韓國 컴퓨터情報學會 論文誌
第10卷 第6號, 2005. 12.

2005-10-6-3-3

지방재정 보전을 위한 정부제도에 관한 연구

최 락 인*

A Study on Local Equalization Scheme for Preservation of Local Government Finance

Rack-In Choi *

요 약

지방자치시대를 맞이하여 진정한 지방분권화를 이루기 위해서는 일정 행정 수준의 자주재정 확립이 보장되어야 한다. 현재 우리나라에서는 지방정부가 안고 있는 수직적 · 수평적 재정불균형 문제를 해소하며, 국가차원의 지역균형발전 및 행정의 효율성 및 효과성을 확보하기 위한 수단으로 지방재정조정제도를 시행하고 있다. 지방재정조정제도는 지역 간의 세원편재와 재정불균형의 시정을 통한 지방자치단체의 일정 행정 수준(national minimum standard)을 확보할 수 있도록 재원을 보장해주며 합리적이고 효율적인 제도 운영이 중요하다. 본 연구에서는 지방재정조정제도의 두 가지 수단인 지방교부세와 국고보조금에 대하여 알아보고 재정력이 취약한 자치단체의 재정형평성에 기여할 수 있는 개선방안을 제시하였다. 지방교부세와 국고보조금의 배분방식과 운영형태 등을 조정하여 형평성 원칙에 맞게 운영해 나가야 할 것이다.

Abstract

In this local self-government era, in order to achieve real local decentralization, it is guaranteed to establish self-finances of certain administration level. Nowadays Local equalization scheme is carried out for insuring regional equal development and efficiency and effectiveness of administration and for solving vertical, horizontal problem of unequal finance in local government. Local equalization scheme is the system to guarantee the financial source so that all local self-governing organizations can obtain national minimum standard while correcting the unbalance of finance and maldistribution of tax revenue source between regions. This paper presents the directions of improvement so that national subsidy and local tax can contribute to the finance balance of local self-governing organization in the uncertainties of future finance with weak financial ability. Consequently, it is required to operate the system according to balance principle by adjusting the operation form and distribution type such as national subsidy and local tax.

▸ Keyword : local equalization scheme, national subsidy, local tax, finance balance

• 제1저자 : 최락인
• 접수일 : 2005.10.20, 심사완료일 : 2005.11.07
* 성결대학교 지역사회개발학부 교수

Ⅰ. 서 론

한 나라의 민주주의 정치가 성숙하기 위하여서는 철저한 지방자치의 확립이 선행되어야 하며 또한 지방행정을 지방자치의 방법으로 처리할 때 그것을 명실공히 자치행정이라 할 수 있다.

현대국가는 복지국가의 실현을 이상으로 하고 있으며, 복지실현은 이의 뒷받침이 되는 재정의 확립·확보가 전제되어야 한다. 또한 지방자치시대의 복지실현은 지방정부의 독립된 경제주체로서의 여건이 확립되어야만 가능하며, 이의 효과적인 실현을 통하여 지방정부의 존립 목적을 완수할 수 있다. 다시 말해서 지방정부의 재정적인 자립은 지방자치·지방자치행정의 성패와 직결된다고 볼 수 있다.

우리나라에서는 지난 2003년 12월 3대 분권 관련 특별법[2]이 국회를 통과하여 본격적인 지방분권화를 통한 국가경쟁력의 향상과 국가 균형발전을 도모하는 변화를 맞게 되었다.

진정한 분권화를 이루기 위해서는 국가와 지방자치단체가 서로 상호 보완적인 존재인 파트너십 관계를 유지하면서 능력과 성격에 맞는 사무와 권한을 배분함을 전제로 일정 행정 수준의 지방재정이 보장되어야 한다[1].

현재 우리나라에서는 지방정부가 안고 있는 수직적·수평적 재정불균형 문제를 해소하며, 국가차원의 지역균형발전 및 행정의 효율성 및 효과성을 확보하기 위한 수단으로 지방재정조정제도를 시행하고 있다.[3]

그러나 지방자치·지방자치행정의 성패의 관건이 되는 지방정부의 재정자립과 지방정부의 재정적인 부실을 보전하는 수단으로서 시행하고 있는 지방재정조정제도가 그 기능을 다하고 있는지에 대해서는 아직 많은 논란이 제기되고 있다. 지방분권 시대에 있어서 지역 간 세원 편재와 재정불균형을 시정하고 지방자치단체들의 행정 수준의 확보를 위한 재원을 보장해주는 현행 지방재정조정제도의 문제점과 그 개선방안에 대하여 고찰해 본다.

2) 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도의건설을위한특별조치법

3) 지방재정조정제도는 1940년 일제하에서 한반도의 지방재정정책에 지방재정조정기능을 도입하여 지방재정조정보급금제도가 있었으며, 1951년 4월1일 지역 간의 재정격차를 해소하기 위하여 제정하여 실시한 지방분여세법에서부터 시작되었다.

Ⅱ. 지방재정의 특성

2.1 지방재정 규모의 취약성

우리나라의 지방재정 규모는 선진국에 비해 매우 취약한 편이다. 2003년 순계기준(일반+특별회계) 당초예산으로 국가재정 대 지방재정의 비율은 62.5% 대 37.5%이다. 따라서 지방정부의 재정은 중앙정부에 크게 의존하고 있다고 해도 과언이 아니다. 전체 지방재정 중에서 의존재원이 차지하는 비율이 35%로 많은 부분을 중앙정부에 의존하고 있는 실정이다. 지방정부 재정의 수입유형별 규모를 살펴보면 〈표-1〉과 같다.

지방재정 중에서 지방정부가 스스로 재정을 충당하는 자주재원이 62%를 차지하고 있어 재정의 취약성을 여실히 드러내고 있으며, 또한 우리나라는 지방자치단체 간 재정불균형이 매우 심하게 나타나기 때문에 개별 지방자치단체들의 재정취약성은 더욱 심각하다 할 수 있다[2][3][4].

