

지방 재정분권 확대 방안¹⁾

서 정 섭

한국지방행정연구원
선임연구위원



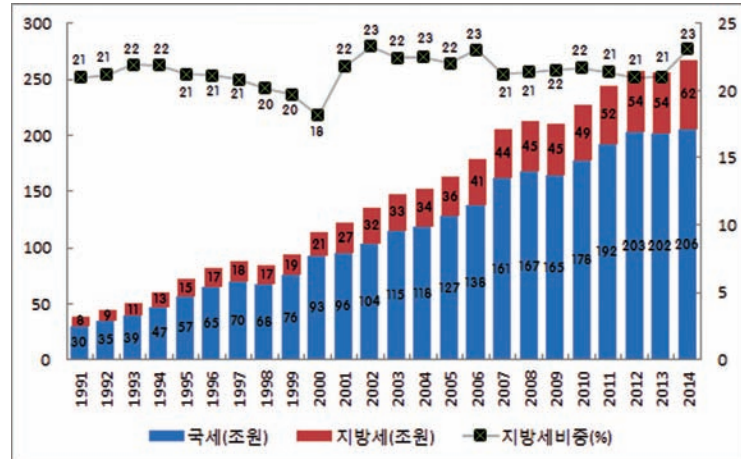
들어가며 : 재정분권 확대 필요성

우리나라에서 지방분권을 성공적으로 실현하기 위한 핵심 요건은 재정분권(fiscal decentralization)이다. 재정분권은 지방자치가 제대로 정착하기 위한 필수조건이다. 재정분권이란 중앙정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하는 것을 의미한다.

재정분권화 논리는 티부(Tiebout) 모형과 오츠(Oates)의 분권화정리에 바탕을 두어 주민들의 요구를 충족하는데 있어 중앙정부보다 지방정부들이 보다 효율적이라는 것에 기초하고 있다. 이에 우리나라에서도 1991년도 지방자치제를 부활하였으며 참여정부 시기부터 재정분권의 확대를 추진하고 있으며, 지방자치단체 및 지방 관련 학자들은 재정분권의 확대를 지속적으로 주장하고 있다.

재정분권화는 지방자치단체의 재정자율성을 확대하고 재정책임성을 확보할 수 있다는 논리에서 주장되고 있다. 현재 재정분권의 확대 요구는 세입측면 즉, 세입분권 강하게 주장하고 있는 실정이다. 지방자치실시 이후 재정분권을 지속적으로 추진하였지만, 문제는 실질적인 재정분권이 추진되지 못하다는 점이다. 그 핵심에는 조세배분에서 국세 대 지방세의 비중이 지방자치실시 이후 8 대 2 구조가 현재까지 이어지고 있다는 것이다.

1) 미국 허리케인 샌디는 '대재앙', '역사적인(historic)', '생명을 위협하는(life-threatening)', '카트리나 보다 심각한' 이라고 표현할 정도로 심각한 자연재난이다(U. S. A. Today, 2012. 10. 28).



〈그림 1〉 지방세 비중 추이

그동안 지방의 세입측면에서 재정분권이 이루어지지 않아 재정자율성 확대와 재정책임성 확보를 어렵게 하고 있다. 2016년도 지방자치단체의 평균 재정자립도는 52.5%이며, 50% 미만 단체수가 91%(220개 단체)로 재정자립 수준이 매우 낮다. 국세 대 지방세 비중이 77.5 대 22.5로 지방세 비중이 낮고, 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 243개 지방자치단체 중 51.0%(124개 단체)이다. 이러한 현실적인 지방재정의 열악한 환경을 고려하여 지방에서 재정분권 확대를 강하게 요구하고 있다.

재정분권 확대 방식에서 세입분권의 현실적인 어려움을 고려하여 세출분권에 긍정적인 입장을 표방하는 경우도 있다. 또 다른 한편에서는 국가재원의 효율적 사용 및 재정분권 부작용을 고려하여 재정분권의 확대에 부정적인 입장과 주장을 하는 경우도 있다. 재정분권 확대에 대한 찬성과 반대 주장 논거가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.



재정분권 확대 찬성 논리

재정분권 확대는 지방자치, 지방의 자율성과 책임성 및 지방특성 강화라는 관점에서 요구되며, 지방자치단체와 지방 관련 학자들에 의해 강하게 주장되고 있다. 우리나라에서 지방분권의 지속적인 확대 요구는 아직 지방분권 수준이 낮다.

