「지방정부연구」 제22권 제3호(2018 가을): 189-215
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.3 (2018 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.3.8

지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안 연구:
문재인 정부 지방분권 개헌안을 중심으로

신 유 호*
유 법 민**

국문요약

지방분권의 당위성에 대한 논의는 이론적 논의부터 제도개선에 이르기까지 지방자치분야를 넘어서 공공행정의 주된 관심사였다. 다수의 학자들은 지방정부의 자율성을 확대하기 위한 선행조건으로 재정분권이 필수적임을 주장하였다. 문재인 정부에서 자치분권과 균형발전을 국정과제로 채택한 이후, 재정분권 논의에서 지방세 확충과 아울러 정부 간 재정조정제도의 개선방안이 강조되고 있다. 그럼에도 불구하고, 학계의 재정분권 논의는 지방의 자주재원 확보를 강조한 나머지 자치분권과 균형발전의 정책논의에서 재정조정제도 개편방안의 필요성은 다소 간과되어 왔다. 따라서, 이 연구에서는 재정조정제도를 통해 지역 간 불균형을 해소할 수 있는 제도설계에 중점을 두고 정부 간 재정조정제도를 모색하였다.

이 연구에서는 재정조정제도의 개편방향을 정부가 2018년 3월에 국회에 제출한 대한민국 헌법 개정안에서 밝힌 새로운 사회적 가치와 국정운영 방향 내에서 "지방정부의 재정운용 자율성 강화"와 "지방정부간 재정형평성 확대"로 설정하고, 이러한 방향에 부합되도록 법적 근거, 재원 및 배분방식, 관리주체 측면에서 개편방안을 제시함으로써 향후 지방재정조정제도의 개선에 기여하고자 한다.

주제어: 지방분권, 개헌안, 재정분권, 지방재정조정제도, 국가균형발전

Ⅰ. 서론

문재인 정부는 2017년도 출범과 동시에 5대 국정목표 중 하나로 "고르게 잘사는 지역"을 선정하고, "자치분권과 균형발전"을 강력하게 추진하고 있다. 그리고 이를 달성하기 위한 국정과제의 하나로 "재정자립을 위한 강력한 재정분권 실현(국정과제 75번)"을 추진 중에 있다. 이러한 재정분권의 핵심적인 내용은 현행 8: 2 수준인 국세 대 지방세의 비율을 장기적으로 6: 4까지 개선하는 것이다(손희준, 2018).[1)]

* 제1저자
** 교신저자

1) 이 외 재정분권의 세부과제로는 국고보조사업 정비를 통한 실질적 포괄 보조금 도입, 지방교부세율 상향

다만, 국세 대 지방세 비중의 개선을 통한 지방세의 확충은 지방정부의 총량적 수준의 재정자립에는 긍정적 효과가 있으나, 지역간 경제적 불균형이 여전히 존재[2]하고 있는 우리나라의 재정여건상 지역간 재정격차의 심화를 야기할 우려가 있다. 따라서 재정분권 실현을 위해 국세를 지방세로 이양할 경우, 지역 경제력이 우위에 있는 일부 지역으로 이양된 국세의 세원을 더욱 집중시켜주는 결과가 초래(김정훈, 2018: 4)될 우려가 상존하고 있는 것이다.

이를 근본적으로 해결하기 위한 국정운영의 철학을 담아 지방분권 국가를 지향하는 대한민국 헌법 개정안(이하 "개헌안")이 지난 2018년도 3월 26일 국회에 제출 되었다. 개헌안에는 지방정부의 재정자율성 강화와 함께 지역간 재정 격차를 해소하기 위한 정부간 재정조정 조항까지 신설[3] 되었다.

그러나 정부간 재정조정에 대한 중요성이 그 어느 때보다도 강조되며 개헌안 수준에서 논의되고는 있지만, 이를 구체화하는 제도개편에 대한 정책연구는 많지 않은 편이다. 물론 학계에서도 2008년 이후 지방분권 개헌과 관련하여 재정조정 제도의 새로운 구상을 시도한 연구(안권욱, 2015: 김석태, 2015), 지역간 균형발전과 재정조정제도 개편연구(김용창, 2008a, 2008b 등)가 일부 이루어졌지만, 최근까지 보다 깊이 있게 논의되지는 않고 있다.[4]

따라서 이 연구는 기존 선행연구들에서 제안한 재정조정제도 개편 구상을 종합한 후속연구로써, 2018년 대통령이 국회에 제출한 개헌안의 지방분권 개헌 논의와 함께 현행 정부간 재정조정제도의 개편방안을 시의적절하게 연구하고자 한다. 이를 위해 이 연구에서는 문헌연구를 통해 우리나라 법률상 실질적으로 재정조정 역할을 수행하는 중앙과 지방간, 광역정부간 재정조정관련 제도를 대상[5]으로 그 현황, 개편을 위한 쟁점사항, 해외사례를 통한 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다. 이러한 분석을 바탕으로 지방분권 개헌 측면에서 지방정부의 자율성 제고와 지역간 균형발전이라는 기본방향을 설정하여 규범적 차원의 정부간 재정조정제도 개편방안을 모색해 보고자 한다.

과 지역상생발전기금 확대, 지방재정 건전성 강화, 고향사랑 기부금 도입 등이 있다.

2) 전체 소득세의 67%, 법인세의 69%, 부가가치세(도소매 판매액 기준)의 66%가 수도권에 집중되어 있다(김정훈, 2018).

3) "개헌안 제124조제4항 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다"라고 명시하고 있다.

4) 그간 국내의 선행연구는 지방재정조정제도에 대한 사회복지비 효과(박완규, 2012), 지역간 형평화 효과분석(김정완, 2009), 국가경제에 미치는 영향(최원익, 2008), 배분모형 적실성(이원욱, 2003) 등 주로 분야별 혹은 국가나 지역간에 재정조정의 형평화 효과가 있었는지를 중심으로 논의되어 왔다.

5) 따라서 이 연구는 지방교육재정분야, 광역-기초정부간 조정교부금, 서울시 재산세 공동과세 등은 논의에서 제외하였음을 밝힌다.

Ⅱ. 지방재정조정제도 개헌 논의와 선행연구 고찰

1. 지방재정조정제도의 의의

지방재정조정제도는 행정수요에 비해 재정력이 취약한 지방정부일지라도 전국적으로 보편적인 행정서비스를 받을 수 있도록 재정부족분을 보전해 주는 역할을 수행한다. 아울러 중앙과 지방정부간, 그리고 지방정부 상호간 재정 불균형을 조정하여 정부간 재정격차를 완화 시켜주는 "정부간 재정배분 시스템"(윤영진, 2016: 159)을 의미한다.

이러한 지방재정조정제도는 "지역간 불균등한 경제환경이 존재하는 상황에서 사회통합을 위한 지역간 형평성을 추구"(김용창, 2008a)할 수 있는 정책적 정당성을 제공한다. 즉, 불균등한 경제환경은 부와 재정자원을 창출하는 역량에서 지역간 격차의 확대 재생산을 초래하는데, 국민국가로서의 정체성을 유지하려면 지역의 재정력을 형평화시켜 지방분권화의 기본토대를 제공(김용창, 2008a)할 수 있기 때문이다.

한편, 지방재정조정제도는 재정조정 재원의 용도 지정 유무를 기준으로도 구분할 수 있다. 윤영진(2016)는 정부간 재정조정제도를 "무조건부 비대응 지원금"과 "조건부 대응 지원금" 으로 유형화[6]하였다. 그리고 조건부 지원금의 용도 지정범위(category)를 확대하여 지방정부의 재정지출 자율성을 보다 개선시킨 형태를 포괄보조금(block grant)이라고 한다.

2. 지방재정조정제도 관련 대통령 개헌안 내용

지방분권 강화와 그에 따른 정부간 재정조정을 중심으로 개헌안의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 개헌안은 헌법전문에 자치, 분권, 그리고 지역간 균형발전이라는 사회적 가치, 그리고 국가운영의 기본방향 중 하나가 바로 지방분권에 있음(안 제1조제3항)을 분명히 하였다.

또한, 지방분권 측면에서 중앙과 지방이 종속적·수직적 관계가 아닌 독자적·수평적 관계라는 것을 명확히 하기 위해 지방자치단체를 지방정부(안 제122조제2항)로 명칭을 변경하였다. 그리고 지방자치와 지역 간 균형발전에 관련된 중요정책을 심의하기 위하여 대통령이 의장이 되는 "국가자치분권회의"(안 제97조)도 신설하였다.

무엇보다 자치재정권을 강화하여 정책시행과 재원조달의 불일치가 발생하지 않도록 상위 정부의 위임사무를 집행하는 경우에는 그 비용은 위임한 주체가 부담하도록 하였다. 또한 실질적 자치가 가능하도록 지방정부 스스로 재정을 확보할 수 있도록 법률에 위반되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있는 과세자주권도 보장하였다. 그리고 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무

6) "무조건부 비대응 지원금"은 정부 간 재정지원 시 특정용도를 정하지 않음으로써, 재정지원을 받은 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원을 의미한다. "조건부 대응 지원금"은 상위정부가 하위정부에 재정을 지원하였을 때 특정 용도를 지정하고 하위정부로 하여금 대응적으로 일정부분 재정부담을 시키는 특정지원금이다(윤영진, 2016).

부담 범위에 부합되게 배분하도록 명시하였다. 다만, 이러한 자치재정권 보장 시 지역 간 재정격차 확대가 초래되지 않도록 국가와 지방정부간, 지방정부 상호간의 수평적인 재정조정에 대한 근거까지 마련하였다.[7)]

3. 선행연구 고찰 및 분석 기준

지방재정조정제도 정책개발 구상에 대한 규범적 차원의 선행연구는 많지는 않지만 최근까지 꾸준히 시도되고 있다. 이러한 최근 연구로는 주만수(2018)의 연구가 대표적이다. 주만수(2018)는 Birds(2000)의 재정분권 논의에 입각하여 정부간 재정조정제도의 설계원칙을 설명하고 있는데, 정부 간 재원이전의 주요 목적이 모든 지역에서 최저 수준의 공공서비스를 제공하기 위한 재원보장에 있다면 총액이전으로 충분하다(주만수, 2018: 83)고 제안하였다.

이 연구주제와 가장 밀접하게 지방분권적 개헌과 관련하여 재정조정 제도를 연구한 대표적인 연구로는 안권욱(2015), 김석태(2015)의 연구가 있다. 우선, 안권욱(2015)은 독일의 지방재정조정제도를 분석하여 우리나라의 개헌안 수준의 재정조정제도 확립방안을 제안하였다. 그리고 김석태(2015)는 지방정부가 중앙 이전재원 확보에 치중하는 연성예산제약을 개선시키기 위해서는 근본적으로 공동세와 수평적 재정조정제도를 도입할 것을 제안하였다.

