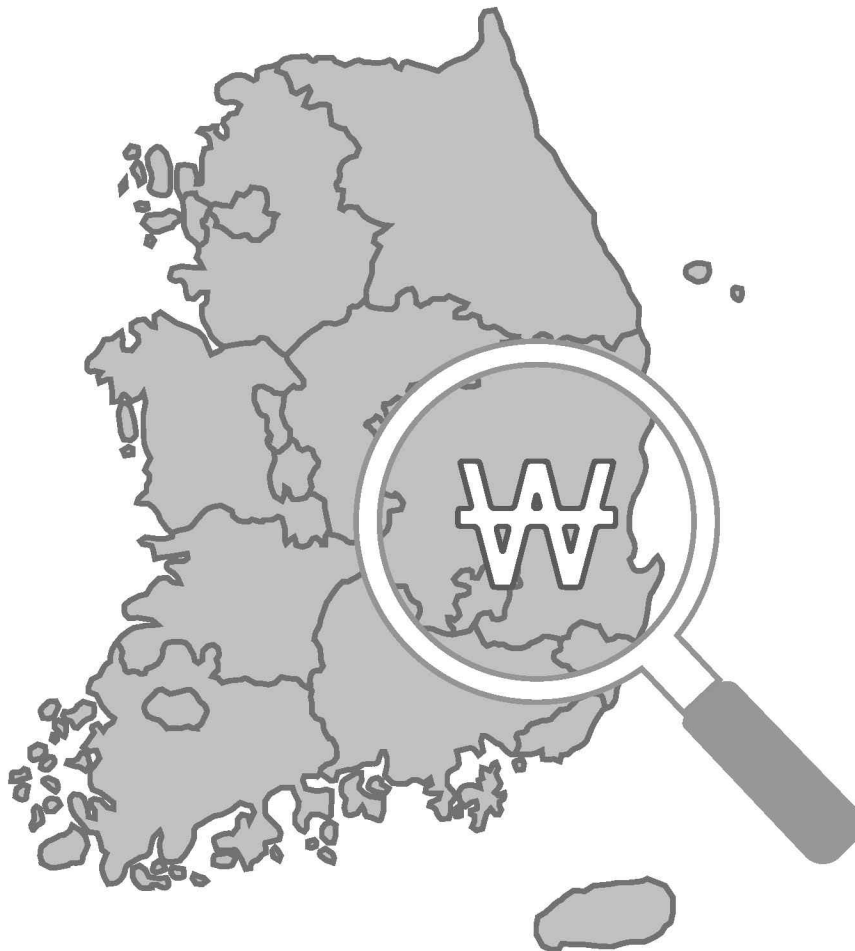


재정분권 국회 대토론회

# 자치분권국가 실현을 위한 재정분권 강화 방안

2018.11.8(목) 10:00 | 국회도서관 대강당



주 최

국회포럼 자치·분권·균형발전 (백재현·이명수·황주홍 국회의원)

대한민국시도지사협의회 | 전국시도회의의장협의회

전국시장군수구청장협의회 | 전국시군자치구의회의장협의회







# 목 차

◆ 개회사 ..... 1

■ 국회포럼 자치·분권·균형발전 공동대표

- 백재현·이명수·황주홍 국회의원

■ 지방 4대 협의체장

- 박원순 대한민국시도지사협의회장 (서울특별시장)
- 송한준 전국시도의회의장협의회장 (경기도의회의장)
- 성장현 전국시장군수구청장협의회장 (서울특별시 용산구청장)
- 강필구 전국시군자치구의회의장협의회장 (전라남도 영광군의회의장)

◆ 축 사 ..... 17

- 정순관 대통령소속 자치분권위원회 위원장
- 김부겸 행정안전부장관

◆ 발 제 : 재정분권 추진의 문제점과 개선방안 ..... 19

- 라휘문 성결대 교수

◆ 토 론

- 강성조 행정안전부 지방재정정책관
- 김정훈 재정정책연구원장
- 류지영 서울신문 기자
- 손희준 경실련 지방자치위원장 / 청주대 교수

## 개회사



백재현

더불어민주당/경기 광명갑  
국회포럼 자치·분권·균형발전 공동대표

반갑습니다. 국회포럼 자치·분권·균형발전 공동대표 백재현입니다.

국정감사가 끝나고 본격적인 정기국회의 시작을 앞둔 중요한 시점에 ‘자치분권국가 실현을 위한 재정분권 강화방안’ 토론회가 국회에서 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 함께 힘써주신 대한민국의도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회 회장님들과 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

지자체는 낮은 지방세 수입과 재정자립도로 재정운용에 어려움을 겪고 있고, 중앙재정사업에 대해 지방의 의무분담이 지속적으로 증가하고 있습니다. 지방교부세의 법정교부세율은 1969년에 내국세의 17.6%규모의 법정교부세율에서 시작되어 2005년 19.24%가 된 이후 현재까지 제자리 걸음입니다. 그동안 인구고령화, 복지수요 확대, 지역간 격차는 급격히 증가했고 이 교부세율은 지방재정의 수요증가를 반영하는 데 한계가 있습니다. 과세자주권은 제약되어 있고, 지방세의 과세대상은 부족합니다. 낮은 지방교부세 법정률, 보통교부세 산정방식의 복잡성과 불투명성 등 국세와 지방세 간의 구조개선이 시급합니다.

문재인 정부는 연방제에 버금가는 강력한 지방분권을 목표로 하는 자치분권 로드맵 5대 분야 30대 추진과제를 공개한 바 있습니다. 여기에는 중앙정부에 집중됐던 행정적 권한을 지방자치단체로 이양하고 지자체의 자치역량을 강화하기 위한 방안 등이 담겨있는데 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 내세운 것은 매우 고무적인 일입니다. 단순히 구호에서 벗어나

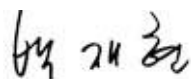
국세-지방세 구조의 6:4 개선, 지자체간 재정격차 완화 및 균형발전, 지방세 및 지방세외수입 체납징수율 제고, 예산낭비사업근절을 위한 제도개선 추진, 고향사랑 기부제 활성화, 주민참여 예산제 확대 등 구체적인 방안들을 제시하고 있습니다. 중앙정부가 권한을 스스로 내려놓으며 지방 자치 발전의 물꼬를 텃다는 점에서 높이 평가할 만하며 이러한 일들은 우리 모두의 노력으로 충분히 달성해 갈 수 있으리라 믿습니다.

이런 차원에서 자치분권국가 실현을 위한 재정분권 강화 방안들을 논의하는 금일 정책토론회는 대한민국 자치분권이 나아가야 할 비전을 제시하는 차원에서 매우 중요한 자리라고 생각합니다. 우리의 끊임없는 고민과 노력들을 통해 실효적인 자치분권과 이를 뒷받침하기 위한 재정강화의 새로운 틀이 만들어지길 기대합니다. 우리 포럼의 모든 구성원들 역시 최선의 노력을 다하겠습니다.

금일 토론회에 발제와 토론을 맡아주신 전문가 분들과 바쁘신 와중에도 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 진심어린 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2018년 11월 8일

국회의원 

## 개회사



이 명 수

자유한국당 / 충남 아산시갑  
국회포럼 자치·분권·균형발전 공동대표

여러분, 안녕하십니까.

충남 아산갑 출신 국회 보건복지위원장 이명수 의원입니다.

오늘 「자치분권국가 실현을 위한 재정분권 강화 방안」 토론회 개최를 위해 함께 애써주신 백재현 의원님과 황주홍 의원님 그리고 지방 4대 협의체장님들을 비롯한 관계자 여러분께 감사의 인사를 전합니다. 아울러 바쁘신 와중에도 이번 토론회에 참석해주신 내·외빈 여러분께도 깊이 감사드립니다.

최근 지방분권 실현을 위한 추진 속도가 더딘 상황입니다. 지방정부의 자기책임성 규정, 과세권 보장, 자치 사무의 자율적 집행을 위해 필요한 재원 보장을 비롯해 지자체간 재정격차를 보완하기 위해 재정조정제도의 근거마련 등 추진할 사항이 산적해 있습니다. 지방분권 실현에 있어 가장 핵심은 재정분권입니다. 재정분권을 위한 돌파구 마련을 위해서는 어떤 장애 요소가 있는지 파악하고 해결책을 마련해야 합니다.

이에 이번 토론회는 재정분권 추진의 문제점을 심도 있게 분석·파악하고 이에 대한 개선방안을 마련하기 위한 다양한 의견들이 발제·논의될 것으로 기대합니다.

변화와 개혁에는 시간과 기다림, 그리고 시기적절한 타이밍이 중요합니다. 적합한 기기를 실기 하지 않으려면 철저한 준비를 통해 실효성 있는 계획을 세워 놓아야만 지방분권이라는 큰 과제를

극복할 수 있습니다. 오늘 토론회가 도회선이 될 수 있도록 단합된 목소리가 중앙정부에도 설득력있게 전달 될 수 있도록 함께 노력합시다.

다시 한 번 이번 토론회에 참석해주신 모든 분께 진심으로 감사드리며, 특히 발제를 맡아주신 라휘문 성결대 교수님과 사회를 맡아주신 임승빈 명지대 교수님 그리고 토론자 여러분께도 감사드립니다.

고맙습니다.

2018년 11월 8일

국회의원 이명수



## 개회사



황 주 홍

민주평화당/전남 고흥군보성군장흥군강진군  
국회포럼 자치·분권·균형발전 공동대표

안녕하십니까.

국회 농림축산식품해양수산위원회 황주홍 의원입니다.

재정분권 국회 대토론회에 참석해주신 모든 분들께 감사드립니다. ‘자치분권국가 실현을 위한 재정분권 강화 방안’을 주제로 한 오늘 토론회의 개최를 위해 노고를 아끼지 않아주신 백재현 의원님과 이명수 의원님께 감사드립니다. 아울러 함께해주신 지방 4대 협의체장님을 비롯한 모든 관계자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

영국의 철학자이자 경제학자인 존 스튜어트 밀은 이렇게 말했습니다. “지방자치는 자유의 보장을 위한 장치이고, 납세자의 의사표현수단이며 정치의 훈련장이다.” 민주주의 국가에서 살고 있는 국민은 자신이 살고 있는 지역의 일을 스스로 처리하고 싶어하고, 그렇게 할 수 있어야 합니다. 존 스튜어트 밀의 한 마디는 이와 같은 지방자치의 중요성을 잘 나타내고 있다고 생각합니다.

대한민국에 지방자치가 본격적으로 시작한지 20년이 넘는 시간이 흘렀습니다. 하지만 지방분권이 제대로 자리를 잡았냐고 묻는다면 그렇다고 대답하기는 어려울 것입니다. 가장 큰 원인은 결국 지방자치단체가 충분한 재정권한을 보장받기 못했기 때문입니다.

지방정부가 자율성과 창의성을 가지고 정책을 추진하기 위해서는 재정분권의 실현이 필수적입니다. 하지만 재정분권을 위해 해결해야하는 사항이 산적해 있지만, 이를 해결하기 위한 움직임은

더디게 이루어지고 있는 것이 현실입니다. 현재의 문제점을 정확히 파악하고, 개선 방안을 마련하는 일이 절실합니다.

이번 토론회를 통해서 대한민국의 재정분권 수준이 한 단계 더 나아가기 위한 발판을 마련할 수 있으리라 믿어 의심치 않습니다. 발제를 맡아주신 성결대학교 라휘문 교수님, 그리고 토론의 사회를 맡아주신 명지대학교 임승빈 교수님을 비롯한 토론자 여러분들의 깊이 있는 토론이 큰 도움이 될 것입니다. 저 역시 국회포럼 자치·분권·균형발전 공동대표로서 항상 재정분권, 더 나아가 지방자치의 확립을 위해 최선을 다하겠습니다.

다시 한 번 이번 토론회를 준비해주신 모든 분들께 감사드립니다. 아울러 본 토론회에 참석하셔서 자리를 빛내주신 모든 분들의 앞날에 항상 건강과 행복이 가득하길 기원합니다.

감사합니다.

2018년 11월 8일

국회의원 황 주 홍

## 개회사



박 원 순

대한민국시도지사협의회회장  
서울특별시장

안녕하십니까?

대한민국시도지사협의회회장 박원순입니다.

재정분권 국회 대토론회에 참석해주신 관계기관, 시민, 전문가 분들 모두에게 감사드립니다.

지난 10월 30일, 정부는 '22년까지 추진과제로 단계별 '재정분권 추진방안'을 발표했습니다. 1단계로 지방소비세율을 2019년 4%포인트, 2020년 6%포인트 단계별 인상, 소방안전교부세 인상, 재정격차 완화를, 2단계로는 국세-지방세 구조개선 및 지방재정조정제도 개선 등을 담고 있습니다.

기대도 크지만 한편으로 지방교부세 법정율 인상이 배제되어 있고 '지방분권세'와 같이 의미가 불분명한 지방세 확충방안을 제시하고 있어 무늬만 7:3 구조인 재정분권으로 귀착될까 우려하는 목소리가 있는 것도 사실입니다.

