

FIS ISSUE & FOCUS

발행인 박용주 발행처 04637 서울특별시 중구 퇴계로 10(남대문로5가 537) 메트로타워 T 02)6908-8200 F 02)6312-8959

작성 박정화 부연구위원 기획·조정 심혜인 결산정보분석부장 편집간사 우수연 연구원

중앙-지방 간 재정조정제도

- 1 들어가며
- 2 중앙-지방 간 재정조정제도의 개념 및 용어 정의
- 3 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모 및 재원이전 현황
- 4 중앙-지방 간 재정조정 관련 주요 현안
- 5 나가며

중앙-지방 간 재정조정제도

중앙정부의 예산편성은 결국
민간과 공공 부문 사이의 자원
배분의 문제이며 중앙과 지방

사이의 자원 배분 문제이다. 중앙정부가 지방자치단체에 얼마의 재원을 어떤 기준에 의해 배분할 것인가에 대한 답은 지방재정조정 제도를 통해 찾을 수 있다. 오늘날 분권화의 시대에는 더 많은 업무가 지방으로 이관되고 있어 국가재정에서 차지하는 지방재정의 비중도 증가하고 있다. 따라서 국가재정을 이해하기 위해서는 지방재정조정제도의 구체적인 내용을 충분히 이해할 필요가 있다.

본 글에서는 정부 간 재정관계를 중앙-지방 간 수직적 재정조정 측면에서 살펴보고자 한다. 이를 위해 재정조정 주요 이전재원 수단인 지방교부세와 국고보조금을 중심으로 제도의 중요성과 목적 및 의의를 먼저 살펴본다. 나아가 각 재원별로 재정조정 역할 수행에 초점을 맞춰 제도의 방향과 관련한 현안을 논의하고자 한다.

01 들어가며

ISSUE 왜 중앙지방 간 재정조정제도에 주목하는가?

- ▶ 지방재정조정제도는 자체 재원만으로 지출책임성을 충족하지 못하는 지방자치단체에 필요한 일종의 제도적 장치에 해당
 - 지방정부의 부족한 재원을 보충하여 중앙-지방 간 수직적 불균형 완화 또는 재정력 격차 완화를 통해 국가재정의 재배분 목적을 충족하여 지방자치단체의 기본적인 수요에 대한 지출을 촉진하는 중요한 기능을 수행
- ▶ 지방교부세와 국고보조금 위주의 정부 간 재정관계를 구현하는 우리나라의 경우 실질적인 균형발전을 이루기 위해 재정조정제도의 중심축인 이전재원의 역할에 대한 이해가 중요
 - 지방교부세는 단순히 국고에서 지원되는 교부금이 아닌 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 재원으로 지방자치 실현에 중요한 일반재원에 해당
 - 국고보조금은 중앙정부의 세출이자 지방자치단체의 세입에 해당하는 교부금으로 예산의 배분에 관하여 중앙정부와 지방자치단체 모두의 이해관계가 높은 사안

FOCUS 중앙-지방 간 재정조정 관련 주요 쟁점은?

- ▶ 이전재원을 통한 중앙-지방 간 재정력 격차 완화와 재원의 배분에 대한 지속적인 논의가 필요
 - 지방교부세의 핵심인 보통교부세의 법정률과 국고보조금의 재원 분담 및 관리에 대한 논의를 바탕으로 이전재원의 재정조정 기능과 나아갈 방향 모색
 - 사회복지 정책수요의 증가로 인한 중앙정부와 지방자치단체의 법정사무 분담 및 재원확보 방안에 대한 사전적인 예방조치가 필요

02 중앙-지방 간 재정조정제도의 개념 및 용어 정의

▶ 지방재정조정제도의 개념과 유형

- ▶ (개념과 목표) 지방자치단체 간 재정력 격차의 시정, 지역 간 외부 효과의 내부화를 통한 지방공공재 공급, 중앙정부의 위임사무에 대한 비용 부담 등을 목적으로 재정을 조정하는 일련의 조치를 의미¹⁾
 - 정부 간 재원이전을 통해 지역 간 산업 혹은 경제 기반의 차이에 따른 재정 불균형을 완화하여 지방정부가 본연의 기능을 수행하고 국가 균형발전이 가능하게 하는 것을 목적으로 함
- ▶ (유형) 중앙정부와 지방정부 간(수직적) 또는 지방정부 상호 간(수평적)에 재정을 재배분하는 지방재정조정 제도를 운영
 - (수직적 재정조정제도) 정부 층위에 따라 발생하는 지출과 자체수입 간 차이인 수직적 재정불균형을 해소하기 위해 중앙-지방 간 또는 광역-기초 간에 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금(자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금) 재원을 이전함
 - (수평적 재정조정제도) 동일 수준의 지방정부 간 재정불균형을 해소하기 위해 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 지방자치단체에 지원하는 상호 간의 재원(지역상생발전기금, 재산공동과세)을 재배분하는 방식

〈표 1〉 지방재정조정제도의 유형과 구분

구 분		재원 유형(재원이전 대상)		재원 특징
수직적	중앙-지방 간	지방교부세	보통교부세	일반
			특별교부세	특정
			부동산교부세	일반
			소방안전교부세	특정
	광역-기초 간	국고보조금	일반보조금	특정매칭
			지역발전특별회계보조금	포괄매칭, 특정공모
		광역-기초 간	조정교부금	자치구 조정교부금
	시·군 조정교부금			일반, 특정
시·도비 보조금			특정	
수평적	광역 간	상생발전기금		일반
	기초 간	서울시 재산세(공동세)		-

자료: 탁현우(2022)를 기반으로 허등용(2018)과 김성주·윤태섭(2019)을 통해 확인된 사항을 반영하여 작성함.

1) 국회예산정책처(2022), p.226.

