세	• 지방자치단체의 구성원인 주민을 대상으로 부과	●	●		●	●
	지방소득세	• (개인) 거주자 또는 비거주자의 소득에 부과 • (법인) 내국법인 또는 외국법인의 소득에 부과	●	●		●	
	재산세	• 토지, 주택, 건축물, 선박, 항공기를 소유한 자에게 부과		●		●	●
	자동차세	• 자동차의 소유 및 도로이용, 손상 및 환경오염에 대한 부담금적 성격으로 과세	●	●		●	
	담배소비세	• 제조담배 또는 수입담배 등 담배의 소비 행위에 대하여 과세	●	●		●	

주: 특별시내의 구는 주민세를 특별시가 과세하기 때문에, 등록면허세 및 재산세의 2개 세목만 과세
자료: 위택스(https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPTIIA1R1)를 참조하여 작성(검색일 : 2019.1.21.).

(3) 인구 의존적 세입현황

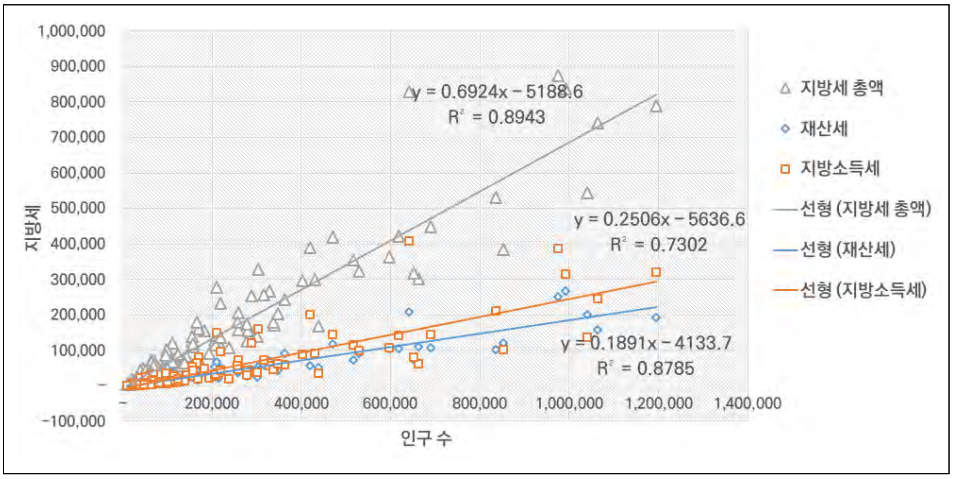
자치단체의 직접적인 과세권의 차이는 자치단체의 분류에 의하고 있지만, 이러한 자치단체의 분류는 기본적으로 인구수에 따르고 있다. 현재 지방자치법에 의하면, 인구 50만 이상은 대도시로서의 행정, 재정운영에 대해 별도의 특례를 둘 수 있으며, 인구 5만 이상인 경우에는 시급의 도시로서 지위를 인정받을 수 있다.

인구가 많은 지역에서는 기본적으로 자치단체를 운영하기 위해 필요한 경비가 많이 소요되기 때문에, 그에 따르는 과세권을 부여한다는 측면에서 의미를 둘 수 있다. 실제로 지방자치단체의 인구수와 지방세, 재산세, 지방소득세 등과의 관계를 살펴보면 강한 선형의 관계를 가지고 있음을 알 수 있는데, 시 · 군의 지방세는 1명이 증가될 때 약 70만원이 증가하는 것으로 나타났으며, 지방소득세는 25만원/명, 재산세는 20만원/명으로 나타나고 있다.

이러한 인구 의존적 세입격차의 발생은 추후 인구감소 등 요인에 의해 추가적인 격차가 발생될 여지가 높다는 측면에서 간과할 수 없는 문제라 할 수 있다.

그림 3-8 | 시 · 군의 인구-지방세관계(2016년 기준)

(단위: 명, 백만원)



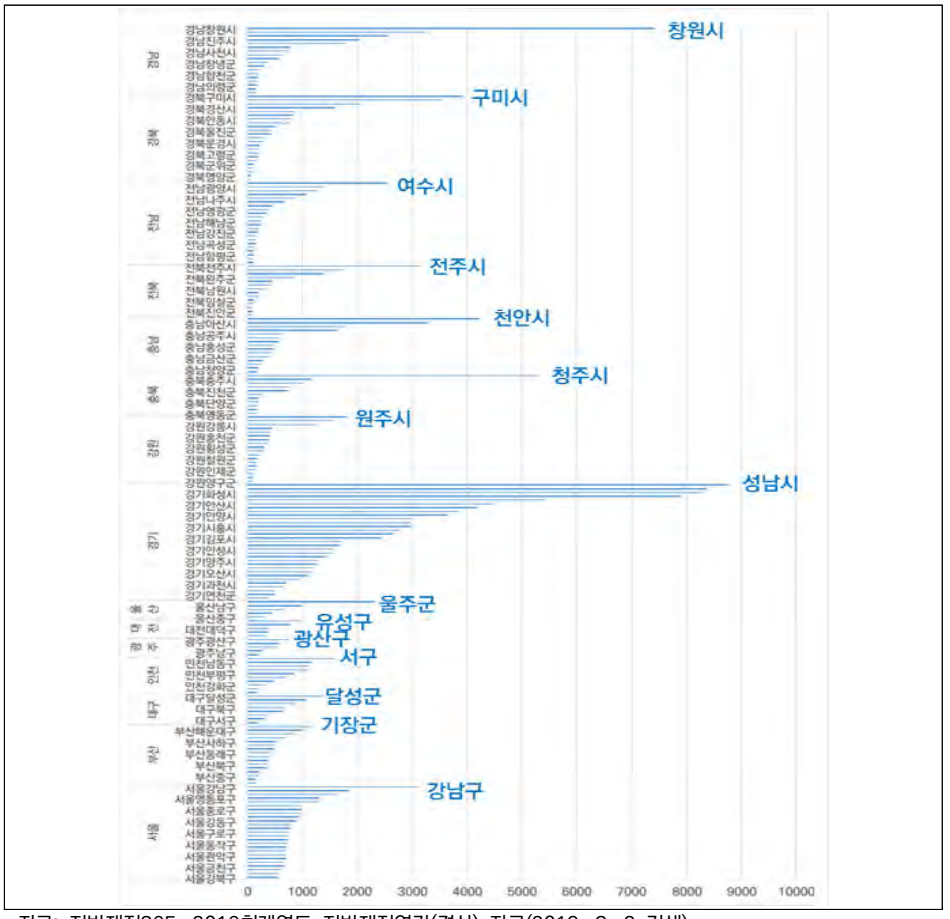
자료: 1) 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2. 검색).
2) 통계청. 행정구역(시군구)별 주민등록세대수(2019.5. 2. 검색).

(4) 지방세입의 공간적 분포

지방세입은 공간적으로도 종속된 패턴이 나타나고 있는데, 시 · 도 및 시 · 군 · 구별 지방세 현황을 살펴보면, 경기도가 타 시 · 도에 비해 높은 지방세입을 가진 시 · 군이 다수 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 이와 더불어, 모든 지역에서 동일 시 · 도내에서도 시 · 군간의 격차가 크게 나타남을 확인할 수 있다.

그림 3-9 | 시 · 도별-시 · 군 · 구별 지방세 금액 및 격차

(단위: 억원)

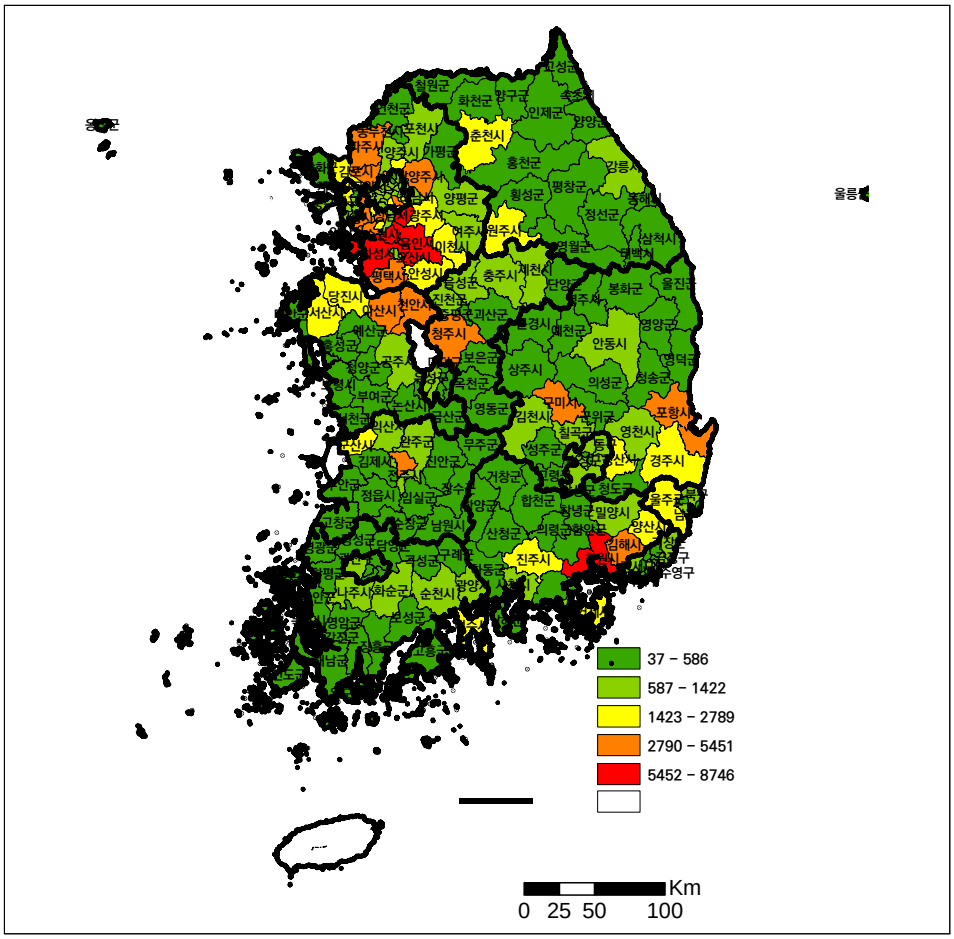


자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

이러한 패턴을 공간적으로 살펴보면, 수도권의 경기도, 경남의 일부지역이 전반적으로 높은 지방세입을 보이고 있으며, 강원도의 경우 춘천, 원주, 충북의 경우 청주, 충남의 경우 천안, 아산, 전북의 경우 전주, 군산, 전남의 경우 여수, 광양, 경북의 경우 구미, 포항, 경남의 경우 창원, 김해 등 각 도별 몇몇 지역은 상대적으로 높은 지방세입을 확인할 수 있다.

그림 3-10 | 시 · 군 · 구별 지방세의 공간적 분포

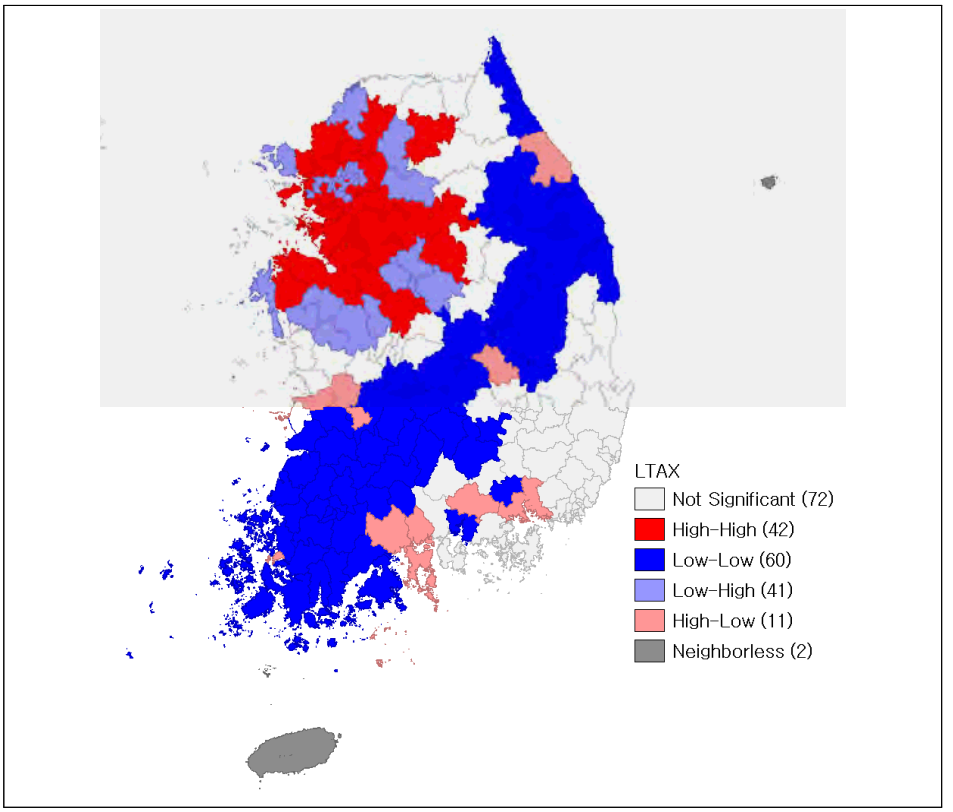
(단위: 억원)



자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료를 활용하여 저자 작성.

수도권과 경남권의 개별 시·군·구 간의 지방세의 공간적 패턴을 확인하기 위해 LISA-map[1]을 분석한 결과, 이러한 지방세 세입은 공간종속(spatial dependence)된 형태로 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 이를 살펴보면, 수도권 일대의 시·군은 전반적으로 높은(HH) 세입을 가지는 반면, 강원-호남을 잇는 축은 상대적으로 낮은 지방세 세입이 주변지역과 연담화하여 나타나고 있었다.

그림 3-11 | 시·군·구별 지방세 LISA map



자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료를 활용하여 저자 작성.

1) 국지적 자기상관성 지표를 활용한 맵(LISA map)은 인접한 지역에 대한 지리적 성관성을 나타내는 지도로서 HH는 해당지역과 주변지역이 상호 높은 지역을, HL은 해당지역은 높지만 주변지역은 낮은 값을, LL은 해당지역과 주변지역 모두 낮은 값을 가지는 지역을 표기하고 있음. 이에 대한 자세한 설명은 Anselin(1995)의 자료를 참고. 여기서 LISA map 산출을 위한 공간가중행렬은 inversed distance, decay 2로 하였으며, band는 100km로 하였음.

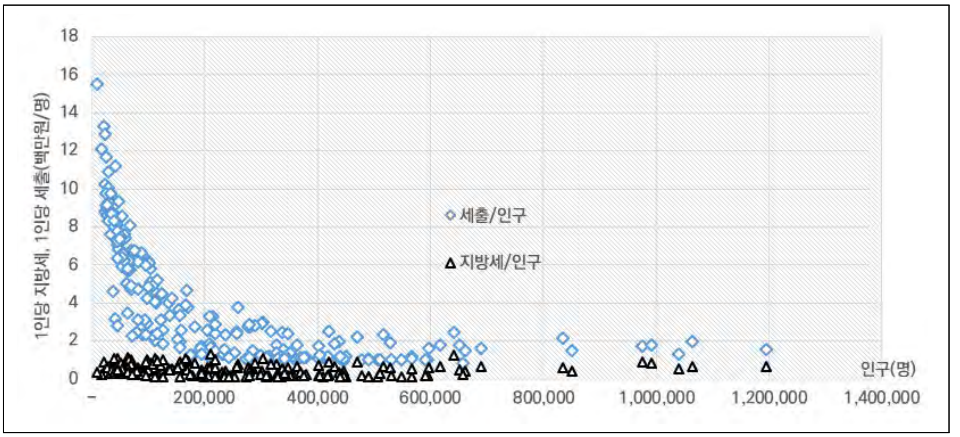
3) 지방정부간의 세출 현황

(1) 과소지역의 세출

지방자치단체의 세입격차의 문제와 더불어 세출압박의 문제 또한 제기할 수 있는데, 지방세의 1인당 세입은 인구규모에 따라 큰 영향을 받지 않지만, 지역의 1인당 세출은 인구규모가 적은 지역에서 급격히 커지고 있음을 알 수 있다.

그림 3-12 | 시 · 군 · 구의 인구-지방세, 인구-세출 관계

(단위: 명, 백만원/명)



자료: 1) 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2. 검색).
2) 통계청. 행정구역(시군구)별 주민등록세대수(2019.5. 2. 검색).

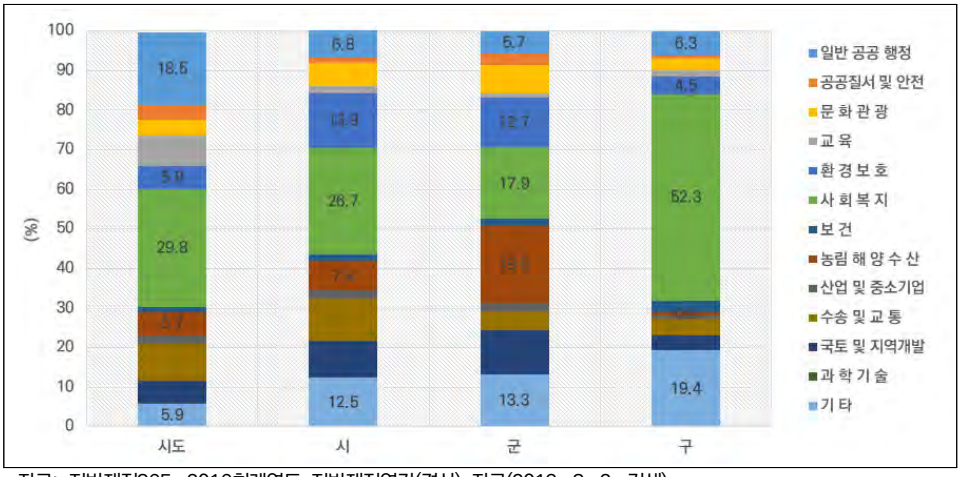
이와 같이 인구가 적은 지역은 세입원이 충분하지 못한 반면, 공공서비스 공급 등 일정수준이상의 재정수요는 필요하기 때문에, 약 20만명 이하의 지역에서는 1인당 세출이 급격히 증가되는 상황임을 알 수 있다. 이와 같은 세입부족-세출압박의 문제에 대해서는 서로 상반된 관점이 존재하는데, 비록 전체 지방세 과세는 부족하나 필수적인 서비스를 공급해 주어야 한다는 관점(공공서비스의 공급확대)과, 인구가 적은 지역은 1인당 세출이 그만큼 많기 때문에, 개별 주민이 부담하는 지방세에 비해 과다한 재정적 편익을 누린다는 비판적 관점이 존재(재정지원의 비효율 문제)하는 상황이다.

(2) 국고보조사업의 매칭에 따른 세출압박

지자체의 재원부족은 근본적으로 지역의 세출로부터 기인하는데, 이는 특정 분야의 과다한 세출이 타 분야 세출의 자율성을 제한한다는 측면을 들 수 있다.

우리나라의 지방자치단체의 세출구조는 사회복지 분야에서 가장 많은 세출(38.6%)을 보이고 있으며, 환경보호(9.9%), 농림 · 해양 · 수산(7.8%), 수송 및 교통(7.8%) 등으로 많은 세출을 보이고 있다. 기초지자체 중 자치구의 경우 이러한 사회복지의 비중(약 52%)이 타 지자체에 비해 더욱 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 사회복지분야는 참여정부 이후 과도한 사업영역의 확장 및 국고보조사업에 따른 매칭 비율의 확대 등으로 인해 지방재정에 압박요인으로 작용하고 있는 상황이다.

그림 3-13 | 지방자치단체별-세출 기능별 비중(예산, 총괄, 총계기준, 2016년)



자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2. 검색).

지역세출사업의 부문별 보조사업비의 비중을 살펴보면 표 3-6과 같다. 지방비의 매칭을 요하는 국가사업영역의 확장은 지역의 세출압박을 야기하는데, 보조사업의 비중이 높은 부문은 사회복지(34.5%) 부문이 타 부문에 비해 월등히 높은 수치를 보이고 있으며, 자체사업으로는 수송 및 교통(6.0%), 환경보호(5.8%), 교육(5.3%) 등이

높게 나타나고 있다. 사회복지 관련 사업은 전체 사회복지 사업의 약 89%를 보조사업비로 충당하면서 지방비의 대응부담을 야기 시키고 있다.[2)]

반면에 지방자치단체 차원에서 보조사업의 비중이 낮은 부문은 교육(4.1%), 과학기술(18.3%), 수송 및 교통(23.2%), 국토 및 지역개발(37.6%) 등으로 나타났으며, 해당사업은 비교적 낮은 보조사업 비중에도 불구하고 지역차원에서 필요에 의한 사업을 진행하였음을 유추할 수 있겠다.

표 3-6 | 세출구조별 · 기능별 예산규모(예산, 총괄, 총계기준, 2018년)

(단위: 억원, %)

구 분	소계		보조사업		자체사업		보조사업 비중
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
합 계	2,364,045	100.0	1,306,214	55.3	1,057,831	44.7	55.3
일반 공공 행정	244,915	10.4	9,679	0.4	235,236	10.0	4.0
공공질서 및 안전	39,615	1.7	22,252	0.9	17,363	0.7	56.2
교 육	130,300	5.5	5,341	0.2	124,959	5.3	4.1
문 화 관 광	117,414	5.0	53,982	2.3	63,432	2.7	46.0
환 경 보 호	234,233	9.9	96,506	4.1	137,727	5.8	41.2
사 회 복 지	913,654	38.6	815,293	34.5	98,361	4.2	89.2
보 건	50,271	2.1	38,711	1.6	11,560	0.5	77.0
농림 해 양 수 산	184,556	7.8	137,500	5.8	47,056	2.0	74.5
산업 및 중소기업	48,315	2.0	22,326	0.9	25,989	1.1	46.2
수송 및 교 통	183,833	7.8	42,594	1.8	141,239	6.0	23.2
국토 및 지역개발	161,414	6.8	60,764	2.6	100,650	4.3	37.6
과 학 기 술	4,814	0.2	883	0.0	3,931	0.2	18.3
기 타	5	0.0	-	0.0	5	0.0	-
예비비	50,706	2.1	383	0.0	50,323	2.1	0.8

자료: 행정안전부. 2018. 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 46.

2) 실제로, 복지부의 사회복지관련 국고보조사업은 '06~'12년간 연평균 약 20%증가하였는데 반해, 이 시기에 지방비 매칭은 약 35%가 증가하여 지방비의 부담을 증대시켰음(김상헌, 2012. 지방자치단체 세출구조에 관한 연구. p. 121)

2. 문재인 정부 재정분권 추진에 따른 지방재정의 전망

1) 재정분권에 따른 실질적 지방재정 증대

앞서 지방분권 추진(안)에서 언급한 바와 같이, 문재인 정부는 국세와 지방세의 격차, 중앙과 지방의 세출역전현상 및 과다한 의존재원 비중 등의 문제점을 해소하기 위해 국가재정을 지방으로 이양하는 재정분권 방안을 추진하고 있다. 이 경우 지자체의 지방세 수입을 증대시켜, 세입분권측면에서 일정부분 효과가 나타날 것으로 예견된다. 국세를 지방으로 이양하는 몇 가지 사항을 가정하는 경우, 이에 대한 자치단체의 재정적 여건은 개략적으로 다음과 같은 개선효과를 볼 수 있을 것으로 추정된다.

재정분권이 이루어지는 경우 자체수입 총량의 증대와 더불어, 재정자립도의 향상이 모든 지역에서 나타나게 될 것이다. 표 3-7과 같이 '17년 기준 기초 자치단체인 시·군·구의 자체수입은 약 41조원 수준이다. 이에 따르는 시·군·구에서의 재정자립도 평균은 약 0.327, 재정자주도 평균의 경우 약 0.621수준으로 나타나고 있다. 직접적인 재정이양으로 국세 중 소득세(7조원) 및 법인세(5조원) 약 12조원을 기초자치단체로 한정하여 이양함을 가정하면, 시·군·구 자체수입은 53조원으로 향상됨과 동시에, 재정자립도 평균은 약 0.376, 재정자주도는 0.808 수준으로 상향되는 결과가 나타난다.[3)]

표 3-7 | 재정이양에 따른 기초지자체 재정여건 변화

구분		재정 이양 전			재정 이양 후		
		자체수입	재정자립도	재정자주도	자체수입	재정자립도	재정자주도
시·군·구	합계	41조	-	-	53조	-	-
	평균	0.18조	0.327	0.621	0.23조	0.376	0.808

자료: 지방재정365. 2017회계연도 지방재정연감(결산) 자료를 활용하여 저자 작성.

3) 12조원의 이양은 정부 재정분권(안)(관계부처 합동. 2018: 6)에 포함되어 있는 내용이며, 재정이양에 대한 시·군·구의 할당은 국세 중 소득세, 법인세의 시·군·구 별 비중(행정안전부 내부자료)자료를 활용하였음.

지방 재정의 확충은 기존 교부단체를 불교부단체화 하는데 일조하게 되는데, 앞서의 재정이양이 나타나게 되면, 표 3-8과 같이 기존 보다 더 많은 불교부단체가 증가함을 확인할 수 있다. 이를 바꾸어 말하면 재정분권으로 인해 지자체 측면에서의 재정적 자립을 꾀할 수 있는 기반이 마련된다고 할 수 있겠다.

표 3-8 | 재정이양에 따른 불교부단체 변화

		재정 이양 전 (6개)	재정 이양 후 (11개)
불교부단체	광역	서울특별시, 경기도	서울특별시, 울산광역시, 경기도
	기초	경기도 수원시, 성남시, 용인시, 화성시	경기 수원시, 성남시, 안산시, 하남시, 용인시, 화성시, 충남 아산시, 경북 구미시

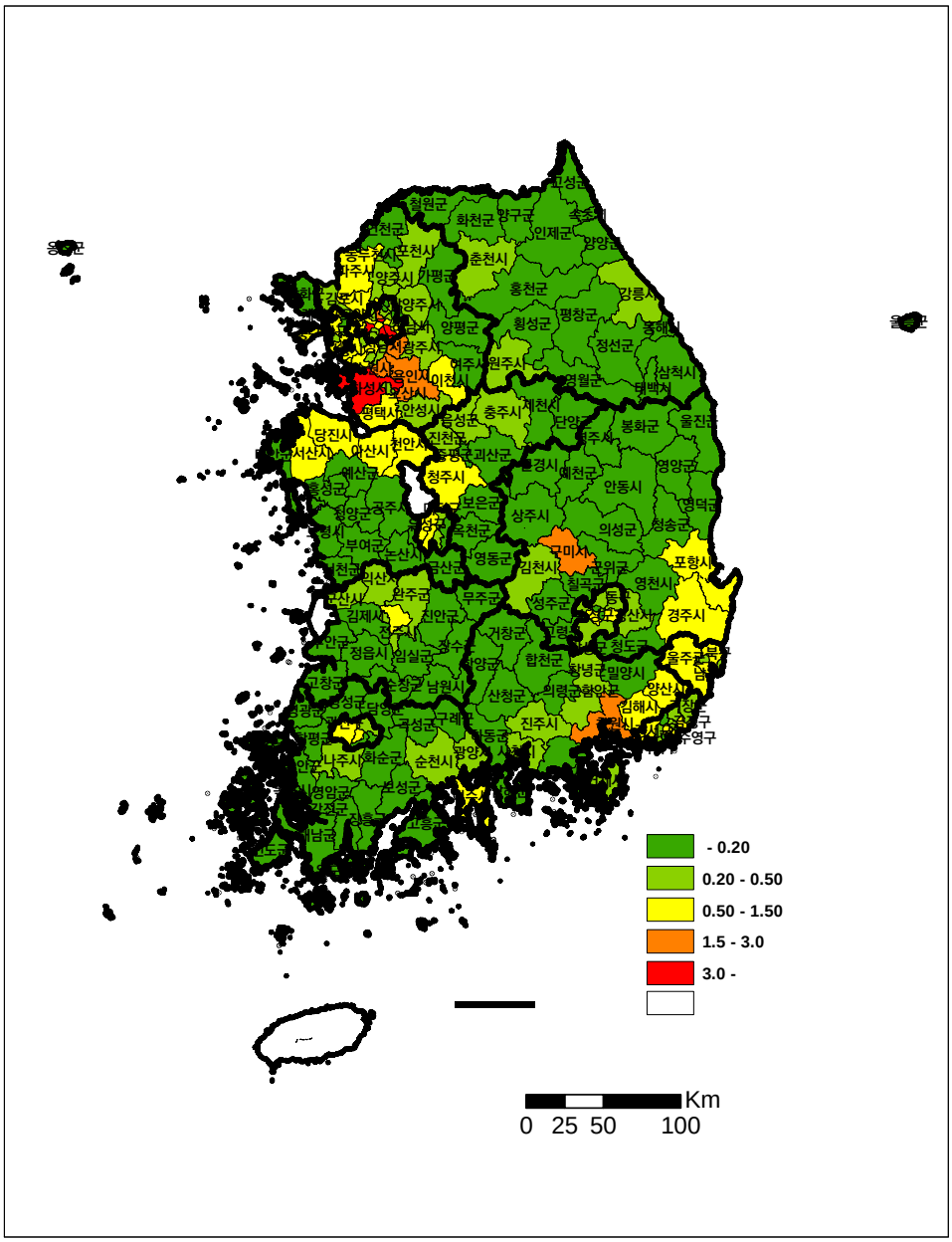
자료: 저자 작성.

2) 재정분권 이후의 지역격차

앞서 확인한 바와 같이 현 정부 재정분권의 핵심은 지방의 수입을 늘이는 세입분권에 초점이 맞춰져 있으며, 이를 위해 지방세의 확대 등이 주요한 수단으로 언급되고 있으나, 실제 지방세를 단순 이양하는 경우 지역 간 재정형평화의 측면에서 문제가 될 수 있음이 지적되고 있다.

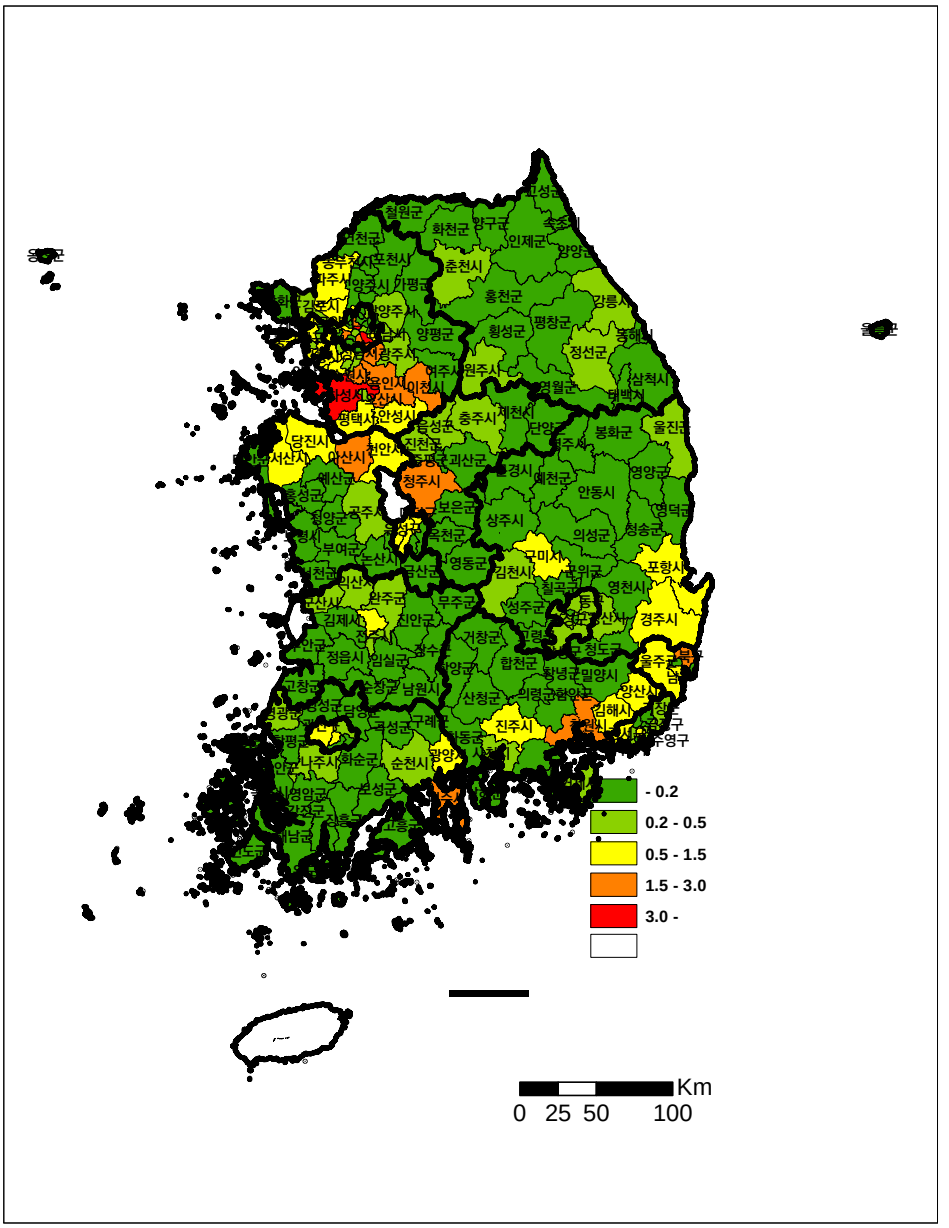
대표적으로 논의되는 지방소비세, 지방소득세, 법인세 등의 확대는 개별 지자체 차원의 재정분권은 가능할 수 있으나, 세원이 큰 대도시 위주로 증대될 수 있다. 이는 그림 3-14, 3-15와 같이 국세 중 높은 비중을 차지하는 소득세 및 법인세의 세입비중이 수도권과 경남권을 중심으로 분포되어 있기 때문에 재정분권 이후 오히려 지역 간 격차가 확대될 가능성이 크다. 이와 더불어, 중앙정부의 재정이양으로 인해 중앙정부의 재원이 감소하는 만큼 중앙정부에서 지방정부로 이전하고 있는 교부금 및 보조금 등 의존재원이 감소할 여지가 크며, 이는 지역 간 재정격차를 더욱 심화시킬 가능성이 크다고 할 수 있다.

그림 3-14 | 지역별 소득세 비중(2016년 기준)



주: 사군구 값의 합을 총계로 두고, 비중을 산출 함
자료: 행정안전부 내부자료를 참고하여 저자 작성.

그림 3-15 | 지역별 법인세 비중(2016년 기준)



주: 사군구 값의 합을 총계로 두고, 비중을 산출 함
자료: 행정안전부 내부자료를 참고하여 저자 작성.

이를 수도권-비수도권 격차로 확인하면 표 3-9와 같다. '16년 기준 수도권은 전국 대비 49.5%의 인구가 집중되어 있으며, 지방세는 약 55%, 국세수입은 약 46%의 비중을 차지하고 있다. 국세의 큰 비중을 차지하는 소득세, 법인세, 부가가치세 중 법인세, 소득세의 세수실적은 수도권이 각각 64%, 66% 수준으로 인구, 지방세의 격차보다 심화되어 있는 수준으로 나타나고 있다(표 3-9 참조).

표 3-9 | 인구 및 세원의 수도권-비수도권간 비중('16년 기준)

(단위: %)

구분		인구	지방세	국세 총액	법인세	소득세
	서울	19.2	24.8	30.0	43.2	41.5
	인천	5.7	5.3	2.7	3.2	3.3
	경기	24.6	25.2	13.5	17.6	21.2
수도권		49.5	55.3	46.2	64.0	66.0
비수도권		50.5	44.7	53.8	36.0	34.0

주: 지방세 및 국세는 징수액 기준
자료: 인구는 통계청(행정구역별 주민등록세대수), 국세는 국세통계(징수-지역별 · 세목별 세수실적), 지방세는 지방재정365(2016회계년도 지방재정연감(결산)) 참고.

정부 재정분권 추진방향에서 제시한 바와 같이 국세 중 일정규모를 지방으로 이양하여 국세:지방세의 비율을 7:3으로 조정하기 위해서는, 소득세, 법인세의 약 10% 규모를 이전하는 방안을 가정해 볼 수 있다.[4] 표 3-10과 같이 소득세의 약 7조, 법인세의 약 5조원을 단순 이양하는 경우를 가정하면, 수도권에는 약 7.8조, 비수도권에는 4.2조원의 세원이 이양되는 결과가 나타난다. 이의 결과는 현재 수도권과 비수도권간의 지방세로 인한 재정격차 수준인 약 55.2: 44.8보다 더욱 심화된 56.6 : 43.4 수준으로 나타나 결론적으로 재정격차를 심화하는 것으로 나타난다.

4) 매일경제 "내년 상반기까지 12조원 지자체에 더 주는 2단계 재정분권안 나온다"
(https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/09/737236/)(검색일 : 2019.9.20.)

표 3-10 | 소득세 및 법인세 이전 시 수도권-비수도권 불균형 양상

구분		금액	재정 이전분 (10% 가정)	지자체 재정배분	
				수도권	비수도권
국세	소득세	약 70조	약 7조	4.5조원	2.5조원
	법인세	약 52조	약 5조	3.3조원	1.7조원
	합계	약 122조	약 12조	7.8조원	4.2조원
지방세	현재	약 76조		42.2조원 (55.2%)	34.2조원 (44.8%)
	이전 후	약 88조		50.0조원 (56.6%)	38.4조원 (43.4%)

주: 재정이전분은 국세의 경우 소득세 법인세의 각각 10% (총 12조원)를 가정
자료: 저자 작성.

이는 비단 수도권-비수도권 뿐 아니라 모든 기초지자체의 재정격차를 산정하는 경우에 있어서도 마찬가지로 나타난다. 앞서 확인한 바와 같이 소득세 및 법인세는 수도권 및 동남권 일대의 비중이 타 지역보다 높게 나타나고 있는 만큼, 소득세 및 법인세를 단순 이양하는 경우 기초지자체간의 자체재원의 격차는 더욱 크게 확대될 여지가 존재한다. 국세에서 지방세로 이양하는 소득세 및 법인세 약 12조를 기초 자치단체에 한정하여 이양하는 것을 가정하는 경우, 모든 지역에서의 재정력지수는 향상되나, 지역 간 재정력 격차를 나타내는 변이계수(coefficient of variation)는 대부분의 지역에서의 더욱 증대되어 국가 내, 특·광역시 내, 광역도 내 재정력 지수의 지역 간 편차는 더욱 크게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

표 3-11 | 재정이양 이후 재정력 지수 변동

구분		현재	재정이양 추진 후	재정이양 후 증감분
특·광역시 내 시·군·구	평균	0.680	0.788	▲0.108
	표준편차	0.259	0.315	▲0.056
	변이계수	0.380	0.400	▲0.020
광역도내 시·군·구	평균	0.342	0.412	▲0.070
	표준편차	0.258	0.329	▲0.071
	변이계수	0.756	0.799	▲0.043
전국 합계	평균	0.370	0.442	▲0.072
	표준편차	0.274	0.342	▲0.068
	변이계수	0.741	0.776	▲0.035

자료: 저자 작성.

정부의 재정이양은 이러한 자체재원의 확보에 있어서의 지역 간 격차확대 뿐 아니라, 의존재원의 감소 또한 유발할 수 있는데, 정부의 재정이양과 더불어 지방교부세는 감소될 수 밖에 없는 구조이기 때문에, 재정형평화의 기능이 더욱 약화될 것으로 판단된다.

지방교부세는 ' 17년 기준 내국세 약 204조원의 19. 24%인 약 39조원 수준이다. 약 12조원에 달하는 국세를 지방으로 이양하는 경우 지방교부세의 교부율을 같은 비율로 유지한다고 하더라도 내국세 감소로 인해 교부세는 약 37조원으로 감소될 수 있으며, 이양되는 12조원을 포함하여 이전총량을 기존과 같이 유지하는 경우에도 지방교부세는 약 27조원 (교부율 14. 19%)으로 약 12조원 가량 감소될 여지가 있다.

표 3-12 | 재정분권 추진에 따른 교부세 감소 양상

구분	현재	이양 이후(약 12조)	
		교부율 고정	이전금액 고정
내국세	204	192	192
교부율	19.24%	19.24%	14.19%
지방교부세금액	39	37	27
보통교부세	38	36	26
이양금액	-	12	12
이전금액	39	49	39

자료: 저자 작성.

