

<지방자치와 지방재정 분권화를 위한 변명>

서강대학교 경제학과 김정환

프랑스 대통령을 지낸 미테랑은 "과거에 프랑스를 건설하는데는 강하고 중앙집권적인 정부가 필요했지만 오늘날에는 권력의 분권화가 필요하다."고 말하였다. 또한 UN 인간정주 위원회 (UN Centre for Human Settlements)와 세계 도시 및 지방정부 협의회 (World Association of Cities and Local Government)가 추진하고 있는 지방자치정부 세계헌장 (World Charter of Local Self-Government)은 "모든 공적인 책무는 시민들에게 가장 가까운 위치에 있는 정부에 의해 수행되어야 하며 이러한 책무를 상위 정부에 부여할 때는 기술적, 경제적 효율성에 근거를 두어야 한다"는 근접성의 원칙 (principle of subsidiarity) 에 기초하고 있다. 이 두 가지 사례는 분권화와 지방자치의 중요성을 강조하고 있다.

우리나라에서는 전통적으로 가부장적인 중앙 정부가 행정과 재정을 통제해 왔다. 지방자치가 부활된 지 10년, 지방자치단체장 선거가 도입된 후 5년이 지난 지금, 정치적 측면의 지방자치에 비해 행정, 재정의 지방분권화는 매우 미진한 실정이다. 행정기능의 실질적 지방이양과 그에 상응하는 지방재원의 확충과 재정 자율권 확대가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 지방자치단체 부단체장을 국가직으로 전환하고, 기초자치단체장을 임명제로 하며, 기초자치단체 예산권을 상급자치단체에 부여하는 등 지방자치단체와 지방의회의 권한을 억제하는 다양한 아이디어들이 간헐적으로 쏟아져 나오고 있다. 언론은 지방자치단체장과 지방의회 의원들의 비리나 불필요한 외유, 선심, 전시행정 등으로 인한 예산낭비 사례를 큰 비중으로 보도하고 있다. 시민단체들도 개발지상주의에 빠져 환경파괴와 난개발을 방조하는 지방자치단체장과 지방의회에 대해 강한 불신을 지니고 있다. 한마디로 자치단체장이나 지방의회 의원을 직접 선출하는 차원을 넘어 선 명실상부한 지방분권화를 옹호하고 지원하는 세력을 찾아보기 어렵다.

지방재정의 확충과 재정 자율권의 확대는 진정한 지방자치를 위한 필수적인 요건의 하나이다. 지방자치가 재개된 이후 지방정부의 가용재원이 꾸준히 확충되어 온 것은 사실이지만 중앙정부와 지방정부간 현재의 재원 배분이 기능 배분과 일치하는지는 규명되지 않고 있다. 보다 본질적인 문제는 우리나라 지방자치단체들에게 재정 자율권이 거의 없다는 사실이다. 우리나라의 지방세는 세목과 세율은 물론 과표의 산정과 징수절차에 이르는 거의 전 과정이 법률과 중앙정부의 획일적 통제를 받는 '국세 같은 지방세'이다. 뿐만 아니라 국가 정책목표의 달성을 위해 지방세 비과세와 감면이 중앙정부에 의해 결정되며 그로 인한 세수 결핍을 보전하는 장치도 없다. 각종 사용료, 수수료의 조정 역시 물가정책의 일환으로 취급되어 자유롭지 못하다. 의존재원 중 지방교부세를 제외한 국고보조금과 지방양여금은 용도가 제한된 재원이다.

정부가 지방세를 국세와 달리 취급하지 않는다는 사실은 최근 발표된 중장기 세제개편안에 서도 볼 수 있다. 부동산 세제와 관련하여 정부는 취득세, 등록세 등 거래과세와 국세인 양도소득세율을 낮추는 대신 종합토지세와 재산세 등 보유과세를 강화한다는 방침이다. 투기 억제 차원에서 높은 세율을 유지해 온 거래과세의 부담을 낮추는 것은 옳은 방향이지만 그에 따른 세수 결핍을 거래과세 강화를 통해서 보전하는 것은 현실적으로 불가능하다. 더구나 16개 세목 중의 하나인 우리나라 재산보유과세 실효세율이 기초자치단체 세입의 대종을 이루고 있는 미국의 재산세 실효세율보다 낮기 때문에 보유과세를 강화해야 한다는 논리에는 무리가 있다. 미국의 재산세율은 지방정부의 자체적인 선택의 결과이므로 우리나라와 미국의 세율 비교는 의미가 없기 때문이다. 지방세를 중앙정부의 토지정책 수단이 아니라 지방정부의 재원조달 수단으로 인정할 때 지방세다운 지방세의 운용이 가능해질 것이다.

실질적인 지방자치를 지원할 지방재정제도를 구축하기 위해서는 지방세, 지방재정조정제도 등에 관한 구체적인 제도 개선에 앞서 지방정부에 대한 재정자율권의 허용 범위, 국가사무와 지방사무 수행에 따른 비용분담, 재정운용의 효율성과 책임성 (accountability) 확보방안 등 지방자치와 재정 분권화에 관한 규범론이 정립되어야 한다. 최근에 지방재정조정제도 개편의 필요성이 제기된 이유 중의 하나도 이 제도가 일관된 기본원리보다는 그때 그때의 필요에 따라 자의적으로 도입되거나 개정되어 왔다는데 있다. 이와 관련하여 정체성에 의문이 제기되고 있는 지방양여금은 일부 부적절한 대상 사업을 국고보조금이나 지방교부세로 전환하고 지방SOC를 지원하는 넓은 의미의 포괄보조금으로 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 칸막이가 없는 이러한 포괄보조금은 공식에 따라 배분되며 소관 부처와 관계없이 지원 대상사업을 선정하고 일단 선정된 사업들 사이의 우선순위는 지방자치단체가 정하도록 하는 방식이다. 논란이 되고 있는 지방도로사업과 수질환경 개선사업 간 재원 배분은 지방비 부담을 부문별로 차등화함으로써 중앙정부의 정책목표에 따라 조율할 수 있을 것이다.

지방정부의 재정자율권 확대와 함께 방만하고 비효율적인 재정운용을 방지하도록 책임성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 적절한 제도적 장치와 함께 지방의회 의원 보수수준의 제고와 재정정보의 공개 강화 등을 통해 지방의회의 전문성을 높이고 시민들의 감시기능을 강화할 필요가 있다.

지방자치가 본격화된 지 불과 5~10년이 경과한 시점에서 공과를 따지는 것은 성급한 일이다. 우리나라의 지방자치 수준을 높이기 위해서는 지방자치단체의 무능과 비효율과 시행착오를 질책하는 동시에 이들이 스스로의 실수를 통해 깨우치고 다른 자치단체와의 경쟁을 통해 배워 나갈 수 있도록 지켜보는 아량이 필요하다.

지방재정조정 제도개선의 쟁점과 기본방향

2000.11

김 경 환

서강대학교 경제학과 교수

kyungkim@ccs.sogang.ac.kr

이 글 중에서 양여금에 관한 서술은 자유기업원 김정호 박사의 지방양여금 개선방안에 관한 연구 결과에 기초한 것이다.