▶ **우리나라의 중앙-지방 간 재정조정제도**²⁾

- ▶ (특징) 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체 간 재정관계에서는 지방교부세와 국고보조금을 중심으로 수직적 재정조정이 이루어지고 있음
 - 우리나라에서 정부 간 이전재원은 지방교부세와 국고보조금으로 대표됨
 - 지방교부세와 국고보조금은 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재정적 지원이 이루어지는 정부 간 재정관계에서의 수단이라는 점에서 제도적 공통점을 가짐³⁾
 - 다만 지방교부세는 정부 간에 존재하는 재정불균형을 완화하기 위한 것인 한편, 국고보조금은 국가적 이해관계 또는 중앙정부와 지방자치단체 간 상호 이해관계를 갖는 사업들을 보다 합리적이고 효율적으로 수행하기 위해 운영되는 점에서 차이가 있음⁴⁾

〈표 2〉중앙-지방 간 재정조정제도 : 지방교부세와 국고보조금 비교

구 분	지방교부세	국고보조금
근거법령	「지방교부세법」	「보조금관리에관한법률」
재원 구성	- 내국세의 19.24% <ul style="list-style-type: none">• 보통교부세: 정률분 교부세 총액의 97%• 특별교부세: 정률분 교부세 총액의 3% - 부동산교부세: 종합부동산세 전액	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
용도	- 보통부동산교부세: 용도지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용	용도와 조건이 지정되어 특정 목적 재원으로 운용
배분 방법	- 보통교부세: 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정 후 재정부족액을 기준으로 산정·교부	소관 부처별 중장기 사업계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함
성격	- 보통·부동산교부세: 일반재원(자주재원)	특정재원(이전재원)

주: 소방교부세율은 2018년 20%에서 2020년 45%로 인상.
자료: 행정안전부(2022.5.), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, p.70.

2) 중앙정부가 지방정부에 이전하는 재원은 단체 유형에 따라 '중앙정부-지방자치단체 간' 그리고 '중앙정부-교육지방자치단체 간'으로 살펴볼 수 있다. 본 글에서는 정부 간 재정관계의 이전재원 수단을 대표하는 '지방교부세와 국고보조금'에 초점을 맞춰 중앙-지방자치단체 간의 수직적 재정조정제도를 살펴보고자 한다.
3) 기획재정부(2022), p.4.
4) 기획재정부(2022), p.3.

- ▶ (지방교부세) 중앙정부의 세입 중 일부를 재정능력이 상대적으로 취약한 지방자치단체의 재정운영에 필요한 재원으로 사용하도록 넘겨주는 수단의 역할을 함
 - (기능) 국가와 지방 간 재원 배분 방안의 하나로 수직적 재원 불균형을 보완함
 - (특징) 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 국가에서 교부하여 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 목적으로 하는 교부금으로 일반재원의 성격을 가짐⁵⁾
 - (종류) 4개의 교부세로 구성되며 상호 간 다소 상이한 기능을 수행
 - 보통교부세: 내국세의 19.24% 중 97%를 기반으로 중앙정부가 지방자치단체(자치구 제외)에 교부하며 지역 불문 일정 수준의 행정서비스를 제공하는 데 주목적
 - 특별교부세: 내국세의 19.24% 중 3%를 기반으로 보통교부세에 미반영된 불규칙적인 재정수요를 고려하여 중앙정부가 지방자치단체에 교부하며 보통교부세의 보완적 기능을 수행
 - 부동산교부세: 종합부동산세 전체를 기반으로 중앙정부가 기초자치단체에 교부하며 중앙정부를 통해 세원을 공유하는 형태로 운영
 - 소방안전교부세: 개별소비세 담배분의 45%를 기반으로 소방·안전 분야에 대한 투자소요의 요소를 고려하여 중앙정부가 광역자치단체에 교부
- ▶ (국고보조금) 국가와 지방 간 서로 이해가 얹혀 있거나 서로 협력하여 사무(사업)를 실시하기 위해 일정한 행정 수준의 확보나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지방 정부에 지원하는 보조금에 해당⁶⁾
 - (기능) 과거 정부 목적사업을 위한 재원보조의 기능이었으나 점차 중앙-지방자치단체 간 수직적 재정격차를 보조하는 기능을 포함
 - (특징) 중앙정부의 통제를 받는 조건부 교부금에 해당
 - 각종 용도와 수행 조건 등을 지정해서 교부하는 특정 재원으로 보조자의 시책을 강요하는 조건부 교부금의 성격을 가짐
 - 지방자치단체는 자금집행에 대한 재정통제 및 행정감독을 받을 의무가 있으며 집행 경과에 대해 중앙정부의 승인이 필요
 - (구분) 지방자치단체가 부담하는 형식(정률보조금, 정액보조금)과 지급하는 목적(교부금, 부담금, 협의의 보조금) 등으로 구분⁷⁾

5) 지방교부세법 제2조제1호에 근거함.
6) 국고보조금은 보조금 이외에 부담금, 교부금, 조성비, 장려비, 위탁금 등의 명칭으로 사용되고 있으나 개별 실정법상 명확하게 구분되는 것은 아니며, 실무적으로 사용되는 용어로서 보조금을 지칭하고 있다(기획재정부, 2022).
7) 정률보조금(Matching Grants)은 지방자치단체가 지출하는 비용의 일정 비율 금액을 국가가 보조해 주는 것으로 현재 국고보조금의 원칙적인 지출 형태에 해당하는 반면에 정액보조금(Lump-Sum Grants)은 특정한 사무, 사업의 실시에 대해 일정한 금액을 교부하는 것이다(기획재정부, 2022).

