

제1회

고양시정연구원 · 수원시정연구원 공동 세미나

지방자치활성화를 위한 재정분권의 조건과 대안

| 일 시 | 2017년 12월 15일 금요일 9:30~12:20

| 장 소 | 국회의원회관 제2소회의실

| 주 최 | 고양시정연구원 · 수원시정연구원

| 후 원 | 백재현 국회의원실(더불어민주당)

GYRI 고양시정연구원
GOYANG RESEARCH INSTITUTE

SRI 수원시정연구원
SUWON RESEARCH INSTITUTE



| 목차 |

개회사 / 양영식 고양시정연구원장	07
축사 / 백재현 더불어민주당 국회의원	11
문재인정부 재정분권의 방향과 과제 / 이재은 수원시정연구원장	15
지방재정확충을 위한 국세와 지방세의 구조개선 전략 / 김태호 한국지방세연구원 연구기획본부장	53
중앙 - 지방간 복지재정관계 재정립방안 / 이재원 부경대학교 행정학과 교수	71
국고보조금 구조의 문제점과 개선방안 / 김홍환 한국지방세연구원 연구위원	89
종합토론	111

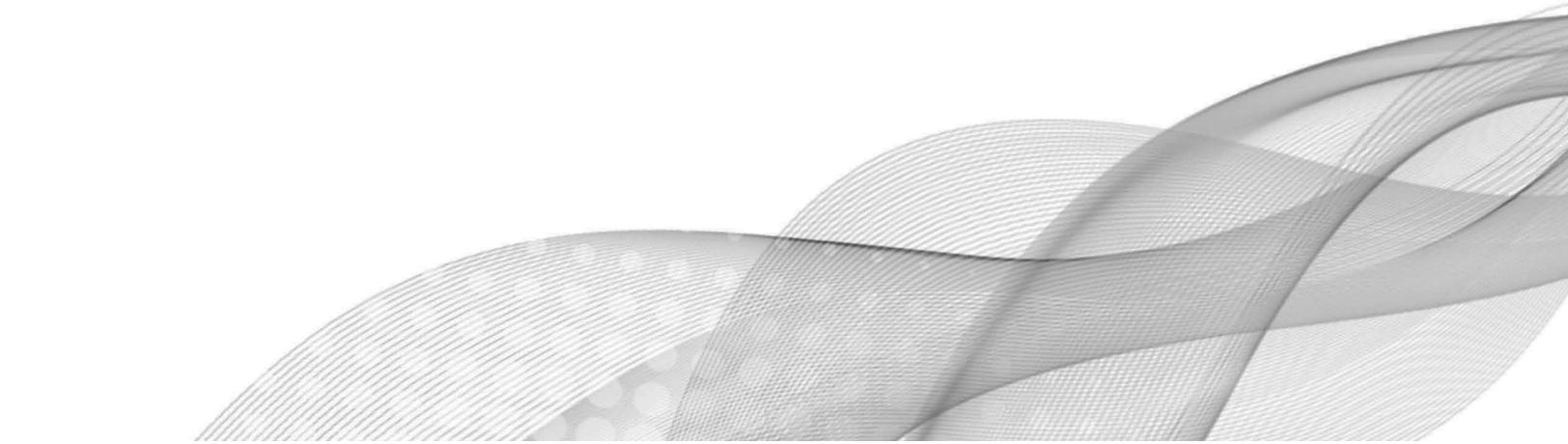
| 행사일정 |

구분	시간	내용	참석자
개회	9:30~9:45	개회안내	사회자(박종혁 고양시정연구원 부원장)
	9:45~9:50	개회사	양영식(고양시정연구원장)
	9:50~9:55	축사	백재현(더불어민주당 국회의원)
기조발제	9:55~10:15	문재인정부 재정분권의 방향과 과제	이재은(수원시정연구원장)
발제	10:15~11:15	지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 구조개선 전략	김태호(한국지방세연구원 연구기획본부장)
		중앙-지방간 복지재정관계 재정립방안	이재원(부경대학교 행정학과 교수)
		국고보조금 구조의 문제점과 개선방안	김홍환(한국지방세연구원 연구위원)
토론	11:15~12:15	종합 토론	김영진(더불어민주당 국회의원)
			주만수(한양대학교 경제학부 교수)
			최상대(기획재정부 재정혁신국장)
			최훈(행정안전부 지방세제정책관)
			강국진(서울신문사 기자)
폐회	12:15~12:20	폐회	사회자(박종혁 고양시정연구원 부원장)



개회사

양영식 고양시정연구원장





고양시정연구원장

양 영 식

개회사

안녕하십니까? 고양시정연구원장 양영식입니다.

제1회 고양시정연구원과 수원시정연구원의 공동세미나에 참석해주신 내외 귀빈과 전문가 여러분께 감사의 말씀 드립니다.

고양시정연구원과 수원시정연구원은 인구 100만 대도시 지방정부의 체계적인 정책비전 수립을 위해 출범한 싱크탱크입니다. 저희 두 연구원은 고양시와 수원시의 상생발전, 더 나아가 우리나라 지방자치 활성화의 초석을 다지고자 이번 세미나를 개최하게 되었습니다.

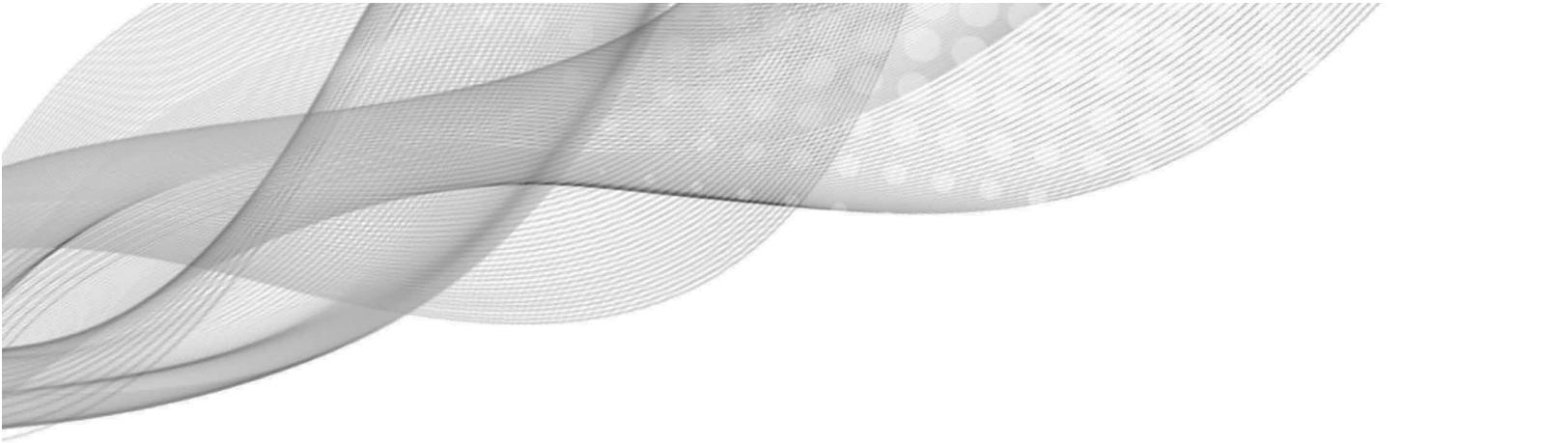
주지하시는 바와 같이 오늘날 지방자치와 지방분권은 시대적 과제이자 세계적 추세가 되었습니다. 우리나라가 1995년 민선 단체장을 선출하며 지방자치를 부활시킨 지도 20년이 넘었습니다. 그동안 지방의 역량과 리더십이 크게 향상되었고, 다양한 지방인재들이 발굴되는 등 우리나라 지방자치는 꾸준히 발전해왔습니다. 하지만 그간의 성과에도 불구하고 지난 20년의 지방자치사는 실질적인 자치분권을 이루었다고 평가하기에 아직 이른 것 같습니다. 뿌리는 내렸지만 꽃을 피우고 열매를 맺는 단계까지는 이르지 못했다고 볼 수 있습니다.

특히 최근 들어 ‘지방자치의 위기’ 라고 할 정도로 여러 지방정부들이 재정적 어려움을 호소하고 있습니다. 국세와 지방세의 8대2 구조는 그대로인 채 경기침체로 지방정부의 수입은 계속 줄어들고 있는 형편입니다. 여기에 불가피한 복지예산 등이 늘어나면서 가뜩이나 열악한 지방재정이 더욱 위기에 몰리고 있는 상황입니다.

이제 성년을 맞은 우리 지방자치가 새로운 모습으로 또 한 번의 도약을 시작해야 할 때가 되었습니다. 지방자치와 재정분권 강화는 중앙과 지방 모두의 과제이자, 지방자치가 비로소 열매를 맺을 수 있는 최고의 기회입니다.

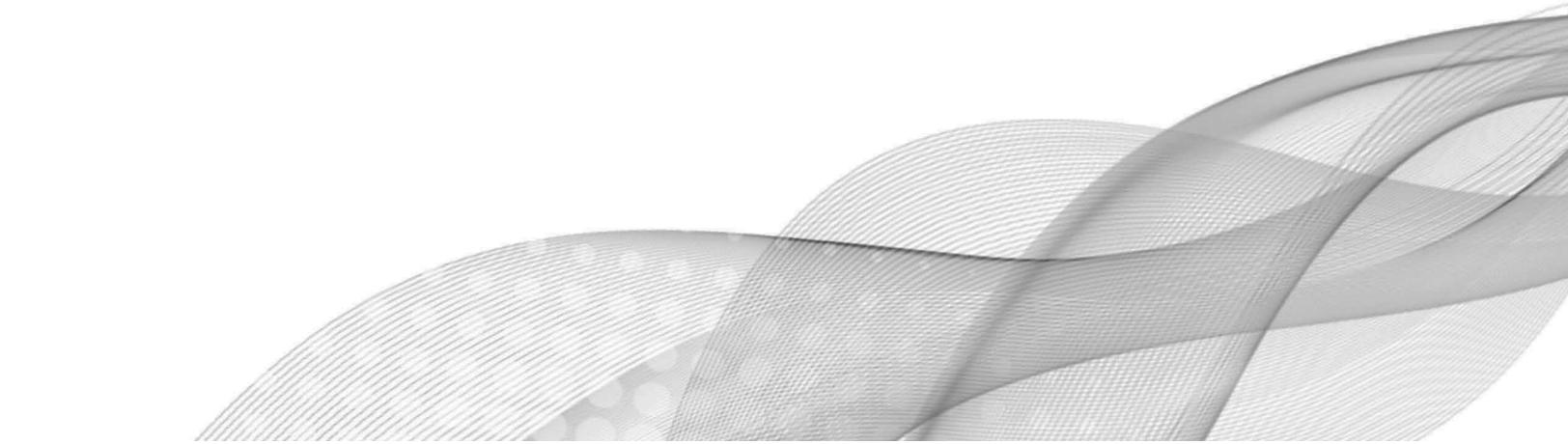
오늘의 이 세미나에는 대한민국 지방자치, 그리고 지방재정을 누구보다 깊이 이해하고 계신 국내 최고의 전문가, 현장의 행정가 여러분이 함께 하셨습니다. 이 자리가 중앙과 지방이 상생 발전하고, 중앙과 지방 간 협치 관계를 발전적으로 재정립해갈 지혜 나눔의 시간이 될 것으로 확신합니다.

감사합니다.



축사

백재현 더불어민주당 국회의원



축사



더불어민주당 국회의원
백재현

안녕하십니까?

국회에산결산특별위원회 백재현 위원장입니다.

고양시정연구원과 수원시정연구원의 제1회 공동세미나 개최를 진심으로 축하드리며, 바쁘신 일정에도 세미나에 참석해주신 김영진 의원님을 비롯한 내·외빈, 정부관계자 및 전문가분들께 진심으로 감사드립니다. 또한 행사를 주관하신 고양시정연구원과 수원시정연구원 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

올해로 지방자치가 부활한지 20년이 지났습니다. 이제 성년이 된 지방자치는 ‘민주주의의 요람’이라는 수사에 걸맞지 않게 스스로의 힘만으로 안정을 도모하기 어려운 재정 상황에 놓여 있습니다. 지자체들은 날로 늘어가는 중앙정부의 정책사업과 복지 지출에 조응해야 하고, 다변화된 사회 환경의 변화 속에서 주민요구를 수용해야 하는 구조적 문제로 답답함을 토로합니다.

‘복지의 증진’과 ‘중앙-지방간의 균형발전’이라는 국가적인 큰 화두의 출발점은 중앙정부 권한의 분권에 있습니다. 이제 우리는 ‘2할 자치’라는 자치단체의 익숙한 자조를 벗어나, 지나치게 중앙 집중적인 재정구조를 변화시키라고 요구하는 국민들의 소리를 들어야 합니다.

이 모든 어려움을 일시에 해결할 수는 없지만, 지방분권의 가치가 국민적 공감으로 이어질 때 지방자치가 발전한다고 믿습니다. 나아가, 자치단체의 책임성, 주민참여에 대한 기대도 분권에 대한 공감 확산에서부터 풀어갈 수 있다고 생각합니다.

오늘 세미나는 중앙정부·지방정부·정치권·학계 - 언론가 모두 절박한 심정으로 참여하고 있는 만큼, 진일보한 지방자치 발전방안이 도출되기를 희망합니다.

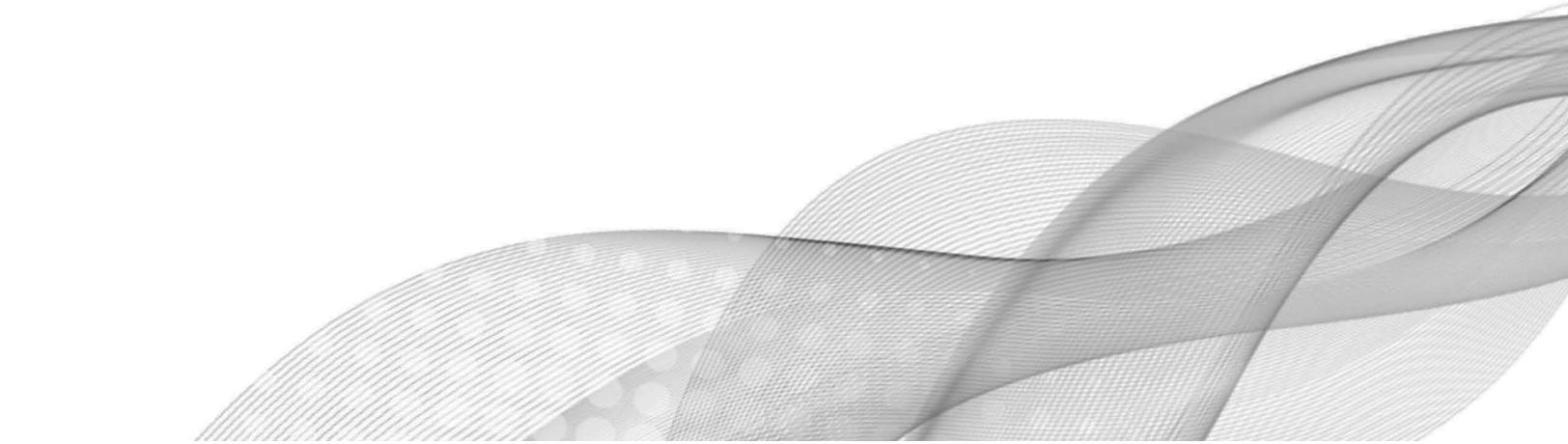
재정분권에 큰 관심을 갖고 이 자리에 참석해주신 내빈 여러분들께 다시 한 번 깊은 감사의 마음을 전하며, 고양시정연구원과 수원시정연구원의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

감사합니다.



문재인정부 재정분권의 방향과 과제

이재은 수원시정연구원장



문재인정부 재정분권의 방향과 과제

-연방제적 자치분권공화국의 재정관계 모색-

이재은
수원시정연구원장

2017년 촛불광장의 시대정신과 체제개혁

불공정
불평등
불합리

양극화
저성장
고실업

권력사유화
정경유착
이념왜곡

격차사회
갈등사회
헬조선



체제 개혁
집권 -> 분권
집중 -> 분산
공유화
지방화



제4차
산업혁명시대
플랫폼정부
사회적경제
시민자치

2017년

촛불민주주의 원년, 대선과 개헌 요구
국민주권 회복과 직접민주주의 요구

2002년 이후

지방분권과 지역균형발전운동 전개
참여정부 지방분권과 국가균형발전 추진
이후 각 정권 지방분권/균형발전 표방

1995년 자치단체장/지방의원 동시 선거

1997년 30년만에 지방의회 부활

1987년 민주항쟁, 개헌(직선제, 지방자치)
절차적 민주주의 제도화, 경제민주화 실패

1979년 유신체제 붕괴, 군사정권 연장
5공 헌법, 지방자치 순차적 실시(미실현)

1972년 10월 유신, 강력한 중앙집권체제
지방교부세 법정률 폐지, 지방자치 통일후로

1961년 군사정변, 지방의회 해산
경제개발계획, 집권적 자원동원 및 배분

① 국가권력 ▶ 시민주권 ② 중앙집권 ▶ 지방분권 ③ 국가(국민) ▶ 도시(시민)

추격경제에서 탈추격경제로의 전환기

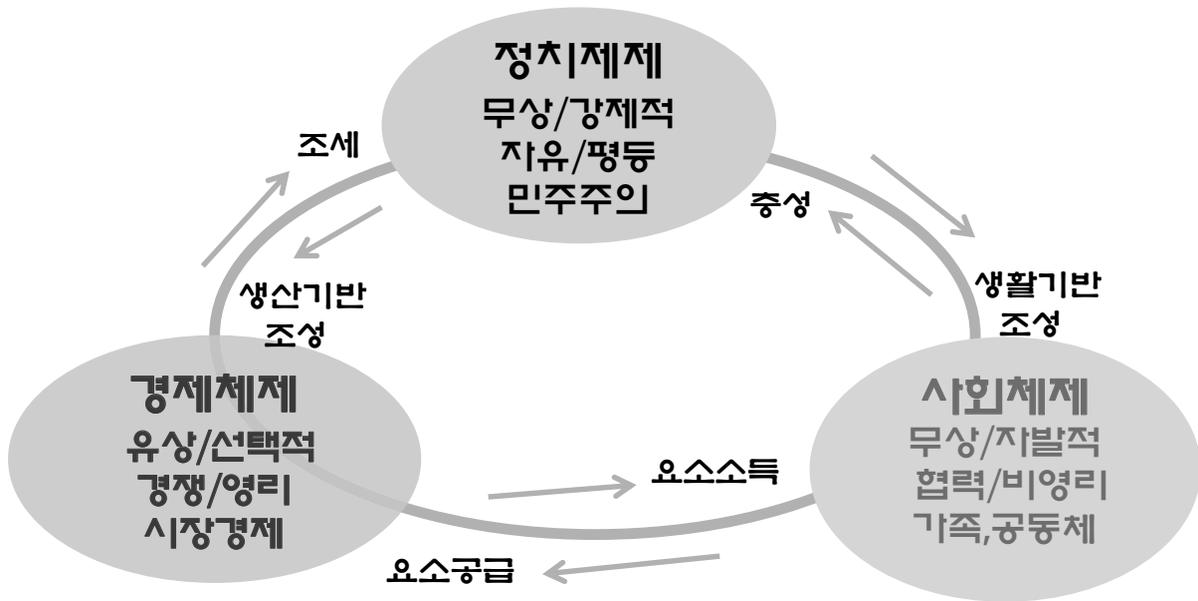


3

4차 산업혁명과 디지털 거버넌스(KAIST 이민확교수) 수정보완

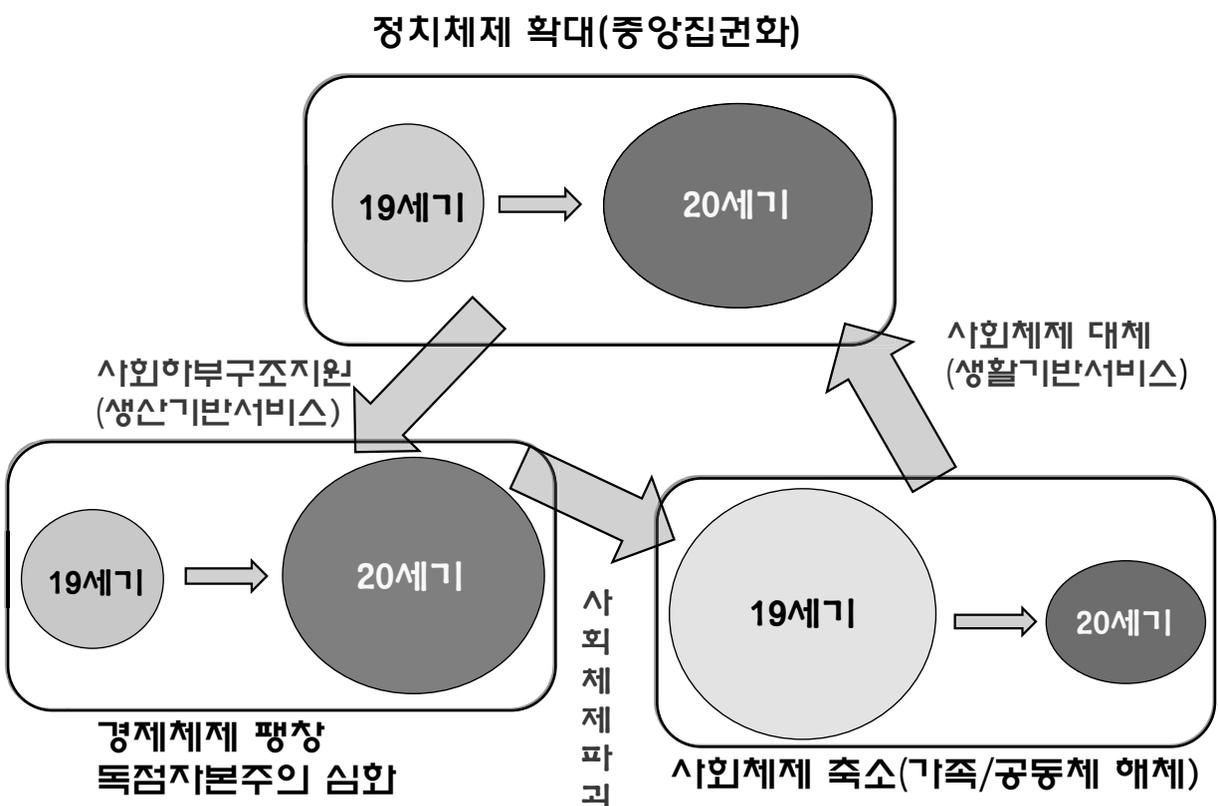
총체적 사회체제의 규범적 인식 통과

총체적 사회체제의 유기적 관계와 성격



총체적 사회체제는 유기적 보완관계 → 정부의 역할 규정
 체제개혁 : 공공영역에서 정치체제의 형성, 재편성하는 조직개혁

세 하부체제의 변동: 19세기에서 20세기로 이행



총체적 사회체제의 변환과 지방분권형 사회

❖ 경제체제

- 시장경제-> 경쟁과 효율중심(현실에 자유경쟁시장은 없다)

❖ 사회체제

- 가족, 지역공동체 -> 자발적 협력 중심 <- 경쟁탈락자 포용

❖ 정치체제

- 민주적 국가권력 -> 자유, 평등, 민주적 절차

❖ 지방분권형 사회

- 시민생활에 가까운 공공영역(지방정부) 창출

❖ 지방분권개혁 :

- 공공영역에서 정치체제를 재설정하는 조직개혁
- 정부 간 관계를 보완성원리에 기초하여 유연하고 다원적 분권체제로 개편하고 세출권한과 세입권한을 조화시켜 재정책임성 구현

지방분권개혁을 강제하는 대내외적 여건 변환

- 세계화 무국경화: 규제완화, 감세, 작은 정부: '국민국가의 황혼'
- 저출산 고령사회: 가족공동체 해체 -> 새로운 사회안전망 필요
- 저성장 기조 고착: 고성장에 의한 계층이동기회 약화 -> 계층 고착화
- 시장화 추세 가속: 공동체적 삶의 조건 해체 -> 공공부분 역할 증대
- 제 4차 산업혁명: 대량고용 기회 소멸 -> 비정규직 구조 심화
- 복지사회의 변환: 현금급여 중심 복지국가 -> 현물급여 중심 복지사회 (출산,보육, 교육, 보건, 환경, 노인요양) 보편적 대인사회서비스 증가

