

문재인 정부 재정분권의 성과와 과제

The Achievements and Tasks of Fiscal Decentralization in Moon Jae-in Government

유 태 현*

Yoo, Tae-Hyun

■ 목 차 ■

- I. 시작하는 글
- II. 최근 사회경제 등 환경변화와 지방재정의 당면과제
- III. 문재인 정부 재정분권의 내용과 성과
- IV. 재정분권의 미래과제
- V. 맺는 글

문재인 정부는 재정분권 방안으로 지방소비세 세율인상(11%→25.3%), 소방안전교부세 법정 교부율 조정(20%→45%), 지역소멸대응기금 신설, 교육청-시·도 간 공동사업 특별회계 도입 등을 단행하였다. 이는 지방세입 순확충을 통한 지자체의 재정운용 자율성 제고, 침체 지역을 위한 활력기제 마련, 지방재정의 포괄적 개혁 도모, 관련 부문 간 연대·협력 방식의 적용, 일반지방재정과 지방교육재정 간 연계 고리 구축 등의 특징을 갖는다.

문재인 정부의 재정분권은 그간 역대 정부의 성과를 계승하는 한편 달라진 여건을 반영하였기 때문에 향후 정부의 재정분권 방향 설정에 준거 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 미래정부는 지방세입 기반의 확충과 정비, 지방세출 운영의 개선, 지방재정과 지방교육재정 간 연계·협력의 강화, 맞춤형 재정분권의 모색 등을 재정분권의 주요과제로 다루어야 할 것이다. 또한 관련 법제의 정비를 통해 재정분권 방안이 실질적 기제로 작동될 수 있는 여건을 만들어 나가야 한다.

□ 주제어: 재정분권, 지역소멸대응기금, 포괄적 재정개혁, 지방교육재정, 지방세출

* 남서울대학교 세무학과 교수

논문 접수일: 2021. 11. 22. 심사기간: 2021. 11. 22. ~ 2021. 12. 13. 게재확정일: 2021. 12. 13.

The Moon Jae-in government implemented the following measures as a measure for fiscal decentralization: increasing the local consumption tax rate (11% → 25.3%), adjusting the statutory grant rate for fire safety grant tax (20% → 45%), establishing the local extinction response fund, and introducing the special accounts for joint projects between local governments and local offices of education, etc. These measures have the characteristics that Enhance the autonomy of local governments' fiscal management through net expansion of local revenues, prepare the vitality mechanisms for stagnant regions, promote the comprehensive reform of local finance, apply the solidarity and cooperation between related sectors, and establish a link between general local finance and local education finance, etc. The fiscal decentralization of the Moon Jae-in government is expected to serve as a reference for setting the direction for the government's fiscal decentralization in the future as it inherits the achievements of previous governments and reflects the changed conditions. In the future, as major tasks for fiscal decentralization, the government must consider expanding and reorganizing the base of local revenues, improving local tax expenditure operations, strengthening the linkage and cooperation between local finance and local education finance, and seeking the customized fiscal decentralization etc.

In addition, it is necessary to create conditions for the fiscal decentralization plan to work as a practical mechanism through the revision of the related legal system.

□ Keywords: Fiscal Decentralization, Local Extinction Response Fund, Comprehensive Reform of Finance, Local Education Finance, Local Expenditure

I. 시작하는 글

우리가 당면한 저성장 흐름의 지속, 저출산·고령화의 심화, 환경오염과 맞물린 기후변화의 부작용 급증 등의 어려움에 맞서기 위해서는 국가의 모든 역량이 결집되어야 한다. 과거처럼 중앙정부가 국가적 위기를 홀로 감당하는 방식은 적절하지 않을뿐더러 그 성과도 제약적일 수밖에 없다. 이제는 중앙정부(국가)과 지방정부(지방자치단체)가 협력하는 가운데 잠재적 힘까지 모아 기울이는 실효적 대응체계의 구축과 시행이 요구된다. 이렇게 지방이 중앙과 더불어 위기를 감당하는 것은 불가피하며 자연스런 흐름일 수 있다.

중앙과 지방 간 관계를 변화된 상황에 맞추어 다듬는 일련의 과정을 지방분권이라고 한다. 이와 같은 지방분권은 그 속성상 중앙과 비교하여 권한, 자원 등이 취약한 지방의 여건을 확충하는 성격을 띤다. 문재인 정부는 지방분권을 추진함에 있어 지방의 주체성과 자기주도성을 강조하는 차원에서 지방분권이라는 명칭 대신 자치분권이라고 하였다.

자치분권(지방분권)은 여러 지역사업의 추진을 수반하게 되고, 이는 현실적으로 그 지방자치단체의 재정여건이 받아들일 수 있는 범위 내에서 이루어질 수밖에 없다. 이런 까닭에 자치분권은 재정분권이 뒷받침 되는 범주 내에서 실행력을 갖게 되며, 재정분권이 어떤 수준에서 모색되느냐에 따라 자치분권의 틀이 결정된다. 따라서 자치분권은 재정분권과 톱니바퀴의 관계를 맺고 있으며, 자치분권의 성패는 재정분권에 달려있다. 이런 점에 비추어 볼 때, 재정분권이 실효성 있게 추진되어야 자치분권이 구현된다고 하겠다.

문재인 정부는 2017년 출범 초에 국정과제 75를 통해 국세와 지방세 간 관계를 8:2의 틀에서 7:3을 넘어 6:4를 지향하는 등 강력한 재정분권 의지를 드러내었다. 이후 관계부처 합동 재정분권 추진방안(2018년 10월 30일)이 마련되어 발표되었다. 동 방안은 문재인 정부의 재정분권 기본방향이고, 로드맵의 성격을 갖는다. 문재인 정부는 관계부처 합동 재정분권 추진방안에 근거하여 1단계와 2단계의 재정분권 방안을 추진하였다.

본 연구는 문재인 정부에서 추진된 재정분권의 성과를 점검하고, 향후 우리나라 지방재정 발전을 위해 개선해야 할 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이런 목적에 따라 이하에서는 다음과 같은 내용을 다룬다. 먼저 제2장에서는 최근 사회경제 등의 여건변화와 현행 지방재정의 당면과제에 대해 알아볼 것이다. 제3장에서는 문재인 정부 재정분권의 내용과 성과를 정리하도록 하겠다. 제4장에서는 재정분권의 미래과제를 제안한다. 마지막으로 제5장에서는 앞에서 언급한 내용에 근거하여 결론을 맺을 것이다.¹⁾

1) 문재인 정부의 재정분권과 관련된 연구는 문재인 정부가 추진해야 할 재정조정제도 개편방안 제안(신유

II. 최근 사회경제 등 환경변화와 지방재정의 당면과제

1. 지방재정 환경의 변화

1) 사회경제 여건의 악화와 공공부문 지출수요의 급증

우리 경제는 1997년 IMF 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기 등이 연속적으로 이어지면서 이전과 같은 활력을 기대하기 어렵다는 평가를 듣는다. 저성장 흐름으로 말미암아 중앙과 지방은 세수 위축과 그에 따른 세입기반 약화의 위기에 직면해 있는 가운데 저출산·고령화, 환경문제, 국민의 안전욕구 증대 등 국가적 난제에 대응하기 위해 재정지출을 확대하지 않으면 안 되는 처지이다.

최근 추세 등을 감안할 때 이런 양상은 앞으로 더욱 심화될 것으로 전망된다. 그런데 달라진 환경과 연계되어 빚어지고 있는 중앙 및 지방의 세입기반 약화와 세출수요 팽창 문제를 현행 재정체제로 실효성 있게 대처하기는 난망하다. 만일 그것이 가능했다면 현행 재정시스템에서 그런 상황이 발생하지 않았을 것이다.

2) 국세 기반 위축의 부정적 파급효과

2013년~2021년의 기간 동안 국세와 지방세의 연평균 신장률은 3.84%와 6.32%이다(〈표 1〉). 국세보다 지방세의 평균 신장률이 높은 것은 지방의 자체재원 기반을 충실하게 만드는 등 긍정적인 현상으로 보일 수 있다. 하지만 그 실상은 그렇지 않다. 지방세가 국세보다 신장률이 충분히 높아서 지방자치단체(지방정부)가 소요재원을 지방세로 확보할 수 있다면 바람직하겠지만 2021년 당초예산 기준으로 지방자치단체 평균 재정자립도는 48.7%(행정안전부, 2021b: 273)에 불과할 뿐이다. 그렇기 때문에 지방세의 신장률이 국세의 경우보다 높아도 중앙정부가 지방의 부족재원을 메워주는 지방재정 지원은 여전히 불가피하다.

호·유법민, 2018), 문재인 정부의 재정분권개혁 뒷받침을 위한 우리나라 지방재정제도 평가와 시사점 제시(주만수, 2018), 참여정부 재정분권 정책과 대비한 문재인 정부 재정분권정책 추진방안 제언(김홍환, 2018), 문재인 정부의 정부간 재정관계 개편과제 제시(이재원, 2019), 문재인 정부의 세입분권 추진전략 제언(조기현·전성만, 2019), 문재인 정부 재정분권 관련 세부 실행과제의 우선순위 분석 및 시사점(임동완·윤성일·문광민, 2020), 문재인 정부의 1단계 재정분권이 인천시 세입에 미친 영향분석 및 시사점(임상수, 2020) 등 다양하다. 본 연구는 포괄적인 접근을 통해 문재인 정부가 추진한 1차, 2차의 재정분권 내용과 그 특징을 정리하는 한편 향후 재정분권이 지향해야 할 방향을 제시했다는 점에서 선행연구와 차별적이다.

〈표 1〉 국세와 지방세의 신장성 비교

(단위: 억원)

구분	조세				
	국세[A]		지방세[B]		지방세비중 [B/(A+B)]
	연간신장률		연간신장률		
2013	2,019,065	-0.5%	537,789	-0.3%	21%
2014	2,055,198	1.8%	617,225	14.8%	23%
2015	2,178,851	6.0%	709,778	15.0%	25%
2016	2,425,617	11.3%	755,306	6.4%	24%
2017	2,653,849	9.4%	804,063	6.5%	23.3%
2018	2,935,704	10.6%	843,153	4.9%	22.3%
2019	2,934,543	-0.4%	904,572	7.3%	23.6%
2020	2,797,123	-4.7%	921,924	1.9%	24.8%
2021	2,827,425	1.1%	926,047	0.4%	24.7%
13-21연평균		3.84%		6.32%	

주: 2019년까지는 결산액, 2020년은 최종예산액, 2021년은 당초예산액

출처: 행정안전부, 2021b: 26

지방세가 국세보다 신장률이 높은 이유는 경기침체 등 국세 세수기반 약화가 가장 큰 원인 이고, 이와 더불어 최근 부동산 거래 확대, 부동산 과표 급등 등에 따른 취득세, 재산세의 세 수가 늘어난 영향으로 추정된다.²⁾

경제성장률이 지속적으로 증가하거나 높은 수준을 그대로 고수할 수 있다면 국세 세수를 지방에 지원하는 의존재원 중심의 지방세입 체계는 향후에도 유효하게 작동될 수 있을 것이다. 하지만 우리 경제는 이미 선진국 수준에 버금가는 성장을 이룩했기 때문에 과거 개도국 시대와 같은 높은 경제성장률을 기대하기는 어렵다.³⁾ 이는 중앙과 지방 간 재정관계의 재정

2) 이런 해석에 대해서는 다른 평가가 있을 수 있다. 2020년과 2021년의 경우 국세가 큰 폭으로 상승하였는데, 그 가운데 종합부동산세, 소득세(양도소득세) 등의 세수가 눈에 띄게 늘었다. 이를 우리 경제의 성장기반이 이전보다 강화된 증거라고 보기는 어렵다. 최근 부동산 가격상승에 따라 부동산 보유 및 거래 관련 종합부동산세, 양도소득세 등의 급등을 간과해서는 안 된다. 부동산 경기가 가라앉으면 이들 세목의 세수는 하락될 수밖에 없다. 경제 관련 지표의 추세, 경제 전문가들의 진단 등을 종합해 볼 때, 우리 경제가 저성장 흐름에 들어섰다는 평가가 설득력을 얻고 있다. 그렇다면 향후 국세의 신장률은 하락되거나 낮은 수준을 유지할 가능성이 높다.

3) 국회 예산정책처(2021)에 따르면 2021~2025년의 우리나라 잠재성장률은 연 평균 2.3% 수준을 나타낼 것으로 분석되었다. 잠재성장률은 물가상승 등 부작용을 발생하지 않으면서 한 나라의 모든 생산 요소를 활용하여 달성할 수 있는 성장률을 말한다. 이는 국가의 경제성장 여력을 보여주는 지표의 성격을 띤다. 한국은행의 예측에 따르면 우리나라 잠재성장률은 △2001~2005년 5.0~5.2%에서 △2006~2010년

립을 요구한다.

3) 국가채무의 급증

경기침체의 지속, 예상치 못한 코로나 19 발생 등으로 국가채무(중앙정부 채무)가 눈에 띄게 늘고 있다. <표 2>에 따르면 국가채무는 향후에도 증가될 것으로 예상된다. 이렇게 국가채무가 빠르게 늘어나는 추세인데 중앙정부는 지방의 부족재원을 보전하는 현재의 지방재정시스템을 그대로 지속할 수 있겠는가? 그리고 과연 그런 방식이 적절한가? 그밖에 이전재원을 근간으로 하는 지방재정체계의 고수는 중앙정부 부채를 확대시키는 문제를 야기할 여지는 없겠는가? 등 여러 측면에서 검토와 대책 마련이 필요한 상황이다.

