

# 재정분권에 대한 이해와 오해

- 지방소비세 제도와 재산세공동과세 제도를 중심으로 -

Misunderstanding on the Concept of Fiscal Decentralization and Its Consequences

- Focus on Local Consumption Tax and Property Tax Sharing System of Seoul in Korea -

김 태 영 (경희대학교 행정학과 교수)

## *Abstract*

Taeyoung Kim

The paper attempts to clarify the concept of fiscal decentralization so that they could successfully proceed the decentralization policy. The fiscal decentralization focuses on the devolution of fiscal authority to the local government. In case of transferring the tax money from national government to local governments, it could be as the same as general revenue sharing among local governments. The property tax sharing system of Seoul shows that it targets to reduce the fiscal disparity among district governments in Seoul. In the view of benefited district government from the system, it could be misunderstood as a fiscal decentralization policy. In the same token, the newly introduced local consumption tax system might mislead the benefited local governments to regard the local consumption tax as a fiscal decentralization policy. Specifically, the modified local consumption tax lost the decentralization spirits in the process of legalization. Fiscal decentralization is related to the transfer of fiscal authority to the local governments, not to the transfer of financial resources to the local governments.

Keywords: Fiscal Decentralization, Local Consumption Tax, Property Tax Sharing System

## I. 문제제기

재정분권은 자치분권과 마찬가지로 이념화된 측면이 없지 않다. 분권이라는 표현이 쉽게 도전 받기 어려운 시대에 살고 있다는 의미다.<sup>1)</sup> 국민조세부담이 증가하지 않은 한, 재정분권이 강화되

1) 이념화란 합리적 판단에 기초하여 현상을 이해하는 것이 아니라 일종의 정치신념에 기초하여 현상을 이해한다는 점에서 활용된 용어이며, 분권이 이념화되었다는 말의 의미는 곧 분권의 개념에 대한 올바

면 이득을 보는 지역과 손해를 보는 지역이 존재하기 마련이다. 재정분권(fiscal decentralization)은 중앙정부의 재원(financial resources)이 지방정부에 이양되는 것을 의미하지 않는다. 중앙정부의 재정권한(fiscal authority)이 지방정부로 이양되는 것을 의미한다.<sup>2)</sup> 말하자면 재정을 확보할 수 있는 권한이 이양된다는 것을 의미하며, 그 결과 재정분권은 재정을 확보할 능력이 부족한 지방정부에게는 도움이 되지 않는다. 결국 재정분권은 의도와 달리 국가와 지방의 문제가 아니라 지방 간 문제가 되고 만다. 재정분권에 대한 오해의 시작점은 바로 재정분권의 개념 자체에 대한 이해부족에서 비롯된다.<sup>3)</sup>

국세의 지방이양이 재정분권의 큰 축이라는 입장도 따지고 보면, 부유한 지역에게 유리한 재정환경을 제공해주는 것에 불과하다. 국가재정의 상당 부분은 이전재원으로 할당되어 있으며, 이전 재원 중 약 50%는 보통교부세(general revenue sharing) 방식으로 지방에 이전되기 때문에 이는 사실상 지방자치단체의 자체수입으로 간주될 수 있다. 그런데 국세의 지방이양으로 인하여 지방세 비중이 증가하게 되면, 보통교부세 총액은 감소할 수밖에 없으며, 결국 재정여건이 열악한 곳의 수입은 줄어들게 된다. 더군다나 이들 지역은 지방세원(local tax base)이 취약하기 때문에 재정을 확보할 수 있는 권한이 주어진다고 하더라도 지방세 수입 증가에는 큰 변화가 없다. 한편 지방세 비중이 증가하게 되면, 재정여건이 양호한 지역의 경우 추가적인 세수입의 증대를 기대할 수 있고, 다른 한편으로는 보통교부세 감소로부터 파생되는 부정적 효과도 크지 않아서 결과적으로 재정여건이 더 개선된다. 말하자면 원론적인 의미의 재정분권이 추진되면, 부유한 지역은 더 부유해지게 되고, 열악한 지역은 더 열악해지게 된다.

그렇다면 누가 재정분권을 지지해야 하는가? 누가 재정분권을 반대해야 하는가? 아울러 재정분권을 지지하는 세력이 추진하는 몇 가지 대책들이 과연 재정분권 대책이라고 할 수 있는가? ‘분권’이 이념화되어 누구에게 더 유리한 상황인지에 대한 구체적인 검토 없이 재정분권 추진이 맹종되는 경향이 있다. 지방자치제도는 군사정권의 독재를 극복하는 과정에서 부활된 민주주의의 상징이다. 지방분권은 민주공화국의 구현에 중요한 요소이며, 지난 30여 년 간 대한민국 민주주의 발전에 크게 기여해왔다. 정치행정 관점에서 지방분권은 권한의 지역적 분산이라는 관점에서 긍정적 측면이 있다. 주민과의 근접 거리에서 정치와 행정이 이루어지기 때문에 민주주의를 구현하는데 더 유리하다는 것이 정설이다. 그러나 재정적 의미에서 지방분권은

른 이해가 쉽지 않게 되었다는 것을 의미한다.

2) David Coady(2017)는 재정분권을 다음과 같이 정의한다. “Fiscal decentralization is a transfer of responsibility for fiscal policies from the national level to the region, sub-region, or local levels” 말하자면 재정분권은 재정정책의 책임의 이양을 의미한다는 것으로서 재원의 이양이 아니라 재정권한의 이양을 강조한다. World Bank(2018)도 Fiscal Decentralization을 통하여 재정분권의 핵심은 재정을 자율적으로 활용할 수 있는 권한과 재정을 자기 책임(responsibility)하에 창출할 수 있는 권한을 지방정부로 이양하는 것을 의미한다고 적시하고 있다.

3) 정부의 재정분권 추진1단계, 2단계 추진방안도 국세의 지방 이양에 초점이 맞추어져 있으며, 각종 언론 보도 역시 재정분권은 곧 국가 재원의 지방으로의 이양을 의미한다고 보도하고 있다. (매일경제, 2018년 10월 30일)

권한의 시장화라는 의미를 내포하고 있다. 지역 간 경쟁을 통한 효율성 제고가 핵심 목표다.<sup>4)</sup> 경쟁에서 낙오한 지역은 불가피하게 재정적으로 어려울 수밖에 없으며, 이를 거부감 없이 받아들여야 하는 것이 지방자치시대의 미덕이다. 권한이 제한된 중앙정부가 상황을 조정(fiscal coordination)할 능력이 부족해지면 지역 간 재정격차(fiscal disparity)는 현실이 되고 만다.

한국사회에서 그 동안 지방분권과 재정분권을 강하게 지지해온 정치세력은 진보주의의자들이다. 진보주의자들은 통상 개인의 자유보다는 전체의 평등을 더 우선시 한다. 지방자치와 관련해서도 지역 간 평등을 더 중시하는 쪽은 진보주의자들이다. 공동체 전체의 평등을 더 중시하기 때문에 상대적으로 지방재정조정제도에 더 큰 관심을 갖고 있으며, 재정여건이 열악한 지역에 대한 다양한 형태의 배려를 감안한 정책들을 내놓고 있다.<sup>5)</sup> 그러나 재정분권은 기실 이와 같은 공동체 전체의 평등을 지향하는 이념과는 상반되는 정책이다. 장기적으로 보면, 지역의 근원적 경쟁력을 강화시킨다는 긍정적 측면도 있을 수 있지만 단기적으로는 재정분권은 불가피하게 지역 간 재정격차를 심화시킨다. 나쁜 중앙정부를 전제로 한다면, 진보주의자들은 지방분권을 지지해야 할 것이지만, 착한 중앙정부를 전제로 한다면, 진보주의자들은 오히려 중앙집권을 지지해야 할 것이다. 민주화 이후의 지방자치에 대해 생각해본다면 과연 원론적 의미의 재정분권이 무조건 바람직한 것인가? 라는 근본적 질문을 제기해 볼 수 있다.

이 글은 우선 현 정부가 추진하고 있는 몇 가지 재정분권 대책이 과연 진보의 철학을 담고 있는지를 묻고자 한다. 동시에 현재 추진되고 있는 몇몇 대책이 과연 재정분권 정책으로 간주될 수 있는지도 확인하고자 한다. 이를 위하여 지방소비세 제도를 집중 검토하고 아울러 비슷한 시기부터 시행되어 오고 있는 서울시 재산세공동과세 제도에 대해서도 살펴보고자 한다. 지방소비세 제도 강화가 과연 공동체 전체의 평등을 지향하는 진보철학을 담고 있는지를 검토하고, 현재 추진되고 있는 지방소비세 제도가 지방소비세 제도 본래의 취지에 부합하게 운용되고 있는지도 확인하고자 한다. 만약 본래의 취지에 부합하지 않는다면, 과연 이를 재정분권 대책이라고 할 수 있는지도 묻고자 한다. 아울러 서울시가 운용하고 있는 재산세공동과세 제도가 재정분권 정책인지, 재정집권 정책인지도 검토해봄으로써 재정분권이 우리 사회에서 혹시 신화(myth)가 되고 있는지를 따져보고자 한다.

