

# 지방자치 이슈와 포럼

2017 Autumn Vol.15



## 특별대담

“지방분권은 시대적 과제,  
그 견인차로서의 재정분권을 말한다.”

## 이슈

지방재정의 현실과 문재인정부의  
재정분권 확대방안

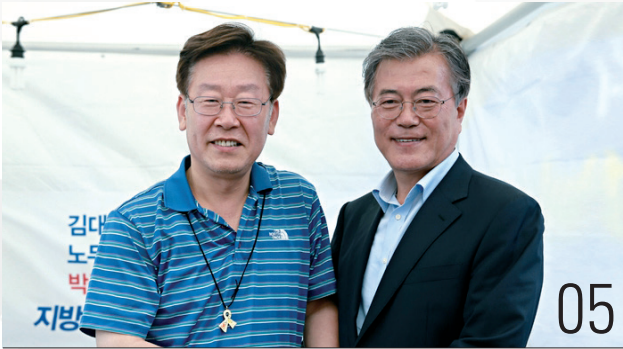
## 논단

- 재정분권 추진 및 재정책임성 확보 방안
- 재정분권 수준 평가와 재정책임성 강화
- 지방의 여건을 반영한 재정분권 추진방향
- 재정분권에 따른 재정책임성 확보 방안
- 외국의 재정분권 사례:지출책임성을 중심으로

## 우수사례

- 프랑스 재정분권의 내용과 시사점
- 남원시, 예산동아리 창의행정 “지방재정 살 짜우기”

## Contents



특별대담



이슈



논단



우수사례



지방자치단체탐방

# 지방자치 이슈와 포럼

2017 Autumn Vol.15

<b>Part</b>	<b>특별대담</b>	“지방분권은 시대적 과제, 그 견인차로서의 재정분권을 말하다.” _이재명 성남시장	05
	<b>이슈</b>	지방재정의 현실과 문재인정부의 재정분권 확대방안 _서정섭 한국지방행정연구원 선임연구위원	11
	<b>논단</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정분권 추진 및 재정책임성 확보 방안 _김장호 행정안전부 재정정책과장</li> <li>• 재정분권 수준 평가와 재정책임성 강화 _하능식 한국지방세연구원 선임연구위원</li> <li>• 지방의 여건을 반영한 재정분권 추진방향 _유태현 남서울대학교 세무학과 교수</li> <li>• 재정분권에 따른 재정책임성 확보 방안 _배인명 서울여자대학교 행정학과 교수</li> <li>• 외국의 재정분권 사례:지출책임성을 중심으로 _홍근석 한국지방행정연구원 수석연구위원</li> </ul>	28 35 42 51 61
	<b>우수사례</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 프랑스 재정분권의 내용과 시사점 _최진혁 충남대학교 자치행정학과 교수</li> <li>• 남원시, 예산동아리 창의행정 “지방재정 살 찌우기” _김춘성 남원시청 예산동아리회장</li> </ul>	68 78
	<b>지방자치단체탐방</b>	• 으뜸영양고추의 고장, 가장 자연적인 영양군	88
	<b>용어풀이</b>		
	<b>연구원 동정</b>		
	<b>KRILA 보고서</b>		



한국지방행정연구원 「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 15호 / 발행인 한국지방행정연구원장 권한대행 김선기 / 편집위원장 서정섭  
위원 최인수 박진경 김성주 윤영근 이장욱 사용진 / 담당 탁영지

연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315 홈페이지 www.krila.re.kr 디자인·인쇄 세일포커스(주)

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 격월 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.

※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오. (무료) newsletter@krila.re.kr

※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

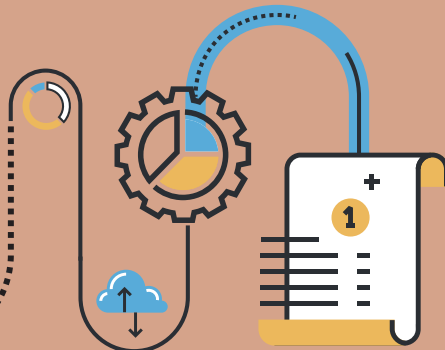
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

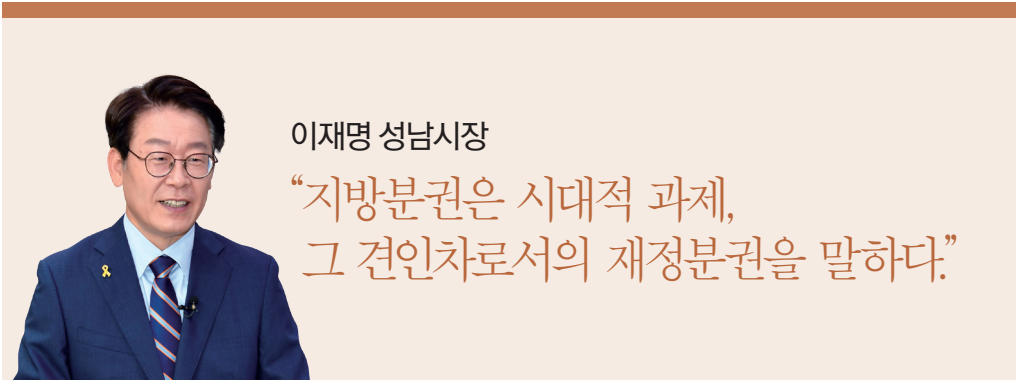
Part

# 이달의 이슈

## 재정분권과 재정책임성

- **특별대담** “지방분권은 시대적 과제, 그 견인차로서의 재정분권을 말하다.”  
\_이재명 성남시장
- **이슈** 지방재정의 현실과 문재인정부의 재정분권 확대방안  
\_서정섭 한국지방행정연구원 선임연구위원
- **논단**
  - 재정분권 추진 및 재정책임성 확보 방안 \_김장호 행정안전부 재정정책과장
  - 재정분권 수준 평가와 재정책임성 강화 \_하능식 한국지방세연구원 선임연구위원
  - 지방의 여건을 반영한 재정분권 추진방향 \_유태현 남서울대학교 세무학과 교수
  - 재정분권에 따른 재정책임성 확보 방안 \_배인명 서울여자대학교 행정학과 교수
  - 외국의 재정분권 사례:지출책임성을 중심으로 \_홍근석 한국지방행정연구원 수석연구위원
- **우수사례**
  - 프랑스 재정분권의 내용과 시사점 \_최진혁 충남대학교 자치행정학과 교수
  - 남원시, 예산동아리 창의행정 “지방재정 살 짜우기” \_김춘성 남원시청 예산동아리회장
- **지방자치단체탐방** • 으뜸영양고추의 고장, 가장 자연적인 영양군
- **용어풀이**
- **연구원 동정**
- **KRILA 보고서**





• 인터뷰 대상 : 이재명 성남시장 • 인터뷰 진행 : 한국지방행정연구원 최인수 상생협력지원센터 소장

### ○ 안녕하세요. 이재명 시장님!

#### 최근의 근황에 대해서 말씀해 주십시오.

- 우선 민선6기 들어서면서 성남시민께 약속한 287개 공약사업 마무리에 집중하고 있습니다. 지난 7월 한국매니페스토실천본부의 공약이행 및 정보공개 평가에서 최고등급을 받음으로써 '3년 연속 최우수' 성과를 거뒀습니다. 하지만 여기서 만족하지 않고 속도가 느렸던 공약사항을 더 세심히 들여다보고 이행 가능성을 높이기 위해 최선을 다하고 있습니다. 그 외에 지난 8월 출범한 당 기구인 정당발전위원회의 위원으로도 참여하고 있습니다. 민주당이 보다 국민 열망을 잘 담아낼 수 있도록 당원의 지위 및 의견 수렴 강화 방안에 머리를 맞대고 있습니다.

- 2018년 6월 전국지방선거를 기해서, 문재인 대통령께서 개헌을 추진하겠다고 선거과정에서 공약한 바 있고, 사실상 개헌 국민투표가 예정되어 있다고 할 수 있습니다. 국회 개헌특위에서는 지방분권과 관련한 개헌 논의가 활발하게 이루어지고 있습니다. 지방분권 개헌이 어느 수준에서 이루어져야 하는지 한 말씀 부탁드립니다.

- 대통령께서 연방제 수준의 개헌을 언급했습니다. 동의합니다. 마땅히 그 길로 가야 할 것입니다. 관건은 어떻게 실현시키느냐의 문제입니다. 우리는 스스로 운명을 결정해본



경험이 없습니다. 유럽이 중세 시절 '서약자 상호간 하나의 서약 공동체, 즉 국가 자체가 지방의 연합체' 라는 개념을 규정한 '란트 평화령(Landfriedensgesetz)' 협정을 통해 분권의 틀을 뿌리내렸던 것에 비해 우리는 분권에 대한 역사적 경험과 전통 면에서 상대적으로 부족한 면이 많은 게 사실입니다. 이에 개헌을 통해 분권의 가치를 헌법에 공고히 하는 일은 매우 유의미한 것이라 할 수 있습니다. 구체적 수준을 제시한다면, 현행 3단계 행정체계를 2단계로 바꾸고, 광역지자체 특히 도는 몇 개의 주(州)로 분할해 기초와 광역단체를 50~60개로 통폐합한 새로운 지방정부 단위를 만드는 안입니다. 그렇다고 개헌만이 만병통치약은 아닙니다. 사실 현행법으로도 분권 실현이 가능합니다. 대통령이 중앙정부의 권한을 축소하고 지방정부의 재정과 권한을 늘림으로써 지자체의 독자적 집행권과 권위를 충분히 향상 시킬 수 있습니다. 단도직입적으로 대통령 의지와 행정입법만으로도 중앙정부의 재정 및 행정권한을 지방정부로 이양 가능합니다. 다만 정권이 바뀔 때 따라 제도와 정책의 연속성을 보장할 수 없다는 것이 큰 한계이자 결정적 장애요인인 것입니다. '연방제 수준'의 개헌은 그야말로 기대되고 설레는 것입니다. 결국 지향은 '국민의 행복과 이익'에 귀결되어야 할 것입니다. 이제는 지방분권시대입니다.

○ “이제는 지방분권시대다”라는 말씀에 깊이 공감을 하게 되는데요. 지방으로 권한을 이양하고 실질적인 지방자치의 주체로서 지방이 역할을 하기 위해서는 지방의 계획을 실현할 수 있는 재정에 대한 분권도 함께 이루어져야 할 것 같은데요. 현재의 재정분권과 관련한 문제점이랄까요. 어떤 것이 있을지 말씀 부탁드립니다.

○ 현재의 법체계에선 앞서 언급처럼, 대통령과 중앙정부의 의지만으로 재정 분권을 실현할 수 있는 반면, ‘지방정부 옥죄기’ 라는 수단으로 악용될 수 있습니다. 실례로 박근혜 정부는 2015년과 2016년 각각 지방교부세법과 지방재정법 시행령 개정을 통해 성남시의 청년배당 등의 3대 무상복지정책에 대한 무력화 시도를 한 바 있습니다. 정부 정책에 반하거나 대통령 마음에 들지 않을 경우 광역자치단체를 통해 교부세 감액 반환과 우선조정교부금 지급 차단을 가능케 하는 ‘시행령 꼼수 개정’을 통해 지자체 길들이기에 혈안이 됐던 것입니다. 이는 당시 국회 지방재정 및 분권특위에서 도출된 ‘선 공개토론회 추진’이라는 합의마저 무시한 처사였습니다. 성남시는 지자체 고유의 자치권과 재정권을 심각히 훼손한 것으로 판단해 대법원에 권한쟁의심판을 청구한 바 있습니다. ‘중앙의 지시’를 안 따르고 버틴 곳은 성남시 밖에 없지만, 사실 지자체로서선 여간 거부하기가 매우 어렵습니다. 현재 우리나라의 행정은 대부분 지자체를 통해 집행되고 있습니다. 실제 중앙의 역할은 40%에 불과합니다. 그럼에도 수입구조 비율은 중앙과 지방이 80%대 20%입니다. 즉 지자체는 20%의 예산으로 60%의 역할을 하는 셈입니다. ‘2할 자치’라는 자조적 표현이 대두되는 대목입니다. 40%의 차액을 정부가 주는 국고보조로 메우고 있지만, 교부금에 대한 자율권이 보장되어 있지 않은 지자체로서선 불균형에 대한 불만과 고통을 토로할 수밖에 없는 실정입니다. 지자체는 중앙정부의 ‘하청업체’에 불과하다는 지적이 나오는 이유입니다.





- **현실적인 지방재정의 열악한 환경을 고려하여 지방에서는 재정분권의 확대를 강하게 요구하고 있습니다. 김부겸 행정안전부 장관이나, 문재인 대통령께서도 잘 이해하고 계시는 것으로 알고 있습니다. 재정분권 확대와 방향에 대하여 말씀하여 주십시오.**

○ 재정자율권 보장과 조례의 지위 강화가 필수적입니다. 민선5·6기 동안 성남시정을 책임지면서 지방자치의 재량권을 빼앗으려는 자와 치열한 싸움을 했습니다. 성남의 주권은 시민에게 있고, 모든 권력은 시민으로 나온다는 신념과 시정 가치를 지켜내기 위함이었습니니다. 그 과정 속에서 늘 절실했고, 강조했던 것이 바로 ‘재정자율권’이었습니니다. 중앙은 지방에 교부세 등 보조금 지급 시 인구와 면적 등의 기준을 법정화한 후 일괄 배분해야 하고, 지자체가 마음껏 쓸 수 있는 재량권을 확대해야 한다는 것입니다. 홍청망청 쓸 것이라는 단정과 우려는 지극히 중앙적 사고에 기인한 오판과 오만입니다. 아울러 조례의 법적 지위 강화 역시 모색되어야 합니다. 조례가 하위 법령이 아닌 해당 지자체에선 법률의 위치를 가져야 한다는 것입니다. 주무부처 장관이 멋대로 만든 시행규칙이 조례보다 상위에 놓이는 현재의 법체계에선 재정분권의 안정성을 도모할 수 없습니다. 개헌을 통해 조례의 법적 효력과 지위를 강화해야 할 것입니다.
- **국가와 지방 간 재정구조 개편과 아울러 지방과 지방 간 재정 격차 역시 또 다른 문제로 보입니다. 어떻게 해결해야 한다고 생각하십니까?**



- 격차가 있다면 줄여야 합니다. 그러나 하향평준화는 안 될 것입니다. 지난 2014년 7월 대통령 소속 지방자치발전위원회가 “지방재정 부담이 4조 7천억원에 달한다” 라는 발표와 함께 지방소비세율과 지방교부세율 상향조정 계획을 세웠음에도 불구하고, 박근혜 정부는 지방정부의 재정을 하향평준화하는 재정개편 입법예고를 강행했습니다. 당시 성남을 비롯한 고양, 과천, 수원, 용인, 화성 등 6개시는 총 5천억원의 예산을 빼앗기는 위기에 처했었습니다. 특히 고양, 과천, 화성시는 세입이 필수경비를 감당 못해 정부 지원으로 연명해야 하는 교부단체로 전락하는 상황이었습니다. 즉 지방을 중앙에 예측시키는 ‘반 자치 행위’였던 것입니다. 아울러 이들 6개시는 1인당 지방세 납부액이 나머지 경기도 25개 시군보다 17만원 많으면서도 1인당 배정예산은 28만원 적은 ‘역차별’을 받고 있던 터라 정부의 지방재정 개편이 추진되면 1인당 배정예산이 10만원 더 적어지는 현상이 예상됐었습니다. 또한 성남, 수원, 용인시로부터 ‘털어낸’ 718억원을 타 지자체에 나눠준다는 발상 역시 문제가 많았습니다. 성남 등 3개시를 제외한 28개 지자체에 균등 분배 시 약 25억원, 전국 223개 지자체엔 3억원의 배당금이 산정되는데, 과연 이것이 지방재정의 균형을 도모하는 것인지는 여전히 의문입니다. 격차해소가 아닌 명백한 역차별 확대였습니다. 결국 지방과 지방간의 재정 격차 해소의 핵심은 예산과 권한의 자율성과 독립입니다.
- **지방재정 확충 만큼이나 지방재정 운영에 있어서 자율성을 확대할 필요가 있다고 보여 집니다. 행정안전부에서도 예산편성기준 개편, 지방재정 투자심사 기준 완화, 지방채무 관리제도 개편 등의 과제를 추진할 계획입니다. 이에 대한 의견을 좀 말씀해 주십시오.**
- 과거 행정안전부가 지자체의 상전노릇을 했다면, 이제 지원자로서의 자세를 견지해야 할 필요가 있습니다. 구호보다는 실천이 중요한 시점입니다. 지방분권특별법 제11조 3항은 “국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 병행해야 한다”는 중앙의 의무를 적시하고 있습니다. 그러나 그동안의 관례를 보면 중앙정부는 이 사무 수행을 위한 별도의 비용을 거의 지원하지 않고 있습니다. 2014년 6월 한국지방행정연구원도 중앙정부가 지자체에 약 2천여 건의 국가사무를 이양하고도 비용을 주지 않아 약 2조 5천억원의 재정부담을 초래했다는 조사결과를 발표한 바 있습니다.

- 이처럼 지방의 자율성 확대차원에서 예산편성기준 등 지방의 재정운영과 관련해서 규율이 완화되는데 따른 지방자치단체의 재정책임성 확보가 중요하다고 합니다. 재정책임성 확보를 위해 지방자치단체에서 어떻게 해야 하는지에 대해서도 말씀해 주시기 바랍니다.
- 재정책임성을 강화하기 위해선 권한과 책임을 명확히 부여해야 합니다. 현재의 중앙집권 방식으로는 지방정부의 재정책임성을 강화할 수 없습니다. 재정과 권한의 과감한 지방이양이 이뤄져야 지역 여건에 맞춘 예산의 합리적 사용이 가능하고, 운명을 스스로 결정하는 지방정부 본연의 역할을 다할 수 있을 것입니다.
- 마지막으로 분권화 시대를 맞이하여 지방자치단체의 바람직한 재정운영의 방향에 대하여 한 말씀 부탁드립니다.
- 지방재정의 자율성, 책임성, 형평성, 건전성 등에 대해선 앞서 밝혔기 때문에 지방자치단체의 바람직한 재정운영 방향은 성남시 사례를 설명하며 말씀하고자 합니다. 2010년 성남시장에 취임할 때 상황은 비정상 그 자체였습니다. 전임 시장의 방만한 재정운영으로 시 재정은 사실상 파탄 상태였습니다. 정상화를 위해선 긴축조치 외에는 방법이 없었습니다. 긴축에 따른 시민의 반발과 여러 우려에도 지불유예(모라토리엄) 선언을 감행했고, 과감한 구조조정을 추진했습니다. 재정상황을 시민께 자세히 설명하며 동의와 이해를 구했습니다. 공무원 모두 허리띠를 졸라 매고 사업구조를 대폭 조정하는 등 각고의 노력을 아끼지 않았습니다. 그 결과 3년 6개월 간 현금으로만 4,120억원의 빚을 청산하며 모라토리엄을 졸업했습니다. 이후 성남시는 안정된 재정을 바탕으로 공공성 확대를 위한 '성남형 3대 무상시리즈'인 '청년배당', '무상교복', '산후조리지원' 등의 정책을 펼쳤고, 단순한 복지 정책을 넘어 지역경제의 도약을 가능케 했습니다. 2016년 결산기준 성남시의 1인당 채무는 99,000원으로 유사 자치단체 평균 102,000원 보다 적습니다. 결국, 재정운영의 위기 극복을 위해선 기본과 원칙에 충실한 시정운영만이 유일한 대안인 셈입니다.



# 지방재정의 현실과 문재인정부의 재정분권 확대방안

## 들어가며

우리나라에서 지방분권을 성공적으로 실현하기 위한 핵심 요건은 재정분권(fiscal decentralization)이다. 재정분권은 지방자치가 제대로 정착하기 위한 필수조건이다. 재정분권이란 중앙정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하는 것을 의미한다.

재정분권화의 논리는 티부(Tiebout)모형과 오츠(Oates)의 분권화정리에 바탕을 두어 주민들의 요구를 충족하는데 있어 중앙정부보다 지방정부들이 보다 효율적이라는 것에 기초하고 있다. 이에 우리나라에서도 1991년도 지방자치제를 부활하였으며 참여정부 시기부터 재정분권의 확대를 추진하고 있다. 문재인정부는 고르게 발전하는 지역(국정목표)-풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권(국정전략)-지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권(국정과제 75)의 의지를 담은 국정운영 5개년 계획을 2017년 7월에 발표함으로써 재정분권을 100대 국정과제의 하나로 하였다.

재정분권화는 지방자치단체의 재정자율성을 확대하고 재정책임성을 확보할 수 있다는 논리에서 주장되고 있다. 현재 재정분권의 확대 요구는 세입측면 즉, 세입분권을 강하게 주장하고 있는 실정이다. 지방자치 실시 이후 재정분권을 지속적으로 추진하였지만, 문제는 가시적인 재정분권의 성과가 나타나지 못하다고 있다는 점이다. 그 핵심에는 조세



서정섭

한국지방행정연구원  
선임연구위원



배분에서 국세 대 지방세의 비율이 지방자치 실시 이후 8 대 2의 구조가 현재까지 이어지고 있기 때문이다.

그동안 지방의 세입측면에서 재정분권이 이루어지지 않아 지방의 재정자율성 확대와 재정책임성의 확보를 어렵게 하고 있다. 2017년도 지방자치단체의 평균 재정자립도는 53.7%이며, 30% 미만 단체가 153개(243개 단체의 63%)로 지자체의 재정자립 수준이 매우 낮다. 국세 대 지방세의 비중이 77.3% 대 22.7%로 지방세의 비중이 낮고, 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 243개 중 51.4%(125개 단체)이다. 이러한 현실적인 지방재정의 열악한 환경을 고려하여 지방에서 재정분권의 확대를 강하게 요구하고 있다.

재정분권 확대의 방식에서 세입분권의 현실적인 어려움을 고려하여 세출분권에 긍정적인 입장을 표방하는 경우도 있다. 또 다른 한편에서는 국가재원의 효율적 사용 및 재정분권의 부작용을 고려하여 재정분권의 확대에 부정적인 입장과 주장을 하는 경우도 있었다. 하지만 시대적 흐름은 지방의 재정자립 및 재정운용의 자율성 확대를 위해 강력한 재정분권을 요구하고, 이에 정부에서도 재정분권의 의지가 과거 그 어느 때보다도 강하다. 재정분권의 확대가 오히려 국가재원을 더 효율적으로 사용되게 할 수 있으며, 그동안 염려했던 부작용도 그리 크지



시대적 흐름은 지방의 재정자립 및 재정운용의 자율성 확대를 위해 강력한 재정분권을 요구하고, 이에 정부에서도 재정분권의 의지가 과거 그 어느 때보다도 강하다.





지방분권의 지속적인 확대 요구는 낮은 지방분권의 수준, 지방의 자율성과 책임성 강화, 지방특성을 반영한 지역발전 등의 입장에서 출발하고 있다.



문재인정부에서는 국세 대 지방세의 비율을 7 대 3을 거쳐 장기적으로 6 대 4 수준까지 개선하겠다고 한다.



않을 것으로 보인다.

본 고에서는 먼저 재정분권 확대 필요성을 제기한다. 다음으로 우리나라 지방재정의 현실을 문제점 위주로 살펴봄과 동시에 문재인정부의 재정분권 추진과제를 살펴본다. 마지막으로 우리나라 지방재정의 문제점에 비추어 정부의 재정분권 추진에 대한 기대와 필자의 의견을 제시하고자 한다.

## 재정분권 확대의 필요성

재정분권의 확대는 지방자치, 지방의 자율성과 책임성 및 지방특성의 강화라는 관점에서 요구된다. 우리나라에서 지방분권의 지속적인 확대 요구는 낮은 지방분권의 수준, 지방의 자율성과 책임성 강화, 지방특성을 반영한 지역발전 등의 입장에서 출발하고 있다.

### 2할 자치수준의 개선

우리나라에서 지방분권의 확대는 지방자치의 관점에서 '2할 자치' 수준에 그치고 있다는 점에서 요구되고 있다. 지방자치제가 부활된지 20년이 넘었음에도 불구하고, 현행 지방자치 수준이 인사권, 재정권, 자치입법권 등에서 2할 자치에 머무르고 있다고 한다. 지방자치 활성화를 위해 그에 맞는 권한과 자율성을 보장해야 한다는 점에서 재정분권을 더욱 확대할 것을 주장하고 있다. 지방자치단체의 열악한 재정환경을 고려 할 때 현재 조세의 20% 남짓한 지방세 비율을 높여 중앙 의존적 재정구조에서 탈피하고 지방자치·주민자치를 위해 지방세의 비율을 높여야 한다고 한다. 현재 지방세의 비율을 8 대 2의 구조에서 5 대 5의 구조로 확대하여 '5할 자치'를 주장하기도 한다. 문재인정부에서는 국세 대 지방세의 비율을 7 대 3을 거쳐 장기적으로 6 대 4 수준까지 개선하겠다고 한다.

“ 지방자치단체의 자율성과 책임성 확보를 위해 재정분권의 확대를 주장하고 그 중에서도 세입분권의 확대를 요구하고 있다.



“ 재정분권은 지역특성이 내재된 지역사회의 자율권 제고로 이어질 때, 그 본질의 의미가 살아난다고 한다.



### 재정자율성·책임성 확보

재정분권화 논리의 핵심은 지역주민의 수요에 대한 탄력적 대응과 지방자치단체의 책임성 확보에 있다. 세입분권화의 확대는 지방자치단체 재정운영의 자율성과 그에 따른 책임성 확보차원에서 주장되고 있다. 우리나라 중앙과 지방간 자원배분을 보면 조세배분은 대략 80%:20%인 반면 세출배분은 40%:60%(지방교육 포함)로 세입과 세출과의 괴리가 매우 큰 구조로 되어 있다. 이 괴리로 인한 지방지출은 중앙정부로부터의 이전재원으로 충당하고 있다. 이전재원 비중이 높은 현행 지방재정구조는 지방자치단체의 재정자율성을 저해할 뿐만 아니라 재정책임성도 약화시키게 하는 요인이 되고 있다. 2017년 지방세입 중 지방세수의 비중이 36.9%로 OECD(2009년) 국가와 비교할 경우 단일형 국가 평균 38.3%, 연방형 국가 평균 44.8%에 비해 낮은 수준이다<sup>1)</sup>. 지방자치단체의 낮은 지방세수 비중은 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없어 재정책임성이 결여된다. 오즈 등이 제안하는 연성에 산제약이 발생하지 않도록 하기 위해서는 지방세입에서 접하는 지방세수 비중을 증가시키도록 해야 한다고 한다. 즉 지방자치단체의 자율성과 책임성 확보를 위해 재정분권의 확대를 주장하고 그 중에서도 세입분권의 확대를 요구하고 있다.