<표 2> '21~'25년 국가채무 추이

(단위: 조원, %)

	'21년		'22년	'23년	'24년	'25년
	본예산	추경				
◇ 국가채무	956.0	965.3	1,068.3	1,175.4	1,291.5	1,408.5
(GDP대비, %)	(47.3)	(47.3)	(50.2)	(53.1)	(56.1)	(58.8)

출처: 기획재정부, 2021: 12

국가채무의 급증은 중앙재정 여건을 악화시킬 것이고, 이는 중앙정부의 지방재정 지원을 어렵게 만들므로써 지방자치단체는 필요한 자원 확보에 부정적인 영향을 받을 개연성이 높다. 따라서 국가채무 변화를 반영한 중앙과 지방 간 재정관계 재정립이 요구된다.

2. 지방재정시스템의 한계

1) 낮은 지방재정자립도와 지방자치단체 간 재정불균형

2000년 이후 우리나라 지방자치단체 재정자립도는 하락과 상승이 교차하는 양상을 나타냈지만 그 흐름은 약화의 추세가 뚜렷하였다. <표 3>에 따르면 지방재정자립도는 2000년

4.1~4.2% △2011~2015년 3.0~3.4% △2016~2020년 2.7~2.8% △2019~2020년 2.5~2.6%로 지속적인 하락 추세를 나타내었다. 한편 한국경제연구원 보고서에서는 최근 잠재성장률을 국회예산정책처와 비슷한 2.2% 수준으로 전망하면서 “10년 내 잠재성장률은 현 수준보다 더 낮은 0%대에 진입할 것”으로 전망하였다. 뉴스1 홈페이지. <https://www.news1.kr/articles/?4474681> 검색일: 2021.10.29.

59.4%에서 2020년 48.7%로 10.7%p 하락되었다. 이런 양상은 지방세입의 근간을 자체수입 중심으로 전환하여 지방자치단체로 하여금 재정 운영과정에서 자율성과 재량을 작동시킬 수 있도록 돕는 한편 그런 조치와 연계하여 지방의 재정 책임성을 강화하려는 재정분권의 취지와는 거리를 보이는 결과가 아닐 수 없다.

〈표 3〉 연도별 지방재정자립도 추이

(단위: %)

연도	'00	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
자립도	59.4	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.64	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4	48.7

출처: 행정안전부. (각 연도). 「지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요」. 행정안전부, 2021b: 273.

2021년 (당초)예산기준 우리나라 243개 지방자치단체 재정자립도는 50% 미만이 230개(전체의 94.7%)이고, 173곳(전체의 71.2%)은 재정자립도가 30%를 밑돈다. 세부적으로는 30% 미만의 재정자립도를 나타내는 지방자치단체 수가 2017년 153곳, 2018년 155곳, 2019년 158곳, 2020년 170곳, 2021년 173곳의 양상으로 증가되고 있다. 한편 기초자치단체 가운데 군(郡)의 경우는 전체 82곳이 모두 재정자립도 50% 미만의 처지이고, 자치구도 전체 69곳 가운데 94.2%(65개)가 재정자립도 50%에 미달한다(〈표 4〉).

〈표 4〉 지방재정자립도 분포(2021년 당초예산 기준)

(단위: 단체 수)

구분	합계	시·도	시	군	자치구
합계	243(100%)	17	75	82	69
10%미만	3(1.2%)	-	-	3	-
10~30%미만	170(70.0%)	5	42	76	47
30~50%미만	57(23.5%)	8	28	3	18
50~70%미만	10(4.1%)	3	4	-	3
70~90%미만	3(1.2%)	1	1	-	1
90%이상	-	-	-	-	-

출처: 행정안전부, 2021b: 273.

지방자치단체의 재정여건이 취약한 근본적 원인은 세수 신장성이 높은 세원이 중앙(국세)에 편중되어 있고, 지방의 자체수입인 지방세와 지방세외수입의 과세대상이 협소한 우리나라 중앙과 지방 간 재정구조가 가장 크게 영향을 미치고 있는 것으로 추정된다.

지방자치단체가 자기책임 아래 재정을 자율적으로 운영할 수 있기 위해서는 자체재원인 지방세를 중추로 하는 지방재정 틀을 만드는 개혁이 최우선의 과제일 것이다. 이런 까닭에 지방 재정 확충은 지방세 강화에 초점을 맞추어야 한다. 그런데 우리나라는 전체 지방자치단체의 71.2%가 재정자립도 30%미만의 처지이고, 이런 곳은 지방세수를 전년도보다 100% 확충해도 재정자립도가 여전히 50%이하이다. 그렇기 때문에 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 이 전수입이 지방세보다 오히려 중요할 수 있으며, 지방재정수요가 늘어나는 현실을 감안하면 그것을 증액시킬 필요성도 다분하다고 하겠다.⁴⁾

일각에서는 자체재원인 지방세를 늘리면 자연스럽게 이전재원의 소요(所要)가 축소되는데, 지방세 확대와 아울러 그 반대의 영역인 이전수입도 함께 확대하라는 것은 논리적 측면에서 합리성이 떨어지며, 주장의 설득력과 현실수용성도 낮다고 지적한다. 하지만 이는 우리 지방 재정 현실을 감안하면 부득이한 접근이라고 하겠다.

2) 지방자치단체 자주재정권의 제약성

우리나라는 헌법 제59조에서 조세는 법률에 근거해야 한다는 조세법률주의를 규정하고 있다. 이는 법률이 아닌 조례를 통해서 지방자치단체가 지방세를 부과 징수하지 못함을 시사한다. 다시 말해 우리나라는 법정외세제도가 없다.

지방자치단체는 11개 지방세 가운데 지방소비세, 레저세, 면허분 등록면허세 등을 제외한 나머지 세목에 대해 그 표준세율을 50%(담배소비세, 주행분 자동차세 등 국제 관련 세목은 30%) 범위 내에서 조례를 통해 가감할 수 있는 지방세 탄력세율을 적용할 수 있을 뿐이다. 따라서 지방세 탄력세율제도는 지방자치단체가 과세자주권을 행사할 수 있는 대표적인 통로에 해당한다.

2021년 당초예산 기준으로 전체 지방자치단체의 70% 넘게 재정자립도가 30% 미만인 상황이라는 것은 지방세 세원 기반이 미약함을 의미한다. 재정자립도가 낮은 이들 지방은 지방세 탄력세율을 활용해도 세입(세수)을 늘리는 재정책충을 기대하기 어렵다. 이런 우리나라 지방재정 현실을 감안할 때, 재정자립도가 양호한 일부 제한적인 지방자치단체에서만 지방세

4) 일반회계 세입이 지방세로만 구성된 재정자립도가 30%인 어떤 지방자치단체가 지방세수를 전년도보다 100% 늘리면 지방세수는 30에서 60이 될 것이고, 세입은 100에서 130이 됨으로써 재정자립도는 $46\% (=60/130\%)$ 가 된다. 그런데 지방세수를 전년도보다 100% 인상하는 조치는 현실적으로 받아들여지기 쉽지 않다. 더욱이 이렇게 지방세를 확대해도 재정자립도는 여전히 50% 이하이다. 한편 지방세 탄력세율제도는 법정 표준세율의 50%까지만 세율을 높일 수 있을 뿐이다. 이런 점들을 종합하면 지방세 탄력세율을 활용하여 필요한 만큼 지방세와 지방세입을 확충할 수 있는 지방자치단체(지방정부)는 매우 제한적이다.

탄력세율제도가 과세자주권 행사 수단이 될 수 있을 뿐이다.

지방세 탄력세율제도는 법정외세제도 부재 등을 보완한다는 측면에서 보면 분명 지방자치단체가 과세자주권을 발휘하는 핵심 기제이므로 적절한 활용이 마땅하지만 동 제도가 드러내는 한계도 뚜렷하다.⁵⁾ 따라서 지방재정의 확충을 위해서는 중앙과 지방간 재정관계의 근본적 재정립이 요구된다.

3) 보통교부세 기능의 약화

우리나라의 대부분 지방자치단체는 기준재정수요와 기준재정수입 간 차이에 해당하는 재정 부족액을 지방교부세(보통교부세)를 통해 보전 받고 있다. 전체 지방자치단체의 70% 이상이 재정자립도 30%를 넘지 못하는 우리나라에서는 지방세보다 지방교부세가 더욱 중요한 근간 세입원(歲入源)이다.

2021년 기준 정률분 지방교부세의 재원 규모는 내국세의 19.24%인데, 이는 보통교부세 지원 대상 지방자치단체들의 재정부족액을 합계한 금액보다 작다(〈표 5〉). 이런 양상은 이전에도 그랬고 앞으로도 이어질 것으로 예상된다. 이는 국세(내국세)의 위축에 따라 보통교부세 재원은 줄고 있는 가운데 지방자치단체의 재정부족액이 빠르게 커지고 있다는 것이다. 이런 현상에 비추어 볼 때, 지방자치단체의 부족재원을 이전재원인 보통교부세로 메우는 현행 지방세입체계는 안정성이 미흡하다.

5) 지방자치단체는 다음의 이유로 지방세 탄력세율제도 활용에 소극적이다. 첫째, 정(+의 탄력세율 적용은 결과적으로 지방세 세율 인상을 통해 주민의 세부담을 높임으로써 조세저항을 빚게 되기 때문에 지방자치단체장과 지방의원을 지방선거로 선출하는 현행 지방자치제도 아래서는 지방세 탄력세율 활용이 제한적일 수밖에 없다. 둘째, 지방세 탄력세율제도는 그것을 시행(적용)하는 지역으로부터 그렇지 않은 곳으로 세원을 이동시키는 문제를 발생할 수 있다. 이는 지방세 원리(원칙) 가운데 하나인 세원의 정착성을 훼손시키는 부작용을 수반하게 된다. 셋째, 지방세 탄력세율 적용으로 세수입이 증대될 경우 지방교부세(보통교부세) 교부액이 감소할 수 있다. 이와 관련해서는 그간 개인분 주민세, 특정자원분 지역자원시설세(원전분, 화전분 제외)에만 한정하여 그것들의 표준세율에 정(正)의 탄력세율을 적용하여 늘어난 세수는 보통교부세의 기준재정수입에 포함시키지 않았다. 하지만 지방교부세 관련 법령 개정을 통해 2020년부터는 취득세, 부동산분 등록면허세, 재산세, 소유분 자동차세도 정(正)의 탄력세율을 적용하여 그것의 세수를 확충하였을 때 보통교부세 기준재정수입에서 제외하도록 하였다. 이는 지방세 탄력세율제도를 활용하여 지방자치단체가 재원 확보에 더욱 노력하도록 유인하기 위한 차원의 조치라고 하겠다.

〈표 5〉 보통교부세와 지방자치단체 재정부족액의 격차

(단위: 조원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
보통교부세 총액	23.2	25.8	29.2	31.4	31.9	32.1	33.2	37.6	42.5	45.8	45.0	42.9
재정부족액 총액	27.3	28.3	30.6	34.3	35.4	35.6	35.8	38.5	44.7	53.0	53.9	58.1
조정률	0.824	0.882	0.925	0.890	0.873	0.867	0.897	0.941	0.915	0.864	0.836	0.739
조정률 100%인 경우 추가 재원 ⁶⁾	4.8	3.3	2.3	3.8	4.5	4.7	3.7	2.3	3.8	7.2	8.9	15.2

주: 조정률 = 보통교부세 총액(제주특별자치도 몫 3%, 분권교부세 보전 등 제외)/재정부족액이 발생한 지방자치단체(지방정부)의 재정부족액 총액

출처: 행정안전부. (각년도). 「지방교부세 산정해설」.

4) 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 왜곡

지방자치단체는 재원의 용도가 지정되어 있고 지방비를 부담해야 하는 국고보조사업이 급속하게 증가하면서 커다란 재정적 압박을 받고 있다. 국고보조사업의 증가와 궤를 같이 하면서 지방비 부담비율도 늘었고, 취약한 지방재정의 현실을 감안할 때 과도한 부담을 지우고 있다는 지적의 목소리가 크다.⁷⁾

국고보조사업의 확대는 지방비 부담을 매칭시켜 지방자치단체의 취약한 재정상황을 더욱 압박할 뿐만 아니라 지역에 필요한 기초사업 추진 또는 표준서비스 제공 등을 힘들게 만듦으로써 지방세출의 자율성과 효율성을 떨어뜨리는 문제를 발생하고 있다.

이런 현실을 감안하여 지방자치단체의 재정여건 개선을 위해서는 세입과 세출 모두에 걸쳐 정비 작업이 이루어져야 하며, 특히 세출측면에서는 국고보조사업의 과감한 정비 등을 통해 세출 전반을 효율화해야 할 것이다.

6) 2021년도 조정률은 보통교부세 총액(428,930억원)을 재정부족액(580,804억원)으로 나눈 0.739이고, 조정률 100%를 충족하기 위해 필요한 추가 재원은 대략 15.2조원(=58.1조원-42.9조원)이다(행정안전부, 2021a:109). 다른 연도의 경우도 이와 마찬가지로 방식으로 조정률과 그것이 100%일 때의 추가 재원을 산정하였다.

7) 국고보조사업 관련 지방재정 부담은 2010년 대응지방비 17.5조원(지방부담율 37%)에서 2021년 대응지방비 30.8조원(지방부담율 31.6%)로 그 절대금액이 큰 폭으로 늘었다(행정안전부, 2021b: 82).

