

# 지방재정조정제도의 성과와 향후 과제

김 흥 래

한국지방행정연구원 원장

## I. 서 론

각국의 정부간 재정관계를 보면 나라마다 그 나라의 사회경제적 여건과 국가관리체제, 즉 중앙집권체제나 지방분권체제에 따라 정책목적과 운용형태가 다양하게 나타나고 있다. 예를 들어 오스트레일리아나 독일, 캐나다와 같은 연방형 국가들은 지역간 불균형을 해소하는데 정책의 우선순위를 두고 있고 실제 헌법에 지역간 균형을 명시할 정도로 운용도 이러한 방향에서 이루어지고 있다. 프랑스의 경우에는 지역간 불균형도 중시하지만 지방분권의 추진과정에서 지역간 균형과 재정자율성, 그리고 재정책임성을 조화시키는데 주력하고 있다. 반면에 영국은 중앙정부의 엄격한 재정규율(fiscal discipline)을 기조로 삼아 자치단체도 이에 상응하는 각종 제도적 장치를 요구하고 있다.

물론, 최근에는 세계은행을 비롯한 세계적

인 주요 기관들이 재정분권의 바람직한 모델로 자원배분의 효율성과 재정적 책임성을 강조하고 있으나 이들도 인정하는바와 같이 “유일하면서 이상적인 모델”을 찾기는 현실적으로 어렵다고 볼 수 있다. 다시 말해서 앞에서 지적한대로 어떤 국가의 특정모형을 그대로 수용하기 보다는 각국이 당면한 현실적인 제약에서 실천가능하고 실효성이 높은 정책모형을 개발하는 전략을 권고하고 있다. 흔히 지방재정조정제도의 존재의의를 지방자치단체의 재원확충을 통한 행정서비스의 원활한 공급과 지역간·계층간의 소득 재분배, 최소한도의 국민생활수준(National Minimum) 확보에서 찾을 수 있다.

이러한 시각에서 볼 때, 참여정부가 국정과제의 최우선순위로 두고 있는 지방분권의 하나인 재정분권과 관련된 지방재정조정제도에 대해서 향후의 발전적 과제를 재정리하는 것도 의미가 있는 일이라고 생각한다. 참여정부의 지방분권 “로드맵(road map)”에

서 제시한바와 같이 지방재정조정제도의 개선내용은 지방교부세제도의 개편과 지방양여금제도의 폐지 및 국고보조금제도의 일부 개선이며 이와 관련하여 새로 신설될 국가균형발전특별회계(이하 균특이라 함)라고 할 수 있다. 균특은 지방양여금과 국고보조금이 그동안 나름대로의 성과를 거두었으나 향후에는 국가재원의 합리적인 배분과 지방재정의 자율성 확대라는 측면에서 보다 보완될 필요성이 있다는 문제의식에서 출발하였다.

그러나 다른 한편에서 보면 기존의 지방재정조정제도가 당초에 도입할 수밖에 없었던 시대적 배경과 역사적인 발전과정, 그리고 정책성과정 차원에서의 공과도 다시 한번 음미할 필요도 있다. 시대가 변하면 제도의 취지와 운영원리도 당연히 변모해야 하지만 현 시점에서 볼 때 당초에 그 제도를 도입하게 된 정책적 배경을 상기하는 일도 무의미한 작업은 아닐 것이다. 왜냐하면 새로운 정책과 제도가 발전적인 방향에서 일보하기 위해서는 자신을 되 돌아 보는 슬기로운 지혜도 필요하기 때문이다.

본고는 먼저 우리나라 지방재정조정제도의 개요와 공과를 간략하게 살펴보면서 향후의 정책과제를 간략하게 기술하고 한다. II장에서는 기존 지방재정조정제도의 역사적 태동과 변천과정을 정리하였으며 III장에서는 지방재정조정제도의 의의와 개편내용을 다루었다. 마지막 IV장에서는 지방재정조정제도의 개편내용과 균특을 중심으로 향후의 발전과제를 필자 나름대로 정리하였다.

## II. 우리나라의 지방재정조정제도

### 1. 지방재정조정제도의 의의와 필요성

지방자치단체가 제공하는 공공서비스는 매우 다양하며 서비스의 성격에 따라 재원 조달의 방식도 달라진다. 지방공공서비스는 중앙정부와 지방자치단체가 비용을 분담하는 것이 바람직한 경우가 있다. 또한 지방자치단체가 재원을 분담하는 것이 마땅하지만 자체재원이 부족하여 중앙정부의 재원지원이 불가피할 수도 있다. 이와 같이 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 이전·지원하는 것을 중앙정부로부터의 재정이전(intergovernmental grants)이라 칭하며 이와 관련된 제도를 지방재정조정제도라고 한다.

지방재정조정제도의 주요한 기능은 재원을 안정적으로 지원함으로써 지방공공서비스를 원활하게 공급하는데 있다. 둘째로는 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에서 창출되는 외부효과를 시정하는 일이며 중앙정부 선호사업의 장려, 지역간 혹은 지방자치단체간 재정력 격차(수평적 재정불균형)의 완화 등도 지방재정조정제도의 존재의리라 할 수 있다. 이 가운데 외부효과와 내부화는 통상 용도를 지정한 국고보조금의 형태로 관리하지만 재원확보나 지역간 재정격차와 관련된 문제는 용도를 자유롭게 사용할 수 있는 일반보조금을 활용한다.

이 가운데 자치단체에 대한 중앙정부의

재원보장은 국가가 그 기능을 수행하는 과정에서 필수적인 요소이기 때문에 어느 나라를 막론하고 지방재정조정제도의 근간으로 운용한다. 그 이유는 중앙정부와 지방자치단체간의 재원배분은 기능 혹은 사무배분에 맞도록 설정되어야 이상적이지만 현실에 있어서는 지방자치단체의 세입과 세출 사이에 부조화가 발생하기 마련이고, 이로 인해서 공공서비스가 적정수준으로 공급되지 못할 경우에는 국가 자체의 존립이 위협받을 수 있기 때문이다. 지방자치단체는 독자적인 재정규모가 영세할 뿐 아니라 지방자치단체 사이에는 경제력·재정력의 불균형이 존재하기 마련이다. 이러한 상황에서는 상위정부(주로 중앙정부)가 지방자치단체의 재원을 일정범위 내에서 보장해 줌으로써 자치단체간 재정적 불균형을 시정하고 공공서비스의 양과 질을 일정 수준으로 유지시켜야 할 책무에 직면하게 되는 것이다. 이와 같이 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 공여해 주고 지역간 재정격차를 조정해 줌으로써 지방자치단체의 역할수행을 뒷받침해 주려는 제도적 장치가 바로 지방재정조정제도이다.

## 2. 우리나라 지방재정조정제도의 내용

우리나라 지방재정조정제도는 중앙-지방간 재정조정제도와 광역단체-기초단체간 재정조정제도로 구분할 수 있다. 우리가 통칭하는 지방재정조정제도는 바로 중앙-지방간 협의의 재정조정제도로써 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 근간으로 발전하

여 왔다<sup>1)</sup>. 반면에 광역단체와 기초단체 사이에서 이루어지는 재정조정제도로는 조정교부금제도와 재정보전금이 있다.

지방교부세, 지방양여금, 국고보조금은 나름대로의 목적과 성격에 따라 도입·발전하여 왔는데, 일차적으로 지방재정이 중앙재정의 하위개념으로 위상이 정립됨에 따라 자치단체의 세입은 지방재정조정제도에 의존할 수밖에 없었다. 예컨대 우리나라 지방재정에서 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 의존도는 2004년 당초예산 기준으로 29조 4,301억원으로 전체 지방예산의 34%정도에 달하였다.

