

2003 지방재정 세미나

제1주제 논문

분권시대의 중앙·지방간 자원배분  
체계 재구축

임 성 일  
(한국지방행정연구원)

# 분권시대의 중앙·지방간 자원배분 체계 재구축

## 목 차

- I. 서론
- II. 지방재정의 변화와 재정분권 수준
  - 1. 지방재정의 변화 추이
  - 2. 재정분권 수준에 관한 분석
- III. 중앙·지방간 자원배분 체계의 정립
  - 1. 접근의 기본원리
  - 2. 자원배분 체계의 접근 틀
  - 3. 바람직한 수단의 선택
    - 1) 기본구상
    - 2) 조세제도
    - 3) 재정이전제도
    - 4) 조세-재정이전제도간의 선도역할(lead role)
    - 5) 채무부문의 정부간 자원배분
    - 6) 지출부문의 정부간 재정관계
- IV. 결론

## I. 서 론

금년에 출범한 참여정부는 지방분권을 국정운영의 기조로 천명하고 있다. 이와 같은 정책기조는 국가재정 운용의 기본틀은 물론 지방자치 발전, 재정분권화, 관련 부처 및 자치단체의 기능과 위상에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 지방분권은 다양하게 정의될 수 있지만, 그 핵심에는 지방을 향해 보다 많은 권한과 사무와 재원을 이양하는 정책선택을 내포한다. 아울러 분권은 권한이양 및 자율성 제고에 상응하는 지방의 책임성을 또 다른 중요한 요인으로 요구한다. 재정관련 주제를 다루는 본 논문에서 의미하는 분권은 기본적으로 재정분권을 말하며, 다음의 세 측면을 함

축하고 있다.

첫째, 재정분권은 재정의 운영 측면에서 지방의 자율성이 높아지는 것을 의미한다. 이것은 과세자주권 신장에 기반을 둔 자체수입의 증가를 포함하여 각종 재정지출에 대한 의사결정을 지방이 중심적으로 수행하는 것을 뜻한다. 아울러 중앙정부의 재정적 규제와 감독이 줄어들고 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 늘어나는 것을 의미하기도 한다.

둘째, 재정분권은 국가 재정자원(fiscal resource)의 사용에 있어서 중앙정부 중심체제로부터 벗어나 지방의 재정지출 권한이 확대되는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 재정분권은 중앙정부가 갖고 있는 재정권한과 사무의 이양을 의미하는 동시에 그에 상응하는 재원의 지방이전을 의미한다. 이러한 면에서 재정분권은 일정수준에서의 지방재정의 총량증가를 전제로 한다.

셋째, 재정분권은 지방재정의 책임성을 추구하는 제도적 특성을 지닌다. 재정분권은 권한과 재원의 이양을 한 축으로 하면서 또 다른 한 축으로 재정책임성(fiscal accountability)을 필요로 한다. 재정분권의 유용성과 효과는 이론적으로 뒷받침되고 있지만(Break, Buchanan, Oats, Tiebout 등), 재정책임성이 수반되지 않는 분권은 비효율과 낭비를 초래할 가능성이 있다. 따라서 재정분권이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 분권의 수혜자들이 권한이양에 상응하는 재정책임성을 준수하는 것이 매우 중요하다.

재정분권을 구현하는 제도적 접근과 수단들이 많지만 그 중에서도 빼어놓을 수 없는 것은 자원배분 체계에 대한 결정이다. 이 문제는 한마디로 국가의 총 재정자원 중 얼마(규모)를, 어떤 방식(제도와 수단)을 통해 중앙과 지방간에 배분할 것인가를 결정하는 중요한 정책선택의 과제이다. 이 때 자금의 정부간 배분규모도 중요하지만 배분을 담당하는 적절한 재정수단의 선택 또한 매우 중요하다. 특히, 후자는 재정의 형평성과 재정운영의 효율성 및 효과에 결정적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다.

서로 다른 정부간의 자원배분 수단으로는 일반적으로 조세제도와 보조금제도가 기본적 기능을 하는 가운데 지방채 발행제도 등 기타 재정제도들이 보완적인 역할을 하고 있다. 주요 국가를 대상으로 중앙-지방간의 자원배분 체계를 살펴보면 국가간

에 정형화된 경향이 존재하지 않음을 알 수 있다(<표 1> 참조). 국가들 중에는 조세 제도를 중심으로 정부간 자원배분을 접근하는 국가가 있는가 하면 재정이전제도(보조금제도)를 중심으로 접근하는 국가들이 있다. 예를 들어, 전통적으로 국세중심의 구조를 취하고 있는 영국, 이탈리아는 중앙·지방간의 재정관계를 보조금제도 중심으로 구축해나가고 있다. 이에 비해 북구의 스칸디나비아 국가들은 중앙·지방간의 재정관계를 지방세를 강화하는 조세제도 중심으로 운영하고 있다. 그밖에 많은 나라들은 조세와 보조금제도를 적절히 가미하는 재정시스템을 운영하고 있다.

<표 1> 주요 국가의 국세·지방세 비중(2000년 기준)

(단위: %)

구 분	단일형 국가						연방형 국가			
	일본	영국	프랑스	이태리	스페인	스웨덴	미국	독일	호주	스위스
국 세	59.7	95.2	85.0	80.0	73.7	56.4	60.4	48.8	77.7	48.8
지방세	40.3	4.8	15.0	20.0	26.3	43.6	39.6	51.2	22.3	51.2

자료 : IMF, Supplement to the 2002 Government Finance Statistics Yearbook, 2002.(단, 미국은 GFSY 2002); 日本, 總務省, 地方財政白書, 2002.

주: 참고로 이태리와 프랑스의 경우 1999년 통계에 따르면 국세와 지방세의 비중은 각각 84% 대 16%, 82.1% 대 17.9%임; 독일과 호주의 2001년도 비중은 각각 49.4% 대 50.6%, 81.8% 대 18.2%임.

한편, 정부간 재정관계는 국가형태-단일형 국가와 연방형 국가-에 따라서 일정한 경향이나 표준화가 형성되고 있는 것도 아니다. 예를 들어, 연방형 국가인 미국, 캐나다, 호주, 독일 등은 단일국가와는 물론 상호간에도 조세제도와 보조금제도의 구조 및 운영방식에 있어서 상당한 차이를 보이고 있다. 아울러 모든 시대를 초월하여 적용될 수 있는 적정 자원배분 시스템도 존재하지 않는다. 일정 시점에서 유효한 자원배분 시스템이 시대의 변화와 더불어 그 기능과 유용성에 문제와 한계를 드러내는 경우는 국내외 사례를 통해 쉽게 발견된다. 결론적으로, 중앙·지방간 재정관계

는 국가와 시대에 따라 다양한 양상을 보이며, 그것은 특정 국가의 역사와 정치 그리고 사회·경제환경의 산물임을 알 수 있다. 따라서 우리나라의 중앙-지방간 재원배분 체계를 재정립하는 과정에서는 무엇보다도 우리의 체질과 여건에 맞는 시스템을 구축하는데 최선을 다해야 한다.

지방자치의 도입 이후 10여 년, 그리고 민선 단체장 체제가 들어선 지 제3기인 지금 국세와 지방세의 비중은 약 8 대 2 수준에 머물고 있고, 이와 같은 국세중심의 세원배분 구조는 지방자치를 도입한 이후 거의 변화되지 않았다. 지방재정의 세입에서 지방세가 차지하는 비중을 보면, 그것은 지방자치의 시행 초기에 크게 증가하였다가 1994년을 정점(세입 대비 56.1%)으로 감소추세를 보이는 가운데 2000년대 현재는 40% 대에 머무르고 있다. 지방자치와 민주화의 진전에도 불구하고 전체 보조금에서 일반보조금(지방교부세)이 차지하는 비중은 1990년대 초기의 60% 수준에서 크게 감소하는 경향을 보이고 있다. 중앙재정과 지방재정의 세입 및 세출의 상대비중도 지방자치제도의 도입 초기 몇 년을 제외하고는 크게 달라지지 않았다. 한마디로 이 모든 것들은 재정분권이 가속되지 않고 일정 수준에서 정체하고 있음을 시사한다.

이와 같은 현상을 인식할 때 지금은 중앙-지방간의 재원배분 규모와 체계를 재정립해야 하는 중요한 시점이라 하겠다. 아울러 지방분권을 추구하는 참여정부의 각종 행정-재정정책들이 상호 상승적인 ‘시너지 효과(synergy effect)’를 창출하기 위해서도 기존의 재원배분 체계에 일대 변화가 주어질 필요가 있다.

본 논문은 이와 같은 문제의 중요성을 인식하고 중앙-지방간의 재원배분 체계를 재구축하는 방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 접근에 있어서는 먼저 우리나라의 재정분권상태에 관하여 객관적으로 측정하고자 시도하였고, 이를 통해 재원배분 체계의 재구축에 필요한 현실상황 인식을 객관화하고자 노력하였다. 그 다음으로 재원배분 체계를 구축하는 원리 내지 방향성을 모색하면서 실천 가능한 정책대안들을 구체적으로 제시하는 접근방식을 취하고 있다. 이와 관련하여 본 논문은 단기와 중장기 대안으로 구분 접근하고 있다. 단기대안은 현재 정부, 정치권, 학계 등을 중심으로 논의 제시되고 있는 사안들을 중심으로 최선의 수단을 모색하는 접근을

취하고 있다. 중장기 대안은 국내외의 여건변화와 국가발전 속도를 고려하는 가운데 보다 과감한 정부간 재정관계의 구조변화에 필요한 거시적 방향성을 제시하는데 초점을 두고 있다.

끝으로, 본 논문의 범위 및 접근과 관련하여 다음의 네 가지 사항을 지적하고자 한다.

첫째, 본 논문에서는 정부간 재정관계의 정립과정에서 기능배분이 고려되어야 하는 중요성은 인식하지만, 기능배분과 자원배분을 구체적으로 연계시키는 접근은 시도하지 않고 있다. 둘째, 중앙정부와 자치단체간의 재정관계 중에서도 특히, 자원배분 체계의 구축문제에 초점을 두고 있으며, 정부간의 적정 자원규모 산정문제는 구체적으로 다루지 않는다. 셋째, 본 논문에서 다루는 정부간 자원배분은 중앙과 지방 자치단체간의 관계이며, 자치단체간(광역과 기초자치단체)의 재정관계는 포함하지 않는다. 넷째, 재정이전제도를 다루는데 있어서 본 논문은 교육관련 교부금, 양여금 등에 관한 사항은 포함하지 않고 있다. 재정효율성의 관점에서 보면 일반재정과 교육재정이 통합 접근되는 것이 바람직하지만, 이 문제는 현실적으로 재정관점보다는 일반자치와 교육자치, 그리고 그 이면에 담긴 역사적·정치적·정서적 요인들을 먼저 정리 조정하는 과정을 필요로 하는 것 같다. 만일 이들 문제가 원만히 해결될 수 있다면 재정측면에서 일반재정과 교육부문의 재정이전제도를 통합 조정하는 문제는 그다지 복잡하지 않다.

## II. 지방재정의 변화와 재정분권 수준

### 1. 지방재정의 변화 추이

우리나라의 지방재정은 지방자치제도의 부활을 전후로 재정확충의 전기를 맞이하였고, 그 후 외환위기를 겪으면서 한 차례 재정압박(fiscal pressure)의 어려움을 경험하였다. 지방재정의 규모와 성장률은 지방분권화가 추진된 1990년대에 들어와 크게 증가하였다. 1990년대를 대체로 관측해볼 때 지방재정의 증가율은 GNP 증가

율을 거의 매년 상회하였다.

지난 10여 년에 걸쳐 지방재정이 급격히 증가하게 된 배경은 고도경제성장에 따른 재정부문의 팽창을 기반으로 재정분권화, 조세제도 및 보조금제도의 구조변화, 세외수입·지방채·특별회계 부문의 수입증가와 관련이 있다(임성일, 2001)<sup>1)</sup>. 지방세입 면에서 최근 몇 년간 발생한 주요 제도적 변화는 지방교부세의 법정교부율 인상(2000년), 주행세 신설(2000년), 지방세분 교육세의 지방세화(2001년), 그리고 지방양여금 재원의 변화를 지적할 수 있다. 그밖에 농업소득세의 개편, 담배소비세의 인상, 경주마권세의 레저세 확대개편, 조세감면 축소 및 일몰법 도입 등의 변화도 있었으나 그 중요성과 의의 면에서 이들에 미치지 못한다.