3. 지방재정의 당면과제

지방재정 여건은 침체된 경기(景氣)흐름의 지속, 지출수요의 증가, 예상치 못한 위협의 빈발 등에 따라 향후 더욱 나빠질 것으로 예상된다. 이런 상황을 감안하면 지방재정은 다음의 방향에서 개선을 추진해야 할 것이다. 첫째, 중앙과 지방 모두 세입기반은 악화되고 있는 가운데 세출수요는 팽창되는 현실을 고려하여 양자의 재정관계를 재정립해야 한다. 중앙 의존적 지방재정 틀을 일신(一新)하여 지방세입 구성을 이전재원(의존재원) 의존방식에서 자체재원인 지방세를 주축으로 하는 체계로 바꾸어 지방자치단체가 자체재원 범위 내에서 재정을 이끌도록 지방재정시스템을 꾸준히 혁신해 나가야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 평균 재정자립도가 낮을 뿐만 아니라 지방자치단체 간 재정력 격차도 큰 상황이다(표 4). 그렇기 때문에 향후 지방재정 기반 확충은 자체재원인 지방세 강화에 초점을 맞추되 지방세를 늘려도 그 효과가 제한적인 지방자치단체의 필수적 재정수요 뒷받침 등을 위해 이전수입(의존수입)의 증대도 함께 추진하지 않을 수 없다. 자체재원과 이전재원 간 조화를 모색하는 지방재정 강화 방식은 지방자치단체 간 재정력 격차가 해소되어 그 조정의 필요성이 소멸되기 이전까지는 불가피한 측면이 있다.

셋째, 지방재정 토대를 충실하게 만드는 일은 세원의 중앙편중성, 각 지방의 경제 및 재정 구조 상이성 등으로 말미암아 직접적 당사자인 개별 지방자치단체의 노력만으로는 불가능하지 않다. 따라서 지방재정 강화가 내실 있게 추진될 수 있기 위해서는 그것과 관련된 각 부문(분야)이 연대 협력하는 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 지금도 그렇지만 향후에도 지방재정 강화를 위해서는 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초자치단체가 연계 협력해야 하며, 여기에 더하여 지방교육청을 비롯한 교육부문과의 연대도 요구된다.

넷째, 지방재정 혁신은 어느 한 부문을 정비하는 것만으로는 실현되기 어렵다. 예를 들어 지방재정 기반 확충은 1차적으로 보면 지방세입 강화의 과제일 것이지만 넓게 보면 지방세출을 효율화하는 조치도 지방재정 기반 충실화와 연결된다. 지방자치단체 입장에서 보면 지방세를 늘리는 것이나 지방세출의 효율화하여 낭비적 지출을 줄이는 것은 똑같이 재정여건 개선효과를 제공하기 때문이다. 한편 지방재정관리제도의 실효적 운영은 지방재정 여건을 보다 낮게 만드는 기제가 된다. 따라서 향후 지방재정 발전방향은 지방세입, 지방세출, 지방재정관리 등을 망라한 종합적이고 체계적인 방식을 따라야 할 것이다.

다섯째, 앞으로 특별행정기관 정비, 자치경찰제 본격화, 중앙과 지방 간 사무구분체계 개선 등이 이루어질 것으로 예상된다. 또한 100만 특례시 출범, 특별지방자치단체 도입 등에 따라 현행 지방행정체계가 달라질 가능성도 없지 않다. 이런 가운데 중앙과 지방의 재정여건은 악

화될 것이라는 전망이 우세하다. 변화의 흐름을 반영하지 못하는 정책방향 설정은 혼란과 실패를 낳는다. 향후 지방재정 발전방향 모색은 이와 같은 환경변화와 조응할 수 있어야 하며, 특별히 국민 또는 주민의 공감대 형성에 바탕을 둔 방식을 따라야 함은 물론이다. 아울러 관련 부문의 입장을 존중하고 반영해야 성과를 기대할 수 있다.

Ⅲ. 문재인 정부 재정분권의 내용과 성과

1. 문재인 정부 재정분권의 기본 틀

문재인 정부 재정분권의 모본(母本)은 공식적으로 보면 국정과제 [No.75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권]이라고 할 수 있다. 이것을 구성하는 5개 영역은 주민참여 예산제도 확대, 고향사랑 기부제도 도입 추진, 지방재정의 건전성 강화, 그리고 국세-지방세 구조개선, 이 전재원 조정을 통한 지방재정의 자주역량 제고 등이다(〈표 6〉).

〈표 6〉 문재인 정부의 재정분권 과제

국정과제	지방재정 관련 세부과제 내용
75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	
<ul style="list-style-type: none"> • 국세-지방세 구조개선: 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방소비세 비중 확대 • 지방소득세 규모 확대 • 국가-지방 간 기능 재조정 • 지방세 신세원 발굴 • 지방세 비과세·감면률 15% 수준 관리
<ul style="list-style-type: none"> • 이전재원 조정으로 지방재정의 자주역량 제고: 지역 간 격차완화 및 균형발전 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대 • 국고보조사업 정비 • 실질적인 포괄보조금 제도 도입
<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정의 건전성 강화: 지방세 및 세외수입 체납징수를 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 고액·상습체납자 대상 징수활동 강화 • 지방 세외수입 업무시스템 통합 • 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
<ul style="list-style-type: none"> • 고향사랑 기부제도 도입 추진: 지방재정 보완 및 지역경제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공 • 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도개선
<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여 예산제도 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여 예산제도 확대를 통한 주민에 의한 자율통제 강화

출처: 국정기획자문위원회, 2017: 112.

국정과제 75는 지방재정 분야를 포괄한 특징을 가지며, 특별히 국세와 지방세의 관계를 기존 8:2에서 개선하여 7:3으로 진전시키고, 이후는 6:4를 지향한다고 명시함으로써 역대 정부와 비교할 때, 재정분권 의지를 강력히 드러냈다고 하겠다.

자치분권(지방분권)을 총괄하는 대통령소속 기구인 자치분권위원회의 「자치분권 종합계획」(2018.9.11.)에 포함된 재정분권 과제는 문재인 정부가 추진하고자 하는 재정분권 방향 등에 해당한다.⁸⁾ 동 종합계획에서 재정분권 분야는 [전략 3. 재정분권의 강력한 추진]과 관련되어 있고, 그 세부추진 과제는 국세·지방세 구조 개선, 지방세입 확충 기반 강화, 고향사랑 기부제 도입, 국고보조사업 개편, 지방교부세 형평 기능 강화, 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편의 6개이다. 동 종합계획의 재정분권 관련 6개 분야는 <표 6>의 문재인 정부 재정분권 국정과제를 수용하면서 구체적 실행전략을 모색하는 성격을 띤다.

2018년 10월 30일 발표된 관계부처 합동 재정분권 추진방안⁹⁾은 그 취지와 내용상 문재인 정부가 추진하는 재정분권의 골격이며, 로드맵에 해당한다. 동 추진방안은 중앙-지방간, 지방-지방간 재정 및 기능(사무) 불균형으로 지방분권(자치분권)과 균형발전 촉진에 한계를 드러내는 상황을 개선하는 것을 목적으로 하였다(국무조정실·국무총리비서실, 2018). 동 방안에서는 재정분권을 추진하여 재정운영상 지방의 자율성·책임성 확보를 뒷받침하는 한편 국가균형발전을 통해 상생과 협력에 기초하는 지속가능한 발전이 실현될 수 있도록 중앙과 지방 간 재정관계 재정립이 주요 항목으로 제시되었다. 또한 지방세 확충뿐만 아니라 이전재원 조정 및 재정균형 달성을 위해 지자체간 재정격차 완화 및 균형발전을 주요 과제로 다루었다.¹⁰⁾

관계부처 합동 재정분권 추진방안은 다음을 기본원칙으로 삼았다. 첫째, 지역별 상이성과 특수성이 고려된 창의성이 발휘될 수 있도록 “지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스

8) 대통령소속 자치분권위원회가 발표한 「자치분권 종합계획」은 자치분권과 관련된 6대 전략 33개 과제를 담고 있다. 6대 전략은 1. 주민주권 구현, 2. 중앙권한의 획기적인 지방이양, 3. 재정분권의 강력한 추진, 4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화, 5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선이다. 자세한 내용은 (대통령소속 자치분권위원회, 2018: 4)를 참조 바란다.

9) 관계부처 합동 재정분권 추진방안은 대통령소속 자치분권위원회 산하의 ‘범정부 재정분권 1차 TF’(17.11.~18.3.), 대통령소속 자치분권위원회의 자치분권 종합계획(2018.9.11.), 관계부처 간 협의·조정 과정(18.7.~18.10., 국무조정실)을 거쳐 2018년 10월 30일 확정·발표되었다. 이 과정에 국무조정실, 기획재정부, 행정안전부, 교육부, 광역과 기초자치단체 대표가 참여하기 범정부 차원의 재정분권 추진방안이라고 할 수 있다. 하지만 재정분권의 직접적 당사자라고 할 수 있는 지방자치단체의 입장이 충실하게 반영된 방안인가에 대해서는 그렇다고 단정하기가 쉽지 않음도 사실이다.

10) 문재인 정부는 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하였고, 그 가운데 국세-지방세 구조개선 분야는 국세-지방세 비율을 기존 8:2에서 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선을 지향할 계획이었다. 하지만 2018년 10월 30일 발표된 관계부처 합동 재정분권 추진방안은 문재인 정부 임기 종료 시점인 2022년까지 국세와 지방세 간 비율을 7:3으로 만드는데 중점을 두었고, 6:4에 이르는 대책은 담지 못했다.

스로 해결”하는 방향에서 지방재정제도를 혁신하는 한편 이와 연계하여 중앙정부의 기능과 재원을 지방자치단체(지방정부)로 넘겨 2022년까지 국세와 지방세의 관계를 7:3으로 바꾼다. 둘째, 재정분권을 추진함에 있어 지역 간 재정격차를 심화시키지 않으면서 균형발전을 촉진할 수 있도록 지역 간 세원 불균형 문제를 보정할 수 있는 장치를 강구해야 하며, 지방재정제도 개편으로 불리해지는 지역이 발생하지 않도록 주의해야 한다. 셋째, 재정분권은 단계적 접근을 따른다. 1단계는 '19년부터 시행하되 당장 추진이 가능하면서 조속하게 성과를 이룩할 수 있는 분야를 대상으로 하고, 2단계 추진방안은 지방의 재정 자율성 제고와 지역 간 균형발전을 촉진할 수 있는 본원적 제도 개편에 초점을 맞추어 '19년 중에 마련하여 '21년부터 실행하도록 한다.¹¹⁾

2. 재정분권 제1단계의 주요 내용

문재인 정부의 재정분권 1단계(2019-2020)는 지방세입 분야의 경우 지방소비세 세율인상, 소방안전교부세 교부율 인상 등이 이루어졌다. 세출 측면에서는 중앙정부가 시행하던 국가균형발전특별회계 지역자율계정 가운데 3.6조원 규모의 지역밀착형 기능(사업)을 지방으로 이양하도록 결정되었다.

재정분권 1단계에서는 2018년 기준으로 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세 세율을 2019년 15%(4%p 인상), 2020년 21%(6%p 인상)로 10%p 높였다. 관련된 재원의 배분은 다음의 방식을 따르도록 하였다. 첫째, 최초 지방소비세(5%p분)와 관련해서는 시·도별 배분비중 등을 그대로 유지한다. 2010년 도입된 지방소비세(5%p분)는 “소비지수×지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)”를 적용하여 광역자치단체별로 세수를 배분하는 체계인데, 2019년 이후 이루어진 지방소비세율 추가 인상분(2019년 4%p+2020년 6%p=10%p)에 대해서도 이 방식을 따르도록 하였다. 한편 2014년에 도입된 취득세수 감소 보전 등과 관련된 지방소비세 6%p분의 운영은 기존 틀을 계승시켰다.¹²⁾

11) 관계부처 합동 재정분권 추진방안에서 당초 2019년까지 재정분권 2단계 실행방안을 마련하기로 계획되었지만 관련 부문 간 의견조율 등에 차질이 빚어져 2021년 7월 28일 재정분권 2단계 방안이 발표되었다. 이에 따라 문재인 정부의 재정분권 2단계 대상기간은 최초 2021-2022년에서 2022-2023년으로 조정되었다.

12) 지방소비세는 부가가치세 세수의 5%를 세수(재원)로 하여 2010년에 처음 도입되었다. 당시 지방소비세는 권역별 가중치와 소비지표를 적용하여 광역자치단체에 세수를 배분하는 방식을 따랐다. 이것이 지방소비세 최초 도입분 또는 5%p분이다. 이후 2014년에 지방소비세 세율이 6% 추가 인상되었는데, 이는 취득세 세율인하 등에 따른 취득세 감소분 보전 등을 위한 목적이었다. 여기에 더하여 2019년과

둘째, 2020년 이후 지방소비세 세율 10%p 인상에 따른 지방소비세수 증가분 8.5조원은 <표 7>과 같이 ①중앙정부 기능 지방이양으로 발생하는 지방자치단체 재원부담 보전분 3.6조 원, ②조정교부금 감소액 0.8조원, 지방교육청 전출금 0.1조원 등 조정분 0.9조원, ③권역별 가중치(1:2:3) 적용 및 수도권 광역단체의 지역상생발전기금 35% 출연 대상분(지방소비세율 4.7%p에 해당하는 4.0조원)으로 구분하여 배분하도록 결정되었다. 이렇게 구분되는 용도 중에서 중앙정부 기능의 지방이양 관련 지방자치단체 재원 보전분 3.6조원, 조정교부금 및 지방교육청 전출금과 연관된 조정분 0.9조원은 3년¹³⁾ 동안 정액(3.6조원+0.9조원=4.5조원)으로 지원한 뒤에는 일몰하도록 했다. 다만, 평가 등을 거쳐 그것의 연장여부를 검토하되, 종료되면 잔여 지방소비세 배분에 통합할 계획이었다.

