

3대특별법 이후 지방재정조정제도의 개편방안 연구

이 창 균*

〈 목 차 〉

- I. 문제제기
- II. 3대특별법과 지방재정제도의 변화와 과제
- III. 일본 三位一體개혁과 지방재정제도 변화와 과제
- IV. 지방재정조정제도의 개선방향
- V. 맺는말

참여정부는 지방분권 3대 특별법을 제정하는 등 지방분권을 추진하고 있으나 지방에는 상대적으로 논의가 미흡하고 또한 중앙의 논리가 작용하고 있는 등 아직 많은 제를 안고 있다. 그 중의 하나가 자치단체간의 재정력 격차를 완화하여 재정형평화를 것이 과제가 되고 있다. 본 연구는 지방재정조정제도라는 하나의 큰 틀 속에서 외국 참고하여 재정조정이 보다 종합적으로 체계화될 수 있는 다단계 재정조정체계 구축의 이에 대한 대안을 제시하고 있다. 그리고 지방재정조정제도의 개선에 대한 논의를 있어서 현재 일본에서 우리나라의 재정분권과 유사한 내용을 중심으로 추진되고 있 삼위일체라는 지방재정 개혁의 내용과 이에 대한 비판적 검토를 통하여 시사점을 얻 이외에도 지방교부세의 기준재정수요액 산정의 체계화 및 유보율의 상향조정, 지방 원회의 설치 등을 필요성을 제안하고 있고 또한 국고보조금의 기준보조율의 명확화 조율제의 적용 등이 재정조정제도의 개편방안 등의 대안을 제시하고 있다.

□ 주제어 : 재정분권, 지방재정조정, 지방교부세, 국고보조금

* 한국지방행정연구원 연구위원

I. 문제제기¹⁾

참여정부는 지방분권개혁 로드맵을 제시하고 나아가 지방분권 3대 특별법을 제정하여 지방분권을 추진하고 있다. 지방분권의 분위기는 고조되고 있는 가운데 행정권한 및 사무의 지방이양 등 행정분권에 대해서는 활발한 논의가 진행되고 있고 다양한 발전방안이 제시되고 있으나 재정분권 특히 지방재정 개혁에는 상대적으로 논의가 미흡하고 아직 많은 개혁의 과제를 안고 있는 실정이다.

본 연구는 첫째, 지방분권 3대 특별법 제정과 지방재정의 관계에 대해 간단히 검토하고 이와 관련하여 지방재정의 변화와 문제점 및 향후 개선과제를 검토한다. 둘째, 지방재정조정제도의 개선에 대한 논의를 전개하는데 있어서 현재 일본에서 우리나라의 재정분권과 유사한 내용을 중심으로 추진되고 있는 이른바 삼위일체라는 지방재정 개혁의 내용과 이에 대한 비판적 검토를 통하여 우리나라 지방재정조정제도 개선에 있어서 하나의 시사점을 얻고자 한다. 셋째, 우리나라의 바람직한 지방재정조정체제를 새롭게 설정함과 아울러 지방교부세 및 국고보조금의 체계 개선을 중심으로 개선방향을 모색하는데 연구의 초점을 두고 있다.

II. 3대특별법과 지방재정제도의 변화와 과제

1. 3대특별법과 지방재정 관계

2003년 12월 국회에서 3대 특별법이 통과되었다. 이는 우리나라의 지방분권 추진에 있어서 분권과 분산이라는 새로운 패러다임을 제시한 것으로 볼 수 있다. 3대 특별법의 통과로 인하여 법에 제기하고 있는 다양한 재정관련 내용은 향후 정부간 재정관계 및 지방재정을 구축하여 제도의 구체적인 추진방향에 따라 지대한 영향을 미칠 것으로 보인다.

즉, 지방분권과 국가균형발전, 신행정수도건설은 모두 상당한 재정적 부담을 수반해야 한다. 특히 지방분권은 이제까지의 국가와 지방간 자원배분의 틀과 운영방식의 변화를 수반해야 하며, 지역균형발전은 국가균형발전특별회계의 도입으로 이미 지방양여금제도의 폐지를 수반하고 있고 또한 국고보조금의 개편 등 지방재정의 틀을 바꾸어 놓고 있다(이재은, 2004).

1) 본 논문은 한국지방재정학회의 2004 지방재정세미나(2004년 7월 8일)에서 발표한 원고를 보완한 것임.

지방분권특별법과 국가균형발전특별법에 규정된 지방재정 관련 부분을 종합하면, 첫째, 국세와 지방세간 세원조정과 지방세목의 확대를 통한 지방재정의 확충과 과세자주권 강화, 둘째, 지방재정조정재원의 확충과 제도 개편 및 재정격차 완화, 셋째, 지방양여금제도의 폐지와 국가균형발전특별회계의 신설, 넷째, 지역격차 완화에 대한 보조와 자립적이고 자생적인 지역경제기반 확충에 대한 인센티브 제공 등으로 요약된다. 따라서 양대 특별법의 제정과 함께 시행령이 마련되고 재정분권이 보다 진전된다면 전체적으로 지방재정이 확충되는 동시에 지방재정조정제도의 전체적인 골격이 상당히 변화될 것이다(최병호, 2004).

그러나 지방분권특별법에서 제기하고 있는 국세의 지방세 이양을 통한 지방의 자주재원 확충과 아울러 지방교부세의 법정율의 상향조정을 통한 자치단체간의 재정격차를 완화한다는 방향은 현실의 지방재정의 문제점을 잘 포착하고 있다고 보여지나 많은 여러 측면에서 문제점이 발견되고 있고 또한 지방재정 개선과제로서 포함되지 않은 많은 부분이 과제로 남아 있어 현실적으로 어느 정도 개선이 될지는 아직 의문스럽다.

2. 특별법에 따른 지방재정 문제점과 과제

1) 국가균형발전특별회계의 문제점과 과제

국가균형발전특별회계에서 드러나고 있는 문제점은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 국가균형발전특별법은 지역균형발전을 위한 획기적인 조치로 인식되지만 동시에 지방분권의 관계에서 보면 중앙정부의 역할이 강화되는 측면이 있으며 동시에 특별회계의 운용과 관련하여 지방재정의 자주성을 제약할 가능성을 안고 있다. 특히 지역혁신발전계획에서 지방재원이 소요될 것은 자명한 바 이것이 자주성을 제약할 가능성은 상존한다(이재은, 2004).

둘째, 국가균형발전특별회계의 운영에 있어서 지원대상사업이 기존과 같이 너무 세분화되어 있고 또한 대상사업이 기존사업의 열거에 불과하다는 점이다. 이는 대상사업 조정시 새로운 시각에서 지역혁신을 위한 실질적인 대상사업을 발굴하거나 필요한 신규사업이 추진될 수 있는 여지를 거의 두지 않고 기존의 각 중앙부서 보조사업을 그대로 받아들여 짜맞춘 수준에 불과하다.

셋째, 종래 국고보조금 사업으로 있을 경우는 사업추진시 해당 중앙부서와 협의하면 되는 것을 균형발전특별회계사업으로 이관되면서 국가균형발전위원회, 기획예산처, 해당 중앙부서, 행자부, 재경부 등의 협의를 거쳐야 하므로 사업추진 과정에 있어서 협의나 절차상 자치

단체 대응을 복잡하게 하고 있다.

넷째, 재원배분에 있어서도 구체적인 배분공식이 마련되지 않아 기존 계속사업의 경우 년도에 따라 재정지원 비율을 달리하여 배분하는 식의 미봉책에 그치고 있어 합리적이고 구체적인 배분방식의 강구가 요구되고 있는 실정이다.

다섯째, 특별회계 재원의 경우도 새로이 국가재원을 투입하여 지방의 몫을 키워 지방재정을 지원하는 차원이 아니라 지방의 재원인 지방양여금이나 국고보조금 등 대부분 기존의 지방재원으로 채워 넣었다는 점도 정부의 지역균형발전 추진의지 및 지방재정 확충이라는 관점과는 거리가 있다.

따라서 특별회계의 지원사업을 유형화 및 포괄화하고 또한 구체적인 배분방식을 마련하여 투명하게 운영할 필요성이 있다. 아울러 자치단체의 자율성을 제고하고 또한 자치단체가 특성에 맞는 신규사업을 적극적으로 발굴할 수 있도록 신규사업의 추진여지를 둘 필요성이 있다. 그리고 국가재원의 신규투입을 통하여 규모를 확충하여 균형발전의 의지를 제고하여야 하며 사업수행체계를 보다 간소화할 필요성이 있다.

2) 지방교부세제도 관련 문제점과 과제

(1) 법정교부율 상향조정과 과제

지방분권특별법에 천명된 지방교부세의 법정교부율의 상향조정이 이루어졌다. 2005년부터 지방양여금제도 폐지에 따라 지방교부세로 전환되는 약 2조 9,000억원이 지방교부세 재원으로 포함되는 등 법정교부율은 15%에서 18.3%로 상향조정되게 된다.

그러나 지방교부세 법정교부율의 상향조정에 따른 실질적인 지방재정 확충 효과는 극히 미약하다. 이는 지방재원인 지방양여금의 폐지에 따른 일부 재원의 산입에 의한 지방교부세의 증대에 불과하다. 이와 같은 법정율의 조정보다는 지방교부세 규모의 조정에 있어서는 보다 명확한 정부간 역할분담, 정부간 세원배분, 사무이양, 지방재정부족, 국고보조금의 이양 등과 맞물려 있기 때문에 이들 다양한 변수를 고려하여 지방교부세의 규모가 결정되어야 한다. 이런 측면에서 볼 경우, 아직 지방교부세 법정율의 상향조정 여지는 많이 남아 있다는 점이 지속적인 과제로서 대응할 필요성이 있다.