한편, 지역간 균형발전과 관련한 정부간 재정조정 관련 최근 논의로는 김용창(2008), 변창흠(2018), 구균철(2018), 차미숙 외(2018) 등이 대표적이다. 이 중 김용창(2008a, 2008b)은 수도권-비수도권을 둘러싼 양극단의 경제적인 갈등관계를 조정하는 실천수단으로 수평적 지방재정조정제도를 제안하였다. 그리고 변창흠(2018)은 재정분권 시 지방세 증세분 등을 활용한 지역간 균형발전 역할강화를, 구균철(2018)은 지방세의 과세자주권 확보를 통한 재정격차 해소와 지방교부세의 재정형평화 기능을 통한 지역간 소득 격차 완화를 주장하였다. 또한, 차미숙 외(2018)는 소규모 국고보조금 폐지, 지역상생발전기금 확대 등을 통해 균형 발전을 위한 재정조정제도 재설계 등을 주장하였다.

해외연구로서 OECD(2008)는 OECD 18개국의 재정형평화 제도(Fiscal Equalization)를 조사하여 정책적 함의를 제시하였다. OECD(2008)에 따르면, OECD 주요국의 재정형평화 규모는 2008년도 조사대상 국가들 GDP의 평균 2.3%, 정부지출의 4.8%규모이나, 국가에 따른 재정조정유형은 해당국의 정치·경제·역사 등 맥락에 따라 다양하게 구성된다고 밝히고 있다.

본 연구는 선행연구들에서 제안한 재정조정제도의 개선방안을 종합한 후속연구 성격의 규범적인 연구이나, 2018년도 지방분권 개헌안에서 강조하는 자치분권과 지역간 균형발전이라는 새로운 사회적 가치를 실현하기 위해 정부간 재정조정제도 개편을 보다 깊이 있고 시의적절하게 연구하였다는 점에서 선행연구와의 차별성이 있다고 할 수 있다. 이번 연구에서는 내용분석 방법에 따라 지방재정조정에 대한 이론적 고찰과 우리나라 제도 현황과 쟁점, 그리고 해외사례 분석을 통해 도

7) 국회에 제출된 개헌안은 국회 의결시한인 2018년 5월 24일(제출 후 60일 이내 의결) 표결에 부쳤으나 의결정족수에 미달되어 현재 자동으로 폐기된 상황이지만, 이에 대한 관련 논의들은 여전히 진행 중인 상태다.

출한 현행 지방재정조정제도의 법적근거, 재원, 배분방식, 관리주체의 4가지 분석기준을 적용하여 지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 지방재정조정제도의 현황과 쟁점

1. 한국의 지방재정 구조

〈표 1〉와 같이, 2017년도 예산기준으로 우리나라의 조세수입을 국세 대 지방세 비율로 살펴보면, 국세 대 지방세는 77.3: 22.7이나, 최종 재정사용액을 기준으로는 36.3: 63.7로 그 비율이 역전되는 것을 확인할 수 있다. 이는 지방정부의 중앙의존적 재정불균형 구조의 특징을 보여주는 동시에 조세수입과 재정지출의 불균형 구조(박관규, 2017)를 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 중앙정부와 지방정부 간 재원흐름관계(2017)

구분		금액(억원)	비율(%)
세원 배분(1차)	국세(A)	2,422,618	77.3
	지방세(B)	711,891	22.7
	소계	3,134,509	100.0
국세 중 지방이전(C) (2차)	지방교부세	407,313	13.0
	지방교육재정교부금	468,726	15.0
	국고보조금**	408,589	13.0
최종 사용재원	중앙정부(A-C)	1,137,990	36.3
	지방정부(B+C)	1,996,519	63.7
	합계	3,134,509	100.0

* 자료: 박관규(2017: 1, 재인용)
** 여기서의 국고보조금은 지방비 부담없이 국세를 투입한 국고보조금을 의미

〈표 2〉은 우리나라의 행정계층별 재정자립도와 재정자주도의 격차를 나타내고 있다. 이러한 결과는 근본적으로 세원의 편제와 수도권 집중에서 비롯된 결과로, 그 추세는 별다른 변화없이 지속되고 있다(조기현, 2015). 특히, 교부세 등이 이전되어 지방재정 자율성 수준을 측정하는 지표인 재정자주도에서도 지역 간 격차가 여전히 존재함을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 2018년도 재정자립도와 재정자주도 현황

구분	재정자립도(지방세 등 자립성 측정)					재정자주도(재정자율성 측정)				
	특광역시	도	시	군	자치구	특광역시	도	시	군	자치구
평균	65.7	38.8	37.8	18.5	30.3	73.4	48.3	66.4	65.2	47.5
최고	82.5 (서울)	59.8 (경기)	64.2 (화성)	44.8 (울주)	67.9 (강남)	83.2 (서울)	60.5 (경기)	85.2 (과천)	73.1 (홍천)	71.1 (서울중구)
최저	44.3 (광주)	20.4 (전남)	11.7 (남원)	8.5 (구례)	13.5 (대전 동구)	62.7 (부산)	34.9 (전남)	55.4 (전주)	57.0 (부여)	29.5 (광주 북구)

자료: 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). 재인용(행정안전부, 2018)
주의: 평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임. 시·도별 전국평균 재정자립도는 순계예산규모로 산출되었음.

2. 한국의 지방재정조정제도별 현황 및 쟁점논의

우리나라는 “지방재정조정제도”라는 용어를 지방재정법에 명시[8]하고 있다. 또한, 행정안전부의 지방자치단체 통합재정 개요에는 “중앙정부의 지방재정 조정제도”를 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계(과거 지역발전특별회계)로 제시하고 있다.

이 연구에서는 중앙정부의 지방재정조정제도를 수직적 재정조정 제도로 설정하고, 수평적 재정조정 관련 제도로는 실질적으로 법률상 지방정부간 재정조정 역할을 수행하고 있는 지방소비세와 지역상생발전기금으로 보고 검토하고자 한다.

1) 중앙에서 지방정부로의 수직적 재정조정 제도

(1) 지방교부세

지방교부세는 지방정부의 표준행정운영에 필요한 부족재원을 보전해 주고, 정부 간 재정격차를 조정해주는 제도로써 지방교부세법에 근거하여 지방정부의 자율재원으로 운용되고 있다.

그 재원은 내국세의 19.24%, 국세인 종합부동산세 등이다. 각각의 재원에 따라 보통교부세, 부동산교부세 등으로 구분하여 운영되고 있는데, 보통교부세와 부동산교부세는 지역간 재정형평을 고려하여 중앙에서 지방으로 수직적 배분되는 무조건부 비대응 지원금에 해당한다.[9]

이러한 지방교부세 제도를 둘러싼 최근 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 보통교부세, 부동산교부세의 중첩된 재정 형평화 기능으로 인한 재정력 역전현상 발생 등이다. 각 제도 간 중첩된 재정형평화 기능은 제도를 필요 이상으로 복잡하게 구조화시켜 지방정부간 재원 배분을 오히려 왜곡할 우려(최병호 외, 2007)가 있다는 것이다. 따라서 교부세의 정책목적에 부합되게 “재원보장”, “재정조정” 으로 해당 제도를 정책목적에 부합하게 이원화시켜 재정립하

8) 지방재정법 제4조에는 지방재정제도의 연구·개발을 시행하기 위해 지방재정 조정제도와 지방세 제도 간의 조화로운 발전방안을 모색하여야 함을 명시하고 있다.

9) 한편, 이 외에 특별교부세는 재난 및 안전관리, 지역현안, 국가-지방간 협력 등의 용도로 교부되며, 소방안전교부세는 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전하기 위한 용도로 교부된다.

자는 주장(조기현, 2018: 박병희, 2018)이 제기되고 있다.

둘째, 열악한 재정여건을 감안한 지방교부세 법정교부율 증률요구(국회 지방 재정·분권특위, 2016)이다. 현재 보통교부세는 지방정부의 재정부족액 대비 약 90%수준을 평균적으로 충족하고 있어, 이를 100% 수준인 내국세의 약 21%이상 상향 조정할 필요성이 있다는 주장이다.

셋째, 교부세를 공동세[10]로 전환하자는 주장이 있다. 이는 교부세가 현재도 내국세의 일정비율로 중앙과 지방이 세수를 공유하고 있으므로, 교부세를 공동세로 전환하여 재정자립도를 개선하자는 주장이다. 하지만, 현행 지방교부세 규모를 유지한 채 공동세로 전환하자는 주장은 이미 지방교부세를 고유재원으로 사용하고 있는 지방정부 입장에서는 재원 확충의 실익이 크지 않아 반대할 공산이 높다.[11]

(2) 국고보조금

정부간 재정관계에서의 이전재원으로서 국고보조금을 의미할 때는 일반적으로 중앙정부가 지방정부에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방정부의 재정을 지원하는 보조금(윤영진, 2016: 195)을 의미한다. 이러한 국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방재정법」, 「국가균형발전특별법」 그리고 각 개별 법령과 각 지방정부 보조금 관리 조례의 적용을 받는다(이현우, 2010 : 16, 신유호: 2013).

국고보조금의 재원은 중앙부처의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 조성된다. 배분은 법령에 의해 용도와 보조율을 명시한 형태의 법정보조금과 소관 부처가 재량적으로 운용하는 비법정보조금으로 구분되는 “조건부 대응 지원금”에 해당된다.

한편, 지방정부는 국고보조사업비에 매칭되는 지방비를 다른 사업에 우선하여 예산을 편성하여야 한다. 이러한 지방재정 부담에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속으로 「지방재정부담심의위원회」를 구성[12]하여 운영하고 있다.

현재 국고보조금과 관련한 대표적인 쟁점은 국고보조금의 지속적인 팽창(조기현, 2015; 주만수, 2018)과 그에 따른 지방비 부담 과중, 비법정 보조금 과다편성(임성일, 2004; 신유호, 2013)으로 인한 지방정부의 예측가능한 재정 운용 한계, 소규모 유사중복 영세보조사업의 과다(신유호, 2013; 조기현, 2015; 서정섭, 2018)이다.

---

10) 공동세란 공동세목에 대해서 하나의 기관에서 세금을 부과·징수하여 이를 일정한 배분기준에 따라 배분하는 것으로써, 공동세를 세수 공유제(tax revenue sharing) 혹은 세원 공유제(tax base sharing)로 간주하는지에 따라 그 범위의 차이가 있다(김석태, 2015: 249). 우리나라 공동세 제도의 논의는 주로 중앙과 지방간에 세수 공유측면에서 공동세를 넓은 의미로 보는 경향(김석태, 2015; 유태현, 2014)이 있으며, 이러한 측면에서의 공동세 논의는 소득세·법인세·부가가치세 등 일부 국세세목의 공동세 전환 후 지방정부간 수평적 재정조정을 강화하는 것이 주요 논지이다.

11) 공동세 제도는 하위정부에게는 재정 형평화 요소를 포함하고 있으나, 지방세 보다는 자율성이 떨어지는 것이 일반적이다(Blöchliger and King, 2006: 김용창, 2008b).

12) 현재 지방재정부담심의위원회는 지방재정법 제27조의2(국무총리 소속 위원회)에 근거하여 운영되고 있다. 그 구성으로는 국무총리, 행정안전부·기획재정부 장관, 국무조정실장, 지방협의체 추천 4명, 총리위촉 전문가 5명이다.