이러한 교부세의 감소는 절대적인 재원감소의 문제와 더불어, 감소재원이 수도권 보다는 비수도권에서, 특 · 광역시 보다는 광역도에서 더 많이 감소된다는 측면에서 지역 간 재정격차가 더욱 크게 나타날 것으로 예측될 수 있겠다.

표 3-13 | 재정분권 추진에 따른 교부세 감소의 지역적 영향

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

자료: 저자 작성.

3) 재정분권 이후의 균형발전사업의 추진

균형발전에 대한 재정지원 사업은 다양하게 존재하나, 본 연구에서는 균형발전사업과 관련한 재정지출로서 가장 직접적으로 연계되어 있는 "균형발전특별회계"를 중심으로 개략적인 논의를 진행해보도록 하겠다.

현 정부 재정분권 추진방안('19. 10)에서는 '기능이양'으로서 균형발전특별회계를 중심으로 '20년에 약 3.5조원에 대한 지방이양을 추진 중에 있다. 균형발전예산이 지방으로 이양됨은 다양한 균형발전사업의 추진이 국가지원체계에서 지역주도체계로 이관됨을 의미함과 동시에, 기존 균형발전 재정사업의 체계개편이 필요함을 의미한다고 할 수 있다. 실제로 기획재정부(2019: 14, 25-26)의 「2020년 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침」을 살펴보면, 국가균형발전사업으로 추진하고자 하였던, 다수 사업이 재정이양을 통해 지방으로 이양됨을 확인할 수 있으며, 이에 따라 편성지침에서는 이러한 이양사업을 고려하여, 기존 43개 포괄보조 사업을 20개로 축소하여 제시하고 있다.

이러한 재정이양은 일반 및 기타 특별회계 등에서 일부 기능이 이양되기는 하지만, 거의 모든 예산이 균특회계의 포괄보조예산에서 이양될 예정이다. 국가균형발전위원의 내부자료를 살펴보면, 균특회계 포괄보조의 시·도예산은 '19년 예산 기준 3조 9,238억원에서 '20년 기준 1조 1,526억원으로 감소되어 기존 예산의 29.4%수준으로, 시·군·구예산은 '19년 예산 기준 1조 8,721억원에서 '20년 기준 1조 970억원으로 기존 예산의 58.6%수준으로 줄어들게 될 예정이다.

표 3-14 | 균형발전특별회계 지방이양 금액 및 이양후 잔액

(억원, %)

구 분		'19예산 (A)	지방이양 (B)	비중 (B/A)	이양후 잔액 (A-B)
합 계		61,501	35,695	58.0	25,806
균특회계 포괄보조	시·도	39,238	27,712	70.6	11,526
	시·군·구	18,721	7,751	41.4	10,970
타 회계·기금		3,541	231	6.5	3,310

자료: 국가균형발전위원회 내부자료.

균형발전특별회계 포괄예산 중 지방자치단체로 이양되는 예산의 관계부처는 총 13개 부처(청)로 이 중 농림부, 국토부, 환경부, 문체부 등의 예산이 큰 비중을 차지할 예정이다.

표 3-15 | 균형발전 특별회계의 부처별 이양 예산

(단위: 억원, %)

구 분	'19예산 (A)	지방이양 (B)	이양률 (B/A,%)	이양후 잔액 (A-B)
합 계	61,501	35,695	58.0	25,806
농식품부	14,874	7,737	52.0	7,137
국토부	11,462	7,519	65.6	3,944
환경부	10,103	5,417	53.6	4,686
문체부	9,989	4,036	40.4	5,953
산림청	2,889	2,071	71.7	818
행안부	4,646	2,585	55.6	2,061
해수부	2,938	2,439	83.0	499
중기부	1,274	1,274	100.0	-
산업부	1,237	1,237	100.0	-
여가부	782	782	100.0	-
농진청	906	352	38.9	554
문화재청	399	245	61.5	154
고용부	2	2	100.0	-

자료: 국가균형발전위원회 내부자료.

이러한 중앙부처의 균형발전 사업의 지자체 이양은 지자체 주도의 균형발전사업을 촉진할 수 있는가? 단편적으로만 살펴보면, 그리 쉽지 않으리라 판단된다. 일례로 국가균형발전5개년 계획 등 다수 사업이 균형발전특별회계의 자율계정으로 추진 중이나, 이러한 재정이양 이후에는 더 이상 국가지원형태의 균형발전사업을 존속하기 어려울 것이다. 즉 지방재정의 확충이 직접적으로 지역이 주도하는 균형발전사업의 추진을 의미하지 않는다는 것이다. 따라서 균형발전사업의 적극적 운용을 위해서는 재정분권을 통해 변화하는 중앙정부와 지방정부의 역할, 기능의 변화 등을 고려한 회계의 효율적 운용방안에 대한 고려가 필요하다 할 수 있다.

3. 요약 및 시사점

지방재정은 다양한 측면에서 문제점을 안고 있다. 우선적으로 지역의 다양한 업무를 수행하기 위한 실제적인 재원의 부족문제를 들 수 있다. 이는 8:2로 대변되는 국세와 지방세의 세입비중으로 나타나는데, 이로 인해 중앙정부의 과다한 의존재원이 필요하고, 결국 국가와 지방의 세출이 4:6으로 역전되는 문제가 나타나고 있다. 이러한 문제는 재정적 측면에서 중앙정부와 지방정부간에 나타나는 재원의 미스매치에 의한 사항으로 볼 수 있다.

이러한 지역의 재정부족 문제와 더불어, 지역 간 재정격차 현상 또한 심화되어 있는 것을 알 수 있었다. 광역적으로는 수도권과 비수도권의 문제는 여전히 심각한 상황이며, 이와 더불어 비수도권내 시·군 간의 재정격차 문제 또한 존재하는 상황이다. 광역적 측면에서는 서울시 본청의 자체재원 수입은 전체 광역정부 세수입의 31% 가량을 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 기초자치단체간의 재정격차에 있어서도 시급의 지역과 군급의 지역은 동일한 과세권을 가지고 있음에도 불구하고, 큰 세입격차를 나타냄을 확인할 수 있었다. 이러한 측면에서 수도권-비수도권간의 재정조정제도의 실효성을 증대시킬 수 있는 방안에 대한 강구가 필요하다.

비수도권내 시·군 간에 있어서도 특정지역을 제외하면, 지방세 세입은 전반적으로 미흡한 상황이다. 각 광역도별 상대적으로 우수한 지방재정을 갖고 있는 특정지역이 1~2개소씩 존재하는 상황이나, 이러한 지역 외에 인구감소 등 다수의 지방정부가 세입부족, 세출과다 등의 문제가 지속적으로 나타나고 있다. 국가 전반의 재정불균형의 책임을 수도권에만 지우지 않을 것이라면, 비수도권 내에서 상대적으로 지방세입이 높은 거점지역의 권한과 책임에 대한 고민이 필요한 상황이라 할 수 있겠다.

이러한 관점에서 수행되는 재정분권은 다양한 측면에서 평가될 수 있겠다. 먼저 지방의 자체재원을 실효적으로 확충할 수 있다는 측면에서 합리적인 정책적 대안이 될 것으로 기대된다. 특히 지역의 재정자립도, 재정자주도를 확충하여, 자주적인 지방재정을 운용할 수 있다는 측면은 그 자체로서 의의를 가진다.

그러나 세목이전을 통한 재정분권의 방향은 지역 간 불평등을 오히려 심화시킬 우려가 있는 것으로 나타났다. 중앙의 재원을 이전한다는 측면에서 중앙과 지방의 재정분권이 이루어진 것처럼 보일 수 있으나, 지역 간의 부익부 · 빈익빈 현상이 심화될 우려가 존재한다. 이는 근본적으로는 세입원(인구 · 기업)의 차이로부터, 구조적으로는 행정단위에 따른 세입권의 차이 등으로부터 불균형이 기인하는 것으로 판단된다. 따라서 중앙정부로부터의 재정이양은 필연적으로 지역 간 재정형평화를 고려한 재정조정제도가 병행되어 운용될 필요가 있겠다.

지방의 세출측면에서의 문제점은 무분별한 국고보조사업의 확충 문제에서부터 논의가 필요하다. 국고보조사업의 과다한 매칭비율은 지방세출을 압박하는 요인으로 작용하고 있어, 국고보조사업 본연의 목적과 달리 지방의 자율성을 저해하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 균형발전의 측면에서는 과도한 국고보조사업을 지양하고, 지역차원의 자율성을 확보하는 방안이 필요하다. 이를 위해서는 국고보조사업에 대한 명확한 성격구분을 바탕으로 보조사업의 체질을 개선할 필요가 있다고 할 수 있다. 이와 더불어, 3.5조원 규모의 균형발전특별회계 지역자율계정의 예산이양으로 현행 균형발전특별회계의 계정구분 유지가 어려운 상황인 만큼, 균형발전사업의 정체성 확립, 계정구조 및 체계개편, 규모 확충을 위한 이관사업 발굴 등 검토를 통해 재정분권 추진방안과 함께 국고보조사업의 개편 및 재정확충 방안 등을 고려할 필요가 있겠다.

CHAPTER 4

지방재정 지원제도의 현황과 문제점

1. 지방재정지원을 위한 재정조정제도 | 67
2. 우리나라의 지방재정 지원제도 현황 | 71
3. 지방재정 지원제도의 효과 | 93
4. 요약 및 시사점 | 103

CHAPTER 4

지방재정 지원제도의 현황과 문제점

본 장에서는 지방재정지원을 위한 재정조정제도를 중심으로 그 필요성과 기능, 형태 및 재원에 대해 살펴보고, 국내에서 운영 중인 지방재정조정제도의 현황을 소개하였다. 현재의 의존적인 지방재정 시스템체계에서 지방재정조정제도는 지자체의 재원총량에 있어 큰 영향을 미치고 있으나, 총량적 조정이외에 지역 간 격차조정에 있어서는 한계를 보이는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위한 지자체 간 수평적 재정조정제도의 필요성을 제시하였다.

1. 지방재정지원을 위한 재정조정제도

1) 지방재정조정제도의 필요성과 기능

지방의 행정기능은 지방의 자체재원으로 수행함이 바람직하나, 지방정부의 수입에 비해 수행해야하는 고유의 역할이 더 큰 경우, 지방정부는 국가 및 타 지방정부로부터 재정적인 지원을 받을 필요가 있다. 이와 같은 필요성에 의해 중앙과 지방간의 다양한 형태의 재정지원이 나타나게 되는데, 이를 '지방재정조정제도'라 한다.

중앙 및 지방정부는 지방자치단체의 재원확보 능력이 취약한 경우, 혹은 지방간의 재정격차가 크게 발생하는 경우에 대해 재원의 일정범위에 한해 이전 등의 수단을 통해 지방자치단체의 재정부족분 및 불균형을 시정하고 있다. 이는 종국적으로 지방자치단체의 재정운영상의 효율 및 형평성을 제고하여, 국가 전체적인 재정운영의 효율성을 증대시키기 위한 목적을 지닌다.

전술한 바와 같이 일반적인 지방재정조정제도는 지방정부의 재정부족문제, 지방자치

단체간의 재정불균형 문제 등으로부터 기인하는데, 이는 우선적으로 중앙정부와 지방정부가 공급해야하는 서비스의 차이를 살펴봄으로서 이해될 수 있겠다.

중앙정부와 지방정부의 역할을 이해하기 위해서는 몇 가지 원칙에 대한 이해가 필요한데, 거버넌스 학회(Institute on Governance, 1998)에 의하면 정부는 일반적인 스필오버효과(generate spillover)의 고려, 규모의 경제에 의한 편익(benefit from economic of scale), 최소기준에 대한 공급여부(minimum standard), 소득의 재분배 효과(redistribution of income), 지역의 선호도(local or regional preference) 등의 원칙을 고려하여 재정지원을 해야 한다고 제시하고 있다.[1)]

공공재 공급의 역할을 중앙정부와 지방정부로 구분하여 살펴보면 공급해야 하는 서비스에 대한 역할을 구분 지을 수 있다. 중앙정부의 경우 그 편익이 국가에 걸치는 경우(국방 등), 스필오버 효과가 전역적으로 나타나는 경우(통화정책 등), 규모의 경제가 큰 경우(광역적 교통체계 등), 소득재분배 정책(고령 복지 정책 등), 일률적인 기준에 의한 재화의 공급정책(환경기준 등) 등의 역할을 수행하는 반면, 지방정부의 경우 그 편익이 해당 지역의 공간적 범역안에 있거나, 정주하는 시민들의 질적, 양적 편익을 증대시킬 수 있는 사업으로서 기초교육, 헬스케어, 지역적 교통시스템 등의 공공재 공급에 대한 역할을 수행한다(표 4-1 참조).

표 4-1 | 중앙과 지방간의 공공재 공급의 역할분담

구분	기능
중앙	• 편익의 공간적 범위가 전국에 미치는 공공재 • 지역 간 스필오버효과가 매우 큰 공공재 • 규모의 경제가 크게 나타나는 공공재 • 전국적으로 동일한 기준이 적용되는 공공재
지방	• 편익의 공간적 범위가 국지적이고, 주민들이 양과 질을 선택할 수 있는 공공재

자료: 이동우 외. 2005. 국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구. p. 18.

1) Institute on Governance (1998). Intergovernmental Fiscal Relationship: An International Perspective. p.3.를 참고하여 작성.

이와 같은 관점에서 볼 때, 지방정부는 지방정부가 감당해야 하는 국지적인 공간범역 내에서의 주민들의 편익을 제공하는 서비스를 제공할 의무가 있으며, 이러한 서비스에 대해 지역차원의 자체세입으로 충당하지 못하는 경우 중앙정부 차원의 재정지원에 대한 필요성을 제기할 수 있다.

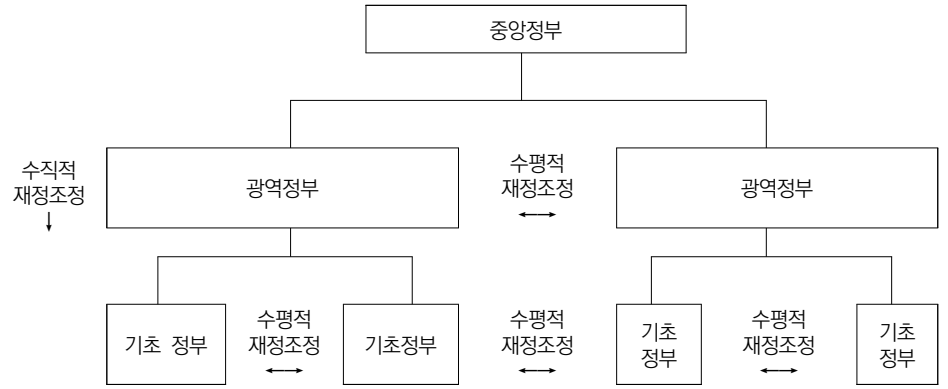
지방재정조정제도의 일반적인 기능으로는 행정수준 보장(재원보장), 국가적 관심사항에 대한 참여 촉구, 특별대책에 따른 보조, 지자체간 재원불균형 조정(재정형평화) 등에 있으며, 이중 가장 중요한 기능은 재원보장 및 재정불균형 조정에 초점을 맞추어 진행될 필요가 있다고 주장되고 있다(지방행정연수원, 2012: 5). 이 중 특히 지역 간 재정불균형에 대한 조정은 자본주의 발달과 더불어 필연적으로 나타나는 지역 간의 재정격차를 토대로, 모든 지역이 일정한 행정편익을 누릴 수 있도록 하는 상호간의 명제를 조화하기 위한 하나의 시도로 해석된다.

2) 지방재정조정제도의 형태 및 재원

지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체에게, 광역정부가 기초자치단체에게, 혹은 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나, 재원불균형을 조정하는 형태를 띠고 있다. 이는 그 조정방식에 따라 다양한 유형으로 나뉠 수 있는데, 이는 크게 수평적 재정조정, 수직적 재정조정으로 구별된다.[2] 중앙정부 및 지방정부가 기능을 수행함에 있어, 중앙정부와 지방정부의 재원확보 능력과 그 기능이 불일치하는 경우를 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)이라고 하며, 이를 조정하기 위한 제도를 수직적 재정조정제도(vertical finance equalization scheme)라 한다(지방행정연수원, 2017: 13). 반면에, 지방자치단체 간에 세입과 세출의 차이로부터 기인하는 격차를 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance)이라 하며, 이를 조정하는 제도를 수평적 재정조정제도(horizontal finance equalization scheme)라 한다(지방행정연수원, 2017: 13).

2) 상기의 두 가지 방식이외에 수직적 역재정조정제도(지방자치단체가 중앙정부에 재원을 재배분 하는 방식)가 존재하나, 실현가능성이 낮다고 할 수 있음.

그림 4-1 | 지방재정조정제도 : 수평적 및 수직적 조정제도



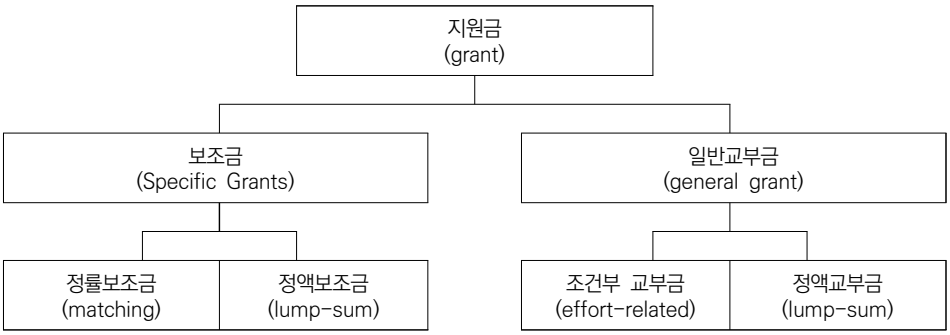
자료: 저자 작성.

조정방식 이외에 지방재정조정제도를 지원금의 형태로 구분하면, 보조금(specific grant)과 일반교부금(general grant)으로 나뉠 수 있는데, 교부금과 보조금은 그 재원의 용도가 한정되어 있는지 아닌지에 따라 구분될 수 있다(이동우, 2005: 16).

일반교부금은 특정한 목적 없이 지방의 재량에 따라 활용될 수 있는 일반재원의 성격이 강한 반면, 보조금은 특정 목적에 해당하는 사업을 운용하는데 활용될 수 있도록 목적을 규정한 재원이라는 차이점을 갖는다.

교부금은 다시 조건부교부금과 정액교부금으로 나뉠 수 있는데, 조건부교부금은 교부금의 규모를 지방정부의 다양한 상황에 따라 가변적으로 조정할 수 있는 교부금을 의미하며, 정액교부금은 지방정부의 여건과 상관없이 일정금액을 지급하는 교부금이라 할 수 있다(이동우, 2005: 17). 보조금의 경우에도 그 특성에 따라 정률, 정액보조금으로 구분되는데, 정률 보조금은 지방정부의 재정정도와 관련하여 비례적으로 지급하는 보조금으로 흔히 매칭(matching)의 형태로 활용되고 있으며, 정액보조금은 지방정부의 재정과 상관없이 일정한 금액을 지원하는 형태로 볼 수 있다(이동우, 2005: 16).

그림 4-2 | 재정조정제도의 지급방식: 교부금 및 보조금



자료: 이동우 외. 2005. 국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구. p. 17.

2. 우리나라의 지방재정 지원제도 현황

1) 지방재정 지원제도의 종류

전술한 바와 같이 우리나라의 지방재정 지원제도를 재원에 따라 구분하면 크게 보조금과 교부금으로 나뉘어 운영되고 있다. 먼저 국내에서 운용되는 교부금은 '교부세' 및 '교부금'이라는 명칭으로 분리하여 운영하고 있다. '교부세'는 국가에서 지방에 지원하고, 그 특징이 일반재원으로 구분된다는 측면에서 교부금의 일종이나, 우리나라의 경우 내국세의 일정률(19.24%)로 그 재원을 조성한다는 측면에서 "세(稅)"로 불리우고 있다(이동우, 2005: 16). '교부세'의 형태로 지원되는 재원은 '보통교부세', '특별교부세', '부동산교부세', '소방안전교부세' 등이 있으며, '교부금'의 형태로 지원되는 재원은 '자치구조정교부금', '시·군조정교부금'이 있다.

국내에서 운용되는 보조금의 경우 '일반국고보조금', '시·도비보조금', '기금' 및 국가균형발전특별법에 의한 '균형발전특별회계 보조금' 등을 들 수 있다. 이 중 균형발전을 위한 대표적인 보조금이 균형발전특별회계로 볼 수 있는데, 이는 균형발전이라는 특정목적에 활용될 것을 원칙으로 하고 있기 때문이다.

이외에 교부금, 보조금으로 구분되지 않으나 성격상 수평 · 수직적 지방재정조정으로 활용되는 재원은 '지방소비세', '지역상생발전기금' 등이 존재한다고 볼 수 있다. 국내의 경우 기초지자체 간의 수평적 재정조정이나, 역재정조정제도 등은 존재하지 않는다.

표 4-2 | 수평적, 수직적 조정제도와 지방재정조정 재원

		← 수평적 →		
	From / To	중앙	광역	기초
수직적 ↓	광역	〈수직적〉 지방교부세, 국고보조금, 균특회계, 기금, 지방소비세	〈수평적〉 지역상생발전기금	〈수직적 역〉 -
	기초	〈수직적〉 지방교부세, 국고보조금, 균특회계, 기금	〈수직적〉 (자치구, 시 · 군)조정교부금	〈수평적〉 -

자료: 저자 작성.

2) 교부금

(1) 지방교부세

지방교부세는 지자체의 재정부족분을 보충함으로서 지자체간 재정형평화(fiscal equalization)를 주요한 목적으로 교부되는 세원으로서 내국세의 정률분(19.24%), 부동산교부세 전액, 담배소비세의 20%를 재원으로 하고 있다.

표 4-3 | 지방교부세 비율 및 재원의 내용

구분		배분비율	재원의 내용
정률분		내국세의 19.24%	
	보통교부세	정률분 중 97%	•모든 지자체가 일정수준 이상의 행정서비스를 유지할 수 있도록 보전해주는 일반 재원
	특별교부세	정률분 중 3%	•지역의 현안수요에 의해 차등 적용되는 재원
부동산교부세		종합부동산세	•(2005~2010)기존 지자체의 종합토지세, 재산세를 국세인 종합부동산세로 이관한 것과 관련하여 지자체 재원감소분 및 지역균형발전을 도모하기 위해 도입 •(2010~) 지자체 재원감소분 삭제, 지역균형재원으로서 교부
소방안전교부세		담배 개별소비세의 20%	•주요화재 원인인 담배에 대해 부과되는 소비세의 일부로서 소방안전시설, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원

자료: 행정안전부. 2018. 2018년도 지방교부세 산정해설. p.12를 참고하여 작성.

지방교부세는 그 추이가 감소추세에 있으나, ’16년 기준 지자체 이전재원의 약 14%를 차지하고 있는 만큼 주요한 지방재원으로 활용되고 있다. 특히, 현 정부에서 재정분권으로 인한 국세의 지방이양과 더불어, 교부세를 확대한다는 방향을 제시한 것은 일반재원으로서 활용도가 높은 재원이라는 측면에서 지방재정의 세출자주권을 신장하고자 하는 일환으로 해석된다.

표 4-4 | 지방세입 중 교부세 비중(결산, 일반, 총계기준)

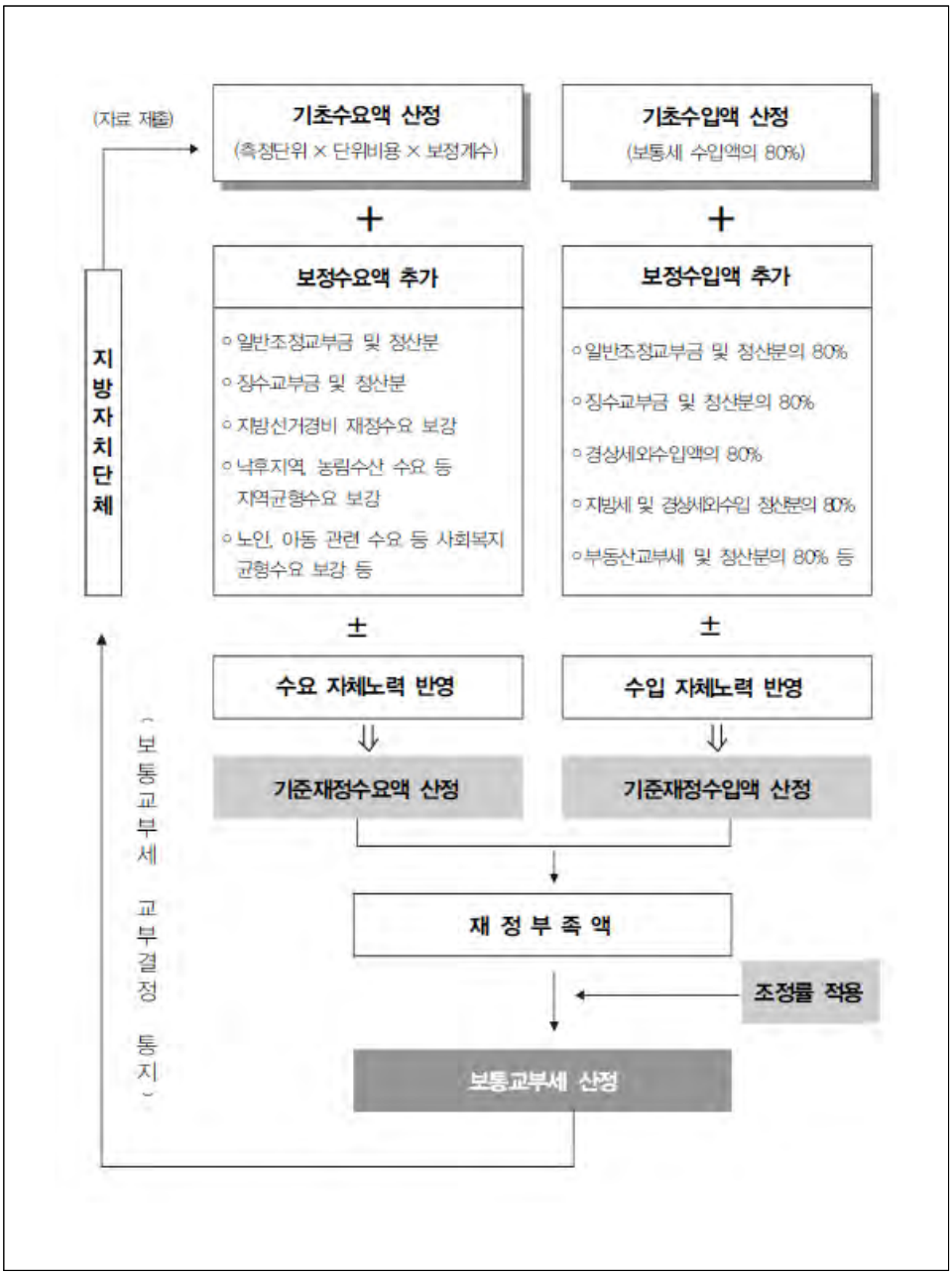
구분	2007		2012		2016		2016-2007	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중(%p)
지방세입	147.0	100.0	194.3	100.0	263.6	100.0	116.6	-
자체재원	77.6	52.8	88.2	45.4	130.3	49.4	52.7	-3.4
의존재원	69.4	47.2	106.1	54.6	133.3	50.6	63.9	3.4
교부세	25.2	17.2	35.2	18.1	37.9	14.4	12.7	-2.8

주: 지방채는 의존재원으로, 보전수입 등 내부거래는 자체수입으로 간주
자료: 지방재정365. 각 연도. 지방재정연감(결산) 자료.

지방교부세의 기본적인 안분방법은 지방재정을 자주적으로 운영할 수 있도록 하기 위해 필요한 재정수요에서 지방이 자체적으로 확보할 수 있는 재정수입액을 차감한 부족분을 대상으로 산정하고 있다. 여기서의 재정수요와 재정수입은 기초수요(수입)액에 보정수요(수입)액을 합산하고 자체노력을 가감하여 결정된다(그림 4-3 참조).

지방교부세는 크게 기초액, 보정액, 자체노력에 의해 안분되는데, 표 4-5를 보면, ’18년 기준, 기초수요액은 약 80.5%, 보정수요액 19.3%, 수요자체노력은 0.2% 수준이며, 기초수입액은 약 71.9%, 보정수입액 26.5%, 수입자체노력은 1.6% 수준으로 나타나고 있다.

그림 4-3 | 보통교부세 산정흐름도



자료: 행정안전부. 2018. 2018년도 지방교부세 산정해설. p. 32.

표 4-5 | 연도별 기준재정수요 및 수입액('15~'18)

(단위: 억원)

구분	2015		2016		2017		2018	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
기준재정수요	835,202	100.0	861,737	100.0	956,852	100.0	1,094,095	100.0
기초수요	702,253	84.1	708,038	84.8	776,516	81.2	880,787	80.5
보정수요	131,183	15.7	149,099	17.9	175,329	18.3	210,810	19.3
수요자체	1,766	0.2	4,600	0.6	5,007	0.5	2,498	0.2
기준재정수입	485,817	100.0	511,876	100.0	592,044	100.0	679,424	100.0
기초수입	402,643	82.9	407,973	79.7	441,143	74.5	488,223	71.9
보정수입	64,687	13.3	86,879	17.0	129,413	21.9	180,133	26.5
수입자체	18,487	3.8	17,024	3.3	21,488	3.6	11,068	1.6

자료: 행정안전부. 각 연도. 지방교부세 산정해설.

지방교부세가 지역 간 재정형평화에 초점을 맞추고 있는 만큼, 보정수요 및 보정수입액의 산정에 지역균형수요, 재정보전금 등 다양한 보정방안을 마련하고 있다. 보정수요액은 지역균형수요, 조정교부금, 사회복지균형수요 등이며, 보정수입액은 조정교부금, 경상세외수입, 부동산교부세 등의 항목으로 구성되어 있다(표 4-6참조).

표 4-6 | 보정수요 및 수입액 항목별 비중 변화('15~'18)

(단위: 억원)

구분	2015		2016		2017		2018	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
보정수요액	132,647	100.0	145,071	100.0	175,329	100.0	210,810	100.0
지역균형	68,081	51.3	68,967	47.5	78,263	44.6	84140	39.9
조정교부	30,829	23.2	35,808	24.7	44,169	25.2	49448	23.5
사회복지균형	33,737	25.4	40,296	27.8	48,036	27.4	63810	30.3
보정수입액	72,556	100.0	73,624	100.0	129,413	100.0	180,133	100.0
조정교부	33,519	46.2	33,005	44.8	37,360	28.9	40911	22.7
경상세외	27,957	38.5	29,261	39.7	30,217	23.3	31422	17.4
부동산교부세	11,080	15.3	11,358	15.4	12,042	9.3	13984	7.8

자료: 행정안전부. 각 연도. 지방교부세 산정해설.

(2) 지방교부금

조정교부금은 특 · 광역시 및 광역도에서 자치 시 · 군 · 구로 교부하는 재원으로서 특 · 광역시가 교부하는 자치구 조정교부금제도와 광역도가 교부하는 시 · 군 조정교부금 제도로 구분되어 있다.

자치구 조정교부금제도는 특별시·광역시별로 자치구 간 세원분포의 불균형으로 인한 재정불균형을 해소하고, 자치구 행정의 일정한 수준을 확보하기 위해 특·광역시세 중 일부를 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하는 제도[3]로, 그 조정의 형태로는 수직적 조정제도의 형태를 띠고 있으나, 자치구 간의 상호 수평적 재정조정을 위한 기능으로서 의미를 가진다고 할 수 있다. 이러한 조정교부금에 대한 운영근거는 지방자치법으로 규정하며, 이에 대한 교부율, 산정방법 등은 각 광역시별 조례로서 별도로 정하도록 하고 있다. 조정교부금은 재정의 안정적 확보를 위해 2013년부터 특 · 광역시 보통세의 일정액으로 운영되고 있는데, 자치구의 재정적 여건에 따라 서울 21%, 부산 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20%, 광주 23%, 대전 21.5%, 울산 18.1%(이상 '15년 기준) 등 차별적인 조정교부금 비율을 가지고 있다.[4]

반면 시 · 군 조정교부금은 시 · 군의 재정조정효과를 위해 도세의 27%(50만 이상 시는 47%)를 적정 산식에 의해 배분하는 제도이다. 전체 시 · 군 조정교부금은 일반재정교부금(90%)과 특별재정교부금(10%)으로 구분되며, 이 중 재원비율이 높은 일반재정교부금은 인구, 징수실적, 재정력지수의 기준으로 배분하고 있다. 일반재정교부금이 과거 재정력이 우수한 단체에 더 많은 재원이 분배되는 현상이 나타남에 따라, 2007년부터 5:4:1로 운영되었던 인구–징수실적–재정력지수의 비중을 2013년 이후 5:3:2로 변경하여 운영하는 등 재정형평화를 위해 운용상의 변화가 있어왔다고 할 수 있다.[5]

이외에 교부금으로 시 · 도에서 추진하는 특정사업의 재정수요를 충당하기 위한 특별재정교부금 등이 존재한다.

---

3) 지방행정연수원 2016.「지방재정조정제도」p. 73.

4) 지방행정연수원 2016.「지방재정조정제도」p. 74.

5) 지방행정연수원 2017.「지방재정조정제도」p. 88.

3) 보조금

보조금(grants in aid, subsidy)이란 기관과 기관 간에 서로 이해가 얽혀 있거나, 서로 협력하여 사무를 수행(집행)할 때, 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서, 사무의 일부 또는 전부를 대신하여 수행하는 단체 또는 개인 등에 대하여 그에 소요되는 경비를 지원하는 것을 의미한다(지방행정연수원 2016. p. 81). 보조금은 그 재원의 특성상 특정 목적에 따라 교부하며, 지방자치단체는 해당목적에 따라 이를 사용하되, 그에 대한 자비부담으로 이른바 매칭펀드(matching fund)의 의무를 지게 된다. 우리나라에서의 보조금은 크게 국가에서 교부하는 국고보조금 및 시·도에서 교부하는 시·도비 보조금으로 나뉠 수 있다.

보조금은 일반적으로 지방재정에 상당한 영향을 미치는 것으로 연구되고 있는데, 긍정적인 측면에서는 국비의 투입으로 지방자치단체의 재정력을 보강함으로서 지자체의 여유 재정을 타 부문에 투입할 수 있다는 점을 들 수 있는 반면, 부정적인 측면에서는 보조금사업에 대한 매칭비 부담으로 인해 지방자치단체의 자율성 제약 및 지방 재정에 압박으로 작용될 여지도 존재한다.

표 4-7과 같이 보조사업은 기본적으로 법령에서 정하는 기준보조율로 사업을 수행하는데, 국가가 주도로 진행하는 사업은 보조금 지급률이 높으며 지방의 이해가 우선시 되는 사업은 지방의 매칭비율이 더 높은 것이 일반적이라고 할 수 있다.

표 4-7 | 보조금의 대상에 따른 기준보조율 사례

구분	국가위임사업	국가시책사업	국가이해 우선사업	지방이해 우선사업
기준보조율	100%	80~70%	50~40%	30~15%

자료: 지방행정연수원 2016. 지방재정조정제도 p. 88.

4) 균형발전특별회계 보조금

(1) 균형발전특별회계의 성격

일반보조금은 모든 지역에 보편적으로 적용하는 것이 원칙인 반면, 균형발전특별회계(이하 '균특회계') 보조금은 특정 지역에 차별적으로 적용하는 것이 원칙이다. 일부 일반보조금도 전체 지역을 대상으로 하지 않고 공모 등의 형식으로 특정지자체가 수행하기도 하나, 공모의 목적이 해당 보조금 사업을 더 잘 수행할 수 있는 지자체를 선정하여 추진하는데 목적이 있기 때문에 균형발전특별회계와는 본질적인 차이를 가진다.

균특회계는 중앙정부가 지방정부에 이양하는 보조금의 일종으로, 자체재원, 자주재원과는 다르게 운영되고 있다. 균특회계는 균형발전 또는 지역 특화발전 전략에 따라 정해진 보조금을 단순히 수행하는 것이 아니라, 지역 사정에 맞춰 창의적으로 사업을 만들거나 예산을 신청, 편성, 집행 등의 과정이 필요한 보조금으로 볼 수 있다. 특히, 균특회계 보조금 중, 일부는 포괄보조사업으로 구성되어 보조사업의 범위를 구체적으로 정하는 대신 포괄적으로 규정한 성격 내에서 자율적인 편성이 가능하도록 운용하고 있다. 즉, 균특회계 보조금은 기존의 보조금과 자주재원의 중간에 위치하는 성격의 보조금으로 자주재원으로써 완전한 자율성은 누리지 못하나 기존 보조금처럼 단순히 위탁사무를 처리하는 형식의 수동적 보조금은 아니다. 이렇게 부분적인 자율적 성격과 포괄적 성격을 지닌 보조금을 균형발전과 지역 특성에 맞는 발전 등을 추구하고자 따로 특별회계 형식으로 재원을 마련하고 관리하는 것이 균형발전특별회계이다.

(2) 균형발전특별회계의 변천[6)]

균형발전특별회계는 지난 2004년 국가균형발전특별법에 의해 설치된 특별회계로서 지역 간 불균형을 해소하고 지역특성에 맞는 발전과 자립형 발전을 위해 설치되었다. 지난 2009년 법 개정에 따라 국가균형발전특별회계라는 명칭이 '광역·지역발전특별회

6) 국가균형발전특별법 법률 제제7061호, 법률 제8160호, 법률 제9629호, 법률 제12215호, 법률 15489호를 참고하여 작성.

계’로 변경되면서 특별회계 설치목적에 ‘국가균형발전’이라는 설명이 빠지고 비교우위에 따른 ‘지역의 특화발전’을 위한 특별회계를 설치하는 것으로 변경된 바 있는데, 이는 균특회계 사업을 각 지역으로 배분할 때, 각 지역에 균형적으로 금액이나 사업을 안배하기 보다는 비교우위와 특화발전의 전략에 따라 차별성 있는 배분을 하기 위함이었다. 이후, 2014년 동 특별회계의 명칭을 ‘지역발전특별회계’로 변경하였으나 설치 목적은 변동 없이 비교우위에 따른 지역의 특화 발전에 대한 지원이 더 강조된 바 있었다. 한편, 2018년도 국가균형발전특별법 개정에 따라 다시 동 특별회계의 이름이 처음 제정했던 대로 ‘국가균형발전특별회계’로 바뀌면서, 특별회계 설치 목적에 ‘국가균형발전’이 재차 부각되었다. 즉, 법적 형식으로 보면 동 특별회계의 이름이 국가균형발전특별회계(2004년), 광역·지역발전특별회계(2009년), 지역발전특별회계(2014년), 국가균형발전특별회계(2018년)로 바뀌었으며, 이는 법적 성격상 균형발전이 강조되는 것으로 시작되었으나, 특화발전이 강조되는 형태로 변모되다가 2018년 이후 다시 균형발전이 강조되는 형태로 재차 변화되었다고 할 수 있다.

(3) 국가균형특별회계의 구조[7)]

균형발전특별회계가 구성된 이후 다양한 계정의 변화가 이루어져 왔으나, 그 형태와 운영 방식에 대한 기본적인 구성은 현재까지 유지되고 있다. 표 4-8을 통해 그간의 계정의 명칭을 살펴보면, “개발”, “혁신”, “발전”, “기반”, “경제”, “광역” 등의 용어를 활용하고 있음을 확인할 수 있다. 다소 부자연스러운 부분은 ’05년 국가균형발전특별회계 구성 이후 ‘18년까지 지자체 자율편성의 계정명은 각각 “지역개발”, “생활기반”으로, 부처 직접편성은 “지역혁신”, “광역발전”, “경제발전” 등으로 계정의 기능과 연계된 계정명을 지녔으나, ’19년 개정이후에는 지자체 자율편성은 “지역자율계정”으로, 부처 직접편성은 “지역지원계정”으로 변화하여 계정의 기능보다는 계정의 운영방식으로 명칭을 변경하였다는 점이다. 여기에 제주와 세종의 지역할당 계정을 포함하면서 현 균특회계 구조는 기능, 운영방식, 지역이 구분이 혼재되어 나타나고 있는 상황이다.

