

재정분권정책이 지방재정에 미치는 영향*

민 기**

목 차

- I. 서론
- II. 중앙·지방정부간 재정조정제도
- III. 재정분권정책이 지방재정에 미치는 영향 분석
- IV. 결론

I. 서론

지방분권정책을 추진하고 있는 참여정부는 재정분권의 목표를 '정부간 재정 재구조화를 통한 지방의 자주성 강화'로 설정하였다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 지방재정에 있어서 자주성 강화는 중앙정부로부터 지휘나 통제, 감독을 받지 않고 지방자치단체가 지역에 관한 사무를 스스로 결정하고 집행할 수 있을 능력의 정도라고 말할 수 있다. 이와 같은 지방재정의 자주성은 각 지방자치단체가 지역에 관한 사무를 수행하는 데 있어서 소요되는 재원을 자주적으로 확보하는 재원확보의 자주성과 지방자치단체의 결정으로 재원을 사용하는 재원운영의 자주성으로 구분할 수 있다. 이러한 지방재정의 자주성은 중앙정부로부터 지원된 재원과 지방자치단체의 자체수입을 합쳐 지방자치단체가 자체결정으로 가용할 수 있는 재원규모가 어느 수준인가와 가용재원을 확대하기 위해 자체수입을 얼마나 확보할 수 있는가에 따라 달라질 수 있을 것이다.

참여정부는 재정분권의 목표를 달성하기 위해 네 개의 주요과제를 설정하였다. 첫째, 지방재정력 확충을 위해 국세의 일부를 지방세로 이양하고, 지방교부세 법정율을 인상한다. 이와 함께 지역간 재정격차를 완화하기 위해 지방교부세 산정방식을 개선하고 지방양여금 제도와 자치구 자원조정제도를 개선할 계획이다. 둘째, 지방세정제도 개선

* 존경하는 김형수 교수님의 정년퇴임을 축하드리고, 항상 따뜻한 마음으로 부족한 후배를 이끌어 주셨던 김형수 교수님의 은혜에 조금이라도 보답하고자 이 논문을 기고합니다.

** 제주대학교 법정대학 행정학과 조교수

을 통해 새로운 세목을 확대하고 탄력세율을 적용할 수 있도록 과세자주권을 확대하고, 과표 현실화 등을 통해 자치단체의 자구노력을 강화한다. 셋째, 지방재정운영의 자주성과 자율성을 강화시키기 위해 지방교부세 및 보조금 사용에 있어서 중앙정부의 통제를 최소화하고, 지방예산편성지침의 폐지, 지방채 개별승인제도 폐지, 지방정부의 정원·조직 등에 대한 자율성을 증진시킨다. 넷째, 지방재정운영의 투명성·건전성을 제고하기 위해 지방재정분석 및 진단제도를 강화하고, 발생주의·복식부기 제도를 도입하여 재정운영에 있어서 투명성을 확보한다.

이상과 같은 재정분권 과제 중 지방재정의 자주성에 직접적인 영향을 미치는 중앙정부의 재정분권정책을 분류하면 ① 국세 일부를 지방세로 이양, ② 지방교부세 법정율을 현행 15%에서 18.3%로 인상, ③ 지방양여금제도 폐지, ④ 국고보조사업 정비와 국고보조금의 포괄보조금제도로 전환 등을 들 수 있다. 정부는 이와 같은 일련의 조치들이 지방재정을 확충할 뿐만 아니라 지방의 재정적 자주성을 높이는 방안으로 제시하고 있고, 이러한 조치가 주민들에게 조세부담을 가중시키지 않고 지방재정의 자주성을 높이는 방안으로 우리사회에서 받아들여지고 있다. 그러나 국세의 지방세 이양과 같은 문제는 지역경제력에 따라 재정수입의 증감이 달리 나타날 뿐만 아니라 국세수입이 줄어들어 중앙에서 지방에 이양되는 재원의 감소가 발생하기 때문에 이전재원의 감소로 이어져 지방정부간 재정의 불균형이 심화될 가능성도 있다. 그러므로 본 연구는 재정분권정책이 지방재정에 미치는 영향을 광역자치단체를 중심으로 분석하는데 있다. 이를 위해 제2장에서는 중앙과 지방간 재정관계에 대한 이론적 고찰과 선행연구들을 검토하고, 제3장에서는 참여정부의 지방분권로드맵에서 제시하고 있는 재정분권계획을 바탕으로 모델을 만들어 지방재정의 변화를 예측하고자 한다. 마지막 결론에서는 재정분권 상황에서 재정력이 약한 지방자치단체의 자주성을 증진할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

