

한국재정·공공경제학회(회장 : 중앙대 박완규교수)가 주최하는 2003년도 정책토론회가 10. 10(금) 14 : 00 은행회관 국제회의실(2F)에서 개최되었다.

이날 토론회에서는 ①부산대학교 최병호교수가 『재정분권과 중앙-지방간 기능 및 재원의 배분방향』 ②서울시립대학교 원윤희 교수가 『자율과 책임의 원칙에 입각한 지방 재정시스템 구축』이라는 주제 발표와 토론이 있었다.

본글은 정책토론회서 발제된 2개의 논문이 발전방향이 정부혁신·지방분권위원회에서 추진하고 있는 지방재정분권 방안으로 검토되고 있어 지방재정의 실무 담당자들의 참여와 이해가 필요하다고 생각되어 요약정리한 것이다.

(정리 : 전용환 / 행정자치부 행정사무관)

□ 재정분권과 중앙-지방간 기능 및 재원의 배분 방향

1. 서론

우리나라는 지난 10년동안 많은 비용을 지불하면서 지방자치와 지방분권의 학습기간을 가졌으며, 참여정부 출범과 더불어 지방분권은 국정운영의 기초이자 시대적 과제로 등장하였다.

지방분권과 관련하여 중앙집권적 국가운영이 가져온 불균형적 지역발전, 수도권과 비수도권의 격차등 여러 가지 문제점을 시정하려는 경제적 측면에서 재정분권에 관심이 높아가고 있다.

재정분권은 ① 지출기능의 배분 ② 재정수입의 배분 ③ 정부간 재정이전 ④ 하위정부의 채무발행을 국가의 정책목표를 가장

잘 달성할 수 있도록 정부간 재정관계를 어떻게 디자인하는 가에 있다.

우리나라의 경우 지방분권이 그동안 논의만 무성했지 가시적인 성과가 없어 지방의 입장에서는 투쟁을 통해서라도 쟁취해야 할 매우 절실한 과제로 인식하고 있다.

⇒ 중앙과 지방자치단체가 대체로 동의하는 기본적인 지방분권의 추진방향과 단계별 및 시기별 세부시행 시책이 조속히 마련되어야만 중앙과 지방간, 그리고 국가전체적인 소모적 갈등을 최소화 할 수 있다.

2. 재정분권의 현황과 정부간 재정관계 설계의 기본틀

가. 재정분권의 현황

기능의 배분은 재정지출 책임에 있어 지

방은 자원배분기능, 중앙은 소득분배, 경제성장, 안정화기능을 담당해야 한다는 것이 전통적인 견해이다.

- 중앙집권적 전통이 강한 우리나라의 경우는 지방자치제로 전환과 함께 지방이 담당해야 할 기능이 확인되고 점진적으로 이양이 추진되고 있으나 아직은 미비한 수준이다.

재원의 배분은 ① 세원의 배분 ② 이전재원의 규모 ③ 배분방식으로 구분됨. 특히 세원의 배분에 있어 풍부하고 신장성이 높은 세목은 국세로, 비교적 안정적이긴 하나 세원이 빈약한 재산과세는 지방세로 편성되는 경향이 있다.

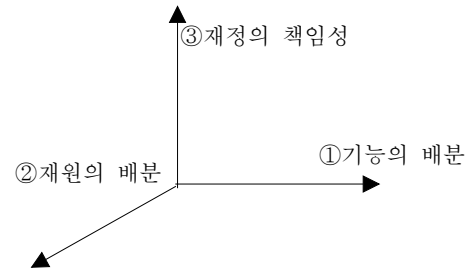
- 우리나라 지방재정규모는 지방재정의 담당하는 기능에 비해 부족(① 지방교부세를 통한 재정부족액 충족률이 80% ② 재정지출중 자체투자비 비율이 20%미만 ③ 지방세수입으로 인건비 미해결 단체가 자치단체 절반이상)
- 재정의 책임성을 확보하기 위해서는 공공서비스의 공급에 필요한 재원을 기본적으로 수혜자인 주민들의 부담으로 조달되어야 한다.

- 우리의 경우 지방세가 가격기능을 거의 담당하지 못하며 증가된 재정 수요를 이전재원의 확보로 해결하려는 경향으로 자치단체의 재정적 책임성이 낮은 것으로 평가된다.

