

우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과*

서 정 섭

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서 론

지난 정부에서 지방재정의 개선을 위한 주요 과제는 지방의 재원확충, 재정불균형 완화 및 재정자율성의 강화에 중점을 두었다. 정부는 이를 달성하기 위하여 지방재정분야의 다양한 제도를 개선하였으며, 그 중에서도 특히 다양한 목적 달성을 위하여 지방재정조정제도의 구조개편을 단행하였다. 지방재정조정제도의 구조를 지방교부세제도의 체제와 국고보조금제도의 체제로 개편하였다. 지방교부세제도는 기존의 보통교부세와 특별교부세 외에 분권교부세, 부동산교부세의 4개 유형으로 설계하였다. 국고보조금제도는 각 부처에서 개별적으로 운영하는 일반국고보조금과 기획예산처에서 통합하여 운영하는 균특보조금(국가균형발전특별회계)으로 분할하였다.

지방재정조정제도 내의 여러 수단들은 각각의 정책목적 수행을 위하여 나름대로 제각기 다른 방식에 의해 운영되고 있다. 새로이 도입·신설된 제도들은 다시 '세분화된 하위 유형'으로 나뉘어져 서로 상이한 운영방식으로 정부의 특정목적의 수행을 위해 운영되고 있다. 예를 들면, 분권교부세의 경

* 본 연구는 한국지방행정연구원에서 2007년도에 수행한 「지방재정조정제도의 개선방안」의 내용을 발췌·정리하여 보완한 것임

우 경상수요, 비경상수요(일반수요, 특수수요)로, 특별교부세는 재해대책수요 및 지역현안수요로, 부동산교부세는 보유세 감소분보전과 균형재원 배분으로, 국가균형발전특별회계는 지역개발계정(자율편성, 균형발전, 기타), 지역혁신계정 등으로 구분되어 제각기 정책목적을 달리하여 운영되고 있다.

지방재정조정제도의 틀 내에서 운영되는 여러 제도들 중에는 한시적으로 운영되거나 현 정부의 특정정책의 수행을 위해 운영되는 수단들이 있다. 또한 2005년도 지방재정조정제도의 구조개편 과정에서 충분한 준비과정을 거쳐 이루어지지 못했거나 재원확보가 제약된 상태에서 구조를 형성하다보니 예상치 못한 문제점들이 나타나는 등으로 인해 불안정·불완전한 상태로 운영되고 있는 점이 지적되고 있다. 뿐만 아니라 현 지방재정조정제도의 체계를 보면 다양하게 세분화된 제도간에 상호 연계가 부족하고 복잡하여 정체성이 모호하고 기능수행이 미약하다는 지적도 있다. 지방재정조정제도의 구조개편 이후 지방의 재원확충 및 재정자율성이 증대되는 긍정적인 면도 있지만 부정적인 영향도 적지 않게 발생하고 있다.

이러한 시점에서 현행 지방재정조정제도의 전반을 검토하여 정책효과를 분석하고 문제점을 발견하여 향후 새로운 설계에 대비하는 것도 매우 중요한 일이다. 이에 본 연구에서는 현행 지방재정조정제도의 전반적인 특성을 분석하고 정책효과 및 문제점을 파악하고자 한다. 그리고 향후 새로운 지방재정제도의 구조 내지는 운영의 개선에 대한 방향성을 제시하고자 한다.

II. 지방재정조정제도의 의의, 유형 및 정책효과

1. 지방재정조정제도의 의의

지방재정조정제도는 일반적으로 다음의 2가지 이유로 운영되고 있다. 그 하나는 정부간에 존재하는 수직적·수평적 재정불균등을 시정하기 위해서 이며, 또 다른 하나는 국가적 이해관계 또는 국가와 지방이 상호 이해관계를 갖는 사업들을 보다 합리적이고 효율적으로 수행하기 위해서이다.

지방재정조정제도를 통하여 중앙정부가 지방정부에게 이전지출을 하는 합리성은 다음과 같다. 첫째, 지방재정조정제도는 수직적, 수평적 재정불균등을 시정하기 위한 정책수단으로서 운영된다. 둘째, 특정인구집단에 대한 소득분배를 목적하는 정책수단으로서 지방재정조정제도를 운영한다. 셋째, 형평성과 효율성의 관점에서 파악되는 국가적 이해관계를 합리적으로 달성하기 위한 정책수단으로서 지방재정조정제도를 운영한다. 넷째, 정치권한의 분산, 가치재의 증진, 기술개발 및 각종 사회적 경험

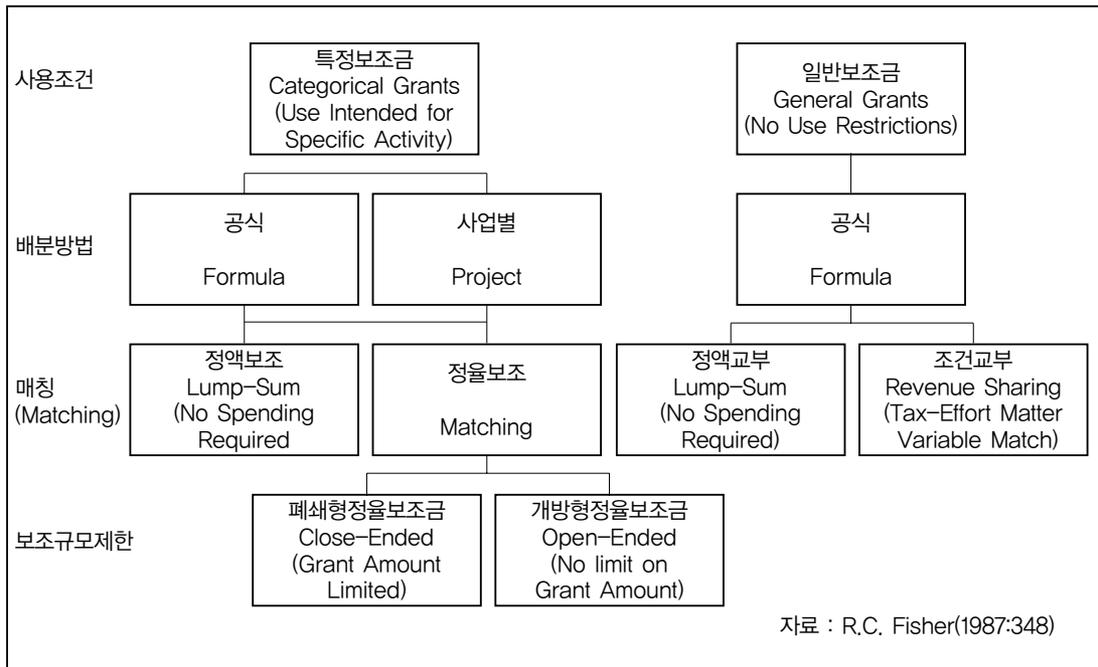
의 증대, 그리고 경제안정화의 목적을 달성하기 위한 정책수단으로서 지방재정조정제도를 운영한다.

