「지방정부연구」 제23권 제1호(2019 봄): 241-275
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.1 (2019 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.1.10

우리나라 지방재정 분야의 개선방안 연구:
국정감사 지적사항 분석을 중심으로

류 영 아

국문요약

본 연구는 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항을 분석하여 지방재정 분야별 개선방안을 도출하였다. 이를 위해, 2000년부터 2018년까지 국정감사에서 지적되었던 지방재정 분야의 지적사항 중에서 가장 빈도가 높은 분야를 정리하고 세부 내용을 분석하였다.

분석 결과, 지난 19년간 국정감사 지적사항 중에서 지방재정 분야에서는 지방세, 지방공기업, 지방교부세, 국고보조금에 대한 지적이 가장 많았다. 지방세에 대해서는 지방세 체납, 지방세 과오납, 지방소득세 및 지방소비세에 대한 지적이 가장 많았고, 지방공기업에 대해서는 사전적 부실방지 대책, 부실공기업 개선에 대한 사후대책, 경영평가와 관련한 지적이 가장 많았다. 지방교부세에 대해서는 보통교부세 산정기준, 법정교부세율, 특별교부세 교부시기와 관련한 지적이 가장 많았고, 국고보조금에 대해서는 대응지방비 부담, 국고보조금 관리·감독 방안, 국고보조사업 개편에 대한 지적이 많았다. 향후 지방재정 개선방안을 도출할 때에는 국회의 국정감사 지적사항을 참고하면서 개선안을 마련할 필요가 있을 것이다.

주제어: 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 지방공기업, 국정감사

Ⅰ. 서론

2017년 5월에 출범한 현 정부는 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권을 국정과제로 설정하고, 2018년 9월 11일에 자치분권 종합계획을 발표하고 2018년 10월 30일에 재정분권 추진방안을 발표하였다. 이에 따르면, 2019년과 2020년에 1단계 재정분권을 실시하여 지방소비세율을 확대하고 3.5조원 내외의 국가기능을 지방으로 이양할 계획이며, 소방안전교부세율을 확대할 계획이다. 이후, 2021년과 2022년에 2단계 재정분권을 실시하여 지방재정제도를 근본적으로 개편하고 지방세를 추가적으로 확충할 계획이다.

실제 지방재정의 규모는 계속 커지고 있는데, 2019년 통합재정수입은 208조 4,026억원으로, 지방세 83조 387억원(39.8%), 세외수입 23조 5,007억원(11.3%), 지방교부세 43조 2,954억원(20.8%), 보조금 54조 9,963억원(26.4%)을 차지하고 있다(행정안전부, 2019c: 6). 지방순계예산을 보면 2000년 55조 5,088억원에 비해 2019년 231조 152억원으로, 지난 19년 사이에 지방재정의 규모가 크게

증가하였다(행정자치부, 2000: 7; 행정안전부, 2019c: 23).

이처럼 지방재정의 규모가 확대됨에 따라 지방재정의 중요성이 점차 커지고 있지만, 증가한 수치만으로는 그동안 지방재정 분야 중에서 어떤 분야가 이슈가 되었고 어떻게 변화하였는지를 파악할 수는 없다. 또한, 지방재정 정책의 변화와 개선은 행정부의 노력만으로는 어렵고 국회의 관심이 뒷받침되어야 가능할 것이다.

한편, 우리나라는 매년 국회가 국정감사를 통해 행정부의 사업·정책 중에서 주요이슈 또는 미흡한 사업·정책을 지적하거나 시정할 것을 요구하고 있다. 정부는 국회의 시정조치 요구사항에 대응하여 해당 사업·정책을 시정·변경하고, 시정처리한 내용을 적시한 결과보고서를 국회에 제출해야 한다. 국정감사에 대해서는 국회와 행정부 모두 매우 중요한 업무로 인식하고 있다(「뉴스프리존」, 2018; 「연합뉴스」, 2018; 「주간경향」, 2018; 「헤럴드경제」, 2018).

특히, 지방재정 분야에 대한 국정감사는 매년 국회행정안전위원회 소속 국회의원들이 행정안전부와 지자체를 대상으로 실시하는데, 국회행정안전위원회 소속 의원들은 지역구 재정에 대한 고려와 중앙정부의 지방재정 정책에 대해 고려하면서 국정감사하고 있다. 만약 우리가 지방재정 분야에 대한 국정감사의 지적사항을 장기간에 걸쳐 분석한다면, 그동안 국회에서 관심을 가졌고 정부가 시정·변경해 왔던 지방재정 분야의 핵심 사안을 파악할 수 있을 것이다. 특히 선행연구 검토 결과, 지방재정 분야에 대해 국정감사에서 지적한 사항과 정부의 시정처리 결과를 장기간에 걸쳐 학술적으로 분석한 기존의 연구가 없었다는 점에서, 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항을 분석하는 것은 의미가 있을 것이다.

본 연구는 국정감사 지적사항 및 정부의 처리결과를 분석하여 지방재정 분야 중에서 중요한 분야를 발굴하고 전반적인 개선방안을 제시할 목적으로 시작되었다. 이를 위하여 공공선택론[1]을 이론적 기초로 하여 지방재정 및 국정감사에 대한 제도적 검토를 실시하고 분석의 틀을 구상한 후, 이를 중심으로 제16대 국회부터 현재의 제20대 국회까지 총 19년간 국정감사에서 지적되었던 지방재정 분야의 지적사항과 행정부의 시정조치 결과를 비교·분석하였다. 또한, 분석결과를 기초로 그동안 국정감사에서 주로 지적되었던 지방재정 분야를 정리하고 관련 개정법률안을 제시하면서 해당 분야에 대한 추가적인 개선방안을 제시하였다.

Ⅱ. 이론 및 제도적 배경

1. 공공선택론

공공선택론은 인간은 사적인 이익을 극대화하는 합리적인 선택을 한다는 것을 가정한 관점으

1) 본 연구는 사익 추구에 익숙한 일반국민 중에서 선거를 통해 선출된 국회의원이 국정감사 기간동안 공익만을 앞세우지는 않을 것으로 보고, 행위자 개인의 이익 극대화를 가정하는 공공선택론을 이론적 배경으로 하였다.

로, 정치인은 경우에 따라서는 공익에 근거하여 행동하지만 대부분의 경우에는 사익(self-interest)의 동기에 좇아 행동한다고 보고 있다. 또한, 공공선택론에서는 공공의 선택은 그 집단을 구성하는 개인의 선택(individual choice)에 기반을 두고 있다고 가정하고 있어서, 현실을 정확하게 설명하기 위해서는 집합적 선택의 현상을 개인의 선택의 문제로 분석해야 한다고 보고 있다(고문현, 2011: 236-239). 유기체적 접근방법에서는 정부를 단순히 개인의 집합체로 보지 않고, 정부는 자체적인 선호를 가지고 있고 스스로의 선호를 실현시키는 유기체라고 보기 때문에 집단적 합리성을 중시해 왔다. 하지만 공공선택론에서는 정부를 하나의 유기체로 보기보다는 개인주의적·개별주의적으로 접근한다는 점에 차이가 있다(김윤권, 2011: 34-36).

공공선택론은 공공부문의 의사결정이 이루어지는 메카니즘에 관한 설명이 가능하고 이에 대한 제도개선 방안을 제시해 준다는 장점이 있다(김정완, 2006: 2). 즉, 공공선택론에 의하면 지방재정을 포함한 국가재정은 정치가·관료·국민이라는 세 주체에 의해 결정되고, 이들은 국가재정 및 지방재정과 관련한 사안에서 합리적으로 개인의 효용을 극대화하려고 한다. 정치가는 득표(vote)를 극대화하려는 입장에서 유권자의 지지를 확보하는데 관심이 크고, 관료는 예산(budget)을 극대화하려는 입장에서 팽창예산을 통해 사업 및 정책을 용이하게 추진하고자 하며, 국민은 자신의 효용(utility)을 극대화하려는 입장에서 보다 적은 조세부담으로 더 많은 공공서비스를 제공받고자 한다(김정완, 2006: 4). 이렇게 볼 때, 공공선택론에 따르면 정치가들은 국민 전체를 대표하기보다는 지역구나 특정 이익집단의 이익을 대변하게 되며, 위원회의 배정·보조금 입법·국회 내 투표 등에서 자신에게 유리한 전략을 추구한다. 정치가의 효용은 선거에서 투표수를 극대화하여 재선됨으로써 보장되기 때문에, 재선을 하는데 도움이 되는 정책을 선호하고, 지역구의 유권자나 지역구를 대표하는 특정 이익집단에게 보다 많은 편익을 제공할 수 있는 정책을 선호하게 된다(박민정, 2016: 36).

2. 지방재정 제도

지방재정은 지자체의 수입·지출을 포함하여 자산·부채를 관리·처분하는 모든 활동을 의미한다. 지자체는 자체재원(지방세, 세외수입), 이전재원(지방교부세, 국고보조금), 지방채 등을 재원으로 하여 관할 구역의 사무에 필요한 경비를 지출한다(국회예산정책처, 2018: 12).

지방세는 총 11개 세목으로 구성되는데, 취득세가 가장 큰 비중을 차지하고(28.0%), 지방소득세(18.2%), 재산세(13.7%), 자동차세(9.7%), 지방소비세(8.8%), 지방교육세(8.3%), 담배소비세(4.5%), 주민세(2.3%), 등록면허세(2.1%), 지역자원시설세(2.0%), 레저세(1.3%)의 순서이다. 지방세의 특징을 보면 지자체의 전체 수입 중에서 지방세가 차지하는 비중이 작다는 특징을 가지고, 재산과세(취득세, 재산세, 주민세재산분, 등록면허세등록분, 지역자원시설세부동산분)가 전체 지방세 수입의 45.7%를 차지하고 있으며, 지자체간·권역간 지방세의 세수불균형 현상이 나타난다(국회예산정책처, 2018: 25-30).

세외수입은 지방세가 아닌 수입으로, 매 회계연도마다 반복하여 조달되기 때문에 예측이 가능

한 수입인 경상적 세외수입과 불규칙적으로 발생하여 세입규모를 예측하기 어려운 임시적 세외수입으로 구분할 수 있다. 경상적 세외수입은 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등이며, 임시적 세외수입은 재산매각수입, 부담금, 과징금·과태료, 기타수입, 지난연도 수입 등이다(국회예산정책처, 2018: 32).

지방교부세는 지방세만으로는 행정서비스 제공에 필요한 재원을 확보할 수 없는 재정부족 지자체에게 재원을 보전해 주는 것으로, 지자체간 재정력 격차를 해소하는 재정조정 기능과 지자체에 재원을 배분하는 재원보장 기능을 수행한다. 지방교부세는 지자체의 기본적인 행정수준을 유지할 목적으로 교부하는 보통교부세, 지역별로 특별한 재정수요가 발생할 때 지원할 목적으로 교부하는 특별교부세, 지역의 균형발전을 도모할 목적으로 교부하는 부동산교부세, 지자체의 소방 및 안전시설 확충 등에 소요되는 재원을 보전할 목적으로 교부하는 소방안전교부세로 구성된다(행정안전부, 2019a: 3-12).

국고보조금은 지자체가 수행하는 사무·사업에 대해 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조를 하기 위해 교부하는 재원이다. 국고보조금은 사업별로 용도와 조건이 지정되어 있기 때문에 특정한 목적으로만 집행해야 하는데, 중앙정부가 교부하는 재원에 대응하여 지자체가 대응지방비를 부담해야 한다. 2019년 국고보조사업 경비부담을 보면 중앙정부가 부담하는 국고보조금은 53조 5,994억원(66.9%)이고 지자체가 부담하는 대응지방비는 26조 4,998억원(33.1%)이다(행정안전부, 2019c: 93). 국고보조금을 다루는 법률을 소관하고 있는 부처(기획재정부)와 실제 법률 조문을 이행하는 부처(행정안전부 등 대부분의 중앙부처)가 다르다는 특징을 가진다.

2019년 1월 기준으로 총 405개인 지방공기업은 지방직영기업(상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금), 지방공사(도시철도공사, 도시개발공사, 기타공사), 지방공단으로 구분된다. 지방직영기업은 임직원이 지자체 소속 공무원이라는 점에서 수익성보다 공공성을 강조하고, 지방공사는 지자체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 수익성을 강조한다. 지방공단은 지자체가 전액 출자한 독립법인으로, 지자체의 고유 업무를 대행한다는 점에서 공공성을 강조한다. 2017년말 기준으로 지방공기업의 자산은 177조 9,240억원인데 비해 부채는 52조 2,826억원으로 부채비율이 41.6%에 달한다. 지방공기업의 경영개선을 위해 지방직영기업 중 하수도, 지방공사·공단에 대해서는 매년 경영평가를 실시하고 있다(행정안전부, 2018a: 54-59).

3. 국정감사 제도

국정감사는 매년 국회가 국가의 정책 전반에 대해 실시하는 국회의 행정부 감독 수단이다. 국회는 국정감사를 통해 정부의 업무수행 중에서 잘못된 부분을 지적하고 시정할 것을 요구하고 있다. 국정감사는 국정의 운영 실태를 파악하고 필요한 자료와 정보를 획득하려는 목적으로, 헌법 제61조, 국회법 제127조, 국정감사 및 조사에 관한 법률에 따라 위원회 소관기관의 국정전반에 대하여 실시하고 있다(국회행정안전위원회, 2018: 1). 국정감사는 1948년 제헌헌법에서 도입되었다가 1972년에 폐지되었는데 1987년에 헌법에 재도입되었다. 국정감사 제도가 가지는 특징으로는 대

상범위의 포괄성, 국정감사 실시의 정기성, 상임위원회 중심주의, 공개 원칙, 국정감사의 강제성 등이다(http://likms.assembly.go.kr).

국정감사는 매년 정기국회 이전에 각 상임위원회별로 실시되는데, 중앙부처 및 지자체를 포함하여 감사한다. 국정감사의 대상은 공무원의 개인적 행태나 회계처리에 한정되지 않고 성과에 대한 감사(성과감사), 정책과정의 절차적 위법성 판단(정책감사), 조직간 관계의 비효율성 점검(시스템감사) 등 다양하였다(김찬동, 2015: 78).