I. 서론

지역주민들의 수요와 부담능력에 부합되는 지방 공공서비스를 공급하는 것은 지방자치의 핵심요소의 하나이다. 그러나 지방정부가 제공하는 공공서비스는 다양하므로 서비스의 성격에 따라 필요한 자원 조달방식도 달라야 한다. 지방공공서비스 중에는 중앙정부와 지방정부가 비용을 분담하는 것이 바람직한 경우도 있고 지방정부가 재원을 부담하는 것이 마땅하지만 지방정부의 자체재원이 부족하여 중앙정부의 지원이 불가피할 수도 있다. 이처럼 중앙정부가 지방정부에 대해 재원을 이양하는 것을 상위정부로부터의 재정이전(intergovernmental grants)이라 지칭하며 이와 관련된 제도를 지방재정 조정제도라고 한다.

지방재정 조정제도의 목적은 국가 전체 재정 운영의 효율과 형평성을 제고하는데 있다. 피셔(Fisher 1997, p. 207)는 상위정부로부터의 재정이전이 수행하는 기능을 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 등으로 설명하고 있다. 한편 킹(King 1984, p.121)은 첫째, 지방정부가 제공하는 서비스에서 창출되는 외부효과를 감안하도록 유도, 중앙정부가 선호하는 사업 장려, 셋째, 중앙과 지방정부간 재정력 격차, 즉 수직적 불균형의 완화, 그리고 지방정부간 재정력 격차, 즉 수평적 불균형의 완화 등 네 가지 기능을 제시하였다.

우리나라의 지방재정 조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 그리고 지방양여금으로 구성되어 있으며 일반 지방행정과 분리되어 있는 교육자치를 지원하기 위한 교육재정 조정제도가 별도로 운영되고 있다. 이상적으로는 중앙정부와 지방자치단체간의 자원 배분은 업무분장에 맞도록 설정되어야 하지만 현실적으로는 이 원칙이 지켜지지 않는 경우가 많아서 지방자치단체의 자체재원과 지출소요 사이에 격차가 존재한다. 따라서 상위정부로부터의 재정이전은 지방자치단체 자체세입과 세출액의 격차를 보전하는 중요한 수단이다. 기초자치단체 중 약 60%가 지방세 수입으로 인건비를 충족하지 못하고 있는 반면 지역간, 계층간 형평에 대한 국민적 욕구가 높은 우리나라에서는 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 우리나라 지방재정조정제도 개선에 관한 논점들을 정리하고 대안들을 평가하는데 목적이 있다. 서론에 이어 제 II 장에서는 지방재정조정제도의 이론을 소개하고 제 III장에서는 우리나라 지방재정조정제도 체계를 정리한다. 제 IV장에서는 지방재정조정제도 개선에 관한 쟁점과 정치경제적 측면을 살펴본 다음 제 V장에서는 제도개선의 기본방향을 제시한다.

II. 지방재정조정제도의 이론

중앙정부가 지방정부에 대해 지원하는 보조금¹⁾은 지급된 자금이 특정한 용도에 사용되어야 한다는 제한이 있는지 여부에 따라 조건부 보조금 (conditional grants, specific grants)과 무조건 보조금 (unconditional grants, general grants)으로, 지방비 부담이 따르는지의 여부에 따라 대응보조금 (matching grants, percentage grants)과 비대응보조금 (non-matching grants, lump sum grants)으로, 그리고 대응보조금의 경우 지원금액에 제한이 있는지 여부에 따라 무한보조금 (open-ended grants)과 유한보조금 (close-ended grants)으로 구분된다(King 1984, pp.87-88). 보조금의 유형은 <그림 1>에 요약되어 있다.

이론적으로 특정 지방 공공서비스의 비용이 어떤 재원에 의해서 조달되는 것이 바람직한지는 해당 서비스가 지방 고유사무인지 국가 또는 상위정부의 위임사무인지, 그리고 서비스의 편익이 특정 지역에 국한되는지 다른 지역으로 파급되는지 등 두 가지 기준에 따라 결정된다(허명환 2000, pp.185-189).

첫째로, 지방 고유사무로서 파급효과가 없는 서비스의 공급비용은 지방 자체재원으로 충당되어야 한다. 보다 구체적으로 해당 서비스의 수혜자가 분명한 경우에는 서비스의 사용량에 따라 사용료 (user charges)를 부과하고 수혜자가 불특정 다수인 경우에는 지방세를 징수해야 한다. 따라서 이 경우 효율성의 측면에서는 중앙정부가 지방정부에게 재정지원을 제공할 이유가 없다. 그러나 현실적으로 자체 재원조달 능력이 부족한 지방정부들이 있으므로 지방정부간 수평적 재정력 격차를 줄이고 지역 주민들이 누릴 수 있는 공공서비스의 양적, 질적 격차를 완화하기 위해서는 중앙정부가 무조건, 비대응 보조금을 지급할 필요가 있다.

다음으로 지방 고유사무이지만 파급효과가 있는 경우에는 중앙정부와 지방정부가 비용을 분담하는 형태의 조건부, 무한, 대응보조금 (open-ended matching grant)이 필요하다. 각 지방정부는 서비스의 공급량을 결정할 때 다른 지역에 미치는 파급효과를 고려하지 않기 때문에 공급량이 효율적인 수준에 미치지 못하게 되므로 이를 시정하기 위해서는 지방정부가 부담하는 서비스의 비용을 낮춰주어야 하는 것이다. 이때 중앙정부의 부담률은 파급효과의 정도에 따라 결정되어야 하며 지방비 대응비율을 그 공공서비스로부터 창출되는 편익 중 다른 자치단체 주민들에게 귀속되는 편익의 비율로 설정하면 자치단체간 파급효과를 상쇄하여 자원의 효율적 배분을 달성할 수 있다.

셋째로, 국가 위임사무로서 파급효과가 없는 공공서비스의 공급비용은 조건부, 무한, 비대응 보조금으로 충당되어야 한다. 이 경우 중앙정부는 지방정부의 신청 없이 보조금을 지급하며 지급된 보조금은 포괄적으로 지정된 용도 내에서만 사용되면 중앙정부의 목적이 달성되므로 지방비 부담 없는 정액보조금의 형태가 된다.

1) 여기서 말하는 '보조금(grant)'은 우리 나라의 국고보조금과는 관계가 없는 일반적인 용어이다.

끝으로 국가 위임사무로서 파급효과가 있는 서비스의 재원은 조건부 무한 대응보조금에 의해 조달되어야 한다. 이 경우 모든 지방정부에서 최소 수준 이상의 서비스가 공급되도록 하기 위해 중앙정부는 일정액을 지원하고 그 이상의 서비스를 제공하려는 지방정부에 대해서는 신청에 따라 대응보조금을 지급하는 것이 바람직하다.