4) W. Oates(1972)는 재정분권(fiscal decentralization)이 자동으로 효율성을 증대시킨다는 분권화의 정리(decentralization theorem)를 제시했다. 말하자면, 분권화된 환경에서 지방정부는 각자의 노력에 기초하여 수입을 창출하고, 동시에 최적의 지출행위를 한다는 것이며, 이는 결국 효율성을 극대화한다는 것이다.

5) 지역혁신도시 사업, 공공기관 지방이전 사업 등은 대표적이다. 국가균형발전이라는 틀에서 다양한 형태의 지원 사업들이 주로 진보정권에서 추진되었다. 미완이지만 수도이전 정책도 진보정권이 추진한 사업이며, 국가균형발전의 일환이었다.

## II. 이론적 논의

재정분권은 중앙정부가 갖고 있는 재정권한의 일부를 지방자치단체로 이양한다는 것을 의미한다. 재정분권이 강화된다는 것은 지방자치단체가 이전에 비하여 더 큰 재정권한을 갖게 된다는 것이다. 재정분권에 대한 가장 큰 오해는 재원이양과 재정권한의 이양을 구분하지 못한 것이다. 중앙정부로부터 재원이 지방자치단체로 이양되는 것과 재정권한이 이양되는 것은 완전히 구분되는 개념이다. 그렇다면 지방자치단체의 재정권한이라는 무엇인가? 재정권한은 두 가지 관점에서 이해된다. 우선 소지한 재정자원을 지방자치단체가 재량적으로 사용할 수 있는 권한을 의미한다. 여러 가지 목적에서 중앙정부는 지방자치단체의 재정 재량권(financial discretion)을 다소 제한하고 있다. 예컨대, 인건비, 경비 단위, 출장비, 식비 등이 대표적 사례다. 이러한 경비는 전국적으로 일정한 통일성을 기하고 있으며, 지나친 낭비를 억제하기 위한 조치로 중앙정부가 통제하고 있다. 국고보조금 등도 좋은 예다. 국가사업을 수행하는데 필요한 각종 예산항목을 중앙정부가 일정 부분 관리하고 있다. 지방자치단체의 재정권한이 강화된다는 것은 이와 같이 중앙정부가 관리하고 있는 재정재량권을 지방자치단체에게 더 나누어 주어 재정권한 행사의 자율권을 더 허용해준다는 의미다. 그 동안 중앙정부는 정권과 상관없이 재정분권을 강화하기 위하여 많은 노력을 기울여왔으며 그 결과 과거에 비하여 상당 부분 지방자치단체 스스로 판단하고 결정할 수 있는 수준의 재정재량권(financial discretion)을 행사할 수 있게 되었다.

재정권한의 이양은 또 한편으로는 재정자원(financial resources)을 스스로의 책임 하에 스스로의 역량으로 확보하는 권한의 이양을 의미한다. 말하자면 지출측면에서의 재정분권(fiscal decentralization in expenditure) 못지않게 수입측면에서의 재정분권도 재정권한의 이양을 구성하는 중요한 요소이다. 그런데 재정이론을 언급할 때 일반적으로 수입측면에서의 재정권한의 이양을 더 중요하게 여긴다. 이를 수입측면에서의 재정분권이라고 하는데, 수입측면에서의 재정분권(fiscal decentralization in revenue)이 중요한 이유는 지출 책임성과 관련이 있기 때문이다.<sup>6)</sup> 스스로의 책임 하에 조성된 수입을 전제로 할 때 비로소 지출합리성(rational expenditures)이 제고될 수 있기 때문이다. 재정분권은 수입측면과 지출측면으로 구성되어 있으며, 이를 분리해서 생각하기 어렵다. 따라서 수입측면에서의 재정분권이 더 중요함에도 불구하고 그 동안 우리나라에서는 상대적으로 간과되어온 경향이 있다. 수입측면에서의 재정분권이 강화되면 지출측면에서의 재정분권은 자동으로 강화될 수 있다.<sup>7)</sup> 중앙정부가 지방자치단체

<sup>6)</sup> 김태영(2005) 한국행정학회 학술발표논문집, 시장지향지방분권 전략에 관한 탐색적 연구

<sup>7)</sup> 수입(revenue)에 대한 자기책임성이 확보될 경우, 지출합리성이 제고될 수 있기 때문에 중앙정부 및 정치권도 이를 반대할 근거가 없다는 것이다. 재정분권의 어려움은 기실 수입논리와 지출논리가 분리되어 있다는 것이다. 현재와 같이 이전재원 등 상급 정부로부터의 재정지원에 의하여 살림살이가 꾸려지고 있는 상황에서 일선에서 낭비적 지출 현상이 나타날 수밖에 없다는 것이다. 따라서 수입과 지출이 연계된다면 지방자치단체도 스스로 지출의 합리성을 제고하려 노력할 수 있다는 것이다. 지역에서의

에게 재정권한을 대폭 넘겨주기 어려운 근거는 지방자치단체 스스로 재정을 확보할 수 있는 역량이 되지 않기 때문이다. 지방자치단체 스스로 재정을 확보할 수 있으면 지방자치단체 스스로 재원을 재량적으로 사용하는 것을 허용하지 않을 수 없기 때문에 지출 측면에서의 재정분권은 자동으로 보장될 수 있다.

그렇다면 재정분권의 핵심인 수입측면에서의 재정분권이란 무엇인가? 지방자치단체가 재원을 확보할 수 있는 방법은 크게 네 가지로 나뉜다. 첫째, 지방세 수입(local tax revenue)이다. 둘째, 세외수입(non-tax revenue)이라고 불리는 세수입을 제외한 자산 매각 수입 등 기타 모든 수입이다. 셋째, 이전재원에 의한 수입 총량이다. 통상 지방세의 일종으로 간주되는 보통교부세(general revenue sharing) 수입이 대부분을 차지한다. 국고보조금(grants-in-aids)도 이전재원에 해당된다. 넷째, 재원이 부족할 경우 또는 기타 자본예산(capital budgeting)을 구상하여 차입(borrowings)을 하게 된다. 이때 재정분권을 강화한다는 것은 지방자치단체 스스로의 능력으로 상기 네 가지 자원조달 방식을 강화해야 한다는 것이다.

우선 지방세수입을 늘리기 위해서는 지방세목을 늘리거나 세율을 올리면 된다. 둘째, 세외수입을 늘리는 것인데, 이는 기관장의 경영능력과 일정 부분 관련이 있다고 알려져 있기 때문에 관심의 대상이다. 임시적 세외수입과 경상적 세외수입으로 나뉘어 살펴볼 수 있는데, 단체장의 판단에 따라 일시적으로 재정에 영향을 줄 수 있다는 점에서 중요하다. 셋째, 이전재원 수입을 늘리려면 현재로서는 재정이 더 어려워져야 하는 딜레마가 발생한다.<sup>8)</sup> 말하자면 이전재원 수입을 늘리기 위하여 인위적으로 지방세 수입을 줄여서 더 가난해지거나, 또는 재정수요를 인위적으로 증가시켜야 하는데, 둘 다 공히 쉽지 않다. 넷째, 차입을 통한 수입 증대인데, 서구의 지방자치 선진국과 비교하면 우리의 지방정부는 아직은 차입을 통한 수입 증대 여력이 충분하다. 그러나 우리의 정치행정 문화를 감안하면 지방정부가 추가적인 차입을 통한 재정수요를 확보하기는 쉽지 않다.<sup>9)</sup> 현재로서는 지방정부가 빚을 더 내어 재정건전성을 확보할 상황이라는 점에서 네 번째 대안도 유효하지 않다.

재정분권 관점에서 결국 지방정부가 수입을 증대하기 위해서 취할 수 있는 대안은 지방세원(local tax base)을 확충하는 것밖에 없다. 현재 허용되어 있는 탄력세율제도의 활용도 쉽지 않은 상황에서 설령 지방세율을 올린다고 하더라도 실효성은 낮아 보인다. 지방세목 신설 역시

합리적 수입 지출 메카니즘이 정착되기 위한 필요조건이라는 것이다.

8) 보통교부세 산정공식(formula)에 의하면 지방자치단체별 배분되는 이전재원의 규모는 지방자치단체의 재정여력에 달려있다. 재정여력을 측정하기 위하여 수입여력과 지출여력을 함께 고려한다. 재정수요에 비하여 수입이 부족할 경우, 부족분을 충당해주는 것이 등 제도의 기본 목표이기 때문에 더 많은 재원을 배분받기 위해서는 재정수요를 늘리거나 지방세 수입을 줄이는 수밖에 없다.