<표 7> 지방소비세 세율 인상분(10%p, 8.5조 원) 배분방안

중앙정부 기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 재원 보전분 ¹⁴⁾ : 3.6조원		조정교부금 조정분	교육전출금 조정분	잔여 지방소비세[권역별 가중치(1:2:3) 적용 및 수도권의 지역상생발전기금 출연] : 지방소비세 10%p 세율인상 중 4.7%p 해당
시·도 2.8조원	시·군·구 0.8조원	0.8조 원	0.1조 원	4.0조원 (수도권 지역상생발전기금 출연 4,200억 원)

중앙정부 기능의 지방이양으로 빚어지는 3.6조원의 지방자치단체 재원 보전분은 지역상생발전기금 내에 전환사업보전계정(최초 2020-2022년, 3년간 한시운영)¹⁵⁾을 만들어 그것을 통해 관리하도록 하였다. 동 계정은 지방이 이양사업을 매년 예산에 실제 얼마나 편성했는가를 파악하여 그 결과를 반영하는 방식으로 운영하도록 결정되었다. 세부적으로 보면 지방의 재원보장 안정성 담보를 위해 지역상생발전기금 내에 시·도분(2.8조) 및 시·군·구분(0.8조)을 구분하는 체계이다. 또한 조사결과에 의해 시·도세 보전액이 변동될 수 있고, 이럴 경우는 조정교부금과 교육청전출금도 조정되어야 한다. 나아가 조정교부금과 교육청전출금의 모수(母數) 산정시 2.8조 원(시·도분)은 제외된다.¹⁶⁾

2020년에 지방소비세 세율이 4%p와 6%p 인상됨으로써 2021년 현재 지방소비세 세율은 21%이다.

13) 당초 2020년부터 2022년까지 3년 시행 후에 종료될 예정이었는데, 문재인 재정분권 2단계 방안 발표에서 그 기간이 2026년 12월 31일까지 연장되었고, 관련법의 정비도 이루어졌다.

14) 중앙정부 기능의 지방이양과 관련하여 지방자치단체를 대상으로 하는 재원 보전분 배분은 2019년도 국가균형발전특별회계상 지방이양 사업예산액에서 각 지방자치단체 몫을 나누어주는 방식을 따르도록 하였다. 이 경우 광역자치단체분과 기초자치단체분은 전체 3.6조원 가운데 각각 2.8조원과 0.8조원으로 추정되었다.

15) 전환사업보전계정은 「지방자치단체 기금관리기본법」 개정으로 2026.12.31.까지 연장되었다.

셋째, 그간 운영성과 분석 등에 근거하여 지역상생발전기금제도를 확대·개편(국정과제)한다. 지방소비세 세율은 2019년과 2020년에 각각 4%p와 6%p의 단계적인 인상이 이루어졌는데, 2019년에 단행된 4%p 인상분은 그 해에만 한정하여 수도권의 지역상생발전기금 출연을 유예시키는 한편 그 세수는 지역별 가중치를 반영한 소비지표를 적용하여 광역자치단체에 배분하도록 하였다. 2020년부터는 수도권 광역자치단체가 10%p의 지방소비세 인상분에 대해 지역상생발전기금을 출연해야 하고, 해당 세수는 권역별 가중치를 반영한 소비지표를 적용하여 광역자치단체에 배분된다. 한편 최초 도입된 지방소비세 5%p분은 2020년부터 수도권의 지역상생발전기금 출연을 중단(폐지)하도록 했다.

재정분권 1단계에서는 지방소비세 확충 이외에 소방직 국가직화, 소방인력 충원 등을 지원할 목적으로 소방안전교부세 재원도 늘렸다. 증가된 소방안전교부세는 소방직 관련 인건비에 지원할 수 있도록 하였다. 2022년까지 총 2만명의 소방인력을 단계적으로 충원하는 계획에 따라 담배분 개별소비세의 20%인 소방안전교부세 재원을 점진적으로 인상(2019년 35%, 2020년 45%)할 계획이었으나 국회 논의 지연 등에 의해 2020년 4월부터 소방안전교부세 교부율이 기존 20%에서 45%로 한꺼번에 25%p 인상되었다.¹⁷⁾

문재인 정부 재정분권 1단계는 자체재원인 지방세 확충에 초점을 두면서 관련 부문 간 재정중립, 광역과 기초 간 상생연대 등을 추구하였다. 이런 까닭에 지방세수(지방소비세수) 확충과 소방안전교부세 개편으로 야기되는 지방교부세 재원 감소분은 보전하지 않는다. 지방교부세 재원규모 축소로 빚을 수 있는 기초자치단체의 세입(지방교부세) 감소는 광역자치단체가 조정교부금을 통해 기초자치단체에 지원하도록 결정되었다. 이는 광역과 기초 간 재정연대 강화 또는 내실화의 의미를 갖는다. 한편 지방소비세와 소방안전교부세 인상은 국세의 지방이양방식을 따르기 때문에 이로 말미암아 지방교육재정교부금의 재원이 감소된다. 이에 대해 재정분권 1단계에서는 교육분야 국정과제 추진을 위한 재정소요(所要), 관련 부문 간 재정중립 등을 감안하여 2018년 기준 20.27%인 지방교육재정교부금 법정교부율을 2019년

16) 지방소비세 세율 인상에 따라 발생된 시·도 재원 보전분 2.8조원은 조정교부금과 교육청전출금 산정에서 제외하도록 하였다. 이에 따라 감소되는 조정교부금과 교육청전출금을 기초자치단체(0.8조원)와 지방교육청(0.1조원)에 직접 보전하도록 결정되었다. 이 조치는 권역별 가중치(1:2:3)를 적용하여 시·도 재원 보전분 2.8조원을 배분함에 따라 야기될 수 있는 기초자치단체와 지방교육청의 재원변동을 방지하기 위한 것이다.

17) 기존의 소방안전교부세 재원 규모는 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20%이었는데, 2020년 4월 1일부터 개별소비세법에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 금액으로 변경되었으며, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20을 초과하는 부분은 소방인력의 인건비로 우선 충당하여야 한다. 자세한 내용은 지방교부세법 제9조의4(소방안전교부세의 교부)제2항을 참조하기 바란다.

20.46%, 2020년 20.79%로 인상시켰다. 이런 대응은 2010년 지방소비세 신설의 영향으로 지방교부세 재원이 축소되었지만 그 법정교부율은 그대로 유지한 채, 지방교육재정교부금의 법정교부율만 올린 과거 사례의 답습이라고 하겠다.

3. 재정분권 제2단계의 쟁점과 추진방안

1) 재정분권 2단계의 쟁점

관계부처 합동 재정분권 추진방안(2018.10.30.)에 따르면 재정분권 2단계에서는 다음과 같은 사항을 다루도록 결정되었다. 첫째, 국세-지방세 구조의 개혁과 지방재정조정제도의 정비가 이루어져야 한다. 구체적으로 지방분권세(지방공유세)¹⁸⁾, 교육세, 지방소득세 등을 대상으로 하는 지방세수 확충 방안에 대하여 검토가 요구된다. 둘째, 중앙정부 기능을 추가적으로 지방에 이양할 경우 국민최저보장 관련 분야의 개편을 함께 추진할 필요가 있으며, 지방 자율성 제고를 위한 재원배분, 지방교육재정교부금제도 개편, 지방제도 개선 등을 주요한 과제로 설정해야 한다.

문재인 정부가 국세와 지방세의 관계를 7:3으로 바꾸기 위해서는 20조원 정도의 지방세수 증대가 필요하다. 재정분권 1단계에서는 지방소비세 세율을 10%p(11%→ 21%) 높임으로써 지방세수를 8.5조원 정도 증대시켰다. 그렇기 때문에 관계부처 합동 재정분권 추진방안의 이행 준수를 전제하면 재정분권 2단계(2021-2022년)에서는 지방세가 12조+a만큼 확충되어야 7:3 비율의 국세-지방세 간 관계가 가능하게 된다.

2019년 말에 붙어 닥쳐 코로나19 팬데믹은 2021년 12월에도 현재 진행형이다. 그에 따라 경기둔화의 지속, 전염병 방역 등 의료분야 지출 팽창, 생계 곤란층을 비롯한 국민생활 지원 확대 등으로 재정수요가 급증되고 있다. 재정분권 2단계 방안 모색에 있어서는 이와 같은 예

18) 문재인 정부는 범정부 재정분권 TF를 만들어 재정분권 1단계와 2단계 방안으로 지방분권세(지방공유세)를 비롯한 여러 대책을 검토하였다. 범정부 재정분권 TF에서 논의된 지방분권세는 형식적으로 재정여건이 취약한 지방자치단체의 세입을 보전하는 근간 틀에 해당하는 우리나라의 지방교부세 등을 공동세 형태의 지방세로 전환하여 지방자치단체들이 중앙정부 간섭 없이 세수를 나누는 제도를 말한다. 하지만 이 제도를 제안한 기획재정부조차 지방분권세가 지방세이냐에 대해서는 명확한 답변을 내놓지 못했을 뿐만 아니라 그 과세체계 및 지방자치단체가 협력하는 방식으로 세수(재원)를 나눌 수 있는가와 관련해서도 학계와 직접적 당사자인 지방 등이 부정적인 입장을 드러내었다. 그런 까닭에 지방분권세는 국세의 지방이양을 찬성하지 않는 기획재정부가 더 이상 국세를 지방으로 넘기지 않기 위한 방어수단으로 제시한 대안으로 간주되었고, 2단계 범정부 재정분권 TF에서도 소수(少數) 견해의 지방세 확충 방안으로 다루어졌다.

상치 못한 여건변화를 어떻게 처리해야 하느냐의 문제를 고민하지 않을 수 없다. 애초 관계부처 합동 재정분권 추진방안에서 설정된 재정분권 2단계 목표의 이행을 무조건 강제하도록 하는 것은 적절하지 않으며, 달라진 환경을 빌미로 재정분권 수준(지방세 확충규모 등)을 관련 부처 간 합의 없이 낮추는 조치도 바람직하지 않음은 물론이다.

재정분권 2단계에서는 지방재정의 현실, 코로나19 팬데믹 발생에 따른 여건 변화 등을 감안하여 다음을 반영할 수 있는 방안 모색이 요구되었다. 첫째, 우리나라 지방재정제도의 특성 때문에 지방세수가 확충된 규모와 똑같은 수준에서 중앙정부 기능이 지방으로 이양되면 지방세 확충에 따른 파급효과가 지방교부세, 지방교육청 전출, 조정교부금 등에 영향을 미치게 됨으로써 [제도 개편(2단계 재정분권의 추진)에도 불구하고 어느 지역도 세입이 감소되는 곳을 발생시켜서는 안 된다는 원칙을 실현할 수 없는 상황이 빚어질 수 있다. 이를 차단하기 위해서는 최초 지방세 확충 규모가 아니라 그것이 지방재정제도 등에 미치는 영향까지 포함하여 최종적으로 확정되는 지방세입 순증가액과 중앙정부 기능의 지방이양으로 발생하는 소요비용(재원)이 일치되거나 전자가 후자보다 커야 된다.¹⁹⁾

둘째, 재정분권의 추진은 그것과 관련된 중앙정부(중앙부처)와 지방자치단체를 비롯한 여러 부문의 기능, 세입 등에 변화를 초래하게 된다. 따라서 관련 부문의 이해관계가 첨예하게 대립될 수밖에 없다. 이런 문제 때문에 그간 재정분권을 추진함에 있어 중앙과 지방 등 관련 부처 간 재정중립을 전제하였다. 재정분권 2단계에서도 관련 부처 간 혼란을 줄이고, 재정분권 방안의 현실 수용성 담보를 위해 재정중립의 준수가 불가피하다.²⁰⁾

셋째, 재정분권 2단계에서는 지방세입(지방세) 기반의 강화와 더불어 지방세출의 합리화(적정화)를 함께 도모해야 한다. 거의 모든 지방자치단체들이 사회복지지출 팽창으로 지역유지에 필수적인 세출조차 줄여야 하는 재정압박을 겪고 있다. 재정분권은 궁극적으로 지방재정 여

19) 지방세를 포함한 우리나라 지방재정제도는 서로 복잡하게 연계되어 영향을 주고받는 체계로 되어 있다. 이런 현실을 감안하지 않고, 지방세 확충규모와 중앙정부 기능의 지방이양(국고보조사업의 지방이양)에 따른 소요비용을 똑같이 하는 방식으로 재정분권 방안을 마련하게 되면 관련된 지방재정제도 등의 작동과 맞물려서 그런 조치 이전과 비교하여 세입이 줄어드는 지방자치단체가 발생할 수 있다. 이런 방식의 재정분권 2단계 추진방안은 현실 수용성을 담보하기 어렵다. 그래서 문재인정부의 재정분권 1단계에서도 지방세 확충규모와 중앙정부 기능의 지방이양에 따른 소요재원의 관계에서 전자보다 후자가 적은 방식을 따랐다.

20) 재정중립은 여러 가지 의미로 해석될 수 있다. 국세-지방세 간 구조개선 또는 재정분권과 관련해보면 재정중립은 중앙과 지방이 4:6의 비중으로 재원을 사용하는 현재의 관계가 바뀌지 않고 그대로 유지되는 경우에 해당한다. 다시 말해 재정중립은 현행처럼 재원이 중앙과 지방간에 4:6로 사용되는 상황이 변경되지 않는 동시에 관련된 여러 제도의 기본체계가 고수되는 방향에서 국세-지방세 간 구조개선 또는 재정분권을 모색하는 방식이라고 하겠다. 이는 중앙정부 또는 지방자치단체(지방정부)의 재원사용 몫이 지금보다 늘거나 줄지 말아야 한다는 것이다.

건 개선을 목적으로 하기 때문에 지방재정을 압박하는 원인인 지방세출 항목의 정비는 지방세입 확충 못지않게 중요한 과제이다. 따라서 재정분권 2단계에서는 중앙정부와 지방자치단체 간 세출관계를 미래지향적 방향에서 재정립할 필요가 있다.

