

한국과 독일 지방자치단체의 재정상태 및 재정주권

Financial Status of German and Korean Local Governments

발터 클리츠

(프리드리히 나우만재단 한국사무소 대표)

목 차

- | | |
|----------------------|---------------------------|
| I. 서문 | IV. 한국과 독일 지방자치단체의 현 재정상태 |
| II. 지방분권이란? | V. 결론: 지자체의 과제 |
| III. 한국과 독일의 지방자치 체계 | |

I. 서 문

최근 한국과 독일에서는 지자체의 부채문제와 더불어 지방 재정의 건전화 방안에 대한 많은 논의가 이루어지고 있다. 건전한 국가재정은 정치와 사회 발전에 가장 우선이 되는 조건인 만큼 이러한 논의는 꼭 필요한 절차라고 하겠다.¹⁾

금융위기의 여파로 한국과 독일 양국 모두 지자체의 부채가 급격히 증가하였고 일부 지자체는 거의 파산 지경에 몰리고 있다. 대출비용과 높은 이자지불금은 지자체에 큰 부담이 되고 있으며, 이러한 부담은 인플레이션이 가속화함에 따라 더욱 커지고 있다. 단기대출과 중기대출의 상황이 이루어지기 전까지 지자체들은 힘겨운 과제를 안고 있는 셈이다.

한국에서 재정이 가장 풍족한 편에 속했던 성남시는 채무 지불 유예 선언을 했다. 페트라 로트

1) 연방헌법재판소판결 15권, 141쪽.

(Petra Roth) 독일도시회의 회장은 독일지자체의 부채가 독일 연방공화국 설립 이후 가장 높은 수준이라고 우려하며, 이를 해결하기 위해서는 지자체들이 예상가능하고 믿을 만한 재원이 필요하다고 언급하였다.

지방분권이란 무엇인가? 지금 한국과 독일은 구체적으로 어떤 상태에 처해 있고, 양국 지방자치 체계에 어떤 공통점과 차이점이 있는지, 그리고 부채 수준은 어떻게 체계적으로 평가할 수 있으며 어떤 결론을 도출할 수 있는지 알아보도록 하겠다.

II. 지방분권이란?

프랑스의 철학자이자 역사학자인 알렉시스 토크빌(1805-1859)은 분권이라는 개념이 행정(Administration)적인 의미뿐 아니라, 시민들의 공공참여를 가능케 하는 사회적 측면을 가지고 있다고 파악하였다. 지방 분권을 통해 시민들은 자유라는 기재를 사용하는 것이다. 토크빌에게 있어 지방분권은 정치-사회적 원칙이었다. 오늘날 우리는 지방분권을 어떻게 이해하고 있는가?

분권은 새로운 개념은 아니지만, 여러 나라에서 역동적으로 추구하는 원칙이다. EU의 경우, 밖으로는 회원국가들 간 통합 그리고 안으로는 국가 내 분권화라는 두 가지의 상이한 작업을 진행하고 있다. 뿐 아니라, 여러 개도국, 체제전환국들 역시 중앙집권적 국가 구조를 뒤로 하고 분권화를 도입하기 위해 노력하고 있다. 세계은행에 따르면 지구상 전체 국가의 95% 이상의 나라들이 행정, 재정, 정치적 과제를 지방으로 이양하는 작업을 하고 있다고 한다.²⁾

프랑스의 경우 1982년에 국가행정체계의 재정비를 결정하고, 여러 권한을 지자체로 이양하여, 지자체가 스스로 세금을 징수할 수 있는 권한을 얻게 되었다. 지자체로의 사무위임은 사무실행에 필요한 충분한 재정이 있을 때에만 가능하다. 지자체는 스스로 결정권이 있는 분야에 한 해, 주민투표를 행할 수 있다. 또한 주민들은 주민들과 관련한 중요사안에 대해, 청원할 수 있는 권한을 얻었다.

오스트리아 역시, 중앙과 지방간 새로운 관계구성에 대한 논의가 이뤄지고 있다. 전통적으로 중앙집권적이던 이탈리아 역시 2004년 분권적 의회시스템의 도입을 결정하였고, 효율성 증대를 목표로 여러 권한을 지방으로 이양하고 있다. 영국의 경우 80년대 초반 “Small Government” 정책을 도입함으로써 지자체 재정을 더욱 통제하는 모습을 보인 것과는 달리, 폴란드는 1997년 헌법개정을 통해 지자체에 더욱 광범위한 자치권을 허용하였다.

2) Entering the 21st Century, World Development Report 1999/2000, 107쪽.

독일의 경우 1차 연방제 개혁 이후 2009년 개혁위원회가 설립, 개혁안 실행에 필요한 재정의 조달과 지자체에 더욱 광범위한 자치를 허용해 주기 위해 노력하고 있다. 1차 개혁 이후 지자체의 행동여지가 더욱 확대되었고, 정치적 책임처를 더욱 분명히 규명할 수 있게 되었으며, 연방 상원과 하원 간 역할의 분장이 더욱 분명해졌다는 평가를 받고 있다. 연방과 주가 불필요하게 겹쳐서 재정 지원하는 사례가 줄어들었고, 전체적으로 연방과 주의 결정권과 책임이 더욱 강화되었다.³⁾

독일인이 생각하는 지방분권이란 행정, 입법, 사법권 간의 수직적 권력분립원칙을 지방과 중앙정부의 민주적 견제라는 수평적 요소로 보완하는 것이다. 독일에서는 지자체의 독보적인 지위 덕분에 국민들의 민주적 결정에 대한 직접 참여가 보장되어 있고, 지자체는 자기책임 하에 지자체의 경제, 사회문제에 대한 결정을 내릴 수 있다. 독일인이 생각하는 분권이란 행정, 정치, 경제적 결정 권한과 책임을 중앙에서 지방으로 이양하는 가장 광범위한 개념의 분권을 의미하는 것이다.

III. 한국과 독일의 지방자치 체계

1. 국가에서 차지하는 지자체의 지위

지방자치제도는, 한국과 독일 모두 헌법으로 보장되어 있다. 하지만 한국과 달리 독일은 폭넓게 분권화된 나라이기 때문에, 독일의 지자체는 고유의 임무만 맡는 것이 아니라 재정 자립도 이루어야 한다. 오늘날 독일이 현 지방자치의 모습을 갖추는 데는 수백 년의 시간이 걸렸다. 13세기 초, 독일의 여러 도시는 뤼벡(Luebeck)법에 따라 무역에 관한 사안을 비롯, 사회문제를 스스로 규율할 수 있는 폭넓은 권한을 얻게 되었다. 이들 백여 개의 자유도시는 동맹을 맺어, 이들 도시 간 상품의 자유로운 교역을 가능토록 했다. 1808년에 이미, 프로이센의 지자체는 전반적인 지역 문제를 스스로 통제하고 본인들의 '시정부'를 직접 선출할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 시민들은 자신이 속한 공동체의 행정에 직접 참여할 수 있는 가능성을 갖게 된 것이다.

한국에서도 자치라는 원칙은 오랜 역사를 가지고 있다. 신라시대부터 “계”라고 하는 상부상조 민간 협동체를 유지하고 있었고, 조선시대에는 향약이 있어 향촌사회의 상부상조와 질서유지를 위한 자치 규약으로 작용하였다.

일제 강점기가 끝나고 1949년 대한민국 의회는 지방자치법을 신설하였으나, 1987년까지 이렇다 할 역할을 하지 못하였다가, 1995년이 되어서야 지방자치를 실시할 수 있었고, 이후 한국의 지방자치는

3) Deutscher Bundestag Drucksache 16/2052 vom 28. Juni 2006.

크나큰 발전을 거듭하고 있다.

2. 한국과 독일의 지방자치

독일의 지방자치는 하나의 법규정으로서, 주민들의 복리를 위하여 자체 책임 하에 지방사무를 완수하도록 명시하고 있다. 이들 독일 지자체의 임무는 그러나 어느 법규정에도 자세히 규정되어 있지 않다가, 시간이 흐르면서 지자체의 최소 핵심권한이라는 개념이 잡혀가고 이들이 법적으로 보호받게 되었다. 독일의 지자체도 효율성을 이유로, 가장 하위의 행정부 역할을 수행하기도 한다. 연방법과 주(州)법을 통해, 재정여건이 허락하는 한도 내에서 지자체가 스스로 정책을 결정할 수 있도록 보장되어 있다.

독일 지자체의 주요 권한으로는 다음을 들 수 있다.

1. 지자체의 조직고권, 인사고권 : 행정부의 규모와 구조를 스스로 결정할 수 있다.
2. 공공 사안을 두고, 다른 지자체와 협력할 수 있는 권한
3. 재정고권 : 지자체는 자신의 예산에 대한 권한이 있어서, 이의 사용을 스스로 결정할 수 있다.
4. 계획고권 : 지자체 관할영역 내의 도시계획을 결정한다.
5. 선출된 지방의원은, 의원직 수행에 있어 법률에만 구속받는다.
6. 보충성의 원칙에 따라 공공사무의 수행은 시민에게 가장 가까이 있는 행정부가 우선적으로 처리한다.

지방자치법이 한국의 지자체에 부과하고 있는 임무는 많지 않다. 지방자치법에 의하면 지자체는 우선 중앙정부의 사회복지, 보건, 교육, 민방위 등 국가행정 업무⁴⁾ 등을 수행한다. 지자체는 쓰레기처리와 하수처리를 담당하고 지방공기업을 설립하여 운영할 수 있는 등 지방경제의 발전을 도모하게 되어 있지만, 지방 자치법은 지자체에 다양한 행동반경(Gestaltungsraum)은 인정하지 않고 있다. 한국의 지방자치법은 독일과는 달리 지자체의 다양한 사무 간 구별을 하지 않고 있다(국가사무, 의무사무, 자발적사무).

3. 지방정부의 재정과 자치주권: 공통점과 차이점

양국의 지방자치법은 근본적으로는 큰 차이가 없지만, 선출직 지방의원의 권한, 특히 지방의원의 재정정책 관련 권한 등에 있어서는 명확한 차이가 존재한다. 이에 대해서는 역사적·문화적 다양한 이유

4) 한국 지방분권추진 로드맵, 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2003.

를 들 수 있겠지만, 가장 큰 원인은 한국의 지방자치가 아직은 자리를 잡아가고 있는 단계에 있기 때문이라고 생각한다.

양국간 제도의 공통점과 차이점으로 다음 사항을 언급할 수 있다.

1. 독일과 한국 모두 지방자치단체와 조직의 핵심예산과 비핵심예산을 구분한다.
2. 지자체는 중장기 재정계획을 수립하여야 한다.

독일의 중장기 재정계획의 구성은 다음과 같다.

- 전년도 적자를 반영한 수입과 지출현황에 대한 결산
- 재무예산의 입출금 현황
- 해당 회계연도 이후까지 계속 진행되는 투자들에 대한 비용

전년도부터 계속 투자되고 있는 투자사업 및 당해년도 신규 투자사업의 필요금액을 반영해야 함. 독일에서는 예산일년주의를 철저히 준수. 해당 회계연도에 초과비용이 발생할 경우에는 추가경정예산을 의결해야 함. 예산집행의 투명성을 위하여, 다음해의 재정에서 이를 충당할 수 없음.

3. 지자체는 상수도공급, 폐기물처리, 지역대중교통, 관광 및 공공시설 등의 분야에서 효율성과 비용 절감을 위하여, 지자체들이 협력하는 목적조합(Zweckverbande)을 설립할 수 있다.
4. 일시차입금은 원칙적으로 허용된다. 그러나 독일에서는 인건비 지급, 실제적인 관리비 및 운영비, 이자, 분담금 등과 같이 행정예산에 일시적인 유동성 악화가 명백하게 발생했을 경우에만 허용된다. 한국 지방재정법 14조의 “일시차입금이 ‘필요한 때’에는, 회계연도별로 그 한도액에 대해 지방의회의 의견을 미리 얻어야 한다”에서 ‘필요한 때’라는 표현은 너무 모호하기 때문에, 이에 대해 다른 법규정이 상세히 규정하고 있지 않다면 이를 구체화할 필요가 있다.
5. 한국과 독일의 근본적인 차이 중 하나는 중앙의 지방사무 감독의 범위이다. 독일에서는 중앙정부의 지방사무 감독 범위가, 중앙이 지방에 위임한 국가사무를 제외하고는 순수하게 법적 감독에만 제한된 반면, 한국은 내용적인 부분까지도 광범위하게 지자체를 감시한다.

한국의 지자체는 전체 국가예산의 절반 이상을 지출한다. 이와는 달리 분권화가 잘 구축되어 있고 광범위한 자치권을 가짐으로써 자치적으로 지역문제를 해결하고 있는 독일의 경우, 공공예산 지출에

서 지자체가 차지하는 비율은 2010년 총지출의 약 16%에 불과하다.⁵⁾ 그러나 한국에서는 지역지출의 대부분을 지역에서 선출된 정치인이 아니라 중앙정부가 결정한다. 국가 총지출에서 지자체가 차지하는 비율이 높음에도 불구하고, 지방자치법과 지방세법, 지방재정법이 언급하고 있는 지자체의 재량권은 매우 작다.

한국은 중앙정부 지원금에 더욱 의존적이고, 위기시 위기극복을 위해 지자체가 활용할 수 있는 방법이 매우 제한적이다. 지자체의 지방세수는 농촌지역 17%, 서울 97%처럼,⁶⁾ 지자체의 재정능력이 매우 상이하기 때문에 전체 지자체의 재정상황에 대해서는 일반적 추론만이 가능하다. 본 글의 목적은 현 상황에 대한 전반적 기술을 하고자 함이기 때문에, 체계적인 분석은 각각의 지자체별로 이루어져야 하겠다.

한국의 지방세는, 분류는 지방세로 되어 있으나 세율을 포함한 관련 규정은 행안부가 결정한다. 한국은 지방세의 세율 결정권과 지방세 신설 권한을 지자체에 인정하지 않는다.

한국에는 현재 8개의 광역시와 9개 도, 228개의 시·군·구(이 중 91개는 군)를 세원으로 지정한 12개의 지방세가 있다. 2009년도에는 전체 지방세수의 72.5%가 대도시와 도 단위로 들어갔고, 23%가 시로, 4.5%가 군으로 들어갔다. 세수의 30% 이상이 취득세와 등록세를 통해 얻었다. 지방교육세를 통한 세수가 10%이고, 그밖에 소득세에 10%를 추가부과한 지방소득세가 지방세 세수의 10% 정도를 차지한다. 유류세, 담배세 그리고 도시개발세가 9%, 토지세가 5%를 차지한다.⁷⁾ 국세(78.5%)와 지방세(21.5%) 간 비율은 지난 몇 년 간 거의 변함이 없다.⁸⁾

IV. 한국과 독일 지방자치단체의 현 재정상태

1. 한국과 독일의 전체 부채 규모

독일의 지자체는 대체로 재정자립을 유지하고 있는데, 자체 지출의 대부분을 스스로 마련해야 하기 때문에 부채의 한도를 유지하는 데 큰 관심이 있다. 그러나 독일도 한국처럼 국가로부터 사무위임이 있을 시에는 때에 따라 재정위기에 처하기도 한다. 독일 지자체협회에 따르면 지자체가 부담하는 사회복지 지출이 2009년 400억 유로에서 2010년 420억 유로 이상으로 증가했다고 한다. 독일 지방세의

5) 2008년 3월 31일자 독일 비스바덴 연방통계청 보도자료 134호.

6) Randall S. Jones and Tadashi Yokoyama, Getting the most out of public-sector decentralisation in Korea, OECD Economics Department Working Papers No. 468, ECO/WKP(2005)55, 2006, updated in 2008.

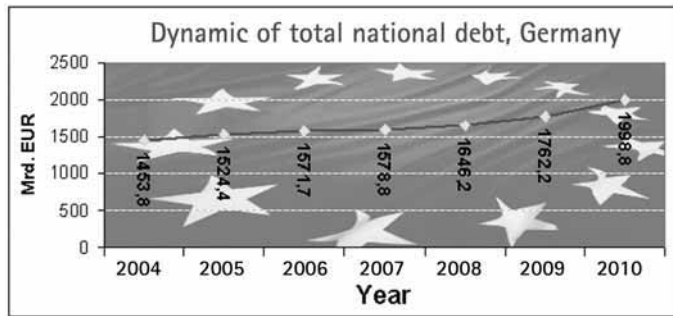
7) Ministry of Public Administration and Security, www.wetax.go.kr, December 2010.

8) OECD Revenue Statistics, 2009.

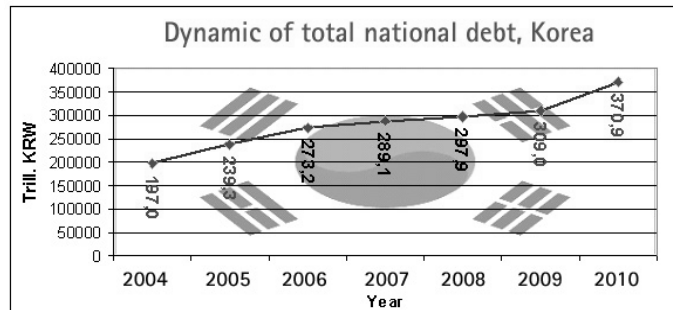
가장 큰 세원이자 경기에 큰 영향을 받는 지방 영업세는 경제위기의 여파로 크게 감소하였다.⁹⁾

과거 자료를 참고해 보면 부채도 고유의 역동성을 가지고 변화하기 때문에, 부채의 변동추이를 살펴보는 것도 의미가 있다. 부채는 정책결정자들이 향후의 경제사안에 대해 제대로, 정확히 파악하지 못하고 내린 정책결정이 그 원인으로 발생한다. 전체적인 경제향방과 투자로 인한 추가비용을 제대로 고려하지 않은 것이다. 부채가 증가하면 지불해야 할 이자도 늘고 투자여지는 더욱 줄어든다. 한국은 여전히 중앙위주의 구조이고 중앙의 지방개입이 크기 때문에, 채무와 이자 그리고 이것이 미래투자에 미치는 영향 간의 관계를 직접적으로 도출하기는 어렵다. 선출직 지방의원들은 투자결정을 내릴 때 이 점, 즉 채무와 이자 그리고 투자 간의 관계를 고려한다거나 지방세 인상을 고려할 필요가 없는 것이다.

다음은 채무 관련 변동추이를 나타내고 있고, 한국과 독일 지자체의 현 재정상태를 가늠할 수 있다. 정확한 부채 수치는 아니기 때문에 참고로만 이해하길 바란다.



독일의 국가부채는 2004년에서 2010년까지 1조 4538억에서 1조 9988억 유로로 37.45%가 증가하였다. 현재 국민 1인당 국가부채는 21,500유로이다.



9) 독일 도시협의회 지자체 재무보고 2010, 표 5, 6b.

한국은행에 따르면 한국은 2010년 현재 370조 9천억 원(2323억 유로)의 총부채를 가지고 있다. 이것은 국민 1인당 720만 원(약 4,645유로)에 해당한다. 2004년 한국의 총부채는 197조 2백억 원이었다. 즉, 총부채가 88% 이상 증가한 것이다. 특히 심각한 것은 정부가 금융위기 극복을 위해 대출을 통해 경기부양 프로그램을 내놓았던 2009년의 증가율이다.

공식적으로 발표된 수치를 근거로 볼 때, 한국의 상황은 명목상 양호한 듯 보인다. GDP 기준, 한국보다 두 배 정도 높은 독일의 경제력을 감안하면, 한국의 상황이 전적으로 훨씬 더 좋아 보인다.

독일에서 국가부채를 말할 때는, 한국과는 달리 지방공기업, 사회보장보험, 준정부기관, 기타 공공기관 등 국가가 참여하고 있는 모든 기업의 부채까지 합한 수치를 이야기한다.

사회보장보험을 국가 세금으로 운영하는 영국이나 스웨덴, 덴마크의 경우, 이들의 운용시 발생하는 적자는 모두 국가예산에 적자로 기입되기 때문에 나라 빚 산정에 두 번 집어넣을 필요가 없다.

한국은 국가채무 산정시 실제 수입과 지출을 기준으로 삼는 재정통계원칙을 사용해 왔지만(1986년도 도입), 최근에는 재정통계 개편을 통해 정부가 직접 통제하는 중요한 채무 역시 국가채무에 포함시키도록 하는¹⁰⁾ 발생주의 회계제도(Accrual Accounting System: 2001년도 IMF)를 적용하려 하고 있다. 이는 결과적으로 더 넓은 범위까지 나라 빚에 포함시키게 된다.

공공기관운영에 관한 법률에 따르면 2011년 1월 기준, 약 286개의 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관이 있다. 이들 부채는 2009년 현재 347조 6천억 원에 달했다.¹¹⁾ 2010년의 경우, 이들 중 가장 큰 22개의 공기업의 부채만 254조 7천억 원인 것으로 발표되었던 것을 감안할 때, 전체 286개 기관의 채무는 2009년의 수치를 훨씬 능가했을 것으로 보인다. 공공기관 운영에 관한 법률은 지자체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관에는 적용이 되지 않는다. 지자체가 설립한 기관은 소재지에 등록을 하고 지자체장은 그 등록을 행안부에 보고할 의무를 갖는다. 2010년 기준, 379개의 지방 공기업이 등록되어 있다.

공식통계를 보면 2004년에서 2010년 사이 GDP 대비 부채비율은 23.8%에서 32.1%로 증가하였다.¹²⁾ 국가가 관리하는 286개 공기업 중 22개 공기업의 채무만 함께 계산했을 때, 부채비율은 51%로 급격 상승하게 된다(지방공기업과 사회보장보험 불포함). 독일의 경우 부채비율은 73%이다. 그러나 여기에는 국가, 지자체 및 공기업, 지방공기업 그리고 사회보장보험의 채무가 모두 포함되어 있다. 건전한 재정정책을 수립하기 위해서는 GDP와 채무 간 일정한 균형이 필수적이다.¹³⁾

10) Guidelines for Public Debt Management, International Monetary Fund, March 21, 2001.

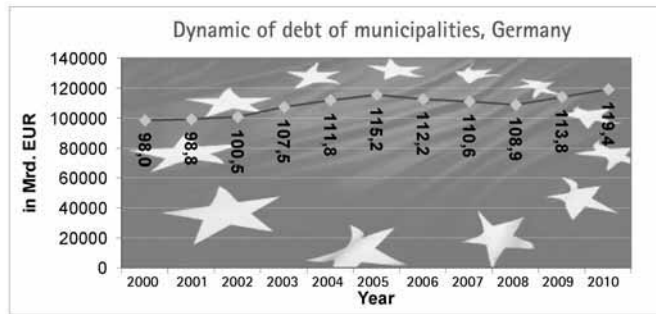
11) 2010.11.10 기획재정부 발표자료.

12) 2010년 GDP를 1,154조 1,300억 원으로 추정하여 계산함.

13) Blanchard, Olivier Jean, Suggestions for a new set of fiscal indicators, OECD Department of Economics and

2. 독일과 한국 지방자치단체의 부채변동 추이

지자체의 부채변동 추이를 보면 한국은 아주 우려할 만한 상황이다. 지난해 지방 건설업체의 대출이 거의 스무 배까지 증가하면서, 이들은 지방재정에 심각한 위협을 안겨주고 있다. 여기에, 몇몇 감세방안들이 통과됨으로써 내년까지 지자체의 세수는 급격히 감소할 것으로 국회예산정책처는 예상하고 있다. 작년 서울시의 부채는 두 배, 전라남도과 충청남·북도, 인천의 부채는 50% 이상 증가했다. 때문에, 2010년 10월, 정부가 지자체 채무해결을 위해 마련한 대책들이 충분한 효과가 있을지 의문이다.



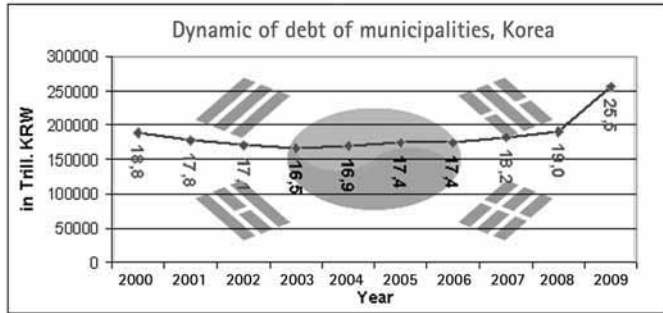
2010년 독일 지방자치단체의 총부채는 1,194억 유로에 달했다. 독일 지자체의 부채는 총 국가부채의 약 6%에 해당한다. 2000년에서 2010년까지 독일 지자체의 부채는 약 16% 증가했다.

같은 기간 동안 한국은 18조 8,000억 원에서 25조 5,500억 원으로 36% 증가했다. 실질적인 지방채무액 계산을 위해서는 지방공기업, 지방공공기관 등의 채무까지 포함시켜야 하지만, 여기서는 포함되지 않은 수치이다.

지방공기업 채무의 원인은, 정치적 개입이나 까다로운 법규정으로 인하여 충분한 이윤을 창출해내지 못하기 때문이다. 지방공기업법에 따르면, 지자체가 지방직영기업의 급부에 대해 징수하는 요금은 적정하여야 하고, 지역 간 요금수준의 형평을 기해야 한다고 되어 있다. 지방직영기업이 이익이 생긴 경우에는 전 사원연도에서 이월한 결손금을 보전하거나, 보전한 후의 잔액은 이익적립금으로 적립하도록 되어 있다. 또한, 지방공기업은 건설투자나 동종 업종의 기업인수시에 사채를 발행할 수 있다.

지자체 대출의 장기상환기간은 유리하게 작용하고 있다. 대출의 약 2/3 가량이 10~15년 사이의 상환기간을 가지고 있고, 전체 대출의 86%는 5% 이하의 이자율을 보이고 있다.

Statistics, Working Paper Nr. 79, 1990, zitiert in Frank Robaschik/Naoyuki Yoshino, Local Government Finance in Japan—can irresponsible borrowing be avoided, 2004.



2010년도 한국의 경우, 국가 총부채에서 지자체(부채)가 차지하는 비율은 크게 증가하여 약 8%에 달할 것으로 추정하고 있다. 여기에는 379여 개 지방공기업의 채무는 포함되어 있지 않다. 예를 들어, 인구 270만의 인천시의 경우 17개의 지방공기업이 있는데, 이들 기업의 부채는 7조 원에 달한다. 2010년 말 현재, 가장 큰 규모의 51개 공기업의 채무는 46조 2,000억 원에 이른다. 서울·부산·대구·인천·광주·대전시가 운영하는 지하철공사의 전체 채무액만 9조 8,900억에 이른다. 막대한 지방부채로 인해 국토해양부는 지하철 건설을 잠시 유예해야 하기도 했다.

〈표 1〉 지하철공사 부채 규모¹⁴⁾

도 시	부 채
서 울	5조 2,000억 원
부 산	2조 6,000억 원
대 구	1조 4,000억 원
인 천	6,000억 원
광 주	2,900억 원
대 전	1,400억 원

14) http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2001/04/15/2001041561320.html

V. 결론: 지자체의 과제

추정해봤을 때, 한국의 국가부채는 공식 통계수치의 약 3배에 이르고, GDP의 90% 이상에 달할 것으로 보인다. 이는 한국 정부에 크나큰 도전의 하나로 부상할 것으로 보이며, 대선을 앞두고 경제성장 뿐 아니라 건전한 재정의 확보 대책을 마련하는 데 크게 노력해야 할 것이다.

이 과정에서 중앙과 지방의 협력은 필수불가결하다. 이들의 우선과제는, 실질적인 채무 규모를 파악하여 전체 재정상태를 평가하는 것이다. 평가시 유의사항은 다음과 같다.

1. 지자체의 부채는 물론, 지방공기업과 공공단체, 기관의 부채까지 모든 부채를 다 파악해야 한다.
2. 지자체의 부채상태는 발생 가능한 위험요소들, 즉 인구변화, 자본시장에서의 이자변동 추이, 예상 경제성장률 및 예상 세수 등을 고려하여 평가해야 한다.
3. 부채변동의 추이를 파악해야 한다.
4. 투자를 위한 가능성은 항상 열려있어야 한다. 이는 행정비용과 투자비용 사이에 지속적인 균형을 이루고 있을 때에만 가능하다.
5. 새로운 정치적 결정으로 인해 재정상 추가비용이 필요한 경우, 이는 바로 전체예산계획에 반영되어야 한다.
6. 경제적으로 어려운 시기에는 재정문제의 장기화를 막기 위해, 지자체의 사무를 심사하여 그 사무의 양을 줄이도록 한다.
7. 공공예산의 건실화를 위해, 지출을 줄이는 데 최우선점을 둔다.
8. 한국의 경제성장률을 계속 유지하도록 한다.
9. 투자의 결정은 시장의 수요에 초점을 맞추되, 정치적 이해에 따라 결정내리지 않도록 한다.
10. 경쟁력 증진과 경제성장을 위한 제도의 도입은 곧 지자체의 세수 증대로 연결된다. 소비를 부추기는 대책에서 성장을 장려하는 대책으로의 전환이 필요하다.

성장을 촉진하는 제도로 다음과 같은 방안을 마련할 수 있다.

- 건설허가절차의 신속화
- 관료주의적 장애물의 철폐
- 공기업과 지방공기업의 민영화
- 경제성장에 유리한 세금제도 마련

- 경쟁을 저해하는 보조금의 철폐
- 지자체의 결정권 강화
- 지자체의 자율권을 확대하고, 민주적 “견제와 균형(Check and Balance)”의 역할을 강화하며, 정치적으로 잘못된 결정의 경우, 그 책임소재를 명확히 하는 것.

이들 모두는 지자체 재정자립도를 높여주는 대책들이다.

재정분권을 위한 중앙과 지방 간 재원배분방안*

Redistribution of Tax Revenue between Central and Local Governments

손희준

(청주대 행정학과 교수)

목차

- | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| I. 서론 | IV. 재정분권을 위한 중앙-지방 간 바람직한 재정관계 구축 |
| II. 중앙-지방 간 재원배분 실태 및 문제점 | V. 결론 |
| III. 중앙-지방 간 재정조정제도 및 지방재정의 실태 | |

I. 서론

최근 지방세의 핵심인 취득세의 인하조치에 대해 지방자치단체가 거세게 반발하고 있다. 중앙정부가 단순히 부동산 거래 활성화를 위해 지방세인 취득세를 50% 인하하기로 한 것은, 중앙정부 정책수단으로 지방재정의 악영향에도 불구하고 이에 대한 충분한 협의나 보전대책 없이 일방적으로 취한 것이기에 더욱 문제라고 할 수 있다. 이명박정부는 분권을 강화하기 위해 대통령소속으로 “지방분권촉진위원회”를 구성하여 운영하고 있지만, 분권과 혁신을 국정과제로 내세웠던 노무현정부에 비해선 많이 후퇴한 듯한 인상을 주고 있다.

물론 작년의 지방소비세 도입은 많은 의미를 부여하고 있다. 왜냐하면 지난 참여정부부터 즐기차게

* 이 글은 서울대 행정대학원에서 발표한 손희준(2010)을 수정·보완한 것임.

주장해 왔던 해묵은 과제인 지방소득·소비세가 도입되었기 때문이다. 하지만 지방자치단체와 행정안전부가 기대했던 원안대로 도입된 것도 아니며,¹⁾ 이러한 지방소득·소비세의 도입배경 역시 지방자치단체의 재정력 확보를 통한 분권 및 지방자치의 정착이라는 목표 하에 추진된 것이 아니라, 2008년부터 정부가 추진한 경제난 극복을 위한 소득세와 법인세 등 국세의 감세조치와 종합부동산세의 일부 위헌결정 등에 따른 지방교부세의 감액과 추후 목적세의 통합에 따른 지방재정에 미치는 영향²⁾이 워낙 커서, 부족한 지방재정을 보전하기 위해 도입되었다. 그런데 이 과정에서 행정안전부는 지역 간 재정격차를 해소한다는 명분 아래 「지역상생발전기금」이라는 또 다른 재원배분기제를 탄생시켰다는 사실은 제도개혁의 방향성과 문제점을 재고하게 한다.