국정감사의 절차는 첫째, 준비단계에서는 국정감사 시기결정, 국정감사계획서 작성, 본회의승인 대상기관 확정, 국정감사 사무보조자 선임 및 국정감사 출장준비, 증인 등 출석요구서 송달 등을 한다. 둘째, 실시단계에서는 위원장의 감사 선언, 증인 등의 선서, 감사대상기관장의 보고 및 질의·답변 또는 신문·증언 등을 한다. 셋째, 처리단계에서는 상임위 별로 국정감사결과보고서 작성·제출, 국정감사결과 본회의 의결, 국정감사결과 시정 및 처리요구사항의 정부 이송, 위증증인 등 처리, 정부 및 해당기관으로부터 시정 및 처리결과보고서 접수, 시정 및 처리결과의 소관위원회 회부 등을 한다(http://likms.assembly.go.kr).

〈표 1〉 국정감사 현황

연도	국정감사 시기 (20일간)	행정안전부 지적사항	지방재정 지적사항	행정안전부 지적사항 중 지방재정 지적사항의 비중
2000년	2000.10.19. - 11.07.	11건	4건	36.4%
2001년	2001.09.10. - 09.29.	9건	5건	55.6%
2002년	2002.09.16. - 10.05.	14건	2건	14.3%
2003년	2003.09.22. - 10.11.	20건	4건	20.0%
2004년	2004.10.04. - 10.23.	14건	4건	28.6%
2005년	2005.09.22. - 10.11.	74건	10건	13.6%
2006년	2006.10.13. - 11.01.	37건	7건	19.0%
2007년	2007.10.17. - 11.04.	43건	8건	18.6%
2008년	2008.10.06. - 10.25.	61건	19건	31.2%
2009년	2009.10.05. - 10.24.	49건	10건	20.1%
2010년	2010.10.04. - 10.23.	60건	22건	36.7%
2011년	2011.09.19. - 10.08.	64건	17건	26.6%
2012년	2012.10.05. - 10.24.	74건	12건	16.3%
2013년	2013.10.14. - 11.02.	121건	24건	19.9%
2014년	2014.10.07. - 10.27.	52건	10건	19.3%
2015년	2015.09.10. - 10.08. (2015.09.24. - 09.30 제외)	71건	32건	45.1%
2016년	2016.09.26. - 10.15.	47건	13건	27.7%
2017년	2017.10.12. - 10.31.	47건	7건	14.9%
2018년	2018.10.10. - 10.29.	178건	25건	14.1%
합계		1,046건	235건	22.5%

자료: 행정안전위원회의 각 년도별 국정감사결과보고서 재구성

국회행정안전위원회의 국정감사 대상기관은 행정안전부(산하기관 포함), 인사혁신처, 경찰청(지방경찰청, 산하기관 포함), 소방청(산하기관 포함), 중앙선거관리위원회, 지방자치단체, 공공기관 등이다(국회행정안전위원회, 2018: 2-6). 〈표 1〉에서 지난 19년간 국정감사 현황을 보면, 국정감사는 매년 10월경에 20일간 실시해 오고 있다. 그동안 행정안전부에 대한 지적사항 중에서 지방재정 분야가 차지하는 비중은 19년 평균치가 22.5%이다.

4. 선행연구 검토

1) 지방재정 관련 선행연구

(1) 지방세

체납 지방세를 다룬 연구로, 김태호(2015)는 광역자치단체에 체납징수조직을 설치하고 체납자에 대해서는 증명서의 발급을 제한하며 자동차 정기검사시 자동차세 완납을 확인하도록 제안하였다. 류영아(2015)는 체납 지방세 징수를 위하여 필요한 법제도를 갖추고 지방세 징수에 정보기술을 활용하며, 체납처분을 강화하는 방안이 필요하다고 보았다.

조세 과오납을 다룬 연구로, 남하균(2018)는 행정청의 착오로 조세가 잘못 부과된 경우에는 국가의 금전채무 일반과 마찬가지로 5년이 지나지 않았으면 주민이 부당이득으로서 그 반환을 청구할 수 있어야 납세자의 권익이 보호되는 것이라고 보았다.

지방소득세를 다룬 연구로, 조은주 외(2018)는 지방소득세(법인분)의 특별징수에 대한 법령체계 정비와 부과제척기간 및 가산세 관련 규정 명확화, 사업체 본점 일괄신고 및 납부를 통한 세무조사 최소화 방안 등을 제시하였다. 허등용(2018)은 지역간 지방소득세 세수불평등을 완화하기 위해서는 납세지를 소득발생지로 개편하는 것이 적절하다고 밝혔다.

지방소비세를 다룬 연구로, 유태현 외(2014)은 현재 이원화되어 있는 지방소비세 배분방식을 일원화하고 지방소비세의 세율을 인상해야 한다고 강조하였다. 김홍환(2018)은 지역간 재정격차 완화를 위한 개편방안으로 지방소비세 배분지표를 지역별 신용카드매출액, 체크카드·현금카드 사용액, 현금영수증 발행액 등으로 변경할 것을 제안하였다.

(2) 지방교부세

보통교부세 산정기준을 다룬 연구로, 매우 복잡한 현재의 보통교부세 산정 방식으로도 실제 지역의 특수성을 제대로 반영하지 못한다는 점을 강조하면서, 이재호 외(2013)는 인구와 면적을 교부단위로 하는 단순하고 객관적인 방안을 제안하였다. 김필헌(2014)은 지자체의 실제 복지수요는 인구의 변화로 반영하고 담세능력의 대리지표는 GRDP와 토지자산액으로 변경하는 방안을 제안하였다.

지방교부세의 법정교부세율을 다룬 연구로, 이상훈(2015)은 지자체의 재정부족분을 인지하면서 지방교부세의 법정교부세율을 인상해야 한다고 보았다. 권오성 외(2018)는 지방교부세 규모를

확대하여 재정적으로 낙후된 지역의 재정지원을 강화해야 한다고 강조하였다.

특별교부세를 다룬 연구로, 최정우 외(2016)는 2007-2013년까지의 특별교부세 교부 내역을 분석한 결과, 특별교부세 교부에 대한 정치적 영향력이 높지 않다고 결론지었다. 이와 상반되게 허원제 외(2017)는 2005-2012년까지의 특별교부세 교부 과정을 분석한 결과, 특별교부세의 실제 교부에는 정치적 영향력이 미친다는 점을 강조하였다.

(3) 국고보조금

국고보조금에 대응하는 대응지방비를 다룬 연구로, 이재원(2015)은 복지분야 국고보조사업을 대폭 축소하여 중앙과 지방 간의 재원갈등을 줄이는 것이 필요하고, 중앙과 지방이 공동으로 책임지는 현재의 구조에서 벗어나 사업에 따라 책임지는 주체를 달리 정하는 방식이 필요하다고 보았다. 김재훈 외(2017)는 대응지방비 부담을 줄이기 위해서 책임성과 효과성 기준으로 국고보조사업을 유형화하여 국고보조율을 달리 적용하고, 기준보조율 100%인 사업은 국고보조사업에서 분리하는 것이 필요하며, 재정력지수와 재정자립도를 기준으로 차등보조율을 적용하는 방안을 제시하였다.

국고보조금에 대한 관리·감독을 다룬 연구로, 서정섭 외(2016)는 기획재정부의 dBrain, 행정안전부 및 지자체의 e호조, 교육부의 에듀파인과 연계한 국고보조사업 통합관리시스템을 구축할 것을 제안하였다. 이재원(2016)은 별도의 지방행정조직이 있는 중앙부처에서는 직접 사업을 수행하도록 하여 국고보조사업을 줄이고, 유사한 국고보조사업의 신설을 금지하는 규제를 마련하는 등 종합적인 조정방안이 필요하다고 강조하였다.

국고보조사업 개편을 다룬 연구로, 손희준(2015)은 부처간 협의와 기획재정부의 조정이 있어야만 부처간의 유사·중복사업 통·폐합이 가능하다고 보고, 일정 금액 미만의 사업은 폐지하거나 기준보조율이 일정 % 미만인 사업은 자체사업을 전환하는 방안 등을 고려해야 한다고 보았다. 이장욱 외(2018)는 소규모의 유사한 국고보조사업은 포괄보조로 운영하는 것이 필요하고, 여러 부처의 국고보조사업들을 운영·관리할 수 있는 종합적인 체계를 만들어야 한다고 강조하였다.

(4) 지방공기업

지방공기업의 부실과 관련한 사전적 또는 사후적 대책을 다룬 연구로, 원구환(2015)은 전체 지방재정 관점에서 지방공기업의 경영성과를 이해해야 하고 부채관리에 대한 체계적인 대응이 필요하다고 보았다. 윤성일(2016)은 지방하수도공기업의 효율성이 높거나 재정자립도가 높아질수록 부채는 줄어들며, 정치인 출신의 단체장과 부채비율은 정(+)의 관계임을 밝혔다. 김영신 외(2017)는 지방공기업 부실로 지자체의 재정지원금이 늘어나면 이를 보전하는 중앙정부의 지방교부세가 늘어나기 때문에 국가재정에 부정적인 영향을 미친다고 결론지었다. 함요상(2018)은 지방공기업에 재무적 리스크 관리 제도를 도입해야 부채가 감소하므로, 재무안정성·유동성·수익성을 지방공기업의 재무적 리스크 관리 변수로 제시하였다.

지방공기업 경영평가를 다룬 연구로, 이창길 외(2013)는 경영평가에 질적 평가기준이 필요하고

피평가기관의 특수성을 반영한 지표가 있어야 한다고 보았다. 한인섭 외(2017)는 경영평가 과정 개선, 합리적인 평가자 관리, 평가자의 평가윤리 정립, 평가방법에 대한 사전교육 강화, 피평가기관의 참여를 통한 평가 개선 등이 필요하다고 강조하였다.

2) 국정감사 관련 선행연구

민형동(2009)은 2003년부터 2007년까지(5년간) 경찰청에 대한 국정감사 지적사항을 분석하여 경무기획·수사·생활안전의 순으로 지적 빈도가 높다는 점을 밝혔다. 민형동(2010)은 국정감사는 민주성, 기획·운영, 감시·견제가 많았고, 감사원 감사는 합법성, 예산·재정, 기획·제안이 많았다는 점에서 상호 보완적인 관계라고 밝혔다. 김찬동(2015)은 국정감사는 국정에 한정해서만 실시하고, 지자체에 대한 감사는 독립적·중립적 감사기관을 통한 지자체 내부감사로 하는 것이 지방자치에 맞다고 주장하였다. 배관표 외(2016)는 국회의원의 전문성이 낮고 지적사항 간의 일관성이 낮기 때문에 국정감사가 기관의 성과에 긍정적인 영향을 미치지 못한다고 지적하였다. 윤은기 외(2016)는 국정감사의 개선을 위해서 국회와 감사원의 통합적 연계, 국정감사와 감사원 감사의 연계, 국정감사 지원을 위한 전문 입법지원조직 운영 등을 강조하였다. 김두래(2018)는 국정감사 대상은 모든 정책영역에 폭넓게 분포되어 있지만 정책영역 간에 불균등하게 분포되어 있다는 점을 밝혔다. 즉, 국정감사는 분산되고 조율되지 않은 국회의 감시체계일 뿐이고 정치적 통제의 역할을 할 뿐이라고 결론지었다.

〈표 2〉 선행연구 비교(분야별, 연도별 구분)

분야	연구자	연구대상	연구결과
지방세	유태현 외 (2014)	지방소비세 확충 및 배분방식 대안 분석	지방소비세 배분방식을 일원화하고, 지방소비세 세율을 인상해야 함
	김태호 (2015)	17개 광역자치단체 체납징수조직, 체납자 처리	광역에 체납징수조직 설치, 체납자는 증명서 발급 제한, 자동차세 완납에만 자동차 정기검사 등 필요
	류영아 (2015)	17개 광역자치단체 지방세 담당공무원 인식조사	체납 지방세의 징수 강화를 위해 지방세징수법 제정, 지방세 징수에 정보기술 활용 등 필요
	남하균 (2018)	과오납 세금의 반환과 관련한 제도, 판례 분석	행정청의 착오로 조세가 잘못 부과된 경우에 국가의 금전채무 일반처럼 소멸시효를 5년으로 함
	조은주 외 (2018)	지방소득세(법인분) 제도의 문제점과 개선방안	지방소득세(법인분)의 특별징수에 대한 법령체계 정비, 납세협력비용 절감, 세무조사 최소화 등이 필요함
	허등용 (2018)	광역자치단체의 지방소득세(개인분) 세수 분석	지역간 지방소득세 세수불평등을 완화하기 위해서는 납세지를 소득발생지로 개편하는 방안을 고려함
	김홍환 (2018)	지방소비세 배분지표 분석	지방소비세 배분지표를 지역별 신용카드매출액, 체크카드·현금카드 사용액, 현금영수증 발행액 등 제안함
지방 교부세	이재호 외 (2013)	보통교부세 산정기준	인구와 면적을 기본 교부단위로 하는 단순하고 객관적인 방안 도입
	김필헌 (2014)	보통교부세 산정방식에 대한 대안 모색	지자체의 실제 복지수요는 인구의 변화로 반영하고, 담세능력의 대리지표는 GRDP와 토지자산액으로 함
	이상훈 (2015)	지방세수 변화와 지방교부세 재정부족분의 관계	지방세입 증가, 기준재정수입액 변화, 재정부족분 감소 등을 종합적으로 파악하면서 교부세율 인상 필요