### 지역의 잠재력과 특성 발휘

재정분권의 추구는 지역의 잠재력과 지역산업의 특성이 제대로 발휘되어 궁극적으로 지역주민의 삶의 질 제고에 있다. 재정분권은 지방자치단체의 자율성에서 한 걸음 더 나아가 다양한 계층으로 이루어진 지역주민, 나아가 지역특성이 내재된 지역사회의 자율권 제고로 이어질 때, 그 본질의 의미가 살아난다고 한다. 흔히 재정분권의 필요성을 말할 때 지역의 차별성을 고려한 지역특성을 발휘할 수 있는 지역발전을 말한다. 재정분권 수준이 높을수록 주민들의 삶의 질 향상 가능성 역시 높아진다는 것이다. 지방자치단체의 자원 출처에는 관계없이 절대

1) 이영희(2012:27) 참조



재정분권은 세입분권, 세출분권 외에 지방의 재정운영 자율성의 확대를 요구하고 있다.



OECD 국가와 비교할 경우 세입분권은 낮은 수준이며 악화되었고 양적·질적 재정자율성도 악화되었다고 평가하고 있다.



적인 가용경비 수준에 초점을 맞추어 세출분권을 주장하는 경우도 있다. 문재인정부에서는 지자체간 재정격차 완화 및 지역균형발전 추진을 위해 지방교부세율의 상향 조정을 계획하고 있다.

### 재정운영 자율성 증진

재정분권은 세입분권, 세출분권 외에 지방의 재정운영 자율성의 확대를 요구하고 있다. 이는 지방자치단체 재정운영에 대한 중앙정부 관여와 통제의 폐지 내지는 완화를 요구하는 것이다. 과거에 지방자치단체의 재정운영 자율성을 제한하던 지방예산 편성지침 및 지방채 개별승인제도를 폐지하고, 국고보조사업 축소 및 정비, 포괄보조금제도 도입 등은 지방재정 운영의 자율성을 증진시켰다고 평가하고 있다. 재정분권의 주관부처인 행정안전부는 예산편성운영 기준 등 지방재정운영 관련 규제들을 완화할 예정이다.

### 재정분권 부작용 해소 가능

재정분권은 장점만 있는 것이 아니다. 그동안 제기되었던 재정분권 확대에 대한 반대 주장을 살펴보면 재정분권 추진과정에서 어떠한 점을 고려해야 하는지를 살펴볼 수 있다. 그동안 재정분권 확대의 반대 주장은 우리나라 재정분권 수준이 낮지 않다는 점, 지역간 재정격차를 확대시킬 수 있다는 점, 그리고 재정지출의 비효율성 및 재정 건전성의 악화 가능성이 있다는 점 등 이었다. 하지만 최근 연구에 의하면 OECD 국가와 비교할 경우 세입분권은 낮은 수준이며 악화되었고 양적·질적 재정자율성도 악화되었다고 평가하고 있다.<sup>2)</sup> 지역간·단체간 재정격차의 확대는 현재 운영되고 있는 지방교부세, 지역상생발전기금의 운영, 세원공동이용방식의 활용 등을 통하여 조정할 수 있을 것이다. 재정지출의 비효율 및 재정건전성 악화는 사후관리 강화 및 재정 책임성 확보 장치를 효과적으로 운영하면 방지할 수 있을 것이다.

2) 허능식(2016:76-77) 참조



국세 대 지방세의 비율은 1991년 지방자치제 실시 이후 8 대 2의 구조가 변화되지 않고 있다.



## 지방재정의 현실 진단

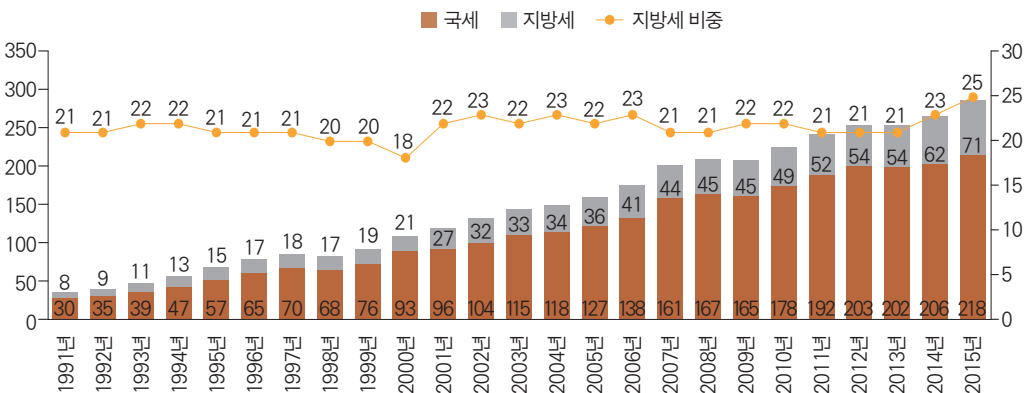
### 세원배분의 불균형

중앙과 지방간 세원배분의 불균형은 국세 대 지방세의 비율이 8 대 2의 구조이나 세출은 4 대 6의 구조라는 점에서 보는 것이다. 즉 중앙과 지방간 세입과 세출의 불균형이 발생하고 있는 것이다.

국세 대 지방세의 비율은 1991년 지방자치제 실시 이후 8 대 2의 구조가 변화되지 않고 있다. 2013년 이후 지방세의 비율이 점차 상승하고 있는데 이는 부동산 경기 활성화에 따른 취득세 수입의 확대, 지방소비세율의 확대, 지방소득세의 독립세 전환, 주민세의 인상, 지역자원시설세의 과세 대상 확대 등에 기인하고 있다.

2013년 대비 2017년에는 지방세 수입이 17.2조원 증가하였다. 지방세 수입의 규모와 증가율을 보면 취득세가 7.5조원 증가하여 43.6%, 지방소비세가 2.9조원이 증가하여 16.6%, 지방소득세가 2.5조원 증가하여 14.4%, 주민세가 1.2조원 증가하여 6.9%, 재산세가 1조원 증가하여 6.0%, 지역자원시설세가 0.8조원 증가하여 4.6%의 기여율을 보이고 있다. 지방소비세는 2014년에 5%의 세율에서 11%로 인상되어 크게 증가하였다.

〈그림 1〉 국세 대 지방세 비중



주: 결산 기준임



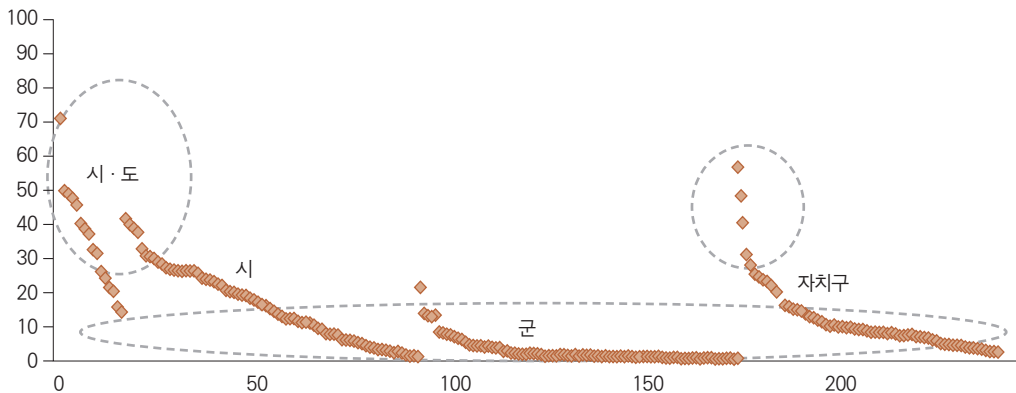
“  
 세원이 부재한  
 지자체는 중앙의  
 이전재원인  
 지방교부세나  
 광역단체의 재정조정  
 등이 없이는  
 재원확충이 어려운  
 여건이다.”

지방세 수입의 증가는 취득세의 영향이 절반정도를 점하나 이는 부동산 경기의 영향을 받는 점을 고려할 때 이러한 증가는 안정적이지 못하다. 지방소비세의 증가는 2014년 지방소비세율 5%에서 11%로 인상한 결과이지만 지방세 수입 증가의 기여율이 낮은 편이다. 2014년과 2015년의 지방세 비율 23%와 25%는 취득세 수입의 결과에 따라 낮아질 가능성이 있다. 이렇게 볼 때 국세 대 지방세 비율은 8대 2의 구조에서 국세의 지방세 이양 없이는 크게 변화할 가능성이 적다.

**세원부재 단체 과다**

2015년 일반회계 결산 기준 지방세입은 186조원이며 이중 지방세 수입은 71조원으로 38%이다. 지자체별로 보면 총 세입(일반회계) 중 지방세 수입의 비중이 10% 미만인 단체가 106개, 5% 미만인 단체가 50개에 이른다. 시의 경우 4분의 1정도, 군의 경우 대부분이 총 세입 중 지방세 수입의 비중이 10%이하이다. 이러한 지자체는 근본적으로 세원이 부재하기 때문이다. 이들 지자체는 국세의 지방세 이양, 새로운 지방세목의 신설이나 지방세제의 개편이 있더라도 지방세 수입을 확대하기 어렵다. 세원이 부재한 지자체는 중앙의 이전재원인 지방교부세나 광역단체의 재정조정 등이 없이는 재원확충이 어려운 여건이다.

〈그림 2〉 지방세입 대비 지방세 수입 비중 분포(일반회계, 2015년 결산)





군의 경우 82개 중 재정자립도 30% 미만 단체는 76개로 93%에 이른다. 시의 경우도 75개 중 31개인 41.3%가 재정자립도 30% 미만이다.



### 지방재정력 취약

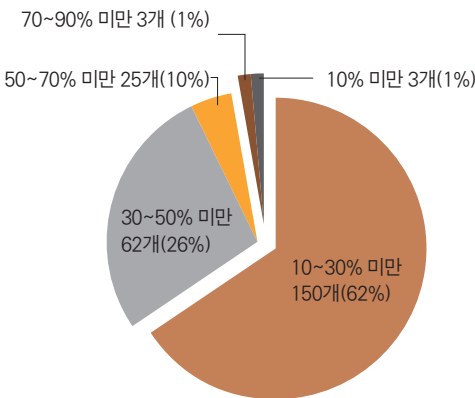
지방재정의 가장 큰 문제는 재정력이 취약하다는 것이다. 재정력이 취약하다는 것은 지방의 지방세 수입을 포함한 자체수입이 취약하다는 것이다.

지방자치단체의 재정력을 나타내는 대표적인 재정지표는 재정자립도이다. 2017년 지방의 평균 재정자립도는 53.7%이다. 재정자립도는 1991년 66.4%, 1995년 63.5%, 2000년 59.4%, 2005년 56.2%, 2010년 52.2%, 2015년 50.6%로 낮아졌다가 최근 지방세 수입의 확대 등으로 다소 증가하는 경향을 보이고 있으나 여전히 50% 남짓하다.

지방 전체적으로는 재정자립도가 50%를 상회하지만 지자체별로 보면 낮은 재정자립도를 갖는 단체수가 대단히 많다. 2017년 기준으로 재정자립도 30% 미만 단체는 243개 중 153개의 63%에 이른다. 특히 군의 경우 82개 중 재정자립도 30% 미만 단체는 76개로 93%에 이른다. 시의 경우도 75개 중 31개인 41.3%가 재정자립도 30% 미만이다.

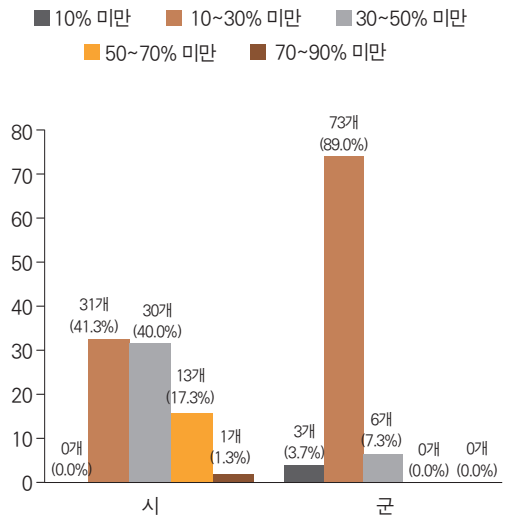
지자체별 재정자립도 분포도(2017년)

(단위: 단체수)



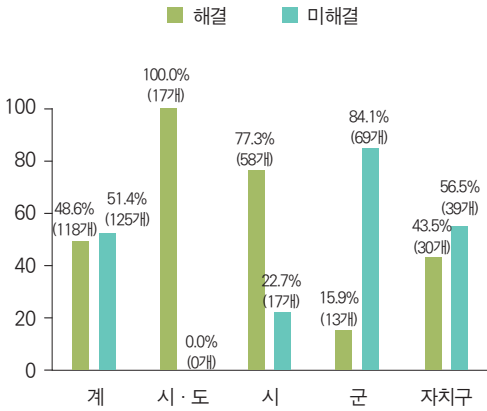
시·군의 재정자립도 분포(2017년)

(단위: 단체수)



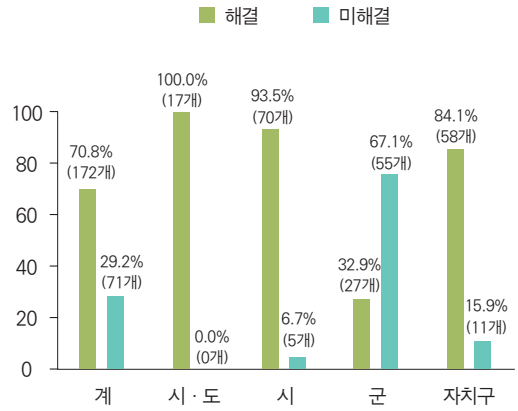
지방세로 인건비 해결 여부(2017년)

(단위: %)



자체수입으로 인건비 해결 여부(2017년)

(단위: %)



지방의 재정력을 향상시켜야 하며 이를 위해 지방세의 확대가 필요하다.



지방의 재정력이 취약함을 알 수 있는 또 다른 재정지표는 지방세 혹은 지방세와 세외수입을 합한 자체수입 대비 인건비 비율로 나타내는 인건비 해결 여부이다. 2017년 기준 지방세 수입으로 자체 인건비를 해결하지 못하는 단체는 125개의 51.4%이다. 지방세 수입으로 자체 인건비를 해결하지 못하는 단체 수가 해결할 수 있는 단체 수보다 많다. 군의 경우 82개 단체 중 84.1%인 69개가 지방세 수입으로 자체 인건비를 해결할 수 없는 실정이다.

지방이 자체적으로 거두어들일 수 있는 범위를 최대한 넓혀 지방세와 세외수입을 합한 자체수입으로 자체 인건비 해결 여부를 보더라도 29.2%인 71개 단체에서 인건비를 해결하지 못하고 있다. 시도, 시 및 자치구는 자체수입으로 대부분 자체 인건비를 해결할 수 있으나 군의 경우는 82개 단체 중 67.1%인 55개에서 자체 인건비를 해결 할 수 없는 실정이다.

전반적으로 지방의 재정력을 향상시켜야 하며 이를 위해 지방세의 확대가 필요하다. 하지만 재정력이 매우 취약한 지자체의 세원 부재 현실을 고려하여 지방교부세와 같은 일반재원 성격의 재원이전 및 확대도 필요하다.



수도권과 비수도권, 도지지역과 농촌지역 및 지자체간 재정불균형을 완화시킬 수 있는 재정조정재원 및 제도의 운영이 필요하다.



### 지자체간·지역간 재정불균형 심화

지자체간 재정불균형은 앞서 설명된 바와 같이 같은 유형이라 하더라도 매우 크게 나타나고 있다. 총 세입 중 지방세 수입의 비중을 보면 광역단체는 17.7%(전남)~71.7%(서울), 시는 4.5%(문경)~44.3%(화성), 군은 1.6%(영양)~25.1%(울주), 자치구는 5.5%(부산 서구)~59.4%(서울 강남)로 분포하고 있다. 재정자립도는 시의 경우 72.2%(안산)의 단체가 있는가 하면 11.3%(남원)인 단체도 있다. 지방세 수입으로 인건비를 해결할 수 있는 단체가 있는가 하면 해결할 수 없는 단체도 많다.

지역간에도 재정불균형이 심하다. 수도권과 비수도권을 비교해 보자. 2015년 결산 기준으로 지방세 수입 71조원 중 39조원인 55% 정도가 수도권(서울, 인천, 경기)에서 거두어들였다. 도시지역과 농촌지역간에는 더 큰 재정불균형이 존재한다. 특·광역시를 제외한 75개 시 지역에서 14.8조원인 20.8%를 거두어들인 반면 82개 군 지역에서는 2.3조원인 3.2%를 거두어들였다.

수도권과 비수도권, 도지지역과 농촌지역 및 지자체간 재정불균형을 완화시킬 수 있는 재정조정재원 및 제도의 운영이 필요하다. 지방교부세율의 인상 외에 현재 운영되고 있는 지역상생발전기금의 효율적 활용, 조정교부금의 효과적 활용 및 새로운 세원공동이용방식의 활용이 필요하다.

### 국고보조사업 및 사회복지비 증가로 인한 재정운영 자율성·탄력성 저하

지방의 지출규모(세출결산)는 1991년 21.9조원에서 2015년 175.3조원으로 증가하였다. 국고보조사업은 9.7조원(1997년)에서 64.4조원으로, 사회복지비는 1.2조원에서 45.6조원으로 증가하였다. 사회복지비의 대부분은 국고보조사업으로 이루어지고 있으며, 국고보조사업의 대부분은 지방의 자율성이 없거나 적은 지출이다. 2015년 국고보조사업의 규모는 64.4조원(당초예산)으로 지방지출 총액의 36.7%를 점한다. 국고보조사업 64.4조원에는 국고보조금 41.4조원과 지방비부담분 23.0조원이 포함된다. 인건비 및 운영비 등 지자체들의 기관유지비를 제외

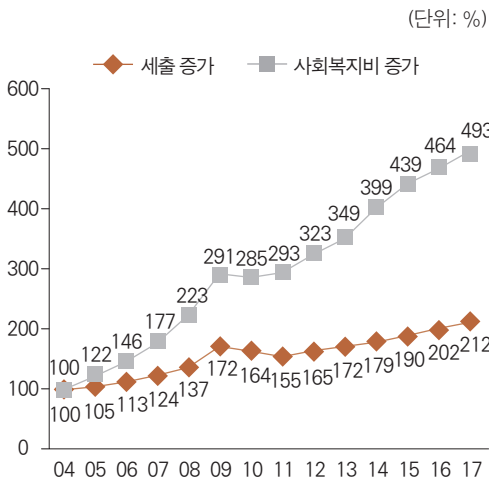
“ 지방지출에서 사회복지비 등 국고보조사업의 증가는 가용재원을 잠식하여 재정운영의 탄력성을 저하시키고 있다.

하고 사회복지비를 포함한 국고보조사업만으로 지방 지출의 40% 정도가 지자체의 재정 자율성이 거의 없는 경직성 경비로 지출된다.

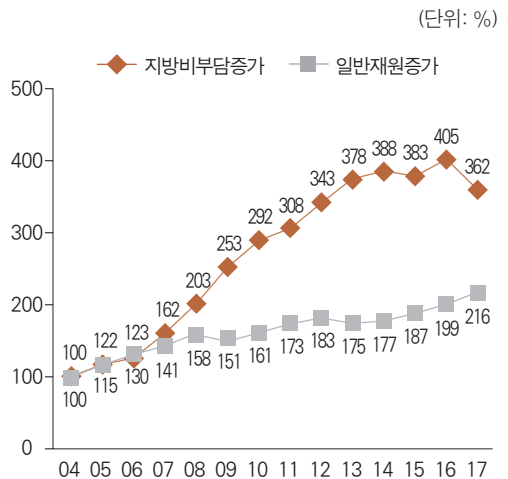
2010년~2015년 동안 지방지출(결산)은 149.8조원에서 175.3조원으로 연평균 3.4% 증가하였다. 반면 사회복지비는 28.6조원에서 45.6조원으로 연평균 9.8% 증가하였으며, 국고보조사업은 46.7조원에서 64.4조원으로 연평균 6.6% 증가하였다. 사회복지비 및 국고보조사업의 증가로 지방재정운영의 자율성과 탄력성이 저하되어 있는 실정이다. 지방지출에서 사회복지비 등 국고보조사업의 증가는 가용재원을 잠식하여 재정운영의 탄력성을 저하시키고 있다.

지방의 사회복지비는 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 사회복지비의 대부분이 국고보조사업으로 지방비부담이 가중되고 있다. 지자체의 지방비 부담은 지방세와 지방교부세 등 일반재원으로 부담해야 한다. 하지만 일반재원 증가율을 보면 국고보조사업에 대한 지방비부담 증가율에 크게 미치지 못하고 있으며 지속적으로 그 격차가 벌어져 왔다. 다만 최근(2017년) 사회복지사업의 일부에 대하여 국고보조율의 인상 등의 조치로 지방비부담이 다소 낮아진 경향이 나타나고 있다.

지방지출 및 사회복지비 증가율



지방비부담 및 일반재원 증가율



2018년 4월부터의 기초연금 인상, 7월부터의 아동수당 지급 등 정부의 사회복지 사업 확대 및 신설 등으로 지자체의 부담이 더욱 증가할 것으로 보인다. 이들로 인해 지자체가 부담해야 할 지방비는 2018년에 기초연금의 인상으로 6,000억원, 아동수당 신설로 4,000억원 정도를 추가로 부담해야 한다. 2018년도를 포함한 향후 5년간의 지방비 부담은 기초연금 인상으로 1.4조원, 아동수당 신설로 3.8조원의 지방비 부담이 전망되고 있다. 사회복지비를 포함한 국고보조사업의 지방비부담의 과중을 해소하기 위해서는 지방비부담 재원이 될 수 있는 지방세뿐만 아니라 지방교부세 재원의 규모 확대가 필요하다.

## 문재인 정부의 재정분권 추진 이해

### 재정분권 추진 과제

국정기획자문위원회는 2017년 7월에 국정운영 5개년 계획을 발표하였다. “국민의 나라 정의로운 대한민국”을 국가비전으로 하고 5대 국정목표-20대 국정전략-100대 국정과제-487개 실천과제를 설정하였다. 재정분권은 고르게 발전하는 지역(국정목표)-풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권(국정전략)-지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권(국정과제 75번)에 해당하는 국정과제의 하나이다.

이번 정부의 강력한 재정분권 추진의 목표는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위함이며, 이를 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보에 두고 있다. 재정분권의 국정과제를 추진하기 위한 세부 실천과제는 다음의 5가지 내용으로 되어 있다.

첫째, 국세 대 지방세 비율의 구조 개선이 첫 번째 과제이다. 구조 개선의 내용을 보면 국세 대 지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선한다는 것이다. 이는 지자체의 자체 재정력을 강화하여 재정자립 수준을 향상시킬 수 있는 조치이다. 구체적인 방법으로 지방소



이번 정부의 강력한 재정분권 추진의 목표는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위함이며, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보에 두고 있다.





지자체가 스스로  
자체수입 확충의  
노력을 하고 예산의  
낭비 방지 및  
효율적 사용을 위한  
적극적인 노력이  
있어야 재정이  
건전하게 운용된다.



비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면을 15% 수준 관리 등이다. 지방소비세와 지방소득세의 확대는 국세의 지방세로의 이양으로 국세 대 지방세 비율 조정의 핵심이다. 하지만 이는 수도권 및 대도시로 세수의 편중을 심화시킬 수 있으며 농촌지역 등 세원이 부족한 지역은 세수확충 효과가 크지 않을 수 있다.

둘째, 두 번째 실천과제는 이전재원 조정 및 재정균형 달성이다. 이를 통해 지자체간 재정격차 완화 및 균형발전을 추진하겠다는 것이다. 주요 방법은 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등이다. 지방소비세 및 지방소득세의 확대는 수도권으로의 세수편중을 심화시킬 것이다. 이를 조정하기 위해서는 지역상생발전기금의 확대로 비수도권으로 세수의 일부를 이전하여 균형발전의 재원으로 활용될 수 있도록하겠다는 것이다. 지방의 자율성을 저해하는 국고보조사업을 정비하여 국고보조금의 절감재원 등으로 지방교부세율의 상향조정으로 국세의 지방세 이양의 효과가 적은 지역에 재원을 보전함으로써 재정격차를 완화하여 균형발전을 추진할 것으로 전망된다.

셋째, 지방자치단체의 건전한 재정운용을 위한 지방재정의 건전성 강화도 중요한 실천과제이다. 자체세입 관리의 건전화에 위해 지방세 및 지방세외수입 체납징수율 제고 등을 들고 있으며, 지출의 건전화를 위해 예산낭비사업 근절을 위한 제도개선 추진을 추진할 예정이다. 지방세 및 세외수입의 체납징수율을 높이기 위해 고액·상습체납자를 대상으로 징수 활동을 강화하고, 자치단체별 및 단위업무별로 운영되는 지방세외수입 업무시스템을 통합하여 운영함으로써 세외수입 관리의 효율성을 높일 예정이다. 예산낭비사업을 근절하기 위해 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활동을 활성화 할 방침이다. 지자체가 스스로 자체수입 확충의 노력을 하고 예산의 낭비 방지 및 효율적 사용을 위한 적극적인 노력이 있어야 재정이 건전하게 운용된다.

넷째, 지방재정 보완 및 지역경제 활성화를 위해 고향사랑 기부제를 도입하여 활성화할 예정이다. 이를 위해 고향사랑 기부제법(가칭)을 제정

〈표 1〉 문재인 정부 재정분권 실천과제와 내용

실천과제	방향	내용
국세-지방세 구조개선	국세-지방세 비율 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방소비세 비중 확대</li> <li>- 지방소득세 규모 확대</li> <li>- 국가~지방간 기능재조정</li> <li>- 지방 신세원 발굴</li> <li>- 지방세 비과세 감면을 15% 수준 관리</li> </ul>
이전재정 조정 및 재정균형 달성	지자체간 재정격차 완화 및 균형발전 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세를 상향</li> <li>- 지역상생발전기금 확대</li> <li>- 국고보조사업 정비</li> </ul>
지방재정의 건전성 강화	지방세 및 세외수입 체납징수를 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고액·상습체납자 대상 징수활동 강화</li> <li>- 지방세외수입 업무시스템 통합</li> <li>- 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화</li> </ul>
고향사랑기부제 활성화	고향사랑기부제법(가칭) 제정을 통한 지방재정보완 및 지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인센티브 제공</li> <li>- 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도개선 추진</li> </ul>
주민참여예산제 확대	주민에 의한 자율통제 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 핵심·정책사업까지 확대</li> </ul>

“  
 일각에서는  
 고향사랑기부제에  
 대한 부작용을  
 우려하는 목소리도  
 있어 이를 고려하여  
 진정한 지방재정  
 보완제도로 활용될  
 수 있도록 함이  
 바람직할 것이다.”

