



## 이명박 정부의 지방재정정책

서울여자대학교 행정학과 교수  
**배 인 명**

### I. 머리말

지방분권은 이명박 정부의 중요한 화두 중 하나이다. 2008년 발표한 “이명박 정부의 20대 전략과 100대 국정과제 전략”을 살펴보면, “지방분권을 확대하고 지역경제를 살리겠습니다”라는 전략을 제시하면서, 이를 달성하기 위한 국정과제로 지방행정체제의 개편, 지방정부의 권한 확대, 광역경제권의 구축, 자치경찰제의 도입과 더불어 지방재원의 확충의 추진 등을 제안하고 있다.

이와 같이 지방재정의 확충은 이명박 정부의 핵심적인 과제로서 자리매김하고 있는데, 구체적인 방안으로는 지방소득세와 소비세의 도입을 들 수 있겠다. 지방소득세와 소비세의 도입은 지방자치단체의 자주재원을 확충하는 방안으로서 지방재정조정제도의 개편을 통해 지방재정을 확충하였던 지난 정부들과 차별화되고 있다.

먼저 이전 정부의 지방재정 확충을 위한 주요 정책 변화를 살펴보기로 하자. 2000년 김대중 정부에서는 1983년부터 고정되어 있던 지방교부세의 법정교부율을 13.27%로 인상함으로써 지방재정의 확충을 도모하였다. 한편 노무현 정부에서는 005년 지방교부세의 법정교부율을 18.3%로 인상하였고, 국고보조사업의 지방이양에 대한 재정을 보전해주기 위하여 분권교부세를 신설하였으며, 종합부동산세의 전액을 재원으로

로 하는 부동산교부세도 신설하여 운영하였다. 이와 같은 노력에 의해 지방자치단체의 의존재원 확충은 어느 정도 이루어졌지만 지방세의 확충노력은 이명박 정부 이전까지 거의 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다. 이러한 측면에서 볼 때 지방소득세와 소비세 도입은 우리나라 지방자치 역사에 매우 큰 의미가 있는 사건이라고 하겠다.

이와 더불어 이명박 정부는 2010년부터 국가균형발전특별회계를 광역지역발전특별회계로 개편하여 운영할 예정이다. 또한 분권교부세의 보통교부세 통합시기를 5년 연장하는 방안도 추진 중이며, 부동산교부세는 종합부동산세제의 개편을 통해 축소해나아가고 있다. 본고에서는 이명박 정부의 주요한 지방재정정책에 대하여 자세히 검토한 후, 앞으로 우리나라의 지방자치 발전을 위해서는 어떠한 지방재정제도의 개선이 필요한지에 대하여 의견을 제시해 보고자 한다.

## II. 주요 지방재정 정책

### 1. 지방소득·소비세의 도입

지방소득세와 소비세의 도입 추진은 이전 정부부터 이루어졌으나 결실을 맺지 못하고 이명박 정부에까지 이어졌다. 이와 같이 행정안전부나 학계 등에서 지방소득세와 소비세의 도입을 추진하였던 이유는 다음과 같다. 우선 지방세입과 세출의 괴리의 해소를 들 수 있다. 이론적인 측면에서 볼 때 세입과 세출결정이 연계되어야만 효율적인 공급의사결정을 할 수 있다. 즉 재정지출을 수반하는 모든 결정은 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야만 효율성을 달성할 수 있는데, 이러한 결정은 규모가 작은 지방자치단체에서만 가능하다는 것이다(Oates, 1972). 만약 중앙정부가 생산과 공급비용을 전적으로 부담한다면 편익보다 비용이 큰 서비스의 경우에도 공급확대의 압력을 받게 되어 효율적인 자원배분을 달성하지 못하게 된다.

우리나라 지방재정의 현실을 살펴보면 지방자치단체의 세입과 세출에 대한 결정은 상당부분 단절되어 있음을 알 수 있다. 우선 우리나라 국세와 지방세의 비중을 살펴보면 <표 1>에서 보듯이 지방자치의 실시 이후 큰 변화 없이 약 8:2 수준을 유지하고 있다.

〈표 1〉 연도별 국세와 지방세의 비중 변화

(단위 : 억원)

구분	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
합 계	1,025,852	1,258,115	1,380,586	1,423,721	1,583,690	1,797,368	1,880,079	2,091,120	2,266,728	
국 세	819,846	942,858	1,049,257	1,081,704	1,223,916	1,384,431	1,473,025	1,655,623	1,796,058	
지방세	206,006	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937	407,054	435,497	470,670	
비 율	국세	79.9%	74.9%	76.0%	76.0%	77.3%	77.0%	78.3%	79.2%	79.2%
	지방세	20.1%	25.1%	24.0%	24.0%	22.7%	23.0%	21.7%	20.8%	20.8%