저는 시장으로 두 번의 정권을 지나 세 번째 정권을 맞이했습니다. 과거 정부도 지방분권 실현을 위한 조세 제도 다양하게 도입했으나 취지와 달리 뚜렷한 성과를 내지 못한 것이 사실입니다. 마침 오늘 주제는 재정분권 추진의 문제점과 개선방안입니다. 이런 점에서 그 동안의 재정분권 추진과정과 성과, 문제점을 되돌아볼 필요가 있습니다.

과거 노무현 정부는 지방교부세 법정률을 15%에서 19.24%까지 확대하였으며 국고보조금 정비와 함께 재정지원방안인 분권교부세를 신설하였습니다. 그러나 자주재원이 아닌 이전재원 증가로 인해 재정자율성 측면에서 재정분권 수준이 축소되었고 분권교부세의 경우는 사무이양에 따른 비용추정이 안되어 이후 지방자치단체의 재정부담 확대로 귀결되는 문제점을 낳게 됩니다.

이명박 정부는 2010년 지방소비세와 지방소득세를 도입하였지만 반면 소득세·법인세 감세 및 종합부동산세 개편 등으로 인해 지방세입이 약 8조원 감소가 되어 재정분권 성과가 반감되었습니다.

박근혜 정부의 국정과제는 지방세 및 세외수입 등 자체재원을 확대하고 중앙 지방간 재정조정 제도를 개선하며, 재정운용의 건전성과 투명성을 확보하는 것이었습니다. 결과적으로 취득세 인하분인 지방소비세율 6% 인상, 지방세 비과세·감면 조정 등 소정의 성과를 이루었으나 자주재원 확충보다는 일부사업의 국고보조사업 환원, 소방안전교부세 신설 등 이전재원만을 조정함으로써 지방자치단체의 재정부담 완화에만 급급했다는 한계가 지적되고 있습니다.

이처럼 지난정부에서 추진되었던 대부분의 재정분권 정책이 제 역할을 하지 못한 것이 아쉬움으로 남습니다. 그 이유로는 지방의견의 배제, 정부 관계부처 간 이견과 합의과정에서의 정책변질, 사무이양에 따른 비용추계 실패 등 많은 이유가 있을 것입니다.

현재 국세와 지방세 비중은 8:2로 2할 자치의 상황입니다. 일본의 6:4, 유럽의 5:5까지 가야 제대로 된 재정분권을 통한 자치분권 나아가 균형발전이 가능할 것입니다.

우리에게는 지방분권이라는 뚜렷한 목표가 있습니다. 과거의 경험을 반면교사 삼아 고루 발전하는 대한민국의 미래를 위해 참석하신 모든 분들 아낌없이 의견 나눠주시길 바랍니다. 우리 협의회에서는 한분 한분의 의견을 소중히 경청하고 재정분권 정책을 목표대로 실현하는데 한 역할을 담당 할 것을 약속드리겠습니다.

오늘 토론회가 실질적인 지방재정분권 정착을 위한 소통과 공감의 계기가 될 수 있기를 소망하며, 바쁘신 중에도 귀한 시간을 내어 참석하여 주신 모든 분들께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀드립니다. 감사합니다.

2018년 11월 8일

대한민국시도지사협의회장  
서울특별시장

박원순

## 개회사



송한준  
전국시도의회의장협의회회장  
경기도의회의장

안녕하십니까? 전국시도의회의장협의회 회장을 맡고 있는 경기도의회 의장 송한준입니다.

우선, 오늘 지방4대협의체의 재정분권 국회 대토론회의 자리를 마련해 주신 '국회포럼 자치·분권·균형발전의 공동대표를 맡고 **백재현** 의원님, **이명수** 의원님, **황주홍** 의원님께 감사드립니다.

또한 지방4대협의체의 공동 과제인 재정분권에 대한 해결책을 마련하는데 뜻을 같이 해 주신 **박원순** 시도지사협의회장님, **성장현** 시장군수구청장협의회장님 그리고 **강필구** 시군자치구의회의장협의회장님께도 각별한 인사말씀 드립니다.

현재의 우리 사회는 저출생, 고령사회, 4차 산업혁명의 도래 등 지금까지 우리가 경험해 보지 못한 변화의 시대를 맞고 있습니다. 이러한 사회의 변화에 대처하기 위해 지역의 자율성과 다양성 그리고 창의성이 발휘될 수 있는 새로운 국가운영 체제가 필요함을 절감하고 있습니다. 이 새로운 국가운영체제, 국가발전의 토대는 자치분권 체제의 확립이라는데 국민의 절대적 다수가 공감을 하고 있습니다.

그러나, 지방의회가 다시 활동을 시작한지 27년, 민선단체장 시대 22년이 지났지만, 국가 대 지방사무 비율 7:3, 국세 대 지방세 비율 76:24 등 지방의 자치권과 자율성이 심각하게 미흡한 상황이고, 중앙정부에 의한 지방의 자치입법권, 자치조직권, 행정권과 자주재정권에 대한 통제는 계속되고 있습니다.

특히, 지방의 재정은 조세법률주의로 인해 지방의 과세자주권은 제약을 받고 있고, 중앙정부에 의한 지방재정지출 및 채무에 대한 통제는 강화되고 있어 지방재정의 자율성은 심각한 위협을 받고 있습니다.

이러한 지방재정의 문제를 해결하고자 정부는 지난 9월11일, 8:2인 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4로 개편할 것과 지역의 경제활동이 지방세수로 연결될 수 있도록 소비·소득과세 중심으로 지방세를 확대하는 국세·지방세 구조개선과 신세원 발굴 등 지방세입 확충 기반 강화 그리고 고향사랑 기부제 도입 등을 주요내용으로 재정분권을 강화하는 자치분권 종합계획을 국무회의 의결을 거쳐 발표하였습니다.

지방의 재정을 구조적으로 개선하고 지방자치단체의 가치분 소득 증가 및 재정운영의 경직성을 해소하는 방안에 대해 지방에서는 환영하지만, 구체적인 내용이 없고 특히 국가사무의 지방이양에 따른 재원보전에 대한 구체적인 내용이 없다는 우려도 있습니다.

이러한 이유로 지방4대협의체와 ‘국회포럼 자치·분권·균형발전’에서 오늘 재정분권 국회 대토론회를 준비하게 되었습니다. 바라건대, 오늘 토론회에서 재정분권 추진과 관련한 구체적이고 실질적인 정책적 대안이 마련되는 토론회가 되기를 기대합니다.

오늘 재정분권 강화를 위한 대안마련을 위한 자리에 좌장을 맡아 주실 명지대 **임승빈** 교수님과 발제를 해 주실 성결대 **라휘문** 교수님, 그리고 토론을 해주실 서울신문 **류지영** 기자님, **김정훈** 재정정책연구원장님, **손희준** 경실련 지방자치위원장님, 행안부 **강성조** 지방재정정책관님께 각별한 부탁의 말씀과 감사드리고 싶습니다. 그리고 무엇보다도 평소 지방자치발전과 재정분권에 관심을 가지고 이 자리에 함께 해주신 참석자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

저희 시도의회에서도 지방자치와 재정분권 강화를 통해 주민주권의 구현을 위해 최선의 노력을 다 하겠다는 약속의 말씀드리면서 개회사에 갈음하겠습니다.

감사합니다.

2018년 11월 8일

전국시도의회회장협의회장  
경기도의회회장

송한준

## 개회사



성 장 현  
전국시장군수구청장협의회회장  
서울특별시 용산구청장

내외 귀빈 여러분, 안녕하십니까?

만추지절을 맞이하여 재정분권의 주역을 담당하고 있는 국회 자치·분권·균형발전 포럼의 국회의원님들과 교수님, 공직자 여러분 그리고 시민여러분들을 모시고 “자치분권국가 실현을 위한 재정분권 강화방안 국회토론회”를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

아울러 오늘 토론회를 더욱 뜻 깊게 해주신 백재현 국회의원, 이명수 국회의원, 황주홍 국회의원을 비롯하여 주제 발제를 해주시는 교수님과 토론을 맡아주시는 교수님 그리고 각계 전문가 여러분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

자치분권 국가를 실현하기 위한 핵심은 지방재정의 확충에 있습니다. 즉 지방정부가 충분한 자신들의 재정을 스스로의 힘으로 운용할 수 있어야 하며 재정운영의 자율성과 책임성을 확보함으로써 주민의 사랑받는 ‘생활자치’를 실현하고 ‘자치분권 국가’를 이루어야 하는 것입니다.

그러나 지난 30일 정부에서 발표된 재정분권 추진방안은 지방의 실정에 비추어 볼 때 크게 미흡한 수준입니다. 2019년 지방소비세율 4%를 인상하고 2020년 6%를 인상하여 지방에 8조 4천억원을 이양하며 2022년 까지 추가 지방세 이양을 통해 현재 국세대 지방세 비율 8:2를 7:3까지 개선하겠다는 것입니다.

이렇게 국세가 지방세로 이전될 경우, 국세와 연동되는 지방교부세는 감소하게 되어 있어 반드시 지방교부세율도 인상하여 지역간 재정력 격차를 완화해야 함에도 지방교부세 감소분은 보전하지 않기로 하였습니다.

정부가 추진하는 재정분권의 취지와 그 실행이 가져올 긍정성에도 불구하고, 그 결과로 지역 간 격차를 보다 심화시킨다면 재정분권의 명분은 약화될 수밖에 없으며, 현실적으로 받아들여지기 어려울 것입니다.

따라서 재정분권 추진은 국세의 지방이양이라는 기본방향과 그 이행전략을 모색하되 지방교부세의 인상을 통한 각 지방의 재정기반 확충과 더불어 지역 간 재정격차를 심화시키지 않는 지역 간 상생과 연대의 지방재정 운영시스템 구축방안을 마련하는 것입니다.

결국 이러한 재정분권의 추진이 지방의 자율성과 책임성을 확보하고 궁극적으로 자치분권국가로 나아가는 길일 것입니다.

따라서 오늘 발제문의 주제인 “재정분권 추진의 문제점과 개선방안”은 재정분권화를 통한 지방자치의 건전한 발전은 물론 고령화, 고실업, 저성장사회로 어려워져 가는 지방의 환경에 능동적으로 대응하기 위한 매우 시의성 있는 주제라고 생각합니다.

또한 민선 7기가 출발한 현 시점에서 중앙과 지방, 지방과 지방이 상생할 수 있는 재정분권 관계로 나아갈 선택의 전환점이 되는 장으로서 그 의미가 더욱 크다고 하겠습니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 지방재정의 정책 비전을 제시하고 국가균형발전을 높이는데 도움을 줄 수 있는 토론회가 되기를 희망하며, 보다 다양하고 생생한 논점과 아이디어가 개진되어 재정분권과 지방자치를 한층 더 발전시킬 수 있는 소중한 계기가 되었으면 합니다.

끝으로 본 토론회를 위해 노고를 아끼지 않은 국회 자치·분권·균형발전 포럼과 각계 전문가 여러분 그리고 지방자치 발전의 진정한 주역으로 끝까지 자리를 함께 해주신 내외 귀빈 여러분들께 다시 한 번 깊은 감사의 인사를 드리며, 건승을 기원합니다.

대단히 감사합니다.

2018년 11월 8일

전국시장군수구청장협의회장  
서울특별시용산구청장

성 장 현



## 개회사



강 필 구

전국시군자치구의회의장협의회회장  
전라남도 영광군의회의장

안녕하십니까?

전국 시·군·자치구 의회 의장협의회 대표회장을 맡고 있는 영광군의회 의장 강필구입니다.

먼저, 바쁘신 일정에도 불구하고 『재정분권 국회 대토론회』에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분과, 특히 이 자리를 마련해 주신 「국회포럼 자치·분권·균형발전」 공동대표이신 백재현 국회의원님, 이명수 국회의원님, 황주홍 국회의원님께 깊은 감사를 드립니다.

아울러, 공동주최를 맡아 준비해 주신 지방 4대 협의체와 본 행사를 주도적으로 준비해 주신 전국시도지사 협의회 박원순 회장님과 전국시도의회의장 협의회 송한준 회장님, 전국시장군수구청장 협의회 성장현 회장님께 감사의 인사를 드립니다.

오늘 재정분권 국회 대토론회에 관심을 가지고 참석하여 주신 여러분께도 감사드리며, 또한 정계·학계·시민사회와 지방4대협의체가 공동으로 개최하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

여러분께서도 잘 아시는 바와 같이 풀뿌리 민주주의의 근간인 지방자치가 뿌리 내린지 28년의 세월이 흐른 지금, 지방자치는 지역주민의 요구사항이 지방정부는 물론 국가정책에 반영되는 등 많은 발전을 이루어 왔습니다.

지난 10.30일 경주에서 “제6회 지방자치의 날”을 맞이하여 문재인 대통령께서 지자체의 실질적 자치권과 주민자치를 확대하는 자치분권 종합계획과 그 실행을 위해 “지방자치법 전부개정안”을 발표하셨습니다.