대부분의 선진국이 세계화를 위한 지방화를 강조하며, 지금까지의 집권에서 분권을 강조하고 있으며, 우리나라 역시 지금까지의 지방정책과 지역발전전략이 중앙집권적이었다는 데 어느 정도 동의한다면 앞으로의 방향은 지방분권과 재정분권화 방향이 요구된다고 하겠다. 왜냐하면 미래 국가경쟁력의 확보는 중앙정부만이 아니라 지방정부와의 협력과 연계가 대단히 중요하며, 그만큼 지방정부의 역할과 기능이 더욱 요구되기 때문이다. 또한 이를 위해서는 무엇보다도 물적 토대를 제공할 지방재정체제와 구조를 합리적으로 개편하여 지방정부의 역량을 제고할 필요가 있다.

지난 참여정부는 국정목표를 “정부혁신과 지방분권”으로 설정하여 많은 정책과 노력을 했었음에도 불구하고 재정분권을 단순한 지방예산편성지침서와 기채승인제도의 폐지 등 몇몇 사전적 재정통제수단의 폐지로 이해하고, 지방교부세의 교부율 인상³⁾과 분권교부세와 부동산교부세의 신설 등 주로 이전재원의 확충을 통한 지방재정규모의 확대에 인식하여 결과적으로 소기의 성과를 달성하지 못했다. 아직 단정하기는 이르지만 가설수준에서 1991년 지방자치제의 재출범 때부터 지방재정개혁은 중앙정부의 필요에 의해 다른 핵심 제도개혁에 의한 영향을 최소화하기 위한 잔여적(residual)인 측면에서 이루어졌다고 볼 수도 있다. 예를 들면 미국과의 자동차협상을 위한 자동차세제의 개편에 따른 세수감소를 보전하기 위해 주행세를 신설하거나 전화세 폐지 및 교통세 신설에 따른 내국세 규모감소에 따른 지방양여금의 재원조정과 국가균형발전특별회계 신설을 위한 지방양여금의 폐지와 지방교부세의 교부

-
- 1) 지방소비세는 올해부터 부가가치세의 5%를 공동세원으로 활용하고, 2013년에 가서 10%로 상향 조정하며, 동시에 내국세 규모의 감소에 따른 재정부족 문제를 해결하기 위해 시군의 재정보전금 확대 및 교육재정교부율의 인상 등이 이루어지고, 지방소득세도 도입하되 3년간은 현행 세율을 유지하기로 하고, 지역 간의 재정격차를 완화하기 위해 서울, 인천, 경기도의 소비세수 35%는 「지역상생발전기금」으로 흡수하기로 하였다. 자세한 내용은 손희준(2010)을 참조할 것.
 - 2) 이재은(2009)에 의하면 매년 3조 원 이상의 지방재원이 감소할 것으로 추정하였다.
 - 3) 지방교부세의 법정률이 2000년에 15.0%로, 2004년에는 지방양여금의 폐지와 동시에 18.3%로 인상되었다가 2005년에는 19.13%로 증가하였고, 2006년에는 19.24%로 조정되었다. 이러한 변화는 2004년 양여금의 폐지에 따른 도로사업분의 재원 반영과 증액교부금의 폐지 등에 의한 것이며, 2005년에는 국가사무의 지방이양에 따른 ‘분권교부세(내국세의 0.83%)’의 도입에 따른 것이다. 또한 2006년에는 분권교부세의 교부율 인상(내국세의 0.94%)으로 인한 조정에 불과하다고 할 수 있다.

을 인상 등이 이에 속한다고 할 수 있다.

결과적으로 지방자치와 분권을 위한 독립적인 지방재정 개혁이나 제도개선은 이루어지지 않은 것이라고 볼 수 있다. 특히 중앙재정과 지방재정 간의 연결고리인 재정조정제도가 점점 복잡하게 되어, 지방자치단체의 입장에서 보면 재원의 획득 출구가 다변화되는 동시에 실질적인 집권화 경향 때문에 주민들에 대한 봉사과 인식은 희박해지는 대신, 더욱 중앙부처에 대한 종속구도가 심화되는 경향이 있다.

따라서 여기에서는 현재의 중앙정부와 지방 간 재정구조가 어떻게 연결되어 있으며 이것이 지방재정에는 어떠한 영향을 미치고 있는지를 간략히 파악한 다음, 향후 국가발전을 위해 바람직한 재정분권을 위한 중앙과 지방 간 자원배분방향을 제안해 보고자 한다.

II. 중앙-지방 간 자원배분 실태 및 문제점

1. 중앙-지방 간 자원배분 구조

우리나라는 중앙과 지방 간의 재정규모와 관련된 논란이 있는데, 이는 교육재정을 어떻게 분류하느냐에 따라 달라지며, 개별 수치는 예산과 결산에 의해 차이가 난다.

우선 기획재정부 등 중앙정부는 지방교육재정 역시 지방에서 사용되기 때문에 지방재정에 속하고 이는 지방재정 규모에 포함시켜야 한다는 논리이다. 2007년 예산기준으로 중앙과 지방 간의 자원배분 현황을 보면 다음 <표 1>과 같다.

즉, 총 조세수입 중 국세수입은 79.5%를 차지하고 지방세수입은 20.5%에 불과하다. 그러나 지방교부세와 보조금 등 이전재원을 지방으로 이양하고 나면, ①에 해당하는 국세는 55%가 남고, 지방은 45%가 된다. 그다음 교육재정에 까지 이전하면, ② 국세규모는 40.7%가 되고, 지방세는 59.3%가 되어 오히려 지방이 더 커진다고 주장한다. 결국 중앙은 국세를 80%만큼 걷어 39%는 지방에 이전하고 나머지 41%만 사용하기 때문에 중앙정부도 재원이 부족하다는 주장이다.

이에 대해 지방자치단체와 행정안전부는 총 조세수입에서 차지하는 지방세의 비중이 아직 20%로 지나치게 적으며, 지방재정 규모는 ②와 같이 지방교부세와 보조금 등 일반 지방자치단체에 교부되는 이전재원만을 포함시켜야 하며, 현행의 교육자치는 모든 재원이 중앙과 지방에 의해 조달되고 있으나, 실질적인 세출권한은 시도 교육청에 있고 지방자치단체와는 별개로 운영되기 때문에 지방재정에 포함 시키기는 곤란하다는 입장이다. 따라서 재정규모는 국가 대 지방의 비율인 59 대 41로 파악하거나, 교육재정규모를 제외한 41 : 41 : 18로 구분하여 파악해야 한다는 주장이다.⁴⁾

〈표 1〉 중앙과 지방 간 자원배분 및 지출현황(2007년 예산기준)

(단위: 억 원)

구 분	중앙정부	지방자치단체	지방교육
조세수입	국세: 1,473,025 (79.5%)	지방세: 380,732 (20.5%)	-
① 국가재정에서 지방재정으로	1,019,845(55.0%) △453,180 ⇒ ┌ 지방교부세 245,134 └ 국고보조금 208,046	833,912(45.0%) ⇒(425,673) ⊕27,507 ┌ 지방교부세 214,083 └ 국고보조금 211,590	-
② 국가재정에서 교육재정으로	753,914(40.7%) △265,931 ⇒ ┌ 교육교부금 262,219 └ 교육보조금 3,712	-	265,931(14.3%) ⇒(254,969) ⊕10,962 ┌ 교육교부금 251,231 └ 교육보조금 3,738
③ 지방재정에서 교육재정으로		767,038(41.4%) △66,874⇒ ┌ 전 출 금 62,984 └ 보 조 금 3,890	332,805(17.9%) ⇒(63,314) ⊕3,560 ┌ 법정부담금 62,373 └ 비법정부담금 941
조세사용액	753,914 (40.7%)	767,038 (41.4%)	332,805 (17.9%)

자료 : 행정자치부(2007).

또한 동일 연도라 해도 결산과는 차이가 발생하는데 이는 다음 〈표 2〉와 같다.

즉, 2007년 총 조세수입은 198조 9,155억 원이며 이 중에서 국세가 155조 3,912억 원으로 78.1%이며, 지방세는 43조 5,243억 원으로 21.9%를 차지하고 있다.

결산기준 국세수입은 예산에 비해 8조 887억 원을 더 징수하여 예산액의 5.5%가 증액되었으나, 지방세는 5조 4,511억 원을 더 징수하여 예산액의 14.3%가 증액된 규모이다. 이러한 현상에 대한 설명으로 지방세수의 경우 지방교부세 등 재정조정재원을 감안하여 의도적으로 축소 계상하였다고 예상할 수도 있으나, 각종 재정인센티브와 지방재정분석제도 등에서 지방세의 징수율과 체납처분 등이 지표로 선정되어 있어 각 자치단체의 징수율 제고를 위한 노력 등이 반영된 반면, 국세의 경우는 지속적인 경기침체로 인해 소비감소 및 소비진작을 위한 소득세와 중부세 및 법인세 등의 세율인하 조치 등이 반영된 것이 아닌가 하는 추정을 해 볼 수 있다.

4) 물론 이러한 설명에 대해서도 조세수입액 기준보다는 총 재정사용액으로 산출해야 한다는 주장이 있다. 자세한 내용은 김동완(2003)을 참조할 것.

예산의 경우와 동일하게 이러한 조세수입을 기준으로 국가에서 지방으로 재원을 이전하면 국가는 조세수입의 57%로 감소하게 되는데, 이 중에서도 지방교부세의 금액이 당초 24조 5,134억 원에서 25조 2,294억 원으로 증액된 반면, 국고보조금은 당초 20조 8,046억 원에서 16조 7,265억 원으로 4조 781억 원이 감소한 것을 알 수 있다. 이는 국고보조사업이 원활히 추진되어 않았음을 짐작케 하는 것이며, 동시에 지방으로서도 지방비부담 등이 여의치 않아 실제로는 사업규모가 축소된 것으로 예상된다. 그러나 교육부문은 당초 국가의 지원액이 26조 5,931억 원이었으나, 실제로는 26조 8,983억 원으로 당초예산에 비해 3,052억 원이 증액되었다. 동시에 지방자치단체 역시 교사인건비 등 법정전출금을 통해 교육자치단체에 대한 재정지원이 7조 2,030억 원이 이루어져 지방재정규모는 39.4%로 낮아진 반면, 지방교육부문은 17.1%로 증가하게 되었다.

〈표 2〉 중앙과 지방 간 자원배분 및 지출현황(2007년 결산기준)

(단위: 억 원)

구 분	중앙정부	지방자치단체	지방교육
조세수입	국세: 1,553,912 (78.1%)	지방세: 435,243 (21.9%)	-
총 수입	1,711,731 (68.3)	762,796 (30.4)	32,917 (1.3)
① 국가재정에서 지방재정으로	1,134,353(57.0%) △419,559 ⇒ ┌ 지방교부세 252,294 └ 국고보조금 167,265	854,802(43.0%) ⇒⊕419,559 ┌ 지방교부세 252,294 └ 국고보조금 167,265	-
② 국가재정에서 교육재정으로	865,370(43.5%) △268,983 ⇒ 교육재정 268,983 교부금 등	-	268,983(13.5%) ⇒⊕268,983 교육재정 268,983 교부금 등
③ 지방재정에서 교육재정으로		782,772(39.4%) △72,030⇒ ┌ 법정전출금 69,178 └ 기 타 2,852	341,013(17.1%) ⇒⊕72,030 ┌ 법정전입금 69,178 └ 기 타 2,852
조세사용액	865,370 (43.5%)	782,772 (39.4%)	341,013 (17.1%)
총 지출	1,023,189 (40.8)	1,110,325 (44.3)	373,930 (14.9)

주 : 일반회계 결산순계기준.

자료 : 행정안전부, 「지방세정연감」, 「지방재정연감」, 2009; 기획재정부, <http://www.digitalbrain.go.kr/>
이영희·김대영, 「재정분권과 지방소비·소득세」, 2009, p.63에서 발췌인용.

결국 결산기준으로 보면 전체 조세수입은 중앙과 지방이 78 대 22로 지방의 비중이 증가하였으나, 이전재원을 제외하고 나면, 재정규모를 국가 대 지방으로 43.5 대 56.5로 파악하거나 교육부분을 감안하여 43.5 : 39.4 : 17.1 등 예산기준과는 차이가 있음을 알 수 있다.

이와 관련하여 총재정사용액을 기준으로 한다면, 중앙과 지방은 41 대 59 또는 41 : 44 : 15 등으로 국가재정의 규모가 다소 낮아지는 것을 알 수 있다.

참고적으로 우리나라 국세와 지방세의 배분실태를 이웃국가인 일본과 비교하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위: %)

연도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007
한국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	21.9	20.5
일본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0

자료 : 재정경제부, 「조세개요」, 각 연도; 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.
이창균(2009: 56)에서 재인용.

우리나라는 1970년 9.0%에 불과하던 것이 1995년 21.2%로 증가하여 겨우 20%대에 진입하였으며, 2002년 23%대까지 증가하였으나,⁵⁾ 현재 지속적으로 감소하여 20% 수준을 유지하고 있다.

반면에, 일본은 1970년에 이미 33.3%이던 것이⁶⁾ 계속 증가하여 2000년부터는 40%대에 진입하였고 2004년에는 43.6%로 거의 현재 우리나라의 2배에 달하는 수준이다.

2. 중앙-지방 간 재원규모 추이

중앙재정과 지방재정간의 규모추이를 파악하면 다음 <표 4>와 같다.

국내총생산(GDP)을 보면 1991년 214조 2,390억 원이던 것이 2009년에는 1,063조 590억 원으로 4.96배 증가하였으며, 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억 원이던 것이 2009년 252조 1,820억 원으로 6.4배 증가하였고, 같은 기간 지방재정은 21조 8,500억 원이던 것이 149조 6,580억 원으로 6.8배 증가하여 가장 높은 증가율을 나타냈다.

그러나 국내총생산에 대한 비중을 비교하면, 중앙재정의 경우 1991년에는 18.4%이던 것이 2003년

5) 2001년부터 지방세 비중이 증가한 것은 국가에서 지방교육청으로 이전하던 국세 교육세 중 일부(2001년 3조 5,000억 원, 2002년 3조 3,000억 원, 2003년 3조 7,000억 원)를 지방교육세로 전환하였기 때문이며, 지방세 비중 역시 예산과 결산자료에 의해 차이가 나타난다. 예를 들어 예산액기준으로 보면 2006년 20.7%, 2007년 20.5% 등이다.

6) 일본의 경우 이러한 지방세의 비율을 근거로 “3할 자치”라는 표현을 사용해 왔다.

최고 수준인 26.5%로 8.1%나 증가했다가 최근 들어 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 지방재정 규모는 1991년 10.2%에 불과하던 것이 2009년에 14.1%로 3.9% 증가하는 데 그쳤으며, 1995년에는 최저 수준인 9.7%를 나타내기도 하였다.

〈표 4〉 지방재정과 중앙재정 규모의 비교

(단위: 10억 원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	
국내총생산 (GDP)	214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	1,063,059	
규모	중앙재정(A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	252,182	
	지방재정(B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	149,658	
비중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	20.2	23.7
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	13.2	11.6	14.1
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	57.3	59.3

주 : 1) 세출결산 순계기준임.

2) 국내총생산은 명목가격 기준임.

자료 : 행정안전부, 각 연도; 기획재정부, 각 연도.

또한 중앙재정 대비 지방재정 규모 역시 1991년에는 55.5%이던 것이 2001년 41.7%로 감소했다가 2005년부터 다시 55% 이상으로 확대되어 2009년 최대치를 나타내고 있는 상황이다. 2005년부터 중앙재정 규모의 증가율이 다소 둔화되고 있는 반면, 지방재정은 지속적으로 증가하고 있어 비중이 상반되는 추세이다.

3. 중앙-지방 간 세출기능 분담 및 법적 기준

중앙과 지방 간 기능 및 사무배분이 어떠한지를 결정할 수 있으면, 이에 따라 재원도 배분하면 될 것이다. 그러나 현실적으로 국가와 지방간 기능분담을 명확히 하기란 거의 불가능하다. 물론 최근까지 사무 총 조사 또는 법령조사 등을 통해 국가와 지방간의 기능배분문제를 명확히 하려는 시도는 있어 왔다.

제한적이기는 하지만 중앙정부와 지방의 세출예산을 기준으로 기능을 비교한 것이 있어 제시하면 다음 〈표 5〉와 같다(김동기, 2008).

2008년 세출 총계예산을 기준으로 일반회계만을 대상으로 파악하되, 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 통일·외교 등 예산의 기능별 분류체계에 의해 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 비교하면, 통일·외교와 국방, 통신 분야는 기능상 국가가 전담하고 있으며, 국가에 비해 지방이 상대적으로 더 높은 비율

을 차지하는 분야는 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 농림해양수산, 국토 및 지역개발 등 5개 분야인데, 그 중에서도 저출산·고령화 등에 의한 재정수요가 급증하고 있는 사회복지분야는 지방이 훨씬 많이 부담하고 있으며, 향후에도 그 비중이 증가할 것으로 예상된다. 또한 자유무역협정(FTA)의 확대에 의해 지원액이 증가하고 있는 농림해양수산 분야도 지방의 역할이 커지고 있는 것을 알 수 있다.

중앙정부는 일반공공행정이 전체의 21.9%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음은 교육 20.2%, 국방 15.4%, 사회복지 10.4%를 차지하여 이 4개 분야의 비중이 전체의 67.8%를 차지할 정도이다. 반면에 지방자치단체는 사회복지가 22.5%로 가장 높으며, 다음은 기타 13.0%, 일반공공행정 12.6%, 수송 및 교통 10.9% 등 4개 분야가 전체의 59%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 중앙-지방 간 세출기능의 분담비율(2008년 기준)

(단위: 10억 원, %)

세출분야	중앙정부		지방정부	
	예산액	비율	예산액	비율
합 계 (301,035)	174,985 (58.1)	100.0	126,050 (41.9)	100.0
일반공공행정	38,358	21.9	15,895	12.6
공공질서 및 안전	11,031	6.3	2,324	1.8
통일·외교	1,960	1.1	0	0.0
국 방	26,868	15.4	0	0.0
교 육	35,319	20.2	6,909	5.5
문화 및 관광	1,505	0.9	6,685	5.3
환경보호	1,890	1.1	8,297	6.6
사회복지	17,953	10.3	28,352	22.5
보 건	4,255	2.4	2,220	1.8
농림해양수산	5,915	3.4	11,419	9.1
산업·중소기업	3,502	2.0	2,554	2.0
수송 및 교통	14,608	8.3	13,759	10.9
통 신	888	0.5	0	0.0
국토 및 지역개발	6,150	3.5	9,129	7.2
과학기술	2,483	1.4	137	0.1
예비비	2,300	1.3	2,043	1.6
기 타	0	0.0	16,327	13.0

주 : 일반회계 총계기준.

자료 : 행정안전부(2008); 기획재정부, 2008년도 나라살림(2008); 김동기(2008: 57) 재인용.

관련해서 우리나라는 현행 법률로 각급 정부가 수행해야 할 사무를 예시하고 있다. 즉 중앙과 지방 자치단체 간 사무배분은 성질상 국가가 담당해야 할 사무를 제외하고는 모두 지방자치단체가 수행하도록 「지방자치법」에 규정하고 있는데, 국가가 담당해야 할 사무를 예시하면 다음과 같다(지방자치법 제11조).

- ① 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무,
- ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무,
- ③ 농림·축수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무,
- ④ 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도로, 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무,
- ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무,
- ⑥ 우편·철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무,
- ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등이다.

한편 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의해 자치단체에 속하는 사무를 처리하도록 되어 있으며, 그 사무를 예시하면 다음과 같다(지방자치법 제9조).

- ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무
- ② 주민의 복지증진에 관한 사무
- ③ 농림·상공업 등 산업증진에 관한 사무
- ④ 지역개발 및 주민의 생활 환경시설의 설치·관리에 관한 사무
- ⑤ 교육·체육·문화·예술의 증진에 관한 사무
- ⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등이다.

결국 현행 법률에 의해 이와 같은 사무를 수행하기 위해 필요한 자원조달 수단을 중앙과 지방 간 분배해야 할 것이다.

Ⅲ. 중앙-지방 간 재정조정제도 및 지방재정의 실태

1. 중앙-지방 간 재정조정제도

가. 지방교부세

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분되는데, 교부세의 재원은 내국세 총액의 19.24%로 결정되며, 이 중에서 분권교부세가 내국세 총액의 0.94%의 법정률로 운영되고 있어 보통교부세와 특별교부세는 그 나머지에 해당하는 18.3%에 해당하는 재원으로 운영하되, 도로보전분 8,500억 원을 제외한 금액을 대상으로 보통교부세 96%, 특별교부세 4%로 안분하고 있다.

이 중에서 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원으로 지방자치단체에 대한 자원보장 기능과 지방자치단체 간 재정형평화 기능을 수행하고 있다.

특별교부세는 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%로 안분하여 운영하고 있으며, 재해대책수요의 잉여분을 행정·재정실적 우수단체에 지원하는 재정인센티브 재원으로 활용하고 있다.

도로보전분은 지방양여금제도가 2005년도에 폐지되면서 이미 계획된 도로사업 잔여분에 매년 8,500억 원씩 2012년도까지 지원되는 특정재원으로, 원래 2009년도까지만 시행할 예정이었으나, 완료되지 않은 잔여 사업이 있어 3년 기한 연장을 하였으며, 그 이후에는 보통교부세에 통합될 예정이다.

또한 분권교부세는 2005년도에 주로 사회복지기능의 지방이양에 따라 자원보전을 위해 신설하였으며 2010년도에 만료하고 그 이후에는 보통교부세에 통합하기로 하였으나, 지방의 복지재정 부담을 고려하여 5년간 기한을 연장하여 2015년도까지 운영하기로 결정하였고, 부동산교부세는 2005년도부터 국세로 종합부동산세를 신설하고 세수는 전액 지방에 배분하여 오다가 2008년 말 종합부동산세의 일부 헌법불합치 판정으로 그 규모가 이전의 1/3 수준으로 감소하였다.

〈표 6〉 지방교부세 재원규모 추이

(단위: 백만 원)

연도별	지방교부세(내국세의 19.24%)					부동산교부세 (종합부동산세)
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금	
1992	3,927,749	3,533,726	353,373		40,650	
1993	4,413,085	4,011,896	401,189		-	

1994	4,724,569	4,295,062	429,507		-	
1995	5,484,226	4,985,661	498,565		-	
1996	6,377,734	5,797,940	579,794		-	
1997	6,798,732	6,142,666	614,266		41,800	
1998	7,039,226	6,353,842	635,384		50,000	
1999	6,710,770	5,782,518	578,252		350,000	
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000	
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500	
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490		286,025	
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300	
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900	
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	제도폐지	581,357
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	-	1,717,900
2007	22,624,220	20,692,123	826,756	1,105,341	-	2,881,400
2008	25,779,700	23,573,400	946,800	1,259,500	-	2,869,550
2009	26,528,406	22,934,679	920,195	1,225,332	-	1,448,200
2010	27,391,951	24,090,337	968,347	1,287,167	-	1,046,100

자료 : 행정안전부, 각 연도.

나. 국고보조금

국고보조금은 국가가 정책상 필요하거나 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때, 국가예산의 범위 안에서 지방자치단체에 교부하는 재원으로 보조금 이외에 부담금, 조성금, 장려금, 위탁금 등 명칭도 다양하다(김동기, 2008: 179).

보조금은 대부분 용도가 지정되어 있고, 보조를 받은 자치단체는 자금의 집행 상 보조자의 행정감독과 재정통제를 받을 의무가 주어진다. 따라서 보조금은 일정한 자부담을 해야 하고, 보조금 중 남은 잔액은 일반용도로 사용할 수 없고, 반드시 교부자에게 정산해서 보고해야 한다.

국고보조금의 운용 실태는 다음 <표 7>와 같이 국고보조금과 지방비 부담액이 매우 불규칙적이어서 지방자치단체가 계획적인 재정운영을 하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다(손희준 외, 2008).

또한 지방자치단체 의한 신청주의로 운용하다보니, 대부분 신청한 사업의 60% 미만이 국가예산에 반영되고 있으며, 과도한 신청과 경쟁에 의한 행정력의 낭비도 지적되고 있다.

<표 7> 국고보조금 및 지방비부담액 내역

(단위: 10억 원, %)

연도	합계	국고보조금	지방비부담액	수익자부담금 등
1985	741(100.0)	535(72.1)	207(27.9)	-
1990	3,212(100.0)	2,068(64.4)	1,144(35.6)	-

1995	8,885(100.0)	3,888(43.8)	3,779(42.5)	1,218(13.7)
2000	15,167(100.0)	9,888(65.2)	5,122(33.8)	157(1.0)
2005	23,039(100.0)	15,350(66.6)	7,334(31.9)	355(1.5)
2008	34,977(100.0)	22,909(66.0)	11,636(33.3)	432(1.7)
2009	41,771(100.0)	26,538(63.5)	15,232(36.6)	-
2010	46,741(100.0)	29,218(62.5)	17,522(37.5)	-

자료 : 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 2010.

다. 광역·지역발전특별회계

참여정부 출범에 따라 2004년 지역 간 균형발전을 도모하고, 지역혁신사업 등을 추진하기 위해 과거의 지방양여금을 폐지하고, 「국가균형발전특별법」을 제정하여 설치한 것이 국가균형발전특별회계였으나, 이명박정부의 광역경제권 개발계획에 의해 그 명칭이 광역·지역발전특별회계로 변경되었다.

주로 지방자치단체의 주도 하에 예산이 편성되는 상향식(bottom-up) 예산편성방식이 적용되고, 소관 부처별로 세출예산의 총액범위에서 전·이용을 폭넓게 허용하고 시도별로 총액을 배분하는 일종의 포괄보조금(block grants) 형태로 운용하고 있다.

대상사업은 도입초기에는 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정, 제주특별자치도계정⁷⁾으로 설치·운영되었으나, 현재는 지역혁신사업계정이 광역발전계정으로 명칭이 바뀌면서 대상사업 등도 개편되었다.

〈표 8〉 광역·지역발전특별회계의 규모추이

(단위: 백만 원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2009개편 (광특기준)
지역계정	4,205,770 (76.6)	4,512,679 (76.4)	4,911,448 (72.3)	5,767,579 (73.6)	6,566,823 (72.3)	3,769,539 (39.3)
광역계정	1,287,217 (23.4)	1,394,024 (23.6)	1,533,800 (22.6)	1,676,993 (21.4)	2,067,189 (22.8)	5,443,429 (56.8)
제주계정	-	-	347,616 (5.1)	393,135 (5.0)	442,898 (4.9)	371,882 (3.9)
합 계	5,492,987 (100.0)	5,906,703 (100.0)	6,792,864 (100.0)	7,837,707 (100.0)	9,076,910 (100.0)	9,584,850 (100.0)

7) 제주도가 2006년 7월 1일 특별자치도로 개편되면서, 국가사무의 포괄적인 이관업무를 지원하기 위해 제주특별자치도계정이 신설되었으며, 기존의 134개 국고보조사업, 7개 특별행정기관 및 자치경찰운영경비 등을 포함하게 되었다(손희준 외, 2009).

2. 지방재정의 실태

최근 지방재정의 세입구조를 당초 순계예산규모로 파악하면 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 지방세입 구조의 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합 계	781,425 (100.0)	872,840 (100.0)	923,673 (100.0)	1,013,522 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,249,666 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,398,565 (100.0)	1,410,392 (100.0)
지방세	288,165 (36.9)	319,834 (36.6)	336,952 (36.5)	352,751 (34.8)	380,732 (34.0)	435,497 (34.8)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)	497,434 (35.3)
세외수입	200,363 (25.6)	232,285 (26.6)	233,769 (25.3)	253,982 (25.1)	278,509 (24.9)	301,004 (24.1)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)	296,349 (21.0)
지방교부세	115,196 (14.7)	126,939 (14.5)	172,047 (18.6)	193,177 (19.1)	214,083 (19.1)	241,296 (19.3)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)	274,085 (19.4)
지방양여금	48,504 (6.2)	48,546 (5.6)	-	-	-	-	-	-	-
국고보조금	106,663 (13.6)	118,546 (13.6)	152,813 (16.5)	180,380 (17.8)	211,590 (18.9)	236,899 (19.0)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)	305,528 (21.7)
지방채	22,639 (2.9)	22,690 (2.6)	28,092 (3.0)	33,232 (3.3)	34,950 (3.1)	34,970 (2.8)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)	36,996 (2.6)

주 : 당초예산 기준임.

지방재정수입의 근간인 지방세수가 2003년 28조 8,165억 원으로 세입전체 78조 1,425억 원에서 36.9%를 차지하였으나 지속적으로 그 비중이 감소하여, 2007년에는 34.0% 수준까지 낮아졌다. 이처럼 지방세수입과 세외수입의 합인 재정자립도를 단순 산출하여 비교해 보면, 2003년 62.4%이던 것이 2004년에는 63.2%로 증가하였다가, 2005년부터 60% 이하로 낮아져 2010년에는 56.8%에 불과하다.

이러한 자주재원 비중의 감소추이는 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 증가에 따른 상대적인 현상이기도 하지만, 근본적으로는 지방세의 신장률과 탄력성이 매우 낮기 때문이다. 이러한 세입구조의 변화추이 속에서 국고보조금의 증가율이 지속적으로 가장 높게 나타난 것은 그 동안 추진해 왔던 지방분권의 방향과는 상치되는 것으로 크게 우려하지 않을 수 없다.

이러한 지방세수의 구조를 2010년 예산기준으로 단체별 지방세 세목별 현황을 파악하면 <표 8>과 같다.

〈표 10〉 단체별 세목별 지방세 현황(2010년)

(단위: 억 원, %)

세목별		단체별	합 계	특별· 광역시세	도 세	특별 자치도세	시 세	군 세	자치구세	비율
합 계			478,785 (100.0)	213,165 (44.5)	116,456 (24.3)	4,730 (1.0)	97,772 (20.4)	18,305 (3.8)	28,355 (5.9)	100.0
보 통 세	소 계	소 계	171,721	87,003	3,822	88,109	17,391	27,946	82.7	
	취 득 세	68,135	32,390	35,177	568	-	-	-	14.2	
	등 록 세	71,841	34,972	36,334	511	-	-	24	15.0	
	면 허 세	672	6	290	8	-	-	367	0.1	
	주 민 세	16,820	780	-	29	12,324	2,681	1,007	3.5	
	재 산 세	45,719	-	-	478	19,203	3,167	22,871	9.5	
	자 동 차 세	29,790	13,246	-	299	13,616	2,630	-	6.2	
	도 축 세	477	63	-	14	282	118	-	0.1	
	레 저 세	9,703	2,625	6,590	488	-	-	-	2.0	
	담 배 소 비 세	29,139	12,760	-	393	13,022	2,965	-	6.1	
	주 행 세	29,596	12,827	-	255	12,811	3,703	-	6.2	
	지 방 소 비 세	20,143	11,147	8,611	385	-	-	-	4.2	
	지 방 소 득 세	65,521	43,118	-	393	16,852	2,127	3,033	13.7	
	특별시분재산세	8,434	7,789	-	-	-	-	645	1.8	
목 적 세	소 계	소 계	38,608	27,916	847	7,966	682	-	15.9	
	도 시 계 획 세	22,532	13,742	-	143	7,966	682	-	4.7	
	공 동 시 설 세	6,001	2,962	2,989	49	-	-	-	1.3	
	지 역 개 발 세	809	157	650	2	-	-	-	0.2	
	지 방 교 육 세	46,677	21,747	24,276	654	-	-	-	9.7	
과년도수입			6,774	2,836	1,538	62	1,698	232	409	1.4

자료 : 행정안전부(2010).