7) 기획재정부. 2018. 2019년 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침을 참고하여 작성.

표 4-8 | 국가균형발전특별회계의 계정 개편 연혁

구분	형평화	특성화	기타	비고
	지자체 자율편성	부처 직접편성	자치 시 · 도계정	
국가균형발전특별회계 ('05~'09)	지역개발계정	지역혁신계정	제주계정	
광역·지역발전특별회계 ('10~'14년)	지역개발계정	광역발전계정	제주계정	포괄보조 도입
지역발전특별회계 ('15~'18년)	생활기반계정	경제발전계정	제주계정 세종계정	
국가균형발전특별회계 ('19년)	지역자율계정	지역지원계정	제주계정 세종계정	

자료: 국가균형발전특별법. 법률 제7061호, 법률 제8160호, 법률 제9629호, 법률 제12215호, 법률 15489호

전술한 바와 같이 현재 국가균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정으로 구성되어 있는데, 지역자율, 지역지원은 재원의 편성형태에 따른 구분인 반면, 제주와 세종의 경우 광역지자체의 형태에 따라 구분되어 있는 형태로 편성방식과 지역이 혼재된 계정의 형태를 띠고 있는 상황이다(표 4-9 참조).

먼저 지자체 자율편성 계정인 지역자율계정은 시 · 도 및 시 · 군 · 구가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하는 사업으로 재정효과가 특정지역에 국한되고 지자체 자율성이 요구되는 사업으로 구분하고 있다. 지역자율계정은 시·군 단위 기초생활권 발전정책을 체계적으로 지원하며 200여개 유사·중복사업을 대폭 정비하여 2010년부터 포괄보조금체계로 운용하고 있다. 포괄보조의 운용은 크게 기획재정부가 지자체별로 지출한도를 부여하고, 지자체가 사업메뉴 중에서 선택 · 편성하되 지출한도를 준수하는 방식으로 이루어지고 있다. 이러한 지역자율계정은 다시 시·도 자율편성사업과 시·군· 구 자율편성사업으로 구분되어 있다. 시·도 자율편성사업은 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하는 사업이며, 시·군·구 자율편성사업은 성장촉진지역 등 기 유형화된 사업에 대해 시·군·구가 수행하는 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출 한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산을 편성(단, 신규소요는 부처가 공모를 통해 선정)하는 형태로 이루어져 있다.

반면에 부처가 직접편성하는 지역지원계정은 국가적으로 우선순위가 높은 사업에 대해 각 부처가 고려하여 직접 예산을 편성하는 사업에 투자되는 계정으로 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업이나 국가지방도로 등 광역단위에서 시행되거나 국가의 정책적 고려가 필요한 사업으로 구성된다. 이를 위해 각 부처는 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 직접 예산을 편성하고 있다.

세종특별자치시계정과 제주특별자치도 계정은 타 광역시 · 도와 달리 별도 계정체계로써 운영되고 있는데, 세종시 및 제주도를 대상으로 하는 사업 중 부처 직접 편성 사업을 제외한 사업으로 사업군별 지출 한도 내에서 자율편성 (단, 시·군·구 자율편성사업의 신규소요는 부처가 공모를 통해 선정)하여 운영하고 있다.

표 4-9 | 균형발전특별회계 편성체계

	구분		자역자율계정	지역지원 계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
균특 회계	지자체 자율 편성	시 · 도	시 · 도 자율편성사업	-	시 · 도, 시 · 군 · 구 자율편성	시 · 도, 시 · 군 · 구 자율편성 특별지방행정기관 이관 사무수행경비
		시 · 군 · 구	시 · 군 · 구 자율편성사업 -성촉 -도활, 일반농산어촌, 특수상황 -지역행복생활권	-		
	부처직접편성		-	부처직접	부처직접	부처직접

자료: 기획재정부. 2019. 2020년 균가균형발전특별회계 예산안 편성지침. p.9.

(4) 국가균형특별회계의 한계와 문제점

국가균형발전특별회계는 지역주도의 균형발전을 달성하고자 하는 목적을 지니고 있으나, 운용되는 과정에서 다양한 한계와 문제점이 나타나고 있다. 대표적으로 균형발전특별회계의 특징으로 언급되는 '포괄보조'의 운용에 따르는 한계를 지적할 수 있다.

'20년 기준 지역자율계정의 포괄보조금사업 목록은 다음과 같다.

표 4-10 | 지역자율계정 포괄보조사업 목록

구분	부처		세부사업명	보조율	예산 내역사업
시·도 자율 편성 사업	국토부	①	도시형교통모델	50%	·공공형택시지원 등
		②	주차환경개선지원	50%	·공영주차장건설지원
		③	장기미집행공원지방채이자지원	50%	·장기미집행공원지방채이자지원
	농식품부	④	반려동물산업육성	30~40%	·동물보호센터 건립지원
		⑤	농촌형교통모델	50%	·농촌교통지원
	농진청	⑥	지역농촌지도사업 활성화지원	50%	·농촌지도기반 조성
	문체부	⑦	문화시설 확충 및 운영	40~70%	·공공도서관 등
		⑧	체육진흥시설 지원	30%	·생활체육공원 등
		⑨	산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	·산업단지·폐산업시설 문화재생
	산림청	⑩	산림휴양·녹색공간조성	50%	·지자체 자연휴양림 조성 등
		⑪	임도시설(국유림 제외)	70%	·임도시설(간선임도)
	해수부	⑫	해양 및 수자원 관리	50%,70%	·연안정비 등
	행안부	⑬	지역사회활성화기반조성	50%	·지역사회 활성화 공간조성 및 조사연구
	환경부	⑭	상수도시설 확충 및 관리	70%	·도서지역 식수원 개발 등
		⑮	노후상수도정비	50~70%	·노후상수관망·정수장
시·군·구 자율 편성 사업	국토부	⑯	성장촉진지역 개발	100%	·지역개발 지원 등
		⑰	도시활력증진지역 개발	50%	·우리동네살리기
	농식품부	⑱	일반농산어촌 개발	70%	·농촌중심지 활성화 등
		⑲	지역행복생활권 협력사업	70~80%	·취약지역개선 등
	행안부	⑳	특수상황지역 개발	80%	·기초생활기반 확충 등

자료: 기획재정부, 2019, 2020년 균특회계 예산안 편성지침. p. 14.

이 중, 기초지자체가 직접 편성할 수 있는 포괄적 사업은 국토부, 농식품부, 행안부의 3개 부처, 5개 포괄세부사업[8]에 대하여 지역특성에 맞는 사업을 개발하여 예산을 편성하게 되는 구조이다. 그럼에도 불구하고, 균형발전특별회계 중 중앙부처가 직접 편성하는 사업 및 신규사업의 경우 공모형태로 진행되고 있어, 지역의 자율적 포괄예산 운용에 제약이 되는 상황이다.

부처 직접편성의 경우 지역에 균형적인 회계의 배분을 위해 중앙부처에서 직접적인 예산을 편성하고자 하는 것에는 의미가 있으나, 각 부처별 직접적인 예산을 편성하는 과정에서의 중복편성, 불안정성의 문제로 인해 지자체별로 예산변동이 크게 나타나고 있다. 이에 따라 지역자율계정에 비해 부처가 직접편성하는 지역지원계정의 대규모 사업의 신규편성 및 완료의 시기에 큰 등락이 존재하는데, 표 4-11을 살펴보면 '17년도에 비해 '18년의 경우에는 지역자율계정은 13%증가, 지역지원계정은 20%감소하였으나, '19년도에는 지역자율계정이 3%증가한 반면, 지역지원계정은 무려 200%가 증가한 것으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 예산변동의 주된 원인은 근본적으로는 세입의 불안정성 때문이라 할 수 있다. 지속적으로 세입이 마련되는 주세의 경우 '18~'19년 사이 1.4% 감소하는데 그쳤으나, 정책적 상황에 따라 유동적인 일반회계전입금의 경우 같은 기간 동안 266%가 증가하는 등 그 차이가 크게 나타나고 있기 때문이다(표 4-11 참조).

8) 국토부: 성장촉진지역 개발, 도시활력증진지역개발. 농식품부: 일반농산어촌개발, 지역행복생활권 협력사업. 행안부: 특수상황지역 개발

표 4-11 | 2017~2019 기획재정부 균형발전특별회계 세입

(단위: 백만원)

구분	2017결산	2018예산		2019예산		증 감	
		본예산	추경(A)	정부안	확정(B)	(B-A)	%
총 계	9,632,985	9,242,754	9,322,274	9,667,959	9,876,961	554,687	6.0
지역자율계정	4,472,098	5,047,267	5,047,267	5,198,826	5,213,580	166,313	3.3
주세	1,211,413	1,394,107	1,394,107	1,371,372	1,371,312	△22,795	△1.6
기타주세	2,425	8,943	8,943	2,748	2,748	△6,195	△69.3
일반회계전입금	1,370,597	1,850,468	1,850,468	1,831,217	1,844,509	△5,959	△0.3
특별회계전입금	1,815,510	1,713,872	1,713,872	1,871,752	1,942,514	228,642	13.3
기금전입금	72,153	79,877	79,877	121,737	121,897	42,020	52.6
전년도이월금	-	-	-	-	△69,400	△69,400	순감
지역지원계정	4,732,437	3,777,172	3,856,692	4,032,669	4,225,954	369,262	9.6
주세	1,817,120	2,085,751	2,085,751	2,057,058	2,056,968	△28,783	△1.4
기타주세	3,637	5,299	5,299	4,122	4,122	△1,177	△22.2
일반회계전입금	1,126,720	197,271	276,791	851,105	1,014,880	738,089	266.7
특별회계전입금	1,144,186	794,481	794,481	862,258	891,858	97,377	12.3
전년도이월금	640,774	694,370	694,370	258,126	258,126	△436,244	△62.8
제주도계정	325,981	317,887	317,887	333,781	333,931	16,044	5.0
일반회계전입금	321,961	304,170	304,170	202,410	202,560	△101,610	△33.4
특별회계전입금	-	9,873	9,873	9,030	9,030	△843	△8.5
기금전입금	4,020	3,844	3,844	5,490	5,490	1,646	42.8
전년도이월금	-	-	-	116,851	116,851	116,851	순증
세종시계정	102,469	100,428	100,428	102,683	103,496	3,068	3.1
일반회계전입금	102,469	100,283	100,283	69,766	70,579	△29,704	△29.6
특별회계전입금	-	145	145	1,000	1,000	855	589.7
전년도이월금	-	-	-	31,917	31,917	31,917	순증

주 : 국회 확정금액 기준

자료: 열린재정. 각 연도. 세입/수입 예산편성현황(2019. 6. 28 검색).

이러한 예산의 불안정성은 각 부처의 분절적 예산편성에 따른 결과이기도 하다. 2016년부터 2019년까지 균특회계 예산을 편성하는 각 중앙정부 부처별 균특회계 편성 예산현황은 다음의 표 4-12와 같다. 국토교통부가 편성하는 균특회계 사업은 매년 전 중앙부처에서 편성하는 균특회계 예산 중 가장 많은 부분을 차지하고 있는데, 2019년 기준 국토교통부 편성 균특회계 사업 예산은 약 3조원으로 전체 균특회계 사업 10. 7조원 중, 28%를 차지하고 있다. 두 번째로 많은 예산사업을 편성하는 부처는 농림축산식품부로 19년에 약 1. 4조원의 예산을 편성했으며, 환경부의 경우 ' 19년도의 균특사업 예산액이 전년보다 29% 증가하여 1조원을 초과하였음을 알 수 있다.

표 4-12 | 중앙부처별 균형발전특별회계 금액

(단위: 백만원)

구분	'16년	'17년	'18년	'19년	2016~2019년 증감률	2017~2019년 증감률	2018~2019년 증감률
국토교통부	2,588,205	2,426,984	2,821,212	3,002,404	16.0%	23.7%	6.4%
농림축산식품부	1,389,164	1,419,889	1,344,445	1,415,250	1.9%	-0.3%	5.3%
산업통상자원부	1,198,795	1,109,473	785,284	941,755	-21.4%	-15.1%	19.9%
교육부	857,324	887,392	783,562	683,902	-20.2%	-22.9%	-12.7%
문화체육관광부	781,647	821,417	776,980	926,326	18.5%	12.8%	19.2%
환경부	773,168	810,040	828,276	1,068,081	38.1%	31.9%	29.0%
해양수산부	432,102	426,546	402,519	397,110	-8.1%	-6.9%	-1.3%
산림청	319,510	327,274	349,211	362,123	13.3%	10.6%	3.7%
행정안전부	313,896	304,160	546,034	660,815	110.5%	117.3%	21.0%
보건복지부	268,195	278,111	278,742	319,218	19.0%	14.8%	14.5%
중소벤처기업부	269,246	261,557	470,886	442,574	64.4%	69.2%	-6.0%
국민안전처	276,169	243,369	-	-	-100.0%	-100.0%	
과학기술정보통신부	235,198	222,286	191,286	186,805	-20.6%	-16.0%	-2.3%
농촌진흥청	104,096	98,309	99,465	106,056	1.9%	7.9%	6.6%
고용노동부	84,313	81,302	82,522	97,620	15.8%	20.1%	18.3%
여성가족부	48,117	67,491	87,931	103,180	114.4%	52.9%	17.3%
문화재청	14,730	22,161	27,697	24,547	66.6%	10.8%	-11.4%
식품의약품안전처	4,495	4,270	4,716	4,480	-0.3%	4.9%	-5.0%
새만금개발청	8,401	4,264	3,206	0	-100.0%	-100.0%	-100.0%
경찰청	5,467	3,834	4,027	4,267	-21.9%	11.3%	6.0%
국가보훈처	1,688	1,788	1,904	2,018	19.5%	12.9%	6.0%
합계	9,973,926	9,821,917	9,889,905	10,748,531	7.8%	9.4%	8.7%

주 : 국회 확정금액 기준.

자료: 열린재정. 각 연도. 세출/지출 세부사업 예산편성현황(2019. 6. 28 검색).

이와 같은 세입예산, 부처편성 사업의 편중과 더불어, 특정 기능의 대규모 사업의 편중도 균특회계 예산이 불안정한 사유로 지적된다. ’19년도 예산기준으로 균특회계를 분야와 부문별로 구분하면 표 4-13과 같다. 가장 많은 금액이 지출되는 분야는 농림수산 분야로 2.1조원(전체 10.7조원 중약 20%)을 차지하고 있는데, 이중 약 1조원을 차지하는 ‘일반농촌어촌 개발사업’이 가장 크게 나타나고 있다. 두 번째로 많은 균특회계 사업이 지출되는 분야는 국토및지역개발 분야로 특히, 지역및도시부문이 약 1.1조원을 차지하는데 이는 4800억원에 달하는 도시재생사업의 효과로 볼 수 있다. 다음으로 교통및물류분야와 산업중소기업에너지분야는 각각 약 1.4조원, 1.3조원 가량을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 균특회계 상위 5개 분야의 합이 전체 균특사업의 약 73%를 차지하고 있어, 대규모사업에 의한 균특회계 편중현상이 심화되어 있는 상황임을 짐작할 수 있다.

표 4-13 | 2016 ~ 2019년 균형발전특별회계 기능별 분류 분야 - 부문

(단위: 백만원)

분야명	부문명	16년 본예산	17년 본예산	18년 본예산	19년 본예산
공공질서및안전	경찰	5,467	3,834	4,027	4,267
	재난관리	266,169	228,969	214,802	261,732
공공질서및안전 소계		271,636	232,803	218,829	265,999
과학기술	과학기술연구개발	29,731	7,880	6,700	20,000
	과학기술연구지원	125,675	139,620	110,431	102,553
과학기술 소계		155,406	147,500	117,131	122,553
교육	고등교육	530,672	522,377	446,945	292,515
	평생·직업교육	352,279	388,242	369,390	420,540
교육 소계		882,951	910,619	816,335	713,055
교통및물류	도로	676,391	634,763	517,195	443,235
	물류등기타	342,750	318,120	365,245	376,812
	철도	587,340	601,900	406,685	485,200
	해운·항만	87,975	79,913	42,059	58,977
교통및물류 소계		1,694,456	1,634,696	1,331,184	1,364,224
국토및지역개발	산업단지	583,631	470,231	299,082	272,266
	수자원			569,100	569,680
	지역및도시	536,231	529,961	845,375	1,069,247
국토및지역개발 소계		1,119,862	1,000,192	1,713,557	1,911,193
농림수산	농업·농촌	1,462,003	1,489,865	1,420,433	1,499,169
	수산·어촌	272,929	268,439	277,758	262,773
	식품업	31,257	28,333	23,477	22,137
	임업·산촌	319,510	327,274	349,211	362,123
농림수산 소계		2,085,699	2,113,911	2,070,879	2,146,202

주 : 국회 확정금액 기준.
자료: 열린재정. 각 연도. 세출/지출 세부사업 예산편성현황(2019. 6. 28 검색).

표 4-13 | 2016 ~ 2019년 균형발전특별회계 기능별 분류 분야 - 부문(계속)

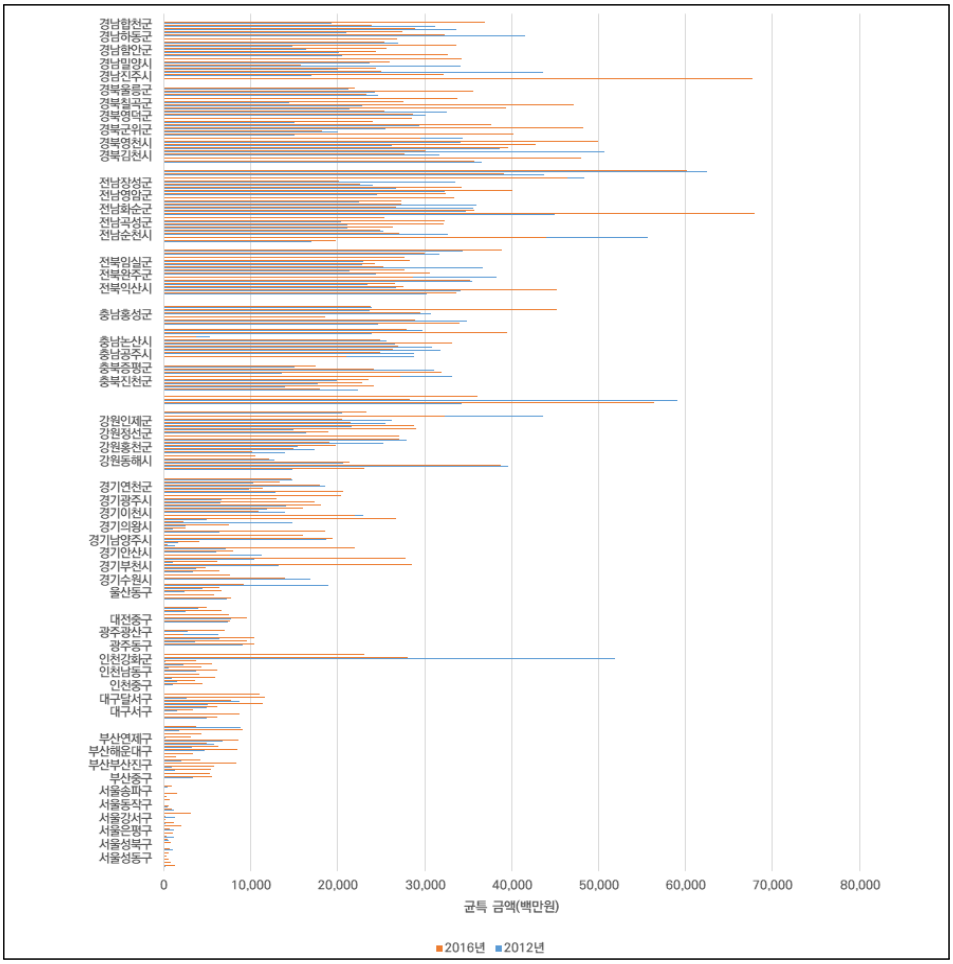
(단위: 백만원)

분야명	부문명	16년 본예산	17년 본예산	18년 본예산	19년 본예산
문화및관광	관광	457,963	491,246	437,743	410,219
	문화예술	191,569	199,482	213,621	281,978
	문화재	14,730	22,161	27,697	24,547
	체육	132,115	130,689	125,616	234,129
문화및관광 소계		796,377	843,578	804,677	950,873
보건	보건의료	44,465	56,798	42,634	42,390
	식품의약안전	4,495	4,270	4,716	4,480
보건 소계		48,960	61,068	47,350	46,870
사회복지	고용	84,313	81,302	82,522	97,620
	보훈	1,688	1,788	1,904	2,018
	취약계층지원	29,652	27,868	34,332	49,617
	여성·가족·청소년	48,117	67,491	87,931	103,180
	사회복지일반	223,730	221,313	236,108	276,828
사회복지 소계		387,500	399,762	442,797	529,263
산업·중소기업및에너지	산업·중소기업일반	1,170	1,242	1,319	1,401
	산업혁신지원			755,489	896,505
	중소기업및소상공인육성			420,171	380,500
	창업및벤처			49,396	60,673
산업·중소기업및에너지 소계		1,452,078	1,354,257	1,226,375	1,339,079
일반·지방행정	정부자원관리			10,382	3,340
	지방행정·재정지원	233,754	235,192	238,133	256,103
일반·지방행정 소계		233,754	235,192	248,515	259,443
통신	정보통신	6,500	5,866	5,490	2,340
통신 소계		6,500	5,866	5,490	2,340
환경	물환경	691,777	725,218	686,067	929,658
	자연환경	73,342	77,187	76,049	91,733
	자원순환및환경경제	992	1,750	7,901	6,770
	해양환경	65,579	72,433	76,600	69,097
	환경일반	7,057	5,885	169	179
환경 소계		838,747	882,473	846,786	1,097,437
총합계		9,973,926	9,821,917	9,889,905	10,748,531

주 : 국회 확정금액 기준.
자료: 열린재정. 각 연도. 세출/지출 세부사업 예산편성현황(2019. 6. 28 검색).

이처럼 균특재원이 예산변동, 특정부처, 특정부문에 의존하는 형태로 운영되고 있는 것은 지역차원에서는 지역주도의 소규모, 맞춤형 사업을 지속적 · 안정적으로 운용하지 못하게 하는데 영향을 끼치고 있다. 이는 그림 4-4에서와 같이 특정 연도별로 균특재원이 시 · 군별로 변동성이 큰 상황을 통해 확인할 수 있다.

그림 4-4 | 기초지자체별 균형발전특별회계 분배 변화 (2012년, 2016년)



자료: 지방재정365. 각 연도. 지방재정연감(결산) 자료
자료: 저자 작성.

5) 지방소비세와 지역상생발전기금

(1) 지방소비세

지방소비세는 과거의 취득세, 재산세 등 지방세 재원의 불안정성을 해소하고자 '09년국세의 일정부분을 지방세로 전환하는 세제개편을 통해 도입되었다. 이에 따라 '09년 최초 부가가치세의 5%를 도입하는 것을 시작으로, '13년 12월 추가적인 세법의 개정에 따라 당초 부가가치세의 5%에서 11%로 인상하였고, '18년 12월 재정분권 1단계의 방침에 따라 11%에서 15%로 인상하였다. 향후 재정분권 추진방안에 의해 '20년 21%인상을 계획하고 있는 상황이다(관계부처 합동, 2018: 4). 지방소비세는 기본적으로 부가가치세의 일정률을 특·광역시 및 광역도에 안분하는 형태로 운영 중인데, 여기에서는 지역소비지출 고려분과, 취득세 등의 보전에 충당하는 부문으로 구분하여 안분되고 있다.[9] 지역소비지출 고려분은 '19년 기준 9% 수준으로 지역의 소비지출을 고려하여 안분되고 있으며, 나머지 보전 충당분은 취득세, 지방교육세, 지방교부세, 지방교육재정교부금, 기타 부분의 보전을 충당하는 목적으로 운용되고 있다.

지방소비세는 국세인 부가가치세의 일정률을 조정하여 지방재정을 확충한다는 측면에서 재정분권과 관련하여 가장 빈번히 언급되는 정책대안 중 하나이다. 그럼에도 불구하고 지방소비세 인상으로 인한 수도권-비수도권간 재정격차의 심화문제는 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 이는 지방소비세의 안분구조에서 비롯되는 문제로 볼 수 있는데, 앞서 언급한 바와 같이 지방소비세의 안분구조가 지역의 소비지출을 고려하기 때문이다. 예상 가능한 바와 같이 지역의 소비지출은 서울을 비롯한 경기 등에서 상당히 높은 수치를 보이고 있기 때문에, 비수도권의 지자체는 지방소비세의 안분으로 인한 재정격차 심화를 우려하는 상황이다. 이러한 이유로 수도권:광역시:광역도의 안분을 1:2:3으로 하여 재정형평화를 위한 가중치를 적용하고 있지만[10], 그럼에도 불구하고 지방소비세 인상이 지역 간 재정격차를 확대할 것이라는 우려는 식지 않고 있는

9) 지방세법시행령 제75조

10) 국무조정실 "정부, 재정분권 본격화 한다" 보도자료(2018.10.30.)

상황이다.[11] 실제 가중치 적용 후의 안분비중을 표 4-14를 통해 계산해보면, 서울(12.0%), 경기(12.6%), 인천(2.8%)의 수도권의 3개 시·도가 전체의 약 27%에 달하는 비중을 차지함을 알 수 있다.

표 4-14 | 최종소비지출 및 안분비중

시·도	'16년 최종소비지출		가중치 적용후의 안분비중
	금액(백만원)	비중(%)	
서울특별시	227,899,619	21.7	12.0
부산광역시	67,296,624	6.4	7.1
대구광역시	47,610,830	4.5	5.0
인천광역시	52,656,283	5.0	2.8
광주광역시	29,373,027	2.8	3.1
대전광역시	32,243,086	3.1	3.4
울산광역시	23,021,179	2.2	2.4
경기도	240,938,348	23.0	12.6
강원도	37,366,054	3.6	5.9
충청북도	32,756,216	3.1	5.2
충청남도	50,294,851	4.8	7.9
전라북도	36,995,803	3.5	5.8
전라남도	39,544,582	3.8	6.2
경상북도	53,342,288	5.1	8.4
경상남도	65,500,746	6.2	10.3
제주특별자치도	12,904,439	1.2	2.0
합계	2,099,487,950	100.0	100.0

자료: 통계청. 지역소득. 시도별 지역내총생산에 대한 지출(2019. 1. 25 검색)
자료: 저자 작성.

(2) 지역상생발전기금

지역상생발전기금은 앞서 도입한 지방소비세가 상대적으로 소비력이 우수한 수도권 3개 광역지자체(서울, 인천, 경기)에 집중될 수 있다는 비판으로 인해 수도권의 지방소비세의 일부를 지방으로 이전하여 지방소비세의 지역 간 배분의 편차를 완화하고자 하는 목적으로 신설되었다. 이러한 측면에서 지역상생발전기금은 무엇보다 서울, 인천, 경기의 3개 특·광역시 및 광역도에서 출연한 기금을 전국 17개 광역도로 배분하

11) 김광용. 2012. 지방소비세를 둘러싼 오해와 논란. pp. 54-61.

는 수평적 재정조정제도로서 의의를 가진다.

현재 지역상생발전기금은 「지방자치단체 기금관리기본법」의 제12조 2에 의거, 수도권에 속해있는 서울, 인천, 경기의 지방소비세액의 35%를 재원으로 마련할 것을 적시하고 있으나, 이는 당초 지방소비세가 5%이던 '13년 이전의 사항이기 때문에, 지방소비세가 11%로 인상된 이후에는 관습적으로 지방소비세의 5/11인 지역소비지출고려분의 35%를 출연금으로 활용하고 있는 상황이다(류영아, 2018: 21).

표 4-15 | 지역상생발전기금 출연 및 배분현황

(단위: 억원, %)

구분		2015		2016		2017		2018	
		금액	소계별 비중	금액	소계별 비중	금액	소계별 비중	금액	소계별 비중
출연금합계		3,614	100.0	3,826	100.0	3,944	100.0	4,213	100.0
	서울	1,675	46.3	1,755	45.9	1,669	42.3	1,755	41.7
	인천	340	9.4	361	9.4	351	8.9	384	9.1
	경기	1,599	44.2	1,710	44.7	1,924	48.8	2,074	49.2
지원금합계		3,614		3,826		3,944		4,213	
재정지원 소계		1,807	100.0	1,915	100.0	1,974	100.0	2,109	100.0
	서울	73	4.0	77	4.0	74	3.7	79	3.7
	부산	76	4.2	81	4.2	86	4.4	91	4.3
	대구	184	10.2	195	10.2	196	9.9	208	9.9
	인천	47	2.6	48	2.5	60	3.0	64	3.0
	광주	156	8.6	175	9.1	186	9.4	202	9.6
	대전	160	8.9	170	8.9	171	8.7	181	8.6
	울산	149	8.2	154	8.0	157	8.0	177	8.4
	세종	7	0.4	9	0.5	9	0.5	11	0.5
	경기	77	4.3	81	4.2	75	3.8	80	3.8
	강원	157	8.7	166	8.7	147	7.4	156	7.4
	충북	88	4.9	97	5.1	102	5.2	113	5.4
	충남	87	4.8	90	4.7	98	5.0	102	4.8
	전북	90	5.0	94	4.9	102	5.2	107	5.1
	전남	152	8.4	158	8.3	170	8.6	178	8.4
	경북	149	8.2	156	8.1	165	8.4	175	8.3
	경남	100	5.5	105	5.5	115	5.8	120	5.7
	제주	54	3.0	57	3.0	59	3.0	63	3.0
	사무국	1	0.1	2	0.1	2	0.1	2	0.1
융자지원 소계		1,807		1,911		1,970		2,104	

주: '소계별 비중'은 출연금의 경우 전체 출연금 대비 비중을, 지원금의 경우 '재정지원 소계'별 시·도 지원금의 비중을 기입, 음영은 상위 3개 시·도를 의미

자료: 류영아. 2018. 지역상생발전기금의 현황과 개선방안. 입법·정책보고서 제4호. P.15. 를 참조하여 재구성.

지역상생발전기금의 당초 목적이 지역 간 균형발전에 있었기 때문에, 출연된 기금은 '14년 까지는 지역의 재정을 지원하는 '재정지원계정' 으로 전액 운용되었다. 그러나 '15년 이후 직접적 재정지원 이외에 기금의 융자를 통한 '융자관리계정' 을 신설하여, 현재 기금 총액의 1/2은 재정지원계정으로, 1/2은 융자관리계정으로 구분하여 운용 중에 있다(류영아, 2018: 11). 각각의 계정은 별도의 목적을 가지고 있는데, 재정지원계정은 지방자치단체 포괄보조의 형태로 다양한 지역발전사업에 활용될 수 있도록 하고 있으며, 융자관리계정은 지방자치단체, 지방공사 등에 대한 장기 저리 융자를 목적으로 지방채, 공사채 등의 인수에 활용될 수 있도록 하고 있으나, 실질적으로 융자관리계정은 운용되지 않고 있는 실정이다(류영아, 2018: 11).

지역상생발전기금은 우리나라 최초의 수평적 재정조정제도로서 재정형평화 차원에서의 뚜렷한 효과에 있어 의미가 있으나, 수도권의 3개 광역지자체의 입장과, 비수도권의 14개 광역지자체의 입장이 극명히 다른 재정조정제도 이다.[12] 수도권의 반대 논리는 수도권 지자체에 대한 실익의 부재, 부과된 지역상생발전기금의 재배분시 가중치(1:2:3)로 인한 중복규제의 문제 등이 대표적으로 제시되고 있다.[13]

또한「지방자치단체 기금관리기본법」부칙 제2조에 의하면 지역상생발전기금은 '19년 12월 일몰예정으로 되어 있어, 정부 재정분권의 추진방안에서 제시한 지역상생발전기금을 확대방안과의 상충된 부분이 존재하는 상황이다.[14] 법적인 내용대로 일몰제를 적용하는 경우 대표적 수평조정제도를 상실하게 되는 만큼 추가적인 조정제도에 대한 강구방안이 필요하다고 할 수 있으며, 정부 의지대로 확대 적용하는 경우 추가적인 재원의 마련 및 안분기준의 변경 등을 어떻게 처리할 수 있을 것인가에 대한 논의가 필요한 상황이다.

12) 아시아경제. 이재명 "내년 일몰 지역상생발전기금 연장 반대한다". (http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018101913205932897)(검색일: 2019.2.13.)

13) 이병래 의원 블로그. '지방소비세 배분방식 및 지역상생발전기금 배분구조 개편의 필요성' 5분 발언. (https://blog.naver.com/winners_lbl/221457927234) (검색일: 2019.2.13.)

14) 지방자치단체 기금관리기본법. 법률 제13428호(2015.7.24. 개정, 2016.1.1. 시행)

3. 지방재정 지원제도의 효과

지방재정 지원제도로 인한 보조금, 교부금 및 지방소비세, 지역상생발전기금을 합한 전체 규모는 지방세입 전체의 상당액에 달하는 만큼, 지방재정 지원제도는 실질적으로 지자체의 재원확보에 막대한 영향을 미치고 있는 것이 사실이다.

표 4-16을 살펴보면, 재정조정 재원 중 교부금과 보조금을 합한 금액은 전체 세입 중 약 43%수준이며, 지방소비세 및 지역상생발전기금은 약 2%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 교부금과 보조금 중에는 보조금(약 28%)이 교부금(약 15%)에 비해 높은 비중을 보이고 있다. 교부금 중에는 가장 높은 비중을 차지하는 지방교부세는 약 35조원으로 전체세입의 약 11%를 차지하고 있으며, 보조금 중에는 국고보조금이 62조 규모로 약 19%를 차지하고 있다. 이외에 균형발전특별회계는 11조 규모(3.4%), 지방소비세는 약 6.4조(2%), 상생발전기금은 약 4천억원 규모로 0.1%의 비중을 갖고 있다.

표 4-16 | 지방재정조정 재원의 금액 및 전체세입에 대한 비중(2016년 기준)

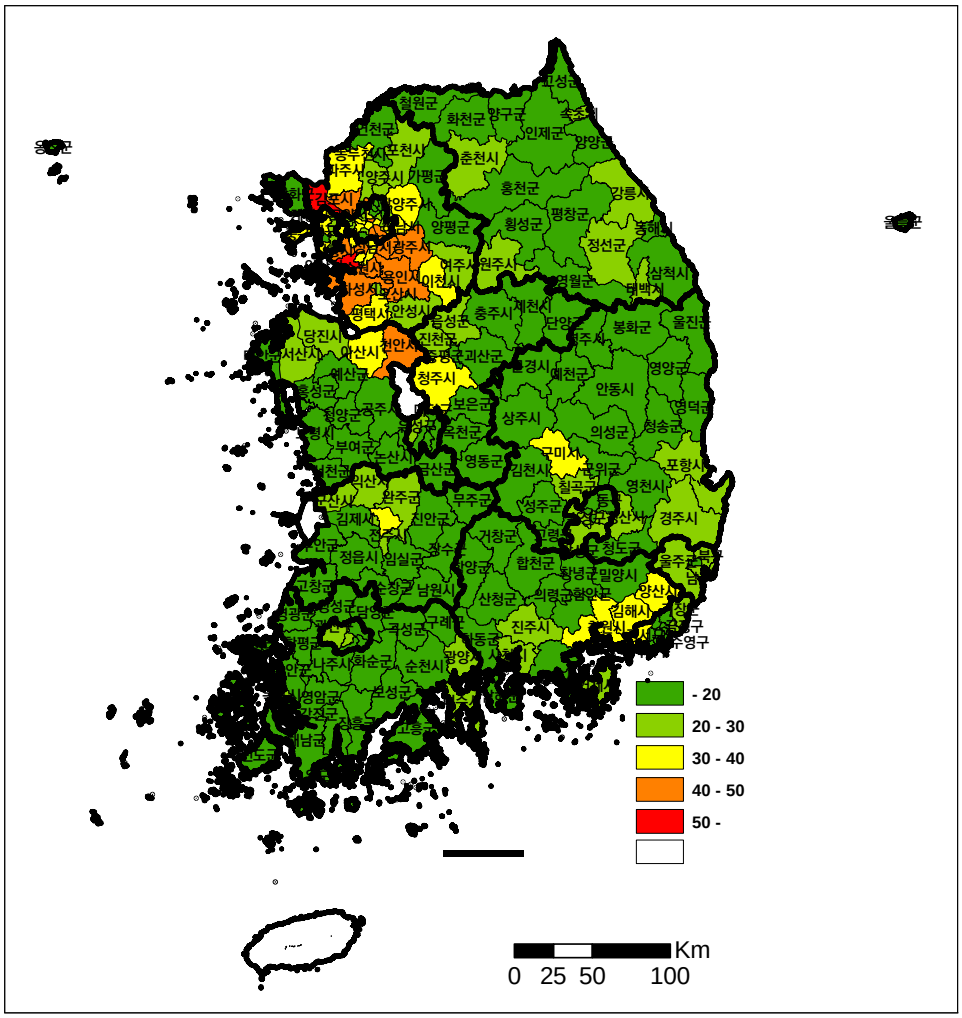
(단위: 조원, %)

구분		재정조정재원	재정조정 형태	금액 (조원)	비중 (%)
교부금	지방교부세	보통교부세	중앙→시·도, 시·군	35.1	10.8
		특별교부세	중앙→시·도, 시·군·구	1.1	0.3
		부동산교부세	중앙→시·도, 시·군·구	1.4	0.4
		소방안전교부세	중앙→시·도	0.4	0.1
	조정교부금	자치구조정교부금	광역시→구	5.3	1.6
		시·군조정교부금	광역도→시·군	6.0	1.9
	교부금 합계			49.4	15.2
보조금	국고보조금	국고보조금	중앙→시·도, 시·군·구	62.4	19.2
		균형발전특별회계보조금	중앙→시·도, 시·군·구	10.9	3.4
		기금	중앙→시·도, 시·군·구	5.4	1.6
		기타(국고보조금 비공제)	중앙→시·도, 시·군·구	0.8	0.2
	시·도비보조금	시·도비보조금등	시·도→시·군·구	12.7	3.9
	보조금 합계			92.2	28.4
교부금 + 보조금				141.5	43.5
지방세		지방소비세	중앙→광역시·도	6.4	2.0
세외수입		지역상생발전기금	광역시·도↔광역시·도	0.4	0.1

자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료.