이번 개정안 내용은 주민주권 확립을 통해 실질적인 지역민주주의를 구현하고, 국가와 지방의 관계를 협력적 동반자 관계로 전환하는 내용으로,

자치분권의 핵심인 재정을 내년부터 “지방소비세율을 단계적으로 인상해 국세와 지방세 비율을 7대3으로 만들고 장차 6대4까지 갈 수 있는 토대를 만들고, 지방의회는 풀뿌리 민주주의의 산실이며 단체장에게 속해 있던 지방의회 소속직원 인사권을 시·도부터 단계적으로 독립시키며, 정책지원 전문인력제도 도입도 추진하겠다고 하셨습니다.

하루 속히 기초의회의 인사권 독립이 이루어져서 단체장과 집행부의 견제기능을 다 할 수 있게 되기를 바랍니다.

아울러, 지방4대협의체에서는 지방분권국가 건설과 지방의 충분한 자치권 보장을 위한 “국가사무의 지방이양”, 지역일자리 창출 등 국가정책의 성공을 위한 “지방재정 확충”, 남과 북의 지역이 중심 되는 “남북교류협력사업 활성화사업”, 주민복지 증진을 위한 “주민주권과 주민자치의 실현”등을 국가와 지방의 협력으로 추진하는 “자치분권 경주 선언문”을 발표하였습니다.

이에 부응하여 지방자치의 핵심이라 할 수 있는 자치재정권이 조속히 개선될 수 있도록 진지한 토론과 논의가 되길 기대하며, 전국 기초 지방의회 2,927명 의원들을 대표해서 다시 한 번 이 자리를 빌려 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

함께하신 모든 분들의 건승과 행복을 기원하겠습니다.

감사합니다.

2018년 11월 8일

전국시군자치구의회의장협의회장  
전라남도 영광군의회의장

강필구

## 축사



정순관

대통령소속 자치분권위원회 위원장

안녕하십니까?

자치분권위원회 위원장 정순관입니다.

민의를 전담인 국회에서 ‘자치분권국가 실현을 위한 재정분권 강화방안’을 주제로 대토론회가 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

이번 대토론회에 참석하신 국회포럼 자치·분권·균형발전 공동대표이신 백재현 의원님, 이명수 의원님, 황주홍 의원님과 지방 4대 협의체의 박원순 대한민국 시도지사 협의회장님, 송한준 전국시도 의회의장 협의회장님, 성장현 전국시장군수구청장 협의회장님, 강필구 전국시군자치구 의회의장 협의회장님을 비롯한 발제자, 토론자 등 관계자 여러분들의 노고에도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

지금 대한민국은 수십년간의 급격한 성장을 통해 세계 10위권의 경제대국이 되었습니다. 그렇지만 의도했던 의도하지 않았든 중앙과 지방의 불균형이 커지면서 정치적, 제도적, 사회적 소외가 더욱 심화되었습니다.

이러한 소외와 불균형이 우리사회의 건전한 발전을 저해한다는 것은 많은 사람들이 공감하고 있습니다. 또한 지방의 다양성이 국가 미래발전의 에너지원이 될 것이라는 점도 믿어 의심치 않습니다. 이러한 의지를 담아 정부는 지난 9월 11일 ‘자치분권 종합계획’을 확정·발표하였습니다.

‘자치분권 종합계획’은 중앙과 지방이 동반자적 관계로 전환하고, 자치분권의 최종지향점이 주민주권에 있으며, 지역의 자율성과 책임성을 높일 수 있도록 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하는 내용 등을 담고 있습니다.

특히, ‘강력한 재정분권 추진’을 최우선 국정과제로 선정하였습니다. 이를 위해 국세와 지방세의 비율 개선, 지방소비세 비중 확대, 고향사랑 기부제도 도입 및 국고보조사업의 합리적 개편 등을 추진할 예정입니다.

그리고 문재인 대통령께서는 경주에서 열린 제6회 지방자치의 날(10월 29일) 기념식에서 “임기 내 국세와 지방세 비율을 7대 3으로 만들고, 장차 6대 4까지 갈 수 있는 토대를 만들겠습니다.”라고 밝혔습니다.

‘자치분권 종합계획’의 세부 시행계획은 현재 각계로부터 다양한 의견을 수렴 중이며, 이번 대토론회를 통해 소중한 고견들을 주시면 적극 반영해 나가도록 하겠습니다. 여러분의 통찰과 제안들이 자치분권 실현에 큰 힘이 될 것입니다.

앞으로도 자치분권위원회에서도 재정분권 등을 포함한 자치분권 실현을 위해 모든 역량을 집중해 나가겠습니다.

감사합니다.

2018년 11월 8일

대통령소속 자치분권위원회 위원장 정순관

## 축사



김 부 겸  
행정안전부장관

안녕하십니까? 행정안전부장관 김부겸입니다.

‘자치분권 국가 실현을 위한 재정분권 강화방안’ 대토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 토론회를 준비해주신 「국회포럼 자치·분권·균형발전」의 의원님들과 지방 4대 협의체 회장님들께 감사의 말씀을 전합니다.

자치분권은 시대적 과제입니다. 이제는 기존의 중앙집권적 시스템에서 벗어나, 지방의 다양성과 자율성을 기반으로 저출산·고령화, 청년실업, 저성장 경제 등 우리가 직면한 난제들을 풀어나가야 합니다.

대한민국의 새로운 성장동력이 될 지방분권의 핵심이 바로 ‘재정분권’입니다. 그동안 우리 지방정부는 재정분권을 열망해 왔습니다. 재정의 실질적인 확충이 뒷받침될 때 지방이 스스로의 판단으로 지역주민을 위해 일할 수 있기 때문입니다.

얼마 전 지방자치의 날을 맞아 관계기관들이 함께 ‘재정분권 추진방안’을 발표했습니다. 민생경제 활성화와 일자리 창출, 복지 확대와 같이 국가적 정책 추진을 위한 재정여력이 넉넉하지 않은 상황이지만, 중앙과 지방이 상생할 수 있는 지방재정 확충방안을 마련하여 국민들께 보고 드렸습니다. 이번에 발표된 재정분권 방안이 2022년까지 차질 없이 이행되면 국세와 지방세 비율이 7대 3으로 조정될 것입니다.

오랜 기간 기대해 온 지방의 입장에서는 아쉬움도 있겠지만, 문재인정부의 재정분권을 위한 노력은 여기서 그치지 않을 것입니다. 앞으로도 지역이 스스로의 권한과 재원을 바탕으로 각자의 특색 있는 발전을 이끌어 나가고, 지역의 발전이 대한민국의 성장으로 이어질 수 있도록 노력해 나갈 것입니다.

오늘 여러분들의 열띤 토론이 자치분권 시대에 걸맞은 진정한 재정분권을 이루어 나가는 중요한 발걸음이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2018년 11월 8일

행정안전부장관 **김 부 경**

제 2 부 토론회

사회 : 임승빈 (명지대 교수)

발 제

## 재정분권 추진의 문제점과 개선방안

라휘문 (성결대학교 교수)



# 재정분권 추진의 문제점과 개선방안

라휘문 (성결대 행정학부 교수)

## I. 서 론

- 지방자치란 일정한 지역공동체의 주민이 자치단체에 참여하여 지역의 공동사무를 자기 책임 하에 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 정치분권화 제도를 의미함

  - 지방자치는 중앙집권체제에 비하여 정치권력의 분권화, 지방의회의 구성, 주민의 직·간접적 정치참여의 기회확대. 다양한 민주적 의사결정과정 등을 기반으로 개인의 자유신장을 도모하고 주민복지를 극대화시키는 제도로서 평가받고 있음(임승빈, 2018)
- 지방자치제의 본래 목적을 달성하기 위해서는 정치분권, 행정분권,<sup>1)</sup> 재정분권 등이 동시에 추진될 필요가 있음

  - 그 중에서도 재정분권은 정치분권과 행정분권의 토대 역할을 제공하고 있다는 점에서 중요하다고 볼 수 있음
  - 재정분권은 지방정부의 항구적 존립을 위한 기능 수행의 물적 토대를 제공하는 지방자치권의 본질적 요소에 속한다고 볼 수 있음(윤영진, 2016)
- 재정분권의 중요성을 인식한 대다수의 정부들은 재정분권을 추진하고자 다양한 대안들을 제시하였음

  - 문재인정부 역시 재정분권을 추진하고자 재정 TF를 설치하여 대안을 강구하는 등 다양한 노력을 기울였고 그 결과가 2018년 10월 30일 발표되었음
- 문재인 정부에서 재정분권을 추진하고 있는 이유는 다양하나 그 중에 하나는 국세와 지방세의 비율이 8:2 수준에 머물고 있어 지방세의 규모가 상대적으로 작다고 인식하

1) 정치분권은 정치적 이해관계의 다양성이 반영될 수 있도록 중앙정부, 광역정부, 지방정부를 구성하고 의회와 행정 책임자를 선거를 통해 선출하는 체제를 의미하고, 행정분권은 공공서비스의 제공에 따른 권한과 책임을 중앙정부, 광역정부, 지방정부에 배분하는 체제를 의미함



였기 때문임

○ 지방세의 규모가 작다는 것은 지방자치단체의 재정자립도와 연계되는데, 2018년 현재 지방자치단체의 평균 재정자립도는 53.41%에 머물고 있음

○ 또한 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 2001년에는 29개(11.7%)였으나 2018년에는 71개(29.2%)이고, 지방세수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체는 2001년 146개(58.9%)에서 2018년 123개(50.6%)임

▣ 살펴본 것처럼 지방자치단체의 절반 정도가 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하고 있는바 지방자치가 제대로 이루어질 수 있는지 의문이 들 수 있음

○ 열악한 재정여건을 해소할 수 있도록 노무현정부, 이명박정부 그리고 박근혜정부등 다수의 정부에서 다양한 노력을 기울였으나 실질적인 효과에 대해서는 이견이 있을 수 있음

▣ 또한 지방자치와 지방분권의 확대를 위하여 지방사무 이양 및 지방권한 확대 등의 다양한 조치가 이루어졌으나 재정부문의 실질적인 변화가 뒷받침되지 못하여 그 실효성이 확보되지 못하였음

○ 특히, 복지사무의 지방이양 등은 오히려 지방자치단체의 재정부담 만 확대시키는 현상이 벌어져 정부 간 갈등을 유발시키고 있음

▣ 이와 같은 배경 하에서 본 연구는 문재인정부의 재정분권 추진현황을 평가한 후 문제점을 도출하고 바람직한 재정분권의 방향을 제안하고자 하는 목적을 가지고 있음

○ 재정분권의 개념, 필요성, 원칙 등을 이론적인 측면에서 살펴보고자 함

– 재정분권 관련 이론적인 논의는 재정분권의 바람직한 방향을 설정하는데 중요한 자료가 될 수 있을 것임

○ 노무현정부에서부터 이명박정부, 박근혜정부 그리고 문재인정부의 재정분권 추진현황을 살펴보고자 함

– 다양한 정부의 재정분권 노력을 살펴봄으로써 정부별로 재정분권을 위하여 어떠한 노력을 하였는지 파악할 수 있을 것임

○ 문재인정부에서 발표한 재정분권(안)에 대하여 평가하고자 함

– 이론적인 측면과 선행연구를 토대로 평가기준을 설정한 후 평가하고 그 결과를 제시함

○ 평가결과 나타난 부족한 부분에 대한 향후의 정책방향에 대하여 제안하고자 함

## II. 재정분권 관련 논의

### 1. 재정분권의 의의

#### 가. 재정분권의 개념

- 재정분권에 대한 개념은 다원화되어 있기 때문에 정의내리기가 쉽지는 않은 것이 사실임
  - 다양한 학자들의 견해를 살펴본 후 이를 종합하여 재정분권의 개념을 정의하는 방식이 일반적인 접근임
- 재정분권과 관련한 대표적인 학자들의 정의를 보면 다음과 같음
  - Oates(1972: 197)는 “지방정부가 지역 내에 공공서비스를 공급하기 위하여 자주적으로 재원을 조달하고 지출할 수 있는 의사결정권”이라고 재정분권(fiscal decentralization)을 정의하고 있음
  - 오승석(2003)은 두 가지 관점에서 재정분권을 정의하고 있음
    - － 첫째, 중앙정부가 가지고 있는 재정권한과 사무를 지방자치단체로 이양하는 동시에 재원도 이전하는 것을 의미(지방재정의 총량증가)함
    - － 둘째, 권한 및 재원이양과 동시에 재정책임성이 수반된다는 것을 강조하고 있음. 재정책임성이 없는 재정분권은 낭비와 비효율이 발생한다는 점을 강조하고 있음
  - 임성일(2003) 역시 오승석(2003)과 큰 차이를 보이고 있지 않음
    - － 재정분권은 재정의 지출권한을 중앙정부 중심에서 지방자치단체의 재정지출 권한을 확대하는 것으로 간주하고 있음
  - 염명배(2004)는 국세의 지방세 전환, 지방자치단체의 과세자주권 확대, 독립된 자주재원 확보 등과 같은 자주재원 중심의 재정분권을 주장하고 있음
  - 최병호(2007), 우명동(2008), 김의섭(2011), 서정섭(2017), 하능식(2017) 역시 중앙정부가 지방자치단체에게 세입 및 세출에 대한 의사결정권과 책임을 이양하는 것을 재정분권으로 보고 있음
- 지금까지의 논의를 종합하면 이병량 외(2008)의 정의에 근접해 있음. 그들은 재정분권

