

地方自治制와 政府間의 財政機能 再定立方向

金 東 建*

〈目 次〉	
I. 지방자치제와 세계화	1. 재정관련 법령의 개정(제1단계)
II. 지방정부의 재정현황	2. 중앙과 지방간의 기능 및 세원 배분(제2단계)
III. 지방재정의 기본과제	3. 지방재정조정제도의 전면적 개편(제3단계)
IV. 정부간 재정기능 재정립의 단계적 전략	

〈요 약〉

1995년 6월의 지방자치단체장들에 대한 민주적 선출은 우리나라에 본격적인 지방자치시대가 개막되었음을 뜻하는 것이다. 지방자치제의 실시는 지방화시대의 도래를 의미하며 이는 현정부가 추진하고 있는 세계화 전략과도 맥을 같이 한다. 그러나 지방자치단체장의 민선만이 지방자치의 충분조건이 될 수 없고, 주민들의 의사가 자치단체의 의사결정에 충실하게 반영되어 질 수 있어야 하며 나아가서 지방자치단체의 재정문제가 해결되어야 한다.

우리나라의 지방정부 재정현황을 보면 그동안 규모면에서는 상당히 괄목할만 하게 성장해 왔으나 아직도 재정자립이라는 측면에서는 문제가 너무나 많고 어쩔수 없이 중앙정부에 의존할 수밖에 없게 되어 있다. 따라서 앞으로의 주요과제는 지방정부 스스로가 재정적 자주기반을 강화하도록 노력해야 하는 것이며 더불어 중앙과 지방간의 재정기능 및 세원배분을 재정립하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 3단계 추진전략을 제시하고 있는데, 우선 재정관련법령의 개정이 시급하며 기능과 세원의 적절한 재배분에 이어서 궁극적으로 지방재정조정제도의 전면적 개편을 추구하여야 한다는 것이다. 끝으로 재정문제와 관련하여 지방세정의 혁신을 본연구에서 강조하고 있다.

I. 지방자치제의 세계화

1995년 6월 27일 지방자치단체장들이 민선에 의해 선출됨으로써 이제 본격적

* 서울대학교 행정대학원 교수

인 지방자치 시대가 개막되었다. 지방자치제의 본격적 실시는 현재 우리나라가 안고 있는 가장 중요한 정책과제 중의 하나이다. 그런데 일본의 지방자치제 경험은 우리에게 시사하는 바가 많다.

일본의 지방자치제는 이미 그 뿌리가 정착되었는데 흥미있는 사실은 지방자치제와 더불어 일본의 지역경제가 안정이 되고 생활이 윤택하게 되니까 대도시에 나가 있던 지방의 인재들이 하나 둘씩 자신의 고향으로 되돌아오는 경향이 두드러지게 나타난다는 것이다. 이것을 그들은 <U-turn 현상>이라고 부르고 있다. 우리나라에도 지방자치제의 실시와 더불어 <U-turn 현상>이 일어날 수 있다면 지역간의 균형발전에 그보다도 더 큰 보탬이 없을 것이다.

지방자치제의 실시는 지방화시대의 도래를 뜻하게 될 터인데 이는 김영삼정부가 추진하고 있는 세계화전략과도 맥을 같이한다. 언뜻 세계화와 지방화는 상호모순적인 것으로 들릴 수 있으나 사실 따지고 보면 상호의존적이고 상호조화를 이루는 개념이다.

21세기를 향하고 있는 지금의 우리상황에서 국가의 경쟁력제고는 가장 중요한 전략 중의 하나이다. 그런데 앞으로 국가경쟁력은 중앙의 성장잠재력보다는 지방의 성장잠재력에 크게 의존하게 될 터이므로 지방화는 세계화시대에 걸맞는 국가발전전략이 될 수 있는 것이다.

그동안 세계화라는 용어의 의미에 대하여 상당한 논란이 있어온 것이 사실이다. 더욱이 세계화와 국제화가 서로 어떻게 다른가에도 논의가 분분하였다. 본질적으로 양자는 같은 개념이지만 굳이 구별해 본다면 국제화란 한 나라가 다른 나라와 어떤 관계를 맺고 지낼 것인가에 초점을 둔 개념인 반면, 세계화는 국경의 개념을 넘어 한 나라가 지구촌의 일원으로서 세계라는 공동체 속에서 어떻게 살아갈 것인가에 초점을 둔 광의의 개념이라 할 수 있다. 달리 표현한다면 우리나라의 세계화전략은 정치·경제·사회·문화 등 사회전반에 걸쳐 국력을 총체적으로 모아서 세계에 도전하는 것이며 따라서 경제적 경쟁력 중심의 국제화보다는 상위개념이라고 할 수 있다.

세계화 개념을 이와 같이 정의할 때, 우리가 세계화 흐름에 발맞추어 세계 속에서 살아남기 위해서는 우리 스스로가 개혁할 수 밖에 없으며, 종래의 중앙집권적 행정에서 지방의 자율을 강조하는 지방분권적 행정(경영)으로 바꾸지 않으면 안된다. 이렇게 볼 때 지난 6월의 지방자치단체장 선거는 정부의 세계화추진과 맥을 같이하고 있는 만큼 그 중요성이 더욱 부각되었다고 하겠다. 따라서 이제부터 지방의 특성을 살리고 지방을 활성화시키면서 이를 통해 국제무대에 나서는 일에 적

극 동참해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 국민의식의 일대 전환이 있어야 한다. 또 끊임없는 의식 및 제도의 개혁이 중앙은 물론이고 지방에서 과감히 일어날 때 진정한 의미의 세계화를 향한 지방자치시대, 지방화시대가 도래될 수 있을 것이다.

그러나 지방자치단체장의 직접선출만이 명실상부한 지방자치의 충분조건이 될 수 없다. 지방자치가 제대로 실시되기 위해서는 주민들의 의사가 자치단체의 의사 결정에 충실하게 반영될 수 있어야 하며 그렇게 되기 위해서는 지방자치단체의 재정문제가 해결되어야 한다.

효과적인 지방자치를 위해서는 자치단체의 재정자립도가 지금보다 더 높아져야 한다는 견해가 지배적이다. 재정자립도가 높을수록 자치단체가 자율적으로 의사결정을 할 수 있는 영역이 넓어지게 되기 때문이다. 물론 지방자치제가 지방정부의 완전 재정자립을 전제로 하는 것은 결코 아니며 재정자립도를 산출하는 방법 및 개념상의 혼란이 발생할 수 있어서 재정자립도라는 재정지표를 지나치게 강조하는 것도 반드시 바람직한 것은 아니다. 그러므로 보다 일반적인 표현을 빌려, 지방정부의 재정기반을 확충하는데 노력해야 한다. 지방재정기반확충은 자치단체의 자주재원의 확대뿐만 아니라 중앙정부로부터의 이전재원 강화까지를 포괄하는 넓은 의미로 사용하면서 해석됨이 옳다.

II. 지방정부의 재정현황

우리나라 지방정부의 재정은 그 동안 규모 면에서는 상당히 괄목할만한 성장을 해 온 것이 사실이다. 예컨대 우리나라의 조세수입 중 국세(중앙정부)와 지방세(지방정부)의 비율을 보면 1975년에는 지방세의 비율이 총세수의 10% 수준에 불과하였으나 1994년에는 21% 수준으로 증가했는데 이는 2배 이상 늘어난 셈이다. 예산액의 절대규모면에서도 1981년에는 지방정부의 일반회계예산이 2조2천억원 정도였는데 비해 1990년도에는 10조6천억원(순계)으로, 1994년도에 와서는 22조8천억원(순계)으로 급속히 증가하고 있다. 이러한 증가 속도는 중앙정부의 예산증가속도를 훨씬 앞지르고 있는 것이다.

