

# 지방소멸 시대의 지방재정 대응

2024. 1. 24.

손희준  
(청주대 교수)

# I. 지방자치와 지방재정:

---

## 1. 지방자치 30년의 성과와 한계

- 지방자치보다는 중앙정치의 代理戰인 지방선거, 지방 주도 분권보다는 다양한 제도 도입
  - ✓ 서울올림픽 직전의 1987년 개헌을 통한 중앙 주도의 지방자치 제도 도입은 준비되지 않은 지방자치에 대한 무조건적인 찬성과 반대의 갈등구조 胚胎 ← 주민참여와 자치 의식 고양은 긍정적
- 住(國)民은 무관심(?)과 몰이해 : 自治는 地域利己主義와 葛藤 등 부정적 인식을 조장

## 2. 국가균형발전과 지방재정

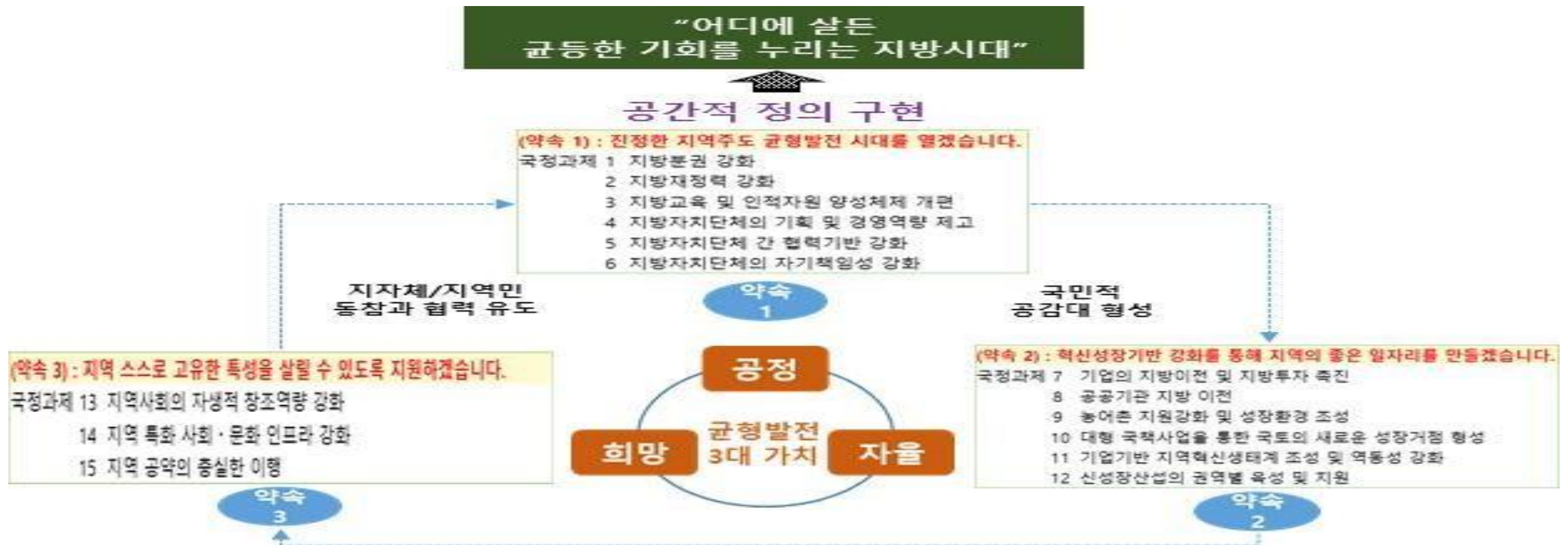
- 중앙 주도의 재원 지원 중심의 政治的 symbol과 修辭로 地域感情을 자극
- **실제: 예비타당성** 면제와 중앙 부처의 **공모사업** 시행 등 → 지역 간 중복투자와 비효율성
- 균형발전의 動力과 主體에 대한 고민없이 중앙의 하향식 지원(균특 중심)에 의존

# I. 지방자치와 지방재정:

## 3. 윤석열 정부의 120대 국정과제

- 111. 지방 시대 실현을 위한 지방분권 강화: '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'
  - ✓ 지역 주도 균형발전- 지방 시대 실현을 위한 분권 강화, 지방재정력 강화, 지역인재 육성 지원 등

<그림 1> 윤석열 정부의 지역균형발전 국정과제 개념도



# I. 지방자치와 지방재정:

## 4. 지방에 대한 인식부족

- 시대정신으로 지방분권을 국정과제로 추진해 왔으나, 아직까지 지방을 국정수행의 **동반자(partner)**보다는 단순한 **대리인(agent)**이나 정책집행자로 인식하는 수준
  - ✓ 참여정부(획기적 재정분권), MB정부(지방재정 확충), 박근혜정부(지방재정 확충과 건전성 강화), 문재인정부(지방재정의 자립기반을 위한 강력한 재정분권), 윤석열정부
- 재정 분권에 대해 부정적이고, 건전 재정과 통제 위주의 지방재정 관리정책 강조

## 5. 재정분권의 결과

- 지방자치 도입 이후 사회복지보조금 확대를 통한 지방의 세출 기능 확대가 과다
- 자율성(재정자립도)보다는 **재정자주도**(세출자율성) 강조 ← 윤석열 정부 국정방향(?)
- 문재인 정부의 1,2단계 재정분권 결과 국세: 지방세(7대3) 미흡 → 分權 보다는 健全財政(?)