지방재정 지원제도는 실제적으로 지방 재정력의 상당부분을 차지하기 때문에, 지방의 재정자립도가 미흡한 수준임을 감안할 때, 지역의 재정자주성에 상당한 영향을 끼침을 알 수 있다.[15]

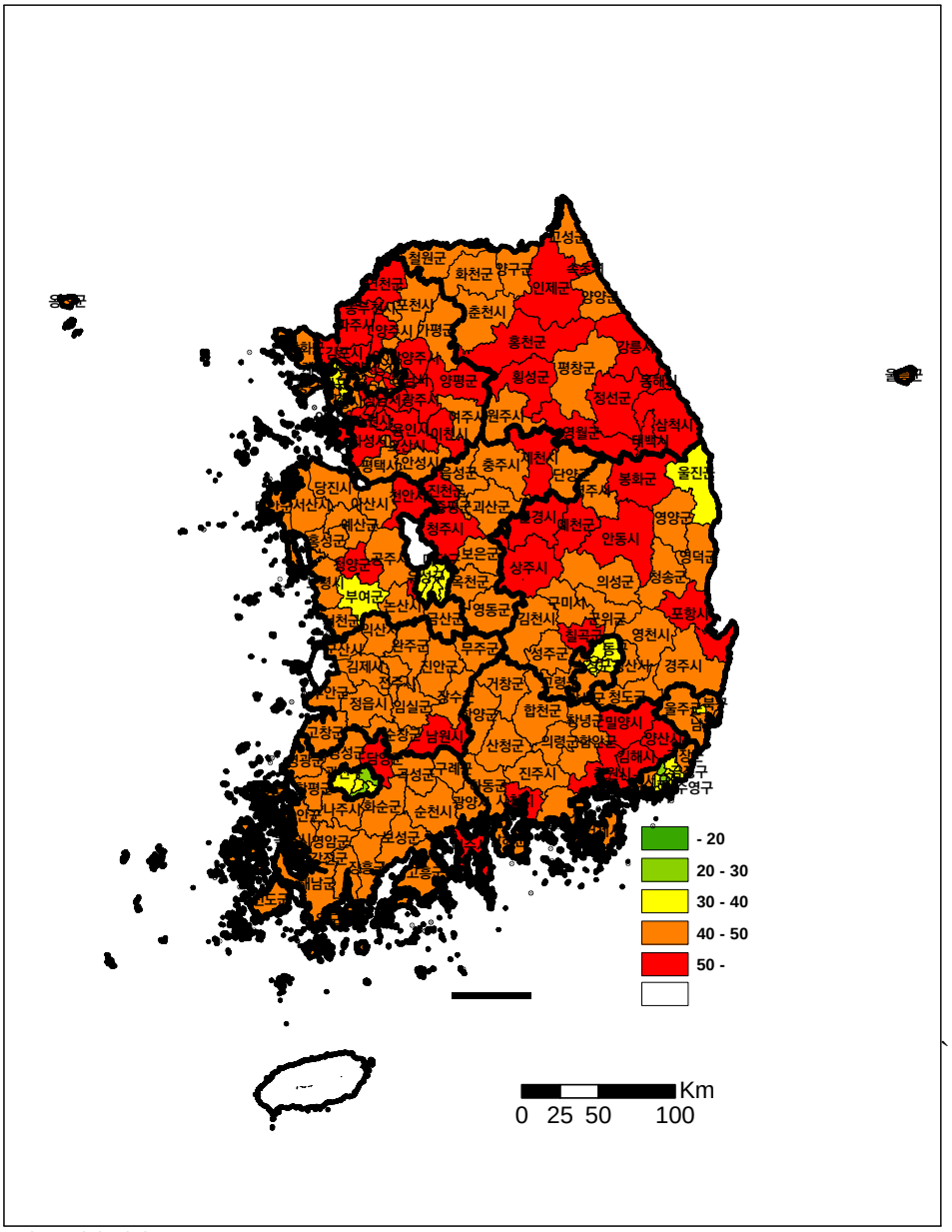
그림 4-5 | 재정자립도(2016년 기준)



자료: 저자 작성.

15) 재정자립도가 자체재원의 비중에 초점(세입분권)을 둔 반면, 재정자주도는 자주재원에 초점(세출분권)을 두고 있기 때문에 의존재원으로 향상하는 지방재정의 총량은 재정자립도 보다는 재정자주도의 향상에 영향을 미침.

그림 4-6 | 재정자주도(2016년 기준)



자료: 저자 작성.

지방재정조정제도는 지방재원 확충효과 뿐 아니라 지역 간의 재정격차에 대한 완화 효과 또한 일부 영향을 끼치는데, 그림 4-7(a)를 보면, 지원되는 의존재원의 경우 자체세입인 지방세의 공간적 분포와는 다르게 강호축 일대, 접경지역 등 낙후지역 위주의 지원이 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 앞서 살펴본 지방세의 공간적 분포를 통해 알 수 있듯이 우리나라의 지방세는 수도권과 동남권의 경부축은 높고 강원도와 호남의 강호축은 낮은 양상을 띠고 있는 반면, 의존재원의 경우 이와는 다르게 강호축 일대가 비교적 높은 지원이 이루어짐을 알 수 있으며, 수도권의 접경지역 일부에서도 상대적으로 높은 재원이 투입됨을 확인할 수 있었다.

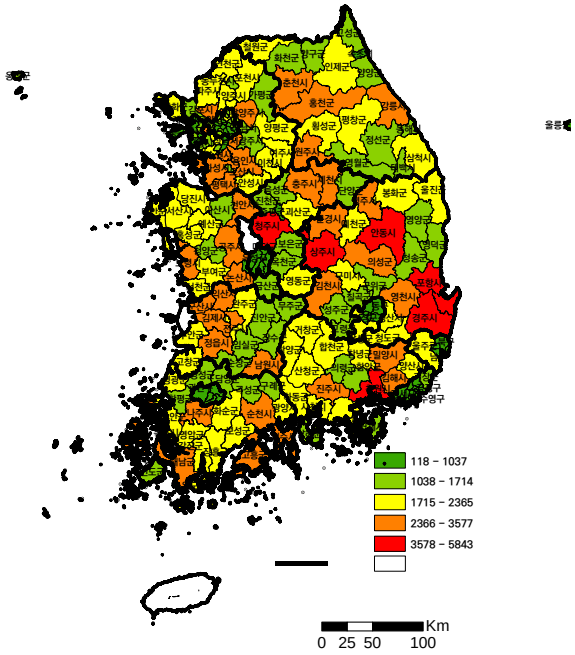
그림 4-7의 (b)에서는 의존재원에 대한 공간종속성(spatial dependence)을 확인해 보고자 LISA분석[16]을 수행하였다. 분석결과를 살펴보면 지방세 총량의 LISA map(그림 3-11 참조)과는 다르게 강호축에서의 의존재원이 높은 공간적 종속성(HH)을 띠고 있음을 확인할 수 있었다.

의존재원과 지방세를 합한 지방재정의 총량을 나타낸 그림 4-8을 보면, 이로 인해 강호축의 공간종속 현상이 완화되었음을 확인할 수 있다. 비록 수도권을 비롯하여 영남 주변이 여전히 높은 지방세입 총량(HH)이 나타나고 있으나, 지방세의 공간적 분포에서 낮게 형성되었던 강호축의 공간적 상관성은 비교적 완화되었다는 것은 지방재정조정제도가 일정부분 공간적 격차의 완화에 기여하였음을 의미한다고 볼 수 있다.

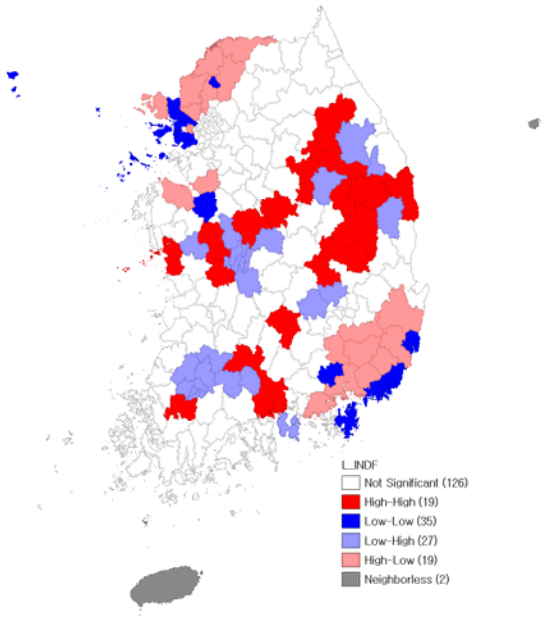
16) LISA에서 대한 개략적인 설명은 50페이지 각주를 통해 설명한바 있으나, 보다 구체적인 설명은 Anselin(1995)의 자료를 참고.

그림 4-7 | 의존재원금액 및 LISA map (2016년 기준)

(단위: 억원)



(a) 의존재원 금액

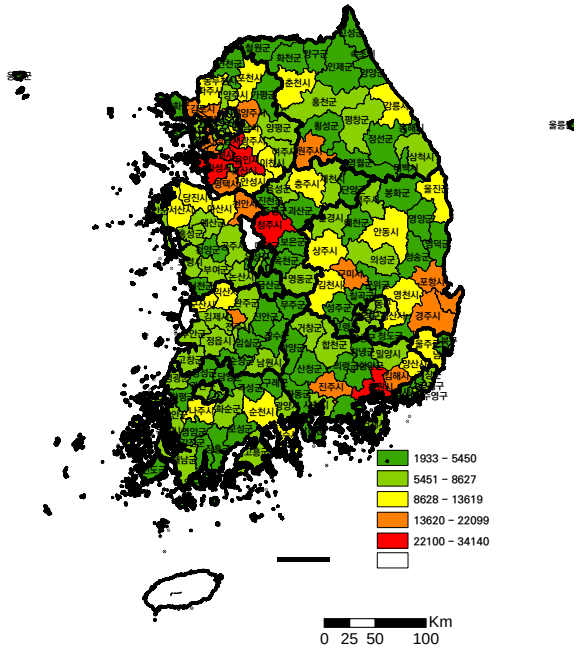


(b) 의존재원의 LISA map

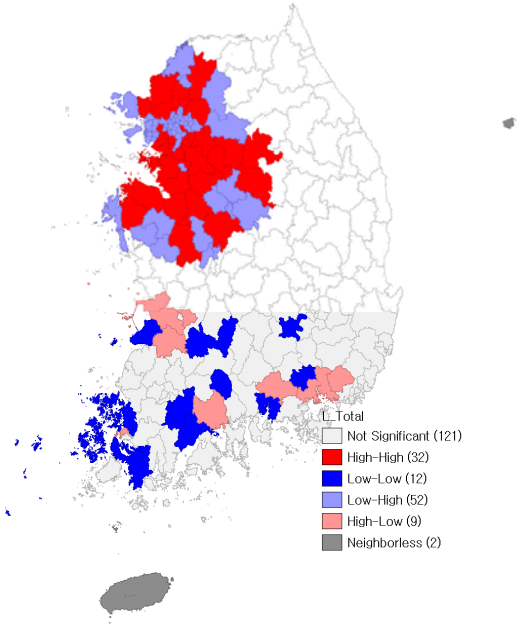
자료: 저자 작성.

그림 4-8 | 지방재정 총량 및 LISA map (2016년 기준)

(단위: 억원)



(a) 지방재정 총량



(b) 지방재정 총량의 LISA map

자료: 저자 작성.

교부금과 보조금 등 지방재정 지원제도로 지원되는 재원의 총량은 지방재정의 실제적 확충, 지자체 간의 재정형평화 기능을 수행함에도 불구하고, 각각의 특징에 따라 그 효과에는 차이가 존재하는 상황이다.

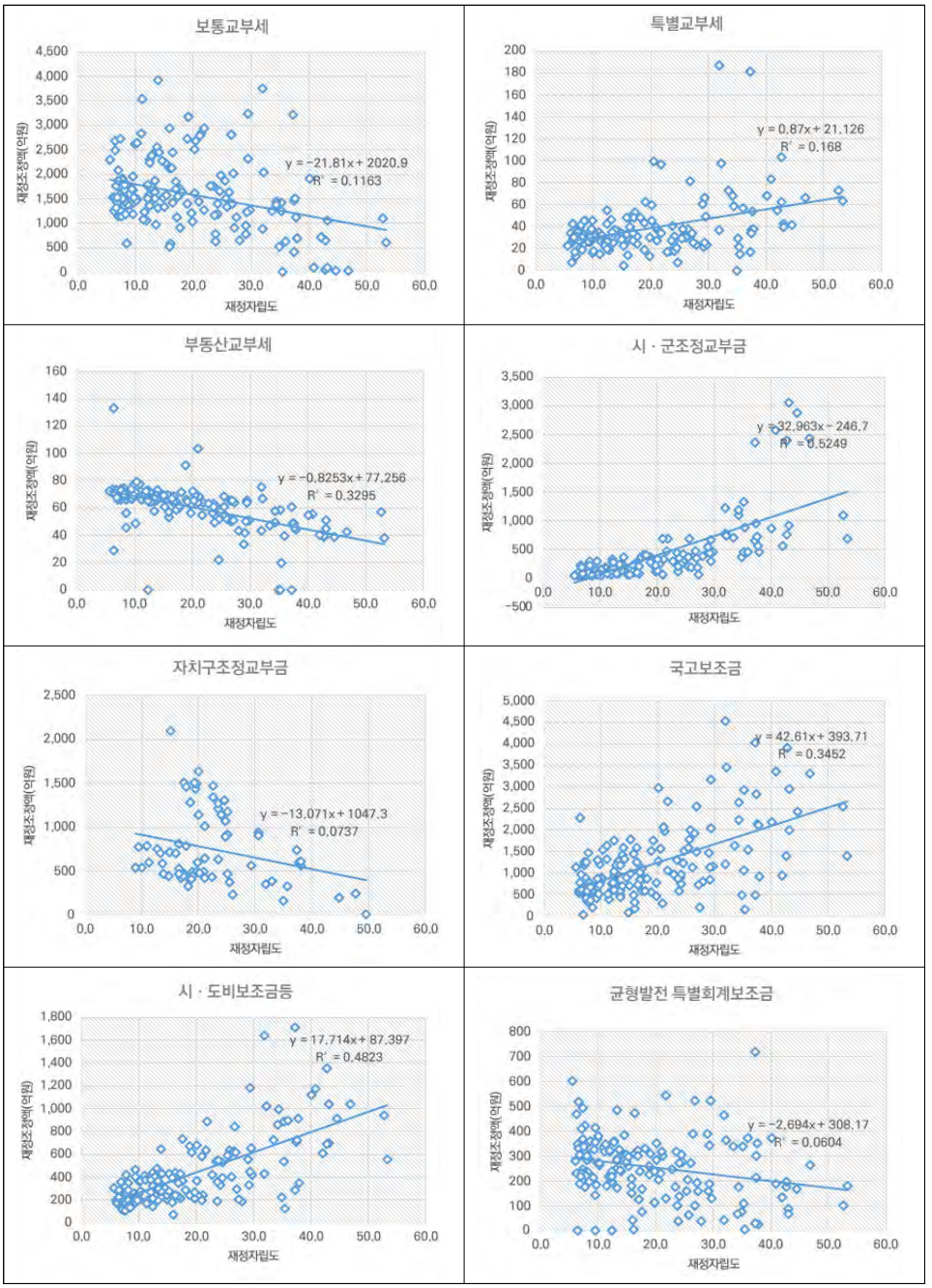
이에 대한 개략적인 효과를 파악하기 위해서, 재정자립도와 재정조정액과의 상관관계를 그림 4-9와 같이 분석하였다. 분석결과 보통교부세, 균특회계, 지역상생발전기금을 제외하고는 타 보조금의 경우 재정형평화의 기능은 낮은 것으로 나타났다.

각각의 지원제도의 효과를 살펴보면, '보통교부세'의 경우 지자체간 재정형평화의 주요한 기능을 위해 교부되는 세원인 만큼 전체적으로는 재정자립도가 높은 지역보다는 낮은 지역에서의 재정조정액이 더 크게 나타나고 있었다. 광역시·도에서 기초지자체로 교부되는 교부금 중 '자치구 조정교부금' 역시 재정자립도가 낮은 지역에 더 많은 재정액이 배분되는 재정형평화의 결과가 일부 나타나고 있었다. 반면, '시·군조정교부금'은 일반적으로 재정여건이 좋은 지자체에 더 많은 재원이 배분되는 상황임을 알 수 있었는데, 이는 시·군조정교부금의 안분비율 중 큰 비중이 인구(50%)에 의존하기 때문에, 인구수가 많은 지역에 더 많은 재원이 교부되는 결과로 나타나는 것으로 판단된다.

국고보조금과 시·도보조금의 경우 재정자립도가 높은 지역에서 더 높은 보조금을 지급받는 것으로 나타났는데, 특정 목적을 갖는 국고보조금 및 시·도보조금이 반드시 재정자립도가 낮은 지역에서 더 많은 보조금을 지급받을 필요는 없으나, 보조금으로 인한 의존재원이 지역의 균형발전에 대한 효과에 있어서는 미흡한 것으로 판단해 볼 수 있겠다.

'균형발전특별회계'를 통한 재정자립도와 재원의 지급액과의 관계를 살펴보면, 미약하나마 재정자립도가 큰 지역일수록 보조금액이 작고, 재정자립도가 낮은 지역일수록 보조금 액수가 큰 것을 알 수 있으나, 뚜렷한 상관관계라고 할 수는 없었다.

그림 4-9 | 보조금 및 교부금과 재정자립도와의 관계

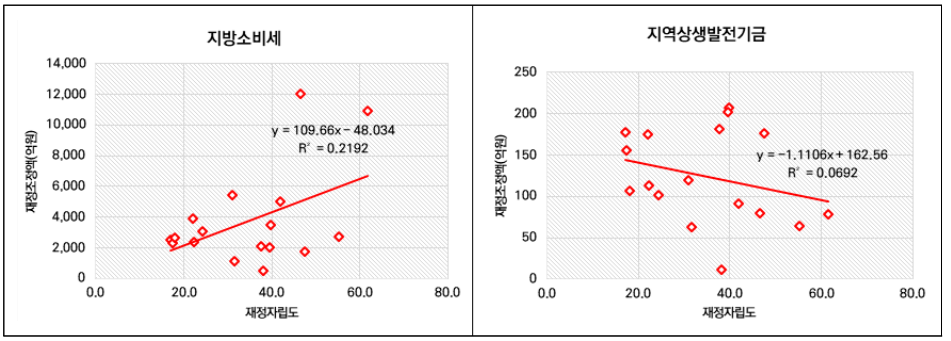


자료: 저자 작성.

정식적인 교부금 및 보조금은 아니지만 형평화 기능을 수행하는 '지방소비세'의 경우 '16년 기준 안분상황을 살펴보면, 재정자립도가 높은 지역에서 더 높은 지방소비세가 안분되고 있음을 확인할 수 있었는데, 이는 전술한 바와 같이 지방소비세가 기본적으로 대도시에서 더 높은 소비지출을 갖기 때문에, 이로 인해 배분받는 지급액이 더욱 크게 나타나고 있기 때문으로 판단된다.

광역지자체간 수평조정제도인 '지역상생발전기금'의 안분상황을 살펴보면, 재정자립도가 낮은 지역에서 더 높은 기금재원이 안분되고 있어, 재정형평화의 기능을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다.

그림 4-10 | 재정자립도와 지방소비세 및 지역상생발전기금의 관계



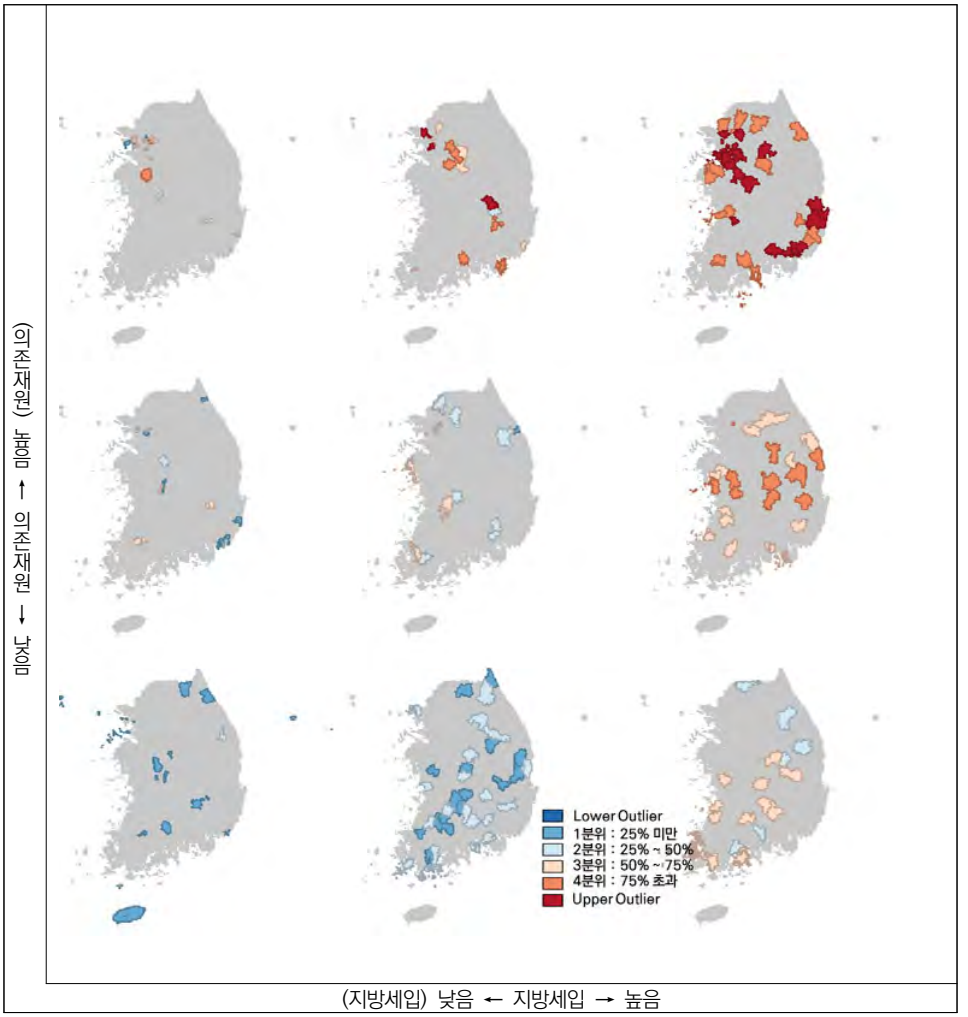
자료: 저자 작성.

이에 대한 효과를 공간적으로 확인하기 위해 의존재원과 지방세입의 상관관계에 대해 조건부 맵(conditional map)[17]을 살펴본 결과는 다음과 같다. 앞서 살펴본 바와 같이 의존재원은 높고 지방세입이 낮은 지역은 강호축일대로 나타났는데, 이러한 지역은 의존재원 자체의 투입의 합목적성이 존재하는 지역이라고 할 수 있으나, 재원의 총량적 측면에서 살펴보면 여전히 타 지역에 비해 낮은 총량을 가짐을 알 수 있었다. 반면, 지방세입은 높고 의존재원이 낮은 지역은 서울과 충북 아산 등으로 나타났다. 특징적인 것은 의존재원 및

17) 본 연구에서의 조건부 맵은 '자체재원'-'의존재원'-'지방재정총량'의 세 가지 변수에 대하여, 가로축은 지방세입, 세로축은 의존재원을 나타내며, 지도는 지방재정총량을 의미하는 것으로 산출하였음. 이는 지방세입과 의존재원의 관계상에서의 지방재정총량의 크기를 보여주는 것임.

자체재원이 모두 높은 지역이 상당수 존재하는 것으로 나타나고 있는데, 수도권 및 동남권 일대로 나타났으며, 이의 지역은 지방재정 총량에 있어서도 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

그림 4-11 | 지방세입 및 의존재원에 따른 지방재정 총량 (conditional map)



주: 가로축은 지방세입을, 세로축은 의존재원을 나타내며, 그림의 색은 지방세입과 의존재원을 합한 지방재정의 총량을 의미함

자료: 저자 작성.

4. 요약 및 시사점

지방재정조정제도는 지방정부의 부족한 재원을 확충하는 차원에서 운영되고 있다. 특히 우리나라의 경우 교부금으로서의 지방교부세, 자치구조정교부금, 시 · 군조정교부금 등이 있으며, 보조금으로서 일반국고보조금, 시 · 도비보조금, 기금 및 균형발전특별회계 등이 존재한다. 이외에 제도적으로 교부금, 보조금은 아니나, 지방재정조정제도로서 지방소비세 및 지역상생발전기금 등이 있다.

각각의 조정제도는 수직적 · 수평적인 형태로 중앙 및 지방정부간에 이전되는데, 수직적인 조정제도는 중앙에서 지방으로 이전되는 지방교부세, 국고보조금, 균특회계, 기금, 지방소비세 등이 있으며, 광역정부에서 기초정부로 이전되는 재원은 조정교부금 등을 들 수 있다. 다양한 수직적 재정조정제도와는 다르게 수평적 재정조정제도는 광역정부간의 지역상생발전기금이 유일하다.

우선적으로 지방재정조정제도는 지방 재정을 확충하는데 효과가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 이러한 의존재원은 지방재정총량의 약 43%를 담당함으로서 지방재정의 확충에 실질적으로 기여하고 있으며(표 4-16 참조), 이는 이른바 낙후지역의 재정여건에 큰 도움이 되고 있는 것이 사실이다. 공간적으로도 재정조정을 통해 지방재정의 공간적 종속현상의 완화에 기여하고 있는데, 지방재정이 부족한 지자체가 연담화되어 있는 강호축 등의 재정지원을 통하여 재정측면에서의 국토의 분리현상 완화에 기여하고 있다고 판단된다.

이러한 실효적인 재정확충의 측면에도 불구하고 현행 지방재정조정제도는 몇 가지 측면에서 한계점과 문제점을 가지고 있다. 먼저, 자치분권과 괴리된 중앙집권식 재정조정의 문제를 들 수 있겠다. 지방의 부족분을 메워주는 형식의 현재의 국가차원의 재정조정제도는 한정된 재원을 바탕으로 중앙주도의 지역 안분구조가 대표적인 문제로 지적되고 있다. 또한 교부세의 경우 국세의 일정률(19.24%)의 크기와 지역의 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)과의 차이를 보정하기 위하여 조정률을 적용하고 있는데 '17년 기준 조정률은 0.94, '18년 기준 조정률은 0.91로, 이는 우선적으로

지자체의 수요대비 수입의 부족분을 약 90%까지 벌충해주는 용도로 지급되고 있는바, 이는 지역이 적극적으로 자체재원을 확충하려는 노력을 감소시킬 수 있다는 비판 또한 존재한다. 이러한 문제를 개선하기 위하여, 지방교부세 인센티브 제도의 실효성 증대를 꾀하는 시도가 있어왔으나, 이 또한 불분명한 보상체계, 페널티 중심의 평가 체계 등 다양한 측면에서 비판을 받고 있다.[18] 이와 함께 교부세는 한정적인 재원으로 운용되고 있기 때문에, 지방자치단체 간 배타적 경쟁이 불가피한 구조를 가지고 있다. 일반적인 교부세로는 모든 지역의 재정부족액을 충족시키지 못하기 때문에, 필연적으로 국가의 평가가 수반되며, 한정된 지방교부 재원 내에서 재원을 '따내야 하는' 경쟁적 구조가 유발된다는 것이다.

이러한 재원확충의 문제와 더불어, 더 큰 차원의 문제는 지역 간의 재정격차가 오히려 심화될 수 있다는 측면이다. 전술한바와 같이 지방재정조정제도는 그 근본적인 목적의 하나로서 재정형평화의 기능을 가짐에도 불구하고, 재정자립도와 재정지원금액과의 관계를 분석한 결과 보통교부세, 부동산교부세, 자치구조정교부금, 지역상생발전기금을 제외하고는 재정형평화의 효과는 미흡하거나, 오히려 역전되는 현상이 발생하고 있다. 즉, 현재 지방재정조정제도는 개별 지자체의 측면에서는 재정총량은 증대하는 긍정적 효과를 가지나, 지역 간 재정의 불균형에 대한 개선 효과는 미약하다 할 수 있다.

이를 개선하기 위한 방법은 다양하게 존재할 수 있다. 가장 빈번히 논의되는 방법 중의 하나가 현재의 체계 내에서 교부세 및 교부금의 지급기준을 정비하는 것이 될 수 있다. 이러한 방법은 재정지원 금액의 형평성의 측면에서 타당할 수 있으나, 중앙주도식의 하향식 재원배분의 문제에서 벗어날 수 없다. 따라서 지역의 자립적인 권한은 증대시키되, 지역 간 격차를 완화하는 방향으로서의 재정조정제도에 대한 고민이 필요할 것으로 판단된다.

18) 류영아. 2017. 지방교부세 인센티브 제도의 현황과 개선방안. pp. 31-37을 참고하여 작성.

CHAPTER 5

국가균형발전을 위한 기초지자체 간 수평재정조정제도의 대안

1. 국가균형발전을 위한 재정조정의 필요성 | 107
2. 기초지자체 간 수평재정조정제도의 대안적 유형과 과정 | 111
3. 기초지자체 간 수평재정조정제도 적용을 위한 검토사항 | 121
4. 기초지자체 간 수평재정조정제도의 효과: 시뮬레이션 분석 | 132
5. 요약 및 시사점 | 144

CHAPTER 5

국가균형발전을 위한 기초자치단체 간 수평재정조정제도의 대안

본 장에서는 국가균형발전을 위한 지방재정조정제도의 규범적인 방향을 설정하고 이를 실현하기 위한 대안을 고찰하였다. 이를 통해 기초자치단체형 지역상생발전기금, 기초자치단체형 권역발전기금 등을 제안하고 각 대안의 특징, 재원, 전달체계, 안분기준 등을 검토하였다. 또한 각 대안의 실행에 따른 재정조정의 효과를 검토하기 위한 시뮬레이션 분석을 수행하였다. 이를 바탕으로 광역형 수평재정조정제도와 기초형 수평재정조정제도의 투-트랙 시스템 운용 등 시사점을 제시하고자 하였다.

1. 국가균형발전을 위한 재정조정의 필요성

본 연구에서는 단순히 재정분권의 메커니즘을 논의하는 것이 아니라, 정책의 궁극적 목적을 국가균형발전의 목표달성에 둘 때, 재정분권이라는 수단이 어떻게 보완 · 적용되어야 하는가에 초점을 맞추고 논의를 전개시키고자 한다.

앞서 전술한 바와 같이 재정분권을 단순히 추진하는 경우, 기존에 재정여건이 상대적으로 우수한 지역에 더 풍부한 재원이 집중될 우려가 존재한다. 따라서 국가로부터 지방으로 재원이양이 전제되는 경우 어떠한 형태이든 추가적인 재정조정의 방안이 필요하다. 현 정부 재정분권 추진(안)에서 광역도간의 수평적 재정조정제도인 “지역상생발전기금”을 강화하고자 하는 계획을 제시하고 있는 것은 재정이양으로부터 발생되는 이와 같은 문제점을 일부 인지하고 있다는 것으로 풀이된다. 현재의 재정조정체계를 활용하는 경우 중앙정부로부터의 수직적 재정조정 방안을 개편하는 대안을 들 수 있으나, 이는 앞서 검토한 바와 같이 재정성과에 있어 부정적일 뿐 아니라, 분권화된 체계

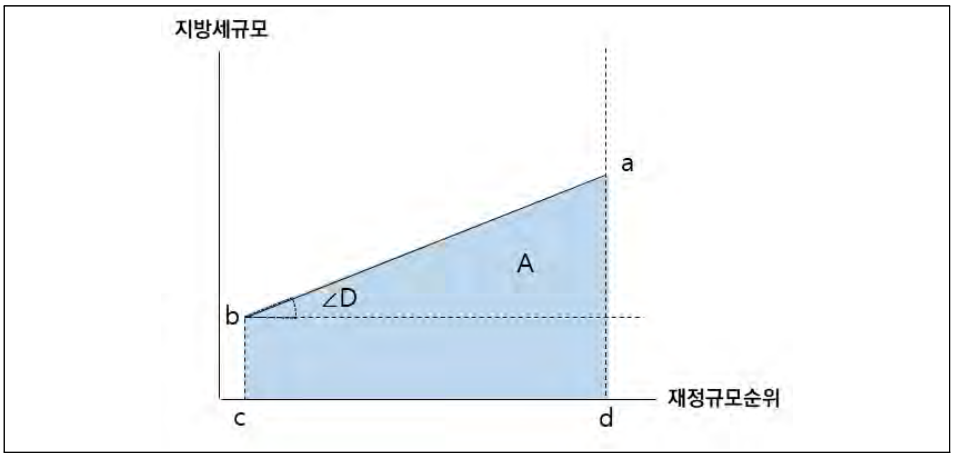
상에서의 의사결정과 집행주체간의 분리 문제 등이 존재한다(이재원, 2019: 87).

이와는 다르게 제시할 수 있는 재정조정의 대안으로 지방정부간의 수평적 지방재정조정제도를 활용하는 방안을 들 수 있다. 전술한 바와 같이 국내에서의 수평적 재정조정제도의 활용은 미흡한 실정이다. 수평적 지방재정조정제도는 다양한 국가의 상황에 따라 그 활용도나 중요도에 있어 차이가 나타나고 있으나, 우리나라와 같이 수도권 등 특정지역 중심의 재원집중이 나타나고 있는 상황에서는 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 현재 국내에서 운영되고 있는 수평적 재정조정제도인 지역상생발전기금은 광역지자체 간의 조정제도로서 유일하게 활용되고 있다. 그러나 앞서 지방재정의 실태에서 검토한 바와 같이, 분권화 상황에서는 기초지자체 간의 재정격차의 현상을 보다 주의깊게 다루어야 할 필요가 있다. 따라서 보다 적극적인 차원에서 기초자치단체인 시·군·구 차원에서의 조정제도가 필요하다고 할 수 있겠다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 기초지자체간 수평적 재정조정제도를 제안코자 한다. 이에 대한 구체적인 방법을 논의하기에 앞서, 균형발전의 관점에서 재정조정제도를 통해 달성해야 하는 이상적인 모습은 어떤 것이 되어야 하는가에 대한 선언적 논의를 우선적으로 다루도록 하겠다. 특히 균형발전이라는 관점을 적용하기 위해서는 기존에 논의되고 있는 재정형평화 이외에 지역의 상황을 고려한 상생의 협력기반을 구축하는 노력이 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다. 이에 따라 본 장에서는 재정조정제도를 활용하는데 있어 몇 가지 원칙을 논의코자 한다.

지역의 재정규모 순위(rank)와 지방세 규모(size)에 따른 재정격차를 그림 5-1과 같이 가정하여 논의를 진행해보도록 하겠다. 여기서, 가로축은 재정규모 순위, 세로축은 지방세 규모로 가정 하면, 직선 ab는 재정규모 순위에 따른 지방세 규모의 순차적 배열로 해석된다. 물론 실제 지방세를 순위에 따라 늘여 놓으면 직선의 형태보다는 곡선의 형태로 나타날 것으로 예상되나, 논의의 이해를 돕기 위해 직선으로 가정하였다. 여기서 직선 ab가 만드는 ∠D는 지자체간의 재정불균형의 상태를 의미하는데, ∠D가 클수록 지자체간의 재정불균형은 더 크고, 작을수록 지자체간의 재정불균형은 작게 됨을 의미한다고 볼 수 있다.

그림 5-1 | 지방재정의 이론적 구조



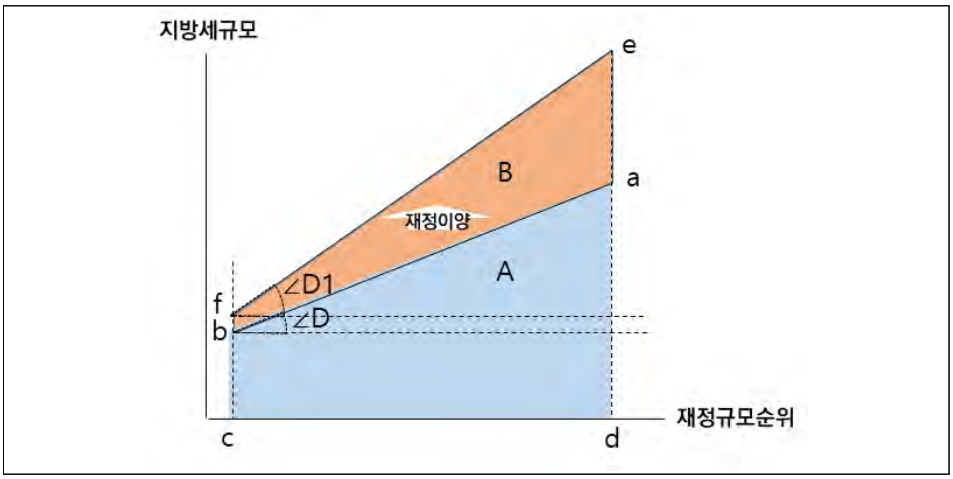
자료: 저자 작성.

첫 번째 원칙은 국가균형발전을 위해서는 지방이 자립적으로 활용할 수 있는 재정총량의 증대가 필요하다는 것이다(면적 A의 확대). 국가가 지자체에게 재원을 이전(이양)하는 방법은 다양하게 존재한다고 볼 수 있다. 적시한 바와 같이 보조금, 교부세 등 지역의 상황에 맞춘 중앙정부중심의 지원체계도 존재하나, 이는 어디까지나 지역의 부족분을 국가가 메워준다는 처방적 성격에 지나지 않는다고 할 수 있다. 근본적으로는 국가에서 별도의 주머니로 지역의 부족분을 메워주지 않더라도 지역이 스스로 경쟁력을 제고하여, 지역지원을 위한 국가의 주머니를 스스로 줄여 나아갈 수 있는 방향이 필요하다. 즉, 중앙정부에서 지방정부로의 재정보전이 아니라, 지방정부가 자체적으로 재원을 활용할 수 있도록 중앙정부로 부터의 온전한 재정이양이 되어야 한다는 것이다.

이를 정리하면, 전체 지방재원은 순증하되(그래프의 상향이동), 납세총액은 일정하도록 유지하는 방법을 제안할 수 있겠다. 이는 납세자의 추가적인 세금납부는 조세저항 등 여타의 문제를 유발하는 만큼, 추가적인 납세는 없는 것으로 가정하되, 지방세입은 확충되는 형태이다. 이는 앞서 논의한 재정분권을 통해 중앙정부의 재원이 지방정부로 실효적으로 이양됨을 의미한다. 이를 통한 재원이양의 결과는 그림 5-2와 같다.

새롭게 배분된 지방재정의 기울기는 직선 ef가 만드는 ∠D1로 표현될 수 있으며, 지방재정의 총량은 기존 A의 면적과 새롭게 추가된 B의 면적을 합한 면적으로 나타난다. 이의 과정은 모든 지자체가 재원이 증대된다는 측면에서 바람직하나, 자연스럽게 현재 부유한 지역에서의 세입이 상대적으로 덜 부유한 지역의 세입보다 더 높게 나타날 가능성이 있다. 이는 지역 간 재정불균형이 재정분권의 이전 보다 더욱 심화되어 나타남을 의미(∠D < ∠D1)한다.

그림 5-2 | 지방세입의 실효적 확충(재정이양)

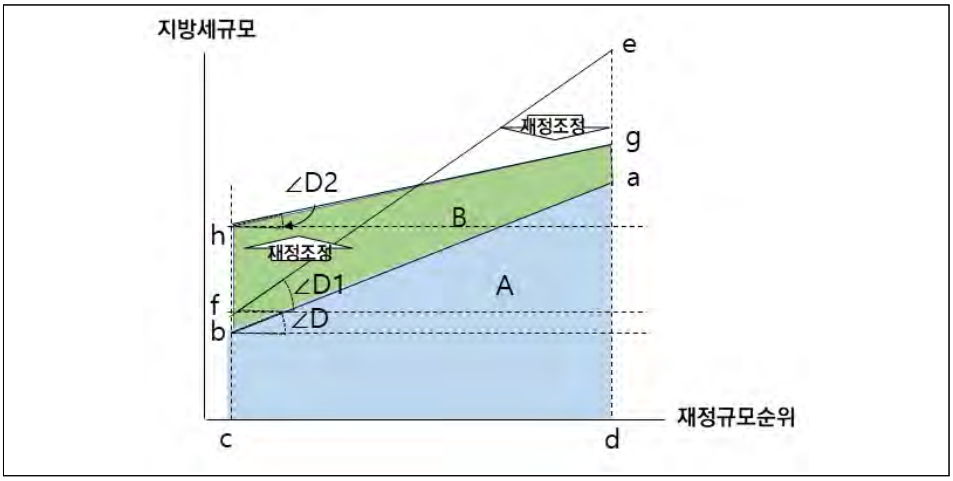


자료: 저자 작성.

이에 따라 두 번째 원칙은 현재 재정규모 순위가 높은 지역보다 낮은 지역의 재정이양을 더욱 큰 폭으로 증대시킬 필요가 있다. 이를 위해서 어떠한 형태로든 중앙정부의 재정이양을 보정할 수 있는 측면에서의 재정조정이 필요하다. 여기서의 재정조정의 주체는 국가가 될 수도 있겠으나, 그러한 경우 현재와 같이 중앙정부의 재원을 나눠먹는 식의 경합구조에 머물 가능성을 배제할 수 없으므로, 수직이양 이후의 지자체간의 재정조정에 초점을 맞추어 논의코자 한다. 그림 5-3에서는 이를 통한 재정조정의 결과를 도식화하였다. 여기에서는 새롭게 배분된 직선 gh를 확인할 수 있으며, 이를 통한 지

역 간 격차는 ∠D2로 표현하였다. 이를 통해 결국 최초의 지역 간 재정격차(∠D), 재정이양이후 나타난 지역 간 격차(∠D1)보다 완화된 수준의 격차(∠D2)를 만드는 경우를 가정하였다. 이의 과정을 통해 지역의 입장에서는 지자체의 재정총량 확대(면적 A ⇒ 면적 A+B)와 더불어 지자체간 재정격차완화(∠D ⇒ ∠D2)의 목적을 모두 달성할 수 있을 것이다.