9) 국가 채무비율도 2019년 현재 40% 정도로서 OECD 권고 임계수준(77%)에 크게 미치지 못하며, 미국(99%), 일본(230%)에 비하여 채무비율이 수치상 매우 낮은 편이어서 재정여력(fiscal space)이 충분한데도 국민 정서는 국가채무비율에 대하여 부정적이다. 지방자치단체가 안고 있는 부채비율 역시 지하철 관련 채무를 제외하면 지금이 낮은 수준이며, 69개 자치구의 경우 부채비율이 거의 제로에 근접해 있다. 사실상 대한민국 지방자치단체의 채무여력은 충분하다. (각주)

국회가 결정할 사항이며, 신설을 허용한다고 하더라도 세원이 없으면 유효하지 않다. 세외수입 증대 역시 유효한 도구이지만 근본적 한계가 있다는 점에서 재정분권은 지방세 확충과 밀접한 관련이 있으며, 특히 자구노력에 의한 세원 확충과 깊은 관련이 있을 수밖에 없다. 따라서 재정분권이 강화된다는 것은 곧 지방세를 신설해준다거나 세율을 올려준다는 것을 의미하며, 이 경우 지방세원(local tax base)이 풍부한 지역의 경우 혜택을 누릴 수 있지만, 그렇지 않은 지역의 경우 사실상 재정분권으로 인한 수입 증대는 기대하기 어렵다. 더군다나 국민조세부담을 고정시킬 경우, 지방세 확충은 불가피하게 이전재원의 총규모 감소로 이어지게 되며, 중국에는 세원이 열악한 지역의 이전재원 배분 규모 축소를 초래한다. 말하자면, 수입측면에서의 재정분권은 재정건전성이 낮은 지방자치단체의 재정건전성을 더 악화시키는 결과로 이어진다. 후술하게 될 지방소비세제도 역시 도입 과정에서 이러한 부작용을 최소화시킬 목적으로 나름 정밀하게 설계되었다. 그럼에도 불구하고 지방소비세제도의 도입과 강화가 당초 의도한 정책목표를 달성하고 있는가? 라는 질문을 제기할 수밖에 없다.

재정분권을 찬성하는 입장은 주로 재정운용의 효율성을 핵심 근거로 삼는다. 첫째, 자기 책임 하에 재정운용을 가져가기 때문에 합리적 지출이 가능하다는 논리다. 수입과 지출이 연계될 경우 방만 재정운용이 억제될 수 있다는 것은 주지의 사실이다. 둘째, 티부 가설(Tiebout Hypothesis)에 기초한 것으로서 납세자의 합리적 압박으로 인하여 지방정부는 더 적은 세금으로 더 양질의 서비스를 제공(less taxes, better services)하려는 노력을 기울인다는 것이다. 납세자(taxpayers)이자 유권자(voters)인 주민의 발에 의한 투표(voting with feet)를 통한 정치적 압박이 결국 재정운용의 효율성을 보장해준다는 논리다. 셋째, 지역별 공공서비스에 대한 선호체계(different preferences)가 다르다는 전제 하에 지역별 맞춤형 공공서비스 제공이 더 효율적이라는 논리다. 주요 경제학자들이 이와 같은 입장을 취한다.<sup>10)</sup> 예컨대, 전국적으로 통일된 수준의 공공서비스가 제공될 필요가 없는 경우에도 재정집권 하에서는 표준화된 수준의 공공서비스가 제공될 가능성이 높으며 이 경우 효용극대화가 이루어지기 어렵다는 것이다.

한편 재정분권에 반대하는 주요 논리는 다음과 같다. 첫째, 지역별 공공서비스에 대한 선호 체계가 큰 차이를 보이지 않는다면 분권화된 서비스 제공 또는 이와 관련된 분권화된 재정운용은 불필요한 행정력만 낭비한다는 것이다. 예컨대, 어떤 지역의 경우 상하수도 서비스에 대한 높은 선호도가 나타나는 반면 어떤 지역의 경우 사회복지서비스에 대한 강한 선호도가 나타나는 등 지역별 선호체계가 현저히 다르다면, 분권화된 재정운용이 더 효율적일 수 있다. 그러나 만약 지역별 유사한 수준의 선호체계를 보인다면 총 효용극대화는 오히려 표준화된 획일 운용이 더 효율적일 수 있다는 논리다.<sup>11)</sup> 둘째, 티부 가설과 관련하여 현실적으로 주민들이 효과적

10) 전술된 W. Oates(1972)가 대표적인 학자인데, 지역별 특성에 따른 공공서비스에 대한 선호도의 차이로 인하여 분권화된 서비스 제공이 총 효용을 증가시킨다는 것이다. 이른바 분권화의 정리가 그것인데, 이와 같은 주장에 공감하는 학자들을 재정분권에 대한 전통이론가들이라고 한다. 후술하게 될 새로운 이론은 분권화가 효율성을 자동으로 증진시켜줄 것이라는 주장에 반대한다.

11) Prudhomme(1995) 등이 주장하는 바인데, 실제 현장 연구를 수행해 본 결과 지역별 특성에 따른 지역

으로 지방정부를 압박하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 예컨대, 매우 중요한 사안이 아닌 경우라면 개별 사안별 즉각적인 이동(voting with feet)이 쉽지 않다는 논리다. 현실에서 티부 가설이 확인된 경우가 많지 않다는 점도 재정분권 찬성론자들에게는 불리한 요소다. 넷째, 공공부문에 서의 재정운용은 어떤 경우든 자연인으로서의 정치인에게는 동일하게 받아들여진다. 예컨대, 중앙정부로부터 지원금이든, 자체수입이든 자연인에게는 공히 공공재원(public money)으로 여겨진다는 것이다. 자연인인 개인에게 무한책임을 묻는 상황이 아니라면 수입과 지출이 연계되어야 더 효율적인 재정운용을 기대할 수 있다는 주장은 설득력이 크지 않다는 논리다.

재정분권을 지지하는 입장이든, 반대하는 입장이든 어느 한쪽의 논리가 온전한 설득력을 지니고 있다고 보기는 쉽지 않다. 다만, 재정분권을 추진하려는 세력에게 어떤 정책수단이 재정분권을 의미하는 것인지, 또는 어떤 정책수단이 재정집권을 의미하는 것인지에 대한 공감대는 형성되어야 할 것이다. 예컨대, 이 글에서 다루고 있는 지방소비세 제도가 재정분권을 강화하는 수단이라는데 양측이 공히 공감하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 재정분권을 지지하는 입장에서는 상기와 같은 이유로 지방소비세 제도를 더욱 강화해야 한다는 입장을 내세우고 있다. 반면 재정분권에 반대하는 입장은 지방소비세 제도를 철회하거나 현재보다 더 축소 운용해야 한다는 입장이다. 어느 쪽이든 그렇게 할 경우 재정운용의 효율성이 증대할 것이라는 입장이다. 그렇다면 현재 추진되고 있는 지방소비세 제도 강화는 재정분권을 선호하는 입장에서 과연 적극 지지해야 할 정책인가? 만약 지방소비세 제도 강화가 재정분권을 강화하는 수단으로 작용할 것 같으면, 상기에 제시한 3가지 차원에서의 재정운용 효율성이 제고될 것으로 기대된다. 수입과 지출의 연계, 티부 가설, 한계효용 극대화 효과가 지방소비세 제도의 강화로 인하여 기대할 수 있다는 것이다. 그러나 만약 현재와 같은 추세로 지방소비세 제도가 더 강화되는 것이 오히려 재정집권을 더 강화하는 경우라면 재정분권을 지지하는 논리에 흠집이 생기게 되고, 전면적인 재검토가 수반될 수도 있다. 후술하게 될 서울시 재산세 공동과세 제도 역시 상기와 같이 동 제도가 재정집권 정책인가? 또는 재정분권 정책인가? 라는 근본적 질문에 직면하고 있다.

### III. 사례분석: 재정분권에 대한 이해와 오해

#### 1. 지방소비세 제도와 재정분권

2010년 지방소비세제도가 도입되었다. 지방자치제도 도입 이래 최초의 지방세목 신설이라는

---

별 선호체계가 크지 않기 때문에 분권화된 공공서비스 지출이 오히려 효율성을 저해할 수도 있다고 한다. 남미 몇 개국과 캘리포니아 주에 대한 연구 결과에 기초한 주장으로서 Oates 등과 구분되어 재정분권과 효율성에 대한 새로운 입장으로 분류된다.

