

| 지방재정법제이슈 22-20-④ |

정부별 지방재정 국정과제의 법제적 분석

김 권 일 과학기술정책연구원 부연구위원

정부별 지방재정 국정과제의 법제적 분석

김 권 일 과학기술정책연구원 부연구위원

지방재정법제이슈 22-20-④

정부별 지방재정 국정과제의 법제적 분석

CONTENTS

Part

I

들어가며 | 6

Part

II

정부별 지방재정 관련 국정과제와 지방재정 제도 변천 | 10

1. 정부수립부터 지방자치 부활 이전 시기 | 10
2. 노태우 정부 | 11
3. 문민정부: 김영삼 대통령 | 12
4. 국민의 정부: 김대중 대통령 | 12
5. 참여정부: 노무현 대통령 | 13
6. 이명박 정부 | 15
7. 박근혜 정부 | 16
8. 문재인 정부 | 17

Part

III

현 정부(윤석열 정부)의 국정과제와 정부별 지방재정제도 분석 | 22

Part

IV

결론 및 향후 과제 | 28

참고문헌 | 29

**정부별 지방재정 국정과제의
법제적 분석**

Part

I

들어가며

Part I

들어가며¹⁾

지방재정제도의 변천과정을 살펴보는 방법은 다양할 것이나, 여기에서는 정부별로 구분하여 살펴보고자 한다.

제도의 변화를 법적으로 살펴볼 때, 주요 법률의 체계와 그 법률의 연혁을 검토하는 것으로 변천과정을 살펴볼 수 있을 것이다. 다시 말해 법제사의 방법으로 관련 법률의 제·개정을 기준으로 지방재정제도의 변천을 검토하는 것이 가장 기본이 될 수 있다는 것이다.

그런데 우리나라의 경우, 헌법 제52조에서 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.”라고 규정하여 법률의 제·개정에 있어 정부도 법률안을 제출하는 것으로 그 역할을 할 수 있고, 정책의 변화 등과 같은 방향 설정도 정부가 적극적으로 추진하고 있는바, 지방재정에 관한 정부의 방향성에 따라 지방재정제도도 변해왔기 때문에 정부의 변화를 중심으로 지방재정제도의 변천과정을 알아보는 것도 의미가 있다고 할 것이다.²⁾

1) 본 원고는 한국재정법학회와 한국법제연구원이 공동 주관한 2022년 6월 24일 학술대회 발표문과 재정법연구 제6권에 게재된 내용을 수정 및 보완한 것이다. 학술대회 토론자들의 의견이 많이 반영되었다. 토론자들에게 감사드린다.

2) “지방재정제도의 변천과정을 살펴보기 위해서 기간을 구분할 때, 지방자치단체의 장의 교체·변동에 따라서 검토하거나 10년, 5년의 기간 단위로 검토하는 등 다양한 방법이 있으나 정부교체의 순서로 검토하는 것이 합리적이라고 본다. 그 이유는 우선 각 정부의 지방분권에 관한 정책에 따라 지방재정제도의 뚜렷한 변화가 있었으며, 각 정부 교체기에 즈음하여 1997년 외환위기, 2008년부터의 세계금융위기과 같은 경제상황의 급격한 변화가 있었기 때문이다.” 김재호, 지방자치단체의 재정분권 실현을 위한 개혁방안, 지방자치법연구 제14권 제3호, 한국지방자치법학회, 2014, 139면.

특히 본 연구에서 정부별 지방재정제도의 변천과정을 살펴볼 때, 의미를 둔 것이 정부별 국정과제이다. 국정과제는 법률상 개념은 아니나,³⁾ 선거 공약으로 제시하여 민주적 선택을 받은 것들이 포함되어 있다. 다시 말해 국민의 의사라고도 할 수 있어 민주주의 사회에서 그 중요성은 높다고 할 수 있다. 따라서 정부별 국정과제가 무엇인지, 어떠한 내용으로 추진을 하였는지, 그 추진의 결과 내지 성과는 무엇인지, 그리고 그에 대한 평가는 어떠한지를 살펴보고자 한다.

아울러 앞서 언급한 법제사의 관점도 같이 담아 각 정부별 국정과제와 지방재정 관련 법의 제·개정을 연계하여 살펴보고자 한다.

다만, 국정과제나 그 추진실적에 대한 자료가 부족할 때도 있어 정부별로 균형 잡힌 분석을 진행하기 어렵다는 것을 한계로 미리 밝힌다.

3) '정책기조'라는 용어는 「대통령직 인수에 관한 법률」에서 찾아볼 수 있고, '국정과제'는 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」에서 언급하고 있다.

「대통령직 인수에 관한 법률」 제7조 제2호 "새 정부의 정책기조를 설정하기 위한 준비"

「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 제20조제2항제1호 여러 기관과 관련된 주요 현안의 해결 및 국정과제의 추진을 위하여 국가적 차원의 데이터 분석등이 필요하다고 위원회가 인정하는 사항

**정부별 지방재정 국정과제의
법제적 분석**

Part
II

**정부별 지방재정 관련
국정과제와 지방재정 제도 변천**

1. 정부수립부터 지방자치 부활 이전 시기
2. 노태우 정부
3. 문민정부: 김영삼 대통령
4. 국민의 정부: 김대중 대통령
5. 참여정부: 노무현 대통령
6. 이명박 정부
7. 박근혜 정부
8. 문재인 정부

Part II

정부별 지방재정 관련 국정과제와 지방재정 제도 변천

1. 정부수립부터 지방자치 부활 이전 시기

정부수립 이후 「지방자치법」, 「지방세법」 등 관련 법률들이 제정되고, 1952년 시도의회 및 시읍면 의회 의원선거가 시행되었으며, 1956년 기초단체장 및 기초의회 의원선거, 1960년 기초단체장 선거, 광역단체장 선거가 실시되었지만, 1961년 지방의회의 해산과 1962년 개정된 헌법 부칙, 1972년 헌법 부칙 등으로 지방자치가 이루어지지 아니한 시기를 겪었다.⁴⁾ 이 시기에는 정부의 구분이 특별한 의미를 가질 수 없다고 보여지는바, 정부수립 이후부터 지방의원 선거가 다시 시작되는 노태우 대통령 이전 시기는 하나의 시기로 보아 정부별 국정과제 보다 지방재정 법체계의 성립 중심으로 살펴본다.

