중앙과 지방간 재정조정제도

정부와 지방자치단체의 관계는 더 이상 행정 권한을 나누는 데 머물지 않는다. 재정 분권은 지역의 특성과 주민의 수요에 맞는 정책을 추진하고, 지방정부가 스스로 예산을 결정하고 그 결과에 책임지는 구조를 만드는 핵심 과제다. 지방재정의 확충에도 불구하고 재정 자율성과 지역 간 격차, 국고보조사업의 지방비 부담 등 해결해야 할 문제는 여전히 남아 있다. 광역통합과 지방교육재정 개편까지 재정제도의 변화가 요구되는 가운데, 중앙과 지방의 권한과 책임, 재원 배분 구조를 어떻게 재설계할 것인가가 중요해지고 있다. 중앙과 지방 간 재정조정제도의 현황과 과제를 살펴보고, 지역의 자율성과 책임성을 높이면서 균형발전을 뒷받침하기 위한 제도 혁신의 방향을 짚어본다.

박정수 이화여자대학교 연구·대외부총장, 행정학과 교수



우리나라는 지난 6.3 선거를 통해 지방자치단체장과 의원을 선출했다. 정치적 의미에서의 지방자치를 실시한 지도 벌써 30년이 넘었다. 지난 6월 선거가 아홉번째 전국동시지방선거였다는 점에서 이제는 필요조건이라 할 수 있는 정부계층간재정제도(Intergovernmental Fiscal Relations)의 관점에서 지방분권의 의미에 대해 되새겨볼 필요가 있다.

우리는 지난 1948년 정부 수립 후 제헌헌법을 마련했고 그 이듬해 지방자치법의 제정을 통해 지방자치를 시작했다. 박정희 정권 때 전면 중단되었다가 1991년에 이르러서야 지방의회가 부활되었고 1995년 전국동시지방선거를 통해 민선자치시대를 본격적으로 열었다. 하지만 여전히 선거 과정에 주민주권이나 지역의 경쟁력과 같은 이슈보다는 전국적 이슈에 휘말리는 모습은 미성숙의 증거로 아쉬움이 남는다.

분권이란, 말 그대로 한 곳에 집중된 권한과 그에 동반된 책임을 분산함을 뜻하는 개념으로 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권으로 구분된다. 여기서 재정적 분권은 상위정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하는 것을 말한다. 지역별로 서로 다른 주민들의 선호와 환경을 반영하여 차별화된 공공서비스를 제공할 수 있다면 모든 지역에 대해 획일적인 경우보다 후생수준을 높일 수 있다. 지방은 경쟁하고 주민들은 지방정부의 반응성과 이동성을 통해, 또는 허시먼(A. Hirschman)이 이야기한 투표와 이탈(Voice or Exit) 기제를 통해 시장에서 사적재를 선택할 때와 같이 효율성이 증대될 수 있다. 나아가 공공서비스 지



출책임이 주민과 가까이 있는 지방정부에게 주어짐에 따라 지방정부와 주민간의 연계가 강화됨으로써 책임성 또한 증진된다. 이론이 그렇다.[1]

양적으로는 1990년과 비교해 지방재정의 규모가 18.75배나 급증했고 전체 재정지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비중이 OECD 국가 가운데서도 매우 높은 수준을 나타내는 등 형식적인 측면에서는 재정분권이 빠르게 자리를 잡아가고 있다. 하지만 구조적인 측면에서는 여전히 수도권 집중과 맞물려 재정분권자체에 대한 회의론이 여전하다. 대표적인 문제로 지방재정의 대폭 확충에도 불구하고 대부분의 지방자치단체가 재정부족을 호소하고 있고 재정자립도는 40.89%에 불과하다. 지난 8월 5일 경기도지사의 재정비상선언 발표는 많은 사람들을 놀라게 했다.[2] 아울러 지방자치단체가 자율성은 원하지만 책임은 지지 않으려는 문제, 주민들의 무관심과 낮은 참여 문제, 지방분권과 지역균형발전간의 갈등 문제 등으로 현실에 이를 구현하는 데 많은 어려움에 봉착해 있다.