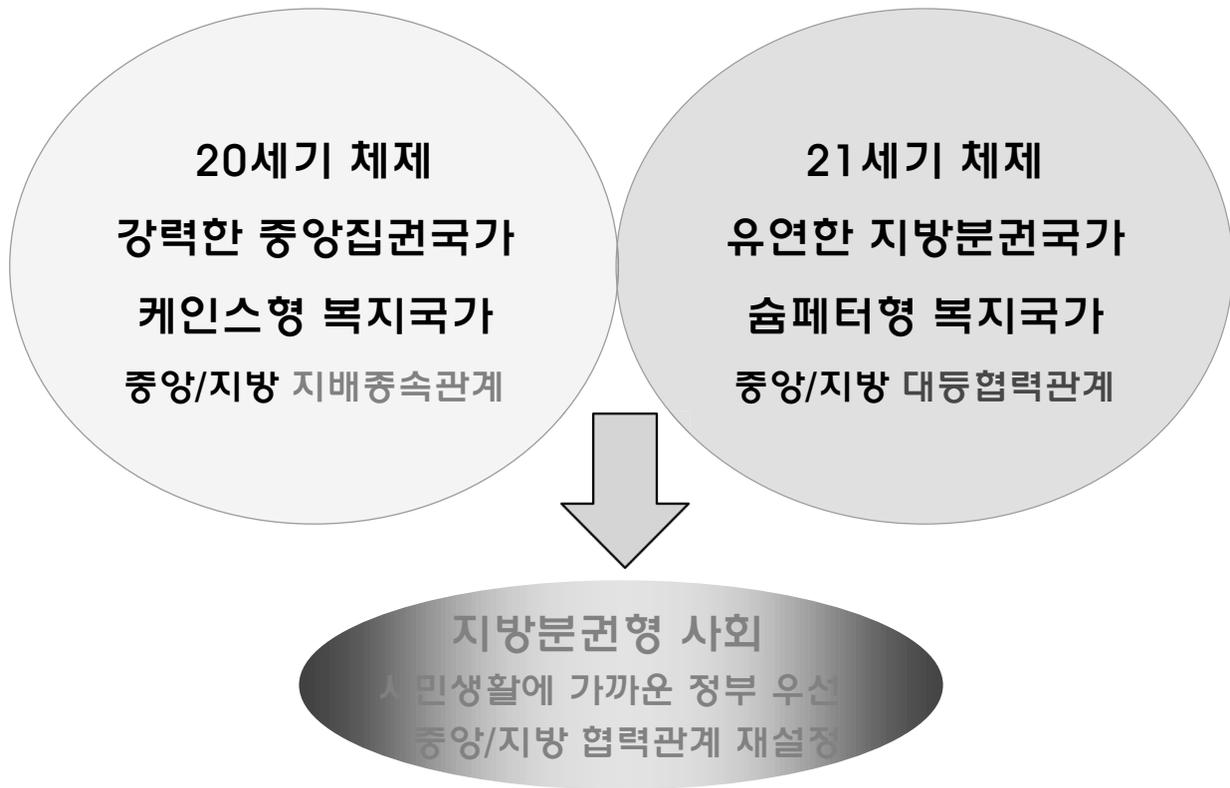
20세기: 국민국가, 복지국가, 경직적 중앙집권체제

경제문제 풀기엔 너무 작고, 복지문제 풀기엔 너무 먼 국민국가

21세기: 유연한 지방분권, 공동체 복원에 바탕 둔 복지사회

對人사회서비스로 삶의 안전망 구축, 다 함께 협력하는 복지사회

중체적 사회체제의 변환과 지방분권형 사회



21세기 분권형 협력사회의 정부 간 관계

중앙집권적 국민국가에서 지방주권형 복지사회체제로 재편



세 부문이 조화를 이룰 때 지속가능한 사회경제적 발전 가능

정부 간 재정관계에 관한 세 모형

비교내용	경쟁적 분권모형 (separationist model)	통합모형(integrationist model)		집권모형 (centralized model)
		협조적 분권 (cooperative model)	행정적 분권 (administrative model)	
체제이념	경쟁, 차별화	국가통합, 다양성의 균형, 설 명책임	획일, 평등	개발, 통합
세원배분	세원분리 지방은 용역과세	조정적 중복과세 높은 자주재원비율	세수분할 우위 낮은 자주재원비율	세제의 집권화
세율 결정권	세율은 지방에 따라 다 름	지방에 의한 세율결정, 세율 격차 낮음	제한세율 범위 안에서 지방 결정, 실재는 획일적	제한
중앙/지방 역할분담	중앙, 지방정부 사무 명 확하게 분리, 공공재 공급, 법률에 없는 사 무 불가능	중앙, 지방정부 사무 중복, 중 앙정부가 포괄보조금 교부, 입법통제로 개입 최소화, 소 득재분배서비스 공급	중앙, 지방정부 사무 중복, 중앙정부 보조금 통해 지방 정부 행정통제, 소득재분배 서비스 공급	중앙정부 특별지방 행정기관이 서비스 공급, 소규모 지방자 치단체가 많음
지방채	시장규율 의존, 채무상 환불능 지방정부 규제 없는 정책파산원칙	원칙에 의한 규제	행정적 허가제, 정부에 의 한 원리금 보증	지방차입 금지
정부간 재원이전	보조금은 일출효과 대 응에 한정, 지방재정조 정기능이 결여	낮은 의존재원비율, 포괄보 조금의 우위, 기회의 평등을 보장하는 재정조정제도	높은 의존재원비율, 특정보 조금의 우위, 결과의 평등 을 보장하는 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
지방의 이해반영	없음	중앙정부와 지방정부의 대표 가 자발적 교섭	자치부, 연방참의원이 중앙 에서 지방의 이해를 대표	국회의원
해당국가	미국 대도시권, 정통적 재정연방주의	캐나다, 북유럽제국, 유럽지 방자치헌장, 일본샤우프콘고	일본, 독일(주), 노르웨이, 이탈리아	구 동구권국가, 아시 아발전도상국
문제점	재분배의 저하, 지역격 차발생	거시경제정책과의 정합성	설명책임의 결여, 예산제약 의 연성(soft)화	지방토호 지배, 불투 명, 부패

자료: 모치다 노부유키(持田信樹), 지방분권의 재정학, 동경대출판회, 2004, 288쪽에서 재구성.

우리나라 지방자치체제의 문제점

- **이중행정:** 자치사무와 국가사무의 종합지방행정기관화
- **형식적 자치:** 중앙정부와 지방정부 관계 형식상 독립
- **자율성 제약:** 각종 법령에 의한 통제, 지시 통첩 등
- **재원조달방식:** 자체재원 보다 중앙정부 이전재원 의존
- **사무/사업:** 주민이 원하는 사무보다 국가적 사무 우선
- 자치단체가 제공하는 서비스/시설이 **전국 획일적**
- 주민만족도 낮고 한정된 재원의 **효율성 저하**
- 단체장, 지방의원, 주민의 **책임성 결여** 초래
- 자기 지역문제를 자기 부담으로 해결하려 하지 않음

지방분권과 지방자치 혁신 개관

현상과 문제점

- 중앙정부의 권한과 재정 집중 비대화
- 중앙정부의 통제와 보호로 혁신 저하
- 지방재정 자립도 지속적 하락과 중소기업 활력 저하 (지방세 기능 마비)

바람직한 방향

- 중앙정부의 권한/재원 이양 및 플랫폼화
- 지방정부간 자율과 경쟁으로 국가 혁신
- 지방재정 자율성 추구와 지방소득세/지방소비세 확충, 재정조정기능 강화

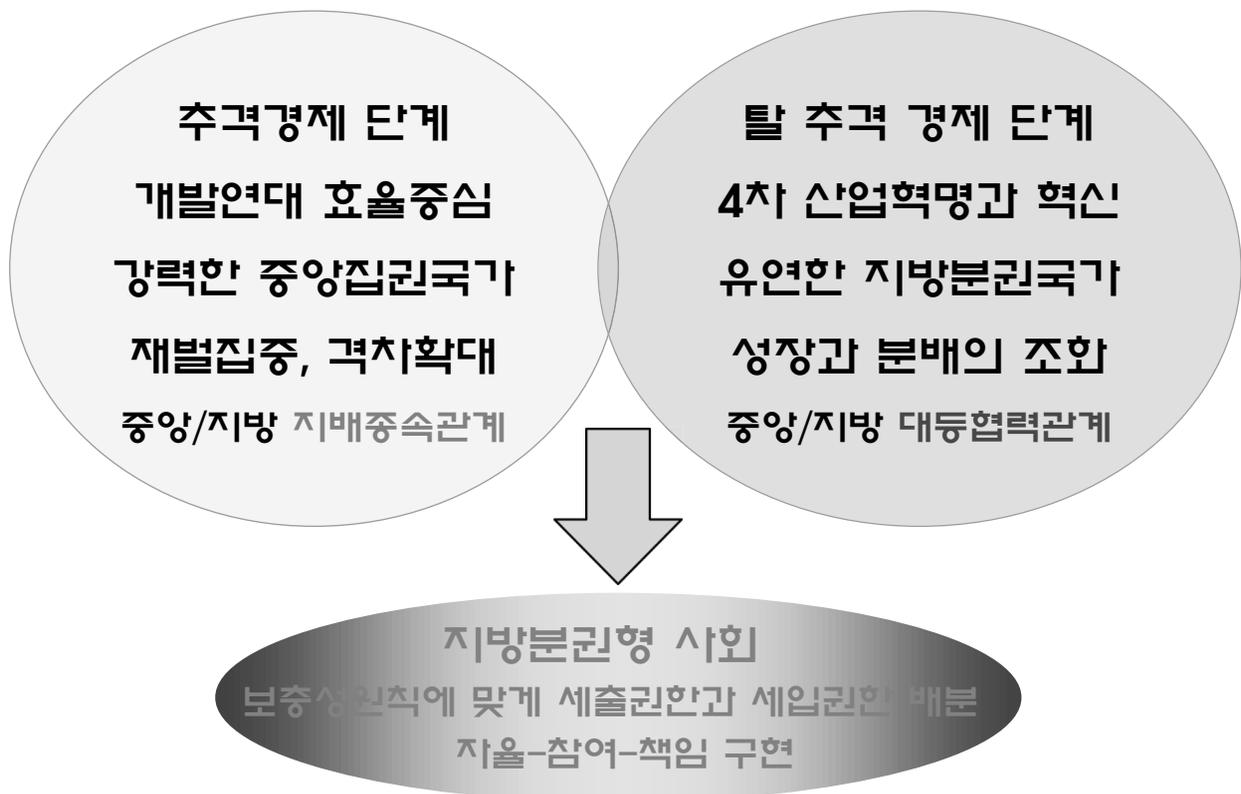
지방에서의 실천방안

- 권한이양에 따른 낭비요인 증가 억제와 지방토호세력의 결탁 문제 예방
 - 예산, 조세부담, 인사 등 행정정보의 공개와 블록체인 기반 직접민주제
- 지방재정의 자율성 제고에 따른 비효율성 제거와 책임성 제고
 - 지자체 간의 실시간 비교 경쟁과 주민/기업의 만족도 반영하는 행/재정
 - 블록체인 신뢰 기술로 지방세와 복지 지출의 투명성 및 책임성 강화
 - 제4차 산업기술활용으로 정부중명발급 등 반복 업무의 효율성 증대

4차 산업혁명과 디지털 거버넌스(KAIST 이민확교수) 일부 수정보완

Copyright © KCERN(창조경제연구회). 활용 시 인용표시 요망.

한국에서의 충체적 사회체제의 변화와 한계



한국의 중앙-지방정부 간 재정관계

- 실태와 문제점 -

지방분권/재정분권개혁 어디까지 진전되고 있는가?

- ① 중앙-지방정부의 역할분담은 보완성 원리에 부합하는가?
- ② 정부 간 권한배분과 자원배분은 균형을 이루고 있는가?
- ③ 정부 간 관계는 자율-분권-책임이 작동되는 구조인가?
- ④ 지방의회의 조례제정권은 적절하게 보장되고 있는가?
- ⑤ 지방정부에 세입.세출의 자주권이 보장되고 있는가?
- ⑥ 지방정부 간 재정력 격차를 적절하게 조정되고 있는가?
- ⑦ 지방정부는 주어진 자율성을 제대로 활용하고 있는가?
- ⑧ 주민과 지방정부는 재정책임성을 발휘하고 있는가?
- ⑨ 주민은 지방자치에 관심을 갖고 적극 참여하고 있는가?
- ⑩ 정부 간 재정관계의 New Normal은 존재하는가?

중앙집권과 지방분권의 개념과 유형 분류

결정권 집행권	중앙집권 (centralization)	지방분권 (decentralization)
중앙집중 (concentration)	I ↓	
지방분산 (devolution)	II →	III

- 유형 I : 중앙집권적 집중체제**
 개발시대부터 1997년 지방자치 복원 이전까지
- 유형 II : 중앙집권적 분산체제**
 1997년 지방자치 복원 이후 현재까지
- 유형 III : 지방분권적 분산체제**
 이상적인 모형(연방제 국가)

한국의 중앙-지방정부 간 관계의 총괄적 특징

- ◆ 한국의 정부간 관계에 내재하는 중앙집권적 특징은 법률과 제도에 의해 내재화된 기본적 요소와 개별 행/재정을 통제하는 개별적 요소로 구분
- ◆ 중앙-지방 행/재정을 체계화하는 기본적 요소
 - 지방자치법/지방세법 등 지방 행/재정 체계화 (예, 세원배분의 통제)
 - 행/재정관계의 체계화 (행정안전부를 통한 지방의견의 조율)
 - 중앙-지방 행/재정의 연동-체계화 (각종 지침, 통첩을 통해 조정)
- ◆ 지방의 행/재정을 통제하는 개별적 요소
 - 감호적 관계(행정지도, 재무감사, 조언, 권고, 시정조치, 제재)
 - 조정적 관계(조직관리, 총액인건비, 지방채 발행한도, 과표관리 등)
 - 유도적 관계(지방교부세, 국고보조금 등 이익/불이익 제공으로 중앙 정부의 특정정책을 유도하거나 전국적 획일적 행정수준 관철)
- ◆ 국고보조금 등 이해유도방식은 지방 행/재정의 자율성 저해, 영세화, 복잡한 절차, 지방정부의 초과부담 등 많은 부작용을 초래함
- ◆ 증분주의 예산편성의 보편화 속에서 중앙의 통제/개입은 자원배분의 비효율성, 중앙-지방의 수직계열화 등 지배중속적 관계를 고착화

중앙/지방정부 정부 간 관계의 특징과 문제점 1

지방자치 부활 이후 지방자치는 어떻게 변화해왔는가?

- ◆ **특징: 중앙집권적 분산체제의 지배-종속 관계 만성화**
 - **정부 간 역할 분담/권한배분은 보완성원리가 작동하는가?**
 - **한국에서의 역할/사무권한 배분의 특징: 역보완성의 원칙**
보완성의 원칙: 기초정부 우선 > 광역정부 > 중앙정부
역보완성 원칙: 중앙정부 > 광역정부 > 기초정부 > 주민
 - **결정권은 중앙정부가 장악 (전체사무의 70% 국가사무)**
 - **집행권은 지방에 위임: 기관위임사무, 의무강제, 보조금**
 - **각종 통제기제 만성화: 법령/지침, 지시/통첩, 평가, 감사**
 - **교육자치 분리, 경찰자치 부재, 특별지방행정기관 남설**

중앙/지방정부 정부 간 관계의 특징과 문제점 2

- ◆ **세원배분은 사무배분보다 더 중앙집권적(재정집권)**
 - 총조세 중 국세와 지방세의 비율 80 : 20 수준 불변
 - 지방교부세와 국고보조금 등 이전지출로 지방정부 통제
 - 재원이전 후 중앙재정과 지방재정 재원비율 40 : 60
- ◆ **중앙정부 정책결정과정 일방적 : 지방정부와 협의 부재**
 - 소득/법인세, 특히 지방세인 취득세도 일방적 감세 실시
 - 의무보육, 기초연금 등 사무/사업의 의무강제
 - 중앙정부 보조사업(특히 사회복지지출)의 보조율 삭감
 - 전국 획일적 자치행정 요구 : 지역의 다양성/창의성 제약
- ◆ **지방행/재정의 중앙의존 만성화: 지방의 책임회피 만성화**

중앙집권적 지방재정의 실태와 기본적 특징

지방자치 부활 이후 지방재정은 어떻게 변화해왔는가?

연구자들에 의해 지적되는 공통된 특징

- ① 중앙정부와 지방정부 간의 세출권한과 세입권한의 비대칭성 심화
- ② 歲出權限 배분이 중앙집권적이다 → 세출의 자치의 제약
기관위임사무, 의무강제, 보조금에 의한 유도
- ③ 歲入權限의 배분은 더욱 중앙집권적이다 → 세입의 자치의 제약
자주재원주의보다 일반재원주의 선호경향, 과세자주권 빈약
- ④ 지방재정의 자율성은 갈수록 퇴행적이다 → 재정에 의한 통제강화
- ⑤ 중앙정부 정책결정과정이 일방적이다 → 전국 획일적 자치행정요구
- ⑥ 지방재정의 긴장상태는 중앙정부의 정책의 영향이 더 크다
→ 중앙정부의 일방적 감세, 사무/사업의 의무강제, 보조율 삭감 등
- ⑦ 지방재정이 통제-의존-책임회피의 집권형이어서 책임성 구현안됨.

세출/세입의 자치 제약하는 집권적 통제기제

❖ 세출의 자치를 제약하는 통제기제

- 의무강제 등 중앙정부의 일방적 결정에 따른 획일적 재정지출
- 기관위임사무의 존재
- 중기재정계획, 예산편성지침 등 다양한 재정통제장치
- 지방교부세/보조금에 의한 이해 유도 등
- 재정투융자 사전심사, 재정진단 내지 평가제도

❖ 세입의 자치를 제약하는 통제기제

- 법령에 의한 과세자주권의 제한
과세부인(세목선택권의 제한)
과세제한(세율 및 과표결정권의 제한) 등
일방적인 지방세 감면제도의 도입 확대
- 기채승인제도 → 건별 승인제에서 총액 한도 승인제도로
- 세외수입에 대한 각종 규제 등

중앙-지방정부 간 재정관계의 통제경로
2017년도 중앙·지방 간 재정사용액(통합재정지출 기준)

(단위: 억 원, %)

구분		중앙정부	자치단체	지방교육
통합재정지출 규모		4,005,459 (61.6%)	1,901,854 (29.3%)	590,660 (9.1%)
이 전 재 원 공 제 내 역	①중앙정부 →자치단체	△870,355 지방교부세 407,313 국고보조금 463,042	+92,256 지방교부세 337,384 국고보조금 440,673	-
	②중앙정부 →지방교육	△470,002 교육교부금 468,726 국고보조금 1,276	-	+33,723 교육교부금 420,663 국고보조금 15,658
	③자치단체 →지방교육	-	△116,128 전출금(의무) 94,894 보조금(재량) 21,234	+5,510 전출금(의무) 102,174 보조금(재량) 8,444
	계	△1,340,357	△23,872	39,233
통합재정지출 사용액		2,665,102 (51.5)	1,877,982 (36.3%)	629,893 (12.2%)

2017년 중앙-지방정부 재정사용액(순계기준) 비교 (단위: 억 원, %)

구분		중앙정부	일반자치단체	지방교육자치단체
예산서 상 재정규모		3,031,432 (54.6%)	1,931,532 (34.8%)	590,660 (10.6%)
이 전 재 원 흐 름	중앙정부 →자치단체	△870,355 지방교부세 407,313 국고보조금 463,042	+92,256 지방교부세 337,384 국고보조금 440,673	-
	중앙정부 →지방교육	△470,002 교육교부금 468,726 국고보조금 1,276	-	+33,723 교육교부금 420,663 교육보조금 15,658
	자치단체 →지방교육	-	△116,128 전출금(의무) 94,894 보조금(재량) 21,234	+551 전출금(의무) 102,174 보조금(재량) 8,444
	계	△1,340,357	△23,872	39,233
실질 재정사용액		1,691,075 (40.0%)	1,907,660 (45.1%)	629,893 (14.9%)

자료 : 행정자치부, 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

2017년 국가/지방자치단체 조세 사용액 비교 (단위: 10억원, %)

구분		중앙정부	일반자치단체	지방교육자치단체
총재정규모 555,362		303,143 (54.6%)	193,153 (34.8%)	59,066 (10.6%)
총조세수입 313,451		국세 242,262 (77.3%)	지방세 71,189 (22.7%)	(지방교육세 5,973) (1.9%)
이 전 재 원 흐 름	중앙정부 →자치단체	△87,036 지방교부세 40,731 국고보조금 46,304	+9,226 지방교부세 33,738 국고보조금 44,067	-
	중앙정부 →지방교육	△47,000 교육교부금 46,873 국고보조금 128	-	+3,372 교육교부금 42,066 교육보조금 1,566
	자치단체 →지방교육	-	△11,613 전출금(의무) 9,489 보조금(재량) 2,123	+5,510 전출금(의무) 10,217 보조금(재량) 844
	재원 전출입	△134,036	75,422	58,613
실질 조세사용액 313,451		108,226 (34.5%)	146,612 (46.8%)	58,613 (18.7%)
실질 재정사용액 422,863		169,108 (40.0%)	190,766 (45.1%)	62,989 (14.9%)

주: 국세와 지방세 당초예산 순계기준
 자료: 행정자치부, 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

광역-기초정부 간 재정관계의 흐름 (세출입순계 기준) (단위: 억원, %)

구분	서울시		광역시			도			지방재정			계
	본청	자치구	본청	자치구	군	본청	시	군	광역	기초	계	
세입 순계	252,460 (84.3)	47,153 (15.7)	341,540 (85.2)	43,680 (10.9)	15,734 (3.9)	568,772 (48.4)	437,210 (37.2)	170,168 (14.4)	1,217,588 (62.0)	713,945 (38.0)	1,931,533	
전 출입금	-86,909 (34.4)	+86,909 (64.8)	-132,568 (38.8)	+121,024 (73.5)	+11,544 (42.3)	-353,446 (62.1)	+244,549 (35.9)	+108,917 (39.0)	-572,943 (47.1)	+572,943 (44.5)		
세출 순계	165,551 (55.3)	134,062 (44.7)	208,972 (52.1)	164,704 (41.1)	27,278 (6.8)	215,306 (18.3)	681,759 (58.0)	279,085 (23.7)	644,645 (33.4)	1,286,888 (66.6)	1,931,533	

주: 1. 세입순계에는 기초단체 전출금이 광역단체에 계상되고, 세출순계에는 광역단체 전입금이 기초단체에 계상되어 있음
 2. 세입 및 세출의 () 수치는 광역과 기초의 상대적 비중을 의미하고, 전출입금의 () 수치는 전출금은 광역세입에 대한 비중이고, 전입금은 기초세출에 대한 비중을 표시하고 있음

자료: 행정자치부, 2017년도 지방자치단체 통합재정개요(상), (하), 2017

지방자치 부활 20년 간 지방재정의 규모변화 (단위: 억원, %)

구분	재정규모	자주재원	지방세	의존재원	지방교부세	국고보조금
1995	366,643	243,494	153,160	116,539	56,746	41,092
2014	1,384,541	808,996	581,854	744,664	352,272	392,392
증가율	377.6	332.2	379.9	639.0	620.8	954.9

자료: 행정자치부 (지방양여금과 지방채는 제외)

- ❖ 20년간 지방재정 규모는 377.6% 증가, 자주재원은 332.2% 증가, 의존재원은 639.0% 증가했음 지방재정의 중앙의존도가 지속적으로 심화되었음
- ❖ 용도가 자유로운 지방교부세는 620.8% 증가한 반면, 용도가 제한된 국고보조금은 954.9% 증가
- ❖ 지방재정에 대한 중앙통제와 국고보조금의 지방비 부담 의무 강제로 지방재정운용의 자율성은 훼손되어 왔음

제도 행태 구조

**제도는 행위주체의 행동을 결정하고
반복된 행동은 관행이 되어 구조화된다**

자치제도/재정제도/조세제도

지방재정의 비효율/무책임성은 제도가 원인

중앙집권적 재정행태에 대한 지방정부의 비판

지방자치단체: 협치 상대가 아닌 지배 감독 통치대상으로 인식

- ① 국가(중앙정부)의 재정부담 지방으로 떠넘기기
 - National Minimum 성격의 국고보조사업 확대로 지방비 부담 급증
 - 국고보조율의 하락: 예, 2009년 65%에서 2013년 60%로 하락
- ② 지방세 등 자주재원 개선노력 부재 내지 미흡
 - 지방자치 복원 이후 지방세의 상대적 비중 20%수준에서 정체
 - 국세 대비 낮은 안정성과 신장성: 기간세원 이양에 부정적 시각
- ③ 국가(중앙정부)의 일방적 결정으로 지방의 부담 급증
 - 지방재정에 영향 미치는 국세 감세정책의 일방적 추진
 - 지방세의 일방적 감세 남발, 지방과 사전 협의 부재
 - 자체사업 추진여력 지속 축소 (2008년 46%에서 2013년 38%)
 - 공모사업 남발로 국가사업을 위한 지방재정 동원(지방비 부담)

세출분권 측면에서 본 중앙정부의 집권적 행태

사례 1:

강원도 횡성군, 2014년 기초생활수급자 · 차상위계층 · 의료급여수급자 가운데 65살 이상 청각장애인 28명, 일상생활에서 대화가 불가능하고 가족도 없는 노인들이므로 정부 보조금 34만원으로는 120만~130만원에 달하는 보청기를 구입할 수 없으므로 군에서는 1인당 최대 150만원 범위 안에서 보청기 구입비를 지원하기로 결정하고 중앙정부에 협의 요청 → 보건복지부는 선정 기준 모호 등을 이유로 불수용했고 횡성군에서도 포기

(2016년도부터 중앙정부가 보청기 구입을 지원하고 있음)

사례 2:

대구광역시, 2014년 혼자서는 전혀 움직일 수 없는 중증 장애인 8명의 24시간 활동지원서비스 제공 결정, 사업 추가비용 전액 시비로 추진 → 복지부 ‘불수용’, 복지부는 서비스 수급자와 비수급자 사이의 형평성 문제 등 제기 → 대구시 “혼자선 움직일 수 없는 장애인이 혼자 있다가 화재를 당하는 경우 등에 대비해 추가 지원 방안을 마련하고 중앙정부에 협의 요청 → 불수용

세출분권 측면에서 본 중앙정부의 집권적 행태

사례 3: 성남시 산후조리원 설치

경기도 성남시 의회, 전국 최초 무상 산후조리 지원 조례 통과→ 공공 산후조리원 설치하여 산모에게 2주간 산후조리를 제공하고, 시설이용이 어려운 산모에게는 1인당 50만원 산후조리 비용 지원하기로 결정하고 중앙정부 협의 요청 → 불수용

사례 4: 성남시의 청년배당, 서울시의 청년수당

서울시와 성남시에서는 청년실업의 만성화로 고통받는 청년들 중에서 가정형편이 어려운 일부 청년들에게 일정한 금액을 지원하여 구직활동에 도움을 주기 위해 청년배당 또는 청년수당제도를 도입하기로 하고 중앙정부에 협의 요청 → 불수용

이러한 사례는 수없이 많음. 근거는 사회보장제도 협의/조정 제도 (2013년 1월 사회보장기본법 시행), 2014년도 81건 협의 신청, 보건복지부 협의/조정 거쳐 수용된 것은 33건에 불과, 19건은 수용불가, 나머지는 계류 중. 법의 협의규정은 합인가 아닌데도 복지부는 협의를 합의로 해석하고, 모든 수단을 동원하여 자치단체를 통제하고 있음

지방재정의 긴장상태를 초래한 세입 측면의 구체적 원인

- 이명박 정부 감세정책에 따른 지방세수의 급감→ 취득세 감세, 소득/법인세 감세액의 10% 소득할 감소(총 10조원)
- 이명박 정부 감세로 지방교부세 급감(약 26조원 감소)
- 경기침체(특히 부동산경기 침체)에 따른 지방세수 감소
- 지방세 비과세 감면의 증가에 따른 지방세수 감소
- 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 보조금 교부금 감소
- 중앙정부의 의무강제(예: 무상보육)에 대한 재원보전 미비
- 국고보조금에 대한 국고보조율의 점진적 인하