상징성도 중요했지만 실질적으로 지방재정 건전성을 강화한다는 내용적 측면도 중요하다. 당시 도입된 지방소비세제도는 부가가치세의 일부를 지방세로 전환하여 신설된 일종의 증양과 지방 간 공유하는 세목으로서 부가세(surtax)에 해당된다. 부가가치세의 5%를 지방세분으로 전환하여 거두어들이는 세수를 지방분으로 배분하는 방식이다.<sup>12)</sup> 지방자치단체 입장에서는 환영할 만한 일이며, 국세 지방세 비율을 조정하여 지방자치발전에 기여했다는 평가가 일반적이다.<sup>13)</sup> 이후 2014년에 취득세 인하에 따른 지방자치단체의 세수 감소를 보전하기 위하여 지방소비세는 11%로 상향 조정되었고, 지방공무원 증원 및 정부의 지역 밀착형 보조 사업에 대한 지자체 이양계획 등을 감안해 2019년 15%로 상향되었고 2020년에는 21%로 상향 조정된다. 이러한 일련의 과정이 재정분권을 강화한다는 것인데, 과연 지방소비세는 재정분권을 강화하는 수단으로서 역할을 수행하고 있을까? 그리고 지방소비세 제도는 공동체 전체의 평등을 지향하는 진보철학과 궤를 함께 할까? 2008년 지방소비세 추진 초기 행정안전부 실무 책임자는 다음과 같이 평가했다.<sup>14)</sup>

“지방소비세 제도의 도입은 지역 간 경쟁 환경을 조성하여 장기적으로 지역의 자생 능력을 증진시키기 위함이며, 진정한 자치로 나아가는 시작이라고 할 수 있다”

지방소비세는 우여곡절 끝에 2010년 최초 도입된 새로운 지방세 항목이다. 2003년 노무현 정부 출범 직전 인수위에서 검토한 내용이지만 지역 간 격차 심화 이유로 추진이 중단된 재정분권 정책이다.<sup>15)</sup> 5년 후 2008년 이명박 정부 출범 후, 재정분권에 대한 관심보다는 지역 간 경쟁체제를 구축하여 재정운용의 효율성을 도모하자는 취지에서 도입이 검토된 것이 지방소비세다. 지방소비세가 도입되면 지역별 소비 및 투자 유치를 위하여 지방정부는 경쟁적으로 노력할 것이다. 이러한 노력은 재정경쟁(fiscal competition)으로 이어지며, 결국 더 많은 노력을 기울인 지방정부가 더 큰 수입을 기대할 수 있을 것이라는 신자유주의적 철학을 공유한다. 더군다나 지역의 자구 노력에 의하여 창출된 수입은 자연스럽게 합리적 지출로 이어진다는 재정분권 철학과도 일맥상통한다는 점에서 추진 동력이 확보되었다.<sup>16)</sup> 이런 점에서 지방소비세 제도

12) 지방세법 제65조는 “지방소비세의 과세대상은 부가가치세법 제1조를 준용한다”라고 규정하고 있다. 말하자면 지방소비세의 과세표준은 부가가치세의 과세표준과 동일하다는 것을 의미한다.

13) 당시 행정안전부 실무책임자를 맡았던 전문가는 그의 박사학위 논문을 통하여 이러한 사실을 재확인했다(오동호, 2013), 지방소비세 도입 효과분석: 재정효율성과 지역 간 형평성을 중심으로, 박사학위논문

14) 담당 국장뿐만 아니라 지방소비세 도입을 주도한 행정안전부 공직자들은 대부분 지방소비세가 지역의 경쟁력을 증진시키는데 중요한 역할을 할 것으로 전망했다.

15) 2003년 노무현 정부 출범 전 1월 중, 한국지방행정연구원은 지방소비세 제도 도입 검토 관련 현안과제를 비공개로 추진했다. 그 결과 지방소비세 도입의 긍정적 효과는 지방세의 증액이지만, 부정적 효과는 지역 간 재정격차의 심화였다. 지방소비세 도입 추진이 중단된 이유로 당시 인수위의 입장이 재정분권보다 지역 간 격차 심화를 더 우려한 것으로 추정된다.

16) 지방소비세 도입을 담당하고 있던 당시 행정안전부 관계자는 “지방이 이제는 중앙정부에 의존하는 시대는 지났다. 지방 스스로 재원을 마련하고 타 지역과 선의의 경쟁을 해서 재정운용의 효율성을 기할 시점이 되었다”고 지방소비세제도 도입의 논리적 근거를 제시했다.



는 당초 재정분권 철학을 공유하고자 했음이 분명하다. 지방자치단체가 부과할 수 있는 재정 권한을 중앙정부가 지방자치단체에 이양해준다는 점에서 지방소비세 제도는 명백히 재정분권 정책이 해당된다. 다만, 지방소비세 제도가 입법화되는 과정을 거치면서 수정되는데, 수정된 지방소비세 제도까지 재정분권 정책이라고 간주할 수 있는지는 따져봐야 한다.<sup>17)</sup>

당시 지방소비세의 형태로 몇 가지 방식이 논의되었으나, 최종적으로 부가가치세(VAT)를 공유하자는 것이었다.<sup>18)</sup> 부가가치세의 일정 부분을 지방세로 전환하는 방식인데, 국민 조세부담을 최소화 하여 수용성을 높ی겠다는 의지다. 논의 끝에 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하는데 동의했다. 정부는 부가가치세의 5%를 지방세분으로 전환하되, 시도별 배분 기준을 민간최종소비지출로 삼았다.<sup>19)</sup> 통계청 자료인 민간최종소비지출은 시도별로 정리되는 자료인데, 시도별 대략의 소비 수준이 파악되기 때문에 이에 기초하여 시도별 지방세를 안분하는 방식이다. 이 자료는 실제 부가가치세 발생 규모와 일치하지 않을 수 있는 한계가 있지만, 행정비용 등 여러 요소를 감안하면 당시로서는 나름 최선의 방식이라는 설명이다. 미국의 경우 판매세(sales tax) 형식으로 소비세가 부과되며, 소비자가 현장에서 직접 부담하는 방식으로 이루어지기 때문에 지역별 발생하는 소비 수준과 지역별 걷히는 소비세 수입이 정확히 일치한다. 우리의 경우 차이가 날 수 밖에 없지만 대안이 부재하기 때문에 현재로서는 민간최종소비지출 데이터에 의존하고 있다.<sup>20)</sup> 민간최종소비지출에 근거하여 간접적으로 지역별 소비규모를 파악 한 후 배분되는 소비세 재원은 광역시·도를 거쳐 시군구에 재분배되는 과정을 거친다. 본고에서는 시군구 단위까지의 논의는 진행하지 않는다.

지방소비세의 신설과 관련된 상기의 간단한 내용은 실제 제도 도입 과정에서는 복잡한 정치과정(political process)으로 변형된다.<sup>21)</sup> 첫째, 상기와 같이 지방소비세 제도가 간결하게 도입될 경우 배분되는 소비세 수입이 지역별 큰 격차를 보인다는 점이다. 이를 조정하지 않은 상태로 지방소비세 제도가 국회를 통과하여 도입되는 것은 불가능했다. 더군다나 내국세 조정으로

17) 따라서 현재의 지방소비세는 조세라기보다는 재정이전장치(fiscal transfer device)로 간주되는 경향이 있다(주만수·최병호, 2009; 김정완, 2010; 국회예산정책처, 2011 등).

18) 지방소비세를 신설하는 방안으로 별도의 세목을 신설하는 방식도 검토되었지만, 국민 조세부담이 증가할 우려가 있다고 판단되었기에 대안이 되지 못했다. 결국 현재 부과되고 있는 부가가치세의 일부를 지방세분으로 전환하자는 것인데, 이 경우 국민 조세부담은 변하지 않고 국가수입만 비례적으로 줄어든다. 물론 내국세의 감소로 인하여 줄어들게 된 지방교부세까지 감안하면 지방자치단체별 최종 배분은 지역마다 다르게 나타난다.

19) 통계법 제17조에 따라 통계청에서 확정 발표하는 민간최종소비지출(매년 1월 1일 현재 발표된 것을 말함)을 백분율로 환산한 각 도별 지수(“소비지수”라고 함)를 적용하여 산정한다.

20) 이를 임성일은 청산과정이라고 명명하는데, 지역별 청산과정이 필요한 이유는 부가가치세의 특성이기 때문이다. 간 단계별 부가가치가 형성되는데, 실제 최종 소비는 지역에 연계되어 있기 때문이다.

21) 지방소비세제도가 도입되는 과정에서 사전에 지역별 배분 편차가 공개되었고, 이를 정치적으로 수용하는 것이 쉽지 않게 되었음을 의미한다. 수도권 등 일부 지역을 제외하면, 지방소비세 제도가 도입될 경우 오히려 수입이 줄어들게 되는 점이 알려졌다. 사실 지방교부세 산정 과정까지 논의 구조에 포함시킬 경우 재정여건이 좋은 않은 지역의 경우 지방소비세 제도 도입으로 인하여 오히려 수입이 감소하게 된다. 결국 지방소비세제도는 정치적으로 변형의 과정을 거치게 될 수밖에 없고 당초 취지대로 운용되는 것이 어려워지게 된다.