03

중앙정부와 지방자치단체의 재정규모 및 재원이전 현황⁸⁾

▶ 중앙정부와 지방자치단체의 예산규모

- ▶ 2022년 중앙정부 총지출(본예산)은 607.7조원이며, 세입예산(일반회계+특별회계) 순계는 455.8조원 규모
- ▶ 2022년 세입예산(일반회계+특별회계) 순계를 기준으로 지방자치단체는 288.3조원, 지방교육은 82.7조원으로 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방교육 총합의 34.9%, 10%를 각각 차지
- ▶ 중앙정부, 지방자치단체, 지방교육 간 이전재원을 공제한 후, 실제 재정사용액 비중은 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방교육이 각각 40.8%, 45.0%, 14.3%를 차지

〈표 3〉 중앙정부와 지방자치단체의 예산규모 비교 (단위: 조원, %)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
중앙정부 총지출		400.5	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7
예산서상 규모	중앙정부	303.1	330.8	361.8	386.2	417.4	455.8
	(비중)	(54.6)	(54.4)	(54.5)	(54.1)	(55.5)	(55.1)
	지방자치단체	193.2	210.7	231.0	253.2	263.1	288.3
	(비중)	(34.8)	(34.7)	(34.8)	(35.5)	(35.0)	(34.9)
	지방교육	59.0	66.2	70.6	73.9	71.9	82.7
	(비중)	(10.6)	(10.9)	(10.7)	(10.4)	(9.5)	(10.0)
재정사용액	중앙정부	169.1	181.3	191.3	216.4	241.4	250.8
	(비중)	(40.0)	(39.5)	(38.5)	(40.7)	(42.8)	(40.8)
	지방자치단체	190.8	208.0	230.6	239.6	248.4	276.6
	(비중)	(45.1)	(45.4)	(46.4)	(45.0)	(44.0)	(45.0)
	지방교육	63.0	69.4	75.4	76.1	74.6	87.7
	(비중)	(14.9)	(15.1)	(15.1)	(14.3)	(13.2)	(14.3)

주 1) 중앙정부 총지출은 본예산 기준임.
2) [중앙정부-지방자치단체-지방교육의 예산규모]는 중앙재정과 지방재정 규모의 비교를 위해 중복계상을 공제한 순계를 기준으로 작성된 예산서상의 규모와 재정사용액을 반영함.
3) 구성 항목별 예산규모는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음.
자료: 기획재정부, 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr, 검색일: 2022.10.25. 기준)
행정안전부(2022.5.), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, p.24를 참고하여 작성함.

▶ 지방자치단체의 세입재원별 예산규모

- ▶ 2022년 지방자치단체의 세입예산은 자체수입이 46.1%, 이전수입이 45.7%를 차지하며 중앙정부의 이전재원으로 구성된 이전수입은 자체수입 비율과 비슷한 수준을 가리킴

8) 지방자치단체의 세입재원별 예산 규모와 현황, 지방교부세의 종류별 추이를 파악하기 위해 행정안전부의 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」과 「2022년 지방교부세 산정해설」을 참고하였으며, 국고보조금의 분야 및 부문별 현황과 추이의 경우 기획재정부의 열린재정과 e-나라도움의 공시자료를 참고하였다.

- 이전수입인 지방교부세와 보조금(국고보조금+시·도비보조금)은 2021년(118조 7,213억원) 대비 11.0%가 증가하였으며, 지난 5년간 꾸준히 규모가 증가함
- 2022년 당초예산 순계 기준 지방교부세는 약 58조원으로 전체 지방재정 수입의 20.3%를 차지하며, 보조금(국고보조금+시·도비보조금)은 약 73조원으로 전체 지방재정 수입의 25.4%를 차지함

〈표 4〉 지방자치단체의 세입재원별 예산규모 (단위: 억원, %)

구 분	2018	2019		2020		2021		2022	
	예산액	예산액	전년 대비	예산액	전년 대비	예산액	전년 대비	예산액	전년 대비
계	2,106,784 (100)	2,310,152 (100)	9.7	2,532,263 (100)	9.6	2,630,917 (100)	3.9	2,883,083 (100)	9.6
자체수입	1,006,057 (47.8)	1,044,104 (45.2)	3.8	1,150,043 (45.4)	10.1	1,167,479 (44.4)	1.5	1,328,144 (46.1)	13.8
이전수입	858,760 (40.8)	982,652 (42.5)	14.4	1,101,193 (43.5)	12.1	1,187,213 (45.1)	7.8	1,317,281 (45.7)	11.0
지방교부세	378,699 (18.0)	432,954 (18.7)	14.3	493,705 (19.5)	14.0	492,632 (18.7)	△0.2	584,825 (20.3)	18.7
보조금	480,061 (22.8)	549,698 (23.8)	14.5	607,488 (24.0)	10.5	694,581 (26.4)	14.3	732,456 (25.4)	5.5
지방채	19,905 (0.9)	37,287 (1.6)	87.3	55,605 (2.2)	49.1	65,442 (2.5)	17.7	40,343 (1.4)	△38.4
보전수입 등 및 내부거래	222,062 (10.5)	246,108 (10.7)	10.8	225,423 (8.9)	△8.4	210,783 (8.0)	△6.5	197,315 (6.8)	△6.4

주 1) 당초예산의 순계를 기준으로 함.
2) ()은 지방자치단체의 전체 예산 중 해당 재원의 비중임.
3) 이전수입을 구성하는 중앙정부-자치단체 간 이전재원인 지방교부세와 보조금은 자치단체에서 당초예산 편성 시 적게 반영한 금액으로 그 차이가 있음.
자료: 행정안전부(2022.5.), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, p.31을 참고하여 작성함.