을 세입분권과 세출분권으로 구분하여 정의하고 있음

- 세입분권을 내용, 목적, 대표적인 예로 구분하여 살펴보면 다음과 같음
  - 세입분권의 내용은 첫째, 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 전환, 둘째, 지방정부에 신세목 설치권한을 이양, 셋째, 지방세 감면, 탄력세율 조정 등임
  - 세입분권의 목적은 중앙과 지방간 재정관계의 불균형 완화목적(수직적 형평화)임
  - 대표적인 예는 현행 지방세 과세확대정책, 세율확대정책 등임
- 세출분권을 내용, 목적, 대표적인 예로 구분하여 살펴보면 다음과 같음
  - 세출분권의 내용은 특정목적에 위한 지출방향이 없는 재원의 확보, 교부율의 증가, 지방정부 지출총액의 증가 등임
  - 세출분권의 목적은 지방간 재정관계의 불균형 완화목적(수직적 형평화), 지방으로 이양된 사무의 효율화를 위한 재정지원임
  - 대표적인 예는 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형특별회계, 특별교부세 등임
- 본 고에서는 세입분권과 세출분권으로 구분하여 정의한 이병량 외의 개념을 재정분권의 개념으로 활용하고자 함
- 가장 포괄적으로 재정분권을 정의하고 있기 때문에 다양한 내용을 포함할 수 있을 것으로 판단되어 채택함

## 나. 재정분권의 필요성

- 재정분권은 다음과 같은 몇 가지 이유 때문에 필요함
  - 첫째, 지방자치단체의 사업비를 중앙정부의 이전재원으로 조달하면 지방자치단체는 스스로의 재원이 다수 부담되는 것이 아니기 때문에 사업을 확대하려고 할 것이고 이 과정에서 도덕적 해이현상이 발생할 수 있을 것임
    - 이러한 점을 해소하기 위해서는 스스로의 자원부담으로 사업을 추진할 수 있도록 할 필요가 있을 것임
    - 그러나 지방재정은 열악한 수준이기 때문에 재정분권을 통하여 지방재정을 확충할 수 있도록 하여야 할 것임
  - 둘째, 열악한 지방재정을 확충할 때 중앙정부의 이전재원을 확대하는 방식으로 할 경우 단기적으로 확충할 수 있다는 점에서 긍정적일 수 있으나 지방자치단체의 재정운용의



자율성이 저해될 수 있다는 단점이 있을 수 있음

- 지방자치제는 지방자치단체의 자율성과 책임성을 전제로 한다고 할 때 지방정부는 중앙정부의 이전재원에 의하여 지방재정을 확충하기 보다는 스스로의 재원에 의하여 확충하여야 함
- 이를 위해서는 국세의 지방세 이양 등과 같은 재정분권이 필요함

○ 셋째, 우리나라는 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 재정불균형이 심한 수준인바 수직적 재정불균형을 해소하기 위하여 이전재원을 활용하고 있으며, 이 과정에서 재정환상을 유발하는 예산제약의 연성화가 초래됨

- 또한 지방자치단체의 지방재정에 대한 책임성(local accountability)이 약화됨
- 그리고 지방자치단체는 끈끈이 효과 등에 의해 필요하지 않은 재정지출을 증가시키고 이는 경제성장에 부정적인 효과를 초래할 수 있을 것임(송상훈, 2013)
- 이러한 문제를 해소하기 위해서는 수직적 재정불균형을 완화시킬 필요가 있을 것이며, 재정분권의 필요성이 여기에 있음

○ 넷째, 우리나라는 과거 국가발전을 위하여 중앙정부 주도형, 하향식 그리고 일방적이고 획일적인 접근방법을 취하였고, 이를 위해서는 많은 재원이 중앙정부에 집중될 필요가 있는바 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 등을 제정하여 가능한 한 국세의 비중을 높이고자 하였음

- 그러나 중앙정부 주도의 국가발전전략은 중앙정부 우선이라는 인식을 강화시켰을 뿐 지방자치단체의 이익을 대변하지는 못하였음
- 이러한 점을 개선하기 위해서는 재정분권을 통하여 지방자치단체에 많은 재원을 이양하여야 할 것임

○ 다섯째, 우리나라의 발전전략은 불균형발전전략인바 국가주도의 중추기획기능을 특정지역에 집중시킴으로써 우선 발전시키고 이를 다른 지역으로 확산하는 전략을 취한 결과 국가가 빠른 속도로 발전되기는 하였으나 수도권은 과밀도시화 현상이 발생하였고, 부동산 가격이 급증하였으며, 환경오염이 심각하게 되었고, 도시범죄발생이 높은 수준을 보이고 있는 등 각종 외부불경제 효과가 높은 수준을 보이게 되었음(양영철, 2005)

- 불균형발전전략은 집적의 긍정적 효과가 있기는 하였으나 반면 집적의 폐해를 양산하기도 하였음
- 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지방주도의 발전전략을 추진할 수 있도록 충분한

재원이 주어져야 함

- 여섯째, 1980년대 이후 국가주도가 아니라 지방주도형 국가운영체제로의 전환이 모색되고 있음
  - 국가가 주도하는 통치방식이 아니라, 시민 또는 비정부기구 등과 소통하고 협치하는 방식인 거버넌스 방식으로 변화하게 되었음(손희준, 2017)
  - 지방정부가 이와 같은 역할을 수행하기 위해서는 충분한 재원을 보유하고 있어야 함

## 2. 재정분권이론

□ 전통적인 재정분권이론으로 Oates의 분권화 정리(decentralization theorem)를 들 수 있음

- Oates는 지방공공서비스가 창출하는 지리적 외부성에 따라 지방정부의 재정기능 계층을 광역과 기초로 구분하고 서비스의 공간범위와 재정사업 관리비용을 고려하여 중앙-광역-기초의 정부 간 재정기능 분담구조를 형성하였음
- 이를 뒷받침하기 위해 대응원칙, 외부효과, 선호다양성, 의사결정과 균집화 등의 원칙을 설정하였음(Oates, 1972)
- Oates의 분권화 정리는 ① 특정 공공재의 소비가 지리적으로 전체인구 중의 일부 주민에만 한정되고, ② 각 행정구역(jurisdiction)에서 소비될 공공재의 공급비용이 중앙정부와 해당 지방정부에서 동일하다면, 중앙정부가 모든 구역에서 획일적으로 공공재를 공급하는 것보다 지방정부가 해당지역에서 파레토 효율적인 수준의 공공재를 공급하는 것이 더 효율적이거나 최소한 중앙정부만큼 효율적이라는 명제임

□ 오츠의 분권화 정리가 갖는 함의는 크게 두 가지로 정리할 수 있음

- 첫째, 각 구역의 공공재 공급비용이 중앙정부나 해당 지방정부에서 동일하다는 것을 가정하는데, 만약 중앙정부가 공공재를 공급할 때, 각 개별 지방정부가 달성할 수 없는 '규모의 경제(economy of scale)'를 실현시킬 수 있다면, 그 재화가 갖는 소비의 분권적 특성에도 불구하고, 중앙정부가 공급하는 것이 더 바람직할 수 있으며, 반면 집권화를 통해 그러한 비용절감을 기대할 수 없다면 분권화된 공급체제가 바람직하다고 볼 수 있음
- 둘째, 공공재를 중앙정부가 공급하든, 지방정부가 공급하든 아무런 차이가 없는 경우를

포함하더라도 각 행정구역 간의 효율적인 산출물 수준이 다양하면 할수록 분권화 유인은 더 큼

- 즉 주어진 인구규모에서 국가 전체 내의 개인선호가 다양해질수록, 그리고 공공재에 대한 소비자의 지리적 통합(geographical grouping)이 재화의 수요 측면에서 더욱 동질적일수록 오히려 분권화를 통해 특정 공공재를 공급해서 얻을 수 있는 이득이 더 커진다는 것임(송상훈 외, 2011).

▣ Gruber(2005)가 Tibout 모형에 입각하여 제시한 적정 재정연방주의의 평가기준도 재정분권의 이론적 논의에 참고할 만함

- Gruber는 정부 간 재정정책의 권한 배분을 통해 국민 후생 수준의 극대화를 추구하는 적정 재정연방주의를 논의 했으며, 공공재 공급의 효율성을 중시하는 관점에서 적정 재정연방주의에 접근했음
- 주의할 것은 재정연방주의는 경제논리에 입각한 논의로서 연방주의와 같이 헌법적 정치제제와 구분되는 논의라는 점임
  - 첫째, 지방재정의 주된 수입인 지방세와 지방세출 혜택의 연계성을 근간으로 재정연방주의가 설정되어야 함. 지방재정의 수입과 지출이 연계되지 않으면 주민들이 세출 혜택과 조세 부담을 비교하면서 계속적으로 유입되거나 유출되게 되는데, 누진적 조세정책과 기초생활보장 등의 재분배 정책이 지방자치단체에서는 이러한 혜택과 부담의 연계성을 낮추게 하므로 이러한 정책은 하위정부보다 상위정부가 담당하는 것이 바람직하다고 함
  - 둘째, 규모의 경제 측면에서 하위정부의 재정정책을 설정해야 함. 즉 국방 등의 순수 공공재에 있어서는 비경합적인 성격으로 인해 많은 인구가 소비해도 공급비용이 증가하지 않으므로 상위정부에서 담당하는 것이 바람직함
  - 셋째, 외부효과에 대한 고려가 필요함. 환경 정책과 같이 누출효과가 큰 정책은 다른 지방정부의 주민에게 혜택을 주지만 지방정부는 다른 지방정부의 혜택을 포함하여 정책을 추진하지는 않기 때문에 외부경제가 큰 정책은 상위정부가 담당하는 것이 더욱 효율적임

▣ 그러므로 적정 재정분권 수준을 결정할 때는 규모의 경제와 외부효과 등을 고려하여야 하는데 이러한 논의는 국가의 면적과 밀접한 관련이 있음

- 홍콩, 싱가포르 등의 도시국가는 지방정부의 면적이 좁을 수밖에 없으므로 대부분의 공공재를 중앙정부에서 공급하는 것이 효율적 측면에서 바람직함
- 그러나 국가를 구성하는 민족이 다양할 때는 적정 재정분권의 수준도 커지게 됨
- 벨기에나 스위스와 같이 좁은 면적의 국가가 연방국가 체제를 유지하는 이유는 언어 등 국가를 구성하는 민족적 이질성이 다양하기 때문임
- 그리고 국가의 소득 수준과 민주화 정도에 따라서도 영향을 받게 되는데, 소득수준이 높을수록, 민주화 정도가 클수록 재정분권의 수준도 강화될 수밖에 없음<sup>2)</sup>

### III. 재정분권 추진현황

#### 1. 노무현 정부

- 노무현 정부에서는 획기적 재정분권의 추진이라는 대분류 하에 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성·건전성 강화하는 과제를 선정한 후 각 과제별로 세부과제를 선정하여 추진하고 있음
- 지방재정력 확충 및 불균형 완화를 위해서는 지방교부세 법정률 단계적 상향조정, 지방교부세제도 개선, 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방세정제도 개선을 위해서는 지방세의 신세원 확대, 재산세와 종합토지세 과표 현실화, 지방세 비과세·감면 축소, 지방재정의 자율성 강화를 위해서는 국고보조금 정비, 지방예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행승인제도 개선, 지방양여금제도 개선, 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화를 위해서는 지방재정평가기능 강화, 자치단체 복식부기회계제도 도입, 자치단체 예산지출 합리성 확보, 재정운영 투명성·건전성 강화 등임

2) 전통적인 재정분권이론을 재정연방주의라 명명하고 있고 새로운 재정분권이론을 2세대 재정연방주의라 명명하고 있음. 새롭게 대두된 재정분권이론은 1990년대를 기점으로 나타난 재정환경의 변화에 따라 전통적인 견해와는 다른 시각으로 재정현상을 이해하려는 것임. 전통적 재정분권이론이 재정분권의 긍정적인 측면을 강조하였다면 새롭게 대두된 재정분권이론은 지방정부의 왜곡된 전략적 행위, 재정제도내의 유인체제의 문제, 중앙-지방정부의 잘못된 관계 등으로 인해 발생할 수 있는 손실이 이득보다 더 클 수 있다고 하면서 재정분권의 부정적 측면을 부각시키고 있음. 이와 같이 부정적인 인식이 대두된 배경은 지방정부의 재정책임성 결여와 왜곡된 행위로 인해 지방재정의 적자누적현상이 발생한다는 것임. 이를 해소하기 위해서는 지방재정의 자율성과 책임성을 높일 수 있는 대안을 마련할 필요가 있고 대표적인 것인 시장주의적 연방제 모델이라고 할 수 있음



