제27권 제2호(2022. 8): 001~066

JLPF

재정분권 개혁의 착종:
이론과 현실의 간극*

이재은**

국문요약

한국에서 지방자치가 복원된 이후 지방재정은 양적 질적으로 크게 변화했다. 지방세출규모는 실질적으로 중앙재정과 비슷한 수준까지 팽창했으며, 지방세의 비중도 20% 수준을 유지하다가 문재인 정부의 지방소비세율 인상으로 26%까지 높아졌다. 이전재원인 지방교부세 법정률도 19.24%로 높아졌고, 국고보조금은 지방재정의 팽창을 주도했다. 그런데 양적으로는 팽창했지만 질적으로는 중앙재정 의존도가 지속적으로 높아졌다.

이 글은 재정분권 개혁이 지방재정의 자율성과 책임성을 구현하기보다는 지방재정의 중앙의존성만 강화했다는 문제의식에서 시작한다. 재정분권은 세출의 자치나 세입의 자치를 옥죄는 제도적 행태적 요인을 제거하여 지방재정의 자율성이나 재정책임성을 제고하는 것이다. 그러나 현실에서의 개혁에는 이러한 당위적 논리가 제대로 작동하지 않았다.

역대 정부의 재정분권정책을 살펴보면, 재정분권정책이 추진될수록 지방재정의 자립도는 낮아지고, 중앙의존성만 심화되는 결과를 가져왔다. 재정력 격차를 빌미로 지방세제와 지방재정조정제도가 왜곡되어 지방재정에 대한 통제기제만 강화되고 효율성도 공평성도 훼손되고 있다. 이것이 재정분권의 착종 현상이다. 지방재정원리에 맞는 개혁이 필요한 이유이다.

주제어: 재정분권, 지방소득·소비세, 국고보조금, 세입·세출의 자치, 재정력 격차

---

* 이 논문은 2022년도 한국지방재정학회 하계학술대회에 발표한 논문을 수정한 것이며, 유익한 논평을 해주신 김재훈, 박병희, 신유호, 이상범 님과 익명의 심사위원님들께 고마움을 전한다. 오랜 분석과 사유의 과정을 정리한 것으로 많은 연구자들의 지적 재산에 도움을 받았으며, 필자가 발표했던 논문들의 내용도 있지만 구체적 출처를 적시하지 못한 부분도 있을 것이며, 이에 대한 비판은 겸허히 수용하고자 한다.

** 경기대학교 경제학부 명예교수, E-mail: koreco21@hanmail.net

논문투고일: 2022.08.18., 심사일: 2022.08.21., 심사완료일: 2022.08.25.

Ⅰ. 문제의 제기

1991년 지방의회가 복원되고, 1995년 단체장과 지방의원의 동시 지방선거가 실시된 이래 민선 단체장 7기가 끝나고 8기가 출범하고 있다. 지방자치가 복원된 지 30년이 지나고 있지만 지방자치는 선거방식에서부터 자치단체의 권한과 재원조달 등에 이르기까지 많은 문제점을 안고 있다. 2002년 노무현 정부에서 대통령 직속으로 '정부혁신지방분권위원회'가 출범한 이래 위원회는 역대 정부에서 이름을 달리하며 지속되었고, 문재인 정부에서는 '자치분권위원회'로 명칭을 바꾸고 '자치분권종합계획'을 수립 추진해왔으나, 자치분권은 여전히 미흡하다는 평가를 받고 있다.

문재인 정부 자치분권 개혁 중에서 재정측면의 성과는 지방소비세 세율을 대폭 인상한 것이 대표적이다. 자치분권종합계획에 명기했던 지방소득세 규모 확대는 아예 추진하지도 않았고, 국가·지방간 기능 재조정과 연계하여 국민최저수준(National Minimum) 보장적 복지사업에 대한 국가책임을 강화한다는 국고보조금 개편도 미진했다.

그런데 문재인 정부가 지방소비세율을 대폭 인상하는 과정에서 찬반논란이 제기되었다. 지방소비세는 이명박 정부에서 도입될 때부터 논란이 적지 않았다. 도입 이후 박근혜 정부와 문재인 정부에서 세율인상이 추진되었고, 5%로 시작한 세율이 25.3%까지 높아졌다. 그러나 지방소비세에 대한 평가는 이론적으로나 실제적으로나 부정적 측면이 강하다.

특히 문재인 정부 초기부터 강력하게 추진되었던 지방소비세 도입에 대해서는 기획재정부의 저항과 이를 뒷받침하는 한국조세재정연구원을 비롯한 일부 전문가들의 비판도 이어졌다. 그중에서도 2020년 한국지방재정학회 하계학술대회에서 "재정분권과 신화"를 발제한 김재훈 교수는 지방소비세의 확대를 지지하는 일부 전문가들의 견해를 통렬하게 비판하고 있다.

> "재정분권의 강화가 항상 민주성과 효율성을 제고하는 것은 아니고, 재정집권의 강화가 항상 민주성과 효율성을 제고하는 것도 아니라는 당연한 명제를 주장하는 것이다. 재정분권과 민주성 및 효율성 간의 관계는 너무나 다양한 변수들에 의해서 영향을 받기 때문이다. 이 연구는 일반 국민들은 물론 학계에서도 이러한 점을 도외시한 채, 1세대 재정연방주의에 대한 믿음

> 의 관성에 따라, 재정분권을 많이 진행되면 될수록 바람직한 효과를 가져올 것이라는 주장에 대하여 경종을 울리기 위하여 시작되었다.
> 2세대 재정연방주의가 등장한 지 수십 년이 지났음에도 재정분권을 주장하는 학자들이 이 이론이 제기하는 문제점에 대한 합리적인 답변 없이 여전히 재정분권을 만병통치약이나 논쟁을 허용하지 않는 선한 것이라고 주장하는 것은 적절하지 않다. 문재인 정부가 공약으로 내세운 국세 대 지방세 비율 7:3 달성은 바로 이러한 과격한 주장에 입각해 있다"(김재훈, 2020: 302)

김재훈 교수는 기본적으로 문재인 정부에서 두 차례에 걸쳐 추진된 재정분권 개혁을 제2세대 재정연방주의이론을 논거로 비판하고 있다. 특히 지방세 비중 30%를 목표로 추진된 지방소비세율 인상을 도입과정부터 인상률이 결정되는 과정까지 상세하게 검토하며 조목조목 문제를 제기하고 있다. 당시 지방 정치권을 중심으로 지방소비세율 인상 요구가 강했고, 일부 지방재정학자들이 지방소비세율 인상의 의미와 효과를 과도하게 합리화했던 것은 사실이다. 필자도 지금과 같은 지방소비세제를 근간으로 하는 세율인상은 원칙적으로 지지하지 않는다.

그럼에도 문재인 정부에서 추진된 지방소비세율의 인상을 둘러싼 현상을 재정분권 개혁의 정형으로 일반화하여 '신화'라고 비판하는 것은 매우 한정적 논거만을 갖고 전체를 비판하는 우를 범하는 것일 수 있다. 특히 제2세대 재정연방주의이론을 근거로 재정분권, 특히 세원이양을 주장하는 논리를 '논쟁을 허용하지 않는 과격한 주장'으로 혹평하는 것은 그 자체가 한국에서 지방분권개혁이 요구되는 배경을 배제하고 해외이론을 맹종하는 것으로 비판받을 수 있다. 왜냐하면 재정분권이 필요한 현실적 배경이나 지방재정의 구조적 문제점에 대한 인식에 공감하지도 않고, 재정분권을 주장하는 견해를 '신화'로 규정하여 개혁 자체를 비판하는 것도 재정분권을 반대하는 기획재정부의 편향된 주장을 합리화해주는 구실로 이용될 우려가 크기 때문이다.

현 단계에서 필요한 것은 문재인 정부를 포함한 역대 정부의 재정분권 개혁이 과연 재정분권 논리에 부합하는 내용과 방식으로 추진되었는지를 점검하는 것이다. 예컨대 한국에서 지방분권개혁 요구는 왜 시작되었으며, 그 요구는 정당한가를 검토해야 한다. 또한 개혁의 필요성에 공감한다면 개혁의 구체적 내용과 방법은 적절했는지, 개혁의 성과는 그 목적을 달성했는지를 점검해야 한

다. 다만 지방분권개혁의 범주가 매우 광범위하므로 여기에서는 재정분권에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

재정분권은 정부 간 재정관계를 중앙집권체제에서 지방분권체제로 개편하는 것이다. 구체적으로는 한국지방재정의 구조적 문제점인 과도한 중앙의존성을 개선하여 지방재정의 자율성과 책임성을 높이는 것이다. 재정분권 개혁의 내용과 방법은 다원적이어서 단순한 세원이양만을 의미하지도 않고, 더더욱 지방소비세율의 인상이 핵심일 수도 없다. 지방재정의 제도-행태-구조의 유기적 관계를 체계적으로 파악하고, 세출의 자치와 세입의 자치를 옥죄는 제도적 행태적 요인을 제거하여, 지방정부가 주민들의 필요에 따라 지역적 공공서비스를 결정하고 그 재원을 주민의 조세부담으로 조달하는 틀을 구축하는 것이다. 그러나 현실에서의 개혁에는 이러한 당위적 논리가 제대로 작동하지 않았다.

이 글은 역대 정부에서 다양한 재정분권정책이 추진되었지만, 지방재정의 자율성과 책임성이 높아지기보다는 중앙정부 의존성은 심화되고 통제기제는 강화되는 현상을 '재정분권 개혁의 착종'으로 규정하고, 그 경과를 살펴보는데 목적이 있다.

역대 정부에서 논의·추진되었던 재정분권 정책을 체계적으로 분석하고 평가하기 위해서는 지방분권에 관한 기본시각을 명확히 규정할 필요가 있다. 여기에서 몇 가지 핵심적인 문제의식을 정리해보려 한다.

첫째 지방분권이 필요한 배경을 명확히 이해해야 한다.(이재은 외 2018: 315-317) 세기 전환기에 지방분권은 시대적 조류이다. 세계화·무국경화, 저출생 고령화, 저성장화 등 사회경제적 여건의 변화가 경직적 중앙집권체제에서 유연한 지방분권체제로의 전환을 강제하고 있다. 물론 각국이 처한 역사적 배경에 따라 지방분권개혁의 내용을 달리한다. 체제전환국가처럼 정부에서 시장으로 분권을 추구하는 국가도 있지만, 선진국들은 대체로 중앙정부로부터 지방정부로 권한 및 세원을 재배분하는 지방분권개혁을 전개하고 있다.(이재은, 1998a) 이러한 시대적 조류와 별개로 한국자본주의의 발전단계에 따라 정부 간 관계도 변모해야 하는 과제를 안고 있다.(이재은, 2002d) 발전도상국가에서는 중앙집권체제가 유효했지만 선진국으로 진입하는 현단계에서는 지방분권체제가 더 유효하다. 한국사회에서 지방분권개혁은 거스를 수 없는 과제이다.

그동안 우리나라에서 지방분권이 필요한 배경을 개략적으로 정리하면 다음

과 같다. ① 중앙-지방정부 간 관계에서 사무(권한)의 배분이 지나치게 중앙집권적이다. 자치복원 이후 국가사무를 지방으로 이양하며 사무·사업의 비중이 확대되었지만, 여전히 중앙정부의 권한이 많다(행정집권). ② 사무·사업의 확대에 따른 재원 보장은 자주재원인 지방세보다 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등으로 해결하여 재정의 중앙의존도가 높아졌다(재정집권). ③ 지방의 자주적 정책 결정에 기초가 되는 조례제정권을 비롯해 지방정치의 영역을 형식화하여 지방정치에 대한 중앙통제가 강고하다(정치집권). ④ 주민참여의 기제가 매우 제한적이다(주민분권의 부재).

이러한 중앙집권체제의 여러 기제를 제거하는 것이 지방분권개혁이다. 개혁은 행정분권, 정치분권, 재정분권, 주민분권 등 지방자치의 구성요소와 관련하여 다면적으로 전개된다. 그러나 지방정부나 지역주민이 가장 중시하는 것이 재정분권이다. 국가재정이 국가의 물적 토대이듯이 지방재정도 지방정부의 물적 토대이기 때문이다. 현실에서 모든 지방정부가 더 많은 재원을 요구하고 있지만, 재정분권은 단순히 지방정부에 더 많은 재원을 배분하는 것이 아니다. 지방자치가 자율-참여-책임이 구현되는 바람직한 모습으로 전개되도록 지방재정의 제도적 기반을 중앙정부 의존형에서 자율적 책임 운영체제로 바꾸는 데 목적이 있다. 이 점을 명확하게 하지 않고 그때그때 정치적으로 전개된 재정분권은 본래의 목적을 실현하지 못했을 뿐 아니라 지방재정구조를 더 파행적으로 만들어 미래의 개혁을 저해하고 있다.

한국의 정부 간 재정관계는 중앙집권적 분산체제[1]로 규정할 수 있다. 세출의 자치와 세입의 자치를 제약하는 다양한 제도적 행태적 기제들이 지방자치와 지방재정의 자율성을 제약하고 있다(이재은, 2010: 92-96).

권한배분에 비해 세원배분이 너무 작아서 중앙의존성이 심화되었다. 중앙정부가 수시로 새로운 사무/사업을 의무화하면서 소요 재원은 국고보조금 등으로 일부만 보전해주었다. 중앙정부의 정책을 위해 수시로 지방재정에 중대한 영향을 미치는 조세정책(주로 감면세)을 일방적으로 추진해왔다. 중앙정부의 정책목표를 위해 보조금으로 국고보조사업을 유도한 다음, 시간이 지나면 보조율을

1) 필자는 공공서비스의 공급과 비용부담에 관한 의사결정과정에서 중앙정부의 결정이 지배적이면 집권(集權, centralization), 지방정부의 자주적 결정이 지배적이면 분권, 공공서비스의 집행에서 중앙정부의 비중이 높으면 집중(concentration), 지방정부의 비중이 높으면 분산이라고 개념을 정의해서 사용한다.(이재은, 1997),

줄여 지방비사업으로 떠넘기는 방식도 반복하고 있다. 게다가 지방정부가 자율적인 지역정책을 추진하려 하면 중앙정부(광역정부)가 제동을 걸기도 한다.

지방재정의 중앙정부 의존도가 높아졌다는 것은 지방정부의 재정자립도를 보면 쉽게 알 수 있다. 즉 지방자치가 복원되던 시점에는 총체적 재정자립도가 60% 수준으로 비교적 높았는데, 지속적으로 낮아져 40%대를 보이고 있다. 국고보조사업의 증가율이 지방재정 총규모의 증가율을 압도했기 때문이다. 즉 지방재정의 세출규모는 지속적으로 증가하여 국가재정과 엇비슷한 수준까지 팽창했지만, 지방세의 비중은 20% 수준에서 정체해있었다. 늘어나는 국고보조사업에 대해 지방비 부담 의무가 강제되면서 자율적 사업을 위한 가용재원의 여력이 서서히 고갈되어 버렸다. 그러니 모든 지방정부가 신규 사업의 재원조달을 위해 중앙정부에 매달리는 모습을 보일 수밖에 없다.

둘째 왜 세출·세입의 자치가 중요하며, 세입의 자치를 확보하는 방안은 왜 자주재원[2](세원이양)이 우선인지를 밝힐 필요가 있다. 세입의 자치를 확보하는 방안은 크게 세 가지로 집약할 수 있다. 규제완화, 일반재원 확충, 그리고 자주재원 확충이다. 그리고 한국의 지방재정구조에서는 자주재원(세원) 확충이 관건이다. 특히 지방세의 규모도 중요하지만, 지방세의 성격과 구조가 더 중요하다. 지방세원칙, 특히 편익과세원칙에 적합한 세목으로 확충해야 재정책임성이 구현될 수 있다. 그런데 역대 정부의 재정분권정책에서는 지방세의 규모(상대적 비중) 확대라는 양적인 측면을 더 중시했다.(최병호, 2018)

지방세 확충이 상징적 의미를 갖는 이유는 그동안 한국의 지방자치를 '2할 자치'로 규정하는 직접 지표가 총조세에서 차지하는 지방세의 비중이기 때문이다. 즉 세출권한 배분에 비해 세원배분이 상대적으로 낮은 것이 지방재정의 자율성을 제약하는 근본 원인이라고 인식하고 있다.

지방자치제도 복원 이후 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 20% 내

2) 지방재정이론에서 자주재원은 지방정부 스스로 결정권을 가진 재원, 즉 지방세를 뜻한다. 그러나 우리나라에서는 행정안전부가 재정자립도와 함께 재정자주도라는 용어를 만들어 사용하고 있다. 즉 재정자립도는 자체재원(지방세+세외수입)/총세입을 의미하고 재정자주도는 (자체재원+지방교부세+조정교부금)/총세입을 의미한다. 즉 행정안전부는 자주재원을 지방교부세와 조정교부금으로 정의한다. 그러나 이들 재원은 상급정부의 일반보조금으로서 지방정부가 자주적으로 결정하는 재원이 아니다. 다만 지출 용도가 자유로운 재원일 뿐이다. 재정자주도는 잘못된 용어이다. 재정자유도가 더 타당할 것이다. 이 글에서 학술적 용어에 충실하게 자주재원은 지방세를 의미하는 것으로 사용한다.

외 수준에 머물렀지만 총세출에서는 지방재정지출(교육자치 포함)이 차지하는 비중은 50%를 넘는 수준까지 커졌다. 세출과 지방세 수입의 간극을 메워주는 것이 중앙정부의 이전재원이다. 중앙정부는 이전재원을 통해 지방의 자치권 행사 및 재정운용에 대해 다양한 간섭과 통제를 가할 수 있기 때문에 지방정부는 자율적이고 분권적인 의사결정을 수행하기 어렵다는 비판이 이어졌다. 그래서 지방세의 비중을 높여서 2할 자치를 벗어나는 것이 재정분권 실현의 전제조건으로 인식되었다.

학계에서는 지방재정은 지방세 중심으로 운용해야 지방재정의 자율성과 책임성을 제고할 수 있다는 논의가 폭넓게 전개되었다. 그러나 1991년부터 현재까지 지방세 과세대상 확충 실적과 국세의 지방세 이양 실적은 제한적이다. 지방세 신세목 도입 등 과세대상이 확충되긴 했지만, 세수증대효과는 그리 크지 않았다.

한편 문재인 정부에서 국세-지방세의 상대적 비중에 관한 구체적인 목표치(7:3을 거쳐 6:4를 목표)를 제시하고, 지방소비세 세율 인상과 지방소득세 규모 확대를 제시한 것은 지방세 확충에 대한 지방의 기대감을 크게 높였다.

그런데 자주재원 확충을 논의할 때는 매번 행정안전부와 기획재정부 사이에 첨예한 의견대립이 생겼다. 기획재정부는 국세의 지방이양을 요구하지 말고, 지방정부가 추가재원이 필요하면, 탄력세율제도를 활용해서 지방세를 증세하라고 압박한다.

재정분권을 요구하는 배경에 대한 공감이 부족했다. 지방정부가 재원의 순증을 요구하는 것은 중앙정부의 감세정책이나 의무강제 등으로 지방의 부담이 과중하게 늘어났기 때문인데, 기획재정부는 이를 인정하지 않으려 한다. 지방은 재원의 순증을 요구하고, 기획재정부는 이를 거부한다. 행정안전부는 절충적으로 재원중립을 전제로 세원재배분을 요구한다.

그런데 지방소득·소비세를 새로 도입하거나 세율을 인상하면 지방교부세(교육교부금 포함)의 원본이 감소한다. 세원이양은 세원이 풍부한 도시지역에 세수증가를 가져오지만, 세원 자체가 빈약한 농산어촌(군)지역은 세원이양의 효과가 거의 없거나 아주 빈약하다. 반면 농산어촌지역은 지방교부세에 크게 의존하기 때문에 세원이양에 따른 지방교부세 원본 감소에 매우 민감하다. 이것이 매번 세원이양의 걸림돌로 작용하거나 세원이양 방법의 왜곡을 초래한다.

지방소비세가 도입되는 과정에 이러한 모순이 그대로 녹아들어 있다. 국정과제로 지방소비세를 검토해도 기획재정부의 반대로 추진이 좌초되기 일쑤였다. 그런데 이명박 정부에서 대규모 감세정책으로 지방세입이 급감하는 와중에 수도권 규제완화를 추진하자 비수도권지역에서 강한 반발이 일었고, 이를 수습하려는 여당이 전격적으로 지방소비세의 도입을 결정했다. 그러다보니 지방세원칙을 따르기보다 재원확충이라는 목적이 우선되어 기형적인 지방소비세제가 탄생한 것이다.

요컨대 재정력 격차가 우선시되는 상황에서는 어떤 세원이양 방안도 지방세원칙에 부합하는 방식으로 추진하기 어렵다. 결국 재정분권을 위해서 세원을 이양하더라도, 재정력 격차를 세목 자체로 해결하는 한에서 자율성과 책임성을 확보할 수는 없다. 제도가 기형적으로 설계되면 새로운 기득권이 생기고, 차후 바람직한 제도개혁 자체를 어렵게 만들 뿐이다. 필자가 한국의 재정분권 개혁이 착종상태라고 규정하는 이유의 하나이다.

셋째 자주재원 확충방안에 꼭 거론되는 신세원 발굴은 실효성이 있는 방안인가를 검토해야 한다. 헌법 제50조 조세법률주의가 개정되지 않는 한 지방세조례주의는 실현불가능이다. 그래도 연구자나 지방정부에서는 일본의 법정외세를 꼭 거론한다. 일본은 헌법에서 법정외세를 규정하고 있다.