그러나 현실의 지방재정조정제도는 미국의 경우에도 이러한 이론적 틀에 부합되지 않는다 (Fisher 1996, pp. 226-227, Gramlich 1985, pp. 54-59). 공식에 의해 배분되는 무조건 교부금 (general revenue sharing)은 일시적으로 시행되었을 뿐이며 지방정부의 조세노력이 공식에 반영되어 대응보조금의 효과를 내포하고 있었다. 이론적으로는 특정 부문에 대한 지방정부 공공지출의 증가를 유도하는 데는 무한대응보조금(open-ended matching grant)이 보다 효과적이지만 실제로는 정액 특정보조금(categorical lump-sum grants)이나 유한대응보조금(close-ended matching grant)이 대중을 이루고 있다. 조건부 보조금의 보조비율 역시 누출효과의 정도를 반영하지 못한 것이 많고 대체로 연방정부의 대응비율이 너무 높은 경향이 있다. 예컨대 주간고속도로(interstate highways)의 경우 연방정부가 80%를 지원하고 있다. 이처럼 중앙정부의 부담률이 높아 재정부담이 커지기 때문에 지급액에 상한을 두기도 하며 이에 따라 조건부 보조금이 보조 대상 사업의 상대 가격을 낮추는 효과를 내지 못해 실질적으로 무조건 보조금이 되어 누출효과의 보정이 불가능해 진다는 주장도 있다.

한편 세분화된 조건부 보조금의 비효율성을 시정하기 위해 도입된 포괄보조금 (block grants)은 보조금의 비도가 특정한 기능에 한정되어 있다는 점에서 명목상 조건부 보조금이지만 지정된 비도가 광범위하고 비도 제한이 엄격하게 강제되지 않는다는 점에서 실질적인 무조건 보조금이다. 포괄보조금의 배분 기준은 도로 연장, 불량주택 등 특정 프로그램과 연계되어 있는데 배분공식이 임의적이고 실질적으로는 무조건 보조금이므로 포괄보조금의 배분은 더욱 위험성을 내포하고 있다. 행정비용도 크다. 결국 포괄보조금은 정치적 타협의 산물로서 유용할 지 모르지만²⁾ 효율성과 공평성의 기준에서는 정당화되기 어렵다는 것이다. 따라서 Gramlich은 포괄보조금을 없애거나 조건부 대응보조금으로 개편해야 한다고 주장하였다 (Gramlich 1985, p.56).

반면에 미국의 재정이전에 관한 문헌이 재정이전의 누출효과 시정 기능을 지나치게 강조하고 있다는 지적도 있다. Inman (1988)은 연방정부 보조금의 주별 배분액을 누출효과의 정도를 포착할 수 있는 변수들 (예컨대 전출인구, 주택신축 호수 (전입인구를 반영), 면적당 지방정부의 수 등)에 대해 회귀분석한 결과 보조금 배분액이 이들 변수와 무관하거나 이론과 반대되는 부호를 지닌다는 사실을 발견하였다. 이 결과를 바탕으로 그는 미국의 재정이전을 설명하는데 있어서 누출효과가 별 도움이 되지 않는다는 결론을 내렸다. 반면에 Petchey 등 (1997)은 캐나다와 호주에서는 재정력 격차와 그 시정에 관한 관심이 훨씬 높으며 조건부 보조금이 주 정부의 의사결정에 대한 중앙정부의 영향력을 높이기 위해 사용되어 왔으며 조건부 보조금의 배분이 외부효과의 정도와 별 관계가 없음을 지적하였다.

2) 보수주의자들은 많은 조건부 보조금을 완전히 폐지하고 싶었으나 그것이 불가능해서 포괄보조금으로의 변환을 받아들였다는 것이다.

III. 우리나라 지방재정조정제도의 개괄

우리나라 지방재정 조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 그리고 지방양여금으로 구성되어 있으며 각각 별도의 법에 의해 운영되고 있다. 이 세 요소의 목적과 성격, 2000년도 예산규모는 <표 1>에 정리되어 있으며 <표 2>는 앞에서 소개한 재정이전 혹은 보조금의 분류 기준에 따라 각 구성요소의 특성을 비교한 것이다.

지방교부세는 무조건 보조금(unconditional grants)으로서 보통교부세와 특별교부세, 증액교부세로 구성되어 있다. 보통교부세와 특별교부세는 재원이 내국세 수입의 15%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. 2000년의 경우 시책사업수요에 30%, 재정보전수요에 20%, 재해대책수요에 10%, 지역개발수요에 20%, 특정현안수요에 20%가 각각 배정되었다(허명환 2000, p.192) 증액교부금은 법정교부세 외에 국가의 필요에 의해 일반재원에서 배분된다.

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.

국고보조금은 보조금의예산및관리에관한법률에 의해 지방자치단체가 수행하는 특정한 사업을 지원하기 위해 국가가 교부하는 조건부 대응보조금이다. 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 실적보고서를 제출한다. 국가시책의 수행을 위해 부득이한 경우에는 지방자치단체의 신청이 없더라도 필요한 보조금을 국가가 예산에 계상할 수 있다. 2000년 예산의 경우 보조금 대상사업은 384개 세세항에 달한다.

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. 양여금의 배정

은 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. 당초에는 주세의 15%, 전화세의 100%, 토지초과이득세의 50%로 시작하였으며 이후 1995년에 농특세가 추가되었다. 1998년 말에 토초세가 폐지됨에 따라 1999년에는 주세와 전화세 100%, 농특세의 19/150이 배분되었다. 지방양여금의 지원대상은 도로정비, 수질오염방지, 농어촌개발, 청소년육성, 지역개발 등 5개 사업에 17개 단위사업으로 되어 있으나 2001년부터는 청소년육성 사업이 제외된다.

최근 들어 지방재정조정제도에 몇 가지 중요한 변화가 있었다. 먼저 2000년부터 지방교부세의 법정 교부율이 내국세의 13.27%에서 15%로 인상되었다. 기준재정수요액 산정에 이용되는 측정항목을 중전의 29개 항목 47개 세항목에서 12개 항목 28개 세항목으로 간소화하고 보정산식도 단순화하였다. 기준재정수입액 산정에서는 지방세수 추계방식을 선형추계기법으로 변경하였다. 또한 인센티브 관련 항목을 중전의 4종에서 7종으로 확대, 강화하였다. 한편 도세징수교부금을 실제징세비의 3%로 시군에 교부하고 나머지 재원을 인구, 경제실적 등을 감안하여 시군에 배분하여 자치단체간 재원불균형 완화에 사용하는 재정보전금 제도가 도입되었다. 지방양여금의 경우 2001년부터 농특세의 전입율이 19/150에서 23/150으로 인상되었으며 대상사업으로 광역시의 구도 및 시군의 읍면도시계획도로정비사업이 추가된 반면 청소년육성사업이 제외되었다. 대상사업간 재원배분에 있어 도로정비사업 배분비 중에서 55/1000을 2001년부터 2003년까지 연차별로 수질오염방지사업으로 전환하여 수질오염방지사업의 비율을 245/1000에서 300/1000으로 높이기로 하였다.