그러나 오늘날 지방재정의 현실을 보면 재정상황이 결코 양호하지 못하다. 오늘날 지방경제의 몰락은 사실상 지방재정이 빈약한 것에서 기인한다고 볼 수 있다. 여기서 잠시 지방재정의 현황을 간추려 살펴보자.

첫째, 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 평균해서 약 63.9%(1994년 기

준)로 나타나고 있다. 서울시와 5개 광역시(부산, 대구, 인천, 대전, 광주) 및 이에 속한 56개의 자치구는 90%내외의 높은 재정자립도를 유지하고 있으나 여타의 도와 군은 30~40%에 머물고 있어 미약한 실정이다. 총 136개의 군 가운데서 자체수입(지방세와 세외수입)으로 인건비조차 충당하지 못하는 군이 72개(53%)나 되고 있다. 이것은 지방재정 규모가 총체적으로는 상당히 증가했다고는 하나 아직도 기초자치단체의 경우에는 재정상태가 매우 취약함을 뜻하는 것이다.

둘째, 자치단체간 재정의 수평적 불균형도 심각한 단계에 와있다. '90년도에 자치단체의 자체수입이 총수입에서 차지하는 비율이 가장 낮은 곳은 26.5%의 전남이며, 다음으로 전북이 29.5%로 낮게 나타났다. 반면에 수도권과 동남권의 그것은 80% 이상이였다. 지방세의 세원분포를 보아도 수도권과 부산, 인천의 세수가 총세수의 약 70%를 점유하고 있어 지역간 경제력의 차이가 극심하다는 것을 알 수 있다.

셋째, 자치단체의 자체수입이 넉넉치 못한 상황에서는 부족분을 항상 중앙정부로부터 지방재정교부금 및 국고보조금에 의해 충당할 수 밖에 없다. 중앙에 의존하고 있는 재원이 많다는 것은 그만큼 중앙의 위임업무는 늘어나고 지방자치에 부합되는 고유업무는 상대적으로 위축되어 진정한 의미의 지방자치 구현이 어렵게 된다는 뜻도 된다. 우리나라의 지방재정교부금은 내국세의 13.27%를 떼어내서 일정한 배분방식에 따라 자치단체에 배분하게 된다. 이렇게 하여 배분된 교부금 규모는 1994년의 경우 약 4조7천억원에 달하였다. 그런데 현재의 이 규모로는 자치단체의 재정수요를 충분히 반영하기 어렵고 교부금배분방식이 항상 공평하다고 볼 수 없기 때문에 이에 관한 시비가 끊임없이 제기되어 왔다.

최근 1991년부터 중앙정부는 지방양여금제도를 신설하여 자치단체 재정확충에 기여하고 지방양여금은 재원을 국세인 주세, 토초세, 전화세, 농특세의 일부로하여 도로정비, 농어촌개발, 수질오염 및 청소년 육성사업 등에 쓰도록 되어 있다. 그러나 이 제도 역시 규모 면에서 미약하고('94년에 1조7천억원) 사실상 약한 단체에 대한 재정지원의 형평성 측면에서 미흡함이 있다.

넷째, 그러면 국민들로부터 거두어들인 세금을 지방정부는 어떤 목적을 위해 사용하고 있는가 살펴보자. 지방정부의 지출구조에서 두드러지게 역점이 주어지고 있는 분야는 역시 투자사업비로서 총세출의 67%를 차지하고 있다. 그 다음으로 경상비가 25%수준에 이르고 있다. 선진외국에서는 자치단체기능에서 사회복지비 및 교육비의 비중이 가장 높은 우선순위가 주어져 있는데, 우리의 경우는 교육기능이 중앙에 집중되어 있어 향후 자치단체의 창의적인 교육개발을 위한 노력을 유

발시키는 데에 있어 큰 제약이 되고 있다. 초·중등교육기능의 지방화를 위해서는 중앙정부의 교육재정이 지방정부로 이관되어야 할 것이다.

또한 지방단체의 투자지출은 소득수준이 높은 지역으로 집중되어 있어 투자성 경비지출의 수평적 불균형이 나타나고 있다. 즉 1인당 소득수준이 낮은 곳에서 더 많은 투자지출이 이루어져 낙후지역의 경제개발을 유도하는 것이 바람직함에도 불구하고 이와는 역행하는 결과를 초래하고 있다.

III. 지방재정의 기본과제

그러면 향후 새로운 지방화시대에 민주주의의 풀뿌리라고 하는 지방자치의 원활한 수행을 위해 정부는 어떻게 대처해야 할 것인가에 대하여 재정적인 측면에서 살펴보자.

1. 중앙과 지방의 자원배분 재조정

무엇보다도 중앙과 지방의 자원배분이 재조정되어야 하는데 이를 위하여 우선 기능분화가 선명하게 이루어져야 한다. 이것이 먼저 이루어질 때 세원의 배분도 합리적으로 이루어진다.

중앙정부와 지방정부가 어떻게 그 기능을 배분하는 것이 바람직한가에 대하여 그 동안 다양하게 논의되어 왔다. 대체로 국토 전역에 지출편익이 환원되는 외부효과가 강한 공공재는 중앙에서 산출·공급하는 것이 바람직하며 그렇지 않은 공공재 즉, 그 편익이 특정지역에 한정되어 과급되는 서비스 및 재화는 지방단체가 공급하는 것이 합리적이다. 국방·치안·교통·소득분배·사회보장관련 사업 등은 중앙정부가 담당하는 것이 유리하고 교육·환경·상하수도·공원·지방경제 등 그 편익이 해당지역에 집중환원되는 사업은 지방단체가 담당함이 옳다. 물론 중앙과 지방의 공동관심사가 되는 특정분야의 사업도 있다. 예로써 쌀 개방과 관련된 농업발전문제, 지역을 고루 발전시키는 문제, 환경기반을 개선하는 문제 등은 공통적인 관심사항이라고 하겠다.

이처럼 재정기능이 조정될 때 이에 합당한 국세와 지방세간의 합리적 조정이 뒤따라야 한다. 그런데 국세의 일부를 지방세로 전환시킬 때 유의할 점은, 이것이 자칫 기초자치단체별 재정력의 격차를 더욱 극심하게 심화시킬 수 있다는 것이다. 1989년에 국세의 일부분이던 전매이익을 담배소비세란 세목으로 전액 지방세화

시켰는데 이것이 지방재정강화에 큰 도움이 됐지만 배분상 지역간의 편차를 더욱 야기시키는 결과를 가져왔다.

그래서 결과적으로 가장 바람직한 방법은 지방교부금제도를 어떻게든 개선하는 것이다. 일부 학계와 내무부에서는 현재 법정교부율(내국세의 13.27%)을 상당규모로 늘리는 것이 가장 바람직하다는 주장을 펴고 있다. 지방정부의 기능이 확대되면 이에 대한 중앙의 지원도 확실하게 강화되어야 한다는 취지이다.