할 방침이다. 고향사랑기부제를 활성화하기 위해 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공할 예정이다. 투명하고 공정한 기부금 모집, 활용을 위한 제도 개선 추진을 추진할 예정이다. 일각에서는 고향사랑기부제에 대한 부작용을 우려하는 목소리도 있어 이를 고려하여 진정한 지방재정 보완제도로 활용될 수 있도록 함이 바람직할 것이다.<sup>3)</sup> 다섯째, 지자체의 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제를 강화한다는 것이다. 현재 지자체는 예산편성 단계에서 주민참여예산제를 운영하고 있다. 향후 지자체의 예산편성뿐만 아니라 핵심정책·사업까지 주민참여예산제를 확대하여 지방재정의 건전성과 책임성을 확보할 예정이다. 지자체의 재정운영에 주민이 함께 동참하고 감시함으로써 건전하고 책임있는 재정운영이 전망된다. 이상의 5가지 재정분권 실천과제를 실행함으로써 지방재정의 자주역량을 제고하고 지방재정의 건전성·책임성 확보를 기대하고 있다.

3) 한국지방재정학회(2017:519-571)





행정안전부는  
예산편성 기준경비  
자율성 부여,  
중앙투자심사 기준  
완화, 지방채발행  
한도액 설정주체의  
변경(지자체장) 등을  
2018년도부터 시행할  
예정이다.



### 지방재정운영 자율성 확대

재정분권은 세입·세출분권의 재정자립 수준 향상이나 재원보전 이외에 재정운영 자율성의 확대도 요구되고 있다. 재정분권 국정과제 추진의 주관부처는 행정안전부와 기획재정부이다. 행정안전부는 지방재정 확충방안 이외에 지방재정운영 자율성 확대 방안을 2017년 8월 발표하였다.

첫째, 지방재정 확충방안은 국정과제의 실천과제인 국세 대 지방세 구조개선, 이전재정 조정 및 재정균형 달성의 내용과 동일하다. 이외 지자체의 신세원 발굴에 대하여 지원할 예정이며, 지방세 비과세·감면을 합리적으로 재설계하여 축소할 예정이다 행정안전부는 이들의 추진을 위해 관계부처 및 지방자치단체 등과 협의할 예정이며, 가시적 성과를 위해 2018년부터 입법추진 할 예정이다

둘째, 행정안전부는 지방재정운영의 자율성 확대를 위하여 예산편성 기준경비 자율성 부여, 중앙투자심사 기준 완화, 지방채발행 한도액 설정주체의 변경(지자체장) 등을 2018년도부터 시행할 예정이다. 지방자치단체 재정운영의 자율성을 확대하기 위해 예산편성운영 기준, 지방재정 투자심사 및 타당성조사 기준, 지방채무 관리기준 등을 완화할 방침이다.

셋째, 재정운영의 자율성 확대와 더불어 책임성 강화를 추진할 예정이다. 이는 지방재정 운용의 사전 규제를 완화하는 대신에 사후관리를 강화하여 지방재정운영의 책임성을 확보한다는 것이다. 주요 내용은 재정집행 관련 사후관리 강화, 투자사업이력관리제 확대 실시, 지방재정위기관리제도와 연계한 채무관리 등이다.

### 재정분권 추진에 대한 제언

재정분권의 강력한 추진은 시대적 흐름이며 요구이다. 지역의 균형발전, 풀뿌리 민주주의 실현, 지방의 재정자립과 재정자율성·책임성 확

〈표 2〉 지방재정운용 자율성 확대 방안

분야	대상	주요 내용
예산편성 운영기준 개편	일자리 창출 확대 및 비정규직 차별 해소	- 일자리와 직접 관련된 사업은 '지방보조금 총액한도' 적용 제외 - 부서운영업무추진비, 특정업무 지급대상에 비정규직 인원 포함
	기준경비 현실화 및 자율성 부여	- 의회경비: 총액한도제 도입(한도액 내 자율 편성) - 업무추진비: 기관운영업무추진비의 유형별·직위별 기준 및 특정업무경비의 지급대상·기준액 폐지(한도액 내 자율 편성)
지방재정투자심사 개편	중앙투자심사 기준 완화 등	- (시도) 현 200억원→300억원 이상 사업으로, (시군구) 현 100억원→200억원 이상 사업으로 완화 등
지방채무관리제도 개편		- 지방채발행한도액 설정 주체 지자체장으로 변경 - 한도액 초과 발행시 행정안전부장관 승인에서 협의로 변경
지방재정운영 책임성 강화	재정집행 관련 사후관리 강화	- 필요시 지자체의 재정운영컨설팅 - 지방재정위기관리 모니터링 강화 - 재정주의단체 재정건전화계획 수립 의무화
		- 투자사업이력관리제 확대 실시 및 지방재정 365 공개 추진
	지방재정위기관리제도와 연계한 채무관리	- 예산대비채무비율 25% 이상 지자체는 지방채발행 한도액 행정안전부장관이 별도 설정 - 예산대비채무비율 40% 이상 지자체는 지방채자율발행 제한(50% 이상 단체 발행 금지)

보를 위해 문재인정부는 재정분권을 강력히 추진할 예정이며 5가지의 실천과제를 설정하고 있다. 이에 더하여 행정안전부는 지방재정운영의 자율성 확대를 위한 3개 분야의 규제를 완화하고 대신에 지자체의 재정책임성 강화를 위한 방안 등을 마련할 예정이다.

과거 정부들을 보면 지방재정 확충이나 재정분권의 추진을 계획하였지만 성과가 제한적이었거나 지방재정운영의 규제가 완화되었다가 다시 강화되는 측면도 있었다. 이번 정부에서는 재정분권의 실천과제들이 계획대로 실행되어 강력한 재정분권이 이루어져 실질적인 지방자치



재정분권 과제 중 핵심이 되는 과제는 국세 대 지방세의 비율 조정으로 지자체의 재정자립 수준을 향상시키는 것이다.



지방세뿐만 아니라 지방교부세의 확대를 통해 지방에 일반재원을 증대 시켜주어야 할 것이다.



가 정착되었으면 한다. 문재인정부의 재정분권 과제가 계획대로 실행된다면 우리나라 지방재정이 앓고 있는 많은 문제들이 해소될 것으로 전망된다.

재정분권 과제 중 핵심이 되는 과제는 국세 대 지방세의 비율 조정으로 지자체의 재정자립 수준을 향상시키는 것이다. 그 과정에서 발생하는 지역간·단체간 재정불균형을 다양한 재정조정방식을 통해 재정불균형을 해소해야 한다. 지자체 중에는 세원이 부재하여 재정력이 매우 취약한 단체가 많다. 이들 지자체를 위해서는 지방교부세 인상을 통해 재원을 보전해 주어야 할 필요가 있다. 지방의 재정운영 자율성을 저해하는 국고보조사업은 정비되어야 하며 사회복지비의 지속적인 증가가 예상되기 때문에 이의 재정부담 완화를 위해 지방세뿐만 아니라 지방교부세의 확대를 통해 지방에 일반재원을 증대 시켜주어야 할 것이다. 그리고 지방재정운영의 자율성을 저해하는 규제는 완화되어야 한다.

재정분권의 확대는 순기능만 하는 것이 아니라 재정 건전성 악화 등의 역기능도 발생하기 때문에 지자체의 재정책임성을 확보하기 위한 기제의 운영이 필요하다.

국정기획자문위원회(2017), 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』

서정섭(2017), “지방 재정분권 확대 방안”, 『열린총남』, 78호(2017 봄)

서정섭(2014), “재정분권화 확대: 찬성 vs 반대”, 이승종(편), 『지방자치의 쟁점』, 박영사

이영희(2012), “재정책임성제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명”, 『건전성과 책임성 강화를 위한 지방세제 개편 방안』 국제컨퍼런스 참고자료집, 한국지방세연구원

하능식(2016), 『재정분권수준의 평가와 정책적 시사점』, 한국지방세연구원

한국지방재정학회(2017), 『연방제 수준의 지방분권 정부에서의 지방재정』(2017년 한국지방재정학회 추계학술대회 발표집)

행정안전부(2017), 『재정분권 추진방안(논의 안건)』

# 재정분권 추진 및 재정책임성 확보 방안



지방재정의 확충과 재정운용의 자율성 확보를 통해 지방이 제대로 일할 수 있게 해줘야 한다.



**김장호**

행정안전부  
재정정책과장

## 들어가며

새 정부의 100대 국정과제 중 하나로 「지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권」이 선정됨에 따라 지방분권과 균형발전을 염원하는 국민들의 희망과 기대는 어느 때보다 높다. 20년이 넘는 지방자치의 역사에서 재정분권에 대한 구체적인 계획이 최초로 제시되었기에 더욱 그러하다. 특히 현재 76대24인 국세와 지방세 구조를 7대3을 거쳐 장기적으로 6대4까지 개선하겠다고 명시한 점은 큰 성과라 할 수 있다.

본격적인 재정분권 추진방안을 논의하기에 앞서 우리는 왜 재정분권이 필요한지를 짚어볼 필요가 있다. 왜 재정분권을 해야 하는가? 현실적으로 지방자치가 성공하려면 '돈'이 필요하다. 지역주민의 수요에 따라 아무리 좋은 정책을 펼치려 해도 재정이 충분치 않으면 방법이 없다. 지방이 할 일을 지방이 하도록 하자는 게 '지방자치'의 취지인데, 재정자립도 53.7%인 상황에서는 중앙정부의 국고보조사업만 바라보면서 국가시책 따라가기에 급급할 수밖에 없다.

따라서 지방재정의 확충과 재정운용의 자율성 확보를 통해 지방이 제대로 일할 수 있게 해줘야 한다. 지방자치단체가 재정분권을 통해 지역 맞춤형 정책을 펴게 되면 지역주민들의 만족도는 올라가고, 구직난에 어려움을 겪고 있는 청년들도 지방에서 더 많은 도전의 기회를 갖게 될 것이다.

국정과제 중 재정분권 추진방안

국정과제 중 주민자치 강화 방안

“ 지방재정이 알뜰하게 사용되도록 풀뿌리 주민자치를 강화하는 등 안전판을 갖추는 일도 병행해야 한다. ”

물론 재정분권을 통해 자율성을 확대한 만큼 그에 상응하는 책임성도 강화해야 한다. 주민의 무관심과 복잡한 참여절차로 인해 소위 지역유지와 지역의 정치인들만을 위한 재정운용이라는 비판이 있는 만큼, 지방재정이 알뜰하게 사용되도록 풀뿌리 주민자치를 강화하는 등 안전판을 갖추는 일도 병행해야 한다. 이런 관점에서 국정과제에는 재정확충과 동시에 건전한 재정운용을 통한 책임성 확보 방안을 동시에 담고자 노력했다. 이제 구체적 내용들을 하나하나 짚어보고, 그 취지를 설명 드리고자 한다.

### 지방재정 확충 및 재정균형장치 마련

현재 76대24 수준인 국세 대 지방세 비율을 7대3을 거쳐 장기적으로 6대4 수준까지 개선하기 위해 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 지방교부세율 인상 등을 추진할 계획이다.

여기서 지방재정 확충을 위해 지방소비세와 지방소득세를 선정한 이유가 중요하다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 납부세액을 과세표준

“ 지방재정 확충을 추진하면서 재정균형장치를 제대로 갖추지 않으면, 자치단체 간 세원불균형으로 인해 재정격차가 심화될 수 있다.



으로 하고 있고, 지방소득세는 국세인 소득세·법인세와 과세표준을 공유하고 있다. 따라서 이 두 세목을 확충하게 되면 지역경제 활성화에 따른 지역 내 소비·소득 증가가 지방세수 증대로 이어진다. 그 결과 지방의 책임성은 강화되고 안정적 세수확보도 가능해진다. 특히 지방소비세는 세수의 시도별 배분시 민간소비지출(통계청 발표)에 지역별 가중치(수도권 시도 100%, 광역시 200%, 도 300%)를 적용한 값을 기준으로 활용하고 있어, 수도권과 비수도권 간에 균형 있는 세수 확충이 가능하다.

‘확충’만큼 중요한 것이 ‘균형’이다. 지방재정 확충을 추진하면서 재정균형장치를 제대로 갖추지 않으면, 자치단체 간 세원불균형으로 인해 재정격차가 심화될 수 있다. 이 경우, 지역균형발전을 통해 전국이 골고루 잘사는 대한민국을 만드는 일은 요원해질 것이다. 따라서 균형장치를 통해 재정책충의 효과가 고루 퍼질 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 대표적 지방재정조정제도인 지방교부세의 법정률(現 내국세의 19.24%) 인상, 지방자치단체 간 공동세 도입, 지역상생발전기금 확대·개편, 고향사랑기부제 도입 등을 검토하고 있다.

지방재정 확충과 관련하여 다양한 의견이 있는 만큼, 지난 9월 26일에는 지방자치단체, 분권운동시민단체, 관련 학회 및 연구기관 관계자 등이 참석하는 「재정분권 국민 대토론회(행정안전부·지방자치발전위원회 공동개최, 전국시도지사협의회 주관)」를 개최한 바 있다. 이 자리에서 학계를 중심으로 제기되고 있는 다양한 지방재정 확충방안을 논의하였다. 앞으로도 권역별 재정분권토론회를 추가로 개최하여 재정분권 필요성에 대한 공감대를 형성하면서 다양한 의견을 들을 예정이며, 연말까지 구체적인 지방재정 확충방안을 마련할 수 있도록 기재부 등 관계부처와 협의할 계획이다.

**국세의 지방세 이익을 통한 다양한 재정확충방안 (※ 대토론회에서 유태현 교수(남서울대) 발표)**

연 번	추진 방안	재정확충 효과
①	지방소비세율 20%까지 인상(부가가치세의 11%→20%: 9%p↑) 지방교부세율 21.24%까지 인상(내국세의 19.24%→21.24% : 2%p↑)	(확충) 8.7조원
②	지방소비세율 20%까지 인상(부가가치세의 11%→20%: 9%p↑)	(확충) 5.2조원
③	지방소비세율 20%, 지방소득세율 2배↑*, 지방교부세율 21.24%까지 인상 * 지방소비세율 인상만큼 국세인 법인세·소득세율 하향 조정	(확충) 18.8조원
④	지방소비세율 50%까지 인상(부가가치세의 11%→50%: 39%p↑) ※ 지방소비세율 30%까지 인상(11%→30%)시 11조 확충 효과	(확충) 22.4조원

※ 유태현 교수가 토론회에서 발표한 모든 지방재정 확충방안은 추가적인 증세 없이 국세의 지방이익을 전제로 한 것으로, 국민의 납세부담은 불변

“ 자치단체의 건전한  
재정운용 성과가  
가시화 되고 있는  
만큼 지방의  
자율성 확대 요구  
등을 감안하여  
지방재정관리제도를  
개편할 계획이다.

**지방재정 운용의 자율성 확대 추진**

최근 채무제로 자치단체가 늘어나는 등 자치단체의 건전한 재정운용 성과가 가시화 되고 있는 만큼(채무제로 자치단체 수는 '13년 57개→'16년 90개로 증가 추세), 지방의 자율성 확대 요구 등을 감안하여 지방재정관리제도를 개편할 계획이다. 분권시대에 맞게 지방자치단체가 실질적인 재정운용권한을 바탕으로 지역맞춤형 정책을 펼 수 있도록 '규제' 위주에서 '지원 및 사후컨설팅' 위주로 개선하고자 한다.

우선 지방재정 투자심사와 관련하여 행정안전부가 직접 심사하는 중앙투자심사 대상 사업 범위를 시·도의 경우 기존 200억원 이상 사업에서 300억원 이상 사업으로, 시·군·구는 기존 100억원 이상에서 200억원 이상으로 완화할 계획이다.

더불어 투자심사의 사전절차로 수행되는 '지방재정 타당성 조사'의 중복 문제를 해소하고자 한다. 현재 지방자치단체와 지방공기업이 동일한 사업을 추진할 경우 「지방재정법」에 따른 타당성 조사와 지방공기업법에 따른 타당성 조사를 각각 실시하였으나, 앞으로는 「지방재정법」에 의한 타당성 조사를 받으면 「지방공기업법」에 의한 타당성 조사는 면제하도록 할 계획이다. 또한 국가 정책에 의한 지역전략산업, 도시재생사업 등 지역경제 활성화사업에 대해서는 타당성 조사를 간소화하



지방채무 관리에 있어서도 자율성을 부여하고자 한다.



여 신속한 사업추진을 지원한다.

지방채무 관리에 있어서도 자율성을 부여하고자 한다. 먼저, 지방채 발행 한도액 설정권한을 행정안전부장관에서 지방자치단체장으로 변경할 계획이다. 이에 따라 자치단체장은 매년 전전년도 예산액의 10% 범위 내에서 한 해의 채무 한도액을 스스로 결정하고, 지방의회 의결을 통해 지방채를 발행하도록 개선된다. 또한 채무발행 한도액을 초과한 사업의 경우, 지금까지는 행정안전부장관의 승인이 필요하였으나, 이제는 협의를 통해 사업을 추진하도록 변경할 예정이다.

## 재정분권에 따른 재정책임성 확보 방안 마련

### 지방재정확충을 위한 자구노력 강화

지방재정 확충을 위한 지방소비세와 지방소득세 확대, 지방교부세 인상 등은 국세의 지방이양을 전제로 하고 있다. 책임성 확보 차원에서 지방자치단체 스스로 자체세입을 확대하기 위한 노력도 병행해야 한다. 우선 지역자원시설세의 과세 대상 확대를 통한 신세원 발굴을 검토하고 있다. 현재 지역자원시설세는 외부불경제를 유발하는 시설(지하자원, 발전용수, 원자력발전 등)에 부과되고 있는데, 이를 시멘트생산이나 폐기물매립 등 유사시설까지 확대하면 기피·위험시설이 소재한 지역의 안전관리 재원을 확보하는 효과가 있게 된다.



특정 정책목적을 위해 납세의무를 한시적으로 경감해주고 있는 각종 비과세·감면제도의 정비도 필요하다.



특정 정책목적을 위해 납세의무를 한시적으로 경감해주고 있는 각종 비과세·감면제도의 정비도 필요하다. 비과세·감면액은 '15년 결산기준으로 약 13조원에 달하는데 이를 일자리 창출과 서민생활 지원 위주로 개편하여 불필요한 세제지원을 정리할 필요가 있다. 이 밖에도 예상 감면액이 100억원 이상인 경우 외부전문기관에 의한 '지방세 특례 예비타당성 조사'를 실시하여 무분별한 감면 신설을 방지하고 지방세 감면의 사전관리 기능을 강화할 계획이다.





채무관리 자율성 확대가 과도한 지방채 발행으로 이어지지 않도록 지방재정위기관리 제도와 연계한 책임성 제고 방안도 함께 마련할 계획이다.



### 재정운영의 자율성 확대 관련 사후통제 강화

재정운영의 자율성 확대와 함께 책임성 담보를 위한 사후통제 방안도 마련할 계획이다. 우선 재정집행현장지원단 운영을 통해 언론 및 지방의회에서 지적하는 낭비성 재정운영에 대한 컨설팅을 추진하고, 기존에 분기별로 실시했던 지방재정위기관리 모니터링을 월별로 실시하여 재정수지, 예산 대비 채무비율 등 주요 재정지표에 대한 관리를 강화하고자 한다.

특히 채무관리 자율성 확대가 과도한 지방채 발행으로 이어지지 않도록 지방재정위기관리제도와 연계한 책임성 제고 방안도 함께 마련할 계획이다. 구체적으로 예산대비 채무비율이 25% 이상인 자치단체의 지방채 발행 한도액은 행정안전부 장관이 별도로 설정하고, 예산대비 채무비율이 40% 이상인 경우 재정건전화계획과 연계하여 지방채를 발행하도록 하여 자율성을 제한하게 된다.

### 풀뿌리 주민자치를 통한 재정민주주의 구현

중앙부처 차원의 책임성 확보방안 외에도 풀뿌리 주민자치를 확대하여 지역주민에 의한 직접통제를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 단순히 지역주민의 알권리를 확대하는 것을 넘어 실제로 지역주민이 행정에 참여하기 위해 필요한 정보들을 선제적으로 알기 쉽게 공개하여야 한다. 이와 관련, 지방재정정보 통합공개시스템인 [지방재정365]를 개편하여 예산편성-집행-결산 등 재정운영의 전 과정을 공개하고, 자치단체별 비교가 가능한 입체적인 콘텐츠를 제작하여 지방재정에 대한 주민들의 관심을 유도할 계획이다.

또한 소규모 민원사업이 주가 되었던 주민참여예산제 대상사업의 범위를 자치단체의 핵심사업까지 확대할 계획이다. 또한 지방자치단체의 여건과 특성에 맞는 유형별 참여예산모델을 개발하고 우수사례를 공유함으로써, 주민의 의사가 지방재정 운용에 실제로 반영되는 '재정민주주의'를 구현하고자 한다.



# 재정분권 수준 평가와 재정책임성 강화



수치에 집착해서  
무늬만 지방세인  
세목이 커지는  
방향으로 개편이  
이루어지게 될까  
우려되는 상황이다.



하능식

한국지방세연구원  
선임연구위원

## 서언

최근 국가 전체적으로 헌법 개정에 대한 열기가 어느 때보다 뜨겁다. 특히 중앙으로 집중된 권력의 폐해와 부작용을 줄여야 한다는 당위성에 바탕을 두고 지방분권형 개헌에 대한 공감대가 자연스럽게 형성된 분위기다. 이에 따라 지방재정 측면에서는 이전재원 중심의 지방재정 구조를 자체재원 중심으로 전환해야 하며, 이를 위해 1990년대 이후 고착화되어 온 국세 대 지방세 비중 8대2 구조를 7대3 내지는 6대4로 개편해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 그러나 막상 지방세 중 구체적으로 어떤 세목을 어떤 방식으로 확충해야 할 것인지에 대한 논의는 매우 부족한 실정이다. 자칫 7대3 또는 6대4라는 수치에 집착해서 지방의 실질적 과세권이 보장되지 않는 무늬만 지방세인 세목이 커지는 방향으로 개편이 이루어지게 될까 우려되는 상황이며, 그럴 경우 지방세 비중 증대의 궁극적 목표인 재정책임성 확보를 통한 제대로 된 지방자치 실현은 더욱 요원해질 가능성이 높다. 따라서 재정분권 수준에 대한 올바른 평가와 함께 지방의 재정책임성 확보를 위한 재정분권 강화의 정책방향을 바르게 설정하는 것이 무엇보다 중요하다.



지방자치단체들은 지방재정 자율성 하락이 자체세입 기반의 부족에 기인하는 것으로 보고 지방재정 확충 및 지방세 비중 증대를 지속적으로 요구하고 있다.



## 재정분권의 의의와 그간의 추진상황

일반적으로 지방분권은 행정적 분권, 정치적 분권 및 재정적 분권으로 세분화될 수 있으며, 따라서 재정분권은 지방분권의 한 요소인 동시에 그 전제가 된다고 할 수 있다. 이러한 재정분권(fiscal decentralization)의 추진은 중앙정부가 하위 지방정부에 대해 세입 및 세출 등에 관한 재정적 권한과 기능(책임성)을 이양하는 것을 의미한다. 그리고 이러한 재정분권은 중앙-지방 정부 간 재정적 권한의 배분 뿐 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭·통제를 받지 않고 권한을 행사할 수 있는 정도를 나타내기도 한다.

우리나라는 지방자치 부활 이후 지방분권 추진의 기초 속에 재정분권 강화정책이 꾸준히 추진되어 왔고 그 중 많은 정책과 제도들이 현재 시행되고 있다. 특히 2003년 출범한 참여정부는 국정운영 기조를 지방분권과 국가균형발전으로 설정하고 지방에 더 많은 권한과 재원을 이양하여 자율성을 제고하는 정책을 추진하였다. 이후 이명박 정부와 박근혜 정부의 경우 지방분권에 대한 관심의 정도가 예전과 같지 않았으나, 지방분권이 여전히 정책적 관심의 대상임에는 분명하였다.

그럼에도 불구하고 많은 연구들은 우리나라 재정분권 정책의 평가에 있어 대체로 부정적으로 결론을 내리고 있다. 즉 참여정부 이후 지방의 재원확보 규모는 커지고 재정운영의 자율성이 강화된 측면도 있으나, 지자체의 중앙의존성은 여전히며 재정운영상 선심성 및 비효율적 예산집행도 사라지지 않고 있다는 것이다. 또한 최근 저출산 고령화와 사회복지지출 확대의 과정 속에서 지방재정 수요 측면의 급격한 변화가 지속되고 있음에도 불구하고 자체세입의 핵심기반인 지방세체계는 임시방편적으로 대응한 측면이 많다.

이에 따라 지방자치단체들은 지방재정 자율성 하락이 자체세입 기반의 부족에 기인하는 것으로 보고 지방재정 확충 및 지방세 비중 증대를 지속적으로 요구하고 있다. 즉 제대로 된 지방자치 실현을 위해서는 사회복지 분야 등 세출 수요 증대에 비례하여 충분한 재원 확보가 가

능하여야 하고, 특히 중앙으로부터의 이전재원 보다는 지방세 중심의 자체재원 비중 증대가 필수적이라는 것이다. 이에 비해 중앙정부는 지방재정 문제를 지방자치단체의 재정운영 과정에서의 낭비성 지출 증대 및 재정책임성 부족에 기인하는 것으로 접근하고 있다. 이와 같이 중앙과 지방은 재정분권의 수준에 대한 인식의 차이가 현저하고, 지방재정 문제의 해결을 위한 접근방식에 있어서도 상당한 이견이 존재하는 것으로 보인다.

## 재정분권 수준의 국제비교

재정분권의 정도를 측정할 때 고려해야 할 가장 중요한 두 가지 요소는 양적 요소와 질적 요소로서 첫째, 중앙과 지방 간 자원과 책임의 배분 상황이며, 둘째, 공적 자원의 징수 및 배분과 관련한 의사결정 권한의 분권화 정도이다. 재정분권 수준을 측정하는 대표적 지표는 일반정부 수입과 지출에서 차지하는 지방정부 자체수입과 지출 각각의 비중으로서 세입분권지수와 세출분권지수이다. 이러한 지표는 국가 간에 존재하는 다양한 특수성을 반영하기 어려워 불완전한 지표이지만 재정분권 연구에서 가장 많이 사용된다. 이 지표의 장점은 한편으로 통계자료의 이용이 가능하다는 측면과, 다른 한편으로 결과의 비교가 용이하다는 측면이 있다는 점이다. 반면, 가장 큰 단점은 의사결정권의 수직적 구조, 즉 세입 세출과 관련한 의사결정 권한의 중앙 지방간 배분에 대한 정보를 제공해 주지 못한다는 점이다.