지방재정조정제도의 각 구성요소들에 대한 설명은 뒤에서 자세히 다루겠지만 핵심 사항을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 지방교부세는 재정력이 취약한 자치단체의 부족재원(세출소요 경비)을 보전함과 동시에 배분과정에서 상대적으로 재정력이 열악한 자치단체에 좀더 배분함으로써 자치단체간 재정불균형을 시정할 목적으로 지원하는 일반적인 재정지원금이다. 즉, 구조적으로 취약한 지방재정의 영세성을 보완하여 자치단체의 재원을 안정으로 지원하고 이 과정에서 가능하면 자치단체간 재정격차를 완화시키는데 정책목적을 두고 있다. 지방교부세는 이러한 정책목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 배분산식을 개발·운용하고 있는데, 보통교부세는 기준재정수입액과

1) 국고보조금은 경비의 성격이나 지출목적에 따라 부담금, 교부금, 협의의 보조금으로 구분되는데, 본고에서는 부담금을 제외한 교부금과 협의의 보조금에 한정하여 기술하고자 한다.

〈표 II-1〉 정부예산과 지방예산(2004년도 당초예산 기준)

2004 총예산규모(중앙+지방) 246조 7,183억원							
중앙정부 159조 4,343억원(65%)		지방자치단체 87조 2,840억원(35%)					
		이전재원 29조 4,031억원 (34%)			자체재원 57조 8,808억원(66%)		
국세 1,220,686	기타 373,657	지방교부세 126,939	지방양여금 48,546	국고보조금 118,546	지방세 319,834	세외수입 232,284	지방채 26,690

자료 : 행정자치부, 2004년도 지방자치단체 예산개요, 2004

기준재정수요액의 개념을 원용하여 재정부족액을 산정하고 교부한다. 재정부족액의 일정 부분을 교부한다는 것은 바로 지방교부세의 일차적 기능인 안정적인 재원보장을 추구하기 위한 제도적 장치이다. 기준재정수요액의 산정과정에는 개별 자치단체가 직면한 고유의 특성을 반영하는 보정장치를 마련함으로써 자치단체간 재정격차를 완화시키고 있다.

국고보조금은 국가가 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하거나 국가 또는 시·도가 시책사업의 장려를 목적으로 운용한다(보조금의 예산및관리에관한법률 제2조, 동법 시행령 제28조, 지방재정법 제20조). 국고보조금은 이론적으로 볼 때 지역간 편익의 확산에 따른 외부효과의 조정, 가치재(merit goods)의 공급촉진에 의의를 둔다. 우리나라의 국고보조금도 이러한 원칙에 입각하여 운용하고 있는 바, 국고보조금의 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액은 관련 법령으로 규정하고 있다. 대상사업의 범위와 기준보조율은 대통령령으로 정하며 국고보조금의예

산및관리에관한법률(제4조 제1항)은 기준보조율을 100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20% 7종으로 구분하고 있다. 이 기준보조율은 중앙정부가 부담해야 하는 비율이며 한정된 재원을 효율적으로 배분하기 위한 제도적 장치이기도 하다. 즉, 자치단체가 사업비의 일정부분을 부담케 함으로써 투자를 촉진하고 국가적으로 긴요한 사업을 적시에 추진하는데 목적이 있다.

지방양여금은 지방교부세와 국고보조금의 성격을 부분적으로 지니고 있으나 사용용도의 지정, 지방비 부담 등으로 국고보조금제도와 같은 특정보조금 계열에 속하는 것으로 분류할 수 있다. 지방양여금은 양여재원을 국세의 특정세목에 연동시킴으로써 재원의 안정성을 도모하고, 일부 사업에 대해서는 배분기준을 법령으로 규정하고 있으며 지방비부담을 요구함으로써 투자의 효율성을 추구하는 특징을 지니고 있다. 양여재원을 국세에 연동시키고 일정한 산식에 의해서 배분한다는 점에서는 지방교부세적 특징을 갖고 있으나 다른 한편으로는 용도를 한정시키고 지방비부담을 요구한다는 점에서

〈표 II-2〉 지방재정조정제도 구성요소의 특성

구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
근거	지방교부세법	지방양여금법	보조금의예산및관리에 관한 법률
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자치단체 재원보장</li> <li>◦ 자치단체간의 재정불균형 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자치단체 재정기반 확충</li> <li>◦ 지역간균형발전 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국가적 시책사업 장려</li> <li>◦ 외부효과 조정</li> </ul>
재원구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국세에 연동</li> <li>- 내국세의 15%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국세 일부세목에 연동</li> <li>- 주세 100%</li> <li>- 교통세 14.2%</li> <li>- 농어촌특별세 23/150</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국가예산으로 계상</li> </ul>
용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 용도지정 없음</li> <li>◦ 자치단체 일반회계에 산으로 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 포괄적 용도지정</li> <li>◦ 도로정비사업, 수질오염방지사업, 농어촌지역개발사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제한적 용도지정</li> <li>◦ 특정사업의 재정수요 지원</li> </ul>
배분방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 기준재정수입액과 기준 재정수요액을 산정 후 재정부족액 기준으로 조정 배분 (완전한 배분공식)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대상사업별 객관적 통계와 사업계획에 의한 심사배정기준에 의거 배분 (일부 배분공식)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자원사업별 사업우선순위 등에 의거 지원 (배분공식 배제)</li> </ul>
성격	일반재원	특정재원	특정재원

국고보조금적 성격도 동시에 내포하고 있다. 는 차이가 있다.

그러나 지방양여금은 국가와 지방간의 세원공유 시스템은 아니며, 완전한 의미의 자본보조금(capital grant)도 아니다. 지방교부세와 비교할 때도 지방양여금은 자치단체의 일반적 재원보장의 역할을 하지 않을 뿐 아니라 그 배분의 규칙성과 예측 가능성이 상대적으로 낮은 편이다(김홍래 2003). 국고보조금과의 관계에서는 용도를 한정시킨다는 점에서는 비슷하지만 대상사업을 포괄적으로 운용하고 일부 사업에 한해서는 배분공식을 이용하여 지역간 균형발전을 도모한다

### 3. 우리나라 지방재정조정제도의 발전연혁

지방교부세는 1951년에 제정된 한시법인 임시지방분여세법(臨時地方分與稅法)으로부터 비롯된다. 이 법은 당시 도시지역인 시·읍과 농촌지역인 군·면간의 재정력 격차가 심하여 이를 조정할 목적으로 제정하였다. 1952년에는 한시법인 동법을 지방분여세법으로 대체·제정하였으나 지방세법의

개정에 따라 지방분여세의 재원이었던 영업세부가세가 지방세로 부활됨으로써 재원의 변동이 불가피하게 되자 1954년에 부분적인 개정이 이루어졌다.

