

# 지방재정조정재원의 효율적 운영방안

1998.9.

김경환  
서강대학교 경제학과

서울 마포구 신수동 1번지  
전화: 705-8501

---

이 글은 1998.9.10 대한지방재정공제회-재정학회 지방재정세미나에서 발표한 내용을 일부 수정, 보완한 것이다. 유익한 논평을 해 주신 김의석, 이방식, 전상경 교수과, 허명환 서기관, 그리고 자료분석을 도와 준 신백규 연구원에게 감사한다.

## I. 서론

지방재정 조정제도의 목적은 국가 전체 재정 운영의 효율과 형평성을 제고 하는데 있다. 피셔 (Fisher 1997, p. 207)는 상위정부로부터의 재정이전 (intergovernmental grants)이 수행하는 기능을 네 가지로 구분하였다. 첫째, 공공재 공급에 관한 지방정부들의 의사결정에서 야기되는 외부효과의 시정 기능, 둘째, 지역간 혹은 지방자치단체간 재원의 재분배 기능, 셋째, 조세행정 능력이 우수한 중앙정부가 지방정부를 대신하여 세금을 징수, 배분하는 기능, 그리고 지방정부에 의한 거시경제 안정화 기능 등이다.

우리 나라 지방재정 조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 그리고 지방양여금으로 구성되어 있으며 각각 별도의 법에 의해 운영되고 있다. 일반적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 자원 배분은 업무분장에 상응하지 않고 이에 따라 지방자치단체의 자체재원과 지출소요 사이에 격차가 존재한다. 따라서 상위정부로부터의 재정이전은 지방자치단체 자체세입과 세출액의 격차를 보전하는 중요한 수단이다. 기초자치단체 중 58%가 지방세 수입으로 인건비를 충족하지 못하고 있는 반면 지역간, 계층간 형평에 대한 국민적 욕구가 높은 우리 나라에서는 지방재정조정제도가 지방자치단체들의 자체수입을 보완하고 지역간 경제력 격차로 인해 발생하는 지방자치단체간 재정력 격차를 시정하여 지역간 균형발전이라는 국가정책 목표를 달성하기 위한 중요한 수단으로 인식되고 있다.

지방재정조정제도가 소기의 목적을 달성할 수 있으려면 제도를 구성하는 각각의 수단들이 유기적으로 연계되어야 하며 지방세제와도 조화를 이루어야 한다. 이 글은 우리 나라 지방재정조정제도와 그 구성 요소들에 대한 평가를 바탕으로 장 단기 제도 개선방향을 모색하는데 목적이 있다. 서론에 이어 제 II 장에서는 지방재정조정제도의 체계를 정리한 다음 각 구성요소별로 성과를 평가하고 문제점을 지적한다. 제 III장에서는 지방재정조정제도 개선의 틀과 개별 요소별 개선 방안을 제시한다. 제 IV장은 요약 및 결론이다.

## II. 우리 나라 지방재정조정제도의 평가

### 1. 지방재정조정제도의 개요

우리 나라의 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금의 세 가지 요소로 구성되어 있다. 각 구성요소의 목적과 성격은 <표 1>에 정리되어 있다.

지방교부세법에 따르면 지방교부세의 목적이 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는데 있으며 구체적으로는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하여 재정적 결함이 생기는 단체에 교부한다고 규정되어 있다. 그러나 현실적으로 재정적 결함의 유무 및 규모가 지역경제력에 따라 결정된다는 점을 감안하면 지방교부세의 가장 중요한 목적은 지역경제력 격차로 인한 재원의 지역간 편재를 시정하는데 있다고 볼 수 있다.

지방교부세는 무조건적 재정지원(unconditional grant)으로서 보통교부세와 특별교부세, 증액교부세로 구성되어 있다. 보통교부세와 특별교부세는 재원이 내국세 수입의 13.27%이고 증액교부세는 별도의 재원으로 지원된다. 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 격차인 재정부족액에 따라 배분되며 전체 교부세의 10/11을 차지한다. 특별교부세는 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요나 보통교부금의 산정이 완료된 이후 발생한 재해로 인한 특별한 재정수요, 그리고 청사나 공공시설의 신축 등으로 인한 재정수요를 충당하기 위해 교부되며 전체의 1/11을 차지한다.

국고보조금은 보조금의예산및관리에관한법률에 의해 지방자치단체가 수행하는 특정한 사업을 지원하기 위해 국가가 교부하는 자금이다. 기준보조율은 최저 15%, 최고 100%이며 인상보조율과 인하보조율 등 차등보조율을 적용할 수 있도록 규정되어 있으나 실제로는 적용되지 않고 있다. 원칙적으로 국고보조금은 지방자치단체의 신청을 해당 중앙부서가 심사하여 교부결정 내용을 신청자에게 통지하고 단위사업별, 보조사업자별로 행정자치부와 예산청에 통보한다. 중앙관서의 장은 보조금에 교부조건을 부과할 수 있으며 보조사업자는 보조사업을 완료하거나 회계연도가 종료한 때에 보조사업 실적 보고서를 제출한다. 국가는 보조금 신청이 없더라도 국가시책의 수행상 부득이한 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.

<표 1> 우리나라 지방재정 조정제도 현황

구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
근거법령	지방교부세법	지방양여금법	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
목적	자치단체 재원보장 재정력 불균형 완화	자치단체 재정기반 확충 지역간 균형발전 도모	자치단체가 수행하는 특정 사업 또는 지출 지원
재원구성	내국세의 13.27% 보통교부세 10/11 특별교부세 1/11	· 전화세의 100% · 주세의 100% · 토초세의 50% · 농어촌특별세 19/150	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계 상
용도	용도 지정없이 자치단체 일반회계 예산으로 사용	법으로 용도지정 : · 도로정비사업 · 수질오염방지사업 · 농어촌지역개발사업 · 청소년육성사업 · 지역개발사업등	용도지정 : 특정한 지원대상 사업 재정수요 총당
배분방법	단체별 기준재정부족액 을 기준으로 배분	대상사업별 객관적 배정 기준에 의거 배분	지원사업별 사업우선 순위 등에 의거 지원
성격	일반재원 (자주재원성격)	특정재원 (지역개발사업분은 일반사업재원)	특정재원 (의존재원성격)
1998년 예산 (단위:억원)	75,914	30,977	66,629

자료: 행정자치부, 1998 지방자치단체 예산개요, 1998

지방양여금은 국세 수입의 일부 재원으로 지방자치단체의 도로사업 등을 지원하여 지역간 균형발전을 도모할 목적으로 1991년에 도입되었다. 양여금의 재원과 대상사업 및 대상사업별 재원배분 비율 및 양여기준 등은 지방양여금법에 규정되어 있다. 양여금은 행정자치부가 결정하며 양여금액 산정에 필요한 사항에 대해 관련 중앙정부 행정기관과 협의하도록 되어 있다. 지방자치단체의 입장에서 볼 때 지방양여금은 의존재원 성격의 특정재원이지만 국고보조금에 비해 재원이 안정적이고 대상사업의 범위가 넓으며 다년간에 걸친 사업을 추진하는데 사용할 수 있어 신축적이다.

## 2. 지방재정조정제도의 평가

### 가. 지방교부세

지방교부세의 주된 목적은 수직적 재정불균형과 수평적 재정불균형을 완화하는데 있다. 수직적 불균형은 중앙정부과 지방정부간 재원의 배분이 기능 배분과 일치하지 않는데 따른 것이다. 따라서 지방교부세가 수직적 불균형을 완화하는데 기여했는지를 판단하기 위해서는 현재의 중앙과 지방간 기능 분장과 세원 배분에 비추어 지방교부세 교부율이 적정한가를 판별해야 한다. 여기에 대해서는 과학적인 분석이 이루어지지 않고 있으나 교부율이 1982년 이래 고정되어 있었고 지방자치의 실시로 지방자치단체의 기능과 재정수요가 확대되었으므로 현 수준이 미흡하다는 견해가 지배적이다 (박완규 1998, p 481).

참고로 일본은 1954년 이래 1959년까지 매년 법정교부율을 인상하였으며 1960년대에도 세차례에 걸쳐 교부율을 인상하였고 1989년에 소비세의 도입에 따라 소비세와 담배세의 일부를 교부대상에 추가하였다. 1995년을 기준으로 한 일 두나라 지방교부세액과 국세징수액, 그리고 지방정부 일반회계 세입총액은 <표 2>에 비교 정리되어 있다. 먼저 국세징수액 대비 교부세 총액의 비율을 보면 일본의 국세징수액이 54조 9,630억엔이고 지방교부세 총액이 16조 1,529억엔으로 교부세액이 국세총액의 29.4%에 달하며 지방세입 총액은 지방채를 포함하여 82조 5,093억원이므로 지방교부세가 지방세입총액의 19.6%를 점하고 있다. 이에 반해 우리 나라의 경우 국세징수액이 내국세 44조 3,820억원을 포함하여 56조 7,745억원이고 지방세입 총액은 45조 6,108억원인 반면 지방교부세 총액은 5조 7,255억원으로 지방교부세액이 국세 징수액의 10.1%, 지방세입 총액의 12.4%에 불과하였다.