OECD에서는 2006년부터 각국의 정부수준별 재정관계 및 지방정부의 재정자율성 자료를 수집하여 발표하고 있다(Blöchliger et al., 2006). 그러나 이러한 자료도 앞에서 언급한 문제점을 완전히 극복할 수 있는 자료는 아니지만 국제비교를 가능하게 하는 나름의 일관성을 유지하는 자료로 간주된다. OECD 재정분권 통계(OECD Fiscal Decentralization database)를 이용하여 2014년도 OECD국가의 세입



재정분권 수준을 측정하는 대표적 지표는 일반정부 수입과 지출에서 차지하는 지방정부 자체수입과 지출 각각의 비중으로서 세입분권지수와 세출분권지수이다.

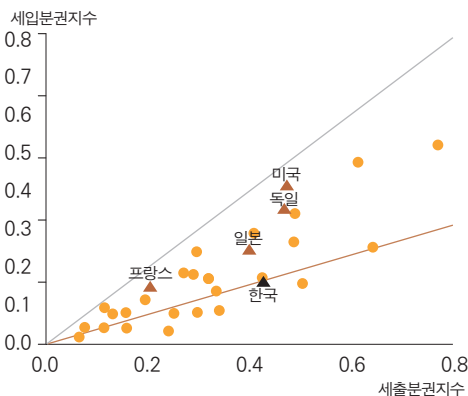


“  
우리나라는  
세입분권 강화를  
통한 지방재정의  
중양 의존성 완화가  
중요함을 시사한다.  
”

분권지수(지방정부자체세입/일반정부세입)를 보면 평균 0.194로 나타나며, 캐나다(0.545), 스위스(0.479), 미국(0.419) 등 연방국가와 스웨덴(0.348), 핀란드(0.296) 등 북유럽 국가들이 높은 수준을 보이고 있다. 이에 비해 우리나라는 0.170 수준으로 OECD 평균에 미달하는 수준이며, 일본의 0.261과 비교해도 상당히 낮은 수준이다. OECD 국가의 세출분권지수(지방정부세출/일반정부세출)를 보면 캐나다(0.692), 덴마크(0.624), 스위스(0.574) 등에서 50%를 초과하는 높은 수준을 보였으며, 스웨덴, 미국 등이 뒤를 잇고 있다. 우리나라의 세출분권 지수는 0.428을 기록하여 OECD평균 0.318을 크게 초과하는 높은 수준이며, 일본과 독일에 비해서도 높은 것으로 나타난다. 이것은 우리나라 지자체가 자체세입 수준에 비해 공공서비스 전달에 있어서 상대적으로 매우 중요한 역할을 하고 있음을 의미한다.

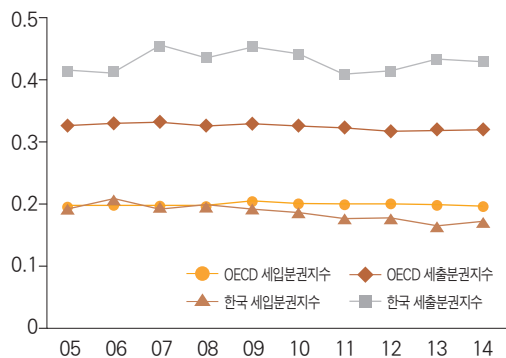
분권지수 추이를 보면, 세입분권지수의 경우 OECD국가 평균은 2005년과 비슷한 수준을 유지하고 있으나, 우리나라는 2006년 0.205로 가장 높은 수준을 보인 이후 지속적으로 하락하여 2014년 0.170에 머무르고 있다. 그리고 우리나라는 세입분권에 비해 세출분권의 상대적 비중이 매우 높은 국가 중의 하나로서 수직적 재정불균형이 심화되는 문제를 안고 있으므로 세입분권 강화를 통한 지방재정의 중양 의존성 완화가 중요함을 시사한다.

〈그림 1〉 OECD 국가의 분권지수(2014년도)



자료: OECD(2016)

〈그림 2〉 OECD 국가의 분권지수 추이





OECD 국가들의 조세자율성은 국가별로 큰 차이를 보이는데, 주요 선진국의 지방정부는 지방세에 대해 상당한 정도의 재량권을 가지는 것으로 나타난다.



양적 재정자율성은 세입·세출의 거의 모든 분야에서 악화되는 경향을 보인다.



세입분권지수와 세출분권지수를 통해 재정분권의 양적 측면을 살펴본다면, 세입분권의 질적 측면은 국가별 과세자주권 비교를 통해 파악해 볼 수 있다. 과세자주권은 지방정부의 조세자율성(tax autonomy)으로서 세목결정권, 세율설정권, 과표조정권, 감면결정권 등으로 구분되며, 이것은 지방정부의 자체세입에 대한 의사결정 권한의 정도를 나타낸다. OECD 국가들의 조세자율성은 국가별로 큰 차이를 보이는데, 주요 선진국의 지방정부는 지방세에 대해 상당한 정도의 재량권을 가지는 것으로 나타난다. 우리나라의 경우 지방세의 기본세율 및 감면에 대한 주요 권한은 중앙정부가 보유하고 있고 지방정부는 여러 세목에서 탄력세율을 적용할 수 있다. 지방정부의 세율과 과표 설정 권한인 과세자주권은 법률상의 허용 정도를 표시하는 것으로 실제로 지방정부가 이 권한을 행사한다는 것을 의미하지는 않는다. 우리나라 지자체의 탄력세율 적용 실적은 미미한 실정인데, 그 이유는 지방교부세를 통해 부족재원이 보충되는 재정조정제도와, 선거를 의식한 단체장의 소극적 태도 등이 주요 원인이다.

## 지방자치단체의 재정자율성 추이

재정분권 수준의 국제비교 외에 자치단체별 자료를 이용하여 재정자율성 추이를 살펴보는 것도 재정분권 평가에서 필요한 작업이다. 자치단체의 재정자율성 분석은 준거대상이 없기 때문에 현행 수준의 적정성 평가가 어려운 측면이 있지만, 재정자립도, 재정자주도, 자체사업비 중 등 재정지표 추이를 통해 판단해 보면 양적 재정자율성은 세입·세출의 거의 모든 분야에서 악화되는 경향을 보인다. 더욱이 지방세 중에는 주행분 자동차세의 유가보조금과 같이 지방재원으로 사용되지 못하는 부분을 제외하면 재정자립도·재정자주도는 더욱 크게 악화된 것으로 나타난다.

〈표〉 우리나라 재정분권 수준의 종합평가

분권지표 구분	분권수준 평가	분권수준 추이	비고
분권지수 국제비교			
- 세입분권	낮음	약화	
- 세출분권	높음	강화	
- 수직적 불균형	낮음	약화	
- 자체세입비중	낮음	약화	
- 과세자주권	중간	약화	
양적 재정자율성			
- 재정자립도		약화	
- 재정자주도		약화	
- 자체사업비중		약화	
질적 재정자율성			
- 재정운영자율성		유지	재정운영 재량성 확대
- 과세자주권		약화	배분적 세목 확대

주: 1) 분권수준 평가는 OECD국가 평균대비로 본 것임  
 2) 국제비교 지표 중 세입분권, 수직적불균형 및 자체세입비중은 비지방재원 제외시 분권수준은 더욱 낮아지고 추이도 더욱 약화되는 것으로 평가됨

그리고 계량적으로 파악하기 어려운 제도적 또는 법적 재정자율성의 경우 재정운영 과정에서 자치단체의 재량성을 인정하는 방향의 제도 개편이 이루어진 부분이 있다. 그러나 지방세 중 과표 크기와 무관하게 단순히 세수배분 목적으로 사용되는 취득세 보전분 지방소비세와 같은 세목이 확대된 사실로 비추어 보면 질적 재정자율성도 약화되고 있는 것으로 파악할 수 있다.

### 결언

지방자치 발전은 지방정부의 주민에 대한 재정책임성 확보를 통해 효율적 재정운영이 이루어질 때 가능하다. 우리나라의 지방재정제도는





명목적 지방세  
비중 목표달성에  
집착하지 말고  
지방의 과세자주권을  
확대하는 방향  
하에서 현행 지방재정  
상황을 고려한  
적정 수준의  
선택이 필요하다.



그 동안 사회경제적 환경변화에 따라 부분적이지만 지속적으로 변화해 왔으며, 대부분 제도개편은 주로 자주재원 확충, 지역간 재정형평화 및 부족재원 충당 등의 명분으로 추진되었다. 그러나 실제로 지방재정의 효율성과 책임성이 개선되었다는 뚜렷한 증거를 찾기는 쉽지 않으며, 그 동안 추진된 많은 제도 개편 중 지방재정의 발전에 역행하는 방향으로 이루어진 측면도 적지 않다. 지방재정제도 개편 과정을 보면 지방정부는 자원조달 관련 주민에 대한 책임성은 외면한 채 재정사용액 확대를 통한 지출권한 강화에만 초점을 두는 경향이 있어 온 반면, 중앙정부는 지방정부의 재정 비효율성과 책임성 약화를 지적하며 지방정부에 대한 통제와 규제를 강화하고 재정적 권한을 제한하는데 주력해 온 측면이 강하다.

향후 재정분권 강화의 추진전략은 지방의 재정책임성을 강화하는 방향에서 설정될 필요가 있다. 지방세 비중을 40%까지 확대해야 한다는 명목적 지방세 비중 목표달성에 집착하지 말고 지방의 과세자주권을 확대하는 방향 하에서 현행 지방재정 상황을 고려한 적정 수준의 선택이 필요하다. 이와 함께 우선 불합리하고 비정상적인 것으로 지적되어 온 부분에 대한 지방세제의 정상화도 추진하고, 지방세에 관한 주요한 의사결정권은 지방이 갖도록 함으로써 지방세의 가격기능 강화와 재정책임성 확보가 가능하도록 해야 할 것이다. 아울러 재정분권의 추진 주체는 중앙정부가 아니라 지방정부이어야 하며 지방의 이해를 대변해 줄 수 있는 기관이 중심이 되어야 한다. 마지막으로 주민에 대해서는 지방자치에 대한 주인의식과 공공서비스에 대한 비용인식을 갖도록 함으로써 자율과 책임이 조화되는 재정분권 실현과 주민이 행복한 지방자치가 구현될 수 있도록 해야 할 것이다.

# 지방의 여건을 반영한 재정분권 추진방향

중앙은 최근 저성장의 기저가 만성화의 양상을 나타내면서 그것을 뒷받침할 세입기반이 점차 약화되는 현상이 뚜렷해지고 있다.



**유태현**

남서울대학교  
세무학과 교수

## 시작하는 글

최근 우리 사회는 저성장 흐름의 고착화, 저출산 고령화의 가속화, 환경오염의 심화, 미래에 대한 불안감 확산 등 이전과 달라진 환경에 적응해야 하는 과제에 직면해 있다. 과거와 비교하여 하루하루의 일상이 평온하지 않고 혼란스러울 뿐만 아니라 불확실성이 증대되는 상황이다. 문제는 이러한 여건변화가 일시적 현상이 아니라 향후 더욱 심화될 개연성 높다는 데에 있다.

우리 사회가 당면하고 있는 작금의 어려움을 극복함에 있어 중앙은 물론 지방도 관련된 여러 분야를 대상으로 재정지출을 늘릴 수밖에 없는 처지다. 하지만 최근 저성장의 기저가 만성화의 양상을 나타내면서 그것을 뒷받침할 세입기반이 점차 약화되는 현상이 뚜렷해지고 있다. 그런 가운데 중앙보다 지방의 세입기반이 더욱 취약하기 때문에 지방이 중앙보다 어려운 상황이라고 하겠다.

이하에서는 지방의 여건을 충실하게 반영하는 방식의 지방재정체계 구축을 실현할 수 있는 재정분권의 방향을 제안하고자 한다. 이와 같은 목적에 따라 제2장에서는 지방재정의 현주소를 점검하였다. 제3장에서는 지방재정시스템 재구축 및 재정분권 추진의 방향을 제안하였다. 마지막으로 제4장에서는 앞에서 거론한 내용에 근거하여 결론을 맺었다.



지방자치단체의 재정여건이 이렇게 취약한 이유는 재원(세수) 신장성과 직결되는 주요 세원이 중앙에 집중되어 있고, 자체재원인 지방세와 지방세외수입의 과세대상(세원)이 협소하기 때문이다.



## 지방재정의 현주소와 지방세입 체계의 한계

### 지방재정의 현주소

우리나라 지방재정은 중앙과 비교하여 세입기반이 취약할 뿐만 아니라 2017년 당초예산 기준으로 지방자치단체의 평균 재정자립도가 53.7%에 불과할 정도로 열악하고, 여기에 더하여 지방자치단체들 간에 큰 폭의 재정불균형을 겪고 있다.

2017년 (당초)예산기준으로 우리나라 243개 지방자치단체 가운데 재정자립도가 50% 미만의 곳은 215개로 전체의 88.4%이다. 그리고 153곳(전체의 63%)의 재정자립도는 30% 미만의 열악한 재정여건을 나타내고 있다. 특히 군 지역은 82개 모든 곳의 재정자립도가 50% 미만의 상황이며, 자치구 역시 전체(69개)의 61%(42개)가 재정자립도 50% 미만의 취약한 재정여건을 보인다.

지방자치단체의 재정여건이 이렇게 취약한 이유는 재원(세수) 신장성과 직결되는 주요 세원이 중앙에 집중되어 있고, 자체재원인 지방세와 지방세외수입의 과세대상(세원)이 협소하기 때문이다. 덧붙여 말하면

〈표 1〉 지방재정자립도 분포

(단위: 단체 수)

구분	합계	시·도	시	군	자치구
합계	243(100%)	17	75	82	69
10%미만	3(1.2%)	-	-	3	-
10~30%미만	150(61.7%)	4	31	73	42
30~50%미만	62(25.5%)	5	30	6	21
50~70%미만	25(10.3%)	6	13	-	6
70~90%미만	3(1.2%)	2	1		
90%이상	-				

자료: 행정안전부(행정자치부), 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2017.4, p.271.

“  
 늘어나는  
 지방재정수요에  
 지방자치단체가  
 능동적으로 대처할  
 수 있도록 이전재원을  
 함께 확충하는 조치가  
 불가피하다고 하겠다.”

지방재정의 열악성은 세월이 중앙에 편중되어 있는 우리나라 중앙과 지방 간 재정구조의 특수성에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 중앙과 지방 간 재정관계를 재정립하고, 그것을 토대로 하여 지방재정제도(지방세제도, 지방재정조정제도 등) 전반에 걸쳐 개혁을 이끌 실효성 있는 로드맵을 만들어 지속적으로 추진하는 노력이 요구된다.

전체 243개 지방자치단체 중 63%(153곳)의 재정자립도가 30% 미만(표 1)이라는 것은 이들 지역의 재정여건 개선을 위해 자체재원을 현재보다 100% 순증을 이룩하여도 재정자립도는 60% 이하일 수밖에 없음을 의미한다. 자체재원은 지방세와 지방세외수입으로 구성되어 있기 때문에 재정자립도가 30%에서 60%로 2배 증가(100% 순증)될 수 있기 위해서는 지방세와 지방세외수입의 규모가 똑같이 2배 증가되어야 한다. 하지만 재정자립도 30% 미만인 이들 153개 지방자치단체의 자체재원에서 지방세가 차지하는 비중이 지방세외수입보다 낮다면 지방세 세수의 100% 순증을 이룩하여도 재정자립도는 결코 50%를 넘을 수 없게 된다. 이는 전체 지방자치단체 가운데 63%(153곳)가 지방세를 100% 순증해도 재정자립도 50%조차 달성하기 어려울 가능성이 크다는 것이다. 이런 현실적 제약 때문에 지방자치단체 재정여건의 개선을 위해서는 지방세 등 자체재원의 증대가 이루어져야 함은 물론이지만, 이와 더불어 늘어나는 지방재정수요에 지방자치단체가 능동적으로 대처할 수 있도록 이전재원을 함께 확충하는 조치가 불가피하다고 하겠다. 다시 말해 전체 지방자치단체들 가운데 63%에 해당하는 곳의 재정자립도 30% 미만인 상황이기 때문에 지방재정 여건의 개선을 모색함에 있어 자체재원인 지방세만 늘려서는 그런 성과를 기대할 수 없으며, 여기에 더하여 이전재원(의존재원)의 확충을 함께 요구할 수밖에 없는 처지라는 것이다.

일각에서는 지방자치단체 등이 지방재정의 확충을 모색함에 있어



현행 지방교부세  
(보통교부세)의  
주요 목적이  
지방자치단체의  
부족재원을  
보전하는 데에  
있지만, 그 총규모가  
지방의 부족재원을  
온전하게 메울  
수 있는 수준에  
미달한다는 것이다.



지방세를 늘려 자체재원을 근간으로 하는 지방재정체계 구축을 기본방향으로 제시하면서 그 반대의 영역인 이전재원도 함께 늘려달라는 것은 논리적 타당성과 주장의 일관성에 흠결이 있다는 지적을 하고 있다. 자체재원인 지방세를 확충하여 취약한 지방재정을 보장하는 방식을 따르면 지방세 세수(자체재원)가 증대됨으로써 그 만큼(지방세수 증가분만큼) 이전재원(의존재원)의 필요성이 줄어들기 때문에 이전재원을 폐지하거나 대폭 줄이는 조치가 마땅하다는 것이다. 그런데 이런 지적은 우리나라 전체 지방자치단체의 63%가 재정자립도 30%미만의 처지이고, 이들 지역은 자체재원인 지방세를 100% 증액해도 재정자립도가 60%를 넘지 못하기 때문에 여전히 이전재원이 중요할 뿐만 아니라 늘어나는 지방재정수요에 대응하기 위해서는 오히려 그것을 증액할 필요성이 다분함을 이해하지 못한 측면이 크다고 하겠다. 아니면 앞에서 설명한 우리나라 지방재정 현실을 제대로 이해하려 하지 않거나 애써 외면하는 태도와 무관하지 않을 것이다.

### 지방세입 체계의 한계

우리나라 대부분 지방자치단체들은 재정여건의 취약성으로 말미암아 중앙으로부터 보통교부세 지원을 받아 세입을 마련하는 상황이다. <표 2>는 2010년~2017년의 기간 동안 보통교부세 총액과 지방자치단체 재정부족액 간의 관계를 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 따르면 지방자치단체의 재정부족액(기준재정수요 미달 금액)을 모두 채워주기 위해 추가적으로 필요한 재원규모는 대체로 2.3~4.8조원의 수준에 이른다. 이는 현행 지방교부세(보통교부세)의 주요 목적이 지방자치단체의 부족재원을 보전하는 데에 있지만, 그 총규모(보통교부세로 지방에 지원될 총 재원)가 지방의 부족재원을 온전하게 메울 수 있는 수준에 미달한다는 것이다.

지방자치단체가 이전재원으로 부족재원을 확보하는 현행 지방세입 시스템을 그대로 유지하는 상황에서는 향후에도 <표 2>와 같은 지방재

〈표 2〉 보통교부세와 재정부족액의 차이

(단위 : 조원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
보통교부세 총액	22.5	25.0	28.3	30.5	30.9	30.8	32.1	37.6
재정부족액 총액	27.3	28.3	30.6	34.3	35.4	35.6	35.8	38.5
조정률 (= 보통교부세 총액 / 재정부족액 총액)	0.824	0.882	0.925	0.890	0.873	0.867	0.897	0.941
조정률 100%인 경우 추가 재원	4.8	3.3	2.3	3.8	4.5	4.8	3.7	2.3

자료: 행정안전부(행정자치부), 「지방교부세 산정해설」, 각 연도

정 부족 현상이 지속될 수밖에 없으며, 지방재정의 독립성 확보는 쉽지 않을 것이다. 지방재정의 타율성 개선을 위해서는 지방세입 구성에 있어 자체재원의 몫을 늘려줌으로써, 지방자치단체가 자기결정과 자기책임으로 재정을 운영할 수 있도록 지방재정 시스템의 전면 개혁(지방재정 시스템 패러다임의 전환)이 이루어져야 한다.

## 재정분권 추진의 방향

### 지방재정시스템 개혁의 불가피성

우리나라의 지방재정은 저성장 시대의 도래 등 변화된 상황 때문에 중앙정부의 지원으로 꾸려나가는 이전재원을 근간으로 하는 지방세입 틀을 더 이상 지속하기 어려운 처지이며, 동시에 당장은 그 구조적 취약성 때문에 자체재원만으로 지방세입을 확보하는 새로운 시스템의 구축도 가능하지 않다. 한편 우리나라는 지방자치단체의 재정여건과 관계없이 동일한 재정시스템을 통일적으로 적용하는 방식을 고수해오고 있다. 일부이기는 하지만 지방교부세 불교부단체 등 재정여건이 양호한 지역은 지방세 강화를 통해 필요한 만큼의 세입을 확보할 수 있는 가능성이 엿보인다. 반면 재정여건이 취약한 지역에 대해 이전재원의 뒷받침 없이 자체재원만을 강화하여 필요한 만큼의 세입을 확보하

“ 우리나라는 지방자치단체의 재정여건과 관계없이 동일한 재정시스템을 통일적으로 적용하는 방식을 고수해오고 있다.”



“ 지방자치단체의 재정여건에 따라 재정시스템을 구분하여 시행하는 맞춤형 재정분권의 추진에 대한 심도 있는 검토가 요구된다.

”

도록 하는 것은 그 실현이 거의 불가능하며, 이에 해당하는 지방자치단체로 하여금 자구노력을 통해 자체재원을 늘리도록 기대하는 것도 지역현실과 괴리된 대안 제시가 아닐 수 없다.

이런 현실을 고려할 때 지방자치단체의 재정여건에 따라 재정시스템을 구분하여 시행하는 맞춤형 재정분권(차등적 또는 이원적 재정분권)의 추진에 대한 심도 있는 검토가 요구된다. 이는 재정여건이 양호한 지방자치단체는 자체재원 중심으로 세입을 구성함으로써 재정운용의 자율성과 책임성을 높여 재정성과의 향상을 이끌도록 유인하고, 재정력 취약 지방자치단체는 현행처럼 지방세입의 큰 몫을 이전재원으로 지원하되 중장기적으로 자체재원을 늘리는 방안을 강구해야 한다는 것이다.

#### 지방 현실과 연계한 맞춤형 재정분권 들의 구축방안

지방자치단체의 취약한 재정여건을 실질적으로 개선하는 재정분권을 실현을 위해서는 우선 지방세입에서 차지하는 자체재원인 지방세의 비중을 높여 주어야 한다. 아울러 사회복지비 증대 등을 포함한 지방재정수요의 증가에 대해 지방자치단체가 실효적으로 대처할 수 있도록



“  
우리나라  
지방재정은 지방세를  
확충하여 지방세입  
기반을 튼실하게  
만드는 것이 우선  
현안과제라고  
하겠다.”



이전재원을 함께 확대하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이처럼 우리의 지방재정 현실은 지방세 기반을 강화하면서 동시에 이전재원을 실질적으로 증대하는 방식의 재정운영을 요구받고 있다.

### 지방세 세수의 확충

지방세를 비롯한 자체재원이 지방세입에서 점유하는 비중이 높아지면 그렇지 않을 경우와 비교하여 지방자치단체 재정운영의 자율성이 증진되고, 이는 재정성과의 향상 등으로 이어질 것이다. 이런 점 등을 고려할 때 우리나라 지방재정은 지방세를 확충하여 지방세입 기반을 튼실하게 만드는 것이 우선 현안과제라고 하겠다.

지방세의 확충은 최근의 사회경제 환경 변화 등에 비추어 볼 때 세원 공동이용방식을 활성화하는 방안이 그 실행력과 성과를 담보할 수 있을 것이다. 이는 지방세 세수 증대를 위해서는 지방소비세와 지방소득세를 강화하는 방안이 현실적으로 실효성 있는 높은 대안임을 의미한다. 물론 이와 더불어 지역성을 띠는 국세 세원의 지방이양, 새로운 세원의 발굴 등도 꾸준히 이루어져야 할 것이다.





우리나라 243개 지방자치단체 가운데 63%인 153곳의 재정자립도가 30% 미만이기 때문에 지방세 세수를 100% 순증해도 이들 지역의 재정자립도는 여전히 60%를 크게 밑돌게 된다.



### 정부 간 재정여건 조율 기제의 존치 및 내실화

지방세입 확충을 위해 현재보다 지방세 세수를 100% 증액하는 방안은 현실적으로 조세저항 등을 불러일으킴으로써 그 실행을 담보하기 어려울 수밖에 없다. 여기에 더하여 우리나라 243개 지방자치단체 가운데 63%인 153곳의 재정자립도가 30% 미만이기 때문에 지방세 세수를 100% 순증해도 이들 지역의 재정자립도는 여전히 60%를 크게 밑돌게 된다. 따라서 이전재원에 해당하는 지방교부세의 폐지 또는 대폭 축소는 현실적으로 받아들여지기 어렵다.

이와 같은 우리나라 지방재정의 구조적 한계를 감안할 때 지방세를 비롯한 자체재원을 큰 폭으로 확대할 수 있다고 해도 지방교부세는 여전히 중앙과 지방 간 재정여건을 조율하는 한편 지방자치단체 간 재정력 격차를 줄이는 우리나라 지방재정 시스템의 핵심 기제(mechanism) 역할이 요구되는 상황이라고 하겠다.

### 지방자치단체 간 재정력 격차 완화 장치의 강화

지방세를 확충함에 있어 지역 간 세수 격차 문제는 그런 조치의 시행을 장애하는 주요한 요인이 아닐 수 없다. 지방세 세수의 증대에 따라 지역 간 재정력 격차가 심화되는 상황일 때, 다른 지역과 비교하여 세수 증대 폭이 작은 일부 지방자치단체는 지방세 세수가 최종적으로 증대됨에도 불구하고, 그런 효과를 창출하는 지방세 확충방안에 반대할 가능성도 존재한다. 이런 상황을 방지하는 장치로 중앙의 개입과 관계 없이 지방자치단체 간에 재정력 격차를 조정하는 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들면 지방소비세를 높일 때 늘어난 세수의 수도권 쏠림을 막기 위해 지방자치단체들의 의견수렴을 거쳐 가중치를 조정하거나 지역상생발전기금의 역할을 합리화하는 등의 조치를 검토할 수 있을 것이다. 또한 지방소득세의 확충과 관련해서는 늘어난 세수의 일부를 관련 지방자치단체들 간의 공동세로 하여 그 재원을 배분함으로써 재정력 격차 완화를 도모하는 등의 대책이 필요하다고 하겠다.

“중앙과 지방 간 재정분권은 재원(세수)을 합리적으로 배분하는 세입분권과 더불어 세출에 있어 중앙의 통제를 줄이는 한편 지방의 세출 편성과 집행에 있어 자율권을 넓혀주는 조치를 포함하는 개념이라고 할 수 있다.”