미국의 경우, 연방제 국가로 우리와 시스템이 매우 상이하지만 그래도 지방정부의 책임성 차원에서 근간이 되는 세금인 재산세가 다른 여타 세원으로 충당하지 못하고 남은 지출수요를 감당하도록 하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 아울러 현재와 같이 모든 지방정부 세원의 종류와 세율을 국회가 정하고 재산세의 과세표준이 되는 재산가액까지 중앙정부가 정하는 제도는 지방분권과 정면으로 배치된다. 지방정부들이 탄력세율제도가 명시되어 있음에도 불구하고 이를 전혀 활용하지 않고 암묵적인 담합을 하도록 유도하는 문제를 해결해야 한다. 현재와 같이 지방교부세와 같은 일반재원보다 국가정책상 필요에 의한 국고보조금이 더 비중 있게 운용되어서는 안 된다. 지방재정 이론에서 강조하는 편익과 비용간의 연계로부터 문제해결의 실마리를 찾아야 한다.

1 대표적인 지방재정이론으로 오우츠(W. Oates)의 분권화정리와 티부(C. Tibout)의 발로 하는 투표이론을 꼽는다. 전자는 지방정부가 중앙정부보다 지역공공재를 더 효율적으로 공급할 수 있다는 것이고 후자는 주민이 자신이 원하는 서비스와 세금 패키지를 제공하는 지방으로 거주지를 옮겨 선호를 표현, 자원배분의 효율성을 높인다는 이론이다.

2 경기도는 인구(약 1,400만 명)와 예산 규모가 가장 큰 광역자치단체이지만, 외형적 규모에 비해 실질적인 재정 자율성과 자체 세원의 한계로 인해 재정적 압박을 크게 받고 있다. 특히 국가와 지방자치단체간의 재정 불균형을 조정하는 지방재정조정제도(지방교부세, 국고보조금 등)의 구조적 한계와 역설이 경기도의 재정 부족 상황을 심화시키는 핵심 원인으로 지적된다. 신도시 개발과 인구 유입으로 도로, 교통, 복지, 교육 등 필수적인 대규모 인프라 투자 수요가 끊임없이 발생한다. 반면 서울에 비해 자체 수입(지방세 등)의 비중이 낮으며, 그마저도 취득세 등 부동산 경기 변동에 매우 취약한 세목에 치중되어 있다. 부동산 거래가 침체되면 경기도 세입은 직격탄을 맞는다. 또한 중앙정부가 추진하는 전국 단위 복지 및 민생 사업의 상당수가 지방비 매칭(국비:지방비 비율 분담)을 요구한다. 인구가 많은 경기도는 필수적으로 부담해야 하는 매칭비 부담액(의무적 경비)이 전국에서 가장 커서 자체적으로 사용할 수 있는 재량 재원이 극도로 제약된다.

1. 정부계층간재정관계 제도혁신

이재명 정부의 정부계층간재정관계 구조조정이 '기득권의 벽'에 부딪혀 공전하고 있다. 이미 이해관계자가 형성되어 있어, 단순히 성과가 낮다는 이유만으로 사업을 줄이거나 폐지하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 정부의 구조조정은 데이터에 기반한 냉철한 근거와 함께, 기득권을 설득하거나 돌파할 수 있는 정치적 의지가 결합되어야 한다. 중앙정부에 의존하는 '무늬만 지방자치'는 결국 중앙부처의 권한을 유지시키고 예산의 효율성을 떨어뜨리는 핵심 원인이다. 실질적인 구조조정 차원의 분권화를 위해서는 '돈의 흐름'과 '책임의 소재'를 근본적으로 바꿔야 한다.

첫째, 현재의 특정목적보조금의 '포괄보조금(Block Grant)' 제도로의 전면 전환이 필요하다. 국고보조금은 중앙부처가 세부 항목을 정해주는 '꼬리표 달린 예산'이다. 과감히 칸막이를 제거해야 한다. 개별 사업별로 내려주는 보조금을 지역개발, 복지, 교육 등 큰 덩어리의 포괄보조금으로 전환하게 되면 중앙부처의 세세한 지침을 따르는 것이 아니라, 지방정부가 지역 특성에 맞게 사업 우선순위를 정하고 예산을 배분하게 된다. 아울러 이 과정에서 중앙부처의 세부 사업 관리 인력은 자연스럽게 감축될 수 있다.

