

# 지방자치단체를 위한 지방재정 조정

배인명 / 서울시정개발연구원 책임연구원

## 머리말

지난 6월 지방자치단체장의 선출로 우리는 본격적인 지방화시대를 맞이하였다. 지방화시대의 도래로 지방자치단체들은 지금까지 중앙정부의 지휘와 통제 하에 있었던 과거와는 달리 중앙정부와 대등한 위치에서 자신들의 입장을 표명할 수 있게 된 반면, 자신들의 살림을 스스로 책임져야 하는 위치에 서게 되었다.

하지만 여전히 대부분의 지방자치단체들은 중앙집권시대의 산물인 지방재정의 절대적 취약성과 지역간의 재정 불균형의 문제를 안고 있다. 즉, 지방자치단체들은 중앙정부와는 달리 자주 세원 확보에 큰 제약이 따르기 때문에 재정적으로 취약하여 자체 수입만으로는 지역 주민들의 요구와 필요를 충족시키는 데 어려움을 겪고 있다. 오히려 많은 지방정부들은 기본적인 공공 서비스의 공급 수준도 충족시키지 못하는 경우가 많다. 또한 지방자치단체들간에도 여러 사회 경제적 요인들로 인한 경제력의 차이와 지방 세원의 편중으로 인하여 재원 조달의 능력에 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 재정적 불

균형은 결국, 질적 양적 측면에서 공급되는 공공 서비스의 수준 차이와 주민의 조세 부담의 수준 차를 발생시켜 '비형평성' 문제를 야기시킨다. 이러한 문제점들의 해결책으로는 국세와 지방세간의 세목 조정 등을 통한 세제 개혁을 들 수 있으나 지방재정조정제도라도 어느 정도 해결할 수 있다.

지방재정조정제도에란 근본적으로 이러한 중앙·지방정부간의 재정 불균형, 혹은 지방자치단체들 사이의 재정 불균형 문제를 해결하기 위하여 중앙정부 및 상위 지방자치단체가 하위 지방자치단체에게 재원을 교부하는 제도이다. 즉, 지방재정조정제도는 지방자치단체의 재정적 문제점을 해결하기 위한 것이다.

우리나라의 경우, 지방교부세, 국고 보조금, 지방양여금이 지방재정조정제도에 해당된다. 이러한 지방재정조정제도는 1993년의 경우 지방자치단체의 총세입 중 각각 15.7%, 5.7%, 3.7%를 차지하고 있어 지방재정에 매우 큰 의미를 갖고 있다.

지방재정조정제도의 세 가지는 목적과 배분 방식이 각각 다르다. 본 고에서는 우선 세 가지

<표 1> 연도별 지방재정 수입(세입순계 기준)

(단위: 백만 원, %)

연도	총수입	지방교부세	국고 보조금	지방양여금
1990	22,914,045	2,764,654(12.1)	2,136,803(9.4)	-
1991	29,742,208	3,452,403(11.6)	2,406,063(8.1)	557,031(1.9)
1992	32,784,704	3,747,425(11.4)	3,747,425(11.4)	1,310,163(4.0)
1993	37,794,508	4,412,413(11.7)	2,169,097(5.7)	1,421,075(3.7)

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1992~1994.

지방재정조정제도에 대해 간단히 살펴보고 지방자치단체의 재정적 어려움을 해결하기 위해서는 어떠한 문제점들이 개선되어야 할 것인지에 대해 살펴보기로 하겠다.