헌법의 제약을 넘어서는 최소한의 입법기술이 임의과세제도이다. 지역자원시설세가 이에 해당한다. 각 지역에 존재하는 특정한 세원(화력발전, 원자력 발전, 온천·낚시터 등 관광자원 등)을 법률에서 과세대상으로 나열하고, 해당 지역에서 조례로 구체적 과세방법이나 세율을 정하도록 위임하면 위헌은 아니다. 그런데 일본의 법정외세도 세목은 있지만, 실제로 세수효과는 미미하다. 한국에서 지방의 과세자주권을 강화하려면 개헌이 불가피하다.

넷째 재정분권 논의에서 가장 큰 걸림돌이 지역 간 재정력 격차 문제이다. 이에 대한 심도있는 분석과 해결방법을 모색하는 것이 지방재정·세제의 합리적 재편의 선결과제이다. 간단히 논점과 필수적 해결과제를 살펴보자.

자본주의 발전과정에서 지역 간 불균등발전은 필연이다. 선후진국을 막론하고 지역 간, 산업부문 간, 계층 간 불균등 발전의 결과로 나타난 양극화가 사회경제적 문제로 등장했다. 우리나라는 국가가 의도적으로 불균형성장전략을 바탕으로 자원을 배분했기 때문에 불균등 발전의 결과가 더 심각한 양태로 나타

났을 뿐이다. 국가균형발전이든 지역균형발전이든, 그 내용이 제한적일 수밖에 없는 이유가 여기에 있다.

각설하고 지역 간 불균등발전은 인구유출과 상승작용을 하며 농산어촌지역의 과소화와 지역쇠퇴를 가속하고 있다. 지역의 유지 가능한 발전을 위한 적극적인 노력은 중앙정부의 책임이다. 자치단체 간 재정력 격차를 시정하는 재정조정기능도 중앙정부의 책임이다. 그래서 지방재정조정제도가 존재한다.

바람직한 지방재정조정제도를 설계하려면 사회적으로 합의해야 할 사항이 많다. 예컨대 재정력 격차의 지표를 무엇으로 할 것인가? 세입능력인가, 세출수요인가? 1인당 기준인가 총량기준인가? 재정력 격차시정이 우선인가, 표준행정수요의 재원보전이 우선인가? 만약 기준재정 부족액을 전액 보전해주면, 세원이양 요구가 사라질까? 현실에선 세원이양만 요구할 뿐, 지방교부세의 기득권은 불가침영역이다.

현행 지방교부세제도는 세입능력과 세출수요를 총량기준으로 파악하여 기준재정수요 대비 기준재정수입의 부족분을 채워주는 방식이다. 그런데 현실에서 기준재정수입/수요의 측정기준과 방법이 투명하지 않다는 문제가 있다. 보정계수 등의 자의적 운용 가능성도 문제이다. 지방교부세를 지원한 뒤 재정자주도가 재정자립도 순위의 역전을 가져오는 사례가 적지 않다.(주만수, 2014: 119-145) 지방교부세제도는 배분공식의 문제 때문에 연성예산 제약(soft budget constraints) 문제를 초래하고 있다.

세원이양이 이루어지면 세출권한과 세입권한의 비대칭성이 줄어든다. 중앙정부의 수직적 재정조정의 역량도 줄어든다. 세원이양과 지방교부세의 기능 조정을 일체적으로 검토해야 하는 이유이다. 세원이양과 수평적 재정제도의 설계를 동시에 추진해야 하는 이유도 마찬가지이다. 그런데 지방소비세 도입과정에서는 세원이양에만 치우쳤다. 그러다 보니 지방소비세는 지방세로서의 기능은 소거되고, 재정조정재원으로서만 존재하는 기형적 결과를 초래한 것이다. 서울시의 재산세처럼 절반은 지방세 기능을 갖도록 하고, 나머지 재원으로 수평적 재정조정을 했으면 어땠을까 아쉬움이 크다.

한편 수직적 재정조정의 다른 하나는 국고보조금이다. 특히 지역균형발전특별회계의 보조금은 낙후지역을 우선 지원한다. 국고보조금은 중앙정부의 정책목적을 위해 용도가 지정된 재원이다. 지방정부의 자율적 의사결정이 배제된

다. 여기에 대부분 지방비부담이 의무화된다. 자율적 사업을 위해 징수한 자체재원이 국가정책사업을 위해 전용된다. 국고보조금이 늘어날수록 지방재정의 자율성은 감소한다. 이처럼 국고보조사업 같은 재정지출정책이 국가균형발전을 촉진시키는 것이 아니라, 오히려 '국가균형쇠퇴정책'이 될 수 있다는 경고도 있다.(국중호, 2017)

다섯째 지방재정의 자율성과 재정책임성을 조화시키는 방안을 검토해야 한다. 재정분권에서 지방재정의 자율성 제고 방안이 주로 논의되는데, 세원이양과 규제완화로 자율성이 높아져도, 지방의 재정책임성이 높아진다는 보장은 없다. 재정책임성을 제고하려면 지방재정지출 증가와 주민의 조세부담을 연동시킬 수 있는 제도적 틀이 필요하다.

주민의 재정책임성을 이끌어내려면 지방재정운영과정에 주민참여가 활성화되어야 하는데, 현행 중기재정계획심의위원회, 보조금심의위원회, 투융자심사위원회, 주민참여예산제도 등에 전문가 또는 일반시민의 참여기회가 부여되고 있음에도 실효성이 떨어지는 이유를 찾아야 한다. 지방재정운영과정에 주민이 참여하는 실효성 있는 방안은 무엇이며, 각종 위원회를 어떻게 구성해야 주민의 책임성을 높일 수 있는지도 검토해야 한다.

이상에서 재정분권개혁이 포괄해야 하는 주요 과제를 살펴보았다. 현실에서 추진된 재정분권개혁은 분권 논리 틀 위에서 체계적으로 추진되었다고 보기 어렵다. 지방소비세의 사례에서 보듯이 세원이양이나 지방재정제도의 개혁이 바람직한 자치분권체제를 실현하기 위한 목적이 아니라 중앙정부의 정책 추진 과정에서 불거지는 지역의 불만요소를 해소하는 정치적 과정으로 추진되는 것이 다반사이다. 재정분권이라는 명분으로 추진되는 개혁이 오히려 지방재정의 자율성이나 책임성을 훼손하는 현상을 필자는 재정분권개혁의 착종이라고 규정한다. 이론과 현실이 괴리되는 이유를 규명하는 것이 연구자의 역할이라면, 한국지방재정제도의 파행성을 종합적 체계적으로 규명하고 바람직한 대안을 모색하는 것이 시급하다. 필자의 문제의식이다. 이하에서 재정분권의 이론적 실제적 배경을 살펴보고, 역대 정부의 재정분권정책을 조명해본 다음, 우리나라 재정분권 개혁의 바람직한 방향과 착종현상을 검토해보고자 한다.

Ⅱ. 재정분권의 이론적 배경

1. 자치분권개혁의 시대적 배경

제2차 세계대전 이후에 전개된 복지국가화 경향은 재정의 중앙집중화를 수반하고 있었다. 그러나 복지정책이 소득보장 중심에서 생활의 안전보장을 중시하는 쪽으로 변모하기 시작하면서 주민에게 가까운 지방정부의 역할이 확대되기 시작했고, 중앙정부와 지방정부의 재정관계가 점차 분권화경향을 보이기 시작했다. 특히 1990년대 들어와 선진국과 발전도상국 그리고 동구권국가들에서까지 정부의 기능이나 과세권이 중앙정부로부터 지방정부로 점차 이전되어 왔다.

그러면 오늘날 정부 간 관계에 있어서 지방분권개혁을 추동하는 사회경제적 배경은 무엇인가? 그 핵심동인은 세계화와 무국경화, 정보화, 시장화, 그리고 저출생 고령화 등으로 집약할 수 있다.

첫째 1980년대 이후 급속하게 진전되고 있는 세계화 무국경화는 국경통제를 전제로 성립했던 국민국가적 복지국가의 틀을 붕괴시켰다. 이를 가리켜 '국민국가의 황혼'(神野直彦: 이재은 역, 2000, 144쪽)이라고 부른다. 이러한 국민국가체제의 약화는 정부역할의 재구조화를 불가피하게 만들었다. 세계화는 개별국가의 사회경제적 특수성을 부정하고, 획일적인 자본주의시장경제를 강제함으로써 경제활동과 인간생활의 틈새를 벌리고 있다. 사회적 양극화가 심화되어도 이미 국경통제권이 대부분 와해된 국민국가의 역할은 제한적이다. 고도의 누진소득세제도와 보편적인 사회보장제도를 조합으로 하는 20세기형 복지국가체제는 한계를 드러냈다. 중앙정부에 의한 사회안전망의 유지 확대가 어렵게 되면서 그 책임과 기능을 점차 주민과 가까운 지방정부로 떠넘기고 있다. 즉 세계화에 따른 국민국가의 쇠퇴는 사회적 안전망과 사회적 결속을 위한 지방정부의 역할을 더 강화하고 있다.

둘째 저출생 고령화 등 사회경제여건의 변화도 지방정부의 역할이 더 필요한 요인이다. 대부분의 선진국이 경험하고 있는 저출생 고령화는 풍부한 젊은 노동력을 바탕으로 고도성장을 실현했던 20세기형 자본주의체제를 위협하고 있다. 젊은 노동력의 공급은 줄어드는 반면 고령세대의 평균수명은 크게 늘어나면서 생산세대의 부담이 점점 커지고 있다. 사회경제의 유지가능성(sustainability)을

위협하고 있다. 따라서 저출생 고령화에 대응하여 사회적 안전망을 재구성하는 것이 주요 과제로 등장했다.

저출생 고령화에 대응한 사회적 안전망은 종래와 같은 현금급여 중심의 소득 보장보다는 육아나 노인요양처럼 현물급여가 더 중요하다. 공적부조나 아동수당 등 현금급여는 전국차원에서의 시책이 필요하므로 중앙정부의 책임이다. 전통사회에서는 출산·보육, 교육, 보건·환경, 고령자 요양보호 등은 가족공동체가 담당했다. 그러나 핵가족화와 인구이동으로 가족공동체가 해체된 현대사회에서는 지역공동체가 공동으로 대응해야 한다. 이러한 현물서비스의 '사회화'는 지방정부가 담당자 또는 조정자로서 책임을 짊어질 수밖에 없다.

따라서 20세기형 복지국가의 중앙집권적 정부 간 관계는 더 이상 유효하지 않다. 즉 지역에서 주민 개개인의 필요를 파악하여 적절한 서비스를 제공하려면 주민과 가까운 지방정부가 더 유효하다. 종래의 중앙집권체제를 지방분권체제로 바꿔야 한다. 즉 사무·권한의 배분이나 세원배분을 전면적으로 재편해야 한다. 지방분권개혁이 필요한 이유이다.

이상에서 20세기 말부터 지방분권화를 촉진시키는 사회경제적 배경을 개관해보았다. 그러면 한국사회에서는 왜 지방분권개혁이 필요할까?

1961년 군사정변으로 지방의회가 해산되며 정지되었던 지방자치가 1987년 민주화운동을 쟁취한 직선제 개헌으로 빗장이 풀렸다. 1991년 지방의회의 구성, 1995년 단체장과 지방의원의 동시 선거가 실시되면서 지방자치가 복원되었다. 그러나 지방자치 복원 10여년이 지나면서 많은 문제점이 노출되기 시작했다. 단체장과 지방의원을 주민직선으로 선출함으로써 제도적 형식적으로는 지방자치가 온전하게 복원되었다. 그러나 실질적으로는 중앙집권적 통제기제가 그대로 온존되어 자율-참여-책임이 구현되는 진정한 주민자치는 실현되지 않았다는 사실을 인식했다. 그 결과 세기전환기를 거치면서 2000년부터 단체장과 지방의원 그리고 시민단체들이 이구동성으로 지방분권개혁을 요구하기 시작하였다. 이러한 지방분권운동은 지역 간 불균등발전에 대한 수도권 대 비수도권의 대립을 배경으로 한다. 2002년 집권한 노무현 정부가 지방분권과 국가균형발전을 국정과제로 제시한 이후 한국에서도 지방분권이 주요한 개혁과제로 자리잡았다.

지방분권은 단순히 집행하는 기능의 많고 적음이나 집행하는 예산의 크기로

표현되는 것이 아니다. 지방분권개혁은 중앙정부와 지방정부 간 관계를 지배-종속관계에서 대등-협력관계로 전환하는 것이다. 유럽지방자치헌장에서처럼 보충성의 원칙에 입각해서 정부의 기능을 배분하고 이에 걸맞게 세원을 배분하는 것이다. 즉 중앙과 지방의 기능배분을 재검토하여 기초단체→광역단체→중앙정부의 순으로 '상향적 보충성의 원리'[3]에 맞게 기능을 재배분하고 이에 걸맞게 재원을 재배분하는 것이 출발점이고, 주민의 자율적 참여와 부담책임을 동시에 보장하는 다양한 주민참가장치를 구축하여 지방행·재정이 주민의 삶의 질을 향상시키도록 만드는 것이 종착점이다.

중앙정부와 지방정부라는 관 대 관의 관계만이 아니라 지방정부와 지역주민의 관계도 민주적으로 편성되어야 한다. 즉 주민의 참여기회를 제공해야 하는 동시에 주민에게 책임지는 투명한 행·재정의 틀을 갖추어야 한다. 이러한 분권적 재정제도가 구축되어야 각 지역은 그 나름의 품격을 유지하면서 안전하고 행복한 지역사회를 가꿔갈 수 있다.

한국의 지방자치제도는 자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하고, 지방의 사무범위는 포괄적 열거주의에 입각하여 광역단체와 기초단체의 사무배분기준을 설정하고 있다. 그런데 이 기준의 설정 자체가 애매모호할 뿐 아니라 실제 사무배분의 우선순위는 중앙정부→광역단체→기초단체의 순으로 배분하여 '하향적 보충성의 원칙'[4]을 적용하고 있다. 그러다보니 분권체제의 핵심인 기초자치단체가 중앙정부와 광역자치단체의 통제를 벗어나지 못하는 이유이다. 지방이 실시하는 사무 중에 위임사무가 많지만, 이들 위임사무의 경비부담관계는 불명확하다.

지방자치는 복원되었지만 기능(사무)배분이나 재원배분 등 중앙-지방정부 간 관계는 여전히 지배-감독관계라는 중앙집권적 구조를 벗어나지 못하고 있다. 한국의 권한 및 사무·사업의 배분은 서구 선진국과는 크게 다르고, 한국의 제도가 영향을 받았던 일본의 자치범주와도 다르다.

특히 1997년 경제위기에서 IMF의 무책임한 신자유주의적 개혁 강제가 초래

---

3) 주민의 삶에 직결된 서비스는 기초자치단체에게, 기초단체 간에 걸쳐 있는 서비스는 광역자치단체가, 그리고 중앙정부는 국방, 외교, 국가경제정책 등 국가적 과제만을 수행하는 것을 의미하며, 유럽지방자치헌장이 모범적으로 규정하고 있다.

4) 중요한 기능은 중앙정부가 우선 차지하고 그 다음 기능은 광역자치단체가 수행하고 나머지 기능들을 기초자치단체에 배분하는 방식을 비틀어 규정한 것이다.

한 구조적 양극화는 소득계층 간에만 나타나지 않고 부문간, 계층간 양극화가 지역에 반영되어 수도권-중추도시-중소도시-농산어촌 순으로 서열화되고 있다. 수도권 집중은 더 심화되고, 비수도권의 대도시를 제외한 대부분 지역은 인구감소, 산업쇠퇴 등으로 급격하게 초고령사회로 진입하고 있다. 이들 지역에서는 지역공동체의 유지 자체가 위협받고 있다. 지역의 유지 가능한 발전방안이 필요한 까닭이 여기에 있다.

지역의 유지 가능한 발전이 이루어지려면 지역이 주체적으로 내생적 발전전략을 추진할 수 있어야 한다. 수도권 비수도권을 막론하고 지역이 살아나려면 두 가지 정책이 조화를 이루어야 한다. 하나는 최소한의 지역적 재생산구조가 가능한 지역경제를 구축하는 지역균형발전정책이다. 다른 하나는 지역발전의 틀을 국가주의적 경제개발시대의 중앙집권체제로부터 지역 내에서의 내생적 발전을 추구할 수 있는 지방분권적 분산체제로 개혁하는 정책이다. 지역균형발전과 지방분권이 병행되어야 하는 이유이다.

2. 재정분권개혁의 필요성

1) 재정분권의 이론적 배경

재정분권이란 정부 간 재정관계를 중앙집권체제에서 자치분권체제로 전환하는 것을 의미한다. 세계은행(World Bank)은 재정분권이란 상위정부가 하위정부(subnational governments)에게 지출과 수입의 책임을 넘겨주는 것으로 정의하면서, 지출 측면과 수입 측면의 재정분권을 구분한다.[5)]

Fukasaku de Mello는 재정분권을 '상위정부에서 하위정부로 과세권한과 지출에 대한 의사결정 권한을 이양하는 재정개혁'이라고 정의한다.(Fukasaku de Mello, 1999: 9-11)

재정연방주의이론은 상위정부가 지역별 경제적·사회적 환경 차이에 따른 다양한 지역 수요를 무시하고 공공재를 획일적으로 공급하는 것은 재정 효율성을 저해한다고 지적한다. 제1세대 재정연방주의론자들은(R.A. Musgrave, 1959; Oates, 1972) 상위정부에서 모든 공공재를 공급하는 것보다 공공재의 편익이

5) http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm

미치는 지리적 범위에 상응하도록 상위정부와 하위정부가 분담하여 공급하는 것이 사회복지수준을 높여준다고 주장한다.

따라서 지역주민들과 가까운 지방정부가 주민들의 수요에 맞게 탄력적으로 공공재의 공급량을 결정하면 공급 비용을 최소화하여 재정 효율성을 제고할 수 있다. 중앙정부의 집권적 재정운용보다 지방정부의 분권적 재정운용이 공공재의 최적 공급을 실현하여 궁극적으로 국가 차원의 재정효율성이 증진된다.(Inman and Daniel,1996) 재정분권 체제가 확립되면 중앙정부의 이전재원에 의존하지 않고 지방세 등 자체재원에 기반하여 재정을 운용하기 때문에 책임성이 증진되며, 지방정부 간 경쟁을 통해 지방정부의 부패도 줄이고, 재정운용의 투명성을 높여준다.(Weingast, 1995)

지방분권체제는 중앙집권체제에서의 정치적 및 행·재정적 행위가 초래하는 공공서비스 공급의 비효율성과 무책임성 등의 폐해를 해소하기 위한 대안으로서 제시된다. 재정분권은 중앙정부에 비해 시장과 주민에 더 가까운 지방정부가 과세권을 보유하고 주민선호에 바탕을 둔 지방공공서비스를 시장기능을 활용하여 공급함으로써 자원배분의 효율성을 제고하기 위한 것이다.

따라서 재정분권의 이론적 근거는 과세권을 보유한 지방정부가 주민들이 부담하는 지방세를 중심으로 주민선호를 반영하여 공공서비스를 공급함으로써 효율성을 높이는 한편, 납세자이자 유권자인 주민에 대한 재정책임성을 제고하는 것이다. 지방세는 주민들의 재정수요 변화에 반응하며, 지방정부는 재원을 부담하는 주민들에게 책임을 지게 된다.

그런데 지방분권적 재정체제가 효율성과 재정책임성을 구현하기 위해서는 원칙적으로 다음과 같은 조건을 충족해야 한다.(이재은 외, 2018, 52-53쪽, 유럽지방자치헌장)

첫째 상·하위정부 간 권한배분(지출의 할당)과 세원배분(조세의 할당)은 적절하게 조화를 이루어야 한다.

둘째 지방세는 기본적으로 공공서비스의 편익과 직간접적으로 연계된 편익과세의 성격을 가져야 한다.

셋째 과세권을 보유한 하위정부가 자신의 재정지출책임에 따라 공공서비스를 공급할 때, 필요한 재원의 상당 부분을 주민들이 부담하는 지방세 등 자체재원을 통해 조달할 수 있어야 한다.

넷째 공공서비스에 대한 주민들의 수요 변화로 추가적인 재정지출이 필요할 때 하위정부는 재정지출의 변화와 지방세 부담의 변화가 직간접적으로 연계되도록 과세권을 행사해야 한다.

다섯째 상·하위 정부 간 수직적 재정 격차 및 지방정부 상호 간 수평적 세수 격차가 과도할 때에는 상위정부가 이전재원을 통하여 그 격차를 적절한 수준에서 조정해야 한다.

재정분권체제에서 지방세는 세출의 자치를 보장하는 재원인 동시에 공공서비스에 대한 가격으로서 기능해야 한다.(최병호, 2018) 즉 공공서비스의 편익을 반영한 지방세, 지방의 과세권과 한계적 자체수입은 효율성과 재정책임성의 전제조건이다.

이러한 기제가 작동해야 주민들은 공공서비스에 대한 자신들의 수요변화가 세 부담의 변화로 연결된다는 비용의식을 가지게 되며, 지방정부의 재정행위에 적극적인 관심을 갖고 참여하며 책임을 묻게 된다. 그러나 지방세제 및 재정분권과 관련한 여러 국가들의 경험과 현실은 차별적이며, 이론과 현실의 괴리현상이 크게 나타난다. 그 원인을 밝히는 것은 지방재정론의 과제이지만, 제도를 이론에 걸맞게 지속적으로 발전시키는 것은 정부의 책무이다.