그러나 법정교부율을 인상시키는 문제는 신중한 검토가 요구된다. 중앙정부도 재정확충에 한계가 있고 재정부문의 경직성이 높아 효율적인 재정정책을 펴나가는 데 많은 어려움이 있기 때문이다. 더욱이 앞에서 지적했듯이 지방재정규모가 상당히 증가하여 이전재원을 감안한 지방재정의 규모가 중앙재정을 상회하는 수준으로 증가되었다. 따라서 제도개선 초점은 재정력이 취약한 하위 자치단체에 대한 지원을 강화하거나 자치단체간의 형평화기능을 높히는데 두는 것이 보다 합리적이라고 생각한다.

이렇게 볼 때 지방교부금제도의 개선방안으로 부유한 단체에서 가난한 단체로의 역교부금제도를 부분적으로 반영하는 방법을 강구하는 것이 바람직하고, 또 교부금 배분액이 지방단체의 징세노력 및 수익자 부담금 징세노력과 비례관계를 유지하도록 유인제도를 마련하는 것도 바람직하다고 본다. 현행제도는 총액교부방식에 따라 자치단체가 거의 자동적으로 교부세를 나누어주고 있고 지역별로 상당한 차이가 나는 징세노력 및 자구노력을 적절히 반영하는데 실패하고 있다. 특히 교부세 배분이 기준재정수요와 기준재정수입의 차이를 보전하는 방식으로 이루어지고 있어 자치단체가 징세노력을 강화하는 경우 배정액이 오히려 줄어드는 불합리성이 표출되고 있다. 중앙과 지방간의 자원배분문제에 대해서는 다음절에서 좀 더 구체적으로 논의하기로 한다.

2. 지방재정의 자주기반강화

다음으로 지방자치단체의 자주재원 즉, 자치세원의 강화가 중요하다. 지방단체의 자체수입은 지방세와 세외수입인데 그 중 새로운 세원의 발굴에 힘써야 한다. 그 지방의 특성에 따른 관광자원의 개발, 환경관련세목 등을 신설함으로써 자체세원의 확충에 기여해야 할 것이다. 국립공원, 스키장, 골프장, 유원지, 온천, 해수욕장 등의 관광자원을 이용하는 행위에 대해 관광세를 부과할 수 있으며, 또한 기업에 의한 환경오염 행위 및 관련제품 등에 환경세를 부과할 수 있을 것이다. 이러

한 자체세원의 발굴은 지역의 특성에 따라 다를 것이므로 각 자치단체의 자주적인 노력에 속한다. 따라서 지역이 지니는 비교우위를 충분히 검토 활용함으로써 이에 따른 새로운 세원발굴에 힘써야 한다.

한편 기존의 지방세제를 점검하고 이를 개선하는 작업도 중요하다. 우선 지방세제를 보다 단순화시켜 세목의 수를 줄이는 일부터 해야 한다. 현행 15개 세목 중에서 유사하거나 세원이 동일한 세목은 통합시키는 것이 바람직하다. 구체적으로 등록세와 취득세를 통합하고 또한 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공공시설세, 재산할사업소세를 하나의 재산세제로 통합하는 방안을 검토할 수 있다.

지방세 개편의 또다른 중요한 과제는 재산과세의 과세표준을 시가에 근접하도록 현실화하고 세율을 현실화된 과표에 맞추어 조정하는 일이다. 현재는 과세표준이 시가에 비해 너무 낮아 부동산 보유에 대한 유평세율이 지나치게 낮은 것이 문제이다. 그래서 토지의 과세표준을 공시시가에 버금가게 조정하고 건축물에 대해서는 공시시가와 유사한 공시가제도를 개발하여 세원을 적극적으로 활용하여야 할 것이다. 물론 재산과세를 무조건 강화하는데는 조세저항이 상존하고 조세행정상으로도 간단한 일은 아니므로 그리 용이한 과제는 아니다. 그러나 현행 우리나라의 재산세제는 재산보유에 대한 세부담이 낮고, 재산의 이전·거래시에 많은 세금이 부과됨으로 인하여 자산의 동결효과가 나타나고 그 결과 자산이용의 효율성이 떨어지고 있다는 데에 문제가 있다.

개별세목을 개선하는데 있어서도 종합토지세가 우선적으로 개편되어야 할 대상이다. 종합토지세는 재산보유과세의 대표적 세목임에도 불구하고 부과액으로는 등록세, 취득세, 담배소비세, 주민세, 자동차세의 다음인 6번째로서 전체 부과액의 7.8%(1993년도)를 차지하고 있다. 이렇게 비중이 낮은 이유는 앞에서 언급했듯이 토지과표의 시가대비 현실화율이 낮기 때문이다(토지과표현실화율은 대략 15~20% 사이인 것으로 나타나고 있다). 그래서 토지과세표준을 예정대로 1996년부터 공시시가로 전환토록 함이 좋을 것이다. 서울은 현재 종합합산 토지 0.2~0.5%, 별도합산 토지 0.3~2.0%, 골프장, 별장 같은 사치성 토지에는 5.0%를 적용하고 있는데 서울은 가능한한 단순화하면서 인하하는 방향으로 조정되어야 할 것이다. 일부 학계에서는 종합토지세를 공동세화하여 중앙정부와 지방정부가 함께 징수하면서 중앙이 징수한 부분은 양여금 재원으로 활용하자는 주장도 제기되고 있다.

지방재정의 자주기반확충을 위한 또다른 중요한 접근방법은 세외수입을 증대하는 일이며 이는 수익자 부담을 강화한다는 의미에서 지방화시대의 중요한 과제이

다. 이중 우선적으로 제기되는 분야가 상하수도 분야이다. 상하수도 요금은 현재 생산비에 훨씬 미달할 뿐만 아니라 수자원의 효율적 이용을 위해서도 상향조정되는 것이 타당하다고 본다. 지하철사업의 경우에도 다른 교통수단에 비해 지나치게 높은 요금을 받아서는 안되지만 장기적으로 대규모 결손을 방지하는 수준으로 요금을 현실화해야 한다. 물론 이러한 논의는 지방공기업이 낭비를 줄이고 경영의 효율성을 높이기 위해 나름대로 최선을 다한다는 것을 전제로 해야 한다. 그리고 각종 사용료와 수수료는 그 종류가 너무 많아 근거 법령이나 조례를 개정하는 일이 번거로워서 실제 재정수입이 줄어든다는 문제를 안고 있다. 따라서 그 종류와 구조를 단순화시키고 근거 법령과 조례를 통합하여 물가변동에 따라 각종 요금이 일괄적으로 자동조정되도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다.

3. 지방세정의 혁신

지방세무행정의 개혁은 어떤 의미에서는 지방재정확충의 핵심과제라고 할 수 있다. 우리는 그동안 무수한 세무비리를 보아왔고 이것이 모두 지방재정확충에 역행되는 결과로 이어졌다. 특히 최근에는 세금부과상의 비리가 아니라 징수한 세금을 횡령하는 도세사건이 발생한 바도 있다. 이는 우리나라의 지방세무행정은 아직 원시적 수준을 벗어나지 못하고 있음을 반증하고 있다.

정부는 지방세 관련 비리를 방지하기 위한 제도적 장치를 개혁적인 차원에서 서둘러 마련해야 한다. 지방세의 부과 수납 등 전 과정의 전산화가 시급하고 부과와 징수업무의 분리를 포함한 지방세 전반의 수납제도를 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다. 그리고 규칙적인 세무비리조사를 강화하여 문제의 발단을 사전에 방지토록 해야 할 것이다.