그러나 지방분여세는 재원 자체가 빈약하였을 뿐만 아니라 분여방식도 불합리하여 자치단체간의 재정격차를 확대시키는 문제가 발생하였다. 이에 따라 1958년에는 지방분여세제도를 폐지하고 그 대신에 자치단체가 정상적인 행정수행에 필요한 기본경비를 보전해 주는 지방재정교부금법을 1961년에 도입하였다. 오늘날의 지방교부세는 지방교부금법을 토대로 발전하여 왔는데, 교부세 재원의 일부가 교육재정교부금으로 이관되었으며(1963년), 국세부가세가 폐지됨에 따라 이에 해당하는 재원만큼 지방교부세 재원으로 흡수하는 조치가 이루어졌다(1966년). 특히, 1973년에는 이른바 8.3조치에 따라 법정교부율을 일시정지시키고 그 대신 매년도 국가예산의 사정에 따라 규모를 결정하는 교부액제를 도입하기도 하였다. 그러다가 8.3조치가 해제된 1981년에 법정교부율을 부활시켜 내국세의 13.27%를 적용하여 왔으며 1999년에는 15%로 상향조정하여 2000년부터 적용하여 왔다. 그러나 법정교부율 15% 수준으로는 지방자치단체의 재정수요를 충족시키는데 한계를 보였고, 중앙권한의 지방이양, 지방양여금제도의 폐지에 따른 재원확충의 필요성이 제기됨에 따라 2005년부터는 18.3%로 상향조정할 계획으로 있다(김홍래 2004).<sup>2)</sup>

2) 최근에는 분권교부세 도입으로 법정교부율이 19.13%로 다시 조정되었다. 분권교부세의 도입

<지방교부세제도의 발전과정>

- 1951년 : 임시지방분여세제도로 출발
  - 국세 중 특정세목(지세 등)의 일정을 교부(34.68%)
- 1959년~1961년 : 지방재정조정교부금제도 운영
  - 국세 중 특정세목(영업세 등)의 일정을 교부(40%)
- 1962년 : 지방교부세제도 운영
  - 국세 중 특정세목(영업세·주세 등)의 일정을 교부(40%)
- 1969년 : 내국세 총액의 17.6%(보통 16%, 특별 1.6%) 법정율 교부
- 1973년~1982년 : “8.3조치”로 법정율 유보, 매년 지방교부세 규모 확정
- 1982년 : “8.3 조치” 폐지와 법정율(내국세 13.27%) 부활 및 증액교부금 신설
- 1991년 : 교부세 재원에서 지방양여금액 제외
- 2000년 : 법정율 상향조정(내국세 총액의 13.27% → 15%)
- 2005년 : 법정율 상향조정(내국세 총액의 15% → 18.3%)
  - 특별교부세를 지방교부세의 9.09%(1/11)에서 4%로 인하
  - 특별교부세의 지원대상을 5개 항목에서 2개 항목으로 축소

지방양여금은 특정세목 수입의 전부 또는 일부를 자치단체에 이양, 지원하여 도로정비 등 특정목적사업에 투자하여 지역간 균형발전을 도모할 목적으로 1991년에 도입하였다. 본격적인 지방자치제도를 도입하기 위해서는 우선 충분한 재원확보가 필수적이나

배경과 운용방향에서는 III장 지방교부세 부분에서 기술하기로 한다.

지방세를 이용한 재원확충은 지역간 재정격차를 확대시키는 문제가 있으므로 국세 중 일부재원을 중앙정부와 자치단체가 공동으로 이용하는 전략을 택하였다. 즉, 지방양여금은 부족한 지방재정을 확충함과 동시에 자치단체간 재정력 불균형도 완화시키려는 취지에서 도입하였던 것이다. 지방양여금제도 도입 초기에는 도로사업에 국한되었으나 1992년부터는 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업을 추가하였고 1994년에는 일반사업지원 형태의 지역개발사업이 추가되었다. 양여재원도 1991년에는 전화세의 전액, 토지초과이득세의 50%, 주세의 15%에 불과하였으나 이후 주세수입지원비율의 상향조정, 농어촌특별세관리특별회계 전입금 등으로 크게 신장되었다. 2001년에는 전화세가 폐지, 부가가치세로 통합됨에 따라 교통세의 일부가 양여재원으로 편입되었다. 그러나 지방양여금은 지방교부세와 국고보조금의 중간적 성격으로 본래의 정체성이 희석되었으며 지방비부담의 요구로 지방재정의 경직성과 비효율성을 초래한다는 비판이 제기되어 왔다. 이에 따라 지방양여금제도는 폐지되고 그 대신에 사업의 성격에 따라 지방교부세, 국고보조금, 균특에 분리·흡수될 예정이다. 즉, 지방도로정비와 지역개발사업은 지방교부세로, 수질오염방지사업과 청소년육성사업은 국고보조금으로 전환하되 농어촌지역개발사업은 균특에 포함하도록 하였다.

국고보조금은 그간 중앙정부의 예산사정에 따른 기복으로 자치단체 재정운용의 예측성과 합리성을 저해하였다. 예를 들어 사

업별 기준보조율을 인하하거나(1986년), 보조금액을 축소(2002년)하는 등의 조치가 이루어진바 있다. 1980년 지방재정에서 13%를 차지하였던 국고보조금의 위상은 1990년에 9.6%로 하락하였다가 그 이후부터 증가추세로 반전하여 최근에는 15% 내외 수준을 유지하고 있다. 2003년도의 경우 국고보조금은 총 18개 부처, 490개 사업, 11조 1,074억원으로 지방예산의 13.7%, 사업예산의 24.6%를 차지하는 규모이다. 그러나 국고보조금은 대상사업의 적합성, 재원의 불안정성, 과도한 지방비부담 등의 문제가 지적됨에 따라 지방위임사무를 지방사무로 전환하고 재원은 지방교부세로 이전하며 지방재정의 자율성을 신장한다는 차원에서 가급적 포괄지원방식으로 전환할 계획이다. 또한 SOC, 농어촌 및 낙후지역에 대한 지역개발사업은 균특으로 편입하여 추진하기로 하였다.

### III. 우리나라 지방재정조정제도의 의의와 개편

#### 1. 총괄

Bahl and Linn(1992)에 의하면 정부간 지방재정조정제도는 조정재원을 어떻게 결정하느냐에 따라 국세의 일정비율에 연동하는 방식, 국회가 결정하는 것과 같은 특별방식(ad hoc), 승인된 지방재정의 세출에 맞추어 결정하는 방식 3가지로 분류된다. 이전재원의 총액을 결정하면 자치단체별로

〈표 Ⅲ-1〉 지방재정조정제도의 유형별 정책효과

보조금 유형	A	B	C	D	F	G	H	K
중앙정부								
- 지방재정 통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
- 특정기능 세출을 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
- 지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
- 징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
자치단체								
- 지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
- 예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
- 세입의 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
공통								
- 행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

주 : +는 긍정적, -는 부정적, ?는 불투명을 의미함.

배분규모를 결정해야 하는데, 여기에는 지방세 징수실적에 연계하는 지방세 연동방식(derivation basis), 공식으로 산정하는 방식, 행정비용의 전액(일부)을 보전하는 비용보전방식, 특별방식 4가지가 있다. 이 기준에 따르면 지방재정조정제도는 총액결정방식과 자치단체별 배분방식에 따라 총 12개 유형으로 분류된다고 볼 수 있다.

이들에 의하면 총액규모를 국세의 일정비율에 연동시키는 A~D 유형을 자주재원에 근접한 조정재원으로 간주하고 지방재정의 입장에서 유리하다는 논리를 제기하고 있다. 특히, A와 B유형을 재정분권화 방향에 부합하는 조정재원으로 평가하고 있으며 B유형은 보정기능의 활용도에 따라 지역간 재정격차를 완화시키는데 효과적인 제도로 알려져 있다. 이와는 다르게 F~H는 총액규

모를 지방재정의 외부에서 재량적으로 판단하기 때문에 중앙정부의 감독기능이나 재원배분의 효율성 측면에서 유리하다는 판단을 내리고 있다. H유형의 경우 총액이나 배분규모를 재량적인 판단에 의존하므로 중앙정부가 이전재원을 실질적으로 장악하게 된다. 때문에, 지방재정에 대한 중앙정부의 정책유인이 강하게 작용시킬 수 있다. F유형은 총액은 재량적인 판단에 의존하지만 자치단체별 배분은 공식에 근거한 객관성을 유지하고 있으므로 중앙정부의 정책유인효과는 G유형에 비하여 다소 약화된다. 이런 관점에서 보면, H유형은 중앙정부가 총액과 배분규모, C, G, K유형은 사업비의 산정 및 분담규모를 결정하므로 재정분권화의 방향과 조화시키기가 곤란해진다.

