

## 신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고

### A Discussion on the New Government's Fiscal Decentralization Policies

배인명\*

Pai, In Myung

#### ■ 목 차 ■

- I. 머리말
- II. 재정분권에 대한 이론적 논의
- III. 우리나라 재정분권화의 현황 분석
- IV. 바람직한 재정분권화를 위한 개혁방안
- V. 맺음말

새 정부에서는 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 위해 다양한 과제를 제시하고 있다. 본 연구에서는 이러한 과제 중 특히 국세와 지방세 구조의 개선과 이전재원 조정 및 재정균형 달성 과제 등이 과연 바람직한지 논의하여 보았다.

본 연구에서는 우리나라의 지방재정의 가장 큰 문제점으로 세입과 세출간에 큰 차이가 있고, 이로 인하여 중앙정부의 재정에 지나치게 의존적이라는 점을 지적하였다. 이에 대한 해결을 위해서는 자체재원, 특히 지방소비세와 지방소득세를 중심으로 한 지방세의 확대가 가장 바람직한 대안임을 주장하였다. 특히 본 연구에서는 지방소비세의 도입을 통하여 오히려 지방자치단체 간 재정력은 형평화 되었음을 보여주었다.

이와 함께 본 연구에서는 재정분권화의 장점을 극대화하기 위해서는 이에 상응하는 의존재원, 특히 국고보조금을 축소하는 방안이 필요하다고 주장하였다. 이를 위해서, 자치사무에 대한 국고보조금을 과감히 폐지하여야 할 것이며, 불합리한 국고보조금의 보조율을 개선을 통하여 효율적인 자원배분이 이루어질 수 있도록, 또한 과도한 지방비부담을 덜어줄 수 있도록 할 필요가 있음을 지적하였다. 특히 최근 들어 지방재정의 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 복지보조금사업의 보조율에 대한 조정은 매우 시급한 과제이므로 근시일 내에 개선이 필요하다는 점을 강조하였다.

\* 서울여자대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2017. 7. 3, 심사기간: 2017. 7. 3~2017. 9. 11, 게재확정일: 2017. 9. 11

□ 주제어: 재정분권, 지방소비세, 지방소득세, 국고보조금

The new government presented various policies for strong fiscal decentralization. In this study, we discussed whether these policies were desirable.

This study pointed out that the biggest problem of local government finance in Korea was the large gap between revenue and expenditure and excessive dependence of local governments on the central government finance. To solve this problem, this study suggested that some portion of the national tax, especially value-added tax and income and corporation tax, should be transferred from the central government to the local governments.

We also pointed out that categorical grants should be reduced through abolishing national subsidies for local government affairs, and rearranging the subsidy rate of unreasonable government subsidies. These alternatives could be very effective to allocate resources efficiently and to reduce the excessive burden of local expenditures. In particular, this study insisted that adjustment of the subsidy rate of subsidy for welfare, which has become the biggest burden on local government finance, was an urgent matter.

□ Keywords: Fiscal Decentralization, Local Consumption Tax, Local Income Tax, Categorical Grant

## I. 머리말

2017년 5월 출범한 문재인 정부의 국정기획자문위원회에서는 7월 20일 문재인정부 국정운영 5개년 계획을 발표하였다. 발표 자료에 따르면 「국민의 나라 정의로운 대한민국」이라는 국가 비전 하에 「국민이 주인인 정부», 「더불어 잘사는 경제», 「내 삶을 책임지는 국가», 「고르게 발전하는 지역», 「평화와 번영의 한반도」라는 5대 국정목표를 제시하고 있다. 또한 각 국정과제 별로 3~5개씩, 총 20대 국정전략을 설정하였으며, 이러한 국정전략에 따라 100대 국정과제, 487개 실천과제를 설정하여 제시하고 있다.

이중 지방분권과 관련된 국정목표는 「고르게 발전하는 지역」이며, 전략은 「풀뿌리 민주주의를

실현하는 자치분권이다. 동 전략에는 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’, ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’, ‘교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화’, ‘세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성’ 등 네가지 국정과제가 포함되어 있다. 본 연구에서는 이 중 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’과 관련된 전략을 중심으로 살펴보기로 한다.

100대 국정과제 중 75번째로 제시된 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’ 과제의 목표는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보하는 것이다. 주요 내용을 살펴보면 첫째, 국세와 지방세 구조를 개선하겠다고 하고 있다. 즉 현재 약 8:2의 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선하겠다는 것이다. 이를 위하여 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리 등을 추진하기로 하였다.

둘째, 이전재원 조정 및 재정균형 달성을 추진하겠다고 하고 있다. 즉 지방자치단체 간 재정 격차 완화 및 균형발전 추진을 위하여 지방교부세율을 상향조정하고 지역상생발전기금을 확대하며, 국고보조사업을 정비하기로 하였다.

셋째, 지방재정의 건전성을 강화하기로 하였다. 이를 위하여 지방세 및 지방세외수입 체납징수율을 제고하고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선을 추진하며, 고액·상습체납자 대상 징수 활동 강화, 지방세외수입 업무시스템 통합, 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화 등을 추진하기로 하였다.

다섯째, 고향사랑기부제의 활성화를 추진하기로 하였다. 즉 지방재정을 보완하고 지역경제 활성화를 위하여 고향사랑 기부제법(가칭) 제정을 함으로써 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브를 제공하고, 이와 함께 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도 개선 추진하기로 하였다.

마지막으로, 주민참여예산제의 확대를 추진한다고 하고 있다. 즉 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화지방재정의 자주역량 제고 및 지방재정의 건전성·책임성 확보하기로 하였다.

본 연구에서는 특히 이러한 지방재정분권을 위한 실천 과제 중 가장 핵심적인 과제라고 할 있는 첫째와 두 번째 과제에 대하여 그 의의 및 구체적인 실천방안들을 중심으로, 이러한 방안들이 과연 바람직한지, 또한 구체적으로 어떠한 방안들이 활용되어야 하는지 검토해 보기로 한다. 이를 위하여 우선 재정분권을 왜 해야하는지, 그 의의와 원칙들에 대하여 이론적인 검토를 하고, 이러한 원칙에 비추어 우리나라의 재정분권 현실은 어떠한지 현황을 분석한 후, 바람직한 방향으로 개선이 이루어지기 위해서는 어떠한 방안들이 추진되어야 할 것인지에 대하여 제시해 보고자 한다.

## II. 재정분권에 대한 이론적 논의

### 1. 지방분권의 의의

새정부의 재정분권화 정책이 어떠한 방향성을 가져야 할 것인지에 대하여 논의하기 위해서는 우선적으로 지방분권을 왜 하는지 등에 대하여 먼저 검토할 필요가 있다. 즉 지방분권을 실시하는 근본적인 이유에 따라 방향성이 설정되어야 하고, 이러한 방향성이 설정 되어야만 새정부가 제시한 국정과제의 적정성을 평가할 수 있을 것이다. 또한 지방분권의 장점과 단점을 이해하고, 이러한 점들을 고려한 재정분권화 전략을 개발하기 위해서도 지방분권의 기본 원리를 살펴볼 필요가 있다.

지방자치, 혹은 지방분권의 개념은 다양하게 정의될 수 있고 활용될 수 있다. 하지만 여러 개념들이 서로 혼용되어 활용되고 있어 독자들의 이해에 혼란을 줄 수 있으므로 지방자치의 명확한 개념정의는 올바른 소통을 위하여 매우 중요하다. 이를 위해 특히 이양(devolution)과 분산(deconcentration)의 개념은 명확히 구분되어 설명할 필요가 있다고 판단된다.<sup>1)</sup>

우선, 이양의 의미를 살펴보면 “재정적인 측면에서나 법적인 측면에서 중앙정부로부터 독립적이고 자치적인 정부단위를 창출하거나 강화함”을 의미한다(Cheema와 Rondinelli, 1983; 배인명, 2003). 즉 지방정부가 중앙정부의 직접적 통제를 받지 않고 의사결정 등을 할 수 있어야 한다는 것이다(Rondinelli 등, 1984). 이양(devolution)의 주요한 특징을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다(Rondinelli, 1981; 배인명, 2003). 첫째, 이양은 자치, 혹은 독립의 개념과 유사하거나 동일한 의미를 갖는다. 둘째, 지방정부에는 명확한 실체(identity)와 지역적인 경계가 있어야 한다. 셋째, 지방정부는 각자 지방세 등 자신들의 수입이나 재원을 거둘 수 있는 권한과 지위를 가져야 한다. 넷째, 지방정부의 주민들은 지방정부를 자신들이 원하는 서비스를 제공하고 영향력을 행사할 수 있는 정부로 인정하여야 한다. 다섯째, 지방정부는 중앙정부나 상위지방정부, 혹은 다른 지방정부들과 상호 호혜적으로 협력하여야 한다. 즉 이양이란 중앙과 지방정부 사이의 관계는 독립적이며 상호이해적인 관계이기 때문에, 상하관계가 아닌 비계층적(non-hierarchical)인 관계로 이해하여야 한다.(Sherwood, 1969).

이에 반하여 분산은 “정부 내에서의 행정적 책임을 재분배”하는 개념으로 활용된다(Cheema와 Rondinelli, 1983; 배인명, 2003). 즉 분산은 상위자가 하위자에게 권위의 이전이 아닌

1) 이양, 분산, 위임 등은 다양한 학자들에 의해 다양하게 활용될 수 있다. 본 고에서는 Cheema와 Rondinelli(1983)가 정의하고 분류한 이양, 분산 등의 개념을 활용하기로 한다.