이외에도 특별법에서나 그동안의 재정조정제도의 개선논의에서 간과했던 과제가 많이 있다. 우선은 지방교부세제도의 세부적인 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정방식 등에 대

한 논의는 있으나 우리나라 전체 재정조정체계는 과연 바람직한 것인지에 대한 재검토도 중요하며 그리고 지방교부세 제도의 운영에 있어서 제도개선 등 전반에 대해 중앙과 지방이 협의하여 결정할 수 있는 상설기구 구축에 대한 논의도 필요하다.

(2) 특별교부세의 축소

특별교부세는 그동안 재원 규모가 국가 예산규모 증가와 지방교부세의 범정을 인상 등으로 1조원을 상회하여 그 규모가 너무 크다는 지적과 함께 교부대상 수요 중 「특정현안수요」는 재량적으로 운용한다는 비판과 함께 객관성과 투명성이 제고되어야 한다고 제기되어 왔다. 아울러 「지역개발수요」는 운용 방식상 보통교부세와 유사하고, 「시책사업수요」는 국고보조금 또는 지방자치단체 사업으로 시행하는 것이 적합하며, 「재해대책수요」는 날로 급증하고 대형화되고 있는 재난·재해에 대비하여 재원을 더 늘려야 한다는 지적이 제기되어 왔다.

이와 같은 문제제기를 반영하여 현행 지방교부세의 9.09%를 4% 수준으로 낮추고 지원대상 수요도 현행 5개에서 2개수요(재해대책 2%, 지역현안 2%)로 축소하였다. 특별교부세 규모 축소 및 대상사업 수요조정, 특히 특정재원인 특별교부세 일부의 일반재원인 보통교부세 편입은 바람직한 것으로 판단된다.

(3) 증액교부금제도 폐지와 과제

증액교부금은 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 법정교부율 외에 국가가 예산으로 별도 증액 지원하는 교부금이다. 1983년도 도입 초기에는 태풍피해복구, 기채상환, 산불피해대책에 지원하였으나 2002년도 이후 지방도로망 확충 등 국고보조 또는 지방자체사업으로 지원되어야 할 사업이 포함되어 국가 재정질서를 저해한다는 지적이 있어 폐지하게 되었다.

그러나 증액교부금제도를 반드시 폐지해야 하는가에 대해서는 다시금 고려해 볼 필요성이 있다. 증액교부금은 지방재정에 있어서는 재원확충의 하나의 수단으로 활용되어 왔다. 이를 단순히 폐지하기 보다는 문제점을 보완하여 지방재정의 다른 수단으로 활용할 여지는 많이 있다는 점이 간과되고 있다.

증액교부금을 지방교부세의 보통교부세 추가재원으로 증액하여 재정부족분에 대한 조정률을 항상 일정수준에서 유지할 수 있도록 하여 지방교부세제도가 신축성을 갖출 수 있게 활용되는 것이 바람직하다는 주장도 있다(김수근, 2003). 그러나 한편으로는 증액교부금제도를

지방교부세제도의 단순화 및 투명화 관점에서만 보아 폐지한 것은 바람직하다는 의견도 있으나(박정수, 2004), 이와 같은 폐지의 논리에는 일부 오해에서 비롯된 것으로 보여 진다. 즉, 증액교부금제도를 흔히 지방교부세 제도의 일환으로 간주하고 있는데서 오는 착각이다. 국고보조금 성격인 특정재원인 증액교부금과 지방교부세와는 완전히 다른 제도이다.

따라서 증액교부금제도를 폐지하기 보다는 국고보조금 성격의 증액교부금제도를 보조금 성격이 아닌 일반재원으로서의 재정조정제도의 일환으로 활용할 필요성이 있다. 즉, 국가의 지방교부세에 의한 재정조정 한계를 보완하는 수단으로 지방교부세 산정후의 재정형평화를 재차 조정하는 재정조정교부금으로 활용할 가치는 충분히 있다. 이와 같은 사례는 일본의 경우도 지방교부세외에도 다양한 교부금을 동시에 활용하고 있고 후술하는 바와 같이 독일의 연방보충교부금이나 호주의 다단계 교부금제도에서 알 수 있듯이, 다양한 재정조정 수단이 활용되고 있다는 점을 인식할 필요성이 있다. 아니면 지방재정이 열악하여 지방재원확충의 필요성을 인정하고 있는 시점에서 기존의 자치단체의 재원인 증액교부금을 폐지하여 지방재원을 삭감하기 보다는 최근 몇 년간의 규모 평균에 해당하는 재원을 보통교부세에 산입하여 자치단체의 일반재원화해야 마땅할 것이다.

3) 지방양여금제도 폐지와 과제

지방양여금제도는 그동안 중앙과 지방과의 재원조정 과정에서 다양한 사업으로 확대됨으로 인하여 국고보조금 성격의 사업과 보통교부세 성격의 재원 등이 포함되면서 지방양여금제도의 정체성이 희석되어 정체성의 문제가 지적되어 왔다.

이를 반영하여 지방도로정비사업 재원은 보통교부세에 포함하여 자치단체의 자주적인 의사에 따라 사용케 함으로서 지방재정 운용의 자율성을 제고하고 있고 수질오염방지사업과 청소년 육성사업은 국고보조금으로 이관하고 농어촌지역개발사업은 국가균형발전특별회계로 이관하여 사업의 성격에 따라 재편되었다는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

그러나 지방양여금제도는 지방도로사업을 중심으로 지역균형발전의 목적을 효과적으로 달성하고 있다고 분석되고 있고(박희정, 2000) 또한 재정조정효과도 분석되고 있다(이창균, 2000). 지방양여금의 이와 같은 효과가 인정되고 만약 정체성이 문제가 된다면 대상사업의 재조정과 정체성을 명확히 하여 존치할 의의는 매우 높은 제도라는 점도 다시금 인식할 필요성이 있다. 특히 일반재원인 지방교부세와 개별사업 특정재원인 국고보조금과는 달리 특정사업을 포괄화하여 전국적으로 자치단체간의 형평화를 제고해야 할 필요성이 있는 사업에 대해

서는 지역균형발전 차원에서 지방양여금 사업으로 추진할 의의는 우리나라 지역불균등 발전이 현저한 현실적 상황을 고려할 경우 여전히 존속의 의의는 있다고 판단된다.

4) 국고보조금의 개선과 과제

국고보조금의 통폐합과 포괄보조금화도 지방분권특별법이 명시하고 있다. 국고보조금을 통폐합하고 포괄적 지원을 통한 합리화를 규정하고 있는 지방분권특별법의 방향은 적절하게 설정된 것으로 판단된다. 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 비중은 2004년 12조 2,931 억원으로 지방재정의 14.1%를 차지하고 있다. 여기에 자치단체의 지방비부담 약 5조6,000 억원을 고려할 경우 국고보조금제도가 지방재정상에서 차지하는 실질적인 비중은 엄청나므로 이의 개선여하에 의해 지방재정은 상당한 영향을 받게 된다.

따라서 국고보조금의 개선도 단순한 하나의 제도개선에 그치는 것이 아니라 정부간 재정관계와 깊이 연계되어 개선방향이 고려되어야 한다는 중요성을 갖고 있다. 이와 같은 맥락에서 보면, 국고보조금에 대한 개선 논의에 있어서 영세보조금의 통폐합과 포괄보조금화는 제기되고 있으나 기존에 제기되었던 많은 과제에 대한 논의는 미흡한 실정이다. 즉, 기준보조율의 문제, 과도한 지방비부담 문제, 차등보조율제 적용 문제 등에 대해서는 방향이 구체화되지 못하고 있다.

2004년 7월 정부혁신지방분권위원회가 국무회의에 보고한 국고보조금 정비방안에 대한 보고자료에 의하면, 국고보조금에 대한 대략적인 개선방향을 제시하고 있다. 2004년 현재 총 533개 보조사업 12조 7,000억원에 대해 이중 163개 사업 1조 1,000억원이 지방이양되고 균형발전특별회계로는 126개 사업 3조 6,000억원, 그리고 233개 사업 7조 9,000억원은 기존대로 국고보조사업으로 유지하는 것으로 되어 있다. 이외에도 포괄보조금화, 보조율의 정비 및 차등보조방안 등을 검토하기로 되어 있다. 따라서 이에 대한 구체적인 대응책이 적극적으로 강구될 필요성이 있으며 아울러 국고보조금의 이양시 반드시 재원이양도 동시에 이루어져야 하는 자원보장시스템이 확보되어야 한다.