1949년 7월 4일 제정된 「지방자치법」에서 재무에 관한 내용은 ‘재산, 공공시설과 수입, 지출’의 내용을 담고 있는데, 1949년에 제정된 후 1988년 전부개정 전에 일곱 차례의 개정이 있었으나 ‘재무에 관한 장’은 거의 변경되지 아니하였고, 1988년 전부개정 「지방자치법」에는 재무에 관한 사항

4) 김필현·구균철·박지현, 미래환경 변화에 대응한 지방재정제도의 개혁방안, 한국지방세연구원, 2012, 12면.

이 ‘재정운영의 기본원칙,’ ‘예산 및 결산,’ ‘수입 및 지출,’ ‘재산 및 공공시설,’ ‘보칙’ 등 5개 절로 구성되어 현재의 모습과 유사하게 갖추어졌다.⁵⁾

「지방재정법」은 1963년 11월 11일 제정되어 1964년 1월 1일부터 시행하였는데, 국가 재정에 대한 법률 개정⁶⁾에 따라 지방재정에 대한 법률의 정비가 필요한 이유에서 제정된 것으로 보인다. 이 법률도 몇 번의 일부개정을 거친 뒤 1988년 전부개정되었다.

1949년 제정되어 1952년부터 시행된 「지방세법」의 경우는 일본의 조세제도를 모방하여 독립세 형태의 모습을 띠고 있었는데, 당시 열악한 지방의 재정상황을 전혀 반영하지 못하고 있었고, 이에 추가적인 자원조달 조치가 이루어져 부가세 형식의 지방세가 도입 되게 되었음에도 불구하고 전체 조세 가운데 지방으로 귀속되는 세입의 비중은 10% 수준에도 미치지 못하여 지방재정은 만성적인 어려움을 겪을 수 밖에 없었다.⁷⁾ 이후 1961년에는 「국세와지방세의조정등에관한법률」을 제정하여 국세 중 농지세, 자동차세 등과 같이 지방세적 성격을 가진 세원은 지방세로 이양하는 한편, 어업세, 특별행위세 등이 국세로 흡수되는 등 중앙과 지방 간 세원의 재배분이 이루어졌으며, 1966년 제정된 「국세부가세폐지에관한특별조치법」에 의하여 국세부가세가 폐지되었다.⁸⁾ 1973년에는 지역인프라구축에 필요한 재원확보를 위해 주민세를 신설하였고, 그 외에도 취득세, 유흥음식세, 면허세, 재산세, 자동차세를 강화하여 지방재원의 확충을 기하였는데, 1976년 국세의 부가가치세 도입으로 큰 변화를 겪게 되었다.⁹⁾ 이를 계기로 국세와 지방세 간 세목의 교환이 이루어 졌고, 시군세 중 도세부가세를 폐지하여 지방세체계가 단순화 되었다. 아울러 유흥음식세가 부가가치세에 통합되었고, 등록세는 지방세로 이양되었으며 사업소세가 신설되었다.¹⁰⁾

2. 노태우 정부

노태우 대통령 시기(1988년 2월 25일 ~ 1993년 2월 24일) 1991년 3월 기초자치단체의회 의원선거가 실시되고, 같은 해 6월 광역자치단체의회 의원선거가 실시되었다. 이 시기에는 지방재정 확충

5) 이창균, 지방재정사 발간 계획수립, 한국지방행정연구원, 2014, 19면.

6) 국가재정에 관한 법률로 1951년 제정된 「재정법」이 있는데 1961년 「예산회계법」이 제정 및 시행되면서 「재정법」은 폐지되었다. 「지방재정법」은 「예산회계법」이 제정되면서 만들어지게 되었다.

7) 김필현·구균철·박지현, 앞의 보고서, 12면.

8) 김필현·구균철·박지현, 앞의 보고서, 13면.

9) 김필현·구균철·박지현, 앞의 보고서, 13면.

10) 김필현·구균철·박지현, 앞의 보고서, 13면.

을 위하여 새로운 세원을 발굴하고, 국세를 지방세로 이양하는 것에 관심을 기울였다.¹¹⁾ 1988년 서울특별시와 부산직할시에 행정구가 신설됨에 따라 시세와 구세가 도입되었고, 1992년 지역개발세와 비과세를 축소하고 탄력세율제도를 도입하였다. 지방채 발행절차를 변경하여 내무부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 하였다. 1989년에는 담배소비세의 지방이양과 더불어 지방세의 기본원칙인 응능과세원칙 강화와 지가안정 차원에서 종합토지세가 도입되었다. 또한 1991년 6개 세목에 대한 탄력 세율제도를 도입하였다. 1990년 「지방양여금법」을 제정하여 지방양여금제도를 마련하였다. 아울러 「지방재정법」을 개정하여 자치복권의 발행에 대한 근거를 마련하고, 사용료·수수료 요율 조정권을 지방으로 전환하였다.

