

대등 · 협력적 중앙-지방 간 재정관계 정립을 위한 제도개선 과제 및 대안

글 · 고승희 | 충남발전연구원 행정복지연구부장

1. 연구배경 및 목적

지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응한 국가운영 패러다임의 세계적 추세이자 민주화와 산업화 이후 국가운영 전략의 근본적인 전환을 요구 받고 있는 우리나라에서도 중요한 시대적 전략 과제가 되고 있다. 지방자치와 분권을 위해서는 여러 측면에서의 제도적 · 현실적 성공조건이 요구되지만 무엇보다 자치와 분권의 물질적 기반이 되는 지방 재정력의 확보가 중요한 관건이 된다고 할 수 있다.

그런데 우리나라는 행정적 분권과 재정분권 양 측면에서 모두 미흡한 것이 현실이나 특히 재정분권의 수준이 낮아 자치를 위한 자주적 재정기반이 취약하다. 따라서 지방자치와 분권을 위한 재정력의 확보, 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해서 기존의 중앙집권적이고 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구된다.

이상과 같은 문제의식 하에 이 연구에서는 중앙지방간 재정관계의 관점에서 우리나라 지방재정구조의 문제점과 원인을 검토하고 기존의 중앙집권적이고 의존적인 지방재정구조에서 벗어나 대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계의 정립을 위해 요구되는 제도개선 과제와 정책대안을 검토 · 제시하는 데에 목적을 둔다.

2. 지방재정 현황과 문제점

1) 지방재정의 현황

중앙지방간 재정관계의 관점에서 본 우리나라 지방재정구조의 가장 큰 특징은 자체 세수와 지출 간에

큰 격차가 발생하고 그 격차를 중앙정부 재정이전으로 보전함으로써 중앙재정에 대한 의존도가 매우 높다는 것이다. 국세와 지방세 비중이 8:2인데 최종적인 세출(지방교육재정 포함)은 4:6으로 역전된다. 지방재정 세수와 지출 간의 격차와 중앙지방 간 지출 역전 현상은 OECD 국가 대부분의 공통된 현상이지만 우리나라는 그 정도가 가장 높은 편에 속한다.



더 큰 문제는 지방정부 세수와 지출 간의 괴리는 점차 더 확대되면서 중앙재정에 대한 의존도는 더욱 심화되고 있다. 이는 별도의 대책을 강구하지 않은 한 현재와 같은 중앙 의존적인 재정구조의 개선은 기대하기 어렵다는 것을 의미한다. 또한 수도권과 비수도권, 대도시와 농촌 지역 간의 재정력 격차와 불균형이 심화되고 있는 추세이다.

게다가 근본적으로 취약한 재정구조에다 최근에 악화되고 있는 재정 여건으로 인해 만성적인 재원부족에 시달리면서 지방채무가 증가하는 등 재정건전성이 악화되는 경향을 보이고 있다.

2) 중앙집권적 의존적 재정구조의 문제점

우리나라는 지방정부가 자체적으로 재정지출 경비를 충당하기에는 기본적으로 매우 부족한 세원배분 하에 과세자주권에 대한 엄격한 통제와 함께 중앙정부 재정이전을 통하여 지방재정의 세입과 세출 양자를 통제하는 중앙집권적이고 의존적인 재정시스템의 특징을 보인다.

지방세출 규모에 비해 국세 위주의 세원배분과 소득·소비과세의 국세 편중으로 지방재정 수요에 자체적으로 대응하기에는 근본적으로 한계가 있는 세수의 빈약성을 보이는 데다 중앙재정에 대한 의존성 심화로 재정적 자율성의 제약과 자치 기반의 약화를 초래하였다. 또한, 중앙정부 재정지원에 대한 지나친 의존도는 재정적 자율성 문제에 그치는 것이 아니라 재정운영의 비효율성과 책임성 문제를 야기하고 있다.

게다가 저성장체제로 전환되면서 국세 세수 증가율이 둔화됨에 따라 중앙정부도 재정이전의 여력을 상실하게 되어 국가 재정적자의 원인이 되기도 하고 중앙정부 재정 부담의 지방 전가로 지방재정 상황을 더욱 열악하게 하는 요인으로도 작용하고 있다.

