

# 지방분권특별법과 지방자치단체의 재정격차 완화 방안

최 병 호  
부산대학교 교수

## I. 문제의 제기

1995년 자치단체장 선출을 계기로 지방자치제가 재 시행된 이후 지난 10여년간 우리 사회는 많은 비용을 지불하면서 지방자치와 분권을 학습하는 기간을 가졌다. 참여정부가 지방분권을 국정 의 핵심과제로 설정하면서 마련한 지방분권특별법 등 3대 특별법이 2003년 말 국회에서 가결됨에 따라 지방분권을 본격적으로 추진하기 위한 제도적 기반이 마련된 셈이다. 따라서 2004년은 우리나라의 지방분권에 있어서 실질적인 원년이라고 할 수 있으며, 이제 지방분권은 국정 운영의 기초이자 거스를 수 없는 시대적 과제가 되었다.

분권(decentralization)이란 말 그대로 한 곳에 집중된 권한과 책임을 분산하는 것을 의미하는 것으로서 분산의 대상이 무엇인가에 따라 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적

분권, 경제적 분권 등으로 구분된다. 이 가운데 공적 기능에 관한 권한과 책임을 민간 부문으로 이전하는 것을 의미하는 경제적 분권은 가장 완성된 형태의 분권으로 간주된다(Litvack and Seddon, 1999). 따라서 분권의 의의는 공적 기능에 관한 권한과 책임을 정부로부터 시장 또는 시장과 보다 가까운 조직으로 이전시킴으로써 시장기능이 가진 장점을 활용하자는 것으로 볼 수 있다. 이렇게 본다면 재정분권의 의의는 중앙정부에 비해 시장에 보다 가까운 지방정부가 지방공공서비스의 공급을 책임지게 함으로써 자원배분상의 효율성을 증진시킨다는 점에서 찾을 수 있다.

지방재정학자들은 지출기능의 배분, 재정 수입의 배분, 정부간 재정이전 등을 포함한 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relationship)를 잘 디자인하는 것이 재정분권의 성공여부를 결정하는 가장 중요한 요인이라고 보고 있다. 한편 정부간 재정관계

설계의 기본원칙에 대하여 Eble and Yilmaz(2003)는 “국가의 정책목표를 가장 잘 달성하도록 설계해야 하는데, 그러한 목표에는 효율성, 투명성과 책임성뿐만 아니라 개인 및 지역간 형평성과 국가통합 및 안정성의 유지 등이 포함된다”고 언급하고 있다. 이러한 견해에 따르면 재정분권의 추진 과정에서는 효율성의 증진이라는 목표도 중요하지만 지역간 (재정)형평성 또는 지역(재정)격차의 완화도 그 만큼 중요한 과제라는 점을 확인할 수 있다.

다소간의 이견은 있지만 재정분권에 관한 최근 논의들은 지방재정의 확충, 배분 상의 효율성 증진 및 자치단체 재정책임성의 확충과 함께 자치단체간 재정격차를 완화하는 방향으로 재정분권을 추진해야 한다는 점에 대부분 동의하고 있다. 그러나 그 구체적인 추진 방향에 대해서는 아직 논란이 있는 것으로 보인다. 이 가운데 효율성 및 책임성의 증진을 우선적인 목표로 삼음에 따라 발생하게 될 지역간 재정격차의 문제를 어떻게 해결해야 하는가라는 문제는 중요한 이슈가 되고 있다. 특히 일부 국세를 지방세로 이양하고 과세자주권을 포함하여 지방재정운영에 있어서 지방자치단체의 자율권을 확충시킨다면 지역간 경제력의 격차로 인한 세원의 격차에 의해 재정격차가 지금보다 심화될 가능성이 높다는 점이 지적되고 있다. 물론 이런 문제는 정부간 재정이전 등 지방재정조정제도를 통해 어느 정도 해소될 수는 있을 것으로 보인다. 그러나 재정분권이 본격적으로 추진된다면 자치단체의 재정책임성이 강화될 것이며, 그렇다면 재정적으

로 곤란을 보다 많이 겪고 있는 자치단체에 대해 상대적으로 많은 재원을 이전하는 형식으로 운영되는 지금의 지방재정조정제도에는 상당한 변화가 있을 것으로 예상된다.

그러므로 지방재정을 확충함에 있어서 자치단체간 재정격차의 완화를 생각한다면 우선 자주재원(지방세)을 늘릴 것인가 또는 일반재원(지방교부세 등)을 늘릴 것인가를 생각해야 한다. 만약 국세의 지방세 이양을 통하여 지방세를 늘리고자 한다면 어떤 세목을 지방세로 하는 것이 재정격차의 완화에 있어서 보다 바람직한지를 생각해야 한다. 또한 일반재원을 늘린다면 재정형평성을 위하여 보다 바람직한 배분방법을 어떻게 설계해야 하는가를 결정해야 한다. 그런데 이와 같은 과정에 있어서 자치단체간 재정형평화 또는 재정격차의 완화가 절대적인 판단기준이 되지는 못한다. 재정분권의 추진 과정에서는 어느 정도의 재정격차 문제가 발생할 수 있는데, 이러한 문제는 보다 완성된 형태의 재정분권을 이룩하기 위해서 적극적으로 해소해야 할 문제이지만 이로 인해 본래 목적인 효율성이 희생되어서는 곤란할 것이다.

이 글에서는 지방분권특별법의 제정을 계기로 급속한 물살을 타게 될 것으로 전망되는 지방분권의 추진과정에 있어서 자치단체간 재정격차 문제는 어떤 식으로 인식하는 것이 바람직한지를 검토해 보고자 한다. 나아가 그러한 인식에 근거하여 재정격차 완화의 방향을 설정하고 정책 방안을 살펴보고자 한다.

이를 위하여 먼저 재정격차의 실태와 격

차를 완화하기 위한 목적 하에 운용되고 있는 현행 제도와 그 효과에 대해서 살펴본다. 특히 재정격차와 관련된 현상에 대한 분석을 통하여 재정격차를 어떻게 이해할 것인가, 그리고 재정격차 완화의 방향을 어떻게 설정할 것인가 등에 대해 검토해보고자 한다. 다음으로는 지방분권특별법(및 국가균형발전특별법)의 제정과 관련하여 지방분권을 본격적으로 추진함에 있어서 자치단체간 재정격차 완화를 어떤 식으로 추진해 나가야 할 것인지에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 지방자치단체간 재정격차의 현황과 재정형평화

### 1. 자치단체간 재정격차의 현황

일반적으로 재정격차에 관해서는 두 가지 형태를 생각할 수 있다. 첫 번째는 수직적 재정격차(vertical fiscal imbalance)인데, 이는 주로 중앙과 지방간 세원의 배분(tax assignment)과 지출책임의 배분(expenditure responsibility assignment)이 적절하지 못하여 지방정부의 지출수요가 수입확보능력을 초과함에 따라 발생하는 중앙과 지방간의 재정격차를 의미한다. 한편 이 글에서 다루게 될 수평적 재정격차(horizontal fiscal inequity)는 지방정부들이 동일한 재정적 노력을 발휘하더라도 재정력의 격차로 인해 주민들에게 제공하는 공공서비스의 수준에는 지역간 차이가 나는 현상을 일컫는다.

지방정부간 수평적 재정격차는 과세권과 지출책임이 분권화된 국가에서는 일반적으로 나타나는 현상이다. 수평적 재정격차가 문제가 되는 것은 순 재정적 편익(net fiscal benefits)의 지역간 격차를 발생시킴으로써 재정적으로 유발된 지역간 이동(fiscally-induced migration)에 의한 비효율을 초래하기 때문이다. 즉 동일한 조세부담 하에서 지역에 따라 공공서비스의 수준과 질에 차이가 난다면 기업의 입지와 투자 등에 관한 의사결정에 영향을 미칠 것이며, 이는 비효율적인 자원배분을 초래하게 된다. 또한 수평적 재정격차로 인해 주민들이 동일한 부담을 지더라도 거주하는 지역에 따라 공공서비스로부터의 편익이 달라지므로 형평성의 문제도 발생한다. 그 외 재정격차로 인한 지역간 공공서비스의 질과 수준의 차이는 지역의 경제력에 대하여 다양한 직·간접적인 영향을 미치게 되며, 이는 또 다시 세원의 격차를 초래함으로써 재정격차를 확대시키게 된다.