자치단체별로 파악해 보면, 7개 특별시와 광역시세의 비중이 전체의 44.5%인 21조 3,165억 원이며, 제주특별자치도를 포함한 9개 도는 25.3%인 12조 1,236억 원으로 광역자치단체의 세수가 전체의 69.8%에 달해, 대부분 광역자치단체에 지방세수가 집중되어 있는데, 이 중에서도 특히 서울특별시와 6개 광역시에 세수가 집중되어 있음을 알 수 있다.

이에 반해, 시·군세는 24.2%에 지나지 않는데, 특히 군의 경우는 3.8%에 불과해, 대부분의 군은 지방자치의 기반을 전혀 가지고 있지 않다고 할 수 있다. 군의 경우 세목 수는 8개로 자치구(3개)에 비해 더 많음에도 불구하고, 자치구세의 비중에도 못 미치는 것은 군의 세목이 매우 취약함을 알 수 있다.

자치구의 경우도 크게 다르지 않아 5.9%를 차지하고 있는데, 이는 자치구세가 2010년에 등록면허세, 재산세, 주민세(재산분), 지방소득세 등 4개 세목으로 개편되어, 전년도 등에 비해 다소 증가하였다. 그럼에도 불구하고 워낙 비중이 낮아 대부분의 재원을 이전재원으로 충당하고 있음을 알 수 있다.

세목별 구성비를 파악하면, 등록세가 전체의 15.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음은 취득세로 14.2%인데, 이는 부동산의 거래 등 재산이전에 대한 재산과세의 중요성을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 그 다음은 지방소득세가 13.7%, 지방교육세가 9.7%, 재산세 9.5%의 순서이다. 주민세의 비중이 지방소득세의 도입으로 크게 낮아졌음이 특징이다.

취득세와 등록세 등 재산거래과세에다가 보유과세인 재산세 등 3가지 세목의 비중이 세수 전체에서 40.5%를 차지하고 있다.

현재의 지방세목 중에서 전체의 1%에도 못 미치는 영세한 세목이 면허세, 도축세, 지역개발세 등 3개 세목이며, 2% 이하는 레저세, 공동시설세, 특별시분 재산세 등이 해당하여 모두 6개 세목에 달하고 있어 지방세의 세목간 편중도 매우 심한 편이라고 할 수 있다.

또한 2010년에는 2009년과 달리 과세 유예되었던 농업소득세가 폐지되고, 사업소세 역시 폐지되어 세목의 변화가 있음을 알 수 있다.

반면에 이러한 지방세목을 각 징수주체별로 구분해 보면 다음과 같다.

〈표 11〉 지방세 징수주체별 현황(2009년 현재)

특·광역시 (13개)	· 보통세(9개)	자치구 (3개)	· 보통세(2개)
	취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 자동차세, 도축세, 농업소득세, 담배소비세, 주행세		재산세, 면허세
	· 목적세(4개)		· 목적세(1개)
	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세		사업소세
도 (7개)	· 보통세(4개)	시·군 (9개)	· 보통세(7개)
	취득세, 등록세, 레저세, 면허세		주민세, 자동차세, 재산세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세
	· 목적세(3개)		· 목적세(2개)
	공동시설세, 지역개발세, 지방교육세		도시계획세, 사업소세

특별시와 광역시세는 총 13개 세목인 반면, 도세는 7개, 자치구는 3개, 시군세는 9개 세목으로 구성되어 있는데, 각각의 세목할당에 대해 이론적 근거나 지역 간 형평성 등을 고려하여 배분되지 않은 것이 명백하다. 따라서 자치단체간의 세목조정 필요성은 상존하는 실정이다.

이러한 지방세목 체계는 올해부터 지방세법의 분법에 따라 크게 변화하였다.

〈표 12〉 지방세 세목체계 간소화 결과(2011년 현재)

기존 : 16개 세목		현행 : 11개 세목	
구분	현행	세목 간소화	
중복과세 통폐합	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분)	① 취득세	
	③ 재산세 + ④ 도시계획세	② 재산세	
유사세목 통합	② 등록세(취득무관분) + ⑤ 면허세	③ 등록면허세	
	⑥ 공동시설세 + ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세	
	⑧ 자동차세 + ⑨ 주행세	⑤ 자동차세	
폐지	⑥ 도축세	(폐지)	
현행 유지	⑩ 주민세	⑪ 지방소득세	
	⑫ 지방소비세	⑬ 담배소비세	
	⑭ 레저세	⑮ 지방교육세	
		⑥ 주민세	⑦ 지방소득세
	⑧ 지방소비세	⑨ 담배소비세	
	⑩ 레저세	⑪ 지방교육세	

자료 : 이재성(2010: 21).

문제는 세목의 간소화는 이루어졌지만, 이에 따른 세수배분이 광역과 기초 간에 중복되거나 세수귀속에 대한 배분방식이나 규모에 대한 보완이 요구된다는 현실을 감안하면 자칫 세수배분방식은 훨씬 복잡해질 수 있다는 점이다. 이러한 문제는 앞에서 논의한 바와 같이 기본점(zero-base)에서 광역과 기초 간의 세원배분이라는 측면을 고려하여 재편을 감안해야 할 것이다.

3. 지방재정의 문제점

가. 지방세 역할의 불충분성

일반적으로 지방세는 조세가격(value for money) 기능을 충실히 할 수 있어야 하며 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등 지방세 원칙으로서의 기능을 제대로 수행해야 하는데 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있음을 알 수 있다(원윤희·임성일, 2008).

즉 각 지방자치단체는 지방세 수입을 통해 기본적인 재정수요를 충족할 수 있어야 하는데, 현실은 그러하지 못하다. 이러한 문제는 앞에서 본 바와 같이 현행 지방세체계는 국세와 지방세 등 조세체계 하에서 독립세 중심의 세목할당방식에 의해 기인하는 것이다.

다음 〈표 13〉에서 보는 바와 같이, 지방세와 세외수입이 일반회계 총계에서 차지하는 비율인 재정자립도 역시 최근 지속적으로 감소하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 13〉 지방재정자립도 추이

연 도	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자립도 (%)	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.2	56.3	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9

주 : 일반회계 당초예산 기준(순계).

자료 : 행정안전부(2011).

민선자치가 도입된 1995년 63.5%이던 재정자립도는 2011년 현재 평균 51.9%로 지속적으로 감소하고 있어 지방재정의 의존성이 심화되고 있음을 보여주고 있다.

또한 2010년의 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 137개 단체로 전체의 56%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 177개로 전체의 72%에 해당한다.

이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 그렇다면 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가라는 의구심을 가질 수도 있지만, 52개 군과 68개 자치구가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

〈표 14〉 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
지방세로 미해결	146(58%)	144(58%)	146(59%)	151(61%)	151(60%)	131(53%)	137(56%)
자체수입으로 미해결	38(20%)	28(11%)	32(13%)	35(14%)	42(17%)	30(12%)	40(16%)

자료 : 행정안전부, 매 연도.

이러한 결과는 지방세목의 배정이 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1을 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로, 자치단체 간 재정력 격차가 발생하게 되는 근본원인으로 작용하고 있다.

나. 자치단체 간 재정불균형 심화

지방세가 각 자치단체의 핵심재원임에도 불구하고, 지방세입에서 차지하는 비중이 결산기준으로 25%에 불과하여, 자치단체 간 불균형도 매우 심한 편이다.

대부분이 주지하다시피 우리나라의 경우 수도권과 비수도권 간에 재정력과 부의 집중현상은 어느 나라보다 크다고 할 수 있다.

또한 재정자립도의 단체별 최고와 최저를 비교하면 다음과 같다.

〈표 15〉 재정자립도 단체별 차이(2010년)

(단위: 개, %)

구 분	특·광역시	도(특별시)	시	군	자치구
단체수 (246)	7	9	75	86	69
평 균	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
최 고	83.4 (서울본청)	59.3 (경기 본청)	67.4 (경기 성남)	48.6 (울산 울주)	82.9 (서울 중구)
최 저	43.2 (광주 본청)	11.5 (전남 본청)	9.3 (전북 남원)	8.6 (전남 고흥)	11.4 (부산 서구)

전체 단체에서 최고인 서울특별시 83.4%와 최저인 고흥군 8.6%의 경우 격차는 74.8%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시 내의 격차도 매우 크지만, 자치구는 최고와 최저 간에 71.5%의 차이가 발생하며 시의 경우도 성남과 남원이 58.1%나 차이가 난다. 또한 전국적으로 재정자립도 10% 미만인 단체가 9개이며, 30% 미만인 단체는 152개로 전체의 62%에 달한다.

이러한 결과를 보면 특히 군의 세목편성이 크게 잘못되었다고 판단된다. 군의 재정여건이 이렇게 열악하게 구조화되어 있기 때문에 대부분의 군은 의존재원으로 재정수요를 거의 충당하고 있는 실정이다. 따라서 군의 지방자치는 요원하며 자율과 자립은 본질적으로 불가능하기 때문에 이에 걸맞은 책임 운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수밖에 없다. 이러한 현상이 자치시군통합의 빌미가 되고 있는 점은 이해하기 어렵다.

다. 지방세 구조의 편중성

우리나라 지방세의 구조는 〈표 14〉와 같이 지나치게 재산과세 중심으로 편성되어 있어, 세수의 신장성과 탄력성이 매우 낮은 실정이다.

〈표 16〉 지방세의 성질별 세목구성 현황(2010년)

성질별	세목구성	세수비중
합 계	16개 세목	100.0
소득과세(1)	지방소득세	16.7
소비과세(5)	지방소비세, 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	19.5
재산과세(6)	재산세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 취득세, 등록세	52.7
- 보유과세(4)		22.6
- 거래과세(2)		30.1
기타(4)	면허세, 주민세, 지역개발세, 지방교육세	11.1

자료 : 행정자치부(2010).

우리나라 지방세목 중에서 재산과세에 해당하는 세목은 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 등 재산의 보유과세에 해당하는 것과 취득세와 등록세 등 거래과세 등으로 구성되어 있는데, 이 세목이 세수 전체에서 차지하는 비중은 52.7%로 대단히 높다. 물론 이전의 비율은 상대적으로 더 높았다. 이처럼 재산과세의 비중이 높으면 세수의 안정성은 확보되지만 경제발전이나 경기 활성화 등에 의한 세수의 소득과 소비 탄력성은 상대적으로 낮은 편이다.

반면에 소득과세는 주민세 소득할과 농업소득세가 해당되었으나 현재 농업소득세는 과세 유보되어 있고 2010년부터 주민세 소득할이 지방소득세로 전환되었다. 따라서 현재 세수비중은 16.7%이다. 또한 소비과세의 성격을 가진 세목은 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등이었으나, 여기에 지방소비세가 추가되어 모두 5개 세목이며 세수비중은 19.5%로 전년도에 비해 크게 증가하였다.

4. 의존재원의 과다로 인한 자율성 침해 및 자구노력 부족

무엇보다 심각한 문제가 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증가하여 지방자치의 근간을 훼손하고 있으며, 이는 지방재정의 자율성을 침해하는 것이다.

동시에 이러한 현상은 각 자치단체가 자구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 하여 의존성이 지속되며 자치단체의 도덕적 해이를 야기할 수 있다. 결국 이러한 의존재원의 과다는 재정운영에 대한 책임성 역시 지역주민보다는 중앙정부에 대해 지게 되어 중앙정치와 부처의 불모가 될 가능성이 높아지게 된다.

IV. 재정분권을 위한 중앙-지방 간 바람직한 재정관계 구축

1. 중앙-지방 간 재정관계의 유형

중앙정부와 지방정부 간의 재정관계(intergovernmental fiscal relation)는 국가이념, 세원배분체계, 정부 간 역할분담체계, 정부 간 재원이전체계 등을 기준으로 집권모형, 통합모형, 분권모형 등으로 구분해 볼 수 있다(곽채기, 2005).

이 중에서 집권화모형은 지방자치제를 실시하지 않거나, 형식적인 차원에서 운영하는 과거의 단체자치제를 위한 모형이라고 할 수 있겠다. 따라서 대부분의 지방자치제가 실시되고 있는 나라는 주로 통합모형과 경쟁적 분권모형이 적용되고 있다.

그러나 통합모형은 다시 지방분권과 재정분권의 수준에 따라 ① 행정적 분권모형과 ② 협조적 분권모형으로 구분하는데, 행정적 분권모형은 중앙·지방정부 간 역할분담체계가 명확하지 않고, 재정분권화도 낮은 가운데 지방재정이 운영되는 것이다. 또한 협조적 분권모형은 국가통합과 다양성을 조화하는 가운데 지방재정의 책임성 확보와 재정분권화를 강조하는 지방재정 운영시스템을 지칭하는 것이다.

경쟁적 분권모형은 전통적 재정연방주의(fiscal federalism)에 기초하여 중앙정부와 지방정부 간 경쟁과 차별화 원리에 따라 기능 및 사무배분, 재원배분체계를 설계하고 있는 지방재정 운영시스템에 해당하는 것이다. 미국식 정부 간 재정관계가 이러한 경쟁적 분권모형에 기초하고 있다.

〈표 17〉 중앙-지방 간 재정관계의 유형

비교 기준	경쟁적 분권모형 (seperation model)	통합모형 (integration model)		집권화모형 (centralized model)
		협조적 분권 (cooperative model)	행정적 분권 (administrative model)	
시스템 이념	경쟁, 차별화	국가통합· 다양성의 조화, 설명책임	획일· 평등	개발· 통합
세원배분	세원분리, 지방세는 응인과세	조정적 중복과세, 높은 자주재원 비율	세수분할의 우위, 낮은 자주재원 비율	세제의 집권화
세율결정권	세율이 지방에 따라 다름	지방이 세율결정, 세율격차는 낮음	제한세율의 범위 내에서 지방결정, 실제로는 획일적	제한
중앙· 지방의 역할 분담	중앙· 지방의 사무는 명확히 분리, 공공재의 공급	중앙· 지방정부 사무는 중복, 중앙정부는 포괄보조금을 지방정부에 교부, 입법통제에 의거하여 개입 최소화, 소득재분배서비스 공급	중앙· 지방정부의 사무는 중복, 중앙정부는 보조금을 통한 행정통제를 지방정부에게 가함, 소득재분배 서비스 공급	중앙정부 일선행정기관에 의한 서비스 공급, 소규모 지방자치단체가 많이 존재

정부 간 재원이전	보조금은 외부성에 대응하여 한정적으로 지원, 지방재정조정기능 취약	낮은 의존재원비율, 포괄보조금 우위, 기회의 평등을 보장하는 재정조정제도 운영	높은 의존재원비율, 특정보조금이 우위, 결과의 평등을 보장하는 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
해당 국가	미국, 전통적 재정연방주의의 국가	캐나다, 구미 제국	일본, 독일	아시아 개도국
문제점	재분배저하, 지역격차 발생	국가경제정책과의 정합화	설명책임 결여, 예산제약의 연성화	지역지배의 불투명, 부패

자료 : 광채기(2005)에서 재인용.

이러한 정부 간 재정관계의 세 가지 모형에 비추어 볼 때 현재 우리나라는 집권화모형과 행정적 분권모형의 중간 수준에 해당한다고 평가할 수 있다.⁸⁾

그러므로 지방자치와 국가발전을 위한 지방재정 시스템의 개혁방향은 이러한 중간적 단계에서 우선 협조적 분권모형으로 전환하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 앞으로 우리나라 지방재정 시스템을 이러한 협조적 분권모형으로 전환하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 재원배분체계를 전면적으로 개편하여, 지방정부의 이전재원에 대한 의존성(transfer dependency)을 완화하는 가운데 지방자치단체의 세입분권화를 확대하는 것이 필요하다.⁹⁾

이처럼 지방자치단체 예산제약의 연성화를 초래하는 이전재원에 대한 의존성을 해소하기 위한 방안으로는 지방세 확충, 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치의 강화, 수직적 통제기제의 보강 등을 제시할 수 있다.

이 중에서도 가장 근원적으로 문제를 해결할 수 있는 바람직한 대안은 자주재원주의에 기초한 지방세 확충 노력이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 지방재정에 있어서 이전재원을 가급적 축소하는 대신에 지방세 확충을 강화하고 과세자주권을 확대하기 위해서는 현재 일본에서 추진하고 있는 삼위일체(三位一體)¹¹⁾ 개혁을 심도 있게 분석하여 도입하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

8) 광채기 교수는 우리나라의 수준을 ‘행정적 분권’모형이라고 판단하고 있으나, 필자는 지방세제의 경우 오히려 집권 모형에 더 가깝다고 판단하는 바이다.

9) 지금까지의 의존재원 중심의 정부 간 재정관계를 이제는 교수는 ‘중앙집권적 분산체제’라고 표현하기도 한다(이제는, 2005:41).

10) 이제는 교수는 지방교부세의 보통교부세 등 자치단체의 일반재원을 통한 재원조달방안을 ‘일반재원주의’라고 하며, 지방세 등 자주재원을 통한 재원확보방안을 ‘자주재원주의’라고 구분하고 있다.

11) 삼위일체개혁은 첫째, 국고보조금 개혁, 둘째, 세원이양을 통한 재원재배분, 셋째, 지방교부세 개혁 등이 동시에 입체적으로 수행해야 한다는 것이다. 자세한 내용은 이창균(2009)를 참조할 것.

2. 사무배분에 의한 자원배분 기준

정부가 기능을 수행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 마련되어야 하는데, 많은 선행연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분원칙을 제시하고 있다.

그 중에서 ACIR(1982)은 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성 등을 제시하고 있으며, 김수근 외(1991)는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체자율화의 원칙, 주민편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계귀속의 원칙 등을 들고 있다. 그리고 지방자치단체 중에서 상급자치단체인 도는 광역행정기능, 보원대행기능, 연락조정기능, 지휘감독기능을 담당하는 것이 바람직하다고 한다(박정수, 1997: 28-29).

Oates의 재정 연방주의론(fiscal federalism)에 의하면 연방을 형성하여 각 단계의 정부가 적절한 기능을 수행하는 것이 바람직하는데, 파급범위가 전 국민에 미치는 순수공공재인 국방, 거시경제정책, 외교 등은 중앙정부가 담당하고, 좁은 지역의 주민에게만 영향을 주는 지방공공재는 해당 지역의 지방정부가 담당하는 것이 효율적이라는 것이다(1972).

또한 Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 하며 다음 <표 18>과 같이 개략적인 기능배분의 원칙을 제시하고 있다.

예를 들어 국방은 정책결정 및 표준설정과 감독 기능뿐만 아니라 공급 및 행정은 중앙정부가 담당해야 하며, 생산 및 보급은 국가와 민간부문에서 담당한다는 것이다. 왜냐하면 비용 및 혜택의 파급효과가 국가 전체에 미치기 때문이다. 반면에 상하수도, 쓰레기, 소방서비스는 전형적인 지방자치단체의 기능으로써 정책과 감독뿐만 아니라 공급과 행정을 지방정부가 담당하며, 다만 생산이나 보급은 지방정부 또는 민간이 수행할 수 있다는 것이다.

그러나 실재는 이러한 기능 및 사무배분기준에 입각하여 각 기능별 자원규모가 파악되어야 하나 이는 현실적으로 불가능하며, 이는 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.

<표 18> 각급 정부에 대한 기능배분 원칙

기능	정책·표준 설정·감독	공급/ 행정	생산/ 보급	비고
지역간/국제적 갈등해소	U	U	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국제적
대외교역	U	U,N,S	P	"
통신	U,N	P	P	국별 통제 불가능
금융거래	U,N	P	P	"
환경	U,N,S,L	U,N,S,L	U,N,S,L	지방/국가/세계에 걸친 외부효과

외국인 직접투자	N,L	L	P	지역의 간접자본이 필수적
국방	N	N	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국가전체
외교	N	N	N	"
통화, 금융정책	U,ICB	ICB	ICB,P	각급 정부로부터의 독립이 필수적이며, 때로는 국제 공통규율이 필요
주/도 사이의 거래	N	N	P	생산요소 및 재화의 이동에 대해 헌법적 보호 필요
이민	U,N	N	N	강제추방에 대해 국제기관 개입
이전지출	N	N	N	재분배정책
형법, 민법	N	N	N	법률에 의한 통치, 국가적 관심사
산업정책	N	N	P	지나친 경쟁 방지
규제	N	N,S,L	N,S,L,P	국내 공동시장
재정정책	N	N,S,L	N,S,L,P	조화 가능
천연자원	N	N,S,L	N,S,L,P	지역간 형평성, 국내 공동시장
교육, 보건, 사회보장	N,S,L	S,L	S,L,P	현물 이전
고속도로	N,S,L	N,S,L	S,L,P	비용/혜택의 파급범위 다양
공원, 유원지	N,S,L	N,S,L	N,S,L,P	"
경찰	S,L	S,L	S,L	혜택의 파급범위: 지방
상하수도, 쓰레기, 소방	L	L	L,P	"

주: U는 국제기관, ICB는 독립된 중앙은행, N은 중앙정부, S는 주/도 정부, L은 지방(시, 군)정부, P는 민간부문을 의미함.

자료: Shah, Anwar, "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington D.C.: The World Bank, 1998. 안종석, 「재정의 지방분권화」, 한국조세연구원, 2002에서 재인용.

3. 바람직한 재정관계의 방향: 협력적 재정거버넌스체계

재정이란 원래 기능과 사무배분의 원칙에 따라 중앙과 지방이 해야 할 일을 충분히 할 수 있도록 지원하는 수단이기 때문에, 이에 따라 자원배분체계를 결정하면 된다.

이는 결국 중앙과 지방 간의 기능배분이나 사무배분체계와 직결된다. 즉, 중앙정부가 해야 할 일과 기능 및 사무의 양과 범위를 정하고, 지방정부의 일과 내용 및 양에 따라 자원 역시 구분하면 된다는 것이다. 그러나 이러한 논의는 이론적으로 또는 규범적으로는 가능하나 실제로는 매우 어려운 일이다.

우리나라에서 중앙과 지방간 재정관계의 새로운 방향은 앞에서의 논의를 종합해 볼 때, "지방재정의 자율성 확대와 이에 따른 책임성 확보"로 설정하는 데 있어서 크게 이의가 없을 것으로 판단한다.

문제는 자율성 확대를 위한 방법론인데, 지방재정의 자율성 확대를 단순한 세출규모의 증대로 이해하여, 재원의 성격과는 상관없이 지방정부의 세출에 대한 자율권만을 확대하는 일반재원의 순증을 주장할 수도 있다. 즉, 지방세와 세외수입의 구조적인 한계와 자치단체 간의 재정력 격차 등으로 인해, 이러한 자주재원보다는 지방교부세와 같은 일반재원의 확대가 훨씬 용이하며 바람직하다는 주장인데, 이는 지방자치의 이념과 배치되는 것이며,¹²⁾ 지금까지의 재정 집권구조를 더욱 공고히 하려는 저의가

있는 것으로 판단되며, 이는 지방자치단체의 역선택과 도덕적 해이(moral hazard)¹³⁾를 유지시키는 것이라고 판단된다.

따라서 이보다는 세입의 자치를 확보할 수 있는 구조적인 개선을 통한 지방재정의 건전성 확보가 전제되어야 할 것이다. 현재와 같이 지방교부세 등 일반재원의 확충을 통해 부족재원이 보전된다면, 단체장은 지역주민과 지방의회보다는 보조금과 교부세를 지원하는 중앙부처의 장에 대해 더 많은 관심과 주의를 기울일 것이며, 주민들 역시 자신들의 부담과는 무관한 세출에는 별 관심을 갖지 않을 것이기 때문에 지방재정의 낭비와 방만한 운영의 가능성이 태생적으로 잠재하게 되며, 결국 중앙정부의 재정통제와 지시에 길들여진 상태를 벗어나려고 하는 유인이 없을 수밖에 없다. 게다가 독립적으로 지방정부가 스스로 무슨 일인가를 추진한다는 것은 근본적으로 불가능하다는 열등감이 지역발전을 저해하게 될 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 자원배분구조의 구축을 통한 자주재원의 확충 및 이에 따른 책임성 확보에 초점이 두어져야 할 것이다. 결국 지방정부의 자율성을 확보할 수 있는 가장 바람직한 재정분권 방안은 자주재원 확충을 위한 국세의 지방세로의 이양방안을 고려할 수밖에 없다는 결론에 도달하게 된다.¹⁴⁾

현행 제도 하에서 자주재원 확충방안으로 고려할 수 있는 것은 지방세수 증대방안과 세외수입 증대방안인데, 세외수입 증대방안은 응의원칙에 의한 지역주민들의 부담증가로 연계될 가능성이 크고 동시에 저소득층의 공공서비스 향유를 근본적으로 차단시키는 부작용이 발생할 가능성도 높으며, 각 자치단체가 확대 노력에 따라 효과도 매우 상이하게 나타날 수 있다.

따라서 근본적으로는 자주재원인 지방세수 증대방안인 고려되어야 되고, 이를 통한 자치단체 간 재정력 격차발생은 지방재정조정제도를 통해 해소하는 것이 원칙이라고 할 수 있다. 이는 결국 전체적인 조세개혁을 요구하게 되는 것인데, 이와 관련하여 근본적인 국세와 지방세 전체의 조세체계 개혁논의가 필요하다.

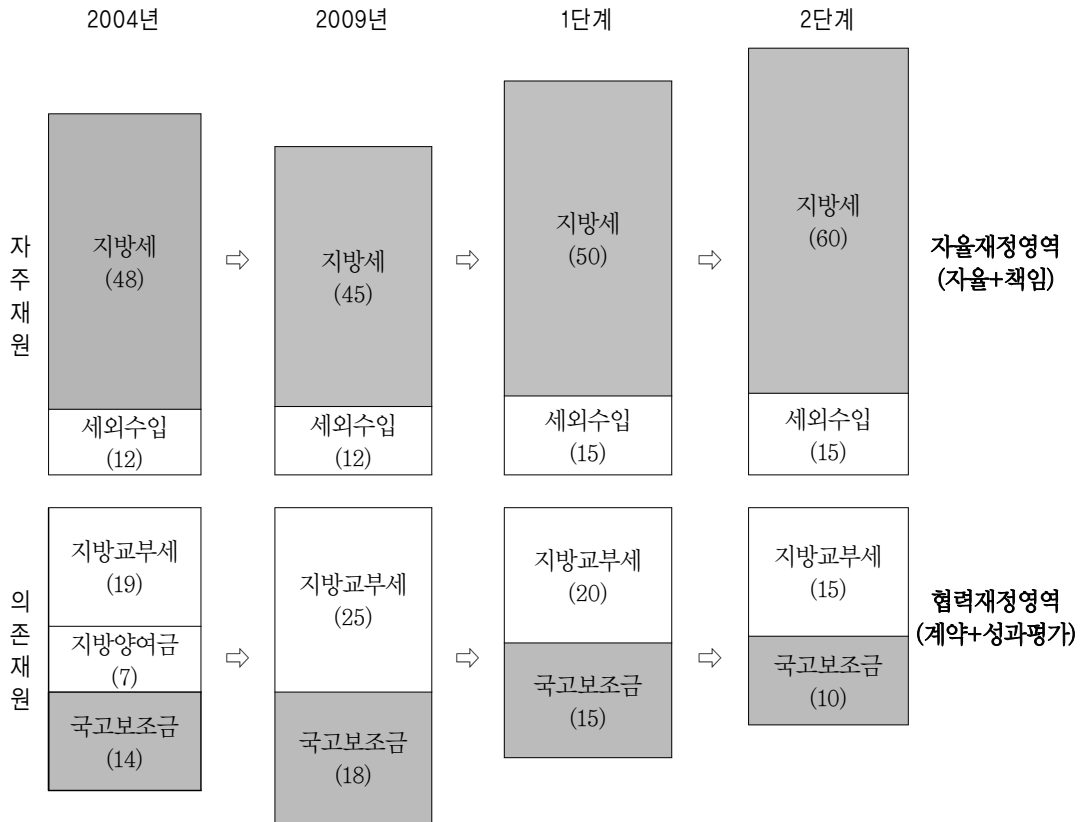
12) 이에 대해서도 우리나라보다도 낮은 지방세의 비중을 갖는 영국이 경우 지방자치의 선진국이라는 주장이 있는데, 이는 중앙정부와 지방정부 간의 사무 및 기능배분 등 여러 요인 등을 함께 고려해야 할 것으로 보인다. 지역주민들의 자기부담으로 자치가 이루어지지 않는 한, 주민들의 “보다 적은 세금으로, 보다 나은 서비스(less taxes, more services)”를 지향하는 외부효과의 문제를 해결하기는 더욱 어려워질 것으로 판단된다.

13) 자치단체의 역선택은 자주재원의 비중이 낮을수록 지방교부세의 규모가 커지는 현행 배분기준에 의해 야기되며, 지방세 등 자주재원에 의한 세출충당비율이 낮기 때문에 지역주민들의 열등감과 상대적인 패배감이 해결되지 않고, 주민들의 참여의식과 관심이 낮아질 수밖에 없다.

14) 현행 헌법 제59조에 의한 “조세법률주의” 원칙의 천명으로 인해, 지방자치단체의 “법정외세” 도입은 불가하다는 것이 다수설이며, 자치단체의 과세자주권이 인정받지 못하는 상황에서의 부분적인 탄력세율제도의 도입과 선택세제인 지역개발세의 과세대상 확대는 지엽적인 수단에 불과하다.

결국 현재의 상황에서 바람직한 중앙과 지방간의 재정관계를 구축하기 위해서는 <그림 1>과 같이 중앙과 지방간에 협력적인 재정거버넌스(cooperative fiscal governance) 체제를 구축할 필요가 있다.

<그림 1> 중앙-지방 간 재정관계의 기본 방향



주 : 괄호안의 비중은 일반회계(지방채 제외) 세입순계 기준임.

이를 위해서는 중앙정부가 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

지방재정의 세입구조는 자율재정영역과 협력재정영역으로 구분하여 이해할 수 있다. 우선 자율재정(self-financing) 영역은 지방세와 세외수입 등 자주재원에 의해 운영되는 영역으로 지방자치단체의 전권적(全權的) 자율성을 인정하고, 이에 따른 책임성 역시 주민들과 의회에 대해 전적으로 지게 된다.

이 영역의 일반적인 규모는 대부분의 자치단체가 이러한 자주재원을 통해 기본적인 재정지출을 충분히 감당할 수 있어야만 적절한 재정역량을 확보할 수 있기 때문에 지금의 수준보다는 크게 향상되어야 할 것이다. 또한 이러한 과정을 통해 지역주민들의 참여가 제고되고, 지방의회의 단체장에 대한 견제 기능을 확보하게 되어, 실질적인 참여와 분권이 실현되어 지방의 재정민주주의(fiscal democracy)가 확보될 수 있게 된다.