3. 문민정부: 김영삼 대통령

1993년에 출범한 김영삼 대통령의 문민정부(1993년 2월 25일 ~ 1998년 2월 24일) 시기 1995년 제1회 전국동시지방선거가 실시되어 지방자치단체장 및 지방의회 의원을 선출하였다.

김영삼 대통령이 1992년 12월 대통령선거 때 지방자치의 전면실시를 공약하여 지방자치 전면실시에 앞서 대규모 지방행정구역 개편을 단행하였다.¹²⁾ 이에 따라 「지방자치법」을 개정하고 행정특례법을 등을 제정하였다. 지방자치의 전면실시에 따라 “건전한 지방재정 필요성”을 위해 지방재정을 확충이 필요하여 지방자치단체가 제공하는 각종 서비스를 유료화하고 사용료와 수수료의 현실화를 추진하였다. 아울러 1994년 「지방세법」을 개정하여 1995년 주민세와 재산세 등의 과표 및 세율이 인상되었고, 경주·마권세가 확대 적용되었다. 아울러 지방재정 건전성을 확보하기 위하여 1994년 「지방재정법」을 개정하여 지방재정 투·융자사업에 대한 사전심사제도와 지방자치단체에 대한 재정진단제도와 지방재정운영 상황에 대한 공개제도를 도입하였다.¹³⁾

4. 국민의 정부: 김대중 대통령

국민의 정부(1998년 2월 25일 ~ 2003년 2월 24일)에서는 지방재정확충과 지방세제 전면 개편을

11) 이하 박정민, 역대 정부의 재정분권화 성과 분석, 노태우 정부시기부터 노무현 정부시기까지, 한국거버넌스학회보, 제15권 제1호, 2008, 298면; 김필현·구균철·박지현, 앞의 보고서, 14면 참조.

12) 공보처, 문민정부 5년 개혁백서, 1997, 64-65면.

13) 김재호, 앞의 논문, 139-140면; 손희준, “지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가”, 지방행정연구 제18권 제2호 통권57호, 한국지방행정연구원, 2004. 3-34면 참조.

국정과제로 삼았다.¹⁴⁾

정무·법무·행정분야

88. 지방자치단체의 자율성과 주민의 직접 참정제도를 확대

89. 지방행정 계층구조개편과 조직축소 추진

90. 지역간 분쟁조정기능 강화

91. 지방재정확충과 지방세제 전면개편

92. 지방소재기업의 경쟁력강화 지원

97. 정부기능의 민간이관, 지방이양 확대 및 일선기관 정비

국민의 정부는 외환위기에 따른 IMF 구제금융을 요청한 시기에서 임기가 시작되어 예산절감, 구조조정 등의 사회 분위기 속에서 제도의 개선 및 시행이 있었다.

이 시기 각종 공공서비스의 민간위탁 확대와 특히 서울시의 경우 성과주의예산제도의 도입, 예산절감정책과 관련하여 성과금제도의 도입, 소액징수제도의 개선 등이 이루어졌다. 「지방재정법」을 개정하여 재정건전성 확보를 위한 제도로서는 교부세 인센티브 감액제도와 「지방재정법」 재정운영상황측정제도가 마련되기도 하였다.¹⁵⁾

한편 지방재정확충과 지방세제 전면 개편이라는 국정과제에 따라 지방재정의 확충을 위하여 「지방세법」, 「지방교부세법」 등을 개정하여 주행세, 농업소득세, 지방교육세 등이 신설되었고, 담배소비세의 확대, 지방교부세율의 인상, 지방양여금의 확대가 시행을 비롯하여 토지 공시지가 적용, 주민세 세율인상, 지방양여금 재원확대를 추진하였고, 지방세무조직 개편 및 자동차세의 징수제도를 개선하는 등의 방안도 모색하였으며, 특히 1997년에는 취득세, 등록세, 재산세 등 탄력세율제도를 확대하고, 국고보조금 제도를 조정하였다.¹⁶⁾

5. 참여정부: 노무현 대통령

참여정부(2003년 2월 25일 ~ 2008년 2월 24일, 노무현 대통령) 지방분권 정책의 출발은 공약사항의 이행을 위해 참여정부 국정원리를 크게 4대로 제시하면서 이 중 하나로 분권과 자율을 선정하였다. 자세한 내용은 다음과 같다.¹⁷⁾

14) 기획예산위원회·국무조정실 관계부처 합동, 국민의 정부 국정과제, 1998.

15) 김재호, 앞의 논문, 140면; 손희준, 앞의 논문, 29면.

16) 김재호, 앞의 논문, 140면.

17) 대통령직인수위원회, 참여정부 국정비전과 국정과제, 2003, 19면. 참고로

• 지방재정의 확충과 건전성 확보

- 지역혁신 네트워크와 재정지원체제의 연계 강화로 지방의 자율성과 책임성 확보(사전심사 → 포괄지원 →평가)
 - 지방의 재정력 확충과 불균형 완화를 위해 지방소비세 신설, 국세와 지방세간 세목교환, 차등보조율 적용 검토
 - 지방의 재정 확충 노력과 연계된 지원 및 평가체제 확립
 - 지방재정 분석 및 재정 진단체제 강화
 - 기타, 대통령 주재 시·도지사의 정례화, 지방4단체 기능강화 등 지방의건 수렴 및 환류체제 구축과 지역별 광역행정협의 기능강화 등 자치단체간 협력체제 강화
-