표 4. 국가재정과 지방재정의 규모
Table 1. Scale of National Finance and Local Finance

<table>
<tr><td rowspan="2">중앙정부예산
(62.5%)</td><td colspan="5">지방정부예산
97조 5,256억원(37.5%)</td></tr>
<tr><td colspan="3">의존재원
34조3,014억원
(35%)</td><td colspan="2">자주재원
60조3,898억원
(62%)</td><td rowspan="2">지방채
2조
8,344억원
(3%)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">162조
8,435억원</td><td>지방교부세
14조
9,535억원</td><td>지방양여금5조
1,516억원</td><td>국고보조금14조
1,963억원</td><td>지방세30조
6,167억원</td><td>세외수입
29조
7,731억원</td></tr>
</table>

주) 2003년 예산 순계 규모임.
자료: 예산개요, 2003-2004, 기획예산처
지방재정연감, 2004, 행정자치부

2.2 지방세의 저조

지방재정의 취약한 원인 중의 하나로 지방세의 비중이 낮다는 것을 들 수 있다. 2003년 당초예산에서 국세 대 지방세 비중은 74.2% 대 25.8%이다. 지방세의 비중이 26% 이내에 불과하다. 이는 선진국(일본:36.9%, 미국45.7%)에 비해 현저히 낮은 수준에 지나지 않는다. 지방자치의 정착을 위해서는 국세의 지방세로의 이양을 통한 지방세원의 확충 등을 통한 건전재정을 달성하여야 하나 이는 현실적으로 어려운 실정이며, 또한 단순한 국세의 지방세 이전은 세원간의 지역격차로 인한 지역 불균형을 오히려 심화시킬 수 있으므로 근본적으로 재정조정의 기능이 동시에 고려되어야 한다[5]. 따라서 중앙과 지방간의 재정적 협력관계 뿐 아니라 지역 간 격차의 시정이나 지역균형발전정책을 추진하기 위한 정책수단으로서 정부 간 재정이전제도를 통한 재정보전이 필요한 실정이다[6][7][8].

2.3 취약한 재정자립도

지방정부의 재정력 즉 재정적인 힘이란 지방정부가 그 존립목적인 "일"을 수행하기 위해 소요되는 자금·경비를 지칭하는 것으로, 이 같은 재정력이 확보되지 않을 경우 지방정부의 존립목적은 실종되며 지방정부의 계획은 사상누각이 될 수밖에 없다.

특히 민주주의를 원칙으로 하는 한 지방재정은 가급적 지역주민의 자주적 판단에 의하여 결정·처리되는 것이 바람직하며 그러기 위해서는 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 스스로의 의사에 따라 자유로 행동할 수 있는 "단체자치"와 지방정부의 의사결정은 지역주민의 의사에 따라서 결정되어야 하는 "주민자치"가 확보되어야 한다.

우리나라의 경우 사무배분과 재원배분에서 보면 심한 불균형과 각급 지방자치 간에도 재원의 격차가 심할 뿐만 아니라 중앙집권적인 경향이 강하고 의존재원의 비율이 높은 것 또한 현실이다. 우리나라의 재정자립도 분포현황을 보면 전체 지방자치단체의 5분의 4이상이 50%에도 못 미치는 자립도 수준을 유지하고 있고 자립도가 30%수준에도 못 미치는 지방자치단체의 수도 54.4%에 이르고 있는 실정이며, 극단적으로 세출재원의 90% 이상을 중앙정부의 재정지원에 의존하고 있는 지방자치단체도 4%에 달하고 있는 실정이다.[4] 우리나라의 지방재정이 당면하고 있는 문제는 전반적으로 취약한 지방 재정력이 아니라 심화된 지역 간 재정력 격차이다[9].

4) 행정자치부, 2004년도 지방자치단체 재정자립도 자료 참조

따라서 지방자치단체의 재정확충은 물론이거니와 아울러 자치단체간의 재정형평성을 유지시켜 모든 국민이 최소한의 기본적인 행정 서비스를 향유할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 현재 우리나라에서는 지방자치단체의 자체재원 뿐 아니라 중앙정부로 부터 받는 이전재원 또한 자치단체 수입의 약35%로 상당부분을 차지하고 있어 국가와 지방의 재원배분체계에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

현행 지방재정조정제도는 지방자치단체가 자주재원에 의해서만 운영될 경우 나타날 수 있는 문제점, 즉 자원의 지역 간 편재로 초래되는 재정불균형과 외부효과가 있는 공공서비스 제공에 있어 나타나는 비효율성을 완화하는 수단으로 활용되어 정부 간 재정조정을 통해 재정운영의 형평성과 효율성을 제고 할 수 있다[10][11].

표 5. 전국 지방자치단체의 재정자립도('04)
Table 2. Financial Self-Supporting Degree of Local Government('04)

(단위 : 단체수,%)

단체수 / 비율	합 계	구성비 (%)	사 도	시	군	자치구
합 계	250	100	16	77	88	69
10%미만	10	4	-	-	10	-
10~30%미만	126	50	7	32	72	15
30~50%미만	83	33	1	30	3	46
50~70%미만	20	8	3	14	-	3
70~90%미만	7	3	4	1	-	2
90%이상	4	2	1	-	-	3

자료 : 행정자치부, 2004년도 지방자치단체 재정자립도

표 6. 재정자립도 시·도별 현황
Table 3. Financial Self-Supporting Degree of City and Province

(단위 : %)

시·도별	시·도별 평균 (순계규모)	특별시·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별 평균	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6
서울	95.5	94.5	–	–	–	50.3
부산	75.6	72.7	–	–	42.5	36.8
대구	73.2	71.4	–	–	33.0	34.0
인천	75.9	70.8	–	–	20.8	38.3
광주	59.8	54.6	–	–	–	26.8
대전	74.4	69.6	–	–	–	34.4
울산	69.6	65.8	–	–	48.6	38.1
경기	78.8	–	78.0	52.0	21.3	–
강원	28.9	–	24.2	26.7	17.3	–
충북	31.3	–	26.2	35.3	18.1	–
충남	30.5	–	26.2	29.2	18.4	–
전북	25.9	–	18.9	26.8	14.3	–
전남	21.1	–	14.2	29.6	11.4	–
경북	29.4	–	22.3	30.5	15.0	–
경남	38.3	–	34.1	36.2	14.4	–
제주	34.7	–	29.1	30.2	17.7	–

주 : 1. 시·도별 전국평균 재정자립도는 순계규모로 산출됨에 따라 단체별보다 다소 높게 나타남(의존재원인 국고보조금 등 중복계상분을 공제)
2. 특별시, 광역시, 도, 시, 군 자치구의 단체별 재정자립도는 순계규모로 산출이 곤란함에 따라 총계규모로 산출.

III. 지방재정 보전을 위한 중앙정부제도

3.1 지방재정조정제도의 의의 및 기능

행정기능 수행에 있어서 지방자치단체의 필요경비는 지방세와 세외수입 등 자체재원으로 충당하여야 하나, 지역 간 재정불균형 또는 세원편재로 인해 국세의 지방세 이전이라는 조세체제의 개편만으로는 오히려 지역 간 재정 격차를 더욱 심화시켜 지방자치단체 간 빈익빈 부익부 현상을 초래하게 된다[12].

따라서 지방자치단체 간 경제력의 차이 등으로 인한 세제편재와 재정상의 불균형을 시정하고 재원의 안정적 확충과 합리적이고 효율적인 운영으로 지방자치단체의 바람직한 역할 수행을 뒷받침해 주기 위한 재원이전장치가 무엇보다 필요하다.

