



지방자치 30년 성과 및 향후 과제: 재정분야를 중심으로

김병남 (대한민국시도지사협의회 책임연구위원)



대한민국시도지사협의회
GOVERNORS ASSOCIATION OF THE REPUBLIC OF KOREA



목차

Ⅰ	서론	4
Ⅱ	역대정부 지방재정 정책	6
Ⅲ	성과 및 한계	20
Ⅳ	향후 과제	29

I

서론



I. 서론

1995년 지방자치제 전면 실시 이후, 지방자치 성숙에 따라 지방분권과 관련한 제도개선이 이루어졌으나 그 수준은 높지 않은 것으로 평가되는 것이 일반적이다. 이에 보다 적극적인 지방분권을 지향해야 한다는 요구가 지속적으로 발생하고 있으며 관련된 논의들도 활발히 이루어지고 있다. 지방분권과 관련하여 이론적으로는 정치분권, 행정분권, 재정분권 등으로 구분된다. 재정분권의 경우 세입 측면에서의 분권인 과세권과 세출 측면에서의 분권인 재정지출에 관한 책임을 하위 정부에게 이양하는 것을 의미하나 역대 정부별로는 재정분권을 표명한 경우가 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 실제 정책 추진 과정에서도 세입 분권과 세출분권을 강화하거나 악화시키는 등 일관된 정책 방향성을 보이지 않았다. 결과적으로 우리나라의 경우 지방소비세를 위시하여 재정분권을 추진하였으나, 이는 재정분권의 본질과는 거리가 있으며 (김재훈, 2022), 재정분권이 추진될수록 중앙정부에 대한 의존도가 심해지는 결과를 보이고 있다 (이재은, 2022).

이론적으로도 우리나라의 재정분권은 1세대 재정연방주의 이론보다는 재정위기 발생 시 중앙정부의 보전을 기대하는 2세대 재정연방주의 이론이 주는 시사점이 크다고 볼 수 있으나(김정훈·김현아, 2008), 재정연방주의의 다섯 가지 조건 중 '노동과 자본의 자유로운 지역 간 이동'은 만족하지 못하는 것이 현실이다. 이와 동시에 1세대 재정연방주의가 주창하는 바와 같이 지방자치단체가 지역맞춤형 공공재를 공급해야 한다는 주장도 지속적으로 제기되고 있다. 정리하면 우리나라의 재정분권과 관련해서는 지방 자치단체 스스로 공공서비스를 제공해야 함을 주장하면서도, 정책적으로는 중앙정부와 지방 자치단체의 재정 관계를 더 중요시하는 모습으로 진행되어 왔다. 이러한 이유로 재정분권에 대한 이론적 평가를 내리는 일은 쉽지 않다.

이에 본 연구에서는 재정분권과 관련한 이론적 논의는 배제하고 우리나라의 지방자치와 관련한 지방 재정 정책의 주요 추진과제, 성과 및 향후 과제를 중심으로 살펴보도록 한다. 이하 본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 역대 정부의 지방재정 정책에 대해 살펴보고, III장에서는 성과와 한계에 대해 논의한 후, 마지막으로 IV장에서 향후 과제를 제시한다.

II

역대정부 지방재정 정책

II. 역대정부 지방재정 정책

1. 노무현 정부 이전

노무현 정부 이전까지의 지방재정에 관한 정책은 제한적으로 이루어져왔다. 당시에는 재정분권보다는 지방재정 확충에 초점을 둔 것으로 1986년 담배판매세율 인상, 1989년 종합토지세 신설과 함께 담배 판매세를 담배소비세로 개편하였다. 1991년에는 지방양여금을 도입하고, 1992년에는 지역개발세 신설과 함께 지방양여금 규모를 상향하고 대상사업 또한 기존의 도로정비사업에 국한된 것을 농어촌개발 사업, 청소년 육성사업 등으로 확대함으로써 지방재정의 확충을 도모하였다(이상용, 2014)¹⁾²⁾. 또한 1992년에는 지방세 세목 중 지역개발세, 공동시설세, 주민세 등에 대해 지방자치단체 조례로 탄력세율을 적용할 수 있도록 하였다. 1994년 12월에는 지방세 관계 법령 등의 개정을 통한 지방세수 확충, 과세자 주권 확대 등의 조치로 지방자치 토대를 마련하였다(한국지방세연구원, 2017)³⁾. 1995년은 마권세를 경주·마권세로 개편하고 2000년에는 주행세를 신설하였다. 이러한 결과로 지방세 규모는 1986년 1조 8,098억 원에서 2000년 20조 6,006억 원으로 증가하였다. 그러나 이를 지방재정 확충의 성과로 보기에는 무리가 있고 주된 원인은 당시 경제성장에 따른 세수 신장으로 이해하는 것이 보다 적절하다(한국지방세연구원, 2017).

- 1) 지역개발세는 현행 지역자원시설세(지역개발세와 공동시설세 통폐합)의 전신으로 발전용수, 지하수, 지하자원 등을 과세대상으로 하여 신설되었다.
- 2) 1991년의 지방양여금 재원은 토지초과이득세의 50%, 주세의 15%, 전화세의 100%로 하여 도입하였고, 1년 후 주세 이전분을 60%로 상향하여 지방양여금 규모를 확충하였다.
- 3) 『한국지방세 60년사』에 따르면, 지방자치단체에서 자율적으로 탄력세율을 적용할 수 있는 세목을 확대했다는 점에서 과세자주권이 확대되었다고 평가하였다.

2. 노무현 정부

노무현 정부에서는 '정부혁신지방분권위원회'를 설치 후, 2004년 『분권형 선진국가 건설』을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획'에서 재정분권과 관련한 과제를 '획기적 재정분권의 추진'으로 명명하고 네 가지 세부과제에 대응되는 14개 세부사업을 제시하였다.

각각의 세부사업은 <표 1>에 제시되어 있는데 지방재정 확충 및 불균형 완화와 관련해서는 지방교부세 개선 및 법정률 단계적 상향 조정, 국세와 지방세의 합리적 조정을 제시하였다. 지방세정제도 개선의 세부사업은 지방 신세원 확대, 재산세·종합토지세의 과표(과세표준) 현실화, 지방세 비과세·감면 축소로 설정하였다. 지방재정 자율성 강화와 관련해서는 국고보조금 정비, 지방예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행승인제도 개선, 지방양여금 제도개선으로 구분된다. 마지막으로 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화의 경우 지방재정 평가기능 강화, 복식부기 회계제도 도입, 예산지출 합리성 확보, 재정운영 투명성·건전성 강화를 제시하였다.

〈표 1〉 노무현 정부 재정분권 추진과제 및 세부사업

대분류	추진과제	세부사업
획기적 재정분권의 추진 (Ⅱ)	Ⅱ-1. 지방재정력 확충 및 불균형 완화	①지방교부세 법정률 단계적 상향조정 ②지방교부세제도 개선 ③국세와 지방세의 합리적 조정
	Ⅱ-2. 지방세정제도 개선	①지방세의 신세원 확대 ②재산세와 종합토지세 과표 현실화 ③지방세 비과세·감면 축소
	Ⅱ-3. 지방재정의 자율성 강화	①국고보조금 정비 ②지방예산편성지침 폐지 및 보완 ③지방채 발행승인제도 개선 ④지방양여금제도 개선
	Ⅱ-4. 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화	①지방재정 평가기능 강화 ②자치단체 복식부기 회계제도 도입 ③자치단체 예산지출 합리성 확보 ④재정운영 투명성·건전성 강화

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004)

〈표 1〉의 재정분권 세부사업별 정책 추진 현황을 살펴보면 지방재정조정제도의 경우 지방교부세 법정률 조정, 국고보조금 정비 등이 지방양여금 제도의 개선과 연계되어 추진되었다. 더 자세한 것은 〈표 2〉와 같이 지방양여금을 폐지하고 그 재원을 지방교부세로 편입하여 지방교부세율을 상향한 후, 잔여 재원의 일정 부분은 국고보조금 제도 개편 및 국가균형발전특별회계(이하, 균특회계)로 신설·전환하였다⁴⁾. 더불어 지방교부세의 구성에 있어 특별교부세 규모를 축소하고 보통교부세 규모를 확대하였다⁵⁾.