재정분권의 핵심인 지방세의 확충, 즉 세원이양을 추구할 때 최소한의 조건은 갖추어야 한다. 예를 들어 모든 지방세가 편익원칙을 따를 수는 없더라도, 가능하면 편익원칙(benefit principle)에 충실하게 과세방식을 설계해야 한다. 또한 지방의 지출증가를 모두 지방세 부담 증가로 확보할 수는 없더라도, 재량적 신규사업에 대해서는 반드시 탄력세율을 이용하여 책임을 지도록 최소한의 제도적 장치는 마련해야 한다.

2) 세출의 자치와 세입의 자치

한편 재정분권의 일반이론에서 제시하는 개혁의 필요성과는 별개로 한국에서 정부 간 재정관계를 지방분권체제로 개편해야 할 필요성은 따로 있다. 권한배분과 세원배분이 명료하게 구분되는 선진국과는 달리 한국에서는 중앙정부-광역정부-기초정부가 동일한 사무를 중복적으로 집행하면서 체계적인 통제기제를 구축하고 있다.

한국에서 지방자치가 복원된 이후 지방재정지출의 규모는 비약적으로 증가하여 이제는 지방자치단체의 실질적 재정사용액이나 조세사용액이 중앙정부보다 더 커졌다. 이렇게 '커다란 지방자치단체'가 되었다고 해서, 그것이 정부 간 재정관계가 분권화되고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 분권이냐 집권이냐를 구분하는 기준은 누가 집행하고 있느냐가 아니라, 세출이나 세입에 관한 결정권한을 누가 갖고 있느냐의 문제이기 때문이다.

한국에서는 지방세출의 비중은 현저하게 높은 반면 지방세의 비중은 비대칭적으로 낮은 수준이다. 그런데 지방세의 비중만 보면 단일국가 중에서 스웨덴·일본보다는 낮지만, 프랑스·영국보다는 높다. 그러나 지방세출 대비 지방세의 비중은 프랑스가 한국보다 훨씬 높다. 한국에서 지방세출에 비해 지방세의 비중이 현저히 낮다는 것은 중앙정부의 재정이전이 현저히 크다는 것을 의미한다. 세출권한 배분과 세입권한 배분의 비대칭성이 매우 크다는 것이 핵심 쟁점이다.

이처럼 지방정부가 중앙정부보다 더 많은 사무·사업을 집행하고 있지만, 지방정부는 결정권이 없이 중앙정부가 결정한 사무·사업을 주로 집행하고 있다. 이런 구조를 앞에서 중앙집권적 분산체제라고 규정했다. 지방자치제도의 틀이 유사한 일본처럼 지방행·재정에 관한 결정권이 제한적이다.

중앙집권적 분산체제의 통제기제는 정부 간 재정관계를 매개로 해서 작동한다. 중앙정부가 지방재정을 통제하는 고리는 세출과 세입 두 가지 경로를 통해 작동한다. 즉 세출의 자치와 세입의 자치를 통제함으로서 지방정부의 자주재정권을 제약하고 있다.

우선 세출의 자치를 제약하는 요인을 살펴보기로 한다. 중앙정부가 지방자치단체의 세출의 자치를 제약하는 틀은 ① 기관위임사무, ②필치규제(必置規制) 또는 의무강제, ③ 보조금에 의한 관여, ④ 각종 지침 등으로 요약할 수 있다.(이재은, 2010: 93-95)

첫째 기관위임사무는 지방자치단체의 '기관(機關)'인 단체장에게 위임되는 사무이다. 지방자치단체의 사무에는 자치사무와 위임사무가 있다. 위임사무에는 단체위임사무와 기관위임사무가 있다.

단체위임사무가 지방자치단체 그 자체에 위임된 것이라면, 기관위임사무는 자치단체장에게 위임된 것이다. 단체위임사무는 자치단체 그 자체에 위임되기

때문에 위임된 사무의 집행은 자치단체가 처리하는 자치사무와 똑같아진다. 반면 기관위임사무는 단체장에게 위임된 사무이기 때문에 위임된 사무를 실시할 때 자치단체의 '기관'은 중앙정부의 '기관'이 된다.

기관위임사무는 어디까지나 중앙정부의 사무이며, 중앙정부의 사무인 기관위임사무의 결정에는 지역주민의 참가가 원칙적으로 인정되지 않는다. 지방의회도 의결하거나 감독할 권한이 없으며, 감사도 제한된다.

이같이 기관위임사무는 지역주민의 참가에 의한 결정에 기초하지 않고, 중앙정부로부터의 명령에 의해 집행되기 때문에 중앙정부가 지방자치단체의 세출의 자치를 빼앗는 핵심적 경로이다. 일본이 지방분권개혁에서 기관위임사무를 완전 폐지한 이유이다.

둘째 의무강제(또는 必置規制)는 법령 등에 의해 시설이나 직원의 배치를 의무화하는 것이다. 중앙정부가 국가적 필요에서 어떤 시설이나 제도의 집행을 의무화하는 것은 지방의 세출의 자치를 빼앗은 관여방식이다. 문제는 의무강제를 하면서도 그 비용을 충분히 보장하지 않는다는 점이다. 우리나라에서 의무보육이나 기초노령연금이 대표적 사례이다.

셋째 사무의 성격이 어떠하든 지방자치단체가 중앙정부의 지시에 따를 수밖에 없는 이유는 보조금 때문이다. 자치단체들이 중앙정부의 보조금 유혹에 넘어가면 결국 지방세출은 중앙정부에 의해 유도되는 것이다.

기관위임사무나 의무강제는 법령에 의한 관여이지만 보조금에 의한 관여는 성격이 다르다. 보조금을 교부할 경우 보조 요강 등 조건을 붙여서 사무·사업의 집행방법이나 조직을 구체적으로 강제할 수 있다. 예컨대 일정한 규모와 설비를 보조 조건으로 요구하고, 이를 충족하지 못하면 교부하지 않는 방식으로 관여한다.

보조금에는 좁은 의미의 관여에 의한 '강제' 이외에도 '유도'라는 넓은 의미의 관여도 존재한다. 예를 들어 어떤 자치단체가 주민의 요구에 따라 복지시설의 건설계획을 세웠지만, 중앙정부가 높은 보조율을 제시하며 체육시설의 건설을 유도하면 단체장들은 쉽사리 그 보조사업으로 유도되는 사례가 적지 않다.

넷째 예산편성지침이나 기구·인원 등 조직편성기준 등 중앙정부가 지방자치단체에 부여하는 각종 지침은 직접적으로 지방의 세출권한을 제약해왔다. 2004년에 예산편성지침을 폐지하고, 자주조직권도 총액인건비제도 등 자율성을 높

이는 방안을 도입했지만 지방에서는 여전히 편성기준을 지침처럼 활용하는 사례가 적지 않다.

다음으로 세입의 자치를 제약하는 요인을 살펴보면, ①과세자주권을 제약하는 課稅否認(tax denial)과 과세제한(tax restriction), ②기채 통제, ③재정이전제도 등이 있다.(이재은, 2010, 95-97쪽)

첫째 과세자주권은 세입의 자치의 핵심요소인데, 현실에서는 세목의 선택, 과세대상의 선택, 과세표준의 결정, 세율의 결정 등 조세 부과의 모든 요소를 중앙정부가 통제하고 있다. 지방세의 상대적 비중이 낮은 것은 세수탄력성이 좋은 기간 세목(소득·소비세)은 국세로 설정한 다음, 자치단체가 중앙정부의 세원을 침식하지 못하도록 지방세제를 통제하고 있기 때문이다.

지방세의 창설에는 중앙정부가 지방세로서 부과할 수 있는 세목을 지방세법에 열거하여 제한하는 이른바 과세부인(tax denial)이 시행되고 있다. 1961년 군사정부는 '국세와 지방세의 조정에 관한 법률'을 제정하여 지방세법의 세목 선택범위를 제한했는데, 60년이 지나도록 유지하고 있다. 세율의 설정도 중앙정부가 엄격한 과세제한(tax restriction)을 실시하고 있다. 지방세의 주요 세목에는 표준세율이 설정되어 있고, 재정적으로 특별한 사정이 있을 때에만 일부 세목에 탄력세율제도가 허용되어 있다.

둘째 기채통제 문제가 있다. 과세자주권의 제약으로 신규 사업의 재원을 증세로 조달할 수 없다면, 자치단체는 지방채를 발행해서 신규사업의 재원을 조달할 수도 있다. 그러나 그동안 지방채의 기채도 상위정부의 허가를 받도록 엄격하게 통제해 왔다. 노무현 정부가 건별승인제도에서 단체별 발행총액한도제로 바꿔 자율권을 확대했지만, 여전히 통제기제는 작동하고 있다.

셋째 재정이전제도를 살펴보자. 지방자치단체가 스스로 기획한 신규사업의 재원을 증세 또는 기채로 조달할 수 없으면 중앙정부의 보조금 등 이전재원에 매달릴 수밖에 없다. 중앙정부의 이전재원은 용도가 자유로운 일반보조금과 용도가 제한된 특정보조금이 있다. 우리나라의 지방교부세는 일반보조금이고, 국고보조금은 특정보조금이다.

지방교부세는 지방자치단체 간 재정력 격차의 시정과 전국적으로 균질한 공공서비스 수준을 보장하기 위한 재원보장기능도 수행한다. 지방교부세제도는 기준재정수입과 기준재정수요를 일정한 공식에 의해 추계하고 재정수요 대비

재정수입의 부족액을 일정비율로 보전해준다. 지방교부세의 법정교부율이나 배분공식은 중앙정부가 결정한다. 지방자치단체가 관여하는 경로는 없다. 자치단체들이 신규사업의 재원을 특정보조금으로 조달하는데 주력하는 까닭이다.[6)]

그런데 국고보조금을 획득하려면 중앙정부의 정책에 순응해야 한다. 중앙정부의 정책사업 또는 유사한 사업을 선택할 수밖에 없다. 국고보조금에는 세부적 조건이 붙기 때문에 자치단체는 스스로 기획한 사업을 포기하고, 중앙정부가 기획한 사업에 타협하게 된다. 그런데 국고보조금에는 통상 지방비부담의무가 따른다. 그래도 지방자치단체는 국고보조금을 획득하는데 총력을 쏟는다. 왜냐하면 세입의 자치가 없기 때문이다. 재정분권 개혁이 세원이양과 재정조정제도 정비에 집중하는 이유이다.

Ⅲ. 역대 정부 재정분권개혁의 전개

1991년 지방자치 복원 이후 문재인 정부까지 재정분권정책(모두가 재정분권정책이라고 기술하긴 어렵지만, 지방재정 확충에 영향을 미친 제도개혁을 포괄하여 지칭함)을 살펴보면, '재정분권'이라는 용어를 사용하며 적극적으로 노력한 것은 노무현·문재인 정부이고, 이명박 정부는 대규모 감세정책으로 지방재정을 긴장상태에 빠뜨렸고, 박근혜 정부는 '지방분권'이라는 용어 대신 '지방자치발전'이라는 용어를 사용했지만 별다른 성과는 없었다. 이하에서 노무현 정부 이후 문재인 정부까지 재정분권 정책을 개관하고자 한다.(이상훈·김경민, 2021: 15-35)

1. 노무현 정부의 재정분권 개혁

'지방분권과 국가균형발전'을 국정과제로 내건 노무현 정부는 "획기적 재정분권의 추진"이라는 목표 아래, 재정분권의 추진과제를 〈표 1〉에서와 같이 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지

6) 2022년 6월말 퇴임하는 3선 단체장을 설문 조사한 결과, 대다수 단체장들이 주요 실적으로 제시하고 있는 정책은 국고보조금을 조달하여 시행한 대규모 사업이었다.(이재은·윤석인, 2022)

방재정 운영의 투명성·건전성 강화 등으로 설정하고, 세부적으로 14개의 구체적 과제를 제시하고 있다.

추진내용을 간략히 살펴보면, 세입 측면에서 부동산관련 조세를 대폭 개선하고, 신세원을 확충했다. 1990년 이후 건물에는 재산세, 토지에는 종합토지세로 이원화되어 있던 부동산 보유과세 중 주택은 토지와 주택을 통합과세로 개편했다. 부동산투기가 기승을 부리자 과표를 현실화하여 재산세 부담을 늘렸으나 투기지역 일부에서 탄력세율 인하로 재산세 부담 증가를 상쇄시켰다. 그러자 재산세 탄력세율 제도를 제한하는 동시에 부동산 보유세제를 개편하여 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하였다. 동시에 거래세 완화를 위해 취득세·등록세 세율은 인하했다.

〈표 1〉 노무현 정부의 재정분권 관련 추진과제

대분류	추진과제	세부내용
획기적 재정분권의 추진(Ⅱ)	1. 지방재정력 확충 및 불균형 완화	① 지방교부세 법정률 단계적 상향 조정 ② 지방교부세제도 개선 ③ 국세와 지방세의 합리적 조정
	2. 지방세정제도 개선	① 지방세의 신세원 확대 ② 재산세와 종합토지세 과표 현실화 ③ 지방세 비과세·감면 축소
	3. 지방재정의 자율성 강화	① 국고보조금 정비 ② 지방예산편성지침 폐지 및 보완 ③ 지방채발행승인제도 개선 ④ 지방양여금제도 개선
	4. 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화	① 지방재정평가기능 강화 ② 자치단체 복식부기회계제도 도입 ③ 자치단체 예산지출 합리성 확보 ④ 재정운영 투명성·건전성 강화

자료: 정부혁신지방분권위원회, 「지방분권 5개년 종합시행계획 2004-2008」

원자력발전을 지역개발세(현 지역자원시설세) 과세대상에 포함시키고, 승마회원권을 취득세 과세대상에 추가하였다. 지방교육세의 레저세분 및 담배소비세분 적용시한을 연장하고, 주행세의 법정세율을 11.5%에서 17.5%로 인상했다.

세출 측면에서는 지방자치단체 세출 자율성 확대를 위해 사업별 예산제도를 도입하고, 예산편성지침을 폐지하고 지방자치단체예산편성기준 마련 등 지방자치단체 예산편성 관련 제도를 개선하였다. 지방세지출예산제도를 시범실시

하고, 재정공시제도를 도입하였다.

재정관리 측면에서 지방재정분석제도를 도입하고, 지방채발행 허가제를 폐지하고 지방채발행 총액한도제를 시행했다. 주민참여예산제도와 복식부기제도를 도입했다.

한편 지방교부세 법정률을 2004년 1월 내국세의 15%에서 18.3%로 인상하였다. 또한 국고보조사업 중 사회복지 분야 등 일부가 지방이양 대상 사업으로 결정되자 그 재원 보전 방안으로 세원이양이 아니라 한시적 이전재원인 분권교부세(0.83%)를 신설하였다. 법정률이 내국세의 19.13%가 되었다. 이듬해 분권교부세율이 내국세의 0.94%로 인상됨에 따라 법정률은 19.24%가 되었다. 보통교부세 비중을 10/11에서 96/100으로 확대하고, 특별교부세 비중은 1/11에서 4/100으로 축소했다. 2005년에 종합부동산세가 도입되자 그 세수 전액을 부동산교부세로 편입시켰다. 지방양여금 사업은 일부는 국가균형발전 특별회계로 이관하고, 일부는 국고보조사업으로 재편하고, 도로사업분은 지방교부세로 이관했다.

지역균형발전을 위해 국가균형발전특별회계를 신설하고, 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정, 제주특별자치도계정을 설치하였다.

서울의 강남과 강북의 세수격차가 격화되자 2008년에 재산세 공동과세 제도를 도입하고, 자치구세인 재산세 세수의 50%를 서울시세로 하여 자치구 간 재정조정재원으로 활용토록 하였다.

노무현 정부의 재정분권 정책은 크게 신세원 발굴은 긍정적으로 평가되지만, 지방세인 재산세를 이원화하여 국세인 종합부동산세를 도입한 것은 비록 세수가 재정조정재원으로 활용되더라도 재정분권의 시각에서는 후퇴한 것이었다. '거래세 완화, 보유세 강화'는 전혀 대칭되지 않는 논리로 지방세의 기간세목인 취득세와 등록세의 기능을 약화시켰다.

지방교부세 법정률 인상 등 지방교부세제도 개선은 지방재정 확충이라는 점에서는 긍정적이지만(하능식, 2016) 기능이양에 대해 일반재원 확충으로 대응한 것은 부정적으로 평가한다.(손희준, 2018) 분권교부세 사업은 오히려 국고부담을 지방으로 전가하여 지방비 부담을 증가시키는 등 이후 지방재정에 큰 부담으로 작용했다.(하능식, 2016)

지방재정 관리의 자율성을 제고하기 위해 예산편성지침 폐지나 지방채 발행

의 총액한도제 도입은 규제완화라는 측면에서 긍정적으로 평가된다.

요약하면 노무현 정부의 재정분권은 일반재원주의와 규제완화에 멈췄고, 기간세목(소득·소비세)의 지방이양은 조세개혁특위까지 설치하여 노력했으나 기획재정부의 태업으로 성공하지 못한 아쉬움을 남겼다.

2. 이명박 정부의 재정분권개혁

이명박 정부는 '지방분권 확대 및 지역경제 살리기'를 전략으로 설정하고, 〈표 2〉에서처럼 국정과제로 지방재원 확충을, 세부실천과제로 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화와 지방교부세제도의 발전적 개편 등을 설정하고 있다.

정책추진 내용을 간략히 살펴보면, 이명박 정부는 지방세제를 개편하고, 지방소비세를 신설했다. 그런데 이명박 정부의 지방세제 개편은 지방재정 확충을 위한 것이 아니었다. 중앙정부의 조세정책은 감세였고, 지방세에 대해서도 감세를 기조로 했다. 수도권 외 지역의 회원제골프장에 대한 2년간 취득세 중과세 폐지, 중고자동차 매입이나 임대 목적으로 대한주택공사의 재고주택 매입에 대한 취득세 및 등록세 면제, 관광호텔의 건물과 대한주택공사의 임대주택에 대한 재산세 경감(50%)조치 등을 추진했다.

〈표 2〉 이명박 정부의 재정 관련 국정과제

전략	국정과제	세부실천과제
지방분권 확대 및 지역경제 살리기	9. 지방재원을 확충하겠습니다.	① 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화 - 지방세 구조개편 검토 - 세목체계 간소화, 세원 불균형 완화 등을 위한 지방세 체계 개편 - 신세원 발굴 등 과세자주권 확대
		② 지방교부세제도의 발전적 개편 - 도로보전분 기간 연장 - 분권교부세 기한 만료(2009년말)에 따른 제도개선 - 지방교부세 법정률 인상 - 광역시 자치구 보통교부세 직접 교부 - 특별교부세 제도 개선

자료: 국무총리실(2008), 이명박 정부 100대 국정과제, 5쪽

이명박 정부는 규제완화, 감세, 작은 정부를 내걸고, 특히 소득세, 법인세, 종합부동산세의 대규모 감세를 단행했다. 그런데 국세의 감세는 국세의 감소로

끝나는 것이 아니라 주민세 소득할(국세액의 10%)이 감소하고, 지방교부세와 교육교부금이 40% 남짓 감소하여 지방재정에 치명적인 영향을 미쳤다. 모든 자치단체가 재정긴장상태에 빠졌다.

여기에 기초연금 등 복지지출이 증가하고, 부동산 경기대책으로 취득세와 등록세를 감세하고, 수도권규제완화를 시도했다. 그러나 비수도권 자치단체의 반발이 거세지자, 이를 무마하고자 지방소비세를 도입했다. 세율은 부가가치세액의 5%로 정했다. 또한 종전의 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합하여 지방소득세를 신설했다. 노무현 정부에서 결론짓지 못했던 지방소득·소비세가 도입되었는데, 정치적으로 도입이 결정되다보니 지방소비세에 차등적 배분기준을 적용하여 교부세적 성격을 갖게 되었다.

한편 지방세감면조례 총량제 도입과 지방세 감면제한 규정을 신설하고, 지역자원시설세에 화력발전을 신세원으로 추가했다.

한편 시범실시하던 지방세지출예산제도를 전면 시행하고, 지방재정에도 성인지예산제도를 도입하고, 자치단체 감면조례 제·개정에 대한 허가제를 폐지했다. 주민참여예산제도 실시를 의무화하여 주민참여기회를 확대했다.

재정관리 측면에서는 지방재정분석 결과, 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 자치단체는 재정진단을 의무화하고, 재정위험 상태가 심각한 자치단체는 재정위기단체로 지정하여 지방채 발행과 일정 규모 이상의 신규사업 추진을 제한했다. 자치단체장은 매년 의무적으로 채무관리계획을 수립·시행해야 하며, 지방재정 사전경보 시스템을 도입했다.

지방교부세제도를 개편하고, 보통교부세 도로보전금(8,500억 원)의 기한을 연장하고, 분권교부세도 시한을 연장했다. 지방소비세 신설에 따라 시·군에 대한 지방소비세분 재정보전금을 추가하고, 지역상생발전기금을 도입하여 수평적 형평성을 제고했다.