지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정수준(national minimum)을 유지하는데 필요한 재원을 보장해 주면서 아울러 지방자치단체 간의 재정력격차를 완화시키기 위해 국세수입의 일부 또는 기타 자금을 일정 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 것이다[13][14].

즉 지방재정조정제도(local equalization scheme)란 정부 간 재정적 협력을 포괄하는 의미로서 첫째 중앙정부가 지방자치단체에게, 둘째 광역자치단체가 기초자치단체에게, 셋째 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나 단체 간의 재원불균형을 조정해 줌으로써 지방자치 단체의 바람직한 역할 수행을 뒷받침해 주기 위한 재원이전장치이다.

그리고 지방재정조정제도는 자본주의가 고도로 발전함에 따라 필연적으로 발생할 수밖에 없는 지역 간의 경제 및 재정격차(fiscal disparities across jurisdictions)와 함께 주민이 어떠한 지방자치단체나 지역에 살더라도 일정한 행정수준은 향유할 수 있어야 한다는 모순의 조화에서부터 나타난 제도라고 할 수 있다[15].

따라서 지방재정조정 제도의 기능으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 지방자치단체간의 재원불균형을 조정(재정 형평화 기능) 둘째, 일정한 행정수준을 유지하기 위한 재원의 보장 셋째, 국가적 관심 사항에 대한 참여를 촉구하고 일정한 역할의 분담 넷째, 재난 등의 특별 대책에 따른 보조이다.

3.2 우리나라 지방재정조정제도

지방 공공서비스는 그 종류에 따라 적정 구역의 규모가 다를 수 있으나 매 서비스마다 자치단체를 설립하여 공급하는 것은 어렵기 때문에 대개 2계층 또는 3계층의 정부를 설치해서 복합적인 기능을 수행케 한다. 이 때 각 지방자치단체들은 외부효과(Externalities)를 고려하여 자기 지역주민의 선호만을 고려하여 공공서비스를 공급하려고 하게 되는데, 그러면 국가적 입장에서 바람직한 수준보다는 적게 공급될 것이다. 이럴 때 중앙정부는 자치단체로 하여금 국가가 기대하는 수준만큼 서비스를 공급하도록 하기 위하여 보조금을 수단으로 개입한다[16][17].[5]

또한 도시지역과 농촌지역, 국토 내에서도 개발, 저개발

5) 지방재정조종제도에 의해 지급되는 보조금은 일반적으로 보조금의 사용용도에 대한 제한의 유무에 따라 일반보조금(general grants)과 특정보조금(specific or selective grants)로 나누며, 일반보조금은 다시 정액 일반보조금(lump-sum general grants)과 재정노력을 반영하는 일반 보조금(effort-related general grants)으로 구분하는데 보조금의 사용용도가 구체적으로 명시되지 않은 일반보조금에는 지방교부세가 해당되며, 사용용도가 구체적으로 명시된 특정보조금에는 국고보조금이 해당된다.

등의 격차가 재정력 격차를 낳고, 이것은 지역주민들이 편익의 양과 질에 영향을 미치게 되므로 중앙정부는 국민 차원에서 해소할 책임이 있는 것이다. 즉 최소한의 행정 수준을 유지할 수 있도록 중앙정부가 재정을 통하여 개입하게 되는 것이다. 이 때 사용하는 제도가 바로 지방재정조정제도인데 우리나라에서는 〈표-4〉에 보듯이 지방교부세제도와 국고보조금제도가 있다[18][19].[6]

지방재정조정제도는 기본적으로 중앙과 지방간에 세입권한과 세출책임의 불균형을 시정하는데 그 역할이 있다. 이러한 불균형에는 수직적 불균형과 수평적 불균형이 있는데 이를 극복하기 위한 것이 지방교부세에 해당된다. 또한 외부효과가 큰 공공서비스(public service)를 확대하기 위하여 운용되는 국고보조금을 들 수 있다.

표 7. 지방교부세·국고보조금·지방양여금의 특성 비교
Table 4. Feature Comparison of Local Equalization Scheme

구분	지방교부세	국고보조금	지방양여금*
주체 재원	국가가 징수하는 내국세 일정률 (19.13%)	국가 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상	주세100%, 교통세14.2%, 농어촌특별세의 23/150
기능	재정 형평화 기능	재원배분 기능	지역 균형개발
용도	자치단체의 일반재원으로 기본재정수요 충당	국가 목적 사업에 충당	전국 공통 또는 지역 특성 따른 특정 사업 수요 충당
배분 방식	재정부족액 기준으로 포괄적 배분 지원	사업별 용도 지정, 국가 목적 우선순위 따라 지원	포괄적이나 용도 지정, 일정 기준 따라 배분
지방비 부담	없음(정액보조)	있음 (대부분 정률보조)	없음(정액보조)
성격	일반재원이며 자주재원임	특정재원, 의존재원	일반재원 겸 특정재원, 자주재원
장·단점	중앙재원의 경직화	지방정부 자율성과 책임성 저해	지방단체 간 세원 조정 가능하고 자율성, 책임성 제고

자료: 행정자치부 내부자료, 2004.
주: *지방양여금은 2005년부터 폐지

6) 중앙정부로부터 지방자치단체로 재정적 이전을 수행하는 지방재정조정제도는 크게 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금으로 구분할 수 있으나 국세와 지방세의 세원배분 과정을 통하여 실질적인 재정조정기능을 수행하는 보편적 의미의 제도는 지방교부세와 지방양여금제도라 할 수 있다. 그러나 지방양여금제도는 2005년부터 폐지되어 현재는 지방교부세제도와 국고보조금제도가 있다.

이러한 지방재정조정제도의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 지방교부세는 지방자치단체의 자주성을 높이고 지방자치단체 간 재원의 균등화를 도모하는 순기능적 측면에서 그 중요성이 높아지고 있다. 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 목적으로 한다고 규정하고 있다.[7]

따라서 지방교부세는 중앙정부에 의한 의존재원이면서도 용도제한을 하지 않으므로 지방자치단체의 재원격차를 시정할 수 있으며 재정수요가 재정수입을 초과할 경우 재원을 보장하는 기능을 가진다. 이는 국고보조금과는 달리 용도가 특정되어 있지 않은 일반재원이므로 중앙의 재정적 관여를 벗어난다는 점에서 지방자치단체의 자주성 보장이라는 특징을 지니는 재원이다. 또한 내국세 중 19.13%의 교부율을 법정화하고 있는 독립 재원이므로 지방재정의 부족분을 보전하는데 용이하다는 특징을 가진다.[8]

지방교부세는 지방자치단체의 전반적인 재정형편을 고려하여 일정 공식에 의하여 배분하므로 지방재정을 확충시키는 효과를 가지며 재정력이 빈약한 지방자치단체에서는 매우 유용한 재원이 되고 있다. 특히, 지방간 재정격차를 완화하는 효과가 매우 두드러진다.

