

지방재정조정제도의 발전방안

최 병 호*

1. 서 론

참여정부의 지방분권과 균형발전정책 추진에 있어서 중앙과 지방간 재정관계는 가장 유력한 정책 수단 가운데 하나로 채택되면서 대폭적인 제도개편이 발생하였다. 이 과정에서 지방재정에서 이전재원이 차지하는 비중이 한층 높아졌으며, 지방재정의 전체적인 규모도 상당히 증가되었다. 그럼에도 불구하고 입장은 다소 다르지만 중앙과 지방은 각각 지방재정의 현 상황과 재정분권의 수준에 대하여 그리 긍정적이지 않은 것 같다. 그간 분권의 추진을 위해 투입된 많은 노력과 비용, 막대한 자원 등을 고려한다면 이러한 평가는 대단히 실망스럽다.

참여정부 하에서 추진된 지방재정 관련 제도변화에서 중요한 특징은 중앙과 지방간 재정조정제도가 중심에 놓여있었다는 점이다. 또한 사회 전 부문에서 형평성을 강조하는 정권 차원의 의지를 반영하여 보통교부세는 물론 신설된 지방재정조정제도들은 예외없이 그 배분에 있어서 지역간 균형 또는

* 현 부산대학교 교수

한국재정학회 연구이사(현), 한국지방재정학회 연구이사(현)

부산대학교 경제학과 학과장 및 BK21사업단장, 한국경제통상학회 편집간사

형평성을 반영하고 있다는 점도 중요한 특징이다.

이와 같은 특징들은 효율을 강조하는 분권의 논리와 균형발전 또는 형평의 논리 간의 상충문제를 제기한다. 구체적으로는, 형평성을 강조하는 정책기조가 지방분권에 대한 낮은 평가와 어떤 관계를 맺고 있지 않은가 하는 의문이 생긴다. 이는 곧 균형 또는 형평을 강조하는 재정이전 중심의 정부간 재정관계가 성공적인 분권을 위해 항상 바람직한가, 재정분권에서 강조하는 효율의 측면은 어떻게 다루어져야 하는가에 관한 의문이다. 나아가 분권은 왜 하는가라는 보다 근본적인 의문까지 제기된다.

재정이전을 포함한 정부간 재정관계는 성공적인 재정분권의 추진에 있어서 가장 중요한 과제이나 모든 국가에 대해 적용되는 최적 해는 제공되지 않고 있다. 하지만 분명한 사실은 다양한 형식을 지닌 이전재원들은 서로 다른 목적을 추구하기 위해 설치되므로 그 배분에 있어서는 개별 이전재원의 목적을 가장 합리적으로 달성할 수 있는 방식을 고안해야 한다는 점일 것이다.

이 글에서는 재정분권의 효과적인 추진을 위한 지방재정조정제도의 개편과제를 제시해 보고자 한다. 이를 위하여 우선 현 정부 하에서 진행된 지방재정조정제도의 개편을 개관하고, 그 특징을 검토해 보며, 문제점을 파악해 본다. 이와 같은 평가와 함께 재정분권의 이론이 제시하는 원칙에 근거하여 지방재정조정제도의 개편을 위한 정책과제를 제안한다.

II. 지방재정조정제도의 변화와 평가

1. 제도 변화의 내용

현 정부 하에서는 지방재정에 관한 다양한 기존 논의 가운데 공감대가 형성되었던 부분들이 정권 차원의 의지 하에서 제도화됨으로써 중앙과 지방간 재정조정제도는 큰 폭으로 변화되었다. 이러한 변화는 첫째, 일부 중앙정부 기능의 지방이양 및 균형발전 추진을 위한 재원마련 과정에서 나타난 지방 재정조정체계의 개편, 둘째, 보유세 강화와 거래세 완화 과정에서 나타난 중앙의 재정조정기능의 강화, 셋째, 지방재정운영 전 단계에 걸친 제도 변화 등으로 구분된다. 여기서는 첫 번째와 두 번째에 대해 구체적으로 살펴본다.

1) 지방재정조정 체계의 변화

참여정부 하에서 진행된 지방재정조정체계의 변화는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 국고보조금의 문제를 개선하고 균형발전을 위한 재원을 마련하기 위하여 포괄보조금의 형식을 갖춘 국가균형발전특별회계가 신설되었다. 둘째, 사회복지 등 일부 기능을 지방으로 이양함에 따른 재원 마련을 위하여 분권교부세가 새로 설치되었다. 셋째, 정체성 문제가 끊임없이 제기되었던 지방양여금이 폐지되면서 그 재원은 사업별로 구분하여 다른 제도 속에 흡수되었다. 넷째, 지방교부세는 특별교부세 비중 축소 및 증액교부금 폐지 등과 함께 지방양여금 재원의 일부를 흡수하고 분권교부세가 신설되면서 법정률이 15%에서 19.24%로 높아졌다.

이상의 제도변화는 지방분권과 국가균형발전이라는 국정목표의 추진을 뒷받침하기 위하여 지방재정조정의 틀을 변화시킨 것으로 파악할 수 있다. 이 과정에서는 새로운 재원이 투입되기 보다는 기존 제도 간에 상당히 복잡한 재원 재배분 과정을 통하여 새 제도가 설치되거나, 기존 제도가 개편되거나, 혹은 폐지되었다. 이러한 체계변화는 긍정적인 측면도 있으나 재원의 한계, 정치적 고려, 이해당사자간(중앙부처간, 자치단체간, 중앙과 자치단체간 등)의 대립과 갈등 등 다양한 제약 하에서 충분한 준비과정이 생략된 채 시행됨으로써 많은 문제가 노출되고 있다.

