

## 지방교부세제도의 개편방안

김 수 근

아주대학교 명예교수

### I. 지방분권과 재정분권의 추진

노무현 정부에서는 지방분권 추진을 국정 개혁과제의 최우선과제로 제시하고 있으며 최근에는 그 추진방향으로 7대 기본과제와 20대 주요과제를 설정하여 구체적인 추진일정인 “로드 맵”을 발표한 바가 있다. “획기적인 재정분권의 추진”은 이들 7대 기본과제의 하나이며 지방교부세제도의 개편은 재정분권의 핵심과제로 제기되고 있기 때문에 이 시점에서 이 지방교부세제도의 개편문제를 재점검하여 바람직한 개편방안을 제시해 보기로 한다.

지방분권을 위해 바람직한 재정분권이라면 원칙적으로 지방정부의 지출결정이 지방정부내의 민주적인 절차에 따라 자율적으로 결정될 수 있고 그 지출 프로그램을 감당할 수 있는 재원을 지역주민이 자체적으로 책임지고 부담하는 상황을 의미할 것

이다. 지방자치의 이념인 분권과 자율, 자기책임의 원칙을 재정적으로 구현하자면 지방정부 지출의 전부는 아니더라도 그 대부분을 자체적으로 부담·조달함으로써 지역주민들 스스로가 결정한 공공재 공급으로 인한 수혜규모에 알맞는 비용부담을 자체적으로 감당하는 체제가 되어야 한다는 뜻이다.

그러나 우리나라 지방재정의 현실은 거의 대다수의 지방정부에서 수입의 대부분을 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 것이 사실이다. 지방자치단체가 결정한 지출프로그램을 추진하기 위해 필요한 재원을 자체적으로 조달할 수 있는 능력을 나타내는 지표인 재정자립도를 보면 2003년도의 경우 전국평균이 56.2%에 불과하며, 50%이하의 지방정부가 179개로 전체의 79%를 차지하고 있다. 그 중에는 재정자립도가 14%인 전남도, 13.5%인 나주시, 7.2%에 지나지 않는 신안군 등 최저 수준의 지방정부 들도

포함되고 있다. 지난 몇 년간의 분권화 노력으로 지방정부에서 이제 지출은 어느 정도 자율적으로 결정할 수 있게 되었으나 그 지출결정에 수반되는 소요재원의 50% 이상 또는 80%이상을 지역주민의 부담이 아닌 중앙정부로부터의 이전재원으로 충당하는 제도에서는 재정에 대한 책임성과 건전성을 기대하기는 어려울 것이며 실질적인 지방자치권을 기대할 수 없게 된다.

이 현실은 일반적으로 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재정력 불균형과 지방정부간의 극심한 수평적 재정력 불균형 때문에 나타나는 문제로 파악되고 있다. 수직적 재정력 불균형은 국세와 지방세의 비율이 80 : 20으로 지방세 비중이 지나치게 낮은 우리나라의 조세구조 때문인 것으로 설명되고 있다. 수평적 재정력 불균형은 고속 경제발전과정에서 중앙정부가 추진한 거점 중심의 개발정책의 결과로 지역별 경제력에서 극심한 격차가 나타나게 되었기 때문인 것으로 이해될 수 있다. 그 결과로 성장 거점인 대도시 및 그 주변의 지방정부들과 성장거점에서 거리가 먼 지역의 지방정부들과는 기본 경제력에서 큰 격차를 보이게 되었고 재정력에도 큰 격차를 나타내게 되었다.

이와 같은 재정력의 수직 및 수평적 불균형을 완화하고 모든 지방정부에서 일정수준의 공공재를 모든 국민에게 공급할 수 있도록 설계된 제도가 지방재정조정제도이며 그 핵심이 지방교부세라 할 수 있다.

## II. 재정분권화를 위한 지방재정의 개혁방향

재정분권화는 지방정부에서 지출을 자율적으로 결정할 수 있고 그에 소요되는 재원을 자체재원으로 조달할 수 있을 때 그 목표가 달성되는 것으로 이해할 수 있다.