국고보조금은 지방교부세와 같이 의존재원이면서 용도가 엄격히 정해져 있기 때문에 특정 재원이며 지방자치단체가 재정잉여의 균등화, 특정 공공 서비스의 최저수준 공급, 지방공공 서비스의 효율적 공급 등을 목적으로 사용한다[20][21].[9]

국고보조금은 지출목적에 따라 세 가지로 구분되는데 첫째, 부담금으로서 이는 법령사무가 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있거나 특정 지방자치단체의 원활한 사무수행을 위해 국가가 부담하는 것을 말하며 부담금 지급여부의 판단은 중앙정부에 달려있다. 둘째, 교부금으로 이는 국가의 위임사무를 수행 할 경우 당연히 국가에서 지불해야

7) 지방교부세법에서도, 지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

8) 지방교부세법 제4조 제1항 : 교부세의 재원은 당해연도의 내국세(목적세 및 종합 부동산세, 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,913에 해당하는 액과 제15조 제2항의 규정에 의한 정산액으로 한다.

9) 보조금의예산및관리에관한법률을 보면 보조금이란 국가 이외의 자가 행하는 사업 및 사무에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 것이라 규정하고 있다.

하는 것으로 이는 국가적 목적을 달성하기 위해서 지방자치단체를 통하여 국민 개개인에게 직접 전달되는 것이다.

셋째, 협의의 보조금으로 이는 지방의 일정한 시책을 추진하거나 장려할 경우에 지급하는 장려적 보조금, 지방자치단체가 부담할 사무에 대해 재정지원이 필요하다고 인정될 경우에 지급되는 지방재정보조금을 말한다.

일반적으로 정액보조금인 국고보조금은 지방재정지출에 상당한 영향을 미치며, 총액제한이 없는 비용부담을 조건으로 하는 국고보조금은 특정지원사업의 지출을 증대시키는 효과를 가진다. 우리나라 국고보조금은 조건부 보조금이 대부분이며, 특정재원의 성격을 가지므로 엄격한 사업용도의 제한이 된다. 그러나 이러한 경우에 지방재정은 국고보조금을 통하여 지나치게 중앙정부에 종속되는 현상을 가져올 수 있다.

특히, 국고보조금은 지방자치단체가 국고보조금 대상사업에서 요구하는 조건을 수락할 경우 주어지는 것인데, 지방자치단체가 이를 거절하면 손실을 입는 것이고, 이를 수용하면 보조금의 조건을 수용해야만 한다. 또한 중앙부처별로 지나치게 세분화되고 영세보조금으로 운영되고 있는 우리나라의 국고보조금제도는 중앙정부의 지방에 대한 지나친 간섭, 중앙과 지방간 관련업무의 과잉생산 등을 통해 행정의 효율성을 저하시킨다는 지적이 있다.(전상경: 2002, 256)

3.3 지방교부세제도

3.3.1 지방교부세제도의 의의와 규모

지방교부세란 국가와 지방자치단체 간 세원배분의 문제, 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하여 형평에 맞는 공공서비스 수준을 유지하기 위하여 중앙정부가 국세수입의 일부를 지방자치단체에 배분해 주는 자금을 말한다.[10]

이러한 지방교부세는 지방자치단체의 자주성을 침해하지 않으면서 그 재정의 균등화를 도모해서 균형화 하는 기능과 재원을 보장해 주는 두 가지 기능을 수행한다.

우리나라의 지방교부세제도는 1951년 한시법인 임시지방분여세법, 1952년 지방분여세법을 제정하였다가, 1958년 지방재정교부금법을 제정·실시하였으며, 1961년 비로소 지방교부세법으로 정착되었다. 그 후 1963년 지방교육교부세법을 제정·실시하였다.

현행 우리나라 지방교부세율은 1968년 제3차 법개정으로 내국세 총액의 17.6%를 교부받았으나, 1972년에는 8·3조치로 법정교부율이 정지되기도 하였으며, 1982년 지방교부세법의 5차 개정을 통하여 내국세 총액의 12.06%를 보통교부세 재원으로 하며, 특별교부세 재원은 보통교부세액의 10%로 정함으로써 지방교부세 비율은 내국세 총액의 13.27%로 이후 17년 동안 고정되어 있다가 2000년에 15%로 인상된 이후 다시 2005년도부터는 법정교부율이 내국세의 19.13%로 상향조정되어 적용되고 있다.

이렇게 법정화된 지방교부세 중 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수입액에 미달하는 자치단체에 미달하는 액수를 기초로 교부하게 된다.

그리고 특별교부세의 교부는 앞의 기준재정 수요액의 산정 방식으로는 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때, 보통교부세 산정기일 이후에 발생한 재해로 인한 재정수요나 재정 감소가 있을 때, 지방자치단체의 청사나 공공시설의 신설, 확장, 보수 등 특별한 재정수요가 있을 때 교부한다.

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세로 구성되어 있다. 보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 충당부족분을 일반재원과 지방양여금 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행 중인 지방양여금 도로사업 재원으로 구성되는데 2005년 예산액은 17조 9,275억원이다.

특별교부세는 보통교부세의 획일적 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 재원으로서 재원규모는 2004년도 1/11(9.09%)에서 2005년도 4/100(4%)로 대폭 축소된 7,116억원이며, 수요 또한 5개수요에서 2개수요로 축소되었다.

분권교부세는 국고보조사업의 지방이양에 따라 소요되는 재원을 보전하기 위한 재원으로서 내국세의 0.83%에 해당하는 8,454억원이다. 이를 전부 합산하면 2005년도 지방교부세는 내국세 101조 8,532억원의 19.13%에 해당하는 19조 4,845억원이 된다.[11] 이는 2004년도 14조 1,047억원에 비해 38.1% 증가된 규모이며, 추경을 포함하면 최종 14조 3,142억원보다 36.1% 증가한 규모이다.

10) 지방교부세제도는 자치단체의 자주성과 재원의 균형화를 기하고 지방재정의 계획적인 운영을 보장하기 위하여, 국세 중 내국세 총액의 일정률을 지방자치단체의 기본적 행정수행을 위해 필요한 경비에 교부함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.

11) 2005년도 국세의 총액은 130조 5,907억원으로 지방교부세와 관련된 내국세가 101조 8,532억원이며, 목적세와 특별회계 재원으로 사용되는 국세(주세, 교통세, 교육세, 농특세)는 21조 548억원이며, 관세 7조 6,827억원 등으로 구성되어 있다.