한편 종전의 국가균형발전특별회계를 광역·지역특별회계로 개편하고, 지역개발계정 사업은 포괄보조금화했다. 지방자치단체의 재정부담을 수반하는 국고보조금 사업에 대한 예산편성은 중앙행정기관의 장과 행정안전부 장관이 협의한 보조사업계획에 따르도록 규정했다. 지방재정부담심의위원회를 설치했다.

이명박 정부의 지방재정 관련 제도 개편은 재정분권 정책이 아니었다. 부가가치세액의 5%를 지방소비세로 이양한 것은 긍정적이지만, 재정분권을 위한

것이 아니라 의무강제(기초연금)에 의한 지출증가와 감세에 의한 세입 감소를 보전하고, 수도권 규제완화에 대한 반발을 무마하기 위한 정치적 결정의 산물이었다.

지방소비세 도입만 떼어놓고 보면 2조원의 순증을 가져왔지만, 다른 감세정책이 초래한 지방재정의 충격이 워낙 컸던 뒤라 '지방재정의 확충'에 기여했다고 평가하기에는 무리가 따른다.(손희준, 2018: 454쪽). 지방소비세를 소비지출에 비례하여 배분하지 않고, 권역별로 차등적 비율을 적용하여 배분토록 설정한 것은, 한편에서는 수도권과 비수도권 간의 재정력 격차를 완화를 위한 조치로 높게 평가하기도 하지만,(손희준, 2018: 454쪽) 지방세의 기본원칙이 작동하지 않고 온전히 교부세와 같은 조정재원으로 전락했다는 점에서 잘못된 조치였다.

한편 보통교부세의 도로보전분 기한만료는 연장했다. 그러나 지방교부세의 법정률 인상이나 자치구에 대한 보통교부세 교부 등을 추진하지 않았고, 특별교부세와 분권교부세 제도 개선도 완료하지 못했다.

지방세 감면조례 총량제, 지방자치단체 감면조례 제·개정 허가제 폐지 등으로 인해 지방자치단체의 자율성은 확대되었으나, 소득세 및 법인세율 인하와 종합부동산세 개편, 부동산 경기 대응을 위한 취득세율 인하 등 중앙정부의 감세정책으로 지방재정을 긴장 상태에 빠지게 만든 점은 재정분권의 성과를 평가하기 어렵게 만들었다.

3. 박근혜 정부의 재정분권개혁

박근혜 정부에서는 5개 국정목표, 140대 국정과제 중 104번째 과제로 '지방재정 확충 및 건전성 강화'를 제시하면서, 세부과제로는 지방자치단체의 자체재원 비중 확대, 지방재정조정제도 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 대폭 강화 등으로 구분된다.

〈표 3〉 박근혜 정부의 지방자치발전 종합계획 중 재정분권 관련 과제

핵심과제	세부내용
③ 지방재정 확충 및 건전성 강화	① 자주재원 확충 • 국가·지방 기능 조정에 따른 지방소비세 등 국세·지방세간 합리적 조정 • 국세수준의 지방세 비과세·감면 축소(2013년 23% → 2017년 15% 이하) • 신세원 발굴, 정액세율의 현실화, 지자체의 기업·투자유치 활동과 세수증대의 연계 강화 등 지방세제 개편
	② 이전재원 조정 • 행정수요 변화 등과 연계한 교부세 제도 개선(지방교부세 및 지방교육재정교부금의 합리적 운영 등) 및 지방교부세율 조정 • 국고보조사업 정비(지방이양, 통폐합 등) 및 포괄 보조금 확대 • 2005년 359개(지방비부담 7조, 32%) → 2013년 956개(지방비 23조, 40%)
	③ 지방재정의 건전성 강화 • 지자체 자구노력 강화 - 지방세 체납징수율(2013년 27% → 2017년 30%) 및 세외수입 체납징수율(2013년 11% → 2017년 15%) 제고 - 경상경비 절감, 선심성·전시성 사업, 과잉투자 개선 등 세출 구조조정 • 재정위기관리제도 개선 - 현 3단계, 정상, 주의, 심각 → 정상, 주의, 심각, 긴급(국가개입 단계) • 지방공기업 재무 건전성 관리 강화 - 부채감축 관리(공기업 부채비율 최고한도 2014년 320% → 2017년 200%) - 과도한 복리후생 개선 등 구조조정 추진

자료: 지방자치발전위원회(2014), 지방자치발전종합계획

한편 지방자치발전위원회에서 마련한 '지방자치발전종합계획'(2014)에서는 8대 핵심과제, 10대 일반과제, 2대 미래발전과제를 설정하고 재정분권과 관련해서는 세 번째 핵심과제로 '지방재정확충 및 재정건전성 강화'를 설정하고 자주재원 확충, 이전재원 조정, 지방재정 건전성 강화로 나누어 세부과제를 설정하고 있다.(〈표 3〉 참조)

이처럼 국정과제와 지방자치발전과제로 설정된 재정분권의 세부 추진내용은 다음과 같다.

세입 측면에서 지방세 제도 개편은 지방소비세율 인상, 지방소득세 독립세화, 취득세 과세대상 확대, 담배소비세 인상 등을 추진했다.

우선 2013년에 부동산경기를 위해 한시적으로 도입했던 유상거래 주택에 대한 취득세율 인하를 영구 인하로 바꾸는 대신 지방소비세 세율을 부가가치세액의 5%에서 11%로 인상했다. 그리고 2014년에 그동안 소득세 및 법인세의 부가세(surtax) 형태로 운영되던 지방소득세를 독립세로 전환하여 과세표준은 국세

의 과세표준을 그대로 이용하고 세율은 누진세율구조로 바꿨다. 또한 거주자의 종합소득 및 퇴직소득에 대한 개인지방소득세는 표준세율의 50% 범위 내에서 조례로 가감할 수 있도록 하여 과세자주권을 강화했다.

취득세 과세대상에 요트회원권을 추가하고 담배소비세 과세대상에 물담배와 머금는 담배를 추가하는 등 지방세 과세대상을 확대하고, 담배소비세 세율을 인상했다.

한편 지방세 감면 통합심사제도를 도입하고, 지방세 최소납부제도를 신설했으며, 지역균형개발사업 및 공공시설에 필요한 비용충당을 위해 지역자원시설세를 부과할 수 있도록 했다.

세출 측면에서 지방재정운용상황 공시제도를 개선하고, 조정교부금 세부명세를 매년 해당 시도 홈페이지 등에 공개토록 규정했다. 시·도가 수행하는 토목 등 건설사업에 대한 시·군·자치구의 부담 규정을 삭제하고, 국고보조사무의 지방이양에 따른 사무수행 관련 규정을 신설했다.

재정관리 측면에서, 국고보조금 관리규정을 신설하고, 중기지방재정계획 수립 시 지자체 의견을 최대한 반영하도록 했다. 지방재정투자심사위원회와 지방보조금 심의위원회를 구성하여 대규모 재정부담을 수반하는 대회나 사업 등의 유치·신청 등에 대한 지방재정 영향 평가를 의무화하고, 평가 결과를 토대로 지방재정투자심사위원회의 심사를 거치도록 했다.

또한, 지방자치단체의 장은 지방재정건전성계획을 수립하여 시행해야 하며, 지방보조사업의 운용평가 등도 실시하고, 지방재정법에 의하지 않고는 지방채를 발행할 수 없도록 제한했다. 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가를 실시하도록 했으며, 긴급재정관리 관련 규정을 신설했다.

지방재정조정제도는 자치구 조정교부금제도를 보완하기 위해 특·광역시장은 보통세 수입의 일정액을 자치구 조정교부금으로 확보하여 자치구 간 재정력 격차를 조정하고, 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구분하여 운영하되, 특별조정교부금은 보조사업의 재원으로 사용할 수 없도록 했다. 2015년에는 담배에 부과되는 개별소비세의 일부를 재원으로 소방안전교부세로 신설했다. 보조금 제도를 합리화하기 위해 안전행정부 장관에게 국고보조사업의 이력을 관리하도록 했다.

박근혜 정부는 지방분권이라는 용어를 사용하지 않고 '지방자치발전'으로 대

체하여 정책을 추진했다. 재정분권 정책보다는 지방재정 건전성과 투명성 확보를 위한 재정관리 제도의 개선에 중점을 두었다. 지방자치발전종합계획을 수립했지만 제대로 실현된 것은 없다. 따라서 지방재정 면에서도 지방세 규모 확대만 약간 긍정적으로 평가될 뿐 재정분권정책은 다른 정부에 비해 전반적으로 부실했다.

박근혜 정부에서 추진된 지방소비세 세율 인상, 법인지방소득세의 세액공제 및 감면 제도 정비, 면허분 등록면허세 및 담배소비세 인상, 지방세 과세대상 확대, 지방세 최소납부제도 등의 신설 등의 지방세 확대 정책은 긍정적으로 평가할 수 있다.(하능식,2016: 38쪽).

그러나 지방소비세 세율 인상은 유상거래 주택에 대한 취득세율 영구 인하 조치와 의무보육의 확대에 따른 지방비 부담 증가 등에 대한 보전재원으로 추진한 것일 뿐 재정분권을 목적으로 한 것은 아니었다.(손희준, 2018: 456쪽).

2014년 담배가격 인상 과정에서 담배소비세 인상과 별개로 국세인 개별소비세를 신설하여 지방재원인 담배소비세율 인상이 상대적으로 축소되었다는 비판도 있다.(하능식, 2016: 38쪽).

소방안전교부세 도입, 분권교부세 제도 개편, 재정보전금 제도 개편 등 지방재정조정제도에 관한 정책은 부정적 평가가 많다. 특히 담배에 부과되는 개별소비세의 20%를 재원으로 소방안전교부세를 도입했지만 과연 소방재원 증가를 교부세 방식으로 보전하는 것이 옳으냐는 비판이 있다.(하능식, 2016).

분권교부세를 보통교부세로 통합하고, 일부 사업은 다시 국고보조사업으로 환원한 것이나, 도와 시·군 간의 재정조정제도였던 특별재정보전금의 폐지 등은 이미 예정된 제도 개선에 불과했다.(손희준, 2018: 456쪽).

4. 문재인 정부의 재정분권개혁

문재인 정부는 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 100대 국정과제 중 하나로 설정하고 이를 달성하기 위해 5가지 실천과제를 제시한다. (〈표 4〉 참조)

국세-지방세 구조개선 과제는 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4까지 개선하기 위해 지방소비세 및 지방소득세 확대, 지방세 신세원 발굴,

지방세 비과세·감면율 15% 수준 유지 등의 세부과제를 제시했다.

지방재정의 자주역량 제고를 위해 자치단체 간 재정 격차를 완화하고 지역 균형발전을 위해 지방교부세율 상향, 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비, 실질적인 포괄보조금 제도 도입 방안을 제시했다.

〈표 4〉 문재인 정부의 재정분권 관련 국정과제

국정과제	지방재정 관련 세부과제 내용
75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	
• 국세-지방세 구조개선: 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·감면율 15% 수준 관리
• 이전재원 조정으로 지방재정의 자주역량 제고: 지역 간 격차완화 및 균형발전 추진	• 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대 • 국고보조사업 정비 • 실질적인 포괄보조금 제도 도입
• 지방재정의 건전성 강화: 지방세 및 세외수입 체납징수율 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도개선	• 고액·상습체납자 대상 징수활동 강화 • 지방 세외수입 업무시스템 통합 • 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
• 고향사랑 기부제도 도입 추진: 지방재정 보완 및 지역경제 활성화	• 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공 • 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도개선
• 주민참여 예산제도 확대	• 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여 예산제도 확대를 통한 주민에 의한 자율통제 강화

자료: 국정기획위원회(2017),「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」, p.112 참고.

지방재정 건전성을 강화하기 위해 고액·상습체납자 대상 징수활동 강화, 지방세외수입 업무시스템 통합, 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화를 세부과제로 설정하고 있다.

세수격차로 인해 세원이양효과가 빈약한 자치단체를 위해 고향사랑기부제도를 도입하여 지역경제를 활성화하며, 주민참여예산제도의 내실화를 위해 대상사업을 주요사업과 예산 전과정으로 확대하여 주민참여를 유도하는 동시에 주민에 의한 자율통제를 강화하는 방안을 마련하기로 했다.

우선 지방자치단체가 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결할 수 있는 재정여건을 마련하기 위해 중앙정부의 기능과 재원을 지방자치단체로 대폭 이양하여 2022년까지 국세-지방세 비율을 7:3까지 개선하기로 했다. 균형발전 촉진을 위

해 지역 간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하여 재정분권 과정에서 현재보다 불리해지는 지역이 없도록 제도를 설계하도록 했다.

재정분권 정책의 조속한 성과 창출 및 정부의 의지를 확인하기 위해 당장 추진이 가능한 사항을 중심으로 2019년부터 시행(1단계)하고, 지역의 자율성 강화와 균형발전 촉진을 위하여 근본적인 제도 개편 방안은 2021년부터 시행(2단계)하도록 했다.

한편 이러한 국정과제 중 자치분권 관련 과제들은 자치분권위원회의 심의를 거쳐 자치분권종합계획을 마련했는데, 재정분권 과제는 3대 과제, 9개 세부과제로 설정하고 있다.(〈표 5〉 참조)

〈표 5〉 문재인 정부 자치분권 종합계획 중 재정분권 과제

대분류	과제명	
2. 강력한 재정분권 추진	2-1. 지방 자주재원 확충	
	2-1-1. 국세의 지방소비세·소득세 전환 확대	지방소비·소득세 세율 인상, 타 세목 이양 가능성 검토
	2-1-2. 지방세입 확충 기반 강화	지역자원시설세 과세대상 확대 지방세 비과세 감면율 15% 유지
	2-1-3. 고향사랑 기부제 도입	
	2-1-4. 국고보조사업 개편	국가최소보장적 복지사업 국가책임 강화, 지역밀착형·지역특화사업 지방이양
	2-2. 지방재정 균형기능 강화	
	2-2-1. 지방교부세 형평 기능 강화	세원이양에 따른 교부세 재원 규모 유지
	2-2-2. 지역상생발전기금 확대	지방세 비중확대에 따른 기금 확대·보완
3. 자치단체의 자치역량 제고	3-1. 자치단체 권한 및 자율성 확대	
	3-1-3. 지방재정 운영의 자율성 제고	지방채 발행 한도액 설정주체 변경 기초단체 교육경비 보조제한 완화
	3-2. 자치단체 투명성 강화	
	3-2-2. 지방재정정보 공개 및 접근성 확대	채무현황, 투자사업 진행상황 상세 공개
4. 풀뿌리 주민자치 강화	4-1. 주민자치 기반 강화	
	4-2-3. 주민참여예산제도 확대	주민참여기구 설치 확대, 주민참여예산 범위 주요사업 및 예산 전과정으로 확대

자료: 자치분권위원회, 자치분권종합계획 2018

문재인 정부 1단계 재정분권 내용을 살펴보면 다음과 같다.(이상훈·김경민,

2021) 우선 세입 측면에서 재정분권TF를 구성하여 다양한 세원이양방안을 논의했으나, 시간의 제약과 전문성 부족 등의 한계로 결국 지방소비세의 세율만 인상하기로 결정하고 1단계로 10%p인상을 결정하였다.

지방의 재정부담 및 기능이양 등을 감안하여 지방소비세율을 기존의 11%에서 21%로 인상하되, 2019년에는 4%p를 우선 인상하고 2020년에 6%p를 추가로 인상하였다. 지방소비세율 인상분에 대해 배분기준은 권역별 가중치를 적용하는 소비지수로 안분하도록 하고, 수도권 3개 시·도가 출연하는 지역상생발전기금의 출연재원은 최초 도입분(5%p)에 인상분을 추가해서 10%p로 확대하고, 출연기한을 10년 더 연장하여 지역 간 재정격차 완화 및 균형발전을 지원하도록 했다.

지역자원시설세의 세원 확대는 화력발전과 시멘트 등을 검토했으나, 자치분권위원회의 중재에도 불구하고 이해관계자들의 저항과 부처 간 미합의로 불발했다. 고향사랑기부금법이 제정되어 시행령을 준비하고 있다.

지방재정 관리 측면에서 일부 자치단체의 형식적 제도운영으로 주민참여가 미약했던 주민참여예산제도에 주민참여범위를 기존의 소규모 공모사업 위주에서 자치단체의 주요사업 및 예산 전과정으로 확대하도록 법적 근거를 마련했다.

지방채무 한도액의 설정 주체를 행정안전부장관에서 자치단체장으로 변경하고, 초과 발행 시 행정안전부 장관의 승인을 협의로 바꿨다. 또한 기초자치단체의 교육경비 보조행위에 대한 제한을 완화했다. 지방투자사업의 중앙 심사대상 기준을 완화하고, 타당성 조사의 중복을 해소하여 지방재정의 자율성을 강화했다.

지방재정조정제도 측면에서 중앙정부의 기능의 일부를 지방으로 이양하고, 소방안전교부세율을 인상했다.

우선 지방소비세율 인상을 통한 지방세 확충과 연계하여, 2020년 국가균형발전특별회계 지역자율계정으로 운영되던 포괄보조사업을 중심으로 3.5조 원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양하도록 했다.

또한 대통령 선거과정에서 공약한 소방공무원의 국가직 전환에 따라 인건비를 지원하기 위해 소방안전교부세율을 단계적으로 인상했다. 소방인력 단계적 충원계획에 따라 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세 세율을 2019년 35%, 2020년 45%로 인상하여, 추가재원을 확보하였다. 국가직 전환은 자치분권개혁에는 역행하는 것이었다.

지방소비세와 소방안전교부세 인상에 따른 지방교부세 감소분은 보전하지 않지만, 지방교육재정 감소분은 지방교육재정 교부율을 인상하여 보전하였다.

이상에서 문재인 정부의 재정분권 정책을 개관했는데, 소비세율의 대폭 인상으로 대표되는 문재인 정부의 재정분권은 1단계와 2단계로 구분하여 추진되었다. 2단계 개혁은 아직 정책이 모두 실현된 것이 아니므로 1단계 재정분권을 대상으로 평가해보고자 한다.

재정분권정책을 크게 세입 측면과 지방재정조정제도 측면으로 구분하여 살펴보면, 긍정적 평가와 부정적 평가가 병존한다. 우선 긍정적 평가를 살펴보면, 지방소비세율의 대폭 인상은 지방세의 비중을 크게 높여 세입-세출 간 간극을 축소했고, 자치단체 간 재정력 격차 완화에도 기여한 것으로 평가된다.

특히 이명박 정부의 지방소비세의 도입, 박근혜 정부의 세율인상은 소득세 및 법인세 세율 인하, 취득세율 인하, 종합부동산세 위헌판결 등과 같은 중앙정부의 조세정책에 따른 지방세수 결손을 보전하는 차원에서 이루어진 조치였다. 반면 문재인 정부의 지방소비세율 인상은 지방세 비중과 지방자치단체 자체재원 비율을 확대하여 지방재정의 자율성과 책임성을 제고할 목적에서 실현된 것이기 때문에 평가할 만하다.(유태현, 2019)

그 결과 지방소비세 비중이 높아져 지방세 구조가 자산과세 중심에서 소득·소비과세 중심으로 바뀌는 계기를 마련한 점도 긍정적 측면이다.(이상훈, 2020).

국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 그 재원을 자주재원인 지방소비세의 세율 인상으로 보전한 것은 세출권한과 세입권한의 괴리를 줄이는 효과가 있으나 지방이양 규모가 그리 크지 않아 축소 효과는 제한적이다.

한편 문재인 정부의 재정분권 정책은 단계적 추진에 따른 연계성 부족, 과세자주권 및 재정 책임성 강화 미흡, 지방자치단체가 배제된 중앙정부 주도의 재정분권 등 부정적 평가도 적지 않다.

지방소비세율의 대폭인상에도 불구하고 문재인 정부의 재정분권 정책이 부정적으로 평가받고 있다. 우선 자치분권종합계획에서 지방소득세의 규모 확대를 명확하게 규정했지만 전혀 추진노력을 보이지 않았다. 지방소비세는 과세자주권을 행사할 수 없는 세목이고, 그 배분방식도 지역경제의 소비지출과 비례관계가 작동하지 않는다는 점에서 재원의 자율성만 있지 책임성을 제고하기 어렵다.(하능식·한재명, 2019: 18쪽) 특히 배분구조가 가중치만 적용하는 것이 아

니라 취득세 인하 보전 등 재원보전방안으로 이원적 구조인데, 여기에 전환사업보전분까지 추가되어 더 복잡해졌다.

문재인 정부의 재정분권 방안의 핵심내용이 재정분권TF라는 소수의 폐쇄된 조직에서 결정되면서 중앙부처 간의 협의·조정은 거쳤으나, 분권의 당사자인 지방자치단체는 배제된 채 진행되었다.(유태현, 2019; 이재원, 2019) 민관거버넌스 조직인 자치분권위원회의 공론화과정도 배제되었다.

1단계 재정분권 정책은 지방자치단체뿐만 아니라 국민이 배제된 채 추진됨으로써 재정분권을 통해 국민의 삶이 달라지는 모습과 재정 운영의 성과와 혁신의 효과가 명확하지 않아 정책대상자의 순응을 확보하기 어려워져 자칫 분권교부세와 유사한 상황이 발생할 위험이 있다.(이재원, 2019)

한편 재정분권은 지방재정의 자율성 및 책임성 확보를 위해 자주재원 확대가 목적임에도 재정분권 논의에서 기초자치단체에 대한 지방세 확충은 배제하였다. 지방교부세 감소도 보전해주지 않고, 광역자치단체의 조정교부금으로 보전케 한 것은 자주재원을 의존재원으로 대체한 효과를 가진다. 재정분권 논리에 역행하는 조치였다.