세입분권 측면에서 사례로 본 중앙정부의 집권적 행태

- 중앙정부는 수시로 지방세 관련 감면제도를 신규로 도입하거나 개폐하며 지방재정에 영향을 미쳐 왔으며, 이명박정부의 소득/법인세 감세와 추/등록세 감세가 가장 치명적이었음
- 재산세나 자동차의 경우에도 수시로 국가정책목적으로 감면조치를 도입하는 행태가 반복되었으며, 경유차량의 미세먼지 문제 등으로 노후 경유차량 교체를 촉진시키고자 자동차세를 감면하겠다는 정책을 지방정부와 사전협의 없이 일방적으로 발표하였음
- 행정자치부는 2015년 주민세 균등화의 상/하한을 인상하려 하였으나 여론의 반대에 직면해 좌절됨. 이후 자치단체에 공문을 시달하여 주민세 균등화를 상한(예: 개인주민세 1만원)까지 인상할 것을 요구하고 이를 실시하지 않는 단체에게는 지방교부세 페널티를 거론하여 대부분의 단체들이 주민세 균등화를 상한까지 인상하였음
- 지방재정에서 세입수입은 비중이 크고 수익자부담원칙을 위해서도 바람직하지만 물가정책을 빌미로 수수료/사용료를 통제하고 있음

국고보조금의 구조적 문제점

❖ 지방재정에서 국고보조금의 비중: 지방예산의 약 35%

- 2016년도 기준 중앙정부 28개 부처가 국고보조사업 운영
- 1조원 이상 5개 부처의 재원규모가 전체의 87.8%인 40.4조 원
- 국고보조금의 56.1%가 보건복지부 사업
- 일반회계 국고보조금의 86.1%가 보건복지부 사업

❖ 국고보조사업의 구조적 취약성

- 국고보조사업이 전국 획일적으로 추진되어 다양성 혁신성 저해
- 100억원 이하 소규모 보조사업이 다수로 재정적 비효율성 발생
- 지특회계가 세입배분은 포괄보조방식을 도입했으나, 위탁수행하는 사업별 세출관리가 영세사업으로 운영되어 비효율 발생
- 지특사업의 개별사업 기준보조율이 낮아졌고, 지방부담이 증가하고 다층적 성과관리체계로 지자체의 업무과중과 책임성 저하
- 국고보조금의 유사 중복 구조가 재정책임성을 약화시키고 있음
- 공모사업에 의한 예산낭비 초래
- 기준보조율과 차등보조율의 체계성 및 합리성 취약

지방재정 운영에 대한 중앙정부의 인식

지방정부 재정운용이 비효율적이라는 인식 만성화

① 선심성 낭비성 재정운용

- 행사 또는 축제 과다/중복
- 민간이전경비(민간단체 보조금) 급증
- 과대 호화청사 건설

② 타당성이 부족한 사업 추진

- 대규모 민자유치에 따른 MRG(최소수입보장)의 과다 지급
- 수익성 없는 문화 체육시설의 건립

③ 국가에 과다한 재정지원 요구

- 취득세 감면분 등 지방세 감세에 대한 보전 요구
- 기초연금, 영유아 보육료 등 사회복지비 증가분 보전 요구

〈2014 지방재정전략회의 보고자료 중에서〉

지방정부 행태와 책임의식 결여

❖ 재정운용에 있어 자율성과 책임성 동기부여 기제 없음

주민감시장치와 견제장치의 취약이 부실재정운용 조장

- 타당성이 미흡한 사업 추진: 초기수요예측 과장/부실

예: 인천 은하철도, 용인/김해/의정부 경전철, 강원 알펜시아, 태백 오투리조트

- 무리한 사업추진으로 예산낭비: 박물관 남설, 국제대회 유치

- 주민의 삶이 우선되지 않은 대지주 이익 우선 도시계획

전시성 축제, 과도한 청사, 효율 낮은 주민체육 문화시설,
개발사업관련 비리 빈발, 국고보조금 의존 체질

❖ 재정운용방식에 대한 잘못된 인식과 예산편성의 관행화

-> 행정편의주의: 세출팽창은 수용, 세입확보노력은 소홀

❖ 중앙재정 의존체질의 심화로 자치재정 인지 미약

❖ 재정책임성과 주민부담의식의 마비

자주재원 미약 -> 공공서비스와 비용부담의식 작동 안됨

자치단체 유형별 재정자립도 추이

단위: %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전국평균	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5
특·광역시	78.5	73.9	73.8	72.7	68.3	68.6	69.1	66.8	64.8	65.8	66.6
도	36.1	34.9	39.5	33.3	31.6	33.0	34.8	34.1	33.2	34.8	35.9
시	39.4	39.5	40.7	40.7	40.0	38.0	37.1	36.8	36.5	35.9	37.4
군	16.1	16.6	17.2	17.8	18.0	17.1	16.4	16.1	16.6	17.0	18.0
자치구	40.5	37.5	37.1	37.3	35.4	36.6	36.0	33.9	31.1	29.2	29.7

자치단체 유형별 재정자주도 추이

단위: %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전국 평균	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6	74.7	73.4	74.2
특·광역시	83.1	82	81.2	76.3	78.5	79.2	77.4	74.2	74.1	74.4
도	51	50.7	49.5	46	47.5	49.2	48.8	46.8	46.9	47.3
시	72.1	72	71.5	69.1	68.7	68.4	67.7	66.1	65.0	65.9
군	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7	62.9	63.9	63.5	62.9	62.9
자치구	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2	55.6	52.2	48.2	45.9	47.0

주: 전국평균은 순계규모 기준, 자치단체 유형별 지표는 총계규모 기준임.

2017년도 지방재정자립도 및 재정자주도 실태

(단위: %)

시도별	평균		특·광역시 특별자치시		도 특별자치도		시		군		자치구	
	자립도	자주도	자립도	자주도	자립도	자주도	자립도	자주도	자립도	자주도	자립도	자주도
평균	53.7	74.9	67.0	74.6	38.3	49.1	39.2	67.2	18.8	64.1	30.8	48.7
서울	85.0	86.2	83.3	84.0							36.6	58.0
부산	60.1	70.1	55.2	65.0					37.7	62.2	25.5	40.1
대구	56.6	72.7	51.2	67.2					40.6	67.7	23.9	39.0
인천	65.4	75.9	62.1	70.2					16.8	59.7	32.3	47.0
광주	49.2	68.8	44.8	65.6							18.8	33.5
대전	57.1	74.3	50.9	70.1							24.6	39.7
울산	59.9	78.4	64.1	69.2					49.7	73.7	31.3	51.3
세종	70.5	80.1	70.5	80.1								
경기	70.1	78.3			59.3	59.3	53.0	71.1	24.6	68.9		
강원	29.1	73.0			25.0	44.9	25.2	67.6	17.2	68.4		
충북	38.1	73.3			31.8	46.8	33.4	66.8	20.7	65.4		
충남	39.3	72.2			32.6	45.2	34.5	66.5	17.4	62.7		
전북	28.6	68.1			23.1	39.2	21.5	58.2	17.8	61.7		
전남	26.2	67.2			21.2	35.4	29.6	64.1	13.9	61.6		
경북	32.7	70.5			27.6	40.1	27.9	64.7	15.7	63.9		
경남	45.0	72.6			39.6	46.6	36.7	65.3	17.4	63.5		
제주	39.6	71.8			39.6	71.8						

지방재정의 긴장상태 완화를 위한 재정분권의 방향

한국의 정부 간 관계 재편성의 기본원칙

- 지방분권개혁이란 중앙-지방정부 간 관계를
지배-종속관계 에서 대등-협력관계로 전환하는 것
- 정부기능의 재배분
 - 중앙정부기능 : 국가공공재 공급, 소득재분배 정책, 경제안정화정책
 - 지방정부기능 : 전통적 지방공공재
준사적재(교육, 의료, 복지 등)의 공급
소득재분배기능의 부분적 분담
- 21세기 분권형 체제:
 - 지방정부에 의한 협력적 복지사회 구축 → 다면적 분권체제 구축이 시급
- 유럽자치현장의 보완성의 원칙
 - 기능배분: 기초자치체가 가능한 것은 기초자치체에 우선 배분
 - 자원배분: 권한에 걸맞게 지방결정권 갖는 지방세와 수수료를 주축
 - 재정조정: 지역 간 재정력 격차 조정책임은 중앙정부와 지방정부 공유

지방세 제도

세원배분은 세출권한에 조응하는가?
세목배분은 지방세원칙에 부합하는가?

지방재정조정제도

재정력 격차의 지표는 무엇인가?
세입능력 vs 지출수요
격차시정의 범위는 어디까지인가?
National Minimum or Standard

지방분권의 핵심은 재정분권

- 지방재정 자율성 회복을 위한 재정분권개혁의 방향
 - 기본방향: 중앙집권적 정부간 재정관계를 지방분권형으로 개혁
 - 기본과제: 세출권한의 배분에 걸 맞는 세입권한의 배분(대칭성 회복)
 - 기본원칙: 세원이양을 통한 지방세확충과 지방교부세의 기능 재조정
 - 세원이양은 지방소득세와 지방소비세가 중심, 보유세 강화로 보완
 - 재정책임성 위해 추가 지출수요는 탄력세율 활용 의무화(조세가격기능)
 - 지방교부세 배분방식의 간명화, 지방재정위원회에 의한 배분방식 결정
 - 협치 활성화: 지방재정에 영향 미치는 정책결정 시 행정자치부가 아니라 지방자치 4단체 협의회 및 민관 거버넌스 조직의 사전협의 의무화
 - 지방의 노력: 세출구조의 낭비를 막기 위한 실질적 주민참여기회 확대
 - 앞으로 과제: 시행령에 의한 지방재정통제를 제어하는 지방분권형 개헌

한국 지방재정이 전반적 긴장상태에 빠져든 요인

- ❖ **정부 간 재정관계의 집권적 성격에서 비롯된 필연적 귀결**
 - 세출권한의 배분과 세입권한의 배분의 비대칭성의 산물
 - 중앙정부의 지방재정에 대한 일방적 획일적 의사결정
 - **세출의 구조적 낭비를 걸러낼 수 있는 제도적 장치 미약**
주민참여예산제도 형식화로 주민에 의한 재정감시 미약
 - **세입구조의 탄력성을 제고할 수 있는 제도적 장치의 미약**
세수의 신장성과 안정성 높은 소득/소비과세의 낮은 비중
 - **주민-단체장-인원의 재정책임성 유도장치 미비**
주민요구에 따른 추가적 세출 증가는 탄력세율로 대응해야
 - **사전적 사후적 재정건전성 진단 및 재정관리제도의 미비**

자주재정권 회복을 위한 재정개혁 기본방향

- **자주재원의 확충:** 지방소득세의 비례세화, 지방소비세 세율 추가 인상, 지방복지세 신설, 신세원 발굴 등
- 지방세의 정책적 **감면제도의 축소** 및 추가 감면의 제한
- 기관위임사무, 의무강제 등에 의한 **재정 떠넘기기 제어**
- 새로운 의무강제 도입 시 재원보전방안 법제화 의무화
- **국고보조금의 점진적 축소폐지와 지방비부담의무 폐지**
- 지방세출의 건전성 및 투명성 강화: 지출관리, 투자심사 강화, 실질적 주민참여예산제의 확대
- **국가와 지방 간 재정협력 강화:** 제2국무회의, 지방재정위원회, 사전 지방재정영향평가 강화
- **중앙정부에 의한 지방재정 관여방식의 법제화**

지방의 재정자주권 확충의 바람직한 방향

세출/세입의 자치를 자주재정권 확충의 세 가지 방안

- 1. 일반재원주의:** 특정재원(국고보조금)의 일반재원(지방교부세)화
연성예산제약을 초래하여 효율성 및 책임성 부재
- 2. 규제완화론:** 지방정부가 증세와 기채로 재원을 조달할 수 있도록
중앙의 재정통제 완화: 탄력세율제도, 기채승인제도 완화 등
중앙정부의 책임 회피 및 지방재정의 축소를 유도할 우려 있음
- 3. 자주재원주의와 중앙정부의 재원보장 책임**
국세 기간세목을 지방세로 이양하여 과세자주권을 강화하되 세원
이양에 따른 지역 간 재정력 격차를 조정하여 국민 최저 필요 수
준(national minimum)을 보장해주는 중앙정부의 재정조정책임 제도
화 -> 자율과 책임이 구현되는 자치재정 실현을 위한 기본방향

**지방재정 자주권 확충의 기본원칙: 자주재원(지방세)주의
세원이양에 따른 재정력격차 조정: 수직적 수평적 재정조정제도 정비**

세원 재배분의 기본원칙과 추진방향

- ◆ **세원 재배분의 전제조건**
 - 국민의 조세부담률 인상할 경우: 지방소득/소비세 우선 증세
 - 국민의 조세부담률 불변일 경우: 국세와 지방세의 비중 조정(재원중립)
 - 지방복지재원 확충에 대한 국민공감대 형성되면 세율인상 불가피
- ◆ **세원재배분의 기본원칙**
 - 국고보조금 감축 폐지 -> 세원이양 -> 지방교부세 조정 동시 개혁
 - 교육교부금과 국고보조금 축소, 자주재원(지방세) 확충 동시 개혁
- 현대 주권국가체제 및 개방된 국제사회 속에서 지방자치단체가 완전히 자유롭게 세제(세목과 세율 등)를 결정하는 것은 비현실적
- 전국적 국민표준(national standard) 보정책임은 중앙정부의 역할
- 지역 간 세수격차를 확대하지 않도록 세제 설계 필수

자치재정 실현 위한 세원이양 목표 설정 필요 (지방세: 총조세의 40%)

재정분권에서 고려해야 할 기본적 여건들

- 지방정부 형태 및 지방재정제도(지방세제)의 다원적 설계가 필수적
- 서울특별시-자치구, 광역시-자치구, 도-대도시, 도-중소도시, 도-군, 특별자치정부
- 지방세 비중 확대는 교육교부금과 국고보조금을 시야에 넣고 재원중립을 전제로 지방소득세와 지방소비세, 지방교육세의 비중을 확대하는 방안에서 출발 ->세율인상 시 지방세 우선 인상
- 지방교부세 제도를 존치시키는 방안과 공동세 제도를 도입하는 방안은 선택적 대체 방안
- 지방교부세 제도는 전국표준을 중앙정부가 보장하는 재원보장 기능과 재정력 격차 시정 기능이 병존
- 과거 세출/세입 기준 부족액을 보전하는 제도로는 재정지출의 효율성과 재정부담의 책임성을 이끌어낼 수 없음
- 효율성과 책임성은 재정지출 기준이 아니라 세입능력을 기준으로 전국 평균 세입수준을 보장하고 추가지출수요는 탄력세율 활용이 바람직
- 낙후지역의 경제성장을 위한 지원은 지역균형발전특별회계를 활용

선진 복지사회를 위한 지방세제 구조 재설계

기본원칙: 자주재원 확충을 통한 재정자주권 확충과 책임성 제고의 조화

- 복지사회의 재원조달기반확충 -> 소득/소비 세원 확충이 관건
- 지방세 구조 개선 목표 설정: 세수의 안정성, 신장성, 책임성 조화
소득과세 : 소비과세 : 재산과세 = 30% : 25% : 35% (기타 10%)
- 지방소득세 비례세화 실현 (소득과세 기초세율 6.6% 지방이양)
- 지방소비세율 인상 (현행 11% -> 20%)
- 재산과세의 불공평 요소 제거 및 과표 현실화, 단계적 보유세 강화
- 지역자원시설세 등 임의과세 확대 -> 지방의 세원확충 노력 제고

세원이양 목표 (총조세의 40%) 실현과 지방세 구조 선진화
지방세의 실질적 성격 고려한 지방세 비중 산정기준 변경

현행 지방소득세의 문제점과 개선 과제 1

- ❖ **방향: 지방소득세 비례세화: 국세 과세표준 공동이용**
지방소득세의 독립세화로 국세 소득세 감세정책 영향 차단(안정성)
장기적으로 소득증가 → 지방소득세수 증가 → 세수 신장성 제고
지방경제정책효과 → 세수증가 → 주민관심 증가 → 재정책임성 제고
- ❖ **문제점: 지방소득세의 누진세율구조가 지역 간 세수격차 더 확대시킴**
지방세는 응익원칙이 기본 → 누진세율은 지역 내 재분배효과 초래
조세에 의한 소득재분배는 국세의 기능: 지방세는 비례주의가 바람직
- ❖ **국제적 기준**
 - 지방소득세는 비례세가 보편적 (일본, 스웨덴, 덴마크 등)
 - 지방세제가 지역간 세수격차 확대시키는 것은 바람직하지 않음
 - 비례세율화는 세원이양의 세수격차 완화효과 기대
 - 국세 기본세율을 포함한 6.6%를 이양하는 것이 바람직

독립세화 전후 지방소득세의 세율 (2017년도 기준)

구분	과세 표준	변경 전		변경 후	
		국 세	소득할	국 세	지방소득세
개인 소득분	1,200만원 이하	6%	국세 세액인 10%	6%	0.6%
	1,200 ~ 4,600만원	15%		15%	1.5%
	4,600 ~ 8,800만원	24%		24%	2.4%
	8,800 ~ 1.5억 원	35%		35%	3.5%
	1.5억 원 초과	38%		38%	3.8%
법인 소득분	2억 원 이하	11%		11%	1.1%
	2억 ~ 200억 원	20%		20%	2.0%
	200억 원 초과	22%		22%	2.2%

일본 3위1체 개혁의 세원이양 후 소득세와 개인주민세의 세율변화

개정전		⇒	개정후	
소득세			소득세	
과세소득	세율		과세소득	세율
- 330만 엔	10%		- 195만 엔	5%
330만 엔 - 900만 엔	20%		- 330만 엔	10%
900만 엔 - 1,800만 엔	30%		- 695만 엔	20%
1,800만엔 초과	37%		- 900만 엔	23%
			- 1,800만 엔	33%
			1,800만 엔 초과	40%
개인주민세			개인주민세	
과세소득	세율	과세소득	세율	
- 200만 엔	5%	일률	10%	
- 700만 엔	10%			
700만 엔 초과	13%	도부현민세		
도부현민세		일률	4%	
- 700만 엔	2%	시정촌민세		
700만 엔 초과	3%	일률	6%	
시정촌민세				
- 200만 엔	3%			
- 700만 엔	8%			
700만 엔 초과	10%			

지방소득세 개인분의 변화와 비례세율화 방향

과세 표준	독립세화 전		독립세화 후		비례세율화	
	국세	소득할	국세	지방소득세	국세	지방소득세
1,200만원 이하	6%	국세 세액의 10%	6%	0.6%	0%	6.6%
1,200 ~ 4,600만원	15%		15%	1.5%	9.9%	
4,600 ~ 8,800만원	24%		24%	2.4%	19.8%	
8,800 ~ 15억 원	35%		35%	3.5%	31.9%	
15억 원 초과	38%		38%	3.8%	35.2%	

지방소득세 비례세화 효과(2015년도 종합소득신고분)

(단위: 명, 백만원, %)

지역	신고인원		과세표준금액		결정세액		납부할세액		실효 세율	과표 * 6.6%	
	인원	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율		금액	비율
전체	5,482,678	100	134,759,966	100	2,356,650	100	1,011,688	100	0.8	8,894,158	100
서울	1,333,932	24.3	46,069,333	34.2	963,147	40.9	376,719	37.2	0.8	3,040,576	34.2
인천	316,005	5.8	5,935,943	4.4	86,564	3.7	43,667	4.3	0.7	391,772	4.4
경기	1,445,292	26.4	32,090,339	23.8	511,430	21.7	228,037	22.5	0.7	2,117,962	23.8
강원	139,294	2.5	2,220,055	1.7	30,599	1.3	14,737	1.5	0.7	146,524	1.65
대전	151,560	2.8	3,151,513	2.3	48,171	2.0	20,770	2.1	0.7	208,000	2.3
충북	141,986	2.6	2,566,175	1.9	35,749	1.5	16,462	1.6	0.6	169,368	1.9
충남	184,595	3.4	3,545,258	2.6	51,474	2.2	23,776	2.4	0.7	233,987	2.6
세종	20,791	0.4	407,875	0.3	5,141	0.2	2,261	0.2	0.6	26,920	0.3
광주	138,171	2.5	2,841,914	2.1	47,442	2.0	19,791	2.0	0.7	187,566	2.1
전북	153,953	2.8	2,601,086	1.9	37,820	1.6	17,282	1.7	0.7	171,672	1.9
전남	141,751	2.6	2,309,987	1.7	32,813	1.4	14,889	1.5	0.6	152,459	1.7
대구	253,036	4.6	6,794,035	5.0	119,047	5.1	55,950	5.5	0.8	448,406	5.0
경북	218,691	4.0	4,022,941	3.0	57,246	2.4	27,233	27	0.7	265,514	3.0
부산	359,909	6.7	9,285,276	6.9	161,907	6.9	71,858	7.1	0.8	612,828	6.9
울산	112,703	2.1	2,781,093	2.1	44,021	1.9	18,866	1.9	0.7	183,552	2.1
경남	311,213	5.7	6,769,916	5.0	101,659	4.3	47,816	4.7	0.7	446,814	5.0
제주	59,796	1.1	1,367,227	1.0	22,420	1.0	11,574	1.1	0.9	90,237	1.0
변이계수			1.492		1.695		1.578			1.492	

법인분 지방소득세의 문제점과 개선 과제

- ❖ **방향: 지방소득세(법인분) 비례세화 및 광역정부 세목, 공동세화**
지방소득세의 독립세화로 국세 법인세 감세정책 영향 차단(안정성)
지방경제정책효과 -> 세수증가 -> 세수 신장성 및 재정책임성 제고
광역정부세로 전환하여 세수 격차 완화하고 세율인상분 공동세화
- ❖ **문제점: 지방소득세 법인분 누진세율구조가 지역 간 세수격차 더 확대**
법인분 지방소득세는 종업원, 면적 등을 기준으로 지역에 안분
대단위 산업단지가 위치한 특정 도시에 세수 집중
광역정부의 지역산업정책의 효과가 세수증대로 선순환되지 않음
- ❖ **국제적 기준**
 - 법인분 지방소득세는 광역정부 과세가 보편적
 - 기초정부는 외부효과를 고려하여 인형표준 비례과세(일본)

소비세원 이양의 이론적 배경

- 지방소비세는 거주지와 지역공공서비스 편익 수혜지의 괴리에 따른 불공평성 해소에 효과적
- 재산관련 대장과세 중심에서 탈피해 지역복지서비스의 재원조달기능 제고에 기여
- 지방정부의 지역경제활성화 노력의 성과가 자치단체 세수 증대로 연결되는 선순환 체계 작동 가능
- 저출산 고령사회 대비 지역복지수요 탄력적 확충에 기여
생활권확대, 여가생활 증가 등 주/야간 인구이동 활성화
-> 행정서비스 일출/일입효과(spill-in/over)대응 필요
-> 납세의무지 원칙의 한계를 귀속지 원칙으로 보완 가능
단, 지방소비세 합리적 배분기준 심층분석 후 재조정 필요
- 최소한의 징세비용으로 지방세수 확충 효과 극대화

소비세원 확충과 합리화 기본 방향

- **현행 지방소비세 세율 11% (과세표준: 부가가치세 세수)**
-> 최소한 20% 수준까지 인상
- **세율인상과 동시에 배분기준 변경 필요**
 - ✓ 단순한 지역별 가중치 부여는 지방소비세의 고유한 기능 마비
 - ✓ 세수 1/2은 소비지수에 비례하여 배분 (소비세기능 회복)
 - ✓ 세수 1/2은 공동세로 수평적 조정재원화 (복지재원 중심 지표 단순화)
- **소비지수 배분기준을 소비원칙에 맞게 정밀화 필요**
지표 예: 민간최종소비지출, 부가가치세 매출액, 토착산업매출 등
공식활용 예: 캐나다 HST는 민간소비 이외에 공공부분, 주택 등 포함
- **지방소비세 세수의 기초자치단체 배분기준 제도화 필요**
취득세 항구감세에 따른 조정교부금 감소에 대응하는 제도 보완 필요

지방세제 합리화를 위한 개선 과제

- 지방세목에는 실질적으로 지방재원조달수단이 아니라 국가정책목적을 위한 형식적 세목이 존재
- 주행세는 한미 간 자동차협정에 의한 보전재원, 담배소비세는 세수의 상당부분을 국가정책목적에 사용
- 지방소비세 세율인상도 취득세 인하에 대한 보전수단
- 지방교육세는 교육자치단체로 단순 이전하는 세목
→ 세목의 실질적 성격에 고려한 지방세 비중 산정 필요
- 재산세제의 합리화
상각자산 등 지방서비스 수요 유발 자산 포함 필요, 세율인상
- 저출산 고령사회의 진전은 지역복지수요의 지속적 증가 초래
임기응변적인 세원이양, 교부세율 조정은 예측가능 재정운용 저해
항구적 지역복지서비스 조달 위해 지방복지세 도입 여부 검토 필요
- 환경개선부담금을 지방환경세로 전환하여 원인자부담 명확화 필요
- 주세를 지방으로 이양하여 지특사업을 지방사무화하는 것이 효율적

지방재정운용의 자율성 확대와 중앙/지방 협력관계 구축

- ✓ 지방재정운영에 대한 통제장치 폐지
- ✓ 재정통제의 틀 해체하는 재정개혁
- ✓ 중앙/지방 협력장치의 필요성



- 지방재정/세제 다원화
- 국고보조금 축소/정리
- 지방소득/소비세 추가 이양
- 지방교부세의 조정기능 강화
- 지방정부의 책임성 강화

예산과정에 시민참여형 재정운용체제 확립

- **시민참여형 재정운영**이 실현되어야 비로소 자율-참여-책임이 구현되는 분권형 자치재정체제 완결
- **주민의 삶의 질 추구하는 복지형 재정 전환 필요**
주민, NPO, NGO가 협력하여 감시할 수 있는 틀 필요
- **시민사회 활성화, 지방정부에 대한 주민의 민주적 통제 확충 필요(주민참여 예산제, 주민자치회 등 강화)**
- 시민사회 활력을 통해 내생적 지역경제 발전을 추구해야 유지 가능한 발전(sustainable development) 가능
- **주민 스스로 자치인식 함양하고 적극적 참여자세 필요**

여건변화에 탄력적 대응하는 자치재정 확립

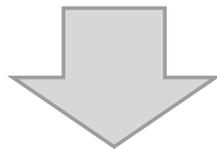
- **세계화**: 지속적으로 법인세 등 세율인하 압력으로 작용
시장화 확대: 공공부문의 사회안전망 확충 확대
- **저출산 고령화**: 보육, 노인요양 등 복지수요 증가요인
자치단체 복지재정확대에 부응하는 세입구조
- **저성장**: 국세수입 감소와 국가재정 압박요인으로 작용
지방교부세의 감소와 국고보조율의 지속적 인하 가능성
- **국가재정의 위기가 지방재정위기로 전이될 가능성 증가**
지방재정도 세출구조 합리화와 세입노력 확대 필수적
- **지방재정에 대한 주민 신뢰도 확보 노력 필요**
지방재정정보 확산시켜 주민의 책임성 제고노력 필요
재정지출수요에 대한 주민의 추가 조세부담인식 제고 필요

**지방분권형 헌법개정
그리고 해입사례**

어떻게 해야 하는가?