- ▣ 세부과제를 보면 재정분권과 직접적으로 관련되어 있는 과제 이외에도 다수의 지방재정발전과제들이 포함되어 있음을 알 수 있음

  - 예를 들면 지방양여금제도 개선, 지방자치단체 복식부기회계제도 도입 등 일부 세부과제는 재정분권과 직접적으로 연계되어 있지는 않다고 볼 수 있음
- ▣ 또한 특이한 점은 재정분권을 추진한다고 하면서 첫 번째 과제로 지방교부세를 통한 재정확충방안을 제시하고 있는 점임

  - 앞에서 살펴본 것처럼 재정분권의 개념, 이론 등에 의거할 때 지방교부세를 통한 재정확충방안이 첫 번째 과제가 되는 것은 바람직한 방향은 아닐 것임

<표 1> 노무현정부의 재정분권과제

대분류	과제 명 및 관리코드		과제유형	추진일정
획기적 재정 분권의 추진 (Ⅱ)	Ⅱ-1. 지방재정력 확충 및 불균형 완화			
	Ⅱ-1-①	지방교부세 법정률 단계적 상향조정	위원회역점	'04~'07
	Ⅱ-1-②	지방교부세제도 개선	위원회역점	'04~'05
	Ⅱ-1-③	국세와 지방세의 합리적 조정	위원회역점	'04~'06
	Ⅱ-2. 지방세정제도 개선			
	Ⅱ-2-④	지방세의 신세원 확대	부처주관	'04~'06
	Ⅱ-2-⑤	재산세와 종합토지세 과표 현실화	부처주관	'04
	Ⅱ-2-⑥	지방세 비과세·감면 축소	부처주관	'04~'06
	Ⅱ-3. 지방재정의 자율성 강화			
	Ⅱ-3-⑦	국고보조금 정비	위원회역점	'04
	Ⅱ-3-⑧	지방예산편성지침 폐지 및 보완	부처주관	'04
	Ⅱ-3-⑨	지방채 발행승인제도 개선	부처주관	'04~'05
	Ⅱ-3-⑩	지방양여금제도 개선	부처주관	완료
	Ⅱ-4. 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화			
	Ⅱ-4-⑪	지방재정평가기능 강화	부처주관	'04~'05
	Ⅱ-4-⑫	자치단체 복식부기회계제도 도입	부처주관	'04~'07
	Ⅱ-4-⑬	자치단체 예산지출 합리성 확보	부처주관	'04~'06
	Ⅱ-4-⑭	재정운영 투명성·건전성 강화	부처주관	'04





자료 : 정부혁신지방분권위원회 지방분권전문위원회(2004b: 112).

## 2. 이명박 정부

- 이명박정부는 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화, 지방교부세제도의 발전적 개편이라는 2개의 대 과제를 선정한 후 세부과제를 추진하고자 노력하였음
  - 세부과제를 살펴보면 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화를 위하여 지방세 구조개편 검토, 세목체계 간소화, 세원불균형 완화 등을 위한 지방세 체계 개편, 신세원 발굴 등 과세자주권 확대 등을 추진하고자 하였음
  - 다음으로 지방교부세제도의 발전적 개편을 위해서는 도로보전분 기한 연장, 분권교부세 기한 만료에 따른 제도 개선, 지방교부세 법정율 인상, 광역시 자치구 보통교부세 직접교부, 특별교부세 제도 개선 등을 추진하려고 시도하였음
- 이와 같은 과제들은 재정분권과제라기보다는 지방재정제도를 발전시키기 위한 성격이 더 강하였다고 볼 수 있을 것임

<표 2> 이명박정부의 재정분권과제

부 문	세부실천과제
지방재원 확충 및 세원 불균형 완화	① 지방세 구조개편 검토('10년 상반기) ② 세목체계 간소화, 세원불균형 완화 등을 위한 지방세 체계 개편('10년 상) ③ 신세원 발굴 등 과세자주권 확대('10년 상)
지방교부세 제도의 발전적 개편	① 도로보전분 기한 연장('09년 상) ② 분권교부세 기한 만료('09년 말)에 따른 제도 개선('09년 하) ③ 지방교부세 법정율 인상('12년 하) ④ 광역시 자치구 보통교부세 직접교부('12년 하) ⑤ 특별교부세 제도 개선('12년 하)

자료 : 대한민국, 이명박 정부 100대 국정과제, 2008. 10.

- 그러나 대통령소속 지방분권추진위원회에서는 이명박 정부의 재정분권과 관련한 실행을 위하여 지방재정확충 및 건전성장화과제를 선정하여 추진하고자 하였으며 그 내용을 보면 다음의 표와 같음





<표 3> 이명박정부 지방재정확충 과제의 실행계획(지방분권추진위원회)

단위 과제	개선방향
국세와 지방세의 합리적 조정	① 지방소득·소비세 도입 - 지방세 비중 장기비전 제시('08년 20%, '10년 25%, 12년 말 30%, '20년 40%) - 비수도권에 혜택이 집중되도록 설계(세원불균형 완화) ② 세목체계 간소화 및 세원불균형 완화 - 기존 16개 세목 통폐합 등 - 세목배분체계 재조정 ③ 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대 - 선택적 과세제도 확대(과세요건: 지방세법, 과세여부 결정: 조례) - 응의차원 과세 등 다양한 세원 발굴
지방교부세제도 개선	① 특별교부세제도 개선('09년 1월) - 시책수요 신설, 재해예방사업 지원, 교부내역 공개 등 ② 분권교부세 기한 만료('09년 말)에 따른 제도개선('09년 말) - 이양사업 중 국고보조사업으로 환원 대상 및 재원규모 마련 - 불교부단체에 대한 재원보전대책 마련 ③ 지방교부세 법정률 인상('12년) - 수요증감 및 재원부족규모 분석하여 관계부처와 협의 추진

자료 : 지방분권추진위원회, 지방분권 종합실행계획(안), 2009. 1.

- 여기에 제시되어 있는 내용을 보면 국세와 지방세의 합리적 조정 그리고 지방교부세제도의 개선 등임
- 구체적으로 살펴보면 국세와 지방세의 합리적 조정을 위하여 지방소득·소비세의 도입, 세목체계 간소화 및 세원불균형 완화, 신세원발굴 등을 통한 선택적 과세확대 등이 포함되어 있음
- 그리고 지방교부세제도 개선과 관련해서는 특별교부세제도 개선, 분권교부세 기한 만료에 따른 제도개선, 지방교부세 법정률 인상 등의 내용이 포함되어 있음

### 3. 박근혜 정부

- ▣ 박근혜정부는 재정분권과 관련된 내용이 다른 정부에 비하여 적게 제시되어 있음
- 박근혜정부에서 제시한 지방재정관련 공약을 살펴보면 다음의 표와 같음



<표 4> 박근혜정부의 지방재정 관련 공약

후보시절의 공약	선거공약	실천과제
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방재정확충 및 재정건전성 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방소비세 비율 높이는 등 지방세 비중 지속적으로 확충</li> <li>· 지방교부세 등 지방재정조정제도를 통해 불균형 조정</li> <li>· 국고보조율 인상 방안 적극 검토</li> <li>· 지방재정 건전성 악화 대책 마련</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방재정확충 및 재정건전성 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정자립도 향상, 지역 간 격차 해소, 효율적 재정운용, 투명성 강화</li> <li>· 지방자치단체의 자체재원 비중 확대</li> <li>· 지방재정의 형평화 기능을 조정해 표준적인 지방공공서비스 제공</li> <li>· 지자체의 채무와 재정수지를 관리하는 지방재정 건전시스템 구축</li> <li>· 주민이 만족할 만한 수준으로 지방재정운용의 투명성 강화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방재정확충 및 재정건전성 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속 확대</li> <li>· 지방재정조정제도를 통해 지역 간 재정격차와 불균형 해소</li> <li>· 복지사업에 대한 국고보조율 인상으로 지자체 매칭비 부담 해소</li> <li>· 현행 지방재정법상 '지방재정부담심의위원회' 기능 활성화</li> <li>· 국고보조사업 최저기준 이상의 지출에 대한 신청제도 도입</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 제18대 대통령직인수위원회(2013)

□ 위와 같은 공약은 다음의 표에서 보는 것과 같이 국정과제화 되었음

<표 5> 박근혜정부의 지방재정 관련 국정과제

세부과제	지방재정 관련 세부과제 내용
114. 지방재정확충 및 건전성 강화	
지방자치단체의 자체재원 비중 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속 확대하고, 이전재원을 축소해 재정자립도를 높임</li> <li>· 취득세 중심에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편</li> <li>· 비과세 감면 축소</li> <li>· 체납징수율 제고</li> <li>· 세외수입 관리체계 강화</li> </ul>
지방재정조정제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보통교부세 산정 시 지역발전 정도에 따라 수입 산정 차등화</li> <li>· 특별재정보전금 폐지</li> <li>· 분권교부세는 지방교부세와 통합하고 현 사업은 지방사무로 전환</li> </ul>
지방재정의 건전성 및 투명성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방채무 및 지출관리 강화</li> <li>· 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지 산출</li> <li>· 중앙 투·융자 사전심사 대상 확대</li> <li>· 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개</li> <li>· 입찰·계약 전 과정 공개 의무화</li> <li>· 지방공기업과 출자·출연기관의 체계적 관리</li> </ul>

자료 : 제18대 대통령직인수위원회(2013)

## 4. 문재인 정부

- 문재인 정부는 타 정권과 달리 대통령직인수위원회를 구성하지 못해, 국정기획위원회를 구성하여 국정과제를 마련하였는데, ‘지방재정의 자립기반을 위한 강력한 재정분권(국정과제 75)’을 위해 현재 8대 2인 국세와 지방세 비율을 7대 3, 장기적으로 6대 4 수준까지 개선한다고 하였으며, 지방재정의 자주역량을 제고하기 위해, 지방교부세율 상향과 국고보조사업 정비 등 이전재원 조정 및 지방재정의 건전성 강화와 고향사랑 기부제도 도입 및 주민참여 예산 확대 등을 제시하였음

<표 6> 문재인 정부의 재정분권 과제

국정과제	지방재정 관련 세부과제 내용	18대 대통령선거공약
75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세-지방세 구조개선: 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소비세 비중 확대</li> <li>• 지방소득세 규모 확대</li> <li>• 국가-지방 간 기능 재조정</li> <li>• 지방세 신세원 발굴</li> <li>• 지방세 비과세·감면률 15% 수준 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세와 지방세의 비율 6대 4로 조정</li> <li>• 부가가치세의 5%인 지방소비세를 20%로 단계적 확대</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전재원 조정으로 지방재정의 자주역량 제고: 지역 간 격차 완화 및 균형발전 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대</li> <li>• 국고보조사업 정비(실질적인 포괄보조금 제도 도입)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득세와 법인세의 10%인 지방소득세 점진적 확대</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방재정의 건전성 강화: 지방세 및 세외수입 체납징수율 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고액·상습체납자 대상 징수활동 강화</li> <li>• 지방 세외수입 업무시스템 통합</li> <li>• 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정편중을 막기 위해 지방소비세 및 소득세 전체의 1/3을 공동세 방식으로 운영</li> <li>• 지방교부세율 2% 이상 확대</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고향사랑 기부제도 도입 추진: 지방재정 보완 및 지역경제 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공</li> <li>• 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가최소기준(national minimum) 보장, ‘민생지출 국가책임제’ 실시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여 예산제도 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여 예산제도 확대를 통한 주민에 의한 자율통제 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업별 국고보조금을 포괄보조금으로 전환</li> </ul>

자료 : 국정기획위원회(2017), 경제정의실천연합(2012).