자료: 지방세 통계연감

하지만 최종 지출을 살펴보면 이와는 정반대의 양상을 보여주고 있다. 〈표 2〉에서 보듯이 중앙정부의 최종지출은 2009년 예산 기준 약 133조로 전체 정부지출의 약 43%를 차지하고 있으며, 지방자치단체의 지출은 약 43%, 지방교육의 비중은 약 14%로 나타나고 있어, 지방교육지출을 지방의 지출에 포함하는 경우 중앙과 지방의 최종 지출 비율은 약 4:6 수준으로 나타나고 있다. 이와 같이 지방자치단체 세입과 세출의 큰 괴리는 자원배분의 효율성 및 지방자치단체의 책임성을 크게 저해시킬 것으로 판단되기 때문에 자주재원의 확충은 우리나라에서 매우 중요한 이슈로 자리매김하여 왔다.

〈표 2〉 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 현황

(단위:억원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
중앙정부	1,054,536	1,059,118	1,085,522	1,111,272	1,048,450	1,105,467	1,327,124
(비중)	50.5	48.4	47.2	46.1	42.3	40.3	42.9
자치단체	784,754	826,354	888,928	976,066	1,080,497	1,235,229	1,339,061
(비중)	35.9	37.7	38.6	40.5	43.6	45.1	43.3
지방교육	283,154	304,518	327,642	324,699	350,831	399,919	427,326
(비중)	13.6	13.9	14.2	13.4	14.1	14.6	13.8

자료: 2009 예산개요

또한 재산세 위주의 지방세 구조 속에서 지방소비세와 소득세의 도입은 지역경제와의 연계성 강화라는 측면에서 큰 의의가 있다.<sup>1)</sup> 현행 지방세는 재산과세의 비중이 높아 기업유치 등 경제 활성화 노력이 지방세수로 연계되기 어려운 상황이다. 즉 기업을 유치해도 사업은 지방에서 하고, 세금은 모두 국가에 납부하게 되며, 관광객이 지방에서 먹고, 자고, 물건을 사도 전부 국세로 귀속되고 있다. 따라서 지역경제 활성화가 지방세 확충으로 이어지고, 자치단체 재투자로 이어지는 선순환 구조를 형성, 자치단체의 자생력을 확보하기 위해서는 지방소비세와 소득세의 도입이 필수적이다.

다음으로는 그동안의 지방소득세와 소비세 도입 과정을 살펴보기로 하자. 우선 2008년 3월 행정안전부 업무보고 시, 지방소득·소비세 도입 계획을 대통령 보고하였고, 2008년 12월에는 지방소득·소비세 도입을 포함한 「지방재정 지원제도 개편」 추진계획을 발표하였으며, 2009년 2월부터 4월까지 지역발전위원회에 민간전문가로 특별위원회를 설치, 도입방안을 논의한 결과 지방소득·소비세 동시 도입 필요성을 정부에 건의하였다. 2009년 4월부터 8월까지 총리실 중심으로 관계 부처간 협의를 진행하여 정부안을 마련하였으며, 2009년 9월에는 당·정협의, 자치단체 의견수렴을 거쳐 정부안 확정·발표하였고, 9월 28일 지방세법 등 관련 8개법률 개정안이 국무회의를 통과하여 현재 국회에 계류 중에 있다.

현재 추진 중인 정부안을 살펴보면, 우선 지방소비세의 경우 2단계에 걸쳐 부가가치세의 10%를 재원으로 하는 지방소비세를 신설하고 이는 특별·광역시도세로 하기로 하였다. 즉 1단계로 2010년부터 부가가치세 5%를 지방소비세로 전환하고, 2단계로 2013년부터 5%를 추가이양하여 10% 규모의 지방소비세 도입하고자 하고 있다. 단 지방소비세는 지역 소비수준을 대표하는 민간최종소비지출 비중에 따라 배분하되, 재정격차 완화를 위해 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 달리 적용하기로 하였다. 지방소득세의 경우 현 주민세 소득할을 지방소득세로 전환하고 추후 과표변경 등 과세자주권을 구현할 수 있는 합리적인 지방소득세 제도의 도입을 추진하고자 하고 있다. 지방소득세의 과표는 소득세액·법인세액 등이며 세율은 10%이다. 또한 1단계 개편 시 소득과세-균등과세 체계로 지방세 세목을 재편하고자 하고 있다.

이와 함께 수도권과 비수도권의 상생발전을 도모하고, 지역의 개발사업을 지원하기 위해 「지역상생발전기금」 신설도 추진하고 있다. 이를 위해 수도권 자치단체가 10년간 매년 지방소비세 수입 중 약 3,000억원을 출연하여 기금을 조성하고, 자치단체

1) 이하는 행정안전부(2009)의 내부자료를 주로 인용하였다.