	최정우 외 (2016)	2007-2013년 특별교부세 교부 내역	특별교부세 교부에 대한 정치적 영향력이 높지 않음
	허원제 외 (2017)	2005-2012년 특별교부세 교부 과정	특별교부세의 실제 교부에는 정치적 영향력이 미침
	권오성 외 (2018)	지방재정체계 개편 방안 모색	지방교부세 규모를 확대하여 재정적으로 낙후된 지역에 대한 지원 강화 필요
국고 보조금	손희준 (2015)	지역개발분야 국고보조사업 개편 방안 모색	중앙부처 및 기획재정부의 협의·조정을 통해 부처간 유사·중복·소규모 사업 통폐합 필요
	이재원 (2015)	사회복지분야 국고보조사업의 국고보조율 분석	복지분야 국고보조사업 자체를 대폭 축소, 사업에 따라 책임지는 주체를 달리 정하는 방식이 필요
	이재원 (2016)	국고보조금 제도의 운영 실태와 쟁점 분석	국고보조사업 수행구조의 개편, 유사한 국고보조사업 신설을 금지하는 규제 마련 등의 획기적 개편 필요
	서정섭 외 (2016)	국고보조금 집행실태 및 효율적 관리방안 모색	dBrain-e호조-에듀파인과 연계한 국고보조사업 통합관리시스템 구축
	김재훈 외 (2017)	차등보조율 및 포괄보조금제 도입 방안 모색	국고보조율을 사업유형 및 재정자립도 등에 따라 달리 적용하고 포괄보조금제를 도입하는 것이 필요
	이장욱 외 (2018)	국고보조금 제도의 운영 실태와 쟁점 분석	소규모 유사 국고보조사업을 포괄보조로 운영, 여러 부처 국고보조사업을 운영·관리하는 종합 체계 필요
지방 공기업	이창길 외 (2013)	지방공기업 경영평가의 실효성 확보방안 모색	조직·인사·노사관리 분야의 질적 평가기준, 기관특수성 반영, 교육, 고충처리제도의 내실화 등이 필요
	원구환 (2015)	지방공기업 부채와 경영성과 간의 관계	지방공기업 총부채와 경영성과 간에는 부(-)의 관계를 보이므로, 부채관리에 대한 대응 필요
	윤성일 (2016)	지방공기업의 효율성이 부채에 미치는 영향 분석	효율성이 높거나 재정자립도가 높을수록 부채 감소, 정치인 출신의 단체장과 부채비율은 정(+)의 관계임
	김영신 외 (2017)	지방공기업 부실이 재정에 미치는 영향 분석	지방공기업 부실로 지자체의 재정지원금이 늘어나면 이를 보전하는 지방교부세가 늘어나게 됨
	한인섭 (2017)	지방공기업 경영평가의 품질 분석	지방공기업 경영평가의 품질은 비교적 양호하지만 실행가능성과 정확성 및 구체성 등은 상대적으로 미흡
	함요상 (2018)	지방공기업의 재무적 리스크 관리 도입 방안	재무안정성, 유동성, 수익성을 지방공기업의 재무적 리스크 관리 변수로 제시함
국정 감사	민형동 (2009)	2003-2007년 국정감사 중 경찰청에 대한 질의내용	경무기획, 수사, 생활안전의 순으로 지적 빈도가 높음
	민형동 (2010)	2003-2008년 국정감사, 2004-2008년 감사원 감사	국정감사와 감사원 감사는 상호 보완적 관계(국정감사는 감시·견제 위주, 감사원 감사는 기획·제안 위주)
	김찬동 (2015)	국정감사의 역사, 현황, 문제점, 개선방안	국회의 국정감사는 국정에 한정하고 지자체에 대한 감사는 지자체 내부감사(독립·중립·전문 감사기관)
	배관표 외 (2016)	국정감사가 266개 피감기관 성과에 미치는 영향	국정감사가 강화될수록 효과성은 약화되고 형평성은 증가함. 피감기관의 목표를 분명하게 할 필요가 있음
	윤은기 외 (2016)	국정감사의 현황, 외국사례, 문제점, 개선방안	국정감사와 감사원 감사의 연계, 국회와 감사원의 연계, 국정감사 지원을 위한 전문조직 등이 필요함
	김두래 (2018)	2002-2015년 국정감사에서의 정책영역별 분포	국정감사 대상은 모든 정책영역에 폭넓게 분포되어 있지만 정책영역 간에 불균등하게 분포되어 있음
본 연구 (2019)		최근 19년간 국정감사 지적사항 중 지방재정	지방세, 지방공기업, 지방교부세, 국고보조금에 대한 지적이 가장 많았음. 각 분야별 개선방안 제시

이상의 선행연구를 검토한 결과, 지방재정 분야에 대한 장기간의 국정감사 지적사항을 분석한 기존의 연구는 없었다. 즉, 본 연구는 최근 19년간의 국정감사 지적사항 중에서 지방재정 분야에 대한 지적사항을 분석하고 개선방안을 제시하였다는 점에서 기존의 연구들과 차별성을 가진다고 볼 수 있다.

5. 분석틀

본 연구는 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항을 정리·분석하여 지방재정 분야에서 강조되었던 쟁점을 발굴하고 주요 분야별 개선방안을 도출할 목적으로 시작하였다. 이를 위해 2000년 제16대 국회부터 2018년 제20대 국회까지 총 19년간의 국정감사 지적사항과 정부의 처리결과 답변을 분석대상으로 하는 분석틀을 구성하였다. 앞서 고찰한 공공선택론적 시각을 적용하면서 분석하였다.

〈그림 1〉 분석틀

본 연구의 분석을 위한 자료는 2019년 3월 8일부터 4월 5일까지 연구자가 직접 국정감사정보시스템(http://likms.assembly.go.kr)과 국회행정안전위원회(http://adminhom.na.go.kr)에 접속하여 수집하였다. 분석자료는 국회행정안전위원회가 매년 연초에 발간하는 전년도 국정감사결과보고서와 행정부가 매년 발간하는 국회의 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서에서 발췌하였다. 즉, 국정감사 중에서 행정안전부 소관사항 중 지방재정 분야에 대한 지적사항 및 정부의 처리결과 답변이 분석대상이다. 총 235건의 분석자료를 나열하여 동일한 지방재정 분야로 묶었고, 묶인 분야 중에서 가장 많은 분야부터 순서대로 재배치하여 분야별 지적사항 및 처리결과의 건수 및 내용을 정리하였다. 제20대 국회는 총 4년 중에서 3년치(2016년, 2017년, 2018년) 자료만 분석하였는데, 이는 2019년 국정감사가 아직 실시되지 않았기 때문이다. 심도있는 분석을 위하여, 2000년부터 2019년 5월 현재까지 발의된 관련 개정법률안을 국정감사 지적사항과 연결지어 분석하였다.

Ⅲ. 지방재정에 대한 연도별·국회대수별 국정감사

1. 지방재정에 대한 연도별 국정감사 지적사항

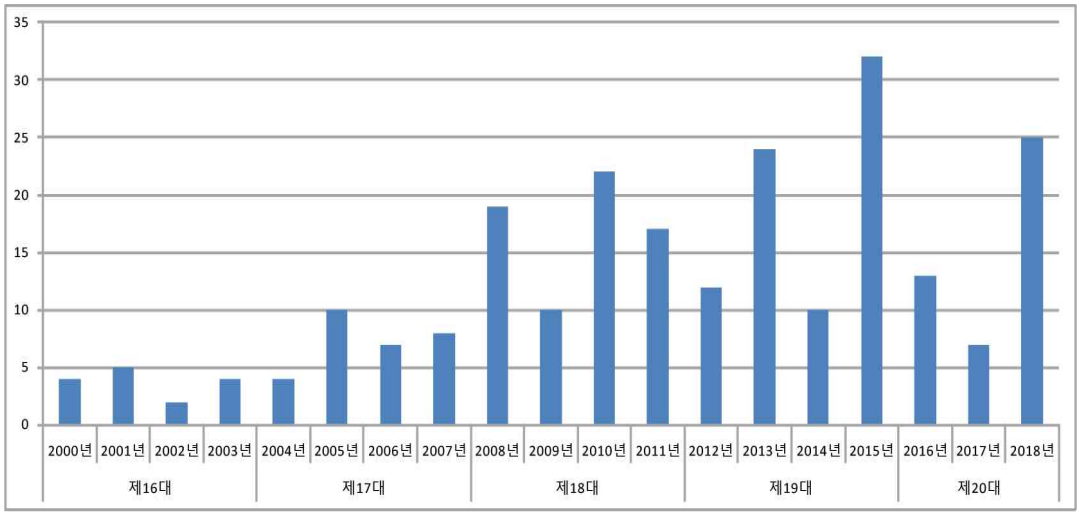
지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항의 숫자는 일정한 패턴없이 증가하고 있다. 2000년 국정감사부터 2018년 국정감사까지 19년 동안 행정안전부에 대해서는 총 1,046건의 지적사항이 있었고 그 중에서 235건(22.5%)이 지방재정과 관련된 지적사항이었다.

제16대 국회에서는 지방재정에 대한 관심이 크지 않아서 4년간의 국정감사에서 지방재정과 관련한 지적사항이 15건에 불과하였다(2000년 4건, 2001년 5건, 2002년 2건, 2003년 4건). 제17대 국회에서도 지방재정에 대한 관심이 크지 않아서 4년간의 국정감사에서 지방재정에 대한 지적사항이 29건이었다(2004년 4건, 2005년 10건, 2006년 7건, 2007년 8건). 제18대 국회에서부터 지방재정에 대한 관심이 커져서 4년간의 국정감사에서 지방재정에 대한 지적사항이 68건이었다(2008년 19건, 2009년 10건, 2010년 22건, 2011년 17건). 제19대 국회에서도 지방재정에 대한 관심이 커서 4년간의 국정감사에서 지방재정에 대한 지적사항이 78건이었다(2012년 12건, 2013년 24건, 2014년 10건, 2015년 32건). 제20대 국회는 총 4년 중에서 3년이 지났는데 지적사항이 45건으로, 2016년 13건과 2017년 7건이었지만 2018년 지적사항은 25건이라는 점에서 지방재정에 대한 관심이 다시 커지고 있다고 볼 수 있다.

공공선택론적 측면에서 보면, 국정감사에서 지방재정 분야에 대한 지적사항의 건수가 늘어나는 것은 국회의원 개인의 사익 추구 현상으로 설명할 수 있다. 국회의원들의 의정활동은 국정감사 우수의원이라는 표창[2)]을 통해 평가될 수 있기 때문이다. 또한, 지방재정 분야는 각 지역구를 가지고 있는 혹은 지역구를 갖기를 희망하는 의원들에게 관심을 끄는 분야이기도 하다. 해당 지역구의 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 지방공기업 등에 대해 알고 있으면 국회의원 임기 중에 지역구 재정과 관련하여 가시적인 성과를 낼 수 있기 때문이다. 하지만, 지방재정 분야는 수치를 이해해야 하는 쉽지 않은 분야이고, 국가재정에 비해 규모가 크지 않으면서도 세부 항목이 매우 복잡한 분야라는 한계 또한 가지고 있다.

〈그림 2〉 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항 건수 변화(연도별)

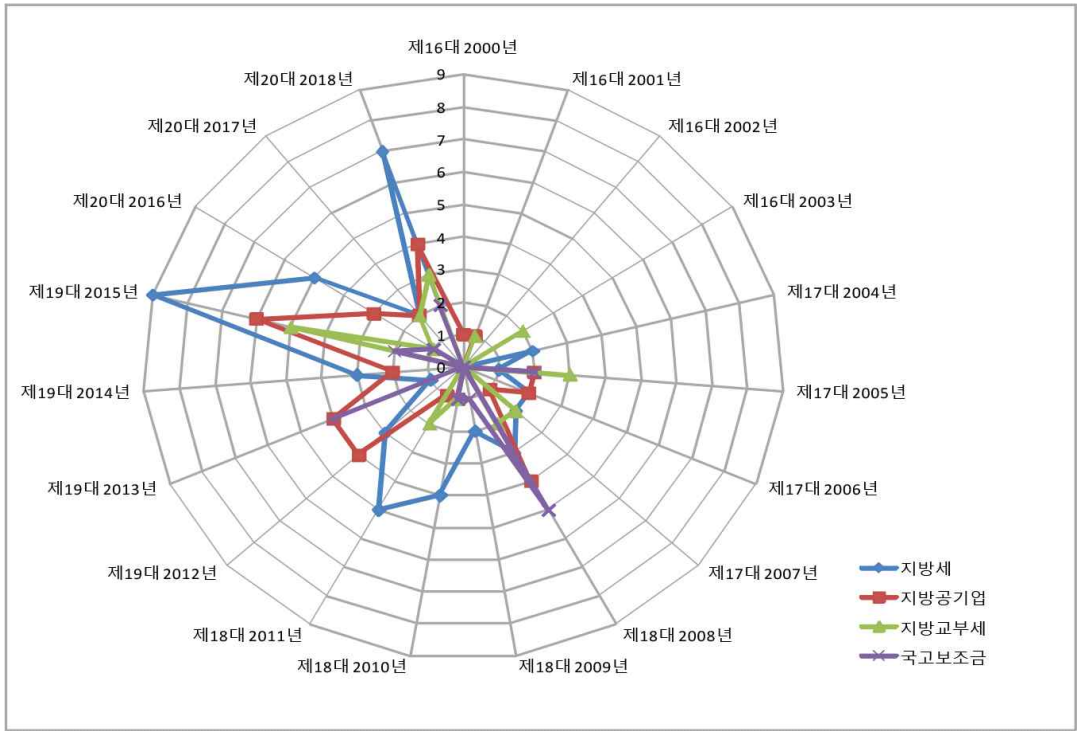
(단위: 개)



2) 매년 국정감사가 끝나면 각 정당, 경실련, (사)한국유권자총연맹, 국정감사 NGO모니터단, 공공기관노동조합, 감정평가사협회 등에서 국정감사 우수의원을 선정하고 있다.

〈그림 3〉을 보면, 지방세 및 지방교부세 분야에 대해서는 거의 매년 국정감사에서 지적되어온 반면에, 국고보조금에 대해서는 2005년, 2008-2010년, 2013년에 지적이 집중되었다. 이는 2000년대 중반부터 사회복지 국고보조사업이 급증하였고, 중앙정부의 지침대로 지방비를 의무적으로 부담해야 하는 지자체가 재정압박에 시달리는 문제가 발생하였기 때문에(이재원, 2015: 2), 2005년부터 국고보조금에 대한 지적이 상대적으로 많았다고 볼 수 있다.