우리나라의 재정분권의 수준은 ① 기능배분 ② 자원배분 ③ 재정의 책임성에 있어서 매우 낮은 것으로 평가된다.

- 따라서 단기적으로는 실천가능성,

중·장기적으로는 분권화의 논리와 이상에 적합한 방향으로 대안을 모색하는 시기적 접근 필요하다.



나. 정부간 재정관계 설계에 관한 접근의 틀

기능 배분	① 정부와 시장의 역할 배분 ⇒ 민영화 대상기능의 선정 ② 중앙과 지방의 지출책임(기능)배분 ⇒ 지방정부 담당 역할
자원 배분	③ 국세와 지방세간 세원배분 ⇒재정 책임성 확보 ④ 의존재원의 성격·규모·배분방법
재정적 규칙	⑤ 지방채 발행권의 통제 범위 ⑥ 지자체의 자율권과 중앙정부의 감독수준

3. 바람직한 정부간 재정관계 설정의 기본방향과 과제

가. 기능의 배분

기능(지출책임)배분이 재원의 배분과도 직결되지만 지방정부의 책임성과도 밀접한 관계가 있으므로 명확한 기능 배분이 필요하다.

- 중앙과 지방의 기능이 명확히 구분되

어 있어야만 지방정부의 역할에 대한 주민의 이해와 자신들이 납부하는 지방세와 공공서비스가 연계된다는 것을 인식할 수 있고 이를 통해 지방세의 가격기능이 작동할 수 있다.

공공서비스 가운데 민영화 대상사업의 시장이양을 통하여 서비스 공급상의 효율성을 높이고, 정부재정의 압박을 해소할 수가 있다.

중앙-지방간 기능 배분은 이론적 기준, 선진국의 경험을 토대로 역사적·정치적·규범적인 차원에서 형성된 현직의 기능배분 상황을 전면적으로 재검토보다는 단계적인 추진이 필요하다.

- 3622개 이양 대상단위 사무중 779건이 이양 확정되고, 실제 227건 이양된다.

나. 재원의 배분

재원의 배분은 기능의 배분과 연계하여 이루어져야 하며 재정분권을 위해서는 「지방세중심의 지방재정구조」와 「지방세의 가격기능」이 필수 불가결한 조건이다.

- 따라서 국세의 지방이양을 통하여 지방세 중심의 지방재정구조를 정착시켜 나가는 것이 당연함. 그러나 지방세가 가격기능을 담당하지 못하면 추가적인 재정수요에 대하여 지자체는 이전 재원의 추가적 확보를 먼저 고려하게 된다.

이렇게 볼 때 단기적으로 현재의 기능배분상태에서 지방재정 부족분을 보완하고, 국세의 지방세이양은 지방소비세 신설만

검토, 향후 지방세의 구조조정(지방세구조 및 부과체계의 개선, 국세와 지방세의 세목 교환, 과세자주권 활용의 유도등을 포함)의 절차가 활발하게 진행됨으로써 점진적으로 지방세 중심의 구조로 나아가는 것이 바람직하다.

다. 자원배분의 방향

1) 국세의 지방세이양, 세목 조정 등 국세의 지방세이양은 지방재정 확충뿐만 아니라 책임성 강화 측면에서도 필요, 부가가치세의 일정부분을 이용한 지방소비세 도입 방안이 있다.

- 장점 : 풍부한 세원, 지역간 세원 배분의 상대적 형평성, 다소간의 응익성
- 문제점 : 지역간 세수격차가 심함(서울 경기지역의 세수64%, 광역시포함할 경우 88%, 2001년).
- 배분방법 : 부가가치세에 세원공유 형태로 부과, 인구등을 기준으로 형평성을 고려 배분(기초는 조정교부금, 재정보전금의 배분방식 채택)

◇세목조정

- 레저세의 경우 : 지역간 세수불균형이 심각하며 사행행위에 대해 지방세를 부과하기보다는 특별소비세(국세)를 부과
- 등록세의 경우 : 등기 또는 등록에 관한 국가의 인정을 받는 행위에 대한 과세이므로 국세를 부과

◇세수불균형 완화

- 지역개발세 개편

- 현행 지역개발세원 : 지하수, 발전용수, 지하자원, 컨테이너등 4개
- ※ 징수액기준 부산등 3개 지역이 전체 지역개발세 수입의 90% 상회
- 최근 새로운 세원 추가 요구 : 벌크화물(인천), 내륙컨테이너(의왕), 관광세(강원,충북,제주), 원자력발전(부산, 전남, 경북)

2) 지방교부세 문제

보통교부세는 자치단체의 재원보전과 재정 형평화를 목적으로 하는 일반재원으로 그 배분 방식이 객관적이고 공정해야 한다.