세입 측면에서는 원자력발전에 대한 지역개발세 과세대상 포섭, 승마회원권의 취득세 과세대상 포섭 등의 조치가 이루어졌다. 재산세 및 종합토지세와 관련해서는 주택분의 경우 재산세와 종합토지세로 분리되어 과세되던 것을 주택분으로 통합하였다. 더불어 당시 부동산 경기가 과열되자 과표 현실화를 통해 재산세 부담을 늘리는 한편 종합토지세를 종합부동산세로 개편하고 그 재원을 부동산교부세로 전환하여 지방교부세에 포함하였다.

4) 이하의 내용은 대통령자문정책기획위원회(2008)의 내용을 요약·정리하였다.

5) 지방양여금의 폐지로 지방교부세율은 종전 내국세의 15%에서 2005년 19.13%로, 2006년 분권교부세 신설과 함께 19.24%로 상향되었으며, 현재까지 유지되고 있다.

〈표 2〉 지방양여금 개편

(단위: 억 원)

종전			개편방법	개편 후	
지방 양여금	계	49,035		계	49,035
	일반재정보전	9,152	통폐합	지방교부세	28,531
	도로정비	19,379			
	농어촌지역개발	4,301	회계신설 이전	국가균형발전특별회계	4,301
	수질오염방지	15,837	통폐합	국고보조금	16,203
	청소년 육성	366			

주: 대통령자문정책기획위원회(2008) 자료를 활용하여 저자 작성.

자료: 대통령자문정책기획위원회(2008)

세출 측면에서는 지방세지출 예산제도를 시범 도입하여 예산지출의 합리성을 확보하였으며, 예산 편성지침을 폐지하고 지방자치단체 예산편성기준으로 대체하였다⁶⁾. 지방채 발행에 있어서는 종전의 허가제 대신 총액한도제로 개편하여 지방자치단체의 자율성을 강화하였다.

재정관리 측면에서는 복식부기 회계제도 도입, 재정공시제도 및 지방재정분석제도 도입 등 <표 1>에서 제시한 대부분의 과제를 이행하기 위해 노력하였다⁷⁾. 그러나 국세와 지방세의 합리적 조정 과제의 경우 상대적으로 미진하였다. 해당 과제는 소득세와 소비세를 지방으로 이양하는 것으로 이를 실현하기 위해 많은 논의가 있었으나 결과적으로는 추진되지 못하였다.

6) 지방세지출 예산제도는 조세지출제도가 국회의 심의를 받는 것과 마찬가지로 지방의회의 심의를 통해 지방세 운용의 효율을 높이기 위해 도입된 것으로 2006년 당시 서울시 등 17개 지방자치단체를 중심으로 시범 운영하였다.

7) 복식부기 회계제도는 기업의 재무재표와 같이 하나의 거래에 대해 대변과 차변에 이중으로 기록함으로써 회계오류를 최소화하고 수익 또는 비용 등의 재정운영 성과와 자산, 부채 등의 재정상태 등 다양한 재정활동의 결과를 제공하기 위해 도입되었다.

3. 이명박 정부

이명박 정부는 지방분권 추진을 위한 과제 중 재정분야와 관련해서는 <표 3>과 같은 과제를 제시하였다. 세부적으로는 '지방재원 확충 및 세원 불균형 완화'를 목표로 설정하여 지방세 구조 개편 검토, 세목 체계 간소화 및 세원 불균형 완화 등을 위한 지방세 체계 개편, 신세원 발굴 등 과세자주권 확대를 제시하였다. 다른 하나는 '지방교부세제도의 발전적 개편'을 목적으로 도로보전분 기간 연장, 분권교부세 일몰에 따른 제도개선, 지방교부세 법정률 인상, 광역시 자치구 보통교부세 직접교부, 특별교부세 제도개선을 제시하였다.

〈표 3〉 이명박 정부 지방재원 확충 추진과제 및 세부사업

대분류	중분류	추진과제	세부사업
지방분권 확대, 지역경제 활성화 (2)	지방재원 확충	1. 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화	✓ 지방세 구조개편 검토 ✓ 세목체계 간소화, 세원 불균형 완화 등을 위한 지방세 체계 개편 ✓ 신세원 발굴 등 과세자주권 확대
		2. 지방교부세제도의 발전적 개편	✓ 도로보전분 기간 연장 ✓ 분권교부세 기한만료('09년 말)에 따른 제도개선 ✓ 지방교부세 법정률 인상 ✓ 광역시 자치구 보통교부세 직접교부 ✓ 특별교부세 제도 개선

자료: 대한민국 정부(2008)

실제 정책 추진을 살펴보면 먼저 세입 측면에서 노무현 정부에서 추진하지 못한 지방소비세와 지방소득세를 신설하여 지방재정 확충을 도모하였다. 지방소비세는 과세표준과 세율을 부가가치세의 5%로 결정하여 도입하였고, 지방소득세의 경우 소득세 성격을 갖고 있는 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합하여 신설하였다. 2011년에는 세목 체계를 간소화하여 <표 4>와 같이 종전의 16개 지방세목을 11개로 개편하였다. 동시에 종전 「지방세법」 틀 안에서 유지되어 오던 지방세 관련 조문을 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 등 개별법으로 분할하여 보다 효율적으로 지방세를 운영할 수 있도록 하였다. 신세원 발굴의 경우 화력발전소에 대해 지역자원시설세를 과세대상으로 포섭하였다. 그러나 2008년 세계 금융위기, 2010년 유럽 재정위기 등 경제상황 극복을 위해 취득세·법인세·소득세 인하, 종합부동산세 과세대상 축소 및 세율 인하 등의 감세 기조가 상당 기간 유지되었다.

〈표 4〉 2011년 지방세목 개편 전후 변화

개편 전	개편 후	개편 전	개편 후
취득세	취득세	자동차세	자동차세
등록세(취득 관련)		주행세	
재산세	재산세	주민세	유지
도시계획세		지방소득세	
등록세(취득 무관)	등록면허세	지방소비세	
면허세		담배소비세	
공동시설세	지역자원시설세	레저세	
지역개발세		지방교육세	
도축세	폐지		

주: 「지방세법」 전부개정 법률[법률 제10221호]을 참고하여 저자 작성.

자료: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

세출 측면에서는 2006년 시범 도입한 지방세지출 예산제도를 2010년 전국으로 확대 운영하고, 2011년에는 지방세 감면조례 총량제와 지방성인지예산제도를 도입하였다⁸⁾. 지방세 감면조례 총량제는 종전의 지방세 감면조례 사전 허가제를 개편한 것으로, 과도한 지방세 감면을 방지하면서도 자치단체 여건에 따라 자율적으로 지방세를 감면할 수 있도록 하였다⁹⁾.

8) 지방성인지예산제도는 지방자치단체의 예산편성 과정에서 양성평등을 실현하는데 목적이 있으며, 2011년 관계법령인 「지방재정법」 개정을 통해 2013년부터 시행되었다.

9) 다만, 자치단체 재정상황, 채무규모 등을 감안하여 전전년도 지방세 징수액의 5% 이내에서 자율적으로 하되, 「지방세특례제한법」의 감면 제외 대상을 변경·확대할 수 없도록 하였다(행정안전부, 2010년 9월 10일자 보도자료).