표 8. 2005년도 지방교부세 규모
Table 5. Scale of Local Grant Tax in 2005
(단위 : 백만원)

구 분	2004년 예산		2005년 예산(C)	증감현황	
	당초(A)	추경(B)		당초대비 (C-A)	추경대비 (C-B)
지 방 교 부 세	14,104,740	14,314,154	19,484,517	5,379,777 (38.1%)	5,170,363 (36.1%)
보통교부세 (8,500+96%)	12,822,491	13,012,867	17,927,570	5,105,079 (39.8%)	4,914,703 (37.8%)
도로사업보전분 (별도)	-	-	850,000	850,000 (순증)	850,000 (순증)
재정부족 보전분 (96%)	12,822,491	13,012,867	17,077,570	4,255,079 (33.2%)	4,064,703 (31.3%)
특별교부세 (4%)	1,282,249	1,301,287	711,566	△570,683 (△44.5%)	△589,721 (△45.3%)
분권교부세 (내국세의 0.83%)	-	-	845,381	845,381 (순증)	845,381 (순증)

자료) 한국지방재정공제회, 「지방재정」, 2005.

3.3.2 지방교부세의 산정

3.3.2.1 보통교부세 배정

이는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기준으로 배정한다.

> 기준재정 수요액 - 기준재정 수입액 = 재정 부족액(미달액) × 조정률[12] = 보통교부세

2005년도 기준재정수요액의 산정액은 총 53조 497억원이며, 이 중에서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 11개 지방자치단체를 제외한 교부단체의 해당액은 총 수요의 67.7%인 35조 9,011억원이다. 그리고 2005년도 기준재정수입액의 산정액은 총 35조 3,048억원으로서 이 중 기준재정초과단체를 제외한 교부대상단체 해당분은 전체의 45.6%에 해당하는 16조 899억원이다. 따라서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 불교부단체를 제외한 자치단체의 재정 부족액 총액은 19조 8,112억원이 되며, 여기에 2005년도 조정률86.2%을 곱한 금액 17조 776억원이 보통교부세액이 된다.

3.3.2.1 특별교부세의 산정

특별교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액에 따라 산정하는 보통교부세의 산정과정상 발생하는 획일성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려하여 특별히 교부하게 되는데 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정 수요에 탄력적으로 대응함으로 보통교부세의 기능을 보완하는 제도이다.

2004년 지방교부세법의 개정으로 인해 특별교부세의 수요가 당초 시책사업, 지역현안, 재해대책, 지역개발, 특정현안의 5개 수요에서 지역현안, 재해대책의 2개 수요로 축소되어 재원규모도 1/11에서 4/100인 7,116억원으로 축소 조정되어 운영하게 되었다.

3.3.2.3 분권교부세의 산정

분권교부세는 제도의 성격이나 운영은 보통교부세와 유사하며, 예산의 편성과 운영은 자치단체의 자율성에 기초하여 운영한다. 분권교부세는 2005년 1월 1일부터 2009년 12월 31일까지 5년간 한시적으로 운영되며 2010년 1월 1일부터 폐지되어 보통교부세에 통합 운영된다. 국고보조사업의 지방 이양으로 소요되는 재원 마련을 위해 국가재정운영 방향, 지방세제 개편 문제 등을 고려하여 우선 현행 지방교부세율을 내국세의 0.83% 분만큼 상향 조정하여 8,454억원(88%)을 확보하고, 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세 4,200억원 중에서 1,127억원(12%)을 지방이양사업에 활용하도록 하였다.

3.4 국고보조금제도

3.4.1 국고보조금제도의 의의 및 종류

보조금(grant-in-aid, subsidy)이란 중앙정부가 그 사무를 처리하는 데 필요로 하는 재원에 충당하기 위하여 쓸 곳을 정하여 지방자치단체에 교부하는 자금을 말한다. 국고보조금은 쓸 곳이 정해진 특성 재원이며, 중앙정부로부터 받는 의존재원이며, 반대급부를 요하지 않으므로 무상재원이고, 매년 배분되므로 경상재원이라는 특성을 가진다.

12) 조정률 = (보통교부세 총액/재정부족액 총액)×100

보통 보조금을 보조하는 주체에 따라 국고보조금과 시·도비 보조금으로 나누고, 지출 목적이나 경비 성질에 따라 교부금, 부담금, 협의의 보조금으로 나누고, 보조 형태에 따라 정액보조금과 정율보조금으로 나누며, 지방자치단체의 신청 여부에 따라 신청보조금과 무신청보조금으로 나눈다.

교부금(交付金)은 국가가 해야 할 일을 지방자치단체에 위임하여 수행하면서 소요경비를 전액 교부하는 것으로서 민방위 교부금 등이며, 부담금은 국가와 지방자치단체의 공동 관심 사무를 수행할 때 국가가 부담하는 경비로서 재해복구사업비 등이고, 협의의 보조금은 특정한 행정사무의 집행을 장려·조장하거나 지방재정의 어려움을 지원하기 위해 교부하는 경비로서 경지정리사업비 등이다.

국고보조금은 보조금의예산및관리에관한법률과 지방재정법 등에 의거하여 보조금 집행계획의 수립, 보조금의 신청, 보조금예산의 편성, 보조금예산의 통지, 보조금의 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행, 보조금의 정산, 사후관리 등 일련의 체계에 따라 관리 운영되고 있다.[13]

이와 같이 자금의 용도를 정하여 사용을 제한하는 국고보조금은 국가 전체적인 자원배분의 효율성 제고를 위해 필요한 제도라고 할 수 있다[22].

3.4.2 국고보조금의 규모

국고보조금의 보조방법은 기준보조와 차등보조가 있는데, 기준보조는 보조금 지급의 대상사업, 경비종목, 국고보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식을 말하며, 차등보조는 자치단체의 재정상태를 감안하여 기준보조율에 일정율을 가감하여 보조하는 방식으로 인상보조율의 경우 특별시와 광역시는 제외되며, 인하보조율은 보통교부세 불교부단체에 적용된다.[14]

국고보조금 대상사업은 전통적으로 보건복지, 건설교통, 농림분야 등에 집중되어 왔고 2003년에는 76.6%를 차지하고 있다. 특히 사회복지 분야와 지역경제활성화 등 건설교통분야의 투자비중이 최근 두드러지고 있으며, 그 중 사회복지분야의 국고보조금은 전체보조금의 43.3%를 차지하고 있다.

2003년도 국고보조금 규모는 당초예산 기준 총 11조 1,074억원으로 지방재정의 14.2%를 차지하고 있다.

표 9. 분야별 국고보조금 점유율(2003년도 당초예산 기준)
Table 6. Divisional Share of Governmental Subsidies

구 분	보건복지	건설교통	농림	기타	합계
규 모	4조 8,084억원	2조 1,913억원	1조 5,085억원	2조 5,992억원	11조 1,074억원
비 율	43.3%	19.7%	13.6%	23.4%	100%

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 2004.