### 맺는 글

우리나라의 지방재정 구조를 감안할 때 지방이 늘어나는 재정수요에 대응하면서 주민의 삶의 질 개선을 이룰 재정체계를 구축할 수 있기 위해서는 우선 자체재원인 지방세 세수를 확충하는 방식의 재정분권이 이루어져야 한다. 또한 이와 더불어 중앙과 지방 간, 지방과 지방 간 재정 갈등 등을 조정하는 기제로서 지방교부세는 현행의 근간 틀을 유지하면서 변화된 상황에 맞게 보다 내실화하는 조치가 요구된다. 아울러 지방과 지방간에도 재정력 격차 조정을 위한 수평적 재정조정제도를 강화해 나아가야 할 것이다.

한편 중앙과 지방 간 재정분권은 재원(세수)을 합리적으로 배분하는 세입분권과 더불어 세출에 있어 중앙의 통제를 줄이는 한편 지방의 세출 편성과 집행에 있어 자율권을 넓혀주는 조치를 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 따라서 중앙과 지방 간 진정한 재정분권 구현을 위해서는 국고보조금 정비를 통해 지방이 겪고 있는 세출 압박을 완화하는 조치가 강구되어야 한다. 또한 지역발전특별회계 등 그 밖의 이전재원 시스템(지방재정조정제도) 전반을 원점에서 점검하여 그 운영체계를 개혁함으로써 지역의 입장이 우선적으로 반영될 수 있도록 하는 틀을 만들어야 할 것이다.



# 재정분권에 따른 재정책임성 확보 방안

## 들어가며

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 후보시절부터 지방분권을 강조하여 왔으며, 지난 7월 20일 국정기획자문위원회에서 발표한 국정운영계획에서도 지방분권을 강화하기 위한 다양한 과제들을 제시하고 있다. 특히 100대 국정과제에 포함된 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권' 과제의 목표는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보하는 것이다. 이를 위해 특히 현재 약 8:2의 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선하겠다고 하고 있고, 지방자치단체 간 재정 격차 완화 및 균형발전 추진을 위하여 지방교부세율을 상향조정하고 지역상생발전기금을 확대하며, 국고보조사업을 정비하겠다고 발표하였다.

하지만 일각에서는 재정분권화는 지방재정 운영의 책임성을 후퇴시킬 것이라는 우려의 목소리가 높다. 즉 재정에 대한 의사결정 권한을 지방으로 이양하면 지방자치단체의 재정운영이 방만해져서 지방재정의 위기가 닥칠 가능성이 높아진다는 것이다. 다음에서는 이러한 주장과 관련된 여러 입장들을 살펴보고, 재정분권화를 강화함과 동시에 재정책임성을 강화할 수 있는 방안을 제안해 보기로 한다.



**배인명**

서울여자대학교  
행정학과 교수



지방분권은 '위양'과 동일한 개념으로 이해하여야 하며 '분산'은 지방분권의 형태가 아님을 명확히 할 필요가 있다.



## 지방분권과 재정책임성

### 개념

지방분권과 재정책임성 간의 관계를 검토하기에 앞서 지방분권과 재정책임성이란 무엇인지 살펴보기로 한다. 우선 지방분권의 개념은 매우 다양하고 서로 혼용되어 활용되고 있어 독자들의 이해에 혼란을 줄 수 있다. 따라서 지방자치의 명확한 개념정의가 필요한데, 특히 위양(devolution)과 분산(deconcentration)의 개념은 명확히 구분되어 이해되어야 한다.

우선, 위양이란 중앙정부로부터 재정적으로나 법적으로 자치적이고 독립적인 정부단위를 창출 혹은 강화함을 의미한다. 즉 지방정부의 행위는 실질적으로 중앙정부의 직접적 통제를 받지 않는다는 것이다. 위양(devolution)의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다(Rondinelli, 1981). 첫째, 위양은 자치와 독립을 의미한다. 둘째, 지방단위는 명확한 지역적 경계와 실체(identity)를 가져야 한다. 셋째, 지방단위는 재원을 거둬들일 지위와 권한을 가져야 한다. 넷째, 지방단위는 지방주민들로부터 그들이 원하는 서비스를 제공하고 영향력을 행사할 수 있는 정부로 인지되어야 한다. 다섯째, 지방단위는 소속되어 있는 나라의 다른 체제들(systems)과 상호 호혜적으로 작용한다.

Cheema와 Rondinelli(1983)는 분산을 “중앙정부 내에서의 행정적 책임의 재분배”라고 정의하고 있다. 따라서 좁은 의미에서 볼 때 분산은 분권화의 한 형태라고 볼 수 없다. 왜냐하면 분산은 상급자가 하급자에게 권위가 아닌 단순한 작업(work)만 이전함을 의미하고, 의사결정에 있어서 지방의 재량권행사를 허용하지 않기 때문이다. 이상에서 살펴봐왔듯이 지방분권은 '위양'과 동일한 개념으로 이해하여야 하며 '분산'은 지방분권의 형태가 아님을 명확히 할 필요가 있다.

재정책임성의 개념 역시 여러 학자들에 의해 서로 다르게 활용되고 있으나 다양한 학자들의 개념을 종합해 보면 재정책임성은 재정건전성과 재정효율성을 포함하는 개념이라고 할 수 있겠다(배인명, 2011). 따



재정책임성은  
재정건전성과  
재정효율성을  
포함하는 개념이라고  
할 수 있겠다.



라서 재정책임성에 대해 논의하려면 재정건전성과 재정효율성이 무엇을 의미하는지 명확히 할 필요가 있다. 본 고에서는 우선 재정건전성의 개념을 살펴보기 위하여 Groves & Valente(1986)의 논의를 검토해 보기로 한다.

Groves & Valente(1986: 2-3)는 재정상태를 다음과 같이 여러 가지 단계로 정의하고 있다. 첫째, 최협의로 보면 재정상태는 정부가 30일 혹은 60일 이내에 어음을 지불할 수 있는 능력, 즉 현금지불능력(cash solvency)을 지칭한다. 둘째, 협의로 보면 재정상태는 정부가 예산기간 내에 지불의무를 충족시키고 적자를 발생시키지 않도록 충분한 세입을 확보하는 능력, 즉 예산상의 지불능력(budgetary solvency)을 의미한다. 셋째, 광의로 보면 재정상태는 장기간에 걸쳐 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 특정연도에만 나타나는 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력, 즉 장기적인 지불능력(long-run solvency)으로 정의된다. 넷째, 최광의로는 지방정부가 시민이 원하는 일정수준의 복지에 필요한 서비스의 질과 수준을 만족시킬 수 있는 능력, 즉 서비스 수준 지불능력(service-level solvency)을 의미한다. 본 고에서는 재정건전성의 개념을 주로 Groves & Valente가 정의한 개념을 포괄적으로 활용하되 일반적으로 광의, 혹은 협의의 개념을 주로 활용하여 논의하기로 한다.

“ 사회적 만족도를 극대화시킬 수 있도록 재원을 배분하여야 한다는 배분적 효율성의 기준도 재정운영의 효율성을 평가할 때 활용되어야 한다.

다음으로 재정효율성을 살펴보기로 하자. 재정효율성은 일반적으로 기계적 효율성의 개념으로 활용되고 있으며, “행정서비스 공급에 대한 재정효과와 투입비용을 고려하여 자원을 효율적으로 사용”하는 것으로 정의할 수 있겠다(한국지방행정연구원, 2009). 하지만 재정효율성 개념 속에는 배분적 효율성도 포함되어야 할 것이다. 즉 사회적 만족도를 극대화시킬 수 있도록 재원을 배분하여야 한다는 배분적 효율성의 기준도 재정운영의 효율성을 평가할 때 활용되어야 한다.

**재정분권화와 재정책임성의 관계**

지방분권이 강화가 되면 과연 지방재정의 책임성, 즉 재정 건전성이나 효율성은 어떻게 될까? 이하에서는 이러한 문제에 대한 이론적인 논의를 살펴보기로 한다.

우선 지방자치와 재정건전성의 관계에 대해 논의하기로 하자. 재정건전성은 부채문제와 직결되기 때문에 부채와 지방자치단체의 자주재정 간의 관계에 대한 논의를 중심으로 검토해 보기로 하겠다. 많은 연구들은 국고보조금 등의 의존재원은 지방자치단체 재정을 보완해주는 효과를 야기할 것이기 때문에 의존재원이 증가하면, 지방채의 활용은 억제될 것이라고 주장하고 있다(Nathan, Doolittle, and Associates,





재정건전성은  
지방분권이  
강화될수록, 즉  
의존재원의 규모를  
줄이고 자체재원의  
규모를 증대시킬수록  
낮아질 가능성이  
있다.



1985; Sanders, 1995). 그 이유는 자체재원의 규모가 작은 경우 일반적으로 지방채의 상환능력이 열악하다는 것을 의미하고, 지방채 상환능력이 열악한 지방정부는 지방채를 많이 발행할 수 없기 때문이다. 이러한 주장에 따르면, 재정건전성은 지방분권이 강화될수록, 즉 의존재원의 규모를 줄이고 자체재원의 규모를 증대시킬수록 낮아질 가능성이 있다. 자체적인 재정능력이 클수록 지방자치단체 부채의 규모나 비중이 커지지 때문이다.

하지만 정반대의 논리도 가능하다. 즉 의존재원은 지방정부의 자본지출에 대한 요구를 나타내는 지표이므로, 보조금 규모나 의존도가 높은 지방자치단체의 지방채 활용도는 높아질 수 있을 것이다(Hamilton, 1983; Clinger Mayer and Wood, 1995). 이러한 주장에 따르면 지방분권의 강화는 부채 규모나 비중을 낮추어서 재정건전성을 개선시킬 것이다.

또한 제2세대 재정연방주의 이론에서는 지방정부의 이전재원에 대한 의존율이 높을 경우 향후 지방재정 위기상황이 발생할 때 중앙정부의 이전재원으로 극복이 가능하다는 지방정부의 기대심리가 작동하여 지방정부 재정건전성이 더욱 위협받을 수 있음을 경고하고 있다(하능식, 2016). 이러한 이유로 Oates(2008)는 이전재원의 규모 가능한 최소화되는 것이 바람직하고, 자체재원에 의한 재정운영이 강화되어야 한다고 주장하고 있다

다음으로, 지방분권과 지방재정운영의 효율성의 관계에 대해 논의해 보기로 한다. 많은 학자들은 지방자치가 자원배분의 효율성을 증대시킨다고 주장하고 있다(김종순, 2001). 그 논리는 첫째, 지방분권화는 수요에 대하여 탄력적으로 대응할 수 있다는 것이다. 공공서비스에 대한 수요는 개인간·지역간 차이가 있게 마련이고, 다양한 수요에 대응하기 위해서는 차별적 서비스가 공급되어야 하는데, 중앙정부가 직접 공공서비스의 공급을 담당한다면 이러한 차등화는 불가능할 뿐 아니라 차등화가 가능하다고 하더라도 다양하고 상이한 소비자의 선호는 무시될 가능성이 높다(Giertz, 1976). 따라서 주민과 더욱 가까운 지방자치

“  
 보조금 등 의존재원에  
 의한 지원은  
 비효율적이라는  
 주장도 있다.  
 끈끈이 효과가 바로  
 대표적인 이론이다.



단체들이 이러한 서비스의 공급을 담당하여야만 다양한 주민들의 요구와 필요에 더욱 적절하고 신속하게, 또한 탄력적으로 대응할 수 있다는 것이다.

둘째, 세입과 세출결정이 연계되어야만 효율적인 공급의사결정을 할 수 있다는 점이다. 즉 재정지출을 수반하는 모든 결정은 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야만 효율성을 달성할 수 있는데, 이러한 결정은 규모가 작은 지방자치단체에서만 가능하다(Oates, 1972). 만약 중앙정부가 생산과 공급비용을 전적으로 부담한다면 편익보다 비용이 큰 서비스의 경우에도 공급확대의 압력을 받게 되어 효율적인 자원배분을 달성하지 못하게 된다.

마지막으로 Tiebout의 “발로하는 투표” 모형에서 보여주는 바와 같이 분권화된 정부들 간의 경쟁은 후생수준의 극대화를 달성할 수 있게 해준다. Tiebout의 모형에 따르면 지방자치단체의 숫자가 많아질수록 공급되는 공공서비스도 다양해지고, 이에 따라 주민들의 선택의 폭은 넓어져 지역간의 이동은 촉진된다. 만약 지방자치단체의 재정이 비효율적으로 운영되면 저비용-고소득주민의 역외이동이 촉진되고, 고비용-저소득주민들의 유입이 증가되기 때문에 지방자치단체는 재정위기를 방지하고 공공서비스 생산의 효율성을 제고하기 위해 노력을 하게 된다는 것이다.

또한 보조금 등 의존재원에 의한 지원은 비효율적이라는 주장도 있다. 끈끈이 효과가 바로 대표적인 이론이다. 끈끈이 효과란 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 교부금이 지역주민의 소득 보다는 지방자치단체의 지출을 더 많이 증가시키는 효과를 의미한다. 또한 지방자치단체의 의존재원에 의한 재원조달은 지방자치단체들이 자주재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 ‘도덕적 해이’를 발생시키고, 이로 인하여 지방행정 및 재정의 비효율성이 야기될 가능성이 높다는 지적들도 많다. 이러한 이론이나 논리를 종합해 보면 의존재원의 증가는 지방자치단체 재정의 효율성을 저해시키는 요인으로 작용할 수 있다.

이러한 주장과는 달리 지방분권은 효율성을 저해한다는 주장도 제기





되고 있다(Schneider, 1986; Lyons and Lowery, 1989). 그들의 주장에 따르면 우선 역외확산효과(spill-over effect)가 있는 서비스를 지방자치단체가 담당하는 경우 사회전체적인 측면에서 바람직한 수준 이하, 혹은 이상으로 공급이 결정되어 효율성을 저해할 수 있다는 것이다. 또한 대규모의 지방자치정부, 혹은 중앙정부는 '규모의 경제'를 달성하여 공공서비스 공급의 비용을 절감할 수 있으며, 중복되는 기구와 인력을 축소하여 효율성을 제고할 수 있다고 주장한다.



의존재원이 아닌  
자체재원을  
지방재원으로  
활용하여야 한다는  
원칙을 추구한다면,  
재정책임성은 강화될  
수 있을 것으로  
판단된다.



## 재정책임성 강화를 위한 방안

이상의 논의를 종합해 보면, 재정분권은 지방정부의 재정책임성을 저해할 수도, 혹은 강화할 수도 있다. 하지만 이론적 논의에서 우리는 어떻게 하면 재정분권을 강화하더라도 지방정부의 재정책임성을 제고할 수 있을지에 대한 힌트를 얻을 수 있다. 즉 많은 이론적 논의에서 주장하고 있듯이 재정분권을 하더라도 세입의 자치측면을 강조하는 자체재원주의, 즉 의존재원이 아닌 자체재원을 지방재원으로 활용하여야 한다는 원칙을 추구한다면, 재정책임성은 강화될 수 있을 것으로 판단된다.

“ 지방세를 확충하기 위해서는 새로운 세원 발굴이나 세율을 급격한 인상보다는 국세의 지방세 이양을 통하여 지방재정의 근간이 되는 지방세를 확충하는 방안이 가장 현실적이다.



만약 의존재원의 확충을 통하여 재정분권이 이루어진다면, 비록 세출 측면에서는 지방정부의 역할이 강화될지 모르나, 지방정부 세입의 상당부분을 중앙정부가 결정함으로써 각 지방정부의 편익과 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 책임성은 크게 저해될 것이며, 지방자치단체들이 자체재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 '도덕적 해이'가 발생할 가능성이 높아지고, 향후 지방재정 위기상황이 발생할 때 중앙정부의 이전재원으로 극복이 가능하다는 지방정부의 기대심리로 인해 지방정부 재정건전성이 더욱 위협받을 수 있을 것이다. 특히 우리나라와 같이 지방재정의 세입과 세출 간에 괴리가 크고, 중앙정부의 재정에 대한 의존성이 높은 상황에서는 자체재원의 확충과 의존재원의 축소가 동시에 이루어질 필요가 있다.

자체재원, 특히 지방세를 확충하기 위해서는 새로운 세원 발굴이나 세율을 급격한 인상보다는 국세의 지방세 이양을 통하여 지방재정의 근간이 되는 지방세를 확충하는 방안이 가장 현실적이다. 이를 위해서는 많은 학자들이 주장하고 있듯이 지방소비세와 지방소득세를 강화하는 것이 가장 바람직한 방안이라고 할 수 있겠다.

지방소비세와 지방소득세의 강화는 지방세의 안정성을 높일 수 있다. 현재 우리나라의 지방세 구조는 재산과세 위주로 되어있고 소비과세와 소득과세의 비중이 낮은 상황이다. 이와 같은 상황에서는 지방세의



“  
특히 조정되어야  
할 의존재원으로는  
지방교부세보다는  
국고보조금이다.”



규모가 부동산 경기에 따라 크게 영향을 받게 되어 조세의 안정성이 크게 저해 받을 수밖에 없다. OECD에서도 바람직한 조세구조로 재산세, 소득세, 소비세의 조합을 권고하고 있다.

이러한 점 외에도 지방소비세는 응익성의 원칙에 가까운 세원이면서 과세베이스가 넓어 저율과세로 큰 세수를 얻을 수 있다는 점, 세원의 분포가 인구의 분포와 유사하여 보편성이 매우 뛰어나다는 점, 자치단체의 경제 활성화 노력을 세입확충으로 연계할 수 있다는 점, 신장성이 좋고 경기변동에 안정적이라는 점에서 지방세원으로 적합하다. 또한 지방소득세는 지역경제의 활성화로 인한 소득의 증대효과를 지방세수 증대로 연계할 수 있는 세원을 확보한다는 점과, 지역경제의 활성화를 촉진시키기 위한 수단으로 활용할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다.

국세의 지방세 이양이 이루어진다면 이에 상응하는 의존재원이 축소될 필요가 있다. 중앙의 기능이 지방으로 대폭 이양되지 않는 한 지방자치단체의 최종지출 규모를 굳이 증대시킬 필요는 없다고 생각한다. 따라서 재원중립성의 원칙에 입각하여 중앙과 지방의 재정구조를 재설계하는 것이 여러 측면에서 바람직하다고 하겠다.

특히 조정되어야 할 의존재원으로는 지방교부세보다는 국고보조금이다. 국고보조금은 자금의 용도가 중앙정부에 의해 결정되기 때문에 지방자치단체의 자율성을 제한할 뿐 아니라, 지방비 부담을 강제하는 경우가 많아 지방재정을 위축시키는 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 이를 위해서는 지방정부의 고유사무이거나 지역적 누출효과가 적은 지역적 사무 등은 국고보조사업으로 적절하지 않으므로 과감히 폐지하여야 할 것이다.

이와 함께 국고보조금의 보조율에 대한 정비도 필요하다. 특히 지방정부들의 재정에 큰 압박을 주고 있는 복지보조사업에 대한 보조율은 하루빨리 정비되어야 할 시급한 과제이다. 우선적으로 현재 중앙정부에 의해 결정되어 지방재정에 큰 부담을 주고 있는 여러 복지보조사업의 보조율을 상향조정할 필요가 있다. 만약 이러한 조정이 이루어지지



지방정부들의 재정에  
큰 압박을 주고 있는  
복지보조사업에 대한  
보조율은 하루빨리  
정비되어야할 시급한  
과제이다.



않는다면 지방재정의 어려움이 더욱 빠른 속도로 가중될 것이며, 재정  
분권은 지속적으로 약화될 것이다.

이제 지방분권을 중시하는 새 정부가 들어섰다. 따라서 구호만 외치는  
말고, 실질적으로 지방분권과 재정분권을 달성할 수 있는 정책들이 개  
발되어 하루속히 추진되기를 희망한다.

김종순, 2001. 『지방재정학』, 서울: 삼영사.

배인명 (2011). "지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구", 「국정관리연구」.

한국지방행정연구원 (2009). 『FY2008 지방자치단체 재정분석종합보고서』.

Cheema, G. Shabbir, and Dennis A. Rondinelli (eds.). (1983). Decentralization  
and Development. Beverly Hills, CA: Sage.

Clingermayer. J. and Wood. B. (1995). Disentangling patterns of state debt  
financing. American political review. 89(1).

Fossett. J. (1983). Federal aid to big cities: the politics of dependence. Washington  
DC: The Brookings institution.

Giertz, J. Fred. (1976). "Decentralization at the State and Local Level: An Empirical  
Analysis." National Tax Journal 29(2): 201-209.

Groves. Stanford M. & Maureen Godsey Valente. (1986). Evaluating Financial  
Condition. ICMA.

Hamilton. B. (1983). The flypaper effect and other anomalies. Journal of public  
economics. 22.

Lyons, W. and D. Lowery. (1989). "Governmental Fragmentation Versus  
Consolidation: Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved,  
and Happy Citizens." Public Administration Review, 49(6): 533-543.

Nathan. R., Doolittle. F., and associates (1983). The consequences of cuts: the  
effects of the Reagan domestic program on state and local governments. Princeton.  
NJ: Princeton university press.

Oates, Wallace E., 2008. "On the evolution of fiscal federalism : theory and  
institutions", National Tax Journal, 61(2), 2008

Rondinelli, Dennis A. (1981). "Government Decentralization in Comparative  
Perspective: Theory and Practice in Developing Countries." International Review of  
Administrative Sciences 47(2): 133-145.

Sanders. H. (1995). Building the convention city: politics, finance, and public  
investment in urban America. Journal of urban affairs. 14(2).

Schneider, M. (1986). "Fragmentation and the Growth of Local Government." Public  
Choice, 48: 255-63.

# 외국의 재정분권 사례: 지출책임성을 중심으로



지방정부는 공공서비스 공급에 있어서 중앙의 정책결정자가 아닌 지역주민에 대한 책임성을 담보할 수 있어야 한다.



홍근석

한국지방행정연구원  
수석연구원

## 들어가며

전통적으로 재정분권은 중앙정부의 재정적 권한과 책임을 지방정부에 이양하는 것으로 인식되어 왔으며, 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계라는 측면에 초점이 맞춰져 왔다. 그러나 최근에는 재정분권의 개념을 정의하는데 있어서 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계뿐만 아니라 시민사회를 포함하는 거버넌스적 시각이 나타나고 있다. 즉, 재정분권은 중앙정부의 재정적 권한과 책임을 지방정부에 이양하고, 이러한 권한을 다시 지역주민에게 부과하여 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 것으로 인식되고 있다(Boex & Yilmaz, 2010). 이러한 새로운 개념 하에서 재정분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 자율성과 책임성의 조화가 필요하다. 지방정부는 자율성을 가지고 자신들의 자원과 권한을 보다 효율적으로 사용해야 하며, 공공서비스 공급에 있어서 중앙의 정책결정자가 아닌 지역주민에 대한 책임성을 담보할 수 있어야 한다.

## 지방정부의 지출책임성

### 재정분권과 지출책임성의 관계

재정분권은 ① 지출책임성의 배분, ② 수입의 배분, ③ 정부 간 이전재원의 설계, ④ 지방정부의 부채발행이라는 네 개의 구성요소로 구분될



“  
 현실적인 측면에서의  
 정치적·경제적  
 압력으로 인해  
 지방정부의  
 지출책임성을  
 명확하게 구분하고  
 그에 상응하는  
 자원을 지방정부에  
 이양하는 것은  
 쉽지 않다.  
 ”

수 있다(Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet, 2008). 이 중 지출책임성의 배분은 재정분권을 추진하는데 있어서 가장 먼저 고려되어야 할 중요한 요소이다. 지방정부에 필요한 자원의 수준은 지방정부의 지출수요 추정치에 의해 결정되기 때문에, 재정분권을 추진하는데 있어서 지방정부가 담당해야 할 지출책임성을 명확하게 구분해야 한다. 그 이후에 지방정부의 지출책임성에 상응하는 자원을 제공하기 위해 지방정부의 자체수입과 이전재원에 대한 배분이 이루어져야 한다(Fedolino & Ter-Minassian, 2010).

그러나 현실적인 측면에서의 정치적·경제적 압력으로 인해 지방정부의 지출책임성을 명확하게 구분하고 그에 상응하는 자원을 지방정부에 이양하는 것은 쉽지 않다. 1990년대의 콜롬비아, 2000년대의 인도네시아, 나이지리아, 콩고민주공화국, 코소보 등은 재정분권을 추진하는데 있어서 이러한 문제점을 노출하였다. 재정분권의 초기 단계에는 지방정부의 집행능력이 부족하여 이양된 자원을 효율적으로 지출하지 못하였으며, 중앙정부의 이전재원 증가는 지방정부의 비효율적인 지출을 야기하였다. 중앙정부에서 지방정부로 이양된 재원이 비효율적으로 사용됨으로 인해 국가 전체의 재정여건이 악화되는 문제가 발생하였으며, 국민의 조세부담이 증가하는 현상이 나타나게 되었다(Fedolino & Ter-Minassian, 2010).



“개별 공공서비스 공급의 편익과 비용을 내부화 할 수 있는 수준의 지방정부에 의해 공공서비스가 제공되는 것이 효율적이다.”



또한 1990년대 동유럽 국가들의 재정분권에서 많이 나타난 ‘재정지원을 수반하지 않는 위임명령(unfunded mandates)’은 지방정부의 자율성과 책임성을 약화시키는 결과를 야기하였다(Bird et al., 1995). 이 당시 동유럽 국가들은 중앙정부 차원의 재정압박에 직면해 있었기 때문에, 지방정부에 지출책임성을 이양하면서 그에 상응하는 자원은 지원하지 않는 방식으로 재정분권을 추진하게 되었다. 이로 인해 지방정부들은 과도한 부채에 의존하게 되었으며, 지방정부로 이양된 공공서비스의 질은 급격하게 저하되는 문제를 야기하였다.

### 지출책임성 배분 기준

재정분권에 대한 초기의 규범적 이론들은 중앙정부와 지방정부 간의 지출책임성 배분에 대한 기준을 제시하였다. 일반적으로 모든 국민들에게 편익을 제공하고 외부효과를 가지고 있는 국방, 외교, 거시경제 안정성 등의 국가 공공재는 중앙정부에 의해 제공되는 것이 바람직한 것으로 인식되고 있다. 그리고 Oates(1975)의 분권화의 정리에서는 “개별 공공서비스 공급의 편익과 비용을 내부화 할 수 있는 수준의 지방정부에 의해 공공서비스가 제공되는 것이 효율적”이라고 설명하고 있다. 이러한 지출책임성의 배분은 다음과 같은 세 가지의 중요한 결정을 포함한다. 첫째, 중앙정부와 지방정부 중 누가 지출 프로그램을 만들어야 하는가? 둘째, 중앙정부와 지방정부 중 누가 지출 프로그램에 대한 재원을 부담해야 하는가? 셋째, 중앙정부와 지방정부 중 누가 지출 프로그램을 집행해야 하는가?