지방재정조정제도 측면에서는 보통교부세 기준재정수요액 산정 시 일반행정 비중을 축소하는 대신 경제 개발비 비중을 확대하였다. 더불어 보통교부세 도로보전분과 분권교부세를 각각 2011년 2014년까지 연장하였으며, 지방소비세 신설에 따라 광역자치단체가 관할 시·군에 지방소비세분 재정보전금을 교부하도록 하여 기초자치단체에도 지방소비세 신설의 효과가 작동하도록 조치하였다. 한편, 수도권에 배분되는 지방소비세 일부를 지역상생발전기금으로 전환하여 광역자치단체 간 재원의 수평적 형평성 제고를 도모하였다. 국고보조금의 경우 종전의 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하였으며, 회계 내 자율편성 사업을 신설하여 포괄보조금으로 지원하였다.

재정관리 측면에서는 지방재정위기 사전 경보시스템을 도입하여 재정상태가 취약한 지방자치단체에 대해서는 지방채 발행, 신규사업 제한 등 재정관리를 강화하였다. 한편, 지방재정분석진단 제도를 지방재정점검단 운영과 연계하여 재정건전성 및 재정효율성 등에 대해 전반적인 점검을 실시하고, 미흡한 자치단체에 대해 심층진단과 컨설팅을 실시하는 등 재정운용 성과관리를 강화하였다¹⁰⁾.

10) 지방재정점검단은 지방재정분석진단 내에서 운용되는 지방재정분석실사단과 통합하여 운영하도록 구성하였다.

4. 박근혜 정부

박근혜 정부는 140대 국정과제를 제시하면서, 지방재정과 관련해서는 '지방재정 확충 및 건전성 강화'를 설정하고 세 가지 방안을 제시하였다. 주요 방안은 <표 5>와 같이 지방소비세 인상을 비롯하여 세입 체계 전환, 비과세·감면 축소 등의 지방자치단체의 자체자원 비중 확대, 보통교부세 등 개편을 통한 지방재정 조정제도 개선, 지방채무 및 지출관리 강화로 대표되는 지방재정 건전성 및 투명성 강화이다.

〈표 5〉 박근혜 정부 지방재정 확충 및 건전성 강화 관련 추진과제 및 세부사업

대분류	중분류	추진과제	세부사업
지역균형 발전과 지방분권 촉진	지방재정 확충 및 건전성 강화	1. 지방자치단체의 자체재원 비중 확대	✓ 지방소비세 인상 등 지방세 비중 확대, 이전재원 축소를 통한 재정자립도 제고 ✓ 취득세 중심 지방세를 지방소비·소득세 중심으로 개편, 비과세·감면 축소, 체납징수율 제고, 세외수입 관리체계 강화
		2. 지방재정 조정제도 개선	✓ 지역발전 정도 등에 따른 보통교부세 산정 차등화 ✓ 특별재정보전금 폐지 및 분권교부세·지방교부세 통합, 지방사무 대폭 이양
		3. 지방재정의 건전성 및 투명성 강화	✓ 지방채무 및 지출관리 강화, 지방자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지 산출 ✓ 중앙 투·융자 사전심사대상 확대, 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개, 입찰·계약 전 과정 공개 의무화, 지방공기업 및 출자·출연기관 체계적 관리

자료: 제18대 대통령직 인수위원회(2013)

실제 정책 추진에 있어 세입 측면에서는 2013년 취득세 영구 인하 조치를 단행하며, 이에 따른 세수 부족분은 지방소비세율을 상향하여 보전하였다¹¹⁾. 그리고 지방소득세를 독립세로 전환하였다. 세원 다양화 측면에서는 취득세 과세대상으로 요트 회원권을 포섭, 담배소비세 과세대상으로 물담배와 머금은 담배를 추가함과 동시에 담배소비세 세율을 인상하였다¹²⁾.

11) 유상거래 취득에 한한 것으로 종전의 취득세율 2%~4%에서 취득가액이 6억 원 이하인 경우 1%, 6억 원 초과 9억 원 이하인 경우 2%, 9억 원 초과인 경우 3%로 인하하였으며 이에 따른 세수 보전을 위해 지방소비세율을 5%에서 11%로 6%p 상향하였다.

12) 담배에는 담배소비세 외에도 지방교육세, 건강증진부담금 등이 부과되는데 국가 차원의 금연정책 추진으로 담배소비세와 함께 전반적인 조세, 부담금이 증가하였으며, 동시에 개별소비세 과세대상으로 편입하였다.

더불어 취득세 및 재산세에 대하여 담세력이 있다고 인정되는 경우(취득세 200만 원 초과, 재산세 50만 원 초과) 면제되는 세액의 15%를 납부하도록 하는 지방세 최소납부제를 도입하여 지방자치단체의 세입 기반을 강화하였다¹³⁾.

세출 측면에서는 2014년 「지방재정법」 개정을 통해 성과중심의 지방재정 운용 관리체계를 구축하도록 하고, 지방재정영향평가제도를 도입, 지방재정 운용상황 공시항목 확대 및 전국 단위 통합공시 기반을 마련하였으며, 투자심사 대상을 확대하는 등의 조치를 단행하였다. 지방재정영향평가제도의 경우 대규모 지방재정 부담이 소요되는 행사·축제 또는 공모사업 등의 신청 전에 지방재정에 미치는 영향을 평가하여 지방재정투자심사위원회의 심사를 거치도록 하였다. 투자심사 대상 확대와 관련해서는 심사 대상에 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산 외 의무 부담을 포함하도록 하였으며 대규모 사업에 대한 타당성 조사는 안전행정부(現행정안전부)장관이 지정·고시하는 전문기관에서 수행하도록 일원화하였다.

지방재정조정제도 측면에서도 마찬가지로 2014년 「지방재정법」 개정을 근거로 추진되었다. 국고 보조금사업 운용의 경우 안전행정부장관이 정하는 정보시스템을 통하여 지방자치단체가 국고보조사업 신청 및 수행사항을 보고하는 등 국고보조사업 이력 관리 제도를 도입하였다. 지방자치단체 간 재정조정 제도에 있어서는 조정교부금 제도를 개선하여 재정보전금과 조정교부금을 조정교부금으로 통합하였으며, 지방보조금 편성 시 지방보조금심의위원회의 심의를 거치는 한편, 지방보조금의 교부는 원칙적으로 공모절차에 따르도록 규정하였다.

13) 이에 더하여 더불어 취득세 또는 재산세 면제액이 각각 200만 원 이하, 50만 원 이하인 경우 전액 납부하도록 하여 소액 면제에 대해 과도한 감면 또한 방지하였다.

5. 문재인 정부

문재인 정부는 <표 6>과 같이 100대 국정과제에 강력한 재정분권 추진을 내세우며 국세-지방세 비율을 단기적으로는 7:3, 장기적으로 6:4까지 개선하는 것을 제시하였다. 이 외에도 지방재정조정제도 개선을 통한 재정균형 달성, 고액·상습 체납자 징수 활동 강화 및 지방세외수입 업무시스템 통합 등의 지방재정 건전성 강화, 고향사랑기부제 활성화 방안 마련 및 근거 법령 제정, 주민참여예산제 확대를 주요 추진과제로 제시하였다.

