

중앙-지방 재정조정제도와 지방교부세의 역할

: 지방재정의 지속가능성과 제도개편 방향

이철인 서울대학교 경제학부 교수



지역 간 재정격차를
완화하는
지방교부세의
균등화 기능



인구 감소와
지방소멸에 대응하는
지방재정조정제도의
변화 필요



재정 형평성과
효율성을
함께 고려한 지방의
자율성·책임성 강화



지역의 자생력과
국가재정의
지속가능성을 위한
제도개편



서론

지방재정조정제도는 지방정부 간 재정력 격차를 완화하고 전국 어디에서나 일정 수준 이상의 공공 서비스를 보장하기 위한 가장 중심적인 재정제도라 할 수 있다. 우리나라에서는 지방교부세와 지방교육재정교부금이 이러한 역할을 수행하고 있으며 지방분권이 확대될수록, 그리고 지역 간 편차가 줄지 않는 한 이에 대한 관심이 커지고 있으며 그 중요성은 지방재정이 자리잡은 후 계속 되고 있다. 공동체 유지의 관점에서 지나친 격차를 당연시하거나 정당화할 수는 없다. 다만 지방재정조정제도는 단순한 재분배 수단이 아니라 지방정부의 재정 운영 방식과 지역경제의 발전 유인을 결정하는 제도라는 점에서 중요하다. 무엇보다 과거와 같은 왕성한 성장동력이 사라지고 점차 노령인구 중심의 정태적 사회로 변모해가는 동시에 지속되는 재정 적자 기조가 10년 전부터 고착화되고 있어 더 이상 기존의 관점만으로 사회를 이해하기는 어려운 만큼 보다 근본적인 논의가 필요하다. 이에 다소 새로운 관점에서 지방재정에 대해 논의하려는 취지를 먼저 설명드리며 기존에 오랫동안 연구해오신 지방재정 연구자들의 공통된 견해와 다르더라도 전혀 반대를 위한 글이 아닌 만큼 넓은 양해를 바란다.

지방재정의 이론적 기초는 Musgrave(1959)에서 보듯이 경제의 안정화와 재분배는 중앙정부가 담당하고 자원배분은 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다는 규범적 논의에서 시작하여 Tiebout(1956)의 ‘발로하는 투표(Voting with Feet)’라는 이론적 틀에서 출발한다. 주민은 자신이 선호하는 공공서비스와 조세 수준의 패키지를 제공하는 지방정부를 자발적으로 선택함으로써 지방정부 간 경쟁이 이루어지고, 이러한 경쟁은 공공

서비스의 효율성을 높인다는 것이 기본이 된다. 이후 Oates(1972, 1999)의 분권화 정리는 지역 간 선호가 상이한 경우 지방정부가 공공서비스를 공급하는 것이 중앙정부보다 효율적이라는 점을 이론적으로 정립하였다. 이러한 지방재정이론은 미국, 독일, 캐나다, 스위스 등 연방제 국가에서 지방정부의 자율성과 과세권 확대의 이론적 기반이 되었고 정치적으로도 풀뿌리 민주제와 연결되는 이상적 제도로 인식되어 왔다. 본 관점에 따르면 대규모의 정부간 이전을 정당화하기 어렵다.

그러나 한국은 이러한 기존 국가들과 다른 역사적 배경을 갖고 있다. 오랜 중앙집권 국가였으며 산업화 과정에서도 자원의 제약으로 인해 수도권 중심의 집적경제를 통해 경제성장을 이루었다. 따라서 한국의 지방재정은 지방의 자율성뿐만 아니라 국가 전체의 균형발전이라는 목표를 동시에 추구해 왔다. 이러한 역사적 특수성은 지방교부세 제도의 발전에도 그대로 반영되어 있다. Baldwin and Krugman(2004)에 따르면 집적이 일종의 ‘경제적 지대(Rent)’를 창출하므로 이에 대해 과세하는 것이 일부 정당화될 수 있다는 시각을 제시하였는데 집적에 따른 이득이 외부성을 창출하므로 일부 과세하더라도 집적의 이득이 사라지지 않으므로 재원을 마련할 여지를 제공한다는 점이다. 물론 집적의 이득을 어떻게 모형화하는가에 따라 결과가 달라지지만, 한국의 지방교부세는 이러한 관점에서 일부 이론적 지지를 받게 된다. 문제는 현재의 지방재정 조정제도가 과연 지속가능한가 하는 점이다. 일본이 경험한 지방재정의 구조적 문제와 국가채무의 확대 과정은 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

