# 지방자치단체 간 재정력·경제력 격차 완화를 위한 지방재정조정제도의 실효성 확보 방안

- 2022**.** 8**.** -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서, 보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며, 국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

한국행정학회 탁현우

# 지방자치단체 간 재정력·경제력 격차 완화를 위한 지방재정조정제도의 실효성 확보 방안

# 2022. 8.

연구책임자 탁현우 한국교통대학교 교수

연 구 원 강혜진 경남대학교 교수

연 구 원 오세영 서울대학교 정보지식정책연구소 연구원

연구보조원 이슬기 연세대학교 행정학과 박사과정

이 연구는 국회예산정책처의 연구 용역사업으로 수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.



# 〈목 차〉

١.	서론	·····1
	1. 연구의 배경 및 목적	1
	2. 연구의 분석대상 및 방법론	4
11	. 재정분권 추진의 현황과 과제 ··································	
11.		
	1. 자치분권 종합계획 개요	·····5
	2. 최근 재정분권 추진현황	88
	3. 재정분권의 효과에 대한 선행연구 분석	11
	4. 소결 및 시사점	·····15
111	l. 우리나라 지방재정조정제도의 현황 및 쟁점 ··································	16
1111		
	1. 수직적 재정조정제도	
	2. 수평적 재정조정제도	····52
	3. 소결 및 시사점	····64
IV	/. 지방자치단체 간 재정력 격차 분석 ···································	····68
	1. 분석자료 및 방법론 ···································	····68
	2. 지방재정 현황 및 추이분석	····72
	3. 재정분권의 추진에 따른 지역 간 재정력 격차 분석	86
V.	. 지방재정조정제도의 해외사례 분석	··103
. •	1. 대상국가의 선정 ···································	
	2. 독일	
	- · · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	

	3. 캐나다	129
	4. 일본	145
VI	l. 결론 : 지방재정조정제도 개편방안 ····································	155
	1. 지방교부세 분석의 시사점	155
	2. 세입측면의 재정력 격차 분석의 시사점	158
	3. 해외사례 조사의 시사점	159
	4. 지방재정조정제도를 위한 제언	161
<b>〈</b> ?	참고문헌>	163

# 〈표 그림 목차〉

# <표 차례>

(표 1-1) 연구의 주요내용 ····································
[표 2-1] 자치분권 종합계획 6대전략과 33개 과제
[표 2-2] 재정분권의 주요내용(
[표 2-3] 국세와 지방세 비교현황(
[표 2-4] 기능이양 주요사업
[표 3-1] 지방정부 세입관별세입16
[표 3-2] 지방이전제도 구분17
[표 3-3] 지방교부세 제도 개요18
[표 3-4] 2022년 중앙정부의 지방재정조정을 위한 재원이전액18
[표 3-5] 2022년 연도별·세입 재원별 순계예산 규모 ······19
[표 3-6] 지방자치단체 별 지방교부세 규모 및 세입대비 비중19
[표 3-7] 2022년 보통교부세 동종별 교부현황 ·······20
[표 3-8] 보통교부세 규모 추이(2013-2022년)21
[표 3-9] 보통교부세 조정률 추이(2013-2022년 ··································
[표 3-10] 지방자치단체 재정자립도 추이(2011-2022년)25
[표 3-11] 각 년도 보통교부세 제도 개편 내역(2011-2022년) ···································
(표 3-12) 보통교부세의 재정형평화 기능평가 분석방법 ····································
[표 3-13] 특·광역시 보통교부세 배분 전·후 재정격차 비교 ···································
[표 3-14] 도(道) 보통교부세 배분 전·후 재정격차 비교 ···································
[표 3-15] 시(市) 보통교부세 배분 전·후 재정격차 비교 ···································
[표 3-16] 군 보통교부세 배분 전·후 재정격차 비교 ···································
[표 3-17] 제21대 국회 지방교부세법 법률개정안 내역 ···································
[표 3-18] 지난 5년 간 내국세 규모 및 보통교부세 (2016-2021년) ····································
[표 3-19] 2022년 보정수요액 반영내역 및 비중 ··································
[표 3-20] 보통교부세 산식 내 자체노력(인센티브) 규모32
[표 3-21] 보조금지급 대상사업 및 비대상사업 비교34

[丑	3-22)	국고보조금 예산현황	.39
[丑	3-23)	2022 회계연도 중앙부처별 국고보조사업현황	·40
[丑	3-24)	2022 회계연도 지방자치단체별 국고보조금 현황	·41
[丑	3-25)	시·군조정교부금제도 세원 비교	·42
[₩	3-26)	자치구조정교부금제도 세원 비교	·43
[丑	3-27)	특별시·광역시의 자치구조정교부금에 관한 조례 내용	·44
[₩	3-28)	지방정부 세입관별세입(총계, 당초, 억원)	·45
[丑	3-29)	2022년도 지방자치단체별 조정교부금 현황	·46
[丑	3-30)	광역-기초 간 시·도비 보조금과 조정교부금 비교	·48
[丑	3-31)	시 · 도비 보조금 교부액 추이(2015-2022년)	·49
[丑	3-32)	2022년 행정계층별 시·도비 보조금과 조정교부금 규모 및 구성비 비교	.49
[丑	3-33)	2022년도 지방자치단체별 시·도비 보조금 현황	·50
[丑	3-34)	지방자치단체기금관리기본법 제17조 상 지역상생발전기금	·53
[丑	3-35)	2018년 시·도별 지역상생발전기금 출연금 및 배분실적	·54
[丑	3-36)	국가균형발전특별회계 도입 전 상황	·56
[丑	3-37)	국가균형발전특별회계 변화	·57
[丑	3-38)	2022년도 국가균형발전특별회계 편성체계	·58
[丑	3-39)	2022년도 시·도 자율편성사업 편성절차	·58
[丑	3-40)	2022년도 시·군·구 자율편성사업 편성절차 ·····	·59
[丑	3-41)	국가균형발전특별회계 예산(단위: 백만원)	-60
[丑	3-42)	인구감소지역(89개, 2021.10 기준)	<b>·</b> 61
[₩	3-43)	지방소멸대응기금 투자계획 제출 현황	•63
[₩	3-44)	지방이전재원 규모	·65
[₩	3-45)	수직적 재정조정제도 비교	-66
[₩	4-1) 2	2020년 결산자료 기준 세입의 구분	-69
[₩	4-2) 2	최근 5년 간 지방자치단체(전국) 지방재정 세입의 변화	·72
[丑	4-3) 7	지역별(광역 및 기초자치단체) 지방재정 세입 규모	·73
[丑	4-4) 7	지역별(광역 및 기초자치단체) 지방세 규모	·74
ſΨ	4-5)	지역벽(관역 및 기초자치단체) 세외수인 규모	.75

[표 4-6] 지역별(광역 및 기초자치단체) 지방교부세 규모
[표 4-7] 지역별(기초자치단체) 조정교부금 규모77
[표 4-8] 지역별(광역 및 기초자치단체) 국고보조금 규모
[표 4-9] 지역별(광역 및 기초자치단체) 지방채 규모79
(표 4-10) 최근 5년 간 지역별 지방세의 변화 ······80
[표 4-11] 최근 5년 간 지역별 세외수입의 변화81
[표 4-12] 최근 5년 간 지역별 지방교부세의 변화 ······82
[표 4-13] 최근 5년 간 지역별 조정교부금의 변화 ·······83
[표 4-14] 최근 5년 간 지역별 국고보조금의 변화84
[표 4-15] 최근 5년 간 지역별 지방채의 변화85
[표 4-16] 광역자치단체의 지방재정 지니계수의 변화87
[표 4-17] 기초자치단체의 지방재정 지니계수의 변화88
[표 5-1] 독일 연방정부 및 주정부의 사무배분104
[표 5-2] 재정조정제도 개혁 전후 정부유형별 공동세 배분비율 비교(2018-2020년)110
[표 5-3] 재정조정제도 단계에 따른 주별 재정력(1인당 세입 변화, 전국평균 대비 비율)변화 비교
111
[표 5-4] 재정조정제도 개혁 이전(2018~19년) 독일 연방주의 재정력113
[표 5-5] 재정조정제도 개혁 이후(2020~21년) 독일 연방주의 재정력114
[표 5-6] 프랑스 지방행정제도118
[표 5-7] 프랑스의 지방세 제도120
[표 5-8] 프랑스 지방재정제도 연혁122
[표 5-9] 최근 10년간 DGF 규모 ·····122
[표 5-10] 프랑스 지방재정제도 유형124
[표 5-11] 최근 3년간 프랑스 지방재정조정 현황128
[표 5-12] 캐나다 연방정부 및 주정부의 사무배분130
[표 5-12] 캐나다 연방정부 및 주정부의 사무배분 ····································
[표 5-13] 캐나다 정부수준별 세입규모 및 총 수입에서 차지하는 비중 추이(2011-2020년) …130

[표 5-17] 주·준주정부별 보건의료교부금 및 사회사업교부금 교부액(2015-2021년) ······142
[표 5-18] 일본 지방자치단체별 주요 사무146
[표 5-19] 시·정·촌 합병후 지방교부세 산정을 위한 검토비목 ······148
[표 5-20] 전체 조세수입에 있어서 국세와 지방세의 비율150
[표 5-21] 일본의 지방교부세 현황(2017년)153
<그림 차례>
[그림 2-1] 중앙-지방 기능이양 규모9
[그림 3-1] 지역상생발전기금 운영절차53
[그림 3-2] 지방이전재원 변화64
[그림 4-1] 로렌츠곡선을 활용한 지니계수의 이해86
[그림 4-2] 광역자치단체의 주요 세입항목별 지니계수의 변화87
[그림 4-3] 기초자치단체의 주요 세입항목별 지니계수의 변화89
[그림 4-4] 광역자치단체 간 지방재정 세입 분포의 변화90
[그림 4-5] 광역자치단체 간 지방세 분포의 변화91
[그림 4-6] 광역자치단체 간 세외수입 분포의 변화92
[그림 4-7] 광역자치단체 간 지방교부세 분포의 변화93
[그림 4-8] 광역자치단체 간 국고보조금 분포의 변화94
[그림 4-9] 광역자치단체 간 지방채 분포의 변화95
[그림 4-10] 기초자치단체 간 지방재정 세입 분포의 변화96
[그림 4-11] 기초자치단체 간 지방세 분포의 변화97
[그림 4-12] 기초자치단체 간 세외수입 분포의 변화98
[그림 4-13] 기초자치단체 간 지방교부세 분포의 변화99
[그림 4-14] 기초자치단체 간 조정교부금 분포의 변화100
[그림 4-15] 기초자치단체 간 국고보조금 분포의 변화101
[그림 4-16] 기초자치단체 간 지방채 분포의 변화102
[그림 5-1] 독일 재정개혁 이전 재정조정제도 개요(2010~2019년)105
[그림 5-2] 독일 재정개혁 이후 재정조정제도 개요(2020년~현재)109

[그림 5-3] 제도 시행 전후 각 주정부의 재정건전성 비교11
(그림 5-4) DGF 배분 규모 ······12
[그림 5-5] Commune의 수평적 재정조정 규모 추이12
[그림 5-6] 1990년대 주정부에 대한 연방정부 재원이전 내역 및 규모(1991-1999년)13
[그림 5-7] 정부 간 이전재원 제외 시 정부별 세입·세출 수준비교(1991-1994/2011-2014년)
13
[그림 5-8] 부문별 연방정부 재원이전 규모(2000-2019년도)13
[그림 5-9] 재정균등화교부금 산정공식 ·······14

## I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

## 1) 연구의 필요성

가. 지방재정조정제도의 현황분석 및 실효성 확보의 필요성

우리나라는 지방자치를 추진한 이래 지속적으로 지방자치단체 간 불균형 시정을 위해 상당한 재정투입과함께 다양한 지방재정조정제도를 발전시켜왔다. 하지만, 여전히 지역 간 재정불균형 문제는 해결되지않고 있다(윤성만·김완용, 2018; 남기찬, 2020; 오병기, 2020). 지방재정조정제도!)는 정부 간 재원 이전을통해 지역 간 산업 혹은 경제기반의 차이에 따른 재정불균형을 완화함으로써, 지방정부가 본연의 기능을수행하고 국가 균형발전이 가능하도록 하는 것을 목적으로 한다(김성주·윤태섭, 2019). 1990년 초 지방자치가부활한 이후, 중앙과 지방자치단체 간 수직적 재정조정제도 규모는 1996년 약 18.6조원에서 2021년 171.4조원(일반회계 총계 기준)으로 7배 이상 증가했으며, 이는 동 기간 정부예산 규모 증가를 감안하더라도상당한 증가폭을 보이고 있다(이현우, 2022). 그러나, 지방의 재정여건을 확인하는 대표적 지수인 재정자립도및인구 1인당 자치단체 예산액을 확인하면, 여전히 자치단체 간 격차가 상당하며최근 6년간(2017년-2021년) 오히려 심화되는 추세이다. 일례로 특·광역시의 재정자립도는 56.1%인 반면 도는 33.3% 수준이며, 기초자치단체인 시(27.8%), 군(11.7%), 자치구(24.0%) 간에도 차이가 상당하고 도에서도 경기는 57.3%인반면 전남은 약 22.2% 수준에 불과하다?).

이러한 상황에서 일부 전문가들은 이러한 현실적 한계를 인식하고 지방재정조정제도의 전면적인 개편이 필요하다는 주장을 꾸준히 제기하고 있다(김성주·윤태섭; 남기찬, 2020; 박병희, 2018; 윤상호, 2021; 이재원, 2020). 지역 간 불균형을 시정하기 위해 다양한 지방재정조정제도가 운용되고 있으나, 지역 간 불균형이 심화되고 이로 인한 지방자치단체 간, 특히, 수도권과 비수도권 간 갈등이 지속되면서 지방재정조정제도의 재원 배분방식이나 거버넌스 체계 등을 재검토해야한다는 주장이 제기된다(임동완 외, 2020; 신유호·유법민, 2018; 권오성 & 탁현우, 2017). 일례로, 보통교부세의 경우 기준재정수입액 추계 오류 혹은 기준재정수출액의 낮은 현실반영성 등의 한계(정순관, 2020; 황해동, 2021; 주만수, 2020 등), 재정형평화 기제임에도

<sup>1)</sup> 중앙과 지방정부 간 수직적 재정조정제도에는 지방교부세(보통교부세)와 국고보조금이 있으며, 교부세는 지역 간 재정형평화를 기본 취지로 하는 반면, 국고보조금은 국가사무나 지역기반사업의 효율적 수행을 지원하여 균형발전을 목적을 하는 제도임. 광역자치단체와 지방자치단체 간 수직적 재정조정제도에는 조정교부금과 시 도비 보조금이 있음. 수평적 재정조정 간련 제도로는 강역정부 간 재정조정 간련 제도인 지역상생발전기금이 대표적이며, 기초정부 간 재정조정 관련 제도로는 서울특별시에서 재산세 공동과세제도를 운영 중이다.

<sup>2)</sup> 지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002\_bg500.xml) 지방 재정지표 참고

불구하고 최근 효율성 반영요소들이 강화되어 제도의 취지에서 벗어난 운용이 이루어지고 있다는 문제 등(최지은 외, 2018; 김성주·윤태섭, 2020)이 지적되고 있다. 국고보조금 역시 기준보조율의 체계성 미흡 문제와 지방자치단체 간 재정여건의 차이를 반영하지 못하는 차등보조율 제도에 대한 문제 등이 제기되고 있다(김홍환, 2018; 손인호·금재덕, 2018).

이상의 논의를 바탕으로, 재정분권 추진방안(관계부처합동, 2018) 1단계가 추진된 2018년 이전과 이후 지방자지단체 간 재정력격차의 변화를 살펴보고, 이를 바탕으로 지방재정조정제도의 개편을 위한 방안을 검토할 필요가 있다.

#### 나. 재정분권 추진방안 이행과 지방자치단체 간 재정력 격차

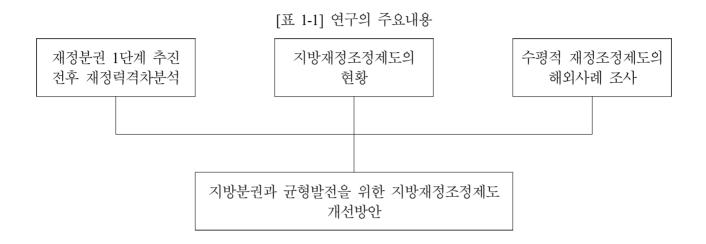
'재정분권 추진방안(관계부처합동, 2018)'이 추진되는 과정에서 지방자치단체 간 재정력 격차의 심화가 우려되면서(이재원, 2019; 라휘문, 2019), 지방재정조정제도의 실효성 확보가 더욱 중요한 논제로 부각되고 있다. 지방소비세율 인상에 의한 세입측면의 지방재정 확충에 초점을 둔 '재정분권 추진방안'은 재정의 총량적 측면에서 자치단체 재정확충에 기여할 수 있으나, 세원의 수도권 집중에 따른 지역 간 재정력·경제력 격차 심화의 문제가 나타날 수 있다. 정부는 2018년 발표한 '재정분권 추진방안' 1단계(2019-2021)를 통해 지방소비세율을 21%로 인상했으며, 이어지는 2단계 방안에서 지방소비세율 4.3%p를 추가적으로 인상하고, 기초연금 등에 대한 국고보조율 인상하는 것 등을 주요 내용으로 발표하였다. 이처럼 문재인 정부의 재정분권 정책은 국세의 지방세 이양을 통한 지방세수 증가의 측면이 강하다. 하지만, 총량적 측면에서 광역자치단체의 지방재정 규모 증가는 확실한 성과로 나타나지만 이에 따른 지방교부세 감소, 낙후지역 자주재원 감소의 문제 등이 가시화되며 자치단체 간 격차를 심화시킬 우려가 있다는 평가가 나온다. 실제로 재정분권 추진방안 1단계를 평가한 일부 선행연구들은 재정분권 추진방안 이행이 수도권과 비수도권 지역 간, 기초자치단체 간 불균형을 심화되었다는 실증자료를 제시하며, 현재의 보완장치들에 한계가 있다는 주장이 제기된다(김현아·조임곤, 2020).

향후 재정분권 추진방안 2단계 추진으로 지방세율의 추가 인상이 이루어질 예정이고, 1단계 이행 결과 현재의 지방재정조정제도가 지역 간 격차를 완화할 보완장치로서 한계를 보인다는 점을 고려하여 적절한 제도적 대응이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 먼저 현재 재정분권 정책이 지역 간 격차의 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지 실증하고, 이를 보완하기 위한 장치인 지방재정조정제도의 운용실태와 장·단점을 분석한 후 그 결과와 주요국의 사례를 고려하여 실효성 확보를 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

#### 2) 연구의 주요내용

본 연구는 앞서 논의된 정책환경의 변화를 고려하여, 첫째, 재정분권 추진방안 1단계 이행 전후 지방자치단체 간 재정력 격차를 실증분석하고, 둘째, 현행 제도 운용 관련 문제점들의 개선을 통한 제도 합리화방안을 모색하며, 셋째, 이에 근거하여 지방분권과 균형발전을 조화시키는 관점에서 재정조정제도의 개편방안을 제시하고자 한다. 실제 재정분권 추진방안 이행에 따른 자치단체 간 재정력 격차변화를 분석한 실증연구

가 이루어지지 않은 점을 감안하여, 자치단체 간 재정력 격차에 대한 시계열 분석 및 재정분권 정책 추진 전후 변화를 실증분석 한다. 지방자치단체 간 재정불균형 완화의 관점에서 주요 수직적 지방재정조정제도(보통교부세 및 국고보조금)과 수평적 지방재정조정제도(지역상생발전기금)의 운용현황과 한계를 분석한다. 분석결과를 바탕으로 현 지방재정조정제도의 문제점을 개선할 수 있는 대안을 모색함과 동시에 주요국의사례를 참고하여 동 제도들의 실효성 확보방안을 제시할 예정이다.



#### 2. 연구의 분석대상 및 방법론

재정격차(fiscal disparities)의 유사개념으로서 재정불균형(fiscal imbalance), 재정력격차(fiscal capacity disparities), 지역격차(regional disparities), 재정형평성(fiscal equity) 이 있으며(권오성 & 탁현우, 2017), 본 연구는 이들 중 지방정부의 세입창출능력의 격차를 의미하는 재정력격차를 대상으로 논의를 진행한다.

분석대상은 재정조정의 대상이 되는 지방자치단체를 기본으로 하며, 광역자치단체와 기초자치단체를 모두 분석대상으로 삼는다. 기초자치단체는 지방재정조정제도의 직접적인 효과와 더불어, 광역자치단체로 부터의 이전재원인 조정교부금 등을 고려해야 하기 때문에, 사전적으로 재정분권의 효과를 분석하는 것은 어려운 측면이 있으나, 본 연구는 지방재정 결산자료를 바탕으로 실제 지방자치단체의 세입자료를 활용하여 분석하게 되므로 광역과 기초자치단체 모두를 분석대상으로 삼는 것이 가능하다. 이러한 분석결과를 바탕으로 제도 합리화 방안의 모색을 위해 현행 수직적 재정조정제도와 수평적 재정조정젠의 운용실태를 검토하고, 지역 간 격차 완화를 위한 보완기제로서 실효성을 확보하기 위한 개선방안을 제시한다.

이를 위해 우선 보통교부세3) 및 조정교부금, 국고보조금, 지역상생발전기금 등의 지방재정조정제도의 현황을 조사한다. 본 논의는 현행 제도 및 정부의 재정분권 추진방안의 이행내역 및 향후 2단계 추진방안의 내용을 분석의 전제로 한다. 다만, 이 방안은 정부의 기능이양, 국세와 지방세 구조조정 등 광범위한 내용을 담고 있어 이를 모두 분석대상으로 하기에는 현실적 제약이 따르므로 주로 세수확충 측면과 이에 따른 세입창출능력의 격차를 중심으로 분석한뒤, 향후 지방소득세를 포함한 지방세수의 추가 확충을 전제로 지방소비세의 배분기준 변화 및 공동세 도입 가능성에 대해 논의한다.

해외사례의 경우 우리와 유사한 제도를 운영 중이거나, 최근 관련제도의 개편이 있었던 국가를 중심으로 선정하였으며, 이에 따라 독일, 일본, 프랑스, 스웨덴의 사례를 분석할 것이며, 해당 국가들이 운영하고 있는 재정조정제도의 운영목적, 재원구조, 운영체계, 정책효과 및 최근 제도개편 내역을 체계적으로 분석·정 리하고 우리나라의 개편방향에 대한 시사점을 도출할 예정이다. 해외사례분석은 해외문헌조사 및 해당 국가 정부웹사이트 조사로 작성하되 해당 국가에서 관련 학위를 취득한 전문가 등에 자문하여 신뢰도를 제고할 수 있도록 노력할 것이다.

이러한 검토를 통해 도출되는 정책제언을 종합하여 총괄적인 재정조정제도 실효성 확보 방안을 제시한다. 주요 재정조정제도 운용실태에 대한 평가 및 개선방안 도출을 위해 선행연구 검토와 문헌조사 및 통계분석을 수행할 예정이다. 보통교부세 등 재정형평화 제도의 정책효과는 지니계수로 대표되는 재정격차지수를 이용한 실증분석을 통해 확인할 수 있으며, 국고보조금 등에 대해서는 문헌연구 및 내용분석을 통해 운용의 적정성을 진단할 계획이다.

<sup>3)</sup> 수직적 재정조정제도인 지방교부세 중 지방자치단체가 일정 수준의 행정을 유지할 수 있도록 일반재원을 보 전해주는 역할은 하는 것은 보통교부세이고, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세는 특수하고 고유한 수요를 반영한다는 점을 감안하여 본 연구에서는 지방교부세 중 보통교부세만 대상으로 분석하고자 함.

# II. 재정분권 추진의 현황과 과제

## 1. 자치분권 종합계획 개요

우리나라는 2013년 5월 28일 제정된「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 지방분권특별법)」에 따라 지방분권과 지방행정체제를 개편하기 위한 종합계획을 수립하여 시행하고 있다. 우리 정부는 지방분권특별법을 개정하고(2018.3.20. 일부개정), 지방자치분권(이하 자치분권)을 위한 새로운 5년을 만들어 나갈 종합계획을 수립했다. 정부는 지방분권특별법 개정에 따라 기존의 지방분권을 지방자치분권이라는 개념으로 확대했는데, 이는 기존의 자치분권에 더하여 "지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에주민의 직접적 참여를 확대"(지방분권특별법 제2조1항)할 수 있도록 한 것이다(이현국·이미나, 2021). 대통령 직속의 자치분권위원회는 지방분권법의 개정취지와 지방의 정책과정에서 주민참여를 실질적으로 보장하여 주민주권을 구현하기 위한 「자치분권 종합계획('18-'22)」을 2018년 8월에 최종 의결했다.

이와 함께 문재인 정부 출범 이후, 정부는 국세와 지방세 비율을 장기적으로 6대 4수준까지 개선한다는 핵심 사항을 중심으로 강력한 재정분권을 목표로 하였다(국정기획자문위원회, 2017). 이러한 목표는 다양한 입법적 노력과 행정적 노력으로 구체화되고 있으며, 자치분권 종합계획 상에서 재정분권 부분의 핵심사항을 차지하고 있다. 재정분권 방안을 포함한 자치분권 종합계획은 '우리 삶을 바꾸는 자치분권'이라는 비전 아래 6대 전략과 33개 과제를 선정했다(자치분권위원회, 2018). 이를 간단히 살펴보면 아래 표와 같다.

[표 2-1] 자치분권 종합계획 6대전략과 33개 과제

구분	관련법령	주무부처
전략 1. 주민주권 구현		
과제 1-1. 주민 참여권 보장	지방자치법 지방분권특별법	행안부 자치분권위원회
과제 1-2. 숙의 기반의 주민참여 방식 도입	지방자치법	행안부
과제 1-3. 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화	지방자치법	행안부
과제 1-4. 조례 제·개정의 주민직접 발안제도 도입	지방자치법 주민발안법	행안부
과제 1-5. 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화	지방자치법 주민소환법	행안부
과제 1-6. 주민투표 청구대상 확대	주민투표법	행안부

과제 1-7. 주민참여예산제도 확대 지방자치법 주민참여예산법령  전략 2. 중앙권한의 획기적인 지방 이양  과제 2-1. 중앙-자치단체 간 사무 재배분 지방자치법  과제 2-2. 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 지방이양일괄법  과제 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입 지방자치법  과제 2-4. 특별지방행정기관 정비 관련 운영규정  과제 2-5. 대도시특례 확대 지방자치법	행안부 행안부 행안부 자치분권위원회 행안부
전략 2. 중앙권한의 획기적인 지방 이양 과제 2-1. 중앙-자치단체 간 사무 재배분 지방자치법 과제 2-2. 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 지방이양일괄법 과제 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입 지방자치법 과제 2-4. 특별지방행정기관 정비 관련 운영규정	행안부 행안부 자치분권위원회 행안부 행안부
과제 2-1. 중앙-자치단체 간 사무 재배분지방자치법과제 2-2. 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양지방이양일괄법과제 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입지방자치법과제 2-4. 특별지방행정기관 정비관련 운영규정	행안부 자치분권위원회 행안부 행안부
과제 2-2. 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양       지방이양일괄법         과제 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입       지방자치법         과제 2-4. 특별지방행정기관 정비       관련 운영규정	행안부 자치분권위원회 행안부 행안부
과제 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입 지방자치법 과제 2-4. 특별지방행정기관 정비 관련 운영규정	자치분권위원회 행안부 행안부
과제 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입     지방자치법       과제 2-4. 특별지방행정기관 정비     관련 운영규정	행안부 행안부
과제 2-5. 대도시특례 확대 지방자치법	
과제 2-6. 광역단위 자치경찰제 도입 경찰법	경찰청
과제 2-7. 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화 지방분권특별법	행안부 교육부 자치분권위원회
전략 3. 재정분권의 강력한 추진	
과제 3-1. 국세·지방세 구조 개선 지방세법 등	행안부 기재부
과제 3-2. 지방세입 확충 기반 강화 지방세특례제한법 지방세법	행안부
과제 3-3. 고향사랑 기부제 도입 고향사랑기부금법	행안부
과제 3-4. 국고보조사업 개편 보조금법 등	전체 부처
과제 3-5. 지방교부세 형평 기능 강화 지방교부세법	행안부
과제 3-6. 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 지방기금법	행안부
전략 4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	
과제 4-1. 중앙-지방 협력기구 설치·운영 지방자치법 중앙-지방협력회의법	행안부
과제 4-2. 자치단체 간 협력 활성화 지원 지방자치법	행안부
과제 4-3. 제주·세종형 자치분권 모델 구현 제주특별자치도설치법 세종시설치법	행안부
전략 5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	
과제 5-1. 지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보공개 지방자치법	행안부
과제 5-2. 자치조직권 강화 및 책임성 확보 지방자치법 관련 정원규정	행안부
과제 5-3. 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 지방공무원임용령	행안부
과제 5-4. 지방공무원 전문성 강화 지방공무원교육훈련법	행안부

구분	관련법령	주무부처
과제 5-5. 지방재정 운영의 자율성 제고	지방재정법	행안부
과제 5-6. 지방재정정보 공개 및 접근성 확대	지방재정법	행안부
과제 5-7. 자치분권형 평가체계 구축	정부엄부평가기본법	행안부
과제 5-8. 자치단체 형태 다양화	지방자치법	행안부
전략 6. 자치단체의 자율성과 책임성 확대		
과제 6-1. 지방행정체제 개편방안 모색	지방자치법	행안부
과제 6-2. 지방선거제도 개선방안 모색	공직선거법 등	행안부

출처: 자치분권위원회(2018:47-51)

### 2. 최근 재정분권 추진현황

정부의 재정분권은 단계별 재정분권으로 추진되며 동시에 자치분권 종합계획의 재정분권 과제와도함께 추진되고 있어 종합적·단계적 전략이라는 특징을 갖는다. 특히, 2017년 이후 정부는 1단계 재정분권('18년~'20년)과 2단계 재정분권('21년~'22년) 방안을 마련하고 지방의 자율성과 책임성을 강화할 수 있도록세부적 방안을 추진 중에 있다. 1단계 재정분권은 지방세 확충과 중앙정부 기능의 지방이양을 핵심으로삼아 재정분권을 실현하고자 했다. 1단계 재정분권은 지방재정의 자율성을 강화할 수 있도록 명확한지표(국세/지방세 비율)개선에 중점을 두고 있다. 이와 달리 2단계 재정분권은 지방재정제도에 전반에대하여 제도개선이라는 접근을 취한다. 자치분권 종합계획의 재정분권 과제는 1단계 재정분권과 2단계 재정분권의 핵심사항을 종합하고 국고보조사업 및 지방교부세 등의 개선사항을 포함한다.

[표 2-2] 재정분권의 주요내용

	구분 -		··계	25	2단계		
<u>ਜੋਦ</u>		2019	2020(A)	2022	2023(B)	(A+B)	
	지방소비세율 인상	3.3	8.5	2.5	4.2	12.7	
	NOTEN	(+4%p)	(+10%p)	(+2.7%p)	(+4.3%p)	(+14.3%p)	
	   스바이저파브세우 이사		0.4			0.4	
재원	소방안전교부세율 인상 	-	(+25%p)	-	-	(+25%p)	
(조원)	지방소멸대응기금 신설	-	-	0.75	1	1	
	기초연금 등 국고보조율 인상	-	-	0.75	0.2	0.2	
	소계		8.9	3.45	5.4	14.3	
기능 (조원)	지역밀착형 사업 등	-	3.6	1	2.3	5.9	

출처: 관계부처합동(2021:210)

현재 1단계 재정분권은 추진완료되었고 2단계 재정분권은 추진 중에 있다. 1단계 재정분권을 통해 지방소비세율을 기존 11%('18년도)에서 15%('19년도), 21%('20년도)로 인상하였고, 연간 12.7조원 규모의 지방 자율재원을 확충했다. 그 결과 정부의 구체적인 재정분권 목표 중 하나인 국세와 지방세비율을 개선치(6대 4)에는 다소 미치지 못하지만, 2020년 국세와 지방세 비율은 74:26으로 나타났고 이는 2017년도의 77:23 비교해 개선되었다(행정안전부, 2021).

이와 함께, 기존의 국가기능을 지방으로 이양함으로써 기능이양에 따른 세출차원의 재정분권 또한 이루어 졌다. 소위 지방일괄이양법4)을 제정하여 46개 법률에 규정된 국가기능을 지방으로 이양하고 이에 수반하는 재정역시 이양함으로써 재정분권을 추진했다. 특히, 기능이양에 따른 재정분권은 앞서 지방소비세율인상

<sup>4)</sup> 법률의 정식 명칭은 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」이다.

(14.3%p)과 함께 이루어짐으로써 지방정부 스스로 지역이 주요사업을 자체재원과 책임에 따라 수행할 수 있도록 하였다. 실제로 지방소비세율의 단계적인상에 따른 자체재원의 규모가 기능이양에 따른 규모를 초과하고 있어 실질적인 가용재원 확대에도 기여하고 있다(자치분권위원회, 2019). 또한 소방직의 국가직전환에 따라 소방인력 충원을 지원하기 위하여 소방안전교부세율도 기존보다 25%p인상했다. 결과적으로연간 약 5천억원 규모의 소방안전 관련 재원을 확충했다.

[표 2-3] 국세와 지방세 비교현황

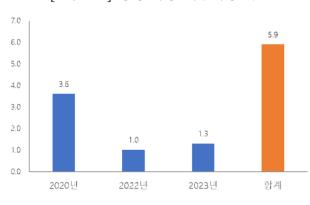
(단위, 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
조세	288.9	318.1	345.8	377.9	383.9	387.5
국세	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5	285.5
(국세 비중,%)	75.4	76.3	76.7	77.7	76.4	73.7
지방세	71.0	75.5	80.4	84.3	90.5	102.0
(지방세 비중,%)	24.6	23.7	23.3	22.3	23.6	26.3
지방세 신장률	-	6.4	6.5	18.8	27.4	43.8

1)지방세 신장률은 2015년 대비 신장률

출처: 행정안전부(2021)

[그림 2-1] 중앙-지방 기능이양 규모



[표 2-4] 기능이양 주요사업

구분	주요사업
	행안부: 소하천정비
1단계	농식품부: 일반농산어촌개발
(3.6조원)	환경부: 상수도시설 확충 및 관리
	여가부: 청소년시설확충
	행안부: 지역공동체 일자리
2단계	농식품부: 친환경농자재 지원
(2.3조원)	해수부: 지방이양 항만 지원
	경찰청: 자치경찰사무

출처: 관계부처합동(2021)

2단계 재정분권은 현재 추진 중에 있으며, 2단계 재정분권은 기금과 국고보조금 제도개선이 주요내용을 이루고 있다. 인구감소에 따른 지역소멸에 대응하기 위해 지역소멸대응기금이 마련되었으며, 인구감소지역에 대한 지원이 이루어지고 있다. 10년 동안 매년 1조원의 정부출연금을 재원으로 하는 지방소멸대응기금은 광역자치단체에 25%, 기초자치단체에는 75%의 재원을 배분하고 있다. 지방소멸대응기금은 지방자치단체의 자율재원이나 지방소멸대응이라는 목적에 부합하여 사용될 수 있도록 하고 있으며, 전체 재원의 약 93%가 인구감소지역에 집중 배분될 예정이다. 이와 더불어 재정자립도가 낮은 기초 지방자치단체에 대한 복지사업 국고보조율을 인상(약 2천억원 규모)하여 지원하고 있다. 지원대상 사업에는 기초연금, 경로당 냉난방비 및 양곡비 지원, 첫만남 이용권 등이 해당한다.

한편, 자치분권 종합계획 상 재정분권의 많은 부분이 단계적 재정분권과 일치하고 있으나, 자치분권 종합계획은 제도적 차원의 재정분권 내용을 포괄하여 추진하고 있다. 지방자치단체의 재정분권 수준을 향상시키기 위한 방안으로서 새로운 지방세 재원발굴을 추진하고 있으며, 자치단체별 특성을 고려한 세목조 정과 징수율제고를 위한 차세대 지방세외수입 정보시스템 구축을 추진 중에 있다. 신규 지방세 재원으로서 천연가스 생산, 석유 정제 시설, 시멘트 생산시설, 사용 후 핵연료 등에 대한 과세확대를 검토하고 있으며 레저세를 새로운 세원으로 발굴·고려하고 있다(자치분권위원회, 2018). 이 밖에도 자치단체에 기부하는 개인에 대한 세액공제 혜택을 제공하도록 하는 고향사랑 기부금법 제정을 추진하고 있고, 균형발전 재원으로 서 지방교부세의 역할과 재정형평성을 위한 제도개선을 지속적으로 수행하고 있다.

### 3. 재정분권의 효과에 대한 선행연구 분석

재정분권의 주장에 대한 논의는 재정분권의 직간접적 효과나 성과에 집중되어 있으며 보다 구체적으로는 재정분권의 효과를 정부효율성, 재정성과, 경제성장, 소득분포 등으로 구분해 볼 수 있다(구균철·이지연, 2015). 재정분권과 정부효율성의 관계를 이론적으로 접근한 대표적 연구로서 Tiebout(1956)의 논의를 살펴볼 수 있으며, 이는 기본적으로 사회적 후생의 극대화라는 전통적 재정학이론에 바탕을 두고 있다. Tiebout(1956)는 시민들이 지방정부와 지방정부를 자유롭게 이동할 수 있을 경우 분권을 통한 공공재의효율적 공급이 가능하다고 보았는데, 이는 시장에서의 균형가격과 균형공급과 같이 다양한 지방정부도 서로간의 경쟁을 통해 보다 효율적인 조세제도와 공공재 공급이 가능하다고 설명한다. 나아가 Oates(1972)는 분권화의 정리를 통해 재정분권형 공공재 공급체계가 집급형 보다 더 높은 사회적 후생을 가져올 것이라는 논리적 전개를 펼친 바 있다(김필헌 외, 2019: 재인용). 이후 제2세대재정연방주의이론(2nd Generation Theory of Fiscal Federalism)으로 정리될 수 있는 일련의 연구들은 공공선택론과 정치경제학적 접근을 활용하여 지역주민들의 투표선호와 주인-대리인 이론을 통해 보다 심층적인 재정분권의 효과를 실증하고자했다.

이러한 논의를 종합했을 때, 재정분권과 정부효율성이 관계에 대한 고전적 접근과 정치경제학적 접근 모두 재정분권이 공공부문의 효율성을 제고할 수 있다고 본다(김필헌 외, 2019). 구체적으로 고전적 접근이 시장이론에 기반한 연구들은 공공서비스제공의 배분적효율성을 강조한다. 반면, 정치경제학적 이론에 근거한 연구들은 정부의 책임성, 보다 구체적으로는 정부부패나 정부를 운영하는 사람들의 지대추구행위가 재정분권에 의해 감소될 수 있다는 점을 지적한다(Bardhan & Mookherjee, 2000).

재정분권과 정부효율성에 대한 이론적 논의가 주로 해외에서 이루어지고 있으나, 우리나라 지방자치단체를 대상으로 이론을 실증하고자 하는 연구는 활발히 이루어지고 있다. 차주현(2011)운 161개시·군을 대상으로 2004년, 2006년, 2008년의 격년을 토빗회귀분석을 활용해 재정분권과 재정효율성의관계를 추정했고 이 과정에서 재정효율성은 자료포락분석(DEA)방법을 활용하여 도출했다. 장인봉·박승훈(2013)의 연구는 재정자립도를 재정분권의 지표로 활용하여 사회복지지출의 효율성과의 관계를 분석했다. 사회복지지출의 효율성은 DEA기법으로 추정하였고 재정자립도와 상관관계를 파악함으로써 재정자립도와 사회복지지출 효율성 사이의 긍정적(+) 관계를 조명하여 자체적인 세입재원 조달의중요성을 밝혔다. 최정열(2013)은 광역자치단체를 대상으로 2000~2010년 동안의 생산효율성을 DEA기법으로 추정하고 세출 및 세입분권 지수와의 관계를 살펴보았다. 패널분석을 통해 자료를 분석하였고,세입분권이 생산효율성에는 긍정적인 영향을 주지만 세출분권은 부정적이라는 결과를 도출했다. 금재덕외(2012)의 연구는 재정효율성을 지방정부의 인건비비율과 투자적격정비비율로 대리측정하고 재정분권을 지방세비율과 지방채비율로 사용하여 2004~2009년 기간에 대한 패널회귀 고정효과모형을 적용했다. 결과적으로 지방세비율만이 투자적경비비율에 긍정적인 영향을 주는 것으로 확인했다. 한편, 구균철·김경민(2018)의 연구는 재정분권과 정부책임성(생산효율성)의 관계를 추정했다. 이들은 세입분권을 강화하여 공직자가 지대추구행위를 억제하는 모형을 선행연구를 통해 설정하고 이를 실증했다. 분석결과,

세입분권의 강화는 세입규모에 대한 유권자의 정보파악을 보다 쉽게 만들고 유권자가 세입정보를 확인하려는 유인을 촉진함으로써 공직자의 부패를 감소시켜 정부책임성을 제고시킨다고 설명한다.

재정분권이 가져올 수 있는 다른 효과는 재정성과차원에서 이해될 수 있다. 재정분권은 세입분권과 세출분권의 두 측면이 있는데, 세출분권과 세입분권 간의 격차가 발생함에 따라 수직적 재정격차가 나타나게 된다. 일반적으로 세수가 풍부한 재원인 소득세, 소비세 등은 보다 상위정부에 편중되기 때문에 이러한 격차가 발생한다(권오성·탁현우, 2018: 222-223). 특히, 수직적 재정격차는 과도하고 비생산적인 재정지출과 비효율적인 재정운용으로 이루어질 수 있기 때문에(구균철·이지연, 2015), 지방정부와 중앙정부 간의 세원배분과 지출책임의 배분이 적절하게 이루어질 필요가 있다.

재정성과에 대한 재정분권의 효과를 실증하기 위한 연구가 진행되고 있으나, 그 효과를 검증하고자 하는 노력이 상대적으로 적고 또한 연구결과 역시 긍정적 효과와 부정적 효과가 혼재되어 있다(김태희 외, 2020; 구균철·이지연, 2015). 재정분권이 재정성과에 미치는 부정적인 영향을 논리적으로 설명하는 대표적 이론에는 연성제약이론이 있는데, 이는 지방정부가 분권화되더라도 주민의 선호에 부합하는 방향의 의사결정을 하기보다 지방정부의 사익을 극대화하는 방향으로 행동할 수 있다는 점을 지적한다 (Vigneault, 2005). 전상경(2006)은 연성제약이론을 우리나라 지방정부의 재정지출사업에 적용하여 지방정부가 무리한 공약사업을 추진하는 모습을 보이고 있다는 점을 관찰함으로써 재정분권화가 재정누출을 야기할 가능성을 지적했다. 김태영(2008)은 지역특성에 따라 재정운영이 변화할 수 있기 때문에 상대적으로 지역경제가 양호하고 세원이 풍족한 지방정부가 그렇지 않은 지방정부에 비해 재정분 권의 혜택을 보다 크게 누릴 수 있다고 보았다. 이 연구의 결과는 재정분권이 전반적으로 긍정적인 효과를 나타내더라도 지역 간의 재정격차가 커진다는 부작용 또한 발생한다는 것을 보여준다. 반면, 이상훈·김경민(2021)은 1단계 재정분권('19년-'20년)에 초점을 맞추고 재정분권이 가져온 재정성과 지표의 개선을 분석했다. 전반적으로 재정분권은 지방자치단체들의 재정자립도를 개선하는 데 효과적인 것으로 나타났으나 지방자치단체 재정형평화에 있어서는 혼합된 결과를 보였다. 특히, '23년에 일몰되는 재정분권정책의 보완사항이 해소되지 않았을 때 재정분권이 오히려 지방자치단체 간 형평성과 재정성과 에 부정적일 수 있다는 점도 함께 보여주었다.

재정분권이 경제성장에 미치는 영향에 대한 연구는 오랫동안 정부와 경제기구, 학계의 주된 관심분야로 알려졌다. 특히, 세계은행 및 국제통화기금과 같은 국제개발 기구들의 권고사항 등에 재정분권이 포함되고 있기에 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 연구가 활발하다(구균철·이지연, 2015). 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 연구들은 이론적으로 Oates(1972)는 분권화의 정리에 기반하고 있고, 이를 실증하려는 노력들이 1990년대부터 이루어지고 있다. 1990년대에 이루어진 국가간 연구에서는 재정분권이 개발도상국에서는 부정적인 영향을 주고 선진국에는 아무런 영향을 주지 못한다는 연구가 주로 나타났으나 2000년대 들어서 긍정적 관계를 실증하는 연구가 증가하고 있다(김의섭·이선호, 2013). 대표적으로 Iimi(2005)는 1997-2001년까지 51개 국가를 대상으로 도구변수를 활용한 패널분석을 수행하였고 재정분권과 경제성장간의 긍정적 관계를 보여주었다. 구체적으로 정부지출에서 지방정부지출을 1% 증가시키면 경제성장률이 0.06% 증가하는 것으로 나타났다(Iimi, 2005:459).

국내연구에서도 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 연구가 활발하다. 김의섭·이선호(2013)는 재정분 권 지표인 세입분권과 세출분권을 통해 지역경제성장에 미치는 영향을 분석했다. 광역자치단체를 대상으

로 패널분석을 수행한 결과, 세입분권의 증가는 지역경제성장에 유의미한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정분권이 경제성장과 생산효율성에 미치는 영향을 다각적으로 분석한 최정열(2015)의 연구는 세입분권이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다고 실증했다. 이러한 결과를 토대로 지방정부가 중앙정부보다 지역주민의 선호와 욕구에 더 잘 대응하여 지역의 후생을 증가시키고 이러한 효과가 경제성장으로 이루어진다고 설명했다(최정열, 2015:184). 이와 달리 임태경(2019)은 2007년부터 2017년까지 광역자치단체에 대한 패널분석을 실시하여 재정분권화와 경제성장의 관계를 고찰했다. 이 연구에서 재정분권 변수의 내생성 통제여부에 따라 재정분권이 경제성장에 미치는 영향이 크게 달라져 기존연구와는 다소 다른 결과나 나타났다.

마지막으로 재정분권과 소득분포의 관계를 고찰한 연구주제들은 상대적으로 크게 활성화되어 있지 않았다. 소득분포는 지역내 개인 간 소득불평등과 지방정부 간 소득격차로 구체화할 수 있는데(구균철·이지연, 2015), 상대적으로 재정분권과 개인 간 소득불평등에 대한 국내연구는 크게 찾아보기 어렵다.

재정분권과 소득분포에 대한 이론적 관계는 다소 불명확한 상태에 있으나(Goerl & Seiferling, 2014), 일반적으로 재정분권이 지역 간 소득격차를 높일 개연성이 있을 것으로 예상된다(구균철·이지연, 2015). Tiebout(1956)의 전통적인 관점에 의하면 재정분권은 이질적인 주민들의 이질적 선호에 따라 지방정부를 선택하게 만들고 이에 맞추어 지방공공재의 공급이 이루어진다. 결과적으로 지방정부 간의 격차는 재정분권의 직접적 결과라 할 수 있다(Besley & Ghatax, 2003). Prud'homme(1995:201)의 연구는 재정분권에 따라 지방정부 사이의 조세경쟁이 오히려 가난한 지역에서 더 불리하게 작용할 수 있다는 논거를 제시했다. 반대로 재정분권이 가져다 주는 정부효율성과 지역경제성장 효과에 따라 재정분권이 지방정부 사이의 형평성을 높일 것이라는 주장도 전개되고 있다(Oates, 1993; Rodriguez-Pose & Ezcurra, 2010).

국내에서 이루어진 실증연구들을 살펴보면, 김선기·박승규(2008)는 1985년부터 2005년까지 16개시도와 7개 권역을 대상으로 하여 권역 간 경제력 격차를 분석했고 실제 재정분권화에 따라 이 격차가확대되고 있음을 설명했다. 권오성·탁현우(2018, 2019)의 연구에서는 우리나라가 1990년대부터 지속적으로 지방분권과 재정분권을 추진해 왔으나 지방자치단체 간의 재정격차는 점점커지고 있다는 점을지적한다. 특히, 서울특별시와 경기도의 세입규모 성장이 두드러지며 이에 따른 지방자치단체 간 격차가벌어지고 있었다. 김현아(2020)의 연구는 지방소비세를 포함한 지방세수의 비중이 증가할수록 지역간경제력 격차는 확대되는 것으로 나타났다. 이와 비슷하게 정창수 외(2018) 역시 국세와 지방세 조정을통한 지방간 재정격차를 분석했고, 분석결과 정부 간 재정이전이 확대되었음에도 불구하고 지방 간세원 집중도로 나타나는 경제력 격차가 재정 형평화 효과 보다 큰 것으로 나타났다. 이와 달리 김필현외(2019)의 연구는 2001년부터 2017년까지 광역자치단체에 대한 패널분석을 실시하였고 지방세 비율이높아지면 1인당 GRI로 측정한 지방간 재정격차가 줄어들 수 있다고 설명한다. 또한 재정분권을 통한총조세 대비 지방세 비율의 상승은 그 자체로서 지역 간 격차를 줄이지만 동시에 지방소비세 형평화제도와함께 지역간 격차를 추가적으로줄일 수 있다고 분석했다(김필현외, 2019:158). 한재명(2020)은지방소비세 인상으로 나타나는 재정분권은 시·군간 1인당세수 불균형을 완화하지만 광역자치단체간 1인당세수의 불균형은 심화시켜 그 효과가 복합적임을 보여준다.

그동안 정부가 추진한 재정분권에 대하여 그 효과가 다양한 연구자에 의해 분석되고 평가되고 있다.

재정분권은 지방자치단체의 효율성, 지역의 경제, 지방정부의 재정성과, 지역간 소득분포 등에 광범위한 영향을 미치고 있다. 그러나 여전히 그 효과에 대해서는 불분명한 경우가 많아 보다 엄격한 연구가 이루어질 필요가 있다.

본 연구에서 보다 초점을 맞추고 있는 부분은 재정격차이다. 1단계와 2단계 재정분권이 이루어지면서 국세와 지방세의 비율이 조정되어 수직적 재정격차가 어느 정도 완화되고 있으나 수평적 재정격차에 대해서는 여전히 많은 문제가 제기되는 실정이다. 재정력이 열악한 비수도권 지역에 대해 전환사업보전분의 명목으로 상대적으로 더 큰 규모의 지방소비세가 배분되어 재정격차가 완화되고 있다. 그러나 이러한 전환사업보전분은 3년 한시적으로 적용되어 2023년에 일몰되기 때문에(이상훈·김경민, 2021), 재정격차의 완화효과는 일시적이다. 또한 재정분권의 핵심사항 중 하나인 지방소비세의 인상에 다른 효과가 특별·광역시간, 시·군 간, 특별·광역시·자치구 간에 서로 상이한 효과로 나타날 우려도 있다(한재명, 2020). 지방간격차를 완화할 수 있는 보완적 제도가 작동하지 않는다면, 지방소비세 인상에 따른 국세의 감소를 원인으로하여 정률분 지방교부세가 감소하고 결과적으로 지방교부세의 재원조정기능이 약화될 가능성이 있다(권오성·탁현우, 2019).

### 4. 소결 및 시사점

재정분권은 지방자치단체의 발전과 자치분권에 있어 핵심적인 요소이다. 이를 고려하여 정부는 지속적으로 재정분권을 강화해오고 있으며, 2018년부터는 1단계와 2단계로 나누어 재정분권을 강하게 추진하고 있고 실제 가시적인 성과를 얻었다(김순은, 2021; 한재명, 2020). 재정분권의 주요 사항인 세입분권과 세출분권을 크게 신장하여 지방자치단체의 자체재원을 확대하고 이에 기반하여 주민수요에 대응하는 지방자치단체의 책임성을 강화하고 있다. 1단계와 2단계로 이루어지는 재정분권은 기존 7대3으로 나타나는 국세/지방세비율을 6대4로 늘려나간다는 핵심적 내용을 바탕으로, 구체적인 지방사무이양과 제도적 변화를 추진하여 수직적 재정격차를 해소를 목표로 하였다.

그러나 수평적 재정격차가 재정분권에 의해 완화되고 있는지에 대해서는 아직도 명확한 해답을 내놓기 어렵다. 오히려 수직적 재정격차를 완화한 방안들이 지방자치단체 간 재정격차를 심화시키는 등의 한계를 가져 올 가능성이 있다. 이러한 지방자치단체 간 재정격차를 감소시키기 위하여 다양한 지방재정조정제도가 운영되고 있으나, 재정분권의 의미를 살리고 지방정부의 균형있는 발전을 위해 재정분권과 지방재정조정제 도 간의 보완적 운영 및 제도적 변화가 수반될 필요가 있다.

또한 정부가 추진하고 있는 재정분권의 다양한 방안들이 구체적인 제도변화를 이행하지 못한 상태에 있어 성과를 나타낼 수 있는 변화가 이해되어야 한다. 자치분권 종합계획에 포함된 재정분권 방안 중지방세입 확충 기반 강화, 지방교부세 형평 기능 강화, 국고보조사업 개편, 지역상생발전기금 확대 및 개편 등의 과제가 여전히 완료되지 못한 상황에서 국세와 지방세 구조를 중심으로 변화되었다(자치분권위원회, 2021). 따라서 지방자치단체 간 형평성 개선에 기여할 수 있는 국고보조사업과 지방교부세, 지역상생발전기금 등을 국세 및 지방세의 구조개선을 보완하고 그 재정분권의 효과를 높일 수 있도록 검토하고 추진되어야할 것이다.

이를 위해 다음 장에서는 세부적인 지방조정제도의 현황과 추진사항, 개선이 필요한 주요 쟁점 등을 검토할 예정이며, 구체적으로 기존의 수직적 재정조정제도와 수평적 재정조정제도를 각각 다룬다.

# III. 우리나라 지방재정조정제도의 현황 및 쟁점

우리나라는 지방정부 간 재정격차가 현저하여 일부 지방자치단체에서 공공서비스 제공의 차질이 발생할 우려가 있는 경우에, 중앙정부와 지방정부 간(수직적) 또는 지방정부 상호 간(수평적)에 재정을 재배분하는 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 대다수의 지방정부가 지방세와 세외수입과 같은 자체재원으로 소관사무수행경비를 충당하기 어려운 상황에 놓여있는 상황에 지방정부 간 재정력 격차를 시정하여 지역 간 공공재공급의 형평성을 확보하기 위한 목적이다(국회예산정책처 2021: 176, 복문수 2016: 76)5). 지방재정조정제도는 정부 층위에 따라 발생하는 지출과 자체수입 간 차이인 수직적 재정불균형을 조정하는 수직적재정조정제도와 동일 수준의 지방정부 사이에 가용 재원의 차이인 수평적 재정불균형을 조정하는 수평적재정조정제도로 구분할 수 있다.

[표 3-1] 지방정부 세입관별세입

(총계, 당초, 억원)

		지방세수 입	٨	네외수입		지방교 부세	조정교	부금등	보조	금	지방 채	보전수 내부	
회계 연도	합계	지방세	경상 적세 외수 입	임시적 세외수 입	지방 행정 제재 부과 금	지방교 부세	자치 구조 정교 부금 등	시군 조정 교부 금등	국고보조 금등	시도비 보조금 등	국내 차입 금	보전 수입 등	내부 거래
2012	1,593,028	537,953	43,752	90,248	-	292,122	29,896	35,972	465,429	81,943	15,713	-	_
2013	1,688,802	546,544	47,361	101,263	ı	314,487	31,521	35,340	498,866	95,600	17,819	-	
2014	1,796,314	553,956	46,116	47,252	-	315,932	33,073	34,032	569,259	99,879	13,081	47,127	36,607
2015	1,922,139	603,858	48,197	38,503	ı	315,775	36,426	36,760	649,648	97,951	8,995	52,239	33,786
2016	2,035,504	657,963	53,182	44,785	-	318,495	40,735	40,204	672,245	101,971	6,753	67,158	32,013
2017	2,159,861	721,838	56,123	46,911	1	335,113	45,064	40,476	686,235	107,205	7,350	77,304	36,245
2018	2,378,971	789,907	57,126	44,639	-	376,380	48,723	48,698	757,355	124,702	8,479	87,591	35,371
2019	2,615,879	830,387	60,379	47,578	ı	430,751	50,375	49,208	867,348	139,759	9,816	98,338	31,941
2020	2,901,536	923,648	71,731	44,518	-	491,133	53,943	55,220	949,596	172,171	20,670	83,221	35,687
2021	3,101,973	942,390	70,252	39,334	8,565	486,946	53,765	58,201	1,093,534	180,974	36,081	83,117	48,814
2022	3,444,139	1,103,258	72,640	44,172	8,062	578,629	60,262	75,028	1,150,050	203,504	18,973	86,315	43,244

출처: 지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/) 공시자료에 근거하여 재구성

2022 회계연도의 일반회계(총계, 당초) 기준으로 지방정부의 수입내역 중 자체수입으로 볼 수 있는

<sup>5)</sup> 지방재정조정제도는 지역 간 재정력 격차로 인한 지역 간 공공서비스 공급의 불균형을 방지에 주요목적이 있고, 일부 주장처럼 중앙정부나 상급자치단체 등이 직접 처리해야 할 사무를 자치단체에 위임하는 경우 사무수행 필요경비를 지원하는 것(지방자치법 제137조 제2항)은 본 연구의 논의 대상에서 제외한다.

지방세수입(32.0%)과 세외수입(3.6%)은 35.7%에 그쳤고, 의존재원에 해당하는 국고보조금(33.4%), 지방교부세(16.8%), 시도비보조금(5.9%), 조정교부금등(3.9%)은 약 60%로 나타났다. 우리나라 지방정부는 자체수입보다 중앙정부 등에 의한 의존재원 비율이 자체수입 비율보다 더 높게 나타나고 있으며, 이러한 수입구조는 2012년도 지방정부의 수입내역 중 자체수입에 해당하는 지방세수입(33.6%)과 세외수입(8.4%) 보다 오히려 2022년도의 자체수입비율이 더 낮아졌다는 점에서 지방정부의 중앙정부 등에 대한 재정의존성이 더 커지고있다 할 것이다. 본 장에서는 이와 관련하여 지방재정조정제도의 세부 내용과 운영실태를 살펴보고, 각제도의 도입목표 및 운영성과를 고려한 개선방향에 대해 논의한다.

[표 3-2] 지방이전제도 구분

유형		구분	재원이전제도		
	일	반보조금	지방교부세		
	モガロフフ	매년	국고보조금		
수직적	특정보조금	수요발생시	특별교부세 등		
	7ko	-l -pl -pl	시도비 보조금		
	79	루-기초 간	조정교부금		
스럽정	광역 간 기초 간		상생발전기금, 복권기금		
수평적			서울시 재산세(공동세)		

주: 일부에서는 광역-기초 간 국고보조사업 분담율 조정 역시 자치단체 간 수직적 재정조정제도의 이루로 평가하기도 함.

출처: 정순관(2020)를 참고하여 재작성

## 1. 수직적 재정조정제도

수직적 재정조정은 중앙정부와 지방정부 간 그리고 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정불균형을 해소하기 위한 제도이다. 중앙정부와 지방정부의 세원배분 불균형과 세출기능 및 지방정부의 경상지출수요와 조세조달능력의 불균형으로 수직적 재정불균형이 발생한다. 일반재정에 대한 재원이전은 중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 지방교부세 및 국고보조금과 광역자치단체가 기초자치단체에 이전하는 조정교부금 및 시·도비 보조금으로 구성된다(국회예산정책처, 2019).

#### 1) 지방교부세

#### (1) 개요

지방교부세 제도는 각 지방정부가 표준적인 행정서비스를 제공하기 위한 재원을 보장하며 지방정부 간 재정력 격차를 완화시키기 위한 제도<sup>6)</sup>이다(주만수, 2020). 지방교부세는 크게 보통교부세 및 특별교부세,

<sup>6)</sup> 행정안전부는 지방교부세의 목적을 "지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는 데 있다"고 밝히고 있다(행정안전부, 2022).

부동산교부세와 소방안전교부세로 구성된다. 2022년 예산 기준으로 중앙정부의 지방재정조정을 위한 재원이전 총 140조 229억원 중 지방교부세가 65조 560억원으로 43.2%를 차지한다.

[표 3-3] 지방교부세 제도 개요

구 분	개 요
	• 내국세의 19.24%
	- 보통교부세: 정률분 교부세 총액의 97%
재원구성	- 특별교부세: 정률분 교부세 총액의 3%
	• 부동산교부세: 종합부동산세 전액
	• 소방안전교부세: 담배에 부과하는 개별소비세의 45%
	• 보통·부동산교부세: 용도 지정없이 자치단체 일반예산으로 사용
0 г	• 특별교부세: 용도 지정, 조건 부여 가능
용 도	• 소방안전교부세: 특수수요는 용도 지정 가능
	- 소방분야에 교부세 총액의 75% 이상 사용 규정

출처: 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2022.05

[표 3-4] 2022년 중앙정부의 지방재정조정을 위한 재원이전액

(단위: 억원)

구 분	지방교부세	비율	국고보조금	비율	합계	비율
	650,560	43.2%	794,669	56.8%	1,400,229	100%

주: 자치단체 2022년 당초예산 반영금액이 아닌 국가에서 지원하는 금액기준임.

출처: 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2022.05

지방교부세의 90% 이상을 차지하는 보통교부세와 특별교부세는 내국세의 19.24%에 해당하는 총액7)을 재원(보통교부세 97%, 특별교부세 3%)으로 하며, 각 지방정부의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 그 차액인 재정부족액을 도출하고 이에 기초하여 교부액을 산정한다. 다만, 매년 보통교부세 재원이 지방자치단체 재정부족액보다 적어, 지방자치단체 재정부족액의 일정비율(조정률)만큼을 보전하고 있다.

지방재정 수입현황을 보면, 2022년 지방교부세는 58.5조원(당초예산 기준)으로 지방세와 국고보조금 다음으로 많은 20.3%의 비중을 차지한다. 더불어 지난 5년간(2018-2022년) 교부세 규모가 꾸준히 증가하여 왔으며('18년, 49조원→'22년 58.5조원) 지방재정 수입에서 차지하는 비율 역시 2020년 도를 제외하면 2018년 17.6%수준에서 2022년도 20.3%로 증가했다.

<sup>7)</sup> 지방교부세의 법정교부세율은 1983년에 내국세의 13.27%로 시작하여 2000년부터 15%, 2005년부터 19.13%, 2006년부터 현재까지 19.24% 수준이다(류영아, 2020).

[표 3-5] 2022년 연도별·세입 재원별 순계예산 규모

(단위: 조위, %)

연도	20 <sup>-</sup>	18	20	19	20	20	20	21	20	22
재원	계	비율	계	비율	계	비율	계	비율	계	비율
지방세	84.3	30.2	90.5	29.0	102.0	29.1	102.3	31.2	108.5	37.6
세외수입	25.8	9.2	26.6	8.5	26.9	7.7	31.7	9.7	24.3	8.4
지방교부세	49.0	17.6	57.5	18.4	50.4	14.4	58.4	17.8	58.5	20.3
보조금	50.6	18.1	61.6	19.7	88.0	25.1	84.2	25.7	73.2	25.4
지방채	1.9	0.7	3.5	1.1	6.9	2.0	6.5	2.0	4.0	1.4
보전수입 및 내부거래	67.3	24.1	72.9	23.3	76.4	21.8	44.5	13.6	19.7	6.8
 합계	279.0	100	312.5	100	350.6	100	327.6	100	288.3	100

주: 2020년까지는 결산액, 2021년은 최종예산액, 2022년은 당초예산액 출처: 지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/) 공시자료에 근거하여 재구성

상대적으로 재정력이 높지 않은 지방자치단체의 경우, 세입에서 지방교부세가 차지하는 비율은 더욱더 높으며 지방자치단체 간 지방교부세가 일반회계 세입에서 차지하는 비중의 편차가 상당한 것을 알수 있다. 1인당 세입 대비 지방교부세 비중은 1.7%~43.7%의 분포를 보이는데, 서울은 1.7%, 세종은 5.4% 수준인 반면 지방교부세 비중이 가장 높은 강원도의 경우 43.7%, 전남은 40.5% 수준으로 나타난다,

[표 3-6] 지방자치단체 별 지방교부세 규모 및 세입대비 비중

(단위: 억원, %, 명)

и с н		7	지방교부세		\$ UIOI7.
시도별	교부세액	세입대비 비중	인구수	1인당 교부세액(천원)	총 세입규모
서 울	7,798	1.7	9,496,887	8.2	449,186
부 산	16,685	10.7	3,338,167	50.0	156,539
대 구	15,487	14.2	2,376,676	65.2	109,238
인 천	15,667	10.8	2,955,167	53.0	145,630
광 주	13,291	18.1	1,436,012	92.6	73,513
대 전	12,984	19.1	1,448,933	89.6	68,142
울 산	8,406	15.9	1,116,482	75.3	52,869
세 종	965	5.4	379,340	25.4	17,716
경 기	44,271	7.8	13,581,496	32.6	568,536
강 원	60,336	43.7	1,539,005	392.0	138,169
충 북	38,465	34.1	1,597,033	240.9	112,747
충 남	49,549	31.2	2,119,661	233.8	158,960
전 북	58,031	38.4	1,779,230	326.2	151,297

 전 남	74,931	40.5	1,827,674	410.0	185,021
경 북	88,167	40.1	2,616,177	337.0	219,983
- 경 남	62,060	28.9	3,298,016	188.2	214,592
제 주	17,733	29.1	677,766	261.6	60,944

주: 2022년 당초예산 기준

출처: 지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/) 공시자료에 근거하여 재구성

한편, 지방교부세 중에서도 보통교부세는 정률분 교부세 총액의 97%에 해당하며, 국가로부터 이전되는 재원이면서 동시에 용도가 지정되지 않는 일반재원이기 때문에 지방자치단체의 자주성을 보장하는데 중요한 역할을 하고 있다. 2022년 당초예산 기준으로 지방자치단체 174개 중 불교부단체 8개를 제외한 166개 지방자치단체가 교부를 받고 있으며 총액은 54조 7,023억원 수준이다. 한편, 중앙정부로부터 보통교부세를 받지 않는 불교부단체는 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 단체로서, 자주재원으로 지방재정을 운영할 수 있는 서울 및 경기본청과 성남, 화성, 수원, 용인, 하남, 이천시가 이에 속한다.

[표 3-7] 2022년 보통교부세 동종별 교부현황

(단위: 억원)

구 분		단체 수		보통교부세	보통교부세	부교보다레	
丁 正	계	교부	불교부	교부액	지급특례액	불교부단체	
특별시	-	-	1	-	1,727	서울본청	
광역시	6	6	-	62,179	-	-	
특별자치시	1	1	-	836	-	-	
도	8	7	1	75,456	1,899	경기본청	
특별자치도	1	1	-	16,531	-	-	
۸	69	69	6	209,686	392	성남,화성,수원,	
	09	09	0	209,000	392	용인,하남,이천	
군	82	82	-	182,335	-	-	
계	174	166	8	547,023	4,018	-	

주: 분권교부세 폐지('15)에 따른 재정충격 완화를 위해 불교부단체에 한시 적용하는 특례출처: 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2022.05

#### (2) 지방교부세(보통교부세) 제도 운영 평가

지방재정조정제도 중에서도 특히 보통교부세제도는 중앙정부가 지방자치단체의 부족한 재원을 지원(재정보전)하고, 지방자치단체 간의 재정격차를 완화할 목적(재정형평화)으로 내국세 수입의 일부를 지방자치단체에 교부하는 재원이다(류영아, 2020). 따라서, 보통교부세가 그 역할을 제대로 하고 있는지에 대한 논의 역시 재정보전의 수준과 재정형평화 효과를 중심으로 이루어진다. 본 연구에서도 두 가지 차원에서 보통교부세 제도의 현황을 파악하고, '재정분권 추진방안' 이행 결과 보통교부세 제도의 영향력이 어떻게

달라졌는지 분석하였다. 나아가 이를 바탕으로 최근 학계와 이해관계자들의 논의를 종합하여 제도 운영에 대한 시사점 도출에 활용하고자 한다.

