

이전 재원의 직접 재원화와 투자 컨트롤타워 구축이 필요하다

— 지역 특성 고려한 지자체의 인프라 투자 사실상 불가, 재정 지원 방안 혁신해야 —

김 홍 환 한국지방세연구원 연구위원

문재인 정부의 지역 정책과 딜레마

문재인 정부는 집권 이후 지방 분권을 적극적으로 추진하고 있다. 지방 분권¹⁾에 대한 의지는 헌법 개정안 및 국정 과제 등을 통해 적극적으로 표현되고 있다. 국정 과제의 내용을 중심으로 살펴보면, 5대 국정 목표 중 ‘고르게 발전하는 지역’에서 지방분권 과제를 제시하고 있다. ‘고르게 발전하는 지역’의 전략은 크게 세 개로, 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권, 골고루 잘사는 균형발전, 사람이 돌아오는 농산어촌 등이다.

이러한 국정 과제의 구성을 바탕으로 유추하면 문재인 정부는 지방 분권과 국가균형 발전을 양대 축으로 지역 정책을 추진하며, 그 핵심은 ‘고르게 발전하는 지역’이라는 국정 목표에서 나타나듯이 국가균형 발전에 보다 무게추가 쏠려 있다고 할 수 있다. 즉, 중앙 권한의 지방 이양(지방 분권)을 통해 국가균형 발전을 추진한다는 것으로 이해할 수 있다.

여기에서의 문제점은 ‘지역이 고르게 발전’하기 위한 ‘중앙 권한의 지방 이양’은 논리적 연계가 없다는 것에 있다. 오히려 지역균형 발전 정책은 지

방분권 추진을 저해할 가능성이 농후하며, 이는 참여정부에서도 확인된 바 있다. 참여정부에서도 지방 분권을 적극적으로 추진하고자 하였으나 그 성과는 미미하였다. 이른바 국가균형 발전의 병행 추진으로 인한 것이었다. 양 정책이 상충하였던 것은 재정 권한의 이양 여부와 관련이 있다. 즉, 지방 분권의 핵심은 중앙정부가 독점하는 재정 권한을 지방으로 이양하는 재정 분권에 있는데, 참여정부에서는 균형 발전을 추진하기 위해 재정 권한을 중앙이 독점적으로 행사하였기 때문이다.

이와 관련하여 많은 지방분권론자들이 재정 권한을 지방으로 이양하면 지방자치단체가 저마다의 개성과 특질을 바탕으로 지역 경제를 활성화시킬 수 있으며, 이로 인해 균형 발전을 달성할 수 있다고 주장한다. 그러나 이러한 주장에는 반대의 경우도 발생할 수 있다는 점이 간과되고 있다. 즉, 지방자치단체의 재정사업이 실패하는 경우이다. 특히 이때 규모의 경제효과가 작용할 경우, ‘빈익빈 부익부’ 현상이 심화되어 지역 간 격차는 더욱 확대될 가능성이 있는 것이다.

따라서 그간의 실패를 거울삼아 재정 분권과 지

1) 문재인 정부에서는 ‘자치분권’이라는 용어를 주로 사용하고 있다.

역균형 발전을 동시에 추진할 수 있는 묘안을 고민해야 한다. 본고를 통해 이에 대한 필자의 의견을 제시하고자 한다.

지자체 재정 여건에 대한 인식 개선 필요

지방자치단체 재정 여건에 대해 크게 두 가지 잘못된 인식이 있다고 판단된다. 하나는 지방 재정 여건이 지역 인프라 투자 정책을 충분히 수행할 수 있는데 비효율적으로 낭비된다는 인식이며, 다른 하나는 현재 중앙에서 지방에 교부되는 재원을 잘 배분하면 이것을 통해 지역 인프라 구축 재원을 마련할 수 있다는 인식이다.

먼저, 첫 번째 인식에 대해 살펴보고자 한다. 2018년 예산 기준 지방재정 현황을 평균 지방자치단체²⁾를 통해 설명하면 세입 중 71.4%가 이전 수입이며, 자체수입은 28.6%에 불과하다. 따라서 세출에 있어서도 전체 예산 중 81.9%가 사업 경비인데, 이 중 보조 사업에 53%를 투입하고 있다. 또한, 자체사업 27.6%가 실질적 의미의 재량 사업이 아니라 법령 등을 통해 지방자치단체가 의무적으로 지출해야 하는 경비가 15%³⁾ 이상 포함되어 있다. 즉, 전체 평균적 지방자치단체는 예산 중 약 10%가 자율적인 재원이라고 할 수 있다.

여기에서 고려되어야 할 것이 이러한 분석은 서

울시, 경기도 등 자율적 재원 및 예산 규모가 매우 큰 극대치가 포함되어 있다는 점이다. 대부분의 지방자치단체의 자율 재원은 5% 이하이고 자치구의 경우 제로(0)에 수렴하는 상황이다. 즉, 지방 재정 여건이 매우 경직성이 높고 비자율적 재원이므로 지방자치단체가 지역 인프라에 투자할 재정적 여력은 크지 않다는 것이다.

두 번째 인식으로서, 현행 국고보조금과 지방교부세라는 이전 재원을 잘 배분하면 지역 인프라 투자 재원을 확보할 수 있느냐에 대해 살펴보고자 한다. 이는 이전 재원의 성격에 관한 것인데 이전 재원이 지역 발전 재원으로 활용될 수 있느냐에 대한 것이다. 결론을 먼저 제시하면, 이전 재원은 지역 발전 재원으로 활용하기 어렵다.