지방교부세와 재정조정제도의 의의

지방교부세는 내국세의 일정 비율을 지방정부에

배분하는 일반재원으로서 지방재정조정제도의 핵심이다. 국고보조금과 달리 구체적 용도가 제한되지 않기 때문에 지방정부의 재정자율성을 보장하는 기능을 수행한다. 적어도 한국의 맥락에서 지방교부세의 가장 중요한 기능은 무엇보다 재정력 균등화(Equalization)이다. 지역별 세수 기반이 상이하므로 동일한 지방세율에서도 확보되는 세수는 크게 차이가 난다. 따라서 국가는 지방교부세를 통해 재정력이 취약한 지방정부가 최소한의 행정서비스를 제공할 수 있도록 지원한다. 이는 지방자치의 실질적 구현을 위한 필수적인 제도이다.

그러나 모든 최소한 재원 운용이 그러하듯이 재정조정제도는 항상 형평성과 효율성 간의 상충관계에서 자유로울 수 없고 항시 양자의 균형이 깨질 때 이를 조정하려는 방식으로 정상적 사회에서는 압력이 작용한다. 재정력이 낮은 지방에 지속적으로 재원을 이전하는 것은 형평성 측면에서 타당하지만, 장기적으로는 지방정부의 자체적인 세원 확충이나 지역경제 활성화를 위한 유인을 약화시킬 가능성도 존재한다. 재정학에서는 이를 ‘연성예산 제약(Soft Budget Constraint)’ 또는 재정 의존성의 문제로 설명한다. 또한, 이미 자발적으로 이동이 심각하게 발생한 상황에서는 제도화된 기존의 교부세 방식에 집착하는 것이 결과적으로 심각한 자원 배분의 왜곡을 의미할 수도 있다. 예를 들어, 이유가 어떠하든 이미 공동화되어 버린 지역에 과거와 같은 지방지원제도가 적절한 자원 배분이 되기는 어렵고 새로운 방식의 지원체제를 고민해야 한다. 우리나라의 지방교부세 역시 이러한 논란에서 자유롭지 않다. 실제로 재정자립도가 낮은 지방일수록 교부세 의존도가 높으며, 일부 지방정부는 자체 세입보다 이전재원의 비중이 훨씬 큰 구조를 보이고 있다. 이러한 현상이 어제 오늘의 일이 아니며

또한 모두 제도 때문이라고 단정할 수는 없지만, 현행 배분 방식이 지방정부의 재정자립 노력을 충분히 유인하지 못한다는 비판은 학계에서 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 지방교부세는 형평성의 기능을 유지하면서도 재정책임성과 성장 유인을 함께 고려하는 방향으로 발전할 필요가 있다.