〈표 3〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위: 조원, %)

구분	2014	비율	2015	비율	2016	비율	2017	비율	2018	비율
국고보조사업	61.1	100	64.4	100	67.1	100	65.2	100	70.6	100
·국고보조금	37.7	61.8	41.4	64.3	42.9	63.8	43.5	66.7	47.2	66..8
·지방비부담	23.3	38.2	23.0	35.7	24.3	36.2	21.7	33.3	23.5	33.2

출처: 행정안전부(2018, 105).

(3) 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계(이하 "균특회계")는 국가균형발전 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 2004년도에 국가균형발전특별법을 제정하여 시행 중인 특별회계이다. 균특회계는 기본적으로 조건부 대응 지원금 성격인 국고보조금에 해당하나, 일부 사업이 포괄보조방식으로 운용되고 있다.

균특회계의 예산규모는 2009년 이후 약 10조원 내외로 그 규모가 유지되고 있다. 재원으로는 주세, 개발부담금 등 각종 부담금, 일반회계·특별회계 전입금 등이다. 균특회계의 세출사업은 지역자율계정, 지역지원계정, 세종, 제주의 4개 계정으로 구성되어 있다. 이 중 지역자율계정사업은 인구, 면적, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수를 활용한 지방정부별 지출한도액을 설정하여 지역간 차등지원을 감안하고는 있다. 그러나 지방정부별 실제 배분내역은 비공개하고 있어 차등지원을 통한 균형발전 효과는 정확히 알 수 없는 실정이다. 이러한 지방정부별 지출한도 내에서 유형별 포괄보조 세부사업을 선택하되, 지방정부는 지방비를 매칭하여 부담하고 있다.

한편, 지역지원계정사업은 중앙부처 직접편성사업으로 일반국고보조금 사업과 그 성격이 유사하여 균특회계와 국고보조금사업의 차별성 있는 운영이 요구되고 있다.

2) 수평적 재정조정 관련 제도

(1) 지방소비세: 국세의 지방세 이양 시 각 시도별 가중치로 수평조정역할

지방소비세는 지방세법에 근거한 지방세목으로 광역시도의 보통세 중 하나이다. 그 도입배경은 2009년도 종합부동산세 완화로 인한 부동산교부세 감소분을 확충해 주기 위해 국세인 부가가치세의 5%p를 세원으로 하여 지방에 이양되었다. 또한 2013년도는 취득세 세율인하 등으로 인한 지방재정의 감소분을 보전하기 위해 부가가치세의 6%p이 추가 이양되었다. 현재는 국세인 부가가치세의 11%p를 재원으로 운용되고 있으며, 부가가치세의 5%p과 6%p로 구분하여 배분하고 있다.

즉, 부가가치세의 5%p는 민간최종소비지출로 산출한 소비지수와 지역별 가중치를 활용[13]하여 안분하고, 부가가치세의 6%p는 2013년도 취득세 영구인하조치에 따른 재원보전을 고려하여 광역시도별로 배분하고 있다.

한편, 지방소비세는 가격기능을 수행하는 지방세라기보다는 실질적인 중앙과 지방간 세수공유

13) 계산식: 부가가치세의 5%p × $\dfrac{\text{해당 광역의 민간최종소비지수} \times \text{해당 시도의 가중치}}{\sum_{n=1}^{17} \text{각 광역별 소비지수와 가중치를 곱한 값}}$

형태의 수평적 이전재원이라는 비판적 시각(주만수, 2018)[14]이 있다. 또 다른 시각(김정완, 2006)에서는 지역개발에 따른 성장과실을 중앙과 지방이 공유하는 차원에서 부가가치세를 공동세원화하되, 지역간 불균형 등의 문제를 해소하기 위해 그 세수의 일부를 지방에 재배분하자는 논의도 있다. 특히, 재원활용에 있어 지방정부의 실질적인 자율편성권의 인정을 전제로 공동세원화한 부가가치세의 일정재원을 균특회계로 운용하여 지역생산에 따른 외부불경제를 해소(김정완, 2006)하는 데 활용되어야 한다는 주장도 있다.

최근 지방소비세를 둘러싼 쟁점은 국정과제인 재정분권 강화를 위해 국세인 부가가치세를 지방으로 추가 이양하는 방안에 관한 것[15]이다. 지방소비세의 증률은 일부 지역의 세수집중도를 유발시켜 지역간 재정격차를 확대시킬 우려가 있다. 따라서 지방소비세 인상과 늘어난 재원을 지역상생발전기금으로 확대 출연하는 등 지역간 균형발전을 동시에 고려한 방안(한국경제, 2018. 7. 4) 등이 핵심쟁점으로 부각되고 있다.

(2) 지역상생발전기금: 광역시도간 수평적 재정조정 역할 수행

지방소비세와 연계하여 광역정부간 수평적 재정조정에 해당하는 제도가 지역상생발전기금(이하 “상생기금”)이다. 상생기금은 2010년도 지방 소비세 도입에 따른 지역간 세입 격차를 완화하고, 수도권 규제 합리화로 인한 개발이익을 비수도권에 지원하여 지역경제 활성화를 도모하기 위해 지방자치단체기금관리기본법(이하 “지방기금법”)에 근거하여 설치하였다.

상생기금의 재원은 수도권 지방소비세의 35%에 해당하는 출연금 등이다. 다만, 여기서 수도권 지방소비세액의 35%는 부가가치세의 5%p의 수도권 지방소비세의 35%를 의미하며, 2017년도 기준으로 약 3,944억원 정도 규모(손희준 외, 2017: 87)[16]이다.

상생기금의 용도는 크게 재정지원과 융자관리계정으로 구분된다. 재정지원은 상생기금 도입 당시인 2009년도 지방재정지원제도 개편에 따른 시도별 상대적 손익규모와 재정력[17]에 기초하여

14) 이러한 관점에서 지방소비세의 시도별 가중치는 지역간 재정형평화 성격을 가지고 있으며, 국세인 부가가치세의 6%p전환은 본래 목적인 취득세의 영구인하에 따른 지방재정 감소분과 더불어 국세의 지방세 이양과정에서 발생한 지방교부세, 지방교육재정교부금, 지방교육세 감소분 등을 모두 지방소비세로 충당(주만수, 2018)하고 있다는 지적이다.

15) 대통령 소속 자치분권위원회에서는 산하에 재정분권TF를 구성하여 지방소비세의 규모를 확대(국민일보, 2018. 1. 17)하는 것을 비롯한 재정분권 방안들을 검토한 바 있다. 이를 토대로 지난 10월 30일에는 지방소비세를 현행 국세인 부가가치세의 11%에 21%로 10%p를 단계적으로 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 “재정분권 추진방안”이 발표되었다. 이 재정분권 추진방안에 따르면, 2022년까지 국가균형발전을 촉진하기 위해 지방재정제도를 근본적으로 개편할 계획임(관계부처 합동, 2018)을 밝히고 있다.

16) 2017년도를 기준으로 하여, 서울특별시는 1,669억원, 인천광역시는 351억원, 경기도는 1,924억원을 출연하였다.

17) 상대적 손익규모는 지방재정지원제도 개편에 따라 해당 시도별 재원순증 효과가 전국 시도의 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 시도별로 배분한 것을 의미한다. 이 때 수도권은 상대적 손익규모에 따른 배분대상에서는 제외되었다. 여기서 재원순증 효과란 2009년도 지방재정지원제도 개편(지방소비세 도입 등)에 따른 지방소비세, 교육재정 전출금, 상생기금 출연금, 지방교부세 감소분 등에 따른 시도별 순증효과를 의미한다. 한편, 재정력 기준에 따른 시도별 배분기준은 상기의 기준으로 배분하고 남은 금액에 대해 재정역지수(재정부족액) 합계에서 당해 시도가 차지하는 비중이며, 각 광역시도는 배분받은

광역시도별로 전액 배분되었다. 그리고 융자관리계정은 2015년도부터 수도권 출연금의 50%를 재원으로 적립하여 각 광역시도, 지방공사 및 공단에 융자재원으로 활용하고 있다.

그리고 상생기금을 설치한 17개 광역시도는 그 관리·운용을 위하여 지방자치법 제159조[18]에 의거하여 지방자치단체조합을 설립[19]하였다. 또한 조합의 의결기구로 "조합회의[20]"를 설치·운영하고 있다.

상생기금의 가장 큰 쟁점은 바로 수도권 출연금 시한이 지방기금법상 2019년 12월 31일까지 한시적이라는 것이다. 상생기금의 재원은 제도상 수도권 출연금을 비롯하여 지방채 발행 수입, 광역시도의 통합관리 기금 예치금, 지역개발기금 등의 조합 예치자금 등이 있다. 그러나 수도권 출연금이 상생기금 전체의 실질적인 재원이므로, 상생기금을 유지하고 확대·개편하기 위해서는 수도권의 출연금 납입 연장에 대한 정부간 합의가 이루어져야 한다.

한편, 재정지원계정에 따라 실질적으로 광역시도별 수평적 재정조정 역할을 수행하고 있는 상생기금은 고유목적 전략사업이 없이 일반재정보조사업으로 활용되는 수준(손희준 외, 2017)이며, 광역시도별 배분규모가 작아 그 수평적 재정형평화 효과가 미미하다는 우려도 있다.

지금까지 살펴본 한국의 법률상 재정조정제도를 종합하여 제시하면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 한국의 법률상 재정조정제도 종합

구분	지방소비세		지방교부세		국고보조금	
	지방소비세	지역상생발전기금	보통교부세	부동산교부세	일반국고	균특회계
근거 법령	지방세법	지방기금법 (상생기금조합규약)	지방교부세법		보조금관리에 관한 법률	국가균형발전 특별법
목적	일반행정 수요충족	수도권-비수도권 상생발전	재정보전 재정불균형 시정	시군구 균형재원	특정 국가사업 지원 (혹은 장려)	국가균형발전 사업지원
운영 특성	부가가치세의, ○ 5%p: 일반재원보장 (지역상생기금적용) ○ 6%p: 취득세 인하분 보전 (지역상생기금 미적용)	재정지원계정 융자재원계정 (출연금=50%:50%)	전액 공식배분	세종특별자치시 제주특별자치도 기초 (시, 군, 자치구)	법정 (관련법률, 121개) 비법정 (국가-지방상호간 이해관계예산사업)	· 지역자율계정 (舊생활계정) ※ 광역-기초자율 · 지역지원계정 (舊경제계정) ※ 부처 직접편성 · 세종•제주계정 · (新)계획계약도입

금액의 30%이상은 관할 시군구에 배분되도록 노력하기로 합의하였다.

18) 지방자치법 제159조는 지방자치단체 조합설립에 대한 조항이다. 즉, 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 해당 지방의회의 의결을 거쳐 광역시도는 행정안전부 장관의 승인을 받아 조합을 설립할 수 있다는 조항이다.