정부의 근본적인 변화(토폴러)

중앙정부의 법률개정 한계



헌법개정이 정답이다

지방분권개헌의 필요성

지방자치와 지방분권의 헌법적 가치부여

- 중앙집권적 국가체제에서 지방분권적 국가체제로 전환
- 행정분권, 재정분권, 정치분권 가치 부여
- 법령통제로 인한 종속자치에서 탈피
- 통일시대 대비한 국가운영체제 구축

지방분권 촉진

- 통제, 획일화 탈피 -> 지역의 자율성/다양성/혁신성 보장
- 주민자치권, 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권 자치복지권 보장
- 자율성과 책임성 조화

❖ 중앙정치권 분권개헌론: 중앙권력 내 권력구조 개편

❖ 지방자치권 분권개헌론: 중앙권력을 지방으로 이양

지역주권론: 미래상

	중앙집권시대	지역주권시대
권한배분	중앙정부 의존적 문제해결	지역정부 중심의 문제해결
재정	의존적 지방재정	자주적 지역재정
자치권	자치권이 제한된 지방정부	충분한 자치권 갖는 지역정부
인정	기반이 취약한 지방 의정	신뢰받는 지역 인정
책임성	중앙에 책임지는 지방정부	주민에게 책임지는 지역정부
주민참여	제한된 주민참여	공동생산자로서의 주민
정부간 관계	갈등적 정부관계	상호협력적 정부관계

중앙집권체제의 실질적 원인: 헌법규정의 취약성

● 대한민국 헌법의 지방자치 규정 빈약

제8장 지방자치

제117조

- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조

- ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
- ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다

- 국가로부터 독립된 자치정부가 자기 의사와 책임으로 자주적 자립적 운영하는 **단체자치에 관해서는 명확하게 규정**
- 자치정부의 운영이 주민의 의사와 책임 하에서 이루어지는 **주민자치에 관해서는 불명확**

지방자치의 내용이 중앙정부의 법령에 의해 결정되도록 규정

지방분권개헌의 필요성

지방자치와 지방분권의 헌법적 가치부여

- 중앙집권적 국가체제에서 지방분권적 국가체제로 전환
- 행정분권, 재정분권, 정치분권 가치 부여
- 법령통제로 인한 종속자치에서 탈피
- 통일시대 대비한 연방제적 국가운영체제 구축

지방분권 촉진

- 통제, 획일화 탈피 -> 지역의 자율성/다양성/혁신성 보장
- 주민자치권, 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권 자치복지권 보장
- 자율성과 책임성 조화

❖ 중앙정치권 분권개헌론: 중앙권력 내 권력구조 개편

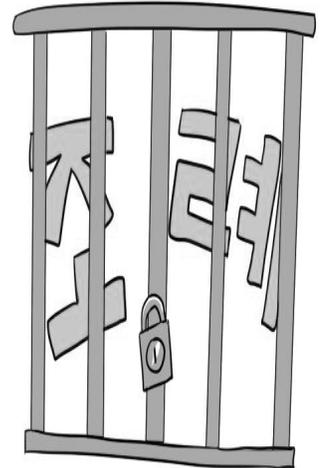
❖ 지방자치권 분권개헌론: 중앙권력을 지방으로 이양

지방분권개헌의 기본방향

헌법전문에 지방분권국가 선언
제1조에 지방분권국가 규정
시민자치권을 기본권으로 보장

자치입법권
자치행정권/자치조직권
관세자주권/재정조정제도
중앙/지방 대등협력관계

지방을 대변하는 상원 설치
국민/시민 직접참정권 강화
헌법개정권한 국민에게 부여



선진국에서의 분권개혁의 동향

국가경영 패러다임 전환

국가간 경쟁 → 지역간 경쟁

□□중심 → □□중심

統治 (Government)

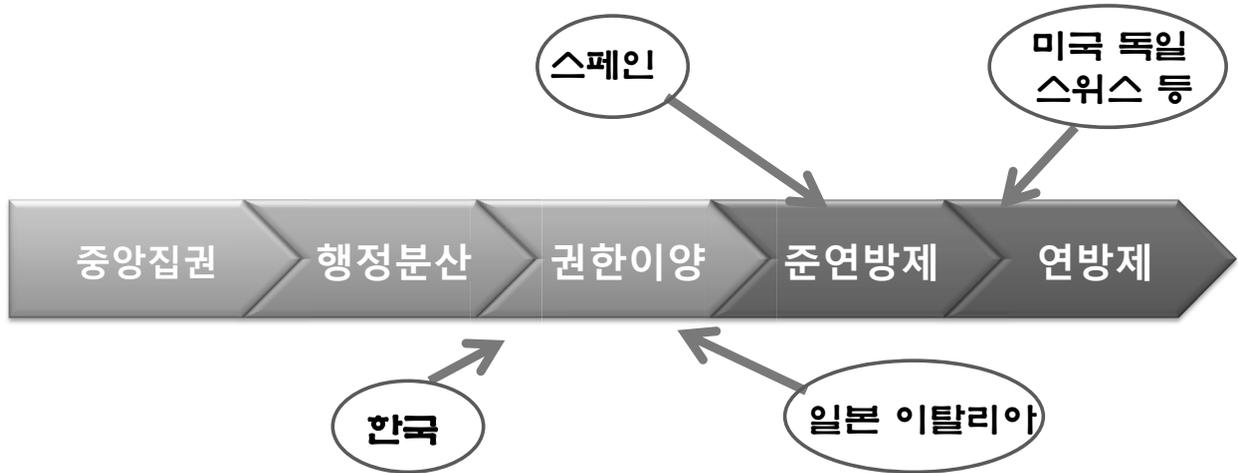
協治 (Governance)

강소국형 분권국가의 경쟁력 강화

- 소득 3만불 이상 선진국 20개국(2005년) 중
 - 11개국이 인구 500~1,500만명의 강소국
 - 9개국도 분권형 연방제 또는 준연방체제
- 프랑스
 - 헌법 개정을 통해 분권국가로 개편 (2003. 3)
- 일본
 - 연방제에 준하는 도주제 도입 추진
- 독일
 - 연방/주 사이의 권한 책임 개선 (연방주의 헌법개정 2006)
 - 연방 제2기 개혁방향 : 주·지방 정부의 자기책임성, 자주재원 확보 강화

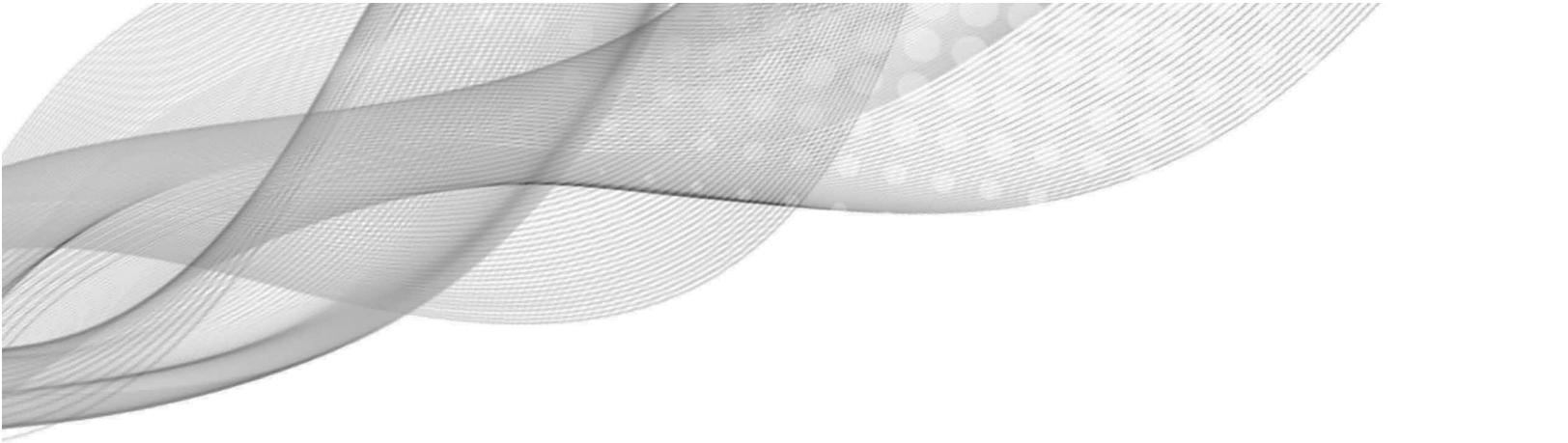
☞ 지방분권 통해 지방경쟁력 강화 추진

지역주권론과 지방분권형 개헌



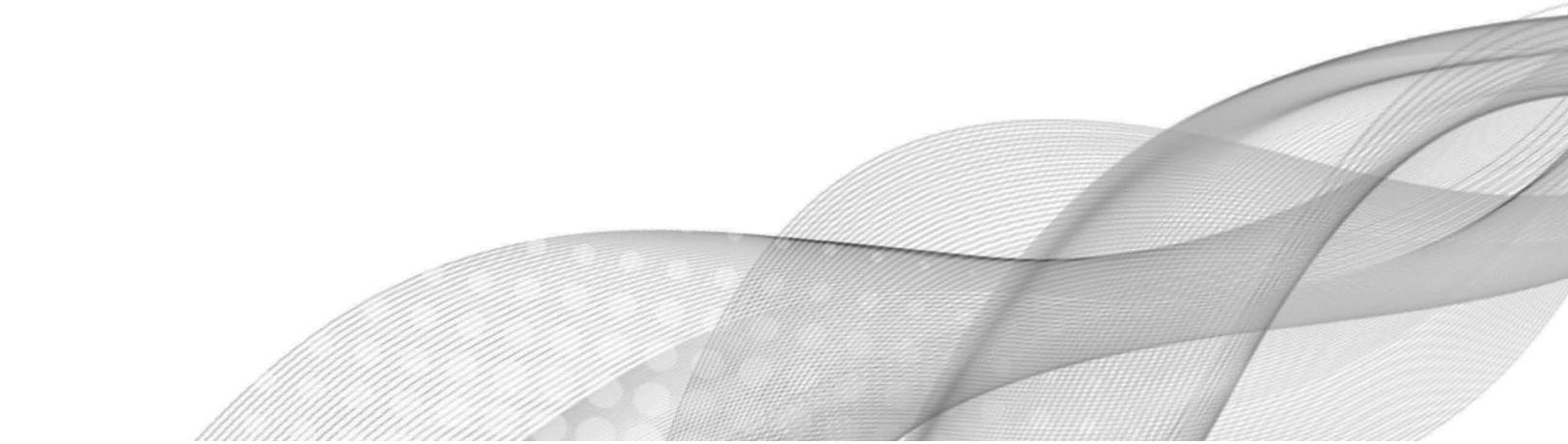
- ❖ 일본 : 2018년까지 입법 행정 치안 교육 사회보장제도에 관한 모든 권한을 지방정부로 이양-지역주도형 道州制 : 오마에 겐이치, 지역국가론
- ❖ 광역자치단체 47개 都道府縣을 10개 내외 道/州로 통합(준 연방제 지향)

질의응답



지방재정확충을 위한 국세와 지방세의 구조개선 전략

김태호 한국지방세연구원 연구기획본부장





지방재정확충을 위한 국세와 지방세의 구조개선 전략

김태호
한국지방세연구원, 연구기획본부장



I. 서론

- '17년 지방 일반회계예산 중 지방세 72조원, 지방교부세·국고보조 102조원
- '17년 국고보조 ^{215조} 확정예산액 46조원, 27조원(57.8%) 복지사업
- 2008년 국고보조금 28% 수준 → 2017년에 34%로 증가
 - 재원부담 매칭제도 → 지자체의 세출 국가의존성 심화
- '12년말 기준 국가사무 1,982건 지방이양 → 지방부담 가중

- ✓ 국세의 지방세 이양은 '10년 지방소비세 5%, '14년 지방소비세 6%
 - 지방소비세 5% : 종합부동산세의 완화, 주택분 취득세·등록세 감면보전
 - 지방소비세 6% : 2013년 주택 취득세 세율 인하에 따른 세수보전

- ◆ 19대 대선 정치과정을 통해 지방분권에 대한 국민의 열망확인
- ◆ 정부의 약속 : 국세와 지방세의 비중 8:2에서 7:3, 6:4까지 확대



Ⅱ. 지방재정제도와 지방재정의 현황

2016년 우리나라 총예산 규모

(단위 : 억원)

구 분	합 계	국가 예산	지자체 예산	지방교육청
당초세입	411.4	295.7 (71.9%)	109.6 (26.6%)	6.1 (1.5%)
조 세	287.7	222.9 (77.5%)	64.8 (22.5%)	0
세외수입	54.3	31.4	21.8	1.1
이전재원	0	-82.0	82.0	0
채권발행	49	41.4	3.8	3.8
기타조정	20.4	0	19.2	1.2
교육청이전	0	-41.4	-10.8	52.2
이전후세입	411.4	172.3 (41.9%)	180.8 (43.9%)	58.3 (14.2%)

※ 자료 : 기획재정부 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>, 2017.9.23. 접속)



2017년 총지방재정 세입규모

(단위 : 억원)

합 계	지방세	세외 수입	지방교부세	조정교부금	보조금	지방채	내부거래
2,594,324	721,838	237,469	337,384	86,486	881,655	22,757	306,734
100%	27.8%	9.2%	13.0%	3.3%	34.0%	0.9%	11.8%

50.3%

① 자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 2017.9.23.접속)

② 주) 국고보조금 772,428억원(29.8%) + 시도보조금 109,226억원(4.2%)

2017년 일반회계 세입규모

(단위 : 억원)

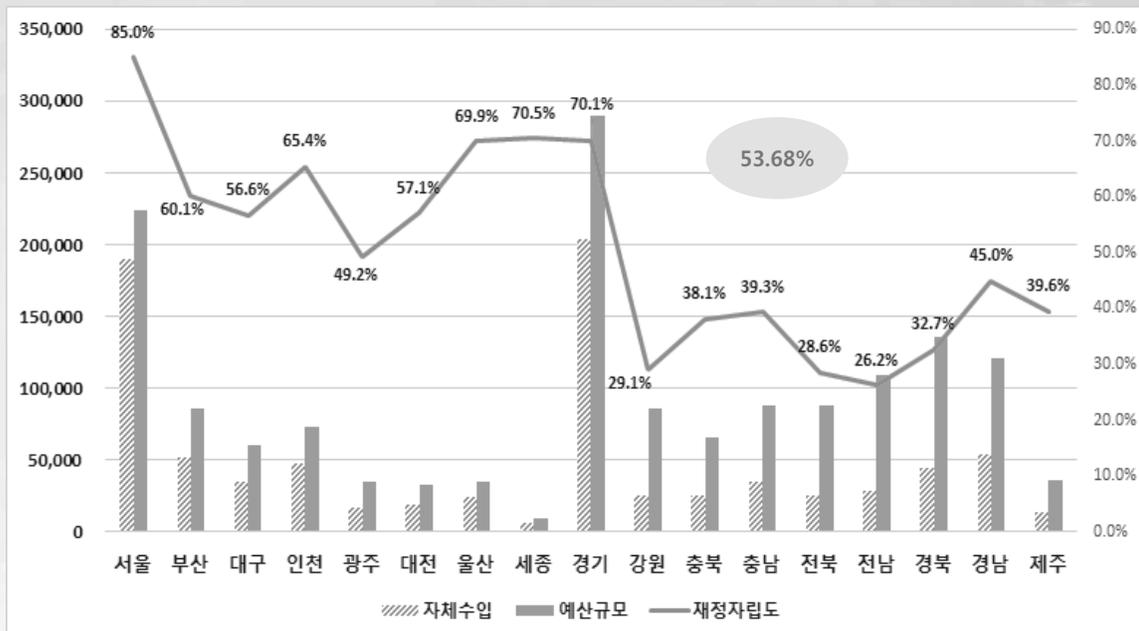
합계	지방세	세외 수입	지방 교부세	보조금	조정 교부금	지방채	내부거래
2,159,861	721,838	103,033	335,113	793,439	85,540	7,350	113,548
100%	33.4%	4.8%	15.5%	36.7%	4.0%	0.3%	5.3%

56.2%

① 자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 2017.9.23.접속)

② 주) 국고보조금 686,235억원(31.8%) + 시도보조금 107,204억원(4.9%) = 793,439억원

2017년 17개 시도별 재정자립도 현황



※ 자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 2017.9.23.접속)

◎ 30% 미만 지방자치단체 : 153개(63%)

◎ 40% 미만 지방자치단체 : 194개(80%)

재정자립도 상하위 10개 지자체 현황(2017)

(단위 : 억원)

순위	지자체	자체예산	예산액	재정자립도
1	서울특별시	161,056	193,302	83.3%
2	경기 안산시	13,096	18,133	72.2%
3	세종자치시	6,644	9,423	70.5%
4	서울 서초구	3,307	4,830	68.5%
5	서울 강남구	4,576	6,764	67.6%
6	경기 화성시	9,401	13,960	67.3%
7	울산광역시	15,565	24,267	64.1%
8	경기 성남시	10,866	17,094	63.6%
9	경기 용인시	9,830	15,502	63.4%
10	서울시 중구	2,108	3,380	62.4%
234	경북 예천군	390	3,381	11.5%
235	전북 남원시	587	5,185	11.3%
236	경북 봉화군	325	2,916	11.2%
237	경북 청송군	295	2,763	10.7%
238	경북 군위군	320	3,012	10.6%
239	전남 함평군	299	2,886	10.3%
240	충북 보은군	274	2,744	10.0%
241	전남 구례군	223	2,245	9.9%
242	전남 강진군	283	3,030	9.3%
243	전남 신안군	354	4,131	8.6%

※ 자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 2017.9.23.접속)

지방재정제도의 종류

(단위 : 억원)

구 분	지방교부세	지방교육재정교부금	국고보조금	지역발전특별회계
2016년 예산	361,694	412,716	453,657	98,383
근거 법률	지방교부세법	77조 지방교육재정교부금법	보조금 관리에 관한 법률	국가균형발전특별법
운용 목적	지방자치단체간 재정불균형 완화	지방자치단체간 교육재정 불균형 완화	특정사업 지원	지역간 균형발전
재원 부담	내국세(목적세 제외) 19.24%, 종합부동산세	내국세(목적세 제외) 20.27%, 교육세	일반회계 및 특별회계 예산	주세 100%, 과밀부담금 50%, 개발부담금 50%, 전입금 등
귀속 주체	지방자치단체	지방교육청	지방자치단체	지방자치단체
세출 성격	일반재원 사용	일반재원 사용	특정사업 사용	포괄보조



1. 지방교부세

종류	재원	배분기준
보통교부세	내국세 19.24%의 97%	기준재정수요충족도에 따라 배분
특별교부세	내국세 19.24%의 3%	특별재정수요 30%, 재해복구·재해예방 50%, 장려사업 20%
부동산교부세	종합부동산세 전액	재정력 50%, 사회복지 35%, 지역교육 10%, 보유세 규모 5%
소방안전교부세	담배분 개별소비세 20%	소방안전시설 40%, 재난예방 40%, 재정력 20%

2. 국고보조금



(단위 : 억원)

부처	계	일반회계	지특회계	기타	기금
계	464,338	294,650	67,746	58,771	43,171
대법원	205	205			
기획재정부	2,395				2,395
과학기술정보통신부	391	166	225		
교육부	1,318	1,318			
외교부	63	63			
통일부	51	51			
법무부	443				443
국방부	57	56			1
행정안전부	5,198	2,161	3,037		
문화체육관광부	17,411	1,351	8,214	137	7,709
농림축산식품부	40,679		14,198	20,259	6,222
산업통상자원부	6,428	570	3,128	204	2,526
보건복지부(58%)	268,037	256,732	2,213	362	8,730
환경부	43,626		7,829	29,143	6,654
고용노동부	2,419	328	813		1,278
여성가족부	4,911	1,481	675		2,755
국토교통부	39,272	16,826	15,733	2,660	4,053
해양수산부	6,587	640	4,265	1,633	49
국민안전처	7,500	5,066	2,434		
국가보훈처	50	32	18		
식품의약품안전처	473	430	43		
공정거래위원회	22	22			
경찰청	38		38		
문화재청	4,131	3,589	206		336
농촌진흥청	1,743	720	974	49	
산림청	9,634	2,843	2,567	4,224	
중소벤처기업부	1,113		1,093		20
행정중심복합도시건설청	100			100	
새만금개발청	43		43		

84.3%

① 자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 2017.9.23.접속); 행정안전부, 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」

② 2017년도 국가예산 확정 시 부처별 배분 내역임(교육청으로 교부되는 교육급여 1,276억원 포함)

3. 지역발전특별회계

※ 재원 : 주세(100%)와 과밀부담금(50%). 개발부담금(50%)

2017년 지역발전특별회계 세입예산

(단위 ; 억원)

구분	합계	
생활기반계정	주세	13,335
	전입금	31,092
경제발전계정	주세	20,003
	전입금	22,611
제주특별자치도계정	전입금	3,260
세종특별자치시계정	전입금	1,026

※ 자료 : 기획재정부, 2017년 예산(<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>, 2017.9.23. 접속)

Ⅲ. 연방제 수준의 분권을 위한 지방재정확충방안

1. 기본방향

- 기본적 원칙 : 부가가치세, 소득세, 법인세 등 국세의 지방이양
- 부수적 조치 : 지방세 신세원발굴, 감면축소, 세율 및 과표에 대한 탄력적 운용
- 국고보조사업 조정 : 국고보조사업 축소, 사무 재배분 등 동시 추진 필요

(단위 : 조원)

합계	국세	지방세	국세와 지방세 비중		지방세 확대규모
288	223	65	77.4%	22.6%	2016년
288	202	86	70.0%	30.0%	21
288	173	115	60.0%	40.0%	50

2. 지방소득세, 지방소비세 확대방안

(제1안) 지방소득세, 지방소비세 동시 인상(2016)

(단위 ; 조원)

구분	국세	지방소득세·지방소비세 세율 단계별 구분							
		20%	21%	25%	30%	35%	40%	22%	37%
소득세	68.5	6.9	7.5	10.3	13.7	17.1	20.6	8.2	18.5
법인세	52.1	5.2	5.7	7.8	10.4	13.0	15.6	6.3	14.1
부가세	61.8	6.2	6.9	9.7	13.2	16.7	20.1	7.6	18.1
지방세 증가		18.3	20.2	27.8	37.3	46.8	56.3	22.11	50.62

10%P ↑

26%P ↑

(제2안) 지방소비세만의 확대(2016년)

(단위 ; 조원)

지방소비세 세율단계		40%	45%	50%	70%	80%
부가가치세	61.8	20.1	23.6	27.1	41.0	47.9
지방세 증가		20.1	23.6	27.1	41.0	47.9

30%P ↑

70%P ↑

(제3안) 지방소득·소비세 10%, 지방소득세 추가확대

(단위 ; 조원)

세율 단계		20%	25%	40%	45%
소득세	68.5	6.9	10.3	20.6	24.0
법인세	52.1	5.2	7.8	15.6	18.2
부가세	61.8	6.9	6.9	6.9	6.9
지방세 증가		19.0	25.0	43.1	49.2

10%P ↑

26%P ↑

2. 지방자치단체의 자체세입 확충방안

지방세 표준세율제도

13개

세 목	적용범위	세 목	적용범위
취득세	50% 가감	소득분 지방소득세	50% 가감
법인균등분 주민세	50% 가감	종업원분 주민세	0.5% 이하
개인균등분 주민세	1만원 이내(제한세율)	재산세 도시지역분	2.3% 이하
재산분 주민세	1㎡당 250원 이하	재산세	50% 가감
지방교육세	50% 가감	특정부동산분 지역자원시설세	50% 가감
소유분 자동차세	50% 가산	특정자원분 지역자원시설세	50% 가감
부동산 등록면허세	50% 가감		

※ 주 : 개인균등분 주민세 이외에는 모두 표준세율임.