2) 지방세제 개편과 부동산교부세 신설

지방재정과 관련하여 현 정부가 추진한 또 다른 주요 정책으로는 보유세 강화와 거래세 완화를 내용으로 하는 재산세제의 개편이다. 기존의 재산세와 종합토지세는 낮은 실효세율로 인해 부동산에 대한 투기적 수요를 효과적으로 억제하지 못한다는 점이 세제개편의 기본배경이 되었다. 제도개편을 통하여 보유세제도에는 큰 변화가 생겼다. 주택의 경우를 예로 들면, 건축물과 부속토지의 가액을 합산하여 시가기준으로 산정한 과표에 대해 (통합)재산세가 부과되며, 일정 가격 이상의 주택을 보유한 자에 대해서는 국세인 종합부동산세가 부과된다. 이어서 2005년의 8.31 조치에 의해 종합부동산세와 관련하여 시가적용률의 연차적 인상, 세대별 합산과세 도입, 종합부동산세 적용 기준금액 인하, 세율 구간 및 세율조정 등이 시행됨으로써 보유세부담은 대폭 강화되었다.

부동산시장의 안정을 위한 목적 하에 시행된 재산세제 개편은 중앙과 지방간 재정관계에도 상당한 영향을 미치게 된다. 우선 중앙정부가 국가적 정책목적 달성을 위해 지방세 구조를 대폭적으로 변화시켰다는 점, 그리고 이 과정에서 재산세에 대한 탄력세율 적용을 배제함으로써 기초자치단체 지방세

수입의 대부분을 차지하는 재산세의 조세가격 기능이 불가능하게 되었다는 점 등이 그러하다. 또한 국세인 종합부동산세 신설로 인한 지방세 손실분을 보전하기 위하여 설치된 부동산교부세도 중앙과 지방간 재정관계에 중요한 영향을 미친다. 자치단체의 세수손실분을 보전해주는 과정에서 지방간 재원재배분이 발생할 뿐만 아니라 잔여재원을 배분하는 과정에서도 상당한 재배분이 발생하고 있다. 이는 이전재원을 통한 중앙정부의 지방재정조정 역할이 강화되었음을 보여준다.

2. 제도 변화의 특징과 평가

1) 중복된 형평화

가장 중요한 특징은 형평화 교부금인 보통교부세의 배분에 있어서는 물론 다양한 목적 하에서 새로 설치된 제도들 또한 부분적으로 또는 상당히 지역간 균형 또는 수평적 형평화 기능을 담당하고 있다는 점이다.

우선 특정사업 장려를 위한 사업비보조금의 성격인 균특회계(지역개발계정)에서는 재원배분에서 기본요소(인구와 면적) 외에 낙후도 요소(주민세소득률, 노령인구 비율, 재정력지수 등)를 고려함으로써 지역간 균형을 감안하고 있다. 그 결과 포괄보조금으로서의 특성을 살리지 못하고 있으며, 그 배분 내역과 방식은 보통교부세와 크게 다를 바와 없다고 지적된다(김정훈·김현아, 2006). 분권교부세는 일부 국가사무의 지방이양에 따른 재원보전을 목적으로 설치되었으나 경상적 수요 및 비경상적 수요의 산정에서 각각 재정력을 고려함으로써 형평화가 주요 배분기준이 되고 있다. 부동산교부세 또한 잔여재원을 주로 재정여건을 기준으로 배분함으로써 사실 상 형평화 재원의 역할을 하고 있다.

이처럼 대부분 재원이 재정형평화를 배분 기준으로 사용한다는 사실은 이전재원의 운용체계에 큰 문제가 있음을 보여준다. 첫 번째는 다양한 유형의 이전재원을 운용할 때에는 각 재원이 명확한 목적을 지녀야 하며, 그 목적에 따라 배분방식이 결정되어야 한다는 기본원칙이 지켜지지 않고 있다는 점이다. 즉 하나의 이전재원이 주어진 목적 이외에 형평화 기능을 동시에 담당함에 따라 정부간 재정이전의 비효율성을 야기하는 주요 원인이 되고 있다(Bergvall, et. al, 2006).

두 번째는 형평화의 기준에 관한 문제이다. 형평화보조금의 근거는 분권적 재정 시스템 하에서 발생하는 수평적 형평성의 훼손을 교정하기 위한 것이므로 배분방식은 지방정부들이 유사한 세수노력을 통하여 평균적인 수준의 공공서비스를 제공할 수 있도록 고안되어야 한다. 보통교부세 제도에서는 기존 배분방식의 틀을 그대로 유지하고 있는 것은 물론 형평화와 연관된 모든 제도에서도 보통교부세

산정과정에서 계산된 재정력지수 또는 그 역수인 역재정력지수를 배분 기준으로 삼고 있다. 이는 형평화 재원의 증가 및 다양화와 함께 형평화의 개념과 배분 기준에 관한 새로운 사회적 합의를 모색하는 과정이 생략되었음을 보여준다.