2. 지방재정조정제도의 유형

1) 일반보조금과 특정보조금

지방재정조정제도의 이론에 의하면 중앙정부에 의한 지방정부로의 재원이전 형태는 여러 유형으로 구분될 수 있다(그림 1 참조). 어떠한 유형의 제도를 어떻게 운영할 것인가는 매우 중요한데, 이는 특정한 제도의 운영이 가져다주는 정책의 파급효과가 다르기 때문이다. 지방재정조정제도가 의도하는 정책목표는 종합적이거나 포괄적일 수도 있고 경우에 따라서는 특정정책목적으로 하는 구체적이고 세부적일 수도 있다. 중앙정부의 정책목적에 부합하는 최선의 제도를 선택하는 것은 매우 중요하다. 지방정부로 이전되는 재원을 유형별로 구분해 주는 이론적인 판단기준은 일반적으로 재원의 사용용도 제한성 유무, 재원의 배분과정에서 특정배분공식의 이용유무, 재원지출과 관련하여 일정율의 지방비부담의 유무, 재원규모의 제한성 여부 등으로 분류하고 있다.

[그림 1] 이전재원(Grants)의 유형



일반보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 특별한 용도를 부여하지 않고 재정지원을 하는 것으로, 이는 재원의 사용에 있어 지방자치단체가 원하는 어떤 방식으로든 사용할 수 있기 때문에 무조건 부보조금이라고도 한다. 일반보조금은 조건교부금과 정액교부금으로 분류되며, 전자는 교부금의 규모가 지방자치단체의 징수노력의 결과에 따라 가변적이거나 중앙정부의 재정지원 이전의 일정 공공 지출수준의 유지 등 제약조건이 첨부되는 경우를 말하며, 후자는 이와는 무관하게 일정한 금액을 교부하는 것으로 우리나라의 지방교부세 중 보통교부세가 이 형태에 속한다.

특정보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 특정의 공공사업에 사용하도록 용도를 한정하여 재원 지원을 하는 것으로, 이는 재원의 사용에 있어 중앙정부의 조건이 따르기 때문에 조건부보조금이라고 한다. 특정보조금은 다시 정율보조금과 정액보조금으로 나뉘어진다. 전자는 특정사업에 대한 자치단체의 자체수입에 의한 부담규모에 따라 재정지원규모가 변동한다. 이는 자치단체가 어떤 사업을 수행할 경우 비용의 일정부분을 중앙정부가 부담하는 방식으로 보조금을 지급하는 것을 의미한다. 후자는 지방자치단체의 자체부담과 무관하게 일정한 금액을 보조하는 경우를 말한다. 정율보조금은 다시 폐쇄형정율보조금과 개방형정율보조금으로 구분된다. 전자는 자치단체의 부담액에 따른 보조액에 상한을 설정하는 경우이고, 후자는 항상 일정한 보조율을 적용하는 경우로서, 우리나라 국고보조금의 대종이 이 형태에 속한다.

2) 포괄보조금

포괄보조금(Block Grant)은 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 지니는 형태로, 재원의 사용범위나 사용용도 등에 있어서 상당히 포괄적이고 융통성 있는 보조금을 의미한다. 포괄보조금은 대상사업 범위, 사용용도에 있어서 상당히 느슨한 제한 밖에 없으므로 효과면에서는 일반보조금적 효과를 나타낸다. 반면 포괄보조금은 넓은 범위에서 여전히 느슨하나마 제한이 있다는 점에서 특정보조금적인 성격을 가지고 있다 하겠다.

포괄보조금제도는 사용용도나 조건 등에서 중앙정부의 재량권에서 탈피할 수 있으므로 지방재정의 자율성은 물론 지방정치력의 신장에도 기여한다. 포괄보조금은 그 규모면에서 특정보조금보다 크므로 다양한 경제적 효과를 발생시킨다. 특히 지방의 공공부문은 물론 지역의 민간부문 경제를 활성화시킬 가능성이 높다. 자원배분적 측면에서는 지방정부가 주민이 선호하는 방향으로 보조금을 사용할 수 있다. 그러나 포괄보조금은 그 구성이나 구조면에서 특정보조금이나 일반보조금에 비해 모호하고 불안정한 단점을 갖는다. 우리나라의 지방교부세 중 분권교부세, 국고보조금 중 국가균형발전특별회

계는 보는 관점에 따라 포괄보조금의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다.