지방정부의 자율적인 지출결정과 그에 수반되는 주민부담이 명백하게 연계될 때 지방재정의 책임성이 확보될 수 있고, 소요재원이 지역내에서 자율적으로 조달될 때 비로서 실질적인 지방분권이 이루어지는 것으로 해석할 수 있기 때문이다. 그렇다면 재정자립도가 낮고 국가로부터의 이전재원에 크게 의존해야 하는 현재의 지방재정을 재정분권화 방향으로 개혁하자면 무엇보다 먼저 지방정부의 자주재원이 획기적으로 확충되는 제도개혁이 이루어져야 한다.

자주재원의 확충방안으로는 무엇보다도 현행 조세체제의 개편을 통하여 지방세의 세원을 획기적으로 확충하는 것이 필수적이다. 2003년 기준으로 지방세 규모는 28.8조 원으로 총 조세 142.4조 원의 20%에 불과한 취약한 규모이며 지방재정의 37%를 담당하는데 그치고 있다. 지방세의 확충은 현행 국세 중 일부를 지방세로 이양하는 방법, 또는 지방소비세와 지방소득세를 신설하면서 국세인 부가가치세와 개인소득세의 세원 중 일부를 이양하는 방법 등이 현재 논의되고 있다.

현재 지방재정의 25.6%를 담당하고 있는 세외수입의 확충노력도 강화되어야 할 것이

다. 각종 사용료와 수수료의 현실화, 과태료와 과징금의 징수강화, 일부 인허가 등 무료 서비스의 유료화 등을 통하여 세외수입의 기반을 확대하여 자주재원의 확충에 기여할 수 있을 것이다.

현행 지방교부세가 지방정부의 일반재원으로 제공되고 있고 그 기능면에서 지방정부간 재정력 평형화뿐만 아니라 부족재원을 채워주는 역할을 담당하고 있기 때문에 현재 내국세의 15%로 규정되고 있는 법정률을 인상하여 평형화와 부족재원 보전을 동시에 달성하게 하는 방안도 논의될 수 있다. 역사적으로 원래 지방교부세의 법정률 제도가 1969년에 도입되어 1973년에 긴급조치로 정지될 때까지 내국세의 17.6%가 법정률로 실시되었던 점을 감안하여 이 수준 정도로 법정률을 인상하려는 노력이 지방정부 측에서 시도되는 것은 이해할만하다. 지방교부세가 지방정부의 일반재원으로 이용되고 있고 내국세의 법정률제도가 지방교부세를 지방의 고유재원으로 법적으로 지정하는 제도라고 해석하여 지방교부세를 지방의 준 자주재원이며 지방교부세의 법정률 인상으로 지방재정을 확충하는 것이 재정분권화 취지에 어긋나지 않는다는 것이다.

그러나 지나치게 지방교부세에 의존하는 것은 권한과 책임을 동시에 지방정부에 맡긴다는 재정분권의 취지에 맞지 않는다. 지역주민의 입장에서 지방교부세는 직접적인 자체부담이 없는 국가로부터의 포괄보조금이기 때문에 교부세 배정이 기대될 수 있고 그 규모가 지방정부의 예산에서 큰 비중을

차지하고 있는 상황이라면 자기네의 지출결정에 자체적인 비용부담이 직접 연계되지 않는 것으로 인식될 수 있으며 지출권한만 있고 비용부담의 책임은 희석되는 결과를 가져오게 마련이다.