넷째, 우리나라 세제는 세원분포 측면에서 신장성을 갖춘 소득 및 소비과세의 세원이 중앙에 편중되어 있다. 그에 따라 지방재정 확충을 위해 지방세를 강화하고자 할 경우 새로운 세원을 발굴하여 과세하는 방식은 소기의 성과를 기대하기 어렵다. 그렇기 때문에 지방세 확충은 국세의 세원 또는 세수를 지방세로 넘기는 방식을 따를 수밖에 없는 상황이다. 한편 국세의 지방 이양을 통한 지방세 확충은 지방교부세 재원을 줄임으로써 의존수입 중심의 세입체계를 따르는 지방자치단체는 세입이 줄어드는 문제를 겪을 수 있다. 재정분권 2단계에서는 세입이 감소되는 지방자치단체 발생의 방지를 위해 지방세 확충과 더불어 지역 간 재정격차를 완화할 수 있는 방안 마련을 주요 과제로 고민해야 한다.

다섯째, 지방재정의 취약성, 학령인구의 감소 등 변화된 환경을 감안할 때, 일반지방재정과 지방교육재정을 분리해서 운영하는 현행 체계가 지속될 수 있느냐에 대하여 부정적인 의견이 많다. 이를 개선하는 첫 걸음으로 지방자치단체와 지방교육청이 예산 운용에 있어 상호 협력하는 방안 모색이 요구된다.

2) 재정분권 2단계의 내용과 의의

재정분권 2단계 방안은 집권당인 더불어민주당 재정분권특별위원회에 정부 부처, 청와대 등이 참여한 2021년 7월 28일 당·정·청 회의 전체회의에서 결정되었다.²¹⁾ 따라서 재정분권 2단계 방안은 기재부·행안부·BH(청와대) 등 관계기관 합의를 거친 대안에 해당한다. 그 내용을 보면 지방소비세 확충, 지역소멸대응기금 신설, 기초단체 국고보조 인상, 재정제도 개편을 핵심으로 하고 있다(유태현, 2021a).

재정분권 2단계에서는 지방소비세 세율을 2021년 기준 21%에서 2022년에는 2.7%p, 2023년에는 1.6%p를 단계적으로 인상하여 총 4.3%p를 높여 2023년부터 25.3%로 운영하도록 결정되었다. 또한 이와 연계하여 2.25조원 규모의 지역밀착형 국고보조사업 등을 지방으로 이양(중앙정부 기능의 지방이양)하되 2022년에는 1.03조원, 2023년에는 1.22조원을 넘기는 순차적 방식을 따르도록 하였다.²²⁾ 이렇게 되면 지방세수(지방소비세수)는 재정분권

21) 재정분권 2단계의 관계기관 합의안은 대통령소속 자치분권위원회의 2차 범정부 재정분권 TF(19.9.6.~20.7.31)가 제시한 방안을 기초로 하여 청와대(BH) 협의(20.9.15. 등), 국무조정실 주관 관련 부문 간 이견조정(20.10.~21.3.), 여당인 더불어민주당 內 재정분권특별위원회 논의(21.2.3.~21.7.22.) 등을 거쳐 발표되었다.

2단계가 시행되는 2022년에는 2.6조원, 2023년에는 1.5조원이 추가로 늘어나 총 4.1조원의 확충효과를 나타낼 것으로 전망된다.²³⁾

〈표 8〉 2단계 재정분권 당·정·청 최종 합의안

(단위: 억원, %)

지방재정 부담(㉑+㉒)	(3.1)	지방재정 확충(①+②+③)	+5.3
		지방세 확충(①)	+4.1
㉑ 지역밀착형 국고보조사업 지방 이양	(2.3)	① 지방소비세 세율 인상(4.3%p ↑)	+4.1
㉒ 지방교부세 자연 감소	(0.8)	② 지역소멸대응 기금 지원	+1.0
		③ 기초연금 등 국고보조 핀셋지원	+0.2

출처: 세계일보(2021년 7월 29일자 기사, <https://www.segye.com/newsView>)

지방소비세 세율 인상에 따른 지방교부세 재원 감소분(0.8조원)은 늘어나는 지방소비세 세수를 통해 보전(조정교부금 활용 등)하는 방식을 따르도록 함으로써 지방재정은 1조원의 순확충이 예상된다. 지방소비세수 순증분 1조원은 광역 6 : 기초 4로 배분할 계획인데, 조정교부금을 감안하면 실제 배분은 광역 4 : 기초 6가 되고, 국세 : 지방세 비율은 2020년 기준 73.7 : 26.3에서 2022년에는 72.6 : 27.4로 1.1%p 개선효과를 예상한다(지방소비세 확충).

재정분권 2단계의 방안으로 낙후지역 인프라 확충을 위하여 자치단체 지역소멸대응기금 1조원을 신설하고, 그에 따른 재원은 중앙정부에서 지원할 예정이다. 이와 관련하여 개정 법률은 2022.1.1일부터 시행하되, 2022년은 준비기간을 고려하여 4.1일부터 0.75조원을 지원하고, 이후는 매년 1조원으로 상향 조정한다. 지역소멸대응기금의 존속기한은 10년으로 설정하되 성과 등 평가 후 연장여부를 검토하도록 하였다. 동 기금 재원은 기초의 상황을 고려하여 광역-기초 간 '2.5 대 7.5' 비율로 배분된다(지역소멸대응기금).

재정분권 1단계의 후속조치 성격을 띠는 재정분권 2단계 논의 과정에서는 기초단체의 재정여건 보강의 목소리가 컸다. 반드시 그런 이유 때문이라고 단정하기는 어렵지만 재정분권 2단계의 주요 내용으로 기초단체 국고보조 인상이 포함되었다. 구체적으로 기초연금 보조율 인상 등 핀셋지원(0.2조)을 하여 자치구가 겪는 대응지방비 부담을 줄이는 차원의 조치를 포

22) 재정분권 2단계에서 확정된 중앙정부 기능의 지방이양분 2.25조원은 2022년부터 2026년까지 5년간 보전하고, 이후 지속지원 필요성 등을 검토하여 연장여부를 결정할 예정이다.

23) 세부적으로는 재정분권 2단계 방안을 추진하게 되면 지방소비세 순확충 1.0조원(=지방소비세율 4.3%p 인상분 4.1조원-지역밀착형 국고보조사업 지방 이양 2.3조원-지방교부세 자연감소분 0.8조원), 지역소멸대응기금 지원 1.0조원, 국고보조율 인상분 0.2조원을 합한 2.2조원 수준에서 지방재정의 순확충이 이루어지게 된다.

함시켰다. 이후 국고보조를 0.2조 이상으로 확대하는 방안 등에 대해서도 추가적으로 검토할 예정이다(기초단체 국고보조 인상).

재정분권 2단계의 방안 가운데 가장 눈길이 가는 항목으로 일반지방재정과 지방교육재정 간 협력을 위한 첫 단계를 작동시킨 점을 들 수 있다. 재정분권 2단계 방안으로 교육청-시·도 간 공동사업 특별회계 도입이 포함되었다. 이는 그간 역대정부의 재정분권 과정에서 교육 분야를 포함하는 개혁방안 논의를 협상 테이블에 올려놓는 것조차 못한 한계를 뛰어넘는 성과가 아닐 수 없다(재정제도 개편).²⁴⁾

4. 문재인 정부 재정분권의 특징

문재인 정부가 추진한 재정분권의 주요 특징은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 첫째, 과거 정부와는 다른 전략으로 재정분권을 모색하였다. 문재인 정부는 출범 초기 국정과제 75(지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권)를 통해 재정분권의 기본방향으로 국세-지방세 비율을 기존 8:2의 관계에서 7:3으로 개선하고, 이어 6:4까지 변화시키겠다는 구체적인 목표치를 내세웠다. 역대 어느 정부도 이런 접근을 하지는 않았다. 국세와 지방세 간 목표 비율은 문재인 정부 재정분권 로드맵으로 볼 수 있는 2018년 10월 30일 관계부처 합동 재정분권 추진방안에서 7:3으로 조정되었지만, 이것이 문재인 정부 재정분권 방안 마련의 기본전제로 영향을 미쳤다고 하겠다. 7:3의 국세와 지방세 간 비율 설정은 재정분권의 개별 방안을 도출함에 있어 준거의 역할과 동시에 족쇄인 걸림돌이 된 측면도 있다. 역대 정부는 지방이 새롭게 맡아야 할 기능(사무)을 발굴하고, 그것을 지방으로 이양했을 때 실행에 필요한 재원을 어떻게 지원해야 하느냐에 초점을 맞춘 재정분권을 추진했다고 해도 과언이 아니다. 이는 그간 재정분권이 중앙과 지방 간 기능 내지 사무분권의 후행 조치로 이루어졌음을 의미한다. 그런데 문재인 정부는 역발상으로 재정분권을 먼저 실행하고 그것에 맞추어 중앙과 지방 간 기능 내지 사무를 조정하는 조치를 뒤에 하였다. 문재인 정부의 접근이 더욱 바람직했다고 단정할 수는 없겠지만 적어도 재정분권의 실행력을 높인 점은 분명할 것이다. 또 하나 주목할 점은 재정분권을 위해 지방세를 확충하게 되면 그 특성상 지역 간 세수(세입) 격차가 발생할 수밖에 없는데, 이 문제를 재정분권 논의 단계에서 핵심 의제로 선정하여 논쟁하기보다는 지방세수 확충, 중앙정부 기능의 지방이양 방향 등 재정분권의 기본 틀만 결정하고, 그에 따른 파생과제는 관련 부문들이 협력해서 해결하도록 함으로써 소모적이고 비생산적인 대안 모색 과정을 최소화하

²⁴⁾ 재정분권 2단계의 내용은 1단계를 보완한 측면이 분명하지만 2단계 재정분권의 쟁점들을 해소했다고 보기는 어렵다. 미완의 숙제는 향후 정부에서 다루어함은 물론이다.

려는 접근을 하였다(현실 수용성에 초점을 맞춘 재정분권 추진).²⁵⁾

둘째, 재정분권 1단계와 2단계 모두 지방재정 순증을 따르는 접근을 하였다. 이 방식은 문재인 정부가 설정한 지방세입을 자체재원 중심으로 전환하여 지방이 재정운용상 자율성과 책임성을 갖도록 하고자 하는 재정분권 취지를 실행으로 옮긴 것으로 볼 수 있다. 하지만 관계 부처 합동 재정분권 추진방안에서 설정한 국세와 지방세의 7:3 관계 달성은 코로나 19 발생 등 변화된 여건이 감안되어 조정됨으로써 재정분권 목표의 축소라고 지적하지 않을 수 없다(지방세입 순확충을 통한 지자체의 재정운용 자율성 제고).²⁶⁾

셋째, 재정분권을 위하여 지방세 확충을 포함한 개별 방안을 추진하게 되면 우리나라처럼 지역 간 재정력 격차가 큰 상황에서는 그 정도가 더욱 심해질 개연성이 높다. 그렇기 때문에 지역 간 재정력 격차를 조정하기 위한 보완 장치를 함께 강구하지 않을 수 없다. 문재인 정부 재정분권은 우리나라 지방재정 현실 때문에 광역자치단체보다 상대적으로 취약한 기초자치단체를 지원하는 기제로 지역소멸대응기금을 신설하는 등의 보완에도 관심을 두었다(침체된 지역을 위한 활력기제 모색).

넷째, 지방세입, 지방세출, 지방재정관리 등 지방재정을 둘러싼 영역을 망라하는 포괄적 방식으로 재정분권을 추진하려는 시도를 하였다. 지방세입과 관련해서는 지방세 강화(지방소비세 세율 인상), 지역상생발전기금 정비(전환사업보전계정 설치), 조정교부금제도 개선 등을 주요 과제로 다루었다. 지방세출 분야는 자치구의 사회복지비 부담 경감 조치, 국가균형발전특별회계 지역자율계정 사업의 조정 등을 단행하였다. 나아가 지방재정 관리 측면의 효율화와 지방의 재정책임성을 강화하기 위한 실효적 방안 강구에도 주의를 기울였다(지방재정의 포괄적 개혁 도모).

다섯째, 급격한 사회경제 환경 변화에 대응하여 기존의 질서와 체제를 유지하는 차원을 넘

25) 문재인 정부 재정분권 1단계 추진 과정을 보면 먼저 지방소비세의 세율을 기존 11%에서 21%로 10%p 인상(8.5조원)하는 결정을 확정하고, 그에 맞추어 후속으로 국가균형발전특별회계상 지역자율계정에서 3.6조원 수준의 중앙정부 기능을 지방으로 이양하는 조치하였다.

26) 이전 정부의 재정분권 방식은 중앙의 조치(정책)에 따라 지방세입이 감소된 상황을 보전하는 차원과 무관하지 않았다. 이명박 정부가 추진한 재정분권 방안이 대표적인 사례일 것이다. 당시 2008년 글로벌 금융위기 영향으로 침체된 경기에 활력을 불어넣기 위해 정부는 국세인 소득세와 법인세를 감면하였는데, 이는 지방교부세 재원 규모 감소를 가져왔다. 또한 종합부동산세의 근간이었던 세대별 합산과세 방식이 헌법 불합치 판결을 받음으로써 부동산교부세가 위축되었고, 뿐만 아니라 부동산 거래세 완화를 내세워 이루어진 취득세와 등록세 인하는 지방세수 저감을 초래하였다. 그 이외 이명박 정부의 수도권 규제 완화 조치에 대해 비수도권의 불만이 컸다. 이런 문제의 해소 등과 연계되어 2010년에 지방소비세와 지방소득세가 도입되었다고 할 수 있다. 반면에 문재인 정부의 재정분권은 중앙의 조치에 의해 지방이 세입이 줄었기 때문에 그것을 상쇄하기 위한 중앙과 지방 간 '주고받기식'과는 다르다. 그렇기 때문에 문재인 정부의 재정분권은 이전과 비교하여 지방세입(지방재원)의 순증을 이룩할 수 있었다.