- 현재의 기준재정수요액 산정방식을 정확성, 객관성, 공정성측면에서 대폭개선필요하다.

단기적인 지방재정 확충 방안으로 지방교부세의 법정률을 인상하는 것이다.

- 보통교부세의 재정부족액 충족율이 80%미만이기 때문에 재정수요와 재정수입간의 격차조정을 위해 지방교부세가 증가되어야 한다.
- 또한 기준재정 수요액의 실제 세출액 반영 비율이 50%미만이고, 기준재정수입액 산정상의 기준세율 반영률은 80%인 점을 고려할 때 재정부족액은 과소평가
- 단기적으로 지방소비세가 신설될 경우 지방교부세의 확충은 지방양여금 제도 개선과 맞물려 그 재원의 일부(지역개발사업분)를 이용하는 것이 바람직하다.

지방교부세의 재원은 현재 내국세의

15%로 되어 있으나 소득세, 부가가치세, 법인세등 주요 조세의 일정비율로 하자는 주장이 나오고 있다.(내국세 전체의 신장율에 비해 높고, 내국세가 법정개념이 아니라는 점)

- 세수의 신장성이 높다는 것은 역으로 경기 하강기에 세수감소정도가 심하다는 것을 의미하므로 지방재정의 안정성 저해 우려가 있다.

지방교부세의 1/11로 정해진 특별교부세는 그 배분 방식이 투명하지 못하고 재량적이라는 점에서 비판을 받아왔다.

- 1조원이상 규모의 특별교부세의 일부를 보통교부세로 전환, 재정보전기능과 재정 형평화기능 강화 필요하다.
- 다만 예기치 못한 재해나 불가피한 지방 재정수요 발생에 대비, 특별교부세의 준치가 필요함. 이 경우에도 엄격한 배분기준과 투명성을 제고하여야 한다.

자본보조 전용 지방교부세제도 도입 필요성

- 장기적으로 지방교부세 가운데 일부를 자치단체가 자본투자에 전적으로 사용할 수 있도록 하는 자본 투자 전용 일반 재원을 교부하는 것으로 자치단체가 자율적인 판단으로 자본투자 프로젝트를 수행할 수 있도록 하는 것이다.
- 일반재원으로 교부되는 자본보조금이 효율적으로 사용하도록 유도하기위하여 자본 투자사업의 적정성 평가, 성과평가제도 등 별도의 제도적 장치가

마련되어야 한다.

3) 지방양여금 문제

행자부의 지방양여금의 폐지 방안은 지역 개발사업분과 도로정비사업분은 ⇒ 지방교부세재원으로 수질오염 방지사업분과 청소년 육성사업분은 ⇒ 국고보조사업으로 농어촌지역 개발사업분은 ⇒ 국가균형발전 특별회계에 포함한다.

지방양여금은 대상사업의 부적절성(청소년육성, 수질오염방지), 사실상 재정보전 역할(지역개발사업), 목적의 달성(도로정비), 지방비부담, 심사에 의한 배분, 재원의 불안정성등의 이유로 논란의 대상이 되어 왔다.

- 이론적으로나 실제적으로 그 역할이 인정되어 폐지하기보다는 그 정체성을 살리고 포괄보조금으로 개선해 나가는 것이 옳다는 점에서 대체적인 합의가 이루어지고 있다.

지방양여금은 단기적으로 대상사업의 조정, 지방비 부담 삭제, 공식에 의한 배분을 통하여 포괄보조금화 함으로써 사회간접자본의 균형적 공급이라는 본래 목적 수행, 중장기적으로는 지방교부세의 자본보조 일반 보조금으로 편성됨이 바람직하다.

4) 국고보조금의 문제

현행 국고보조금제도는 ① 대상사업의 부적절성 ② 유사 영세사업의 난립 ③ 과도한 지방비부담 ④ 과다신청 등 많은 문제점이 있다.