지방교부세 기준재정수입액 산정기준

구 분	기 준	효 과
지방교부세법	지방세법상 표준세율의 80%	기준재정수입액 영향없음
지방교부세법 시행규칙	전전년도 징수액 또는 선형회귀분석	기준재정수입액 영향미침

지방세 표준세율 가산조정 → 세수증대액

(단위 ; 억원)

구 분	합 계	취득세	등록면허세	주민세	재산세	자동차세	레저세
금 액	721,838	196,234	16,193	16,900	98,277	71,465	10,340
50%가산	926,347	294,351	24,290	25,350	147,415	107,198	10,340
증가액	204,508	98,117	8,097	8,450	49,138	35,733	0
구 분	담배소비세	지방소비세	지방소득세	특별시분재산세	지역자원시설세	지방교육세	과년도수입
금 액	34,064	62,961	122,700	9,947	14,685	59,733	8,338
50%가산	34,064	62,961	122,700	14,921	14,685	59,733	8,338
증가액	0	0	0	4,974	0	0	0

※ 50% 조정시 20조원, 25% 조정시 10조원 증가

※ 법인, 고소득자, 고재산보유자, 소비세 등을 기준으로 검토필요

공동주택 수준으로의 과표현실화 → 세수증대 예상액

(단위: 과표 - 백억원, 세액 - 억원)

구분	토지(2015년)		현실화 42% → 80%			건축물(2015년)		현실화 30% → 80%			세수증가
	과표	세액	과표	세액	세수증가	과표	세액	과표	세액	세수증가	
계		120,626		229,764	109,138		54,149		144,397	90,248	199,386
취득세	18,224	72,899	34,713	138,855	65,956	7,920	31,682	21,121	84,485	52,803	118,760
재산세	140,745	47,727	268,087	90,909	43,182	38,522	13,918	102,727	37,115	23,197	66,378
특정 부동산	-	-				38,522	8,549	102,727	22,797	14,248	14,248

※ 자료 : 행정안전부 지방세정연감(<https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPTIIA7R3>, 2017.9.23. 접속)

※ 매일경제(<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=318834&year=2017>, 2017.5.12. 16:15)

※ 취득세 : 과표 ÷ 42% × 80% × 4/1000, 재산세 : 과표 ÷ 42% × 80% × (2015 세액/2015 과표)

2015년 지방세 비과세 감면 축소, 최저한세 확대

(단위: 억원)

합계	지방세법(비과세)	지방세특례제한법	감면조례	조세특례제한법	기 타
130,123	68,256	55,605	1,452	4,528	282
100%	52.5%	42.7%	1.1%	3.5%	0.2%

※ 자료 : 행정안전부 지방세정연감(<https://www.wetax.go.kr/main/?cmd=LPTIIA7R3>, 2017.9.23. 접속)

지방세 신세원 발굴

관광세	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 외국관광객 : 연간 1,200만명, 국내 1억명 이상 - 1인당 5천원 부과시 5천억원 ➢ 외국사례 : city tax, hotel tax 부과
지역자원시설세	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 과세대상 : 시멘트 생산, 핵연료, 핵폐기물, 저장시설, 양수발전, 조력발전, 풍력발전, 폐기물처리시설, 가스저장시설 등 - 세수추계액 : 연간 6천억원



IV. 지방세확충과 이전재원 조정을 위한 추진전략

1. 산술적 이전재원조정에 의한 지방재정확충 지양

- 국세와 지방세 비중 7:3 → 20조원, 6:4 → 50조원 증가 필요
- 실질적 재원이전이 아니라 형식적인 국세와 지방세의 비중 조정 절대 금지
 - 지방교부세를 지방세로 바꾸되, 국가가 컨트롤하는 공동세 도입(X)

<국가세입 → 지방세출 현황>

- 지방교부세 : 내국세 19.24%, 증부세, 담배분 개별소비세 20%
- 지역발전특별회계 : 주세 100%, 부담금 일부 등
- 국고보조금 : 각 부처별 보조사업
- 지방교육재정교부금 : 내국세 20.27%
- 농어촌구조개선특별회계 : 농어촌특별세 100%



2. 국가와 지방간의 공동세제도 배제

- 독일 : 연방, 주정부, 지방정부간에 공동세 제도 운영
 - 공동세 결정과 운영에 주정부의 권한 상당한 수준 보장
- 지방에 입법적 권한 없는 우리나라에 독일식 공동세제도 도입반대
 - 공동세의 권한과 운영을 국가가 모두 갖게 됨
 - 지자체는 또다시 국가에 재정적으로 귀속됨

독일의 조세 및 그 권한 정리

구분	입법권	집행권	세수권
공동세	연방	주	연방, 주, 지방정부
연방세	연방	주	연방
주세	연방	주	주
지방세	연방 (일부 : 주, 지방정부)	지방정부	지방정부

독일의 공동세 배분비율

공동세	연방	주	지방정부
근로소득세 원천징수 소득세 신고납부분	42.5%	42.5%	15%
자산소득세 원천징수분	44%	44%	12%
법인세	50%	50%	없음
부가가치세	필요에 따라 변경(아래 비율 2012년 예산)		
	53.8%	44.2%	2.0%
영업세	표준세액의 14.5%	표준세액의 49.5%	잔여액

※ 영업세 : 세액 = 표준세액×부과율, 표준세액 = 영업수익×기준세율, 기준세율은 법인 5%, 개인 1% ~ 5%(누진과세), 부과율의 전국평균은 390%(2011)

독일의 주정부간 자원조정

단계	주체별 배분, 조정	주요내용
1단계	국가와 지방간 수직적 배분(공동세)	배분비율조정시 상원(주정부 대표) 통제(입법권)
2단계	주정부간 배분조정	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 주배분 부가가치세 25% : 1인당세수 주평균 미만 주 우선배분 ➢ 주배분 부가가치세 75% : 인구비례
3단계	주정부간 수평적 재정조정	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 과세력측정치 > 조정액 측정치 → 납부 ✓ 과세력측정치 < 조정액 측정치 → 수령
4단계	연방보충금 지급	조정액측정치 99.5% 미만 주 → 차액의 77.5% 지급

수평적 재정조정제도



- 공동세 제도의 입법적 절차에 있어서 주정부의 권한이 매우 강함.
- 독일은 양원제로서 州의 이해가 있는 사항 → 상원의 동의 필요
- 헌법개정 → 연방 상·하원 의원의 각각 3분의 2 찬성
- 연방상원은 주정부에 인구비례 3~6표의 투표권 부여



- ✓ 입법적 권한이 지방정부에 보장되지 않는 우리나라에 독일식의 국가와 지방간의 공동세제도 도입 반대
 - 권한과 운영을 국가가 모두 갖게 됨
 - 지자체는 또다른 형태로 국가에 재정적으로 귀속



3. 지방자치단체간의 수평적 조정제도 도입

- 지방재정확대에 따른 지방자치단체간의 수평적 재정조정제도 도입 필요
 - 지방세 제도 내에서의 조정(X) → 지방세는 조세이론에 따라 귀속
 - 지자체간 수평적 재정조정제도 → 별도 고안필요

- ① 독일식 수평적 재정조정제도 도입
 - 과세력측정치와 조정액측정치 비교 → 수령 또는 납부
- ② 상생발전기금의 개편
 - 지자체간 수평적 재정조정기능 부여
- ③ 기타 조정방안



※ 독일사례

과세력측정치와 조정액측정치 비교 기준

- 80% 미만 : 차액의 75% 수령, 80%~93% : 차액의 75% ~ 70% 수령, 93% 이상 : 차액의 70% ~ 44% 수령
- 100%~101% 이하 : 15% 납부, 101%~110% 이하 : 66% 납부, 110% 초과 : 80% 납부
- ✓ 과세력측정치 : 州세수 + 지방정부 세수의 64%
- ✓ 조정액측정치 : 전체 州과세력측정치×(당해 州보정인구÷ 전체 州보정인구)



산출사례

	과세력	보정인구	조정액	부족액	비율
1	300	32	419	- 119	71.6%
2	440	35	458	- 18	96.1%
3	500	44	576	- 76	86.8%
4	350	25	327	23	107.0%
5	600	40	523	77	114.6%
6	700	45	589	111	118.9%
7	650	50	654	- 4	99.3%
8	800	60	785	15	101.9%
9	550	44	576	- 26	95.5%
10	580	43	563	17	103.1%
	5,470	418	5,470	-	

4, 국고보조사업 개편 → 국가재정부담 해소

- 2004년 분권형 재정개혁 : 600여개의 국고보조사업 → 360개
- 2015년 : 국고보조사업 900여개로 증가
- 지역적으로 안정화된 사업 → 조직, 인력, 자원 일괄 지방 이양
- 국민 기초생활을 보장 생계급여, 의료급여, 기초연금, 보육료 등의 복지사업 → 국가가 전액 재정책임
- 공모형 국고보조사업 개선 : 지자체간 국고보조금 유치경쟁 가속화, 중앙부처 국고보조사업의 확대요구, 중복투자, 사후관리 부실 등 문제 발생 → 지역의 창의성, 다양성, 책임성 부여 지역 스스로 결정
- 국가가 정책개발, 재정부담 지방에 전가하는 방식의 국고보조사업 → 금지 또는 사전 지방의 의견반영

국가사무 지방이양 추진 → 국가재정부담 해소

지방소득세·지방소비세 확대, 자체세입확대

배분기준 단순화

조세이론에 따라 배분

지방자치단체간 수평적 재정조정제도 도입

독일식 조정제도

상생기금, 기타 방안

국가재정 감소 → 국고보조사업 축소, 기능 이양

공모사업, 지역특색사업 폐지→직접 수행

국가사무 지방이양 등

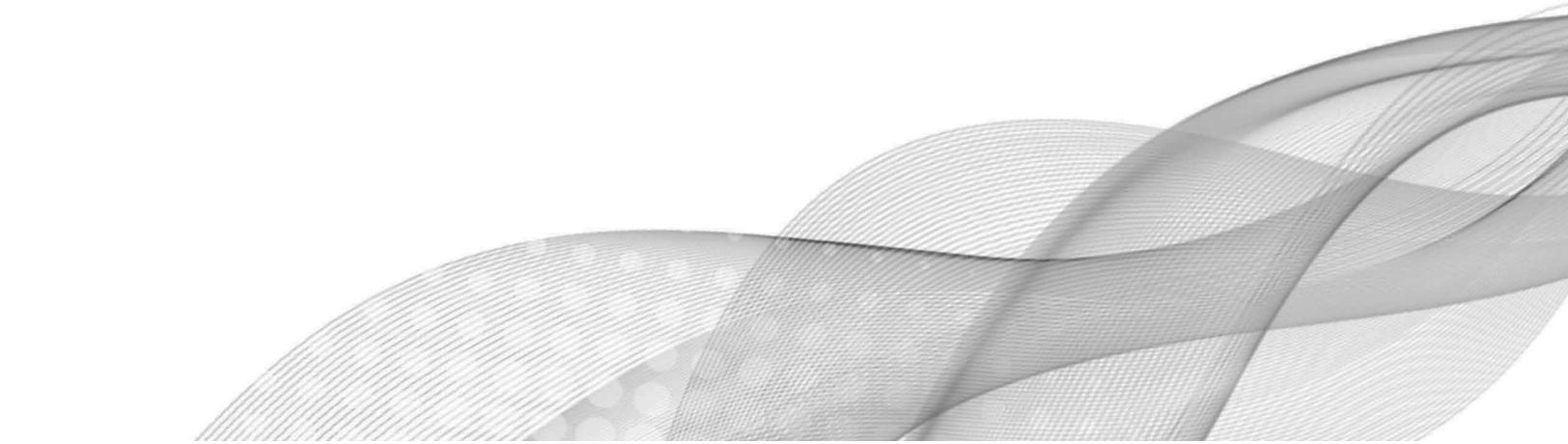


경청해 주셔서 감사합니다.



중앙 - 지방간 복지재정관계 재정립방안

이재원 부경대학교 행정학과 교수



중앙-지방간 복지재정관계 재정립방안

- 복지보조금 개편을 중심으로 -



이재원 (부경대 교수)

내용

- I 서론
- II 정부간 재정관계에 대한 플랫폼
- III 지방재정과 복지보조금 : 현황과 쟁점
- IV 복지재정관계 재정립을 위한 정책과제

I. 서론



국고보조금은 중앙의 재원인 동시에 지방의 재원

- 지방세입의 20% 비중을 차지하는 핵심 재원
- 효율성 쟁점 : 도덕적 해이, 정보비대칭, 공유재 비극, 끈끈히 효과
- 보조금의 역습 : 국고보조금은 지방 돈이 중앙으로 나가는 통로(?)
- 보조금과 보조사업은 지자체 행정/기획 역량 약화의 원인

재정분권의 새로운 국고보조금 제도 플랫폼

제2세대 정부간 재정관계 : 수평적 협력 거버넌스, 성과계약, 분권과 자율

국고보조사업과 보조금 규모 축소 : 지방이양 vs 국가사무 전환

복지보조금이 계속 확대되고 있지만 지역사회문제를 해결하지 못하는 원인을 찾기 위한

새로운 정부간 복지재정관계 플랫폼 필요

II. 정부간 재정관계에 대한 플랫폼



1. 제1세대 정부간 재정관계
2. 제2세대 정부간 재정관계
3. 주요 국가들의 정부간 재정관계 변화

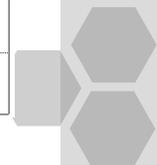


1. 제1세대 정부간 재정관계

80년대까지 전통이론, 머스그레이브-오우츠 모형

- 사무엘슨 공공재 이론 : 비경합성+비배제성 → 정부 개입
- 머스그레이브의 정부재정 3대기능 : 중앙정부 = 소득분배, 지방정부 = 자원배분
- 오우츠 분권이론 : 외부성, 주민선호, 행정관리
→ 중앙-광역-기초간 재정기능 분담 → 보조금법칙, 최적기능분담론
- 공공선택이론 : 티부가설, 중앙정부 리바이던(정부실패) → 분권=작은정부=효율성

분야		세부 내용	비고
세입	과세권한의 배분	국세-지방세 세목배분 과세표준과 세율 결정	국세 중심 중앙정부 집권 관리
	재정조정(이전재정)	재정형평화 외부성의 내부화	보통교부세 형평화 기능 적정보조를 쟁점
세출	정부간 재정기능 분담	자원배분, 소득분배, 경제안정	지방재정=자원배분
	재정 책임	건전성, 성과, 효율성	중앙정부의 재정감독





제1세대 이론의 핵심 : [최적보조율]

구분	유형화기준	유형화단계	기준보조율	비고
임성일 서정섭 (1991)	사업성격, 공공재성격 누출효과, 소득분배	전국적 지역적 국지적	100%, 75% 62.5% 50%	파급효과 기준으로 구체적 사업 예시 보조율체계 단순화
이창균 (2001)	보조사업 성격과 자치단체 사무성격	국가적사무, 국가유선/정책적 사무 광역적/지역파급효과사무 지역적사무	100%, 80% 60%, 40% 정액	20% 단위로 구분하여 기준보조율 단계의 단순 화 정비. 최하위 보조율 수준을 40%로 설정.
권오성의 (2005)	법률상 사무배분과 외부효과	기관위임/고외부효과-중외부효과 단체위임/고외부효과-중외부효과-저외부효과 기관위임/저외부효과	100%, 70% 70%, 50%, 30% 정액	설문조사로 외부성 평가
이재원의 (2007)	재정특성 정책분야	보편-광역-신청주의 시장제-집합제	30%~100%	복지사업은 50%, 80%, 100% 차등화 기준(재정여건, 정책수요)
최병호 정중필 (2007)	파급효과, 국가시책 사업주체, 사업비규모	사업별 부담률 (E) $E = \sum \alpha_i E_i, \sum \alpha_i = 1.0$	100%, 80% 60%, 40%, 0%	사업유형별 점수화하여 합산후 보조율 결정
문병기 (2008)	성격유형과 정책효과 (외부효과)	국가기본정책, 정책유형 공공재 성격, 파급효과, 예산규모	100%, 80% 60%, 40%	정글사업과 정책사업을 일차적으로 분류. 세부기 준별 서열 기준치 부여 후 표준점수화하고 5개 지표의 단순평균치 도출
최병호의 (2012) 이재원의 (2013)	사업 외부성 지자체 재량 복지특성	지역개발과 사회복지 부문의 기준보조율 이원화	50%~90% (9단계)	지역개발사업과 사회복지사업의 기준보조율 설정 방식을 구분하는 이원화 접근. 50% 보조율을 최 저 수준으로 하는 9단계 접근
배인명 (2013)	재정기능 법적 성격	소득분배기능 정도 기본위임, 단체위임, 자치사무 지자체 자율성	70%~100% (7개 유형) 60%이하 구간 추가	사회복지사업을 공공부조와 사회서비스로 구분하 여 보조율 차등 적용

복지보조금의 최적보조율을 찾으려는 많은 시도. 하지만 공통적인 결론은 '최적보조율' 을 찾는 것은 매우 어렵거나 비용-효과적이지 못하며 사회 경제적 환경과 정부간 협상에 따라 결정된다는 의견이 지배적.



2. 제2세대 정부간 재정관계

90년대 후반 이후, 와인거스트-오우츠 모형

- 1세대 이론의 조건 변화 : 지방정부의 복지역할 확대, 글로벌 수준의 외부성, 생활권 변화
- 지방실패와 재정 공유재의 비극 : 지방정부=지리적 독점, 국고보조=연성예산제약
- 2세대 정부구간 재정관계론 : 성과주의 혁신과 경쟁력있는 계약정부, 인센티브-정보- 지식

새로운 접근과 해석 : 독점에서 균형과 절충으로

국고보조사업에서 중앙과 지방의 인센티브 → 지역개발/사회문제 해결 성과 중심
 정보비대칭에 따른 재정낭비 → 기획재정부 vs 지방 ; 기획재정부 vs 중앙 각 부처
 분권이론들의 상충성 인정/인식 → 주민을 위한 분권



3. 주요 국가의 정부간 복지재정관계 변화

미국
[광역분권]

80년대 레이건행정부의 포괄보조 : 복지재정 축소
주정부 중심의 사회복지 : 주정부 재량 확대
복지계약주의 (연방-주; 정부-NGO) : TANF

영국
[중앙집권]

지방정부 복지기능 축소 : Quango로 권한 이양
사회서비스에서 중앙정부 개입 강화 : 노인돌봄
집권화와 시장화 동시 추진

일본
[기초분권]

80년대 이후부터 복지분권화 지속
삼위일체 분권개혁 : 지방세,지방교부세,국고보조금
중앙정부의 복지재정 부담의 지자체 전가

개별 국가의 사회 경제 정치 환경에 따라 제도개편은 다양하게 추진.
최적의 보편적 정답이 없다는 전제에서 정부간 복지재정관계의 새로운 플랫폼 개발이 필요

Ⅲ. 지방재정과 복지보조금 : 현황과 쟁점



1. 국고보조금의 규모와 회계
2. 지방재정과 복지보조금
3. 복지보조금이 주요 현안



1. 국고보조금의 규모와 회계

464조원. 매년 증가 (2004년 300개 → 2015년 1,000여개)

중앙정부 부처별 국고보조금 현황(2017) (단위 : %, 억원)

부처별		일반회계	지특회계	기타특별회계	기금	합계	(규모)
상위 5개 부처	보건복지부	87.1	3.3	0.6	20.2	57.7	268,037
	환경부	-	11.6	49.6	15.4	9.4	43,626
	국토교통부	5.7	23.2	4.5	9.4	8.5	39,272
	농림축산수산부	-	21.0	34.5	14.4	8.8	40,679
	문화체육관광부	0.5	12.1	0.2	17.9	2.1	9,702
	소계	93.3	71.1	89.4	77.3	88.1	409,025
기타(부처청, 24개)		6.7	28.9	10.6	22.7	11.9	55,293
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	464,318
(규모)		294,630	67,746	58,771	43,171	464,318	

5대부처 중심, 복지보조금 57.7%, 부처별 보조금 자원 다양
 복지보조금은 대부분 일반회계. 복지재원배분에서 기획재정부 영향력 절대적.
 복지부의 보조금 관리 권한/재량 한계 (복지보조금 책임질 중앙부처 불확실)



2. 지방재정과 사회복지비

1) 지방세출 기능별 분류에서 복지비 비중 : 보조사업 비중 절대적

- (보조사업 비중) 지방자치단체의 재정지출에서 사회복지비는 지역개발부문 전체 보다 높음. 전체 예산의 1/4 정도인 49.5조원. 사회복지비의 89.3%는 보조사업으로 운영되며 지자체 자체사업은 9.7%.
 - 재정구조 측면에서 지자체 복지사업 담당부서는(자체사업 없이) 보건복지부의 사업을 위탁수행하는 중앙정부 산하기관의 특성. 지자체 내부에서 우선순위 낮음. 지방재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 기능이 지자체 예외적 기능으로 인식(?)
- 보건복지부 입장에서는 재정사업 지자체 책임 문제, 지자체는 재정 왜곡 문제 **약화**



참고 : 지방세출 기능별 분류와 사회복지비(2017)

(단위 : 억원, %)

		지방세출		사업 성격별 비중				
		규모	비중	합계	보조사업	자체사업	재무활동	행정경비
일반 관리	일반공공행정	118,834	6.2	100.0	4.4	75.0	20.6	-
	공공질서및안전	34,356	1.8	100.0	44.2	42.7	13.1	-
	소계	153,190	7.9	100.0	13.3	67.8	18.9	-
사회 개발	교육	116,796	6.0	100.0	4.1	95.7	0.3	-
	문화및관광	98,146	5.1	100.0	41.6	55.1	3.3	-
	환경보호	191,119	9.9	100.0	34.0	62.6	3.3	-
	사회복지	494,509	25.6	100.0	89.3	9.7	1.0	-
	보건	31,505	1.6	100.0	71.2	28.6	0.2	-
	소계	932,075	48.3	100.0	61.6	36.8	1.6	-
지역 개발	농림해양수산	122,738	6.4	100.0	70.7	28.2	1.1	-
	산업·중소기업	39,831	2.1	100.0	40.2	51.1	8.8	-
	수송및교통	172,689	8.9	100.0	22.5	68.9	8.6	-
	국토및지역개발	131,628	6.8	100.0	32.3	62.3	5.4	-
	과학기술	4,800	0.2	100.0	14.0	85.4	0.6	-
	소계	471,686	24.4	100.0	39.2	55.1	5.7	-
기타	예비비	49,054	2.5	100.0	2.0	97.9	0.2	-
	인력운영비	258,539	13.4	100.0	-	-	-	100.0
	기본경비등	66,990	3.5	100.0	-	65.9	2.8	31.3
	소계	374,583	19.4	100.0	0.3	24.6	0.5	74.6
합계		1,931,534	100.0	100.0	40.4	41.3	3.8	14.5



2. 지방재정과 사회복지비

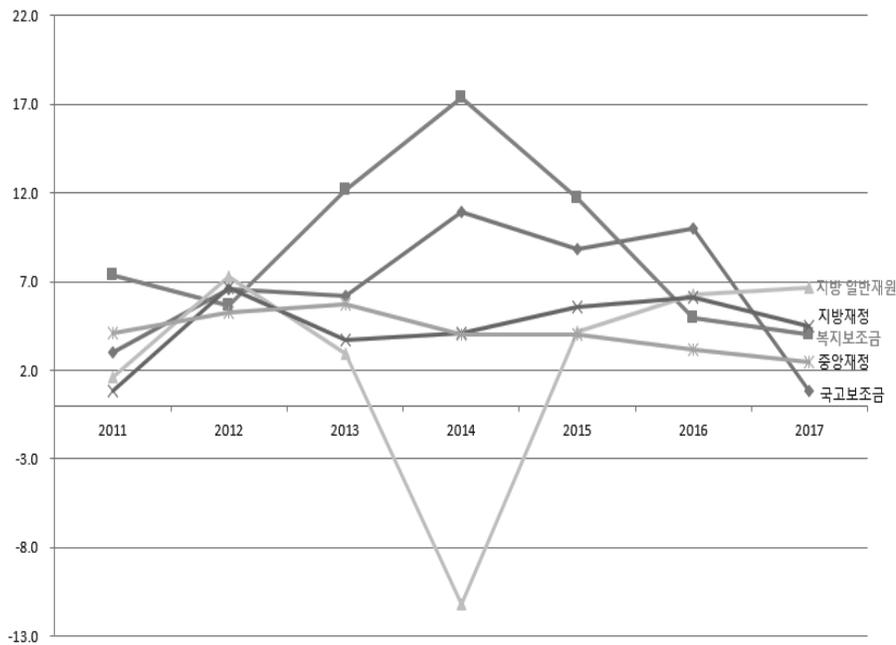
2) 복지보조사업에서 지방재원의 상대적 과잉 의무분담

- 2000년대 중반부터 지방재정에서 국고보조금에 기초한 복지지출이 급속히 증대. 하지만 지방비로 분담할 수 있는 지방세입에서 일반재원은 복지보조금의 증가추세 보다 상당히 낮은 수준으로 증가.
- 지방비를 의무지출해야 하는 복지보조금이 증가하면 지방자치단체에서는 다른 분야의 재정지출에 충당할 예정인 자체재원을 복지비 분담으로 전환해야 함. 이에 따른 지방세출 기능 왜곡 발생.





참고 : 지방재정 일반재원과 복지보조금 증감률

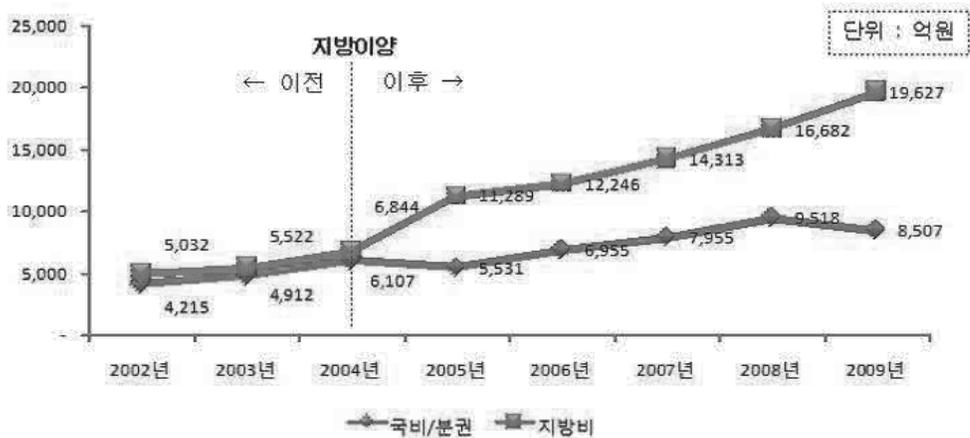


지자체 일반재원이 감소하던 시기에도 복지보조금은 지속 증가. 최근 복지보조금 증가 추세 안정적. 하지만 2018년도부터 다시 증가 예상(기초연금 인상, 아동수당 등)



2. 지방재정과 사회복지비

3) 2004년 분권교부세 지방이양 이후 지방비 과다 부담의 부정적 경험 누적



자료 : 서정섭(2011)

지방이양에서 정부간 자원중립성 원칙을 적용할 때, 저복지상황에서는 미래수요(지출부담) 기준으로 이양재원 산정 필요. 2005년 당시에는 과거 지출 평균을 기준으로 기존로 사업-재원의 지방이양 경향 → 지방재원 징발 부작용 발생



2. 지방재정과 사회복지비

4) 자치구의 복지비 지출/부담 과중 : '자치' 단체로서 재정기능 매우 취약

- 서울특별시와 광역시는 세출 예산에서 사회복지비의 비중이 30% 정도. 시와 군은 상대적으로 낮아 각각 26.4%, 18.8% 수준.
- 자치구는 사회복지비의 비중이 50%를 상회하고 계속 높아졌음. 광주광역시 북구청 경우 2017년 예산 순계기준으로 사회복지비의 비중은 70.3%임.

(단위 : %)

		특별시	광역시	도	시	군	자치구
자체 사업비	평균	51.0	41.1	32	41.0	30.6	20.3
	최고	51.0 서울본청	44.3 인천	45.9 경기	75.3 시흥	43.5 태안	37.0 부산강서
	최저		38.2 부산	20.4 전남	24.3 논산	16.9 부안	9.8 광주북구
사회 복지비	평균	31.9	31.7	34.4	26.4	18.8	51.9
	최고	31.9 서울본청	36.9 광주	39 전북	39.8 목포	31.5 기장	70.3 광주북구
	최저		24.1 울산	29.3 강원	15.1 시흥	7.8 울릉	26.8 서울중구

주 : 일반회계+특별회계 순계 기준

자료 : 행정자치부(2017)



3. 복지보조금의 주요 현안

1) 기초복지에 대한 지방비 의무분담의 정당성/타당성 쟁점

- 기초적인 사회안전망 관련 프로그램은 지방재정 여건에 상관없이 전국적으로 동일 수준의 복지가 개인별로 제공되어야 함. 지방비 부담을 의무화하면 재정 취약 지자체에서 복지사각지대 구조적 발생 우려.
- 보건복지부 소관 보조금에서 복지 대상자에 대한 현금성 급여로 지출되는 기초적인 복지사업의 비중이 80%를 상회. 기초복지사업에 대한 재정규모는 보건복지부와 지방자치단체에서 재량적으로 결정하지 못함. 행정의 영역이라기 보다는 '중앙정치' 영역으로 사회적으로 결정.
- 기초복지사업에서는 지방비의 의무적 지출분담이 명시. 5대 기초복지보조금의 연도별 증감률은 대부분 중앙정부의 국고보조금과 보건복지부 총지출 규모의 증감을 보다 높음.