조합을 구성하여 자치단체가 자율적으로 관리·운영할 수 있도록 하며, 지원방식은 재정지원과 자금융자 방식을 병행하는데, 구체적으로 보면 기업 유치 및 투자 촉진 등 비수도권의 지역경제 활성화를 위한 사업에 포괄보조금 형태로 재정지원을 하고, 지역 SOC 사업 등 비수도권의 지역현안 사업에 필요한 대규모 자금을 장기 저리로 융자(지방채·공사채 인수)하기로 하고 있다.

이러한 지방소비세와 소득세의 도입을 통해 재정자립도가 최근의 하락추세에서 벗어나 2.2%p 증가(부가가치세 10%를 이양하는 경우)하고, 지방세의 수도권 비중이 감소하는 효과를 기대하고 있다. 지방소비세는 수도권 집중도(32.8%)가 낮아 전체 지방세의 수도권 집중도를 개선하는데, 현재 지방세의 수도권 비중은 61%이나 부가가치세의 5%를 지방세화 하는 경우 59.6%, 10%로 하는 경우 58.4%로 낮아진다. 이와 함께 20% 수준의 지방세 비중이 개선되고, 재산과세와 소득·소비과세의 적정 조합으로 지방세입 안정성이 증대됨으로써 지방세 비중 및 구조의 개선효과를 기대하고 있다.

## 2. 분권교부세제도와 부동산교부세제도의 개편

분권교부세는 2005년 지방이양된 국고보조사업의 재원마련을 위해 지방교부세율의 인상을 통해 마련된 제도로서, 2010년 이후는 보통교부세로 통합될 예정이었다. 하지만 분권교부세는 그동안 많은 문제점을 안고 있어 보통교부세로 통합하는 경우 그 부작용이 우려되어 왔다. 즉 그동안 분권교부세 사업(특히 복지분야 사업)에 대한 재정소요가 급격히 증가하고 있음에도 불구하고 중앙정부가 교부하는 재원은 내국세의 일정비율에 연동됨으로써 서비스의 원활한 공급을 위해서는 지방재정부담이 급격히 증가할 수밖에 없었으며, 이러한 증가추세는 지방재정의 어려움을 더욱 가중시켜왔다. 구체적으로 보면, 분권교부세에서 사회복지분야 지원이 차지하는 비율은 매년 상승(2005년 62.8%에서 2008년 69.8%로 약 7.0%p 증가)하였고, 사회복지분야 이양사업비의 증가추세는 다른 사회복지 보조사업과 비교해 보아도 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 즉 사회복지분야 국고보조사업의 평균증가율(2005년에서 2007년 까지)은 15.3%인 반면 지방이양사업의 평균증가율은 22.0%로 나타났는데, 이로 인해 지방이양사업에 대한 지방비 부담비율은 계속 증가하여 지방자치단체의 재정적 부담은 가중될 수 밖에 없었다. 따라서 이명박 정부에서는 일단 분권교부세 운영기간을 5년간 연장하고(2014년까지), 추후 분권교부세 대상사업에 대해 전반적인 구조조정을 추진하기로 하고 있다. 이는 분권교부세가 없어지면 특히 사회복지 관련 지방이양사업의 안

정적인 추진이 어려워질 수 있다는 우려에 따라, 앞으로도 취약계층에 대한 사회복지 사업이 축소되지 않고 지속적으로 추진될 수 있도록 하기 위한 조치라고 하겠다(지역발전위원회, 2009).

이와 더불어 부동산교부세의 규모 축소도 이명박 정부의 주요한 지방재정정책 변화 중 하나이다. 2008년 12월 종합부동산세법이 개정되었는데 그 이유를 살펴보면,<sup>2)</sup> 헌법재판소의 위헌결정(2008. 11. 13)에 따라 주택분 및 종합합산대상 토지분 종합부동산세 과세방식을 세대별 합산 방식에서 개인별 합산방식으로 변경하고, 주거 목적의 1주택 장기 보유자 등을 우대하도록 입법개선을 요구한 헌법재판소 결정의 취지에 따라 1주택 장기보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도를 마련하며, 납세자의 세부담을 완화하기 위하여 과세기준금액, 과세표준의 구간 및 세율과 세부담 상한액을 조정하고, 법률에서 정하던 연도별 과표적용률을 대통령령에서 공정시장가액비율로 정하도록 하는 한편, 분납제도를 개선하여 납세자의 편의를 높이는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다.

주요 개정 내용을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 주택분 및 종합합산대상 토지 종합부동산세 과세방식을 세대별 합산에서 개인별 합산으로 변경하였다. 둘째, 주택분 종합부동산세의 과세기준금액을 주택의 경우 개인별 6억원으로 유지하되 1세대 1주택자에 대해서는 3억원을 기초공제하고, 종합합산과세대상인 토지의 경우 3억원에서 5억원으로, 별도합산과세대상인 토지의 경우 40억원에서 80억원으로 각각 상향 조정하였다.