이와 같은 지방재정의 변화요인은 자치단체의 재정위상(fiscal position)과 재정지출 행태에 적지 않은 변화를 야기시키는 한편 자치단체간 재정불균등(fiscal inequality)현상을 초래하였다. 재정불균등현상은 재정통계자료를 활용한 변이계수, 지니계수 분석결과나 재정자립도, 1인당 지방세수입, 1인당 GRP의 분석결과 등에 의해 입증된다. 이와 관련하여 구체적인 예를 들면(2003년 기준), 주민 1인당 자체수입액((지방세+세외수입)/인구수)을 비교할 때 최고 울릉군(1,305천원)과 최저 부산 북구(62천원)간에 약 21배의 차이가 나타난다(전국 평균은 755천원임). 광역시와 도의 경우 최고, 최저지역간에 각각 1.1배, 2.9배의 차이가 나타나고 시, 군, 자치구의 경우는 각각 5.1배, 7.4배, 15.9배의 심한 격차가 나타나고 있다. 주민 1인당 세출예산의 경우 최고지역(울릉군 5,385천원)과 최저지역(대구 달서구 216천원)간에는 무려 25배의 격차가 나고 있다(전국 평균은 1,582천원임). 자치단체 유형별로 최고, 최저지역간의 격차를 보면 광역시와 도의 경우는 각각 1.2배, 2.1배

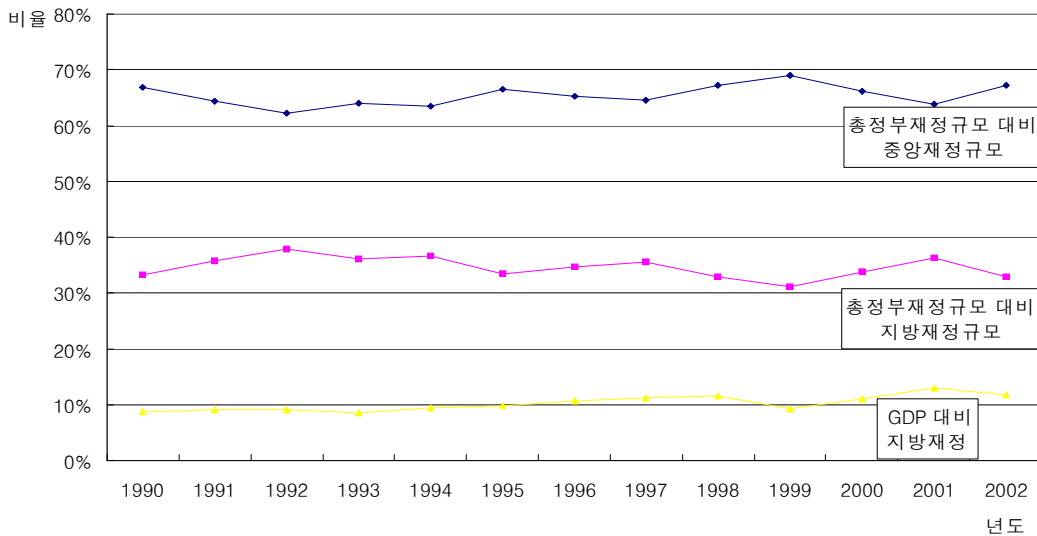
1) 구체적으로, 다음의 요인들과 직·간접적인 관련이 있다; ①국세의 지방이양(담배소비세(1988)) 및 경제성장에 따른 세수 증가, ②새로운 세목 도입(종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 주행세(2000), 지방교육세(2001)), ③세율인상, 토지과표의 현실화, ④지방양여금 제도의 도입(1991) 및 사업·재원확대, ⑤(내)국세수입 증가에 따른 지방교부세·지방양여금·국고보조금수입 증가와 지방교부세의 법정교부율 인상(2000년), ⑥소득증가, 사용료·수수료 요율 현실화, 대상사업 다각화 등에 의한 세외수입 증가, ⑦지방채 증가, ⑧민관공동출자사업(제3섹터 사업) 및 경영수익사업의 확대, ⑨기타(국고보조금제도 조정(1987, 1997), 탄력세율제도의 확대 등).

의 격차가 있는 반면 시, 군, 자치구의 경우는 각각 5.7배, 6.6배, 5.0배의 격차가 있는 것으로 나타났다(행정자치부, 2003 예산개요, p. 105, p. 111).

## 2. 재정분권 수준에 관한 분석

일반적으로 한 국가의 재정분권(fiscal decentralization) 상태를 파악하는데는 총 정부지출(중앙+ 지방지출)에서 지방지출이 차지하는 비중이 가장 보편적으로 활용되고 있다(World Bank, OECD 등; 그밖에 세입측면에 초점을 두고 지방의 수입이 총 정부재정수입에서 차지하는 비중을 측정하는 접근도 시도된다). 이와 같은 측정치를 기준하면, 우리나라의 재정분권화는 지방자치의 도입 직후 몇 년간 상승기조를 보이다가 1994년 이후부터 감소하는 추세를 보이고 있다(<그림 1> 참조). 이것은 지방재정의 총량규모 증가라는 현상 이면에 재정분권 수준의 감소 내지 정체라는 다소 모순된 현상이 존재하고 있음을 시사한다. 한마디로 지방분권이 질적 측면에서 적지 않은 문제점을 내포하고 있음을 시사한다.

<그림 1> 중앙지방재정의 상대비중 추이(1990-2002)



주 : 기획예산처(예산개요 참고자료, 2003), 행정자치부(자치단체 예산개요)의 각 년도 자료를



참조 작성한 것임; 지방재정에는 지방교육재정이 제외됨.

총 정부지출에서 지방지출이 차지하는 비중은 연도별로 35~40% 수준에서 기복을 보이는데, 이것은 단일국가 중 프랑스와 아일랜드보다는 높지만 연방국가인 미국, 독일, 그리고 북구 제국(단일국가)들보다는 낮은 수준이다(OECD, p. 107). 2003년도 예산을 기준으로 하면 중앙재정과 지방재정은 약 67% 대 33%의 관계에 있고<sup>2)</sup>, 여기에 교육재정을 포함할 경우 양자는 약 5 대 5(51% 대 49%)의 관계를 유지한다. 자치제도의 도입 이전과 비교한다면 중앙재정과 지방재정간의 '수직적 불균등(vertical inequality)현상'은 일정부분 완화된 것으로 평가할 수 있지만, 지방분권을 지향하는 시각에서 본다면 재원이 지방 쪽으로 더 많이 배분되어야 할 것을 함축한다.

재정분권화는 자주재정의 변화 관점에서도 파악해볼 수 있다. 자주재정에 대한 측정은 다양하게 접근될 수 있지만, 그 중 하나로 지방재정에서 자체수입이 차지하는 비중을 측정하는 접근이 유력하다. Oates 등은 재정연방주의와 지방재정에 관한 많은 연구에서 자체수입이 재정분권을 결정짓는 중요한 요인임을 강조하고 있다. 이에 대한 중요한 논거는 한계수입의 증가로 한계적인 서비스를 충당할 때 효율적인 수준의 서비스 공급이 가능하기 때문이다(박정수, p. 9). 이러한 관점에 입각하여 자체수입과 의존수입의 연도별 변화추이를 파악해보면, 그 비중은 1990년의 69% 대 31%에서 1995년의 70.7% 대 29.3%, 2000년의 65.7% 대 34.3%, 그리고 2002년의 63.6% 대 36.4%로 점차 감소되고 있음을 알 수 있다. 보다 구체적으로, 지방세수입이 지방세입에서 차지하는 비중은 지방자치 도입 직후 50% 대 중반으로 크게 증가하였으나 그 후 계속 감소추세를 보이면서 2000년 이후로는 40% 대에 머무르고 있다. 이와 같은 결과는 자주재정의 관점에서 재정분권이 진전되지

2) 국가의 총예산규모는 233조 8,084억원이며, 이는 중앙정부 155조 6,659억원(67%), 지방자치단체 78조 1,425억원(33%)으로 구성된다. 지방자치단체의 예산은 자체재원 51조 1,062억원(지방세 28조 8,165억원, 세외수입 20조 258억원, 지방채 2조 2,639억원)과 의존재원 27조 363억원(지방교부세 115,196억원, 지방양여금 48,504억원, 국고보조금 106,663억원)으로 구성되어 있다.

못하였음을 입증해준다.

지방재정의 자주상태는, ①지방세로 인건비 해결이 곤란한 단체의 수(비율), ② 자체수입(지방세+ 세외수입)으로 인건비의 해결이 곤란한 단체의 수(비율), ③재정 자립도의 연도별 추이를 비교해봄으로써도 어느 정도 파악이 가능하다(<표 2> 참조). <표 2>의 추이에 따르면 지방재정의 자주성은 개선되지 않은 것으로 파악된다.

<표 2> 재정자주상태 관련지표의 변화(1998-2003)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I(단체)	146(58%)	144(58%)	144(58%)	146(59%)	146(59%)	151(61%)
II(단체)	38(20%)	33(13%)	28(11%)	29(12%)	32(13%)	35(14%)
III(%)	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.2

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 각 년도.

주 1: I, II, III은 각각 지방세로 인건비 해결이 곤란한 단체, 자체수입(지방세+ 세외수입)으로 인건비 해결이 곤란한 단체, 재정자립도를 의미함:( )안의 수치는 전국자치단체 대비 비율임.

주 2: 재정자립도는 재정자주상태를 나타내는 지표로서 그 객관성(분모, 분자구성)에 문제가 있음.

이와 같은 현상이 나타나는 것은 무엇보다도 지방재정이 지방세 중심으로 운영되지 못하고 중앙정부의 보조금에 크게 의존하는 경향과 깊은 관련이 있다. 근년에 진행된 중앙-지방간의 자원배분은 조세제도보다 보조금제도에 상대적으로 큰 역할을 부여하는 경향이 있었다. 국세와 지방세 수입간의 상대비율은 지방자치 실시를 계기로 종전에 비해 약 8 대 2 수준으로 크게 개선된 다음 지난 10여 년 간 거의 변화되지 않았다(<표 3> 참조). 이에 비해 재정이전제도(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등)는 지속적으로 늘어나는 추세를 보이고 있고, 근년에 양자의 비중은 거의 비슷한 수준으로 근접하고 있다(<그림 2> 참조).

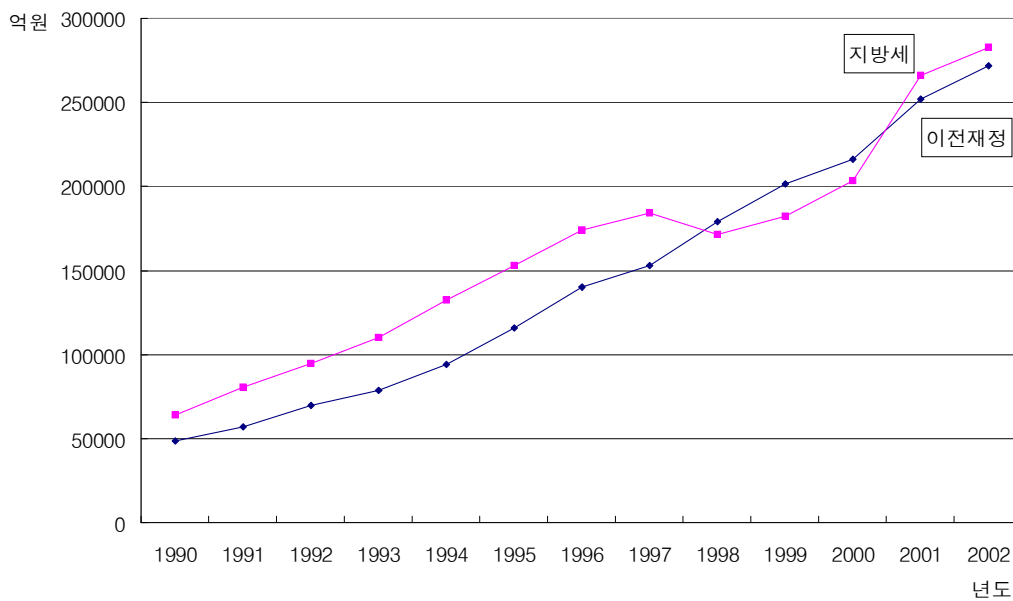
<표 3> 국세·지방세수입의 연도별 변화

구 분	1975	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003
국 세(%)	89.8	88.3	87.8	80.8	78.8	79.7	81.9	78.2	80.6	79.8
지방세(%)	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	20.3	18.1	21.8	19.4	20.2

자료: 재정경제부, 조세개요, 2002; 행정자치부, 지방자치단체 예산개요 2003.

주: 2001년에 지방세 비중이 높아진 것은 국가에서 교육청으로 이전되던 국세 교육세 중 일부(2001년 3.5조원, 2002년 3.3조원, 2003년 3.7조원)가 지방교육세로 전환되었기 때문임; 2003년 자료는 예산기준임.