지방자치단체간 재정격차의 현황을 파악하기 위해 우선 자치단체별 지방세수입의 격차를 살펴보자. <표 1>에는 본청과 기초자치단체를 포함한 시도별 지방세수입 추이를 보여주고 있다. 우선 서울의 지방세수입 비중은 1990년에 32.8%를 기록한 이후 꾸준히 감소하여 1995년에는 28.3%까지 떨어졌지만 1990년대 후반의 외환·경제위기를 거치면서 다시 상승하여 최근에는 약 30% 정도로 나타나고 있다. 지방세수입의 비중 변화에서 가장 특징적인 지역은 경기도이다. 경기도의 비중은 1990년에 15.6%를

〈표 1〉 지방세의 지역간 분포 추이

(단위: 억원, %)

| 구 분  |                   | 1995           | 2000           | 2001           | 2002           |                |
|------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 시·도별 | 서 울               | 43,395 (28.3)  | 62,042 (30.5)  | 79,341 (29.8)  | 92,606 (29.9)  |                |
|      | 부 산               | 12,148 (7.9)   | 14,317 (7.0)   | 17,951 (6.7)   | 21,181 (6.8)   |                |
|      | 대 구               | 8,149 (5.3)    | 9,313 (4.6)    | 11,071 (4.2)   | 12,647 (4.1)   |                |
|      | 인 천               | 7,671 (5.0)    | 10,152 (5.0)   | 12,990 (4.9)   | 14,963 (4.8)   |                |
|      | 광 주               | 3,684 (2.4)    | 4,843 (2.4)    | 5,835 (2.2)    | 6,566 (2.1)    |                |
|      | 대 전               | 4,439 (2.9)    | 5,557 (2.7)    | 6,879 (2.6)    | 8,316 (2.7)    |                |
|      | 울 산               | -              | 4,651 (2.3)    | 5,738 (2.2)    | 6,343 (2.0)    |                |
|      | 경 기               | 31,522 (20.6)  | 43,311 (21.3)  | 64,331 (24.1)  | 78,876 (25.5)  |                |
|      | 강 원               | 4,016 (2.6)    | 4,981 (2.4)    | 6,439 (2.4)    | 6,959 (2.2)    |                |
|      | 충 북               | 3,927 (2.6)    | 4,743 (2.3)    | 6,031 (2.3)    | 6,567 (2.1)    |                |
|      | 충 남               | 4,666 (3.0)    | 6,338 (3.1)    | 8,023 (3.0)    | 8,488 (2.7)    |                |
|      | 전 북               | 4,555 (3.0)    | 5,307 (2.6)    | 6,576 (2.5)    | 6,835 (2.2)    |                |
|      | 전 남               | 4,111 (2.7)    | 5,620 (2.8)    | 7,026 (2.6)    | 7,543 (2.4)    |                |
|      | 경 북               | 7,236 (4.7)    | 9,487 (4.7)    | 11,516 (4.3)   | 11,777 (3.8)   |                |
|      | 경 남               | 11,955 (7.8)   | 10,602 (5.2)   | 13,628 (5.1)   | 16,047 (5.2)   |                |
|      | 제 주               | 1,696 (1.1)    | 2,349 (1.2)    | 3,275 (1.2)    | 3,696 (1.2)    |                |
| 유형별  | 수도권<br>vs<br>비수도권 | 서 울            | 43,395 (28.3)  | 62,042 (30.5)  | 79,341 (29.8)  | 92,606 (29.9)  |
|      |                   | 수도권            | 82,588 (53.9)  | 115,505 (56.7) | 156,662 (58.8) | 186,175 (59.1) |
|      |                   | 비수도권           | 70,581 (46.1)  | 88,109 (43.3)  | 109,987 (41.2) | 129,082 (40.9) |
|      | 대도시<br>vs<br>비대도시 | 서 울            | 43,395 (28.3)  | 62,042 (30.5)  | 79,341 (29.8)  | 92,606 (29.9)  |
|      |                   | 대도시            | 79,486 (51.9)  | 110,875 (54.5) | 139,805 (52.4) | 162,622 (51.9) |
|      |                   | 비대도시           | 73,683 (48.1)  | 92,739 (45.5)  | 126,844 (47.6) | 152,635 (48.1) |
| 합 계  |                   | 153,169(100.0) | 203,614(100.0) | 266,649(100.0) | 315,257(100.0) |                |

주: 1) 연도별 각 시·도의 값과 유형별 지역의 값에는 본청 및 기초자치단체 포함.

2) 수도권과 대도시의 값에는 각각 서울 포함.

3) 대도시는 특별·광역시를 나타냄.

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각년호.

기록한 후 지속적으로 상승하여 2002년에는 무려 25.5%를 나타내고 있다. 이와 같은 경기도의 지방세수입 비중의 빠른 성장은

1990년대를 전후한 수도권의 광역화로 인하여 이 지역의 인구가 급격하게 증가하였다는 사실과 밀접한 연관을 맺고 있다. 한편

서울과 경기도를 제외한 나머지 자치단체들은 1995년과 비교해 볼 때 2000년대에 들어 지방세수입의 비중이 감소하거나 정체 상태에 있음을 알 수 있다.

한편 권역별과 지역 유형별로 보면, 우선 서울을 포함한 수도권지역의 지방세수입 비중은 1995년의 53.9%와 비교해 볼 때 2002년에는 5% 포인트 이상 상승한 59.1%를 나타내고 있다. 이와 같은 수도권의 지방세 비중 상승은 주로 경기도의 비중이 상승한 데 기인하는 것으로 볼 수 있다. 한편 대도시와 비대도시지역으로 나누어보면, 대도시 지방세수입의 비중은 1999년의 51.9%에서 다소 상승하다가 2002년에는 다시 51.9%를 나타내고 있다. 따라서 대략 전체의 절반보다 약간 많은 금액의 지방세가 대도시지역에서 징수됨을 알 수 있다.

이와 같은 자치단체별 지방세수입의 격차는 재정자립도의 격차로 직결된다. 전국 평균 재정자립도는 자치단체장 선거 직전 년도인 1994년에 63.9%를 기록한 이후 매년 거의 지속적으로 하락하는 추세를 나타내어 2003년에는 불과 56.2%로 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 평균적인 재정자립도의 하락 추세는 기대와는 달리 지방자치제도의 실시 이후 중앙과 지방간의 수직적 재정격차가 심화되고 있음을 보여준다. 이는 <표 2>에서 잘 확인할 수 있는데, 2003년 예산을 기준으로 재정자립도가 30% 미만인 자치단체는 전체의 48%에 달하며, 50%미만인 자치단체는 81%에 달한다. 반면 재정자립도가 70% 이상인

자치단체는 전체의 8%에 불과하다. 이는 중앙과 지방간 재정의 수직적 불균형이 매우 심각함을 보여준다. 한편 광역자치단체의 경우에는 16개 가운데 50%인 8개가 70% 이상의 재정자립도를 나타내고 있으나 군의 경우에는 89개 가운데 88개가 50% 미만의 재정자립도를 보이고 있다. 이는 자치단체 유형별로도 광역과 기초자치단체간, 그리고 기초자치단체의 경우에는 시와 군 및 자치구간 재정자립도의 수평적 불균형이 매우 심하다는 점을 보여준다.

또한 <표 3>에서 알 수 있듯이, 경기도를 제외한 모든 도 지역은 30%안팎에 불과한 재정자립도를 나타내고 있는 반면 광주를 제외한 모든 대도시 지역은 70%이상의 재정자립도를 나타내고 있어 자치단체별로도 수평적 재정불균형이 심함을 알 수 있다. 이와 같이 재정자립도가 자치단체별로 심한 차이가 나는 것은 지방세 수입을 중심으로 한 자체재원의 수평적 불균형이 심하기 때문이다.

## 2. 지방재정조정제도와 재정격차의 완화

재정격차를 완화하는 가장 일반적인 방법은 정부간 재정이전제도를 이용하는 것인데, 지방재정조정제도가 이러한 역할을 한다. 지방교부세, 지방양여금 및 국고보조금 등 세 가지 지방재정조정제도는 각각 서로 다른 목적과 이론적 근거 및 배분방법을 지니고 있지만 중앙에서 지방으로 재원을 이전한다는 점에서는 공통점이 있다.<sup>2)</sup>

1) [www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr)

〈표 2〉 자치단체 유형별 재정자립도 현황(2003년 예산 기준)

| 구 분    | 전 국   |        | 시·도 | 시  | 군  | 자치구 |
|--------|-------|--------|-----|----|----|-----|
|        | 합계(개) | 구성비(%) |     |    |    |     |
| 계      | 248   | 100    | 16  | 74 | 89 | 69  |
| 10% 미만 | 5     | 2      | 0   | 0  | 5  | 0   |
| 10-30% | 115   | 46     | 6   | 25 | 76 | 8   |
| 30-50% | 82    | 33     | 2   | 21 | 7  | 52  |
| 50-70% | 26    | 10     | 3   | 18 | 1  | 4   |
| 70-90% | 16    | 6      | 4   | 9  | 0  | 3   |
| 90% 이상 | 4     | 2      | 1   | 1  | 0  | 2   |

자료: www.mogaha.go.kr

〈표 3〉 시·도별 재정자립도 현황 (2003년 예산 기준)

| 시도별    | 시도별 평균<br>(순계규모) | 특별·광역시<br>(총계규모) | 도<br>(총계규모) | 시<br>(총계규모) | 군<br>(총계규모) | 자치구<br>(총계규모) |
|--------|------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 단체별 평균 | 56.2             | 82.2             | 39.4        | 46.8        | 18.1        | 43.2          |
| 서울     | 95.6             | 95.1             | -           | -           | -           | 50.6          |
| 부산     | 74.8             | 71.6             | -           | -           | 39.6        | 37.1          |
| 대구     | 76.3             | 74.4             | -           | -           | 43.1        | 37.8          |
| 인천     | 74.4             | 73.8             | -           | -           | 20.2        | 39.9          |
| 광주     | 62.8             | 58.1             | -           | -           | -           | 29.1          |
| 대전     | 73.5             | 69.3             | -           | -           | -           | 32.3          |
| 울산     | 71.6             | 67.5             | -           | -           | 57.0        | 41.9          |
| 경기     | 77.8             | -                | 75.8        | 69.1        | 33.7        | -             |
| 강원     | 26.2             | -                | 21.7        | 29.2        | 17.3        | -             |
| 충북     | 31.4             | -                | 25.6        | 41.4        | 20.8        | -             |
| 충남     | 29.2             | -                | 24.3        | 29.7        | 19.4        | -             |
| 전북     | 25.6             | -                | 18.0        | 30.6        | 14.8        | -             |
| 전남     | 20.6             | -                | 14.0        | 31.0        | 12.5        | -             |
| 경북     | 29.2             | -                | 22.0        | 33.5        | 16.3        | -             |
| 경남     | 37.1             | -                | 33.4        | 40.9        | 15.7        | -             |
| 제주     | 36.0             | -                | 33.1        | 34.3        | 22.7        | -             |

자료: www.mogaha.go.kr

2) 그 외에도 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정조정제도로써 시·도비보조금, 재정보전금, 조정교부금 등의 제도가 있으나 여기서는 중앙과 지방간의 재정이전에 논의를 한정하고자 한다.