2. 지방재정조정제도의 이전재원별 정책효과

Bahl and Linn(1992)에 의하면 정부간 이전재원은 재원의 결정방식과 주어진 재원의 배분방식에 따라 12개 유형으로 구분되며 이 가운데 실제 운용하는 방식을 9개로 분류한바 있다(〈표 1〉 참조). 재원의 결정방식은 국세 일정비율에 연동하는 방식, 국회가 결정하는 것과 같은 특별방식, 승인된 지방재정의 세출에 맞추어 결정하는 방식의 3가지 유형이며, 배분방식에는 지방세 징수실적에 연계하는 지방세 연동방식, 공식으로 산정하는 방식, 행정비용의 전액(일부)를 보전하는 비용보전방식, 특별방식 4가지가 있다.

총액결정방식과 배분방식의 차이는 결과적으로 이전재원의 특성과 정책효과에 영향을 주는 바, Bahl(1996)은 이전재원 유형을 12개로 구분하고 각각의 정책효과를 다음의 〈표 2〉와 같이 설명하고 있다. Bahl은 총액규모를 국세의 일정비율에 연동시키는 A~D 유형을 자주재원에 근접한 이전재원으로 간주하고 지방재정의 입장에서 유리하다는 논리를 전개하고 있다. 특히, A와 B유형을 지방재정의 입장에서 더 바람직한 이전재원, 즉 재정분권화 방향에 부합하는 이전재원으로 평가하고 있으며 B유형은 공식을 설계하는 과정에서 보정기능의 활용이 가능함에 따라 A유형에 비하여 지역간 재정격차를 완화하는데 비교우위를 점하게 된다. F~H는 총액규모를 지방재정의 외부의 재량으로 판단하기 때문에 중앙의 감독기능 및 자원배분의 효율성 측면에서 유리하다. H유형의 경우 총액이나 배분규모를 재량적인 판단에 의존하므로 중앙정부의 실질적인 장악력이 확보되며, 중앙정부의 정책유인을 강하게 작용시킬 수 있다. F유형은 총액은 재량적인 판단에 의존하지만 배분은 공식에 근거한 객관성을 유지하므로 중앙정부의 정책유인효과는 G유형에 비하여 약화된다. 이런 관점에서 보면, H유형은 중앙정부가 총액과 배분규모, C, G, K유형은 사업비의 산정 및 분담규모를 결정하므로 재정분권화와 조화가 어렵다.

〈표 1〉 Bahl and Linn의 이전재원 분류

구 분		재원규모 결정방식		
		국세 일정비율	임의 결정	특정사업 지출
배분 방식	조세징수주의	A	L	N.A.
	공식주의	B	F	N.A.
	특정사업 지출	C	G	K
	임의적 결정	D	H	N.A.

주 : N.A. = not available.

〈표 2〉 Bahl and Linn의 이전재원별 정책효과

목 적 \ 보조금 유형	A	B	C	D	F	G	H	K
중앙정부								
- 지방재정 통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
- 특정 기능 세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
- 지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
- 징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
자치단체								
- 지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
- 예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
- 세입의 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
공통								
- 행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

III. 지방재정조정제도의 운영체제와 특성비교

1. 운영체제

우리나라의 지방재정조정제도는 2005년도에 기존의 체제를 크게 변화시키는 구조개편을 단행하였다. 지방교부세제도의 틀내에는 보통교부세제도, 특별교부세제도, 분권교부세제도, 부동산교부세제도, 양여금도로사업보전분이 운영되고 있다. 국고보조금제도는 일반국고보조금제도와 국가균형발전특별회계제도로 나뉘어져 운영되고 있다. 여기서 기존의 지방재정조정제도와 다른 것은 지방교부세제도에 분권교부세제도, 부동산교부세제도, 양여금도로사업보전분이며, 국고보조금제도에서는 별도의 국가균형개발특별회계제도가 운영되고 있는 점이다 ([그림 2] 참조).

[그림 2] 우리나라 지방재정조정제도의 운영체계



지방교부세 재원의 법정율은 내국세 총액의 19.24%이며, 이의 재원으로 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세(내국세 총액의 0.94%)가 운영된다. 분권교부세는 2009년도까지 배분되며 이후 보통교부세에 통합하기로 되어 있다. 부동산교부세와 지방양여금도보전분은 이외는 별도의 재원으로 운영된다. 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액으로, 그리고 지방양여금도보전분은 2008년도까지 매년 8,500억원의 별도재원으로 운영된다. 부동산교부세는 지방교부세제도내에서도 별도로 운영되며, 지방양여금도보전분은 보통교부세에 포함되어 배분되고 있다. 지방교부세의 재원배분 추이는 <표 3> 과 같다.

<표 3> 지방교부세의 연도별 재원규모

(단위 : 백만원)

연도별	지방교부세					부동산교부세
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금	
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000	
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500	
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490		286,025	
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300	
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900	
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	제도폐지	581,357
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	-	1,717,900
2007	22,624,220	20,692,123	826,756	1,105,341	-	2,881,400

자료 : 행정자치부, 2007년도 지방교부세산정해설, 2007.

국고보조금제도는 2005년도부터는 2가지 시스템으로 나뉘어져 운영되고 있다. 하나는 기존대로 각 부처에서 운영하는 국고보조금이 있으며, 지역균형개발 관련 사업을 국가균형발전특별회계로 통합하여 기획예산처에서 운영하는 국고보조금이 있다. 흔히들 전자를 국고보조금, 후자를 국가균형발전특별회계로 구분하여 명명하며 이들은 모두 국고보조금이지만, 양자는 운영주체, 운영방식에서 다른 점이 있다.

최근 국고보조금(일반국고보조금+국가균형발전특별회계)의 추이를 보면 국고보조금 지원이 크게 증가하고 있다. 이에 국고보조사업의 지방비부담율이 높아지고 있다.