<그림 2> 지방세와 이전재정수입의 변화추이(1990-2002)

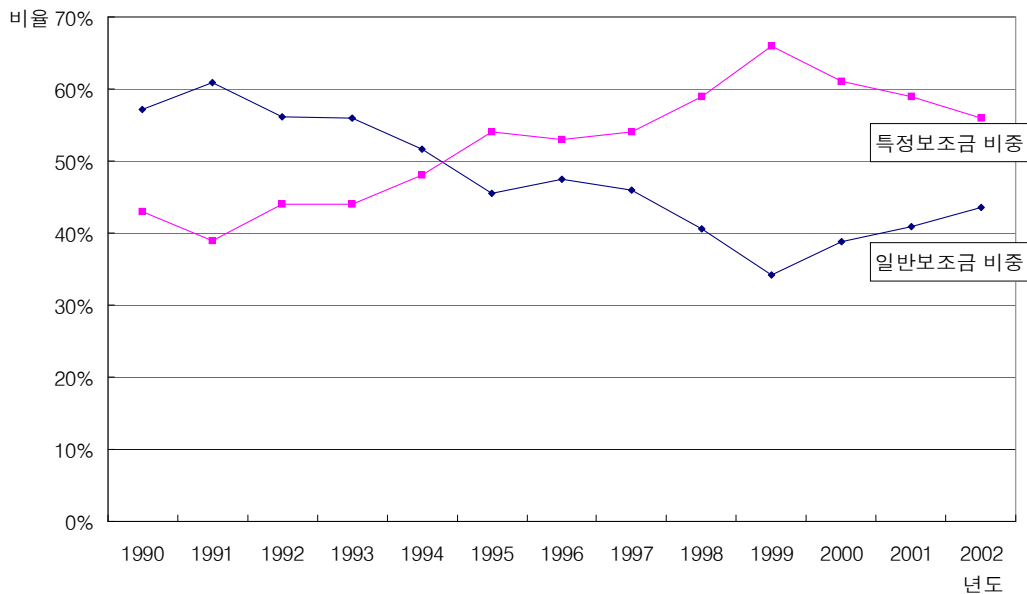


이전재정 가운데 지방이 자율적이고 탄력적으로 활용할 수 있는 일반보조금 즉, 지방교부세의 비중이 크게 증가하지 않은 사실도 그 동안 재정분권화가 크게 진전되지 못하였음을 시사한다<sup>3)</sup>. 외국의 사례를 볼 때 보조금제도는 경제성장 및 분권화

3) 지방양여금은 사용용도의 지정, 다수의 비공식(non-formula) 배분사업 존재, 지방비부담 등의 요인으로 인해 포괄보조금(block grant)이나 일반보조금(general grant)으로 간주될 수가 없다.

와 더불어 특정보조금 위주에서 일반보조금 위주로 변화되는 추세를 보인다. 이러한 사실에 기초할 때 우리의 보조금제도는 지방분권을 적극적으로 지지하는 방향으로 움직이지 않았음을 알 수 있다. <그림 3>에 나타난 바와 같이 전체 의존재원에서 일반보조금(지방교부세)이 차지하는 비중은 1990년대 전반에 걸쳐 감소하는 경향을 보였고, 이것은 특히 1999년에 최저점에 이르렀다(2000년부터 일반보조금의 상대 비중이 증가하는 경향을 보이지만 아직은 전체 보조금의 40%를 조금 상회하는 수준에 불과하다). 1990년과 2002년을 비교할 때, 일반보조금에 해당하는 지방교부세는 4.5배 증가한 반면 특정보조금에 해당하는 국고보조금과 지방양여금은 각각 4.8배, 8.1배 증가하였다(양여금은 1991년 대비임).

<그림 3> 일반보조금과 특정보조금의 상대비중(1990-2002)



지출 면에서 재정분권 정도를 측정하기는 매우 어렵다. 지출자율성의 변화를 가늠해주는 관련지표와 통계자료가 없어 그 계량적 측정이 힘들기 때문이다. 다만, 지출부문과 연관하여 각종 재정관리제도(예산편성지침, 중기재정계획, 재정투융자심

사, 재정분석진단제도)가 보장된 것은 지방의 입장에서 자율성을 규제하는 요인으로 간주될 수도 있으나, 역으로 재정분권화의 또 다른 요인 즉, 재정책임성 측면에서 재정분권화를 촉진하는 기능으로 간주될 수도 있을 것이다. 그밖에 자치사무의 변화에 초점을 두고 그간의 재정분권의 진행수준을 간접적으로 파악해 볼 수 있는데 이 관점에서도 긍정적인 평가가 주어지지 못할 것 같다. 그것은 자치제도의 실시 이후 지방자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무가 획기적으로 증가하지 않았고, 실제 사무가 이양된 경우에도 사무이양에 따른 재원이양이 적절히 수반되지 않아 지방재정에 상당한 부담이 초래되는 현상이 발생하였기 때문이다<sup>4)</sup>.

이상에서 기술한 내용을 요약하면 다음과 같다.

- (1) 지방자치 실시 이후 지방재정은 고성장을 거듭하였지만 재정분권의 수준은 크게 진보하지 못하였다.
- (2) 그동안 지방재정확충을 위한 다양한 수단과 정책이 추진되었으나 이들은 지방재정의 자주성과 자율성을 근본적으로 높여주는데 기본적인계가 있는 정책 조합이었다.
- (3) 지방자치 실시 이후 현재까지 전개된 중앙-지방간의 재정관계는 재정이전제도가 주도하는 가운데 조세제도가 보완적인 역할을 하는 것으로 관측된다.
- (4) 중앙-지방간의 재정관계는 조세제도와 재정이전제도간의 연계장치 결여로 인해 상호 긴밀하게 운영되지 못하는 내재적 한계를 노정하였다.

마지막으로, 이상에서 기술한 내용을 토대로 현재 우리나라의 재정분권 상태를 객관적인 수치로 측정해보면 다음과 같다<sup>5)</sup>. 먼저, 서두에서 제시한 바와 같이 재정분권을 재정자주성과 재정책임성의 제고라는 두 요인으로 압축해보았다. 여기에서 재정자주성(자율성 포함)은 앞서 분석하였던 ①총 조세 중 지방세의 비중, ②이전재

4) 지방이양추진위원회에서 발굴한 이양대상 3,622개 단위사무 가운데 다수의 사무가 실제 이양되지 못하였다. 1999~2002년 중 총 779건의 중앙정부사무가 자치단체로 이양되기로 확정되었으나 그 중 실제 이양조치된 사무는 227건에 불과하다.

5) 여기에서 제시되는 분석은 개념적이고 기초적인 접근에 의존하고 있으며 다소간의 논란의 여지를 안고 있다. 이를 토대로 보다 객관적인 후속연구가 진행되어 재정분권 수준을 계량적으로 측정할 수 있기를 바란다.

정 중 일반보조금의 비중, 그리고 ③총 정부지출 중 지방지출의 비중을 기준으로 다음의 방식에 의해 구체적인 수치로 측정되었다.

(1) 조세부문의 재정분권은 총 조세에 대한 지방세의 비중이 50%일 경우를 최고 수준인 1로 삼았다. 그 근거는 현재 세계에서 지방세 비중이 가장 높은 나라(스칸디나비아 국가, 스위스 등)의 지방세 비중이 전체 조세의 절반 내외를 차지하고 있는 사실과 또한 국가의 전체 세원 중 지방세원리에 부합하는 세원의 비중이 전체의 50%를 넘기가 매우 어렵다는 논리에 기초하고 있다. 이에 따르면 우리나라의 조세분권은 0.4 수준으로 측정된다( $20/100 \div 50/100 = 0.4$ ).

(2) 이전재정부문의 재정분권은 총 이전재정에 대한 일반보조금의 비중이 80%인 경우를 최고 수준인 1로 삼았다. 조세분권과 달리 100% 수준을 최고치로 상정해 볼 수도 있지만, 현실적으로 최소한의 특정보조금이 존재할 필요(국가필수정책, 외부효과 등)가 있기 때문에 80%를 최고수준으로 삼게 되었다. 이에 따르면 우리나라의 재정이전분권은 0.5 수준으로 측정된다( $40/100 \div 80/100 = 0.5$ ).

(3) 재정지출부문의 재정분권은 총 정부지출에서 지방정부지출이 차지하는 비중이 70%일 경우를 최고 수준인 1로 삼았다. 이 부문도 지방세부문과 마찬가지로 국제적 사례를 벤치마킹(benchmarking) 하는 접근을 취하였다(지방지출이 총 정부지출의 70%를 초과하는 나라는 거의 없음). 이에 따르면 우리나라의 재정지출 분권은 0.5 수준으로 측정된다( $35/100 \div 70/100 = 0.5$ ).

이상에서 산출된 3개 수치를 평균하면 우리나라 지방재정의 자주상태를 보여주는 수치 즉,  $0.47((0.4+0.5+0.5)/3 = 0.47)$ 이 산출된다. 이것은 우리나라의 재정분권 상태가 중간점(0.5)에 못 미치는 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있음을 보여준다.

&lt;표 4&gt; 재정분권지수의 산정(재정자주성 부문)

재정분권지수	조세분권도(Ⅰ)	재정이전분권도(Ⅱ)	재정지출분권도(Ⅲ)
·(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ)의 평균	·총 조세수입 중 지방 세수입 비중이 50% 일 경우를 조세부문 의 완전분권상태 즉, 1로 간주하고 각국의 현재 지방세 비중을 그에 대비하여 산정 함	·총 보조금 중 일반 보조금이 차지하는 비중이 80% 수준일 경우를 재정이전부문 의 완전분권상태 즉, 1로 간주하고 각국의 현재 보조금 상태를 그에 대비하여 산정 함	·총 정부지출에서 지 방정부지출이 차지하 는 비중이 70%일 경 우를 세출의 완전분 권상태 즉, 1로 간주 하고 각국의 현재 지 방지출상태를 그에 대비하여 산정함

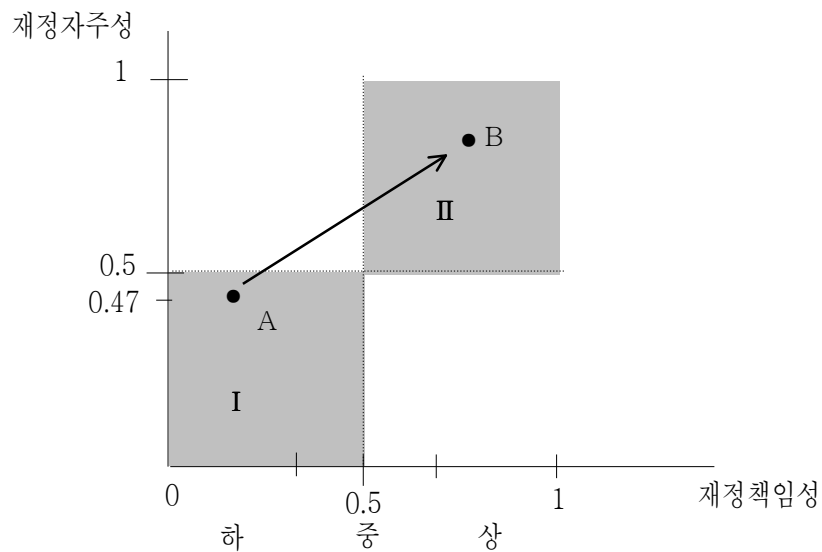
재정자주성과 달리 재정책임성의 상태를 계량화하는 일은 매우 어렵다. 따라서 여기서는 재정책임성을 크게 (1)제도적 측면, (2)주민의 재정부담 측면, (3)지방자치단체의 재정운용 측면의 세 부문으로 구분한 다음 상, 중, 하로 측정하는 방식을 취해보았다.

제도적 측면에서는 예산회계제도, 지방세제도, 재정관리제도, 재정보고서와 재정통계, 회계감사를 중심으로 측정해볼 수 있는데, 대체로 보아 이들 부문에서 우리의 시스템이 잘 정비된 것은 아니다(‘중’ 수준). 주민의 재정부담 책임성은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 혜택에 대한 반대급부로서 주민들이 재산과세 등 지방세를 얼마나 적절히 부담하고 있는가를 파악함으로써 그 측정이 가능하다. 현실적으로 지방선거에 참여하는 성인 중 상당수가 재산과세를 부담하지 않고 있고, 종합토지세를 부담하는 납세자의 80% 이상이 최저 3개 과표구간에 위치하고 있음(종합토지세 납세자의 94%가 10만원 이하를 부담하고 있음)을 볼 때 다수의 지역주민들이 행정서비스에 상응하는 세금부담을 하지 않고 있음을 간접적으로 유추할 수 있다(‘하’ 수준). 지방자치단체의 재정운용은 징세노력(tax effort)과 재정절약 노력 등을 통해 측정이 가능하다. 현실적으로 신세원 발굴이 미진하고 지방세 체납율이 크

게 개선되지 않는 점 그리고 탄력세율제도가 거의 운영되지 않는 점 등을 미루어 지방의 징세노력 수준은 높지 않은 것으로 평가된다(‘하’ 수준). 종합적으로, 재정책임성에 대한 평가를 상, 중, 하의 3단계로 나누어 접근할 때 우리의 수준은 ‘하’ 상태인 것으로 추정된다.

결론적으로 앞서 측정한 재정자주성의 수준과 재정책임성의 수준을 동시에 고려하면 현재의 재정분권 상태는 <그림 4>의 A에 위치하는 것으로 나타난다. 향후 우리의 재정분권이 풀어나가야 할 과제는 어떻게 하면 점 A에서 점 B로 연착륙 할 수 있도록 정책을 추진할 것인가 하는 문제와 관련된다.

<그림 4> 재정분권의 현재 수준 및 향후 목표



주 : 지방분권은 음영을 한 영역 I에서 영역 II로 전이되는 것을 의미하며, 영역 II 중에서도 어떤 위치에 안착하느냐에 따라 분권의 질이 달라짐



### III. 중앙·지방간 재원배분 체계의 정립

#### 1. 접근의 기본원리

중앙과 지방자치단체간의 재정관계는 독립성을 존중하는 가운데 상호 긴밀하게 연계·운영되도록 구축해주는 것이 중요하다. 정부간의 재원배분을 정립하고자 할 경우 고려되어야 할 접근의 기본원리 내지 방향을 제시하면 다음과 같다.

(1) 정부간의 재원배분은 기본적으로 국가 재정자원(fiscal resource)을 어떻게 하면 효율적이고 형평적으로 활용할 것인가에 초점을 두고 구축해야 한다. 그리고 재원배분 체계의 구축 결과 국민(주민)의 복지와 만족이 극대화되는 결과가 도출되어야 한다.