교육재정교부금과 제도의 경직성

지방재정이전으로서 지방교육재정교부금 역시 시대적 배경 속에서 이해할 필요가 있다. 교육재정교부금은 고도성장기 학령인구가 급증하던 시기에 국가재정의 제약 속에서도 최소한의 교육여건을 확보하기 위해 도입된 제도이다. 당시에는 경제성장을 위한 사회간접자본 투자와 산업육성이 국가재정의 최우선 과제였기 때문에 교육예산이 상대적으로 축소될 가능성이 컸다. 따라서 내국세의 일정 비율을 교육에 자동 배분하도록 하는 제도는 교육의 안정적인 재원 확보라는 측면, 특히 인적자원에 의존한 경제라는 면에서 중요한 의미를 가졌다. 그러나 현재의 재정환경은 당시와 크게 달라졌다. 저출산으로 학령인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 학생 수 감소 속에서 교육재정은 과거의 관행을 그대로 유지하고 있다. 이러한 상황에서도 과거와 유사한 비율로 교육재정교부금을 자동 배분하는 것이 가장 효율적인 재정운용인지에 대해서는 재검토가 필요하다는 지적이 계속 제기되고 있다.

최근 일부 지방교육청에서 막대한 기금이 적립되거나 학생 수 감소에도 불구하고 예산이 지속적으로 증가하는 사례는 제도의 경직성이 초래하는 문제로 자주 언급된다. 물론 교육의 질적 향상과 미래 교육투자를 위해 일정 수준 이상의 재원은 필요하지만, 현재와 같은 자동 배분 구조가 시대 변화에 충분히 대응하고 있는지는 정책적으로 재검토

할 필요가 있으며 이러한 재원을 지방정부에 잘 투입하면 좀더 효과를 낼 수도 있을 것이다. 즉, 비록 재원의 규모에 손대지 않더라도 적절한 재원의 재 활용(Fiscal Revenue Recycling)을 통해 후생개선이 가능한 것이다.

그러나 이러한 논의는 현실적으로 쉽지 않다. 교육 재정이나 지방재정은 오랫동안 지역균형발전과 지방분권이라는 가치와 결합되어 왔기 때문에 제도 개편 자체가 관련 부처 및 이해관계자 간, 지역 간 갈등으로 이어질 가능성이 크고 이에 따른 불필요한 비용이 수반될 것을 우려한다. 그 결과 시대적 환경이 크게 변화하였음에도 제도는 과거의 틀을 유지하는 경향성이 나타난다. 이러한 현실을 규범적 관점에서 평가해볼 때, 국가가 보유한 고유의 정책조정(Policy Coordination) 기능의 포기는 매우 부정적 결과를 초래할 수 있어 주의를 요한다.

일본의 경험과 한국에 대한 시사점

많은 경우 그러하듯이 우리나라가 특히 주목해야 할 사례는 일본이다. 일본 역시 중앙정부의 지방재정조정제도(지방교부세)와 지방재정 이전을 폭넓게 활용해 왔으며, 버블경제기를 거치면서 지방 인프라 투자와 지역개발사업이 크게 확대되었고 투자의 내용을 검토해보면 시장수익률보다 훨씬 낮은 투자처에 재원을 투입한 결과를 보여주는 연구가 속속 나타나고 있다. 이후 장기 불황과 인구감소 속에서 이러한 지방재정 구조는 재정의 지속가능성에 대한 논쟁을 불러일으켰다.

물론 일본의 국가채무 증가는 지방재정제도만으로 설명될 수 있는 현상은 아니다. 1990년대 버블 붕괴로부터 시작된 장기 저성장, 고령화에 따른 사회보장지출 증가, 반복적인 경기부양을 위한 재정 투입 반복 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하였

다. 그러나 일본재정의 가장 특징적 키워드로 요약되는 지방재정 이전과 지역개발 중심의 재정운용이 장기적으로 국가부채의 증가를 낳는 경로로 자리매김하면서 재정 부담을 키웠다는 점 역시 중요한 논의 대상이 되어 왔다. 즉, 단순히 인과관계로 이해하기보다는 버블붕괴이후 어려운 시기를 거치면서 더욱 지방재정 이전과 지역개발 중심의 재정운용을 할 수밖에 없었고 이는 국가부채가 급속히 쌓이는 결과로 이어진 것이다.