〈그림 3〉 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항 변화(제16대-제20대 국회)



2. 지방재정에 대한 국회대수별 국정감사 지적사항

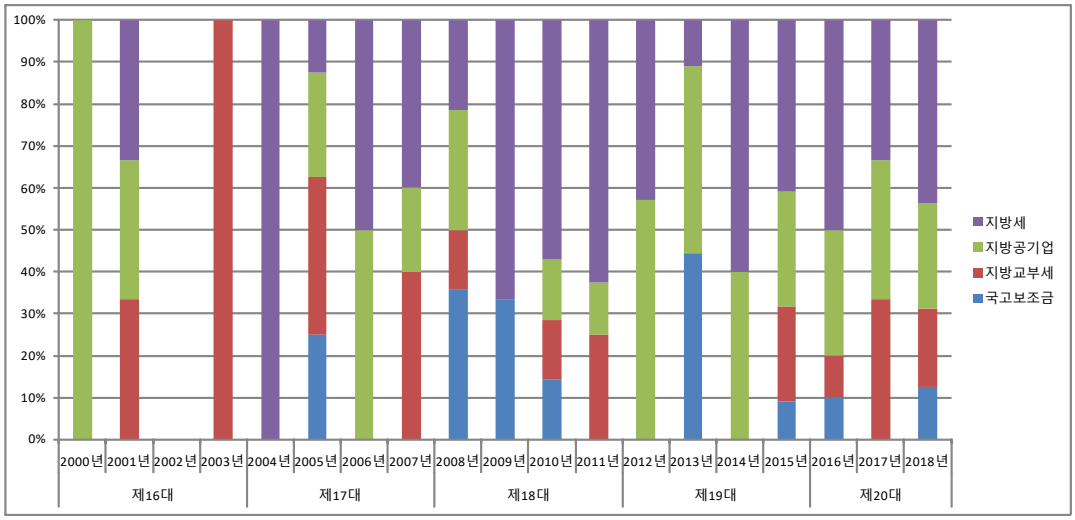
각 국회대수별로 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항의 건수를 비교하였다. 2000년부터 2018년까지 지난 19년간 지방재정에 대한 국정감사 지적사항 235건을 분야로 구분해 보면, 지방세 52건(22.2%), 지방공기업 38건(16.2%), 지방교부세 24건(10.3%), 국고보조금 18건(7.7%) 순서로 많았다. 이 네 분야 중에서 제16대 국회에서는 지방교부세 분야에 대한 지적이 가장 많았고(3건), 제17대 국회와 제18대 국회에서는 지방세 분야에 대한 지적이 가장 많았다(각 7건, 14건). 제19대 국회에서는 지방세와 지방공기업 분야에 대한 지적이 가장 많았고(각 16건), 제20대 국회에서는 지방세 분야에 대한 지적이 가장 많았다(14건).

〈표 3〉 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항 건수 변화(국회대수별)

(단위: 건)

구분	제16대	제17대	제18대	제19대	제20대	합계
지방세	1	7	14	16	14	52
지방공기업	2	5	6	16	9	38
지방교부세	3	5	5	5	6	24
국고보조금	-	2	7	6	3	18
공유재산	-	-	8	4	3	15
지방보조금	1	5	7	1	-	14
부채	2	-	6	5	-	13
예산	2	-	7	2	2	13
세외수입	-	-	-	3	2	5
투융자심사	-	-	3	2	-	5
계약	1	-	-	4	-	5
기금	-	-	-	1	2	3
재정위기	-	-	1	2	-	3
재정분석	-	-	2	1	-	3
회계	-	-	1	-	1	2
심의위원회	-	-	-	2	-	2
금고	-	-	-	1	-	1
정보화	-	1	-	-	-	1
재정전반	3	4	1	7	5	18
지방재정 합계	15	29	68	78	47	235
행정안전부 전체	54	168	234	318	272	1,046

〈그림 4〉 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항 변화(제16대-제20대 국회)



Ⅳ. 지방재정에 대한 분야별 분석

다음의 〈표 4〉, 〈표 5〉, 〈표 6〉, 〈표 7〉은 연도별로 정리하지 않고, 국정감사에서 지적된 빈도수를 기준으로 배치하였다. 예를 들어, 〈표 4〉에서 지방세 체납 관리는 2004년, 2010년, 2011년, 2012년, 2015년, 2016년, 2018년(2건) 국정감사에서 지적되어 총 8건 지적되었기 때문에 가장 빈도수가 많아서 맨 앞으로 배치하였다. 그 다음으로는 지방세 과오납 관리(6건), 지방소득세 및 지방소비세(6건)의 순서로 배치하였다.

또한, 2018년 10월에 실시된 2018년 국정감사에서 국회행정안전위원회는 지방재정 분야에 대해 지적하였는데, 이에 대한 행정안전부의 답변(국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서)이 아직 제출되지 않았으므로, 〈표 4〉, 〈표 5〉, 〈표 6〉, 〈표 7〉에서 2018년 국정감사에 대한 정부 답변은 공란(-)으로 처리하였다.

1. 지방세 분야

1) 지방세 분야에 대한 국정감사 지적사항 및 처리결과

지난 19년간 국정감사에서 지방세와 관련하여 지적되었던 52건의 지적사항 및 정부 답변을 정리하였다. 그동안 국정감사에서 가장 많이 지적된 내용은 지방세 체납 관리(8건), 지방세 과오납 개선(6건), 지방소득세 및 지방소비세(6건) 등이다.

이를 해석해 보면, 공공선택론에서 가정하는 주민은 추가적인 재정부담없이 자신의 효용을 극대화하는 입장이므로, 증세없이 지방세입을 확충할 수 있도록 지방세 체납액을 줄이는 방식을 찬성한다고 볼 수 있다. 또한, 주민 입장에서는 지자체에서 지방세를 잘못 부과하는 것이 손해가 되고 불편하기 때문에 이러한 점을 반영하여 국회의원들이 지방세 과오납 개선을 국정감사에서 지적했다고 해석할 수 있다. 한편, 지방소비세는 부가가치세의 일부를 지방세로 이양하는 것이므로 증세가 아니라는 점에서 주민의 저항없이 도입할 수 있는 지방세 세목이었다.

〈표 4〉 지방세 분야의 국정감사 지적사항 및 정부 처리결과 답변

연도	국정감사 지적사항	정부 답변
2004	지방세 체납액 감소대책	체납정리기간 운영, 체납관리팀 운영, 체납자에 대한 금융재산 관련 조치 강화
2010	체납 행정 개선	민간채권추심전문요원 채용, 체납전담조직 설치
2011	지방세 체납액 징수 강화	고액상습체납자명단공개, 체납자재산정보 연계
2012	지방세 체납액 징수 강화	체납자 행정제재 강화, 과세자료 DB구축, 지방세체납액 종합대책 마련
2015	지방세 체납액 징수 강화	체납전담조직 운영, 신고포상금제도 홍보, 외국인체납자 징수 강화, 명단공개, 출국금지 강화
2016	체납 지방세 징수 강화	지방세체납액정리 종합대책 수립 예정

2018	지방세 체납자에 대한 강력한 징수 대책	-
2018	지방세 3천-5천만원 체납자 출국금지	-
2007	지방세 과오납 개선책 마련	과세자료정비, 과세정보공유, 지방세공무원교육, 인터넷환부시스템구축, 국세과오납환급계좌활용
2008	지방세 과오납 즉시환부	위택스에 환부청구프로그램 개발, 환부실적 합동평가에 반영, 과오납금 환부율 공시 검토
2010	지방세 과오납 개선책 마련	과오납 관리 강화 예정
2011	지방세 과오납 축소 방안	과세자료관리시스템, 과세정보공유, 지방세공무원교육, 과오납환급액 감소대책 마련 예정
2015	지방세 과오납 개선책 마련	타 부처자료 전산연계 확대 추진, 공무원교육
2016	지방세 과오납 개선책 마련	과세자료통합관리시스템 구축 완료, 국세청과 과세자료 연계 추진 예정
2008	지방소득세, 지방소비세 신설	지방소득세, 지방소비세 신설 검토
2009	지방소비세 도입에 따른 재정격차 해소	지역별가중치 적용하여 안분, 지역상생발전기금 도입
2011	지방소비세 지역별 안분기준 개편	TF구성·운영, 안분기준 연구, 관계부처 협의
2014	지방소득세(법인분) 납세지를 사업장소재지에서 매출지로 변경	납세지를 매출지로 변경하면 지자체의 기업유치유인이 감소함, 추후 납세지 개편 고려
2015	지방소비세 세율을 16%로 인상	향후 종합적으로 상황 고려
2015	지방소비세 지역별 안분기준에 소비행위발생지 반영	현 안분기준인 민간최종소비지출지수는 지자체간 합의된 사항임
2006	지방세감면 억제 필요	지방세감면 3년일몰제, 지출예산제도 도입 예정
2010	과도한 비과세감면 개선 필요	비과세감면 단계적 축소, 감면조례총량제 도입
2015	지방세 비과세감면 전면 재검토	2017년까지 비과세감면율을 15%이하로 축소, 감면신설·확대 최소화, 전액면제 지양, 최소납부제
2016	지방세 비과세감면에 따른 지방재정악화 개선책 마련	일몰도래 중 일부는 감면정비, 감면신설 전 지방세특례예비타당성조사 도입
2011	취득세감면 종료 대책	취득세감면 연장
2012	국가유공자 보철차량 지방세 면제기준(배기량 2천cc 이상) 폐지	추후 종합적 검토 예정
2015	종전 지방세감면이었던 부동산집합투자기구에 지방세 부과는 부적절	해당 사안은 일부 지자체가 법리를 오인하여 등록 전 취득한 부동산에 지방세를 감면했던 것임
2015	유치원도 학교와 동일하게 지방세 전액감면 추진	유치원은 운영·업무형태가 어린이집과 유사. 어린이집과 형평성 문제 발생. 신중한 접근 필요
2014	담배값 인상과 지방세수 연결	소방안전교부세(개별소비세의 20%) 신설
2014	담배값 인상에 대한 대국민사과	정부 차원의 개편안(인상) 이었음
2016	담배에 부과되는 세수구조 개편	지자체 의견수렴 및 관계부처 협의 예정
2016	담배제조사에 대한 지자체 세무조사에 행안부가 적극 협조	탈루세액 추징·고발 완료, 지자체와 합동세무조사, 담배회사 불복청구 대응위한 TF 지원 예정
2005	지방세 확충방안 마련	원자력발전에 대한 지역개발세 부과 고려
2007	지방세 확충방안 마련	지역간 세원불균형 고려하며 검토
2009	지방세 확충방안 마련	지방소비세 도입, 부동산교부세(종합부동산세)
2018	국세와 지방세 비율 조절	-
2018	국세와 지방세 비중 개편	-
2018	중앙과 지방의 재정 비율 조정	-
2004	지방세심의위원회 구성 개선	외부전문가로 재구성 검토

2008	지방세심의위원회 개편	기존 위원회를 지방세심의위원회로 통합 고려
2006	부동산 과세표준이 시가보다 높은 문제	시가반영 차등 감산특례 신설 예정
2017	재산세과표기준인 공정시장가액비율 인상	연구용역 착수, 전문가 및 지자체 의견수렴 예정
2001	지방세 횡령 방지	시·도 세정과장회의 개최 완료
2010	상가 토지 재산세에 층별 시세 반영	국토부 공시가격제도 도입 후 고려 예정
2011	자동차세 개편에 다른 세수감소 보전	감소하는 지방세수를 주행분 자동차세로 보전
2012	리스 차량의 허위사업장 적발시 처벌	국토부에 자동차등록제도 개선 협조 요청
2013	지자체의 과다한 세수추계 제재수단 마련	지방세 세수추계 프로그램 개선·보급, 세수추계 매뉴얼보급, 전국 순회교육 추진
2015	자동차세 과세기준을 가격으로 변경	자동차세 성격, 통상마찰가능성 고려 필요
2015	지방세 인터넷지로 납부시간 연장	현행 22:00에서 23:30으로 연장하였음
2017	지방세무공무원 전문성 강화	지방세무공무원 교육확대, 납세자보호관 도입
2018	탈원전에 따른 지역자원시설세 감소대책	-
2018	주민세 균등분 지정세율 도입	-

2) 지방세 분야의 쟁점 및 개선방안

(1) 지방세 체납

지방세 체납에 대해서는 2004년 국정감사부터 2018년 국정감사까지 계속 지적되고 있어서, 지방세 체납액을 줄여서 지방세입을 확대시킬 수 있도록 지방세 체납을 관리하는 것이 중요하다는 점을 확인할 수 있다. 국정감사 지적사항에 대한 행정안전부의 답변을 보면 체납 지방세 정리기간 운영, 체납종합대책 마련, 체납자에 대한 제재조치, 과세자료 DB구축, 체납관리팀(전담조직) 운영 등 현재까지도 지속적으로 하고 있는 업무이다.

이와 관련하여 제16대 국회(2000년)부터 제20대 국회(2019년 4월 현재)까지 발의된 총 370건의 지방세법 개정법률안을 검토한 결과, 2010년 이전에는 지방세 체납과 관련한 지방세법 개정법률안이 발의되었다. 즉, 지방세 체납자에 대한 관허사업 제한 변경(2005년 10월), 지방세 체납시 가산금율 조정 및 고액·상습체납자 명단공개제도 도입(2005년 12월), 지방세 소멸시효 연장(2007년 2월), 고액·상습체납자의 금융거래제한(2007년 6월), 체납 지방세 징수금의 징수순서 변경(2009년 12월), 고액·상습 체납자 명단공개 요건 하향(2009년 11월, 12월) 등의 개정법률안이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 하지만 국정감사에서 지방세 체납과 관련한 지적이 계속되고 있다는 점에서, 그동안 제도가 일부 개편되었지만 지방세 체납과 관련해서는 아직도 개선의 여지가 남아 있다고 볼 수 있다.

아직 지방세법 개정법률안으로 발의되지는 않았지만 지방세 체납과 관련한 추가적인 개선방안을 제시하자면, 체납금액과 상관없이 5년으로 규정되어 있는 지방세징수권의 소멸시효를 지방세 체납금액에 따라 차등화하는 방안을 제시할 수 있다. 또한, 지방세 고액·상습 체납자가 입국시 세관을 통과할 때, 관세청이 고가의 휴대품 또는 수입물품 등을 압류·체납처분할 수 있는 법적인 근거를 마련하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.[3)]

(2) 지방세 과오납

지방세 과오납을 축소하고 개선해야 한다는 국정감사 지적사항이 2007년부터 2016년까지 있었다. 이에 대한 행정안전부의 답변은 지방세 과오납을 방지하기 위하여 과세자료 정비·관리, 타 부처와의 전산 연계, 과세자료통합관리시스템 구축, 지방세공무원 교육, 과세 환부 간소화 등이었다.

이와 관련한 지방세법 개정법률안은 지방세 과세전 적부심사제도의 중요한 사항을 법률에 규정하도록 하자는 내용의 개정안(2009년 10월)이 발의되어 임기만료로 폐기된 것이 전부였다. 지방세 과오납 관리가 중요하지만 법률로 규정하지 못하는 내용이 많기 때문에, 국정감사에서는 빈번하게 지적되었지만 개정법률안으로 연결되지는 못하였다고 볼 수 있다.