셋째, 공정시장가액비율에 따라 과세표준을 산정하도록 하였다. 즉 기존의 종합부동산세는 매년 세율별 과세표준에 대한 적용비율이 단계적으로 인상되도록 되어 있어 적정수준의 세부담이 되도록 탄력적으로 조정하는데 용비율이 있어왔는데, 종합부동산세 과세표준을 공시가격의 100분의 60부터 100분의 100까지의 범위에서 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율에 의하여 산정하도록 함으로써, 부동산가격 변동에 따른 세부담의 적정성이 반영될 수 있도록 하였다.

넷째, 과세표준의 구간 및 세율을 조정하였다. 종전에는 주택의 경우 3억원, 14억원, 94억원을 기준으로 과세표준을 4개의 구간으로 나누어 1천분의 10부터 1천분의 30까지의 세율을 적용하였고, 토지의 경우에는 종합합산과세대상인 토지와 별도합산과세대상인 토지의 과세표준을 각각 3개의 구간으로 나누어 각각 1천분의 10부터 1천분의 40까지, 1천분의 6부터 1천분의 16까지의 세율을 적용하였는데, 이를 개정하여

2) 이하는 법제처 homepage를 주로 인용하였다.

주택의 경우 6억원, 12억원, 50억원, 94억원을 기준으로 과세표준을 5개의 구간으로 나누어 1천분의 5부터 1천분의 20까지의 하향 조정된 세율을 적용하고, 토지의 경우에도 종전의 과세표준의 구간을 조정하고 종합합산과세대상인 토지에 대하여는 1천분의 7.5부터 1천분의 20까지, 별도합산과세대상인 토지에 대하여는 1천분의 5부터 1천분의 7까지로 하향 조정된 세율을 적용하도록 하였다.

다섯째, 만 60세 이상 또는 5년 이상 장기보유 1세대 1주택자에 대한 세액 공제조항을 신설하였다. 즉 1세대 1주택자 중 만 60세 이상인 자에 대하여는 산출된 주택분 종합부동산세의 세액에서 그 금액에 100분의 10부터 100분의 30까지의 연령별 공제율을 곱한 금액을 공제하도록 하고, 5년 이상 장기보유자에 대해서는 산출된 주택분 종합부동산세의 세액에서 그 금액에 100분의 20부터 100분의 40까지의 보유기간별 공제율을 곱한 금액을 공제하도록 하였다.

여섯째, 세부담 상한을 하향 조정하였다. 즉 주택 및 종합합산과세대상인 토지의 세부담 상한이 지나치게 높게 정하여져 있어 종합부동산세의 세액이 급격히 증가하는 사례가 발생하고 있어 왔는데, 주택 및 종합합산과세대상인 토지에 대한 세부담의 상한을 각각의 총세액상당액을 기준으로 전년도 대비 100분의 300에서 100분의 150으로 하향 조정함으로써, 세액의 급격한 증가에 따른 납세의무자의 세부담을 완화할 수 있도록 하였다.

일곱째, 분납대상을 확대하고 분납기간을 연장하였다. 종합부동산세를 분할하여 납부할 수 있는 대상과 분납 기간이 제한되어 있어 종합부동산세를 내는 납세의무자에게 부담이 되고 있는 실정이므로, 분납대상 금액을 현행 1천만원에서 5백만원으로 확대하고, 분납기간을 45일에서 2개월로 연장함으로써, 납세의무자의 편의를 높이기 위한 노력을 하였다.

이러한 개정을 통해 종합부동산세의 규모는 대폭적으로 축소되었다. 즉 2007년 2조 4,143억원에서 2009년에는 1조 4,882억원, 2010년에는 1조원 정도로 감소될 전망이다. 이로 인해 종합부동산세의 전액을 재원으로 하는 부동산교부세의 규모 역시 대폭 감소하였다.

### 3. 광역지역개발특별회계의 설치

이명박정부에서는 2009년 4월 ‘국가균형발전특별회계’를 ‘광역·지역발전특별회

계’로 개편하는 것 등을 주요골자로 하는 ‘국가균형발전 특별법’을 개정하였다. 주요한 개정이유 및 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>3)</sup>

개정이유는 기존의 시·도를 넘어 지역 간의 연계·협력 발전과 지역마다 특화된 발전을 촉진하는 새로운 지역발전전략을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 광역 단위의 발전추진기구와 계획체계를 마련하되, 지역발전을 총괄하는 계획체계에 대한 혼선을 방지하기 위하여 지역발전계획은 국가재정운용계획과 국토계획에만 연계되도록 하며, 지역발전위원회의 평가결과가 광역시행계획 등에 반영되도록 명확히 규정하고, 효율적인 재정 지원을 위하여 국가균형발전 특별회계를 개편하는 한편, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸고, 길고 복잡한 문장은 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하며, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다. 주요내용을 살펴보면, 첫째, 지역발전계획을 체계적으로 수립하기 위하여 기초생활권, 광역경제권 및 초광역개발권의 개념을 도입하고, 낙후지역을 효과적으로 지원하기 위하여 성장촉진지역과 특수상황지역을 구분하여 정의하였다.

