

**대등·협력적 중앙지방간  
재정관계 정립을 위한  
전략 및 제도개선 과제**

이 정 만(공주대학교 행정학과)

## Table of Contents

---

- I. 문제의 소재
  - 1) 문제 제기
  - 2) 지방재정의 현황 및 문제의 소재
  - 3) 중앙집권 의존적 재정구조의 문제점
  - 4) 역대 정부 재정개혁의 한계
- II. 분권형 재정개혁의 기본방향 및 전략
  - 1) 자주재원을 기본, 재정조정재원으로 보완
  - 2) 재정중립형 통합적 재정개혁
  - 3) 국민공감형 재정개혁
- III. 제도개선 과제 및 대안
  - 1) 세원이양 및 과세자주권의 확대
  - 2) 지방재정조정제도의 합리적 개편
  - 3) 중앙지방간 협의체제 법제화
- IV. 나가는 말

# I. 문제의 소재

Step 1

## 1) 문제 제기

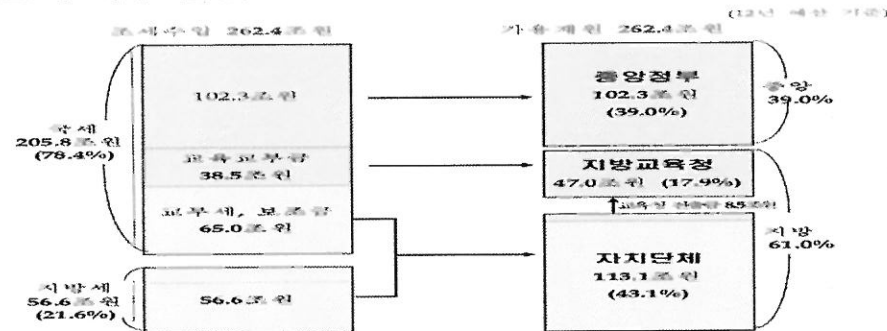
- 지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응한 국가운영 패러다임의 세계적인 추세, 우리나라에서도 새로운 국가운영전략의 대안으로 받아들여지고 있음
- 무엇보다 자치와 분권의 물질적 기반이 되는 지방 재정력의 확보가 중요한 관건임
  - 우리나라는 전반적인 지방분권의 수준이 미흡한 편인데, 특히 재정분권의 수준이 낮아 자치를 위한 자주적 재정기반 취약
  - 기존의 중앙집권적이고 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구
- 지방자치 부활 이래 지방재정 기반 강화와 재정분권을 위한 개혁이 나뉠 추진되었지만 근본적인 재정개혁은 진전되지 못한 채 지방세입 감소에 대한 재정보전대책으로 일관, 지방재정의 자주성은 개선되기 보다 더 후퇴하는 양상을 보이고 있음
- 개혁과제 및 대안의 제시에 그칠 것이 아니라 종전에 추진된 지방재정개혁의 실패 요인을 고려한 개혁의 기본방향 및 전략의 설정이 함께 요구되는 단계

# I. 문제의 소재

Step 1

## 2) 지방재정의 현황 및 문제의 소재

- 자체 세수와 지출 간에 큰 격차가 발생, 그 격차를 중앙정부 재정이전으로 보전함으로써 중앙재정에 대한 의존도가 매우 높음



- 국세와 지방세의 비중이 8 : 2인데 최종적인 지출(지방교육재정 포함)은 4 : 6으로 역전
- 60% 이상의 재정기능을 수행하면서도 20%의 세원만 배분, 나머지는 중앙정부 이전재원으로 충당
- 지방정부 세입과 세출 양 측면을 통제하면서 지방정부를 중앙정부의 하위 행정기관화, 집권시대의 재정적 틀에는 변화가 없음

- 중앙지방 간 세수·세출 역전 현상은 대부분의 국가의 공통된 현상이나 그 격차의 크기나 재정 의존도는 OECD 주요 국가에서 가장 큰 편에 속하고 지방정부 세수와 지출 간의 괴리는 점차 더 확대, 중앙재정에 대한 의존도는 더욱 심화
- 수도권과 비수도권, 대도시와 농촌 지역 간의 재정력 격차와 불균형 심화

# I. 문제의 소재

Step 1

## 3) 중앙집권 의존적 재정구조의 문제점

- 과세자주권에 대한 통제와 함께 중앙정부 재정이전을 통하여 지방재정의 세입과 세출을 통제하는 중앙집권적이고 의존적인 재정시스템의 특징을 보임
- 중앙집권적 의존적 재정구조의 문제점
  - 지방세출 규모에 비해 국세 위주의 세원배분과 소득·소비과세의 국세 편중으로 지방 재정 수요에 자체적으로 대응하기에는 근본적으로 한계가 있는 세수의 빈약성을 보임
    - 지방세로 인건비조차 충당하지 못하는 지방정부 전체 절반 이상 차지
  - 재정적 자율성의 제약과 자치 기반의 약화를 초래함
  - 지방공공서비스 편익과 지방세 부담 간의 괴리 확대, 지방세가 공공서비스 공급에 대한 가격 기능을 제대로 하지 못함에 따라 공공서비스 비용의식 희박, 도덕적 해이 및 재정 감시 소홀 등으로 재정운영의 비효율성과 책임성 문제를 야기함
  - 국세 세수 증가율이 둔화됨에 따라 중앙정부도 재정이전의 여력을 상실하게 되어 집권적 재정시스템의 지속 자체가 곤란, 중앙정부 재정부담의 지방 전가로 지방재정 상황을 더욱 열악하게 하는 요인으로 작용