우선 지방교부세는 지방재정에 대한 재원 보전기능과 자치단체간 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 즉 부족한 지방재정을 지원

하는 동시에 수평적 재정력의 격차를 완화하는 역할을 담당하므로 재정형평화 교부금(fiscal equalization grants)으로 분류할 수 있다. 특히 보통교부세는 자치단체간 재정력 격차를 해소하기 위하여 재정부족액이 많은 자치단체에게 상대적으로 많은 금액이 배분된다. 이 때 재정부족액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로 결정되므로, 보통교부세 배분방식에 따르면 재정수요가 많을수록, 그리고 재정수입이 적을수록 많은 보통교부세가 교부된다. 여기서 기준재정수요액은 공공서비스에 대한 상대적 수요와 공급비용 등을 반영하는 것이며 기준재정수입액은 세수능력(tax capacity)을 반영하는 것으로 볼 수 있으므로, 현행 지방(보통)교부세 제도는 재정형평화 교부금의 일반적인 배분기준을 따르고 있다고 할 수 있다.

지방양여금은 지방재정의 확충과 지역간 균형개발을 목적으로 1991년부터 도입된 제도이다. 담배소비세의 신설(1989년) 등과 세원의 지방이양이 중앙과 지방간 수직적 재정 불균형의 완화에는 기여했으나 자치단체간 수평적 불균형이 심화될 우려가 높다는 점에서 지방재정조정의 틀 속에서 재원을 이양하는 방식을 택한 것이라고 할 수 있다. 지방양여금은 도로정비사업, 수질오염방지사업, 농어촌개발사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등 특정 사업에 대한 재원으로 활용되고 있다. 대상사업별 배분기준은 크게 공식에 의한 배분(도로정비사업, 농어촌개발사업, 지역개발사업)과 심사에 의한 배분(수질오염방지사업, 청소년육성사업) 등 두 가지로 나눌 수 있다. 공식에 의해 사업비를 배

분하는 대상사업의 배분공식을 면밀히 검토해보면 재정격차 완화에 기여하는 방식으로 공식이 마련되어 있으며,<sup>3)</sup> 심사에 의해 사업비를 배분하는 경우에도 지역적 특성에 대한 고려가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 지방양여금은 비록 재정형평화 교부금으로 분류하기는 곤란하지만 지방 사회간접자본의 균형적 공급을 통한 지역간 균형개발이라는 기본목적 하에 자치단체간 수평적 재정형평화에 상당히 기여하고 있다고 볼 수 있다.

국고보조금은 자치단체별 배분이 공식에 의해 결정되는 지방교부세나 지방양여금과는 달리 매년 중앙정부의 사업심사에 의해 지원규모 및 지원대상이 결정된다. 국고보조금의 지원 근거는 『지방재정법』에 나타나 있는데, 제18조에서는 위임사무의 경우 그 비용은 중앙정부가 부담금의 형태로 전부 또는 일부를 부담해야 한다고 규정하고 있다. 한편 제20조에서는 중앙정부가 특정사업이 필요하다고 인정하거나 자치단체의 재정사정 상 필요하다고 인정될 때에는 보조금을 교부할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 국고보조금도 그 배분에 있어서 제한된 범위에서나마 자치단체의 재정상황을 고려하고 있음을 알 수 있다. 또한 그 운용에 있어서는 중앙정부 지원의 근거가 적은 사

3) 예를 들어 도로정비사업의 경우 배분에 있어서 미개설도로와 미확장도로 및 미포장도로의 면적이나 연장을 이용하고 있으며, 자치단체별 재정 여건 등을 보정지수에 반영하고 있다. 농어촌개발사업에서는 사업대상이 되는 면수 등을 고려하고 있으며, 지역개발사업은 배분공식이 사실 상 보통교부세와 동일하다.

업에 대한 지원이 증가되는 등 자치단체의 경비보조 차원에서 지원되는 경향이 높다는 점, 자치단체의 재정력에 따라 차등보조율을 적용하고 있다는 점 등을 고려한다면 국고 보조금 또한 일정 범위 내에서는 자치단체 간 수평적 재정격차를 완화하는 방식으로 배분되고 있다고 볼 수 있다.

그러므로 우리나라의 3대 지방재정조정제도는 정도의 차이는 있으나 각각 자치단체 간 재정형평화에 기여하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 표 <표 4>를 통해 잘 확인할 수 있다. <표 4>는 2001년 결산을 기준으로 도시 유형별, 그리고 자치단체 유형별로 이전재원을 포함한 재정수입의 배분 상태를 보여주고 있다. 우선 수도권과 비수도권지역으로 나누어 살펴보면, 전체 지방세 수입의 약 30%가 서울에서 징수되고 있으며, 서울을 포함한 수도권에서는 약 58.8%가 징수된다. 1인당으로 보면, 수도권의 1인당 지방세수입은 712천원으로서 비수도권 지역의 434천원에 비해 월등히 높다. 그런데 이전재원의 경우에는 수도권에는 지방교부세의 7.9%, 지방양여금의 14.1%, 국고보조금의 11.4%만 배분되고 있으며 나머지는 모두 비수도권 지역에 배분된다. 따라서 수도권 지역의 1인당 이전재원은 152천원임에 비해 비수도권지역의 경우는 1,132천원으로서 약 7배 이상 높음을 알 수 있다. 그 결과 1인당 세입은 비수도권이 수도권에 비해 약 1.5배 정도 높게 나타난다.

한편 대도시와 비대도시지역을 비교해보면, 대도시지역의 1인당 지방세수입은 617천원임에 비해 비대도시지역은 다소 낮은

514천원으로 나타나고 있다. 이 경우에도 대도시지역에는 지방교부세의 6.8%, 지방양여금의 11.2%, 국고보조금의 20.2%만 각각 배분되고 있으며, 따라서 대도시 지역에는 1인당 195천원의 이전재원이 배분되었음에 비해 비대도시지역에는 약 6배가량인 1,119천원이 배분되었음을 알 수 있다. 그 결과 비대도시지역의 1인당 세입은 대도시지역의 약 2배에 달하고 있다.

자치단체 유형별로 살펴보면, 광역자치단체의 1인당 지방세수입은 410천원으로서 수도권 군지역을 제외하고는 수도권과 비수도권의 유형별 기초자치단체 평균에 비해 높다. 그런데 광역자치단체에 대한 평균적인 1인당 이전재원은 285천원임에 비해 수도권과 비수도권의 군지역은 각각 1,131천원과 1,673천원 등 매우 많은 금액을 배분받고 있음을 알 수 있다. 수도권 시지역은 147천원으로서 오히려 광역자치단체 평균에 비해 1인당 이전재원이 적으나, 비수도권 시지역은 633천원으로 상대적으로 높게 나타난다. 그 결과 1인당 세입은 수도권 군지역이 3,024천원으로 가장 높으며, 이어서 비수도권 군지역(2,892천원), 비수도권 시지역(1,383천원), 수도권 시지역(900천원), 광역자치단체(819천원) 등의 순으로 나타난다. 자치구는 수도권이든 비수도권이든 다른 유형의 자치단체에 비해 1인당 지방세 수입이 적을 뿐만 아니라 이전재원도 매우 적게 배분받아 1인당 세입도 매우 낮은 수준에 머무르고 있음을 알 수 있다.