IV. 지방재정조정제도 개선의 주요 쟁점

지방재정조정제도는 기본적으로 중앙정부가 지방정부에게 재원을 이양하는 것이다. 그런데 세금 징수에 따르는 정치적 부담을 감당하면서 조성한 재원을 넘겨주는 중앙정부와 넘겨받은 재원의 지출에서 비롯되는 정치적 이득을 누리는 지방정부의 시각은 본질적으로 다르다. 중앙정부는 지방정부가 스스로 조달하지 않은 재원을 낭비할 가능성을 차단하고 국가 정책목표에 부합되는 용도에 지출하도록 유도하기 위해 이전재원의 사용에 대한 제약을 가하는 한편 사후 감독을 제도화하려 한다. 반면에 지방정부 입장에서는 자신들의 지출 우선순위에 따라 재원을 사용할 수 있는 조건 없는 지원을 선호한다. 즉 국가재정 운영의 전반적인 효율성을 추구하고 지방정부의 책임성을 담보하기 위한 중앙정부의 개입이 지방정부 입장에서는 불필요한 간섭으로 인식된다.

재정이전의 재원 확보에 대해서도 중앙과 지방의 입장이 다를 수 있다. 지방정부의 입장에서는 안정성과 신장성이 높은 국세의 일정 비율을 할당해 주기를 바라는 반면 중앙정부는 이러한 제도적 장치가 국가재정 운영의 신축성을 제약하는 경직적 요소라고 본다. 특히 지방교부세가 지방교육재정교부금이 법에 따라 내국세의 15%와 13%로 정해져 있으며

로 특별세가 폐지되면 자동적으로 내국세가 증가하고 이에 따라 지방교부세와 지방교육재정교부금이 증가한다는 사실을 들어 기획예산처는 내국세의 일정비율 대신 소득세, 법인세, 부가가치세 등 3개 세목의 일정비율로 개편하자고 제안하고 있다.

이와 같이 중앙과 지방정부의 입장이 본질적으로 다르기 때문에 지방재정조정 제도개선 필요성과 방향에 대한 중앙과 지방정부의 입장도 다르다. 그러나 우리나라의 지방자치단체들은 중앙정부에 대해 자신들의 요구사항을 전달하고 협상을 통해 관철할 수 있는 위치에 있지 않으므로 지방행정 및 지방재정을 관장하는 행정자치부가 기획예산처나 여타 중앙 부처에 대해 지방정부의 이해를 대표하고 있다³⁾. 따라서 지방정부와 중앙정부 사이의 시각차이는 행정자치부와 여타 중앙부처와의 차이로 나타난다.

먼저 지방재정조정제도의 배경이 되는 중앙과 지방정부 사이의 재원배분 현황에 대한 인식이 다르다. 행정자치부는 국세와 지방세의 배분이 8:2 내외로 1980년대 중반이후 현재까지 거의 변함이 없다고 본다. 반면에 기획예산처는 국가예산에서 지방정부에게 이양되는 지방교부세, 지방양여금, 보조금, 교육재정교부금, 교육양여금, 교육 보조금 등 지방이전재원을 지방정부의 가용재원으로 보아 국가와 지방의 실질적인 재원배분이 1985년 61:39, 1990년 52:48에서 1995년에는 48:52로 역전되었으며 2000년 예산 기준으로 46:54라고 해석한다 (< 표 3> 참조).

그러나 중요한 것은 국가와 지방자치단체 사이의 재원 배분 자체가 아니라 재원배분이 기능 또는 기능배분과 일치하느냐 여부이다. 따라서 기능 배분 행태가 우리와 다른 외국의 재원 배분 비율과 비교해서 우리나라의 지방재정 몫이 크다 작다를 논하는 것은 옳지 못하다. 기능 배분을 감안한 재원배분에 관한 통계는 구하기가 어렵고 해석에 차이가 있을 수도 있다. 뿐만 아니라 현실적으로 백지상태에서 새로운 지방재정조정제도를 도안(design)하는 것이 아니라 기존의 재원배분을 개선 (reform)하는 경우 최소한 추가적으로 이양되는 기능을 수행하는데 소요되는 금액을 추가로 배분하는 선에서 타협이 이루어지는 것이 보통이다. 지방양여금의 변천 과정과 담배소비세 및 주민세 소득할 조정은 이러한 타협의 결과이다⁴⁾. 앞에서 언급한 바와 같이 중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률과 시행령이 1999년 7월에 제정됨에 따라 기능이양과 재원이양을 동시에 추진할 수 있는 제도적 장치가 마련된 것은 긍정적인 발전이라고 하겠다.

또 하나의 문제는 제도개선이 복수의 정책목표를 지향하고 있는데 반해 이를 실현할 정책수단의 수가 상대적으로 작아 목표간 상충이 발생할 수 있다는 점이다. Tinbergen의 경제정책 이론에 따르면 정책수단의 수가 최소한 정책 목표의 수와 같아야 한다⁵⁾. 이 논리를 원용하면 하나의 수단에 대해 복수의 목표를 부과하지 말아야 한다는 뜻이 된다. 최근

3) 물론 행정자치부가 지방정부의 이해를 전적으로 반영하는지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 이와 관련하여 지방재정조정제도 운영 전반에 관한 지방의 견해를 지방자치단체 협의체를 통해 수립하는 실질적인 제도적 장치가 활성화될 필요가 있다.

4) 그러나 재원보전 없는 기능 이양 사례도 있다. 자세한 내용은 허명환 (2000) 참조.

5) 그는 완전고용, 물가안정, 경상수지 균형을 동시에 달성하려면 세 가지 정책수단이 없으면 불가능하다는 사실을 증명하였다. Charkravarty (1987)

의 지방재정조정제도 개선에 관한 논의를 보면 지방교부세의 경우 지방자치단체간 재정력 격차의 완화라는 기본적인 목표에 지자체의 자체재원 조달 노력과 비용절감 노력에 대한 유인 제공이라는 추가적인 목표가 부과되고 있다. 국고보조금의 본질적 기능은 지방정부의 지출을 국가정책목표에 부합되도록 유도하는데 있지만 인건비 지자체간 재정력 격차를 감안하여 차등보조율을 적용하자는 주장이 있다. 이와 같이 하나의 수단에 목표가 부과될 경우 제도개선 방향에 혼선이 야기될 수 있다.

최근의 지방재정조정제도 개선 논의의 쟁점 중의 하나는 양여금의 정체성 문제이다. 특히 기획예산처는 지방재정수요의 변화에 따라 지원대상 사업간 재원배분 비율을 조정하고 궁극적으로는 사업의 성격에 따라 국고보조금 또는 지방교부세로 전환할 것을 제안하고 있다. 이에 반해 행정자치부나 지방자치단체들은 지방SOC 확충을 통한 지역균형개발을 위해 지방양여금이 존치되어야 하며 지원대상 사업 중에서 지방도로의 확충이 여전히 중요하다는 입장이다.