한편 이러한 배분방식은 서로 다른 유형의 자치단체간 자원배분에 있어서 근본적인 문제를 안고 있다. 자치구의 경우는 보통교부세 불교부단체이므로 조정교부금 산정 상의 (기준)재정수입액과 (기준)재정수요액을 이용하여 재정력지수를 계산한다. 그러나 조정교부금 산정방식은 대도시별로 상당한 차이가 날 뿐만 아니라 보통교부세 산정방식과는 매우 다르다. 서로 다른 방식을 통해 계산된 재정력지수를 일률적으로 적용함으로써 실제 재정력이 제대로 반영되지 않으며, 이로 인해 서로 다른 유형의 자치단체 간에 자원배분의 공정성 문제가 생길 수밖에 없다.

2) 이전재원 증대와 중앙정부에 대한 책임성 강화

또 다른 특징은 재정조정 역할이 커지면서 이전재원의 증가가 지방재정 증가를 주도해왔다는 점이다. 현 정부 출범 이후인 2003년부터 2006년까지 4년간 지방재정 세입규모(순계 기준)는 연 평균 약 5.8%의 성장률을 나타내었는데, 이 중 자체재원인 지방세의 평균성장률은 4.6%이었음에 반해 이전재원은 7.0%의 빠른 성장률을 기록하였다. 이런 가운데 지방세가 총 조세에서 차지하는 비중은 2003년의 24%에서 매년 하락하여 2007년(예산 기준)에는 21%까지 낮아졌다.

재정분권의 측면에서 볼 때, 이전재원 주도의 지방재정의 확충은 문제가 있다. 지방자치단체들이 주어진 과세자주권을 전혀 활용하지 않는다는 사실과 연관시켜본다면, 이전재원 주도형 지방재정구조는 자치단체가 자체재원의 확대를 위해 노력하기보다는 이전재원에 과도하게 의존하도록 유인한다. 이로 인해 야기되는 문제는 Bahl and Wallace(2004)의 최근 연구에서 지적하고 있다. 상위정부로부터 하위정부로 재원을 이전하는 방식은 세원공유(shared tax), 임의적 이전(ad hoc transfers), 비용보전(cost reimbursement) 등으로 구분된다. 이 가운데 임의적 이전은 첫째, 불투명성, 정치적 조작 가능성, 지방재정운영 상의 불확실성 등의 문제가 있으며, 둘째, 중앙정부의 입장에서는 지출수요 가운데 이전재원으로 배정되는 몫에 대하여 낮은 우선권을 부여할 유인이 있으며, 셋째, 지출책임과 재정수입원과의 연계가 형성되지 못한다는 문제가 있다고 지적한다. 특히 세 번째와 연관해서는 지방정부의 입장에서 효율성을 제고하고 재정적으로 자립할 유인을 낮추며, 주민들에 대한 책임성이 낮아지며, 공공서비스 공급부족의 책임을 중앙정부에게 돌린다는 문제가 생긴다(Bahl and Wallace, 2004; 최병호, 2007). 때문에 선출직 지방정부의 책임자들은 오히려 임의적 재정이전을 선호하는 경

향을 나타낸다.

이러한 지적은 최근 지방재정 부문에서 나타나고 있는 상황을 잘 설명하고 있다. 산자부, 교육부 등 중앙부처에서는 상당수의 국고보조사업을 자치단체간 경쟁을 통해 배분하고 있다. 자치단체장의 입장에서 가능한 많은 사업을 유치하는 것이 역량을 과시하는 것이지만 지방비부담이 수반되는 경우가 대부분이므로 재정상황이 좋지 않은 자치단체의 경우에는 국고보조사업의 유치가 오히려 전체적인 자원배분에 나쁜 영향을 미치게 된다. 나아가 많은 사업들이 성과에 대한 평가를 수반하기 때문에 중앙정부에 대한 자치단체의 책임성은 상당히 높아진다.

물론 재정분권에서 의미하는 재정책임성에는 중앙정부가 이전재원을 통해 지방의 공공서비스 공급에 대한 비용을 부담하는 부분에 대하여 지방이 중앙정부에 대해 지는 재정책임성도 포함된다. 그렇지만 기본적으로 재정책임성이란 지방세를 부담하는 주민에 대한 책임성을 의미한다는 점에서, 과연 중앙에 대한 재정책임성 만큼 주민들에 대한 책임성도 높아졌는지에 대해서는 의문이 든다. 또한 중앙정부에 대한 재정책임성이 높아짐에 따라 자치단체는 자기 재정규율(self-imposed fiscal discipline)을 설정하고 준수할 유인은 오히려 낮아진다는 문제도 있다.

3) 사회복지 수요 증가와 지방의 재정압박

사회복지 분야에 대한 재정지출이 크게 확대되면서 지방의 지출구조에 큰 영향을 미치고 있다. 사회보장비 예산이 지방자치단체의 총 예산에서 차지하는 비중은 2002년의 9.5%(8조 6,481억원)에서 2007년에는 15.4%(17조 2,852억원)으로 대폭 높아졌다. 이는 2002년 이후 2007년까지 지방자치단체 총 예산은 연평균 4.2%의 증가율을 나타내었음에 비해 사회보장비 예산은 무려 14.9%의 증가율로 급속하게 성장해왔던 결과이다(행정자치부).