1인당 지방세 수입과 1인당 이전재원간의 상관관계를 이용하면 이전재원별 배분결과

〈표 4〉 도시유형별, 자치단체유형별 재정수입 현황 (2001년 결산 기준)

| 구 분               |               |      |                  | 인구<br>(천명)        | 지방세수입             |                   | 이 전 재 원          |                   |                 |                  |                  |                   |                  |                   | 세입 계             |                   |
|-------------------|---------------|------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|-----------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
|                   |               |      |                  |                   |                   |                   | 지방교부세            |                   | 지방양여금           |                  | 국고보조금            |                   | 계                |                   |                  |                   |
|                   |               |      |                  |                   | 총액<br>(10억원)      | 인당<br>(천원)        | 총액<br>(10억원)     | 인당<br>(천원)        | 총액<br>(10억원)    | 인당<br>(천원)       | 총액<br>(10억원)     | 인당<br>(천원)        | 총액<br>(10억원)     | 인당<br>(천원)        | 총액<br>(10억원)     | 인당<br>(천원)        |
| 수도권<br>vs<br>비수도권 | 서울            |      |                  | 10,060<br>(21.3)  | 7,934<br>(29.8)   | 789               | 6<br>(0.0)       | 1                 | 0<br>(0.0)      | 0                | 700<br>(4.6)     | 70                | 706<br>(2.2)     | 71                | 11,063<br>(15.5) | 1,100             |
|                   | 수도권<br>(서울포함) |      |                  | 22,013<br>(46.6)  | 15,666<br>(58.8)  | 712               | 964<br>(7.9)     | 44                | 654<br>(14.1)   | 30               | 1,720<br>(11.4)  | 78                | 3,338<br>(10.4)  | 152               | 26,477<br>(37.1) | 1,203             |
|                   | 비수도권          |      |                  | 25,269<br>(53.4)  | 10,973<br>(41.2)  | 434               | 11,245<br>(92.1) | 445               | 3,974<br>(85.9) | 157              | 13,405<br>(88.6) | 530               | 28,642<br>(89.6) | 1,132             | 44,983<br>(62.9) | 1,780             |
| 대도시<br>vs<br>비대도시 | 서울            |      |                  | 10,060<br>(21.3)  | 7,934<br>(29.8)   | 789               | 6<br>(0.0)       | 1                 | 0<br>(0.0)      | 0                | 700<br>(4.6)     | 70                | 706              | 71                | 11,093<br>(15.5) | 1,103             |
|                   | 대도시<br>(서울포함) |      |                  | 22,673<br>(48.0)  | 13,980<br>(52.5)  | 617               | 828<br>(6.8)     | 37                | 518<br>(11.2)   | 23               | 3,058<br>(20.2)  | 135               | 4,405            | 195               | 23,194<br>(32.5) | 1,023             |
|                   | 비대도시          |      |                  | 24,609<br>(52.0)  | 12,659<br>(47.5)  | 514               | 11,381<br>(93.2) | 462               | 4,110<br>(88.8) | 167              | 12,067<br>(79.8) | 490               | 27,558           | 1,119             | 48,266<br>(67.5) | 1,961             |
| 자치단체<br>유형별       | 광역시           |      |                  | 47,282<br>(100.0) | 19,396<br>(72.8)  | 410               | 2,807<br>(23.0)  | 59                | 2,036<br>(44.0) | 43               | 8,644<br>(57.2)  | 183               | 13,487           | 285               | 38,735<br>(54.2) | 819               |
|                   | 기             | 시    | 수도권              | 9,028<br>(45.1)   | 2,105<br>(45.6)   | 233               | 470<br>(11.3)    | 52                | 259<br>(19.7)   | 29               | 597<br>(21.2)    | 66                | 1,326            | 147               | 8,125<br>(34.8)  | 900               |
|                   |               |      | 비수도권             | 11,003<br>(54.9)  | 2,512<br>(54.4)   | 228               | 3,685<br>(88.7)  | 335               | 1,054<br>(80.3) | 96               | 2,222<br>(78.8)  | 202               | 6,961            | 633               | 15,219<br>(65.2) | 1,383             |
|                   | 초             | 군    | 수도권              | 664<br>(11.9)     | 273<br>(23.7)     | 411               | 392<br>(7.6)     | 590               | 90<br>(7.0)     | 136              | 269<br>(10.4)    | 405               | 751              | 1,131             | 2,008<br>(12.4)  | 3,024             |
|                   |               |      | 비수도권             | 4,925<br>(88.1)   | 879<br>(76.3)     | 178               | 4,747<br>(92.4)  | 964               | 1,187<br>(93.0) | 241              | 2,306<br>(89.6)  | 468               | 8,240            | 1,673             | 14,242<br>(87.6) | 2,892             |
|                   | 구             | 서울   | 10,060<br>(45.2) | 825<br>(56.0)     | 82                | 0<br>(0.0)        | 0                | 0<br>(0.0)        | 0               | 242<br>(22.3)    | 24               | 242               | 24               | 4,225<br>(48.3)   | 420              |                   |
|                   |               | 수도권  | 12,544<br>(56.3) | 953<br>(64.7)     | 76                | 18<br>(17.0)      | 1                | 0.03<br>(100.0)   | 0               | 396<br>(36.5)    | 32               | 387               | 33               | 5,138<br>(58.7)   | 410              |                   |
|                   |               | 비수도권 | 9,734<br>(43.7)  | 520<br>(35.3)     | 53                | 88<br>(83.0)      | 9                | 0<br>(0.0)        | 0               | 690<br>(63.5)    | 71               | 8778              | 80               | 3,615<br>(41.3)   | 371              |                   |
|                   | 전 국           |      |                  |                   | 47,282<br>(100.0) | 26,639<br>(100.0) | 563              | 12,209<br>(100.0) | 258             | 4,628<br>(100.0) | 98               | 15,125<br>(100.0) | 320              | 31,962<br>(100.0) | 676              | 71,460<br>(100.0) |

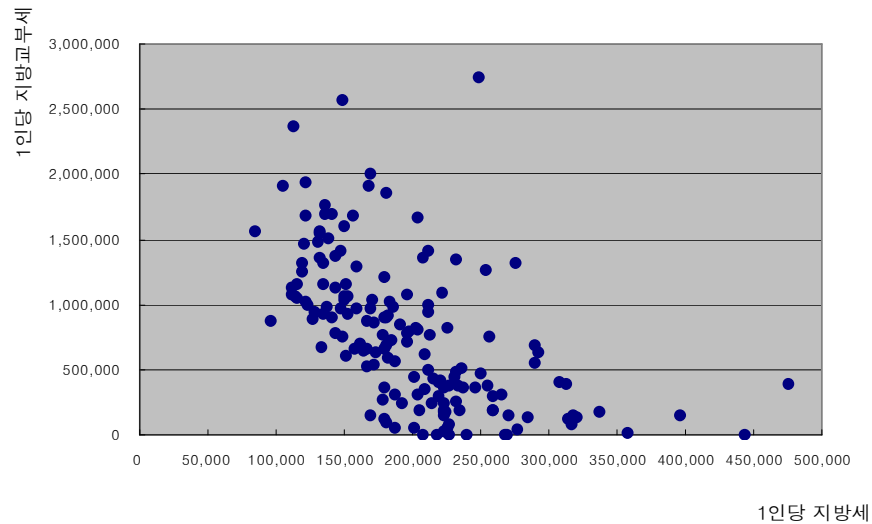
주: 1) 수도권 vs 비수도권 및 대도시 vs 비대도시 값은 광역과 기초의 합임.

2) 자치단체 유형별 값에는 당해 유형 자치단체만 포함한 값임.

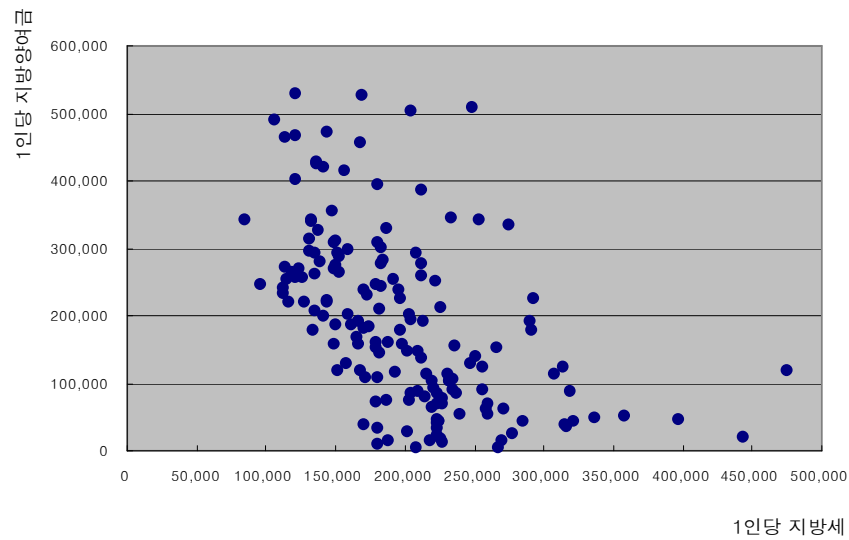
자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 2002.