둘째, 지역발전을 총괄하는 계획체계에 대한 혼선을 방지하기 위하여 지역발전계획은 국가재정운용계획과 국토계획에 연계되도록 하였다. 셋째, 기존의 시·도를 초월한 광역경제권별로 설치된 광역경제권발전위원회가 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 광역경제권발전계획 등을 수립하도록 하였다.

넷째, 지역발전위원회가 부문별 시행계획 및 광역 시행계획을 직접 평가할 수 있도록 하고, 위원회 내에 평가자문단 설치 및 전문평가기관 지정 등 평가체계를 개선하였다. 다섯째, 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로, 국가균형발전기획단은 지역발전기획단으로, 국가균형발전지원단은 지역발전지원단으로 각각 그 명칭을 변경하고, 광역단위의 사업 발굴, 계획 수립 등을 위한 추진기구로 광역경제권발전위원회 설치 근거를 마련하는 등 새로운 지역발전전략에 맞도록 지역발전 추진기구의 명칭과 추진 체계를 조정하였다.

여섯째, 국가균형발전특별회계의 명칭을 광역·지역발전특별회계로 변경하고, 특별회계의 계정의 명칭과 세입·세출의 내용을 정비하여 새로운 지역발전정책의 효과적인 추진을 도모하였다. 일곱째, 정부가 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 그 용도를 포괄적으로 정하여 지원할 수 있는 포괄보조금의 근거를 마련하여 투자의 효율성을 향상시키고 지원을 받는 시·도의 자율적 운영이 가능하도록 하였다.

3) 이하는 법제처 Homepage를 주로 인용하였다.

다음에서는 특히 개정된 광역·지역발전특별회계의 주요 내용을 살펴봄으로써 지방재정에 어떠한 변화가 발생하였는지를 살펴보기로 하겠다. 광역·지역발전특별회계는 참여정부에서 만들어졌던 국가균형발전특별회계를 근간으로 하고 있지만, 기존 회계의 문제점을 극복하고 이명박정부의 새로운 지역발전정책을 재정적으로 지원하고자 국가균형발전 특별법 내에 설치되었다. 국가균형발전특별회계의 문제점으로는 첫째 국가균형발전특별회계의 정체성 혼란, 둘째 포괄보조금화(block grant) 지향 및 자치단체 자율성 제고에 미흡, 셋째 소규모사업의 과다 및 대상사업의 혼재, 넷째 국가균형발전특별회계 사업추진 및 운영절차가 복잡, 다섯째 사후관리 및 평가의 미흡 등을 들 수 있겠다(배인명·김재훈, 2008; 배인명·김재훈·이창균, 2007).

이상에서 언급한 균특회계의 문제점들을 개선하고 신지역발전정책의 효과적으로 추진하기 위한 제도적 기반구축의 일환으로 이명박 정부는 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 재편하였다. 그 주요 내용을 살펴보면, 우선 사업들을 기존 균특사업 중 재해예방 등 국가가 직접 시행할 필요가 있는 8개 단위사업은 타 회계로 이관하고, 반면에 성장거점 활성화 및 기반조성사업, 광역단위 개발사업과 같이 광역단위 연계를 통해 시너지효과를 높일 수 있거나 지역경제 활성화가 우수한 24개 단위사업은 타 회계에서 동 특별회계로 이관하는 등 확대 개편하였다.

또한 국가균형발전특별회계와 마찬가지로 3개 계정으로 구성하지만, 종전의 지역혁신사업계정을 광역발전계정으로 개편함과 동시에 규모경제화·광역화·협력·상생화를 뒷받침하고자 재원규모를 확대하였고, 지역개발사업계정은 지역개발계정으로 전환하였다. 지역개발계정에서 가장 중요한 변화는 포괄보조금제도의 도입이라고 할 수 있다. 즉 지역개발계정은 시도 또는 시·군·구 지역개발사업으로 편성하며 그동안 많은 문제점을 지적받은 유사·중복사업을 통합하여 포괄보조금으로 재편한다는 것이다. 즉 200여개 달하였던 유사·중복사업을 대폭 통합하여 24개의 사업군으로 재편하며, 이를 포괄보조금으로 운용함으로써 지방재정의 자율성을 확대함과 동시에 사업성과에 대한 사후평가를 엄정하게 실시하여 평가결과는 익년도 포괄보조금 배분에 반영함으로써 재정책임성을 강화하도록 하였다. 광역발전계정은 광역경제권 육성·발전을 위한 것으로 종전의 혁신계정을 보완하여 확대 개편하여 광역권 전략산업, 인재양성 등의 분야에 집중지원하며 지역 주도의 개발전략과 국가재원의 전략적 배분기능을 조화한다는 의의를 가지고 있다.