Ⅲ. 일본 三位一體개혁과 지방재정제도 변화와 과제

1. 삼위일체개혁의 의의

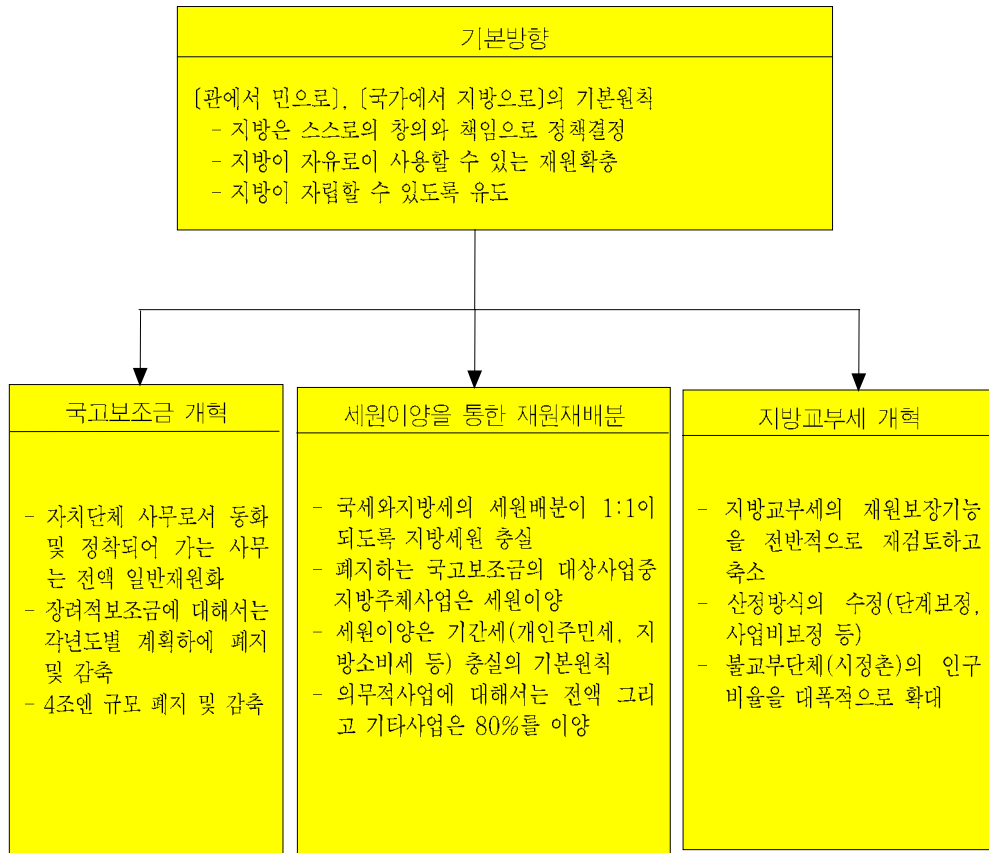
일본도 우리나라와 같은 시기에 지방분권형 세재정시스템을 확립하기 위하여 이른바 삼위일체 개혁을 추진하고 있다. 그 내용은 우리나라에서 추진하고 있는 지방재정제도 개선과제 중 지방교부세, 국고보조금, 국세의 지방세이양을 통한 정부간 재원재배분을 골자로 하고 있으므로 개혁내용과 추진과정에서의 논의는 현재 우리나라 추진하고 있는 지방재정 개혁 시점과 맞물려 있고 또한 다루고 있는 제도가 유사하므로 우리나라 지방재정개선에 시사하는 바가 많다.

삼위일체 개혁이란 고이즈미(小泉)내각이 추진하고 있는 국가와 지방의 재정 및 세제에 관한 개혁으로서 [국가로부터 지방으로의 국고보조금의 삭감], [지방교부세의 개혁], [세원이양]이라는 3개의 개혁을 종합적으로 실행하는 것으로 지방의 세제 및 재정에 대해 근본적인 개혁의 실현을 목적으로 하고 있다. 이는 2003년 6월 27일 [경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침2003(骨太方針2003)]이 내각에서 결정되어 2004년부터 추진되어 오는 2006년까지 3개년에 걸쳐 [개혁과 전망]이라는 기간을 두고 마무리하는 것으로 되어 있다.

2. 삼위일체개혁의 기본적 시각

이와 같이 삼위일체 개혁의 기본적 관점은 현재의 지방재정제도를 종합적이고 체계적으로 개혁하고자 하는 total개혁론이라 할 수 있다.

첫째, 국고보조금에 대해서는 광범위하게 검토하여 대략 4조엔 정도를 폐지하거나 감축하는 등의 개혁을 단행한다. 둘째, 폐지하는 국고보조금의 대상사업중에서 계속해서 지방이 주체적으로 실시할 필요가 있는 것은 세원을 이양한다. 세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 하고 있다. 그리고 의무적 사업에 관계되는 국고보조금은 폐지하고 그 감축액에 대해서는 전액을 세원이양한다. 셋째, 지방교부세의 재원보장기능에 대해서는 전반적으로 수정하여 2006년까지의 [개혁과 전망]의 기간중에 단계적으로 축소해 지방교부세 총액을 억제해 간다. 이러한 조치를 통하여 자치단체로 하여금 지방교부세에로의 의존체질로부터 탈피하여 불교부단체의 인구비율을 대폭적으로 높여나간다는 구상이다.



〈그림 1〉 삼위일체 개혁의 구조

3. 삼위일체개혁의 주요 내용과 비판적 시사점

1) 국고보조금의 폐지 및 축소

일본의 국고보조금 개선은 국고보조금의 통폐합과 포괄보조금화와 아울러 폐지를 통한 지방교부세로의 편입은 우리나라와 같은 맥락으로 추진되고 있다.

삼위일체 개혁중 국고보조금의 개혁에 대해서는 2004년 예산에 이미 반영되고 있다. 지방으로의 국고보조금중 1조 300억엔 정도가 폐지 및 감축이 이루어졌다. 이중 공립보육소운영비부담금 및 범시행사무비보조금 등 2,440억엔에 대해서는 폐지하여 일반재원화를 기하고

소요재원을 세원이양하고 있다. 공공사업관계의 국고보조금 및 경상적인 장려적보조금 5,500억엔 정도에 대해서는 사무사업을 수정하여 감축하기로 했다.²⁾ 2005년도는 전국적으로 경상적이고 보편적으로 행해지는 시설정비사업에 관계되는 국고보조금은 모두 폐지하고 지방에 맡겨 해당 재원 6,000억엔을 세원이양하기로 되어 있다.³⁾

이상의 관점에서 보면, 특정재원인 국고보조금은 가능한 폐지해서 세원이양을 통하여 일반재원화 하고, 존속하는 보조금에 대해서도 통합보조금(포괄보조금)화를 추진하는 것이 하나의 과제가 되고 있다. 그러나 삼위일체개혁에서 드러나고 있는 국고보조금의 개혁에 있어서는 긍정적인 측면도 인정되고 있으나 상당한 비판이 제기되고 있다.

실제 자치단체의 등의 비판의 목소리는 결과적으로 중앙의 관여를 축소하여 자치단체의 자율성을 확대하지 않고 단순히 부담을 자치단체에 전가하는 식의 국고보조금 개혁이어서는 안된다고 문제를 제기하고 있다. 국고보조금의 삭감을 통한 재원이양이라고는 하지만 향후 구체적인 방법과 일정이 불투명한 상황에서 공공사업을 중심으로 단지 보조금액의 삭감 등 각 중앙관서의 재정상황에 맞춘 단순한 숫자놀음에 불과하다는 비판을 받고 있다.

한편으로 건설관련 국고보조금은 즉시 폐지하여 이에 해당되는 재원은 세원이양과 지방교부세의 총액 확대로 이어져야 한다고 문제를 제기하고 있다. 또한 대인 사회서비스에 관해서는 특정보조금을 [교육], [개호]와 같이 비도를 포괄적으로 규정하여 포괄보조금으로 전환해야 한다고 제기하고 있다. 이후 장기적으로는 포괄보조금의 경우도 지방세원으로 전환하거나 지방교부세에 통합하여 일반재원 속에 흡수해 가야 한다는 점을 제기하고 있다. 포괄보조금도 궁극적으로는 일반재원으로 가는 과도적인 성격으로 규정하고 있다.

결국, 국고 보조금의 폐지 및 축소의 의미는 한편으로는 국고보조금의 일반재원화 즉, 지방세와 지방교부세로 전환하여 지방분권을 추진한다는 의미를 갖고는 있지만 그 보다는 국고

2) 국고보조금 폐지 및 삭감에 의한 세원이양 조치를 보다 구체적으로 보면, 의무교육비국고보조금(공제장기부담금 등)을 일반재원화하여 2,344억엔중 2,051억엔을 소득양여세를 가지고 세원을 이양하고 있다. 그리고 공공보육소운영비, 법시행사무비 등에 관한 국고보조금을 일반재원화하여 2,440억엔중 2,198억엔을 소득양여세를 가지고 세원을 이양하고 있다. 한편, 의무교육비국고보조금(퇴직수당, 아동수당)은 잠정적으로 일반재원화 하기로 하고 2,309억엔 전액을 세원이양을 예정하고 있는데, 이는 세원이양예정특례교부금으로 처리하고 있다. 따라서 2004년도는 총 6,558억엔이 국고보조금의 일반재원화에 따른 세원이양이 이루어지고 있다.

3) 예를 들어, 공립학교등시설정비보조금, 사회복지시설등시설정비비보조금, 폐기물처리시설정비비보조금, 공영주택건설비보조금 등이다. 또한 장려적 국고보조금은 상당수준 삭감율을 설정하여 계획적으로 감축하기로 되어 있다. 이와 같은 국고보조금의 지방교부세로의 편입과 통합 사례는 우리나라 국고보조금 개선에도 참고가 될 만하다.

보조금 삭감을 통하여 자치단체의 공공서비스의 제공에 대한 국가의 재원보장의 수준을 인하는 의도가 이면에 내포하고 있다는 점이 지적되고 있다. 이와 같은 국고보조금의 개혁은 국가의 당면과제인 재정재건에는 도움이 될지는 모르지만 [지방분권개혁]이라는 이름에는 어울리지 않는다고 제기되고 있는 점 등 삼위일체 개혁과정에서 제기되고 있는 국고보조금 개혁에 대한 다양한 문제제기는 현재 우리나라의 국고보조금 개선논의에 매우 중요한 시사점을 안겨주고 있다.

2) 국세의 지방세 세원이양

삼위일체 개혁에 있어서 중요한 것은 지방세에 있어서 기간세의 확충을 추진하는데 있다. 즉, 소득세와 소비세에 대해 국가에서 지방으로 세원을 이양하는 것이 개혁의 하나의 중심이 되고 있다.