이러한 현상은 정부의 정책의지와 함께 사회복지에 대한 전반적인 수요증가로 인한 것이지만 지방재정에 대해서는 중요한 과제를 제기한다. 지방자치단체는 자신의 재원과 중앙정부로부터 이전되는 재원을 사회복지예산으로 사용한다. 이 경우 이전재원은 사회복지사업을 장려하기 위하여 지방자치단체가 그 사업에 대해 지출하는 비용을 보전해주는 것으로 파악할 수 있다. 이러한 방식은 중앙정부가 국가적 차원에서 우선적으로 제공되어야 하는 서비스에 대하여 자치단체의 투자를 유도할 수도 있는 한편 그러한 서비스가 모든 지방에서 차별없이 공급될 수 있도록 한다는 장점을 지닌다. 반면 분권의 입장에서 보면 공공재에 대한 수요와 지역적 조건의 차이에도 불구하고 일률적인 기준을 적용한다는 문제가 있다. 나아가 중앙의 입장에서는 지방을 모니터링하기 위한 행정비용이 발생하며, 지방의

입장에서는 재원을 적절하게 사용하고 중앙정부가 정한 기준을 준수하는데 따르는 순응비용 (compliance cost)이 발생한다(Bahl and Wallace, 2004).

이러한 문제점은 지방의 사회복지재정과 관련하여 최근 나타나고 있는 현상들을 통해 확인할 수 있다. 첫째는 비용보전을 위해 제공되는 이전재원의 적정성에 관한 것이다. 분권교부세는 중앙정부 기능의 지방이양 시점을 전후하여 사회복지 관련 재정수요가 급증하기 시작했음을 미루어 볼 때, 합리적인 재원이양 조치로 보기 힘들다. 이런 가운데 다시 정부는 지방의 의무적 경비부담을 요구하는 각종 사회복지정책을 추가적으로 추진함에 따라 일부 기초자치단체를 중심으로 심각한 재정문제가 나타나고 있다(임성일, 2007).

둘째, 사회복지 관련 수요와 사회·경제적 환경의 지역간 차이를 고려하지 않은 일률적인 기준 적용에 따라 발생하는 문제이다. 대도시 내에서는 주요 사회복지 주요 수혜계층이 특정 지역에 집중하여 거주하는 경향을 보이는데, 이런 지역을 관할하는 자치구의 재정여건은 상대적으로 열악한 경우가 많다. 이러한 현실을 감안하지 않은 채 동일한 기준에 따라 사회복지정책을 시행하고 지방비 부담을 요구하는 탓에 일부 자치단체에서는 재정압박으로 인해 사업 우선순위를 조정하거나 사업 폐지 등의 선택을 할 수 밖에 없는 상황이 발생하고 있다(임성일, 2007).

이러한 문제들은 중앙과 지방간의 갈등으로 이어지면서 정부정책에 대한 자치단체의 불만과 회의를 초래하고, 궁극적으로는 집단적 미순응 등 부작용을 발생시킬 우려가 높다.

4) 광역시-자치구간 재정관계와 자치구 재정의 심각성

현 정부 하에서는 앞서 언급한 바와 같이 중앙과 지방간 재정조정제도는 대폭적으로 변화된 반면 공동세제도를 도입하기로 한 서울시의 경우를 제외하고는 광역과 기초자치단체 간 재정조정제도는 아무런 변화가 없었다는 점도 문제이다.

우선 도의 경우는 그 목적과 배분방식에 있어서 많은 문제를 지닌 것으로 지적되는 재정보전금제도를 그대로 유지하고 있다. 특별·광역시별로 시행되는 자치구 자원조정제도인 조정교부금 제도는 사회복지지출의 증가, 재산세제의 변화에 따른 자치구의 재산세수입과 조정교부금 재원의 변화 등 급격한 상황 변화에도 불구하고 전혀 개편이 이루어지지 않았다. 또한 최근의 지방세법 개정으로 인해 자치구세의 대부분을 차지하는 재산세에 대한 탄력세율 적용이 사실 상 불가능하게 되었다는 점에도 주목할 필요가 있다. 자치구는 재정적 측면에서는 사실 상 자치단체로 보기가 곤란해졌다는 면에서 상위정부에 의한 재정조정 필요성과 중요성은 그 만큼 높아졌다고 할 수 있다(최병호, 2007).

이러한 가운데 최근 자치구 재정에는 중요한 문제가 야기되고 있는데, 우선은 전반적인 재정부족이 매우 심각하다는 점이다. 2007년 예산을 기준으로 할 때, 시와 군의 경우에는 총예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중이 각각 14.5%와 13.2%에 불과하나 광역시 자치구의 경우에는 평균 40.3%에 달한다. 그 결과 총예산에서 자체사업예산이 차지하는 비중은 시와 군은 각각 31.1%와 22.3%에 달하나 광역시 자치구는 11.9%에 불과한 실정이다(이희봉, 2007). 또한 대도시 내에서는 주요 사회복지 수혜계층이 특정 지역에 집중적으로 거주하는 경향을 보임으로써 사회복지 지출의 증가에 따라 자치구간 재정격차가 매우 심하게 나타난다는 점이다. 대구 달서구(45.9%), 광주 북구(44.1%) 등의 경우는 기초생활수급자가 관할 구역 내에 밀집된 탓에 사회복지예산이 총예산에서 차지하는 비중은 40%를 훨씬 넘지만, 서울 강남구와 인천 중구의 경우는 그 비중이 각각 10.5%와 18.2%에 그치고 있다(이희봉 2007).