- 이하에서는 2018년 10월 30일에 발표된 재정분권(안)에 대하여 살펴보고자 함

### 가. 재정분권 틀

- 문재인정부의 재정분권은 지역의 일은 지역의 권한·책임·재원으로 스스로 해결하도록 지방재정체도를 혁신하는데 있음
- 지역의 자율성·책임성 강화 그리고 국가균형발전촉진이라는 목표를 설정하였음

□ 추진방안을 보면 2단계로 구분하여 추진하는 것으로 하였음

- 1단계: 지방세 확충과 기능이양으로 가시적 재정분권 효과실현
  - 지방소비세율 확대(11%→15.0%→21.0%)
  - 중앙정부 기능이양(3.5조원 내외)
  - 소방안전교부세율 확대(20%→45%)
- 2단계: 지역자율성과 균형발전 위한 근본적 지방재정제도 혁신
  - 지방재정조정제도 근본적 개편
  - 지방세 추가확충
  - 중앙정부 기능이양
  - 지방교육재정개혁

<그림 1> 문재인정부의 재정분권 틀



## 나. 기본원칙

- 지방의 자율성·책임성을 제고하는 지방재정제도 개혁
  - 지역의 다양성과 창의성이 발휘될 수 있도록 “지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스스로 해결”하도록 지방재정제도 혁신
  - 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하여 '22년까지 국세·지방세 비율을 7:3으로 개선
- 재정분권을 통한 국가 균형발전 촉진 및 재정격차 완화
  - 균형발전을 촉진하고 재정격차 완화에 기여할 수 있도록 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련
  - 재정분권 추진으로 어느 지역도 현 지방재정제도보다 불리해지는 경우가 없도록 세심하게 제도 설계
- 단계적 추진전략으로 조속한 성과 창출과 실효성 제고
  - 재정분권에 대한 조속한 성과 창출 및 정부의 의지가 실현될 수 있도록 당장 추진 가능한 사항을 중심으로 1단계 추진방안을 마련하여 '19년부터 시행
  - 지역의 자율성 강화와 균형발전 촉진을 위하여 근본적인 제도개편방안을 담은 2단계 추진방안을 '19년 중 마련하여 '21년부터 시행

## 다. 재정분권 추진안

### (1) 1단계 재정분권 추진('19~'20년)

- (지방세 확충) 국정과제 추진에 따른 지방의 재정부담 및 기능이양 등을 감안, 현재 국세인 부가가치세수의 11%인 지방소비세율을 '19년 15%(+4%p), '20년 21%(+6%p)로 인상
- (기능이양) 지방세 확충과 연계하여, 균특 포괄보조 사업을 중심으로 '20년에 3.5조원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양
  - 기능이양 추진을 위해 관계부처 기능조정 TF를 구성·운영('18년~)
- (소방안전교부세 인상) 소방직 국가직화와 소방인력 충원을 지원하기 위해 소방안전교



부세율을 인상하고 인건비를 지원

- 소방인력 단계적 충원계획('22년까지 총 2만명)에 따라 소방안전교부세율(담배분 개별 소비세의 20%)을 '19년 35%, '20년 45%로 인상
  - '21년 이후 지원방안은 소방인력 충원 및 인건비 인상 추이, 근무형태, 재정여건 등을 종합감안하여 추후 검토
- 소방시설 확충에 사용하도록 되어있는 소방안전 교부세를 인건비 지원에도 활용할 수 있도록 관련 법령개정
- 소방직 국가직화를 위한 「소방공무원법」 등의 개정을 전제로 추진

▣ (재정격차 완화) 지역별 가중치 적용 및 지역상생기금 출연을 통해 재정격차 완화 및 균형발전 지원

- 2010년 지방소비세 도입시부터 소비지수×지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 적용해 배분
- 현재 지방소비세율 11% 중 5%분에 적용하고 있는 지역별 가중치를 지방소비세율 추가 인상분을 대상으로 적용
- 지역상생기금은 '20년부터 지방소비세율 인상분에 출연 예정
  - 현재 지방소비세 중 5%분에 19년까지 출연

▣ (교부금 보전) 지방세수가 확충되는 점을 감안, 지방소비세·소방안전교부세 인상에 따른 지방교부세 감소분은 미보전

- 지방교육재정 감소분은 국정과제 추진에 따른 소요를 감안하여 지방교육재정 교부율을 인상하여 보전

<표 7> 1단계 재정분권 추진 관련 주요사항

구 분	현 행	개 선		비 교
	'18년	'19년	'20년	
지방소비세율	11%	15% (+4%p)	21% (+6%p)	+10%p
소방안전교부세율	20%	35%	45%	+25%p





(2) 2단계 재정분권 추진('21~'22년)

- (지방재정제도 혁신) 지방재정의 자율성·책임성을 획기적으로 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 지방재정제도를 근본적으로 개편
  - 관계부처, 지자체, 시도교육청, 전문가 등 충분한 의견수렴을 거쳐 '19년 중 방안을 마련하고, '21년부터 시행
- (검토사항) 지방재정제도 개편 방안 마련시 다음 사항을 중점검토
  - 지방세 확충방안
    - 국세-지방세 구조(지방분권세 등 포함) 또는 지방재정조정제도 개편 추진
    - 추가적인 지방세수 확충(지방소득세, 교육세 등)
  - 추가적인 중앙정부 기능의 지방정부 이양방안
  - 지방교육재정교부금 제도 개편
  - 지방 자율성 제고를 위해 자원배분, 지방제도 등 개선
    - 국민최저보장적 복지사업 부담 등 감안

<표 8> 재정분권 추진에 따른 지방재정의 모습

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 * 지방소비세율 +4%p	5.1조원 * 지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+a * 국세 지방세 전환 포함	20.4조원+a
소방직 지원	0.3조원 * 소방안전교부세율 +15%p	0.2조원 * 소방안전교부세율 +10%p	0.5조원	0.8조원		
기능이양	-	-3.5조원 내외	-3.5조원 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

주: \*'19년: '19년 예산안, '20년: '18-'22 국가재정운용계획 기준  
 \*\* 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안



라. 향후 계획

- (법령 개정) 1단계 추진방안 시행을 위해 필요한 입법은 금년과 내년에 단계적으로 추진

<표 9> 개정필요사항

구분	해당 법령	개정 방향
지방소비세 인상	부가가치세법 제72조	· (현행) 부가가치세 중 지방세분 11% → (개정) 15%
	지방세법 제69조	· (현행) 부가가치세 중 지방세분 11% → (개정) 15%
	지방세법 시행령 제75조	· (현행) 5%는 지역별 가중치(수도권 : 광역 : 도 = 1 : 2 : 3) 6%는 취득세 감소분 보전 → (개정) '19년 확충분 4%에 지역별 가중치 (수도권 : 광역 : 도 = 1 : 2 : 3) 적용
	지방교육재정 교부금법 제3조	· (현행) 내국세 20.27% → (개정) 지방교육재정 감소분은 국정과제 추진 소요 감안, 지방교육재정 교부율을 인상하여 보전
소방직 지원*	지방교부세법 제4조	· (현행) 소방안전교부세율 20% → (개정) 35%
	동법 시행령	· (현행) 소방시설·장비 지원 → (개정) 인건비 추가

주 : \* 소방직 국가직화를 위한 「소방공무원법」 등의 개정을 전제로 추진

- (예산안 반영) 국세 이양(지방세 확충)에 따른 세입(국세감소) 및 세출 예산 수정
  - (세입) 부가가치세 중 지방세 비중 확대에 따른 국세 감소분 반영
  - (세출) 교부세 감소 반영, 국세 감소에 따른 국채 발행증가를 감안한 이자지출 증가 등
- (2단계 재정분권) 2단계 재정분권 추진방안을 마련하기 위해 관계부처, 지자체, 시도 교육청, 전문가 등이 참여하는 협의체를 구성
  - 세부방안은 관계부처 회의를 거쳐 추후 결정

## IV. 재정분권(안)에 대한 평가

### 1. 평가기준의 도출

- 2018년 10월 30일 발표된 문재인정부의 재정분권(안)에 대한 평가를 위해서는 일정한



기준이 설정되어야 함

○ 그러나 재정분권(안)을 평가하기 위한 기준을 설정한 연구는 그리 많지 않음

○ 다만, 재정분권의 수준을 측정할 수 있는 기준을 마련하고자 하는 연구는 다양하게 이루어졌음

▣ 손희준(2018)은 세입분권, 세출분권 그리고 재정운영의 자율성으로 구분한 후 다음과 같은 지표체계를 가지고 재정분권의 추진내용들을 평가하고 있음

<표 10> 재정분권 평가지표 : 손희준(2018)

영역	주요 내용	세부내용 및 과제	측정지표	관련이론
세입분권	- 조세분권 : 국세·지방세 배분, 징세행정상의 자율권 - 세외수입 : 사용료·수수료 등에 대한 규제	- 자주재원의 확보가능성 및 활용방안: 신세원의 발굴, 탄력세율제도의 활용 등	- 지방세입규모의 비중 - 국세·지방세비율 - 자주재원에 의한 인건비충당비율	자주재원주의
세출분권	- 지방세출의 책임성과 충분성	- 지방 총세출이 총 정부세출에서 차지하는 충분성 - 세출기능에서의 책임성	- 지방세출 규모의 비중 - 용도제한 없는 일반재원의 규모	일반재원주의
재정운영의 자율성	- 재정통제수단에 대한 자율성과 주민에 대한 책임성 확보	- 지방예산편성지침 폐지 - 기채 승인제의 폐지 - 주민참여예산제도 도입 등	- 제도적 변화 지표	규제완화론

▣ 윤영진(2016)은 재정분권은 양적인 재정분권과 질적인 재정분권의 두 국면을 가지고 있다고 전제하면서 재정분권의 수준을 측정하고자 노력하고 있음

○ 양적 재정분권은 자율적 재정권이 미칠 수 있는 재정적 활동량으로서 세입 및 세출의 크기에 의해 좌우된다고 봄

- 세입분권은 일반정부 세입에서 지방정부 세입이 차지하는 비중, 총 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중(또는 국세와 지방세의 비중)을 의미함

- 세출분권은 일반정부 재정지출에서 지방정부 재정지출이 차지하는 비중을 의미함

○ 질적 재정분권은 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있는 재량의 폭을 의미하며, 주로 세입 및 세출 관련 지방정부 권한의 크기와 그 권한 행사에 대한 중앙정부의 통제 정도에 따라 달라지고 여기에는 재원확보의 자주권과 재원운용의 자주권이 있음

- 재원확보의 자주권은 과세자주권, 기채자주권, 자율적 요금결정권을 의미함

- 재원운용의 자주권은 예산편성 및 집행과정에서의 자율성, 예산과정에의 주민참여



등을 들 수 있음

□ 그 이외에도 다양한 학자들이 재정분권 수준을 측정하는 연구를 수행하였음

<표 11> 재정분권 수준측정에 관한 선행연구

연구자	재정분권 측정지표	연구목적 및 내용
Tiebout(1957), Oates(1972), Bird(1993)	- 세입에서 자주재원과 이전재원의 규모 - 세출에서 지방정부의 재정지출 규모 - 상위정부의 개입과 통제 수준	
Prud'homme (1990), Marlow(1989)	- 국세와 지방세의 비율 - 중앙정부 지출과 지방정부 지출의 비율 - 중앙정부로부터의 재정지원금과 지방자체재원 비율	공채발행으로 공공기능 수행이 가능하므로 정부지출비율이 더 정확 (Marlow, 1989)
World Bank, IMF	- 총 정부지출에서 지방지출이 차지하는 비율 - 총 정부재정수입에서 지방수입이 차지하는 비율 - 총 지방세입중 지방세가 차지하는 비율 - 총 지방세입중 비조세수입이 차지하는 비율 - 총 지방세입중 보조금 등이 차지하는 비율 - GDP 중 지방지출 비중 등	
OECD	- 지방정부의 세율 결정 여부 - 과표의 자율결정 여부	지방정부의 조세운용의 자율성 지표
임성일(2003)	- 총 조세수입에서 지방세의 비중 - 이전재정 중 일반보조금의 비중 - 총 정부지출중 지방지출의 비중	재정분권수준을 계량분석해 중앙·지방간 재원배분체계 정립방안 제시
최병호·정종필 (2001), 이용모(2003)	- 세입분권화=자치단체 지방세입 중 탄력세율제도 적용세목 수입/중앙정부의 총 조세수입 - 세출분권화=자치단체 세출-조건부 보조금/중앙정부 세출-무조건부 보조금	광역자치단체 대상으로 재정분권화의 지표 구성
홍준현(2006)	- 국가와 지방간 재정배분: GDP중 지방지출비율, 정부지출 중 지방지출 비율, 조세총액 중 지방세 비율 - 지방재정운영의 재량성: 조례로 탄력세율 적용가능한 지방세목수 비율, 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율, 중앙정부 승인 없이 발행한 지방채 비율, 재정자주도	
이영·현진권 (2006)	- 전체 재정규모(세입·세출기준)에서 지방정부가 차지하는 비율 - 재정분권 수준의 결정요인: 국가면적, 국가소득, 민주화 정도, 인종의 다양성, 부패수준	재정분권 수준을 세입·세출의 양적 평가와 국가면적, 소득, 민주화 등 질적 수준을 통해 판단함

자료 : 이상용·하능식, 2007: 22-23에서 재인용

□ 재정분권(안)에 대한 평가를 위해서는 이론적인, 규범적인 측면에서 재정분권원칙을 살펴본 후 이러한 원칙을 제대로 반영하고 있는지를 파악할 수 있을 것임

○ 다만, 재정분권원칙을 제시한 연구는 그리 많지 않으나 최근에 라휘문(2017a, 2017b)

에 의하여 수행되었음

□ 라휘문(2017a, 2017b)은 10가지의 원칙을 제시하고 있으나 재정분권(안)의 평가와 관련해서는 7가지의 기준을 고려할 수 있을 것임<sup>3)</sup>