뿐만 아니라 일본의 지방교부세법에는 보통교부세 총액이 각 지방자치단체에 대해 산정한 교부액의 합산액과 계속해서 현저한 차이가 나는 경우에는 지방행정 혹은 지방행정에 관한 제도개정 또는 지방교부세에 충당하는 국세 5세의 법정교부율을 변경한다는 조항이 있어 법정교부율의 조정 장치가 제도화되어 있다(이창균 1997). 이같은 조항으로 인해 일본의 지방교부세 규모가 지속적으로 확충될 수 있었다.

<표 2> 한 일 지방교부세 규모 비교:1995년

	지방교부 세 (A)	국세 (B)	지방세입 총액(C)	A / B (%)	A / C (%)
한국	5,725.5	56,774.5	45,610.8	10.1	12.4
일본	16,152.9	54,963.0	82,509.3	29.4	19.6

자료: 내무부, 지방재정연감, 1996  
 국세청, 국세통계연보 1997  
 일본 자치성, 지방재정백서 평성 9년판, 1997

수평적 재정력 격차의 완화효과는 총세입과 1인당 세입의 두 가지 기준에 따라 지니계수와 변이계수를 사용하여 평가할 수 있다. 지니계수와 함께 변이계수를 고려하는 것은 지니계수는 순위에 따라 결정되는 지표로서 지방교부세 배분에 따른 1인당 재정수입 순위의 역전현상을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있기 때문이다<sup>1)</sup>.

<표 3>은 1992-97년 기간 중 우리 나라 지방교부세의 재원균등화 효과를 나타내는 지니계수의 추이를 정리한 것이다. 직할시 및 도, 도 본청, 일반시, 군으로 나누어 각각 첫 번째와 행은 지방교부세를 포함한 일반회계 세입 총액 분포의 지니계수이고 두 번째 행은 일반회계 세입에서 지방교부세를 제외한 금액의 지니계수이다. 세 번째와 네 번째 행은 각각 일반회계 세입에서 양여금과 국고보조금을 제외한 금액의 지니계수를 보여준다. 이 수치들을 보면 지방교부세를 포함한 금액의 지니계수가 지방교부세를 포함하지 않았을 경우에 비해 작다. 지니계수가 작을수록 분포가 더 균등해지므로 이 기간 중 지방교부세로 인해 지역간 재정력 격차가 완화되었음을 알 수 있다. 그러나 직할시 및 도의 경우 옅은 음영으로 표시한 1994, 1996, 1997년에는 국고보조금이 지방교부세에 비해 오히려 지역간 형평화효과가 더 큰 것으로 나타났다<sup>2)</sup>

1) 우리 나라 지방조정제도의 형평화효과에 대한 실증분석으로는 박병희 (1996a), 안종석 (1997), 안종석, 박정수 (1996) 등이 있다.

2) 물론 형평화의 대상은 주로 시 군이기 때문에 이 결과는 큰 의미는 없다고 볼 수 있다.

<표 3> 지방자치단체 일반회계 세입 지니계수 ; 1992~1997

구분 \ 연도		1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
직할시 / 도	일반회계	0.301	0.270	0.284	0.274	0.253	0.267
	교부세 제외	0.361	0.333	0.334	0.317	0.291	0.301
	양여금 제외	NA	NA	0.300	0.287	0.261	0.278
	보조금 제외	0.358	0.332	0.344	0.281	0.343	0.348
도	일반회계	0.284	0.248	0.273	0.279	0.252	0.263
	교부세 제외	0.351	0.312	0.325	0.324	0.293	0.299
	양여금 제외	NA	NA	0.280	0.288	0.257	0.271
	보조금 제외	0.317	0.270	0.305	0.287	0.326	0.335
시	일반회계	0.381	0.362	0.340	0.253	0.247	0.250
	교부세 제외	0.463	0.446	0.409	0.319	0.306	0.312
	양여금 제외	NA	NA	0.354	0.262	0.253	0.259
	보조금 제외	0.386	0.367	0.362	0.279	0.291	0.291
군	일반회계	0.136	0.141	0.138	0.162	0.161	0.144
	교부세 제외	0.238	0.256	0.215	0.245	0.234	0.206
	양여금 제외	NA	NA	0.147	0.171	0.180	0.153
	보조금 제외	0.133	0.141	0.126	0.144	0.177	0.175

주: 1) 행정구역 조정을 감안한 수치임.

2) '92, '93년 양여금은 "특별양여금"으로 회계 처리 되었으므로 일반회계 관련 지니계수는 구하지 않음.

3) 관측치수는 다음과 같음

직할시/도'92~'97(14), 도'92~'97(9), 시'92~'94(68), 시'95(62), 시'96(72), 시'97(72), 군'92~'94(136), 군'95(67), 군'96(93), 군'97(93).

자료: 행정자치부

<표 4>에 정리된 변이계수 추이도 이와 비슷한 결론을 시사한다. 즉 지방교부세는 예외 없이 일반회계 세입액 분포를 균등화 하는 효과가 있었으나 직할시 및 도의 경우 옅은 음영으로 표시한 1995년을 제외한 전 기간에 걸쳐 국고보조금이 지방교부세보다 형평화효과가 더 컸다.

<표 4> 지방자치단체 일반회계 세입 변이계수 ; 1992~1997

구분 \ 연도		1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
직할시 / 도	일반회계	57.6	52.3	55.9	53.5	48.7	51.1
	교부세 제외	69.0	63.9	65.5	61.7	56.4	58.2
	양여금 제외	NA	NA	59.1	54.9	50.5	53.6
	보조금 제외	69.3	64.6	67.9	54.4	66.1	67.2
도	일반회계	55.7	49.1	57.4	58.2	52.5	55.4
	교부세 제외	71.7	64.5	70.9	69.6	62.8	65.1
	양여금 제외	NA	NA	60.0	60.7	54.2	58.0
	보조금 제외	68.2	58.9	72.1	59.4	74.9	75.6
시	일반회계	82.3	76.9	69.8	48.3	48.7	49.4
	교부세 제외	100.6	95.5	85.4	64.8	64.8	64.9
	양여금 제외	NA	NA	73.2	50.1	50.6	52.0
	보조금 제외	84.9	79.3	76.8	55.7	60.2	59.3
군	일반회계	24.6	26.3	25.3	30.2	32.5	25.9
	교부세 제외	46.7	52.9	42.9	49.4	51.9	37.4
	양여금 제외	NA	NA	27.4	32.3	36.4	27.3
	보조금 제외	24.7	27.1	23.8	27.4	41.1	36.1

주: 1) 행정구역 조정을 감안한 수치임.

2) '92, '93년 양여금은 "특별양여금"으로 회계 처리 되었으므로 일반회계 관련 변이계수는 구하지 않음.

3) 관측치수는 다음과 같음

직할시/도'92~'97(14), 도'92~97(9), 시'92~'94(68), 시'95(62), 시'96(72), 시'97(72), 군'92~94(136), 군'95(67), 군'96(93), 군'97(93).

자료: 행정자치부

이처럼 지방교부세는 자치단체간 일반회계 총세입액 격차를 해소하는데 기여하고 있다. 이는 지방교부세 배분액이 기준재정수요와 기준재정수입액의 차이에 비례하며 지방세 징수액이 많으면 기준재정수입이 증가하므로 지방세 징수액이 많은 자치단체일수록 지방교부세 배분액이 작기 때문이다<sup>3)</sup>. 그러나 현행 배분공식은 자체적인 세수확보 노력을 저해할 우려가 있으며 따라서 국가재원의 배분의 관점에서 보면 지역간 재정력 형평화 기능이 지나치다는 주장도 제기되고 있다 (안종석, 박정수, 1996, p. 172)

궁극적으로 자치단체 간 수평적형평의 차원에서 중요한 것은 자치단체 전체의 세입보다는 주민 1인당 세입액이다<sup>4)</sup>. 지방자치단체의 재원은 주민들에게 행정서비스를 제공하는 데 필요한 투입물이고 최종 산출물은 각 주민들이 평균적으로 누릴 수 있는 서비스 수준이기 때문이다. <표 5>와 <표 6>은 각각 <표 3>과 <표 4>를 1인당 기준으로 재작성한 것이다. 단 <표 5>과 <표 6>에는 광역시 및 도, 도 본청, 시, 군 각각에 대해 세 번째 행이 추가되어 있는데 이 행의 수치는 지방교부세 총액을 유지하면서 1인당 일정액을 배분하였을 경우의 지니계수와 변이계수를 나타낸다. <표 5>를 보면 광역시와 도 전체로 보아 지방교부세가 1인당 세입액의 격차를 완화하는데 기여하였지만 도 본청의 경우 옅은 음영으로 표시한 1992-97년 매해, 시와 군의 경우 1994, 1995, 1996, 1997년의 1인당 일반회계 세입액 격차는 지방교부세 배분으로 인해 오히려 심화되었음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 짙은 음영으로 표시된 것처럼 도 본청, 시, 군의 경우 모두 1인당 일정액을 배분하였다면 1인당 일반회계 세입액의 형평화 효과는 더 컸을 것으로 나타났다. 이러한 결론은 변이계수를 사용한 분석 결과를 요약한 <표 6>에서도 성립한다.