상기 분류방법과 기준을 준용하면 지방교

〈표 Ⅲ-2〉 지방재정의 세입구조

(단위 : 억원)

총규모	지방세	세 외 수 입	지방채	지 방 교부세	지 방 양여금	국 고 보조금
872,840 (100%)	319,834 (36.6%)	232,285 (26.6%)	26,690 (3.1%)	126,939 (14.5%)	48,546 (5.6%)	118,546 (13.6%)

자료 : 행정자치부 「지방자치단체 예산개요」, 2004년

주 : 당초예산 총계기준임

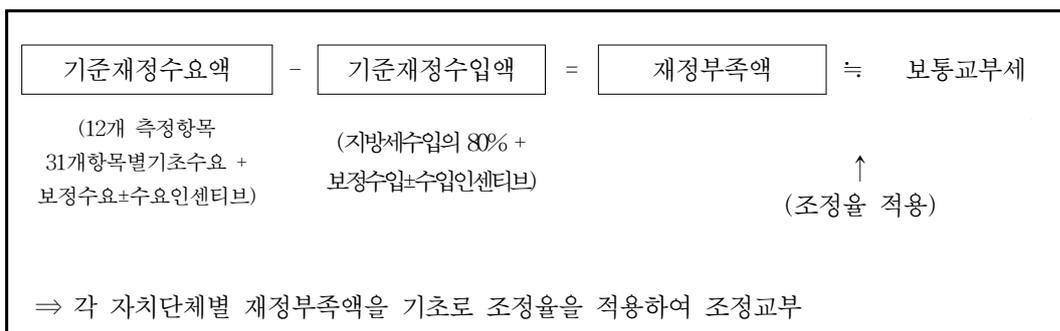
부세와 지방양여금은 총액이 국세에 연동되어 있으므로 A~D유형이 포함시킬 수 있는데, 배분방식에서 지방교부세는 주어진 공식으로 산정하므로 쉽게 B유형으로 판단할 수 있다. 그러나 지방양여금은 배분방식을 지방교부세와 국고보조금의 체제를 혼용하고 있기 때문에 다소 모호한 측면이 있다. 지방양여금은 조건부 보조금적 성격을 지니면서도 배분방식은 지방교부세적 성격을 가미하고 있고, 따라서 조건부 보조금이 지향하는 예산집행의 효율성이 제도적으로 담보하기 어려운 측면이 있었다. 이러한 문제는 국고보조금 운용과정에서도 비슷하게 발생하였음을 관찰할 수 있는데, 그 동안 도로, 사회복지, 환경보호 등 SOC사업에서 소기의 성과를 거둔 것은 인정하나 공통적으로 국가정책의 합목적성과 예산운용의 효율성을 생각하면 제도개선의 필요성이 대두되었다고 볼 수 있다.

## 2. 지방교부세

모든 국민은 일정수준의 기본적인 행정서비스를 제공받을 권리가 있다. 이를 위해서

는 자치단체의 재정여력이 충분해야 하나 특정 자치단체에 세원이 편재되는 등 지역간 재정불균형이 심각한 실정이다. 지방교부세는 이와 같이 세입기반이 취약한 자치단체에 기본적인 재원을 보장하면서 세원편재와 지역간 재정불균형을 시정하는데 의의가 있다. 지방교부세는 당초 취지에 맞게 자치단체에 대한 재원보장기능을 효과적으로 수행하고 있다. 지방재정에서 지방교부세가 차지하는 위상은 2004년 기준으로 14.5%에 달할 정도로 대단히 중요하다. 특히, 시와 군의 경우 지방교부세는 예산의 21%와 41%를 차지하며 재정력이 열악한 자치단체에서 지방교부세의 역할은 이보다 더 지대한 위치에 있다.

지방교부세의 재원보장기능은 산정공식으로 제도화시키고 있다. 재원보장, 즉 교부액의 기준은 재정부족액인데, 재정부족액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액으로부터 도출된다. 따라서 기준재정수입액과 기준재정수요액을 객관적으로 산정하는 일이 중요하며 지방교부세는 재원보장기능이 효과적으로 작동되도록 공립학교 교원봉급 부



담금이나 광역단체가 기초단체에 이전해야 하는 재정보전금 등 제도적으로 혹은 지역 단위의 특성을 반영한다. 이와 함께 지방교부세는 도서·벽지지역이나 낙후지역을 대상으로 지역균형발전 요소를 보정함으로써 자치단체간 재정력 격차가 완화될 수 있도록 별도의 장치를 운용하기도 한다.

그러나 지방교부세는 <표 III-1>에서 설명한대로 일반보조금이 갖는 한계를 지니고 있다. 자치단체가 자체재원과 같은 수준으로 자유롭게 사용할 수 있는 일반재원은 그 성격상 끈끈이효과(flypaper effects)라고 하는 재원낭비의 문제가 발생하게 된다. 지방교부세는 자치단체가 도덕적 해이(moral hazard)에 빠져 예산을 방만하게 운용하는 부작용을 제어하고자 다른 나라의 사례에서 찾아보기 어려운 인센티브제도를 도입하고 있다.

일본의 지방교부세를 보면 우리와 마찬가지로 재원보장적 기능과 재정격차 완화기능에 역점을 두지만 인센티브적 요소는 도입하지 않고 있다. 오히려 일본의 지방교부세는 지역특성적 요소를 반영하기 위한 제도적 노력을 활발하게 기울이고 있다. 기본방향은 우리나라와 마찬가지로 기준재정수입

액과 기준재정수요액, 재정부족액의 개념에서 출발하지만 구체적인 산정방식에 들어가면 지역특성과 관련된 보정기법이 상당히 발달되어 있다. 보정의 유형만 해도 종별보정(種別補正), 밀도보정(密度補正), 단계보정(段階補正), 태용보정(態容補正) 등을 적극적으로 개입시켜 보정의 역할이 높은 수준이다. 또한 과중한 지방채로 지방재정의 위기가 심각한 문제를 부분적으로 완화시킬 목적으로 기준재정수요액 산정시 공채상환비를 반영하고 있다.

이처럼 일본과 우리나라의 지방교부세제도는 재원보장기능을 중시한다는 점에서는 동일한 정책목적의 지니고 있으나 최근에는 운용방향의 차이가 발견되고 있다. 즉, 일본의 지방교부세가 다양한 보정기법으로부터 재원보장기능에 더 충실하려고 노력한다면 우리나라의 교부세는 상대적으로 재정격차 완화, 운용의 투명성, 예산집행의 효율성에 정책적 관심을 기울이고 있다. 최근 중앙정부가 구상하고 있는 지방교부세제도의 개선 방안을 살펴보면 이러한 특징이 잘 나타나 있다.

먼저 지방교부세는 기존의 보통교부세와

특별교부세에 분권교부세를 추가된다. 이에 따라 교부재원은 당초 내국세의 18.3%에 더하여 분권교부세(내국세의 0.83%)가 추가되어 내국세의 19.13%로 인상된다. 분권교부세는 국고보조사업 가운데 자치단체에 이양되는 사무의 경비를 보전하는 수단으로 현재 지방이양사무는 13개 부처 149개 사무에 9,581억원이 소요될 것으로 추산된다. 지방이양에 따른 신규 재정수요는 교부세율 인상분 8,456억원과 담배소비세 인상분 1,125억원으로 지원하며 이를 지원하는 제도로 분권교부세를 도입하겠다는 구상이다. 단, 분권교부세는 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운용하고 2010년 이후에는 보통교부세로 통합된다.<sup>3)</sup>

보통교부세는 산정과정의 합리성과 투명성을 개선시킬 의도에서 현재 31개 세항목을 26개 소항목으로 축소한다. 입법 및 선거관리비와 일반행정비(7개 세항목)를 일반행정관리비 3개 세항목으로 축소하는 것이 대표적인 예이다. 반대로 고령화·정보화 등 환경변화에 따른 새로운 재정수요 요인은 아동복지비와 지역정보화비를 추가하여 반

3) 분권교부세는 지방이양사무와 관련하여 크게 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분된다. 경상적 수요는 분권교부세의 78%(77개 사업 7,436억원)이며 장애인생활시설운영, 문화재보수, 농업인자녀학자금 등이 여기에 해당한다. 보통교부세와 비슷하게 회귀방정식을 이용하거나 자치단체별 보조금 평균교부액 비중을 감안하여 산정할 계획이다. 노인복지회관 신축, 마을어장 개발, 현충시설 건립, 버스공영차고지 건설 등과 같은 비경상적 수요는 22%(72개 사업 2,145억원)이며 인구·재정력지수로 배분하되, 일정기간 지원이 필요한 사업은 해당 자치단체에 반영한다.