인하여 보통교부세 총액이 감소함에 따라 지방교부세 수입에 주로 의존하고 있는 지방자치단체의 경우 지방소비세 수입 증가분과 보통교부세 감소분을 비교해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 따라서 주무부처는 몇 차례의 논의 끝에 시도별 가중치를 100:200:300으로 설정하여 소위 안분한 수정안을 국회에 제출했다. 서울시, 인천시, 경기도는 100의 가중치를 부여하고, 나머지 광역시는 200, 도는 300의 가중치를 부여해서 산정 배분했는데, 그 논리는 소비규모가 다르다는 것이었다.<sup>22)</sup> 그러나 상기와 같은 방식으로 가중치를 반영해도 시도별 배분 격차가 여전히 확인되었기 때문에 국회통과는 쉽지 않았다. 주무부처는 다양한 논의 끝에 한시적이지만 서울특별시, 인천광역시, 경기도의 경우는 당초 배분받은 지방소비세 수입의 35%를 각각 각출하여 지역상생발전기금을 설치하도록 단서를 붙였다.<sup>23)</sup> 지역상생발전기금은 지방교부세 배분공식에 준하여 지방자치단체에 다시 추가적으로 배분된다. 그 결과 지방소비세 신설로 인하여 발생하게 될 시도별 재정격차가 상당 부분 완화되었고, 경우에 따라서는 오히려 역전 현상이 발생하기도 했다.<sup>24)</sup> 현재 운용되고 있는 지방소비세 제도는 이와 같이 가중치 반영과 지역상생발전기금 등을 활용하여 사실상 지역 간 차등 재정 효과는 반감되었다. 이는 당초 지방소비세 제도 도입의 취지인 지역 간 재정격차를 용인하여 경쟁 환경을 조성하겠다는 구상과는 거리가 멀다. 이에 국가재정과 지방재정을 총괄하고 있는 당시 기획재정부 담당 과장의 언급은 주목할 만하다.<sup>25)</sup>

“지방소비세제도가 변형되어 사실상 이전재원과 내용상 동일한 수준으로 달라졌는데, 이럴 바에야 그냥 보통교부세를 더 나누어 주면 되지 않는가? 복잡한 과정을 거치지 않고, 부가가치세의 일부라고 할 수 있는 내국세의 일정 부분을 합의된 규모만큼 지방자치단체에 보통교부세 공식에 근거해서 배분하면 되지 않겠는가?”

정리하면 다음과 같다. 지방소비세제도는 재정분권 추진의 일환으로 도입되었다. 재정분권은 중앙정부의 재정권한을 지방으로 이양하는 것을 의미한다. 지방소비세제도 도입은 지방정부에게 재정권한을 부여한 것이다. 얼핏 지방자치단체의 재정상황이 개선될 것이라는 짐작을 할 수 있다. 그러나 재정권한이 이양된 것과 재정이 이양된 것 간에는 큰 차이가 있다. 재정권한을 활용할 수 있는 지방자치단체의 재정은 개선될 것이지만, 재정권한을 활용하기 쉽지 않은 지방자치단체의 재정은 개선되기 어렵다. 제도 도입 전 시뮬레이션 결과 지방소비세제도는 불

22) 이론적으로만 따지면 지방소비세율이 지역별로 다르다는 것을 의미하며, 이 점은 부가가치세와 다른 점이다. 실제 소비자가 체감할 수 없기 때문에 지역별 차등 지방소비세율이 큰 의미를 갖고 있지는 않지만 향후 지방소비세 제도의 발전 방향과 관련해서는 나름 시사점이 있다.

23) 재정분권 정책인 지방소비세제도가 재정집권 집권 정책으로 바뀐 지점이다.

24) 인천광역시의 경우 예상되는 지방소비세 수입을 웃도는 각출로 인하여 오히려 손실을 경험하게 되었으며 지역주민의 민원으로 이어졌다.

25) 2009년 당시 지방자치발전위원회(현재, 자치분권위원회)에서 진행된 전문가 회의에서 당연직 참석자로서 기획재정부 담당 과장(차관 대리 출석)의 발언 내용임

가파하게 전면 수정될 수밖에 없었는데, 그 결과 지방소비세제도는 이전재원과 동일하게 간주될 수밖에 없었다. 말하자면, 지방소비세제도 도입의 실효성이 사라졌다는 것이다.<sup>26)</sup> 지역균형 발전을 선호하는 세력에게는 다행이지만, 이를 재정분권 정책으로 이해하고자 하는 것은 오해에 불과하다는 결론이다.<sup>27)</sup> 지방소비세제도 도입으로 인하여 국가재정이 지방으로 일부 이양된 것 외에는 재정구조상상 달라진 것은 거의 없는데 재정과정(fiscal process)만 복잡하게 만든 결과를 초래한 셈이다.<sup>28)</sup> 전술된 바와 같이 지방소비세 제도가 도입되어 부과되고, 지역별 소비지수를 적용하여 배분되는 과정까지는 지방소비세(local consumption tax)가 세목으로서 역할을 한 것으로 보이며, 이 점에서 지방소비세 제도는 재정분권 정책으로 간주될 수 있다. 그러나 지방소비세 수입을 배분하는 과정에서 가중치를 부여하고, 지역상생발전기금을 설치하여 재정형평화 효과를 기한 것은 단순 지방재정조정제도 영역이라고 할 수 있다. 앞 부분을 재정분권 정책이라고 한다면, 뒷부분은 재정집권 정책으로 이해하는 것이 적절하다. 결론적으로 지방소비세 제도는 재정집권 정책으로 간주되는 것이 더 적절하다. 다만, 지방소비세 제도를 지나치게 폄하할 필요가 없다는 입장도 있다.<sup>29)</sup>

“다만, 그럼에도 불구하고 지방소비세 도입의 의의가 있다면 지방자치 시대에 지방세목 하나가 새로 생겼다는 것이고, 지방 입장에서는 자체수입이 증가한 효과를 다소나마 체험할 수 있다는 것이다.”

26) 임성일(2012)에 의하면 “현재 지방소비세는 조세기능과 비 조세기능을 동시에 내포하는데, 이들은 특히, 지방소비세의 배분과 관련하여 분명히 구분된다. 현행 지방소비세 배분시스템을 기준으로 하면, “각 도별 소비지수”를 적용하는 것까지는 조세기능이 작동하는 부분이고, 그 다음으로 지역에 따라 3개 유형의 가중치를 적용하는 부분, 지역상생발전기금 지원 부분, 그리고 시·도와 소속 시·군 간의 지방소비세수 배분 부분 등은 비 조세기능 즉, 재정조정기능이 작동하는 영역이라 할 수 있다.“ 따라서 지방소비세가 재정분권 정책으로 간주되기 위해서는 조세영역과 재정조정 영역이 합리적으로 구분되어야 할 것이다.

27) 국회예산정책처 자료(2018)에 의하면 부가가치세 이양비율 조정으로 2019년 3.2조원, 2020년 8.6조원의 국세가 지방으로 추가 이양된다고 한다. 이는 민간소비분, 취득세보전분, 국고보조사업의 지자체 일반사업 전환분, 이전재원 보전분을 전부 감안한 결과다. 말하자면, 재정권한의 이양이 아니라 단지 국가 재원의 배분에 불과하다는 것이다. 결국 지방소비세는 별도의 세목이 아니라 재정 이전 장치에 불과하다는 것이며, 이 경우 교부세율을 인상하여 이양하는 편이 낫다는 주장이 더 합리적일 수도 있다.

28) 지방소비세제도가 도입되는 과정에서 많은 논의가 있었는데, 당시 지방자치발전위원회에 참석한 기획재정부 관계자는 “결국 그렇게 될 바에야 왜 지방소비세제도를 도입하는지 이해하기 어렵다. 가중치 반영을 반대하지는 않지만 그럴 경우 지방소비세제도는 이전재원과 무엇이 다른가?” 라고 언급했다.

29) 행정안전부 실무 담당자가 언급한 내용인데, 동일한 재원이라도 지방교부세 형태로 직접 받는 것보다는 지방세 형식을 거친 방식으로 수입이 증가하는 것과는 자치문화 조성이라는 관점에서 다르다는 것이다. 2019년 현재 기준으로 지방소비세 제도의 공헌을 살펴보면, 지방자치제도 발전에 상당 부분 기여했다는 의견이 지배적이다. 2020년이 되면 부가가치세의 20%까지 지방소비세분이 증가하게 되며, 재원 규모를 감안하면 어떤 형태로든 이전재원과는 성격이 다르게 될 것이다.

## 2. 서울시 재산세공동과세 제도와 재정분권

서울시는 2007년 지방세법 개정 이후 2008년부터 재산세공동과세 제도를 운용해오고 있다. 내용인즉, 자치구가 징수하고 주요 세수입으로 활용하고 있는 재산세의 일정 부분을 각출하여 자치구 전체적으로 공동 활용하자는 것이다. 도입 첫해에는 40%를 공동세로 운용하고, 2009년과 2010년에는 각각 45%, 50%로 상향 조정하여 재산세 공동과세 제도를 운용하고 있다. 2019년 현재도 각 자치구는 재산세수입의 50%를 서울시에 공동과세 분으로 내놓고, 서울시는 이를 균등하게 25개 자치구에 다시 배분하는 방식이다.