3) 1994, 1995년 지방교부세와 지방세 징수액 간의 상관계수를 보면 직할시와 도의 경우 -0.75, 및 -0.70, 시의 경우 -0.55, -0.46, 그리고 군의 경우 -0.56, -0.58 이었다. 1인당 지방교부세와 1인당 지방세 징수액 사이의 상관계수도 비슷하였다.

4) 지역별 공공재에 대한 수요 및 공급비용의 차이로 인해 1인당 지방재정 수입만을 기준으로 수평적 형평성을 정확히 파악하기 어렵다는 견해가 있을 수 있다 (안종석 박정수 1996, p. 223).

<표 5> 지방자치단체 일반회계 일인당 세입 지니계수 ; 1992~1997

구분 \ 연도		1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
직할시 / 도	일반회계	0.228	0.217	0.180	0.162	0.152	0.157
	교부세 제외	0.280	0.256	0.214	0.191	0.178	0.182
	교부세정률 <sup>*)</sup>	0.256	0.233	0.198	0.178	0.167	0.171
	양여금 제외	NA	NA	0.199	0.175	0.162	0.171
	양여금정률 <sup>*)</sup>	NA	NA	0.186	0.165	0.155	0.161
	보조금 제외	0.307	0.289	0.257	0.161	0.252	0.249
도	일반회계	0.066	0.102	0.084	0.093	0.114	0.130
	교부세 제외	0.064	0.054	0.049	0.068	0.088	0.116
	교부세정률 <sup>*)</sup>	0.053	0.045	0.042	0.060	0.079	0.105
	양여금 제외	NA	NA	0.089	0.091	0.115	0.134
	양여금정률 <sup>*)</sup>	NA	NA	0.080	0.084	0.108	0.124
	보조금 제외	0.113	0.118	0.100	0.088	0.138	0.143
시	일반회계	0.157	0.212	0.170	0.192	0.199	0.202
	교부세 제외	0.188	0.229	0.147	0.151	0.152	0.156
	교부세정률 <sup>*)</sup>	0.159	0.195	0.128	0.122	0.123	0.130
	양여금 제외	NA	NA	0.162	0.181	0.192	0.193
	양여금정률 <sup>*)</sup>	NA	NA	0.154	0.174	0.183	0.183
	보조금 제외	0.152	0.217	0.158	0.163	0.188	0.182
군	일반회계	0.166	0.153	0.152	0.152	0.171	0.166
	교부세 제외	0.177	0.177	0.147	0.141	0.165	0.152
	교부세정률 <sup>*)</sup>	0.094	0.096	0.093	0.093	0.111	0.102
	양여금 제외	NA	NA	0.145	0.147	0.172	0.162
	양여금정률 <sup>*)</sup>	NA	NA	0.132	0.136	0.158	0.148
	보조금 제외	0.167	0.161	0.154	0.160	0.191	0.209

주: 1) 행정구역 조정을 감안한 수치임.

2) '92, '93년 양여금은 "특별양여금"으로 회계 처리 되었으므로 일반회계 관련 변이계수는 구하지 않음.

3) 관측치수는 다음과 같음

직할시/도'92~'97(14), 도'92~'97(9), 시'92~'94(68), 시'95(62), 시'96(72), 시'97(72), 군'92~'94(136), 군'95(67), 군'96(93), 군'97(93).

\*) 시계의 "교부세정률"은 시계 전체 교부세를 시계 전체 인구로 나누어 인구정률 배분한 것. "양여금정률"도 동일방식 산출. 직할시/도, 도, 군의 경우도 동일방식 산출.

자료: 행정자치부

<표 6> 지방자치단체 일반회계 일인당 세입 변이계수 ; 1992~1997

구분 \ 연도		1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
직할시 / 도	일반회계	44.5	40.9	33.7	29.8	27.9	28.7
	교부세 제외	56.0	51.2	42.5	36.6	33.2	33.6
	교부세정률 <sup>*)</sup>	51.2	46.6	39.1	34.1	31.0	31.6
	양여금 제외	NA	NA	37.5	32.5	29.7	31.2
	양여금정률 <sup>*)</sup>	NA	NA	34.9	30.7	28.3	29.6
	보조금 제외	59.9	55.9	49.2	29.8	47.2	47.0
도	일반회계	13.9	19.6	15.7	17.6	21.5	25.6
	교부세 제외	12.1	10.7	9.2	12.9	16.7	23.5
	교부세정률 <sup>*)</sup>	10.0	8.9	7.9	11.4	14.9	21.2
	양여금 제외	NA	NA	17.1	17.5	21.7	26.9
	양여금정률 <sup>*)</sup>	NA	NA	15.4	16.2	20.4	25.0
	보조금 제외	22.8	25.6	19.0	16.9	27.2	30.7
시	일반회계	30.1	50.6	30.2	34.1	35.8	36.9
	교부세 제외	39.5	66.5	27.2	30.6	31.2	32.6
	교부세정률 <sup>*)</sup>	33.4	56.7	23.8	24.8	25.3	27.2
	양여금 제외	NA	NA	28.7	32.5	34.9	35.7
	양여금정률 <sup>*)</sup>	NA	NA	27.3	31.2	33.3	34.0
	보조금 제외	27.9	53.2	28.5	30.7	35.9	34.9
군	일반회계	36.9	34.3	34.5	29.4	37.3	34.7
	교부세 제외	45.8	42.3	37.7	26.9	37.7	32.5
	교부세정률 <sup>*)</sup>	24.4	23.0	23.8	17.8	25.3	21.8
	양여금 제외	NA	NA	34.3	29.1	37.5	34.8
	양여금정률 <sup>*)</sup>	NA	NA	31.4	27.1	34.4	31.9
	보조금 제외	38.2	36.0	31.5	30.9	37.1	41.7

주: 1) 행정구역 조정을 감안한 수치임.

2) '92, '93년 양여금은 "특별양여금"으로 회계 처리 되었으므로 일반회계 관련 변이계수는 구하지 않음.

3) 관측치수는 다음과 같음

직할시/도'92~'97(14), 도'92~'97(9), 시'92~'94(68), 시'95(62), 시'96(72), 시'97(72), 군'92~'94(136), 군'95(67), 군'96(93), 군'97(93).

\*) 시계의 "교부세정률"은 시계 전체 교부세를 시계 전체 인구로 나누어 인구정률 배분한 것. "양여금정률"도 동일방식 산출. 직할시/도, 도, 군의 경우도 동일방식 산출.

자료: 행정자치부

지방교부세 산정의 핵심은 기준재정수요와 기준재정수입의 측정인데 현행 방식은 지나치게 복잡하다. 기준재정수요는 29개 측정항목별 단위수치에 단위비용을 곱하여 더한 기초수요와 도세징수교부금, 교육비 전출금 등 보정수요의 합으로 계산된다. 그러나 현실적으로는 인구, 면적, 공무원 수가 결정적인 영향을 미치고 있다. <표 7>을 보면 1992-97년 기간 중 광역시 및 도와 시의 기준재정 수요액 변동분의 90.3-99.9 %가 면적과 인구에 의해서 설명된다. 군의 경우 설명력이 훨씬 떨어지지만 1995-97년에는 결정계수가 70 %대에 이르고 있다. 그러나 인구 1000명 당 공무원수를 설명변수로 추가하면 1997년 군 기준재정수요 변동분의 92 %를 설명할 수 있다<sup>5)</sup>. 다시 말하면 현재와 같은 복잡한 방식 대신 인구, 면적, 공무원 수 자료만 사용하더라도 비슷한 결과가 나온다는 결론이다<sup>6)7)</sup>. 특히 1997년의 경우 인구와 공무원 수간의 상관계수가 도는 0.99, 시는 0.94, 군은 0.76이므로 인구와 공무원 수는 어느 쪽을 사용하든 기준재정수요의 추정에 큰 영향을 미치지 않는다.