국고보조금제도의 개선은 편익의 지역간

과급이 발생하는 공공재에 대한 재원보조라는 원칙에 충실하여 대상사업을 정리하는 것이 우선 과제이다.

- 유사 소액 보조사업의 통폐합과 실질적인 지방사무 성격을 가진 사업, 순수 국고보조사업(편익의 과급이 발생하는 사업), 중앙정부의 경비부담 차원의 사업(사무위임과 연관된 사업)을 구분 특정보조금인 국고보조금의 역할과 재원을 줄이고, 지방교부세를 확대하는 방향으로 개편해 나갈 필요가 있다.

라. 재정 책임성 확보

우리나라의 지방세는 공공서비스에 대한 가격기능이 미약하고, 선거를 의식한 자치단체장은 과세권의 활용을 피하고 이전재원의 확보를 통해 재정수요를 해소해 나갈 가능성이 있어 상대적으로 재정의 책임성이 낮다고 본다.

지자체가 이전재원을 통해 비용을 부담해야 하는 경우 그 부분에 대해서는 중앙정부에 대해 책임을 질 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

지방채 승인제도를 폐지하거나 완화하자는 일부 견해에 대해서 지방채 발행권의 남용이 궁극적으로 거시경제적 안정성 저해 우려가 있으므로 신중히 접근해야 할 것이다.

□ 자율과 책임의 원칙에 입각한 지방재정시스템 구축

1. 서론

정부혁신지방분권위원회(지방분권전문위원회, 재정세제전문위원회)에서는 지난 7월 「지방분권 추진 로드맵」을 마련 지방분권 추진 기본 청사진을 제시하였다.

- 그 핵심은 중앙권한을 획기적으로 지방에 이양하고, 재정측면에서도 재원의 이양과 자율성 강화를 통해 재정분권을 이루어 자율과 책임의 메카니즘을 통해 자원배분의 효율성을 높이는 데 있다.

우리나라의 경우 1988년 지방자치법의 전문을 개정, 법적인 틀을 정비하고 1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 지방자치 단체장이 선출되어 지방자치의 과정을 걷고 있다.

- 그동안 지역특성에 맞는 창의적인 시책 개발로 행정서비스의 질적향상을 가져왔지만 낭비적인 재정운영, 인사권의 남용, 지역난개발등 부정적인 측면도 있었다.
- 지방분권화를 통하여 기대하는 성과를 충분히 나타나도록 하기 위해서는 지방재정운영의 자율성과 책임성이 균형 있게 확보될 수 있도록 제도적 장치의 마련이 필요하다.

2. 지방자치시대 우리나라 지방재정 현황과 문제점

가. 지방 재정의 문제점

권한과 재원이 중앙에 집중되고 지방재정은 영세하고 구조적으로 취약하며 자치단체간 재정력 격차가 심하다.

이전재원 운영방식에 있어 투명성, 자율성이 부족하고 지방예산등 지방재정운영에 중앙통제가 심하다.

지방의 재정책임성이 부족하며, 재정운용 성과를 분석, 평가할 수 있는 사후관리 시스템이 부족하다.

나. 자율성 측면

열악한 지방재정이 자치단체의 자율성을 더욱 저해

- 예산편성 지침이나 기채승인권등 제도적인 측면보다도 본질적으로는 지방세 수입으로 인건비도 해결할 수 없는 단체가 60%를 넘는 현실에서 자치단체가 자율적으로 원하는 사업을 추진하기가 곤란하다.

국고보조금 정비를 중앙정부의 기능조정 및 지방이양을 위한 핵심 수단으로 활용

- 국고보조금사업을 지방이양, 그 재원을 일반재원인 지방교부세로 전환

다. 책임성 측면

지방재정의 책임성은 좁게는 재정관리 측면에서 회계적으로 적합하고, 합법적이며, 투명하고 건전하게 재정을 운영하는 것

을 의미한다.

- 본질적으로는 지역주민들로 하여금 제공받는 서비스에 부합하는 재정부담을 하도록 함으로써 궁극적으로 적정한 자원 배분이 이루어지도록 하는데 그 의미가 있다.