영한다. 특별교부세는 지방교부세 총액의 9.09%에서 분권교부세액을 제외한 지방교부세액의 4%로 축소하였다. 교부대상도 5개 수요에서 지역현안수요 및 재해대책수요 2개 사업으로 재편하였다.

《지방교부세 개편계획》

- 법정교부율 15%에서 19.13%로 상향조정
  - 보통교부세 및 특별교부세 : 18.3%
  - 분권교부세 : 0.83%
- 분권교부세 신설
  - 국고보조사업 중 지방이양사무 경비보전
  - 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 배분
- 특별교부세 축소
  - 지방교부세 총액의 9.09% → 4%(분권교부세 제외)
  - 5개 수요 → 2개 수요
- 보통교부세 산정방식 개선
  - 측정항목 31개 → 26개
  - 아동복지비 및 지역정보화비 신설

### 3. 지방양여금

지방양여금은 중앙정부의 정책목적하에서 국가와 지방의 재정통합을 추구하는 국고보조금의 제약을 탈피하고 역사적인 지방자치제도의 도입에 즈음하여 지방재정의 재원을 확충시킬 필요가 있다는 차원에서 도입하였다. 특히, 지방도로, 환경보호, 청소년육성 등 그동안 국고보조금 영역에서 사각지대로 방치되면서 국가적으로 볼 때 정책대응이 시급한 사업의 기반을 조기에 구축하기 위해서는 새로운 지방재정조정재원이 시급히 요망되었으며 정책적으로 소기의 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 지방양여금은 1991년

## 《그간의 성과》

## ① 지방재정확충에 기여

	'91년	2003년
• 지방예산규모	17조 1,184억원	78조 1,614억원(4.6배)
• 지방양여금	5,570억원	4조 9,035억원(8.8배)
• 양여금 비중	3.3%	⇒ 6.3%(증 3%)

## ② 지방SOC사업에 지속적인 투자

- 지방도로 포장율 : 32.2% ⇒ 46.3% (62,272km 확·포장)
  - 도로이용증가(차량/日) : 2,580대 ⇒ 4,328대(2.4배)
- 농어촌 정주권개발 : 768개면 중 ⇒ 562개면 완료(73.2%)
  - 오지개발 : 403개면 중 ⇒ 399개면 추진
- 하수도 보급율 : 37.5% ⇒ 75.0%
  - 하수관거정비(율) : 59,308km(58.7%)
- 청소년육성사업 : 청소년수련관, 문화의 집 건립(71개소)

## ③ 지역개발사업 추진

- 소하천 정비('94년 이후)등 4조 9,593억원 투자지원

도입 당시에는 지방도로(직할시도, 지방도, 군도, 농어촌도로)사업에 한정하였으나 재원의 안정적 확보를 위해 1995년에는 농어촌 특별세, 2001년에는 교통세의 일부를 재원으로 하는 등 대상국세와 비율을 변화시켜 왔다. 그리고 대상사업도 1992년에 농어촌 지역개발, 수질오염방지, 청소년 육성 사업을 포함하였으며 1994년도에는 지역개발사업을 신설하게 되었다. 그 결과 지방양여금은 지방자치실시와 더불어 도입된 이래 그동안 지방재정확충에의 기여, 지방SOC사업에 지속적 투자, 지역개발사업 추진 등의 성과를 거두어 왔다. 지방양여금은 도입 초기에는 지방예산의 3.3%에 불과하였으나 2003년에는 지방재정의 6.3%로 성장하여 지방재정확충에 기여하였으며 국고보조금의 사각사업을 지속속으로 보완함으로써 지역

개발 하부구조를 구축하는데 일조하였다. 예를 들어 지방양여금의 주된 사업인 지방도로사업을 보면 1991년 32.2%에 불과하였던 지방도로 포장율이 2003년에는 46.3%로 개선되었고, 농어촌 정주권개발사업 역시 768개면 가운데 73.2%인 562개면을 완료하였으며 하수도 보급률은 37.5%에서 75%로 크게 향상되는 성과를 거두었다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 지방양여금은 짧은 역사를 마감하고 2005년부대상사업의 성격에 따라 지방교부세, 국고보조금, 균특으로 편입된다. 지방양여금은 정체성이 모호하다는 비판이 제기되어 왔으나 국고보조금과 달리 사업비의 이월이 가능하고, 용도가 포괄적으로 지정되며, 자치단체 현안사업을 효과적으로 대처하는데 장점을 보였던 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고

지방재정의 자율성을 신장하고 국가재원의 효율적 투자를 위해서 지방양여금의 도로정비 및 지역개발사업은 지방교부세로, 수질오염방지사업 및 청소년육성사업은 국고보조금으로, 농어촌지역개발사업은 균특으로 흡수된다. 다만, 기 시행중인 도로사업은 2008년까지 연간 8,500억원을 지원할 계획이다.

《양여금 개편계획》	
• 2004년 기준 4조 3,972억원	
• 도로정비(1조 9,134억원) · 지역개발사업(7,562억원)	
⇒ 지방교부세(2조 6,696억원)	
• 수질오염방지(1조 3,419억원) · 청소년육성사업(303억원)	
⇒ 국고보조금(1조 3,722억원)	
• 농어촌지역개발사업(3,554억원)	
⇒ 국가균형발전특별회계(3,554억원)	

#### 4. 국고보조금

협회의 국고보조금은 중앙정부 입장에서 우선순위가 높거나 자치단체 사이에 과급효과가 존재하여 사회적으로 바람직한 수준에 미치지 못하는 투자사업을 장려하는데 의의가 있다. 따라서 국고보조금은 다른 지방재정조정제도와 달리 사회적 편익의 관점에서 대상사업과 이전규모를 결정하는 것이 바람직하다.

대략적으로 국고보조금제도의 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 국민기초생활 유지나 사회복지시설과 같이 국가가

전국적으로 일정수준 이상의 복지행정을 실현하는데 필요하다. 둘째, 국가 전체적인 차원에서 종합적인 계획을 효과적으로 추진하고 통합적인 재정운영에 필요하다. 셋째, 재해복구와 같이 일시적이고 특별한 재정수요를 시의적절하게 대응하는데 필요하다. 마지막으로 행정서비스의 수혜(폐해)가 특정 자치단체에만 국한되지 않고 인근 자치단체에까지 파급될 때 이를 조정하기 위해서는 국고보조금의 역할이 요구된다.

결국, 국고보조금은 외부경제가 기대되는 사회복지사업, 도로·상하수도, 교육등 지역 기반시설과 정반대로 외부비경제가 발생하는 환경관리·혐오시설을 사회적인 적정규모로 유지하는데 의의를 찾을 수 있다. 우리나라의 국고보조금도 이러한 취지에 맞게 농림어업이나 보건복지와 같은 사회적 소외사업, 중소기업육성등 경제개발사업, 도로·철도등 SOC사업에 중점을 두고 있다. 실제로 농어촌진흥, 중소기업육성, 사회간접시설 확충, 저소득층보호와 같은 사회복지사업, 폐기물처리시설과 같은 환경보호사업 부분에서 소기의 성과를 거두었다. 다만, 제도운영 과정에서 자치단체 재정운용의 자율성을 제약한다든가 과도한 지방비 부담을 요구함으로써 현안사업에 시의적절한 대응을 어렵게 한다는 점, 중앙부처의 이해관계 속에서 영세사업이 난립한다는 점, 그리고 이로 인하여 국가재원의 효율적 배분을 저해하는 문제가 있었다.