어 미래가 요구하는 위상을 담보할 수 있기 위해서는 국가적 역량의 결정과 관련 부문 간 연계 협력이 무엇보다 중요할 것이다. 문재인 정부의 재정분권은 이전 정부와 비교할 때 중앙과 지방뿐만 아니라 광역과 기초 간 연대·협력을 기본으로 하는 방식을 지향하고자 한 측면이 뚜렷했다. 예를 들면 세입분야의 경우는 중앙과 지방 간 세원(세수)공동이용 확대(예: 지방소비세 확충 등), 광역과 기초 간 세입배분 정비(예: 조정교부금제도 개선 등) 등이 그 사례라고 하겠다. 세출분야도 사회복지분야 국고보조사업 등을 중심으로 중앙과 지방 간 기능(사무) 재조정을 모색하였다. 문재인 정부의 이와 같은 접근은 향후 정부의 재정분권 방향 설정에도 길라잡이 역할을 할 수 있을 것이다(관련 부문 간 연대·협력 방식의 재정분권 지향).

여섯째, 지방자치단체의 지방교육청 재정지원, 학령인구의 감소 등을 고려할 때, 일반지방재정과 지방교육재정 간 상호 연계성을 높이는 재정시스템 구축은 국가적 과제가 아닐 수 없다. 문재인 정부는 재정분권 2단계에서 교육청-시·도 간 공동사업 추진을 뒷받침하는 특별회계 도입을 포함시켰다. 그간 재정분권 논의에서 지방교육재정 분야는 관련 부처 간 의견 차이가 커서 의제로 취급되지 못했다. 하지만 이 조치가 이루어짐으로써 향후 양자 관계의 합리화뿐만 아니라 지방재정체계 전반을 효율화하는 첫 단추가 될 수 있을 것으로 기대된다(일반지방재정과 지방교육재정 간 연계 고리 마련).²⁷⁾

IV. 재정분권의 미래과제

1. 문재인 정부 재정분권의 보완과제

문재인 정부의 재정분권은 공과(功過)를 동시에 드러냈다.²⁸⁾ 그렇기 때문에 바람직한 측면은 계승되어야 하고, 잘못된 접근은 반복되지 않도록 차단되어야 마땅하다. 문재인 정부가 설정한 지방재정 분야 국정과제는 우리나라 중앙과 지방 간 관계, 지방재정의 현실 등이 반영된 점을 부인하기는 쉽지 않다. 그렇기 때문에 차기정부는 물론 그 이후 정부에서도 문재인 정부

27) 2021년 7월 28일 발표된 재정분권 2단계 방안은 관련 법안 당론 발의(8월초) → 법안 통과(9월 정기국회) → 시행('22.1.1.)의 향후 일정을 계획하였다.

28) 문재인 정부는 <표 6>과 같이 재정분권 과제를 발표하였다. 따라서 문재인 정부의 재정분권 성과는 <표 6>의 개별항목이 어떤 위치인가로 평가해야 할 것이다. 하지만 각 과제는 문재인 정부에만 국한된 것으로 단정하기 어렵고, 1회 조치로 완결될 수 있는 것도 아니다. 따라서 각 항목의 성공, 실패를 판정하는 방식은 그것을 위해 드려야 하는 노력만큼의 가치를 갖을지는 의문이며, 오히려 문재인 정부 재정분권의 특징을 파악하여 향후 재정분권의 내실화를 위한 시사점을 찾는 접근이 바람직할 것이다.

의 경우처럼 국세·지방세 구조 개선이 핵심 과제로 다루어져야 하며, 더불어 지방세입 기반 확충을 위해 지역실정을 반영한 지방세 신세원 발굴과 과세연결 등이 이루어져야 할 것이다. 또한 지방교부세 등 지방세입을 구성하는 기타 항목에 대해서도 지방의 입장, 현실 수용성 등을 종합적으로 고려한 장·단기의 실행전략 마련이 요구된다.

지방세출 분야의 재정분권 과제는 국고보조사업 개편이 중요할 것이다. 그 이유는 향후 정부에서도 국가(중앙)-지방간 기능 재조정과 연계되어 지방세 확충이 추진될 것으로 예상되기 때문이다. 이는 지방세 확충이 가능하기 위해서는 그 규모와 연계하여 중앙정부가 맡고 있는 지역밀착형·지역특화사업 등을 지방으로 이양하는 조치가 병행될 수밖에 없음을 의미한다. 이런 사업은 대체로 국고보조사업에 해당하므로 향후 지방세출 분야 재정분권에 있어서는 현재처럼 국고보조사업의 정비가 핵심이 될 것으로 예측된다. 따라서 중앙과 지방 간 복지사무 빅딜, 국고보조율 체계 전면정비, 국고보조사업의 포괄보조 방식 확대 등이 지속적인 과제가 될 것이다.

우리가 살아가는 4차 산업혁명시대의 주요 특징으로 무정형(無定形), 초연결, 융합 등을 들 수 있다. 이는 각 분야의 연대와 협력을 통한 상생을 강조한다. 이런 흐름이 앞으로도 계속될 것으로 본다면 문재인 정부의 재정분권에서 강조된 관련 부문 간 연대와 협력을 기반으로 하는 재정운영체계 모색은 이후에도 여전히 유효한 틀이 아닐 수 없다. 따라서 차기 정부를 포함한 이후 정부의 재정분권 방안도 관련 부문 간 연대와 협력을 기초로 하는 방식을 따라야 할 필요성이 크다고 하겠다.

문재인 정부는 재정분권을 추진함에 있어 변화된 여건을 반영한 신축적 대안 모색, 지방세 중심의 지방세입 구조 구축, 지방세입뿐만 아니라 지방세출 등을 포함한 지방재정제도 전반의 포괄적 정비 강구, 중앙과 지방간은 물론 지방 간 재정연대 추구, 일반지방재정과 지방교육재정의 합리적 연계 도모 등을 지향했다고 할 수 있다. 이런 의도가 실현되었는가에 대해서는 성과를 낸 분야와 그렇지 못한 분야가 함께 있기 때문에 그 평가가 엇갈릴 것이다. 문재인 정부의 재정분권 내용은 이 정부가 지향하는 이념 또는 특징에 따라 설정된 것만으로 보기는 어렵다. 1991년 지방자치 부활이후 30년의 세월이 지나면서 축적된 재정분권의 경험과 변화된 시대흐름이 반영되어 문재인 정부 재정분권 체계와 내용이 결정되었다는 인식이 보다 합리적일 것이다. 그렇기 때문에 향후 정부의 재정분권 방안 마련에 있어 문재인 정부의 경험은 주요한 참고 사례 또는 준거가 아닐 수 없다.

2. 지방세입 기반의 확충과 정비

1) 광역과 기초의 기간세 체계 구축

우리나라 지방자치단체는 2원의 행정체계인데, 특별·광역시-자치구의 체계²⁹⁾와 도-시군의 체계로 되어 있다. 2021년 현재 특별·광역시-자치구 행정체계의 경우는 자치구가 11개 지방세 가운데 재산세와 등록면허세 2개 세목만 과세권을 갖고 있으며, 나머지 9개 세목은 특별·광역시세이다. 반면 도-시군 행정체계의 경우는 도세(지방소비세, 등록면허세, 취득세, 지방교육세, 레저세, 지역자원시설세, 6개 세목)와 시군세(주민세, 지방소득세, 재산세, 담배소비세, 자동차세, 5개 세목)의 세목 개수가 비슷하다.

광역자치단체와 기초자치단체는 자체재원 기반이 충실해야 재정을 운영함에 있어 자율성과 책임성을 발휘할 여지가 높을 것이다. 따라서 광역과 기초의 향후 세입 분야 재정분권은 자체 재원인 지방세 강화를 근간 목표로 설정해야 한다. 지방세는 늘어나는 재정수요를 안정적으로 뒷받침할 수 있어야 하기 때문에 기간세(基幹稅, mainstay tax)³⁰⁾ 구축에 초점을 맞춘 확충 방향 설정이 바람직할 것이다(유태현, 2021b).

향후에도 행정체계와 지방세제가 현재 모습을 유지하는 것을 전제하면 기간세 강화는 다음의 접근이 현실적일 수 있다. 먼저 특별·광역시-자치구 행정체계를 대상으로 보면 자치구의 기간세는 현재처럼 재산세를 중추로 하면서 특별·광역시세 일부 세목을 이양 받는 방안이 추진될 수 있을 것이다. 이와 관련해서는 특별·광역시세 가운데 자동차세, 담배소비세, 주민세가 자치구세로의 전환 대상으로 검토될 수 있다. 특별·광역시세는 취득세, 지방소득세, 지방소비세가 핵심이다. 따라서 특별·광역시의 기간세 체계는 이들 세목을 내실화하는 방식으로 정비하는 것이 현실적일 수 있다.

다음으로 도-시군 행정체계에서는 도(道)의 경우 취득세, 지방소비세가 기간세에 해당하므로 이들 세목의 세수를 확충할 수 있는 실효적 방안을 찾아야 할 것이다. 한편 시군의 경우는 지방소득세와 재산세가 기간세 위상을 갖고 있다. 따라서 두 세목의 세수 확충 또는 과세대상 확대를 이룰 수 있는 방안 마련이 요구된다.³¹⁾

29) 광역시 가운데 부산(기장군), 인천(강화군, 옹진군), 대구(달성군), 울산(울주군)은 자치구 이외에 군(郡)을 포함하는 행정체계로 되어 있다.

30) 기간세(基幹稅, mainstay tax)는 국세와 지방세를 구성하는 세목들 가운데 세수비중 등에서 근간을 이루는 조세를 말한다. 또한 세원의 보편성, 세수의 안정성 등의 측면에서도 다른 세목을 압도하는 위치에 있는 조세를 가리킨다.

31) 이상의 방안은 지방세제가 현재의 틀을 변경시키지 않고 유지할 때의 기간세 구축방향일 뿐이다. 지방세제의 기본체계가 달라지면 그에 맞춘 기간세 구축이 모색되어야 함은 물론이다.

2) 지방교부세의 근본적 개편

우리나라 대부분 지방자치단체는 재정여건이 취약하여 기준재정수요와 기준재정수입의 차이에 해당하는 재정부족액을 보통교부세로 지원받아 재정을 운영한다. 이때 기준재정수요는 그 해의 지방자치단체 세출예산 성격을 따며, 기준재정수입은 지방자치단체의 자체수입이라고 할 수 있다. 이런 관계에서 보면 지방자치단체 세입을 형성하는 두 축은 기준재정수입(자체재원)과 보통교부세이다. 그런데 지방자치단체는 자체재원으로 채워지지 않는 부족한 세입을 보통교부세로 지원받기 때문에 지방세입의 최종 크기는 보통교부세에 의해 결정될 수밖에 없는 구조라고 하겠다. 따라서 대부분 지방자치단체 경우 지방세보다 보통교부세(지방교부세)가 더 중요한 세입원이다.

지방교부세법 제1조(목적)에 따르면 [이 법은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다.]라고 규정되어 있다. 이는 지방교부세의 목적이 주민의 삶의 질과 지역 여건 개선보다는 지방행정을 지원하는 데 있다는 것이다. 이에 근거해 보면 지방교부세는 각 지방자치단체에서 필요한 표준적 서비스 공급을 지원하는 재원보장기능과 지방자치단체 간 재정여건 차이를 줄이는 지역 간 재정형평화 기능을 수행하는 기제에 해당한다.

지방교부세제도 개편과 관련하여 동 제도의 목적을 변화된 여건에 맞추어 재정립하는 방안을 검토해야 할 것이다. 저성장 시대의 본격화 등에 따라 국세 기반의 위축이 지속될 것으로 예측된다. 이에 따라 지방은 지방교부세의 지역 간 재정형평화 기능을 더욱 강화시켜야 한다는 목소리를 키울 수밖에 없는 상황이 만들어졌다. 이는 지방교부세(보통교부세)의 기본 틀이 재원보장기능을 넘어 지역 간 재정형평화 기능을 보다 잘 수행할 수 있도록 다듬는데 관심을 기울여야 한다는 요구가 커지고 있다는 것이다.³²⁾

지방교부세제도는 다음과 같은 방향에서 개혁을 검토할 필요가 있다. 첫째, 현행 지방교부세제도를 보완 정비하는 방안을 모색한다. 이는 지방교부세법 제1조의 지방교부세 기능(목적)을 ①재원보장, ②지역 간 재정형평화로 명확하게 2분화하고, 그에 맞추어 지방교부세의 종류를 재원보장과 관련된 보통교부세(특별교부세 포함)와 지역 간 재정형평화 기능을 하는 (가칭)

32) 지방자치단체의 기준재정수요(=기초수요액+보정수요액±수요 자체노력)를 구성하는 항목 가운데 기초수요액은 지방이 갖추어야 표준적 서비스 공급과 관련된 재원보장기능의 영역이라고 할 수 있다. 반면 보정수요액과 수요 자체노력은 지역 간 재정형평화 기능을 뒷받침하는 장치에 해당한다. 국세 세수 저감 기조 등에 따라 지방교부세(보통교부세) 총재원이 지방의 부족재원을 완전하게 보전하지 못하기 때문에 재정여건이 취약한 지방자치단체로부터 지역 간 재정형평화를 위해 관련 재정지원을 확대해야 한다는 요구가 커지고 있다. 그 영향으로 보통교부세 총액 배분에 있어 보정수요액과 수요 자체노력을 반영하여 결정되는 몫의 비중이 증가하고 있으며, 이런 양상은 향후 더욱 심화될 개연성이 높다.