# I. 문제의 소재

Step 1

## 4) 역대 정부의 재정개혁의 한계

- 지방자치 부활 이래 20여 년 동안 역대 정부에서 재정분권을 포함한 재정분권정책을 나름 대로 추진하여왔으나 전반적으로 성과가 부진, 특히 재정분권개혁은 더 부진한 양상
- ‘총론 찬성, 각론 반대’의 형태로 용두사미형 재정분권개혁 반복
- 근본적인 재정구조 개혁은 미룬 채 중앙정부 재정조세정책으로 인한 지방세수 감소에 대한 재정보전대책으로 일관
- 중앙지방 간, 지방정부 간 갈등 극복하지 못한 채 기존 체제의 틀 내에서 미세조정으로 봉합, 묵시적 타협의 산물
- 재정분권개혁 부진의 요인
  - 세원이양에 따른 지역 간 세수 불균형 심화 우려
  - 이해관계의 복잡성, 합의 형성의 어려움
  - 국민적 공감대 형성 미흡
- 분권개혁의 성공적 추진을 위해 요구되는 실천 전략
  - 중앙·지방 간, 지방정부 간 합의점 확대를 위한 대안과 전략 모색
  - 분권개혁 지지 세력의 확대를 위한 국민적 공감대 확산 모색

## Ⅱ. 분권형 재정개혁의 기본방향 및 전략

Step 2

### 1) 자주재원을 기본, 재정조정재원으로 보완

- 세입 및 세출의 자치를 가능하게 하는 자주재원, 즉 지방세를 근간으로 하고 지역간 표준적 행정서비스 균등화를 위한 재정조정으로 보완
- 일반 이전재원주의의 한계
  - 세입의 자치가 없더라도 지출 용도를 특정화하지 않은 중앙정부의 일반 이전재원으로 세출의 자치가 확보될 수 있다는 것은 환상
  - 지출 용도에 개입하지 않더라도 지방재정 세출 규모는 중앙정부가 결정하는 셈
  - 지방정부 자체재원이 부족하면 보조사업을 수행하는 데에 사용될 공산이 커짐
  - 수익과 부담의 일치를 전제로 하는 자기책임성, 지방재정에 주민의 관심·통제 증대, 재정운영의 효율성·책임성 향상 등을 기대하기 어려움
- 중앙정부의 자원보장책임을 전제로 한 자주재원주의
  - 자주재원을 기본으로 하면서 필요 최소 행정 수준을 보장하는 중앙정부의 재정책임에 의해 보완
  - 중앙지방 간 세원배분의 근본적 재편과 함께 재정적 보완장치 정비



## Ⅱ. 분권형 재정개혁의 기본방향 및 전략

Step 2

### 2) 재정중립형 통합적 재정개혁

- 재정중립형 재정개혁
  - 중앙·지방 간 합의점 확대 및 정치적 실현 가능성을 높이기 위해 국민의 조세 부담률과 중앙 지방 간 최종 세출 배분 비율을 변경하지 않은 범위 내에서 개혁안 설계
- 통합적 재정개혁
  - 국고보조사업의 폐지·축소, 세원이양, 지방교부세 조정 등 상호 밀접히 연관된 제도개혁을 통합적·일체적으로 논의, 추진
- 지방정부의 재정지출책임에 상응한 적정 지방세수의 확충
  - 지방정부 역할의 확대·변화를 고려한 소득·소비과세 세원 확충
  - 세수편재 완화형 세원배분
  - 과세자주권의 신장
- 국고보조사업의 정비 및 포괄보조금화
- 지방교부세제도의 개선



## Ⅱ. 분권형 재정개혁의 기본방향 및 전략

Step 2

### 3) 국민공감형 재정개혁

- 울림이 없는 공허한 외침, 국민공감대 미형성의 요인 성찰
- 재정분권의 의미와 당위성에 대한 국민적 이해 및 체감성 제고
  - 기존의 중앙집권적 의존적 재정구조의 문제점과 폐해는?
  - 재정분권을 하게 되면 국민생활 및 재정운영에 어떠한 이점이 있는지?
  - 재정분권과 21세기 국가 경쟁력 향상과 어떠한 관계에 있는지를 일반 주민들이 쉽게 이해하고 공감할 수 있도록 재정분권의 필요성과 논거를 제시하고 재정분권의 효과를 체감할 수 있도록 개혁의제를 발굴·홍보
- 재정분권개혁의 부작용에 대한 우려를 완화할 수 있는 개혁안 설계
  - 지방정부 자치 역량, 책임성 제고를 위한 개혁방안 포함, 수신제가형 개혁
  - 지역간 재정 불균형 완화, 최소화를 고려한 세원배분 및 보정장치 마련
- 주민참여형 분권개혁 추진