첫째, 우리나라에서 지방분권의 확대는 지방자치 관점에서 '2할 자치' 수준에 그치고 있다는 점에서 요구되고 있다. 지방자치제를 부활한지 20년이 넘었음에도 불구하고, 현재 우리나라 지방자치 수준이 인사권, 재정권, 자치입법권 등에서 미흡한 수준이다. 지방자치 활성화를 위해 그에 맞는 권한과 자율성을 보장해야 한다는 점에서 재정분권을 더욱 확대할 것을 주장하고 있다. 지방자치단체의 열악한 재정환경을 고려할 때 현재 20% 남짓한 지방세 비율을 높여 중앙 의존적 재정구조를 탈피하고 지방자치·주민자치를 위해 지방세의 비중을 높여야 한다고 한다. 현재 지방세의 비중을 8 대 2 구조에서 5 대 5 구조로 확대하여 '5할 자치'를 주장하기도 한다.

둘째, 재정분권화 논리의 핵심은 지역주민의 수요에 대한 탄력적 대응과 지방자치단체의 책임성 확보에 있다. 세입분권화 확대는 지방자치단체 재정운영의 자율성과 그에 따른 책임성 확보차원에서 주장하고 있다. 우리나라 중앙과 지방간 재원배분을 보면 세입배분은 77.5 대 22.5인 반면 세출배분은 41.9 대 58.1로 세입과 세출과의 괴리가 매우 큰 구조로 되어 있다. 이 괴리로 인한 지방지출은 중앙정부로부터의

이전재원으로 충당하고 있다. 이전재원 비중이 높은 현행 지방재정구조는 지방자치단체의 재정자율성을 저해할 뿐만 아니라 재정책임성도 약화시키는 요인이 되고 있다. 2016년 지방세입 중 지방세수의 비중이 35.1%로 OECD(2009년) 국가와 비교할 경우 단일형 국가평균 38.3%, 연방형 국가 44.8%에 비해 낮은 수준이다. 지방자치단체의 낮은 지방세수 비중은 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없어 재정책임성이 결여된다. 오츠 등이 제안하는 연성에 산제약이 발생하지 않도록 하기 위해서는 지방세입에서 점하는 지방세수 비중을 증가시키도록 해야 한다고 한다. 즉 지방자치단체의 자율성과 책임성 확보를 위해 재정분권 확대를 주장하며 그 중에서도 세입분권 확대를 요구하고 있다.

셋째, 재정분권 추구는 지역의 잠재력과 지역산업의 특성이 제대로 발휘되어 궁극적으로 지역주민의 삶의 질 제고에 있다. 재정분권은 지방자치단체의 자율성에서 한 걸음 더 나아가 다양한 계층으로 이루어진 지역주민, 나아가 지역특성이 내재된 지역사회의 자율권 제고로 이어질 때, 그 본질이 살아난다고 한다. 흔히 재정분권의 필요성을 말할 때 지역 차별성을 고려한 지역특성을 발휘할 수 있는 지역발전을 말한다. 재정분권 수준이 높을수록 주민들의 삶의 질 향상 가능성 역시 높아진다는 것이다. 지방자치단체의 재원 출처와는 관계없이 절대적인 가용경비 수준에 초점을 맞추어 세출분권을 주장하는 경우도 있다. 지방자치단체의 재정 자율성 측면에서 현행 지역발전특별회계의 포괄보조 운영에 대하여 부분적으로

긍정적 평가를 하거나, 지방교부세의 교부율 상향조정 요구 등을 볼 때 세출분권에 대하여도 긍정적인 것으로 판단한다.

넷째, 재정분권은 세입분권, 세출분권 외에 지방의 재정운영 자율성 확대를 요구하고 있다. 이는 지방자치단체 재정운영에 대한 중앙정부 관여와 통제의 폐지 내지는 완화를 요구하는 것이다. 지방자치단체의 재정운영 자율성을 제한하던 지방예산편성지침 및 지방채 개별승인제도를 폐지하고, 국고보조사업 축소 및 정비, 포괄보조금제도 도입 등은 지방재정 운영의 자율성을 증진시킬 수 있다고 한다.

재정분권 확대 반대 논리

재정분권의 확대를 반대하는 논리는 우리나라 재정분권 수준이 낮지 않고, 재정분권화의 효과가 확실하지 않으며, 연성예산제약이며 경제성장에 부정적인 영향을 미치고, 지역간 재정격차를 확대시킬 수 있다는 점에 있다. 재정분권화 확대의 반대는 재정의 효율성을 강조하는 입장이다.