단순한 작업(work)만을 이전하는 것을 의미라고, 의사결정 시 지방정부가 자율적으로 의사결정을 하는 것을 허용하지 않기 때문에(Baum, 1961; Fesler, 1968), 분산은 실질적인 분권화와는 괴리가 있다.<sup>2)</sup>

이상에서 살펴보았듯이 지방분권, 혹은 지방자치는 이양의 개념으로 이해하여야 하며, 분산은 지방분권의 형태가 아님을 명확히 할 필요가 있다. 특히 지방재정과 관련하여 중앙정부의 의도대로 자금을 활용하여야 하는 국고보조금제도는 위양이 아닌 분산의 의미이기 때문에 지방분권의 강화를 위한 전략으로 간주해서는 안될 것이다.

다음에서는 지방분권화의 장점에 대하여 살펴보기로 한다. 지방분권의 목적은 다양하나, 특히 재정분권은 일반적으로 효율성의 증대를 주된 목표로 하고 있다고 할 수 있겠다.<sup>3)</sup> 여러 학자들이 주장하는 재정분권의 효율성 강화에 대한 논리는 다음과 같이 요약된다(하능식, 2016; 김종순, 2001; 배인명, 2003).

첫째, 지방분권화는 지역주민들의 수요에 대하여 지방정부가 탄력적으로 대응함으로써 자원배분의 효율성을 증대시킬 수 있다. 즉 지역에 따라 주민의 선호, 지리적 요소, 인구특성, 상대적 비용의 차이가 존재하며(Boadway and Shah, 2009), 이렇듯 다양한 수요에 대응하기 위해서는 차별적 서비스가 공급되어야 하는데, 중앙정부가 직접 이러한 공공서비스의 공급을 담당한다면 차등적 서비스 공급은 불가능할 뿐 아니라 차등화가 가능하다고 하더라도 다양하고 상이한 소비자의 선호가 무시될 가능성이 높다는 것이다(Giertz, 1976). 따라서 주민과의 거리가 먼 중앙정부에 비해 더욱 가까이 있는 지방정부들이 차별적인 수요에 대비한 차별적인 서비스의 공급을 담당함으로써 다양한 주민들의 요구에 대한 대응성을 제고할 수 있다.

둘째, 세입에 대한 결정과 세출에 대한 결정이 서로 연계되어야만 더욱 효율적으로 공공재의 공급에 대한 의사결정을 할 수 있다. 즉 효율성을 달성하기 위해서는 재정지출을 수반하는 모든 결정이 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야 하는데, 만약 생산 및 공급비용을 중앙정부가 전적으로 부담하고 결정한다면, 편익보다 비용이 큰 서비스의 경우에도 공급을 확대하라는 압력을 받게 되어 효율적인 자원배분이 불가능해진다. 따라서 이러한 결정은 규모가 작은 지방정부에서만 가능하다는 것이다(배인명, 2003; Oates, 1972).

셋째, 중앙정부에 대한 재정적 집권화는 지방정부의 도덕적 해이의 문제를 야기할 수 있다(하능식, 2016). 즉 재정적으로 중앙집권화가 되면 공공서비스 공급자의 노력을 파악하기에 어려움이 있을 뿐 아니라 특정 서비스가 서비스를 필요로 하는 주민들에게 정확히 전달되었는지를 파악하

2) 넓은 의미로 보면 일선행정(Field Administration)과 지방행정(local goverment)은 분산의 다른 형태로 볼 수 있다. 자세한 것은 Cheema & Rondinelli(1983)참조.

3) Wolman(1994)는 효율성 측면 외에도 분권화의 필요성으로 거버넌스 측면에서의 필요성을 제시하고 있다.

기에도 어려움이 있다. 이러한 정보문제는 특히 사회복지서비스와 같이 서비스 제공 비용에서의 행정비용의 비중이 높을수록 더욱 중요해진다고 할 수 있겠다.

넷째, Tiebout의 “발로하는 투표” 모형에서 주장하듯이 후생수준의 극대화를 달성하기 위해서는 분권화된 정부들 간의 경쟁이 필요하다. Tiebout의 모형에서는 지방정부의 수가 증대되면 공급되는 공공부분의 서비스도 다양해질 것이고, 이에 따라 주민들의 선택의 폭도 넓어져 지역간의 이동은 촉진되는데, 재정이 비효율적으로 운영되는 지방정부에서는 저비용-고소득주민들의 전출이 촉진되고, 고비용-저소득주민들의 유입이 증가되기 때문에 지방자치정부들은 이러한 문제점에 대비하여 재정위기를 방지하고 공공서비스 생산의 효율성을 제고하기 위해 더욱 노력을 하게 된다고 설명하고 있다(배인명, 2003).

다섯째, 지방분권은 공공프로그램의 혁신과 비용-효과 면에서도 큰 의의가 있을 수 있다(하능식, 2016). 즉 다양한 지방정부간의 경쟁은 공공프로그램의 설계와 서비스 전달에 있어서 혁신의 기회를 증대시키고 다른 지방정부들의 모방과 확산도 가능해지기 때문에 효율적 서비스공급을 가능하게 할 수 있다.

이러한 주장과는 달리 지방분권은 효율성을 저해한다는 주장도 제기되고 있다(Schneider, 1986; Lyons and Lowery, 1989). 즉 지방정부가 지역적 파급효과(spill-over effect)가 있는 서비스를 공급한다면 사회전체적인 시각에서의 바람직한 수준과 비교해 볼 때 과소, 혹은 과대 공급이 이루어져서 결국 효율성이 저하된다는 것이다. 이에 반하여 중앙정부가 이러한 서비스의 공급을 담당한다면 ‘규모의 경제’를 달성함으로써 공공서비스의 비용을 절감함과 동시에, 중복적인 조직이나 인력을 축소함으로써 효율성을 제고할 수 있다고 주장하고 있다(배인명, 2003).

또한 지방분권은 형평성을 악화시킬 수 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다(배인명, 2003). 즉 다양한 사회적, 경제적 요인들로 인하여 지역간 경제력 차이가 발생하게 되고, 이러한 경제력의 차이는 지방세원의 편중을 야기함으로써 지방정부 재원조달능력의 격차를 심화시킨다. 이러한 재원조달능력의 차이는 양적인 측면이나 질적인 측면에서 지방의 공공서비스의 수준과 주민의 조세부담 수준의 차이를 발생시켜 결국 지방정부간의 ‘수평적 재정형평성’을 악화하게 된다는 것이다.

여기서 우리가 짚고 넘어가야 할 문제 중 하나는 지방분권은 균형발전 간의 관계이다. 우선 이 두 개념 사이에는 큰 괴리가 있다. 즉 지방분권은 중앙정부로부터 지방정부에게 의사결정권을 이양하는 것을 의미하는 반면 균형발전은 재원이나 자원 등을 분산함으로써 지역발전의 형평화를 추구하는 것을 의미한다(염명배, 2004). 그런데 균형발전을 추진하려면 중앙정부의 적극적인 개입이 필요하기 때문에 지방자치의 전략과 균형발전의 전략은 크게 다를 수 있다(이승종, 2003; 소진광, 2003). 따라서 지방분권을 강화한다고 해서 반드시 균형발전이 강화되는 것은 아니며, 균형발전을 강화하면 오히려 지방분권을 저해할 수도 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

## 2. 재정분권화의 원칙

이상에서 살펴보았듯이 지방분권화가 강화된다면 여러 측면에서 바람직할 수도 있고, 혹은 문제가 심화될 수도 있다. 이러한 점에 비추어 성공적인 지방분권이 이루어지려면 위에서 살펴본 장점들을 살리고, 또한 단점들을 극복하기 위한 전략이 요구된다. 이러한 관점에서 본 고에서는 위에서 살펴본 재정분권화에 대한 이론을 바탕으로 성공적인 재정분권화를 위한 몇 가지 원칙을 수립하여 제시해 보고자 한다(배인명, 2003).

첫째, 지방정부는 자신들의 재정을 스스로의 힘으로 운영할 수 있어야 한다. 일반적으로 자주적인 재정운영은 세입에 대한 자치와 세출에 대한 자치로 구분된다. 원칙적으로 볼 때 지방정부들은 자신들의 세입과 세출에 대한 의사결정을 모두 스스로 할 수 있어야 효율적인 자원배분이나 책임성의 확보가 가능해 진다. 이와 같은 이유로 실질적인 재정분권이 이루어지려면 세출에 대한 자치권과 세입에 대한 자치권이 모두 요구된다.

하지만 세입에 대한 자치권과 세출에 대한 자치권 중 어느 것의 우선순위가 높아야 하는지에 대해서는 크게 두가지 주장들이 있다. 즉 세출의 자치권을 더욱 중요시하는 입장인 자주재원주의와, 세입의 자치권을 더욱 중요시하는 자체재원주의로 구분된다.<sup>4)</sup> 우선 자주재원주의는 지방세와 세외수입 등의 자체적인 재원보다는 중앙정부의 재원이기는 하지만 자금의 용도가 지정되지 않는 지방교부세 등의 의존재원을 지방재원으로 적극 활용하여야 한다는 것이다. 그 이유는 지방교부세 등이 지방정부의 세출에 대한 자치권을 어느 정도 보장해 줄 수 있을 뿐 아니라 지방정부 간 재정력 격차를 줄임으로써 형평성을 제고할 수 있기 때문이다.

하지만 이러한 논리는 위에서 살펴본 재정분권을 강화하는 근본적인 이유와 적절히 부합하지 않는다. 즉 지방교부세 등은 중앙정부의 재원이고, 비록 지방정부에 이양된다 하더라도 지방교부세에 대한 의사결정은 중앙정부에 의하여 이루어지기 때문에 각 지방정부들의 편익과 부담은 일치되지 않는다. 따라서 지방정부의 지방교부세 등 의존재원에 대한 의존율이 높아진다면 결국 지방정부의 책임성과 자원배분의 효율성은 크게 저해될 것이며, 자치재정권 역시 축소될 것이다. 이와 함께 자체재원 확충을 위한 지방정부의 노력이 감소되는 등 ‘도덕적 해이’가 발생함으로써 지방행·재정의 효율성 역시 감소할 가능성이 높다.