2002년 12월 노무현 대통령의 당선을 통하여 국정과제가 지방분권으로 결정됨에 따라 지방재정 분야에도 다양한 논의와 검토가 이루어졌다. 2005년 지방재정관련 법률이 분야별 입법화되어 「지방재정법」이 전부개정되고, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」이 제정되었다. 「지방재정법」 전부개정을 통하여 지방채 발행총액한도제를 도입하여 지방자치단체가 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻도록 하되, 특별한 사유로 지방채발행한도액을 초과하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하였다. 또한 지방자치단체의 예산편성지침 시달제도를 개선하고, 지방예산편성과정에서의 주민참여제도를 도입하였다. 발생주의와 복식부기 회계제도의 도입, 재정분석 및 재정진단제도의 활성화, 지방재정운영상황의 공시제도를 마련하였고, 재정의 통합지출을 규정하여 지방자치단체 내에 지출원별로 분산되어 있는 현행의 자금지출방식을 지방자치단체에 통합지출관을 두어 통합지출이 가능하도록 변경함으로써 지방자치단체의 여유자금을 효율적으로 활용하고 재정집행의 투명성을 확대하고자 하였다.¹⁸⁾

참여 정부는 지방정부의 지방양여금과 국고보조금을 전면적으로 정리하면서 상당한 부분을 교부세로 전환하였는데, 2004년 1월 29일 개정된 「지방교부세법」 제4조에서는 법정교부세율을 15%에서 18.3%로 인상하였으며, 동시에 특별교부세의 비중을 종전의 11분의 1에서 100분의 4로 대폭적으로 축소하였다. 2004년 12월 30일에 개정된 「지방교부세법」은 법정교부세율을 19.13%로 인상하고 교부세의 종류로 종전의 보통교부세와 특별교부세 외에도 분권교부세를 신설하였고, 교부세 총액은 내국세총액의 19.13%로 하되 분권교부세의 비중을 내국세 총액의 0.83%로 하였다. 2005년 12월 30일 통과된 「지방재정법」 개정안에서는 지방교부세의 종류에 종합부동산세의 세

18) 김재호, 앞의 논문, 140-141면; 지방재정법 2005. 8. 4. 전부개정 제정·개정 이유.

수 전액을 재원으로 하는 부동산 교부세를 추가하고 교부세의 재원을 내국세 총액의 19.13%에서 19.24%로 증액하였다. 지방재정확충은 교부세의 인상을 통하여 나타났으나 절대적인 금액의 증가는 높지 않았다고 한다.¹⁹⁾

지방세정제도의 개선에 있어 지방소비세의 신설 등 새로운 세원의 발굴이 검토되었으나 논의 수준에서 그쳤다.²⁰⁾ 지방재정자율성의 제고에 있어 국고보조금제도의 개선, 지방교부세제도, 지방양여금제도의 개선, 지방채 발행 승인제도 개선 등이 있어 지방재정 자율성의 제고는 어느 정도 진전이 있었다. 특히 지방정부의 예산편성에 있어서 자율성을 침해하는 지방예산편성지침을 폐지함으로써 지방재정 자율성의 확대를 가져왔다.²¹⁾ 지방재정운용의 투명성, 건전성강화에 있어 지방재정 책임성을 제고하기 위한 과제로서 복식부기제도의 도입 등 일부 진전이 있었다.²²⁾

6. 이명박 정부

2008년 이명박 정부(2008년 2월 25일 ~ 2013년 2월 24일)가 출범하였다. 이명박 정부의 20대 국정전략, 100대 국정과제에서 지방자치, 지방재정 관련 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전략은 “지방분권을 확대하고 지역경제를 살리겠습니다”라는 것이다.²³⁾

-
- 전략 2. 지방분권을 확대하고 지역경제를 살리겠습니다
 - 과제 6. 지방행정체제를 개편하겠습니다
 - 과제 7. 지방정부의 권한을 늘리겠습니다
 - 과제 8. 광역경제권을 구축하겠습니다
 - 과제 9. 지방재원을 확충하겠습니다
 - 과제 10. 자치경찰제를 도입하겠습니다
-

이후 과제추진 자료는 살펴보면, 지방재원 확충 분야에 다음과 같은 세부과제가 있다.²⁴⁾

19) 권경선, 참여정부의 지방분권정책과 문재인정부의 과제, 국가법연구 제14집 제2호, 2018, 110면에서 재인용; 이기우, “지방분권개혁: 성과와 과제”, 한국행정학회 Conference자료, 2008, 184면

20) 권경선, 위의 논문, 110면.

21) 권경선, 위의 논문, 111면.

22) 권경선, 위의 논문, 111면.

23) 대한민국정부, 이명박 정부 100대 국정과제, 2008.

24) 대한민국정부, 이명박 정부 100대 국정과제, 2008, 10면.

-
- 지방소득 소비세도입 및 지방세 체계 개편
 - 신세원 발굴 등 과세자주권 확대
 - 지방교부세체계 효율화
 - 재정위기 사전경보시스템 구축·운영
 - 과표양성화를 위한 시가 표준액 조사
-

이에 따라 2009년 「지방세법」 개정을 통하여 지역경제 활성화 및 지방세수의 확충을 위하여 부가가치세의 일부를 지방소비세로 전환하고, 과세대상이 유사한 주민세와 사업소세를 통합하여 주민세와 지방소득세로 재편성하였으며, 영세농가지원 및 농업의 국제경쟁력 강화를 위하여 농업소득세를 폐지하는 한편, 지방세 비과세·감면의 체계적 관리를 위한 지방세지출예산제도를 도입하였다. 2010년 「지방재정법」을 개정하여 부가가치세의 일부가 광역시세·도세인 지방소비세로 전환됨에 따라 감소하는 시·군의 지방교부세를 보전하기 위하여 지방소비세를 재정보전금의 재원으로 활용하는 등 재정보전금제도를 개선·보완하고자 하였다.²⁵⁾