II. 중앙·지방정부간 재정조정제도

1. 정부간 재정관계에 관한 이론

중앙정부와 지방정부간에 재원을 배분하는 방식을 기준으로 중앙·지방 정부간의 재정관계를 구분한다. 이러한 재원을 배분하는 방법의 하나로는 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간을 독립시키는 완전분리방식이 있다. 이는 재정의 자주성 관점에서 보면 합리적일 수 있으나, 지방자치단체가 완전히 독립하여 독자적인

과세권을 가졌을 경우 세원확보를 위한 자치단체간 경합과 경쟁이 격화될 수 있다(이종익, 1989). 이와 달리 또 다른 방법의 하나는 중앙정부와 지방자치단체가 독자적으로 재정을 확보할 수 기능과 함께 중앙·지방정부가 공동으로 세수입을 확보하는 혼합방식이다(이승우, 2003). 이와 같은 과세권과 자원배분의 형태를 토대로 중앙·지방간 재정관계가 형성되는데, Hicks(1955)는 이러한 형태를 기준으로 중앙·지방 정부유형을 연방형, 단일국가형, 절충형으로 구분하였다.

Hicks의 연구에 의하면 단일국가형에서는 과세권을 비롯하여 재정에 관한 권한을 중앙정부가 갖게 됨으로써 지방자치단체의 권한은 최소화되나 중앙정부가 각 지방의 공공서비스 내용과 수준을 균등화(equalization)시키는 기능을 할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 중앙정부 중심의 단일국가형에서는 지방재정이 중앙정부에 의하여 획일화되고 평준화되는 결과를 초래하여 지방재정 종속론이 대두되기도 한다(이상희, 1992). 단일국가형과 달리 연방형은 중앙정부와 지방정부간의 관계를 상호 대등한 협력자이며 지방정부는 중앙정부로부터 상당한 정도의 독립성을 보유하고 있다. 연방형과 단일국가형의 중간에 위치하는 절충형은 헌법상에 규정된 권리를 중앙정부가 행사하고, 지방정부는 법에 의해서 수권된 범위 내에서만 과세권을 갖게 된다. Hicks는 단일국가형은 정부가 국민에게 최소한의 서비스를 보장해 줄 수 있다는 장점은 있으나, 지방자치단체의 자치이념이 완전히 배제되는 문제점을 내포하고 있는 반면에 연방형은 자치이념 실현 목적에 부합되나 주민들이 받는 공공서비스에 대한 자치단체간 서비스의 불균형으로 인한 격차가 심화되는 단점이 있다고 지적하였다. 그런 이유로 지방자치단체는 중앙정부로부터 법률에 의해 일정한 자주성을 확보하고, 중앙정부도 지방정부의 자치이념을 존중해 주는 절충형이 사회발전과 안정을 위해 다른 두 유형보다 우월하다고 Hicks는 주장하였다. 우리나라의 경우, 중앙·지방간의 재정관계는 외견상 절충형을 유지하고 있으나, 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세 등 중앙정부로부터의 의존재원의 비율이 매우 높기 때문에 실제 운영면에서 보면 단일국가형에 가깝다고 볼 수 있다. 이처럼 지방자치제라는 외견상 제도를 갖춘 나라에서 국고보조금 등의 재정이전관계를 통해 상위정부인 중앙정부로부터 하위정부인 지방정부로의 재정이전을 해주는 재정조정제도¹⁾의 필요성을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

중앙·지방간 재정조정제도의 필요성(이계식, 1987; 김종순, 2002)은 첫째, 지방자치단체 상호간에 과도한 재정격차로 인해 최저한의 공공수요마저 자체수입으로 충족시

1) 지방재정제도는 상위정부(중앙정부, 상위지방자치단체)가 재정적으로 취약한 관할 하위지방자치단체를 지원하는 것뿐만 아니라 동급 지방자치단체들 사이에서도 재정적으로 우위에 있는 지방자치단체가 그렇지 않은 동급 지방자치단체를 지원하는 일련의 조치도 포함한다.