이러한 문제의식 속에서 일본은 2000년대 고이즈미 내각하에서 오랜 숙고 끝에 이른바 '삼위일체 개혁'을 추진하였다. 국고보조금 축소, 지방세 확충, 지방교부세 조정이라는 세 축을 중심으로 지방정부의 재정 자율성과 책임성을 강화하려는 시도였다. 개혁의 성과에 대해서는 평가가 엇갈리며 여전히 이미 공고히 정립된 부채누적 구조를 깨뜨리는데 이르지 못했다는 지적도 많다. 그렇지만, 지방정부가 보다 효율적인 재정운용을 고민하도록 유인을 제공하였으며, 일부 연구에서는 지방재정 운용의 효율성 제고와 지역경제의 생산성 개선에 일정 부분 기여하였다는 분석도 제시되고 있다. 일부



초기 실증분석 결과도 적어도 시장수익률보다 훨씬 낮은 투자처에 재원을 투입하는 사례는 많이 줄고 있는 것을 보고하고 있다.

우리나라는 일본보다 늦게 시작하였지만 결과적으로 유사한 저출산과 지방소멸 문제를 경험하고 있는 후발국이며 지방재정의 운용방식도 상당 부분 유사하다. 따라서 일본이 시행착오를 거쳐 축적한 경험을 면밀히 분석하고, 그 한계와 성과를 균형 있게 검토하는 것은 매우 중요한 정책적 과제로 봐야 한다.

향후 지방재정조정제도의 개혁 방향

오랫동안 적응해온 기존의 관행을 일시에 무너뜨리고 새로운 제도로 이행하는 것은 많은 경우 성공하기 어렵다. 향후 지방재정조정제도의 개혁은 기존의 지역균형발전 정책을 전면적으로 부정하는 방식이 아니라, 그 틀을 유지하면서도 지방정부의 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 추진되어야 한다.

첫째, 지방교부세의 균등화 기능은 유지하되 지방정부의 자체 세입 확충 노력과 재정건전성을 보다 적극적으로 반영하는 인센티브 체계를 도입할 필요가 있다. 재정력이 취약한 지역을 지원하는 것은 필요하지만, 동시에 지역경제 활성화와 세원 확대를 위한 노력이 보상받는 구조가 보다 명시적으로 마련되어야 한다.

둘째, 지방정부의 과세자율권을 점진적으로 확대할 필요가 있다. 지방소득세, 지방소비세, 재산세 등 일부 지방세에 대해 지방정부가 일정 범위 내에서 세율을 조정할 수 있도록 하면, 주민 선호와 지역 여건을 반영한 재정운영이 가능해질 것이다. 이는 Tiebout와 Oates가 강조한 지방재정의 본래 취지와도 부합한다.

셋째, 교부세와 교부금의 배분기준은 단순한 재정력 부족 보완을 넘어 인구구조 변화, 행정서비스 수요, 지방정부의 재정운영 성과 등을 종합적으로 고려하는 방향으로 발전해야 한다. 동시에 장기적으로 인구감소와 재정기반 악화로 독립적인 행정서비스 제공이 어려운 지역에 대해서는 지방정부 간 통합이나 행정구역 개편과 같은 구조적 대응도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

넷째, 국가부채의 규모 자체가 사회 및 국민경제를 위협하는 수준으로 이행시 지방재정 이전에도 적절한 한계가 작동되게 함으로써 지방재정이 국가부채로 이어지는 경로를 차단하는 노력이 개혁에 포함되어야 한다. 이러한 접근은 지역 간 경쟁을 촉진하면서도 불가피한 경우에는 구조조정을 통해 재정의 지속가능성을 확보하는 방향으로 지방재정조정제도를 전환하는 것이다. 이는 비록 생소하게 들릴 수 있지만, 우리나라에서 지방재정이 궁극적으로 안정화기능과 밀접하게 연계되기 때문에 필요하다.