(2) 각 정부가 수행하는(또는 수행하게 될) 기능과 사무를 적절히 고려하여 재원을 배분하는 접근을 해야 한다. 즉, 중앙과 지방간의 재원배분은 우선적으로 두 정부가 수행하는 일에 상응하여 접근되어야 하며, 이때 가능하다면 향후 예상되는 정부간 기능조정을 반영할 수 있는 내부적 장치를 갖추는 것이 바람직하다.

(3) 정부간 재원배분은 재정분권을 강화하는 방향으로 접근해야 한다. 만일 지금의 중앙·지방간 재원배분 상태가 일정 수준의 합리성에 기초하고 있다면, 향후의 재정구조는 지방에 더 많은 안정적인 재원과 자율성을 부여하는 방향성을 갖고 변화되어야 한다.

이상에서 제시한 기본원리 가운데 (2)는 서두에서 밝힌 바와 같이 본 논문의 범위를 넘어선다. 따라서 원리 (1)과 (3)이 실제 본 논문을 전개하는 과정에서 밑바탕이 되는 원리라 할 수 있다. 이것을 압축해서 보면, 결국 국가의 재정자원을 어떻게 하면 가장 효율적이고 형평적으로 사용할 것인가를 선택하는 원리로 귀착된다. 이 때 제기되는 이슈는 지방분권이 진정 효율적이고 형평성 있는 재정운영과 부합하는 정책선택인가 하는 문제이다. 분권(decentralization)이 경제적으로 효율적인 점에 대하여는 이미 많은 학자에 의해서 이론적으로 입증된 바이다(Bird, Buchanan, Oats, Tiebout 등). 그리고 분권은 이와 같은 튼튼한 이론의 기초 위

에 1980년대 이후 세계적 주류경향으로 부상하기 시작하였고 그 결과 상당수의 선진국이 분권을 가속화하였거나 현재 가속 중에 있다.

그러나 분권은 모든 시대와 국가환경을 초월하여 그 효과를 나타내는 만병통치약은 아니다. Ter-Minassian(1997)은 부패의 정도가 심한 경우나 지방정부가 현대적이고 투명한 공공지출관리 프로그램을 갖고 있지 못한 경우 그리고 그 규모가 너무 작은 경우에는 분권화에 따른 효율상의 이득을 얻지 못할 수 있음을 지적하고 있다(박완규, p. 2). 한국의 현실에 초점을 맞추면, 국가는 분권을 정책기조로 선택하였고, 필자 또한 향후 일정기간 지방분권이 확대 진행되는 것이 국가발전 차원에서 바람직하다고 생각한다(이 문제는 매우 규범적이고 주관적인 논쟁의 대상이 될 수밖에 없다).

## 2. 자원배분 체계의 접근 틀

자원배분 체계를 정립하는 논리적 접근은 중앙정부와 지방자치단체가 담당하는 기능과 사무에 대하여 객관적으로 규명하는 데서부터 출발해야 한다. 만일 각 정부가 담당하는 기능과 일의 양을 객관적으로 구분하고 그에 대하여 경제적 가치를 책정할 수 있다면 그에 상응하는 자원배분 문제는 상대적으로 쉬운 일이다. 문제는 정부의 기능과 하는 일은 개인의 업무와 달리 그것을 명확히 구분하여 계량적으로 가치화 하기 어렵다는 데 있다. 그럼에도 불구하고 정부간의 기능에 대해 일정 수준에서의 납득할만한 구분을 하지 않고는 중앙과 지방간의 자원배분 문제를 논하는데 심각한 한계에 직면한다. 정부간 기능분담은 궁극적으로 금전적 자원분담과 직결되기 때문이다.

중앙지방정부간의 재정규모 적정성을 논할 경우 과학적 객관성에 의존하기보다는 규범성과 정치성에 의존하는 것이 보다 현실 합리적일 가능성이 높다. 실제 만개가 넘는 단위사무와 세부업무를 대상으로 업무량과 그 경제적 가치를 추정하는 접근은 현실 타당성을 가질 수가 없다. 그 이유는 우선 사무구분이 불분명한 사무(불가분적 사무특성)들이 있을 뿐 아니라 구분된 사무의 수행에 필요한 경제적 가치(경비지출)를 측정하는 과정에서 크고 작은 주관적 판단이 요구되기 때문이다. 이러한

관점에서 볼 때, 재원배분문제와 기능 및 사무배분문제를 일대일 대응방식으로 연계시키는 접근에는 근본적인 문제와 한계가 있다. 이러한 문제를 인식한 결과 서로 다른 정부간의 기능을 구분하는데 있어서 경제적 기준(economic criteria)을 활용하는 규범적 모델(normative model)식 접근이 취해지는 경향이 있다. 예를 들어, Gramlich는 경제적 효율과 형평에 기반을 두는 기준을 토대로 중앙과 지방의 세출 기능을 구분하고자 시도하였다(Gramlich, 1997, p. 3)<sup>6)</sup>.

재원배분의 적정규모를 산정하는 문제는 중요하지만 이것은 본 논문의 범위를 넘어서므로 여기서는 그에 대한 구체적 논의는 하지 않기로 한다. 본 논문에서는 지금의 중앙-지방간 재원배분 상태를 오랜 기간에 걸친 이해관계자간의 역학관계가 담긴 역사적 산물로 간주하고 있다. 따라서 그에 대해 그 나름의 위상과 일정 수준의 합리성을 내포하는 것으로 간주하고 적정규모 논의보다는 배분체계의 합리성 개선에 초점을 맞추고자 한다.

중앙-지방간에 재원배분 총량이 일정 수준에서 결정되었다면 그 다음으로 직면하게 되는 중요한 과제는 어떤 방식에 의해 각 정부간에 자금을 할당할 것인가를 결정하는 문제이다. 이것은 국가와 지방자치단체간의 재원배분 체계를 재구축하는 것을 뜻하며, 그 구조와 운영방식에 따라 행정·재정 등 다양한 부문에서 상호 유기적 관계가 형성되기도 하고 그렇지 못하기도 한다.

일반적으로 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)는 크게 보아 세입부문(조세제도), 재정이전제도, 채무제도, 지출 및 기타부문으로 구분 접근될 수 있다(<표 5> 참조).

세입 측면에서 중앙과 지방자치단체간의 재정관계에 관해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 조세제도와 세외수입 부문에서 두 정부간에는 기본적으로 상호 독립적인 체제가 유지되고 있다(중복과세 또는 부가세(surtax) 형식이 존재하는 것은 상대적으로 무시하기로 함). 조세부문에서의 재정관계는 국세와 지방세의 조세체

6) Gramlich는 실제 정부가 수행하고 있는 기능(기능별 세출)을 규범적 이론에서 제시하는 정부 수준별 기능과 상호 비교함으로써 현재 수행되고 있는 정부기능을 재조정하고자 시도하였다(그는 미국정부의 세출기능별 자료(대분류)를 토대로 연방정부, 주 정부, 지방정부의 실제 수행기능과 규범적 이론에서 제시하는 기능을 상호 대비하는 접근을 취하였다).

계를 최초로 정립하거나 재조정하는 과정에서 기본적으로 정립된다. 즉, 국가와 자치단체가 보유하게 될 세원(즉, 세목)에 대해 누가 어떻게 가질 것인지(세원공유 포함)를 최초로 결정하는 단계에서 현재 뿐 아니라 향후 일정기간의 자원배분 상태가 결정된다. 현실적으로 일단 관련법에서 지방세의 체계와 내용을 정하면 법률의 변화가 없는 한 계속적으로 국세와 지방세간에 상호 독립체제가 유지된다. 세원조정이 없을 경우 조세제도를 통한 중앙·지방간의 자원배분은 조세감면 등 조세정책에 의해 상호 영향을 받는다. 예컨대, 중앙정부가 조세감면을 일방적으로 강제할 경우 지방세수는 감소하고 그 결과 지방재정에 부정적인 영향이 나타난다. 그러나 조세감면 정책은 연도에 따라 변할 뿐 아니라 그 규모와 영향이 상대적으로 제한되기 때문에 중앙·지방간의 자원배분에 결정적인 영향을 미치는 변수는 아니다.

세외수입의 경우 중앙정부의 각종 법규가 지방의 사용료, 수수료에 영향을 미치지만 그 비중이 낮아 세외수입부문에서의 중앙·지방간 재정관계는 상대적으로 중요하지 않다. 따라서 세외수입은 중앙·지방간 자원배분에 큰 영향을 미치지 않는다.

국가가 징수한 조세수입을 지방으로 재배분해주는 각종 재정이전제도는 조세제도와 함께 중앙·지방간의 자원배분을 결정하는 또 하나의 중심 축으로 기능을 한다. 특히, 재정이전제도의 구성—일반보조금과 특정보조금의 구성 및 운영방식 등—에 따라 지방재정의 위상과 재정에 미치는 파급효과가 크게 달라진다. 특정보조금제도의 운영과 연계되는 지방비부담(matching fund)도 넓은 의미에서 정부간 자원배분에 영향을 미친다. 일반적으로 지방비부담의 크기에 따라 보조금제도의 가격효과(price effect)와 소득효과(income effect)가 달라지며 그것은 곧바로 지방재정과 지역경제에 직·간접적인 영향을 미친다. 재정인센티브제도를 적극적으로 활용할 경우 이것도 인센티브 자금의 지방이전을 통해 정부간의 자원배분에 영향을 미친다(인센티브제도를 통한 징세노력 제고도 간접적으로 자원배분에 영향을 미친다). 하지만 일반적으로 그 규모나 영향력은 상대적으로 작다.

<표 5> 중앙지방간 자원배분 체계의 주요 관계요인

	중앙정부	지방자치단체	정부간 연계상태	자원배분관련 주요과제
세 입	·조세제도 -국세 -징수기관 : 국세청 -조세(국세)감면 -조세지출 ·국가세외수입	·조세제도 -지방세 -징수기관 : 자치단체 -지방세 감면 -조세지출 ·지방세외수입	△ △ △ ○ - △	·국세·지방세 배분 및 운영 ·징세행정체제 ·세 외 수 입 관 련 법 규 · 규 제 및 감독
재정이전 제도	·국제기구부담금 ·지방교부세 ·지방양여금 ·국고보조금	- ·지방교부세 ·지방양여금 ·국고보조금 ※재정보전금/보조금 (도→시·군) ※조정교부금 (특별광역시→자치구)	- ○ ○ ◎	·이전재정제도의 구조 및 운 영방식  ·재정인센티브제도
채무제도	·국채	·지방채	○	·지방채 발행승인·규제 ·지방채 지원 정책금융 (재원, 이자율 등) ·감채기금 정책
지출 및 기타	·예산회계법 등 지출사항 ·예산편성지침 ·재정관리제도 -중기재정계획 -예비타당성분석 -통합재정분석 -성과감사 -기타 제도	·지방재정법 등 지출사항 ·예산편성지침 ·지방재정관리제도 -중기재정계획 -투·융자심사제도 -재정분석진단제도 -성과감사 -기타 제도	△  ○ △	·지방재정의 자율성 및 자기 책임성 제고  ·예산회계제도 개편

주 : ◎, ○, △는 우리의 현실을 반영한 것으로 중앙·지방간의 재정연계상태가 각각 높음, 보통, 낮음을 의미함.

지방채제도도 중앙·지방간 자원배분에 일정한 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 예를 들면, 중앙정부가 다양한 계정을 통해 지방채를 소화시키는 정책금융제도를 운

영할 경우 지방자치단체들은 시중금리보다 낮은 조건에서 차입을 할 수 있고 그 결과 예산절약을 할 수 있다. 일반적으로 지방채 승인기준의 강약, 승인제도의 실시·폐지, 감채기금정책 등도 중앙과 지방간의 재정관계에 중요한 영향을 미친다. 지금까지는 그러하지 못하였으나 앞으로는 지방채를 지방재정의 자원조달수단으로서 뿐 아니라 재정자주권의 신장 관점에서 보다 적극적으로 활용할 가능성이 높다. 이 경우 정부간 자원배분체계에서 채무부문이 차지하는 비중은 지금보다 상당히 커질 수 밖에 없다.

지출 및 기타부문에서의 정부간 재정관계는 주로 자금의 직접적인 이동을 수반하지 않는 예산회계제도 및 각종 재정관리제도와 관계가 있는데 이들도 직접, 간접적으로 중앙지방간의 자원배분에 영향을 미친다. 여기에는 예산회계제도, 중기재정계획, 통합재정제도, 투융자심사제도, 재정통계 및 보고, 성과감사 등이 관련된다.