## Ⅲ. 제도개선 과제 및 대안

### 1) 세원이양 및 과세자주권 확대

- 소득과세 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통한 국세 위주의 세원 배분 구조의 개선이 요구
  - 현재 8:2인 국세와 지방세 비중을 세출의 비중 4:6에 근접할 수 있도록
  - 지방정부의 역할 변화와 세수 확충 효과를 고려하여 소득 및 소비과세 중심의 세원이양
  - 중앙지방간 세원공유방식 적극 활용
  - 지역 간 세수 불균형 격차를 최소화할 수 있는 세목 선정 및 보완장치 마련
- 지방소득세의 일정 단일비례세율제도(3% 이상) 도입
  - 국세 소득세와의 세수 교환을 통한 세원이양 효과와 함께 지역 간 세수 불균형의 해소와 응징과세의 원칙을 강화
- 지방소비세 단계적 확충과 함께 세수배분 지표 개선 등을 통해 중앙정부의 교부세적 성격 완화 및 지방소비세 확충에 따라 나타날 수 있는 지역 간 세수격차를 완화하는 조치 필요
- 지방세수 증대와 함께 지방재정운영의 자율성 확보를 위해 과세자주권 신장
  - 선택적 과세제도의 적극 활용
  - 중앙정부 주도의 지방세 비과세·감면 축소 정비

## Ⅲ. 제도개선 과제 및 대안

### 2) 지방재정조정제도의 합리적 개편

- 지방재정조정제도의 통합 정비
  - 세입분권의 진전이 지역발전의 격차로 이어지는 일이 없도록 지방재정조정제도의 완충기능 강화
  - 현재 복잡한 체계로 운영되고 있는 지방재정조정수단들 간 역할분담의 재설계를 비롯한 지방재정조정제도 전반에 걸친 개편이 요구됨
- 지방교부세제도의 재원보장 기능 강화
  - 재원부족액 보전을 향상, 교부세 산정방식의 합리화 및 분권교부세의 개선
- 국고보조사업의 통폐합 및 포괄보조금화
  - 유사중복사업, 영세사업, 지역동화 사업을 중심으로 통폐합, 포괄보조금화
  - 국고보조사업 신청 집행 절차의 간소화 및 중앙통제 축소, 지방정부의 재량성 확대
- 지역간 재정균형·균형발전 장치 강화
  - 현재 재정균형화를 최우선 목적으로 운영되고 있는 지역상생발전기금과 부동산교부세 및 광특회계의 일부 재원을 통합, 지역균형발전을 전담하는 재원으로 활용방안 검토

## Ⅲ. 제도개선 과제 및 대안

Step 3

### 3) 중앙지방간 협의체제 법제화

- 대등·협력적 중앙지방 간 재정관계 정립을 위한 중앙-지방간 협의체제 법제화
  - 중앙정부 일방적인 지방세제 개편 결정과 사후 임시방편적 세수보전대책의 잘못된 관행 개선
  - 지방재정에 영향을 미칠 수 있는 입법, 제도 도입·변경 시에는 지방정부의 의견을 듣고 동의를 구하는 절차 법제화하여 지방의 국정 참여를 법제도적으로 보장
  - 지방재정영향평가제도 도입
    - 법률안 및 예산안이 지방재정에 미칠 영향을 사전에 평가하고 이를 법안, 예산 심의 시 반영함

## IV. 나가는 말

Step 4

- 재정분권은 지방자치와 분권의 실질적 수준과 내용을 결정하는 중요한 요건임
- 우리나라는 재정분권의 수준이 매우 낮은 중앙집권적이고 의존적인 재정구조로서
  - 자치를 위한 자주적 재정력 확보 곤란, 재정운영의 자율성 제약, 비효율성 및 책임성 저하의 문제를 야기시킴
- 지방재정의 중앙의존성을 낮추고 세입·세출 자기결정권을 확보함으로써 재정운영의 자율성과 책임성을 제고해야 하는 과제를 안고 있음
- 재정지출책임에 상응한 자주재원의 확보와 함께 자원보장·재정균등화를 위한 재정조정 제도의 합리적 개편·보완을 통한 대등하고 협력적인 재정관계의 정립이 요구됨
- 재정분권을 효과적으로 실현하기 위해서는 과거의 분권개혁실패의 경험에서 알 수 있듯이 결국 중앙권력의 반대논리의 극복과 지지세력의 확산이 중요한 관건이 될 것임
  - 재정분권의 논리 및 합리적 대안 개발을 위한 노력과 함께 주민, 국민들이 이해하고 체감할 수는 개혁의제의 발굴·홍보 등을 통해 국민적 담론의 형성과 확산 노력 이 요망됨

감사합니다