지방세 행정조직도 재정비할 필요가 있다. 그 조직은 일반행정조직에서 분리·독립된 기구로 발전시켜야 할 것이다. 예컨대 광역시장 또는 도지사 및 지방세무국을 두고 그 예하기관으로 5내지 6개의 기초자치단체를 관할하는 지방세무서를 설치하고 담당업무를 세목별 보다는 기능별로 전환시키는 방안을 검토한다. 지방세무서장도 세무직 서기관으로 보하도록하여 지방세무직을 전문화하고 승진기회를 부여함으로써 현재의 지방공무원들의 세무직 기피현상을 막을 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 세정을 맡고 있는 지방공무원의 의식개혁이 중요하다. 이들의 자질을 높이고 처우도 개선하면서 세무대리인의 역할을 정립하도록 정부가 유도해야 할 것이다. 오늘날의 세무비리가 가능하게 된 원인은 그동안 강력한 중앙

집권적 행정체제하에서 지방자치단체의 행정이 비능률의 타성에 길들여졌기 때문이라고 한다면 지방사무행정의 낙후에 대한 중앙정부의 책임도 크다. 또한 자신의 이익을 위해서는 부정합 타협도 서슴치 않는 국민의 후진성 납세의식에도 문제가 있다. 따라서 국민과 정부가 일체가 되어 세계와 세정을 개혁하여야 하며 이렇게 될 때 지방자치시대의 개막과 더불어 진정한 지방재정의 확충이 가능하게 될 것이다.¹⁾

IV. 정부간의 재정기능 재정립의 단계적 전략

그러면 지방자치제의 도입과 때를 맞추어 정부간의 재정기능 및 배분은 어떻게 재정립해야 되는가를 살펴보기로 하자.

중앙정부와 지방정부간의 재정관계는 중앙과 지방간의 권한 및 행정기능의 배분, 재정기능의 분담, 지방자치의 수준 등의 제문제와 관련하여 이해되어야 한다. 그러나 한국의 경우 중앙과 지방간의 재정관계에 있어서 양 정부간의 유기적 연결이라는 현실적 필요성과 중앙으로부터의 지방의 재정자주권 확보라는 규범적 요구의 대립되는 명제를 충족시키면서 또한 당면한 국가발전 목표를 달성해야 한다는 난제에 봉착하고 있다. 우리나라의 중앙정부와 지방정부간의 바람직한 재정관계를 염두에 두면서 양정부간의 재정기능 재정립을 위한 단계적 전략을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 제1차적 단계로서 지방정부가 재정적 자율성을 신장할 수 있도록 중앙정부는 지방재정에 대한 민주적 통제와 전문성을 확보하고 불필요한 간섭과 개입을 최소화한다. 이를 위하여 필요한 재정관련 법령을 개정한다.

둘째, 제2차적 단계로서 중앙정부와 지방정부간의 관계가 종속적 재정관계에서 수평적·협조적 재정관계로 전환이 가능하도록 양 정부간의 역할 분담을 재조정하고 이에 합당한 자원배분조치가 이루어지도록 한다. OECD국가들의 현황을 살펴보고 이에 버금가는 기능분담과 세원배분이 이루어지도록 하면서, 실질재원이 지방정부에 보다 많이 배분되는 조치를 취한다.

셋째, 제3차적 단계로서 지금의 지방재정조정제도를 개혁적인 차원에서 전면적으로 개편하도록 한다.

1) 김동건, “지방자치단체의 재정확충방안”, 21세기논단, 1995 봄호(대통령자문 21세기위원회), pp. 10-17.

1. 재정관련 법령의 개정(제1단계)

지방정부의 재정자주권을 확보하기 위하여 개정되어야 할 중요 재정관련법령은 대략 다음과 같다.²⁾

(1) 과세의 자주권 강화

우리나라의 헌법 제95조에는 租稅의 稅目과 稅率은 법률로서 정한다고 규정하고 있고 이에 따라 지방자치법 제126조에는 [지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과, 징수할 수 있다.]라고 규정하고 있다. 地方稅法令에서 이러한 헌법 및 지방자치법의 규정에 근거하여 구체적인 세목의 종류, 세율과 그 징수 절차에 관하여 규정하고 있는 것이 지금의 실황이다. 이것은 조세법률주의의 원칙에 따라 지방자치단체가 전국적으로 획일화된 법정세목외에 그 지방의 특성에 맞는 새로운 세목을 설정할 수 있는 권한을 부여받지 못하고 있다는 것을 의미한다.

이제는 위와 같은 과세의 경직성을 어느 정도 완화시켜 지방자치단체가 스스로 새로운 세목을 개발할 수 있는 여지를 마련해야 한다. 만약 조세의 과다경쟁 때문에 일본과 같은 법정외세목의 인정이 당장은 어렵다고 한다면, 법률로서 여러 가지 다양한 세목을 나열하고 세율도 상한선을 정하도록 하고 이 테두리 안에서 지방자치단체가 조례로서 필요한 세목과 세율을 선택하도록 하는 선택조세제도의 채택은 가능하리라고 생각된다(이러한 시도가 부분적으로 도입된 것이 1992년에 신설한 지역개발세이다). 따라서 중앙정부가 법률로서 여러 가지의 세목과 세율을 정하고 지방정부는 각각의 지역특성에 맞는 세목과 세율을 선택하여 조례에 의거하여 부과징수한다면 지방의 재정자주권을 크게 신장할 수 있을 것이다.

(2) 지방채 운영의 자율성

우리나라는 지방자치법 제115조에 의해 지방자치단체가 지방채를 발행하려고 할 때 내무부장관의 승인을 먼저 얻고 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행하도록 되어 있다. 이것은 지방자치단체의 과도한 지방채발행의욕을 억제하려는 의도에서 마련한 법률이다. 그러나 향후 지방채는 지방공공재 공급의 투자재원으로서 그 중요성이 점점 증대하고 있으므로 지방자치단체가 자율적으로 기채발행을 결정할 수 있도록 관련법규를 정비할 필요가 있다.

일본의 경우 우리와 반대로 지방의회의 의결을 먼저 거친 후 자치성의 승인을

2) 이재성, “재정자주권 신장을 위한 지방재정관련 법령 개정방향”, 지방행정연구, 제9권 제3호(한국지방행정연구원, 1994), pp. 31~51을 참조함.

연도록 되어 있다. 일본에서는 중앙의 의사보다 지방의 의사를 먼저 존중하고 있음을 알 수 있다. 우리나라에서도 지방채 발행권을 일정범위 내에서 지방정부에 이양하는 방안, 다시 말하여 채무비율의 일정한도내에서는 지방정부가 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는 방안의 검토가 필요하다. 또한 세입결함으로 지방채의 원리금을 상환할 수 없을 경우에 대비하여 별도의 [지방채감채기금제도] 등을 도입하는 제도적 장치도 아울러 마련할 수 있을 것이다.

(3) 지방자치단체 예산편성지침의 조정

우리나라는 지방재정법 제30조에 의거하여 내무부가 지방자치단체에게 매회계년도 예산편성의 지침서를 시달하고 있다. 이는 예산서식의 통일성 확보와 지방에 대한 재정업무지도의 의미가 있지만, 또한 중앙정부가 지방정부에 대하여 예산과 목구조와 각종 단가들을 지정하여 줌으로써 재정운용상황을 통제하는 수단으로 인식되고 있다. 지방자치단체의 예산편성지침 준수 의무는 1992년 3월 지방재정법 시행령 개정으로 처음 등장하였다(지방재정법 시행령 제30조 제1항).