그림 5-3 | 지자체간 수평적 재정조정의 구조(재정형평화)



자료: 저자 작성.

2. 기초지자체 간 수평재정조정제도의 대안적 유형과 과정

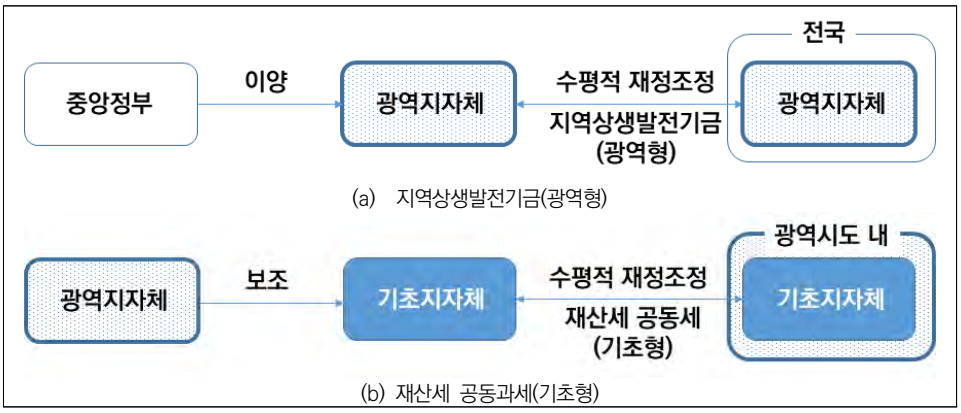
1) 기초지자체 간 수평재정조정제도의 대안적 유형

본 연구에서는 재정분권의 추진과정에서 한계를 해소할 수 있는 재정조정제도로서 기초지자체 간의 수평재정조정제도를 제안하고자 한다. 국가의 재정이양을 전제할 때, 나타날 수 있는 수평적 재정조정의 유형은 다양하게 존재하나, 우리나라에서 운영되는 광역지자체간의 지역상생발전기금, 서울시의 재산세 공동세를 통해 개략적인 힌트를 얻을 수 있겠다. 우리나라에서 운용중인 대표적인 수평적 재정조정제도인 "지역상생발전기금"의 경우 수평적인 맥락만 살펴보면, 수도권의 3개 시·도의 지방소비세의 35%에 해당하는 금액을 기금으로 조성하여 전국 17개 시·도에 안분하는 구조를 가지고 있다. 그러나 근원적으로는 수도권 3개 시·도의 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일정분으로 구성되고 있다. 즉, 국세에서 지방세로 재정이양이 이루어지고, 이후 기금조성 및 수평적 재정조정을 통해 재원이 안분되는 구조를 띄고 있다고 볼 수 있다. 또한 그 공간적 수혜의 대상이 광역지자체인 만큼 기초지자체의 지역 간 격차를 직접적인 대상으로 다루는데 일련의 한계가 존재한다.

서울시의 "재산세 공동과세"는 이와 다소 다르게 적용되는데, 서울시 공동세는 형식적으로는 '공동세'의 형태를 띠고 있으나, 의미적으로는 재원을 안분한다는 측면에서 수평적 재정조정으로 볼 수 있다. 2008년부터 시행된 서울시의 재산세 공동과세 제도는 자치구의 재산세 50%를 공동세원화하여 25개 자치구에 균등배분하는 방식을 취하고 있는데, 여기서 재원의 손실이 발생하는 지역을 대상으로 '재정충격완화교부금' 명목으로 재정보전금을 지급(재정보전금은 취득세 및 등록세액의 50%를 재원으로 마련)하고 있다는 측면에서 추가적인 차별점이 있다.[1] 이는 국세의 지방이양의 과정이 없는 관계로, 광역도 차원에서 이에 따른 보전이 수행되는 사례라 할 수 있다.

1) 제도의 도입경위와 특성은 유태현·한재명. 2007. 서울시 재산세공동과세제도의 도입경과와 효과분석. 지방행정연구. 21(4), pp. 115~150를 참조.

그림 5-4 | 우리나라의 수평재정조정제도 운용방식



자료: 저자 작성.

본 연구에서는 이러한 지자체 간 수평재정조정제도를 기초 자치단체로 확장하여 적용하기 위하여, 재원을 지급받는 대상 지자체의 공간적 범역에 따라 대안을 구성하였다. 이는 크게 ① 특정 기초지자체의 기금조성분이 전국에 안분되는 형태와 ② 특정 지자체의 기금조성분이 특정 광역자치단체 내의 기초자치단체내로 안분되는 형태를 갖는 것으로 가정하여 두 가지 형태로 구분하되, 적용방법에 따라 다음의 세 가지 유형을 제시하였다.

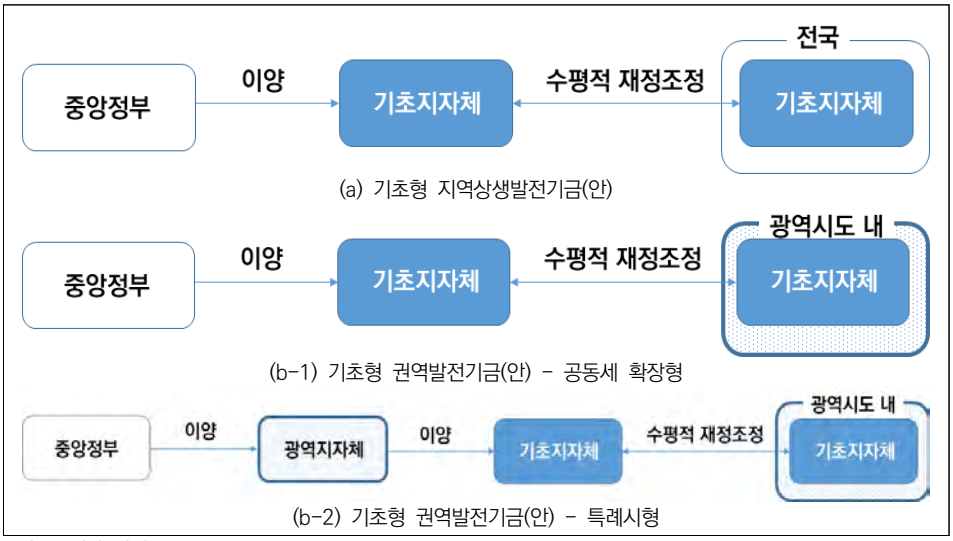
첫 번째는 "기초형 지역상생발전기금"이다. 이 방법은 광역형 지역상생발전기금을 기초자치단체로 확대하는 형태로 중앙정부의 재정이양과 결합하는 경우 중앙정부가 특정재원을 기초지자체로 이양하고, 이에 대한 수평적 조정장치로서 적정 지방세의 일정 비율을 기금으로 조성하게 하는 방안을 들 수 있겠다. 다만 광역형 지역상생발전기금과는 달리 이의 대상은 전국 시 · 군 · 구간의 재정조정을 그 대상으로 하여 운용될 수 있다.

두 번째는 "기초형 권역발전기금"으로 서울시 공동세를 전국적으로 확장한다는 측면에서 "공동세 확장형"이라 할 수 있다. 이는 지역상생발전기금이 광역적 차원에서 재정형평화를 고려하는 방법임에 비해, 권역내부의 재정형평화를 고려하는 안으로서

제시하였다. 기초형 권역발전기금(공동세 확장형)은 지방세의 일정분을 기금으로 조성한 뒤, 권역내에서 안분하고 재원 상실분에 대해 광역지자체가 보전하는 형태로 볼 수 있다. 이 방법의 경우 현재는 국가로부터의 재정적 이양을 받지 않고 운영되고 있으나, 향후 재정이양이 수반되는 경우에는 그 필요성이 더욱 커질 것이다.

세 번째는 "기초형 권역발전기금"으로서 "특례시 연동형"으로 명명하였는데, 이 대안은 특정 시·군이 상위정부로부터 일정부분의 재원을 이양 받은 뒤 이를 권역내에 안분하는 방식이라는 측면에서 "특례시형"이라 하였다. 이 경우 중앙정부가 광역지자체로 재원을 이양하고, 광역지자체는 기초 지자체로 재원을 이양하는 구조로, 이러한 경우 광역에서 기초로의 재원 이양은 특정 조건에 해당하는 시·군의 경우에 한정하는 것으로 가정한다. 공동세 확장형 및 특례시 연동형의 두 방식은 재원의 성격, 전달체계 등에서 차이를 보일 수 있으나, 모두 권역 내에서의 재정적 불균형을 완화하는 수평적 재정조정 장치로서의 공통점을 갖는다.

그림 5-5 | 수평재정조정제도의 대안



자료: 저자 작성.

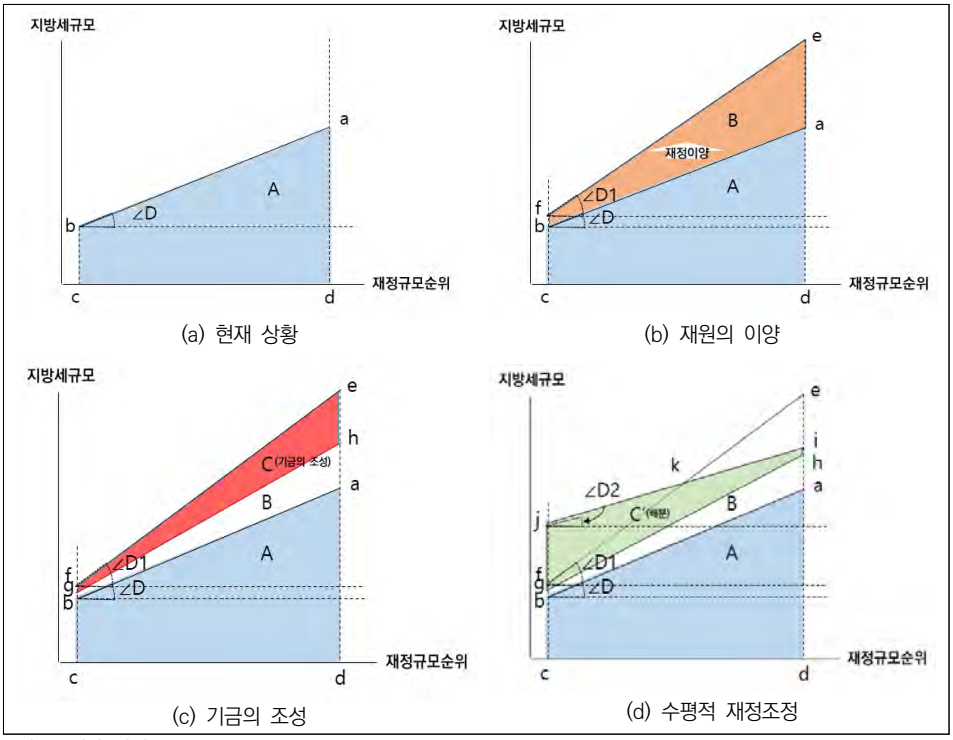
2) 기초지자체 간 수평재정조정제도의 적용 과정

(1) 기초형 지역상생발전기금 및 공동세 확장형 권역발전기금

기초형 지역상생발전기금 및 권역발전기금(공동세 확장형)의 경우 중앙정부가 재원을 이양하고 기초지자체간의 재정조정이 이루어진다는 측면에서 공통의 과정을 갖는다고 할 수 있다. 이에 대한 구체적인 적용과정 그림 5-6과 같다.

먼저, 최초 지역의 지방재원의 총량과 국가로부터 이양된 재원에 의한 총량 변화는 그림 5-6의 (a)와 (b)를 통해 확인할 수 있다. (a)에서의 지방재정의 총량은 abcd가 만드는 면적(A)에 해당되며, 이 경우의 모든 지자체의 재정격차는 ∠D로 표현된다.

그림 5-6 | 기초형 지역생상발전기금 및 권역발전기금(공동세 확장형)의 적용과정



자료: 저자 작성.

국가재원의 지방이양을 통해 지방재정의 총량은 그림 5-6 (b)와 같이 A+B가 되며, 이 경우 당초의 지역 간 격차 ∠D 보다 더 큰 형태의 지역 간 격차인 ∠D1이 나타나게 된다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 일반적으로 특정 세목의 국세를 지방세로 이전하는 경우 상대적으로 재정여건이 우수한 지역에 더 많은 세원이 집중될 우려가 있기 때문이다.

지자체간의 재정형평화를 위한 기금의 조성과 수평 재정조정의 과정은 그림 5-6의 (c)와 (d)를 통해 확인할 수 있다. 그림 5-6의 (c)에서의 면적 C(fghe)는 수평조정을 통해 마련된 기금의 총량을 의미한다. 수평적 재정조정이 의미 있게 구성되기 위해서 상대적으로 부유한 지역이 상대적으로 열악한 지역에 비해 더 많은 재원을 기금으로 조성하는 것을 가정하였다. 이러한 수평적 재정조정의 과정을 통해 최종적으로 그림 5-6의 (d)의 형태가 도출된다. 여기서의 지방재원의 총량은 당초 재원총량인 A에 국가로부터의 이양재원인 B를 더한 뒤 기금조성분 C를 차감하고 추가적인 기금배분분 C'를 더한 수준이며, 이를 통한 최종적인 격차 ∠D2는 최초의 격차 ∠D보다 낮은 수준으로 나타날 때, 기초지자체간 수평적 재정조정이 의미를 갖게 된다.

추가적으로 국세의 지방이양 이후 재정여건이 우수한 지역은 일정한 재정손실이 나타나게 되는데(그림 5-6의 (d)의 kie), 이의 보전은 국가 등 상위단체의 수직적 재정조정으로 보전될 수 있으나, 본 연구에서는 이의 부분은 국가의 재정이양이 선결되는 만큼 추가적으로 고려하지 않기로 한다.

기초형 지역상생발전기금과 기초형 권역발전기금(공동세 확장형)의 진행과정은 상기에서 논의한 바와 같이 동일하나, 지역상생발전기금은 특정 자치단체의 기금형성분이 전국으로 안분되는 전국 안분형 모델을 의미하며, 권역발전기금은 특정 자치단체의 기금형성분이 해당 권역(이를테면, 해당 특·광역시·도) 내에서 안분되는 형태로 한정하도록 한다.

(2) 특례시 연동형 권역발전기금

또 다른 수평적 재정조정제도 중에는 특정한 지역(시·군)을 대상으로 하는 재정조정 방안을 생각해 볼 수 있다. 이는 국가가 수직적으로 재정을 이전할 대상을 사전적으로

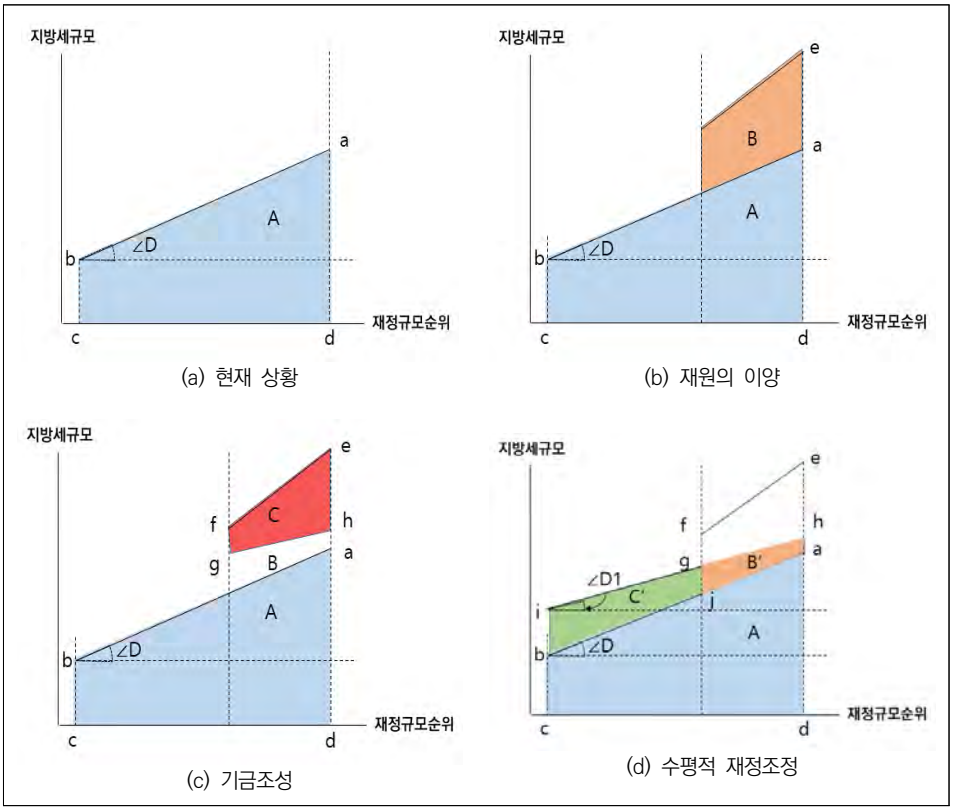
특정하고 이에 따르는 권한과 책임을 이전하는 것으로 해석될 수 있는데, 이양되는 재원이 교부세와 같이 특별한 산식에 의해 재정형평화의 기능을 갖는 재원이 아니라, 지자체의 자립적인 기능향상에 목표를 둔다고 할 수 있다.

이러한 방법은 기존의 재정력이 낮은 지역에 더 많은 재정지원을 하는 방법 보다는 상대적으로 여력이 있는 지역에 차등적으로 재정력을 높일 수 있는 기회를 부여한 뒤, 이를 통해 확충되는 재원을 타 지역과 공유한다는 측면에서 의의를 가진다고 할 수 있다.

이는 지역의 거점 육성을 위해 특정 역할을 부여하는 이른바 "특례시"를 지정하고 그에 따라 특례시의 이윤을 주변지역과 공유하는 형태의 재정적 이전을 하는 것을 예시로 들 수 있다. 특례시에 부여되는 특례에 있어서는 다양한 사무, 감독 등 특례사항이 존재하나, 가장 중요하게 논의되는 특례의 부문이 재정에 대한 사항인 만큼 이에 대해 주변지역과의 상생발전의 책임부여와 관련한 논의가 필요할 것이다.

특례시 연동형 권역발전기금의 방법에 의해 나타나는 재정조정의 과정은 그림 5-7과 같다. 그림 5-7 (b)에서 면적 B는 특정지역에 한해 추가되는 재정의 양을 의미 한다. 여기서의 면적 B는 국세→지방세의 방법도 있겠으나, 특정 시·군에 특례를 부여한다는 측면에서 국세의 이전보다는 국세에서 도세로 1차적인 재정이양 이후 도세→시·군세로 2차적인 이양이 이루어지는 구조로 이해될 수 있겠다. 이러한 경우 도세의 감소 등 문제가 추가로 제시될 수 있으나, 이는 국세의 이양분에 대한 갈음으로 도내의 균형발전을 위해 광역도의 권한을 활용한 책임자치의 하나로 이해됨이 바람직 할 것으로 판단된다. 그림 5-7의 (c)는 특례시에서의 기금조성을 의미한다. 여기서의 기금조성도 마찬가지로 재정규모가 큰 지역에서 더 많은 기금을 조성하는 것으로 가정하였다. 그림 5-7의 (d)에서는 조성된 기금을 안분한 뒤의 최종적인 형태를 표현하였다. 여기서의 기금 안분금액인 C'(gibj)은 기금조성총량(그림 5-7(c)의 efgh)과 같으며, 지방의 재정총량인 A+B는 A+B' +C'와 같다. 최종적인 기금안분 후의 지방간의 재정격차인 ∠D1은 최초의 격차 ∠D보다 낮은 수준으로 나타나도록 안분하는 것으로 하였다.

그림 5-7 | 기초형 권역발전기금(특례시 확장형)의 적용과정



자료: 저자 작성.

이와 같은 특례시 연동형 권역발전기금의 특정한 사례는 존재하지 않으나, 몇몇 사례를 통해 간접적으로 적용가능성을 확인할 수 있다. 특정지역에 재정적 권한 및 혜택을 부여하고, 이를 통해 주변지역의 발전을 꾀하는 방법은 대표적으로 혁신도시 상생발전기금, 광역시 사례 등 다양하게 제시될 수 있다. 이와는 다소 차이가 존재하나, 특정시에 광역행정 처리를 위한 권한을 부여하고, 이에 대한 혜택을 주변과 공유하자는 측면에서 최근 지방지차법 등에서 논의 되는 “특례시” 대안을 살펴볼 필요가 있다고 할 수 있다.

광역시가 일반시에 비해 명시적으로 두드러지게 나타나는 특징은 특정 도(道)에 속하지 않고, 독립된 예산을 활용할 수 있다는 것이다. 이러한 차원에서 일정규모 이상의 인구규모를 갖는 대도시들이 광역시 승급 등을 요구하는 사례가 빈번한 상황이나, 최근 100만이상의 시라 할지라도 광역도로의 승격이 원활하지 않다는 점은 주목할 필요가 있다. 이러한 측면에서 최근 지방자치법 전면개정 안에서는 인구 100만 이상의 도시를 "특례시"로 하고, 인구 50만 이상의 경우 별도의 특례제도를 고려하고 있다.

표 5-1 | 특례시와 관련한 지방자치법 조문

제194조(대도시에 대한 특례 인정) ① 서울특별시 · 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도 · 감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
② 제1항에도 불구하고 서울특별시 · 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 이상 대도시(이하 "특례시"라 한다)의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도 · 감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.
③ 인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인정에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다.

자료: 국회입법예고. 지방자치법 전부개정법률안 (검색일 : 2019. 7. 19)

그러나 실제적으로 특례시 및 대도시의 특례에 관한 사항에 있어서의 재정 등 권한 및 해당권한의 반대급부에 속하는 책임 등은 주어지지 않고 있는 실정이며, 100만 이상의 인구규모를 가지는 시 · 군이 전국에 3개 밖에 존재하지 않는 점, 비수도권에서의 지역경쟁력 확보, 국가균형발전, 비수도권 50만 이상 대도시의 특성 등을 고려하여 최근 특례시의 지정과 이에 따르는 권한(재정 등)에 대한 사항의 논의요구가 증대되고 있는 상황이라 할 수 있다(박종관, 2019).[2)]

2) 본 고에서는 특례시 도입을 적극적으로 찬성하는 의미에서 논의를 전개하는 것이 아니라, 최근 다양하게 언급되는 특례시 도입의 지정이후의 구체적인 재정권한과 이에 따른 책임의 부여에 관한 사항에 대해 초점을 맞추고자 함. 최근 특례시 지정 기준과 관련하여, 수도권은 100만, 비수도권은 50만으로 함으로서 수도권-비수도권의 차별적인 기준을 제시하고자 하는 토론회도 개최된바 있음(박종관. 2019. 대도시 특례부여의 문제점과 개선과제. 특례시 지정을 위한 국민 대토론회. 국회. 2019. 6. 19 국회의원회관 제1소회의실 개최). 당 토론회에서도 가장 빈번히 논의된 사항은 재정이전에 대한 권한부여와 특례시로 지정되지 못한 지역에 대한 상대적 박탈의 문제 등이 주로 언급되었으며, 향후 이에 대한 구체적인 방안에 대한 고민이 필요하다는 의견이 주를 이루었음.

표 5-2 | 인구 50만 이상의 대도시 현황

도		'14년 인구 (명)	'18년 인구 (명)	'18년 도내 인구점유율	증감율 ('18/'14-1)	면적(㎢)
경기도	고양시	1,006,154	1044189	7.98	3.78	268.05
	남양주시	636,256	681828	5.21	7.16	458.06
	부천시	855,586	843768	6.45	-1.38	53.44
	성남시	974,608	954347	7.30	-2.08	141.72
	수원시	1,174,228	1201166	9.19	2.29	121.05
	안산시	707,876	660343	5.05	-6.71	150.79
	안양시	600,809	576831	4.41	-3.99	58.47
	용인시	961,026	1035126	7.92	7.71	591.33
	화성시	540,862	758722	5.80	40.28	689.73
충청북도	청주시	831,521	937749	52.38	0.75	940.29
충청남도	천안시	598,346	646075	30.39	7.98	636.14
경상북도	포항시	519,368	510013	19.05	-1.80	1,129.96
경상남도	창원시	1,075,168	1053601	31.23	-2.01	747.67
	김해시	527,240	533672	15.82	1.22	463.36
전라북도	전주시	652,877	651091	35.45	-0.27	205.53
평균		777,461	799	-	-	443.71

자료: 박종관, 2019, 대도시 특례부여의 문제점과 개선과제, p. 38. 특례시 지정을 위한 국민 대토론회. 2019. 6. 19. 국회의원회관 제1소회의실 개최.

이러한 내용을 종합적으로 감안할 때, 재정적으로 특별한 권한을 부여할 수 있는 형태로서 기존 도(道)에 속하되, 예산체계에서 광역시에 준용하는 세입권한을 부여하는 특례시의 방안을 제안할 수 있겠다. 이러한 세입권한에는 그에 따르는 책임으로서 수평 재정조정의 기금조성 책임을 부여하는 방안을 활용할 수 있다. 이는 재정권한에 결부되는 수평적 재정조정제도를 활용하여 이른바 권역을 활성화하는 권역발전기금의 조성 및 운영에 책임을 다할 필요가 있다는 측면에서 타당성을 가질 수 있다.

3. 기초지자체 간 수평재정조정제도의 적용을 위한 검토사항

1) 상생 · 공유 재원에 대한 개념과 수평적 재정조정의 근거

기초자치단체간의 수평적 재정조정제도를 위해서는 활용되는 재원에 대한 성격규정을 수행할 필요가 있는데, 이는 기존의 지방세의 원칙을 고려하되, 지역 간 재원의 형평성 및 상생발전을 위한 국세 및 지방세의 특성을 이해하기 위한 과정으로 이해될 수 있겠다. 여러 학자들이 주장하는 세원배분에 관한 일반적인 논의 중 지방세의 원칙은 응익성의 원칙, 부담분임성의 원칙, 정착성의 원칙, 보편성의 원칙, 신장성의 원칙, 충분성의 원칙 등이 존재 한다(손광락, 2001: 217).[3)]

특별히 본 연구에서는 재정분권이 그 자체로의 목적으로 그치지 않고, 국가균형발전을 위한 수단으로 작용함을 전제하고 있는 만큼, 일반적인 조세원칙에 치우치기 보다는 균형발전이라는 상위의 목표달성을 위한 재원으로서의 활용처에 보다 주안점을 두고자 한다.

우선적으로 자치분권의 시대에는 해당 지역 내의 재원에 한정되지 않고 “상생”과 “공유”의 개념을 통해 국가균형발전에 이바지할 수 있음을 인식할 필요가 있겠다. 최근 지방분권을 통해 국가균형발전의 업무가 국가에서 지역으로 전환되는 시점에서 지방정부는 보다 적극적으로 균형발전의 책임을 다할 필요가 있다고 볼 수 있는데, 이는 지역 간의 불평등의 문제가 국가의 책임에 머무르지 않고, 지역이 스스로 힘을 합하여 이겨내야 할 문제임을 의미한다고 할 수 있다. 즉, 공유를 통해 상생의 의미를 실천하는 것이 균형발전을 통한 국가의 성장을 달성할 수 있으며, 이는 비단 국가만의 책임이 아니라, 지자체가 보다 주의 깊게 추진해야할 사항임을 인지해야 한다.

이러한 관점을 견지한 상황에서 세원의 이전과 공유와 관련해서는 몇 가지 사항을 논의할 수 있을 것이다.

3) 이 중 대표적으로 응익성의 원칙은 지자체가 제공하는 공공서비스에 대해 이익을 받은 만큼 세금을 부담하는 것을 의미하며, 이를 바탕으로 부담분임의 원칙은 주민이 고르게 세금을 부담해야 한다는 원칙임. 자세한 사항은 손광락(2001, 대도시 자치구 세원재조정 방안)을 참고.

일반적으로 자치단체 간 세원배분 방법은 중앙정부와 지방정부에서의 세수 분리 여부에 따라 세수분리방식과 세수분배방식으로 나눌 수 있는데, 국내의 경우 주로 세수분리방식을 중심으로 지방세를 운용 중이다.

표 5-3 | 중앙 · 지방간 세원배분 유형

구분	구분		내용	사례
세수분리방식	독립방식		• 국가와 지방이 다른 과세표준에 의해 과세하는 방식	취득세, 재산세 등
	중복방식		• 국세와 동일한 과세표준에 대해 지방세로 과세하는 방식	지방소득세
세수분배방식	공동방식		• 과세권을 중앙정부와 지방정부에서 공동으로 사용하는 방식	지방소비세
	이양방식	분여방식	• 한쪽이 과세권을 가지고 과세한 세수를 이전하는 방식(과세권이 중앙정부에 속하는 방식)	자동차세
		분부방식	• 한쪽이 과세권을 가지고 과세한 세수를 이전하는 방식(과세권이 지방정부에 속하는 방식)	-

자료: 神野直彦, 分權時代の稅源配分, 「地方稅」, 1997.10, p.10.를 참고하여 정리.

그러나 국내의 경우에 있어서도 부분적으로 세수공유방식을 활용하고 있는데, 국세의 부가가치세를 지방의 지방소비세로 공유하는 방식, 서울시에서의 재산세 공동세 방식 등은 대표적인 세수공유방식의 하나로 볼 수 있다. 즉, 국가와 지방간, 광역과 기초간의 세수공유의 문제는 현재 운영되는 국내의 사례를 볼 때, 조세법 체계에 이미 반영된 제도로 볼 수 있다(이원희. 2016: 76).[4)]

본 연구에서는 이러한 논의를 바탕으로 일반적인 조세의 적합성에 대한 논의 외에 세수분배방식을 참고하여 이전재원으로서의 원칙설정이 필요함을 주장하고자 한다. 이를 위해 우선적으로 지역의 이익이 해당지역에서 일어나는 것이 아닌 광역적으로 일어날 수 있다는 측면에서 이익의 공유에 대한 관점을 확인하도록 하겠다.

재정조정제도의 근본적인 목적은 지자체간 재원형평화 뿐 아니라, 지역의 상생에 기반한 경쟁력 제고에 있어야 함을 본 연구에서는 지속적으로 주장하고 있는데, 이는 단

4) 이원희. 2016. 국세와 지방세의 세수 공유를 통한 상생발전 방안

순히 특정지역에서 재원을 갹출하여 타 지역에 교부한다는 측면이 아니라, 해당지역의 경쟁력제고가 타 지역에 여타의 이익의 형태로 공유될 수 있음을 의미한다. 그간 국내에서 운용된 지방재정조정제도는 재정확충 및 형평화의 이슈를 주로 다루었다고 할 수 있으나, 적어도 균형발전의 측면에서 재정수단을 바라보는 경우, 단순한 재정형평화 이외에 지역의 특성을 고려한 재정조정이 이루어질 필요가 있다.

이러한 측면에서 고민이 필요한 지방재정의 세원배분이론은 늘어난 지방재정 수요를 뒷받침할 수 있도록 지방세입의 기반을 강화하되 기존의 세원분리방식에 기초한 지방세 체제를 보완하여 중앙정부와 지방정부가 세원을 공유하는 제도로서 고민이 필요하다(이용모 외. 2011: 94). 이는 특히 본 연구에서 지속적으로 언급한 바와 같이 재정분권 이후 지방재정수요 증대 및 지자체의 역할 확대를 가정할 때, 더욱 타당한 방법이라 할 수 있다.

이를 적극적으로 논의하기 위해 본 고에서는 지자체간 수평적 재정조정제도에 대입하여 논의하고자 한다. 수평적 재정조정은 전술한 바와 같이 재원을 일정한 배분기준에 따라 대등한 지위의 당사자들 간에 배분하는 것으로, 이러한 수평적 재정조정의 근거는 다양하게 존재하나, 주로 중앙정부 수직적 재정조정의 재정형평화 한계극복, 조세의 전가에 대한 보완, 지역의 이익공유 및 상생협력을 들 수 있다.

이재원(2019: 77-78)은 지방재정의 전제가치로서 분권, 균형, 연대를 제시하면서, 그 중 '연대'의 제도로서 지방자치단체 간 수평적 수준에서의 재정 조정방식을 제시하였다. 이러한 방식은 지역 간의 재정격차를 바라보는 상충된 가치를 지방 스스로 조정할 수 있는 연대의 가치를 실현하기 위한 제도의 하나로 바라보는 관점이다.

김석태(2015)는 수평적 재정조정으로서 근거로서 조세의 전가(shift), 이익의 공유(share)와 관련한 관점 등을 제시하였다. 이 중 특히 자치단체 간 이익의 공유는 특정지역을 국가적 경쟁력증대의 측면에서 육성하는 경우, 해당지역이 발생하는 이익을 타 지역과 공유하여야 한다는 입장이다. 이에 대한 대표적인 예시로 수도권 규제완화에 대한 논의를 들 수 있다. 수도권은 첨단 업종의 유치 등을 위한 규제완화의 목소리와 지역균형발전을 위한 규제유지-강화의 목소리가 지속적으로 뒤 얽혀 있는 지역으로 볼

수 있는데, 이미 많은 학자들이 수도권의 규제완화로 인해 발생될 수 있는 이익의 상당부분에 대하여 비수도권의 지역과 수평적으로 공유함으로서 수도권-비수도권간의 상생발전을 위한 재정조정의 방환으로 활용해야 함을 지적한 바 있다(김용창 2008a, 2008b).

이에 대한 적용을 수도권-비수도권 뿐 아니라, 전국의 지역 간 이슈, 비수도권 지역 내 이슈로 확장하기 위해서는 특정 예를 상상해 볼 수 있겠다. 최근 인구감소가 이루어지는 지역은 이출하는 인구로 인해 많은 피해를 보는 반면, 인구가 증가하는 지역은 직접적으로 인구증가로 인한 주민세, 재산세 등 세수확충의 이익과 간접적으로는 생활인프라 활용 등 규모의 경제로 인한 집적편익을 얻게 된다.[5] 이 경우 불균형을 유발하는 객체(원인자)는 특정지역에 집중하는 주민과 기업에 모두 귀속된다고 볼 수 있다.[6] 이러한 객체가 상생과 공유의 측면에서 납부하는 세원은 지역의 불균형으로 인해 비용을 지불하는 지역과 편익을 취하는 지역이 서로 다르기 때문에, 이를 조정하는 행위로서의 의의를 지닌다.

2) 이양 및 이전 재원의 세목과 규모 검토

위와 같은 측면에서 세원의 공유를 주장할 때, 논의될 수 있는 수평적 재정조정의 세목은 다양하게 볼 수 있으나, 주로 소득, 소비 및 재산의 취득, 보유에 관한 세를 중심으로 언급되고 있다. 이원희(2016) 등은 중앙정부에서 지방정부로의 이전 및 공동세로 법인세, 소득세 등을 주장하고 있으며, 손광락(2001), 곽채기(2004), 박완규(2003) 등)은 광역도에서 시·군·구로의 이전 및 공동세로서 면허세, 취득세 등을 주장하고 있다. 이와 함께, 시·군간 공동세로서 지방소득세, 재산세 등을 제시하고 있는 박성근(2016), 유태현(2018) 등의 연구도 존재 한다.

5) 물론 집적의 불경제 현상이 나타나는 지역 또한 존재할 수 있으나, 집적의 불경제의 이슈는 세원보다는 과밀부담금 등의 형태로 환원하는 방식이 더 적합한 것으로 판단됨.

6) 이는 이동우 외(2005)가 주장한바와 다르다. 이동우 외(2005)에서는 원인자(불균형을 일으킨 객체)는 주로 법인을 대상으로 보았으며, 수익자(불균형 완화를 통한 수익자)를 주로 개인으로 보았음.

본 연구에서는 기존 연구에서 논의된 국세, 지방세의 세목에 대한 공유재원으로서의 타당성을 전제로 해당 세목과 이에 대한 규모를 확인하고자 한다.

수평적 재정조정의 세목은 아니나, 지방세로 이양될 수 있는 국세의 세목을 우선적으로 살펴보면, 앞에서 언급한 바와 같이 많은 연구들에서 소득세, 법인세, 부가가치세 등을 빈번하게 언급하고 있다. 이상의 세목은 국세 중 그 비중이 10%를 넘는 비교적 큰 세목으로, 2016년 기준 소득세는 약 70조, 법인세 약 52조, 부가가치세 약 61조원 규모로 전체의 규모는 183조 수준에 이르며, 이는 전체 국세 세입의 약 80%에 달하는 규모이다(표 5-4 참조). 이의 세목은 지역적 불균형으로 인해 발생된 결과로부터 산출될 수 있는 세원이라는 성격을 가질 뿐 아니라, 그 규모에 있어서도 불균형 시정을 위한 충분한 재원을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

표 5-4 | 국세 세수실적

(단위: 억원, %)

구분	2014년		2015년		2016년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
소득세	541,017	28.1	624,398	30.2	701,194	30.4
법인세	426,503	22.2	450,295	21.8	521,154	22.6
상속세	16,961	0.9	19,437	0.9	19,949	0.9
증여세	29,291	1.5	31,000	1.5	33,551	1.5
부가가치세	571,388	29.7	541,591	26.2	618,282	26.8
개별소비세	56,241	2.9	80,008	3.9	88,813	3.8
주세	28,520	1.5	32,275	1.6	32,087	1.4
증권거래세	31,210	1.6	46,699	2.3	44,681	1.9
인지세	7,263	0.4	9,534	0.5	9,058	0.4
교통·에너지·환경세	134,403	7.0	140,546	6.8	153,030	6.6
교육세	46,052	2.4	48,691	2.4	48,792	2.1
농어촌특별세	22,623	1.2	25,983	1.3	24,514	1.1
종합부동산세	13,072	0.7	13,990	0.7	12,939	0.6
합계	1,924,545	100.0	2,064,445	100.0	2,308,045	100.0

주: 관세청 소관분, 과년도 수입분 제외

자료: 국세청(https://stats.nts.go.kr/national/major_detail.asp?year=2016&catecode=A02011#) (2019.4.24.검색)

국세가 지방세로 이양되는 재정분권을 고려할 때, 이양 받는 재원은 새로운 형태의 지방세로서의 역할을 수행할 것이다. 즉, 기존의 교부세와 같은 방식으로 이전하지 않고, 국세를 지방세로 직접적으로 이양하는 경우는 지자체의 입장에서는 새로운 자체

재원으로서의 재원으로서 활용이 가능하다.

이러한 이양재원으로 수평조정에 마련되는 기금을 조성하는 경우 이를 교부받는 지역의 입장에서는 이는 자주재원으로서 교부금의 일종으로 간주하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 다만, 이러한 교부금은 지역의 노력여하에 따라 변동될 수 있는 성격으로서 일반교부금과 같이 총액이 고정된 형태의 경쟁적 안분을 통한 재원은 아니기 때문에, 지역주도로서 확충이 가능한 재원으로 볼 수 있다.

다음은 광역도세 중 기초자치세로 이양이 가능한 세목을 찾아볼 수 있겠다. 표 5-5는 특·광역시 및 광역도의 세목별 금액과 비중을 나타내고 있는데, 광역도의 세목 중 큰 규모와 비중을 차지하는 세목은 취득세, 지방소비세, 지방교육세 등을 들 수 있다. 특·광역시의 경우 취득세는 약 9.9조(32%), 지방소득세 6.7조(21.6%), 지방소비세 2.9조(9.3%)의 규모로 전체의 규모는 약 19.5조에 이르며, 광역도의 경우 취득세는 약 11조(54%), 지방소비세 3.5조(16%), 지방교육세 3.4조(16%)의 규모로 전체의 규모는 약 18조에 이르고 있다.

표 5-5 | 특·광역시 및 광역도의 지방세 수입 (2016년 기준)

(단위: 억원, %)

구분	특·광역시		도	
	금액	비중	금액	비중
합계	308,947	100.0	216,978	100.0
보통세	270,749	87.6	174,470	80.4
취득세	98,969	32.0	118,048	54.4
등록면허세	442	0.1	8,796	4.1
주민세	5,498	1.8	111	0.1
재산세	21,852	7.1	1,103	0.5
자동차세	30,274	9.8	1,199	0.6
레저세	3,126	1.0	7,476	3.4
담배소비세	15,292	4.9	609	0.3
지방소비세	28,605	9.3	35,407	16.3
지방소득세	66,692	21.6	1,722	0.8
목적세	34,478	11.2	42,444	19.6
지역지원시설세	6,229	2.0	8,033	3.7
지방교육세	28,250	9.1	34,412	15.9
지난년도 수입	3,720	1.2	63	0.0

자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019.3.2 검색).