지방 정치가나 관료를 개인의 이기심에 의해 사익극대화를 추구하는 집단으로 가정하고 있는 제2세대 재정연방주의 이론에서도 자체재원주의가 자주재원주의에 비해 더욱 바람직하다고 주

<sup>4)</sup> 이재은(2002)을 비롯한 다수의 기존연구에서는 자주재원주의를 일반재원주의로, 자체재원주의를 자주재원주의로 표현하고 있다. 하지만 현재 행정안전부에서는 지방교부세 등을 자주재원으로, 지방세와 세외수입 등을 자체재원으로 표현하고 있어 본 고에서는 자주재원주의와 자체재원주의로 표현하기로 한다.

장하고 있다.<sup>5)</sup> 즉 지방정부가 연성예산제약을 갖는 것은 중앙과 지방간 세출책임의 불명확성, 그리고 정부간 이전재원에 대한 의존성 등에 기인하기 때문에(Rodden et al., 2003), 지방정부의 이전재원에 대한 의존율이 높을 경우 향후 지방재정 위기상황이 발생할 때 중앙정부의 이전재원으로 극복이 가능하다는 지방정부의 기대심리가 작동하여 지방정부 재정건전성이 더욱 위협받을 수 있을 것이다. 따라서 Oates(2008)는 이러한 문제점을 감안하여 이전재원의 규모는 가능한 최소화되는 것이 바람직하고, 운영은 투명하고 예측 가능하게 해야 됨을 강조하고 있다(하능식, 2016).

더욱이 우리나라의 경우 지방교부세의 형평화 효과가 지나치다는 지적이 있는 상황에서 지방교부세의 확대는 바람직하지 않을 수 있다. 예를 들어 이전재원의 재정형평화 효과를 분석한 주만수(2014)의 연구에서는 지자체간 재정적차감소효과와 순변동효과로 분해한 결과, 특히 시와 군의 순변동효과는 크며, 군의 경우 순변동효과가 격차감소효과를 압도할 정도로 재정력의 역전 현상이 심각하다는 점을 밝히고 있다. 이상의 논의에 비추어 볼 때 재정분권의 긍정적 효과를 극대화하기 위해서는 지방정부가 지방세 등의 자체재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야 한다는 자체재원주의가 자주재원주의에 비해 더욱 우월하다고 할 수 있겠다.

둘째, 중앙정부와 지방정부간의 자원배분은 각각이 제공하는 서비스의 성격에 부합하도록 이루어져야 한다. 이를 위해서는 정부가 제공하는 서비스의 지역적 파급효과(spill-over effect)의 크기가 어느 정도인지를 파악하여야 할 것이다. 앞에서 살펴보았듯이 지방분권을 반대하는 이유는 지역적 파급효과가 큰 서비스를 지방정부가 직접 공급한다면 사회전체적인 관점에서의 최적수준과 비교해 볼 때 과대, 혹은 과소하게 공급될 수 있다는 점이다. 이론적으로 볼 때 Olson의 재정균등성(fiscal equivalence)으로 요약되듯이 가장 효율적인 자원배분이 이루어지려면 비용과 편익의 부담을 일치시켜야 한다. 따라서 서비스의 효과가 지방정부의 관할권 내에 미치는 서비스에 대해서는 지방정부의 재원으로 충당하여야 하지만, 공공재 소비의 공간적 편익이 지방공공재에 따라 각각 다르게 나타나고, 지역간 역외확산효과가 있는 공공재도 존재하는 경우에는 지역간 파급효과 등에 따라 중앙정부와 지방정부 양자가 적정비율의 재원을 분담함으로써 외부효과를 내부화한다면 중앙집권에 비해 후생이득을 증대할 수 있다(하능식, 2016).

셋째, 지방정부간의 재정적 격차를 줄이기 위한 노력도 함께 이루어져야 한다. 앞서 검토한 바와 같이 지방분권이 강화되면 다양한 측면에서 지역 간의 격차가 심화될 수 있다. 따라서 이러한 문제의 해결을 위한 재정적인 노력이 필요하다.

5) 제1세대 재정연방주의는 지방정부에서는 지역실정에 맞는 지방공공재의 공급이 가능하기 때문에 사회적 후생의 증대를 이룰 수 있다는 입장이며, 제2세대 재정연방주의는 지방정부가 갖는 연성예산제약(soft budget constraint)에 대한 비판적 시각을 가지고 있다. 보다 자세한 내용은 하능식(2016)을 참조하기 바란다.



하지만 효율성에 비해 형평성이 우선시 된다면 지방분권의 긍정적인 효과는 감소할 수 밖에 없다. 즉 지방분권과 재정분권을 통하여 자원배분의 효율성을 이루기 위해서는 각 지방정부들이 스스로의 재원을 통하여 지역적인 실정에 부합하는 행정서비스를 공급할 수 있도록 하여야 하는데, 형평성을 강조함으로써 이러한 원칙을 무시한다면 지방분권을 포기하는 것과 같다. 또한 앞서 설명하였듯이 형평성을 지나치게 강조한다면 지방정부들 간의 경쟁을 제한함으로써 혁신의 감소, 비효율성의 증대, 도덕적 해이의 증대 등의 문제가 심각해 질 수 있다. 따라서 형평성도 무시되어서는 안 되지만 형평성의 지나친 강조는 지방분권을 저해할 수 있다는 점을 간과해서는 안되며, 따라서 형평성이 추진된다 하더라도 효율성을 크게 침해하지 않는 범위 내에서 조화롭게 추진되어야 한다.

### Ⅲ. 우리나라 재정분권화의 현황 분석

다음에서는 우리나라의 지방재정 현황을 살펴봄으로써 앞서 살펴본 재정분권의 의의와 원칙에 비추어 볼 때 어떠한 문제점들이 있는지 살펴보기로 한다. 재정분권화의 현실을 파악하기 위해서는 제도적인 측면을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 즉 제도적으로 지방정부에게 어느 정도의 자치재정권이 부여되었는지를 검토하여야 한다. 이중 가장 중요한 자치재정권 중 하나는 과세자주권일 것이다.

주지하다시피 우리나라의 경우 지방자치단체의 과세자주권은 중앙정부에 의하여 크게 제한되어 있는 실정이다. 예외적으로 지방자치단체가 세율을 탄력적으로 작용할 수 있는 탄력세율제도 등이 도입되어 있기는 하지만 조세법률주의에 따라 지방세의 세목과 세율은 지방이 아닌 국가의 법률에 의하여 결정된다. 실질적인 지방자치제도를 확립하기 위해서는 지방정부들이 세목과 세율의 결정권을 가져야 할 것이다. 하지만 이를 위해서는 헌법의 개정을 요하는 등 전면적인 제도 개선이 이루어져야 하는데 이러한 제도적 개선은 현실적으로 쉽지 않다고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 이러한 제도적 측면보다는 실질적인 재정적인 구성이나 배분 등의 측면 등을 중심으로 재정분권화의 현실에 대해 검토해 보기로 하겠다.

우선 중앙과 지방간의 자원배분 현황에 대하여 살펴보기로 한다. 먼저 세출 측면에서 살펴보면 <표 1>에서 보듯이 현재 우리나라 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 비율은 약 4:6 수준(지방 교육지출은 지방 지출에 포함)을 나타내고 있다. 2004년의 경우에는 그 비율이 약 48.4:51.6이었으나, 2008년 40.3:59.7 수준까지 이르렀으며 그 이후 약간의 등락을 반복하고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 최종 지출 비중이 높아진 이유는 지방자치단체의 최종지출의 증가속도가 중앙정부의 최종지출 증가속도에 비해 더욱 빨라졌기 때문이다.

〈표 1〉 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 현황

(단위: 조원, %)

구 분	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
중앙정부	105.9	111.1	110.5	136.2	146.1	158.0	172.3
(비중)	48.4	46.1	40.3	43.7	42.8	42.3	41.9
자치단체	82.6	97.6	123.5	133.6	144.0	160.0	180.9
(비중)	37.7	40.5	45.1	42.8	42.2	42.8	44.0
지방교육	30.5	32.5	40.0	42.1	51.0	55.9	58.3
(비중)	13.9	13.5	14.6	13.5	14.9	14.9	14.2

자료: 행정안전부 지방자치단체 예산개요(각 연도), 하능식(2016)에서 재인용

다음으로, 중앙과 지방간 세입의 배분에 대하여 살펴보기로 하자. 〈표 2〉에서 보듯이 우리나라 총 조세 중 지방세가 차지하는 비중은 2008년 이후 약 21%~24.6%를 차지하고 있다. 구체적으로 보면, 2008년 약 21.4%를 차지하였으며 그 이후 지속적으로 21%대를 유지하다가 2014년에 23%를 처음으로 돌파하였고, 2015년에는 24.6%를 나타내고 있다. 이렇듯 지방세의 비중이 최근 들어 약간 증가하긴 하였지만 여전히 조세 수입의 75% 이상은 중앙의 몫이다.