현실에 있어서  
지출책임성의 배분은  
비용과 편익이라는  
경제적 측면이 아니라  
정치적 고려에 의해  
이루어지며, 이로 인해  
많은 경우 중앙정부와  
지방정부가 공동으로  
지출책임성을  
갖게 된다.



그러나 현실적으로 대부분의 공공서비스는 ‘중앙정부 vs 지방정부’로 명확하게 구분되지 않는다. 중앙정부나 지방정부에 명확하게 배분될 수 있는 특성을 지닌 일부 기능들을 제외하고, 대부분의 지출책임성은 중앙정부와 지방정부에 경합적·중첩적으로 배분되는 것이 일반적이다. 현실에 있어서 지출책임성의 배분은 비용과 편익이라는 경제적 측면이 아니라 정치적 고려에 의해 이루어지며, 이로 인해 많은 경우 중앙정부와 지방정부가 공동으로 지출책임성을 갖게 된다(Dafflon, 2006). 예를 들어 중앙정부는 특정 공공서비스에 대한 정책을 결정하고 기준을 설정하고 공공서비스 수행에 필요한 일부 또는 전체 재원을 제공하는 반면에, 지방정부는 이러한 공공서비스를 공급하는데 관여하게 된다. 이처럼 중앙정부와 지방정부가 공동으로 지출책임성을 갖는 공공서비스의 대표적인 사례는 보건, 교육, 사회복지, 환경, 기반시설 등을 들 수 있다.

## 외국의 재정분권 사례: 지출책임성 제고 방안

### 재정분권 현황

아시아와 아프리카 국가의 2007년 기준 일반정부 대비 지방정부 수입·지출 비중을 살펴보면 다음과 같다. 중국의 지방정부 수입 비중은 83.5%로 매우 높게 나타났으며, 자체수입 비중도 47.5%로 높은 수준인 것으로 나타났다. 그리고 볼리비아, 콜롬비아, 인도네시아, 나이지리아의 지방정부 수입 비중은 약 3-40% 수준인 것으로 나타났다. 마케도니아의 지방정부 수입 비중은 2.5%로 재정분권이 거의 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 다음으로 지방정부 지출 비중 역시 중국이 75.0%로 가장 높게 나타났다. 콜롬비아, 인도네시아, 나이지리아의 지방정부 지출 비중은 3-40% 수준인 것으로 나타났으며, 마케도니아의 지방정부 지출 비중은 2.4%로 나타났다.



〈표 1〉 일반정부 대비 지방정부 수입·지출 현황(2007년 기준)

구분	볼리비아	중국	콜롬비아	인도네시아	코소보	마케도니아	나이지리아
지방정부 수입	33.8	83.5	31.3	40.3	22.6	2.5	37.5
- 자체수입	3.2	47.5	12.4	3.6	3.7	1.5	2.3
- 이전수입	28.6	36.0	18.5	33.3	18.9	1.0	35.2
지방정부 지출	25.1	75.0	32.7	34.5	21.8	2.4	48.7

자료: Fedelino & Ter-Minassian(2010), Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences.

한편 일부 국가의 경우 지방정부의 지출책임성과 재원조달책임성 간의 차이가 크게 존재하는 것으로 나타났다. 예를 들어 콜롬비아와 나이지리아의 경우 지방정부 지출 비중이 지방정부 수입 비중보다 높은 것으로 나타났다. 그리고 볼리비아, 인도네시아, 코소보, 나이지리아는 지방정부 수입 중 자체수입 비중이 매우 낮고, 중앙정부 이전재원에 대한 의존도가 매우 높은 것으로 나타났다. 이처럼 자신들이 사용하는 재원의 조달에 책임성을 갖지 않는 지방정부는 불필요한 지출을 증대하려는 행태를 나타내게 되며, 지역 주민들도 필요 이상의 공공서비스 공급을 요구하는 문제를 야기하게 된다.

### 지출책임성 제고 방안

중앙정부와 지방정부가 공동으로 지출책임성을 갖고 있는 상황에서 지출책임성의 개념과 집행방식에 대한 명확성이 부족하게 되면, 해당 공공서비스의 실현가능성 문제가 발생하게 된다. 지출책임성에 대한 명확성의 부족은 ① 법률 규정의 미비, ② 업무 중복 및 정부 간 조정 기제 미비, ③ 정치적으로 민감한 지출수요에 대한 지방정부의 책임성 전가 등으로 인해 나타난다. 지출책임성에 대한 명확성이 부족한 경우 지방정부의 책무성이 약화되어 연성예산제약의 문제가 발생하게 된다. 국민들이 누가 공공서비스 공급에 대한 책임성을 가지고 있는지를 알 수 없는 경우, 중앙정부와 지방정부의 정책결정자들은 서로에게 지출책임성을 전가하려는 행태를 나타내게 된다.

“지출책임성에 대한 명확성이 부족한 경우 지방정부의 책무성이 약화되어 연성예산제약의 문제가 발생하게 된다.”

“ 콜롬비아의 경우에는 법률 구조를 명확하게 하고, 중앙정부와 지방정부 간의 지출책임성의 중복을 제거해야 한다고 지적하였다.



콜롬비아의 1991년 헌법은 교육과 보건서비스가 지방정부 수준에서 제공되어야 한다고 규정하였다. 그러나 교사와 보건 인력의 임면에 관한 책임성은 여전히 중앙정부가 보유하고 있었으며, 이러한 기능을 지방정부로 이전하기 위한 노력은 강력한 노조에 의해 좌절되었다. 나이지리아의 1999년 헌법은 초등교육에 대한 책임성을 가장 낮은 수준의 지방정부(districts)에 배분하였다. 그러나 대부분의 지방정부(districts)들은 이러한 기능을 수행할 능력이 부족하였으며, 이전재원으로 충당되는 재원은 초등교사의 월급을 지불하기에 부족한 수준이었다. 이로 인해 초등교육 관련 기능의 재집권화가 추진되었으며, 초등교사의 임용 및 관리는 주정부가 담당하고 재원은 중앙정부의 조건부 보조금을 통해 충당되었다. 볼리비아의 경우에도 교육 및 보건 관련 기반시설의 건설 및 운영에 대한 책임성은 지방정부가 가지고 있는 반면, 인력 운영에 대한 비용은 중앙정부가 부담하였다. 이로 인해 교육 및 보건 관련 총 지출에 대한 정보가 정확하게 제공되지 않았으며, 운영계획을 수립하는데 있어서 시설과 인력 간의 적절한 연계가 이루어지지 못하는 문제가 발생하였다.

재정분권을 추진하는데 있어서 지출책임성의 명확성을 개선하기 위해 IMF는 다양한 방안들을 제시하였다. 콜롬비아의 경우에는 법률 구조를 명확하게 하고, 중앙정부와 지방정부 간의 지출책임성의 중복을 제거해야 한다고 지적하였다. 그리고 지출책임성을 배분함에 있어서 지방정부의 역량을 고려하고, 지방정부의 역량에 따라 지출책임성의 수준을 차등화하는 방안을 제시하였다. 코소보와 마케도니아의 경우 대도시 지역과 농촌 지역, 재정력이 우수한 지역과 열악한 지역 등 지방정부의 특성과 역량에 따라 지출책임성의 배분에 차등을 두도록 하였다. 그리고 다양한 공공서비스 분야 중에서 지출책임성의 배분이 쉽게 이루어질 수 있고 지방정부의 책무성이 잘 담보될 수 있는 분야에서 지출책임성의 배분이 우선적으로 이루어져야 한다고 주장하였다. 나이지리아와 마케도니아의 경우 이러한 분야별 차등화 전략을 추진하도록 권고하였다.

〈표 2〉 지출책임성 제고 방안

국가	문제점	개선방안(IMF 권고사항)
볼리비아	- 중앙과 지방 간 지출책임성 중복(교육, 보건) - 지출책임성과 재원조달책임성 불일치 - 지방정부 능력 차이 미반영	- 지출책임성 검토 및 명확화 - 지방정부의 역량에 따라 지출책임성 차등화
콜롬비아	- 지출책임성 중첩에 대한 불명확한 법률 구조	- 법률 구조 명확화 - 지출책임성 중복 제거
콩고민주 공화국	- 지출책임성에 대한 불명확한 정의 - 지방정부의 취약한 제도적 역량	- 지출책임성의 명확한 기술 - 점진적인 지출책임성 이전 - 공공재정 관리를 포함한 지방정부 역량 강화
인도네시아	- 중앙과 지방 간 지출책임성 중복(교육, 보건) - 지출책임성과 재원조달책임성 불일치 - 지방정부 능력 차이 미반영	- 지출책임성 검토 및 명확화 - 비용 제약 고려
코소보	- 지방정부 지출책임성 증가(2007년) - 지방정부 지출 효율화 인센티브 강화(2010년)	- 실질적인 지출책임성 명확화 - 지방정부의 역량에 따라 지출책임성 차등화
라이베리아	- 분산형 모델 채택, 중앙부처의 대리인 역할 - 지역개발기금을 통한 제한적인 자율성 보유	- 지방정부 역량 강화 - 구조적·법률적 개혁을 수반한 재정분권 추진 - 지역개발기금 운영절차 개선
멕시코	- 지출책임성의 불명확한 정의 - 중앙과 지방 간 지출책임성 중복(교육, 보건) - 높은 인건비 비중, 낮은 투자비 비중	- 가능별 지출책임성 명확화 - 투자적 지출의 선택권 부여
나이지리아	- 지출책임성의 명확성 부족 - 중앙정부 이전재원에 대한 높은 의존도	- 교육·보건 등의 지출책임성 배분에 관한 법률 추진 - 근본적 영역의 국가 목적 달성을 위한 특정 보조금 지원 - 지출책임성 이양에 상응하는 재정 자원 이용가능성 담보
마케도니아	- 매우 낮은 재정분권 수준 - 정치적 고려에 의한 재정분권 개혁 추진	- 점진적인 지출책임성 이양 - 비용을 수반하지 않는 기본적 집행 업무부터 이양 - 분야별·지방정부별 지출책임성 이양 차등화
중국	- 이양된 지출책임성의 재집권화 - 지방정부 역할을 공기업으로 대체(교육, 보건, 연금 등)	- 지출책임성 검토 및 명확화 - 재정위기 극복을 위해 중앙과 지방의 공동 재원부담(연금)

자료: Fedelino & Ter-Minassian(2010), Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences.

# 프랑스 재정분권의 내용과 시사점<sup>1)</sup>

프랑스 지방자치단체는 자기 지역주민의 복리증진을 위해 자기 지역의 사무를 처리하는 권한을 갖게 되는데, 이를 수행하기 위해서 재정자치권을 행사하게 된다고 보는 것이다.



최진혁

충남대학교  
자치행정학과 교수

## 서론 : 문제제기

프랑스 지방자치단체는 일반적으로 자기 지역주민의 복리증진을 위해 자기 지역의 사무를 처리하는 권한을 갖게 되는데, 이를 수행하기 위해서 그 수단적 권한으로서 재정자치권(autonomie financière)을 행사하게 된다고 보는 것이다. 여기에서 자치단체가 그들의 수입원을 배정하고 사용하는 권한을 가지고 있다는 것과 자치단체가 스스로의 수입원을 결정하고 창조하는 특권을 행사할 수 있다는 것으로 해석하고 있다(Muzellec, 1991 : 86-101 ; 최진혁, 2003 : 67).

프랑스 헌법 제72-2조도 “지방자치단체의 세수입(les recettes fiscales)과 기타 고유자원(ressources propres)은 각 지방자치단체를 위해 그들 자원(수입원) 전체의 결정적 부분(중요한 자원)으로 나타난다”고 하였고, 2004년 7월 29일 기관법률(la loi organique)의 적용으로 이들 수입의 수준은 2003년 요구에 따른 확인된 수준보다 이하일 수 없다고 하면서 재정자치(l'autonomie financière)의 근거(최진혁, 2003 : 67)를 밝히고 있다(collectivite-locale.gouv.fr/finances locales 29/09/2016).<sup>2)</sup>

1) 필자의 한국정부회계학회 “프랑스 재정자치/분권의 이해(2017)”발표논문은 보완 정리하였음.  
 2) 지방자치단체는 그들이 법률에 규정된 조건 안에서 자유롭게 처분할 수 있는 재원을 혜택받는다. 지방자치단체는 모든 종류의 부가산출물의 전부 혹은 일부분을 징수할 수 있다. 법률은 지방자치단체로 하여금 법률이 규정한 한도 내에서 조세기초(l'assiette)와 세율(le taux)을 결정할 수 있게 한다. 지방자치단체의 세수입(les recettes fiscales)과 기타 고유자원(ressources propres)은 각 지방자치단체를 위해 그들 자원(수입원) 전체의 결정적 부분을 나타낸다. 기관법률은 조건들을 규정하고 그 조건들 안에서 이 규칙이 실행되는 것이다. 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이전은 지방자치단체가 그 권한을 행사할 수 있게 하는 동등한 재원배분이 동반(해야)한다. 지방자치단체의 지출을 증가하게 하는 결과를 갖는 권한의 창설이나 확장은 법률에 의하여 결정(확정)된 재원을 동반한다(헌법 제72-2조).



그런 재정분권적 맥락에서 프랑스 국가의 지방자치단체에의 이전재원 (les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales)이 모색되고 있는데, 여기에는 크게 3가지 재원으로 구분되고 있다. 즉, 국가의 지방자치단체 지원(협력)재정(les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales)<sup>3)</sup>과 지방세의 다양한 감세의 반대급부 (les contreparties de divers dégrèvements d'impôts locaux)와 각 부처가 지급하는 특별보조금(les subventions spécifiques versées par les ministères) 및 조세이전(la fiscalité transférée)과 직업형성 및 연수에 따른 재원(les ressources pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage)이 그것이다.

그런데 프랑스 정부가 지방분권정책에 따른 지방자치단체의 재정자립에의 노력, 재정분권의 강화를 모색하면서, 또 한편으로는 공공적자가 누적되는 상황에서 공공지출의 관리노력을 어떻게 해 나아가야 할 것인지에 대한 고민이 제기되었다. 여기에서 공공재정을 위한 프로그램 화법률(la loi de programmation pour les finances publiques) 제14조에 따라 국가의 지방자치단체에의 지원(협력)재정의 총괄적 틀은 2016년에 26억 6천만유로 감축이 목표로 제시되었던 것이다. 이러한 노력

“ 공공적자가 누적되는 상황에서 공공지출의 관리노력을 어떻게 해 나아가야 할 것인지에 대한 고민이 제기되었다. ”

3) 국가지원재정(financements par concours de l'Etat)은 세 가지 큰 원칙에 의해 이루어지고 있다. 즉, 국가보조금의 종합화(globalisation des subventions de l'Etat), 새로운 부담의 보상(compensation des charges nouvelles), 부유한 자치단체와 그렇지 못한(불리한) 자치단체간의 재정조정(péréquation entre collectivités locales riches et défavorisées)이 그것이다(Bouvier, 2011 : 147-148 ; 최진혁, 2012 : 34-35).

은 특히 2015년과 2017년 사이에 프랑스 적자예산을 감축시키기 위하여 그리고 프랑스가 유럽에서의 행한 약속(계약)에 순응하기 위하여 예상된 500억 유로의 절감(절약)계획안(Le cadre du plan d'économie)에 기획되었던 것이었다(collectivite-locale.gouv.fr/finances locales 29/09/2016).

이런 맥락에서 본고는 프랑스 지방분권(재정분권)정책의 일환으로 제기되고 있는 국가의 지방자치단체에의 자원배분에 따른 국가지원재정 현황을 최근의 개혁내용과 함께 소개하고자 한다.

## 지방재정분권의 기본원칙 및 국가지원재정 현황

### 기본원칙

**권한과 자원의 동시이양 및 부담경비의 통합적 보상(un transfert simultané des compétences et des ressources et une compensation intégrale des charges)원칙**

국가의 지방자치단체에의 권한이양은 이 권한의 일반적 행사에 필요한 자원이 동시에 수반되어야 한다는 것이다. 부담경비는 사전평가의 대상이며 권한의 모든 이양은 이에 상응하는 서비스의 이전을 수반해야 한다는 것이다(1983년 1월 7일 법 제5조, 제7조).

**예산적 자원의 이양에 의하여 보완된 세원의 이전에 의한 재정적 분야의 보상(une compensation en matière financière effectuée par un transfert de ressources fiscales complété par un transfert de ressources budgétaires)원칙**

국가의 지방자치단체 권한이전에 따른 자원보상은 자원의 적어도 절반은 국세이전과 또 다른 절반은 종합지방분권교부금(DGD : une dotation générale de décentralisation)의 할당에 의해 실행된다(1983년 1월 7일 법 제94조, 제95조).



국가의 지방자치단체에의 권한이양은 이 권한의 일반적 행사에 필요한 자원이 동시에 수반되어야 한다는 것이다.





국가의 지방자치단체에의 이전재원 총액은 2016년 통계에 의하면 1,000억 7,000만유로로 전년도에 비해 1.5% 낮은 규모를 보이고 있다.



### 국가결정으로부터 보장되고 독립적인 지방자치단체 교부금의 변화발전(une évolution des dotations des collectivités locales garantie et indépendante des décisions de l'Etat)의 원칙

예컨대, 지방분권종합교부금(DGD)은 경상종합교부금(DGF)과 같은 방식으로 발전되었다(1983년 1월 7일법률 제98조, 1985년 11월 29일 법률). 마찬가지로 교육설비지역교부금(DRES)과 중학교설비도교부금(DDEC)은 익년을 위해 예견한 공공행정의 순전한 고정자산(FBCF : la formation brute de capital fixe)의 증가율에 따른 방식으로 변화 발전되었다.

### 현황

국가의 지방자치단체에의 이전재원 총액은 2016년 통계에 의하면 1,000억 7,000만유로로 전년도(1,015억 9,800만유로)에 비해 1.5% 낮은 규모를 보이고 있다(〈표1〉 참조). 주요 이전재원은 경상종합교부금 332억유로, 조세이전 317억유로, 입법적 감세상환금 112억유로로 나타났다. 기타수입공제 140억 3,000만유로, 지방자치단체와의 연계임무(TDIL제외) 37억 3,000만유로, 기타지원금 32억 유로, 부처보조금 22억 4,000만유로, 경찰법칙금 6억 7,000만유로를 보였다(〈표1〉, 〈표2〉 참조). 이 이전재원을 크게 3가지로 구분하면, 국가의 지방자치단체 지원(협력)재정(les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales)이 519억 6천만유로이고, 지방세의 다양한 감세의 반대급부와 각 부처가 지급하는 특별보조금(les subventions spécifiques versées par les ministères)이 134억 8천만유로, 세이전(la fiscalité transférée)과 직업형성 및 연수에 따른 재원(les ressources pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage)이 346억 3천만유로로 집계되고 있다(〈표2〉 참조).<sup>4)</sup>

4) 공공재정을 위한 프로그래밍법률(la loi de programmation pour les finances publiques)의 제14조의 취지에 따라 국가의 지방자치단체에의 지원(협력)재정의 총괄적 틀이 짜여 졌고, 그 틀 안에서 감축이 이루어졌다(2016년 26억 6천만유로 감축 목표)(collectivite-locale.gouv.fr/finances locales 29/09/2016).

경상종합교부금의 내적경감조치는 그 이전 해와 마찬가지로 일련의 그 구성분의 수준을 진전시키게 하였는데 특히 형평교부금 구성분이 그것이었다.

이를 지방자치단체별로 보면 레지옹(권역)자치단체는 4,510억유로, 데파르트망(도)자치단체는 1조 1,480억유로, 코뮌(시읍면)연합단체(le bloc communal)는 2조 710억유로(여기에서 1조 4,500억유로는 코뮌, 6,210억유로는 코뮌(시읍면)간협력공영조물기관(EPCI : les établissements publics de coopération intercommunale))를 나타내었다. 한편 국가의 지방자치단체에의 이전재원 중 비중이 가장 큰 경상종합교부금(DGF : Dotation globale de fonctionnement)이 자치단체별로 어느 정도 배분되고 있는지 고찰해 보면 코뮌과 코뮌연합체(Communes et groupements de communes)가 191억 8,500만유로(57.7%), 데파르트망(Départements)이 96억 9,400만유로(29.1%), 레지옹(Régions)이 43억 8,100만유로(13.2%)의 순으로 집계되었다(표 3)참조). 경상종합교부금의 내적경감조치는 그 이전 해와 마찬가지로 일련의 그 구성분의 수준을 진전시키게 하였는데 특히 형평교부금 구성분이 그것이었다. 형평교부금은 특히 코뮌(시읍면)블록(le bloc communal)에서 8.14% 증가(2억 9,700만유로 증가)(그 중 1억 8,000만유로는 DSU, 1억 1,700만유로는 DSR)한 것으로 집계되었다. 설비교부금과 보조금(les dotations et subventions d'équipement)은 108억 9,000만유로를 보였는데, 그 중 60억 5,000만유로는 TVA보상기금(FCTVA : fonds de compensation de la TVA)이었다.

이렇듯 제2차 지방분권법(l'acte II de la décentralisation)에 따른 권한이전은 지방자치단체에의 조세이전의 도움으로 주요하게 보상되었던 것이다. 권한이전을 재원화하는 교부금은 31억유로에 달했으며, 마침내 다양한 입법적 감세(dégrèvements législatifs)의 규모는 2016년에 112억 4,000만유로에 이르게 되었다(표1×표2 참조).



〈표1〉 국가의 지방자치단체에의 이전재원의 총괄적 개관

	2012	2013	2014	2015	2016
수입에 대한 사전징수(공제)(PSR)					
경상종합교부금(DGF)	41,390	41,505	40,121	36,607	33,222
경상종합교부금(DGF)을 위한 수입공제	0				
교사 특별교부금(DSI)	24	22	21	19	17
지방의회 의원 교부금	65	65	65	65	65
학교시설 관련 지역교부금(DRES)과 중학교시설 도교부금(DDEC)과 학교시설 및 건축 관련 종합교부금(DGES)	990	990	990	990	990
부가가치세(TVA) 보상기금(FCTVA)	5,507	5,627	5,769	5,961	6,047
코르시카 석유제품 관련 내부세금(TICPE)의 이월	41	41	41	41	41
자연재해 피해 대상 지방자치단체의 혜택 관련 연대기금(1)	0	10	10	5	0
통합(동화)을 위한 도 동원기금(FMDI)	500	500	500	500	500
CET의 적자와 탄광 납부금 손실에 대한 보상	59	52	25	25	25
사업세 특수 보상에 대한 단일 교부금(DUCSTP)	447	370	292	193	163
지방세 면제 보상에 따른 국가수입의 (사전)징수	1,848	1,831	1,751	1,826	1,637
지방세 직접세 면제보상 이전을 위한 교부금	875	814	744	655	629
빈주거세 개혁에 대한 보상교부금		4	4	4	4
Mayotte세개혁 보상교부금			83	83	83
공항공해 보상기금				7	7
교통납입금 기업고정초입 인상분에 따른 수입 손실 보상					79
사업소세 개혁보상교부금(DCRTP)	3,368	3,429	3,324	3,324	3,324
DCRTP/GIR 보상- 조정			23	0	0
사업세 도 기금 이월보장교부금	425	430	430	423	423
과세대상 조합의 수익보상교부금	40	3	1	0	0
지방자치단체를 위한 국가수입에 대한 사전징수(공제) 총액	55,579	55,693	54,193	50,729	47,256
지방자치단체와 함께하는 관계임무(RCT)					

	2012	2013	2014	2015	2016
농촌지역 설비교부금(DETR)	616	616	616	815	815
코문과 코문연합의 투자지원교부금					800
도(데파르트망) 설비종합교부금(DGE)	224	219	219	219	216
지방분권총괄교부금(DGD)	1,525	1,527	1,544	1,614	1,615
도시정책교부금(DPV, ex-DDU)	50	75	100	100	100
안전보장명목의 교부금	19	18	19	18	18
코문(시읍면)경찰관리인 교부금	1	1	1	1	1
기후나 지질학적 사건에 따른 지방자치단체 설비를 위한 연대교부금 (2)	0	0	0	0	28
군대의 지역적 재배치에 따른 코문지원기금	0	10	0	0	0
어려움에 처해있는 코문자치단체에의 지원	4	3	3	3	2
해외영토교부금	152	153	145	150	139
지방이해의 다양한 공사(TDIL)	128	125	112	105	94
지방자치단체와 함께하는 관계임무(RCT)총액 (DGCL et FIPD 자산제외)(3)	2,718	2,746	2,758	3,025	3,828
국가지원재정총액(TDIL제외)(4)	58,169	58,315	56,840	53,648	50,990
기타 부처의 다양한 보조금(5)	1,975	1,607	2,598	2,366	2,242
다양한 입법적 감면에 대한 반대급부(상환)	10,285	9,805	9,745	10,612	11,241
경찰벌금(범칙금) 수입(자치단체에 반환한 몫)	662	687	680	667	672
구조화된 채무기 (ETOX) (6)			50	100	200
조세이전과 직업형성을 제외한 이전총액	71,219	70,539	70,025	67,498	65,437
조세이전(직업형성 제외)	27,451	27,475	31,140	31,268	31,745
DGD 직업형성 (7)	1,702	1,451			
직업형성개혁영역에서 권역(레지옹)을 위한 수입분			901	915	955
직업훈련에서 지역을 위한 수입분	555	803	1,296	1,917	1,932
그 중 CAS FNDMA	555	555	1,119	1,491	1,491
국가의 지방자치단체에의 이전재원 총액	100,927	100,267	103,361	101,598	100,070

자료 : 당초 재정법률(lois de finances initiales), (les collectiviteés locales en chiffres 2016)

- (1) 이 기금은 2016년 구공공재난기금(l'ancien fonds calamités publiques)과 함께 RCT 입부 122프로그램에 규정된 기후와 지질학적 사건에 연계된 지방자치단체설비를 위한 통합교부금 내에 연합되었다.
- (2) 이 교부금은 프로그램122에 규정된 공공재난기금(fonds calamités publiques)과 수입공제(prélèvement sur recettes)에 의해 재정지원된 자연재해 기금(fonds catastrophes naturelles)의 연합에서 비롯되었다.
- (3) 경범죄예방의 부처간기금(FIPD : Le fonds interministériel de prévention de la délinquance)은 RCT입부에 포함되었지만 엄밀한 의미의 국가의 지방자치단체에의 지원재정을 구성하지는 않는다.
- (4) 지방이해의 다양한 공사(TDIL)는 RCT입부에 속하지만 2014년~2019년 공공재정을 위한 프로그램화법을 제14조 의미의 국가지원재정틀(l'enveloppe des concours financiers de l'Etat) 안에 포함되지 않는다.
- (5) 2014년 LF(당초재정법률)에 비교할만한 영역 안에 2013년 기타 부처의 다양한 보조금액은 지방자치단체가 재원화하고 서비스와 지불기관(Agence de services et de paiements)이 면세통과시키는 지원계약(contrats aidés)에 연계되는 7억 4,200만 유로로 인상해야 한다.
- (6) 지불자산(En crédits de paiement : CP)
- (7) 2014년부터 직업형성 지방분권교부금(la DGD formation professionnelle)은 지역자치단체를 위해 두 가지 역동적 수입부분으로 대체되었다. 그 하나는 직업형성 명목(au titre de la formation professionnelle)으로 TICPE의 할당액, TH, CVAE, CFE 관리비용을 구성하는 것이고, 또 다른 하나는 훈련(연수)명목(au titre de l'apprentissage)으로 CAS FNDMA를 포함하는 연수지역기금(fonds régional de l'apprentissage)을 구성한다. 이후 후자는 2015년부터 일자리 장려금재정(le financement de la prime à l'embauche)을 위한 TICPE 부분으로, 2016년부터는 TPE 안에서 젊은 수련생(도제)(les jeunes apprentis)을 위한 TIPCE 부분으로 되었다.