다음으로 기준재정수입은 각 자치단체 보통세 수입액의 80%에 목적세, 도세징수교부금, 지방세 정산분 등을 감안하여 보정된다. 그러나 1996년 광역시 및 도의 기준재정수입액과 공시지가총액 간의 상관계수는 0.97, 전년도 지역총생산과의 상관계수는 0.88에 달하였다. 또한 공시지가 총액만으로 기준재정수입 변동분의 93.2 %를 설명할 수 있다<sup>8)9)</sup>. 결론적으로 기준재정수요액의 산정도 훨씬 단순화될 수 있다는 것이다. 공시지가나 1인당 소득 등을 설명변수로 하는 회귀분석 접근법은 기준재정수입액이 실제징수액보다는 잠재적 세수를 토대로 측정되어야 한다는 이론에도 부합된다.

5) 추정식은 기준재정수요 =  $-2831.6 + 0.0457 * \text{인구} + 7.1089 * \text{면적} + 65401 * \text{인구 100명당 공무원수}$  이고 설명변수의 T 값은 각각 3.13, 7.38, 16.23 이고 결정계수는 0.9229 였다.

6) 물론 자치단체별로 기준재정수요 추정치와 실제 추정치 사이의 격차는 크기가 다를 것이다.

7) 일본의 경우에도 도시 간 기준재정수요액 변동분의 99 %는 인구와 행정구역 면적에 의해 설명될 수 있다는 분석결과가 있으며 이를 토대로 橋本 등(1991, p. 164)은 복잡한 기준재정수요 산정방식을 재고할 것을 제안하였다.

8) 추정식은 기준재정수입 =  $-73193 + 0.0084 * \text{공시지가총액}$  이고 설명변수의 T 값은 13.89, 결정계수는 0.9368 이었다.

9) 지역총생산과 기준재정수입 사이에도 높은 상관관계가 발견되었으나 지역총생산 (혹은 인구 및 1인당 지역총생산)을 공시지가총액과 함께 설명변수로 포함시킬 경우 추정된 계수의 부호가 음(-)으로 나타났다.

<표 7> 기준재정 수요액과 면적 및 인구와의 관계

연도	변수	기준재정 수요액 (기초수요 + 보정수요)								
		도계			시계			군계		
	종속변수	상수	면적	인구	상수	면적	인구	상수	면적	인구
1992	계수값	48825	3.14	0.07	7775	45.98	0.09	15385	0.91	0.11
	t 값	5.58	5.12	30.82	13.10	8.70	46.01	14.63	0.94	12.54
	결정계수	0.9951			0.9753			0.5462		
1993	계수값	61223	4.63	0.67	10454	47.60	0.10	17901	0.78	0.12
	t 값	7.64	6.92	34.35	13.85	7.04	42.98	15.13	0.72	12.78
	결정계수	0.9961			0.9712			0.5562		
1994	계수값	65960	2.74	0.08	10054	66.40	0.13	18424	1.25	0.14
	t 값	9.03	4.49	46.87	9.99	7.36	41.24	15.86	1.16	14.85
	결정계수	0.9977			0.9691			0.6277		
1995	계수값	68005	2.50	0.10	14361	30.18	0.15	16673	9.18	0.16
	t 값	10.46	4.60	68.76	7.10	12.00	28.00	12.58	6.63	15.23
	결정계수	0.9989			0.9308			0.7330		
1996	계수값	69541	-0.03	0.13	20899	39.43	0.15	20445	11.66	0.17
	t 값	3.18	-0.02	29.77	8.37	13.16	25.84	13.78	7.25	13.79
	결정계수	0.9936			0.9245			0.7098		
1997	계수값	51401	1.12	0.15	17539	46.85	0.19	21678	12.61	0.23
	t 값	1.44	0.38	22.59	5.15	11.30	23.71	12.10	7.06	12.77
	결정계수	0.9889			0.9025			0.6946		

#### 나. 국고보조금

우리 나라의 국고보조금은 특정사업에 대한 조건부 정액보조금과 유한 대응 보조금(close-ended matching grant)으로 구성되어 있다. 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율은 보조금의예산및관리에관한법률시행령에 명시되어 있다. 국고보조금의 목적은 특정한 사업을 지원하는데 있으므로 지원대상사업이 적절히 선정되고 완료되었는지가 평가의 기준이 되어야 한다. 그러나 이러한 평가는 미시적인 자료의 분석을 요하므로 여기서는 생략한다.

국고보조금의 문제중의 하나는 158개에 달하는 지원대상 사업이 지나치게 세분화되어 지출효율성과 지원대상 자치단체의 자율성을 제약하고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 관련부처의 심사과정에서 신청한 사업의 범위를 추가로 제한하여 지원을 결정함으로써 신청한 자치단체가 반납하는 사례도 있다.

기준보조율의 적합성에 대해서도 논란의 여지가 있다. 만약 국고보조금의 목적이 외부효과의 시정에 있다면 이론적으로 지원비율은 지원대상사업에서 비롯되는 편익 중 지원 대상 자치단체 외부로 유출되는 금액의 비중과 같아야 한다. 현실적으로 외부효과의 상대적 크기를 산정하기 어려운 경우가 많겠으나 20%, 30%, 40%, 50%, 70%, 80%, 100% 지원사업의 선정기준이 분명치 않다. 아니면 기준보조율이 해당사업의 국가사무적 성격의 정도를 반영하는 것으로 볼 수 있으나 이 역시 설명이 불충분하다. 또한 정액보조사업의 경우 보조단가가 실제 사업비에 미달하는 사례가 있으며 공공도서관, 공립박물관, 지방문예회관, 지방체육시설 등 공공시설에 대한 지원이 건축비에만 한정되어 부지매입비 조달능력이 없는 자치단체가 실질적으로 지원대상에서 배제되고 있다.

시행령에서 규정한 차등지원율이 실제로 적용되지 않는 것을 문제점으로 보는 시각도 있다. 그러나 국고보조금의 목적이 외부효과를 시정하고 국가적 정책목표를 실현하는데 기여할 수 있는 사업을 지원하는데 있으며 재정력 격차의 완화를 위해 지방교부세가 별도로 운영되고 있다는 점을 감안하면 국고보조금에 차등보조율이 꼭 필요하다고 주장할 논거도 약하다. 또한 현실적으로 중앙부처가 정해진 지원총액을 배분함에 있어 어떤 자치단체에 대해 더 높은 지원율을 적용한다면 다른 단체에 대한 지원율을 낮출 수밖에 없다는 문제가 있다. 다만 생활보호대상자에 대한 지원처럼 법에 의해 지정된 수혜자에 대해 1인당 일정금액을 지방이 부담하는 경우에는 재정력이 약한 자치단체에게 불이익이 될 수 있다.

보다 근본적인 문제점은 국고보조사업에 따른 지방비 부담이 과다하여 특히 자체재원이 취약한 자치단체의 재정운영을 크게 제약하고 있다는 점이다. 이들 단체들은 지방교부세 일부를 국고보조사업에 소요되는 지방비 부담을 충당하는데 지출하므로 자체 우선사업을 수행하는데 지장을 받고 있다<sup>10)</sup>. 이갈

10) 여기에 대해서는 보다 미시적인 분석이 필요하겠지만 지방재정 전체로 볼 때 1995년 결산액을 보면 국고보조금 총액이 4조 383억원이고 지방비 부담액이 2조 7,098억원으로 지

이 국고보조금 지방비부담으로 인해 무조건적 재원인 지방교부세가 실질적인 의존재원이 되고 있는 것이다<sup>11)</sup>.

#### 다. 지방양여금

지방양여금의 본질적인 문제는 그 정체성이 분명치 못하다는 것이다. 지방양여금의 의의는 세입측면에서 중앙정부와의 조세분할 (tax sharing)을 통해 안정적인 재원을 확보하여 지원대상 자치단체가 해당 사업을 다년간 계획에 따라 추진할 수 있다는 데 있다. 그러나 양여금 재원 및 지원대상의 변천과정을 보면 지방교부세 총액에 영향을 미치는 사건이 발생할 때마다 부처간 타협에 의해 그 당시 시점에서 세입 결함을 메워주는 방식을 따르고 있다. 예컨대 교통세를 내국세에서 특별세로 분리함에 따른 교부세 총액 감소분과 양곡관리직과 농촌지도직 등을 지방공무원으로 전환함에 따른 인건비 부담을 보전하기 위해 주세 전입율을 인상하는 식이다. 이로 인해 지원 대상사업의 성격에 일관성이 없고 사업별 지원비율도 복잡하며(<표 8> 참조) 세입과 세출간에 유기적인 연관관계가 결여되어 있다.