▶ 중앙-지방정부 간 재정조정을 위한 재원이전 현황

- ▶ 2022년 기준 재원이전 전체 금액인 140조 229억원 중 지방교부세가 43.2%(65조 560억원), 국고보조금 56.8%(79조 4,669억원)를 차지
- 중앙정부가 재정조정을 위해 지방자치단체로 이전하는 국고보조금의 규모가 증가하는 추세

〈표 5〉 중앙정부의 지방재정조정을 위한 재원이전 추이(2013~2022) (단위: 억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
계	672,260 (100%)	757,079 (100%)	799,859 (100%)	821,758 (100%)	871,632 (100%)	961,568 (100%)	1,113,062 (100%)	1,178,023 (100%)	1,265,563 (100%)	1,400,229 (100%)
지방교부세	355,359 (49.1%)	356,982 (47.2%)	348,881 (43.6%)	361,324 (44.0%)	407,314 (46.7%)	459,805 (47.8%)	524,618 (47.1%)	522,068 (44.30%)	517,547 (40.9%)	650,560 (43.2%)
국고보조금	341,965 (50.9%)	400,097 (52.8%)	450,978 (56.4%)	460,434 (56.0%)	464,318 (53.3%)	501,763 (52.2%)	588,444 (52.9%)	655,955 (55.70%)	748,016 (59.1%)	794,669 (56.8%)

주 1) 본 예산 기준임(자치단체의 각 연도별 당초예산에 반영된 금액이 아니고, 국가에서 지원하는 금액 기준).
2) 행정안전부의 각 연도별 통합재정 개요를 기반으로 김우림(2021)을 통해 확인된 사항을 반영함.
3) 지방이전재원은 지방교육재정교부금 및 유아교육특별회계교부금을 제외한 자치행정 분야의 지방이전재원만을 명시함.
자료: 행정안전부, 각 연도별 「지방자치단체 통합재정 개요」를 참고하여 재작성함.

지방교부세 현황

- (종류별 교부 현황 및 추이) 2022년 기준 약 65조원으로 이 중 보통교부세가 55조원, 특별교부세가 1.7조원, 부동산교부세가 7.3조원, 소방안전교부세가 0.8조원 교부됨
 - 보통교부세는 2019년 52.6조원에서 2020년 44.9조원으로 전년 대비 7.7조원 감소하였으나 2021년부터 51.3조원으로 상승
 - 특별교부세도 정률분 교부세 감소에 따라 2019년 1.6조원에서 2020년 1.3조원으로 감소하다가 2021년 1.5조원으로 상승
 - 부동산교부세는 종합부동산세액의 증가로 인하여 2019년 2.9조원에서 2021년 5.2조원으로 상승

〈표 6〉 지방교부세 종류별 현황 및 추이(2013~2022) (단위: 백만원)

	합계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	소방안전교부세
2013	35,724,592	31,558,105	1,314,921	1,688,560	1,163,006	-
2014	35,698,180	31,884,524	986,119	1,688,437	1,139,100	-
2015	34,888,072	32,176,185	987,407	-	1,410,400	314,080
2016	37,967,278	35,023,661	1,083,206	-	1,445,711	414,700
2017	44,363,917	41,032,266	1,269,038	-	1,549,126	513,487
2018	49,044,581	45,211,842	1,398,305	-	2,017,174	417,260
2019	57,709,283	52,602,827	1,626,892	-	2,942,062	537,502
2020	50,322,101	44,926,519	1,389,478	-	3,320,970	685,134
2021	59,169,926	51,331,840	1,587,583	-	5,215,345	1,035,158
2022	65,056,020	55,104,201	1,704,254	-	7,382,800	864,765

주 1) 2021년까지는 최종교부액(당초예산+추경예산+정산분)이며, 2022년은 당초예산 기준임.
2) 2005년에는 증액교부금 폐지, 분권교부세·부동산교부세 신설.
3) 2015년은 분권교부세 폐지, 소방안전교부세 신설.
자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, p.74.

- (보통교부세의 비중) 지방교부세 제도를 대표하는 보통교부세는 지방교부세 중 가장 높은 비중을 차지
 - 보통교부세는 지방자치단체의 재정보전을 통해 재정불균형을 완화하는 데 목적이 있으며, 2022년 기준 전체 지방교부세 중 약 84.7%를 차지
 - 이외 부동산교부세 11.3%, 특별교부세 2.6%, 소방안전교부세 1.3%를 차지

국고보조금 현황

- (규모 및 정부총지출 추이) 2022년 중앙정부 본예산 607.7조원 중 102.3조원(16.8%)으로 전년도 결산 대비 4.4조원으로 증가
 - 지급대상을 기준으로 지방자치단체 보조는 약 77.6%(79.4조원), 민간보조는 22.4%(22.9조원)을 차지

- 2018년부터 2022년까지 국고보조금은 증가하는 추세이며, 국고보조금 규모의 연평균 증가율은 11.3%, 정부 총지출 연평균 증가율은 9.1%로 나타남
- 총지출 대비 보조금 비율의 경우 2018년부터 2022년까지 17% 내외를 차지

〈표 7〉 국고보조사업의 규모와 정부총지출(예산 기준) 추이(2018~2022) (단위: 조원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균증가율
보조금 규모(조원)	66.9	77.9	86.7	97.9	102.3	11.3%
· 자치단체보조	50.2	58.8	65.6	74.8	79.4	12.2%
· 민간보조	16.8	19.1	21.1	23.1	22.9	8.2%
정부총지출(조원)	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7	9.1%
정부총지출 대비 보조금 비율	15.6%	16.6%	16.9%	17.5%	16.8%	1.9%

주 1) 국회예산 확정 기준임.
2) e-나라도움 국고보조금통합관리시스템에 기반함.
자료: 기획재정부(2022.9.), 「2022년 국고보조사업 연장평가 보고서(Ⅰ)」, p.13.를 바탕으로 기획재정부의 열린재정을 일부 참고하여 작성함(www.openfiscaldata.go.kr, 검색일: 2022.10.25. 기준).