**〈표2〉 국가의 지방자치단체에의 재정이전(transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales) (2016년/Md€ 10억유로)**

경상종합교부금(Dotation globale de fonctionnement)	33.2 Md€	33.2
기타지원금(Autres concours)*	3.2 Md€	3.2
조세이전((Fiscalité transférée)(직업형성 제외)	31.75 Md€	31.7
벌칙금(Produits des amendes)	0.67 Md€	0.67
입법적 감세 반대급부(상환물)(Contrepartie de dégrèvements législatifs)	11.24 Md€	11.23
지방자치단체와의 연계입부(TDIL 제외)	3.73 Md€	3.73
부처보조금(Subventions des ministères)	2.24 Md€	2.24
기타 수입공제(Autres prélèvements sur recettes)	14.03 Md€	14.02
합계	100.1 Md€	100.0(%)

자료 : 2016년 당초재정법률

\*TDIL, 경찰벌칙금, 구조화된 차입기금, 직업형성과 연수에 따른 재원

**〈표3〉 지방자치단체간의 경상종합교부금의 배분(Répartition de la DGF entre catégories de collectivités) (2016년 Md€, %)**

코문과 코문집합체 (시읍면 ; Communes et groupements de communes)	19,185 Md€ (57.7%)
데빠르트망(도 ; Départements)	9,694 Md€ (29.1%)
레지옹(권역 ; Régions)	4,381 Md€ (13.2%)

자료 : D.G.C.L., bureau des concours financiers de l'Etat. (les collectivités locales en chiffres 2016), p.11.



프랑스의 국가와 지방자치단체간의 재정관계는 “규정된 예산적 틀의 존재에 의해 특징지어진다.



국가가 지방자치단체에 지급한 교부금은 전적으로 보상의 논리가 깊이 작용하고 있으며, 또한 한편으로 지방예산을 안정적으로 확보하고자 하는데 목적이 있다.



**결론**

프랑스의 국가와 지방자치단체간의 재정관계는 “규정된 예산적 틀(enveloppe normée)”의 존재에 의해 특징지어진다. 이 예산적 틀(재정 법률)이 국가의 지방자치단체에의 주요 지원재정분을 다시 통합하기에 되었고, 지방재정위원회(Le Comité des Finances Locales : CFL)가 경상종합교부금 등 주요 국가지원금의 배분을 통제하는 체제를 가동하고 있다(collectivite-locale.gouv.fr/finances locales 29/09/2016).

프랑스 국가가 지방자치단체에 배분하는 교부금은 대체로 지방자치단체 수입의 30%를 나타내는데, 그중 거의 23%가 경상교부금(les dotations de fonctionnement)으로 이루어져 있다는 사실이다. 그런데 국가가 지방자치단체에 지급한 교부금은 전적으로 보상의 논리(une logique de compensation)가 깊이 작용하고 있으며, 또한 한편으로 지방예산을 안정적으로 확보하고자 하는데 목적이 있다. 여기에서 지방자치단체의 총체적 부담을 보상하는데 기여하는 사안과 권한이전의 비용(가격)을 보상하는 문제가 의제가 되고 있는데, 전자의 경우가 특히 경상종합교부금(DGF)의 총괄교부금이 해당하는 것이고, 후자가 제1, 2 지방분권법(Actes I et II de la décentralisation) 제정 즈음에 창설된 지방분권종합교부금(DGD : la dotation générale de décentralisation), 학교설비 지역교부금(la dotation régionale d'équipement scolaire : DRES), 중학교 설비도교부금(la dotation départementale d'équipement des collèges : DDEC)이 해당한다. 또한 지방세 경감과 사업세(tax professionnelle : DCRTP) 폐지에 따른 손실분에 따른 보상이 있으며, 국세에 지방자치단체 예속분(TVA 보상기금)으로 이를 보상하는 것으로 하고 있다.

한편 프랑스 국가의 지방자치단체에의 지원재정은 지난 10여년 이후 형평(재조정)교부금(les dotations de péréquation)의 강한 우위적 진전을 보여 왔음을 알 수 있다. 즉, 형평교부금은 자치단체의 부담을 고려하여 그들의 재원의 불공평성(비형평성)을 감소시키려는 명백한 목적 하에 주요 형평교부금은 경상종합교부금에 통합되어 나타나고

있다.<sup>5)</sup> 그리고 기타 일련의 교부금은 지방자치단체의 활동에 그 방향성을 두어 접근하였고, 또한 일련의 어떤 교부금들은 지방자치단체가 어떤 분야별 정책(환경정책, 도시정책, 관광정책 등)을 위하여 자치단체의 활동을 발전시키도록 하는 데에 목적이 있었던 것이다. 이러한 논리는 보상교부금, 형평(재조정)교부금과 함께 보완적으로 연결되어 자치단체의 여건에 맞는 차등분권적으로 운영되었던 것이다.

최진혁.(2017). 프랑스 재정자치/분권의 이해 : 국가의 지방자치단체에의 이전재원을 중심으로, 한국정부회계학회 하계학술대회

최진혁.(2008). 프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구 : 국가의 지방자치단체에 대한 이전재원을 중심으로. [한국거버넌스학회보], 15(2).

최진혁.(2012). 프랑스 지방재정조정제도의 개혁, [지방재정], 07,08 한국지방재정공제회.

최진혁.(2003). 프랑스 지방자치단체 재정자치의 논거에 관한 연구, [한국지방자치학회보], 15(1).

Bouvier, Michel.(2011). Les finances locales. Paris : L.G.D.J.

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire & D.G.C.L.(2008). Les collectivités locales en chiffres 2008. Paris : La documentation française.

Muzellec, Raymond.(1991). finances publics. Paris : Sirey.

Direction générale des collectivités locales.(2016). Les collectivités locales en chiffres 2008. Paris : La documentation française.

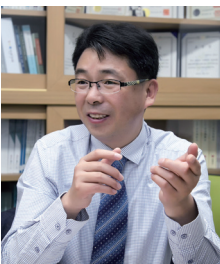
Code général des collectivités territoriales. Edition 2007.(2006). Paris : Dalloz.

[www.collectivite-locale.gouv.fr/finances locales](http://www.collectivite-locale.gouv.fr/finances locales).(2017). 29/09/2016

5) 코뮌(시읍면)을 위해서는 도시연대 및 사회연대교부금(DSU : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale), 농촌연대교부금(DSR : la dotation de solidarité rurale), 형평국가교부금(DNP : la dotation nationale de péréquation), 도시발전교부금(DDU : la dotation de développement urbain)이 있다. 코뮌연합체(les groupements de communes)를 위해서는 코뮌간교부금(la dotation d'intercommunalité)이 있으며, 도(데파르트망)는 두 교부금으로 혜택을받는데, 하나는 도시성향의 것으로 도시형평교부금(DPU : la dotation de péréquation urbaine)이고, 다른 하나는 농촌성향의 것으로 최저경상교부금(DFM : la dotation de fonctionnement minimale)이 그것이다. 레지옹(권역)을 위해서는 2004년에 지역경상 종합교부금이 만들어질 즈음에 권역형평교부금(la dotation de péréquation régionale)이 구성되었다([collectivite-locale.gouv.fr/finances locales](http://collectivite-locale.gouv.fr/finances locales) 29/09/2016).

# 남원시, 예산동아리 창의행정 “지방재정 살 찌우기”

지역 간 편차 없이  
더불어 잘사는  
대한민국을 만들기  
위해서 중앙정부와  
지방정부가  
WIN-WIN  
할 수 있는 방안이  
필요한 것이다.



**김춘성**

남원시청  
예산동아리회장

1995년에 시작된 지방자치시대가 어느덧 22년째에 접어들었다. 하지만 중앙과 지방, 지방과 지방간의 균형발전은 기대와 달리 편차가 매우 심각한 수준이며, 도농복합시의 탄생으로도 도시와 농촌의 격차를 줄일 수 없어 균형발전에 대한 모색이 계속적으로 필요한 실정이다. 현재 새 정부의 지방분권과 균형발전에 대한 국민들의 기대감은 매우 크다. 지역 간 편차 없이 더불어 잘사는 대한민국을 만들기 위해서 중앙정부와 지방정부가 WIN-WIN할 수 있는 방안이 필요한 것이다. 이러한 시기에 지방재정을 자발적으로 연구하고 직원간의 지식공유는 물론 시민들과의 활발한 소통으로 지역을 발전시키고 있는 “전라북도 남원시”의 좋은 사례가 있어 소개하고자 한다.

## 재정자립도 꼴찌에서 탄생한 예산동아리 은새미로

전국에서 모든 게 꼴찌였다. 메스컴에서는 재정자립도와 자체수입 그리고 인건비 미해결 자치단체로 항상 남원시가 단골로 등장했다. 이를 극복하기 위하여 남원시는 비효율적인 조직문화를 과감하게 혁신하고 ‘잘사는 남원, 부자 남원’을 만들기 위한 자체세입 확보방안과 지방재정의 효율성 연구 등에 대한 아이템 발굴의 절실함을 느꼈고, 이에 공감하는 직원들의 자발적인 참여로 지난 2014년 전국 최초로

“  
2014년 전국 최초로  
지방재정을 연구하는  
직원들의 모임인  
예산동아리  
(온새미로)가  
탄생하게 되었다.”

지방재정을 연구하는 직원들의 모임인 예산동아리(온새미로)가 탄생하게 되었다.

예산동아리(온새미로)의 강점은 언제 어디서나 모여서 토론하고 소통하는 것을 좋아한다는 것이다. 시민과 소통, 공공기관과의 협업, 공무원들과의 지식 공유 등 온새미로 회원들은 “쿨” 메시지가 떨어지면 1시간내에 70%의 참석률을 만들고 있다. 또한 치킨집, 호프집, 식당, 놀이터 등 장소를 가리지 않고 안전이 있으면 참석하여 재정관련 정보와 지식을 공유하고 참석하지 못한 회원은 SNS(카톡, 밴드)를 통해 의견과 대안을 제시하여 적극적인 해결 방안을 찾고 있다.

**비전과 전략목표**

예산동아리(온새미로)는 “건전재정운영 도전은 계속 된다”라는 비전을 가지고 남원시 재정살림 연구, 예산효율화 아이템 개발, 지방예산조정제도 대응, 세입확보·세출절감 운영, 예산소통 부자남원 만들기를 5대 전략목표로 삼아 적극행정을 수립하고 끊임없이 도전하고 있다.



“  
남원시의 예산구조는  
의존재원 90%와  
자체재원 10%로  
전국 자치단체  
중 재정자립도가  
최하위이다.”

**추진 경과**

남원시의 예산구조는 의존재원 90%와 자체재원 10%로 전국 자치단체 중 재정자립도가 최하위이며, 자체세입으로 공무원 인건비를 충당하지 못할 정도로 재정이 열악한 실정이다. 이에 대하여 지방재정의 건전성을 향상시키고 남원시 발전에 기여하기 위하여 직원들의 자발적인



2017년에는 지방재정 혁신을 연구하고 행정의 토론문화 정착에 끊임없는 노력을 하고 있다.



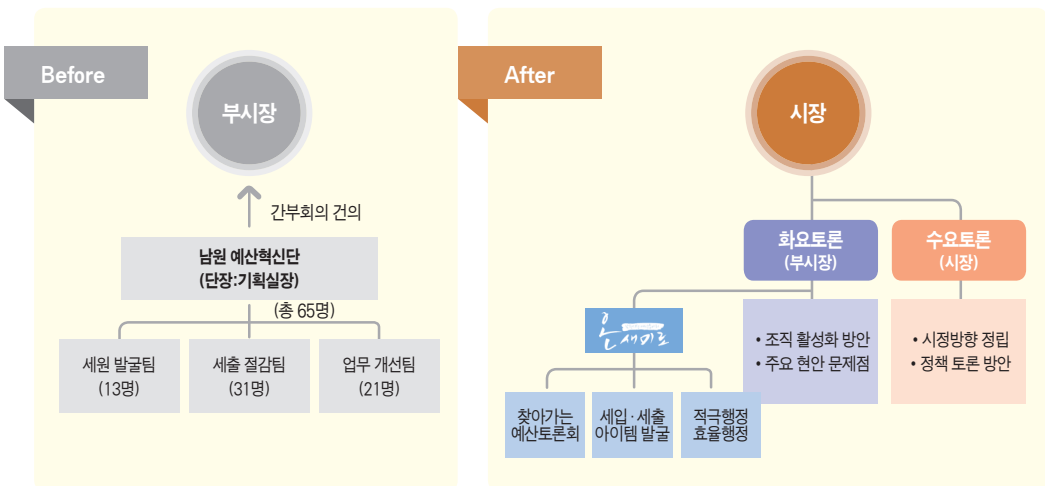
참여로 2014년 예산동아리가 출범하였다.

이후 전반적인 시대변화와 물가인상 등을 고려하여 1999년부터 장기간 동결(1세대당 2,000원(읍면)~3,600원(동)) 되었던 주민세를 연차적으로 인상할 필요성이 있다고 의견을 제시하고 조례를 개정하는 데 큰 역할을 한 것을 시작으로 기업체(이마트)와의 협업을 통한 레토르트(남원추어탕) 즉석식품 개발, 남원시와 곡성군 관광연계 MOU체결 등 굵직한 성과를 이루기도 하였다.

‘끊임없이 노력하는 예산동아리(온새미로)’라는 명성에 걸맞게 2017년에는 새올행정시스템과 행정전화 메인화면에 자체 개발한 홍보문구체계 구축, 알기 쉬운 예산이야기 매뉴얼 발간, 끝까지 찾아가는 예산토론회 운영, 지방교부세 감액 ZERO 선언, 지방채 없는 도시 등 지방재정 혁신을 연구하고 행정의 토론문화 정착에 끊임없는 노력을 하고 있다.

### 운영 체계

예산동아리는 당초 기획실장을 단장으로 65명의 회원들이 3개의 팀으로 구성된 예산혁신단으로 출범하였으나, 인원수가 많고 회의 한 번 하는데 소요되는 시간, 경비 등 낭비되는 요인이 있어 2017년 온새미로







예산실무 쏠분야를  
망라하여 『알기쉬운  
예산이야기 실무』을  
출간으로 전 직원이  
어려워하는 예산을  
보다 쉽게  
이해하는 자료집이  
탄생하였다.



라는 명칭으로 변경하고 동아리 활동에 적극적으로 참여하는 회원만으로 대폭 조정(13명)하여 좀 더 집중적으로 토론할 수 있는 분위기를 만들었다.

예산동아리는 우리시의 재정을 제대로 살피고 창조적인 지식 마인드 형성과 지방재정 효율화를 위한 아이디어를 내보자는 것에서 출발한 만큼 예산동아리 활동에 소극적인 대다수의 회원을 정리하고, 누구보다 적극적으로 예산동아리의 활동에 참여한 회원으로 재구성하였다. 예산동아리(온새미로)의 강점은 중앙정부의 정책에 대한 정보를 타 차단체보다 빨리 파악하여 예산동아리의 토론자료로 활용하고 있으며, 창의적인 아이템들이 나오고 있다.

## 2017년 예산동아리 상반기 이렇게 활동했습니다.

### 전국최초 지식공유를 위한 『알기쉬운 예산이야기 실무』 출간!

행정자치부에는 지방재정 운영의 건전성과 책임성을 강화하기 위하여 지방교부세 감액제도를 시행하고 있다. 이 같은 상황에 재정여건이 열악한 남원시가 할 수 있는 최고의 대응 방안은 지방교부세 감액을 최소화하는 것이었다. ‘지방교부세 감액 대응방안’이라는 주제로 열린 토론을 한 결과 예산동아리(온새미로)에서는 모든 직원들이 예산실무 쏠분야를 쉽게 배울 수 있는 책자 발간을 제안하게 되었다.

‘예산’은 직원들 대부분이 어렵게 생각하는 분야이다. 예산편성은 물론이고 용역과제심의, 지방재정투자심사, 공유재산관리 등 예산편성 사전 이행절차 또한 직원들이 생소하게 느끼는 분야이다. 어렵게만 느껴지는 예산에 대해 누구나 쉽게 이해하고 접근할 수 있도록 예산실무 쏠분야를 망라하여 『알기쉬운 예산이야기 실무』을 출간으로 전 직원이 어려워하는 예산을 보다 쉽게 이해하는 자료집이 탄생하였다.

“찾아가는 예산운영  
끝장토론회”를 열어  
읍면동 직원들과  
소통하고 지식을  
공유하는 간담회를  
전국 최초로  
개최하였다.

또한, 책자의 제작과 편집까지 모든 과정은 예산부서와 예산동아리(온새미로) 회원들이 4개월간의 자료수집과 편집을 통해 출간되었으며, 책자 표지는 온새미로 회원 10명을 캐리커화하여 직원 간 활발한 소통과 적극적으로 활동하고 있음을 표현하였다.

**적극행정으로 몽쳤다! “찾아가는 예산운영 끝장토론회” 운영**

예산동아리(온새미로)는 읍면동·실과소 직원들과 좀 더 가까이에서 소통하기 위해 다양한 방법으로 움직이고 있다. 읍면동사무소를 방문하여 “찾아가는 예산운영 끝장토론회”를 열어 읍면동 직원들과 예산 집행의 어려움, 제도개선, 건의사항을 수렴·소통하고 지식을 공유하는 간담회를 전국 최초로 개최하였다.

사업부서를 방문하여 ‘찾아가는 예산운영 끝장토론회’에 대한 예산동아리(온새미로) 활동 취지와 목적을 설명하고 직원들의 관심과 협조를 구하였다. 한 시간 정도 진행되는 토론회는 시종일관 자유로운 분위기 속에서 효율적인 업무 수행을 위한 예산집행 문제점, 예산운용의 이해, 업무를 통한 제도개선에 대한 건의와 토론으로 지식공유가 이루어진다.

**행정은 창의적인 아이템시대 “행정시스템·행정전화 문구” 활용**

예산동아리(온새미로)에서는 감사원 및 정부 합동감사에 자주 지적되는 사항인 법령위반 과다지출, 이체·전용 위반지출, 수입 징수 태만 등을 직원들이 숙지하고 경각심을 갖도록 하기 위한 여러 가지 방안에



전직원 지식공유 알기쉬운 예산이야기 출간



전국최초 예산동아리의 찾아가는 예산운영 끝장토론회



행정전산망과 행정전화에 지방교부세 감액 ZERO 선언 문구 활용

“ 지방교부세가 감액되는 일이 없도록 사전에 적극 대응할 수 있는 체계를 구축하여 건전재정을 운영하고 세출을 절감하는 성과를 거두게 되었다. ”

대해 고민하던 중 직원들이 매일 가까이에서 사용하는 컴퓨터와 전화기를 떠올리게 되었다.

새울행정시스템과 행정전화 메인 화면에 직원들이 공감할 수 있는 홍보 문구를 게시하고자 부서간의 칸막이를 없애고 끊임없이 소통하였다. 홍보 문구 디자인을 개발하고 전산시스템에 홍보문구 활용 및 게시 방안을 논의하기 위하여 기획실·홍보전산과와 지속적인 논의를 통한 협업으로 멋진 결과물을 얻었다.

지방교부세 감액 ZERO 선언 문구를 「새울행정시스템」과 「행정 전화」 메인 화면에 홍보하여 직원들과 공감대를 형성하고, 감사원과 정부합동 감사 지적사항으로 지방교부세가 감액되는 일이 없도록 사전에 적극 대응할 수 있는 체계를 구축하여 건전재정을 운영하고 세출을 절감하는 성과를 거두게 되었다.

**적극적인 지식공유 “예산소통방” 운영**

조직 내 지식을 활성화하기 위해서는 소통하고 공유하는 조직 분위기를 조성하는 것이 매우 중요하다. 온세미로는 업무 중요도가 높고 직원들이 어려워하는 분야에 대해 실시간으로 질문하고 답변할 수 있는 인터넷공간을 마련하여 업무 효율성을 높이고 지식자료를 지속적으로 축적·공유할 필요성이 있다고 판단하였다.

행정업무포털인 새울행정시스템에 예산소통방을 개설하여 예산·지

예산·지출·  
감사분야에  
적극적인 소통이  
이루어질 수  
있도록 토론문화  
형성에 앞장서 조직  
경쟁력을 제고  
하였다.

출·감사 세 가지 분야에 대해 질의하고 답변하는 공간을 마련하였다. 비공개 기능을 추가하여 부담 없이 궁금한 사항을 실시간으로 질문하고 접근할 수 있도록 하였다. 누구든지 질문에 답변과 댓글을 남길 수 있어 직장 내 정보 공유 및 지식 나눔을 확산시켰으며 답변과 댓글은 각 분야 담당(예산담당, 경리담당, 감사담당)의 수시 점검을 통해 관련 법규와 업무규정에 적합한지 확인하고 피드백하고 있다.

**전직원이 뭉쳤다! “지방교부세 감액 ZERO 선언”**

온새미로는 남원시 지방교부세 감액 규모가 2015년 541백만원, 2016년 125백만원으로 가뜩이나 어려운 지방재정을 더 어렵게 만들고 지역발전과 지역경제에 악영향을 끼치고 있다는 지역사회와 지방의회의 경고를 주의 깊게 듣고 대처방법을 찾기로 하였다.

2017년을 지방교부세 감액 ZERO의 해로 목표를 삼고 사전에 모든 방안을 강구하여 전(全)방위적으로 대응하기 위해 온새미로에서는 예산·지출·감사분야에 적극적인 소통이 이루어질 수 있도록 토론문화 형성에 앞장서 조직 경쟁력을 제고하였다.

또한, 지방교부세 감액 ZERO 선언이 주는 시사점은 지방재정을 걱정하는 직원들의 자발적인 참여와 협업이었다는 것이다. 예산동아리 회원들은 회의 때마다 지방교부세 감액에 대한 열띤 토론을 하였으며, 지방재정분야 전문가 특강에 참여하는 등 다양한 분야에서 적극적으로 활동하여 개인역량을 강화하고 조직의 경쟁력을 극대화 하는 데 기여하고 있다.



행정안전부, 전북공무원교육원 예산동아리 교육자료 활용



타 자치단체,  
기업체에서 운영하고  
있는 사업을  
예산소통방에  
공유하여 직원들이  
추진하고 있는  
업무에 접목할  
수 있는 방안을  
모색하게 되었다.



### 자치단체와 기업체의 우수시책을 가공해 우리시에 접목(업그레이드)

아무리 좋은 시책이 있어도 사용하지 않으면 무용지물이다. 김 주무관은 우리시의 발전을 위해 타 자치단체, 기업체에서 운영하고 있는 사업을 예산소통방에 공유하여 직원들이 추진하고 있는 업무에 접목할 수 있는 방안을 모색하게 되었다. 좋은 사례를 남원시의 실정에 맞게 가공하여 더 좋은 시책으로 우리시 예산을 절감하기 위해서이다. 이와 관련하여 2017년 7월부터 온라인에서 우수시책 사례를 발굴, 예산소통방에 공유하고 있다.

### 예산동아리 창의적인 토론문화로 자치단체 최초로 로얄티 탄생(세외수입)

#### 온새미로의 자율적 토론으로 전국 최초 “로얄티 추어탕” 탄생.

남원의 추어탕은 지식재산으로 충분한 가치가 있으므로 다양한 방법으로 부가가치를 창출할 수 있지 않을까 하는 의견이 온새미로(예산동아리) 정기 토론회에서 우연히 거론되었다.

이에, 온새미로(예산동아리)에서는 남원의 추어탕을 활용할 수 있는 다양한 방법을 함께 연구하고 고민한 결과 남원추어탕이라는 브랜드를 판매하여 재정수입을 올리고, 남원의 지역을 홍보하며, 지역경제를 활성화할 수 있는 방법으로 추어탕을 전국 어디서나 누구나 쉽게 먹을 수 있는 레토르트(즉석식품) 식품으로 개발해보자는 의견이 도출되었다.



“  
 ‘남원추어탕’이라는  
 레토르트  
 (즉석식품)를  
 공동으로  
 개발·판매하게  
 되었다.”

동아리 정기 토론회에서 나온 좋은 의견을 현실화하기 위하여 간부회의 안건으로 채택하여 상품성 및 사업의 실현가능성, 사업의 수익성과 효과 등에 대해 직원들과 충분한 토론의 과정을 거쳤다.

이후, 남원추어탕을 널리 알리고 관광도시 남원을 적극 홍보한다는 전략적 비전을 수립한 후 대형 유통업체와 제품개발을 위해 끊임없이 토론하고 협의한 결과 ‘남원추어탕’이라는 레토르트(즉석식품)를 공동으로 개발·판매하게 되었다.

**전국 최초로 기업체에서 로얄티 받는 자치단체 ▶ 세외수입을 발굴하다**

사업파트너인 대형유통업체 (주)이마트와 제품개발판매에 대한 협의를 진행하는 과정도 순탄하지 않았다. 판매수수료를 어떻게 정할 것인가에 대한 팽팽한 의견충돌이 있었다. 이윤추구가 목적인 기업체 입장에서 판매수수료를 높게 줄 수 없다는 입장을 고수하며 판매액의 2.5% 제시하였으나, 지속적인 설득과 협의를 통해 마침내 판매수수료를 판매액의 3%로 결정하고 제품을 개발·판매하는 협약이 이루어졌다.

**온새미로 소통은 지방재정의 지름길**

공무원 조직에서 동아리라는 표현이 나온 것은 오래되지 않았다. 공무원과 많은 지인분들이 경험을 해보았겠지만 동아리를 하다보면 중간에 원래 목적을 잃어버리고 흐지부지되는 사례가 굉장히 많다. 하지만 온새미로(예산동아리)는 회원 하나하나가 모이면 모일수록, 이야기를 나누면 나눌수록 커지고 살이 찌는 지식 동아리로 발전하게 되었다. 온새미로를 이끌어가는 주체, 온새미로를 받치고 있는 회원들의 역할이 중요하다는 걸 깊이 깨닫고 있다.