Ⅳ. 지방재정조정제도의 문제점 및 개선점

4.1 지방교부세제도의 문제점

4.1.1 법정교부세율의 수준

법정교부세율이 17년 동안 13.27%에서 2000년 15%, 2005년 19.13%로 인상되었으나 법정교부율이 과연 합리적인 수준인가 이다. 현재 모든 교부 대상 지방자치단체들이 기준재정 수요액에도 미달되는 교부세를 받고 있다는 지적과 함께 현행 교부세액으로는 지방자치단체의 재정 부족액의 86.2% 수준에 불과한 점을 감안하면 지방자치단체 입장에서는 좀 더 높여서 지방자치 시대에 지방정부의 재정능력을 높여 주어야 할 것으로 기대하고 있다.

13) 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다.(지방재정법 제18조 제1항)
국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다.(제18조 제2항)
국가는 시책 상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.(지방재정법 제20조 제1항)

14) 인하보조율 적용 자치단체는 특별시가 기준보조율에서 20%차감, 광역시가 기준보조율에서 15%차감, 도·시·군이 기준보조율에서 10%차감하도록 되어 있으며, 인상보조율의 적용기준은 인건비 자체충당능력지수, 재정력 지수, 기본적 세출소요비중, 기타 당해 지방자치단체의 재정사정 및 보조사업의 그 지역에서의 발전도와 당해 회계연도의 국가재정 사정 등의 종합적 내용이며, 이에 대한 판단은 매년 중앙정부에서 하고 있다.

4.1.2 지방교부세의 기준과 산정 방식

보통교부세는 자치단체의 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차액인 재정부족액을 기초하여 산정하고 있다. 이때 보통교부세 총액이 자치단체의 재정부족액 합산액보다 적을 경우 이를 조정하기 위하여 보통교부세 총액을 재정부족액 총액으로 나눈 값(조정률)을 곱하여 산정한다[23].

4.1.3 기준재정수요액 산정방식

기준재정수요액은 자치단체가 기본행정을 위한 기본적인 경비를 말한다. 이의 산정방식은 각 측정항목별로 측정단위 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액(기준수요액)과 법령 등에 의하여 추가되어야 할 경비(보정수요액)의 합산액으로 한다.[15]

이에 대한 문제점으로는 첫째, 현재 수요산정에 적용하고 있는 12개 측정항목으로는 지방행재정의 기능 확대 및 자치시대에 변화되는 신규재정수요를 반영할 수 없으므로 재검토할 필요가 있다. 둘째, 자치단체의 기준재정수요를 적정하게 산정하기 위해서는 단위비용이 현실적인 재정수요를 반영하지 못하고 있다. 셋째, 국고보조에 따른 지방비 부담이 과중하므로 이에 대한 기준재정수요액 반영이 필요하다.

4.1.4 기준재정수입액 산정방식

기준재정수입액은 각 자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 일정한 방법에 의하여 산정한 금액으로 자치단체가 공통적으로 일반적인 방법에 의해 징수되고 지출되는 부분을 기초로 하고 있다.[16] 이에 대한 문제점으로는 첫째, 각 자치단체별 세수신장율, 과표현실화율 등이 고려되지 않는 등 적극적인 세원발굴과 징수노력 촉진효과가 미흡하다. 둘째, 기준재정수입액 산정기준율을 일률적으로 80%로 하고 있으나 자치단체 계층 간 재정여건과 재정력의 격차가 크므로 기준세율을 달리 적용할 필요성이 있다.

4.1.5 지방교부세 운영 절차상의 문제

지방교부세법상 "행정자치부 장관이 회계연도 개시 전에 각 자치단체에 교부할 교부세 총액을 당해 자치단체에 통보하여야 한다"(지방교부세법 시행령 제112조)고 되어 있는데, 따라서 지방자치단체들은 당초 예산에 반영할 수 없는 어려움이 있다.

4.1.6 운용 인력의 부족

지방교부세를 운용하는 인력 부족도 문제로 지적된다.

4.1.7 재원사용의 문제

지방교부세 재원이 국고보조금 재원으로 사용되는 경향이 문제점으로 지적되기도 한다.

4.1.8 지방세징수노력의 회피

지방교부세의 배분 방식은 지방자치단체가 징수 노력을 많이 기울여서 세입이 증가하면 지방교부세는 받기 어렵게 될 수 있으므로 지방세 징수 노력을 유발하지 못하는 문제가 있다.

4.2 지방교부세제도의 개선방안

4.2.1 법정교부율의 상향조정방안

현재의 내국세의 19.13% 비율자체가 중앙·지방간 기능에 따른 재원배분, 지방정부에 대한 재정수요의 추계, 지방정부의 재원조달능력의 과학적 평가 등 합리적 기준에 의하여 결정되었다기보다는 중앙정부의 공공재원배분부처와 지방행정주무부처간의 합의에 의해 결정되었다. 따라서 법정교부율을 상향조정할 필요가 있다.

---

15) 기준재정수요액 = 기초수요액 + 보정수요액
기초수요액 = Σ(측정항목별 측정단위의 수치 ×단위비용×보정계수)
보정수요액 = 특별·광역시: 교육비 특별회계전출금(담배소비세의 45%)
도의 경우: 도세징수교부금(도세징수액의 24%, 인구 50만 이상인 경우 40%)
※측정항목이란 자치단체가 필요로 하는 재정수요를 경비유형별로 표준적정비의 종류를 설정하는 것을 말한다. 인건비, 사회복지비, 도로비 등 12개 항목 31개 세 항목으로 구성되어 있다.
※측정단위는 각 측정항목별 재정수요를 합리적이고 객관적으로 산출하기 위한 수치로서 인구수 등 27종이 있다.
※단위비용은 자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 행정을 수행하는 경우나 표준적 시설을 유지하는데 소요되는 각 측정단위당 표준적인 경비를 말한다. 그리고 여기에 단위비용의 획일적인 적용으로 인한 자치단체의 기준재정수요액 산정의 불합리성을 보완하고 자치단체의 특성을 감안한 현실적인 재정수요를 보다 합리적으로 반영하도록 보정계수를 적용하고 있다.
※한편 보정수요는 법정기본항목 외에 새로이 추가되는 경비를 반영하는 것으로 도세징수교부금, 교육비 특별회계전출금 등의 일정비율을 반영하고 있다.

16) 기준재정수입액 = 기초수입액 + 보정수입액
※기초수입액은 당해연도 지방세 중 보통세수입액의 80%이다.
※보정수입액은 첫째 당해연도 지방세 중 목적세 수입액의 80%, 둘째 전전년도 지방세 결산액의 40%, 셋째 당해연도 도세징수액의 24%에 해당하는 금액을 보정하고 있다.