- (분야 및 부문별 현황) 2022년 기준 사회복지 분야가 약 55.7조원으로 전체 국고보조금 중 절반 이상인 54.4%의 비중을 차지
 - 농림수산 분야가 약 10.9조원(10.6%), 환경 분야가 7.9조원(7.7%), 산업·중소기업 분야가 7.6조원(7.4%), 문화 및 관광 분야가 5.5조원(5.4%) 순으로 규모가 큼
 - 저출산·고령화의 심화와 사회복지 수요의 증가로 인하여 기초연금, 영·유아보육료, 가족양육수당 등 사회복지 분야 지출 증가에 기인⁹⁾

〈표 8〉 2022년 분야별 국고보조금 비중 (단위: 억원, %)

분야	사회복지	농림수산	환경	산업·중소기업 및 에너지	문화 및 관광	교통 및 물류	보건	국토 및 지역개발
억원	556,716	108,937	79,027	75,668	55,002	40,707	32,701	21,004
%	54.4	10.6	7.7	7.4	5.4	4.0	3.2	2.1
분야	일반·지방 행정	공공질서 및 안전	통일·외교	교육	통신	과학기술	국방	합계
억원	16,840	12,746	10,608	10,057	1,795	1,191	465	1,023,464
%	1.6	1.2	1.0	1.0	0.2	0.1	0.0	100

주: 국회 확정예산 기준임.
자료: 기획재정부, e-나라도움 국고보조금통합관리시스템(www.gosims.go.kr, 검색일 : 2022.10.25. 기준).

- 사회복지 분야 중 노인 부문의 경우 기초연금 지급 대상의 확대와 지급 규모의 증액으로 인하여 가장 큰 비중 (33.1%)을 차지

⁹⁾ 이재완 외(2021), p.8.

〈표 9〉 2022년 사회복지 분야 부문별 예산편성 규모 (단위: 억원, %)

부문	노인	기초 생활보장	아동· 보육	취약계층 자원	고용	주택	여성·가족· 청소년	사회복지 일반	보훈	노동	합계
억원	184,073	167,551	91,618	44,236	29,200	18,814	12,530	5,899	2,135	661	556,716
%	33.1	30.1	16.5	7.9	5.2	3.4	2.3	1.1	0.4	0.1	100

주 1) 국회 확정예산 기준임.
2) 합계의 경우 반올림으로 인하여 세부항목의 합계와 차이가 있음.
자료: 기획재정부, e-나라도움 국고보조금통합관리시스템(www.gosims.go.kr, 검색일 : 2022.10.25. 기준).

04 중앙-지방 간 재정조정 관련 주요 현안

▶ (지방교부세) 사회환경 및 정책 변화에 따른 보통교부세의 법정률¹⁰⁾과 조정률에 관한 논의

- ▶ 복지정책 확대, 중앙-지방이양 사무 증가로 인한 지방대응비 부담분 등 사회정책 변화로 인한 재정수요 증가에 따른 보통교부세 재원확보에 대한 논의 진행 중
 - 기초연금 도입, 지방자치단체의 사회복지 부문 지출 증가로 인한 재정부담을 이유로 지방교부세의 법정률 상향조정에 관한 논의 진행 중인 상태¹¹⁾
 - 이는 사회복지 정책에 대한 수요 증가, 지방자치단체의 재정부담 증가, 코로나19의 장기화로 인한 경기 침체, 지방세 수입 감소 등에 기인함
- ▶ (보통교부세 법정률) 지방교부세 중 규모가 가장 큰 보통교부세는 「지방교부세법」에 근거하여 법률에 정해진 내국세 총액의 19.24% 중 97%에 해당하는 재원으로 구성됨¹²⁾
 - 보통교부세는 매년 내국세의 신장률만큼 꾸준히 증가하는 추세이며 경기 변동 및 교부세 법정률의 변동 여하에 따라 변화가 있음
 - 법정률은 재정보전의 강화를 목적으로 초기(1983년) 13.27%에서 2000년 15%, 2005년부터 19.13%, 2006년부터 내국세의 19.24% 수준으로 증가함¹³⁾
 - 보통교부세의 규모는 2013년에서 2022년까지 지난 10년간 약 31조원에서 55조원으로 1.8배가량 증가

10) 법정교부세율 또는 법정률로 지칭되나, 본 글에서는 ‘법정률’로 약칭한다.
11) 제21대 국회 지방교부세법 법률개정안 내역을 살펴본 결과(‘22년 7월 기준), 2023년까지 지방교부세율을 23%까지 단계적으로 인상하는 방안을 제시하였으며, 이외 22.14%, 25.24%, 26.14%로 매년 단계적으로 상향조정하는 방안이 의안으로 제출되어 현재 계류 중에 있다(탁현우, 2022).
12) 지방교부세 중 특별교부세·부동산교부세·소방안전교부세는 특수하고 고유한 수요를 반영하므로, 본 글에서는 지방자치단체가 일정 수준의 행정을 유지할 수 있도록 일반재원을 보전해 주는 보통교부세를 중심으로 논의한다.
13) 류영아(2020), p.4.