〈표 2〉 연도별 국세와 지방세의 비중변화

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
조세	212.8	209.7	226.9	244.7	256.9	255.7	267.2	288.9
(GDP대비,%)	19.3	18.2	17.9	18.4	18.7	17.9	18	18.5
국세	167.3	164.5	177.7	192.4	203	201.9	205.5	217.9
(국세 비중,%)	78.6	78.5	78.3	78.6	79	79	76.9	75.4
지방세	45.5	45.2	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71
(지방세 비중,%)	21.4	21.5	21.7	21.4	21	21	23.1	24.6

자료: 기획재정부 홈페이지([http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1123](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123))

이와 같이 지방자치단체의 세입과 세출에 큰 차이가 있다 보니, 지방자치단체의 중앙정부 재정에 대한 의존도는 높을 수밖에 없다. 〈표 3〉에 나타나 있듯이 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 1996년 62.2%에서 지속적으로 낮아져서, 2015년에는 50.6%를 기록하였다. 예산 기준으로 2017년에는 재정자립도가 약간 높아져서 53.7%를 나타내고 있기는 하나 전체적으로 볼 때 우리나라 지방정부의 중앙재정에 대한 의존도는 지방자치의 도입 이후 크게 높아졌음을 알 수 있다.

〈표 3〉 연도별 재정자립도 추이(당초예산 기준)

(단위 : %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
1996	62.2	89.9	43.1	53.4	22.5	53.0
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
2010	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
2015	50.6	65.1	33.8	35.8	17.0	29.2
2017	53.7	67.0	38.3	39.2	18.8	30.8

자료: 지방재정365

특별회계를 포함한 총지방세입의 구조를 살펴보면 〈표 4〉에서 보듯이 자체재원의 비율이 지속적으로 낮아지고 있음을 알 수 있다. 결산기준으로 2005년 자체재원(지방세와 세외수입)의 비율은 68.40%였으나 2010년에는 60.50%, 2015년에는 62.39%에 그치고 있는 상황이다.

반면 의존재원, 특히 국고보조금의 비중은 계속 높아지고 있다. 의존재원 중 지방교부세의 비중은 2005년 15.60%에서 2010년 16.90%, 2015년 15.41%로 나타나 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 하지만 국고보조금의 비중은 2005년 13.20%에서 2010년 19.20%, 2015년 19.53%로 나타나 무려 6%p 이상 높아진 것으로 나타나고 있다.

〈표 4〉 지방재정 구조(결산 순계기준)

(단위: 십억원, %)

	2005	2010	2015
총계	128,415	166,428	227,512
지방세수입	35,977	50,080	70,978
	28.00%	30.10%	<b>31.20%</b>
세외수입	51,863	50,582	70,971
	40.40%	30.40%	<b>31.19%</b>
지방교부세	20,025	28,199	35,060
	15.60%	16.90%	<b>15.41%</b>
국고보조금	16,946	32,033	44,426
	13.20%	19.20%	<b>19.53%</b>
지방채	3,604	5,534	6,077
	2.80%	3.30%	<b>2.67%</b>

자료: 한국지방재정연감 각년도

주: 보전수입 및 내부거래는 세외수입에 포함

이렇듯 국고보조금이 빠른 속도로 증가한 이유는 특히 복지보조사업이 빠른 속도로 증대되었기 때문이다. <표 5>에서 보듯이 지방자치단체의 총세출 중 사회복지가 차지하는 비중은 2008년 21.4%에서 2015년 32.6%로 증가하였으며, 동기간동안 연평균 증가율은 12.68%로 나타나, SOC를 비롯한 다른 세출에 비해 월등히 빠른 속도로 증가하였다. 이러한 사회복지 세출은 대부분 자체사업이 아닌 중앙정부에서 주도하는 복지보조사업을 위한 것이다.

〈표 5〉 지방자치단체 세출 구성 및 추이

(단위: 억원, %)

연도	사회복지	SOC	기타	세출합계
2008년	292,704	273,696	799,850	1,366,250
	21.4	20.0	58.5	100.0
2009년	383,216	350,123	912,112	1,645,450
	23.3	21.3	55.4	100.0
2010년	386,225	275,583	879,965	1,541,774
	25.1	17.9	57.1	100.0
2011년	405,083	260,440	927,181	1,592,705
	25.4	16.4	58.2	100.0
2012년	450,959	281,858	980,861	1,713,678
	26.3	16.4	57.2	100.0
2013년	527,479	279,540	1,033,390	1,840,408
	28.7	15.2	56.2	100.0
2014년	598,891	257,541	1,036,548	1,892,980
	31.6	13.6	54.8	100.0
2015년	675,210	271,819	1,124,850	2,071,878
	32.6	13.1	54.3	100.0
연평균증가율	12.68	-0.10	4.99	6.13

주: 일반회계 세출 총계 결산자료

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 각 연도.

김필현(2017)에서 재인용.

그렇다면 우리나라의 재정분권화의 정도는 적정인가? 이러한 질문에 대한 절대적인 해답은 없지만 외국과의 비교를 통하여 상대적으로 어떠한 수준인지를 파악해 보기로 한다.

하능식(2016)의 연구에 따르면 우리나라 세입분권지수는 0.170으로 OECD 국가의 평균 세입분권지수 0.193에 비해 낮게 나타나고 있는 반면 세출분권지수는 0.429로 OECD 국가의 평균 세출분권지수 0.329에 비해 높게 나타나고 있다.<sup>6)</sup> 특히 세출분권지수는 2005년 이후 지속적으로

로 증가하는 것으로 나타나, 재정지출에 대한 지방정부의 역할이 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 이는 위에서 살펴보았듯이 사회복지지출의 증가 때문인 것으로 파악된다.

이상에서 살펴보았듯이 우리나라의 경우 OECD 국가와 비교해 볼 때 세입분권 수준은 상대적으로 낮은 편이나 세출분권 수준은 높은 편이다. 따라서 우리나라의 재정분권 수준은 보는 시각에 따라 높을수도, 낮을수도 있다. 하지만 여기에서 우리가 주목하여야 할 점은 외국과 비교해 볼 때에 우리나라의 세입분권과 세출분권 사이에 상대적으로 큰 차이가 있으며, 이로 인해 중앙정부로부터의 이전재원이 보다 적극적으로 활용되고 있다는 점이다. 하지만 지방정부의 이전재원에 대한 의존율이 높을 경우 제2세대 재정연방주의 이론에서 지적하고 있듯이 향후 지방재정 위기상황이 발생할 때 중앙정부의 이전재원으로 극복이 가능하다는 지방정부의 기대심리가 작동하여 지방정부 재정건전성이 더욱 위협받을 가능성이 높다. 또한 자주재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 '도덕적 해이'가 발생하고, 지방행·재정 운영의 비효율성을 야기할 가능성이 매우 높기 때문에 세입분권과 세출분권 사이의 차이를 축소하는 것이 재정분권의 장점을 강화하기 위한 가장 중요한 과제라고 판단된다.

## IV. 바람직한 재정분권화를 위한 개혁방안

이상에서 살펴보았듯이 우리나라의 지방재정은 세입의 규모와 세출의 규모 간에 큰 괴리가 있고, 이로 인해 중앙정부의 재정에 대한 의존성이 높아 효율적인 재정운용에 큰 걸림돌이 되고 있다. 만약 중앙정부와 지방정부의 최종 세출 규모에 변화가 없다고 한다면 이러한 문제의 해결하기 위해서는 자체재원을 증대하고, 증대되는 자체재원 규모 만큼 의존재원을 축소하여야 한다. 본 연구에서는 이러한 두가지 방안들에 대해 좀 더 구체적으로 논의해 보고자 한다.

### 1. 자체재원 확충방안: 지방세를 중심으로

앞에서도 논의하였듯이 지방정부가 자체재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야만 지방분권의 장점을 극대화함으로써 효율적인 자원배분을 이룰 수 있다. 자체재원에는 지방세수입과 세외수입이 있다. 자체재원의 확충을 위해서는 세외수입의 확충도 매우 중요하지만 본 고에서는

6) 하능식(2016)의 연구에서는 세입분권지수는 일반정부(중앙정부+지방정부)의 세입에서 지방정부의 세입이 차지하는 비중으로 측정하였으며, 세출분권지수는 일반정부의 세출에서 지방정부의 세출이 차지하는 비중으로 측정하였다. 또한 자료는 OECD 재정분권 통계자료를 활용하였다.

특히 지방세 수입의 확충을 위한 방안을 중심으로 논의하기로 한다.

지방세의 확충을 위해서 우선적으로 새로운 세원을 발굴하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 하지만 이미 대부분의 세원에는 세금이 부과되고 있기 때문에 지방재정에 실질적인 기여를 할 수 있는 세원을 발굴하는 것은 용이하지 않다(김필현, 2017). 그렇다고 해서 세율을 급격히 인상하는 것 역시 조세저항을 야기할 가능성이 높아 국민적 합의가 요구된다. 이러한 현실 속에서는 국세의 지방세 이양을 통하여 지방재정의 근간이 되는 지방세를 확충하는 방안이 가장 현실적이라고 판단된다. 다음에서는 국세와 지방세를 조정하는 방안에 대하여 살펴보기로 한다.

### 1) 우리나라 국세와 지방세의 현황

〈표 6〉에서 보듯이 우리나라 국세는 소득세, 법인세, 부가가치세, 교통세, 관세 등으로 구성되어 있다. 이중 2015년 기준으로 소득세가 60조원으로 가장 크며, 다음으로 부가가치세가 54.2조원, 법인세가 45조원으로 그 뒤를 따르고 있다. 이와 같이 국세는 소득과세인 소득세와 법인세, 그리고 소비과세인 부가가치세가 근간을 이루고 있다.

〈표 6〉 국세의 구조 및 현황

(단위: 조원)

	2014	2015
총국세	205.5	217.9
소득세	53.3	60.7
법인세	42.7	45
부가가치세	57.1	54.2
교통세	13.4	14.1
관세	8.7	8.5
기타	30.3	35.5

다음으로 지방세 현황을 살펴보기로 하자. 〈표 7〉에서 보듯이 재산거래세인 취득세와 재산보유과세인 재산세(기존의 재산세와 도시계획세) 등의 재산관련세 규모가 2015년 기준 30.1조원으로 지방세의 40% 이상을 차지하고 있다.<sup>7)</sup> 다음으로 소비과세로는 지방소비세, 담배소비세, 레저세 등이 있는데, 그 규모는 2015년 기준으로 10.1조원으로 지방세의 약 15% 정도를 차지하고 있다. 또한 소득과세인 지방소득세의 규모는 2015년 기준 12.8조원으로 지방세의 약 18%를 차지하고 있다.