둘째, 진정한 지방세 확충을 통해 재정 자립을 제고해야 한다. 보조금 비중을 낮추고 지방 스스로 걷는 세금을 늘려야 중앙부처의 간섭에서 벗어날 수 있다. 소득세 등 국세 항목 중 일부를 과감히 지방세로 전환하여 지방의 자주 재원을 확충해 자기책임성을 강화해야 한다. 보조금을 받기 위해 중앙부처에 로비하는 구조가 아니라, 지역 주민에게 세금을 걷어 쓰는 구조가 되면 주민들의 감시가 강화되어 '실질적인 지출 구조조정'이 현장에서 일어나게 된다. 우리와 같이 수도권과 비수도권의 경제력 차이가 큰 경우 지자체 간에 직접 재원을 조정하는 수평적 재정조정제도, 즉 공동세(Shared Tax) 도입이 필요하다. 독일처럼 국세의 일부를 중앙과 지방이 일정 비율로 공유하고, 그중 일부를 재정력이 강한 지자체(수도권)가 약한 지자체로 직접 이전하는 '공동세' 체계로 전환하는 방안을 적극적으로 도입할 필요가 있다.

셋째, 단순히 예산만 주는 것이 아니라, 정책을 결정할 '입법·행정권'을 넘겨야 한다. 포괄적 사무 이양을 통해 중앙정부가 쥐고 있는 인허가권과 규제 권한을 지방으로 이양해야 한다. 모든 지자체가 똑같은 행정 조직을 가질 필요가 없다. 조직 구조조정의 자율권을 부여해야 한다. 지방국토관리청, 지방노동청 등 특별지방행정기관도 폐지하고 기능을 이양할 필요가 있다.

넷째, 중앙부처의 기능 재설계(Restructuring)가 긴요하다. 지방으로 권한이 넘어가면 중앙부처의 역할은 '집행'에서 '기획 및 평가'로 바뀌게 된다. 지방 이양으로 인해 할 일이 줄어든 중앙부처의 하부 조직을 과감히 폐지하거나 통폐합하는 기회가 된다. 이는 정부 예산 구조조정의 가장 직접적인 방법이 될 것이다. 중앙정부는 직접 사업을 하기보다, 지방정부가 예산을 효율적으로 썼는지 평가하고 그 결과를 다음 해 재정지원에 반영하는 '심판'의 역할에 집중하는 구조다. 돈과 권한을 가진 중앙부처가 스스로 기득권을 내려놓지 않는다. 정부간관계는 권한에 대한 쟁투일 수밖에 없다. 따라서 이는 부처 간 협의, 중앙정부와 시도간 협의가 아니라, 국가 통치 차원의 강력한 분권화 특별법이나 헌법적 가치로 추진되어야만 실효성을 가질 수 있다. 작금 논의되는 헌법개정 기회를 지방분권 헌법개정의 기회로 살려보면 좋겠다.

2. 광역통합의 과제

수도권 인구집중 추세는 어제오늘의 문제가 아니다. 1970년 이래 지속되었고 결국 수도권의 지식기반산업의 생산성 증가와 비수도권 제조업 도시 및 농어촌의

생산성 감소 추세가 주도해왔다. 서울 인구는 약 930만 명이다. 도시가 사람을 끌어당기는 이유는 기본적으로 생산성과 쾌적도 두 가지로 요약할 수 있다. 하지만 모두가 가장 생산적이고 가장 쾌적한 도시로만 모여들지는 않는다. 도시가 커질수록 통근시간과 주거비가 높아지고 이러한 혼잡비용이 도시의 편익을 넘어서면 주민이 줄어들게 된다.

이재명 정부가 추진하는 '5극 3특(5개 초광역 메가시티+3개 특별자치도)' 체제는 수도권 일극 체제를 타파하고 지역 주도의 균형 발전을 도모한다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 특히 지난 6월에 지방선거를 앞두고 시·도 간 통합제도 도입이 진척된 것은 비수도권의 생존 전략으로서 의미가 크다. 하지만 '상향식(Bottom-Up)' 추진 방식이 가진 내재적 한계와 행정적·정치적 복잡성으로 인해 해결해야 할 과제가 산적해 있다.

첫째, 상향식 통합의 한계와 갈등 관리다. 상향식은 주민 의사를 존중한다는 장점이 있지만, 지역 간 이해관계가 충돌할 때 이를 조정하기 매우 어렵다. 지역 이기주의(NIMBY) 및 주도권 싸움으로 통합 지방정부의 청사 소재지, 명칭, 핵심 인프라 유치 등을 놓고 지자체 간의 극심한 갈등이 발생한다. 행정 공백 및 불확실성으로 지자체장들이 선거를 의식해 '보여주기식' 통합에 매몰될 경우, 실제 행정 서비스의 연속성이 떨어지고 공무원 조직 내의 혼란이 가중될 우려가 있다. 갈등을 민주적으로 관리할 수 있는 '초광역 거버넌스'의 법적 권한을 명확히 하고, 갈등 발생 시 중앙정부가 중재할 수 있는 객관적인 가이드라인을 마련해야 한다.