여기에 부가하자면, 차세대 지방세정보시스템을 통해 지방세 부과의 정확성을 높일 필요가 있고, 지방세 해석·운영의 통일성을 높이기 위한 공무원 교육이 활성화되어야 하며, 통합지방세정시스템(WeTax)을 통한 과오납 지방세의 환급금 조회·환급 절차를 간소화해야 실질적인 지방세 과오납 관리가 될 것이라고 본다.

(3) 지방소득세 및 지방소비세

첫째, 지방소득세와 관련하여 국정감사에서는 지방소득세 신설 및 납세지 변경에 대한 지적이 있었고, 이에 대해 행정안전부는 납세지 변경을 고려해 보겠다는 간단한 답변만 하였다. 이와 관련한 지방세법 개정법률안을 보면, 지방소득세를 신설하는 개정법률안은 2007년 8월부터 발의되었고 2010년에 지방소득세가 신설되었다. 제19대 국회(2012년-2015년)에서는 지방소득세를 독립세로 전환, 지방소득세 징수방법 개편, 법인지방소득세 신고 간소화, 지방소득세율 상승분만큼 소득세율 및 법인세율 하향조정, 법인지방소득세율 인상, 지방소득세 납세지 변경 등의 개정법률안이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 제20대 국회에서는 개인지방소득세·법인지방소득세의 최고세율 인상, 개인종합소득에 대한 지방소득세 세율 변경, 지방소득세 과세표준 통일 등의 개정법률안이 발의되어 행정안전위원회에 접수되었다.

둘째, 지방소비세와 관련하여 국정감사에서는 지방소비세 신설, 지역간 재정격차 해소, 지방소비세 세율인상, 지역별 안분기준 개편 등이 지적되었고, 이에 대해 행정안전부는 지방소비세의 지역별 안분기준 개편, 지방소비세 세율 인상 예정 등을 답변하였다. 이와 관련한 지방세법 개정법률안을 보면, 지방소비세를 신설하는 개정법률안이 2005년 9월부터 발의되었고 2010년에 지방소비세가 신설되었다. 지방소비세 신설 이후 제18대 국회(2008-2011년)에서는 지방소비세 배분방식 개편, 지방소비세 세율을 부가가치세의 10%, 20%로 인상하는 개정법률안이 발의되었고, 제19대 국회(2012년-2015년)에서는 지방소비세 세율을 부가가치세의 10%, 15%, 16%, 20%, 21%, 25%로 인상하는 개정법률안이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 제20대 국회에서는 지방소비세 세율을 부가가치세의 16%, 17%, 20%, 21%로 인상하는 개정법률안이 발의되어 행정안전위원회에 접수되었다. 2019년 현재, 지방소비세 세율은 부가가치세의 15%이다.

---

3) 국세청은 2017년 4월 1일부터 관세청과의 협력을 통해 고액·상습체납자에 대한 체납처분 절차를 강화하고 있다(국세징수법 제30조의2, 관세법 제237조).

이 외에, 지방소득세 및 지방소비세와 관련한 추가적인 개선방안을 보면, 지방소득세(개인분)의 납세지가 주소지 또는 거소지로 되어 있기 때문에 납세지를 소득발생지로 개편하자는 주장이 있다(장상록, 2016: 120). 한편, 지방소비세 세율인상에 따라 수도권에 지방소비세입이 집중되기 때문에 지역간 재정격차 완화를 위한 방안을 마련해야 할 것이다(김필헌, 2017: 10; 서정섭, 2017: 10, 오병기, 2018: 73). 특히, 수도권에 지방소비세입이 집중되는 현상을 해소하고자 한시적으로 도입한 지역상생발전기금이 2019년 12월 31일에 일몰 예정이므로, 이에 대한 논의가 시급한 시점이다.

2. 지방공기업 분야

1) 지방공기업 분야에 대한 국정감사 지적사항 및 처리결과

지난 19년간 국정감사에서 지방공기업과 관련하여 지적되었던 38건의 지적사항 및 정부 답변을 정리하였다. 그동안 국정감사에서 가장 많이 지적된 내용은 지방공기업 부실에 대한 사전적 방지 대책(8건), 부실한 지방공기업에 대한 사후적 개선(4건), 경영평가 방식 개편(4건) 등이다.

지방공기업은 공공성과 기업성을 모두 가지는 조직으로, 지방공기업의 부채는 지자체의 부채와 연결된다는 점에서 중요하고[4], 국정감사 당시에 부실 지방공사에 대한 언론보도가 계속되는 등(「문화일보」, 2011; 「한국경제」, 2012; 「국민일보」, 2013; 「경북일보」, 2014; 「세정신문」, 2015), 지방공기업 경영에 대한 관심이 커지고 있다는 점에서 지방공기업의 부실 방지 및 경영평가 등의 내용이 국정감사에서 자주 지적되었다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 지방공기업 분야의 국정감사 지적사항 및 정부 처리결과 답변

연도	국정감사 지적사항	정부 답변
2000	지방공기업 부실방지 대책 마련	지방공기업 구조조정·경영혁신 추진, 부실공기업 경영진단·청산·인력감축 등 실시 예정
2001	지방공기업 경영혁신 방안 마련	사업유형별 발전방향 수립, 법령 개정 예정
2007	지방공기업의 방만한 경영 개선	지방공기업 경영혁신 로드맵 추진 예정
2008	지방공기업 신설 엄격, 퇴출요건 강화	행안부 설립기준제시, 신설 전 사전협의 의무화, 통합경영정보공시 의무화, 부실공기업 구조조정
2012	지방공기업에 대한 관리감독 강화	신규사업 타당성조사 후 심의 거치도록 변경, 지방공기업 부채감축목표제 실시
2012	지방공기업 성과급 지급 제도 개선	경영실적부진 공기업은 평가등급 하향 조정
2014	지방공기업 부정부패 척결	금품수수, 공금횡령시 5배 징계부가금 예정
2015	지방공기업 혁신방안에 대한 보완책 마련	설립·신규사업시 타당성검토 전담기관 지정고시, 행안부에서 시군구 공사공단 경영평가 실시예정
2005	부실한 지방공기업 개선대책 마련	경영성과와 CEO인사 연계, 설립 전 타당성조사

4) 지방공사·공단, 하수도 등의 부채가 계속 증가하고 지방공기업의 부채가 지자체의 부채보다 더 많다는 점에서, 지방공기업 부채에 대한 종합적인 관리가 필요하다(배정아, 2014: 149-152).

2006	부실한 지방공기업 재발 방지대책 마련	중앙투융자심사 후 도시철도공사 건설하였음. 즉, 관련 제도가 구비되어 있음
2011	지방공기업 경영악화 해결	설립사전협의제, 경영평가지표 개편, 경영성과지표 비중 강화 등 재정건전성 강화 추진 예정
2015	지방공기업 금융부채에 대한 이자비용 절감대책마련	26개 부채과다 지방공기업(중점관리기관) 부채감축목표제, 공사채발행사전승인제도로 금융부채 관리
2006	경영평가의 전문성 필요, 경영평가 용역비에 대한 예산 지원	경영평가 위한 예산 증액 (06년 12억8천만원, 07년 13억 9,950만원)
2008	경영평가 방식 개편	현지 확인 강화, 시·도 평가결과에 대한 검증강화, 일부 지표에 대한 가중치 조정
2010	경영평가 기준에 영업수지비율, 부채비율 상향	경영평가지표 개선 워크숍 및 검토회의 개최 후 개선안 마련 예정
2012	지방공기업 경영평가 내실화를 위한 제도개선	경영평가는 지방공기업평가원에서 전담, 경영평가 수수료 상향 예정
2008	지방직영기업(상수도) 경영 개선방안 지원책	생산원가절감노력을 보통교부세 수요에 반영, 노후관 교체 시 비용 일부를 특교세로 지원
2008	지방직영기업(상수도)에 대한 민간위탁은 신중 필요	상수도기업의 경영개선이 필요한 지자체는 지자체와 사전협의 후 개선방안 조치 예정
2013	상수도요금 지역간 편차 개선	상수관망 개선 시설비 등 국비지원 협조 요청, 지방직영기업 중장기경영관리계획 수립 의무화
2013	지방공기업평가원 수익구조 개선	경영평가수수료 상향, 임직원 의무교육시간확대
2015	지방공기업평가원 수익구조 개선	제도개선하여 정책연구, 경영평가에 집중케 함
2016	지방공기업평가원 임직원채용방식 개선	임원추천위원회 제도, 외부공모 공개채용 도입
2012	지방공기업 낙하산인사 방지 대책	지방공기업 인사운영기준 행안부가 제정·통보
2013	지방공기업 낙하산인사 방지	지방공기업 인사운영기준 행안부가 제정·통보, CEO해임기준 구체화, 관련법률 개정 예정
2015	출자출연기관 설립시 규제 완화	무분별한 출자출연기관 설립 방지 필요
2016	출자출연기관 경영개선 방안	유사중복기관 통폐합, 출자출연기관 설립전 전문기관 타당성검토 의무화
2005	도시철도공사 적자경영 해소방안 마련	지하철요금 현실화가 필요하지만 어려움
2014	도시철도공사(지하철) 이용자 의식개선	도시철도 부정승차 방지위한 시민의식프로그램
2013	알펜시아에 대한 정책감사 실시	감사원(강원개발공사 감사), 강원도(자체감사), 행안부(경영진단, 경영개선명령, 이행상황점검)예정
2015	청년고용방안 마련	정원대비 미충원인력이 과도하지 않게 관리예정
2015	지방공기업 종사자 근로실태 조사 필요	근로실태 조사, 지방공기업 예산편성기준 통보
2016	클린아이 공시 체계화	지역정보개발원에 위탁 중, 향후 공시항목 정비
2017	부산교통공사 사장 퇴임 후 다시 사장직 공모에 대한 개선	연임기준 미달자가 퇴임 후 다시 공모하는 것을 막기 위한 법령 개정 검토
2017	SH공사 사장의 블랙리스트 작성 조사	서울시에서 조사, 필요시 행안부가 추가 조사
2018	지방공기업 임원에 지방의회 인사청문회	-
2018	행안부가 지방공기업 채용비리 실태조사	-
2018	지방공기업 보수 공개하여 주민통제강화	-
2018	지방공기업 여성관리자 비율 인상 필요	-

2) 지방공기업 분야의 쟁점 및 개선방안

(1) 지방공기업 부실방지 대책 마련

지방공기업 부실방지 대책을 마련하라는 지적이 2000년 국정감사부터 2015년 국정감사까지 계속되고 있어서 지방공기업의 부실방지 및 부채관리가 중요하다는 점을 확인할 수 있다. 이에 대한 행정안전부의 답변은, 지방공기업 구조조정 및 경영혁신 추진, 부실공기업에 대한 경영진단·청산·인력감축, 사업유형별 발전방안 수립, 경영혁신 로드맵 추진, 설립 전 사전협의 의무화, 신규사업 타당성조사 실시, 부채감축목표제 실시 등이다.

이와 관련하여 제16대 국회(2000년)부터 제20대 국회(2019년 4월 현재)까지 발의된 총 66건의 지방공기업법 개정법률안을 검토한 결과, 지방공기업 출자법인의 채무에 대한 보증한도 설정(2001년 10월), 국가나 지자체가 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 그 사무를 위임한 국가 또는 지자체가 비용부담(2007년 10월), 지방공기업 설립절차 개선(2008년 7월) 등의 개정법률안이 발의되어 국정감사 지적사항과 연결되었다. 이 외에 제19대 국회에서는 지방공사·공단 설립절차 강화, 지방공사의 사채발행한도를 법률로 상향 규정, 공공임대주택사업을 시행하는 지방공사의 회계처리 의무화, 지방공사의 채무보증 계약 제한, 단체장이 지방공기업 설립 또는 주요사유 발생시 지방의회에 보고하고 주민의견 청취, 중장기경영관리계획 수립하는 내용의 개정법률안이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 제20대 국회에서는 신규 투자사업 타당성 검토 대상에서 일부 사업 제외, 지방공기업 경영기본원칙에 지방공기업의 건전한 재정운영 규정, 지방공사의 여유금을 한국지방재정공제회에 예탁·통합관리, 지방공사가 출자한 법인에 대한 감시기능 강화 등의 개정법률안이 발의되어 행정안전위원회에 접수되었다.

이 외에 지방공기업의 부실방지와 관련한 추가적인 개선방안을 제시하면, 지방공기업 경영에 대한 지역주민 및 지방의회의 관심과 감독이 더욱 필요하다는 점이다. 이를 위해서, 지방공기업의 현황 및 재정상태를 이해하기 쉽게 공개하는 적정공시 제도를 도입하는 방안을 제안할 수 있고, 지방공기업 경영정보사이트(클린아이)와 지방재정365 사이트를 상호 연동시켜서 다양한 정보가 공개되도록 해야 할 것이다. 이 외에, 지역간 경계를 초월한 조합형 지방공기업을 설립하여 규모의 경제를 실현하는 방안도 제안할 수 있다.

(2) 부실한 지방공기업에 대한 사후적 개선

경영이 부실한 지방공기업에 대한 사후적 개선책을 마련하라는 국정감사 지적사항에 대한 행정안전부의 답변은 사전적인 부실방지 대책과 유사한 내용이다. 즉, 설립 전 타당성조사 실시, 설립 전 사전협의 의무화, 부채감축목표제 실시, 공사채발행사전승인제도, 경영성과와 CEO 인사 연계 등이다.

부실 지방공기업에 대한 사후적 개선방안과 관련된 지방공기업법 개정법률안은 단체장이 부실한 지방공사의 사장을 해임하는 내용(2014년 11월)의 개정법률안 뿐이었고 임기만료로 폐기되었다.

(3) 경영평가 방식 개편

그동안 국정감사에서는 경영평가의 전문성 확보, 경영평가 방식의 개편, 경영평가 기준 변경 등을 지적하였고, 행정안전부는 경영평가의 예산 증액, 현지확인 강화, 경영평가 지표 개편, 지방공기업평가원에서 경영평가 전담 등을 답변으로 제시하였다.