4.2.2 기준재정수요액 산정방식의 개선 방안

기준재정수요액 산정은 12개 측정 항목(31개 세 항목), 27종의 측정 단위, 그리고 단위 비용, 보정계수 등이 복잡하게 이루어져 있어서 그 산정과정에 대한 이해와 효과성면에서 문제가 제기되는데, 가능한 쉽게 단순한 방식으로의 제도개선을 모색하는 것이 바람직하다.

현재 자치단체의 경비 중 기준재정수요액에 새로이 산입되어야 할 사항들을 가능한 파악하여 지방재정수요를 보다 정확히 반영할 필요성이 있으며, 또한 지역의 특수성이 보다 반영될 필요성이 있다.

4.2.3 기준재정수요액 산정 방식의 개선 방안

지방자치단체의 실질적인 기준재정수요를 보다 정확히 파악하여 각 자치단체의 기준재정수입액과의 차액인 재정부족액을 현실에 맞게 도출하는 것이 지방교부세의 재정조정기능을 보다 제도시키는 하나의 방안이라 할 수 있다.

기준재정수요액을 보다 정확히 산정하는 방안으로 첫째, 현행 제도의 적극적인 적용이 필요하다. 따라서 지방비부담의 재해관련 경비나 지방채무상환액의 일부를 보통교부세의 기준재정수요액 산정 시 보정할 수 있도록 이 규정을 적극적으로 반영할 필요성이 있다. 둘째, 현행 지방자치단체의 경비 중 행정환경의 변화로 인하여 새롭게 보편화된 경비는 기준재정수요액 산정 시 적극적인 반영이 필요하다. 셋째, 각 자치단체의 특수성에 따른 재정수요증가에 대해서도 기준재정수요액 산정 시 반영이 필요하다. 따라서 이와 같은 자치단체의 특수적인 재정수요상황이 정확히 파악되어 각 자치단체의 실질적인 재정수요가 충분히 반영되어야 한다.

4.2.4 인센티브 강화방안

인센티브를 강화하는데 있어서 가장 먼저 고려되어야 할 인센티브를 적용할 명확하고 공정한 기준이 설정되어야 하고 다음에 인센티브를 실제적으로 반영하는 방법이 검토되어야 한다. 인센티브를 적용할 기준으로 첫째, 단기적으로는 자치단체의 경상경비 절감율을 하나의 기준으로 고려할 수 있다. 둘째, 현행 적용하고 있는 지방세 정산차액 및 지방세 징수율 등 지방세 징수노력을 기준으로 사용하되 인센티브 정도를 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 셋째, 장기적으로는 경상경비 절감율 및 지방세징수율 등을 포함한 자치단체의 전반적인 재정운영에 대해 종합적으로 그 결과에 따라 인센티브를 반영하는 방안을 들 수 있다.

한편 위의 기준에 따라 인센티브를 반영하는 방안이 검토되어야 하는데 다음의 세 가지를 고려해 볼 수 있다. 첫째, 단기적으로 현행의 보통교부세를 통한 인센티브정도를 강화하는 방안을 들 수 있다. 둘째, 보통교부세를 통한 현행의 유보율을 차등하는 방안을 고려할 수 있다. 셋째, 장기적으로는 특별교부세를 통한 반영방안을 고려할 수 있다.

4.3 국고보조금의 문제점

4.3.1 사무한계가 모호함에서 비롯되는 비용 부담의 전가

국가사무를 지방자치단체에 전가하여 지방자치단체에 부담을 요구하는 사례가 있어 지방재정의 압박요인으로 작용한다.

4.3.2 지방 통제 수단으로 사용되는 경향

세분화된 조건부 보조금은 중앙정부의 지시통제가 수반되므로 지방자치의 중앙정부화 현상을 초래한다.

4.3.3 지방교부세 등과 별개로 운영됨으로써 통합적 성과를 거두지 못하는 점

2004년 7월 국무회의에서 1조 2천여억원에 달하는 국고보조금을 지방에 이양하기로 결정하면서 해당 재원을 지방교부세제도 속에 용도를 달리하는 분권교부세를 통해 배분하기로 하였다. 그러나 아직 남아있는 229개 보조사업에서는 재원의 불규칙성, 지방비의 의무적, 일방적 부담 요구, 영세 소규모 사업별 보조금 운용 등과 같은 기존 쟁점들이 남아 있다.

4.3.4 보조금의 세분화 문제

세분화된 조건부 보조금은 지방자치의 지역적 특성을 살리지 못할 뿐 아니라 탄력적 운영이 어려우며 업무처리를 번잡하게 만든다.

4.3.5 보조금 편성과정에 자치단체의 배제

국고보조금은 국가사무를 지방에 위임하거나 국가가 권장하는 국책사업을 수행하기 위하여 경비의 용도를 지정하여 국가가 교부하는 보조금으로서 편성과정에서 지방자치단체가 배제된다는 것이다.

4.3.6 연도별 보조금 수준의 차이

연도별 보조금 수준의 차이가 심하다는 것은 곧 국고보조율의 결정 시 객관적인 기준이 미흡하다는 것이다.

4.3.7 지방재정 능력을 고려하지 않는 보조금 배정의 획일성

국고보조에 따른 지방비 부담의 과중으로 지방재정의 경직화 현상이 심하게 나타나며, 지방비를 추가로 확보해야 하거나 지방비 부담이 곤란한 경우에는 사업을 중단해야 한다.

4.3.8 지역주민의 참여 곤란

지방자치를 위해서는 지역주민의 참여가 필수적이라고 할 수 있으나, 조건부 보조금이 많으면 재정력이 빈약한 자치단체의 경우에는 많은 재원을 보조금사업에 투입하게 되어 주민의 숙원사업에 재원을 배분할 수가 없게 된다.

4.4 국고보조금 제도의 개선방안

우리나라의 국고보조금은 위와 같은 문제들을 해결하기 위한 방법은 첫째, 자치단체의 신청주의와 중앙정부의 보조금액 조기 확정과 통보를 통한 운영상의 계획성을 제고할 필요가 있다. 둘째, 일몰방식(sun set)에 따라서 확인점검 관리 차원을 넘어 결과 지향적 관점에서 보조금제도의 실효성과 필요성을 정기적으로 검토하는 등 대상사업을 적정화할 필요가 있다.

셋째, 기준보조율의 객관적 조정과 확실한 지원, 차등보조율 제도의 활성화를 통한 지방비 부담 내용이 개선될 필요가 있다. 국가 차원에서 표준적으로 제공되어야 하는 공공서비스에 대해서는 중앙정부의 보조율을 상향조정하고 지방정부의 재정 부담을 경감시켜야 한다. 특히 지역별 특성에 따라 적용하는 차등 보조율을 활성화하여 공공서비스의 공급을 늘리되 재정 균등화의 효과를 제고할 수 있어야 한다.