### 3. 바람직한 수단의 선택

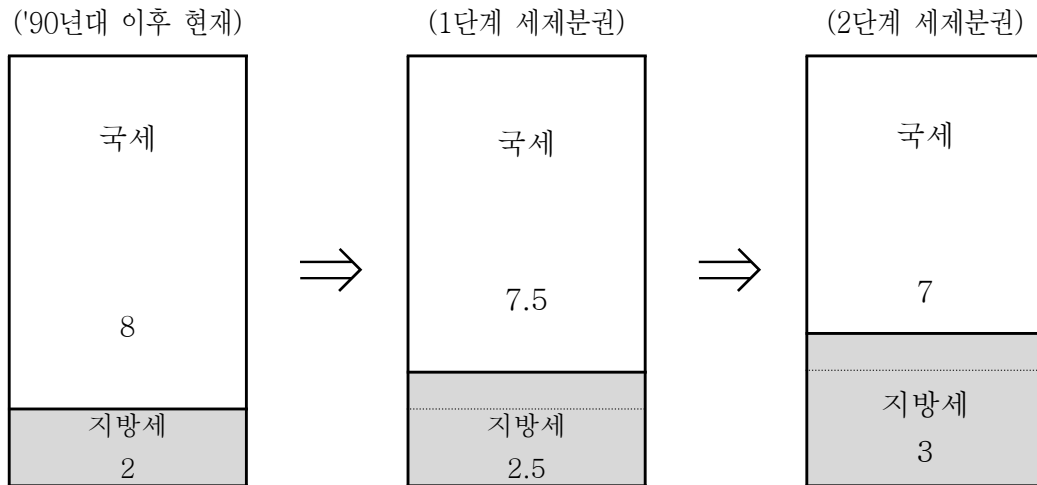
앞의 <표 5>에서 제시된 사항을 토대로 구체적인 제도의 선택 및 조합이 가능하며 그 결과에 따라 재정운영의 형평성과 효율성 그리고 지방재정의 자율성과 투명성에 직·간접적인 영향이 주어진다. 이 가운데서 재정·경제적 파급효과가 클 뿐 아니라 중앙지방간의 재정연계를 실질적으로 높일 수 있는 정책수단은 조세제도와 보조금제도를 중심으로 하는 거시적이고 종합적인 제도변화이다. 따라서 정부간의 자원배분 체계를 구축하는 일의 관건은 한마디로 조세제도와 재정이전제도간의 ‘최적 조합’을 도출하는데 달려있다 해도 과언이 아니다. 이러한 사실을 인식하고 본 논문은 조세제도와 재정이전제도를 중심으로 자원배분 체계를 기술하고자 하며, 필요한 경우에는 기타 관련제도에 관해서도 언급하고 있다.

#### 1) 기본구상

중앙과 지방간의 자원배분은 일차적으로는 세입의 기반이 되는 국세와 지방세의 구조를 결정하는 문제와 직결된다. 현행 조세구조와 세출실태를 동시에 고려할 때 지방분권을 심화시키는 과정에서 지방세수입을 높여야 할 당위성이 부각된다. 사실,

향후의 바람직한 세원배분에 대해 객관적인 사실과 통계를 가지고 정확하게 주장할 수 있는 근거는 충분하지 않다(이 부분은 규범적 접근이 보다 설득력이 있을 수 있음). 다만, 지방자치와 분권의 정신, 자치단체와 주민의 재정책임성 고취, 그리고 세원의 지역간 불균형 정도 등을 고려할 때 대체로 말해 국세와 지방세의 비중은 현재의 8 대 2 수준에서 7 대 3 정도의 수준으로 변화되는 것이 합리적이다. 그 과정에서는 <그림 5>에서 제시된 바와 같이 1, 2단계의 세제분권을 거치는 것이 바람직할 것 같다. 이와 관련하여 우리와 행정 및 재정 시스템이 가장 비슷한 일본이 과거 국세위주의 조세제도에서 최근 약 6 대 4의 국세·지방세 배분체제로 정착한 역사적 경험으로부터 시사받아야 할 바가 많다.

<그림 5> 중앙지방간 세원배분 방향



재정이전제도(보조금제도) 부문에서는 보조금제도(grants system)의 기본체제를 어떤 방식으로 구축할 것인가가 관건이 된다. 구축과정에서는 조세제도의 구조변화와 긴밀한 연계성을 갖고 양자를 적절한 수준에서 조정하는 접근이 필요하다. 아울러 두 제도간의 역학관계 즉, 상대비중을 현재 약 5 대 5 수준에서 향후 어떤 방식으로 끌고 갈 것인지에 대한 목표를 설정하는 일도 중요하다. 재정이전제도의 구조변화는 재정의 수직적·수평적 불균등의 교정과 외부효과의 교정에 중점을 두면서

국가차원의 정책목적 달성, 국가사무 수행에 대한 지불수단으로서의 기능을 보완적으로 수행할 수 있는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다(Weist, p. 12).

재정이전제도를 중심으로 중앙·지방간의 자원배분 체계를 재정립하는 과정에서는 지방자치단체들이 자율적이고 탄력적으로 사용할 수 있는 실질재원을 안정적으로 마련해주는 세입자율성(revenue autonomy)의 제고에 중점을 둘 필요가 있다. 이것은 다시 말해 경제발전 속도와 재정분권의 진전에 발맞추어 기존의 특정보조금 위주로부터 일반보조금 중심으로 정책을 전환시키는 것을 의미한다. 일반보조금 중심 체제로의 정책전환은 세계적 경향과도 맥을 같이 할 뿐 아니라 OECD의 한국보고서에서 제시하는 정책권고안(기존의 특정보조금 의존도를 과감히 축소시키는 권고안; OECD, p. 118)과도 부합하는 것이다. 따라서 향후 보조금제도의 구조변화는 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 어떤 구도로 설정할 것인가에 대한 비전을 제시하는 문제에 초점을 맞추어야 한다.

이와 관련하여 본 논문은 향후 바람직한 재정이전제도의 구조변화에 대한 큰 틀을 두 단계로 구분하여 접근하고 있다(<그림 6> 참조). 그 기본방향은 앞서 강조한 바와 같이 일반보조금(포괄보조금은 기본적으로 일반보조금의 유형에 속함) 중심의 제도변화를 모색하는 것이고, 그 모색과정에서는 한 차례 과도적 단계를 거치는 것이 바람직하다는 구상을 전제하고 있다. 이에 관해 보다 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

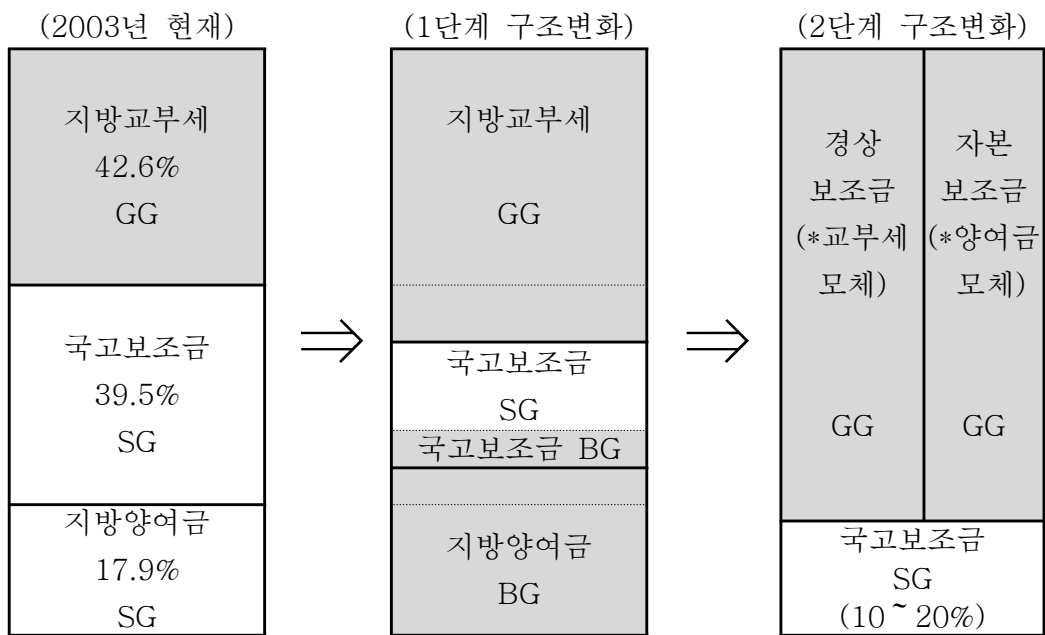
2003년도 예산을 기준할 때 일반보조금(지방교부세)과 특정보조금(국고보조금, 지방양여금)의 상대비중은 약 4 대 6이다. 이것을 1단계 보조금 구조개선 과정에서 약 7 대 3의 수준으로 전환하고자 하며, 그것은 지방교부세의 증가(국고보조금 일부의 일반재원화)와 지방양여금제도의 포괄보조금화 그리고 국고보조사업 중 일부의 포괄보조금화를 통해 달성하고자 한다. 2단계 보조금 구조변화에서는 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 약 8 대 2 이상으로 변화시켜 우리나라의 보조금제도를 명실상부한 일반보조금 위주의 시스템으로 정착시키는데 중점을 두고 있다. 이 단계에서는 기존의 지방교부세, 지방양여금 전액과 국고보조금제도의 일부 재원을 통틀어 새로운 유형의 일반보조금을 만들 필요가 있고, 그 주된 목적과 기능은 경상일반



보조금과 자본일반보조금으로 구분하여 지원하는 체제를 구축하는데 있다.

경상보조와 자본보조를 구분하는 접근방식은 국가자원의 효율적 활용 차원에서 중요한 의미를 지니며, 선진국에서도 흔히 발견되는 방식이다. 특히, 자본보조금을 구분할 경우 자본투자사업에 대한 지방의 투자 자율성이 높아지는 동시에 성과평가가 용이하여 자본투자의 효율성이 높아질 것이다<sup>7)</sup>. 그런데 경상일반보조금과 자본일반보조금제도가 효과를 발휘하기 위해서는 자본예산제도의 도입이 필요하며, 이는 IMF의 통합재정제도, 복식부기회계제도, 성과예산 등 지방예산회계제도 전반에 걸치는 거시적 구조변화의 틀 속에서 추진되어야 한다(한국지방행정연구원, p. 164).

<그림 6> 보조금제도의 구조변화



주 : GG, SG, BG는 각각 일반보조금(general grant), 특정보조금(specific grant), 포괄보조금(block grant)을 의미하며, 짙은 부분은 일반보조금 특성을 반영하는 것임.

7) 현재 지방교부세의 재원 중에는 경상비지원과 사업비지원 자금이 함께 포함되어 있고 지방양여금 중에도 일부 경상비지원 성격의 자금이 포함되어 있다. 이들과 국고보조금제도의 개선을 통해 마련된 자금을 통틀어 경상보조와 자본보조를 엄격히 구분 집행할 경우 재정운영의 효율과 형평이 제고될 것이 분명하다.

## 2) 조세제도

조세부문에서는 국세와 지방세의 구조조정(세목조정, 세율 및 과표체계 조정)을 포함하여 지방의 과세권 강화, 조세징수행정체제 및 세정 효율성 제고, 기타(비과세 감면축소 등) 수단들이 중앙-지방간의 자원배분에 중요한 영향을 미치는 현실요인이다. 조세부문에서는 지방이 세목과 세율을 조정할 수 있는 과세권(taxing power) 또는 조세자율권(tax autonomy)을 높여주는 기초 아래 각종 정책을 추진하는 것이 중요하다.

국세의 지방세 이양 또는 지방세 확충을 전제로 한 국세와 지방세의 조정을 추진하는 과정에서는 기존의 지방세 원리를 망라하는 다음의 지방세 적합성 요건을 고려해야 한다(Weist, p. 11). 구체적으로, 책임성과 투명성(accountability and transparency), 서비스혜택과 조세가격 연계(benefit/tax-price link), 조세중립성(neutrality: non-distortion), 납세자형평성(taxpayer equity/fairness), 지역간 형평(regional equity), 행정편이 및 순응성(administration and compliance), 그리고 신뢰성·안정성·부양성 및 탄력성(reliability, stability, buoyancy/elasticity)이다. 우리의 현실을 고려할 때 이 중에서도 특히, 세원의 지역간 (불)균등 상태, 행정서비스혜택과 세원연계성, 그리고 징세행정의 효율성 요인이 세제개편의 중요한 판단준거가 될 것이라 판단된다.

이러한 사실을 인식하면서 먼저 국세의 지방이양을 통해 현행 조세체계와 세원의 배분구조를 변화시키는 접근에 관해 언급하고자 한다. 국세의 지방이양을 모색하는 주된 이유는 현행 지방세체계 내에서 획기적인 세원확충을 모색하는데 근본 한계가 있어서 그 대안으로 재산중심의 지방세 세원을 소득과 소비세원으로 확대시키는 것이 바람직하다는 논거로부터 발견된다. 이와 관련해서 구체적으로 지방소비세와 지방소득세를 도입하는 방안이 제기되고 있는데, 대체로 지방소비세 도입안에 상대적으로 무게가 실리는 경향이 있다. 현재로서는 정부내외에서 체사·검토되고 있는 부가가치세의 일정비율을 지방으로 이양하는 방식의 지방소비세 신설방안이 상대적으로 설득력 있고 유력하다. 중복과세 또는 부가세 형식의 이 지방소비세 도입방안은

자주재원 강화와 자원배분의 효율성 관점에서 볼 때 분명 최적의 선택(optimal choice)은 아니지만,<sup>8)</sup> 현행 조세구조와 세수의 지역간 불균등도 그리고 지역의 혜택(benefit) 연관성 등을 고려할 때 지방세 후보로서의 일정한 자격요건을 갖춘 세목으로 보여진다(임성일, 2003). 이러한 접근을 할 경우 자치단체간 세원(세수) 배분문제와 아울러 기존 재정이전제도와와의 차별성과 연계성을 강구하는데 중지(衆智)를 모아야 한다. 배분에 있어서 징세지주의를 택할 것인지 아니면 인구 등 일정한 기준과 징세지를 혼합 배분하는 형식을 취할 것인지의 문제는 재정의 효율과 형평을 가능해줄 수 있는 다양한 시뮬레이션(simulation)을 통해 결정되어야 한다.