# I. 지방자치와 지방재정:

<표 1> 역대 정부의 재정분권 국정과제

참여정부		이명박 정부		박근혜 정부		문재인 정부		
국정과제	세부과제	국정과제	세부실천과제	세부과제	내용	국정과제	세부과제	
세입 자치권 강화	지방교부세 법령률 단계적 상향조정	지방세 구조개선	지방소비·소득세 도입	자체재원 비중 확대	지방소비세 인상하고, 이전재원 축소하여 재정자립도 제고	국세-지방세 구조개선 : 국세-지방세 비율을 7:3에서 장기적으로 6:4 수준까지 개선	지방소비세 비중 확대	
	지방교부세제도 개선		세목 체계 간소화		지방소비세, 소득세 중심으로 개편		지방소득세 규모 확대	
	국세와 지방세의 합리적 조정				세원불균형 완화		비과세 감면 축소	국가-지방 간 기능 재조정
	지방세의 신세원 확대		신세원 등 과세자주권 확대 & 선택세제 확대				체납징수율 제고	지방세 신세원 발굴
	재산세와 종합토지세 과표 현실화	지방세 비과세 감면 축소		보통교부세 산정 시 지역발전 정도에 따라 수입 산정 차등화	세외수입 관리체계 강화		지방세 비과세·감면을 15% 수준 관리	
	지방세 비과세 감면 축소		지방재정조정제도 개선		특별교부세 제도개선		특별재정보전금 폐지	<b>지방교부세를 상향</b> 및 지역상생발전기금 확대
	국고보조금 정비	분권교부세 제도개선		분권교부세는 지방교부세와 통합, 사업은 지방사무화		이전재원 조정 : 지역격차 완화 및 균형발전 추진	국고보조사업 정비(실질적 포괄보조금 도입)	
	지방양여금 제도개선	지방교부세 제도 개선	지방교부세 법정을 인상	지방재정의 건전성 및 투명성 강화	지방채무 및 지출관리 강화	지방재정 건전성 강화 : 지방재정 자주역량 제고	고액·상습체납자 징수강화	
지방예산편성지침 폐지 및 보완	자치구 <b>보통교부세 교부</b>				지방, 지방교육재정, 지방공기업 등 포함한 통합재정수지 산출		지방 세외수입 업무시스템 통합	
지방채 발행승인제도 개선		추가 과제	지방예산 조기집행		중앙 투, 용자 사전심사 대상 확대	고향사랑 기부제도 도입	예산낭비신고센터와 국민감시단 활성화	
지방재정 평가기능 강화	도로보전분 기한연장				재정공시 확대 및 원가정보 공개		열악한 지자체에 기부 인센티브 제공	
자치단체 복식부기 회계제도 도입						입찰, 계약 전 과정 공개 의무화	주민참여 예산제도 확대	투명하고 공정한 기부금을 위한 제도개선
자치단체 예산지출 합리성 확보						지방공기업과 출자, 출연기관의 체계적 관리		
지방재정 운영의 책임성, 투명성 강화								

자료: 손희준(2018)에서 재작성

# I. 지방자치와 지방재정:

---

## 5-1. 수직적 세입분권의 한계

- 문재인 정부는 국세 지방세 **8대 2**를 **7대 3, 6대 4**로 변화 모색, 규모 변화에 집중
- 조세체계 및 지방세 내 광역과 기초(시도세와 시군구세)의 개편은 미흡
- 1, 2단계 재정분권 : 지방소비세(시·도세) 10%p, 4.3%p 인상, 기능이양과 배분기준 등은 문제

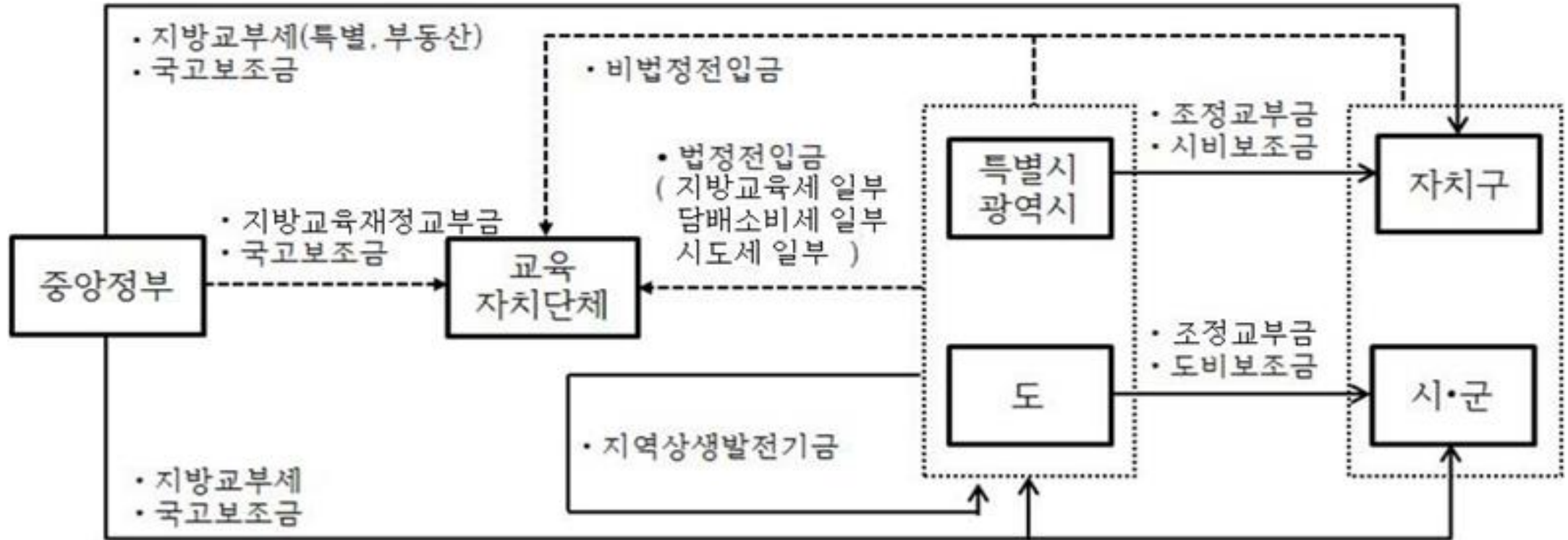
## 5-2. 지방재정조정제도의 복잡성 증가

- 수직적 재정조정제도인 지방교부세와 국고보조금 2체제에서, 국가균형발전특별회계와 **지역상생발전기금(전환사업보전계정)** 및 **지방소멸대응기금** 등 추가
- 지방교부세 내 종합부동산세와 연계된 **부동산교부세**와 개별소비세의 45%인 **소방안전교부세** 등 이질적 제도 및 중복적인 **형평화 기준** 적용 등