넷째, 세부적 기준과 통제가 따르는 특정보조금(specific grant)보다는 사업 범위만 정하는 포괄보조금(block grant)이나 일반보조금(general grant)을 늘려서 단위사업이 지나치게 세분화되지 않도록 하여 적정 공공서비스의 수준을 유지하면서 지방재정의 자율성을 증대시킬 필요가 있다.

다섯째, 보조금을 총괄 관리할 기구를 설치하여 중앙과 지방간의 재정파트너십 구축의 시각에서 보조금제도 개편의 원칙 정립과 지속적이고 일관성있는 정책추진이 필요하다.

V. 결 론

지금까지 지방재정 보전을 위한 중앙정부 제도에 대해서 살펴보고 그 문제점과 개선안에 대해 검토하였다. 그 동안 지방재정조정제도는 재정분권을 이루기 위한 많은 변화와 개선이 이루어졌으나, 그러한 개편에도 불구하고 중앙행정권한의 지방이양을 위한 재정분권은 오히려 역행하였다는 비판적인 시각이 지배적이다. 더욱이 지방양여금이 폐지되고 지방교부세의 법정교부율이 증가되었지만 분권교부세의 한시적 운영 등 지방자치단체의 입장에서는 과거와 그다지 다른 재원이양이 이루어졌다고 보기는 힘들 것이다.

지방교부세가 지방자치단체에 교부되어 결국 지방자치단체의 일반재원이 되는 것이라면 차라리 이를 지방세화하여 지방세 수입을 확충하는 것이 더 바람직하다 할 것이지만, 그렇게 되면 각 지방 사이에 재정불균형을 확대시킬 우려가 있어, 이를 지방세화하는 데에는 다소 한계가 있다. 따라서 지방교부세제도의 제도적 개편을 통하여 지방재정의 건전성과 책임성, 그리고 자율성과 책임성을 확보하여야 할 것이다.

지방세교부세제의 개선으로 첫째로, 교부세율의 수준이 합리적으로 정해져야 한다. 둘째로, 교부세의 배분방법이 개선되어야 한다. 셋째로, 자치단체의 징세노력을 유발할 수 있도록 개편되어야 한다. 넷째로, 자치구에 대한 특별시·광역시의 재정조정 교부금제도도 보다 광범위하고 적극적으로 하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

국고보조금은 지방자치단체의 전형적인 의존수입으로 지방자치단체를 국가에 예속시키는 중요한 요인이 되기 때문에, 오늘날에는 어느 나라를 막론하고 지방자치단체에 대한 국고보조금의 지출을 확대해 가고 있는 것이다.

국고보조금제의 개선은 첫째로, 보조금 가운데 영세한 것, 사회·경제적 실정에 부적합한 것, 장려적 목적을 이미 달성한 것 등은 이를 폐지하거나, 지방교부세로 개편하거나, 보조금끼리 통합하는 등 보조금 종류를 총정리하여야 한다. 둘째로, 보조금의 책정에 있어서 보조율을 인상하여 지방비 부담을 경감하고 지방비 부담능력을 감안하여 지방자치단체에 따라 차등보조율제를 실시하며, 보조단가를 현실화하는 등 보조금 책정의 합리화를 기하여야 한다. 셋째로, 보조금의 사무절차에 있어서 교부시기의 조기화, 교부절차의 간소화 교부계획의 정밀화, 교부협력의 원활화 등을 기하여야 하는 것이다.

2005년 지방양여금제도의 폐지로 지방교부세와 국고보조금의 역할이 더욱 커지게 되었다. 그러나 지방자치단체들 간의 재정형평성 증대를 목적으로 하는 지방교부세와 자원배분의 효율성 제고를 위한 국고보조금의 남용은 지방재정의 효율성과 자율성을 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 의존재원보다는 자주재원의 확충을 통하여 지방자치단체가 스스로 재정에 대한 책임성을 확보하여 재정분권을 실현하여 가야 할 것이다.

참고문헌

[1] 최락인, "A study on reform of public bureaucracy through governance", 「한국컴퓨터정보학회지」, 한국컴퓨터정보학회, 2004.9.

[2] 강인재외, 「지방재정론」, 서울: 대영문화사, 1993.

[3] 김기옥, 「지방자치행정론」, 서울: 법영사, 1992.

[4] 박영희, 「재무행정론」, 서울: 다산출판사, 1999.

[5] 최락인, "시군통합으로 인한 지방공무원의 처우개선 인식도 조사", 「한국컴퓨터정보학회지」, 한국컴퓨터정보학회, 2001.3.

[6] 신무섭, 「재무행정학」, 서울: 대영문화사, 1997.

[7] 유훈, 「지방재정론」, 서울: 법문사, 1995.

[8] 전상경, 「현대지방재정론」, 서울: 박영사, 2002.

[9] 국중호, "정부간 재정이전이 지역균등화 및 지역발전에 미친 효과 분석", 「재정논총」 제19집 제2호, 한국재정·공공경제학회, 2005. 2.

[10] 김동건 외, 「주요국의 지방재정」, 서울: 지방 경제사, 1996.

[11] 이주석, "2004 지방재정조정제도의 운영방향", 「지방재정」 제126호, 한국지방재정공제회, 2004.

[12] Fischel, Ronald C., State and Local Public Finance, Chicago: Irwin Book Team, Inc., Co. 1996.

[13] 오연천, "지방양여금제도의 개선방향", 「지방재정」 제57호, 한국지방재정공제회, 1992.

[14] 윤영진, "도와 시·군 간 재정운영의 연계 및 조정방안", 「경기21세기」 제6호, 경기개발연 구원, 1996.

[15] 이영희 외, "중앙과 지방 간 부담금재원 배분에 관한 연구", 「96정책연구」, 한국지방행정 연구원, 1997.

[16] Peter, B. Guy, Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. London : Pinter. 1995.

[17] Stoker, Gerry, The Politics of Local Government, 2nd ed., London : MacMillan Education Ltd., 1991.

[18] 조경준, 「한국지방재정사론」, 서울: 유풍출판사, 1999.

[19] 조창현, 「지방재정론」, 서울: 박영사. 1996.[20]한원택, 「지방행정론」, 서울: 법문사. 1996.

[21] 황윤원, 「재무행정론」, 서울: 법문사. 1996.

[22] 성지은, "지방재정 진화 과정 분석", 「지방행정연구」 제9권 제1호, 한국지방행정연구원, 2005.3.

[23] 이동욱, "2005 지방재정조정제도의 운영방향", 「지방재정」 제132호, 한국지방재정공제회, 2005.

저 자 소 개

최 락 인

성결대학교 지역사회개발학부 교수

행정학 박사, 경영지도사, 행정관리사

〈관심분야〉조사방법론, 지방자치, 지방재정, 지역사회개발학, 도시행정