19) 한편, 지역상생발전기금조합은 발전기금의 관리·운용에 관한 사무를 대통령령에 의거하여 전문기관에 위탁할 수 있으며, 현재 조합의 집행기관장인 조합장을 한국지방재정공제회 이사장이 겸임하고 있다.

20) 의결위원은 총 20명으로 시·도 기획관리실장 17명, 행정안전부 지방재정정책관, 전문가 2명으로 구성되어 있다.

교부재원	(국세) 부가가치세의 11%	수도권 지방소비세의 35%, 계정운용수익금, 타계정 전입금, 지방기금 예치금등	내국세*의 19.24%의 97% (특교세:내국세*의 19.24%의 3%)	종합부동산세 (국세)	국가예산 (매년 편성)	주세 100%, 법정 부담금 / 타회계전입금 등
용도	없음	지역발전포괄사업 (조합회의의결)	없음	없음	세부지정	포괄, 세부지정
배분방법	○ 5%p: (광역) 민간최종 소비지출 가중치 적용(수도권:광역시:도=1:2:3)	재정지원: 상대적 손익규모 미달분의 50%(비수도권), 재정역지수 (수도권 포함)	[(기준재정수요-수입)*조정율] (부족액 대비 보통교부세 총액) (※ 제주: 보통교부세 3%p)	재정력역지수(50%) [1-(기준재정수입/수요)] 사회복지(35%) 지역교육(10%) 보유세규모(5%)	신청주의 기준보조율 차등보조율 (복지분야 등)	계정별 총액설정 사업별 한도설정 [생활계정 한도] 시도: 기본요소 (인구, 면적) 낙후도 요소(지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수)
재원성격	일반재원	포괄재원 (일반에 가까움)	일반재원	일반재원	특정재원 (지방비 매칭)	특정재원 (매칭, 포괄보조)
형평효과	O	O	O (균형수요분)	O	△ (단, 차등보조)	△ (단, 낙후도요소)
규모**	6조 2,961억 (2.5%)	3,826억 (0.2%)	37조 5,775억 (15%)	1조5,328억 (0.6%)	44조 673억 (17.6%)	9조 8219억 (3.9%)

* 주의: 내국세는 (국세-관세)-주세(국가균형발전특별회계)-목적세(교육세, 교통에너지환경세, 농특세)-종합부동산세-담배부과 개별소비세 20%

** 규모 각 제도별 "%" 의미: '17년도 전체 지방예산(당초 총계기준) 250조 149억원(100%) 대비 항목비중(단, 지방소비세, 상생기금은 '16년도 결산, 국고보조금 '17년도 당초 순계기준)

2. 해외의 재정조정제도 사례와 함의

1) 해외 재정조정제도의 유형

지역 불균등 발전의 결과이자 원인인 지역간 재정불균형은 대부분의 국가에서 발생하는 보편적인 현상이다. 이러한 각 지역의 지리적·사회적 차이에 따른 재정 불균형 격차를 시정(김용창, 2008a: 588)하기 위해 오늘날 대부분의 OECD 회원국들은 재정조정제도를 도입하고 있다. Shah(2007)에 의하면, 정부 간 재정조정(이전재원)은 OECD 회원국 공공지출의 약 30% 이상을 차지하고 있으며, 개발도상국 지방정부 지출의 약 60%를 충당하고 있다고 밝히고 있다.

일반적으로 세입에서 지방세 비율이 증가할수록 지방정부 간 재정격차가 확대되어 그 증가분만큼 재정조정 재원이 필요하다. 이럴 경우 재정력 균등화를 위해서는 지방정부간 수평조정(조임곤, 2018)이 필요하다.

따라서 수평적 불균형의 조정을 위해 지방정부간 재정조정은 국가평균 수준보다 낮은 재정력 또는 높은 지출요소를 갖는 지방정부에 부유한 지방정부가 이전재원을 조성하여 지원하는 일종의 "로빈훗 정책"(Shah, 2014)으로 이루어지고 있다. OECD(2008: 18)에 따르면, 수평적 재정조정이 수직적 조정보다 형평화 효과가 더 크다고 분석하고 있다. 대표적인 수평적 재정조정 제도를 시행하고 있는 국가로는 독일과 스웨덴(김용창, 2008a: 조임곤, 2018)을 들 수 있다.

이러한 점을 고려하여 이 연구에서는 연방제 수준의 지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편 방안을 모색하기 위해서 중앙·지방간의 재정관계를 헌법 조문으로 상세히 명시하고 있는 협조적 연방국가를 대표하는 독일, 그리고 국회와 중앙정부가 강력한 헌법적 권한을 바탕으로 지방정부에 재정적 권한을 위임하는 형태의 북유럽 국가를 대표하여 스웨덴의 재정조정제도(김정훈 외, 2010)와 그 적용 시사점을 살펴보고자 한다.

2) 독일의 재정조정제도

독일은 연방국가로서 「독일기본법(헌법)」, 「연방재정조정기준법」, 「연방재정조정법」에 근거하여 정부간 재정조정의 원칙을 4단계로 구분하여 상세히 규정하고 있다. 이러한 독일의 재정조정의 목적은 "연방을 구성하는 각 지방 정부는 공동체 이념을 구현하고, 연방공동체의 균등한 발전과 정치적 단결을 도모"(김용창, 2008a)하기 위해 지방정부간 재정력 격차(세입 격차)를 균등화 시키는 것(Shah, 2014)이다.

〈표 5〉 독일의 재정조정 단계

1단계	수직적 재정조정	전체 세입의 정부수준별 배분 (정부별 개별조세 및 공동세 귀속)
2단계	(사전조정) 수평적 재정조정	전체 주 할당분을 개별 주정부별로 배분
3단계	(수평) 주정부간 재정조정	재정력이 강한 주가 약한 주에 재정지원
4단계	(수직) 연방보충교부금 교부	재정력이 약한 주에 연방보충교부금 교부

출처: 김영태(2017: 42)를 일부 수정·보완.

우선, 1단계는 소득세, 법인세, 부가가치세 등에 대한 기간세목을 연방-주- 지방정부간 "세원공유방식의 공동세"를 활용하여 정부간 세수입을 수직적으로 배분하는 것이다. 2016년 기준으로 독일 공동세의 조세수입은 전체 조세수입의 약 72.1%를 차지하고 있다. 공동세의 부과징수행정은 연방행정 기구가 아닌 주행정기구인 세무서(Finanzamt)가 담당하지만, 그 구성은 연방법률로 규정하도록 되어 있다. 다만, 그 법률의 제·개정에는 연방상원의 동의가 필요하다(이동식, 2012: 김석태, 2015: 251).

〈표 6〉 공동세(소득세, 법인세, 부가세)의 정부 수준별 분배율(FY2016)

세목 (관련법, §은 연방기본법)	연방	주정부	지방정부
소득세(§106조3항 제2호)	42.5%	42.5%	15%
부가가치세(연방재정조정법)	49.7%	48.3%	2.2%
법인세(§106조5항 제2호)	50%	50%	-

2단계는 전체로서의 주(州)에 대해 배분된 재원을 개별 각 주에 대해 재분배 하는 단계이다. 이때 〈표 6〉과 같이, 소득세와 법인세는 연방기본법(헌법 107조 제1항)에서 정부 간 세수배분 비율을

고정적으로 설정(한국지방재정학회, 2017: 467)하고 있다. 그리고 소득세는 연방-주정부-지방정부의 비율로 각각 할당된 후 주거지를 기준으로 각 주별로 배분된다. 그리고 법인세는 주정부별 기업 소재지를 기준으로 배분된다.

다만, 부가가치세의 정부 간 배분비율은 연도별 경제상황과 정부단계별 재정상황 등을 감안하여 탄력적으로 조정할 수 있도록 연방재정조정기준법에서 규정하고 있다(한국지방재정학회, 2017: 467). 이러한 부가가치세의 최대 25%까지 부가가치세를 제외한 세수가 연방 각 주 평균 이하인 주에 대해 주민 1인당 평균 주정부 세수입의 97%가 될 때까지 보충분으로 우선 할당하여 배분[21]한다. 나머지 부가가치세 수입 중 75%는 인구비례로 각 주정부별 배분한다.

3번째 단계는 주정부 간 수평적 재정조정단계이다. 각 주 정부간 상이한 재정력은 재정조정법에 의하여 적절히 조정된다. 이를 위해 주정부의 재정력 측정치와 조정측정치가 고려된다. 이 중 조정측정치의 경우는 개별도시별 가중치[22]를 행정수요에 따라 달리 부여한다. 단, 주정부 간 재정조정은 주정부 사이의 재정력 격차를 완전히 평준화하는 것은 아니며, 주정부의 재정력 격차가 완화될 수 있도록 비율적으로 조정하는 것을 의미한다.

마지막 4번째 단계는 연방보충교부금을 통한 연방에서 주정부로의 수직적 재정조정단계로써, 재정조정법에 의거하여 일반보충교부금과 특별보충교부금으로 구분된다. 우선, 일반보충교부금은 주정부간 수평적 재정조정 이후에도 해당 주정부의 1인당 세수입이 전체 평균의 99.5% 수준에 미달되는 주정부에 대해 미달분의 77.5%까지 연방 부가가치세로 지원하는 제도(한국지방재정 학회, 2017)이다.

그리고 특별보충교부금은 재정조정법 제11조제3항에 따라 2005년부터 2019년까지 베를린 등 낮은 재정력을 가진 구동독지역 주정부를 대상으로 한 특별 재정지원[23]이다. 이 특별보충교부금은 지방정부의 재정력 격차의 완화를 목적으로 교부대상과 그 액수를 지방정부간 연대협약에 따라 법률로 확정하고 있어, 일각에서 재원배분의 임의성을 지적받고 있는 우리나라의 특별교부세와는 운용방식에 차이가 있다.

한편, 독일의 재정조정제도인 재정조정기준법과 재정조정법은 2019년도 12월 31일까지 효력을 갖는 한시적 제도로써, 최근 독일에서는 새로운 재정조정에 대한 논의가 활발하다. 김영태(2017)에 따르면, 독일의 새로운 재정조정의 주요 쟁점사항은 2단계 부가가치세의 수평적 사전조정과 3단계 주정부간 수평적 재정조정의 폐지이다. 그럼에도 불구하고 그간 수차례 위헌소송에 대해 연방헌법재판소는 그 기본 원칙을 합헌으로 판결한 바가 있으며, 상대적으로 열악한 주정부들로부터 수평적 재정조정의 개편합의를 이끌어 내는 것이 쉽지 않을 것(김영태, 2017)으로 보여진다.

---

21) 부족분 잔액을 우선적으로 배분한 다음에도 부가가치세 보충부분의 잔여 재원이 있는 경우, 이 잔액은 다시 각주에 인구비례로 배분하는 것이 원칙이다(한국지방재정학회, 2017).

22) 인구밀집 주(베를린·브레멘·함부르크)는 광역행정에 대한 비용을 감안 하여 1.35의 인구 가중치를 부여하고, 인구과소 주(메케렌부르크-포르폼메른 1.05, 브란덴부르크 1.03, 작센-안할트 1.02)는 장려차원에서 인구를 가중하며, 그 외 주정부는 1을 적용하여 형평화 측정치를 측정한다.