재정분권화 확대를 반대하는 첫 번째는 우리나라 재정분권 수준이 OECD국가와 비교하여 결코 낮지 않다는 주장이다. 재정분권은 세입분권과 세출분권으로 구분할 필요가 있으며, 세입분권 수준은 OECD 국가들과 비교하면 국제간 비교에서 결코 낮지 않으며, 세출분권 수준(지방자주재원+이전재원)은 오히려 높게 나타난다고 주장하고 있다. 재정분권에는 비용이 수반되는 만큼 무조건 지방에 세원을 이양하는 것은 바람직하지 않으며, 적정재정분권(optimal

fiscal decentralization)이란 개념으로 적정 분권화 수준을 추정하는 접근방식이 바람직하다는 것이다. 우리나라의 경우 국가 전체의 효율성 관점에서 이전 재원을 통한 재정분권이 바람직할 수 있으며 지방 자주재원을 과도하게 강조할 필요성이 없다고 한다.

둘째, 현실적으로 우리나라 지방자치단체 간의 재정력 격차가 상당한 수준에 이르고 있고, 동원할 수 있는 재원의 원천 역시 재정력 격차를 그대로 반영하고 있어 재정분권은 완전한 해결책이 될 수 없고, 오히려 세입분권 확대는 지방자치단체의 재정력 격차를 심화시킬 수 있다고 한다. 현재 우리 상황에서 재정분권(세입분권)만이 추진된다면 상대적으로 재원의 원천이 풍부한 지방자치단체의 경우에는 재정력 강화에 긍정적인 효과를 미칠 것이나, 반대로 재원의 원천이 빈약하여 재정상황이 취약한 지방자치단체는 재정분권이 재정력 강화에 미미한 영향을 미치거나 거의 영향을 미치지 못하게 될 것이다. 그렇다면 지방자치단체 간에는 재정력 격차가 더욱 심해지고 공공재 공급에서도 양적·질적 차이가 나타나 궁극적으로 지방자치단체간의 균형적인 발전을 저해할 것이라고 주장하고 있다.

셋째, 재정분권이 경제성장에 부정적인 효과를 가져올 수 있다는 측면에서 재정분권의 확대를 반대하는 입장도 있다. 재정분권에 대한 평가는 자원배분의 효율성이나 형평성 관점에서 이루어질 수 있지만, 재정분권이 과연 경제성장에도 영향을 미칠 것인가에 대하여 많은 학자와 정책입안자들이 관심을 가지고 있다. 재정분권과 경제성장의 관계를 실증분석 한 외국문헌 정리에 따르면, 양자 간에는 학자마다 상반된 결과를 발표하고 있어 양자 간의 관계를 아직 명확히

결론을 내리기 어렵다는 것이다. 특히 지방 세출 비중이 지나치게 높을 경우 경제성장에 부정적인 효과를 미친다는 연구결과도 있으므로 재정분권을 지나치게 강조하는 것이 경제적 역효과를 가져올 수 있다고 한다.

넷째, 재정분권화의 부작용으로 거시경제의 불안정성, 지방자치단체 재정건전성의 악화, 부패심화 등을 들고 있다. 이러한 염려는 재정분권화 확대에 부정적 요소가 되고 있다. 지방자치단체 재정권한이 커질수록 지출이 확대될 가능성이 있으며 이로 인해 지출의 비효율성이 발생할 뿐만 아니라 재정적자를 초래할 수 있어 지방재정의 건전성 악화로 이어질 수 있다는 주장이 있다.

종합 : 향후 재정분권 확대 전망

재정분권화의 확대에 대한 지방의 찬성 논거와 중앙의 소극적 입장이 존재하고 있다. 재정분권화 확대에 대한 찬성 입장과 반대 입장의 주요 논거를 정리하면 다음과 같다.

현재 국세 대 지방세의 비중은 8 대 2이며, 지방세 입에서 지방세수의 비중이 낮고, 지방자치단체 243개 중 재정자립도 50% 미만이 90% 이상이라는 점을 고려하여 지방세의 비중을 높여 중앙의존적 재정구조를 탈피하고자 하는 차원에서 세입분권의 확대를 강하게 요구받고 있다. 세입분권 확대의 요구는 지방자치단체 재정자율성 신장과 연성예산제약이 발생하지 않는 재정책임성 확보 차원에서 주장되고 있다. 이와 더불어 지역 차별성을 고려한 지역특성의 발전

을 통한 지역주민의 삶의 질 향상, 즉 지역주민의 행복을 위해 세출분권도 동시에 주장되고 있다. 다만 재정분권은 세입분권과 세출분권을 구별할 경우 세입분권 주장이 더욱 강하며 현실적인 어려움을 고려하여 세출분권에 대하여도 긍정적으로 보는 경우도 있다.