기초지자체가 이양 받을 수 있는 광역도세의 세목은 단순히 규모적 측면뿐 아니라, 기존 사례를 통해서도 일부 확인할 수 있는데, 과거 기초지자체가 광역시로 승격되는 경우 받을 수 있었던 세입권을 통해 일부 세목을 선정할 수 있겠다.

광역시와 일반시의 지방세목 차이는 취득세, 레저세, 지방소비세, 지역지원시설세, 지방교육세를 들 수 있는데, 이러한 세목 중 특정 기초지자체(특례시 등)를 대상으로 한정하여 세목을 이전하는 경우를 가정할 수 있겠다. 일반적으로 광역단위에서 활용되어야 하는 지역자원시설세, 지방교육세와 국가단위에서 광역정부로 안분되는 지방소비세를 제외하면, 실제적으로 이전 가능한 재원은 취득세, 등록면허세, 레저세 등을 들 수 있다. 그러나 실제적인 규모 등을 고려할 때, 취득세 등이 광역지자체에서 기초지자체로 이양함으로서 재정상의 형평화 기능을 가능케 할 재원으로 판단된다.

기초지자체 간의 공유재원으로서 세목의 경우 위와 같은 방식으로 국가 및 광역자치단체로부터 이양 받는 세수의 일부 혹은 시 · 군 · 구가 가지고 있는 기초세 중 큰 비중을 차지하는 세목을 우선 검토할 수 있다.

표 5-6을 살펴보면, 시 · 군의 경우, 재산세, 자동차세, 지방소득세 등이 비교적 큰 규모를 가지고 있다. 2016년 기준 군의 경우 지방소득세는 약 7.6천억원(29%), 자동차세 7.5천억원(28%), 재산세 5.6천억원(21%) 규모로 전체의 규모는 약 20.7천억원 수준이며, 2016년 기준 시의 경우 지방소득세는 5.4조(34%), 재산세 4.1조(25%), 자동차세 3.7조(23%) 규모로 전체 약 13.2조원에 이르고 있다. 자치구의 경우 규모적 측면에서는 재산세 및 등록면허세를 들 수 있는데, 재산세가 약 3.9조(77%)로 가장 높고, 등록면허세가 별도로 약 7.8천억원(15%) 가량 확보되고 있는 상황이다. 기초 자치단체간의 재원의 공유는 성격이나, 재원의 규모를 고려할 때, 재산세, 지방소득세 등이 우선적으로 활용될 수 있다. 대표적으로 재산세의 경우 서울시 공동세의 경우에도 실제로 활용되고 있음을 확인할 수 있다.

표 5-6 | 시 · 군 · 구의 지방세 수입 (2016년 기준)

(단위: 억원, %)

구분	시		군		구	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	162,580	100.0	26,510	100.0	50,120	100.0
보통세	158,838	97.7	25,807	97.3	49,433	98.6
취득세						
등록면허세					7,844	15.7
주민세	7,941	4.9	1,211	4.6	2,789	5.6
재산세	41,706	25.7	5,657	21.3	38,800	77.4
자동차세	36,528	22.5	7,533	28.4		
레저세						
담배소비세	17,807	11.0	3,732	14.1		
지방소비세						
지방소득세	54,856	33.7	7,676	29.0		
목적세	238	0.1				
지역지원시설세	238	0.1				
지방교육세						
지난년도 수입	3,503	2.2	703	2.7	687	1.4

자료: 지방재정365. 2016회계연도 지방재정연감(결산) 자료(2019. 3. 2 검색).

3) 기금의 조성 및 안분방법

본 연구에서의 수평적 조정제도는 지방자치단체가 갹출한 재원을 모아 우선적으로 기금을 조성하고 이를 안분하는 과정을 포함하도록 하였다. 이를 위해서는 기금을 구성하는 방법과 이를 안분하는 방법을 논의할 필요가 있다.

우선적으로 이전재원을 조성하는 방법을 살펴보면, 특정 세목에 일정의 비율을 적용하여 안분하는 방법을 활용할 수 있겠다. 이 경우 기존 지방세의 일정 비율, 이양 받는 재원의 일정 비율 혹은 전체 지방세의 일정비율 등 다양하게 접근할 수 있는데, 국내의 사례를 보면, 지역상생발전기금의 경우 지방소비세의 소비지출고려분의 35%를 세입으로 구성하고 있으며, 서울시 재산세 공동과세의 경우 자치구 재산세의 50%를 기금으로 조성하는 등의 세목의 비율로서 적용하고 있다. 이를 재정분권 추진에 따른 재정이양

이후 적용하는 경우 국세로부터 이전받는 세목으로부터 별도의 지방세목을 신설 혹은 기존세목으로 이양하고, 이로부터 해당 지방세의 일정률로 세입을 구성할 수 있다.

기금조성을 위한 비율의 경우 재정조정 이후의 조정상황에 대한 개략적인 검토를 통해 산정해 볼 수 있는데, 소득세의 10%인 약 7조원을 지방소득세로 이양함을 가정할 경우, 이에 대해 30~50%를 단순히 기금으로 조성하게 되면 약 2조~3조 5천억원의 기금조성이 가능하다. 이와 유사하게 전국 시 · 군 · 구 재산세(약 8조 6천억원)의 약 50%를 기금으로 조성하게 되면, 약 4조 3천억원 수준에 달한다.

조성된 기금을 안분하는 방법은 균분, 차등배분 등의 방법을 적용해 볼 수 있다. 균분은 재정을 부여받는 모든 지자체가 동일한 금액을 지급받는 방식이며, 차등배분은 재정력이 취약한 지역에 더 많은 재정이 지급될 수 있도록 하는 세입차원의 배분방식과 행정수요가 더 많은 지역이 더 많은 재정을 지원받는 세출차원의 배분방식 등으로 나누어 볼 수 있다. 국내의 사례를 보면, 균분의 경우 서울시 재산세 공동과세 등을 들 수 있으며, 차등할당의 경우 세입차원에서는 역재정지수 등을 활용하여 안분하는 교부세 방식을, 세출차원에서는 인구수 등을 고려하는 시 · 도 재정교부금 제도 등을 들 수 있다. 지역상생발전기금의 경우 수도권, 광역시, 광역도에 1:2:3의 가중치 적용하고 있어 형식적으로 차등배분의 형태를 띠고 있다.

본 연구에서 제안하고자 하는 수평재정조정제도의 안분방식은 국가균형발전의 관점을 어디에 두고 있는가에 따라 안분방법의 차등화가 가능할 것으로 판단된다. 수도권-비수도권의 불균형 해소에 방점을 두는 경우 상생발전기금의 방법과 같이 지역단위의 가중치를 적용할 수 있을 것이며, 수도권 역차별의 문제 등을 고려하는 경우 균분 방법도 활용이 가능할 것으로 판단된다.

4) 검토사항 종합

위에서 살펴본 바와 같이 수평적 재정조정제도의 적용을 위해서는 다양한 측면에서 사전적으로 검토해야할 사항이 존재한다. 이를 종합하여 본 연구에서는 현실적인 부합성을 고려하여 기존 제도의 방식을 차용하여 검토하였다.

기본적으로 재정분권이 수반됨을 가정할 때, 이러한 수평적 재정조정제도는 국세로 이양되는 재원을 바탕으로 하여 검토될 필요가 있다. 따라서 국세가 광역 및 기초지자체로 이양되는 과정과 주체로부터, 기금의 성격이 차별적으로 나타날 수 있으나, 근본적으로 자치단체간의 균형발전을 위한 재원으로 활용된다는 공통의 목적을 가지고 있어야 한다.

이상의 논의를 종합하여 정리하면 다음과 같다. 기초형 지역상생발전기금은 기초지자체 단위에서 이루어지는 수평재정조정제도로서의 특징을 가진다. 여기서 조성된 기금은 광역형의 지역상생발전기금과 병행하여 활용이 가능할 것이다. 다만, 상대적으로 부유한 수도권 일대의 시 · 군 · 구에서의 재원손실로 인한 반발의 우려가 있을 수 있으나, 이는 지속적으로 언급한 바와 같이 재정분권으로 인해 이양되는 재원이 많은 지역에서 더 많은 기금을 조성한다는 측면에서 기금 조성의 논리를 제시할 수 있다.

권역발전기금의 경우 광역시 · 도 내에서의 기초 지자체 간의 수평 재정조정제도로서의의를 가지는데, 이는 공간상의 균형발전 전략인 '거점형 개발전략'과 맥락을 같이 한다. 특히 특례시형의 경우 최근 지방자치법의 개정사항에서 제안된 특례시 제도에서 누락된 특례시의 권한과 책임에 대한 사항과의 연계를 통해 더욱 의미를 가질 것으로 판단된다.

표 5-7 | 수평재정조정제도의 대안 비교

구분		현재		대안		
		지역상생발전기금 (광역형)	서울시 공동세	지역상생발전기금 (기초형)	권역발전기금 (공동세 확장형)	권역발전기금 (특례시형)
재원의 이양		국세→광역세	없음	국세→기초세	국세→기초세	국세→광역세 →기초세
기금조성	기금의 성격	• 광역정부간 재정형평화 • 수도권 발전성과의 지방공유	• 서울시 내 자치구간 재정형평화	• 기초자치단체간 재정형평화 • 국가차원의 재정형평화	• 기초자치단체간 재정형평화 • 도내 기초자치단체간 재정형평화	• 기초자치단체간 재정형평화 • 권역 차원의 재정형평화 • 지역거점육성 및 이익의 공유
	조성방법	• 국세 이전분에서 갹출 - 갹출 비중 : 지방소비세의 35%	• 자치구 재산세의 50%	• 국세 이전분 (지방세화)에서 갹출	• 국세 이전분 (지방세화)에서 갹출	• (광역) 광역세 중 일정세목에 대한 특례시 세입권 이양 • (기초) 광역세 이전분 에서 일정비율 갹출
	이전방법	• 광역자치단체간 분배 • 수도권: 광역시 : 광역도 = 1:2:3으로 안분	• 균분	• 기초 자치단체간 분배 - 균분 혹은 상생발전기금 가중치 적용 등	• 권역내 기초 자치단체간 분배 • 균분 혹은 지역내 가중치(시 · 군 조정교부금 등) 적용하여 안분 가능	• 권역내 기초 자치단체간 분배 • 균분 혹은 지역내 가중치 적용하여 안분 가능
전달체계		• 수도권 3개 시도→조합→ 전국 광역시도	• 구→서울시→구	• 전국 시 · 군 · 구 → 조합→ 전국 시 · 군 · 구	• 시 · 군 · 구→ 광역시도→시 · 군 · 구	• 특례시 →광역시도→권역내 시 · 군
주요 특징		• 광역단위에서의 수평적재정조정 제도로서의 국내 첫 사례 • 수도권 지역의 반발 존재	• 기초단위에서의 수평적재정조정 제도로서의 국내 첫 사례 • 재정손실지역에 대한 서울시의 재정보전 시행	• 전국 시 · 군 · 구 간의 수평 재정조정제도 • 상대적으로 부유한 수도권 지역에서의 재원 손실 우려	• 광역시 · 도 내에서의 기초 지자체 간의 수평 재정조정제도 • 서울시 공동세 제도에 대한 전국 적용	• 광역시 · 도 내에서의 기초 지자체 간의 수평 재정조정제도 • 특례시에 대해 권한과 책임을 부여

자료: 저자 작성.

4. 기초지자체 간 수평재정조정제도의 효과 : 시뮬레이션 분석

1) 분석의 절차

본 장에서는 기초자치단체형 수평적 조정제도를 시범적으로 적용하여, 이를 통한 개략적인 기금조성 금액 및 이의 효과를 살펴봄으로써, 재정조정제도의 효과를 개략적으로 파악해보고자 한다. 이를 위하여 본 장에서는 기초형 지역상생발전기금과 권역발전기금의(공동세 확장형) 두 가지 종류의 수평적 재정조정제도의 효과를 비교 검토하였다.

이를 위한 시나리오의 구성은 분석의 지역적 단위, 재정조정의 평가지표, 재원조달 방식 등에 따라 달라지기 때문에, 본 분석에서는 각 단계별 분석의 전제를 설정하였다.

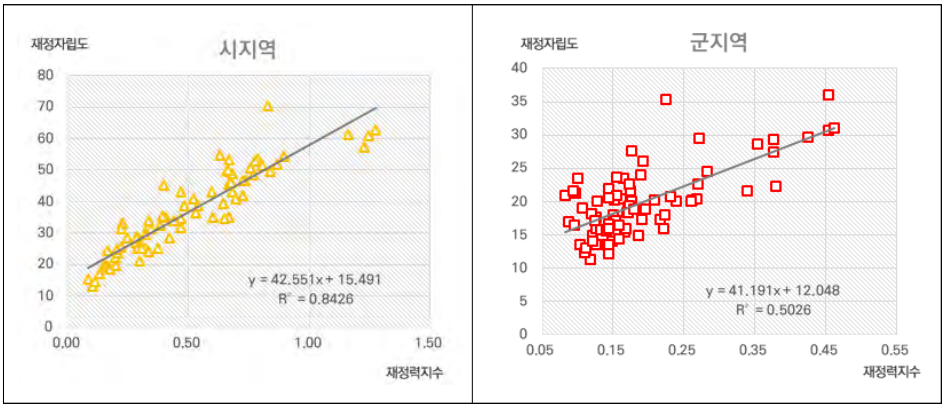
우선적으로 1단계는 재정조정의 목적에 접합한 평가지표를 선정하는 단계로 이는 어떠한 지표로 지방재정의 여건을 평가할지에 대해 선정하는 단계로 하였다. 2단계는 재정조정 기능을 담당할 재원을 선정하는 단계로, 기금을 조성할 지자체의 세입원을 무엇으로 할 것인지에 대해 논의하는 단계이다. 3단계는 조성된 기금의 배분기준을 설정하는 단계로서 기금의 다양한 안분방법을 적용하는 단계로 볼 수 있다.

2) 분석의 전제

(1) 평가지표의 선정

재정효과를 볼 수 있는 지표는 재정자립도, 재정자주도 등 다양하게 존재하나, 본 시뮬레이션 분석에서 수평적 재정조정 효과를 검토하는 지표로서 재정력지수를 선정하였다. 재정력지수는 재정수요와 이에 따르는 재정수입의 관계를 비율로 나타낸 지표로 이는 지방자치단체의 각종 재정조정제도(재정보전금, 교부세 등)를 적용하는데 주요한 지표로 활용되고 있다. 재정력지수는 재정분권 수준을 평가하기 적합한 재정지표로 판단될 뿐 아니라, 그림 5-8과 같이 재정자립도와의 상관성 또한 높기 때문에 재정형평화에 대한 종합적 평가기준으로 활용될 수 있다.

그림 5-8 | 재정력지수와 재정자립도와의 관계(2019년 기준)



자료: 저자 작성.

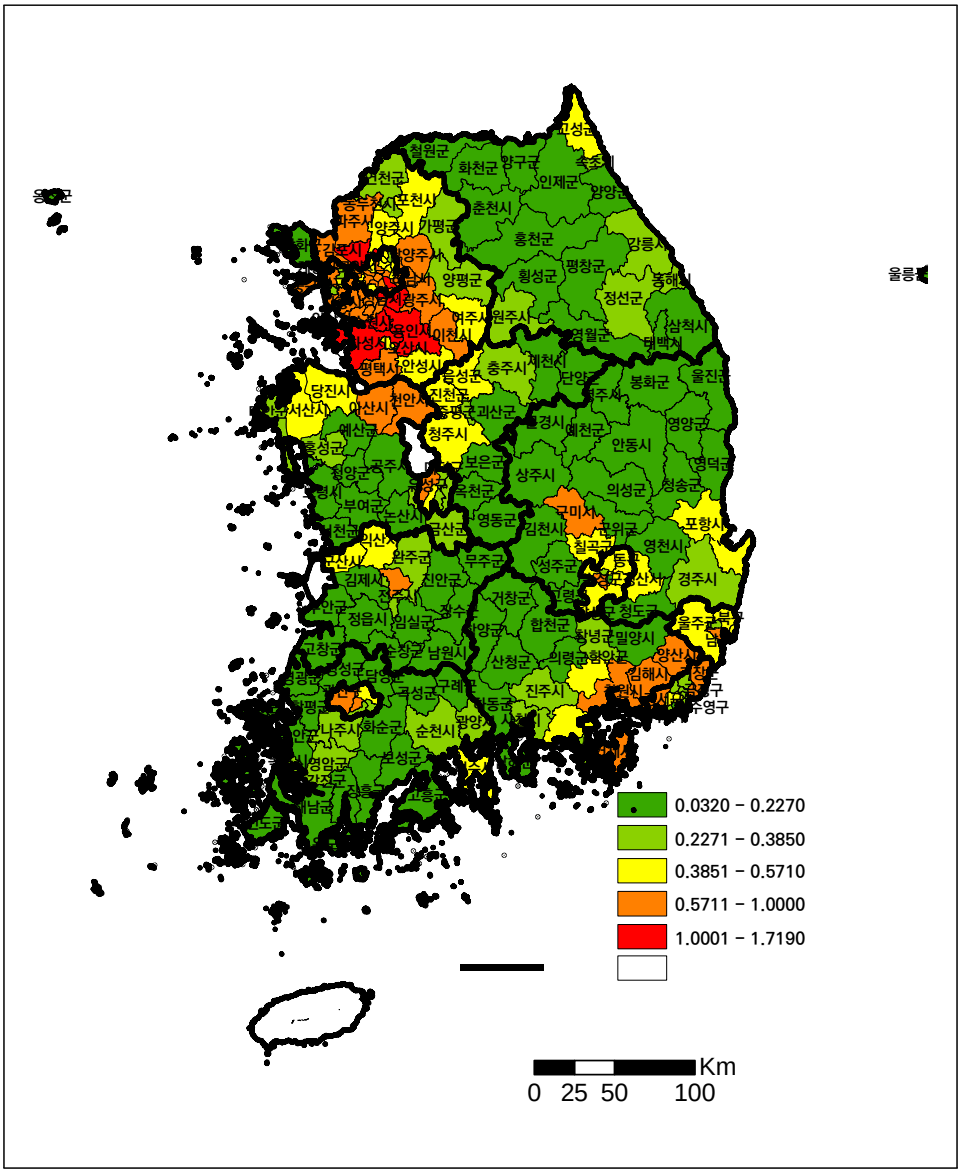
재정력지수가 1미만인 지자체는 자체수입으로 지방의 행정수요를 충당하지 못하는 지자체를 의미하므로 교부세 산정 등에서 이를 반영하여 교부세를 지급하고 있으며, 1이상인 지자체는 재정적 여건이 우수한 지역으로 '불교부단체'라하여 교부세 산정에서 제외하고 있다.

일반적인 재정력지수의 산출방법은 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값으로 계산되기 때문에, 본 분석에서의 재정조정 후의 재정력지수 산정방법은 기준재정수요액에서 기금조성분을 차감하고, 배분액에서 기금배분금액을 추가하여 산정하였다. 일반적인 재정력지수 및 변화된 재정력지수를 산정하는 산식은 다음과 같다.

- 기본산식 : 재정력지수 = 기준재정수입액/기준재정수요액
- 수평재정조정 후 산식 : (변경)재정력지수 = (기준재정수입액-재정조정 재원구성 +배분액)/기준재정수요액

'16년 기준 시·군·구 재정력지수의 현황은 다음과 같다. 수도권 및 동남권 일부 지역은 비교적 높은 재정력지수를 가짐을 알 수 있으나, 이를 제외한 대부분의 지역은 0.3이하의 취약한 재정력을 가지고 있다.

그림 5-9 | 재정력지수(2016년 기준)



자료: 저자 작성.

(2) 재원의 선정

시뮬레이션 분석을 위한 재원을 산정하는 방안에 있어서는 기초형 지역상생발전기금과 기초형 권역발전기금을 나누어 선정하였다.

먼저 기초형 지역상생발전기금은 국세인 법인세, 소득세의 일정비율을 별도의 지방세목을 신설하여 이양하는 것으로 가정하고, 이양금액의 일정비율을 활용하여 기금화하는 방안을 고려하였다. 물론 "지방세 전체의 일정분"과 같이 총 세입액의 일정비율로 활용하는 방법도 가능하겠으나, 본 분석에서는 광역적인 상생발전기금의 방법과 유사하게 적용하는 것을 가정하여 분석을 수행하였다. 이 경우 2016년 기준 소득세 약 70조(국세의 약 30%), 법인세 약 52조(국세의 약 22%)에 대하여[7], 재정분권 2단계에 맞추어 약 12조를 이양한다고 가정하였으며, 이의 약 25%인 약 3조원을 기금조성분으로 활용하는 것으로 가정하였는데, 이는 타 재원의 이양에 따른 효과를 비교검토하기 위해 선언적으로 설정한 수치이다.

기초형 권역발전기금에서는 시·군세인 재산세, 지방소득세의 일정비율을 활용하는 것으로 하였다. 재산세의 경우 서울특별시가 자치구간 불형평을 해소하기 위해 2008년부터 시행한 재산세 공동과세 제도를 전국적으로 확장한다고 가정한 것으로 해석될 수 있다. 반면 소득세의 경우는 특정 지역의 소득 증가가 해당지역만의 노력으로 이루어진 것으로 볼 수 없고, 이의 이익을 공유하는 것은 재산세의 경우보다 더욱 적극적인 균형발전의 원칙을 담을 수 있다고 판단하여 재원으로 선정하였다.

2016년 기준 시의 경우 지방소득세는 5.4조(34%), 재산세 4.1조(25%), 군의 경우 지방소득세는 약 7.6천억원(29%), 재산세 5.6천억원(21%) 규모로 전체의 규모는 약 10.9조이며, 전체 시·군의 지방세 총량(18.8조)의 약 57.4%에 달하고 있다.[8] 기초형 지역상생발전기금과 기초형 권역발전기금의 두 대안의 개략적인 효과비교를 위해, 기금조성분을 3조원으로 같도록 가정할 경우 소득재원별로 차등적으로 비율을 선

7) 표 5-4 참조.
8) 표 5-6 참조.

정할 수 있는데, 각각 3조원을 마련하기 위해서는 재산세의 경우 약 61%, 지방소득세의 경우 약 45%를 부담하여야 한다.

표 5-8 | 수평적 재정조정을 위한 재원의 선정

분석대안	재원
기초형 지역상생발전기금	법인세, 소득세 → 지방세화 → 기초형 지역상생발전기금
기초형 권역발전기금	재산세, 지방소득세 → 기초형 권역발전기금

자료: 저자 작성.

(3) 재원배분방식 결정

두 가지 대안 모두에서 공히 제안할 수 있는 재원배분방식은 동일한 금액을 분배하는 균분과, 지역의 인구수를 고려하여 배분하는 인구수 비례 배분을 들 수 있다. 균분의 경우 서울시 재산세 공동과세에서 활용하는 방법이므로, 이를 준용하여 활용한다는 측면으로 적용이 가능한 반면, 인구 기준은 지역주민 규모에 비례하는 세출측면의 재정수요에 대응하기 위한 재원배분의 의미를 가진다고 할 수 있다.

이외에 각각의 특성에 맞는 배분방법을 제시할 수 있는데, 기초형 지역상생발전기금에서의 배분방식으로는 현행 지역상생발전기금의 안분방식을 준용하여 수도권 : 광역시 : 광역도의 배분비율을 1:2:3으로 하는 방안을 제시할 수 있다. 이는 기본적으로 상생발전기금이 재정형평화에 초점을 맞추고 진행하는 만큼 보다 적극적인 측면에서의 재원안분방법으로 볼 수 있다. 기초형 권역발전기금에서는 기금의 특성이 동일도내의 재원형평화에 있는 만큼 현재 시 · 도의 조정교부금 제도의 배분비율을 준용하여 적용할 수 있다. 이는 기초자치단체에서의 재원을 광역도의 기금으로 마련하고, 광역 시 · 도는 조정교부금 안분산식에 의해 기초자치단체로 다시 안분하는 형태로 가정하였다.

표 5-9 | 조성기금의 안분방법

분석대안	안분방법
기초형 지역상생발전기금	① 균분 ② 인구수 비례 배분 ③ 지역상생발전기금 배분비율 준용 (1:2:3)
기초형 권역발전기금	① 균분 ② 인구수 비례 배분 ③ 조정교부금 배분비율 준용

자료: 저자 작성.

(4) 사용자료

이상의 분석을 위해 활용된 자료는 이용 가능한 최신 회계연도인 2017년 통계를 기준으로 사용하였다. 반면, 예산총액, 세수, 재정조정액 등 변수의 특성에 따라 지방재정통계 사용 기준을 다르게 적용하였는데, 재산세, 지방소득세, 지방소비세의 경우 「지방재정연감」자료를 사용하였으며, 세목별 세수의 경우 예산 통계보다는 최종예산/결산 통계를 사용하였다. 지방재정 총액의 경우 일반회계 총액을 기준으로 사용하였다.[9] 보통교부세의 경우 「2017년도 보통교부세 산정 내역」 자료를 활용하였다. 조정교부금의 시·군별 배분배율의 경우 「2019년도 보통교부세 산정 내역」의 조정교부금 항목의 배분비율을 적용하였는데, 조정교부금의 경우 2017년 통계는 우선배분제도의 폐지를 반영하지 못하므로 2019년 산정금액을 이용하여 배분비율을 구하였다.[10]

(5) 분석 시나리오 설정

이상의 논의를 통해 분석대안과 배분의 방식에 따라 시나리오를 구분하면 다음과 같다. 우선 대상권역에 따라 시나리오 1, 2로 나누었는데, 시나리오 1은 기초형 지역상생발전기금을, 시나리오 2는 기초형 권역발전기금으로 구분하였다. 각 시나리오 내에서는 기금의

9) 지방세 자료는 "지방재정365. 2017회계연도 지방재정연감(결산)자료"(2019. 7.19 검색)를 활용.
10) 각 연도 "보통교부세 산정내역"은 지방재정 365. 각 연도. 보통교부세 산정 내역(2019. 7.19 검색)을 참조.

재원과 안분방법에 따라 구분하였는데, 시나리오 1에서는 법인세와 소득세를 시나리오 2에서는 재산세 및 지방소득세를 각각의 재원으로 하였다. 안분방법에 있어서는 기초형 지역상생발전기금에서는 균분, 인구수비례 배분, 광역차원의 지역상생발전기금 배분비율을 각각 시나리오의 대안으로 포함하였고, 기초형 권역발전기금에서는 마찬가지로 균분, 인구수비례 배분과 함께, 시 · 도의 조정교부금 배분비율을 적용하였다. 이상의 대안을 모두 포함하여 총 12가지의 시나리오를 다음 표 5-10과 같이 구성하였다.

표 5-10 | 분석 시나리오 설정

분석대안	시나리오
기초형 지역상생발전기금 S1	S1-1-1 : 법인세 - 균분 S1-1-2 : 법인세 - 인구수비례 배분 S1-1-3 : 법인세 - 지역상생발전기금 배분비율 적용 S1-2-1 : 소득세 - 균분 S1-2-2 : 소득세 - 인구수비례 배분 S1-2-3 : 소득세 - 지역생생발전기금 배분비율 적용
기초형 권역발전기금 S2	S2-1-1 : 재산세 - 균분 S2-1-2 : 재산세 - 인구수비례 배분 S2-1-3 : 재산세 - 조정교부금 배분비율 적용 S2-2-1 : 지방소득세 - 균분 S2-2-2 : 지방소득세 - 인구수비례 배분 S2-2-3 : 지방소득세 - 조정교부금 배분비율 적용

자료: 저자 작성.

3) 분석결과

(1) 기초형 지역상생발전기금(S1)

기초형 지역상생발전기금의 시나리오 분석결과 재정이양 추진 후에 비해, 특 · 광역시, 광역도 및 전국 평균 재정력 지수는 모두 상승했으나, 변이계수는 하락하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 재정이양으로 인해 나타난 불평등한 재정력에 대해 수평적 재정조정을 통해 일정부분 재정형평화가 이루어짐을 의미한다. 재정력의 경우 광역시 중에서는 서울, 울산 등 일부의 경우가 수평 재정조정 이후 재정력이 낮아졌는데, 이는 해당 시가 타 시 · 도에 비해 상대적으로 높은 재정력을 바탕으로, 타 시 · 도의 기초 지자체

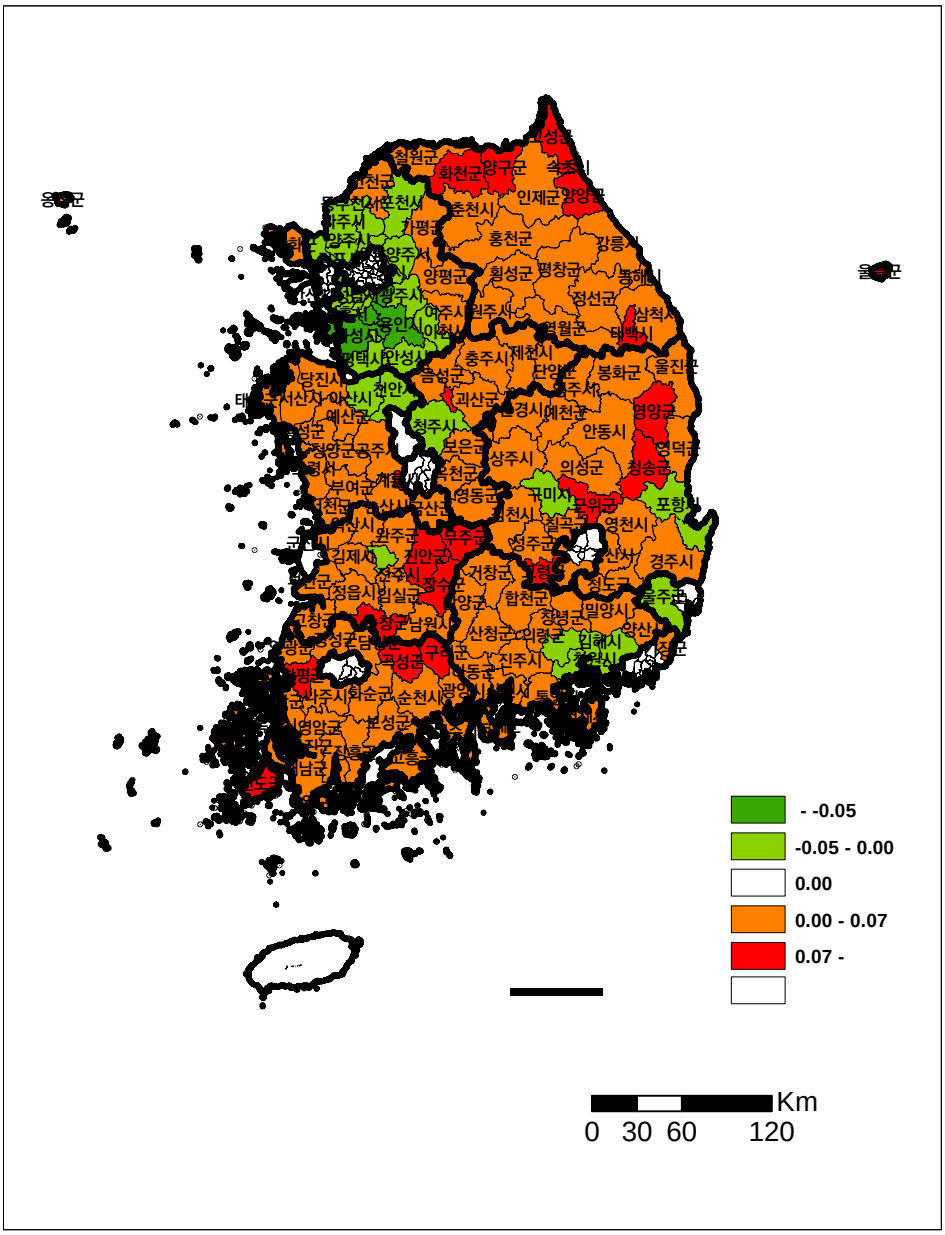
보다 많은 기금을 출연하였기 때문이다. 광역도 중에는 경기도의 경우가 전반적으로 재정력이 낮아졌으나, 타 광역도의 경우 전체적으로 재정력지수가 상승하는 것으로 나타났다. 시나리오 중 가장 큰 재정형평화를 보이는 대안은 세목은 '소득세'를 기금으로 조성하고 '지역상생발전기금의 안분방법' (1:2:3)을 준용하는 경우로 나타났다.

표 5-11 | 기초형 지역상생발전기금 운용시 재정력 지수 변화 효과

구분		현재	재정이양 추진 후	법인세			소득세		
				균분 S1-1-1	인구 S1-1-2	상생기금 S1-1-3	균분 S1-2-1	인구 S1-2-2	상생기금 S1-2-3
서울	평균	1.114	1.380	1.350	1.367	1.337	1.328	1.344	1.315
부산	평균	0.764	0.893	0.899	0.891	0.894	0.909	0.900	0.904
대구	평균	0.636	0.734	0.741	0.747	0.737	0.739	0.745	0.735
인천	평균	0.403	0.458	0.493	0.462	0.464	0.498	0.467	0.469
광주	평균	0.663	0.755	0.753	0.761	0.750	0.760	0.768	0.757
대전	평균	0.660	0.761	0.761	0.770	0.758	0.762	0.771	0.760
울산	평균	0.705	0.893	0.853	0.853	0.849	0.886	0.886	0.882
세종	평균	0.857	0.932	0.931	0.936	0.929	0.933	0.938	0.931
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
경기	평균	0.703	0.852	0.846	0.856	0.827	0.852	0.861	0.832
강원	평균	0.194	0.224	0.263	0.229	0.279	0.265	0.230	0.281
충북	평균	0.281	0.339	0.367	0.337	0.383	0.375	0.345	0.391
충남	평균	0.325	0.395	0.412	0.390	0.426	0.423	0.401	0.436
전북	평균	0.218	0.250	0.280	0.255	0.294	0.283	0.258	0.296
전남	평균	0.185	0.220	0.251	0.221	0.266	0.257	0.226	0.271
경북	평균	0.243	0.289	0.318	0.290	0.332	0.321	0.293	0.335
경남	평균	0.334	0.418	0.442	0.423	0.455	0.431	0.412	0.444
광역도	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 합계	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

주: 음영은 재정이양 이후 값과 비교하여 높아진 값을 의미
자료: 저자 작성.

그림 5-10 | 기초형 상생발전기금의 재정지표 변화효과(소득세 재원-상생기금 안분방식)



자료: 저자 작성.

(2) 기초형 권역발전기금(S2)

기초형 권역발전기금의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

시뮬레이션 결과 재정이양 추진 후에 비해, 특 · 광역시, 광역도 및 전국 평균의 재정력 지수는 대부분 상승했으며, 변이계수는 하락하는 것으로 나타났다. 권역발전기금이 동일 광역도내에서 재원을 조정하는 제도임에도 불구하고, 평균적인 재정력은 대부분 향상되는 것을 알 수 있으며, 상대적으로 재정여건이 양호한 경기, 부산, 대구 등의 지역에서도 재정력이 증대되는 결과를 보였다. 또한 지역 내에서 상대적으로 재정여건이 좋지 못한 지역, 이를 테면 경기 동부 · 북부 권역에서의 재정력 지수의 상승이 뚜렷하게 관찰되었다. 다만 재정력지수가 구단위로 산출이 되지 않는 특 · 광역시의 경우 변동이 없는 것으로 나타났다.

시나리오 중 가장 큰 재정형평화를 보이는 대안은 세목은 '지방소득세'를 기금으로 조성하고 안분방법은 '균분방식'을 활용하는 경우(시나리오 S1-2-1)로 나타났다. 조정교부금의 배분방식이 균분보다 재정형평화 기능을 수행하지 못한다는 측면에서 재정조정제도로서의 조정교부금 방식의 문제점 또한 간접적으로 확인할 수 있었다.

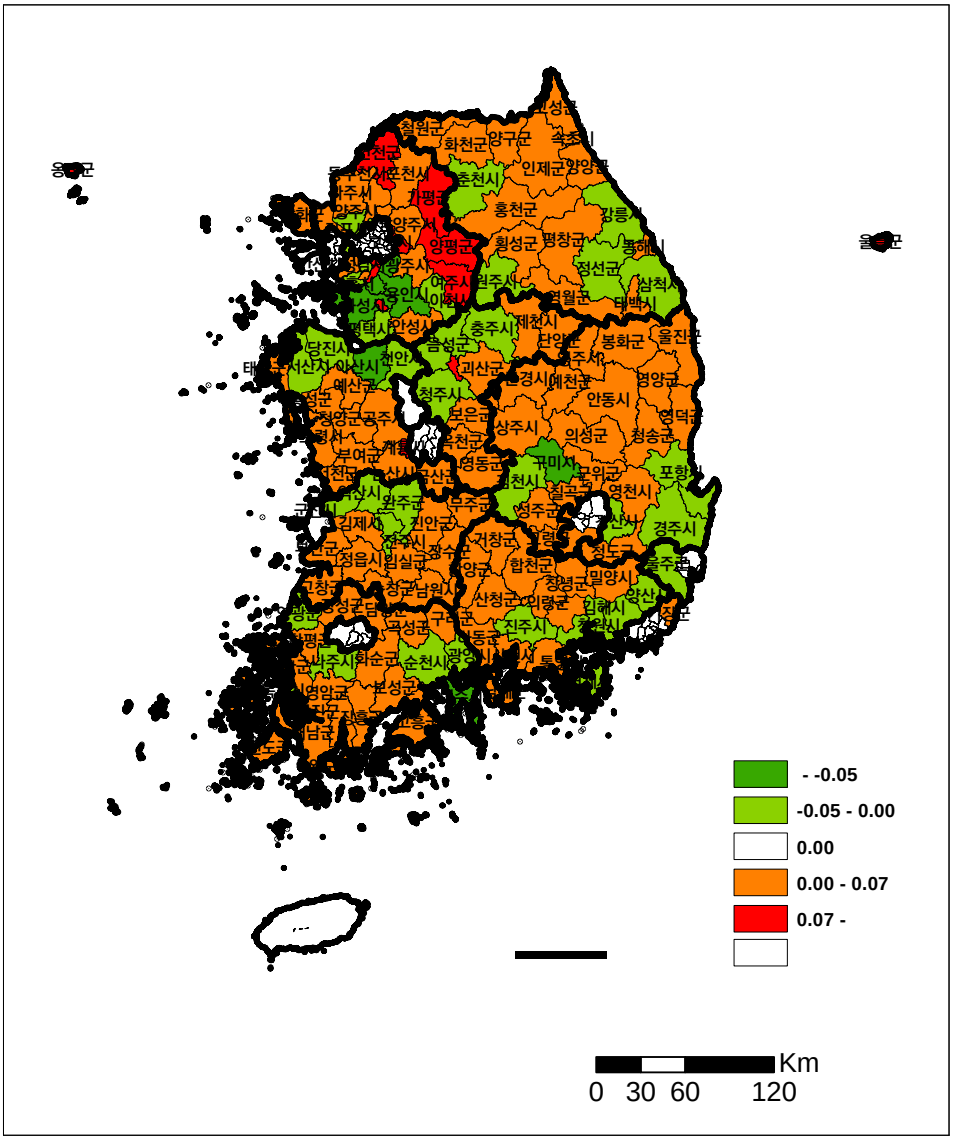
기초형 권역발전기금이 주는 시사점은 지역 내에서 재정력이 감소하는 지역(초록색 표기)이 명확하게 관찰되고 있다는 점이다. 이러한 지역은 지역 내에서 이른바 거점지역으로서 역할이 가능한 지역으로 볼 수 있다. 시 · 도내에서의 상생의 역할을 위해서는 이러한 지역들의 책임과 권한에 대한 고민이 필요하다 할 수 있다.