23) 특별재정지원 대상으로는 강력한 사회기반시설의 확충, 구조적인 실업자에 대한 사회지원, 비교적 높은 정치수행 비용 등이 있다.

3) 스웨덴의 재정조정제도

스웨덴은 의회(the Riksdag)에 제출하는 정부제출 법률에 근거하여 국가의 수직적 조정 외에 재정이 풍부한 지방정부에서 부족한 지방정부에 재원을 이전하는 “평형 교부금”을 운영(조임곤, 2018)하고 있다. 스웨덴의 재정조정제도는 “살고 있는 장소와 무관하게 사회복지 접근성에 대해 형평성을 부여”(김용창, 2008: 589)해야 한다는 사상에 기반하고 있다. 이를 통해 어느 지역에 주민들이 거주하더라도 동일한 수준의 행정서비스에 대해서는 동등한 수준의 재정지원이 이루어지도록 하는 것이 평형 교부금을 운용하는 목적이다.

한편, 평형 교부금은 세입과 세출 간의 격차에 주목하기 보다는 세입과 행정수요 각각을 고려하여 평형화시키고자 한다. 이러한 평형교부금에는 수입형평화(income equalisation)와 비용형평화(cost equalisation)가 있다.[24)]

우선, 수입평형화 교부금은 세원이 풍부한 지방정부에서 부족한 지방정부로 교부금을 이전시키는 제도이다. 이 때 주민 1인당 과세소득이 전국 평균의 115%에 미치지 못하는 경우는 부족분에 95%(광역은 90%)를 곱하고 여기에 인구를 가중한 금액을 수입평형화 교부금으로 교부받는다. 반면, 주민 1인당 과세소득이 전국평균의 115%~125%를 초과하는 경우에는 그 초과분의 60%를 곱하여 수입평형화를 납부하되, 전국평균 115%미만 지방정부에 그 미달분에 95%(광역은 90%)까지 충당하여 준다(조임곤, 2018).

그리고, 비용평형화 교부금은 1인당 표준세출액이 전국 평균을 하회하는 지방정부가 부담금을 납부하고, 국가를 경유(재무부)하여 평균을 초과 하는 지방정부에 교부(김용창, 2008a: 594)하는 구조이다. 기초자치단체에 경우 보육 서비스, 의무교육, 노인케어 분야 등과, 광역자치단체는 건강·의료, 인구변화, 급여구조 등 분야별 1인당 표준세출액 구조와 전국평균과의 격차를 고려하여 교부금 충당 혹은 부담금 납부 여부를 결정하여 비용 격차의 균형을 이루고자 한다(김용창, 2008a).

살펴본 바와 같이 스웨덴의 평형 교부금은 세원의 편재와 행정수요 격차를 모두 고려하고 있으나, 1인당 과세소득과 1인당 표준세출액 각각을 전국평균으로 평준화시키고자 하는 것이 특징이다. 또한, 스웨덴도 독일과 마찬가지로 지방정부간 세입과 세출의 평준화 후에도 부족한 재원은 중앙정부가 수직적으로 지방정부에 부담하고 있다.

---

24) 이 외에 2014년부터는 제도개편에 따라 수입이 감소하는 지역에 재정을 충당시키는 구조 교부금(structural grant, 영구제도 개편영향), 이행 교부금(transitional grant, 한시적 제도이행의 영향), 국가가 지방정부에 교부하는 조정교부금(adjustment grant)과 지방이 국가에 납부하는 납부금(adjustment charge)이 있다(조임곤, 2018: 12).

Ⅳ. 지방재정조정제도 개편방안

1. 기본방향

최근 정부가 국회에 제출했던 개헌안이 헌법전문에 새로운 사회적 가치와 국정운영 방향 중 하나로 지방분권을 명시하고 있어, 지방분권을 강화하기 위해서는 강력한 재정분권 추진과 동시에 정부간 재정조정제도가 함께 고려되어야 할 것이다. 이를 위해 “지방정부의 재정운용 자율성 강화”와 지역간 균형발전 관점에서 “지방정부간 재정형평성 확대”를 재정조정제도의 개편방향으로 모색할 필요성이 있다.

이러한 재정조정제도의 개편을 위해 법적 근거, 재원, 배분방식, 관리 주체에 대해서 규범적 차원에서의 개편방안을 제시하고자 한다.

2. 법적 근거

1) 정부간 재정조정에 대한 헌법조항 신설

그간 정부가 여러 재정조정 제도를 통해 지역간 재정격차를 해소하고자 노력하였음에도 불구하고, 여전히 지역간 재정불균형이 같은 행정계층간에도 존재함을 확인할 수 있었다. 또한 우리나라의 재정조정제도는 중앙에서 지방으로의 수직적 형태가 중심을 이루고 있어 하위정부의 재정운용 자율성을 저해하고 있으며, 보통교부세, 부동산교부세, 지방소비세 지역가중치 적용, 지역상생발전기금 등은 각 제도별로 재정형평화 효과가 중복적으로 작용하고 있어 정책목적이 명확한 지역간 균형발전을 위한 재정조정 장치를 모색할 필요가 있다.

해외사례에서 살펴본 바와 같이, 독일과 스웨덴은 별도의 법률에 근거하여 재정조정을 수행하고 있다. 특히, 독일의 경우는 연대협약의 정신을 통한 주정부간 수평적 재정조정을 위해 독일 헌법에 그 근거를 두고 있다. 이는 재정조정을 통한 지역간 불균형 해소가 국가가 추구하는 최상위 가치인 헌법적 가치임을 명확히 함으로써 재정조정, 특히 수평적 재정조정으로 인한 재원의 정부간 이전에 대한 사회적 논란 가능성을 차단하여 안정적인 재정조정제도의 집행을 담보할 수 있기 때문이다.

그러나 우리나라 헌법에는 아직 정부간 재정조정을 위한 근거 조항이 없기 때문에, 향후 개헌 시 지역간 불균형 해소를 위해 정부간 재정조정 근거 조항을 헌법에 명시할 필요가 있다. 이를 통해 수평적 재정조정 시 부유한 지방정부가 제기할 수 있는 재원 재배분으로 인한 정부간 갈등요인을 해소할 수 있을 것이다.

구체적으로 개헌안에는 정부간 재정조정 조항(안 제124조제4항)이 명시되었지만, 정부간 재정조정의 도입목적을 명확하게 제시할 필요성이 있다.[25] 새로운 정부간 재정조정에 대한 수정의견

25) 독일의 경우 기본법 제104조에 전체 경제적인 균형의 장애제거, 연방영역에서 경제력 조정 등을 위해 연

으로 그 목적을 “지방분권과 지역간 균형발전”이라는 개헌안의 사회적 가치에 더욱 부합시키기 위해 단순히 지역 간 재정격차를 해소하는 차원을 넘어서 국가균형발전을 실현하는 수단임을 다음과 같이 명확하게 명시할 필요가 있다.

〈표 7〉 개헌안의 정부간 재정조정조항 수정(안)

제124조제4항 국가균형발전을 위하여 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.

2) 「(가칭)재정조정기본법(이하 “재정조정법”)」 제정

개헌안의 정부간 재정조정을 시행하기 위해서는 개헌안에서 위임된 재정조정 사항이 명시된 재정조정법 제정을 검토할 필요가 있다. 재정조정법 도입의 핵심은 현행 우리나라의 재정조정 제도를 정책목적별로 재정립하여 재정조정법으로 재편함으로써 지역간 균형발전을 도모하는데 있다. 재정조정법의 주요 법률내용으로는 도입목적, 정부간 재정 조정의 종류(수직과 수평), 재원, 배분기준 등이 해당될 수 있다.[26]

재정조정법의 목적은 개헌안의 “정부간 재정조정 조항에 따른 기준을 정하여 정부 간 재정력 격차를 해소하고, 지방정부의 재원보장과 아울러 주민에 대한 표준행정서비스 여건을 지역별로 균등화시킬 수 있도록 그 재정을 조정하여 국가균형발전을 도모”하는데 있다.

그리고, 정부간 재정조정의 종류로는 크게 “수직”과 “수평”으로 구분하여 중앙·지방정부간, 그리고 지방정부간 재정조정으로 명확하게 구분하여 그 기능을 제시할 필요가 있다. 여기서 수직적 재정조정은 국가사무와 지방사무의 원활한 수행에 필요한 재정의 확보와 중앙과 지방정부간 재정격차 해소를 위한 재정조정의 역할, 그리고 수평적 재정조정은 지역간 균형발전을 실현하기 위한 재정조정 수단으로 구분할 필요가 있다.

3. 재원

전술한 바와 같이, 우리나라의 재정조정제도는 중앙에서 지방으로의 수직적 형태가 중심을 이루고 있어, 하위 정부의 재정운용 자율성을 저해할 수 있다. 지방교부세의 법정교부율 증률요구, 국고보조금의 실질적 포괄보조 전면 확대, 국고보조금과의 차별화된 균특회계 개편 요구 등은 이러한 수직적 재정조정방식이 지방정부 재정운용의 자율성이 제고되는 방향으로 개편되어야 함을 나타내는 주장이라고 할 수 있다.

그리고 각 제도별 중첩된 재정형평화 기능과 재원 역시 수평적 재정조정재원으로 일원화하여

방이 필요한 재정보조를 주정부에 제공하도록 하고 있다. 또한, 연방법률에 의하여 주정부의 상이한 재정능력이 적절히 조정되도록 기본법 제107조에 명시하고 있다.

26) 여기서는 목적과 종류에 대해서만 언급하고, 재원 및 배분기준은 별도로 논의하고자 한다.

정책목적을 명확하게 재설계하고, 이해당사자들이 쉽게 이해할 수 있도록 산식을 객관화·단순화하여 지역간 불균형 해소라는 정책효과를 제고할 필요성이 있다. 그리고 지방정부간 재정조정으로도 충족되지 못한 부족분은 (가칭) 형평화보충금을 신설하여 재정조정을 강화하는 방안도 모색할 필요가 있다.

1) 수직적 재정조정 재원

현행 중앙과 지방의 수직적 재정조정 재원으로 내국세, 국고보조금, 교부세, 국가균형발전특별회계, 지방소비세(증률 시 증가분 일부) 등을 검토할 수 있다.

(1) 공동세: 재정분권 후에도 미충족된 비율 몫만큼의 내국세 증률분

우선, 중앙과 지방정부간 세수이용 방식의 공동세를 들 수 있다. 독일의 경우는 세원 공동세 방식이 전체 조세수입의 70%이상임을 확인할 수 있었다. 이러한 세원 공동세 방식을 우리나라에 적용하기 위해서는 정부간 세원귀속에 대한 헌법 조항 신설이 동시에 이루어져야 할 것이다.