삼위일체 개혁에 있어서의 세원이양 내용은 2003년 및 2004년도 국고보조금의 일반재원화에 대응하여 소득세의 일부를 소득양여세로서 세원을 지방에 이양하고 있는데, 지방으로의 이양금액은 4,249억엔 규모이다. 그리고 의무교육교직원의 각 년도 퇴직수당 및 아동수당의 지급에 필요한 금액으로서 이는 세원이양예정특례교부금으로 하여 일반재원으로서 교부하는데, 교부액은 2,309억엔으로 2004년도 이양액 및 교부액 총액은 6,558억엔이 된다.

삼위일체 개혁에 있어서 세원이양은 부진한 실정이고 이후 삼위일체 개혁을 확실하게 추진하기 위해서는 소득세로부터 개인주민세로의 본격적인 세원이양의 규모 및 내용을 먼저 결정하여 계획적인 이양이 필요하다고 제기하고 있는 등 비판적 과제가 제기되고 있다.

첫째, 일본은 개인주민세가 지방세의 중심이 되고 있다. 이를 확충하고 그 확충한 만큼 국세의 소득세 세율을 인하하는 방법으로 세원을 지방에 이양해야 한다고 제기하고 있다. 둘째, 지방소득세를 보완하려고 할 경우에는 소득의 지출시 즉, 재화나 서비스를 구입할 때의 과세도 중요하다는 점도 제기되고 있다. 또한 소비세는 다른 기간세와 비교해서 지역적 편차가 작고 세수가 비교적 안정적인 점에서 지방세에 적합하고 국민에게 가장 부담감이 높은 소비세는 국민이 감시하기 쉬운 자치단체에 있어야 한다는 점도 제기되고 있다. 셋째, 기간세인 소득세와 소비세를 가지고 이양하는데는 한계가 있으므로 이를 보완하는 세원이양 방법으로 개별소비세의 이양도 동시에 추진되어야 한다는 점을 제기하고 있다.⁴⁾ 넷째, 기간세의

4) 보건, 소방, 치안 등을 포함한 사회안전서비스를 담당하는 자치단체에 있어서는 가솔린, 술, 담배는 적절한 과세객체이고 지역적 편차도 작다. 따라서 도로특정재원인 휘발유세와 지방도로세

조속한 지방이양을 추진하지 않고 국고보조금의 감액분을 특정보조금의 교부금화, 자치단체의 행정개혁 노력, 과세자주권의 활용 등으로 충당하려고 한다면 이는 삼위일체 개혁의 포기를 의미한다고 문제를 제기하고 있다.

따라서 삼위일체 개혁에 있어서 다소나마 소득세로부터 개인주민세에로의 세원이양에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있으나 국고보조금의 삭감액에 비해 세원이양액이 대폭적으로 밀돌고 있는 상황은 결국 국가의 세출삭감을 지방으로 일방적으로 전가하는 경향을 보이고 있다는 비판을 면하지 못하고 있는 실정이다. 이와 같은 관점에서 기간제인 소득세 및 소비세를 통한 철저한 지방이양이 이루어져야 하고 특히 소비세로부터 지방소비세의 세원이양에 대해서도 계획을 수립하여 계획적으로 추진할 필요가 있다는 점도 우리나라 정부간 세원배분의 향후 방향에 시사점을 안겨주고 있다.

3) 지방교부세제도의 개선

삼위일체 개혁에 있어서 하나의 주요 과제인 지방교부세의 개혁은 단적으로 말하면 지방세출의 억제와 지방교부세 산정방식의 개선으로 요약될 수 있다.

지방세출의 억제를 통하여 2004년도 지방교부세의 총액은 16.9조원으로 축소(전년대비 1.2조원 6.5% 감축)하고 있는데, 이를 위해서 투자적경비(단독)의 대폭적인 감축과 급여관계경비의 억제(지방재정계획상 인원의 1만명 순감축)를 기하고 있다.⁵⁾

한편, 지방교부세의 산정방식에 있어서 지방교부세의 효율적인 운영을 촉진하고 경영노력에 대응한 산정방식으로 개선을 추진하고 있다. 예를 들어, 행정개혁에 필요한 경비를 기준 재정수요액에 새로이 산입하고 행정개혁의 실적을 나타내는 지표(예를 들어, 인건비 및 물건비등 고정경비의 비율이나 그 삭감율 등)결과에 대응하여 증감하기로 하며 또한 징세에 필요한 경비에 대해서는 징수율 등의 징세노력에 대응하여 증감을 추진하고 있다.

삼위일체 개혁의 주요 과제인 지방교부세 개혁 및 세원이양을 둘러싸고 재무성과 총무성

는 분권추진의 관점에서 지방보통세로 이양해야 한다. 현재는 세수를 도로의 연장과 면적에 의거해서 배분하지만 향후는 소매과세방식을 도입할 필요성이 있다.

- 5) 2005년은 지방세 및 지방교부세 등의 일반재원총액을 전년도 수준으로 동결하는 것으로 되어 있다. 투자적경비(단독)에 대해서는 1990년 수준으로 억제하고 2005년도는 4천억엔 정도 감축(2004년도는 1.4조원 감축)하는 것으로 계획되어 있다. 아울러 일반행정경비(단독)등은 지속적으로 감축하는 한편 이와는 별도로 지역재생에 필요한 긴급한 행정과제에 대해서는 적절한 재원조치를 취하는 것으로 되어 있다.

간의 대립이 격화되고 있다. 재무성은 지방교부세의 재원보장기능(기준재정수입액과 기준재정수요액의 차액을 보전하는 기능)의 폐지를 내걸고 있다. 이에 반해 총무성은 세원이양과 아울러 지방교부세의 재정조정 및 재원보장기능의 강화를 내걸고 서로 맞서고 있어 구대장성과 구내무성의 50년 전쟁은 지방교부세를 둘러싸고 정점에 달하고 있는 실정에 있다.⁶⁾

총무성은 세수가 세출의 절반정도 밖에 기대할 수 없는 국가의 재정위기를 배경으로 재정당국인 재무성이 지방교부세 자체를 대폭적으로 감축하려는 의도에서 비롯된 것이라고 문제를 제기하고 있다. 아울러 총무성 및 자치단체는 2003년도 및 2004년도에 지방교부세의 갑작스런 대폭적인 삭감은 중앙정부의 폭거라 평가하고 지방교부세의 개혁은 필요하지만 국가가 지방에 대해 많은 사무사업을 의무화하고 있는 현실적 상황하에서는 재원조정기능 및 재원보장기능이 적절히 발휘될 수 있도록 해야 한다고 비판하고 있다.

따라서 과세객체가 빈곤한 단체에서도 일정의 행정수준을 유지확보한 다음에 재정조정기능 및 재원보장기능이 적절히 발휘되어 투명하고 지방의 자율성을 제고할 수 있는 체계구축이 필요하다고 주장하고 있다. 아울러 행재정개혁의 노력이 오히려 지방교부세 혹은 자치단체 재원보장에 손해를 보지 않는 체계 구축이 필요(지방교부세 산정에 행정개혁노력이 반영될 수 있도록 해야)하다고 제기하고 있다.

이외에도 기준재정수요액 산정에 대해서 간소화를 추진하고 있는데, 총무성은 단순한 지표는 자치단체의 수요를 파악하는데 한계가 있으므로 행정변화에 따라 오히려 적극적으로 대응해야 한다고 제기하고 있다. 또한 지방교부세의 개혁에 있어서 지방교부세는 “전국의 자치단체가 공유하는 고유재원”이라는 지방교부세 성격 관점에서 자치단체가 제도결정의 당사자로서 참가하는 시스템의 구축이 필요하다고 제기하고 있다. 예를 들어, 1950년 샤프권고에 의거해서 일시적으로 설치된 지방재정위원회를 다시 구축하는 것이 필요하고 이의 내용이 삼위일체 개혁에 포함되어야 한다는 등 다양한 문제제기는 우리나라 지방교부세 개선에 있어서 시사점을 주고 있다.

6) 高木健二, 交付税改革のゆくえ, 地方自治職員研修, 公職研, 2003.3

IV. 지방재정조정제도의 개선방향

1. 지방재정조정체계의 재정립

1) 지방재정조정체계의 실태와 문제점

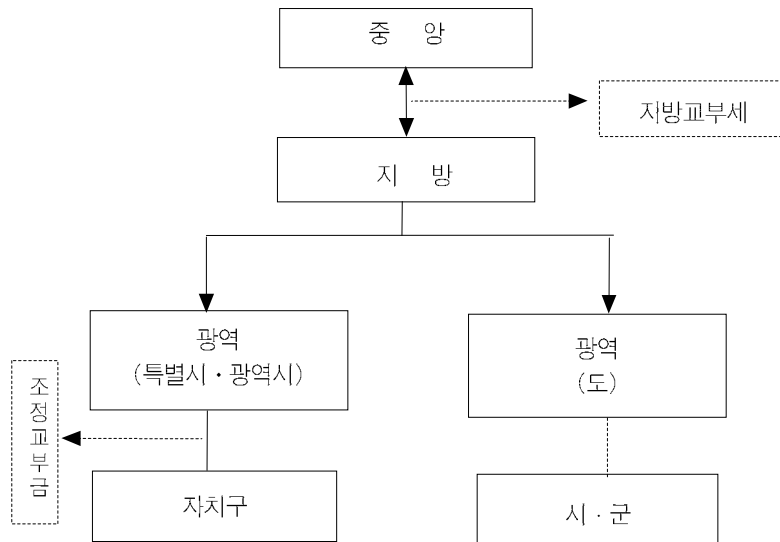
그동안 우리나라의 지방재정조정제도의 개선에 대한 일반적 논의는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 조정교부금 등 개별 제도에 대해 배분방식 등에 대해 미시적인 접근으로 해결방안을 모색하는 것이 주축이었고 국가 전체적인 차원에서 보다 재정조정 체계의 개선을 통한 재정형평화 및 재원보장에 대한 논의는 제외되었다.