현실적으로 지방정부간에 극심한 경제력과 재정력의 격차가 계속 존재하고 있기 때문에 지방교부세의 지방정부간 재정력 평형화 기능은 계속 활용될 수밖에 없으나 먼저 조세체계의 개편을 통하여 지방정부의 자주재원을 획기적으로 확충하여 지방교부세에 대한 의존도를 줄이는 노력이 선행되어야 재정분권의 취지를 살릴 수 있다. 지방정부간의 극심한 재정력 격차 때문에 지방세 개편을 통한 자주재원의 확충은 현재의 지방정부간 재정력의 부익부 빈익빈 현상을 더욱 더 심화시킬 뿐이라는 지적도 있을 수 있으나 그 문제는 지방정부간의 적절한 수평적 재정조정제도의 도입으로 완화시킬 수 있을 것이다. 자주재원의 확충 목표로는 지방교부세의 배분을 받지 않고도 자체적으로 재정운용이 가능한 지방정부(지방교부세의 불교부단체)의 수자가 전체 지방정부의 절반정도가 되도록 정할 수도 있을 것이다. 그와 같은 자주재원 확충규모의 목표가 달성될 수 있다면 나머지 절반의 지방정부에 대해서만 지방교부세의 배분이 이루어지고 그들 재정력 취약 정부들에게 국가가 설정하는 일정기준의 공공서비스를 그들 지역주민에게 공여할 수 있도록 부족재원을 평형화 기준에 따라 지방교부세로 배분 충당 해주면 될 수 있게 된다.

### Ⅲ. 지방교부세제도의 개편

현재의 취약한 지방재정을 먼저 지방세제 개편과 세외수입 강화 등 지방의 자주재원을 획기적으로 확충한다는 전제하에서 현행 지방교부세의 개편방안에 대하여 논의하기로 한다. 현행 지방교부세제도의 개편은 안정적인 자원확보, 특별교부세와 보통교부세로 구분된 교부세 구조의 개편, 보통교부세의 지방정부간 배분방법 개선 등으로 구분 논의할 수 있다.

**안정적인 자원확보** : 현재 지방교부세의 재원으로는 내국세의 15%가 법정률로 지정되어 있다. 이 재원규모가 적절한지 그리고 그 규모의 현행 확보방법이 바람직한지에 대하여는 많은 논란이 있어 왔다. 현재와 같은 내국세의 법정률 제도를 고수하면서 그 법정률을 필요에 따라 조정할 것인가, 또는 내국세 전체의 일정률이 아니라 몇 개 주요 국세의 법정률로 개정할 것인가, 또는 그 규모를 법정률로 정하지 않고 매년 정부의 예산편성과정에서 예산편성당국이나 별도로 설정되는 결정기구에서 결정하게 할 것인가 등이 지금까지 주로 논의되어 왔다.

지방교부세의 재원을 주요 국세 몇 개 세목의 일정 비율로 하는 제도는 일본에서 현재 시행중인 제도이다. 소득탄력성이 높고 신장률이 높은 주요 국세 몇 개 세목의 일정비율을 지방교부세의 재원으로 법정화 하는 이 제도는 그 취지가 현행제도와 크게 다르지는 않으나, 경제여건 변화에 대하여 내국세 전체보다는 이들 특정 세목이 더 민

감할 수도 있으며 이들 세목의 세율변경 등 부분적 개정이 이루어져도 지방교부세에 큰 영향을 미칠 수도 있다는 취약점이 지적될 수 있다. 따라서 현행제도인 내국세 전체의 법정률제도를 몇 개 주요 국세 세목의 법정률제도로 개편하는 안은 큰 의의가 없으며 지방교부세의 재원을 안정적으로 확보하는데는 현재와 같은 내국세 전체의 법정률제도가 더 적절한 제도라 할 것이다.

매년도 중앙정부의 예산편성 과정에서 중앙과 지방의 재정여건을 감안하여 지방교부세 재원규모를 결정하는 제도는 우리나라에서 긴급조치 후 1970년대에 이미 실시해 본 경험이 있는 제도이다. 현실적으로 지방재정측 보다는 중앙재정 당국의 영향력이 큰 상황에서 이 제도는 당시에 지방교부세 재원규모를 크게 감축하는 방향으로 실제 작용했었다. 유사한 제도를 전후 몇 년간 실시했던 일본의 경험에서는 매년 그 규모결정과 관련하여 중앙과 지방간에 비생산적인 정치적 갈등이 되풀이 되었다는 교훈도 남겨 주고 있다. 이들 잠재적 문제 외에도 이 개편안의 장점으로 지적되는 재원규모의 신축적 결정 가능성이라는 이론적 장점의 이면에는 지방교부세의 재원규모를 예측하기 어렵게 만들어 계획적 지방재정의 운영에 차질이 올 수 있게 만들 수 있다는 난제가 잠재되고 있다. 유사한 제도가 호주에서 실시되고 있기는 하나 매년도 교부금재원규모 결정과정에서 그 나라에서는 중앙과 지방이 함께 협의 결정하는 안정적인 제도와 관행이 정착되어 있으며 그 실제 운영과정에서는 거의 법정률제와 다름없이 하한선이 지