# I. 지방자치와 지방재정:

- 지방교부세 : 보통·특별, 분권교부세(2005), 부동산교부세(2006), 소방안전교부세(2015) 신설 등

<그림 2> 지방재정조정제도의 구조



주: 교육재정의 유아교육지원특별회계 전출금과 서울시 재산세 공동과세는 생략  
 자료: 국회 예산정책처(2018: 18).

## II. 지방재정의 실태와 문제:

---

### 1. 정부간(중앙-지방-교육) 재정관계 복잡성 심화

- 17개 광역과 226개 기초 정부의 재정으로 2계층제에 따른 복잡성과 지역 여건의 다양성
- 제주특별자치도(2006), 세종특별자치시(2012), 인구 100만 이상 특례시(22), 강원특별자치도(23) 신설 등
- 자치경찰제 도입에 따른 비용과 지방교육재정교부금(법정율과 용도) 문제 등

### 2. 지방재정조정제도의 중첩과 불안정성

- 수직적 재정조정제도: 지방교부세와 국고보조금, 균특회계와 지방소멸대응기금(한시) 등
- 수평적 재정조정제도: 조정교부금(자치구, 도-시군)과 지역상생발전기금(한시) 등
- 국세와 지방세 간의 세수 이전 등



## II. 지방재정의 실태와 문제:

- 중앙-지방 간 재정관계 규모는 통합재정, 재정사용액, 예산 기준 등에 의해 相異

<그림 3> 중앙-지방 간 자원배분 구조(2021년 순계 예산·기금 제외)

(단위: 억원)

구 분		중앙정부	자치단체	지방교육
예산서의 규모 7,523,543		4,174,021 <b>(55.5%)</b>	2,630,917 <b>(35.0%)</b>	718,605 <b>(9.5%)</b>
이전 재원 공제 내역	계 (△1,880,157)	△1,760,402	△146,901	27,146
	① 중앙정부 → 자치단체	△1,177,171 ┌ 지방교부세 517,547 └ 국고보조금 659,624	(1,187,213) ⊕10,042 <sup>1)</sup> ┌ 지방교부세 492,632 └ 국고보조금 549,698	-
	② 중앙정부 → 지방교육	△583,231 ┌ 교육교부금 580,899* └ 교육보조금 2,332 *유아교육지원 39,168포함	-	(559,949) ⊕23,282 ┌ 교육교부금 521,269 └ 교육보조금 2,133 * 유아지원특계 36,547
	③ 자치단체 → 지방교육	-	△136,859 ┌ 전출금(의무) 108,785 └ 보조금(재량) 28,074	(132,995) ⊕3,864 <sup>2)</sup> ┌ 전출금(의무) 120,342 └ 보조금(재량) 12,653
재정 사용액 5,643,386		2,413,619 <b>(42.8%)</b>	2,484,016 <b>(44.0%)</b>	745,751 <b>(13.2%)</b>

주: 중앙-자치단체 및 중앙-지방교육 등에서의 이전재원 차이는 이전재원 규모를 보수적으로 반영하기 때문임.  
자료: 행정안전부(2021: 25).

## II. 지방재정의 실태와 문제:

- 명목적인 국세-지방세 체계와 실질적인 세수 공유의 차이로 복잡하고 기준 모호함

<표 2> 국세와 지방세의 자원 이전관계

구 분		세 목	정 부 간 세 원 이 전	
국 세 (14개)	내국세	직접세 소득세, 법인세 상속세, 증여세	19.24% 지방교부세 20.79% 지방교육재정교부금 <b>부가가치세의 21%: '20→25.3%' '24(지방소비세)</b> 담배 개별소비세 45%: 소방안전교부세	
		간접세 <b>부가가치세, 인지세 증권거래세, 개별소비세</b>		
			<b>주 세</b>	100% 국가균형발전특별회계
	목적세		농어촌특별세 교통에너지환경세	-
			<b>종합부동산세</b>	100% 부동산교부세
			(교육세)	100% 지방교육재정교부금
대외		관 세		
지방세 (11개)	도세	보통세 취득세, 등록면허세 레저세, <b>지방소비세</b>	3.6% 지방교육비특별회계 (서울: 10%, 경기도 외 광역시: 5%)	
		목적세 지역자원시설세	-	
			(지방교육세)	100% 지방교육재정교부금
	시군세	보통세	주민세, 지방소득세 재산세, 자동차세	-
(담배소비세)			45% 지방교육비특별회계	

자료 : 손희준(2018)을 수정.

## II. 지방재정의 실태와 문제:

### 3. 지방세의 기능적 한계와 불충분성(1)

- 지방세는 세수 伸張性과 安定性에서 취약→ 가격기능(value for money)도 미흡(손희준, 2019)
- 조세수입에서의 지방세 비중 미약(20%내외)vs 일본은 **40%** 수준(三位一體 改革)
- 세목 할당(tax assignment)의 불균형 : 국세(소득소비과세, 간접세)vs 지방세(재산세, 직접세)

<표 3> 한국과 일본의 지방세 비중

(단위: %)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
한 국	9.0	<b>10.2</b>	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	20.7	21.4	21.7	21.0	23.1	<b>23.7</b>	22.3	22.1 ( <b>26.4</b> )
일 본	<b>33.3</b>	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	40.0	<b>46.3</b>	44.0	43.1	38.9	40.1	38.8	38.6 (40.5)

자료: 행정안전부(2023:141, 145).