세입측면에서 볼 때 지방양여금의 문제점은 재원의 안정적 조달이 위협을 받고 있다는 사실이다. 현재 양여금의 재원은 주세 수입의 100%, 전화세 수입의 100%, 토지초과이득세 수입의 50%, 농특세의 19/150으로 되어 있다. 이 중 토지초과이득세는 현재에도 유명무실하고 공식적으로 폐지될 예정이고 전화세는 2000년 이후에 부가가치세로 통합될 예정이다. 주세의 경우 현재 WTO에서 심의되고 있는 미국과 EU의 제소에 대한 최종판정 결과에 따라 양주에 대한 세율 인하 또는 소주에 대한 세율 인상이 불가피할 것이다. 1996년 주세수입 총액중에서 위스키 및 희석식 소주가 차지하는 비중은 각각 11.9%와 8.2% 였다(국세청, 국세통계연보 1997, p.279). 결국 세율 조정 방식과 이들 주류의 가격탄력성에 따라 주세 징수 총액이 달라질 것이다. 주세 징수액 자체는 크게 줄지 않더라도 주세가 양여금 전체에서 차지하는 비중이 67%에 달하기 때문에 양여금 재원조달에 차질이 생길 수 있다.

---

방교부세액 5조 6,746억원의 거의 절반에 달하였다.  
11) 이러한 현상은 지방교육재정 조정제도에서도 나타나고 있다 (김경환, 김홍균 1998, pp.92-93)

<표 8> 1998년도 양여금 재원 및 배분 ( 억원, %)

재원		배분	
· 주세 (100%)	17,449 (66.6%)	· 도로정비 (66.5%+농특60%)	12,957 (49.5%)
· 전화세 (100%)	8,752 (33.4%)	· 농어촌지역개발 (11.5%)	2,095 (8.0%)
· 토초세 (50%)	0,005 (0.0%)	· 수질오염방지 (21% + 주세10% + 농특40%)	6,132 (23.4%)
· 농특세 (12.7%)	1,400 (5.3%)	· 청소년 육성 (1%)	182 (0.7%)
· 전년도이월	△1,416 (△5.4%)	· 지역개발사업 (주세 30%)	4,819 (18.4%)
계	26,185 (100.0%)	계	26,185 (100.0%)

자료: 행정자치부

세출측면에서 지방양여금은 세출 지원대상사업이 양여세의 성격에 맞지 않고 지나친 지방비부담을 요구하는 등의 문제가 있다. 지역개발사업은 주세의 30 %를 재원으로 자치단체의 재정부족액을 보전해 주는 방식으로 배분되므로 실질적으로 지방교부세 성격이 강하다. 청소년육성사업은 문화관광부장관과 시도지사가 수립하는 중장기계획과 당해년도 사업계획을 기준으로 사업계획 심사에 따라 배분되므로 지방양여금 보다는 해당 부처의 국고보조금이 되는 것이 타당하다. 수질오염방지사업은 사업내역 및 지방자치단체별 배분 규모 등을 환경부가 결정하고 집행만 지방양여금을 통해 이루어지므로 환경부 예산에 통합하는 것이 수질개선정책의 효율성에 도움이 될 것이다<sup>12)</sup>.

세출 운영면에서 양여금이 지방비확보를 요구함으로써 국고보조금과의 차별성이 결여되어 있다. 1998년도 지방양여금사업 지방비 확보기준은 도로정비사업 30-50 %, 농어촌지역개발사업 30 %(시도비 및 군비 각각 15 %), 수질오염방지사업 30-90 %, 청소년육성사업 44-50 %, 지역개발사업 50 % 등이다. 또한 수질오염방지사업의 경우 하수종말처리시설은 지방비 확보기준이 47-50 %인데 반해 하수관거 정비는 신설 30-70 %, 개보수 70-90 %로 차등화 되어 있어 하수관거 확충 정책 측면에서 바람직하지 않다.

12) 실제로 1996년 지방양여금법 개정 이전에는 하수관거정비, 축산폐수처리시설 설치, 분뇨처리시설 개선 등이 환경개선특별회계 사업이었다(이규용 1997, p.149).

### III. 지방재정조정제도의 개선방안

#### 1. 지방재정조정제도 개선의 틀

지방재정조정제도의 개선은 기본적으로 지방과 중앙의 업무분장에 합당한 자원배분을 유도하면서 지방자치단체의 재정운용 효율성 제고, 자치단체간 재정력 격차의 완화 등의 목표를 종합적으로 추구하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지방자치와 지방재정 전반에 관한 규범론이 우선 정립되어야 한다. 시장과 공공부문 및 중앙과 지방정부 사이의 업무분장과 그에 따른 세원 배분 방식, 지방정부 재정권의 보장 범위 등이 분명히 정해진 후에야 지방조정제도의 기능이 정립될 수 있고 그에 따라 세부적인 정책수단이 강구될 수 있기 때문이다.

현재 우리나라의 지방자치는 자치단체의 장과 의회 의원을 주민들이 직접선출한다는 데 의의를 두고 있으나 재정자주권은 가부장적인 중앙집권적 운용으로 극히 제한되어 있다. 중앙정부과 지방정부간 자원배분 방식 측면에서 지방정부에게 조세자율권을 부여하는 대신 전국 획일적인 적용을 실질적으로 강제하는 한편 기초재정수요를 중앙정부가 산정하고 그에 따른 재정부족액을 보전해 주는 방식의 지방교부세 제도를 운영하는 것이 그 증거이다. 따라서 공공서비스의 비용에 대한 인식이나 지방자치단체간 경쟁 등을 통한 지방공공부문의 효율성 추구에 대한 유인이 결여되어 있다. 결국 지방재정조정제도의 장래는 지방정부에게 재정자주권을 어느 정도까지 인정할 것인가에 의해 결정될 수밖에 없는 것이다. 즉 지방정부에 대해 보다 폭넓은 세원과 과세권을 부여하고 지방조정재원의 사용폭도 확대하여 재정운영의 자율권을 주되 지방의회를 통한 책무성을 확보하는 분권화를 택할 것인지 아니면 현재와 같은 가부장적 중앙집권적 지방재정체제를 유지할 것인지를 선택할 필요가 있는 것이다<sup>13)</sup>.

우리 나라 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금으로 구성되어 있으므로 이들의 기능과 상호 관계를 정립하는 일이 중요하다<sup>14)</sup>. 먼

13 일본에서도 분권화와 지방정부에 대한 재정자주권의 부여 범위에 대해 논란이 있다 (Mochida 1995, pp. 10-11)

14) 물론 지방재정조정제도가 반드시 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금의 세 가지 형태로 구성되는 것이 최적이냐에 대해서는 견해가 일치하지 않을 수 있다. 지방재정조정제도의 다양한 유형을 비교 검토한 Bahl-Linn(1992, p.466)은 가장 이상적인 체제를 규정하기 어

저 지방교부세는 수평적 불균형을 완화하는 일반재원으로 배분하되 교부액 산정공식을 인구, 공무원 수 및 행정구역 면적 등으로 단순화하여 행정수요를 줄이고 배분의 투명성을 높이는 것이 좋겠다. 특별교부세는 일부 국고보조금으로 흡수하고 점차 규모를 줄여나가야 할 것이다. 지방양여금과 국고보조금도 현재는 지역간 형평을 고려하여 배분되고 있으나 (안종석, 박정수 1996, p. 171) 수평적 재정격차의 조정은 원칙적으로 지방교부세에 맡기고 이들 재원은 특정 사업에 대한 지원기능을 전담토록 하는 것이 바람직하다. 보다 구체적으로 지방양여금은 지방 SOC 사업을 위한 지방비 부담 없는 포괄보조금으로<sup>15)</sup> 배분하고 국고보조금은 외부효과나 국가사무 성격이 강한 특정사업에 대한 대응보조금으로 차별화하는 방안을 고려할 수 있겠다<sup>16)</sup>. 이 세 요소들은 기능과 성격이 다르고 자원조달구조와 배분방식도 차이가 있지만 지원을 받는 지방자치단체의 입장에서 보면 의존재원이라는 점에서 동일하다. 따라서 지방자치단체들이 이들을 종합적으로 활용할 수 있도록 배분과정과 지방비부담액 결정의 투명성과 예측가능성이 확보되어야 하겠다.

## 2. 지방교부세의 개선방안

### 가. 수직적 형평화 기능 강화

수직적 형평화 기능을 강화하기 위해서는 기능 분담에 합당한 자원 분담을 실현해야 한다. 지방교부세는 기준재정수요와 기준재정수입의 차이의 평균 85%를 보전해 주는 방식으로 운영되고 있다. 최근 4년간 기준재정수요 대비 교부세의 비율은 1995년에 87.6 %, 1996년 88.3 %, 1997년 82.9 %, 1998년

협다는 결론을 내리고 있다.

15) 그러나 용도를 지나치게 포괄적으로 지정할 경우 일반재원과 비슷해져 특정부문에 대한 공공지출을 유도하는 효과는 줄어들 우려가 있으므로 지원대상 사업의 규정시 이를 고려해야 할 것이다.