#### 가. 보통교부세의 재정보전 기능평가

중앙정부는 지방자치단체의 재원보장을 위해 현재 내국세의 19.24%를 지방교부세의 재원으로 하여 그 중 97%에 해당하는 금액을 지방자치단체에 교부하고 있다. 지방교부세의 법정교부세율은 재정보전의 강화를 목적으로 초기(1983년) 13.27%에서 2000년 15.00%, 2005년부터 19.13%, 2006년부터 현재까지 내국세의 19.24% 수준으로 증가해왔다(류영아, 2020). 이에 따라 지난 10년간 보통교부세의 규모도 증가하여 2013년에 31.6조원 수준에서 2022년 65.1조원 수준으로 200% 이상 증가하였다.

#### [표 3-8] 보통교부세 규모 추이(2013-2022년)

(단위: 억워)

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
교부액	315,581	318,845	321,762	350,237	410,323	424,696	476,026	467,000	591,699	650,560

주: 1. 2021년까지는 최종교부액(당초예산+추경예산+정산분), 2022년은 당초예산 기준

2. 2015년은 분권교부세 폐지, 소방안전교부세 신설

출처: 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2022.05

그럼에도 불구하고, 일부에서는 여전히 지방자치단체의 열악한 재정여건과 사회복지비 수요 급증 등의 환경적 변화를 고려할 때 현재의 재정보전 기능이 충분하지 않다는 의견도 존재한다. 일례로 매년 보통교부세 산정 시 계상한 지방자치단체의 재정부족액<sup>8)</sup>에 비해 교부세로 보전해주는 실제 교부액은 부족액의 80~90% 수준으로 여전히 부족재원이 발생하고 있다.

지난 10년 간(2013-2022년) 지방교부세 조정률<sup>9)</sup>을 보면, 2017년과 2018년 각 0.941과 0.915로 0.9를 초과한 것을 제외하면 매년 0.9 미만의 조정률을 보이고 있으며 조정률이 매년 감소하고 있다. 지방재정을 운용하는 입장에서는 국고보조금 등의 기타 이전재원 규모가 증가한다고 해도 지방자치단체에서 일반재원으로 활용할 수 있는 보통교부세와는 성격이 다르기 때문에, 보통교부세의 조정률 감소는 자주재원의 감소와 연결되는 문제이다.

<sup>8)</sup> 이 때 재정부족액은 행정안전부의 보통교부세 산정 시 기준이 되는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액으로, 기준재정수요액과 재정수입액 모두 산정지표와 공식에 따라 도출되는 값이기 때문에 재정부족액 역시 실제 현실에서 지방자치단체의 재정부족액과는 차이가 있을 수 있다.

<sup>9)</sup> 원칙적으로 보통교부세는 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 금액 즉 재정부족액에 해당하는 금액 이 되어야하나, 보통교부세 재원규모(내국세의 19.24% 중 97%에 해당하는 금액)가 각 지방자치단체의 재정부족액을 합산한 금액보다 적은 것이 일반적이다 따라서, 행정안전부에서 재정부족이 발생한 지방자치단체 의 재정부족액을 합산한 후, 보통교부세 총액이 재정부족액 총액과 합치될 수 있도록 조정률을 구하고, 각 지방자치단체의 재정부족액에 이 조정률을 각각 곱하여 지방자치단체별 보통교부세 교부액을 산정한다(단, 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부받는 제주특별자치도분과 불교부단체에 교부되는 분권교부세 보전분 금액은 조정률 산정 시 제외). 재정부족액과 보통교부세액이 동일하여 재정부족액을 보통교부세로 모두 보전가능할 경우 조정률은 1.000이 된다(행정안전부, 「2022년 지방교부세 산정해설」참고).

[표 3-9] 보통교부세 조정률 추이(2013-2022년

(단위: 억워)

									( L	11. 11.67
구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
재정부족액(a)	34.3	35.4	35.6	35.8	38.5	44.7	53.0	53.9	56.4	61.7
보통교부세 총액(b)	30.5	30.9	30.8	32.1	36.2	40.9	45.8	45.9	42.9	55.1
부족재원(a-b)	3.8	4.5	4.8	3.7	2.3	3.8	7.2	8.0	13.5	6.6
조정률(b/a)	0.890	0.873	0.867	0.897	0.941	0.915	0.864	0.836	0.739	0.860

주: 각 년도 당초예산 기준

출처: 행정안전부, 각년도「지방교부세 산정해설」

일부에서는 이러한 현실을 감안하여 법정교부세율을 상향 조정할 필요성이 있다고 주장한다. 이에 대해서는 최근 보통교부세에 관한 논의 부분에서 보다 상세하게 다루고자 한다.

#### 나. 보통교부세의 재정형평화 기능평가

#### a. 보통교부세의 재정형평화 기능분석

재정형평성은 다양한 관점에서 정의되는데, '같은 것은 같게 취급하고 다른 것은 다르게 취급한다'라는 형평성에 대한 일반적 시각을 반영하여, "동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공되는 것"이라는 Musgrave(1989)의 정의가 대다수의 연구에서 활용되고 있다. 그러나 우리나라는 국세의 비율이 지방세에비해 월등히 높고(2022년 당초예산 기준 75.2:24.8), 지역 간 재정격차가 크기 때문에 동일한 세율에서동일한 서비스가 제공될 때 지방정부 간에 재정형평성이 달성되는 것으로 판단하는데 한계가 있다. 세수기반이 형성되어 있지 않은 지방정부의 경우 세율을 높이더라도 세입확대 및 이와 연계한 공공서비스제고가어렵기 때문이다. 더욱이 우리나라는 지방정부의 세율결정권이 확보되지 않은 상태이고 기초생활보장, 기초연금과 같은 전국가적 일률적 복지서비스 제공이 중앙정부의 정책결정과 대응지방비를 통해 이루어지기때문에 기존의 재정형평성 개념이 적용되기 어렵다(이창균·전지성, 2012; 김홍환, 2016).

오히려 조세법률주의가 기본이 되는 우리나라에서 지방자치단체 간 재정형평성의 의의는 지역주민에게 최소한의 동질한 행정서비스를 제공하기 위한 목적과 관련이 있으며(김흥주 외, 2014: 511), 지방자치단체 간 재정격차를 완화하는 것을 재정형평성으로 정의하는 것이 일반적이다. 그리고 지방자치단체 자주재원으로는 재정격차를 해소하기 못하기 때문에 재정불균형을 보완하기 위한 재정조정제도가 활용되고 있다(이미 애, 2014; 황소하, 2017). 이러한 점을 고려하여 국내 연구자들은 지방정부 간 재정형평성 관련 모든 조건이 동일하다고 가정한 상황에서, 지방교부세 배분 후의 불평등도가 이전년도 대비 어떻게 달라졌는지를 분석하는 방식10)으로 지방교부세의 재정형평화 기능을 평가하고 있다.

<sup>10)</sup> 지방교부세의 재정형평화 기능은 다음의 세 가지 조건을 충족해야 한다. 첫째, 지방정부 간 자체세입 불평등 도가 변화하지 않았다면 교부세 배분후의 불평등도는 달라지지 않거나 감소해야 한다. 둘째, 지방정부간 자체세입 불평등도가 확대될 경우 지방교부세 배분 후의 불평등도는 확대될 수도 있지만 자체세입 불평등도 학대 폭보다는 작아야 한다. 셋째, 지역간 세수기반 격차가 존재하므로 자체수입의 격차가 확대딘 것은 지역간 재정력 격차가 확대되는 것을 보아야 하기 때문이다. 지방정부 간 자체세입 불평등도가 축소될 경우 지방교부세 배분후의 불평등도는 감소되어야 한다(김흥환, 2016:141).

그런데, 지방자치단체 간 재정격차를 확인하는 지표 중 하나인 재정자립도를 보면 같은 광역자치단체 내에서도 특·광역시와 광역도 간 재정격차가 상당하고, 기초자치단체 내에서도 시, 자치구와 군 간의 격차를 확인할 수 있다. 지난 10년 간 추이를 확인하면 전반적으로 재정자립도가 하락하는 상황에서 광역자치단체 간 격차는 소폭 감소하고 기초자치단체 간 격차는 큰 변화를 보이지 않는 것으로 보인다.

[표 3-10] 지방자치단체 재정자립도 추이(2011-2022년)

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
특 · 광역시(7)	69.1	66.8	64.8	65.8	66.6	67.0	65.7	62.7	60.9	58.9	61.0
도(9)	34.8	34.1	33.2	34.8	35.9	38.3	39.0	36.9	39.4	36.5	40.0
시(75)	37.1	36.8	36.5	35.9	37.4	39.2	37.9	36.8	33.5	32.3	31.8
군(82)	16.4	16.1	16.6	17.0	18.0	18.8	18.5	18.3	17.3	17.3	15.9
자치구(69)	36.0	33.9	31.1	29.2	29.7	30.8	30.3	29.8	29.0	28.5	28.3
전국(243)	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4	48.7	49.9

- 주: 1) 전국평균은 예산순계, 자치단체별 평균은 예산총계 기준임. 2014년도 세입과목 개편 전 기준임.
  - 2) 각 지방자치단체 계층별 평균 재정자립도임(예. 2011년 특·광역시 7개 평균 재정자립도는 68.6임).
  - 3) () 안 숫자는 해당 계층에 속하는 지방자치단체의 숫자임.
  - 4) 2014년도 세입과목 개편 전 기준이며, 당초예산 기준임.

출처: 행정안전부, 각년도 「지방자치단체 통합재정개요(상)」

이러한 재정격차의 변화에 보통교부세는 어떠한 기능을 하였는가에 대해서는 별도의 분석이 필요하다. 이러한 분석은 보통교부세의 재정형평화 기능 평가뿐만 아니라 최근 10년 간 정부의 지방교부세 제도 개편에 대한 평가([표3-10] 참고)에도 시사점을 제공할 수 있다.

본 연구에서는 보통교부세의 재정형평화 기능 평가를 위해 선행연구를 참고하여 보통교부세 교부 전과 교부 후의 변이계수(coefficient of variation)를 비교하였다.

[표 3-11] 각 년도 보통교부세 제도 개편 내역(2011-2022년)

연도	개편 내용
	• 신재생에너지 관련 수요 추가, 인건비 절감을 총액인건비 기준으로 통일
	• 통합 지방자치단체의 보통교부세 수준 유지, 의회경비 절감을 예산편성 지침상 의회경비 기준으로
2011	통일
	• 지방청사의 에너지 사용량 감축노력 추가, 자체적 노력 항목 일부변경 및 반영방식 등급화 적용
	** 지방교부세 감액재원 인센티브 제도 도입
	• 환경관리수요 추가, 노인복지수요 지원단계 세분화, 낙후지역 신규지정, 미군 가족수 군인수에 추가
2012	• 기초생할수급자 수요와 장애인 수요에서 광역과 기초 동일 50% 부담
2012	• 지방세징수율 상위 지방자치단체에 추가 인센티브, 쓰레기봉투 판매수입 세외수입 자체노력
	항목에서 제외
	• 자치구 사회복지균형수요 반영비율 시·군과 동일적용, 소득수준·인구밀도·인구증감율 하위 면 확대
2013	• 북한이탈주민수 사회복지균형수요 반영
	• 인건비절감액 반영률 확대, 청사면적이 기준면적 초과하는 경우만 패널티부여, 인력감축 항목 폐지

연도	개편 내용
2014	• 영유아복지비와 아동복지비 분리, 도로개량비와 도로교통비 통·폐합 • 보정수요에 문화재수요 부활, 노인인구 비율에 대한 사회복지 균형수요 반영비율 확대 • 세출 자체노력 중 지역경제 할성화·생활폐기물절감·읍면동통합 항목 폐지, 국제행사 필수행사 처리
2015	• 영유아복지비와 아동복지비 통합, 농립수산비 농업비와 임수산비로 분리 • 도로관리비를 도로관리비와 교통관리비로 분리, 환경관련 측정지표 분양면적으로 변경 • 분권교부세 폐지에 따른 버스운수사업재정지원·노인요양시설운영·자전거도로수요 등 신설 • 인건비절감 및 지방보조금 절감항목 반영비율 확대, 지방세 탄력세율 반영비율 확대
2016	<ul> <li>사회복지수요 반영비율 확대, 성장촉진지역을 지역균형수요에 반영</li> <li>천재지변에 인한 지방세감면액을 반영금액에서 제외</li> <li>인건비 및 행사·축제성경비 절감 반영비율 확대, 지방보조금 절감 반영비율 확대</li> </ul>
2017	• 일몰제 실시, 사회복지수요 반영비율 확대(26%), 사회복지균형수요에 출산장려수요 도입 • 다문화업무의 광역·기초간 예산부담비율 변경 • 도민체전을 행사경지 노력에서 제외, 지방세체납액 산정시 소송중인 체납액 제외
2018	• 사회복지수요 반영비율 확대(30%), 고령단체에 대한 가중수요반영률 상향 • 거주불명자 재외국민을 인구산정시 제외, 보정수요에 외국국적동포 국내거소자 포함 • 유동인구수요 및 도시공원수요 가중치 확대
2019	• 고용위기지역 신설 및 낙후지역 및 인구감소지역 가중치 확대 • 환경보호 분야에 재활용 미 수질관리 수요추가, 규제지역면적이 과다한 지역 가중치 확대 • 예산집행 불용률 높은 지역에 패널티, 체납액 축소지역에 인센티브 신설
2020	• 고용감소지역의 수요를 추가로 반영, 낙후 인구감소지역 가중치 확대, 미세먼지 항목신설 • 고령화 비율 25% 이상인 지방자치단체에 노인복지비 수요 추가 반영 • 예산집행 이월률 낮은 지역에 인센티브, 지방자치단체 간 협력 항목 신설
2021	• 재난안전 투자·취약계층 보호구역 수요신설, 일자리대책 지원을 위한 보정수요 강화 • 환경보호 및 환경재난 관련 수요 강화 • 예산집행 노력 유인체계 실효성 강화, 지방세 감면 페널티 완화

주: 분권교부세 폐지('15)에 따른 재정충격 완화를 위해 불교부단체에 한시 적용하는 특례 출처: 행정안전부, 각년도 「지방교부세 산정해설」

다시 말해, 주민 1인당 지방세, 경상적 세외수입, 조정교부금을 합산하고 이를 주민 1인당 지방자치단체 예산과 대비하여 차지하는 비중의 변이계수와 주민 1인당 지방세, 세외수입, 조정교부금, 보통교부세의 합계<sup>11)</sup>가 차지하는 비중의 변이계수<sup>12)</sup>를 서로 비교하고자 했다(류영아, 2020). 이를 위해 지방재정통합공개 시스템(http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do)에 공시된 매년도 예산자료와 국가통계포털(http://kosis.go.kr)의 주민등록인구수 자료를 활용하였다.

<sup>11)</sup> 지방자치단체 예산은 각 지방자치단체의 당초예산(일반회계) 총계기준이며, 지방세는 총 11개 세목으로 구성 된 지방자치단체의 지방세 수입이다. 보통교부세는 불교부단체를 제외한 각 지방자치단체의 보통교부세 수 입으로 산정기준에 따라 각 지방자치단체별로 산출한 금액이다. 단, 제주특별자치도는 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부받고 있다.

<sup>12)</sup> 변이계수란 재정규모의 지역 간 차이의 정도를 파악하는 지표로 표준편차를 평균으로 나누어 계상하며 0부터 1까지의 값을 가진다. 변이계수가 0에 가까울수록 자료들이 평균값과 근사하게 분포하고 있다는 점을 보여주고 있으며 이를 통해 재정격차가 적은(형평성이 높은) 것으로 평가한다.

[표 3-12] 보통교부세의 재정형평화 기능평가 분석방법

구 분		분석대상	측정방법	대상기간
배분 전	자체수입 재정격차	지방세+세외수입+(조정교부금) 총세입	변이계수	2011-2020
배분 후	교부세배분 후 재정격차	지방교부세+지방세+세외수입+(조정교부금) 총세입	- 현의계구 -	2011-2020

주: 조정교부금은 기초지방자치단체의 경우에만 해당함

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 특·광역시 분석결과 2010년부터 2020년까지 보통교부세 교부 이후 변이계수가 다른 변이계수보다 작은 것으로 나타나, 보통교부세가 특·광역시 간의 재정격차를 완화하는데 기여했다는 것을 알 수 있다. 2020년을 예로 들면, 보통교부세 교부 이후(C)의 변이계수(0.090)가 지방세의 변이계수(0.235), 지방세와 세외수입의 변이계수(0.245)보다 작다.

보통교부세 교부 이후(C) 변이계수의 추이를 보면, 2011년(0.115)에서 2014년까지 소폭 증가(0.141)하다가 이후 다시 감소하여 2016년에는 0.089를 나타낸다. 그러나 이후 2018년도까지 다시 증가하다가 2019년에 0.089로 작아지고, 2020년에 소폭 재증가하는 등 불규칙한 변동을 보인다. 변이계수 증감 수준 역시 크지 않아 재정형평화 기능의 추세를 판단하기에는 한계가 있다.

[표 3-13] 특·광역시 보통교부세 배분 전·후 재정격차 비교

구분	1)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	평균(%)	53.84	54.67	48.61	48.59	49.83	50.98	52.25	51.69	49.51	48.77
지방세(A)	표준편차	0.137	0.153	0.140	0.108	0.110	0.098	0.103	0.114	0.119	0.115
	변이계수	0.255	0.280	0.288	0.223	0.222	0.193	0.197	0.221	0.241	0.235
-141.01.	평균(%)	56.00	56.64	50.64	50.53	51.78	52.86	54.28	53.44	51.28	51.05
지방세+ 세외수입(B)	표준편차	0.146	0.169	0.148	0.115	0.117	0.107	0.110	0.118	0.124	0.125
게 최 1 급 (다)	변이계수	0.261	0.282	0.293	0.228	0.225	0.203	0.202	0.220	0.242	0.245
지방세+	평균(%)	68.30	69.23	65.99	63.61	64.41	64.03	64.65	63.51	63.46	63.02
세외수입+	표준편차	0.079	0.082	0.093	0.083	0.058	0.057	0.063	0.067	0.055	0.057
보통교부세(C)	변이계수	0.115	0.119	0.141	0.131	0.091	0.089	0.098	0.106	0.087	0.090

주: 1) 지방자치단체 예산 중 해당 비중을 의미하는 것으로 지방세의 비중, 지방세와 세외수입 비중, 지방세와 세외수입 그리고 보통교부세가 예산에서 차지하는 비중을 의미함

둘째, 광역자치단체인 도(道)의 경우 지난 10년간 보통교부세를 통해 도(道)별 지방자치단체 간의 재정격차를 일부 완화했었다는 점을 확인했다. 모든 연도에서 보통교부세 교부 이후의 변이계수가 교부 전 변이계수보다 작게 나타나기 때문이다. 일례로, 2020년 지방세와 지방세 및 세외수입의 비중을 기준으로 한 변이계수를 보면 0.235인 반면, 보통교부세 교부액을 포함하는 경우 변이계수가 0.090으로 줄어든 것을 알 수 있다. 이는 다른 연도에도 유사하게 나타난다. 다만, 도(道)의 경우에도 지난 10년 간 변이계수 추이가 소폭

등락을 거듭하여 보통교부세의 재정형평하 기능 추이에 대한 판단에는 한계가 있다.

구분	1)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	평균(%)	26.68	27.51	27.06	26.47	27.18	28.88	30.28	30.50	29.21	28.66
지방세(A)	표준편차	0.129	0.131	0.131	0.111	0.116	0.116	0.119	0.118	0.116	0.117
	변이계수	0.483	0.476	0.485	0.420	0.428	0.400	0.392	0.388	0.397	0.408
-1111.411.4	평균(%)	27.64	28.41	27.92	27.27	27.93	29.60	31.00	31.21	29.83	29.01
지방세+ 세외수입(B)	표준편차	0.128	0.131	0.132	0.113	0.117	0.116	0.120	0.119	0.117	0.117
에게 [답(다)	변이계수	0.464	0.460	0.472	0.413	0.420	0.392	0.386	0.382	0.391	0.403
지방세+	평균(%)	43.59	44.43	44.22	42.36	42.58	43.16	44.52	45.14	44.84	44.21
세외수입+	표준편차	0.097	0.101	0.109	0.104	0.102	0.105	0.107	0.109	0.109	0.108
보통교부세(C)	변이계수	0.223	0.228	0.247	0.245	0.239	0.242	0.240	0.241	0.242	0.244

[표 3-14] 도(道) 보통교부세 배분 전·후 재정격차 비교

셋째, 시(市) 간의 재정격차 완화에 있어서는 보통교부세가 보다 적극적인 역할을 한 것을 알 수 있다. 지난 10년 간 모든 연도에 있어 지방세와 지방세 및 세외수입에 있어 시 간의 재정불평등은 광역자치단체에 비해 상당히 높은 것을 알 수 있는데, 보통교부세 교부 이후 변이계수의 변동폭이 큰 폭으로 감소하고 있다. 2020년의 경우, 보통교부세 교부 이후의 변이계수(0.084)는 지방세의 변이계수(0.556), 지방세와 세외수입, 조정교부금의 변이계수(0.504)보다 상당히 작아진 것을 알 수 있다. 그러나, 보통교부세 교부이후의 변이계수 역시 매우 불규칙한 변동패턴을 보이고 연도별 변이계수의 증감 정도 역시 크지 않아 재정형평화기능의 추세에 대한 명확한 판단은 어렵다.

넷째, 군(郡) 간의 재정격차에 대해서도 조사 대상이 되는 연도에서 보통교부세 교부 이후(D)의 변이계수가다른 변이계수보다 크게 적게 나타나 보통교부세가 재정불균형을 적극적으로 완화해왔다는 것을 알 수있다. 2020년도의 사례를 보면, 지방세 비중만 고려할 때 지방자치단체 간 변이계수는 0.819 수준이며, 지방세와 세외수입, 조정교부금을 합한 금액이 총 세입에서 차지하는 비중의 변이계수는 0.657로 나타난다. 그러나 여기에 보통교부세를 합한 비중의 변이계수는 0.074로 크게 줄어든 것을 알 수 있다. 군 단위의 지방자치단체 역시 변이계수의 변동패턴이 불규칙하고 변이계수의 연도별 증감 수준 또한 크지 않아 재정형평화 기능의 추세를 판단하는데는 한계가 있다.

군 지역의 경우에는 지방세가 차지하는 비중이 2020년도 기준 7.1% 수준에 불과하여 중앙정부와 광역지방 자치단체의 조정교부금 없이 자주재원으로는 기본 인건비 충당은 물론 사업이 불가능하다. 반면 보통교부세 를 포함할 경우 그 비중이 56% 이상이 되어 그만큼 보통교부세가 총 예산에서 차지하는 비율이 높다는 것을 알 수 있다. 그만큼 보통교부세가 재정운용에 미치는 영향력이 크고, 보통교부세의 재정형평화 기능또한 강하게 나타난다고 볼 수 있다.

주: 1) 지방자치단체 예산 중 해당 비중을 의미하는 것으로 지방세의 비중, 지방세와 세외수입 비중, 지방세와 세외수입 그리고 보통교부세가 예산에서 차지하는 비중을 의미함

[표 3-15] 시(市) 보통교부세 배분 전·후 재정격차 비교

구분	1)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	평균(%)	24.33	24.05	23.68	23.32	22.90	23.57	24.14	23.29	22.30	21.85
지방세(A)	표준편차	0.133	0.130	0.125	0.121	0.119	0.124	0.126	0.119	0.123	0.121
	변이계수	0.545	0.539	0.527	0.518	0.521	0.525	0.520	0.511	0.552	0.556
T141711	평균(%)	28.28	29.29	27.30	26.64	26.12	26.79	27.34	26.35	25.28	25.13
지방세+ 세외수입(B)	표준편차	0.140	0.147	0.136	0.130	0.129	0.133	0.136	0.127	0.131	0.130
	변이계수	0.497	0.502	0.499	0.487	0.493	0.498	0.496	0.482	0.519	0.517
지방세+	평균(%)	34.41	35.88	33.55	32.41	32.27	33.01	33.27	32.53	31.18	30.75
세외수입+	표준편차	0.180	0.189	0.175	0.166	0.167	0.169	0.163	0.155	0.154	0.155
조정교부금(C)	변이계수	0.523	0.527	0.521	0.513	0.517	0.512	0.489	0.477	0.495	0.504
지방세+	평균(%)	60.43	61.98	59.81	57.95	57.69	57.83	58.51	58.08	56.57	55.98
세외수입+ 조정교부금+	표준편차	0.055	0.076	0.044	0.049	0.051	0.053	0.056	0.046	0.046	0.047
보통교부세(D)	변이계수	0.092	0.123	0.074	0.084	0.089	0.092	0.095	0.079	0.081	0.084

주: 1) 지방자치단체 예산 중 해당 비중을 의미하는 것으로 지방세의 비중, 지방세와 세외수입 비중, 지방세와 사외 수입 그리고 보통교부세가 예산에서 차지하는 비중을 의미함

[표 3-16] 군 보통교부세 배분 전·후 재정격차 비교

구분	1)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	평균(%)	8.21	8.01	7.67	7.31	7.08	7.36	7.58	7.53	7.17	7.11
지방세(A)	표준편차	0.067	0.067	0.066	0.059	0.054	0.056	0.057	0.059	0.059	0.060
	변이계수	0.820	0.842	0.859	0.807	0.763	0.763	0.750	0.778	0.816	0.819
<b>-141</b>	평균(%)	10.72	10.69	10.21	9.59	9.30	9.52	9.64	9.48	9.07	9.01
지방세+ 세외수입(B)	표준편차	0.070	0.072	0.072	0.063	0.057	0.059	0.060	0.062	0.062	0.064
7114 T E (D)	변이계수	0.651	0.675	0.702	0.654	0.614	0.621	0.624	0.657	0.657	0.659
지방세+	평균(%)	12.95	12.93	12.35	11.65	11.51	12.13	12.44	12.51	11.92	11.87
세외수입+	표준편차	0.083	0.087	0.087	0.075	0.071	0.076	0.078	0.080	0.078	0.080
조정교부금(C)	변이계수	0.639	0.670	0.701	0.645	0.620	0.630	0.626	0.644	0.654	0.657
지방세+	평균(%)	55.79	56.48	57.25	55.96	55.19	54.56	55.20	56.44	56.23	56.11
세외수입+ 조정교부금+	표준편차	0.052	0.057	0.054	0.053	0.049	0.048	0.043	0.044	0.041	0.045
보통교부세(C)	변이계수	0.092	0.100	0.094	0.094	0.089	0.087	0.077	0.078	0.073	0.074

주: 1) 지방자치단체 예산 중 해당 비중을 의미하는 것으로 지방세의 비중, 지방세와 세외수입 비중, 지방세와 세외수입 그리고 보통교부세가 예산에서 차지하는 비중을 의미함

종합하면, 지난 10년 간 모든 행정계층에서 동일 계층에 속하는 지방자치단체 간 보통교부세 교부

이전 변이계수보다 교부 후 변이계수가 감소하는 것으로 나타나, 보통교부세가 재정형평화에 기여하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 특히, 상대적으로 광역자치단체보다는 기초자치단체(시, 군)의 경우 세입중 보통교부세의 비중과 역할이 크므로(류영아, 2020), 기초자치단체에 미치는 재정형평화 기능 역시 큰 것으로 나타난다.

#### (3) 최근 지방교부세 관련 주요 논의

## 가. 보통교부세 법정률 인상 논의

지방교부세의 법정교부세율(이하 지방교부세율)은 내국세 총액의 19.24%로 이는 2006년 인상 이후 변동 없이 유지되고 있다. 2020년 제21대 국회 회기가 시작된 후, 기초연금 도입 등에 의한 지방자치단체의 사회복지부문 지출 증가와 이로 인한 재정부담을 이유로 지방교부세율을 상향 조정하는 법안들이 발의되었다. 일례로, 박완주의원 등 14인은 2023년까지 지방교부세율을 25%까지 단계적으로 인상하는 방안을 제시하였으며, 이외에도 22,14%, 26.14%, 25,24%로 매년 단계적 상향 조정하는 방안이 의안으로 제출되어계류 중에 있다.

2022년에도 3건의 의안이 발의되었는데, 제안이유로는 사회복지정책에 대한 수요 증가로 지방자치단체의 재정부담은 증가하는 반면, 코로나19의 장기화로 인해 경기가 침체되면서 지방세 수입이 감소하여 지방재정이 더욱 악화되고 있다는 점이 주로 제시되고 있다. 그러나 관련 법률개정안은 모두 2022년 7월 현재까지소관위원회 접수 혹은 심사과정에 있으며 본회의에 상정되지 못하고 계류 중에 있다. 지방교부세율을 변경하는 것은 거시적 범위에서의 제도 개편으로 다양한 이해관계자의 협의와 사회적 합의가 필요한 것이 사실이다. 규모 면에서 보면 2022년 당초예산 기준으로 내국세 296.1조의 19.24%는 56.97조원이나 25%를 가정할 경우 약 74.03조원으로 17조원 이상의 추가적인 재원이전이 이루어지는 것을 알 수 있다.

[표 3-17] 제21대 국회 지방교부세법 법률개정안 내역

제안일	발의의원	주요내용
2022.04.15.	김태호의원 등 13인	• 지방교부세율 2024년까지 24.00% 매년 단계적 인상
2022.02.04.	오영환의원 등 34인	• 지방교부세율을 25%로 정하고, 각 지방자치단체의 국가위임사무 등에 대한 비중을 고려하여 보통교부세 배분
2022.08.19.	이원택의원 등 10인	• 지방교부세율을 2023년까지 25.24%로 매년 2%씩 상향조정
2020.08.04.	서삼석의원 등 18인	• 지방교부세율을 2023년까지 26.14%로 매년 단계적 인상
2020.06.29.	이해식의원 등 13인	• 지방교부세율을 2단계에 거쳐 2021년 21.03%, 2022년 22,14%로 상향조정
2020.06.12.	이상헌의원 등 12인	• 지방교부세율을 19.42%로 상향조정하고, 확대된 내국세 총액의 0.18%를 재원으로 하는 원자력안전교부세 신설
2020.06.05.	김영진의원 등 11인	• 지방교부세율을 20.24%로 1%p 인상
2020.06.03.	박완주의원 등 14인	• 지방교부세율을 25.00%까지 단계적으로 인상

출처: 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill), 자료검색일: 2022.07.02.

한편, 관련 법률안에서 제시하는 적정 지방교부세율은 20.24%~26.14%로 약 1%p부터 7%p까지 다양하게 제시되고 있으나, 적정 법정교부세율로 제시하는 수치의 구체적 근거나 산출과정은 명시하지 않고 있다.

[표 3-18] 지난 5년 간 내국세 규모 및 보통교부세 (2016-2021년)

(단위: 조원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
내국세 총액(a)	213.1	227.9	255.6	241.2	270.2	296.1
재정부족액(b)	38.5	44.7	53.0	53.9	56.4	61.7
비율(b/a/0.97)	18.63%	21.62%	25.64%	26.08%	27.28%	29.85%

주: 각 년도 당초예산 기준

출처: 행정안전부, 각년도「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 재작성

다만, 위 표에서도 알 수 있듯이 2018년 이전에 비해 2019년도 이후 복지수요의 확대와 재정수입의 감소가 동시에 나타나면서 재정부족액이 크게 확대되는 추세이며 이에 따라 재정부족액을 기준으로 이를 최대한 보전할 수 있는 법정교부세율도 높게 나타난다. 최근 5년간 지방자치단체의 재정부족액<sup>13)</sup>을 기준으로 조정률을 적용하지 않고 이를 모두 보전한다고 가정하면 이에 필요한 보통교부세 총액은 해당연도 내국세의 18.63%~29.85% 에 해당하는 것으로 나타나며, 평균 24.85% 수준이다.

#### 나. 기준재정수요액 산정방식 재고

기준재정수요액은 일반적으로 기초수요액과 보정수요액을 구분할 수 있다. 그리고 보정수요액은 다시 법정수요, 지역균형수요, 사회복지수요, 그리고 지역관리수요 등으로 나누어진다.

먼저, 다각적으로 기초수요액 산정을 위한 세항목별 척도와 자치단체 재정력과의 관계를 분석한 지방행정 연구원의 보고서(이창균, 2015)에서는 세 가지 차원을 지적하고 있다. 첫째, 일부 세항목들의 경우 실제수요와 산정수요액 간 유의미한 차이를 갖지 못하는 것으로 보고되었는데, 일례로 안전관리수요액의 경우 지방자치단체의 인구, 면적, 소하천길이 등 안전관리와 관련한 변수들이 실제 산정수요액과 통계적으로 유의미한 상관성이 나타나지 않았다. 둘째, 표준적인 행정수요 산정을 위한 회귀식에 행정구역면적, 수질관리시설처리용량, 경지면적, 산림면적, 하천길이 등 변수들이 활용되고 있는데, 물론 이들이 주요한 정태적 변수이나 최근 빠르게 변화하는 지방재정의 환경적 요소를 반영할 수 있는 변수가 부재하다. 셋째, 기초수요 측정항목과 재정수요와의 관계를 분석한 결과 시와 군에서 각각의 세항목별로 차이가 존재하는 것으로 나타나, 시와 군에서 기준재정수요액 산정을 위한 개별 회귀식을 마련하여 적용할 필요가 있다고 주장하고 있다.

한편 최근에는 사회복지수요를 중심으로 한 실증연구와 정책적 제언(정종필·권진택, 2019; 주만수, 2020, 2021; 최병호·이근재, 2018) 이 가장 많이 이루어지고 있는데, 이는 사회복지수요가 교부세 산정에 미치는

<sup>13)</sup> 전술한 바와 같이, 행정안전부의 보통교부세 산정방식에 활용되는 공식에 의한 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로 지방자치단체의 실제 재정부족액과는 차이가 있을 수 있다.

영향력이 상당히 높아지고 있기 때문으로 볼 수 있다. 실제로 기초수요액이 2010년부터 2022년까지 연평균 5.5% 증가하는 동안, 보정수요액은 연평균 11.7% 증가했고 같은 기간 동안 기준재정수요액 구성요소 중 사회복지수요는 연평균 17.6% 증가하여 가장 빠른 증가율을 보였다(주만수, 2021). 2022년 당초예산 기준으로 보면 사회복지수요<sup>14)</sup>는 특별·광역·특별자치시의 경우 전체의 58.0%, 도는 16.4%, 시에서는 32.7%, 군은 14.7%를 차지하여, 전국 기준으로 26.3%에 해당한다.

[표 3-19] 2022년 보정수요액 반영내역 및 비중

(단위: 억워, %)

구분	법정수요 등	지역균형수요	지역관리수요	사회복지수요	시책수요 등	합계
특별 · 광역 ·	3,982	7,878	5,074	29,277	4,249	50,460
특별자치시	(7.9)	(15.6)	(10.1)	(58.0)	(8.4)	(100.0)
도	75,730	26,214	5,185	22,208	5,776	135,113
工	(56.0)	(19.4)	(3.8)	(16.4)	(4.3)	(100.0)
시	2,322	38,323	9,603	29,023	9,582	88,853
\\	(2.6)	(43.1)	(10.8)	(32.7)	(10.8)	(100.0)
군	1,092	49,130	6,081	10,588	5,028	71,919
正	(1.5)	(68.3)	(8.5)	(14.7)	(7.0)	(100.0)
합계	83,126	121,545	25,943	91,096	24,635	346,345
	(24.0)	(35.1)	(7.5)	(26.3)	(7.1)	(100.0)

주: 당초예산 기준

출처: 행정안전부, 「2022년 지방교부세 산정해설」을 바탕으로 재작성

최근 실증분석에 따르면, 보정수요 중 사회복지수요액의 경우, 기초생활보장비, 노인복지비, 장애인복지비의 복지대상자 1인당 수요액은 복지대상자 수의 변화에 따른 특정한 경향성을 보여주지 않는 것으로 나타났다(주만수, 2021). 기초수요액에 해당하는 사회복지비의 세항목들은 항목이 대상으로 한 수요자가 증가할수록 1인당 수요액은 분명히 감소하는 것과는 대비된다. 마찬가지로 장애인복지비는 등록장애인수가 늘어남에 따라 1인당 수요액이 완만하게 증가하는 것과도 다르다. 게다가 보건사회복지비의 1인당수요액은 완만하게 감소하고 있으나, 반면 아동복지비의 아동 1인당 수요액은 아동수가 증가할수록 증가하는 모습을 보여주어 많은 시·군에서 인구가 유사함에도 불구하고 일인당 수요액의 격차가 상당히 크게 발생하고 있다(주만수, 2020). 즉, 사회복지수요액을 결정하는 측정항목들이 모두 유사한 성격을 가짐에도 수요액은 상당히 다르게 산정되어 논리적 일관성을 갖지 못하고 있다(주만수, 2020).

이러한 사회복지수요액은 산정기준의 특성과 산정결과 간 관계에 지역별 일관성은 낮고 변동성은 높은

<sup>14)</sup> 사회복지수요액은 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비라는 세항목으로 이루어진다. 이는 기초자치단체 유형별 기초수요액 산정과정의 표준행정수요액에 기초하므로 복지대상자 일 인당 사회복지수요액의 자치단체 유형 간 상대적 크기는 해당 항목의 복지대상자 일인당 기초수요액의 상대적 크기와 동일하다. 하지만 노인복지비와 출산장려 수요의 경우 각각 노령화비율과 합계출산율에 의한 차등적 가중치를 부여하며 저소득 한부모가족 수요의 경우 보건사회복지비뿐 아니라 기초생활보장비의 표준행 정수요액도 함께 이용하기 때문에 복지대상자 일인당 기초수요액의 상대적 크기와 다를 수 있다(주만수, 2021).

것도(정종필·권진택, 2019; 주만수, 2021)도 문제로 지적된다. 더욱이 2020년 보통교부세 산정자료에 근거한 실증분석에 의하면 사회복지수요액의 상당액은 인구 대비 복지대상자 비율에 따라 결정하며 일부 세항목의 1인당 수요액의 격차는 수백 배에 달하는 것으로 보고되었으며(주만수, 2021), 세항목별 수요액 분포형태를 보면 자치단체 유형 간에도 일관성이 없다. 재정자립도에 반비례하여 사회복지균형수요액이 감소하나, 시의 아동복지비는 오히려 증가한다고 보고되었다(주만수, 2021).

이러한 분석결과들을 보면, 사회복지수요액이 기본적으로 기초수요액 산정에서 반영하지 못하는 추가수요 액을 감안하여 보정하기 위한 것임에도 불구하고, 실제 지역별 복지대상자 일인당 수요액의 분포형태나 지역 간 격차를 완화하는 데 한계가 있는 것으로 보인다. 또한 일부 연구들에서 지적하는 바와 같이 복지대상자 비율을 이용하기 때문에 해당 지방자치단체의 사회복지대상자가 매우 많더라도 인구규모가 충분히 클 경우 사회복지대상자가 적은 자치단체보다 산정된 수요액이 작아지는 모순을 초래할 수 있다(김필헌, 2014, 주만수, 2021).

보통교부세 산정결과의 합리성을 제고하기 위해서는 최근 지방자치단체별 수요액 산정결과에 대한 구체적인 검증을 통해 현재 수요산정 방식에 있어 세항목별 일관성이 확보되는지, 자치단체별 분포형태의 경향성을 학인할 수 있는지, 자치단체 유형별로 차이가 어느 정도 수준인지 확인하는 과정이 필요하다. 특히 기준수요나 보정수요 모두에서 비중이 확대되고 있는 사회복지수요의 경우에는 산정결과 검증과 관계기관의 협의를 통해 항목반영 기준에 대한 재고도 이루어질 필요가 있다. 마지막을 기준의 안정성도 중요하나 기준재정수요액 산정에 있어 최근 지방재정의 외부환경 변화를 반영한 측정항목의 변화도 고려할 필요가 있을 것을 보인다.

## 다. 인센티브시스템의 실효성 문제

보통교부세 인센티브제도는 지방자치단체의 세출절감이나 세입확충 노력에 따라 보통교부세를 증액 혹은 감액하는 제도이다(정선문·김효림, 2021). 보통교부세 인센티브제도 내 평가항목은 1997년 도입 당시 4개였으나 점차 증가하여 2022년 현재 12개 항목이 활용되고 있다. 2022년 기준 인센티브의 총규모는 2조 260억원, 패널티 역시 2조 283억원으로 작지 않은 수준이다.

그러나, 인센티브 제도가 그 의도대로 지방자치단체들의 세입확충 및 세출효율화 노력에 대한 동기부여 효과를 기대하기 위해서는 행동에 따라 결과가 민감하게 달라지는 성과지표를 사용해야 한다 (Banker and Datar, 1989). 학계에서는 이러한 이론에 근거하여 현 교부세 인센티브 제도가 지방자치단체의 정책결정·집행과정에 영향을 미치도록 설계되어 있는지 그 실효성에 대한 평가를 지속적으로 하고 있다.

## [표 3-20] 보통교부세 산식 내 자체노력(인센티브) 규모

(단위: 억워)

구	분	2020년	2021년	2022년
수요자체노력	인센티브	7,009	8,048	8,711
	패널티	△2,526	△3,552	△2,724
수입자체노력	인센티브	△10,763	△9,466	△11,549
구합자제포력	패널티	18,364	18,277	17,559
총규모	인센티브	17,772	17,514	20,260
□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□	패널티	20,890	21,829	20,283

- 주: 1. 당초예산 기준
  - 2. +는 인센티브이며, △는 패널티를 의미함.
  - 3. 총 규모는 부호에 상관없이 금액을 합한 값임.

출처: 행정안전부, 각년도「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 재작성

최근 이루어진 연구들은 주로 패널로짓 분석을 통해 이전년도 인센티브·패널티 여부가 다음연도에 영향을 미치는지를 분석하고 있다. 일례로, 2016-2018년도 재정데이터에 근거하여 분석한 연구(정선문·김효림, 2021)는 전기 세출패널티 금액은 차년도 세출패널티 금액에 영향을 미치는 것으로 나타난 반면(p<.01), 세입은 유의미한 영향을 미치지 않았으며, 인건비 비율이나 연말지출비율 등 재정운영 성과지표들도 패널티 처분과 유의한 관계를 보이지 않았다. 오히려 자산대비 부채비율이 높을수록 인구수가 늘어날수록 패널티를 받을 확률도 유의미하게 높아졌다. 이러한 결과를 바탕으로 이 연구에서는 지방자치단체가 전기에 세출효율 화 노력이 부족해 패널티 처치를 받았다면 당기에는 지출절감 행위를 통해 패널티에서 벗어나려 노력한다고 볼 수 있으나, 세입측면에서는 전기에 패널티를 받았더라도 당기에 추가적 노력을 통해 인센티브를 획득하려는 반응이 나타나지 않는다고 해석하고 있다.15)

이전 실증연구들에서도 유사한 결과를 밝히고 있는데, 대부분의 실증연구들은 교부단체와 불교부단체로 구분할 수 있는 지방자치단체의 자구노력 정도를 비교함에 있어 유의미한 차이가 없거나, 지방자치단체가 인센티브가 아닌 패널티에만 대응하는 패턴이 나타난다고 주장한다(주기완, 2017; 최병호 2017; 최정우, 2019, 2020).

이러한 현상이 관찰되는 주요 원인으로는 인센티브 제도가 지니는 복잡성, 지표구성의 한계로 지방자치단체가 예산편성 및 집행 시 이를 반영하는데 한계가 있으며, 인센티브보다는 패널티에 보다 적극적인 정책순응을 보인다고 지적된다. 복잡한 산식을 지방자치단체가 인센티브 산정 내역을 파악하기 어렵고 패널티가인센티브에 비해 영향력이 크도록 설계되어 있어 패널티가 주요 통제수단으로 인식된다는 것이다(류영아, 2017; 서정섭, 2010, 최정우, 2020). 이들 연구는 지방교부세 인센티브 제도는 지방교부세 감액제도 및특별교부세 인센티브 제도 등과 각 제도의 운영 기준 간 유사·중복이 많다는 점 또한 지방자치단체의정책순응을 이끌어내기 어려운 점으로 지적하고 있다.

특히, 관련 연구들은 모두 세입부문의 인센티브·패널티는 모두 제도의 본래 의도를 달성하기 어렵다고

<sup>15)</sup> 이 연구에서는 하나의 과업에 인센티브를 주는 것이 다른 과업의 성과에도 영향을 미치는 전이효과 (spillover)를 확인하기 위해 추가적 분석을 실시했으나, 세출절감노력과 세입확충노력 간에는 체계적 관련성이 나타나지 않는 것으로 보고되었다.

평가하는데, 과세자주권이 취약한 지방재정 구조 하에서 패널티를 피하고자 해도 제도적 한계(비과세제도 및 감면제도 조정 제약, 세목 신설 제약 등)로 지방자치단체가 세입 자체노력을 실행하기 어렵기 때문이다(정 성문·김효림, 2021). 더욱이 지방자치단체장의 입장에서는 세입확충의 편익은 불확실한 반면, 현실적으로 세입을 확대할 수 있는 방안(체납액 축소, 세외수입 확충, 신규 세원 발굴 등)은 지역주민의 반발로 상당한 정치적 비용을 감수해야하는 점을 고려하여 자구력 수준을 결정하게 된다(최정우, 2020; 정성문·김효림, 2021).

한편, 일부에서는 인센티브 제도가 오히려 보통교부세의 재정형평화 기능을 약화시킬 수 있다는 주장도 제기된 바 있으며(박완규, 2007), 인센티브 영향이 기준재정수입액 부문에서는 미약하고 주로 기준재정수요 액 부문에서 강하게 미치기 때문에 인센티브 제도의 개편이 필요하다는 의견을 제시하고 있다(윤석완, 2006).

가장 최근 재정자료 역시 지방자치단체가 세입 패널티를 받은 후에(455개 관측치 중 385개) 당기에 재차 패널티를 받을 확률이 76%이고, 인센티브로 돌아설 확률은 24%로 세입확충 패널티를 받은 자치단체는 지속해서 패널티를 받을 확률이 큰 것으로 보고하고 있다. 또한 해당 분석에서는 전년도에 세입 인센티브를 받은 경우 인센티브를 재차 받을 화률은 29%에 불과한 데 비해 당기에 패널티로 악화될 확률이 71%로 나타난다는 점을 지적하고 있다(정성문·김효림, 2021).

이들을 종합하면, 현재 보통교부세의 인센티브·패널티 제도는 실효성이 높다고 볼 수 없으며, 산정방식 자체가 복잡한데다 매년 항목과 가중치가 변경되어 지방자치단체가 적절하게 대응하기 더욱 어려운 측면이 있다. 행정안전부에서 이러한 문제를 인식하고 매년 추가되던 주요 항목을 개편하여 2022년에는 14개 기준항목을 12개로 축소한 바 있다. 그러나, 단순히 항목의 축소와 개선만으로는 전문가 및 실무자들이 지적하는 부문을 해소하기 어려울 것으로 보인다. 사실상 지방자치단체가 자체 노력을 통해 개선하는데 한계가 있는 세입확충부문을 현실성을 반영하여 축소개편하고, 세출효율화 노력에 보다 집중할 필요가 있다. 세출효율화 부문 역시 지방자치단체의 의견을 반영하여 지표의 개선을 통한 제도운영의 예측가능성 확보하고, 산식 단순화 및 가중치 재설정을 통해 유인체계를 개선해야 제도의 실효성을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

# 2) 국고보조금

### (1) 개요

국고보조금제도는 국가 외의 자가 시행하는 사무·사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조를 하기 위해 교부하는 보조금(지방자치단체·그 외 법인·단체·개인의 시설자금이나 운영자금), 부담금(국제조약에 따른 부담금 제외), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금에 관한 제도이다(보조금관리에관한법률 제2조제1호). 국고보조금은 전국적 이해관계가 있거나 국가-지방자치단체 상호 이해관계가 있는 사업을 보다 합리적·효율적으로 수행하기 위해 도입되었다. 보조금이라고도 하고, 부담금, 조성비, 장려비, 교부금, 위탁금 등의 명칭을 사용한다. 국고보조금을 통해 중앙정부가 지방정부로 하여금 특정 공공재를 최소 수준 이상으로 공급할 수 있도록 보장하고, 외부효과가 큰 국가적 이해관계가 있는 사업을

행정구역에 구애받지 않고 추진할 수 있도록 한 것이다.

1963년 12월 17일 시행한 지방재정법 제18조에 처음으로 제도화된 국고보조금제도는 국가가 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요할 때 보조금을 지급할 수 있도록 규정하였다. 이후 2011년 8월 4일 개정 지방재정법 제23조 제1항에서 국가는 정책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체 재정상 특히 필요하다고 인정될 때 보조금을 교부할 수 있도록 했다. 국고보조금 대상사업, 경비종목, 국고보조율 및 금액 등에 대해서는 보조금관리에관한법률에서 매년 예산으로 정하도록 했는데(제9조), 아래 표와 같이 보조금관리에관한법률시행령에서 세부사항을 규정하고 있다. 기획재정부장관은 매년 보조금 예산 편성 시 해당 지방자치단체 재정사정을 고려하여 기준보조율에 차등보조율을 적용할 수 있다(보조금관리에관한법률 제10조).

[표 3-21] 보조금지급 대상사업 및 비대상사업 비교

			1 110 1 11 121
	사업	기준보조율(%)	비고
보	1. 일반여권 발급	100	
조	2. 119구조장비 확충	50	
	3. 민방위 교육훈련 및 시설·장비 확충	30	
금	4. 재해 위험지역 정비	50	
지	7. 배수 개선	100	
금	8. 방조제 개·보수	관리(국가:100 지방:50)	
대	9. 가뭄대비 농업용수 개발	80	
 상	10. 토양개량사업	70	
	11. 가축분뇨처리시설 지원		
사	가. 정착촌 구조개선	50	
업	나. 개별시설	20	
_ (보	다. 공동자원화시설 퇴비화·액체비료화시설	40	
(工	라. 공동자원화시설(에너지화시설)	50	
조		Alal 00 771 400	
금	13. 연근해어선 감척(减隻)	연안:80 근해:100	
	14. 농기계임대사업	50	
관	15. 기본형공익직접지불금	100	
리	17. 농어업인 영유아 양육비 지원	50	
에	18. 소규모 바다목장	50	
관	19. 농가경영안정 재해 대책비(공공시설)	관리(국가:100 지방:50	
_		한국농어촌공사:70)	
한	20. 풋거름 작물 종자대금	50	
법	21. 친환경농업기반 구축		
률	가. 친환경농업지구 조성	30	
시	나. 광역친환경 농업단지 조성	계속:40 신규:30	
행	22. 광역클러스터 활성화	50	
령	23. 농산물유통 개선	40	
	24. 공단폐수종말처리시설	수도권: 50 그밖: 70	수도권(수도권정비계획법제2조)은 수익자부담 50%
[별 	25. 농공단지폐수종말처리시설	일반:50 추가:70 우선:100	산업입지및개발에관한법률시행령제3조제2항제1호
丑	26. 폐기물 처리시설	특별시:30 광역시:40	특별시·광역시-공동시설만 지원, 시·군-단독시설·도서
	<u> </u>	<u> </u>	<u> </u>

1])		시·군·도서:50	지역매립시설 30% 지원
11/	28. 상수도시설 확충 및 관리	70	
	29. 농어촌폐기물 종합처리시설	정액	
	30. 비위생매립지 정비	50	
	31. 하수처리장 확충		
	가. 광역시	10	
	나. 광역시(총인처리시설)	50	
	다. 시지역(읍 이상)	50	
	라. 군지역(면 이하)	70	
	마. 주한미군공여구역, 방폐장 주변지역	80	
	32. 분뇨처리시설 확충	50	
	33. 농어촌마을 하수도 정비	70	
	34. 하수처리수 재이용사업	광역시:30 도청소재지:50	
		일반시·군:70	
	35. 가축분뇨공공처리시설 설치		
	가. 광역시	60	
	나. 광역시(군지역)	80	
	다. 시·군·구	80	
	라. 지역단위통합관리센터(전지역)	70	
	36. 국가지원 지방도 건설	정액	공사비만 해당(용지보상비 제외)
	38. 경전철 건설	정액	
	39. 항만배후도로 건설	정액	
	40. 해양 및 수자원 관리	50	연안보전사업 보조율 70%
	42. 지역거점 조성 지원	100	혁신도시비즈니스센터지원사업 보조율 50%
	43. 화물자동차 휴게소 건설 지원	30	
	45. 해양보호구역 관리	70	
	46. 도시철도 건설	서울:40 지방:60	  민간투자경량전철건설사업 제외
	47. 산림병해충 방제	약제대금:100 기타:50	
	41. 산담항에당 당세 48. 산불방지 시설·장비 확충 및 운영		
		40	
	49. 조림사업(造林事業)		
	가. 장기수(長期樹)	60	
	나. 큰 나무	50	
	50. 숲 가꾸기	50	
	51. 사방사업	70	
	52. 산림휴양·녹색공간 조성	50	
	53. 임산물(林産物) 유통구조 개선	50	
	54. 임산물 생산기반 정비	20	
	56. 임도시설	70	
	57. 산림서비스도우미	50	수목원코디네이터만 해당
	58. 농업전문인력 양성교육	50	
	59. 시·군농업기술센터육성·운영 및 시설장비 보강	50	
	60. 원원종(原原種) 및 원종 생산	100	
	61. 지역농촌지도사업 활성화	50	
	62. 지역전략작목 산학연 협력사업	100	
	63. 지역농업특성화기술 지원	50	

64. 문화시설 확충 및 운영	40	용지매입비 제외, 농어촌공공도서관건립사업 80%
65. 관광자원 개발	50	용지매입비 제외
66. 전국체육대회 운영	50	
67. 국제경기대회(동계대회 포함) 지원	도로(동계):50(70) 경기장:30	
68. 체육진흥시설 지원	30	용지매입비 제외
69. 전국체전시설 지원	30	용지매입비 제외
71. 지역문화산업 육성 지원	50	
73. 국가지정문화재 보수·정비	70	
74. 지방의료원 기능 강화	50	
75. 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울:30 지방:50	
76. 한센환자 보호시설 운영	서울:50 지방:70	
77. 한센양로자 지원	50	
78. 국가예방접종 실시	서울:30 지방:50	
79. 방과 후 돌봄서비스	서울:30 지방:50	
80. 기초생활보장수급자 생계급여	서울:50 지방:80	기초단체 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서
81. 기초생활보장수급자 주거급여	서울:50 지방:80	가. 사회복지비지수≥25&재정자주도<80→10%p 인성
82. 기초생활보장수급자 자활급여	서울:50 지방:80	- 나. 사회복지비지수<20&재정자주도≥85→10%p 인히
83. 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여	서울:50 지방:80	
84. 기초생활보장수급자 교육급여	서울:50 지방:80	
85. 기초생활보장수급자 의료급여	서울:50 지방:80	
87. 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	서울:50 지방:80	
88. 장애수당·장애아동수당	서울:50 지방:70	
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	서울:35 지방:65	기초단체 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비지수≥25&재정자주도<80→10%p 인성 나. 사회복지비지수<20&재정자주도≥85→10%p 인히
90. 저소득 한부모가족 지원	서울:50 지방:80	
91. 사회복지보장시설 및 장비 지원	50	재가노인복지시설 개수·보수 제외
92. 어린이집 기능 보강	50	용지매입비제외-국민기초생활보장법 상 보장시설 축·증축·개축만 해당
93. 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	70	용지매입비 제외, 화장로 개수·보수는 50%
94. 긴급복지지원	서울:50 지방:80	
95. 보육서비스 지원	서울:20 지방:50	기초단체 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비지수≥25&재정자주도<80→10%p 인성 나. 사회복지비지수<20&재정자주도≥85→10%p 인하
가. 보육돌봄서비스 나. 육아종합지원서비스 제공		중앙육아종합지원센터지원·육아종합지원센터설치 지
다. 어린이집 교원 양성 지원		공공형어린이집 운영비 제외
라. 어린이집 지원 마. 공공형어린이집		
	서울:50 지방:80	
96. 아동통합서비스 지원·운영 	서울:50 시방:80 서울:50 지방:70	
98. 장애인연금 99. 지역자율형사회서비스 투자	서울:50 지방:70 서울:50 지방:70 성촉:80	산모신생아 건강관리 지원 제외
100. 농어촌보건소 등 이전·신축	사업비의 2/3	
101. 농어민 지역실업자 직업훈련	80	મીલાલ આવેલામાં માંગી લાગ લાગ
102. 사회적기업 육성	75	내역사업 중 사업개발비지원사업은 70%

	103. 지방과학문화시설 확충사업	50						
	104. 가족관계등록사무	100						
	105. 위험도로구조 개선	50						
	107. 어린이 보호구역 개선	50						
	109. 수산식품산업거점단지 조성	50						
	111. 경제자유구역 기반시설	50						
	112. 하수관로 정비	광역시:30 도청소재지:50 그외시·군: 70	가. 개량(교체·보수)-광역시:20 도청소재지:30 시·군:50 나. 특별자치시·자치도-도청소재지 기준보조율에 따름					
	113. 비점오염저감사업	일반:50 비점오염원관리지역:70						
	114. 빗물저장시설 설치	50						
	115. 장애유형별 거주시설 운영	서울:50 지방:70						
	116. 중증장애인 거주시설 운영	서울:50 지방:70						
	117. 장애영유아 거주시설 운영	서울:50 지방:70						
	119. 정신요양시설 운영	서울:50 지방:70						
	120. 아동보호전문기관 설치 및 운영	50						
	121. 학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40						
	122. 그 밖에 국가와 지자체 상호 간 이해관	근거법령·성격 따라	예산안편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율 분명					
	계가 있고 보조금 교부 필요사업	정률·정액보조	히 밝히거나 매년 예산으로 정함					
보 조	초·중등학교학생중식지원, 초·중등학교인터넷통신비, 민간개발소프트웨어, 사이버가정학습, 일반계고교직업교육, 전문계고교확충등(경상), 지역평생교육센터운영, 학력인정평생교육시설(경상), 주요교육정책홍보, 교육정보화우수기관지원, 실업계고교확충등(자본), 학력인정평생교육시설(자본), 농어촌실업계고교학과개편, 저소득층고교생자녀학비지원, 자전거도로정비 등							
금	통영국제음악제(공모사업제외), 문화학교운영, 지방문화원사업활동지원							
지	지역별특성화사업, 문화인물기념사업, 노량해전재현(공모사업제외), 문화의거리조성, 조선통신사행렬재현(공모사업제외), 근대문인탄생							

급 100주년기념, 예술창작공간조성, 찾아가는문화활동지원, 공주미술제(공모사업제외), 청소년문화의집(리모델링만해당)

청소년상담실운영, 자영농과생급식비지원, 농업인자녀학자금지원, 농가도우미지원, 여성농업인센터운영, 농촌PC보내기사업, 농산물유 통시설보완, 지방자치단체종자보급, 시·도수리계수리시설관리, 농업인홈페이지구축, 사회복귀시설운영, 공공보건인력개발, 공공보건사 업, 대도시방문보건사업, 지역봉사사업, 장애인복지관운영, 장애인재가복지센터운영 등

청각장애인한국수어통역센터운영, 지적장애인자립지원센터운영, 장애인해피콜봉사센터운영, 장애인특별운송사업(운영비), 편의시설설 치시민촉진단, 청각장애아동달팽이관수술지원, 여성장애인가사도우미지원, 장애인생활시설(장애유형별거주시설, 중증장애인거주시설 및장애영유아거주시설제외)운영

장애인직업재활시설운영, 장애인복지관기능보강, 장애인체육관기능보강, 장애인지역사회재활시설차량지원, 장애인생활시설치과유닛, 경로당운영(경로당냉·난방비및양곡비지원제외), 경로당활성화지원, 경로식당무료급식, 저소득재가노인식사배달, 노인건강진단, 치매상 담센터운영, 노인일거리마런사업, 지역사회시니어클럽운영, 재가노인복지시설운영, 노인시설운영, 노인복지회관신축 등

한부모가족복지시설퇴소자자립정착금, 미혼모중간의집운영, 사회복지관운영, 재가복지봉사센터운영, 사회복지전담공무원인건비, 사회 복무요원인건비(보건복지부소관사회복무요원이배치된지자체로한정), 업무보조사회복무요원인건비, 푸드뱅크운영장비지원, 노숙인시설 운영등노숙인보호, 쪽방생활자지원 등

장보고축제, 민물고기첨단양식장시설, 내수면환경조사, 어도(魚道)시설등지원, 내수면시험장개수·보수, 연어치어방류, 재래어종치어방 류, 수산물유통시설보완, 수산물위생안전, 잔류물질통제계획이행, 수출주력상품개발, 국제수산산업전(부산), 양식기반시설, 마을어장개 발, 현충(顯忠)시설, 시·도무형문화재공개행사, 시·도지정문화재보수·정비, 과학영농기술현장문제해결기술개발비지원, 원격영농상담시 스템, 도농업기술원정보전산화사업 등

소하천정비, 농어업기반정비, 농어촌자원복합산업화지원, 거점지역기반시설지원, 화물자동차공영차고지건설지원, 물류단지진입도로조 성, 산학연유치지원센터지원, 지방하천정비, 산림경영자원육성, 관광지개발조성

- 37 -

금

제

외

사

업

(보 조

관

리

에 관

한 법

률 시 ö 령

o [별

丑

2])

문화관광자원개발조성, 생태녹색관광자원개발, 전통한옥체험숙박시설지원(시설개·보수사업에한정), 관광안내체계구축(관광진흥개발기 금지원관광안내체계구축지원사업제외), 탐방로안내체계구축, 청소년시설확충, 지역특성화산업육성지원, 전통시장및중소유통물류기반 조성, 공립미술관건립지원, 역사·전통문화도시조성, 문화특화지역조성

지역문화예술특성화지원, 문예회관건립지원, 지방문화원시설비지원, 문화예술인기념시설조성, 지역전통문화시설확충및운영, 문화·체육·관광시설의임대형민간투자사업(BTL)에대한정부지급금, 복합문화시설조성, 전통사찰보수정비(세종및제주한정), 제주태고문화센터건립, 대구디자인패션산업육성지원

지역문화산업연구센터(CRC)지원, 광주공예문화산업육성, 경기문화창조허브설립운영, 지역영상미디어센터건립, 작은영화관건립, 실내 영상스튜디오건립, 지역문화행사지원, 지역대표공연예술제, 지역전략식품산업육성, 공설동물장묘시설설치지원, 반려동물지원센터설치지원, 반려동물지의선선조성 등

마을만들기, 기초생활인프라정비, 농촌다움복원, 농촌현장포럼, 농촌형공공임대주택, 농촌재능나눔, 농어촌생활용수개발, 소규모수도 시설개량, 식수전용저수지확충, 상수원보호구역주민지원(제주한정), 생태하천복원(수계기금으로지원하는수질개선사업제외) 등

산업단지완충녹지조성, 날림먼지저감사업, 서식지외보전기관설치(환경개선특별회계지원서식지외보전기관지원사업제외), 지방산업단지 공업용수도건설, 폐기물처리시설확충(제주한정), 생태휴식공간확대

자치단체직업능력개발지원(제주한정), 제주국제자유도시기반시설지원, 도시활력증진지역개발(우리동네살리기사업제외), 지역해양관광 자원시설지원, 지역마리나시설조성, 조업중인양쓰레기수매, 어업활동중발생하는해양쓰레기선상집하장설치, 공유수면방치선박정리지원, 내항여객선운임보조(제주한정), 수산물산지가공시설및관련냉동·냉장시설지원(클러스터형사업제외)

지방자치단체수산물안전검사체계구축, 낚시터환경개선, 적조피해예방지원(가두리시설현대화지원), 문화유산관광자원개발, 지역활력화 작목기반조성, 지역특화우수품종보급, 농촌어르신복지생활실천시범, 농업활동안전사고예방생활화, 농업인가공사업장시설장비개선지원

농업인조직체가공플랜트지원, 농업전문인력양성(제주한정), 농가경영개선지원(제주한정), 농업기계안전교육(제주한정), 산림생태문화체험단지조성, 숲길조성·관리, 산림레포츠시설조성, 유아숲체험원조성, 치유의숲조성

지방자치단체도시숲조성, 지방정원조성, 지방수목원및박물관조성, 지역생태숲조성, 산림교육센터조성, 산림복지단지조성, 수목장림조성, 공동체정원조성, 임도시설조성및관리(간선임도조성제외)

지역공동체일자리(지역공동체일자리사업과마을기업중간지원기관운영한정), 안전한보행환경조성, 노인보호구역개선, 교통사고잦은곳개선, 어린이보호구역개선, 지방이양사무지원, 위험도로구조개선, 문화관광해설사육성지원, 문화예술교육활성화(유아문화예술교육지원과지역문화예술교육기반구축의지역중심사업한정), 공연장상주단체육성지원, 공립박물관건립지원, 공공도서관건립지원, 생활문화센터조성, 작은도서관조성, 체육진흥시설지원, 유기질비료지원, 푸드플랜운영지원(안전품질관리한정), 농식품소비정책강화(지자체별소비정책강화사업한정), 지역자율형사회서비스투자(산모·신생아건강관리지원한정), 공공형어린이집운영비, 치매치료관리비지원 등

출처: 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr/법령/보조금 관리에 관한 법률 시행령)

#### (2) 운영 현황

국고보조금 교부를 받으려는 자는 사업 목적과 내용, 경비 및 필요사항을 적은 신청서를 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다(보조금관리에관한법률 제16조제1항). 중앙관서의 장은 제출된 보조금 교부신청서에 대해 법령·예산 목적에의 적합 여부, 사업내용 적정성, 금액 산정 착오 유무, 자기자금 부담능력 유무등을 조사하여 지체 없이 보조금 교부 여부를 결정하여야 한다(동법 제17조제1항). 지자체장이 중앙관서의장에게 보조금예산 계상을 신청했을 때 그 내용을 행정안전부장관에게 보고 해야 한다. 이때, 시장·군수및 자치구청장은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 보고하여야 한다(지방재정법 제24조). 중앙관서의 장은 보조금 교부 관련 결정내용을 지체 없이 해당지방자치단체에 통지하고, 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통보하여야 한다(보조금관리에관한법률 제19조). 기획재정부 장관 소속으로 보조금 예산의 편성·집행·관리 등에 관한 주요사항을 심의하기위해 보조금관리위원회(보조금관리에관한법률 제15조의2)들은 설치한다. 보조사업자(지방자치단체)는 법령, 보조금 교부 결정내용 또는 중앙관서의 장의 처분에 따라 성실히 보조사업을 수행하고(보조금관리에관한 법령, 보조금 교부 결정내용 또는 중앙관서의 장의 처분에 따라 성실히 보조사업을 수행하고(보조금관리에관한

법률 제22조제1항), 수행상황을 중앙관서의 장 등에게 보고해야 한다(동법 제25조제1항). 중앙관서의 장은 현장조사를 수행할 수 있고(동법 제25조제2항), 보조사업자가 법령 등에 따라 보조사업을 수행하지 않는다고 인정할 때에는 보조사업자에게 필요한 명령을 할 수 있다(동법 제26조 제1항). 중앙관서의 장은 지방자치단체에 대한 국고보조금 교부실적과 지방자치단체의 보조금 집행실적을 행정안전부장관에게 통보해야 하고, 행정안전부장관은 통보된 결과를 공표한다(지방재정법 제27조의4).