### Ⅲ. 추후 과제

#### 1. 지방소비세와 소득세의 확대

이상에서 살펴보았듯이 지방소비세와 소득세가 도입된다면 자체재원의 확대를 통해 지방재정의 구조개선에 도움을 줄 수 있다. 하지만 현재의 수준은 근본적이고 실질적인 개선을 이루는 데에는 한계가 있는 것으로 판단된다. 따라서 보다 더 큰 규모의 지방소득세와 소비세의 도입이 절실히 요구된다. 만약 부가가치세의 20%, 소득관련 국세의 10%를 지방으로 이양한다면 어떠한 효과가 있는지에 대하여 살펴보기로 하자.

만약 소득관련 국세의 10%를 추가적으로 지방소득세화 하고, 부가가치세의 20%를 지방으로 이양하면, 총조세 대비 지방세의 비중은 20.8%에서 28.5%(7.7%p 증가)로 증가한다.<sup>4)</sup>

〈표 3〉 국세와 지방세 비율의 변화

(단위: 억원)

	현행	대안
국세	1,796,058	1,620,466
지방세	470,670	646,262
<b>지방세비중</b>	<b>20.8%</b>	<b>28.5%</b>

또한 시·도와 기초자치단체의 지방세를 모두 고려하는 경우, 주민세 소득할 외에 소득관련 국세의 10%를 지방소득세화 하고, 부가가치세의 20%를 지방으로 이양하면, 변이계수는 1.368에서 1.353으로 감소한다.

국가와 지방간 최종 지출 비율이 약 37:63인 일본의 경우 지방세의 확충을 통해 현재 국세와 지방세의 비중을 6:4가 되도록 조정하였으며, 앞으로는 5:5까지 조정한다는 목표를 설정하고 있다. 이에 비추어 볼 때 우리나라의 경우에는 최소한 7:3 정도까지는 조정되어야만 실질적인 지방자치의 발전에 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 위에서 살펴보았듯이 부가가치세의 20%, 소득관련 국세의 10%를 이양한다면 지방재정의 불균형을 야기하지 않으면서도, 이러한 목표에 상당히 부합되기 때문에,

4) 이하의 simulation은 2009년 당초예산을 기준으로 이루어졌음.

앞으로 보다 전향적으로 지방소비세와 소득세 규모의 확대를 추진하였으면 하는 바람이다.

〈표 4〉 지방세 분포의 변화(본청과 기초자치단체 합계)

(단위: 억원)

시도	현행	대안
<b>합계</b>	<b>470,671</b>	<b>646,263</b>
서울	143,001	199,749
부산	26,073	37,183
대구	17,283	24,108
인천	26,406	34,949
광주	8,824	12,791
대전	10,564	15,398
울산	10,940	16,031
경기	117,733	153,841
강원	11,195	15,127
충북	10,471	14,456
충남	17,493	23,675
전북	10,624	15,016
전남	10,647	15,951
경북	17,991	25,990
경남	26,955	36,155
제주	4,471	5,841
<b>평균</b>	<b>29416.94</b>	<b>40391.31</b>
<b>표준편차</b>	<b>40238.47</b>	<b>54651.08</b>
<b>변이계수</b>	<b>1.368</b>	<b>1.353</b>

## 2. 분권교부세 제도 개편

앞에서 언급하였듯이 이명박 정부는 일단 분권교부세 운영기간을 5년간 연장하는 방안을 추진하고 있다. 하지만 앞으로 5년 후를 대비하여 분권교부세 제도의 개편에

대하여 보다 면밀히 검토하고 대책을 마련하여야 한다.

분권교부세 중 특히 복지서비스에 대한 대책으로는 사업의 성격에 따라 재분류하여 재원조달방법을 합리적으로 개선하는 방안을 우선적으로 생각할 수 있다. 구체적으로, 지방 사무의 성격의 복지서비스는 보통교부세로 통합하고, 국가 위임사무인 경우에는 국고보조금으로 환원하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다(김재훈 외, 2006). 국고보조금으로 환원할 사업으로 광채기 등(2008)은 3개 생활시설사업(노인·장애인·정신)을 제시하고 있다. 이러한 방안의 장점은 지방자치단체에 이양해도 큰 문제가 없는 사업들은 원래 계획대로 보통교부세와 통합함으로써 제도의 안정성 및 일관성을 확보할 수 있으며, 수요가 지속적으로 증가하거나 중앙정부의 직접적인 정책개입이 필요한 사업들을 국가와 지방이 재정부담을 분담하는 국고보조사업으로 환원함으로써, 수요 증가에 따라 추가적인 재정부담을 지방이 전적으로 부담하는 분권교부세에 비해서 지방재정부담을 덜 수 있다는 점이다(김재훈 외, 2006).