III. 지방재정조정제도 개편 과제

1. 제도 개편의 기본 방향

성공적인 재정분권에 있어서 정부간 재정관계의 중요성을 염두에 둘 때, 상하위 정부간 재정관계의 기본적인 틀이 되는 재정이전제도의 역할은 매우 중요하다. 수혜자인 지방정부의 입장에서 재정이전 제도는 재정수입의 적정성, 안정성 및 예측가능성 등을 결정할 뿐만 아니라 재정적 자율권과 인센티브까지 영향을 미친다. 또한 공여자인 중앙정부의 입장에서는 국가적 목표 추진을 위해 하위정부의 재정지출을 유인할 수 있으며, 분권화 시스템 전반에 걸친 효율성과 형평성을 제고할 수 있다.

이와 같이 재정이전제도는 여러 가지 목표를 동시에 수행하기 때문에 실제적으로는 상당히 다양한 유형으로 나타나는데, 각 유형의 제도를 운영함에 있어서는 주어진 목적을 가장 합리적으로 달성할 수 있는 방식을 통해 재원을 마련하고 배분방식을 고안하는 것이 필요하다.

이런 측면에서 향후 지방재정조정제도 개편의 기본방향은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 중앙정부로부터 이전되는 다양한 유형의 막대한 재원을 그 목적에 맞도록 활용해야 한다는 점이 될 것이다. 이 문제는 지금과 같은 형평화 위주의 배분방식을 향후 어떻게 가져가야 하는가에 관한 문제와 함께 논의될 필요가 있다. 둘째, 재정수요의 변화에 따른 중앙·광역·기초간 역할의 변화와 연관하여 각 단계에서의 재정관계를 어떻게 변화시켜 나가야 하는가도 고려해야 한다. 셋째, 다양한 유형의 이

전재원을 역할별로 조정해나감에 있어서는 개별 재원이 지닌 문제점을 교정하는 것도 필요하지만 전체의 제도적 틀을 하나의 시스템으로 파악하여 접근하는 것이 필요하다.

여기서는 이와 같은 기본적인 원칙에 근거하여 위에서 검토한 바와 같은 재정이전제도의 문제점을 교정하고 하나의 시스템을 확보할 수 있는 몇 가지 제안을 하고자 한다.

2. 제도의 단순화를 통한 정체성 회복

현행 지방재정조정제도가 지닌 가장 큰 문제점은 제도가 필요 이상으로 복잡하며, 하나의 재원이 두 가지 이상의 역할을 수행하거나 혹은 서로 다른 제도들이 사실 상 동일한 기능을 함께 수행함으로써 전체적인 비효율이 발생한다는 점이다. 따라서 우선적으로는 성격이 유사하지만 분리되어 운영되는 제도들을 통합함으로써 제도를 단순화시킬 필요가 있다. 특히 형평 또는 균형의 관점에서 접근하는 다양한 재원들을 통합할 필요가 있는데, 형평화 교부금으로서의 기능이 점차 강화될 것으로 예상되는 부동산교부세의 재원전액 또는 잔여재원 부분과 분권교부세 가운데 사회복지부문을 제외한 나머지 부분은 보통교부세로 통합하여 운영하는 것을 생각할 수 있다. 이와 같은 단순화를 통하여 재정형평화 기능의 제고, 이전재원에 대한 자치단체의 예측가능성 증대, 제도의 정체성 확립 및 운영비용의 절감 등의 효과를 기대할 수 있다.

부동산교부세의 경우에는 세수감소 보전분을 제외한 잔여재원을 재정여건(80%), 지방세운영상황(15%), 보유세 규모(5%) 등을 기준으로 배분하는 현행 방식을 변경하여 2008년부터는 재정여건(50%), 사회복지(25%), 교육(20%), 보유세 규모(5%) 등의 기준을 적용할 예정이다. 이는 사회복지와 교육 등에 관한 수요가 많은 자치단체에게 보다 많은 금액을 배분한다는 안으로서 최근 자치단체의 재정수요 추세를 보면 일리가 있다. 그러나 배분방식에서는 다시 보통교부세 산정 상의 사회복지부문 기준재정수요 산정액을 이용할 것으로 짐작된다. 그렇다면 이미 보통교부세 산정에 있어서 매년 사회복지 관련 수요의 비중을 높이고 있다는 점을 감안하여 부동산교부세의 잔여재원을 보통교부세에 통합함으로써 제도의 단순화는 물론 의도한 목적을 달성할 수 있을 것이다. 단 이 경우에는 보통교부세 불교부단체인 자치구에 대하여 부동산교부세 잔여재원의 배분문제를 해결해야 하는 문제가 남게 된다. 이 문제는 자치구에 대한 재정조정제도 개편과정에서 논의되어야 할 사항으로서 아래에서 구체적으로 살펴보도록 한다.

분권교부세의 경우에는 문제가 되고 있는 사회복지관련 부분은 국고보조사업으로 다시 편입시킴으로써 국고보조금과 분권교부세로 이원화되어있는 복지관련 재정이전 체계를 국고보조금으로 단일화

시킬 필요가 있다. 지금은 사회복지관련 정책의 결정권을 중앙정부가 주도적으로 행사하기 때문에 재정여건의 차이를 감안하지 않은 일률적인 정책추진은 일부 자치단체의 재정운용에 큰 충격을 초래할 수밖에 없다. 향후에도 정부가 정책의 주도권을 보유한다면 그 추진의지는 국고보조사업을 통해 지방에 전달되도록 하는 구조가 바람직하다.