를 보다 구체적으로 파악할 수 있다. [그림 1] ~ [그림 3] 은 2001년 결산자료를 바탕으로 시와 군지역에 있어서 이전재원의 유형별로 1인당 지방세수입과 1인당 이전재

[그림 1] 1인당 지방세와 1인당 지방교부세간의 관계(단위: 원)

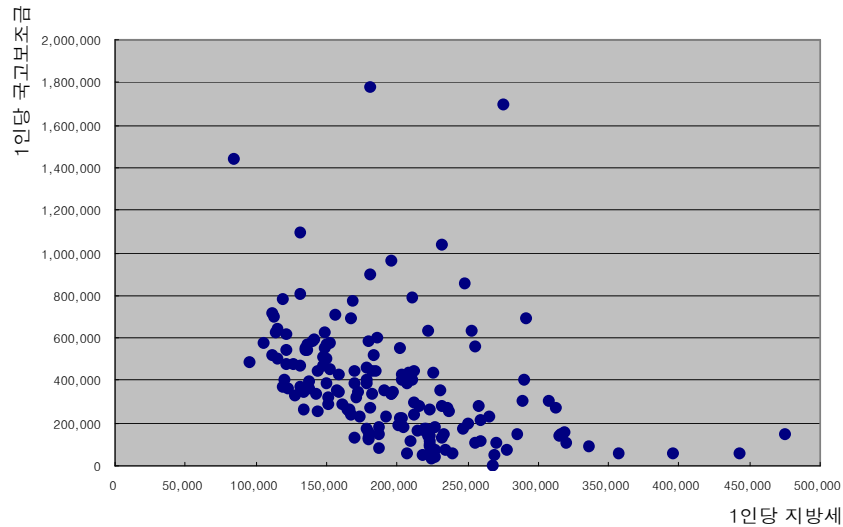


[그림 2] 1인당 지방세와 1인당 지방양여금간의 관계 (단위: 원)



원간의 관계를 보여주고 있다. 이에 따르면 이전재원의 유형에 관계없이 1인당 지방세 수입액과 1인당 이전재원 간에는 어느 정도 부의 상관관계가 나타나고 있음을 알 수 있

다. 즉 평균적으로 1인당 지방세 수입이 적은(많은) 자치단체에게 상대적으로 많은(적은) 1인당 이전재원이 교부되고 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

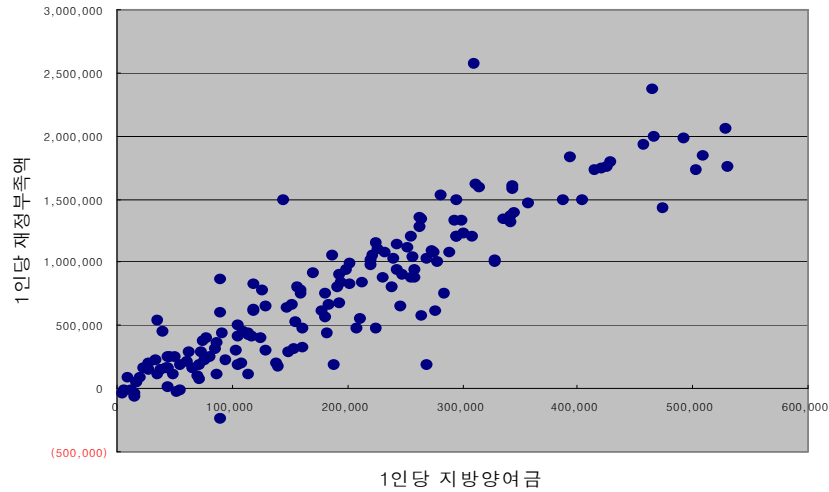


이와 같은 결과로 미루어 볼 때, 우리나라의 지방재정조정제도는 유형별로 비록 그 목적과 이론적 근거 및 배분방식은 각각 다르지만 재정수입 측면에서 세수능력(tax capacity) 또는 재정수입 확보력(revenue-raising capacity)이 낮아 자체재원이 적은 지역에 상대적으로 많은 재원을 이전함으로써 자치단체간 재정형평화에 기여하고 있음

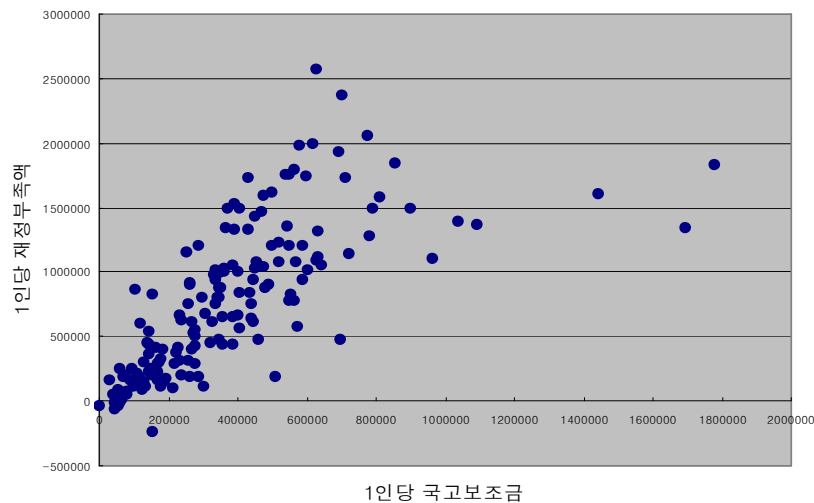
4) 임성일(1999)은 이러한 결과를 보다 구체적으로 분석하였는데, 자체재원이 부족한 자치단체들이 각종 이전재원의 덕택에 최종지출단계에서는 자체재원이 풍부한 자치단체들과 비슷하거나 더 높은 수준의 지출행위를 하는 현상을 발견하였다. 그는 이러한 현상이 확대되는 경우 자치단체의 재정책임성이 상실됨은 물론 재정의 생산성과 재정확충노력이 저하되는 역효과가 발생하면서 국가적 비효율이 초래된다고 지적하고 있다. 즉 현행 지방재정조정제도에서는 자치단체의 재정책임성이 우려될 정도로 자체재원이 적은 자치단체에 대해 지나치게 많은 이전재원이 교부되고 있다는 것이다.

을 알 수 있다.

재정형평화 교부금의 경우에는 일반적으로 그 배분과정에서 재정수입 측면에서 자치단체별 세수능력을 기준으로 삼는 한편 지출 측면에서 공공재의 공급비용이나 수요 등도 기준으로 삼는다. 지방교부세는 이러한 방식에 따라 배분되고 있는데, 자치단체별 배분기준이 되는 재정부족액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로 계산되며, 이 때 기준재정수요액은 공급비용과 수요 등을, 그리고 기준재정수입액은 세수능력을 각각 반영하고 있다. 따라서 지방교부세의 경우에는 교부액과 재정부족액은 정의 상관관계를 가지게 된다. 그런데 이론적으로 전혀 예측된 바는 아니나, 국고보조금과 지방양여금의 경우에도 이러한 관계가 나타나고 있다. [그림 4]와 [그림 5]에는 2002년 결산을 기준으로 각각 1인당 재정부족액의 1인당 지방양여금 및 1인당 국고보조금간의



관계를 보여주고 있다. 특히 1인당 재정부  
 족액과 1인당 지방양여금은 매우 강한 정의  
 상관관계를 나타내고 있으며, 1인당 재정부  
 증진을 위해 배분되는 특정보조금인 국고보  
 조금의 경우에는 형평성을 고려한 나머지  
 본연의 목적을 제대로 수행하지 못하고 있



족액과 1인당 국고보조금간에도 어느 정도  
 정의 상관관계가 나타나고 있다. 는 것이 아닌가 하는 의문을 가지게 한다.

따라서 비록 배분 결과를 바탕으로 한 판  
 단이지만 각 지방재정조정제도는 일정 범위  
 내에서 재정형평화 기능을 담당하고 있음을  
 알 수 있다. 한편 이러한 결과는 효율성의

### III. 지방분권특별법의 시행과 재정격차 완화에 대한 제언

## 1. 지방분권특별법의 내용과 재정형평화

이상에서 살펴본 바와 같이 비록 지방세 수입(자체수입)의 자치단체간 격차는 심각한 수준이지만 사실상 재정격차를 완화시키는 방식으로 운영되는 세 가지 지방재정조정제도에 의해 그러한 격차는 상당히 완화되고 있다. 심지어는 지방세 수입이 낮은 자치단체들이 최종 지출단계에서는 오히려 더 많은 지출을 하는 현상도 나타나고 있어 재정책임성에 대한 우려도 있는 실정이다(임성일, 1999). 이와 같은 사실로 미루어 볼 때, 자치단체간 재정격차를 더욱 완화해야 한다는 주장을 뒷받침하는 근거는 적어 보인다. 그런데 이 시점에서 다시 수평적 재정형평성의 문제가 강조되는 것은 지방분권특별법과 관련하여 일부 국세의 지방세 이양을 통한 지방소비세나 지방소득세의 신설 문제, 지방재정조정재원의 확충 및 제도 개선의 문제 등이 전면에 등장한 탓으로 볼 수 있다.

지방분권특별법에서는 그 목적을 “국가 및 지방자치단체의 지방분권에 관한 책무를 명확히 하고 지방분권의 기본원칙·추진과 제·추진체계 등을 규정함으로써 지방을 발전시키고 국가경쟁력을 높이는 것”이라고 명기하고 있다. 전체적으로는 지방분권의 실현을 위해 중앙과 지방간의 역할 분담에 대한 인식체계를 재정립하고, 지방분권 추진에 필요한 국가와 자치단체의 책무와 과제를 명시하며, 나아가 이를 효율적으로 추진하기

위한 기구와 절차를 정하고 있다.