- 보통교부세는 각 지방정부의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 그 차액인 재정부족액을 도출하고 이에 기초하여 교부액을 산정함
- ▶ (보통교부세 조정률) 2017~2018년을 제외하고 매년 0.9 미만의 조정률을 가리킴
 - 지방교부세의 법정률은 2006년 인상 이후 변동 없이 현재와 같이 19.24%로 유지되는 상태
 - 조정률은 2013~2019년까지 0.850 이상을 유지하다가 2021년까지 0.739로 하락하였으며, 2022년 소폭 상승하였으나 여전히 0.9 미만을 가리킴
 - 다만 매년 보통교부세 재원이 지방자치단체의 재정부족액보다 적어 부족재원의 조정률만큼을 보전하고 있음

〈표 10〉 보통교부세 재원, 재정부족액, 미충족분, 재원충족률 추이 (단위: 조원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
재정부족액(a)	34.3	35.4	35.6	35.8	38.5	44.7	53	53.9	56.4	61.7
보통교부세 총액(b)	30.5	30.9	30.8	32.1	36.2	40.9	45.8	45.0	42.9	55.1
미충족분(a-b)	3.8	4.5	4.8	3.7	2.3	3.8	7.2	8.0	13.5	6.6
조정률	0.890	0.873	0.867	0.897	0.941	0.915	0.864	0.836	0.739	0.860

주 1) 각 연도 당초예산 기준.
2) 불교부단체를 제외한 금액임.
자료: 행정안전부, 각 연도, 「지방교부세 산정 해설」을 바탕으로 작성함.

- ▶ 보통교부세의 법정률과 조정률에 관한 논의는 거시적 범위에서의 제도 개편으로 다양한 이해관계자의 협조와 사회적 합의가 반드시 필요한 사안에 해당함
 - 조정률을 적용하지 않아도 재정부족액을 보전 가능한 수준으로의 법정률 인상 논의는 거시적 범위의 제도 개편에 해당하기에 수치의 구체적 근거 및 산출 과정이 명시된 적정 법정률에 대한 제시가 필요함¹⁴⁾
 - 조정률의 경우 기준재정수요액 산정 재고 시, 사회복지수요와 보통교부세 관계를 다각적으로 살펴볼 필요가 있음¹⁵⁾
 - 또한 복지대상자의 비율을 이용하여 사회복지수요액을 산정하게 되는 바, 산정 결과의 합리성 제고를 위해 수요산정 방식 등의 과정을 확인해 볼 필요가 있음¹⁶⁾

14) 계류 중인 관련 법률안에서 제시하는 적정 지방교부세율은 20.24%~26.14%로 약 1%p~7%p까지 다양하게 제시되고 있으나, 수치의 구체적 근거나 산출 과정이 포함되지 않음을 언급하였다(탁현우, 2022).
15) 기준재정수요액은 각 지방자치단체의 재정수요를 합리적인 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정수요액으로 측정항목별로 일정한 공식에 의해 산출되는 기초수요액(4개 측정항목 및 16개 세부항목으로 구성)과 규정에 따른 보정수요액으로 구분된다. 보정수요액은 기초수요액으로 반영할 수 없는 수요, 지역의 균형개발을 도모하기 위한 수요, 인구 규모 및 자연조건 등의 차이에서 발생하는 재정수요 등을 대상으로 하며, 법정수요, 지역균형수요, 사회복지수요, 지역관리수요 등으로 나누어진다.
16) 사회복지수요액은 복지대상자의 비율을 이용하기 때문에 해당 자치단체의 사회복지 대상자가 매우 많더라도 인구 규모가 충분히 클 경우, 사회복지 대상자가 적은 자치단체보다 산정된 수요액이 작아지는 모순된 상황이 초래될 수 있기 때문에 산정 결과의 합리성 제고를 위한 수요산정 방식의 세항목별 일관성 확보 여부와 자치단체별 분포 형태의 경향성 등의 확인 과정이 필요하다(김필현, 2014; 주만수, 2021; 탁현우, 2022).

▶ (국고보조금) 사회복지 분야의 국고보조금 확대와 자원분담 및 관리체계에 관한 논의

- ▶ 국가가 부담하는 국고보조금과 지방이 부담하는 대응 지방비가 매칭되어 추진되는 국고보조사업이 사회복지비의 증가로 중앙-지방 간 재정관계에 어떻게 영향을 미치는지 체계적으로 파악하는 것은 중요한 정책 이슈임¹⁷⁾
 - 2021년 기준 국고보조금 규모 상위 10대 사업 중 7개(기초연금 지급, 의료급여경상보조, 생계급여, 영·유아 보육료 지원, 아동수당지급, 주거급여 지원, 장애인활동지원 사업)가 의무지출 사업에 해당함¹⁸⁾
 - 국가는 국고보조사업 연장평가를 통해 국가재정지출 증가율보다 지속적으로 높게 유지되는 국고보조금의 연평균 증가율과 일정 수준 유지되고 있는 국고보조사업을 관리하고 있음¹⁹⁾
- ▶ 국고보조사업은 국가위임사무에 대한 보조금을 지원하는 것으로 국가정책의 효과적인 집행을 위해 국고 보조금 제도가 활발히 운용되는 상황
 - 국고보조사업은 지방자치단체가 추진하는 전체 사업 비용의 일정 비율 또는 일정액을 지원하기에 지방자치 단체는 지방비(matching fund)를 확보해야 함
 - 지방자치단체의 지방비부담은 2017년부터 2021년까지 21.7조원에서 30.8조원으로 증가한 반면에 지방 부담률은 31.9%에서 29.2%로 감소 추세임²⁰⁾

〈표 11〉국가-지방 분담 비율 추이 (단위: 억원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
총 국고보조사업 규모(A+B)	681,493	736,352	853,442	941,514	1,056,030
중앙정부부담(A)	464,318	501,763	588,444	655,956	748,016
지방비부담(B)	217,175	234,589	264,998	285,558	308,014
지방부담률(B/(A+B))	31.9	31.8	31.0	30.3	29.2

주 1) 지방자치단체가 예산 편성 단계에서 과소계상한 중앙정부 부담 초과분을 조정한 통합재정사용액(본예산) 기준.
2) 행정안전부(2021), 「2021년 지방자치단체 통합재정 개요(상)」 및 디지털예산회계시스템을 참고함.
자료: 한국재정정보원(2022.3), 「2022 주요 재정통계」, p.95.