동 제도를 도입하게 된 배경은 자치구 간 재정격차가 심화되어 특정 지역의 경우, 동일한 서울시민 임에도 불구하고 양질의 공공서비스를 제공받는 것이 어렵다는 것이다. 1990년 중반 이후 줄곧 논의되어온 재산세 공동과세 제도가 2007년 지방세법 개정에 반영됨으로써 상기의 민원이 일정 부분 해소된 것임에 틀림없다. 2019년 7월 분 재산세 수입 현황을 살펴보면 총 1조 7986억 원이 부과되었는데, 강남구가 2,962억 원(16.5%)으로 강북구의 213억 원(1.2%)에 비하여 14배에 달한다. 재산세는 7월과 9월에 각각 주택의 절반, 건물, 선박, 항공기와 나머지 주택의 절반과 토지에 대하여 분리하여 부과된다. 9월분 재산세는 강남구가 총 6천 819억 원이 부과되어 그 비중이 21%에 이른다. 한편 도봉구 재산세 부과(358억 원)의 19배에 달한다.<sup>30)</sup> 이 경우 역시 동일한 방식으로 공동과세제도가 적용되는데, 서울시는 공동과세 제도를 활용하여 25개 자치구에 균등하게 545억 원씩 재배정할 예정이어서 재정격차가 현저히 줄어들 것으로 예상된다.<sup>31)</sup>

재정집권과 재정분권이라는 관점에서 살펴보면, 이는 명백한 재정집권에 해당되는 정책이다. 그러나 동 제도로 인하여 수혜를 받는 지방자치단체 입장에서는 이를 재정분권으로 받아들일 수 있다.<sup>32)</sup> 상급 정부로부터 더 많은 재정이 이양되었다고 믿기 때문이다. 국세의 지방세 이양을 재정분권의 중요한 축으로 이해하는 경우와 같은 이치이다.<sup>33)</sup> 현행 국세 지방세 비율을 조정하여 6:4에서 7:3, 6:4로 조정하는 것이 재정분권이라는 것이다. 틀린 이야기는 아니지만,

30) 서울시 지방세 데이터, 2019 10.31

31) 재산세 수입 50%를 공동세로 서울시가 거두어 들여 재배분할 경우, 현재의 최대격차 19배가, 5배 이하로 줄어들게 된다. 이는 명백히 재정집권에 해당된다. 강남구 등 주요 4개 자치구는 이에 대한 자치분권 정신에 위배된다고 서울시 공동과세제도에 대하여 반기를 들고 있다. 그러나 2009년 헌법재판소는 재산세의 일부를 서울시세로 전환하여 모든 구청에 균등하게 배분하도록 하는 ‘재산세공동과세제도’가 위헌이 아니라고 결론내린 바 있다.

32) 재정분권은 전술된 바와 같이 재원의 이양이 아니라 재정권한의 이양인데, 이에 대한 오해에 기인한다. 강력한 중앙집권 국가에서 모든 세금을 국세로만 거두어들인 후 지방자치단체에 재배분하는 경우도 재정분권이라고 이해하게 되는 우를 범하게 되는 것이다.

33) 2019년 10월 31일 서울시 100인 대토론회, 재정분권 팀에서 제기된 내용은 재정분권의 개념에 대한 이해와 오해에 대한 명료한 설명이었다. 재산세공동과세 제도는 재정집권이란데 최종 의견이 모아졌는데, 여전히 일부 참여자는 이를 재정분권 정책으로 받아들이고자 했다는 점을 주목할 필요가 있다. 재정여건이 열악한 자치구가 서울시로부터 재원을 이전받기 때문에 재정분권이라는 논리인데, 이는 명백히 잘못된 이해다.

만약 이와 같이 국세 지방세 비율이 조정된다면 지방자치단체는 자신의 세수입에 주로 의존하여 재정을 운용해야 할 것이다. 보통교부세 총규모가 감소하게 되고, 이전재원에 의하여 주로 재정을 운용하고 있는 열악한 자치단체의 경우 지방교부세 감소는 불가피하다. 따라서 상당수 지방자치단체의 경우 세수입이 오히려 줄어들 수도 있다는 것이 재정분권의 핵심이다.<sup>34)</sup>

서울시 자치구 입장에서 시세의 구세로의 이양을 재정분권이라고 한다면, 현재 운용되고 있는 재산세 공동과세 제도 역시 얼핏 재정분권으로 여겨질 수 있다. 그러나 재정분권은 자기 책임 하에 재원을 마련한다는 점을 강조한다. 재산세공동과세 제도로 인하여 혜택을 입은 자치구가 자신의 능력으로 재원을 마련하지 않았으며, 서울시에 의한 자원배분도 아니며, 일부 부유한 자치구의 희생으로 얻어진 결과라는 점을 감안하면 이는 명백히 재정집권이다.<sup>35)</sup> 그런데 아이러니하게도 재산세공동과세 비율을 하향 조정하자고 주장하면서, 이를 재정집권으로 오해하는 경우도 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 다음은 2019년 10월 31일 서울시청에서 개최된 서울시 100인 대토론회에 참석한 부유한 자치구 시민 논객의 언급인데, 재정분권의 개념에 대한 오해이자 아이러니이다. 재산세공동과세제도는 재정집권정책이며, 만약 서울시가 재정분권을 선호한다면 공동과세 비율을 시민 논객의 주장대로 줄일 것이다.

“박원순 시장님이 재산세공동과세제도에 매달리는 것은 재정분권 정책을 고집하는 것으로 보입니다. 재정분권 정책을 폐지하든지, 공유비율을 줄여야합니다.”<sup>36)</sup>

#### IV. 재정분권은 신화(myth)인가?

문재인 정부는 출범 첫 해, 국세와 지방세 비율을 현행 8:2에서 점진적으로 6:4로 조정해 나가겠다고 선언했다.<sup>37)</sup> 연방정부제도 수준으로 지방분권을 이루겠다는 거대선언의 하위 과제로서 재정분권을 강조했다. 재정분권의 관점에서 보면, 지역별 각자도생의 길을 걷자는 것으로 받아들여질 수 있다. 부유한 지역에서는 환영할만한 일이고, 가난한 지역에서는 사실상 결사반

34) 재산세공동과세 제도로 인하여 세수입이 현저히 줄어드는 자치구에 대하여 한시적인 지원을 통하여 일부 보전해주고 있는데, 동 제도는 사실상 유효기간이 지났다. 어떤 경우라도 재산세 수입이 많은 자치구의 경우 재정집권으로 인하여 손해 보는 경우가 많다.

35) 서울시 대토론회(2019년 10월 31일) 재정분권 토크에서 논의된 내용 중 하나는 부유한 자치구 참여자가 재정집권을 주장한다는 점이다. 이는 집권과 분권의 개념이 이념화되었다는 증거다. 분권은 진보주의자가 주장하는 슬로건이고, 집권은 전통적으로 보수주의자가 내세우는 정치 슬로건이라는 점에서 스스로 보수주의자라고 판단한 토론 참여자가 재정집권을 선호한다는 아이러니가 확인되었다.

36) 2019년 10월 31일 서울시청에서 개최된 서울시 100인 대토론회에 참석한 역삼동 주민자치위원회 위원이자 시민 논객이 언급한 표현으로, “재산세공동과세 정책에 반대하는 이유가 그것이 재정분권정책이기 때문이라고 한다.” 적어도 시민 입장에서 재정분권이 이념이자, 신화가 되었다는 반증이다.

37) 2017년 10월 29일, 지방자치의 날에 대통령은 연방제 수준의 지방분권을 이루어내겠다는 의지를 밝히면서 국세와 지방세 비율을 과감히 조정해나가겠다고 했다.

대해야 하는 상황이다. 정치적 논의는 제외하고, 재정분권의 관점에서만 들여다보면, 국세의 지방세 이양 문제는 우선 실현 가능성 문제부터 따져야 한다. 재정분권은 신화가 아니기 때문이다. 현재도 국가와 지방 간 지출 비율은 대략 4:6이다. 국가 사무와 지방사무가 대략 6:4 정도라고 하는데, 지출관점에서 보면, 일견 합리적이지 못한 수입비율과 지출비율이다. 엄밀히 따지면 사무비율과 지출비율은 일치해야 한다. 국가사무는 국가가 처리하고 지방사무는 지방이 처리하는 것이 적절하다. 국세의 지방세 이양과 관련된 가장 중요한 의제는 국가사무와 지방사무의 비율에 관한 국민적 합의일 것이다.<sup>38)</sup>

그렇다면 재정분권을 추진하는 진보세력은 왜 경쟁지향적인 지방재정환경을 조성하려고 하는가? 그리고 그들은 실제로 경쟁지향적인 지방재정환경을 조성하고 있는가? 첫 번째 질문에 대한 답은 분권에 대한 신화 때문으로 판단된다. 이론적으로만 따지면 분권은 보수주의자들, 시장주의자들이 선호하는 이념이다. 재정여건이 양호한 지역에서 선호되는 이념이다. 우리의 경우 보수와 진보 공히 분권을 주장한다. 다만, 분권이 시대정신으로 역할을 수행하고 있는 현실에서 보수조차도 분권을 외치는데, 적어도 재정 관점에서는 사실상 보수가 분권을 주장하는 것은 당연하지만 진보가 재정분권을 주장하는 상황은 신화로 여겨지는데, 신화가 아니라면 달리 설명할 방법이 없다.<sup>39)</sup> 진보주의자들은 적어도 지역 간 재정격차 심화를 심각하게 받아들이며, 또 심각하게 받아들여야 한다. 국가재정을 지방재정으로 쉽게 전환시키는 것이 가능하다고 믿는 것이 첫 번째 신화이고, 국가재정을 지방으로 이전시키는 것을 재정분권이라고 믿는 것은 두 번째 신화다. 지방재정은 지방자치단체 간 제로섬 게임에 불과하다. 지방에 더 큰 재정권한을 넘겨줄수록 빈익빈 부익부 현상을 감수해야 한다. 지방소비세 제도를 도입하는 과정에서 소위 안분조치를 취할 수밖에 없는 것도 재정분권에 대한 당초의 오해와 신화 때문이다. 재정분권은 재정여건이 우수한 지역에게 더 도움이 될 수밖에 없다는 사실을 받아들여야 한다. 재정집권 정책조차도 재정분권 정책이라고 우기는 소위 분권 신화의 예는 얼마든지 발견된다. 전술된 서울시 재산세공동과세 제도가 대표적인 사례다. 재정이 열악한 자치구를 재정적으로 도와준다는 의미에서 재정분권이라고 주장하는 것으로 짐작되는데, 사실 재산세공동과세 제도는 가장 대표적인 재정집권 사례다. 25개 자치구가 각자도생하는 것이 재정분권이며, 일부라도 공