16) 현행 우리 나라 국고보조금은 정액 특정보조금(categorical lump-sum grants)이나 유한대응보조금(close-ended matching grant)이다. 그러나 이론적으로 특정 부문에 대한 지방정부 공공지출의 증가를 유도하는 데는 무한대응보조금(open-ended matching grant)이 보다 효과적이다 (Fisher 1996, p. 226-227). 이 경우 대응비율을 그 공공서비스로부터 창출되는 편익 중 다른 자치단체 주민들에게 귀속되는 편익의 비율로 설정하면 자치단체간 파급효과를 상쇄하여 자원의 효율적 배분을 달성할 수 있다. 또한 정액 특정보조금이나 유한대응보조금(closed-ended matching grants)은 피하는 것이 좋다. 그러나 현실적으로 미국의 지방재정조정제도도 이상에서 설명한 조건들을 충족시키지 못하고 있다.

81.6 %로 점차 하락 추세를 보이고 있다. 만약 기준재정수요 부족액을 100% 충족시키려면 내국세의 13.27%로 되어 있는 지방교부세의 법정교부율을 상향조정해야 한다. 구체적으로 1998년도 예산을 기준으로 1조 1,700억 원이 더 필요하며 이를 위해서는 지방교부세 교부율이 2.23% 포인트 인상되어야 한다는 계산이다. 여기에다 지방도로, 상수도 등 지방단위 주요 SOC사업의 연평균 지방비 부담분의 30%를 보전해 주려면 교부세율이 추가로 1.50 % 포인트 높아져야 한다는 주장도 제기되고 있다.

그러나 지방교부세 교부세율의 조정은 지방행정조직의 구조조정, 지방세계 개편, 그리고 지방재정조정제도를 구성하는 지방양여금과 국고보조금과의 관계 등을 종합적으로 감안하여 추진되어야 할 것이다. 중앙정부의 기능과 인력이 지방으로 이양됨에 따라 발생하는 지방자치단체의 추가부담은 원칙적으로 보전되고 있는 것으로 알려져 있다. 다만 이양 시점에서 순 부담이 없다 하더라도 이양된 기능에 대한 지출과 이양된 재원의 탄력치가 다를 경우 사후적으로 추가부담이 발생할 수 있다는 점은 앞으로 감안되어야 할 것이다.

반면에 지방교부세 산정 방식이 지방자치단체의 지출증가세를 수용하는 성격을 지니고 있다는 비판도 가능하다. 특히 자치단체들의 비용에 대한 의식이 낮고 인력보유가 과다하다면 기준재정수요의 증가가 반드시 행정서비스의 양적 질적 확대를 반영하지 못할 수가 있다. 이러한 상황이라면 기준재정수요를 100% 충족시켜야 할 근거가 없고 오히려 지방재정의 과도한 팽창을 억제하는 장치가 필요하다는 주장이 제기될 수 있는 것이다.

#### 나. 수평적 형평화 기능 강화

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 지방교부세는 지방자치단체 간 일반회계 세입총액의 격차를 완화하는 데 기여하고 있는 것은 사실이다. 그러나 궁극적으로 중요한 것은 어떤 자치단체 전체의 세입총액이 아니라 1인당 세입액이며 1인당 일반회계 세입 격차를 완화하려면 1인당 일정액의 지방교부세를 배분하는 것이 현행 배분방식에 비해 훨씬 효과적이다<sup>17)</sup>.

17) 보통교부세 배분방식을 1인당 일정액으로 전환할 경우 만약 공공서비스 공급에 규모의 경제가 작용한다면 (우리 나라 자료의 실증분석 연구는 없는 듯하다.) 인구가 많은 자치단체에 유리할 것이다. 따라서 이론적으로는 자치단체들이 인구 유치 경쟁을 벌이게 되

문제는 현행 체제를 근본적으로 바꾸는 것이 정치적으로 매우 어렵다는데 있다. 지방재정 전체에서 교부세가 차지하는 비중이 매우 높은 현실에서 근본적인 제도 변화로 인해 교부세 배정액이 급격히 감소하는 자치단체와 지역구 정치인들의 반발이 예상되기 때문이다.

<표 9> 연도별 교부세 배정액당 상관계수 행렬

		1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
직할시 / 도	1992년	1.000					
	1993년	0.998	1.000				
	1994년	0.998	0.996	1.000			
	1995년	0.997	0.999	0.999	1.000		
	1996년	0.998	0.999	0.999	0.999	1.000	
	1997년	0.996	0.996	0.997	0.997	0.997	1.000
도	1992년	1.000					
	1993년	0.998	1.000				
	1994년	0.998	0.999	1.000			
	1995년	0.998	0.999	0.999	1.000		
	1996년	0.998	0.999	0.999	0.999	1.000	
	1997년	0.993	0.994	0.995	0.997	0.996	1.000
시	1992년	1.000					
	1993년	0.998	1.000				
	1994년	0.981	0.9837	1.000			
	1995년	0.974	0.982	0.985	1.000		
	1996년	0.966	0.973	0.985	0.991	1.000	
	1997년	0.966	0.972	0.985	0.990	0.999	1.000
군	1992년	1.000					
	1993년	0.990	1.000				
	1994년	0.967	0.984	1.000			
	1995년	0.953	0.969	0.985	1.000		
	1996년	0.936	0.951	0.964	0.980	1.000	
	1997년	0.935	0.947	0.957	0.975	0.994	1.000

주: 1) 행정구역 변경을 고려한 수치임.

자료: 행정자치부

고 그 결과 인구의 효율적 배분이 달성될 수 있다. 그러나 우리 나라 지방자치단체들은 서로 경쟁할 수 있는 실질적인 수단이 없어 이를 기대하기 어렵다.

실제로 지방교부세 배정액은 과거 추세에서 거의 벗어나지 않았다는 사실이 현상 유지에 대한 강한 요구를 함축하고 있다고 볼 수 있다. <표 9>를 보면 직할시(광역시) 및 도의 경우 1992-97년 지방교부세 배정액과 전년도 배정액 사이의 상관관계수가 거의 1과 같다. 시와 군의 경우도 상관관계가 매우 높은 것으로 나타났다.

#### 다. 배분공식의 개선

##### (1) 기준재정수요와 기준재정수입의 산정

앞에서 설명한 것처럼 지방교부세 배분액을 결정하는 핵심요소인 기준재정수요와 기준재정수입의 산정방식은 지나치게 복잡하다. 기준재정수요와 관련하여 지방교부세의 목적이 일정한 수준의 지방공공서비스를 제공하는데 소요되는 비용을 지원해 주는데 있으므로 정확한 재정수요의 산정을 위해 어느 정도 복잡한 방식은 불가피하다는 주장이 있다. 그러나 현재와 같은 복잡한 방식 대신 인구, 면적 등의 자료만 사용하더라도 비슷한 결과가 도출될 수 있다면 어차피 불완전한 재정수요 산정방식을 고집할 논거가 약해 보인다<sup>18)</sup>. 기준재정수입 역시 개념적으로 실제징수액보다는 잠재적 세수를 토대로 측정되어야 한다는 논리나 지방세수 예측의 불완전성을 감안할 때 현재 방식보다 공시지가 총액이나 지역내총생산 등 지방자치단체들이 통제할 수 없는 변수들을 사용하여 추정하는 방안을 검토할 가치가 있을 것이다<sup>19)</sup>.

18) 물론 지역 여건의 특수성을 감안한 어느 정도의 보정은 불가피할 것이다.

19) 미국에서는 대표적 조세체제(Representative Tax System: RTS) 또는 소득-조세수출(income-with-exporting approach) 개념을 이용하여 재정수입을 계산한다. RTS에 의하면 어떤 자치단체의 재정수입능력은 그 자치단체가 전체 자치단체들이 부과하는 평균세율을 적용할 경우 예상되는 수입액으로 정의된다. 소득-조세수출 접근방식에 따르면 재정수입능력은 1인당 소득에 (1+조세수출 비율)을 곱하여 계산된다. 안종석, 박정수(1996)는 우리나라의 표준세율을 대표적 조세체계로 보아 기준재정수요 산정에 도입할 것을 제안하였다. 한편, 재정소요의 측정에는 대표적 세출체제(Representative Expenditure System: RES) 또는 회귀분석 접근법이 이용된다. 전자의 경우 각 자치단체의 총지출소요는 각 공공서비스 제공에 필요한 업무량에 업무량 단위비용을 곱하여 계산된다. 반면에 회귀분석에서는 자치단체의 1인당 평균지출액을 소득 등 수요변수, 상위정부로부터의 재정이전, 비용변수 등을 설명변수에 의해 추정한다(Ladd 1994). 이 글에서 제안하는 방안은 회귀분석 접근법이다. 이밖에 우리 나라 기준재정수요 산정에 관한 연구로는 박병희(1996b), 조기현(1997) 등을 참조할 수 있다.