키지 못하는 지방자치단체들이 나타나고 있기 때문에 거주지역에 관계없이 최소한의 공공서비스를 공급하여야 한다는 정부의 기본적 책임을 수행하기 위한 수단으로 재정 조정제도를 활용한다고 했다. 둘째, 일반적으로 재정력이 취약한 빈곤지역의 주민들은 치안, 교육 등 여러 분야에서 부유한 지역보다 더 많은 재정지출수요를 가지고 있어 오히려 빈곤한 지역의 주민들의 조세부담율이 높아 질 수 있는데, 이러한 재정적 불평등을 시정하기 위해서 중앙정부가 재원을 지원해 주는 역할을 한다. 셋째, 분권화된 지방정부는 재정지출을 결정할 때 다른 지역으로 파급되는 외부효과를 고려하지 않기 때문에, 외부효과가 있는 재화나 서비스의 공급은 사회적으로 바람직한 수준보다 낮게 공급되는 경향이 있는 반면에 외부비용이 있는 경우에는 과다 공급되어 경제적 비효율이 발생하게 된다. 따라서 이러한 특성을 갖는 지방공공재는 중앙정부와 지방정부가 비용을 분담하는 방식으로 공급하는 것이 합리적이어서, 중앙정부가 지방정부에 재정 보조를 한다. 넷째, 중앙정부의 사무를 지방자치단체에게 위임하는 경우, 중앙정부는 그 위임사무수행에 필요한 비용을 지방정부에 제공한다. 기타 중앙정부가 중앙·지방간 재정조정제도를 활용하는 것은 지역간 과도한 경제력 및 재정력 격차로 인해 발생할 수 있는 정치사회적 불안정과 지역간 갈등 초래를 예방하고자 하는 목적과 조세행정에 있어서 규모의 경제를 통해 자원배분의 효율성을 높이는데 그 목적을 두고 있다. 중앙정부에 의해 지급되는 보조금은 국가에 따라 그 종류와 명칭이 다양하지만, Fisher(1987)는 ① 보조금의 사용용도에 대한 제한의 유무 ② 배분공식에 의한 배분의 유무 ③ 보조금 지출과 관련한 일정 비율의 지방비 부담의 유무 ④ 보조금규모의 제한성 유무에 따라 보조금의 유형을 분류하였다. 이 보조금의 유형을 좀 더 자세히 분류해 보면, 첫째 보조금 사용용도가 구체적으로 명시되지 않은 일반보조금(*general grants*)과 사용용도가 구체적으로 명시된 특정보조금(*specific grants*)으로 나눌 수 있는데, 우리나라의 현행제도의 지방교부세가 일반보조금, 그리고 국고보조금과 지방양여금은 특정보조금에 해당된다. 둘째, 일반보조금은 중앙정부가 일정한 공식에 의해 지방자치단체에게 정액의 보조금을 제공하는 정액일반보조금(*lump-sum general grants*)과 자치단체의 재정관련 노력을 반영하는 일반보조금(*effort-related general grants*)으로 구분할 수 있다. 셋째, 특정보조금의 경우, 중앙정부의 보조금에 대해서 지방자치단체가 반드시 일정 비율로 자체비용을 부담하는 정률특정보조금(*matching specific grants*)과 중앙정부의 보조금에 대해서 지방자치단체가 일정 비율을 부담하지 않아도 되는 정액특정보조금(*lump-sum specific grants*)으로 나눌 수 있다. 이 중 정률특정보조금은 보조금액의 상한선이 있는 유한정률보조금(*close-ended grants*)과 지방자치단체가 비용을 부담하는 한 무제한적으로 그에 대응하여 중앙정부가 보조금을 주어야 하는 무한

정률보조금(open-ended grants)으로 구분할 수 있다. 넷째, 일반보조금과 특정보조금 이외에 이 두 보조금의 성격이 혼합된 포괄보조금(block grants)이 있다. 미국의 정부 간자문위원회(ACIR, 1962)는 포괄보조금이란 기능적으로 광범위하게 설정해둔 보조대상 분야에 대해 중앙정부가 일반적 목적으로 지방정부에게 이전지출하는 자금으로 보조금이 법적 공식에 의하여 배분되는 제도라고 정의하고 있다. 그러므로 포괄보조금은 보조금의 사용범위나 용도가 상당히 포괄적이고 융통성이 있는 재원이다. 우리나라의 지방양여금 제도는 특정보조금과 일반보조금의 성격을 동시에 내포하고 있어 포괄보조금 성격을 띠고 있다(유태현, 2003; 김동기, 2003).

이상과 같은 중앙·지방간 재정관계 중 2004년 현재 우리나라에서 활용되고 있는 제도는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등이 있다. 지방교부세법 제1조는 '지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 목적으로 한다'고 규정하고 있다. 따라서 지방교부세는 중앙정부에 의해 지급되는 재원이지만, 용도제한이 없어 지방재정의 자주성을 증진시키고 지방자치단체간 재정격차를 줄이는 기능을 수행한다. 내국세 중 15%가 지방교부세의 재원으로 법정화 되어 있으며, 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 나누어져 있다. 보통교부세는 지방자치단체가 행정의 일정수준을 유지하기 위하여 기본적으로 소요되는 일반 재원을 보장하고자 하는 것으로 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 지방교부세총액의 11분의 10에 해당하는 재원을 말한다. 지방교부세 총액의 11분의 1에 해당하는 특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로 보전할 수 없는 재정수요나 보통교부세 산정 후 발생한 재해로 인해 특별한 재정수요 등이 발생한 경우 특별히 교부되는 재원이다. 이 외에 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 법정교부율 외에 국가가 예산으로 별도 지급하는 증액교부금이 있는데, 중앙정부는 용도를 지정하여 해당 지방자치단체에게 지급한다.