- 제1원칙: 재정분권은 국가와 지방자치단체의 관계, 즉 정부 간 관계에서 논의를 전개하여야 함
  - － 지방자치단체 간의 관계를 중심으로 논의하는 것은 재정분권에 대한 논의가 아니라 재정분권 후 발생하는 문제점에 대한 조치에 해당될 수 있음
- 제2원칙: 재정분권은 지방세입뿐만 아니라 지방세출 그리고 지방재정관리 등 다양한 분야를 포괄하여야 함
  - － 물론 논의의 중심이 세입분권에 맞추어지는 것은 그 동안 세입분권에 대한 대책이 충분하지 않았다는 점을 고려할 때 어쩔 수 없는 현상일 수 있다고 판단됨
  - － 그럼에도 불구하고 세출자율성과 책임성을 향상시킬 수 있는 세출자치와 관련된 논의 역시 포함될 필요가 있을 것임
- 제3원칙: 재정분권은 이전재원을 중심으로 논의하는 것이 아니라 자주재원을 중심으로 논의하여야 함
  - － 중앙의존적인 이전재원이 아니라 자체세입으로 충당할 수 있도록 하는 것이 바람직하며 그 대안의 핵심은 지방세를 통한 확충이 될 것임
  - － 다만, 기존 지방세에 의한 확충은 한계가 있을 수 있기 때문에 국세의 지방세 이양 방안을 적극적으로 모색할 필요성이 있을 것임
- 제4원칙: 재정분권은 재정책중뿐만 아니라 과세권의 자율성 등 다양한 측면에서의 자율성이 충족되어야 함
  - － 이를 위해서는 최근의 연구에서 주장되고 있는 바와 같이 개헌을 통하여 조례에 의한 과세권이 가능하도록 하는 것임
  - － 다음으로 조세법률주의의 한계를 극복하는 대안으로 고려할 수 있는 것은 일본에서 실시하고 있는 법정외세제도의 도입임

3) 제8원칙: 재정분권은 국가와 지방의 상생을 도모하되 우선적으로 지방의 입장을 반영할 필요가 있음. 최근의 여건은 국가와 지방자치단체 모두에 어려움을 가중시키고 있음을 감안할 때 재정운영에 있어 중앙재정과 지방재정의 합리적 연계를 통해서 보완하는 상생의 재정운용 체계 정립이 필요함

제9원칙: 지방세는 지방세로서의 기능을 수행할 수 있도록 개편하고 이로 인해 발생하는 지방자치단체 간 재정격차 확대들은 지방재정조정제도를 통하여 해소하여야 함. 지방세목이 지방교부세와 같이 재정형평화기능을 수행하는 것은 바람직하지 않음(현행 지방소비세는 일정부분 지방교부세와 유사한 기능을 수행하고 있음). 지방세는 지방세로서의 기능을 수행할 수 있도록 하고 재정격차해소 및 각종 보전기능은 별도의 재정조정제도를 활용하는 것이 바람직할 것임

제10원칙: 재정분권을 위해서는 국가와 지방자치단체 모두 지방재정의 확충을 위한 노력을 하여야 함

- 이러한 어려움을 해소할 수 있는 대안으로 고려할 수 있는 것은 선택세제의 도입이 될 것임
- 제5원칙: 재정분권은 지방자치단체 간 재정격차를 고려하면서 추진되어야 함
  - 재정분권을 추진하는 과정에서 지방자치단체 간 재정격차가 확대될 가능성이 있음
  - 국세의 지방세 이양을 통하여 국세 세목이 지방세로 이양될 경우 지방자치단체 간 재정격차가 확대될 가능성이 있음
  - 이때에는 이전재원의 확대 등을 통하여 지방자치단체 간 재정격차문제를 해소할 수 있도록 하여야 함(수직적 지방재정조정)
  - 동시에 재정분권을 통하여 더욱 부유해진 지방자치단체가 열악한 지방자치단체에게 재정을 지원하는 등 수평적 지방재정조정제도를 마련하는 등의 노력이 있어야 할 것임
  - 지방자치단체간 재정격차 문제는 중앙정부와 지방자치단체간, 지방자치단체간에 해소할 수 있도록 함
  - 먼저 중앙정부가 지방교부세와 같은 제도를 통하여 지방자치단체간의 재정격차문제를 1차적으로 해소함(수직적 지방재정조정제도)
  - 다음으로 지방자치단체가 중심이 되는 수평적 지방재정조정제도를 통하여 2차적으로 지방자치단체간의 재정격차문제를 해소함(수평적 지방재정조정제도). 수평적 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체간 재정격차해소문제는 중앙정부가 관여하는 것이 아니라 지방자치단체가 중심이 되어 추진하는 것으로 함
- 제6원칙: 재정분권에는 책임성 확보기제를 마련하고자 하는 논의가 포함되어야 함
  - 우리나라는 다양한 재정책임장치를 마련하여 운영하고 있으나 대다수의 기제들은 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 것이고 극히 일부만 주민이 지방자치단체를 통제하는 것임
  - 향후에는 주민이 지방자치단체에게 책임을 물을 수 있는 제도를 마련할 필요가 있을 것임
- 제7원칙: 재정분권은 중앙정부와 지방자치단체, 광역자치단체와 광역자치단체, 기초자치단체와 기초자치단체 간의 재정중립을 전제하고 추진되어서는 곤란함
  - 재정중립을 고수한다는 것은 제도 개편 이전의 국세와 지방세 간 세수비중을 그대로 유지한다는 의미로 이해될 수 있고, 이런 조건 아래서는 지방의 실질적인 세수증진을 기대하기 어려우며, 단순히 지방자치단체들 간에 세입(세수)의 조정(소득재분배)만 가능할 뿐임(유태현, 2017)



- 지금까지의 논의를 종합하여 다음과 같은 기준에 의거하여 평가하고자 함
  - 평가기준은 세입분권과 세출분권 그리고 재정운용의 3가지 유형으로 구분하여 접근함
  - 세입분권에서는 양적인 분권과 질적인 분권으로 구분하여 접근함
    - 양적인 분권에서는 자주재원 중심의 재정분권을 통한 세수의 충분성(순증 등), 재정 규모의 충분성 기준을 적용함
    - 질적인 분권에서는 과세자주권 확대, 기채자율권의 확대 기준을 적용함
  - 세출분권에서는 재정지출의 자율성(용도가 정해지지 않은 재원의 규모 등), 총 정부세출에서 지방세출이 차지하는 정도의 기준을 적용함
  - 재정운용에서는 지방자치단체 간 재정격차완화노력, 책임성 확보노력 등의 기준을 적용함
    - 중앙정부보다는 의회와 지역주민에 의한 통제의 확대 정도 기준을 적용함

<표 12> 문재인정부의 재정분권(안)에 대한 평가기준

영역	평가지표		측정지표
세입분권	양적 분권	- 세수의 충분성 - 재정규모의 충분성	- 국세와 지방세의 비율 - 순증효과
	질적 분권	- 과세자주권 확대 - 기채자율권 확대	- 세목, 세율결정권 확대노력 - 지방채발행의 자율성
세출분권	- 재정지출의 자율성 - 지방정부의 재정지출규모의 확대		- 용도가 정해지지 않은 재원규모의 증가 - 총 지출(중앙정부+지방정부)에서 지방정부의 세출규모가 차지하는 비중
재정운영	- 재정격차완화 노력 - 재정통제기제의 확대		- 수직적 지방재정조정제도의 변화 - 수평적 지방재정조정제도의 변화 - 주민과 의회 중심의 재정통제기제의 마련정도

## 2. 평가결과

### 가. 세입분권

- 세수의 충분성
  - 재정분권이 추진될 경우 세수는 충분한가를 기준으로 평가하고자 함
  - 세수의 충분성을 판단하기는 쉽지 않으나 문재인정부가 약속하였던 국세와 지방세의 비중을 현행 8:2에서 7:3 그리고 6:4로 조정하겠다는 약속을 지킬 수 있는 정도의 규모인가를 기준으로 판단할 수 있을 것임<sup>4)</sup>

4) 8:2인 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4로 개편하되 세수의 신장성과 안정성이 높고, 지역의 경제활동이 지방세수로 연계될 수 있는 소비·소득과세 중심의 지방세 확대함



- 정부의 분석자료에 의할 경우 6:4를 달성하는 것은 불가능하고 7:3 역시 2021년에서 2022년이 되어야 달성할 수 있는 것으로 나타남

<표 13> 재정분권(안)에 따른 국세와 지방세의 비중

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충(안) * 지방소비세율 +4%p	3.3조원	5.1조원 * 지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+a * 국세 지방세 전환 포함	20.4조원+a
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

- 당초 약속하였던 국세와 지방세의 비중인 7:3 그리고 6:4를 달성하기 위해서는 20조원과 52조원 정도의 지방세가 확충되어야 함
  - 2018년 10월 30일 발표된 기준에 의할 경우 1단계기준 8.4조에 그치고 있는바 목표달성은 어렵다고 보여짐

<표 14> 국세·지방세 비율별 지방세 규모 추정(2016년 실적 기준)

구분		국세			지방세	합 계	지방세 확충 규모
		내국세	기타 국세*	소 계			
현행	세수(조원)	209.5	33.1	242.6	75.5	318.1	-
	비율(%)	65.9	10.4	76.3	23.7	100.0	-
7:3 구조	세수(조원)	190.2	32.4	222.7	95.4	318.1	19.9조원
	비율(%)	59.8	10.2	70.0	30.0	100.0	6.3%p
6:4 구조	세수(조원)	155.9	35.0	190.9	127.2	318.1	51.7조원
	비율(%)	49.0	11.0	60.0	40.0	100.0	16.3%p

자료 : \* 기타 국세 = 교통·에너지·환경세, 방위세, 교육세, 농어촌특별세, 종합부동산세





▣ 재정규모의 충분성

- 재정분권이 추진될 경우 지방재정규모가 충분하게 확보되었는가를 기준으로 평가하고자 함
- 재정규모의 충분성을 판단하기는 어려우나 여기에서는 지방재정의 순증효과를 기준으로 살펴보고자 함
- 2018년 10월 30일 발표된 재정분권안에 의할 경우 순증효과는 2019년 2.9조원, 2020년 0.8조원 등 3.7조원에 지나지 않음

<표 15> 지방재정 순증효과

구 분	1단계			2단계		합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방재정 순확충	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-

- 2017년을 기준으로 하여 3.7조원이 증가할 경우 세입비중을 살펴보면 다음의 표와 같음
  - 비율상의 변화도 없는 정도의 미미한 수준이라고 판단됨

<표 16> 중앙과 지방재정의 관계(2017년도 통합재정 지출액 기준)

(단위: 억원, %)

구 분	중앙정부	자치단체	지방교육
2017년 통합재정 세입규모 6,497,973	4,005,459 (61.6%)	1,901,854 (29.3%)	590,660 (9.1%)
3.7조원 증가 시 통합재정 세입규모 6,497,976.7	4,005,459 (61.6%)	1,901,857.7 (29.3%)	590,660 (9.1%)

▣ 과세자주권 확대/기채 자율권 확대

- 2018년 10월 30일에 발표된 재정분권(안)에는 세목 및 세율을 결정할 수 있는 과세자주권 및 기채자율권과 관련된 내용은 제시되어 있지 않음
- 2018년 9월 11일에 발표된 『자치분권 종합계획(안)』 에도 과세자주권 및 기채자율권과 관련된 내용은 제시되어 있지 않음

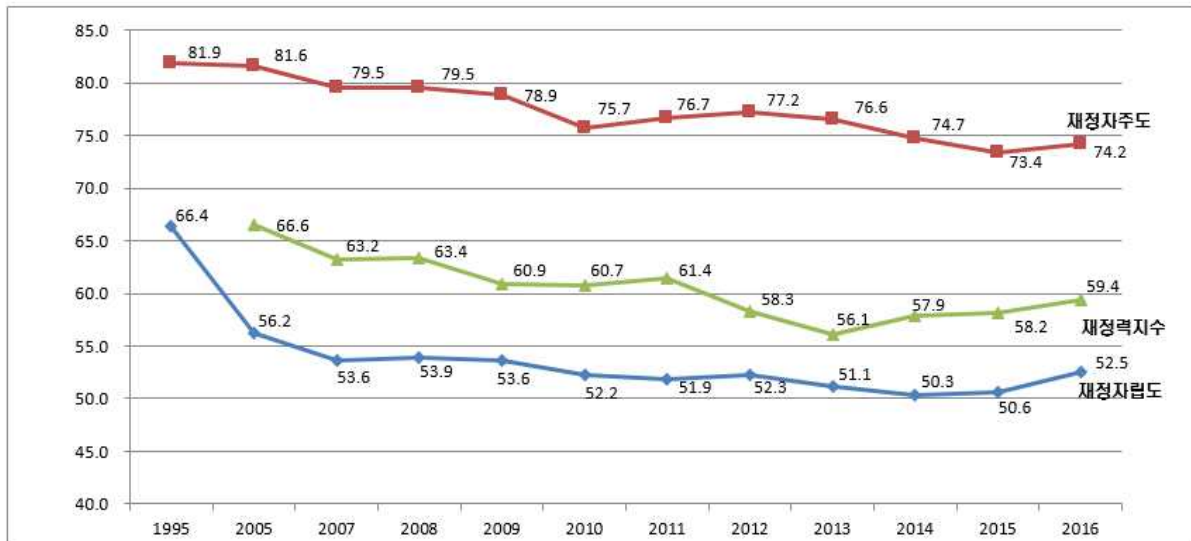


## 나. 세출분권

### ☐ 재정지출의 자율성

- 재정지출의 자율성을 높이기 위해서는 용도가 정해지지 않은 재원규모가 증대되는 것이 바람직하며 이는 재정자주도를 통하여 측정할 수 있을 것임
- 재정자주도는 세입총계에서 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(지방교부세+조정교부금)의 비율로 용도의 자율성을 의미함
- 분석결과를 보면 전반적으로 향상되기 보다는 감소하는 추세를 보이고 있어, 자율성이 높지 않음을 알 수 있음