## (2) 자체재원 확충 인센티브 도입

지방교부세 배분공식에 자체재원 확충에 대한 인센티브 기제를 도입해야 한다는 당위성은 인정되지만 그 실효성에 대해서는 이론의 여지가 있다. 로젠은 미국에서 사용되고 있는 잠재적 세수 대비 실제 징수액 등 징세노력 지표가 조세수출 및 세부담 차액의 자본환원(capitalization) 가능성으로 인해 실효성이 낮다고 지적하였다. 즉 세부담의 수출이 용이한 세금을 징수한다고 해서 자체재원 조달 노력을 하고 있다고 평가할 수 있는가하는 의문이 제기된다는 것이다(Rosen 1988, pp. 529-530). 또한 우리 나라의 경우 많은 지방세가 누진세구조로 되어 있어 담세율의 차이를 징세노력<sup>20)</sup>의 차이로 보기 어렵다(김근중 1993, p.128).

이미 우리 나라 보통교부세와 특별교부세 배분공식에는 몇 가지 인센티브가 도입되어 있다(이창균 1998b, p.96). 예컨대 현행 지방교부세 배분 방식은 탄력세율을 적용하는 자치단체에 대해 불이익을 주지 않는다는 점에서 인센티브로 볼 수 있다. 지방교부세법 제8조에는 기준재정수요를 산정할 때 지방세법상의 표준세율을 적용하도록 규정하고 있다. 따라서 어떤 지방자치단체가 표준세율보다 높은 탄력세율을 부과할 경우 그로 인한 세수증가는 기준재정수요 산정에서 제외된다. 문제는 탄력세율을 채택하는 지자체가 거의 없다는 데 있다. 현재 주민세, 자동차세, 취득세, 등록세, 재산세, 지역개발세 등 모두 10개 세목에 대해 탄력세율의 부과가 허용되고 있다. 나머지 세목들은 현실적으로 탄력세율의 적용이 불가능하므로 사실상 모든 지방세에 대해 탄력세율이 적용될 수 있는 셈이다.

그러나 실제로 2 개 지방자치단체가 목적세인 지역개발세에 대해서만 탄력세율이 시행하고 있다. 부산의 경우 컨테이너에 대해 법정 세액인 1 TEU당 15,000원보다 33% 높은 20,000원을, 그리고 강원도가 발전용수에 대해 법정 세액인 1 m<sup>3</sup>당 100원 보다 50 % 높은 150원을 각각 부과하고 있다. 이들 세금에 탄력세율이 적용되고 있는 것은 기본적으로 조세수출이 가능하여 탄력세율 적용에 따른 주민들의 조세저항 우려가 없기 때문이다. 같은 맥락으

20) 우리 나라 연구에서 사용된 징세노력 측정사례에 대해서는 전라남도 연구단 (1996, p.50)을 참조할 수 있다. 유태현 (1998)은 잠재세입한도에 대한 실제 지방세 수입의 비율을 자립재원 확보노력 지수로 정의하고 이를 교부세 배분공식에 반영하면 수평적 불공평의 완화에 더 큰 기여를 할 수 있다는 실증분석 결과를 제시하였다. 이밖에 지방세 체납 비율도 징세노력 지표로 볼 수 있을 것이다.

로 10%의 탄력적 운용이 가능한 건물분 재산세 과표 비율의 경우도 적용 사례는 1997년 강원도 사례가 유일하다.

기본적으로 우리 나라 지방자치단체들이 지방세법에서 부여하고 있는 탄력세율을 적용하지 않는 것은 개별적으로 세율을 인상할 경우 주민들의 반발이 예상되고 또한 중앙정부로부터의 의존재원의 비중이 높아 자체적으로 징수하는 세금을 인상하기보다는 의존재원 유치를 위해 노력하는 것이 더 효과적이기 때문이다. 특히 취득세, 등록세, 종합토지세 등 주요 지방세에 교육세 및 농특세 등 국세가 10-50% 상당액 추가 과세되므로 탄력세율을 적용할 경우 세부담이 훨씬 더 큰 쪽으로 증가하여 조세저항을 유발할 수 있다.

자치단체들이 탄력세율을 활용하지 않고 있는 또 다른 이유는 이들이 주민들에게 지방세 납부 규모와 지자체가 제공할 수 있는 공공서비스의 양과 질에 대한 직접적인 연계성을 납득시키지 못하고 있다는 점이다. 따라서 지방세 징수액의 가능치를 몇 가지 상정하고 각 경우에 제공될 수 있는 공공서비스의 양과 질에 대한 구체적인 대안을 제시함으로써 주민들의 부담능력과 지불의사를 파악하여 그에 따라 탄력세율의 적용여부를 결정하는 것이 바람직하다<sup>21)</sup>.

기존 연구에서 제시되고 있는 추가적인 인센티브로는 징세노력에 따라 기준 재정수입액 산정시 유보율을 차등화하는 방안(전라남도 기획단 1996, p. 36, 이상용 1996, p.47, 이창균 1998a, p. 115), 교부세 재원 활용에 대한 객관적 평가를 실시하고 그 결과를 다음 해 교부세 배분에 반영하는 장치의 도입(오연천 1996, p.20) 등이 있다.

이밖에 경상세외수입 중 사용료나 수수료의 원가 회수 정도를 배분공식에 포함시키는 방안을 생각할 수 있다. 이는 세외수입을 통한 자체수입 확충을 유도할 뿐 아니라 수익자부담 원칙에 입각한 수요관리를 통해 공공서비스에 대한 과도한 수요를 통제하고 장기 투자소요를 줄이는 효과도 있을 것이다. 자체재원조달 노력에 대한 인센티브를 부여하는 또 하나의 방안은 종합토지

21) 공공요금 현실화 문제도 같은 맥락에서 고려될 수 있다. 공공요금 인상이 서민가계에 부담을 준다는 비난이 있으나 그에 대한 가장 효율적인 대안은 적절한 요금을 부과하고 일정 소득계층 이하 주민들에 대해 별도의 감면 혜택을 주는 방법이다. 현행 제도하에서 처럼 모든 소비자들에 대해 일률적으로 가격 보조를 주는 것은 특히 과도한 물 소비를 조장하고 상수도 사업의 경영수지를 악화시키므로 지양해야 한다.

세, 재산세 등 재산보유과세 징수액을 기준재정수입액의 산정에서 배제하는 것이다. 이들 세금은 지방정부가 공급하는 공공서비스의 편익과 가장 밀접하게 연관된 증익세(benefit tax) 성격이 강하다. 이 세금의 징수액을 기준재정수입에서 제외하면 자체재원 확충의 유인도 될 뿐 아니라 공공서비스 공급 비용을 보다 효율적으로 조달하는데도 기여할 수 있을 것이다.

#### 라. 특별교부세 및 증액교부금 제도의 개선

특별교부세는 일반교부세로서 파악하기 어려운 특별한 재정수요를 반영하고 예비비 성격을 지닌 재원으로서 행정자치부의 재량이 많은 재원이다. 현재 우리나라 특별교부세는 지방교부세의 9%(1/11)로서 일본(6%)<sup>22)</sup> 및 영국(5%)에 비해 훨씬 비중이 크고 일부 지원 대상사업은 보통교부세나 국고보조금으로 흡수가 가능하므로 규모의 적정성을 재검토하여 점차적으로 줄여나가는 것이 좋겠다. 배분기준의 객관화와 배분내용의 공개, 사후평가 도입 등의 제도보완도 바람직하다 (오연천 1996, p. 21). 증액교부금은 안정적인 일반재원이라는 지방교부세 성격에 맞지 않으므로 국고보조금이나 중앙정부 예산의 예비비로 전환하는 것이 타당하다 (박완규 1998, p.491).

#### 3. 국고보조금제도의 개선방안

국고보조금은 지방자치단체 간 외부효과를 창출하는 사업에 대한 적절한 지원 방식이다. 그러나 지원대상사업 범위의 지나친 세분화로 인한 효율과 자율성의 손실을 막기 위해 유사사업의 통합을 추진하고 일부 사업은 포괄보조금으로 재구성할 필요가 있다. 이와 관련하여 개별보조업자에게 교부하는 금액이 연간 50만원으로 되어 있는 규모가 영세한 보조금의 통합기준액도 대폭 인상하는 것이 좋겠다.

기준보조율의 책정근거를 분명히 하고 이 근거에 따라 일부 사업에 대한 보조율을 조정할 필요가 있을 것이다. 예컨대 사회복지정책이 중앙정부의 의무라고 본다면 생활보호대상자에 대한 지원 관련 보조금의 지원율은 100%로 인상하는 것이 바람직할 것이다. 농수산물 도매시장 건설과 농산물 공판장 건설에 대한 지원율이 다른 것도 설명하기 어려워 보인다.