참고 : 5대 기초복지사업의 재원규모 추이

(단위 : 억원)

	중앙정부 국고보조금 (A)	보건복지부 소관총지출 (B)	보건복지부 소관보조금 (C)	5대 기초복지 보조사업					
				소계(D)	생계급여	의료급여	기초연금	보육료 양육수당	장애수당 장애연금
2011	323,289	335,694	148,622	113,577	24,460	36,718	28,253	20,244	3,902
2012	341,965	366,928	159,953	122,055	23,618	39,812	29,665	24,939	4,021
2013	367,551	410,673	183,230	139,784	25,902	42,478	32,097	34,792	4,515
2014	400,097	468,995	219,858	172,768	25,240	44,366	52,001	45,445	5,716
2015	450,978	534,725	255,538	196,589	26,988	45,334	75,824	41,512	6,931
2016	460,434	558,436	258,171	208,631	32,728	47,224	78,692	43,258	6,729
2017	464,318	576,628	268,037	216,116	36,702	47,992	80,961	43,534	6,927



3. 복지보조금의 주요 현안

2) 복지보조사업에서 기준보조율 정비 쟁점

- 사회복지사업에서 기준보조율이 50% 미만인 경우는 기준보조율 상향 검토 필요
- 복지특성이 유사한 사업에서 기준보조율 달리 설정. 예, [생계급여 80%, 장애인연금 70%]. [광역·지역자활센터 운영비는 80%, 일반적인 복지시설 운영은 50%]
- [보육료지원]에서 기준보조율 65%의 적정성 쟁점 지속.
(2018년도부터 어린이집 누리과정은 중앙정부 전액부담, 유치원 누리과정은 지방교육청 부담)
- [아동수당]에서 기준보조율 수준에 대한 쟁점. 아동청소년 혹은 보육사업을 기준으로 설정하면 상대적으로 낮은 보조율 적용. 기초생활보장과 기초연금 수준에서 설정하고 차등보조율제도 적용하면 90%까지 보조 가능.





참고 : 부문별 기준보조율 분포(지방보조율)

(단위 : 개, 억원, %)

기준 보조율	부문							사업비(억원)		
	기초 생활	장애인 복지	아동 청소년	보육	노인	기타	합계	총사업비	국비	실효 보조율
25					1		1	1,227	301	24.5
30		1					1	16	5	30.0
40		2					2	124	49	39.7
50	1	12	8	26	11	4	62	39,028	19,097	48.9
60					1		1	8	5	60.0
65				2			2	64,440	43,534	67.6
70	5	13	3		8	7	36	140,927	104,582	74.2
80	8	4					12	115,313	90,196	78.2
100	1		1		1	1	4	1,443	1,420	98.4
전체	15	32	12	28	22	12	121	362,525	259,189	71.5
총사업비	117,149	28,862	4,056	86,683	119,520	6,255	362,525			
국비	91,647	18,829	2,326	54,585	87,861	3,942	259,189			
실효보조율	78.2	65.2	57.3	63.0	73.5	63.0	71.5			

(2017년 당초예산 기준)



3. 복지보조금의 주요 현안

3) 복지보조사업에서 차등보조율 쟁점

- 재정자주도가 낮아지고 복지비 지수가 상승하면서 대부분의 지자체에서 인상보조를 적용 → 차등보조율제도 운영의 필요성 약화

※ 기초연금 인상과 아동수당이 운영되면 [사회복지비 지수 상당 증가 + 재정자주도 하락] 예상

- 기초생활보장·보육과 기초연금의 차등보조율 적용 방식(지표)을 별도로 운영. 재정자주도는 낮지만 노인인구비율이 낮은 지자체는 기초연금 인상보조를 적용되지 않음(예, 부산 북구)

→ 재정력 취약 지자체 복지재정 지원이라는 차등보조율의 도입취지 약화



참고 : 주요 복지사업 차등보조율 제도

		〈기초생활보장,보육〉			〈기초연금〉			〈청소년시설 확충〉	
		사회복지비 지수			노인인구비율				
		20% 미만	20%이상 25%미만	25% 이상	14% 미만	14%이상 20%미만	20% 초과		
재 정 자 주 도	90% 이상				40	50	60	서울 : 30 지방 : 70~88 (재정자주도에 따라 임의차등)	
	80%이상 90%미만	85%이상	10% 이하	기준보조율	기준보조율	50	60		70
		85%미만 80%이상	기준보조율	기준보조율	기준보조율				
	80% 미만	기준보조율	기준보조율	10% 인상	70	80	90		

자료 : 보조금관리에 관한 법률 시행령 별표3, 기초연금법 시행령 별표2

기초생보는 사회복지비 비중 높은 자치구 유리. 기초연금은 노인인구비중 높은 군이 유리
복지사업별 차등보조율 운영주체 상이(기획재정부, 보건복지부), 기초생보/보육은 10%
인상보조율에 초점. 기초연금은 9가지 기준보조율 다양하게 운영(실제는 70, 80, 90 적용)



3. 복지보조금의 주요 현안

4) 지특회계 지역사회서비스투자사업의 환원 쟁점

- 2015년도부터 사회복지사업들을 지특회계 포괄보조 프로그램에 포함. 지특회계 보조사업 가운데 예산규모 가장 큰 사업
- 지특회계 사업들은 대부분 물리적 지역개발 기능을 수행하는데 사회복지 지출과는 재정기능에서 차별적이기 때문에 동일한 특별회계 내에서 이중의 자원배분 논리를 개발·적용해야 하는 부담이 발생.
- 비영리사회복지시설(단체)는 정부 재정에 대한 의존도가 절대적으로 높음. 사회복지사업의 지출 방식을 변경하는 과정에서 지역개발 관련사업의 경우와 달리 민간복지단체들의 운영에 적지 않은 부정적 영향이 우려될 경우, 회계제도 개편에 따라 필요이상의 사회적 갈등이 발생할 가능성 우려.

참고 : 지특회계 사업별 보조율 분포

	부처	사업명	보조율	사업명	보조율
시도 자율 편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영	40%	④ 지역문화산업기반 지원	50%
		② 관광자원 개발	50%		⑤ 산업단지 폐산업시설 문화재생
		③ 체육진흥시설 지원	30%		
	문화재청	⑥ 문화유산 관광자원 개발	50%		
	농림부	⑦ 농촌자원복합산업화지원	50%	⑩ 지역전략식품산업육성	50%
		⑧ 농업기반정비	80%		
	해수부	⑨ 어촌자원복합산업화지원	50%	⑫ 해양 및 수자원 관리	50%
		⑩ 어업기반정비	80%	⑬ 수산물산지가공시설	30%
	농진청	⑬ 지역농촌지도사업 활성화	50%		
	산림청	⑮ 산림경영지원 육성	80%	⑰ 임도시설(국유림 제외)	70%
		⑯ 산림휴양 녹색공간조성	50%		
	산업부	⑰ 지역특성화산업 육성	50%		
	중기청	⑱ 전통시장 및 중소유통물류 기반지원	60%		
	여가부	⑳ 청소년시설 확충	30~88%		
	환경부	㉑ 상수도시설 확충 및 관리	70%	㉓ 생태아전복원	50~70%
		㉒ 자연환경 보전 및 관리	50%		
	국토부	㉔ 대중교통 지원	70~90%	㉕ 주자환경개선지원	50%
		㉕ 지역거점 조성지원	50~100%		
새만금	㉖ 공업용수도 건설지원	100%			
행자부	㉗ 지역공동체 일자리 지원	50%			
고용부	㉘ 사회적기업 일자리창출	75%			
복지부	㉙ 지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%			
시군구 자율 편성 사업	국토부	㉚ 성장축전지역 개발	100%	㉚ 도시활력증진지역 개발	50%
	행자부	㉛ 특수상향지역 개발	88%		
	농림부	㉜ 일반농산어촌 개발	70%	㉜ 지역행복생활권 협력사업	70~80%
	안전처	㉝ 소화전정비	50%		

지특회계는 세입재원배분에서 지자체 자율성을 부여하는 포괄보조. 유사 성격의 사업을 중심으로
블럭단위를 설계해야 함. 따라서 복지사업을 개발사업과 동일한 포괄블럭 분야에 포함하는 것은 부적절

3. 복지보조금의 주요 현안

5) 서울특별시 복지보조사업의 기준보조율

- 복지보조사업 121개(연구과제 분석대상) 가운데 지방과 동일한 보조율을 적용하는 경우는 47개에 불과. 나머지 74개 사업에 대해서는 인하보조율 적용.

※ 사업별로 차등화 수준 다양. 15%, 33.3%, 40% 격차 사업들이 각각 1개가 있고 20%와 30% 격차사업들이 다수.

- 복지보조사업에서 서울특별시와 정책협력 애로. 동일한 보조율을 적용하는 방향으로 기준보조율 개편하거나 복지보조율 수준에 따른 서울시와 복지부의 복지재정관계 별도 운영 필요.



참고 : 서울과 지방의 기준보조율 분포

		지방보조율									
		25	30	40	50	60	65	70	80	100	합계
서울 보 조 율	10	1									1
	20				8						8
	30		1		23			1			25
	35						2				2
	40			2				2			4
	50				31			26	10		67
	60					1					1
	66.7									1	1
	70							7			7
	80								2		2
	100									3	3
	합계		1	1	2	62	1	2	36	12	4

(단위 : % 억원)

지방 -서울	부문							사업비		
	기초생 활보장	장애인 복지	아동 청소년	보육	노인	기타	합계	총사업비	국비	실효 보조율
0	2	13		11	14	7	47	112,566	84,925	75.4
15					1		1	1,227	301	24.5
20	5	16	9	8	7	4	49	49,774	30,328	60.9
30	8	2	2	9		1	22	198,150	142,892	72.1
33.3			1				1	685	662	96.7
40		1					1	124	81	65.3
합계	15	32	12	28	22	12	121	362,525	259,189	71.5



IV. 정부간 복지재정관계 재정립을 위한 정책과제

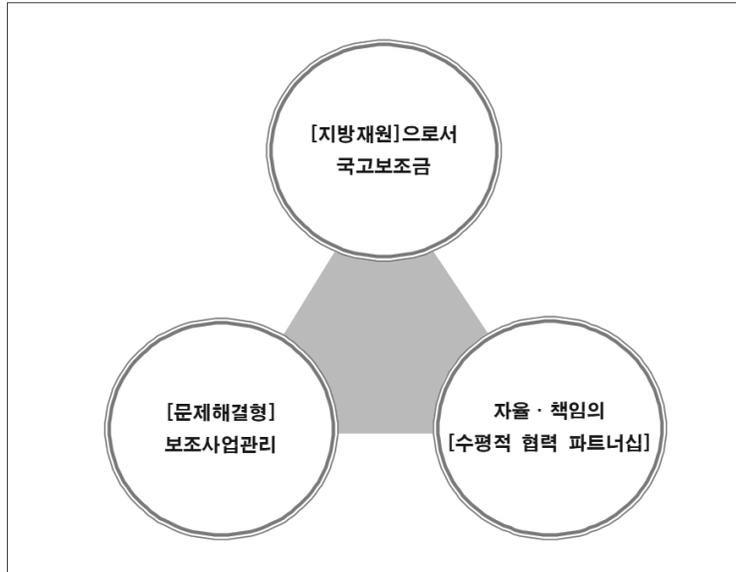


1. 복지보조금 개편의 기본 방향 : 플랫폼 2.0
2. 복지보조사업의 재정분권 과제





1. 복지보조금 개편의 기본방향 : 플랫폼 2.0



2. 복지보조사업과 재정분권 과제

- 재정분권 혁신에 따른 정책주체별 접근방법 정립과 절충
 - 기획재정부 : 중앙정부(국비) 복지 재정부담 유지/완화
 - 행정안전부·지자체 : 복지사업에서 의무적 지방비 부담 완화/재량 확대
 - 보건복지부 : [사회문제 해결] ?
 - 지방자치단체 : 주민생활보장 ? [누락된 관점]

- 복지사업에서 지방재정의 자율성- 분권혁신 대상/방법 모색
 - 사회안전망 관련 기초복지사업의 국가사무 전환 [사회보장청 신설] ?
 - ※ 중앙정치에 따른 복지비 지출은 중앙정부 재원으로 충당 ?
 - 사회서비스 분야 복지보조사업의 지방이양 [2005년 분권교부세 교훈 주의]
 - ※ 미래재정 수요 기준으로 이양재원 지원, 지방고유사업 전환시 중앙 개입 근거법을 조항 폐지
 - 유사분야 보조사업의 포괄보조 전환 후 정부간 성과계약 적용
 - ※ 프로그램별 성과평가에 따른 패너티 보다는 코칭 중심의 성과관리체계 개발





2. 복지보조사업과 재정분권 과제

- 보건복지부의 복지보조금제도 운영/관리 권한 확보
 - 기준보조율의 개별 복지사업법에서 규정 : 문제해결 중심
 - 복지보조금 관리에 관한 법 : 보조금관리법의 분법 (복지부 관리)
 - ※ 기준보조율과 차등보조율의 일관성있는 정비
 - ※ 복지보조금에 따른 지방비 부담 한도(총량)을 설정하는 [복지보조금 준칙제도] 규정
 - 복지재정사업의 총액예산편성권한 확보

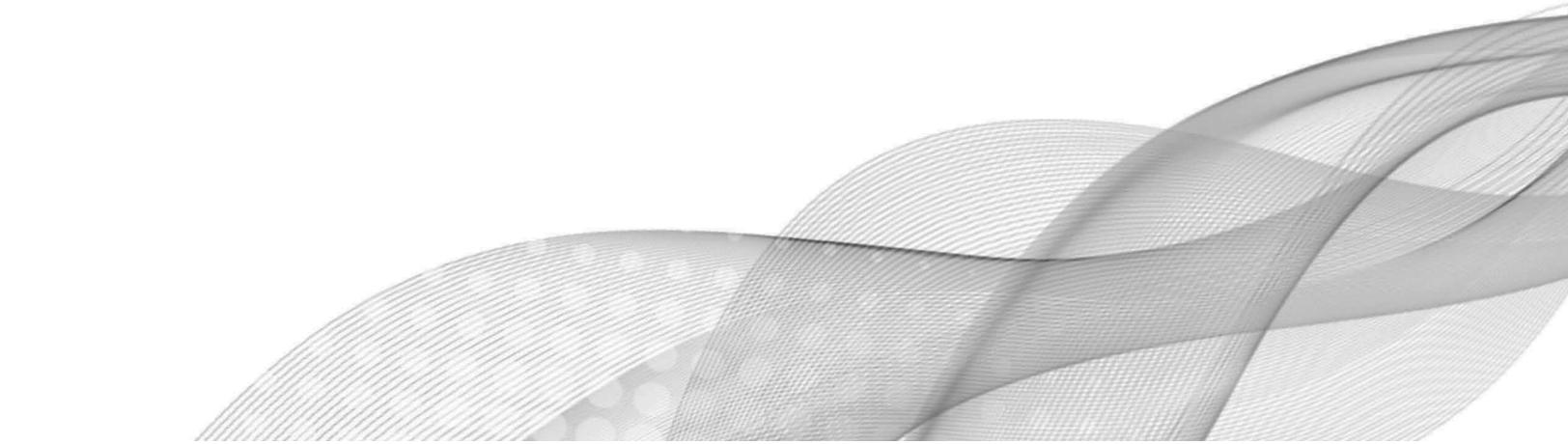
- 보건복지부 중심의 정부간 복지재정관계 협의체 운영
 - 제2국무회의에서 복지보조금 제도 관련 상설 의제 운영
 - 복지사업에서 지방복지재정부담심의 협의 기구 운영
 - ※ 사회복지부서 + 지자체 기획 예산 부서 협의 확대
 - 지자체 유형별 맞춤형 복지거버넌스 : 서울, 자치구, 농어촌 등
 - ※ 복지행정의 관리감독에서 '지역문제해결' 을 위한 맞춤형 지원·진흥 기능으로 전환





국고보조금 구조의 문제점과 개선방안

김홍환 한국지방세연구원 연구위원



국고보조금 구조의 문제점과 개선방안

- 일본 보조금 제도와 비교를 중심으로 -

김홍환(한국지방세연구원)

I. 서론

□ 국고보조사업의 문제

- 지방자치단체에 대한 국고보조사업은 지방비 매칭을 요구한다는 점에서 지방재정의 자율성을 저해한다는 시각(권오성, 2005; 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007; 김홍환, 2012; 송상훈·이현우 2014)이 일반적임
- 특히, 사회복지분야 국고보조사업은 보조금관리법 제5조¹⁾ 예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치 형태로 지방자치단체의 의사와 관계없이 지방예산에 우선계상²⁾되어야 하므로 지방재정 자율성을 저해하는 요인으로 지적되고 있음.
- 이와 관련하여 조금 더 살펴보면, 참여정부 시절 지방분권 추진기구인 정부혁신지방분권위원회에서는 “국고보조금은 조건부 보조금이 갖는 특성 때문에~ 중략 ~ 비효율과 낭비 요인이 상존한 것으로 파악되는데, 지방보다 중앙의 우선순위에 따른 소액 분산투자. 지방비 매칭(matching)과 사후정산에 따른 낭비, 투자우선 순위가 낮은 사업을 국고 확보를 위해 추진하는 등의 문제점 ~후략.”으로 지적하고 있음
- 국고보조사업의 문제점이 지속 제기되었음에도 불구하고 국고보조금은 2005년 533개 12.5조원에서 2013년 960여개 33.5조원으로 급격히 확대되었고, 최근에도 1,000여개³⁾가 넘는 국고보조사업이 운영 중임.

□ 국고보조사업 구조조정

- 국고보조사업의 문제점을 인식하고 이를 시정하기 위해 지속적인 국고보조사업 조정을 추진한 바 있음.
- 가장 대표적인 국고보조사업 구조조정은 참여정부 재정분권과정에서 나타난 분권교부세 사업이라 할 것인데, 당시 총 533개(12조7천억)에 달하는 국고보조사업 중에서 147개(1

1) 보조금관리법 제5조(예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치) 국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.

2) 보조금 관리법 제13조(지방비 부담 의무) 지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다. 지방재정법 제22조(경비 부담의 비율 등) ① 제21조제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

3) 국고보조사업의 규모에 대해서는 세부구분에 따라 개수는 크게 변화할 수 있으므로 개수보다는 금액에 초점을 두어야한다.

- 조)는 분권교부세에 의해 지방자치단체에 이양되고 126개(3조6천억)는 균특 사업으로 당시 기획예산처로 이관되고 16개(1천억)는 교육부로 전환하여 2005년 기준 현재 233개 7조9천억 만이 국고보조사업으로 존치하였다고 당시 행정자치부에서 발표한 바 있음.
- 그런데 문제는 분권교부세의 신설 당시 지방이양된 국고보조사업은 수행의무만 지방에 이양되고 사업의 내용적 결정은 중앙정부에 존치함에 따라 지방재정의 부담으로 작용하였음.
 - 즉, 분권교부세 대상사업의 총 사업비는 연평균 11.9%씩 증가 하였으나, 분권교부세의 연평균 증가율은 5.9%에 불과하여, 지방비가 연평균 15.5%씩 증가함.
 - 이에 따라 지방비 부담률은 이양전('04년) 56.5%에서 70.4%로 보다 13.9%p 증가하였고, 지방 이양 전(부담율 56.5%)에 비해 지방비 6,856억 추가 부담(11년 기준)함.

<표 1> 분권교부세 제도의 운영과 지방재정부담 확대

(단위: 억원, %)

구 분	이양전 (국고보조)	이양 후(분권교부세)							연평균 증가율
	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11*	
총사업비(A)	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	49,258	11.9
분권교부세(B)	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	14,573	5.9
(비중(B/A))	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	28.6	29.6	
지방비(C)	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	34,685	15.5
(비중(C/A))	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	71.4	70.4	

* 11년은 구조조정으로 149개 사업에서 90개 사업으로 축소

- 박근혜 정부는 2014년 2월 25일 경제혁신 3개년 계획을 발표하였는데, 유사·중복 사업의 통·폐합 추진과 보조금 개혁 등이 과제로 선정하였고, 약 2,000개에 이르는 국고보조사업 구조조정이 주 내용이었음.
- 그러나 이에 따른 구체적 국고보조사업 구조조정은 이루어지지 않았음.

□ 국고보조사업 구조조정의 함의

- 문재인 정부에서는 국정과제 75번으로 재정분권을 제시하고 있는데, 과제목표로서 “지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보”를 제시하고 있음.
- 이를 위한 주요 내용으로서 첫째, 국세-지방세 구조 개선을 제시하고 있는데, 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선하기 위해 지방소비세의 비중을 확대하고 지방소득세 규모를 확대하고, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면을 15% 수준 관리 등을 제시하고 있음.
- 또한, 이전재원 조정 및 재정균형 달성을 위해 지자체 간 재정 격차 완화, 균형발전 추진 지방교부세율 상향, 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등을 제시하였음.

- 이러한 정책방향의 수립은 지방재정 구조개선을 위해서는 일본의 예와 같이 지방세입을 구성하는 3대요소에 대한 조정이 필요하다는 점에서 적절한 것으로 보임.
- 지방세입의 3대 요소는 지방세·세외수입(자주재원), 일반보조금(지방교부세), 특정보조금(국고보조금)이며, 각 요소간 밀접한 연계가 있어 동시에 개편을 추진하여야 지방재정구조 개편이 가능하다는 것임.

□ 국고보조사업 구조조정 의 한계요인

- 중앙부처 관료에게는 국고보조사업을 유지·확대하려는 유인이 존재할 수밖에 없는데, 국고보조사업을 편성하게 되면 그 사업을 관리·감독해야 하므로 부서가 확대되며, 조직확대가 중앙부처 관료(실제 모든 조직이라고 할 수 있음)에게는 매우 중요한 임무이므로 이를 유지하고자 함.
- 또한, 우리나라의 중앙정치 및 지방정치의 문제로서 국회의원에게 헌법이 부여한 임무⁴⁾는 오직 국가를 위해 노력하라는 것이나, 상당부분 지역구의 이익을 위해 노력할 수밖에 없으며⁵⁾, 그 기제로서 국고보조금이 존재하고 있음.
- 특히, 지방자치단체장도 지역문제 해결을 위한 재원을 주민의 부담을 통해 마련하지 않고, 국가재원을 통해 확보하려고 할 수밖에 없는⁶⁾ 상황임.

□ 연구의 목적

- 국고보조사업 조정을 위한 다양한 한계 중 실무적 관점의 한계가 존재하는데 어떤 국고보조사업을 폐지하고, 어떤 국고보조사업은 보조율을 인상해야 하며, 어떤 국고보조사업은 국고환원해야가에 대한 합리적인 기준설정이 매우 어려움.
- 또한, 종합적 국고보조사업 구조조정이 아니라 할지라도 개별 국고보조사업의 보조율 조정에 있어서도 기준설정이 명확하지 않음.
- 이러한 문제는 우리 국고보조금 제도에서 보조금의 종류를 사전에 구분하지 않았기 때문인데, 일본은 이와 달리 국고지출금을 크게 3가지로 구분하여 각각 운영체계와 용도 등을 별도로 정하고 있다는 점에서 우리나라 국고보조금 문제를 개선하는데 충분한 함의를 구할 수 있다는 판단임.
- 따라서 본 연구에서는 한국과 일본의 국고보조금 제도를 비교하여 우리나라 국고보조금 제도 개편의 함의를 구하고자 함.

4) 대한민국 헌법 제46조 ①국회의원은 청렴의 의무가 있다.
 ②국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.
 ③국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.

5)지역구 유권자의 평가 기준이 국가의 이익을 위해 얼마나 노력했는가 아니라 지역의 이익을 위해 국가의 “눈먼 돈” “공돈”을 얼마나 받아왔느냐에 의해 결정되는 현실이다.

6)국세중심의 지방재정구조, 중앙의존적 지방재정구조하에서 대부분의 지방자치단체 지방세로서는 전체 예산의 약20% 수준밖에 충당할 수 없는 구조하에서 지방세를 법이 허용하는 최대수준인 30%를 올린다고 하더라도 전체예산의 6%만 확보할 수 있으며, 이때 확보된 6%의 80%인 4.8%는 지방교부세 기준재정수입액에 반영되므로 결국 전체예산대비 1.2%의 효과만 발생하므로 지방세를 통한 재원마련이 사실상 불가능하다.

□ 연구방법

- 일본의 경우 보조금 관련 주요 법률은 지방재정법(地方財政法)과 보조금에관련된예산의 집행적정화에관한법률(補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律, 이하 보조금적정화법)로 구성됨.
- 우리도 이와 유사하게 보조금관리법과 지방재정법에서 보조금에 대해 규율함.
- 따라서, 연구방법은 우리 지방재정법에 규정되어 있는 사무유형에 따른 경비부담에 관한 내용이 실제로 적용되고 있는지 검토하고 이에 대해 일본의 예와 비교하여 평가함.

II. 이론적 논의에 제도의 검토

1. 사무구분과 재정책임

□ 국고보조사업 조정과 사무, 그리고 재정책임

- 2010년대 들어 사회복지가 대폭 강화되었는데, 기초연금, 영유아보육, 누리과정 등임.
- 이들은 중앙정부와 지방정부가 비용을 분담하는 국고보조사업으로 운영되기 때문에 재정 분담 비율을 두고 갈등이 지속되었음.
- 지방자치단체 및 시·도 교육청은 이러한 사무에 대해 사무의 성격이 전국적·일률적으로 제공되는 국가최저수준 서비스(National minimum)인 국가사무라는 점을 들어 국가가 사업비를 전액 부담해야 한다고 주장하였고, 반면, 중앙정부는 법령상 지방자치단체의 비용부담이 명시되어 있으므로 지방의 재정부담은 당연한 것이라고 하였음.
- 이와 같은 사무구분과 재정책임에 관한 논의는 지속적으로 이루어져 왔는데, 우리나라 지방자치단체의 사무는 통상적으로 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하고 있음(성낙인, 2014, p.644).
- 자치사무는 지방자치단체가 자기의 의사와 책임과 부담 하에서 주민의 복리증진을 위하여 수행하는 지방자치단체 본래의 사무(전광석, 2014, p.718)이며, 고유사무는 자치사무와 동일한 의미로 이해되고 있음.
- 이러한 자치사무는 지방자치단체가 재정책임을 지며, 국가사무인 단체위임사무, 기관위임사무⁷⁾는 국가가 비용을 부담하는 것이 원칙임⁸⁾.
- 그러나 행정실무에서 이러한 사무구분과 비용부담원칙이 명확히 지켜지고 있지 않음.
- 이는 법령의 표현만으로는 국가사무인지 혹은 자치사무인지 알 수 없다는 것에 있는데 구체적으로 살펴보면, 법령상 사무처리 주체가 국가 또는 ○○장관으로 표현되는 경우 국가사무로 분류할 수 있으나, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 사무처리 주체로 규정

7) 단체위임사무는 지방자치단체에 위임된 사무이므로 지방의회의 관여가 가능하나, 기관위임사무는 지방자치단체장에게 위임되어 있는 사무로서 지방의회의 관여할 수 없는 것으로 논의되는 것이 통설이다.