38) 지방직인 소방관을 국가직으로 전환하자는 주장은 적어도 재정 관점에서는 중앙집권 또는 재정집권에 해당하는 것이며, 국가재정을 더 늘리자는 것으로 이해된다. 만약 이와 같은 방식으로 사무 하나 하나를 따져보면, 우리의 현실에서 보다 많은 사무가 국가 사무로 전환될 가능성이 크다. 말하자면 논의를 거듭할수록 재정집권을 강화하자는 쪽이 더 설득력을 갖게 될지도 모른다. 자치경찰제도가 20여 년 동안 표류하는 것도 따지고 보면, 분권이라는 점에서는 추진하자는 논리가 우세하지만, 정밀하게 논의하기 시작하면, 지역별 치안서비스 격차 문제로 인하여 추진 중단된 경우가 대부분이다. 소방직을 국가직으로 전환하는 것도 지방분권으로 간주된다면 분권 자체가 신화가 되었다는 반증이다.

39) 신화(myth)란 사실(fact)과 대비되는 개념으로써 비합리적인 믿음을 의미한다. 일종의 정치 이념과도 유사한 특성을 지니며 여기서는 분권이 신화하여 재정분권도 동일한 관점에서 맹목적으로 받아들여진다는 것이다. 보수주의자들은 반대로 집권 신화에 간혀있다. 전술된 바와 같이 대토론회 참석자가 보수주의자임을 자처하면서 재정집권을 더 선호한다는 발언을 거침없이 했는데, 이 또한 신화 아니면 달리 설명할 방법이 없다.

유하게 되면 정도에 따라 재정집권을 추구하는 셈이다. 강남구, 서초구, 송파구, 중구 등은 재정분권을 주장해야 하며, 강북구, 노원구, 도봉구 등은 재정집권을 주장해야 합리적 담론의 장이 형성된다는 점을 이미 확인했다.

지방소비세 제도 도입과 재산세공동과세 제도 도입의 공통점은 재정분권을 바라보는 시각에 있어서 동일하다는 것이다. 국세의 지방이양이라는 관점과 서울시의 재정이 자치구로 이양된다는 점에서 이를 재정분권으로 이해하는 국민이 많아졌다는 것은 특이하다. 국가재정이 지방재정으로 이양되는 것을 재정분권으로 이해한다면, 우선 사무배분부터 살펴야 할 것이다. 예컨대, 국가사무와 지방사무가 50%:50%라고 한다면, 그에 준하여 국가재정과 지방재정의 규모도 50%:50%로 조정되어야 마땅하다. 국가적 차원에서 소요되는 예산이 고정되어 있다면, 그리고 이에 대한 국민적 합의가 선행한다면 국세의 지방이양은 큰 의미를 지니지 못한다. 이 경우, 지방자치단체의 재정건전성을 제고하는 방식은 두 가지 관점에서 진행되어야 한다. 보통교부세를 늘리거나 지방세 수입을 늘리는 경우인데, 보통교부세 수입을 증액시킨다는 것은 법정교부율을 올리는 것이며, 이는 곧 재정집권을 의미하는 것이다. 사무배분을 근거로 국세의 지방세 이양 논의를 시작하면 현행 8:2의 수입비율을 조정하기 쉽지 않을 것이다. 왜냐하면 국가사무와 지방사무의 비율이 대략 6.7:3.3이라고 하며, 여기에 지역 간 형평화 효과를 기대하는 이전재원도 일정 부분 확보해야 하기 때문이다. 역대 정부가 수입비율을 조정하지 못한 가장 큰 이유로 판단된다.<sup>40)</sup>

결국 지방세 비중을 늘릴 것인가? 이전재원 비중을 늘릴 것인가? 라는 고전적인 질문으로 돌아가는데, 전자는 재정분권이고, 후자는 재정집권에 해당된다. 재정이 열악한 상당수 지방자치단체들이 이전재원, 즉 교부세율을 올리자고 주장하면서 재정분권을 주장하는 것은 아이러니다. 후자는 교부세율을 올리는 것이 재정분권에 해당된다고 동의하기도 한다. 당장 해당 자치단체의 재정수입이 증가하기 때문일 것이다. 국민조세부담을 고정시킨다고 해도 그와 같은 주장이 유효할 것인가? 교부세율을 올리자고 주장하는 것이 재정분권을 강화하는 것이라고 믿는다면 이 또한 재정분권을 신화로 여기는 것이다. 지방소비세 제도를 도입하면서 이를 재정분권의 일환이라고 믿는 것은 타당하다. 다만, 전술된 바와 같이 각종 가중치, 지역상생발전기금을 위한 각출 등으로 인해 지방소비세제도는 더 이상 지방소비세가 아닌 이전재원으로 변모하고 말았다. 이런 점에서 지방소비세제도 강화를 재정분권 강화로 믿는 것은 신화에 속한다. 마찬가지로 서울시 재산세 공동과세 비율을 올리는 것이 재정분권의 강화라고 주장하는 것 역시 신화 외에는 달리 설명할 방법이 없다. 내용적으로는 재정집권을 취하면서도 형식적으로는 재

40) 노무현 정부에서 7.7:8.3 정도까지 조정해본 적 있지만, 사실상 8:2는 거의 golden rule처럼 받아들여져 왔다. 최근 문재인 정부가 이를 위하여 조정하고 있지만, 내용을 들여다보면, 사실상 여전히 8:2의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 전술한 바와 같이 지방소비세 강화를 통하여 지방세 비중을 늘린다고 하지만 안분 효과 등을 감안하면 내용적으로는 거의 변화가 없다. 민간최종소비지출 자료의 정확성을 신뢰한다고 하더라도 지역 기반 소비 규모를 초과하여 안분된 지방소비세 수입과 지역상생발전기금으로부터 지원받은 금액은 사실상 국세에 해당된다.

정분권이라고 회자되는 이유는 무엇일까? 여전히 분권 신화에서 답을 찾을 수밖에 없다.

## V. 맺음말

재정분권에 대한 오해의 시작은 재원의 이양과 재정권한의 이양을 구분하지 못한 것에서 비롯된 것으로 확인되었다. 중앙정부의 재원(financial resources)을 지방정부로 이양하는 것이 아니라, 중앙정부의 재정권한(financial authority)을 지방정부로 이양하는 것이 재정분권이다. 따라서 권한을 이양 받아도, 재정을 확충할 여건이 되지 않으면 소용없는 일이 된다. 재정여건이 풍족한 지역의 경우, 권한을 이양 받으면 재정확충으로 이어진다. 결국 재정분권이 추진되면 부유한 지역은 더욱 부유해지고, 가난한 지역은 더욱 가난해질 수밖에 없다는 것이 일차적 판단이다. 이 글은 누가 재정분권을 주장해야 하고, 누가 재정집권을 주장해야 할 것인지에 대한 중요한 질문을 던졌다. 서구 선진국에서는 상대적으로 가난한 지역은 재정집권을 주장하고, 상대적으로 부유한 지역은 재정분권을 주장한다. 미국의 경우는 대표적인 사례다. 공화당과 민주당은 각각 재정분권과 재정집권을 주장해오고 있는데, 지지기반이 다르기 때문이다. 우리의 경우 지지기반만 고려한다면 현 정부는 재정집권을 주장해야 하고, 주요 야당의 경우 재정분권을 주장하는 것이 더 합리적일 것이다. 상대적으로 부유한 지역은 재정분권을 주장하고, 상대적으로 가난한 지역은 재정집권을 주장하는 것이 합리적이라는 뜻이다.

지방소비세제도의 도입과 관련해서도 우선 부유한 지역의 경우 제도 도입을 적극 지지하고, 가난한 지역의 경우 제도도입에 대하여 부정적 입장을 취하는 것이 상식에 부합한다. 그러나 제도 도입 과정을 들여다보면, 부유한 지역이나 가난한 지역이나 공히 재정분권의 추진 관점에서 지방소비세 도입을 적극 찬성한 것으로 확인되었다. 물론 실제 제도 도입 및 구체적인 설계 과정에서는 각자의 이해관계를 반영한 합리적 주장이 제기되었다. 예컨대, 지방소비세 수입의 배분과정에 시도별 가중치를 부여하자고 한 것이나, 지역상생발전기금의 설치 등은 상대적으로 가난한 지역의 요구였다. 시도별 가중치 부여 및 지역상생발전기금 설치는 재정분권과 역행하는 조치다. 지방소비세제도 도입 자체는 재정분권 정책임에 틀림없다. 그러나 배분과정에 지방재정조정제도 논리가 개입되어, 재정집권 정책으로 변모하고 말았다. 해당 조치들로 인하여 지방소비세제도가 당초 목표로 설정한 지역 간 경쟁을 통한 효율성 제고 노력 등이 무산된 것으로 파악된다.