2022년도 예산을 살펴보면 국가 전체 확정예산 607.6조원 중 보조금 예산 비중은 16.8%인 102.3조원이었다. 이 중 지방자치단체에 대한 국고보조는 약 77.7%인 79.47조원, 민간에 대한 국고보조는 약 22.4%인 22.88조원이었다.

[표 3-22] 국고보조금 예산현황

		국가예산(단위:조원)		국고보조금(단위:억원)						
회계연도	구분	구분		보조금외	보조금	지방자	치단체	민	민간	
		계	예산	예산	경상보조	자본보조	경상보조	자본보조		
2022	확정예산	607.6	505.3	102.3	595,415	199,254	200,387	28,409		
2022	비중(%)	100.0	83.2	16.8	58.2	19.5	19.6	2.8		
2021	확정예산	558.0	460.1	97.9	556,093	191,923	208,068	22,462		
2021	비중(%)	100.0	82.5	17.5	56.8	19.6	21.3	2.3		
2020	확정예산	512.2	425.5	86.7	494,172	161,784	191,122	20,348		
2020	비중(%)	100.0	83.1	16.9	57.0	18.7	22.0	2.3		
2010	확정예산	469.6	391.7	77.9	433,693	154,751	173,811	16,725		
2019	비중(%)	100.0	83.4	16.6	55.7	19.9	22.3	2.1		
2019	확정예산	428.8	361.9	66.9	358,630	143,133	152,142	15,510		
2018	비중(%)	100.0	84.4	15.6	53.6	21.4	22.7	2.3		
2017	확정예산	400.5	340.9	59.6	322,911	141,407	114,969	16,935		
2017	비중(%)	100.0	85.1	14.9	54.2	23.7	19.3	2.8		

자료: e나라도움, 국고보조금통합관리시스템(https://opn.gosims.go.kr/opn/il/il005/getIL005002QView.do#, 2022.07.10)

중앙부처별 국고보조사업 현황을 살펴보면 2022년도 기준 예산현액 기준으로 보건복지부와 중소벤처기업부가 가장 금액이 컸고, 세부사업수 기준으로는 보건복지부와 국토교통부가 가장 많았고 내역사업수 기준으로는 문화체육관광부와 보건복지부 순으로 많았다.

[표 3-23] 2022 회계연도 중앙부처별 국고보조사업현황

기관		예산현액	교부액	집행액	보조사업	세부	내역
		(억원)	(억원)	(억원)	자수	사업수	사업수
총리	국무조정실/국무총리비서실	4	2	1	3	2	3
	고용노동부	51,294	36,340	30,715	3,650	53	88
	과학기술정보통신부	5,279	3,262	1,952	890	69	187
	교육부	10,134	7,647	1,755	1,867	43	98
	국방부	431	286	190	53	5	7
	국토교통부	96,046	45,335	23,291	6,397	213	364
	기획재정부	14,584	9,275	2,851	4,259	50	89
	농림축산식품부	82,810	32,026	20,215	20,616	170	544
	문화체육관광부	47,690	29,907	10,601	28,653	190	1,106
부	법무부	1,801	1,404	888	818	17	36
千	보건복지부	499,324	345,588	260,208	58,378	215	753
	산업통상자원부	31,818	19,721	9,551	3,903	128	354
	여성가족부	12,587	8,753	5,338	11,863	40	131
	외교부	2,434	1,852	351	303	8	13
	중소벤처기업부	437,068	423,627	315,091	3,735	58	177
	통일부	8,195	245	112	447	15	46
	해양수산부	17,265	11,422	5,066	3,768	120	361
	행정안전부	26,373	18,459	8,961	9,163	75	169
	환경부	75,539	36,578	12,889	8,257	132	282
-1	국가보훈처	1,583	778	594	1,467	29	92
처	식품의약품안전처	1,437	1,183	523	1,892	22	33
	경찰청	1,785	1,365	463	776	10	42
	국세청	15	3	3	8	1	1
	농촌진흥청	2,295	1,952	556	6,840	23	99
	문화재청	6,692	6,207	1,523	3,944	41	118
	방위사업청	34	0	0	1	2	5
<u>-1</u>	산림청	11,859	9,561	4,398	9,959	48	172
청	새만금개발청	72	16	1	7	2	3
	소방청	416	285	147	167	9	10
	질병관리청	43,445	31,294	16,033	2,524	18	64
	특허청	855	576	167	418	8	18
	해양경찰청	36	24	17	7	4	4
	행정중심복합도시건설청	51	50	0	4	3	3
-	금융위원회	192	115	80	46	6	9
	공정거래위원회	13	8	5	36	1	3
റി റി	국가인권위원회	2	1	1	13	1	1
위원	국민권익위원회	2	1	0	9	1	1
회	방송통신위원회	142	96	42	13	7	16
-	개인정보보호위원회	4	4	1	2	2	2
	진실·화해를위한과거사정리위원회	5	3	0	25	1	2
	국회	91	45	38	15	3	13
होमो	대법원	257	208	142	381	4	7
헌법	헌법재판소	0	0	0		1	1
기구	중앙선거관리위원회	1,446	1,197	1,192	2	3	3
	민주평화통일자문회의	83	52	35	769	3	14
		33	52	23	, 0,		

자료: e나라도움, 국고보조금통합관리시스템(https://opn.gosims.go.kr/opn/il/il005/getIL005002QView.do#, 2022.07.10)

지역별로 국고보조금을 살펴보면 2022년도 기준 각 지방자치단체의 전체 수입 중 국고보조금비율은 20% 이상이었으며, 전북, 부산, 전남, 대구 순으로 비율이 높았으나, 금액 기준으로 각 지방자치단체의 세입 중 국고보조금액은 경기도, 서울, 경남, 경북 순으로 금액이 컸다.

[표 3-24] 2022 회계연도 지방자치단체별 국고보조금 현황

(단위: 백만원, %)

지역	국고보조금액 (백만원)	지방자치단체의 세입 중 국고보조금율	■■ 국고보조금(백만원,좌축) ──국고보조금율(%, 우축) 22,000,000 ─ <u></u> 44
서울	11,171,095	21.8	
부산	7,313,323	39.4	20,000,000 40
대구	5,008,458	37.8	18,000,000
인천	5,724,980	35.3	45 000 000
광주	3,134,272	35.1	16,000,000 - 32
대전	2,874,664	33.5	14,000,000 28
울산	1,961,265	31.0	12,000,000
세종	349,195	22.1	12,000,000
경기	21,800,250	31.9	10,000,000 - 20
강원	5,838,469	34.3	8,000,000
충북	5,080,816	36.8	
충남	6,947,372	35.7	6,000,000
전북	7,794,586	40.4	4,000,000
전남	8,972,733	39.0	
경북	9,763,296	36.2	2,000,000 4.0
경남	9,965,869	37.7	0.0
제주	1,304,377	24.4	경기 서울 경남 경북 전남 전북 부산 충남 강원 인천 충북 대구 광주 대전 울산 제주 세종
전국	115,005,020	-	

주: 당초예산, 총계기준

자료: e나라도움, 국고보조금통합관리시스템(https://opn.gosims.go.kr/opn/il/il005/getIL005002QView.do#, 2022.07.10.)

### (3) 국고보조금 관련 논의 및 시사점

국고보조금의 지방자치단체 재정보전기능에 대한 평가는 대체로 부정적이다. 장동호(2013)에 의하면 국고보조금은 기초자치단체 중 자치구에 대해서만 1인당 복지재원 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 이에 대해 저자는 자치구의 사회복지비 증가는 기초자치단체의 자발적 노력으로 보기 어렵고 국고보조사업에 대한 의무대응의 결과임을 시사한다고 보았다.

국고보조금의 지방자치단체 재정형평화 기능에 대해서는 자치단체 유형과 시기에 따라 달라질 수 있는 것으로 나타났다. 장동호(2013)에 의하면 기초자치단체의 1인당복지비는 국비지원총액(지방교부세+국고보조금)에 의해 그 격차가 커지는 것으로 나타나 재정형평화에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그런데 복문수(2016: 85-89)에 의하면 국고보조금은 기초자치단체 중 시에 대해서는 1992년(-4.02%)과 1997년(-5.83%)에 지니계수가 감소하여 재정형평성 개선효과가 있었으나, 2002년(80.13%), 2007년 (5.98%) 그리고 2012년(16.13%)에는 오히려 지니계수가 증가하여 국고보조금이 재정형평성에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 군에 대해서는 2002년(37.97%)을 제외하고, 1992년(-20.02%), 1997년 (-20.51%), 2007년(-13.70%) 그리고 2012년(-4.42%)에 지니계수가 감소하여 재정형평화 효과가 있었으

나, 그 절대값이 점차 축소되는 경향이었다. 마지막으로 자치구에 대해서는 전 기간에 걸쳐 지니계수가 감소하여(1992년(-4.21%), 1997년(-4.05%), 2002년(-10.64%), 2007년(-12.39%), 2012년(-21.71%)) 재정형평화 효과가 있고, 수평적 재정조정의 절대값이 점차 커졌다.

마지막으로, 국고보조금제도에 대해서는 지방정부 재정운영의 자율성을 저해시키는 점이 계속해서 문제로 지적되고 있다. 매칭방식 국고보조금의 경우, 지방정부 입장에서 우선순위가 낮은 사업임에도 불구하고 지방비를 지출해야 하기 때문에 자치단체의 재정자율성을 저해하고 재정경직성을 심화하는 요인이 될수 있다(김홍환 2022: 3). 이와 관련하여 자치분권종합계획(2018.9.11)에서도 국고보조사업 증가로 인한 대응 지방비 증가로 지방재정부담(2017년도 960개 사업 69.8조원은 국비46.4조, 지방비22.5조, 자부담 0.9조로 구성)이 가중되고 지방재정경직성(평균보조율 67%, 2008~2017년 연평균증가율은 국고보조금 7.4%)대응지방비 6.7%〉지방예산 5.0%)이 초래되는 것으로 보아, 국고보조사업의 중앙-지방 분담체계를 개편하기로 했다. 이를 위해 국가와 지방정부 간 기능 재조정과 연계하여 국민의 최저수준의 삶을 보장할수 있는 보장적 복지사업을 수행함에 있어 국가 책임을 강화할수 있도록 기준보조율 체계를 개선하고, 지방 부담을 합리화 한 성과관리체계를 수립할 예정이다.

## 3) 시 · 군조정교부금/자치구조정교부금16)

#### (1) 개요

시·군조정교부금 및 자치구조정교부금은 2014년 개정된 지방재정법에서 명칭을 재정보전금제도에서 조정교부금으로 전환한 것이다<sup>17)</sup>. 자치구조정교부금과 시·군조정교부금은 일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금(총 재원의 90%)과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금(총 재원의 10%)으로 구분하며(지방재정법 제29조의3), 일반조정교부금은 각 시·도 조례에 따라 세수 일정액이 시·군·구의 재정력에 따라 차등 교부되고 자율적 예산 편성이 가능하다(김윤영·강현아 2020: 98).

[표 3-25] 시·군조정교부금제도 세원 비	교
--------------------------	---

세원 구분	시·도지사 (특별시장 제외)	인구 50만 이상 시 & 자치구 아닌 구 설치 시
시·군 징수 광역시세·도세(화력·원자력발전 지역자원 시설세, 소방분 지역자원시설세, 지방교육세 제외) 총액	270/	470/
(해당 시·도(특별시 제외) 지방소비세액/전년도 말 해당 시·도 인구)* 전년도 말 시·군 인구	27%	47%

<sup>16)</sup> 광역자치단체가 기초자치단체에 지원하는 수직적 재정조정제도로 시·도비보조금, 시·군조정교부금, 자치구조 정교부금 등을 들 수 있다. 시·도비보조금제도는 시·도(특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도)가 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하도록 한 것이다(지방재정법 제23조 제2항). 다만 시·도비보조금은 특정지정 대상사업에 대해 지출할 수 있도록 하여 특정목적재원으로 분류하므로 본 연구의 분석대상에서 제외한다.

<sup>17)</sup> 출처: 재정용어사전, https://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do?bbsCd=FSL1002&code=fsl&leftCd=6&subCd= &searchWd=%EC%8B%9C%E3%86%8D%EA%B5%B0%20%EC%A1%B0%EC%A0%95%EA%B5%90%EB%B6%80%EA%B8%88

자치구조정교부금제도는 대도시 행정의 재정운영에 관한 특례로 특별시나 광역시 등이 관할 자치구간 재정격차를 완화하고 주민에게 일정 수준의 표준적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 1988년 지방자치법 개정으로 관할 자치구의 재원을 조정하도록 도입되었다(황준기 2007: 31). 특별시장 및 광역시장이 보통세수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 재정력 격차를 조정하는 것이다(지방재정법 제29조의2). 광주가 보통세의 23.9%로 비율이 가장 높았고, 울산과 인천이 보통세의 20%를 재원으로 확보하도록 하여 가장 낮은 비율을 보였다.

지역 재원 서울 보통세 22.6% 부산 보통세 23% 울산 보통세 20% 보통세 20% 인천 광주 보통세 23.9% 보통세 23% 대전 대구 보통세 22.9%

[표 3-26] 자치구조정교부금제도 세원 비교

#### (2) 운영 현황

시·군조정교부금제도는 시·도지사(특별시장 제외)가 재정력 격차를 조정하기 위해 관할구역의 시·군에 재원을 배분하는 것이다(지방재정법 제29조). 광역자치단체 본청이 시·군 간 재정격차를 완화하고 특정 시책을 장려하기 위해 소속 시·군에서 징수한 광역시세 혹은 도세의 일부를 재원으로 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정력 등을 고려하여 배분한다(국회예산정책처, 2019).

자치구조정교부금제도 중 일반조정교부금은 기준재정수요액이 기준재정수입액 보다 큰 자치구에 대해 교부하는 것으로 구청장이 시장에게 제출한 자료를 근거로 시장이 매년 자치구 예산 편성 전 다음 해 각 자치구별 일반조정교부금 계상액을 산정하여 통보한다. 일반조정교부금에 이의가 있는 자치구청장은 산정통보를 받은 날로부터 30일 이내에 이의신청을 할 수 있고, 시장은 이의신청을 받은 날로부터 30일 이내에 심사하여 그 결과를 통보해야 한다. 특별조정교부금은 해당 자치단체의 조례에서 정한 특별한 사유가 있는 경우에 자치구청장의 교부 신청에 대한 시장의 심사를 통해, 혹은 자치구청장의 신청이 없는 경우에도 시장이 필요하다고 인정하는 경우 교부할 수 있다. 시장 등은 특별조정교부금의 사용에 대해 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있고, 구청장 등이 특별조정교부금의 교부조건이나 용도를 변경하여 사용할 때는 미리 시장 등의 승인을 받아야 한다(서울, 인천, 광주, 울산, 대구). 자치단체별 구체적인 조례 내용은 아래 표와 같다.

[표 3-27] 특별시·광역시의 자치구조정교부금에 관한 조례 내용

	일반조정교부금(90%)								
지 역	교부대상(구)	기준재정수요액 산정	기준재정수입 액 산정	산정 · 결정통보	특별조정교부금(10%)				
서 울	-기준재정수입액<기 준재정수요액인 구 -교부액=조정률*기 준재정수요액-기준 재정수입액	-기준수요액=(항목	지방세·세외수 입·지방교부세·	-구청장이 시장에게 자료 제출→시장은	-재해로 인한 특별재정수요 -청사 등 공공시설 신설·복구·보수 등 특별재정수요 -그 외 특별재정수입 감소나 특별재정수요를 시장이 인정				
부 산	-기준재정수입액<기 준재정수요액인 구	-기준수요액=(항목 별측정단위*단위비 용)+고정비용 -재정확충과 지방행 정 발전 노력 반영	기준수입액=(구 세)*80%	매년 자치구 예산 편성 전 차년도 각 구별 일반조정교부 금 계상액 산정·통 보→시장은 시 예 산 확정 시 일반조 정교부금 확정액 통보	-시 주요 현안사업 추진으로 자 치구 주민숙원사업 -예측 못한 자치구 긴급현안사업 -재해로 인한 특별재정수요 -기준수요액 산정법으로 포착 불가 한 특별재정수요 -공공시설 신설·복구·보수 등 특 별 재정수요 -자치구간 중복사업 발생 -자치구간 재원분쟁 예상				
울	-기준재정수입액<기 준재정수요액인 구	-기준수요액=(항목별 측정단위*단위비용)+ 고정비용	`	-구청장이 시장에게 자료제출→시장은 매년 자치구 예산편 성 전 차년도 구별 일반조정교부금 계 상액 산정·통보	-청사 등 공공시설 신설·복구·보수 등 특별 재정수요 -예산편성 후 특별 재정수입 감소나				
인 천	-기준재정수입액<기 준재정수요액인 구	-기준수요액=(항목별 측정단위*단위비용)+ 고정비용 -세입증대와 세출효 율화 위한 자체노력 반영	기준수입액=(구 세+경상적세외 수입)*80%	-시장은 구청장에게 자료제출 요구→구 청장이 시장에게 자 료 제출→시장은 매 년 구 예산편성 전 일반조정교부금 계 상액 산정·통보→시 장은 시 예산 확정 시 일반조정교부금 확정액 통보	-기준수요액 산정법으로 포착 불가한 특별재정수요 -청사 등 공공시설 신설·복구·보수등 특별 재정수요 -지방세제 개편이나 조정교부금 산정방식 개정으로 현격한 재원감소나 구간 재정격차 -예산 성립 후 발생한 재해로 특별 재정수요나 재정수입 감소 -지역개발사업이나 2 이상 지자체광역행정 추진 사업				
광주	-기준재정수입액<기 준재정수요액인 구	-기준수요액=(항목별 측정단위*단위비용)+ 고정비용 -건전재정 운영 자체 노력 결과 반영	기준수입액=기 준세율(80%)로 산정한 구세 수 입액	-시장은 구청장에게 자료제출 요구→시 장은 매년 구 예산 편성 전까지 다음 연도에 구별 일반조 정교부금 계상액 산 정·통보	-기준수요액 산정법으로 포착할 수 없는 특별재정수요 -청사 등 공공시설 신설·복구·보수 등 특별 재정수요 -시·구정 역점시책 추진 관련 특별 재정수요 -예산 성립 후 발생한 재해 등 특별 재정수요나 재정수입 감소				

ΤI		일반조정교투	부금(90%)		
지 역	교부대상(구)	기준재정수요액 산정	기준재정수입 액 산정	산정 · 결정통보	특별조정교부금(10%)
대전	-재원부족액 기초 교부	-기준수요액=(항목별 측정단위*단위비용)+ 고정비용 혹은 수요 추계 따라 산정 -건전재정 운영 자체 노력 반영 -법령위반·형평위반지 출·징수태만 시 감액	기준수입액=(최 근 2년간 자치 구세+경상적세 외수입)*기준세 율(80%)		-기준수요액 산정법으로 포착 불가한 특별재정수요 -재해로 인한 특별재정수요 -예산편성 후 특별 재정수입 감소 또는 재정수요 발생 -소형 주민숙원사업 추진 -자치구간 중복사업 발생 -자치구간 재원 분쟁 예상
대 구	-기준재정수입액<기 준재정수요액인 구	-기준수요액=(항목별 측정단위*단위비용)	기준수입액=기 준세율(80%)로 산정한 구세 수 입액		-기준수요액 산정법으로 포착 불가한 특별재정수요 -청사 등 공공시설 신설·복구·보수등 특별 재정수요 -예산성립 후 발생 재해로 특별 재정수요나 재정수입 감소 -시정 역점시책 관련 특별 재정수요

2022 회계연도 기준 시군조정교부금은 7.5조원, 자치구조정교부금은 약 6조원으로 나타나 지방정부의 총 수입액 약 344조원 중 차지하는 비중이 각각 약 2% 내외로 나타나고 있다.

[표 3-28] 지방정부 세입관별세입(총계, 당초, 억원)

취계여드	조정교부금등				
회계연도	자치구조정교부금등	시군조정교부금등			
2015	36,426	36,760			
2016	40,735	40,204			
2017	45,064	40,476			
2018	48,723	48,698			
2019	50,375	49,208			
2020	53,943	55,220			
2021	53,765	58,201			
2022	60,262	75,028			

출처: 지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/) 공시자료에 근거하여 재구성

지역별로 살펴보면 경기도의 조정교부금이 액수가 가장 많았고, 서울에서 지방자치단체 세입 중 조정교부 금율이 가장 높게 나타났다.

### [표 3-29] 2022년도 지방자치단체별 조정교부금 현황

(단위: 백만원, %)

지역	조정교부금 등(백만원)	지방자치단체의 세입 중 조정교부금율	■■ 조정교부금등(백만원,좌축) ⊸● 조정교부금율(%, 우축)	
 서울	3,391,504	6.6	4,500,000	9.0
부산	672,695	3.6	4,000,000	8.0
대구	486,172	3.7	4,000,000	8.0
인천	682,443	4.2	3,500,000	7.0
광주	336,220	3.8	• •	
대전	317,694	3.7	3,000,000	6.0
울산	267,395	4.2	2,500,000	5.0
세종	0	0.0		
경기	4,468,228	6.5	2,000,000	4.0
_ 강원	279,302	1.6	1500000	3.0
충북	373,201	2.7	1,500,000	5.0
충남	465,657	2.4	1,000,000	2.0
전북	328,380	1.7		
전남	259,857	1.1	500,000	1.0
경북	354,936	1.3		0.0
경남	845,328	3.2	경기 서울 경남 인천 부산 대구 충남 충북 경북 광주 전북 대전 강원 울산 전남 세종 제주	0.0
제주	0	0.0		
전국_	13,529,011			

주: 당초예산, 총계기준

출처: 지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/) 공시자료에 근거하여 재구성

### (3) 시 · 군조정교부금/자치구조정교부금 관련 논의 및 시사점

조정교부금의 지방자치단체 재정보전기능에 대한 영향이 맥락에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 장동호 (2013)에 의하면 1인당 복지비 수준이 높은 지방자치단체는 특별시나 광역시·도로부터 조정교부금이나 재정보전금을 많이 지원받고 있는 것으로 나타났다. 다만 기초자치단체 유형에 따라 그 효과는 다르게 나타났는데, 시의 경우 재정보전금이 1인당복지비 수준을 높이는 것으로 확인되었으나, 군과 자치구에서는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 다만 조정교부금은 지방교부세와 상충 관계에 있을 수 있는데, 보통교부세가 증가할수록 조정교부금의 상대적 중요성이 낮아질 수 있는 것이다(정순관, 2020).

조정교부금이 지방자치단체 간 재정형평성 강화에 대한 영향이 상충적이다. 장동호(2013)에 의하면 자치구에서만 국비와 함께 광역시비(조정교부금+재정보전금)의 영향력이 큰 것으로 나타났다. 기초자치단체 1인당복지비 격차에 대한 각 재원별 한계효과 분석에서 광역시도비(조정교부금과 재정보전금)에 의해 재정격차가 감소하는 것으로 나타났다. 복문수(2016: 85-89)에 의하면 기초자치단체 유형별로 조정교부금의 효과가 달라질 수 있는데, 시에 대해 지방정부의 조정교부금 및 재정보전금이 2002년(3.45%)을 제외하고 2007년(-1.18%)과 2012년(-1.55%)에 지니계수에 미치는 영향이 음의 값을 보이고 있어 재정형평화 효과가 중립적이라 평가하였다. 군과 자치구에 대해서는 각 조사연도에 모두 음의 값을 보이고 있어 대체로 조정교부금은 수평적재정조정에 순기능을 한다. 한 편 재정여건, 인구, 징수실적 등 다양한 기준을 고려하여 배분하는 시·군조정교부금의 경우 각 배분기준의 구성이 달라짐에 따라 재정격차완화 효과에 영향을 줄 수 있다.

배분기준에서 재정여건 반영 비율을 높일수록 재정형평성이 개선되었으나, 재정여건 반영비율이 50%를 넘어서면 오히려 재정형평성이 악화되었다(조기현 2018). 따라서 시군조정교부금과 관련하여 배분방식을 놓고 지방자치단체 간 갈등을 초래하는 요인이 될 수 있는 것이다(이상범 2016)

## 4) 시·도비보조금

#### (1) 개요

광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도에는 조정교부금 외에도 시·도비 보조금 제도가 있다. 지방재정법 제23조에 규정되어 있는 시·도비보조금제도는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도가 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 것이다(「지방재정법」 제23조 제2항). 즉, 광역자치단체가 자체 예산으로 특정한 지원 대상 사업의 실시를 기초자치단체에 위임하고자 하거나 특정사업의 실시를 권고하기위해18) 해당 사업 경비의 일부 또는 전부를 광역자치단체가 지원하는 것이라고 볼 수 있다(이상범, 2015).19 기초자치단체 간에도 재정력이 상대적으로 높은 지역 주민들이 더 좋은 공공서비스의 혜택을 누릴 가능성이 높은데, 광역자치단체의 재정을 통해 특정 공공서비스가 재정력이 낮은 기초자치단체에서도 공급될 수 있도록 하는 효과가 있기 때문에 기초자치단체 간 재정불균형을 완화하는 제도로 평가된다(박충훈, 2004).

광역자치단체에서는 지방보조금 예산의 편성 및 교부 신청과 교부 결정 등에 관한 그 밖의 사항들에 대해 해당 지방자치단체의 조례로 정하여 운영하도록 한 법령(「지방재정법」 제32조의2 제6항)에 근거하여, 관련 조례를 제정, 운영하고 있다. 일례로 서울특별시는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따라시·도비보조금을 지급할 수 있으며, 제4조에서 서울특별시장이 「지방재정법」 제17조에 따라 필요하다고인정되는 경우20)에 한하여 그 사업에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 보조할 수 있다고 명시하고 있다.

대부분의 경우 시·도비보조금이 지급되는 사업은 기초자치단체가 일정비용을 부담하는 매칭펀드 형태로 시행되기 때문에 관련 조례에서는 역내 기초자치단체의 부담을 수반하는 지방보조사업을 신설할 때에는 기초자치단체장의 의견을 들어야 한다는 조항을 두고 있다. 또한 다른 사업의 경우 그 보조율을 매년 예싼으로 정하지만 시·도비보조사업에 관해서는 그 보조율을 규칙으로 정한다.<sup>21)</sup>

<sup>18)</sup> 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우는 당해 지방자치단체 소관사무 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우를 말한다(「지방재정법」시행령 제29조제3항).

<sup>19)</sup> 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다(「지방재정법」 제17조제1항제4호).

 <sup>20) 「</sup>서울특별시 지방보조금 관리 조례」제4조(보조대상) 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 「지방재정법」제17조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 그 사업에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 보조할 수 있다. 1. 법률에 규정이 있는 경우 2. 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
 3. 시가 권장하는 사업으로서 지방보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없고, 그 사업에의 지출근거가 다른 조례에 직접 규정되어 있는 경우로서 필요하다고 인정되는 경우

<sup>21)</sup> 일례로, 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 제6조는 자치구 부담 경비의 협의 규정에 관한 것이며, 제7조

또한 광역자치단체들은 시·도비보조금 운영 시 차등보조율을 적용하는데, 서울시와 경기도의 경우를 보면, '시장(도지사)은 필요하다고 인정되는 보조사업에 대해 해당 자치구(시·군)의 재정사정 등을 감안하여 차등보조율을 적용할 수 있다.'고 규정하고 있다.<sup>22)</sup> 이 때 차등보조율과 적용대상이 되는 역내 기초자치단체의 범위와 적용기준 등은 일반적으로 규칙으로 정하고 있으며, 인건비 자체 충당 능력지수와 재정력 지수 등을 참고한다.

이러한 시·도비보조금은 조건부 정률보조금의 형태로서 기초자치단체가 이를 세입으로 편입시켜 활용할 수 있으므로(홍근석, 2010) 그 지출권한은 기초자치단체장에게 있으나 재원용도가 특별하게 지정되어 있어 실제 지출에는 상당한 제약이 따른다(박충후, 2004).

[표 3-30] 광역-기초 간 시·도비 보조금과 조정교부금 비교

구분	시·도비 보조금	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금
근거 법령	• 지방재정법 제23조 제2항	<ul><li>지방재정법 제29조의2</li><li>지방재정법 시행령 제36조의2</li></ul>	<ul><li>지방재정법 제29조</li><li>지방재정법 시행령 제36조</li></ul>
재원	• 시·도의 일반회계 또는 특별회계, 기금	• 특별·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액 서울 22.6% 부산 23.0% 대구 22.29% 인천 20.0% 광주 23.9% 대전 23.0% 울산 20.0%	•광역시세·도세(화력·원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원 시설세 및 지방교육세 제외) 총액 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)에 해당하는 금액
		• 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)로 운영	• 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)로 운영
용도	• 특정한 지원대상사업 재정수요 충당(용도지정)	<ul> <li>일반조정교부금 : 용도지정 없이 자치단체 일반재원으로 사용</li> <li>특별조정교부금 : 교부 시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용</li> </ul>	<ul> <li>일반조정교부금 : 용도지정 없이 자치단체 일반재원으로 사용</li> <li>특별조정교부금 : 교부 시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용</li> </ul>
배분 방법	• 지원사업별 사업우선순위 등에 의거 지원	• 기초단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액 분석 후 재정부족액 기준으로 배분	• 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정력 등에 따라 배분

주: 당초예산, 총계기준

자료: 행정안전부, 2022.5, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, p.86.

에서는 자치구의 지방보조금 대상사업의 범위와 지방보조사업별 적용하는 시비보조율은 규칙으로 정한다는 내용이다. 「경기도 지방보조금 관리 조례」 제21조 역시 대상사업의 분야별 기준보조율의 범위를 구체적 으로 밝히는 등 모든 광역자치단체가 시·도비보조율에 대한 명시적 기준을 설정하고 있다.

<sup>22)</sup> 차등보조율은 기준보조율에 차등보조율(20%, 15%, 10%)을 가산 또는 감산하여 산출된 비율에 따라 지원하는 것을 말한다.

#### (2) 운영 현황

중앙정부와 지방자치단체 간 재정조정에서 국고보조금제도가 차지하는 영향력이 큰 것과 같이 이와 유사한 시·도비 보조금은 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원이전이 이루어지는 중요한 제도이다. 2022년 당초예산 기준 시·도비 보조금은 20조 9,494억원 수준으로 2015년도의 12조 3,452억원과 비교하면 69.7% 증가한 것을 알 수 있다. 특히, 2019년과 2020년 사이에 급격한 증가율을 보였으며 이후로는 다시 소폭 감소하는 추세이다.

[표 3-31] 시·도비 보조금 교부액 추이(2015-2022년)

(단위: 억원, %)

2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
123,452	129,748	138,711	150,526	176,099	260,033	245,847	209,494

주: 1. 2021년까지는 최종예산액, 2022년은 당초예산액

2. 시·군·구 예산편성 기준, 총계기준

자료: 행정안전부, 2022.5, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, p.86를 참조하여 재작성

2022년 당초예산 기준으로 시·도비 보조금은 광역자치단체에서 기초자치단체로의 재원이전 총액 34조 5,486억원 중 60.6% 이상(20조 9,407억원)을 차지한다. 행정계층별로 보면 도비 보조금의 비중이 가장 크고 그 중에서도 시에 교부되는 보조금이 8조 3,863억원으로 가장 규모가 크다. 이 보조금은 기초자치단체가 열악한 재정력을 보완하고 일정수준의 공공서비스를 제공하기 위해 중요한 재원이기도 하나, 그 규모가 클수록 광역자치단체의 재정활동 개입이 확대될 위험이 커지고 의사결정 상 책임성이 축소되는 경향을 보일 수도 있다(이상범, 2019).

[표 3-32] 2022년 행정계층별 시·도비 보조금과 조정교부금 규모 및 구성비 비교

(단위: 억원, %)

					(단기: 기단, 70)	
구 분		시·도비 보조금		조정교부금		
		규모	구성비	규모	구성비	
 특별시 자치구		35,855	17.1	33,915	24.9	
	군	4,618	2.2	1,549	1.1	
광역시	자치구	48,934	23.4	26,347	19.4	
	계	53,553	25.6	27,897	20.5	
	시	83,863	40.1	60,358	44.7	
도	군	36,137	17.2	13,409	9.9	
	계	120,000	57.3	74,267	54.6	
합 계		209,407	100.0	136,079	100.0	

주: 1. 시·군·구 예산편성, 당초예산 기준

2. 총계기준

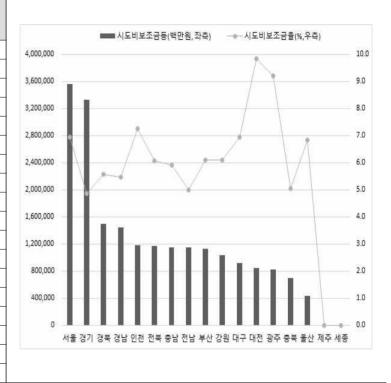
자료: 행정안전부, 2022.5, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, p.87.

지방자치단체별로 확인한 결과, 서울특별시가 3조 5,566억원으로 교부액 규모가 가장 크게 나타나지만 지방자치단체의 세입예산 중 차지하는 비중을 보면 대전이 9.8%로 가장 높다. 이러한 보조금의 규모와 비중은 광역자치단체의 자체 사업규모 등에 의해서도 결정되지만 국고보조사업에 대한 광역자치단체와 기초자치단체 간 매칭 수준, 그리고 국고보조금 규모에 의해서도 상당한 영향력을 받는 경향이 있다. 실제 최근 재원별 자치단체 재정불균형에 미치는 영향력을 실증한 연구(허등용, 2022)에서는 시와 군 지역에서 국고보조금 규모와 시도비보조금이 유의미한 양의 상관관계를 보이는데 이는 국비와 시도비 매칭에 의한 것이라고 밝히고 있다.

[표 3-33] 2022년도 지방자치단체별 시·도비 보조금 현황

(단위: 백만원, %)

지역	시도비보조금	지방자치단체의 세입예산 중 시도비보조금 비중	
서울	3,556,602	6.9	
부산	1,129,476	6.1	
대구	918,238	6.9	
인천	1,175,905	7.3	
광주	820,771	9.2	
대전	844,396	9.8	
울산	431,831	6.8	
세종	0	0.0	
경기	3,327,366	4.9	
강원	1,038,629	6.1	
충북	695,782	5.0	
충남	1,153,268	5.9	
전북	1,170,376	6.1	
전남	1,146,512	5.0	
경북	1,498,832	5.6	
경남	1,442,452	5.5	
제주	0	0.0	
전국	20,350,435		



주: 1. 시·군·구 예산편성(일반회계), 당초예산 기준

2. 총계기준

출처: 지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/) 공시자료에 근거하여 재구성

최근 광역자치단체의 사업과 이에 관한 시·도보조금의 현황을 분석한 연구(이상범, 2019)를 보면, 자체 광역사업 관련 시도보조비의 평균 보조율은 30~32%, 군은 38~42%, 구는 55~65% 수준으로, 시·군이 자치구에 비해 더 많은 매칭비율을 부담하는 것으로 나타난다. 자치구의 경우 특별·광역시에서 시도보조금을 더 많이 부담하고 있으며 상대적으로 재정력이 양호한 시지역이 군지역보다 매칭비 부담이 높은 것으로 나타난다.23)

<sup>23)</sup> 단, 이 연구에서는 소수의 대표사례를 분석하여 시사점을 도출하고 있어 실제 전국의 자치단체가 이러한 특성을 보이고 있다고 결론을 내리기에는 한계가 있다.

### (3) 시도비보조금 관련 논의 및 시사점

국고보조금과 같은 중앙-지방의 재원이전과 비교해 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정조정에 대한 논의는 소수에 불과하나, 최근 재정분권의 강화와 지방정부의 역할 증대로 세입능력에 비해 세출이 커지고 광역-기초 간 재정불균형 문제가 화두가 되면서 이에 대한 논의들도 확대되고 있다.

일반적으로 시·도비보조금은 지방자치단체 간 재정형평화에 기여하는 것으로 보고되는데, 일례로 김윤영· 강현아(2020:106)에 의하면 효과의 크기는 시기에 따라 상이할 수 있으나, 시·도비 보조금이 지방자치단체 간 아동복지예산의 재정격차를 완화시킨다는 실증분석 결과를 확인할 수 있다. 그러나, 지방자치단체 내에서도 실질적으로 대부분의 예산이 기초자치단체를 통해 집행되는데, 기초자치단체는 자체적 세입재원의 확보에 한계가 있어 광역자치단체의 시·도비 보조금과 조정교부금에 대한 의존도가 높다(이상범, 2019)는 점은 문제이다. 이는 또 다른 재정불균형을 초래하며 기초자치단체의 자주적 재정운영을 어렵게 하는데, 최근 이러한 경향성이 더욱 심화되고 있다.

더불어 시·도비 보조금은 양면적 특성을 가지는데 보조금의 확대는 국가의 기능인 특정사무에 대한 경비를 광역자치단체와 함께 지방자치단체도 일부 부담하는 경우와 광역자치단체가 기초자치단체와 공동부담하는 광역사업을 실시하는 경우에 대한 경비 지원이기 때문이다. 즉, 이는 단순히 기초자치단체가 교부받는 재원이 증가하는 것뿐만 아니라 기초자치단체가 이에 매칭해야하는 경비의 부담도 커진다는 의미일 수 있으며, 이로 인해 기초자치단체의 재정부담과 재정 경직성 문제<sup>24</sup>가 동시에 심화될 수 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해 일차적으로 논의되는 방안은 이러한 재정불균형 현상이 시·도비 보조금의 확대와 보조율 설정에서 심화되는 경향이 있으므로, 교부체계에 대한 재고가 필요하다는 것이다. 특히 보조율 기준이 합리적·객관적으로 설정되어 있지 않고 광역자치단체의 자의적 배분이 되면 보조금 지원이 오히려 기초자치단체의 재정부담 요인이 되며 재정적 통제수단으로 작용될 수 있기 때문이다(정원식·송병주, 2000; 이상범, 2019),

이는 국고보조사업에 관한 법률에서 대응지방비에 대해 광역자치단체와 기초자치단체의 비율을 설정하는 방안과 시·도비 보조금에 대해 현행과 같이 각 광역자치단체의 조례로 둘 것이 아니라 법령에서 기준보조율을 설정하는 방안이 제시되는 이유이기도 하다. 전국적 차원에서의 일괄적 기준보조율의 설정은 광역자치단체의 반발이 예상되며 장단점이 분명하게 존재하므로 중장기적 차원에서 논의를 이어가야할 것으로 보이나, 최소한 각 광역자치단체가 공동심의기구 등을 통해 적정 기준보조율 검토를 시행하도록 하는 등의 방안을 고려할 수 있다. 더불어 많은 자치단체에서 조례상 기준보조율 조문에 대한 수정을 통해 기능별 예산분야에 따라 기준보조율 범위를 차등적으로 제시하거나, 명목상 대상사업의 특성이나 기초자치단체의 재정력을 감안한다고 하여 차등적용한다고 하나 사실상 예산 범위에 따라 적용하는 차등보조율 체계를 개선(이장욱, 2022)하도록 할 필요가 있다.

다음으로 주요 이해관계자들은 광역-기초 간에도 보조금 사업의 목적을 고려하여 신규 시·도비보조사업의 사전협의 의무화, 적정 보조율 설정을 위한 협의 채널 확보가 필요하다는 데 의견을 같이 하고 있으며,

<sup>24)</sup> 대부분의 광역자치단체에서는 지방보조금 관리 조례에서 시·도비 보조사업에 대한 기초자치단체의 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당연도 예산에 반영해야 한다고 규정하고 있다. 따라서 해당 사업에 예산 배정의 우선순위를 두어야 하는 기초자치단체는 관련 보조사업 예산이 확대될수록 자체사업을 위한 예산을 줄여야 한다.

나아가 주민참여예산제와 연계하는 방안도 제시되고 있다(이장욱, 2022). 전술한 경기연구원의 보고서에 의하면 역내 기초자치단체들은 재원 부담을 유발하는 보조금 운영방식에서 광역·기초 자치단체 간 신규 도비보조사업에 대한 심의기구와 협의체의 필요성을 제시하고 있다. 학계 전문가들 역시 지방이 중앙에 요구하는 것처럼 광역과 기초 간에도 사전협의체를 운영할 필요가 있으며, 나아가 현재 중앙의 국고보조사업에 대해 운영하고 있는 지방재정부담심의회와 같은 기구를 광역-기초 간 보조사업에도 운영할 필요가 있다고 주장한다(이상범, 2019).

신규사업에 대한 심의도 중요하지만 현재 운용 중인 사업에 대한 적정성 역시 각 광역자치단체별로 재고될 필요가 있다. 최근 10년 간 보조사업 규모의 증가율을 확인하고, 시·도비 보조금이 재정조정을 통한 자치단체 간 재정형평성 제고 목적에 부합하도록 운용의 적정수준에 대해 지속적으로 검토할 수 있는 기구 및 제도에 대한 고려도 필요할 것으로 판단된다.

## 2. 수평적 재정조정제도

수평적 재정조정은 동일 계층 지방정부 간 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 제도로서 서울특별시, 인천광역시, 경기도 등 수도권 3개 광역자치단체가 재원을 마련하여 전체 17개 광역자치단체 간 재정격차를 완화하는 지역상생발전기금을 2010년부터 설치하여 운영하고 있으며, 2004년부터 국가균형특별회계를 운영하고 있다.

# 1) 지역상생발전기금

## (1) 개요

이명박 정부는 지방분권 과제 중 하나로 지방재정 확충을 추진하면서 소득세(국세) 및 법인세(국세)와 동일한 과세대상 및 과세표준에 대해 그 결정세액의 10%를 부과하는 지방소득세와 부가가치세(국세)의 5%를 재원으로 하는 지방소비세를 신설(2010년)하고, 각 자치단체의 연도별 최종소비지출액에 특별시:광역시:도에 각각 1:2:3의 가중치를 부여하여 배분하는 지역상생기금을 2010년에 신설하였다. 동 기금은 지방소비세에 의해 초래하는 지방자치단체 간 재정격차를 완화하기 위해 수도권 자치단체(서울, 경기, 인천)가지방소비세수 5%의 35%를 출연하여 조성하였다<sup>25)</sup>. 수도권 기존 공장 증설 및 첨단 업종의 공장에 대한 규제를 대폭 완화하고 개발이익을 비수도권에 지원함으로써 지역상생발전, 즉 수평적 재정 형평화를 도모하려는 목적이었다(박충훈·이용환, 2019: 4). 동 기금은 2019년 말 일몰되어, 지방자치단체기금관리기본법부칙을 개정하여 발전기금 출연기한을 2029년 12월 31일까지로 하였다. 이에 따라 2020년부터는 1단계(2019-2020년) 재정분권 추진에 따른 지방소비세율이 11%에서 21%로 인상됨에 따라 추가인상분(10%p)의일부를 재원으로 하는 새로운 지역상생발전기금이 운영되고 있으며(한재명 2020: 12), 지방자치단체기금관리기본법 제17조 및 동법 시행령에 근거하여 운영되고 있다.

<sup>25)</sup> 지방소비세는 민간최종소비지출을 기준으로 배분하게 되는데, 총액을 그대로 배분할 경우 수도권 55.6%, 비수도권에 4.4%가 귀속될 것으로 전망되어 지방소비세 도입 후 수도권과 비수도권의 재정격차 심화현상이 더욱 악화될 것으로 전망되었다(박충훈·이용환, 2019: 3)

대통령소속 자치분권위원회의 자치분권종합계획(자치분권위원회, 2018)에서는 지역상생발전기금을 확 대하고 기능을 강화하고자 했다. 지방자치단체 간 상생과 연대 정신을 바탕으로 재원 확대 및 균형방치를 강화하는 종합발전방안을 마련하도록 한 것이다. 지방세 비중 확대 등에 따른 지역 간 재정격차 문제를 완화하고, 인구감소, 저출생· 고령화 등 지방이 직면한 위기에 대한 공동 대응 필요성을 강조한 것이다. 기금의 합리적 운영을 위해 "재정분권과 연계하여 지방세 확대를 전제로 상생발전기금 출연규모 확대를 검토하고 자치단체별 지방세 확충 규모, 전반적 재정 여건, 지방이양사업 비중 등을 고려하여 배분기준을 개선"하도록 했다(자치분권위원회, 2018). 자치단체 협의 등을 거쳐 배분기준의 구체적 개선방향을 결정하도 록 했다.

제정 2005.8.4 2010.1.1 2015.7.24 2019.12.31 근거법 지방자치단체기금관리기본법 제17조 지역상생발전기금 기금 지역발전협력기금 기금의 여유자금 효율적 관리·활용 설치목적 지방자치단체 간 상생(相生) 발전 지원 2이상 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도가 특별시·광역시·도·특 지방자치단체가 설치한 지방자치단체조합 기금운용 별자치도가 설립한 설치하 지방자치단체조합 조합에 기금운용심의위원회 설치 지방자치단체조합

[표 3-34] 지방자치단체기금관리기본법 제17조 상 지역상생발전기금

## (2) 운영현황

지역상생발전기금을 설치하는 시·도는 발전기금의 관리·운용을 위하여「지방자치법」제176조에 따른 지방자치단체조합을 설립하여야 하고(지방자치단체기금관리법 제17조 제2항), 조합에 기금운용심의위원회 를 둔다(지방자치단체기금관리법 제17조 제3항). 발전기금은 조합의 장이 관리 및 운용하고, 법령에서 정한 것을 제외하고 발전기금의 관리 및 운용에 관하여 필요한 사항은 조합의 규약으로 정한다(동법 시행령 제14조 제1항).

배분 → 직접시행 시도

[그림 3-1] 지역상생발전기금 운영절차

출처: 한재명 외 2020 수정 작성

출연 수도권 3개 지역상생발전기금 자치단체 → 시군구 → 집행 -제주 3% 우선배분 -조합 설치운용 -17시·도조합회의 의결 -세종 인구비율적용 배분

지역상생발전기금은 지역상생발전기금재정지원계정은용규정(제4조)에 의해 상대적 손익규모(재원 순증 효과)와 재정여건(재정력 역지수)을 고려하여 지방자치단체에 배분한다. 매년 "재정지원계정 지출계획 총액"에서 조합운영경비 및 보조사업지원금액을 제외한 잔액의 3%를 제주특별자치도에 우선 배분하고 그 잔액은 시·도별 재원 순증효과가 전국 시·도 평균순증금액에 미달하는 지방자치단체에 미달액의 50%를 배분한다(서울·인천·경기 제외). 비수도권 14개 광역자치단체에 배분하고 남은 잔액은 전국 시·군·구의 재정력 역지수의 합계에서 당해 시·도 관할구역 내 시·군·구의 재정력 역지수 비중을 기준으로 전국 17개 광역자치단체에 추가로 배분함에따라 수도권 3개 광역자치단체도 지역상생발전기금을 배분받고 있다.

서울특별시, 인천광역시, 경기도 등 서울권 3개 시·도의 지방소비세수 5%p분의 35%를 출연하여 조성한 지역상생발전기금은 (2010) 3,079억 → (15) 3,614억 → (16) 3,826억 → (17) 3,944억으로 점차 규모가 확대되어 왔다(자치분권종합계획(2018.09)). 지역상생발전기금조합의 내부자료를 분석한 한재명 외(2020)에 의하면 2018년도 기준 지역상생발전기금의 출연금규모는 계획액 4,335억원 대비 2억원이 부족한 4,333억원이었다. 배분은 기금 재원(4,333억원) 중 가장 많은 2,169억원을 재정지원계정(시·도)을 통해각 시·도에 교부하고, 2,160억원을 융자관리계정에 배분했으며, 파견 시·도 지원(2억원)과 조합경비(3억원)를 사용하였다. 재정지원계정(시·도)은 상대적 손익규모와 재정력을 고려하여 배분하는데, 전체 재정지원계정액 대비 배분액 비중은 대구(10.0%), 광주(9.8%), 대전(8.8%), 강원(8.5%), 경북(8.1%) 순으로 비중이 높았다.

[표 3-35] 2018년 시·도별 지역상생발전기금 출연금 및 배분실적

기금 수 입 출 <sup>(</sup>	서울	합계 4,335 1,878 384	2018년분 <b>4,213</b> 1,755	2016년정산분 <b>122</b> 122	4,333	·계 [100.0]	2018년분 <b>4,211</b>	2016년정산분 <b>122</b>
수 입 출 재정	서울 <sup>*</sup> 연 인천 경기	1,878 384	1,755			[100.0]	4,211	122
입 출 <sup>&lt;</sup> 재정 <sup>2</sup>	·연 인천 경기	384		122				1.2.2
재정	경기			122	1,876	[43.3]	1,753	122
			384	0	384	[8.9]	384	0
	]지원계정(시·	2,074	2,074	0	2,074	[47.9]	2,074	0
도분)		2.150	2 10 4		2.160	(100.0)	2 102	
	-)	2,170	2,104	66	2,169	(100.0)	2,103	66
	서울	86	79	7	85	(3.9)	78	7
	부산	90	91	0	90	(4.1)	91	0
	대구	218	208	10	218	(10.0)	208	10
	인천	23	64	0	23	(1.1)	64	0
	광주	212	202	9	212	(9.8)	202	9
	대전	190	181	9	190	(8.8)	181	9
	울산	174	176	0	174	(8.0)	176	0
	세종	13	11	2	13	(0.6)	11	2
지 배는	분 경기	135	80	56	135	(6.2)	80	56
출	강원	184	156	28	184	(8.5)	156	28
	충북	120	113	7	120	(5.5)	113	7
	충남	99	102	0	99	(4.6)	102	0
	전북	104	107	0	104	(4.8)	107	0
	전남	172	177	0	172	(7.9)	177	0
	경북	175	174	0	175	(8.1)	174	0
	경남	112	119	0	112	(5.2)	119	0
	제주	65	63	2	65	(3.0)	63	2
파견	! 시·도 지원	2	2	0	2	-	2	0
조합기	조합경비		3	0	3	-	3	0
융자	경미	3	J	U	J		3	<u> </u>

출처: 한재명 외(2020:208-209) 수정

주: [ ] 기금총액 중 해당 시·도 출연액 점유비중, ( ) 재정지원계정(시·도분) 금액 중 해당 시·도배분액점유비중 임. 서울은 미출연금(195,000천원) 중 97,500천원 감액배분, 인천은 2016년 출연금 정산부족분(3,580,039천원) 및 배분정산반납분(536,733천원)을 2018년 배분 시 상계처리함.

자료: 지역상생발전기금조합 내부자료

#### (3) 관련논의 및 시사점

지역상생발전기금은 지역발전이라는 목표를 추구하면서 지방정부에 의한 역교부금 형식의 수평적 재정조정 기능을 수행하도록 하는 한편, 지방지단체조합에 의한 자율적 운영·관리라는 자치적 요소를 지니고 있다(조기현·양영철 2012:9). 지역상생발전기금의 지방자치단체 재정보전기능에 대한 평가는 부정적이다. 그 이유는 지역상생발전기금이 한시적 성격을 갖고 그 규모도 충분히 영향력 있는 정도로 의미있게 조성되지 못하고 있다는 점을 생각할 수 있다. 자치분권종합계획(2018.10) 등에서는 기초자치단체 중심의 세수확충을 위해 법인지방소득세의 세율을 1.5배 인상하여 3.9조원을 확충한다는 계획이지만 구체적인 배분 및 운영방안이 제시되지 않아 부익부빈익빈 문제 해소 방안이 구체화되어 있지 못하다는 비판(한재명 2020: 18)이 가해지고 있는 것이다. 따라서 지역상생발전기금의 적정 규모 확보와 적절한 출연금 규모의설정을 강조(권경득 외 2017; 유태현 2018)하는 한편, 보다 구체적으로 지방소비세율 인상에 따른 수도권출연금 인상분의 규모·존속기간·운영체계정비 등에 대한 구체적인 방안을 확정해야 한다는 주장(유태현 2019)이 제기되고 있다. 그러나 실제로는 기금의 고갈을 우려하여 근거규정을 마련하지 않고 동 기금 운영 시 총액의 절반 정도에 이르는 금액을 융자관리계정으로 활용하고 있다(류영아 2018:8).

지역상생발전기금이 지방자치단체 간 재정형평성 강화에 대한 영향이 상충적이다. 기금의 재원인 지방소비세는 형식적으로는 지방세이지만 실질적으로는 지역간의 재정형평화를 위한 이전재원의 성격을 가지고출발하였다(류영아 2018:8). 그런데 동 기금의 배분 기준으로 설정하고 있는 상대적 손익규모(재원 순증효과)와 재정여건(재정력 역지수)중에서 상대적 손익규모는 정확하게 산정하기가 어려운 한계가 있기 때문에그 효과를 정확히 측정하기 어렵다(류영아 2018:23). 이와 관련하여 한재명 외(2020)에 의하면 지역상생발전기금에 대한 성과분석이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 문제가 있는데, 일반적으로 기금사업에 대한성과분석은 기금사업 용도의 불명확성, 성과분석 대상의 적합성 부족, 자체성과분석 실효성 미흡, 성과분석결과의 환류 기능 결여 등의 문제점이 있는데, 지역상생발전기금에 대한 성과분석에서도 동일한 문제가 있는 것으로 나타났다. 따라서 향후 새로운 지역상생발전기금에 대한성과분석의 개선을 위해 기금 설립목적 달성을 위한 사업용도 지정, 성과분석 대상의 제한, 자체 성과분석 보고서 작성 지침 제공, 성과분석결과의 환류 기능 강화 등이 필요하다는 주장을 제기하고 있다. 특히 각 지방자치단체가 지역상생발전기금의사용내역을 공개하지 않고 있기 때문에 성과나 효과를 측정하기가 더욱 어렵다(류영아 2018:26).

## 2) 국가균형발전특별회계

#### (1) 개요

국가균형발전특별회계는 여러 부처에서 분산 추진되어 오던 균형발전 관련 사업들을 묶어 하나의 특별회계로 통합하여 지역개발과 지역혁신사업을 체계적으로 추진하고 지방정부의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전시책을 효과적으로 지원하기 위한 재정도구로 역할을 해왔다(강성조, 2008: 50, 김홍환·박찬신 2022: 225).

[표 3-36] 국가균형발전특별회계 도입 전 상황

시기	기구	행동	내용			
2000.12.12	지역균형발전 기획단	지역균형발전특별 회계 신설방안 보고	지방양여금, 특별교부세, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계 등을 통합하여 지역균형발전특별회계를 설치하고 지역균형발전특별회계법 제정 주장			
2003.01	기획예산처	지방재정조정제도 개선방안 보고	지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 지방 이전 3대재원을 지방발전특별회계로 묶고 특별회계 내 일반계정, 보조계정, 특별계정 등으로 구분하는 내용임			
노무현정부 출범직후	기획예산처	재정분권 일환으 로 국고보조사업 개편안 제시	개별부처 예산편성 관련 재원을 균형발전특별회계에 포함 시키고 기획예산처 중심 운영체계로 재편			
2004	정부혁신지방 분권위원회	국고보조사업 조정내역	지방재정 확충을 위해 국고보조금 정비를 가장 우선시하고, 이를 위해 분권교부세사업과 국가균형발전특별회계 신설 → 균특회계를 국고보조사업 정비수단으로 활용 개편내용 사업수 예산 분권교부세사업(지방이양) 이관 163사업 1조689억 국가균형발전특별회계 신설 이관 126사업 3조5,777억 국고보조사업 존치 237사업 7조9,485 계 533사업 12조6,568억			

출처: 김홍환(2022), 김홍환·박찬신(2022) 참조하여 저자 작성

2004년 4월 국가균형발전법이 시행되면서 국고보조사업 개편과 함께 2005년에 국가균형발전특별회계를 도입하여 해당 재원으로 추진하는 국고보조사업은 자치단체의 편성 및 집행 상 자율성을 확대하는 포괄보조사업 형태로 추진하도록 했다. 국가균형발전특별회계는 기본적으로 균형발전을 위해 각 지방자치단체에 지원하는 중앙정부의 이전재원이지만(김성주 외, 2018), 지방자치단체가 지역의 특성에 맞는 사업들을 스스로 선택하여 기획·집행하는 것을 유도하는 포괄보조금을 포함한 재원으로 설계한 것이다(국회예산정책처 2022: 122). 2009년에는 행정구역 단위의 사업추진으로 인한 중복 및 분산투자로 재원의 비효율적 사용이 지적됨에 따라 광역·지역발전특별회계로 개편했다. 그러나 기존의 광역경제권이 행정구역에 따른 인위적 설정으로 실질적인 정책효과를 기대하기 어렵다는 지적에 따라 지역생활권 및 경제협력권을 신설했다. 또한 2015년에는 지역발전특별회계로 그 명칭을 변경하였다. 2018년 2월 국가균형발전특별법이 개정되어 2019년부터 국가균형발전특별회계로 다시 명칭이 변경되었다.

[표 3-37] 국가균형발전특별회계 변화

제정	2004.1.16	2006.12.30.	2009.4.22.	2014.1.7.	2014.1.2.	2018.3.20.	
근거법	국가균형발전법 제30조						
특별회계	국가균형발전특별회계		광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계		국가균형발전특별회계	
설치목적	-국가균형발전계획 추진 재정적 지원 -지역개발·혁신사업 효율적 추진		-지역특화발전 지원 -광역경제권 경쟁력 향상 사업 효율적 추진	-지역특화발전 지원 -주민 삶의 질 향상 -지역경쟁력 강화 사업 효율적 추진		-국가균형발전계획 관련 사업 효율적 추진	
	지역개발사업계정		지역개발계정	생활기반계정		지역자율계정	
계정구분	지역혁신사업계정		광역발전계정	경제발전계정		지역지원계정	
	제주특별자치도계정						
					세종	특별자치시계정	
회계운용	기획예산처장관 기획재정부장관						

출처: 김홍환(2022), 김홍환·박찬신(2022) 참조하여 저자 작성

## (2) 운영현황

단체장이 예산신청서를 중앙행정기관장과 함께 국가균형발전위원회에 제출하고, 중앙행정기관장은 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 예산요구서를 작성한다(국가균형발전특별법 제38조). 2022년 기준 균특회계 사업은 4계정 8사업군으로 구성되어 있다. 지역자율계정에 속하는 ① 시·도 자율편성사업(지역의 일반개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내 자율편성)과 ② 시·군·구 자율편성사업(성장촉진지역 등 기반구축사업으로해당 시·군·구가 지출한도(계속소요) 내 자율편성, 신규소요는 부처 공모), 세종·제주계정에 속하는 ③, ④, ⑤ 자율편성사업(세종과 제주가 사업군별 지출한도 내 자율편성), 지역지원계정과 세종·제주계정에속하는 ⑥, ⑦, ⑧ 부처직접편성사업(광역협력권 지원 위한 시·도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은사업으로 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지방자치단체 요구를 받아 직접편성)으로구성되어 있다.

## [표 3-38] 2022년도 국가균형발전특별회계 편성체계

편성방식	계정	지역자율계정	지역지원계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지방자	시·도	①시도자율편성사업	-	③시도/시군구자율편성	④시도/시군구자율편성사업 *
치단체 자율 편성	시·군·구	②시군구자율편성사 업	-	사업 *시군구 기반구축 사업 등 포함	시군구 기반구축사업 등 포함 ⑤특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직	접편성	-	⑥부처직접편성사업	⑦부처직접편성사업	⑧부처직접편성사업
균특법 대상사업		제34조제2항	제35조제2항	제35조의3제2항	제35조의2제2항

출처: 기획재정부, 2021.4. 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침

균특회계 예산안의 편성은 시·도자율사업, 시·군·구 자율편성사업, 부처 직접편성사업 공통으로 자치단체가 예산을 신청하면 소관부처가 지방자치단체의 신청내용을 검토하여 예산요구서를 기획재정부에 제출하게 된다. 이 때, 시·도자율편성사업은 시·도가 지출한도 내에서 포괄보조사업 중 선택하여 예산을 신청하면 소관부처가 각 시·도의 신청내용을 검토하되 금액조정 없이 검토의견만 기획재정부에 예산요구서와 함께 제출한다.

#### [표 3-39] 2022년도 시·도 자율편성사업 편성절차

① (기재부 예산실) 17개 시·도 별로 기본한도 통보(4.16)

 $\downarrow$ 

② (시·도) 기본한도 내 포괄보조금사업 예산안을 마련하여 부처·균형위에 예산신청서 제출(4.30)

ļ

③ (각 부처) 시·도 예산요구내역 검토, 예산요구(5.31) ·지자체의 신청서 및 균형위의 의견을 기초로 예산요구서 작성 ·시·도 신청금액 원칙적 미조정 및 사업별 의견 제시

1

④ (기재부 예산실) 예산요구의 적정성 검토(6월-8월말)

·(계속사업) 집행실적 저조, 균형위 하위평가 사업은 조정 원칙

·(신규사업) 사전절차 미이행, 국고지원 부적절 사업은 미반영 원칙

·사업내역 조정시 시·도별 기본한도 유지 : 삭감→대체사업→적정성검토 및 삭감→대체사업…

 $\downarrow$ 

⑤ (기재부 예산실) 추가한도\* 시·도별 통보(7월말)
\* 평가에 의한 시·도별 인센티브와 순수 추가한도
·시·도별 추가 예산요구에 대한 적정성 검토(상기 ④과정)

 $\downarrow$ 

⑥ (기재부 예산실) 정부안 확정 및 국회 제출(회계연도 120일전) ·국회 심의과정에서도 시·도별 지출한도는 준수

출처: 기획재정부, 2021.4. 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침

시·군·구 자율편성사업은 계속 소요에 한하여, 시·군·구가 포괄보조사업의 목적에 부합하는 범위 내에서

신청할 수 있도록 한다. 기존 대상사업 및 포괄보조사업 가이드라인을 참고하여 사업을 선택하고 그 신청한도 내에서 자율적으로 편성하여 시·도에 신청할 수 있다. 이에 대해 시·도지사는 기초자치단체의 장의 예산신청 내용을 종합하여(조정은 하지 않음) 예산신청서를 작성하게 된다. 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 검토의견을 기초로 작성한 예산요구서를 기획재정부장관에게 제출하는데, 계속소요에 대해서는 지방자치단체 신청금액을 조정하지 않고 요구내용 적정성 및 조정방향등에 대한 검토의견을 제출하고, 신규소요에 대해서는 부처별 지출한도 내에서 낙후도(개발수요), 기존지원내용(분산투자 방지), 사업타당성 등을 고려하여 사업을 선정하고 적정 소요를 요구한다. 부처 직접편성 사업의 경우 시·도지사는 예산신청서를 4월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장 및 국가균형발전위원회에 제출한다. 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 작성한 예산요구서를 5월 31일까지 기획재정부장관 및 국가균형발전위원회에 제출한다. 이때, 중앙부처의 장은 지방자치단체 신청내용을 검토·조정하여 부처별 지출한도 내에서 예산을 요구한다.

[표 3-40] 2022년도 시·군·구 자율편성사업 편성절차

① (기재부 예산실) 포괄보조사업 지출한도 결정 및 통보(4.16) ·(계속사업) 시·군·구별로 지출한도 설정 ·(신규사업) 사업담당 3개 부처(행안부, 국토부, 농식품부)에 지출한도 통보

 $\downarrow$ 

② (지자체) 계속사업에 대해 주관부처·균형위에 예산신청서 제출(4.30) ·신규사업은 시·군·구 지출한도와 별도로 신청

\_\_\_

③ (각 부처) 포괄보조사업 지출한도 내 예산요구(5.31) ·지자체의 신청서 및 균형위의 의견을 기초로 예산요구서 작성 ·(계속사업) 시·군·구별 지출한도 내 지자체 요구를 조정없이 요구 ·(신규사업) 신규사업 지출한도 내에서 직접 선정하여 요구

 $\downarrow$ 

④ (기재부 예산실) 예산요구의 적정성 검토(6월-8월말)
·(계속사업) 집행실적 저조, 균형위 하위평가 사업은 삭감 조정 원칙
·(신규사업) 사전절차 미이행, 국고지원 부적절 사업은 미반영 원칙
·사업내역 조정시 포괄보조사업별 지출한도 유지 : 삭감→대체사업→적정성 검토/삭감→대체사업

) m) v

⑤ (기재부 예산실) 인센티브 시·군·구별 통보(7월말) ·시·군·구별 추가 예산요구에 대한 적정성 검토(상기 ④과정)

Ţ

⑥ (기재부 예산실) 정부안 확정 및 국회 제출(회계연도 120일전) ·국회 심의과정에서도 시·군·구별 지출한도는 준수

출처: 기획재정부, 2021.4. 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침

균특회계 예산 규모를 살펴보면, 정부예산은 총지출 기준 2012년(325.4조) 대비 2021년(558조)도에 71.5% 확대되었으나 균특회계 예산은 2010년 9.4조 이후 약 10여년 간 큰 변화가 없었다(김홍환, 2022). 지난 10년간 지방에 대해서는 인구감소 등이 표면화되고 있고, 수도권으로의 인구 집중도는 지속되었음에도

불구하고 균특회계 예산 규모의 변동이 없었던 원인으로 국가재정의 안정적 운영을 위해 주세 및 특별회계·기 금 중심 운영, 일반회계 전입금 규모 확대 미흡 등이 지적된다(김홍환 2022: 2)

구분 2015 2017 2016 2018 2019 2020 4,760,211 지원계정 5,368,589 4,918,356 4,728,768 4,203,522 6,613,132 자율계정소계 4,498,064 4,590,081 4,304,873 5,264,103 5,548,288 2,313,150 시·도 2,808,074 2,862,799 2,914,059 3,530,440 3,720,106 1,192,590 시·군·구 1,689,990 1,727,282 1,390,814 1,733,663 1,828,182 1,120,560 세종계정 103,694 102,649 100,428 103,496 72,808 102,218 제주계정 370,069 361,795 325,981 321,852 336,536 233,721 총계 9,973,926 9,462,271 9,889,905 10,748,531 10,338,940 9,232,811

[표 3-41] 국가균형발전특별회계 예산(단위: 백만원)

출처: 국가균형발전종합정보시스템, https://www.nabis.go.kr/contentsDetailView.do?menucd=143&menuFlag=Y

### (3) 관련논의 및 시사점

국가균형발전특별회계의 재정보전효과 달성 여부 및 재정형평화 효과 달성 여부에 대한 실증분석 내용을 찾아보기 어렵다. 그 이유는 사업이나 특별회계 운영에 대한 분석이나 평가연구가 많지 않은 것은 균특회계 운영 관련하여 지역 간 재원배분 등에 대해 비밀주의로 구체적인 자료를 확보하기가 어렵기 때문이다(김홍환·박찬신 2022: 225).

그 외 균특회계의 운영 관련하여 주로 지적되는 문제는 재정운영의 자율성 측면이다. 이에 대해 김홍환 (2022: 2)은 국가균형발전특별회계 세입원 중 상당수(예시: 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역보전부담금, 광역교통시설부담금, 자동차교통관리개선 특별회계법 전입금 등)가 이미 법률 등에서 사용목적이 특정되어 있다는 점에서 균형발전을 위해 재원을 활용하기 어렵다는 점을 문제점으로 지적한다. 균특회계 예산이 증가하더라도 균특회계 재원규모에만 영향을 미칠 뿐 실질적 균형발전 사업을 추진하기 위한 재원으로서 활용은 어려운 것이다. 따라서 균특회계 투자규모를 확대하는 구체적 방법은 균특회계에서 특별회계 및 기금을 제외하고 동시에 일반회계 전입금 비중을 확대하는 것이 필요하다고 본다. 균특회계 재원 확장과 관련하여 행정안전부 소관 지역상생발전기금, 지방소멸대응기금 등을 균특회계로의 통합 방안을 추진할 경우 기존 재원의 배분비율을 둘러싼 지방-지방 및, 중앙-지방 재정갈등이 불가피하다는 점도 문제가 될 것이다(김홍환 2022: 10).