이 경우 문제가 될 수 있는 것은 중앙정부가 정한 기준에 따라 자치단체가 재정지출을 함에 대해 적절한 비용보전이 이루어질 수 있는가에 관한 의문이다. 그런데, 다른 유형의 지방공공서비스와는 달리 사회복지지출의 경우에는 지출의 성격 상 규모의 경제가 작용하기 보다는 수혜 대상자의 수가 증가함에 따라 비례적으로 증가하는 특성을 가진다. 이러한 성격으로 인해 수혜계층이 많이 거주하고 있는 자치단체의 경우에는 국비지원이 증가할수록 지방비부담 또한 비례적으로 증가하게 된다. 그러므로 자치단체의 재정력도 지방비부담 비율 결정에 부분적으로 반영해야 하지만 주민 1인당 각종 사회복지 수혜대상자 수 등을 파악하여 차등적인 지방비 부담비율을 설정할 필요가 있다.

한편 균특회계의 경우는 제한된 재원으로 여러 가지 목표를 동시에 추구함에 따라 문제가 발생하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 만약 제도를 그대로 가져간다면 사실 상 재정형평화를 담당하는 기능은 보통교부세의 기능으로 돌리고 당초 취지에 맞게 제대로 된 포괄보조금으로 운영할 필요가 있다. 특히 균특회계 대상사업 가운데는 사실 상 지방사무의 성격을 가진 소액 보조사업들이 상당히 포함되어 있다는 점을 감안하여 대상사업의 과감한 정리도 있어야 할 것이다.

3. 비효율의 해소와 투명성의 제고

형평화 재원을 통합하는 과정에서 문제가 될 수 있는 부분은 보통교부세의 규모가 과도하게 커질 수 있다는 점이다. 지방교부세는 최근 몇 차례에 걸친 법정률 인상으로 인해 그 규모가 급증하였다. 앞서 제안한 바대로 분권교부세의 사회복지 부문을 제외한 재원이 보통교부세에 흡수되고 부동산교부세의 잔여재원도 보통교부세에 통합된다면 그 만큼 보통교부세의 규모가 늘어나게 될 것이다. 이 경우 과도한 형평화 재원으로 인하여 지방자치단체의 지대추구 행위, 자체수입 확보 및 지출 절감에 대한 유인 축소 등의 문제가 발생할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 몇 가지 방안을 생각할 수 있다. 첫째, 형평화 재원의 단순화 과정에서 그 규모가 크게 늘어날 것으로 예상되는 보통교부세의 배분방식에 있어서 단순성과 투명성을 높일 필요가 있다. 과도하게 복잡한 과정을 거치는 현행 보통교부세 배분방식을 가능한 단순하게 디자인할 필요가 있다. 또한 지방의 재정수요가 변화되고 재정환경이 바뀌는 만큼 형평화의 개념에 대한

새로운 사회적 합의 하에서 새로운 배분방식을 고안할 필요가 있다.

두 번째로는 재정형평화 기능을 보통교부세의 기본적인 역할로 삼되, 자체노력을 유인할 수 있는 재원을 별도로 마련하는 방안을 생각할 수 있다. 현행 보통교부세 제도에서도 인센티브제도를 두고 자치단체의 노력을 평가하여 인센티브(또는 페널티)를 부여하고 있다. 하지만 인센티브(또는 페널티)가 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정에 포함되어 버리기 때문에 명시적인 유인으로서 역할을 하지 못하는 단점이 있다. 또한 인센티브 측정항목도 자치단체의 노력을 제대로 반영할 수 없는 경우가 많다. 이를 보완하기 위해서는 인센티브 재원을 보통교부세 재원으로부터 분리하여 운영하는 방식(가칭 인센티브 교부금 설치)을 생각할 수 있다. 이 경우 자치단체의 지출절감과 수입확충 노력을 유인할 수 있으며, 지방재정 전반에도 긍정적인 파급효과를 낼 수 있는 요인을 제대로 파악해야 한다. 만약 인센티브 교부금 제도가 설치된다면 지방재정분석진단제도 등 자치단체의 성과에 대한 평가결과를 특별교부세를 통하여 반영하는 제도도 여기에 통합할 수 있을 것이다.

세 번째로는 중장기적으로 지방교부세의 일부를 자본투자에 전적으로 사용할 수 있도록 하는 자본투자 전용 일반재원으로 교부하는 방법도 검토할 필요가 있다(Bird and Smart, 2002; 임성일, 2003 등). 이는 국고보조금 제도의 문제점을 보완하기 위한 것으로 자치단체가 자율적으로 자본투자 프로젝트를 수행할 수 있는 재원을 교부하되, 지방비부담, 용도의 지정으로 인한 재량권 침해, 투자우선순위 파악 등의 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다. 단 자치단체가 자본보조금을 효율적으로 사용하도록 유도하기 위해서는 자본투자사업의 적정성 평가, 성과평가제도 등 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 또한 그 성격 상 균특회계의 기능과 중복될 가능성이 있으므로 국고보조금제도의 전반적인 개편과 함께 생각해야 할 과제이다.

4. 일반보조금 중심의 재정조정 구조 형성

중앙·지방간 재정조정재원을 크게 일반보조금인 지방교부세와 특정보조금인 국고보조금 및 지방양여금으로 대별해보면, 대체적으로 외환·경제위기를 전후로 특정보조금의 비중이 일반보조금의 비중보다 높아졌으나, 2005년 이후 지방양여금의 폐지와 지방교부세 법정률 인상, 부동산교부세 신설 등으로 일반보조금의 비중이 특정보조금을 다소 상회하고 있다.