표 5-12 | 기초형 권역발전기금 운용시 재정력 지수 변화 효과

구분		현재	재정이양 추진 후	재산세			지방소득세		
				균분 S2-1-1	인구 S2-1-2	조정교부 S2-1-3	균분 S2-2-1	인구 S2-2-2	조정교부 S2-2-3
서울	평균	1.114	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380
부산	평균	0.764	0.893	0.885	0.879	0.882	0.914	0.907	0.911
대구	평균	0.636	0.734	0.736	0.731	0.734	0.736	0.731	0.734
인천	평균	0.403	0.458	0.510	0.457	0.459	0.506	0.457	0.459
광주	평균	0.663	0.755	0.755	0.755	0.755	0.755	0.755	0.755
대전	평균	0.660	0.761	0.761	0.761	0.761	0.761	0.761	0.761
울산	평균	0.705	0.893	0.889	0.888	0.888	0.879	0.878	0.878
세종	평균	0.857	0.932	0.932	0.932	0.932	0.932	0.932	0.932
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
경기	평균	0.703	0.852	0.875	0.851	0.860	0.884	0.857	0.867
강원	평균	0.194	0.224	0.228	0.224	0.225	0.228	0.224	0.225
충북	평균	0.281	0.339	0.350	0.340	0.343	0.356	0.339	0.345
충남	평균	0.325	0.395	0.403	0.396	0.398	0.411	0.398	0.402
전북	평균	0.218	0.250	0.255	0.250	0.252	0.256	0.250	0.252
전남	평균	0.185	0.220	0.222	0.221	0.221	0.226	0.222	0.223
경북	평균	0.243	0.289	0.295	0.289	0.291	0.301	0.290	0.294
경남	평균	0.334	0.418	0.429	0.419	0.423	0.432	0.419	0.424
광역도	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 합계	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
자료: 저자 작성.

그림 5-11 | 기초형 권역발전기금의 재정지표 변화효과(지방소득세 재원-균등배분 안분방식 대안)



자료: 저자 작성.

5. 요약 및 시사점

본 장에서는 국가균형발전을 위한 지방재정조정제도의 방향, 대안 설정 및 이에 대한 개략적인 효과를 분석하였다. 먼저 지방재정조정제도의 방향설정에 대해서는 지방재정조정제도를 통한 균형발전의 이상적인 모델을 상정하고, 이를 실현하기 위한 대안적 방향을 고찰하였다. 이를 위해서 지방재정조정제도가 결국 지역의 재정적인 뒷받침 이외에 지역 간의 형평화 기능을 수행하기 위한 것임을 인식하는데서 시작하였다. 이에 대한 대안을 제시하는데 있어서는 광역지자체간 지역상생발전기금, 서울시 공동세 등 다양하게 논의되는 재정조정제도를 대안별로 확장 · 구조화하여 기초형 지역상생발전기금, 기초형 권역발전기금 등을 제안하고 각 대안에서의 재원, 전달체계, 안분기준 등을 검토하였다.

이상으로 제안한 각각의 대안이 실제적으로 작동하는 경우 지역의 재정력 향상 및 형평화에 대한 효과를 분석하기 위해, 대안에 대한 시나리오 설정 및 이에 대한 재정지표의 변화 효과 등을 검토하였다. 모든 대안 중 소득세를 공유재원으로 하여 상생기금의 형태로 전국적으로 배분하는 대안이 가장 크게 재정력이 증가함과 동시에 변이계수도 하락하는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 수도권-비수도권의 불균형문제가 심화되어 있기 때문에 동일 시 · 도를 넘어선 모든 시 · 군 간의 재정조정을 수행하는 경우 재정지표의 변화가 더욱 두드러지는 결과가 도출되었다. 특히 재원에 대해서는 불균형의 조정과 이익의 공유 차원에서 논의할 수 있는데, 불균형의 조정 측면에서 소득세의 불균등현상이 타 재원에 비해 더욱 심화되어 있기 때문에, 이의 개선효과가 더욱 두드러지는 것으로 나타났다. 이와 더불어, 소득세는 영업활동에 대한 반대급부로서 주어지는 "소득"에 부과하는 세금으로서 재산세에 비해 더욱 동적인 측면이 부각되는 재원으로서 의의를 가진다. 즉, 지자체의 노력여하에 따라 향후 증감의 여지가 크게 작용되는 재원이기 때문에, 지방자치로 인한 과실을 직접적으로 확인하고 이를 공유할 수 있다는 측면에서 수평조정재원으로서 의미를 더욱 가진다.

이러한 성과에도 불구하고 이의 방법은 서울, 경기도, 일부 광역시의 경우 상대적으로 큰 재정적 손실을 감내해야 한다는 측면에서 이견의 여지가 존재할 수 있다. 이를 일부 조정한 권역발전기금의 경우 해당 시 · 도 내에서 상대적으로 재정력이 우수한 지역의 기금

조성으로 인해 열악한 지역의 재정력이 증가하는 것으로 산출되었으며, 시 · 도내 평균적인 재정력 또한 상승하였다는 측면에서 또 다른 대안으로 주목할 수 있겠다.

이상의 분석결과를 바탕으로 수평적 재정조정제도로서의 광역 · 기초 지자체의 Two-Track 재정조정제도를 제안할 수 있다. 이는 기본적으로 광역차원의 재정조정과 기초차원의 재정조정을 이원화해서 운용하는 구조이다. 우선 국가 전반적으로 수도권-비수도권간의 재정조정이 필요한 상황이므로, 광역 단위에서는 현재 운용되고 있는 수평적 재정조정제도인 지역상생발전기금의 확대하는 방안을 제시할 수 있겠다. 이와 더불어 기초 지자체간 권역발전기금의 제도 마련이 필요함을 제시하고자 하였는데, 이는 재정분권의 상황과 연계하여 지방자치단체가 균형발전의 의무와 권한을 보다 능동적으로 추진한다는 측면에서 동일 시 · 도 내에서 추가적인 권역화 기금을 조성하고 이를 안분할 수 있도록 체계화하고자 하는 노력의 일환이다.

표 5-13 | 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
기초 지자체 간	전국 시 · 군 · 구	국세(소득세, 법인세) 이전분→기금화	기초형 지역상생발전기금	균분, 상생발전기금 안분비율 활용 등
	권역내 시 · 군 · 구	재산세, 지방소득세	권역화기금(안)	균분

자료: 저자 작성.

이상의 대안을 현실적으로 실현하기 위해서는 다양한 제도의 개편이 필요하다. 우선적으로 이양재원의 마련과 관련해서는, 「지방세법」 및 「지방세기본법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」의 개정이 필요하며, 특례시의 권한과 책임의 부여 등을 논의하기 위해서는 「지방자치법」 등의 변경이 필요하다.

그러나 이러한 논의는 제도화에 앞서 근본적으로 국가균형발전을 위한 현실적 한계극복을 위한 상생과 협력의 체계임을 인식할 때 비로소 의미가 있을 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 재정조정방안은 필연적으로 특정 시 · 군의 재정적 기여를 바탕으로 국가와 지방정부의 협조하에 달성될 수 있다. 결국 이는 자치분권의 시대에 개별 지자체의 분권뿐 아

니라, 지방정부 모두가 성숙한 분권의 시대로 나아갈 수 있는 방향임을 의미한다. 이러한 재정조정을 위해서는 광역정부, 지방정부간의 역할 분담과 함께, 상생 · 협력할 수 있는 재정지원 체계구축이 동시적으로 이루어질 필요가 있다.

이는 비단 재정학적인 측면 뿐 아니라 공간상에서의 협력을 기반으로 하는 국토계획의 원칙과 근본적으로 부합한다. 인구감소 · 소멸지역의 위험성 대두, 강소 · 대도시권의 역할증대 등 최근의 국토계획의 기조를 실현하기 위해서는 지역 간 상생 · 협력이 필수적이다. 이러한 공간상의 이상을 실현시키기 위한 수단으로서 수평적 재정조정제도가 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대한다.

CHAPTER 6

지방재정 지원제도 효율화를 위한 국고보조사업의 개편방안

1. 균형발전사업의 구조전환의 필요성 | 149
2. 균형발전사업의 구조전환을 위한 방향 | 151
3. 균형발전사업의 운영 및 추진체계 개편 | 158
4. 균형발전특별회계의 계정개편 대안 | 162
5. 요약 및 시사점 | 167

CHAPTER 6

지방재정 지원제도 효율화를 위한 국가보조사업의 개편방안

본 장에서는 재정분권의 상황에서의 균형발전사업의 추진을 위한 국가보조사업의 개편방안을 검토하였다. 이를 위해 재정분권의 상황 속에서 변화하는 균형발전사업 구조전환의 필요성과 방향을 살펴보고, 이를 바탕으로 균형발전사업의 운용방식 및 추진체계 개편대안을 제안하였다. 이와 더불어, 효율적인 균형발전사업 추진을 위한 균형발전특별회계의 개편대안 및 이에 대한 함의점을 제시하였다.

1. 균형발전사업의 구조전환의 필요성

본 연구 전반에서는 재정분권을 추진함에 있어서 국가재원이 지방으로 이양되는 과정에 초점을 두고 검토하였다. 직접적으로 일반재원이 지방으로 이전함에 따라, 지방의 세입권은 확대됨과 동시에, 그에 따르는 다양한 부작용을 검토하고 이를 해소하는 방안을 검토하고자 하였다. 이를 통해 우선적으로 재정이양으로 인해 발생되는 지역간 재정격차 해소를 위한 기초지자체간 수평적 재정조정제도의 필요성을 제기하였다. 이는 국가가 재원을 이양한 이후부터 재원의 조정과 활용에 대한 다수의 책임이 지방자치단체로 함께 이전되기 때문이다.

이의 과정에서 간과되고 있는 부분 중에 하나는 국가로부터 지원되는 보조금의 변화양상이다. 재정이양은 지방의 재원을 증대시킴과 동시에 국가의 재원을 감소시키기 때문에, 재정분권으로 인해 국가에서 지방으로 지원되는 보조금의 총액은 감소될 여지가 크다. 따라서 수평재정조정제도와 함께, 국가에서 지방으로 지원되는 보조금 사업역시

그에 합당한 개편이 필요하며, 그 과정은 수평적 지방재정조정제도의 원칙과 궤를 같이해야만 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도로서 보다 큰 시너지를 창출할 수 있을 것으로 판단된다.

전술한바와 같이 재정분권 이후 국가 재원의 지방이양으로 인해 균형발전특별회계 등의 재정은 감소하는 반면, 지방정부의 균형발전사업에 대한 책임은 증대될 것으로 전망된다. 이에 대한 원칙적인 대안으로는 감소되는 균형발전특별회계의 재원을 확대하는 방안을 제시할 수 있다. 그러나 본 연구전반에서 논의하고 있는 재정분권(자치분권)과 국가균형발전이 지역주도로 추진되어야 함을 전제할 때, 국가보조금 확대에 대한 사항은 논외로 하는 것이 바람직하다 판단하였다. 이러한 관점에서 국가보조사업 중 균형발전사업에 한정하여, 균형발전사업의 이행을 위한 바람직한 방향을 설정도록 하였다. 이를 위해 다음과 같은 단계별 검토방향을 고려하였다. 첫째, 균형발전사업의 기능과 이를 수행하는 주체에 대한 역할 고려가 필요하다. 이는 분권화 시대에 균형발전사업을 추진함에 있어, 균형발전사업의 기능 및 이에 따르는 국가 및 지방의 역할을 부여할 필요가 있기 때문이다. 둘째, 균형발전사업에 대한 추진체계의 정립이 필요하다. 주지하고 있는 바와 같이 균형발전사업은 국가균형발전위원회가 컨트롤 타워로서 존재하고 있으나, 다양한 여건 변화에 유연적, 종합적으로 대처하기 위해서는 추가적으로 검토되어야 할 제도 및 운영방안 등 추진체계에 대한 고찰이 필요한 상황이다. 셋째, 균형발전특별회계의 계정체계 개편 대안을 제시할 필요가 있다. 이는 분권화 시대에 균형발전사업의 기능과 주체를 고려하고 이에 합당한 균형발전특별회계 계정체계 개편 대안을 제시할 필요가 있기 때문이다.

2. 균형발전사업의 구조전환을 위한 방향

1) 분권화 시대의 균형발전사업

(1) 균형발전사업의 일반적 정의

균형발전사업이란 다양하게 정의내릴 수 있으나, 본 연구에서의 균형발전사업은 ① 지역이라는 공간적 범역안에서 ② 균형발전의 가치를 실현하기 위해 시행하는 ③국가 및 지방정부의 사업으로 정의하도록 하였다. 균형발전사업은 비단, 정부가 지방에게 재정적 지원을 하는가의 여부로 결정되지 않으며, 공간과, 기능, 주체의 상호 관계 속에서 결정됨이 바람직하다. 균형발전사업을 정의하고자 하는 과거의 연구에서는 균형발전사업의 특성을 고려하여 다양한 기준 및 영역을 제시하고 있으나, 결국 형평성 및 효율성을 기본골자로 하고 있음을 알 수 있다. 즉, 다양한 연구에서의 균형발전사업은 국가 및 지방정부가 주체로 시행하는 사업 중 지역의 형평화 및 특성화발전이라는 행위의 효과가 지역적으로 나타나는 사업으로 정의하고 있다. 김찬준 외(2019: 11)의 연구에서는 이러한 균형발전사업의 영역을 명확하게 정의하기 위해, 형평성, 효율성, 상호성, 지역효과성, 재정대응성의 기준을 제시한바 있다.[1)]

(2) 균형발전사업의 대상(공간) 변화

균형발전의 사업은 지역차원의 공간범역 및 목적이 분명해야 할 필요가 있다. 사업수행의 범위가 전국적이거나, 혹은 그 범위가 지역적이지만 여타의 지역에 적용하는 경우에도 기준상에 차별성이 없는 사업 등은 균형발전의 사업의 범주에 포함되지 않아야 한다. 이를 바탕으로 균형발전의 효과가 미치는 공간적 범역은 광역자치단체 및 기초자치단체인 시·도 및 시·군·구의 영역으로 귀결된다. 다만, 행정구역의 범위에 국한되지 않고 이를 넘나드는 광역적 범위까지 포함되는 것으로 가정하는 것이 합당하다.

1) 상호성은 광역정부, 기초정부간 연계협력을 촉진하는 것을 의미, 지역효과성은 정책의 효과가 지역뿐 아니라, 인근지역까지 미치는 것을 의미, 재정대응성은 중앙, 지방정부의 재정공급과 역할분담이 매칭됨을 의미.

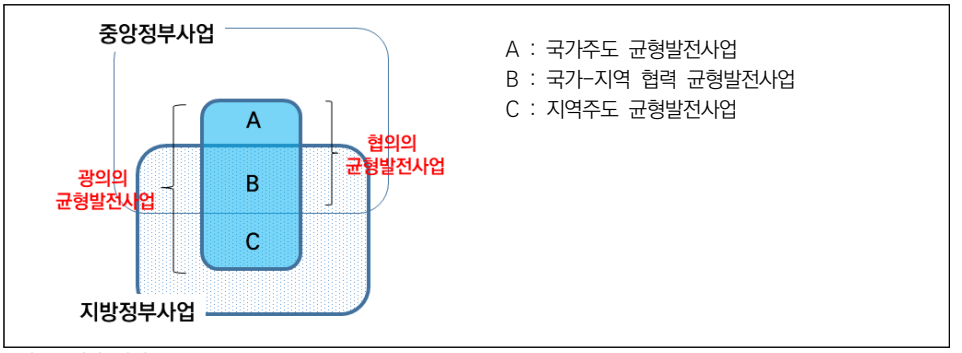
국가균형발전의 정책적 범역은 참여정부 당시 수도권과 비수도권의 발전격차에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이는 1960년 이후 불균형전략을 통한 국가경쟁력 증대로 인해 수도권-비수도권간의 격차가 심화되었으며, 이러한 맥락에서 과거 국가균형발전의 취지가 대두될 당시의 균형발전의 대상은 수도권과 비수도권의 문제가 주요 관심사항이었기 때문이다.

최근까지도 국가균형발전의 핵심은 여전히 수도권과 비수도권 간의 격차에 대한 사항이나, 비수도권의 동일 광역자치단체에서의 시 · 군 · 구간 격차에 대한 문제도 제기될 수 있다. 이는 균형발전의 패러다임이 수도권-비수도권의 이분법적 구도에서 다차원간의 문제로 나아갈 필요가 있음을 의미 하는 것으로, 이에 따라 분권의 시대에서는 비단 수도권-비수도권의 범역 뿐 아니라, 비수도권 내 시 · 군 · 구의 공간적 범역까지도 균형발전의 대상으로 포함하는 것이 필요할 것이다. 이는 앞서 논의한 기초형 권역발전기금 형태의 수평적 재정조정제도와 그 궤를 같이 한다.

(3) 균형발전사업의 주체의 변화

균형발전사업은 주체에 따라 국가(중앙정부)가 주도적으로 추진하는 사업, 지방정부가 주도적으로 추진하는 사업, 국가-지역의 협력 하에 추진하는 사업으로 구분할 수 있다. 이와 관련한 개념도를 살펴보면 다음과 같다.

그림 6-1 | 주체에 따른 균형발전사업의 범위



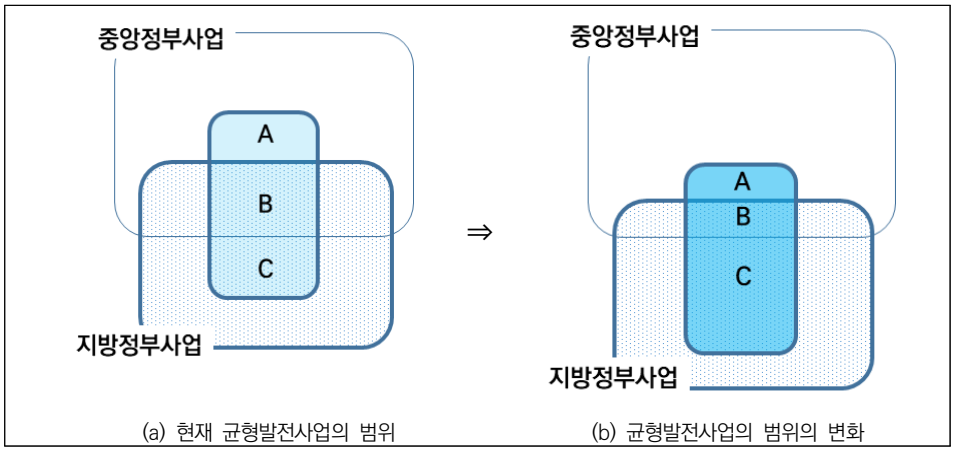
자료: 저자 작성.

A의 영역은 국비로만 추진되는 사업이며, B의 영역은 국비와 지방비의 매칭으로 추진되는 사업을 의미한다. 반면, C의 영역은 지방정부가 자체적인 일반재원으로 처리하는 사업으로 볼 수 있다. 균형발전사업을 광의적으로 해석하는 경우 A+B+C의 모든 사업 영역을 들 수 있는 반면에, 균형발전사업의 협의적으로 해석하는 경우 균형발전의 재원 즉, 균형발전특별회계가 투입되는 사업으로 해석되곤 한다. 이러한 경우 협의의 균형발전사업은 균형발전특별회계가 투입되는 A+B의 영역이 된다.

결국 분권화 시대에는 기존 A+B의 영역을 축소하고, C의 영역을 늘이는 과정으로 해석될 수 있다. 즉, 분권화 시대의 균형발전사업은 C의 영역을 확장하여 광의의 균형발전사업은 유지 혹은 확장함과 동시에 협의의 균형발전사업은 축소하는 관점이다.

문재인정부의 재정분권을 통한 재원의 이양 과정을 확인하면, 현재 중앙정부의 균형발전사업에 대한 방향성은 언급한바와 같이 B의 영역을 감소하되, C의 영역을 확장하는 방향으로 계획됨을 알 수 있다.

그림 6-2 | 재정분권에 따른 균형발전사업 범위의 변화



자료: 저자 작성.

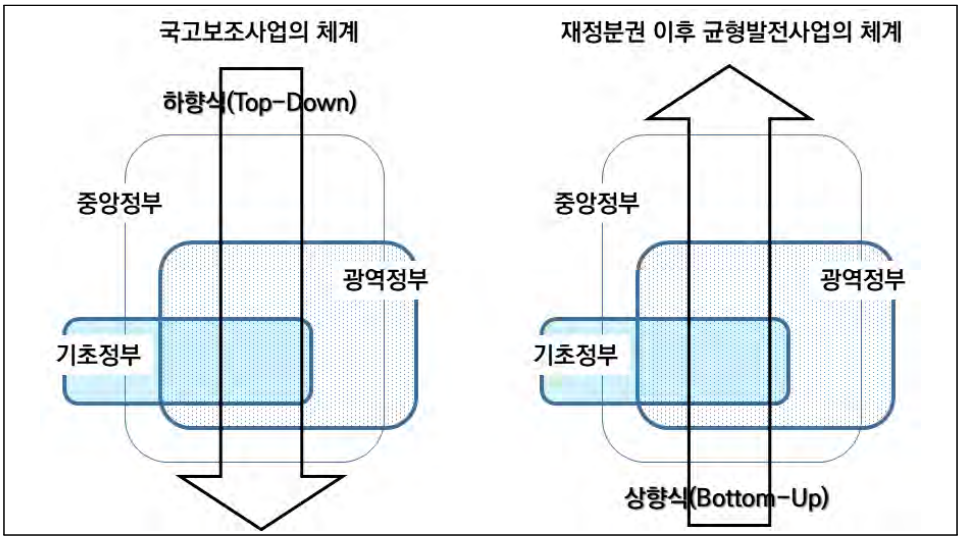
현재의 체계상 A의 영역에는 균형발전특별회계의 영역 중 일부사업이 포함(성촉사업 등)되어 있다. 그러나 분권화 시대에서의 A의 영역은 균형발전특별회계에서 분리하

여 일반회계를 중심으로 추진되는 균형발전 사업으로 운용하거나, 관련 재원을 이양하여 지자체가 주도로 추진하는 C의 영역을 확대하는 것으로 추진됨이 바람직할 수 있다.

재정이양에 따른 균형발전사업에 대한 재정 감축(보조금 감소)의 상황은 이러한 측면에서 균형발전의 사무가 지방의 주된 역할로 자리매김할 수 있는 계기로 보는 것이 바람직하다. 다만, 국가와 지방정부가 상호협력하에 추진될 수 있는 사업에 대해서는 균특회계(협의의 관점)의 지원을 통한 체계의 구축 또한 수반될 필요가 있다.

이러한 측면에서 균형발전을 위한 국가보조사업의 개편방안은 지방정부를 주된 주체로서 인식하되, 국가와 지방자치단체, 지방자치단체간의 역할분담을 근거로 하여 보조사업의 개편대안을 제시하는 것이 타당하다. 이는 과거 국고보조사업이 중앙정부의 주도하에, 광역정부, 기초정부로 이어지는 Top-down의 수직적 체계였다면, 분권화 시대의 균형발전사업은 기초정부가 주도하고, 광역정부가 협업하며, 중앙정부는 지원하는 형태로의 전환을 의미한다.

그림 6-3 | 국고보조사업과 균형발전사업의 보조금 체계



자료: 저자 작성.

(4) 균형발전사업의 가치변화

균형발전사업은 정부에 따라 다양한 가치관을 보여 왔으나, 큰 맥락에서 형평성 및 지역특성화 발전이라는 가치를 공유하면서 진행 중이라 할 수 있다. 균형발전이라는 화두는 2000년대 초 참여정부에서 기회의 균등과, 지역발전역량 증진을 통해 국가의 경쟁력을 향상한다는 목표를 제시하면서 정책적으로 구체화되었다. 문재인 정부에서는 참여정부의 국가균형발전의 정신을 계승하면서 새로운 국가균형발전 정책의 가치로서 분권, 포용, 혁신의 3대 가치를 제시한 바 있는데, 분권은 지역주도의 자립역량 축적 및 지역맞춤형 문제해결을 의미하며, 포용은 균등한 삶의 질, 지역 간 균형발전, 지역 내 균형발전에 가치를 두고 있다. 반면 혁신은 자립적 혁신역량 제고, 선순환 혁신 생태계 구축을 그 가치로 두고 있다(지역발전위원회, 2018: 5).

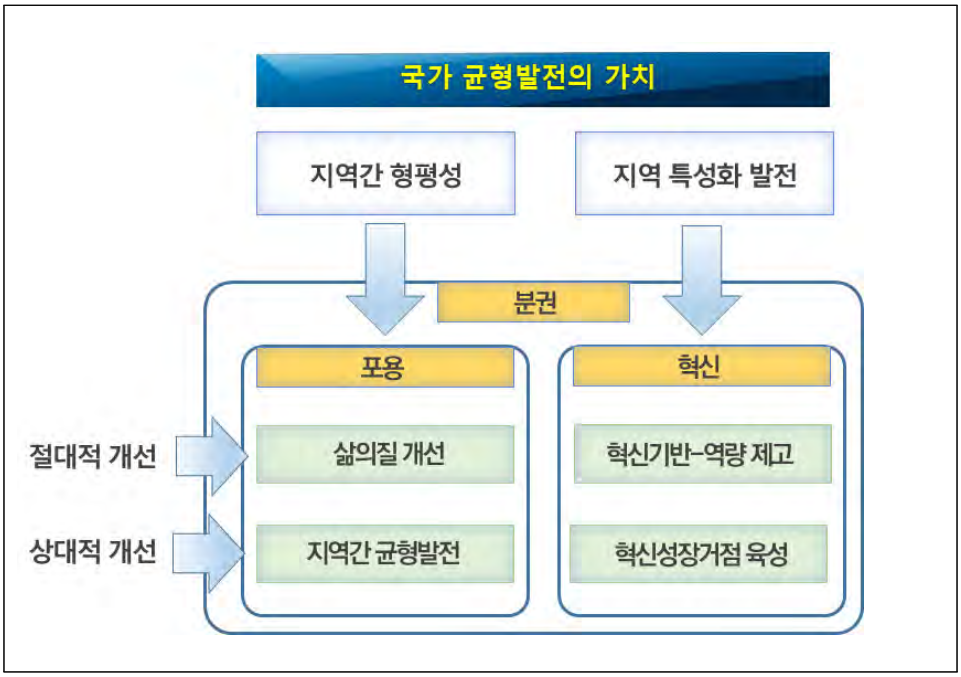
결국 이러한 3대 가치는 국가균형발전의 상위의 개념인 형평성, 지역특성화 발전의 맥락에서 분화 및 발전되었다고 판단된다. 즉, 자치분권을 바탕으로 지역의 역량을 제고하고, 이를 통해 포용(형평성) 및 혁신(지역특화발전)의 가치를 지역주도로 추진하고자 하는 것이다.

현 정부에서의 이와 같은 국가균형발전 추진전략은 분권(재정분권)을 바탕으로 포용과 혁신의 가치를 실현하는 과정으로 판단된다. 문재인 정부 국가균형발전의 비전과 전략을 살펴보면, “포용”과 “혁신”의 내용이 크게 삶의 질 개선, 지역 간 격차완화, 혁신기반-역량제고, 지역혁신거점 육성 등으로 제시되고 있다(지역발전위원회, 2018: 5).

이를 그 내용에 따라 지역의 ‘절대적 개선이 필요한 사항’과 ‘상대적 개선이 필요한 사항’으로 구분해 볼 수 있겠다. 여기서 절대적 개선이 필요한 사항은 모든 지역에서 동등한 혜택을 누릴 수 있는 절대열위를 해소하는 과정으로 이른바 ‘최저선’(national minimum)을 충족하는 것으로, 이는 비단 생활서비스 등 정주여건에만 국한되지 않고, 지역의 기초적인 혁신역량을 강화하는 것도 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 반면, 상대적인 개선에 대한 사항은 절대적인 개선이외에 타 지역과의 비교우위를 점하거나, 비교열위를 해소하는 것으로, 지역의 혁신거점 조성을 위한 비교우위의 역량 확보나, 상대적 낙후지역에 대한 추가적인 형평화의 과정으로 개념화 할 수 있다.

이의 내용을 국가균형발전의 가치와 문재인 정부의 비전과 전략을 고려하여 그림 6-4와 같이 구조화하였다. 여기서의 지역 간 형평성은 '포용'의 개념으로 지역 특성화 발전은 '혁신'으로 매칭하고, 포용의 가치 중 '삶의 질 개선' 전략은 절대적인 개선이 필요한 사항으로, '지역 간 균형발전'의 전략은 상대적 개선이 필요한 사항으로 구조화하였다. 반면, 혁신의 가치 중 '혁신기반-역량제고'는 지역의 절대적인 개선이 필요한 사항으로, '혁신성장거점' 육성은 상대적 개선이 필요한 사항으로 구조화 하였다.

그림 6-4 | 국가균형발전의 가치 및 전략의 구조



자료: 저자 작성.

2) 균형발전사업의 주체와 기능의 연계

균형발전사업의 주된 행위자를 국가와 지방자치단체로 구분할 때, 균형발전의 사무가 과연 누구의 역할인가에 대해서는 이견이 존재할 수 있으나, 본 연구에서는 분권화

시대에는 지역균형발전사업의 주요한 공급주체는 지자체 자신이 되어야 함을 지속적으로 견지하고자 한다. 과거 균형발전사업의 가치가 지역 간 격차완화에 집중되었을 때는, 지역 간의 자원재배분의 역할을 보다 적극적으로 수행할 수 있는 중앙정부가 주된 역할을 수행하였다. 그러나 분권이후 지방자치단체는 균형발전사업의 핵심적인 행위자로서 권한을 부여받고 이에 따른 책임을 부담할 필요성이 있다.

앞서 검토한바와 같이 균형발전사업이 형평성과 특성화의 특징을 모두 가진다 할 때, 균형발전사업의 주된 역할은 지방정부가 수행하는 것을 원칙으로 하되, 특정한 경우에 한해 중앙정부가 지원자로서 역할을 수행할 수 있다. 성장촉진지역 지원 등 형평성이 요구되는 사업 중 재정여건이 극도로 미흡한 지역에 한해서는 국가가 포용성 확대의 관점에서 지원을 지속할 필요가 있으나, 이 경우에 있어서도 지방정부의 권한과 책임의 확대를 통해 지역이 스스로 문제를 해결하는 것을 우선으로 해야 한다. 반면에 특성화가 요구되는 사업 중 지역의 발전이 국가적 성장과 직접적으로 연계되는 사업에 한해서는 국가의 역할을 지속할 필요가 있다. 예를 들어 국가에서 시범적으로 수행하는 스마트시티 기반구축 등의 사업이 해당될 수 있다.

보다 흥미로운 영역은 상대적 가치의 추구에 있어서의 지방정부의 역할증대에 관한 사항이다. 이는 혁신에 있어서는 혁신성장거점의 육성, 포용의 증대에 있어서는 지역 간 격차 완화의 가치라 할 수 있는데, 특히, 그간 지역 간 격차해소의 영역은 지방자치보다는 국가의 영역으로 여겨졌으며, 지역의 중심지 육성의 영역은 균형발전의 가치로 보기에는 다양한 지적이 있어 왔음을 부인할 수 없다.

그러나 이러한 가치관의 변화는 분권화시대에 있어 지역의 역할확대와 연계하여 살펴볼 필요가 있겠다. 이는 앞서의 수평적 조정제도의 대안에서 볼 수 있듯이, 동일 도내 시·군의 상생차원에서 시의 재원확대가 군급 주변지역으로 확산될 수 있다는 가치관의 공유와 더불어, 이의 확산이 보다 용이할 수 있는 기반시설 등 인프라의 확충에 있어 광역도와 시·군의 역할이 필요함을 의미 한다. 즉, 자원의 재분배와 관련한 사항에 있어서는 국가의 협조가 여전히 필요할 수 있으나, 지역이 갖는 상대적 열위를 해소하는 부분에 있어서는 지역이 주도적으로 역할을 수행할 필요가 있다.

3. 균형발전사업의 운영 및 추진체계 개편

1) 균형발전재원의 운용방식 전환 및 지역발전 투자협약의 단계별 확대

앞서 논의한 바와 같이 균형발전사업은 지역이 주도하는 것이 바람직하다. 여기서 지역이 균형발전사업을 주도한다는 것은 주어진 재원에 대해 지역이 자율적으로 사업을 기획, 집행함을 의미하며, 이는 또 다른 측면에서 진정한 의미의 포괄보조사업의 추진을 의미한다. 현재 균형발전특별회계의 경우 정부가 정한 포괄보조사업을 중심으로 자율적으로 편성하는 형태로 지역자율계정을 운영하고 있다. 그러나 현재의 경우 포괄보조사업을 편성하고 선정하는 과정에서 각 지역의 특색 있는 새로운 사업을 하기 보다는 정부가 지정한 포괄보조사업의 범위내에서 비슷한 내용의 사업들이 단순히 지역적 상황에 맞춰 변화하여 적용하는 형태로 운영되고 있는 한계를 들 수 있다.

이러한 문제점에 대한 개선을 위해서는 특정한 지역사정에 맞춰 좀 더 지역의 창의성을 확대할 수 있도록 포괄보조사업의 포괄성 및 유연성을 강화하는 방식이 필요하다. 재정분권하에서 균형발전사업은 지자체가 "원하는" 사업에 대해 "자유롭게" 추진하도록 나아갈 필요가 있는데, 지자체가 "원하는" 사업이라 함은 지역차원에서 매칭비율이 높더라도 지역의 의지로 추진할 수 있는 사업으로서 주어진 리스트에서 탈피해 창의적인 아이디어를 수반하는 사업임을 의미한다고 볼 수 있다. 중앙이 직접 편성하는 사업은 근본적으로는 중앙이 원하는 사업인 만큼 과다한 지역의 매칭비율은 지역차원에서 부담으로 작용될 여지가 크다고 할 수 있다.

이를 종합하면, 균형발전사업은 지역이 자유롭게 원하는 사업형태를 제안하되, 그에 따르는 매칭비율은 높게 책정되어도 지역차원에서 충분히 추진할 여력이 있는 사업으로 구성될 수 있다. 반면에 일반국고보조사업은 국가경쟁력 제고를 위한 국가차원의 전략에 대해 지역이 지원하는 만큼, 국가의 사업비 비중이 높고 지역의 매칭비율은 낮게 책정되는 것이 합당하다 할 것이다.

이를 위해서는 현재 의욕적으로 추진 중인 지역발전투자협약의 확대를 단계별로 추진

해야 함을 주장할 수 있다. 지역발전투자협약은 장기적으로는 부처사업의 포괄보조에 대한 전면적 확장이 필요한데, 보다 적극적인 측면에서는 투자협약 제도를 통해 부처의 모든 사업 중 지자체가 자율적으로 선택할 수 있도록 하여, 균형발전사업 예산의 유동적인 확장이 가능하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 현재와 같은 포지티브 리스트 형태의 포괄보조 사업이 아니라, 오히려 부처사업 중 지원될 수 없는 사업의 기준 등을 네거티브의 형태로 제시하여 지자체 입장에서 사업선택의 확장성 제고하고, 획일적인 사업의 적용에서 벗어나 지역별 혁신적 발전모델의 정립이 가능한 모델로 적용해 볼 수 있겠다. 이러한 방법은 부처사업 중 지자체의 관심사업을 협업하여 진행할 수 있다는 측면에서 정부부처-지방자치단체 모두에게 상생의 기회가 마련될 수 있다는 측면이 존재한다. 또 다른 측면에서는 기존의 중앙정부에서 지방정부로 하향식 형태로 제안된 사업추진의 방식을 지방정부가 중앙정부에게 상향식으로 제안함으로서 균형발전사업의 패러다임을 전환하는 계기가 될 수 있다.

균형발전사업이 지역발전투자협약으로 확대되어 운영되는 경우, 필연적으로 지역별 재원의 실링에 대한 고려를 통해 안정적 · 형평적 재원의 확보가 필요하다고 할 수 있다. 실링의 방법은 기초지자체, 광역지자체 등 행정구역단위별로 배정할 수도 있으나, 광역권을 구성하여 행정구역을 넘는 권역으로의 구성도 가능할 것이다. 다양한 지표를 활용하여 1차적으로 실링을 구성하고, 해당 실링내에서 투자협약제도를 활용한 사업의 내용을 획정하되, 실링의 총량적 배분은 재정형평화의 기능도 고려하여 차등지원될 수 있도록 구성함이 바람직하다. 지역에서 균형발전을 위해 제안한 국가균형발전 5개년계획 등은 유연적으로 활용되는 투자협약의 사업으로 적합하다고 판단된다. 추후 균형발전사업의 운용상황을 평가하여, 인센티브 혹은 페널티 형식으로 실링을 가감하여 조정하는 대안도 고려될 수 있겠다.

2) 추진기구의 개편

이러한 지역발전투자협의 활용 및 균형발전사업의 전면적 전환을 위해서는 이를 적극적으로 운영할 수 있는 체계로서의 개편방향이 필요하다. 현재 균형발전위원회가 균

특회계와 관련한 총괄조정기구로서 역할을 수행 중이나, 균형위는 균특회계내 지역발전사업에 대한 조정능력이 취약하고 실제 사업의 집행에 대한 평가 기능도 미약한 상황으로 평가받고 있다. 특히, 앞서 제시한 전면적 네가티브 형태의 지역발전투자협약의 경우 지자체는 제안하는 사업의 업무영역에 대한 부처별 구분이 모호하기 때문에, 이에 대해 부처 간의 총괄적인 역할조정의 역할과, 부처와 지자체간의 복잡하고 다층적인 기능에 대한 조정이 더욱 필요할 것이다.

이를 위한 추진체계를 다음과 같은 방향으로 제안하고자 한다. 우선적으로 지역발전 등 균형발전사업을 추진하는 집행기구를 단일화하여 지역발전 투자협약에 대한 총괄적인 책임하에 사업을 운용 및 집행할 필요가 있다. 이를 크게 국가균형발전위원회 기능 개선형, 중앙부처 개편형 및 별도 기구형 등으로 제안코자 한다.

우선 국가균형발전위원회 기능 개선형으로는 관련 업무를 총괄하는 지역발전투자협약 추진단을 신설하는 방안으로서 이의 방법은 다부처 사업 묶음이라는 제도의 취지와 부합할 뿐 아니라, 통합적인 사업의 집행 및 관리가 용이하다는 특징을 가질 수 있다는 장점이 존재한다. 두 번째로 주관 중앙부처를 지정하여 추진하는 방안을 제시해 볼 수 있는데, 이는 특정부처를 대상으로 지역발전투자협약을 담당하는 중앙부처로 명시하여 투자협약사업의 전반적인 집행과 관리를 책임지게 하는 방안이다. 현재 예산에 대한 회계책임과 성과책임을 지는 국토부 등을 책임부처로 하여 투자협약사업을 담당하는 중앙부처로 하고, 관련 부처 등은 성과책임을, 균형위는 사업의 심의 및 선정, 예산, 평가 등으로 기능 분담하는 대안으로 볼 수 있다.

마지막으로는 지역발전투자협약 업무의 종합적 추진을 위한 “청”수준의 조직을 신설하는 안이 될 수 있다. 그간의 청조직은 부처의 기능 중심으로 세분화되어 지역내에서는 분절적으로 역할을 수행해 왔던 반면, 중앙정부의 특별지방행정기관 등(국토관리청, 환경청, 노동청, 해양수산청 등)을 공간적으로 통합하여 균형발전과 지역발전을 종합적으로 추진하는 기구로 통합하여 창구를 일원화하고, 총괄조정기능 및 재원 등을 위임하는 방안이다. 이는 프랑스의 재정분권에 의한 제도 중 하나인 일종의 관선지사(préfet), 지방회계원(Chambre regionals des comptes)과 같은 역할을 수행하도록 하는 것이다(윤광재, 2016: 236). 이상의 논의를 종합하면 다음 표 6-1과 같다.