3. 제도개선 과제 및 대안

1) 세원이양 및 지방세제 개편¹⁾

지방재정의 취약성을 극복하고 자치와 분권을 위한 재정력 확보, 재정운영의 자율성, 효율성 및 책임성 제고를 위해서는 무엇보다 지방정부의 역할 변화와 지출책임에 상응한 자주재원의 확충, 즉 소득과 세 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통한 국세 위주의 세원배분구조의 개선이 요구된다. 현재 8:2인 국세와 지방세의 비중을 세출의 비중 4:6에 근접할 수 있도록 단계적인 세원이양 확대를 추진해야 한다.

2014년부터 지방소득세의 과세표준을 국세인 소득세와 법인세 세수의 10%에서 소득 금액으로 변경하는 독립세 전환이 이루어졌지만, 그 세수효과는 크지 않을 것으로 전망된다. 따라서 전체 양도분 소득세(양도소득세)를 지방세화하거나 독립세로 전환된 지방소득세의 세율체계를 단일비례세율(3% 이상)로 개편하는 등의 보원을 검토할 필요가 있다.

지방소비세는 2014년부터 부가가치세수의 5%에서 11%로 6%p 인상되었다. 그러나 이는 취득세율 인하에 따른 지방세수 감소분 보전 대책 등을 위해 이루어진 것으로서 진정한 지방세 확충과는 거리가 있다. 한편 지방소비세는 중앙정부의 교부세적 성격을 개선해야 하며, 세수배분 지표를 보다 합리화 하는 등의 보원이 요구된다. 자체재원을 근간으로 하는 지방세입 틀을 구축하여 지방재정의 자율적 운용을 통해 재정효율성과 재정책임성을 제고하기 위해서는 지방소비세 규모를 단계적으로 확대하는 조치를 강구해야 할 것이다. 또한 국세인 개별소비세 일부 세원의 지방이양, 지방환경세 도입 등을 검토할 필요가 있다.

2) 과세자주권의 신장 및 신세원 발굴

지방세수의 증대와 함께 재정운영의 자율성 확보를 위해 과세자주권을 강화하는 개선이 요구된다. 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 지방자치단체 조례로 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량권을 부여할 필요가 있다. 또한 지방의 과세자주권 확충 차원에서 국가적 정책목표 달성

1) 2013년 12월 취득세율 인하로 인해 감소되는 지방세수 보전을 위해 2014년부터 지방소비세의 세율을 부가가치세의 5%에서 11%로 6%p 인상하는 지방세법 개정과 소득세 및 법인세의 부가세 형태로 부과 징수하던 지방소득세를 독립세 방식으로 전환하는 지방세법 개정이 이루어졌다. 이에 따라 이 연구의 주요 과제였던 지방세제 개혁 방안 가운데 일부 항목은 2013년 말 지방세법 개정을 통해 뚜렷한 개선을 이룩하였다고 할 수 있다. 하지만 지방세법 개정에도 불구하고 이 연구에서 강조하는 국세 세원의 지방이양을 통한 지방세수 확충은 지속적으로 추진되어야 하며, 지방세입과 세출 간의 괴리를 줄이기 위한 재정구조 개혁에 이르기까지는 극복해야 할 과제가 적지 않다고 할 수 있다.

을 위해 시행되고 있는 중앙정부 주도의 지방세 비과세·감면을 축소하고 정비하는 방안이 강구되어야 한다.

또한 지방세의 확충과 과세의 공정성 제고를 위하여 지방세원으로 적합한 신세원을 적극적으로 발굴할 수 있는 여건을 조성하고, 이런 노력이 지방세원화로 연결될 수 있도록 관련 법령 개정을 통해 현행 선택적 과세제도를 적극 활용해야 할 것이다.

3) 지방재정조정제도의 합리적 개편

세입분권의 진전이 지역발전의 격차로 연결되는 일이 없도록 지방재정조정제도의 완충기능이 매우 중요하고 이 기능을 제대로 수행하기 위해서 현재 복잡한 체계로 운영되고 있는 지방재정수단들 간 역할 분담의 재설계를 비롯한 지방재정조정제도 전반에 걸친 개편이 요구된다.

지방교부세제도에서는 보통교부세의 재원보장기능 충실화를 위한 교부세 재원의 확충, 교부세 산정방식의 합리화 및 지방이양 사회복지사무의 국고보조사업 환원 후 분권교부세와 보통교부세의 통합 등이 요구된다.

또한, 유사중복사업, 성과부진사업, 소액사업, 지역동화사업 등을 중심으로 국고보조사업의 통폐합 및 포괄보조금화, 그리고 국고보조사업 신청 집행 절차의 간소화 및 중앙통제 축소, 지방정부의 재량성을 확대해야 한다.