전문가들은 국민의 기초생활 기반 강화 차원에서 노령층에 대한 기초연금은 중앙정부가 모두 책임지고, 아동과 관련된 사회복지 사업(영유아보육료, 가정양육수당, 아동수당 부담)은 지방정부가 책임지는 방식으로, 중앙-지방 간 사회복지 기능(사업) 전환 대타협(Big Deal)을 제안하고 있다.(이상훈·김경민, 2021: 35쪽)

문재인 정부에서 지방세의 비중 30%를 목표로 지방소비세율을 대폭 인상했지만, 전술한 것처럼 지방소비세의 성격 때문에 차후 지방세제개혁의 걸림돌로 작용할 것으로 판단된다. 즉 세제의 기능이 작동하지 않는 세목은 재정이 긴장상태에 빠지면 모순이 부각될 것이다. 예컨대 수도권 3단체의 재정이 긴장상태에 빠지면, 지역 별 가중치는 물론이고 지역상생기금 등을 수용하지 않을 가능성도 있다. 그런데 모든 제도는 일단 기득권화되면 바꾸기가 어려워진다. 사회적 갈등이 증폭될 우려가 있다.

5. 재정분권에 따른 재정지표 변화

앞서 살펴본 역대 정부의 재정분권 정책에 따라 노무현 정부 이후 문재인 정

부까지 지방자치단체 재정지표가 어떻게 변화했는지를 살펴보기로 하자.(이상훈·김경민, 2021: 35-39쪽) 지방재정 변화를 절대적 지표로 파악하는 것은 어렵기 때문에 중앙-지방 정부 간 관계 속에서 상대적 지표를 활용하여 정책 성과를 파악해보고자 한다.(〈표-6〉 참조)

〈표 6〉 정부 간 재정관계의 주요 지표 변화(2003-2020)

(단위: 조원, %)

구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국세비율		79.8	79.2	79.5	79.3	79.5	79.2	78.5	78.3	78.6	79.0	79.0	76.9	75.4	76.3	76.7	77.7	76.4	73.7
지방세비율		20.2	20.8	20.5	20.7	20.5	20.8	21.5	21.7	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.3	22.3	23.6	26.3
세입 예산 비중	중앙	59.9	57.8	57.6	57.0	54.8	54.5	55.1	55.5	56.0	55.5	55.9	55.9	55.7	55.1	54.6	54.4	54.5	54.1
	지방	30.1	31.7	31.8	32.9	34.8	34.9	34.8	34.4	33.5	33.8	33.2	33.3	33.7	34.4	34.8	34.7	34.8	35.5
	교육	10.0	10.5	10.6	10.1	10.4	10.6	10.1	10.1	10.5	10.7	10.9	10.8	10.6	10.5	10.6	10.9	10.7	10.4
재정자립도		56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.3	51.9	52.3	52.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4
재정자주도		76.5	77.4	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6	74.7	73.4	74.2	74.9	75.3	74.2	73.9

주: 2020년까지는 결산액 순계기준
자료: 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요, 각년도

첫째 재정분권 정책이 지방세의 확충에 얼마나 기여했는지를 총조세에서 차지하는 지방세의 비중으로 살펴보면, 노무현 정부가 출범한 2003년에 20.2%에서 문재인 정부의 1단계 재정분권이 완료된 2020년에는 26.3%로 약 6.1%p 증가했다.[7] 정부별 지방세 비중 변동을 살펴보면, 노무현 정부에서 0.3%p(2003년 20.2% → 2007년 20.5%), 이명박 정부에서 0.2%p(2008년 20.8% → 2012년 21.0%), 박근혜 정부에서 2.7%p(2013년 21.0% → 2016년 23.7%), 문재인 정부에서 3.0%p(2017년 23.3% → 2020년 26.3%) 각각 증가하였다.

2000년부터 문재인 정부가 출범한 2018년 사이 지방세 비중은 약 2.1%p 증가한 반면, 문재인 정부의 1단계 재정분권 개혁으로 지방세 비중이 3년 사이에 약 3.0%p 증가했다. 역대 정부의 재정분권 정책은 지방세 비중 확대를 목표로 하지도 않았고, 지방세 확충이 감세 등 다른 정책의 영향으로 감소된 세수보전을 위해 추진되었기 때문에 지방세 비중 확대에 실효적이지 못한 것으로 해석

7) 지방세 비중의 변화는 재정분권과 조세정책의 변화나 거시경제 환경 변화 등의 영향도 받지만 문재인 정부에서는 세율 인상이 지방세 비중 증가를 목적으로 추진되었기 때문에 비중 변화에 의미가 있음.

할 수 있다. 다만 문재인 정부에서 역대 가장 높은 지방세 비중을 실현했지만, 문재인 정부가 목표로 내건 국세-지방세 비율 7:3은 달성하지 못했다.

둘째로 세입의 자치가 얼마나 확대되었는지를 국가 총재정(세입예산)에서 중앙정부:일반지방재정:교육자치재정의 상대적 비중으로 살펴보면, 2003년에 59.9:30.1:10.0 이었으나 2020년 54.1:35.5:10.4로 일반자치단체의 재정 비중이 5.4%p 높아졌고, 교육자치단체의 재정 비중은 0.4%p 증가했다. 일반자치단체의 재정 비중 변화를 정부별로 보면, 노무현 정부에서 4.7%p (2003년 30.1% → 2007년 34.8%) 증가, 이명박 정부에서 1.1%p(2008년 34.9% → 2012년 33.8%) 감소, 박근혜 정부에서 1.2%p(2013년 33.2% → 2016년 34.4%) 증가, 문재인 정부에서 0.7%p(2017년 34.8% → 2020년 35.5%) 증가한 것으로 나타났다. 지방세 비중과 달리 지방자치단체 세입예산 비중은 노무현 정부에서 크게 확대된 이후 역대 정부에서는 효과가 별로 없었다고 볼 수 있다.

셋째 지방재정운영의 자율성이 얼마나 개선되었는지를 재정자립도와 재정자주도로 살펴보면, 2003-2020년 사이에 재정자립도는 5.9%p 감소하고, 재정자주도는 2.6%p 감소하였다. 세출의 확대에 비해 지방세 등의 재원조달책임은 줄었다. 지방교부세의 증가도 국고보조사업의 증가를 상쇄하지 못한 것을 말해준다.[8)]

재정자립도의 변화를 정부별로 살펴보면, 노무현 정부에서 2.7%p(2003년 56.3% → 2007년 53.6%) 감소하고, 이명박 정부에서 1.6%p (2008년 53.9% → 2012년 52.3%) 감소했으나, 박근혜 정부에서는 1.4%p(2013년 51.1% → 2016년 52.5%) 증가했고, 문재인 정부에서는 3.3%p(2017년 53.7% → 2020년 50.4%) 감소[9)]한 것으로 나타났다.

재정자주도는 노무현 정부에서는 지방교부세의 법정률을 크게 인상한 결과 3.0%p(2003년 76.5% → 2007년 80.2%) 증가했으나, 이후 이명박 정부에서 2.3%p(2008년 79.5% → 2012년 77.2%) 감소, 박근혜 정부에서도 2.4%p (2013년 76.6% → 2016년 74.2%) 감소, 문재인 정부에서 1.0%p(2017년 74.9% → 2020년 73.9%) 감소한 것으로 나타났다.

그러면 한국에서의 전반적인 재정분권 수준은 어느 정도일까? 재정분권은 지

8) 2014년 세외수입 과목 개편으로 인해 재정자립도와 재정자주도가 크게 변화했기 때문에, 개편 이전 기준으로 산출된 재정자립도와 재정자주도를 사용했음.

9) 예산과목 개편 이후를 기준으로 할 경우, 문재인 정부에서 재정자립도는 2.0%p(2017년 47.2% → 2020 년 45.2%) 감소하였음,

방정부가 독자적으로 재원을 조달할 수 있는 정도와 중앙정부의 간섭 없이 독립적으로 재정운용에 관한 의사결정을 할 수 있는 정도로 정의할 수 있다.

재정분권 수준을 파악하는 양적 지표로서는 지방세비율, 자체세입비중, 세입분권지수, 세출분권지수, 세입-세출 갭, 재정자립도, 재정자주도 등이 활용되고 있다. 이러한 지표가 앞에서 언급한 세출의 자치와 세입의 자치를 제약하는 실질적 통제요인을 측정할 수 없다는 한계를 지니고 있지만, OECD 국가들과의 비교가능한 지표로서 한정된 의미에서 유효성을 가지고 있다.

아무튼 〈표 7〉에서 보듯이 우리나라는 세출분권지수는 높은 수준이지만 세입 관련 지수는 그다지 높은 수준이 아니다.

우리나라 중앙-지방정부 간 재정분권의 실태를 살펴보자. 우선 세출분권지수를 보면 우리나라는 OECD 국가의 평균 수준을 크게 상회하는 높은 재정분권 수준을 보이고 있다. 반면 세입분권지수는 OECD 국가 평균 수준을 하회하고 있다. 지방세 비율도 영국을 제외한 주요 선진국에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다. 그 결과 우리나라는 재정분권지수(세입분권지수/세출분권지수)는 OECD 전체평균뿐만 아니라 단일국가 평균보다도 현저하게 낮다. 여기에 양적으로 파악할 수 없는 직간접적인 통제요인을 고려하면 한국의 재정분권수준은 대단히 낮다는 것을 확인해주고 있다.

〈표 7〉 한국과 OECD 국가의 재정분권 수준 비교

(단위: %)

지표명	산식	한국	OECD 국가
지방세비율	지방세 수입/총조세 수입	24.8	연방형국가 평균: 31.3 단일형국가 평균: 15.7 일본 39.3, 미국 43.2, 영국 6.1 독일 50.0 프랑스 29.0
자체세입비중	지방정부 자체세입/지방정부 세입	48.2	OECD 전체 평균: 54.6
세입분권지수	지방정부 자체세입/일반정부 세입	16.6	OECD 전체 평균: 19.3 OECD 단일국가 평균: 14.4
세출분권지수	지방정부 세출/ 일반정부 세출	36.9	OECD 전체 평균: 32.9 OECD 단일국가 평균: 25.0
재정분권지수	세입분권지수/세출분권지수	45.0	OECD 전체 평균: 58.7 OECD 단일국가 평균: 57.6
자체사업비율	자체사업(일반회계+특별회계)/ 자치단체 일반·특별회계 예산규모	37.4	OECD 공식통계 없음
보조사업비율	보조사업(일반회계+특별회계)/ 자치단체 일반·특별회계 예산규모	45.9	OECD 공식통계 없음

재정자립도	자체수입(지방세+세외수입)/ 자치단체 일반회계 예산규모	49.9	(지방교육세·교육재정은 제외) OECD 공식통계 없음
재정자주도	(자체수입+지방교부세+조정교부금)/자 치단체 일반회계 예산규모	73.4	(지방교육세·교육재정은 제외) OECD 공식통계 없음

주: 1. 한국의 지표는 2022년도 당초예산 기준이고, OECD는 2014년 지표임.
2. 한국의 지방정부는 교육재정을 제외한 수치임
자료: 행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요, OECD, Fiscal Federalism Database 2016.

이러한 세입-세출 분권화 수준 간 간극을 중앙정부의 지방교부세, 국고보조금 등과 같은 이전재원을 통해 충당해주기 때문에 지방정부의 중앙정부에 대한 재정의존성이 심화되고 있다. 이러한 문제점은 1991년 지방자치제 실시 이후 지속적으로 악화되어 왔다.

이 과정에서 특히 국고보조금 규모와 역할이 지나치게 비대해졌다. 2004년 노무현 정부에서 국고보조사업을 대폭 정비한 이후 지난 10여년 간 국고보조사업의 건수와 재원규모가 지속적으로 팽창하여 지방정부의 자체재원이 국고보조사업 지방비 부담을 위해 동원되는 결과를 초래하고 있다. 2022년도 당초예산 순계기준[10]으로 지방자치단체에 배분되는 일반보조금인 지방교부세(58조원)보다 특정보조금인 국고보조금(70조원)이 훨씬 더 큰 규모로 운용되고 있다. 이 과정에서 지방자치단체는 국고보조사업을 위한 지방비부담 재원으로 자체재원에서 33조원을 지출하고 있다. 지방세수입 108조원의 30%가 중앙정부 사업에 동원되고 있다.

세입분권은 이루어지지 않은 채 세출분권만 높은 수준으로 진행되어 차액을 이전재원으로 조달하고 있다. 2022년도 지방정부(교육자치단체 포함)에 대한 중앙정부의 이전지출(206조원)은 국세 수입(328.6조)의 61.8%에 달한다. 지방정부는 지방세 수입(108.5조원)의 두 배에 가까운 수입을 이전재원으로 충당하고 있다. 이러니 지방재정의 책임성은 낮고, 지방세의 가격기능은 제대로 작동할 수가 없다.

한편 지방정부 내 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정분권 실태도 중앙-지방정부 간 재정분권와 유사한 문제점을 안고 있다. 세입분권화는 주로 광역자치단체 중심으로 이루어지고 있다. 최종 재정지출단계에서는 대부분의 재정지출이 기초자치단체를 통해 이루어지기 때문에 기초자치단체의 세출분권화 수

10) 행정안전부, 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요, 33쪽, 82쪽

준은 높은 상황이다. 그럼에도 전체 세입과 지방세[11]는 광역자치단체 중심으로 배분되고 있다. 그 결과 기초자치단체는 광역자치단체의 시·도비 보조금과 조정교부금에 의존하지 않을 수 없다. 시·도비 보조금에도 지방비 부담은 의무화된다. 재정분권에서 광역-기초 간 재정관계는 이제까지 제대로 다루어지지 않고 있다.

Ⅳ. 재정분권의 바람직한 방향과 한계

1. 바람직한 재정분권의 방향과 한계

기관위임사무를 폐지하고 특별행정기관을 지방으로 이양한다고 해서 지방의 세출의 자치가 확립되는 것은 아니다. 왜냐하면 사무는 지방으로 이양하더라도 재정과 인력을 지방으로 이양하지 않는다면 그것은 지방의 부담만 증가시킬 뿐 중앙의 지방통제는 여전히 존재하기 때문이다. 즉 지방정부가 재정적으로 자립성이 없으면 권한의 재배분은 의미가 없다. 중앙정부는 재원통제를 통해 자치의 내용을 중앙의 필요에 맞게 규제할 수 있다. 따라서 자주재원을 확충하여 세입의 자치를 회복하지 않으면 안 된다. 행정사무의 재편보다도 세출의 자치와 세입의 자치가 더 긴요하다는 주장이 제기되는 이유이다.(이재은, 2002: 177-220)

따라서 지방자치의 발전을 위해서는 세출의 자치를 필요로 하고, 세출의 자치는 세입의 자치를 전제로 한다. 세입의 자치란 중앙정부의 이전재원에 의존하지 않고, 세입에 관한 자기결정권과 자기책임(local accountability)을 갖는 것을 의미한다. 즉 지방정부가 세입에 관한 자기결정권을 갖고, 지역주민이 지방재정의 실상을 직접 보고 확인할 수 있도록 하는 것이 책임성(accountability)을 확립하는 길이다. 이를 위해서는 재원의 지출용도를 특정화시켜 지방정부의 자주성을 제약하는 특정보조금(한국의 국고보조금)을 감축 폐지하고, 세입의

11) 2022년 당초예산에서 지방세수입은 108.5조 원인데 이중 광역자치단체의 몫이 70.1%, 기초자치단체의 몫은 29.9%이다. 기초자치단체 일반회계 세입규모는 176.9조 원인데, 지방세수는 32.3조원으로 총세입의 18.3%만을 조달하고 있다. 세외수입을 합쳐도 일반회계세입의 22.9%를 조달한다. 나머지는 모두 중앙과 광역의 이전재원으로 조달해야 한다.

자치를 확충하는 전면적 개혁이 필요하다.

한국에서 지방자치가 복원 실시된 이후 지방재정의 자주성과 건전성을 위해 논의되어온 내용을 요약하면 세출의 자치를 강화하기 위한 사무권한의 지방이양, 세입의 자치를 위한 세원의 재배분, 지방교부세율의 인상, 국고보조금의 포괄보조금화, 과세의 자주권과 기채의 자주권, 재정운용의 자율성을 위한 제도적 개선 등이다. 그러나 지방자치가 복원 실시된 이후 재정의 자주성은 근본적으로 개선되지 않고 있다. 집행의 자주성은 부여되고 있지만 결정권은 여전히 중앙정부가 장악하고 있다. 이른바 중앙집권적 집중체제가 분산체제로 이행했을 뿐, 아직 근본적인 분권체제로의 개혁은 여전히 미완의 상태로 놓여 있다.

세입의 자치를 위해 현실에서 논의되고 있는 지방재정 확충방안은 그 편차가 매우 크다. 다양한 견해를 분류하면 일반재원주의, 규제완화론, 자주재원주의 세 유형으로 요약할 수 있다.

첫째 일반재원주의란 이전재원이라도 용도가 지정되지 않은 재원이면 지방재정의 자주성을 높일 수 있다는 견해이다. 특히 용도가 특정화된 국고보조금을 지방교부세와 같은 일반재원으로 대체하는 것을 의미한다. 이 견해는 지방세라는 자주재원 보다는 용도가 지정되지 않은 일반재원에 의한 이전재원 확충이 지방재원으로서 더 유효하다는 주장이다. 즉 지방정부에게 세입의 자치는 없어도 세출의 자치는 성립할 수 있으며, 세입의 자치보다 세출의 자치가 중요하다는 주장이다.

우리나라에서도 자치를 복원시킬 때 국세를 지방세로 이양하지 않고 지방양여금제도를 신설한 것이나, 지방교부세의 법정교부율을 13.27%로 복원시킨 것도 이러한 견해에 입각한 것이다. 또한 2000년부터 법정교부율을 15%로 인상한 사례, 또는 노무현 정부가 19.24%로 인상한 사례 등은 이러한 견해가 정부 안에서나 학계에서 강하다는 반증이다.

일반재원주의가 세입의 자치를 허용하지 않으려는 것은 지방정부간에 재정력 격차가 존재하기 때문이다. 지방세라는 자주재원을 강화하면 경제력이 풍부한 지방정부와 빈곤한 지방정부 간의 재정력 격차가 심화되어 가난한 지방정부는 자기통치권을 위협받을 수 있다. 따라서 국세수입의 일부를 일반재원으로서 지방정부에 이전하면 재정력 격차를 시정하면서 지방재원을 확보할 수 있다는 것이 일반재원주의의 주장이다.

그러나 재정력 격차를 이유로 모든 지역에서 세입의 자치를 박탈하려는 것은 획일성을 강제하는 집권체제의 변태일 뿐이다. 앞에서 언급했듯이 획일적인 세제 설계가 재정력 격차를 더 크게 만들고 있다. 인구 50만 이상 대도시와 2만 내외의 군 지역에 획일적인 제도를 적용하기 때문에 파생되는 문제를 외면하고 있다.

또한 세입의 자치가 없어도 세출의 자치만 성립하면 지방정부의 재정에 관한 자기결정권이 회복된다는 일반재원주의의 생각은 환상에 불과하다. 더구나 일반재원주의는 재정의 자기결정권을 전제로 성립하는 자기책임(accountability)문제를 무시하고 있다. 일반재원주의 하에서는 재정착각(fiscal illusion)이 생겨 지역주민이 행정서비스의 편익과 부담을 의식하기 어려워 자기책임성이 발휘되지 않기 때문이다. 나아가 이전재원이 지방재정수입을 주도한다면 지방은 굳이 주민부담을 증대시켜서 추가적인 재원을 확보할 필요가 없어지며, 그 결과 공공서비스 공급 상의 효율성은 저하되고 지방의 재정책임성은 상실된다. 연성예산제약의 문제가 발생한다.

그런데 세입의 자치가 없으면 세출의 자치도 없다. 지방재정이 일반재원으로 운영된다면, 비록 그 용도에 개입하지 않더라도 지방재정의 규모 자체가 중앙정부에 의해 결정되어 버리기 때문이다.

둘째 규제완화론의 견해가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 재정통제는 크게 예산편성권 통제, 조세통제, 기채통제로 집약된다. 예산편성지침과 투자심사 등 예산의 편성과정에 대한 관여에서부터 조세의 종류, 과세대상, 세율 등 과세권의 제한, 기채의 승인 등 재정운용 과정에서 가해지는 중앙의 통제는 실질적으로 자치재정을 제약하고 있다. 이를 배경으로 조세통제나 기채통제를 완화해야 한다는 규제완화론이 제기되는 것이다.

이들은 지방교부세라는 이전재원을 통해 전국 획일적인 재정수요를 충족해 주면 그것을 넘어서는 선택적 재정수요에 대해서는 규제를 완화해서 지방정부가 증세와 기채로 조달할 수 있도록 해주자는 것이다. 그러면 공공서비스의 수익과 부담이 일치하여 자기책임성에 바탕은 둔 재정수요의 충족이 가능해진다고 주장한다.

지방세나 지방채 같은 비이전재원에 대한 중앙정부의 조세통제나 기채통제와 같은 규제를 완화하는 것은 매우 중요하다. 그러나 세원의 재배분을 수반하

지 않은 규제완화는 오히려 지방재정을 축소시킬 수 있다.