우리나라의 경우 중앙 의존적인 지방재정 구조하에서 지방세의 가격기능이 거의 발휘되지 않고 있으며 국민들은 자기가 소비하는 공공서비스의 가격을 중앙의 지원만큼 낮게 인식하게 되고 이로 인해 과도한 공공서비스 수요를 발생함으로서 자원의 효율적 배분을 저해하고 있다.

3. 지방재정의 자율성과 책임성 제고를 위한 정책 제언

가. 주요 정책방안과 쟁점

행정자치부의 경우 지방분권화 추진을 위하여 8개분야 313개 단위 업무중 94개를 정비계획

- 즉시처리 18, 단기과제 29, 중기과제 47

지방재정의 가장 큰 현안은 열악한 재정기반을 확충하는 것으로 ① 지방교부세의 법정 교부률을 인상하는 방안과 ② 지방소비세 등 지방세원을 확충하는 방안이다.

- 전자는 일반재원주의, 후자는 자주재원주의이나 후자가 자율과 책임을 바탕으로 하는 지방자치의 메카니즘에 부합. 국가가 수행하고 있는 사업 중 ① 명백히 지방사무인 경우 ② 중앙정부의 기능조정과 연계하여 대상 사무가 지방으로 이양되는 경우 ③ 소액사업으로 국고보조의 실익이 낮은 경우 지방 교부세로 전환 지방의 실질적 자율권 제고 필요하다.

- 이 경우 국가적 필요성에도 불구하고 지방에서의 우선순위가 낮은 사업의 경우 추진대책도 고려해야 할 것이다.

지방재정의 책임성 강화를 위해서 재정관리측면에서 지방재정분석·진단제도 등 사후적 평가를 강화하고, 재정투명성 확보를 위한 복식부기제도 도입, 지방채 발행시 신용평가제 도입 등의 방안이 제시되고 있다.

지방재정분야	지방세 분야
① 지방자치단체 예산편성기본지침(폐지/법/중기)	① 지방세 감면조례허가(폐지/법/중기)
② 지방채 개별 발행승인(폐지/법/중기)	② 건물 과세표준제도 개발 및 표준지침 시달(일부이양/대령/중기)
③ 지방공기업 예산편성 공동지침(일부위임/법/중기)	③ 토지 과세 표준제도 개발 및 표준지침 시달(일부이양/대령/중기)
④ 지방공사 공단 사채 발행승인(위임/법/중기)	④ 종합토지세 과세표준제도개발 및 표준지침시달(일부이양/법/중기)
⑤ 지방공사, 공단 설립 운영지침(위임/계획/중기)	
⑥ 공영개발사업 공사채 승인 및 사후관리(일부위임/법/중기)	
⑦ 지역 개발기금 운용계획승인(일부이양/법/중기)	

특히 행정자치부에서는 지방예산운영의 자율성과 책임성을 확보할 수 있도록 2004 지방예산편성기본지침에서 주민참여형, 예산편성제도, 예산편성결과 주민공개확대, 기준경비의 자율화 및 탄력성부여, 부서별 예산편성운영의 자율성을 확대해 나가고 있다.

나. 지방재정의 자율성과 책임성 제고를 위한 정책 방안

지방분권화의 원칙은 자율과 책임이라는 기본원칙을 바탕으로 지방재정시스템의 골격을 논의해야 함.

1) 지방세의 가격 역할 제고 방안

지방세의 가격역할이란 지자체의 서비스 공급수준변화에 따른 지출수준 변화가 지방세 부담수준의 변화로 연계되어 해당서비스를 소비하는 주민들이 그 부담을 인식

하게 하는 것이다.

지역주민들이 부담하는 비중이 높은 주요세목들의 세율수준이 매년 세출예산과 연계되어 결정 될 수 있도록 하는 방안

- 구체적인 실행세율의 수준은 예산의회에서 세출 예산의 결정과 연계하여 자치단체조례로 매년조정

※ 지방세의 가격기능이 발휘될 수 있도록 이전 재원배분의 투명성과 조기 배분도 필요.

2) 재정정보의 공개와 주민들의 책임있는 참여 확대

자율과 책임의 지방재정 메카니즘이 잘 작용하기 위해서는 주민들이 재정운영에 대한 내용을 적절히 인식하고 그 결정과정에 책임있는 자세로 참여하는 것이 매우 중요

- 주민들의 참여는 집단 민원식의 참여라기보다는 건전한 자치의식을 지닌 시민으로서의 참여가 필요. ☺