지역균형발전교부세³³⁾로 나누어 각각의 운영체계 등을 정비할 필요가 있다는 것이다.³⁴⁾ 둘째, 지방교부세제도를 당초 도입 취지처럼 재원보장기능만 맡도록 하고, 지역 간 재정형평화 기능과 관련된 영역은 분리하여 새로운 제도 내에서 운영하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 (가칭)지역균형발전기금 또는 (가칭)지역재정형평화기금을 설치하되 동 기금에 보통교부세의 보정수요액, 수요 자체노력과 관련된 재원을 이전시키고, 그밖에 국가균형발전특별회계(지역자율계정 등), 지역상생발전기금(전환사업보전계정 등), 지역소멸대응기금 등 지역 균형과 연관된 분야를 포함하여 지역 간 재정형평화 기능을 총괄적으로 수행하도록 하는 접근을 말한다.³⁵⁾

지방교부세제도의 개편은 향후 재정분권 방안 모색은 물론 지방재정의 발전방향 설정에서도 핵심 과제로 다루어질 것으로 예상된다. 이 경우 동 제도는 부분적 조정이 아닌 그 틀 자체를 완전히 바꾸는 본원적(本源的) 개혁이 필요하다고 하겠다.³⁶⁾

33) (가칭)지역균형발전교부세의 도입방식과 관련해서는 재원의 원천과 규모, 배분방식 등을 기존 보통교부세와는 다르게 설정하고, 지방자치단체별 수요액(배분액)을 산정함에 있어서는 지역의 특색이 반영될 수 있도록 다른 지방자치단체에 제공하는 맑은 물 및 청정공기 제공, 뛰어난 자연경관 및 문화재, 지역의 지하자원 부존량과 생산시설 설치, 환경오염정화 시설 입지 등을 측정항목으로 고려하는 체계를 검토할 필요가 있다.

34) 이 방식을 따를 경우 재원보장 기능과 관련된 영역은 현행처럼 지역의 표준행정서비스 제공에 소요되는 재원을 뒷받침하는 역할을 하도록 한다. 이는 현재의 보통교부세 산정 틀은 유지하면서 변화된 여건을 반영한 보완을 모색해 나가야 한다는 것이다. 반면 (가칭)지역균형발전교부세는 지방자치단체 간 재정 격차(불균형)을 완화하는 목적을 갖기 때문에 주민의 실질적 삶의 질 제고 및 지역여건 반영을 유인하는 체계로 배분방식을 결정하도록 한다. 한편 부동산교부세, 소방안전교부세는 지방교부세법상 지방교부세 종류에서 분리하여 각각에 대해 별도의 법령(예: 부동산교부세법, 소방안전교부세법)을 제정하여 운영하는 방식 등을 검토할 필요가 있을 것이다.

35) 재정분권이 원활하게 추진되어 지방의 자체수입(지방세)이 큰 폭으로 확대되면 보통교부세 불교부단체가 증가될 가능성이 크며, 이럴 경우 현행 보통교부세의 지방자치단체 간 수평적 불균형 완화 기능은 약화 등의 변화가 예상된다. 이런 상황에 대처하는 한편 재정분권에 따라 빚어질 수 있는 지역 간 수평적 재정 불균형을 완화하는 장치로 (가칭)지역균형발전기금 또는 (가칭)지역재정형평화기금의 도입 필요성이 적지 않은 것도 사실이다.

36) 지방세입은 자체재원(지방세와 지방세외수입), 이전재원(의존재원), 지방채 수입 등으로 구성된다. 따라서 향후 재정분권에서 지방세입 확충 분야를 논의한다면 이와 관련된 모든 분야가 대상이라고 하겠다. 지방세 분야의 경우는 변화된 여건을 반영한 새로운 지방세 세목 도입, 지방세 과세대상(세원) 확대, 지방세제의 불합리한 운영방식 정비, 지방세 비과세·감면 운영의 내실화 등도 향후 재정분권에서 다루어져야 할 과제일 것이다. 나아가 이전재원과 관련하여 조정교부금, 국가균형발전특별회계, 지역상생발전기금 등도 그 중요성이 결코 낮지 않다. 하지만 본고에서는 지방세 기간세 구축과 이전재원의 핵심인 지방교부세 개편에만 초점을 맞추었다.

3) 지방세 확충에 따른 지역 간 세수격차 조정원칙 마련

어떤 지방세 세목을 막론하고, 그 세원이 전국에 걸쳐 고르게 분포되어 있지는 않기 때문에 세수의 지역 간 편중성(집중성)은 자연스런 현상일 수 있다. 하지만 이에 대한 보완 장치를 마련하지 못한 상황에서 지방세를 신설하거나 국세를 추가적으로 지방에 이양하게 되면 부작용 발생이 불가피하다.

세수의 지역 간 격차를 조정하는 방안은 그 세목이 광역단체세나? 기초단체세나를 구분하여 다른 대책 마련이 요구된다. 광역단체세 확충에 따른 세수 편중은 다음의 방향에서 보완을 검토할 수 있을 것이다. 첫째, 광역단체세를 확충하는 조치는 수도권인 서울특별시와 경기도의 세수 편중을 발생시킬 개연성이 높는데, 이에 대한 대책으로 세수 편중 광역단체에서 지방교육청 전출금을 늘리는 방안을 고민할 필요가 있다. 이런 조치는 그 지역에서 발생하는 세수와 해당 지역에서 이루어지는 교육 간 연계성을 높이는 장점을 갖는다. 수도권의 해당 지방교육청 전출금이 늘게 되면 지방교육재정교부금에서 수도권에 지원되는 재원을 줄일 수 있게 됨으로써 비수도권 광역단체의 지방교육청 전출금(광역단체세의 3.6%)을 축소시키는 효과도 기대된다. 둘째, 세수가 늘어나는 광역단체의 국고보조사업 보조율을 낮추는 조치를 검토한다.³⁷⁾

기초단체세 확충에 따른 세수 편중은 다음의 방향에서 보완을 모색할 수 있을 것이다. 첫째, 세수가 늘어나는 기초단체의 국고보조사업 보조율을 낮추는 조치를 추진하도록 한다. 예컨대 법인지방소득세의 인상에 따라 경기도의 일부 시 지역의 자체수입(지방세) 기반이 크게 확충될 경우 이들 지역의 국고보조사업 보조율을 조정(국고보조율 인하)하면 그 대책이 될 수 있을 것이다. 둘째, 광역단체와 산하 기초단체들의 관계 등을 고려하여 세수가 늘어나는 기초단체에 대한 조정교부금 지원을 조정(축소)하는 방안의 추진에 대한 검토가 요구된다.³⁸⁾

3. 지방세출 운영의 개선

1) 중앙과 지방 간 기능배분의 기준 정립

재정분권은 중앙과 지방의 세입 및 세출 모두를 대상으로 더 나은 모습으로 다듬는 과정이다. 따라서 그 범위를 세입 측면에 한정된 국세-지방세 구조 개선으로 좁혀 접근해서는 안 된다.

37) 이 방안의 현실 수용성 담보를 위해서는 광역자치단체의 교육청 전출비율 조정 등이 사전에 이루어져야 함은 물론이다.

38) 그 밖에 늘어난 기초단체세의 일부를 세수(재원)로 하는 기초단체 간 공동세를 만들어 대처하는 방안도 검토대상이 될 수 있을 것이다. 이때 공동세는 기초단체 간 수평적 재정형평화제도에 해당한다.

다. 세출 측면에서 중앙과 지방의 역할(기능)이 달라진 환경과 조화를 이룰 수 있는 틀을 갖추지 못했다면 그것을 개선하기 위한 중앙과 지방 간 사무(기능)의 재배분도 재정분권의 주요 과제(범주)로 다루어져야 한다.

중앙과 지방 간 사무(기능) 배분은 고정된 것으로 간주하지 말고 상호 협력 또는 기존 체계의 전면 개편도 포함한 조정에 대해 열어놓아야 할 것이다. 예를 들면 현재의 지방사무(국고보조사업)을 중앙으로 전환하거나 반대의 조치에 대해서도 검토와 추진이 필요하다. 이런 관점이 중앙과 지방 간 기능조정에서 고려되어야 한다. 또한 코로나 19 팬데믹에 따른 국가적 재난, 4차 산업혁명 등으로 말미암아 나타나는 부문 간 융합, 연계, 결합, 연대 등을 반영하는 방식의 중앙과 지방 간 사무 배분이 요구된다.

향후 재정분권 모색에 있어 중앙과 지방 간 기능배분(재배분)의 원칙 또는 기준은 비정형의 허용, 변화된 환경의 반영, 변경이후의 사회후생증진, 상대적 약자인 지방의 입장 배려, 현실 수용성 등을 종합적으로 고려하고, 미래지향의 모습(체계)을 따라야 할 것이다.

2) 지방세 확충과 연계한 국고보조금제도의 정비 방향

지방세 확충은 지방세입 구성의 핵심을 지방세로 탈바꿈시켜 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 자율성을 발휘할 수 있는 여건을 만들어주는 한편 재정운영 결과를 스스로 책임지는 지방재정시스템 구축을 뒷받침하는 것이 목표라고 하겠다. 그렇기 때문에 지방세 확충과 궤를 맞춘다는 명분으로 지방자치단체별 재정여건 차이를 고려하지 않고 중앙정부 기능을 지방에 넘기거나, 지역사정과 무관하게 국고보조금의 보조율을 똑같이 인하시켜 이전재원을 축소하면 지방세 기반이 취약한 비수도권 지방자치단체(광역 및 기초자치단체)는 지방세수의 증대가 미미하여 이양 받은 사업을 제대로 수행하지 못하거나 국고보조율의 축소에 따라 해당 사업 추진에 차질을 빚는 문제에 직면하게 될 수 있다.

주민 필수적 국고보조사업은 어느 곳에서든 똑같이 추진되어야 마땅하다. 그렇기 때문에 이 분야는 지방세 확충을 빌미로 해당 국고보조율을 낮출 것이 아니라 재정여건이 취약한 지방자치단체를 고려하여 그 국고보조율을 그대로 고수하거나 역발상으로 높이는 방안에 대해서도 고민해야 할 것이다. 한편 국고보조금 운영방식의 개선을 위해서는 중앙과 지방 간 협치가 무엇보다 중요하며, 국고보조사업체계 전반을 대상으로 관련 예산규모, 사업수, 보조율 등을 점검하여 현실에 맞게 조정하는 개편이 요구된다.

3) 중앙과 지방 간 사회복지 기능(사업) 빅딜

거의 모든 지방자치단체가 사회복지비 팽창에 따라 지역 필수적 사업 시행에도 제약을 받고 있는 상황이다. 사회복지사업 가운데 주민을 대상으로 현금을 지출해야 하는 분야의 지방비 매칭액이 커지면서 지방재정이 더욱 어려워지고 있다.

지방자치단체가 시행하는 사회복지사업 가운데 ①기초연금, ②장애인연금, ③기초생활급여(이상 보편적 사회보장 분야), ④영유아보육료, ⑤가정양육수당, ⑥아동수당(출산·양육관련 사회복지 영역)의 6개 항목이 근간에 해당한다. 이들 6대 사업은 국민최저보장(National Minimum, 국가최저보장)의 성격을 갖지만 2005년에 단행된 사회복지 사무 지방이양으로 그 이후는 지방이 담당하게 되었는데, 이 분야가 지방재정을 압박하는 가장 원인으로 지목된다. 이 문제의 개선과 관련하여 미래의 지방분권 논의에서 6대 사회복지사업의 전부 또는 일부를 중앙정부 환원하는 방안이 다루어질 필요가 있다.

6대 사회복지사업의 부분적 중앙정부 환원과 관련해서는 노령층에 대한 기초연금 재원은 중앙이 전적으로 책임지고, 아동과 관련된 영유아보육료, 가정양육수당, 아동수당 부담은 지방이 맡는 방식으로 중앙과 지방 간 사회복지 기능(사업) 빅딜(Big Deal) 추진을 검토할 필요가 있을 것이다.³⁹⁾

4. 기타 분야의 과제

1) 지방재정과 지방교육재정 간 연계·협력의 강화

모든 분야가 어렵다. 우리가 맞이할 미래도 불확실성과 불투명성 확대 등에 따라 혼란과 위험이 현재보다 커질 것으로 예상된다. 이에 따라 사회의 각 영역은 연대하고 협력하는 방식으로 위기에 대응해야 한다.

우리나라는 외형적으로 보면 중앙재정, 지방재정, 지방교육재정을 구분하는 방식의 체계를 구축하고 있다. 하지만 그 실상은 세 부문이 밀접하게 연계되어 기능하는 기제이다. 이런 현

39) 지방세출 분야에서 지방자치단체를 가장 크게 압박하는 사회복지비 팽창 문제의 개선을 위해서는 중앙과 지방의 사회복지 관련 재정 기능을 근본적으로 개편하는 한편 의무적 복지 보조사업에 대한 기준 보조율 및 차등 보조율을 일관성과 체계성을 갖고 정비하는 내용을 재정분권의 주요 과제로 다루어야 할 것이다. 또한 의무 지출성 복지보조금 급증에 따른 지방자치단체 부담을 최소화하기 위한 (가칭)지방복지재정 준칙을 마련하여 이를 중앙과 지방뿐만 아니라 광역과 기초 간에도 적용하는 조치의 강구도 요구된다.

실을 감안할 때 중앙재정과 지방재정뿐만 아니라 지방교육재정도 포괄하는 방식으로 재정개혁 방향을 설정해야 함은 당위라고 하겠다. 특히 지방재정과 지방교육재정은 지역 현장을 대상으로 작동되는 분야라는 점에서 보면 양자의 관계는 더욱 긴밀하게 연계되어야 하며, 서로 간에 보완적 역할을 강화해야 할 것이다.

경제여건이 악화되는 가운데 학령인구가 줄어드는 상황이 심화되고 있다. 이런 환경 변화 등이 감안되어 문재인 정부는 재정분권 2단계에서 지방자치단체와 지방교육청이 공동사업비 재원을 분담하여 그것으로 지역 교육의 내실화 등을 위한 용도로 활용할 수 있는 길을 열었다. 이는 일반지방재정과 지방교육재정이 실질적으로 연계되어 함께 공동사업을 모색하는 첫 사례이다.