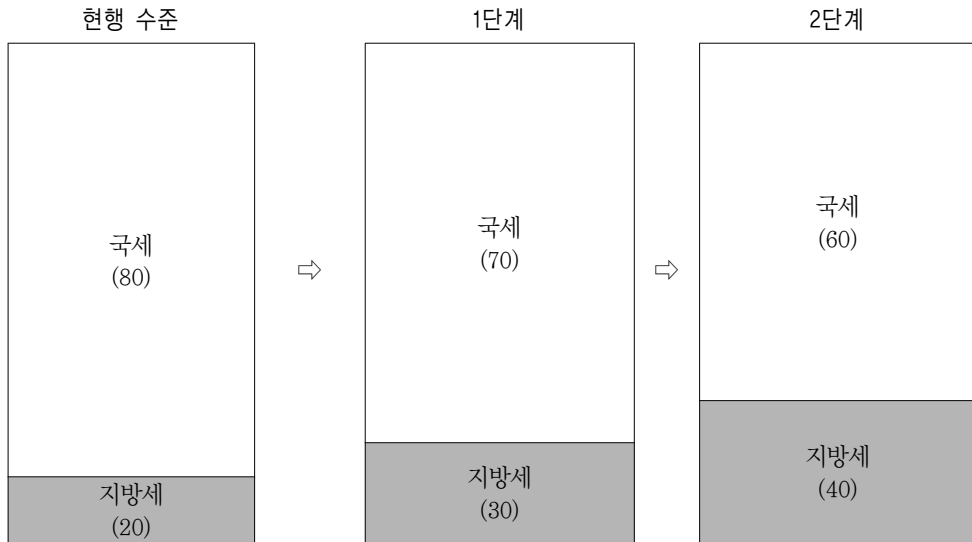
반면에 협력재정(cooperative financing) 영역은 중앙정부에 의한 의존재원과 국고보조금 등 지방 재정조정제도에 의한 영역으로, 아직 재정력이 지나치게 약한 자치단체는 지방교부세 등 일반재원에 의해 재정보전 및 재정형평화 기능이 우선적으로 달성될 수 있어야 하고, 국고보조금은 중앙정부와 지방정부간의 개별적인 성과계약(performance contract)제도를 통해 도입하고 개별적인 성과평가에 의하여 각 자치단체별로 차등화된 재정지원과 보조율 등이 결정되어야 한다. 물론 그렇다고 해서 국고보조금이 현재와 같이 지나치게 영세화, 세분화되기 보다는 포괄보조금(block grants)의 형태로 운영되어 지방자치단체의 재정지출 효과성과 효율성을 확보할 수 있어야 할 것이다. 그렇기 때문에 이러한 협력재정 영역은 재원을 부담하는 중앙정부에 대해 지방정부가 세출책임은 지는 것이 당연하고, 따라서 이러한 협력재정 영역은 재정분권화에 따라 비중은 지속적으로 축소되어야 한다.

이러한 협력적 재정거버넌스 체제의 구축을 위해 그 동안의 세입규모를 기준으로 비교해 보면, 2004년 예산의 경우 지방세수입이 48%, 세외수입이 12% 등 자율재정부분이 60%를 차지하였고, 협력재정부분은 지방교부세가 19%, 지방양여금이 7%, 국고보조금이 14% 등 전체의 40%를 차지하였으나, 2009년에는 지방세의 비율이 오히려 감소하여 45%, 세외수입이 12% 등 자율재정부분이 57%에 불과한 반면, 협력재정부분은 지방양여금이 폐지되면서 지방교부세가 25%, 국고보조금이 18% 등 총 43%로 증가하였다.

따라서 이러한 추세 등을 감안할 때, 향후 바람직한 재정분권화 방향은 1단계로 지방세의 비중이 전체의 50% 수준은 되어야 하며, 세외수입은 약 15% 수준까지 증대되어, 자율재정영역이 전체의 65%를 차지하고, 협력재정부분은 지방교부세가 20% 수준으로 축소되고, 국고보조금도 15% 수준으로 축소되어야 할 것이다. 또한 2단계에서는 지방세가 60%까지 확대되고, 세외수입 역시 15% 수준으로 증가하여, 자율재정영역이 전체의 80% 수준을 상회할 때, 지방정부의 바람직한 재정운용과 그에 따른 재정책임성도 구현될 수 있으리라 본다. 2단계에서는 상대적으로 지방교부세의 비중이 15% 수준으로 감소하며, 국고보조금 역시 10% 수준으로 축소되어 협력재정영역의 비중이 전체의 25% 수준에 머물게 된다. 물론 이러한 수치는 과학적이고 객관적으로 분석되어 제시된 것이 아니지만, 현재의 추세와 상대적인 비중 등을 감안하여 자의적으로 추정한 결과이다.

이러한 재정분권화를 위해서는 가장 근본적으로 국세와 지방세간의 비중 역시 국세원의 지방으로의 이양을 통해 변화해야 한다. 현재 80대 20의 비율을 점진적으로 70대 30 그리고 그 후에는 60대 40의 수준으로 확대해야 할 것이다.¹⁵⁾

〈그림 2〉 세원배분의 기본 방향



V. 결 론

지방자치제 도입 20년이 되어도 아직 우리나라의 지방자치에 대한 평가는 매우 부정적이다. 특히 행정구역 개편 및 ‘도’ 폐지론으로 대변되는 지방행정체제 개편논의는 지방자치에 대한 기본적인 틀을 흔들고 있다. 지방재정뿐만 아니라 지금까지의 행정에 “효율과 형평” 또는 “민주성과 효율성”의 논의는 아직도 현재진행형이다.

지방재정제도 개편 역시 중앙의 효율을 지향하는 집권적 힘과 자치와 형평을 지향하는 지방의 분권적 힘이 맞서고 있는 와중에 주로 중앙의 의도와 필요성에 의해 주도되어 온 것이 사실이다.

그나마 2010년 지방소득·소비세의 도입이 이루어지고 지방세법을 분법하여 지방세정 및 재정제도 전반에 커다란 변화를 가져왔다. 지방 역시 국가의 구성원이며 지방재정 역시 국가재정의 한 부분이기

15) 최근 일본은 현행 국세와 지방세 비율인 60:40을 50:50으로 확대하겠다는 방침을 명확히 하였다(이창균, 2010).

때문에 중앙과 지방간의 갈등과 상충은 더 이상 국가경쟁력에 도움이 되지 않을 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 중앙과 지방이 목전의 이익에만 이끌려 근본적인 조세제도와 재정조정제도를 연계하여 개혁하지 못하고, 파편적이며 일시적 개선을 시도한다면 전혀 의도하지 않았던 문제까지 야기할 수 있다는 점을 중앙과 지방 모두 인식해야 할 것이다.

물론 모든 제도가 일거에 한 순간에 개선되고 향상되지는 않겠지만, 지속적인 관심과 노력으로 지방 자치의 향상을 통한 국가발전을 모색하는 것은 국민이든 지역주민이든 다르지 않을 것이다. 그렇기 때문에 “지방의 자율성 확대와 이에 따른 책임성 강화”라는 재정분권화의 목적을 달성하기 위해서 중앙 정부와 지방정부 모두 “역지사지”의 생각으로 개혁에 임해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 곽채기. (2005). 지방재정 확충을 위한 지방세제 개편방안. 『분권형 지방재정개혁의 방향과 과제』 세미나 발표논문. 한국지방재정학회.
- 김동기. (2008). 『한국지방재정학』. 법문사.
- 김동완. (2003). 지방분권재정의 패러다임과 발전과제. 『지방재정』, 통권 120호. 한국지방재정공제회.
- 김현아. (2005). 지방세체계 개편방안. 『지방세』, 제6호.
- 라휘문. (2007). 한국의 지방세제 관련 쟁점과 개편방향. 『한·중·일 비교를 통한 지방세제 발전방향 모색』 세미나 발표논문. 한국지방재정학회.
- 손희준. (2005). 법정외세 도입방안. 『지방세』, 제1호(통권 88호).
- 손희준 외. (2008). 『지방재정론』. 대영문화사.
- 손희준 외. (2009). 지방자치단체에 대한 재정인센티브 제도분석. 한국지방재정학회.
- 손희준. (2010). 바람직한 지방소득·소비세의 운영방향. 전국시도지사협의회, 시·도뉴스레터.
- 손희준. (2010). 지방자치와 국가발전: 국가재정과 지방재정. 서울대 행정대학원. 제494회 『정책&지식』 포럼 발표논문.
- 이재성. (2010). 지방세법 전부개정과 향후과제. 『지방재정과 지방세』, 통권 27호.
- 이재은. (2005). 지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향. 『지방분권과 지방재정의 자율성 제고를 위한 지방세제 개혁』 세미나 발표논문. 한국지방재정학회.
- 이재은. (2009). 지방분권과 지방세의 역할. 『지방세』 세미나 발표논문. 한국지방재정학회.
- 이창균. (2009). 정부 간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안. 『민선 5기 지방재정의 과제』 세미나 발표논문. 한국지방재정학회.

원윤희·임성일. (2008). 지방세제 개편방안. 『한국경제 선진화를 위한 세제개혁』. 한국재정학회. 해남.

기획재정부. 『조세개요』. 각 연도.

행정안전부. 『지방재정연감』. 각 연도.

행정안전부. 『지방자치단체 예산개요』. 각 연도.

日本 總務省. 『地方財政白書』. 각 연도.

ACIR. (1982). *State and Local Roles in the Federal System*.

Fisher, Ronald C. (2002). *State and Local Public Finance*. Boston, MA: Irwin.

Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

OECD. (2005). *Revenue Statistics*.

Shah, Anwar. (1998). Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization. *Working Paper*. Washington D.C.: The World Bank.

OECD. (2005). *Revenue Statistics*.

<http://www.mopas.go.kr>

<http://www.mosf.go.kr>

분권교부세제도의 운영실태와 개선방안: 복지재정 부문을 중심으로

Improvements of Revenue Sharing for Social Welfare

배 인 명
(서울여자대학교 행정학과 교수)

목 차

- | | |
|-----------------------|--|
| I. 머리말 | III. 분권교부세제도의 개선방안: 지방복지재정
확충방안을 중심으로 |
| II. 분권교부세제도의 현황 및 문제점 | IV. 맺음말 |

I. 머리말

- 참여정부에서는 지방분권과 국가균형발전의 원활한 추진을 위하여 지방재정조정제도를 개편하였으며, 그 과정 속에서 국고보조금제도를 정비하여 분권교부세제도를 도입하였음
 - 즉 참여정부는 2005년 국고보조금사업의 일부를 지방으로 이양하고 이양사업의 추진에 필요한 재원을 보전해주기 위해 분권교부세를 도입하였음
 - 따라서 분권교부세제도는 국고보조금을 지방의 일반재원으로 전환하는 과정에서 과도기적으로 만들어진 것이라 할 수 있음

- 2005년 분권교부세의 도입당시 지방이양 사업은 149개이었으며, 그 규모는 9,580억 원이었음
 - 이 중 보건복지부(당시) 소관 사업은 67개(경상적 수요 50개, 비경상적수요 17개), 이양액은

5,959억 원임

- 이는 전체 이양사업 건수의 44.9%, 금액의 62.2%에 해당

- 당초 분권교부세는 2010년 폐지되어 보통교부세로 통합될 예정이었으나 2014년까지 그 운영이 5년 연장되었음
 - 분권교부세가 폐지되는 경우 특히 사회복지서비스의 지방이양으로 인한 지방재정의 압박문제는 더욱 가중될 것이고, 보통교부세 불교부단체가 이양된 사업에 대한 재원을 보장받지 못하게 되는 등의 문제점들 때문에 분권교부세의 폐지에 대하여 많은 반대가 있었음
 - 따라서 분권교부세의 연장 결정은 사회복지 관련 지방이양사업의 안정적인 추진이 어려워질 수 있다는 우려에 따라, 앞으로도 취약계층에 대한 사회복지 사업이 축소되지 않고 지속적으로 추진될 수 있도록 하기 위한 조치라고 할 수 있음

- 이와 같이 분권교부세는 비록 5년 연기되기는 하였으나 분권교부세제도와 관련된 문제의 해결이 이루어지지 않는다면 현재와 같은 갈등 및 문제들이 계속될 것임
- 특히 지방자치단체의 복지서비스에 대한 부족한 재원을 어떻게 확보할 것인가가 가장 중요한 과제 중 하나임
- 이와 같은 인식 하에 본고에서는 분권교부세와 관련하여 어떠한 방법으로 부족한 지방자치단체의 복지재정을 확충할 것인가에 대하여 검토해 보기로 함
 - 이를 위해 먼저 분권교부세의 운영 현황에 대하여 점검해 보고, 문제점을 도출한 후, 문제점들을 해결하기 위한 여러 가지 대안들을 살펴보기로 함

II. 분권교부세제도의 현황 및 문제점

1. 분권교부세의 도입과 의의

- 중앙정부는 2005년 149개 국고보조사업을 지방자치단체에 이양하기로 하고, 이에 필요한 재원도 함께 지방자치단체로 이양하기 위하여 2005년에 분권교부세제도를 도입하였음
 - <표 1>은 지방자치단체에 이양된 149개의 국고보조사업을 정리한 것임

〈표 1〉 지방이양사업 분류표(2005년)

(단위: 개, 백만 원)

부 처 별	계		경상적 수요		비경상적 수요	
	사업수	이양액	사업수	이양액	사업수	이양액
합 계	149 (100%)	958,049 (100%)	74 (49.6%)	628,643 (66%)	75 (50.4%)	329,406 (34%)
보건복지부	67	595,854	50	472,242	17	123,612
건설교통부	7	133,078	-	-	7	133,078
행정자치부	4	74,157	1	49,930	3	24,227
문화재청	2	41,032	2	41,032	-	-
문화관광부	24	35,628	7	24,502	17	11,126
농 립 부	9	22,216	4	20,941	5	1,275
해양수산부	16	15,679	2	3,626	14	12,053
농촌진흥청	9	10,237	6	8,518	3	1,719
환 경 부	5	9,046	-	-	5	9,046
여 성 부	2	7,532	1	7,132	1	400
국가보훈처	1	6,378	-	-	1	6,378
노 동 부	1	6,092	-	-	1	6,092
산 립 청	2	1,120	1	720	1	400

자료: 행정자치부, 분권교부세제도 운영('05 지방재정조정제도 실무연찬회 자료), 2005. 서정섭 외(2010)에서 재인용

□ 분권교부세제도는 국고보조사업을 지방으로 이양하면서 그 재원을 보장해 주기 위한 과도기적 제도로서 의의가 있음. 좀 더 구체적으로 보면 분권교부세는 다음과 같은 성격을 가지고 있음(서정섭·조기현, 2006)

- 첫째, 지방이양사업을 합리적으로 추진하기 위해 국가가 지방자치단체에게 재원을 보전해 주는 제도
- 둘째, 국고보조금의 지방이양을 위한 효율적인 이전통로의 역할
- 셋째, 분권과 책임 원칙에 따른 지방재정의 자율성 확대 및 성과에 대한 자기책임을 명확히 하기 위한 제도
- 넷째, 제도적으로 지방교부세에 속하기는 하나 지방자치단체간의 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 형평화보조금과는 다름
 - 중앙에서의 재원산정 및 교부방식은 보통교부세와 유사하나(공식에 의해 배분) 지방에서의 운영은 자금의 용도를 지정해 주는 국고보조금과 같이 특정보조금의 성격을 가지고 있음

- 단 지방자치단체가 그 활용에 있어 일반적인 국고보조금 보다는 좀 더 큰 자율성을 가지고 있는 포괄적 특정보조금이라고 할 수 있음

2. 분권교부세제도의 변천

- 2005년 분권교부세제도의 도입 당시 분권교부세의 재원은 내국세 수입의 0.83%로 책정되었음
 - 그 결과 당초 2004년 국고보조금 정비방안 마련 시 추계되었던 149개 사업의 예산규모 9,581억 원의 88.24%에 해당하는 8,454억 원을 분권교부세로 지원하였으며, 나머지 11.76%에 해당하는 1,127억 원은 2004년의 담배값 인상에 따라 추가로 확보되는 지방자치단체의 담배소비세 수입으로 충당하도록 하였음
- 하지만 분권교부세는 당초 이양재원 규모를 2004년도 국고보조금 규모를 기준으로 결정함으로써, 지방으로 이양된 해당 사업분야의 미래 재정지출수요를 고려하지 못하였다는 오류를 범하였다고 지적받았으며, 이로 인해 결국 지방자치단체의 재정적인 어려움을 가중시키는 결과를 야기하였음
 - 분권교부세 수입은 내국세 수입의 증감률에 연동되어 있는데, 2001~2005년 내국세 수입의 평균 증가율은 8.6%인 반면 동기간 동안 지방이양사업의 세출 증가율은 17.2%, 지방이양 국고보조사업 중 67개 사회복지사업 예산의 평균증가율은 20.5%로 나타났음
- 이러한 문제점을 해소하기 위하여 중앙정부는 2005년 이후 재원규모, 수요산정 대상사업 유형 분류, 수요산정항목 구분, 수요산정방법, 재원교부체계 등 다양한 분야에서 제도적인 개선을 추진하였음
 - 특히 분권교부세의 재원규모는 2006년부터 내국세의 0.94%로 상향조정되었으며 인상분은 전액 사회복지 수요에 배정하도록 하였음
- 그밖에 대상사업의 수, 수요산정 항목, 수요산정방법, 재원교부 체제 등의 변화가 있었음
 - <표 2>는 분권교부세제도의 주요한 제도 변화 내용을 요약하고 있음

〈표 2〉 분권교부세제도의 주요 제도변화 현황

구분	개편 내용
재원 규모(법정률)	내국세의 0.83%(2005) → 내국세의 0.94%(2006) - 인상분(0.11%) 전액 사회복지 수요에 배정
수요산정 대상사업 유형 분류	경상적 수요: 74(05) → 77(06) → 80(07) → 92(08) 비경상적 수요(일반수요): 39(05) → 41(06) → 45(07) → 35(08) 비경상적 수요(특정수요): 36(05) → 31(06) → 24(07) → 22(08)
수요산정 항목 구분	사회복지: 3개 항목(2005) → 4개 항목(2006) 문화관광: 2개 항목(2005) → 3개 항목(2006)
수요산정 방법	- 수요산정기준: 사업별 국고보조금 5년 평균 → 전년도 사업별 예산편성액 (2006) - 교부액 조정: 자치단체 담배소비세 조정을 폐지 및 재정력지수 반영 도입 (2006) - 경상적 수요 배분기준: 재정수요액 기준 70%, 재정력 기준 30% (2006) - 비경상적 수요(일반수요): 광역 20%, 기초 80% → 특 광역시 30%, 도 70% (본청 14%, 시군 56%)(2006) → 도 70%(본청 3.5%, 시군 66.5%)(2006) → 도 70%(본청 5%, 시군 65%)(2008)/총인구, 수산업종사자, 농업종사자, 재정력 등 분야별 배분비율 조정(2006, 2008)
재원 교부체계	- 당해 자치단체 직접교부(시도, 시군구) → 특별·광역시 본청 일괄교부, 도 본청과 시군으로 교부(2006) - 노인, 장애인, 정신요양시설에 대해서는 광역자치단체의 역할강화를 위해 도 본청으로 교부(2006)

자료: 광채기 외(2008).

- 앞서서도 언급하였듯이 분권교부세는 2010년 보통교부세에 편입될 예정이었으나 2014년까지 그 운영이 5년 연장되었으며, 분권교부세의 연장 후에도 다음과 같은 제도적 개선이 이루어졌음(서정섭 외, 2000)
 - 지방재정 부담 가중의 주요 원인이 되는 지방이양사업 사회복지사업수요 활용 재원확보를 위한 분권교부세 대상사업 통·폐합 등 구조조정을 시행함
 - 2011년부터 (1) 경상적 수요 사업 중 부처 지침에 의거 기타 사업과 통합된 사업, 유사·중복 사업 등 일부 대상사업 명칭 통합 및 삭제
 - (2) 비경상적 수요 사업 중 자치단체 실수요가 아닌 인구수, 재정여건 등에 따라 산정되는 ‘일반 수요’를 폐지하고, 일부사업은 경상적 수요로 이전 및 통합하였으며, 나머지 사업명칭은 삭제
 - 분권교부세 대상사업 구조조정에 따른 비경상적 수요의 일반수요 폐지로 인한 무의미한 비경상적 수요 산정공식 삭제
 - 비경상적 수요 산정공식 삭제로 인한 자치단체별 교부액의 범위를 ‘경상적 수요의 산정 금액과 비경상적 수요의 산정금액의 합’으로 명확하게 함

- 이상의 변화에도 불구하고 분권교부세제도로 인한 지방자치단체의 복지비 및 지방비 부담은 매우 심각한 문제를 야기하고 있음
- 다음에서는 분권교부세가 특히 재정적인 측면에서 어떠한 문제점을 노정하고 있는지에 대하여 살펴 보기로 함

3. 분권교부세제도의 문제점: 복지재정 측면을 중심으로

- 2010년 예산기준 분권교부세의 총액은 1조 2,872억 원으로, 전년도(2009년도)에 비해 618억 증가한 것으로 나타나고 있음
- 분권교부세의 항목별 비율을 살펴보면, 사회복지 항목이 73.6%를 차지하고 있으며, 문화관광 항목은 10%, 공공근로비 8.4%, 농림수산 6.9%, 여성인력개발비 1%를 각각 차지하고 있음

〈표 3〉 산정항목별 분권교부세 배정내역(2010년도)

(단위: 백만 원)

산정항목		'09	'10	증감	증가율(%)	비고
계		574,447	607,990	33,543	5.8	
사회복지	소계	424,714	447,760	23,046	5.4	
	노인복지비	88,443	109,785	21,343	24.1	시설 및 수요증가
	장애인복지	68,382	69,281	899	1.3	
	아동복지비	121,206	122,011	805	0.7	수요증가
	그 밖의 복지비	146,683	146,683	-	-	
문화관광	소계	60,811	60,811	-	-	
	문화재비	34,256	34,256	-	-	
	문화관광비	13,989	13,989	-	-	
	공공도서관비	12,566	12,566	-	-	
농림수산	소계	41,228	42,071	843	2.0	
	농업비	24,896	24,896	-	-	
	농촌진흥비	9,147	9,147	-	-	
	임업비	1,474	1,556	82	5.6	
	수산비	5,710	6,470	760	13.3	
공공근로비		41,531	51,185	9,654	23.2	
여성인력개발비		6,162	6,162	-	-	

자료 : 서정섭 외(2010).

- 이와 같이 분권교부세 내에서 사회복지 항목에 대한 비중과 부담은 매우 큰 상황이며, 더욱이 분권교부세 관련 사회복지 서비스에 대한 지방비의 부담이 계속 가중되고 있어 지방재정을 더욱 어렵게 하고 있음
 - 다음의 표에서 보듯이 2004년 9,755억 원이던 국가사무 지방이양과 관련된 국비 부담액은 2009년 1조 2,054억 원으로 24% 증가하였으나 동기간 기간 지방비 부담액은 1조 2,669억 원에서 3조 4,406억 원으로 172%가 증가한 것으로 나타나고 있음

〈표 4〉 분권교부세를 통한 사회복지 지방이양 사업 재원현황

(단위: 억 원, %)

구 분	이양 전			이양 후					연평균 증가율	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	이양 전	이양 후
계(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	18.3	16.8
국비/분권(B)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	20.4	6.9
비중(B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	-	-
지방비(C)	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	16.6	23.5
비중(C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	-	-

자료 : 서정섭 외(2010).

- 비단 분권교부세 관련 복지서비스에 대한 지출뿐 아니라 지방자치단체의 사회복지서비스에 대한 지출은 지속적으로 증가하고 있는 실정임
 - 〈표 5〉에서 보듯이 일반회계에서 차지하는 사회개발비가 차지하는 비중은 1997년 33.3%에서 2007년 44.7%로 11.3%p 증가하였으며, 사회개발비 중 복지서비스와 가장 연관성이 높은 사회보장비¹⁾의 경우 일반회계 총세출에서 차지하는 비중은 동기간 중 8.2%에서 18.5%로 10.3%p 증가하였음

1) 사회보장비에는 일반사회복지, 생활보호, 가정복지비가 포함된다.

〈표 5〉 지방재정 지출구조 추이(1997~2007)

	일반행정비	사회개발비	사회보장비	경제개발비
1997	18.20%	33.30%	8.20%	36.90%
1998	18.40%	34.20%	9.50%	36.50%
1999	17.30%	34.50%	11.50%	37.50%
2000	17.10%	37.30%	12.70%	34.50%
2001	16.60%	40.30%	12.70%	31.80%
2002	16.30%	39.20%	12.20%	33.70%
2003	15.10%	38.10%	11.70%	35.40%
2004	16.10%	39.80%	13.20%	32.80%
2005	16.80%	42.90%	15.00%	30.00%
2006	16.70%	43.30%	16.80%	30.20%
2007	16.30%	44.70%	18.50%	28.40%

자료 : 한국지방재정연감 각 연도.

□ 세출의 분류가 변경된 2008년의 사회복지비²⁾ 비중은 〈표 6〉에서 보듯이 2008년 17.5%, 2009년 18.3%, 2010년 19.9%로 나타나 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있음

〈표 6〉 일반회계에서 사회복지가 차지하는 비중 추이

(단위: 백만 원, %)

구분	2008	2009	2010
사회복지 예산	16,298,138	18,950,374	21,245,070
자치단체 예산규모	92,942,909	103,323,238	106,499,516
사회복지 비중(전국계)	17.5	18.3	19.9

자료 : 조임곤(2011).

□ 더욱이 지방자치시대의 복지재정 구조를 살펴보면 중앙정부의 부담보다는 지방자치단체의 부담이 더욱 빠른 속도로 증가하였음을 알 수 있음

- 〈표 7〉에서 보듯이 사회복지분야의 국고보조사업비는 2006년부터 2010년까지 2.3배 증가한 반면 동사업에 대한 지방비 부담은 3.3배 증가하였음

2) 사회복지비에는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반비가 포함된다.

〈표 7〉 사회복지분야 국고보조사업과 지방비 부담 추이

(단위: 조 원, %)

	06년	07년	08년	09년	10년
사회복지분야 국고보조사업	6.04	7.82	11.16	13.02	14.11
대응 지방비	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01

자료 : 국회예산정책처(2010), 이종석(2011)에서 재인용.

- 특히 자치구의 경우 복지서비스의 비중은 2008년 39%, 2009년 39.5%, 2010년 42.5%로 매년 증가하고 있을 뿐 아니라 타유형의 지방자치단체에 비해 월등히 높은 수준으로 나타나고 있음
 - 따라서 자치구의 복지재정 부담의 어려움은 매우 중요한 이슈로 부각되고 있음

〈표 8〉 단체별 일반회계에서 사회복지가 차지하는 비중 추이

(단위: 백만 원, %)

구분	특별시	광역시	시·도	시	군	자치구	
2008	평균	19.7	22.6	21.6	21.4	15.5	39
	최고 (단체명)	19.7 서울본청	26.1 광주본청	28.4 전북본청	31.1 전북전주시	24.8 충남연기군	59.7 부산북구
	최저 (단체명)		15.9 울산본청	12.8 제주도본청	12.9 경기화성시	5.4 경북울릉군	19.1 서울용산구
2009	평균	18.8	24.0	22.8	22.4	16.1	39.5
	최고 (단체명)	18.8 서울본청	28.2 광주본청	29.1 전북본청	34.0 전북전주시	24.5 충남음성군	63.2 광주북구
	최저 (단체명)		16.8 울산본청	13.5 제주도본청	12.3 경기화성시	4.5 경북울릉군	16.8 서울서초구
2010	평균	21.3	25.7	23.2	24.9	16.6	42.5
	최고 (단체명)	21.3 서울본청	30.5 광주본청	29.3 전북본청	38.6 전북전주시	26.3 충남음성군	64.9 광주북구
	최저 (단체명)		19.7 울산본청	14.0 제주도본청	14.0 경기화성시	4.4 경북울릉군	19.8 서울서초구

자료 : 조임근(2011).