국세에 의해 지방의 세원 이용가능성이 규제되고 있는 현실을 방치한 채, 지방세에 대한 규제를 완화해도 지방의 징세노력은 제한적이다. 규제완화론은 지방정부의 자주재원 확충 요구에 반대논리로 활용될 뿐이다.

예컨대 탄력세율제도도 세율인상보다는 세율인하 가능성이 높고, 조세경쟁과 조세수출문제만 심화시킬 수 있다. 즉 세출권한에 걸맞게 세원 재배분이 이루어진 다음, 재량지출의 재원조달을 위해 추가세수가 필요한 경우 탄력세율을 활용하도록 제도화하지 않는 한 실효성이 별로 없다.

규제완화론은 필요행정수준을 보장하는 중앙정부의 '조정책임'을 부정함으로써 '공공의 영역'에 경쟁원리를 적용하려는 것이다. 지방정부 상호 간에 '협력'관계가 아니라 적대관계를 형성할 뿐이다.

셋째로 중앙의 재원보장책임을 전제로 한 자주재원주의의 견해가 있다. 이 견해는 지방정부가 지방세를 통해 재원을 조달하는 자주재원주의를 기본으로 하되, 중앙정부가 지역 간 재정력 불균등을 해소하여 전국적으로 일정한 필요행정수준을 보장해주는 '중앙책임'(central responsibility)을 짊어지는 것을 전제조건으로 한다.(이재은, 2002a)

중앙책임은 지방정부 간의 협력원리, 즉 지방정부가 상호 이타적 행위를 발휘함으로써 서로 돕고 북돋우는 원리에 기초하고 있다. 독일 바이마르공화국에서 에르쯔베르거가 재정조정제도를 도입했을 때의 구호는 "독일은 하나다"였다.(神野直彦, 1998, 이재은 역, 2000) 고령화와 실업증가 등 사회통합이 더욱 중요해지는 21세기에도 중앙책임은 유지되어야 한다. 이를 위해 일정한 범주 안에서 조세통제와 기채통제는 용인되어야 한다.

예컨대 재정긴장상태에 빠진 자치단체가 증가하고 있는 추세를 감안할 때 거시적 경제조정의 필요만이 아니라 지방재정의 건전성 확보를 위해 기채에 대한 총량규제는 실시해야 한다. 또한 지방교부세가 재정력 조정이라는 제 기능을 발휘하려면 표준세율이라는 조세통제도 필요하다. 왜냐하면 기본적으로 필요행정수준을 보장하는 틀은 지방교부세라는 재정조정제도이기 때문이다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 재정분권 개혁에서는 자주재원주의에 입각하여 지방세를 확충하는 것이 우선이다. 물론 자율적 재정운용에 대한 규제는 완화되어야 하며, 동시에 필요행정수준의 보장이라는 중앙책임은 강화되어야 한다.

자주재원주의는 중앙-지방정부 간 기능을 재배분할 때, 이에 걸맞게 세원도 재배분하여 자율과 책임이 조화를 이루도록 만드는 것이다. 다만 자본주의의 불균등발전법칙에 따라 지역 간 재정력의 불균등 문제가 발생하기 때문에 사회적 결속을 위해서는 중앙정부가 '국민최저(또는 표준)행정수준'을 실현하도록 재정조정을 실시해야 한다.

자치단체가 전체적으로 세입의 절반 이상을 이전재원에 의존하는 구조를 개선하려면 전면적 세제개혁이 불가피하다. 세원이양은 소득·소비세 등 기간세목을 대상으로 하고, 세제를 다원적으로 설계해야 한다. 재정력 격차 문제와 지역균형발전 문제는 지방세제가 아니라 재정조정제도의 재설계로 해결해야 한다. 수직적 재정조정제도만이 아니라 사회적 결속을 위해 수평적 재정조정제도도 도입해야 한다.

2. 지방세 확충의 전제조건: 기능재배분과 재정책임성

지방재정의 자율성, 재정책임성, 효율성을 제고하기 위해 지방세를 확충하려면 재정여건을 전망하면서 중앙-지방 간 재정관계에 관련된 다양한 제도를 개편해야 한다.(이재은 외, 2018)

2000년대에 들어와 한국경제의 저성장화가 심화되고 있는 가운데 사회복지 부문을 중심으로 재정지출은 빠르게 증가하면서 국가재정을 압박하고 있다. 저성장이 지속되면 세입증가율은 낮아지는 반면 경기회복을 위한 확장적 재정지출 요구는 높아지면서 적자재정과 국가채무의 증가가 항상화할 가능성이 있다. 다행히 최근 세수가 목표치에 비해 크게 증가하면서 일시적인 여유가 생겼지만, 윤석렬 정부가 감세정책을 채택하면서 재정전망이 불투명해졌다.

지방의 재정건전성은 아직까지 매우 양호하지만, 높은 중앙재정의존도 때문에 중앙정부 재정이 악화될 경우에 지방재정도 긴장상태에 빠질 수 있다. 우리나라 재정의 중장기적 전망은 세입과 세출 양 측면에서 그리 밝지 않다. 저출생·고령화 추세와 양극화 심화는 사회복지 관련 재정수요를 빠르게 증가시킬 것으로 전망되기 때문이다.

그러므로 지방세 이양과 이전재원 확충 등 지방재정의 양적 확충에 관한 논의에는 이러한 전체 재정여건과 전망에 대한 명시적인 고려가 있어야 한다. 총

재정자원의 제약을 무시하고 지방재정의 양적 확충만 지향하는 재정분권 논의는 제한적이다. 재정분권을 추진하려면 중장기적 재정 전망 하에서 중앙과 지방간 기능의 재배분, 지방세의 확충, 지방세제의 정상화, 재정조정제도의 재편, 지방재정지출의 효율화 등에 관한 논의가 동시에 이루어져야 한다. 보조금이나 교부세 등 이전재원은 세출권한(재정지출책임)의 배분과 세원배분에 있어서 상·하위 정부 간 수직적 불균형과 지방 상호 간 수평적 불균형을 해소하기 위한 장치로서 역할을 한다.

지금의 중앙-지방 간 기능 배분 상태를 주어진 것으로 전제한다면, 전체 재정자원의 제약 하에서 국세를 지방으로 이양할 때 기능 재배분은 필연적이다. 기능의 재배분 논의에서 핵심적인 연결고리는 국고보조사업이다. 국고보조사업을 대폭 축소, 정비하여 일부 사업을 지방사무로 이양할 필요가 있다. 국고보조사업은 과거 SOC 등 지역개발 위주에서 사회복지사업 위주로 빠르게 재편되었다. 따라서 사회복지 국고보조사업의 지방이양을 우선적으로 고려해야 한다. 지방의 재량권이 인정되지 않고 전국 공통적인 기준이 필요한 현금급여 중심의 보편적 복지사업(기초생활보장, 기초연금, 장애인 복지 등)은 중앙정부의 책임으로 하고, 보육, 노인요양 등 주민들의 일상생활 지원과 사회기반 투자 성격의 현물급여 중심 복지사업은 지방 사업으로 전환하는 방안을 검토할 수 있다.[12)]

지역개발이나 SOC 투자 관련 국고보조사업 중에서도 전국적 또는 광역적 파급효과보다는 국지적 성격이 강한 사업은 지방이양을 검토할 수 있다. 국고보조사업 중에 재정형평화(교부세) 성격이 상대적으로 강한 사업은 지방세 확충에 따른 기능재배분과 함께 대폭 정비할 필요가 있다.[13)]

끝으로 지방세 확충을 위한 세제개편과 함께 재정책임성을 확보하는 방안도 강구해야 한다. 재정분권의 핵심과제로 세원이양이 등장하게 된 배경은 높은 재정의존성 하에서 지방이 경험했던 다양한 형태의 자치권 제약이다. 이전재원이 지방재정에서 차지하는 비중이 높을수록 지방자치에 대한 중앙정부의 통제

12) 전통적으로 소득재분배는 중앙정부의 기능으로 분류되지만, 제2세대 재정분권이론에서는 재분배에 대한 차별적 선호, 재분배 역량의 지역 간 차이 등으로 인해 정보 파악이 용이한 하위정부가 소득재분배기능을 담당하는 것이 적정하다는 견해도 있다. 이는 하위정부가 충분한 재정자원을 보유한다면 자체재원을 활용한 분권적 재분배정책을 통해 소득재분배의 정책목표를 달성할 수 있다는 것이다(최병호, 2015, 이재은 외, 2018).

13) 다만 이런 사업들은 국가균형발전정책의 주요 수단으로 활용되므로, 정비 과정에서 지역의 반발이나 정치권의 반대에 직면할 가능성이 있다.

와 개입 가능성도 커진다. 즉 중앙정부는 지방의 후견인으로서 지방의 세입과 세출 전반에 걸친 재정적 행위와 그 결과에 대해 책임을 물으려 한다. 이는 다양한 형태의 자치권의 제약과 통제로 나타난다.

지방세 확충에 대한 오래된 요구는 재정의존성을 줄이는 것이 중앙정부의 개입과 통제의 최소화와 지방정부의 자율적인 재정적 의사결정의 필요조건이라는 생각을 반영한다고 볼 수 있다.(최병호, 2017)

그런데 이러한 필요조건이 충족되면 자연스럽게 지방공공재 공급의 효율성이 제고되고 주민들에 대한 재정적 책임성이 높아진다는 보장이 없다. 지방세 확충에 따른 지방재정의 자율권 향상과 지방재정의 효율성 및 재정책임성이 동시에 달성되려면 다음과 같은 추가적인 조건들이 충족되어야 한다.

첫째, 지방세의 가격기능이 작동해야 하는데, 지방공공재가 제공하는 편익과 지방세 부담을 부분적으로나마 연계할 때 비로소 지방의 재정지출이 자율적으로 통제되고 적정수준의 공공재 공급이 보장된다.

둘째, 지방세의 가격기능 작동을 위해서는 지방교부세 등 재정조정제도에 의한 연성예산제약 문제가 해소되어야 한다.

셋째, 지방세제의 정상화를 위한 대폭적인 세제개혁이 필요하다.

넷째, 공공부문의 의사결정과 선택행위에 대한 적절한 통제기제와 함께 주민들의 적극적인 관심과 참여가 긴요하다.

적어도 지금까지 진행된 재정분권 논의에서는 지방세제나 지방재정조정제도의 근본적 개혁에 관한 논의는 제한적이고 형식에 그쳤다.

지방재정의 자율권을 불필요하게 제약하는 중앙정부의 통제장치의 완화·해소, 예산편성 과정에서 주민참여의 제고 등은 추진되었지만, 지방세제 자체의 개혁 및 자율적인 재정규율의 제도화 등에 대한 논의는 제한적이었다. 조세법률주의의 제약이 존재하는 한 지방세의 세원(과표)과 세율결정권의 자율성은 제한될 수밖에 없다. 이제까지 지적되어왔던 지방세제 상의 문제점은 적극적으로 개혁할 필요가 있다.

연성예산제약 문제를 해소하려면 이전재원 교부방식도 대폭 개편해야 한다. 지방(보통)교부세와 함께 국고보조금이 재정부족 자치단체를 과도하게 배려하는 방식으로 배분되고 있다는 문제점은 이미 여러 선행연구에서 지적되고 있다.(최병호·정종필·이근재, 2008; 주만수, 2017) 특히 보통교부세 배분방식을

전면 개혁해서 재정수요 증가와 세 부담 증가가 부분적으로나마 연계되도록 유도할 필요가 있다.

또한 제도적으로 세출 증가와 세 부담 증가의 부분적 연계를 의무화하는 방식도 고려할 수 있다. 의무지출은 제외하더라도 재량지출의 경우는 세출효율화를 통한 증가 억제 노력과 주민들의 부담 증대를 전제로 확충하는 장치를 고려할 수 있다. 예를 들어 전년 대비 재량지출 증가분의 일정 비율은 탄력세율을 적용하여 주민들의 세 부담을 늘리도록 의무화하는 방안이 있을 수 있다.

Ⅴ. 재정분권개혁의 착종 현상과 개선방향

자치분권개혁 20년이 흘렀다. 많은 것이 바뀌었지만 기대만큼 큰 진전은 없었다. 그런데도 문재인 정부를 거치며 자치분권에 대한 비판이 제기되고 있다. 한국사회가 '분권지상주의 또는 분권도구주의에 빠져 있다'(유재원, 2018)거나 '국세를 최대한 많이 지방세로 이양해야 한다는 주장이 학계와 정치권을 지배'(김재훈, 2020)했다거나 제도의 도입 및 변천에 중요한 논거로 제시된 것들이 신화에 가깝다는 비판이 대표적이다. 이러한 비판이 제기된 것은 문재인 정부가 국세와 지방세의 비율을 7:3를 거쳐 6:4까지 높이는 것을 재정분권의 목표치로 제시하고, 재정분권TF의 폐쇄적 논의를 통해 지방소비세를 이양 대상 세목으로 결정하고, 이후 2단계에 걸쳐 지방소비세율을 14.3%p 인상하는 것으로 귀결된 것과 관련있다.

개혁의 양적 목표치를 설정하는 것 자체가 쉽지 않은 문제인데, 대통령 선거 과정에서 공약으로 수치를 제시하고, 이것이 그대로 국정과제로 채택되면서, 그 합리적 논거는 검토의 대상이 되지 않았기 때문에, 학계에서는 비판적 논의가 다양하게 분출할 수 있는 여건이었다.

더구나 목표치를 달성하는 수단으로서 대상세목을 지방소비세로 특정한 점, 세율인상의 목표치가 특별한 논리적 근거를 갖고 결정된 것이 아니라는 점, 지방소비세만을 인상해서는 목표치를 달성할 수 없다는 점 등은 비판의 여지를 넓혔다.

김재훈 교수는 '지방소비세의 도입 및 변천을 볼 때 이러한 상충된 가치(민주

성, 효율성, 형평성)들 가운데 경제적 합리성(효율성)보다는 정치적 합리성(형평성)이 우선적으로 고려'되었고, 그 논거로서 제시되는 주장들에 일정한 신화적 요소가 있다고 비판한다. 제1세대 재정연방주의이론에서는 지방정부가 지방공공재 제공기능을 수행해야 하고, 여기에 필요한 재원을 지방정부가 지방세를 통해 조달해야 한다고 주장했지만, 한국의 재정분권론자들은 '최대한 많은 기능이 지방정부에 배분되어야 하고, 따라서 최대한 많은 재원이 지방세로 배분되어야 한다'고 주장하는데, 이것은 Oates의 분권화정리와도 배치된다고 평가한다. 김 교수는 이러한 주장들이 신화처럼 지방소비세의 도입 및 변천과정에 영향을 미쳤다고 파악한다. 전체적인 논점에 동의하지 않더라도 지방소비세 도입 및 확대 과정의 파행성에 대한 지적으로는 상당히 일리가 있다.

그런데 '최대한 많은 기능이 지방정부에 배분되어야 하고, 따라서 최대한 많은 재원이 지방세로 배분되어야 한다'고 주장한다는 것은 재정분권론자를 하나로 싸잡아 비판한다는 허점이 있다. 논자마다 내용이 조금씩 다르긴 하지만 재정분권을 주장하는 사람들의 대부분은 현재의 기능배분이 자치분권논리(보충성의 원칙)에 부합하지 않는다는 점, 중앙정부가 일방적으로 특정한 사무·사업을 결정하고 지방정부에 실시를 강제해온 점(의무강제), 의무를 강제하고도 그 재원을 중앙정부가 부담하지 않고 지방에 분담시킨 점, 수시로 각종 지침이나 지시를 통해 지방행정을 통제하는 행위 등 지방자치 현장의 문제점을 개선하는 방안을 제시하고 있다.

지방재정 확충을 지방세로 더 배분해야 한다는 주장은 지방재정 실태에 기반한 것이다. 재정사용액의 형식적 배분과 실질적 배분이 크게 괴리되는 이유는 국세와 지방세의 배분 비율이 오랫동안 8:2로 지속되었기 때문이다. 이 문제를 해결하려면 일반재원주의나 규제 완화만으로는 불가능하다. 국세의 지방세 이양이 필수적이며, 그 핵심 대상이 기간세목인 지방소득세와 지방소비세이다. 여기에 재정연방주의 이론을 들이대 비판하는 것은 현실과 이론의 괴리만 더 커지게 만드는 것이다. 만일 사회과학에서 현실의 문제를 설명할 수 없는 이론이라면 이론을 재구성해야 한다.

역대 정부의 분권정책을 살펴보면서 확인할 수 있는 것은 자치분권개혁이 어떤 일관된 논리 틀 위에서 국가의 정부 간 관계를 합리적으로 재편하는 계획으로 추진되지 않았다는 점은 동의할 수 있다. 정권의 이념적 지향이 반영되고,

여기에 제2세대 재정연방주의이론이 지적하듯이 중앙관료와 정치인, 자치단체장과 지방의원, 지역주민 등 서로 다른 목적을 추구하는 주체들이 자신들의 이해관계를 관철하려는 행동이 가세하여 전문가(이들도 이념적 지형에 따라 결론이 다르게 도출되지만)들이 제시하는 개혁의 이념형(당위적 방향성이 반영된 주장)과는 동떨어진 결과를 가져오는 것이 현실이다. 즉 이론은 현실을 비판하는 잣대가 되지만 현실은 이론이 제시하는 방향으로만 전개되지 않는다.

현재의 지방자치제도와 지방재정제도는 민주화운동의 산물인 1987년 헌법체제에 바탕을 두고 있다. 현행 헌법의 지방자치조항은 제헌헌법보다도 후퇴한 내용을 담고 있다. 즉 1987년 개헌을 추진했던 민주화운동 세력들도 중앙정치의 민주화(대통령 직선제)를 우선 목표로 설정하고, 관선 지방행정에 의한 지역의 통제가 정권교체의 장애요인이라는 인식 위에서 지방자치의 복원에 급급하여 지방자치를 위한 충분한 내용을 헌법에 담아내지 못한 것으로 판단된다. 민주화 세력인 노무현 정부와 문재인 정부가 개헌을 추진하려 했던 이유의 하나가 바로 부실하게 규정된 헌법의 지방자치 규정을 개정하여 온전한 자치분권체제를 구축하려는 것이었다. 문재인 정부의 개헌안을 보면 시민사회의 요구가 많이 반영된 자치분권형 규정들이 포함되어 있다.

즉 한국에서의 재정분권개혁은 자치분권형 헌법개정이 이루어지기 전이라도 정부 간 재정관계를 지배-종속관계에서 대등-협력관계로 바꾸려는 것이며, 제도의 설계는 민주성과 효율성을 보장하면서도 지역 간 불평등을 완화하는 중앙의 조정역할을 보완하는 것이어야 한다는 점은 합의된 사항이다.

그런데 실제로 개혁의 추진 주체는 근시안적 시야에 갇혀있는 관료와 정치인들이다. 이들은 국민 또는 주민의 시각이 아니라 정파적 이해관계에 함몰되어 개혁안을 추진하는 것이 현실이다. 지방소비세를 비롯한 국세의 지방이양을 논의하는 단계마다 기획재정부와 행정안전부의 대립은 한 치의 양보도 허용하지 않으려는 모습을 보여왔다. 특히 지방분권개혁이 시대적 조류인 동시에 한국의 역사적 발전단계의 필수적인 과제라는 인식에 동의하지 못하는 기획재정부(중앙집권의 관제탑)는 국가재정(중앙재정과 지방재정)의 장기적 미래상을 그리지 못하고, 단기적 부처이기주의에서 한발짝도 내딛지 못했다. 그러다보니 정치적 관계에 의해 세원이양이 이루어질 것임을 알면서도 반대로 일관했고, 결과적으로 합리적 개혁방안에 대한 논의의 기회를 사라지게 만들었다.

개발계획기에는 매5년 마다 세제개혁을 추진했고, 세제개혁의 방안은 국내외 전문가들을 동원하여 장래를 전망하고, 조세부담율이나 세제의 정책적 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 세제의 개혁방안을 마련했다. 부가가치세가 도입되는 과정을 보면 세제개혁이 얼마나 치밀한 준비과정을 거쳐야 하는지 말해준다. 재정자립을 위해 재원조달이 시급했고, 재원조달효과가 큰 부가가치세의 도입이 불가피하다고 판단하고 10년 전부터 해외사례를 조사하고 도입에 필요한 사전준비사항을 검토했다. 1977년에 부가가치세를 실시했지만, 이미 1972년 세제개편에서 이를 위한 준비가 이루어졌고, 부가가치세의 역진성에 따른 국민반발을 고려하여 1974년에 누진적 종합소득세제를 선제적으로 도입하여 보완했다. 이처럼 한 나라의 조세체계는 그때그때 정파적 이해에 따라 구성하는 것이 아니라, 과세원칙과 조세의 성격 등 재정·조세이론을 바탕으로 국가의 물적 토대로서 구축해야 하는 것이다. 따라서 과표체계나 세율변동이 아니라 조세체계의 근간을 바꾸는 세제개혁은 오랜 준비기간을 거쳐야 사회경제적 부작용을 최소화하면서 빠른 시간에 정착시킬 수 있는 것이다.

지방분권개혁이 노무현 정부에서 본격적으로 추진되었고, 이미 이때부터 지방소득세와 지방소비세가 논의되었음에도 20년이 지난 현시점에서도 지방소득세와 지방소비세의 당위성을 수용하지 못하고, 바람직한 제도의 설계를 고민하는 것이 아니라 자신들의 통제력을 지키려는 기획재정부의 근시안적 자세는 국가적으로도 아쉬운 대목이다. 재정분권개혁이 착종된 모습으로 전개되는 바탕에는 집권체제의 관제고지를 유지하려는 기획재정부의 강고한 저항도 중요한 요인이다.