이 외에도 모든 사업을 포괄보조금화하거나, 사회복지교부금제도를 신설하는 방안들이 제안되기도 하였는데(광채기 외, 2008), 앞으로 모든 방안들에 대하여 보다 면밀한 검토가 이루어짐으로써 분권교부세 제도가 지방재정의 효율화에 도움이 되도록 개편되기를 바란다.

### 3. 국고보조금제도의 개편

#### 1) 자치사무에 대한 보조금 정비: 일반재원화

국가는 일부 사업에 대하여 지방자치단체에게 국고보조금을 지급하고 있다. 어떤 사업을 국고보조사업으로 선정할 것인가에 대한 일반적인 기준은 다음과 같다(배인명 외, 2000). 첫째, 국고보조금의 활용은 외부성의 해소에 있다. 즉 어떤 지방자치단체가 제공하는 공공재가 다른 지역 주민에게 편익을 주는 경우, 그 지자체는 공공재의 양을 결정할 때 외부편익을 무시하게 되기 때문에 공공재는 국가적 차원에서 볼 때 적정수준 이하로 공급되므로 이 외부성을 해소하기 위하여 중앙정부는 보조금을 지급한다. 둘째, 중앙정부의 가치재에 대한 선호 반영하기 위해 국고보조금을 지급한다. 즉 일부 보조사업이 중앙정부가 권장하고자 하는 가치재라면 이를 중앙정부가 바라는 수준으로 증가시키기 위한 유인책으로 보조금을 지급할 수 있다. 셋째, 중앙정부의 최저수준에 대한 선호 반영하기 위해 보조금을 지급한다. 국가적으로 결정된 최저수준을 보장하기 위하여 중앙정부는 보조금을 사용한다는 것이다. 즉 특정서비스에 대



하여 지방정부가 자발적으로 공급하는 수준이 중앙정부가 원하는 공급수준에 미달할 때 그 차이를 상쇄하기 위하여 보조금을 지급한다. 넷째, 중앙정부의 거시경제적 선호 반영하기 위해 국고보조금을 활용한다. 중앙정부는 국가의 총수요를 적정수준으로 유지하고 사적부문과 공공부문 사이의 균형을 유지하기 위하여 지방정부의 지출수준과 지출구성을 고려하게 된다. 다섯째, 행정의 효율성을 위한 위임사무에 대하여 보조금을 지급하여야 한다. 성격상 국가가 수행해야 할 행정업무이지만 주민의 편의, 경비의 절감 등을 위해 지방정부가 수행하는 것이 국가적으로 효율적일 때 이를 지방정부가 담당하도록 위임하고 이에 필요한 경비를 국가가 교부. 이 사무는 구체적으로 지정되므로 그 특정사업에 대해 전액을 보조한다.

하지만 과연 우리나라의 국고보조사업이 이러한 기준에 합당하게 선정되는가에 대하여 많은 학자들이 의문점을 제기하고 있다(김중순, 2001; 김정훈 외, 2000; 배인명 외, 2000). 예를 들어 배인명 외(2000)는 우리나라 국고보조사업의 일부는 국민의 선호가 지역 간에 큰 차이가 없는 사업인데, 이 경우 국민전체 중위투표자와 지역의 중위투표자의 선호 사이에 큰 차이가 없어 굳이 국고보조사업으로 선정할 필요가 없다는 점을 지적하고 있다. 또한 김정훈(2000)의 연구에 따르면 지방정부의 고유사무는 국고보조사업의 약 38.4%에 이르고, 지역적 누출효과가 적거나 무시될 수 있는 지역의 사무는 무려 70.4%에 이르고 있다. 이와 같이 지방의 고유사무이거나 파급효과가 없는 서비스의 공급비용은 원칙적으로 지방자치단체의 자주재원으로 충당되어야 하고, 이에 대한 재원 확충은 자주재원, 즉 지방세로 이루어져야 하며, 그래야만 지방자치의 장점을 극대화하여 효율적인 자원배분을 이룰 수 있을 것이다.