따라서 재정조정제도의 개별 제도의 개선도 중요하지만 아무리 지방교부세의 산정방식을 정밀하게 산정한다 하더라도 현실의 재정수요 및 재정수입을 완벽하게 산정할 수 없으므로 개별 제도의 개선에는 한계가 있다는 점을 인식하고 보다 종합적인 재정조정체계의 개선을 통한 재정형평화 제고 방안도 동시에 모색되어야 한다.

자치단체간의 재정격차를 어느 수준까지 완화하는 것이 이상적인지에 관한 명확한 판단 기준은 없다. 그러나 각국에서 정부간 및 자치단체간 재정형평성을 제고하기 위하여 재정조정제도의 필요성을 인정하여 채택하고 있다. 이와 같이 재정조정제도가 인정되고 재정형평화를 기해야 하는 것이 인정된다면 재정조정제도의 주목적인 재정형평성 제고라는 합목적성에 가능한 접근하는 것이 바람직하다.

재정조정제도를 통한 재정형평화를 제고하기 위한 방법으로는 재정조정 규모를 확대하거나 지방교부세의 배분방법을 개선하여 달성할 수도 있지만 현재의 재원배분내에서 재정조정 체계의 개선을 통해서도 재정형평화는 보다 달성될 수 있다는 점을 인식할 필요성이 있다.

이와 같은 관점에서 보면, <그림 2>와 같이 우리나라 재정조정체계는 중앙-지방간의 정부간 재정조정은 지방교부세 1형태로 이루어지고 있고, 자치단체의 재정조정은 특별시·광역시의 자치구를 대상으로 조정교부금 1형태로 이루어지고 있다. 특히 같은 광역자치단체인 도에는 자치구간의 재정조정제도인 조정교부금과 같은 명확한 재정조정제도가 없어 우리나라 절대다수를 차지하고 있는 시·군의 재정조정은 지방교부세에 의존하게 되어 있다.



〈그림 2〉 우리나라 지방재정조정체계

2) 외국의 다단계 재정조정체계

외국의 경우는 중앙과 지방간의 재정조정에 이어 자치단체간 재정조정 등을 통하여 재정조정이 다단계로 이루어져 우리나라에 비해 자치단체간 재정조정이 보다 체계적으로 이루어지고 있다는 점을 우리나라 재정조정체계의 재구축에 있어 참고가 될 수 있다.

먼저, 일본의 경우는 첫째, 중앙-지방간의 재정조정은 지방교부세에 의해 조정되고 있는데, 우리나라의 지방교부세와 유사하다. 둘째, 광역-기초간의 재정조정은 우리나라 서울시 및 광역시의 조정교부금에 해당하는 도구재정조정제도에 의해 동경도가 동경도내의 구간을 조정하고 있다. 도구재정조정제도는 도구재정조정협의회를 두어 구간재정조정에 대한 구의 의견을 반영하는 시스템으로 되어 있다는 점이 우리나라의 조정교부금제도는 없는 보다 민주적인 방법으로 제도가 운영되고 있다.⁷⁾ 셋째, 일본의 경우는 자치단체의 연도간의 재정조정을 위하여 결산상 잉여금의 2분의 1 이상을 적립하는 재정조정적립금제도를 마련하여

7) 이외에도 성격은 다소 차이가 있으나 동경도를 제외한 광역자치단체인 도부현의 경우에는 세교부금제도가 실시되고 있어 이를 통하여 각 도부현별로 일부 도부현세를 기초자치단체인 시정촌과의 공동세 형식을 취하여 시정촌에 부여하는 제도가 마련되어 있어 일부 재정조정 기능을 하고 있다.

중앙-지방간, 자치단체간의 재정조정에 덧붙여 자치단체 내부적으로 연도간에 재정을 조정하고 있다는 점이 특징적이다.

다음으로 독일의 재정조정체계는 다단계로 지방재정을 조정하는 체계로 되어 있다. 첫째, 중앙-지방간의 재정조정은 2형태로 이루어지고 있다. 하나는 우리나라의 지방교부세에 해당하는 것으로 연방과 주간의 공동세인 소득세, 법인세, 매상세, 영업세납부금을 재원으로 재정조정교부금제도를 통해서 일차적으로 중앙-지방간의 재정조정이 이루어지고 있다. 여기에는 재정계획위원회가 설치되어 배분등에 관해 협의하게 되어 있다. 다른 하나는 여기에 덧붙여 연방보충교부금으로서 지방정부의 재정을 이차적으로 조정하고 있다.

둘째, 자치단체간(주-주간) 재정조정에 있어서도 2형태로 이루어지고 있다. 하나는 공동세중 매상세를 가지고 이루어지고 있고 다른 하나는 매상세보충분에 의한 주간재정조정으로서 이른바 역교부금방식이 채택되고 있다.

이와 같이 독일의 연방정부는 기초자치단체를 포함한 주에 대해 4차례에 걸쳐 재정을 조정하고 있다는 점과 역교부금방식에 의해 지방재정은 보다 강력하게 조정되고 있다는 점이 큰 특징이라 할 수 있다.

한편, 호주의 지방재정조정체계 역시 우리나라보다는 다단계로 이루어지고 있는데, 특징적인 점을 정리하면 다음과 같다.⁸⁾

첫째, 중앙-지방간의 재정조정은 우리나라의 지방교부세에 해당하는 일반목적교부금을 통하여 연방이 주에 대해 재정조정을 하고 있다. 둘째, 자치단체간(주-주간) 재정조정이 수입 대체지불제도에 의해 부분적으로 이루어지고 있다. 셋째, 주-기초간 재정조정은 재정지원교부금에 의해 주별로 전체 기초자치단체를 대상으로 이루어지고 있다.

이상과 같이 호주는 독일의 경우처럼 연방정부가 주에 대해 일차적으로 재정을 조정하고, 그리고 주간 상호 재정조정이 이루어지고, 다시 주에서 기초자치단체를 대상으로 재정조정이 이루어지고 있는 등 여러 가지 형태로 자치단체의 재정을 조정하고 있다는 점과 연방정부 및 지방정부에 교부금위원회가 설치되어 있다는 점이 큰 특징이라고 할 수 있다.

8) 호주의 지방재정조정제도에 대해서는 이주석, 호주의 지방재정조정제도(1998)을 참조.

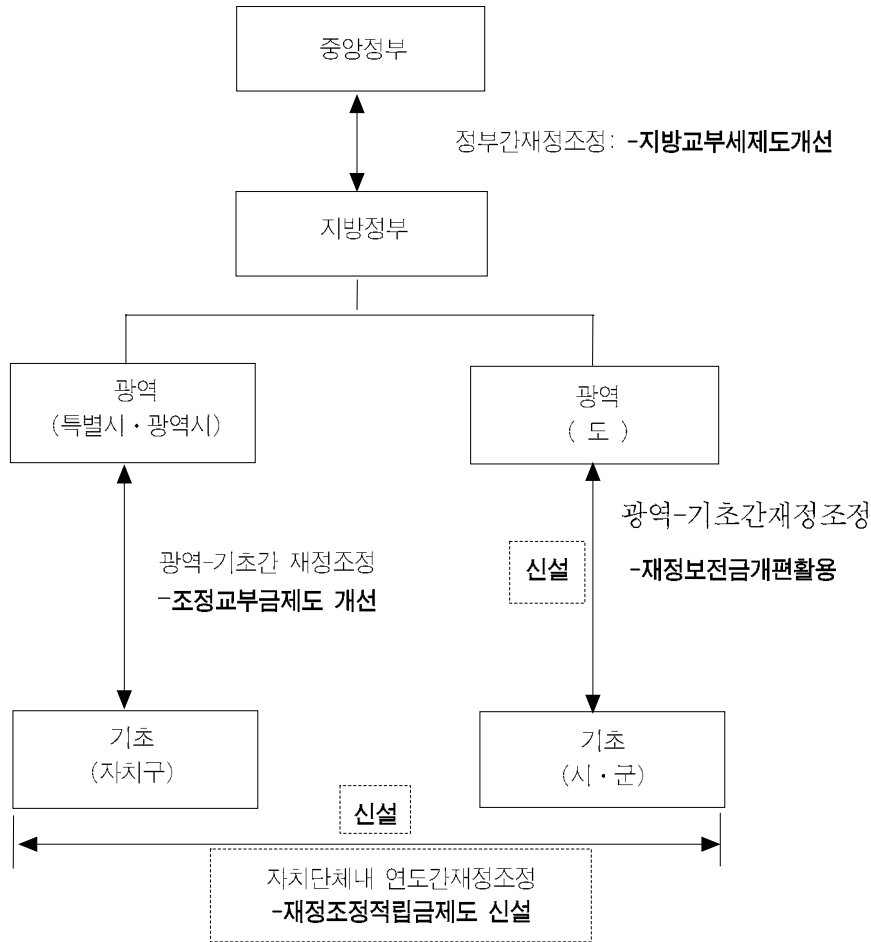
3) 재정조정체계의 재정립 방향

(1) 기본방향 및 재정조정체계 설정

재정조정에 있어 중앙과 지방간의 중앙집권적인 수직적 재정조정 형태 일변도에서 독일이나 호주에서 보여지듯이, 재정조정에 있어서도 분권화가 이루어지고 있다. 즉, 지방정부에 의한 재정조정 형태를 도입함으로써 중앙정부에 의해서만 이루어지던 수직적 재정조정의 한계를 보완하여 자치단체간의 수평적 재정형평화를 보다 강화하고 있다. 따라서 우리나라도 자치단체간 재정불균형을 완화하고 재정조정의 분권화를 위해서는 중앙-지방간의 재정조정인 지방교부세의 개선과 아울러 자치단체간의 재정조정제도의 체계화가 필요하다.