켜지고 예측 가능한 재원규모 결정 실적을 보이고 있음을 알 수 있다. 교부세 재원규모를 실질적으로 결정하는 기구 또는 위원회에서 중앙과 지방재정 당국자들이 대등한 입장에서 협의 결정할 수 있는 여건이 정착되고 정치적으로 중앙과 지방이 대등한 정치교섭력을 갖추게 되는 진정한 분권시대가 되면 이 제도 도입을 고려할 수 있겠으나 오늘의 우리나라 현실에서는 불필요한 문제만 발생시키는 제도라 할 수 있다.

현재 우리나라에서는 내국세의 법정률제도를 고수하면서 법정률 자체를 필요에 따라 법개정 절차에 따라 조정하고 있는 셈이다. 지방재정을 확충한다는 취지에서 최근에 법정률을 종전의 13.27%에서 15%로 상향 조정한 것이나 그 법정률을 앞으로 17%로 또는 긴급조치 이전의 법정률인 17.6%, 또는 현행제도에서의 기준재정 부족액 충당률을 최근의 77% 수준에서 90% 수준으로 끌어 올리는데 필요한 정도로 법정률을 인상해야 한다는 주장들은 모두 이 현행제도의 틀 안에서 논의되고 있는 주장들이다.

그러나 지방세 개편을 통한 지방 자주재원의 획기적 확충을 전제로 해야 한다는 입장에서는 현행 법정률의 인상논의는 일단 유보되어야 할 것이다. 자주재원의 획기적 확충이 이루어져 지방정부의 1/2 (또는 1/3) 이상이 지방교부세 배정 없이도 재정운영이 가능할 정도로 재정자립도가 높아진다면 지방교부세는 나머지 재정력이 취약한 지방정부의 재정력 평형화와 부족재원 보전에 이용될 것이기 때문에 현재의 법정률 규모 또는 그 이하의 재원으로도 충분할 수 있다.

지방교부세제도가 다른 지방재정조정제도에 비해 지방의 자율성을 존중한다는 면에서 우월한 제도이기는 하나 지금과 같이 수도권 일부 소수의 대규모 지방정부를 제외한 대다수의 지방정부가 중앙으로부터의 이전재원이라는 성격의 지방교부세에 크게 의존해야 한다면 지방분권의 취지는 계속 살릴 수 없게 될 것이기 때문에 현재수준 이상의 지방교부세 법정률 인상논의에 앞서 자주재원의 획기적 확충이 이루어져야 한다는 뜻이다.

**지방교부세의 특별/보통 교부세구조의 개편** : 현행제도에서는 내국세의 15%로 규정된 지방교부세 총액의 10/11이 보통교부세로 그리고 1/11이 특별교부세로 운영되고 있으며 이 구조를 개편하자는 논의는 오래전부터 계속 되어왔다. 개편논의의 핵심은 특별교부세 비중을 점진적으로 축소하고, 특별교부세의 배분목적을 일부 개편하고, 배분방법을 정형화된 투명하고 객관적인 방식으로 개선하자는데 있어 왔다. 이러한 논의는 특별교부세의 규모가 2003년도의 경우 1조 1,832억원에 이르는 방대한 규모가 되었지만 그 운영이 보통교부세에 비해 운영당국의 주관성에 좌우될 수 있는 구조이며, 일반재원으로 공여 되는 보통교부세의 자율성 존중 취지에 맞지 않게 용도를 지정하여 교부되고 있다는 것 등이 그와 같은 개혁주장의 주된 이유라 할 수 있다.