〈표 4〉 국고보조금의 연도별 추이

(단위 : 억원)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	164,102	167,693	185,029	226,839	257,201	305,727
국고보조금	107,633	111,074	125,007	153,502	183,316	209,006
증가율(%)	4.0	3.2	10.7	24.9	19.4	14.0
비율(국:지방)	66:34	66:34	68:32	68:32	71:29	68:32

2. 제도설계의 특성

현행 지방재정조정제도는 2005년도 구조개편 되어 운영되고 있으며, 각 제도별 주요 운영내용과 특성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정조정제도는 지방교부세제도와 국고보조금제도의 체제이나 각 제도별로 다양한 목적, 방법, 내용으로 분류되어 운영되고 있다. 지방교부세제도 내에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 지방양여금도로보전분 등 여러 제도가 함께 운영되며, 이들 각각도 다시 목적별로 구분한 수단들이 동원되고 있다.

둘째, 대부분의 제도가 운영목적, 배분방식에서 재정불균형을 시정하려는 데 중점을 두고 있어 개별 제도가 상호 중복되어 운영되고 있다. 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계는 재정형평화, 균형개발을 목적으로 또 다른 제도에서는 재정력을 고려하여 배분하고 있다. 이는 상호 중복, 왜곡을 가져올 수도 있다.

셋째, 제도 중에는 한시운영, 별도운영 등 지방재정조정제도의 체제를 혼란스럽게 하는 제도가 운영되고 있다. 이러한 점은 통합 또는 구조개편의 필요성이 제기된다.

넷째, 재원은 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금의 형태로 이전되며, 전체 이전재원의 그 비중이

작지만 지방재정에 큰 영향을 주며 운영되는 제도들이 있다.

〈표 5〉 지방재정조정제도의 주요 내용종합

구 분	지방교부세				국고보조금	
	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	일반국고보조금	국가균형발전 특별회계
근거법령	지방교부세법				보조금의예산및관리에관한법률	국가균형발전특별법(제5장)
목적	-자치단체 재원보전 및 재정불균형 시정	-특별재정수요 대응	-지방이양 대상사업 재원보전	-재원감소분보전 -지방재정 균형	-특정사업 지원	-지역 균형발전사업추진 지원
운영특성 (하위계정)	전액 공식에 의해 배분	-현안수요, 재해대책 등으로 운영	-3개 수요로 산정운영 -한시운영	-손실보전분과 균형재원으로 운영	-법정, 비법정 운영	3개 계정 및 지역개발계정의 3개 유형으로 운영
재원구성	-내국세18.3%+도로보전분 8,500억원(특정, 한시운영)		-내국세의 0.94%	-종합부동산세	-국가의 예산	-특별회계로 통합
	-재원의 96%	-재원의 4%				
용도	-없음	-세부지정	-포괄, 세부지정	-없음	-세부지정	-포괄, 세부지정
배분방법	-재정부족액 기준 포괄배분	-지역현안, 재해대책에 배분	-재정수요액 대비 총액 비례 배분	-보유세 감소분보전 -재정여건 고려	-신청주의 -기준보조율, 차등보조율 운영	-계정별 총액설정 -사업별한도설정
재원성격	-일반재원	-특정재원	-일반, 특정재원	-일반재원	-특정재원	-특정재원
재원규모 (`06년)	168,622억원 (43%)	7,379억원 (2%)	10,024억원 (3%)	10,200억원 (3%)	124,249억원 (33%)	59,067억원 (16%)

3. 이론적 측면에서의 운영특성

앞서 살펴 본 지방재정조정제도의 이론적 측면, R.C. Fisher의 보조금 유형, R.W.Bahl & J. F.Linn의 재원규모·배분방식 결정 유형 및 정책목적, 재원배분과정에서 형평화지수(재정력지수)의 사용 등을 고려하여 우리나라 현행 지방재정조정제도 내에서 운영되고 있는 각 수단들의 특성을 비교하면 〈표 6〉과 같이 정리할 수 있다.

지방교부세제도에 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금의 유형이 혼합되어 있으며 특정보조금도 지방비를 매칭하는 경우와 매칭하지 않는 경우가 있다. 국고보조금제도는 특정보조금과 포괄보조금이 있으며 모두 지방비를 매칭한다. 각 제도의 재원총액결정은 내국세 또는 특정세목 일정을, 특정부

문 지원경비, 신축적으로 결정하며 배분방식은 공식, 징세지원칙, 임의적으로 하다. 각 제도의 목적은 지역간 형평성과 특정기능 세출 장려가 주목적이며 주로 중앙정부의 정책목적 달성이 핵심이다. 또한 각 제도의 운영과정에 형평성지수를 대부분 사용하고 있는 특징을 가지고 있다.

〈표 6〉 지방재정조정제도의 특성비교

대분류	중분류	소분류		재원 유형	총액규모 결정방식		배분방식	정책목적	형평성지수 (재정력지수)	
지 방 교부세	보통교부세				일반	내국세 일정율 (18.3%)	96%	공식	재원보장 재정격차 완화	○
	특별교부세	지역현안분			특정		2%	임의	특정사업 장려	×
		재해대책분 (우수단체 재정지원 검용)			특정		2%	임의	재해복구 (국가정책추진)	×
		경상수요			포괄 매칭	내국세 일정율 0.94%	신축적	공식	재원보장 재정격차 완화	○
	분권교부세	비경상수요	일반수요		특정 매칭		특정부문 지원	공식	재원보장 재정격차 완화	○
			특정수요		특정 매칭			임의	특정사업 장려	×
	부동산교부세	세수감소분				일반	국세 100% (종합부동산세)	징세지 원칙	세수감소 보전	×
균형재원				일반	공식	재정격차 완화		○		
국 고 보조금	일반보조금	법정보조금			특정 매칭	신축적	임의	특정사업 장려	○ (차등보조)	
		비법정보조금			특정 매칭				특정부문지원	임의
	균특보조금	지역개발계정	자율편성		포괄 매칭	국 세 수 입 일 정 분(주세 100%) 및 신축 적)	신축적	공식	재원보장 특정사업 장려	○
				균형발전			특정 매칭	특정부문 지원	임의	특정사업 장려
			국가직접		특정 매칭		특정부문 지원	임의	특정사업 장려	×
		지역혁신계정			특정, 공모 매칭		특정부문 지원	임의	특정사업 장려	×
		제주특별자치도계정			특정 매칭		특정부문 지원	임의	재원보장 특정사업 장려	×