특정보조금은 상위정부가 정한 정책목표에 따른 수혜정부의 재정지출행위를 유도할 수 있으며, 외부성의 내부화, 지방의 자원보전 등의 측면에서 그 필요성이 인정된다. 그러나 용도의 특정성과 지방비부담 등으로 인하여 지방재정 운용에 있어서 경직성과 부담을 초래한다. 특히 매년 예산으로 편성

되는 임의보조금의 경우에는 앞서 지적했듯이 다양한 추가적인 문제도 발생할 우려도 있다. 나아가 지방세 중심의 지방재정구조를 만드는데 있어서 다양한 현실적 제약을 생각한다면, 일반보조금 위주의 재정지원은 차선의 대안이 될 수 있다.

이런 점에서 이미 언급한 바와 같이 분권교부세 가운데 일부와 균특회계 가운데 재정형평화 기능을 담당하는 부분은 보통교부세로 통합함으로써 일반보조금이 전체 재정이전에서 차지하는 비중을 높일 필요가 있다. 이에 더하여 국고보조금의 경우에도 사실 상 지역간 균형을 추구하는 요소는 보통교부세의 기능으로 이전하는 것을 적극적으로 고려하는 대신, 국고보조금 본연의 목적에 어울리는 재원은 그에 맞게 사용하는 방안을 고려해야 할 것이다.

5. 특별·광역시와 자치구간 재정관계의 개선

자치구 재정이 안고 있는 심각한 문제에도 불구하고 특별·광역시와 자치구간 재정관계에 대해서는 아무런 대안도 제시되지 않고 있다. 다만 서울시에서는 세목교환으로부터 시작하여 공동세 문제까지 자치구 재정문제에 대한 논의들이 지속적으로 전개되었으며, 결국 재산세 공동세와 함께 균형발전교부금을 신설하는 것으로 가닥을 잡은 것으로 보인다. 서울시는 본청의 재정에 여유가 있어 조정교부금 재원이 충분하며, 또 재정이 풍부한 몇몇 불교부단체가 있기 때문에 이러한 개편이 가능했다. 반면 대부분의 광역시의 경우는 서울시와는 매우 다른 상황에 놓여있음은 주지하는 바이다. 특히 최근의 사회복지지출 증가와 관련하여 상당수의 자치구가 겪고 있는 재정압박의 수위는 심각한 수준이다.

따라서 자치구를 자치단체로 유지하고자 한다면 자치구 재정문제에 대한 대안이 시급하게 마련되어야 한다. 단기적으로 생각할 수 있는 대안은 현재의 지방재정조정체계를 유지하면서 조정교부금의 재원과 산정방식을 변경하는 것이다. 우선 재원 측면에서는 거래세율 인하를 감안하여 특별·광역시별로 취득세 및 등록세의 조정교부금 편입비율을 인상하거나, 취득세와 등록세 수입과 함께 본청에 대해 배분되는 부동산교부세의 세수보전분을 포함시킬 필요가 있다. 또한 조정교부금 재원을 현행 취득세·등록세의 일정율에서 특별·광역시세 전체의 일정률로 변경시키면서 현재의 재원보다 다소 여유있게 편입비율을 결정하는 방안도 있다. 이를 통해 재원의 불안정성 문제와 거래세율 인하로 인한 재원규모 축소문제를 비롯한 여러 가지 문제를 해결할 수 있을 것이다.

한편 최근 진행되고 있는 자치구 재정수요의 변화를 적극적으로 고려하여 조정교부금 산정 방식을 대폭적으로 개편하는 작업도 시급하다. 또한 중앙·지방간 각종 재정조정제도에서 자치구의 재정여건을 제대로 반영하기 위하여 보통교부세 산정방식에 의해 자치구의 재정력지수를 작성할 필요가 있

다. 이 문제는 앞서 제안한 바와 같이 제도개편을 통해 보통교부세의 재원규모가 증가할 경우를 대비하여 자치구에 대한 보통교부세 교부 문제와 직접적으로 연계된다.

자치구에 대한 중앙정부 차원의 재정조정에는 서울시와 광역시를 분리하여 접근할 필요가 있을 것으로 보인다. 서울시의 경우에는 기존의 조정교부금제도와 함께 공동세제도가 시행되고 균형발전교부금제도가 신설된다면 재정보전 및 재정형평화 재원의 규모는 충분한 수준이 될 것으로 예상된다. 반면 이러한 가능성이 전혀 엿보이지 않는 광역시 자치구에 대해서는 중앙정부 차원의 재정조정이 필요하다. 광역시 자치구에 대해서는 각 광역시 별로 조정교부금을 교부하는 동시에 중앙정부에서 보통교부세를 교부하거나 혹은 자치구 재정조정을 위한 별도의 자치구교부금제도(가칭)를 신설하는 것을 생각할 수 있다. 우선 자치구에 대한 보통교부세 교부는 분권교부세와 부동산교부세가 지방교부세에 통합될 경우에는 반드시 고려되어야 할 사항이다. 한편 자치구교부금제도를 신설하는 안은 분권교부세와 부동산교부세의 일부를 보통교부세에 포함시키는 과정에서 별도로 설치할 수 있다.

IV. 요약 및 결론

현 정부에서는 중앙·지방간 재정관계를 규정짓는 주요 변수인 지방재정조정제도를 국가균형발전과 지방분권이라는 정책목표 달성에 있어서 가장 유력한 정책수단으로 인식했던 것으로 판단된다. 이에 직접적으로는 중앙의 정책을 효과적으로 추진하고, 간접적으로는 지방에 대한 중앙정부 정책의 전달 경로를 확보하기 위한 과정에서 지방재정조정제도는 큰 폭으로 변화되었다.