## ■ 지방재정조정제도

### 지방교부세

지방교부세는 지방재정조정제도의 핵심적인 제도이다. 지방교부세는 크게 보통교부세와 특별교부세, 증액교부세로 나뉘는데 보통교부세는 지방자치단체 자주성의 저해없이 자치단체들간의 재원의 균형을 도모함을 목적으로, 내국세의 12.06%를 각 지방자치단체의 재정력을 기준으로 지급한다. 보통교부세의 가장 큰 특징 중의 하나는 그 費途를 제한하지 않음으로써, 비록 중앙정부로부터 이전된 재원이긴 하지만 지방자치단체의 독립 재원의 성격을 띠는 점이다. 특별교부세는 보통교부세의 산정에서 필연적으로 발생하는 확실성과 시기적인 이유에 의해서 보통교부세액의 산정에 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려하여 내국세의 12.06%를 연중 수시로 조건을 붙이거나 費途

를 제한하여 교부하게 된다(지방교부세법 제9조). 한편, 증액교부세는 국가 정책과 관련하여 부득이 재정 수요가 발생하는 경우, 지방단체에 교부되는 교부금으로서 국도 포장, 원리금 상환, 지방 도로 포장, 기채 상환 등이 그 대상이 된다.

지방교부세에서 문제가 되는 것은 내국세의 13.27%로 되어있는 현행 법정 교부율의 적정성에 대한 것이다. 현행 법정 교부율은 1962년 이후부터 적용되어 오던 것으로 지방자치를 본격적으로 시작한 현 시점에서 볼 때, 다음과 같은 이유에서 상향 조정되어야 할 것으로 판단된다. 첫째, 지방자치단체의 재정 수요 증가이다. 즉, 지방자치의 실시로 인하여 지역주민들의 지방자치단체에 대한 행정 요구는 크게 증가할 것이고, 이에 따라 재정 수요도 크게 증가될 전망이다. 하지만 지방자치단체의 자주 재원 특히, 지방세는 조세범률주의에 의하여 제한을 받고 있기 때문에 늘어나는 행정 수요에 자체적으로 대처하기는 거의 불가능하다. 둘째, 지방자치의 실시 이후로 중앙정부가 담당하고 있던 많은 행정 기능이 지방자치단체로 이양되었고 앞으로도 더욱 많이 이양될 예정이다. 행정 기능만 지방자치단체에 이양하고 이

에 필요한 재원을 이전하지 않는다면, 이는 지방자치에 역행하는 중앙정부의 횡포로밖에 생각할 수 없다.

1993년 현재 지방교부세는 4조 4,124억 원으로 지방자치단체의 총 일반 회계 세입 중 15.2%에 지나지 않는데, 지방교부세가 지방자치단체의 일반 재원이라는 점에서 지방자치단체의 자치력을 증대시키기 위해서는 상향 조정되어야 할 것이다.

지방교부세의 또 다른 문제점은 산정 방식이다. 지방교부세에 대한 많은 연구들은 현재의 보통교부세 산정 방법이 지역간의 재정력 격차를 해소하기에는 미흡하다고 지적하고 있다. 또한 특별 회계 및 공기업 등을 고려 대상에서 제외시킴으로써 서울시와 같은 경우, 지하철 공사로 인하여 가장 큰 부채를 떠안고 있는 지방자치단체임에도 불구하고 不交付 단체가 되어야 하는 모순의 결과를 낳고 있다. 따라서 기준 재정 수요액과 기준 재정 수입액의 차를 보전해주는 현행 산정 방식에 대한 재검토를 통해 보다 효과적으로 지방자치단체들간의 재정 불균형을 해소할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

### 국고 보조금

지방재정조정제도의 두번째는 자금의 용도를 정하여 교부하는 국고 보조금이다. 즉, 국고 보조금은 국가적 이해 관계 또는 국가와 지방자치단체 사이의 이해 관계가 있는 사업들을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 이전한 재원이다. 한국의 국고 보조금은 부담금, 교부

금, 보조금으로 구성되어 있다. 첫째, 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해 관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무 처리를 위하여 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 경비로서 생활 보호, 의료 보호, 재해 복구 사업 등이 이에 해당된다. 둘째, 보조금은 국가가 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정될 때 교부하는 경비로서 일반적으로 전자를 장려적 보조금, 후자를 지방재정 보조금이라고 한다. 마지막으로 교부금은 국가가 스스로 집행하여야 할 사무를 국민의 편리, 경비의 효율성 등을 이유로 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 지출되는 경비이며, 국민 투표, 대통령 및 국회 의원 선거 등이 그 지출 대상이다.