4. 이전재원의 자원배분 특성

2006년도 최종 예산기준으로 살펴보면 지방교부세의 비중이 국고보조금의 비중보다는 높다. 이전재원 총액의 43%정도를 보통교부세(도로보전분 2% 정도 포함)가 점하며, 일반국고보조금이 이전재원의 34% 정도를 점하고 있다. 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세는 각각 이전재원의 2%~4% 정도씩을 점하여 국가균형발전특별회계는 15% 정도를 점하고 있다(〈표 7〉 참조).

지방교부세는 보통교부세의 비중이 감소하고 있으며 이는 부동산교부세의 균형재원의 비중이 크게 증가하는 것과는 대조적이다. 특별교부세와 분권교부세는 이전재원에 점하는 비중이 3%대로 변화가 없으나 부동산교부세는 그 비중이 크게 증가하여 2005년도 3.24%에서 2007년도 예산기준으로 6.17%로 증가하였다. 국고보조금은 30% 정도를 국가균형발전특별회계로 운영하고 있다.

이전재원을 보다 세부적으로 살펴보면 이전재원의 1%~2% 정도로 세분하여 다양한 목적으로 이전되고 있다. 그 예로 특별교부세를 2개의 목적, 분권교부세를 3가지 유형으로, 부동산교부세를 2개의 형태로 나누어 재원이전을 하고 있다.

〈표 7〉 지방재정조정재원별 현황

(단위 : 억원, %)

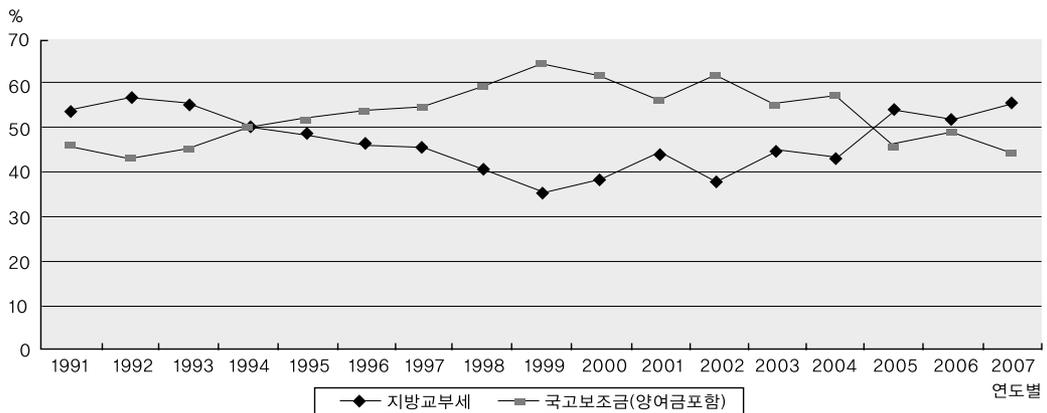
구 분	2005			2006			2007			
	규모	비중1	비중2	규모	비중1	비중2	규모	비중1	비중2	
합계	370,820	100	-	433,556	100	-	466,646	100	-	
지방교부세	소계	201,363	54.30	100	221,552	51.10	100	255,056	54.66	100
	○보통교부세 (보로보전분)	179,276 (8,500)	48.35 (2.29)	89.03 (4.22)	186,915 (8,500)	43.11 (1.96)	84.37 (3.84)	206,921 (8,500)	44.34 (1.82)	81.13 (3.33)
	○특별교부세	7,115	1.92	3.69	7,434	1.71	3.36	8,268	1.77	3.24
	-재해대책	3,558	0.96	1.77	3,717	0.86	1.68	4,134	0.89	1.62
	-지역현안	3,558	0.96	1.77	3,717	0.86	1.68	4,134	0.89	1.62
	○분권교부세	8,454	2.28	4.20	10,024	2.31	4.52	11,053	2.37	4.33
	-경상수요	5,547	1.50	2.75	4,539	1.05	2.05	5,120	1.10	2.01
	-비경상수요	2,907	0.78	1.44	5,488	1.27	2.48	5,933	1.27	2.33
	• 일반수요	510	0.14	0.25	333	0.08	0.15	304	0.07	0.12
	• 특정수요	2,397	0.65	1.19	5,152	1.19	2.33	5,630	1.21	2.21
	○부동산교부세	6,518	1.76	3.24	17,179	3.96	7.75	28,814	6.17	11.30
	-세수감소분	4,281	1.15	2.13	8,409	1.94	3.80	11,516	2.47	4.52
	-균형재원	2,237	0.60	1.11	8,770	2.02	3.96	17,298	3.71	6.78
	국고보조금	소계	169,457	45.70	100	212,004	49.90	100	211,590	45.34
○일반보조금		114,807	30.96	67.75	148,890	34.34	70.23	143,661	30.79	67.90
○균특보조금		54,650	14.74	32.25	63,114	14.56	29.77	67,929	14.56	32.10

주 : 비중1은 지방재정조정재원 전체(지방교부세와 국고보조금) 중에서 각 요소가 점하는 비중이며, 비중 2는 지방교부세, 국고보조금 각각에 대하여 하위요소가 점하는 비중임

지방조정재원을 포괄적으로 일반재원과 특정재원으로 구분하여 구성비율을 살펴보기 위하여 이전 재원을 지방교부세와 국고보조금(지방양여금 포함)으로 구분하여 살펴보았다.