국고보조금과 지방양여금 사이의 관계정립과 관련된 주요 쟁점은 포괄보조금의 도입이다. 포괄보조금은 대체로 공식에 의해 배정되고 대상사업이 개별 사업의 범위를 넘는 미국식의 block grant를 원형으로 삼고 있다. 그러나 대상사업의 적정 포괄 범위에 대해서는 이론적으로 규명된 바가 없으며 단지 행정체계를 감안할 때 수용가능한 포괄 범위는 해당 중앙부처의 과 정도로 인식되고 있다. 그렇지만 최종 수요자인 지방자치단체의 입장을 감안하거나 네트워크 효과 혹은 누출효과의 정도를 포괄의 기준으로 할 경우 포괄보조금이 과 단위로 구분되어야 할 논리적 근거가 약하다. 포괄보조금에 지방비부담을 의무화해야 하는가에 대해서도 견해 차이가 있다. 지방비부담이 없을 경우 가격기능이 발휘될 수 없다는 주장과 지방비부담을 요구하는 것은 재정력이 약한 자치단체가 불이익을 주게된다는 주장이 있다.

교육 및 경찰재정과 일반 지방자치와의 통합은 지방재정조정제도 개선을 넘어서는 정치적으로 민감한 이슈이다. 현행 우리나라 교육 및 경찰 및 해당 예산의 개요는 <표 4>에 요약되어 있다.

참고로 외국의 사례를 보면 교육의 경우 초등교육은 대체로 지방정부가 담당하고 있다. 남부 및 중부 유럽국가들에서는 국가가 교사들을 고용하고 교과과정을 감독하는 반면 시설의 건설과 유지는 지방정부가 담당한다. 캐나다와 미국에서는 기초자치단체가 학교를 운영하는 경우도 있으나 선출된 교육청 (school boards)에서 담당하는 경우가 많다. 영국의 경우 공립학교들은 광역자치단체 소관이지만 국가의 허가를 받아 교육청이 지방정부 관할에서 벗어날 수 있다. 일본에서는 지방정부가 학교의 건축과 관리를 담당한다. 한편 경찰의 경우 미국, 캐나다, 독일, 룩셈부르크, 남미 국가 등에서는 경찰업무가 기초자치단체장 소관이다. 반면에 호주, 뉴질랜드, 포르투갈, 네덜란드, 스칸디나비아 국가 등에서는 경찰이 지방자치단체 소관이 아니다. 프랑스와 스페인에서는 기초자치단체와 광역자치단체가 경찰을 관장한다. 영국의 경우 런던을 제외하고는 광역정부 소관이다(Norton 1994: pp. 63-66).

교육은 가장 중요한 지방공공서비스의 하나이며 학교의 질이 재산가치를 결정하는 중요한 변수인 우리나라에서는 지방재정에 미치는 영향이 매우 크다. 그러나 현행 교육재정은 공교육 비용의 대부분을 중앙정부에서 조달하여 시도 교육청에 배당하는 중앙집권적 체제로 되어 있고 지방재정과 교육재정의 연계는 미약하다. 이론적으로 분권화된 교육비의 조달이 중앙집권적인 조달방식에 비해 더 효율적인 것은 수익자 부담과 주민들의 이동에 따른 교육공급자간 경쟁이 가능하고, 중앙정부에 비해 지방정부가 교육에 대한 지출 우선순위가 더 높기 때문이다(박정수-최광 1998, p.150). 이러한 맥락에서 기획예산처는 지방세분 교육세를 지방교육세로 전환하고 50% 탄력세율을 적용하는 등 교육재정의 조달에 있어서 지방정부의 책임을 강화하는 방향으로 제도개선을 추진하고 있다. 반면에 교육재정과 지방재정을 통합하면 교육에 대한 지출이 감소할 우려가 있으며 통합으로 인한 효율 증가도 미미할 뿐 아니라 교육계의 정서가 용납하지 않을 것이라는 통합 반대입장도 강하다(김병주 1999: 227-229).

V. 지방재정조정제도 개선의 기본 방향

현실적으로 백지상태에서 새로운 지방재정조정제도를 만드는 것이 아니라 기존 제도의 개선을 모색한다는 점을 감안할 때 권한 이양과 함께 그에 상응하는 재원을 배분하는 재정분권화의 원칙이 특히 중요하다. 1999년에 중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률이 제정됨에 따라 이러한 원칙을 실천할 근거가 마련되었다. 이 법률과 시행령에 따르면 중앙정부가 지방자치단체에 기능을 이양할 경우 의무적으로 재정지원을 병행해야 하며 이양을 결정할 날로부터 60일 이내에 재정지원의 규모, 방법, 시기, 조달방안과 각 자치단체별 지원내역을 서면으로 제시하도록 의무화되어 있다(허명환 2000, pp.174-175).

현행 지방재정조정제도의 가장 중요한 문제점은 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 사이의 적정한 기능분담과 유기적인 연계가 결여되어 있다는 데 있다. 이는 지방재정조정제도를 구성하는 요소들이 재정분권화의 기본원리보다는 그때 그때의 필요에 따라 자의적으로 도입, 개정하여 운영해 왔다는 데 있다. 따라서 지방재정조정제도의 개선을 위해서는 세 가지 구성 요소의 기능과 상호 관계를 정립하는 일이 중요하다. 한편 지방자치단체들이 지방재정조정재원을 종합적으로 활용할 수 있도록 배분과정과 지방비부담액 결정의 투명성과 예측가능성이 보장되어야 한다. 반면에 국가 재원의 사용에 관한 지방자치단체의 책임성을 높이기 위해 재원의 사용결과에 대한 사후평가를 실시하고 그 결과를 추후 재원배분에 반영해야 할 것이다

먼저 지방교부세는 수평적 불균형을 완화하는 일반재원으로 배분하되 지방자치단체들의 비용인식을 높이고 부여된 재정자주권(fiscal autonomy)의 범위 내에서 효율적 서비스공급을 위한 경쟁을 유도할 수 있도록 보통교부세 산정에 사용되는 기준재정수요 및 기준재정수입 산정방식을 개선해 나간다. 기준재정수요액은 궁극적으로는 결산자료로부터 추정

한 수요함수를 토대로 산정하는 것이 바람직하지만 단기적으로는 현행 측정단위의 단순화가 현실적인 대안이다. 기준재정수입 산정에 있어서 지방재정력의 중요한 구성요소인 재산 임대수입 및 이자수입 등 경상세외수입을 감안하고 이에 상응하는 수요를 기준재정수요액 산정에 반영할 필요가 있다. 한편 특별교부세는 시책수요, 국가적 사업의 재정보전수요 등에 한정하고 지방교부세 전체 규모의 증가를 반영하여 점차 규모를 줄이는 동시에 심의절차와 자치단체별 교부내역을 공개하여 투명성을 높이도록 한다.

지방교부세 배분공식의 핵심인 기준재정수요와 기준재정수입액의 산정은 단순화될 필요가 있다. 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 보인다⁶⁾. 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.

자체재원 확충에 대한 인센티브 기제 도입은 정당성도 제한적이지만 실효성에 대해서도 이론의 여지가 있다. 예컨대 Rosen 은 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 1998, pp. 529-530). 또한 우리 나라의 경우 많은 지방세가 누진세구조로 되어 있어 담세율의 차이를 징세노력⁷⁾의 차이로 보기 어렵다(김근중 1993, p.128).