## II. 지방재정의 실태와 문제:

### 3. 지방세의 기능적 한계와 불충분성(2)

- 지방세 수입으로 자체 인건비도 충당 못하는 단체가 2006년 61%이었다가, 그나마 최근 재정 분권 추진에 따라 2020년 이후 50% 수준 이하로 감소( 82개 郡 中 68개 **82.9%** : '22)
- 자체재원으로써 지방세 한계: 재정자립도(14년 산식 변화) 하락 **66.4%('91)→43.6('21), 45.3%('22)**
- 단체별 지방세의 불균형 : 광역(취득세 중심: 거래과세), 기초(재산세 중심: 보유과세)

<표 4> 인건비 미해결 단체 수

(단위: 단체 수, %)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
지방세로 미해결	146 (58)	144 (58)	146 (59)	<b>151</b> <b>(61)</b>	<b>151</b> <b>(61)</b>	131 (53)	137 (56)	123 (50.6)	127 (52.0)	124 (51.0)	123 (50.6)	113 (46.5)	98 (40.3)
자체수입으로 미해결	38 (20)	28 (11)	32 (13)	35 (14)	42 (17)	30 (12)	40 (16)	41 (16.8)	<b>78</b> <b>(31.9)</b>	75 (30.9)	71 (29.2)	65 (26.7)	56 (23.0)

자료: 행정안전부(매 연도).

## II. 지방재정의 실태와 문제:

### 3. 지방세의 기능적 한계와 불충분성(3)

- 지방재정과 교육재정의 분리에 따라 지방교육세와 시·도세와 담배소비세의 일부 등이 지방 교육재정교부금의 의무적 전출금으로 형식적인 지방세이며, 자동차세 주행분도 해당됨
- 군(郡)의 평균 재정자립도[15.6%(11.6%): '22] → 13개 군은 10% 미만, 전남 완도(6.5%) 등
- 자치구(재산세, 등록면허세) 2개 세목, 시·도세가 전체의 68.9%, 취득세 25.8% 등 편중

<표 5> 지방재정자립도 추이

(단위: %)

연도	1991	1995	1997	2001	2005	2009	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022
평균	664	635	630	576	562	536	51.1	448 (503)	451 (506)	446 (525)	472 (537)	468 (534)	449 (514)	452 (504)	499 (453)
특광역시	983	973	981	829	803	727	668	615	612	623	634	621	595	582	579
도	451	467	425	356	366	333	341	290	303	319	337	342	330	360	375
시	715	537	533	434	406	407	368	317	31.1	321	333	323	31.1	291	279
군	273	238	212	181	165	178	161	114	116	120	123	122	116	125	116
자치구	500	543	516	450	443	373	339	272	258	260	259	247	238	238	239

주: 평균은 예산 순계 기준이며, 단체별은 총계 기준( )안은 2014년 이전 적용으로, 단체별로 동일 적용.  
자료: 행정안전부(매 연도).

## II. 지방재정의 실태와 문제:

### 4. 지방재정 세입의 의존성 가속화

- 지방재정규모 확대에 따라, 의존재원(교부세: 18.7%) 특히 **보조금(26.4%)**이 급격히 증가
- 중앙의 대규모 일방적 **사회복지 보조사업 확대**에 따른 매칭비(matching fund) 급증

<표 6> 지방재정 세입예산 추이(일반+특별회계)

(단위: 억 원 %)

구분	1991	1995	1997	1999	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
합계	19905 (100)	36671 (100)	50749 (100)	53724 (100)	781425 (100)	923673 (100)	1,119864 (100)	1,375349 (100)	1,410392 (100)	1,568887 (100)	1,732590 (100)	1,931532 (100)	2,310152 (100)	2,630917 (100)
지방세	80350 (404)	153169 (418)	184977 (364)	185685 (345)	288165 (369)	336952 (365)	380732 (340)	470670 (342)	497434 (353)	537470 (342)	594523 (343)	711891 (368)	818267 (354)	926047 (352)
세입수입	60716 (306)	90324 (246)	166917 (329)	157593 (293)	200363 (256)	233769 (253)	278509 (249)	337708 (246)	295349 (210)	334124 (212)	366094 (205)	418827 (216)	471945 (204)	452216 (172)
지방교부세	34524 (173)	56713 (155)	70298 (138)	69187 (129)	115196 (147)	172047 (186)	214083 (191)	265081 (193)	274085 (194)	314600 (200)	315849 (182)	337384 (174)	432954 (187)	492632 (187)
지방양여금	5570 (28)	18701 (51)	28763 (57)	29061 (54)	48504 (62)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
보조금	17875 (90)	32189 (88)	43331 (85)	78912 (85)	106663 (136)	152813 (165)	211590 (189)	265004 (193)	305528 (217)	341732 (218)	417917 (241)	440673 (228)	549688 (238)	694581 (264)
지방채	-	15575 (42)	13361 (26)	17286 (26)	22639 (29)	28092 (30)	34950 (31)	36886 (27)	36996 (26)	40960 (26)	48207 (28)	22757 (1.1)	37287 (16)	65442 (25)

주 : 2001년부터 보조금에 조정교부금, 재정보전금을 포함, 2014년부터 공식 변화에 따라 보전수입 등을 세외수입에 포함함.  
 자료: 행정안전부(매 연도).