예산편성지침은 지방자치단체가 예산편성업무의 전문성이 아직 부족한 상태이고 국가전체적인 정책을 효율적으로 추진하기 위한 측면에서 나름대로 필요한 점이 있다. 그러나 실제내용면에서 볼 때 예산편성이 지방자치단체의 재정자주권의 주요 요소임에도 불구하고 지침이 지나치게 세분화되고 구체화되어 있어 이를 준수할 때는 지방자치단체가 중앙정부의 일선기관이라는 범주를 벗어나기 힘들게 만들어져 있다. 예산안에 대한 심의·의결권을 가지고 있는 지방의회 의원들이 사업심의과정에서 문제를 제기하면 집행기관에서는 내무부 예산편성지침에 근거하여 편성했다고 대응하는 사례가 많아 지방의회-집행간의 마찰을 야기하고 있다.

이렇게 볼 때 예산편성지침이 필요하다고 하더라도 중앙정부와 지방정부가 지속적으로 협의하고 지방정부를 지원하고 국가와 지방의 시책과 재정을 연계시키는 매체로 활용할 수 있는 범위속에서의 예산편성지침의 조정이 요구된다. 현실과 동떨어진 예산편성 단가까지 지정하는 지침은 지나치다고 할 수밖에 없으며 지침을 준수하도록 의무화한 강제규정도 재검토되어야 할 것이다.

(4) 투자사업 사전심사제도의 조정

우리나라는 지방재정법 제16조에 근거하여 지방자치단체가 중기지방재정계획을 세워 내무부 장관에게 제출해야 하며 내무부 장관은 이를 종합하여 국무회의에 보고토록 하고 있다. 국가는 중기지방재정계획을 근거로 하여 각 지방자치단체의 운영에 지장을 주지 않는 범위 내에서 지방교부세액, 지방양여금액, 국고보조금액,

지방채 발행계획의 실효성을 확보하는 방안으로 1992년부터 투자사업 사전심사제도를 도입하였다(지방재정법 시행령 제30조 제2항). 이 심사제도는 일정규모 이상의 투자사업에서 사업의 필요성, 계획의 타당성 등에 대하여 중앙정부의 심사, 시도의 심사 및 자체심사를 사전에 하게 하는 것이다. 이렇게 함으로써 투자계획의 효과를 극대화하고 지역간의 이해조정, 지역균형개발, 중복투자방지 및 투자재원의 건전한 확보 등을 꾀할 수 있는 것이다.

이처럼 중앙단위의 투자사업의 사전심사는 바람직하다. 그러나 이때 중요한 것은 바람직한 절차가 확립되어야 한다는 점이다. 자칫 지방자치단체의 자율권을 제한하는 목적으로 사용되어서는 안된다. 중앙단위의 심사시 해당 지방자치단체의 사업설명회를 사전에 갖는다면 혹은 필요하다면 현지 실사도 있어야 한다. 무엇보다도 투자심사의 진정한 의도는 지방을 도와준다는 인식의 정립이다. 동시에 중앙의 지방에 대한 지원규모를 사전에 예측가능하게 해줌으로써 지방자치단체의 재정운용계획이 실제로 의미있게 짜여질 수 있도록 유도하는데 투자심사의 의의가 있을 것으로 믿는다.

(5) 지방공기업의 자율경영확립

지방자치제하에서의 지방공기업의 역할은 지대하다. 주민들의 공공서비스 욕구를 실질적으로 해결해 줄 수 있는 곳이 바로 지방공기업이다. 그런데 공공서비스 수준과 주민들의 직접적 부담수준은 서로 비례관계에 있다. 이렇게 볼 때 각종 사용자·부담금의 요율체계상의 합리적 조정이 필요한 시기에 도달되었다. 앞으로는 공공서비스의 요율체계가 지방자치시대에 걸맞게 지방여건을 반영하면서 독립채산을 보장하는 범위안에서 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 조정·운영되어야 할 것이다. 더욱이 지방공기업의 자율적 경영체제를 확립하고 이에 따라 책임경영체제로 전환시킴으로써 지방공기업이 사기업에 못지않게 육성·발전되도록 지방공기업법의 각종 제한 규정을 대폭 개정하여야 할 것이다.

2. 중앙과 지방간의 기능 및 세원 배분(제2단계)

경제이론적인 시각에서 순수공공재 및 전국적인 규모의 외부효과를 유발하는 재화나 서비스, 그리고 전국적으로 통일을 요하는 서비스 등의 공급은 중앙정부가, 나머지 기능은 지방정부가 공급하는 것이 바람직한 정부간의 기능배분기준이라고 하겠다. 또한 환경, 주택, 고속도로, 교육, 보건, 사회후생, 지역 개발 등의 기능은 중앙정부가 정책을 수립하고 지방정부는 그 정책의 집행을 담당하는 것이 일반적

인 역할분담기준이 된다. 이러한 업무배분에 대한 우리나라에서의 법적 근거는 중앙정부에 대해서는 정부조직법 및 각 중앙행정부처의 직제에 의거하고 지방정부의 경우는 지방자치법과 조례에 의거하고 있다.

<표 1> 우리나라 중앙·지방간 세출기능의 분담비율

(단위 : %)

구 분	1992			1993			1994		
	구성비	분담비		구성비	분담비		구성비	분담비	
		중앙	지방		중앙	지방		중앙	지방
1. 일반공공행정	12.87	45.78	54.22	12.83	46.39	53.61	13.31	50.60	49.4
2. 국방	11.87	98.25	1.75	11.35	98.50	1.50	10.60	98.47	1.53
3. 교육	20.21	43.05	56.05	21.25	44.04	55.96	19.17	47.79	52.21
4. 사회개발	20.09	53.83	46.17	18.03	57.20	42.8	17.68	57.68	42.32
-보건	1.68	33.72	66.28	1.87	28.94	71.06	1.77	28.85	71.15
-사회보장 및 복지	7.22	77.33	22.67	7.36	76.83	23.17	7.37	76.58	23.42
-주택 및 지역사회 개발	10.84	41.17	58.83	8.44	44.64	55.36	8.20	45.29	54.71
-기타 지역사회개발	0.34	97.16	2.84	0.35	97.45	2.55	0.32	98.61	1.39
5. 경제사업	20.72	54.52	45.48	21.87	55.10	44.9	29.35	52.50	47.5
6. 기타	14.21	83.99	16.01	14.63	88.05	11.95	9.86	95.89	4.11
합 계	100.00	60.32	39.67	100.00	60.66	39.33	100.00	100.00	39.28

주 : 일반회계, 예산순계기준

자료 : 한국은행, 「경제통계연보」, 1995

그러나 현실적으로 우리나라의 중앙·지방간의 기능 분담 현황을 세출예산의 분담비율로 살펴볼 때 <표 1>에서 보듯이 기능이 합리적으로 배분되었다고 볼 수 없다. OECD국가들의 경우가 <표 2>에 소개되어 있는데 이들과 비교해 보더라도 나라마다 기능배분이 조금씩 다르지만 그런대로 시사하는 바가 많다. 이 두가지 표만 가지고는 많은 얘기를 하기 어렵지만 가장 두드러진 것으로 우리나라에서는 OECD국가에 비해 교육부문과 경제사업분야에서 중앙정부의 비중이 상대적으로 매우 높음을 알 수 있다. 그리고 세출예산 전체에서 차지하는 비중으로서 OECD국가들은 사회개발분야에 높은 비중을 두고 있으나 우리나라의 경우는 이것이 겨우 18~20% 수준인 반면 일반행정분야의 비중은 13%라는 높은 비율을 점하고 있음이 발견된다. 지방자치체가 실시되면서 사회개발의 비중이 높아지고 나아가서 지방정부의 역할분담이 더 커져야 할 것이라는 결론에 어렵지 않게 도달할 수 있다.