지방자치단체의 관점에서 볼 때, 국고 보조금의 문제점은 첫째로 중앙정부가 국고 보조금의 세부 용도뿐 아니라 각각의 사업량과 지방비 부담액까지 지정하고 있다는 점이다. 중앙정부의 지나친 간섭은 결국 지방자치단체의 자치력을 감소시키고 중앙의 통제만 강화시키는 결과를 낳는다. 따라서 유사한 지정 보조금을 몇 개의 포괄 보조금으로 묶음으로써 지방자치단체가 국고 보조금을 어느 정도 자치적으로 운용할 수 있도록 하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

둘째로 국고 보조 사업에 있어 지방자치단체의 부담이 지나치게 높다는 점이다. 아래 <표 2>에서 보는 것처럼 1993년 현재 국고 보조 사

업비 4조 4,006억 원 중 국고 보조금에 의한 총 당은 2조 1,372억 원으로 48.6%에 지나지 않아 오히려 지방비 부담액의 비율이 더 높은 실정이다. 이는 1990년 국고 보조금과 지방비 비율(64.4 : 35.6)과 비교해 볼 때, 중앙과 지방의 분담률이 오히려 역전되어 지방비 부담을 가중시키고 있다. 특히, 재정이 취약한 시, 군, 구도 국고 보조 사업에 1조 2,982억 원(1993년도)이나 부담을 해야하기 때문에 취약한 재정을 더욱 취약하게 하는 원인이 되고 있다. 또한 국가의 고유 사무를 지방자치단체가 수행하는 경우는 국가가 비용 전액을 부담해야 함에도 불구하고 상당 부분을 지방자치단체가 부담을 하고 있는데, 이 역시 지방재정에 압박을 주는 요인이 되고 있다. 따라서 중앙정부는 국고 보조율을 높여줌으로써 지방재정의 건전화에 도움을 주어야 한다.

셋째로 국고 보조 사업의 선정과 경비에 대한 결정 과정 상의 문제이다. 민선자치단체장의 선출 이후에도 각 단체장들은 중앙정부의 예산을 한 푼이라도 더 따내기 위해 중앙정부에 대한 로비가 치열하다. 이러한 경우 결국 중앙정부와의 관계가 좋은 지방자치단체에 더욱 많은 예산이 배정될 가능성이 크고, 그렇지 않

더라도 오해와 불만의 여지가 충분하다. 따라서 보다 객관적이고 합리적인 산업 선정과 경비 부담에 대한 기준을 마련함으로써 이러한 오해의 소지를 불식시켜야 할 것이다.

### 지방양여금

지방양여금제도는 1990년 새로 도입된 제도로써 국세의 일정 과목을 국가가 일괄적으로 징수하고 그 수입의 일부 또는 전부를 지방에 양여하는 제도이다. 지방양여금의 목적은 지역 간 재정의 수직적, 수평적 불균등을 교정하는 것이고, 더불어 국가와 지방간에 상호 이해 관계가 있는 특정 사업들에 대한 자원 배분 기능도 함께 추구하고 있다. 지방양여금의 재원은 현재 토지 초과 이득세의 50%, 주세의 60%, 전화세의 100%로 구성되어 있고, 대상 사업에 대한 배분은 일정한 양여 기준과 보정 지수를 기초로 이루어진다. 적용 대상 사업은 크게 지방도로 정비 사업, 농어촌 지역 개발 사업, 수질 오염 방지 사업, 청소년 육성 사업으로 구분되고 있다. 1993년 기준 총지방양여금은 1조 4,210억 원이며 이는 직할시, 도, 시, 군에 각각 1,896억 원, 5,411억 원, 2,121억 원, 4,781억 원

<표 2> 연도별 국고 보조비

(단위: 억 원, %)

연도	국고 보조 사업비	국고 보조금	지방비 부담액
1990	32,120	20,681(64.4)	11,439(35.6)
1991	34,020	22,161(65.1)	11,859(34.9)
1992	37,458	19,558(52.2)	17,900(47.8)
1993	44,006	21,372(48.6)	22,634(51.4)

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1991~1994.