표 6-1 | 지역발전투자협약 확대를 위한 추진기구 개편(안)

구분	균형위 개선형	중앙부처 개편형 (국토부 등)	별도 기구 형
조직	- 지역발전투자협약 추진단	- 기획조정실(정책담당관) - 국토정책관(지역정책과) 등 실무담당	- 국가균형발전부
운용방식(안)	- 균형위내 총괄 추진단의 개선을 통해 균형발전사업의 예산 배분, 유사·중복사업 조정 등의 역할 강화	- 책임부처 지정 - 관련 유관부처 성과책임 - 균형위는 예산, 평가 등	- 중앙부처 별도 청의 통합적 기구 - 별도 부 신설 등
특징	- 이에 대한 주요한 특징은 다부처 사업 묶음이라는 제도의 취지와 부합 - 통합적인 사업의 집행 및 관리 용이	- 통합적인 사업의 집행 및 관리의 용이성 - 예산에 대한 회계책임과 성과책임에 대한 통일성 확보 - 조직개편 없이도 시범사업에서 본사업으로의 전환 용이	- 통합적인 사업의 집행 및 관리의 용이성
문제점	- 임시적 기구의 성격으로 중장기적으로 별도의 기능을 담당하는 조직으로 전환 필요 - 전담기구의 설치 부서 협의 필요 (국무총리실, 기재부, 산업부, 국토부 등) - 관련 부처 및 균형위와의 원활한 업무 분담 및 기능 조정에 대한 검토	- 연관된 다양한 부처 사업에 대한 평가체계 및 협조방안 마련 - 관련 부처 반발	- 업무독립성을 갖는 외청, 별도 부 등 수준으로 신설할 경우 정부조직법 등 관련 법률의 개정 및 특별법 제정 검토 필요 - 중장기의 기간 소요 - 지방자치단체와의 공감대 및 정치적인 결정이 필요 - 연관된 다양한 부처 사업에 대한 평가체계 및 협조방안 마련, 부처 반발

자료: 저자 작성.

4. 균형발전특별회계의 계정개편 대안

1) 편성방식에 따른 개편 대안

과거 균특회계 계정의 구분은 표면적으로는 기능적으로 구분되어 있으나, 주된 계정의 구분기준은 편성방식이었다. 근본적으로 편성방식은 지자체가 편성하는 Bottop-up 형태인 지자체 자율편성의 형태와, 부처가 편성하는 Top-down의 부처직접편성의 형태를 복합화하였다. 이를 지속적으로 준용하는 경우 가장 무난한 방법은 편성방식에 따른 현 구분체계를 존중하되, 중앙과 지방의 기능구분을 통해 계정의 특성을 결정짓는 것이라 할 수 있다.

이 경우 국고보조사업과 균특회계 사업과의 성격규정을 통한 재원의 통합 및 분리가 필요하다. 일반국고보조사업과 균특회계 사업의 차별점은 중앙정부와 지방정부의 역할에 따른 지원의 여부가 핵심이기 때문에, 균특회계 사업 중 국고보조사업의 성격을 갖는 사업의 경우 국고보조사업으로 이양하여 통합하고, 반대로 국고보조사업 중 균형발전사업의 성격을 갖는 사업의 경우 균특회계 사업으로 이양하는 과정이 필요하다.

이와는 다른 대안으로는 균형발전사업이 지방주도로 수행되어야 하는 만큼, 균특회계 전부를 지자체 자율편성으로 일원화하고, 지자체 자율편성의 경우 전면적으로 지역발전투자협약을 통해 운용하는 방안도 가능할 것이다. 이 경우 중앙정부가 편성하는 부처직접편성 사업은 사업의 성격에 따라, 국고보조사업으로의 이양 혹은 지역자율계정으로 이양하여 균형발전특별회계의 편성체계를 단일화하는 것이 필요하다.

2) 주체에 따른 개편 대안

과거 주체에 따른 편성체계는 시 · 도 편성, 시 · 군 · 구 편성의 2원화 체계를 지속하여 왔다. 현행 체계에서 중앙부처는 주체에 따른 구분에 편성체계를 복합화하여 시 · 도편성과 시 · 군 · 구 편성간의 사업의 구분을 통해 기능을 선 할당하여 운용하였다. 예외적으로 지자체 중 제주특별자치도, 세종특별자치시의 경우 특별자치시 · 도로 하위 행정단위가

없는 만큼 각각 단일체계로 운영하였으나, 주체에 따른 구분이 아니라 별도의 계정체계로서 운용되어 계정체계의 다소의 혼란은 존재하였다.

앞서 제시한 행정적 체계로서 2원화체계는 운용을 하는데 있어 장점을 가지나, 재정적 체계와 기능간의 관계에 있어서는 불부합하는 제약점을 들 수 있다. 실제 지방자치법상 자치단체의 구분과 지방재정법상 자치단체의 구분은 서로 상이하다는 점이 이에 대한 근거로 제시될 수 있겠다. 균특계정이 재원의 보조와 관련되어 있는 만큼, 지자체의 재정여건을 고려한 다수의 구분체계가 필요하기 때문에 재정체계를 기준으로 하여 주체를 구성할 필요가 있겠다.

이 경우 크게 (특별)광역시, 광역도, 시-군, 구, 세종, 제주의 6체계로의 구분이 우선적으로 가능할 수 있다. 이러한 구분은 각 자치단체의 역할 차이 및 주체로서의 역할과 협력자로서의 역할을 구분함으로서 연계가 가능하다. 예를 들어, 특별 · 광역시는 지역 중심의 주체로서의 역할수행이 가능한 반면, 도는 지역 주체로서의 역할은 미흡하나, 시 · 군간 및 타 시 · 도간 연계-협력의 주체로서의 역할은 가능할 것이다.

최근 논의되고 있는 지역발전투자협약 등에서 광역도는 시 · 군을 대변해서 국가와의 협약의 주체로서 기능을 수행할 필요가 있으며, 시 · 군의 경우 지역의 주체로서의 중심 · 거점도시 및 낙후지역 정책의 차별적 기능을 수행할 필요가 있다. 시의 경우 상대적으로 많은 인구규모를 가지는 만큼 그 자체로서의 거점기능을 충분히 수행할 여력을 가지고 있는 반면에, 군급의 지역들은 거점으로의 역할보다는 지역에 충분한 생활인프라가 갖춰지는데 있어서의 역량을 집중할 필요가 있다. 거점역할을 수행할 수 있는 시급 지역과 주변부로 대변되는 군급 지역들 간의 연계 · 협력에 필요한 조정역할은 앞서 언급한 바와 같이 광역도 차원에서 고민이 필요한 사항으로 역할분담을 수행할 수 있을 것이다.

예외적인 측면에서의 특별자치시 · 도는 주체로서의 거점 · 낙후지역 및 연계협력의 조정자로서의 모든 역할 수행하도록 한다. 이러한 논의는 결론적으로 각 지자체간 중복되는 공통사무를 경감하고, 지자체의 특성을 고려하여 지역의 자립성을 확대하자는 논의로 해석될 수 있다. 즉, 시 · 도와 시 · 군 · 구간 행정체계와 실제 사무를 일치시킴과 동시에 각 행정자치단체가 가져야 하는 고유의 역할을 부여함으로서, 공간전략의 실현을 위한 행 · 재정체계와 기능공간을 일치시키는 근간이 될 수 있다고 하겠다.

3) 기능구분에 따른 개편 대안

균특회계는 국가균형발전의 핵심가치를 반영하여 설정될 필요가 있다는 측면에서 기능에 따른 계정의 구분 역시 필요하다. 현행 균특회계의 개정체계는 행정적 구분, 편성방식에 따른 구분에 그치고 있어, 기능적 체계를 고려하지 못하는 상황이기 때문에, 균특계정이 기능적 체계로 전환되어 공간과 기능이 합목적성을 가질 수 있도록 추진될 필요가 있다. 따라서 현 정부의 국가균형발전의 핵심가치인 형평성, 지역특성화 발전의 실천전략으로서 포용, 혁신의 기능을 부각하는 경우 계정의 성격이 보다 명확히 구분될 수 있다.

혁신계정은 거점화 육성, 특성화 부각 등 지역의 차이에 기반한 경쟁력 제고에 핵심적인 목적을 둘 필요가 있으며, 포용계정은 기존의 성촉사업, 특수상황지역 사업, 생활SOC 확충 등 필수적인 인프라의 확충 등에 초점을 맞추어 편성될 수 있다. 추가적인 기능적 고려사항으로 최근 지역 간의 연계-협력에 대한 사항이 부각되고 있는 만큼, 이를 위한 협력계정 등에 대한 도입이 가능할 것이다. 협력계정은 기존의 지역행복생활권 사업 등 2개 이상의 광역지자체의 협력 사업 등으로 단일 시 · 군내에서 추진할 수 없는 사업에 대해 광역정부의 주도하에 추진하도록 하여 지역 간 시너지 제고에 목적을 두는 사업으로서 편성하도록 한다.

4) 균형발전특별회계의 계정개편 대안 종합

이상의 논의들을 바탕으로 하여 다양한 균특회계의 개정개편 대안을 제시할 수 있겠다. 우선적으로 현재 계정체계를 살펴보면, 계정의 기능 보다는 편성방식과 재원의 운영형태에 따라 구분되어 있음을 확인할 수 있다(표 4-9 참조).

이에 대해 주체의 일원화 및 기능을 부각하여 개편하는 대안을 고려하면 다음과 같다. 주체의 경우 세종 및 제주 특별자치시 · 도를 사업의 주체영역으로 변경하고, 계정의 기능을 정부의 균형발전 비전과 목표에 맞도록 부각하여 설정할 수 있겠다. 이를 바탕으로 포용, 혁신, 협력계정을 기능방식으로 설정하고, 지방자치단체 및 중앙정부 편성체계를 유지하도록 한다.

다만, 여기에 앞서 주장한바와 같이 균특회계를 전면적으로 지자체 자율편성사업으로 운용하면서, 지역의 균형발전사업에 대한 취지 극대화 및 자주성을 확립하는 방향으로의 개정체계가 개편될 필요가 있다 하겠다. 이러한 사항을 고려한 기본적인 계정체계를 제시하면 다음과 같다.

표 6-2 | 균형발전특별회계 계정 개편의 기본대안

편성방식	기능 / 주체	포용	혁신	협력
지자체 자율편성	시 · 도	자율편성	자율편성	자율편성
	시 · 군 · 구	자율편성	자율편성	-
	세종특별자치시	자율편성	자율편성	자율편성
	제주특별자치도	자율편성	자율편성	자율편성

자료: 저자 작성.

이러한 기본적인 계정체계를 바탕으로 다양한 대안을 검토할 수 있는데, 우선 주체를 세분화하는 대안을 제시할 수 있다. 이는 지자체 구분을 지방재정 체계와 일원화하면서, 각 지자체의 위계별 기능을 적극적으로 부여하는 대안이다. 이의 방식은 지자체 체계의 구분으로 인해 각 지자체의 역할과 이에 따르는 책임의식을 부여할 수 있다는 특징을 가지나, 다수의 계정체계 분할로 인한 운용상의 혼동이 있을 수 있다는 단점 또한 존재한다.

표 6-3 | 주체에 따른 계정 세분화 대안

편성방식	기능 / 주체	포용	혁신	협력
지자체 자율편성	시	자율편성	자율편성	자율편성
	도	자율편성	-	자율편성
	시 · 군	자율편성	자율편성	-
	구	자율편성	자율편성	-
	세종특별자치시	자율편성	자율편성	자율편성
	제주특별자치도	자율편성	자율편성	자율편성

자료: 저자 작성.

이외에 기능을 보다 세분화하는 대안도 생각해 볼 수 있다. 이 대안은 앞서 제시한 현 정부의 균형발전 가치별 전략을 실현하기 위한 대안으로, 균특사업의 기능세분화-주체의 역할 간 매칭을 통해 보다 적극적인 균형발전 사업을 추진할 수 있다는 특징을 가진다. 그러나 다수의 계정체계 분할로 인한 운용상의 혼동과 지방자치단체 별 역할과 사업기능의 매칭에 어려움 등 단점 또한 존재할 수 있다.

표 6-4 | 기능에 따른 세분화 대안

편성방식	기능 / 주체	포용		혁신		협력
		삶의질	격차해소	기반마련	거점조성	
지자체 자율편성	시	-	자율편성	-	자율편성	자율편성
	도	-	자율편성	-	-	자율편성
	시·군	자율편성	-	자율편성	자율편성	-
	구	자율편성	-	자율편성	-	-
	세종특별자치시	자율편성	자율편성	자율편성	자율편성	자율편성
	제주특별자치도	자율편성	자율편성	자율편성	자율편성	자율편성

자료: 저자 작성.

5. 요약 및 시사점

본 장에서는 재정분권 상황에서의 균형발전사업의 원활한 추진을 위해 분권화 시대의 균형발전사업의 가치, 기능, 주체에 대한 변화의 방향을 사전적으로 검토하고 이의 요소가 균형발전특별회계의 개편대안과 연계될 수 있도록 방향을 설정하였다.

주요한 연구의 결과로는 우선적으로 균형발전사업을 추진함에 있어서 기능과 주체의 변화를 인식하는데서 출발할 필요가 있음을 지적하였다. 본 연구에서의 균형발전사업은 지역이라는 공간적 범역안에서, 균형발전의 가치를 실현하기 위해 시행하는 국가 및 지방정부의 사업으로 정의하였는데, 이러한 균형발전사업은 시대의 상황에 따라 공간적 범역, 균형발전 가치, 국가 및 지방정부의 사업영역의 변화 등에 따라 같이 변화하며 진화하는 것으로 이해되어야 한다.

이러한 차원에서 재정분권과 균형발전을 바라보는 경우, 재정분권은 비록 균형발전특별회계의 재원감소를 유발할 수 있으나, 이는 결국 균형발전의 사무에 있어서의 지방의 주된 역할과 책임을 부각하는 차원으로 이해하여야 한다. 따라서 재정분권이후의 균형발전사업은 기존의 중앙정부에서 지방정부로의 Top-down 형태의 사업체계를 탈피하고, 기초정부가 주도하고, 광역정부가 협업하며, 중앙정부는 지원하는 형태로 변화할 필요가 있음을 인식해야 한다.

이는 자연스럽게 기존의 국가주도의 균형발전 사업의 영역에 대한 변화를 수반하는데, 비교열위를 감소시키는 지역 간의 상대적 격차완화의 문제, 절대열위를 해소하는 지역 삶의 질 최저선 마련 등의 영역은 그간 국가의 균형발전 사무의 영역으로 간주한 바 있으나, 재정분권 이후 지방주도의 균형발전사업 추진에 있어서는 보다 적극적인 측면에서의 비교열위, 절대열위 해소의 사업영역 까지 지방정부가 책임있는 정책을 추진할 필요가 있다고 제시하였다.

이와 더불어, 변화하는 균형발전사업에 대한 운용방식 개편 및 이를 위한 통합적 추진체계가 필요함을 주장하였다. 운용방식의 개편에 있어서는 균특사업에 대한 네가티브 형식의 투자협약의 도입을 주장하였는데, 이는 지자체가 원하는 사업에 대해 자유

롭게 추진할 수 있는 방법으로서 부처의 모든 사업에 대해 지자체가 상향식으로 제안하면, 중앙부처는 이 중에서 추진이 어려운 사업을 제외하고 협업이 가능한 사업을 선정하여 추진하는 방법으로 구상하였다. 이러한 사업형태를 추진하기 위해서는 범부처적인 추진체계가 필수적이므로, 이를 위한 통합적 추진체계의 대안으로서 국가균형발전위원회 기능 개선형(지역발전투자협약 추진단), 중앙부처 개편형, 별도조직 신설안 등을 제시하였다.

끝으로 균형발전사업의 효율적 추진을 위한 균특회계의 계정 개편 대안을 제시하였다. 현재의 균특회계 계정은 재원의 편성방식에 치우친 형태로서의 한계점을 가지고 있으므로, 이의 개선을 위해 균특계정을 편성방식, 주체별, 기능별로 구분하고, 각 대안의 조합에 대한 특징을 도출하였다.

CHAPTER 7

결론 및 향후 과제

1. 연구의 주요내용 및 정책제언 | 171
2. 연구의 의의 및 향후 과제 | 174

CHAPTER 7

결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 결론과 제안된 정책방안들을 요약·정리하였다. 연구의 주요 결론은 균형발전을 위한 지방재정조정제도로서의 제안사항에 대해 각 장의 핵심적 사항을 요약 · 정리 하였다. 연구의 한계와 향후 과제에서는 본 과제의 한계와 향후 진행 가능한 추후 연구의 사항에 대해 제시하였다.

1. 연구의 주요내용 및 정책제언

1) 연구의 주요 내용

본 연구는 재정분권의 다양한 수단과 연계된 지방재정 지원제도가 가지는 실질적 한계를 고찰하고, 이에 따르는 부작용 최소화 및 실효적인 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도를 고찰하고자 하는데 연구의 목적을 두고 추진되었다.

이를 위해 먼저 국가균형발전의 개념적, 이론적, 정책 · 제도적 의의를 통해 이의 주요 요소를 도출하고, 재정분권의 수단인 세입과 세출분권 측면에서 국가균형발전의 요소를 달성하기 위한 방향성을 설정하였다. 이러한 방향성은 최종적으로 지방재정조정제도의 수단과의 연계를 통해 정책 프레임으로 제시하였다. 여기서 제시한 정책 프레임에서는 지방재정의 실효적 확충, 지역 간의 재정격차 해소, 자주적 국가균형발전 추진을 위한 재원의 활용 등 지방재정정책이 국가균형발전을 위한 수단으로서 적용될 수 있는 방향을 제시하였다.

다음으로는 지방재정의 현재여건을 분석하고, 이의 한계와 문제점을 도출하였다. 현재 지방재정은 지역 내 자체세입의 부족문제, 지역 간의 격차문제, 자주적 세출분권의 한계 등이 문제점으로 지적되고 있다. 현 정부의 재정분권 추진방안은 이러한 문제 중 지역 내 자체세입의 문제는 일부 해소가 가능한 것으로 판단되나, 지역 간의 격차문제에 있어서는 재정이양으로 인해 오히려 더 확대될 수 있는 가능성을 가지는 것으로 분석되었다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 재정이양과 더불어, 재정조정제도가 병행되어 운용될 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 기초 자치단체간의 수평적 재정조정제도를 제안하였다. 이와 함께 세출측면에서의 문제점으로 과다한 국고보조사업으로 인한 세출압박의 문제, 균형발전특별회계로 대변되는 균형발전사업 추진을 위한 재정가소 문제, 균형발전의 책임주체 전가문제, 비효율적 계정운용 문제 등을 논의하였다. 이러한 문제 해소를 위해 균형발전특별회계 계정체계의 개편 및 재정확충 방안 등에 대한 필요성을 제시하고자 하였다.

2) 정책제언

이와 같은 지방재정의 문제점 개선을 위해, 본 연구에서는 교부금 제도로서 수평적 재정조정제도 및 보조금 제도로서 균형발전특별회계의 개편대안을 제시하였다.

먼저 교부금에 대한 대안으로는 지자체간 재원의 상생과 공유라는 관점에서 기초지자체 간 수평적 재정조정제도를 제안하였다. 물론 본 연구에서 제시한 수평적 재정조정제도 이전에 현재 운용되는 중앙정부의 교부세를 확대하는 대안도 재정조정제도로서 제안될 수 있는 방안이 될 수 있다. 그러나 특정 몫에 대해 중앙이 총량을 정하고, 지방에 할당해 주는 시스템에서는 지방의 자립적 경쟁력을 키우는데 한계가 존재하기 때문에, 지역이 스스로 총량을 더욱 키울 수 있도록 구조화하고, 이를 스스로 할당하는 시스템이 지방분권 · 재정분권의 시대에는 더 적합할 수 있다.

국내의 경우 작동하는 수평적 재정조정제도는 광역도 간 운용되는 지역상생발전기금

과 서울시 재산세 공동과세 등을 들 수 있다. 지역상생발전기금의 경우 제도상에 반영되어 운용되는 반면, 서울시의 경우 자체적으로 운용되고 있어 전국에 공통적으로 적용되는 제도는 아니라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이상의 방안을 활용하여 재정분권 하에서 지방의 실효적 재원을 확충하면서, 이로 인해 발생될 수 있는 재정격차를 해소할 수 있는 방안으로서 기초형 지역상생발전기금, 기초형 권역발전기금 등을 제안하였다. 각각의 대안에 대한 시뮬레이션 분석결과 재정분권 이전 보다 지역 간 격차를 완화하는데 기여하고 있는 것으로 나타났다. 이의 과정에서 특정 시·군의 재정적 손실의 문제가 유발된다는 문제가 지적될 수 있으나, 전술한 바와 같이 지역이 스스로 총량을 늘이고 경쟁력을 결정할 수 있다면, 지역 내의 할당량을 늘일 뿐만 아니라, 국가균형발전에 이바지할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 이상의 분석결과를 바탕으로 수평적 재정조정제도로서의 광역·기초 지자체의 Two-Track의 재정조정제도를 제안하였다.

교부금 이외의 대안으로 균형발전특별회계의 개편대안을 제시하였다. 그간의 균형발전특별회계의 개편대안은 회계 자체의 한계나, 문제점에 치중하여 접근한 반면, 본 연구에서는 시대적 상황 속에서 균형발전사업이 어떠한 가치를 추구해야 하는가를 먼저 살펴본 뒤, 이를 운용할 주체, 담당해야할 기능 등을 고려하여 요소별 개편 대안을 도출하고 이를 조합하여 다양한 대안을 도출하는 과정을 통해 기존 연구와의 차별점을 부각하고자 하였다. 이를 위해서 우선적으로 변화하는 환경 속에서 대상, 주체의 역할 및 기능변화를 고려한 균형발전사업을 정의하였다. 이를 바탕으로 균형발전사업 운용방식의 혁신적 변화를 위해 중앙정부의 사업리스트 제안식 접근방법에서 벗어나, 지방정부가 지역의 특성에 맞는 창의적인 사업을 역으로 제안하면, 중앙정부에서 추진이 가능한 사업을 선정하여 협업구조를 이루는 네가티브 사업추진방식 및 통합적 추진체계 대안을 제안하였다. 이와 같은 균형발전사업의 가치, 운용방식의 변화 및 추진체계를 바탕으로, 균형발전특별회계의 계정 개편대안을 살펴보았는데, 여기에서는 편성방식, 주체, 기능에 따른 대안의 특·장점을 각각 제시하고, 이를 종합하여 계정대안을 도출하였다.

2. 연구의 의의 및 향후과제

1) 연구의 의의

본 연구는 재정분권의 시대적 상황에서 국가균형발전이라는 목표를 달성하기 위한 수단으로 지방재정조정제도에 대해 살펴보고, 교부금 및 보조금의 규범적인 대안설정 및 이에 대한 구체적 방안을 제시하였다.

우선적으로 본 연구가 그간 논의되었던 다양한 연구와 다른 근본적인 차이점은 지방재정의 문제점을 문제인식의 시발점으로 바라보지 않고, 국가균형발전이라는 주된 목표를 추진하기 위한 수단으로서 지방재정의 문제점 및 그에 따르는 대안을 고찰하고자 하였다는 점이다. 이는 재정학적 패러다임과 국가균형발전의 패러다임이 가지는 상충된 부분을 해소하고, 공통의 목표와 방향성을 찾고자 하였다는 측면에서 학술적 · 정책적 의의를 가진다 하겠다.

이와 더불어 본 연구는 재정분권의 추진을 전제로 하여 연구를 진행함으로서 기존 연구가 가지는 시대적 상황과는 다른 관점에서 연구를 진행하고자 하였다. 비록 재정분권이 현 정부의 임기내에 완료되지 못하더라도 앞으로 가야할 시대적 방향임을 전제할 때, 이의 가정이 이상적인 방향과 정면으로 위배되지는 않을 것으로 판단된다.

이러한 기본전제를 바탕으로 본 연구의 주요한 학술적 독창성은 기초지자체 간의 수평적 지방재정조정제도를 제안하고 이의 대안에 있어서 구체적인 재정변화 시뮬레이션 분석을 수행하였다는 측면이다. 기초지자체 간의 재정력 변화 시뮬레이션을 위해서는 방대한 자료 및 종합적인 측면에서의 논의가 필요한 바, 기존 연구에서는 이에 대한 한계로 인해 면밀한 분석이 수행되는데 적잖은 제약이 존재하였다. 특히, 본 연구에서 수행된 시뮬레이션 분석은 재정분권 추진의 상황과 연계된 최근의 이슈를 접목하여 수평재정조정제도의 적용을 검토하고, 국내의 기초지자체의 재정력의 변화를 분석하고자 한 실질적인 최초의 시도라 생각된다. 이러한 관점에서 이와 관련한 유사 학술연구를 추진함에 있어, 그 방향성과 넓이를 더욱 키워 줄 수 있을 것이라 기대한다.

2) 향후 과제

본 연구는 이상과 같은 다양한 의의에도 불구하고 몇 가지 측면에서 그 한계를 가지고 있으며, 이에 따르는 추가적인 후속연구가 필요하다고 판단된다.

우선적으로 연구전반에서 제시하고 있는 문재인 정부의 재정분권 추진내용은 비록 1단계 추진사항이 완료되었다고 할지라도, 여전히 가변적이고 유연적으로 적용되고 있다. 이처럼 재정분권에 대한 추진시기와 구체적 정책대안이 정해져 있지 않은 현 시점에서 지방재정의 실태점검 및 대안 제시, 그에 따른 재정조정제도의 효과를 검토하는데 적잖은 한계가 존재하였다. 이의 사항에 대해서는 추후 재정분권의 정책추진과 함께 궤를 맞추는 추가적인 연구를 통해 해소될 수 있을 것으로 기대한다.

이와 함께, 본 연구가 가지는 목적인 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도를 제안함에 있어 이상적 · 규범적인 형태의 대안에는 일반적으로 통용되는 다양한 재정학적 원칙에 위배되는 사항이 존재할 수 있다. 실제 연구를 진행하는 과정에서 같이 의견을 나누었던 많은 수의 재정학자들은 본 연구의 대안적 독창성과는 별개로, 다소 과격하게 느껴지는 정책대안에 대한 실현가능성의 측면에서 의견을 개진하기도 하였다. 다만, 이와 같이 이상적인 대안을 제시함으로서 재정 쪽 영역 뿐 아니라, 국토와 공간의 영역에서 재정적 수단을 바라보는 관점과 활용방안에 대한 고민을 담은 것을 의의로 삼아볼 수 있겠다. 그럼에도 불구하고, 실제 정책현장에 적용하기 위해서는 보다 면밀한 검토 및 후속연구가 필요할 것으로 생각된다.

참고문헌
REFERENCE

【 인용문헌 】

곽채기. 2004. 특별시·광역시와 자치구간 세원배분체계의 개편방안에 관한 연구. 지방정부연구 8(3): 237-268.

관계부처 합동. 2018. 재정분권 추진방안. 보도자료(2018. 10. 30).

국가균형발전위원회. 2004. 국가균형발전의 비전과 전략. 동도원.

국가균형발전위원회. 2008. 2008 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서.

국무조정실. 2018. 정부, 재정분권 본격화 한다. 보도자료(2018. 10. 30.).

국가균형발전위원회. 내부자료.

국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

국정홍보처. 2013. 국가균형발전의 비전과 과제.

기획재정부. 각 연도. 연도별 예산서.

기획재정부. 2018, 2019년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침.

기획재정부, 2019, 2020년 균가균형발전특별회계 예산안 편성지침.

김광용. 2012. 지방소비세를 둘러싼 오해와 논란. 지방세포럼 2: 54-61.

김상헌, 2012. 지방자치단체 세출구조에 관한 연구. 서울: 한국조세연구원.

김석태. 2015. 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정. 지방정부연구. 19(2): 247-271.

김순은 외. 2007. 선진 지방자치 발전과 균형발전 연구. 행정자치부 용역과제.

김순은. 2017. 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진전략. 국토 434: 13-19.

김용웅. 2011. “지역균형발전의 의미와 과제”, 충남의 지역균형발전정책 평가 및 개선방안 연구 2011년 전략과제 제1차 워크숍. 발표자료. 5-27.

김용창. 2008a. 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I). 대한지리학회. 43(4): 580-598.

김용창. 2008b. 수평적 형평화 기금에 의한 지역균형발전전략 연구(II). 대한지리학회. 43(6): 914-937.

김태일 외. 2001. 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과. 한국지방재정논집. 6(12): 3-19.

김찬준 외. 2019. . 국가균형발전특별회계 개편 연구. 서울 : 국가균형발전위원회.

김현아. 2019. 재정분권과 지역 간 경제력 격차에 관한 연구. 재정포럼 278: 32-59.

류영아, 2018. 지역상생발전기금의 현황과 개선방안. 입법 · 정책보고서 제4호. 서울: 국회입법조사처.

류영아. 2017. 지방교부세 인센티브 제도의 현황과 개선방안. 현안보고서 제311호, 서울: 국회입법조사처.

류영아·김필두, 2015, 지방분권 활성화 방안 연구. 한국지방자치학회보 27(2): 221-248.

마강래. 2018. 지방분권이 지방을 망친다. 경기: 개마고원.

문광민. 2017. 재정분권이 지역 간 소득격차에 미치는 영향. 지방정부연구 21(3) : 1-37.

박성근. 2016. 법인지방소득세의 시·군 공동세 도입 필요성과 방안. 지방세포럼 28: 67-82.

박완규. 2003. 서울시 자치구간 지방세수입 불균형 완화에 대한 연구. 한국지방재정논집 8(2): 101-128.

박종관. 2019. 대도시 특례부여의 문제점과 개선과제. pp. 25-45. 특례시 지정을 위한 국민 대토론회. 2019. 6. 19. 국회의원회관 제1소회의실 개최.

박진 외. 2017. 세재개편을 통한 지방의 재정자립과 균형발전 방안.

서태성 외. 2005. 지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(II). 참여정부의 분산·분권형 균형발전정책의 진단과 개선방안. 경기: 국토연구원.

성경륭. 2013. 균형사회와 분권국가의 전망. 서울: 한울.

소진광. 2018. 공간정의 관점에서의 지역격차와 지역균형발전. 한국지역개발학회지.

30(4): 1~26.
손광락. 2001. 대도시 자치구 세원재조정 방안. 한국지방재정논집 6(1): 195-222.
양승함 외. 2007. 지속가능한 균형발전을 위한 국가 및 지역 거버넌스 구축 연구. (사)한국정치학회.
유태현. 2018. 지방세 공동세 운영방안 연구. 서울 : 국회예산정책처.
유태현·한재명. 2007. 서울시 재산세공동과세제도의 도입경과와 효과분석. 지방행정연구, 21(4): 115-150.
윤광재. 2016. 프랑스 지방재정의 건전성 제고를 위한 지방회계원의역할강화에 대한 연구. 지방행정연구 30(4): 233-254.
이동우 외. 2005. 국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구. 경기 : 국토연구원.
이승종. 2003. 분권과 균형발전. 지방행정연구. 17(3): 73-99.
이용모 외. 2011. 일본의 지방재정 개혁과 우리나라 중앙-지방간 재원배분에 관한 정책대안 모색. 국회예산정책처.
이원섭 외. 2018. 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구. 세종 : 국토연구원.
이원희. 2016. 국세와 지방세의 세수 공유를 통한 상생발전 방안. 서울 : 한국지방세연구원.
이재원. 2019. 지방재정론. 서울 : 윤성사.
임형백, 2016. 지역균형발전과 지역경제활성화. 한국도시행정학회 학술발표대회 논문집. 47-72.
지방행정연수원. 2017. 지방재정조정제도. 전라북도 : 지방행정연수원.
지방행정연수원 2016. 지방재정조정제도. 전라북도 : 지방행정연수원.
지방행정연수원. 2012. 지방재정조정제도. 경기도 : 지방행정연수원.
지역발전위원회. 2013. 박근혜정부 지역발전정책 방향 제시. 보도자료(2013. 7. 18).
지역발전위원회. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.
최병호. 2007. 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 한국지방재정논집 12(1): 129-160.

행정안전부. 2019. 1단계 재정분권 완료, 자치분권의 밑거름이 되다. 보도자료(2019. 12. 17)
행정안전부. 2018. 지방자치단체 통합재정 개요(상).
행정안전부. 2018. 2018년도 지방교부세 산정해설.
행정안전부. 각 연도. 지방교부세 산정해설.
행정안전부 내부자료.

Akai, Nobou and Masayo Sakata. 2005. “Fiscal Decentralization, Commitment and Regional Inequality: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States”, CIRJE Discussion Papers F-315.

Anselin. L.. 1995. Local Indicators of Spatial Association. Geographical Analysis. 27(2): 93-115.

Brennan, G., Buchanan J. 1980. The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, Cambridge.

Hirschman, Albert O. 1958. “Interregional and International Transmission Of Economic Growth”, The Strategy Of Economic Development. New Haven: Yale University Press, 183-201.

Institute on Governance. 1998. Intergovernmental Fiscal Relationship: An International Perspective.

Martinez-Vázquez, J. and McNab, R. M. 2003. "Fiscal Decentralization and Economic Growth," World Development, 31(9): 1597-1616.

McKinnon, R. 1997. “Market-preserving Fiscal Federalism in the American Monetary union,”. In: Blejer, M., Ter-Minassian, T. (eds) Macroeconomic dimensions of public finance: Essays in honour of Vito Tanzi. Routledge, London.

Oates, W. E. 1993. “Fiscal Decentralization and Economic Development”. National Tax Journal. 46: 237-243.

Prud'homme, R. 1995. The Dangers of Decentralization. The World Bank research observer 10(2): 201-220.

Sacchi, A. & Salotti, S., 2014. "The Effects of Fiscal Decentralization on Household Income Inequality: Some Empirical Evidence", Spatial Economic Analysis. 9(2): 202~222.

Silvaô, Joseph A. 2005. "Devolution and Regional Disparities in the Philippines: Is There a Connection?", Environment and Planning C: Government and Policy. 23(3): 399-417.

Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," Journal of Political Economy, 64(5): 416~424.

神野直彦, 1997. 分權時代の稅源配分, 「地方稅」

【 법률자료 】

국가균형발전특별법. 법률 제7061호(2004. 1. 16 제정, 2004. 4. 1 시행).

국가균형발전특별법. 법률 제8160호(2006. 12. 30 일부개정, 2007.1. 1 시행).

국가균형발전특별법. 법률 제9629호(2009. 4. 22 일부개정, 2009. 4. 22 시행)

국가균형발전특별법. 법률 제12215호(2014. 1. 7 일부개정, 2014. 1. 7 시행)

국가균형발전특별법. 법률 제15489호(2018. 3. 20 일부개정, 2018. 9. 21 시행)

지방세법시행령. 대통령령 제29797호(2019. 5. 31 일부개정, 2019. 7. 1 시행)

지방자치단체 기금관리기본법. 법률 제13428호(2015.7.24 일부개정, 2016.1.1 시행)

지방자치법, 법률 제14839호(2017.7.26. 타법개정, 2017. 7. 26 시행)

【 검색자료 】

국세청 국세통계. 징수-지역별 · 세목별 세수실적 (https://stats.nts.go.kr/national/major_detail.asp? year=2016&catecode=A02002#, 2019.4.24. 검색)

국회입법예고. 지방자치법 전부개정법률안

(http://pal.assembly.go.kr/law/endReadView.do?lgsltpaId=ARC_F1G9R0O3H2B9Y1A7I1U0G2T3N9P0Z8, 2019. 7. 19 검색)
대한민국 정책브리핑. 국가균형발전의 당위성과 정책 과제.
(http://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148849357&pWise=sub&pWiseSub=B12, 2019. 3. 5 검색)
매일경제. 내년 상반기까지 12조원 지자체에 더 주는 2단계 재정분권안 나온다
(https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/09/737236/, 2019.9.20. 검색)
아시아경제, 이재명 "내년 일몰 지역상생발전기금 연장 반대한다"
(http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018101913205932897, 2019.2.13. 검색)
열린재정. 각 연도. 세입/수입 예산편성현황
(http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?mId=B002, 2019. 6. 28 검색)
열린재정. 각 연도. 세출/지출 세부사업 예산편성현황
(http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?mId=B002, 2019. 6. 28 검색)
위택스(https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPTIIA1R1, 2019.1.21. 검색)
이병래 의원 블로그. '지방소비세 배분방식 및 지역상생발전기금 배분구조 개편의 필요성' 5분 발언(https://blog.naver.com/winners_lbl/221457927234, 2019.2.13. 검색)
지방재정365. 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=54307, 2019. 7. 19 검색)
지방재정365. 2016회계연도 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, 2019. 3. 2 검색).
지방재정365. 각 연도. 보통교부세 산정 내역
(http://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do? bbsCd=FSL1004&code=fsl&leftCd=1&subCd=FSL407, 2019. 7. 19 검색)
지방재정365. 각 연도. 지방재정연감(결산) 자료
(http://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do? bbsCd=FSL1004&code=fsl&leftCd=1&subCd=FSL411, 2019. 3. 2 검색).
통계청. 행정구역(시군구)별 주민등록세대수.
(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do? menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv, 2109. 5. 2 검색).
통계청. 지역소득. 시도별 지역내총생산에 대한 지출
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do? orgId=101&tblId=DT_1C63&conn_path=I3, 2019. 1. 25 검색).
e-지방지표(https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do? idx_cd=1123&board_cd=INDX_001, 2019. 1. 15 검색)

SUMMARY

Positing a Local Fiscal Assistance System in the Policy Scheme of Balanced National Development

Kichan Nam, Meeyoung Lee, Wooseong Jeong, Insung Bae, Minjeong Oh
Haengsun Kim, Changsu Jeong

Key words: Balanced National Development, Local Fiscal Assistance System, Horizontal Finance Equalization Scheme, Balanced Development Special Account

The Objective of this study is to examine the practical limitations of local fiscal assistance system linked with various means of fiscal decentralization, and to consider local fiscal assistance systems for balanced national development by minimizing side effects. To this end, first, the major elements of the balanced national development were drawn through the conceptual, theoretical, political, and institutional significance of national balanced development, and sets the direction for achieving balanced national development in terms of revenue and expenditure decentralization, which is a means of fiscal decentralization. These directions are structured and framed, and the main elements of this process are the expansion of local finance, the decreasing inter-regional fiscal disparity, and the qualitative and quantitative expansion of balanced development expenditure. Through this framework, we suggests that local fiscal policy can be applied as a means for balanced national development.

Next, the present conditions of local finance were analyzed and its limitations and problems were derived. In addition, it outlines the effect of decentralization on local finance and suggests a way to reduce negative effects. Currently, local finance has been pointed out as a problem of lack of self-revenue in the region, disparity inter-regions, and expenditure decentralization. The fiscal decentralization of the current government seems to be able to solve some of these problems in the area of self-revenue in the region. However, this study pointed out that the current government's fiscal decentralization plan may further widen the inter-regional disparity. Therefore, it is suggested that the improvement of the local fiscal equalization scheme should be carried out in parallel with the fiscal devolution.

In addition, the problems in terms of expenditures were discussed, such as expenditure due to excessive government subsidy projects, the transfer of responsibility for balanced development due to the reduction of balanced development finances, and inefficient account management. In order to improve this, this study aimed to suggest the necessity of reforming the Balanced Development Special Account and expanding the financial system in consideration of future conditions.

To this end, this study proposes alternative methods of horizontal fiscal equalization scheme and Balanced Development Special Account. As an alternative to the general grants, a horizontal fiscal equalization scheme was proposed in terms of coexistence and sharing of resources among local governments. In this, the local type of win-win development fund and regional development fund are proposed as a way to expand local finance and decrease inter-regional fiscal disparity under fiscal decentralization. The effect analysis of each alternative showed that it contributed to decreasing the inter-regional fiscal disparity not only after but also before fiscal decentralization. Based on the

above analysis results, we proposed a two-track horizontal financial adjustment system for regional and basic local governments.

As an alternative to the subsidy (specific grant), a reforming Balanced Development Special Account was presented. In the previous researches, the reformation plan for the balanced development special accounting approach focused on the limitations and problems of the accounting itself. However, in this study, the value of the balanced development project should be pursued in the context of the times, and then the alternatives for each element were derived in consideration of the subject (government type) and function. By combining these, various alternatives were derived, and through this, differentiation from existing research was attempted.

기본 19-04

국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구

연 구 진 남기찬, 이미영, 정우성, 배인성, 오민정, 김행선, 정창수
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
인 쇄 2019년 12월 28일
발 행 2019년 12월 31일
주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
팩 스 044-211-4760
가 격 7,000원

I S B N 979-11-5898-469-4
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
ⓒ 2019, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
남기찬, 이미영, 정우성, 배인성, 오민정, 김행선, 정창수. 2019. 국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.
이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구

Positing a Local Fiscal Assistance System
in the Policy Scheme of Balanced National Development

제1장 서론
제2장 국가균형발전과 재정분권의 관계
제3장 지방재정의 현황과 전망
제4장 지방재정 지원제도의 현황과 문제점
제5장 국가균형발전을 위한 기초지자체 간 수평재정조정제도의 대안
제6장 지방재정 지원제도 효율화를 위한 국고보조사업의 개편방안
제7장 결론 및 향후 과제

KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

값 7,000원
93300
9 791158 984694
ISBN 979-11-5898-469-4