7) 학자에 따라서는 자동차세를 재산보유세에 포함하기도 하는데(김대영, 2004), 자동차세를 재산보유세에 포함하는 경우 전체 지방세에서 재산관련세가 차지하는 비중은 50%를 상회한다.

〈표 7〉 지방세 현황 및 추이

(단위: 백만원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
합계	52,300,145	53,938,064	53,778,881	61,725,013	70,977,794
취득세	13,876,536	13,802,393	13,317,603	16,391,220	20,810,277
	26.53%	25.59%	24.76%	26.56%	29.32%
주민세	261,759	296,583	317,519	1,388,478	1,501,507
	0.50%	0.55%	0.59%	2.25%	2.12%
재산세	7,616,716	8,049,191	8,265,136	8,779,081	9,293,705
	14.56%	14.92%	15.37%	14.22%	13.09%
자동차세	6,489,650	6,592,537	6,747,257	6,920,114	7,072,064
	12.41%	12.22%	12.55%	11.21%	9.96%
레저세	1,072,214	1,129,293	1,041,498	1,072,911	1,088,916
	2.05%	2.09%	1.94%	1.74%	1.53%
담배소비세	2,785,028	2,881,196	2,782,429	2,952,766	3,034,951
	5.33%	5.34%	5.17%	4.78%	4.28%
지방소비세	2,960,611	3,033,522	3,141,815	5,835,655	6,002,721
	5.66%	5.62%	5.84%	9.45%	8.46%
등록면허세	1,242,195	1,246,035	1,311,947	1,485,081	1,831,318
	2.38%	2.31%	2.44%	2.41%	2.58%
도시계획세(재산세)	4,986	2,704	1,541	1,050	58
	0.01%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
지방교육세	4,966,647	5,081,445	5,024,235	5,454,863	5,814,919
	9.50%	9.42%	9.34%	8.84%	8.19%
지역자원시설세	813,089	883,036	912,074	1,137,934	1,351,388
	1.55%	1.64%	1.70%	1.84%	1.90%
지방소득세	9,477,508	10,260,254	10,314,721	9,716,924	12,784,416
	18.12%	19.02%	19.18%	15.74%	18.01%
과년도수입	728,162	679,874	601,107	588,938	391,554
	1.39%	1.26%	1.12%	0.95%	0.55%

## 2) 국세의 지방세 이양방안

그렇다면 국세 중 무엇을 지방세로 이양하는 것이 바람직할 것인가? 이에 대한 논의를 위해서는 우선적으로 지방세로서 적합한 조건들에 대하여 살펴보아야 한다. 지방세로 적합한 세목들의 판단기준들을 살펴보면, 세수의 기복이 경기의 변동에 따라 기복이 작아야 한다는 안정성

(stability)과 높지 않은 세율로 충분한 규모의 세수를 확보하여야 한다는 충분성(adequacy)의 개념을 모두 포함하는 생산성의 원칙(Ralphaelson, 1987), 정부가 제공하는 서비스 및 재화에 대응하는 부담을 해야한다는 응익의 원칙, 세원이 특정지역에 편재되어 있지 않고 골고루 분포되어 있어야 한다는 보편성의 원칙, 세원의 이동성이 낮아야 한다는 효율성의 원칙의 원칙과 함께 신장성의 원칙과 조세행정의 간편성 등을 들 수 있다(배인명, 2003).

이상에서 언급한 지방세의 원칙에 따라 소득과세, 소비과세, 재산과세 등 주요세원들의 지방세로서의 적합성을 평가해보면 지방세로 가장 적합한 세원은 재산과세임을 알 수 있다. 특히 응익성, 보편성, 중립성 등의 측면에서 볼 때 재산과세가 가장 우수하다. 이러한 이유로 재산과세는 대부분의 국가들에서 가장 중요한 지방세의 세원으로 활용되고 있다.

하지만 국세의 일부를 지방세로 이양해야 한다면 국세인 소득세, 법인세, 그리고 부가가치세의 일부를 이양하여야 실질적인 지방재정 확충효과를 얻을 수 있다. 이 외의 국세는 규모가 그다지 크지 않아 지방재정에 실질적으로 기여하기에 어려움이 있을 뿐 아니라 이론적으로도 부적합하기 때문이다.

현재 우리나라의 지방세 구조를 살펴보면 재산과세의 비중이 가장 높고, 소비과세와 소득과세의 비중은 상대적으로 낮은 상황이다. 이와 같이 재산과세의 비중이 높은 상황에서는 특히 부동산 경기에 민감할 수밖에 없기 때문에 지방세의 안정성 확보에 어려움이 있다. 따라서 지방소비과세와 지방소득과세의 규모와 비중을 높임으로써 세원의 다양화를 통하여 지방세의 안정성을 제고하여야 필요가 있다(배인명, 2003). OECD에서도 지방정부의 바람직한 조세구조로 재산과세, 소비과세, 소득과세의 조합을 권고하고 있음을 주목할 필요가 있다(OECD 재정관계 네트워크 회의결과, 2008.12).

이론적으로도 소비과세와 소득과세가 지방세로 활용된다면 다음과 같은 점에서 의미를 찾을 수 있다(배인명, 2003). 우선 지방소비세의 의의를 살펴보기로 하자. 첫째, 지방소비세는 과세베이스가 넓어 낮은 세율로서도 큰 규모의 세수를 얻을 수 있기 때문에 생산성의 원칙에 부합하며, 응익의 원칙에도 부합하여 지방세로 적합한 세원이라 할 수 있다. 둘째, 지방소비세는 보편성의 원칙에도 부합하는데, 지방소비세 세원의 분포가 인구의 분포와 유사하기 때문이다. 더욱이 인구고령화 시대에 젊은 층에 세부담이 집중되지 않고 전세대에 걸쳐서 세원이 고루 분포되어 있다는 장점을 가지고 있다(박지현, 2016). 셋째, 지방정부의 경제 활성화 노력을 세입확충으로 연계할 수 있다. 넷째, 신장성이 좋고, 경기변동에 안정적이다(박지현, 2016). 이러한 이유로 2세대 재정분권 이론에서는 소비지기준 부가가치세(destination-based VAT)가 지방정부의 세원으로 적절하다는 주장(이영희·주만수·최병호, 2013; Bahl and Cyan, 2010; 박지현, 2016)이 적극적으로 제기되고 있다.

하지만 우리나라 일각에서는 지방소비세의 강화, 즉 부가가치세의 일부를 추가적으로 지방에



이양하는 방안에 대하여 지역간 형평성을 악화시킨다는 이유로 반대하고 있다. 과연 그럴까? 변이계수를 통하여 형평성을 분석해 보면 지방소비세가 결코 지역간 형평성을 악화시키지 않음을 알 수 있다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

〈표 8〉에서 보듯이 세종특별자치시를 포함한다면 총지방세의 변이계수는 1.194, 취득세는 1.197, 재산세는 1.481인 반면 지방소비세의 변이계수는 0.777로 나타나 형평성이 우수함을 알 수 있다. 일인당 지방세의 분포도 역시 동일한 결과를 나타내고 있다.<sup>8)</sup> 즉 〈표 9〉에서 보듯이 세종특별자치시를 포함한 경우 변이계수는 일인당 총지방세의 경우 0.306, 취득세는 0.644, 재산세는 0.340으로 분석된 반면 지방소비세의 변이계수는 0.273으로 나타났다. 이러한 결과는 지방소비세의 도입으로 인하여 지방자치단체 간 재정력이 오히려 형평화되었다는 것을 의미한다. 만약 형평성만 강조한다면 오히려 취득세와 재산세를 국세화하고 지방소비세를 확충하는 것이 더욱 바람직할 수도 있다.

또한 일각에서는 지방소비세의 세율이 높아지면 지방교부세의 규모가 작아져서 지방세의 여력이 적은 지방자치단체에는 오히려 손해라는 주장이 있다. 하지만 이러한 주장도 기우에 불과하다. 물론 지방소비세의 확충을 통하여 지역간 지방세 확충 효과에 차이가 있을 수는 있겠지만 현행과 같이 지방소비세 배분시 지역간 가중치의 차별화, 지역상생발전기금의 활용, 지방교부세 배분방식의 수정보완 등을 통하여 어느 지방자치단체도 손해를 보지 않고 이익을 얻을 수 있도록 할 수 있기 때문에 지방소비세의 도입이 이루어지면 일부 지방자치단체들에게 불이익이 있다는 주장은 설득력이 약하다.

〈표 8〉 지방세의 분포(2015년 총액 기준)

(단위: 십억원)

	총지방세	취득세	재산세	지방소비세	지방소득세
서울특별시	170,388	45,276	29,361	9,778	42,599
부산광역시	47,848	13,146	5,081	4,765	9,645
대구광역시	28,629	8,922	3,246	3,369	3,694
인천광역시	37,277	13,155	5,346	2,742	4,301
광주광역시	15,538	4,017	1,556	1,985	2,469
대전광역시	16,267	3,728	2,005	2,013	3,022
울산광역시	17,603	4,525	1,903	1,677	4,175
세종특별자치시	5,120	2,755	433	497	472

8) 세종특별자치시를 제외하여도 같은 분석결과를 보여주므로 이하에서 분석결과에 대한 설명은 생략하기로 한다.