이러한 한계는 균특이라는 새로운 제도의 도입과 보다 포괄적인 용도지정으로 지방재정의 자율성을 향상시키는 방향으로 개선할

계획이다. 앞으로 국고보조금은 지방이양 대상사업, 국고보조 유지 대상사업, 국가 직접추진 대상사업으로 정비하며 지방이양 대상사업은 분권교부세 형태로 재원이 이전된다. 반면에 국고보조 유지 대상사업의 경우 환경분야와 같이 국가적으로 필요한 사업이나 자치단체가 소극적으로 대처하는 사업은 현행대로 유지하되, 국고보조사업을 통합하고 가급적 포괄지원방식으로 전환하여 지방재정의 자율성을 개선하기로 하였다. 한편, SOC, 농어촌, 낙후지역, 관광개발 등 지역개발사업은 균특으로 편입하여 추진하게 된다.

드맵을 제시하고 현재 관련 정책 및 제도를 변화시키고 있음은 이미 언급한바 있다. 지방교부세제도의 개선, 국고보조금제도의 정비, 지방양여금제도의 폐지 및 국가균형발전특별회계의 신설은 지방재정의 자율성 신장, 국가재원의 효율적 배분에 목적을 두고 있다. 문제는 분권화와 효율성은 일정부분 충돌할 수밖에 없는 영역이 존재하고, 따라서 지방재정의 자율성과 국가재원의 효율성을 조화시키기 위해서는 실행방법에서 구체화되어야 한다. 이런 맥락에서 지금부터는 새롭게 개편된 지방재정조정제도의 향후과제에 관하여 간략하게 기술하고자 한다.

《국고보조금 개편계획》

- 기본방향 : 포괄보조금화 · 통합화
- 지방위임사무의 지방이양  
⇒ 분권교부세(내국세 0.83%)
- 지역개발(SOC · 농어촌 · 낙후지역 · 관광개발 등)  
⇒ 국가균형발전특별회계
- 국가적 필수사업 등 ⇒ 현행 유지

참고적으로 지금까지 설명한 지방재정조정제도의 개편배경과 내용을 요약 · 정리하면 다음과 같다.

#### IV. 지방재정조정제도의 개편과 향후과제

정부가 지방분권정책을 구현하기 위해

#### 1. 지방교부세

지방교부세제도는 재원의 신장과 더불어 내부구조의 기능 변화를 경험하였다. 무엇보다도 금번에 지방교부세의 재원이 크게 신장된 것은 지방재정의 입장에서 매우 고무적이고 중요한 의미를 지닌다. 이러한 관점에서 볼 때, 정부는 이번 기회에 지방교부세의 정책목적(재원보장 및 재정형평화)을 충실히 수행할 수 있도록 제도의 운영방식을 개선하는데 매우 세심한 노력을 기울여야 한다. 구체적으로, 기준재정수요 · 수입의 측정 객관성 제고, 측정항목의 간소화 및 측정단위 개선, 단위비용 현실화, 보통교부세와 특별교부세의 정책 연계 강화 등의 합리성을 높이는데 주력해야 한다.

지방교부세가 제 기능을 발휘하기 위해서는 지방자치단체의 재정 수요와 재정 능력을 보다 객관적으로 측정할 수 있는 방안을

**지방양여금법 폐지 및 지방교부세법  
개정내용(2003. 12. 29)**

① 지방양여금법 폐지법률

- 지방양여금 제도는 그 동안 국고보조금 성격의 사업과 보통교부세 성격의 재원이 포함되어 제도의 정체성에 문제가 있어
- 동 제도를 폐지하고 각각 사업의 성격에 따라 개편하였음

**개편내용(2004년기준: 4조 3,972억)**

- 도로정비(1조9,134억) · 지역개발사업(7,562억) → 지방교부세(2조6,696억)
- 수질오염방지(1조3,419억) · 청소년육성사업(303억) → 국고보조금(1조3,772억)
- 농어촌 지역개발사업(3,554억) → 국가균형발전특별회계(3,554억)

※양여금 재원인 주세(100%, 약 3조원)가 국가균형발전특별회계로 편입됨

- 이에 따라, 도로정비사업과 지역개발사업 재원 총 2조 6,696억원을 지방교부세로 전환하여
  - 자치단체의 자주적 의사에 따라 사용하게 함으로써, 지방재정운용의 자율성을 제고시키고
  - 재정력이 취약한 자치단체의 재정 확충에 기여할 수 있게 됨
- 아울러, 지방양여금 제도의 폐지에 따른 부작용을 최소화하기 위해
  - 지방양여금법 시행 당시 시행중인 지방도로 정비사업은 지방교부세 불교부 단체를 포함하여 완공에 소요되는 재원을 지방교부세에서 별도 보전하도록 법제화하였음(연간 8,500억원, 2005~2008년간)

② 지방교부세법중 개정법률

- 특별교부세 규모가 1조원을 상회하여 지나치게 많다는 지적에 따라
  - 재원규모를 현행 지방교부세의 9.09%(1/11)에서 4% 수준으로 낮추고
  - 지원대상 수요를 현행 5개에서 2개수요(재해대책 2%, 지역현안 2%)로 축소하였음
- 또한, 증액교부금제도가 도로망 확충 등 국고보조금 성격의 사업이 포함되어
  - 국가 재정질서를 저해한다는 지적이 있어 폐지하였음
- 아울러, 지방교부세로 전환되는 2조 6,696억원에 해당하는 교부세 법정율 인상분(2.8%)이외에
  - 0.5%를 추가한 3.3%를 인상하여 지방재정 확충에 기여하게 되었음(2005년 기준, 5,000억원 순증)

③ 시행시기: 2005. 1. 1부터

지속적으로 검토, 개선해야 한다. 기준재정 수요를 산정하는 측정항목을 실제 지방재정수요와 연계시키고 그 동안 학계 등에서 제시되었던 측정항목의 수를 축소·조정하는 방안을 정책화할 필요가 있다. 관련 이론과 현실 상황을 미루어 볼 때 측정항목을 5~10개 항목으로 더 축소하는 방안이 합리적일 것으로 판단된다(예컨대, 입법 및 선거관리비와 일반행정비, 민방위관리비와 소방관리비 등의 통합 조정). 이 과정에서는 고령화·정보화뿐만 아니라 사회복지, 환경, 문화여가 등 사회환경 변화에 따른 재정수요도 신설·조정하는 방안도 함께 추진되어야 한다. 기준재정수입부문에서는 지금과 같이 소극적으로 재정수입을 예측하는 방식에서 벗어나 자치단체의 실제 세입능력을 반영하고 세입 예측력을 높이는 적극적인 방향 전환을 모색할 필요가 있다. 정부가 자치단체의 재정수요와 재정수입능력 두 부문을 객관적으로 측정하여 양자의 균형을 조정해 주고 배분방식을 단순 투명하게 해줄 때 지방교부세의 기능과 위상이 한 단계 더 도약할 수 있다. 지방교부세가 보다 합리적으로 운영되기 위해서는 중앙정부, 지방자치단체, 전문가 그룹이 함께 모여 끊임없는 토의와 검증 그리고 모의실험(simulation) 등을 주기적으로 행하여야 한다. 정부는 기준재정수요와 기준재정수입의 개념과 측정방식은 한번 정해지면 바뀌지 않는 것이 아니라 지속적으로 갱신, 발전해 나가는 그 무엇임을 인식하고 주기적으로 더 나은 제도의 개선을 추구해야 한다.