2011년의 「지방재정법」 개정에서는 지방재정분석·진단제도의 실효성 제고를 위하여 재정분석 결과 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대해서는 재정진단을 의무적으로 실시하고, 지방자치단체의 주요 재정상황을 상시로 관찰하여 재정위험 상태가 심각한 수준에 있는 지방자치단체를 재정위기 자치단체로 지정하여 지방채 발행과 일정 규모 이상의 신규사업 추진을 제한하는 등 위기관리대책을 시행하였다. 또한 지방재정의 투명성 및 건전성을 높이기 위하여 매년 지방채 또는 차입금의 차입 및 상환실적 등을 내용으로 하는 채무관리계획을 수립하도록 하는 개선시책을 추진하였다.²⁶⁾

7. 박근혜 정부

2013년 출범한 박근혜 정부(2013년 2월 25일 ~ 2017년 3월 10일)의 140대 국정과제에서 지방재정과 관련된 것은 ‘자주재원 확충’과 ‘지방재정 건전성 제고’이다. 이 둘을 국정과제로 삼아 ‘자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높이고 발전할 수 있도록 지방재정을 확충하고 건전성을 강화’하고자 하였다.²⁷⁾

25) 김재호, 앞의 논문, 140-141면.

26) 김재호, 앞의 논문, 141면.

27) 제18대 대통령직인수위원회, 제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제, 2013, 173면.

가. 과제개요

- 자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높이고 발전할 수 있도록 **지방재정을 확충하고 건전성 강화**

나. 주요 추진 계획

- 지방자치단체의 자체재원 비중 확대
 - 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속 확대하고 이전재원을 축소해 재정자립도를 높임
 - 취득세 중심에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편, 비과세 감면 축소, 체납징수를 제고, 세외수입 관리체계 강화
- 지방재정조정제도 개선
 - 보통교부세 산정시 지역발전 정도 등에 따라 수입산정 차등화, 특별재정보전금 폐지, 분권교부세는 지방교부세와 통합하고 현 사업 대부분은 지방사무로 전환
- 지방재정의 건전성 및 투명성 강화
 - 지방채무 및 지출관리 강화, 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지 산출, 중앙 투·융자 사전 심사대상 확대, 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개, 입찰·계약 전 과정 공개 의무화, 지방공기업과 출자·출연기관의 체계적 관리

박근혜 정부는 2013년 ‘중앙-지방 간 재원조정’으로 지방소득세의 독립세 전환, 지방소비세 6%p확대, 영유아보육사업의 보조율 인상 등을 통해 매년 4조원 이상의 지방재정을 확충하여 2013년 53.8조원 규모였던 지방세가 불과 2년 만인 2015년 71조원까지 증가하고, 재정자립도가 2011년 이후 최고치를 기록하는 등 각종 재정지표가 지속적으로 개선되었다고 한다.²⁸⁾ 그러나 지방재정의 총량적 증가에도 불구하고 세원불균형으로 인해 재정확충의 효과가 고루 분배되지 못하여 지방자치단체가 자주재원을 확충할 수 있는 기반이 여전히 취약하고, 일부 지방공공기관의 무리한 사업추진으로 인한 부채의 과도한 증가가 지방자치단체의 재정건전성까지 위협하고 있기 때문에 이를 해결하기 위하여 지방재정조정제도(지방교부세)를 개선하고, 지방공공기관을 혁신하였다고 한다.²⁹⁾

8. 문재인 정부

문재인 정부(2017년 5월 10일 ~ 2022년 5월 9일)의 5대 국정목표에서 “고르게 발전하는 지역”을 포함하여 자치분권과 균형발전을 추진하고자 하였다.³⁰⁾ 이러한 국정목표 아래 4개의 국정과제가 있는데, 이 중에서 지방재정과 관련한 것은 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’ 과제이다.

28) 문화체육관광부, 박근혜정부 정책백서, 제2권 경제부흥, 2017, 246면.

29) 문화체육관광부, 박근혜정부 정책백서, 제2권 경제부흥, 2017, 246면 이하.

30) 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017, 13면.

이 과제의 목표는 “지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보”하는 것이다. 자세한 내용은 다음 표와 같다.³¹⁾

75 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 (행자부·기재부)

□ 과제목표

- 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보

□ 주요내용

- (국세-지방세 구조 개선) 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선
 - 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면을 15% 수준 관리
- (이전재원 조정 및 재정균형 달성) 지자체 간 재정 격차 완화 및 균형발전 추진
 - 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비
- (지방재정의 건전성 강화) 지방세 및 지방세외수입 체납징수를 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선 추진
 - 고액·상습체납자 대상 징수 활동 강화, 지방세외수입 업무시스템 통합, 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
- (고향사랑기부제 활성화) 고향사랑 기부제법(가칭) 제정을 통한 지방재정 보완 및 지역경제 활성화
 - 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공, 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도 개선 추진
- (주민참여예산제 확대) 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화

□ 기대효과

- 지방재정의 자주역량 제고 및 지방재정의 건전성·책임성 확보
-

문재인 정부에서 지방자치 분야의 최대 성과는 32년만에 지방자치법을 전부 개정한 것이다. 지방재정 측면에서는 “1단계 재정분권을 추진하여 역대 최대 규모인 연간 약 8.5조원 수준의 지방재정을 확충”한 것이라고 한다.³²⁾

앞서 제시한 국정과제의 항목에 따라 추진실적을 살펴보자. 먼저 ‘국세-지방세 구조 개선’과 관련하여 ‘관계부처, 자치단체와의 숙의를 거쳐 2018년 10월 국세와 지방세의 구조를 개선하고 지방의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 재정분권 추진방안을 발표’하였고, “국세인 부가가치세액으로부터 이전되는 지방소비세의 비중을 기존의 11%에서 2019년 15%, 2020년 21%로 인상”한 결과, “연간 약 8조 5천억원의 재원을 중앙에서 지방으로 이전하여, 국민의 세부담 증가 없이 획기적”으

31) 국정기획자문위원회, 위의 자료, 112면.