	총지방세	취득세	재산세	지방소비세	지방소득세
경기도	178,856	56,431	25,141	10,917	29,077
강원도	15,941	4,427	1,870	2,193	1,819
충청북도	18,850	5,166	1,837	2,274	3,318
충청남도	28,365	8,030	3,056	2,997	4,828
전라북도	17,969	4,844	1,721	2,523	2,167
전라남도	20,026	5,293	1,802	2,397	2,865
경상북도	34,507	9,658	3,131	3,750	6,248
경상남도	45,352	14,291	4,515	5,113	6,069
제주특별자치도	11,241	4,439	936	1,038	1,074
세종특별자치시 포함					
평균	41,752	12,241	5,467	3,531	7,520
표준편차	49,847	14,653	8,098	2,742	10,804
변이계수	1.194	1.197	1.481	0.777	1.437
세종특별자치시 제외					
평균	44,041	12,834	5,782	3,721	7,961
표준편차	50506.21	14904.57	8245.287	2715.995	10987.34
변이계수	1.147	1.161	1.426	0.730	1.380

〈표 9〉 일인당 지방세의 분포(2015년 기준)

(단위: 천원)

	총지방세	취득세	재산세	지방소비세	지방소득세
서울특별시	1719.851	457.0025	296.3588	98.69523	429.9782
부산광역시	1375.418	377.8801	146.0602	136.9585	277.2588
대구광역시	1158.511	361.0263	131.3355	136.3174	149.4801
인천광역시	1291.413	455.7203	185.2121	94.98961	149.0147
광주광역시	1060.541	274.1471	106.2121	135.5054	168.5171
대전광역시	1074.191	246.1819	132.3801	132.893	199.5752
울산광역시	1513.154	388.9442	163.5683	144.1602	358.8914
세종특별자치시	2803.943	1508.649	236.8655	272.1362	258.3973
경기도	1449.692	457.3962	203.7739	88.48462	235.6811
강원도	1039.585	288.7426	121.9865	143.0188	118.6529
충청북도	1199.776	328.8231	116.919	144.7357	211.2159
충청남도	1379.713	390.6156	148.6383	145.7936	234.8419

	총지방세	취득세	재산세	지방소비세	지방소득세
전라북도	966.9464	260.6656	92.58268	135.7564	116.6298
전라남도	1057.235	279.4279	95.1137	126.5649	151.2766
경상북도	1285.625	359.806	116.6347	139.7109	232.7834
경상남도	1359.155	428.2934	135.3092	153.2452	181.8856
제주특별자치도	1838.703	726.1795	153.0464	169.7417	175.6106
세종특별자치시 포함					
평균	1386.674	446.441	151.882	141.100	214.688
표준편차	424.288	287.383	51.645	38.547	80.639
변이계수	0.306	0.644	0.340	0.273	0.376
세종특별자치시 제외					
평균	1298.094	380.053	146.571	132.911	211.956
표준편차	240.592	113.249	48.521	20.941	82.354
변이계수	0.185	0.298	0.331	0.158	0.389

다음에서는 소득과세의 지방세 이양에 대하여 논의해보기로 하자. 지방소득세의 강화는 다음과 같은 점에서 의의가 있다(배인명, 2003). 첫째, 지방자치의 실시에 따라 중앙정부의 기능 중 상당부분이 지방정부로 이양되어, 전통적 지방공공재 뿐만 아니라 사회안전망 구축, 소득분배 개선, 소득격차완화를 위한 지방정부의 역할이 커지고 있는 상황에서 넓은 의미에서의 응익의 원칙에 입각하여 볼 때 지방소득세의 활용은 의의가 있다(구균철, 2017).

둘째, 소득과세는 신장성과 탄력성이 높은 세목이기 때문에 지방소득과세가 강화된다면 실질적으로 지방재정 규모의 확대에 큰 기여를 할 수 있다. 셋째, 현재의 조세구조 하에서는 지방정부가 지역활성화를 위해 아무리 노력한다 하더라도 국세의 증대효과만 커질 뿐 지방세의 증대효과는 미미한 상황이므로, 이러한 문제점을 완화하기 위하여 국세의 소득관련 조세의 지방세 이양이 이루어질 필요가 있다.

우리나라의 경우 부가세형태를 취하던 지방소득세는 2014년 이후 독립세화 되었다. 이를 통하여 비과세·감면 등에 대한 지방정부의 일부 의사결정권은 다소 확보되기는 하였지만(허등용, 2017), 역시 세율 등 주요 의사결정은 중앙정부가 담당하기 때문에 실질적인 지방재정의 확충에는 크게 기여하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 세율의 인상 등을 통하여 지방소득과세를 확대한다면 지역경제 활성화를 통하여 지방재정을 확충할 수 있도록 해 주기 때문에 지방정부들의 지역경제의 활성화를 위한 노력을 유인할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다.

물론 지방소득세는 지역간 편차가 심하여 형평성을 저해할 수 있다는 문제점을 내포하고 있다.

〈표 8〉에서 보듯이 지방소득세의 변이계수는 세종특별자치시를 포함하는 경우 1.431로, 총지방세의 경우 1.194, 취득세는 1.197 등에 비해 높게 나타났다. 일인당 지방소득세의 변이계수 역시 0.389로, 총지방세의 변이계수에 0.306에 비해 높게 나타나고 있다.

이러한 문제점을 해결하고자 지방소득세의 세율을 비례세율로 하자는 주장들이 제기되고 있다. 구체적으로 보면, 지역 간 단일비례세율을 적용하는 방안과 함께 지역별 인구, 재정자주도 등을 기준으로 차등적 비례세율을 적용하는 방안 등이 제기되고 있다. 허등용(2017)의 연구에서는 지방소득세에 비례세율을 적용하는 경우 기초자치단체 수준에서 지방세수와 지방교부세 등을 모두 고려한 지방재정에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였는데, 분석 결과 재정형평화 효과를 제고할 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 다양한 설계를 통하여 지방소득세의 문제점을 완화할 수 있다는 점을 인지하고 지방소득세의 확대방안에 대하여 논의할 필요가 있다.<sup>9)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 지방소비세와 지방소득세의 확대는 이론적으로나 실질적으로 모두 지방세의 확충에 큰 의미를 가지고 있다. 만약 지방소비세와 지방소득세 중 하나만 확대가 이루어져야 한다면 우선적으로 지방소비세의 확충이 이루어질 필요가 있다. 부가가치세의 일부를 세율으로 하는 지방소비세는 재산과세 위주인 현행 지방세의 분포와 비교해 볼 때 보편성이 더욱 우수하기 때문에 부가가치세의 일부를 추가적으로 지방소비세로 이양한다면 지역간 지방세 분포의 불평등의 문제를 완화할 수 있기 때문이다. 이에 반하여 소득세의 분포는 현행 지방세의 분포에 비해 상대적으로 불균형의 정도가 높기 때문에 소득관련 국세의 일부를 추가적으로 지방세로 이양한다면 오히려 지방간 재정의 불균형도를 심화시킬 것이다.

하지만 지방세를 지방정부의 경제개발 노력 등에 대한 유인(Incentive)으로 활용하기 위해서는 지방소득세와 지방소비세를 함께 확충하는 것이 바람직하다고 생각된다. 또한 적절한 비율과 방안을 통해 지방소비세와 지방소득세를 확대한다면, 혹은 지방소득세 세율 구조 등을 적절히 설계한다면 지역간 재정적 형평성을 크게 훼손시키지 않으면서도 실질적인 지방세 확충의 효과를 얻을 수 있다.

그렇다면 어느 정도의 규모가 국세에서 지방세로 이양되어야 할까? 만약 새정부가 제시하듯이 국세와 지방세의 비중을 7:3 정도로 조정하기 위해서는 2015년 기준 약 12.6조원이 지방세로 이양되어야 한다. 〈표 10〉에서 보듯이 현행 부가가치세의 11%인 지방소비세의 세율을 30%로 인상하는 경우 10.43조원이 증대되므로 지방소비세로만 12.6조원을 확보하기 위해서는 세율을 30% 이상으로 인상하여야만 한다. 또한 〈표 11〉에서 보듯이 지방소득세의 세율을 현행 10%에서 20%로 인상하는 경우 12.78조원이 확충되기 때문에 지방소득세의 인상만으로

9) 이 외에도 양도소득세를 지방세로 이양하자는 주장도 있으나(김필현, 2017), 이를 위해서는 보다 다양한 제도적 개선이 요구되므로 본 연구에서는 구체적인 논의에서 제외하기로 한다.

지방세의 비율을 30% 확보하기 위해서는 지방소득세의 세율은 현행에 비해 두 배 이상으로 인상되어야 한다.<sup>10)</sup> 만약 지방소득세와 지방소비세 모두를 통하여 추가적인 지방세수를 확보하기 위해서는 최소한 지방소비세 세율을 20% 이상, 지방소득세의 세율을 소득관련세의 15% 이상으로 인상하여야 한다.

〈표 10〉 지방소비세 세율 인상효과

(단위: 조원)

대안	지방세수 확대규모
부가가치세의 20%로 인상하는 경우	4.91
부가가치세의 30%로 인상하는 경우	10.37
부가가치세의 40%로 인상하는 경우	21.83
부가가치세의 50%로 인상하는 경우	27.29

〈표 11〉 지방소득세 세율 인상효과

(단위: 조원)

대안	지방세수 확대규모
소득관련세의 15%로 인상하는 경우	6.39
소득관련세의 20%로 인상하는 경우	12.78
소득관련세의 25%로 인상하는 경우	19.18
소득관련세의 30%로 인상하는 경우	25.57

만약 국세와 지방세의 비율을 6:4로 조정하기 위해서는 2015년 기준 41.9조원이 지방으로 이양되어야 한다. 이정도 규모로 국세가 지방세로 이양되기 위해서는 지방소비세의 세율이 40% 수준으로 인상됨과 동시에 지방소득세의 세율도 25% 이상으로 인상되어야 한다.