- 이러한 문제점 외에도 분권교부세제도에 대해서는 여러 가지 문제점들이 지적되어 왔음
 - 우선 원래의 취지대로 지방자치단체가 주도하는 분권형 포괄보조정책을 기대하였지만 기대만큼의 성과를 거두기보다는 오히려 중앙과 지방자치단체의 불충분한 이양준비로 인하여 적지 않은

부작용들이 발생하고 있음이 지적되고 있음(김재훈, 2008)

- 지방이양 사업 선정과정에서 해당 사업의 현실적인 타당성 여부에 대한 현장 조사·분석 활동 및 각종 부작용들에 대한 공론화와 대응방안을 모색을 위한 노력 부족
- 중앙부처 차원에서 해당 사업의 성공적인 이양을 위한 행정 및 재정지원 조치, 유관사업들의 포괄적인 이양을 위한 프로그램 구조 설계, 지방자치단체의 해당 사업 담당 조직 및 인력에 대한 교육훈련 지원 등의 조치 미흡
- 사업을 이양 받기 위한 지방자치단체의 이해와 수용의지에서도 한계
 - 이로 인해 지방이양 이후 해당 사업들은 중앙정부의 사업관련 지침과 지방자치단체의 수동적 정책 수행이라는 국고보조 체제에서의 관행이 지속되고 있어 과거의 국고보조금체제와 특별히 달라진 것이 없다는 비판을 받고 있음
- 또한 분권교부세의 보통교부세 통합에 대한 대책 마련이 미흡한 실정임
 - 즉 분권교부세를 폐지하고, 이를 보통교부세로 통합할 경우 지방교부세 불교부단체에 대해서는 사무이양에 상응한 재원이전을 보장할 수 없게 됨(곽채기 외, 2008)
 - 특히 현행 보통교부세의 재원배분방식을 그대로 유지한 채 분권교부세를 보통교부세로 통합할 경우, 서울특별시 본청과 산하 자치구, 경기도 본청과 산하 시자치단체에 대해서는 사회복지분야 67개 지방이양사무에 대한 재원배분을 보장할 수 없게 됨
 - 이와 같이 분권교부세를 보통교부세에 통폐합하는 경우 특별시와 광역시의 자치구와 수도권 자치단체들이 상대적으로 사회복지 지출수요는 빠르게 증가하는 상황에서 사무만 이양 받고 재원은 배분받지 못해 더욱 재정적으로 어려움을 겪게 될 것임

Ⅲ. 분권교부세제도의 개선방안: 지방복지재정 확충방안을 중심으로

- 이상에서 살펴보았듯이 빠른 속도로 증가하고 있는 복지서비스에 대한 재원을 어떻게 조달할 것인가는 매우 중요한 과제임
- 특히 어느 차원의 정부가 부담할 것인지에 대한 결정은 매우 시급한 과제임
 - 즉 중앙정부와 지방자치단체 간, 혹은 광역지방자치단체와 기초자치단체 간 어떻게 재원부담 및 역할을 분담할 것인지에 대한 논의가 이루어져야 함

- 이론적으로 볼 때 효율적 자원배분을 위해서는 서비스의 성격에 따라 자원부담의 주체가 달라져야 함
 - 본고에서는 누가 복지재정을 부담하는 것이 합리적인지에 대한 이론적인 논의를 우선 검토하기로 함

1. 자원부담의 원칙

- 효율적으로 자원부담을 배분하려면 서비스의 성격을 고려하여야 함(배인명 외, 2000)
- 첫째, 지방 고유사무로서 파급효과가 없는 서비스의 공급비용은 지방 자체재원으로 충당되어야 함
 - 이 경우 효율성의 측면에서는 중앙정부가 지방자치단체에게 재정지원을 제공할 이유가 없음
 - 다만 현실적으로 자체 자원조달 능력이 부족한 지방자치단체들이 있으므로 지방자치단체 간 수평적 재정력 격차를 줄이고 지역주민들이 누릴 수 있는 공공서비스의 양적, 질적 격차를 완화하기 위해서는 중앙정부가 무조건, 비대응 보조금을 지급할 필요가 있음
- 둘째, 지방의 고유사무이지만 파급효과가 있는 경우 중앙정부와 지방자치단체가 비용을 분담하는 형태의 조건부, 무한, 대응보조금(open-ended matching grant)이 필요함
 - 각 지방자치단체는 서비스의 공급량을 결정할 때 다른 지역에 미치는 파급효과를 고려하지 않기 때문에 공급량이 효율적인 수준에 미치지 못하게 되므로 이를 시정하기 위해서는 지방자치단체가 부담하는 서비스의 비용을 낮춰주어야 함
 - 이때 중앙정부의 부담률은 파급효과의 정도에 따라 결정되어야 하며 지방비 대응비율을 그 공공서비스로부터 창출되는 편익 중 다른 자치단체 주민들에게 귀속되는 편익의 비율로 설정하면 자치단체 간 파급효과를 상쇄하여 자원의 효율적 배분을 달성할 수 있음
- 셋째, 국가 위임사무로서 파급효과가 없는 공공서비스의 공급비용은 조건부, 무한, 비대응 보조금으로 충당되어야 함
 - 이 경우 중앙정부는 지방자치단체의 신청 없이 보조금을 지급하며 지급된 보조금은 포괄적으로 지정된 용도 내에서만 사용되면 중앙정부의 목적이 달성되므로 지방비 부담 없는 정액보조금의 형태가 됨
- 넷째, 국가 위임사무로서 파급효과가 있는 서비스의 재원은 조건부 무한 대응보조금에 의해 조달되어야 함
 - 이 경우 모든 지방자치단체에서 최소 수준 이상의 서비스가 공급되도록 하기 위해 중앙정부는 일정액을 지원하고 그 이상의 서비스를 제공하려는 지방자치단체에 대해서는 신청에 따라 대응

보조금을 지급하는 것이 바람직함

- 따라서 분권교부세의 폐지에 대처하기 위한 지방자치단체의 재원확충 방안을 검토하기 위해서는 우선적으로 그동안 분권교부세에 의해 지원되던 사업들이 어떠한 성격에 해당되는지를 명확히 규명하여야 함
 - 만약 지방자치단체 고유사무의 성격을 가지고 있다면 자주재원(특히 지방세)의 확충에 의해 부족한 재원을 보충하여야 할 것임
 - 만약 중앙정부의 사무이나 지방자치단체에 위임하는 사무의 성격을 가지고 있다면 의존재원의 확충을 통해 부족한 재원을 보충하여야 할 것임
- 다음에서는 복지서비스의 성격에 따라 어떠한 지방복지재정의 확충 방안들이 고려될 수 있을 것인지에 대하여 살펴보기로 함

2. 서비스 성격에 따른 지방복지재정 확충방안

- 분권교부세와 관련한 논의들을 살펴보면 대부분의 사업들은 보통교부세와 통합하는 것에 대해서 별다른 이견이 제시되지 않았으나, 사회복지 관련 사업들에 대해서는 보통교부세와 통합하는 것이 적절하지 않다는 방향으로 진행되어 왔음(김재훈, 2008)
- 다음에서는 분권교부세를 통하여 지방에 이양된 복지서비스에 대하여 어떻게 부족한 재정을 조달할 것인지에 대하여 복지서비스의 성격에 따라 분류하여 살펴보기로 함

1) 복지서비스가 지방의 고유사무인 경우

- 만약 지방자치단체에서 제공하는 복지서비스가 지방자치단체의 고유사무인 경우 부족한 재원은 일방재원의 확충을 통해 조달할 수 있을 것임
- 구체적으로 지방세 및 지방교부세의 확충을 통해 재원확보가 가능함

(1) 지방세 확충

- 현재 우리나라의 지방세 구조는 재산세 위주로 되어 있어 그 규모나 다양성의 측면에서 한계를 나타내고 있음

- 이러한 측면에서 2010년 지방소비세와 지방소득세의 도입이 이루어졌음
 - 1단계로 2010년부터 부가가치세 5%를 지방소비세로 전환하고, 2단계로 2013년부터 5%를 추가 이양하여 10% 규모의 지방소비세를 도입하고자 하고 있음
 - 지방소득세의 경우 현 주민세 소득할을 지방소득세로 전환하고 추후 과표변경 등 과세자주권을 구현할 수 있는 합리적인 지방소득세 제도의 도입을 추진하고자 하고 있음
 - 지방소득세의 과표는 소득세액·법인세액 등이며 세율은 10%

- 하지만 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세는 현재 지방재정 확충에 큰 영향을 주고 있지 못함
 - 따라서 조기에 지방소비세의 재원을 현행 5%에서 10%로 상향 조정하는 것이 필요하고, 더 나아가 20% 정도의 수준까지 상향조정할 필요가 있음

- 또한 자치구의 복지재정 문제를 해결하기 위해서는 지방소비세의 상당 규모가 자치구로 배분될 수 있도록 하여야 함
 - 현재 특별시·광역시에 배분되는 지방소비세를 시·군에 배분하는 비율과 동일하게 36%를 자치구에 배분할 경우 많게는 약 57억 원에서 적게는 약 40억 원 가량의 세수 확충 효과가 발생할 것임(조임곤, 2011)

(2) 지방교부세 확충³⁾

- 지방교부세(특히 보통교부세)는 비록 중앙정부로부터 이전되는 재원이긴 하지만 그 비도를 제한하지 않는 무조건적 보조금(unconditional grants)이기 때문에, 자주재원과 마찬가지로 지방자치단체의 일반재원 성격
- 지방자치의 측면에서 볼 때 지방자치단체는 자주재원으로 재정을 운영하는 것이 더욱 바람직하나, 지역 간의 재정적 불균형 문제를 해결하기 위하여 많은 국가에서는 무조건부교부금을 지방자치단체에 교부하고 있음
- 현재 우리나라의 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성되어 있으며, 그 재원은 내국세의 19.24%임(부동산교부세 제외)

3) 자치구의 경우는 조정교부금을 확충하면 되는데, 그 논리나 방안은 지방교부세 확충방안과 마찬가지로의 논리와 방법이 적용될 수 있다.

- 첫째, 지방교부세의 법정교부율을 인상하는 것이 부족한 지방복지재정의 확충을 위한 대안 중 하나로 제시될 수 있을 것임
 - 지방교부세의 법정교부율을 인상하는 방안은 지방세를 확충하는 것과 비교해 볼 때 특히 재정적으로 어려운 자치단체에 더욱 큰 확충효과를 줄 수 있다는 점에서 그 의의가 있음
 - 일반적으로 재정이 어려운 단체의 경우 복지서비스에 대한 비중도 높을 것으로 예상되므로 지방복지재정의 확충을 위해서는 지방교부세의 법정교부율 인상이 더욱 효과적일 수 있음
 - 하지만 의존재원의 확충은 지방자치의 원칙에 비추어 볼 때 바람직하지 않다는 단점이 있음
 - 지방자치단체의 세입과 세출의 결정이 일치되어야만 효율적인 자원배분이 가능하기 때문
 - 둘째, 법정교부율 인상 외에 교부세 산정 시 복지수요의 비중을 더욱 높이는 것도 하나의 대안임
 - 우선 보통교부세의 교부를 위하여 기준재정수요액을 산정할 때 복지수요의 비중을 높이는 방안이 있음
 - 또한 부동산교부세의 산정에 있어서도 현재 25%로 되어 있는 복지수요의 비중을 높일 수도 있음
 - 이 경우 복지서비스에 대한 수요가 높은 지방자치단체에게 더욱 많은 재원이 교부되게 됨으로써 지방복지재정이 확충될 가능성을 높게 함
 - 다만 전체적으로 지방자치단체들에게 교부되는 교부액은 증가하지 않아 복지재정수요가 적은 지방자치단체들의 반발이 예상됨
 - 셋째, 보통교부세를 교부받지 못하고 있는 자치구의 재정확충을 위해 보통교부세를 직접적인 자치구 배분하는 방안도 고려해 볼 수 있음(조임곤, 2011)
- 이상에서 살펴본 일반재원의 확충방안은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있음
- 첫째, 지방세, 혹은 지방교부세의 확충은 지방재정 전체 규모를 증대시켜주는 것이지만, 그 활용에 대한 결정권은 지방자치단체에 있으므로 반드시 지방복지재정의 확충으로 이어진다는 보장이 없음
 - 둘째, 지방교부세 확충의 경우 재정적인 어려움이 크거나 복지수요가 많은 지방자치단체에게는 상대적으로 유리하나, 불교부단체에게는 복지서비스에 대한 자원보장을 하지 못한다는 문제점을 안고 있음
 - 셋째, 지방세 확충의 경우 지방자치의 측면에서 효율적인 자원배분을 이루는 데에는 도움을 줄 수 있으나 재정적으로 어렵거나 복지수요가 많은 지방자치단체에게 상대적으로 적은 재원이 확충될 가능성이 높음

2) 복지서비스가 국가의 위임사무인 경우

- 만약 복지서비스가 국가의 위임사무인 경우에는 국고보조금 등이 활용되어야 함
 - 단 그 파급효과의 정도에 따라 국가와 지방의 부담이 결정되어야 함
- 국가 위임사무로서 파급효과가 없는 경우 100% 국가가 부담
 - 혹은 이러한 사무를 국가가 직접 수행하는 방안도 고려해 보아야 할 것임
- 만약 파급효과가 있는 경우 일정부분 지방자치단체가 부담하는 대응보조금을 활용
- 복지서비스가 국가의 위임사무인 경우 일반적인 국고보조금 혹은 포괄보조금의 형태로 재원조달이 가능함

(1) 국고보조금

- 국고보조금은 지방자치단체가 수행하는 특정한 사업을 지원하기 위해 국가가 교부하는 자금
 - 원칙적으로 국고보조금은 지방자치단체의 신청을 해당 중앙부서가 심사하여 교부결정 내용을 신청자에게 통지
- 국고보조사업의 목적은 다음과 같음(배인명, 2008)
 - 외부성의 해소: 어떤 지방자치단체가 제공하는 공공재가 다른 지역 주민에게 편익을 주는 경우, 그 지자체는 공공재의 양을 결정할 때 외부편익을 무시하게 됨. 이로 인해 공공재는 국가적 차원에서 볼 때 적정수준 이하로 공급되므로 이 외부성을 해소하기 위하여 중앙정부는 보조금을 지급
 - 중앙정부의 가치재에 대한 선호 반영: 일부 보조사업이 중앙정부가 권장하고자 하는 가치재라면 이를 중앙정부가 바라는 수준으로 증가시키기 위한 유인책으로 보조금을 지급할 수 있음
 - 중앙정부의 최저수준에 대한 선호 반영: 국가적으로 결정된 최저수준을 보장하기 위하여 중앙정부는 보조금을 사용. 즉, 특정서비스에 대하여 지방정부가 자발적으로 공급하는 수준이 중앙정부가 원하는 공급수준에 미달할 때 그 차이를 상쇄하기 위하여 보조금을 지급
 - 중앙정부의 거시경제적 선호 반영: 중앙정부는 국가의 총수요를 적정수준으로 유지하고 사적부문과 공공부문 사이의 균형을 유지하기 위하여 지방정부의 지출수준과 지출구성을 고려하게 됨
 - 행정의 효율성을 위한 위임사무: 성격상 국가가 수행해야 할 행정업무이지만 주민의 편의, 경

비의 절감 등을 위해 지방정부가 수행하는 것이 국가적으로 효율적일 때 이를 지방정부가 담당하도록 위임하고 이에 필요한 경비를 국가가 교부. 이 사무는 구체적으로 지정되므로 그 특정사업에 대해 전액을 정액보조

- 일반적인 국고보조금은 중앙정부가 자금의 용도를 명확히 지정하여 재원을 활용하기 때문에 다음과 같은 장단점을 가짐
 - 중앙정부의 통제가 용이하다는 측면에서 그 의의가 있음
 - 하지만 지방자치단체들의 자율성은 저해된다는 단점이 있음

(2) 포괄보조금

- 포괄보조금(block grants)은 특정보조금(categorical grants)과 일반세입공유(general revenue sharing)의 중간적 위치에 있는 국고보조금임(배인명 외, 2007)
 - 포괄보조금은 특정보조금이 갖는 중앙정부의 정책의지 실현과 자원 사용에 대한 지방자치단체의 자주권 확보를 어느 정도씩 반영할 수 있다는 점에서 의의가 있음
- 일반적인 국고보조금은 위에서 설명한 바와 같이 중앙정부의 통제로 인하여 지방자치단체의 재정적 자율성 확보가 곤란하다는 문제를 안고 있어 지방자치단체의 세출상 재량권을 확대하기 위해서는 포괄보조금이 더욱 적절함
- 따라서 복지사업에 대한 재정의 상당부분은 중앙정부가 담당하지만 그 운용에 있어 지역의 실정에 맞추어 탄력적으로 운영할 수 있도록 하기 위해서는 일반적인 국고보조금 보다는 포괄보조금이 더욱 바람직함
 - 단, 자금 사용의 통제 및 통일적인 서비스를 유지한다는 측면에서는 일반적인 국고보조금이 더욱 유리함
- 포괄보조금의 활용 시 어떻게 해당사업을 구분하여 block화할 것인지도 매우 중요한 과제 중 하나임
 - 모든 지방이양 복지사업을 하나의 block으로 하는 방안도 있고, 유사한 사업들을 묶어 여러 개의 block을 운영하는 방안도 있음
- 하나의 block으로 운영하는 경우 장점으로는 지방자치단체의 재량을 극대화할 수 있다는 점에서 민

주성을 제고할 수 있고, 성과지표에 의한 관리가 가능하기 때문에 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있다는 점을 들 수 있음

- 하지만 지방자치단체의 책임감 있는 재원 사용과 적절한 성과지표 및 목표치의 설정 및 성과관리가 국고보조사업 성공을 좌우할 것인데, 이 부분에 대한 확신이 없으면 실시하기 어렵다는 단점이 있음

3. 분권교부세의 복지서비스에 대한 재원확충 방안의 적용

1) 복지서비스의 성격에 따른 재분류: 지방이양사업과 국고보조사업의 구분

- 위에서도 언급하였듯이 복지서비스의 성격에 따라 재원의 부담방식을 달리하는 것이 가장 바람직한 방안임
- 이를 위해서는 분권교부세와 관련된 67개 복지 관련 사업들을 그 성격에 따라 재분류하여 재원부담 방식을 다양화하는 것이 가장 바람직함
 - 더 나아가서 분권교부세와 관련된 서비스뿐 아니라 모든 복지서비스의 성격을 재분류하는 것이 가장 바람직함
 - 다만 본고에서는 분권교부세와 관련된 복지사업을 중심으로 논의를 전개하여 나아가기로 함
- 서비스의 성격에 따라 재분류하는 것은 매우 어려운 과제임에도 불구하고 구인회 외(2009)는 2005년에 지방이양된 67개 사업을 재분류하였음
 - 그 결과 <표 9>와 같이 18개 사업만이 지방이양사업으로 분류되었고, 나머지 49개 사업은 국고보조사업으로 분류되었음

<표 9> 2005년 지방이양된 67개 사회복지사업 사무 재분류

분야	번호	사업명	지방이양	국고보조사업으로 환원
취약계층보호	1	푸드뱅크 운영 장비 지원	○	
	2	노숙자보호		○
	3	쪽방생활자 지원		○
	4	모·부자 복지시설 운영		○
	5	모자보호시설퇴소자 자립정착금		○
	6	미혼모중간의집 운영		○

장애	7	장애인복지관 운영	0		
	8	장애인재가복지센터 운영	0		
	9	장애인주간보호시설 운영	0		
	10	장애인단기보호시설 운영		0	
	11	공동생활가정 운영		0	
	12	의료재활시설 운영		0	
	13	장애인체육관 운영	0		
	14	시각장애인심부름센터 운영		0	
	15	시각장애인재활지원센터 운영		0	
	16	청각장애인 지원(수화통역센터 운영)		0	
	17	정신지체인 지원(자립지원센터 운영)		0	
	18	장애인해피콜봉사센터 운영		0	
	19	장애인 특별운송사업		0	
	20	편의시설설치시민추진단 지원		0	
	21	청각장애아동달팽이관수술 지원		0	
	22	여성장애인가사도우미		0	
	23	장애인생활시설 운영		0	
	24	장애인직업재활시설 운영		0	
	25	장애인복지관 기능보강		0	
	26	장애인체육관 기능보강		0	
	27	장애인지역사회재활시설 차량지원		0	
	28	장애인생활시설 치과유니트		0	
	29	지체장애인편의시설센터 운영		0	
	30	장애인정보화지원센터 운영		0	
	31	정신요양시설 운영		0	
	32	사회복귀시설 운영		0	
	노인	33	경로당 운영	0	
		34	경로당 활성화사업	0	
		35	경로식당 무료급식		0
		36	저소득재가노인 식사배달		0
		37	노인건강진단		0
		38	치매상담센터 운영	0	
39		노인일거리마련사업		0	
40		노인인력지원기관 운영(지역시니어클럽)	0		
41		재가노인복지시설 운영	0		
42		노인복지시설 운영		0	
43		노인복지회관 운영	0		
44		노인복지회관 신축		0	
45		재가노인복지시설 개보수		0	

아동	46	아동시설 운영		0
	47	결연기관 운영		0
	48	결연기관PC 구입비		0
	49	입양기관 운영		0
	50	아동보호전문기관 운영		0
	51	가정위탁지원센터 운영		0
	52	소년소녀가정 지원		0
	53	가정위탁양육 지원		0
	54	퇴소아동자립정착금		0
	55	결식아동 급식지원		0
	56	아동보호전문기관(장비구입)		0
기타 복지사업	57	사회복지관 운영	0	
	58	사회복지관 기능보강	0	
	59	재가복지봉사센터 운영	0	
	60	지역봉사사업	0	
	61	사회복지전담 공무원 인건비	0	전문가
	62	사회복지시설 공익근무요원 인건비	0	
	63	전담공무원 업무보조공익요원 인건비	0	
	64	공공보건의력개발		0
	65	공공보건사업		0
	66	중소도시보건소 신축		0
	67	대도시 방문보건사업		0
계			18	49

자료 : 구인회 외(2009).

- 이외에 노인, 장애인, 정신 등 3개 생활시설사업만을 국고로 환원하자는 의견도 있음(곽채기 외, 2008)
- 어떠한 사업이 지방이양사업이 되어야 하는지, 혹은 국고보조사업이 되어야 하는지에 대해서는 이견이 있을 수 있으나 사업의 성격에 따른 분류는 가장 합리적인 대안의 도출을 위한 노력이라고 할 수 있음
- 이와 같이 사업이 분류된다면 지방이양사업에 대해서는 보통교부세로 통합하여 그 재원을 활용하고, 국가 위임사무인 경우에는 국고보조금 사업으로 환원하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임(김재훈 외, 2006)

- 지방으로 이양하고 성과까지 지방자치단체가 모두 책임질 수 있는 사업들에 대해서는 보통교부세로 통합
 - 이 경우 불교부단체에 대한 재원보장이 되지 않으므로 현재와 같이 분권교부세를 유지하는 방안도 함께 제시되고 있음(김재훈, 2008)

□ 국고보조사업에 대해서는 파급효과의 정도에 따라 보조율을 재설정하여야 함

- 파급효과의 정도를 측정하는 것은 매우 어려운 일이나 구인회 외(2009)는 분권교부세의 사업과 함께 복지보조사업 등을 함께 고려하여 <표 10>과 같이 사무의 파급효과에 따라 국고보조금사업의 보조율을 재조정하는 대안을 제시하고 있음

<표 10> 개별국고보조사업의 국고보조율 개선방안

전액보조	높은 보조	동등보조
100%	80~70%	60~40%
국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사무, 기초생활급여나 기초생활보장 성격을 가지는 취약계층에 대한 소득보장, 중앙정부의 시범사업이나 한시적 정책사업	제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 서비스 사업들에 대한 보조, 지역적 편중이나 소수의 시설로 인해 전국적 형평성이 강하게 제기되는 사업	공동사무의 성격을 가지는 지역서비스, 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업들, 비경상적인 서비스 제공 기관들의 기능보강 사업 등
공적노인요양보장제도시범사업 아동복지건강교육통합서비스지원(희망스타트) 전염병전문가교육과정(전염병관리실무자과정) 감염질환역학조사 기초생활급여 의료급여 장애수당지급 장애아동부양수당 기초노령연금	장애인의료비지원 장애인자녀학비지원 사할린한인지원 장애아동입양양육보조금 입양아동양육수당지원 아동발달지원계좌 아동복지교사(사회적일자리) 산모·신생아도우미지원 화장장 등 장사시설기능보강(화장로개보수) 지역복지서비스혁신사업 부랑인시설운영	장애인생활시설기능보강 장애인직업재활시설기능보강 노인보호전문기관설치 및 운영 노인생활시설기능보강 노인치매그룹홈기능보강 소규모다기능시설 입양정보센터운영 아동복지시설기능보강 불임부부지원 부랑인시설기능보강 정신요양시설 기능보강 사회복지시설 기능보강 급성전염병관리 가정봉사원파견시설기능보강 의료재활시설 기능보강

자료 : 구인회 외(2009).

□ 이와 같은 대안은 다음과 같은 장점이 있음⁴⁾

- 지방자치단체에 이양해도 큰 문제가 없는 사업들은 원래 계획대로 보통교부세와 통합함으로써 제도의 안정성 및 일관성을 확보할 수 있음.
- 수요가 지속적으로 증가하거나 중앙정부의 직접적인 정책개입이 필요한 사업들을 국가와 지방이 재정부담을 분담하는 국고보조사업으로 환원함으로써, 수요 증가에 따라 추가적인 재정부담을 지방이 전적으로 부담하는 분권교부세나 사회복지교부금에 비해서 지방재정부담을 덜 수 있음

□ 단점

- 국고보조금과 같은 중앙정부의 개입을 허용하는 형태로 전환함으로써 재정분권에 반하는 집권으로의 회귀라는 비난을 받을 수 있음
- 국고보조사업으로 전환하는 경우, 여전히 수요 증가나 중앙정부의 복지 혜택 강화로 인한 중앙정부의 지방비부담 요구가 계속된다면 지방재정부담 증가가 이루어질 가능성이 높음

2) 모든 사업을 포괄보조금화하는 방안

□ 사업의 성격을 명확히 구분하는 것에는 한계가 있고, 또한 지방자치단체의 자율성을 어느 정도 보장하기 위하여 67개 사업에 대한 재분류 없이 전체 사업을 모두 포괄보조금사업화하는 제안도 있음

□ 광채기 외(2008)는 다음과 같은 포괄보조금 제도를 제안하고 있음

- 첫째, 단기적으로는 몇 개의 사회복지서비스를 묶어 주는 미니 포괄보조금화하고 중장기적으로 모든 사업을 하나로 묶는 ‘복지포괄보조금’제도를 추진
- 둘째, 포괄보조금제도는 기존의 개별 보조금 대상사업을 그대로 두고 산정하되 편성 후집행 단계에서는 사업 간 전용을 가능하게 하는 ‘통합보조금’ 방식보다는 유사사업을 통합하되 관련 보조금액을 계산할 때 개별사업들의 단가를 개별적으로 산정하지 않고 몇 개의 통계지표를 바탕으로 총괄적인 보조 금액을 결정하는 ‘포괄보조금’ 방식을 채택하는 것이 바람직할 것임
- 보편적 서비스 및 사회복지서비스 제공의 지역 간 형평성 확보를 위해서는 복지수요구조 및 재정력 등을 감안한 차등 보조율을 적용하여야 함
- 또한 사회복지 포괄보조금제도는 ‘일반복지사업계정’과 ‘특정복지사업계정’으로 구분하는 운영하는 것이 바람직함

4) 장단점은 김재훈(2008)을 주로 인용하였음.

- 이상의 방안은 67개 복지사업에 대한 안정적인 재원확보가 가능하고, 국고보조사업에 대한 지방비 부담분은 지자체 예산 수립시 우선적으로 확보됨에 따라 복지사업 예산 확보가 용이하며, 어느 정도 지방의 자율성이 보장됨
- 하지만 전 사업의 국고보조사업으로의 환원은 국정 추진방향인 지방분권화 추세에 역행한다는 비판을 받을 수 있으며, 지방이양사업의 국고보조사업으로의 전환 과정에서 예산확보의 어려움이 발생할 수도 있음

3) 사회복지교부금제도 신설

- 광채기 외(2008)는 포괄보조금에서 한 걸음 더 나아가 사회복지교부금제도의 신설을 제안하고 있음
- 사회복지교부금제도는 보통교부세 및 국고보조금제도와 다음과 같은 점에서 차이가 있음
 - 첫째, 사회복지교부금제도는 각 자치단체별 사회복지 지출수요를 산정하여 해당 지출수요액만큼을 사회복지 관련 일반재원으로 지원
 - 둘째, 사회복지교부금은 지방자치단체의 재정력을 고려하지 않고 지출수요만을 산정하여 재원을 지원하는 데 반해 지방교부세제도는 재정지출수요액과 기준재정수입액을 함께 고려하여 지원
 - 셋째, 사회복지교부금은 지방자치단체의 지방비 부담의무를 부과하지 않는데 반하여 국고보조금(또는 사회복지 포괄보조금)은 중앙정부의 재정지원에 따른 지방자치단체별 지방비 부담의무가 수반
- 광채기 외(2008)는 다음과 같이 세 개의 대안을 제시하고 있음
 - 제1안 : 보통교부세(20%), 분권교부세(70%), 부동산교부세(25%) 예산액을 사회복지교부세로 통합
 - 제2안 : 분권교부세(70%) 및 부동산교부세(25%)를 통합하여 사회복지교부세로 개편 (내국세의 1.06%)
 - 제3안 : 분권교부세 재원 중 사회복지 관련 재원 상당액(2008년 기준 내국세 총액의 0.94%)→ 이 중 제2안이 가장 적적할 것으로 제안하고 있음
- 지방이양 사회복지사업에 대한 재원배분 방식을 사회복지교부금제도로 개편할 경우, 지방분권화의 정부정책기조를 유지하면서 동시에 지방의 복지재정을 확충시켜줄 수 있다는 장점이 있음
- 하지만 보건복지부 외 다른 부처의 정치적 반발이 예상됨

- 또한 사회복지교부금제도가 도입된다 하더라도 사회복지재원 증가율이 내국세 수입 증가와 연동되어 있어 현재의 분권교부세제도와 마찬가지로 지방이양 사회복지사업의 지출수요 증대에 효과적으로 대응하기 어렵다는 문제를 극복하기 어렵기 때문에 장기적으로는 지방의 재정부담이 증가할 가능성이 있음

IV. 맺음말

- 이상에서 살펴본 바와 같이 2005년 도입된 분권교부세제도는 특히 사회복지 측면에서 지방자치단체의 부담을 가중시킴으로써 지방재정을 악화시키는 주요한 요인으로 작용하여 왔음
- 이러한 상황에서 본고에서는 분권교부세의 문제점을 특히 재정적인 측면에서 살펴보고 합리적인 방안은 무엇인지에 대하여 검토하여 보았음
- 만약 현재 분권교부세에 의해서 지원되고 있는 지방이양 복지서비스의 성격이 지방자치단체의 자치사무라면 지방세 혹은 지방교부세의 확충을 통하여 그 부족재원을 보충하여야 할 것임
 - 이러한 방안은 지방재정의 확충에는 도움이 되나 반드시 복지서비스에 대한 재원으로 활용될 것인지는 명확하지 않음
- 만약 분권교부세에 의해서 지원되고 있는 지방이양 복지서비스의 성격이 국가의 위임사무라면 의존재원, 특히 국고보조금에 의해 부족재원이 보충되어야 함
 - 지방자치단체들이 지역의 실정에 맞추어 어느 정도 자율적으로 운영할 수 있도록 하기 위해서는 포괄보조금이 더욱 유리하나 자금 사용의 통제 및 통일적인 서비스를 유지한다는 측면에서는 특정보조금이 더욱 유리함
- 한걸음 더 나아가 사회복지교부금제도를 활용하는 방안도 제안되어 있음
 - 이러한 방식은 지방분권화의 정부정책기조를 유지하면서 동시에 지방의 복지재정을 확충시켜 줄 수 있다는 장점이 있음
 - 하지만 사회복지재원 증가율이 내국세 수입 증가와 연동되어 있어 장기적으로는 지방의 재정부담이 증가할 가능성이 있으며 기획재정부 등의 반발이 예상됨

□ 어떠한 대안이 바람직한지는 각각의 입장에 따라 달라질 것임

- 다만 재정적인 측면에서 볼 때에는 복지서비스의 성격을 명확히 하여 재분류하고 그 성격에 따라 재정부담의 방식을 차별화하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 또한 지방자치단체의 자율성을 제고함으로써 분권을 강화하기 위해서는 특정보조금보다는 포괄보조금이 더욱 바람직한 방안임

□ 아무쪼록 국민들의 입장에서 중앙과 지방이 적절한 책임 분담을 통하여 복지서비스가 원활히 제공될 수 있도록 의견이 조율되기를 바람

〈참고문헌〉

- 곽채기 외. (2008). 사회복지 지방이양사업의 개선방안. 동국대 사회과학연구원.
- 구인회 · 권혁주 · 양난주 · 이원진. (2009). 사회복지 지방분권 개선방안, 서울대학교 사회복지연구소.
- 배인명. (2008). 지방재정의 이해와 지방복지재정에 대한 확충방안. 세미나 발표논문.
- 배인명 · 김재훈 · 이창균. (2007). 군특회계의 평가 및 개선방향. 행정자치부 용역보고서.
- 배인명. (2003). 재정분권화의 현실과 개혁방안. 『현대사회와 행정』, 13권 2호.
- 배인명 외. (2000). 지방재정조정제도의 개선방안에 대한 연구. 행정자치부 용역보고서.
- 김재훈 · 소진광 · 이재원 · 하정봉. (2006). 지방이양종합평가. 행정자치부 용역보고서.
- 서정섭 외. (2010). 지방의 복지재정수요 대응 분권교부세 개선과제. 국회행정안전위원회 용역보고서.
- 서정섭. (2008). 우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과. 『지방재정과 지방세』, 제2호, 169-186.
- 조임근. (2011). 자치구의 재정확충방안. 한국지방재정학회 정책토론회 발표자료.
- 이종석. (2011). 지자체 재정 실태와 재정난 해소 방안. 지방자치 내실화를 위한 연속토론회 발표자료.

한·일 과세자주권의 비교와 그 정책적 시사점*

Comparison of Autonomous Taxing Power between Korea and Japan and its Implications

권 영 주
(서울시립대 행정학과 교수)

목 차

- | | |
|------------|--------------------|
| I. 서론 | III. 한일 간 세원배분의 실태 |
| II. 이론적 고찰 | IV. 결론 및 정책적 시사점 |

I. 서론

1990년대 지방선거를 실시하면서부터 지방자치가 다시 부활하였다. 그러나 아직도 충분히 지방자치가 보장되고 있지 않다. 진정한 지방자치를 확립하기 위해서는 다양한 요건들이 충족되어야 할 것이다. 그 중에서도 중요한 것은 그에 필요한 재원을 확보하는 것이다.

지방자치단체의 재원을 확보하는 방안으로는 두 가지 견해가 있다. 그 하나는 자주재원주의이다. 자주재원주의는 지방세나 세외수입 중심의 세입분권이 바람직하다는 입장으로 지방자치단체의 재정자립성이 확대되어 지역의 경제기반과 지방재정이 직접 연계될 수 있는 지방세입 '구조'를 강조한다. 다른 하나는 일반재원주의이다. 일반재원주의는 구조보다는 규모의 순증을 상대적으로 강조하여 세입기반

* 본 논문은 조세연구원에서 수행한 과제 「2010 재정네트워크: 중앙·지방간 재정정책 분석 및 개선방안」 중에서 필자가 집필한 「중앙·지방간 세원배분과 과세자주권 확보방안: 일본과 비교의 관점에서」에서 일부 발췌하여 수정·보완한 것임을 밝혀 둔다.