22) 일본의 경우 특별교부세의 비중은 10%에서 8%, 6%로 계속 하향 조정되었다 (이재성 1996, p.60)

차등보조율 적용에 대해서는 좀더 신중한 검토가 필요하다. 국고보조금의 성격상 기준보조율의 차등화의 정당성에 관한 이론이 있을 수 있다. 예컨대 재정력이 우수한 지방교부세 불교부단체에 대한 인하보조율의 적용은 이중적 불이익이라는 반발이 제기될 수 있을 것이다. 그러나 공공시설에 대한 건축비만 보조해 줌으로써 실질적으로 재정기반이 강한 자치단체에 이익을 주는 방식을 부지매입비를 포함한 총 사업비의 일정율을 지원하는 방식으로 전환하는 것은 검토해 볼 만하다. 또한 국고보조 사업의 실질적인 평가제도를 도입하고 그 평가 결과를 토대로 향후 해당 자치단체에 대한 보조율을 조정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다 (박완규 1998, p.496).

#### 4. 지방양여금제도의 개선방안

지방양여금 제도의 개편을 위해서는 무엇보다 우선 그 성격을 규정하는 일이 중요하다. 지방양여금은 타지역으로의 파급효과가 작은 시 군 도로사업 및 기타 지방 SOC 확충을 위한 포괄보조금으로 재구성하여 지방정부의 자율성을 확대하고 지방비확보기준을 없애는 것이 하나의 대안이다. 한편 앞에서 지적한 바와 같이 사업 목적이나 배분방식에서 지방교부세와 유사한 지역개발사업은 지방교부세로 돌리고 국고보조금 성격이 강하며 과도한 지방비 부담을 수반하고 있는 수질개선사업은 환경부 소관 국고보조금으로 전환하는 것이 좋겠다. 청소년육성사업도 규모는 작지만 논리적으로 문화관광부의 국고보조사업으로 바꾸는 것이 타당할 것이다.

양여금의 중요성은 조세분할을 통한 안정적인 재원확보에 있으므로 향후 세제 개편 방향에 따라 적절한 세원을 확보해야 할 것이다. 부가가치세 징수액의 일정율을 재원으로 하거나 독일식 공동세의 도입 등도 검토할 수는 있을 것이다. 그러나 양여금의 지원대상을 지방 SOC사업으로 규정한다면 해당 지방 SOC를 이용하는 행위에 대해 부과되는 세금을 양여금의 재원으로 삼는 것이 논리적이며 이런 관점에서 교통세가 재원으로 타당하다고 생각된다.

#### IV. 요약 및 결론

지방재정조정제도의 개선은 지방과 중앙의 업무분장에 합당한 자원배분의 실현, 지방자치단체의 재정운용 효율성 제고, 자치단체간 재정력 격차의 완화 등을 종합적으로 감안하여 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지방정부에 대한 재정 자율권의 허용 범위, 국가사무와 지방사무 수행에 따른 비용분담, 책무성 확보방안 등 지방자치와 지방재정 전반에 관한 규범론이 먼저 정립되어야 한다.

우리 나라 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금으로 구성되어 있는데 이들 사이의 적정한 기능분담과 유기적인 연계가 결여되어 있고 개별 요소들의 효과도 제한적이다. 그 이유중의 하나는 규범론에 입각한 기본원리보다는 그때 그때의 필요에 따라 자의적으로 제도를 도입, 개정하여 운영해 왔다는 데 있다. 따라서 지방재정조정제도의 개선을 위해서는 이들 구성 요소의 기능과 상호 관계를 정립하는 일이 중요하다.

지방교부세는 수평적 불균형을 완화하는 일반재원으로 배분하되 교부액 결정의 근거가 되는 기준재정수요 및 기준재정수입을 인구, 공무원 수, 행정구역 면적, 공시지가 총액 등 객관적 지표를 이용한 단순한 공식에 의해 산정하도록 한다. 지방세교부율은 중앙과 지방의 업무분장 및 세원배분을 감안하여 조정되어야 하겠다. 특별교부세 지원대상 사업의 일부는 국고보조금으로 흡수하고 점차 전체 규모를 축소하고 증액교부세는 중앙정부 예비비로 전환하는 것이 바람직하다.

지방양여금과 국고보조금은 재정격차 조정이 아닌 특정 사업에 대한 지원기능을 전담토록 하는 것이 바람직하다. 지방양여금은 부적절한 대상 사업을 국고보조금이나 지방교부세로 전환하고 교통세를 재원으로 하여 지방 SOC 사업을 위한 지방비 부담 없는 포괄보조금으로 배분하고 국고보조금은 외부효과나 국가사무 성격이 강한 특정사업에 대한 대응보조금으로 지방양여금과 차별화하도록 한다. 기준보조율 책정근거를 분명히 하고 이를 토대로 일부 사업에 대한 보조율을 조정하되 차등보조율의 적용에 대해서는 좀더 신중히 검토할 필요가 있다. 지방자치단체들이 지방재정조정재원을 종합적으로 활용할 수 있도록 배분과정과 지방비부담액 결정의 투명성과 예측가능성을 보장하는 한편 재원의 사용결과에 대한 사후평가를 실시해야 할 것이다.

## 참고문헌

김경환, 김홍균, “지방교육재정 지원제도의 평가와 개선방안”, 교육재정경제 연구, 제7권 제1호, 1998.6: 85-111

김근중, “지역간 공평개념에 입각한 지방교부세의 형평화기능과 징세노력”, 재정논집, 제7집, 1993.3: 105-134

김대영, 일본의 지방세제, 한국지방행정연구원 연구자료집 97-16, 1997.12

박병희, “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화효과 분석”, 공공경제, 창간호, 1996a: 88-107

박병희, “보통교부세 배정에 있어서 투자적 경비수요의 합리적 산정방안” 재정논집, 제11집 제1호, 1996b:243-269

박완규, “지방재정조정제도의 개선방안”, 이계식, 황성현 편 경제위기 극복을 위한 재정개혁, 한국개발연구원, 1998, 467-509

안종석, 지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석, 한국조세연구원 정책보고서 97-04, 1997.6.

안종석 박정수, 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구, 한국조세연구원 연구보고서 96-10, 1996.12

오연천, “지방재정조정제도의 실태 및 과제”, [지방재정], 1996.3, pp.13-30

유태현, “지방교부세제도의 개선에 관한 연구: 지방정부의 자립재원 확보 노력지수 반영을 중심으로”, 한국지방재정학회 1998년도 하계학술대회 발표논문집, 79-106

이규용, “1997년도 환경예산의 주요내용과 중장기 운영방안”, 노상환 편, [환경예산과 정책목표-1997년도-], 한국환경기술개발원, 1997.5, pp. 133-186

이상용, “지방재정조정제도의 인센티브 부여방안”, [지방재정], 1996.3, pp

31-50

이재성, "지방재정조정제도의 발전방향", [지방재정], 1996.3, pp.51-73

이창균, "인센티브제의 개선방향 (I)", [지방재정], 1998.2 (a), 109-119

이창균, "인센티브제의 개선방향 (II)", [지방재정], 1998.4 (b), 93-113

이창균, 지방교부세제도의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 96-33, 1997.2

임성일, 양여금제도의 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 96-8, 1996.10

전라남도 연구단, "민선자치시대 지방재정조정제도의 합리적인 배분방안 모색-자구노력에 대한 인센티브-", 1996.11

조기현, 기준재정수요산정의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 97-4, 1997.10

행정자치부, 지방교부세산정해설, 1998.2

橋本 徹 외 3인, 지방재정, 유비각, 1991

Bahl, Roy and Linn, Johannes, Local Public Finance in Developing Countries, The World Bank, 1992

Fisher, Ronald, State and Local Government Finance, second edition, Irwin, 1996

King, David, Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government, George Allen and Unwin, 1984

Ladd, Helen F, "Measuring Disparities in Fiscal Condition of Local Governments", in Fiscal Equalization for State and Local Government

Finance (edited by J.Anderson, Prager, 1994), pp. 20-53

Mochida, Nobuki, "The Challenge for Public Finance Research: Balancing Equity and Decentralization", Social Science Japan, The Institute of Social Science, University of Tokyo, November 1995

Mochida, Nobuki, "Revenue, Expenditure, and Intergovernmental Transfer in Japan", Discussion paper 97-F-3, Faculty of Economics, University of Tokyo, January 1997

Mochida, Nobuki, "Japan's Local Allocation Tax-An Equalization Transfer Scheme", Discussion paper 96-F-5, Faculty of Economics, University of Tokyo, March 1996

Rosen, Harvey S. Public Finance, second edition, Irwin, 1988

Abstract: An evaluation of the system of intergovernmental fiscal relations in Korea and an agenda for its reform

By Kyung-Hwan Kim, Professor of Economics, Sogang University

This paper seeks to evaluate the performance of the system of intergovernmental fiscal relationships as a whole as well as that of individual components comprising the system, i.e. general revenue sharing, subsidies, and local tax transfer. It was found that the system lacks cohesiveness amongst the components and that each component is not performing its functions properly. Based on the evaluation, the paper suggests a basic framework for reform of the system and identifies areas that require specific changes for each of its three components.