- ▶ (사회복지 분야 국고보조금 확대) 사회복지 분야 국고보조사업 규모의 증가는 중앙정부와 지방자치단체 간 지속 가능한 재정분담 구조에 영향을 미칠 수 있는 상황
 - 전체 국고보조금 중 사회복지분야 비중은 2019년 59.2%까지 오른 바 있고, 2022년 예산을 기준으로 54.4%를 차지하고 있음
 - 인구고령화 관련 사회복지 예산이 급증하는 추세, 정부의 기초연금 개정, 아동수당 신설 등 신규사업 추진과 수급 확대에 의한 사회복지 사업예산에 기인

〈표 12〉연도별 사회복지 분야의 국고보조금 예산편성 추이 (단위: 억원, %)

	2018	2019	2020	2021	2022
합 계	669,412	778,979	867,427	978,545	1,023,464
예산액(억원)	378,307	460,974	511,814	560,407	556,716
비중(%)	(56.5)	(59.2)	(59.0)	(57.3)	(54.4)

주 1) 2018~2020년은 결산 기준, 2021~2022년은 본예산 기준.
2) ()는 전체 국고보조금(총 15개 분야) 중 사회복지 분야의 비중을 의미함.
자료: 기획재정부, e-나라도움 국고보조금통합관리시스템(www.gosims.go.kr, 검색일 : 2022.10.25. 기준).

- ▶ (국고보조금의 자원분담 및 관리체계) 정부가 위임한 정책과 이에 수반하는 예산이 투입된 국고보조사업의 경우 소기의 목적 달성을 위해 각 사업별로 적절한 통제와 감독이 필요함
 - 국고보조사업의 보조율은 「보조금법」과 함께 일부 개별 법령에 근거하여 운영되며 보조금법에 의해 지방자치단체의 재정여건을 고려하여 기준보조율과 차등보조율을 적용하여 운용하고 있음
 - 다만 지방비부담을 수반하는 국고보조사업은 ‘지방비부담협약’과 ‘지방재정부담심의위원회’ 두 개의 제도가 연계되어 운영되나 실질적인 협의의 부족으로 운영 보완이 필요한 상태
- ▶ 의무지출인 사회복지 분야 국고보조사업의 확대에도 불구하고 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정조정이 이뤄지기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음²¹⁾
 - 중앙정부와 지방자치단체 간 기능 재조정과 연계한 최저 수준의 삶을 보장할 수 있는 복지사업을 수행함에 있어 중앙정부와 지방자치단체의 재정책임성을 강화할 수 있는 기준보조율 체계 및 적용에 대한 논의 필요
 - 또한 관리체계 측면에서 ‘지방비부담협약’과 ‘지방재정부담심의위원회’를 통해 지방비 부담 협약 단계에서 국고보조사업별로 자원분담의 실태와 영향을 구체적으로 파악할 필요가 있음
 - 무엇보다 자원분담 측면에서 중앙정부와 지방자치단체의 합리적인 재정부담이 이루어지도록 논의하는 것이 바람직함

17) 김우림(2021)은 정부 총지출에서 사회복지 분야 지출의 비중이 빠르게 증가하는 바, 사회복지 분야 지출 중에서도 지방자치단체의 국고보조 방식으로 추진되는 사업예산 증가가 높다는 배경하에 사회복지 분야 국고보조사업의 현황 파악 및 주요 쟁점에 대해 논의하였으며, 이외 류민정(2020), 이재완(2021) 등이 사회복지 분야 국고보조사업에 대해 논의하였다.
18) 김우림(2021), p.7.
19) 기획재정부(2022), p.13.
20) 일반적으로 매칭 지방비 규모는 광역자치단체에 교부한 국고보조금을 중심으로 관리하고 있기 때문에 지방재정 측면과 중앙정부 예산편성 측면에서 국고보조금 규모와 차이가 발생할 수 있다(김우림, 2021).
21) 정부는 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 예산 규모 상위 10대 사업의 중기재정계획상 연도별 투자계획 중 향후 2024년 10개 사업의 합계예산은 2020년 대비 35.7% 증가(연평균 7.9%)할 것으로 예상하고 있다(김우림, 2021).

참고

중앙-지방 간 재정조정제도 주요국 사례 : 프랑스²²⁾

▶ 프랑스의 지방재정조정제도

▶ (개요) 목적에 따라 중앙의 지방으로의 권한이양에 따르는 재정상 보상조치와 정부 간 자원불균형을 조정해 주는 형평화로 구분할 수 있음

- (1979년) 경상비교부금(DGF)을 창설하여 재정력이 강한 중앙정부가 재정력이 약한 지방정부에 차등 지원 하는 수직적 형평교부금 제도를 유지

- (2003년) 헌법개정 시 제72-2조를 신설하여 지방재정조정제도의 헌법적 근거 마련

- (2010년대 이후) 비교적 최근 중앙정부의 재정적자로 인한 수평적 형평교부금의 역할을 강조하기 시작함

▶ (특징) 규모의 측면에서 수직적 재정조정 위주로 이루어지며 이전재원은 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있는 경상비교부금(DGF: dotation globale de fonctionnement)을 사용

- 지방자치단체의 재정수요 증가로 재정지출이 늘어나 지방자치단체의 세입으로 재정지출을 감당하기 어려워 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 상황

- 2021년 경상비교부금(DGF)의 총규모는 267억 5,800유로이며, 2015년부터 인구수, 재정수요 등을 기준으로 배분하고 재정위원회(CFL)를 통해 재정조정을 함²³⁾