지방교부세 내부의 구조문제를 개선하는 노력도 향후 예상되는 중요한 과제이다. 2005년부터는 지방교부세 속에 목적과 기능을 달리하는 교부세 재원들 - 지방양여금의 도로사업 기능을 담당하는 교부세 재원과 국고보조금의 정비에 따른 이양재원의 지방배분을 담당하는 분권교부세 - 이 기존의 보통교부세 재원과 혼합, 운영된다. 이들은 정부정책의 기초를 뒷받침하는 잠정 수단(4~5년의 한시적 기능 담당)으로 도입된 것들인데, 기존의 보통교부세와 달리 재원의 용도와 목적이 포괄적으로 지정된 특성을 가지고 있어서 그 운영과 더불어 지방교부세의 본원적 목적에 일부 장애를 초래할 가능성이 있다. 아직은 관련 통계자료가 없어서 그 파급효과 등 다양한 분석을 할 수가 없지만, 이들로 인해 지방교부세의 정책목적(재정 형평화 등)이 크게 훼손되는 사태가 발생하지 않도록 배분방식의 고안에 있어서 세심한 배려가 주어져야 한다.

지방교부세의 법정교부율이 인상됨에 따라 재정 충족율(기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액)이 일부 개선된 것은 사실이지만, 실제로 들어가면 지방재정 수요를 충족시키기에는 여전히 미흡한 수준이다. 분권교부세를 예로 들면 국고보조금이 편입된데 불과하기 때문에 실질적인 재원확충이 이루어졌다고 보기는 어렵다. 따라서 법정교부율의 상향조정은 지속적인 검토가 필요한 사안이며 정부간의 협상노력이 중요한 향후 과제로 남는다. 이와 동시에 이제는 지방교부세로 인한 지방의 “도덕적 해이(moral hazard)” 문제에 대하여도 다각도에서 진솔

하게 검토할 필요가 있다. 국가와 지방이 국민이 낸 세금을 한 솥에서 나누어 먹고 있음을 생각한다면 지방재정 또한 보다 효율적이고 책임있는 재정운영이 요망된다.

지방교부세의 재정인센티브제도의 운영결과에 대한 객관적인 평가를 실시하고 그에 대한 정책 방향성을 재정립하는 과제도 향후 수행되어야 할 주요 과제에 속한다. 인센티브제도는 그 나름의 목적과 합리성을 갖고 있지만, 그것이 정부가 의도한 목적대로 지방자치단체의 행태 변화를 유도하였는지에 대하여는 아직 객관적으로 검증된 바가 없다. 지금부터는 인센티브제도의 효과성과 유용성에 대한 다면평가를 통해 이에 대한 향후의 정책방향을 정립할 수 있도록 자기점검을 해야 할 것이다.

특별교부세의 기능과 운영방식에 대하여도 지속적인 개선을 모색해야 한다. 특별교부세부문에서 앞으로 다루어져야 할 주요 과제로는 (1) 보통교부세와의 연계 및 제한적 보완기능 수행, (2) 지방의 재원예측 가능성 제고, (3) 운영의 투명성 제고 등을 지적할 수 있다. 특별교부세는 자체의 고유정책목적을 갖고 있지만 그것은 재정형평화기능을 수행하는 지방교부세의 정책목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 충족되어야 한다. 마지막으로, 특별교부세의 운영 투명성을 이해관계자들이 수궁할 수 있는 수준으로 높여나가는 동시에 중장기적 관점에서 특별교부세의 적정수준을 분석·평가하는 것도 중요한 향후과제에 속한다.

## 2. 국고보조금제도

국고보조금제도는 그 나름의 순기능에도 불구하고 대상사업 선정, 기준보조율, 재원 불안정성, 소액·과다사업, 비효율적 사업관리 등의 문제점을 노정해 왔다. 향후의 국고보조금제도 운영은 이와 같은 문제의 해소와 더불어 새로운 재정운영의 가치개념(재정 운영의 자율성, 책임성, 효율성 등)을 구현하는 제도적 장치와 방향성을 구축하는데 중점을 두어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 정부가 지방분권과 재정운영 효율성 관점에 입각하여 금년 7월에 국고보조금제도의 구조개편을 확정된 것은 시의 적절하다<sup>4)</sup>.

금번의 국고보조금제도 개편은 지방분권과 중앙·지방간의 재원배분 체계를 재정립하는 거시적 관점에서 보조사업의 축소·통합·이양을 결정하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 국고보조사업의 운영방식에 대한 근본적 개선이 이루어지지 못한 점이나 자치단체들이 자율적이고 탄력적으로 사용할 수 있는 재원을 안정적으로 마련해 주지 못한 점 등에서 금번의 조치는 다소 미흡한 점이 없지 않다. 이러한 상황 인식을 하면서 앞으로 국고보조금제도가 변화

4) 정부는 몇 가지 기본원칙 아래 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경관련 사업 군을 국고보조사업으로 존치 하기로 결정하였고, 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육관련 사업이 높은 비중을 차지하는 사업을 지방에 이양하기로 결정하였다. 그리고 지역개발 성격이 강한 복지, SOC, 농림, 문화관광, 산업관련 보조사업 등은 국가균형발전특별회계로 이관하였다.

되어야 할 과제와 방향에 관하여 언급하면 다음과 같다.

첫째, 국고보조금제도가 자치단체의 재정 자율성을 저해하는 문제를 해소해야 한다. 국고보조금의 특성상 중앙정부의 정책 주도 와 감시·감독을 배제할 수는 없지만 그 동안 지나치게 지방재정의 자율성을 구속해온 운영방식은 개선되어야 한다. 특히, 많은 사람들이 지적해온 국고보조사업의 정책 자의성 남용, 지나친 감독과 무리한 사업요구 등의 관행은 지방재정의 자율성과 계획성 제고 차원에서 변화되어야 한다. 아울러 지방자치단체 또한 가능한 많은 보조금을 받아 내어 자신에게 유리한 사업에 자금을 사용하는 행태를 고쳐야 한다.

둘째, 국고보조금의 재원 불안정성과 보조사업의 정책 가변성(정책 불확실성)에 대한 근본적인 대책을 모색해야 한다. 국고보조금제도의 불안정성은 지방재정의 계획성과 사업운영의 효율성에 부정적인 영향을 미치는 주 요인으로 잘 알려져 있다. 국고보조금의 대상사업과 지원폭이 가변적일수록 자치단체가 부담해야 할 지방비 부담액의 크기와 사업예측이 불가능해지기 때문이다. 이를 해소하기 위해서는 지방의 예산수립 단계에서 국고보조사업의 규모와 내용에 대한 정보가 정확히 제시되어야 하고, 연도 중(특히, 연도 말)에 중앙정부의 일방적인 정책결정으로 보조사업이 추진되는 불확실성 요인들이 해소되어야 한다.

셋째, 국고보조사업의 운영·관리에 성과관리시스템을 도입해야 한다. 지금까지의 국고보조사업 관리는 예산집행의 법적 의무

준수, 경비정산 및 반납 등에 중점이 주어졌고, 객관적이고 과학적인 사업평가는 거의 이루어지지 않았다. 앞으로는 왜 국고보조사업을 수행하는지, 그 사업의 목적과 파급효과가 무엇인지를 명확히 규정하고 그 수행실적을 객관적으로 평가하는 성과관리시스템을 가동해야 한다. 이를 위해서는 국고보조사업의 소요비용(원가) 정보와 성과정보를 관리할 수 있는 성과관리 기반을 구축하는 작업이 선행되어야 한다.