국고보조금은 외부효과나 국가사무 성격이 강한 특정사업에 대한 조건부 대응보조금으로 운영하도록 한다. 단기적으로는 보조금의 세분화에 따른 분산투자, 행정비용 증가, 지방재정의 자율성 저해 등을 완화하기 위해서 소규모 유사사업들을 통폐합하여 포괄화한다⁸⁾. 보조금의 최소지급액을 인상하되 중앙부처의 지급액이 아닌 지원 대상 지방자치단체의 최종 수령액을 기준으로 조정한다. 장기적으로는 성격이 비슷한 대상사업들을 묶어서 ‘좁은 의미의 포괄보조금’으로 개편토록 한다. ‘좁은 의미의 포괄보조금’의 개념은 “정해진 공식에

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

7) 우리 나라 연구에서 사용된 징세노력 측정사례에 대해서는 전라남도 연구단 (1996, p.50)을 참조할 수 있다. 유태현 (1998)은 잠재세입한도에 대한 실제지방세수입의 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.

8) 여기서 말하는 포괄화는 유사한 지원 대상사업들을 묶어서 하나의 보조금 사업으로 개편하여 신청과 심사절차에 의해 배분한다는 것이므로 뒤에서 말하는 공식에 의해 배분되는 포괄보조금과는 구별되어야 한다.

따라 지방정부에게 이전되는 재원으로서 넓은 범위의 기능 영역 안에서 해당 지방정부의 재량에 따라 다양한 사업에 쓸 수 있는 지원금”(Aronson and Hilley 1986, p.54)으로 정의되는 미국의 block grant를 지칭한다. 지방비 부담이 따르는 보조금 사업은 자치단체의 신청을 토대로 결정토록 하고 신청주의의 예외적인 경우에도 금액을 제한한다. 또한 정률 보조금의 기준보조율 책정근거를 분명히 하고 정액보조금의 규모도 조정한다.

지방양여금은 부적절한 대상 사업을 국고보조금이나 지방교부세로 전환하고 지방 SOC 사업을 위한 넓은 의미의 포괄보조금으로 개편하여 정체성을 분명히 할 필요가 있다. 지방양여금은 중앙정부의 입장에서 상대적으로 우선 순위가 낮지만 네트워크 효과⁹⁾를 지닌 지방 SOC 공급에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 효과적인 수단이다. 또한 지방 SOC는 일종의 가치재(merit good)로 정당화될 수도 있다.

여기서 말하는 ‘넓은 의미의 포괄보조금’과 국고보조금의 장기 개편 모형인 (‘좁은 의미의’) 포괄보조금은 대상 사업의 grouping 혹은 포괄의 범위 측면에서 다르다. 현실적으로 국고보조금을 포괄보조금으로 개편할 경우 부처의 벽을 넘을 수 없는 것은 물론이고 한 부처 내에서도 과 단위를 벗어나기 힘들 것이다. 그러나 양여금의 장기적 대안으로 제안될 수 있는 넓은 의미의 포괄보조금은 소관 부처와 관계없이 대상사업을 선정하고 일단 선정된 사업들 간 우선 순위의 결정은 지방자치단체에 맡기는 형태로서 공식에 의해 배분되는 칸막이 없는 SOC 포괄보조금이다. 대상사업은 도로, 일반하수도 등 network 구성에 의해 기능이 발휘되는 지방SOC의 건설, 유지 위주로 하며 공항, 지역정보화 등이 추가사업으로 고려될 수 있다. 이처럼 지방양여금의 대상 사업이 국고보조금과는 달리 한 중앙부처에 국한되지 않으므로 지방양여금은 행정자치부가 관리하는 체제가 논리적으로도 타당한 대안이 될 것이다. 그러나 넓은 의미의 포괄보조금을 현실적으로 당장 수용하기 어렵다면 단기적으로는 도로, 수질개선, 지방정보화 등으로 유사한 사업들로 포괄의 범위를 제한할 수 있을 것이다. 지방양여금의 단기 및 장기 개편안은 <그림 2>에 요약되어 있다.

양여금 제도개선과 관련하여 지금까지 많은 재원이 투입된 도로정비에 대한 지출을 줄이고 새로운 수요가 증가하고 있는 수질환경보전 사업에 대한 지출을 늘려야 할 것인지, 혹은 지방양여금 도입 취지에 맞도록 지방도로 사업에 치중해야 할 것인지에 관한 논란이 있다. 만일 위에서 제안한 장기 대안을 따른다면 중앙정부가 지방비 부담비율의 상대적 크기를 조정함으로써 지방 SOC 사업들 간의 지출 배분을 국가정책 목표에 맞도록 유도할 수 있을 것이다¹⁰⁾. 또한 정기적으로 사업추진 결과를 평가(program review)하여 이를 바탕으로 대상사업 목록을 조정할 수 있도록 함으로써 일부에서 주장하고 있는 일몰조항 (sunset clause) 도입에 준하는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 이처럼 공식에 의해 칸막이 없는 포괄보조금으로 배분되는 지방양여금의 사후관리는 재원이 대상사업에 지출되었는지 여부와 지

9) 네트워크 효과란 어떤 시설의 사용자 수가 늘어날수록 그 시설의 이용에 따른 총 편익이 증가하는 효과를 말한다. 도로나 통신망이 대표적인 사례이다.

10) 지방양여금의 지방비부담이 없으면 누출효과가 고려되지 않는 문제가 발생하므로 지방비 부담이 필요하다. 지방비 부담률은 해당사업의 누출효과 등을 감안하여 결정되어야 한다. 미국의 block grant에도 지방비 부담이 따른다. 자세한 내용은 김정호 (2000) 및 Mikesell (1996) 참조.

방비 부담을 이행하였는지에 국한되어야 할 것이다.

지방자치단체의 입장에서 지방양여금의 장점 중의 하나는 지방 SOC 확충재원을 안정적으로 확보할 수 있다는데 있다. 그러나 현행 지방양여금의 재원은 장래가 불확실한 세금으로 구성되어 있어 새로운 재원이 필요하다. 새로운 재원은 안정성과 신장성을 토대로 모색되어야 하며 재원과 대상사업 사이의 연계는 불필요하다. 따라서 내국세 총액 또는 부가가치세 징수액의 일정률로 하는 것이 바람직하다.

교육자치와 일반 지방자치의 통합과 자치경찰제의 도입은 지방재정조정제도에 매우 중요한 영향을 미칠 것이다. 궁극적으로는 이들 공공서비스가 지방정부에 의해 제공되는 것이 바람직하며 이들 서비스를 포함한 전반적인 지방 공공서비스의 효율적 배분을 위해서는 교육재정과 지방 경찰청 예산이 지방예산에 통합되어야 할 것이다. 그러나 재정통합이 실효를 거두기 위해서는 재원 조달의 책임을 맡아야 할 지방자치단체장에게 이들 서비스의 행정에 대한 실질적인 권한과 책임을 동시에 부여해야 할 것이다. 단체장이 조달한 재원을 교육청이 집행할 경우 도덕적 해이에 따른 비효율의 소지가 높기 때문이다.