〈표 2〉 중앙·지방정부의 세출구조의 국제비교

(단위 : %)

	단일형국가						연방형국가					
	일본(1993)			영국(1992)			미국(1992)			독일(1990)		
	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계
1. 일반행정	1.9	7.3	9.1	3.1	1.0	4.1	4.4	1.8	6.2	4.1	2.6	6.7
2. 국방	3.3	-	3.3	7.6	-	7.6	11.2	-	11.2	4.5	-	4.5
3. 공공질서안정	0.8	3.4	4.2	2.7	3.1	5.8	0.6	2.9	3.5	0.2	2.6	2.8
4. 교육	2.1	13.2	15.3	2.6	8.0	10.6	1.0	16.7	17.7	0.4	7.0	7.4
5. 사회개발	13.2	31.2	43.4	35.4	7.9	43.3	26.8	14.7	41.5	39.3	18.2	57.5
-보건	0.5	4.5	4.9	10.8	-	10.8	9.7	7.2	15.9	10.5	4.2	14.7
-사회보장 및 복지	7.8	9.6	17.4	22.0	2.4	24.4	15.5	6.0	21.5	27.7	8.5	36.2
-주택 및 지역 사회개발	4.9	17.1	22.0	2.2	4.6	6.8	1.5	0.7	2.2	0.2	3.9	4.1
-기타지역 사회개발	0.0	-	0.0	0.4	0.9	1.3	0.1	0.8	0.9	0.1	1.6	1.7
6. 경제개발	2.2	5.0	7.2	5.0	1.7	6.7	3.3	4.3	7.6	4.8	5.1	9.9
7. 기타	11.1	5.5	16.6	20.3	1.5	21.8	8.3	5.0	13.3	6.4	5.5	11.9
합 계	34.4	65.6	100.0	76.8	23.2	100.0	54.5	45.4	100.0	59.0	41.0	100.0

자료 : 자치성(일본), 「지방재정백서」, 1995년(平成 7년)

한편 중앙과 지방간의 세원배분을 살펴보면 앞에서도 언급하였듯이 최근들어 지방정부의 재정기반이 꾸준히 확충되어 있음을 알 수 있다. 국세와 지방세간의 형식적 배분비율을 <표 3>을 통해 보면 1989년에는 81.1(국세) 대 18.9(지방세)였던 것이 1993년에 와서는 78.7(국세) 대 21.3(지방세)으로 변하여 지방정부의 세원이 비교적 완만하게 그리고 꾸준히 증가한 것으로 나타났다. 그러나 지방정부에 대한 이전재원인 지방교부금, 지방양여금, 국고보조금을 지방정부 세원에 포함시킨 후의 실질적 배분비율로 따져보면 지방정부 세원이 더욱 확대된 것으로 나타나는데 1989년에 70.5 대 29.5의 비율에서 1993년에는 67.8 대 32.2로 지방세원이 늘어났다. 이처럼 지방의 비중이 점차 커진 것은 중앙으로부터의 이전재원의 증가와 함께 담배소비세 이양(1989), 종합토지세 도입(1990) 등의 세원증대에 힘입은 바 크다.

〈표 3〉 우리나라 국세와 지방세 배분비율추이

(단위 : %)

구분 \ 연도	1989	1990	1991	1992	1993
형식적 배분					
국세	81.1	80.8	79.1	77.9	78.7
지방세	18.9	19.2	20.9	22.1	21.3
실질적 배분					
중앙	70.5	70.3	68.6	66.8	67.8
정부	29.5	29.7	31.4	33.2	32.2

자료 : 경제기획원, 「재정관련통계집」, 1994

내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도

그러면 OECD국가들과 비교해 보면 어떠한가? OECD국가들의 정부간 세원배분 현황이 <표 4>에 소개되어 있다. 단일형 국가와 연방형 국가들간에 상당한 차이가 있음이 발견되는데, 단일형 국가들의 중앙정부 세원 점유비율이 평균 63.8%로서 우리나라의 실질적 배분비율보다 약간 낮은 편이나 사회보장금을 포함시킨다면 중앙정부의 세원비율은 평균 86.4로서 우리나라보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 연방형 국가의 경우는 연방정부의 세원점유비중이 상대적으로 훨씬 낮고 지방정부의 비중이 높은 편이다. 연방정부의 평균세원 점유비중이 45.6%이며 사회보장금을 포함시킬 때는 69.5%에 이르고 있다.

이처럼 OECD 국가들의 실태를 검토해 볼 때 우리나라에서도 중앙정부의 비중을 현재보다 좀 더 낮추는 방향으로 노력하는 것이 바람직하다고 본다. 아직 우리나라는 사회보장세를 도입하고 있지 않은 상태이고 언젠가는 이를 도입할 것이라고 본다면 사회보장세를 도입하기 전까지 국세와 지방세의 배분비율을 60 대 40 정도로 유지하는 것이 바람직할 것이다. 물론 세원을 중앙에서 지방으로 이양시키는데의 어려움이 만만치 않다. 중앙정부 수준에서 할 일이 점점 많아지고 있어서 마땅한 세원을 넘겨주기가 어렵다는 점이 부각될 수 있으며, 더욱이 자칫 지방세화한 세원이 세수중대효과를 제대로 발휘하지 못한다던가 또는 지방정부간의 세수 불균형을 조장하는 결과를 가져다 줄 수 있는 것이다.

국세의 일부를 지방세로 전환해야 한다는 주장은 현행 조세체계가 지나치게 국세위주로 편중되어 있으므로 세수신장성이 좋은 소득과세나 소비과세의 일부를 지방세로 이양함으로써 지방세수의 안정적 신장을 기대할 수 있다는 논리에 근거하고 있다. 이러한 논리적 근거하에 주세·전화세·토지초과이익세·양도소득세·부가가치세 일부 등이 대상세원으로 거론되어 왔다. 그런데 이중 주세와 전화세는

이미 지방양여세의 재원으로 활용되고 있어서 사실상 지방세원화 상태이며, 토지 초과이득세도 지방양여세의 재원이면서 또한 현재 위헌시비에 휘말려 그 존재여부가 불확실한 상태에 있다. 따라서 현단계에서 검토대상이 될 수 있는 세목은 양도 소득세와 부가가치세라 하겠다.