<그림 2> 재정자립도와 재정자주도 변화



### ☐ 지방정부의 재정지출규모의 확대

- 총 지출(중앙정부+지방정부)에서 지방정부의 세출규모가 차지하는 비중을 보면 3조 7천 억원이 증가한다고 하여도 크게 변화되지 않음



<표 17> 지방정부의 재정지출규모

(단위: 억원, %)

구 분	중앙정부	자치단체	지방교육
통합재정 사용액 5,172,977	2,665,102 (51.5%)	1,877,982 (36.3%)	629,893 (12.2%)
3.7조원 증가 시 통합재정 사용액 5,172,980.7	2,665,102 (51.5%)	1,877,985.7 (36.3%)	629,893 (12.2%)

### 다. 재정운영

#### ▣ 재정격차완화 노력

- 지방소비세의 배분비율이 상향조정되면 빈익빈 부익부 현상이 발생할 가능성이 있음
- 이러한 점을 고려하여 2018년 10월 30일에 발표된 재정분권(안)에는 재정격차 완화와 관련된 내용이 포함되어 있음
  - 지방소비세의 경우 지역별 가중치 적용 및 지역상생기금 출연을 통해 재정격차를 완화하고 균형발전을 지원하고자 제도화되어 있음
- 2010년 지방소비세 도입시부터 소비지수×지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 적용해 배분하고 있으며, 2018년 10월 30일 발표된 재정분권(안)에도 재정격차를 해소하기 위한 조치가 포함되어 있음
  - 현재 지방소비세율 11% 중 5%분에 적용하고 있는 지역별 가중치를 지방소비세율 추가인상분을 대상으로 적용함
  - 지역상생기금은 '20년부터 지방소비세율 인상분에 출연 예정이고 현재 지방소비세 중 5%분에 19년까지 출연할 예정임
- 그러나 2018년 10월 30일에 발표된 내용에 의하면 지방세수가 확충되는 점을 감안, 지방소비세·소방안전교부세 인상에 따른 지방교부세 감소분은 미보전하는 것으로 되어 있는바 재정격차완화기능을 수행하고 있는 대표적인 제도로서의 역할이 미흡하다고 볼 수 있음



▣ 재정통제기제의 확대

- 정부의 재정분권(안)에는 재정책임성과 관련된 내용이 제시되어 있지는 않음
- 재정분권을 통한 자율성 확대에 따른 재정책임성 확보장치의 마련노력이 있어야 할 것임
- 다만, 그 동안 우리나라의 지방재정 통제기제는 다음의 표에서 보는 것과 같이 중앙정부가 지방정부를 통제하는 것임
- 다음의 표에서 보는바와 같이 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 다양한 제도적 장치를 보유하고 있음
- 지방분권과 재정분권의 정신을 고려한다면 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 방식은 지양되어야 할 것임
- 대신에 지방자치단체 내부에 자율통제시스템이 설치되어야 하고 동시에 지방의회의 기능이 강화될 필요가 있을 것임
  - 지방의회가 재정상황을 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 운영할 필요가 있을 것임

<표 18> 현재 운영되고 있는 지방재정관리제도

명 칭	관리주체
1. 중기지방재정계획	중앙/지방
2. 투융자심사	중앙/지방
3. 지방채발행총액한도제	중앙
4. 지방예산편성기준제시	중앙
5. 지방비부담관련법령 및 국고보조예산 협의	중앙/지방
6. 지방재정부담심의위원회	중앙
7. 예산편성의 주민참여 및 공개 확대	지방/주민
8. 지방재정조기집행	중앙/지방
9. 지방계약 지도	중앙
10. 지방금고운용 지도	중앙
11. 지방기금운용 지도	중앙
12. 지방재정분석·진단	중앙
13. 교부세 인센티브 및 감액	중앙
14. 복식부회계제도	중앙
15. 지방통합재정분석제도	중앙
16. 지방재정상황공개제도	지방/주민
17. 재정위기 사전경보시스템	중앙
18. 긴급재정관리단체 지정	중앙

### 3. 종합 및 시사점

- 문재인정부의 재정분권(안)에 대한 평가결과를 보면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있을 것임
  - 첫째, 2018년 10월 30일에 발표된 재정분권(안)은 국세와 지방세의 비율을 현행 8:2에서 7:3과 6:4로 변화를 주겠다는 문재인정부의 약속을 충족시키지는 못하였다고 볼 수 있음
    - 당초 약속을 이행할 수 있도록 더 많은 수준의 국세를 지방세로 이양하여야 할 것임
  - 둘째, 정부에서 발표한 재정분권(안)의 추계치를 순증효과를 기준으로 살펴보면 3.7조원에 지나지 않은바 세입규모 면에서 매우 미미한 수준이라고 볼 수 있음
    - 총 재정규모에서 지방재정이 차지하는 비중을 고려하여 좀 더 많은 규모의 재원이양이 있어야 할 것임
  - 셋째, 재정지출의 자율성이 높지 않은 수준을 보이고 있는바 용도가 정해지지 않은 재원의 규모를 확대할 필요가 있음
    - 용도가 지정되어 있는 보조금의 비율의 전체 지방재정의 1/4 수준을 넘어서고 있는바 보조금제도의 개선 뿐만 아니라 용도가 정해지지 않은 지방교부세 등의 확대노력이 필요함
  - 넷째, 지방세출규모 역시 순증효과가 미미하기 때문에 기대하였던 수준에서 증가하지는 않았음
    - 충분한 수준의 재원이양을 통하여 세출의 자율성을 도모할 필요가 있을 것임
  - 다섯째, 국세의 지방세 이양으로 인해 발생하는 지방자치단체 간 격차문제를 해소하기 위해서는 지방교부세의 기능이 매우 중요함에도 불구하고 지방교부세의 규모를 확대하지 않는 것으로 제시되어 있는바 재정격차의 확대가능성이 존재함
    - 특히, 지방소비세의 배분규모 확대 등으로 인해 지방교부세의 감소가 예상됨에도 배분규모를 확대하지 않는 것은 지방자치단체 간 재정불균형 문제를 방관한다는 의미가 될 수 있음
  - 여섯째, 지방재정의 통제기제는 중앙정부가 지방정부를 통제하는 것이 대다수인바 지방의회와 지역주민에 의한 통제기제를 발굴할 필요가 있음



## V. 재정분권의 향후 방향

- 정부에서 발표한 재정분권(안)은 앞의 평가에서 나타난 것과 같이 다양한 측면에서 부족한 점들이 존재함
  - 앞에서 제시한 문제점을 해소하기 위해서는 다양한 고민이 있어야 할 것임
- 국세의 지방세 이양규모 확대를 통한 세입분권 추진
  - 국세와 지방세의 비율을 현행 8:2에서 7:3과 6:4로 변화를 주겠다는 문재인정부의 약속을 충족시키기 위해서는 다음의 표에서 보는 것과 같은 대안을 고려할 수 있을 것임
    - 지방소비세의 규모, 지방소득세의 규모를 확대할 필요가 있음
    - 양도소득세, 담배분 개별소비세, 지역정착성 개별소비세, 종합부동산세, 주세 등을 지방세로 이양할 필요가 있음
    - 지방교부세를 현행 19.24%에서 약 22.0% 수준으로 확대할 필요가 있음

<표 19> 국세의 지방세 이양(안)

구 분	현 행	국세-지방세 7:3		국세-지방세 6:4	
지방소비세 인상	11%	21%(10%p↑)	6.7조	6.7	
지방소득세 확대	개인 0.6~4%	1.2~8% (2배↑)	13.1조	1.8~12%(3배↑)	26.2조
	법인 1~2.2%	2~4.4% (2배↑)		3~6.6% (3배↑)	
부동산분 양도소득세	국세	지방세	10.5조		
담배분 개별소비세	국세	지방세	2.0조		
지역정착성 개별소비세	국세	지방세	1.8조		
종합부동산세	국세	지방세	1.4조		
주세	국세	지방세	3.2조		
합 계			19.8조	52.0조	

- 용도가 지정되어 있지 않은 재원의 확대
  - 용도가 지정되지 않은 재원은 지방교부세가 있는바 지방교부세의 규모를 확대할 필요가 있을 것임
    - 국세의 지방세 이양으로 인한 감소분을 보전하기 위해서는 현행 19.24%를 22% 수준으로 인상할 필요가 있음

- 지방교부세의 배분규모를 적정 수준으로 유지할 수 있어야 국세의 지방세 이양으로 인하여 발생할 수 있는 지방자치단체 간 재정격차문제를 해소할 수 있기 때문임

#### ▣ 지역주민과 지방의회 중심의 재정통제기제 신설

- 지방자치의 본질과 분권의 취지를 고려할 때 중앙정부가 지방정부를 통제하는 것이 아니라 지역주민과 지방의회가 지방정부의 재정을 통제하는 것이 바람직함
- 기존의 재정관리제도들은 통폐합 및 연계를 통하여 축소할 필요가 있을 것임

#### ▣ 기능이양 관련 재원이양

- 지방이양일괄법을 통하여 다수의 기능이 지방정부로 이양될 것임
- 이양되는 기능에 대한 정확한 재정보전규모를 산출하여 기능이양과 함께 재원도 이양될 수 있도록 조치하여야 할 것임

#### ▣ 보조금제도 개편

- 4대 기초복지 보조사업의 국비 전액지원
  - 국민기초생활을 보장하는 기초연금, 생계급여, 의료급여, 보육료지원 등과 같은 4대 기초복지사업은 100% 국비로 지원하여야 함
  - 지방자치단체의 재정여건에 관계없이 모든 국민들에게 안정적으로 기초생활을 보장 하자는 의미임
- 국고보조사업의 효율적 운영을 위한 분권형 구조조정
  - 지방자치단체가 요구하는 보조사업은 인력-조직-재원 등을 대폭 일괄이양하여야 함
  - 기초연금·장애인연금 인상 등에 따른 지방 부담비용에 대해서는 국비보전이 필요한 바 이에 대한 지원 필요함
  - 전국단위로 이용하는 지역거점 복지시설사업은 국가가 직접 운영할 수 있도록 하여야 함

## 참고문헌

- 김의섭. (2011). “재정분권과 지방재정의 자율성 제고: 참여정부 이후 재정분권을 중심으로,” 『재정정책논집』. 한국재정정책학회. 13(2). pp.113-148.
- 라휘문. (2017a). “재정분권의 필요성 및 원칙과 기준 정립”, 경기연구원 세미나 발표논문.
- 라휘문. (2017b). “재정분권원칙에 적합한 강력한 재정분권 추진,” 『지방행정』.
- 송상훈. (2012). “재정분권 강화를 위한 국세·지방세 조정,” 한국지방재정학회 세미나 자료집. pp.64-92.
- 송상훈. (2013). “재정분권과 국세·지방세의 조정,” 『자치발전』. 한국자치발전연구원. 3. pp.44-51.
- 서정섭. (2017). “지방 재정분권 확대방안,” 『열린충남』. 충남발전연구원. 78권. pp.9-14.
- 손희준. (2003). “성공적인 재정분권을 위한 재정분권화 방향”. 『행정포커스』. 7. pp.23-27.
- 손희준. (2017). “재정분권의 필요성과 의의”. 미발간논문.
- 손희준. (2018). “문재인정부의 재정분권 방안”. 미발간논문.
- 염명배. (2004). 『지방분권 및 국가균형발전과 지방재정 - 국세·지방세 재배분문제를 중심으로』. 한국재정·공공경제학회 『재정논집』. 18(2).
- 오승석. (2003). “재정분권의 현실과 지방재정의 확충방안,” 『정책개발연구』. 한국정책개발학회. 3(2). pp.29-55.
- 우명동. (2007). “참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고: 지방재정의 현상과 본질을 중심으로,” 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문집. pp.3-32.
- 윤영진. (2016). 『새지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 이병량·정재진·조광래. (2008). “재정분권 수단선택에 관한 연구,” 『지방행정연구』. 한국지방행정연구원. 22(2). pp.203-236.
- 임성일. (2003). “우리나라 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙, 지방간 자원배분체계의 재구축,” 『한국지방재정논집』. 한국지방재정학회. 8(2). pp.1-31.
- 임승빈. (2018). 『지방자치론』. 서울: 법문사.
- 최병호. (2006). 재정분권의 이론과 지방재정의 적정구조. 한국지방재정학회 11월 세미나 발표논문집. pp.1-23.
- 최병호. (2007). 『재정분권과 지방재정의 적정구조』. 한국경제연구원 연구보고서.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. 37(3). pp.1120-1149.