32) 국무조정실, 문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적, 2021, 15면

로 지방재정을 확충하였다고 한다.³³⁾

다음으로 ‘이전재원 조정 및 재정균형 달성’을 위하여 “약 3조 6천억원 규모의 국고보조사업을 지방자치단체의 일반사업으로 전환”하고, “지역상생발전기금에 전환사업보전계정(3년간)을 신설”하였으며, “수도권 자치단체의 출연기간을 2029년까지 연장하여 규모를 확대하는 한편, 시·도별 재정력 비중을 강화하는 방향으로 배분기준을 개편”하였다고 한다. 나아가 소방직 공무원의 국가직 전환에 따른 재원확충을 위해 “소방안전교부세율을 재정분권 이전의 20%에서 2020년 45%로 인상”하였다고 한다.

‘지방재정의 건전성 강화’ 부문은 “체납징수 강화 활동을 통해 지방세 체납률을 2016년 5.1%에서 2020년 3.1%까지, 지방세외수입 체납률은 13% 수준까지 낮추었”고, “‘예산바로쓰기 국민감시단’의 규모를 기존의 100명에서 2017년 245명, 2019년 300명으로 대폭 확대”하여 “2019년 4월까지 전국 17개 시·도별 감시단(총 906명)을 구성”하는 등의 주민 감시를 확대하면서 ‘신고포상금 제도’도 도입하였다고 한다.³⁴⁾

‘고향사랑기부제 활성화’의 경우 「고향사랑 기부금에 관한 법률」이 2021년 10월 19일 제정되어 2023년 1월 1일 시행을 앞두고 있다. 이 법률에서는 지방자치단체가 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 사람에게 고향사랑 기부금을 모금할 수 있도록 하고, 일정한 답례품을 제공할 수 있는 것을 주요 내용으로 한다.

‘주민참여예산제 확대’의 경우 “2018년 지방재정법 개정을 통해, 지방자치단체의 예산과정에 주민이 참여하는 범위를 기존의 예산 편성 과정에서 편성·집행·결산 등 예산 전 과정으로 확대”하고, 주민참여예산기구를 구성한 자치단체를 2017년 203개에서 2020년 234개까지 증가하였으며, “주민참여예산사업 규모 또한 2017년 1.09조원에서 2020년 1.6조원까지 확대”되었다고 한다.³⁵⁾

33) 국무조정실, 위의 자료, 399면

34) 국무조정실, 위의 자료, 400면.

35) 국무조정실, 위의 자료, 401면.

**정부별 지방재정 국정과제의
법제적 분석**

Part
III

**현 정부(윤석열 정부)의 국정과제와
정부별 지방재정제도 분석**

Part III

현 정부(윤석열 정부)의 국정과제와 정부별 지방재정제도 분석

2022년 5월 10일 출범한 윤석열 정부의 국정과제에서는 지방재정과 관련한 내용을 찾아보면, 먼저 국정목표 6에서 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 들 수 있다.³⁶⁾ 그런데 국정과제에서 지방과 관련된 세부과제는 담고 있지 아니하고, 이에 앞서 4월 인수위원회에서 발표된 「지역균형발전 비전 대국민 발표」³⁷⁾와 「균형발전 지역공약」으로 대신하고 있다. 「지역균형발전 비전 대국민 발표」에서 3대 약속과 15대 국정과제를 제시하였는데, 여기에서 국정과제② 지방재정력 강화를 들고 있다.

36) 제20대 대통령직인수위원회, 윤석열정부 110대 국정과제, 2022.

37) 제20대 대통령직인수위원회, 지역균형발전 비전 대국민 발표, 2022.

- ① 지방재정 권한 강화를 위한 재정자주도 기반의 목표 설정【신규】
 - 재정자주도* 제고를 지방재정 강화의 지향점으로 설정하고, 임기내 적정 수준의 재정자주도 달성 추진
 - * 재정자주도: 총 세입예산 대비 자주재원(지방에 자기 결정권이 있는 재원) 비율
- ② 지방의 자주재원 확충【신규】
 - 복지 확대 등으로 증가하는 지방 재정수요를 충족하기 위하여 지방교부세 법정률 등 지방재정 조정제도를 개선 검토
 - 용도가 정해진 재원인 특별교부세 일부를 보통교부세에 통합하여 지방재정의 자율성 강화
- ③ 균형발전특별회계 및 국고보조금 제도 개선【신규】
 - 균형발전정책에 부합하는 타 회계·기금사업을 균특회계로 전환하고, 균특회계 투자 규모 및 지역 자율사업의 비중을 확대
 - 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 사업들을 선정하여, 점진적으로 포괄보조 방식으로 전환
- ④ 현금성 복지사업 관리제도 도입【신규】
 - 지방자치단체의 현금성 복지사업에 대한 분류체계를 마련하여 정확한 현황을 파악하고, 현금성 복지사업 관련 책임성 확보 방안 마련
- ⑤ 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 지방의 재정 진단【신규】
 - 지방보조금통합관리망을 통해 지방보조금의 교부·집행·정산등 모든 과정을 시스템으로 처리하고, 지방보조금에 대한 책임성 강화
- ⑥ 지방 재정위기 관리제도 개선【신규】
 - 지방비 매칭 국고보조금사업에 대한 지방재정영향평가 제도를 도입하고, 의사결정과정에서 지방자치단체 의견을 적극 수렴
 - 재정위기 지방자치단체 지정 및 관리 기준 도입 및 지방자치단체의 비효율적 및 무분별한 재정운영에 대한 제재