넷째, 국고보조금의 규모와 사업수가 급팽창하는 현상을 방지하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 근년에 국고보조사업 수가 법에 명시된 사업수의 3배를 초과하는 현상이 빚어졌는데, 이러한 현상은 재정의 계획적 운용에 큰 차질을 초래함은 물론 보조사업의 소액화, 분산화, 감독·관리의 어려움을 야기하는 요인으로 작용한다. 사업수가 급팽창할 경우 지방자치단체들은 개별사업별로 중앙정부의 감시·감독, 협의, 보고 등에 많은 시간과 노력을 기울이게 되고 그것은 결국 국가재정과 지방재정 양 측면에서 비효율성을 초래한다.

넷째, 국고보조사업의 기준보조율(지방비 부담)의 적정 수준을 지속적으로 모색해야 한다. 이를 위해서는 국고보조사업별로 국가·지방간의 이해관계 및 수혜도 등에 대한 정밀분석을 하는 동시에 중앙·지방간에 지속적인 대화와 공감대 형성이 필수적으로 수반되어야 한다. 그밖에 신청주의 원칙의 고수와 객관적이고 투명한 심사 절차의 실시, 총액계상사업의 과다 책정문제 등에 대한 개선방안도 향후 해결되어야 할 과제에

속한다.

마지막으로, 국고보조금제도는 장기적으로 일부 사업(중앙정부의 필수정책과 지역간 외부효과를 유발하는 사업 등)을 제외하고는 포괄보조금 내지 일반보조금으로 전환되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 중장기의 시간계획을 수립한 다음 각 시간 단계별로 일반재원화가 가능한 사업들을 선정하여 점진적으로 지방교부세로 전환시키고, 유사사업의 통합을 통해 차츰 포괄보조금으로 변화시켜 나가는 실천작업을 수행해 나가야 한다.

### 3. 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계는 참여정부의 출범과 더불어 새롭게 도입되는 국가·지방간 보조금제도이다. 아직 제대로 실시되지 않은 관계로 국가균형발전특별회계의 장·단점 등에 대하여 선불리 진단할 수는 없지만, 지금까지의 정보를 토대로 향후 국가균형발전특별회계가 다루어야 할 주요 과제에 관하여 몇 가지 지적하면 다음과 같다.

첫째, 국가균형발전특별회계는 자신의 정체성을 확립한 다음 기존의 지방재정조정제도와 수평적 연계성을 적절히 유지할 수 있는 제도적 장치를 구축해야 한다. 구체적으로, 지방재정 지원규모, 지원방식, 배분공식 등에 대한 정책선택을 통하여 다른 제도들과 상호보완적인 연계효과를 도모해야 한다.

둘째, 국가균형발전특별회계 내의 두 계정 즉, 지역혁신계정과 지역개발계정간의 제도

적 연계성을 구축해야 한다. 현 시점에서 보면 지역혁신계정은 국가산업발전의 효율성을 추구하는 경향이 강한 반면 지역개발계정은 균형발전의 형평성을 추구하는 경향이 높다. 두 계정간의 지향가치가 다소 상이한 상태에서는 국가균형발전특별회계의 효과가 극대화되기 어렵다. 정부는 이러한 문제를 깊이 인지하고 양자의 배분공식과 운영방식을 일정 수준에서 연계시켜 시너지(synergy) 효과를 높여주는 정책개선을 해 나가야 한다.

셋째, 관리·감독 부처의 중복이나 과도한 문서작업 등으로 인한 비효율성을 방지하는 제도적 장치를 강구해야 한다. 국고보조사업과 달리 국가균형발전특별회계는 형식 및 실질 상 몇 개의 부처가 직·간접적으로 관여, 운영되고 있는 실정이며 그에 대하여 지방의 불만이 높아지고 있는 상태이다. 중앙부처의 불필요한 관료주의는 불식시키고 신청, 심사, 관리·감독 등의 사업관리시스템을 단일화하는 방안을 모색해야 한다.

넷째, 제도 도입의 의도대로 “부처 칸막이”를 가능한 제거하고 유사사업의 통합 조정을 실시하면서 점차 실질적인 포괄보조금 제도로 변화시키는 노력을 해야 한다.

다섯째, 국가균형발전특별회계의 재원배분 시스템을 빠른 시일 내에 배분공식에 근거하는 체제로 변화시켜야 한다. 종전의 국고보조사업의 배분방식과 유사한 현 시스템을 배분공식을 토대로 보조금을 배분하는 시스템으로 변화시켜야 한다. 이러한 변화가 주어지지 않을 경우 국고보조금제도와와의 관계

가 애매해 지는 등 국가균형발전특별회계의 정체성이 모호해지는 현상이 나타난다.

## V. 결 론

참여정부의 출범과 함께 단행된 재정이전 제도의 개편은 그 틀이나 방향성 면에서 비교적 합리적이며 지방분권의 취지와 상통하는 것으로 평가된다. 이제 남은 것은 세부 실천방안을 보다 정교하게 다듬고 정책 변화에 따른 예상문제나 부작용을 조기에 진단하고 예방 조치를 취하는 일이 중요하다고 하겠다.

지방재정조정제도는 중앙·지방간 자원배분 체계의 틀 속에서 장기적인 시각을 갖고 지속적으로 개선되어야 한다. 이 과정에서는 지방재정조정제도간의 연계방안은 물론 지방재정조정제도와 조세제도간의 연계문제를 염두에 두고 정책을 결정해야 한다. 이와 관련하여 중장기적 시각에서 지방재정에 대한 조정제도와 조세제도간의 상대 비중(위상 포함)을 어떤 수준으로 유지할 것인지의 문제와 보조금제도 내에서도 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 어떤 구도로 설정할 것인가에 대한 비전을 제시하는 문제가 향후의 중요한 과제로 남게 된다. 그리고 재정이전제도의 조정에 있어서는 재정이전제도의 구성 - 일반보조금과 특정보조금의 구성 및 운영방식, 지방비 부담 대상사업 및 부담비율 등 - 에 따라 지방재정의 위상과 재정에 미치는 파급효과가 크게 달라지는 점을 분명히 인식하고 거시적 틀 속에서

개별 제도의 개선을 모색하는 접근자세를 취하는 것이 바람직하다.

무엇보다 국가균형발전이라는 주어진 정책기조에서 어떤 방식으로 살릴 것인가는 기술적으로 매우 중요한 과제이다. 현재까지 국가균형발전이라는 국가적 정책목적을 위하여 균특이라는 새로운 제도도입이 필요하고, 재원조달수단으로 기존에 문제시되어 왔던 국고보조금과 지방양여금, 특별교부세를 재편성한 단계에 이르렀다. 그러나 정작 중요한 것은 균특의 재원을 어떻게 활용할 것인가, 다시 말해서 균특이 지향하는 정책을 효과적으로 실현하기 위한 용도의 배분방법에 대한 고민이 필요한 시점이라고 생각한다. 만약 중앙정부가 자의적인 정책판단에 입각하여 대상사업과 배분방법을 결정하고, 사업평가를 실시한다면 국가균형발전과 지방분권의 조화가 어려워질 수 있기 때문이다. 정책방향을 구체화시키는 실천전략이 절실히 요구되는 시점이다.

## <참고문헌>

- 김수근(2003), “지방교부세제도의 개편방안” 「지방재정」 통권 124호, 한국지방재정공제회.
- 김종순(2003), “지방분권화의 의의와 발전방향”, 「지방재정」 통권 121호, 한국지방재정공제회.
- 김홍래(2004), 「지방재정의 이론과 실제」, 박영사.
- \_\_\_\_\_ (2003), “지방양여금제도의 개편논의

- 에 대하여”, 「지방재정」 통권 124호, 한국지방재정공제회.
- Bahl, Roy and J. Linn(1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press.
- World Bank(2000), *Intergovernmental fiscal relations and local financial management program - topic : concept of fiscal decentralization and worldwide overview* -.
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 「지방재정연감」, 각년도. 