<표 6> 문재인 정부 재정분권 추진과제 및 세부사업

대분류	중분류	추진과제	세부사업
고르게 발전하는 지역	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	1. 국세-지방세 구조개선	✓ 지방소비세 비중 확대 및 지방소득세 규모 확대 ✓ 국가-지방 간 기능 재조정 ✓ 신세원 발굴, 비과세·감면율 15% 수준 관리
		2. 이전재원 조정 및 재정균형 달성	✓ 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대 ✓ 국고보조사업 정비
		3. 지방재정의 건전성 강화	✓ 고액·상습체납자 징수활동 강화 ✓ 지방세외수입 업무시스템 통합 ✓ 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
		4. 고향사랑기부제 활성화	✓ 재정 열악 지자체에 기부 시 인센티브 제공 ✓ 투명·공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도 개선
		5. 주민참여예산제 확대	✓ 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통한 주민에 의한 자율통제 강화

자료: 국정기획자문위원회(2017)

문재인 정부는 재정분권을 1·2단계로 나누어 추진하였는데 1단계에서는 지방소비세율을 10%p 인상하여 21%를 달성하였으며, 3.6조 원 규모의 국고보조사업을 지방자치단체의 일반사업으로 이양하였다. 인상된 지방소비세는 지역별 가중치를 적용하여 배분하며, 수도권에 배분되는 지방소비세의 35%를 지역상생발전기금으로 출연하여 지방자치단체 간 재정 격차를 완화하도록 조치하였다. 지방 이양된 국고보조사업에 대해서는 지방소비세 전환사업 보전분을 적용하여 이양사업의 안정적 운영을 도모하였다.

2단계 재정분권의 경우 지방소비세율 인상, 지역소멸대응기금(現 지방소멸대응기금, 이하 지방소멸 대응기금) 설치, 기초자치단체 국고보조율 인상이 추진되었다. 지방소비세율은 당초 21%에서 4.3%p를 인상하였고, 인상에 따른 세부 내용은 지방재정 순증과 함께, 사무이양에 따른 자원보전, 기초자치단체 지방소비세 배분 등으로 대표된다. 지방소멸대응기금은 낙후지역 인프라 확충 등의 지방소멸 대응 사업으로, 기초자치단체 국고보조율 인상은 기초연금 핀셋 지원 및 보조율 인상 사업 추가 발굴 등으로 추진되었다. 한편, 2단계 재정분권과 연계하여 소방안전교부세율을 상향하면서 소방공무원을 국가직으로 전환하였다. 정리하면 문재인 정부의 재정분권은 앞서 살펴본 정부와는 정부 간 자원이전과 이에 따른 사무이양을 중심으로 재정분권이 추진되었다.

5. 윤석열 정부

윤석열 정부는 '지방자치단체 재정력 강화'를 주요 과제로 설정, 목표는 실질적 균형발전을 위한 재정권한 이양 및 재정책임성 기반 마련으로 설정하였다. 이에 대응되는 추진과제는 <표 7>과 같이 재정자주도 기반 목표 설정, 지방의 자주재원 확충, 균특회계 및 국고보조금 제도개선, 현금성 복지사업 관리, 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 재정분석, 지방 재정위기 제도개선으로 제시하였다.

윤석열 정부의 실제 정책 추진 내용을 살펴보면 세입 측면의 제도개선은 찾아보기 어렵다. 지방 재정조정제도 측면에서는 지방교부세 산정 시 인구감소지역에 대한 가중치를 확대하고, 큰 틀에서는 저출생·지방소멸 대응을 위해 측정 항목을 개편하였는데 구체적으로는 부동산교부세의 측정 항목인 ‘저출생 대응’ 항목을 ‘지역교육’으로 대체 신설하였다. 지방소멸대응기금 또한 배분체계, 평가등급 개편과 더불어 기금의 용처를 확대하는 방안으로 개편을 실시하였다.

〈표 7〉 윤석열 정부 지방자치단체 재정력 강화 추진과제 및 세부사업

대분류	중분류	추진과제	세부사업
대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대	지방 자치단체 재정력 강화	1. 재정자주도 기반 목표 설정	✓ 재정자주도 제고를 지방재정 강화 지향점으로 설정, 적정 수준의 재정자주도 달성 추진
		2. 지방의 자주자원 확충	✓ 지방교부세 법정률 등 검토, 신세원 발굴 ✓ 지방교부세·지방소비세 배분기준 개선
		3. 균특회계 및 국고보조금 제도개선	✓ 균형발전특별회계 규모 및 지역 자율사업 유형 확대(지역 자율사업은 점진적 포괄보조 전환)
		4. 현금성 복지사업 관리	✓ 지자체 현금성 복지사업 분류체계 마련· 통합관리 및 집행결과 분석·공개·환류 등 책임성 강화
		5. 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 재정분석	✓ 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 부정수급 제재 강화 등 운영 책임성·투명성 제고
		6. 지방 재정위기 관리제도 개선	✓ 국고보조사업 지방재정영향평가 강화 및 의사결정 과정 지자체 의견 적극 수렴

자료: 대한민국 정부(2022)

세출 측면에서는 지방재정투자심사제도를 개선하였는데 이는 온전히 정부 주도로 추진되었다기보다는 2024년 7월 개최된 '제7회 중앙지방협력회의'의 후속조치로 이루어졌다고 보는 것이 적절하다. 주요 내용은 <표 8>과 같이 전반적으로 지방자치단체의 투자 자율성을 확대하는 방안으로 제도개선이 이루어졌다.

<표 8> 지방재정투자심사제도 제도개선 주요 내용

구분	종전 자체심사 기준	개선 자체심사 기준
전액 자체재원 사업 자체심사 확대	✓ 시·도: 30~40억 원 미만 ✓ 시·군·구: 1~30억 원 미만	✓ 시·도: 300억 원 미만 ✓ 시·군·구: 200억 원 미만
우발채무 포함 사업 자체심사 확대	✓ 시·도: 불가(전체 중앙심사) ✓ 시·군·구: 불가(전체 중앙심사)	✓ 시·도: 100억 원 미만 ✓ 시·군·구: 50억 원 미만
자치단체 간 공동·협력 사업 자체심사 확대	✓ 시·도: 40~300억 원 미만 ✓ 시·군·구: 20~200억 원 미만	✓ 시·도: 500억 원 미만 ✓ 시·군·구: 500억 원 미만
국고보조사업 투자심사 제외 확대	✓ 총사업비 중 국비 80% 이상 투자심사 제외	✓ 총사업비 중 국비 70% 이상 투자심사 제외

주: 행정안전부(2024) 보도자료를 참고하여 저자 작성.

III

성과 및 한계



III. 성과 및 한계

1. 역대 정부별 지방재정 정책 평가

역대 정부별 재정분권과 관련된 정책의 성과는 상반된 평가가 공존한다. 먼저 노무현 정부의 재정분권 정책의 경우 지방재정 확충 측면에서는 긍정적으로 평가하나(하능식 2016; 임동완, 2019; 김필현 외, 2023), 손희준(2018)과 같이 국세의 지방세 전환이 아닌 지방교부세 개편 등의 이전재원을 통해 추진되었다는 점에서 부정적인 평가도 존재한다. 지방예산편성지침 폐지와 지방채 발행승인제도를 총액 한도제로 개편했다는 점도 긍정적으로 평가하고 있다(이재은, 2022). 그러나 지방예산편성지침의 경우 예산편성기준으로 대체되었다는 점에서 그 성과가 높다고 보기에는 무리가 있으며, 지방재정력 확충 측면에서 국세-지방세 조정이 실현되지 않았다는 점은 아쉬움으로 남는다.

이명박 정부의 지방재정과 관련한 대표적인 성과는 지방소득세, 지방소비세의 도입으로 볼 수 있다. 그러나 이는 재정분권 추진에 따른 성과가 아니라 기초노령연금에 의한 지방자치단체의 지출 증가, 감세 정책 추진에 따른 세입 감소 보전, 수도권 규제완화 반발을 무마하기 위한 정치적 산물이라 평가하고 있다(이재은, 2022). 탁현우·권오성(2019)에서도 지방소득·소비세 신설을 비롯하여 지방세 감면조례 총량제 등을 추진하며 지방재정을 확충한 점에 대해서는 긍정적으로 평가하나, 지방세 세율 인하 및 세목 축소 등으로 그 성과가 제한적임을 주장하였다. 이들은 지방세 세율 인하만을 언급하였으나 실질적으로는 소득세·법인세를 인하함으로써 당시 이들 세목의 부가세(Surtax) 형태로 운용되던 주민세의 감소와 더불어 내국세 감소로 이어지며 지방교부세 감소가 발생하였다. 또한 종합부동산세 개편으로 부동산교부세가 감소하는 등 실제 지방자치단체에 미친 부정적 영향을 과소평가하였다.