### 3) 지방소멸대응기금

#### (1) 개요

지방소멸대응기금은 2021년 12월 7일 지방자치단체기금관리법 개정을 통해 도입했으며, 부칙에서 일몰조항으로 2031년 12월 31일까지 유효한 것으로 규정하여 10년 한시예산으로 운영한다. 시·도가 기금을 설치하고, 정부출연금(1조원, 행정안전부 일반회계예산)과 지방소멸대응기금의 전년도 결산상 잉여금을 재원으로 조성한다(지방자치단체기금관리법 제22조). 국가균형발전특별법 제2조제9호에 따라 인구감소지역으로 지정된 지역 등에 대해 인구감소지수 및 지역소멸지수낙후도 등을 고려하여 낙후지역에 재원을 집중 배분한다. 지방소멸대응기금은 1) 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·도에 대한 재정지원(광역지원계정), 2) 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·군·자치구에 대한 재정지원(기초지원계정) 등을 위해 사용할 수 있으며, 광역지원계정에 기금 재원 총액의 25%를, 기초지원계정에 기금 재원 총액의 75%를 배분한다. 기초지원계정은 배분총액의 95%에 해당하는 금액은 인구감소지역에 배분하고, 5%에 해당하는 금액은 관심지역에 배분한다. 인구감소지역은 행정안전부장관이 국가균형발전특별법에 의해 행정안전부장관이 2021년부터 매5년마다 국가규형발전위원회의 심의를 거쳐 지정·고시한다. 구체적으노, 인구감소지역은 총 89개 지역이 지정됐다. 지역 선정의 기준에는 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도 등 8개 지표를 종합했다.

[표 3-42] 인구감소지역(89개, 2021.10 기준)

구분	인구감소지역	관심지역
부산	동구, 서구, 영도구	금정구, 중구
대구	남구, 서구	
인천	강화군, 옹진군	동구
광주	-	동구
대전	-	대덕구, 동구, 중구
경기	가평군, 연천군	동두천시, 포천시
강원	고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군	강릉시, 동해시, 속초시, 인제군
충북	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시	-
충남	공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군	-
전북	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군	익산시
전남	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 보성군, 신안군, 장흥군, 함평군, 담양군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 진도군, 해남군, 화순군	-
경북	군위군, 고령군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군	경주시, 김천시
경남	거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군	사천시, 통영시

출처: 행정안전부 고시 제2021-66호, 인구감소지역 지정 고시(2021.10.19)

#### (2) 운영현황

시·도는 지방소멸대응기금 운영을 위해 기금관리조합을 설치하도록 했다. 기존에 지역상생발전기금 운용을 담당하기 위해 마련된 지방자치단체조합이 지방소멸대응기금도 함께 운영하도록 했다. 조합에 지방소멸대응기금심의위원회를 두는데(제26조), 광역지원계정심의위원회에서는 광역지원계정의 재원 운용계획 수립·변경에 관한 사항을, 기초지원계정심의위원회에서는 기초지원계정의 재원 운용계획 수립·변경에 관한 사항을 심의한다. 기금관리조합은 지방소멸대응기금의 효율적인 운용을 위하여 광역지원계정심의위원회 및 기초지원계정심의위원회가 유기적으로 연계 운영되도록 지원하여야 한다. 지방자치단체는 예산 편성 시 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획을 수립하여 지방소멸대응기금심의위원회에 제출하여야 한다(제27조). 지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준(행정안전부고시 제2022-11호)에 의하면 지방자치단체조합은 투자계획평가단 구성·운영, 평가항목 및 세부기준, 평가대상·방법·일정 등을 포함한 평가계획을 행정안전부와 협의하여 매 회계연도 전년도 1월까지 수립하고 시·도 및 시·군·구에 통보한다. 투자계획평가단은 지방소멸대응기금심의위원회에 둔다. 평가단이 평가를 종료하면 그 결과를 행정안전부와 지방자치단체조합에 지체없이 통보하고, 조합이 평가 결과 등을 반영하여

최종 배분금액을 결정하되, 행정안전부와 협의를 거쳐 조합의 의결을 받아야 한다.

기초지원계정을 통해 기초자치단체를 지원하며, 인구감소지역 및 관심지역에 해당하는 기초자치단체가 해당 지역의 여건을 분석한 결과를 바탕으로 투자계획을 기금심의위원회에 제출하는 것으로 지원이 시작된다. 이후 외부전문가로 구성된 평가단이 평가하고 기금심의위원회의 협의·자문 절차가 이루어진다. 최종적으로 의결기구인 조합회의에서 최종 배분금액을 결정한다. 투자계획을 평가하는 구체적 기준에는 지방소멸대응 목표와 잘 부합하는지(부합성), 사업의 타당성, 효율성, 실현가능성, 사업간 연계성, 추진체계 구성의적절성 등이 있다. 기본적으로 기금이 인구감소에 대응할 수 있는 정책에 투자되도록 하는 것을 근본적인목적으로 삼고 있다. 즉, 보통교부세에 인구감소지역 보정수요를 신설해 일반 재원을 지원하고, 지방소멸대응기금은 성과 지향적으로 운영한다. 광역자치단체 또한 이와 비슷한 방식으로 기금을 지원받을 수 있다.

#### (3) 관련논의 및 시사점

지방소멸대응기금의 기초지원계정 중 95%는 인구감소지역에 지원하도록 하고 나머지, 5%는 '관심지역'에 배분한다. 이를 통해 지방소멸대응기금은 인구감소에 대해 선제적으로 대응할 수 있다. 관심지역은 인구감소지역이 아닌 지역이지만 인구감소지수가 높은 곳을 의미하며 구체적으로 18개 지방자치단체가 있다. 인구감소지역·관심지역에서 제출한 투자계획은 투자계획의 목표와 사업의 타당성, 실현가능성, 효율성 및 추진체계 구성의 적절성 등을 평가하여 조합회의에서 평균의 200% 한도 내에서 차등지급하도록 결정한다. 연간 출연금을 1조원이라고 가정했을 때 구체적인 배분 액수를 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 기본적으로 인구감소지역은 평균 80억원 규모에서 최대 160억원을 지원받을 수 있다. 관심지역은 평균적으로 20억원을 지원받고 최대 40억원까지 가능하다. 광역지원계정의 경우 해당 계정의 약 90%는 인구감소지역이 포함되어 있는 관할 시·도에 배분하게 된다. 나머지 10%는 인구현황과 재정상황에 따라 전국 시·도에 차등지원한다. 다만 서울시, 세종시, 인천시, 경기도 등 인구 및 재정상황이 양호한 4개 지방자치단체는 광역지원계정의 배분에서 제외한다. 광역지원계정의 배분기준은 인구감소지역 지정 비율과 인구감소지수의 평균값 등을 고려한다.

기금 도입 첫 해인 2022년과 차년도 2023년 사업 수행을 위해 122개 지방자치단체에서 지방소멸대응기금 활용을 한 투자계획을 제출하였다. 2022년 투자계획이 제출된 사업 수는 총 811건으로 나타났다. 2023년에는 총 880건으로 증가했다. 2022년 현황을 살펴보면, 문화·관광이 28%로 가장 높았고 그 다음으로 산업·일자리 (23%), 주거(20%) 순서였다. 2023년 사업 건수를 보면, 마찬가지로 문화·관광(26%)이 가장 높은 비중이었으며, 그 뒤로 사업·일자리(25%), 주거(22%)가 뒤따랐다.

[표 3-43] 지방소멸대응기금 투자계획 제출 현황

연도	フ	광역지원계정(15개	중나게		
	인구감소지역(89개)	관심지역(18개)	합계	, 서울·세종 제외)	합계
2022	637	63	700	111	811
2023	691	66	757	111	880

출처: 행정안전부 보도자료, 2022.7.7. '전국 122개 지방자치단체, 지방소멸대응기금 투자계획 제출'

## 3. 소결 및 시사점

### 1) 지방이전재원 변화

기획재정부의 지방이전재원규모 통계표에 의하면 교부금, 양여금, 국고보조금, 광역지역발전특별회계로 구성되는 중앙정부의 지방이전재원 규모는 1985년 3.6조원에서 2021년 176.7조원으로 증가했으며 총조세 대비 지방가용재원비율은 1985년 39%에서 2021년 72%로 증가했다.



[그림 3-2] 지방이전재원 변화

출처: 기획재정부, 지방이전재원규모(단위: 조원),

지특회계 중 보조금만 계상\* 1999년 이전: 행자부, 교육부 등 지방이전재원 원통계를 보유하고 있는 부처의 관련자료 부족, 동기간은 다른기간과의 비교년도로서의 중요성이 떨어져 자료 미보유

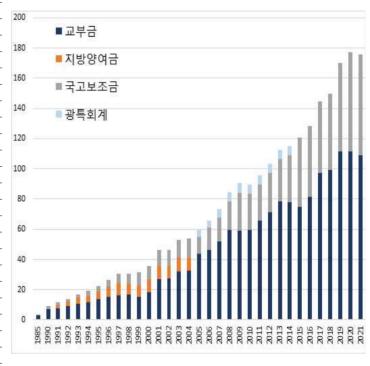
지방이전재원의 세부내역별 변화를 살펴보면 2021년도 일반지방재정(당초예산 기준) 세입 총계는 365.7 조원이다. 이중 120.7조원은 자체재원에 해당하고 지방채 및 내부거래의 규모는 43.8조원이며 나머지 201.4조원은 의존재원으로 총계예산 대비 그 비중은 55.1%에 이른다. 중앙정부 이전재원은 171.4조원 (46.9%)이며 여기에는 지방교부세 49.3조원, 국고보조금 122.1조원 등이 해당한다. 광역자치단체 이전재원은 30.0조원(8.2%)이며 구체적으로 자치구 조정교부금 5.4조원, 시·군 조정교부금 5.9조원, 시·도비 보조금 18.7조원이 해당한다(국회예산정책처, 2021: 180). 지방정부의 총세입 중 의존재원이 55%에 달하기 때문에, 중앙정부 혹은 상급자치단체 등의 재정조정제도는 지방정부의 예산운영에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

박병희(2018:128)의 실증분석에 의하면, 세입대비 의존재원 비율의 지역간 격차가 어느 정도인지를 측정한 변이계수를 보면, 의존재원의 변이계수와 보조금의 변이계수는 점차 낮아져 지역 간 격차가 줄어들고 있음을 보여준다. 세입대비 교부금 비율의 변이계수가 2008년 0.38에서 2012년 0.34로 낮아진 후 정체상태를 보이고 있으며 교부금의 변이계수가 보조금의 변이계수보다 큰 값을 보인다. 따라서 보조금 비율이 크게 증가한 점은 지방자치단체의 재원이 늘어났다는 점에서 긍정적으로 볼 수도 있으나 지방자치단체의 세출

면에서의 재량권이라는 관점에서 보면 자율성과 재량권의 결핍 현상이 심화되고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다(박병희, 2018).

[표 3-44] 지방이전재원 규모

-1-		01-1-	국고	광특
연도	교부금	양여금	보조금	 회계
1985	3.1		0.5	
1990	7.2		2.1	
1991	7.8	2.0	2.0	
1992	9.0	3.0	1.9	
1993	10.7	3.9	2.1	
1994	11.7	4.3	3.1	
1995	13.7	4.9	3.9	
1996	15.2	6.7	4.7	
1997	16.2	8.5	5.9	
1998	16.6	7.4	6.7	
1999	15.5	7.5	8.6	
2000	18.1	8.9	8.8	
2001	27.1	8.4	10.6	
2002	27.5	8.0	10.9	
2003	32.1	9.0	12.1	
2004	32.8	8.6	12.8	
2005	43.8		11.3	4.4
2006	46.1		14.8	4.7
2007	52.1		15.6	5.6
2008	59.7		19	6.1
2009	58.9		24.9	7.0
2010	59.7		23.6	6.3
2011	65.5		24.2	6.2
2012	71.4		26.1	6.0
2013	78.3		28	6.3
2014	77.7		31.3	5.9
2015	74.8		46.1	
2016	81.7		46.7	
2017	97.1		47.8	
2018	99.4		50.2	
2019	111.6	0	58.8	0
2020	111.6	0	65.6	0
2021	108.9	0	66.9	0



자료: 기획재정부 지방이전 재원규모

단위: 조원

지특회계 중 보조금만 계상\* 1999년 이전: 행자부, 교육부 등 지방이전재원 원통계를 보유하는 부처의 관련자료 부족, 동기 간은 타기간과 비교년도로서의 중요성이 떨어져 자료 미보유

## 2) 재정조정제도 종합 및 개선방안

#### (1) 수직적 재정조정제도

수직적 재정조정제도의 경우 중앙정부가 지방정부에 대해 보통교부세와 국고보조금제도를 운영하고 있으며, 상급자치단체가 소속 하위지방자치단체에 대해 시군조정교부금과 자치구조정교부금을 운영하고 있다. 수직적 재정조정제도의 세부내용은 아래 표와 같다.

[표 3-45] 수직적 재정조정제도 비교

	중앙정투	가 지원	지방정부가 지원		
구분	보통교부세	국고보조금	자치구조정교부금/시 군조정교부금	시도비보조금	
근거법령	지방교부세법	지방재정법 보조금관리에관한법률	지방재정법 제29조, 제29조의2	지방재정법 제23조제2항	
재원	내국세의 19.24% 중 97%	국가의 일반회계 또는 특별회계	광역시세·도세 및 지방소비세	시·도의 일반회계 또는 특별회계	
사용용도	용도 미지정	용도·조건 지정	• 일반(90%): 용도 미지정 • 특별(10%): 조건·목적부과	용도 지정 (특정지정대상사업)	
성격	일반예산	특정목적재원(이전재원 성격)	• 일반: 일반재원 • 특별: 특정목적재원	특정목적재원	
배분기준	재정부족액=기준재정수 입액-기준재정수요액	소관부처별 중장기 사업계획 고려	• 인구, 징수실적, 당해 시·군재정력 등	지원사업별 사업우선순위 등	

출처: 국회예산정책처. 2021년도 지방재정, 178변형, 지방재정법 등을 참조하여 저자 작성

지방교부세의 경우 특히 기초자치단체의 부족한 재원이 보충되어, 재정수요와 세입능력의 격차가 상쇄되는 효과 즉 재정보전효과는 확인할 수 있었으나, 수평적 재정격차는 해소되지 않거나 심화되는 경우도 발생하는 것으로 나타났다(권오성·탁현우 2019). 이와 관련하여 장기적으로는 지방의 과세자주권을 강화하면서 현안으로는 보통교부세의 재정보전기능을 강화해 나가야 할 것으로 보인다. 보통교부세는 지방정부의 재정보전에 있어 핵심기능을 담당해왔기 때문에 보통교부세의 역할을 계속해서 가져가야 할 것이다. 다음으로 지방교부세는 지역 간 재정격차를 해소하기 위한 목적을 명시하고 있으나 재정격차(일인당 재정수입기준, 인구규모에 따른 지방공공서비스 공급의 평균비용 차이 반영, 재정자립도와 재정자주도 등)를 어떻게 정의하는지에 따라 효과에 대한 논쟁이 발생할 수밖에 없다는 점도 문제이다(권오성·탁현우 2019). 따라서 정책적으로 해소해야하는 정책대상(target)이 되는 재정격차 수준에 대한 합의 기준을 마련해나가는 노력이 필요할 것이다. 또한 지방교부세의 결정기준, 운영과정이 공개되어 있지 않아 운영을 보다 투명하고 단순하게 개선할 필요도 있다. 이를 위해 지방교부세 산정방식에서 정책 타겟으로 재정격차요인을 명시하고, 이를 분명히 반영할 필요가 있어 보인다.

국고보조금은 사용목적이 지정되어 있기 때문에 정책도구의 효율성 측면에서 상대가격비율을 변화시킬수 있고 후생손실이 발생할 우려가 있다(박병희 2018: 118). 또한 국가 전체적 이해를 좀 더 우선할 수밖에 없다는 점에서 지방정부의 재정운영 자율성을 저해한다는 점도 문제로 지적되고 있다. 조정교부금 또한지역 간 재정격차 해소라는 목적을 명시하고 있는데 재정격차(일인당 재정수입 기준, 인구규모에 따른지방공공서비스 공급의 평균비용 차이 반영, 재정자립도와 재정자주도 활용 등)를 어떻게 정의하는지에따라 그 효과에 대한 논쟁이 발생할 수밖에 없다(권오성·탁현우 2019). 따라서 정책의 대상으로서 타게팅이될 수 있는 재정격차 수준에 대한 객관적 합의 기준을 마련해나가는 노력이 필요하다.

#### (2) 수평적 재정조정제도

자치단체 간 세입능력의 차이(세입 측면)와 공공재 공급비용의 차이(세출 측면)가 있기에 발생하는 수평적 재정격차(권오성·탁현우, 2018: 224)를 해소하고, 국가와 지방간에 협력적·동반자적 관계 형성이 강조되는 시점에서 국세의 지방이양을 통한 지방재정 확충의 한계를 극복하고, 수직적 재정조정의 문제점을 줄이기 위해서는 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정제도의 필요성이 강조되고 있다(김석태, 2015: 248), 특히 우리나라처럼 수도권이나 특정지역 중심의 재원 집중이 나타나고 시간 흐름에 따라 그 격차가 커지고 있는 경우(권오성·탁현우 2019) 수평적 재정조정제도를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 광역자치단체 간 격차 조정 뿐 아니라 기초자치단체 간 격차, 동일 광역지방자치단체 내 기초지방자치단체 간 격차 등에 더욱 집중할 필요가 있다(남기찬, 2020). 수평적재정조정제도는 특히 서비스 공급측면에서 행정구역에 관계없이 일정 수준 이상의 행정서비스를 제공하도록 하려는 목적이 강하다. 따라서 재원보전기능보다 재정형평화기능을 좀 더 강조하고 있는 제도라 할 것이다. 이와 관련하여 재정형평화기능을 전담하는 형평화교부금을 도입하여 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것이다(권오성·탁현우 2019). 이를 위해 인구감소에 대한 대응과 같은 지방정부가 지역사회 전반의 문제에 폭넓게 적용할 수 있도록 하는 재정조정제도를 운영하는 것이 필요해 보인다.

# IV. 지방자치단체 간 재정력 격차 분석

## 1. 분석자료 및 방법론

본 연구는 지방재정 데이터를 활용하여 광역 및 기초자치단체의 재정력 격차 현황을 살펴본다. 특히, 최근 추진된 재정분권 종합계획이 지방자치단체의 재정력격차에 미친 영향에 초점을 맞춘다. 이를 위해, 행정안전부에서 발표하는 지방재정연감의 총계 및 결산기준으로 2016년부터 2020년가지의 광역 및 기초자 치단체의 세입 자료 데이터셋을 구축하여 분석하였다. 지방자치단체의 세입은 크게 자체재원과 의존재원으로 나누며, 자체재원에는 지방세와 세외수입이 포함된다. 의존재원에는 보조금과 교부세가 해당되며, 의존재원은 지방자치단체의 재정수요와 재정지출의 자치(gap)을 메꾸어주는 목적을 가지고 있어 수직적·수 평적 지방재정조정제도로 이해할 수 있다.

한편, 지방재정의 규모를 판단할 때, 그 목적에 따라 총계규모와 순계규모로 나뉜다. 실질적인 지방재정의 전국적 규모를 파악·분석하는 데는 순계규모를 사용하는 것이 유용하다. 그러나 개별 자치단체의 재정규모를 나타낼 때는 총계 개념을 사용하여 총계규모로 보는 것이 보다 유용하다<sup>26</sup>). 총계규모를 활용하면 지방자치단체의 예산을 회계간 또는 광역 및 기초자치단체간에 중복계산된 부문을 공제하지 않고 단순 합계한 세입과 세출의 총액을 계상하기 때문에, 실제 개별 지방자치단체의 세입과 세출규모는 파악할 수 있다. 하지만, 국가 전체적인 지방재정을 확인하는 목적이라면 중복되어 계산되는 문제가 발생하므로, 회계간 또는 단체간 중복부문을 공제하는 순계를 활용하게 된다. 이러한 관점에서 본 연구는 개별 지방자치단체 간 재정력격차를 분석하는 것이 목적이므로 총계개념을 활용하였다. 아울러, 실제 지방자치단체의 세입규모를 확인하기 위해 결산자료를 바탕으로 분석하여, 결산이 완료된 2020년까지의 자료를 활용하기로 하였다.

광역 및 기초자치단체의 재정규모 및 현황은 행정안전부에서 제공하는 '지방재정365'를 통해 확보하였다. 지방재정365는 지방재정통합공개시스템으로, 일반국민이 직접 자신이 살고 있는 지역 혹은 관심있는 지역의 재정현황을 쉽게 확인할 수 있도록 자료를 시각화하여 제공하는 '알기 쉬운 지방재정' 메뉴와 지방재정에 관한 전문적이고 학술적인 분석을 위해 자료를 필요로하는 학계나 산업계의 전문가를 대상으로 하는 '지방재정 전문통계' 메뉴를 제공하고 있다. '지방재정 전문통계' 메뉴 중 '재정통계검색'의 '통계자료검색'을 통해 '지방재정연감(결산)〉세입〉총계〉세입항별 세입'에서 2016년부터 2020년까지의 기초 및 광역자치단체의 세입자료를 확보하였다. 세입항별 세입자료의 자치단체 변수는 '광역명기초명'의 형태로 작성되어 있는데 'oo본청'은 광역자치단체를 의미하고, 나머지는 각 광역자치단체와 기초자치단체명으로 작성되어 있다. 예를 들어, 서울의 자치구 중 종로구의 경우 '서울종로구'로 되어 있다. 개별 세입항은 2020년 기준 다음과 같은 항목들을 포함하고 있으며, 2016년부터 2020년까지의 세입자료를 개별 연도별로 내려받은 뒤 하나의 분석자료로 만드는 작업을 수행하였다. 다만, 연도별 세입항 수준에서 크고 작은 변화가 존재하며,

<sup>26)</sup> e-나라지표. 지방재정 규모(세외수입 포함) https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\_cd=1044

개별 항목의 코드번호가 바뀌는 경우, 특정연도에서는 통합하여 제공하거나 제공되지 않는 항목 등으로 인해 연도간 자료의 통합과정에서 혼선이 발생하기도 하였다.

[표 4-1] 2020년 결산자료 기준 세입의 구분

세입항목(장)	세입항목(관)	세입항목(항)	세입항목(목)
			11101 취득세
			11102 등록면허세
			11103 주민세
			11104 재산세
		111 N F N	11105 자동차세
		111 보통세	11106 레저세
100 지방세수입	110 지방세		11107 담배소비세
			11108 지방소비세
			11109 지방소득세
			11198 특별시분재산세(공동)
		112 목적세 -	11201 지역자원시설세
		112 국격제	11202 지방교육세
		113 지난년도수입	11301 지난년도수입
		   211 재산임대수입	21101 국유재산임대료
		211 세단급대기 由	21102 공유재산임대료
		212 사용료수입	21201 도로사용료
			21202 하천사용료
			21203 하수도사용료
			21204 상수도사용료
			21205 시장사용료
			21206 도축장사용료
			21207 입장료수입
			21208 기타사용료
			21301 증지수입
	210	213 수수료수입	21302 쓰레기처리봉투판매수입
200 세외수입	210	213 十二五十日	21303 재활용품수거판매수입
	경상적세외수입		21304 기타수수료
			21401 사업장생산수입
			21402 주차요금수입
			21403 통행료수입
			21404 청산금수입
		214 사업수입	21405 분담금수입
			21406 매각사업수입
			21407 배당금수입
			21408 의료사업수입
			21409 기타사업수입
		215	21501 징수교부금수입
		징수교부금수입	21591 징수교부금수입(비공제)

160 대통기(1)   지급하기(1)   지급하기(1)   지급하기(1)   160 대통기(1)   17 대통기(	세입항목(장)	세입항목(관)	세입항목(항)	세입항목(목)
160 이자수의   160 이자수이 이자수이   160 이자수이 이자수이 이자수이 이자수이 이자수이 이자수이   160 이자수이 이자수이 이자수이 이자수이 이자수이 이자수이 이자수이 이자수	/II H O ¬ ( O /	/비ㅂㅇㄱ(건 <i>)</i>	/II	
1160 기타이자수입 21606 기타이자수입 2101 국유제산매각구속인금 22101 국유제산매각구속인금 22103 공유제산매각구속인금 22103 공유제산매각구속인금 22103 공유제산매각구속인금 22103 공유제산매각구속인금 22103 공유제산매각구속인금 2220 라지단체간부담금 2220 라지단체간부담금 2220 라지단체간부담금 22230 과장급 22302 이행강제금 22302 이행강제금 22303 변상금 22304 위약금 22304 위약금 22305 과태료 22304 위약금 22304 위약금 22304 기타수입 22402 제단체관수입 22403 보상금 222403 보상금 22403 보상금 22403 보상금 22403 보상금 22403 보상금 22404 시 노타반환금수입 22405 기부금 22404 시 노타반환금수입(미공제) 225 지난연도수입 22494 시도비반환금수입 22405 기부금 22405 기부금 22405 기부금 22404 시 도비반환금수입 23101 보충교략제 31101 보충교략제 31102 특별교부제 31103 부충산교부제 4110 자치구기타제원조정수입 4110 자치구의반조정교부금 등 사고조정교부금 41103 자치구기타제원조정수입 41102 자시구략발조정교부금 41102 자시구략발조정교부금 41102 자시구략발조정교부금 41102 자시구략발조정교부금 41103 자치구기타제원조정수입 41104 자시구막발조정교부금 41102 자시구략발조정교부금 41103 자치구기타제원조정수입 41104 사고조성교부금 41103 자치구기타제원조정수입 41104 사고전학발전정교부금 41103 자치구기타제원조정수입 41104 사고전학발전정교부금 41103 자치구기타제원조정수입 41104 사고단반조정교부금 51104 사고보조금 51104 사고보조금 51104 가고보조금 51105 국고보조금 51107 가고보조금 51107 국고보조금등 51107 가고보조금 51107 가고보조금등 51107 가고보조금등 51107 가고보조금등 51107 가고보조금등 61101 정부자금제				
100 시방교부세 210 수 기타이 자수 1 2110 지수 기타이 자수 1 2110 지수 기타이 지수 1 2110 지수 기타이지수 1 2110 지수 기타이지수 1 2110 지수 기타이 기차 1 2110 지수 기타이지 기차 1 2110 지수 기차 1 2110 지수 기타이지 기차 1 2110 지수 기타이지 기타이지 기타이지 기타이지 기타이지 기타이지 기타이지 기타이지			216 이자수입	
100 지방교부제   100 지방교부제   221 제산매각수입   22101 국유재산매각귀속수입금   22103 공유재산매각귀속수입금   22103 공유재산매각구속수입금   22103 공유재산매각구속인금   22201 자치단제간부담금   22201 자치단제간부담금   22201 자치단제간부담금   22201 자치단제간부담금   22201 자치단제간부담금   22201 파장금   22301 파장금   22303 배상금   22401 분용곱매가대   22401 분용곱매가대   22401 분용곱매가대   22401 분용곱매가대   22401 분용곱매가대   22401 발원금수입   22404 시·도비반환금수입   22501 지난인도수입   21101 시·도비반조금수입   31101 보통교부세   31102 특별교부세   31102 특별교부세   31103 부등산교부세   31103 부등산교부세   31104 소망인건교부세   41101 자치구인반조정교부금   등 41102 자치구기타재원조정수입   42101 시·군인반조정교부금   등 41103 자치구기타재원조정수입   42101 시·군인반조정교부금   등 41103 자치구기타재원조정수입   42101 시·군인반조정교부금   등 41103 자치구기타재원조정수입   42101 시·군기반자원조정수입   42101 시·군기반자원조정수입   42101 시·군기반자원조정수입   42101 시·군기반자원조정수입   51103 기금   51103 기급   5				
1 21 제산매각수임   22102 시·토유제산매각귀속수임금   22103 공유제산매각수임금   22201 제상대각부담급   22202 일반부담금   22202 일반부담금   22202 일반부담금   22201 제작대관부담급(미문제)   22301 파정급   22301 파정급   22302 이행강제급   22302 이행강제급   22302 이행강제급   22305 파테로   22305 파테로   22305 파테로   22304 메산국본 수입   22404 메산국본 수입   22403 보상급수납금   22402 제산처분수임   22403 보상급수납금   22402 제산처분수임   22403 보상급수납금   22405 기부급   23101 보통교부제   31102 목료부제   31102 목료부제   31102 목료부제   31103 무통산교론제   41101 자취구인반조경교부급   등   41102 자취구림표정교부급   등   41102 자취구림표정교부급   등   41102 자취구림표정교부급   등   42101 시·군일반조경교부급   42101 시·군일반조경교부급   등   42101 시·군일반조경교부급   42101 시·군일반조경교부급   42101 시·군일반조경교부급   42101 시·군일반조경교부급   42101 시·군일반조경교부급   51101 국교보조금   51103 기급   51103 기급   51109 국교보조금(비공제)   51109 국교보조금(비공제)   51109 국교보조금(비공제)   51100 급용기관제   51101 급용제   51101 급용				
10 전쟁교부대   10 전쟁교육			221 재산매각수입	
222 부당금   22202 일반부당금   22202 일반부당금   22202 일반부당금   22202 일반부당금   22201 자치단체간부당금(비공제)   22301 자치단체간부당금(비공제)   22302 학생간금   22302 학생간금   22302 학생간금   22302 학생간금   22302 학생간금   22303 반상급   22303 반상급   22305 확대로   22401 분용증대간대   22403 보상금산약입   22403 보상금산약입   22403 보상금산약입   22403 보상금산약입   22404 시·도비반환금수입   22404 시·도비반환금수입   22405 기부금   22406 그와수입   22404 시·도비반환금수입   22404 시·대산입관수입   22404 시·도비반환금수입   22404 시·단비산점과부제   31102 특별교부제   31102 특별교부제   31102 특별교부제   31102 특별교부제   31102 특별교부제   31104 소방안전교부제   41101 자치구인반조정교부금   등 41103 자치구기반조정교부금   등 41103 자치구기반조정교부금   등 41103 자치구기반조정교부금   등 41103 자치구기타재완조성수입   42101 시·군인반조정교부금   등 41103 자치구기반조정교부금   등 41103 자치구기반재완조성수입   42103 시·군기반재완조성구입   42103 시·군기반재완조성구입   42103 시·군기반재완조성수입   51101 국교보조금   51102 국가균형발전목발회제보조금   51102 국가균형발전목발회제보조금   51103 국고보조금(비공제)   51199 국고보조금(비공제)   51199 국고보조금(비공제)   51199 국고보조금(비공제)   51199 국고보조금(비공제)   51199 국고보조금(비공제)   51194 국고보조금(				
222 부담금   22202 일반부담금   22201 자치단체간부담금(비공제)   22301 파장금   22301 학장급   22302 학장대금   22303 변장금   22303 변장금   22305 학태료   22305 학태료   22401 불용품매각대   22402 채납처분수입   22402 채납처분수입   22403 채납처분수입   22403 개상급수입금   22404 시·도비반관금수입   22405 기부금   22406 그의수입   23406 그의수입   22406 그의수입   22406 그의수입   22406 그의수입   22406 그의수입   23406 그의수입   22406 그의수입				
220			222 부담금	
220 합시적세외수입 223 과정급및과태료등 22302 이행장제금 22303 변상금 22303 변상금 22305 과태료 22401 분용품매각대 22401 분용품매각대 22402 제납적문수입 22403 보상금수납금 22404 시·도비반환금수입 22405 기무금 22405 기무금 22406 그의수입 22494 시·도비 반환금수입(비공제) 225 지난연도수입 22494 시·도비 반환금수입(비공제) 225 지난연도수입 31101 보통교부세 31102 특별교부세 31102 특별교부세 31103 부동산교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 41101 자치구인반조정교부금 등 41102 자치구인반조정교부금 등 41103 자치구기타재원조정수입 시·군조정교부금 등 41103 자치구기타재원조정수입 420 시·군조정교부금 등 41103 자치구기타재원조정수입 420 시·군조정교부금 등 41103 자치구기타재원조정수입 42101 시·군일반조정교부금 등 42101 시·군일반조정교부금 등 5110 국고보조금등 51103 기금				
220 임시적세외수입 223 고정급및과태료등 22302 이행장제금 22303 변상금 22304 위약급 22304 위약급 22304 위약급 22304 위약급 22304 위약급 22401 불용품매각대 22402 체납처분수입 22403 보상품수답금 22405 기부금 22406 그외수입 2101 시 ·토미보조정수입 41101 자기구입반조정교부금 등 41101 자기구입반조정교부금 등 41102 자기구기타재원조정수입 41102 자기구기타재원조정수입 41103 자기구기타재원조정수입 41103 자기구기타재원조정수입 41103 자기구기타재원조정수입 41103 자기구기타재원조정수입 51101 지 ·포일반조정교부금 등 41103 지 · 군일반조정교부금 등 41103 지 · 군일반조정교부금 등 51102 국가균형발전특별회제보조금 51103 기금 51103 기급 51103 기급 51103 기급 51103 기급 51103 기급				
220 학자 전 및 2203 변상금 22305 환대로 22305 환대로 22305 환대로 22305 환대로 22305 환대로 22305 환대로 22401 불용품매각대 22402 체납처분수입 22403 보상금수납금 22404 시·도비반환금수입 22403 보상금수납금 22404 시·도비반환금수입 22405 가부금 22406 그외수입 22404 시·도비반환금수입 22406 그외수입 22404 시·도비 반환금수입(비공제) 225 지난연도수입 22494 시·토비 반환금수입(비공제) 22501 지난연도수입 22494 시·토비 반환금수입(비공제) 22501 지난연도수입 31101 보통교부세 31102 특별교부세 31102 특별교부세 31103 부통소교부세 31103 부통소교부세 31103 부통소교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 41101 자치구일반조정교부금 부표 설치 전 보다 전 보				
1220 마찬금및과태료등 22304 위약금 22305 과태료 22401 불용품매가대 22402 제납처분수입 22403 보상금수납금 22404 시·도비반환금수입 22405 기부금 22406				· · · ·
100 조정교부금등 100 국고보조금등 100 지방재 100 지방자			과징금및과태료등	
22402 제남처분수입   22403 보상금수남금   22403 보상금수남금   22404 시·도비반환금수입   22405 기부금   22406 그외수입   22494 시·도비 반환금수입(비공제)   225 지난연도수입   22501 지난연도수입   31101 보통교부세   31102 특별교부세   31102 특별교부세   31102 특별교부세   31104 소방안전교부세   41101 자치구일반조정교부금   등   41103 자치구기타제원조정교부금   등   41103 자치구기타제원조정수입   420   시·군조정교부금   등   41103 자치구기타제원조정수입   42103 시·군기타제원조정수입   42103 시·군기타제원조정수입   42103 시·군기타제원조정수입   42103 시·군기타제원조정수입   520   521   지·도비보조금등   51103 기금   51199 국고보조금(비공제)   520   지·도비보조금등   52101 시·도비보조금등   61101 정부자금채   6100 급용기관체		임시적세외수입		
22402 제남처분수입   22403 보상금수남금   22403 보상금수남금   22404 시·도비반환금수입   22405 기부금   22406 그외수입   22494 시·도비 반환금수입(비공제)   225 지난연도수입   22501 지난연도수입   31101 보통교부세   31102 특별교부세   31102 특별교부세   31102 특별교부세   31104 소방안전교부세   41101 자치구일반조정교부금   등   41103 자치구기타제원조정교부금   등   41103 자치구기타제원조정수입   420   시·군조정교부금   등   41103 자치구기타제원조정수입   42103 시·군기타제원조정수입   42103 시·군기타제원조정수입   42103 시·군기타제원조정수입   42103 시·군기타제원조정수입   520   521   지·도비보조금등   51103 기금   51199 국고보조금(비공제)   520   지·도비보조금등   52101 시·도비보조금등   61101 정부자금채   6100 급용기관체				22401 불용품매각대
1				
10 지방교부제   310 지방교부제   311 지방교부제   31101 보통교부제   31102 특별교부제   31104 보망전교부제   41101 자치구일반조정교부금   41102 자치구특별조정교부금   41102 자치구투별조정교부금   41103 자치구기타재원조정수입   42101 시·군일반조정교부금   42104 시·군부별조정교부금   42104 시·군부별조정교부금   42104 시·군부별조정교부금   42104 시·군기타재원조정수입   42104 시·군기타재원조정수입   51101 국고보조금   51102 국가균형발전특별회계보조금   51103 기금   51109 국고보조금(비공제)   5109 국고보조금(비공제)   5101 시·도비보조금등   61101 정부자금체   61101 정부자금체   61101 정부자금체   61101 정부자금체   61101 경부자금체   61101 경부자급체   61101 경부자급체   611				22403 보상금수납금
22406 그외수입   22494 시·도비 반환금수입(비공제)   225 지난연도수입   22501 지난연도수입   31101 보통교부세   31102 특별교부세   31102 특별교부세   31103 부동산교부세   31104 소방안전교부세   31104 소방안전교부세   41101 자치구일반조정교부금   자치구조정교부금   등   41102 자치구특별조정교부금   41102 자치구특별조정교부금   41102 자치구투별조정교부금   41103 자치구기타재원조정수입   420   시·군조정교부금   42101 시·군일반조정교부금   42102 시·군특별조정교부금   51103 자리구기타재원조정수입   42103 시·군기타재원조정수입   42103 시·군기타재원조정수입   51101 국고보조금   51102 국가균형발전특별회계보조금   51103 기금   51199 국고보조금(비공제)   520   시·도비보조금등   시·도비보조금등   52101 시·도비보조금등   61101 정부자금채   61101 정부자금채   61102 급용기관채			224 기타수입	22404 시・도비반환금수입
22494 시·도비 반환금수입(비공제)   225 지난연도수입   22501 지난연도수입   22501 지난연도수입   31101 보통교부세   31102 특별교부세   31102 특별교부세   31103 부동산교부세   31104 소방안전교부세   31104 소방안전교부세   31104 소방안전교부세   41101 자치구일반조정교부금   등   41102 자치구특별조정교부금   등   41102 자치구특별조정교부금   사·군조정교부금   등   42101 시·군일반조정교부금   수 군조정교부금   등   42101 시·군의반조정교부금   등   42102 시·군특별조정교부금   등   42102 시·군특별조정교부금   51101 국고보조금   51102 국가균형발전특별회계보조금   51102 국가균형발전특별회계보조금   51102 국가균형발전특별회계보조금   51102 국가균형발전특별회계보조금   51109 국고보조금(비공제)   520   시·도비보조금등   시·도비보조금등   51101 정부자금채   61101 정부자금채   61101 정부자금채   61101 검부자금채				22405 기부금
300 지방교부세 310 지방교부세 311 지방교부세 31102 특별교부세 31102 특별교부세 31102 특별교부세 31103 부동산교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 41101 자치구일반조정교부금 등 41102 자치구특별조정교부금 등 41102 자치구투별조정교부금 부 41102 자치구투별조정교부금 등 42101 시ㆍ군일반조정교부금 등 42102 시ㆍ군특별조정교부금 등 42102 시ㆍ군투별조정교부금 등 42102 시ㆍ군투별조정교부금 등 51101 국고보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51109 국고보조금(비공제) 520 시ㆍ도비보조금등 시·도비보조금등 51101 정부자금채 61101 정부자금채 61102 금융기관채				22406 그외수입
300 지방교부세 310 지방교부세 3110 지방교부세 31102 특별교부세 31102 특별교부세 31102 특별교부세 31103 부동산교부세 31103 부동산교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 41101 자치구일반조정교부금 등 41102 자치구특별조정교부금 등 41103 자치구기타재원조정수입 시・군조정교부금 등 42101 시・군일반조정교부금 42102 시・군특별조정교부금 등 42103 시・군기타재원조정수입 42103 시・군기타재원조정수입 51101 국고보조금 51101 국고보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51103 기급 51199 국고보조금(비공제) 520 시・도비보조금등 시·도비보조금등 51101 정부자금채 6100 집부자금채 61101 집부자금채				22494 시·도비 반환금수입(비공제)
300 지방교부세 310 지방교부세 311 지방교부세 31102 특별교부세 31103 부동산교부세 31103 부동산교부세 31103 부동산교부세 31104 소방안전교부세 41101 자치구일반조정교부금 등 41102 자치구특별조정교부금 등 41102 자치구특별조정교부금 등 41103 자치구기타재원조정수입 시ㆍ군조정교부금 등 42101 시ㆍ군일반조정교부금 등 42101 시ㆍ군일반조정교부금 등 51101 국고보조금 등 51101 국고보조금 51101 국고보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51103 기금 51199 국고보조금(비공제) 520 시ㆍ도비보조금등 시·도비보조금등 61101 정부자금채 61102 금융기관채			225 지난연도수입	22501 지난연도수입
310 지방교부세 311 지방교부세 31103 부동산교부세 31103 부동산교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 31104 소방안전교부세 41101 자치구일반조정교부금 등 41102 자치구특별조정교부금 등 41103 자치구기타재원조정수입 42101 시・군일반조정교부금 등 42101 시・군일반조정교부금 수 42101 시・군일반조정교부금 등 51101 국고보조금등 51101 국고보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51103 기금 51199 국고보조금(비공제) 520 시・도비보조금등 시·도비보조금등 61101 정부자금채 61102 금융기관채				31101 보통교부세
### 100 조정교부금	300 지바교부세	310 지바교부세	311 지바교부세	31102 특별교부세
410 자치구조정교부금 자치구조정교부금 자치구조정교부금 41101 자치구일반조정교부금 41102 자치구특별조정교부금 등 41103 자치구기타재원조정수입 420 시・군조정교부금 등 42101 시・군일반조정교부금 등 42102 시・군특별조정교부금 등 51103 시・군기타재원조정수입 등 51101 국고보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51103 기금 51199 국고보조금(비공제) 520 시・도비보조금등 시·도비보조금등 시·도비보조금등 61101 정부자금채 610 국내차입금 611 차입금 61102 금융기관채	300 / 18 32 1 / 11	310 시정표구세	311 / 10 15 1 / 11	31103 부동산교부세
### 4100 조정교부금 등 ###################################				31104 소방안전교부세
100 조정교부금등 등   41103 자치구기타재원조정수입   420		410	411	41101 자치구일반조정교부금
400 조정교부금등420 시・군조정교부금 등421 시・군조정교부금 등42101 시・군일반조정교부금 42102 시・군특별조정교부금 42103 시・군기타재원조정수입500 보조금510 국고보조금등 510 국고보조금등51101 국고보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51199 국고보조금(비공제)520 시・도비보조금등521 시・도비보조금등52101 시・도비보조금등600 지방채610 국내차입금611 차입금61101 정부자금채 61102 금융기관채		자치구조정교부금	자치구조정교부금	41102 자치구특별조정교부금
420   421   42101 시·군일반조성교무금   42102 시·군일반조성교무금   42102 시·군특별조정교부금   42103 시·군기타재원조정수입   51101 국고보조금   51102 국가균형발전특별회계보조금   51103 기금   51199 국고보조금(비공제)   520   시·도비보조금등   시·도비보조금등   61101 정부자금채   610 국내차입금   611 차입금   61102 금융기관채		등	등	41103 자치구기타재원조정수입
지 · 군조정교부금 등 시 · 군조정교부금 등 42102 시 · 군특별조정교부금 등 42103 시 · 군기타재원조정수입 등 51101 국고보조금 51101 국고보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51103 기금 51199 국고보조금(비공제) 520 시 · 도비보조금등 시 · 도비보조금등 시 · 도비보조금등 61101 정부자금채 6100 지방채 610 국내차입금 611 차입금 61102 금융기관채	400 조정교무금능	420	421	42101 시・군일반조정교부금
등 등 42103 시・군기타재원조정수입  510 국고보조금등 51101 국고보조금 51102 국가균형발전특별회계보조금 51103 기금 51199 국고보조금(비공제)  520 521 시・도비보조금등 시·도비보조금등 600 지방채 610 국내차입금 611 차입금 61102 금융기관채				42102 시・군특별조정교부금
500 보조금     510 국고보조금등     51102 국가균형발전특별회계보조금       510 국고보조금등     51103 기금       51199 국고보조금(비공제)       520 시·도비보조금등     10 조리 시·도비보조금등       600 지방채     610 국내차입금     611 차입금       611 차입금     61102 금융기관채			' = ' ' '	42103 시・군기타재원조정수입
500 보조금     510 국고보조금등     511 국고보조금등     51103 기금       51199 국고보조금(비공제)     520     521       시·도비보조금등     시·도비보조금등     52101 시·도비보조금등       600 지방채     610 국내차입금     611 차입금     61102 금융기관채				51101 국고보조금
500 보조금     51103 기금       520     521       시·도비보조금등     시·도비보조금등       600 지방채     610 국내차입금       611 차입금     61102 금융기관채		510 구고표ス그드	511 구ɔㅂㅈ그드	51102 국가균형발전특별회계보조금
51199 국고보조금(비공제)       520     521       시·도비보조금등     시·도비보조금등       600 지방채     610 국내차입금       611 차입금     61102 금융기관채	500 Hスユ	210 777752	311 777752	51103 기금
시·도비보조금등시·도비보조금등52101 시·도비보조금등600 지방채610 국내차입금611 차입금61102 금융기관채	500 모조금			51199 국고보조금(비공제)
지·도비보조금등 시·도비보조금등 61101 정부자금채 600 지방채 610 국내차입금 611 차입금 61102 금융기관채		520	521	52101 시·두메ㅂ즈그드
600 지방채 610 국내차입금 611 차입금 61102 금융기관채		시・도비보조금등	시·도비보조금등	32101 A 24 E 2 6
01102 1104 11				61101 정부자금채
61103 지방공공자금채	600 지방채	610 국내차입금	611 차입금	61102 금융기관채
				61103 지방공공자금채

세입항목(장)	세입항목(관)	세입항목(항)	세입항목(목)
		612 지방채증권	61201 모집공채
		012 시청세등년	61202 매출공채
		613 지역개발기금	61301
		013 / 1 1 1 1 2 1 1 1	지역개발기금시・군・구융자금수입
		711 잉여금	71101 순세계잉여금
		/11 8 9 1	71102 법정잉여금
			71201 국고보조금사용잔액
		712 전년도이월금	71202 시・도비보조금사용잔액
	710 보전수입등		71203 전년도이월사업비
		713 융자금원금수입	71301 민간융자금회수수입
			71302 통화금융기관융자금회수수입
700			71303 공사공단등융자금회수수입
700 보전수입등및내부		714 예치금회수	71401 예치금회수
고인 ( 립 ) 롯데 ( 거래			72101 공기업특별회계전입금
7   4			72102 공사・공단전입금
		721 전입금	72103 기타회계전입금
			72104 기금전입금
	720 내부거래		72105 교육비특별회계전입금
			72201 예수금수입
		722	72202 시・도지역개발기금예수금수입
		예탁금및예수금	72203 예탁금원금회수수입
			72204 예탁금이자수입

세입의 구분에 따라, 세입항목을 장별로 구분하면, 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금등, 보조금, 지방채, 보전수입등및내부거래으로 나뉜다. 이 중 조정교부금은 기초자치단체에만 존재한다. 향후 재정력격차를 분석하는 과정에서는 장별로 구분된 세입항목별 재정력격차의 차이를 세부적으로 분석하였다. 즉, 총세입규모에 대한 격차와 더불어 그러한 격차를 만들어내는 주요 원인이 되는 세입항목이 무엇인지를 확인하고자 한다.

## 2. 지방재정 현황 및 추이분석

본 연구에서는 2017년 발표된 재정분권 종합계획이 추진되기 전과 후의 지방재정의 현황, 특히 재정력 격차에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 2017년 이전과 2018년 이후의 지방재정의 현황과 추이를 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 분석의 순서는 우선 지방자치단체 세입의 기본적인 통계를 살펴보고, 재정력겨차를 확인하기 위해 광역자치단체, 기초자치단체, 그리고 광역자치단체외 기초자치단체를 합한 지역단위의 세입의 분포를 살펴본다. 세입측면의 재정력격차를 지니계수(gini coefficient)로 지수화하여 분석한 뒤, 이를 개별 세입항목의 규모와 변화를 통해 보다 구체적으로 탐색하는 과정을 거쳐 시사점을 도출하도록 한다.

분석을 위해 우선 지방재정 세입 총액의 변화를 살펴본 결과는 다음의 [표 4-2]와 같다. 우리나라 지방재정의 총 세입액은 결산 총계기준으로 2016년 약 325조 수준이다가, 지난 5년간 지속적으로 증가하여 2020년에는 약 474조 수준으로 약 149조가 순증하였다. 이는 중앙재정의 상대적 개념으로서 지방재정의 비중이 커졌다는 것을 의미하며, 재정분권이 빠르게 진행되었다는 것을 확인할 수 있다. 다만, 이는 총계기준의 결과이므로 중복계상된 측면이 있음을 고려할 필요가 있으나, 여전히 지방재정의 규모와 비중이 커졌다는 사실은 변함이 없다.

[표 4-2] 최근 5년 간 지방자치단체(전국) 지방재정 세입의 변화

(단위, 억원)

연도	2016	2017	2018	2019	2020
지방세	765,135	814,837	854,805	917,572	1,036,256
세외수입	286,699	284,862	284,571	293,869	299,969
지방교부세	380,162	443,547	490,290	574,906	504,074
조정교부금	113,793	126,690	128,106	138,532	145,040
국고보조금	921,539	960,955	1,029,273	1,250,053	1,770,805
지방채	49,538	23,435	19,843	35,479	68,952
기타	733,484	742,044	810,181	883,952	915,360
총 세입액	3,250,352	3,396,369	3,617,069	4,094,361	4,740,457

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준으로, 전국은 광역 및 기초자치단체의 지방재정의 총합을 의미함

이러한 지방의 세입 증가는 지방세와 국고보조금의 증가에 기인하는 것으로 보인다. 재정분권 종합계획에서 가장 중요하게 추진되었던 것이 국세의 지방세화를 통한 지방세의 증가이며, 이를 통해 개별 지방자치단체의 재정에 관한 자유로운 의사결정의 가능성을 높인다는 것이다. 이러한 기조에 따라, 지방세는 2016년 76조 5천억원 수준이었던 것이 2020년 103조 6천억원 수준으로 크게 증가하였다. 한편, 같은 기간 동안국고보조금은 92조 1,500억원 수준에서 2019년 125조원 수준으로 증가하였으며, 2020년에는 177조원으로급격히 증가하였다. 이러한 국고보조금의 변화는 코로나19로 인한 복지 및 지원사업의 증가, 국토의 균형있는 발전을 위한 재정사업의 추진 등의 맥락에서 이해할 수 있다.

또한, 지방자치단체 세입원 중 큰 부분을 차지하는 것이 지방교부세이다. 지방교부세도 2016년 38조원

수준에서, 2020년 50조원 수준으로 크게 상승한 것을 확인할 수 있다. 이는 내국세의 19.24%로 규모가정해져 있는 지방교부세의 특성을 고려할 때, 최근 국가재정의 급격한 상승으로 함께 지방교부세의 재원이함께 증가한 것으로 이해할 수 있다. 또한, 이러한 지방교부세의 증가는 재정분권을 통해 증가한 지방세의 불균형적 분포를 해결할 수 있는 재정적 수단이 함께 증가했다는 것으로 의미한다. 즉, 지방세의 불균형 증가에 대한 우려에 대응하기 위해 지방교부세의 활용이 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

다음 표 [4-3]은 지역단위의 지방세입 규모이다. 지역단위는 같은 광역자치단체에 속한 광역과 기초자치단체의 세입을 합한 것을 의미한다. 지역별 지방재정 세입을 살펴본 결과, 경기지역이 2016년 65조 4천억원수준에서 2020년 98조 1,500억원수준으로 가장 많은 세입규모를 보이고 있으며, 서울지역이 그 다음으로 2016년 47조 1,300억원수준에서 2020년 76조 5,400억원수준으로 증가하였다. 이들 두 지역을 제외하면나머지 지역은 비슷한 세입규모를 보이고 있다. 한편, 광주, 대전, 울산, 세종, 제주 등의 지역이 2016년기준 10조 내외의 세입규모로 낮은 규모를 가지는 지역이다. 이렇듯 지역별로 세입규모의 편차는 경기지역과서울지역을 위주로하는 수도권과 비수도권의 차이로 인한 것임을 확인할 수 있다.

[표 4-3] 지역별(광역 및 기초자치단체) 지방재정 세입 규모

(단위, 억원)

지역	2016	2017	2018	2019	2020
강원	175,259	174,775	180,479	210,488	232,161
경기	654,219	694,684	743,594	835,011	981,563
경남	248,198	253,816	267,205	303,914	346,512
경북	268,815	277,410	291,845	336,617	367,106
광주	71,330	73,079	80,984	95,800	117,288
대구	121,413	126,422	134,434	150,674	187,920
대전	71,177	71,368	76,143	87,406	103,225
부산	177,513	181,729	190,921	212,813	259,623
서울	471,312	515,742	561,003	621,533	765,459
세종	17,992	17,267	18,746	19,120	22,156
울산	63,892	67,573	69,420	73,128	80,178
인천	148,392	158,367	165,304	191,882	214,237
전남	217,029	226,175	244,323	279,593	307,195
전북	163,790	170,240	183,357	213,278	242,131
제주	55,815	59,269	60,649	62,890	66,892
충남	190,681	189,293	202,257	230,954	258,932
충북	133,526	139,160	146,405	169,260	187,878
총 세입액	3,250,352	3,396,369	3,617,069	4,094,361	4,740,457

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

이하에서는 세입항목별로 지역별 규모를 분석하였다. 우선, 지방세의 규모는 다음 표 [4-4]와 같다.

지방세의 경우, 경기-서울 순이었던 총 세입규모와 달리 서울의 지방세 규모가 경기보다 높은 것을 알수 있다. 서울의 경우 2020년 기준 지방세는 27조 1,088억원으로, 경기도의 25조 8,010억원에 비해 높다. 이들 두 지역을 제외하면, 나머지 지역의 지방세는 현저하게 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

[표 4-4] 지역별(광역 및 기초자치단체) 지방세 규모

(단위, 억원)

지역	2016	2017	2018	2019	2020
강원	18,596	19,450	20,573	21,687	26,537
경기	192,451	207,106	228,072	241,380	258,010
경남	47,358	48,153	46,131	50,958	57,319
경북	35,678	37,199	36,343	39,228	45,896
광주	16,790	17,109	18,456	20,279	22,680
대구	29,798	31,567	32,279	34,761	39,594
대전	16,839	17,136	17,357	19,910	22,524
부산	46,251	49,472	49,351	51,919	61,996
서울	190,071	203,738	218,605	235,682	271,088
세종	4,996	6,651	6,707	6,669	7,952
울산	19,454	19,839	19,470	20,407	20,939
인천	40,287	44,278	44,658	48,095	51,877
전남	22,438	23,190	23,922	27,148	35,647
전북	18,960	20,060	20,399	22,919	29,218
제주	13,761	14,487	14,590	15,196	16,018
충남	31,201	34,339	35,078	35,603	41,256
충북	20,206	21,062	22,815	25,732	27,705
총계	765,135	814,837	854,805	917,572	1,036,256

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

이러한 지방세의 수도권과 비수도권의 차이는 국세의 지방세 이양을 중심으로 하는 재정분권 종합계획이 지역간 재정력격차를 높일 것이라는 문제가 제기되는 원인이 된다. 실제로 서울과 경기지역이 지난 5년 간 6~8조원 수준의 지방세가 증가할 때, 타 지역은 수 천억원 수준의 증가에 그치고 있다. 굳이 1인당 지방세와 같은 기준을 도입하지 않더라도, 인구의 변화가 제한적이라는 가정하에 수도권과 비수도권의 지방세 규모의 차이가 더 커졌을 것이라는 점을 확인할 수 있다.

재정분권 종합계획은 이러한 재정력격차의 심화를 예상하고, 지방재정조정제도를 통해 이를 해결하고자하는 노력을 하고 있다. 그러한 수단은 지방교부세, 국고보조금, 지역발전상생기금, 고향사랑기부금 등이 있으며, 재정분권으로 인한 지방세의 불균형적 증가를 얼마나 상쇄하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

다음 [표 4-5]는 지역별 세외수입 규모를 나타내고 있다. 세외수입은 세외수입은 일반회계수입으로서 경상적 수입과 임시적 수입, 특별회계수입, 기타특별회계 등으로 구성된다. 보다 구체적으로, 경상적 수입에 는 사용료, 수수료, 재산임대수입, 징수교부금, 이자수입 등이 있다. 임시적 수입에는 재산매각수입, 부담금, 기타수입, 지난년도 수입이 해당한다. 이 밖에 특별회계수입과 기타특별회계에 해당하는 상·하수도 수입, 사업수입, 사업외 수입 또한 세외수입에 해당한다<sup>27)</sup>. 세외수입은 지방자치단체의 자체 노력에 따라 지방자치단체가 자유롭게 재정에 대한 의사결정을 할 수 있는 재원을 마련할 수 있는 방법으로 각 지방자치단체는 이를 확보하기 위해 노력하고 있다. 다만, 사용료 수입 등은 기본적으로 해당 지방자치단체의 관련 인프라가 확보되어 있어야 하며, 인구규모 등에 영향을 받게 되므로 세외수입도 지역간 격차가 크게 발생할 수 있는 재원으로 이해할 수 있다. 실제로 세외수입의 경우도 2020년 기준 경기지역이 7조 7,200억원 수준으로 가장 큰 것으로 나타났으며, 서울지역이 5조 3,700억원 수준으로 두 번째 큰 규모를 가진다.

[표 4-5] 지역별(광역 및 기초자치단체) 세외수입 규모

(단위, 억원)

지역	2016	2017	2018	2019	2020
 강원	11,913	12,701	13,121	12,569	13,124
경기	79,131	75,569	69,476	69,762	77,229
경남	17,113	16,695	17,058	18,887	18,613
경북	16,535	15,381	15,842	15,879	17,171
광주	6,126	5,795	6,296	6,254	6,027
대구	9,388	9,922	10,045	11,221	10,726
대전	5,434	5,765	5,679	5,930	5,834
부산	13,871	14,294	16,185	16,259	16,324
서울	51,516	54,306	56,444	57,396	53,785
세종	1,852	1,795	1,712	1,801	1,598
울산	5,287	6,394	6,079	6,274	6,092
인천	24,401	21,357	19,241	22,530	22,116
전남	10,934	11,257	12,766	12,021	12,737
전북	9,129	9,312	9,961	10,736	10,444
제주	3,826	3,741	3,920	3,917	4,350
충남	11,990	11,477	11,795	12,826	12,457
충북	8,256	9,102	8,952	9,608	11,341
총계	286,699	284,862	284,571	293,869	299,969

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

<sup>27)</sup> 세외수입은 지방자치단체의 독자적인 노력여하에 따라 세수증대가 가능한 자주재원으로 지방세와 함께 행정의 자율성과 안정적 재정기반을 확보할 수 있는 수단이다. 비교적 국가통제령역에서 벗어나 자치단체의 노력여하에 따라 계속적인 확대개발이 용이한 지방자치단체의 잠재수입원이다. 특히 사용료 · 수수료는 공공시설의 사용이나 역무제공 등에 대한 대가로 징수하므로 반대급부 없이 징수하는 지방세와 달리 주민의 마찰이나 저항이 적으나 종류가 많고 징수근거·성격 및 형태가 다양한 것이 특징이다. (수원특례시. 세외수입이란? <a href="https://www.suwon.go.kr/sw-www/deptHome/dep\_tax/tax02/eco04\_04\_02.jsp">https://www.suwon.go.kr/sw-www/deptHome/dep\_tax/tax02/eco04\_04\_02.jsp</a> 검색일자 : 2022년 8월 15일)

또한, 최근 5년간 다른 세입항목에 비해 변화가 거의 없는 것다는 특징을 가지고 있다. 우선, 지방세의 경우 국세의 지방세화라는 재정분권 계획의 적극적 추진과 코로나19, 복지사업의 증가, 균형발전 등을 목적으로하는 국고보조금의 규모가 크게 증가하였음을 앞서 확인한 바 있다. 또한, 지방교부세도 내국세의 일정비율로 정하고 있어, 최근 급격한 국가재원의 증가로 함께 지방교부세의 규모도 증가하였다. 이와는 달리, 세외수입의 경우 개별 지역의 징수인프라와 인구규모에 영향을 받는 재원의 특성의 영향으로 그 크기 변화가 크지 않은 것이다.

다음은 지역별 지방교부세의 규모를 정리한 것이다([표 4-6]). 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 나뉘며, 각각 97%와 3%의 비중을 차지한다. 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세는 기준재정수요와 기준재원수입의 차이를 보충하는 성격을 가지는 재원으로 수요에 비해 수입이 낮은 지역에 더 많은 재원이 배정되게 된다. 그 결과 2020년 기준으로 경북지역이 7조 4,600억원으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 전남지역이 6조6천억원, 강원지역이 5조 2,800억원으로 이어지고 있다.

[표 4-6] 지역별(광역 및 기초자치단체) 지방교부세 규모

(단위, 억원)

지역	2016	2017	2018	2019	2020
 강원	41,239	49,908	53,538	61,470	52,861
 경기	33,524	38,611	43,565	50,726	44,237
경남	38,800	45,027	49,809	59,196	51,890
경북	57,515	66,226	72,067	85,306	74,608
광주	6,940	8,288	10,050	12,500	10,884
대구	10,762	11,327	12,565	15,242	13,188
대전	6,921	8,049	10,513	12,402	10,800
부산	10,760	11,042	12,828	15,843	13,824
서울	3,349	4,191	5,244	6,472	5,892
세종	1,577	1,038	730	742	800
울산	3,666	4,242	5,770	7,008	6,769
인천	8,147	9,761	10,323	12,476	12,449
전남	51,305	60,271	65,514	74,872	66,040
전북	36,276	43,385	48,209	56,670	48,995
제주	11,212	13,054	14,319	16,644	14,456
충남	32,549	38,487	42,001	48,658	42,539
충북	25,622	30,641	33,245	38,680	33,842
총계	380,162	443,547	490,290	574,906	504,074

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

지역별 지방교부세 규모의 순위가 총 세입이나 지방세 순위와 상반되는 결과를 나타내는 것은 수직적 재원이전의 과정에서 수평적인 지방재정조정이 이루러지고 있다는 것을 보여준다. 문제는 지방세의 지역간

불균형을 상쇄할 수 있는 수준으로 이루어지고 있는가이다. 지방교부세가 최근 재정분권 추진과정에서 나타나는 수도권과 비수도권 간의 격차증가를 상쇄하려면 지방교부세의 지역간 편차가 더 커져야 한다는 것이 논리적인 귀결이다. 물론 지방교부세 외에도 수평적 지방재정조정을 위해 도입된 제도들이 있으나 그 중 가장 큰 규모의 재원을 활용하고 있는 만큼 지방교부세의 활용에 관심을 가질 필요가 있다.

다음은 광역자치단체가 기초자치단체로 이전하는 재원인 조정교부금을 분석하였다([표 4-7]). 조정교부금의 총 규모는 2016년 11조 3,700억원수준에서 14조 5천억원 수준으로 변화하였으며, 다른 세입항목에비해 비중은 낮은 편이다. 조정교부금이 광역자치단체 내의 기초자치단체 간 수평적 재정조정의 수단의성격을 가진다는 점을 고려하면, 조정교부금의 규모가 광역자치단체 간 재정력격차가 존재하는 상황에서기초자치단체 간 재정력격차의 해소에 미치는 영향이 제한적일 것으로 보인다. 재정력이 낮은 지역일수록조정교부금 규모도 낮기 때문에, 기 존재하는 광역자치단체 간 재정력격차가 결국 기초자치단체에 고스란히전이될 것이기 때문이다.

[표 4-7] 지역별(기초자치단체) 조정교부금 규모

(단위, 억원)

지역	2016	2017	2018	2019	2020
 강원	2,323	2,202	2,763	2,818	2,967
 경기	29,957	35,539	35,739	40,042	40,184
경남	9,048	10,109	7,490	7,618	9,433
경북	5,123	4,876	4,833	5,632	5,284
광주	2,722	3,125	3,555	3,747	3,951
대구	5,467	4,996	5,349	5,688	5,640
대전	2,849	3,405	2,989	3,449	3,303
부산	7,426	7,913	7,228	8,817	9,544
서울	27,327	31,134	34,061	35,521	37,466
세종	-	-	-	-	-
울산	2,700	3,093	3,128	2,820	2,726
인천	6,483	6,386	6,651	6,876	7,446
전남	2,538	2,638	2,563	3,205	3,419
전북	2,567	3,134	3,085	3,718	3,715
제주	-	-	-	-	-
충남	4,108	4,916	5,155	4,510	5,846
충북	3,155	3,224	3,518	4,071	4,117
총계	113,793	126,690	128,106	138,532	145,040

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준. 세종특별자치시와 제주특별자치도는 제외함

국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 재원을 교부하는 제도로, 개별 지방자치단체에서는 필요하나 자체적인 재원으로 수행하기 어려우며, 국가적인 차원의 효과가 있는 경우에 사용하는 재원이다. 특히, 최근 복지사업의 증가로 인해 그 규모가 크게 증가하는 경향을 보이고 있고, 국가균형발전을 위해 추진되는 다양한 SOC 사업의 재원이 된다. 국고보조금의 지역별 규모는 2020년 기준으로 경기지역은 34조 7천억원, 서울지역이 23조 3천억원으로 가장 높은 규모를 가지며, 경남, 경북, 부산, 전남, 전북, 충남 등이 10~15조원 수준으로 중간 수준이다. 국고보조금은 지방세와 지방교부세가 서로 상반된 순위를 나타내는 것과 다른 형태를 보이고 있다. 즉, 재정조정의 목적보다는 복지사업 자체의 목적과 균형발전이라는 재정조정과는 목적이 다르다는 점이 반영된 것으로 보인다. 균형발전은 자치분권과 함께 진행되어야 할 중요한 정책이지만, 두 정책이 함께 달성될 수 있을지에 대해서는 부정적인 주장이 존재한다. 또한, 복지정책과 SOC 사업이 지역의 인구규모와 높은 상관관계를 가지는 만큼 더 많은 인구가 밀집되어 있는 수도권이 비수도권에 비해 더 많은 국고보조금이 배분되는 결과가 나타날 수 있다.

[표 4-8] 지역별(광역 및 기초자치단체) 국고보조금 규모

(단위, 억원)

지역	2016	2017	2018	2019	2020
	51,474	53,871	51,441	67,174	85,002
경기	148,678	162,479	173,061	219,312	347,442
	76,206	77,579	83,243	102,347	139,279
경북	87,617	89,690	95,170	114,106	140,714
광주	24,996	25,981	28,892	36,091	52,406
대구	38,311	39,774	43,504	52,617	80,205
대전	21,877	23,133	26,470	31,986	42,520
부산	59,152	61,950	67,759	80,986	114,546
서울	93,514	101,178	114,606	136,727	233,783
세종	2,527	2,570	2,944	3,298	4,647
울산	16,900	16,670	18,624	21,593	28,999
인천	41,574	43,089	48,747	60,918	76,252
전남	79,131	78,718	85,180	97,772	125,808
전북	63,552	66,047	69,674	82,016	106,044
제주	13,109	12,324	12,518	14,029	16,987
충남	60,237	60,795	63,729	76,193	102,745
충북	42,684	45,106	43,708	52,887	73,426
총계	921,539	960,955	1,029,273	1,250,053	1,770,805

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

마지막으로 지역별 지방채 규모를 살펴본다([표 4-9]). 지방채는 지방자치단체가 재정자금을 조달하기 위해서 발행하는 채권으로, 「지방재정법」에서는 제11조에서 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, 재해예방 및 복구사업, 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던

세입결함의 보전, 지방채의 차환 등에 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다. 재해예방이나 복구, 천재지변으로 인한 세입보전과 같이 수동적인 활용과 함게, 공유재산을 조성하거나 재정투자사업을 추진하기 위한 적극적 재원으로서의 성격도 함께 가진다. 다만, 지방채의 발행으로 지방자치단체의 재정수지가 악화되는 상황을 방지하기 위해 적절한 조건과 절차가 수반되어야 한다. 지방채의 적극적 활용은 대부분 재정적인 상황이 좋은 지역에서 발생할 가능성이 더 높다. 이러한 특성 때문에 지방채도 지역 간 편차가 큰 재원이다. 지방채는 결국 갚아야 할 재원으로 많은 지역이 지방채의 발행을 최소화하고자하는 경향을 가진다. 그결과 서울을 제외하고는 지방채의 규모가 현저히 낮게 형성되어 있다.