지방분권특별법의 내용 가운데 재정분권과 직접적으로 관련된 조항들은 제11조(지방재정의 확충 및 건전성 강화)와 제15조(자치행정의 책임성 강화)이다. 우선 제11조에서는 지방분권을 위한 지방재정 확충과 지방재정의 건전성 강화, 국세와 지방세간 세원조정과 지방세 세목 확대 등을 포함한 자체재원 확충과 자치단체 과세권의 범위 확대, 지방교부세 법정률 상향 조정과 국고보조금의 합리적 개선 등 재정조정재원의 확충과 제도의 개선 및 자치단체간 재정격차의 완화, 지방재정 확충을 위한 자치단체의 자체적 노력과 투명성 및 건전성 강화 노력 등을 규정하고 있다. 한편 제15조에서는 자치단체의 행정 및 재정의 운영에 관한 합리적인 평가기준 마련과 지방 행·재정에 관한 진단·평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 지방재정에 관련된 조항에는 지방재정이 상대적으로 부족하며 과세자주권이 충분치 못하다는 인식이 전제되어 있다고 볼 수 있는데, 지방재정을 지금보다 확충하고 과세자주권을 강화하되 재정건전성과 재정책임성에 관한 자치단체의 책임을 강조하고 중앙정부의 통제 장치를 마련하고 있다. 여기서는 지방재정의 확충과 지방재정조정제도의 개편 등 자치단체간 재정격차와 직접적인 연관을 맺고 있는 문제들에 대해 구체적으로 살펴보려고 한다.

첫째, 지방재정의 확충과 지방교부세 법정률 상향조정에 대해 살펴보자. 지방재정 확충에 관한 논의에 있어서 핵심적인 사항은

자주재원주의를 택할 것인가 또는 일반재원주의를 택할 것인가에 관한 것이다. 즉 지방세 중심의 지방재정구조를 선택함으로써 재정분권의 효율성을 증진시킬 것인가 또는 지방교부세 등 일반재원 중심의 지방재정구조를 선택함으로써 수평적 재정형평성을 강조할 것인가가 주요 쟁점이다.<sup>5)</sup> 지방분권특별법에서는 지방재정의 확충에 있어서 자주재원을 위주로 자치단체의 재정적 자율성을 강조하는 자주재원주의와 일반재원을 이용하여 재정형평성을 강조하는 일반재원주의를 동시에 천명하고 있음을 알 수 있다. 이는 자주재원의 확충과 과세권의 확대를 통해 지방재정의 자율성을 강화함으로써 재정분권의 효율성을 추구하되, 재정조정제도를 통해 재정형평성의 문제를 해결하고자 하는 것으로 해석할 수 있다.

재정분권의 효율성과 관련해서는 상당히 명확한 결론이 있다. 많은 학자들은 성공적

인 재정분권을 위한 필요조건으로 지방세 중심의 지방재정구조와 지방세의 가격기능을 주장하고 있는데(Oates, 1993; Bird, 1993 등), 이는 공공서비스로부터의 편익에 대한 가격의 역할을 하는 지방세가 지방재정의 근간이 되어야 하며, 이 때 비로소 재정분권에서 주장하는 배분상의 효율성이 증진될 수 있다는 것이다. 또한 지방세의 가격기능을 위해서는 자치단체가 재정수입의 한계적 원천에 대한 통제력(McLure, 2000) 또는 실효세율에 대한 결정권(Bird, 2000)을 가져야 하는데, 이는 한계적인 측면에서 자치단체의 재량적이고 추가적인 지출 증가가 지역주민들의 부담 증가로 연계되어야만 자원배분 상의 효율성이 제고될 수 있다는 것이다(원윤희, 2003). 이렇게 본다면 ‘지방세 중심의 지방재정구조 → 충분한 과세자주권의 보유와 실질적인 행사 → 추가적인 지출과 부담의 연계 → 공공서비스 공급 상의 효율성과 재정책임성 제고’이라는 연결고리를 파악할 수 있다.

반면 수평적 재정형평성에 관해서는 과연 어느 정도까지 재정격차를 완화시키는 것이 가장 이상적인지에 관한 판단 기준은 명확하지 않다. 다만 재정형평화 교부금제도는 이론적으로 그 근거가 인정되고 있을 뿐만 아니라 재정분권을 선택하고 있는 모든 국가에서 재정분권의 핵심적인 구성요소가 되고 있다. 따라서 재정분권이 매우 완성적인 상태로 접어든다 하더라도 재정형평화 교부금이 담당해야 할 역할은 분명히 인정된다. 그렇지만 재정분권의 근본적인 의의와 연관시켜볼 때, 재정형평화 교부금을 통한 재정

5) 자주재원주의는 지방재정의 확충 등에 있어서 지방세를 중심으로 자주재원을 강화하자는 주장으로서 국세의 지방이양을 통해 지방세 등 자주재원을 강화함으로써 지방자치단체들이 중앙정부의 간섭이나 통제를 받지 않고 자율적으로 지방재정을 운영할 수 있게 되고 지역의 선호에 따른 지방공공서비스의 공급이 가능해짐으로써 궁극적으로 지방재정의 효율성을 제고할 수 있다는 것이다. 한편 일반재원주의는 자치단체간 재정의 수평적 불균형이 매우 심하게 나타나는 상황에서 지방재정의 확충은 불균형을 더욱 심화시키는 세목이양의 방법보다는 지방교부세 등 일반재원의 확충을 통하는 것이 바람직하다는 주장이다(원윤희, 2003). 자주재원주의와 일반재원주의에 관한 최근 논의는 원윤희(2003), 최병호(2003), 이재은(2004), 염명배(2004) 등 참조.

격차의 완화는 최종 목적이라기보다는 예상되는 문제점을 시정함으로써 보다 완성된 형태의 재정분권을 이룩하는 보완적인 역할을 담당하는 것으로 보아야 할 것이다. 즉 자치단체에 대하여 과세자주권을 충분히 보장하고 주어진 권한을 적극적으로 활용하도록 유도함으로써 추가적인 재정지출을 지방세의 추가적인 부담을 통해 해소하는 것을 원칙으로 삼되, 모든 자치단체가 필수적이고 기본적으로 소비해야 할 공공서비스를 주민들에게 공급하는데 필요한 재원은 재정형평화 교부금을 통해 형평성을 유지하도록 해야 한다는 것이다.

물론 이 때에도 필수적이며 기초적인 공공서비스의 양과 질을 어느 수준에서 정할 것인가에 따라 재정형평화 교부금의 역할과 규모는 차이가 날 수 있다는 문제는 남게 되는데, 이 문제는 기준재정수요를 어떻게 파악할 것인가에 관한 문제와 지방교부세의 법정률을 어느 정도로 결정할 것인가와 직결되어 있다. 그런데 지방교부세의 법정률을 지금보다 매우 높게 상향 조정함으로써 모든 자치단체들에 대해 재정부족액의 100%를 보전해주고 충분한 재원을 보장해주는 것은 분권의 방향과도 어울리지 않을 뿐만 아니라 재정책임성의 문제와 수평적 재정형평화의 문제를 근본적으로 해결할 수도 없다는 점은 분명히 할 필요가 있다. 추가적인 재정수요로 인한 재정부족액을 지방교부세가 모두 보전해주는 메커니즘 하에서는 자치단체들의 도덕적 해이문제가 심각하게 발생할 우려가 있으며, 자치단체들은 늘 재정부족을 호소하게 될 것이다.<sup>6)</sup>

둘째, 위의 분석을 통해서도 짐작할 수 있지만, 국고보조금의 경우 사실상 자치단체의 재정력이 중요한 배분기준으로 작용했음에 따라 많은 비판을 받았다. 그간 국고보조금 제도가 지닌 문제점으로는 핵심적으로는 대상사업의 부적절성<sup>7)</sup>을 들 수 있으며, 그 외에도 유사한 영세보조금의 난립, 기준보조를 적용상의 문제, 과도한 지방비부담, 신청주의와 심사에 의한 배분으로부터 발생하는 문제 등이 계속 지적되었다. 그 결과 국고보조금은 자치단체의 의사결정을 왜곡시키는 경우가 많으며, 사실상 지방교부세와 유사한 역할을 담당하기 때문에 지방교부세로 일원화시키거나 공식을 기준으로 배분해야 한다는 주장마저 나타나고 있다. 이렇게 본다면 국고보조금을 통·폐합하고 포괄적 지원을 통한 합리화를 규정하고 있는 지방분권특별법의 방향은 적절하게 설정된 것으로 판단된다.

## 2. 재정형평화에 대한 전망과 정책

- 6) 이는 보통교부세제도와 기본적으로 같은 목적과 배분방식을 가진 자치구 자원조정교부금제도에 있어서 서울특별시의 사례로부터 확인할 수 있다. 2000년 이후 서울특별시에서는 모든 자치구들의 재정부족액을 100% 보전해주고도 오히려 재원이 남아 추가적인 교부를 해주고 있다. 그러나 이러한 상황이 자치구의 재정책임성이 높아지거나 재정형평화 문제가 근본적으로 해소되었다는 증거는 없다(최병호·정종필, 2003 참조).
- 7) 김정훈(2000)은 전체 국고보조금의 약 1/5만이 지역간 외부효과나 국가적 정책목표를 반영하는 사업을 진작시키기 위해 사용되었다고 분석하고 있다.