박근혜 정부는 국정과제 명칭에서도 나타나듯이 재정분권보다는 지방재정 확충과 재정건전성 강화를 중심으로 지방재정을 운영토록 하였다. 지방소비세율 인상은 취득세율 영구 인하 등에 따른 세수 보전 측면에서 이루어진 것으로 지방세 순증으로 보기에는 무리가 있다. 이러한 평가는 손희준(2018), 이재은(2022), 김필현 외(2023)에서도 일관된다. 반면, 과세대상을 확대하고 지방세 최소납부제를 도입한 것은 긍정적으로 볼 수 있다. 세출 측면에서는 지방재정영향평가제도 도입, 투자심사 대상 확대 등은 지방재정의 자율성을 약화시킨 것으로 볼 수 있다. 지방재정조정제도 측면에 있어서 분권교부세를 보통교부세로 통합한 것과 지방자치단체 간 재정조정제도인 특별재정보전금을 조정교부금으로 전환한 것은 이미 예정된 제도개선이었던 점에서도 부정적인 평가를 받고 있다(손희준, 2018).

문재인 정부의 재정분권을 평가한 선행연구는 대부분 1차 재정분권에 한정하고 있다. 선행연구를 살펴보면 자체재원주의에 입각하여 추진된 지방소비세 인상으로 지방재정이 확충되었다는 측면에서 높게 평가되고 있으며(배인명, 2019), 지방세 구조 또한 자산과세 중심에서 소득소비과세 중심으로 전환되는 계기를 마련하였다는 점에서도 긍정적으로 평가된다(이상훈, 2021). 지방소비세율을 인상 하면서 지방자치단체에 사무를 이양함으로써 이양된 재원규모가 크지 않다는 점에서 부정적인 평가가 존재하나(이재은, 2022), 이는 재정중립¹⁴⁾ 관점에서는 적절한 조치이다. 한편, 1단계 재정분권 시 광역자치단체에만 재원이 이양되어 기초자치단체에는 그 효과가 제한적이라는 평가도 존재한다(이상범, 2019; 한재명, 2021). 2단계 재정분권의 경우 당초 계획과는 다르게 추진시점이 지연되어 1단계 재정분권과 연결성이 다소 부족하다는 지적이 있으며, 1단계 재정분권과 비교하여 지방소비세율 4.3%p 인상에 그쳐 이양규모도 제한적이라 볼 수 있다. 그러나 2단계 재정분권의 경우 기초자치단체의 재정운영 개선과 지방재정 순증이라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 한편, 소방공무원의 국가직 전환에도 불구하고 전환 이전의 소방공무원 인건비에 대해서는 여전히 지방자치단체가 부담하고 있다. 큰 틀에서는 문재인 정부에서 약속한 국세-지방세 비중 조정은 단·장기적으로 달성하지 못한 측면이 있으며, 지방교부세율 상향 역시 실현되지 못하였다.

마지막으로, 윤석열 정부는 지방교부세 법정률 검토, 신세원 발굴 등을 위시하여 지방자치단체의 자주재원 확충을 국정과제로 설정하였으나 이와 관련된 정책 수립은 없는 것으로 보인다. 균형발전 특별회계 또한 종전 목표와는 다르게 지역지원계정 사업 비중이 크게 관찰되는 등 지방자치단체 재정 자율성 강화와는 거리가 먼 정책이 추진되었다. 한편, 지방소멸대응기금 내 '지역 활성화 투자 펀드' 계정을 신설하여 광역자치단체의 배분액이 감소하는 문제도 나타나고 있다. 또한 지방교부세 감액을 비롯하여 1·2단계 재정분권 완료 이후에도 불구하고 재정자주도는 하락하고 있다. 한 예로 2단계 재정분권과 연계된 사회복지분야 사회복지무요원 운영의 경우 지방이양 결정 후인 2023년 정부 주도로 장병 처우개선을 위해 장병 봉급을 크게 인상하였음에도 이에 대한 비용 보전은 이루어지지 않고 있어 지방자치단체의 부담이 증가하는 상황이다.

14) 재정중립(재원중립)은 중앙과 지방의 사무 배분 시 이에 따른 재정(재원)이 함께 이양되는 것을 의미한다.

실제 지방소비세 전환사업 보전분 중 사회복지분야 사회복지무요원 제도운영 사업의 보전 규모는 2,346억 원이나(국회예산정책처, 2023), 실제 시·도, 시·군·구의 운영실적을 살펴본 결과 2023년 2,693억 원, 2024년 3,149억 원으로 보전 규모를 크게 상회하고 있다. 교육비특별회계의 경우에도 학령인구 감소, RISE, 교육특구 등 지방자치단체의 신규 교육수요가 발생하고 있으나 법정 전출률이 고정되어 있어 교육환경 변화에 유연한 대응이 어려운 문제점이 있다. 정리하면 윤석열 정부의 재정분권 정책은 지방자치단체의 재정여건이 악화되고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 내리기엔 무리가 있는 것으로 판단된다.

2. 지방재정 운영 현황 및 문제점

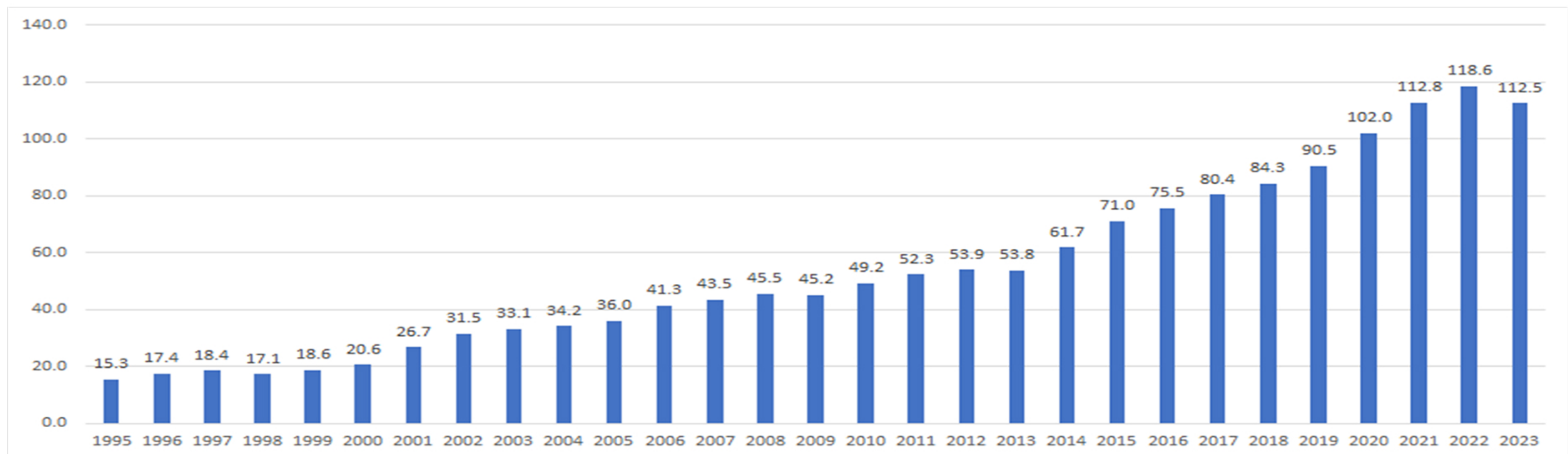
지방자치 실시 이후로의 지방재정과 관련한 성과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방세 측면에서 큰 변화를 살펴보면 2001년 지방교육세 신설, 2010년 지방소득세 및 지방소비세 도입, 2011년 세목체계 개편, 2020년~2023년 1·2단계 재정분권 시행에 따른 지방소비세율 인상으로 대표된다. 이에 따라 <그림 1>의 (a)와 같이 지방세 징수액 규모는 1995년 15.3조 원에서, 2010년 49.2조 원으로 증가하였으며, 1·2단계 재정분권 완료 시점인 2023년은 112.5조 원으로 1995년 대비 약 7.5배 증가하였다.