지방공기업 경영평가와 관련된 지방공기업법 개정법률안을 보면, 경영평가의 주체를 지방자치단체의 장에서 행정자치부장관으로 변경(2001년 10월), 지방공기업 경영진단 결과 필요한 경우에는 행정자치부장관이 필요한 조치를 권고(2006년 3월) 등의 개정법률안이 국정감사 이전에 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 하지만, 지방공기업의 경영평가 및 경영진단 결과를 명기한 지방공기업보고서를 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 하는 개정법률안이 2011년 6월에 발의되어 지방공기업법이 개정된 성과가 있었다. 제19대 국회에서는 지방공기업경영평가단 투명성 확보, 지방공기업 전문평가기관 설립 등의 개정법률안이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 제20대 국회에서는 지방공기업이 경영평가 자료를 미제출 또는 거짓으로 작성·제출하면 행정안전부장관이 경영평가 결과를 조정하는 내용의 개정법률안이 발의되어 행정안전위원회에 접수되었다.

이 외에 지방공기업 경영평가와 관련한 추가적인 방안을 제시하면, 첫째, 경영평가의 일관성 및 연속성을 종합적으로 고려하여 평가주체를 결정하도록 제안할 수 있다. 행정안전부가 경영평가를 주로 담당하는 현재의 방식이 효율적일 수 있지만, 지방분권 차원에서는 지자체가 소속 지방공기업을 경영평가하는 것이 바람직하다는 연구결과(신열, 2011: 53)도 있으므로, 경영평가의 주체에 대해서는 종합적인 논의와 지속적인 검토가 필요할 것이다. 둘째, 지방공기업 경영평가를 객관적으로 실시하기 위해서는 온라인 시스템 상에서 평가할 수 있도록 관련 제도를 개편하고 시스템을 구축하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

3. 지방교부세 분야

1) 지방교부세 분야에 대한 국정감사 지적사항 및 처리결과

지난 19년간 국정감사에서 지방교부세와 관련하여 지적되었던 24건의 지적사항 및 정부 답변을 정리하였다. 그동안 국정감사에서 가장 많이 지적된 내용은 보통교부세 산정기준 개편(9건), 특별교부세 조기(早期) 교부(4건), 지방교부세 법정교부세율 인상(3건) 등이다.

〈표 6〉 지방교부세 분야의 국정감사 지적사항 및 정부 처리결과 답변

연도	국정감사 지적사항	정부 답변
2001	지방교부세 산정기준 개선	측정항목·측정단위 조정, 단위비용 조정 완료
2007	지방교부세 산정시 오류발생 방지	보통교부세 산정의 신뢰성 확보방안 추진
2008	보통교부세 산정시 병사의 수 반영	군(軍)과 관련된 수요는 여러 요인 종합적 고려필요
2011	지자체간 재정격차 해소방안 필요	보통교부세 산정시 지역균형 수요 강화
2015	보통교부세 산정방식 개편	보통교부세 산정시 사회복지 수요 반영비율 확대, 조정교부율 인상 추진
2015	보통교부세 산정시 사회복지 확대	
2016	보통교부세 산정기준 개선	보통교부세 산정시 측정항목 단순화 검토
2017	교부세 산정에 사용하는 통계 신뢰성	신뢰성은 낮지만 대표성높은 통계를 사용하고 있음
2017	보통교부세 정산분 반영방식 개선	재정부족액의 보전 및 재정충격 완화라는 보통교부세 취지를 감안하여 운영하고 있음
2003	특별교부세 교부시기 개선	시책사업·지역개발 상반기 교부, 재정보전·재해대책·특정현안 수요발생시 교부
2003	태풍매미 피해복구지원금 신속 전달	특별교부세 100억원 긴급지원, 선지원 후정산, 재해복구보조금 총괄 집행정산제 시행
2005	특별교부세 교부시기 신속	특별교부세는 불가피하게 교부액 이월 발생, 향후 지자체가 신속하게 집행하도록 독려 예정
2018	특별교부세 조기 교부	-
2010	지방교부세 법정교부세율 인상	관계부처와 협의 예정
2011	지방교부세 법정교부세율 인상	관계부처와 협의 예정, 추진 노력
2015	지방교부세 법정교부세율 인상	관계부처와 협의 예정, 종합적 검토 필요
2005	종합부동산세 교부방법 개선	부동산교부세 신설하여 종합부동산세 100%활용
2005	종합부동산세 시행에 따른 손실 보전	지방교부세법 개정(부동산교부세 신설)
2007	특별교부세 투명성 확보	교부기준 명확화 추진 예정
2008	자치구에 보통교부세 직접 교부	지방세제개편과 연계하여 종합적 검토 필요
2015	증액교부세 도입	국가재정상황 등 종합적 검토 필요
2015	보통교부세 미교부단체에 특교세 제외	재정여건 등 종합적으로 검토 필요
2018	표준세율 미적용시 감액 패널티 적용	-
2018	반납 지방교부세의 사용근거 마련	-

2) 지방교부세 분야의 쟁점 및 개선방안

(1) 보통교부세 산정기준 개선

보통교부세 산정기준 개편에 대한 국정감사 지적사항은 병사(兵士)의 수 반영, 사회복지 수요 반영, 재정격차에 대한 지적, 정산분 반영방식 개선 등의 내용으로, 특정 집단인 군(軍) 또는 특정 지역과 관련된 내용이었다. 이는, 공공선택론에서 정치인이 투표수 극대화를 위해 지역구의 유권자나 특정 이익집단에게 유리한 정책을 선호한다는 관점으로 이해할 수 있을 것이다. 이에 대한 행정안전부의 답변은 보통교부세 산정의 신뢰성 확보 노력, 측정항목의 단순화, 대표성 확보, 지역균형 수요 및 사회복지 수요 반영 등 현재까지 지속적으로 소폭 개편하면서도 논의가 계속되고

있는 내용이다.

이와 관련하여 제16대 국회(2000년)부터 제20대 국회(2019년 4월 현재)까지 발의된 총 97건의 지방교부세법 개정법률안을 검토한 결과, 기준재정수요액 산정시 고령화지역의 특수성 고려(2007년 6월), 보통교부세 산정시 지자체의 자체노력도 반영(2010년 10월), 기준재정수요액 산정시 공공임대주택 공급 비율 고려(2013년 1월), 지자체의 자체노력 반영 항목을 법률에 규정(2014년 5월), 탄력세율 적용에 따른 세입감소분은 기준재정수입액에 미반영(2014년 5월), 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정시 재난관리기금 현황 반영(2014년 6월), 기준재정수요액 산정시 외국인밀집지역 고려(2015년 5월) 등 다양한 내용의 개정법률안이 발의되었다.

기존의 관련 연구를 보면, 현행 보통교부세 산정방식은 지자체의 재정수요 축소와 재정수입 확충에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높고(최병호, 2017: 248), 보통교부세 산정방식이 복잡하기 때문에 단순화해야 하며(이재호 외, 2013: 606-608; 김필헌, 2014: 100-104), 환경변화에 따른 행정수요를 반영하기 위해 보통교부세 산정방식을 3년마다 변경하자는 지적이 있다(김홍환, 2016: 127).

이 외에 추가적인 개선방안을 제시하자면, 2017년 국정감사에서 지적한 바와 같이 기준재정수입액 산정에서 보통교부세 정산분 반영방식을 개선할 필요가 있다는 점이다. 당시 행정안전부는 보통교부세의 취지대로 정산분을 반영하고 있다고 답변하였지만[5], 실제 자료를 보면 정산분을 반영하는 기준이 없고 정산방식에 일관성이 없으며, 행정안전부가 정산분 반영비율을 20-100% 수준에서 매년 변경하여 적용하고 있기 때문이다.

(2) 특별교부세 교부시기 신속

특별교부세를 신속히 교부하라는 국정감사의 지적은 태풍매미 등의 재난이 계속 발생함에 따라 제기된 내용이었다. 즉, 국정감사에서 특별교부세 제도 개선의 내용을 지적한 것이 아니라 재난 발생 현황에 대응하는 차원에서 지적한 것이다. 이에 대한 행정안전부의 답변은 특별교부세 신속 교부, 선지원 후정산 방식 활용, 지자체의 신속집행 독려 등이다. 특별교부세의 교부 시기는 미리 예측하기 어려운 만큼 교부시기를 강제로 정할 수는 없고 해당 사안이 발생한 경우에 신속하게 교부·집행하는 방식이 최선이 될 것이다.

이와 관련한 지방교부세법 개정법률안은 교부받은 특별교부세를 다음 연도 6월까지 사용하지 않으면 국고에 반환하는 내용(2004년 9월) 뿐이었다.

한편, 특별교부세를 신속하게 교부하는 것도 중요하지만, 특별교부세를 투명하게 관리하는 것이 필요하다고 제안할 수 있다. 행정안전부는 2017년부터 특별교부세 교부내역을 지자체별로 공개하고 있고 2018년부터 기존의 특별교부세심의위원회를 지방교부세위원회로 개편·운영하고 있는데(행정안전부, 2019b: 30-130), 연 1조원 규모의 특별교부세의 교부기준, 교부절차, 교부내용 등을 더욱 명확하게 하는 것이 필요할 것이다.

5) 지방교부세법 시행규칙 제7조 제2항: 기준재정수입액의 보정 정산분의 과다·과소에 따른 지방자치단체의 재정 충격을 완화하기 위하여 필요한 경우에는 정산분을 분할하여 반영할 수 있다.

(3) 지방교부세 법정교부세율 인상

지방교부세 법정교부세율은 1983년에는 내국세의 13.27%, 2000년 15.0%, 2005년 19.13%, 2006년부터 19.24%이다. 지방교부세 법정교부세율의 인상에 대한 지적은 지방세 증세(增稅)가 아니기 때문에 국민 입장에서 거부감없는 내용이고 따라서 행정안전위원회 소속 국회의원들이 요구할 수 있는 내용이다. 그동안 국정감사에서는 법정교부세율을 인상할 필요성을 지적하였고, 행정안전부는 관계부처와 협의하고 노력하겠다는 답변만 반복하였다.

지방교부세 법정교부세율을 인상하는 내용의 지방교부세법 개정법률안은 그동안 여러 건이 발의되었는데, 제16대 국회에서는 2000년부터 15.0%였던 세율을 18.3%로 인상하는 개정법률안이 발의되었고, 제17대 국회에서부터 현재까지는 내국세의 19.24%인 세율을 19.60%, 19.88%, 20.00%, 20.24%, 21.00%, 21.24%, 22.00%, 22.24%, 22.43%, 22.50%, 22.94%, 23.00%, 24.00%으로 인상하는 개정법률안이 계속 발의되고 있다.

현행 지방교부세 법정교부세율(19.24%)은 이미 10년 이상 고착된 것으로, 지방재정의 지속적인 수요증가를 반영하는데 한계가 있다고 볼 수 있다. 즉, 보통교부세가 지자체의 부족한 재원(재정부족액 총액)을 충분히 보전해주지 못하였으므로, 법정교부세율을 높이는 것이 필요하다는 지적이 계속되고 있다(손희준, 2015: 109; 유태현, 2018: 20; 신유호 외, 2018: 195). 다만, 지방재정에서 지방세 및 지방교부세가 차지하는 비중을 장기적으로 설정하고 지방세와 지방교부세의 제도 개편을 동시에 추진해야 할 것이다. 지방재정의 명확한 방향이 설정되지 않은 채 지방교부세의 법정교부세율을 인상하는 것은 부분적이며 대증적인 처방에 불과하기 때문이다(김현아, 2013: 26; 손희준, 2015: 118; 정도효 외, 2018: 416).

4. 국고보조금 분야

1) 국고보조금 분야에 대한 국정감사 지적사항 및 처리결과

지난 19년간 국정감사에서 국고보조금에 대한 18건의 지적사항 및 정부 답변을 정리하였다. 그동안 국정감사에서 가장 많이 지적된 내용은 대응지방비 부담 증가에 대한 대책(3건), 국고보조사업에 대한 관리·감독 강화(3건), 국고보조사업 개편(2건) 등이다.

이는 공공선택론에서 가정하는 것처럼 중앙정부와 지자체 모두 자기이익을 추구하는 입장에서 국고보조사업에 투입되는 자신의 예산을 최소화하려고 하고, 주민은 예산의 출처를 따지지 않고 좀 더 많은 복지지원이 있기를 희망하는 입장 차이를 보여주는 지적사항이다.