먼저, 지방교부세의 재원 성격에 대해 「지방교부세법」 제1조와 이를 구체화하고 있는 ‘지방교부세 산정해설’을 기초로 규명하면, “지방교부세는 지방자치단체가 법령 등에 따라 의무로 부여된 행정 역무를 지역적 재정력과 관계없이 모든 국민에게 동일하게 서비스해야 하므로 이를 위한 재원”이라 정리할 수 있다. 즉, 새로운 지역 발전 재원이 아니라 이미 법령을 통해 지방자치단체가 수행해야 하는 행정 서비스에 대한 비용이 지방교부세이다. 지역 개발 재원이 아니라 공공 서비스 생산

평균적 지방자치단체의 세입 · 세출

세 입	이전수입 71.4%		자체수입 28.6%
	보조금 40.0%	지방교부세 31.4%	
세 출	정책사업 81.9%		행정운영경비 등 18.1%
	보조사업 53.0%	자체사업 27.6%	

2) 실제로 존재하는 것이 아니라 지방자치단체의 재정 여건을 평균 개념으로 구현한 것이다.

3) 이와 관련된 정부 통계는 없으나 필자가 2013년 예산 자료를 재량 재원을 최대한 산정하기 위해 법적·의무적 경비를 매우 보수적으로 분석한 것이다.

비용인 것이다. 특히, 지방교부세는 이러한 행정 역무를 산출하여 규모가 제시되는데 최근 5년간 필요액의 약 90% 수준만 보전해주고 있다는 점도 고려해야 한다.

국고보조금은 이러한 명확한 법적 근거는 없으나, 2018년 부처별 국고보조금을 살펴보면 상위 5개 부처가 전체 약 50조원의 90%인 44.7조원을 차지하고 있다. 보건복지부 30조원(60%), 국토교통부 4.7조원(9.4%), 환경부 4.4조원(8.6%), 문화체육관광부 1.4조원(2.7%) 등이다. 즉, 국고보조금은 사용 목적이 특정화된 재원이므로 국토교통부 재원을 제외하면 지역 개발에 투자할 수 없다. 더욱이 국토교통부 재원 역시 실질적 지역 개발보다 도로 유지보수 등 현상 관리를 위한 재원이라는 점에서 지역 개발에 투입하기 어렵다.

정리하면, 국고보조금과 지방교부세라는 지방자치단체 재원의 70% 이상을 차지하는 이전 재원은 지역 인프라 구축에 투자하도록 이전되는 재원이 아니라 현행 법령을 통해 지방자치단체가 생산해야 되는 서비스의 생산 비용을 보전하는 재원이다. 따라서 이전 재원의 합리적 배분을 통하여 지방자치단체의 지역 인프라 투자 재원을 확보할 수 있다는 주장은 성립하지 않는다.

재정 지원 필요성과 지역개발 재원 마련 방안

평균적 지방자치단체가 이전 재원을 통해 소요 재원을 마련하는 비중이 70%가 넘고 해당 재원이 경상적 경비 형태로 용처가 정해져 있으므로, 지자체가 지역적 특성을 고려해 지역 인프라 투자를 하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 지방자치단체에 의한 지역 인프라 투자 재원을 마련하기 위해서는 두 가지 여건이 조성되어야 한다. 하나는 중앙정부가 국세로 걷어 지방에 이전하는 재원을

지방이 직접 지방세로 걷게 하여 지방자치단체가 스스로 용처를 정할 수 있도록 하는 것이다.⁴⁾ 다른 하나는 국토교통부, 해양수산부, 산업통상자원부, 산림청, 농촌진흥청 등 중앙정부의 여러 부처·청에서 개별적으로 운용하고 있는 지역개발 예산을 개별 부처 단위가 아니라 국가균형발전위원회와 같이 부처 할거주의가 나타나지 않는 제3의 기관을 통해 예산을 배분하도록 하는 것이다.

먼저, 첫 번째 여건 조성과 관련하여 해당 지역을 관할하는 지방자치단체가 지역 인프라 투자에 대해 가장 잘 파악하고 있다는 것은 자명하다. 따라서 중앙정부가 결정하던 지역 인프라 투자 재원을 지방세로 이양하여 지자체가 인프라 투자의 주체가 될 수 있도록 하는 것이 지역 인프라 투자의 효율성을 제고하는 최적의 방안이다. 즉, 중앙정부의 재정 지원 방안을 혁신적으로 개편하는 것이다.

둘째, 지역 인프라 투자 재원의 적절성을 위한 방안으로서 산재되어 있는 인프라 투자 주체를 하나로 통합해야 한다. 그간 개별 부처별로 관할 인프라의 균형적 또는 효율적 배분을 추진하였으나 이는 지역에 대한 종합적 인프라 투자를 고려할 수 없는 방식이다. 즉, 지역 인프라 투자의 시너지효과를 위해서는 컨트롤타워를 중심으로 종합적 접근이 필요하다는 것이다. 구체적 방안으로는 지역 인프라 투자 재원을 하나로 통합하여 지역 균형발전특별회계로 운영하거나, 2004년 이전의 지방양여금 방식도 대안이 될 수 있다.

정리하면, 이러한 종합적인 제도 설계는 재정분권의 속도와 규모가 결정되어야 가능하나, 분명한 방향은 지방자치단체의 자율성과 지역 인프라 투자의 균형과 효율을 확보하기 위해서는 이전 재원의 직접 재원화, 인프라 투자 컨트롤타워 구축이 이루어져야 할 것이다. END

4) 이른바 재정분권의 핵심적 사항이다.