8) “단체위임사무에 관해서는 지방재정법 제21조를 근거로 지방자치단체도 비용부담 주체가 된다는 주장이 있는데”(박균성, 2012, p.1021) “지방자치단체에 사무를 위임할 때는 위임한 국가나 지방자치단체가 그 경비를 부담해야 한다.”(홍정선, 2013, 행정법원론 하, p.228)는 것이 통설이며 2013년 실시된 사무총조사(지방자치발전위원회 내부자료)에서 단체위임사무는 발견되지 않았으므로 논의의 실익은 없다.

- 된 경우에는 자치사무라고 할 수 없다는 것임.
- 이는 사무의 원처리권자를 다투는 행정소송에서 법원의 입장으로 확인할 수 있는데 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관 위임사무인지를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다.”⁹⁾라는 입장을 일관되게 취하고 있음.
 - 즉, 사무구분에 따른 비용부담 원칙을 정립하기 위해서는 모든 법령에 대해 법원의 판단을 받아야 하는데 물리적으로 한계가 있다 하겠음.
 - 이와 관련한 선행연구를 살펴보면, 국고보조율체계 개편 관련 연구(권오성 외, 2005; 구인희 외, 2009; 배인명, 2014; 김정훈, 2010; 이창균, 2011)는 국고보조사업 기준보조율 결정 또는 조정에 있어 하나의 기준¹⁰⁾으로 해당 국고보조사업의 사무성격을 국가사무(기관위임, 단체위임), 자치사무 등으로 구분하여 보조율을 결정하는 대안을 제시함.
 - 소방분야 사무구분에 및 재정지원방안 연구(하혜수, 2008; 송상훈, 2008; 김재훈·김우철, 2013; 최영출, 2008; 송상훈 외, 2012)에서는 소방사무가 국가사무임에도 불구하고 지방 재정부담을 요구하는 문제점을 제시하고 있음.

2. 지방재정법상의 ‘사무유형에 따른 경비부담’

□ 규정의 해석

- 지방재정법 제2장은 “경비의 부담”으로서 제20조부터 제32조까지로 구성되어 있는데, 이중 본 연구의 관심과 관련된 조문은 제20조, 제21조, 제23조 등임.

<표 2> 사무유형과 경비부담과 관련된 지방재정법 본문

<p>제20조 (자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.</p> <p>제21조 (부담금과 교부금) ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.</p> <p>② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.</p> <p>제23조 (보조금의 교부) ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.</p> <p>② 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따라 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령이나 조례에서 정하는 경우와 국가 정책상 부득이한 경우 외에는 재원 부담 지시를 할 수 없다.</p>

9) 2002두10483, 2011추56, 99추30, 2001추57, 2002두10483, 2008다71575 등

10) 대체로 두 가지 기준을 제시하는데 다른 기준은 국고보조사업의 유출효과를 근거로 한다.

- 제20조는 자치사무와 재정책임에 관해 규정하고 있고, 제21조는 부담금과 교부금에 대해 규정하고 있는데 제2항은 위임사무에 대한 경비에 대해 규정하고 있음이 명백하나, 제1항 규정의 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무”가 국가사무인지 자치사무인지 명확하지 않음.
- 이와 관련하여 제22조 제1항은 제21조 제1항에 대한 보충적 성격을 갖는데 “국가와 지방자치단체가 부담할 경비”라는 규정에서 제21조 제1항에 따른 사무는 국가-자치단체 간 공동 재정부담 사무라는 것을 명확히 하고 있음.
- 제23조는 보조금에 대해 규정하고 있는데, 보조금은 “국가 정책상 필요할 때”와 “지방자치단체 재정 사정상 특히 필요할 때” 등 두 가지 경우에 지급하도록 되어 있음.

□ 기존의 논의

- 김영수(1998, p.102)는 지방자치단체 사무구분 재조정방안을 제시하면서 단체위임사무를 설명함에 있어 “법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무”라는 표현을 하고 있음.
- 이는 지방재정법 제21조 제1항 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무”에서 연유한 것으로 보이는데 즉, 지방재정법 제21조 제1항에서 수입자를 “지방자치단체”로 보았기 때문에 지방자치단체장에게 위임되는 기관위임사무가 아니라 단체위임의 근거로 본 것임
- 홍인기(2013, p.18)는 국고보조금 지방비 부담방안 개선방안을 연구하면서 국고보조금의 분류를 시도하는데, 지출 및 경비의 성질에서 이를 다루고 있음.
- 국고보조금을 교부금, 부담금, 협의의 보조금으로 구분하고 있는데 부담금과 교부금은 보조금관리법 등에서는 확인하기 어려운 용어이며, 지방재정법에 제21조의 조명이라는 점에서 지방재정법에서 그 근거를 두고 있음을 확인할 수 있음.
- 이성근·박의식(2010, p.100)은 국고보조금의 종류를 명확히 보조금, 부담금, 교부금으로 구분하면서 이의 근거로써 지방재정법을 들고 있음.
- 구체적으로 살펴보면 보조금은 지방재정법 제23조에 따라 자치단체 고유사무에 보조, 부담금은 단체위임사무에 대한 보조, 교부금은 기관위임사무에 대해 보조 등으로 다음 표로 설명하고 있음.
- 즉, 김영수(1998, p.102)의 연구와 같이 제21조 제1항의 처리주체가 “자치단체”이므로 단체위임사무에 대한 비용부담 원칙으로 본 것임을 알 수 있음.

<표 3> 보조금·부담금·교부금의 비교

구분	보조금	부담금	교부금
법 규정	시책상 필요 및 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때 예산의 범위 내에서 교부 (지방재정법 제23조 제1항)	자치단체가 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간 이해관계가 있는 경우에 국가가 그 경비의 전부 또는 일부부담 (지방재정법 제21조 제1항)	국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체에 위임하여 수행하는 경우에 국가가 그 경비의 전부 또는 일부부담 (지방재정법 제21조 제2항)
사무구분	자치단체 고유사무	단체위임사무	기관위임사무

자료 : 이성근·박의식(2010, p.100)

- 박균성(2012, p.1021-1022)은 사무구분에 따른 비용부담을 설명하면서 지방재정법 제21조를 주목하고 있는데, 위임사무는 위임주체가 비용을 부담하는 것이 원칙이나 단체위임사무에 대한 비용부담에 대한 이견을 설명하면서 지방재정법 제21조에 근거하고 있다고 함.
- 이에 대하여 박균성(2012, p.1021)은 지방재정법 제21조는 단체위임·기관위임을 규정한 것이 아니라 제21조 제1항은 법정위임을, 제2항은 임의위임으로 해석하며 국가부담원칙이 적합하다고 주장하고 있음.

□ 지방재정법 규정의 재해석

- 보조금관리법 검토
 - 지방재정법의 보조금, 부담금, 교부금 등에 관한 규정을 해석하기 위해서는 “보조금”이라는 용어로 인하여 보조금관리법에 대한 검토가 우선되어야 함.
 - 보조금관리법에서 보조금이란 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 급부금”으로 정의하고 있음(보조금관리법 제2조 제1호).
 - 여기에서의 보조금은 지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다고 규정하고 있고, 부담금은 별도로 개념정의하고 있지 않으며 급부금은 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제3조에 따른 소득보조금¹¹⁾으로만 제한적으로 규정하고 있음.
 - 이처럼 보조금이란 개념 안에 다시 보조금이란 용어가 등장하므로 개념상의 혼란이 발생하므로 이러한 혼란을 막기 위해 보조금의 개념을 광의의 보조금과 협의의 보조금으로 구분하고자 함.
 - 광의의 보조금은 보조금, 부담금, 급부금을 포괄하는 개념이며, 협의의 보조금은 부담금, 급부금과 대비되는 보조금으로 규정하고자 함.
- 지방재정법의 검토
 - 지방재정법 “제2장 경비의 부담” 제20조 내지 제23조의 법령의미에 대해 해석하고자 함.
 - 첫째, 지방재정법 제20조는 자치사무에 관한 규정임이 명확하며 선행연구에서도 Id와 관련한 이견이 없음.
 - 둘째, 제21조에 관해서 살펴보면, 조문명의 “부담금과 교부금”이며, 제1항의 서술어가 “~부담한다.”라고 기술되어 있고, 제2항의 서술어는 “~교부하여야 한다.”로 기술되어 있어 조문명과 서술어를 연계하여 고려할 때 제1항을 부담금에 관한 규정으로, 제2항을 교부금에 관한 규정으로 이해하는 것이 적절함.
 - 제1항이 규정하고 있는 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무”의 성격은 불명확하나 이러한 사무에 대해서는 국가와 지방자치단체가 공동으로 재정부담을 해야 하며, 이러한 유형을 부담금이라고 규정한 것으로 이해할 수 있음.
 - 제2항은 위임사무에 대한 규정이며 이견이 없음.

11) 직접지불제도는 경영이양직접지불제도, 친환경농업직접지불제도, 친환경안전축산물직접지불제도, 조건불리지역직접지불제도, 경관보전직접지불제도 및 밭농업직접지불제도로 구분한다.

- 셋째, 제22조 조문명이 “경비부담의 비율”이며, 제21조 제1항을 보충하여 설명하면서 “지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.”라고 규정되어 있는데, 대통령령을 살펴보면, 시행령 제31조 제1항에 의해 다시 시행규칙으로 정하고 있음.
- 시행규칙을 살펴보면, [별표]로 “국고보조사업의 지방비 부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율”을 규정하고 있어. 결국 국고보조금을 지칭하고 있어 광의의 보조금 중 부담금에 대한 규정으로 이해하는 것이 타당함.
- 넷째, 제23조 제1항은 국고보조금 교부조건을 규정하고 있는데 “① 국가의 정책상 필요하다고 인정할 때”와 “② 국가가 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때”로 규정하고 있음.
- 즉, 제23조 제1항은 단순히 보조금에 대해 규정한 것이 아니라 지방자치단체가 신청하지 않아도 국가의 판단에 의해 보조금을 교부할 수 있는 조건을 규정하고 있는 것으로 봐야 함.
- 한편, 국고보조금은 신청주의가 원칙이라는 점에서 보조금 신청주의의 예외에 대한 규정을 확인할 필요가 있는데, 바로 보조금 관리법 제5조 조문명이 “예산계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치”로서, 지방재정법 제21조 제1항은 보조금관리법 제5조와 연계되어 있음을 알 수 있음.
- 보조금관리법 제5조에서는 “국가는 보조금의 예산계상 신청 없이는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득한 경우 보조금을 예산에 계상할 수 있다.”고 규정하고 있음
- 이를 구체적으로 살펴보면, ‘국가시책 수행상 부득이한 경우’에 관해서는 시행령 제3조 각호를 통해 명확히 규정하고 있는데, 1. 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우, 2. 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우, 3. 그 밖에 기획재정부장관이 국가의 주요시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업인 경우 등으로 규정하고 있음.

○ 보조금관리법과 지방재정법과의 관계 검토

- 법령을 연관하여 고려할 때 지방재정법 제23조 제1항 전단의 ‘국가정책상 필요하다고 인정할 때’는 1. 국가가 전액 부담하는 사업, 3. 국가의 주요시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업 등으로 볼 수 있음.
- 그리고 제23조 제1항 후단의 “지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때”는 ‘② 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우’로 이해할 수 있는데 이를 정리하면 다음 표와 같음.

<표 4> 지방재정법과 보조금관리법 규정의 대응구조

법률	지방재정법 제21조 제1항	보조금관리법 제5조에 따른 시행령 제3조
내용	국가정책상 필요할 때	제1호 : 소요경비 전액 국가부담 제3호 : 국가시책상 필요할 때
	지자체 재정사정상 필요할 때	제2호 : 재해 등 비예측 수요발생

○ 논의의 정리

- 이상의 논의를 사무관점에서 정리하면, “① 국가의 정책상 필요하다고 인정할 때” 중 “1. 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우”라고 한다면, 이는 국가사무로 보는 것이 타당함¹²⁾.
- 다만, 제3호는 지방자치단체 자치사무 중 국가 주요시책과 관련이 있는 사무인지¹³⁾, 또는 지방자치단체 자치사무가 아니더라도 국가가 지방자치단체로 하여금 예산을 편성하도록 하고 일부 재원을 부담한다는 것인지 불분명함.
- 그러므로 사무를 구분한다는 것은 어려우며, 다만 구분을 위해 “국가지책 일부부담 사무”로 명명하고자 함.
- 제2호 “재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우”에 관해서 살펴보면, 본래 지방자치단체 사무이나 재해의 규모가 심각하여 지방자치단체가 처리하기 어려운 경우로 이해되며, 따라서 자치사무로 보는 것이 적절함.
- 지방재정법 제23조 제1항에 따른 보조금은 국가사무에 수행에 따른 보조금, “국가지책 일부부담 사무”, 국가의 자치사무 보조에 따른 보조금 등을 규정하고 있는 것으로 이해할 수 있으며 이를 간략히 정리하면 다음 표와 같음.

<표 5> 지방재정법 상의 경비유형에 따른 사무구분 해석

조문	선행연구	재해석	
제20조	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체 예산 - 자치사무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체 예산 - 자치사무 	
제21조	제1항	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부담금 - 단체위임사무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부담금 - 지방자치단체가 법령에 따라 처리해야 할 사무
	제2항	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교부금 - 기관위임사무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교부금 - 위임사무
제23조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> ■ 협의의 보조금 - 자치사무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가사무 - 소요경비 전액 교부 사무 ■ 국가지책 일부부담 사무¹⁴⁾ - 국가지책상 보조금 교부 필요사무 ■ 자치사무 - 예측치 못한 사유에 대한 보조금 	

- 종합적으로 정리하면, 제21조 제1항의 규정에 대해 기존의 논의의 통설 입장은 단체위임사무에 관한 규정으로 보았으나, 본 연구에서는 “지방자치단체가 법령에 따라 처리해야 할 사무”로 따로 사무구분을 할 수 없다고 판단하였음.
- 또한, 제23조 제1항 및 제2항에 대해서는 기존 논의에서는 자치사무에 대한 협의의 보

12) 현행 보조금관리법 시행령 [별표 1]에서 보조율 100%인 국고보조사업은 일반여권발급, 국가방조채 개·보수, 농업소득보전 고정직불지급, 국가관리 농가재해대책비, 원원종 및 원종생산, 지역전략작목 산학연 협력사업, 가족관계등록사무 등 국가사무적 특성이 매우 강한 사업이다.

13) 그렇다면 자치사무에 대한 보조금의 교부로 보는 것이 타당하다.

14) 선행연구에서는 명확히 규정하지는 않았으나 공동사무라는 시각도 있었으나, 현행 우리나라 법령상 사무구분은 공동사무를 인정하지 않고 있다.

조금으로 보았으나, 제23조 제1항은 협의의 보조금에 관한 규정이 아니라 광의의 보조금(교부금, 부담금 등을 포함한 보조금)에 관해 단지, 보조금 교부절차를 제시한 것으로 판단됨.

3. 규정적용의 현황 분석

- 지방재정법 상의 부담금, 교부금, 보조금 등이 실제 재정제도 운영과정에서 적용되고 있는지 살펴보고자 하며, 크게 정부에서 사무총조사를 통해 발표하는 사무배분 현황, 사무구분 관련 대법원 판례¹⁵⁾, 지방자치단체 예산편성 기준 등을 기준으로 함.

□ 사무총조사

- 사무총조사를 살펴보는 목적은 선행연구에서 지방재정법 제21조 제1항에서 부담금과 교부금을 단체위임사무와 기관위임사무의 경비부담 형식으로 논의하고 있기 때문임.
- 그렇다면 우리나라 중앙-지방간 사무배분과 재정부담의 구조가 단체위임사무와 기관위임사무가 명확히 구분되어야 함을 의미함.
- 따라서 정부에서 실시한 사무총조사에서 단체위임사무와 기관위임사무가 어떻게 구분되어 있는지 살펴보는 것은 지방재정법 제21조 제1항 및 제2항에 따른 부담금과 교부금이 실제 적용되고 있는지 판단하는 기준이 됨.
- 우리나라에서는 1994년 총무처에서 「중앙과 지방사무 총람」을 통해 법령상 사무를 전수 조사하였고, 1997년 행정계층간 사무처리 실태조사, 2002년 행정자치부 국가-지방간 사무배분 현황, 2009년 사무총조사, 2013년 법령상 사무총조사 등 부정기적으로 사무총조사가 이루어지고 있음.
- 최근 조사는 2009년 조사와 2013년에 이루어졌으며 이를 기초로 단체위임사무와 기관위임사무가 어떻게 구분되고 있는지 살펴보고자 함.

<표 6> 법령상 사무 총조사 비교

구분	처리권자	중앙(국가)사무	지방(자치)사무
2009년 (42,316)	원처리권자	80% (직접 71.7%, 기관위임 2.5% 단체위임 0.3%, 공동 5.5%)	20%
	현처리권자	71.7%	28.3%
2013년 (45,794)	원처리권자	68.1% (직접 65.8%, 기관위임 2.3%)	31.9%
	현처리권자	65.8%	34.2%

자료 : 2009년 사무조사 결과(행정자치부 내부자료)
2013년 사무조사 결과(지방자치발전위원회 내부자료)

15) 법령상 사무의 주체를 판별하는 소송은 헌법심판의 종류인 권한쟁의심판과 행정소송으로 구분할 수 있는데, 전자는 대체로 헌법심판의 대상여부를 가리기 위한 논의가 많은 반면, 후자는 행정책임의 소재를 명확하게 판단해야 하므로 사무의 원처리권자를 밝히고 있어 후자를 활용하고자 한다.

- 단체위임사무의 비율을 살펴보면, 2009년 단체위임사무는 0.3%였으며, 2013년 조사에서는 단체위임사무는 존재하지 않는 것으로 분석되었음.
- 기관위임사무와 달리 단체위임사무는 법령상 표현인 “지방자치단체가 처리하는 사무”를 기준으로 한 것으로서, 사무총조사는 법령상의 표현을 근거로 사무구분을 실시하기 때문에 단체위임사무가 거의 존재하지 않는다는 조사결과를 신빙성이 높다고 봄.
- 즉, 단체위임사무가 거의 나타나지 않는 2013년 이후 지방재정법 제21조의 부담금과 교부금은 실제로 활용되는 개념으로 보기 어려우며, 또한 재해석으로 제시한 “지방자치단체가 법령에 따라 처리해야 할 사무”가 없다는 것으로도 이해할 수 있음.

□ 대법원 판례와 후속조치

- 판례를 살펴보는 것은 지방자치단체가 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 되어 있는 사무”를 자치사무로 판단하여 업무를 수행하였는데, 이것이 법원에 의해 기관위임사무로 판단된 경우 지방재정법에 따르면 이에 해당하는 재정상의 조치, 즉 기관위임사무에 해당하는 교부금을 지급해야 됨.
- 따라서 본 연구에서는 대법원 판례에서 기관위임사무로 판시한 사무에 관해 정부의 재정 부담 조치가 있었는지 살펴보고자 함.
- 이와 관련하여 몇 개의 판례¹⁶⁾를 살펴보면, 첫째 2004년 “창녕군 하천골재채취 군 직역 사업 운영관리 특별회계 설치조례”에 대한 무효소송(2004추34), 지역신용보증재단법(법률 제6705, 2002.11.27. 시행)과 관련하여 서울시장에 대한 서울신용보증재단 해임취소소송과 관련한 판례(2002두10483), 교육부장관과 교육감의 권한을 다툰 교원 등의 연수에 관한 규정 등에 관한 판례(2011추56) 등에서 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”를 모두 기관위임사무로 판시하였음.
- 그렇다면 지방재정법 제21조 제1항 및 제2항에 따라 기관위임사무로 판시한 사무에 대해서는 “교부금”이라는 재정적 조치가 이루어져야 함.
- 이와 관련한 우리나라 중앙-지방 재정지원제도는 보조금이 형식이 유일하므로, 보조금관리법 시행령 [별표 1] “보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율”에 명시되어야 하거나 행정안전부가 수집하는 지자체를 대상으로 하는 국고보조금 사업에 포함되어야 함.
- 그러나 보조금관리법 시행령 [별표 1] 또는 행정안전부 보조금 자료¹⁷⁾를 기준으로 확인하였으나, 이와 관련된 보조금 지급사례를 찾아볼 수 없었음¹⁸⁾.

□ 지방자치단체 예산편성 기준

- 지방재정법 상의 부담금, 교부금, 보조금 등이 실제 재정제도 운영과정에서 적용되고 있는지 종합적으로 살펴보는 방법으로서 “지방자치단체 예산편성기준”을 검토대상으로 할

16) 2017년 6월 기준 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무”를 검색어로 하여 대법원 종합법률정보를 검색한 결과 대법원 판례가 19개 검색되었는데 이중 실제 국가-자치사무구분에 관한 판결이 15건이었다. 이중 학교용지부담금 환급주체에 관한 소송에서 학교용지부담금 환급을 자치사무로 판결되었고, 나머지 14건은 기관위임사무로 판결되었다. 본 연구에서 살펴보는 판례는 사무처리권자, 조례, 교육차지 등 판례의 특성에 따른 대표적 사례라고 할 수 있다.

17) 매년 국고보조금 전수자료를 조사하는데 약 1,000개의 보조사업이 있으며, 연구자는 2013년 국고보조금 전수 자료를 활용하여 검토하였다.

18) 대법원에서 기관위임사무로 판시한 15개 사무 역시도 별도의 재정지원 사례를 찾아 없다.

- 수 있음.
- 지방자치단체 예산편성기준은 지방자치단체 세입과 세출을 통일성 있게 관리하기 위한 기준으로써 지방재정법 제38조 제2항에 따른 시행규칙인 ‘지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙’에 근거한 행정안전부 훈령임.
 - 지방자치단체 예산편성 기준에서 국가사무의 수행에 따라 유입되는 국가 재원을 광역·기초자치단체 세입으로 처리될 것이고 광역자치단체가 기초자치단체에 대해 사무유형에 따라 재정지원을 할 경우에도 기초자치단체 세입으로 표기될 것임.
 - 즉, 세입에 관한 지방자치단체 예산편성 기준에서의 장관항목¹⁹⁾ 등에서 부담금, 교부금, 보조금 등이 어떻게 표현되어 있는가를 통해 지방재정법 제21조 및 제23조 등이 실제 지방재정운영 과정에 반영되고 있는지 살펴볼 수 있음.
 - 부담금에 대해 살펴보면,
 - 부담금은 세외수입(200), 임시적 세외수입(220), 부담금 수입(222)에서 찾을 수 있는데 자치단체 간 부담금(222-01)과 일반부담금(222-02)로 구분되어 있으며, 구체적으로는 다음 표와 같음.

<표 7> 지방세입에서 나타나는 부담금

과목구분				설 정
장	관	항	목	
200 세외수입				
	220 임시적 세외수입			
	222 부담금			
			222-01 자치단체 간 부담금 222-02 일반부담금	1. 자치단체 간의 부담금 수입 1. 민간인·기타단체의 부담금 수입 2. 개발이익 환수금 3. 기타 특별회계의 · 주차장법제8조에 의한 주차장관리 수탁자 부담금 · 주차장법제19조에 의한 건축물 부설주차장 설치비용 납부금 <일부 생략> 4. 교육비특별회계의 학교용지 확보에 관한 특별법에 의한 부담금수입

자료 : 지방자치단체 예산편성 운영기준 [별표 8] 일부 발췌

- 지방자치단체 예산편성기준상에서의 부담금 중 지방자치단체 간 부담금은 지방자치단체 간 협력사업 수행에 따른 부담금(222-01)과 부담금관리기본법 제2조에서 정하고 있는 “부담금(222-02)²⁰⁾”을 규정하고 있음.
- 즉, 지방재정법 상의 단체위임사무에 대한 수행경비라고 보기 어려움.

19) 지방자치단체 세입예산과목 구분 및 설정에 대해 살펴보면, 과목구분은 장(*00), 관(**0), 항(***), 목(***-**)으로 표기되고 설정은 해당 목에 대한 설명이다. 따라서 목을 기준(지방자치단체 예산편성 운영기준, 행정안전부훈령 제2호, 별표[8])으로 살펴볼 수 있다.

20) “이러한 부담금은 특정사업과 관련하여 특정한 사업에 이해관계를 가지는 자에 대해 그 사업에 필요한 비용을 부담하게 하는 공법 상의 금전지급의무를 말하는데, 즉, 특정사업을 위한 경비충당의 목적으로 특정한 사업에 이해관계를 가지는 자에 대해 부과할 것을 요구하는 것을 부담금이라고 한다.”(길용원, 2014, p.5)

○ 교부금에 대해 살펴보면,

- 지방자치단체 예산편성기준에서 나타나는 교부금이 포함된 항목은 다음 표와 같은데, 교부금은 조정교부금(400), 자치구조정교부금(410) 및 시·군 조정교부금(420)으로 구분되고 다시 조정교부금(4 * 1-01) 및 기타 재정조정수입(4 * 1-02)로 구분됨.