다만, 우리나라의 공동세 논의는 그간 중앙과 지방간에 세수 공유측면에서 공동세를 넓은 의미(김석태, 2015; 유태현, 2014)로 도입을 적용 혹은 시도[27] 하여 왔다. 이러한 관점에서 이 연구도 내국세나 혹은 부가가치세 등 일부 국세 세목을 세수공유 이용 방식의 공동세로 그 도입을 모색해 보고자 한다.

수직적 재정조정을 위한 공동세의 재원으로는 내국세의 일부를 검토할 수 있다(김석태, 2015). 다만, 기존 보통교부세의 재원인 내국세의 19.24%에 해당하는 규모는 현재도 지방정부의 고유재원으로 활용되고 있으므로, 지방정부 재정부족분의 기준규모로 활용할 필요가 있다. 여기서의 공동세 재원으로 검토하는 내국세의 일정율은 그 외 추가적인 내국세 증률분을 의미한다. 즉, 국세 대 지방세 비율의 국정 목표 수준인 6: 4를 고려하여, 현행 국세 대 지방세 비율에서 단계적 재정분권 후에도 목표치까지 충족되지 않은 비율의 몫만큼을 국고보조금에서 기능조정하여 축소시키되, 공동세의 재원규모로 내국세의 증률분만큼을 설정하는 것이다.[28]

(2) 형평화 보충금: 표준행정수요 수행 100% 미충족분만큼의 내국세 증률분

공동세 도입 후에도 발생할 수 있는 지방정부의 재정부족액을 보충하기 위해 독일의 연방보충금에 해당하는 "(가칭)형평화 보충금"을 재원으로 설정할 수 있다. 일반적 재정수요의 보충적 충족을 위해 이 역시 내국세의 일정률을 재원으로 설정한다. 예컨대, 현행 표준행정수요 수행을 위한

27) 대표적인 사례가 서울시 25개 자치구와 본청 간 재산세 공동과세의 도입, 그리고 법인 지방소득세의 도-시군간 공동세 도입 시도 등이 있다.

28) 예컨대, 재정분권 후에도 2018년도 전체 조세수입이 350조이고 국세 대 지방세의 비율이 7:3일 때, 국정 목표치인 국세 대 지방세가 6:4가 되기 위해서는 지방세의 몫이 1만큼 늘어나야 한다. 이러한 지방세 몫에 해당하는 비율차이는 이 경우 35조이며, 35조에 해당하는 만큼 국고보조금을 기능조정시켜 축소하되, 공동세에 해당하는 내국세 비율은 35조만큼 증률하여 공동세 재원으로 활용하는 것을 의미한다.

재정부족분을 100% 충족시킬 수 있는 증률수준(예: 지방교부세 19.24% → 21%로 1.76%p 증률분)을 일반형평화 보충금의 재원 규모로 검토할 수 있다. 그리고 특별형평화 보충금을 위해서는 특별교부세분, 소방안전교부세분을 설정할 수 있다. 특히, 특별형평화 보충금의 기능, 교부대상, 배분기준 등을 재정조정법에 명시하여 투명하고 예측 가능한 재정운용을 할 수 있도록 개편할 필요성이 있다.

(3) 국가균형발전특별회계 재편

국가균형발전특별회계는 지역간 균형발전을 위해 "지역주도의 분권형 실질 포괄보조금"이 될 수 있도록 중앙에 의한 수직적 재정조정 재원으로 재설정될 필요가 있다. 이와 관련하여, 현행 관련 법률의 개정을 통해서도 가능한 재원의 대안으로는 현행 국가균형발전특별회계 내 지역자율계정에 지방소비세 증률분 일부(전제)를 통합하여 활용하되, 지방정부의 재정운용 자율성 제고를 위해 지방정부별 총액 차등지원배분과 지방비 비매칭 등을 통해 실질적인 포괄보조금으로 전환하는 것을 고려할 수 있다. 그리고 현행 지역지원계정은 지역이 계획수립의 중심이 되어 지역실정에 적합한 사업을 수행하는 동시에 국가시책, 지역간 연계협력사업 등 외부효과가 큰 균형발전사업에 선택·집중될 수 있도록 "(가칭) 지역혁신협약계정" 으로 전환할 필요가 있다.

구체적으로 재정분권 시 지방소비세의 세원인 부가가치세가 현재의 11%에서 21%로 확대하는 것을 전제로 새로이 증액된 10%p에 해당하는 몫의 일부(예: 증액된 10%p의 50%인 5%p)와 국가균형발전특별회계 내 지역자율계정을 통합하는 것을 검토해 볼 수 있다.

2) 수평적 재정조정 재원

지방정부간 수평적 재정조정 재원은 현행 재정조정제도에서 지방정부간 재정형평화 기능을 수행하고 있는 재원들을 통합하여 국가균형발전이라는 정책 목적을 명확하게 수행하기 위해 일원화될 필요가 있다. 재편된 국가균형발전을 위해 조성된 재원은 "국가균형발전교부금(이하 "균형교부금")"이라 설정한다.

이러한 지방정부간 균형교부금의 재원으로는 보통교부세의 균형수요분, 국세인 종합부동산세(부동산교부세), 지방소비세의 일정비율 등 재정분권 시 특정지역의 세수집중도가 예상되는 세수증률분의 일정세수, 지역상생발전기금의 재정지원계정을 살펴볼 수 있다.

첫째, 보통교부세의 균형수요분은 낙후지역 개발 등을 반영한 특수여건 수요인 "지역균형수요[29]"와 "사회복지균형수요[30]"로 구성[31]되어 있다. 이러한 보통 교부세의 균형수요는 지방정부

29) 이러한 지역균형수요로는 낙후·섬지역의 인구수·면적 등을 기초로 산정하는 일반관리비, 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비 등 총 10개의 보정수요 반영항목으로 구성되어 있다(행정안전부, 2016).

30) 사회복지균형수요로는 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비 등 총 5개의 보정수요 반영항목으로 구성되어 있다(행정안전부, 2016).

31) 조기현(2018)에 따르면, 자치단체 종류별 보정수요 산정내역에서 지역균형수요는 전체 기준재정수요분이 100%(83조8,423억)일 때, 지역균형수요는 9%(6조 9,739억), 사회복지균형수요는 5%(4조 2463억)로

간 형평화 역할을 수행하여 지역간 재정 격차를 해소하는 데 일정부분 기여할 것이다.

둘째, 국세인 종합부동산세는 우리나라의 부동산 가격 대비 낮은 보유세 부담비중(최병호, 2018[32])으로 말미암아 부동산 소득에 따른 소득격차를 심화시킬 우려가 있어 도입한 보유세이다. 현재 종합부동산세는 부동산교부세로 조성되어 이 역시 전액 국가균형발전을 위한 지방정부의 재정격차 해소 재원으로 활용되고 있어 균형교부금으로 재편될 필요성이 있다.

셋째, 지방소비세의 일정비율 등 재정분권 시 특정 지역의 세수집중도가 예상되는 세수 증률분의 일정세수는 국가균형발전차원에서 형평화를 위해 지방정부간 수평적 재정조정의 역할을 수행할 수 있다. 이를 위해 부가가치세의 11%와 증액분 10%p는 통합하여 보다 단순한 산식을 통해 낙후된 지역에 대한 가중치를 확대하여 지역간 재정 격차를 해소하는 것을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 지역상생발전기금은 기존 부가가치세의 5%분에 해당하는 몫(수도권 지방소비세의 35% 출연금 등)을 그대로 유지하되, 상생기금의 재정지원계정을 균형발전재원으로 함께 고려할 필요성이 있다.[33]

〈그림 1〉 지방소비세 증률 시 지역간 균형발전 재원 개편안

<table>
<tr><td rowspan="4">현행</td><td colspan="4">지방소비세</td><td colspan="2">국가균형발전특별회계</td></tr>
<tr><td>5%p</td><td>6%p</td><td colspan="2">(재정분권가정)+10%p</td><td>지역자율</td><td>지역지원</td></tr>
<tr><td>일반재원
(지역가중+민간
소비지출)</td><td rowspan="2">일반재원
(취득세 보전분)</td><td colspan="2" rowspan="2">순증</td><td rowspan="2">포괄보조
(지방매칭)</td><td rowspan="2">중앙-지방
지방정부간
재정협력</td></tr>
<tr><td>상생기금
(수도권 35% 등)</td></tr>
<tr><td>⇓</td><td>5%p</td><td>6%p</td><td>10%p×50%</td><td>10%p×50%</td><td>(지역자율)</td><td>(지역협력)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">개편안</td><td colspan="3">(수평) 지방소비세 + 균형교부금</td><td colspan="3">(수직) 국가균형발전특별회계</td></tr>
<tr><td>상생기금
:융자관리전담
(부가가치세 5%p의 수도권 지방소비세 35% 일부 등)</td><td colspan="2">① 지방소비세 = 부가가치세의 21%p-균형 교부금 재원-상생기금(수도권 지방소비세 출연금)-균특 지역자율계정 확대분(예: 부가가치세의 5%p)
② 균형교부금 = 지방소비세 증률일정분(예: 부가가치세의 5%p) + 교부세(균형수요분+부동산교부세)+상생기금(재정지원계정)
※ 배분: (가칭) 균형발전지표(낙후지 차등지원)</td><td colspan="3">① 균특 지역자율계정 + 지방소비세 증률 일정분 (예: 부가가치세의 5%p)
※ 분권형 포괄보조 : 지방비매칭 · 성과협약
② 지역혁신협약계정(기존 지역지원계정)
③ 세종계정 ④ 제주계정</td></tr>
</table>

전체의 14%를 차지하고 있다.

32) 우리나라의 부동산 가격 대비 낮은 보유세 부담비중은 2015년 기준 OECD 13개국 평균 0.33%의 절반수준인 0.16%이다.

33) 현행 상생기금의 융자관리 계정은 당초 취지대로 상생발전기금의 정책도입 목적인 지방채 인수재원으로 존치하여 이 재원이 필요한 지방정부로 하여금 효율적으로 활용하게 할 필요성이 있다. 다만, 지방기금법상 상생기금의 주요 재원인 수도권 출연금의 납입 효력이 2019년 12월말로 지방기금법상 명시되어 있어 관련 법개정, 출연단체인 수도권의 합의와 지방의회의 승인이 전제가 되어야 할 것이다. 한편, 관계부처 합동 재정분권 추진방안에서는 2020년 이후부터 지방소비세율 인상분을 대상으로 하여 상생기금을 출연할 계획임을 발표하였다. 다만, 상생기금을 기존 방식처럼 배분할지, 새로운 기준을 적용할지 그 배분기준에 대해서는 구체적으로 제시하지 않고 있다. 아울러, 수도권 지방소비세의 일부를 출연할 계획임을 밝히고는 있으나, 기존의 출연금 비율규모로 조성할지 여부 또한 추후 쟁점이 될 것으로 보여진다.