둘째, '무늬만 통합'을 방지하고 실질적 권한과 재정을 이양해야 한다. 단순히 행정 구역을 합치는 것만으로는 수도권 집중을 막기 역부족이다. 재정자립도 문제로 통합된 메가시티가 독자적인 경제 생태계를 구축하려면 예산 편성권과 세제 혜택 등 강력한 재정 분권이 뒷받침되어야 한다. 현재처럼 중앙정부의 보조금에 의존하는 구조라면 '대규모 가난한 지자체'가 될 뿐이다. 가격기능을 수행할 수 있는 소득세 중심 국세의 지방세 이양 비율을 획기적으로 높이고, '초광역 특별계정' 신설을 통해 통합 지자체에 실질적인 예산 집행권을 부여해야 한다.

셋째, 주민 소외 대응 및 민주적 정당성 확보가 필수적이다. 중앙정부 지원에 주목한 정치적 합의에 치중하다 보면 실제 주인공인 주민의 목소리가 소외될 수 있다. 통합 과정이 주민 투표나 충분한 공청회 없이 정치권의 결단으로만 흐를 경우, 통합 후에도 주민들의 소속감 저하와 행정 불신으로 이어질 수 있다. 주민참여 예산제 확대, 통합 관련 정보의 투명한 공개, 그리고 주민 투표 등 숙의 민주주의 절차를 거쳐야 한다.

넷째, 권역 내 소외 지역이 발생할 수 있다. 메가시티 내부에서도 거점 도시(광역시)와 주변 소도시·농어촌 간의 격차가 심화될 수 있다. 빨대 효과(Straw Effect)로 통합 후 인프라와 일자리가 특정 거점 도시로만 쏠려, 주변 중소도시가 오히려 더 빠르게 쇠퇴하는 부작용이 나타날 수 있다. '5극 3특' 전략 내에서 거점 도시와 주변 지역 간의 상생 발전 모델(교통망 연계, 공공기관 분산 배치 등)을 정교하게 설계해야 한다.

통합특별시특별법을 통해 전남광주특별시가 출범했다. 우려하던 다원화된 청사체계, 행정비용 및 접근성 문제, 농산어촌의 소외감, 유사중복기관조정의 마찰, 무엇보다 초기 재정지원의 착시효과와 자체 세원 확보한계 문제가 남았다. 서울 수도권에 버금가는 경쟁력을 확보해 수도권과 비수도권의 격차를 줄이는 것이 목적이라는 점에서 방향이 타당하더라도 더 중요한 것은 체계적인 시행과정이라는 점을 다시 강조하게 된다.

3. 지방교육재정교부금 구조조정

이재명 정부가 내년 예산안을 820.9조 원 규모로 편성했다. 이는 올해 본 예산보다 12.8% 증가한 규모다. 역대 최대 규모의 투자를 통해 성장주도형 재정 선순환 구조를 안착시키는 데 중점을 두었다. 성장잠재력의 하락으로 저성장이 고착화될 수 있는 우리 경제의 갈림길에서 잠재성장률의 추세적 반등을 뒷받침하고, 성장의 과실이 국민 모두에게 확산될 수 있도록 하는 데 주안점을 두었다고 한다.

문제는 지속가능성으로 반도체 초호황에도 불구하고 국가부채가 1년 새 무려 130조 원 가까이 증가해 중장기재정운용에 비상등이 켜졌다. 정부가 계획한 관리재정수지 적자 규모는 무려 104.2조 원으로 규모의 문제보다 증가 속도가 문제다. 지난 2000년부터 2025년까지 한국의 GDP 대비 국가채무비율은 16.5%에서 48.8%로 3배 증가했고 이는 OECD 국가 중 최고 수준이다.

나랏빚이 결국 미래세대의 부담으로 이어진다는 점, 비기축통화국으로 글로벌 신용평가에 민감할 수밖에 없다는 점을 강조한다. 자산이 2조 원 이상이거나 정부의 손실보전 의무가 있는 37개 주요 공공기관이 지고 있는 부채도 올해 778조 원을 돌파하고 4년 새 219조 원 증가해 2030년 997.4조에 달할 전망이다. 고령화 속도, 저출산 추이 등을 감안해 당연히 지출구조조정을 해야 한다.