특별교부세가 운영되고 있는 목적으로는 보통교부세에 반영할 수 없었던 특별한 재정수요의 보전, 재해대책수요, 지역특수수요, 특정현안수요 등으로 구분 설명되고 있다.

그러나 그 중 가장 납득이 가는 재해대책수요는 특별교부세 총액의 10%정도이고 그 외의 목적은 보통교부세의 보정수요에 포함될 수 있도록 개편될 수 있는 부분이 많을 것으로 생각되기 때문에 특별교부세의 비중은 대폭 감축하여 그 부분만큼 보통교부세를 증액하는 것이 바람직 할 것이다. 특별교부세의 구체적인 개편방안에 대하여는 별도로 본지에서 다루고 있기 때문에 여기서는 개편방향만을 제시해둔다.

**증액교부금제도** : 증액교부금은 법정교부세로 충당할 수 없는 부득이한 지방재정 수요가 있다고 인정되는 경우 국가예산에서 지방교부세의 추가분으로 증액하여 지방정부에 교부하는 재원이다. 2003년도의 경우 전남도청 이전비, 전북도청신축비 등을 위해 1,283억원이 증액교부금으로 교부되었고, 농특세 국고보조사업의 지방비부담분 보전을 위해 책정된 1,870억원도 증액교부금으로 볼 수 있다. 이렇게 특별한 지방사업을 위해 교부해야 할 필요도 있겠으나 증액교부금제도는 원칙적으로 법정교부세제도로 재원 총규모가 고정되어 있는 지방교부세제도를 신축적으로 운영하는데 필요한 보완장치로 운영하는 것이 바람직 할 것이다. 가령 법정률재원으로는 기준재정부족액의 일정비율(한 예로 90% 수준)을 충당하는데 미치지 못할 때 그 부족분을 국가예산에서 추가로 지방교부세의 보통교부세 추가재원으로 증액하여 재정부족분에 대한 조정률을 항상 일정수준에서 유지할 수 있도록 하여 지방교부세제도가 신축성을 갖출 수 있게 증액교부금제도가 활용되는 것이 바람직할 것이

다. 증액교부금제도가 그와 같은 목적으로 사용된다면 내국세의 일정비율로 법정화된 현 제도의 경직성을 완화하여 지방교부세 재원의 신축적인 확보가 가능하게 될 것이다. 증액교부금 규모가 상당기간 일정수준을 유지하게 될 때 법정률의 인상을 통해 그 부분을 법정재원으로 흡수한다면 일시적인 재정수요 등에 신축적으로 대응하면서도 법정화된 안정적인 교부세 재원 확보가 가능하게 된다.

**보통교부세의 운영방법 개선** : 보통교부세는 각 지방정부가 기본적인 공공재 공급을 가능하게 하는데 소요되는 재원을 일반재원 형태로 충당해주는 제도로 운영되고 있다. 이 제도는 지방정부간 재정력의 극심한 격차를 평형화하면서 부족재원을 보전하되 지방정부의 자율성을 보장하기 위하여 일반재원 형태로 교부해준다는 재정력의 평형화, 부족재원의 보전 및 자율성 보장이라는 세 가지 목적을 함께 추구하는 제도라 할 수 있다.

그 구체적인 방법으로는 각 지방정부가 지역주민에게 제공해야 할 표준적인 재정수요를 기준재정수요로 산정하고 그 지역에서 기대될 수 있는 표준적인 재정수입을 기준재정수입으로 산정하여 그 차액인 재정부족액을 기준으로 하여 보통교부세의 배분액을 조정 결정하여 일반재원으로 교부하게 된다.

기준재정수입에 대하여는 현재 우리나라에서 지방세 법정주의를 지키고 있기 때문에 지방정부의 재량 범위가 한계적이며 개편 가능성이 제한되어 있는 점을 감안하여 여기서는 개편 검토를 생략하기로 한다.