향후 재정분권에서는 일반지방재정과 지방교육재정 간 연계가 더욱 확대될 것으로 전망되는데, 이는 사회경제 여건 변화 등에 따른 자연스런 현상일 수 있다. 따라서 차기 정부를 비롯한 미래 정부는 지방교육재정교부금, 지방교육세 등의 정비뿐만 아니라 일반지방재정과 지방교육재정 간 연계를 더욱 내실화하는 방안 마련을 재정분권의 주요 과제로 다루어야 할 것이다.

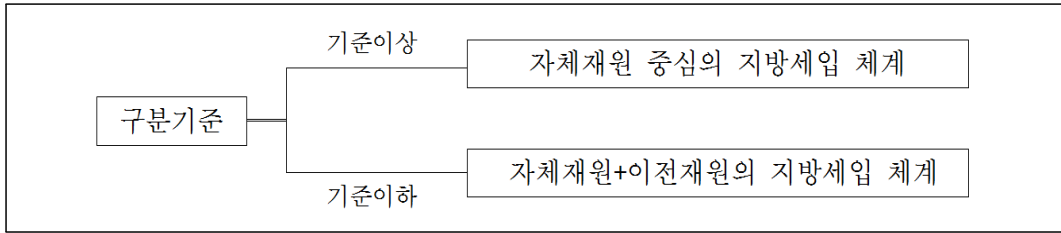
2) 맞춤형 재정분권의 모색

2021년 기준으로 서울시의 생활인구는 1천만명을 상회하고, 80% 안팎의 재정자립도를 나타낸다. 반면 군 지역을 보면 거주인구가 3만명 이하인 곳이 20개에 가깝고, 재정자립도는 50%를 넘는 곳이 없다. 이렇게 지역여건 차이가 현격하지만 우리나라 지방자치단체의 재정체제와 그 운영방식은 거의 동일하다. 지방자치단체 처지가 다름을 반영하지 못하는 획일적 지방재정운영 틀은 지방자치의 취지와 배치될 뿐만 아니라 재정운영 성과의 개선과 재정책임성 담보에도 한계를 드러낼 수밖에 없다.

우리나라 지방자치단체 가운데 80% 수준의 재정자립도를 나타내는 서울(분청)과 경기도 내의 정률분 지방교부세 불교부단체인 일부 시(市)를 제외하면 거의 모든 지방자치단체가 지방세 탄력세율제도를 활용하여 필요한 만큼의 자체재원(지방세수)을 확보하는 것이 가능하지 않다. 이런 현실을 타개하는 방안으로 지방자치단체의 재정여건에 따라 재정운영체제를 달리 하는 맞춤형 재정분권(이원적 또는 차등적 재정분권)의 추진을 더 이상 미루지 말고 수면 위에 올려 검토해야 한다. 이는 재정여건이 상대적으로 양호한 지방자치단체의 세입체제는 자체재원 중심으로 만들어 재정운용상 자율성과 책임성을 발휘할 수 있도록 함으로써 재정성과의 향상을 유도하고, 그 반대로 재정여건이 취약한 지방자치단체는 현재처럼 이전재원으로 지방세입을 지원하되 점차적으로 자체재원을 늘릴 수 있도록 관련 기반과 제도 등을 정비해

나가는 지방재정 개혁을 추진해야 한다는 것이다.

〈그림 1〉 맞춤형 재정분권의 추진방향



지방세를 확충하여 해당 지역의 재정을 스스로 꾸려나갈 여지가 있는 서울 및 수도권 일부 지방자치단체는 (가칭)자율형 지방자치단체로 설정하고, 그 나머지 대부분의 지방자치단체는 중앙정부로부터 재정 지원을 받지 않으면 독자적인 재정운용이 가능하지 않을 뿐만 아니라 심지어 존립조차 쉽지 않기 때문에 (가칭)자립지향형 지방자치단체로 구분할 필요가 있다(유태현, 2017: 9-20). 이렇게 하여 양자의 재정운용체계를 다르게 구축하는 맞춤형 재정분권은 지방자치원리에도 부합할 것이다.⁴⁰⁾

(가칭)자율형 지방자치단체는 그 명칭처럼 재정운용에 있어 중앙 및 다른 지방자치단체와 충돌하지 않는 범위 내에서 자율권을 부여하고, (가칭)자립지향형 지방자치단체에 대해서는 중앙을 통한 재정관리를 적용하되 중장기적으로는 지방세 등 자체재원 기반이 강화될 수 있도록 지원하는 방식을 병용하도록 한다. (가칭)자율형 지방자치단체는 세입에서 자체재원(=지방세와 지방세외수입)이 차지하는 비중이 80%를 넘는 경우, 지방교부세(보통교부세) 불교부단체, 재정력지수⁴¹⁾ 90% 이상(신가희, 2021) 등을 대상으로 할 수 있을 것이다. 맞춤형 지방재정체계에서는 (가칭)자립지향형 지방자치단체⁴²⁾가 그 세입 구성을 자체재원 중심으로 개선

40) 이와 같은 정의(定義) 이외에 얼마든지 다른 견해가 존재할 수 있다. 보다 현실적이고 합리적인 정의는 관련 부문을 대상으로 충실한 의견 수렴을 통해 모색되어야 할 것이다.

41) 재정력지수는 「지방교부세법」에 따라 산정하는 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 말한다.

42) 맞춤형 재정분권은 의도와 다르게 재정여건이 상대적으로 양호한 수도권 지방자치단체에만 유리한 결과를 초래할 우려도 지적될 수 있다. 하지만 이 방안을 따를 때도 비수도권 지방자치단체에 대한 재정지원의 골격은 유지되기 때문에 그런 문제 발생의 소지는 크지 않을 것이다. 한편 (가칭)자립지향형 지방자치단체를 그대로 방치하면 이전재원(의존재원)만으로 소요재원을 확보하려는 도덕적 해이가 발생될 위험성이 높다. 이 문제의 해결 방안으로 일정 기간(예: 선거주기 4년 기준)을 단위로 하여 자구노력(자체재원 확충 노력)의 정도를 반영하여 이전재원 지원을 조정하는 등의 조치를 함께 강구할 필요가 있을 것이다.

하여 (가칭)자율형 지방자치단체의 면모를 갖추게 되면 그 지위를 조정하는 동시에 관련 권한 등을 확대해주도록 한다.⁴³⁾

V. 맺는 글

지방재정을 둘러싼 환경이 공공부문 지출수요의 증가, 국세 기반의 위축, 국가채무의 급증 등에 따라 이전보다 나빠졌다. 반면 지방재정시스템은 지방의 재정자립도 하락, 자치단체 간 재정불균형의 심화, 지방의 자주재정권 미흡, 보통교부세 기능의 약화, 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 왜곡 등으로 말미암아 원활한 작동에 한계를 드러내고 있다.

문재인 정부는 지방재정체계의 개선 등을 목적으로 1단계와 2단계에 걸친 재정분권을 통해 지방소비세 세율인상(11%→25.3%), 소방안전교부세 법정교부율 조정(20%→45%), 지역소멸 대응기금 신설, 지방교육청-시·도 간 공동사업 특별회계 도입 등을 단행하였다. 이와 같은 문재인 정부 재정분권의 특징은 현실 수용성에 초점을 맞춘 접근, 지방세입 순확충을 통한 지자체의 재정운용 자율성 제고, 침체된 지역을 위한 활력기제 마련, 지방재정의 포괄적 개혁 도모, 관련 부문 간 연대·협력 방식의 적용, 일반지방재정과 지방교육재정 간 연계 고리 구축 등으로 요약될 수 있을 것이다.

재정분권은 특정 시기에만 요구되는 일회성 조치로 완료될 수 있는 과제가 아니다. 이는 변화된 여건을 반영하여 지속적으로 추진되어야 하는 중앙과 지방 간 재정관계의 재편 과정이다. 재정분권은 중앙과 지방 간 재정체계를 더 낮게 발전시키는 것이 목표이고, 더불어 지방 재정 시스템의 혁신을 지향한다고 할 수 있다. 문재인 정부의 재정분권은 그간 역대 정부에서 이룩된 재정분권 경험을 계승하는 한편 최근 달라진 환경을 반영하는 방식을 따랐기 때문에 차기 정부는 물론 향후 정부의 재정분권 방향 설정에 준거 또는 길라잡이 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다.

본 연구에서는 미래 정부가 추진해야 할 재정분권 과제로 다음을 제안하였다. 첫째, 지방세입 기반의 확충과 정비를 도모해야 한다. 이와 관련하여 자체재원 분야는 광역과 기초의 기간

43) 그 밖의 미래 지향적 지방재정 체계 구축을 위한 과제(재정분권 과제)로 주민참여의 지방재정 운영 강화(주민참여예산제도 개선 및 보완 등), 지방재정관련 법제 정비(지방재정법 전부 개정 등), 특례시·특별지방자치단체 설치에 따른 지방재정체계 개혁, 자치경찰제 재정 틀 구축, 지방재정관리제도 혁신(지역의 자율성과 책임성 강화) 등이 대상이 될 수 있을 것이다.

세 체계 구축이 필요하고, 이전재원과 관련해서는 지방교부세의 근본적 개편이 요구된다. 더불어 지방세 확충에 따른 지역 간 세수격차 조정원칙을 마련해야 할 것이다. 둘째, 지방세출 운영을 개선해야 한다. 그 과제로 중앙과 지방 간 기능배분의 기준 정립, 지방세 확충과 연계하는 국고보조금제도의 정비 방향설정, 중앙과 지방 간 사회복지 기능(사업) 빅딜 등을 시행해야 할 것이다. 셋째, 그밖에 재정분권 과제로 지방재정과 지방교육재정 간 연계·협력의 강화, 맞춤형 재정분권의 모색 등에도 관심을 기울여야 한다.

문재인 정부의 재정분권은 공과(功過)를 지적받는다. 그렇기 때문에 바람직한 측면은 이후에도 이어져야 하며, 미흡한 분야는 향후 재정분권으로 보완이 요구된다. 나아가 관련 법제의 정비를 통해 실질적 기제로 만들어 나가야 할 것이다.⁴⁴⁾

⁴⁴⁾ 문재인 정부는 물론 이전의 정부도 재정분권 방안을 모색함에 있어 지방자치단체의 재정책임성 제고와 관련된 분야를 소홀하게 취급한 측면이 있다. 따라서 차기 정부에서는 이 점에 보다 관심을 기울인 재정분권 추진이 요구된다.

【참고문헌】

- 국무조정실·국무총리비서실. (2018). 「보도자료」(정부, 재정분권 본격화 한다).
- 국정기획자문위원회. (2017). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 국회 예산정책처. (2021). 「2022년 및 중기 경제전망」 보고서.
- 기획재정부. (2021). 「보도자료」(강한 경제, 민생 버팀목「2022년 예산안」 및 「2021~2025 국가 재정운용계획」 발표).
- 김홍환. (2018). 참여정부 재정분권 정책에 대한 평가-문재인 정부 재정분권정책 추진에 대한 제언을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 23(2):1-38.
- 대통령소속 자치분권위원회. (2018). 「자치분권 종합계획」.
- 신가희. (2021). 2단계 재정분권(안)의 쟁점과 과제. 「서울시의회·서울연구원·한국지방세연구원 공동 주최 “재정분권의 영향과 서울시의 대응” 공동 정책토론회 발표논문집」, 35-52.
- 신유호·유법민. (2018). 지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안 연구-문재인 정부 지방분권 개헌안을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(3): 189-215.
- 임동완·윤성일·문광민. (2020). 문재인 정부의 재정분권 정책 관련 논점 검토와 세부 실행과제의 우선순위 분석: AHP 기법의 적용. 「한국사회와 행정연구」, 30(4): 105-134.
- 임상수. (2020). 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 인천 세입에 미친 영향 및 시사점. 「도시연구」, 18: 223-260.
- 유태현. (2017). 지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진 방향. 「한국지방재정논집」, 22(3): 1-36.
- 유태현. (2021a). 지역 간 균형발전 뒷받침을 위한 지방세제 개편 모색. 「한국지방재정학회 등 주최 2021 균형발전 정책박람회 주제세션4 발표논문집」, 129-156.
- 유태현. (2021b). 지방세제의 개편 연혁과 미래지향 틀 구축 방향. 「한국지방재정논집」, 26(2): 1-41.
- 이재원. (2019). 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제. 「한국지방재정논집」, 24(1): 33-64.
- 조기현·전성만. (2019). 「문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구: 세입분권을 중심으로」(기본연구과제). 한국지방행정연구원.
- 주만수. (2018). 재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가: 문재인정부의 재정분권개혁을 위한 기초. 「지방행정연구」, 32(1): 61-94.
- 행정안전부. (2021a). 「2021년 지방교부세 산정해설」.
- 행정안전부. (2021b). 「2021년 지방자치단체 통합재정 개요(상)」.

뉴스1 뉴스 <https://www.news1.kr/articles/?4474681>(검색일: 2021.10.29.)

세계일보 <https://www.segye.com/newsView/20210728520515?OutUrl=daum>(검색일: 2021.7.29.)

유 태 현: 고려대학교에서 경제학 박사학위(논문제목: 한국 지방재정조정제도 정책방향 전환에 관한 연구)를 취득하고(1997), 현재 남서울대 세무학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방세, 중앙과 지방 간 재정관계 등이며, 주요 논문으로는 “부동산에 대한 취득세 세율체계 정비방안 연구”(2020), “반려견 보유세 도입에 대한 탐색적 연구”(2020), “지방세제의 개편 연혁과 미래지향 틀 구축 방향”(2021) 등이 있다. (yth@nsu.ac.kr)