현 정부의 국정과제에서 지방재정과 관련된 내용을 살펴보면, 과거 정부의 국정과제와 그 방향성에 있어 차이가 없어 보인다.

정부	국정과제 내지 공약	과제	법률 제·개정	제도 내용
노태우 정부	지방재정확충	국세의 지방세 이양	지방세법	시세, 구세 탄력세율제도
			지방양여금	지방양여금
			지방재정법	자치복권 발생
문민 정부	지방자치 전면실시	건전한 지방재정 필요성	지방세법	주민세 재산세 과표/세율인상 경주·마권세 확대 적용
			지방재정법	지방재정 투·융자사업에 대한 사전심사제도 재정진단제도 공개제도

정부	국정과제 내지 공약	과제	법률 제·개정	제도 내용
국민의 정부	IMF 구제금융 요청 시기	예산절감 구조조정	지방재정법	교부세 인센티브 감액제도 재정운영상황측정제도
	지방재정확충과 지방세제 전면개편	지방재정확충과 지방세제 전면개편	지방세법	주행세, 농업소득세, 지방교육세 등 신설 담배소비세 확대
참여 정부	지방재정의 확충과 건전성 확보	지역혁신 네트워크와 재정지원체제의 연계 강화로 지방의 자율성과 책임성 확보	지방재정법 지방교부세법	지방예산편성과정의 국고보조금제도 지방교부세제도 및 지방양여금제도 개선 지방채 발행 승인제도 개선
		지방의 재정력 확충과 불균형 완화를 위해 지방소비세 신설, 국세와 지방세간 세목교환, 차등보조를 적용 검토	지방교부세법 지방세법 지방재정법	교부세율 조정 등
		지방의 재정 확충 노력과 연계된 지원 및 평가체제 확립	지방교부세법 지방세법 지방재정법	주민참여제도 도입 등
		지방재정 분석 및 재정진단체제 강화	지방재정법	재정분석 및 재정진단제도 활성화 지방재정운영상황 공시제도 등
이명박 정부	지방재원을 확충하겠습니다	지방소득·소비세도입 및 지방세 체계 개편 신세원 발굴 등 과세자 주권 확대 지방교부세체계 효율화 재정위기 사전경보시스템 구축·운영 과표양성화를 위한 시가 표준액 조사	지방세법	부가가치세의 일부를 지방소비세로 전환 과세대상이 유사한 주민세와 사업소세를 통합하여 주민세와 지방소득세로 재편성
		지방소득·소비세도입 및 지방세 체계 개편 신세원 발굴 등 과세자 주권 확대 지방교부세체계 효율화 재정위기 사전경보시스템 구축·운영 과표양성화를 위한 시가 표준액 조사	지방재정법	재정보전금제도를 개선·보완 지방자치단체를 재정위기 자치단체로 지정

정부	국정과제 내지 공약	과제	법률 제·개정	제도 내용
박근혜 정부	자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높이고 발전할 수 있도록 지방재정을 확충하고 건전성 강화	지방자치단체의 자체재원 비중 확대	지방세법	지방소득세의 독립세 전환, 지방소비세 6%p 확대, 영유아보육사업 보조율 인상 등
		지방재정조정제도 개선	지방교부세법 지방세법	특별교부세 법정교부율 일부 축소 보통교부세 재원 확보, 특별교부세 수요간 재원비율과 교부 기준을 일부 조정·정비 등
		지방재정의 건전성 및 투명성 강화	지방재정법	긴급재정관리제도 도입
문재인 정부	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	국세-지방세 구조 개선	지방세법	부가가치세액에서 이전되는 지방소비세 비중 확대
		이전재원 조정 및 재정 균형 달성	지방교부세법	세율조정
		지방재정의 건전성 강화	지방세법 지방재정법	신고포상금 제도 등
		고향사랑기부제 활성화	「고향사랑 기부금에 관한 법률」	관련법 제정
		주민참여예산제 확대	지방재정법	범위 확대

다음 표에서 보는 바와 같이 김대중 대통령 이후 지방재정에 관한 국정과제는 지방재정의 확충과 건전성 강화(확보)로 모두 같다고 볼 수 있다.

대통령	지방재정 관련 국정과제
김대중	지방재정확충과 지방세제 전면개편
노무현	지방재정의 확충과 건전성 확보
이명박	지방재원을 확충(세부과제에는 재정위기 사전경보시스템 등)
박근혜	지방재정을 확충하고 건전성 강화
문재인	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권(세입구조 개선, 주민참여예산제 건전성 확보)
윤석열	지방재정력 강화

현 정부에서 지방재정력 강화라고 표현하였지만, 구체적으로 살펴보면 ‘지방의 자주재원 확충’과 지방 재정위기 관리제도 개선 등의 건전성 확보이다.