이전재원 측면에서는 2000년 지방교부세율 인상, 2005년 분권교부세 및 부동산교부세 신설, 지방교부세율 인상, 2006년 지방교부세율 인상, 2015년 분권교부세 폐지 및 소방안전교부세 도입 등의 조치가 이루어졌다. <그림 1>의 (b)와 같이 지방교부세는 1995년 5.5조 원 규모에서, 1997년 6.8조 원, 2000년 8.3조 원 규모에서 2006년에는 21.5조 원, 2023년 67.5조 원 규모로 확대되었다. 지방교부세는 내국세를 재원으로 하고 있어 경제규모 확대에 따라 지방교부세 배분액 또한 지속적으로 증가한 것으로 연평균 9.4%씩 증가하였다.

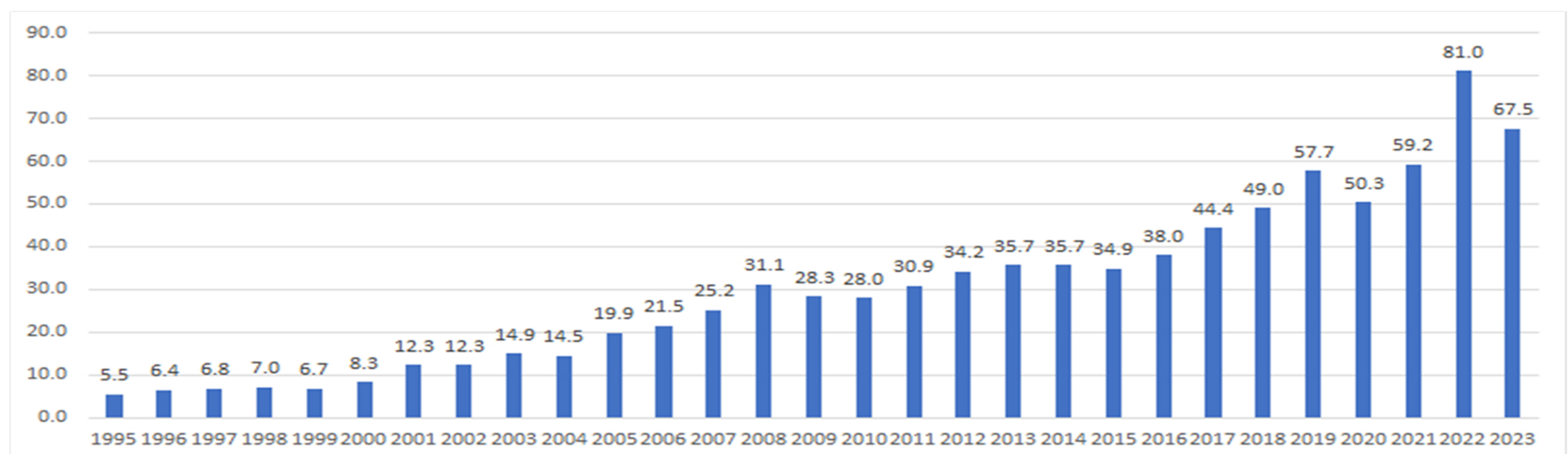
〈그림 1〉 지방세 징수액 및 지방교부세 신장 추이: 1995년~2023년

(a) 지방세 징수액

(단위: 조 원)



(b) 지방교부세



자료: 통계청 국가통계포털(www.kosis.kr)

그러나 지난 30년의 지방자치 운영에도 불구하고 자주재정권 측면에서 지방세는 「헌법」, 「지방세 기본법」, 「지방세법」 등 전적으로 법률에 예속되어 있어 법률에 의해서만 세목의 신설과 세율 변경이 가능하다. 다만, 지방자치단체의 조례로 일부 세목에 대해 감면 또는 탄력세율을 적용할 수 있으나, 기본적으로 세목과 세율의 자율권이 매우 제한적이다¹⁶⁾.

16) 탄력세율의 경우 지방세법에서는 취득세, 재산세 등 총 11개 세목 중 레저세 및 지방소비세를 제외한 9개 세목에 대해 지방자치단체의 조례로 표준세율의 일정 범위 내에서 가감할 수 있으나 일반적으로 감면 조례를 운영하는 것이 대부분이다.

이에 지방자치단체에서 필요로 하는 재원을 스스로 충당하기 어려운 구조를 가지고 있으며 동시에 국세 편중의 조세 구조가 장기간 지속되고 있는데 이러한 문제점은 지난 30년과 비교하여 큰 차이가 없다. 국세의 지방세 전환과 관련해서는 2010년 지방소비세, 지방소득세 도입 이후 지방세 세목 구성의 변화 없이 15년째 정체되어 있으며, 이들 세목에 대한 지방의 조세 행정권이 제약되어 있다는 문제점도 존재한다. 신세원 발굴과 관련해서도 여러 논의가 이어지고 있으나 과세대상 확대 포섭 측면에서만 부분적으로 확대되었으며 신규 세목 설치는 요원하다. 규모 측면에서는 <표 9>의 통합재정사용액과 같이 2023년 기준, 중앙정부 사용액은 400.2조 원, 지방자치단체는 301.5조 원으로 2013년 대비 그 비중이 점차 증가하고 있다. 지방자치단체의 재정지출 규모는 <표 10>의 지방세입 112.5조 원을 넘어서고 있으나 국세-지방세 비중은 여전히 20% 수준에 머물러 있는 실정이다.

<표 9> 연도별 통합재정사용액 및 비중

(단위: 조 원, %)

구분	합계	중앙정부	지방자치단체	지방자치단체 비중
2013년	379.4	230.9	148.5	39.1%
2014년	394.2	239.1	155.1	39.3%
2015년	420.3	256.0	164.3	39.1%
2016년	439.1	263.0	176.1	40.1%
2017년	454.3	266.5	187.8	41.3%
2018년	486.0	279.2	206.7	42.5%
2019년	529.5	299.1	230.4	43.5%
2020년	581.0	335.0	246.0	42.3%
2021년	626.6	373.3	253.3	40.4%
2022년	675.9	394.3	281.6	41.7%
2023년	701.6	400.2	301.5	43.0%

주: 지방교육청의 통합재정사용액은 제외된 규모.
 자료: 국회예산정책처 재정경제통계시스템(www.nabostats.go.kr)

〈표 10〉 총조세 대비 지방세 비중

(단위: 조 원, %)

구분	합계	국세	지방세	지방세 비중
1995년	72.1	56.8	15.3	21.2%
2000년	113.5	92.9	20.6	18.1%
2005년	163.4	127.5	36.0	22.0%
2010년	226.9	177.7	49.2	21.7%
2015년	288.9	217.9	71.0	24.6%
2020년	387.6	285.5	102.0	26.3%
2021년	456.9	344.1	112.8	24.7%
2022년	514.5	395.9	118.6	23.0%
2023년	456.5	344.1	112.5	24.6%

자료: 국회예산정책처 재정경제통계시스템(www.nabostats.go.kr)

지방교부세 또한 고유 기능인 행정서비스 공급을 위한 재원보장이 이루어져야 하는데, 지방자치단체의 재정수요 증가에도 불구하고 2006년 이후 법정 교부율이 동결되어 있다. 더불어 지방소비세, 지방소득세 등 국세의 지방세 전환으로 지방교부세 재원이 감소하였다. 이에 따라 보통교부세의 조정률 또한 하락하여 2025년 기준 72.1%에 그치고 있으며, 재정 부족액의 경우 2021년 58.1조 원, 2023년 78.8조 원, 2025년 81조 원으로 확대되고 있다. 보통교부세의 기준재정수입과 기준재정수요 산정에 있어서도 국정과제 이행 등에 따른 신규 지방재정수요의 반영이 미비하며, 인구 및 경제산업 구조 변화 대응에 유연하지 못한 측면이 있다.