## II. 지방재정의 실태와 문제:

### 5. 사회복지지출의 압박에 의한 세출 경직화

- 무상보육, 기초연금 등 전국적인 현금성 보조사업 확대에 따른 자치단체와 민간에 대한 이전 등 경상이전 급증(6.3%→ 42.6%)과 기능별 분류의 사회복지지출 급증(18.6%: '09→ 30.6%: '21)

<표 7> 지방재정 성질별 세출 결산 추이(일반+특별회계)

(단위: 억원 %)

구분	1991	1995	1997	1999	2001	2008	2005	2007	2009	2011	2015	2017
합계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)	1,496,588 (100.0)	1,412,334 (100.0)	1,753,338 (100.0)	2,103,211 (100.0)
인건비	27,543 (12.6)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	80,523 (9.8)	134,051 (12.9)	139,267 (9.2)	175,000 (11.7)	165,072 (11.6)	199,672 (11.3)	242,473 (11.5)
물건비	24,131 (11.0)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,622 (10.0)	71,803 (6.9)	77,179 (5.1)	91,630 (6.1)	100,587 (7.1)	117,538 (6.7)	144,819 (6.9)
경상이전	13,716 <b>(6.3)</b>	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	155,569 (18.9)	270,621 (26.2)	507,417 (33.7)	419,701 (28.0)	485,177 (34.3)	688,393 (39.2)	895,491 <b>(42.6)</b>
자본지출	131,905 (60.4)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	384,784 (46.8)	430,623 (41.7)	554,621 (36.8)	665,979 (44.5)	501,855 (35.5)	522,244 (29.7)	604,351 (28.7)
용자및 출자	6,262 (2.9)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	11,630 (1.4)	13,354 (1.3)	35,114 (2.3)	17,866 (1.2)	13,031 (0.9)	14,122 (0.8)	12,509 (0.6)
보전재원	8,817 (4.0)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	18,848 (2.3)	26,379 (2.5)	32,541 (2.2)	21,208 (1.4)	36,340 (2.5)	57,874 (3.3)	27,357 (1.3)
내부거래	3,292 (1.5)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	5,4775 (8.1)	84,437 (10.3)	81,474 (7.9)	15,514 (10.2)	94,289 (6.3)	103,727 (7.3)	133,973 (7.6)	159,193 (7.6)
예비비 및기타	2,832 (1.3)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	3,443 (0.4)	4,730 (0.5)	6,607 (0.4)	10,911 (7.3)	6,542 (0.4)	19,518 (1.1)	17,014 (0.8)

주 : 결산 순계 기준이며 2012년부터 이전경비가 경상이전으로 명칭이 변경됨.  
자료: 행정안전부, 지방재정연감(매 연도).

## II. 지방재정의 실태와 문제:

- 기능별 사회복지지출(804,767억: '21)의 대부분 보조사업(90.8%), 자체사업(9.2%) 미흡

<표 8> 지방재정 기능별 지방세출(일반+특별회계) 추이

(단위: 억 원 %)

구 분	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
합 계	1,567,028 (100.0)	1,410,393 (100.0)	1,568,887 (100.0)	1,732,590 (100.0)	1,931,532 (100.0)	2,310,152 (100.0)	2,630,917 (100.0)
일반공공행정	118,293 (7.5)	125,034 (8.8)	129,885 (8.2)	142,136 (8.2)	118,834 (6.2)	125,331 (5.4)	134,486 (5.1)
공공질서 및 안전	26,516 (1.6)	23,366 (1.6)	28,862 (1.8)	30,488 (1.8)	34,356 (1.8)	40,336 (1.7)	52,800 (2.0)
교육	83,366 (5.3)	90,143 (6.4)	101,180 (6.3)	101,299 (5.8)	116,735 (6.0)	134,422 (5.8)	140,329 (5.3)
문화 및 관광	83,535 (5.3)	69,872 (4.9)	78,408 (4.9)	86,489 (5.0)	98,145 (5.1)	110,233 (4.8)	119,744 (4.6)
환경보호	168,942 (10.7)	151,005 (10.6)	157,925 (10.0)	170,888 (9.9)	191,119 (9.9)	226,708 (9.8)	263,631 (10.0)
<b>사회복지</b>	<b>291,648 (18.6)</b>	<b>284,632 (20.1)</b>	<b>349,921 (22.3)</b>	<b>440,629 (25.4)</b>	<b>494,509 (25.6)</b>	<b>661,588 (28.6)</b>	<b>804,767 (30.6)</b>
보건	24,264 (1.5)	20,082 (1.4)	23,323 (1.4)	26,935 (1.6)	31,505 (1.6)	37,002 (1.6)	44,091 (1.7)
농림해양수산	109,547 (6.9)	97,944 (6.9)	108,888 (6.9)	114,575 (6.6)	122,738 (6.4)	141,542 (6.1)	172,441 (6.6)
산업 중소기업 및 에너지	41,631 (2.6)	30,437 (2.1)	32,213 (2.0)	32,439 (1.9)	39,831 (2.1)	48,202 (2.1)	72,277 (2.7)
수송 및 교통	220,058 (14.0)	151,118 (10.7)	154,683 (9.8)	155,332 (9.0)	172,689 (8.9)	190,101 (8.2)	209,007 (7.9)
국토 및 지역개발	166,516 (10.6)	116,335 (8.2)	122,118 (7.7)	114,570 (6.6)	131,627 (6.8)	165,482 (7.2)	163,007 (6.2)
과학기술	7,670 (0.4)	3,293 (0.2)	6,254 (0.3)	5,426 (0.3)	4,801 (0.2)	5,601 (0.2)	3,349 (0.1)
예비비	19,941 (1.2)	23,125 (1.6)	31,038 (1.9)	34,180 (2.0)	49,054 (2.5)	53,047 (2.4)	39,518 (1.5)
인력운영비	205,193 (13.0)	224,657 (15.9)	245,168 (15.6)	230,273 (13.3)	258,539 (13.4)	298,994 (12.9)	330,141 (12.5)
기본 경비 등				46,000 (2.7)	66,990 (3.5)	68,562 (3.0)	81,320 (3.1)