4. 배분방식

현행 우리나라 재정조정제도는 대표적으로 기준재정수입과 그 수요의 격차를 재정부족액으로 설정하고, 보정수요를 감안하여 지방정부별로 배분하는 교부세(특히, 보통교부세)방식과 중앙부처가 편성의 중심이 되어 지방비를 매칭시켜야 하는 국고보조금 방식으로 양분할 수 있다. 이러한 현행 배분방식은 지방분권의 확대와 아울러 지방정부의 재정자율성과 형평성을 제고시키는 방향으로 개편될 필요성이 있다.

한편, 해외사례의 배분방식 함의로 독일식 모델은 공동세-수평 재정조정-부족분에 대한 연방보충금으로 단계적 재정조정이 이루어지는 것을 확인할 수 있었다. 아울러 주민 1인당 평균 세수입을 균등화시키고자 하되, 주정부의 행정수요를 감안하여 지역별 인구 가중치를 활용(예: 인구 밀집 주 혹은 인구과소 주)하여 재정부족단체에 차등지원하는 것도 특징이다. 그리고 스웨덴의 경우는 1인당 과세소득과 표준세출 각각을 고려하여 교부금을 분리·산정하는 방식을 활용하고 있다. 또한 공통적으로 과도한 정부간 재정조정에 따라 재정력 순위가 역전되지 않도록 부족분의 일정 수준이 될 때까지만 재정을 보충하고 있다. 이러한 내용을 바탕으로 현행 재정조정제도 배분방식의 개편방안을 모색하면 다음과 같다.

1) “공동세”: 중앙과 지방정부간 1차 수직적 재정조정

우선, 중앙과 지방정부간 1차 수직적 재정조정에 해당하는 공동세의 배분 방식이다. 공동세로 조성된 지방 몫의 배분은 지방정부간 이해관계와 직결될 수 있다. 따라서 지방정부간 재원배분에 있어 갈등을 최소화하기 위하여 현행 보통교부세 배분 방식을 원용(김석태, 2015)하되, 지방정부의 재원보장이라는 정책목적에 부합하게 적용할 수 있다. 즉, 보통교부세의 균형수요분을 제외[34]하고 해당 자치단체 재정 부족액을 산정하여 배분방식에 적용하는 것을 의미한다.

2) 지방정부간 “수평적 재정조정”: (가칭) 균형발전지표 개발·활용

지방정부간 수평적 재정조정에 해당하는 균형교부금의 배분방식이다. 균형교부금의 배분을 위해서 세입균등화, 세출균등화로 구성된 (가칭) 균형발전 지표를 만들어 활용할 필요가 있다. 이 때 균형발전지표는 스웨덴의 재정조정방식처럼 세입·세출별로 분리하여 균등화시키되, 독일처럼 세출균등화 시 행정수요를 반영하여 광역정부별 인구밀집지역(예: 광역시도 상위 5%)과 과소 지역(예: 하위 5%)의 가중치를 적용하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 우리나라는 정부간 이전재원 규모가 크고, 인구분포가 균등하지 않아 1인당 지방세 수입보다 1인당 세출규모에 있어 재정이 열악한 자치단체(예: 군지역)일수록 세입-세출 격차가 크기 때문이다.

한편, 주민 1인당 세입균등화를 광역시도별로 파악하기 위해서 1인당 평균 개인소득지표, 1인

34) 이 때, 보통교부세의 균형수요분은 수평적 재정조정을 위한 재원의 배분방식으로 재편하여 활용한다.

당 GRDP, 1인당 지방세 세입 등을 기준으로 고려할 수 있다. 또한 세출균등화를 위해서는 재정역지수, 부동산보유세 규모, 인구증감율, 노령화율 등 사회복지 관련수요, 지역 균형관련 수요 등을 종합적으로 고려하여 측정할 수 있다.

이렇게 구성된 균형발전지표를 활용하여 1인당 세입(혹은 1인당 세출)을 측정한 후 균형발전지표의 전국평균을 100%로 설정하여 이를 초과하는 광역시도로 납부금을 조성하고 전국평균을 미달하는 광역시도에 교부하는 것을 생각해 볼 수 있다.

3) "형평화 보충금": 중앙과 지방정부간 2차 수직적 재정조정

중앙과 지방정부간 2차 수직적 재정조정에 해당하는 형평화 보충금 배분을 고려할 수 있다. 형평화 보충금은 일반형평화와 특별형평화로 구분하여 설정하고자 한다. 이 중 일반형평화는 공동세-수평적 재정조정 이후에도 재정이 부족한 지방정부에 대해 정부에서 그 보충분을 충족시키되, 재정력 역전현상이 발생되지 않도록 재정부족분의 일정부분을 보충시키는 것을 의미한다. 예컨대, 수평적 재정조정 후에도 해당 광역정부에 전체 1인당 세입이 전체 평균의 90%(우리나라 표준행정수요재정충족비율 수준)에 도달하지 못하는 광역정부에게 부족분의 약 77.5%를 일반형평화 보충금으로 배분[35]하는 것을 들 수 있다.

한편, 특별형평화 보충금의 경우, 그 기능으로 지역현안, 재난안전, 소방안전, 기타로 유형화하고, 시도별 배분기준과 비율 등을 재정조정법에 명시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이 때 시도별 배분기준과 비율은 특별교부세, 소방안전교부세의 기존 배분방식을 적용하면 도입의 실효성을 높이는 동시에 정부간 예측가능한 재정운용에 기여할 것으로 생각한다.

4) 지방정부의 자율성 제고를 위한 국가균형발전회계 재편

국가균형발전특별회계는 지방재정 운용의 자율성 제고를 위해 "지역주도의 분권형 실질 포괄보조금"으로 개편될 필요성이 있다.

이를 위해 우선, 현행 균특회계의 지역자율계정은 실질적 포괄보조금으로 활용될 수 있도록 중앙에서 지방정부별 총액에 따라 차등배분하되 지방의 매칭의무를 없앨 필요가 있다. 다만, 지방정부에 배분된 재원의 범위 내에서 도덕적 해이를 방지하기 위해 지방정부가 자율적으로 지역발전을 위해 사업을 설계하고 중앙정부가 사업을 승인하는 형태의 성과협약방식을 도입하여 재정운용 책임성을 동시에 제고시킬 필요가 있다.

다음으로, 현행 균특회계의 재정지원계정은 '지역혁신협약계정'으로 개편하고 국가시책, 지역간 연계협력사업 등 외부효과가 큰 균형발전사업에 선택·집중될 수 있도록 부처편성 사업으로 하되, 지방이 기획하고, 연계된 중앙부처가 다년간에 걸쳐 지속적으로 지원할 수 있도록 "지역발전

35) 독일의 경우는 주정부 전체 1인당 세수입이 전체 평균의 99.5% 수준에 미달되는 주정부에 대해 미달분의 77.5%까지 연방 부가가치세로 지원하고 있다(한국지방재정학회, 2017).

투자협약" 제도를 정착시킬 필요가 있다.

5. 관리주체

1) 지방분권 개헌 시 「국가자치분권회의」 심의·의결, 범부처 위원회 주관

지방분권 개헌 측면에서 국가와 지방의 관계는 종속적·수직적 관계가 아닌 수평적 관계가 보다 강화되는 것이 바람직한 방향이라 할 수 있다. 따라서 재정조정법상 공동세에 있어 지방정부별 배분규모, 배분기준 설정, 수평적 재정조정 납부·교부대상단체 선정, 부담금 결정, 사후 평가 등은 "지방협의체"[36]의 보다 적극적인 참여가 필수적이라고 할 수 있다.

한편, 정부간 재정조정은 기본적으로 다양한 재정주체들간의 이해조정·설득·합의를 실현하는 과정이므로, 국가운영의 최고 규범인 헌법에 이를 명시할 필요성은 전술한 바와 같다. 그러므로 지방분권 개헌에 따른 정부간 재정조정의 관리운용주체는 국가균형발전에 이바지할 수 있는 「범부처 위원회」 형태가 타당하다.

다만, 개헌안에 따르면 재원규모, 배분기준 설정, 그 외 재정조정제도 관련 중요사항은 대통령이 의장으로 주재하는 「국가자치분권회의」(개헌안 제97조)에서 심의·의결될 수 있다. 국가자치분권 회의는 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하는 의결기구이므로 정부간 재정조정의 사항도 심의·의결대상이라고 생각된다. 또한 이 회의는 "지방행정부의 장"이 위원으로 구성[37]되어 있으므로 지방의 의견을 충분히 반영하여 논의·의결될 수 있을 것이다.

한편, 국가균형발전에 이바지하는 범부처 위원회는 이러한 국가자치분권 회의를 주관하여 안건을 작성하고 상정하되, 안건 상정 전에 지방 협의체의 의견을 수렴하여 재원배분의 수용성을 제고시킬 필요가 있다. 그리고 국가자치분권회의 심의·의결 후 집행효율성과 실효성을 위해서는 중앙-지방간 공동세, 수직적·수평적 재정조정, 균형교부금, 국가균형발전특별회계 등의 집행은 행정안전부, 기획재정부 등 관련부처에서 담당하는 것이 현실적일 것으로 판단된다.

2) 현행 국무총리 주재의 「지방재정부담심의위원회」 재편

단기간에 지방분권 개헌이 되지 않을 경우 지방재정법상 국무총리를 위원장으로 운영 중인 「지방재정부담심의위」의 개편을 검토할 수 있다. 이 때 중요한 개편내용은 지방정부 간 재정조정 시 재정부담도 심의·의결사항에 추가하되, 그 의결위원으로 지역간 균형·자치분권발전을 담당하는 위원회의 위원장,[38] 자치발전비서관, 지방협의체 대표 4명, 그리고 국무총리·위원회·지방 4대 협

36) 여기서의 지방협의체란 지방의 행정부, 입법부의 장들로 구성된 협의기구를 의미한다. 구체적으로 우리나라의 4대 지방협의체로는 대한민국시도지사 협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·도의회의장협의회, 전국 시군구의회 의장 협의회를 의미한다.

37) 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다(개헌안 제97조④).

의체가 추천하는 민간인을 위원으로 포함하여 지방과 전문가의 의견을 충분히 수렴할 필요성이 있다.

V. 결론 및 정책적 함의

이 연구는 최근 개헌안이 헌법전문에 새로운 사회적 가치와 국정운영 방향 중 하나로 지방분권을 명시하고 있는 바, 지방분권 개헌 측면에서 정부간 재정조정제도 개편방안을 모색해 보고자 하였다. 이를 위해 최근 개헌안 논의, 선행연구, 재정조정제도별 현황과 쟁점, 그리고 해외 사례와 그 함의를 살펴보았다.