한편 서울시 재산세공동과세 제도의 도입과 운용과 관련해서도 부유한 자치구의 경우 반대의 입장을 취하고 가난한 자치구의 경우 찬성의 입장을 취하고 있는 점은 우선 상식에 부합한다. 다. 25개 자치구 중 강남, 서초, 송파, 용산, 중구 등은 공동과세 비율을 현행 50%에서 30%대로 줄이자는 입장이고, 도봉, 강북, 노원 등 일부 자치구의 경우 공동과세 비율을 70%대로



올리자고 주장한다. 전자 집단은 재정분권을 주장하고, 후자 집단은 재정집권을 주장하는 셈이다. 지방소비세제도 도입 과정에서 지방자치단체가 보여준 비합리적인 선택과 비교하면 서울시 자치구들은 비교적 합리적 선택을 취해오고 있는 것으로 평가된다. 그러나 서울시장은 재산세공동과세 제도를 재정분권 정책으로 인식하고 있는지, 또는 재정집권 정책으로 인식하고 있는지 궁금한 대목이다. 서울시 재산세공동과세 제도가 도입 초기부터 이와 같이 합리적으로 진영이 갈라진 것은 아니다. 제도가 운용되면서 스스로 진영 논리를 깨닫는 과정을 거쳤다고 보는 것이 적절하다.<sup>41)</sup> 지난 2019년 10월 31일 개최된 서울시민 100인 대토론회에서 시민논객들이 재정분권과 관련하여 진영 논리를 오해하고 있는 점을 감안하면 재산세 공동과세제도에 대한 이해 역시 여전히 오해의 수준에 머물러 있다.<sup>42)</sup>

지방소비세 제도와 서울시 재산세 공동과세 제도를 통하여 정치권에서 재정분권을 어떻게 이해하고 있는지 상당 부분 확인되었다. 재정에 도움이 되는 한, 무조건 재정분권이라고 이해하는 것은 잘못된 것이다. 재정분권이 사회적 약자 또는 재정이 열악한 지역에게 유리하다는 인식이 아직도 남아 있다는 것을 지방소비세 제도 도입 및 운용 실태를 통해서 확인했다. 사실은 그 반대다. 재산세 공동과세 제도 도입 역시 재정분권이 부유한 자치구에게 더 유리하다는 것을 확인했다. 반대로 가난한 자치구는 재정집권을 견고하게 주장하는 것이 더 유리하다는 것도 확인했다. 재정집권인가? 재정분권인가? 라는 질문에 대하여 서구 자치 선진국에서는 입장에 따라 명료한 답이 기대될 수 있다. 우리의 경우 입장에 따른 견해보다는 이념과 신화에 따른 견해가 아직은 더 우세한 듯하다. 분권 자체가 신화가 되고 있는 현실이지만 재정분권은 주민의 삶에 실질적인 영향을 미치기 때문에 신화(myth)가 아닌 사실(fact)로서 이해되어야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

국회예산정책처. (2011). 「2012년 세입예산안 쟁점 분석」.

국회예산정책처. (2018). 「2018 조세수첩」.

국회예산정책처. (2018). 「대한민국재정 2018」.

김광용. (2012). 정책논단: 지방소비세를 둘러싼 오해와 논란. 「지방세포럼」, 2: 54-61.

41) 1990년대 말부터 동 제도를 도입하기 위한 노력이 정치권에서 제기되었다. 그러나 논의 끝에 최종적으로 2007년 지방재정법 개정을 통하여 도입되었고, 2008년부터 40% 공유, 45% 공유, 그리고 최종적으로 50% 공유하기로 정해졌다. 자치구별 재정여건을 감안하면 오랜 논의를 거칠 이유가 없었는데도 불구하고 상대적으로 재정이 열악한 자치구들이 적극적인 입장을 취하지 않았기 때문에 제도 도입이 늦어진 것이다.

42) 강남구 역삼동 주민자치위원회에서 참여한 한 시민논객은 재정집권을 선호한다는 주장을 폈다. 동시에 재산세공동과세 비율을 50% 이하로 인하해야 한다는 주장도 폈다. 결국 공재산세 공동과세제도의 폐지를 재정집권 정책으로 오해하고 있는 셈이다. 한편 동 제도로부터 혜택을 입고 있는 지역에서 참여한 논객은 공동과세비율을 인상하는 것을 재정분권 정책으로 오해하고 있었다.

- 김재훈. (2011). 지방소비세제도의 개선에 관한 연구: 배분산식의 효율성과 형평성의 조합방식을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 16(3): 1-29.
- 김정완. (2010). 지방소비세의 위상 재정립과 새로운 배분기준 모색. 「한국지방자치학회학술대회」, 101-119.
- 김종순 외. (2011). 「지방소비세도 개선방안에 관한 연구」, 국회예산정책처.
- 김태영·박기혁. (2013). 지방소비세 및 지역상생발전기금의 합리적 운용을 위한 대안탐색: 협력적 재정거버넌스의 도입. 「한국지방재정논집」, 18(3): 61-89.
- 김태영. (2003). 지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색-재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전 모색. 「한국정책학회보」, 12(4): 257-291.
- 김태영. (2005). 시장지향 지방분권 전략에 관한 탐색적 연구. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 1-13.
- 김태영. (2008). 재정분권정책에 대한 비판적 고찰과 과제: 참여정부 재정분권정책을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 18(4): 397-423.
- 김태영. (2018). 「자치분권위원회에 출범에 거는 기대와 제언」, 대한민국정책브리핑.
- 복문수. (2018). 서울시 재산세 공동과세제도의 재정형평화 효과 분석. 「한국거버넌스학회보」, 25(2): 75-101.
- 오동호. (2014). 「지방소비세 도입효과 분석: 재정 효율성과 지역 간 형평성을 중심으로」, 성균관대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이현우·가선영. (2019). 지방소비세율 인상의 득(得)과 실(失). 「이슈 & 진단」, 1-25.
- 임성일. (2012). 지방소비세, 어떻게 진화할 것인가?: 지방세로서의 위상 정립 모색, 「한국지방재정논집」, 17(1): 1-40.
- 조기현·여효성. (2018). [연구보고서 2018-10]: 「재정분권시대 보통교부세 발전방향」, 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2018: 1-190.
- 주만수·최병호. (2009). 지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안. 「지방행정연구」, 23(2): 133-163.
- 최홍석·금창호·육동일·김태영·김익식. (2008). 「국가-지방간 관계 정립을 통한 지방분권의 비전과 전략 수립」, 행정안전부.
- 대통령소속자치분권위원회. (인터뷰)위원장·기획단장, KBS지방자치특별기획인터뷰 2019.10.04([https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs\\_view.html?PID=interview&seq=6465](https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?PID=interview&seq=6465))
- 서울시 지방세 데이터. <https://data.seoul.go.kr/dataList/datasetView.do?infId=177&srvType=S&serviceKind=2>
- NABO FOCUS. (2019). 「지방소비세 이양비율의 재정적 함의」.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Books.

Prud, Homme, R. (1995). *The dangers of decentralization*. *The world bank research observer*, 10(2): 201-220.

Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy*, 64-5.

접수일(2019년 11월 30일)

수정일(2019년 12월 18일)

게재확정일(2019년 12월 20일)

<국문초록>

## 재정분권에 대한 이해와 오해: 지방소비세 제도와 재산세공동과세 제도를 중심으로

이 글은 재정분권(fiscal decentralization)의 개념에 대한 이해 부족으로 인해 파생되는 문제를 최소화하고자 시도된 것이다. 재정분권에 대한 가장 큰 오해는 중앙정부의 재원이 지방자치단체로 이양되는 것을 재정분권으로 간주한다는 것이다. 그 결과 재정여건이 열악한 지역이 오히려 재정분권을 더 강하게 요구하는 아이러니가 발생한다. 재정분권은 스스로의 책임 하에 재원을 확충하고, 재원을 재량적으로 활용할 수 있는 권한을 중앙정부로부터 지방자치단체로 이양하는 것을 의미한다. 얼핏 큰 차이가 없어 보이지만, 자원(financial resources)의 이양과 권한(authority and responsibility)의 이양 간에는 큰 차이가 있다. 국민조세부담을 고정시킨다면, 전자는 중앙정부가 세금을 거두어 지방자치단체에 나누어 주는 방식이기 때문에 사실상 재정집권에 해당되지만, 후자는 지방자치단체가 스스로 세금을 거두어 재원을 확보하는 방식이기 때문에 재정분권에 해당된다. 법정교부세율의 상향 조정을 재정분권으로 오해하는 것도 재정분권의 개념에 대한 오해에서 기인된다. 이 글은 지방소비세제도와 서울시 재산세공동과세 제도에 대한 이해를 통하여 재정분권에 대한 오해를 최소화하고자 작성되었다.

주제어: 재정분권, 재정집권, 지방소비세제도, 재산세공동과세제도