단기적인 재정통합 방안으로는 교육과 경찰 서비스 공급에 따른 재정수요를 지방교부세 산정에 반영하는 방법과 교육 및 경찰 block grant를 공식에 따라 배분하는 방법을 생각할 수 있겠으나 이중 후자가 전자보다 현실적인 대안으로 판단된다. 교부세로 할 경우 불교부단체의 처리 문제가 있고 배분액이 급증하는 단체와 급감하는 단체간의 이해의 대립이 예상되는데 매년 교부세의 배분이 지난해의 배분과 99% 상관관계를 지니고 있는 상황을 감안할 때 이러한 급격한 변화는 수용되기 어렵기 때문이다. 또한 지방교부세 배분공식에 교육재정수요를 반영할 경우 자체 재원을 투입하여 교육여건을 개선할수록 교부금 배분액이 줄어들 가능성이 높아 자체재원을 교육에 투입할 인센티브가 없다는 점도 문제가 될 수 있다.

V. 맺는 말

지방재정조정제도의 개선은 지방과 중앙의 업무분장에 합당한 재원배분의 실현, 지방자치단체의 재정운용 효율성 및 투명성 제고, 자치단체간 재정력 격차의 완화 등을 종합적으로 감안하여 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지방정부에 대한 재정 자율권의 허용 범위, 국가사무와 지방사무 수행에 따른 비용분담, 책임성(accountability) 확보방안 등 지방자치와 분권화 등 지방재정 전반에 관한 규범이 정립되어야 한다.

현재 우리나라의 지방자치는 자치단체의 장과 지방의회 의원을 주민들이 직접투표로 선출한다는 데 의의를 두고 있으나 재정자주권은 가부장적인 중앙집권적 운용으로 극히 제한되어 있다. 중앙정부와 지방정부간 재원배분 방식 측면에서 지방정부에게 조세자율권을 부여하는 대신 전국 획일적인 적용을 실질적으로 강제하는 한편 기초재정수요를 중앙정부

가 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 좌우될 것이다. 즉 현재와 같은 가부장적 중앙집권적 지방재정체제에서 벗어나 지방정부에 대해 보다 폭넓은 세원과 과세권을 부여하고 지방조정재원의 사용폭도 확대하여 재정운영의 자율권을 주되 지방의회를 통한 책임성을 확보하는 분권화를 지속적으로 추진해야 할 것이다. 그러나 진정한 지방자치를 실현하기 위해서는 지방정부에 대한 사회전반의 불신이 극복되어야 한다. 지방자치 수준을 높이기 위해서는 지자체의 무능과 비효율과 시행착오를 질책하는 동시에 실수로부터 배우고 개선해 나갈 수 있는 시간을 허용하는 아량도 함께 필요하다.

참고문헌

김경환, “지방재정조정재원의 효율적 운영방안”, 대한지방재정공제회-한국재정학회 지방재정세미나 결과보고서, 1998.9

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

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

김병주, “지방재정과 교육재정의 관계정립을 위한 방향탐색”, 교육재정경제연구, 제8권 제2호, 1999.12: 205-243

김정호, "양여금제도의 개선방안", 2000.11

박정수-최광, “한국의 교육재원 조달구조에 대한 고찰”, 공공경제, 제3권 제2호, 1998, 129-164

허명환, “중앙과 지방정부간 재원부담 모델”, 한국재정학회 2000년도 정기학술대회 발표논문집, pp. 174-194

Aronson, J. Richard, and John L. Hilley, eds., Financing State and Local Governments, fourth edition, The Brookings Institution, 1986

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

Charkravarty, Sukhamoy, "Tinbergen", the New Palgrave Dictionary of Economics, Macmillan, 1987: 652-654

DEXIA, Local Finance in Fifteen Countries of the European Union, DEXIA, Paris, 1997

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

Gramlich, Edward M., "Reforming US Federal Fiscal Arrangements" in American Domestic Priorities, ed. by J.M. Quigley and D.L. Rubinfeld, University of California Press, 1985.

Inman, Robert P. "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Order" in *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, ed. H.Rosen. University of Chicago Press, 1988

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*, ed. by J.Anderson, Prager, 1994, pp. 20-53

Mikesell, John L. *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, fourth edition, Wadsworth Publishing Co., 1996

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

Norton, Alan. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar, 1994

Petchey, Jeffrey, Shapiro, Perry, and Cliff Walsh, "Transfer in Federal Systems: A Critical Survey", in *Intergovernmental Fiscal Relations* (edited by R. Fisher, Kluwer Academic Publishers, 1997), pp. 99-137

Rosen, Harvey S. *Public Finance*, fifth edition, Irwin, 1998

< 그림 1 > 보조금 (Grants)의 유형

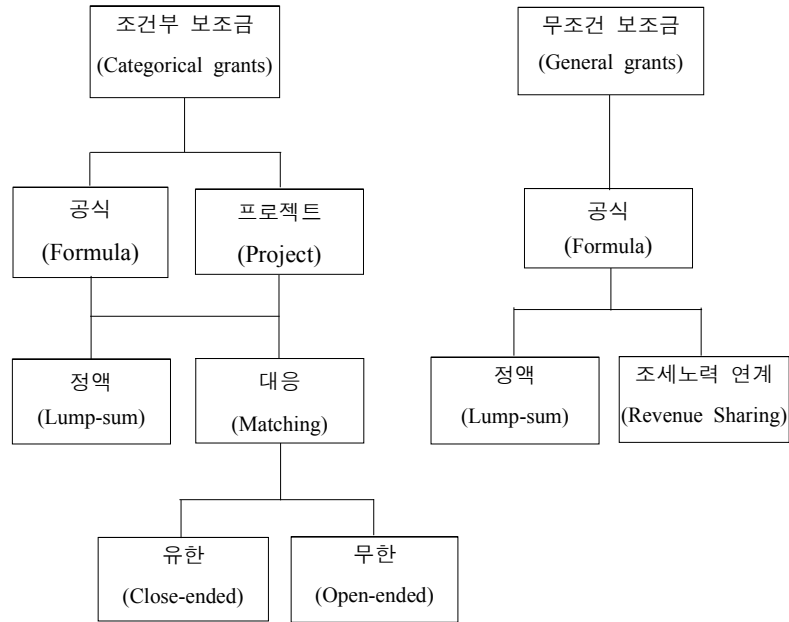
분류기준

비도 제한
(Conditions on Use)

배분 방식
(Allocation Method)

지방비 대응
(Matching)

지급액 제한
(Limit on Grant Size)



자료 : Fisher(1996, p209)

< 표 1 > 우리나라 지방재정 조정제도의 주요 내용과 규모

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	자치단체의 특정 사업 또는 지출 지원
재원	내국세의 15%	· 전화세의 100% · 주세의 100% ¹⁾ · 농어촌특별세 19/150	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산
운영	용도 지정 없이 자치단체 일반회계 예산으로 사용	포괄적 용도지정 : 지방비 부담 권장	국가필요에 따라 용도지정 : 특정 지원대상 사업 재정수요 총당 지방비 부담 의무
배분방법	단체별 기준재정부족액을 기준으로 배분	대상사업별 객관적 배정기준에 의거 배분	국가시책수요 및 정책적 고려, 보조대상별 보조율 적용
성격	일반재원 (자주재원)	특정재원 (지역개발사업분은 일반사업재원)	특정재원 (의존재원)
2000년도 예산 (단위:억원)	76,256	36,710	82,531