〈표 7〉 국고보조금 분야의 국정감사 지적사항 및 정부 처리결과 답변

연도	국정감사 지적사항	정부 답변
2010	국고보조사업 대응지방비 부담 증가에 대한 대책	행안부와 사전협의한 국고보조사업에 대해서만 지자체 예산에 편성하도록 관계부처 협의 계획
2013	국고보조사업에 대한 대응지방비 부담 증가가 과다함	지방재정심의부담위원회에서 대응지방비 부담을 줄이도록 노력하겠음
2015	지자체 대응지방비 부담 완화를 위해 국고보조사업 전반을 정비	기재부가 유사·중복사업을 정비한 예산안을 국회에 제출하였으므로(2015.9.) 유사·중복 국고보조사업은 정비될 것임
2013	부적절한 국고보조사업에 대한 관리감독 강화	지방재정법 개정(행안부 장관이 국고보조금 교부·집행실적 취합·공표)
2013	국고보조금 관리감독 기준에 회계처리 및 재정관련 기준 강화	지방재정법 개정(행안부 장관이 국고보조사업 수행상황 점검하는 국고보조사업 이력제) 추진
2013	국고보조금 관리·감독 강화	지방재정법 개정(행안부 장관이 국고보조금 교부·집행실적 취합·공표, 국고보조사업 이력제 추진 예정)
2015	국고보조사업을 폐지하지 말고, 국고보조사업의 문제점을 분석한 후 부처간 협의를 통해 개선방안 도출 필요	향후 국고보조사업 운용평가시 지자체 의견을 충분히 수렴할 것을 기재부에 요청하였음
2018	유사중복 국고보조사업과 소규모 국고보조사업을 통폐합하는 등 개선방안 필요	-
2008	균특회계 설립목적 달성을 위한 제도 개편방안 강구	균특회계 개편 예정(포괄보조금제도, 지역여건에 따라 차등지원 등 계획 중)
2008	균특회계 추진주체 불명확, 재원확보 불투명, 지방의견수렴절차 미비 등의 문제점을 해소할 필요	기획재정부와 지식경제부 소관인 균특법 개정안이 국회에 제출되었음
2005	정보화마을사업 운영비 개선	2004년까지 특별교부세, 2005년부터 국고보조금으로 운영중(특교세 재원 축소 때문)
2005	민주평화통일자문회의에 대한 국고보조금 지원 개선	민주평통자문회의는 기획예산처가 국비(국고보조금)를 확보하여 지원 중임. 민주평통자문회의에 대한 지자체 지원은 민간단체 지방보조금 지급 사안임(총액한도 내 자율결정)
2008	지방이양 사회복지사업을 국고보조사업으로 환원	국고환원대상사업 및 재원규모 등 제도개편안 마련 예정
2008	소방분야 국고보조금 증액	기획재정부와 협의하여 특별법 제정 추진 계획
2008	접경지역 국고보조금 지원	접경지역 국고보조금 지원 확대 협의
2009	도서지역 국고보조율 차등 적용	도서종합개발사업이 특수상황지역(행안부)과 성장촉진지역(국토부)로 구분되어 국고보조율 차등 적용되고 있음
2016	국고보조금을 적기에 지급하도록 할 것	지자체 분기별 사업계획에 따라 국고보조금 적기 집행 추진 예정
2018	국가사무를 지자체로 위임시 지방재정법에 의한 소요경비를 국가가 교부하도록 할 필요	-

2) 국고보조금 분야의 쟁점 및 개선방안

(1) 대응지방비 부담 증가에 대한 대책

2000년대 중반부터 복지보조사업이 급증하였고 이에 따라 대응지방비 부담이 급증하면서 중앙-지방간 재정갈등이 악화되었다. 게다가 국고보조금 제도는 2005년 개편된 이후로 별다른 개선이 없어서 여러 문제를 야기하고 있는 상황이었다. 중앙정부의 국고보조사업이 확대됨에 따라 지자

체에서 부담하는 대응지방비 부담이 증가하는 문제가 커지고 있었기 때문에(이재원, 2016; 서정섭 외, 2016; 김재훈 외, 2017; 권오성 외, 2018; 이장욱 외, 2018), 2010년 이후의 국정감사에서도 국고보조사업의 대응지방비 부담에 대한 지적이 상대적으로 많았다고 볼 수 있다. 이에 대한 행정안전부의 답변을 보면, 행정안전부와 사전협의한 국고보조사업에 대해서만 지자체가 대응지방비를 부담하도록 다른 부처와 협의를 추진하고, 지방재정심의부담위원회에 행정안전부가 참석하여 대응지방비 부담을 줄일 수 있도록 노력하며, 기획재정부가 관련 예산안을 국회에 제출하여 유사·중복사업 정비하도록 하는 등 행정안전부가 단독으로 추진할 수 없는 내용들이다. 즉, 행정안전부가 국고보조금 분야에서는 여러 부처 중 하나에 불과하기 때문에 국고보조사업과 관련한 대응지방비 부담 문제가 아직까지도 해결되지 못하고 있는 실정이다.

이와 관련하여 제16대 국회(2000년)부터 제20대 국회(2019년 4월 현재)까지 발의된 총 58건의 보조금 관리에 관한 법률 개정법률안을 보면 대응지방비와 관련해서 국정감사 지적사항보다 훨씬 많은 수의 발의가 있었다. 이는, 국회에서 국고보조금과 관련한 법률의 개정이 가능하기 때문에 개정법률안이 다수 발의되었다고 볼 수 있다.[6] 또한, 2011년 8월에 지방재정법 제27조의3을 개정하여 행정안전부와 협의한 국고보조사업에 대해서만 지자체 예산에 편성하도록 하였다. 제20대 국회에서는 중앙관서의 장이 보조금 예산을 요구하려는 경우에 사전협의 대상에 지방자치단체장 협의체를 추가, 각 사업별 국고보조율을 법률에 명시적으로 규정, 차등보조율 적용기준에 지리적 특수성 추가 등 대응지방비 부담을 완화하는 내용의 개정법률안이 발의되었다.

(2) 국고보조사업에 대한 관리·감독 강화

국고보조사업·국고보조금은 기획재정부 소관의 보조금 관리에 관한 법률에 근거하여 전체 중앙부처가 관여하는 사업과 예산이므로 행정안전부가 주무부처가 되지 못한다. 행정안전부는 기획재정부 등 각 부처의 국고보조사업에 대해 지방재정을 보호하는 옹호 및 대변자의 기능을 수행하기 때문에(이재원, 2016: 40) 국정감사에서 행정안전부에게 국고보조사업 관리·감독을 지적하는 내용이 상대적으로 많았다고 볼 수 있다. 이에 대한 행정안전부의 답변은 행정안전부 장관이 국고보조금의 교부·집행실적을 취합하고 공표하도록 하고, 국고보조사업 수행상황을 점검하는 국고보조사업 이력제를 추진하겠다는 것이었다.

6) 대응지방비와 관련한 개정법률안의 내용을 요약하면, 국고보조사업의 일부를 지자체로 이양하고 재원은 분권교부세로 신설(2004년 10월), 기획재정부장관이 기준보조율 및 차등보조율의 적정성 여부를 평가하고 결과를 보조금 예산 편성에 반영(2011년 10월), 지자체 부담을 수반하는 보조사업은 단체장과 협의(2011년 11월, 2012년 10월), 차등보조율 적용하여 지자체 부담 완화(2012년 6월, 7월), 전국 단위 성격의 사회복지생활시설은 전액 국고보조(2012년 9월), 국고보조사업의 재원분담시 지자체 및 각계 전문가의견 수렴(2012년 10월), 기준보조율을 법률에 직접 규정(2013년 11월), 지자체의 국고보조금 예산신청기한 이전에 국고보조율 인하 여부 공지(2014년 2월), 국고보조사업이 지자체에 미치는 영향평가를 미리 실시(2014년 5월), 국고보조사업이 지자체에 미치는 영향평가를 실시하고 결과를 국회 소관 상임위원회에 보고(2014년 9월), 최소한의 기본권을 보장하는 사업은 국고에서 전액 지원(2014년 11월), 지자체의 재정부담이 있는 국고보조사업의 협의 시한을 법률에 명시(2014년 11월), 국가가 국고보조사업의 기준보조율을 변경하여 예산을 편성하면 사전에 지자체에 통보(2015년 12월) 등의 개정법률안이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다.

이와 관련한 보조금 관리에 관한 법률 개정법률안을 보면, 보조금 관리를 위한 보조금통합관리망 확충(2013년 7월), 보조사업과 관련된 회계업무 감독기능 강화(2015년 5월) 등이 있고, 2014년 5월에 지방재정법 제27조의5가 개정되어 국고보조사업에 대한 행정안전부의 관리기능을 강화하였지만, 실제로 행정안전부가 강제성있는 조치를 취하는 것은 없고 협의와 보고 등의 방식으로 국고보조금에 대해 관여하는 수준이었다. 제20대 국회에서는 보조금관리위원회의 법적 근거 명확화, 보조금관리위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을 법률에 규정하는 내용의 개정법률안이 발의되었다.

(3) 국고보조사업 개편

2011년부터 기획재정부가 국고보조사업 운영에 대해 평가하고 있는데 국고보조사업에 대한 부정수급과 유사중복에 따른 재정비효율성 쟁점이 부각되면서 기획재정부의 평가가 강화되고 있다. 이러한 측면에서 국정감사에서는 부처간 협의를 통해 국고보조사업의 개선방안을 도출하거나, 유사·중복 사업과 소규모 사업은 통폐합하도록 지적하였다. 유사·중복 사업과 소규모 사업 통폐합에 대해서는 그동안 학자들도 많이 지적하여 왔다(이재원, 2016; 서정섭 외, 2016; 김재훈 외, 2017; 이장욱 외, 2018). 이에 대한 행정안전부의 답변은 향후 국고보조사업 평가에서 지자체의 의견을 수렴해 줄 것을 기획재정부에 요청하였다는 것이었다.

하지만, 이와 관련한 보조금 관리에 관한 법률 개정법률안은 제20대 국회에서 1건 뿐인데, 보조금의 교부 신청을 받은 중앙관서의 장으로 하여금 보조금 교부 여부를 결정할 때 기존 사업과의 유사·중복 여부를 반드시 확인하도록 하는 내용이다.

5. 소결

공공선택론에 따르면 국회의 상임위원회별로 진행하는 국정감사 과정에서도 각 국회의원 개인의 사익이 발현되므로, 유권자인 주민이 선호할 내용을 지적하는 경향이 많다고 볼 수 있다. 지난 19년간 지방재정 분야에 대한 국정감사 지적사항을 분석한 결과, 첫째, 지방세 분야에서는 체납액 감소, 과오납 개선, 지방소득세 및 지방소비세와 관련한 지적이 가장 많았다. 이는, 지방세 체납액 관리와 과학적인 세무행정을 통해 주어진 여건 내에서 증세없이 지방세입을 최대한 확충하는 것이 필요하고, 유권자(납세자)에게 불이익이 되는 과오납을 줄이는 것이 필요하다는 유권자(납세자)의 의도가 반영된 것이라고 볼 수 있다. 이 외에, 지방소비세의 도입은 부가가치세(국세)의 일부를 지방세로 이양하는 것이므로 증세가 아니라는 점에서 유권자(납세자)의 저항이 크지 않은 내용이라고 볼 수 있다. 제16대 국회(2000년)부터 제20대 국회(2019년 4월 현재)까지 관련된 370건의 지방세법 개정법률안을 검토한 결과, 2010년 이전에 개정법률안이 발의되어 체납 관련 규정이 개정된 경우가 있었다. 하지만 지방세 과오납과 직접 관련된 개정법률안은 19년 동안 단 1건 뿐이었고, 지방소득세 및 지방소비세와 관련해서는 세목신설·세율인상·안분기준 개편 등 국정감사 지적사항과 유사한 내용의 개정법률안이 대부분이었다.

둘째, 지방공기업 분야에서는 기업적인 특성, 즉 부실 방지와 경영효율화에 대한 관심이 가장 컸다. 지방공기업의 부실이 지자체 부채와 연결되기 때문에 지방공기업에 대한 사전적 부실방지 대책, 부실공기업에 대한 사후적 대책, 경영평가 방식 개편 등에 대한 국정감사 지적사항이 가장 많았다고 해석할 수 있다. 이러한 국정감사 지적사항은 법률 개정작업에도 반영되어, 제16대 국회(2000년)부터 제20대 국회(2019년 4월 현재)까지 경영부실 방지 및 경영평가와 관련된 지방공기업법 개정법률안이 발의되었다.

셋째, 지방교부세 분야에서는 보통교부세와 특별교부세에 대한 국정감사 지적사항이 대부분이었고, 보통교부세 산정기준 개선, 법정교부세율 인상, 특별교부세의 신속한 교부에 대한 지적이 가장 많았다. 이러한 국정감사 지적사항은 법률 개정작업에도 반영되어, 제16대 국회(2000년)부터 제20대 국회(2019년 4월 현재)까지 보통교부세 산정기준 개선 및 법정교부세율 인상과 관련된 지방교부세법 개정법률안이 발의되었다.

넷째, 국고보조금 분야에서는 대응지방비 부담 증가에 대한 대책, 국고보조사업에 대한 관리·감독 강화, 국고보조사업 개편 등의 국정감사 지적이 가장 많았다. 대응지방비 부담과 관련해서는 국정감사의 지적사항보다 훨씬 더 많은 개정법률안이 발의되어 국회가 법률을 직접 개정하려는 의지를 보여주었다. 하지만, 국고보조금 분야는 행정안전부가 주무부처가 아니기 때문에 행정안전위원회 국회의원들의 노력만으로는 법률 개정이 어렵고, 모든 중앙부처가 관여되는 만큼 지자체의 입장이 반영되기 어려운 구조적 한계를 가지고 있다. 이런 이유로 보조금 관리에 관한 법률 개정법률안이 여러 건 발의되었으나 임기만료로 폐기된 경우가 대부분이었다.

V. 결론

공공선택론에 따르면 국정감사에서 국회의원들은 자기 이익을 추구하는 방향으로 움직이기 때문에 유권자의 지지를 받을 수 있거나 유권자의 저항이 적은 사안에 대해 지적하는 경향이 있다. 유권자는 국회의원에게 개인적인 민원을 제기하기도 하고, 국회의원은 지역구에 이익이 되는 방향으로 질의를 하는 등 국정감사에서 국회의원이 지적한 지적사항이 지방재정 분야에서 가장 시급한 분야는 아닐 수 있다. 하지만, 지방재정 분야의 개선은 행정부의 노력만으로는 달성하기 어렵고 국회의 관심과 지지가 뒷받침되어야 한다는 점에서, 향후 지방재정 개선방안을 도출할 때에는 국회의 국정감사 지적사항을 참고하면서 제도를 개편해야 할 것이다.

본 연구는 지난 제16대 국회부터 제20대 국회까지 국정감사에서 지방재정 분야에 대해 지적했던 내용을 종합 분석하여 지방재정 분야 중에서 쟁점사항을 발굴하고 이와 관련된 개정법률안을 분석하였으며, 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 분석 결과, 지난 19년간 국정감사 지적사항 중에서 지방재정 분야에서는 지방세, 지방공기업, 지방교부세, 국고보조금에 대한 지적이 가장 많았다. 지방세에 대해서는 지방세 체납, 지방세 과오납, 지방소득세 및 지방소비세에 대한 지적이 가장 많았고, 지방공기업에 대해서는 사전적 부실방지 대책, 부실공기업에 대한 사후대책, 경영평가

와 관련한 지적이 가장 많았다. 지방교부세에 대해서는 보통교부세 산정기준, 법정교부세율, 특별교부세 교부 시기와 관련한 지적이 가장 많았고, 국고보조금에 대해서는 대응지방비 부담, 국고보조사업에 대한 관리·감독, 국고보조사업 개편에 대한 지적이 가장 많았다.