## 2. 의존재원의 조정방안

앞에서 살펴보았듯이 중앙정부의 세출규모에 비해 지방정부의 세출규모가 더욱 큰 상황에서, 중앙정부의 기능이 지방정부로 대폭 이양되지 않는다면 지방정부의 지출 규모를 굳이 증대시킬

<sup>10)</sup> 지방소득세율의 인상 시 인상분 만큼은 국세에서 축소됨을 전제로 한다. 현재 지방소득세율은 국세의 10%이므로, 지방소득세율이 10%p 인상된다는 것은 총 소득관련세(국세와 지방세의 총합) 중 국세의 비중은 10/11에서 9/11로 축소됨을 의미한다.

필요는 없다고 생각한다. 따라서 중앙과 지방의 재정구조를 재설계하는 경우 재원증립성의 원칙을 준수하는 것이, 즉 지방세의 확충이 이루어진다면 확충되는 지방세에 상응하는 의존재원을 축소·조정하는 것이 더욱 바람직하다고 판단된다(배인명, 2003).

우리나라에서 활용하고 있는 지방정부의 의존재원은 크게 지방교부세와 국고보조금이 있다. 이 중 국고보조금이 지방교부세보다 축소, 혹은 조정되어야 할 재원으로 더욱 적합하다고 할 수 있겠다. 자금의 용도를 제한하지 않는 지방교부세는 지방정부의 재정적 자율성을 크게 훼손하지 않으면서도 지방정부간의 재정적 형평성을 제고하기 위해 활용되고 있기 때문에, 지방교부세의 규모가 크게 축소가 된다면 지역 간의 재정적 격차가 커지게 된다. 이와는 달리 중앙정부가 자금의 용도를 결정하는 국고보조금은 지방정부의 재정적 자율성을 제한할 뿐 아니라, 많은 경우 지방비 부담을 강제하는 경우가 많아 오히려 지방정부의 가용재원을 축소시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 지방세 등 자체재원을 확충하는 대신 의존재원 중 국고보조금을 축소한다면, 지방정부의 자율성을 증진시킬 수 있을 뿐 아니라 자원배분의 효율성 역시 제고할 수 있을 것이다. 다음에서는 좀 더 구체적으로 국고보조금의 정비를 위해서는 어떠한 노력이 필요한지 살펴보기로 한다.<sup>11)</sup>

### 1) 자치사무에 대한 보조 정비 및 축소

국고보조금의 축소, 혹은 정비를 위해서는 우선적으로 국고보조사업으로 적절하지 않은 사업들을 찾아내야 한다. 국고보조사업으로 적절하지 않은 사업들이란 국고보조금의 목적에 적합하지 않은 사업들을 의미한다.

이론적으로 국고보조금을 활용하는 가장 중요한 이유는 지방정부가 제공하는 서비스 중 지역적 파급효과(spillover effects)가 존재하는 사업에 대하여 외부성을 내부화함으로써 자원배분의 효율성을 달성하기 위한 것이다. 하지만 국내의 여러 연구들은 국고보조사업 중 상당수가 지방정부의 자치사무이거나, 혹은 파급효과가 적은 지역적 사무라고 주장하고 있다. 예를 들어 김정훈(2000)의 연구에서는 국고보조금 사업의 성격을 분석하였는데, 분석 결과 지방정부의 자치사무는 국고보조금 전체 사업 중 약 40%, 지역적 파급효과가 그다지 크지 않은 사업까지 포함한다면 약 70%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 따라서 이러한 사업들에 대한 국고보조금 활용은 과감히 중단될 필요가 있다.

국고보조사업으로 적절하지 않은 사업들을 걸러내는 작업은 그다지 용이하지 않을 뿐 아니라 연구자들에 따라 그 기준에 차이가 있을 수 있다. 하지만 국고보조금에 대한 대부분의 연구들은 외부효과의 정도, 혹은 법적인 검토 등을 주요한 판단기준으로 제시하고 있다(권오성 외, 2005).

11) 이하의 논의에서는 배인명(2003)을 주로 활용하였다.

이러한 기준에 따라 국고보조사업을 정비한다면 상당수의 국고보조사업을 폐지할 수 있을 것이다. 물론 이러한 사업들은 자체재원, 즉 지방세로 충당할 수 있도록 지방세를 확충해 주어야 할 것이고 이러한 제도적 장치들이 마련된다면 지방정부의 자치재정력은 크게 신장될 수 있을 것이다.

## 2) 국고보조금 보조율의 정비

국고보조금 사업에 대한 논란 중 하나는 과연 보조율이 적정한지 여부이다. 많은 연구들은 우리나라 국고보조금의 기준보조율에 대한 투명성과 객관성에 문제가 있다는 점을 지적하고 있다. 보조사업의 기준보조율이 보조금의 관리에 관한 법률 시행령에 규정된 121개 국고보조금 사업을 제외한 나머지는 모두 예산당국에 의해 결정되고 있으며, 시행령 상에 있는 유사사업 간에도 기준보조율이 서로 다르게 나타나고 있기 때문이다(최순영, 2014). 따라서 국고보조사업의 보조율에 대해서는 전면적인 재검토와 재정비가 이루어져야 할 필요가 있다.

기준보조율의 재정비를 위해서는 국고보조금사업의 성격이나 규모를 살펴보아야 한다. 즉 국가적 사무의 성격이 약하거나, 국가중점시책 정도와 공공재적 성격의 정도가 낮은 사무 등을 위한 보조사업의 보조율은 상대적으로 낮아야 하겠지만, 사업의 지역적 파급효과가 크거나, 사업의 규모, 혹은 지방비부담의 규모가 큰 보조사업의 경우는 일반적으로 광역적 효과 및 조정이 필요한 사업이므로 국가의 재정적 부담의 정도가 높아야 한다. 따라서 이러한 사업에 대한 기준보조율은 상대적으로 다른 보조사업보다 높아야 할 것이다(권오성 외, 2005).

새 정부 들어서 특히 고려하여야 할 것은 복지서비스에 대한 보조율이다. 복지보조금사업의 경우 일반적인 사업과는 성격이 다르므로 조금 다른 시각에서 기준보조율을 논의해 보아야 한다. 이와 관련하여 배인명(2013)의 연구에서는 복지서비스에 대한 보조율 결정 시 세가지 기준을 제시하고 있다. 즉 소득재분배 기능이 있는가, 법적 근거는 어떠한가, 지방자치단체의 재량여부는 어떠한가에 따라 보조율이 결정되어야 한다는 것이다. 각 기준들에 대한 보다 자세한 내용은 <표 12>에 요약되어 있다.

<표 12> 복지보조사업의 기준보조율 설정 기준 및 정의

기준	정의
소득재분배 기능	예(전적으로 소득재분배 기능): “공공부조”사업 아니오: “사회서비스”사업
법적 근거	기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무
지방자치단체의 재량여부	재량없음: 전국적으로 통일된 기준 적용 재량있음: 시설 혹은 바우처 활용, 지방자치단체가 주체가 되어 다양한 사업을 할 수 있음

자료: 배인명(2013)

계속하여 배인명(2013)의 연구에서는 이러한 기준들을 토대로 국고보조사업에 대한 기준보조율을 제시하고 있다. 우선 공공부조사업의 경우 다른 조건이 없다면 기준보조율은 100%가 되어야 한다. 다만 단체위임사무이거나 자치사무에 대한 기준보조율은 이보다 낮아질 수 있으며, 지방자치단체의 재량권이 보장되어 있는 경우에도 기준보조율은 낮아질 수 있을 것이다. 하지만 소득재분배 기능을 목적으로 하는 공공부조사업에 대해서는 상대적으로 높은 기준보조율이 적용되어야 한다. 기존 연구들을 살펴보면 공공부조사업의 최소 기준보조율은 80% 이상은 되어야 할 것으로 판단된다.<sup>12)</sup>

다음으로 사회서비스 사업의 경우에는 공공부조사업 보다는 낮은 기준보조율이 적용되어야 할 것이다. 다만 사회서비스사업이라 하더라도 전국적으로 통일적 기준을 적용하여야 한다면 기준보조율은 상향조정되어야 할 필요가 있으며, 사회서비스 사업에 대한 지방정부의 재량이 보장되어 있는지 여부에 따라서도 기준보조율은 달라져야 한다. 이러한 논의를 종합하여 기준보조율을 예시해 본다면 <표 13>과 같이 정리될 수 있겠다.<sup>13)</sup>

<표 13> 복지 국고보조사업의 적정 기준보조율(예시)

기능적 성격	법적 성격	재량여부	기준보조율
공공부조사업	기관위임사무	없음	100%
		있음	90%
	단체위임사무	없음	90%
		있음	80%
사회서비스사업	기관위임사무	없음	80%
		있음	70%
	단체위임사무	없음	70%
		있음	60% 이하(사업의 성격에 따라 결정)

자료: 배인명(2013)

상대적으로 규모가 큰 25개 국고보조 복지사업의 기준보조율을 대상으로 분석한 배인명(2013)의 연구에 따르면 소득재분배 기능을 목적으로 하는 공공부조사업들(기초연금사업, 생계급여, 주거급여, 교육급여 등)의 기준보조율은 적정수준에 미치지 못하고 있어 상향조정이 되어야 할 필요가 있음을 보여주고 있다. 이러한 보조율의 조정이 이루어진다면 지방재정의 큰 골칫거리인 복지재정에 대한 부담의 문제를 어느 정도 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

12) 구인회 외(2009)의 연구에서는 공공부조사업에 대해서는 100% 국고에서 보조하는 것이 타당하다고 주장하고 있고, 이재원(2013)의 연구에서는 지방자치단체의 재량권이 어느 정도 있는 경우 80%이상의 보조율을 적용하여야 한다고 하고 있다.