기준재정수요액의 산정은 기초수요액과 보정수요액으로 구분되고 있다. 기초수요액의 산정은 지방예산을 기능별, 성질별로 분류하여 의회비, 일반관리비 등 31개 경비항목으로 구분하여 각 항목별로 인구수, 공무원 정원수, 노령인구수 등 21개 측정단위 중 적정단위를 선정하여 측정단위에 알맞는 단위비용을 계산하고, 각 경비항목별로 측정단위와 단위비용을 곱하여 표준경비수요를 계산하여 31개 경비항목을 합산 결정하는 방법으로 이루어지고 있다. 보정수요액은 기초수요액으로 계산되기 어려운 특별한 수요에 대하여 2개의 보정계수를 적용하여 경비별로 추가 가산하는 역할을 담당하고 있다.

이 기준재정수요액의 산정과정의 지나치게 복잡하고 그 구체적 산정방법의 합리성이나 근거에도 미흡한 점이 많기 때문에 오래 전부터 기준재정수요액의 산정방법, 또는 지방교부세의 각 지방정부별 배분액 결정의 단순화 문제가 제기되어 왔다.

이 문제 제기는 산정과정의 복잡함뿐만 아니라 그 결과로 결정되는 각 지방정부별 지방교부세 배분액의 합리성에서도 미흡한 점이 지적되어 왔기 때문에 꾸준히 있어 왔다. 특히 지방교부세가 배분된 후의 각 지방정부별 1인당 재정력 분포가 배분전의 1인당 자체재정력 분포에 비해 평준화되기 보다는 오히려 더 불균등화되기도 한다는 일부 연구결과에 따라 현행 지방교부세제도의 평형화 효과에 대한 의문이 제기되기도 하여 현행 배분방식에 개선여지가 있고 재검토가 필요하다는 지적이 계속 있어 왔다.

따라서 지방교부세 배분방식의 단순 투명

화방향의 개편, 또는 현재의 기준산정방식의 틀을 유지하더라도 기준재정수요액 산정의 단순 투명화방향의 개선 필요성이 계속 제기되어왔다. 일부에서는 지방교부세의 각 지방정부별 배분액을 지역 재정력, 지역의 1인당 소득액, 지역인구, 노령인구비율, 취약년령인구의 비율, 지역면적 등 몇 개의 기본통계에 의거하여 각 지방별 1인당 재정력을 평준화하는 방향으로 산정하는 방법을 건의하기도 한다. 이 방법은 지방정부에 대한 포괄교부금을 교부하는 방법으로 일부 OECD국에서 이용되고 있으며 전국 모든 지역의 경제발전 수준이 기본적으로 동질적이며 지역별로 극심한 격차가 없는 경우에는 합리적인 결과를 나타낼 수도 있는 방법이라 할 수 있다. 우리나라에서도 1인당 국민소득이 3만 달러 수준이 되어 지역간 경제력 격차가 완화되고 경제력수준이 전국적으로 상당한 정도로 동질화되면 채택될 수 있는 방법이 될 것이다.

현재 산정방식의 기본 틀을 유지하면서 기준재정수요의 산정방식을 단순 투명화하는 개선안도 여러 가지 제안될 수 있다. 현재의 경비항목을 일부 통합하여 항목수를 줄이고 측정단위 결정방식이나 단위비용 계산방식의 문제점을 부분적으로 개선하는 방법도 제시될 수 있다. 난해한 보정수요 산정방식을 부분적으로 개선할 수도 있다.

그러나 현 시점에서는 그와 같은 부분적인 개선방식 보다는 좀 더 획기적 개선방식이 검토되는 것이 바람직하다. 현행방식은 기본적으로 각 경비항목별로 과거의 평균 예산규모를 보장하고 있는 것으로 볼 수 있

기 때문에 경비항목별로 측정단위와 단위비용을 곱하여 항목별 표준수요를 계산하는 기초수요 산정방법을 지양하고, 일반시, 군 등 지방정부의 유형별로 지난 몇 년간의 전국 평균 1인당 지출액을 경비항목별로 계산하여 주민수로 곱하여 항목별 표준수요액을 산정하는 보다 단순화된 산정방법도 검토될 수 있다.