국고보조사업의 경우도 연도별로 약 1천여 개 이상의 국고보조사업이 운용되고 있으며 2024년 기준 재정규모는 2000년 7.4조 원 대비 약 11배 증가한 83.8조 원에 달한다. 더불어 다수 중앙부처의 유사 사업이 지속적으로 운용되고 있는데 2015년~2020년 연장평가 대상 사업 3,111개 중 313개 사업이 유사 사업으로 평가되었다(원종학 외, 2021). 국고보조사업에 수반되는 대응지방비 또한 지속적으로 증가하는 추세인데 <표 11>과 같이 2015년 총사업비 64.4조 원에서 2024년 127.8조 원으로 1.98배 증가한데 반해 국고보조금은 같은 기간 41.4조 원에서 89.3조 원으로 2.16배 증가하였다. 이는 중앙정부에서 세입 증가분을 국고보조사업 확대 재원으로 활용하고 그에 상응하는 대응지방비 부담을 유발한 것으로 보인다. 같은 기간 대응지방비는 23.0조 원에서 38.5조 원으로 1.67배 증가하였는데 이는 2015년 대비 2023년 지방세입 증가율 0.58배를 크게 상회한다. 결국 지방자치단체는 세입 증가분을 국고보조사업에 대응하는 용도로 사용해 왔음을 의미한다. 같은 기간 지방교부세 또한 증가하였으나 <표 12>의 국고보조금 대비 지방교부세 비중은 감소하여 지방재정 압박과 더불어 국가사업을 대리하는 종속 관계를 심화시키는 것으로도 볼 수 있다. 이 외에도 중앙 중심의 공모형 국고보조사업 등의 증가로 탐색비용 및 지방자치단체 간 과열 경쟁의 문제로 지방자치권이 제약되고 있으며 기준보조율 체계가 경직적이라는 점도 존재한다.

<표 11> 국고보조금 및 대응지방비 현황

(단위: 조 원, %)

구분	총사업비	국고보조금(A)	대응지방비	대응지방비 비중
2015년	64.4	41.4	23.0	35.7%
2016년	67.1	42.8	24.3	36.2%
2017년	65.2	43.5	21.7	33.3%
2018년	70.7	47.2	23.5	33.2%
2019년	87.1	58.8	28.3	32.5%
2020년	96.8	65.6	31.2	32.2%
2021년	108.8	74.8	34.0	31.3%
2022년	115.9	79.5	36.4	31.4%
2023년	119.9	83.1	36.8	30.7%
2024년	127.8	89.3	38.5	30.1%

자료: 행정안전부 내부자료

〈표 12〉 국고보조금 대비 지방교부세 현황

(단위: 조 원, %)

구분	지방교부세(B)	A	(A) + (B)	지방교부세 비중
2015년	35.6	41.4	77.0	46.2%
2016년	38.0	42.8	80.8	47.0%
2017년	42.4	43.5	85.9	49.4%
2018년	46.0	47.2	93.2	49.4%
2019년	52.3	58.8	111.1	47.1%
2020년	50.3	65.6	115.9	43.4%
2021년	57.6	74.8	132.4	43.5%
2022년	75.0	79.5	154.5	48.5%
2023년	67.1	83.1	150.2	44.7%
2024년	66.8	89.3	156.1	42.8%

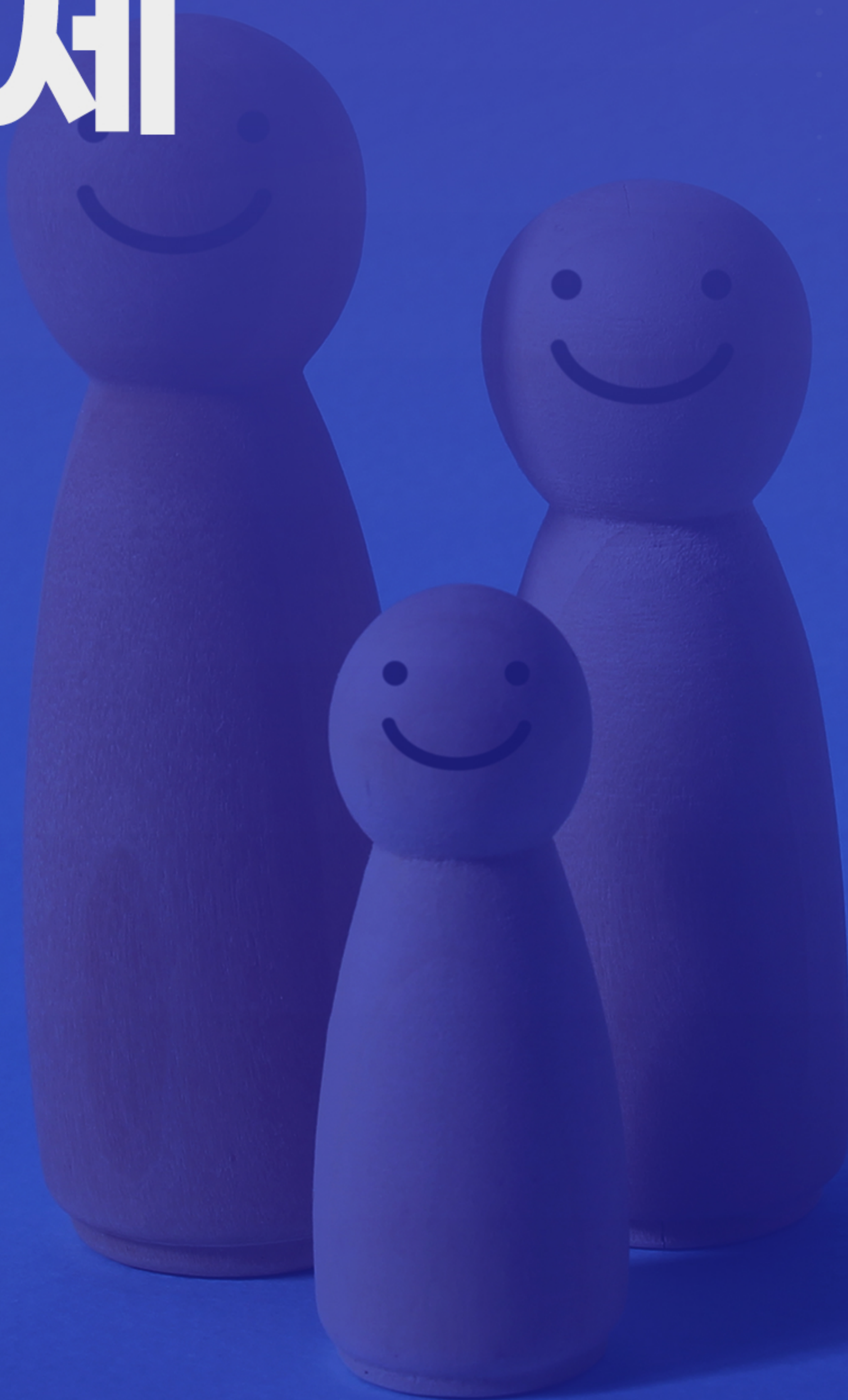
주 1. 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템 및 행정안전부 내부자료를 활용하여 작성.