물론 행정안전부의 소극적 역할에도 아쉬움은 남는다. 우리나라 지방세제의 문제점을 수시로 점검하면서 자치분권체제에 적합한 지방세제를 구축하려는 중장기적 노력이 실종되고 있기 때문이다. 노무현 정부의 조세개혁 특위 시절에는 당시 행정자치부 지방세제국의 적극적인 노력으로 지방세포럼이 이어졌고, 지방소득세와 지방소비세에 대한 다양한 연구를 통해 개혁논리를 구축하기도 했다. 그러나 지방소비세가 도입되는 과정에서나, 이후 지방소비세율이 인상되는 과정에서는 자신들이 관장하는 조세규모가 확대되는 것에 안주하는 모습이었다. 문재인 정부 국정과제와 자치분권종합계획에 지방소득세의 규모확대가 명확하게 기술되어 있음에도 행정안전부의 실행계획에는 지방소득세의

도입방안을 고민한 흔적이 없다.

여기에는 전문가들의 안이한 협력도 일조한 것은 아닌지 숙고해볼 일이다. 행정안전부가 추진하려는 방안을 합리화해주는 연구에 매몰되지 않았는지도 반성해볼 일이다. 지방재정학자들도 엄정한 객관적 입장을 견지하면서, 한국지방재정의 역사적 전개과정을 밝히고, 지방재정제도와 지방세제의 실태를 분석 점검하고, 사회경제적 여건 변화가 지방재정에 미치는 영향을 심도있게 검토하여 미래지향적 제도설계에 힘을 모아야 한다. 또한 관념적 추상적 이론 틀이나 해외사례가 아니라 한국의 현실에 대한 구체적 분석에 바탕을 둔 실천 가능한 대안을 모색해야 한다.

지금까지 전개된 자치분권개혁, 특히 재정분권개혁에서 무엇이 문제인지 규범적 실증적 교차분석이 필요하다. 필자는 재정분권개혁의 당위성은 제1.2세대 재정연방주의이론만이 아니라 자본주의발전단계에 따라 변모해온 정부 간 관계의 역사적 변모과정에 주목하면서, 각국의 역사적 발전과정의 특성이 정부 간 관계에 어떻게 반영되어 나타나는지에 관심을 가져야 한다는 입장을 갖고 있다.

즉 한국의 중앙집권적 분산체제의 배경에는 한국자본주의 발전과정의 특성이 반영되어 있다. 여기에는 자유주의적 시장경제에 대한 맹목적 신뢰가 작동하고 있다. 국가주도의 불균형성장전략을 바탕으로 고도성장에 성공한 한국자본주의는 이미 고도로 독점화된 재벌지배체제가 구축되어 있다. 이미 시장에서 자유로운 경쟁 자체가 배제되고 있는데, 시장경쟁을 위해서 정부규제를 개혁해야 한다는 주장이 힘을 받는 모순이 나온다. 정부규제의 핵심은 '시장의 실패'를 초래하는 독점적 요소들에 대한 규제인데, 바로 그 독점(재벌)의 자유로운 이윤극대화 행동을 위해 최소한의 사회적 정의 실현을 위한 규제를 완화하는 것이 타당한 것인가.

자치분권도 그동안 국가적 목적을 위해 전국을 획일적으로 통제하고 관리해온 고도로 집중된 경직적 권위주의적 중앙집권체제를 개혁하는 것에서 출발한다. 국가주도 불균형성장전략에 의해 이미 고도로 양극화된 지역경제구조이지만, 적어도 생활의 장에서는 지역의 특성에 맞게 다양하고 특색있는 공동체를 실현할 수 있어야 한다는 것이 자치분권체제를 요구하는 이유이다. 권위주의적 관치행정에 익숙한 주민과 관료들은 아직도 자율적 행정보다는 중앙의 지침이나 지시에 의존하는 타율적 행정에서 벗어나지 못하는 것이 현실이다. 주민들

도 참여의 기제가 있는지도 모르는 사람이 다수이다. 오랜 권위주의 체제하에서 삶에 찌든 모습일지도 모른다.

그러나 21세기는 4차 산업혁명이 전개되는 격동의 시기이다. 기술의 혁신이 인간의 삶의 방식에 혁신을 가져오고 있다. 스마트폰의 등장은 정보의 비대칭성을 크게 완화해주고 있다. 특히 '포노 사피엔스'로 규정되는 1990년대 이후 세대는 사고방식과 행동양식이 기성세대와는 완전히 다르다. 이처럼 사회경제 구조가 다원화하는데, 이를 뒷받침하는 정부부문이 경직적인 집권체제를 온존시킨다면, 국제경쟁에서 뒤처질 뿐 아니라 주민들의 삶의 질도 떨어뜨리는 요인이다.

중앙집권과 지방분권은 선도 악도 아니라는 주장은 타당하다. 집권과 분권은 사회경제의 역사적 발전과정에 따라 전전(輾轉)하는 현상이다. 절대적 현상이 아니라 상대적 현상이다. 21세기 세계체제의 변화와 사회경제적 변화는 위로는 더 고도화된 집권체제를 요구하는 동시에 아래로는 더 세분화된 분권체제를 요구한다. 첨예화되는 세계경쟁에서 이기려면 더 강력한 국가역량이 필요하다. 최근에 전개되는 미·중 갈등에서도 입증되고 있다. 그러나 강력한 국가역량은 기능마비에 빠진 집권체제의 재구조화를 요구한다. 독점보다 시장경쟁이 유효한 것은 유연한 조정과정 때문이다. 국가체제도 마찬가지이다.

한국에서 오랫동안 경직적인 중앙집권체제를 확장해온 중앙정부는 과부하상태에 놓여 있다. 중앙-지방정부 간 권한의 재배분을 통해서 중앙정부의 과부하를 줄이고, 지방정부에 대한 통제고리를 제거하는 것이 국가체제의 효율성을 위해 바람직하다. 지방정부의 기능도 종래의 지방공공공재에 국한하지 말고, 현물급여형 준사적재의 공급도 책임져야 한다. 지방분권개혁은 중앙-지방 기능의 재조정이 필요조건이고, 기능조정에 걸맞는 국세-지방세체계의 재조정으로 지방의 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 기제를 마련하는 것이 충분조건이다. 물론 이 과정에 주민참여의 기제를 확장하는 것이 전제되어야 한다. 요컨대 집권체제의 재구조화와 분권체제의 재구성은 상호 보완적이어야 한다.

한편 지방소비세의 도입 및 확대과정에서 드러난 재정분권개혁의 착종상태에서 배울 수 있는 것은 재정분권개혁은 단지 세원이양을 통한 지방세 확충에 머무는 것이 아니라 지방재정 운영 체계 전반을 자치분권형의 실체에 맞게 바꾸어야 한다는 것이다. 이는 대통령 소속 자치분권위원회와 이를 뒷받침하는

행정안전부와 기획재정부의 협업이 있어야 가능할 것이다. 신자유주의적 입장이든 협력적 복지사회를 지향하는 입장이든 정부 간 관계가 지방분권형으로 바뀌어야 한다는 것은 동일하다. 1980년대 이후 영미계통 국가와 독일·일본의 신자유주의적 개혁에서도 분권개혁이 추진되었고, 반대로 사회민주당이 지배했던 프랑스 스웨덴 등에서도 협력적 복지사회의 강화를 위한 분권개혁이 추진되었다. 물론 추구하는 이념에 따라 개혁의 내용이 상이했지만, 중앙정부의 지방정부에 대한 통제기제의 제거라는 점은 동일했다.

앞에서도 언급했듯이 한국사회가 직면한 사회경제적 위기요인을 극복하기 위해서는 개발계획기의 권위적 중앙집권체제를 민주적 지방분권체제로 바꿔야 하는 것은 필연이다. 정치적 민주화의 확장을 위해서도 지방자치가 중요하지만, 세계화나 저출생 고령화 등 사회경제적 여건 변화에 탄력적으로 대응하기 위해서도 지방자치가 중요하다. 그렇다면 진보와 보수, 여와 야를 떠나 국가체제의 개혁에 협력해야 한다. 특히 경제정책과 재정정책의 관제고지를 장악하고 있는 기획재정부와 지방자치단체를 총괄 지원하는 행정안전부의 협업은 매우 중요하다.

각설하고 재정분권의 착종상태를 개선하여 바람직한 정부 간 재정관계를 구축하기 위해서는 다음과 같은 경로가 필요하다고 판단된다.

첫째 전부개정된 지방자치법에서 기능배분의 기준으로 보충성의 원칙이 천명되었으므로, 중앙-지방정부의 재구조화를 위한 전면적인 사무권한의 재배분이 이루어져야 한다. 필자는 이러한 중앙정부의 재구조화를 강제하는 수단의 하나가 국고보조금제도의 개편이라고 생각한다. 문재인 정부가 재정분권의 지표를 7:3으로 설정한 것은 어쩌면 일본의 3위1체 개혁에서 배운 것일 수도 있다. 일본에서는 2000년 지방이양일괄법을 제정한 다음 재원재배분이 교착상태에 빠졌을 때, 실권을 가진 총무성대신이 개혁의 양적 목표로 국고보조금 4조엔 삭감을 제시하고, 중앙 각 부처가 대상을 결정하도록 강제한 것이다. 보조금 삭감에 대한 보전재원은 비례적 지방소득세(3조엔)의 도입으로 해결하고, 세수격차를 지방교부세로 조정하는 방안이었다. 그 과정이 순탄하게 진행된 것은 아니지만, 몇 년의 준비과정을 거쳐 개혁을 완성했다.

만약 우리나라에서도 국고보조금의 삭감목표를 미리 설정하고, 각 부처에 대상사업을 제출하도록 요구하면, 각 부처는 스스로 기능을 조정할 수밖에 없을

것이다. 그런데 필자는 그 방법을 국고보조금 자체의 삭감으로 할 것이 아니라 국고보조금 확대로 지방재정의 자율성을 박탈해온 기제였던 지방비부담의무의 폐지에서 구하기를 제안한다. 예컨대 2020년도 자치단체보조사업비가 총120조원인데 국비보조가 86조원이고 지방비부담이 34조원이다. 만약 지방비부담의무가 폐지된다고 가정하면 지방은 34조원의 가용재원이 증가한다. 지방으로 세원을 이양하지 않아도 재정의 자율성은 크게 높아질 것이다. 중앙정부는 국비 86조원만으로 사업을 운영해야 하므로 스스로 구조조정을 통해 중요도가 떨어지는 사업을 폐지 또는 통합하여 추진할 것이고, 그러면 인력과 조직도 여유가 생길 것이다. 인위적인 조직의 통폐합은 구성원이나 이해단체의 반발이 거세지만, 자발적 구조개혁은 상대적으로 저항이 적을 것이다. 물론 현실적으로 국고보조금에 대한 지방비부담을 모두 폐지할 수는 없을 것이다. 사회복지지출이나 필수적 SOC기반정비 등 중앙정부와 지방정부가 협력해야 할 대상이 많이 있을 것이다. 그러나 지방비부담율의 일정한 제한조건을 설정하는 것만으로도 유사한 성과를 거둘 수 있다.

둘째 기능의 재조정이 이루어지면, 사무·사업에 대한 재원조달방안을 강구해야 할 것이다. 우선 세출수요를 고려하여 국세와 지방세의 배분비율을 설정하고, 국세와 지방세체계의 제도를 전면적으로 재편하는 세제개혁이 추진되어야 한다. 핵심은 지방소득세와 지방소비세를 어떻게 설계하느냐이다. 원칙적으로 조세원칙에 맞게 세제를 설계해야 재정분권원리를 실현할 수 있다. 즉 자율성과 책임성이 구현될 수 있어야 한다. 지방소득세와 지방소비세를 재편해야 하는 이유가 여기에 있다.

세원이양과는 별개로 현행 지방세체계의 파행적 요소를 개선하는 노력이 필요하다. 우선 지방세체계를 다원화해야 한다. 현재와 같이 특·광역시와 도 두 개의 틀로는 지역의 여건을 반영하기 어렵다. 적어도 특별시와 자치구, 광역시와 자치구, 도와 시, 도와 군으로 나누어 세목을 할당해야 자체재원의 비중을 높일 수 있다. 또한 지방세목 중에 지방공공서비스의 재원이 아니라 국가정책의 보조수단으로 활용되는 조세, 부과주체와 사용주체가 다른 조세, 납세지와 주소지의 불일치 등 과세원칙과 모순되는 세목 등등의 세제가 합리적으로 조정되어야 한다. 때로는 지방세의 국세이양도 고려해야 한다.

셋째 세원이양이 이루어질 경우, 지역별 세수 격차가 발생하기 때문에 이를

조정하는 제도를 재설계해야 한다. 중앙정부의 재정조정책임이 선행되어야 한다. 즉 지방교부세의 역할을 전면적으로 재검토하고 제도를 주민이 이해하기 쉽고 자치단체가 세입예측이 가능하도록 단순화해야 한다. 중앙정부가 정치적으로 통제할 수 있는 기제를 최소화해야 한다.

그런데 지방소득·소비세가 확대되면 지방교부세만으로 재정력 격차를 조정하기는 어렵다. 따라서 국민최저수준(national minimum)을 보장하기 위한 역할은 지방교부세가 담당하고, 시민최저수준(civil minimum)을 보장하는 역할은 수평적 재정조정제도로 보장해야 한다. 서울시의 재산세 제도와 같이 지방소득세와 지방소비세도 일정부분을 공동세로 활용하는 방안이 바람직하다. 배분기준은 지역에 따라 조례로 정하도록 한다.

넷째 세출의 자치와 세입의 자치를 제약하는 요인들도 개선해야 한다. 지방정부에 대한 중앙정부의 통제, 기초정부에 대한 광역정부의 통제는 기본적으로 모두 제거해야 한다. 특히 법률적 통제가 아닌 행정적 통제(지침, 지시 등 행정절차를 통한 관여)는 배제되어야 한다.

다섯째 전부개정된 지방자치법에서 빠져버린 주민자치관련 입법이 조속히 이루어져야 한다. 군사정부가 읍·면을 통합하여 군으로 만들고 시·읍·면 자치를 시·군 자치로 만든 것은 집권화의 과정이었지만, 주민의 민주주의 훈련 기회를 박탈하는 퇴행적 조치였다. 시·읍·면 자치가 유지되었다면, 경제발전과 함께 주민자치역량도 이미 선진국수준으로 높아졌을 것이다. 따라서 준 지방자치조직으로서 주민자치회를 전면적으로 실시하는 것은 지역공동체의 복원을 위해 매우 중요하다. 이와 함께 지방재정의 전 과정에 주민참여기제를 확대하는 것도 재정분권의 주요과제이다.

끝으로 우리나라 지방재정제도와 지방세제에는 기본적으로 잘못된 개념이 적지 않다. 재정분권과 관련해서도 연구자 간에 인식이 공유되지 못하는 용어나 개념들이 많다. 예컨대 전술했듯이 재정자주도는 전문가는 물론 일반 국민들의 혼란을 초래하고 있다.[14] 잘못된 용어 정의는 인식체계를 교란시키므로 학회를 중심으로 올바른 용어법을 정리해야 한다.

---

14) 윤석렬 정부의 국정과제 112번째 '지방자치단체 재정력 강화'에는 '재정자주도 기반 목표설정', '지방의 자주재원 확충'이 기술되어 있다. 잘못된 용어가 개혁의 방향마저 오도하지 않을지 우려된다.

Ⅵ. 마무리 글: 헌법개정의 필요성

지역의 문제는 지역주민의 뜻에 따라 지역이 자율적으로 결정하는 것이 지방자치의 기본이념이다. 국가로부터 독립한다는 의미가 아니라 국가적 과제는 중앙정부가 수행하고, 지역적으로 다양성이 필요한 문제들은 지역이 자율적으로 다양하게 해결할 수 있게 만드는 것이 자치분권개혁의 기본이념이다. 집권체제가 전쟁이나 공황과 같은 사회경제적 위기국면에서 강화되는 이유를 역으로 해석하면 평상시에는 자치분권체제가 사회를 지탱하는데 더 효율적이라는 의미이기도 하다.

우리나라는 식민지로부터 해방되었지만 민족과 국토가 분단되며 동족상잔의 전쟁을 경험하고, 빈곤한 후진국에서 탈출하기 위해 강력한 권위주의적 국가체제를 유지하며 경제개발계획을 성공적으로 추진하면서 후진국에서 탈출할 수 있었다. 경제성장의 결과를 바탕으로 민주화에도 성공하면서 선진국 대열에 진입할 수 있었다. 이 모든 과정이 압축적으로 전개되었고, 그러다보니 고도성장의 그늘도 짙고, 민주화의 과정도 시행착오의 연속이었다.

중앙집권과 지방분권은 대립적 용어이지만, 한 나라를 운영하는 국가체제로서는 상호보완적인 요소이며, 중앙-지방정부 간의 관계에서 자율과 협력의 적정한 조화의 문제이다. 그러나 정부 간 관계도 사회경제적 구조의 영향을 받는다. 한국자본주의의 구조적 특징과 정부 간 관계의 구조(중앙집권적 분산체제)가 상호 조응한다는 점도 간과할 수는 없다.

한국의 경제발전과정에서의 국가체제가 강력한 중앙집권체제였다면, 선진국 단계에 진입하는 국가체제는 유연한 지방분권체제가 아닐까? 지방정부가 사회경제적 위기에 더 유연하게 대응할 수 있는 사회적 안전망이 될 수 있다는 점에 주목해야 한다. 전쟁이나 경제공황, 기후위기와 대형 재난 등 국가적으로 대응해야 하는 문제들은 강력한 중앙정부의 통제력이 필요하다. 그러나 일상적인 국민들의 삶에 필요한 공공서비스(지방공공재), 공동체적 대응이 필요한 현물급여 중심의 사회복지서비스, 긴급한 구휼 등은 주민에 가장 가까운 정부가 더 효율적으로 대응할 수 있다. 지방정부는 주민에게 가장 가까운 사회안전망으로 기능하게 된다. 코로나 팬데믹 국면에서도 중앙방역당국보다도 지방자치단체가 주민 안전에 더 유효한 역할을 수행했음은 주지의 사실이다.

중앙-지방정부의 관계를 유연한 지방분권체제로 전환하려면 앞에서 언급했듯이 행정분권(기능 재조정), 재정분권(세원 재배분과 재정조정제도 재편), 정치분권(자치입법권 강화), 주민분권(주민참정 기회 보장)을 조화있게 추진해야 한다. 그러나 실질적인 지방분권체제를 구축하려면 1987년 체제의 헌법을 바꾸어야 한다. 현행 헌법의 지방자치 조항은 중앙집권적 분산체제라는 과도기적 형태를 보장할 뿐, 자치분권공화국에 걸맞는 자치권을 보장할 수 없다. 본질적인 한계를 안고 있기 때문이다.

우리나라 헌법 제117조 제1항에서는 '지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'고 규정하고 있다. 또한 헌법을 이어받은 지방자치법 제22조에서도 '지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다'고 지방자치단체의 자치입법권을 제약하고 있다.

헌법 제50조에는 '조세의 종목과 세율은 법률로서 정한다'라고 규정하고 있다. 지방정부는 지방세의 세목선택권, 과표결정권, 세율결정권이 제한되어 있다. 기능배분에 따라 세출권한이 주어지더라도 근본적으로 세입권한에 제약이 있어 공공서비스의 수혜와 그 비용의 부담이 대응관계를 가질 수 없다. 따라서 국민의 공평한 조세부담을 고려하여 일정한 제한은 설정하더라도, 자치조례로 세목선택, 과표 및 세율을 결정할 수 있어야 자치재정이 가능해진다. 개헌이 필요한 이유이다.

그동안 시민사회와 지방정부는 지속적으로 분권형 개헌을 촉구해왔다. 문재인 정부가 자치분권공화국을 내걸고 지방분권형 개헌안을 제출했으나 국회는 제대로 논의도 없이 무효화시켜 버렸다.

분권형국가를 지향하는 지방분권개혁이 실질적인 효과를 거두기 위해서는 지방자치의 범주를 제한하고 있는 헌법을 개정해야 한다. 지방분권형 개헌의 요구내용은 다양하지만 요약하면 다음 네 가지로 압축할 수 있다.

첫째 지방자치단체를 '지방정부'로 개칭하고, 제117조와 제118조의 내용을 종합하여 기능배분원칙과 세원배분원칙 등 자치분권의 기본 틀을 분명하게 규정해야 한다.

둘째 자치입법권을 확실하게 보장해야 한다.

셋째 자치재정권을 강화하기 위해서 프랑스의 헌법개정에서와 같이 지방자

치단체가 법률이 정하는 바에 따라 자유롭게 처분할 수 있는 재원의 보유 및 조세징수권을 명시해야 한다. 즉 헌법에 '지방자치단체에게는 재정책임성이 발휘될 수 있도록 적절한 자주재정권을 보장하여야 한다'고 포괄적인 자주재정권을 선언하고 동시에 '이중과세가 아닌 한에 있어서 조례로서 세목과 과세표준 그리고 세율을 결정할 수 있다'는 조항을 명시해야 한다.

넷째 지역 간 경제력 격차를 반영하여 헌법에 '지방자치단체 간 재정력 불균형을 해소하기 위해 중앙정부는 적절한 재정조정제도를 마련하여야 한다'라고 중앙정부의 재정조정책임을 명시해야 한다.