이와 같은 관점에서 지방재정조정체계의 재정립 방향으로는 대체로 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 자치단체간의 재정조정을 확대하여 중앙정부에 의한 수직적 재정조정을 보완할 필요성이 있다. 광역과 기초간의 재정조정체계는 특별시 및 광역시의 구간 재정조정제도인 조정교부금외에 시군을 재정조정할 수 있는 시군재정조정교부금제도(가칭)를 신설하여 전 기초자치단체가 광역단위에서 재차 재정조정이 이루어질 수 있도록 하여 중앙정부에 의한 재정조정의 한계를 보완할 필요성이 있다.

둘째, 여기에 덧붙여 해당 자치단체 내부에서 스스로 연도간에 재원을 조정할 수 있는 재정조정적립금제도(가칭)의 신설을 통하여 자치단체의 재정조정이 종합적인 차원에서 체계적으로 이루어진다면 자치단체의 재정은 보다 안정적으로 조정되며 재정불균형은 보다 완화될 수 있을 것이다. 즉, 지방재정조정의 범주에 연도간 재정조정제도를 포함시켜 재정조정의 제도화속에서 종합화 할 경우는 자치단체의 입장에서 종래의 정부간 혹은 자치단체간 재정조정의 한계를 보완할 수 있고 보다 종합적인 차원에서 지방재정조정에 대한 새로운 방향이 모색될 수 있을 것이다.



〈그림 3〉 지방재정조정체계의 재구축 틀

(2) 도에 의한 재정조정제도 신설

위에서 제기한 도에 의한 재정조정제도 신설의 필요성은 다음의 3가지를 들 수 있을 것이다. 첫째, 중앙정부에 의한 재정조정의 한계를 보완할 수 있다는 점이다. 지방교부세는 전국적 차원에서의 재정조정이기 때문에 산정방식이 아무리 정치화된다고 하더라도 자치단체의 재정여건을 정확하게 반영하는 데는 한계가 있다. 따라서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정조정은 한계가 있다고 볼 수 있으므로 이를 보완할 수 있는 광역자치단체에 의한 2차적인

재정조정이 필요하다. 이는 이미 검토한 독일이나 호주의 경우 자치단체간 재정조정이 활발히 이루어지고 있는 것을 보더라도 그 필요성은 인정되고 있다.

둘째, 자치단체의 재정특성을 보다 고려한 재정조정이 가능하다는 관점에서도 그 의의를 찾아볼 수 있다. 중앙정부 차원에서 전 자치단체를 대상으로 재정력격차 완화를 제고하기 위해서는 보다 많은 재원이 필요하게 되는데, 이는 중앙정부의 재정경직성을 초래하기 때문에 현실적으로 적정수준 이상을 초과할 수 없는 어려움이 있다. 또한 재원이 있다고 하더라도 전국 일률적인 기준에 의한 획일적인 조정방법을 취할 수 밖에 없어 자치단체의 재정특성을 반영하기가 어려운 실정이다. 따라서 광역자치단체에 재정조정제도를 설치하여 중앙정부의 재정조정의 한계를 보완하고 각 광역자치단체별로 지역의 재정상황을 적절히 반영할 경우 기초자치단체간의 재정불균형 완화는 보다 효율적으로 달성될 것이다.

셋째, 시·군간의 재정력 격차 심화를 보다 완화할 수 있다. 우리나라의 경우는 특별시·광역시에는 재정조정 기능이 부여되어 있어 자치구간의 재정불균형을 완화하고 있으나 도에는 재정보전금이 일부 재정조정 기능을 다소 보이고 있으나 조정교부금과 같은 명확한 재정조정제도는 없다. 도에 재정조정제도를 구축하여 시군간의 재정력격차 심화를 보다 완화할 필요성이 있다.

신설방안으로는 현행 재정보전금을 개편하여 시군재정조정교부금(가칭)으로 활용할 수 있다. 재정보전금은 직접적인 재정조정제도라 할 수 없으나 광역자치단체인 도가 시군에 대해 재정지원하는 제도로서 재정조정의 역할을 어느 정도 담당하고 있으므로 이를 개편하여 활용하는 데는 큰 무리가 없을 것이다. 개편방안으로는 징세비 3%를 제외하고 나머지는 시·군재정조정교부금으로 하여 도와 시군의 공동세형식을 취하여 징수실적에 따라 30%를 배분하고 나머지 70%는 재정력지수에 반비례하여 교부하는 등의 방법을 고려해 볼 수 있다.

(3) 자치단체내 연도간 재정조정제도의 신설

일반적으로 재정조정제도라고 할 경우는 정부간 재정조정, 자치단체간 재정조정을 말한다. 여기에 덧붙여 본고에서는 자치단체내의 연도간에 있어서 재정을 조정하는 제도를 재정조정체계의 하나의 형태로 포함시켜 재정조정에 대한 종합적인 접근을 시도해 본다.

자치단체내의 연도간 재정조정은 일본의 재정조정적립금에서 찾아볼 수 있다. 이는 자치단체의 장기성, 계획성의 유지와 단년도마다 재정수지의 균형유지를 위한 조정역할을 하는 제도이다. 즉, 장기적 관점에서 계획적인 재정운영을 기하기 위하여 경기호전으로 재원에 여

유가 있거나 예산절감을 통하여 잉여금이 생긴 연도에 이를 적립하여 재원부족이 생기는 연도에 이를 활용하기 위한 제도이다.

이와 같은 자치단체내의 연도간 재정조정제도가 재정조정 기본 틀 속에서 고려될 수 있는 몇 가지 이유를 찾아 볼 수 있다. 첫째, 재정조정적 측면에서 볼 경우, 일반적으로 이해되고 있는 정부간 내지는 자치단체간의 재정조정에서 보여지는 외부기관에 의한 재정조정이 아니라 할지라도 자치단체내의 연도간에 있어서는 동일한 맥락에서 재원이 조정되고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 재원이전 측면에서 볼 경우, 정부간 및 자치단체간에서 보여지는 외부재원의 이전형태는 아니라 할지라도 연도간의 재원과부족에 의해서 연도간에는 재원이 이전되고 있다는 점도 지방교부세나 조정교부금과 같은 맥락에서 재원이전이 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다.

방안으로는 일본의 경우와 같이 당해연도 잉여금중 일부를 재원으로 하여 재정조정적립금 제도(가칭)로 하여 도입이 고려될 수 있다. 이를 통하여 자치단체 스스로가 연도간의 재정과 부족을 조정할 수 있도록 하면 자치단체는 보다 안정적으로 재원을 확보할 수 있게 된다.

2. 지방교부세제도의 개선

1) 지방교부세 법정율의 상향조정: 모럴헤저드론의 비판

지방교부세의 법정교부율의 상향에 대해 모럴헤저드론에 입각하여 지방교부세의 상향을 반대하는 논의가 주로 재정당국을 중심으로 제기되고 있다. 지방교부세의 재원보장기능이 자치단체의 방만한 재정운영을 조장하고 있다는 논리인데, 이는 인식의 오류에서 비롯되고 있다고 보여진다.

첫째, 지방교부세 총액은 그 근거가 되는 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 중앙정부가 결정하고 있고 또한 총액은 법정율로 정해져 있다. 즉, 자치단체의 세출은 그 세출의 근거가 되는 각종 시책에 대해 국가가 표준적 혹은 최저한이라고 규정한 기준에 기초한 것으로서 국가의 정책이나 기준과 무관하게 비대하는 것은 아니다. 따라서 자치단체에는 재정을 방만하게 운영할 정도의 재원이 보장되고 있다고는 볼 수 없다. 다만, 방만한 재정운영의 사례가 지적되고 있는 것은 지방교부세를 통한 재원보장에 의해 재원이 많아서라기보다는 사업의 필요성 및 우선순위 등의 판단 착오에서 초래한 결과라고 보아야 옳을 것이다.

둘째, 보통교부세의 배분에 있어서 재정부족액을 100% 보장하지 않고 조정율이 약 77%

라고 하는 점은 자치단체는 매년 23%라는 재정부족액을 안고 출발하고 있다는 점을 깊이 인식할 필요성이 있다는 점이다. 국가가 합리적인 기준이라 정한 기준에 의해 최소한의 경비라고 인정한 재정부족액도 다 충족시켜주지 않고 있는 실정에 있다. 이런 상황을 고려한다면 자치단체는 재원이 남아돌아 방만한 재정운동을 할 여지가 없다는 점을 인식할 필요성이 있다.

셋째, 주민에 가장 가까운 기초 자치단체는 복지, 교육, 청소, 소방 등 주민생활을 지탱하는 기본적인 행정서비스를 제공하는 중요한 사명을 담당하고 있고 이러한 사업중에는 국가가 정해놓은 기준 그대로는 서비스를 제공할 수 없는 것이 있고 오히려 사업의 실시에서 초과부담의 문제가 현실적으로 발생하고 있다. 국가가 정한 기준에 의해 최소한의 재원인 재정부족액을 100% 받는다고 하더라도 현실적인 단가가 아니기 때문에 실제 사업을 할 경우 재원이 더 들어가 자치단체는 초과부담을 하고 있는 실정이다.

넷째, 지방분권의 추진과 함께 재정운영의 책임성이 강화되고 주민참여가 활발해져 행정집행에 대한 감지도 강해지는 등 재정운영의 상황은 보다 엄격해 지게 된다. 자치단체도 이에 적극적으로 재정운영의 합리성 및 건전한 재정운영을 모색하게 될 것이다. 이와 같은 점을 고려한다면 지방교부세에 의한 자치단체의 모럴헤저드는 실제 크게 나타날 여지가 없다.