<표 8> 지방세입에서 나타나는 교부금

과목구분				설 정
장	관	항	목	
400 조정교부금				
	410 자치구 조정교부금 등			
		222 자치구 조정교부금 등		
			411-01 자치구 조정교부금 411-02 자치구 기타 재원조정수입	1. 지방재정법 제29조의2(구 지방자치법 제173조) 규정에 따라, 특별·광역시에서 자치구에 교부하는 조정교부금 수입 1. 지방재정법 제29조의2(구 지방자치법 제173조) 규정에 의한 조정교부금 이외에 자치구에 교부되는 재원조정 수입
	420 시·군 조정교부금 등			
		421 시·군 조정교부금 등		
			421-01 시·군 조정교부금 421-02 시·군 기타 재원 조정수입	1. 지방재정법 제29조 제1항 및 제2항 규정에 따라 광역시·도에서 시·군에 교부하는 조정교부금 수입 1. 지방재정법 제29조제1항 및 제2항 규정에 의한 조정교부금 이외에 시·군에 교부되는 재원 조정 수입(지방재정법 제29조 제3항 등)

자료 : 지방자치단체 예산편성 운영기준 [별표 8] 일부 발췌

- 지방자치단체 예산편성기준에서의 “교부금”은 지방재정법 “제29조(시·군 조정교부금)” 및 “제29조의2(자치구조정교부금)”으로 봐야 함.
- 지방재정법 제21조에 따른 기관위임사무 수행경비로써의 교부금이라고 하기 어려움.
- 한편 지방재정법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금이 지방재정법 제21조에 따른 교부금의 하나로 볼 수 있다는 주장이 가능함.
- 따라서 지방재정법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금의 성격에 대해 추가적인 검토가 필요함.
- 지방재정법 제29조의3은 조정교부금의 종류와 용도에 대해 규정하고 있는데, “제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금은 일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 구분하여 운영하되, 특별조정교부금은 민간에 지원하는 보조사업의 재원으로 사용할 수 없다.”라고 되어 있음.
- 조정교부금이 일반재원으로서의 성격을 가지고 있다고 명시되어 있어 기관위임사무에 대한 수행경비라고 할 수 없다는 점에서 지방재정법 제21조에 따른 “교부금”과 성격을 달리한다고 할 수 있음.

○ 보조금에 대해 살펴보면,

- 보조금(500)에서 규정하고 있는데 국고보조금 등(510)과 시·도비 보조금 등(520) 등이며 구체적으로는 다음 표와 같음.

<표 9> 지방세입에서 나타나는 교부금

과목구분				설 정
장	관	항	목	
500 보조금				
	510 국고보조금 등			
		511 국고보조금 등		
			511-01 국고보조금 511-02 지역발전 특별회계 보조금 511-03 기금	1. 중앙정부에서 통보한 국고보조금 1. 중앙정부에서 관리하고 있는 지역발전특별 회계에서 지원되는 수입 1. 중앙정부에서 관리하고 있는 각종 기금에 서 지원되는 수입
	520 시·도비 보조금 등			
		521 시·도비 보조금 등		
			521-01 시·도비 보조금 등	1. 각 시·도에서 시·군·자치구에 내시하는 시·도비 보조금 2. 시·도에서 관리하고 있는 각종기금에서 지원되는 수입

자료 : 지방자치단체 예산편성 운영기준 [별표 8] 일부 발췌

- 표를 기준으로 설명하면, 국고보조금 등(510)은 국고보조금(511-01), 지역발전특별회계 보조금(511-02), 기금(511-03)등으로 구분하고, 시·도비 보조금 등(520)은 시·도비 보조금 등(521-01)으로 단일목으로 구성되어 있음.
- 국고보조금 장(500)에서의 보조금은 앞서 논의한 바와 같이 사업의 성격별로 세분화되어 있지 않고, 모든 중앙정부 혹은 상급자치단체의 이전재원을 “보조금”으로 묶어 표현하고 있으므로 보조금 관리법 상의 광의의 보조금으로 판단됨.
- 즉, 지방재정법 제23조에서 규정을 “자치사무에 대한 국고 보조금”이라고 할 수 없으며, 또한, 제23조 제1항의 재해석으로 제시한 국가사무, 국가시책일부부담, 자치사무 등에 대한 재정지원으로 세분화되어 있지도 않음.
- 따라서 지방세입에서의 보조금은 지방재정법 23조와는 무관한 것으로 파악할 수 있음.

4. 규정 미적용 요인분석을 위한 일본과의 비교

○ 지방재정법에서 규정하고 있는 사무유형과 경비부담은 실제 재정운영과정에서는 사용되지 않는 것으로 분석되었는데 본 장에서는 이러한 현상의 요인을 분석하고자 하며, 방법으로서 우리나라 지방재정법 연혁과 연원으로서의 일본과의 비교 등을 실시함.

□ 지방재정법 연혁

○ 지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담 원칙이 실제 재정운영과정에서는 지켜지고

있지 않는데, 실정법이 지켜지지 않는 요인은 다양할 것인데 이와 관련한 요인탐색을 위해 지방재정법의 연원을 검토하고자 함.

- 지방재정법은 연혁을 살펴보면 1963년 11월 11일 제정되어 1963년 12월 17일부터 시행되었음.
- 당시 현행 지방재정법 제20조, 제21조, 제23조 등에서 규정하고 있는 사무유형에 따른 경비부담 원칙은 제15조, 제16조, 제18조 등에서 규정하고 있으나, 현행 법령과는 다소 다른데 이에 대해 살펴보고자 함.
- 첫째, 자치사무에 대한 경비부담에 관한 제20조의 연혁을 살펴보면 다음 표와 같음.

<표 10> 자치사무 관련 규정의 개정 연혁

1963.12.17.(제정)	현행(2005.8.4. 전부개정)
제15조 (공공사무에 의한 경비) 지방자치단체의 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 금액을 부담한다.	제20조 (자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할 구역의 자치사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다.

- 자치사무에 대한 경비부담은 지방재정법 제정법률에서는 조문명이 “공공사무에 의한 경비”였으나, 2005년 전부개정 당시 “자치사무에 관한 경비”로 개정되었으며, 조문의 위치가 제15조, 제17조(1988년 전부개정), 제20조(2005년 전부개정) 등으로 변경되었음.
- 둘째, 부담금과 교부금에 관한 지방재정법 제21조는 제16조, 제17조(1988년 전부개정), 제21조(2005년 전부개정) 등으로 변경되었기는 하나 내용은 1963년 제정법과 현행의 규정이 동일함.
- 셋째, 보조금에 대한 제23조 규정은 1963년 제정안이 지방자치 재 실시를 위한 1988년 전부개정과정에서 국가 이외에 시·도의 시·군·구에 대한 보조금 근거를 신설하였고(제2항), 보조사업 수행과정에서 지방자치단체, 또는 하급자치단체에 대한 부당한 재원부담을 할 수 없도록 하는 규정(제3항)을 신설하였음.

<표 11> 보조금 관련 규정의 개정 연혁

1963.12.17.(제정)	현행(1988.5.1. 전부개정)
제18조 (보조금의 교부) 국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.	제20조 (보조금의 교부) ① 국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다. ② 시·도는 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우 외에는 재원부담지시를 할 수 없다.

- 검토결과를 종합하면, 1964년 지방재정법이 실시되었으나, 지방자치단체에 의한 자치재정이라고 할 수 없으므로 1991년 이후의 지방재정법의 개편이 의미를 가질 것임.
- 그러나 1991년 이후 사무유형과 경비부담에 관한 규정의 개정이 공공사무를 자치사무로 개정한 것 이외에는 전혀 이루어지지 않았다는 것은 앞서 검토한 바와 같이 실질적 행정규범으로서 역할하지 않는다는 것을 방증하는 것으로 볼 수 있음.
- 즉, 실질적으로 법률이 집행되고 있지 않음에 따라 개정의 필요성이나 실익이 발생하지 않은 것으로 판단됨.

□ 지방재정법 연원 : 일본과의 비교

- 우리나라가 입헌민주주의 국가로서 근대적 법체계를 수립함에 있어 대륙계 법체계를 차용한 것은 주지의 사실임.
- 특히, 행정법 체계의 차용에 있어 주로 독일에서 일본으로, 일본에서 다시 한국으로 이 전되는 형태가 나타났으며, 지방자치 관련 법제 역시 이러한 과정을 거쳤음.
- 따라서 1948년 제정되어 현재까지 운영되고 있는 일본의 지방재정법에서 유사한 규정의 유무를 살펴보았음.
- 첫째, 자치사무에 대한 지방자치단체 부담을 규정한 한국의 지방재정법 제20조는 일본 지방재정법 제9조와 거의 유사함.

<표 12> 지방재정법 제20조 관련 일본과의 비교

한국 지방재정법 제20조	일본 지방재정법 제9조
제20조(자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.	제9조 지방공공단체의 사무를 실시하기 위해서 필요로 하는 경비에 관하여는, 해당 지방공공단체가 전액 이것을 부담한다. ²¹⁾²²⁾

- 양자를 비교하면 거의 유사한 것으로 보이며, 특히 우리나라 지방재정법 제정법 당시를 보면, 해당 조문명을 “자치사무에 관한 경비”가 아니라 “공공사무에 의한 경비”였다는 점을 볼 때 유사성은 더욱 크다고 할 수 있음.
- 둘째, 지방재정법 제21조 부담금과 교부금에 관한 규정으로서 일본 지방재정법에서 이와 유사한 규정을 확인하면 다음 표와 같음.

<표 13> 지방재정법 제21조 관련 일본과의 비교

한국 지방재정법 제20조	일본 지방재정법
---------------	----------

21) 비교가 가능하게 하기 위해 법 본문 해설을 위한 괄호 및 단서를 제외하였다. 전체 법률의 내용은 아래 각주와 같다.

22) 제19조 지방 공공단체의 사무(지방 자치법(1947년 법률 제67호) 제202조의 17의 2 제1항 및 제209 조의2 제2항의 규정에 따라 도도부현이 조례가 정하는 바에 의하여 시정촌이 처리하는 것으로 한 사무 및 도도부현에 가입하지 않은 동법 제208조 제1항의 광역연합(제28조 제2항 및 제3항의 「광역연합」이라고 한다.)이 처리하게 한 사무를 제외한다.)를 수행하기 위해 필요한 경비에 대해서는 해당 지방자치 단체가 전액 이를 부담한다. 다만, 다음 조부터 제10조의4에서 규정한 사무를 수행하는 데 필요한 경비에 대해서는 그러하지 아니한다.

한국 지방재정법 제20조	일본 지방재정법
① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.	제10조 지방공공단체가 법령에 따라 실시하여야 하는 사무로서 국가와 지방공공단체 상호간의 이해관계가 있는 사무 중 그 원활한 운영을 기하기 위해서, 또는 국가가 경비를 부담할 필요가 있는 다음 각호의 사무에 관하여는 국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담한다. 1. 의무교육직원의 급여 <중간 생략> 34. 생활보호자 자립상담지원사업 필요경비 및 주거확보급부금 지급경비
② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.	제10조의4 오로지 국가의 이해관계가 있는 사무를 실시하기 위해서 필요로 하는 다음 각호의 경비에 관하여는, 지방공공단체는 그 경비를 부담할 의무를 지지 않는다. 1. 국회의원선거, 최고재판소 재판관 국민심사 및 국민투표 경비 <중간생략> 8. 미인양 해외주재 일본인의 조사에 필요한 경비

- 양자를 비교하면, 지방재정법 제21조 제1항은 일본 지방재정법 제10조와 매우 유사함.
- 다만, 일본지방재정법에서는 국가가 부담해야 하는 경우를 서른네 가지로 나열하고 있는 반면 우리는 이러한 사무의 나열이 없음.
- 지방재정법 제21조 제2항은 일본 지방재정법 제10조의4와 유사한데 여기에서도 일본은 국가가 전액 부담해야 할 사무를 나열하고 있음.
- 셋째, 보조금에 관한 사항을 정하고 있는 제23조의 경우 일본 지방재정법 제16조에 동일한 조문명이 존재하고 있는데 구체적인 내용은 아래 표와 같음.

<표 14> 지방재정법 제23조 관련 일본과의 비교

한국 지방재정법 제23조	일본 지방재정법
제20조 (보조금의 교부) ① 국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.	제16조 국가는 국가시책을 실시하기 위해 특별한 필요가 있다고 인정할 때 또는 지방공공단체의 재정상 특별한 필요가 있다고 인정할 때 한정해 해당 지방공공단체에 대해서 보조금을 교부할 수 있다.

- 양자를 비교하면 조문의 내용이 거의 유사하므로 보조금과 관련된 규정은 일본 지방재정법을 참고하였음을 알 수 있음.
- 종합적으로 검토하면, 우리나라 지방재정법은 일본의 지방재정법을 참고하여 마련된 것으로 보임.
- 그런데 일본의 지방재정법과 다른 점은 우리나라 지방재정법이 제21조에서 두 개의 조문으로 간략히 다루고 있는 국가-지방자치단체 간 사무수행에 따른 경비부담에 관해 매

우 자세히 다루고 있다는 점임.

- 일단 조문의 수에서 일본 지방재정법은 제10조에서 “법령에 따라 지방자치단체가 처리해야할 사무”에 필요한 경비의 국가부담, 제10조의2에서 국가의 토지 종합계획에 연계되어 수행되는 토목·건설 사업에 대한 국가의 경비부담, 제10조의3에서 수요예측에 곤란한 재해에 따른 국가의 경비부담 등에 관한 사항을 열거하고 있다는 점임
- 즉, <표 4>에서 지방재정법 제23조 제1항에 대한 재해석에서 제시한 다양한 형태의 사무에 대해 각각의 사무를 나열하고 국가와 지방자치단체 간 재정분담을 규정하고 있음.

Ⅲ. 결론

1. 지방재정법 미적용 요인

- 지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담 규정이 실제 재정운영과정에서 적용되고 있지 않다는 점을 확인하였고 이의 요인을 탐색하기 위해 지방재정법의 연혁과 연원을 살펴보았음.
- 지방재정법의 연원에 관한 논의를 바탕으로 지방재정법의 미적용 요인을 제시하면 불완전 차용과 불완전 해석으로 보이며, 이와 함께 대법원 판례에 따른 재정지원이 이루어지지 않았다는 점에서 사무구분과 재정부담 기준의 미확립도 또한 다른 요인임.

□ 불완전 차용과 불완전 해석

- “불완전 차용과 불완전 해석”에 관해 제시하면, 우리나라가 지방재정 제도를 운영하기 위해 일본의 지방재정법을 차용하였고, 또한 연구자들의 이에 관한 해석에 있어서도 지나치게 법문을 기준으로만 해석하여 법 집행에 있어 시사점을 제시하지 못했다는 것임
- 이를 사례를 들어 설명하면, 한국의 지방재정법 제21조의 핵심을 요약하면 “지방자치단체가 법령에 따라 처리해야할 사무”의 경비는 “국가가 전부 또는 일부를 부담한다.”로 나눌 수 있는데, 그간 우리는 전반부의 “지방자치단체”를 사무구분상의 기관위임대상인 지방자치단체장과 단체위임 대상인 지방자치단체 중 하나인 지방자치단체로 해석하면서 이를 단체위임사무에 대한 규정으로 이해하였음.
- 그러나 이것의 원형이 되는 일본의 지방재정법 제10조는 “지방자치단체가 법령에 따라 처리해야할 사무”의 종류로서 34개를 나열하고 있어 여기에서의 “지방자치단체”가 사무구분 논의상의 “지방자치단체”가 아니라 국가와 대응되는 개념인 사무수행주체로서의 “지방자치단체”임을 보여주고 있음.
- 즉, 우리나라 지방자치법 제9조 제1항은 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 규정하고 있는데, 후단에서 ‘지방자치단체에 속하는 사무’가 단체위임사무를 의미하는 것이 아니라 법령에서 지방자치단체에게 부여된 모든 사무를 의미하는 것과 같이 가장 넓은 의미의 지방자치단체로 해석하여야 한다는 것임.
- 정리하면, 우리나라 지방재정법 제21조 제1항의 “지방자치단체”에 대한 해석논의는 일본의 지방재정법을 차용하면서 조항의 일부만을 도입함에 따라 발생한 문제일 가능성이 매우 높다는 것이며, 즉, 불완전 차용에 따른 불완전 해석이라 할 수 있음.

□ 사무구분과 재정부담 기준의 미확립

- “사무구분과 재정부담 기준의 미확립”에 대해 설명하면, 국가사무는 국가가 부담하고, 자치사무는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이나 실제 행정과정에서 국가사무로 판시되었다고 하더라도 이것의 수행경비를 보전하는 재정적 지원방안이 마련되어 있지 않았음.
- 일본의 경우 “법령상 지방자치단체가 처리하도록 되어 있는 사무”라 할지라도 일본 지방재정법 제10조 내지 제10조의4에 다양한 사무유형을 나열하면서 국가의 재정부담 기준을 정하고 있음.
- 그러나 우리의 경우에는 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”가 대법원 판례에서 대부분 기관위임사무로 판단되고 있음에도 불구하고 이에 대한 경비부담 방식을 제도적으로 담아내지 못하고 있음.
- 이는 우리나라가 전통적 중앙집권국가로서 사무유형에 따른 재정부담 원칙 또는 기준에 대해 크게 관심을 두지 않았기 때문일 것임.
- 즉, 지방재정법의 사무유형에 따른 경비부담 규정이 사문화 되어 있는 것은 지방재정법의 불완전성뿐만 아니라 국가-지방자치단체 간 사무구분과 재정부담 기준이 확립되어 있지 않기 때문임.

2. 정책적 함의

□ 사무유형과 재정부담 원칙의 정립

- 지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담 기준이 실제 재정운영과정에서 적용되지 않는 요인은 첫째, 지방자치단체가 수행하는 어떤 사무가 법원을 통해 국가사무인 것으로 결정되더라도 이에 국가의 비용부담 조치가 이루어지고 있지 않음.
- 이는 우리 국가운영체계에서 지방자치단체를 하나의 독립된 공법인으로서가 아니라 국가의 지방행정청으로 인식하는 경향이 강하기 때문인 것으로 판단되며 이에 따라 사무유형에 따른 경비부담 기준을 지방재정법을 통해 정하여야 한다는 인식도 충분히 공유되고 있지 못하고 있는 것으로 판단됨.
- 둘째, 우리의 지방재정법이 일본의 법률을 차용하고 제정·운영하고 있으나 불완전하게 차용함에 따라 실질적 적용이 어려운 것도 요인의 하나임.
- 따라서, 지방자치의 의의에 대해 보다 많은 공감대가 형성되어야 하며 이를 바탕으로 제도적 개편을 통해 실질적 지방자치가 가능한 인식전환의 기제로 활용되어야 함.
 - 지방자치는 국가운영에 있어 공공행정의 효율성과 민주성 제고를 위한 기제로서 국가운영시스템의 근간임.
 - 공공행정의 내용과 종류에 따라 그 효과가 미치는 범위가 다양한데, 작은 지역단위에 영향을 주는 공공행정이라면 중앙정부 소수 엘리트에 의한 정책결정·집행이 아니라 해당 행정행위의 직접 대상자인 해당지역 주민에 의한 정책결정·집행이 보다 행정의 효율성과 민주성을 제고시킬 수 있다는 것이 지방자치제도 근거에 자리 잡은 신념임.
 - 이러한 지방자치제도가 온전히 구현되기 위해서는 지역적 차원의 정책과 국가적 차원의 정책이 구분되어야 하고 그에 따른 정책결정주체가 그 비용을 부담하도록 해야 함.
 - 이러한 비용부담과 행정책임이 일원화 되었을 경우 정책결정의 주체가 누구인지, 정책실

- 패의 요인이 무엇인지 분명하게 들어날 것이며, 따라서 행정의 책임성이 구현될 것임.
- 결국, 행정의 책임성은 명확한 성과평가에 기여할 것이며, 이로 인해 효율성과 민주성은 지방자치제도를 통해 자연스럽게 구현되게 됨.

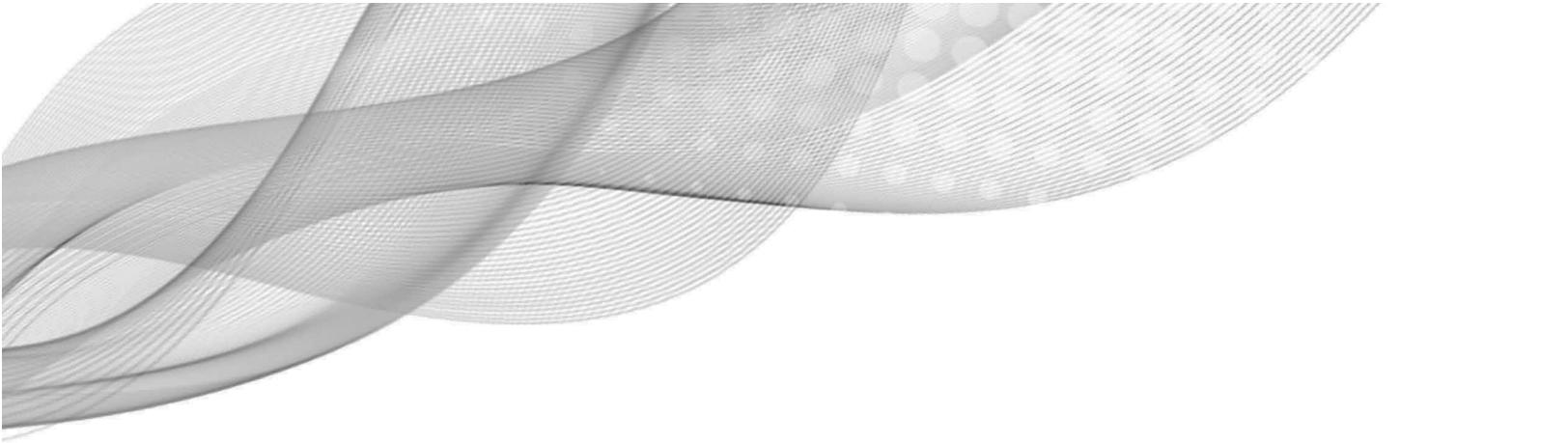
□ 정책제언 : 지방재정법을 통한 지방자치단체 국고보조사업 나열

- 중앙부처는 조직확대를 위해 끊임없이 국고보조사업을 만들고 이를 수행하는 경비의 일부를 지방자치단체 부담으로 돌리고 있음.
- 즉, 중앙부처 조직확대를 위한 경비를 주민이 부담하는 체계로서, 국고보조금이 지역문제 해결을 위한 재원이라는 주민들의 인식과 달리, 주민들의 세금이 비효율적으로 사용되는 기제에 불과함.
- 따라서 국고보조사업에 대한 구조조정 논의는 각 정부때마다 시도되었으나 실질적으로 효과를 거두었다고 보기는 어려움.
- 이는 국고보조금 관리 주관부서인 기획재정부가 국고보조금의 편성 및 국고보조금의 지출, 국고보금의 지방비 부담까지 모두 관할하기 때문이며, 기획재정부는 국고보조사업 구조조정이라는 명제로 개별 부처의 조직까지 실질적으로 관리하고 있기 때문에 카드만 보여주게 됨.
 - 즉, 국고보조사업 구조조정이 단행되는 경우 개별 부처가 고유한 기획 역할 외에 조직확대를 위한 사업을 만들고 사업비를 받기 위해 기재부에 매달려야 하는 상황이 더 이상 발생하지 않기 때문에 기획재정부의 권한이 대폭 축소되고
 - 특히, 각 부처별 사업비 관리를 위해 존재하는 기획재정부의 예산실 산하 사회예산심의관, 경제예산심의관, 복지예산심의관, 행정안전예산심의관 등 5개 국장과 각 심의관 산하의 20개 과의 과장이 존재하는데 이들 조직도 대폭 축소되게 됨.
 - 따라서 기획재정부는 국고보조사업 일부를 조정할 수 있겠으나, 폐지를 목적으로 한 전체적 구조조정에는 미온적일 수밖에 없음.
- 이러한 정책환경을 개선하기 위한 방안으로서 일본과 같이 지방재정법에 국고보조사업을 법률에 나열하는 방식을 제안함.
 - 법률에 국가가 전적으로 책임져야 하는 사업, 지방자치단체가 소폭 재정부담하는 사업, 국가가 재원보전할 수 있는 사업 등을 열거할 경우, 매년 예산을 심의해야 하는 비효율성을 제거할 수 있고, 법률에 의한 것이므로 지방자치단체의 의견이 상대적으로 반영될 여지가 크고²³⁾,
 - 국고보조사업 구조조정이 필요할 경우 명확한 소요예산이 산출될 수 있으며, 주민이 지방행정에 참여함에 있어 국가적 사무와 지방적 사무가 구분되므로 지방적 사무에 대해 주민참여를 활성화 시킬 수 있음.

23) 현재는 새행령 방식으로서 국무회를 거치면 되기 때문에 지방자치단체 역할이 제한적이다.

참고문헌

- 구인회·양난주·이원진. (2009). “사회복지 지방분권 개선방안 연구”. 「사회복지연구」, 40(3), pp.99-124.
- 길용원. (2014). “부담금규제의 조세법적 고찰”. 「조세와 법」, 7(1), pp.1-32.
- 김영수. (1998). “지방자치단체 사무구분의 재조정 방안”. 「지방정부연구」, 2(1), pp.99-116.
- 배인명. (2014). “중앙·지방 간 복지 국고보조사업비의 합리적 분담방안 : 기준보조율 조정을 중심으로”. 「한국지방자치학회 동계학술대회 자료집」, pp.269-288.
- 송상훈. (2008). “소방재정의 현실과 재정 확충방안”. 「한국행정학회 학술발표논문집」, pp.171-199.
- 이창균. (2001). “국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구”. 「한국지방재정논집」, 6(2), pp.123-147.
- 최영출. (2008). “지방소방재정의 현황과 문제점”. 「한국행정학회 Conference 자료」, pp.4-20.
- 하혜수. (2008). “지방소방재정에 대한 국비지원의 확대논거 연구”. 「한국행정논집」, 20(4), pp.1133-1153.
- 권오성·배인명·김성철. (2005). 「국고보조금 및 매칭펀드 제도 개선방안」. 한국행정연구원.
- 김재훈·김우철. (2013). 「소방력 개선을 위한 지방소방재정 확충방안 연구」. 대한민국시도지사 협의회.
- 김정훈. (2010). 「국고보조금의 개편방안」. 한국조세재정연구원.
- 박균성. (2012). 「행정법 강의」. 박영사.
- 성낙인. (2014). 「헌법학」. 법문사.
- 송상훈·손희준·이현우. (2012). 「안정적인 소방재정 확충방안 연구용역」. 한국지방재정학회.
- 이성근·박익식. (2010). 「최신지방재정론」. 한국행정DB센터.
- 전광석. (2014). 「한국헌법론」. 집현재.
- 홍인기. (2013). 「국고보조금에 있어서 지방비 부담제도의 문제점과 개선과제」. 국회예산정책처.
- 홍정선. (2013). 「행정법원론(하)」. 박영사.



종합토론

토론좌장 이재은 수원시정연구원장

토론자 김영진 더불어민주당 국회의원

주만수 한양대학교 경제학부 교수

최상대 기획재정부 재정혁신국장

최 훈 행정안전부 지방세제정책관

강국진 서울신문사 기자