이러한 과정에서 이전재원이 지방재정에서 차지하는 비중은 한층 높아졌으며, 지방재정의 절대적인 규모와 중앙정부 재정에 대한 상대적인 비중도 상당히 높아졌다. 하지만 이러한 구조변화 및 양적 성장에도 불구하고 지방분권에 대한 전체적인 평가는 그리 긍정적이지 않다는 문제가 있다. 특히 최근의 부동산교부세의 배분방식 변화, 국가사업의 지방이양에 따라 설치된 분권교부세의 적정성 문제, 사회복지 관련 국고보조사업에 따른 지방비 부담의 적정성 문제, 균특회계에 대해 지적되는 문제 등 제기되고 있는 많은 문제들은 개별 제도들이 가진 약점뿐만 아니라 전체 지방재정조정 시스템이 지닌 문제를 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

이 글에서는 현행 제도에 대한 평가를 통하여 지방재정조정제도의 전체적인 개편 방향을 제안하고자 하였다. 가장 중요한 과제는 우선 중앙정부로부터 이전되는 다양한 유형의 재원은 각각 명확한 목적을 가져야 하며, 운영 및 배분방식 또한 그 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있도록 디자인되어야

한다는 점을 강조하였다. 또한 전체적인 제도가 하나의 시스템 하에서 체계적으로 운용되어야 한다는 점도 강조하였다. 이와 함께 중앙과 지방, 광역과 기초간 역할의 변화와 관련한 재정조정제도 개편의 필요성도 제기하였다.

여기서 제안한 지방재정조정제도의 기본방향은 전체적인 지방재정조정제도의 틀을 아래와 같이 지방교부세와 국고보조금의 두 축으로 가져가는 것이다. 지방교부세는 자원보장과 재정형평화기능을 전담하는 보통교부세, 재해복구 등 예측 불가능한 재정수요에 대응하는 특별교부세 및 기존의 산발적 인센티브를 포괄하는 인센티브 교부세(가칭) 등 세 가지 구성요소를 가진다. 국고보조금은 특정사업 장려와 파급효과의 내부화를 담당하는 (일반)국고보조금과 자본투자를 위주로 삼은 포괄보조금인 균특회계의 두 가지 구성요소를 가지게 된다. 제도개편으로 형평화 재원인 보통교부세의 재원이 상당히 증가할 것으로 예상되므로, 각 제도의 역할을 명확히 하고 그에 따라 운용 및 배분방식이 고안되어야 할 것이다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 김정훈·김현아, “균형발전특별회계의 평가와 발전방향”, 한국조세연구원, 2006.
- 김재훈, “사회투자과 정부간 재정관계”, 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007. 4.
- 김현아, “정부간 재정의 재정립: 이론과 실증적 논의를 중심으로, 2007 한국재정학회 추계정기학술대회 발표논문, 2007. 10.
- 배득중, “사회투자 확대에 따른 지방재정조정제도 개선”, 「2007~2011년 국가재정운용계획」공개토론회 발표자료, 2007.
- 이재원, “사회투자정책과 국가재정 운영 과제”, 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007. 4.
- 이희봉, “지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 주요 전망”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 2007년 2월호(통권 145호), 2007. 5.
- 임성일, “사회복지재정 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 2007년 2월호(통권 145호), 2007. 5.
- 최병호, “서울시 자치구간 재산세 공동과세제도 추진방안의 기대효과, 문제점과 대안”, 한국재정학회 정책세미나 발표논문, 2007. 3.
- 최병호, “재정분권의 이론과 적절한 지방재정의 구조 모색”, 「한국지방재정논집」, 제12권 제1호, 2007. 4.

- 최병호·정종필 “재정분권과 지방재정의 과제: 지방세 중심의 구조와 지방정부의 적정규모를 중심으로”, 2007 지방재정세미나 발표논문, 2007. 6.
- 최병호·정종필, “재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향: 부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로”, 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007. 8.
- Bahl, R., :“Implementation Rules of Fiscal Decentralization,” World Bank, 1999.
- Bahl, R., J. Boex and J. Mratinez-Vazquez, “The Design and Implementation of Intergovernmental Fiscal Transfers,” Andrew Young School of Public Policy, Georgia State Univ., 2001.
- Bahl, R. and S. Wallace, “Intergovernmental Transfers: the Vertical Sharing Dimension,” WP04-19, Andrew Young School of Public Policy, Georgia State Univ., 2004.
- Bird, R. M., “Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Proposals, Local Applications,” International Studies Program Working Paper 00-2, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University, Atlanta, 2000b.
- Bird, R. M. and M. Smart, “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries,” World Development, Vol.30, No.6, 2002, 899-912.
- Bergvall, D., C. Claire, D-J. Kraan and O. Merk, “Intergovernmental Transfers and decentralized Spending, OECD, 2006.
- Ebel, R. D. and S. Yilmaz, S., “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization,” Policy Research Working Paper 2809, World Bank Economic Policy and Poverty Reduction Division, 2002.
- Shah, A., The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, World Bank, 1994.
- Shah, A., “Lessons from International Practice of Intergovernmental Fiscal Transfers,” Proceedings in KIPF and World Bank Conference, 2005.
- World Bank, Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead, Washington D.C.: World Bank, 2001.