지역간 재정균형과 균형발전의 효과적인 사업추진을 위해 현재 재정균형화를 최우선 목적으로 운영되고 있는 지역상생발전기금과 부동산교부세 및 광특회계의 일부 재원을 통합하여 지역균형발전을 전담하는 재원으로 활용하는 방안의 적극 검토가 필요하다.

4) 취득세 영구 인하 대응 및 중앙지방간 협의체제 법제화

최근 부동산시장 활성화를 위한 정부의 취득세율 영구 인하 조치(8.28대책)로 2.4조 원의 세수 감소가 예상되는데 중앙정부에 대해 절차적 부당성에 대한 지적과 함께 지방세수 감소분에 대해서는 기본적으로 지방세의 증액을 통해 보전하도록 요구하였다.

지방세 증액에 의한 세수보전대책의 요구뿐만 아니라 차제에 중앙정부 일방적인 지방세제 개편 결정과 사후 임시방편적 댄질식 세수보전대책의 잘못된 관행을 고치기 위해 대등 협력적 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 중앙-지방간 협의체제를 법제화하여 지방의 국정참여를 법제도적으로 보장할 필요가 있다.

4. 결론 및 정책제언

재정분권은 지방자치와 분권의 실질적 수준과 내용을 결정하는 중요한 요건이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 OECD 주요 국가에 비해 재정분권의 수준이 매우 낮은 중앙집권적이고 의존적인 재정구조로서 자치를 위한 자주적 재정력 확보가 곤란하며 재정운영의 자율성 제약, 비효율성 및 책임성 저하의 문제를 야기하는 구조적 요인으로 작용하고 있다.

자치와 재정운영의 성과 제고를 위해서는 지방재정의 중앙의존성을 낮추고 세입·세출 자기결정권을 확보함으로써 재정운영의 자율성과 책임성을 제고해야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 무엇보다 지방정부 역할 및 지출 확대 등을 고려하여 지방소득세의 독립세화 및 지방소비세의 확충 등 소득 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통해 재정지출책임에 상응한 자주재원의 확보가 요구된다. 이와 함께 재원보장·재정균등화를 위한 재정조정제도의 합리적 개편·보완을 통해 대등하고 협력적인 재정관계의 정립이 요구된다.

이러한 재정분권을 효과적으로 실현하기 위해서는 과거의 분권개혁실패의 경험에서 알 수 있듯이 결국 중앙권력의 반대논리의 극복과 지지세력의 확산이 중요한 관건이 될 것이다. 이를 위해서는 재정분권의 논리 및 합리적 대안 개발을 위한 노력과 함께 재정분권이 국민의 혈세와 삶에 어떤 관계에 있는지를 주민, 국민들이 이해하고 체감할 수 있는 개혁의제의 발굴·홍보 등을 통하여 국민적 담론의 형성과 확산을 위해 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- 곽채기, 2003. “지방의 자주적 세수증대의 한계와 개선과제; 지역의 신세원 발굴과 지방세 수증 방안” 한국지방재정공제회, 「지방세」 3호.
- 금창호, 2013. “신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략” 「박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략」. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문.
- 김순은, 2010. “참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교, 평가” 한국지방정부학회 학술발표 논문집, 한국지방정부학회, pp.1~26
- 김정훈, 2013. 중앙·지방 재정관계의 국제비교와 시사점, 「2013 재정학 공동학술대회 발표 논문집」.
- 김필현, 지방자치발전을 위한 지방재정조정제도의 개편방안, 「지방세포럼」 제4권, 한국지방세연구원, 2012. 김홍래, 2004. 「지방재정의 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 라희문, 2012. “지방소득세의 독립세화 논거 및 대안”, 「GR논총」, 경기개발연구원, 14(3): 5-32.
- 박병희, 2012. “신세원 발굴과 지방세입 자주성 확대” 「한국지방재정학회 세미나자료집」.
- 박인화, 2010. 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석 제35호, 국회 예산정책처
- 배준식 외, 2011. 「재정분권강화를 위한 합리적 세제개편방안」, 서울연구원 연구보고서.
- 서정섭·조기현, 2007. 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 손희준, 2011. 「지방자치 20년: 지방재정의 평가와 과제」, 한국지방재정학회 세미나 자료집, pp. 3~30.
- 송상훈, 2012. 재정분권 강화를 위한 국세·지방세 조정. 한국지방재정학회, 「2013 동계학술 대회 발표논문집」.