국세와 지방세간의 세목 교환, 조정에 대한 접근도 필요하다. 이 문제는 주로 세원불균등의 관점에서 접근될 필요가 있고, 구체적으로 등록세와 레저세를 지목할 수 있다. 등록세 등 일부 지방세목을 국세로 이양하고 국세의 일부를 지방세로 이양 받는 조정방안은 지방재정의 확충이 담보되지 않는 자치단체간의 세원불균등 교정방안이지만 그 나름의 합리성도 없지 않다<sup>9)</sup>. 만일 이 방안을 정책으로 채택한다면 무엇보다도 급격한 자치단체별 세수변동의 충격을 완화시킬 수 있는 재원대책을 근본적으로 마련한 다음에 추진해야 한다. 레저세는 지방세 가운데서 세원의 지역간 불균등 상태가 가장 심한 세목으로 엄격히 말해 지방세 원리에 부합하지 않는다. 이와 관련하여 원윤희(2003, pp. 108-9)는 마권구입 등 사행행위를 과세대상으로 하고 있는 현행 레저세를 국세(특별소비세)로 전환하고 그 대신 경마장 등의 입장행위에 대해 지방세를 부과하는 방안을 제시하고 있다. 다만, 조세정책 차원에서 근년에 경

8) 소득과 소비세원은 국세의 기본세원으로 과세되고 있기 때문에 이들을 지방세원으로 활용하기 위해서는 현재의 세원분리원칙에서 벗어나 중복과세를 허용하는 방법을 취할 수밖에 없다(부가가치세제를 채택하는 국가에서 독립 성격의 소비세를 도입하는 것은 적지 않은 문제를 야기한다). 이러한 상태에서는 과세표준과 세율의 결정 등 조세제도의 전반적인 의사결정에 개별 자치단체의 정책의지가 반영될 수 없고 그 결과 조세가격의 신호기능이 구현되지 않아 자원배분의 효율성에 문제가 발생할 수 있다(박정수, pp. 9-10).

9) 등록세는 당초 국세였으나 부가가치세의 신설(1977년) 과정에서 유흥음식세가 국세로 이양되면서 지방세로 교환되었다. 현재 등록세 과세대상의 대부분이 국가사무이므로 국세이양의 장점이 있다. 그러나 등록세수입이 지방세수의 21.6%를 차지하고 특별시·광역시와 자치구간의 재정조정기능을 담당하는 기간세라는 점을 고려한다면 등록세의 국세전환 문제는 다각도에서 신중하게 접근되어야 한다.

주마권세가 레저세로 전환되었고 또한 그 부과대상과 지역이 현재 확대과정에 있음을 고려할 때 현 시점에서의 국세이양 추진은 정부정책의 근시성에 대한 비판론과 함께 해당지역의 세수감소에 대한 정책적 배려문제를 중요한 이슈로 부각시킬 가능성이 높다.

부동산관련세제의 정책세제 기능강화 및 징세 효율성 제고를 이유로 정부 일각에서 종합토지세와 재산세 과세대상의 일부를 국가가 관리하는 방안을 제시하고 있다. 이러한 접근에 대하여는 재정이론과 세계 보편성의 측면에서 가장 기본적인 기초자치단체의 세목을 정책목적(부동산투기억제, 과표관리)의 구현수단으로 활용하려는 매우 근시안적인 발상에 기저를 두는 것이라고 비판할 수 있다. 아울러 이것은 주민이 자기지역에 세금을 납부하고 그를 통해 행정서비스를 제공받는 지방분권의 원리와 배치될 뿐 아니라 티부(Tiebout)가 주장하는 공공부문의 효율성 구현원리라도 부합하지 않는다(Tiebout, 1956). 오히려 이러한 접근보다는 건물과 토지를 분리하여 과세하고 있는 현행 재산세와 종합토지세를 통합 확충함으로써 지방의 재산과 세기반을 강화하는 접근이 필요하다. 이와 같은 정책변화가 주어질 때 비로소 지방세의 가격신호기능(tax-price signal function)이 작동하게 되고, 자치단체와 주민의 재정책임성이 제고된다. 단기적으로는 현재 지방세 총액의 약 6%에 불과한 종합토지세의 비중을 세율체계 조정과 과표현실화를 통해 지방의 기간세목으로 자리잡을 수 있도록 강화시키는 접근을 해야 한다. 그밖에 징세노력과 조세감면 그리고 각종 조세지출과 관련된 사항에 대하여도 정부는 이들이 중앙-지방간의 자원배분에 실질적인 영향을 미치는 변수임을 인식하고 합리적인 정책을 전개해야 한다.

국가 차원에서 조세징수의 효율성을 목적으로 단일 징수기관(예: 가칭 “조세청”)을 신설하는 방안이 검토될 수 있다. 이러한 정책대안에 대하여는 다음과 같은 장단점의 비교 검토가 요청된다. 먼저, 장점으로는 징수비용 절감<sup>10)</sup>, 과세대상 관리 효율성, 형평성 제고, 정책 일관성 제고 등이 지적된다. 단점으로는 징세노력 약화,

10) 재산관련세제(취득세, 등록세, 종합토지세, 재산세, 공동시설세, 도시계획세 등)의 대부분이 대장업무 중심으로 되어 있기 때문에 국가가 지방세 업무를 관장할 경우 추가적인 자료 협조 비용과 함께 업무의 비효율화가 초래될 가능성이 높다(즉, 징수비용 절감은 사실상 검증되지 않은 상태임).

도덕적 해이(moral hazard), 분권화정신 배치, 지방재정 자율성 약화, 외국사례 회소 등이 지적될 수 있다. 종합적으로, 지방자치 정신 및 재정분권화 방향과의 배치, 외국사례의 회소, 경제적 효율성 미 검증, 징세노력 감소 가능성 등 부정적 측면이 긍정적 측면을 능가하는 것으로 판단된다. 따라서, 단일 징수기관의 신설을 추진하는 것은 바람직하지 않다(임성일, 2003).

<표 6> 조세행정기관의 국가기관 단일화 방안의 장·단점 비교

	장 점	단 점
징수비용 절감	○	
과세대상관리 효율성	○	
징세노력		○
정책 일관성	○	
분권화 정신		○
외국사례		○

주 : 징수비용절감(예산절약 측면), 과세대상관리 효율성 측면은 사실상 검증되지 않은 것으로 논란의 여지가 있음.

마지막으로, 정부간 자원배분 체계의 틀을 재구축하는 과정에서는 지방세의 가격 신호기능이 제대로 작동될 수 있도록 제도변화를 모색하는 일에 관심과 노력을 기울여야 한다. 이론적으로 볼 때, 지방세의 가격신호기능이 제대로 구현될 경우 자치단체와 주민 모두가 재정책임성을 수행할 수가 있고 지방공공부문의 효율성이 달성될 수 있다. 우리의 현실상황을 고려한다면 이것은 비단 조세제도의 변화만으로 되는 것이 아니라 예산편성 및 지출제도의 구조변화 나아가 지방자치에 대한 주민의 재정 책임 의식이 동시에 변화될 경우에만 가능하다. 현재 지방세의 가격신호기능이 거의 작동하지 못하는 이유는 일차적으로 지방자치단체들이 실질적인 조세 자율권을 갖고 있지 않기 때문이다. 하지만 그것 못지 않게 중요한 이유는 재산과세의 비중이 상대적으로 낮은 점, 지방세율 인상에 대한 주민의 조세저항과 정치부문의 압박감이 팽배한 점, 그리고 현행 지방예산제도가 안고 있는 문제점 등에서 발견된다. 특히, 예

산제도와 관련하여 언급하면, 선진국의 자치단체들은 세출을 정한 후 세입을 충당하며, 이 때 중앙정부의 이전재원 등을 모두 포함시킨 다음 지방세수입을 산정한다. 이 과정에서 만일 기존의 세원과 세율을 적용하여 세수추계를 한 결과 세출예산이 부족할 경우에는 세율인상 등 자구책을 모색하게 된다. 이에 비해 우리의 예산제도는 지방세가 예산의 완충장치로서 역할을 할 수 있는 체제를 갖지 않고 있다. 이러한 상황에서 자치단체장은 특별히 지방세를 인상시켜야 할 유인을 갖지 못한다.

### 3) 재정이전제도

여기서는 앞서 제시한 보조금제도의 기본 변화방향을 염두에 두고서 현행 정부간 재정이전제도-지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 조정교부금, 재정보전금-에 대한 구조변화를 모색하고자 한다(단, 조정교부금과 재정보전금은 제외함).

#### 가. 지방교부세제도

지방교부세는 기존 제도 중 유일한 일반보조금이므로 동 제도의 구조와 운영방식의 개선이 지니는 의미는 매우 중요하다. 장기적으로는 앞의 <그림 6>에서 제시한 바와 같이 지방교부세제도의 시스템을 변화시키는 것이 바람직하고, 단기적으로는 현행 지방교부세의 기본골격을 유지하되 그 구조와 운영방식에 대폭적인 개선을 모색하는 것이 합리적이다. 이와 관련하여 보통교부세는 특히, 재정형평화기능을 개선하는데 주력을 하면서(OECD, p. 118) 교부세 산정 및 교부과정의 합리성 제고에 초점을 두는 개선을 모색해야 한다. 여기에는 측정항목의 대폭 간소화 및 측정단위 개선, 단위비용 현실화, 기준재정수요 및 기준재정수입 측정의 객관성 제고, 보통교부세와 특별교부세의 정책·재정적 연계 강화 등이 포함된다. 지방교부세는 지방재정 지원기능과 지역간 재정력 격차 완화기능을 그 목적으로 하고 있는데 현실적으로 두 목적을 완벽하게 달성할 수 없음을 감안할 때 지역간 재정력 격차의 완화에 최우선적 목표를 부여하는 것이 바람직하다(박완규, p. 11).

일반보조금 또는 형평화교부금(equalization grant)제도를 구축하는 과정에서의 관건은 지방재정의 수요(needs)와 역량(capacity)을 어떻게 객관적으로 측정 비교하느냐에 달려 있으므로 이 문제의 개선에 역점을 둘 필요가 있다(Schneider,

pp. 107-8). 영국 등에서처럼 기본재정수요와 재정력을 구분하여 접근해볼 수도 있지만, 현재와 같이 수요부문(기준재정수요)과 재정력부문(기준재정수입)을 동시에 고려하는 접근이 여러 면에서 합리적일 것 같다.

이 때 중요한 것은 재정수요와 재정력 양자를 고려하되 일반보조금은 가능한 단순하고 신뢰가능하며 투명한 방식으로 고안되어야 한다는 사실이다(Bird & Smart, p. 909; Bahl, p. 19). 이를 위해서는 특히, 기준재정수요의 산정과정에서 전문가 사회의 공감을 유도하고 그 객관성을 끊임없이 제고하는 정책노력이 필요하다. 재정의 기본수요 개념은 시대변화와 국가에 따라 차이가 발생하며, 그 측정을 둘러싸고 종종 객관성과 주관성간의 마찰이 발생한다. 우리보다 선진국인 영국이나 일본에서도 기준재정수요의 산정을 두고 끊임없이 비판과 불만이 제기되는 것은 바로 이러한 이유에서이다. 그에 대한 해소방안으로 일정한 주기를 두고 정부(또는 위원회)를 중심으로 기준재정수요를 지속적으로 갱신하는 제도적 장치를 마련해볼 수 있을 것이다.

지방교부세를 활용하는 재정인센티브제도에 대해 심도 있는 정책 재검토가 필요하다. 지방재정의 관리와 효율성 제고 차원에서 인센티브 시스템을 활용하는 정책의 목적과 의지에 대하여는 이해가 간다. 하지만 그 목적의 달성을 위해 보통교부세를 활용하고 또한 그 비중을 연차적으로 확대해 나가는 정책은 마침내 부차적 정책목적이 제도의 본질을 훼손하고 재정형평화기능을 감소시키는 모순을 초래하고 있다. 보통교부세제도의 전향적인 개선과 더불어 현재 대다수 지방자치단체가 어려움을 겪고 있는 재정부족분(기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액)을 일정 수준에서 충족시켜주는 조치가 뒤따라야 할 것이다. 이것은 기준재정부족액 보전율을 상향조정해주는 정책을 뜻하며, 교부세의 법정교부율 인상과 직결된다(참고로 재정부족액 충족율은 1998년의 84.7%, 1999년의 78.1%, 2000년의 92.5%, 2001년 77.7%, 2002년 77.5%로 변화되어 왔음).

특별교부세의 규모와 기능, 운영방식에 대한 구조변화를 단행할 필요가 있다. 특별교부세제도가 지니는 그 나름의 순기능을 인정할 때 동 제도는 대체로 말해 현재 수준의 1/2 내외로 규모를 축소할 필요가 있다. 이와 관련하여 적정수준에 대한

논의가 심도 있게 진행되어야 하며, 적정수준은 현재와 같은 비율기준으로 설정할 수도, 또는 총액기준으로 설정할 수도 있다. 아울러 그 감축은 한 차례에 완결될 수도 있고 일정기간에 걸치는 단계적 감축의 방식을 취할 수도 있다.