따라서 지방교부세의 규모조정은 모럴헤저드 논리에 입각하기 보다는 정부간의 세원 및 재원배분의 논리에서 찾아야 할 것이다. 이와 같은 관점에서 본다면, 보통교부세는 정부간의 역할분담에 의한 정부간 세원 및 재원재배분, 재정부족액의 보전, 초과부담의 문제를 고려하여 향후도 상향조정의 필요성이 있다고 보여진다. 아울러 국세의 지방세 이양과 과세자주권의 확충을 통해 보통교부세 불교부단체를 점차 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

2) 기준재정수요액 산정의 체계화: 단순화에 대한 비판

기준재정수요액은 기초수요액, 보정수요액, 수요인센티브에 의해 산정되는데, 기초수요액은 31개 세부 측정항목과 측정단위 21개의 기준에 의해 산정되는 등 복잡하여 단순화해야 할 필요성이 있다고 일반적으로 제기되고 있다. 1992~1997년 기간 중 광역시 및 도와 시의 기준재정수요액 변동분의 90.3~99.9%가 면적과 인구에 의해 설명되고 1997년의 경우 군의 기준재정수요액의 92%가 면적, 인구, 인구 1,000명당 공무원수 등 세 변수에 의해 설명되고 있다(김경환, 1998). 따라서 지방교부세제도의 최우선적 목표는 지방자치단체간의 재정력 격차 완화가 되어야 하고 이 목표를 달성하는 데에는 복잡한 산정방식이 필요 없다(박완규, 2004)고 제기되고 있다. 이와 같이 기준재정수요액 산정에 대해서 단순화라는 이름하

에 모든 항목에 대해 인구 및 면적을 측정단위로 단순화하지는 주장에는 맹점이 있어 신중하게 접근해야 한다.

복잡다양하고 종합적인 지방행정의 수요를 지표 몇 개의 단순한 지표로서는 공공 서비스에 대한 수요를 정확히 반영할 수 없다. 오히려 수요와 비용을 반영하는 지표를 가능한 설정하는 것이 필요하다. 물론 지나친 복잡화는 무리지만 일정수준의 자치단체의 다양한 재정상황을 반영하여 보다 명확하고 현실적인 재정수요를 반영해 주는 것이 지방재정형평화를 제고하는 데에는 바람직하다. 따라서 산정방식의 정치화 및 보정수요의 영향이 지방교부세의 배분에 있어 크게 작용하는 것 자체는 오히려 바람직하다고 할 수도 있다.

이와 같은 관점에서 보면, 소자화 및 고령화, 정보화, 환경문제, 대도시 문제, 과소 문제 등의 진행 및 변화에 대응한 지표의 재검토가 현실적으로 한층 필요하다. 특히 대인 사회서비스의 중요성이 증가할 21세기에 있어서는 그 분야의 측정단위, 단위비용 및 보정계수의 재검토가 더욱 중요시 된다고 볼 수 있다. 그리고 현행 측정항목 및 측정단위의 경우 자치단체에 동일하게 일률적으로 적용되고 있는 것도 바람직하지 않다. 따라서 자치단체의 유형을 일본의 경우와 같이 시도와 시군구로 등으로 구분하여 유형화하여 차별화해주는 것도 고려할 수 있다.

3) 기준재정수입액 산정시의 유보율의 상향조정

기준재정수입액 산정시 유보율이란 각 지방자치단체의 표준적인 세수입중 기준재정수입액에 산정되지 않는 부분의 비율을 말한다. 다시말해서 기준재정수입액 산입율이라 한다. 우리나라는 지방세중 보통세수입액의 80%를 반영하고 있어 유보율은 20%이다. 이는 지방세 예측을 완벽하게 할 수 없다는 전제하에 그 자치단체의 고유한 재정수요에 충당해야만 하는 재원으로서 세수입의 일정부분의 여유를 두는 것이다. 세수확충 노력에 대한 인센티브로서 보통교부세가 감소하는 불이익을 줄이고 자치단체의 일반재원 확충을 유인하는 것이다. 지방분권의 취지에 맞춰 자치단체의 자구노력을 유인하고 자율성을 확보해 주고 일반재원의 확충이라는 의미에서 유보율을 상향조정하거나 차등적용을 고려해 볼 수 있다.

이와 같은 관점에서 기준재정수입액 산정과정에서 자치단체 자체수입의 기준재정수입 산입율을 모든 자치단체에 획일적으로 80%로 적용하는 것은 지방교부세의 형평화기능을 제약하는 주요 원인이 되고 있다. 따라서 군의 경우는 산입율을 60-70% 수준으로 하향조정(유보율의 상향조정)하여 차등적용을 고려할 수 있다고 제기하고 있다(곽채기, 2003). 일본의

경우도 삼위일체 개혁 과정에서 2003년부터 기준재정수입액 산정시 도도부현의 유보재원을 을 기존 20%에서 25%로 인상하여 시정촌과 동일하게 했다.

따라서 기준재정수입액의 산정시 유보율을 25% 수준으로 상향조정하거나 기초자치단체에 한해 상향조정하여 자치단체의 재정자율성과 세수확충을 유인하여 스스로의 노력에 의해 재정확충할 여지를 확대할 필요성이 있다.

4) 중앙과 지방이 공동참여하는 지방재정조정위원회 기구 신설

우리나라의 지방재정조정체계속에는 중앙과 지방이 대응하게 참여하여 지방교부세의 개선 및 배분방법 등을 협의하는 상설조직이 없다. 물론 지방교부세 산정시 자치단체가 참여하는 등의 자치단체와 협의하고 있으나 이런 형태를 보다 발전시켜 보다 체계화되고 상설화되어 규정에 의한 지방의 대표와 중앙의 대표들이 지방교부세 제도개선 전반에 대해 대등하게 협의할 수 있는 기구의 설치가 필요하다.

외국의 경우는 앞에서 검토했듯이, 지방재정조정제도를 운용하는데 있어서 자치단체가 실질적으로 참여하여 중앙과 지방이 협의하에 배분방식이나 제도의 개선을 기하고 있어 제도운용이 보다 민주적이고 투명하게 이루어지고 있다. 일본의 경우는 지방재정위원회⁹⁾를 설치하였다가 폐지하였으나 최근 삼위일체 개혁과정에서 새로이 동위원회의 설치가 제기되고 있다. 현재는 도구재정조정제도 운영에 있어 도구협의회를 설치하여 자치구의 참여를 보장하고 있다. 호주의 경우도 지방정부에 교부금을 공평하게 배분하기 위하여 연방교부금위원회와 주교부금위원회를 설치하고 있다. 독일의 경우도 재정계획위원회를 두고 있다.

9) 지방재정위원회는 1950년 샤프(Shoup)박사의 권고에 따라 조직되었다. 위원회의 권한은 교부금의 총액결정의에도 지방교부세액의 변경, 감액, 반환, 심사의 청구 및 의의신청에 대한 수리와 결정, 그리고 청문, 자료의 수집 및 정비, 지방재정상황의 파악과 교부금제도의 운용에 대한 개선등 광범위한 권한이 법적으로 부여되었다. 위원회의 구성으로는 지방자치에 관해 뛰어난 식견을 가진者 중에서 내각총리가 중의원과 참의원의 동의를 얻어 임명하는 5인으로 구성되었는데, 그중 2인은 내각총리가 직접 임명하고, 나머지 3인은 전국의 지사 및 도도부현의회의장이 공동추천한 者 1인, 전국 시장 및 시의회의장이 공동추천한 者 1인, 전국의 정촌장 및 정촌의회 의장이 공동추천한 者 1인등 지방자치단체의 대표 3인을 반드시 포함시키고 있다. 지방재정위원회는 중앙집권적인 재정구조로 개편성되는 과정에서 1952년에 폐지되었으나 지방교부세 운용에 대한 중앙정부의 일방적인 결정을 배제할 수 있었던 사실은 지방교부세제도의 민주성제고를 위한 방안모색에 큰 시사점을 안겨주고 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 필요하다(김수근, 2004). 이와 같은 관점에서 지방교부세의 운영에 있어서 자치단체 대표가 참여하여 중앙정부와 대등한 입장에서 협의할 수 있는 제도적 장치를 통하여 지방교부세 배분에 있어서 공정성과 투명성을 보다 제고할 필요성이 있다.

이의 방안으로는 지방교부세의 주관부서인 행정자치부에 지방재정조정위원회(가칭)를 설치하여 중앙과 자치단체의 대표 동수로 구성하여 지방교부세의 규모, 배분방식 및 제도개선 등 전반적인 사항을 사전에 협의하는 방식을 취하게 되면 지방교부세 운용은 보다 합리성과 투명성을 담보할 수 있을 것이다.

3. 국고보조금제도의 개선

1) 기준보조율의 명확화

국고보조금의 개혁은 단순한 재정상의 문제가 아니라 지방분권 개혁이라는 국가와 지방의 관계를 규율하는 큰 제도개혁의 일부라는 점에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 국고보조금 개선은 기존에 제기되고 있는 영세유사보조금의 통폐합, 포괄보조금화는 지속적으로 추진되어야 함과 아울러 기준보조율의 명확화도 중요한 과제가 된다.