남원시 온새미로(예산동아리)가 이처럼 소통과 공유가 원활히 이루어지면서 크나큰 성과를 거둘 수 있는 가장 은밀한 비밀이 있다. 그것은 바로 우리 모두가 사는 이곳, 남원시에 대한 애정이 넘치니 지치지 않



고 대화를 나눌 수 있는 것이다. 내가 계속 살아 갈 터전을 우리 후대들이 더 잘 살 수 있도록 마치 내 일처럼 임하기 때문에 온새미로(예산동아리)의 소통과 공유가 잘 이루어지는 것 같다.

열린 공무원들의 자발적인 참여로 지방재정 혁신을 연구하고 소통하며 자유로운 토론문화를 통해 우리시 조직 활성화에 기여하고 있는 온새미로의 지방재정 발전을 위한 도전은 앞으로도 계속될 것이다.





## 으뜸영양고추의 고향, 가장 자연적인 영양군

선바위와 남이포

### 자연과 인간의 아름다운 조화, 선바위와 서석지

국도31호선을 타고 영양을 들어서면 국도 왼편에 거대한 촛대처럼 우뚝 솟은 선바위를 만날 수 있다. 겸재 정선의 진경산수화에 쌍계입암은 선바위를 그린 것이다. 선바위에는 유서깊은 남이장군의 전설이 전해오는데 역모를 꾀하던 용의 아들들을 토벌한 자리라 한다. 두 물줄기가 합류하여 큰 강을 이루는 접점으로 동서남북 보는 시선마다 다른 풍광을 연출하는 멋진 곳이다. 주위 풍광을 음미하면서 남이포 산책로와 관광단지를 연결하는 석문교를 천천히 걸어보는 것도 좋다. 영양고추 홍보 전시관, 분재수석야생화전시관, 특산물판매장, 효공원, 민물고기전시장 등이 한곳에 어울려 있어 다양하게 즐길 수 있는 코스이다.

선바위에서 인근에는 아름다운 정원, 서석지가 있다. 경북 중요민속자료 제108호인 서석지는 정영방(1577-1650)이 조성한 것으로 전해지는 정자와 연못이다. 담양 소쇄원, 보길도 부용원과 함께 한국의 3대 정원 중 하나로 꼽힌다. 자연과 인간의 합



서석지 은행나무



선바위의 아침



일사상을 토대로 조성하였고 못 주위 사우단에는 매난국죽을 심어 선비의 지조를 담았으며 400년이 넘는 은행나무와 아름답게 조화를 이루고 있다. 일본 임천정원보다 훨씬 앞서 발달한 우리 고유의 정원이다. 정자마루 위에는 정기, 중수기, 경정운 등 당시의 대명절의로 이름난 명사들의 시와 건축물에 관한 기록이 걸려 있고, 마을에는 정영방의 자손들이 세거하고 있다. 상서로운 모양의 돌마다 이름이 있어 서석이라 하였으며 하나하나 수기치신에 집중한 선비의 풍류와 절개가 느껴진다. 꽃들이 꽃봉오리를 터뜨리는 7월 중순이 가장 아름답다. 관광지일 뿐만 아니라 한국조경사에 귀중한 자료이다.



- 위치 : 영양군 입암면 연당리
- 인근관광지/문화유적지 : 영양 산해리 모전오층석탑, 산촌생활박물관

### 전통의 향기와 한국문학 거장의 숨결이 살아있는 두들마을

석보면 원리리 두들마을은 시대를 초월한 전통의 향기와 한국문학 거장의 숨결이 살아있는 전통마을이다. 두들이란 이름은 언덕위에 자리잡아 붙여진 것이라 한다. 조선시대 광제원이 있었던 곳으로 석계 이시명 선생과 그의 후손 재령이씨들의 집성촌이기도 하다. 석계고택, 석천서당, 정부인장씨 유적비, 광산문학연구소, 유우당 등의 고택과 문화재가 있는 명소이다.

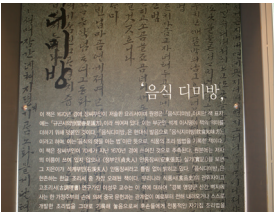


2016 두들마을 전경





광산문우




음식디미방

이문열의 소설 "선택"의 직접적인 배경이며 “금시조”, “황제를 위하여”, “우리들의 일그러진 영웅” 등에서도 인물들의 삶의 역정이 펼쳐지던 무대로 그려졌다. 잘 보존된 전통가옥에서 직접 경험해보는 한옥체험, 동대, 서대, 낙기대, 세심대 등 기암괴석의 이채로운 볼거리, 인근의 시무나무와 비술나무숲 등 천연기념물 관광도 할 수 있다. 호젓한 산책로를 따라 올라가 두들광장 잔디밭에 서면 시간이 만들어낸 아름다움에 눈뜨게 된다.

두들마을에 가면 ‘음식디미방’을 체험해 볼 수 있다. ‘음식디미방’은 ‘음식의 맛을 아는 방법’이란 뜻으로 석계선생님의 부인인 장계향이 400여년 전에 쓴 한글 조리서로서 옛날과 오늘의 식문화를 비교 연구하는데 소중한 자료이며, 거의 사라져 버린 옛 조리법을 발굴할 수 있는 지침서로서도 그 가치가 대단하다고 할 수 있는 기념비적인 저작이다.

정부인 장계향은 여중군자라 불릴 정도로 인품이 높았다. 학문과 시·서·화에 능했으며 자애로운 품성과 호심이 깊어 가정은 물론 어려운 사람들을 돕는 선행으로 칭송을 받았다. 두들마을에서는 영양 양반가의 음식을 지금 맛볼 수 있다. 대구껍질에 석이, 표고, 꿩고기 등을 잘게 다져 양념한 뒤 대구껍질에 싸서 삶은 대구껍질누르미, 돼지고기와 연근으로 만든 가제육연근채, 석이편, 생선살로 피를 만들어 소를 넣은 어만두 등 음식디미방 속의 옛날요리를 7첩, 12첩 반상으로 받아볼 수 있다.



- 위치 : 영양군 석보면 원리리 두들마을
- 인근관광지/문화유적지 : 전통한옥체험관, 석천서당, 삼의계곡, 만지송





반딧불이생태학교



반딧불이천문대

### 여름밤을 수놓는 꿈과 추억, 반딧불이 생태체험마을 특구

멸종위기에 처했던 개똥벌레가 돌아왔다. 그로부터 수하리 일대가 반딧불이 특구로 거듭났다. 밤하늘엔 별이, 땅위엔 반딧불이가 빛나기 시작한 것이다.

요즘 아이들은 본적도 없고 어른들의 기억에도 아스라한 반딧불이를 생태관광 자원으로 승화시킨 곳은 대한민국에서 영양이 처음이고 반딧불이 수도 가장 많다.

굽이굽이 돌아 수하리에 들어서면 장수포천 맑은 물 옆으로 반딧불이 나라가 펼쳐진다. 이곳에는 반딧불이 생태학교와 별자리가 가장 잘 보이는 청정지역인 만큼 반딧불이천문대도 들어서 있다.

체험관광과 청정영양을 알리기 위한 반딧불이 생태학교는 관람객들이 반딧불이 생태과정 등을 직접 볼 수 있고, 체험을 통한 자연의 신비로움을 느낄 수 있다.

캄캄한 여름밤, 별처럼 반짝이는 반딧불이는 희망과 맑은 영혼의 소중함을 떠올리게 하는 존재이다.



- 위치 : 영양군 수비면 수하리
- 인근관광지/문화유적지 : 수하청소년수련원, 수하계곡, 비지미골 투방집





영양군 본신계곡



영양군 수하계곡

### 가족단위의 여름 피서지로 각광받는 수하계곡과 본신계곡

수하계곡은 다른 계곡에 비해 폭이 넓고 삼각주를 이룬 곳도 많아 계곡 피서지로 인기가 높아 전국에서 즐겨찾는 곳이다. 특히 여름철에는 동해안의 은어떼가 왕피천을 타고 올라와 낚시도 할 수 있어 온 가족이 저마다 취향대로 즐길 수 있다. 수하계곡은 20km에 걸쳐 뻗어있는 계곡으로 울창한 소나무숲, 맑은 공기와 바닥까지 흰히 비치는 깨끗한 물, 계곡 양쪽 기암괴석들이 어우러져 '신선의 계곡'으로 불린다. 상류는 장수포천이고, 하류는 왕피천이다.

수하리에 반딧불이생태공원이 조성될 수 있었던 것은 바로 이 수하계곡의 자연생태가 살아있기 때문이다. 야생화공원, 천문대, 생태학교 전시관, 체험관, 사육실, 체험관광객을 위한 방갈로, 청소년수련원 등이 모여 있어 가족단위나 교육목적 단체방문에도 편리하다.

수하계곡과 울련산을 옆에 두고 있는 본신계곡은 울진 백암온천으로 가는 길목 장장 6km에 걸쳐 있다. 하늘에 닿을 듯한 숲과 즐비하게 늘어선 기암괴석, 그 위로 흐르는 맑은 물이 한폭의 산수화를 그리는 곳. 사시사철 언제 찾아도 절경을 맛볼 수 있다.

새싹 돋는 봄엔 막 피어나는 꽃봉오리로, 무더운 여름철엔 땀을 씻어주는 피서지로, 결실의 가을엔 만산홍엽 화려한 단풍으로, 눈 내린 겨울철엔 셔터를 누르고 싶은 절경으로, 본신계곡은 일년 내내 웃을 갈아입으며 동해바다로 가는 사람들의 발걸음을 잡는다.

인근 금강소나무생태경영림과 검마산자연휴양림이 있어 피톤치트가 뿜어져 나오는 울창한 숲속의 삼림욕과 자연과 하나되는 생태체험도 즐길 수 있다.



- 위치 : 영양군 수비면
- 인근관광지/문화유적지 : 반딧불이생태체험마을특구, 수하청소년수련원, 금강소나무생태경영림, 검마산자연휴양림



- ※ 그 밖의 추천 관광지: 주실마을, 산촌생활박물관, 일월산자생화공원, 영양풍력발전단지, 삼지수변공원

· 정리: 윤태섭(한국지방행정연구원 수석연구원)

천문대앞 구절초



## 지방자치관련 용어해설



### { 공공봉사동기(PSM) }

공공봉사동기(Public Service Motivation)는 “지역공동체, 국민과 국가 및 인류를 위해 봉사하려는 일반적인 이타적 동기”(Rainey & Steinbauer, 1999, p.23)로 광범위한 수준에서 정의내릴 수 있겠다. 이를 좀 더 일반적인 수준에서 정의내리면, “공공의 이익을 중요시 여기고 자신의 성공적 직무수행을 통해 공공이익을 실현하고자 하는 열망으로부터 발생하는 동기”(박주원 & 조윤직, 2016, p.198)로 공공봉사동기를 설명할 수 있겠다. 공공봉사동기를 형성하게 하는 주요 요인으로는 1) 공공정책에 대한 호감도(attraction to public policy making), 2) 공익에 대한 몰입(commitment to public interest), 그리고 3) 동정심(compassion)과 자기 희생(self-sacrifice)이 해당된다고 한다(Perry & Wise, 1990). 공공봉사동기에 관한 이론적, 실증적 연구는 행정학 분야에서 활발히 진행되어 왔다. 특히, 공공봉사동기 그리고 이와 연관되어 작용하는 변수들(예를 들어, 직무선호도, 직무만족도, 내부고발행위, 근속기간, 이직 의사 등)과의 실증 연구가 국내·외에서 꾸준히 수행되고 있다.

박주원 & 조윤직. 2016. “공공봉사동기가 조직구성원의 태도와 성과에 미치는 영향: 자기결정성 요인들의 조절효과를 중심으로,” 정부학연구, 22(2): 195-233.

Perry, J. L., & Wise, L. 1990. “The Motivational Bases of Public Services.” Public Administration Review, 50(3): 367-373.

Rainey, H. G., & Steinbauer, P. 1999. “Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations.” Journal of Public Administration Research and Theory, 9(1): 1-32.



## 갈등관리와 갈등영향분석<sup>1)</sup>

갈등이란 취과 등나무라는 뜻으로, 취과 등나무가 서로 복잡하게 얽히는 것과 같이 개인이나 집단 사이에 의지나 처지, 이해관계 따위가 달라 서로 적대시하거나 충돌을 일으킴을 이르는 말을 의미한다. 또한 공공갈등이란 중앙행정기관, 지방자치단체, 또는 공공기관 등이 공공정책(법령 또는 조례 등의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서, 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이



해관심사 상호간 또는 이해당사자와 해당 기관간에 발생하는 이해관심사의 충돌을 말한다. 갈등이란 발생해서는 안되는 것이며 나쁜 것이라는 전통적 관점에서 갈등이란 불가피한 사회적, 조직적 산물이라는 수용적 태도로 갈등에 대한 관점이 변해 오고 있다. 이는 갈등을 잠복시켜 나타나게 하지 않는 것이 아니라, 갈등을 적극적으로 관리해야 한다는 것을 의미한다.

2012년 2월 12일 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리에 관한 표준절차인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 갈등관리 규정)」을 대통령령으로 제정하였는데, 본 갈등관리 규정은 갈등관리 종합시책, 갈등관리심의위원회, 갈등영향분석, 갈등조정협의회, 참여적 의사결정기법 등으로 구성되어 있으며, 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책의 수용성 제고 등을 목적으로 한다.

한편 갈등영향분석이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다. 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 국민의 이해 상충으로 인한 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 “이해당사자 영향분석”을, 이미 갈등이 발생한 경우에 이를 최소한의 사회적 비용으로 해결하고자 할 때에는 “이해당사자 조사”를 실시할 수 있는데, 이 두 가지를 갈등영향분석이라 통칭한다. 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의를 요청한다.

1) 공공기관의 갈등관리 매뉴얼(2016) 국무조정실

## { 연방제와 단방제 }

최근 정부가 지방분권을 연방제에 준하는 수준으로 끌어올리겠다고 천명함에 따라 연방제에 대한 관심이 높아지고 있다. 정치·행정적 특성에서 국가 영토의 구조화 형태는 분권화와 관련된 중요한 요소로 볼 수 있다. 그 형태는 크게 우리나라나 일본, 유럽의 프랑스처럼 중앙정부와 지방정부로 구성된 단방제 국가(unitary state)와 미국이나 독일처럼 독립적인 여러 주정부와 연방정부로 구성되는 연방제 국가(federal state)로 나눌 수 있다. 단방제 국가는 특정 권한을 지방정부에 위임한다 하더라도, 최종적인 통치권은 중앙정부가 행사한다. 그러나 연방제 국가에서는 헌법 자체가 중앙정부와 지방정부 사이에 통치권의 분할을 규정하고 있다 (Pollitt & Bouckaert, 2004). 단방제 국가에서 지방정부는 중앙정부가 수권한 범위 안에서만 통치권을 행사하는 반면, 연방제 국가에서는 외교·군사·화폐 등 전국을 통하여 통일을 요하는 사항만을 연방정부가 관할하고, 기타의 일반사무는 주정부(지방)가 관할하는 점에 특징이 있다 (최종고, 2005: 190).

단방제 국가는 지방정부의 분권화 정도에 따라 다시 세부적으로 구분된다. 우선 영국처럼 지방정부의 권한이 상대적으로 약한 집권화된 단방제 국가가 있다.<sup>1)</sup>

그 다음으로는 프랑스, 이탈리아처럼 지방정부로 분할된 단방제 국가(regionalised unitary states)와 스웨덴, 핀란드, 네덜란드 등 지방 분권화 수준이 높은 분권화된 단방제 국가(decentralised unitary states)가 있다. 특히 분권화된 단방제 국가의 분권화 수준은 사실상 연방정부의 분권화 수준과 같거나 심지어는 능가하기도 하는데, 스웨덴 같은 경우 1980-90년대 개혁으로 이미 분권화된 국가를 더욱 분권화하여, 지방국가(local state) 수준으로 확대하였다 (Micheletti, 2000).

최종고. 2006. 『법학통론』. 박영사.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2004. Public Management Reform: a comparative analysis. New York: Oxford Univ. Press.

Micheletti, M. 2000. "The End of Big Government: is it Happening in the Nordic Countries?", Governance, 13(2): 265-278.

1) 그러나 1997년 스코틀랜드와 웨일즈에 지방정부 의회가 설립되는 등 1990년대 후반부터 지방정부로의 분권을 강화하였다.



# 연구원 동정

## ■ 중앙권한의 지방이양 현장토론회 개최

**일시** 2017년 9월 28일 13:30 ~ 16:10  
**장소** 여수엑스포컨벤션센터 컨퍼런스홀  
**주최** 행정안전부, 전라북도, 여수시, 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 9월 28일 목요일, 여수엑스포컨벤션센터 컨퍼런스홀에서 '중앙권한의 지방이양 현장토론회'를 개최하였다. 이번 토론회는 행정안전부, 전라북도, 여수시, 한국지방행정연구원이 공동으로 주최하였으며 발제 및 토론, 우수사례 발표, 안건별 발표 및 토론 순으로 진행되었다.



### ■ 제6차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2017년 9월 11일 14:00

장소 한국지방행정연구원 중회의실(101호)

주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 9월 11일 월요일, 연구원 1층 중회의실에서 '제6차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 독일 Joern von Lucke(Zeppelin University) 교수가 'Smart Government in times of Industry 4.0'을 주제로 강연하였다.

### ■ 한국지방행정연구원 제15차 연구심의위원회 개최

일시 2017년 9월 5일 10:00

장소 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 9월 5일 화요일, 연구원 중회의실에서 제15차 연구심의위원회를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



### ■ 한국지방행정연구원 제14차 연구심의위원회 개최

일시 2017년 8월 28일 ~ 8월 31일

장소 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

주최 한국지방행정연구원



### ■ 제5차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2017년 8월 24일 16:00

장소 한국지방행정연구원 중회의실(101호)

주최 한국지방행정연구원



### ■ 한국지방행정연구원·제주특별자치도·한국법제연구원·제주대학교·제주연구원 공동협약체결

일시 2017년 8월 23일 11:30  
장소 제주도청 삼다홀  
주최 제주특별자치도



한국지방행정연구원(원장권한대행 김선기)은 제주특별자치도(도지사 원희룡)와 제주대학교(총장 허항진), 한국법제연구원(원장 이익현), 제주연구원(원장 강기춘)과 23일 제주도청 삼다홀에서 분권모델 완성의 효율적 추진과 제주특별법 개정을 위한 업무협약을 체결했다.

### ■ 한국지방자치학회 하계학술대회 개최

일시 2017년 8월 17일 ~ 8월 18일  
장소 아주대학교 율곡관·다산관  
주최 한국지방자치학회



한국지방행정연구원  
순화정 수석연구원



한국지방행정연구원  
강영주 수석연구원



### ■ 한국지방행정연구원 제13차 연구심의위원회 개최

**일시** 2017년 8월 16일 14:00

**장소** 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

**주최** 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 8월 16일 수요일, 연구원 중회의실에서 '제13차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 최종보고에 대한 심의가 진행되었다.

### ■ 한국지방행정연구원 제12차 연구심의위원회 개최

한국지방행정연구원은 2017년 8월 7일 월요일과 9일 수요일 양일간 연구원 중회의실에서 '제12차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 정책연구과제 착수 및 최종보고에 대한 심의가 진행되었다.

**일시** 2017년 8월 7일 ~ 8월 9일

**장소** 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

**주최** 한국지방행정연구원



### ■ 한국지방행정연구원 제11차 연구심의위원회 개최

**일시** 2017년 7월 24일 13:00

**장소** 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

**주최** 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 7월 24일 목요일, 연구원 중회의실에서 제11차 연구심의위원회를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 중간 및 최종보고, 수탁용역연구과제 최종보고에 대한 심의가 진행되었다.

# KRILA 보고서

## 인구감소지역 정주공간 현대화 및 생활서비스 지원체계 개선방안

### 이소영

한국지방행정연구원  
지역발전연구실장·  
연구위원

### 김상민

한국지방행정연구원  
수석연구원

본 연구는 인구감소시대 주민의 삶의 질 제고를 위한 생활서비스 재편 방안 제시 및 주민의 일상생활공간 개선요구에 대응한 선진적 정주공간 마련 방안 도출을 연구 목적으로 삼았다. 인구감소지역 등 저발전지역에서는 생활서비스를 적절히 공급받지 못하므로 거주지역과 상관없이 주민들의 삶의 질을 일정 수준까지 동등하게 보장할 수 있도록 국가가 최소서비스기준을 마련하여 적절한 생활서비스 공급체계를 마련할 필요가 있다. 특히 인구감소로 인해 심각한 위기에 처할 지역은 대도시보다는 소도시 및 농촌지역이므로 심각한 인구감소로 인하여 정주기반이 훼손된 지방자치단체에 대해서는 기초서비스를 제공할 수 있도록 국가가 지원시스템을 마련할 필요가 있다.

첫째, 개별 부처가 마련한 생활서비스 공급기준의 타당성을 종합적으로 검토하여 형평성에 맞는 적정 공급 기준안을 유도할 수 있도록 생활서비스의 합리적 조정 기제를 마련해야 한다.

둘째, 인구취약지역에 대해서는 특별 대책을 마련해야 한다. 이를 위해서 국가 및 지방자치단체 차원의 종합전략이 담긴 마스터 플랜인 (가칭) 인구 및 지역활력 종합계획을 수립하고 우수한 지방의 인구 및 지역활력 종합전략에 대해서는 인센티브를 제공하도록 한다. 국가는 범부처별 통합 지원전략을 마련하여, 생활서비스 적정공급을 위한 부처별 종합지원체계를 확립하고 인구감소지역에 범부처별 패키지 지원이 가능하도록 신규 시책을 마련한다. 또한 인구취약지역 등에서는 저출산·고령화 심화로 생활권 유지가 어려운 마을이 증가될 것이므로 마을 생활권이 유지될 수 있도록 스마트 거점마을 육성 및 마을 네트워크 형성 등의 시책을 추진하도록 한다.

**박진경**

한국지방행정연구원  
지역계획연구센터소장·  
연구위원

## 인구감소시대 지역발전정책 방향과 추진체계

본 연구는 1970년대 이후 추진되고 있는 우리나라 지역발전정책의 성과와 문제점을 분석한 다음 저출산·고령화·저성장이 고착화되어 가고 있는 인구감소시대 장기적으로 대응가능한 새로운 지역발전정책을 마련하고, 인구감소지역 활성화 정책의 종합적 추진체계를 마련할 수 있는 방안을 제안하고자 하였다.

균특법에 의거한 현 지역발전정책 하에서 다양한 지역발전시책을 추진해오고 있지만 지역으로의 인구유입은 저조하고, 인구감소로 인한 지역간 격차는 심화되고 있다. 여전히 개발위주의 국토공간정책은 효율성 중심의 확장전략에 치중하고 있고, 지역개발사업이 물리적 인프라 구축에 치우치면서 균형발전정책은 최종 수혜자인 주민의 행복이나 삶의 질 향상에 대한 기여가 미흡하다. 또한 보건사회정책 위주의 저출산·고령사회대책 등 인구사회정책은 지역발전정책과의 연계가 미흡하다. 인구활력 촉진 및 지역 자생적 발전을 구현하기 위하여 인구감소 등 인구구조 변화에 선제적 대응하고, 스마트 축소(smart shrinkage) 지향형 지역발전정책 전환, 새로운 지역수요를 반영한 지역발전정책 추진, 생애 맞춤형 정책전환 및 정책대상 집중이 필요하다.

첫째, 인구감소시대 지역발전체계의 전면개편방안으로는 부처 직접편성계정은 폐지하고 부처사업으로 이관, 특별회계를 지자체 자율편성계정인 생활기반계정 중심으로 대폭개편하여 사업구조를 인구구조변화에 대응하도록 하는 방안을 제안하였다. 둘째, 인구감소시대 지역발전체계의 부분개편방안으로는 중앙 주도 사업과 지자체 주도 사업에 대한 총괄부처를 각각 별도로 지정하는 이원화 시스템을 수용하되 지특회계 대상사업을 계정/편성간 조정하여 인구활력, 경제활력, 공간활력사업으로 재편하는 방안을 제시하였다. 셋째, 인구감소시대 지역발전체계의 부분조정방안으로는 '인구감소지역' 지원 등 지역주민의 삶의 질 제고 및 균형발전 관련정책에 대하여 총괄부처를 지정하여 관리를 일원화하는 방안을 제안하였다.

**윤태섭**

한국지방행정연구원  
재정분석회계센터소장·  
수석연구원

**지방자치단체 재정분석 지표 개선**

본 연구는 지방재정 환경변화, 재정분권·주민참여확대 및 일자리 창출과 관련한 정부 현안·시책에 대응하여 지방자치단체의 재정 상태와 재정운영 상황을 객관적으로 진단하는 정책방향을 제시하고, 이를 통해 지방재정 환경변화에 따른 영향, 전반적인 동향 및 현안 이슈 검토를 통해 2017년 지방재정분석에 활용할 지표체계를 마련하는데 목적을 두고 있다.

지방재정의 건전성 및 효율성을 분석·평가할 수 있는 대표성 있는 지표를 선정하여 보다 명확하고 효과적인 지방재정 상태 및 운영 상황을 분석한다. 이를 위해 재정민주주의 실현을 위해 주민의 예산과정에의 참여확대를 촉진하기 위한 재정분석 지표 및 자치단체의 건전하고 효율적인 재정운영을 위한 노력이 보다 많이 반영될 수 있는 지표와 일자리창출을 위한 지역경제 활성화에 대한 노력을 촉진하기 위한 재정분석 지표를 검토한다.

이를 통해 다음과 같은 2017년도 지방재정분석 지표체계(안)을 도출하였다. 첫째, 지방재정의 건전성·효율성을 평가할 수 있는 대표성 있는 지표를 선정하고 취지에 맞지 않는 지표 폐지 및 유사지표를 통·폐합하였다. 또한 기존 3개 분야(재정건전성, 효율성, 책임성) 체계를 유지하여 제도의 안정성 및 예측가능성을 확보하고자 하였으며, 정량지표에 대한 가중치를 조정하였다.

둘째, 정부업무평가 정비(안) 반영 및 정부시책협조 유도를 위한 지표를 도입하였다. 이를 위해 기금운용성과분석 지표, 일자리창출관련 지표, 주민참여예산제도 지표를 추가하였다.

셋째, 위와 같은 지표체계(안)이 반영된 2017년도 지방재정분석 편람을 개발하였다.



# 논문모집안내

『지방행정연구』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.

이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

- **논문주제:** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량:** A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

\*마감일 이후에도 수시접수합니다.

- **원고제출:** 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)
- **제출(문의)처:** **Tel** 033-769-9824 | **Fax** 070-4275-2314 | **E-mail** local@krila.re.kr
- **원고료 등**
  - ※ 원고료 및 게재료는 없습니다.
  - ※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.



## 지방자치 이슈와 포럼

2017 Autumn Vol.15

이달의 이슈와 포럼

재정분권과 재정책임성