## 2) 포괄보조금제도의 확대

다음으로, 우리나라 국고보조사업의 문제 중 하나는 지나치게 세분화되어 있다는 점이다. 중앙정부의 입장에서 보면 개별사업의 성공적인 수행을 위하여 세분화된 특정사업을 지원하는 것이 적절할 수 있으나 세분화된 보조는 다음과 같은 문제점들을 야기할 수 있다(배인명 외, 2000). 첫째, 세분화된 국고보조금은 지방정부의 자율권을 훼손한다. 둘째, 보조금의 지나친 세분화는 행정비용의 과다한 소요를 유발한다. 셋째, 보조사업의 세분화에 의한 사업들의 소규모화로 핵심사업에 대한 집중투자를 저해한다. 넷째, 보조사업이 세분화되고 대부분의 보조사업들은 지방비 부담을 수반하므로 재정력이 취약한 지방자치단체들은 사업시행이 부진하게 되는 부작용을 초래한다. 이상의 문제점을 해결하기 위해서는 개별보조금을 포괄보조금화 할 필요가 있다.

일반적으로 포괄보조금이란 보조금으로 광범위하게 설정된 기능을 수행하도록 중앙정부는 법정공식에 의해 보조금을 배분하고 그 기능을 달성하기 위한 다양한 사업에 대한 선택은 지방정부의 자율에 맡기는 형태의 보조금을 말한다(Aronson and Hilley, 1986). 따라서 포괄보조금제도는 지방정부의 자율성을 확대함으로써 효율적인 자원배분을 이루는데 공헌할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 현재 광역지역발전특별회계에서 운영되고 있는 포괄보조금제도를 일반국고보조금에서도 적극적으로 활용하기를 희망한다.

#### IV. 맺음말

이상에서는 이명박 정부가 추진하고 있는 주요 지방재정정책과 변화에 대하여 살펴보고, 추후 어떠한 방향으로 지방재정제도의 개선이 필요한지에 대하여 의견을 제시하여 보았다. 특히 이명박 정부에서 이뤄 낸 지방소득세와 소비세의 도입은 우리나라 지방자치의 역사에 길이 남을 중요한 사건이다. 의견을 그 규모가 지방재정의 자율성이나 효율성을 제고하기에는 미흡한 수준이기 때문에 앞으로 실질적인 지방자치에 도움을 주기 위해서는 보다 큰 규모의 국세 이양이 이루어지기를 바란다.

지방세의 확충과 더불어 중요한 사안 중 하나는 의존재원, 특히 국고보조금의 축소이다. 국고보조금은 중앙정부가 자금의 용도를 지정하기 때문에 지방재정운영의 자율성을 저해할 뿐만 아니라, 지방자치단체의 대응자금을 요구하기 때문에 지방재정의 신축성을 위축시킨다. 따라서 지방자치단체의 재정적 자율성과 신축성을 제고하기 위해서는 국고보조금의 규모를 축소하여야 한다. 단 축소되는 재원부문은 일반재원, 특히 지방세로 지방자치단체에게 지원되어야 할 것이다.

이와 함께 포괄보조금제도의 확대를 통해 지방재정의 자율성을 제고하는 것도 매우 중요한 과제이다. 현재 광역지역발전특별회계 중 지역발전계정에서는 200여개의 사업을 24개의 포괄보조금화 하기로 하였다. 이러한 제도적 개선은 지방자치단체가 보다 자율적으로 재정을 운영함으로써 지역주민의 만족도를 제고하는데 있어 바람직한 방향이라고 할 수 있겠다. 앞으로 이러한 포괄보조금제도는 일반보조금에도 확대·적용하여 지방재정 운영의 자율성을 제고하는데 기여하기를 기대한다.

마지막으로, 국가와 지방자치단체의 사무체계를 사업의 성격에 따라 명확히 구분하여 재원조달체계도 합리적으로 개편하여야 한다. 특히 5년 연장된 분권교부세제도의



경우 철저한 사업 분석을 통해 5년 후에는 지방재정의 효율적인 운영에 도움이 될 수 있도록 개편되어야 할 것이다. 이를 위해 모든 관계부처와 지방자치단체의 협력과 노력이 요구되는 바이다.

## 〈참고문헌〉

- 곽채기 외. 2008. 「사회복지 지방이양사업의 개선방안」. 동국대 사회과학연구원.
- 김정훈. 2000. 「국고보조금의 개편방안」. 한국조세연구원.
- 김정훈 외. 2000. 「지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안」. 한국조세연구원.
- 김중순, 2001. 『지방재정학』. 서울: 삼영사.
- 배인명·김재훈. 2008. 「광역지역특별회계 매뉴얼」. 지역발전위원회.
- 배인명·김재훈·이창균. 2007. 「국가균형발전특별회계의 평가 및 개선방향」. 행정자치부.
- 배인명 외. 2000. 「지방재정조정제도의 개선방안에 대한 연구」. 행정자치부.
- 김재훈·소진광·이재원·하정봉. 2006. 지방이양종합평가. 행정자치부 용역보고서.
- Aronson, J.R., and J.L. Hilley. 1986. Financing State and Local Governments. The Brookings Institute.
- Oates, Wallace. 1972. Fiscal Federalism. N.Y.: Harcourt Brace.