과 세수의 간접적 연계를 선호하는 접근이다. 이러한 입장은 세입의 분권구조보다는 세출과정에서의 분권 수준을 강조한다(이재은, 2002). 자주재원주의와 일반재원주의는 그 강조점이 서로 다르다. 자주재원주의가 재정적 자율성을 강조한다고 하면, 일반재원주의는 재정적 자율성보다는 재정적 활동량을 강조한다.

1991년 지방선거가 실시된 이후 우리나라 역대 정부는 후자, 즉 일반재원주의에 입각하여 지방 재원을 확보하려고 했다고 할 수 있다. 자주재원의 비중은 지속적으로 감소하고 지방교부세, 국고보조금 등 의존재원의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 것으로부터 쉽게 알 수 있다.

그러나 의존재원의 증가는 중앙통제가 강화될 가능성을 내포하고 있어 진정한 지방자치를 확보하는 데는 한계가 있다. 그리고 지방자치가 자기의 재원으로 자기의 책임 하에 처리하는 것이라고 할 때, 진정한 지방자치는 자주재원주의에 의해서 더 잘 확보될 수 있다고 하겠다. 따라서 본고는 자주재원주의에 입각하여 지방자치단체의 재원을 확보해야 한다는 입장을 전제로 하여 중앙지방간 세원배분에 있어서 지방정부의 과세자주권을 확보할 수 있는 방안을 연구하는 것이 목적이다.

이를 위해 우리나라의 정부 간 관계의 구조와 가장 유사한 일본의 그것을 비교하여 검토하기로 한다. 이를 통하여 우리에게 주는 정책적 시사점을 도출할 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 재정분권화

중앙정부와 지방자치단체간의 세원배분의 문제는 근본적으로 한 나라에 있어서 권력배분의 문제이며, 정치적 문제이기도 하다. 한 나라가 수행하는 국가기능은 중앙정부와 지방정부가 각각 분담하여 처리한다. 이에 따른 세원도 국가기능에 상응하여 중앙정부와 지방정부가 나누어 가지며, 서로 긴밀한 관계를 유지하면서 국가기능의 효율적 수행을 위하여 상호 분담하며 협조체제를 유지하고 있다.

세원배분의 문제는 세원의 집권·분권의 문제이다. 이는 넓게는 재정분권화의 문제이기도 하다. 재정분권화의 정도는 지방정부의 자율적 결정의 정도와 자율적 결정 대상의 범위라는 두 가지 요소에 의해 좌우되는 것으로 본다(이정만, 2008: 385). 여기서 말하는 자율적 결정의 정도란 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있는 재량의 폭을 의미하며 주로 세입 및 세출 관련 지방정부 권한의 크기와 그 권한 행사에 대한 중앙정부의 통제 정도에 따라 달라진다고 할 수 있다. 한편 자율적 결정 대상의 범위는 주어진 자율적 재정 권한이 미칠 수 있는 세입 및 세출의 크기에 의해 좌우된다. 결국 지방정부에게

가급적 세입 및 세출과 관련한 재정 권한이 광범위하게 배분되어 있으면서 그 자율적 결정 권한을 실제로 행사할 수 있는 재량적 세입 및 세출의 규모가 클 때 재정 분권의 수준이 높아지고 그 반대의 경우는 재정 집권의 수준이 높아지는 것으로 해석된다. 그리고 세원배분에 있어서 재정분권화 정도를 지방의 입장에서 보면 과세자주권의 문제이기도 하다.

2. 세원배분에 있어서 재정분권화의 측정지표

세입 측면에서 재정분권화는 Bird(1993)의 말을 빌리면 실질적인 지방세(truly local tax)가 지방정부에 의해 자율적으로 부과되어야 한다고 한다. 여기서 자율성이란 지방정부가 세율을 결정하여 징수할 수 있으며, 세수가 지방정부에 귀속되는 것을 의미한다.

이러한 세입 측면의 재정분권화를 측정할 수 있는 지표들은 국내외 연구자들에 의해 다양하게 전개되었다(이상용·하능식, 2007: 22-23). 우선 외국의 연구자들의 측정지표를 보면, Tiebout(1957), Oates(1972), Bird(1993)은 세입에서 자주재원과 이전재원의 규모, 상위정부의 개입과 통제 수준 등을, Prud'homme(1990), Marlow(1989)는 국세와 지방세의 비율 등을, World와 IMF는 총 정부재정수입에서 지방수입이 차지하는 비율, 총 지방세입 중 지방세가 차지하는 비율, 총 지방세입 중 비조세수입이 차지하는 비율 등을, OECD는 지방정부의 세율결정 여부, 과표의 자율결정 여부 등을 사용하고 있다. 또한 국내 연구자들의 측정지표를 보면, 임성일(2003)은 총조세수입에서 지방세 비중 등을, 최병호·정종필(2001), 이용모(2003)은 지방자치단체 지방세입 중 탄력세율제도 적용세목 수입/중앙정부의 총 조세수입 등을, 홍준현(2006)은 조세총액 중 지방세 비율, 지방재정운영의 재량성 등을, 이영·현진권(2006)은 전체 재정규모(세입, 세출)에서 지방정부가 차지하는 비율, 재정분권 수준의 결정요인 등을, 손희준(2008)은 지방세입규모의 비중, 국세·지방세 비율, 자주재원에 의한 인건비 총당비율, 재정자립도를 사용하고 있다.

이들 선행연구를 통하여 알 수 있는 것은 전반적이고 일반적인 측정지표와 개별적인 측정지표가 있는 것을 알 수 있다. 예를 들면, 전반적인 세입 분권화 수준을 알 수 있는 측정지표로는 지방세입규모의 비중, 국세·지방세 비율, 자주재원에 의한 인건비 총당비율, 재정자립도 등이며, 개별적으로 세입 분권화 수준을 측정할 수 있는 지표로는 지방정부의 세율결정 여부, 과표의 자율결정 여부 등이라는 것을 알 수 있다. 그런데 이들 양자는 별개의 것이 아니라 같은 현상을 다른 측면에서 파악해 보는 것에 불과하다. 개별적인 세입 분권화의 수준이 높으면 전반적인 세입 분권화 수준도 높아질 가능성이 크기 때문이다.

이 중에서 후자는 과세자주권과도 관련되는 문제이다. 이에 대하여는 절을 바꾸어 좀 더 알아보기로 한다.

3. 과세자주권

과세자주권은 지방정부가 지방세를 부과 징수함에 있어서 세목을 신설하고, 과세표준 및 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권리를 말한다.

이를 평가함에 있어서는 OECD(1999)의 보고서가 참고가 된다. 이에 의하면 지방정부가 지방세에 관한 과세 권한을 얼마나 소유하는가에 따라 <표 1>과 같이 분류하고 있다(문병근, 2010: 136)¹⁾.

<표 1> 과세권한의 정도

-
- a) 지방정부가 세율과 과세표준을 결정함.
 - b) 지방정부가 세율만을 결정함.
 - c) 지방정부가 과세표준만을 결정함.
 - d) 공동세원(tax sharing)의 활용.
 - d1) 지방정부가 공동세입의 분할을 결정함.
 - d2) 공동세입의 분할이 지방정부의 동의하에 가능함.
 - d3) 법률에 의해 공동세입의 분할이 정해지나 중앙정부에 의해 변경 가능함.
 - d4) 공공세입의 분할이 예산과정의 일부로서 중앙정부에 의해 결정됨.
 - e) 중앙정부가 지방세의 세율과 과세표준을 결정함.
-

<표 1>을 보면 a)부터 e)까지 5단계로 구분하고 있고 d)를 다시 4단계로 구분하고 있다. a)쪽으로 갈수록 과세권한이 크고, e)쪽으로 갈수록 과세권한이 작은 것을 나타내고 있다. (a)에서 (d2)까지는 지방정부가 전적인 혹은 상당한 과세권을 보유하고 있으며, 나머지 경우에는 과세자율권이 없거나 매우 제한적이라고 언급하고 있다. 1995년 자료를 이용한 OECD 국가들의 분석에서는 대부분의 국가에서 (b)와 (d2)의 유형을 가장 많이 채택하고 있다고 하고 있다.

4. 한국과 일본의 세원배분 비교지표

재정분권화에 대한 이상의 선행연구를 종합해 볼 때, 세원배분에 있어서의 재정분권화의 측정지표는 전반적인 것을 파악할 수 있는 지표와 개별적인 세원배분을 측정할 수 있는 지표로 크게 나눌 수 있다. 구체적으로 전반적인 세원배분을 파악할 수 있는 지표는 지방세입규모의 비중, 국세·지방세 비율, 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중, 재정자립도, 재정자주도 등이다. 또한 개별적인 세원배분의 측정지표는 과세자주권을 통하여 파악할 수 있는데 구체적인 세원에 있어서 세목의 결정, 세율의

1) OECD는 1999년에 분류기준표를 제시하여 각국을 평가한 후에도 계속 유사한 분류기준표에 의해 각국의 과세권한을 평가하고 있다. OECD(2008)의 평가자료에 대해서는 원윤희(2008:134-140)의 논문을 참조하라.

결정, 과세표준의 결정 등에 있어서 지방의 자율성이 어느 정도 되는가 하는 문제이다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 세원배분에 있어서 비교지표

구 분	측정지표
전반적인 비교지표	- 지방세입규모의 비중 - 국세·지방세 비율 - 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중 - 재정자립도 - 재정자주도
개별적인 비교지표(과세자주권)	- 세목의 결정 - 세율의 결정 - 과세표준의 결정 - 기타

위와 같은 측정지표들이 한국과 일본에 있어서 어떻게 달리 나타나고 있는가를 이하에서 고찰하기로 한다.

Ⅲ. 한일 간 세원배분의 실태

1. 전반적인 세원배분 상황

1) 지방세입규모의 비중

(1) 한국

지방정부는 기본적으로 지방세 수입에 의해 지방의 재정에 충당한다. 2009년도 국세 규모는 164.5조 원이고 지방의 지방세입 규모는 45.2조 원으로, 합계 209.7조 원의 조세를 징수한다.

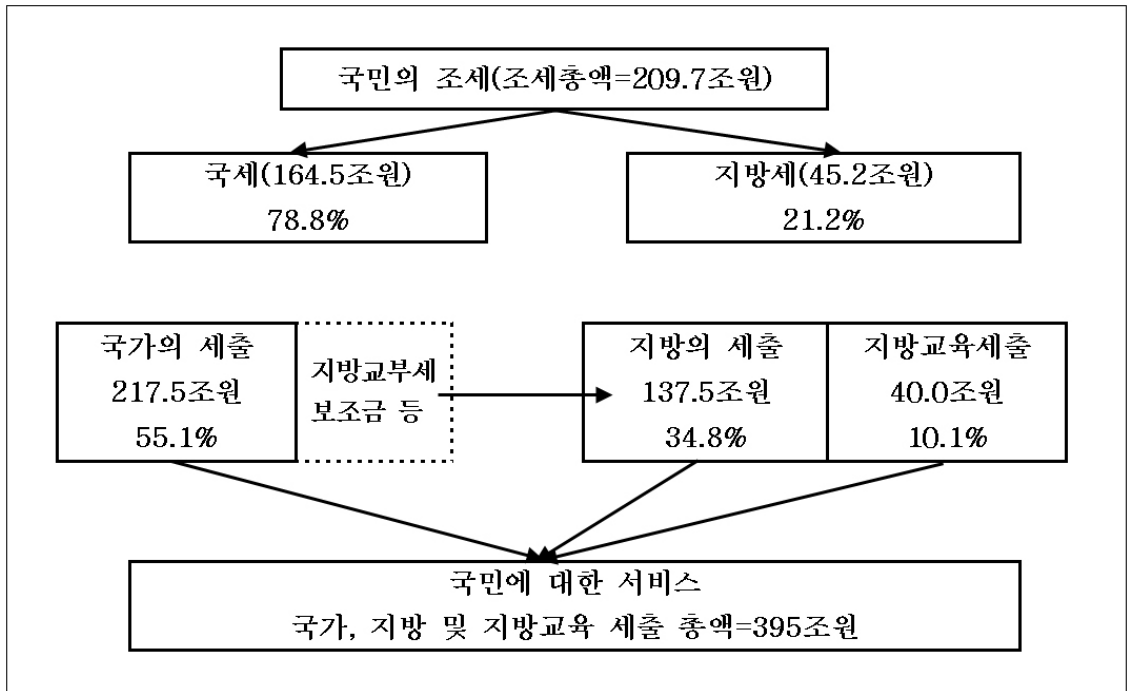
중앙정부와 지방정부의 재정규모와 관련하여 우리나라에서는 지방교육재정을 어디에 포함시킬 것인가에 대하여 논란이 있다. 따라서 일반적으로 정부통계에서는 지방교육예산을 중앙정부 예산과 지방정부의 예산과는 별도로 작성한다. 그러나 일본의 경우에는 지방교육예산을 지방정부의 예산으로 하여 산정한다.

2009년도 우리나라 지방정부의 예산총계는 178조 1,027억 원이다. 그러나 이것을 예산순계로 계산했을 때는 그 액수보다는 적어진다. 예산순계는 자치단체 내 회계 간(일반회계와 특별회계) 내부거래,

자치단체 간(시도와 시군구) 외부거래 중복계산분을 공제한 금액으로 전국 규모 및 시도별 재정규모를 파악할 때 유용하다. 예산 순계 기준으로 2009년도 중앙정부의 예산은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 217조 4,723억 원이고, 지방정부의 예산은 137조 5,349억 원이며, 지방교육예산은 40조 0,030억 원으로, 총예산은 약 395조 원이다. 이를 비중으로 하여 보면 중앙정부의 예산은 55.1%, 지방정부 예산은 34.8%, 지방교육예산은 10.1%이다.

그러나 총 재정사용액 기준으로 보면, 그 액수와 비중이 달라진다. 즉 중앙정부는 132조 7,124억 원(42.9%), 지방정부는 133조 9,061억 원(43.3%), 지방교육은 42조 7,326억 원(13.8%)이다.

<그림 1> 한국의 국가와 지방의 재원배분(2009년도)



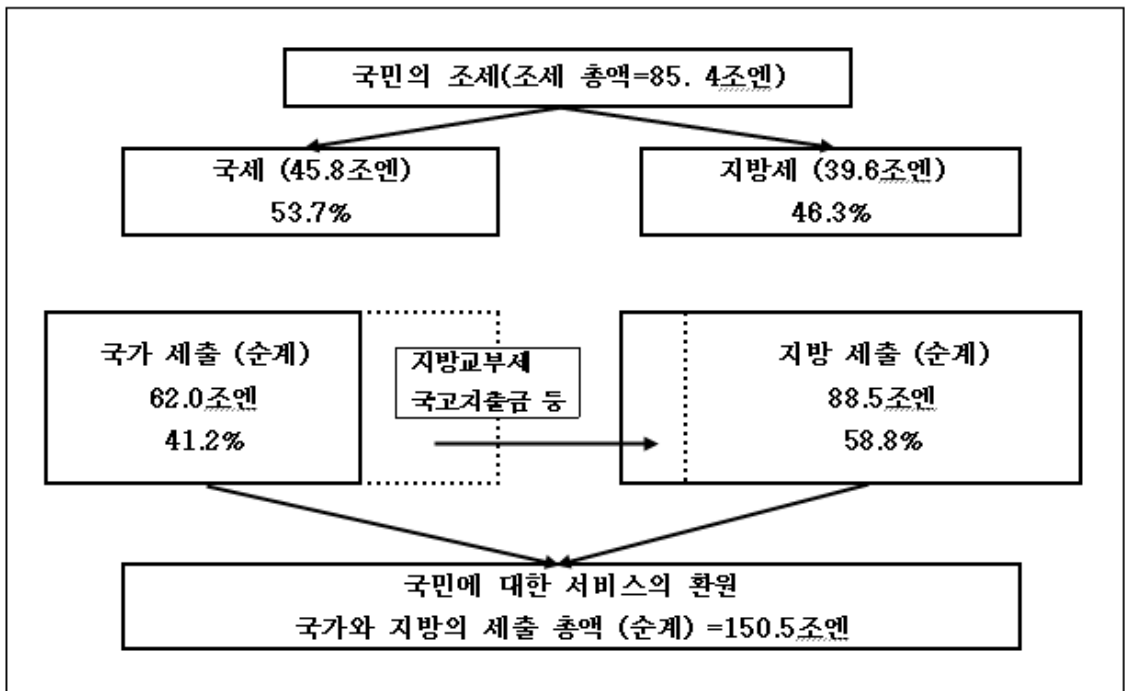
지방세입의 규모가 순계 기준으로 국가 총예산에서 차지하는 비중과 지방의 총예산에서 차지하는 비중은 얼마나 되는가? 우선 전자부터 살펴보면 국가 총예산에서 지방세입의 규모가 차지하는 비중은 11.4%이며, 지방의 총예산(지방+지방교육)에서 지방세입의 규모가 차지하는 비중은 25.5%이다.

(2) 일본

일본에 있어서 2008년도 국세 규모는 45.8조 엔이며, 지방세의 규모는 39.6조 엔으로, 합계 85.4조 엔이다.

또한 2008년 국가와 지방의 세출총액(순계)은 150조 엔이다. 이 중에서 국가의 세출은 62조 엔으로 41.2%이고, 지방의 세출은 88.5조 엔으로 58.8%이다. 이는 다음에서 다루는 국세·지방세 비율과는 큰 차이를 보인다. 세수에 있어서는 국세가 지방세보다 많으나 세출로 보면 지방이 국가보다는 훨씬 많다. 이러한 차이는 국가로부터 지방교부세, 국고지출금 등으로 이전되는 비용이 크기 때문이다.

<그림 2> 일본의 국가와 지방의 재원배분(2008년도)



일본의 국가 총예산에서 지방세입의 규모가 차지하는 비중은 26.3%이며, 지방의 총예산에서 지방세입의 규모가 차지하는 비중은 44.7%이다.

(3) 지방세입규모의 한일 비교

우선 국가와 지방의 예산순계 총액은 우리나라가 395조 원이며, 일본은 150조 엔이다. 환율을 감안

하여 이들을 비교했을 때 일본이 우리나라보다 약 5배 큰 예산액이다. 그리고 지방정부의 예산(교육예산을 지방예산에 포함함)을 비교했을 경우, 일본이 우리나라보다 6.5배나 더 큰 예산이다.

또한 비중으로 보았을 때 일본의 지방정부 예산은 58.8%인데 비하여 우리나라의 지방정부예산은 지방교육예산과 합해서 계산해도 44.5%에 불과하다. 따라서 지방정부의 예산은 일본이 우리나라보다 훨씬 많다고 할 수 있다.

국가 총예산에서 지방세입의 규모가 차지하는 비중은 우리나라가 11.4%로 일본의 26.3%에 비하여 아주 작으며, 지방의 총예산에서 지방세입의 규모가 차지하는 비중은 우리나라가 25.5%로 일본의 44.7%에 비하여 아주 작다.

요컨대 일본의 지방세입 규모가 절대수치에서나 비중에서나 우리나라보다 크게 앞선다.

2) 국세·지방세 비율

(1) 한국

국가나 지방자치단체의 행정활동에 필요한 경비는 최종적으로 그 대부분이 조세로 충당한다. 우리나라에서는 국가 총조세를 국세와 지방세로 나누어 보면 2009년도 국세 규모는 164.5조 원이고 지방의 지방세입 규모는 45.2조 원으로, 합계 209.7조 원의 조세를 징수한다. 이를 <표 3>에서 비율로 보면 2009년도에 국세가 78.5%이고, 지방세가 21.5%이다.

<표 3> 우리나라의 국세와 지방세 비율(%)

구 분	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
국 세	76.7	77.6	77.5	78.0	77.0	78.8	78.6	78.5
지방세	23.3	22.4	22.5	22.0	23.0	21.2	21.4	21.5

<자료> 기획재정부, 2010.10, 「조세개요」, 11쪽.

국가가 거두어들인 국세가 전부 중앙정부에서 사용되어지는 것이 아니며, 이들 중에 일부는 지방이 전재원으로 사용된다. 여기서 지방이전재원은 지방교부세, 국고보조금과 지방교육지원으로 교육교부금과 국고보조금이 포함된다. 이를 감안한 중앙정부와 지방정부의 재정지출 규모는 <표 4>와 같이, 2009년도 중앙재정지출은 34.7%이고, 지방재정지출은 65.3%이다²⁾.

2) 기획재정부의 「조세개요」에 의하면 위와 같이 지방재정지출이 65.3%로 나오나 행정안전부의 「2009년도 지방자치단체 예산개요」에 의하면 예산규모 기준으로 국가예산 대 지방예산은 55.1 : 43.9이고, 총 재정사용액 기준으로는 42.9 : 57.1이다. 일반적으로 기획재정부가 행정안전부보다 지방예산을 높게 산출하는 경향이 있다.

〈표 4〉 중앙정부와 지방정부의 재정지출 비중(%)

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
중앙(%)	40.7	42.5	41.6	41.8	41.6	40.4	43.0	38.7	34.7
지방(%)	59.3	57.5	58.4	58.2	58.4	59.6	57.0	61.3	65.3

〈자료〉 기획재정부, 2010.10, 「조세개요」, 12쪽.

(2) 일본

일본에서 2008년도 국세와 지방세를 합하여 징수한 조세 총액은 85조 3,894억 엔이다. 일본의 국가 총조세를 국세와 지방세로 나누어 보면 국세가 45조 8,309억 엔이고, 지방세가 39조 5,585억 엔이다. 조세 총액에서 점하는 국세와 지방세의 비율은 국세 53.7%, 지방세 46.3%이다. 또한 지방교부세, 지방양여세 및 지방특례교부금 등 국가로부터 지방에 교부한 후 조세의 실질적 배분비율은 국가 34.2%, 지방 65.8%이다. 국세와 지방세의 추이는 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 2002년 이후 그 격차가 조금씩 벌어져 국세의 비중이 높았으나 2006년 이후에는 그 격차가 급격하게 좁아지고 있어 지방세의 비중이 증가하고 있다.

〈표 5〉 일본의 국세와 지방세 비율(%)

구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
국 세	58.4	57.9	58.1	58.9	60.0	59.7	56.7	53.7
지방세	41.6	42.1	41.9	41.1	40.0	40.3	43.3	46.3

〈자료〉 일본 총무성, 2010, 「지방재정백서」를 근거로 작성함.

일본도 우리나라와 마찬가지로 국세와 지방세 비율에 비하여 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 지방의 재정지출 비율이 높다. 즉 중앙정부의 재정지출은 41.2%이고, 지방정부의 재정지출은 58.8%이다. 이는 중앙정부가 거두어들인 국세의 일부를 지방에 이전하는 이전재원이 있기 때문이다.

〈표 6〉 일본의 중앙정부와 지방정부의 재정지출 비율(%)

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
중앙(%)	39.6	37.4	38.1	38.0	40.0	40.6	40.5	41.1	41.2
지방(%)	60.4	62.6	61.9	62.0	60.0	59.4	59.5	58.9	58.8

〈자료〉 일본 총무성, 2010, 「지방재정백서」를 근거로 작성함.

(3) 국세·지방세 비율의 한일비교

일본은 국세 대비 지방세 비율은 46.3%로 연방국가 수준의 지방세를 가지고 있다. 이는 우리나라의 지방세 비율은 21.5%보다는 훨씬 높은 수치이다. 그러나 이전재원 등을 감안한 재정지출에 있어서는 우리나라가 65.3%로 일본의 58.8%보다도 많다. 이러한 차이는 우리나라가 일본보다 이전재원의 비중이 훨씬 크다는 것을 의미한다. 지방교부세나 국고보조금 등의 형태로 국가가 지방정부에 이전재원을 교부함으로써 지방재정의 자율성을 크게 위축시키고 있다고 할 수 있다.

3) 지방재정력 지수(재정자립도, 재정자주도)의 비교

우리나라에서는 지방재정력을 측정하는 데 있어서는 재정자립도, 재정자주도 등을 이용하고 있다. 그러나 일본에서는 우리와 같은 지수를 사용하지 않고 있다. 일본에서 일반적으로 사용하고 있는 지방재정력은 재정력지수, 경상수지비율, 실질공채비율, 장래부담비율, 라스파이레스지수 등을 사용하고 있다³⁾.

따라서 한국과 일본의 세입부문에서의 지방재정력을 비교할 수 있는 지표들은 존재하지 않는다. 이를 비교하기 위해서는 통계자료에 근거하여 다시 산출해야만 비교할 수 있다. 이를 위해서 세입예산 중 지방세 비중, 재정자립도, 재정자주도라는 세 가지 지표를 사용하여 한국과 일본의 세입부문에서의 지방재정력을 비교하기로 한다. 이를 위해서는 일본의 통계를 가공할 필요가 있다. 일본에서는 이러한 지표를 사용하지 않고 있기 때문이다.

(1) 한국

우리나라의 세입예산 중 지방세 비중, 재정자립도, 재정자주도에 관해서 알아보자.

첫째, 세입예산 중에서 지방세의 비중은 <표 7>에서 보는 바와 같이 28%에서 34%의 사이에서 등락을 거듭하고 있다. 이는 경제상황에 따라 그 변동 폭이 적지 않음을 나타낸다고 하겠다. 여기서 세입예산이란 지방세(지방교육세 제외), 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수액을 합한 것을 말한다.

3) 재정력지수는 지방자치단체의 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 제하고 얻은 수치의 과거 3년간의 평균치를 말한다. 재정력 지수가 높을수록 보통교부세 산정상의 유보재원이 많게 되어 재정에 여유가 있다고 할 수 있다. 경상수지비율은 지방세, 교통교부세와 같이 사용용도가 특정되어 있지 않고 매년도 경상적으로 수입되는 재원 중 인건비, 부조비, 공채비와 같이 매년도 경상적으로 지출되는 경비에 충당하는 것이 접하는 비율이다. 실질공채비율은 지방자치단체의 일반회계 등이 부담하는 원리상환금 및 준원리상환금의 표준재정규모에 대한 비율의 과거 2년간의 평균치로, 차입금(지방채)의 변제액 및 이에 준하는 액수의 크기를 표준화하여 자금유통의 정도를 나타내는 지표이다. 장래부담비율은 지방공사나 손실보상을 하고 있는 출자법인 등에 관한 것도 포함하여 지방자치단체의 일반회계 등이 장래 부담해야 할 실질적인 부채의 표준재정규모에 대한 비율을 말한다. 라스파이레스지수는 국가공무원 행정직 봉급표의 적용자의 봉급월액을 100으로 할 경우 지방공무원 일반행정직의 급여수준을 말한다.

〈표 7〉 한국의 세입 예산 중에서 지방세가 차지하는 비중(%)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10
지방세가 차지하는 비중	32.7	33.0	31.8	31.2	28.8	34.2

* 최종예산 기준이나 2010년도는 당초예산 기준임.

〈자료〉 행정안전부, 2010, 「2010년도 지방자치단체 예산개요」, 14쪽을 근거로 작성

둘째, 지방의 재정자립도이다. 재정자립도란 자치단체 예산 중에서 자체재원이 차지하는 비중을 말한다. 여기서 자체재원이란 지방세와 세외수입을 합한 금액이다. 우리나라의 연도별 재정자립도는 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 50%대 중반 정도이나 그 비율이 점차 감소하고 있는 추세이다. 이는 자체재원의 비중이 감소하고 의존재원의 비중이 증가함을 의미한다.

〈표 8〉 한국의 연도별 재정자립도(%)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10
재정자립도	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2

〈자료〉 행정안전부, 2010, 「2010년도 지방자치단체 예산개요」, 133쪽을 근거로 작성

셋째, 지방의 재정자주도이다. 재정자주도는 지방자치단체 예산 중에서 지방세와 세외수입을 말하는 자체재원과 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등 사용용도가 지정되지 않은 자주재원을 합한 재원이 차지하는 비중을 말한다. 우리나라의 연도별 재정자주도는 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 80% 전후를 나타내고 있으나 그 비율은 점차 감소하고 있는 추세이다. 이는 사용 용도에 대하여 자율적으로 결정할 수 있는 예산의 비중이 감소함을 의미한다.

〈표 9〉 한국의 연도별 재정자주도(%)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10
재정자주도	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7

〈자료〉 행정안전부, 2010, 「2010년도 지방자치단체 예산개요」, 149쪽을 근거로 작성

(2) 일본

첫째, 지방의 세입예산에서 지방세가 차지하는 비중이다. 여기서 지방의 세입예산이란 지방세, 지방양여세, 지방교부세, 국고보조금, 교통안전대책 특별교부금, 사용료·수수료, 재산수입, 이입금, 이월금 등을 합한 총액이다. 이러한 총액에서 지방세가 차지하는 비중은 〈표 10〉에서 보는 바와 같다.

즉, 35%에서 45% 사이에 존재하나 연도가 지남에 따라 그 비중이 증가하는 추세이다. 이는 일본에서의 삼위일체 개혁 등 지방의 책임성을 강화하기 위하여 지방에 세원을 이전한 결과로 생각된다.

〈표 10〉 일본의 세입 예산 중에서 지방세가 차지하는 비중(%)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
지방세가 차지하는 비중	35.4	35.5	34.4	34.4	35.9	37.4	39.9	44.2	42.9

〈자료〉 총무성, 2010, 「2008년도 지방재정 통계연보」를 근거로 작성

둘째, 재정자립도이다. 재정자립도란 지방예산에서 자체재원의 비중을 말한다. 일본에서 자체재원은 지방세, 사용료·수수료, 재산수입, 이입금, 이월금, 지방채, 기타를 합한 금액이다. 일본의 재정자립도는 〈표 11〉에서 보는 바와 같이 2000년도에는 62.4%에 불과했으나 2008년도에는 70%에 이르고 있다. 즉 재정자립도가 꾸준히 증가하고 있다고 할 수 있다. 이는 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중이 증가하기 때문에 재정자립도도 증가하는 것이다.

〈표 11〉 일본의 연도별 재정자립도(%)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
재정자립도	62.4	63.7	64.8	65.4	66.1	65.4	66.0	70.9	69.3

〈자료〉 총무성, 2010, 「2008년도 지방재정 통계연보」를 근거로 작성

셋째, 재정자주도이다. 재정자주도란 지방정부가 자주적으로 사용할 수 있는 재원으로 사용용도가 지정되지 않은 중앙정부로부터 오는 이전재원도 포함시킨 개념이다. 따라서 일본에서 재정자주도를 측정할 때는 지방자체단체의 자체재원과 이전 재원 중 사용용도가 지정되지 않은 것을 포함한다. 여기에는 지방양여세, 지방특례교부금, 지방교부세가 포함된다. 이를 기초로 하여 재정자주도를 산출하면, 〈표 12〉와 같다. 즉 2000년도에 85%에서 출발하여 조금씩 높아지는 추세에 있으며 2008년도에는 87.3%이고, 최고점은 2007년도의 88.7%이다.

〈표 12〉 일본의 연도별 재정자주도(%)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
재정자주도	85.6	85.5	86.5	86.2	86.7	87.2	88.5	88.7	87.3

〈자료〉 총무성, 2010, 「2008년도 지방재정 통계연보」를 근거로 작성

(3) 재정력 지수의 한일비교

첫째, 지방세입예산에서 지방세가 차지하는 비중은 일본이 우리나라보다 높다. 우리나라는 30% 전후에 있지만 일본은 30% 후반에서 있으며 최근에는 40%를 초과하고 있다.

둘째, 지방의 재정자립도에 있어서도 일본이 우리나라보다 높다. 우리나라는 50%대 중반에서부터 점차 감소하는 추세를 보이고 있으나 일본은 60%대에서 점차 증가하는 추세를 보이고 있으며 최근에는 70%에 육박하고 있다.