특별교부세의 규모감축과 더불어 특별교부세의 운영체제에 대한 전향적인 변화가 수반되어야 하며 그 과정에서는 다음 사항들이 반드시 고려되어야 한다:

- (1) 보통교부세의 제한적 보완기능 수행
- (2) 대상사업 유형의 감축 및 단순화
- (3) 지방의 자원예측 가능성 제고
- (4) 운영의 투명성 제고

이에 관해 보다 구체적으로 언급하자면, 특별교부세의 대상사업(수요부문)을 현재의 5개 부문에서 2~3개 부문으로 제한하고, 세부사업을 엄격히 선별하는 조치가 요구된다<sup>11)</sup>. 이러한 과정에서는 기본적으로 지방교부세가 형평화보조금(equalization grant)의 특성을 지니고 있음을 인식하는 것이 중요하다. 특별교부세의 정책기능이 많아질수록 교부세의 형평화기능이 감소된다는 사실을 인식하고 그 활용에 신중을 기해야 한다. 마지막으로, 특별교부세의 운영 투명성을 이해관계자들이 수궁할 수 있는 수준으로 높여나가야 한다. 이를 위해서는 사업수요별, 자치단체별 배정내역을 공개(책자, 필요시 internet 등)하고 객관적 통계자료에 근거하는 배분방식을 채택하는 노력이 수반되어야 한다.

특별교부세와 관련하여 특별교부세 감소분의 일부를 지역균형발전특별회계 등 다른 정부재원으로 활용하고자 하는 구상이 정부 일각에서 제기되고 있다. 특별교부세의 감소가 이루어질 경우 그 감소분은 보통교부세로 편입되는 것이 논리적으로나 정책적으로 타당하다. 지방교부세를 정책 합목적상 보통교부세와 특별교부세로 구분 운영했을 뿐 양자가 분리·독립된 재정수단으로서의 기능과 계정을 가진 것이 아닌

11) 보통교부세와 배분방식이 비슷한 지역개발수요를 비롯하여 정치적 오해의 여지가 있는 특정 현안수요, 시책사업수요를 폐지하는 것이 합리적이다. 이와 함께 기존의 재해대책수요와 재정보전수요를 개선·활용할 필요가 있고, 영국에서 활용 중인 잠정·보충수요(행·재정 변화에 따른 재정보전, 회계년도 개시 후 발생하는 정책변화관련 재정지원)를 신설할 수 있을 것이다.



점을 인식할 필요가 있다. 즉, 특별교부세는 보통교부세의 보완보충적 기능(supplementary function)을 담당하는 것이지 상호 대체기능(substitute function)을 담당하는 것이 아님을 인식할 필요가 있다.

#### 나. 지방양여금제도

지방양여금제도는 그 동안 요구되어 온 제도의 ‘정체성 확보’와 함께 운영방식을 포괄보조금으로 전환시키는 구조개편에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 대상사업의 대폭적인 조정과 재원배분 및 운영방식을 전향적으로 개선해야 한다. 특히, 기존의 물리적 인프라(physical infrastructure) 위주의 대상사업을 균형발전 및 지역소득경제 활성화에 실질적으로 기여할 수 있는 하드웨어·소프트웨어 사업의 병행체제로 전환하는 정책변화가 필요하다. 향후 양여금 대상사업은 크게 보아 (1)지방인프라사업(도로사업 등), (2)균형발전관련사업(소도읍·낙후지역개발사업), (3)지역부존자원 활용 및 경제활성화사업(약령시장, 화훼시장, 인삼·약초, 해양수산물, 음악제, 지방상업기반 확충 등), (4)기타 균형발전수요와 누출효과(spillover)가 큰 사업을 중심으로 추진되는 것이 바람직하다.

이러한 과정에서는 도로사업의 비중을 줄이고, 배분공식에 의해 사업자금을 포괄(block) 배분하는 실질적인 포괄보조금이 탄생되어야 한다. 이와 함께 제도의 목적과 관련이 없거나 낮은 사업(청소년육성사업 등)에 대하여는 사업이관 조치를 할 필요가 있고, 지역개발사업은 단순한 ‘명칭’이 아닌 실질적으로 지역경제를 활성화시키는 사업으로 전환시켜야 한다. 지방비부담문제에 대하여는 일몰방식(sunset)을 통해 해소하거나 점차적으로 부담비율을 감축해나가는 접근을 취하는 것이 바람직하다. 그리고 양여금사업의 성과분석체계를 구축하고 그 결과를 적절히 활용하는 사후관리시스템을 도입하는 한편 불안정한 양여금 재원-한시 목적세인 교통세(2003년 종료)와 농어촌특별세(2004년 종료) 재원-에 대하여 정부가 적절한 조치를 취해주어야 한다.

마지막으로, 지방양여금제도와 현재 정부 내에서 추진 중인 균형발전특별회계의 관계를 적절히 설정할 필요가 있다. 최근 지방양여금제도는 균형발전 과제와 맞

물려 소위 ‘뜨거운 감자’로 부상하고 있다. 결론적으로 말하자면, 지방양여금제도는 위에서 언급한 제도개선을 전제로 독립적인 재정체도로 개선 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 그 논거로는 현재 추진 중인 특별회계의 정책비전이 불분명한 점과 과거에 시도되었던 대규모 특별회계(예: 농어촌구조개선특별회계 등)가 재정자원의 비효율적 활용을 초래한 점을 지적할 수 있다. 아울러 지방보조사업의 정책효과는 배분공식에 의한 단순한 자금이전만으로 극대화되는 것이 아니고 지방의 조직·의회·자치제도 및 행정환경과 긴밀한 네트워크(network)를 형성하고 있는 주체가 관련사업을 주관할 때 비로소 정책효과가 극대화 될 수 있음을 지적하고자 한다.

#### 다. 국고보조금제도

국고보조금제도는 앞의 <그림 6>에서 제시한 바와 같이 중장기적으로는 일반보조금으로 전환되는 것이 바람직하다. 그 과정에서는 일반재원화가 가능한 사업들을 선정하여 점진적으로 지방교부세(경우에 따라서는 지방양여금)로 전환시키는 작업이 요구된다. 이 때 국고보조사업 자체적으로도 영세사업의 통합을 통해 차츰 포괄보조금으로 변화시키는 노력을 할 필요가 있다. 국고보조사업 내에서 사업을 포괄할 경우에는 부처간의 사업포괄은 매우 제한적이고, 대체로 부처 내의 실·국 또는 과 단위로 사업이 포괄될 가능성이 높다.

현 단계에서 국고보조금제도를 전면적으로 일반보조금으로 전환하거나 포괄보조금으로 변화시키는데는 상당한 무리가 뒤따른다. 그 이유는 국고보조사업이 범정부적으로 추진되는 특성을 갖고 있어서 만일 국고보조금제도에 대한 근본적인 구조변화를 단행할 경우 중앙 및 지방정부의 기능과 조직에 일대 변화가 초래되기 때문이다. 한 나라의 보조금제도가 완전히 일반보조금제도 중심체제로 변화되기 위해서는 국가의 경제성장 및 소득증가, 행정의 기본수요 충족상태, 지방자치단체의 재정관리 능력 및 책임성 등 제반 여건이 다 함께 성숙되어야 한다. 이러한 사실을 인식할 때, 국고보조금제도를 단기에 일반보조금 내지 포괄보조금으로 전환하는 급진적인 제도변화는 경제적으로, 사회 형평적으로 바람직하지 않은 결과를 초래한다.

다만, 기존의 400개 이상 되는 국고보조사업의 건수를 100~200개 내외로 통

합할 필요가 있고, 그 과정에서는 중앙정부의 필수정책과 지역간 외부효과와 관련된 사업은 제외하고는 가능한 일반재원으로 전환시켜 지방으로 이전해주는 것이 바람직하다. 이와 함께 입법취지와 달리 근년에 비법정사업 중심으로 운영되고 있는 보조사업을 법정사업 중심체제로 변화시켜 주어야 한다. OECD의 정책권고안(영세 보조금의 통합 및 일반보조금의 개선·확대; OECD, 2003)과 아울러 최근 일본이 기관위임사무를 폐지하고 국고보조금을 일반보조금화 하는 움직임에 주목할 필요가 있다. 다만, 우리와 일본간에는 지방자치의 역사, 경제발전 등 사회적 여건에 상당한 차이가 있기 때문에 우리로서는 중장기적 목표와 실행계획을 구축한 다음 기관위임사무를 단계적으로 폐지하면서 보조사업의 블록화를 도모하는 것이 합리적이다. 구체적인 대안으로, 향후 5개년 목표아래 국고보조금의 60~70% 이상을 일반재원 내지 포괄보조금으로 변화시키는 정책방안을 제시해볼 수 있다. 끝으로, 법적 근거가 마련되어 있는 ‘국고보조금심의위원회’를 활성화시켜 국고보조사업의 합리적 운용을 유도할 필요가 있다.

#### 라. 공동세제도 등

현행 재정이전제도 이외의 새로운 주요 제도-예컨대, 공동세제도-의 도입도 중앙·지방간 재원배분 체계에 중요한 영향을 미친다. 만일 공동세제도를 도입할 경우 국가와 지방은 그 운영방식, 운영주체, 과급효과 등을 둘러싸고 상당한 변화를 겪을 수밖에 없다. 기존 제도와 달리 공동세제도를 도입할 경우 그 용도, 기존제도와와의 관계, 재원, 배분방식 등에 대한 기본골격을 기초수준에서부터 제시·검토해야 하기 때문에 그와 관련된 정책 혼선과 비효율성이 발생할 가능성이 높다.

공동세의 도입과 관련하여 다음의 두 접근을 구분할 필요가 있다. 조세부문에서 지방소비세의 도입이나 국세·지방세의 조정과 관련하여 제시되는 공동세(예: 지방소비세의 도입시 소비세의 중복과세적 특성과 결부된 공동세)와 지방교부세에 상응하는 재정조정제도의 특성을 지니는 공동세제도의 도입을 구분할 필요가 있다. 후자의 경우라면 공동세제도를 도입할 경우 지방교부세가 동 제도에 흡수되거나 교체될 가능성이 있고 그 과정에서 재원, 연동방식(예산, 법정율, 기타), 정부간(중앙과 지방,

광역과 기초자치단체간의 배분문제 등에 큰 변화가 예상된다.

외국사례를 볼 때, 공동세제도는 국제적 공감대가 높은 제도가 아니며 실제 운영 중인 국가는 독일, 모로코 등 극 소수에 불과하다. 아울러 독일 방식의 공동세는 지방자치단체의 자체수입 징수 인센티브를 저하시키는 문제가 있어서 형평화보조금을 가지고 있는 대부분의 나라들은 공동세제도를 회피하고 있다(Bird & Smart, p. 901). 종합적으로 공동세제도는 한국 현실에 부적합하며, 그 제도적 의의와 효과에 의문이 제기된다.

중장기적으로는 남북통일을 염두에 두고 재정이전제도를 구축할 필요가 있다. 특히, 남북간의 경제력 격차가 매우 심한 현실을 인식할 때 향후 남북 지역간의 재정형평화가 효과적으로 이루어질 수 있도록 미리부터 재정자금을 조금씩 비축해 나갈 필요가 있다. 이와 관련하여 미래의 일정시점부터(예컨대, 2008년부터) 재정형평화 기능을 담당하는 지방교부세와 지방양여금의 3% 내외, 그리고 국고 일부를 통일에 대비하는 재정형평화 자금으로 비축하는 방안도 고려할 수 있을 것이다(Lim, pp. 181~2).

#### 4) 조세·재정이전제도간의 선도역할(lead role) 문제 - Digression

자원배분 체계를 재구축 하는 과정에서 조세와 재정이전제도 중에 어디에 상대적으로 중점을 두어야 할 것인지에 대한 합리적 판단이 필요하다. 조세제도와 재정이전제도를 동시에 구조 개편할 경우 어떤 제도가 구조개편의 중심에 설 것인가의 우선순위 결정은 궁극적으로 제도개편, 재정위상, 재정·경제적 과급효과, 조직개편에 영향을 미친다. 예컨대, 조세제도가 선도역할(lead role)을 할 경우 지방소비세와 (또는) 지방소득세의 도입 선택에 따라 재정이전제도의 구조개편에도 영향이 주어진다. 도입세목과 세율에 따라 지방재정의 총량증가와 지역간 세원불균형에 대한 추정이 가능하므로 이에 따라 재정이전제도의 구성 및 역할에 변화가 주어질 수 있다. 마찬가지로, 재정이전제도가 선도역할을 할 경우 조세제도는 재정이전제도의 변화(규모, 제도운영, 구조)에 따른 지방재정의 총량변화 및 과급효과를 토대로 다양한 선택 경로를 채택하게 된다. 예컨대, 일반보조금과 특정보조금간의 상대선택에 따라

신규 지방세의 세목세율 선택에 제약이 주어진다. 구체적으로, 현재 약 5 대 5인 지방세와 이전재정간의 비중에 대한 향후의 방향성 - 예컨대, ①기존체제 유지, ②약 6 대 4 수준 이상의 지방세 중심체제 모색, ③약 4 대 6 수준 이상의 이전재정 중심체제 모색 등 - 을 정립하는 것이 중요하다. 이 모든 것은 주어진 시점에서 제한된 국가재정자원을 둘러싼 제로섬 게임(zero-sum game)에서 비롯되고 있다.