끝으로 자치분권에 대한 사회적 공감대를 확보하는 것이 자치분권개혁이 성공할 수 있는 첩경이다. 한국사회가 직면하고 있는 사회경제적 과제를 해결하기 위해서는 과부하상태에 빠진 중앙집권체제의 획일성을 탈피해야 한다. 지역의 다양성이 구현되는 지역공동체를 복원하려면 유연하고 탄력적인 자치분권체제가 필요하다. 물론 여러 학자들이 지적하듯이 정부는 공공선을 실현하는 선량한 관리자가 아니라 선거에서의 승리를 통해 권력을 유지하려는 정치가들과 승진과 보신을 추구하는 관료들과 이들을 활용하여 자신의 이익을 극대화하려는 대중들의 투쟁의 장이라는 사실을 인식해야 한다. '국민들은 자신들의 수준에 맞는 정부를 갖는다'는 경구는 변함없는 진리이다. 자치분권국가는 공짜로 실현되지 않는다.

참고문헌

구균철(2017), "법인지방소득세의 발전방안", 「지방세포럼」, 34권 2017년 7월호, pp.22-35.

국중호(2017), "일본의 정부 간 재정관계 개혁과 시사점", 2017년 재정학공동학술대회 발표자료집.

김재훈(2007), "참여정부의 재정분권 평가". 「지방자치학회보」 19:4 5-26.

_____(2011), "지방소비세제도의 개선에 관한 연구: 배분산식의 효율성과 형평성의 조합방식을 중심으로". 「지방재정논집」 16:3 1-29.

_____(2020), "재정분권과 신화", 한국지방재정학회 2020년도 하계학술대회발표자료집, 263-304.

김태영. 2019. "재정분권에 대한 이해와 오해: 지방소비세 제도와 재산세 공공과세 제도를

중심으로". 「한국지방행정학보」 16:3 201-220.
김홍환(2012), 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석, 「지방자치학회보」, 17권 1호, pp.75-102.
_____(2018), "참여정부 재정분권 정책에 대한 평가: 문재인 정부의 재정분권정책 추진에 대한 제언을 중심으로", 「한국지방재정논집」, 제23권 제2호, PP. 1-38.
대통령자문 정부혁신지방분권위원회(2007), 「참여정부 재정분권」.
박지현(2014), 사회복지분야 국고보조사업 차등보조율 도입이 지방재정에 미친 영향, 한국지방세연구원 정책연구보고서.
배인명(2019), "문재인 정부의 1단계 재정분권 정책에 대한 평가", 한국지방재정학회 세미나 자료집, pp. 51-76.
서정섭(2011), "복지재정의 정부간 분담체계 재구축 방안; 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안", 「지방재정과 지방세」, 40호, pp.46-67.
손희준(2010), "지방자치와 국가발전: 국가재정과 지방재정", 정책지식포럼 발표논문, 서울대.
_____(2018), "문재인 정부의 재정분권 방안: 역대 정부의 국정과제에 대한 평가를 중심으로", 한국지방재정학회 세미나 자료집, pp.433-465.
우명동(2017), "재정분권정 평가: 참여정부 이후 시기를 중심으로", 지방세포럼, 1월호, pp. 28-45.
_____(2019), 「재정연방주의와 정부간 재정관계」. 성신여자대학교 출판부.
유재원(2018), "한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색", 「한국행정학보」 52:3 3-28.
유태현(2017), "지방소비세의 발전방안", 「지방세포럼」, 34권 2017년 7월호, pp.36-58.
_____(2019), "문재인 정부 재정분권정책의 영향과 관련 부분의 대응과제", 한국지방재정학회 세미나 자료집, pp. 319-342.
이상훈·김경민(2021), 「문재인 정부의 재정분권 효과 분석」, 한국지방세연구원
이재원(2006), "중앙·지방정부간 복지재정관계 재정립 과제", 한국지방재정학회세미나 자료집.
_____(2011), "사회서비스투자를 위한 지방재정의 역할강화 방안 : 중앙·지방정부간 복지재정관계를 중심으로", 「한국지방재정논집」, 16권 2호, pp.87-114.
_____(2015), "사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편과제", 「한국지방재정논집」, 20권 2호, pp.1-34.
_____(2019a), "문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제". 「한국지방재정논집」 24;1 33-64.

_____(2019b), “문재인 정부 1단계 재정분권에 대한 평가와 향후 과제”, 새로운 지방재정 전문가 제언, 한국지방재정공제회, pp. 8-29.

이재은(1997a), “분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법”, 「지방재정연구」, 창간호, 한국지방재정학회, 1997.

_____(1997b), “韓國の政府間財政關係の歷史的 特質”, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 1997.

_____(1998a), “현대자본주의국가의 정부간 재정관계의 변용과 그 의의”, 「지방재정연구」, 제2호, 한국지방재정학회, 1998.6.

_____(1998b), “IMF체제하의 지방재정개혁”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1998.4.

_____(2000), “21세기 사회경제적 변화와 지방정부의 대응-분권형 사회를 지향한 개혁을 위하여”, 「뉴밀레니엄시대의 지역경제 경쟁력강화 전략」, 충북경제포럼·한국경제연구학회·충북개발연구원, 2000.2.

_____(2001), “분권형사회를 지향한 지방세제개혁”, 지방분권정책대안 학술심포지움 「지방분권과 지역발전」, 2001.11.2.

_____(2002a), “분권화를 위한 지방세제 개혁”, 「한국지방재정논집」, 7권 1호, 2002.8, 한국지방재정학회,

_____(2002b), “지방자치단체의 자주재원 확충: 성과와 발전과제”, 2002 지방재정세미나 「민선3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전 방향」, 한국지방재정학회, 지방재정공제회. pp. 177-220.

_____(2002c), “分權型社會を目指す地方稅制改革”, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2002.6.1.-2.

_____(2002d), “한국의 정부간 재정관계의 역사적 특질”, 「한국지방재정논집」, 7권 2호, 한국지방재정학회, pp. 5-42.

_____(2003a), “지방재정분권화의 방향 및 기조”, 「한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집」, 2003.2.

_____(2003b), “지방소비세제의 도입효과와 대응방향”, 서울대 행정대학원 국가정책세미나, 2003.8.28.

_____(2003c), “참여정부 지방분권 로드맵에 대한 비판적 검토와 개선 방향”, 「지방분권의 성공적 추진을 위한 전략과 대응방안」, 광주광역시의회, 전남대, 2003.9.22.

_____(2004a), “3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제”, 한국지방재정학회 「2004년도춘계학술대회 발표논문집」, 2004.2.

_____(2004b), “내생적 지역발전을 위한 지방재정개혁의 방향과 과제”, 「한국지방재정학회 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집」, 2004.11.

_____(2004c), “내생적 지역발전을 위한 분권형 체제개혁의 과제”,「지방분권국민운동 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집」, 2004.11.
_____(2005a), “내생적 지역균형발전과 주민참여형 분권사회의 구축”, 경기시민사회포럼, 2005.1.
_____(2005b), “地方自治復活10年の韓國地方財政と分権改革”, 日本地方財政學會 國際シンポジウム 2005.5.
_____(2006), “지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향”,「한국지방재정논집」, 11권 2호, pp. 33-67.
_____(2007a), “지방소득세의 이론적 근거와 한국에서의 도입방안”, 행정자치부 지방세연구회 내부발표자료, 2007.11.
_____(2007b), “차기정부 지방세제 개혁의 방향과 과제”, 한국지방재정학회, 자치재정연구소 정책토론회 자료집「차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가」, 2007. 12.04.
_____(2008a), “이명박 정부의 재정분권을 위한 개혁과제”, 자치재정연구소, 조례연구소 공동월례포럼 자료집, 2008.1.17.
_____(2008b), “국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략”, 전북재정포럼, 지방재정학회, 제2회 발표회, 2008.4.25.
_____(2008c), “지방소득세의 이론적 배경, 도입방향, 추진과제”, 한국지방재정학회 지방세세미나, 2008.5.21.
_____(2009), “주민세소득할의 차등적 비례세화의 방향과 과제”,「한국지방재정논집」, 14권 1호, 2009.
_____(2010),「분권화와 지방세제개혁」, 도서출판 밝.
_____(2014), “21세기형 자치재정과 재정분권”, 지방재정학회/지방세연구원 정책워크숍.
이재은 외(2018),「새 정부 지방재정 정책변화와 수원시의 대응방안」, 수원시정연구원.
이재은·윤석인(2022),「소통과 혁신의 리더십-3선 시장군수구청장에게 듣는다」, 풀빛
이창균(2001), “국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구”,「한국지방재정논집」, 6권 2호, pp.1-25.
임성일(2012), “국고보조금제도의 기준보조율 관련 분석과 정책적 함의”,「한국지방재정학회 추계학술대회 발표자료집」.
_____(2013), “우리나라의 중앙・지방정부간 재정관계 재정립”,「저스티스」, 3호, pp.349-427.
임성일·서정섭(1991),「국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
주만수(2005), “지역균형수요 지방교부세 지역균형수요의 위상 정립과 특성 분석”,「한국

지방재정논집」, 10권 2호, pp. 85-104.
_____(2014), “지방정부의 재정력 격차와 재정력 역전 분석: 재정자립도와 자주도 활용”, 「경제학연구」, 62집 3호, pp. 119-145.
_____(2016a), “지방재정의 연성예산제약과 재정책무성”, 「재정책무성 강화를 통한 재정건전성 제고방안」, 한국개발연구원.
_____(2016b), 「지방재정의 현황과 포괄적 정책의제」, 미출간 보고서, 한국지방세연구원.
_____(2017), “지방분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가”, 「2017년 재정학공동학술대회 발표자료집」.
주만수·최병호(2009) “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안”. 「지방행정연구」, 23: 2 133-163.
주만수·최병호(2013), “지방소비세·지방소득세 도입과 지방세체계의 개편”, 「한국세제사」, 한국조세연구원.
최병호(2007), “재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색”, 「한국지방재정논집」, 12권 1호, pp.129-160.
_____(2010), : “지방소비세 도입의 재원배분효과 분석”, 「한국경제연구」, 28권 3호, pp.149-182.
_____(2015a), “효율적 복지정책을 위한 중앙-지방간 재정관계의 개편 과제”, 「응용경제」, 17권 3호, pp.161-199.
_____(2015b), “지방재정 인센티브 및 감액제도 개선방안”, 「지방재정 관리제도의 발전방향」, 한국조세재정연구원.
_____(2016), “지방소득세의 발전 방향에 대한 소고”, 「지방세포럼」, 25권, 2016년 1월호.
_____(2017), “국세의 지방세 이양과 개인지방소득세의 발전방안”, 「지방세포럼」, 34권, pp.4-20.
_____(2018), “지방세 확충과 재정분권의 과제”, 2018 지방분권과 균형발전 비전회의 발표논문, 지방자치발전위원회 등.
최병호·정종필(2006), “국고보조사업의 시도와 시군구간 경비부담에 관한 연구”, 「2006년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」.
_____(2007), “국고보조사업의 광역과 기초자치단체간 지방비 부담비율 결정에 관한 연구”, 「경제연구」, 25권 3호, pp.105-131.
_____(2017), “지방소득세 인상에 따른 지방세입 변화 시뮬레이션”, 한국지방재정학회.
최병호·정종필·이근재(2008), “재정이전과 재원역전현상에 관한 실증분석”, 「2008년 한국재정학회 추계정기학술대회 발표논문집」, 한국재정학회.
최병호 외(2012), 「국고보조사업의 국가·지방간 재원분담체계 개선과제」, 행정안전부.

하능식(2013), “지방 사회복지 보조금제도 개편과제: 국고보조율제도 개선을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 25권 3호, pp.35-62.

_____(2016),「재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점」, 정책과제 2016-01, 한국지방세연구원

_____(2017),「미래지향적 지방세제 정상화 방안」, 한국지방세연구원.

하능식·한재명(2019),「국세 지방세 구조 개편방안」, 한국지방세연구원.

허등용(2016),「지방소득세 개편대안별 효과분석, 기본과제」, 2016-2, 한국지방세연구원.

통계청, 국가통계포털 (http://kosis.kr/)

행정안전부,「지방교부세 산정해설」. 각년도

_____,「보통교부세 산정내역」. 각년도

_____,「지방재정연감」. 각년도

池上岳彦(2004),『分權化と地方財政』, 岩波書店, 東京.

大島通義, 宮本憲一(1989), 林健久 編,『政府間財政關係論』, 有斐閣.

川瀨光義(2007),「幻想の自治體財政改革」, 日本經濟評論社.

重森曉(2001),『分權社會の政策と財政』, 櫻井書店.

神野直彦(2000),『システム改革の政治經濟學』, 岩波書店 (이재은 역),『체제개혁의 정치경제학』, 한울아카데미.

神野直彦·金子勝 編(1998),『地方に稅源を』, 東洋經濟新報社.

宮本憲一 編(1986),『地方財政の國際比較』, 勁草書房.

日本地方財政學會 編(1994),『分權化時代の地方財政』, 勁草書房.

Beer-Tóth, K.(2009), Local Financial Autonomy in Theory and Practice. Swiss University Publishing House: Université de Fribourg.

Bennett, Robert J.,ed.(1990), Decentralizations Local and Markets, Claredon Press.

Bird, R.M.(2008), “Tax Assignment Revisited”, IIB Paper No. 17. Institute of International Business. University of Toronto.

Cremer, J., Estache, A. & Seabright, P.(1996), “The Centralization of Public Services: Lessons from the Theory of the Firm”, In Estache, A. ed. Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations. World Bank Discussion Paper 290. Washington, D.C.

Ferrazzi, G & Rohdewohld, R.(2017), Emerging Practices in Intergovernmental Functional Assignment. Routledge.

Fukasaku de Mello(1999), “Fiscal Decentralization in Emerging Economies Governance Issues“, OECD.

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. & Pole, J.R.(1995),「페더랄리스트 페이퍼」, 김동영 번역. 한울.

Inman R. Rubinfeld D.(1996), "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview", Journal of Public Economics, Vol. 60, pp. 307-334

Kim, J. Lotz, J. & Blochliger, H.(2013), "Measuring Fiscal Decentralization: Concepts and Policies", OECD Fiscal Federalism Studies. OECD Publishing.

Langrod, G.(1953), "Local Government and Democracy", Public Administration, 31: 1 25-34.

Leach, R.H.(1970), American Federalism, New York: W.W. Norton & Company

Lockwood.(2006), "The political economy of fiscal federalism", E. Ahmad and G. Brosio (ed.) Handbook of Multilevel Finance, Edward Elgar Publishing Limited.

Martinez-Vazquez, J. & McNab, R.M.(2003), "Fiscal decentralization and economic growth", World Development 31:9 1597-1616.

McLure, C.E.(1967), "The interstate exporting of state and local taxes: Estimates for 1962". National Tax Journal, 20 49-77.

Musgrave, R.A.(1959), The Theory of Public Finance, New York, McGrawhill.

Oates, W.(1972), Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovnovich

_____.(2008), "On the Evolution of Federalism: Theory and Institutions". National Tax Journal, 61:2 313-334.

Prud' homme, R.(1990), "Decentralization of Expenditure or Taxes : The Case of France" in Robert J. Bennett (ed.) *Decentralization Local Government*, and Markets, Oxford, UK : Clarendon Press.

Qian, Y. & Weingast, B.R.(1997). "Federalism as a commitment to preserving market incentives", Journal of Economic Perspectives, 11:4 83-92.

Rondinelli, D.(1999), "What is decentralization?", Litvack J. & Seddon J. ed., Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute.

Tiebout, C.M. 1956. "A pure theory of local expenditures", Journal of Political Economy 64:5 416-424.

Weingast, B. R.(1995), "The Economics Roles of Political Institutions-Market-Preserving Federalism and Economic Development", Journal of Law, Economics and Organization, Oxford University Press, Vol. 11(1), pp. 1-31.

〈부표〉 자치복원 이후 지방재정의 재원확충 방안의 추이

연도		자체재원 확충	이전재원 확충 기타
지방의회 복원	1991	-과세확대 (도시계획세, 공동시설세 면세해제) -세율인상 (등록세, 주민세, 자동차세 등) -탄력세율 제도 도입(6개 세목) -사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환	-지방양여금제도 도입, 재원(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)
	1992	-지역개발세 도입	-지방양여금 재원 확대 (주세 15%→60%)
	1993	-탄력세율제 확대(공동시설세)	
	1994	-과세확대(경주·마권세 변경, 경정·경륜포함)	-지방양여금 재원 확대 (주세 60%→80%)
민선 1기	1995		-지방양여금 재원 확대 (농특세 19/150)
	1997	-탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세)	-지방양여금 재원 확대 (주세 100%)
민선 2기	1999	-탄력세율제 확대(주민세 개인균등할)	
	2000	-국세의 지방세 이양 ·주행세 도입(교통세액의 3.2%)	-지방교부세 법정률 인상 (13.27% → 15%)
	2001	-과세 확대 ·경주·마권세 → 레저세 ·농지세 → 농업소득세(농업소득 포함) -국세의 지방세 이양(지방교육세 신설) ·주행세율 인상 (3.2% → 11.5%) - 담배소비세 세율인상	-지방양여금 재원 확대 ·전화세 폐지 ·교통세 포함(14.2%)
	2002	-주행세 배분기준 변경(지방세 보전분 우선)	-지방양여금 재원 확대(농특세 19/150→23/150)
민선 3기	2003	-과세 확대(등록세 : 소형선박 포함)	
	2004	-과세 확대(취득세 : 골프연습장) -주행세율 인상 (11.5% → 17.5%)	
	2005	-종합부동산세 신설(2005년) ·지방 부동산보유과세(재산세) 개편	-지방교부세 법정률 인상(15%→19.13%) ·분권교부세 설치 -지방양여금 폐지→균형발전특별회계 설치 -국고보조금제도 개편
	2006	-과세확대(지역개발세: 원자력발전)	-지방교부세 법정률 인상 (19.13%→19.24%) ·부동산교부세 신설 지방채 발행 총액한도제 도입
민선 4기	2007	-부동산과표의 실거래가 반영률 인상 ·거래세율 인하 (5% → 2%)	
	2008	-서울시 재산세의 공동세원화 (50%)	
	2009	-종합부동산세와 소득세 법인세 세율인하	-광역·지역발전특별회계로 확대
민선 5기	2010	-지방소득세·지방소비세(부가가치세의 5%) 도입 -기존 지방세목의 간소화(농업소득세, 사업소세 폐지)	-분권교부세 기한 연장(2014년까지) -지역상생발전기금 설치 -지방세지출예산제도 도입
	2011	지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 3분법 특·광역시 세목 재할당	-영유아보육지원보조사업 대상확대

민선 6기	2013	- 취득세율 항구인하	-의무보육 보조율 15%p 인상
	2014	-지방소비세 세율인상 (5% → 11%) -지방소득세 독립세화 -지역자원시설세 과세대상 확대(화력발전)	-분권교부세 대상 일부 보조사업화
	2015	-지역자원시설세 및 담배소비세 세율 인상	-분권교부세 폐지 -소방안전교부세 도입
	2016		-조정교부금제도 개편(불교부단체)
민선 7기	2019	-지방소비세율 인상 (11% → 15%)	-소방안전교부세율 인상
	2020	-지방소비세율 인상 (15% → 21%)	-지역자율계정 사업 일부 지방이양
	2021	-지방소비세율 인상 (21% → 23.7, 25.3%)	-지방소멸대응기금 설치 -사회복지분야 국고보조금 보조율인상

자료: 이재은(2018)을 보완하였음

Abstract

Paradox of Fiscal Decentralization Reform in Korea

Lee, Jae Eun

This paper focuses on the paradoxical phenomena in the fiscal decentralization reform in Korea.

Korean system of local autonomy, disrupted by the military coup in 1961, was restored in 1991, when voters began to directly elect the local councils. But the intergovernmental relations in Korea are still criticized as centralized with devolution of some administrative functions, especially on the fiscal relations aspects.

Soon after the restoration, local communities demanded the decentralization reform in intergovernmental relations including the fiscal system. And President Roh Moo-hyun commenced the decentralizing process of intergovernmental relations in 2003 with the innovation of central government, which is succeeded by every president after Roh to the President Moon Jae-in in different degrees of concerns.

On the results of analyzing the fiscal decentralization policy in the every presidential adminstration from 2002 to 2022: The more the central government try to enhance the fiscal capacity of local governments, the more the degree of dependency on the central government has deepened including the central intervention mechanism to the local public finance, rather than improving the fiscal autonomy and accountability.

The discrepancy in the tax revenue raising capability among the regions is the main factor distorting the redesigning of the local tax system between central and local government. For example, when introducing the local consumption tax in 2010, basic principles of local taxation has been dismissed. Local consumption tax revenue is distributed by the formula on

the basis of a differential weighting of consumer's expenditure by regions. Thus the ratio of outward local tax revenue to the total tax revenue has increased without tax autonomy and fiscal efficiency & accountability. An outward appearance is consumption tax, but actually it is just another fiscal equalization fund distributed by the central authorities. Despite the fiscal decentralization policy during the last 20 years the degree of fiscal autonomy has consistently decreased because of the rapid expansion of the specific subsidies by central (including provincial) authorities. I call this phenomenon the paradox of decentralization policy.

Keywords: fiscal decentralization, local income tax, local consumption tax, specific subsidy, local autonomy on expenditure an revenue, fiscal gap