자주재원의 획기적 확충으로 지방교부세의 불교부단체수가 상당수에 이루게 되면 적용하는 항목별 표준수요액을 유형별 불교부단체의 경비항목별 1인당 평균액을 기준으로 할 수도 있을 것이다. 이 경우 경비항목별로 각 지역의 특별한 재정수요는 항목별 보정수요에 산정되도록 보정수요 산정방식을 새롭게 설계하면 된다. 이 방법을 채택하게 되면 기초수요분은 결과적으로 1인당 재정력을 평준화 하는 방향으로 확실하게 작용하게 될 것이며 보정수요는 해당지역의 특별한 재정수요를 반영하게 된다. 그렇게 되면 지방교부세의 평형화 효과와 관련한 논란은 크게 해소될 수 있으며 투명성은 보정수요의 타당성여부로 문제가 좁혀질 수 있다. 이 개선방향을 채택한다면 경비항목은 실제 예산항목과 연계되도록 하되 그 항목 수는 현재보다 축소·조정될 수도 있을 것이다.

#### IV. 맺는 말

지방분권 및 재정분권이라는 목표를 기준으로 한 지방교부세제도의 개편방안을 위에

서 검토해왔다. 지방분권과 재정분권의 취지를 살리자면 각 지방정부의 지출이 자율적으로 결정되고 그에 소요되는 재원의 대부분을 지방정부가 자체적으로 부담 조달하고 책임져야 하는 것으로 해석했다. 현실적으로 우리나라의 지방재정은 중앙과 지방간의 수직적 재정력 관계에서나 각 지방정부간의 수평적 재정력 관계에서 극심한 불균형을 들어내고 있으며 지방정부의 재정자립도는 2003년도 기준으로 전국 평균이 56.2%, 군부 평균은 18.8%에 지나지 않으며, 시부의 경우 평균은 46.8%, 최고는 과천시 95.8%, 최저는 나주시의 13.5%로 극심한 수직 및 수평적 불균형을 보이고 있다.

이와 같은 지방재정의 취약성을 감안할 때 지방분권과 재정분권을 논의하자면 우선 상당규모 국세 세원의 지방이양을 통한 지방세의 개편과 지방세외수입의 강화 등을 통하여 지방의 자체재원이 획기적으로 확충되어야 하며 그 전제 하에서 지방교부세의 개편논의가 되어야 한다는 점을 강조했다. 그 전제가 충족된다면 지방교부세 배분 없이 재정운영이 가능한 지방정부 수가 상당수(1/3~1/2)로 늘어 날 것으로 예상할 수 있다.

이를 전제하여 지방교부세제도의 개편을 검토한다면 지방교부세제도를 위한 소요재원 총액은 앞으로 축소될 것을 기대할 수도 있으나 필요한 재원의 안정적 확보를 위하여 내국세의 일정비율이라는 법정률제도는 유지되어야 할 것이며 소요재원의 신속적인 확보를 위하여 증액교부금제도가 개선 활용되어야 한다는 것이 강조되었다. 특별교부세

분은 그 비중을 축소해야 하며 그 운영목적도 축소 조정하여 보통교부세분 비중과 역할 증대를 기해야 한다는 개편방향을 제시했다. 보통교부세의 배분방식은 기준재정수요와 기준재정수입의 차액인 재정부족액을 기준으로 하여 교부세를 배분하는 틀은 유지하되 기준재정수요의 내역인 기초수요와

보정수요 산정방식을 대폭 단순화하고 투명화 하여 지방교부세의 평형화 효과가 명확화되는 방안을 제시했다. 이들 지방교부세의 개편방안을 토대로 하여 앞으로 좀 더 구체적이고 합리적인 개편방안이 활발히 논의되기를 기대해 본다. ☺