국정감사에서 지적된 지방세, 지방공기업, 지방교부세, 국고보조금 분야에 대한 개선방안을 추가적으로 좀 더 제시해 본다면, 지방세 체납금액에 따라 소멸시효를 차등화하고 고액·상습체납자에 대한 압류·체납처분을 강화하며, 차세대 지방세정보시스템을 통해 지방세 과오납을 감소시키고, 지방소득세 납세지에 대한 종합적인 논의와 지방소비세 세율인상에 따른 지역간 재정격차 완화 방안을 마련해야 한다는 점을 강조할 수 있다. 또한, 지방공기업에 대한 주민과 지방의회의 관심·감독을 유도하고 정보공개를 강화해야 할 것이다. 한편, 지방재정 전반에 대한 장기적인 비전을 설정한 후에 지방세와 지방교부세 제도를 동시에 개편해야 할 것이다. 이 외에, 국고보조금의 대응지방비 부담을 줄이기 위해서는 국고보조사업 제도를 획기적으로 변화시킬 인식의 전환이 필요할 것이다.

이상의 분석결과를 토대로 향후 연구과제를 제시해 보면, 앞으로 세외수입에 대한 관심이 필요하다고 지적할 수 있다. 세외수입은 총 19년간의 국정감사에서 5건의 지적만 받았다. 세외수입은 지자체의 노력으로 증대가 가능하고 자체재원의 일부라는 점에서 매우 중요하지만, 지방세에 비해 그 중요도가 낮게 평가되는 한계가 있고, 지자체의 조례를 통해 세부적인 사항이 결정되기 때문에 국정감사에서 이슈가 되지 못하였다. 하지만, 지방재정의 건전성과 자율성을 높이기 위해서는 자체재원 중 하나인 세외수입에 관심을 가져야 하고 세외수입 확충 방안을 마련하는 것이 필요하다고 강조할 수 있다.

본 연구는 지난 19년간의 국정감사 지적사항을 중심으로 지방재정 분야에서 쟁점이 되었던 이슈와 관련 개정법률안을 분석하고 장기적인 발전에 필요한 정보를 제공하였다는 의의가 있다. 국정감사 지적사항과 관련 개정법률안을 분석한 것이 지방재정 분야에서 중요한 모든 내용을 설명하지는 못하지만 충분히 의미있는 연구였다. 하지만, 방대한 자료를 정리·분석하다보니 단순한 분석방법에 치우쳐 있어서 각 분야별 세부 개선방안을 심도있게 도출하기 어려웠다는 한계를 가진다. 이러한 점을 보완하여, 후속 연구에서는 국정감사 지적사항에 대한 종합적인 조사 및 비교를 실시하여 보다 정교한 연구가 진행되기를 기대한다.

참고문헌

「경북일보」. (2014). 지방공기업 부실경영 방치해선 안돼. 10.16.
고문현. (2011). 입법과 사법에 대한 공공선택이론적 분석. 「외법논집」 35(2): 235-246.
「국민일보」. (2013). 부실 지방공기업 8곳에 경영개선 명령. 12.28.
국회예산정책처. (2018). 「대한민국 지방재정 2018」. 서울: 국회예산정책처.
권오성·탁현우. (2018). 「지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구」. 서울: 한국행

정연구원.
김두래. (2018). 한국 정책결정체제의 변화가 의회와 정부관료제의 관계에 미치는 영향: 국회 국정감사 및 조사를 중심으로.「한국행정연구」27(2): 61-80.
김영신·허원제. (2017). 지방공기업 부실에 따른 지방과 국가재정에 대한 영향 분석.「제도와 경제」11(1): 81-109.
김윤권. (2011).「공공선택이론에 입각한 역대정부의 성공 및 실패사례 연구」. 서울: 한국행정연구원.
김정완. (2006). 공공선택론의 재정적자 메카니즘과 재정헌정주의.「한국거버넌스학회보」13(3): 1-23.
김재훈·박종혁·이재원·하정봉. (2017). 지방재정의 자율과 책임성 강화를 위한 국고보조금 개편과제.「한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」: 21-44.
김찬동. (2015). 자치분권시대의 중앙-지방정부간 관계와 국정감사.「서울행정학회·한국거버넌스학회 공동 추계학술대회 발표논문집」: 73-91.
김태호. (2015).「지방세 체납관리 효율화 방안」. 서울: 한국지방세연구원.
김필헌. (2014).「보통교부세 산정방식에 관한 연구」. 서울: 한국지방세연구원.
김필헌. (2017). 지방의 시각에서 바라본 바람직한 재정분권 강화 방향,「재정학 공동학술대회(재정분권에 관한 중앙-지방재정 협력방안) 발표논문집」: 1-30.
김현아. (2013). 중앙 지방간 세출 및 채무관리방안,「지방행정연구」27(4): 3-30.
김홍환. (2016). 지방교부세 재정형평화 기능분석.「한국지방재정논집」21(3): 127-152.
김홍환. (2018). 지방소비세 배분방식 개편 연구.「한국지방재정논집」23(1): 1-35.
남하균. (2018). 과오납 조세 등 공과금의 부당이득반환과 행정행위의 효력.「행정법연구」2018-5: 25-49.
「뉴스프리존」. (2018). 국감 NGO 모니터 평가단, 올해 국정감사 중간평가 C학점. 10.29.
대한민국정부. (2001).「2000년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2002).「2001년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2003).「2002년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2004).「2003년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2005).「2004년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2006).「2005년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2007).「2006년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2008).「2007년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행

정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2009).「2008년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2010).「2009년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2011).「2010년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2012).「2011년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2013).「2012년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2014).「2013년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2015).「2014년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2016).「2015년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2017).「2016년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
대한민국정부. (2018).「2017년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서: 행정안전부 소관」. 서울: 행정안전부.
류영아. (2015). 지방의 재정분권 실현 방안: 지방세 징수에 대한 공무원 인식 분석.「정책분석평가학회보」25(2): 135-164.
「문화일보」. (2011). 지방공기업 빚 눈덩이, 통폐합 추진. 09.30.
민형동. (2009). 경찰청에 대한 국정감사 질의내용 실증분석: 2003-2007년 질의내용을 중심으로.「한국경찰학회보」22: 99-131.
민형동. (2010). 경찰청에 대한 국정감사 질의의도 유형 및 감사기준에 관한 연구.「한국경찰학회보」26: 77-110.
박민정. (2016). 무상복지정책과 재정적 고려에 대한 연구: 공공선택론적 시각에서.「한국자치행정학보」30(4): 33-56.
배관표·김태연. (2016). 국정감사가 피감기관의 성과에 미치는 영향에 관한 연구.「서울행정학회 추계학술대회 발표논문집」309-340.
배정아. (2014).「지방자치단체 부채의 성격·원인분석과 관리방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
서정섭·김성주. (2016).「지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안」. 강원: 한국지방행정연구원.
서정섭. (2017). 지자체 재정자립 수준 향상을 위한 재정분권 추진방향.「2017 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」: 1-17.

「세정신문」. (2015). 지방공기업 부채비율 400% 넘으면 해산명령 가능. 12.22.
손희준. (2015). 고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안. 「지방재정」 24: 100-123.
손희준. (2015). 「지역개발분야 국고보조사업 개편방안」. 서울: 한국지방세연구원.
신열. (2011). 「지방공기업 경영평가제도 기준의 실효성 강화방안」. 서울: 국회입법조사처.
신유호·유법민. (2018). 지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안 연구. 「지방정부연구」 22(3): 189-215.
「연합뉴스」. (2018). 여야 국감 성과 자평, 생산적 국감 vs 국정파탄 견제. 10.28.
오병기. (2018). 균형발전을 고려한 재정분권 강화 방안. 「지방재정분권 정책토론회 자료집」 2018.2.23.
원구환. (2015). 재정확대정책으로서의 지방공기업 부채가 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」 19(4): 107-131.
원구환. (2015). 지방공기업의 혁신방안. 「지방재정발전세미나」 : 1-29.
유민이·조경훈. (2018). 지방공기업의 고객만족에 대한 인과조건 연구. 「지방정부연구」 22(2): 223-251.
유태현. (2018). 지역간 균형발전 뒷받침을 위한 재정분권 추진방향. 「지방재정분권 정책토론회 자료집」. 2018.2.23.
유태현·한재명. (2014). 지방소비세 확충 및 불합리한 세수배분방식의 개선방안. 「한국지방재정논집」 19(3): 1-30.
윤성일. (2016). 지방하수도공기업 효율성이 부채에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지방공기업학회보」 12(1): 1-24.
윤은기·황선영. (2016). 입법통제 수단으로서의 국정감사제도 개선에 관한 비교 연구. 「국가정책연구」 30(3): 29-61.
이상훈. (2015). 「정부 간 세입 변화 분석 프레임 구축: 지방세 확대에 따른 지방정부 세입 변화 분석」. 서울: 한국지방세연구원
이장욱·서정섭. (2018). 재정분권화에 따른 국고보조금제도의 개선방향. 「한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」 : 261-280.
이재원. (2015). 사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편과제. 「한국지방재정논집」 20(2): 1-34.
이재원. (2016). 국고보조금제도 개선을 위한 정책의제. 「재정학 공동학술대회(정부간 재정관계 재정립을 위한 정책의제 개발) 발표논문집」 : 31-53.
이재호·편상훈. (2013). 보통교부세 산정기준의 개편 방안. 「한국사회와 행정연구」 24(2): 593-615.
이창길·임상규. (2013). 지방공기업 조직 및 인사부문 경영평가의 실효성 확보방안. 「한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집」 : 1-23.
장상록. (2016). 지방소득세 납세지 문제점에 관한 고찰. 「자치발전」 7: 120-123.
정도효·이영규·정성영. (2018). 지방자치단체의 탄력세율 적용이 재정효율성에 미치는 영향분석. 「지방정부연구」 22(3): 415-443.
조은주·이영환. (2018). 현행 법인지방소득세 제도의 문제점과 개선방안. 「의정논총」 13(1): 71-110.
「주간경향」. (2018). 국정감사, 자료와의 전쟁. 10.22.
최병호. (2017). 보통교부세 세입확충 자체노력 반영 방식의 적정성 분석. 「지방정부연구」 20(4):

247-268.
최정우·강국진·배수호. (2016). 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 국회 안전행정위원회와 지방자치단체장 특성을 중심으로.「행정논총」54(4): 169-198.
「한국경제」. (2012). 부실덩어리 지방공기업, 작년 3곳 중 1곳 3년 연속 적자. 11.15.
한인섭·김상윤. (2017). 지방공기업 경영평가의 품질수준 측정.「한국사회와 행정연구」28(3): 225-249.
함요상. (2018). 지방재정의 건전화를 위한 지방공기업 재무적 리스크관리의 도입과 운영.「한국지방공기업학회보」14(1): 1-29.
행정안전부. (2018a).「2017 사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」. 서울: 행정안전부.
행정안전부. (2018b).「2018 지방세통계연감」. 서울: 행정안전부.
행정안전부·지방공기업평가원. (2018).「2018년도 지방공기업 경영평가 종합보고서」. 서울: 행정안전부.
행정안전부. (2019a).「2019년 지방교부세 산정 해설」. 서울: 행정안전부.
행정안전부. (2019b).「2018년도 지방교부세 운영사항 보고」. 서울: 행정안전부.
행정안전부. (2019c).「2019년도 지방자치단체 통합재정개요」. 서울: 행정안전부.
행정안전위원회. (2000).「2000년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2001).「2001년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2002).「2002년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2003).「2003년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2004).「2004년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2005).「2005년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2006).「2006년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2007).「2007년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2009a).「2008년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2009b).「2009년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2011a).「2010년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2011b).「2011년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2013).「2012년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2014).「2013년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2015).「2014년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2016).「2015년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2017).「2016년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2018).「2017년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정안전위원회. (2019).「2018년도 국정감사결과보고서」. 서울: 국회행정안전위원회.
행정자치부. (2000).「2010년도 지방자치단체 예산개요」. 서울: 행정안전부.
허등용. (2018). 개인지방소득세 세수격차의 소득 원천별 기여도 분석 및 납세지 개편에 대한 시사점.「재정학연구」11(2): 105-128.

허원제. (2017).「체납시세 징수 제고를 위한 제도적 개선 방안 연구」. 서울: 한국지방세연구원.
허원제·김영신. (2017). 포크배럴식 예산배분의 정치경제학적 분석: 특별교부세를 중심으로.「재정학연구」10(1): 151-185.
「헤럴드경제」. (2018). 국회는 국정감사 준비에 한창. 10.7.
국정감사정보시스템(http://likms.assembly.go.kr) 최종검색일: 2019.4.5.
국회행정안전위원회(http://adminhom.na.go.kr) 최종검색일: 2019.4.5.

류영아(柳姈我): 성균관대학교에서 행정학 박사학위(지방행정의 효율성 평가에 관한 연구: DEA 기법에 의한 기초자치단체 복지서비스 분석, 2006)를 취득하고 한국지방행정연구원 지방3.0센터 소장을 거쳐 국회입법조사처 입법조사관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 문화정책 등이다. 주요 연구논문은 '지방재정 정보시스템의 현황 및 발전방안(2018)', '지방세 세무조사 개선방안에 관한 연구(2017)', 'PUFA 모형의 적용을 통한 지방자치단체 합동평가 개선방안(2016)' 등이 있다. 주요 경력으로는 '한국행정학회 운영이사(2019)' '한국지방재정학회 대외협력섭외이사(2019)', '한국지방자치학회 운영이사(2019)' 등이 있다(sun@assembly.go.kr).

〈논문접수일: 2019. 4. 8 / 심사개시일: 2019. 4. 9 / 심사완료일: 2019. 4. 19〉

Abstract

A Study on the Improvement of Local Finance Field: Focusing on the Points of the Parliamentary Audit and Inspection

Ryoo, Young Aa

This research was designed to derive suggestions on how to improve local finance by analyzing the points of the Parliamentary Audit and Inspection for local finance. To this end, the most frequently used areas of the local finance sector were compiled and details analyzed, which were pointed out during the Parliamentary Audit and Inspection from 2000 to 2018.

Among the points of the Parliamentary Audit and Inspection, there are a lot of points about local taxes, local public companies, local grant tax, and national subsidy. As for local taxes, there were many criticisms about the disposition on default of local taxes, the overpayment or erroneous payment of local taxes, local income taxes, and local consumption taxes. As for local public companies, there were many comments about proactive measures to prevent insolvency, follow-up measures to insolvent public companies, and management evaluations. As for local grant tax, there were many comments about the standard for calculating ordinary grant tax, the local grant tax rate, and the timing of granting special grant tax. As for government subsidy, there were many criticisms about responsible local cost, strengthening management supervision, and restructuring of national subsidy programs.

Key Words: Local Tax, Local Grant Tax, National Subsidy, Local Public Company, Parliamentary Audit and Inspection