현재 기준보조율은 100, 70, 50, 30%로 규정되어 있으나 실제로 15%-100% 범위내에서 애매하게 적용되고 있고 특히 기준보조율이 20%-70%로 책정되어 있는 것과 같은 경우는 보조율을 적용하기가 매우 애매한 사례가 많으며 유사사업이면서 보조율이 달리 적용되고 있으며 또한 부서별로 보조율이 매우 차이가 나고 있어 기준보조율의 적용에 있어 일관성과 객관성 그리고 합리성이 결여되어 있는 것으로 분석되고 있다.¹⁰⁾ 이상과 같이 기본적으로 기준보조율이 정해져 있음에도 불구하고 이를 준수하지 않는 경우가 있어 자치단체에 지방비 부담을 추가로 부담시키거나 혹은 지원단가의 비현실적 책정으로 초과부담이 발생하고 있는 등 지방재정의 어려움을 가중시키고 있다.¹¹⁾

10) 이창균, "자치단체의 재정운영과 인센티브에 관한 연구." 『재정논집』, 1997

11) 일본의 경우는 국고보조금에 대한 자치단체의 초과부담은 국가와 지방의 재정질서를 혼란스럽게 할 뿐만 아니라 지방자치단체에 과중한 부담을 주어 지방재정을 압박하고 국가입장에서는

기준보조율은 현재 보조금의 예산및관리에관한법률시행령에 전체 보조사업의 약 40%에 해당하는 보조사업을 사업별로 일일이 기준보조율로서 보조율을 규정하고 있다. 이와 같은 현행 개별사업을 기준으로 기준보조율을 규정하는 방식에서 탈피하여 기준보조율 대상사업을 유형화하여 각 유형별로 중앙과 지방의 책임성이나 관여정도를 감안하여 기준보조율을 재설정하고 이를 법령에 규정하는 방식으로 전환할 필요성이 있다.

2) 차등보조율제의 적용

현재 법적으로 차등보조율제도를 규정하고 있는데, 이는 정해진 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 가감산하는 체계로 되어 있다. 그러나 현실적으로 차등보조율제는 적용되지 못하고 제도가 유명무실하게 남아 있는 실정이다.¹²⁾

차등보조율제도를 시행할 필요성이 있다는 점은 몇 가지를 들 수 있다. 첫째, 국고보조금 자체가 지역간의 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있어(이창균, 2000)¹³⁾ 이를 국고보조금제도 내부에서 어느 정도 완화할 필요성이 있다는 점이다. 이 경우 제도화되어 있는 차등보조율제도를 적용함으로써 미약하나마 재정불균형을 완화하는 역할을 할 수 있다는 점이다.

둘째, 지방비부담의 과중이 자치단체의 재정압박을 초래하는 하나의 요인으로 작용하고 있는 현실을 감안할 경우, 기준보조율에 인상보조율을 적용하여 지방비부담을 차등한다면 지방비부담 압박을 완화하게 되어 보다 원활한 국고보조사업의 수행을 기대할 수 있다는 점을 들 수 있다.

시급히 시정되어야 한다는 전제하에 대장성 및 총무성(구자치성) 등 관계 성청에 의한 보조금 공동실태조사를 하여 그 결과에 기초하여 초과부담의 문제를 해소하고 있다.

- 12) 그 이유로는 첫째, 보조금의 신청을 시·군·구 기초자치단체로 신청받지 않음에 따라 자치단체별 보조금의 규모를 확정할 수가 없어 적용하지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 본래 국고보조금은 재정격차의 해소 목적보다 특정사업의 시행을 위한 소요재원의 국가지원의 성격이 강하므로 차등보조율 적용이 바람직하지 않다는 비판을 들 수 있다. 셋째, 차등보조율 적용에 있어 자치단체간 상반된 의견, 즉 재정력이 우수한 단체는 차등보조율제도 시행에 소극적 입장을 취하고 있다는 점도 차등보조율제도의 시행을 어렵게 하고 있는 하나의 요인이라 할 수 있다. 넷째, 지방재정격차를 객관적으로 나타낼 수 있는 지표설정이 어렵다는 점을 들 수 있다.
- 13) 국고보조금의 재정불균형 확대요인에 대해서는 1인당 지방세의 불균형과 재원별 조합의 불균형을 비교하여 분석한 결과, 국고보조금은 재정불균형을 확대하는 것으로 분석되고 있다.

차등보조율제의 적용을 위해서는 먼저 차등보조율을 적용하는 대상사업을 설정할 필요성이 있다. 대상사업의 선정기준으로 고려할 수 있는 것은 전국적인 사업과 지역적 및 경제적 파급효과가 큰 사업 그리고 특히 정책적인 유도사업에 대해 차등보조율 적용을 고려해 볼 수 있다.

차등보조율 적용대상사업이 정해지면 다음은 차등보조율제의 적용기준 혹은 적용지표의 설정이 필요한데, 현재 재정력지수, 인건비자체충당능력지수, 기본적세출소요비중 등이 기준으로 규정되어 있으나 재정력지수가 현실적으로 가장 바람직한 것으로 판단되고 있다. 왜냐하면, 차등보조율제도는 원래 자치단체간의 재정력 격차에 의한 국고보조사업의 원활한 수행을 방해하여 미부담이나 반납 그리고 과부담의 사례로 인하여 재정불합리성이 초래되어 이를 완화하는 차원에서 도입된 제도이므로 도입취지에 맞춰 차등보조율제도는 재정력을 반영하는 것이 중심이 되어야 할 것이다. 따라서 현행의 재정력지수를 기본적인 기준으로 삼는 것이 바람직하다.

차등보조율의 적용에 있어서도 장단기로 구분하여 단기적으로는 인상보조율만 적용하는 것이 바람직하다. 이는 차등보조율제 적용에 따른 자원배분 및 대상사업의 선정 등에 있어서의 혼란과 복잡성을 제거하면서 현실적으로 차등보조율제도가 정착될 수 있도록 하기 위해서는 단기적으로 인상보조율을 우선 적용하고 장기적으로 인하보조율까지 확대적용하는 것으로 한다.

지방세 대비 자원조합별 변이계수

자원조합	전 체	시	군
(1) 지방세(LTR)	0.324	0.305	0.329
(2) 지방세+징수교부금(cg)	0.470	0.572	0.409
(3) 지방세+도비보조금(cps)	0.779	0.543	0.686
(4) 지방세+지방교부세(ltx)	0.605	0.403	0.387
(5) 지방세+지방양여금(ts)	0.256	0.225	0.249
(6) 지방세+국비보조금(ns)	0.825	0.255	0.752
(8) 지방세+PR(cg+cps)	0.602	0.416	0.644
(7) 지방세+CR(ltx+ts+ns)	0.869	0.546	0.507
(9) 지방세+CR+PR	0.820	0.462	0.511

V. 맺는말

지방재정조정제도를 개선하고자 할 경우에 있어서 접근방법이나 관점을 새롭게 할 필요성이 있다. 즉, 지방교부세나 국고보조금이라는 단지 개별적인 하나의 제도를 고친다는 관점보다는 중앙과 지방의 정부간의 재정시스템을 근본적으로 개선한다는 관점에서 종합적으로 접근해야 한다. 이 경우 지방재정조정제도의 개선은 재정조정체계 자체의 개선에도 주목할 필요성이 있고 또한 이는 정부간의 세원 및 재원재배분의 관계속에서 고려되어야 한다.

그리고 구체적인 지방교부세의 개선에 있어서도 측정항목 및 측정단위 등 산정방식의 개선도 중요하지만 지방교부세 운용 체계도 개선의 과제가 많다는 점을 인식할 필요성이 있고 아울러 국고보조금의 개선방향에 있어서도 일본에서 제기된 바와 같이 국고보조금의 통폐합 및 폐지가 중앙의 부담을 지방의 부담으로 전가하여 지방재원의 감소로 이어지지 않고 재원이 보장될 수 있는 재원보장시스템이 확보되어야 한다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김수근. (1996). 자치단체간 재정조정제도의 발전방향. 「지방재정」, 81.
- 박완규. (2003). 기준재정수요액 산정방식의 개선. 「지방재정」, 122.
- 박정수. (2004). 지방교부세법 개정과 향후 과제. 「자치발전」, 106.
- 이재은. (2004). 지방분권특별법 제정 이후 지방재정의 과제, 127.
- 이주석(편). (1998). 「호주의 지방재정조정제도」. 삼진기획.
- 이창균. (1997). 자치단체의 재정운영과 인센티브에 관한 연구. 「재정논집」, 12.
- _____. (2001). 국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구. 「지방재정논집」, 6(2).
- _____. (2002). 재정불균형과 새로운 재정조정체계구축에 관한 연구. 「지방재정논집」, 7(2).
- _____. (2002). 재정조정에 있어서의 로칼미니멈론(Local Minimum)의 시도. 「지방행정연구」, 16(2).
- _____. (1997). 지방교부세제도의 합리적 개선방안. 한국지방행정연구원 연구보고서. 제260권.
- 이창균, 서정섭. (1997). 광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서. 1999(7)
- 임성일. (2004). 국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후 과제. 「지방재정」, 127.
- 최병호. (2004). 지방분권특별법과 지방자치단체의 재정격차 완화방안.
- 李昌均. (1993). 日本地方財政調整制度における執權と分權, 京都大學 博士學位論文.
- 赤井伸郎, 佐藤主光, 山下耕治. (2003). 地方交付税の經濟學. 有斐閣.
- 原正之(總務省自治財政局調整課長). (2004). 三位一體改革のなかの補助金改革について, 自治研究 第80卷4號(通卷 962號). 2004(4).
- 麻生太郎(總務大臣). (2004). 地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について. 2004(4).
- 池上岳彦. (2003). 分權型稅財政システムをめざす-三位一體改革とは. 地方財務. ぎょうせい. 2003(6)
- 香山充弘. 2004). 三位一體の改革と交付税. 自治研究 第80卷2號(通卷 960號). 2004(2)
- 高木健二. (2003). 交付稅改革のゆくえ. 地方自治職員研修. 公職研. 2003(3)