▶ (시사점) 수직적 재정조정제도와 함께 행정권한 이전과 재정분권을 병행 중

- 재정법 개정을 통해 정부 간 재정관계의 재정조정을 강화함과 동시에 재정여건이 열악한 지방자치단체에 대한 지원을 강화하는 모습이 존재

- 특히 헌법적 근거, 지방재정운영위원회 운영, 협약을 통한 도덕적 해이 방지 등이 차후 우리나라의 제도 개선에 유의미한 요소로 볼 수 있음

- 최근 재정조정을 강화하기 위해 열악한 기초자치단체에 더 배분하기 위한 다양한 교부금을 지원하고 있음

- 다만 우리나라의 보통교부세처럼 재정불균형 완화를 위한 것임에도 배분산식이 재정수요 기반인 주민 수와 면적 기준으로 배분되어 제도의 취지에 한계가 있다는 의견이 있음

〈표 14〉프랑스 지방재정조정제도 요약

구 분	세부내용
제도 발달	오랜 시간 수직적 형평교부금 제도 중심으로 발달, 비교적 최근 수평적 형평교부금 제도 논의 진행 중
법적 근거	헌법 제72-2
국세·지방세	약 7대 3
지방자치구조	3단계 지방자치구조(권역, 도, 기초자치단체 및 기초자치단체연합)
재정조정제도	<div><div>수직적 재정조정(국가→지자체)</div><div>수평적 재정조정(지자체 간)</div></div>
공통점	<div><div>- 중앙집권의 전통과 지방분권 추진 등 정책 방향과 비슷</div><div>- 지방교부세 중 보통교부세처럼 주민 수와 면적으로 배분의 기준으로 삼음</div></div>
시사점	<div><div>- 행전안전부가 아닌 지방재정위원회(CFL)가 정한 법에 정해진 공론을 거쳐 배분</div><div>- 지자체 간 재정조정을 위한 수평적 제도를 다양하게 시행 중</div></div>

05

나가며

▶ 정부 간 재정관계에서 지방재정조정제도의 중요성과 역할 변화 요구

▶ 지방재정조정제도는 ‘자치분권’과 ‘지역균형발전’ 실현을 위한 재정정책적 수단에 해당

- 지방교부세와 국고보조금은 수평적 재정조정 기능이 내재된 수직적 재정조정제도의 특성을 동시에 가짐

- 자원부족 해결과 재정불균형을 해소하는 제도가 중첩되어 운영되는 상태로 경제·사회·환경적 요인에 따라 유기적으로 연계하여 정부 간 재정관계를 설정할 필요가 있음

▶ 바람직한 재정분권과 균형을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 재정관계 모색

▶ 중앙정부와 지방정부의 재정 모두 win-win 할 수 있는 정부 간 재정관계 정립이 필요

- 바람직한 재정분권은 중앙정부와 지방정부가 각각 해야 할 업무를 합리적으로 구분하는 것에서 시작함

- 사회복지 수요 증가에 따른 중앙정부와 지방정부의 역할을 재정리함으로써 중앙정부가 수행해야 할 최저 생활 수준과 관련된 지방자치단체의 복지지출 역할 분담 가능

- 또한 지방자치단체의 도덕적 해이 방지 및 책임성 부과 측면에서 중앙-지방 간 재정조정제도는 당장의 부족한 재원을 해결할 목적보다 장기적 시각에서 형평성 확보 목적의 재정조정제도를 추구하는 방향으로 논의 하는 것이 바람직함

22) 프랑스 해외 사례분석을 위해 김행선(2017)의 「주요국 지방재정조정제도 연구」와 오승규(2019)의 「프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구」를 참고하였다.

23) 지방재정을 적절하게 통제하기 위해 지방재정위원회(CFL: Comités des finances locales)라는 국가 차원의 협의기구를 설치하여 제도를 운영하고 있다(오승규, 2019).

15

참고문헌

- 국회예산정책처.(2022). 2022년 대한민국 지방재정.
- 기획재정부.(2022). 2022년 국고보조사업 연장평가 보고서.
- 김성주·윤태섭.(2019). 재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안. 한국지방행정연구원 연구보고서 2019-09.
- 김우림.(2021). 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석. 국회예산정책처.
- 류민정.(2012). 정부 간 복지재정의 현황 및 시사점: 복지정책 관련 행·재정제도를 중심으로. 감사원 연구보고서 2020-015.
- 류영아.(2020). 지방자치단체별 보통교부세의 재정형평화 기능 분석. 지역정책연구, 31(1): 1-21.
- 박혜림.(2021). 지방교부세 법정률 인상 필요성 및 적정 법정률 도출. 한국지방세연구원 정책과제 2021-29.
- 이재완 외.(2021). 중앙정부와 지방정부 간 재원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 정종필·권진택.(2019). 보통교부세의 지역균형수요와 사회복지균형수요의 산정방법 및 효과분석. 한국지방재정논집, 24(3): 169-197.
- 탁현우.(2022). 지방자치단체 간 재정력·경제력 격차 완화를 위한 지방재정조정제도의 실효성 확보 방안. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 한국재정정보원.(2018). 국고보조금 이해하기: 제도, 사업, 시스템.
- _____.(2022). 2022 주요 재정통계.
- 행정안전부.(2022a). 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).
- _____.(2022b). 2022년 지방교부세 산정해설.
- 허등용.(2018). 보통교부세의 재정조정기능 분석과 재정분권정책에 주는 시사점. 한국지방세연구원 기본과제보고서 2018-06.
- 홍근석·김봉균·임정빈.(2021). 우리나라의 정부 간 재정관계 분석: 자율성과 책임성을 중심으로. 한국정책과 학회회보, 25(2): 147-173.
- 홍근석·여효성(2021). 환경변화에 대한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로. 한국지방행정연구원 정책보고서 2021-06.
- 기획재정부. 열린재정 재정정보공개시스템(www.openfiscal.go.kr)
- 기획재정부. e-나라도움 국고보조금통합관리시스템(www.gosims.go.kr)
- 행정안전부. 지방재정365 지방재정통합공개시스템(www.lofin.mois.go.kr)