## 방향

향후 국세의 지방이양과 함께 자치단체간 재정격차의 문제가 심각하게 부각될 것으로 예상된다. 그렇다고 해서 기능의 이양과 함께 세원의 이양이 제대로 진행되지 못한다면 지방세 중심의 지방재정구조는 기대할 수 없다. 즉 재정격차에 대한 우려가 세원 이양에 대한 소극적인 태도를 정당화시키지는 못한다. 다만 국세와 지방세간의 배분에 대한 이론적 기준과 지방세 원칙을 따르되 현실적으로 재정격차를 최소화시킬 수 있는 세목과 구체적 이양 방법을 고려하는 동시에 지방재정조정제도의 적극적인 활용과 개선을 통해 지금보다 재정격차를 오히려 줄일 수 있는 방안을 함께 강구해야 할 것이다.

지방분권특별법의 시행과 함께 단기적으로는 지방양여금 재원의 일부가 지방교부세로 편입됨에 따라 2005년부터 지방교부세 법정률은 18.3%로 상향조정될 것이다. 나아가 현재 지방교부세의 1/11을 차지하는 특별교부세 재원의 일부를 보통교부세화하려는 움직임에 따라 향후 지방교부세는 재정보전기능과 재정형평화에 있어서 더욱 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다.

이미 언급했듯이 자치단체의 부족 재원을 완전히 보전해주는 것은 자율과 책임을 강조하는 재정분권에 있어서 바람직하지 못한 결과를 초래할 가능성이 높다. 현재로서는 국세 중심의 조세구조로 인해 지방세의 비중이 매우 적어 지방세 수입이 평균적으로 자치단체의 기간 재원으로서의 역할을 담당

하지 못하고 있기 때문에 지방교부세가 자치단체의 재정을 보전해주는 기능을 일정 부분 담당하는 것이 불가피한 것으로 보인다. 그러나 재정분권의 기본 취지를 생각한다면 지방교부세는 중장기적으로는 재정형평화 기능이 중심이 되도록 제도의 개편을 모색해나가는 것이 필요할 것이다.

이를 위해서는 과연 지방재정의 어떤 부분을 기준으로 형평화를 추구해야 하는가를 분명히 할 필요가 있다. 현재는 재정부족액이 그 기준에 되고 있으나, 지방교부금 제도의 형평화 기능과 관련된 많은 연구에서는 기준재정수요액의 산정방식에 내재한 여러 가지 문제점들을 제기하고 있다. 구체적으로는 측정항목에 관한 문제, 자치단체 유형별 기능의 차별적 반영 문제, 측정항목과 측정단위의 연관성 문제, 보정계수 및 보정수요 산정 상의 문제, 자치단체가 통제 가능한 변수의 존재 등으로 기준재정수요가 정확하고 객관적으로 산정되지 못하고 있다는 것이다. 이와 같은 문제점으로 인해 현행 방식을 유지하는 한 자치단체별 보통교부세 배분액을 두고 재정형평화 효과를 논의하는 것 자체가 적절치 않을 수 있다. 따라서 지금과 같이 재정부족액을 재정형평화의 기준으로 삼기 위해서는 무엇보다도 기준재정수요액의 정확한 산정이 전제되어야 한다. 만약 기준재정수요액의 객관적이고 정확한 산정이 곤란하며, 자치단체의 자의적인 조작가능성이 높으며, 어느 정도의 배분 주체의 가치판단의 문제를 배제하기가 힘들다면 세입을 기준으로 산정되는 기준재정수입액의 형평화를 추구하는 방안을 생각

하는 것도 한 가지 대안이 될 수 있을 것이다.

한편 국고보조금제도는 재원의 규모와 운영방식 등에 있어서 상당한 변화가 있을 것으로 기대되며, 중장기적으로는 영세 보조금의 통폐합과 본연의 목적에 맞는 사업을 중심으로 대상 사업을 대폭적으로 정리함과 아울러 재원의 일부를 일반재원화하는 것도 기대할 수 있을 것이다. 대부분의 선진 국가에서 국고보조금과 같은 특정보조금의 비중을 축소하고자 하며 포괄보조금화로 나아가려는 노력을 기울이고 있음을 차치하더라도 국고보조금 제도는 가능하면 그 대상사업을 본연의 목적을 달성하기 위한 사업으로 제한하는 동시에 포괄적인 지원을 추구하는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것이다. 나아가 국고보조금제도의 개편을 통해 대상 사업이 본래 목적에 맞는 사업을 중심으로 대폭적으로 정리된다면 과급효과의 내부화를 통한 효율성이 재원배분의 준거가 되는 방향으로 그 정체성을 확립해야 할 것이다. 이 경우 자치단체의 재정사정을 고려하거나 차등보조금 제도와 같이 자치단체의 재정상태를 감안하는 규정을 준치시켜야 하는지는 면밀히 검토해볼 필요가 있다.

### 3. 수입확보능력 격차의 축소와 지방세의 가격기능

앞서 살펴보았듯이 만약 모든 자치단체들에 있어서 지방세 수입이 지방재정의 중심이 되고 나아가 지방세의 가격기능이 발휘된다면 재정분권의 효율성이 확보되는 최선

의 해 또는 그에 근접한 해를 기대할 수 있다. 따라서 지방세 중심의 지방재정구조와 충분한 과세권의 확보는 효율성을 보장하기 위한 필요조건이 된다. 그러나 현실적으로 자치단체간 지방세 수입의 격차가 너무 심할 경우에는 이와 같은 필요조건이 충족되더라도 지방세의 가격기능이 제대로 발휘되지 못할 가능성이 있다. 세원이 아주 빈약하여 지방세 수입이 매우 적은 자치단체의 경우에는 필수적이고 기본적으로 소비해야 할 지방공공서비스를 공급함에 있어서 그 재원의 대부분을 지방교부세 등으로 충당하게 될 것이다. 그런데 추가적인 재정수요에 대해서는 과세권을 적극 활용하여 자체수입을 확보함으로써 해결해야 하는데, 세원이 절대적으로 부족하다면 해결하기가 쉽지 않은 문제이다. 재정자립도가 90%를 넘는 자치단체가 있는 반면 30%도 못되는 자치단체가 전체의 절반가량이 된다. 그 결과 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 자치단체가 전체의 절반 이상이 된다는 현실은 필수적인 최소한의 운영경비조차 충당할 수 없는 자치단체가 아주 많다는 것이다. 이런 상황에서는 자치단체가 독자적인 과세권을 보유하더라도 추가적인 재정수요를 지방세 증가를 통해 확보할 수 있을 것이라고 기대하기는 곤란하다. 이렇게 본다면 자치단체간 수입확보능력(revenue-raising capacity)의 격차를 완화하는 것이 중요하다. 지방세수입의 격차가 어느 정도 완화되고 재정자립도가 평균적으로 어느 정도 수준까지 향상되었을 때 비로소 지방세의 가격기능이 제대로 발휘되기를 기대할 수 있을 것으로

보인다.

이 문제와 관련해서는 또 다른 특별법인 국가균형발전특별법을 살펴볼 필요가 있다. 국가균형발전특별법에서는 그 목적을 “지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진 함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회를 건설하는데 이바지함”이라고 규정하고 있다. 국가균형발전특별법에서 지방재정과 직접적인 관련이 있는 규정은 국가균형발전특별회계의 설치에 관한 것으로, 제30조에서는 “국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치한다”라고 규정하고 있다.

특별회계에는 지역개발사업 계정과 지역혁신사업 계정 등 두 가지 계정을 두고 있다. 우선 지역개발사업 계정은 낙후지역 및 농어촌 개발 관련 사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 사업, 지역 문화·예술 및 관광자원 개발 및 확충사업, 지역의 고용창출 등 지역경제활성화 사업 등에 대한 보조금으로 사용된다. 한편 지역혁신사업 계정은 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련사업, 지역전략사업의 육성관련 사업, 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발사업, 지역 과학기술 진흥 및 특성화 관련사업, 지역정보화 촉진 및 정보통신 진흥 사업, 공공기관기업 및 대학 등 지방이전에 관한 사업 등에 대한 출연 및 융자금으로 사용된다.

한편 두 계정의 재원은 지방재정조정제도

의 개편과 맞물려 있다. 특별회계의 주요 재원은 주세 전액과 농어촌특별세 전입금, 그리고 과밀부담금(수도권정비계획법), 개발 부담금(개발이익환수에관한법률), 자동차교통관리개선특별회계 전입금(자동차교통관리특별회계법) 등 일반회계 및 특별회계 전입금으로 구성되어 있다. 여기서 주세 전액과 농어촌특별세 전입금은 지방양여금의 재원이므로, 특별회계의 신설은 지방양여금의 폐지를 전제로 하고 있다. 즉 지방양여금을 폐지하는 대신 그 재원을 특별회계로 편입시키거나 지방교부세 법정률 인상 등에 사용하며, 대상사업 가운데서는 농어촌지역개발사업은 특별회계로 편입시키는 한편 나머지 사업들은 국고보조사업으로 전환시키거나 일반회계의 지출항목으로 변경시키고 있다.