결론

지방교부세는 지방자치의 근간을 이루는 핵심 제도이며, 우리 사회가 추구해 온 지역균형발전의 중요한 정책수단이였다. 그러나 인구감소, 저성장, 재정수요 확대라는 새로운 환경에서는 과거 개발연대에 설계된 제도를 그대로 유지하는 것이 최선이라고 보기는 어려운 시점에 도달하였다.

한국은 중앙집권적 역사와 자원제약상 수도권 집적경제를 통해 성장한 국가인 동시에 지역균형발전을 중요한 정책목표로 삼아 왔다. 따라서 지방재정조정제도의 개혁 역시 시대변화로 초래된 형평성과 효율성의 변화를 고려하여 두 가치를 새로이 조화시키는 방향으로 추진되어야 한다. 일본의 경

협은 지방재정의 지속가능성이 충분히 고려되지 않을 경우, 자동화된 재원이전 규칙은 장기적으로 국가재정 전체에 부담을 초래하고 궁극적으로 경제활력을 앗아갈 수 있음을 시사한다. 물론 일본의 경험을 단순히 한국에 적용할 수는 없지만, 적어도 국가재정이 균형재정에서 크게 벗어나지 않는 범위하에서 지방으로 재원이전이 이루어져야 한다는 점을 상기하고자 한다. 또한 재정책임성과 지방정부의 자율성을 강화하려는 제도개혁의 시도는 우리에게 중요한 참고가 되므로 삼위일체 개혁 수준의 제도개선언은 언제라도 실시하길 기대한다. 더 나아가 지방의 각종 재정사업에 대해 예비타당성조사 등을 사전적으로 강화하고, 더 나아가 비록 과거의 사업이더라도 수익률을 계산하고 시장수익률과 비교하는 시도 또한 강화함으로써 전체적 재정운용의 효율성이 비록 시장수익률에 미치지 못하더라도 크게 괴리되지 않도록 조정되어야 한다.

앞으로의 지방재정조정제도는 단순한 재분배를 넘어 지방정부의 혁신과 경쟁, 그리고 책임 있는 재정운용을 유도하는 방향으로 발전해야함을 숙제로 안고 있다. 균형발전이라는 목표를 유지하면서도 지방정부가 스스로 성장 기반을 확충하고 주민의 선택에 책임지는 재정체계를 구축할 때 비로소 지방분권과 국가재정의 지속가능성은 함께 달성될 수 있는데 아직까지 한국사회는 이러한 세부적 조화에 대한 인식과 체계적 노력이 부족하다. 끝으로 본고는 우리가 일본을 따라가자는 것이 아니며 또한 균형발전을 포기하지는 것도 아니다. 중요한 것은 현재의 재정이전이 지역경제의 자생력을 높이는 방향으로 작동하는가이다. 향후 지방교부세는 재정격차를 보완하는 기능은 유지하되 지방정부의 세원확충 노력, 인구유입, 기업유치, 생

산성 향상, 재정건전성 등과 함께 공존하는 성과와 연계된 지방재정조정제도로 진화하길 바란다. 작은 차이로 보이겠지만 실제 집행시 매우 다른 환경으로 변모할 것이라 확신한다. 비록 지면 제약상보다 구체적 논의를 생략하지만 기존 관행에 비해보다 넓은 관점에서 형평성과 효율성을 동시에 추구하는 새로운 지방재정 패러다임이 정립되길 기대한다. 최근 거점도시의 육성 또한 이러한 큰 방향의 일부라고 생각한다.

참고 자료

- Baldwin, R. E., & Krugman, P. (2004). "Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation." *European Economic Review*, 48(1), 1-23.
- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). *Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries*. World Development, 30(6), 899-912.
- Cabinet Office, Government of Japan. *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance (Productivity-related White Papers, various years)*.
- Doi, T. (2008). *The Political Economy of Public Finance in Japan*. Tokyo: Springer.
- Ihori, T. (2014). *Principles of Public Finance*. Singapore: Springer.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- RIETI (Research Institute of Economy, Trade and Industry). *Working Papers*. Tokyo: Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1-31.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619-644.