〈표 4〉 주요국의 국세와 지방세 배분실태(1990년)

(단위 : %)

구 분		중 앙	주	지 방	사회보장금
단 일 형 국 가	벨기에	60.8	—	3.7	34.2
	덴마크	65.6	—	30.7	3.1
	핀란드	60.8	—	27.3	11.8
	프랑스	46.2	—	9.0	44.2
	그리스	69.8	—	1.2	28.1
	이태리	63.7	—	2.9	32.9
	일본	46.2	—	24.6	29.2
	노르웨이	54.8	—	20.7	24.4
	스페인	51.9	—	12.5	35.1
	영국	75.7	—	5.7	17.5
	평균	63.8	—	12.4	22.6
연 방 형 국 가	호주	79.6	16.8	3.5	—
	오스트리아	50.3	10.7	11.2	27.8
	캐나다	41.9	35.1	8.9	14.2
	독일	32.9	21.1	8.3	36.8
	스위스	29.6	21.6	16.0	32.8
	미국	39.0	18.8	12.6	29.5
	평균	45.6	20.7	10.1	23.5

자료 : OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1992*

그러나 국세의 지방세 이양이 의도하는 정책효과를 거두려면 세원이양이 지역간 세원불균형이나 재정불균형 등을 악화시키지 않아야 한다는 기본전제가 충족되어야 한다. 그러나 이들 세목의 경우 서울을 비롯한 대도시로의 세수편중이 크기 때문에 세원이 지방으로 이양되는 경우 불공평이 더욱 심화될 가능성이 크다. 지난 1989년 지방세로 전환된 담배소비세의 경우 지방재정규모의 확대에는 긍정적으로 기여하였으나 지방자치단체간의 재정력 불균형은 더욱 심화시킨 것으로 나타나고 있어 담배소비세의 지방세화가 별로 성공적이지 못했음은 앞에서도 지적하였다. 따라서 국세의 세원분포가 지역간에 불균등하게 이루어지고 있는 상태에서는 무조

건 일부 국세를 지방세로 이양하는 것 만으로는 적절한 세원배분 방안이 되기 어렵다.

그러면 어떻게 하면 좋은가? 좀 더 근본적인 해결방안이 모색되어야 할 것이며 이것은 다음의 제3단계에서 논의할 현행 지방재정조정제도의 전면적 개혁과 연관되어 있다. 제3단계의 설명에 앞서, 지방정부의 세원배분비중을 높이기 위해서는 앞에서 이미 강조하였듯이 지방정부 스스로가 자체세원개발에 적극 노력해야 함을 강조하고자 한다. 이미 지적한 바대로 법정외 세목도 부분적으로 허용하는 제도 개선이 이루어지고 그래서 일정한 범위내에서 지방자치단체가 지역특성에 맞는 세원을 개발·관리하도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 또한 법정지방세에 탄력세율제도도 도입하여 지방정부가 재량으로 과세의 폭을 확대할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

3. 지방재정조정제도의 전면적 개편(제3단계)

(1) 논의의 전개

현재 우리나라에는 정부간의 재정을 조정할 목적으로 지방교부세제도, 국고보조금제도, 그리고 지방양여금제도가 운영되고 있다. 이들 각각에 대해서는 앞에서 이미 언급하였으므로 여기서는 서로의 역할과 재원의 배분방식에 대해 간략하게 비교하여 본다. 지방교부세제도는 중앙정부와 지방정부간에 존재하는 재정수요와 재정수입간의 불평등(수직적 불평등)과 지방정부간의 재정력 차이에 기인한 수평적 불균형을 시정하는 기능을 수행하고 있다. 한편 국고보조금제도는 공공재나 서비스의 수혜범위가 당해지역을 초과하여 국가와 지방정부의 공동이해관계가 있는 투자사업을 보조함으로써 자원배분의 효율성을 제고하는 기능을 담당하고 있다. 그리고 1991년에 신설된 지방양여금제도는 이 두 제도의 중간적 성격으로 지역의 균형개발을 위하여 형평화 기능과 자원배분의 효율성 증진을 함께 도모하는 것으로 되어 있다.

지방교부세의 재원은 법률에 고정되어 있는바, 지방양여 대상세원을 제외한 내국세의 13.27%(지방교육재정교부금을 포함하면 25.07%)로 재원의 사용용도에 대해서는 아무런 제한이 없어 자체 재원과 마찬가지로 일반재원이다. 반면 국고보조금의 재원은 각 중앙부처의 일반회계예산과 농어촌구조개선과 도시철도 등 5개의 특별회계에서 보조되며 지방비부담이 수반되는 경우가 대부분이고 사용용도에 대해서도 보조하는 중앙부처의 지정과 감독을 받는 특정재원이다. 그리고 지방양

여금의 재원은 국세의 일부 세목(현재는 전화세, 주세, 토지초과이득세)의 전부 또는 일부로서 세원의 공동이용의 한 형태라고 할 수 있으며 사용용도에 대해서는 포괄적으로 용도를 지정하는 포괄적 성격의 보조금이나, 실제의 운영은 대상사업의 범위, 조건 등이 구체적으로 지정되고 있어서 포괄보조금으로서의 의의가 반감되고 있다.

배분방식에 있어 지방교부세는 일정한 공식을 이용하여 재정수요와 재정수입의 차이를 반영하는 금액을 각 지방정부에 배분하는 반면, 국고보조금은 각 보조사업별로 설정된 기준보조율에 따라 배분하는 정율보조방식을 택하고 있다. 한편 지방양여금제도의 배분방식은 도로정비사업 등 4개 사업에 지방교부세의 배분방식과 마찬가지로(복잡성은 덜한) 공식에 따라 배분되고 있다.

이상이 현행 지방재정조정제도에 대한 대략적인 설명인데 지방재정을 강화한다는 측면에서 지방재정교부금의 법정교부율(내국세의 13.27%)을 높여야 한다든가 지방양여금의 대상세원을 더욱 확대하여야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 그러나 이러한 주장은 지방재정의 강화라는 단면적인 고려하에서는 일리가 있을 지라도 중앙정부의 입장을 함께 고려할 때는 문제가 그리 간단하지 못하다. 법정교부율만 하더라도 이것이 법적으로 고정되어 있기 때문에 국가전체의 재정운용에 경직성을 조장하고 있다는 비판이 있으며 따라서 교부율도 매년 경제전반의 상황을 고려하면서 탄력적으로 결정해야 한다는 주장이 중앙정부 차원에서 제기되고 있다.

지방교부금제도와 지방양여금제도가 갖고 있는 가장 중요한 취약점은 교부금과 양여금이 지방자치단체에 일정한 공식에 의해 배분되는 과정에서 이것이 지방자치단체의 징세노력(tax effort)에 아무런 기여를 못한다는 점이다. 지방자치단체가 자체재원 확보에 노력하면 이것이 도리어 의존재원인 교부금이나 양여금을 배정받는데 불이익으로 작용하고 있는 것이다. 더욱이 교부금이나 양여금이 중앙정부와 지방정부간의 수직적 불균형을 해소하는데 어느 정도 기여한다고 하더라도 지방정부와 지방정부간의 수평적 불균형을 완화하는데는 별로 기여하지 못하고 있다. 다시 말하여 우리나라 지방재정조정제도는 수평적 재정조정 기능을 제대로 갖고 있지 못하다는 문제점을 안고 있다. 국고보조금제도는 국고보조사업 자체가 영세화되어 있는 것이 많고 용도가 지나치게 세분화되어 있어 이로 인해 중앙의 간섭을 초래하며, 지방의 의사가 제대로 반영되지 못한채 지방정부에게 지방비 부담만을 안겨주고 있다는 비판을 받고 있다.