한편, 재정분권의 확대에 반대하는 입장은 우리나라 재정분권화 수준이 OECD국가와 비교할 경우 그리 낮지 않으며 세출분권의 경우 오히려 높다고 주장하고 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체 간에 세원의 원천이 불균등하기 때문에 재정분권을 강화하면 지역간 재정격차가 심화될 수 있으며, 경제적인 측면에서 경제성장에 부정적인 영향을 가져올 수 있기 때문이라고 한다. 또한 재정분권화 강화는 재정지출의 팽창을 가져오고 지출의 비효율성을 초래하여 재정건전성을 악화시킬 수 있다고 한다.

향후 지방분권은 더욱 진행될 것으로 보인다. 이와 함께 지방분권이 실행되도록 하는 재정분권이 실질적으로 확대되어야 할 것이다. 재정분권은 지방자치단체의 재정 자율성 강화와 재정 책임성 확보 차원에서 더욱 필요하며, 특히 세입분권의 확대 요구가 전망된다. 또한 복지지출 확대 등 재정수요가 확대되기 때문에 지방의 세입능력을 강화해야 하기 때문이다.

뿐만 아니라 저출산·고령화로 인한 지역의 쇠퇴도 진행되고 있어 지역 자생력을 강화하기 위해 재정분권이 필요하다. 지역 재생은 지방 스스로 지역의 특성을 고려하여 추진해야 한다. 지역 쇠퇴를 방지하고 지역주민의 삶의 질 향상을 위해서는 지방의 더 많은 자체수입으로 적절한 자체적인 정책을 개발하여 추진하는 것이 효율적이며, 이는 궁극적으로 지역

의 자생력을 높여나갈 수 있을 것이다. 그리고 중앙 정부가 지방으로의 사무이양 시 이양 수준에 맞는 재원의 이양이 필요하다. 이양사무의 량에 적절하지 않은 수준의 재원이양은 오히려 지방의 재원부족을 발생시켜 재정분권을 약화시킨다.

재정분권 확대는 순기능만 하는 것이 아니라 역기능도 발생하기 때문에 재정분권화 강화에 따르는 부작용을 방지하기 위한 재정준칙 내지는 건전성 약화방지를 위한 사후적인 평가 등 기재의 운영이 필요하다고 본다.

참고자료

- 권오성 · 배인명, 『재정분권화의 영향에 관한 국제비교 연구』, 한국행정연구원, 2007
 김정훈 · 김현아, 『참여정부 재정분권평가와 정책과제』, 한국조세연구원, 2008
 김재훈, "참여정부 재정분권 평가", 『한국지방자치학회보』 제19권 제4호(통권 60호), 2007
 김필현 · 김소린, "지방, 과연 자치체인가:바람직한 지방세제 확대방안", 『지방세 이대로 좋은가』 한국지방세연구원 창립기념 학술 세미나 자료집, 2011
 우명동, "참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고"-재정분권의 '현상'과 '본질'을 중심으로, 『한국지방재정논집』 제13권 제1호(통권24호), 2008
 이병량, "노무현 정부의 재정분권에 대한 평가:성과와 한계", 『한국행정연구』 제14권 제4호, 2005년 겨울호
 이영희, "재정책임성제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명", 『건전성과 책임성 강화를 위한 지방세제 개편 방안』 국제컨퍼런스 참고자료집, 한국지방세연구원, 2012
 이상용 · 하능식, 『참여정부 재정분권 수준측정과 정책평가』, 한국지방행정연구원, 2007
 서정섭, "재정분권화 확대: 찬성 vs 반대", 이승종(편), 『지방자치의 쟁점』, 박영사, 2014
 임성일, "분권시대의 중앙 · 지방간 재원배분 체계 재구축", 한국지방재정학회 · 한국지방재정공제회, 『성공적인 지방분권을 위한 재정개혁과제』, 2003
 최병호 · 정종필, "재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구"-재정분권화지표의 개발과 실증분석, 『한국지방재정논집』 제6권 제2호(통권24호), 2001