2. A는 〈표 11〉의 국고보조금(A)를 의미.

자료: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(www.openfiscaldata.go.kr); 행정안전부 내부자료

IV

향후 과제



IV. 향후 과제

지방자치제도는 중앙의 권력을 분산하고 지역과 주민 중심의 운영을 통해 자율적이고 독립적으로 문제를 해결하고 지역발전을 위해 도입되었다. 이를 뒷받침하기 위해서는 자치재정권의 확보가 필수적이나 지난 30년의 지방자치 결과, 성과와 한계가 공존한다. 이를 개선하기 위해 국세-지방세 세입·세출 구조, 지방교부세 및 국고보조금 제도 측면에서 다음과 같은 향후 과제를 제시할 수 있다. 먼저 국세-지방세 세입·세출 구조개선과 관련해서는 먼저 통합재정사용액의 비중과 같이 국세-지방세 6:4 구조로의 전환이 필요하다. 구체적인 달성 방안의 경우 지방소비세, 지방소득세 세율 인상 등 국세의 지방세 이양과 신세목 설치 등을 검토할 수 있다. 지방소비세의 경우 현행 25.3%의 세율을 50.0%까지 인상하는 경우 2023년 결산 기준 약 23조 원의 추가 세수가 확충된다. 지방소득세의 경우 현행 세율 10%에서 30%로 인상 시 2023년 결산 기준 약 46조 원의 재원을 확보할 수 있다. 이를 종합하면 약 69조 원의 재원이 확충되며, 국세-지방세 비중이 6:4에 근접하게 된다. 이 외에도 지역성이 강한 국세는 지방세로 전환하는 등의 신세원 발굴도 함께 검토할 수 있는데 대상 세목은 카지노, 골프장, 경마장 등에 대한 입장·영업행위에 대해 부과하는 특정장소분 개별소비세와 종합부동산세를 꼽을 수 있을 것이다. 그 밖에도 환경세, 로봇세 등의 산업구조 변화에 적합한 지방세를 신규로 도입하는 것도 고민이 필요하며, 이 경우 조세법률주의를 완화하여 조례로 지방세 신설권을 부여하는 것도 논의 대상이 될 수 있다.

지방교부세와 관련해서는 지방교부세 본연의 기능 강화를 위해 현행 교부율을 상향하는 것과 함께 보통교부세 조정률 하한선을 설정하고 여기에 미치지 못하는 교부세가 배분되는 경우 국가 예비비를 투입할 수 있는 제도를 추가적으로 도입하는 것이 필요하다¹⁷⁾. 보통교부세 산정에 있어서도 국정과제 이행 및 신규 행정수요를 적극 반영할 수 있도록 표준행정수요 산정체계의 합리화, 낙후지역·접경지역 등 특수행정수요 반영체계 구축과 함께 자체 노력 활성화를 위한 인센티브 제도의 개선이 요구된다.

국고보조사업의 경우 크게 두 가지로의 개선이 요구된다. 먼저 현행 국가보조사업 체계를 개편하여 포괄보조금 형식의 전면 도입과 함께 국가적 소득보전 사업의 경우 국가사업으로 전환하는 것이 필요하다. 전자의 경우 공모형 국고보조사업에 대해 포괄보조금제로 전환하여 광역발전계획의 추진 재원으로 활용할 수 있도록 하고, 부처별 유사 국고보조사업을 프로그램 단위로 통합하여 세부사업별 자원배분·운영방식에 대해서는 지방자치단체의 재량을 확대하는 방향으로 제도개선이 요구된다.

17) 홍근석·유보람(2023)에 따르면 재정형평화 효과를 극대화하는 조정률은 2021년 기준 85% 수준으로 분석되었다.

후자에 대해서는 기초연금, 의료급여 등의 기초복지사업은 전액 국비 사업으로 전환하고 국가정책에 따른 신규 보편적 복지사업 또한 국비로 운영하는 것이 바람직하다.

그 밖에도 소방공무원 국가직 전환에 따른 재원보전을 위한 중앙정부의 적극적인 방안 마련이 필요하다. 이 경우 교육공무원 인건비 국비 부담 등의 유사 제도 도입을 검토해 볼 수 있다. 더불어 담배분 개별 소비세의 45%로 하는 현행 소방안전교부세율을 100%로 인상하는 한편, 소방분 지역자원시설세의 과세 대상을 확대하는 방안도 요구된다. 교육비특별회계의 경우 국세를 재원으로 하는 지방교육재정 교부금의 법정 전출률을 존치하되 시·도의 법정 전출제도인 지방교육세의 전출률을 현행의 50% 수준, 현행의 25% 등 단계적으로 인하하고 시·도 보통세 법정 전출률의 경우 현행 수준의 50% 수준으로 낮추되 최종 전출률은 조례로 결정하도록 하여 시·도의 고등·평생교육 등의 재원으로 활용하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 국정기획자문위원회. (2017). <문재인정부 국정운영 5개년 계획>.
- 국회예산정책처. (2023). <재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가>.
- 김재훈. (2022). 재정분권과 신화: 지방소비세 도입과 확대를 중심으로. <지방재정논집>. 27(2). 67-108. 한국지방재정학회.
- 김정훈·김현아. (2008). <참여정부 재정분권 평가와 정책과제>. 한국조세연구원(現한국조세재정연구원).
- 김필현·이상훈·임상수. (2023). <미래지향적 재정분권 추진방안 연구>. 한국지방세연구원.
- 대통령자문정책기획위원회. (2008). <참여정부의 재정분권-재정분권 추진과정의 생생한 기록->.
- 대한민국 정부. (2008). <이명박 정부 100대 국정과제>.
- 대한민국 정부. (2022). <윤석열 정부 120대 국정과제>.
- 배인명. (2019). 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책에 대한 평가. <한국지방재정학회 세미나자료집>. 51-76. 한국지방재정학회.
- 손희준. (2018). 문재인 정부의 재정분권 방안: 역대 정부의 국정과제에 대한 평가를 중심으로. <2018년 지방재정발전 세미나 발표논문집>. 433-465. 한국지방재정학회.
- 이상범. (2019). 지방재정의 현주소와 실태. <지방정부 재정분권 세미나 자료집>. 21-47. 한국지방재정학회.
- 이상용. (2014). 지방재정분야의 회고와 전망. <한국지방행정학보>. 11(1). 35-55. 한국지방행정연구원.
- 이상훈. (2021). <문재인 정부의 재정분권 효과 분석>. 한국지방세연구원.
- 이재은. (2022). 재정분권 개혁의 착종: 이론과 현실의 간극. <지방재정논집>. 27(2). 1-66. 한국지방재정학회.
- 임동완. (2019). <재정분권 방안의 한계와 향후 재정분권 방향에 대한 연구>. 국회예산정책처.
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). <『분권형 선진국가 건설』을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획>.
- 제18대 대통령직 인수위원회. (2013). <제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제>.
- 탁현우·권오성. (2019). 역대 정부의 재정분권 수단의 평가. <2019년 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집>. 161-176. 한국지방재정학회.
- 하능식. (2016). <재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점>. 한국지방세연구원.
- 한국지방세연구원. (2017). <한국지방세 60년사 제1권 연대사>. 한국지방세연구원.
- 한재명. (2021). 현 정부 재정분권 정책의 평가와 개선과제. <예산춘추 2021 네 번째>. 64. 66-73. 국회예산정책처.
- 홍근석·유보람. (2023). <지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안>. 한국지방행정연구원.
- 행정안전부. (2010.10.9.). "지방세제 개편 통해 서민생활 지원, 지역경제 활성화"
- 국회예산정책처 재정경제통계시스템: <https://www.nabostats.go.kr/>
- 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템: <https://www.openfiscaldata.go.kr/>
- 법제처 국가법령정보센터: <https://www.law.go.kr/>
- 통계청 e-나라지표: <https://www.index.go.kr/>
- 통계청 국가통계포털: <https://www.kosis.kr/>
- 행정안전부 국가기록원: <https://www.archives.go.kr/>