씩 배정되고 있다.

지방양여금은 국고 보조금에 비해 지방자치단체의 자치적 재정 운용에는 어느 정도 기여하고 있다고 볼 수 있기 때문에 확대 운영되어야 할 것으로 생각된다. 하지만 다음과 같은 문제점들의 개선이 선행되어야 한다. 첫째, 지방양여금의 대상 세목에 대한 적정성이다. 먼저 토지 초과 이득세는 헌법재판소의 헌법 불일치 판정으로 의미가 없는 세목이 되었고, 주세와 전화세는 원래 지방세적인 성격이 강한데다 신장률 역시 낮아 크게 늘어나지 않을 전망이다. 이러한 이유로 지방양여금 재원의 확대에는 큰 어려움이 예상된다. 따라서 지방양여금의 대상 세목을 조정하여 지방자치단체의 재원 확보에 기여를 할 수 있도록 해 주어야 한다.

둘째, 지방양여금의 대상 사업도 좀 더 합리적으로 선정되어야 한다. 지방양여금이 지방자치단체의 재정적 문제점들을 해결해 주기 위해서는 그 대상 사업이 지역 불균형의 요인이 되는 사업이어야 하고, 지방자치단체의 재정 부담 규모가 큰 사업이어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 지방양여금 대상 사업은 위와 같은 성격에 크게 부합되지 않고 있다. 따라서 대상 사업에 대한 재고가 필요하다.

마지막으로, 지방양여금의 배분 기준 역시 보다 합리적이고 객관적으로 개선되어야 한다. 현행 배분 기준은 대상 사업별, 단위 사업별로 법정화되어 있기는 하지만 많은 사업들의 경우에는 중장기 계획, 당해 년도 사업 계획과 연계하여 양여액을 배분하고 있고, 또한 중앙정부가 보정 계수를 통해 각 지방자치단체의 양여

금 배분액을 조성하기 때문에 객관성의 확보가 힘들 뿐만 아니라 오히려 정치적 개입의 소지가 있다. 특히, 서울시는 지방양여금에 가장 큰 공헌을 하면서도 지방양여금을 한 푼도 받지 못하고 있는 실정이라 지방양여금제도에 대한 불만이 팽배되어 있다. 따라서 지방양여금의 배분 기준도 모든 지방자치단체들이 납득할 수 있는 방향으로 개선되어야 한다.

## 맺음말

위에서 보듯이 지방재정조정제도는 지방자치단체들의 재정적 취약성과 지역간의 불균형을 해소하기 위해 마련된 제도임에도 불구하고 많은 문제점들을 대체하여 원래의 취지를 효과적으로 살리지 못하고 있다. 더구나 중앙정부에서는 지방재정조정제도를 지방자치단체장의 선출로 위상이 높아진 지방자치단체의 통제 수단으로 이용하려는 시각이 팽배되어 있는 듯하다. 중앙정부의 지시를 따르지 않는 지방자치단체에는 지방교부세의 교부액을 줄여야 한다는 주장 등이 그 예이다. 이러한 시각은 지방재정조정제도의 근본 위치를 왜곡시키는 것이고 지방자치에 역행하는 관점으로 보여진다. 따라서 지방재정조정제도는 원래의 취지대로 지방자치단체의 재정적 문제점 즉, 재정의 절대적 취약성과 지역간의 재정 불평등성을 해결하기 위해 운영될 수 있도록 최소한 위에서 언급한 문제점들에 대한 개선이 긴급히 요청된다.♣