지방자치제 초기인 1990년대 초에는 이전재원 중 지방교부세의 비중이 국고보조금의 비중보다 높았으나 1994년도부터 국고보조금의 비중이 높아졌다. 1999년도에 국고보조금의 비중이 가장 높았다가 감소하였으며 2005년도부터는 지방교부세의 비중이 높아졌다(그림 3) 참조). 2005년 이후 지방교부세의 비중이 높아진 것은 지방교부세율의 인상, 분권교부세, 지방양여금도로보전분, 분권교부세, 부동산교부세 등 명목적으로 지방교부세에 포함되는 재원들에 의해 기인될 결과이다.

[그림 3] 지방교부세와 국고보조금의 비율변화추이



앞서 지방재정조정재원의 특성을 정리한 결과에 의하면, 사용용도가 정해지지 않은 일반재원으로 보통교부세, 부동산교부세, 그리고 분권교부세 경상수요를 들 수 있다. 분권교부세의 경상수요는 지방이양사업 추진이라는 포괄적 제한은 있지만 여기서는 일반재원으로 분류한다. 사용용도가 정해진 특정재원은 일반국고보조금, 국가균형발전특별회계, 지방양여금도로보전분, 분권교부세의 비경상수요, 특별교부세 등이다.

재분류한 기준에 의거 일반재원과 특정재원의 비중을 연도별로 비교해 보면 2005년도 49.31% 대 50.69%, 2006년도 46.16% 대 53.84%, 2007년도 49.79% 대 50.21%이다. 2005년도 이후 지방교부세와 국고보조금으로 구분하여 재원비율을 보면 지방교부세의 비중이 높으나, 재원특성별로 재분류하여 살펴보면 특정재원의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 2005년도 이후 명목적으로는 일반재원의 비중이 높아진 것으로 나타나고 있으나 실질적으로 재원의 특성을 재분류하여 살펴보면 현재 이

전재원은 특정재원이 일반재원보다 많은 실정이다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 지방재정조정재원의 재분류 현황

(단위 : 억원, %)

구 분		2005		2006		2007	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중
계		370,820	100	433,559	100	466,646	100
일반재원	계	182,841	49.31	200,133	46.16	232,355	49.79
	보통교부세	170,776	46.05	178,415	41.15	198,421	42.52
	분권교부세(경상)	5,547	1.50	4,539	1.05	5,120	1.10
	부동산교부세	6,518	1.76	17,179	3.96	28,814	6.17
특정재원	계	187,979	50.69	233,426	53.84	234,291	50.21
	국고보조금(일반)	114,807	30.96	148,890	34.34	143,661	30.79
	국고보조금(군특)	54,650	14.74	63,114	14.56	67,929	14.56
	보통교부세(도로)	8,500	2.29	8,500	1.96	8,500	1.82
	분권교부세(비경상)	2,907	0.78	5,488	1.27	5,933	1.27
	특별교부세	7,115	1.92	7,434	1.71	8,268	1.77

주 : 2005년도는 결산, 2006년도는 최종예산, 2007년도는 당초예산기준임.

IV. 지방재정조정제도의 구조개편의 영향과 정책효과

1. 긍정적 효과와 부정적 영향

2005년도 지방재정조정제도의 구조개편으로 지방재정운영에는 긍정적인 효과와 부정적인 영향이 동시에 나타나고 있다. 긍정적인 효과는 주로 재원확충과 재정자율성 증대의 측면에서 나타난다. 반면, 부정적인 영향은 제도운영 측면에서 나타나며, 각 제도의 정책목적을 충분히 발휘하지 못하는 점에서 지적되고 있다.

먼저 지방재정조정제도의 구조개편에 따른 긍정적인 효과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방의 자주재원 증대 및 재정 자율성의 확대를 들 수 있다. 지방교부세율의 확대(2005년도부터 분권교부세분을 제외하고 15%에서 18.3%로 법정교부율 인상), 국고보조금제도를 개편하여 분권교부세제도 및 국가균형발전특별회계를 신설하여 부분적으로 포괄보조금의 형태를 운영함으로써 재원확충과 동시에 재정자율성을 증대시켰다.

둘째, 국가의 지방에 대한 재원이전에 있어서 일반재원의 비중을 높였다. 2004년도 기준으로 지방

교부세의 비중은 45%이었으나 2005년도 54%, 2006년도 51%, 2007년도 56%로 증가하였다. 지방 재정조정제도를 통하여 지방자치단체에 이전되는 이전재원의 구성에서 일반재원의 비중이 이전보다 증가하여 지방자치단체의 재정자율성이 증가하였다. 비록 지방재정의 확충이 조세제도보다 지방재정 조정제도를 통하여 이루어지고는 있지만 지방교부세제도를 통한 이전재정이 국고보조금을 통한 이전재정보다 많은 것은 그만큼 지방의 재정자율성이 증가하여 지방의 선호사업을 자율적으로 결정하여 추진할 수 있는 가능성을 증대시켰다. 하지만, 이전재원을 재원의 특성별로 재분류하여 일반재원과 특정재원의 비중을 보면 아직 특정재원의 비중이 높지만 특정재원의 일반재원화의 가능성이 높은 점도 있다.