셋째, 지방의 재정자립도에 있어서도 일본이 우리나라보다 높다. 우리나라는 80% 전후를 유지하면서 점차 감소하는 추세에 있으나 일본은 80%대 후반을 유지하면서 점차 증가하는 추세에 있다.

요컨대 지방의 재정력 지수에서 일본이 우리나라보다 전반적으로 양호한 지표를 보이고 있다고 하겠다.

2. 개별적인 과세자주권

1) 과세자주권의 법적 근거

과세자주권이란 각 지방자치단체가 조세의 법체계와 원칙에 근거해 그 단체를 구성하는 주민에 대하여 스스로의 책임으로 과세하는 권능을 말한다. 지방세의 과세근거는 헌법과 지방자치법이 규정하고 있으며, 각 세목별 부과징수 등에 관한 내용은 관련 지방세법에 규정되어 있다.

우리나라 헌법 제38조에서는 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다’고 규정하고 있어 지방세를 부과할 수 있는 헌법적 근거를 마련하고 있다. 그리고 지방자치법 제135조에서 ‘지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다’고 규정하고 있다. 또한 지방세법 제2조에서는 ‘지방자치단체는 이 법에 정하는 바에 의하여 지방세로서 보통세와 목적세를 부과·징수할 수 있다’고 하고 있으며, 동법 제3조 제1항에서는 ‘지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다’고 규정하여 법의 범위 안에서 지방세의 부과징수에 관한 사항을 조례로 정하도록 되어 있다. 따라서 지방세의 실체에 관한 사항은 법률의 규정에 의해서만 가능한 조세법률주의를 채택하고 있다.

일본도 우리나라와 마찬가지로 조세법률주의를 채택하고 있다. 그러나 일본은 헌법 규정에서부터 우리나라와 상당한 차이를 보이고 있다. 일본헌법 제84조에서는 ‘새로 조세를 과하거나 또는 현행의 조세를 변경함에는 법률 또는 법률이 규정하는 조건에 의할 것을 필요로 한다’고 규정하고 있다. 여기서 우리나라와 다른 점은 ‘법률이 규정하는 조건에 의할 것을 필요로’ 한다는 것인데, 이에 관해서는

법률이 조례로서 세목을 정할 수 있도록 하면 조례에 의해서 신세를 창설하거나 현행의 조세를 변경할 수 있다고 하는 설(지방세조례주의)이 유력하다.

이에 근거하여 일본에서는 법정외세를 조례로서 과할 수 있도록 하고 있다. 일본의 지방세법 제3조는 ‘지방자치단체는 이 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있다’고 하고 있다. 또한 일본의 지방세법 제3조에서는 ‘지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 대한 규정은 당해 지방자치단체의 조례에 따라야 한다’고 규정하고 있어 지방세의 부과징수에 대한 세부적인 규정은 조례주의의 입장을 취하고 있다(유태현, 2009: 160). 따라서 지방세법은 ‘일정한 틀을 정한 법’으로 평가되고 있다(伊川正樹, 2008: 5). 따라서 일본은 우리나라의 지방세법에서 규정하는 ‘법의 범위 안에서’라는 엄격한 규정을 두지 않아 조례에 의한 세목의 설정 등에 자율성이 크다고 하겠다.

2) 개별적 과세자주권

일반적으로 지방자치단체에 과세자주권을 인정하고 있다. 과세자주권은 지방자치단체가 세목, 세율, 과세표준, 조세감면, 공동세원의 비율 결정 등에서 어느 정도 자율권을 갖는 것이다. 그러나 그 정도가 문제이다. 즉 문제는 지방자치단체에 대한 과세자주권을 어디까지 인정할 것인가, 즉 중앙정부의 관여를 어디까지 인정할 것인가가 문제이다.

이하에서는 한국과 일본에 있어서 세목, 세율, 과세표준, 조세감면의 결정권을 누가 가지고 있는가, 즉 지방자치단체가 가지고 있는가, 중앙정부가 가지고 있는가를 살펴보기로 한다. 그러나 우리나라와 일본에서는 공동세가 없으므로 공동세원의 비율결정에 관한 논의는 하지 않기로 한다.

(1) 세목의 결정

우리나라는 조세법률주의 및 지방세법에 의해 지방자치단체가 세목을 결정할 수 없다. 지방세기본법 및 지방세법에 나와 있는 11개의 세목만을 지방자치단체가 징수할 수 있다. 그러나 일본은 다르다. 일본은 지방세법에 정한 세목(법정세)와는 별도로 조례를 통해 세목을 신설할 수 있다. 이것을 법정외세라고 한다.

일본에서는 2000년 4월 지방분권일괄법에 근거한 지방세법개정에 의해 법정외보통세의 허가제는 동의를 요하는 협의제로 개정됨과 동시에 법정외 목적세가 창설되었다. 이를 계기로 법정외세 신설 등 제도의 활용을 위한 움직임이 활발해졌다. 협의신청을 받은 경우 총무대신은 다음과 같은 특정한 경우를 제외하고는 동의해야 한다. 즉, ① 국세 또는 지방세와 과세표준이 동일하고 주민부담이 현저히 과

중할 것, ② 지방자치단체 간 유통에 중대한 장애를 초래할 것, ③ 국가의 경제정책에 적당하지 않을 것, 이 가운데 어느 하나라도 인정되는 경우이다.

2004년 지방세법 개정을 통해 지방자치단체가 기존의 법정외세 부담을 감소시키는 방향으로 조례를 개정할 경우에는 총리대신의 협의·동의를 필요 없게 되었다. 지방자치단체가 과세중인 법정외세의 세율인하, 과세기간 단축, 폐지의 경우 총무대신에게 협의·동의를 구할 필요 없이 지방의회의 의결을 거쳐 조례를 개정하면 된다. 또한 특정한 납세자에게 부담이 집중되는 경우, 법정외세에 관한 조례를 제정하거나 개정할 때 납세자의 의견을 청취하는 절차를 마련했다.

〈표 13〉에서 보는 바와 같이 2010년 4월 현재 일본에서는 17개 세목을 57개 지방자치단체에서 법정외세를 도입하고 있다.

〈표 13〉 일본의 법정외세 상황(2010년 4월 현재)

구분		세목	실시단체수
법정의 일반세	도도부현	- 석유가격조정세 - 핵연료세 - 핵연료 등 취급세 - 핵연료물질 등 취급세 - 임시특례기업세	1 11 1 1 1
	시정촌	- 자갈채취세 등 - 별장 등 소득세 - 역사와 문화의 환경세 - 사용완료핵연료세 - 협소건물집합주택세	3 1 1 1 1
법정의 목적세	도도부현	- 산업폐기물세 등 - 숙박세 - 승마용안장 환경보존세	27 1 1
	시정촌	- 유어세(遊漁稅) - 환경미래세 - 사용완료핵연료세 - 환경협력세	1 1 1 3
합계		17세목	57개 단체

〈자료〉 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran01_25.pdf

(2) 세율의 결정

지방세에 대한 세율을 결정할 수 있는 권한을 중앙정부가 가지고 있는가 지방자치단체가 가지고 있는가의 문제이다. 우리나라의 경우에는 중앙정부가 세율 결정권을 가지고 있는 세목과 지방자치단체

가 어느 정도 자율성을 발휘할 수 있는 세목이 있다. 중앙정부가 세율을 결정할 권한이 있는 세목은 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 자동차세(자동차 주행에 대한 자동차세)이다. 그 외의 세목, 즉 취득세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세(자동차 소유에 대한 자동차세), 지역자원시설세, 지방교육세는 지방자치단체에 어느 정도 자율적으로 조정할 수 있는 권한을 주고 있다. 지방자치단체가 자율적으로 조정할 수 있는 경우에도 초과과세만 가능한 경우, 감액과세만 가능한 경우, 초과와 감액을 동시에 할 수 있는 경우가 있다. 초과과세만 가능한 경우는 자동차세(자동차 소유에 대한 자동차세)이다. 이 경우는 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정할 수 있도록 하고 있다. 감액과세만 가능한 경우는 주민세(재산분), 지방소득세(종업원분)로서 세율 이하로 정할 수 있도록 하고 있다. 그 외에 취득세, 주민세(균분할), 재산세, 지역자원시설세, 지방교육세는 세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있도록 하고 있다. 이를 표로 정리하면 다음 <표 14>과 같다.

<표 14> 우리나라의 지방세율 결정(2011년 1월 1일 현재)

세율 결정권의 주체		세 목
중앙정부		등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 자동차세(자동차 주행에 대한 자동차세)
지방자치단체	초과과세만 인정	자동차세(자동차 소유에 대한 자동차세)
	감액과세만 인정	주민세(재산분), 지방소득세(종업원분)
	가감권 인정	취득세, 주민세(균분할), 재산세, 지역자원시설세, 지방교육세

일본에 있어서 세율의 종류는 지방자치단체의 자율성의 정도에 따라 일정세율, 표준세율, 임의세율의 세 가지로 나눌 수 있다. 일정세율은 지방자치단체가 과세할 경우에 지방세법에 정해 있는 세율 이외의 세율로는 할 수 없는 세율을 말하며, 표준세율은 통상 의거해야 할 세율로 지방세법에 규정되어 있는 세율이며, 그 재정상 기타 필요가 있다고 인정하는 경우에 그 세율에 의할 필요가 없는 세율을 말한다. 표준세율의 경우 일본에서는 감액과세를 인정하지 않으며 초과과세만을 인정하고 있다. 초과과세를 하는 경우에도 그 한도를 제한하는 경우(제한세율)와 그 한도를 제한하지 않는 경우가 있다. 또한 임의세율은 지방세법에 세율을 정하지 않고 지방자치단체가 임의로 정할 수 있는 세율을 말한다.

일본의 경우에는 일정세율이 12개가 있으며, 표준세율은 18개로 가장 많다. 표준세율 중에는 한도를 제한하는 경우가 10개 있고, 한도를 제한하지 않는 경우가 9개 있다. 임의세율은 한도를 제한하지 않고 있다. 임의세율은 목적세에서 볼 수 있다. 구체적으로는 도도부현의 수리지익세, 시정촌의 도시계획세, 수리지익세, 공동시설세, 택지개발세가 있다. 이 중에서 현재 활용되고 있는 임의세율은 도시

계획세와 수리지익세이고, 공동시설세와 택지개발세는 현재 징수하는 지방자치단체가 없다(이현우, 2007: 315).

지방자치단체가 표준세율 이외의 세율을 적용할 경우 각 자치단체는 국가에 신고를 해야 했으나 지방분권화 과정에서 그러한 규제가 폐지되었다.

(3) 과세표준의 결정

과세표준이란 세액을 산출하는 기초가 되는 과세대상을 지칭하는 용어이다. 조세의 종류에 따라 산출방식이 다르며, 금액으로 표시하는 경우가 있는가 하면, 리터나 킬로그램 등 수량으로 표시하는 경우도 있다. 이러한 과세표준을 누가 결정하는가가 문제이다. 지방자치단체가 스스로 결정할 수 있는가, 아니면 국가가 정한 법령에 의해 획일적으로 결정되는가이다.

우리나라나 일본은 지방세에 대한 과세표준을 법률 및 이의 시행령에 의해 상세하게 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체가 자율적으로 이를 결정할 여지는 거의 없다. 다만 불가피한 경우에 극히 예외적으로 조례나 지방자치단체의 장이 과세표준을 결정하는 경우가 있다. 예를 들면 우리나라 취득세의 경우 ‘과점주주는 과세표준 및 그 밖에 필요한 사항을 신고하여야 하되, 신고 또는 신고금액의 표시가 없거나 신고금액이 과세표준보다 적을 때에는 지방자치단체의 장이 해당 법인의 결산서 및 그 밖의 장부 등에 따른 취득세 과세대상 자산총액을 기초로 전단의 계산방법으로 산출한 금액을 과세표준으로 한다’고 규정하고 있다(지방세법 제10조 제4항). 이것도 엄격하게 말하면 지방자치단체의 장에게 자율권을 부여한 것은 아니며, 과세표준과 차이가 있을 때 자치단체의 장에게 과세표준을 산출하도록 하는 것에 불과하다.

그러나 일본에서는 지방세법에서 정하는 법정세 외에도 법정외세가 존재한다. 법정외세는 지방자치단체의 조례로서 세목을 설정하는 것이므로 과세표준을 정함에 있어서도 지방자치단체가 결정할 수밖에 없다. 따라서 일본이 우리나라보다 법정외세가 있는 만큼 과세표준을 정함에 있어서 지방자치단체의 자율성이 있다고 할 수 있다.

(4) 일본의 특례

일본에서는 지방세는 아니지만 지방세와 유사한 기능을 하는 제도가 있다. 이것이 고향납입세제도(故郷納税制度)이다. 고향납입세제도는 납세자가 자신이 선택한 지방자치단체에 기부하고, 기부금은 소득세와 개인주민세에서 세액공제를 받는다. 이를 통해 기부자는 개인주민세의 일부를 자신이 선호하는 지방자치단체에 납부하는 효과를 갖는다. 즉 이것은 지방세목에는 속하지 않지만 세액공제를 통하

여 지방의 세수를 증대시키는 효과가 있다. 이러한 제도는 2008년 지방세법 제37조의2 등을 개정하여 성립한 것이다.

고향은 자신이 태어나 성장한 곳으로 한정하지 않고 자신이 기부하고자 하는 지방자치단체로 확대했다. 고향은 물론 정책이나 사업에 동감하거나 재해를 당했거나, 이유에 관계없이 자신이 지원하고 싶은 도도부현, 시정촌을 자유로 선택할 수 있다(남황우, 2010: 14).

기부금을 전액공제하게 되면, 기부자의 추가적인 부담이 전혀 없어 기부의 의미가 퇴색되기 때문에 세액공제적용 하한액을 정액(5천 엔)으로 설정해 놓고 있다. 또한 기부자 거주지의 지방자치단체 사정도 고려해 세액공제 상한액도 설정되어 있다. 납부한 주민소득세의 10%를 세액공제 상한액으로 정해, 초과부분에 대해서는 세액공제 대상에서 제외된다.

기부자가 기부금을 공제를 받기 위해서는 확정신고의 절차를 거쳐야 한다. 소득세 경감은 기부한 연도, 주민소득세는 그 다음연도에 신고해야 한다. 기부를 받는 시정촌, 도도부현이 발행하는 영수증을 첨부해 거주지 시정촌에 신고하면 되나, 근로자의 경우 연말정산을 통해 이루어진다.

납세자가 거주하는 지방자치단체는 수입이 줄고, 기부를 받는 단체는 수입이 증가하기 때문이다. 각 지방자치단체의 수입증감이 보통교부세산정에 반영되면, 세수편재 시정의 효과가 감소한다. 지방교부세의 기준재정수입액은 실제로 징수된 지방세수가 아니라 과세표준에 표준세율을 적용해 산정한 금액을 기준으로 산정하기 때문에 영향을 받지 않는다. 따라서 보통교부세 불교부단체의 주민이 재정력이 약한 교부단체에 기부할 경우 수입 격차의 시정을 기대할 수 있다(남황우, 2010: 15).

(5) 과세자주권의 한일 비교

이상에서 과세자주권을 세목의 결정, 세율의 결정, 과세표준의 결정, 조세감면 등을 통하여 비교해 보았다. 이를 통하여 일본과 우리나라는 다음과 같은 점에서 차이가 난다.

첫째, 세목의 결정을 일본은 지방자치단체에서도 할 수 있도록 지방세조례주의를 채택하고 있다. 기본적으로는 양국 모두 조세법률주의를 채택하고 있으나 일본은 법률의 일정한 틀 내에서 조례로서 지방세목을 설정할 수 있다. 이를 법정외세라고 하는데 법정외세는 법정의 일반세와 법정의 목적세가 있다.

둘째, 세율의 결정에서 우리나라는 중앙정부가 법령에 의해 결정하는 경우와, 일정한 한도 내에서 지방자치단체가 결정하는 경우가 있다. 지방자치단체가 결정하는 경우에도 표준세율에서 초과과세를 인정하는 경우, 감액과세를 인정하는 경우와 가감을 모두 할 수 있는 경우로 나누어진다. 일본도 대체로 우리나라와 마찬가지로 몇 가지 점에서 차이가 있다. 우선 임의세율을 인정하는 법정지방세가 있다. 이에 대해서는 지방자치단체가 전적으로 세율을 결정할 수 있다. 또한 법정외 과세는 임의세율과

마찬가지로 지방자치단체가 자율적으로 세율을 결정할 수 있다. 그리고 표준세율을 조정할 수 있는 경우에는 초과과세만 가능하고 감액과세는 불가능하다.

셋째, 과세표준의 결정에 대해서는 엄격하고 법률로 규정하고 있다는 점에서 우리나라나 일본은 마찬가지이다. 다만 차이가 있다면 일본에서는 법정외세가 있다는 것이다. 법정외세는 지방자치단체의 조례로서 세목을 설정할 수 있으므로 과세표준을 정함에 있어서도 지방자치단체가 결정할 수밖에 없다. 따라서 그만큼 일본이 우리나라보다 과세표준을 정함에 있어서 지방자치단체의 자율성이 있다고 할 수 있다.

넷째, 일본은 우리나라에 존재하지 않는 고향납입세제도가 있다. 고향납입세제도는 납세자가 자신이 선택한 지방자치단체에 기부하고, 기부금은 소득세와 개인주민세에서 세액을 공제해 주는 제도이다. 이를 통해 기부자는 개인주민세의 일부를 자신이 선호하는 지방자치단체에 세금을 납부하는 효과를 갖는다. 즉 이것은 지방세목에는 속하지 않지만 세액공제를 통하여 지방의 세수를 증대시키는 효과가 있다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 우리나라를 일본과 비교의 관점에서 지방의 과세자주권을 확보할 수 있는 방안에 대한 정책적 시사점을 도출하는 것이 목적이다. 이를 위해서 재정분권화 내지는 과세자주권이라는 맥락에서 이론적 고찰을 하고, 양국을 비교할 수 있는 비교지표를 도출하였다. 비교지표는 전반적인 비교지표로서 지방세입규모의 비중, 국세·지방세 비율, 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중, 재정자립도, 재정자주도를 설정하고, 개별적인 비교지표(과세자주권)로서 세목의 결정, 세율의 결정, 과세표준의 결정을 설정하여 양국을 비교하였다.

우선 전반적인 비교지표부터 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 국가 총예산에서 지방세입의 규모가 차지하는 비중은 우리나라가 11.4%로 일본의 26.3%에 비하여 아주 작으며, 지방의 총예산에서 지방세입의 규모가 차지하는 비중은 우리나라가 25.5%로 일본의 44.7%에 비하여 아주 작다. 또한 지방세 비율은 일본이 46.3%이고, 우리나라는 21.5%로 일본의 절반도 안된다. 그러나 이전재원 등을 감안한 재정지출에 있어서는 우리나라가 65.3%로 일본의 58.8%보다도 많다. 이러한 차이는 우리나라가 일본보다 이전재원의 비중이 훨씬 크다는 것을 의미한다. 지방교부세나 국고보조금 등의 형태로 국가가 지방정부에 이전재원을 교부함으로써 지방재정의 자율성을 크게 위축시키고 있다고 할 수 있다. 이러한 결과로부터 세입분권화를 촉진하기 위하여 지방

세입의 규모를 확대하고 이전재원의 비중을 축소할 필요가 있다.

둘째, 지방의 재정력 지수에서도 일본이 우리나라보다 앞선다. 즉 일본은 지방세입예산에서 지방세가 차지하는 비중이 40%를 초과하며, 재정자립도가 70% 가까이 되며, 재정자주도도 80%대 후반을 유지하면서 점차 증가하는 추세에 있다. 그러나 우리나라는 재정자립도나 재정자주도가 감소하는 추세에 있다. 이러한 데이터를 볼 때, 재정분권화가 후퇴하고 있다고도 할 수 있다. 우리나라는 지방의 재정력 지수를 높이는 방향으로 나아가야 할 것이다.

다음으로 개별적인 비교 대상으로 각각의 과세자주권으로부터 정책적 시사점을 알아보면 다음과 같다.

첫째, 세목의 설정에 대해서는 우리나라와 일본은 모두 조세법률주의를 채택하고 있다. 그러나 차이는 우리나라는 조세법률주의로 일관하고 있으나 일본은 조세법률주의와 동시에 입법의 해석상 조세조례주의도 동시에 채택하고 있다. 이로 인해 일본은 비록 법률의 일정한 틀 내이기는 하지만 법정지방세 외에 지방세(법정의 지방세)를 조례로 설치하고 있다. 우리나라도 일본과 마찬가지로 조세법률주의와 더불어 지방세 조례주의를 채택할 필요가 있다.

둘째, 일본은 법정 지방세 중에서 임의세율을 인정하는 세목이 있다. 예를 들면 도도부현의 수리지익세, 시정촌의 도시계획세, 수리지익세, 공동시설세, 택지개발세 등 목적세에서 주로 활용하고 있다. 이들 세목에 대해서는 지방자치단체가 세율을 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 우리나라에서도 지방의 과세자주권을 확보하기 위해서는 지방세 중의 일부를 임의세율로 하여 지방자치단체가 결정할 권한을 주어야 한다.

셋째, 우리나라는 일본의 고향납세제도를 활용하는 것도 신중하게 고려해 볼 필요가 있다. 이는 지방세수의 확충뿐만 아니라 지역 간의 세수 불균형을 해소할 수 있는 하나의 방법이 되기 때문이다.

〈참고문헌〉

- 남황우. (2010). 일본의 주민세 개혁에 관한 연구. 미정고.
- 문병근. (2010). 지방소비세의 세원배분과 재정효과에 관한 연구. 『재정정책논집』, 12(2), 한국재정정책학회.
- 손희준. (2008). 재정분권을 위한 중앙과 지방간 자원배분 방안. 『한국거버넌스학회보』, 15(2), 157-182.
- 원윤희. (2008). 지방자치와 지방세 역할의 비교연구. 『조세와 법』, 1(2), 서울시립대학교 법학연구소..
- 유태현. (2009). 일본 지방세 비과세·감면제도. 『지방재정과 지방세』, 제17권. 한국지방재정공제회.
- 이상용·하능식. (2007). 『참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책 평가』. 한국지방행정연구원.
- 이재은. (2002). 분권화를 위한 지방세제개혁. 한국지방재정학회 춘계정기학술대회 발표논문집, 2002.3.

- 이정만. (2008). 일본 삼위일체개혁의 추진과정과 성과. 『한국행정학보』, 42(1).
- 이현우. (2007). 일본 지방자치단체의 과세자주권 확보에 관한 연구. 서울행정학회 학술대회 발표논문. 2007.8.
- 임성일. (2003). 분권시대의 중앙·지방간 재원배분 체계 재구축. 『한국지방재정학회·한국지방재정공제회 2003 지방재정세미나 발표논문집』.
- 기획재정부. (2010.10). 『조세개요』.
- 행정안전부. (2009). 『2009년도 지방자치단체 예산개요』.
- 행정안전부. (2010). 『2010년도 지방자치단체 예산개요』.
- 伊川正樹. (2008). 日本の地方税法と地方税條例との關係. 『조세와 법』, 제1권 제2호. 서울시립대학교 법학연구소.
- Bird, Richard M. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*, XVI.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD. (1999). Taxing Powers of State and Local Governments. *OECD Tax Policy Studies* No. 1, 1999.
- OECD. (2005). *Revenue Statistics*.
- Prud'homme, Remy. (1990). On the Dangers of Decentralization, *World Bank Policy Research Working Paper*, 1252.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64(5).

동일본 대지진을 보고 지방재정을 생각하다

Current Status of Local Finance in Japan

표 정 현

(교토대학교 동아시아 경제연구센터 연구원)

목 차

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| I. 들어가며 | IV. 지방재정 건전화를 위한 제언 |
| II. 일본의 지방재정 건전화를 위한 사례 | V. 마치며 |
| III. 일본의 지방재정 현황과 문제점 | |

I. 들어가며

2011년 3월 11일에 발생한 동일본 대지진은 사망자, 행방불명자가 2.5만 명을 넘는 전후 최악의 재해였다. 게다가 쓰나미에 의한 동경전력 후쿠시마 제1원자력발전소 원자로의 제어가 불가능하게 되는 심각한 사고로까지 이어졌다. 이는 방사능이라는 위험물질로 인해 아직도 미해결의 위험요소이며, 그 잠재피해 측정이 어려운 실정이다.

대지진 후 내각부가 추계 가능한 직접피해액을 산출한 결과, 피해액은 16~25조 엔이며 이는 한신 대지진의 9.6조 엔을 상회하는 수치이다. 피해복구를 위해 일본정부는 다양한 지원책을 세우고 있으며 그 중 하나가 재정지출에 대한 필요성인데, 총액 10조 엔을 상회하는 재정지출이 이루어질 것으로 보여지고 있다. 이것은 2011년 세출내용의 재검토, 국채발행, 증세 등의 내용으로 구성되어 있으며, 결국은 국민의 부담을 증가시키는 방향이 될 것으로 보인다.

하지만 일본은 장기적인 경제 침체와 세계적 금융위기로 인한 세수 저하, 재정지출 확대, 고령화 사

회가 급속하게 진행되었기 때문에, 대지진 이전부터 일본의 재정은 참으로 어려운 상황에 놓여 있었다. 2010년 말 기준으로 국가 부채가 965조 엔, 그리고 지방의 부채가 약 170조 엔 정도였다.

이와 같은 상황에서 국세와 지방세 모두 세수 기반의 위축을 가져오고 세출은 확대되어야 하지만 지방정부는 중앙정부보다 더 고통스러워질 수밖에 없다. 왜냐하면 지방정부는 자체수입의 감소와 국가에 의존하는 세금의 축소가 동시에 발생하기 때문이다. 따라서 지방재정의 건전화는 실업으로 인한 사회복지수요의 실질적 담당자로서의 위치를 공고히 해주고, 또한 취약한 산업구조를 가진 지역의 세수 기반을 보장해주기 위해서도 반드시 실현되어야 할 과제이다.

일본은 90년대 초반부터 재정위기를 인식하고 2004년에 들어와서 본격적으로 지방재정에 대한 개혁을 실시하였다. 이는 많은 지방정부의 반대를 불러일으키기도 했지만 비교적 안정되어 가는 모습을 보여왔다. 하지만 이번의 동일본 대지진 이후, 재정지출에 대한 필요성이 대두되고 더 나아가 세수확보를 위한 경제정책에까지 그 파급효과가 확대되고 있다. 따라서 대지진 복구를 위한 논의를 포함하여 지방재정에 대한 새로운 정책이 다시 논의되고 있는 실정이다.

II. 일본의 지방재정 건전화를 위한 사례

본격적으로 일본에서 지방재정의 건전화를 실시한 것은 고이즈미 내각의 삼위일체 개혁이었다. (2004~2006년) 이것은 행정의 대부분을 지방에서 실시하고 있는데 맞추어, 중앙과 지방 간의 불균형한 세원을 재분배하는 것을 목적으로 하며 지방분권을 위한 개혁방안이었다. 하지만 본질적인 배경에는 국가와 지방의 막대한 재정 적자를 해소하는 것이었다. 구체적으로 국가의 통제가 강하게 작용하는 국고보조부담금을 삭감하는 대신 세원을 이양하고 이에 따른 각 자치체의 재정수지의 변화에 맞추어 지방교부세의 교부액을 변화시킨다는 것이다.

이후 2006년 7월, 지방분권 21세기 간담회에서 재생형 파탄법제가 언급되고 경영에 실패하는 자치체도 파탄에 이를 수 있다고 하는 위기감을 갖는 것이 지방재정의 규율 회복을 위해 필요하다는 내용이 보고서에 기재되었다. 이를 계기로 정부는 2007년 6월, 지방공공단체의 재정 건전화에 관한 법률(이하 지방재정건전화법)을 제정했다.

1. 지방공공단체의 재정 건전화에 관한 법률(지방재정건전화법: 2007년)

이 법에는 4개의 재정지표가 있다. 실제적자비율, 연결기준 실제적자비율(전 회계의 실제적자 등의

표준재정 규모에 대한 비율), 실재공채비율, 장래부담비율(공영기업, 출자법인 등을 포함한 보통 회계상의 실제적 부채의 표준재정 규모에 대한 비율)이 여기에 해당된다. 이 4개 지표로 모든 자치단체(도도부현, 시정촌 및 동경특별구)를 ‘건전단계’, ‘재정의 조기건전화단계’, ‘재정재건단계’의 3단계로 구분하고 조기건전화단계나 재정재건단계에 진입한 경우에는 정해진 체계와 절차에 따라서 재정건전화를 추구하게 된다.

2. 일본의 경우 예산절감 인센티브 장치로서의 적립금 제도가 실시되고 있는데, 이것은 각 자치단체의 연도간 재정조정과 자치단체가 경비절감을 보다 강력하게 추진할 수 있는 유인제도로써 평가받고 있다. 왜냐하면 경비는 자치단체의 자주적인 재원으로 귀속되기 때문이다.

3. 재정운영전략(2010.6)

대지진 이전의 재정재건의 방침은 재정운영전략에 나타나 있다. 일본의 경제, 재정의 현황과 과거의 문제점을 인식하고 새로운 성장전략의 실행, 사회보장의 재구축, 철저한 세출검토를 통해 근본적인 세계개혁에 의한 자원확보를 달성하여 재정을 재건하는 방향을 제시하고 있다. 그 주요한 내용은 다음과 같다.¹⁾

〈재정건전화 목표〉

- ① 국가, 지방에 있어서 늦어도 2015년까지 적자를 GDP 대비 반으로 줄인다(2010년도 대비).
- ② 국가, 지방에 있어서 2020년까지 흑자화를 실현하다.
- ③ 2021년도 이후 국가, 지방의 공채 등의 잔고를 GDP 대비 안정적으로 저하시킨다.

〈중기정책 Frame 2011~2013: 매년도 개정예정〉

- ① 세출면에서 일반세출과 지방교부세 등의 합계는 2010년도 예산의 규모(약 71조 엔)을 실질적으로 상회하지 않도록 한다.
- ② 단 지방의 일반재원의 총액은 2010년도의 수준을 실질적으로 확보한다.
- ③ 세출증가가 되는 정책의 실시에는 항구적인 세출삭감에 의한 재원으로 충당한다.
- ④ 항구적인 세입이 확보되면, 큰 틀에서 추가적인 세출이 가능하다.
- ⑤ 일시적인 세입은 국채발행의 억제에 충당한다.

1) 小池拓自, 『東日本大震災と財政運営』, レファレンス, 2011.5, p.45.

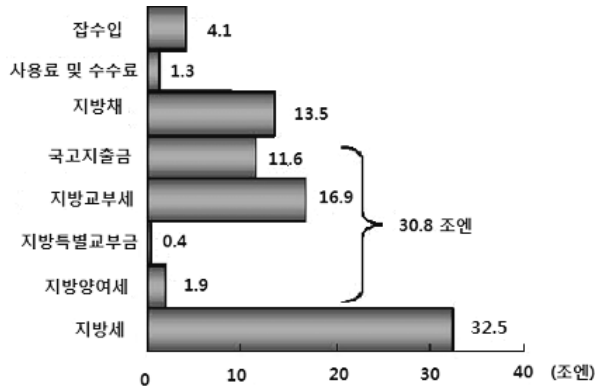
마지막으로 대지진 이후의 재정투자와 재정정책을 결정하는 ‘세금과 사회보장의 일체개혁’이 2011년 6월 20일, 밤에 각의 협의를 통해 그 모습이 드러날 것으로 보인다. 특징적인 것은 재원확보를 위해 2015년부터 소비세를 10%로 인상하는 것이 확실시되고 있다는 것이다.