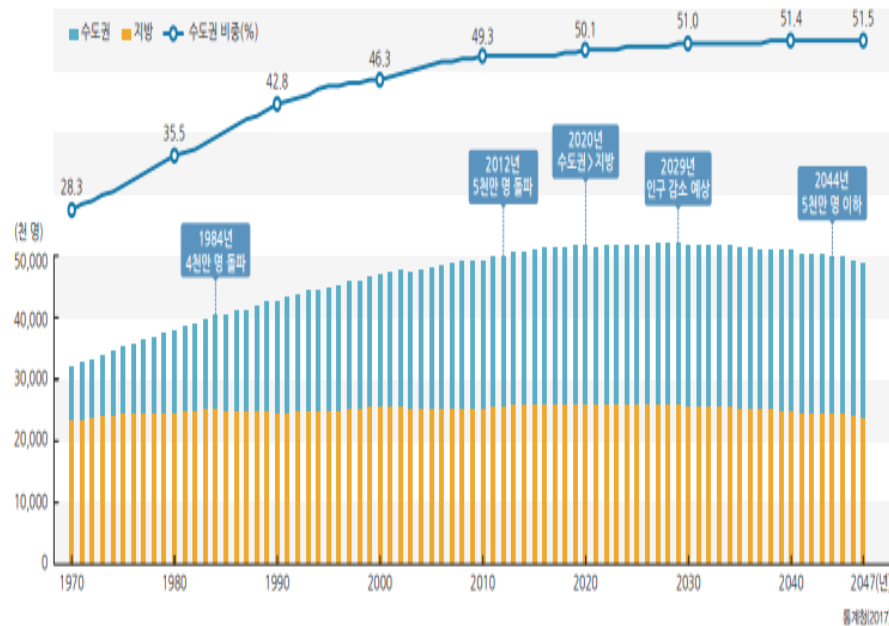


# III. 바람직한 지방재정 개선방향 :

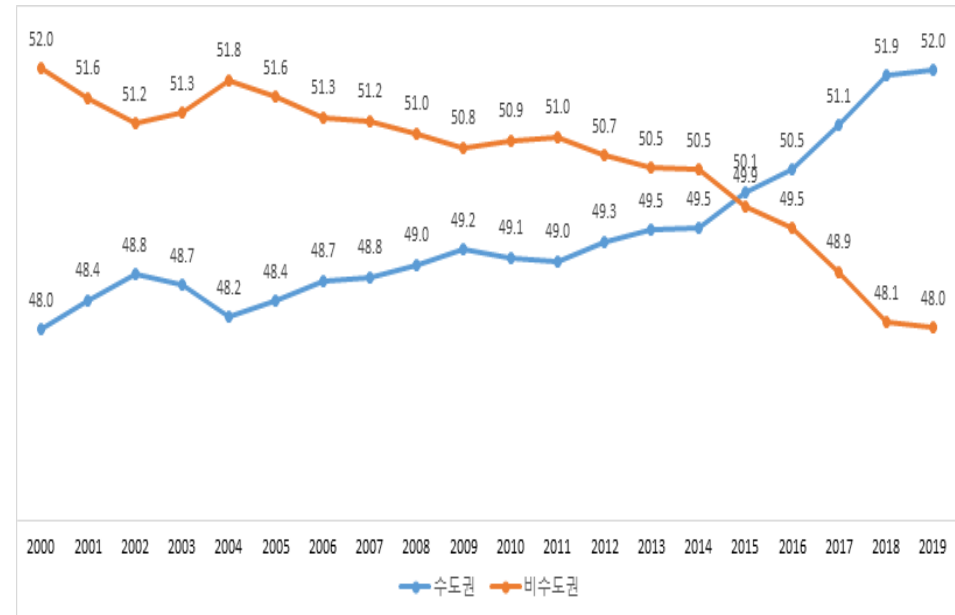
## 1. 지방재정환경 악화: 인구감소와 지방소멸

- 저출생·고령화, 저성장, 기후 위기, 소득 양극화 등을 해결하기 위한 동반자로서의 역할
  - ✓ Covid19 이후 drive-through 검사, 재난지원금 지급, 지역간 중환자 병실 협조 등 **주도적 지방의 역할**에 대한 인지도 향상
- 인구(20년)와 GRDP(15년)에서의 수도권 역전 현상 → 지방의 성장잠재력은 악화

수도권과 지방 인구 추이 및 전망



수도권과 비수도권의 지역내총생산 비중 변화



# III. 바람직한 지방재정 개선방향 :

## 1-1. 지방소멸대응기금의 도입과 한계

- 문재인 정부 2단계 재정분권의 성과(?) : 연 1조원(31년까지 限時) + 성과평가시스템
  - ✓ 지역상생기금조합에 인구감소지역 지정고시(2021.10)
- 자주재원(양여금 → 균특회계) but 지역활성화투자펀드(1천억: 광역계정) 조성 등

<그림 4> 지방소멸대응기금 대상지역(89개 기초단체)

	부산(3)	동구, 서구, 영도구
	대구(2)	남구, 서구
	인천(2)	강화군, 옹진군
	경기(2)	가평군, 연천군
	강원(12)	고성, 삼척, 양구, 양양, 영월, 정선, 철원, 태백, 평창, 홍천, 화천, 횡성,
	충북(6)	괴산, 단양, 보은, 영동, 옥천, 제천
	충남(9)	공주, 금산, 논산, 보령, 부여, 서천, 예산, 청양, 태안군
	전북(10)	고창, 김제, 남원, 무주, 부안, 순창, 임실, 장수, 정읍, 진안
	전남(16)	강진, 고흥, 곡성, 구례, 보성, 신안, 장흥, 함평, 담양, 영광, 영암, 완도, 장성, 진도, 해남, 화순
	경북(16)	군위, 고령, 문경, 봉화, 상주, 성주, 안동, 영덕, 영양, 영주, 영천, 울릉, 울진, 의성, 청도, 청송
경남(11)	거창, 고성, 남해, 밀양, 산청, 의령, 창녕, 하동, 함안, 함양, 합천	