이러한 논의를 바탕으로 지방분권과 국가균형발전을 달성하기 위하여 "지방정부의 재정운용 자율성 강화"와 "지방정부간 재정형평성 확대"를 재정조정제도의 개편방향으로 설정하고, 개편방향에 부합되도록 법률 근거, 재원, 배분방식과 관리주체의 개편방안을 제시하였다. 이러한 개편방안 내용과 현행 재정조정제도를 비교하면 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 지방재정조정제도 개편방안 비교표

구분		현행	개편안	정책함의
법적근거	헌법	재정조정제도 조항없음	정부간 재정조정조항 신설 (목적: 국가균형발전 실현)	대통령 개헌안 취지반영 **자치분권·국가균형발전**
	법령	개별법 산재	(가칭) 재정조정법 신설 또는 기존법 개정	
재원	수직	교부세(재원보장+균형수요) 보조금 (균특포함)	① 공동세: 보통교부세(재원보장)+ 내국세 증률(국정목표, 보조금 정비분) ② 형평화보충금: 일반(내국세증률분1.76%p↑)+특별(특교세+소방안전) ④ 균특회계: 지방소비세 등 증률분 +균특회계	중첩된 재정형평화 가능 일원화 등 **정책목적별 제도개편**
	수평	지방소비세 일부, 상생기금	③ 균형교부금: 보통교부세(균형수요) + 지방소비세 등 증률분 일부 + 종합부동산세 + 상생기금(재정지원)	
배분방식	수직	세입-세출 격차, 용도지정 보조금	① (수직) 공동세 (교부세방식 준용) ② (수직) 형평화보충금 (일반·특별)	지방정부 **재정자율성 및** 지방정부 간 **형평성 제고**
	수평	중첩된 형평화 (지역가중치 등)	③ (수평) 균형교부금 (균형발전지표) ④ (수직) 국가균형발전특별회계 ※ 지역자율계정, 지역혁신협약계정, 세종·제주	
관리주체	수직	중앙부처	범부처 위원회 (국가자치분권 회의) ※ 대통령, 시도지사 등 참여, 집행은 관련 중앙부처	지방대표포함 **최고의결기구**
	수평	상생조합회의 (시도기획실장 등)		

이 연구는 지방분권 개헌안에서 강조하는 자치분권과 국가균형발전이라는 새로운 사회적 가치를 실현하기 위해 현행 정부간 재정조정제도의 개편방안을 종합적으로 연구하였다는 것에 연구의

38) 예를 들면, 국가균형발전위원회 위원장, 자치분권위원회 위원장을 들 수 있다.

의의와 정책적 함의가 있다고 할 수 있다.

다만, 이 연구는 현행 재정조정제도의 개편안 도입 시 예상되는 기대효과 분석이나 형평화 개선효과를 파악하지 않은 한계가 있으며, 이러한 내용은 후속연구로 기대해 본다.

참고문헌

관계부처 합동. (2018).「재정분권 추진방안」.

구균철. (2018). 지역균형발전을 위한 중앙-지방 정부간 재정관계.「재정분권과 균형발전의 연계 추진방안 정책세미나」, 27-45.

「국민일보」. (2018). [단독] 지방재정 분권 … '공동세' 도입 막히자 '지방세 증세'로 선회?. 1. 17.

국회 지방재정·분권특별위원회. (2016).「지방재정교부세 제도 개선방안에 관한 공청회 자료집」. 서울: 국회.

김석태. (2015). 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정: 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상.「지방정부연구」, 19(2): 247-271.

김영태. (2017). 독일의 지역재정조정제도의 실제.「한국지방정치학회보」, 7(1): 35-62.

김용창. (2008a). 수평적 지방재정조정제도에 대한 지역균형발전전략 연구(Ⅰ).「대한지리학회지」, 43(4): 580-598.

김용창. (2008b). 수평적 형평화 기금에 의한 지역균형발전전략 연구(Ⅱ).「대한지리학회지」, 43(6): 914-937.

김정완. (2006). 지방재정조정 제도의 운용현황에 대한 평가.「경기논단」, 8(4): 85-106.

김정완. (2009). 참여정부의 지방재정조정제도의 변화에 따른 형평화 효과분석.「한국정책연구」, 9(3): 411-426.

김정훈. (2018). 협조적 분권국가 헌법의 필요성 고찰.「한국재정학회 월례세미나」, 1-18.

김정훈·박형수·김종면·최준욱·김현아·홍승현. (2010).「헌법과 재정」. 서울: 한국조세연구원.

대통령 문재인. (2018).「대한민국헌법 개헌안」.

박관규. (2017). 수직·수평적 재정조정제도의 현황과 미래방향.「한국지방재정학회 동계학술대회 논문집」, 1-13.

박병희. (2018). 지방분권 확대기 지방재정조정제도 발전 방안.「지방재정발전세미나 논문집」, 361-386.

박완규. (2012). 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 사회복지비 부담 완화에 대한 연구.「한국지역사회복지학」, 40: 1-30.

변창흠. (2018). 국가균형발전의 전략과 실행력 제고를 위한 지원체계 구상.「재정분권과 균형발전의 연계추진방안 정책세미나」, 1-25.

서정섭. (2018). 국고보조금제도 개선방안.「지방분권과 균형발전 비전회의 자료집: 한국지방재정학회분과」, 75-89.

손희준. (2018). 문재인 정부의 재정분권 방안: 역대 정부의 재정분권에 대한 평가를 중심으로.「한국지방자치학회 제2회 재정분권 네트워크포럼」, 1-33.

손희준·조기현. (2017).「지역상생발전기금 발전방안」. 서울: 한국지방재정공제회.

신유호. (2013). 지방분권 실현을 위한 국고보조금 제도 개선방향.「정책개발연구」, 13(2): 37-65.

안권욱. (2015). 지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안: 독일 지방재정조정의 특성과 헌법상 제도개선 방향을 중심으로.「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 163-191.

유태현. (2014). 지방세제도 변천의 평가와 발전방향.「지방세포럼」, 16: 4-16.

윤영진. (2016).「새지방재정론」. 서울: 대영문화사.

이동식. (2012).「독일의 지방세 제도」. 서울: 한국지방세연구원.

이원욱. (2003). 지방재정조정금의 배분모형에 대한 적실성 논의: 광역자치단체를 중심으로.「한국행정논집」, 15(3): 563-592.

이현우. (2010).「지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안」. 경기: 경기개발연구원.

임성일. (2004). 국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제.「지방재정」, 127(2): 39-55.

조기현. (2015). 지방재정조정제도 당면 현안과 발전방안.「서울행정학회 추계학술대회 논문집」, 123-139.

조기현. (2018). 재정분권과 지방교부세의 역할: 성과와 발전방향.「지방재정발전세미나 논문집」, 155-177.

조임곤. (2018). 지방재정조정제도의 현황 및 개선방안.「국회 입법조사처 전문가 간담회 자료집」, 1-23.

주만수. (2018). 재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가: 문재인정부의 재정분권개혁을 위한 기초.「지방행정연구」, 32(1): 61-94.

차미숙·정우성. (2018). 지속가능한 균형발전을 위한 재정분권 정책과제.「재정분권과 균형발전의 연계추진방안 정책세미나」, 46-66.

최병호. (2018). 공평과세 실현을 위한 종합부동산세제 개편방향.「재정개혁특별위원회 발표 자료집」, 1-38.

최병호·정종필. (2007). 재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향: 부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로.「서울행정학회 학술대회 논문집」, 23-49.

최원익. (2008). 지방재정조정제도가 국가경제에 미치는 영향분석.「지방정부연구」, 11(4): 187-199.

「한국경제」. (2018). "지역상생기금 확대로 분권 강화…지방경제 위해 규제프리존 필요. 7. 4.

한국지방재정학회. (2017).「중앙·지방재정 관계의 발전방향」. 서울: 한국지방재정공제회.

행정안전부. (2016). (2018).「지방자치단체 통합재정개요」. 서울: 행정안전부.

Bird, R. M. (2000). *Intergovernmental Fiscal Relation: Universal Principles, Local Applications*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Working Paper No. 00-2.

OECD. (2008). *Fiscal Equalisation in OECD Countries*. Working Paper No. 4.

Blöchliger, H. and King, K. (2006). *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. Working Paper No.2.

Anwar Shah. (2007). *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. In Robin Boadway and Anwar Shah(ed.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and

Practice, 1-51. Washington, D.C.: The World Bank.

Anwar Shah(2014). *Principles and the practice of fiscal equalization transfers with special emphasis on solidarity or robinhood programs*. The Ministry of Finance, Poland and The World Bank Workshop.

신유호(申唯浩): 단국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방재정효율성의 결정요인에 관한 연구: 2단계 부트스트랩-DEA절삭회귀모형을 통한 분석, 2009), 한국지방재정공제회 지방회계통계센터에서 책임연구원으로 재직 중이며, 현재 대통령 직속 국가균형발전위원회 정책연구관으로 파견 중이다. 연구관심분야는 재무행정(특히, 지방재정·정부회계), 정책분석·평가, 계량행정, 공공기관 전략·성과관리 등이며, 논문으로 "지방교부세 감액제도의 효과성에 관한 연구: 부정성 편형과 정책불응을 중심으로"(2017), "지방공기업 부채가 운영 효율성 변화에 미치는 영향"(2016), "지방자치단체 재정압박이 재정효율성에 미치는 영향"(2013) 등이 있다. 한편, 단국대학교 행정학과 등 외래교수, 행정안전부 지방재정분석실사단 위원, 한국정책개발학회 부편집위원장, 한국지방재정학회 연구이사, 한국지방자치학회 운영이사 등도 맡고 있다.(enyouho@lofa.or.kr)

유법민(柳法敏): 서울대학교에서 정책학 석사학위, 미국 Yale 대학교에서 경영학 석사(MBA)를 취득하였으며, 제38회 행정고시에 합격하여 산업통상자원부에서 산업, 에너지, 투자 등의 분야에서 일해 왔으며, 현재는 대통령 직속 국가균형발전위원회 정책기획실장으로 재직 중이다.(pmryu@nate.com)

〈**논문접수일**: 2018. 9. 5 / **심사개시일**: 2018. 9. 12 / **심사완료일**: 2018. 10. 29〉

Abstract

A Study on the Reform of Intergovernmental Grants in terms of Local Decentralization

Shin, Youho

Ryu, Peobmin

The debate on the legitimacy of decentralization has always been a matter of public administration, beyond the local autonomy, from the improvement of practical policy systems to theoretical discussions. Many scholars have argued that fiscal decentralization is a prerequisite for enhancing local autonomy. Since the present government has chosen decentralization and balanced development as national agendas, it is emphasized to improve the fiscal adjustment system among local governments for the balanced development. Nonetheless, the discussion of fiscal decentralization in academia has focused on the distribution of local autonomous financial resources, and the necessity of reforming the fiscal adjustment system has been overlooked within the policy framework of autonomous decentralization and balanced development. Therefore, this study focused on institutional design which can solve the regional imbalance through financial adjustment system, and sought the intergovernmental financial adjustment system together.

In this study, the financial adjustment system was set up for "strengthening autonomy of financial management of local government" and "expansion of fiscal equality among local governments" within the framework of the new social value and state administration direction revealed in the Amendment Bill of the Constitution of the Republic of Korea. From the perspectives of legal bases, securement of necessary resources, methods of resource allocation, and reform of management-system, this study is expected to contribute to the improvement of the practical policy system of the fiscal adjustment system between the central government and local governments, and among local governments in the future.

Key Words: Local Decentralization, Constitutional Amendment, Fiscal Decentralization, Intergovernmental Grants, Balanced National Development