선도역할과 관련하여 한국적 상황에서 고려해야 할 합리적 기준으로는, ①지역간 세원불균등, ②지역간 경제력 불균등, ③조세제도의 결합 여부, ④제도의 정책효과 변수들을 지적할 수 있다. 만일 세원불균등 문제가 심각하고 그것이 지역간 재정불균등을 심화시키는 원인으로 작용한다면 조세제도를 통한 중앙-지방간의 재정조정에는 일정한 한계가 주어져야 한다. 만일 재정이전제도에 대해 선도역할을 부여한다면 재정이전제도가 지역간의 재정자원격차(fiscal resource disparity)를 완화시키고 재정자원 활용의 효율성을 진작시키는 수단으로서 조세제도보다 우월하다는 점을 입증해야 한다.

##### 5) 채무부문의 정부간 자원배분

지방채발행과 관련된 각종 허가 및 지원·감독장치 - 발행규모, 대상사업, 발행조건, 정책용자, 기타 - 는 정부간 재정관계와 자원배분 체계에 영향을 미친다. 전통적으로 보수적인 지방채 발행정책을 견지해온 결과 지방채 발행규모가 지방재정의 5% 미만인 현 상황에서는 정부간 재정관계에서 지방채부문이 지니는 중요성은 크지 않다. 그러나 앞으로 지방분권이 가속화되면서 현재보다 적극적인 지방채제도가 채택될 경우 중앙-지방간의 자원배분 체계는 지방채부문을 통하여 상당히 달라질 가능성도 있다. 그 이유는 지방채의 발행규모가 커지면 지방재정에서 원리금이 차지하는 비중도 늘어나게 되고 이것은 궁극적으로 중앙과 지방의 재정규모와 운영방식에 영향을 미치기 때문이다.

여러 가지 재정지표와 비교할 때, 지방채 발행규모는 현재의 2~3배 규모로 확대되더라도 거시경제의 불안정성이나 연성예산제약(soft budget constraint)의 문제를 초래하지 않을 것으로 예상된다. 지방재정의 총량(2002년)이 약 90조원 규모

이고 지방세수입이 28조원임을 감안할 때 지방채 발행규모가 10조원 내외 규모로 확대되더라도 거시적인 재정문제는 발생하지 않는다. <표 7>에 나타난 바와 같이 지방채 발행액은 GDP의 1% 미만이고 지방세입과 지방세수입의 각각 3.4%, 12.1%에 불과하다.

다만, 지방채시장의 확대과정에서 지방채승인제도를 완전히 폐지하는 정책은 당분간 삼가야 한다. 참여정부의 지방분권정책에 힘입어 일각에서는 지방채승인제도의 완전폐지를 주장하고 있으나, 선진국의 사례와 지방채시장의 미성숙 그리고 자치단체의 재정안전장치 미비 등을 고려할 때 동 제도는 부분적 또는 단계적 완화·폐지를 추진하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다. 예컨대, 자치단체별 총액한도제 도입이나 사업부문별 승인제 폐지 또는 양자의 정책혼합을 당분간 추구하는 것이 합리적이다. 선진국의 경우에도 대부분 지방채발행과 지방의 외채발행에 대하여는 허가제 내지 보수적 접근을 취하고 있고, 영국과 일본도 최근에 와서야 지방채발행에 대해 지방의 자율성을 존중하는 방향으로 정책을 선회하였음을 상기할 필요가 있다.

<표 7> 주요 변수 대비 지방채 발행액(2001년도 결산 기준)

총세입 대비 지방채발행	지방세수 대비 지방채발행	GDP 대비 지방채발행
3.4%(4.2%)	12.1%(13.6%)	0.6%

주 : ( )안의 수치는 2002년도 최종예산액을 기준으로 산정한 것임.

#### 6) 지출부문의 정부간 재정관계

현재 우리나라에는 중앙·지방재정의 거시적 틀 안에서 두 부문의 지출(사업, 프로그램 등)을 연계하는 재정시스템과 주체가 없다. 중앙정부는 자치단체가 수행하는 일정규모와 특성의 투자사업(대규모 자체사업, 국고보조사업, 양여금사업, 지방채사업)에 대하여 투자심사와 예산회계상의 감독을 하고 있지만, 이것이 중앙·지방간의 재정체계와 긴밀히 연계된 것은 아니다. 예를 들어, 국가사업과 지방사업간에는 사업의 계획·예산편성·성과평가·환류의 주요 과정에 있어서 중앙·지방간의 연계관계가

매우 취약하며, 그 결과 이를 통한 자원배분 체계의 역할도 미약한 실정이다.

지출부문의 정부간 자원배분 체계는 조세나 보조금제도의 구조변화와 같이 자금의 직접적인 이동과는 관련이 적고, 재정의 자율성 및 책임성과 연관된 각종 재정관리제도의 운영과 관계가 깊다. 향후 지출부문에서의 바람직한 재정관계는 각종 지방재정관리제도를 적극적으로 보완·개선해줌으로써 구축될 수 있다. 여기에는 예산편성지침, 중기재정계획, 투융자심사제도, 재정통계 및 분석제도, 성과예산, 성과감사 등이 포함된다. 이 중에서도 특히, 지방재정에 통합재정제도(Government Finance Statistics: GFS)를 도입함으로써 지방은 물론 국가단위에서 효과적인 재정통계분석 시스템을 구축하는 문제가 중요하다<sup>12)</sup>.

마지막으로, 지출부문에서의 정부간 재정관계를 설정하는데 있어서는 무엇보다도 각 정부단위별로 분명한 지출책임(즉, 세출기능)을 부여하는 일이 중요함을 인식해야 한다. 이 때 지출기능의 정부간 할당에 있어서는 보충성의 원칙(subsidiarity principle)을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

## IV. 결론

본 논문은 지방분권시대에 적합한 중앙-지방간 자원배분 체계의 구축방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 정부간의 자원배분 체계는 국가와 시대에 따라 다양한 양상을 보이므로 문제는 결국 우리의 체질과 여건에 맞는 시스템을 어떻게 구축할 것인가 하는 이슈로 귀착된다.

정부간 자원배분 체계의 구축에 앞서 본 논문은 우리나라의 재정분권 수준을 측

12) 현재 중앙정부는 IMF의 통합재정제도(GFS)를 채택하고 그에 따른 재정분석을 실시하는 반면 지방은 지방예산회계제도로부터 생성되는 재정통계를 토대로 재정분석을 실시하고 있다. 그 결과 현재 우리나라에서는 중앙-지방재정을 통합하여 객관적으로 비교 분석할 수 있는 통계분석체계가 없다. 따라서 국가단위의 총체적 재정관리(aggregate fiscal management)에 제약과 한계가 존재한다. 특히, 지방단위에서 통합재정통계가 정리되지 않아서 자치단체 활동이 총 재정위상(fiscal position)에 미치는 영향을 공정하고 정확하게 파악할 수가 없을 뿐 아니라 재정의 장기 안정성(sustainability) 관리에 애로가 발생한다(OECD, 2003).

정해보았고, 그 결과 우리의 현 주소가 상대적으로 낮은 재정분권의 상태에 있음을 확인할 수 있었다. 아울러 본 논문에서는 정부간 자원배분에 영향을 미치는 주요 관계요인에 관하여도 살펴보았는데, 이들은 크게 세입(조세부문), 재정이전제도, 채무, 지출 및 기타부문으로 구분될 수 있다.

재정분권은 비단 지방분권을 지향하는 참여정부의 국정기조를 고려하는 차원에서 뿐 아니라 국가재정자원의 효율과 형평을 제고하는 차원에서 가속화되어야 한다. 이와 같은 관점에 입각하여 본 논문은 재정분권에 적합한 중앙과 지방간의 자원배분 체계를 모색해보았고, 그 주요 결론은 다음과 같다.

(1) 지방자치단체의 조세자율성(tax autonomy)을 제고하는 방향으로 조세분권이 추진되어야 한다. 대체로 말해 국세와 지방세의 비중은 현재의 8 대 2 수준에서 7 대 3 수준으로 변화되는 것이 합리적이며, 이를 추구하는 과정에서는 단계적 세제분권을 추진하는 것이 바람직하다.

(2) 재정이전제도 부문에서는 지방재정의 자율성과 안정성을 높여줄 수 있는 방향으로 자원배분 체계가 구축되어야 하고 이를 위해서는 기존의 특정보조금 위주로 부터 일반보조금 중심체제로 제도전환이 있어야 한다. 아울러 중장기적으로는 일반보조금을 경상일반보조금과 자본일반보조금으로 구분 접근해볼 필요가 있다.

(3) 자원배분 체계의 구축과정에서는 조세제도와 재정이전제도간에 수평적 연계 관계를 형성해주어야 하며 아울러 두 제도 중 어떤 제도에 선도역할(lead role)을 부여할 것인지를 결정해야 한다.

(4) 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제도에 대해 상당한 수준의 구조변화를 단행해야 하며 특히, 양여금제도는 정체성 확보와 더불어 독자적인 포괄보조금으로 개선 발전시킬 필요성이 있다.

(5) 공동세제도는 제도적 결함과 국제 사회의 공감대가 낮은 점 등으로 인해 우리의 실정에 부적합하다.

(6) 향후에는 정부간 자원배분에서 채무부문이 차지하는 중요성이 증가할 가능성이 높으므로 이에 대한 대응이 필요하다.

(7) 예산회계제도와 각종 재정관리제도를 재정지출의 자율 및 책임성과 결부된



재원배분수단으로 인식하고 접근하는 정책전환이 요구된다.

끝으로, 정부간 재원배분문제는 정치적 과정(political process)을 통과해야 하고, 일단 정치적 결정이 이루어지면 그 후에 제도변화를 모색하기가 매우 어려운 특성을 지닌다. 따라서 그 구상과 실천에 있어서 이해관계자의 공감을 이루어내는 인내와 신중함이 요구된다. 아울러 정책대안을 모색하는 과정에서 중앙정부가 일방적으로 주도해서는 안되며, 지방자치단체 또한 내부로부터 자기위상을 재정립하고 재정책임을 완수하는 새로운 노력과 거듭남을 보여야 한다.

#### 참 고 문 헌

- 박완규, “지방분권에 대비한 국가와 지방재정의 연계 운영방안,” 미발표 논문, 2003.
- 박정수, “지방재정 자율성과 책임성 확보방안,” 미발표 논문, 2003.
- 원윤희, “지방분권화와 지방재정 및 지방세제 발전방안,” 한국지방재정학회, 2003년도 춘계정기세미나 발표논문, 2003.
- 임성일, “지방재정의 건전성 제고방안,” 한국지방재정공제회·한국재정학회·한국지방재정학회 세미나 발표논문, 2001.
- 임성일, “국가와 지방의 재정·세제 연동에 관한 논의,” 제2차 지방분권 워크숍 발표 논문, 한국지방행정연구원·행정자치부, 2003.
- 조세연구원, *지방재정조정제도의 개편방안*, 2000.
- 한국지방행정연구원, *성과측정을 위한 지방예산회계제도의 기반정비 방안*, 2001.
- 기획예산처, *예산개요; 예산개요 참고자료*, 2003; 각 년도.
- 행정자치부, *2003년도 지방자치단체 예산개요*, 2003; 각 년도.
- 통계청, *한국의 사회지표*, 2002.

- Anderson, John E., *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, 1994.
- Bahl, Roy, "Implementation Rules for Fiscal Decentralization," Working Paper 99-1, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, 1999.
- Bird, R. M. and M. Smart, "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," *World Development*, Vol. 30, No. 6, 2002.
- Break, G., *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institution, 1980.
- Buchanan, J. M., "Public Finance and Public Choice," In *Readings in State & Local Public Finance*(edited by Dick Netzer and Matthew P. Drennan), Blackwell, 1997.
- Dana Weist, "Decentralization and Public Expenditure Analysis and Management," PRMPS, 2002(dwesit@worldbank.org).
- ICMA, *Management Policies in Local Government Finance*, 4th ed., 1996.
- Gramlich, Edward. M., "The Economics of Fiscal Federalism and Its Reform," In *Readings in State & Local Public Finance*(edited by Dick Netzer and Matthew P. Drennan), Blackwell, 1997.
- Gramlich, Edward M., "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature," In *the Political Economy of Fiscal Federalism*, edited by Wallace Oats, Lexington Books, 1977.
- IMF, *Supplement to the Government Finance Statistics*, 2002.
- IMF, *Government Finance Statistics*, 2002.
- IMF, *A Manual on Government Finance Statistics*, 2001.
- Lim, Sung-Il, "Reform of the Intergovernmental Fiscal Transfer System in a Changing World: The Case of Korea," KALF·IMF Conference, 2002.
- Oakland, W., "Fiscal Equalization: An Empty Box," *National Tax Journal*, Vol. 47,

1994.

Oats, Wallace, "An Economic Approach to Federalism," In *Fiscal Federalism*,  
Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OECD, *Korea Report*, 2003.

Schneider, Martin, "Local Fiscal Equalization Based on Fiscal Capacity: The Case  
of Austria," *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 1, 2002.

Ter-Minassian, T., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997.

Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political  
Economy*, Vol. 64, 1956.