주: 1) 지방양여금의 재원으로 주세는 2000년도 한하여 95% 반영되었음

자료: 행정자치부

< 표 2 > 우리나라 지방재정조정제도의 특성

제도	비도제한	지방비부담	지원규모제한
보통교부세	×	×	○
지방양여금	○	△	○
지방교육재정교부금	○	×	○
지방교육양여금	○	×	○
국고보조금	○	○	△
특별교부세	○	△	○
중액교부금	○	△	○

주 : ○-있음, ×-없음, △-있거나 혹은 없음

< 표 3 > 중앙정부와 지자체간 자원배분 추이

(단위: 조원)

구 분	1985	1990	1995	1998	2000
<총조세>	13.6	33.2	72.1	85.0	98.2
○ 국세(A=a+b)	11.9	26.8	56.8	67.8	79.7
- 지방이전재원(a)	3.6	9.7	22.1	31.5	34.6
·일반행정지원	1.5	4.8	11.3	16.7	19.4
·교육행정지원	2.1	4.9	10.8	14.8	15.2
·교부세·교육교부금	3.1	7.3	13.3	16.6	16.9
·지방교부세	1.0	2.8	5.7	7.3	7.8
·교육교부금	2.1	4.5	7.6	9.3	9.1
·양여금·교육양여금	-	-	4.9	7.5	8.9
·지방양여금	-	-	1.9	2.9	3.7
·교육양여금	-	-	3.0	4.6	5.2
·보조금등	0.5	2.4	3.9	7.4	8.8
·국고보조금	0.5	2.0	3.7	6.5	7.9
·교육보조금	-	-	0.2	0.2	0.2
·교육환경개선	-	0.4	-	0.7	0.7
- 중앙정부 가용재원(b)	8.3	17.1	34.7	36.3	45.1
○ 지방세(B)	1.7	6.4	15.3	17.2	18.5
- 지자체 가용재원(c=B+a)	5.3	16.1	37.4	48.7	53.1
·형식적 자원배분비율(A:B)	88:12	81:19	79:21	81:19	81:19
·실질적 자원배분비율(b:c)	61:39	52:48	44:56	46:54	46:54

※ 98년 이전 : 결산기준, 99년: 실적(전망)기준, 2000년: 예산기준

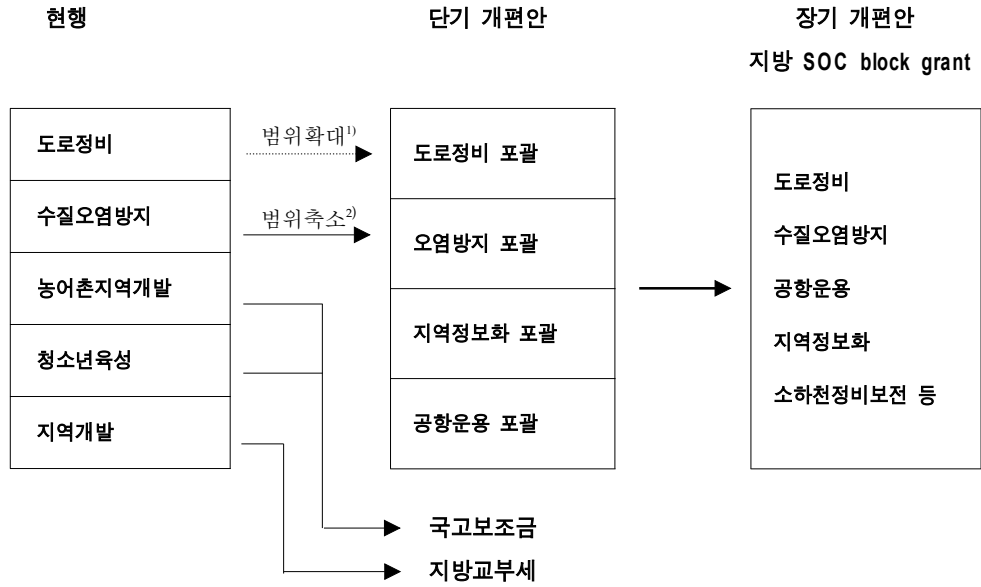
자료: 기획예산처

< 표 4 > 교육·경찰 자치 개요

구 분	단 계	공무원 신분	예산운영	2000년예산 (억원)
교육자치	시도(시도지사 소속하에 시도교육위원회) - 시군구교육청은 시도 교육위원회 소속	지방공무원	시도예산(일반회계, 시도지 사 편성과 의회 심의· 의결)	24,706
경찰자치	시도(시도지사 소속하에 시도지방경찰청) - 시군구경찰서는 시도 지방경찰청 소속	경정이상은 국가직, 경감이하는 지방직	시도예산(일반회계, 시도지 사 편성과 의회 심의· 의결)	75,997

자료: 행정자치부

< 그림 2 > 양여금의 개편 방안



주: 1) 광역시군도, 읍면 도시계획도로, 광역시 자치구도 추가

2) 하수종말처리시설 및 차집관거, 분뇨 축산 폐수처리 제외

Abstract: Political Economy of and Agenda for Reform of Grants-in-aid System in Korea

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

This paper seeks to present a critical overview of major issues surrounding the ongoing debate on reform of grants-in-aid system in Korea. After a brief review of the theory of grants and the practice in Korea, a set of key issues is presented and analyzed from a political economic viewpoint. The issues range from the proper role of block grants to the consolidation of education and police into local government finance. The contrast between the views of the ministry in charge of local government affairs and those of the ministry in charge of national government budget is highlighted. Then the directions for reform are suggested within the context of achieving realistic decentralization of functions and finance. Specific recommendations are made for each of the three components of the current system of grants-in-aid.

필자 소개

김 경 환 (金 京 煥)은 현재 서강대학교 경제학과 교수이며 서강대학교 경제연구소장과 공공정책대학원 환경정책학과장을 겸하고 있다. 정부혁신추진 민간실무위원회 위원, 건설교통부 국토이용계획심의위원회 위원, 행정자치부 지방세심의위원회 위원 등을 맡고 있으며 아시아부동산학회 차기 회장이기도 하다. 김교수는 서강대학교 경제학과를 졸업하고 미국 Princeton University에서 경제학 박사를 받았으며 미국 Syracuse University 경제학과 조교수, 세계은행 컨설턴트, 국제연합인간정주기구(Habitat) 도시재정자문관 등을 역임하였다. {도시경제} (1994, 1998), 『시장현상과 대중경제지식』(1994) 등 저서와 역서 {맨큐의 경제학} (1999), 그리고 도시경제 및 지방재정 관련 국내 및 국제 학술지에 많은 논문을 출판하였다.