### III. 바람직한 지방재정 개선방향 :

---

#### 1-2. 지방소멸대응기금의 개선: 광역화와 시범사업화 도입

- 단시간, 기초 단위의 대응사업 → 중,장기 & 광역화
- 한시적 단발성 사업추진 보다는 **영구적이고 지속가능한 사업** 대상으로 확대
- **우선 초광역권(영·호남, 강원, 충청, 경기) 시범사업(5~6개) 성공 후 확산**

#### 1-3. 중앙-지방 연계·협력 및 효과성 위주의 평가기준 도입

- 지방소멸은 곧 **국가소멸**이므로, 강 건너 불처럼 인식하지 말고 국가 총력을 경주해야 함
  - ✓ 과거 프랑스 극복 사례 등 벤치마킹
- 저출생 관련 각 부처의 정책수단을 **[지방의 공간]**에서 융합하고 실천할 수 있도록 지원 강화
- 일정기간 평가 유예 or 효과의 극대화를 위한 범부처& 광역·기초를 아우르는 control tower

### III. 바람직한 지방재정 개선방향 :

#### 2. 재정분권과 지방재정조정제도의 연계

- 문재인 정부 재정분권에 따른 자원배분 및 재정조정 방향 미흡
  - ✓ 2단계 재정분권 목표 미달 및 기초 중심(지방소득세)의 원칙 위반
- 지역상생발전기금, 지방소멸대응기금 등 限時的(?) 제도와 기존 제도와의 연계 필요성

<표 9> 문재인 정부 재정분권 계획

구분	1단계				2단계	합계
	2019년	2020년	순증	누적	2021~2022년	
지방세 확충	3.3조원 지방소비세 인상 (+4%p)	5.1조원 지방소비세 (+6%p)	8.4조원	11.7조원	12조원+ $\alpha$ 국세 지방세 전환 포함	20.4조원 + $\alpha$
소방직 지원	0.3조원 소방안전교부 세율 (+15%p)	0.2조원 소방안전교 부세율 (+10%p)	0.5조원	0.8조원	-	-
기능이양	-	- 3.5조원 내외	- 3.5조원 내외		-	-
지방재정 순증	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-
국세:지방세	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

자료: 국무조정실국무총리 비서실(2018년 10월 30일)

<표 10> 2단계 재정분권의 내용

지방재정 부담	3.1조원	지방재정 확충 (①+②+③)	+5.3조
			지방세 확충(①)
① 지역밀착형 국고보조 사업 지방 이양	2.3조	① 지방소비세 세율 인상 (4.3%p ↑)	+4.1조
		② 지방소멸 대응기금 도입	+1.0조
② 지방교부세 자연 감소	0.8조	③ 기초연금 등 국고보조 핀셋지원	+0.2조
⇒ 지방재정 순증 총2.2조원(5.3-3.1) 규모 (※국고보조 지원 0.2조 범위 논의)			

자료: 이상범(2021).

# III. 바람직한 지방재정 개선방향 :

## 3. 재정분권(or 자립?)의 지속적인 추진

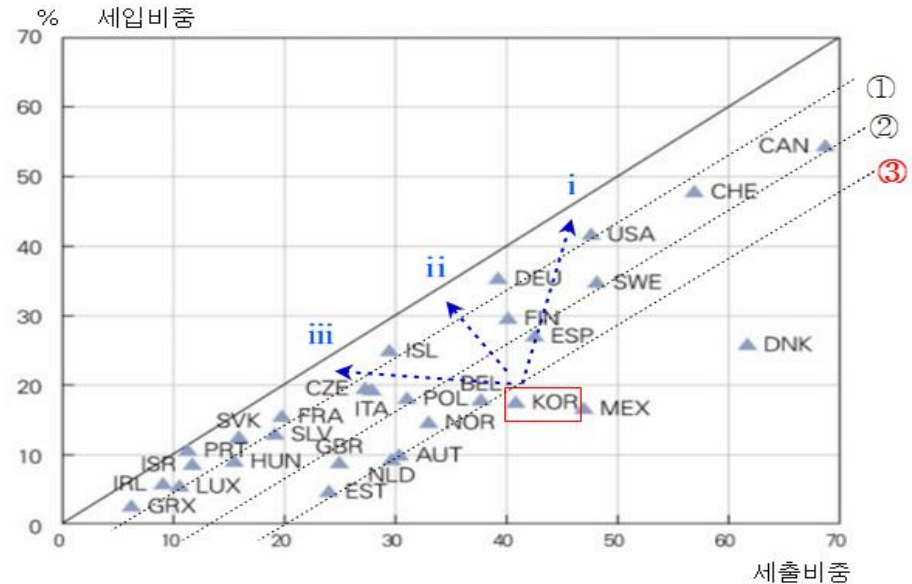
- 2단계 재정분권을 통해서도 목표 미달 및 한계 노정: "③유형" 잔류(OECD국가간 비교)
- ✓ 문재인 정부의 지방세 확충, 그러나 **재원중립 원칙**, **첫만남이용권**(1회 200만원) 및 **영아수당**(월30만원: 22 도입) 등 지방비 부담증가 3,538억 등
- **획일적, 하향적 재정분권**에서 → **맞춤형(asymmetric: 차등) 재정분권**으로 (3단계 재정분권?)

<그림 5> 정권 별 지방세 비중 변화(결산 기준)



자료: 박상수(2021), 박관규(2021).

<그림 6> OECD 국가별 재정분권(세입-세출 비중) 비교



자료: OECD(2016.16), 김현아(2016.15), 이재원(2020)에서 재인용.