대통령과 소속 정당의 정치적 성향 등과 무관하게 지방재정에 대하여 최근 모든 대통령이 한 목소

리를 내고 있다. 그리고 모든 대통령이 국정과제로 삼아 이 과제를 수행하기 위한 노력을 기울였다.

지방세를 통한 재정확충은 다만 지방재정 확충을 국세에서 지방세로 세원을 이전할 것인지, 새로운 세목을 창설할 것인지 세금이 아닌 다른 방법으로 지방재정을 확충할 것인지 그 방법이 다를 뿐이었고, 결국 지방세로서의 새로운 세목을 창설하는 방법, 지방세의 과세표준이나 세율을 올리는 방법, 국세로 징수한 수입의 일부를 지방자치단체의 수입으로 하여 지방세를 확보하는 방법 등으로 이루어졌다. 또한 지방사무로의 전환도 재정확충을 위한 방법으로 사용되고 있다.

건전성 확보의 경우에는 지방채무 및 지출관리 강화, 투·융자심사, 지방교부세 인센티브 및 감액 제도, 지방공기업 관리 강화 등의 방법 등의 제도가 마련되었고, 개선되고 있다. 건전성 확보의 경우에도 해당 과제를 달성하기 위한 세부 이행 방법은 상이하였다.

지금까지 절대 다수의 정부가 내건 국정과제가 지방재정 확충과 건전성 확보로 현 정부의 국정과제도 다르지 아니한데, 뚜렷한 과제의 해결 방안을 제시하기에는 한계가 있다. 다수 방법 등이 이미 나와서 개선이 이루어졌지만 아직도 진행형인 과제이다. 따라서 보다 근본적인 해결방법이나 혁신적인 해결방법이 요구된다고 할 것이다.

Part
IV

결론 및 향후 과제

Part IV

결론 및 향후 과제

법제의 연혁을 연구할 때 주요 법률의 제·개정으로 그 내용을 검토하는 것이 기본이라고 할 것인데, 본 연구에서는 각 정부별 국정과제를 통한 법제의 변화를 살펴보았다. 이는 우리나라에서 정부가 법률안을 제출할 수 있는 권한을 헌법에 규정해 놓았다는 점에서 착안하여 정부의 입법과정에서의 영향력을 고려한 것이다. 아울러 각 정부별로 지방분권 정책에 따라 법제가 변화되어 왔다는 점도 고려되었다. 직접적이지는 않지만 외환위기나 세계금융위기와 같은 경제상황의 급격한 변화의 시기에 정부가 교체되었다는 점도 본 연구의 분석방법에 하나의 근거로 삼을 수 있다.

다만, 본 연구에서 지방재정 국정과제와 관련된 지방재정 관련 법률 제·개정안(정부안)을 모두 살펴보고, 입법과정에서의 수정여부 등을 살펴보았다면 국정과제가 지방재정 법제에 미치는 영향 또는 관계 등을 면밀하게 살펴볼 수 있었을 것이나, 연구기간 등의 부족과 같은 한계로 인하여 살피지 못한 점은 향후 과제로 남긴다.

본 연구에서 살펴본 바와 같이 모든 정부에서 지방재정제도의 방향을 지방재정의 확충과 건전성 확보 및 강화로 삼고 있다. 지속적으로 두 가지 과제가 나오고 있다는 것은 결국 지방재정과 관련하여 개헌까지도 고려할 만큼 혁신적인 해결방법이 필요한 시점이라는 것을 방증하는 것으로 볼 수 있다. 지방자치가 한 세대를 넘어서고 있는 시점에서 지방재정도 다음의 세대를 위하여 혁신적인 개선방안이 필요하다고 할 것이다.

참고문헌

- 권정선, 참여정부의 지방분권정책과 문재인정부의 과제, 국가법연구 제14집 제2호, 2018.
- 김재호, 지방자치단체의 재정분권 실현을 위한 개혁방안, 지방자치법연구 제14권 제3호, 한국지방자치법학회, 2014.
- 김필현·구균철·박지현, 미래환경 변화에 대응한 지방재정제도의 개혁방안, 한국지방세연구원, 2012.
- 박정민, 역대 정부의 재정분권화 성과 분석, 노태우 정부시기부터 노무현 정부시기까지, 한국거버넌스학회보, 제15권 제1호, 2008.
- 손희준, “지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가”, 지방행정연구 제18권 제2호 통권57호, 한국지방행정연구원, 2004.
- 이창균, 지방재정사 발간 계획수립, 한국지방행정연구원, 2014.
- 공보처, 문민정부 5년 개혁백서, 1997.
- 국무조정실, 문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적, 2021.
- 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017.
- 기획예산위원회·국무조정실 관계부처 합동, 국민의 정부 국정과제, 1998.
- 대통령직인수위원회, 참여정부 국정비전과 국정과제, 2003.
- 대한민국정부, 이명박 정부 100대 국정과제, 2008.
- 문화체육관광부, 박근혜정부 정책백서, 제2권 경제부흥, 2017.
- 제18대 대통령직인수위원회, 제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제, 2013.
- 제20대 대통령직인수위원회, 윤석열정부 110대 국정과제, 2022.
- 제20대 대통령직인수위원회, 지역균형발전 비전 대국민 발표, 2022.

| 지방재정법제이슈 22-20-④ |

정부별 지방재정 국정과제의 법제적 분석

발행일 2022년 10월 14일

발행인 김계홍

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9915

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.



| 지방재정법제이슈 22-20-④ |

정부별 지방재정 국정과제의 법제적 분석



발행일 2022년 10월 14일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원(www.klri.re.kr)
주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원 재정혁신법제팀
TEL (044) 861-0300 FAX (044) 868-9915