이 절의 서두에서 언급했듯이, 지방세 중심의 지방재정구조와 과세자주권 등 지방세의 가격기능을 위한 필요조건들이 갖추어지더라도 자체 수입을 확보할 수 있는 능력이 절대적으로 떨어지는 자치단체가 가격기능을 제대로 활용할 것을 기대하기는 어렵다. 만약 세원의 격차 완화를 통해 모든 자치단체가 일정 수준 이상의 지방세 수입을 확보함으로써 기본적인 공공서비스는 지방세 수입을 포함한 자체재원을 위주로 공급되도록 만들 수 있다면 가장 바람직한 결과를 가져올 것으로 볼 수 있다. 그런데 그러한 최선의 상태에 도달하는 것은 사실상 불가능하므로 차선 또는 차차선의 상태를 목표로 삼아야 한다. 현실적으로 지역간 경제력의 격차와 그에 따른 지방세 수입의 격차가 심각

한 상태에 있으므로 그러한 상태로 나아가는데 있어서는 과도기적 장치가 필요하다. 그것은 한편으로는 세원이 빈약한 지역의 재정적 빈곤상태를 완화해주는 동시에 다른 한편으로는 자립할 수 있는 기반을 조성해 나가도록 보조해 주는 것이다.

이런 점에서 국가균형발전특별회계는 그 역할이 기대된다. 국가균형발전특별회계에서 지역개발사업 계정은 대체로 지역격차의 완화를 위해 중앙정부 차원에서의 정책 조정 필요성이 큰 사업들에 대하여 보조금을 지급하는 것으로서 그간 문제시 되어오던 지방양여금의 정체성 문제를 해소하기 위한 것으로 볼 수 있다. 나아가 구체적인 배분 방법에 있어서도 공식에 의한 배분, 포괄적인 용도, 지방비 미부담 등을 체계적으로 규정함으로써 새로운 이름의 국고보조금이라는 우려를 불식시켜야 할 것이다.

한편 지역혁신사업 계정은 대체적으로 지방의 특성화 발전전략을 포함한 자립형 지방화 및 자생적 경제기반 구축 등과 연관된 사업들에 대한 출연과 융자에 주로 사용되는데, 지역혁신체계의 구축을 통한 지역발전이라는 최근의 지역정책 목표를 효과적으로 추진하기 위한 재원이라고 할 수 있다. 따라서 그 성격은 지역별 특성화된 발전을 유도하기 위한 인센티브의 제공이라고 볼 수 있다. 균형발전이 초래하는 효율성 비용이라는 문제를 접어둔다면, 이른바 자립형 지방화를 통하여 모든 자치단체가 나름대로 특성있는 발전을 추구해나갈 기본 능력을 갖추는 일은 매우 중요하다. 향후 모든 자치단체가 이러한 능력을 보유하고 자체적인

발전을 추구해나갈 수 있다면 평균적인 수입확보능력은 향상될 것이며 재정적으로 자립할 가능성도 높아지게 될 것이다. 그렇다면 지방세의 가격기능이 제대로 작동할 가능성이 한층 높아질 것이다. 다만 현재로서는 연간 1조원 정도로 예상되는 지역혁신사업 계정의 재원 규모는 다소 부족한 것으로 보이며, 구체적인 사용방법과 지역별 배분방법이 아직 제시되지 않아 원하는 정책목표를 제대로 달성할 수 있을지는 의문이다. 향후 지원 대상사업의 성과 및 자립형 지방화의 진행 정도 등과 관련한 정책 유효성에 대한 평가와 맞물려 재원을 증액시키는 방안을 생각해볼 필요가 있다.

#### IV. 요약 및 결론

참여정부는 ‘집권-집중’적 발전모델에서 탈피하여 ‘분권-분산’형 발전모델을 지향한다는 목표 하에 국가균형발전과 지방분권을 동시에 추진하고 있다. 분권은 중앙이 지닌 권한과 책임을 지방으로 이양한다는 의미이며, 분산은 수도권 등 일부 지역에 집중된 경제력을 공평하게 나누거나 혹은 비수도권의 발전을 통해 집중 현상을 완화시킨다는 의미이다. 과연 분권과 분산이 같은 지향점을 가지고 있으며 동시에 도달할 수 있는 목표인가에 관해서는 논란이 있다.

흔히 자율과 책임은 분권의 양대 축이라고 한다. 최근의 분권화 논의에서 주장되는 지방재정의 확충이나 재정적 자율권 확충의 과정에는 효율성의 증진을 위한 자율권의

확대와 그에 따른 책임의 증대가 수반된다. 한편 균형발전은 지역간 형평에 관한 것이며, 형평을 추구하는 과정에서 시장개입이 요구되며 효율성은 저하된다. 그러므로 지방분권과 균형발전을 동시에 추구하는 것은 한편으로는 자율과 책임을 강조하면서 다른 한편으로는 개입과 보호 장치를 마련하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 문제는 어떻게 양자를 조화시키느냐, 혹은 형평을 추구하는 과정에서 발생하는 효율성 비용을 최소화시키는 방법은 무엇인가로 요약된다.

지방분권과 균형발전에서 공통적으로 가장 중요한 요소는 재원이라고 할 수 있다. 지방분권의 핵심적인 요소는 재정분권이며, 효과적인 재정분권을 위해서는 지방세 위주의 지방재정 확충과 지방세의 가격기능이 요구된다. 또한 균형발전에 있어서도 정책을 위해 투입되는 재원이 필수적이다. 그렇기 때문에 재원의 규모도 중요하지만 어떠한 틀에 담아 어떻게 운용할 것인가가 지방분권과 균형발전의 성과에 결정적인 영향을 미친다.

지방분권특별법과 국가균형발전특별법에 규정된 지방재정 관련 부분을 종합하면, 첫째, 국세와 지방세간 세원조정과 지방세목의 확대를 통한 지방재정의 확충과 과세자주권 강화, 둘째, 지방재정조정재원의 확충과 제도 개편 및 재정격차 완화, 셋째, 지방양여금제도의 폐지와 국가균형발전특별회계의 신설, 넷째, 지역격차 완화에 대한 보조와 자립적이고 자생적인 지역경제기반 확충에 대한 인센티브 제공 등으로 요약된다. 따라서 양대 특별법의 제정과 함께 시행령이 마

련되고 재정분권이 보다 진전된다면 전체적으로 지방재정이 확충되는 동시에 지방재정조정제도의 전체적인 골격이 상당히 변화될 것이다.

이 때 지방재정 자율성의 확충과 재정책임성의 증가는 변화에 있어서 가장 중요한 기준이 되어야 한다. 지방세 중심의 지방재정구조가 정착될수록 재정격차는 심화될 가능성이 있다. 그렇지만 지방재정이 지방세 중심으로 나아가는 것을 회피한다면 재정분권 본연의 목적을 희생하는 결과를 초래하게 된다. 따라서 자주재원에 입각한 지방재정구조의 정착과 과세자주권의 확충을 통한 지방세의 가격기능 작동을 추구하되, 재정격차로 인해 발생하는 여러 가지 문제점들, 예를 들어 기본적이고 필수적인 공공서비스 공급능력의 격차 등은 재정형평화 교부금을 통하여 적극적으로 해소시켜 나갈 필요가 있다. 보다 근본적으로는 경제적 측면의 지역격차를 해소하기 위한 적극적인 인센티브와 자원의 제공을 통해 자치단체간 수입확보능력의 격차를 완화함으로써 기본적인 공공서비스 공급에 관한 자치단체들의 평균적인 능력을 향상시켜 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

김정훈, “지방교부세의 형평화 효과: 기준재정수요액의 영향력을 중심으로”, 『공공경제』, 제7권 제1호, 2002, 143-163.

- 김정훈, 『국고보조금의 개편 방안』, 한국조세연구원, 2000. 12.
- 김태일, “지방교부세의 수평적 재정형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제33권 제3호, 1999, 403-417.
- 박완규·이종철, “우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인 분석”, 『재정논집』, 제16집 제1호, 2001, 209-227.
- 원윤희, “지방분권화시대의 지방재정 및 지방세제 발전방향”, 『한국지방재정논집』, 제8권 제1호, 2003, 5-24.
- 이재은, “3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제”, 한국지방재정학회 2004년도 춘계학술대회 발표논문집, 2003.
- 염명배, “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정: 국세·지방세 재분배 문제를 중심으로”, 『재정논집』, 제18집 제2호, 2004, 23-47.
- 임성일, “지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구”, 『재정논집』, 제13집 제2호, 1999, 93-111.
- 최병호, “재정분권과 중앙-지방간 기능 및 재원의 배분 방향”, 지방분권화와 지방재정의 발전방향, 2003년도 한국재정·공공경제학회 정책토론회 발표논문집, 2003.
- 최병호·정종필, “서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구: 자치구의 세수노력결정과 문제점을 중심으로”, 『재정논집』, 제17권 제2호, 2003, 29-62.
- Bird, R. M., “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at *Tax Assignment*.” *Tax Notes International*, Vol.20, 2000.
- Ebel, R. D. and S. Yilmaz, “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization,” Paper presented at the Joint Conference on World Bank and KDI on Developing and Strengthening System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization, July 22-23, 2003.
- Litvack, J. and J. Seddon, eds., *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, 1999.
- McLure, C. E., “The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History”, *National Tax Journal*, Vol.25, No. 2, 2001. ☹