[표 4-9] 지역별(광역 및 기초자치단체) 지방채 규모

(단위, 억위)

지역	2016	2017	2018	2019	2020
강원	4,124	348	0	450	539
경기	6,800	1,119	871	1,883	2,765
경남	1,403	950	394	1,401	3,882
경북	3,882	1,618	557	485	1,723
광주	1,106	421	612	200	1,900
대구	2,174	2,164	2,146	2,400	5,265
대전	1,192	280	20	400	2,452
부산	3,773	4,245	5,904	4,494	8,215
서울	9,719	11,529	8,151	19,114	30,340
세종	263	0	0	300	735
울산	1,247	0	700	600	700
인천	1,408	10	0	820	2,790
전남	3,363	0	60	800	569
전북	1,981	239	219	147	833
제주	761	0	0	1,500	2,818
충남	4,560	305	39	248	3,206
충북	1,781	206	170	236	220
총계	49,538	23,435	19,843	35,479	68,952

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

이상에서 살펴본 바와 같이, 세입기준으로 살펴 본 지방재정의 규모는 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 지방재정의 규모는 최근 5년 간 큰 폭으로 증가하였다. 이는 재정분권의 추진에 따른 지방세의 증가, 복지사업과 균형발전 추진으로 인한 국고보조금의 증가, 국가재정 규모 증가에 따라 나타난 지방교부세의 증가에 의한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 지역 간 재정력격차는 서울과 경기지역이라는 두 수도권 지역과 나머지 지역 간의 격차로 이해된다. 지방세와 국고보조금, 세외수입 등 대부분의 세입항목에서 서울과 경기지역은 타 지역에 비해 월등히 높은 규모를 보이고 있다. 재정조정 기능을 가지는 지방교부세만 상반된

분포를 나타내고 있다. 문제는 이러한 지방교부세의 재정형평화 기능이 충분한가의 문제이다. 추가적인 분석을 통해 이를 살펴보고자 한다.

### 2) 광역 및 기초자치단체의 지방재정 변화

세입의 관점에서 광역자치단체 및 기초자치단체간 재정력격차를 살펴보기 위해, 세입항목별로 기술통계를 수행하였다. 주요 기술통계치인 평균, 표준편차, 최솟값, 최댓값과 더불어 상대적인 퍼짐의 정도를 비교할 수 있도록 변동계수를 함께 계산하였다. 크게 지역(광역+기초), 광역, 기초로 집단을 나누어, 우리나라의 지방자치단체의 세입차원의 재정규모를 세입항목별로 살펴보았다.

첫 번째로, 최근 5년간 지방세의 변화를 살펴보면, 다음 [표 4-10]과 같다. 지역수준에서 지방세는 2016년 평균 4조 5천억원 수준에서 2020년 6조원으로 상승하였고, 이 과정에서 표준편차와 변동계수도 증가하는 경향을 보이고 있어 퍼짐의 정도가 커진 것을 확인할 수 있다. 이를 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 살펴보면, 광역자치단체의 경우 3조원 수준이던 2016년에 비해 2020년 4조 3천억원으로 크게 증가하고 있으며, 기초의 경우도 유사한 변화의 형태를 보이고 있다. 다만, 지역, 광역, 기초 등 모든 수준에서 2019년에 비해 2020년 퍼짐의 정도가 완화되고 있는 것을 확인할 수 있다.

[표 4-10] 최근 5년 간 지역별 지방세의 변화

(단위, 억원)

구분	연도	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값	변동계수
	2016	17	45,008	56,259.32	4,996	192,451	125.00
지역:	2017	17	47,932	60,533.10	6,651	207,106	126.29
광역 +	2018	17	50,283	66,231.25	6,707	228,072	131.72
, 기초	2019	17	53,975	70,621.88	6,669	241,380	130.84
. ,	2020	17	60,956	78,048.23	7,952	271,088	128.04
	2016	17	30,937	41,372.43	4,996	165,693	133.73
	2017	17	33,027	44,552.27	6,651	178,171	134.90
광역	2018	17	34,411	48,276.35	6,707	191,033	140.29
	2019	17	37,077	51,180.97	6,669	204,581	138.04
	2020	17	43,057	58,172.79	7,952	233,930	135.11
	2016	226	1,058	1,455.01	37	8,746	137.47
	2017	226	1,121	1,566.73	41	9,625	139.74
기초	2018	226	1,194	1,754.14	43	11,504	146.93
	2019	226	1,271	1,902.71	47	13,098	149.70
	2020	226	1,346	1,781.30	62	11,886	132.30

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

두 번째로, 세외수입의 기술통계를 살펴보면([표 4-11]), 세입수입의 평균은 지역수준에서는 5년 간

증가추세를 보이고 있으나, 광역자치단체는 정체되고 있는 반면, 기초자치단체 수준에서 증가율이 더높은 것을 확인할 수 있다. 또한, 퍼짐의 정도도 광역자치단체 수준에서는 130을 넘는 변동계수를 보이나, 기초자치단체는 5년 간 꾸준하게 변동계수가 작아지고 있어 지역 간 격차가 완화되고 있음을 알 수 있다. 하지만, 여전히 100 이상의 변동계수를 보이고 있어 세외수입의 경우도 지역, 광역, 기초 등에 따른 편차가 큰 것을 확인할 수 있다. 특히, 앞서 살펴본 바와 같이 세입의 분포가 특정 두 지역(서울과 경기)에 집중되는 형태를 가지고 있기 때문에 평균값이 이들 이상치의 영향을 크게 받았을 것으로 예상할 수 있다. 이와같이 월등히 높은 이상치를 가지는 서울과 경기지역을 제외한 지역 간 재정격차에 대한 논의를 진행할필요도 있어 보인다.

[표 4-11] 최근 5년 간 지역별 세외수입의 변화

(단위, 억원)

구분	연도	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값	변동계수
	2016	17	16,865	19,672.97	1,852	79,131	116.65
지역:	2017	17	16,757	19,161.89	1,795	75,569	114.35
광역 +	2018	17	16,739	18,208.81	1,712	69,476	108.78
, 기초	2019	17	17,286	18,362.00	1,801	69,762	106.22
. ,	2020	17	17,645	19,255.54	1,598	77,229	109.13
	2016	17	6,700	8,891.69	1,119	35,207	132.71
	2017	17	6,523	8,718.02	1,091	35,860	133.64
광역	2018	17	6,537	8,921.63	1,125	37,265	136.47
	2019	17	6,901	9,215.77	1,304	38,025	133.53
	2020	17	6,760	8,698.14	1,268	35,424	128.67
	2016	226	765	1,043.36	83	7,159	136.46
	2017	226	770	982.19	86	6,504	127.60
기초	2018	226	767	871.99	101	5,374	113.63
	2019	226	781	893.42	121	7,029	114.37
	2020	226	819	959.29	110	5,967	117.16

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

[표 4-12] 최근 5년 간 지역별 지방교부세의 변화

구분	연도	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값	변동계수
1.1	2016	17	22,362	18,281.50	1,577	57,515	81.75
지역: 과성	2017	17	26,091	21,568.76	1,038	66,226	82.67
광역 +	2018	17	28,841	23,306.34	730	72,067	80.81
, 기초	2019	17	33,818	27,029.36	742	85,306	79.93
,	2020	17	29,651	23,486.01	800	74,608	79.21
	2016	17	6,252	2,956.09	1,357	11,212	47.28
	2017	17	6,887	3,443.00	1,038	13,054	50.00
광역	2018	17	7,840	3,834.86	730	14,319	48.92
	2019	17	9,241	4,533.22	742	16,644	49.05
	2020	17	8,285	3,837.68	800	14,456	46.32
	2016	226	1,212	969.11	47	4,028	79.97
	2017	226	1,445	1,164.93	51	4,921	80.64
기초	2018	226	1,580	1,279.79	70	5,377	81.01
	2019	226	1,849	1,486.52	90	6,100	80.41
	2020	226	1,607	1,275.53	98	5,327	79.36

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

세 번째로, 지방교부세의 변화를 살펴본다. 지방교부세가 다른 세입항목과 가지는 큰 차이점은 변동계수가 상대적으로 낮다는 것이다. 특히, 광역수준의 지방교부세의 변동계수는 40~50% 수준으로 나타나, 지방세의 130~140% 수준에 비해 낮은 수준이라는 점을 볼 수 있다. 이는 지방세의 차이로 인해 나타나는 광역자치단체 간 재정력격차를 지방교부세가 온전히 상쇄하기는 어렵다는 점을 보여준다. 한편, 기초자치단체 수준에서는 지방교부세의 기초자치단체간 변동계수가 80% 이상으로 나타나고 있어 대조적이다. 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세가 재정수요와 재정수입의 차이를 보전하는 역할을 수행하기 때문에 온전히 수평적 재정조정의 기능만을 목적으로 하는 것이 아니며, 그 결과 지방자치단체 세입의 많은 부분을 차지하는 지방교부세의 재정형평화 기능이 제한적이다. 이러한 관점에서 지방교부세의 재정조정기능을 확대하거나, 또 다른 재원인 국고보조금의 역할이나 새로운 재정조정기금의 마련이 요구되고 있다.

네 번째는 기초자치단체의 이전재원인 조정교부금이다. 평균 500~600억원 정도를 차지하고 있다. 또한, 지역별 조정교부금 합계의 평균은 변동계수가 5년래 120~140 수준으로 높게 형성되어 있어, 어떤 광역자치단체에 속하느냐에 따라 기초자치단체에 주어지는 조정교부금의 크기에 차이가 발생한다는 것을 확인할수 있다.

[표 4-13] 최근 5년 간 지역별 조정교부금의 변화

구분	연도	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값	변동계수
	2016	17	6,694	8,608.71	0	29,957	128.61
광역	2017	17	7,452	10,092.20	0	35,539	135.42
+	2018	17	7,536	10,519.58	0	35,739	139.60
기초	2019	17	8,149	11,418.72	0	40,042	140.13
	2020	17	8,532	11,714.45	0	40,184	137.30
	2016	17	0	0	0	0	0
	2017	17	0	0	0	0	0
광역	2018	17	0	0	0	0	0
	2019	17	0	0	0	0	0
	2020	17	0	0	0	0	0
	2016	226	504	525.07	45	3,073	104.28
	2017	226	561	564.88	48	3,176	100.77
기초	2018	226	567	561.25	53	2,904	99.01
	2019	226	613	573.52	67	2,682	93.56
	2020	226	642	604.31	65	2,815	94.16

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

다섯 번째로, 국고보조금은 지방교부세와 같이 변동계수가 50~80% 수준으로 광역과 기초 수준을 포함하여 지역간 편차가 다른 세입항목에 비해 높지 않은 편이다. 전술한 바와 같이, 지역간 재정격차를 고려하여 배분하는 것보다는 국고보조금은 보조사업의 목적을 달성하기 위해 재원이 편성되는 것이기 때문에, 재정력이 낮은 지역에 더 많은 재원을 투입하는 것이 의사결정의 주된 근거가 되지 않는다. 다만, 균형발전의 목적으로 재정이나 경제적인 상태가 열악한 지역에 투입되는 대규모 국책사업의 경우 일부 재정조정기능을 가진다고 볼 수 있다. 또한, 국고보조사업의 개편을 통한 지방사무의 이양이나 지방자치단체의 매칭비율의 조정 등의 과정에서 재정형평화 기능을 고려하는 것이 필요하다.

[표 4-14] 최근 5년 간 지역별 국고보조금의 변화

구분	연도	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값	변동계수
	2016	17	54,208	36,264.74	2,527	148,678	66.90
광역	2017	17	56,527	39,126.43	2,570	162,479	69.22
+	2018	17	60,545	42,123.14	2,944	173,061	69.57
기초	2019	17	73,533	52,324.92	3,298	219,312	71.16
	2020	17	104,165	83,454.16	4,647	347,442	80.12
	2016	17	26,340	16,311.04	2,527	69,915	61.92
	2017	17	27,260	17,693.34	2,570	76,536	64.91
광역	2018	17	29,043	18,976.09	2,944	80,295	65.34
	2019	17	35,460	23,707.21	3,298	102,854	66.86
	2020	17	48,513	36,785.93	4,647	157,721	75.83
	2016	226	2,096	1,091.11	312	7,247	52.05
	2017	226	2,201	1,176.44	313	7,887	53.44
기초	2018	226	2,370	1,286.72	365	8,511	54.30
	2019	226	2,864	1,596.66	470	10,657	55.75
	2020	226	4,186	2,618.96	749	16,048	62.56

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

마지막으로 지방채의 경우 각 지역의 재정투입 필요성과 상환능력 등에 따라 결정하게 된다. 특히, 지방채의 경우 행정안전부의 지방채발행한도제도와 채무관리방안이 존재하여 발행에 제한이 존재하고 있다. 이에 따라 지역간 지방채 발행액의 차이는 크게 나타나게 된다. 또한 필요시에 발행하기 때문에 연도별로 지방채 발행에 일정한 경향이 존재하지 않는다.

[표 4-15] 최근 5년 간 지역별 지방채의 변화

구분	연도	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값	변동계수
	2016	17	2,914	2,441.71	263	9,719	83.79
광역	2017	17	1,379	2,835.79	0	11,529	205.71
+	2018	17	1,167	2,303.77	0	8,151	197.37
기초	2019	17	2,087	4,524.68	147	19,114	216.81
	2020	17	4,056	7,070.10	220	30,340	174.31
	2016	17	2,394	2,244.08	263	9,719	93.74
	2017	17	1,095	2,909.88	0	11,529	265.68
광역	2018	17	1,031	2,354.53	0	8,151	228.45
	2019	17	1,809	4,606.75	0	19,114	254.70
	2020	17	3,543	7,238.86	0	30,340	204.29
	2016	226	39	126.77	0	900	324.04
	2017	226	21	84.74	0	808	397.68
기초	2018	226	10	57.92	0	741	563.70
	2019	226	21	105.30	0	940	503.09
	2020	226	39	148.30	0	1,042	384.58

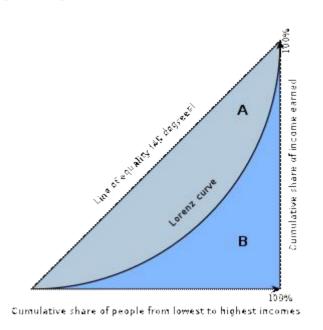
주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

## 3. 재정분권의 추진에 따른 지역 간 재정력 격차 분석

## 1) 지니계수를 활용한 재정력 격차 분석

로렌츠곡선은 특정 소득계층 이하 수준의 국민들이 전체 소득에서 차지하는 누적 비중을 연결한 곡선이다. 지니계수는 로렌츠곡선(Lorenz curve)과 완전균등선(Line of equality)의 차이(A)를 완전균등의 넓이 (A+B=0.5)로 나누는 것이다. 지니계수는 가장 대표적으로 사용되는 소득 불평등 지표이며 0과 1사이의 값을 갖는다. 일반적으로 0에 가까울수록 더 평등한 소득분배를, 1에 가까울수록 더 불평등한 소득분배를 의미한다. 주로 0.4 이상인 경우 최악의 분배상태를 의미한다.

[그림 4-1] 로렌츠곡선을 활용한 지니계수의 이해



출처: Wikipedia. Gini coefficient. https://en.wikipedia.org/wiki/Gini coefficient

지니계수는 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 계산한다. 우선, 17개의 광역자치단체의 지니계수를 분석한 결과는 [표 4-16]과 같다. 광역자치단체간 총 세입액과 세입항목별 분배를 지니계수를 통해 살펴본 결과, 총 세입액 기준 2016년 0.544에서 2017년 0.516, 2018년 0.521로 변화한 뒤, 2019년과 2020년에 0.484와 0.463으로 감소하는 경향을 보인다. 반면, 지방세의 경우 0.606 수준이던 2016년 이후, 등락을 반복하고 있으며, 2019년 0.617로 가장 높았다가 2020년 0.604가 되었다. 지방교부세의 경우, 최근 5년간 지니계수가 증가하는 경향을 보이고 있으며, 2018년 0.667로 가장 높았다가, 2020년 0.566으로 감소하였다. 지방세의 증가로 인한 재정불균형의 해소 과정에서 지방교부세의 활용이 이루어졌다고 해석할 여지가 있는 결과이다. 다만, 2019년과 2020년의 지니계수 감소가 지방교부세의 변화와 상관성이 높다고 보기는 어렵다.

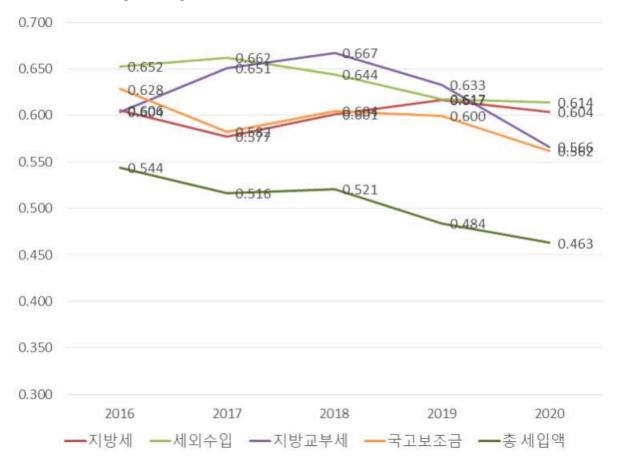
[표 4-16] 광역자치단체의 지방재정 지니계수의 변화

광역	2016	2017	2018	2019	2020
지방세	0.606	0.577	0.601	0.617	0.604
세외수입	0.652	0.662	0.644	0.617	0.614
지방교부세	0.604	0.651	0.667	0.633	0.566
조정교부금	-	-	-	-	-
국고보조금	0.628	0.582	0.604	0.600	0.562
지방채	0.643	0.801	0.826	0.694	0.628
기타	0.636	0.627	0.620	0.608	0.619
총 세입액	0.544	0.516	0.521	0.484	0.463

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

앞서 분석한 결과를 시각화하여 나타내면 다음 그림과 같다. 지방세의 분배가 2017년 이후 악화되는 과정(지니계수의 증가)에서 지방교부세는 상반되는 경향을 확인할 수 있다. 지방세의 분배가 악화되는 상황에서 이를 해결하기 위해서는 기존의 지방교부세의 퍼짐의 정도가 더 커져야 할 수 있다. 즉, 재정력이 낮은 지역에 더 많은 지방교부세를 배분하고, 재정력이 높은 지역에는 덜 배분하는 방식으로 이루어질 것이기 때문이다.

[그림 4-2] 광역자치단체의 주요 세입항목별 지니계수의 변화



하지만, 2018년 이후 지방교부세의 분배지표인 지니계수는 감소하는 경향을 보이고 있으므로, 이러한 지방교부세의 영향으로 총 세입액의 지니계수가 개선되었다고 보기는 어렵다. 세입항목 중 총 세입액의 지니계수 감소에 영향을 미칠 수 있는 재정형평화 기능을 가지는 세입항목은 지방교부세가 가장 주요한 항목이지만, 지니계수로는 이를 확인하기 어렵다. 이는 서울과 경기가 지방재정의 많은 비중을 차지하는 상황에서 지방교부세의 역할이 제한적이라는 점을 확인할 수 있다.

다음은 기초자치단체의 지니계수를 살펴본다. 기초자치단체의 지니계수는 광역자치단체보다 더 큰 지니계수를 보인다. 이는 기초자치단체간 분배가 광역자치단체 수준의 세입의 분배의 결과가 반영된 상황에서 개별 광역자치단체 내에서의 기초자치단체간 재정격차가 2차적으로 반영되기 때문으로 보인다. 이는 개별 광역자치단체 내에서의 기초자치단체간 재정격차도 해결되어야 할 것이라는 점을 보여준다.

기초 2016 2017 2019 2020 2018 지방세 0.493 0.514 0.511 0.533 0.534 세외수입 0.416 0.429 0.431 0.405 0.431 지방교부세 0.639 0.652 0.652 0.623 0.618 조정교부금 0.492 0.466 0.474 0.487 0.500 0.644 0.670 국고보조금 0.668 0.669 0.658 지방채 0.907 0.933 0.962 0.960 0.941 기타 0.610 0.618 0.635 0.587 0.617 총 세입액 0.647 0.662 0.652 0.634 0.639

[표 4-17] 기초자치단체의 지방재정 지니계수의 변화

이를 시각화하면 다음 그림과 같다. 기초자치단체의 총 세입액의 지니계수는 0.6 이상으로 재정력격차가 심각한 수준이다. 물론 인구 1인당 재정력을 고려하면 이는 완화될 수 있으나, 연도별로 꾸준히 높은 수준을 보이고 있어 상대적인 비교에서도 개선되지 않는 상황이다. 이 과정에서 지방세의 경우 지니계수가 지속적으로 증가하고 있어, 재정력격차를 심화시키는 주요 원인의 하나임을 알 수 있다. 유사한 수준을 유지하고 있는 세외수입와 조정교부금과 달리, 지방교부세는 지니계수가 하향하고 있어 기초자치단체 간 배분의 차이가 줄어들고 있음을 보여준다. 하지만, 여전히 0.6 이상의 지니계수로 기초자치단체 간 차이가 큰 상태임은 변화가 없다. 한편, 기초자치단체 수준에서 지니계수가 가장 높은 세입항목은 국고보조금 으로 0.65이상의 값을 보이고 있다. 이는 복지분야의 국고보조금과 SOC형 국책사업 모두에서 지역간 편차가 크며 이것이 재정의 불균형을 완화하기 보다는 강화하는 방식으로 작용한다는 점을 보여준다.

주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준



[그림 4-3] 기초자치단체의 주요 세입항목별 지니계수의 변화

이상과 같이 지니계수를 통해 재정력 격차를 살펴 본 결과, 광역자치단체 수준에서는 재정력격차가 완화되었으나, 기초자치단체 수준에서는 개선되지 않았음을 확인할 수 있다. 또한, 이러한 재정력격차의 변화에 재정형평화 기능을 가지는 지방교부세의 영향이 제한적이며, 국고보조금과 세외수입 등 여타 세입항목에서도 재정력격차의 완화관점을 충분히 고려하고 있지 못하다는 점을 알 수 있다. 한편, 지니계수가분배상태를 확인할 수 있는 대표적인 지표라는 점에서는 부인할 수 없으나, 서울과 경기를 중심으로 재정의분배가 치우쳐 있는 상황에서 이들을 제외한 지방자치단체 간 분배상태를 확인하는데 한계가 있으므로, 상자그림을 활용한 분포를 추가적으로 살펴보기로 한다. 또한, 향후 연구에서는 오히려 서울과 경기를 제외한 지역간 재정형평성에 대한 연구를 수행하는 것도 필요할 것으로 보인다.

#### 2) 지방자치단체 간 재정력 격차 현황

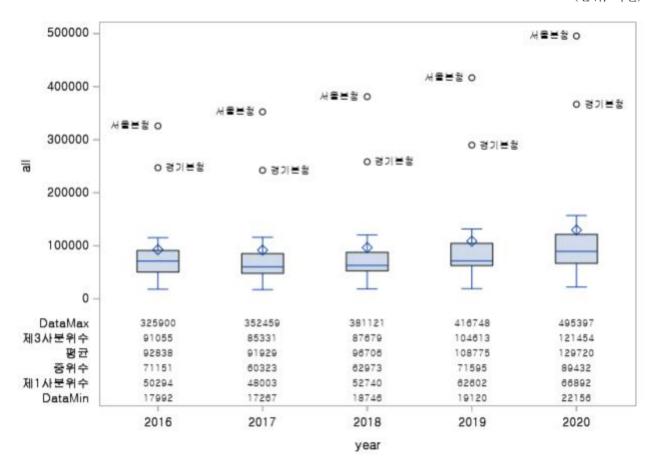
여기서는 광역자치단체와 기초자치단체 수준별로 총 세입액과 세입항목별 규모를 2016년부터 2020년까지 상자그림을 통해 살펴본다. 상자그림에서는 분포를 좀더 명확하게 확인할 수 있도록, Q1(하위 25%), Q2(중윗값), Q3(상위 25%)는 물론, 평균과 최솟값 및 최댓값을 함께 고려한다. 특히, 이상치를 제외한데이터 간의 분포가 어떻게 변화하고 있는지를 함께 확인할 수 있다.

먼저, 광역자치단체 간 총 세입액의 변화를 살펴보았다. 서울특별시와 경기도가 이상치로 상자그림의 fence를 넘어 존재하는 것을 확인할 수 있다. 특히, 이들은 최근 5년간 다른 지역에 비해 높은 증가율로

증가하고 있다. 또한, 이들을 제외하고 상자그림의 울타리 내에 있는 광역자치단체 간의 분포도 1사분위수 (Q1)과 3사분위수(Q3)의 거리가 멀어져 상자의 크기가 커지고, 울타리도 더 길어지는 모습을 확인할 수 있다. 상자그림을 살펴본 결과, 지니계수의 분석에서는 개선되고 있는 것으로 보이던 광역자치단체 수준의 총 세입액 분배가 실제로는 더 커지고 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 4-4] 광역자치단체 간 지방재정 세입 분포의 변화

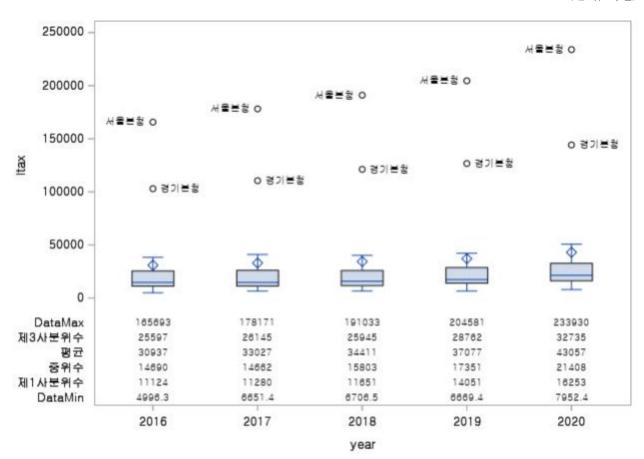
(단위, 억위)



주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

이하에서는 세입항목별 광역자치단체간 분포를 분석하였다. 먼저, 지방세의 경우 서울특별시와 경기도청이 다른 광역자치단체에 비해 두 배이상의 차이를 보이고 있으며, 최근 5년 간 지속적으로 증가하고 있다. 상자의 크기와 울타리의 범위도 커지는 것을 확인할 수 있으며, 중윗값도 지속적으로 증가하고 있으며, 2020년 큰폭으로 상승하는 모습을 보이고 있다. 3사분위수와 1사분위수 간의 거리를 의미하는 사분위수범위(IQR, Inter Quartile Range)도 2016년 이후 1조 4천억원 수준을 유지하다가, 2020년 1조 6천억원 수준으로 벌어지고 있는 것도 확인할 수 있다.

[그림 4-5] 광역자치단체 간 지방세 분포의 변화



주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

세외수입의 분포를 살펴보면, 서울특별시가 다른 광역자치단체에 비해 2~3배 이상의 수준으로 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 인천광역시가 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 인천광역시의 경우 울타리를 넘어가는 이상치가 되기도 했다가 IQR의 범위내에 포함되기도 하면서 변화하고 있다. 나머지 지역의 경우 상자의 크기는 크게 변화가 없는 것으로 보아 매년 일정한 수준을 유지하고 있다. 즉, 세외수입의 연도별 변화를 살펴본 결과, 재정분권 종합계획의 추진으로 인해 특별히 세외수입의 광역자치단체 간 재정력격차가 심화되었다고 보기는 어려운 것으로 보인다.

[그림 4-6] 광역자치단체 간 세외수입 분포의 변화

(단위, 억원)



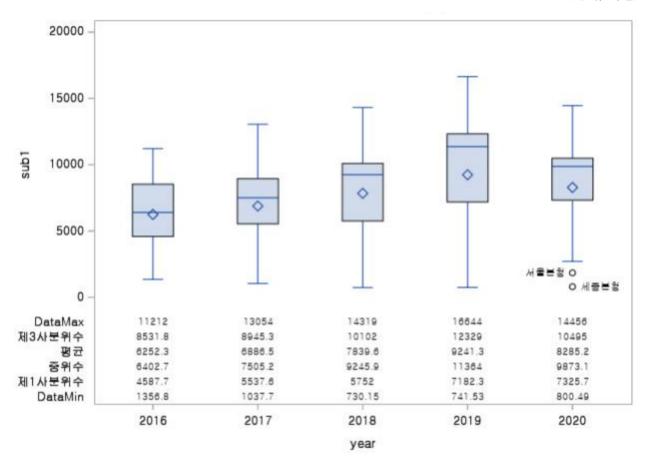
주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

지방교부세의 분포에서는 지방세의 분포에서 높은 수준을 차지하던 광역자치단체가 낮은 수준으로 나타날 것으로 예상할 수 있다. 실제로 2020년 상자그림을 보면, 서울특별시는 세종특별자치시에 이어 가장 낮은 지방교부세 수준을 보이고 있다. 이처럼 지방교부세는 지방세의 증가로 인해 나타날 수 있는 광역자치단체 간 재정력격차를 상쇄하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 기능을 확인할 수 있는 것이 상자그림의 위쪽 경계, 즉 Q3의 값이 매년 증가하고 있다는 점과, 울타리의 상한선이 높아지고 있다는 점이다. 다만, 2020년 이들은 모두 감소하고 있다. 지방교부세가 재정형평화 기능을 수행하려면 지방교부세의 아래쪽 울타리에 있는 지역들에 대한 지방교부세의 수준은 유지하는 상황에서 지방세의 증가로 인해타 지역에 비해 상대적으로 재정수입이 줄어드는 지역에 대해 추가적인 지방교부세를 배분하는 것이

필요하다. 하지만, 그것이 기존에 지방교부세를 많이 받던 광역자치단체가 지방세로 인해 상대적으로 재정수입이 줄어드는 지역과 그 순위가 일치하는 것은 아니다. 따라서 지방교부세의 상자그림의 분포가 넓어진다는 점이(지니계수가 커진다는 점이) 그대로 지방재정의 격차를 완화하는 것과 일치하지 않는다. 이러한 관점에서 지방세의 증가율이 타 지역에 비해 낮은 지역에 지방교부세를 배분하는 장치가 추가될 필요가 있다.

[그림 4-7] 광역자치단체 간 지방교부세 분포의 변화

(단위, 억원)

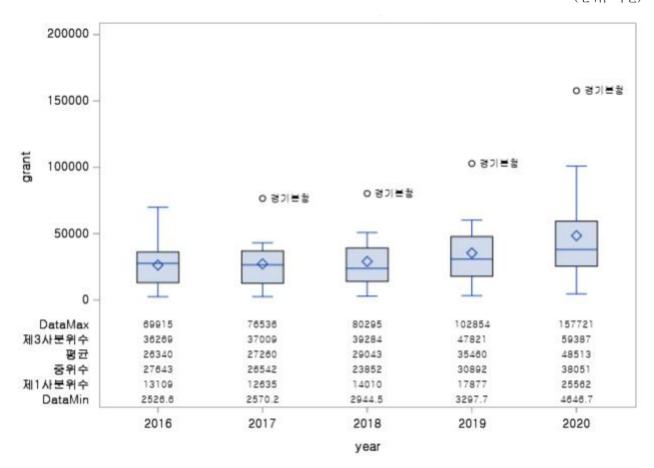


주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

국고보조금은 보조사업 본래의 목적을 추구하기 위해 배분되므로 재정격차의 완화에 직접적인 기여를 하기는 어렵다. 다만, 국고보조사업을 신설하거나, 추진하는 과정에서 균형발전의 측면을 함께 고려하거나, 지방자치단체의 매칭비율을 조정하는 방식을 활용하여 재정력격차 해소에 영향을 줄 수 있다. 국고보조사업의 많은 부분을 차지하는 사회복지사업이 인구규모의 영향을 받는다는 점을 고려할 때, 경기도가 가장 많은 국고보조금을 배분받는 것을 이해할 수 있다. 또한, 2017년 이후 국고보조금의 분포가 크게 넓어지고이는 점을 확인할 수 있고, 경기도의 국고보조금의 증가가 가장 큰 것을 볼 때, 국고보조금이 재정격차 완화에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것을 알 수 있다.

[그림 4-8] 광역자치단체 간 국고보조금 분포의 변화

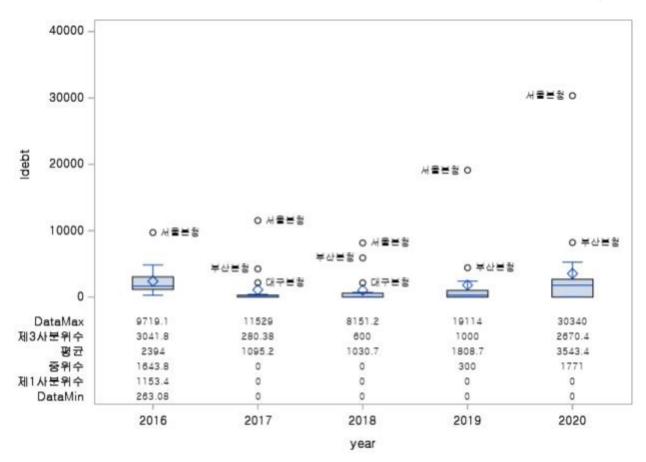
(단위, 억위)



주: 지방재정연감 각 연도, 결산 및 총계기준

지방채의 경우는 지방채발행한도와 채무관리 등의 제도가 존재하고, 재정사업의 수요와 재정상환능력 등에 따라 지방채 발행에 광역자치단체가 편차가 크다는 점을 알 수 있다. 지방채를 거의 발행하지 않는 광역자치단체가 있는 반면, 서울특별시의 경우 매년 타 광역자치단체에 비해 높은 수준의 지방채를 발행하고 있다. 그 결과 지방채의 광역자치단체 간 편차는 지니계수 분석결과에서 확인한 바와 같이 다른 세입항목에 비해 극단적으로 큰 편이다. 또한, 대부분의 지방채가 서울특별시를 중심으로 한 일부 광역자치단체에 국한되어 있어, 지방채가 재정력격차 완화에 미치는 영향도 제한적으로 보인다.

[그림 4-9] 광역자치단체 간 지방채 분포의 변화

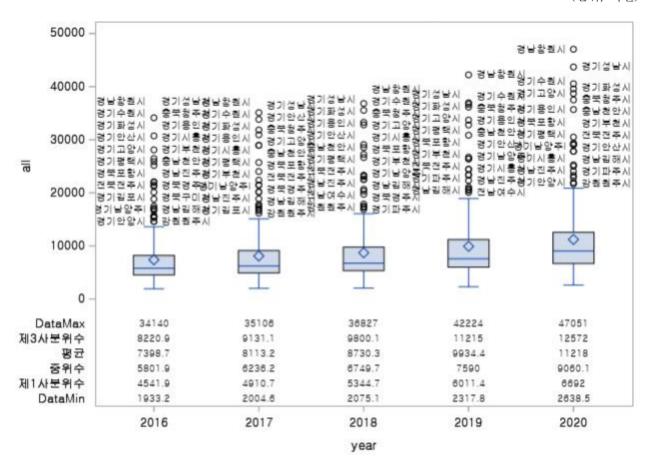


주: 지방재정연감 각 연도, 결산 및 총계기준

다음은 기초자치단체의 지방재정 분포를 상자그림으로 분석하였다. 기초자치단체의 총 세입액의 분포도 최근 5년간 꾸준히 넓어지고 있는 것을 확인할 수 있다. 특히, 총 세입액 규모가 큰 기초자치단체의 세입액이 더 크게 증가하는 것으로 나타났다. 이는 상자그림의 사분위수거리(IQR)가 커지면서, 동시에 Q3가 Q1보다 더 빠르게 커지는 점을 확인하면 알 수 있다. 또한, 아래쪽 울타리는 정체되어 있는 반면, 위쪽 울타리는 눈에 띄게 증가하는 점도 이를 뒷받침한다. 즉, 기초자치단체의 세입액에는 이른바 '부익부 빈익빈'의 현상이 나타나고 있다.

[그림 4-10] 기초자치단체 간 지방재정 세입 분포의 변화

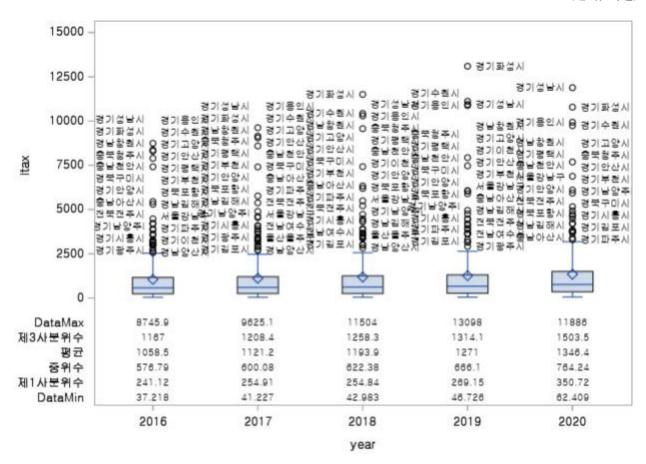
(단위, 억위)



주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

기초자치단체의 지방세 분포의 변화를 살펴보면, 기초자치단체의 경우 지방세 규모의 편차가 다른 세입항목에 비해 크다는 점을 확인할 수 있다. 가장 적은 지방세를 걷어들이는 지역이 37~62억원 수준에 그치는데반해, 경기화성시의 경우 1조 3천억원 수준을 지방세로 확보하고 있다. 이처럼 지방세의 규모의 편차가큰 상황에서 최댓값, 3사분위수, 중윗값 등의 증가에 비해 1사분위수와 최솟값의 증가는 낮은 수준으로편차가 더 벌어지고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 지방세 규모가 높은 기초자치단체는 대부분 경기, 서울에 위치하고 있으며, 비수도권 지역의 경우 경남창원시나 충북청주시 등 일부 기초자치단체에 불과하다.이러한 지방세 분포의 불균형 상황에서 국세의 지방세화를 중심으로 하는 재정분권의 결과 재정력격차의불균형은 심화될 것이며, 특히, 서울과 경기 지역의 기초자치단체와 타 지역 기초자치단체의 차이는 더커지게 될 것을 예상할 수 있다.

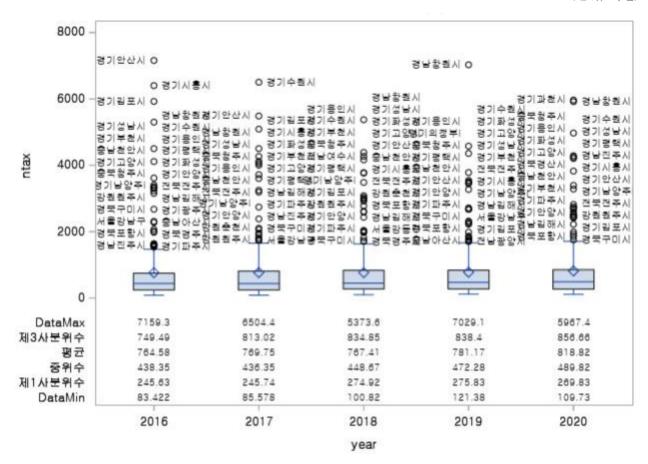
[그림 4-11] 기초자치단체 간 지방세 분포의 변화



주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

기초자치단체간 세외수입의 분포를 살펴본 결과, 세외수입은 다른 세입항목에 비해 최근 5년간 분포의 변화가 거의 없는 것으로 보인다. 다만, 이상치에 속하는 기초자치단체의 순위가 업치락 뒤치락하는 것을 알 수 있다. 경기안산시, 경기시흥시, 경기수원시, 경남창원시, 경기과천시 등이 가장 많은 세외수입을 확보하고 있는 것을 알 수 있으며, 그 규모는 7,000억원 내외인 것으로 보인다. 이상치를 제외하고, 나머지 기초자치단체의 경우 3사분위수, 중윗값, 1사분위수 모두 약간씩 증가하고 있으나 그 증가율이 다른 세입항목에 비해 상대적으로 크지 않다.

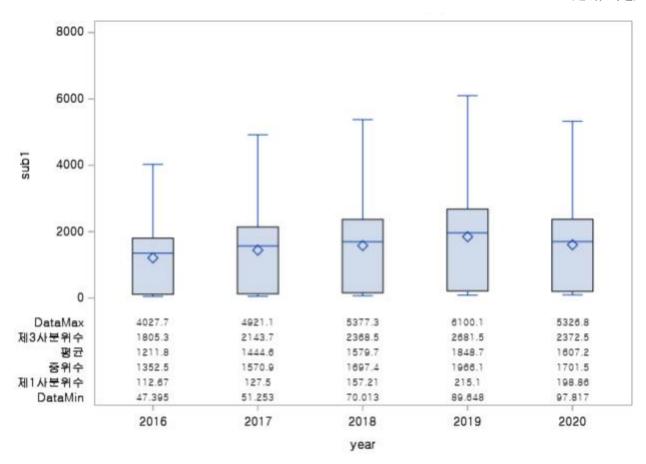
[그림 4-12] 기초자치단체 간 세외수입 분포의 변화



주. 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

다음은 기초자치단체의 지방교부세를 살펴보았다. 지방교부세의 분포는 2016년부터 2019년까지 분포가 넓어지는 경향을 보이다가, 2020년 다시 줄어드는 것으로 나타났다. 분포가 넓어지는 과정에서 중윗값과 3사분위수, 위쪽 울타리의 변화가 1사분위수와 아래쪽 울타리의 변화에 비해 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과와 앞서 분석한 지니계수, 변동계수의 분석결과를 종합적으로 고려할 때, 지방세로 인해 커진 지방재정의 불균형을 지방교부세를 통해 해결할 수 있는 가능성은 존재한다. 다만, 직접적인 영향을 주었는지 확언하기는 어렵지만, 지방교부세의 배분에 재정분권의 추진과정에서 나타나는 지방세의 상대적 차이가 반영되는 것이 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

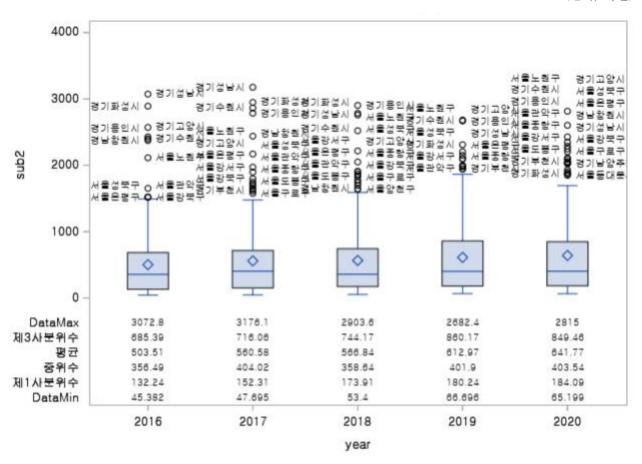
[그림 4-13] 기초자치단체 간 지방교부세 분포의 변화



주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

조정교부금의 경우 광역자치단체의 재정력격차가 기초자치단체의 재정력격차로 이어지는 것을 완화할수 있는 수단으로 보여진다. 광역자치단체 간 재정력격차가 존재하더라도 조정교부금이 기초자치단체가 어느 광역자치단체에 속하는지에 관계없이 균형있는 세입을 확보할 수 있도록 하는 역할을 수행하는 것이 필요하다. 다만, 조정교부금의 규모자체도 결국 광역자치단체의 재정력에 기인하는 상황에서 조정교부금을 통한 기초자치단체 간 재정력격차 완화는 한계가 있다. 이러한 관점에서 광역자치단체의 재정력과 무관한 기초자치단체의 수평적 지방재정조정이 가능한 방안을 고민할 필요가 있다.

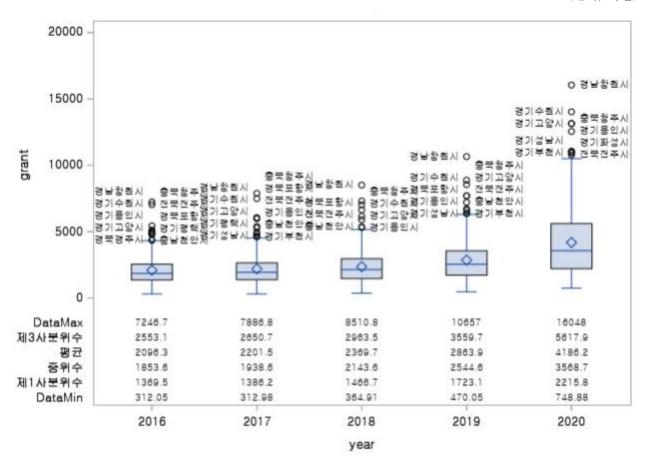
[그림 4-14] 기초자치단체 간 조정교부금 분포의 변화



주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

국고보조금의 경우 최근 5년 중 2020년의 증가율이 가장 높은 것으로 나타났으며, 사회복지사업과 대규모 국책사업 등의 추진으로 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 국고보조금이 재정형평화 기능을 수행하려면 낙후지역에 대한 투자가 이루어질 수 있는 균형발전 측면의 고려가 필요하다. 하지만, 실제로 국고보조금은 지방세의 규모가 높았던 지역에 더 많이 배분되고 있는 것을 알 수 있다. 경남창원시, 경기수원시, 충북청주시, 경기고양시, 경기성남시 등은 대표적으로 지방세 규모가 높은 기초자치단체들이다. 이는 사회복지사업이 인구규모의 영향을 크게 받고, 국책사업의 효과를 고려하면 경제성을 고려할 수 밖에 없는 상황에 기인한다. 국고보조금이 재정형평화 기능을 수행할 수 있도록 하려면 매칭비율의 조정, 국가사무와 지방사무의 조정, 국책사업에서 균형발전 관점의 반영 등이 필요하다.

[그림 4-15] 기초자치단체 간 국고보조금 분포의 변화

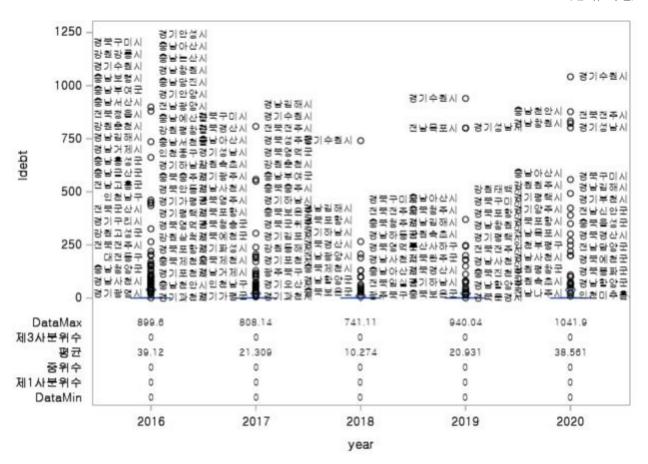


주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

마지막으로 지방채는 광역자치단체 분석에서 살펴본 바와 같이 재정투자의 효과와 필요성, 상환가능성을 모두 고려하도록 제도화되어 있어 기초자치단체 간 편차가 매우 큰 편이다. 또한, 연도별 변화가 일정한 경향을 보이지 않고, 연도별로 필요한 경우 발생하는 형태를 가진다. 그리고 중위수가 0이 될 정도로, 기초자치단체의 50% 이상이 지방채를 전혀 발행하지 않고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 지방채를 발행하여 추진해야 할 사업이 존재하는 상환능력이 있는 기초자치단체에 한해 지방채가 발행되고 있으므로, 재정격차을 완화하는데 미치는 지방채의 영향은 제한적이다.

## [그림 4-16] 기초자치단체 간 지방채 분포의 변화

(단위, 억원)



주: 지방재정연감 각 연도. 결산 및 총계기준

# V. 지방재정조정제도의 해외사례 분석

# 1. 대상국가의 선정

이 연구에서는 우리나라 지방재정조정제도 개선의 방향성에 대한 시사점을 도출하고자, 독일, 프랑스, 캐나다, 일본의 사례를 분석하였다. 28) 국가별로 지방재정조정제도의 주요 배경이 되는 정치제도와 지방자치 단체의 재정자주권 수준에 차이가 있어 단순 비교는 어려우나, 우리나라와 마찬가지로 보건복지분야 지출확대, 코로나19로 인한 세입감소 등으로 지방재정에 어려움을 겪고 있으며 이를 감안하여 연방(중앙)정부의 재원이전 규모를 확대하고 있다는 공통점을 확인할 수 있었다. 또한 수평적 재정조정제도보다는 수직적 재정조정제도에 중점을 두는 방향으로 제도 개편이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

## 2. 독일

# 1) 제도의 배경

독일은 전체국가(Gesamtstaat)로써의 연방정부와 구성국가(Gliedsstaaten)인 16개의 주(Länder)<sup>29)</sup>로 이루어진 연방국가로서, 연방-주-크라이스(Kreis)-게마인데(Gemeinde)와 자치시(Kreisfreie Stadt)의 계층으로 구성된다(Parker, 2014). 독일의 기본법 제10장은 연방국가의 재정제도에 관하여 규정하고 있으며, 그 핵심 내용은 공공수입의 배분을 의미하는 재정조정제도(Finanzausgleich)에 대한 것으로 연방국가 내의 지역적, 사회적, 경제적 차이를 조정하며, 연방과 주 및 게마인데(기초지방자치단체)에 분배된 사무의 이행을 위한 재정적 근거가 된다(김동균, 2020).

주정부는 연방정부와 마찬가지로 독립한 통치기구로서 기본법상 연방정부에 권한을 부여하는 분야를 제외하고는 국가의 임무를 수행한다(기본법 제30조). 특히 주정부는 고유사무로서 주의 교육이나 학술

<sup>28)</sup> 독일과 프랑스는 대륙법을 근간으로 하여 수직적 조정제도와 수평적 조정제도를 동시에 발전시켜 온 국가이며, 캐나다는 영국 연방국가로서 주정부의 자주권이 매우 높으면서도 강력한 연방정부의 권한을 인정하는 특성이 있다. 마지막으로 일본은 중앙정부의 재정권한이 강하고 우리와 가장 유사한 지방재정제도를 운영 중인 국가이다. 이와 같이 우리나라의 지방재정조정제도 및 정치제도와 유사성과 차별성을 동시에 지니면서 재정개혁이라 불릴만큼 관련 제도의 개편을 단행한 국가들을 선정하여 정책적 시사점을 도출하고자했다.

<sup>29)</sup> 많은 문헌에서 독일의 주를 우리의 광역자치단체와 유사한 것으로, 게마인데를 읍이나 면으로 간주하고 있으나, 독일의 주는 구성국가의 위치에 있기 때문에 우리의 광역지방자치단체와는 차이가 있으며, 다만 재정 관련해서는 우리의 광역자치단체와 위치가 비슷하다고 볼 수 있다. 한편, 일부 주의 경우 주와 크라이스 사이에 광역시를 두기도 하며, 자치시의 경우 크라이스와 달리 아래에 게마인데를 두고 있지 않은 실서 인구 20만명 이상의 도시를 자치시로 인정하고 있다. (류현중, 2020).

및 연구, 문화분야 등을 담당하고 있으며 이러한 연방정부와 주정부 및 게마인데의 사무를 구분하면 다음 표와 같다.

[표 5-1] 독일 연방정부 및 주정부의 사무배분

구분	내 용
연방정부	외교, 국방, 사회보장제도, 광역적 경제개발, 교통제도, 통화 및 환율
 주정부	교육, 학술 및 연구, 문화, 경찰, 관할 지역의 대중교통 및 경제개발
게마인데	하수 및 폐기물 처리, 도시계획, 아동 및 청소년 지원, 보육, 박물관 및 스포츠시설, 극장과 학교 및 도로 등의 환경관리

자료: 김성화(2020)에서 발췌

연방정부와 주정부는 이와 같이 각각의 고유한 업무를 수행하면서 발생하는 비용을 독립적으로 부담한다는 재정원칙을 채택(기본법 제104a조 제1항30))하고 있다. 그러나, 독일 기본법 제 72조 제2항에서 '연방영역 내 균등한 생활조건'의 보장을 연방정부에 요청하고 있고, 기본법 제 107조 제2항에서 각 주의 상이한 재정능력을 적절히 조정하도록 규정하고 있다는 점을 근거로 주정부 간의 재정상 격차를 시정하는 재정조정제도가 운용되고 있다(김성화, 2020; 류현중, 2020).

독일은 제2차 세계대전 이후 '단일형 연방국가(unitary federal state)'를 국가의 정체성으로 밝힌 만큼 이에 부합하는 수평적 재정조정제도를 근간으로 정부 간 재정체계를 구축하였다. 그러나 이후 여러 차례 개편 과정에서 주정부의 연방정부에 대한 재원의존성이 확대되었으며, 1969년에는 연방정부와 주정부간 수직적 재정조정제도를 재정헌법에 명문화하였다. 1990년 독일 통일 이후에는 연방정부교부금 급증에 따른 재원의존성 문제가 가시화되어, 정부 간 협의 끝에 2001년부터 일정기간 동안 수평적 재정조정과수직적 재정조정을 병행하도록 제도를 개편하였으며, 해당 제도가 2019년까지 운용되었다. 이는 크게 연방정부와 주정부 간 수직적 재정조정과 16개 주정부 간 수평적 재정조정이 4단계에 걸쳐 이루어지는 것을 특징으로 한다(Renzsch, 2019).

한편, 2020년부터는 연방의회의 재정개혁(2017년)에 따른 새로운 재정조정제도가 운영되고 있다. 재정개혁에 따라 독일 재정조정의 핵심이라고 할 수 있는 주정부 간 수평적 재정조정이 폐지되고 수직적 재정조정을 강화한 것이 가장 큰 차별성이라고 할 수 있으며, 이는 독일 역사상 가장 큰 재정개혁이라고 평가된다(Thöne and Bulleriahn, 2018).

#### 2) 재정조정제도 개혁과 내용

## 가. 기존 독일 재정조정제도

독일의 조세제도에서는 높은 비율을 차지하고 있는 공동세가 주된 세원이다. 그 밖에 연방정부, 주정부

<sup>30)</sup> Bundesministerium der Finanzen, "Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen", BMF-Monatsbericht, August 2017. S, 1.

, 지방정부에게 귀속되어 있는 독립 세원은 보완적 역할을 수행한다. 이러한 재정수입은 총 4단계에 걸쳐 조정이 이루어져왔다(Bundesministerium der Finanzen, 2019).

첫째, 일반적으로 연방정부와 주정부는 3가지의 세목을 공유한다. 여기에는 개인소득세, 법인소득세, 부가가치세가 해당하며, 이러한 공동세 세입에 대하여 법정률에 따라 주정부에 배분할 총액을 결정하고 배분기준에 따라 각 주정부에 배분한다. 1단계에서 소득세 및 법인세 수입은 재정력이 아닌 세수력을 기초로 개별 주에 배분되며 개별 주에 자신의 지역에 위치한 재정청으로부터 징수된 세수가 귀속되도록 한다는 특징이 있다.

둘째, 전체주에 할당되는 부가가치세의 75%는 인구수 비율에 의해 배분하나, 25%의 재원에 대해서는 재정형평화를 위한 배분기준을 적용하여 상대적으로 재정력이 높은 주로부터 재정력이 낮은 주로 재원이전이 이루어지도록 조정이 이루어진다. 즉, 기준산식에 의해 각 주정부의 1인당 지방세 수입을 도출하고, 도출된 1인당 수입이 전국평균 1인당 수입보다 낮은 주정부에게 선형 누진적 방법으로 배분하는 수평적 재정조정이 이루어진다.

[그림 5-1] 독일 재정개혁 이전 재정조정제도 개요(2010~2019년)

구 분	특 징	재원조정
1단계	• 연방세와 주세의 구별           • 공동세 배분(Gemeinschaftssteuer)           : 소득세, 법인세, 부가가치세	연방/주정부 수직적 재정조정
	$\hat{\mathbb{T}}$	
2단계	• 부가가치세 주 인구수 비율 기준 배분 • 부가가치세 사전조정(Umsatzsteuervorwegausgleich) : 1인당 지방세 수입이 전국평균 1인당 수입보다 낮은 주정부에 선형 누진적 배분	주정부 간 수평적 재정조정
	Û	
3단계	• 재정력지수 기준으로 재정력이 높은 주로부터 낮은 주로 재원이전	주정부 간 수평적 재정조정
	Û	
4단계	• 일반보충교부금 : 연방정부가 재정력이 취약한 주정부에 교부 • 특별보충교부금 : 연방정부가 특정 재정수요가 있는 주정부에 교부	수직적 재정조정

출처: Bundesministerium der Finanzen(2019), Baskaran&Hessami(2017) 등을 바탕으로 재정리

셋째, 두 번째 단계의 재정조정은 일반적으로 주의 조세력을 근거로 실행되기 때문에 주정부 간 재정력 격차를 완화하는 데 한계가 있으며, 실질적인 주정부 간 수평적 재정조정은 세 번째 단계에서 이루어진다. 이 단계에서는 재정력이 높은 주정부로부터 재원을 각출하여 상대적으로 재정력이 취약한 정부에 분배한다. 주정부의 재정상태를 파악하기 위해 각 주정부의 재정력지수(financial capacity index)를 측정한다. 이와 함께 재정필요액인 '보상지수(compensation index)'도 함께 측정하여 재정력지수가 보상지수보다 큰 주정부가 재원을 기여하고, 이 재원을 보상지수가 재정력지수보다 큰 주정부에게 배분한다.

넷째, 3단계의 재정조정 이후에도 여전히 재정력이 부족하거나 특별한 재정수요가 있는 주정부에게

연방정부의 보충교부금이 제공된다(주만수, 2019). 재정력을 보완하기 위한 것을 일반보충교부금, 특별한 재정수요를 위한 것을 특별보충교부금이라고 한다. 일반보충교부금은 3단계 수평적 재정형평화 이후의 보상지수 대비 재정력지수의 비중이 99.5%에 미달되는 주정부에게 미달액의 77.5% 수준까지 제공된다(주만수, 2019).

#### 나. 재정개혁에 의한 변화

위의 내용을 핵심으로 하는 기존의 「재정조정기준법」과 「재정조정법」 모두 2001년에 제정되었다. 그러나이 두 법의 유효기간은 2019년 말까지였으며 동독지역에 대한 연방 특별보충교부금도 2019년에 일몰이었기때문에,이에 대응하여 독일 의회와 정부는 새로운 재정조정제도를 위한 장기간의 협의(2010년~2017년)를 진행하였다(Thöne and Bullerjahn, 2018). 정부 간 오랜 논의 끝에 2017년에 「기본법」이 개정되고,「2020년 이후의 연방재정조정제도의 새로운 규정 및 예산법적 규정의 개정을 위한 법률」이 제정되었다.해당 법률에 의한 재정조정제도는 2020년부터 2030년까지 유효하며, 주요 변경내용은 다음과 같다(김동균a, 2020).

가장 큰 변화는 기존 제도에서 부가가치세 수입의 25%까지 우선적으로 재정력이 취약한 주에게 배부하였던 부가가치세사전조정제도(Umsatzsteuervorwegausgleich)와, 상대적으로 재정력이 높은 주에서 재정력이 낮은 주로의 재원이전이 이루어지는 주정부 간 재정조정제도가 모두 폐지되었다는 것이다.

신 재정조정법에 의하면 이전의 2·3단계가 통합되고 별도의 주 정부간 재원이전 없이 인구수에 따른 부가가치세의 수입에 대한 주의 지분에 가산액(Zuschläge)과 감가액(Abschläge)이 계산되어 개별 주에게 배분되는 방식으로 재정조정이 이루어진다. 이 때 가산액과 감가액은 이전과 동일하게 각 주의 재정력측정치와 재정수요의 수준에 의해 결정된다(신 재정조정법 제10조제1항 및 제2항).

또한 주의 재정력 측정에 있어 하나의 결정요인인 강업채굴세에 대해 이전에는 수입의 전체가 주의 재정력 측정에 반영되었으나 새로운 재정력조정제도에서는 채굴세 수입의 33%가 주의 재정력 측정에 반영된다(신재정조정법 제7조제2항). 마지막으로 기존에는 주의 재정력 측정을 위해 게마인데의 조세수입비율이 64%였으나 이것이 75%로 확대되었다는 점도 큰 차이이다. 따라서 재정력이 높은 게마인데가 소속된 주의 재정력은 현재와 비교하여 더 높게 평가될 수 있다. 재정력의 측정을 위한 인구수와 관련해서는 베를린, 함부르크, 브레멘의 인구수가 기존 135%에서 100%로 변경되어 가산되는 것도 차이점이다.

연방보충교부금과 관련해서는 기존 연방보충교부금의 조정한계치(Ausgleichsobergrenze)가 99.5%에서 97.5%로 확대되어, 재정력 조정에도 불구하고 전체 평균 재정력의 97.5%에 미치지 못하는 재정력을 가지고 있는 주에 대해서는 일반연방보충교부금이 지원되도록 변경되었다. 또한 일반연방보충교부금을 한 재정조정수준이 77.5%에서 80%로 확대되었다(신 재정조정법 제11조 제2항 및 제3항).

한편, 새롭게 도입된 제도로서 해마다 특별히 조세력이 취약한 게마인데가 속한 급부능력이 취약한 주에게 교부되는 연방보충교부금은 개별 주의 게마인데의 조세수입에 따라 결정된다. 이른 바 '게마인데 조세력 보충교부금'으로서 주에 속한 게마인데의 조세수입이 전체 게마인데의 조세수입 평균의 80%보다 낮은 경우, 해당 주는 소속 게마인데의 수입결손의 53.5%를 연방보충교부금을 통해 교부받을 수 있다(신 재정조정법 제11조제5항).

또한 연방보충교부금 중 "평균지향적 연구진흥의 조정을 위한 연방보충교부금(Bundes ergänzungs

zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich"이 도입되었는데, 이로 인해 기본법 제91b조에 따른 연구진흥금(Mitteln der Forschungsförderung)으로부터 전체 주에 조달되는 1인당 평균 연구순수입의 95%보다 낮은 금액을 수령하는 주에에게 교부단다.

## 3) 지방재정조정제도 현황(2020~현재)

## 가. 독일 재정조정제도 현황

2020년부터 운용되고 있는 새로운 지방재정조정제도의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.31)

첫째, 부가가치세 사전적 형평화제도를 폐지하고 주정부 몫의 부가가치세 전액을 주정부별 인구수에 의해 배분한다. 단, 부가가치세 재원으로 기존의 3단계 재정형평화와 유사한 재정력 형평화를 시도한다. 즉, 재정력이 전국평균 재정력을 초과하는 주정부의 부가가치세 재원을 미달하는 주정부에 배분하는데, 그 규모는 평균과의 차액에 대해 63%의 대칭적 선형 비례방식을 산정한다. 둘째, 연방정부는 주정부들에게 약 40억 유로를 추가 지원하도록 부가가치세의 주정부 할당비율을 상향조정한다(주만수, 2019). 기존 부가가치세의 할당비율은 일반적으로 연방정부가 53.5%를, 주정부는 44.5%를 갖고 나머지 지방정부가 2.0% 수준이었다. 그러나 새 제도 하에 2020년 부가가치세 할당 비율은 연방정부 52.8%, 주정부 45.1%, 지방정부 1.9% 수준이 된다. 셋째, 주정부의 재정력 측정방법에서 개편이 이루어졌고, 이는 두 가지 측면에서 나타났다. 우선 각 주정부에 속한 지방정부의 세수입 반영비율을 조정했다. 구체적으로 현행 64%에서 75%로 상향조정한다. 다른 하나는 주정부 재정력 측정에 반영하는 광업부과금(mining levy)의 반영수준을 33%로 하향하는 것이다. 이는 광업부과금이 재정적으로 매우 중요한 니더작센주(Niedersachsen)와 슐레스 비히-홀스타인주(Schleswig-Holstein)의 2개 주정부에게 유리한 개편이다. 넷째, 3단계의 주정부 간 수평적 형평화제도를 폐지한다. 이것은 독일의 가장 중요한 조정제도개혁으로 더 이상 재정력이 높은 주정부가 상대적으로 재정력이 취약한 주정부를 직접 지원하지 않는다는 것을 의미한다. 다섯째, 연방병주의 수직적 재정형평화 기능을 확대하여 일반보충교부금에 의한 수평적 형평화를 강화한다. 현재는 일반보충교부금 제도를 활용하여 주정부 평균에 미달하는 주정부에 대해 99.5%에 도달할 때까지 연방정부가 부족액의 77.5%를 지원하고 있는데 이를 99.75%에 도달할 때까지 부족액의 80%를 지원하도록 상향조정하였다(주만 수, 2019).

한편, 특별보충교부금 제도 역시 상당한 변화가 있었다. 첫째, 동독지역 주정부 중에서 재정력이 낮은 게마인데들로 구성된 주정부에게 배분하던 보충교부금의 확대이다. 세부적으로 보충교부금의 지원대상을 모든 주정부로 넓혔다. 둘째, 부채비율이 매우 높은 브레멘과 자를란트주가 재정 재구축을 통해 균형재정조항을 준수할 수 있도록 각각에 매년 4억 유로를 지원하기로 하였다(주만수, 2019). 셋째, 해안에 인접한 주에는 항구재정을 충당하도록 약 0.4억 유로를 지원한다. 넷째, 도시교통재정법의 체제 내에서 독일 연방정부는 매년 3.3억 유로 이상을 규모를 주정부에 지급하고 있다(Bundesministerium der Finanzen,

<sup>31)</sup> 새로운 지방재정조정제도 또한 2017년 개혁 이전과 같이 기본적으로 4단계에 걸쳐 이루어진다. 1,2단계는 기속적 절차에 해당하는 1차적 재정조정(Primärer Finanzausgleich)이나, 3,4단계는 재량적 절차에 해당하는 2 차적 재정조정(Sekundärer Finanzausgleich)으로, 1차적 재정조정 이루어졌음에도 실질적으로 주정부 간 재정조정이 여전히 필요할 때 이러한 2차적 재정조정이 이루어진다(Deutscher Bundestag, 2021)."

2017; Thöne and Bullerjahn, 2018).

연방정부가 주정부에 지원하는 재원의 규모는 2020년부터 약 41억 유로 수준으로 증가했다. 또한 부가가치세, 연방보충교부금, 연방기금 등을 포함한 총 95억 유로 추가지원하고 비용 충당을 위해 기존 제도를 폐지해 약 54억 규모를 줄이기도 했다(Thöne and Bullerjahn, 2018).