# III. 바람직한 지방재정 개선방향 :

## 3-1. 세입분권의 지속 추진: 지방의 자체재원 비중 확대

- 재정자주도가 아닌 지방세를 확대해, 주민이 지역경제와 지방재정의 주체가 되도록 해야 함
- 부가세(VAT)를 중앙-지방 **공동세(25.3%: '23년)**로 50%까지 인상하고, 내국세(지방교부세연계)에서 제외
- 지방재정과 **지방교육재정(세출 70% 교원 인건비)**의 연계 및 협력 강화 등

## 3-2. 지방의 과세자주권 보장

- 개헌(改憲)에 의한 **법정외세(法定外稅)**의 인정을 통한 지방의 과세자주권 인정
- 로봇과 드론(손희준 외, 2020), 및 지방환경세 등 4차 산업혁명 관련 **신세원(태양광, 반려동물 등) 발굴** 등
- 지방세제 개편 : 광역(거래세)과 기초(보유세)를 **기초중심으로** 부동산관련 세제개편 등

### III. 바람직한 지방재정 개선방향 :

#### 4. 지방재정조정제도의 개혁(1): 지방교부세와 지역상생발전기금

- 광역과 기초 분리하는 2원적 재정조정제도 : 자원보장 vs. 형평화 기능(통합) 분리
- **광역:** 현)지역상생발전기금을 토대로, 수직적(중앙-지방), 수평적 재정조정 기능강화
- **기초:** 불교부단체 확대를 전제로 **자치구 포함**(이상범2020)하는 보통교부세 개편(자치구 조정교부금)

#### 4. 지방재정조정제도의 개혁(2): 국고보조금 제도 개편

- **補助金 財政準則** 도입: 예산증가율 이내로 보조사업 확대 금지 등→ 지방 부담 경감  
✓ 미국: [Unfunded Mandates Reform Act\(1995\)](#)
- 국민최소보장(National minimum) 성격의 현금성 복지사업은 국가책임으로 환원: 복지Big deal(이재원2020)
- 지방재정부담심의위원회의 사전점검 기능강화 등

### III. 바람직한 지방재정 개선방향 :

#### 5. 협력적 재정거버넌스(cooperative fiscal governance)체제 구축

- **자치재정(자율과 책임) 영역과 협력재정(계약과 성과평가) 영역으로 이원화**
  - ✓ 자체자원(지방세+세외수입) vs. 의존자원(지방교부세+국고보조금) 별도의 작동 시스템
- **중앙-지방-교육 및 광역-기초 간 연대·협력 및 조정 관계구축**

<그림 7> 중앙-지방 간 협력적 재정거버넌스 체제(괄호 안의비중은 지방채제외한 일반회계 세입순계 기준)





### III. 바람직한 지방재정 개선방향:

---

#### 5-1. 지방재정의 자율적 책임성 강화

- 보조금을 지원하는 중앙부처가 아닌 **지역주민에 대한 책임성 강화**, 자율적 점검 체계 구축
- **투명성 확보**를 위한 재정공시 확대 및 회계 정보와 통계의 수월성 강화: 주민 감시 용이성
- **주민참여예산제도**의 획일성 탈피하는 실효성 담보 등

#### 5-2. 「지방재정법」의 전면 개정(안) 추진

- 2005년 分法 후 현행 「지방재정법」은 2014년 개정으로 재정통제수단 강화되고, 조문 체계 훼손
- 자치분권 시대에 맞는 「지방재정법」으로 전면 개정 필요
- 자율과 책임 및 지방재정 혁신을 모색할 수 있는 일정한 여지(room)가 필요함

## IV. 결론

---

### 1. 재정분권(or 자립) 지속화를 통한 지방재정 책임성 강화

- 지방이 주민에 봉사하고 주민복지를 담당할 수 있도록 기본적 재정책임 확보 보장
- 지방분권과 주민주권을 통한 균형발전이 가능하게 기반 조성
- 지방재정의 자율성에 기반하여, 책임성 확대 및 투명성 강화

### 2. 지방재정조정제도 개편으로 중앙-지방 및 지역간 연대·협력 강화

- 지방-교육재정과의 연계, 광역-기초 간 및 지역 간 재정협력 방안의 강화
- 지역상생발전기금 등 수평적 재정조정제도의 강화를 통한 연대와 협력 강화
- 인접 단체간 재정협력을 통한 중복투자 방지 및 재정효율화 모색 등

결국 개개 주민이 행복하게 잘 사는 지방을 통해서만 국가 경쟁력은 확보됨

**“지방이 곧 국가이며 대한민국이다”**

## < 참고문헌 >

---

- 김현아(2016). "OECD 2016 Fiscal Federalism 보고서 주요내용 정리", 한국지방재정공제회, 지방재정 5호.
- 박관규(2021), "지방분권과 균형발전을 위한 새정부의 재정분권과 지방재정 확충방향", 국회토론회 발표논문
- 박상수(2021). "포스트 코로나 시대, 지방세·지방재정 '4080' 개혁방안", 전북재정포럼 발표논문.
- 손희준 외(2020). 재정분권의 실효성 제고를 위한 제도개선 방안 연구, 대통령소속 자치분권위원회 연구보고서.
- 손희준(2019). 새 지방재정학, 대영문화사.
- -----(2018). "문재인 정부의 재정분권 방안", 한국지방재정학회, 지방재정발전세미나 발표논문.
- 이상범(2021). "2단계 재정분권의 추진실태 및 향후 과제" 대통령소속 자치분권위원회, 재정분권전문위원회 발표논문
- -----(2020). "광역시와 자치구의 재정구조와 실태 분석", 한국지방재정공제회, 지방재정 5호.
- 이재원(2018). "내일의 재정분권을 위한 정책과제", 한국지방재정학회, 추계학술대회 발표논문.
- 조기현(2020). 자치구 세입확충을 위한 보통교부세 직접 교부 방안 연구, 한국지방행정연구원.
- 하혜영·김예성(2021.10). 지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제, 국회입법조사처, NARS입법·정책 제85호.
- OECD(2016). Fiscal Federalism 2016: Making Decentralization Work.
- 국회예산정책처(2018). 지방세제의 현황과 이해.
- 재22대 대통령직인수위원회(2022. 4. 27). 지역균형발전 비전 대국민 발표.
- 행정안전부(매 연도). 지방자치단체 통합재정 개요 및 지방재정연감.

감사합니다!