대표적인 지출구조조정 영역으로 지속적으로 지적되어온 것이 지방교육재정부문이다. 초중고 교육수요자인 3~17세 학령인구는 2000년 1,138만 명, 2026년 536



만 명에서 2070년 247만 명으로 계속 축소될 전망이다. 그럼에도 불구하고 현재의 칸막이 방식 재정배분 구조로 세수에 기계적으로 연동해 교육재정 총량이 결정되어 효율적인 자원 배분의 걸림돌이 되고 있다. 과거 개발연대, 재원이 부족함에도 불구하고 일정 규모의 교육예산을 보장함으로써 보편교육 확산에 크게 기여했던 제도이지만 이제는 재원 낭비의 원흉이 되고 있다. 지역의 자산인 학교를 유지하는 비용이 지역주민에 의해 부담되지 않고 중앙정부로 전가되는 연성예산제약(Softbudget Constraint)이 주된 원인으로 지적된다.

우리는 2000년 이후 학생 수 감소에도 불구하고 학교를 계속 늘려왔으나 일본은 학교 수도 거의 같은 비율로 축소하고 있음에 주목할 필요가 있다. 나아가서 이렇게 교육수요자 변화 추이를 전혀 반영하지 못하는 기계적 세수 연동 방식의 폐해는 고등교육으로 고스란히 전가되고 있다. 초·중등학생 1인당 교육비가 세계 최고 수준인데 반해 대학생 1인당 교육비는 OECD 평균의 약 3분의 2 수준에 머물러 전체 OECD 국가 중 최하위권이며 이미 2013년을 기점으로 대학생 1인당 교육비가 초중등교육에 추월당했는바 이는 유례를 찾기 어렵다.

동일한 비용으로 더 큰 교육 효과를 달성할 수 있도록 지방교육재정 총량 산정부터 성과평가 및 환류에 이르기까지 전면적 개혁이 필요한 시점이다. 기계적으로 세수에 연동되어 있는 지방교육재정교부금과 법정전출금은 전면폐지하고 단위학교 표준교육비용을 총액 배분하며, 예산 편성과 집행의 자율성을 점진적으로 강화해야 한다. 국가재정이 감내할 수 있도록 소득증가와 물가상승 범위내에서 지방교육비를 증가시키되 학령인구 비중의 변화를 반영해야 한다.

다행하게도 정부는 재정운용 패러다임을 전면 전환해 내국세 연동구조를 55년 만에 개편하고 미래대응기금을 신설하는 등 고강도 지출구조조정을 하기로 했다. 초중고로만 집중되던 재원을 대학 및 영유아교육과 보육으로 다각화하고 지출항목과 산정기준도 현실화해 학생맞춤통합지원도 대폭 반영하기로 했다. 여기서 한 걸음 더 나아가 지방교육재정과 지방재정의 통합운영도 검토할 때가 되었다.

4. 지방재정조정제도 혁신

지방재정조정제도는 국가와 지방자치단체 간, 그리고 지자체 상호 간의 재정 격차를 완화하고 전국 어디서나 최소한의 행정 서비스를 제공받을 수 있도록 재원을 수평·수직적으로 재배분하는 제도다. 그러나 최근 세수 변동성 증대, 학령인구 급감 및 초고령화, 수도권 대도시와 지방소멸위험지역 간의 상반된 행정 수요 등으로 인해 제도 개편 필요성이 강하게 제기되고 있다. 국세 세수 변동성에 따른 지방재정 불확실성, 국고보조 사업의 과다한 지방비 매칭 부담, 행정 수요 측정 기준의 비현실성 문제는 시급하게 해결해야 하는 과제다.

반도체 초과세수로 적립된 미래대응기금을 제외한 뒤 남은 내국세를 기준으로 지방교부세를 산정하는 문제로 지방의 반발이 상당하다. 차제에 지방재정운용의 전환 계기로 삼는 것이 바람직하다. 지방의 의사결정 권한을 존중하는 포괄보조금 확대, 교육과 일반행정의 연계 강화를 통한 재정칸막이 해소, 지방재정안정화계정 및 기금운용의 법제화를 통한 경기 변동 방지 대책 마련 등도 고민해야 한다. 무엇보다 우리는 왜 지방자치를 해야 하는지에 대한 근본적인 질문에 기초해 지방재정의 틀을 재구조화하는 수준의 혁신 노력이 필요한 시점이다. 국민이 바라는 것은 중앙과 지방의 권한 재배분이 국민의 삶을 어떻게 바꾸고 결과에 대해 누가 설명하는지를 분명히 하는 것이다.