한편, 주정부에 대한 지원 확대로 인해 연방정부의 역할이 더욱 강화되었다. 우선, 연방정부는 주정부가 담당하는 건설, 유지보수를 모두 책임지게 된다. 고속도로의 재원 조달뿐 아니라 새로운 사회간접자본 확충에 있어 간선도로에 대한 투자를 통합했고 이를 통해 기존 주정부에게 기능이 분산됨으로써 발생하는 사회적 손실을 방지했다. 둘째, 재정이 취약한 지방정부에 한하여 연방정부가 해당 지방정부의 교육인프라에 투자할 수 있다. 이를 통해 연방정부는 주정부를 배제하고 지방정부에 직접 보조금을 교부할 수 있게 되었다. 셋째, 연방정부의 조세행정권한을 강화했다. 이러한 조세행정권한 강화로 연방의회의 법률 개정만으로도 연방정부와 주정부 간 조세관리를 위한 새로운 제도신설이 가능해졌고 주정부에 대한 의무부여 권한이 연방정부에 주어졌다. 넷째, 독일 상원 의회의 허가나 행정적 동의를 수반할 경우, 연방정부는 재정지원을 하는 분야에 한정하여 주정부의 사업운영 원칙을 규제할 수 있다. 다섯째, 연방정부가 지원하는 재원을 활용하는 당사자로서 주정부에 대하여 독일 연방 감사법원의 통제 권한 역시 확대됐다. 마지막으로 주정부의 균형예산편성이 잘 이루어지는 지 감독하는 안정성위원히의 기능을 강화했다.

[그림 5-2] 독일 재정개혁 이후 재정조정제도 개요(2020년~현재)

구 분	특 징	비고
1단계	연방세와 주세의 구별     공동세 배분(Gemeinschaftsteuer)     : 소득세, 법인세, 부가가치세     연방정부와 주정부의 부가가치세 할당비율 조정     : 주정부 할당비율의 상향조정	연방/주정부 1차 수직적 재정조정
	Ţ	
2-1단계	• 소득세와 법인세의 과세지 기준 배분 • 부가가치세 주 인구수 비율 기준 배분	기존 부가가치세 사전조정제도 폐지
	Ţ	
2-2단계	• 재정력지수 기준으로 가산액과 감가액 계산에 의해 주정부 할당 부가가치세의 배분	재정력이 높은 주에서 낮은 주로 재원을 이전하는 주정부 간 수평적 재정조정 폐지
	Û	
3단계	<ul> <li>기존 연방보충교부금(일반보충교부금, 특별보충교부금)의 범위와 기능 확대</li> <li>새로운 연방보충교부금의 도입: 게마인데조세력보충교부금, 평균지향적 연구진흥의 조정을 위한 연방보충교부금</li> </ul>	연방/주정부 2차 수직적 재정조정

출처: Bundesministerium der Finanzen(2020; 2021)

# 나. 정부 간 재정조정 현황

a. 독일의 정부 간 세원 공유방법과 현황

독일의 조세제도는 공동세 비중이 매우 높고 연방정부와 주정부 및 지방정부에게 할당된 독립세원은 단지 보완적인 역할을 수행한다(주만수, 2019). 기본적으로 법인세, 소득세, 부가가치세가 공동세의 재원인데, 이 중에서 법인세는 연방정부와 주정부가 공유하며, 소득세와 부가가치세는 연방정부, 주정부, 지방정부모두가 공유한다. 정부 간 공유비율은 세목별로 상이하다.32)

<sup>32)</sup> 단, 부가가치세는 수직적 재원배분 구조의 변화가 필요할 때마다 그에 적합한 재원할당을 위해 정부 간 배분 비율을 매년 유연하게 조정한다(주만수, 2019).

[표 5-2] 재정조정제도 개혁 전후 정부유형별 공동세 배분비율 비교(2018-2020년)

(단위: %)

					(111, 70)
			소득	<b>특세</b>	
연도	구분	법인세 (Körperschaftssteuer)	근로산정소득세 (Lohn-und veranlagte Einkommensteuer)	양도소득세 (Kapitalertragsteuer)	부가가치세
	연방정부	50.0	42.5	44.0	49.6
2018	주정부	50.0	42.5	44.0	47.2
	게마인데	-	15.0	12.0	3.2
	연방정부	50.0	42.5	44.0	48.9
2019	주정부	50.0	42.5	44.0	47.7
	게마인데	-	15.0	12.0	3.4
	연방정부	50.0	42.5	44.0	43.0
2020	주정부	50.0	42.5	44.0	52.9
	게마인데	-	15.0	12.0	4.1

출처: Bundesministerium der Finanzen(2019; 2020; 2021)

재정조정제도 개혁 전후로 보면 변경된 재정조정제도가 적용된 2020년에도 비중에는 큰 변화가 없다. 기본법 제106조 제3항 2문에 따르면 연방정부와 주정부에 소득세와 법인세가 각각 50%씩 할당되는 것으로 규정되어 있으며, 게마인데 재정의 새로운 규율을 위한 법률」제1조 제1항에 따라 게마인데의 '근로-산정소득세'와 '양도소득세' 또한 법정률로 각각 15%, 12%로 정해져 있기 때문에 연방정부와 주정부는 게마인데 할당률을 제외한 부분에서 50%씩 할당받기 때문이다. 다만, 개혁 2020년도 이전과 이후를 보면 연방정부로 귀속되는 공동세는 낮아지는 추세이며 주정부에 속하는 공동세의 비중이 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

#### b. 주정부 간 재정조정 결과

2018년을 기준으로 재정조정 결과를 확인하면 다음과 같다. 먼저, 부가가치세 이외의 공동세를 대상으로 한 1단계 재정조정 이후, 전국평균 1인당 조세수입 대비 주정부 비율이 높은 지역은 함부르크(HH)이다. 그 수준은 전국평균의 157.2%이고, 가장 낮은 지역은 작센-안할트주(ST)이며 그 수준은 전국평균의 54.3%에 불과하다. 구 서독과 동독 지역으로 나누어보면 구 서독지역의 1인당 세수 비율은 평균의 75.5~131.8%인데 그에 반해 동독 지역은 54.3~70.2%에 불과하다.

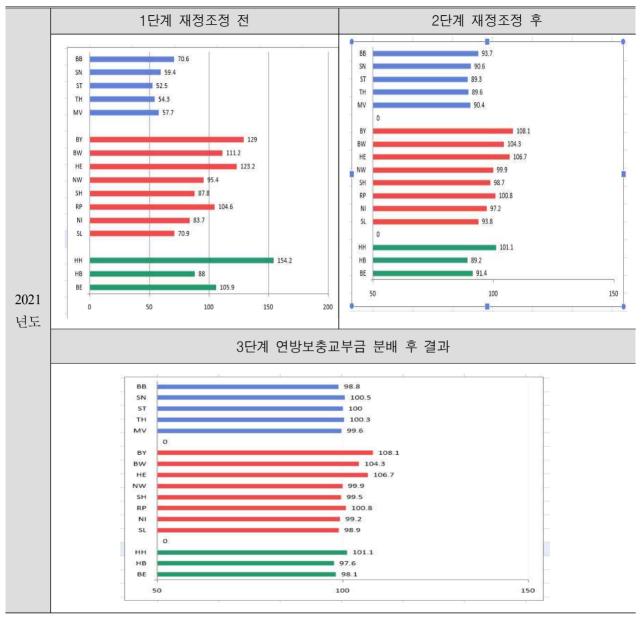
한편, 2단계에서 부가가치세의 사전적 재정형평화에 의해 재원이 재분배된 결과를 보면 주정부들의 상대적 재정력 격차가 급격히 완화된 것을 알 수 있다. 또한 일부 주 정부 간에는 역전 현상도 일어난다. 이는 재분배 과정에서 1인당 세입뿐 아니라 인구밀도에 따른 재정수요 가중치를 반영하기 때문이다. (주만수, 2019).

주정부 간 수평적 재정형평화가 이루어지는 3단계에서는 재정력이 우수한 주정부들이 재원을 기여하여 상대적으로 재정력이 낮은 주정부들에게 재분배한다. 114.5억 유로 중 가장 많은 기여액을 받은 주는 베를린(BE)으로 44.0억 유로를 지원받았다. 3단계 재정조정 결과를 보면 2단계 대비 재정력의 상대적 격차는 더욱 감소하며 전국평균 재정력이 2단계 후인 평균 69.9~118.6%수준에서 90.0%~106.7%수준으로 변한 것을 알 수 있다.

마지막으로 연방정부가 분배하는 일반보충교부금 분배 결과, 주정부의 재정력은 97.6%~106.7% 수준으로 격차가 더욱 완화된 것을 알 수 있다. 2018년 일반보충교부금의 총규모는 45.7억 유로였으며 베를린을 포함한 구 동독지역에 29.2억 유로를 배분하였다. 이로 인해 재정력 최하위군에 속하는 주정부의 재정력이 향상되면서 주정부 간 재정력 격차의 수준의 완화되는 것을 확인할 수 있다.

[표 5-3] 재정조정제도 단계에 따른 주별 재정력(1인당 세입 변화, 전국평균 대비 비율)변화 비교





출처: Bundesministerium der Finanzen(2019, 2020,2021) 자료를 바탕으로 재작성

한편, 2021년은 코로나19로 인해 세수가 약간 감소하는 경향을 보이는데 전국평균 1인당 조세수입 대비 대비 각 주정부 비율이 보여주는 경향성과 격차 수준은 제도변경 전과 크게 다르지 않다. 가장 높은 지역인 함부르크는 전국평균의 154.2%이며, 가장 낮은 지역은 전국평균의 52.5%에 불과한 작센-안할트주(ST)이다.

변경된 제도 하에서 2,3단계가 통합된 주 정부간 재정조정이 이루어진 후의 결과를 보면, 인구밀도에 의한 가중치 적용으로 역전 현상이 일어나 바이에른주(BY)가 108.1%로 가장 높고, 브레멘주(HB)가 89.2%로 낮게 나타난다. 기존에 52.5%~154.2%의 차이를 보인 것과 비교하면 89.2%~108.1% 수준으로 격차가 감소한 것을 알 수 있다.

마지막으로 연방보충교부금 교부결과를 보면, 바이에른주의 비중은 동일하나 브레멘주의 경우 추가 교부금으로 89.2%에서 97.6%로 비중이 증가했고, 이외에도 바덴-뷔르템베르크(BW), 헤센(HE), 작센(SN), 작센-안할트(ST) 등 전국평균에 못 미치던 주요 주정부들에 대한 교부금 지원으로 이들 주정부의 비중이

100%에 근접하도록 조정되면서 재정력 격차가 감소한 것을 알 수 있다.,

이에 대해 재정조정제도 변경 전인 2018년과 2019년도의 단계별, 각 주정부의 재정력 비교치와 2020년과 2021년 주정부의 재정력 비교치를 확인해보면 다음과 같다.

[표 5-4] 재정조정제도 개혁 이전(2018~19년) 독일 연방주의 재정력

(단위:%)

714	N	W	В	Y	В	W	N	II	Н	Œ	S	N	R	P	s	Т
구분	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
부가가치세 사전조정 전 세금 (인구수 당 평균)	95.5	97.2	131.8	129.2	118.1	112.8	85.6	86.2	116.7	119.1	58.8	60.8	90.0	92.3	54.3	55.2
재정조정 전 <sup>2</sup>	97.3	97.3	118.6	118.0	110.9	108.6	95.4	95.8	110.2	111.3	89.1	89.4	95.4	96.6	88.6	89.2
재정조정 후²	98.6	98.6	106.7	106.5	104.4	103.7	97.8	98.0	104.2	104.5	95.8	95.9	97.8	98.3	95.7	95.9
재정조정과 일반연방보충 교부금 분배 후 <sup>2</sup>	99.3	99.3	106.7	106.5	104.4	103.7	99.1	99.2	104.2	104.5	98.7	98.7	99.1	99.2	98.6	98.7
그님	S	Н	T	Н	В	В	M	I <b>V</b>	S	L	В	E	Н	Н	Н	В
구분	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
부가가치세 사전조정 전 세금 (인구수 당 평균)	88.3	89.9	55.5	55.7	70.2	72.0	56.6	56.9	75.5	71.3	96.9	101.9	157.2	154.9	85.4	85.1
	96.3	96.5	88.4	89.3	91.4	91.6	87.8	88.5	92.2	92.9	69.9	71.5	101.7	102.3	72.9	72.8
재정조정 후2	98.2	98.2	95.7	95.9	96.5	96.6	95.5	95.7	96.7	97.0	90.9	91.3	100.9	101.2	91.6	91.6
재정조정과 일반연방보충 교부금 분배 후2	99.2	99.2	98.7	98.7	98.8	98.8	98.6	98.6	98.9	98.9	97.6	97.7	100.9	101.2	97.7	97.7

주: 1. 각 주의 명칭은 NW(뉘른베르크), BY(바이에른), BW(바덴-뷔르템베르크), NI(니더작센), HE(혜센), SN(작센), RP(라인란트-팔츠), ST(작센-안할트), SH(슐레스비히-홀슈타인), TH(튀링겐), BB(브란덴부르크), MV(메클렌부르크-포어포메른), SL(잘란트), BE(베를린), HH(함부르크), HB(브레덴)

<sup>2.</sup> 조정평가수치(Ausgleichsmesszahl)를 퍼센트화함.

출처: Bundesministerium der Finanzen(2019; 2020)의 자료를 바탕으로 재작성

# [표 5-5] 재정조정제도 개혁 이후(2020~21년) 독일 연방주의 재정력

(단위:%)

7.4	N	W	В	Y	В	W	N	II	Н	Œ	S	N	R	lP	S	T
구분	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
세수에 따른 연방주의 조세 (인구수 당 평균)	98.2	95.4	129.4	129.0	112.2	111.2	85.2	83.7	116.3	123.2	61.1	59.4	92.8	104.6	56.5	52.5
재정력평가수치 (연방주-게마인데 세금의 조정평가수치)	101.3	99.6	121.5	121.9	112.0	111.5	93.3	92.4	114.6	118.1	75.8	74.6	97.0	102.2	73.2	71.1
상대적 재정력 (재정력조정 후의 조정평가수치)	100.5	99.9	108.0	108.1	104.4	104.3	97.5	97.2	105.4	106.7	91.0	90.6	98.9	100.8	90.1	89.3
재정력조정과 연방보충교부금 분배 후의 조정평가수치	100.5	99.9	108.0	108.1	104.4	104.3	99.5	99.2	105.4	106.7	100.5	100.5	100.0	100.8	100.3	100.0
그ㅂ	S	Н	Т	Н	В	В	M	V	S	L	В	E	Н	Н	Н	В
구분	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
세수에 따른 연방주의 조세 (인구수 당 평균)	92.6	87.8	56.3	54.3	71.9	70.6	59.5	57.7	74.4	70.9	101.2	105.9	147.5	154.2	88.9	88.0
재정력평가수치 (연방주-게마인데 세금의 조정평가수치)	97.8	96.5	73.1	72.0	83.7	82.8	73.7	74.0	84.9	83.3	74.6	76.8	102.5	102.9	71.8	70.9
상대적 재정력 (재정력조정 후의 조정평가수치)	99.2	98.7	90.0	89.6	94.0	93.7	90.3	90.4	94.4	93.8	90.6	91.4	100.9	101.1	89.6	89.2
재정력조정과 연방보충교부금	99.7								99.3			98.1		101.1		97.6

주: 1. 각 주의 명칭은 NW(뉘른베르크), BY(바이에른), BW(바덴-뷔르템베르크), NI(니더작센), HE(헤센), SN(작센), RP(라인란트-팔츠), ST(작센-안할트), SH(슐레스비히-홀슈타인), TH(튀링겐), BB(브란덴부르크), MV(메클렌부르크-포어포메른), SL(잘란트), BE(베를린), HH(함부르크), HB(브레덴)

출처: Bundesministerium der Finanzen(2021; 2022)의 자료를 바탕으로 재작성

<sup>2.</sup> 조정평가수치(Ausgleichsmesszahl)를 퍼센트화함.

## 4) 재정조정제도 개혁에 대한 평가 및 시시점

2020년부터 시행되고 있는 독일의 새로운 재정조정제도는 살펴본 바와 같이 개혁 이전에 시행되던 부가가치세사전조정제도와 연방주 간 수평적 재정조정제도를 폐지하고, 가산액과 감가액 계산에 의한 부가가치세의 배분에 중점을 두고 있다. 또한 일반보충교부금과 특별보충교부금으로 나뉘는 기존의 연방보충교부금의 범위와 기능을 확대함과 동시에, 새로운 연방보충교부금인 게마인데조세력보충교부금, 평균지향적 연구진흥의 조정을 위한 연방보충교부금을 도입하여 2차 수직적 재정조정 또한 확대하고 있다. 그러나 시행 이후 2년 이상이 지난 현 시점, 독일 내에서는 이러한 재정조정제도에 대해 다음과 같은 비판적 평가가 존재한다.

먼저, 법제도적 측면에 있어서 재정조정에 대한 헌법상 규정과 관련하여 기본법 제106조에 대한 비판이 존재한다. 기본법 제106조 제3항 제3문에는 연방과 연방주에의 부가가치세 배분에 있어 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률이 요구된다고 규정되어 있고, 제106조 제3항 제4문에서 제6문, 제4항 제1문에는 이러한 연방법률이 고려해야 할 부가가치세의 분배기준이 규정되어 있다. 그런데 이를 위해 명시되어 있는 세가지 분배 기준 - 공정한 조정, 납세의무자의 과중 부담 방지, 연방 내 생활여건의 통일성 보장 - 에 대하여 구체성 결여, 내용의 빈약성에 대해 지적하는 견해가 있다(Seiler, 2021). 입법자에게는 기본적으로 넓은 형성여지(Gestaltungsraum)가 보장되지만, 지나치게 내용 없는 헌법적 기준으로 인하여 입법자가 관련 개별법률에 임의적이고 일관성 없는 규율을 할 가능성이 있고, 이에 따라 개별법률에 구체화된 부가가치세 분배기준에 대해서도 논란이 존재할 수 있다는 지적이다(Deutscher Bundestag, 2021; Goldmann 2021).

다음으로 새로운 재정조정제도의 방식과 효과에 대하여 의문을 제기하는 의견(Sherf, 2020; Heinemann, 2021)이 존재한다. 주정부 간의 수평적 재정조정을 폐지하고 부가가치세의 배분에 중점을 두었으나, 재정조정 후 각 연방주들의 재정력 변화를 전체적으로 살펴볼 때, 재정력 증대의 명확한 효과가 확인되지 않아 개혁 전의 재정조정제도와 동일한 문제점을 나타내고 있다는 지적이다. 또한 연방보충교부금의 확대에 대해서도 특정 연방주의 이익을 위해 뚜렷한 기준없이 지급되는 상황이 발생하고 있다는 비판이 있으며, 특히 특별연방보충교부금과 새롭게 도입된 연방보충교부금 중 기본법 제107조 제2항의 게마인데조세력보충 교부금의 지급과 관련해 큰 비판이 제기되고 있다(Sherf, 2020; Heinemann, 2021). 우선 특별연방보충교부금의 지급 기준에 대한 「재정조정기준법」상 규정인 제12조 제5항과 관련하여, 적은 인구수로 인해 정책실행에 부담이 가중되는 연방주에게 '정책실행 비용'을 지급하는 것, 구조적 실업난에 직면한 연방주가 지급해야 할 사회보장 비용에 대해 교부금을 지급하는 것에 대해 그 지급 기준이 법률상 매우 모호하다는 지적이 제기되고 있다. 다음으로 게마인데조세력보충교부금의 지급으로 인해 상대적 재정력이 97.5%에 달했던 메클렌부르크-포어포메른주의 재정력이 100.55%로 증가하여, 상대적 재정력이 99.58%에 달하고 동 교부금을 지급받지 못한 라인란트-팔츠주의 재정력을 추월한 사례가 발생하여 논란이 일었는데, 재정력 순위의 변동을 야기할 정도의 연방보충교부금 지급에 대하여 회의적인 견해가 제시되고 있다.

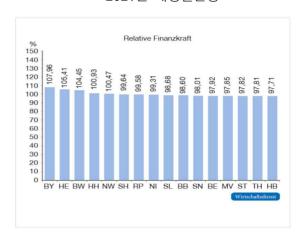
다만, 새로운 시행 첫 해부터 코로나19로 인한 재정조치가 취해졌음에도 불구하고 재정개혁 전후 비교 시, 2020년 이전에 비해 각 주의 재정건전성이 균형적인 수준으로 수렴한 측면이 있으며 이에 대해서는 동 제도의 변경에 회의적인 학자들 사이에서도 긍정적 시각이 존재한다.

[그림 5-3] 제도 시행 전후 각 주정부의 재정건전성 비교

#### 2019년 재정건전성

# Relative Finanzkraft Relative Finanzkraft

#### 2021년 재정건전성



출처: https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/7/beitrag/der-neue-finanzausgleich-zwischen-bund-und-laendern -erste-ergebnisse-und-bewertungen.html

이러한 독일의 새로운 재정조정제도는 다음과 같이 우리나라에 몇 가지 시사점을 제공한다.

먼저, 우리나라 또한 2018년 문재인 정권이 제출한 「헌법개정안」을 통하여 재정조정제도의 도입을 계획했던 바 있는데, 이와 관련해 구체적으로 동 개정안 제124조 제4항은 "국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다"라고 규정하였다. 이는 고질적 문제로 지적되고 있는 우리나라의 지역 간 재정격차를 해소하기 위한 시도로, 지방정부의 세입 배분에 대한 헌법적 권리를 헌법재판 절차에서 직접적으로 보장할 수 있는 긍정적 시도로 평가될 수 있다. 그러나 개정안에는 독일 기본법과 달리 제도의 도입과 시행에 대해 규정하고 있을 뿐, 재정조정의 절차 및 기준과 관련한 규정은 전혀 마련되어 있지 않아 법률을 통한 구체화가 이루어질 경우 입법자의 자의적 규율로 인해 논란이 제기될 우려가 있다. 향후 다시 한번 재정조정제도의 헌법적 도입이 시도될 경우, 헌법상에 명시적으로 재정조정제도 관련 입법시 고려해야 할 기준들과 절차들에 대해서도 규정해야 할 필요가 있다. 또한 단일법률 인 「재정조정법」상에 이에 대한 구체적 사항들을 마련한 독일의 경우를 참고하여 관련 내용들을 여러 법률에 산발적으로 규정하는 것을 지양하여야 하며, 이로써 재정조정제도의 법적 체계를 제대로 마련할 필요가 있다(주만수, 2019).

다음으로 시행 2년이 넘은 독일의 새로운 재정조정제도의 방식과 효과에 대해 비판적 견해들이 제시되고 있는 것을 살필 때, 독일의 재정조정제도에 대해 장기적 관점의 연구가 필요하며 우리나라에의 시사점 도출에 보다 신중할 필요가 있다. 이미 독일의 재정조정제도에 관한 논의는 개혁 논의가 장기간에 걸쳐 이루어진만큼 우리나라의 관련 논의보다 심도있는 수준에 이르러 있다. 이에 바탕하여 재정력을 유일한 기준으로 한 재정력 격차 조정의 시도, 재정조정의 구체적 수준 및 목표 설정, 독일식의 수평적 재정조정제도의 도입 등 시사점을 제시한 국내 문헌들 또한 다수 존재한다(주만수, 2019; 김동균, 2020; 신정균, 2020). 그러나 현재 새로운 재정조정제도의 효과가 기존의 제도에 비해 미비하다는 지적과 함께 각종 연방보충교부금

의 지급 기준 및 방식, 근거 법률 규정의 불충분과 관련된 다양한 비판들이 제기되고 있기 때문에 이러한 문제점들에 대한 독일의 추후 논의들을 지속적으로 살펴 나가야 할 필요가 있다.

## 2. 프랑스

#### 1) 지방행정체제 개관

프랑스는 단일국가이면서 지방분권제도를 갖춘 국가임이 헌법에 명시되어 있다. 프랑스 헌법 제1조33)는 이러한 사항이 분명히 규정되어 있는데, 지방분권국가 규정은 2003년 헌법개정34)에서 반영되었다. 프랑스는 헌법 제72조의 규정을 통해 지방자치단체(collectivité territoriale)의 종류와 지위를 명시하고 있다. 1982년 이전에는 Commune은 유일한 지방자치단체로서의 성격을 가지고 있었다. Département은 행정단위로서의 역할만 수행하였다. 1982년 新지방분권법(지방자치법) 제정 이후, 국가의 권한 일부가 지방자치단체로이양되었고, 국가는 최고 의결기관의 역할을 수행하고 있다. 지방자치단체에 대한 기존의 포괄적이고 사전적인 지도감독 권한은 제한되었고, 적법성에 대한 국가의 통제와 회계감사원에 의한 예산통제만 가능해졌다.

프랑스 지방자치단체는 'Région-Département-Commune'으로 구분되어 있다. 지방자치단체는 각자의 구역에서 완전한 자율권을 행사하며, 고유의 업무와 기능을 가지고 있다. 또한 지방자치단체 상호간에는 지도 및 감독관계는 존재하지 않고 수평적 관계이다. 파리는 유일하게 Commune이자 동시에 Département의 지위를 가진다. 또한 도시의 규모가 큰 3개 지역을 선정하여 해당 도시에만 구를 설치하고 있다. 파리와 리옹은 아롱디스망, 마르세유는 섹터라고 부른다.

또한, 프랑스 지방행정은 기본적으로 분산(Déconcentration)과 분권(Décentalisation)으로 운영되는데, 정부 소관 지방 사무를 지역별 정부파견관(프레페, Préfet)이 관할하는 것을 지방분산, 지방자치단체로이양된 지방행정 사무를 자치단체가가 자율적으로 집행하는 것을 지방분권이라고 한다35).

#### (1) 지방행정제도

프랑스 지방 행정 단위는 크게 3단계로 구분(Région, Département, Commune)된다. 첫째, 광역 자치단체에 해당하는 Région은 약 18개가 있으며, 주요사무는 지역 경제개발 계획, 대학 재정지원, 고등학교건설 및 관리, 고용·창업 장려 지원 등의 업무를 담당한다.

둘째, 중역에 해당하는 Département은 프랑스 혁명 때 도입되었다. 그 의미는 하루 안에 말을 타고 이동할 수 있는 거리를 일컫는다. 약 101개가 Département로 있으며, 서비스 관리 업무, 사회복지(노인,

<sup>33)</sup> 프랑스헌법 제1조 제1항 : 프랑스는 불가분적(indivisible)이고, 정교분리의(laïque), 민주적(démocratique)이고 그리고 사회적(sociale)인 공화국이다. 프랑스는 출신, 인종 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 시민의 법 앞에서의 평등을 보장한다. 프랑스는 지방분권적(décentralisée)으로 조직된다.

<sup>34)</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORFn° 75 du 29 mars 2003

<sup>35)</sup> 프랑스 재무부 면담자료(2020)

아동, 장애, 영세민), 의료, 방역, 사회복지 각종 수당, 중학교 설립 및 관리 등의 업무를 담당한다. 마지막으로 기초 자치단체 해당하는 Commune으로 약 35,000개로 구성된다. 주민 실생활 연계, 건축 허가, 대중교통, 도로, 쓰레기, 상·하수도, 유치원, 초등학교 시설 및 운영, 탁아보육, 호적사무 등의 업무를 담당한다. 36)

[표 5-6] 프랑스 지방행정제도

구분	광역자치단체(Rlgion)	중간자치단체(Dapartement)	기초자치단체(Commune)
개 수	18	101	35,357
/II I	(본토 13, 해외 5)	(본토 96, 해외 5)	(본토 35,228 / 해외 129)
주거 주택	영세민주거 보조계획 수립, 지방주택 건설계획, 건축허가	영세민을 위한 주택정책입안, 주거자를 위한 정책수립, 주택정책위원회 운영	주거자 우선사업 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원
교육	탁아소, 유치원, 초등학교건설 및 관리	중학교 건설 및 관리	고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리
보건	방역활동,	사회복지 비용부담 및	
사회	위생보건의료서비스,	· 규정수립, 사회의료서비스	-
복지	공적부조 요청자 서류관리	계획 수립 및 공포,	
직업 훈련	-	최저생계비 지급대상자에 대한 재정지원	26세미만 성인을 위한 전문 직업교육 실시, 광역권 직업교육연례계획수립
교통해양	도시대중교통 운송체계 수립, 도시이동 교통망 계획안 수립	-	교통계획 수립, 공항신설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구관리
국토 토지 개발	도시개발계획, 토지이용계획 입안·인가, 지역개발을 위한 기초자치단체간 개발헌장 수립 및 승인	농촌지역 대중운송 도로망 관리,해양항구관리,국철과 협약체결, 농촌설비 보조계획안 작성	국가광역도간 국토개발 계약에 따른 지역개발계획안 작성
 환경	가정용 쓰레기 수거처리,	도립도서관, 박물관 조성,	산업용 쓰레기 처분을 위한
문화재	유물 및 유적지 보호,	재정지원, 고문서 보존,	계획안 입안, 박물관 조성과
관리	음악 무용 미술교육	고문서관리국 재정지원	재정지원, 고문서 보존

출처: https://www.vie-publique.fr/collectivites-territoriales

<sup>36)</sup> 이에 대한 내용은 다음의 프랑스 헌법 제72조에 명시되어 있으며 그 해석은 오승규의 연구(2020)를 따른다. 제1항: 공화국의 지방자치단체는 꼬뮌, 데빠뜨망, 레지옹, 특별자치단체 그리고 제74조에 따른 해외자치단체이다. 그 외의 다른 지방자치단체는 법률에 의해, 필요한 경우 본항에 규정된 하나 또는 여러 자치단체들을 대신하여 설치된다. 제2항: 지방자치단체는 자신의 단계에서 가장 잘 시행될 수 있는 소관사항 전부에 관하여 결정을 내려야한다. 제3항: 법률이 정한 바에 따라, 지방자치단체는 선출된 의회에 의해 자율적으로 운영되고 그 권한의 행사를 위한 행정입법권을 가진다. 제4항: 조직법률이 정한 바에 따라, 그리고 헌법상 보장된 공적 자유나 권리의 행사를 위한 기본 요건에 관련된 경우를 제외하고, 지방자치단체 또는 그 연합체는 경우에 따라 법령이 규정하고 있는 경우에 제한된 목적과 기간 내에 실험적으로 그 권한의 행사를 규율하는 법령을 어길 수 있다. 제5항: 어떠한 지방자치단체도 다른 지방단체에 대해 감독권을 행사할 수 없다. 다만특정한 권한의 행사가 여러 지방자치단체의 협력을 요하는 경우에는 법률이 지방자치단체들 가운데 하나 또는 그 연합체들 중 하나로 하여금 공동활동의 방식을 조직하도록 허용할 수 있다. 제6항: 공화국의 지방자치단체 내에서, 정부의 각 구성원을 대표하는 국가대리인은 국익, 행정통제 그리고 법률의 준수를 담당한다.

#### (2) 중앙정부와 지방정부의 관계37)

중앙정부는 정부를 대표하는 프레페(Préfet)를 데파트망(Département) 단위로 파견하고, 재정지원 및 법규 제정(지방자치법 등)을 통해 지방자치 행정의 적법성을 감독한다. 레죵 프레페(Préfet de région)는 레죵(Région)의 주도가 위치한 데파트망 프레페가 레죵 프레페 겸임하고, 지역에 분산된 국가 행정 업무를 지휘한다. EU 지역개발 프로그램 또는 여러 지방자치단체와 연관된 사업계획에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체를 연계하며 지방자치단체 행정 행위의 예산 규정 준수 여부 및 적법성 여부 사후 감독하고 중앙정부와 지방자치단체 간 계약의 협상을 담당한다(외교부, 2018).

다음으로 데파트망 프레페(Préfet de département)는 지방자치단체 행정 행위 사후의 적법성을 심사하는데, 경찰력을 바탕으로 공공질서 유지책임을 지며 행정법원 소송 통해 사후적으로 지방자치단체의 행정행위를 통제한다. 기초단체인 꼬뮌(Commune)에는 프레페가 없으며 시장이 중앙정부에서 위임한 일부국가 사무를 수행한다(외교부, 2018).

#### (3) 지방공공분야 제도의 틀

프랑스의 지방공공부문 관리를 위한 제도적 틀은 크게 3가지로 분야로 구분할 수 있다. 첫째, 국가와 직접적인 연관성을 가진 집행기관이나 자립적인 성격을 보유하고 있고, 국가로부터 직접적 재정지원을 받는 기관이 있다. 종합병원, 박물관 등이 국가와 관련된 집행기관에 해당한다. 둘째, 사회복지 행정기관이다. 의료보험, 연금, 실업급여, 독립생활 지원을 담당한다. 프랑스는 다른 나라에 비해 복지 분야 비중이 큰 편으로 공공지출의 근거가 된다. 셋째, 지역공공행정 기관이다. 프랑스의 행정구조는 다양한 층 (Commune-Département-Région)으로 구성되며, 은유적으로 밀푀유에 비유되기도 한다.

#### (4) 프랑스 지방세

프랑스의 지방세를 이해하기 위한 중요한 요소들은 다음과 같다. 첫째, 건축물 토지세로 시설물이 들어선 토지를 대상으로 부과하며, 이때 시설물이란 토지 위에 세워진 모든 형태의 건물을 지칭한다. 둘째, 미건축물 토지세로 시설물이 들어서 있지 않은 토지를 대상으로 부과하며, 일반적으로 철도가 지나가는 토지, 경마장, 농업을 위한 비닐하우스가 설치된 토지 등이 해당된다. 셋째, 지역경제기여금으로 사업소득이 있는 개인·법인·단체를 대상으로 토지·부가가치 등에 과세한다. 기업토지부담금과 기업부가가치부담금으로 구분하며, 특히 기업토지부담금의 과세표준은 토지세가 부과되는 토지에 적용되는 임대가치를 의미한다. 마지막으로 주거세로 주거나 사무를 목적으로 가구나 비품을 갖추고 있는 공간을 소유한 모든 자에게 부과된다. 과세표준은 주거세를 부과할 수 있는 건물의 임대가치이며, 2023년 폐지예정이다.

<sup>37)</sup> 프랑스 재무부 면담자료(2020)

[표 5-7] 프랑스의 지방세 제도

구분	부과대상	내용
고초ㅁ 드키게	시설물이 들어선 토지를 대상으로	철도가 지나가는 토지, 경마장, 농업을
건축물 토지세	부과	위한 비닐하우스가 설치된 토지 등이 해당
미건축물 토지세	시설물이 들어서 있지 않은 토지를	토지, 경마장, 농업을 위한 비닐하우스가
미신국물 도시세	대상으로 부과	설치된 토지
		기업토지부담금과 기업부가가치부담금으로
지역경제기여금	사업소득이 있는 개인·법인·단체를	구분하며, 특히 기업토지부담금의
스타경제기역 <sub>교</sub>	대상으로 토지·부가가치 등에 과세	과세표준은 토지세가 부과되는 토지에
		적용되는 임대가치를 의미
	주거나 사무를 목적으로 가구나	과세표준은 주거세를 부과할 수 있는
주거세	비품을 갖추고 있는 공간을 소유한	건물의 임대가치이며, 2020년 완화, 2023년
	모든 자에게 부과	폐지예정

출처: https://www.economie.gouv.fr

프랑스 정부는 2020년 법인세, 소득세, 주거세 등을 완화하면서 경제활성화를 도모하였다. 연 매출 2억 5000만 유로 이상의 대기업은 33.3%에서 31%, 2억 5000만 유로 이하의 중소기업은 31%에서 28%로 법인세를 완화하였다. 소득세는 1인당 연평균 125유로가 감소되는 효과가 있으며, 주거세는 상위 20% 소득자를 제외한 나머지 80%에 한해 폐지하였다. 사실, 주거세는 Commune 수입의 35%를 차지하는 세목이나 마크롱 대통령이 공약으로 제시하여 주민세 폐지를 추진하고 있다. 주민세 폐지는 개인 세부담 완화를 통해 구매력 향상과 내수활성화를 유도하기 위함으로 분석된다38).

지방자치단체 세입의 40%가 지방세이며, 주거세는 지방자치단체 전체 예산의 10% 비중을 차지하고 있다. 주거세가 폐지되면, 재정충격을 최소화하기 위해 부가가치세를 활용할 예정이며 자치단체의 반발이 예상된다. 중앙정부에서 Département에 부가가치세를 나눠주고, 중앙정부에서 Commune에게 부동산세를 나눠주는 방식으로 주거세의 부족분을 보완할 예정이다.

<sup>38)</sup> https://www.economie.gouv.fr/

## 2) 지방재정조정제도

#### (1) 지방재정제도 연혁39)

프랑스는 지방분권 정책으로 인해 사무와 권한이 지방자치단체로 이양되면서 재정지출도 증가하였다. 이로 인해 자치단체 간 재정격차가 증가하면서 재정형평화를 위한 조정(pééuation)의 필요성이 대두되었다.

프랑스 지방재정조정제도의 발전과정은 경상비포괄교부금(dotation globale de fonctionnement : DGF) 신설로 시작된다. 1979년 1월 3일자 법률에 의해 경상비포괄교부금(dotation globale de fonctionnement: DGF)이 신설되면서 임금소득세대표납입금(VRTS)은 폐지되었으며 DGF는 정액교부금 (dotation forfaitaire)과 조정교부금(dotation de pééuation)으로 구성되었다(오승규, 2020).

1985년 11월 29일자 법률은 정액교부금을 기본교부금(dotation de base)으로 대체하고, 보상교부금 (dotation de compensation)을 신설하였다. 기본교부금은 지방자치단체의 인구수, 조정교부금은 Commune의 세수와 주민의 담세력, 보상교부금(dotation de compensation)은 Commune에 거주하는 아동의 수, 도로의 길이, 사회적 주택의 수를 기준으로 하여 배분된다.

1993년 12월 31일자 법률은 Commune에게 지급하는 DGF를 정액교부금(dotation forfaitaire)과 정비교부금(dotation d'améagement)으로 재구성하였다. 정액교부금은 기본교부금과 보상교부금을 통합하였으며, 정비교부금은 기초자치단체연합협력체(éablissement public de coopéation intercommunale : EPCI)에 대한 지원금, 농촌연대교부금(dotation de solidarité rurale), 도시연대교부금(dotation de solidaritéurbaine)로 구성되었다.

2003년 헌법개정 시 제72-2조를 신설하여 지방재정조정제도의 헌법적 근거를 마련하였고, 재정불균형 교정 차원에서 이 제도를 시행하는 것은 국가의 의무가 되었다. 프랑스는 지방분권을 헌법적 과제로 인식하고, 2003년에 헌법 개정을 통해 분권적 국가임을 선언함과 동시에 실질적 지방분권의 보장을 위해 지방자치단체의 재정자주권을 헌법에 명시하기에 이르렀다. 헌법 개정에 이어 2004년 7월 29일자 조직법률에 의해 지방자치법전(CGCT)을 개정하여 자주재원의 비율 하한선을 2003년 수준으로 고정(CGCT LO.1143-3조)하여 정책목표를 법률에 직접 규정하였다. 헌법은 법률의 한도 내에서 지방자치단체의 과세대상 및 세율 결정권을 부여하였고, 형평을 기하기 위한 지방재정조정제도의 실시를 국가의 의무로 규정하였다.

2003년 12월 30일자 법률과 2004년 12월 30일자 법률에 의해 연속적인 개혁이 이루어졌는데, DGF 내에 여러 가지 지방세감세보상금(compensations d'exonéations d'impôs locaux) 및 분권화포괄교부금 (dotation globale de déentralisation : DGD)으로 대표되는 교부금들을 포함시키게 되었다. 또한, 재정조정국가기금(Fonds national de péréquation : FNP)을 재정조정국가교부금(dotation nationale de pééuation : DNP)으로 이름을 바꾸어 DGF 안에 편입시켰지만, 여러 세원의 확보에도 불구하고 지방자치단체의 재정 전반 및 단체 간 불평등의 문제는 쉽게 개선되지 않고 있다.

<sup>39)</sup> 국가균형발전위원회(2019), 오승규(2019)를 바탕으로 정리

[표 5-8] 프랑스 지방재정제도 연혁

연도	내용	비고
1979	경상비포괄교부금(dotation globale de fonctionnement: DGF) 신설	임금소득세대표납입금(VRTS)은 폐지, DGF는 정액교부금(dotation forfaitaire)과 조정교부금(dotation de pééuation)으로 구성
1985	정액교부금을 기본교부금(dotation de base)으로 대체, 보상교부금(dotation de compensation) 신설	기본교부금은 지방자치단체의 인구수, 조정교부금은 Commune의 세수와 주민의 담세력, 보상교부금(dotation de compensation)은 Commune에 거주하는 아동의 수, 도로의 길이, 사회적 주택의 수를 기준으로 하여 배분
1993	Commune에게 지급하는 DGF를 정액교부금(dotation forfaitaire)과 정비교부금(dotation d'améagement)으로 재구성	정액교부금은 기본교부금과 보상교부금을 통합하였으며, 정비교부금은 기초자치단체연합협력체(éablissement public de coopéation intercommunale : EPCI)에 대한 지원금, 농촌연대교부금(dotation de solidarité rurale), 도시연대교부금(dotation de solidaritéurbaine)로 구성
2003	지방재정조정제도의 헌법적 근거를 마련	헌법 개정을 통해 분권적 국가임을 선언함과 동시에 실질적 지방분권의 보장을 위해 지방자치단체의 재정자주권을 헌법에 명시

출처: 오승규(2019), Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales(2021).

2021년 DGF의 총 규모는 267억 5,800유로이다. 2015년부터 DGF는 인구수, 재정수요 등을 기준으로 배분하였다. 재정위원회는 재정조정을 위해 DGF의 한도를 작년에 비해 약 770만 유로 증액하였다. 또한, 정부에서 지원하는 보조금 한도는 자치단체의 담세력에 따라 조정된다. 2018년부터 DGF 규모가 감소한 이유는 부가가치세가 지역에 지급되는 DGF를 대체하였기 때문이다.

[표 5-9] 최근 10년간 DGF 규모

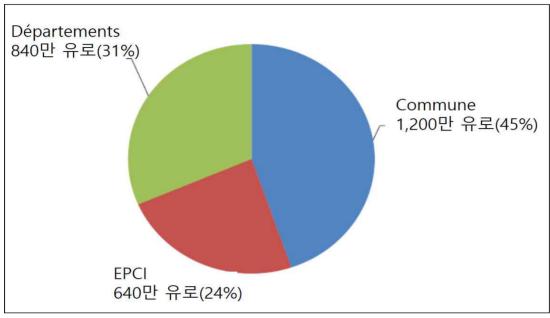
(단위: 백만유로)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
41,390	41,505	40,121	36,607	33,222	30,860	26,960	26,948	26,847	26,758

출처: Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales(2021)

DGF 한도는 지방자치단체의 세입규모에 따라 조정되는데, 2021년 재정법은 각 자치단체별 조정금액을

1000만 유로(15억 1300만 유로) 증액하였다. DSU는 전년대비 3.78%p 증가한 9천만 유로, DSR은 전년도와 마찬가지로 9천만 유로 증액하였다.



[그림 5-4] DGF 배분 규모

출처: http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/

# (2) 지방재정제도 유형

프랑스의 지방재정조정제도 권한이양에 따르는 재정상 보상조치와 재원불균형을 조정하는 형평화로 구분할 수 있다(김행선, 2017). 주된 지방재정조정제도의 유형 분류는 재원을 주고 받는 주체와 객체 중심으로 수직적 재정조정제도와 수평적 재정조정제도로 구분된다. 전자는 국가에서 지방자치단체로 교부금 및 보조금을 배분하는 것을 말하며, 후자는 지방자치단체들 간에 특정 세입의 일부나 조성된 기금의 총액을 나누어 배분하는 것을 의미한다.

[표 5-10] 프랑스 지방재정제도 유형

	-1 ^1	-		기초자치단체
구분	권역 (P/: \	도 (D)	기초자치단체연합	(contribution des
	(Régions)	(Départements)	(Intercommunalités)	patentes)
		최소운영교부금(Dota tion de fonctionnement minimale, DFM)		도시연대 교부금(dotation de solidarité urbaine, DSU)
	케키 O 코 커 크 H 그			농촌연대교부금 (dotation de solidarité rurale, DSR)
수직적 재정조정	레지옹조정교부금 (Dotation de péréquation des régions)	도시조정교부금(Dota tion de péréquation	꼬뮌연합체교부금 (Dotation d'intercommunalité)	국가조정교부금 (dotation nationale de péréquation, DNP)
		urbaine, DPU)		부처별 사업세 균등화 기금(Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, FDPTP)
		유상취득세의 데파트망 단위 조정기금 (Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements, DMTO)		일드 프랑스 권역내꼬뮌연대기금( Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, FSRIF)
수평적 재정조정	레지옹에 의해 정수된 재원의 국가조정기금 (Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions)	데파트망에서 징수한 기업부가가치세 조정기금 (Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements, CVAE)	꼬뮌연합 재원형평국가기금 (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, FPIC)	꼬뮌연합 재원형평국가기금 (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, FPIC)
		도에서 징수한 기업부가가치세 조정기금Fonds de solidarité des départements de la région d'Ile-de-France (FSDRIF)		등록비 조세부담을 위한 자치단체 균등화 기금(Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement)

출처: Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales(2021)

#### 가. 수직적 재정조정

수직적 재정조정은 국가에서 지방자치단체에 배분하는 교부금을 말한다. Région을 대상으로 하는 수직적 재정조정에는 레지옹조정교부금(Dotation de péréquation des régions), Département을 대상으로 하는 수직적 재정조정에는 최소운영교부금(Dotation de fonctionnement minimale, DFM)과 도시조정교부금(Dotation de péréquation urbaine, DPU)이 있다. 기초자치단체연합협력체(établissement public de coopération intercommunale, EPCI) 대상의 수직적 재정조정에는 꼬뮌연합체교부금(Dotation d'intercommunalité)이 있으며, Commune 단위의 교부금에는 도시연대교부금(dotation de solidarité urbaine, DSU), 농촌연대교부금(dotation de solidarité rurale, DSR), 국가조정교부금(dotation nationale de péréquation, DNP), 부처별 사업세 균등화 기금(Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, FDPTP) 등이 있다.

Départements의 재정조정은 2021년에 전년대비 천만 유로 증가했는데, 지역재정위원회는 증액된 규모의 65%를 DFM에 할당하고 35%를 DPU에 할당하기로 결정했다. 2021년 수직적 재정조정에 따라 배분되는 금액은 DFM의 경우 9억 5,000만 유로, DPU의 경우 5억 7,300만 유로에 이른다.

꼬뮌연합체교부금(Dotation d'intercommunalité)은 16억 2300만 유로이다. 기초자치단체 (Commune) 단위에 배분하는 교부금으로는 도시연대교부금(dotation de solidarité urbaine, DSU), 농촌연대교부금(dotation de solidarité rurale, DSR), 국가조정교부금(dotation nationale de péréquation, DNP)이 있다. 2021년 기준으로 Commune에 배분한 교부금은 69억 유로이다.

2021년에 배분된 DSU 금액은 24억 7100만 유로이며, DSU는 자치단체의 재정력, 평균 가계소득 등자치단체의 특성을 반영하여 배분된다. DSU는 기초지방자치단체를 인구에 따라 크게 2개의 범주로 분류하여선정하고 배분되는데, 첫 번째 범주는 인구 1만 이상의 기초지방자치단체이고, 둘째 범주는 인구 5천이상 1만 미만의 기초지방자치단체이다. 첫째 범주는 인구 1만 이상의 기초자치단체를 재원과 부담을모두 반영한 종합지표(indice synthéique)에 따라 매년 분류하여 그 중 2/3가 선정된다. 두 번째 범주는인구 5천이상 1만 미만의 기초자치단체를 매년 종합지표에 따라 분류하여 그 중 1/10을 선정한다. 2017년 재정법 개정을 통해 DSU 배분방식이 적용되었는데,이 배분방식은 수혜자 분석을 통해, 특정 자치단체에불이익을 주는 문턱효과 방지를 위해 도입되었다.

2021년에 배분된 DSR 금액은 17억 8200만 유로이며, 전년대비 9천만 유로 증가한 규모이다. 1992년에 신설되었는데, DSR 인구 1만 미만의 기초자치단체와 인구 2만 미만의 구청 소재지 일부에 지급된다. 농촌에서의 사회생활 유지를 위한 부담과 세원의 부족을 고려한다.

DNP는 2004년에 기존의 국가조정교부금(fond nationalde péréquation)이 DGF에 편입되면서 신설되었다. 2021년 배분된 금액은 7억 9,400만 유로에 달하며, DNP는 주요 부분(part principale)과 증가 부분 ((majoration)으로 구성되는데, 주요 부분은 재정잠재력의 부족 시정, 증가분은 재정잠재력의 격차를 줄이기 위한 목적이 있다. 배분대상은 주민당 평균 세금부담액이 동일 그룹에 속한 기초자치단체 전체의 주민당 평균 조세부담액에 5%를 가산한 수치에 미치지 못하고, 징세성과(effort fiscal)가 동일 인구 그룹에 속한 기초자치단체의 평균보다 높은 기초자치단체이다. DNP 계산 방법은 2020년과 동일하다.

## 나. 수평적 재정조정

수평적 재정조정은 지방자치단체 사이에서 운영되는 재정조정제도이다. Région을 대상으로 하는 수평적 재정조정에는 레지옹에 의해 징수된 재원의 국가조정기금(Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions), Département을 대상으로 하는 수평적 재정조정에는 유상취득세의 데파트망 단위 조정기금(Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements, DMTO), 데파트망에서 징수한 기업부가가치세 조정기금(Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements, CVAE), 도에서 징수한 기업부가가치세 조정기금(Fonds de solidarité des départements de la région d'Ile-de-France, FSDRIF)이 있다. 기초자치단체연합협력체(établissement public de coopération intercommunale, EPCI) 대상의 수평적 재정조정에는 꼬뮌연합재원형평국가기금(Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, FPIC), Commune 단위의 교부금에는 일드 프랑스 권역내꼬뮌연대기금(Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, FSRIF). 꼬뮌연합 재원형평국가기금(Fonds national de péréquation intercommunales et communales, FPIC), 등록비 조세부담을 위한 자치단체 균등화 기금(Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement)이 있다.

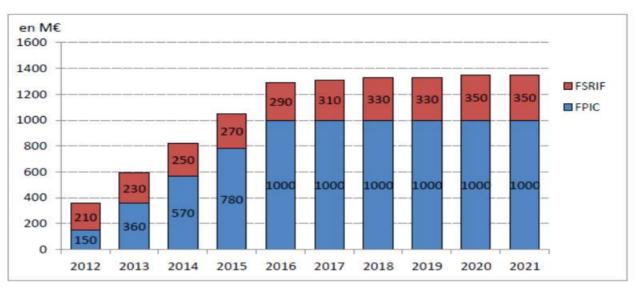
2010년까지 수평적 재정조정은 주로 일드프랑스 지방자치단체연대기금(FSRIF), 사업세균형화를 위한 부서기금(FDPTP), 양도세에 대한 추가 세금으로 이루어졌고, 2010년 사업세 개혁에 이어 모든 유형의 자치단체에 대해 4개의 국가형평균등화 기금이 만들어졌다. 국가형평균등화 기금에는 관세 균등화를 위한 국가기금(le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, DMTO), 꼬뮌연합 재원형평국가기금(Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, FPIC), 부처의 기업 부가가치 기여금 균등화를 위한 국가 기금(CVAE), 코르시카 지역과 지역 사회의 자원 평준화를 위한 국가기금이 있었다.

그러나 지방세 개혁 이후 사업세 균등화를 위한 부서 기금(FDPTP)은 국가 보조금(2021년 최대 2억 8400만 유로)으로 독점적으로 공급되므로, 이제는 수직적 재정조정으로 구분된다. 일드프랑스 지역 간의 재정불균형을 조정하기 위해 2014년 재정법 개정을 통해 일드프랑스(Ile-de-France) 지역(FSDRIF)을 위한 연대 기금을 신설하였는데, 재원은 지역에서 징수한 토지 등록 세금 기반 및 등록 수수료 금액의 0.35%에 해당하는 부담금을 통해 마련하였다.

또한, 프랑스는 2019년 재정법 개정을 통해 새로운 재정형평화 수단인 지역 간 지원 기금(le fonds de soutien interdépartemental, 2억 5천만 유로)을 신설하였다. 2020년 재정법 개정을 통해 DMTO를 기반으로 하는 3개의 지역기금, 즉 DMTO 평준화 기금, 지역연대기금(FSD) 및 지역 간 지원 기금(FSID)을 통합했다. 마지막으로 2021년 재정법은 개정을 통해 지역에서 징수한 CVAE를 부가가치세(VAT)의 일부로 대체했다.

[그림 5-5] Commune의 수평적 재정조정 규모 추이

(단위: 백만유로)



자료: http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/

## (3) 기타 국가지원

기타 국가지원으로 프로그램 119(le programme 119), 프로그램 122(le programme122)가 있다. 프로그램 119에는 농촌지역교부금(La dotation d'équipement des territoires ruraux, DETR)이 있는데, DETR은 농촌 지역 지방자치단체의 재정격차를 완화하기 위해 별도로 지원하는 예산으로 DGE와 DDR을 통합하여 예산집행의 효율성을 도모하였다.

[표 5-11] 최근 3년간 프랑스 지방재정조정 현황

(단위: 백만유로)

구분	2019	2020	2021
DFM	843	835	950
DPU	660	678	573
Dotation d'intercommunalité1	1,562	1,593	1,623
DSU	2,291	2,381	2,471
DSR	1,602	1,692	1,782
DNP	794	794	794
FDPTP	284	284	284
수직적 재정조정 합계	8,036	8,257	8,477
Fonds de péréquation des ressources des régions	134	185	40
Fonds de péréquation des DMTO	703	1,679	1,658
Fonds CVAE des départements	55	64	64
FSDRIF	60	60	60
Fonds de solidarité en faveur des départements	586	-	-
FPIC	1,000	1,000	1,000
FSRIF	330	350	350
Fonds de soutien interdépartemental	250	-	-
Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	775	905	905
수평적 재정조정 합계	3,893	4,243	4,077
<u>총</u> 하 이 비	11,929	12,500	12,544

출처: Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales(2021)

## 3) 최근논의 및 시사점

프랑스 재정조정제도는 규모의 측면에서 수직적 재정조정 위주로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 수직적 재정조정 규모는 전체 재정조정의 약 67.6%에 해당하며, Commune에 대한 교부금 비중이 수직적 재정조정의 60%를 차지한다. 이렇듯 수직적 재정조조정 비중이 높은 이유는 지방자치단체의 재정수요가 증가하여, 재정지출이 늘어나면서 지방자치단체 세입으로는 재정지출을 감당하기 어려워 중앙정부에 의존할 수 밖에 없기 때문이다.

최근 프랑스 재정법 개정을 통한 정부 간 재정관계는 재정조정을 강화하면서 재정상황이 열악한 Commune 에 대한 지원을 강화하는 모습을 확인할 수 있다<sup>40)</sup>. 또한, 프랑스의 수평적 재정조정은 국가가 개입을

<sup>40)</sup> https://www.collectivites-locales.gouv.fr/perequation-verticale

하고 국가가 결정하는데, 지방자치단체의 세수입을 다른 지방자치단체로 이전할 것을 법으로 정한다는 것은 지방자치에 역행할 수도 있는 것이기 때문에 수평적 형평을 위한 배분이 다소 불안정하기도 하다. 지방세가 줄어들면, 형평성 제고를 위해 교부금이 상향조정되겠지만, 이 경우 지방의 재정자율성은 축소될 것이므로 유념해야 할 필요가 있다<sup>41)</sup>.

우리나라의 지방교부세 중 보통교부세는 프랑스 DGF와 마찬가지로 주민수와 면적이 배분기준이 되는데, 재정불균형 완화를 위해 재정조정제도를 도입하면서도 배분기준은 재정수요를 기반으로 하고 있어 배분산식이 재정조정제도의 취지에 어긋난다는 비판이 제기되고 있다.

## 3. 캐나다

## 1) 제도의 배경42)

캐나다는 10개의 주(province)와 3개의 준주(territory)로 구성<sup>43)</sup>된 연방제 국가이다. 1867년 대영 북미조약(The British North America Act)에 근거하여 강한 중앙정부를 중심으로 하는 연방제도를 수립하였으나, 오늘날 주정부들은 상당한 자치권을 행사하고 있으며 특히 재정적 측면에서는 연방정부와 주정부가 대등한 권한을 갖는다고 볼 수 있다. 실제 각 주정부<sup>44)</sup>는 실질적으로 대부분의 주요한 세금을 과세할 수 있으며, 공공비용 지출의 우선순위를 결정함에 있어서도 자치권을 가진다.

캐나다 헌법(Constitution Act of 1867 제91조)은 연방정부에 대해 평화, 질서 및 양질의 정부를 위해 공공서비스를 제공하고 이를 위한 법률을 제정할 권한을 부여하고 있으며, 이에 따라 연방정부는 국방, 외교, 화폐 및 금융, 통상, 통신, 방송, 고용보험, 아동수당 및 노령연금, 이민관리 등의 공공서비스를 제공한다. 주정부는 공중보건, 문화와 관광, 교육, 자원관리, 주 내에서 재산권과 시민권, 사회서비스 등과 관련된 공공서비스를 제공하고 관련 법률을 제정할 수 있다. 마지막으로 지방정부는 경찰, 소방 및 응급서비스, 공중보건, 노인 대상 장기요약 및 주택서비스, 보육, 공공주택, 문화 및 예술, 도서관, 가시 및 전기, 쓰레기 수거 및 재활용, 공공교통, 제설작업, 도로관리, 상하수도, 공원관리 등 생활서비스 등을 제공한다. 치안서비스는 연방, 주, 지방정부 모두에서 제공되며 사실상 생활밀착 서비스는 대부분 지방정부에서 제공한다고 볼 수 있다.

<sup>41)</sup> 프랑스 시장협회(Association des Maires de France, AMF) 면담자료(2020)

<sup>42)</sup> 이 절의 내용은 Joanis and Vaillancourt(2020)에서 관련 부분을 발췌하여 정리하였다.

<sup>43)</sup> 케나다의 주(Province)는 Newfoundland-and-Labrador, Prince Edward Island, Nova Scotia, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, Yukon, Northwest territories, Nunavut 10케이다.

<sup>44)</sup> 단, 3개의 준주정부는 연방정부의 통제 하에 있으며, 연방정부로부터 위임받은 권한만을 행사한다. 또한 지 방정부(municipal government)도 연방정부 또는 준주정부로부터 위임받은 권한만 행사할 수 있다.

[표 5-12] 캐나다 연방정부 및 주정부의 사무배분

구분	내 용
연방정부	국방, 외교, 화폐 및 금융, 통상, 통신, 고용보험, 아동수당 및 노령연금, 인구조사 등
 주정부	공중보건, 문화, 관광, 교육, 자원관리(자연보호), 주 내 사회서비스 등
지방정부	경찰, 소방, 공중보건, 노인요양 및 주택서비스, 보육, 문화예술, 가스·전기, 제설 등

출처: Joanis and Vaillancout(2020) 내용을 바탕으로 재작성

캐나다의 지방재정제도를 보면 초기에는 연방정부와 주정부 모두가 과세권한을 가지지만 연방정부는 관세나 소비세에 대해 무제한의 과세 권한을 갖는 반면, 주정부는 직접세에만 과세권을 한정하는 특징을 보인다. 그러나 주 정부가 실질적으로 주요한 세금 대부분을 과세할 수 있는 방향으로 제도가 변화하였으며, 현재 관세나 주 정부 간 통상에 관한 세금을 제외하고는 고유의 세제를 설정할 수 있으며, 천연자원으로부터 얻는 수입 또한 주정부 고유의 세입이 된다.

[표 5-13] 캐나다 정부수준별 세입규모 및 총 수입에서 차지하는 비중 추이(2011-2020년)

(단위: million dollars, %)

연도	연방정부		주정부 및 준주정부		호 케이
	세입규모	총수입대비 비중	자체세입규모	총수입대비 비중	총 세입
2011	245,703	36.2%	365,974	53.9%	678,872
2012	252,380	36.0%	378,238	53.9%	701,676
2013	261,667	35.8%	392,785	53.7%	731,719
2014	275,229	35.8%	412,211	53.6%	768,941
2015	287,521	36.2%	419,666	52.8%	795,312
2016	293,186	35.9%	434,532	53.2%	816,288
2017	312,261	36.2%	458,632	53.1%	863,601
2018	337,092	36.8%	482,483	52.6%	917,124
2019	340,676	36.3%	503,666	53.6%	939,735
2020	332,916	36.2%	513,171	55.8%	919,047

주: 1. 연방정부와 주(준주)정부 외에도 지방정부 및 퀘백정부의 세입 등이 총 세입에 포함되기 때문에 연방정 부와 주정부 세입의 합이 총 세입보다 작음.

출처: Statistics Canada. Table 36-10-0450-01, Revenue expenditure and budgetary balance-General governments, provincial and territorial economic accounts(자료검색일: 2022.06.22.).

일례로, Québec을 제외한 9개 주는 개인소득세(PIT: Personal Income Tax)를 징수하고, Québec과 Alberta를 제외한 8개 주는 법인소득세(Corporate Income Tax)를 징수한다. 세금 징수를 위해 연방 국세청(CRA: Canada Revenue Agency) 서비스를 활용해야하고, 이를 위해 연방정부의 소득에 관한 규정 등을 준수해야 하나 자체 과세등급(과세수준 및 개인소득세의 범주 등)과 세율을 설정하여 운용할

<sup>2.</sup> 각년도 결산기준임.

수 있다. 또한 5개 주(Québec, BC, Alberta, Saskatchewan, Manitoba 제외)는 상품 및 서비스에 부과하는 연방 부가가치세(GST)와 결합시켜 공동 부가가치세인 HST(Harmonized Sales Tax)를 징수한다. Québec 의 경우는 연방정부를 대신하여 자체 부가가치세와 판매세(Sales Tax)를 부과하고 있다.

이와 같이 주정부가 주요 세금을 과세하는 것을 제도가 변화하면서 실제 캐나다의 정부 총세입을 분석하면, 연방정부보다 주정부의 세입이 차지하는 비중이 더욱 크며 그 격차가 점차 확대되는 추세이다.

## 2) 지방재정조정제도의 주요 연혁45)

캐나다는 1867년도에 제정된 대영 북미조약(The British North America Act)을 통해 자치정부를 구성하게 되었고 독립적으로 과세할 수 있는 권한을 가지게 되었다(김정우, 2013). 1차 세계대전이 발발할때까지 캐나다의 연방정부는 관세나 소비세 등의 간접세를 징수하였고 직접세의 부과는 온타리오, 퀘벡, 노바스코샤, 뉴브런즈윅 등 4개 주가 맡아서 징수하였다(김정우, 2013). 당시에는 연방정부가 국방, 화폐, 금융, 이민, 형법과 인디언 관련 문제들을 다루었고 철도, 도로, 교량 및 항만 건설 등 규모가 큰 공공서비스를 제공하고, 재산권 및 시민권, 천연자원관리 및 교육, 건강, 복지 등의 공공서비스는 주정부가 책임을 지는 것으로 역할이 분담되어 있었다. 오늘날의 관점에서 19세기말까지 정부지출 규모가 크지 않았으며 정부수입의 80%는 연방정부에 귀속되었다.

1867년 제정된 헌법<sup>46)</sup>에 이미 상대적으로 비도시 지역의 주민들로부터 재산세에 의존하는 주정부의 수입으로는 주정부의 역할을 제대로 수행하기 어렵다는 주장에 대한 대응으로, 연방정부의 재원이전이 명시되어 있다. 근본적으로 이러한 재원이전은 공공행정을 위한 재정지원과 함께 지역 간 격차를 줄이기 위한 목적을 가지고 있었다. 더불어 이는 공공부채를 통제하려는 동기도 포함하는 것이었다. 당시 연방의 재원이전은 총액이 고정되어 있었으며, 19세기 말에는 경제성장과 정부예산이 주정부, 준주정부, 지방정부 (이하 PTL정부: Province, Territory, Local Government)의 세입에서 차지하는 중요도가 줄어들게 되었다. 일례로 1874년에는 PTL 정부 총 세입에서 연방정부로부터 받는 이전재원 금액이 60% 수준이었다면 1896년에는 40% 수준으로 감소했다(Perry, 1997).

한편, 20세기에는 연방정부와 PTL 정부의 세출 및 세입이 급진적으로 변화했다. 먼저 세출 측면에서는 19세기에 상대적으로 '작은 정부'를 지행했다면 세계2차세계 대전이후 크게 전환이 일어나 주요 인프라뿐만 아니라, 공중보건, 교육, 사회서비스 등 주정부의 책임이었던 부분이 캐나다의 핵심 정부프로그램으로 자리잡게 된다.

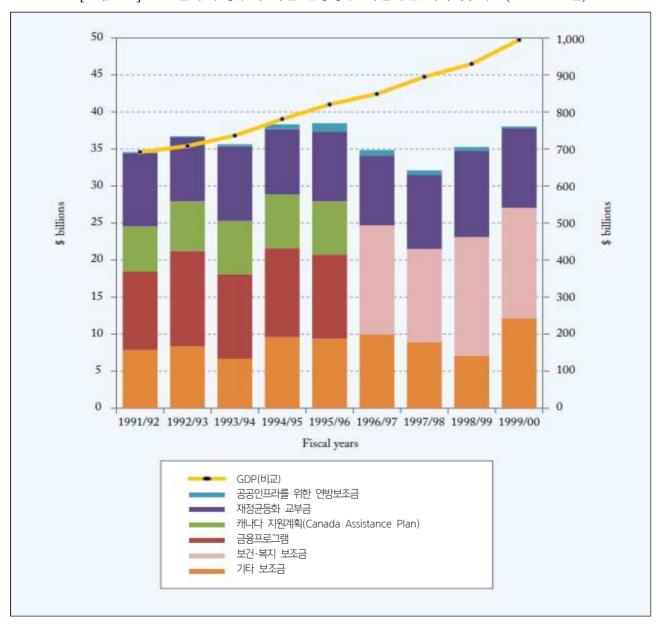
이와 함께 세입 측면에서도 변화가 일어나, 연방정부가 1916년 사업수익 전쟁 조세법(Business Profits War Tax Act of 1916)을 제정하고 처음으로 직접세 형태의 법인세를 부과하기 시작했으며, 차년도에는 소득 전쟁 조세법(Income War Tax of 1917)을 제정하여 법인세와 개인소득세를 부과하였다. 1930년대에

<sup>45)</sup>이 절의 내용은 Robson, W.B., & Laurin, A.(2015), 「Adaptability, accountability and sustainability: Intergovernmental fiscal arrangements in Canada」, CD Howe institute commentary과 Yilmaz, S., & Zahir, F. (Eds.). (2020). 「Intergovernmental Transfers in Federations」. Edward Elgar Publishing, Sethia, D. (2021). Vertical Sharing and Horizontal Distribution of Federal-Provincial Transfers in Canada, 1983-2018, Canadian Tax Journal, Vol. 69, No. 1, pp.:35-82의 내용을 종합하여 요약한 것임.

<sup>46)</sup> Constitution Act, 1867 Sec.112, 114-116, 118, 119.

들어 연방정부의 조세수입은 상당한 증가를 보였다. 이 때 프린스 애드워드, 마니토바, 브리티시컬럼비아주에서 개인소득세를 부과하였으며 1939년에 들어서는 7개 주가 이를 부과하기 시작했다. 1952년에는 국가재정부(Department of National Revenue)가 개인소득과 법인소득을 대상으로 양로보장세(Old Age Security Tax)를 징수하고 양로보장법(Old Age Security Act of 1951)의 신설하면서 기존에 주정부에서 부담했던 노인수당의 비용을 연방정부가 공동으로 부담하게 되었다. 더불어 1972년부터 실업보험료를 징수하는 등 국가재정부(Department of National Revenue)의 역할은 지속적으로 확대되었다.