셋째, 지방재정조정제도 내의 각종 수단들을 통하여 수평적 재정형평성 및 균형발전을 도모하고 있다. 각 제도의 설계내용, 운영결과에 따른 자원배분의 과정에서 이러한 목적을 달성하려는 의지를 나타내고 있다. 그리고 실제 실증분석(상관관계 및 형평화 효과분석)에 의하더라도 지방세에서 비롯된 재정격차를 지방교부세 뿐만 아니라 국고보조금에서도 완화시키고 있었다. 다만, 여러 제도들이 재정 불균등 완화지수를 사용하기 때문에 전체적으로 재정형평성의 달성을 불확실하게 하거나 왜곡하는 현상도 나타나고 있었다. 이는 다른 연구의 평가(최병호, 2007 ; 유경문, 2007)에서도 주장하는 면도 있다. 물론 자료의 제약으로 시계열 분석이 이루어지지 못한 것으로 부터 기인하는 점도 있다.

넷째, 지방의 특성 개발 및 지방선호의 사업을 추진할 수 있게 되었다. 기존 국고보조금제도를 개편하여 분권교부세 및 국가균형발전특별회계를 신설하고 이러한 제도의 운영이 부분적으로 포괄보조금 제도 형식으로 운영되며 지역의 특성을 개발하도록 운영되고 있다. 분권교부세의 경상수요나 국가균형발전특별회계의 자율편성사업은 지방의 특성에 맞게 신축적으로 운영될 수 있도록 된 점에서 그러하다.

다섯째, 지방재정조정제도의 각 수단들은 제각기 정책목적에 부합되도록 운영되고 있다. 지방재정 조정제도의 구조개편 이후 지난정부의 다양한 정책목적을 실현하고자 그에 맞는 다양한 수단들을 동원하고 있다. 각 수단들은 자원보장, 재정격차완화, 지역 균형개발, 특정사업의 장려 등을 목적을 수행하고 있다.

반면, 지방재정조정제도의 개편이 이상과 같은 긍정적인 효과를 가져다주는 면이 있지만 각 제도간의 연계 부족, 형평성의 강조로 인한 왜곡현상 발생, 제도의 복잡성과 기능의 부족 등이 지적되고 있다. 각 제도별로 세분화된 수단으로 운용됨과 동시에 상호 유사한 기능을 담당하게 함으로써 각 제도의 정체성이 부족하고 제도간의 상호 연계성이 부족하다. 그리고 제도를 분리하여 각각 형평화 기능을 부분적으로 담당케 함으로써 전체적으로 재정형평화가 제고될 수도 있으나, 제도가 필요이상으

로 복잡하게 구조화되어 있어 지방교부세의 형평화기능에 오히려 왜곡이 발생할 우려도 있다. 이러한 연구는 분권교부세제도의 연구, 부동산교부세제도의 연구 등에서 지적하고 있으며 지방재정조정제도 전체를 대상으로 한 분석에서도 나타나고 있다.

또한 그동안 국가균형발전특별회계제도, 분권교부세제도, 부동산교부세제도 등의 개별연구에서나 지방재정조정제도 구조개편에 따른 지방자치단체의 사례연구 등에서도 현재의 지방재정조정제도의 운영에 대한 문제점이 지적되고 있다.

2. 이전재원별 정책효과

Bahl and Linn의 분류방법과 기준인 앞의 <표 2>를 준용하여 우리나라 지방재정조정제도내의 각 수단들을 적용하면 <표 9>와 같이 정리할 수 있다. 우리나라의 보통교부세, 분권교부세 경상경비분, 부동산교부세, 조정교부금은 B유형에 포함된다. B유형에 속하는 이전재원은 지역간 재정격차를 완화하는데 유리하거나 비교우위에 있으며 자치단체 입장에서도 세입의 적합성, 예산운용의 효율성과 자율성에서 장점이 기대된다. 그러나 중앙정부가 지방재정을 통제·관리하여 특정세출을 장려하는데 불리할 수 있다.

내국세의 일정비율에 연동하지만 특정사업에 용도를 제한하는 분권교부세 비경상경비분과 특별교부세, 조정교부금의 특별교부금은 C유형에 속한다. 이 유형의 이전재원은 해당 사업의 세출을 자극하는데 유리하나 지역간 형평성을 제고하거나 자율적인 예산집행에 대해서는 불리할 수 있다.

국고보조금은 사업의 국가적 필요성과 타당성 등을 기준으로 국회에서 결정하고 해당 사업에 한정하여 용도를 지정하기 때문에 원칙적으로 G유형에 해당한다. 다만, 균특보조금은 계정과 사업에 따라 공식에 입각하거나(자율편성사업) 일반국고보조금과 같이 용도가 제한되는 지역개발계정사업, 지역혁신계정사업이 혼재되어 있어 F유형과 G유형에 해당된다. 이 유형의 이전재원은 지방재정의 입장에서 볼 때 자율성, 통제력 등에서 적합한 세입원이라고 볼 수 없다. 그러나 중앙정부 입장에서는 지역간 형평성을 제고하거나(F유형), 특정세출을 장려할 때(G유형) 정책효과가 기대되는 이전재원이라고 볼 수 있다.

〈표 9〉 우리나라 이전재원의 분류(Bahl and Linn 모형 적용)

목 적	보조금 유형							
	A	B	C	D	F	G	H	K
중앙정부								
- 지방재정 통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
- 특정 기능 세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
- 지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
- 정세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
자치단체								
- 지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
- 예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
- 세입의 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
공통								
- 행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

○재정보조금

- 보통교부세
- 분권교부세(경상)
- 부동산교부세
- 조정교부금

○분권교부세(비경상)

○특별교부세

○국가균형발전특별회계

○국고보조금(일반)

주 : +는 효과적, -는 비효과적, ?는 불확실함을 나타냄

종합컨대, 현행 지방재정조정제도는 지나치게 지역간 형평성 위주로 운용하여 자치단체 재정운용의 자율성과 책임성의 불균형이 일부 나타날 수 있다. 유형 B와 F는 내부에 수평적 형평화요소를 내장할 수 있고, 실제 그렇게 운용했을 때 기대되는 정책효과가 긍정적이다. 그러나 실증분석에서 본래 수평적 형평성과 연관성이 낮은 일반국고보조금에서 형평화 정책효과가 크게 발견된다든지, 지역간 재정격차 완화를 주요 정책목적으로 설정하여 운용하는 균특보조금의 수평적 형평화가 미흡한 점이 발견되고 있다. 현행 지방재정조정제도는 개별 이전재원의 정체성과 정책목적에 맞는 운용체계의 설계가 미흡한 점도 나타나고 있다.