13) 각각의 기준에 따라 기준보조율에 대한 차등을 10%로 하고 있는데, 10%에 대한 명확한 근거는 없으나 기존의 연구들도 대부분 편의상 10%씩의 차등을 두고 있다(배인명, 2013).



## V. 맺음말

새 정부에서는 지방분권을 매우 중시하고 있고, '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 위해 다양한 과제를 제시하고 있다. 본 연구에서는 이러한 과제 중 특히 국세와 지방세 구조의 개선과 이전재원 조정 및 재정균형 달성 등의 과제가 과연 바람직하게 설정되어 있는지, 또한 구체적으로 어떠한 개선이 이루어져야 하는지 논의하여 보았다. 우선 과제들의 소망성 등을 판단하기 위하여 재정분권의 기본원리에 대한 이론적 검토를 하였고, 이를 토대로 대안개발을 위한 세가지 기본원칙을 제시하였다. 구체적으로, 첫째 지방정부는 자체재원주의에 입각하여 자신들의 재정을 스스로의 힘으로 운영하여야 한다는 원칙, 둘째 중앙정부와 지방정부간의 재원 배분은 각각 제공하는 서비스의 성격, 특히 서비스의 파급효과의 정도 등에 따라 이루어져야 한다는 원칙, 셋째 재정분권화의 장점인 효율성을 크게 침해하지 않는 범위 내에서 지방정부간의 재정적 격차를 줄이기 위한 노력이 병행되어야 한다는 원칙 등을 제시하였다.

이러한 원칙 속에서 우리나라의 재정분권화에 대한 현황을 분석한 결과 우리나라의 지방재정은 세입의 규모와 세출의 규모 간에 큰 괴리가 있고, 이로 인해 중앙정부의 재정에 대한 의존성이 높아 효율적인 재정운용에 큰 걸림돌이 되고 있음을 지적하였다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 자체재원인 지방세의 확충이 이루어져야 하는데, 특히 지방소비세와 지방소득세의 확대가 가장 바람직한 대안들이라는 점은 강조하였다. 이중 지방소비세는 일부의 우려와는 달리 형평성이 상대적으로 우수한 세원임을 분석을 통하여 보여주었다. 즉 분석 결과 총지방세와 지방세의 기간세목인 취득세나 재산세에 비해 지방소비세의 변이계수가 낮게 나타나고 있는데, 이는 지방소비세의 도입을 통하여 지방자치단체 간 재정력은 오히려 형평화 되었다는 것을 의미한다.

지방소득과세의 확대는 지역경제 활성화를 통하여 지방재정의 확충을 이룰 수 있도록 하기 때문에 지방정부들의 지역경제의 활성화를 위한 노력을 유인할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다. 다만 지역간 편차가 심하여 형평성을 저해할 수 있다는 문제점을 가지고 있으나, 이러한 문제점을 해결하기 위해서 지방소득세의 세율을 비례세율로 재설계 하는 방안 등 여러 가지 방법들을 고려해 볼 수 있기 때문에 지방소득세의 확대를 형평성 때문에 논의에서 제외하는 것은 문제가 있다.

다음으로는 국세와 지방세의 비중을 7:3 내지 6:4 까지 조정하기 위해서는 어떠한 세목에서 어느 정도 규모의 국세가 이양되어야 하는지 살펴보았다. 예를 들어 7:3 정도로 조정하기 위해서는 2015년 세수 기준으로 12.6조원의 국세가 이양되어야 하는데, 만약 지방소비세와 지방소득세를 모두 확충한다면 최소한 지방소비세 세율을 20% 이상, 지방소득세의 세율을 소득관련세의 15% 이상으로 인상하여야 한다.

지방세의 확충과 더불어 재정분권을 강화하기 위해서는 이에 상응하는 의존재원, 특히 국고보조금을 축소하는 방안이 필요하다는 점도 지적하였다. 특히 재정중립성의 원칙에 입각하여 지방세의 확충에 상응하는 정도의 의존재원을 축소한다면 총량적인 측면에서 중앙과 지방의 재정규모에 큰 차이가 없기 때문에 합의를 도출하는 데에도 도움이 될 수 있을 것으로 기대된다. 특히 의존재원 중 국고보조금이 지방자치단체의 자율성을 제약하고 지방재정을 압박하는 상황에서 국고보조금의 축소는 지방재정력을 강화하는데 도움이 될 것이며, 이를 위해서는 자치사무에 대한 국고보조금을 과감히 폐지하여야 할 것이다.

이와 더불어 불합리한 국고보조금의 보조율을 개선하여 효율적으로 자원배분이 이루어질 수 있도록 하고, 또한 과도한 지방비부담을 덜어줄 필요가 있다. 특히 최근 들어 지방재정의 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 복지보조금사업의 보조율에 대한 조정은 매우 시급한 과제이다.

이제 새 정부가 출범하였다. 특히 지방분권을 강조하고 있는 문재인 정부에서는 진정한 지방분권과 재정분권이 이루어질 수 있도록 본격적인 논의 및 협의가 빠른 시일 내에 이루어지기를 바란다.

## 【참고문헌】

- 구균철. (2017). 세입분권 강화 및 불평등 완화를 위한 지방소득세제 개편방안. 「2017년 지방세 세미나 논문집」.
- 구인회 외. (2009). 사회복지 지방분권 개선방안 연구. 「사회복지연구」, 403.
- 권오성·배인명·김성철. (2005). 「국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안」. 한국행정연구원.
- 김대영. (2004). 지방소비세 도입에 관한 연구, 「한국지방재정논집」, 9(1).
- 김정훈. (2000). 「국고보조금의 개편방안」. 한국조세연구원.
- 김종순. (2001). 「지방재정학」. 서울: 삼영사.
- 김필현. (2017). 복지재원 안정적 조달을 위한 지방재정 확충방안. 「2017년 지방세 세미나 논문집」.
- 박지현. (2016). 「지방소비세 도입 효과분석」. 한국지방세연구원.
- 배인명. (2013). 복지 국고보조금사업의 기준보조율에 대한 연구. 「현대사회와 행정」, 23(3).
- \_\_\_\_\_. (2003). 재정분권화의 현실과 개혁방안. 「현대사회와 행정」, 13(2).
- 소진광. (2003). 지방분권화에 따른 새로운 지역발전 패러다임 모색. 「한국정부학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 염명배. (2004). 지방분권 및 국가균형발전과 지방재정: 국세·지방세 재분배문제를 중심으로. 「재정논집」, 18(2).
- 이승중. (2003). 분권과 균형발전. 「지방행정연구」, 17(2).
- 이영희·주만수·최병호. (2013). 국세와 지방세의 바람직한 세원조정 설계. 「예산정책연구」, 2(2).
- 이재원. (2013). 사회복지보조금의 적정보조율 설정방안. 「지방재정」, 10.
- 이재은. (2002). 분권화를 위한 지방세제 개혁. 「한국지방재정논집」, 7(1).
- 주만수. (2014). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용. 「경제학연구」, 62(3).
- 최순영. (2014). 「국고보조금제도의 정비방안」. 한국행정연구원.
- 하능석. (2016). 「지방분권 수준의 평가와 정책적 시사점」. 한국지방세연구원.
- 허등용. (2017). 「지방소득세 개편대안별 효과분석」. 한국지방세연구원.
- Bahl, R. and Cyan M. (2010). Tax Assignment: Dose the Practice Match the Theory?. *International Studies Program Working Paper 10-04*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State Univ.
- Baum, Bernard H. (1961). *Decentralization of Authority in a Bureaucracy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

- Boadway, R. and Shah, A., (2009). *Fiscal federalism. A textbook on the principles*, New York: Cambridge University Press.
- Cheema, G. Shabbir, and Dennis A. Rondinelli (eds.). (1983). *Decentralization and Development*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Fesler, James W. (1949). *Area and Administration*. Birmingham, Ala: University of Alabama Press.
- Giertz, J. Fred. (1976). Decentralization at the State and Local Level: An Empirical Analysis. *National Tax Journal*, 29(2): 201-209.
- Lyons, W. and D. Lowery. (1989). Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens. *Public Administration Review*, 49(6): 533-543.
- Oates, Wallace E., (2008). On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions, *National Tax Journal*, 61(2)
- \_\_\_\_\_. *Fiscal Federalism*. N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Ralphaelson, Arnold H., (1987). The Property Tax. in J. Richard Aronson(ed.), *Management Policies in Local Government Finance*, Washington DC. ICMA.
- Rodden, J., G. S. Eskeland, and J. Litvack. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge and London: MIT Press,
- Rondinelli, Dennis A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2): 133-145.
- Schneider, M. (1986). Fragmentation and the Growth of Local Government. *Public Choice*, 48: 255-63.
- Sherwood, Frank P. (1969). *Devolution as a Problem of Organization Theory*. nited Nations University Press.

---

**배 인 명:** 미국 University of Georgia에서 1993년 행정학박사학위(논문: Fiscal Decentralization: Determinants and Effects on the Revenue Patterns by Source and the Expenditure Patterns by Function at the State and Local Level in the United States)를 취득하였고 현재 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요관심 분야는 지방재정, 재무행정, 지방행정 등이며, 주요 논문으로는 “지방분권화의 국가경쟁력에 대한 효과분석: 정부의 효율성, 민주성, 부패방지를 중심으로”(2016), “지방자치단체장의 지방재정운영노력이 재선에 미치는 효과: 2014년 지방선거를 중심으로”(2015), “복지 국고보조금사업의 기준보조율에 대한 연구”(2013) 등이 있다. (impai@swu.ac.kr)