세입·세출의 변화는 정부 간 재원이전의 변화에도 영향을 미쳤다. 1950~1960년대에 국가적인 사회보장프로그램에 대한 연방정부의 지원이 강력하게 요구되었으며, 급속한 경제성장과 연방정부 세입증가는 주정부의 프로그램에 대한 연방정부의 지원확대를 가능하게 했다. 연방정부 지급액은 부문별로 해당연도에 공공의료에 대한 주정부 총지출의 절반, 중등교육 총지출의 절반에 해당했으며 대학에 대한 직접 보조금을 주



[그림 5-6] 1990년대 주정부에 대한 연방정부 재원이전 내역 및 규모(1991-1999년)

출처: 캐나다 정부 제공자료에 근거하여 Joanis, M. & Vaillancourt, F. (2020)에서 재구성한 자료를 발췌함.

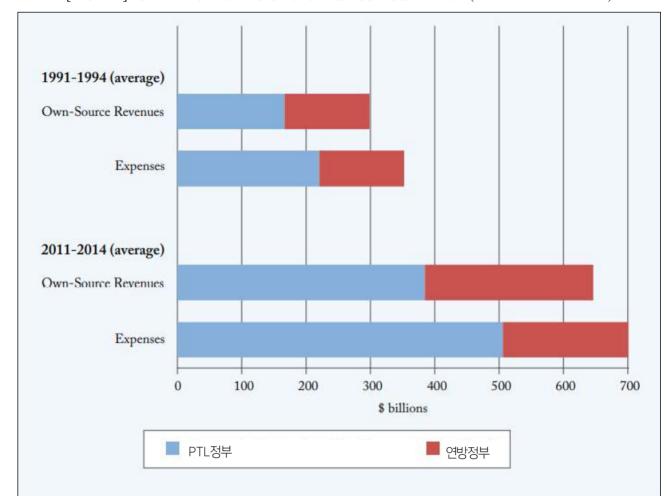
정부에 대한 이전으로 대체했다. 또한 캐나다 지원 계획(Canada Assistance Plan)을 통해 각 주 정부의 사회복지 관련 지출의 절반을 개별적으로 지원했다.

이러한 조건부 보조금을 중심으로 한 연방정부의 재원이전은 1957년 공식적인 재정균등화 프로그램 (Equalization)의 신설에 따라 큰 변화가 이루어진다. 재정균등화의 본질은 세출 대비 낮은 세율로 인한 주정부의 세입을 보충하는 데 있었으며, 연방으로부터 세금을 걷을 수 있는 능력이 기준 이하인 지방정부로의 수직적 재원이전을 의미한다. 전통적으로 대부분의 주정부는 수혜를 받는 입장이었으며, 오직 2~3개의 주정부만 기준을 상회하는 재정여력을 갖고 있었다.

한편, 1990년대 초반 경제침체는 재정적자와 부채문제가 국가 의제화되었다. 1990년대 중반 연방 예산의 균형을 맞추기 위한 노력은 정부 간 재정조정제도에도 큰 영향을 미쳤다. 오타와는 처음에 몇몇 주에 대한 CAP보조금을 제한했으며, 이후 의료 및 중등교육에 대한 보조금을 캐나다 보건 및 사회보조금(CHST)이라는 하나의 보조금에 통합했다. 이는 만성적 적자를 줄이기 위한 노력의 일환이었으며 CHST는 이전의각 보조금들을 합한 규모보다 적었다. 이러한 제도적 변화는 주정부에게 충격적인 것이었는데, 1990년대초 경제성장 이후 연방의 재원이전은 1996년부터 1998년에 급격히 감소했으며, 연방정부의 재정상황이 개선되며 2000년 이후 다시 성장하는 추세이지만, 지방정부들은 여전히 재정 불균형을 호소하였다.

1990년대 말 재정조정제도는 다시 정치적 의제로 돌아왔다. 물가상승 등으로 21세기 초부터 세출과 세입의 격차를 메우는 정부 간 이전의 구조가 바뀌었고, 1990년대 초반부터 2010년대 초반까지 20년 동안 캐나다 정부의 총세입·세출 중 PTL정부의 세입·세출이 차지하는 비중이 계속 증가했기 때문이다. 1990년대 이후 주정부의 자체 세입보다 세출규모가 커졌다는 것은 연방정부의 재원이전이 확대되었다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

2004년 이후 연방정부의 재정건전성 개선과 재원이전에 대한 압박은 지급액 증가를 가속화시켰다. 연방정부는 캐나다 보건 및 사회보조금(CHST)를 다시 캐나다사회사업보조금과(이하 CST) 캐나다보건지원 금(이하 CHT: Canada Health Transfer)로 분리시켰다. CST는 경제성장 추세와 유사하게 증가했으나, CHT는 보건의료에 대한 수요가 높아지면서 더욱 급격하게 확대되었다. 결과적으로 연방의 재원이전금이 GDP를 상회하는 수준에 이르렀다. 또한 이 시기부터 2019년까지 추세를 보면 약 17%의 증가폭을 보여 PTL지출에 비해 상대적 증가폭도 큰 것을 알 수 있다.



[그림 5-7] 정부 간 이전재원 제외 시 정부별 세입·세출 수준비교(1991-1994/2011-2014년)

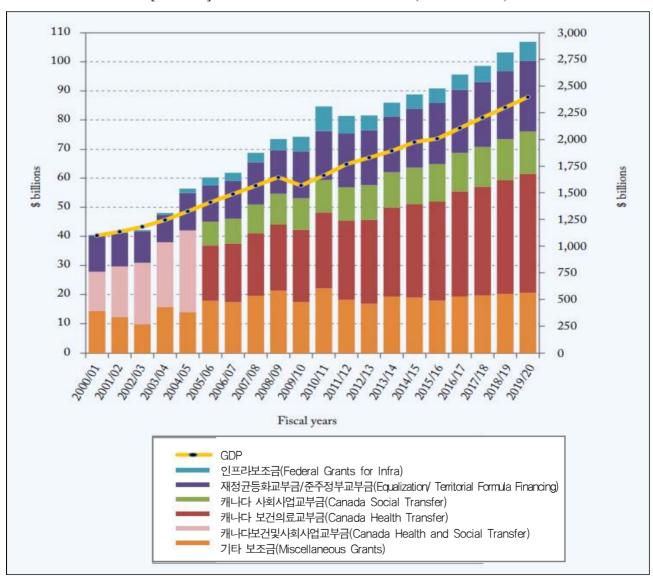
출처: 정부 재정통계(Government Finanace Statistics Canada)를 계상한 Joanis, M.&Vaillancourt, F.(2020)에서 발췌함

이와 더불어 천연자원 수익을 어떻게 처리할 것인가에 대한 문제도 제기되었다. 연방정부는 개발 인센티브를 부여하기 위해 1990년대 후반 재정여력 관련 천연자원 수입에 대한 기존의 특혜를 강화하는 특별 협정을 개정하였다. 이 특별협정은 재정균등화시스템을 불투명하게 만들고 관리하기 어렵게 만들었으며 추가적인 요구를 불러일으켰다. 2004년 9월 연방정부는 보건의료 프로그램에 대한 지원 확대를 공표했지만 PTL정부들은 이것이 단순히 낮은 재정균등화 교부금의 일부를 보상하기 위한 것이라고 불만을 제기하였다.

최초 제정이후 주요 원칙은 변경되지 않았지만 구체적인 공식과 지급 기준은 다양한 이해관계를 반영하여 지속적으로 변경되어왔다. 주로 세 가지 문제가 개정안의 주요 쟁점이 되었는데, 첫째, 평균적인 재정능력을 2개 지역 또는 5개 지역 또는 전체 모든 지방의 평균 중 어느 것으로 정의할 것인지, 둘째, 지급 한도를 설정해야하는지, 셋째, 천연자원으로부터 얻는 수익을 해당 주정부의 재정여력에 포함시켜야할지(100% 50% 혹은 미산정)여부에 대한 것이었다. 1990년대 말까지 재정균등화 규모는 GDP의 1%를 약간 넘는 수준이었으며, 1982년 헌법에 균등화가 규정된 후에는 20년간 안정적으로 제도가 유지되어 왔다. 이후 많은 논의를 거쳐 2004년 10월 정부는 주정부 간 균등화 수준에 대한 기준을 설정하는 등 재정조정제도와 관련한 개혁을 준비하기 위해 전문가 그룹을 만들어 추진하였으며, 2007년 재정조정제도의 수정이 이루어졌다.

최근에는 이에 관해 또 다른 관점에서 논의가 진행되고 있다. 현재 캐나다의 재정조정제도 중 가장 큰 특별교부금은 보건의료교부금(CHT)로 2014/15년 320억 달러(C\$)이며, 2019/20년에는 410억 달러로 증가할 것으로 예상된다. 사회사업교부금(CST)는 2014/15년에 130억 달러, 2019/20년에는 150억 달러 수준이다. 변경된 법제상 2018년부터 CHT, CST는 연간 3%의 성장을 지속하도록 법제화되어 있는데, 이는 주민 1인당 지급되는 것으로 의료, 중등교육, 보육, 사회지원 및 기타 사회서비스에 대한 PTL정부의 지출을 지원하기 위해 각 정부에 배분된다. 그러나 실무적 측면에서 PTL정부의 다른 지출에 대해서도 해당 교부금을 지급하여 재정균형을 돕는 등의 행태가 나타나며, 실제 다른 분야에 대한 지출을 문제삼아 교부금을 보류하거나 미지급한 사례는 없다.

우리나라의 보통교부세와 같은 일반교부금은 재정균등화 교부금(Equalization) 및 준주정부 보조금(이하 TFF: Territory Formula Financing)으로, 2014/15년에 총 200억 달러이며, 2019/20년에는 240억 달러 수준이다. 평준화 공식은 지방마다 다른 과세표준의 수익률을 반영하며, TFF는 모든 13개 관할 구역마다 다른 세금 수익률을 반영한다. 단, 2009년 이후 총 균등화 지급액을 GDP 수준으로 맞추도록



[그림 5-8] 부문별 연방정부 재원이전 규모(2000-2019년도)

출처: Public Accounts of Canada 자료를 계상한 Joanis, M.&Vaillancourt, F.(2020) 내용을 재구성함

설계하였다. 이와 함께, 정부는 가스 기금(Gas Tax Fund), 지방정부에 대한 세금 환급 및 공공인프라 구축을 위한 '캐나다 건설 계획(Buidling Canada Plan)'을 명목으로 매년 수십억 달러를 이전한다. 인프라 보조금은 2000년대 중반까지 매년 수억 달러에 달했으며, 이후 급격히 증가했다. 2015년 예산에서 대중교통에 대한 연간 10억 달러의 보조금이 약속됨에 따라, 연방 기반 시설 보조금은 2023/24년까지 연간 약70억 달러에 이를 예정이다.

전술한 교부금과 기타 인프라 보조금은 연방정부 재원이전의 약 80%를 차지한다. 나머지 보조금으로는 이민에 관한 캐나다 퀘벡 협정(Canada Quebec Accord on Immigration), 대기시간 단축을 위한 이전(WAit Time Reduction Transfers), 판매세 조정 및 고용기금 협정에 관한 주정부로의 재원이전 등이 있다.

#### 3) 재정균등화교부금(Equalization) 제도 개혁

캐나다 정부는 2007년 연방-PTL 정부 간 재정균등화제도를 개혁하였다. 주요 변화는 ① 균등화 장치를 간소화하고, ② 분배기준을 정비하였으며, ③ 균등화를 위한 교부금의 한도를 폐지한 데 있다. 더불어 천연자원으로부터 얻는 PTL 정부의 수입액을 새롭게 평가하는 등 국가재정능력에 대한 기준을 재정립하였다.

이는 1957년 재정균등화교부금 제도가 정립된 이후 가장 광범위한 제도 개편으로 평가되는것으로서, 연방정부와 PTL정부 간 뿐만 아니라 지역 간 오랫동안 지속된 갈등을 완화하기 위한 것이었다. 전반적으로 이 개혁은 새로운 분배기준과 급증한 유가 연방정부의 이전재원 규모가 상당히 확대되는 결과를 가져왔다. 당시 재정균등화교부금 개혁이 가능했던 이유로는 다음과 같은 점이 주로 논의된다. 먼저, 당시 경제상황을 간과할 수 없다. 캐나다는 1990년대 말 이후 2007년까지 10년 간 경제성장률이 약 4% 수준으로 1인당 GDP가 미국 수준에 가까워졌다. 석유 등 캐나다의 주요 수출품인 천연자원의 가격 상승으로 연방정부가 지속적인 흑자를 기록하여 연방정부가 총지출에서 재정균등화를 위한 이전재원을 증가시킬 여력이 있었다. 반면, 제조업 영역, 특히 온타리오와 퀘벡 등 산업중심지는 네덜란드병(높은 에너지 수출가격에 의한 캐나다 환율 평가절상)으로 어려움에 처했다. 경제성장이 자원이 풍부한 지역에서 만 이루어지면서 해당 기간 동안 지역별(주정부 기준) 경제적·재정적 격차는 더욱 더 커졌다.

캐나다 정부의 재정상황은 1990년대 중반 연방정부가 급격한 통합 경로를 밟은 후 크게 개선되었다. 1997년부터 2007년까지 연방정부는 계속해서 흑자 재정을 기록하였다. 반면 지방은 같은 기간 중 일부 동안만 흑자를 기록했고 일부 지방은 건전한 재정상태를 회복하기 위해 고생하였다. 지방은 연방 통합의 일부가 자신들의 비용으로 인해 이루어졌고, 세입과 의무지출간 구조적 불균형이 증가하였으며, 이는 특히 의료지출 증가에 기인한다고 주장하였다. 통합 기간 동안 부유한 지방과 가난한 지방간 재정능력 격차는 증가하였으며 재정균등화에 부담을 주었다. 캐나다 균등화의 특수성을 고려하면 제도가 지방수입의 순환을 약화시키기보다 악화시키는 경향이 있었다. 정리하면 개혁이 시작되었을 때 연방정부는 재정여력을 보여줄 위치에 있었다. 둘째, 재정균등화교부금 문제는 1990년대 이후 계속 의제로 다루어지고 있었으며, 특히 PTL정부들은 세입과 의무지출 사이 격차가 증가하면서 이에 대한 불만이 심화되는 추세였다. 다만, 재정균등화의 기준을 무엇으로 할지, 천연자원에 의한 세입을 어떻게 처리할지에 대해 이해관계자 간

대립이 첨예하여 오랜 기간 합의에 이르지 못하고 있었다. 결국 2007년 의회가 채택한 개혁안은 5명의고위 관리들이 학계, 정치인, 일반 대중과 오랜 기간 논의하고 협의한 내용에 근거한 초안을 기준으로하고 있다. 이 보고서가 중립적 시각에서 견고하게 작성되었고, 대중들의 평가도 매우 긍정적이었기에 보고서 발표 후 정권교체가 있었음에도 불구하고 해당 보고서의 권고안은 약간의 수정만 거친 후 채택되었다.

개혁안의 내용을 보면, 첫째, 새로운 균등화 기준은 캐나다 주요 지역의 평균으로 정의되었는데, 1980년 초부터 5개 지역으로 분류되었지만 개혁 이후에는 10개 지역으로 분류되었다 둘째, 지방의 재정 여력을 정의하는 대표적인 세금제도인 RTS도 간소화되었는데 과세표준을 33개에서 5개로 줄어들도록 결합하였다. 셋째, 균등화를 위한 지원은 무제한이 되었다. 이전에는 연방정부가 상한 규정을 적용하여 총액이 정해지고 총액한도 내에서 PTL 정부에 배분하도록 되어 있었으나, 이러한 상한 규정이 폐지되었다. 이는 2004년 이전 시스템으로 되돌아간 것이다. 넷째, 자원 수입은 부분적으로 고려되는데, 석유, 가스, 석탄, 물 등이 개발로 인한 수입의 로열티와 수수료 등은 지방정부의 재정 여력을 정의하는데 50% 반영하며, 실제 자원수입은 지방의 재정여력을 추산하는데 활용되었다. 다섯째, 어떠한 지방도 균등화 이후 가장 낮게 받는 지방보다 더 높은 재정여력을 가질수 없도록 제한을 두었다. 이 조항은 각 PTL정부들로 하여금 보다 공평성을 높이고 연방정부의 재원이전 총액을 줄이는데 기여하였다.

새로운 기준은 그동안 제외되었던 알버타 등 소득이 높고 기름으로 수익이 높았던 주들이 포함되었기 때문에 기존의 5개주 기준보다 높아졌다. 또한 균등화를 위한 지급상한액 이 없어졌기 때문에 연방정부의 비용이 상당히 높아졌으며 이는 자원가격이 상승했을 때 더욱 커졌다. 자원이 풍부한 지방에 대한 제한은 연방 예산에 대한 압력을 억제하기에는 상대적으로 약한 조치였기 때문에 개혁 이후 균등화 지급액이 급격히 상승하였다.

이후 현재까지 다양한 이해관계를 반영하여 제도의 수정·개편이 이루어지고 있으나 큰 틀은 유지하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 재정 및 경제위기 상황에서 재정수지가 급격히 악화되자 연방정부는 2009~1010년 기간 이후부터 전체 지급액에 상한을 다시 도입하였다.

#### 4) 지방재정조정제도 현황

캐나다의 지방재정조정제도는 주 및 준주 간 경제적 격차 해소 및 국가로서의 통일성 고양을 위한 정치적 고려 등을 이유로 운영되고 있으며, 연방정부가 주정부 및 준주정부의 취약한 재정을 보조하기 위해 다양한 일반·특정교부금 및 기타 보조금을 지급하는 것을 특징으로 한다. 이는 어느 특정한 주의 필요충족을 위한 것이 아닌 주정부 및 준주정부의 일반적 재정지원이 중심이며, 다만 배분기준 상 브리티시컬 럼비아 주, 앨버타 주, 온타리오 주 등 상대적으로 충분한 재원을 가지고 있는 주보다 재정력이 낮은 주·준주정부에 상대적으로 보다 많은 재원이전이 이루어지고 있다(김정우, 2013).

#### (1) 연방정부-주정부 간 수직적 재원이전

현재 연방-주정부 간 재정조정제도는 크게 세 가지 프로그램으로 이루어지는데, ①재정균등화교부금 ② 캐나다보건의료교부금(CHT) ③ 캐나다사회사업교부금(CST)이다. 물론 이외에도 공공주택, 농가소득보전 등과 같은 특정부문에 대학 조건부 보조금 즉, 우리나라의 국고보조금과 같은 제도가 운영되고 있으며, 이에 해당하는 재원이전 규모도 상당 수준이다(Vaillancourt, 2000).

#### 가. 재정균등화교부금 제도(Equalization)

[표 5-14] 캐나다 연방정부의 주(준주)정부 재원이전 유형별 추이

(단위: 백만달러)

년도	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
재정균등화 교부금	16,669	17,341	17,880	18,254	18,958	19,837	20,573
보건의료 교부금	32,113	34,026	36,068	37,150	38,584	40,373	41,870
사회사업 교부금	12,582	12,959	13,348	13,748	14,161	14,586	15,023
준주정부 교부금	3,469	3,561	3,603	3,682	3,785	3,948	4,180
연방정부 재원이전 총액 <sup>1)</sup>	65,029	68,013	70,943	72,870	75,416	78,746	81,732
주민 1인당 교부액	1,832	1,899	1,959	1,997	2,038	2,098	2,149

주: 1) 연방정부 재원이전 총액은 재정균등화, 보건의료, 사회사업교부금 외 offshore offset 등의 기타 이전재원을 모두 합한 금액임.

출처: Department of finance Canada 공식자료에서 발췌(https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/major-federal-transfers.html#shr-pg0, 자료검색일: 2022.07.02)

1957년 제2차 세계대전 상황을 반영하여 과세 시스템으로서 신설되었던 이 제도는 1983년 개정된 헌법에 형평성의 원칙을 반영하면서 지역 간 격차 완화를 위한 재정조정제도의 성격이 강화되었다. 이 헌법에는 모든 캐나다인은 유사한 수준의 조세 부담을 지니고 유사한 수준의 공공서비스를 받을 수 있어야하며, 이를 위해 주정부 간의 수평적 형평성을 원칙으로 명시하고 있기 때문이다. 47)

[표 5-15] 주·준주정부별 세입 추이(2016-2020년)

(단위: 백만달러)

구 분	총세입					조세수입				
ੀ ਦ	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
뉴펀들랜드	6,991	6,631	7,383	9,191	6,584	4,178	4,185	4,322	4,102	4,140
프린스에드워 드아일랜드	1,854	1,982	2,066	2,192	2,347	984	1,102	1,131	1,159	1,186
노바스코티아	10,789	11,555	11,437	12,043	12,162	6,159	6,326	6,346	6,759	6,297
뉴브런스윅	9,026	9,522	10,005	10,187	10,561	4,784	5,077	5,264	5,285	5,259
퀘백	111,869	118,496	127,081	131,683	136,164	69,680	73,155	77,587	79,838	80,186
온타리오	132,907	140,816	145,999	146,350	155,166	97,354	105,724	108,903	111,449	111,527
매니토바	15,121	15,252	16,273	16,752	17078	9,026	9,256	9,598	9,611	9,056
색스캐처원	13,418	14,145	15,429	15,981	15,303	7,449	8,108	9,187	9,518	8,373
앨버타	43,232	45,077	50,541	49,089	46,315	23,460	24,140	27,285	24,290	22,317
브리티시	40.001	51.056	55.004	55 415	50.722	22 270	24 (40	20 142	20.174	27.055
콜럼비아	49,001	51,056	55,994	55,415	58,733	33,378	34,649	38,143	38,174	37,055
유콘준주	1,266	1,325	1,392	1,484r	1,562	132	136	160	164	160
노스웨스트 준주	2,182	2,171	2,157	2,242	2,469	341	281	285	286	289
누나부트준주	2,097	2,300	2,373	2,416	2,496	109	118	152	152	153

출처: Statistics Canada. Table 10-10-0017-01. Canadian government finance statistics for the provincial and territorial governments(https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1010001701)를 근거로 재구성함

주·준주정부별 세입규모를 보면 재정력이 높은 3개 주인 브리티시콜롬비아, 온타리오, 앨버타 주와 래브란도, 매니토바 주 등 다른 주들의 자체재원 규모는 20배의 격차를 보여 주정부 간 재정력 격차가 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 재정균등화교부금(Equalization)는 앞서 제시한 형평성의 헌법원칙에 대응하는 제도로서 재정력이 취약한 주정부에 대한 재정지원을 중심으로 하고 있으며, 연방정부가 세입을 재원으로 하여 재정을 지원하는 수직적 재정조정제도이다((Joanis and Vaillancourt, 2021). 이와 더불어 준주에 대해서도 재정균등화 목적으로 재원이전이 이루어지는데, 이는 준주정부교부금(Territorial formula financing)이라는 명목하에 별도의 배분기준에 따라 실행된다.

각 주에 지원되는 재정균등화 교부금은 기본적으로 각 주가 통상적인 세율 하에서 주민 1인으로부터 징수할 수 있는 세금 규모를 재정력(Fiscal Capacity)으로 정의하여 계산하고, 10개 주의 평균에 비해

<sup>47)</sup> 캐나다 헌법, 제36조2항7절에는 "캐나다 의회와 정부는 주정부가 합리적으로 비교 가능한 수준의 세금으로 합리적이고 비교 가능한 수준의 공공 서비스를 제공하기에 충분한 수입을 확보할 수 있도록 균등화 지급 원칙을 준수한다"고 명시되어 있다.

낮은 주에 대해 그 차이를 지원한다. 1957년에서 2020년까지 재정균등화교부금의 총액은 대부분 주정부가 받아야 하는 금액의 합계로 결정되었다. 그렇기에 더더욱 각 주가 받을 수 있는 교부액을 결정하는 산정기준은 중요한 문제였고, 계속 변경되어 왔다(Joanis, 2018).

각 주가 받을 수 있는 교부액은 다음과 같은 공식에 의해 산정된다.

[그림 5-9] 재정균등화교부금 산정공식

이러한 산정공식에 의해 각 주정부는 해당 연도에 균등화교부금을 받을 수 있는데, 다만 산정결과가 음수인 주는 교부금을 받지 못한다. 주의할 것은 이 때 재정력은 실제 당해연도 세입이 아니라 세입 증대 능력이라는 점이다. 일례로, 한 주가 모든 주의 평균 세율을 합친 것보다 특정 세입 범주에서 더 낮은 세율을 가지고 있는 경우에는 평균 세율을 부과할 경우 해당 주의 가상 세입을 기준으로 한다. 또한 개인 소득세, 사업 소득세, 소비세, 재산세 및 천연자원 수입에 대해서는 별도로 계산되며, 천연자원수입은 변동성을 고려하여 별도의 계상방식을 따른다.

2007년 이후 재정력을 평가하는 데 있어 5개의 과세 기준이 활용되고 있으며, 초기에는 가장 부유한 두 지역(앨버타, 브리티시 컬럼비아, 온타리오 중 2개)의 재정력이 기준이었으나 1967년에 주정부들의 평균 재정력이 기준이 되었다. 이후 1982년부터 2007년까지 기준은 5개의 대표 주(퀘백, 온타리오, 매니토바, 사스캐처원, 브리티시컬럼비아)의 평균이었지만 2007년 개혁으로 인해 다시 전체 주 정부들의 평균값이 기준으로 설정되었다.

2019년 기준으로 각 주정부가 받는 교부금은 ① 천연자원 관련 세입을 배제한 재정력 계산을 위해 지난 2년간 재정력과, 3년치 가중 평균 계상(가장 가까운 곳에 50%, 가장 먼 두 곳에 각각 25% 가중치) ② 천연자원 세입을 포함한 재정력 역시 동일하게 계상 ③ 각 주의 교부대상 자격 판단 시 천연자원에 의한 세입을 0% 또는 50%을 포함시킨 후 더 높은 수준으로 판단<sup>48)</sup> ④ 각 지방의 균등화교부금이 FCC(Fiscal Capacity Cap)<sup>49)</sup>을 초과하지 않도록 재계상 ⑤ GDP 등 기타 요소들을 고려하여 총액의 상한 또는 하한을 설정하고 각 주정부의 교부액을 조정하는 방식으로 계상된다.

첫 번째 단계에서 천연자원 관련 세입을 제외하고 계산되는 재정력과 천연자원 세입의 50%를 포함하면서

<sup>48) 3</sup>단계에서 천연자원 수입을 포함시키지 않을 것인지 50%만 고려할 것인지에 따라 상당한 차이가 발생한다. 예를 들어, 뉴펀들랜드주의 경우 천연자원 수입을 포함시키지 않을 경우 균등화교부금 교부대상이지만 50%를 반영할 경우 교부대상이 되지 못한다.

<sup>49) 2</sup>단계에서 재정력은 천연자원 수입의 50%만 반영하여 계상하는 반면, FCC 계상 시에는 천연자원에 의한 수입능력을 100% 반영하여 재정력 및 균등화교부금 자격을 평가한다. 이는 인구비율에 따라서도 달라지는데, 교부금을 받는 주의 인구가 캐나다 인구의 50% 미만인 경우 FCC는 불교부대상(보통 온타리오주)의 균등화이후 1인당 총 재정력에 의해 결정되거나, 교부대상인 주가 캐나다 인구의 50% 이상을 차지하는 경우 FCC는 모든 교부대상 주의 균등화교부금 교부 이후 1인당 평균 재정력으로 결정된다.

계산되는 재정력 두 가지 방식에 기초하여 교부금 규모를 계산하고 이 중 큰 것이 첫 번째 단계에서 확정되는 교부가능 규모가 되는 것이다.

[표 5-16] 주·준주정부별 재정균등화교부금 교부액(2015-2021년)

(단위: 백만달러)

 구 분	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
	2014 13	2013 10	2010 17	2017 10	2010 19	2019 20	2020 21	2021-22
뉴펀들랜드	-	-	-	-	-	-	-	-
프린스에드워드 아일랜드	360	361	380	390	419	419	454	484
노바스코티아	1,619	1,690	1,722	1,779	1,933	2,015	2,146	2,315
뉴브런스윅	1,666	1,669	1,708	1,760	1,874	2,023	2,210	2,274
퀘백	9,286	9,521	10,030	11,081	11,732	13,124	13,253	
온타리오	1,988	2,363	2,304	1,424	963	-	-	-
매니토바	1,750	1,738	1,736	1,820	2,037	2,255	2,510	2,719
	-	-	-	-	-	-	-	-
앨버타	-	-	-	-	-	-	-	-
브리티시 콜럼비아	-	-	-	-	-	-	-	-
유콘준주	851	874	895	919	950	997	1,055	1,118
노스웨스트 준주	1,209	1,233	1,220	1,232	1,256	1,309	1,403	1,550
누나부트준주	1,409	1,454	1,489	1,530	1,579	1,642	1,713	1,782

주: 유콘(Yukon), 노스웨스트(Northwest), 누나부트(Nunavut)의 교부액은 준주정부교부금(Territorial formula financing) 규모임..

두 번째 단계는 첫 번째 단계에서 결정된 지원가능 규모가 실제 집행될 경우 교부를 받은 주가 그렇지 않은 주에 비해 더 나아지는 상황을 배제하기 위한 것이다. 이는 천연자원 세입을 전부 또는 50% 제외하여 계산되는 재정력과 천연자원에 의한 세입을 100% 포함하는 실제 세수간에 차이가 상당하기 때문이다. 이를 위해 교부대상 주 각각에 천연자원 세입을 배제한 1인당 재정력에 1인당 천연자원 세입을 합하고 여기에 첫 번째 단게에서 계산된 1인당 교부가능규모를 합한 금액을 계산한 뒤, 이를 교부대상 주 전체에 대해 평균한 값인 재정력 상한(Fiscal Capacity Cap)과 비교하여 전자가 후자보다 더 큰 경우 그만큼 교부액을 감소시킨다.

5단계는 전체 교부금의 증가율이 경제성장률을 능가하지 않도록 조정하는 것으로서, 교부금 총액의 AEA(Aggregate equalization amount)의 상한 또는 하한액은 이전 연도의 AEA 공식에 의해 생성된

출처: Statistics Canada. Table 10-10-0017-01. Canadian government finance statistics for the provincial and territorial governments(https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1010001701)를 근거로 재구성함.

총계를 기준으로 하며, 회계연도 이전 3년 동안의 명목 GDP의 평균 성장률 연계하여 설정된다. AEA가 상한선인 경우 연방 재무장관은 회계연도의 1인당 교부액 감소를 결정한다. 2009년부터 2018년까지 AEA는 자격 지급에 대한 상한선 역할을 했으나, 2018-19 및 2019-20년도에는 오히려 하한선으로 작용했다. 2018-19년에 균등화교부금의 약 10%가 조정되었으며, 온타리오주는 FCC 개념을 기반으로 상향 조정된 전체 재정력 규모로 인해 교부금을 받는 주보다 재정력이 적은 것으로 나타나 교부금을 받았다. 2019-20년에는 온타리오주가 균등화교부금을 받지 않아 조정률은 2% 수준이었다. AEA가 하한선으로 작용할 경우에는 총 교부액 설정이 정치적인 문제가 된다(Joanis&Vaillancourt, 2021).

#### 나. 보건의료교부금(Canada Health Transfer) 및 사회사업교부금(Canada Social Transfer)

캐나다 연방정부의 수직적 재정조정제도에는 주정부의 특정한 지출을 보조하거나 연방정부의 재원을 특정한 지역으로 보내기 위한 목적으로 사용되는 교부금 및 보조금도 있다(김정우, 2013). 이 중에서 캐나다 의료 및 사회 보조금(Canada Health and Social Transfer) 제도는 핵심적인 제도이며, 연방지원계획(Canada Assistance Plan), 교육지원(Education Support), 보험 및 의료보조(Insurance & Medical Care) 등 산발적으로 운용되었던 프로그램들을 통합하고 대체하기 위해 시행되었다. 그리고 연방 내에서 정부 간 수직 및 수평적 재정 불균형을 해결하는 것을 목표로 한다. 2004년 4월 이후로는 캐나다 의료보조금(이하 CHT: Canada Health Transfer)과 캐나다 사회 보조금(이하 CST: Canada Social Transfer)로 분리되어 운영되고 있다.

현재 CHT는 연방정부의 교부금 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 항목이다. 2014년 이전까지 현금이전과 조세이전의 형태로 배분되어, 재정균등화 교부금을 제공받는 주가 재정균등화 교부금을 교부받지 않는 주에 비해 조세 이전이 상대적으로 적다는 이유로 인구규모 등에 상관없이 더 많은 연방정부의 현금이전을 받게 되는 결과를 초래했다.

이를 해결하기 위해 2015년 이후 CHT는 모든 주에 대해 1인당 동일한 금액이 지원되도록 설계했고, 그 결과 인구규모에 비례하여 더 많은 교부금이 할당되는 방식으로 변경되었다. 총액의 기준은 2005년에 재설정되었으며 이에 따르면 2006-07년부터 2017-18년까지는 2005년도 금액에서 연간 6% 증가시키도록, 2017-18년부터는 명목 GDP 성장률의 3년 평균에 따라 증가시켜야 한다.

한편, CST 역시 총액을 확인한 후 이를 모든 주에 대해 1인당 동일한 금액이 지원되도록 할당하며, 총액은 2009년에 설정한 대로 연간 3%씩 증가하는 수준에서 결정된다.

[표 5-17] 주·준주정부별 보건의료교부금 및 사회사업교부금 교부액(2015-2021년)

(단위: 백만달러)

구	분	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
	NL	490	502	528	549	563	575	587	
보건	PEI	132	139	149	153	160	169	177	185
보건 의료 교부금	NS	852	896	944	967	998	1,042	1,080	1,117
	NB	682	717	754	780	803	835	861	889

	QC	7,420	7,841	8,279	8,437	8,736	9,131	9,442	9,703
	ON	12,353	13,095	13,899	14,305	14,904	15,618	16,232	16,722
	MB	1,156	1,229	1,310	1,357	1,410	1,471	1,520	1,562
	SK	1,013	1,075	1,142	1,170	1,212	1,259	1,298	1,332
	AL	3,718	3,965	4,213	4,315	4,478	4,684	4,866	5,010
	ВС	4,190	4,455	4,731	5,004	5,204	5,467	5,678	5,874
	YT	33	35	38	40	42	44	46	48
	NT	32	40	42	44	46	47	48	50
	NU	34	35	37	38	40	41	43	44
	NL	187	191	196	199	201	203	206	211
	PEI	52	53	55	57	59	61	64	66
	NS	334	341	349	358	366	376	388	401
	NB	267	273	279	289	295	302	309	319
	QC	2,908	2,986	3,064	3,122	3,206	3,299	3,388	3,482
n) æi	ON	4,842	4,987	5,144	5,294	5,470	5,642	5,824	6,000
사회 사업 교부금	MB	453	468	485	502	518	531	545	560
业千吉	SK	397	409	423	433	445	455	466	478
	AL	1,457	1,510	1,559	1,597	1,644	1,692	1,746	1,798
	ВС	1,642	1,697	1,751	1,852	1,910	1,975	2,037	2,108
	YT	13	14	14	15	15	16	17	17
	NT	16	16	16	17	17	18	18	18
	NU	13	13	14	14	15	15	15	16
					1	1	1		

주: NL:Newfoundland and Labrador(뉴펀들랜드주), PEI:Prince Edward ISland(프린스에드워드아일랜드주), NS:Nova Scotia(노바스코티아주), NB: New Brinswick(뉴브런스윅주), QC:Quebec(퀘백주), ON: Ontario(온타리오주), MB:Manitoba(매니토바주), SK: Saskatchewan(새스캐처원주), AL: Alberta(앨버타주), BC: British Columbia(브리티시컬럼비아주), YT:Yukon(유콘준주), NT: Northwest(노스웨스트준주), NU:Nunavut(누나부트준주) 출처: Statistics Canada. Table 10-10-0017-01. Canadian government finance statistics for the provincial and territorial governments(https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1010001701)를 근거로 재구성함

#### 5) 최근 논의 및 시사점

주요 이해관계자들의 협의 하에 주요 지방재정조정제도의 개편이 이루어졌고, 현재까지 큰 쟁점 없이 운영되어왔지만 2018년 이후부터 천연자원과 관련한 세입 재분배문제와 가파르게 증가하는 의료보건보조금 문제 등이 새로운 논제로 떠오르고 있다.

먼저, 재정균등화 프로그램은 헌법적 원칙을 준수한다고 밝히고 있으나 이는 천연자원의 수입을 어떻게 처리할지에 대한 명확한 기준은 미흡하다. 2017년 기준 캐나다 내 석유자원 생산률을 보면 앨버타 주가 80.7%를 차지하고, 새스캐처원주 11.7%, 브리티시컬럼비아주 1.4%, 매니토바주 0.9% 수준이다. 4개주를 제외한 주의 경우 석유생산에 의한 수입은 없다. 수력발전의 경우에도 퀘백주 51.5%로 과반을 차지하고, 브리티시컬럼비아주 17.5%, 온타리오주가 10.2%를 생산하는 것을 제외하면 다른 주는 0~1% 수준에 불과하다. 이에 따라 전기요금 역시 주 별로 격차가 상당하다. 그러나 현재 재정균등화를 위한 재정조정제도들은 실제 수입과 천연자원 가격이 아닌 명목상의 지표를 반영하고 과세능력을 평가하기 때문에 형평성을 제대로 고려하지 못한다는 비판이 제기된다(Feehan, 2014). 이외에도 앨버타주가 생산하는 석유의 이송을 위한 송유관을 둘러싼 각 주정부들의 복잡한 이해관계와 대립, 캐나다 전체를 기준으로 부담하게 되는 탄소세에 대해 천연자원 보유 수준이나 관련 세율이 상이한 주정부들의 과세능력 계상에 어떻게 얼만큼 반영할 것인가 등의 문제가 해결되지 않은 문제로 남아있다(Joanis and Vaillancourt, 2021; Snoddon, 2022; Tombe and Winter, 2021).

최근 일부 연구들은 캐나다 보건의료교부금과 사회사업교부금이 재정조정제도에서 차지하는 비율이 높아지는 반면 주정부간 재정불균형에 기여하는 부분이 적다는 것을 지적하며 제도 개편이 필요하다고 주장하기도 한다(Dahlby, 2019; Tombe, 2020; Sethia, 2021). 일례로, Sethia(2021)는 최근 캐나다의 정부 간 재원이전 추이 및 결과를 분석한 결과, 수직적 재정조정이 1983-1990은 53.4%에서 2015-2018년에는 74.85%로 증가하였으며, 연방정부의 재원이전50)이 주정부 간 재정 불균형의 약 77%를 완화했다고 평가한다. 그러나 현재 재정조정제도 중 가장 큰 규모를 차지하는 보건의료교부금과 사회사업교부금이 가파르게 증가했는데 이는 주정부 간 재정격차를 완화하는 기능을 하지 못하고 단순 연방정부의 수직적 재원이전에 불과한 경향이 있으므로 이에 대한 사회적 협의와 제도 개편이 필요하다고 주장한다(Mou, 2021). 더불어 일부 학자들은 대부분의 세입이 화석 연료 판매에 의존하고 있는 지역에 대한 재정조정프로그램 개혁, CHT 및 CST로 대표되는 특정 목적의 이전(CHT 및 CST)을 제공하는 대신 특정 세금의 일정률을 배분하여 지역 간 격차를 보다 완화할 수 있도록 해야한다는 주장도 제기된다(Sethia, 2021).

캐나다의 지방재정조정제도는 그 자체로 매우 중요한 연방제의 요소로 간주되어 지속적인 논의가 이루어지고 있으며, 제도의 운영에 있어 지역 간 격차 완화와 연방 내 균등한 생활조건의 보장을 가장 중요한 목표로 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 우리나라의 경우 재정분권 추진방안이 광역자치단체의 세수확충에 초점을 두어 지방자치단체 간 재정력 격차 심화에 대한 우려가 제기되고 있으며, 정부주도하에 재정조정이 이루어지고 보통교부세의 산정방식 등 제도의 주요한 부분이 매년 변하는데 대한 불만이 있다. 캐나다처럼 주정부 간격차가 큰 것이 아니지만 지방소비세 세율 확대 과정에서 지방자치단체 간 재정력 격차가 심화되지 않도록 세심하게 지방재정조정제도를 운영할 필요가 있으며, 교부세와 국고보조금제도 운영에 있어서도 제도의 변경이 있을 때는 보다 장기적 시각을 가지고 다자간 협의와 조정을 통하는 것이 필요하다. 더불어 지금처럼 교부세의 산정공식이나 배분기준이 거의 매년 변경되도록 하는 것이 적절하지 않은 측면이 있으며, 캐나다와 같이 교부금을 받는 입장에서는 민감할 수 있는 배분기준이 안정적으로 통일성을 갖추고 운영되도록 할 필요가 있다.

더불어 캐나다는 우리나라의 국고보조금과 유사한 조건부 교부금(보건의료교부금, 사회사업교부금 등)의

<sup>50)</sup> 캐나다는 연방정부에서 캐나다 총세입의 약 40%를 정수하고 총지출의 약 30%를 부담하며, PTL정부는 총세입의 60%를 징수하고 총지출의 약 70%를 부담하는 구조이다.

운영에 있어 장기 지원 계획(long-term funding support)에 의거하여 연차적으로 계획성 있고 투명하게 지원하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 캐나다는 20년 전부터 전체 보건의료교부금과 사회사업교부금의 연평균 증가율 수준을 설정해놓고 이 범위를 초과하지 않도록 하고 있는데, 고령화와 정부의 사회복지사업 확대속에서도 중장기적 재정책임성을 확보하려는 노력은 고령화 사회 진입으로 복지분야 지출이 급증하고 있는 우리나라에도 시사하는 바가 크다.

### 4. 일본

#### 1) 제도의 배경

일본의 지방자치단체는 크게 광역단체인 도도부현과 기초단체인 시정촌으로 구성되어 있으며, 특히 인구 50만 이상인 시 중 일부를 정령지정도시(政令指定都市), 인구 20만 이상의 시 중에서 신청에 기반하여 중핵시(中核市)를 지정하고 있다(권오성, 탁현우, 2018). 이 외에도 인구가 과잉집중되는 대도시에 특별구를 설치하고, 광역적인 처리가 필요한 사무(예: 소방, 수도 등)에 대해서는 특별 지방공공단체인 사무조합 또는 광역연합 등을 둘 수 있게 하고 있다. 일본의 지방자치법에 따르면, 주민의 복지증진과 지역의 자주적 행정을 지방자치단체의 역할로 두고 있다. 한편, 중앙정부는 국제사회의 구성원으로 국가존립에 관한 사무, 전국적으로 통일하는 것이 바람직한 사무, 전국적인 규모로 수행하는 것이 바람직한 정책 등을 수행하는 것으로 정하고 있다. 구체적으로 국가는 ①외교, 방위, 사법 등의 사무, ② 사회보험과 같이 통일적으로 처리할 필요가 있는 사무, ③ 고속도로나 우편사업 등과 같이 전국규모의 사업 등을 담당한다. 이에 반해, 지방자치단체는 주로 경찰이나 상하수도 등 국민생활에 밀접한 행정을 담당한다. 이를 정리하면 [표 5-18]과 같다.

한편, 일본의 지방재정법 제9조는 의무교육, 생활보호, 도로 및 하천, 재해구조나 복구 등은 국가가 전부 또는 일부의 경비를 부담할 수 있다. 또한, 지방자치단체가 수행하는 국가의 위탁사무(선거, 국민투표, 조, 검역 등)인 경우에는 국고보조금을 교부할 수 있다.(동법 제16조). 이와 같은 실시주체의 비용부담하고 있는 상황에서도 지방자치단체의 주요 재원을 개별법으로 정하여 국가수준에서 관리하고 있다. 이렇듯 일본은 지방자치단체가 수행하는 사무에 대해 스스로 비용을 부담하도록 하고 있으나, 지방자치단체의 재정력격차를 고려하여 재정조정제도를 두고 있다. 이는 행정서비스 제공의 안정성과 동질성을 확보하기 위한 장치이다. 일본의 재정조정제도는 수직적 재원이전이 중심이다. 주요 수단으로는 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금이나 지방특례교부금 등이 있다. 최근 국가 재정상황의 악화로 수직적 재원이전이 축소되고, 삼위일체개혁을 추진하였다. 이는 우리나라의 재정분권 종합계획과 마찬가지로 자주재원을 인상하는 방식으로 지방 간 재정력격차를 악화시킨다는 주장과 함께 수평적 재정조정의 필요성이 제기되고 있는 상황이다(신정규 외, 2018: 78-83).

[표 5-18] 일본 지방자치단체별 주요 사무

구분	주요사무
지정도시	아동 상담소 설치, 시가지 개발 사업의 인가, 시내의 지정 구간외의 국도나 현도의 관리, 현비 부담교 직원의 임면, 급여의 결정
중핵시	특별 양호 노인 홈의 설치 인가·감독, 신체장애인 수첩의 교부, 보건소 설치시가 실시하는 사무, 지역 주민의 건강 유지·증진을 위한 사업, 음식점 영업 등의 허가, 온천의 이용 허가, 옥외 광고물의 조례에 의한 설치 제한, 일반 폐기물 처리 시설, 산업 폐기물 처리 시설 설치 허가, 시가화 구역 또는 시가화 조정 구역 내의 개발 행위의 허가, 시가지 개발 사업의 구역내에 있어서의 건축의 허가, 소음을 규제하는 지역 지정, 규제 기준 설정
도도부현	지정 구간의 1급 하천, 2급 하천의 관리, 초중학교에 관한 학급 편제 기준, 교직원 정수의 결정, 사립학교, 시읍면(지정 도시를 제외한다) 입학교의 설치 허가, 고등학교의 설치·관리, 경찰(범죄 수사, 운전 면허 등), 도시 계획 구역 지정
시정촌	생활 보호(시 및 복지 사무소 설치 마을이 처리), 특별 양호 노인 홈의 설치 · 운영, 개호 보험 사업, 국민건강보험사업도시 계획 결정, 시정촌도, 교량의 건설·관리, 상하수도의 정비·관리 운영초중학교의 설치·관리, 일반 폐기물 수집 및 처리 · 소방 · 구급 활동, 주민표나 호적의 사무

출처. 総務省. 地方公共団体が担う主な事務. https://www.soumu.go.jp/main\_content/000451013.pdf 를 재구성(최근 검색일: 2022.8.12.)

#### 2) 주요 연혁

1970년대 일본의 지방재정은 경제발전에 따른 세수의 증대와 이에 따른 지방교부세 규모의 증가로 높은 건전성을 가지고 있었으나, 1970년대 중반이후 국제경제의 불황으로 인한 경제발전 저하로 지방재정의 재원부족이 발생하기 시작하였다. 초기에는 교부세의 특별회계 차입금과 지방채 발행을 통해 보완하였으나, 지속적인 재원의 부족에 따라 대부분 교부세 특별회계 상의 차입금과 지방채의 발행을 통하여 조달하였다(양충모, 2007). 이러한 미봉책 수준의 접근은 근본적인 지방재정제도와는 거리가 멀었고, 지방채의 활용의결과 지방정부의 채무가 급격히 증가하게 되었다. 이러한 지방재정 채무의 누적은 중앙집권적인 재원보장형 재정시스템의 한계로 귀결되었다.

중앙집권적 재원보장형 재정시스템은 한정된 자원을 바탕으로 집적적인 경제성장을 이루는데 도움이되었으며, 지방간 재정불균형을 관리하여 동질적이고 안정적인 행정서비스를 제공하는데 기여한 바 있다. 반면, 이러한 획일적인 행정서비스는 지역주민의 다양한 수요를 고려하지 못하는 비효율과 지방자치단체의 재정에 대한 책임성 약화로 이어지게 되었다. 이러한 재정상황은 경제의 저성장이 지속되면서 중앙정부가지방에 이전할 재원여력이 줄어들게 되어 중앙집권적 수직적 재정형평화 제도에서 수평적 재정조정으로 변화하는 제1차 분권개혁의 계기가 되었다. 제1차 분권개혁은 1990년에 시작되었으며, 중앙과 지방간의대등하고 협력적인 관계를 구축하는 상징적 성과에 그쳤으며, 재정분권의 측면에서의 성과는 미미한 것으로 평가되고 있다. 제1차 재정분권의 실패 원인은 재무성, 대장성과 자치성, 지방정부간의 입장대립51)과

지방분권추진위원회가 권한·사무의 이양과 재정의 이양을 분리하여 다룸으로써 권한의 이양과 재정의 이양이 균형을 상실하였다는데 있다(양충모, 2007).

제1차 재정분권이 사실상 실패한 뒤, 재정분권개혁을 위한 삼위일체개혁의 등장하였다. 2001년 4월 코이즈미 내각은 구조개혁을 위해 경제재정자문회의를 구성하고, 2002년 6월 경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침을 제시하였다. 이 중 세출구조개혁의 일환으로 이른바 삼위일체 개혁이 등장하였다. 경제재정 자문회의는 국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함한 세원배분방식을 삼위일체로 검토하여 구체적인 개혁안을 제시하였다. 주요 내용을 다음과 같다. 우선, 2006년까지 보조부담금과 교부세를 삭감한다. 동시에 폐지하는 보조부담금 사업 중 계속 실시의 필요가 있는 사업에 한하여 지방의 자주재원으로 이양한다. 결과적으로 삼위일체개혁은 일본에서 이루어지던 기존의 재정분권에 관한 논의와 재정재건에 관한 논의를 절충했다. 다만, 상대적으로 재정재건 및 효율성을 보다 강조한 측면이 있다.

지방분권을 추진하는 과정에서 지방재정은 중요한 부분을 차지한다. 일본은 1954년 지방교부세 제도가 시작되었으나, 우리나라와 마찬가지로 오랜 기간동안 지방분권이 제대로 자리잡지 못하고 있었다. 여러 단계를 거쳐 1995년 지방분권추진위원회가 설치된 이후, 1998년 제1차 지방분권 추진계획이 수립되었다. 이후 제2차 지방분권 추진계획에서는 기존의 국가와 지방자치단체의 수직적 관계를 대등적 협력적 관계로 전화하려는 시도였다. 그 결과 1999년 지방분권일괄법이 신설되었다. 하지만, 그 후로도 여전히 지방분권은 미완의 정책으로 평가되고 있다.

#### 3) 최근의 제도개혁52)

일본의 지방재정조정제도 중 수평적 재정격차를 보완·수정하는 대표적인 제도는 지방교부세제도이다. 일본은 2000년대 중반 이후로 지방교부세제도를 지속적으로 개혁하고 있다(권오성·탁현우, 2019). 본 장에서는 신형교부세(포괄산정경비)의 도입, 시정촌 합병 후 교부세 산정 재검토, 창생사업 관련 사업비 산정방법의 개혁, 탑러너 방식 등을 소개한다.

첫째, 신형교부세(포괄산정경비)가 2017년부터 도입되었다. 규모는 지방교부세 기준재정수요액(공채비제외) 41조엔의 12%인 5조엔이었다. 신형교부세의 도입목적은 지방교부세의 예측가능성을 높이기 위하여 기존의 복잡한 산정방법을 폐지하고 인구와 면적을 기본으로 산정방법을 단순화시켰다.

지방자치단체의 재정운영에 차질이 생기지 않기 위해 변동액을 최소화할 수 있도록 제도를 설계했다. 구체적으로 인규규모나 택지, 전답 등 토지이용형태에 따른 행정비용 차이를 반영하고 산정항목 통합으로 "개별산정경비(기존형)" 항목 수를 30% 감소시켰다(2006년 95개로부터 2007년 68개로 감소). 또한 낙도 등 재정격차가 열악한 지역에 대한 배려차원에서 지역진흥비를 도입했다.

둘째, 시·정·촌 합병후 지방교부세 산정을 재검토하였다. 2000년대 중반부터 시작된 시·정·촌 합병으로

<sup>51)</sup> 중앙정부의 입장(대장성, 재무성): 지방의 재정적자는 자치단체의 방만한 재정운영에 기인한 바가 크기 때문에 지방세출 삭감의 여지가 많으므로, 지방세출 축소와 교부세, 보조금 축소가 필요함(양충모, 2007). 자치단체의 입장(총무성): 지방재정의 위기는 지방·중앙간의 불균형한 재원의 배분과 중앙집권적 재정시스템에 기인하므로, 지방재정의 자기결정권과 자기책임을 기본으로 하는 분권형 재정시스템이 요구됨(양충모, 2007).

<sup>52)</sup> 해당 내용은 권오성·탁현우(2019)의 연구를 일부 요약하고 보완하여 작성함.

인해 시·정·촌의 면적 확대 등 시·정·촌의 모습이 크게 변화한 것을 근거로, 합병시점에는 상정되지 않았던 재정수요를 2014년부터 검토하여 지방교부세 산정에 반영하고 있다. 구체적인 검토비용은 아래의 〈표〉과 같으며 재검토 연도 이후 3년에 걸쳐 단계적으로 지방교부세 산정에 반영한다.

[표 5-19] 시·정·촌 합병후 지방교부세 산정을 위한 검토비목

연도	비목	검토 내용	영향액
2014년	지역진흥비	출장소에 필요한 경비를 가산	3,400억엔 정도
004513	소방비	표준 단체의 출장 수 등을 검토 구 시정촌단위의 소방서·출장에 필요한 경비를 가산 인구밀도에 의한 보정을 충실	1 1000 0 7
2015년	청소비	표준 단체의 경비를 재검토 인구밀도에 의한 보정 신설	1,100억엔 정도
	지역진흥비	낙도, 부속 섬의 증가경비를 반영(소방, 청소분)	
	보건후생비 사회복지비 고령자보건복지비	표준 단체의 경비 검토 구 시정촌단위의 보건복지에 관한 주민서비스 비용을 가산	
2016년	기타 교육비 징수비	표준 단체의 경비 검토 인구밀도에 의한 보정을 충실	1,200억엔 정도
	지역진흥비	낙도, 부속 섬의 증가경비를 반영(보건복지분)	
	지역진흥비	지소에 필요한 경비 증액 검토	
	기타 교육비		
2017년	도시계획비 기타 토목비 농업행정비	표준단체의 경비 검토	500억엔 정도
	기타 교육비 (220억엔 정도)	표준단체의 경비 검토 인구밀도에 의한 보정을 충실 ※도서관 및 사회체육시설	
004014(11)	보건후생비 (60억엔 정도)	구 시정촌 단위의 보건센터 운영비 등의 경비를 증액	500 Al 1 7 F
2018년(신)	상공행정비 (30억엔 정도) 지역진흥비 (40억엔 정도) 포괄산정경비 (150억엔 정도)	표준단체의 경비 검토	500억엔 정도
		합계	6,700억엔 정도

출처: 일본 총무성(2019)

셋째로, 지방창생사업을 활발하게 전개하였다. 2015년부터 본격적으로 시작된 아베정부의 지방창생정책은 크게 지방경제활성화와 인구감소에 대한 대책으로 나눌 수 있다(이정환, 2018). 이에 지방교부세의 산정방법에도 지방창생사업비(지역 원기창조사업비와 인구감소 등 특별대책 사업비)를 반영하는 변화가 있었다. 먼저, 지역 원기창조사업비"의 산정에 있어서는 인구를 기본으로 한 다음, 각 지방자치단체의 행정개혁 노력과 지역경제 활성화 성과를 반영한다. 2017년부터 단계적으로 '행정개혁 노력'의 비중을 낮추고 '지역경제 활성화'의 비중을 높이고 있다. '행정개혁 노력'을 측정하는 변수는 직원 수 삭감률, 인건비 절감률, 경상경비 절감률 등을 포함하고 있다. '지역경제 활성화'를 측정하는 변수는 1차산업생산액, 제조품 출하액, 청소년 취업률, 여성 취업률, 종업원 수, 사업소 수 등을 포함하고 있다.

다음으로, 인구감소 등 특별대책사업비 산정에 있어서는 인구를 기본으로 하며 지역·사람·직업 창생의 '대응의 필요도' 및 '대응의 성과'를 반영한다. 2017년부터 단계적으로 '대응의 필요도'의 비중을 낮추고 '대응의 성과'의 비중을 높이고 있다. '대응의 필요도'를 측정하는 변수는 인구증감률/전국평균, 전국평균/전입인구비율, 전출인구비율/전국평균, 전국평균/연소자인구, 전국평균/청년취업률, 전국평균/여성취업률 등을 포함하고 있다. '대응의 성과'를 측정하는 변수는 인구증감률, 전입인구비율, 전출인구비율, 연소자인구비율, 출생률, 청년취업률, 여성취업률 등을 포함하고 있다.

넷째로, 지방교부세의 기준재정수요액 산정 방식을 탑리너 방식으로 변경하였다 세출의 효율화를 추진한다는 관점에서, 민간위탁 등의 업무개혁을 실시하고 있는 지방자치단체의 경비수준을 지방교부세 기준재정수요액 산정에 반영하는 탑 러너 방식을 추진하고 있다. 이 때 재원보장기능이 제대로 작동하고 주민생활의 안심·안전을 확보하는 것을 전제로 한다.

지방행정서비스 개혁에 관한 조사를 통해 파악하고 있는 지방자치단체의 업무개혁 중, 단위비용에 계상되어 있는 모든 업무(23개 업무)를 탑 러너 방식의 검토대상으로 한다. 지방자치단체에 미치는 영향 등을 고려하여 대체로 3-5년 정도에 걸쳐 단계적으로 반영하고, 소규모 지방자치단체에서 민간위탁 등이 진행되지 않는 상황을 감안하여 산정한다.

#### 4) 지방재정 현황

우선, 국세와 지방세의 비율을 살펴본다. 우리나라와 동일하게 일본의 조세도 국세와 지방세로 구분되며, 이는 다시 보통세와 목적세 및 직접세와 간접세로 구분할 수 있다. 소득세, 법인세, 상속세, 증여세 등은 국세에 해당하 며, 도부세(도도부현)와 시정촌세는 지방세에 해당한다.92) 한편, 일본은 개별 지역에서 직 접적으로 부과할 수 있는 조세인 법정외세를 운영하고 있는데 과거 법정외세는 지방세수 를 확보하는 수단으로 개별 지방자치단체에게 중요하였으나 현재는 전체 지방세 수입의 0.1% 미만으로 그 활용이 높지 않다. 일본은 '삼위일체 개혁을 통해 국세와 지방세의 비율을 5대5로 설정하고자 노력하였지만, 최근 지방법인세를 지방교부세의 재원으로 활용하는 등의 이유로 전체 조세수입에 있어서 지방세 비율이 40%에 미치지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리의 국세와 지방 세의 비율이 8:2 수준임에 비추어 일본의 지방세 비율은 향후 재정분권을 위해 참고할 만한 수치를 나타내고 있다. 물론 일본의 경우에도 전체 세출측면에서 전체 조세수입의 1/3은 국가, 나머지 2/3는 지방자치단체로부터 지출되기 때문에 지방자치단

체는 자주재 원이 부족하고 국가로부터 이전되는 재원에 대한 의존도가 높다.

[표 5-20] 전체 조세수입에 있어서 국세와 지방세의 비율

(단위: 억엔)

구분	조세총액	국세		지붕	방세
2010년	780,237	437,074	56.02%	343,163	43.98%
2011년	793,468	451,754	56.93%	341,714	43.07%
2012년	815,100	470,492	57.72%	344,608	42.28%
2013년	866,017	512,274	59.15%	353,743	40.85%
2014년	946,346	578,492	61.13%	367,855	38.87%
 2015년	990,679	599,694	60.53%	390,986	39.47%
2016년	983,486	589,563	59.95%	393,924	40.05%
2017년	1,022,847	623,803	60.99%	399,044	39.01%
2018년	1,049,756	642,241	61.18%	407,514	38.82%

출처: 일본 총무성 지방재정백서(2020:31)

지방자치단체는 서로 상이한 역사적 • 지리적 • 자연적 조건, 산업구조, 인구규모를 가지 고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 자신의 지역의 특성에 따른 다양한 사무를 수행하고 있는데, 지방재정은 이와 같은 지방자치단체의 행정활동을 지원하는 재원이며, 국가의 재정 과 밀접한 관계를 유지하면서 국가경제와 국민생활에 있어서 중요한 역할을 수행한다. 우리와 동일하게 일본도 지방자치단체 간 재정력의 격차가심하며, 이는 지역의 경제적 차이로 인해 법인과 관련한 지방세인 법인주민세와 법인사업세의 수입에 있어서 상당한 차이가 존재하기 때문이다. 재정력 지수를 기준으로 살펴보면 자체수입으로 재정수요액을 충당할 수 있는 지방자치 단체는 도쿄도가 유일하며, 그 외의 지방자치단체에 대해서는 국가의 재정지원이불가피 하다. 특히 3개의 지방자치단체는 0.3미만의 재정력을 가지고 있으며, 이는 전체의 약 6.4%에 해당한다

우리와 동일하게 일본은 지방자치단체의 재원의 확충 및 지방자치단체 간 재정력 격차 를 조정하기 위하여 지방교부세 제도를 운영하고 있다. 총무성에 따르면 "지방교부세는 본래 지방자치단체의 세수입으로 하여야 하지만 지방자치단체 간 재원의 불균형 조정을 통하여 모든 지방자치단체가 일정한 수준으로 재원을 확보할 수 있도록 먼저 국가가 국세 로 대신하여 징수한 후 지급대상을 확정하고 배분기준에 따라 지원금액을 산정하여 재분 배하는 지방재정조정제도"이다.

일본 지방교부세법 제1조는 "이 법률은 지방자치단체가 자주적으로 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며, 행정을 집행하는 권능을 해치지 아니하고 그 재원의 균형화를 도모하 고 지방교부세 교부기준의 설정을 통하여 지방행정의 계획적인 운영을 보장함으로써 지방 자치의 본래 취지의 달성에 기여하는 동시에 지방단체의 독립성을 강화하는 것을 목적으 로 한다"고 규정하여 지방교부세는 재원의 균형화와 재원의 보장을 그 목적으로 하고 있 다. 즉,일본의 지방교부세는 우리의 지방교부세와 동일하게 목적이 정함이 없이 지방자치 단체에 대해 교부되기 때문에 지방자치단체의 자주재원을 확층하는 기능을 가지고 있으 며, 그 배분과정에서 지방자치단체의 재정력을 고려하면서 지방자치단체 간 상이한 재정 력을 조정하는 기능을 수행한다.

#### 5) 최근논의 및 시사점<sup>53)</sup>

지방분권추진위원회가 최종보고에서 세재원의 개혁과 병행하여 중시한 것이 의무부과 의 완화이다. 제1차 분권개혁에 의해 기관위임사무는 폐지하였지만, 여전히 법령에 의해 지방자치단체에 의무부과를 하는 것이 가능하기 때문에 이에 대한 완화가 중요하였다. 그래서 2006년에 성립한 지방분권개혁추진법에 기초하여 제1차 아베(安倍)내각에서 지 방분권개혁추진위원회가 설치되고, 의무부과의 재검토가 제1차~제3차의 권고라는 형태 로 채택되었다. 그 후 민주당으로의 정권교체를 통하여 권고내용의 실현으로서의 일괄법 (제1차, 제2차)의 실현, 나아가 또 한 번의 정권교체를 통한 제2차 아베내각에서의 일괄법 (제3차, 제4차)의 실현으로 이어졌다.

지방분권비전간담회의 사고에 입각하여 총무성에 설치된 '새로운 지방재정재생제도연 구회'의 제언을 받아 '지방자치단체의 재정의 건전화에 관한 법률'이 정비되었다. 종래의 지방자치단체의 재정건전제도에 관해서는 지방재정건전촉진특별조치법에 의한 적자지 방자치단체에 대한 재정건전제도와 지방공영기업법에 의한 적자기업에 대한 재정건전제 도가 설치되었다. 그러나 이때까지의 제도에 관해서는 알기 쉬운 재정정보의 개시와 조기 시정기능이 없는 등의 과제가 지적되어, 재정지표를 정비하여 그 공표 시스템을 설치함과 함께 지방분권을 진행하는 속에서 재정의 조기건전화 및 재상을 위한 새로운 제도를 정비하는 것이 과제로 되어 왔다. 이를 위하여 건전화법에서는 감사위원의 심사와 의회에의 보고·주민에의 공표 등을 의무화하여 정보공개를 철저하게 하였다. 또한 조기건전화기준을 두고 기준 이상의 지방자치단체에게는 재정건전화계획의 수립을 의무화하여 자주 적인 개선 노력을 촉구하였다. 더불어 공영기업과 제3섹터의회계도 대상으로 하는 새로 운 지표를 도입하는 등 지방자치단체의 재정의 건전화 모델을 명확하게 하는 제도를 도입했다. 이에 따라 지방자치단체의 재정상황을 통일적이고 명확한 지표를 이용하여 주민 이쉽게 모니터링할 수 있게 되었고, 지방자치단체의 재정의 건전화와 재생을 신속하게 촉구하게 되었다.

삼위일체개혁기간에도 교부세의 산정방법은 간소화투명화가 도모되었지만, 비전 간담회의 보고 및 '기본방침 2006'에 입각한 근본적인 움직임을 통해 국가의 기준설정의 폐지·축소에 대응하여 인구와 면적을 기본으로 한 신형교부세를 도입하였다. 이 신형교부세는 교부세의 산정방법을 근본적으로 간소화하고 교부세의 예견가능성을 높이기 위하여 간결한 새로운 기준에 따른 기준재정수요액을 산정하는 것으로 2007년에 도입되었다. 그러나 기준재정수요액과 인구 및 면적 사이에 높은 상관관계가 있다고 하더라도 지방자치단체를 개별적으로 보면 실제로 회귀방식에 따라 산정한 액과 기준재정수요액 사이에는 큰 차이가 발생하는 경우가 있다. 또한, 회귀분석은 산정결과에 대한 분석에 불과하고 지방재정제도의 개정이 있을 때 어떻게 산정방법을 재검토하여야 하는지 회귀분석으로는 알 수 없다. 이로 인해 모든 재정수요에 관하여 인구와 면적에 의한 단순 산정은 현실적이지 않다. 이러한 관점에서 도입한 것이 '신형교부세'이다. 신형교부세의 도입은 기준재정수요액으로 산정하는 경비를 '개별산정경비(종래형)'과 '포괄산정경비(신형)'으로

<sup>53)</sup> 최근논의와 시사점은 신정규 외(2018)의 내용을 일부 요약하고 보완하여 작성함.

구분하고, '포괄산정경비'를 인구와 면적을 기본으로 하는 간 소한 기준에 의해 산정하는 기준재정수요액의 산정면에서의 개혁이다. 신형교부세의 제도설계의 기본프레임은 ① '국가가 부여하는 기준이 없거나 또는 약한 행정 분야'에 신형교부세를 도입하고, ② 인구규모와 토지의 이용형태에 의한 행정비용차이의 반영, ③낙도(落島), 인구과소 등으로 배려가 필요한 지방자치단체에 대응하는 체계 를 확보하는 것에 의해, ④지방자치단체에 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 제도 를 설계하는 것이었다. 또한, 복지나 교육 등 국가가 부과하는 기준이 있는 행정 분야 에 관한 재정수요는 종래의 교부세의 구조 속에서 적절한 산정을 하게 되었다.

신형교부세의 도입에 따라 교부세법의 기준재정수요액의 산정방법에 관한 규정이 개 정되었다. 교부세법은 '지방행정에 필요한 경비 중 각 지방자치단체의 재정수요를 합리적 으로 측정하기 위하여 경비의 종류를 구분하여 그 액수를 산정하는 것'을 '개별산정경비'로 정의하였다. '포괄산정경비'는 교부세법상은 개별산정경비이외의 경비로서, 법령 용어 는 아니다. 포괄산정경비의 측정단위는 '도부현 또는 시정촌마다 인구미 면적으로 한다.' 고 규정하고, 포괄산정경비의 단위비용은 개별산정경비의 단위비용을 정하는 것과는 별도 로 정하고 있다. 또한, 포괄산정경비의 측정단위의 수치에 관해서는 인구규모와 토지의 이용형태에 따른 행정비용차이를 반영하기 위하여 '도부현 또는 시정촌마다 인구에 관해 서는 단계보정을, 면적에 관해서는 종별보정을 한다.'고 규정하고 있다. 그리고 포괄산정경 비의 단위비용의 정의는 개별산정경비와 공통이고, '표준적 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 행하는 경우 또는 표준적인 시설을 유지하는 경우 에 필요한 경비를 기준으로 하고, 보조금, 부담금, 수수료, 사용료, 분담금 그 밖에 이에 준하는 수입 및 지방세 수입 중 기준재정수입액에 상당하는 것 이외의 것을 재원으로 하여 야 하는 부분을 제외하고 산정한 각 측정단위의 단위당의 비용'이다.