구조개편 된 지방재정조정제도에 대하여 그동안의 운영실태, 이론적 측면에서 이전재원의 특성분석, 제도운영으로 나타난 정책효과 등을 종합적으로 정리하면 〈표 10〉과 같이 요약할 수 있다.

〈표 10〉 이전재원별 특성과 정책효과

유형	이전재원	정책효과	
		장점	단점
B	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세 • 분권교부세(경상분) • 부동산교부세 • 조정교부금 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 수평적 형평성 • 지방세입 적합성 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 특정사업 장려
C	<ul style="list-style-type: none"> • 분권교부세(비경상) • 특별교부세 • 특별교부금 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세입 적합성 • 특정사업 장려 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 수평적 형평성
F	<ul style="list-style-type: none"> • 균특보조(개발계정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 수평적 형평성 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 지방세입 적합성
G	<ul style="list-style-type: none"> • 균특보조(개발계정 및 혁신계정사업) • 일반국고보조 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 통제력 • 특정사업 장려 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 자율성 • 지방세입 적합성

V. 결 론

지난 정부에서 기존 지방재정조정제도의 구조를 개편하여 지방분권, 재정분권의 등 정부의 정책목적 달성과자 하였다. 기존의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 체제를 지방교부세와 국고보조금 제제로 개편하여 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 4개의 유형으로 나누고, 국고보조금은 일반국고보조금과 균특보조금의 2개 유형으로 구분하였다. 이에 각 제도별로 국가의 정책목적 달성을 위하여 또 다시 세분화하여 운영하였다. 이러한 제도들 중에 분권교부세는 2009년도에 보통교부세에 통합되기로 되어 있다. 부동산교부세는 세계개편의 부산물로 지방교부세에 포함되지만 별도로 운영되고 있다. 국가균형발전특별회계는 정부의 특정목적에 위해 신설되었다. 새로운 사회복지 수요의 증가에 대응하기 지방재정조정제도를 포함한 국가와 지방의 재정관계 재정립의 방향에 대한 논의도 진행되었다. 이러한 점들은 지방재정조정제도의 불안정·불완전한 측면을 간접적으로 지적하는 것으로 향후 새로운 구조개선의 필요성을 제시해 주고 있다.

또한 현재 지방재정조정제도의 운영 실태와 정책효과를 분석한 결과 긍정적인 면과 부정적인 측면에서 지방재정에 영향을 주고 있다. 긍정적인 측면에서는 1) 지방의 자주재원 증대 및 재정 자율성의 확대, 2) 국가의 지방에 대한 재원이전의 비중 증대로 인한 자율성 향상, 3) 각종 수단들을 통한 수평적 재정형평성 및 균형발전 도모, 4) 지방의 특성 개발 및 지방선호 사업 추진 등을 들 수 있다. 반면, 각 제도의 정체성 모호, 제도의 복잡성과 제도간의 연계 부족, 정책목적 달성의 미흡, 형평성의 강조

로 인한 왜곡현상 발생 등이 나타나고 있다.

한편, 새로운 정부에서도 지방재정의 구조에 영향을 줄 수 있는 요인들이 나타나고 있다. 기존 지방 재정 정책의 변화 내지는 새로운 기능의 지방이양, 광역경제권 추진, 지역경제 활성화 등 사회경제적 환경변화가 예상된다. 이들 요인들은 지방교부세제도, 국고보조금제도의 지방재정조정제도의 구조 내지는 운영의 개선을 필요로 하여 결국 지방재정조정제도의 구조변화 내지는 각 제도의 개선이 이루어질 가능성이 크다. 향후 지방재정조정제도의 구조변화 내지는 개선을 할 경우에 본 연구에서 분석하고 정리한 결과들을 참고하여 정부의 정책목적을 효율적으로 달성하고 지방의 재원확충과 재정자율성 등이 증대되도록 설계하여 운영해야 할 것이다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 서정섭·조기현(2007), 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 서정섭·조기현(2006), 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 임성일·서정섭(1991), 「국고보조사업의 기준보조율 조정에 관한 연구」, 한국지방행정연구원
- 유경문(2007), 「지방세제도와 지방재정조정제도간 균형수준 모색」, 혁신·분권·균형발전 세미나 발표자료집, 행정자치부 외
- 이재원(2007), 「중앙·지방정부간 복지재정관계 재정립 과제」, 지방재정조정제도 개선방안 모색 전문가 토론회 자료집, 보건복지부
- _____(2006), 「분권교부세 재원확충의 유효성 검증 : 지방재정 세출기능의 소득탄력성을 중심으로」, 「지방행정연구」제21권 제1호
- 조기현(2003), 「중앙-지방간 재정관계의 조정」, 「새정부의 지방재정개혁」세미나 발표논문, 한국지방재정학회.
- 최병호·정종필(2007), 「재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향(부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로)」, 지역발전을 위한 지방재정과 과학기술정책 업그레이드, 한국지방재정학회·서울행정학회 학술대회 발표논문집
- 행정자치부·한국지방재정공제회(2007), 「사회경제적 환경변화에 대응하는 지방재정조정제도 개편방안」
- 행정자치부(2006), 「지방자치단체 예산개요」
- 행정자치부, 보통교부세 산정해설, 2007
- 행정자치부, 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 운영지침, 2007
- Bahl, Roy and J. Linn(1992), Urban Public Finance in Developing Countries, Oxford University Press.