그러면 현행 지방재정조정제도를 전면적으로 재검토하고 개혁적인 차원에서 개편해야 한다면 어떻게 해야 할 것인가? 그 방향은 단기적 조정과 장기적 개편으로

구분할 필요가 있다. 단기적 조정으로는 지금의 지방양여금제도 및 국고보조금제도를 개선하여 세원의 공동이용과 포괄적 보조금(block grant)으로서의 역할을 강화하도록 하며, 이러한 과정을 거치면서 장기적으로는 지방교부금제도와 지방양여금제도를 통합하여 독일에서 운영하고 있는 공동세제도(tax sharing system)로 전환시켜 나갈 것이 요망된다. 이제 이점에 대하여 논의해 보기로 한다.³⁾

(2) 지방양여금제도의 개선

1991년에 도입된 우리나라의 지방양여금제도는 지방정부의 재정을 지원하면서 지역간 균형발전을 도모하고자 하는 정책목표에 의해 마련된 제도이다. 즉, 앞에서도 지적하였듯이 국세중의 일부를 지방세로 전환시킨다고 하더라도 이것이 자칫 지방자치단체간의 재정력을 더욱 불균형하게 만드는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 이를 극복하기 위하여 중앙정부와 지방정부가 세원을 공동이용하는 방안을 착안하게 되어 이 제도가 도입된 것이다. 이에 따라 전화세, 주세, 토지초과이득세와 같은 국세를 중앙정부가 일괄 징수하고 이들 세원의 전부 또는 일부를 일정한 배분공식에 따라 지방자치단체들에게 배분하도록 하는 것이다. 그리고 이 재원은 도로정비, 수질오염방지, 농어촌지역개발 및 청소년 육성 사업 등에 한정시켜 사용토록 하면서 이 사업범위내에서 지방자치단체가 자율적으로 판단하여 집행하게 하는 일종의 포괄보조금(block grant)의 성격을 갖게 한 것이다.

이렇게 지방양여금제도는 특정세원의 공동이용방식이라는 측면에서 새로운 접근 방법이라 할 수 있으며, 지방정부에 일반재원으로 배분되는 지방교부금과 특정사업에 국한시켜 운영하는 국고보조금의 중간적 성격을 갖추고 있다고 하겠다. 지방양여금은 일정한 배분공식에 따라 지방자치단체에게 자동적으로 배분되고 지방정부에게 지방비부담을 요구하지 않는다는 측면에서 지방교부금의 성격을 많이 갖고 있는 것처럼 보이나 실제로는 적용대상사업이 구체적으로 규정되어 있다는 측면에서 국고보조금과 별 차이가 없다. 사실 도로정비사업이라든가 수질오염방지사업은 과거 국고보조금 사업으로 지원받아온 것들이므로 지방양여금으로 운영한다는 것이 국고보조금 운영의 또다른 형태에 지나지 않은 것이다.

지방양여금제도의 문제점은 바로 이런점에 있다고 하겠다. 즉, 세원의 공동이용방식의 채택이라는 중요성을 부각시키지 못하고 도입목표의 하나였던 지역간의 균

3) 박정수, 공동세제도의 활용방안에 대한 연구(한국조세연구원, 1993) 및 이상룡, “지방화시대에 있어서 중앙과 지방정부간의 재정관계 정립방안”, 한국재정50년의 회고와 전망(한국재정학회 국제학술대회 발표논문집, 1995), pp. 219-238 등을 참조함.

형발전에도 크게 기여하지 못하면서 국고보조금사업과 별 차이 없이 운영되고 있다는 사실이다. 현재의 국고보조금사업이 중앙으로부터의 지나친 간섭 때문에 문제가 있다는 점은 앞에서 지적한 바 있다.

지금의 지방양여금제도를 개선하는 방향은 세원의 공동이용방식을 강화하면서 대상사업은 포괄적 보조금의 성격에 맞게 폭 넓게 규정하는 것이다. 좀 더 구체적으로 말하여 공동세원을 현대의 전화세, 주세, 토지초과이득세에다 부가가치세를 추가시키는 것이다. 부가가치세를 추가하는 근거로는 부가가치세의 일부가 지방세적인 성격을 분명히 갖고 있기 때문이다. 대상사업도 4개 사업에 국한시킬 것이 아니라 지방자치단체가 자유롭게 쓸 수 있도록 확대하는 것이다. 이렇게 함으로써 지방양여금제도는 국고보조금제도보다는 지방교부금제도에 더 가깝게 근접하는 결과를 초래하게 될 것이며 궁극적으로 지방교부금과 통합되는 계기를 갖게 하는 것이다.⁴⁾

(3) 공동세제도로의 전환

공동세제도(tax sharing system)란 독일, 일본, 대만 등의 나라에서 채택하고 있는 제도인데 몇 개의 세원을 공동세화하여 이것을 중앙과 지방이 적절한 비율과 배분방식에 따라 나누어 갖는 제도를 의미한다. 이것은 물론 사용용도에 제한이 붙어 있지 않은 일반재원의 성격을 갖고 있으며, 공동세제도를 적용하고 있더라도 중앙정부와 지방정부는 각각 별도의 독립적 세원을 갖고 공동세와 함께 운영하고 있는 것이 일반적 경향이다. 공동세제도를 운영하고 있는 나라들의 특징은 공동세 재원을 통해 중앙과 지방의 수직적 재정조정을 피하는 노력에만 머무르지 않고 지방정부와 지방정부간의 수평적 재정조정에도 큰 노력을 기울이고 있다는 점이라 하겠다.

우리나라에 공동세제도를 도입한다고 할 때 이는 현대의 국세와 지방세제도 그리고 지방재정조정제도의 틀을 전반적으로 다시 짜는 개혁적인 제도 변화가 될 것이다. 우리나라가 궁극적으로 적절한 정부계층간의 기능배분에 입각한 자원배분을 구상함에 있어 지역간 세원의 편재를 해소하고 재정수요와 재정력간의 부조화를 조정하는 것을 목적으로 한다면 당연히 지금의 지방교부금과 지방양여금을 통합한 공동세제도로의 전환이 필요하게 된다. 그 구체적인 방안과 방법들을 여기서 모두 제시할 수는 없지만 다음에서 소개하는 독일의 예를 크게 참조할 필요가 있다.⁵⁾

4) 박정수, 상계서, p. 138

5) 김동건, "통일독일의 지방재정조정제도에 대한 고찰", 행정논총 제33권, 제2호(서울대학교 행정대학원, 1995), pp. 133-158을 참조할 것.

우리나라에서도 독일처럼 공동세로서 지방세적인 성격이 강하고 신장성과 안정성이 높은 소득세, 법인세, 그리고 부가가치세를 공동세로 하고 지금까지의 중앙과 지방간의 세원배분비율을 참조하면서 향후 지방정부의 재정상황을 강화하는 방향으로 적절한 공동세 배분비율을 결정하면 될 것이다. 공동세 세수를 지방에 배분할 때는 지방정부의 재정력과 재정수요를 비교하여야 하지만 지방정부의 징세노력(tax effort)도 함께 고려하도록 한다. 그리고 지방정부간의 역교부율도 이루어지게 하여 지방정부간의 수평적 재정조정이 가능토록 하는 방안도 강구해야 할 것이다. 공동세를 통해 배분된 재원은 당연히 일반재원으로서 지방정부가 자유롭게 사용하게 하며 그 세원과 배분비율은 5년 주기의 중기재정계획속에서 정부계층간 재정수요에 따라 탄력적으로 재조정하는 것이 바람직할 것이다. 그렇게 함으로써 지방정부의 입장에서는 예측성을 제고시키며 동시에 국가 전체적인 효율성을 제고할 수 있을 것이다.