Ⅲ. 일본의 지방재정 현황과 문제점

지방재정은 주로 지방세, 지방교부세, 국고보조금에 의존하고 있다. 그 중 지방세는 해당 지역에서 징수해서 사용하는 것이지만, 지방교부세와 국고보조금은 국가에 의존하고 있는 세금이다. 구별해야 할 것은 지방교부세의 사용처는 지방이 정하고 중앙정부의 간섭을 받지 않지만 국고보조금은 국가에서 사용을 통제한다.

2008년도 결산에서 보면 조세 총액 85.4조 엔 중에서, 지방세는 46.3%이고, 국세는 53.7%를 차지하고 있지만 중요한 것은 지방정부가 중앙정부에 크게 의존하고 있다는 사실이다.

〈표 1〉 지방세입은 국가에 크게 의존

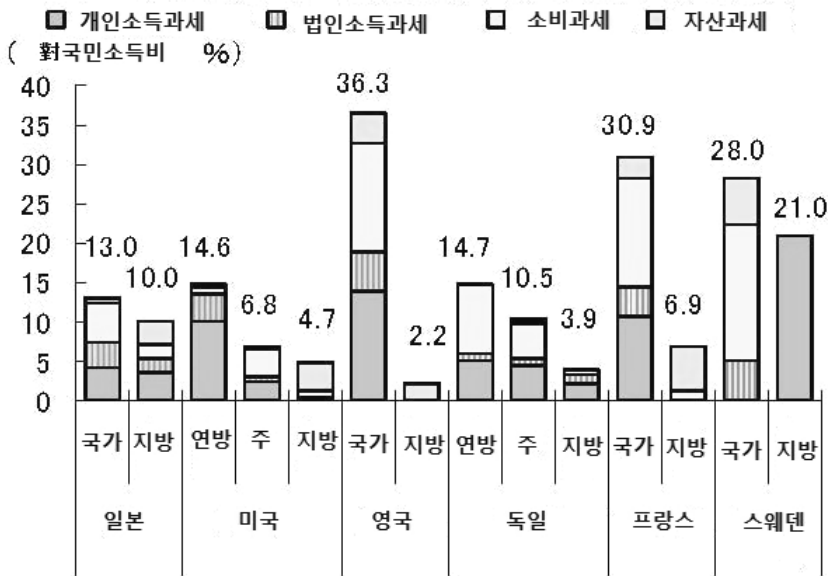


2008년도의 국가의 세출 중 지방교부세는 15.7조 엔으로 총액의 18.5%를 차지하고 있다. 이것은 사회보장비, 국채비 다음으로 큰 금액이다. 2010년도의 지방재정계획을 보아도 지방교부세, 국고지출금 등 국가로부터 이전되는 금액은 30.8조 엔으로 지방의 자주재원인 지방세 32.5조 엔(출처 : 총무성, 「2010년도 지방재정계획」 자료)에 가까워지고 있다. 이와 같이 국가의 재정에 있어서도 지방으로의 이전은 커다란 부담이 되고 있다.

IV. 지방재정 건전화를 위한 제언

2008년도 결산을 보면, 지방세에서 개인주민세가 32%를 차지하고 있어 그 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 법인의 두 가지 세금(법인주민세 10%, 법인사업세 13%)은 23%로 그 다음으로 비중이 크다. 법인의 두 가지 세금은 경제성장률과 거의 같은 움직임을 보이고 있고, 경제성장률에 비해서 그 격차가 커서 불안정하다는 특징이 있다. 일본은 법인세의 실질세율(40%)이 해외에 비해 높고, 그것이 일본기업의 경쟁력 저하를 가져왔다는 지적도 존재한다. 따라서 법인세 이외의 안정적인 재원확보가 우선일 것이다.

〈표 2〉 각국의 세수재원



〈표 2〉를 보면, 해외의 법인세 비율은 상대적으로 낮고, 다른 세금의 비율이 높다. 따라서 지방세를 소비세, 고정자산세, 개인소득세 등으로 옮기는 것이 바람직할 것이다.

전술하였듯이 소비세는 인상의 방향으로 일본정부가 결심을 굳힌 듯하다. 또한 IMF 등(출처 : 「제일생명 경제리포트」에서 재인용)의 강력한 권고, 국가 신용등급의 하락 등으로 인한 국제적인 압력도 인상을 결정하게 된 요인일 것이다.

현행 소비세율 5% 중에서 1%가 지방소비세이고, 나머지 4%의 29.5%(=1.2%)가 지방교부세의 자원

이 되고 있다. 합계 2.2%가 지방에 충당되고 있다. 하지만 소비세율과 지방소비세율이 연동되고 있기 때문에 경직적인 측면도 있다. 따라서 지방소비세를 지방의 정책에 대응하여 탄력적으로 설정할 수 있도록 하는 방안도 고려해 보아야 할 것이다.

이번 동일본 대지진으로 인해 새로운 재정정책의 검토가 정부차원에서 실행되고 있지만, 민간차원에서의 정책제안도 동시에 행해지고 있다. 일본 경제 연구센터에서는 재정적자와 대지진 복구를 위하여, 2012년부터는 모든 화석연료에 과세(예를 들어 가솔린 1리터에 15엔 정도의 증세)하는 ‘부흥세’를 재원으로 하여 5조 엔 이상의 부흥예산을 편성하도록 제안하고 있다.²⁾ 이른바 탄소세를 도입하여 그 재원을 우선은 복구지원에 다음으로 재정적자에 사용하자는 주장이다. 하지만 탄소세를 도입할 경우의 대상객체가 누구냐(기업인가? 단순 개인인가?) 따라 경제적 성장을 더욱 어렵게 하는 요인이 될 수도 있다는 고려를 해서 신중한 도입을 검토하여야만 할 것이다.

국가재정과 지방재정은 서로 연결되어 있는 불가분의 관계가 있는 만큼, 전체적으로 시스템의 새로운 정비가 필요한 것은 당연하다. 따라서 국가와 지방 사이의 재정관계를 다시 검토하고 정리할 필요성이 있다. 재정운영전략은 지방재정의 안정적 운영을 특별 취급하고 있고, ‘국가는 지방에 부담을 전가시킬 수 있는 시책은 실행하지 않는다’, ‘지방의 일반재원은 2010년의 수준을 3년간은 밀돌지 않도록 한다’는 취지를 설명하고 있다. 이것은 그 동안 재정개혁을 해 왔던 목표와는 그 내용이 맞지 않고, 상황의 변화에 응하여 새로운 계획을 세웠다 하더라도 지방의 재정태만과 낭비를 가져올 소지가 많다. 동일본 대지진을 계기로 새로운 지방교부세의 할당 방안이 재정비되고 있다는 사실은 이러한 사실을 적절하게 반영하고 있다고 할 수 있을 것이다.

마지막으로 재정문제는 경제상황과의 관련성도 크기 때문에 경제변동에 대한 유연성의 문제도 고려해야 한다. 재정운영전략에서는 경제의 중대한 위기 등 건전화 목표의 달성이 심대하게 곤란한 경우는, 각의 결정을 거쳐 달성시기의 변경 등의 적절한 조치를 취한다고 기재되어 있다. 하지만 원래부터 중대한 위기의 판단은 정치적 의사가 강하게 작용한다. 재정건전화를 정당하게 연기하는 조항의 적용 기준을 객관적으로 설정해 놓는 것이 바람직할 것이다.

V. 마치며

이제는 세계 1위의 부채국가가 되어버린 일본정부는 그 심각성을 일찍이 인정하고 2000년대 초반부

2) 小池拓自, 『東日本大震災と財政運営』, レファレンス, 2011.5, p.44.

터 재정개혁을 통해 그 해결에 대한 노력을 경주해 왔다. 하지만 잃어버린 10년이라는 수식어가 말해주듯이 심각한 경제적 침체와 세계 금융위기 등을 통해 일본의 재정적자의 증가는 멈출 줄을 몰랐던 것이 사실이다. 더욱이 이번 동일본 대지진은 일본의 재정적자 문제를 더욱 심각하게 만들 가능성이 높으며 그것은 다시 국민에게 부담이 될 수밖에 없는 상황에 놓이고 말았다. 즉 적자 국채의 발행은 일본 국채에 커다란 가격하락 위험이 있으며 그것은 지금까지의 재정적자에 덧붙여져 시장에서의 일본의 신뢰를 상실하게 될 가능성도 있다. 이러한 이유로 일본정부는 재정의 지속가능성에 대한 신뢰를 유지하고 경제의 안정을 확보하며 파괴된 사회기반을 복구하기 위해 보다 효율적인 재정운영의 난관에 직면하고 있는 것이다.

이를 위해서는 재정개혁의 철저한 검토를 통한 재정의 긴축화뿐만 아니라, 높은 경제성장률을 실현시켜 세수재원 확대를 위해 노력하는 것이 불가결하다. 재정의 개혁은 경제정책이라기보다는 정치 그 자체라는 성격이 있기 때문에 빠른 시일 내에 법안을 정리하고 개혁을 단행하는 것이 중요할 것이다. 우선적으로는 증세의 문제를 해결하기 위하여 다양한 세수확대 재원을 검토하고 세출 삭감에 대해서도 공무원제도 개혁 등을 통해 적절하고 재빠른 대응이 우선되어야 할 것이다. 결국 이러한 개혁의 아픔은 일본 국민 전체가 지고 나가야 할 부담이며 의무이기도 할 것이다.

경제성장은 경제활성화를 통한 세수의 확대라는 측면에서 일본에게 더욱 중요한 정책목표가 되었다. 한 가지 가능한 대안은 현재의 일본은 환율을 일정수준으로 높게 유지할 필요가 없기 때문에 긴축 재정을 실시하고 일본국채시장의 신뢰를 높여가면서, 금융완화를 대폭적으로 추진하여 총수요를 확대하는 것이 가능할 것이다. 이것은 금융완화에 의한 엔화하락의 효과로서 국외수요를 확대하는 전략이다. 하지만 주의할 것은 재정적자에 발목이 묶인 일본은 지금까지 많은 경제정책을 추진하였지만 그 정책의 효과가 크지 않았다는 점이다. 위기에 놓인 일본이 다시 태어날 수 있는가를 묻는 전후 최대의 전환기에 직면하고 있으며 일본의 역량을 묻는 중요한 시기가 아닐 수 없다.

마지막으로 이러한 일본의 문제가 우리에게 주는 시사점을 이야기하고자 한다. 한국의 지방재정의 재원조달 체계는 일본과 많은 유사성을 가지고 있다. 지방세, 지방교부세, 국고보조금의 일반적 형태부터가 그러하다. 또한 한국의 재정자립도도 경제적 침체와 실업자의 증가, 사회복지 수요의 증가와 더불어 갈수록 하향 추세를 보여주고 있다. 재정자립도의 전국 평균이 2004년도에는 57.2%였던 것이 2010년도에는 52.2%에 머무르고 있는 반면, 지방채 잔액은 증가세를 보여 2009년도 말에는 25조 5531억 원으로 전년대비 34.1% 증가했다.

더욱이 2010년 7월, 전국 지방자치단체 최초로 성남시가 모라토리엄을 선언했다. 재정자립도가 전국 2위였던 성남시의 모라토리엄 선언으로 국내 지자체의 재정건전성 악화에 대해서도 우려가 계속

제기되고 있는 것이 현실이다. 이러한 한국의 상황 속에서, 전술한 일본의 재정개혁과 비교하여 한국의 문제점을 해결할 수 있는 방법을 찾는 것도 유효할 것이라 생각된다.

우선 한국의 경우 지방재정분석에 미래에 대한 예측 기능을 추가할 필요성이 있다. 이것은 일본 지방재정건전화법에 나와 있는 객관화된 지표를 한국적 실정에 맞게 정비하고 이를 통해 지방정부가 재정과단에 빠지지 않도록 하는 예방적 차원에서 반드시 필요하다. 더 나아가 지방재정 재건을 위한 종합적인 법체제의 정비와 제도를 마련해야 할 것이다. 또한 자발적 예산절감을 유도하기 위해 적립금 제도를 적극 활용해야 한다.³⁾ 이것은 회계연도의 원칙에는 위배되지만, 연도간 재정조정 및 경비절감, 예산운영의 효율성을 높일 수 있다.

〈참고문헌〉

- 남황우. (2010.7). 일본의 지방재정건전화 조치. 『지방재정과 지방세』, 통권 31호.
- 박완규. (2009). 지방재정 건진성 법령, 제도 및 일본사례로부터의 시사점. 『지방재정과 지방세』, 통권 20호.
- 양인병. (2009). 일본의 지방세제. 『지방재정과 지방세』, 통권 13호. 2009.
- 이석중. (2006). 『일본의 지방재정개혁: 삼위일체개혁을 중심으로』. 한국지방자치국제화재단.
- 河藤佳彦. (2010). 日本における新しい地方財政健全化制度. 『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』, No.7.
- 熊野英生. (2011). 『震災後の財政再建』. Economic Trends. 2011.3.22.
- 小池拓自. (2011). 『東日本大震災と財政運営』. レファレンス. 2011.5.
- 小松由季. (2011). 『東日本大震災発生を受けた地方行財政分野における取り組み』. 立法と調査 317. 2011.6.
- 鈴木將之. (2010). 『財政再建のための地方財政私立への道筋』. 経済トレンド. 第一生命経研レポート. 2010.8.
- 松尾元信. (2011). 『平成23年度地方財政対策について』. ファイナンス. 2011.4.

3) 박완규, 지방재정 건진성 관련 법령, 제도 및 일본사례로부터의 시사점, 『지방재정과 지방세』, 통권 20호, p.31.

지방행정체제 개편의 올바른 방향

Desirable Direction of Restructuring Local Autonomy System

최길수

(대전발전연구원 연구위원)

목차

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| I. 들어가며 | III. 지방행정체제에 대한 개편의 전제 |
| II. 지방행정체제에 대한 개편논의의 쟁점 | IV. 나오며 |

I. 들어가며

지방행정 계층구조 및 행정구역은 조선 말기와 일제 초기에 확정된 이래 민선 4기 후반기에 접어드는 현재까지도 그 골격을 유지해 오고 있다. 이와 같이, 오랜 역사를 가지고 있는 지방행정체제의 골간을 개편해야 한다는 논의는 1995년 민선단체장의 선출을 앞둔 시점에서 제기되기 시작했으며, 이 당시 개편의 주요 이슈는 자치단체 구역을 재설정하는 논의였다. 그러나 2008년 이명박정부와 제18대 국회의 출범과 더불어 급부상한 지방행정체제 개편에 대한 논의는 단순히 지방자치단체의 폐치분합을 뛰어 넘어 전국의 행정지도를 완전히 바꾸자는 것이다. 즉, 현재(2007년) 1특별시·6광역시·9도(특별자치도 포함)의 16개 시·도자치단체와 75시·86군·69자치구의 230개 자치단체로 구성되어 있는 자치2계층 구조에서 도는 없애고 전국을 60~70개의 시로 재편하자는 등 획기적인 안들이 제시되고 있다. 이와 더불어 정부차원에서 지방행정체제 개편에 대한 논의와 대안을 마련하기 위해 2010년 9월에 [지방행정체제 개편에 관한 특별법]을 제정하였으며, 지방행정체제개편위원회를 출범시켜 활동하고

있어 지방행정체제의 개편안이 어떠한 모습으로 나타날지 세간의 이목이 집중되고 있다.

그런데 그동안 전개되어 온 대부분의 지방행정체제의 개편에 대한 논의는 주로 행정구역 설정이 타당한가? 현행 자치계층과 행정계층이 행정의 효율성을 확보하는데 얼마나 적합한가? 등에 초점이 있어 왔다. 반면에 지방자치의 본질과 이념, 그리고 주민복지를 실현하는 데 현행 지방행정체제가 어떠한 문제점을 가지고 있는지에 대한 논의는 뒷전이었던 것이 사실이다. 국가의 정치행정체제의 골격을 바꾸는 지방행정체제 개편에 대한 깊은 고민 없이 중앙의 정치권과 중앙 무대의 전문가들만의 견해로 개편대안을 도출하는 것은 국론분열의 또 다른 불씨에 불과하다. 이러한 맥락에서 이 글은 최근 이슈화되고 있는 지방행정체제의 개편논의에 따른 다양한 쟁점들과 개편의 전제에 대해 논의함으로써 토론의 장을 활성화시키는 계기를 만들기 위한 목적을 가지고 있다.

II. 지방행정체제에 대한 개편논의의 쟁점

최근 진행되고 있는 지방행정체제의 개편에 대한 논의는 과거에 있었던 지방자치단체 간의 폐지분합, 행정구역 변경 등 일부의 자치단체 및 지역주민들의 협의로도 가능한 개편논의와는 그 내용에 있어서 본질적인 차이가 있다. 이와 같은 지방행정체제의 개편에 대한 논의 과정에는 많은 쟁점이 있을 수 있으며, 이러한 쟁점을 간과하거나 덮어두고 일부의 정치적인 논리에 따라 성급하게 제시된 대안에 대해 현실적인 장단점만을 논의한다면 지도 없이 보물을 찾아나서는 격이 될 것이다. 따라서 지방행정체제의 개편으로 나타날 수 있는 일반적인 쟁점으로서 다음과 같은 것을 제시해 보고자 한다.

첫째, “지방행정체제”에 대한 개념이 올바르게 정립되어 있는가 하는 것이다. “지방행정체제”라는 용어에 대한 정의는 원래 우리나라에 지방자치제가 부활하기 이전부터 사용하던 것이 일반화된 것으로 이해할 수 있다. 따라서 지방화·분권화가 진전되고 있는 현 시점에서 볼 때 바람직한 용어는 “지방자치체계” 또는 “지방자치구조”로 사용하는 것이 보다 더 적합한 표현일 것이다. 그러나 표현상의 오류가 있음에도 현재는 대부분 “지방행정체제”라고 사용하는 것이 일반적 현상이다. 광범위한 지방행정체제의 개념 속에는 계층(자치/행정), 구역(자치/행정)을 모두 포괄하는 개념이다. 전자의 계층이란 권한과 책임의 정도에 따라 조직구성원간의 계층을 설정하여 각 계층 간에 권한과 책임을 배분하고 명령복종과 지휘감독체제를 확립하는 것이며, 후자의 구역은 지리적인 개념(국토공간을 구분한 지리적 범위)과 법·행정적인 개념(일정한 공공기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위)을 동시에 함축하고 있다. 그러므로 지방행정체제 개편에 대한 본격적인 논의와 토론이 있기에 앞서 우리가 상상하고 있는

현상에 대한 일반론적인 개념에 대한 합의를 도출하여야 할 것이다.

둘째, 지방행정체제에 대한 개편논의를 어떤 집단이 주도하는 것이 바람직한가 하는 것이다. 이러한 쟁점에 관한 그동안의 경험으로 볼 때, 철저히 중앙 정치권에서 먼저 지방행정체제의 개편 필요성을 제기하고 지방정부나 지역의 전문가들은 대부분 대응논리를 개발하기에 분주한 현상이 나타나고 있다. 대한민국 국토관리의 백년대계인 지방행정체제의 개편이 자칫 특정 계층이나 정치적 목적달성의 수단이 되어서는 아니 될 것이다. 따라서 국가차원에서는 지방행정체제의 개편에 대한 각계각층의 의견을 수렴하기 위한 다양한 토론의 장을 마련하고 중앙과 지방의 인사들이 골고루 참여할 수 있는 프로그램을 설계하는 역할에 중점을 두어야 할 것이다. 그리고 지방 또는 지역을 대표하는 인사들은 지방자치의 본질과 국민복리를 본위로 하여 지방행정체제의 개편에 대한 대안을 적극적으로 개발하고 제시하여야 한다.

셋째, 지방행정체제가 개편이 되면 지방분권의 촉진과 지방의 역량을 끌어 올리는 데 기여할 수 있는가 하는 것이다. 현재 일부의 정치권을 중심으로 논의되거나 제기되고 있는 지방행정체제 개편안을 보면, 과연 지방분권이라고 하는 시대적 소망을 고려하고 있는지 의심스럽다. 지방분권을 촉진하기 위해서는 중앙정부의 의지가 우선 중요하지만 지방정부의 역량도 동시에 강화되어야 한다. 그런데 우리는 지방자치제도가 부활되어 민선 4기 중반에 접어들고 있고 역사적으로도 15~20년 이상의 지방자치 경험을 축적하여 오고 있다. 그동안 지방자치의 현장에서 산교육을 통하여 지방의 역량을 키워 왔는데, 지방행정체제가 어떻게 개편이 되든 집적된 역량은 분산될 수밖에 없으며, 적어도 개편된 지방행정체제 하에서 자치역량이 축적되기 위해서는 적어도 15년 이상의 교육기간이 소요될 것이다.

넷째, 지방행정체제의 개편으로 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는가에 대한 가시적인 답이 있어야 한다. 다양한 토론의 장에 각계각층의 인사들이 참여하여 이상적인 대안이 도출되면 몰라도 현재 진행되고 있는 지방행정체제에 대한 개편안을 그대로 수용한다면 행정서비스 제공주체와 제공받는 수혜자 간의 물리적·심리적 거리는 멀어질 것이 확실하다. 이렇게 되면 주민들의 삶의 질에 직결되는 생활의 문제는 추상화되고 따라서 주민들이 느끼는 행정서비스에 대한 체감도는 낮아질 것이 분명하다. 또한 행정서비스의 공급주체인 지방정부의 입장에서도 전달체제의 계층이 축소되어 업무가 가중될 우려도 있을 수 있다. 보다 결정적인 쟁점은 주민들의 입장에서 도청이 없어지고 면사무소나 동사무소가 통폐합된다고 하더라도 주민들의 실생활이 더 편리해지겠느냐는 의문이 제기된다. 이러한 관점에서 본다면, 현재 논의되고 있는 지방행정체제의 개편이 무엇을 의미하는지 이해하기가 어려운 점이 많으며, 실사 이해한다고 하더라도 전적인 동의를 얻어낼지에 대한 의문이 든다.

다섯째, 지방행정체제 개편에 소요되는 사회·경제적 비용을 개편 후에 얻을 수 있는 편익으로 상쇄

할 수 있는가 하는 것이다. 국가 행정체계의 골간을 바꾸는 지방행정체제의 개편은 단순히 선거를 치르는 데 소요되는 사회(갈등 등)·경제(국가 예산)적 비용 이상이 될 것이 확실하다. 특히, 전대미문의 경제불황을 겪고 있는 현재로서 지방행정체제의 개편에 대한 격론은 자칫 모든 국민의 역량이 경제위기 극복에 집중되는 것을 분열시킬 수도 있다는 것이다. 지방자치의 하는 목적 중에 가장 큰 이유 중의 하나로 주민의 참여를 보장하고, 주민자결을 통하여 향토애를 발휘할 수 있도록 하고 나아가서 주민의 정체성을 정립하는 것을 들 수 있다. 오랜 기간 동안 하나의 지방자치단체의 주민으로서 형성된 향토애나 결속력은 금전과 환산하기 어려운 사회자본(social capital)을 이룬다.¹⁾

여섯째, 지방행정체제의 개편으로 지역주의는 극복되고 지역정체성은 제고시킬 수 있는가 하는 것이다. 지방행정체제의 개편을 통하여 우리나라에 잔존하고 있는 고질적인 지역감정의 골이 해소될 수 있는지 고민해야 한다. 따라서 지방행정체제의 개편으로 뿌리 깊은 지역감정이나 극단적 지역주의를 극복할 수 있다는 근거를 제시해야 한다고 생각한다.

III. 지방행정체제에 대한 개편의 전제

각계각층의 다양한 논의를 통하여 이상적인 개편안이 도출되었다고 할지라도 현행의 지방자치체제와 정치문화를 그대로 두고 개편을 단행한다면 아니 한 만 못한 결과를 가져올 것이다. 따라서 대다수 국민의 중지를 모아 마련한 이상적인 지방행정체제 개편안이 실효성을 얻기 위해서는 다음과 같은 것들이 충족되어야 할 것이다.

첫째, 지방행정체제를 개편하기 전에 획기적인 분권화가 이루어져야 한다. 지방분권의 가장 일반적인 개념화는 권력과 자원의 이동에 초점이 맞춰, 권력과 자원을 누가 받느냐와 상관없이 분권의 모든 형태는 권력과 자원이 중앙정부로부터 지방으로 이동하는 것으로 본다. 지방자치와 관련된 논의에서는 주로 행·재정적 권한의 배분 등을 통해 중앙에 집중된 권력을 지방에 이양함으로써 중앙-지방 간의 권력불균형을 시정하는 것을 말한다. 그런데 지방자치체제의 개편에 대한 논의의 과열로 지방분권에 대한 국민과 지식층의 관심이 식어가는 느낌을 지울 수 없다. 따라서 지방행정체제의 개편에 대한 논의과정에서 간과해서는 아니 되는 내용은 획기적인 지방분권이 이루어진 후에도 과연 그것에 대한 개편이 필요한가에 대한 자문자답이 있어야 한다. 결국, 국가의 골격을 바꾸는 지방행정체제 개편에 대해 지방의 동의를 구하고 정상적으로 추진되기 위해서는 획기적인 지방분권화가 전제되어야 한다.

1) 이기우, 행정구역 개편과 지방분권의 관계, 『경기개발연구원 세미나자료집』, pp.12-13.

둘째, 의회-집행부 간의 위상 정립을 위한 제도적 개선이 있어야 한다. 우리나라 지방자치단체는 의결기관인 지방의회와 집행기관인 자치단체장을 기관구성 요소로 하여, 견제와 균형의 원리인 기관 대립형을 취하고 있다. 그런데 견제와 균형을 이루어야 할 지방의회와 단체장 간의 권한의 불균형으로 애초에 예상했던 견제와 균형을 이루기 어렵게 되어 있다. 즉, 단체장의 권한에 비하여 지방의회의 권한은 견제라는 말이 무색할 정도로 미약한 상태이다. 앞에서 지적한 지방분권화가 중앙-지방 또는 광역-기초 간의 수직적 분권이라고 하면 여서서 말하는 의회-단체장 간의 권한배분에 관한 것은 수평적 분권에 해당된다. 지방행정체제 개편의 전제로서 수직적인 분권을 주장하면서 지방정부 내부의 지방의회-단체장 간의 권력배분에 대한 균형성에 대해 침묵하면 표리가 부동한 주장이 될 것이다. 결국, 대내외적으로 권력이 합리적으로 분산되면 그것이 곧 지방정부의 자치역량을 구축하게 되고 자치역량이 강화되면 강화될수록 지방행정체제 개편에 대한 지역적 합의의 도출이 용이해지기 때문이다.

셋째, 지방선거에 있어서 중앙 정치권의 영향력에서 벗어날 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다. 지방선거에 중앙정치가 개입되면 지방자치는 황폐화되며 지방분권화는 후퇴될 수밖에 없다. 중앙이 지방정치에 개입하는 가장 대표적인 폐해는 지방선거의 정당공천제라고 할 수 있다. 지방선거에서 정당공천을 하는 본질적인 이유는 이를 통해서 정당정치를 구현한다는 것이다. 그런데 실제 운영에 있어서는 정당정치의 구현이라기보다는 중앙정치에 지방이 예속이라는 왜곡되는 결과를 가져 왔다는 비판이 있다. 지방행정체제의 개편을 단행하기 전에 지방선거에서의 정당공천제를 폐지해야 하는 중요한 이유는 개편대안의 선택에 있어서 지방의 목소리가 충분히 반영되도록 하기 위해서이다. 정당공천 하에서는 중앙당에서 정한 지방행정체제 개편안을 반대할 수 없으며, 이렇게 되면 자신의 옷을 구입하면서 남이 선택한 옷을 입어야 하는 옷지 못할 결과가 발생하기 때문이다.

넷째, 교육자치 및 경찰자치와의 위상이 정립되어야 한다. 지방행정체제의 개편은 행정체제와 일반 자치뿐만 아니라 교육자치와 경찰자치에 미치는 영향까지도 고려해야 한다. 우선, 일반행정과 교육행정은 지역적 차원에서 이원적으로 접근할 수 없는 불과분의 관계에 있다. 지방자치란 일정한 지역의 주민들이 스스로 또는 대표를 통하여 지역의 사무를 자율적으로 처리하는 제도인데, 이러한 지역의 사무 중에 교육에 관한 사무는 특수하기는 하여도 지역주민을 위한, 지역주민에 의한, 지역의민이 결정해야 하는 중대한 사무인 것이다. 그런데, 최근의 지방행정체제 개편을 논의하면서 교육자치에 미치는 파급효과에 대한 일체의 언급도 없이 일반행정의 효율성 또는 민주성만을 논하는 것은 어불성설이다. 또한, 자치경찰제도에 대하여도 마찬가지로 지방자치단체는 주민의 복리증진뿐만 아니라 주민의 생명과 재산의 보호를 위한 일상에 밀접한 사무를 처리하는 제도이다. 그럼에도 불구하고 현재 진행되고 있는 지방행정체제 개편의 논의에서는 자치경찰제를 어떻게 연계시킬 것인가에 대한 논의가 없다. 따

라서 지방행정체제의 개편을 단행하기 전에 일반자치제와 교육자치 및 경찰자치 간의 위상을 확연히 정립한 후에 실행하여야 할 것이다.

다섯째, 지방자치단체 간 다양한 협력사업의 활성화를 통해 지방행정체제 개편에 관한 문화적·의식적 분위기를 조성해야 한다. 지방행정체제의 개편은 지방자치구역을 경계로 장구한 역사에 걸쳐 문화와 전통 그리고 애향심에 대한 일대의 혼란을 가져오는 결과를 낳게 된다. 조그만 조직에서도 조직 개편이 있고 나면 새로운 부서 직원 간의 협동과 융화를 도모하는 데 장시간이 걸리게 되는 것 이상으로, 지방행정체제의 개편으로 새로 편성된 행정구역 내 주민간의 문화와 전통을 이해하고 공유하는 데 많은 시간과 노력이 필요하다. 따라서 인접한 지방정부 사이에 프로그램(사업) 중심의 협력사업이 활성화되면 지방행정체제 개편의 단행과 별개로 광역행정권의 지역주민 간에 문화와 전통을 이해하고 공유하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

IV. 나오며

정부는 국민이 삶의 질을 향상시키고 행복하게 살아갈 수 있도록 하는 제도를 만들어 내고 실천하는 것을 고유의 기능으로 하고 있다. 국민들을 둘러싸고 있는 국내외적 환경은 고착되어 있는 것이 아니고 항시 변화하고 있다. 이러한 환경의 변에서 국민들은 자신의 삶을 운택하게 하기 위해서 정부에 여러 가지 제도적 장치를 만들어 달라고 요구하고 있다. 또한 정부는 국민들의 요구가 없더라도 불확실한 미래에 대비하기 위하여 다양한 제도들을 만들어 내거나 개선해 간다. 최근 이슈화되고 있는 지방행정체제의 개편에 대한 논의도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그런데 지방행정체제의 개편에 대한 필요성을 먼저 제기한 것은 정부 또는 정치권이며, 국민적 공감대가 성숙되어 있는지는 아직 미지수이다.

화두를 누가 먼저 던졌든 이제 지방행정체제의 개편에 대한 관심은 지속적으로 확산되는 추세이다. 아직 어떤 개편안도 확정적이지 않으며 논의의 수준에 머무르고 있을 뿐이기 때문에 이제부터는 지방행정체제의 개편이 가지고 있는 본질에 대해 심도 있게 고민한 후 지방자치 및 지방분권적 관점에서 논의의 초점을 수정해 나갈 필요가 있다. 그리고 지방행정체제 개편에 관한 주제에 모든 관심이 매몰된 나머지 불합리한 지방분권 및 지방자치에 대한 제도개선을 간과하거나 덮고자 해서는 아니 될 것이다.