신형교부세의 도입에 있어서는 신형교부세가 국가가 부과하는 기준이 없거나 또는 약한 행정 분야에 도입되므로 그 '단위비용'은 국가 및 지방의 재정사정에 근거하여 결정되는 신형교부세의 총액에 맞춘 단가로 되는 것은 아닌가라는 우려도 있었지만, 포괄산정경비의 단위비용에 관해서도 개별산정경비의 단위비용과 마찬가지로 표준단체 의 표준예산을 계상하는 것을 통하여 그 액수를 산정하고 있다. 이에 따라 신형교부세의 도입에 수반하여 산정항목의 통합에 의해 도부현분에는 공채비를 제외하는 개별산정경비의 산정항목이 42개에서 32개로, 시정촌분의 산정항목은 53개에서 36개로 감소하였다. 전체적으로 개별산정경비의 산정항목이 95개에서 68개로 약 3할 삭감되었다. 또한, 신형 교부세의 도입에 의해 2001년부터 채택된 도부현분의 보정계수가 절반으로 삭감되는 목 적을 달성하였다.

지방자치단체가 재원에 여유가 있는 연도에 적립하여 부족한 연도에 사용하는 것 으로 재원을 조정하여 계획적인 재정운영을 위한 기금을 말한다. 즉, 지방자치단체가 연 도별 재원의 변동에 대비하여 적립하는 기금이다. 재원에 여유가 있는 년도에 적립해 두었 다가 재해 등의 필요상 부득이한 이유로 재원부족이 발생하였음에도 지방세와 국가로부 터의 교부세 등의 수입이 그 년도의 지출을 초과하는 경우에 활용하는 기금이다. 지방재 정법 제4조의2부터 제4조의4까지에서 규정하고 있다. 그 종류로는 주로 재정조정기금과 감채기금(減債基金), 특정목적기금으로 분류할 수 있는데, 감채기금은 차입금에 해당하 는 지방채의 변제를 대비하여 적립하지만 일부를 재정조정에도 충당하고 있다. 2006년 과 2016년의 지방자치단체의 기금잔고를 비교하면 2006년은 13.6조엔, 2016년은 21.5조 엔으로 7.9조인이 증가하였다. 이 중 재정조정기금은 3.5조엔, 감채기금은 0.4조엔, 특정 목적기금은 4.1조엔이 증가하였다.

[표 5-21] 일본의 지방교부세 현황(2017년)

구분	2016년	2006년	증가액	증가율
기금총액	21조 5,461억엔	13조 6,022억엔	7조 9,439억엔	58.4%
도도부현	6조 9,772억엔	3조 8,768억엔	3조 1,004억엔	80.0%
시정촌	14조 5,690억엔	9조 7,254억엔	4조 8,435억엔	49.8%
재정조정기금	7조 5,241억엔	4조 720억엔	3조 4,521억엔	84.8%
도도부현	1조 5,592억엔	7,315억엔	8,277억엔	113.1%
시정촌	5조 9,646억엔	3조 3,404억엔	2조 6,245억엔	78.6%
감채기금	2조 5,440억엔	2조 1,398억엔	4,042억엔	18.9%
도도부현	1조 1,344억엔	1조 713억엔	631억엔	5.9%
시정촌	1조 4,096억엔	1조 686억엔	3,410억엔	31.9%
특정목적기금	11조 4,781억엔	7조 3,904억엔	4조 876억엔	55.3%
도도부현	4조 2,836억엔	2조 740억엔	2조 2,096억엔	106.5%
시정촌	7조 1,945억엔	5조 3,165억엔	1조 8,780억엔	35.3%

출처: 総務省自治財政局、'地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析'、2017년 11 월

일본의 지방교부세는 우리나라와 마찬가지로 대다수 지방자치단체의 재정운용에 있어서 중요한 재원으로 작용하고 있으며, 지방자치단체 사이의 수평적 재정격차를 완화하는 역할을 담당하고 있다. 우리나라의 지방교부세제도는 일본의 제도를 벤치마킹해서 도입했기 때문에 양제도의 유사성은 일견 당연한 듯 보인다. 그러나 양 제도에는 분명한 차이점이 존재하며(임성일, 2018), 특히 보통 교부세가 수평적 재정격차를 완화하는 측면에서 다음과 같은 주요 차이점을 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 일본의 지방교부세는 불교부단체에 해당되지 않는 한 모든 지방자치단체에 배분되고 있다. 우리나라에서는 자치구에는 지방교부세가 직접적으로 배분되지 않고 있으며 광역지방자치단체를 통한 조정교부금이배분되고 있다.

둘째, 지방교부세의 재원으로 일본은 지방의 고유세원인 지방법인세 전액을 포함시킨다. 우리나라의 지방교부세 재원에는 지방의 고유세원이 포함되지 않는다. 지방의 고유재원을 지방교부세의 재원에 포함시 킴으로써 보다 적극적으로 지방자치단체 사이의 수평적 재정격차를 완화할 수 있을 것이다.

셋째, 일본의 기준재정수요액 산정구조가 우리나라보다 단순하다. 일본의 산정방식은 "단위비용×측정단 위×보정계수"이지만 우리나라는 "기초수요액·기초수입액, 보정수요·보정수입, 자체 수요노력·수입노력의 세부 구조"등과 같은 산정구조를 갖고 있기 때문에 훨씬 복잡하다(임성일, 2018: 2). 일반적으로 산정구조가 복잡하면 개별 지방자치단체의 재정수요를 보다 충실히 반영할 수 있는 장점을 갖지만, 제도운영의 투명성과 수평적 재정격차에 대한 고려가 저하되는 단점을 갖는다.

넷째, 일본의 측정항목은 우리나라와 달리 "광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 기능 및 사무 등의 차이를 고려하여 이원적으로 구성"하고 있다(임성일, 2018: 7). 지방자치단체의 기능과 사무를 측정항목에 고려한다는 의미는 주민의 수요를 더욱 정확하게 측정한다는 의미를 갖는다.

또한 일본이 2000년대 중반 이후 추진하고 있는 산정방식의 단순화(신형교부세), 산정방식 재검토, 지방창생사업을 위한 새로운 산정방법, 탑 러너 방식 등과 같은 지방교부세개혁은 제도운영의 투명성과 수평적 재정격차 완화의 효과를 목적으로 할 뿐만 아니라 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 자구노력을 지방교부세제도에 내재화시킨다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 크다.

# VI. 결론: 지방재정조정제도 개선을 위한 제언

본 연구는 재정분권의 추진과정에서 나타나는 지방자치단체 간 재정력 격차의 현황을 살펴보고, 이를 현재 우리나라 지방재정조정제도 및 해외사례에 비추어 지방재정조정제도의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 주요 연구내용으로 2018년 자치분권위원회에서 발표한 재정분권 종합계획에 대한 내용을 개략적으로 살펴본 뒤, 우리나라의 지방재정조정제도를 지방교부세와 국고보조금을 중심으로 살펴본다. 제도 현황을 분석하는 과정에서 이들 제도가 지방재정조정이라는 목적을 얼마나 잘 달성하고 있는지를 함께 살펴보았다. 다음으로 최근 5년간 지방자치단체의 총 세입액 및 세입항목별 규모를 바탕으로 지방자치단체 간 재정력격차의 변화를 살펴보았다. 이는 재정분권 종합계획이 지방세의 비중을 높이는 방향으로 설계된 데 따른 지역간 과세능력의 차이로 인한 재정력격차의 악화 가능성을 고려한 것이다. 분석을 위해 총 세입액 및 세입항목별 규모의 정부수준별 기술통계, 소득분배의 대표적인 지표인 지니계수를 활용하여 지방자치단체간 재정력의 분배를 분석하였다. 또한, 지니계수 분석결과를 바탕으로 상자그림과 변동계수를 보조적으로 활용하여 재정력격차 변화와 그 의미를 파악하였다. 이상의 분석을 통해 도출한 문제점을 해결하기 위한 제도적 개선방안을 제시하기 위하여 지방재정조정제도에 대한 해외사례 조사를 통해 우리나라에의 적용가능성을 검토하였다.

## 1. 지방재정조정제도 분석의 시사점

지방교부세는 지방자치단체의 일반재원이 되는 중요한 재원으로 상대적으로 재정력이 높지 않은 지방자치 단체의 경우 세입에서 지방교부세가 차지하는 비율이 최대 43.7% 수준이다. 그 중요도만큼 지방재정조정제도 관련 논의의 핵심 주제이며, 주요목적인 재정보전 기능과 재정형평화 기능 두 가지 차원에서 운영실태를 파악할 수 있다.

먼저, 재정보전의 측면을 보면 지방교부세의 법정교부세율은 재정보전의 강화를 목적으로 초기(1983년) 13.27%에서 꾸준히 증가하여 2006년 이후 현재까지 내국세의 19.24%를 유지하고 있다. 이에 따라 지난 10년간 보통교부세의 규모도 증가하여 2013년 31.6조원 수준에서 2022년 65.1조원 수준으로 200% 이상 증가하였다. 그럼에도 불구하고, 일부에서는 여전히 지방자치단체의 열악한 재정여건과 사회복지비 수요 급증 등의 환경적 변화를 고려할 때 현재의 재정보전 기능이 충분하지 않다는 의견이 존재한다. 일례로 매년 보통교부세 산정 시 계상한 지방자치단체의 재정부족액54)에 비해 교부세로 보전해주는 실제 교부액은 부족액의 80~90% 수준이며, 2019년 이후 매년 감소하고 있다. 지방재정을 운용하는 입장에서는 국고보조금 등의 기타 이전재원 규모가 증가한다고 해도 지방자치단체에서 일반재원으로 활용할 수 있는 보통교부세와는

<sup>54)</sup> 단, 이 재정부족액은 행정안전부의 보통교부세 산정 시 기준이 되는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액으로서 산정지표와 공식에 따라 도출되는 값이기 때문에 실제 현실에서 지방자치단체의 재정부족액과는 차이가 있을 수 있다.

성격이 다르기 때문에, 보통교부세의 조정률 감소는 자주재원의 감소와 연결되는 문제이다. 특히 최근에는 기초연금 확대 등에 의한 사회복지비 지출 확대와 코로나19로 인한 세입축소로 지방재정이 악화되면서, 지방교부세의 법정교부세율 상향 조정을 통해 재정보전기능을 확대해야한다는 법안이 이번 회기에만 8건 발의되어 계류 중에 있다. 법안 별로 제시하는 적정 법정교부세율에는 차이가 있으나, 최근 5년간 지방자치단체의 재정부족액을 기준으로 조정률을 적용하지 않고 이를 모두 보전한다고 가정하면 이에 필요한 보통교부세 총액은 해당연도 내국세의 18.63%~29.85%로, 평균 24.85% 수준이다.

한편, 이 연구에서 보통교부세의 재정형평화 기능에 대해 분석한 결과 모든 행정계층에서 동일 계층에 속하는 지방자치단체 간 보통교부세 교부 이전 변이계수보다 교부 후 변이계수가 감소하는 것으로 나타나, 보통교부세가 재정형평화에 기여하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 특히, 상대적으로 광역자치단체보다는 기초자치단체(시, 군)의 예산에서 보통교부세가 차지하는 비중과 역할이 큰 만큼, 기초자치단체에 미치는 재정형평화 기능 역시 큰 것으로 나타난다. 다만, 보통교부세 교부 이후 변이계수 증감 추이를 보면 등락을 반복하여 특정한 경향성을 발견하기 어려우며 증감 수준이 크지 않은데, 매년 관련 제도의 개편이 이루어짐에도 불구하고 재정형평화 기능이 개선된다고 보기 어렵다는 점을 고려하면 제도 개편의 실익에 대한 재고가 필요하다고 판단된다.

이외에도 최근 보통교부세와 관련해서는 기준재정수요액 산정방식 재고, 기준재정수입액 추계오류에 대한 개선방안 모색, 인센티브 제도의 실효성 확보 문제가 제기되고 있다. 기준재정수요액 산정방식과 관련한 최근 실증연구들을 확인해보면, 일부 세항목들의 경우 실제 수요와 산정수요액 간 유의미한 상관성을 갖지 않거나, 보정수요 중 사회복지수요액의 경우 복지대상자 일인당 수요액이 복지대상자 수에 따른 경향성을 보이지 않고 많은 인구가 유사하더라도 지방자치단체별 일인당 수요액 격차가 매우 크게 발생하는 등 산정방식과 결과가 논리적 일관성을 갖지 못하고 있는 것으로 보고된다. 보통교부세 산정결과의 합리성을 제고하기 위해서는 최근 지방자치단체별 수요액 산정결과에 대한 구체적인 검증을 통해 현재 수요산정 방식에 있어 세항목별 일관성이 확보되는지, 자치단체별 분포형태의 경향성을 학인할 수 있는지, 자치단체 유형별로 차이가 어느 정도 수준인지 확인하는 과정이 필요하다. 특히 기준수요나 보정수요 모두에서 비중이 확대되고 있는 사회복지수요의 경우에는 산정결과 검증과 관계기관의 협의를 통해 항목반영 기준에 대한 재고도 이루어질 필요가 있다.

또한 지방재정조정제도를 분석해 온 전문가들은 지방자치단체들의 세입확충 및 세출효율화 노력에 대한 동기부여를 위해 운영되고 있는 인센티브·패널티 제도의 실효성에 대한 의문을 제기하고 있다. 대부분의 실증연구들은 지방자치단체의 자구노력 정도가 교부단체와 불교부단체 사이에 유의미한 차이가 없거나(정선 문·김효림, 2021), 지방자치단체가 인센티브가 아닌 패널티에만 대응하는 패턴이 나타난다고 주장한다. 이는 산정방식 자체가 복잡한데다 매년 항목과 가중치가 변경되어 지방자치단체가 적절하게 대응하기 더욱 어려운 측면이 있고, 사실한 과세자주권이 약한 지방재정의 특성 상 세입확충노력에는 한계가 있다는 점이 제도에 적정하게 반영되어 있지 않은 데 기인하는 측면이 있다. 이를 감안하여 세입확충부문을 현실성을 반영하여 축소개편하고, 세출효율화 노력에 보다 집중할 필요가 있다. 또한 세출효율화 부문 역시 지방자치단체의 의견을 반영하여 지표의 개선을 통한 제도운영의 예측가능성 확보하고, 산식 단순화 및 가중치 재설정을 통해 유인체계를 개선해야 제도의 실효성을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 국고보조금제도는 국가 외의 자가 시행하는 사무·사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상

원조를 하기 위해 교부하는 보조금 등에 관한 제도로 2022년도 예산을 살펴보면 지방자치단체에 대한 국고보조는 79.47조원이었다. 국고보조금의 지방자치단체 재정보전기능에 대한 평가는 대체로 부정적이다. 국고보조금의 지방자치단체 재정형평화 기능에 대해서는 자치단체 유형과 시기에 따라 달라질 수 있는 것으로 나타났다. 마지막으로, 국고보조금제도에 대해서는 지방정부 재정운영의 자율성을 저해시키는 점이 계속해서 문제로 지적되고 있다. 매칭방식 국고보조금의 경우, 지방정부 입장에서 우선순위가 낮은 사업임에도 불구하고 지방비를 지출해야 하기 때문에 자치단체의 재정자율성을 저해하고 재정경직성을 심화하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 그리고 국고보조금은 사용목적이 지정되어 있기 때문에 정책도구의효율성 측면에서 상대가격비율을 변화시킬 수 있고 후생손실이 발생할 우려가 있다.

자치구조정교부금과 시·군조정교부금은 일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금(총 재원의 90%)과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금(총 재원의 10%)으로 구분하며(지방재정법 제29조의3), 2022 회계연도 기준 시군조정교부금은 7.5조원, 자치구조정교부금은 약 6조원으로 나타나 지방정부의 총 수입액 약 344조원 중 차지하는 비중이 각각 약 2% 내외로 나타나고 있다. 조정교부금의 지방자치단체 재정보전기능에 대한 영향이 맥락에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 조정교부금 또한 지역 간 재정격차 해소라는 목적을 명시하고 있는데 재정력격차를 어떻게 정의하는지에 따라 그 효과에 대한 논쟁이 발생할 수밖에 없다(권오성·탁현우, 2019). 따라서 정책의 대상이 될 수 있는 재정격차 수준에 대한 객관적 합의 기준을 마련해나가는 노력이 필요하다. 조정교부금이 지방자치단체 간 재정형평성 강화에 대한 영향이 상충적이다.

수평적 재정조정은 동일 계층 지방정부 간 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 제도로서 수도권 3개 광역자치단체(서울, 인천, 경기)가 재원을 마련하여 전국 17개 광역자치단체 사이에서 발생하는 재정격차를 완화하는 지역상생발전기금을 2010년부터 설치하여 운영하고 있으며, 2004년부터 국가균형특별회계를 운영하고 있다. 특히 우리나라처럼 수도권이나 특정지역 중심의 재원 집중이 나타나고 시간 흐름에 따라 그 격차가 커지고 있어 지역상생발전기금의 운영에 관심을 가져야 한다. 그런데 지역상생발전기금의 지방자 치단체 재정보전기능에 대한 평가는 부정적이다. 그 주요 이유는 지역상생발전기금이 한시적 성격을 갖고 그 규모도 충분히 영향력있는 정도로 의미있게 조성되지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 독일 등 재정분권이 잘 갖추어진 국가에서도 수평적 재정조정에서 수직적 재정조정의 방식으로 제도가 변화하고 있는 것에서도 알 수 있듯이 지방자치단체 상호 간 재정조정이 가지는 재원의 한계나 재원의 이전과정에서 나타날 수 있는 지방자치단체 간 갈등의 소지, 협의체 형태의 운영으로 재정조정의 배분원칙을 명확히 관철시킬 수 있는 강력한 컨트롤타워의 부재, 재원의 형성과정에서 수도권과 비수도권으로 이분화되어 있는 상황으로 실질적 재정력에 따라 재원형성에 기여하지 못하는 점 등으로 인해 수평적 재정조정의 기능이 제한적일 수 있다. 특히, 재정분권 종합계획의 추진과 더불어 지방세 세입이 크게 증가한 광역자치단체와 기초자치단체 를 중심으로 이러한 재정분권의 결과 상대적으로 재정력이 약화된 지방자치단체에 대해 재정적 지원을 할 수 있도록 하는 목적으로 추가적인 지방세 세입의 증가의 일부를 재정력이 약한 지방자치단체에 분배하는 방안을 설계하는 것도 고려해 볼 수 있다.

국가균형발전특별회계는 여러 부처에서 분산 추진되어 오던 균형발전 관련 사업들을 1개의 특별회계로 통합하여 지역개발과 지역혁신사업을 체계적으로 추진하고 지방정부의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전시책을 효과적으로 지원하기 위한 재정도구로 역할을 해왔다. 균특회계 예산은 지난 10여년간 큰 변화가 없다. 지난 10년간 지방에 대해서는 인구감소 등이 표면화되고 있고, 수도권으로의 인구 집중도는 지속되었음에도 불구하고 균특회계 예산 규모의 변동이 없었던 원인으로 국가재정의 안정적 운영을 위해 주세 및 특별회계·기금 중심 운영, 일반회계 전입금 규모 확대 미흡 등이 지적된다(김홍환, 2022). 국가균형발 전특별회계의 재정보전효과 달성 여부 및 재정형평화 효과 달성 여부에 대한 실증분석 내용을 찾아보기 어렵다. 그 외 균특회계의 운영 관련하여 주로 지적되는 문제는 재정운영의 자율성 측면이다. 국가균형발전특별회계 세입원 중 상당수(예시: 과밀부담금, 개발제한구역보전부담금, 광역교통시설부담금, 자동차교통관리 개선 특별회계법에서 규정한 전입금 등)가 이미 법률 등에서 사용목적이 특정되어 있어 균형발전을 위해 재원을 활용하기 어렵다. 따라서 균특회계 투자규모를 확대함에 있어 균특회계에서 특별회계 및 기금을 제외하고 일반회계의 전입금 비중을 늘리는 것이 필요하다. 이와 관련하여 재정형평화기능을 전담하는 형평화교부금을 도입하여 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이를 위해 인구감소에 대한 대응과 같은 지방정부가 지역사회 전반의 문제에 폭넓게 적용할 수 있도록 하는 재정조정제도를 운영하는 것이 필요해 보인다.

마지막으로, 최근 도입된 지방소멸대응기금에 대해서도 제도의 효과성을 제고하기 위한 검토가 필요하다. 지방소멸대응기금은 말 그대로 국가수준의 인구감소와 더불어 나타나고 있는 특정 지역의 인구감소와 인구구성의 변화에 대응하여 지방의 소멸을 막고, 국가전체의 발전을 도모하고자 도입한 기금이다. 재정적 관점에서 재정력격차를 해소하기 위한 재정조정제도와는 달리 지방소멸, 즉 인구에 초점을 맞추고 있다는 점이 기존의 재정조정제도와 차별화된 점이라고 할 수 있다. 하지만, 지방소멸대응기금도 지역상생발전기금 과 마찬가지로 한시적 재원이라는 점에서 지속가능한 사업 진행에 의문을 보여준다. 이러한 단기적인 대응자금은 장기적 시계로 접근해야 하는 인구정책의 특성과 부합하지 않으며, 단기적이고 반복적인 현금배 분 중심의 정책에 머물 수 있다는 한계를 가진다. 아울러, 매년 성과평가를 실시하도록 하고 있어, 장기적 성과를 창출하는 것에 초점을 맞추기 어려울 수 있다. 또한, 인구소멸을 직접 경험하고 있는 지역이 지방소멸에 적극적으로 대응하지 않고. 기금을 확보하는 것에 관심을 가지게 될 우려도 존재한다. 다소 재정분권의 방향과 역행할 수 있으나, 일종의 지역을 대상으로 하는 복지정책의 관점에서 지방소멸이 심각한 지역에 대해 중앙정부 차원의 계획적인 대응이 요구될 수 있다. 단기적이고 현금분배적 형태의 사업을 지양하고, 실제 지역의 경제산업과 사회, 삶의 질의 향상을 통해 인구의 감소와 지역의 낙후를 근본적으로 개선할 수 있는 대책을 마련하여 지방소멸대응기금을 활용하는 선택과 집중이 필요하다. 이를 위해 사업의 설계와 재원의 배분의 기준이 마련되고, 중장기적 관점의 성과평가가 이루어질 필요가 있다. 무엇보다도 소멸위험 대상 지역 스스로 문제를 해결하고자 하는 노력이 이루어질 수 있도록 적절한 유인체계가 요구된다.

## 2. 세입측면의 재정력 격차 분석의 시사점

최근 추진된 재정분권 종합계획이 지방자치단체의 재정력격차에 미친 영향에 초점을 맞추어 지방자치단체 간 재정력 격차를 확인하였다. 행정안전부에서 발표하는 지방재정연감의 총계 및 결산기준으로 2016년부터 2020년가지의 광역 및 기초자치단체의 세입 자료 데이터셋을 구축하여 분석하였다. 지방자치단체의 세입은 크게 자체재원과 의존재원으로 나누며, 자체재원에는 지방세와 세외수입이 포함된다. 실제 지방자치단체의 세입규모를 확인하기 위해 결산자료를 바탕으로 분석하여, 결산이 완료된 2020년까지의 자료를 활용했다. 우선, 세입은 총액 기준으로 지난 5년간 약 149조가 순증가했다. 이는 중앙재정의 상대적 개념으로서 지방재정의 비중이 커졌다는 것을 의미하며, 재정분권이 빠르게 진행되었다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 세입 증가는 지방세와 국고보조금의 증가에 기인하는 것으로 보이며 재정분권을 통해 지방세와 국고보조금이 확충되었다는 것을 보여준다. 특히, 국고보조금의 변화는 코로나19로 인한 복지 및 지원사업의 증가, 국토의 균형있는 발전을 위한 재정사업의 추진 등의 맥락에서 이해할 수 있다.

둘째, 지방교부세도 2016년 38조원 수준에서, 2020년 50조원 수준으로 크게 상승한 것을 확인할 수 있다. 이는 내국세의 19.24%로 규모가 정해져 있는 지방교부세의 특성을 고려할 때, 최근 국가재정의 급격한 상승과 함께 지방교부세의 재원 역시 크게 증가한 것으로 보인다. 지방교부세의 증가는 재정분권을 통해 증가한 지방세의 불균형적 분포를 해결할 수 있는 재정적 수단이 강화됐다는 것을 의미한다.

셋째, 세입수입의 평균은 지역수준에서는 5년 간 증가추세를 보이고 있으나, 광역자치단체는 정체되고 있는 반면, 기초자치단체 수준에서 증가율이 더 높은 것을 확인할 수 있었다. 퍼짐의 정도도 광역자치단체 수준에서는 130을 넘는 변동계수를 보이나, 기초자치단체는 5년 간 꾸준하게 변동계수가 작아지고 있어 지역 간 격차가 완화되고 있음을 알 수 있다. 하지만, 여전히 100 이상의 변동계수를 보이고 있는 지역도 있는데, 이를 통해 지역(광역+기초), 광역, 기초 등에 따른 편차가 큰 것을 확인할 수 있다. 세입의 분포가서울과 경기에 집중되는 형태를 가지고 있기 때문에 평균값이 이들 이상치의 영향을 크게 받았을 것으로 예상할 수 있다.

나아가 지니계수와 상자그림 분석을 통해 지방자치단체 간 재정격차를 세부적으로 확인하고 지방교부세, 조정교부금, 국고보조금, 지방채 등이 갖는 재정격차 완화효과를 살펴보았다. 분석결과, 지니계수와 상자그림을 통해 공통적으로 지방자치단체의 재정격차가 여전히 존재하고 있었으나, 그 수준은 조금씩 달랐다. 17개의 광역자치단체의 지니계수를 분석한 결과 총세입액은 감속하는 경향을, 지방세는 등락을 반복하고 있고, 지방교부세는 최근 5년간 높았다가 2020년 다소 감소했다. 지방세의 증가로 인한 재정불균형의해소 과정에서 지방교부세의 활용이 이루어졌다고 해석할 여지가 있는 결과이다. 다만, 2019년과 2020년의지니계수 감소가 지방교부세의 변화와 상관성이 높다고 보기는 어렵다.

기초자치단체의 지니계수는 광역자치단체보다 더 큰 지니계수를 보인다. 이는 기초자치단체간 분배가 광역자치단체 수준의 세입의 분배의 결과가 반영된 상황에서 개별 광역자치단체 내에서의 기초자치단체간 재정격차가 2차적으로 반영되기 때문으로 보인다. 기초자치단체는 총 세입액, 지방세에서 지니계수가 상승하고 있으나 지방교부세에서는 지니계수가 하향하고 있어 기초자치단체 간 배분의 차이가 줄어들고 있음을 보여준다. 하지만, 여전히 0.6 이상의 지니계수로 기초자치단체 간 차이가 큰 상태임은 변화가 없다.

한편, 상자그림을 통해서도 이와 비슷한 모습을 확인할 수 있었는데, 서울과 경기를 중심으로한 광역 및 기초자치단체와 이를 제외한 지방자치단체의 격차가 큰 것으로 나타났다. 특히, 이러한 격차는 특별한 정책적 대책이 없다는 더욱 커질 것으로 예상된다.

전반적으로 지니계수, 변동계수, 상자그림 분석 등을 종합했을 때, 지방세로 인해 커진 지방재정의 불균형을 지방교부세를 통해 해결할 수 있는 가능성은 제한적으로 존재한다. 지방교부세의 재정격차 완화효과는 광역과 기초에서 모두 확인가능했다. 다만, 이것이 가능하기 위해서는 지방세의 증가로 인해 타 지역에 비해 상대적으로 재정수입이 줄어드는 지역에 대해 추가적인 지방교부세를 배분하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 지방세의

증가율이 타 지역에 비해 낮은 지역에 대해서 지방교부세를 배분하는 정책적 고려가 필요하다.

조정교부금의 경우 광역자치단체의 재정력격차가 기초자치단체의 재정력격차로 이어지는 것을 완화할수 있는 수단으로 보여진다. 광역자치단체 간 재정력격차가 존재하더라도 조정교부금이 기초자치단체가어느 광역자치단체에 속하는지에 관계없이 균형있는 세입을 확보할 수 있도록 하는 역할을 수행하는 것이 필요하다. 그러나 조정교부금의 규모자체도 결국 광역자치단체의 재정력에 의존하고 있기 때문에,조정교부금을 통한 기초자치단체 간 재정력격차를 완화하려는 방식은 근본적인 한계를 갖는다. 따라서 기초자치단체가 소속된 광역자치단체의 재정력과는 독립된 기초자치단체의 수평적 지방재정조정이 가능할수 있는 제도적 보완이 마련되어야 한다.

국고보조금이 재정형평화 기능을 수행하기 위해서는 발전수준이 상대적으로 낮은 지역에 대한 집중투자를 통해 균형발전을 달성하려는 고려가 필요하다. 하지만 실제 국고보조금의 배분은 지방세 규모가 큰 지역에 더 많이 배분되고 있다. 이는 국책사업의 효과와 배분에 있어 경제성의 원칙이 강조되기 때문에 나타나는 현상으로 여겨진다. 결국, 국고보조금을 통해 재정형평화를 달성하기 위해서는 매칭비율의 조정이나 국가 및 지방사무의 조정, 균형발전에 입각한 국책사업의 반영 등이 필요하다.

한편, 지방채의 특성과 현재 지방자치단체의 지방체 발행 현황 등을 고려했을 때 지방채의 재정격차 완화효과는 상당히 제한적이다.

## 3. 해외사례 조사의 시사점

이 연구에서는 우리나라 지방재정조정제도 개선의 방향성에 대한 시사점을 도출하고자, 독일, 프랑스, 캐나다, 일본의 사례를 분석하였다.55) 국가별로 지방재정조정제도의 주요 배경이 되는 정치제도와 지방자치 단체의 재정자주권 수준에 차이가 있어 단순 비교는 어려우나, 우리나라와 마찬가지로 보건복지분야 지출확대, 코로나19로 인한 세입감소 등으로 지방재정에 어려움을 겪고 있으며 이를 감안하여 연방(중앙)정부의 재원이전 규모를 확대하고 있다는 공통점을 확인할 수 있었다. 또한 수평적 재정조정제도보다는 수직적 재정조정제도에 중점을 두는 방향으로 제도 개편이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

특히, 독일의 경우 재정개혁을 통해 2020년부터 새로운 재정조정제도를 시행하고 있는데 개혁 이전에 시행되던 부가가치세사전조정제도와 주정부 간 수평적 재정조정제도를 폐지하고, 가산액과 감가액 계산에 의한 부가가치세의 재배분에 중점을 두고 있다. 또한 연방보충교부금의 범위와 기능을 확대함과 동시에, 새로운 연방보충교부금을 도입하여 2차 수직적 재정조정 또한 확대하고 있다. 2년간의 제도시행 결과를 놓고 이전대비 주정부 간 재정력 격차완화 효과와 연방보충교부금의 지급 기준 및 방식 등에 대한 비판((Sherf, 2020; Heinemann, 2021)이 있지만, 재정안정성과 형평성 제고에 기여했다는 평가가 이루어지고 있으며

<sup>55)</sup> 독일과 프랑스는 대륙법을 근간으로 하여 수직적 조정제도와 수평적 조정제도를 동시에 발전시켜 온 국가이며, 캐나다는 영국 연방국가로서 주정부의 자주권이 매우 높으면서도 강력한 연방정부의 권한을 인정하는 특성이 있다. 마지막으로 일본은 중앙정부의 재정권한이 강하고 우리와 가장 유사한 지방재정제도를 운영 중인 국가이다. 이와 같이 우리나라의 지방재정조정제도 및 정치제도와 유사성과 차별성을 동시에 지니면서 재정개혁이라 불릴만큼 관련 제도의 개편을 단행한 국가들을 선정하여 정책적 시사점을 도출하고자 했다.

제도의 실제 효과에 대해서는 장기적 관점의 연구가 필요하다. 다만, 핵심제도였던 수평적 재정조정제도를 폐지하고 수직적 재정조정제도를 강화한 배경과 새로운 제도 하의 재정조정결과에 대해서는 신중하게 살펴볼 필요가 있다.

프랑스 역시 수직적·수평적 재정조정을 함께 운영해오고 있으나 규모의 측면에서 수직적 재정조정 위주로 이루어지고 있다. 수직적 재정조정 규모는 전체 재정조정의 약 67.6%에 해당하며, Commune에 대한 교부금 비중이 수직적 재정조정의 60%를 차지한다. 이렇듯 수직적 재정조조정 비중이 높은 이유는 지방자치단체의 재정수요가 증가하여, 재정지출이 늘어나면서 지방자치단체 세입으로는 재정지출을 감당하기 어려워 중앙정부에 의존할 수 밖에 없기 때문이다. 특히 최근 지방재정의 악화를 감안하여 2021년에 전년대비 천만 유로를 증가할만큼 수직적 재정조정 규모를 확대하고 있다. 이러한 주요국의 변화와 우리나라의 지방재정 환경을 감안하여 우리도 지역상생발전기금의 지속가능성과 수직적 재정조정제도와의 균형에 대해 재고할 필요가 있을 것을 보인다.

한편, 캐나다는 주(준주)정부의 자주권이 강하게 보장되어 있지만 하나의 연방국가로서의 통일성 확보라는 정치적 고려와 정부 간 경제·재정적 격차 해소를 목적으로 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 따라서 주정부별 수요액이 아닌 일반적 재정지원 개념으로 수직적 재정조정제도만 운영하고 있으며, 다만 배분기준상 상대적으로 충분한 재원을 가지고 있는 주보다 재정력이 낮은 주·준주정부에 상대적으로 보다 많은 재원이전이 이루어지고 있다. 재정조정제도의 핵심은 우리나라의 교부세와 유사한 재정균등화교부금과 특정 목적에 활용되는 캐나다보건의료교부금, 캐나다사회사업교부금이며, 2007년 재정조정제도 개혁에 의해 변경된 제도가 현재까지 안정적으로 운영되어 왔다. 그러나 최근 들어 우리나라의 국고보조금과 같은 특정교부금인 보건의료교부금과 사회사업교부금이 재정조정제도에서 차지하는 비율이 높아지는 반면 주정부간 재정불균형에 기여하는 부분이 적다는 점(Dahlby, 2019; Tombe, 2020; Sethia, 2021), 탄소세 적용과 천연자원 수입변화 등을 감안한 배분방식의 재설정 필요성 등을 이유로 개편 필요성이 제기되고 있다. 우리나라와 상이한 지방재정 여건으로 직접비교는 어려우나, 오랜기간 협의를 통해 제도를 개편한 후 산정기준의 안정성을 유지하고 있는 점, 보건의료 및 사회교부금에 대해 20년 기준의 장기지원 계획(long-term funding support)에 의거하여 운영함으로써 고령화와 사회복지사업 확대 속에서도 중장기적 재정책임성을 확보하고 있다는 점은 우리나라 관련 제도운영 시 고려해야할 부분이다.

우리나라의 지방교부세제도는 일본의 제도를 벤치마킹하여 도입한 바 두 제도에서 상당한 동일성을 찾아 볼 수 있으며, 동시에 어떠한 부분에서 차이를 갖는지를 통해 제도개선의 시사점을 얻을 수 있다. 앞서 사례조사에서 살펴본 바에 따르면, 일본은 모든 교부단체에 직접 교부세를 배부하고 지방의 고유재원을 지방교부세 재원에 포함시킨다는 면에서 특징적이다. 또한 기준재정수요액의 산정이 우리나라와 비교해 단순하고, 광역과 기초 자치단체의 기능과 사무 등의 차이를 명확하게 구분한다. 이러한 차이점은 2000년대 일본의 지방교부세개혁을 통해 더욱 분명해지고 있으며, 이러한 일련의 제도개혁이 일본의 지방교부세제도 운영의 투명성을 제고하고 수평적 재정격차 완화의 효과를 목적으로 한다는 점에서 중요하다. 우리나라 또한 지방교부세 운영에 있어 직접배부, 지방 고유재원의 지방교부세 재원 포함, 산정방식의 단순화 등의 개선점을 고려함으로써 투명성과 수평적 재정격차 완화, 지방자치단체간 재정종속 등의 문제의 해결방안을 새롭게 탐색할 수 있을 것이다.

#### 4. 지방재정조정제도를 위한 제언

지방자치단체 간 재정력격차를 완화하기 위한 지방재정조정제도의 개선방안을 크게, 제도개선과 기반조성의 두 측면으로 나누었다. 제도개선은 재정형평화 기능을 가지고 있는 지방교부세와 조정교부금, 국고보조금을 중심으로 제시하고, 기반조성은 재정력격차의 완화를 위해 해결되어야 하는 선결과제를 제시한다.

첫째, 지방재정조정을 위한 충분한 재원의 확보를 위해 사회적 합의를 통한 지방교부세의 법정교부세율 상향조정 필요성이다. 기초연금을 비롯한 대규모 현금성 복지사업의 등장과 코로나19로 인해 증가한 사회복지지출로 지방자치단체의 재정여건이 열악해지고 있는 가운데 이를 해소하기 위한 지방교부세의 역할이 요구되고 있다. 실제로 내국세의 19.24%인 지방교부세의 법정교부세율이 재정조정 기능이 충분하지 않으며, 지방교부세의 법정교부세율 상향 조정을 통해 재정보전기능을 확대해야한다는 법안이 다수 발의되었으나 계류 중이다. 이는 재정력격차의 해소를 위한 지방재정조정을 위한 재원의 확보라는 목적에도 불구하고, 법정교부세율을 증가시키는 논의의 합의가 이루어지기 어렵다는 점을 보여준다. 지방재정에 대한 의사결정에는 사회적 합의가 중요하다는 점을 보여준다. 실제로 캐나다의 경우, 오랜 기간 협의를 통해 제도를 개편한 후 산정기준의 안정성을 유지하고 있으며, 장기적인 관점에서 보건의료 및 사회교부금을 운영하고 있으므로, 고령화와 사회복지사업 확대 속에서도 중장기적 재정책임성을 확보하고 있다.

둘째, 보통교부세의 재정형평화 기능 제고를 위한 산정방식의 변화가 필요하다. 최근 보통교부세와 관련해서는 기준재정수요액 산정방식 재고, 기준재정수입액 추계오류에 대한 개선방안 모색, 인센티브 제도의 실효성 확보 문제가 제기되고 있다. 지방교부세의 기준재정수요와 기준재정수입의 산정방식 자체가 복잡한데다 매년 항목과 가중치가 변경되어 지방자치단체가 적절하게 대응하기 더욱 어려운 측면이 있고, 과세자주권이 약한 지방재정의 특성 상 세입확충노력에는 한계가 있다는 점이 제도에 적정하게 반영되어 있지 않은 데 기인한다.

일본은 기준재정수요액의 산정이 우리나라와 비교해 단순하고, 광역과 기초 자치단체의 기능과 사무등의 차이를 명확하게 구분되어 있다는 특징을 가진다. 이와 더불어 지방교부세 운영에 있어 직접배부, 지방 고유재원의 지방교부세 재원 포함, 산정방식의 단순화 등의 개선점을 고려함으로써 투명성과 수평적 재정격차를 완화하고 있다. 이러한 산정방식의 단순화는 지방자치단체가 더 많은 지방교부세를 확보하기위해 무엇을 해야하는지 명확하게 전달하게 될 가능성이 높다.

셋째, 현재의 지방교부세 조정계수 활용은 이러한 지방자치단체의 대응성을 떨어지게 만든다. 조정계수 결정의 합리성과 투명성 제고 보통교부세 산정결과의 합리성을 제고하기 위해서는 최근 지방자치단체별 수요액 산정결과에 대한 구체적인 검증을 통해 현재 수요산정 방식에 있어 세항목별 일관성이 확보되는지, 자치단체별 분포형태의 경향성을 학인할 수 있는지, 자치단체 유형별로 차이가 어느 정도 수준인지 확인하는 과정이 필요하며, 조정계수의 결정 방식에 대한 공개와 논의도 필요하다.

넷째, 국고보조금이 재정형평화 기능을 수행하기 위해서는 발전수준이 상대적으로 낮은 지역에 대한 집중투자를 통해 균형발전을 달성하려는 고려가 필요하다. 하지만 실제 국고보조금의 배분은 지방세 규모가 큰 지역에 더 많이 배분되고 있다. 이는 국책사업의 효과와 배분에 있어 경제성의 원칙이 강조되기 때문에 나타나는 현상으로 여겨진다. 결국, 국고보조금을 통해 재정형평화를 달성하기 위해서는 매칭비율의 조정이

나 국가 및 지방사무의 조정, 균형발전에 입각한 국책사업의 추진해야 한다.

다섯째, 재정격차의 원인을 해소하는 것을 목적으로 하는 재정조정제도 마련이 필요하다. 지방세로 인해 커진 지방재정의 불균형을 지방교부세를 통해 해결할 수 있는 가능성은 제한적으로 존재한다. 지방교부세의 재정격차 완화효과는 광역과 기초에서 모두 확인가능했다. 다만, 이것이 가능하기 위해서는 지방세의 증가로 인해 타 지역에 비해 상대적으로 재정수입이 줄어드는 지역에 대해 추가적인 지방교부세를 배분하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 지방세의 증가율이 타 지역에 비해 낮은 지역에 대해서 지방교부세를 배분하는 정책적 고려가 필요하다.

이상에서 살펴본 5가지 제언과 더불어 이하에서는 지방재정조정의 기반조성을 위한 주장을 제시한다. 첫째로, 정책의 대상이 될 수 있는 재정격차 수준에 대한 객관적 합의 기준을 마련해나가는 노력이 필요하다. 재정력격차는 수입측면, 세출측면에서 바라보기도 하고, 지역간 재정수요를 고려한 방식이 사용되기도 한다. 또한, 해당 지역의 인구 1인당 값으로 변환하여 비교가능성을 높이기도 한다. 이러한 다양한 재정격차 값 중 재정형평성이라는 목적을 위해 어떤 지표를 사용해야 하는지에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 두 번째로, 세입확충부문을 현실성을 반영하여 축소개편하고, 세출효율화 노력에 보다 집중할 필요가 있다. 또한 세출효율화 부문 역시 지방자치단체의 의견을 반영하여 지표의 개선을 통한 제도운영의 예측가능성 확보하고, 산식 단순화 및 가중치 재설정을 통해 유인체계의 개선이 필요하다.

세 번째로, 수직적 재정조정제도와 수평적 지방조정재도 중 어떤 방식의 재정형평화 기능이 마땅한가를 결정할 필요가 있다. 중앙정부의 역할을 강조하는 수직적 재정조정제도와 지방정부 간 형평화 기능을 강조하는 수평적 재정조정제도 간의 선택의 문제이다. 최근 독일과 프랑스의 경우 수평적 재정조정에서 수직적 재정조정으로 변화하고 있다. 이러한 주요국의 변화와 우리나라의 지방재정 환경을 감안하여 우리도 지역상생발전기금의 지속가능성과 수직적 재정조정제도와의 균형에 대해 재고해야 한다. 우리나라의 경우도 수직적 재정조정의 절대적 재정규모가 크므로 그 영향도 수평적 재정조정제도에 비해 높을 것이므로 여전히 지방교부세를 중심으로 한 수직적 재정조정이 이루이지고 있다는 것을 알 수 있다.

## <참고문헌>

- 강성조. (2008). 2008 지방재정, 세제의 전망과 운용방향; 2008 지방재정조정제도의 운용방향. 지방재정과 지방세, 1, 27-50.
- 강성호, & 윤상용. (2013). 장애인 필요소득 추정과 장애연금 개선 방안. 사회보장연구, 29(2), 55-82.
- 강인재. (2021). 코로나-19 에 대응한 지방재정 운용방식의 모색. 월간 공공정책, 184, 65-67.
- 권경득·최정열··조강주·이광원. (2017). 지역상생발전기금의 지속가능성에 관한 연구: 수도권과 비수도권의 인식 차이를 중심으로, 국가정책연구, 31(4), 367-394.
- 권오성, & 탁현우. (2019). 재정분권 실현을 위한 재정격차 완화방안에 대한 연구. 한국행정연구원 연구보고서.
- 김동균. (2020). 독일 연방재정조정제도에 관한 소고. 지방자치법연구, 20(3), 29-65.
- 김석태. (2015). 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정: 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상. 지방정부연구, 19(2), 247-271.
- 김성주, & 윤태섭. (2019). 재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안. 한국지방행정연구원 기본연구 과제, 2019, 1-218.
- 김성주, 홍근석, & 김미나. (2018). 포괄보조금제도의 개선방안 국가균형발전특별회계를 중심으로-. 한국지방행정연구원 정책연구과제.
- 김성화. (2020). Thomas Fleischman, Communist Pigs: An Animal History of East Germany's Rise and Fall. Seattle: University of Washington Press, 2020. 268 pp. 한국과학사학회지, 42(3), 767-772.
- 김윤영, & 강현아. (2020). 기초자치단체별 아동복지 재정격차와 이에 대한 재정조정제도의 격차완화효과, 한국 아동복지학 69(4), 91-118
- 김은경. (2018). 프랑스 지방재정지원제도의 특징 및 정책적 시사점. 재정정책논집, 20(1), 115-141.
- 김정우. (2013). 해외지방세제도: 캐나다의 지방세 제도. 지방세포럼, 11, 64-74.
- 김태희, 홍근석, & 이용모. (2020). 재정분권이 지방정부 재정지출에 미치는 영향 분석: Vo 의 재정분권지수를 중심으로. 융합사회와 공공정책, 13(4), 3-27.
- 김필헌. (2014). 보통교부세 산정방식에 관한 연구. 한국지방세연구원 기본연구보고서, 2013(8), 1-126.
- 김행선, 주요국의 지방재정조정제도 연구, 한국지방세연구원, 2017.
- 김현아, & 조임곤. (2020). 재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구. 한국조세재정연구원 연구 보고서.
- 김홍환, & 박찬신. (2022). 국가균형발전특별회계 경로의존성과 정부간 재정관계 변화. 한국지방세연구원 기본 과제 21-03.
- 김홍환, & 박찬신. (2022). 국가균형발전특별회계 경로의존성과 정부간 재정관계 변화. 한국지방세연구원 기본 과제 21-03.
- 김홍환. (2016). 지방교부세 재정형평화 기능분석. 한국지방재정논집, 21(3), 127-152.
- 김홍환. (2018). 국고보조금의 현상과 본질에 대한 연구-지방재정조정 기능을 중심으로. 인문사회과학연구, 19(2), 573-595.
- 김홍환. (2022). 윤석열 정부, 균특회계 개편에 대한 정책제언. Tax Issue Paper, 70. 한국지방세연구원.
- 김흥주, 박상철, & 구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조

- 금을 중심으로. 지방정부연구, 18(2), 507-537.
- 남기찬. (2020). 기초자치단체 간 수평재정조정제도 도입을 위한 제언. 국토정책 Brief. 1-8.
- 남재욱, & 신혜리. (2017). 기초연금 수급경험에 따른 수급자의 복지인식 변화에 관한 연구. 사회보장연구, 33(2), 41-75.
- 노대명. (2016). 맞춤형 급여체계 도입 이후 기초생활보장제도의 평가와 향후 정책과제. 보건· 복지 Issu&Focus, 326, 1-8.
- 라휘문. (2019). 재정분권에 대한 평가와 추진방향. 한국정책연구, 19(3), 1-23.
- 류영아. (2017). 지방세 비과세· 감면의 현황과 개선과제. 한국지방재정학회 세미나자료집, 129-141.
- 류영아. (2018). 지역상생발전기금의 현황과 개선방안. 국회입법조사처 입법·정책보고서, 제4호.
- 류영아. (2020). 지방자치단체별 보통교부세의 재정형평화 기능 분석. 지역정책연구, 31(1), 1-21.
- 류현중. (2020). 독일의 재정조정제도 분석을 통한 재정 관련 문제 해결. 지방재정, 2020(6), 100-105.
- 박병희, 박찬운, & 이종하. (2022). 보통교부세 배분방식에 대한 새로운 접근. 한국지방재정학회 세미나자료집, 117-137.
- 박병희. (2018). 형평성 제고를 위한 지방재정조정제도 개선 방안. 한국지방재정논집, 23(2). 111-149.
- 박완규. (2007). 지방교부세제도의 개선방안 연구-재원 및 인센티브제도를 중심으로. 지방행정연구, 21(1), 3-27.
- 박충훈, & 이용환. (2019). 재정분권과 지역발전을 위한 지역상생발전기금의 개선. 이슈&진단 398. 2019.12.25. 경기연구원
- 박충훈, 정재진, & 한현규. (2004). 지방정부간 재정이전의 정책효과 분석: 도비보조금을 중심으로. 경기연구원 기본연구, 3-8.
- 박혜림, & 김경민. (2021). 지방교부세 법정률 인상 필요성 및 적정 법정률 도출. 한국지방세연구원 정책연구보고서, 2021(29), 1-157.
- 박혜석, & 권혁주. (2015). 장애인연금의 정책효과성에 관한 연구-중증장애인가구의 소비지출을 중심으로. 한국 정책학회보, 24(1), 111-136.
- 박혜석. (2013). 한국의 장애인연금의 효과성에 관한 연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 복문수. (2016). 수직적 지방재정조정에 의한 수평적 재정조정 효과 분석- 기초자치단체의 1인당 재정규모에 의한 GINI 계수값을 기준으로 -, 한국자치행정학보, 30(3), 73-94.
- 서정섭. (2010). 보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구. 한국지방재정학회 세미나자료집, 107-123.
- 석재은. (2015). 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성. 보건사회연구, 35(2), 64-99.
- 손인호, & 금재덕. (2018). 국고보조금 기준보조율의 적용 실태 분석: 서울시를 중심으로. 한국공공관리학보, 32(3), 283-308.
- 신명숙. (2014). 장애인을 위한 사회통합정책에 관한 연구: 한국과 스웨덴의 고용정책과 직업재활, 연금제도를 중심으로 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 신유호, & 유법민. (2018). 지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안 연구: 문재인 정부 지방분권 개헌안을 중심으로. 지방정부연구, 22(3), 189-215.
- 신정규, 이진수, 김지영, & 조일윤. (2018). 재정법제연구 (Ⅱ) 지방재정조정제도에 관한 연구. 한국법제연구원 연구보고서.
- 신현웅, & 여나금. (2016). 맞춤형 급여체계 도입 이후 의료급여제도 현황과 정책과제. 보건복지포럼, 32-42.

- 신화연, 이용하, & 윤석명. (2012). 장애인소득보장제도간 급여의 형평성 제고방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 양충모. (2007). 일본의 삼위일체개혁이 우리에게 주는 시사점. 전국시도지사협의회 재정 관련 조사 보고서.
- 오병기. (2020). 한국 지방재정지출에 관한 역사적 고찰. 한국지방재정논집, 25(3):91-119.
- 오승규. (2020). 프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 원윤희. (2000). 보통교부세 배분에 있어서의 조정률경정에 관한 연구. 재정논집, 15, 131-148.
- 유태현. (2018). 지역상생발전기금의 그간 운영성과와 정비방향. 한국지방재정학회 세미나자료집, 19-44.
- 유태현. (2019). 지역상생발전기금의 운영 실태와 내실화 방향. 지방재정, 2019(2), 28-49.
- 윤상용. (2013). 장애인 최저소득보장제도 국제 비교 연구. 보건사회연구, 33(2), 159-188.
- 윤상호. (2021). 우리나라의 공동세와 지방재정조정제도 현황 및 시사점. 한국지방세연구원 기획보고서, 2021(15), 1-150.
- 윤석완. (2006). 보통교부세 인세티브제도의 문제점과 제도개편에 관한 연구: 보정과 재원형평화기능을 중심으로. 한국지방재정논집, 11(2), 175-199.
- 윤태섭. (2020). 재정환경 변화에 대응하는 지방재정조정제도의 개선방안. 월간 공공정책, 174, 22-25.
- 이미애. (2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구. 지방정부연구, 18(1), 337-366.
- 이상범. (2015). 지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 연구. 한국지방재정학회 세미나자료집, 57-59.
- 이상범. (2016). 최근 불거진 수평적 재정조정제도의 쟁점과 과제. 월간공공정책, 20-23. 한국자치학회.
- 이상범. (2019). 광역-기초간 시도비 보조금 제도의 개선방안. 지방자치법연구, 19(4), 165-195.
- 이선우. (2015). 장애인의 경제상태와 정책과제. 보건복지포럼, 38-49.
- 이장욱, & 조기현. (2018). 재정분권화에 따른 보통교부세 산입률제도 효과에 관한 연구. 한국지방재정학회 세미나자료집, 133-153.
- 이장욱, (2022). 지방자치단체 광역·기초간 도비보조금제도 개선방안. 경기연구원 연구보고서.
- 이재원. (2019). 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제. 한국지방재 정논집, 24(1), 33-64.
- 이재원. (2020). 재정분권과 갈등 그리고 지방재정의 수평적 재정조정제도 활성화를 위한 조건. 한국지방재정논 집. 25(3), 33-61.
- 이정화, & 문상호. (2014). 기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향-성향점수매칭 (PSM) 이중차이 (DID) 를 활용한 분석. 한국정책학회보, 23(3), 411-440.
- 이준기. (2021). 담배소비세 추징분에 대한 보통교부세 기준재정수입액 산정 제외 타당성 검토. 한국지방세연구원 정책연구보고서, 2021(20), 1-68.
- 이창균, & 전지성. (2015). 보통교부세 기초수요 측정항목 별 재정력 형평화 효과 분석. GRI 연구논총, 17(3), 185-215.
- 이창균. (2015). 보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2015, 1-159.
- 이현국, & 이미나. (2021). 한국 주민자치의 현주소와 발전방안 -영국의 로컬카운실 사례를 중심으로-. 한국지 방자치학회보, 33(4):177-202.
- 이현우. (2022). 자치분권은 지방재정 체계 변화로부터. 경기연구원 이슈&진단.
- 이현정. (2021). 지방자치단체 재정격차 측정지표 활용의 문제점과 개선방안. 한국지방세연구원 기획보고서, 2021(6), 1-133.

- 임동완, 윤성일, & 문광민. (2020). 문재인 정부의 재정분권 정책 관련 논점 검토와 세부 실행과제의 우선순위 분석: AHP 기법의 적용. 한국사회와 행정연구, 30(4), 105-134.
- 임상수, & 박관규. (2020). 2 단계 재정분권이 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구. 한국지방재정학회 세미나 자료집, 103-115.
- 임상수, & 이상훈. (2018). 지방소비세 확대에 따른 지방세입 형평화 효과 분석과 시사점. 지방세논집, 5(1), 1-22.
- 임완섭. (2016). 기초연금의 빈곤 감소효과 분석. 보건복지포럼, 82-97.
- 장동호. (2013) 기초자치단체의 사회복지비에 대한 지방재정조정제도의 영향. 사회복지정책, 40(1), 121-148
- 전영준, & 엄태호. (2020). 지방자치단체의 지방보조금 지출에 대한 결정요인 분석-정부 간 재정지원금의 영향을 중심으로. 한국지방자치학회보, 32(2), 171-199.
- 정선문, & 김효림. (2021). 지방교부세 인센티브에 대한 세입확충과 세출효율화의 비대칭적 반응성. 세무와회계 저널, 22(2), 187-217.
- 정순관. (2020). 지방재정조정제도 개편의 시론. 사회적경제와 정책연구, 10(1), 151-187.
- 정원식, & 송병주. (2000). 도비보조금의 실태분석: 경상남도를 중심으로. 한국행정학보, 34(2), 199-218.
- 정종필, & 권진택. (2019). 보통교부세의 지역균형수요와 사회복지균형수요의 산정방법 및 효과 분석. 한국지방 재정논집, 24(3), 169-197.
- 정종필. (2005). 보통교부세 수입인센티브항목의 세수노력 유인효과. 경제연구, 23(1), 119-144.
- 정종훈. (2019). 2019 지방교부세 제도의 운용방향. 지방재정, 2019(1), 32-44.
- 조기현, & 여효성. (2018). [연구보고서 2018-10]: 재정분권시대 보통교부세 발전방향. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2018, 1-190.
- 조기현, & 이장욱. (2017). 보통교부세 보정계수 기능개선에 관한 연구. 한국지방재정학회 세미나자료집, 233-259.
- 조기현. (2018). 시·군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: RBID 방법론을 중심으로. 지방행정연구. 32(2), 155-182.
- 조기현. (2002). 보통교부세 산정방식의 검토: 지역낙후지수 도입을 중심으로. 한국지방재정논집, 7(2), 121-141.
- 주기완. (2017). 교부세 감액과 인센티브의 운영 실태와 그 영향: 지방자치단체 간 비교와 차이분석을 중심으로. 지방정부연구, 21(3), 157-183.
- 주만수. (2009). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동. 경제학연구, 57(3), 101-129.
- 주만수. (2017). 탄력세율과 보통교부세: 자체노력 유인제도의 재원배분 효과 분석. 재정학연구, 10(3), 93-126.
- 주만수. (2019). 독일의 정부 간 재정관계 개혁과 우리나라 재정분권에 대한 시사점. 지방행정연구, 33(4), 3-38.
- 주만수. (2020). 보통교부세 기초수요액 산정의 특성 분석: 사회복지비를 중심으로. 한국지방재정논집, 25(1), 1-32.
- 주만수. (2021). 보통교부세 사회복지균형수요 산정구조 특성 및 결정요인 분석. 지방행정연구, 35(3), 193-222. 침병호 왕 이고개 (2019) 보통교보세 베브에 이어서 이고병회의 함께호기에 가하 여고 오리나라 시고기로로
- 최병호, & 이근재. (2018). 보통교부세 배분에 있어서 인구변화의 한계효과에 관한 연구: 우리나라 시군자료를 이용한 동태분석. 한국지방재정논집, 23(3), 25-52.
- 최병호, & 정종필. (2002). 보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도 의 효과. 공공경제, 7(2), 106-141.

- 최병호, & 하능식. (2018). 지방세 확충이 보통교부세에 미치는 영향 분석. 위탁연구보고서, 2018(4), 1-89.
- 최병호, 이근재, & 정희완. (2013). 자치단체의 자체재원 확충 노력이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 관한 실증분석. 지방정부연구, 16(4), 335-357.
- 최병호, 정종필, & 이근재. (2008). 지역균형수요는 보통교부세의 형평화 기능을 제고시키는가?. 한국지방재정 논집, 13(3), 33-58.
- 최병호. (2017). 보통교부세 세수확충 자체노력 유인제도의 재정효과 분석. 한국지방재정논집, 22(3), 79-114.
- 최병호. (2017). 보통교부세 세입확충 자체노력 반영 방식의 적정성 분석: 지방세징수율을 중심으로. 지방정부연구, 20(4), 247-268.
- 최병호. (2019), 수직적 및 수평적 재정관계 내에서 시군 조정교부금의 역할 분석, 지방정부연구 22(4), 157-183
- 최병호. (2022). 보통교부세 산정에서 정산에 관한 연구: 재원 및 기준재정수입액 추계 오차의 정산에 관하여. 한국지방재정논집, 27(1), 1-29.
- 최원구, 허등용, & 김진아. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석. 한국지방재정논 집, 22(2), 59-93.
- 최정우. (2019). 지방자치단체의 정책순응에 대한 부정성 편향 분석: 보통교부세 인센티브 제도를 중심으로. 지방행정연구, 33(4), 155-188.
- 최정우. (2020). 보통교부세 인센티브 제도에 대한 지방자치단체의 정책순응 분석. 한국정책학회보, 29(1), 1-23.
- 최진섭. (2019). 보통교부세 제도의 연구동향 및 정책변화. 한국지방세연구원 연차보고서, 2018, 169-171.
- 최창현, & 곽미정. (2015). 기초연금제도의 제도 진단 연구-지표의 적용을 통한 전문가의견의 분석. 한국거버넌 스학회보, 22(2), 1-25.
- 한재명, 이상훈, 김경민, & 이슬이. (2021). 지역상생발전기금 성과관리 개선방안 연구. 한국지방재정논집, 26(1). 151-194.
- 한재명, 하능식, & 이슬이. (2020). 지역상생발전기금 성과분석의 문제점과 개선과제. 지방행정연구, 34(1), 197-226.
- 한재명. (2020). 재정분권과 지역 간 경제력 격차의 관계 분석. 경제학연구, 68(2), 73-1.
- 허등용, & 이선영. (2019). 보통교부세의 재정조정기능 분석과 재정분권정책에 주는 시사점. 한국지방세연구원 연차보고서, 2018, 34-36.
- 홍경준. (2015). 국민기초생활보장제도 급여기준선 도출 방안 연구: 보장성과 상대성의 조화를 중심으로. 사회복 지정책, 42(3), 1-26.
- 홍근석, 김봉균, & 임정빈. (2021). 우리나라의 정부 간 재정관계 분석: 자율성과 책임성을 중심으로. 한국정책 과학학회보, 25(2), 147-173.
- 홍근석. (2021). 지방소비세 세율 인상이 보통교부세에 미치는 영향 분석: 2 단계 재정분권을 중심으로. 한국지 방재정학회 세미나자료집, 93-112.
- 황소하. (2017). 보통교부세의 재정형평화 효과와 재정력 역전: 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정을 중심으로.
- 황순조. (2020). 2020 년도 지방교부세제도 운용 방향. 지방재정, 2020(1), 46-61.
- 황준기. (2007). 특·광역시 자치구 재원조정교부금제도의 개선방안. 지방재정, 3. 31-46.

- Bardhan, P., & Mookherjee, D.. (2000). Capture and governance at local and national levels. American Economic Review, 90(2), 135-139.
- Banker, R. D., & Datar, S. M. (1989). Sensitivity, precision, and linear aggregation of signals for performance evaluation. Journal of Accounting Research, 27(1), 21-39.
- Besley, T., & Ghatak, M. (2003). Incentives, choice, and accountability in the provision of public services. Oxford review of economic policy, 19(2), 235-249.
- Bundesministerium der Finanzen. (2019). Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018. Monatsbericht des BMF. März 2019.
- Bundesministerium der Finanzen. (2021). Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung.
- Courchene. T.J. (2020). Macro Federalism: An Introduction with Principal Reference to the Canadian Experience In Macro Federalism and Local Finance, The World Bank,
- Dahlby, B. (2019). Reforming the Federal Fiscal Stabilization Program. The School of Public Policy Publications, 12, 1-20.
- Goerl, C. A., & Seiferling, M. M. (2014). Income inequality, fiscal decentralization and transfer dependency. International Monetary Fund.
- Heinemann, AW (2021), Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: erste Ergebnisse und BewertungenWirtschaftsdienst, 101(7), 544-551.
- Iimi, A. Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note, Journal of Urban Economics, Vol. 57, 2005, pp. 449-461.
- International Labor Organization. (2003). Household income and expenditure statistics, Report II of Seventeenth International Conference of Labour Statisticians.
- Joanis, M. (2018). The Politics of Checkbook Federalism: Can Electoral Considerations Affect Federal-Provincial Transfers?. Public Finance Review, 46(4), 665-691.
- Joanis, M., & Vaillancourt, F. (2020). Federal finance arrangements in Canada: the challenges of fiscal imbalance and natural resource rents. In Intergovernmental Transfers in Federations. Edward Elgar Publishing.
- Lenk, T. und P. Glinka (2017), Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich eine Reform und viel Reformaufschub, Wirtschaftsdienst, 97(7), 506-512.
- Mou, H. (2021). What Now? Canada Health Transfer: Background and Future. Canada West Foundation.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. National tax journal, 46(2), 237-243.
- Parker, J. (2014). Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements: Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States. Routledge.
- Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. The world bank research observer, 10(2),

- 201-220.
- Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2021.
- Renzsch, W. (2017), Die verbogene Verfassung zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, Wirtschaftsdienst, 97(12), 876-880.
- Renzsch, W. (2019). Der Bundesstaat und die deutsche Einheit. Ein Essay. In Jahrbuch des Föderalismus 2019 (pp. 95-100). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Robson, W. B., & Laurin, A. (2015). Adaptability, accountability and sustainability: Intergovernmental fiscal arrangements in Canada. CD Howe institute commentary, 431.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. Journal of Economic Geography, 10(5), 619-644.
- Scherf, W. (2020), Länderfinanzausgleich: Neue Form alte Probleme, Wirtschaftsdienst, 100(8), 601-607.
- Sethia, D. (2021), Vertical Shating and Horizontal Distribution of Federal-Provincial Transfers in Canada, 1983-2018, Canadian Tax Journal, 69(1), pp.35-82.
- Snoddon, T. (2022). Policy Forum: Carbon Taxes and Fiscal Federalism in Canada—A New Wrinkle to an Old Problem. Canadian Tax Journal/Revue fiscale canadienne, 70(1), 73-95.
- Thöne, M. and J. Bullerjahn. (2018). Reform and Future of Federal Fiscal Relations in Germany. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbei.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5), 416-424.
- Tombe, T., & Winter, J. (2021). Fiscal integration with internal trade: Quantifying the effects of federal transfers in Canada. Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique, 54(2), 522-556.
- Vaillancourt, F. (2000). Federal-Provincial Small Transfer Programs in Canada, 1957-1998: Importance, Composition and Evaluation. Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism Eds H Lazar et al (Institute of Intergovernmental Relations, Kingston) pp. 189-212.
- Vigneault, M. L. (2005). Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem. Queen's Univ: Institute of Intergovernmental Relations.
- Yilmaz, S., & Zahir, F. (Eds.). (2020). Intergovernmental Transfers in Federations. Edward Elgar Publishing.
- 관계부처합동. (2021). 문재인정부 경제분야 36대 성과.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회예산정책처. (2019). 2019 대한민국 지방재정.
- 국회예산정책처. (2021). 2021 대한민국 지방재정.
- 국회예산정책처. (2022). 2021회계연도 결산 총괄분석.
- 기획재정부. (2021). 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 대통령 소속 자치분권위원회. (2020). 프랑스 재무부 면담자료(내부자료).

보건복지부. (2015). 보건복지백서.

보건복지부. (2016). 보건복지백서.

보건복지부. (2017). 기초연금 사업안내.

외교부. (2018). 2018 프랑스 개황.

자치분권위원회. (2018). 자치분권 종합계획.

자치분권위원회. (2019). 재정분권 알고 보면 이렇습니다.

자치분권위원회. (2021). 2021년 자치분권 시행계획.

통계청. (2016). 가계금융복지조사(패널) 통계정보 보고서.

한국보건사회연구원. (2016). 2016년 빈곤통계연보.

행정안전부. (2021). 지방세통계연감.

행정안전부. (각 연도). 지방자치단체 통합재정개요(상)(하).

행정안전부. (각 연도). 지방교부세 산정해설

국회예산정책처 재정통계 홈페이지 (http://stat.nabo.go.kr/fn03-97.jsp).

보건복지부 2016.12.19. 2017년 기초연금 및 장애인연금 선정기준 고시 개정안 행정예고.

보건복지부 맞춤형 기초생활보장제도 안내 홈페이지(http://www.mohw.go.kr/sotong/cy/scy0102ls.jsp?PA R MENU ID=12&MENU ID=12040502).

보건복지부 장애인 연금 홈페이지(http://www.bokjiro.go.kr/pension/p03.jsp).

통계청 마이크로데이터 시스템(http://mdis.kostat.go.kr) 가계금융복지조사 2012-2016 .