지방교부세와 달리 용도가 엄격히 정해져 있는 특정재원인 국고보조금은 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률'에 의해 지방자치단체간 재정균등화, 특정 공공서비스의 최저수준 공급, 지방공공서비스의 효율적 공급 등을 목적으로 사용된다. 이러한 국고보조금의 지출목적은 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째 중앙정부가 부담하는 '부담금'으로서 이는 법령사무가 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있거나 특정 지방자치단체의 원활한 사무수행을 위해 국가가 부담하는 것을 말한다. 둘째, 국가적 목적을 달성하기 위한 사무를 지방에 위임하여 수행할 경우 당연히 국가에서 지불해야 하는 데, 이를 '교부금'이라고 한다. 셋째, 지방의 일정한 시책을 추진하거나 장려할 경우에 지급하는 협의의 보조금으로서 '장려적 보조금'인데, 이는 지방자치단체가 부담할 사무에

대해 재정지원이 필요하다고 인정될 경우에 지급하는 지방재정보조금이다.

지방양여금은 지방의 도로·수질 등 특정한 사업을 충당하기 위해 지방양여금법에서 정한 국세 중 특정세목세입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하는 정부간 재정조정제도이다. 1991년도에 도입되어 현재까지 시행되고 있으나 재정분권계획에 의해 2005년부터 폐지될 예정인 지방양여금은 지방자치단체의 특정사업을 지원하는 포괄보조금 성격을 띠며, 국가와 지방이 세원을 공유하는 측면에서 공통세적 성격과, 국가의 지방자치단체에 대한 재정지출이 이루어지므로 국고보조금적 성격을 가지고 있다(김동기, 2003). 이상에서 살펴본 중앙·지방간 재정관계에 대해 기존의 연구는 어떤 방향을 이루어졌는지에 대해 다음에서 살펴보고자 한다.

2. 정부간 재정관계에 대한 선행연구 검토

중앙·지방간 재정이전관계에 대한 연구는 지방재정조정제도를 시행하고 있는 선진국, 특히 미국을 중심으로 많이 진행되고 있다. 이것은 지방재정관련 경제학적 이론, 통계적 분석기법의 발달과 재정관련 통계자료들이 풍부하기 때문에 일 것이다. 이 분야에 대한 국내의 연구 경향을 살펴보면, 초기 단계에서는 제도론(이성근, 1987; 이승철, 1992)을 중심으로 연구되어 왔으나, 지방자치제가 부활된 이후에는 지방재정조정제도 운영의(이승우, 2003) 문제점뿐만 아니라 지방재정의 형평화 효과(김수근 외, 1997; 김태일 외, 2001; 박완규, 2002), 중앙에서 지방으로 이전되는 재원의 운영에서 나타나는 Flypaper Effect에 대한 연구 등이 국내외에서 활발히 진행되었다(Gramlich, 1977; Oates, 1979, Romer 외, 1980; Gamkhar 외, 1996; 문병근 외, 1998; 유금록, 2000; 김렬, 2003). 끈끈이 효과라고 불리기도 하는 'Flypaper Effect'는 중앙정부가 지방으로 이전해 주는 재정지원금의 증가는 전체적인 지역주민의 후생증대 보다는 상대적으로 지방정부의 재정지출만 더 증가시키는 현상을 말한다. 그러나 이와 같은 기존 연구들은 본 논문이 지향하고 있는 국세의 일부를 지방세로의 이양에 따른 지방재정에 미치는 영향이나 지방교부세 법정율의 변화, 지방양여금 등의 폐지에 따른 중앙·지방 정부간 재원의 변화 등과 관련이 적어 구체적인 분석을 생략하고자 한다.

중앙·지방간 재정이전 관련 선행연구 중 국세의 일부를 지방세로 이양하자는 연구는 지방소득세와 지방소비세의 신설을 중심으로 이루어지고 있다. 지방소득세 신설과 관련한 연구를 보면, 오연천(1995)은 현행 농지세를 중심으로 국세의 사업소득세 중 생산규모가 국지적인 축산업, 임업, 어업소득, 그리고 양도소득세를 지방소득세로 전환을 주장하였고, 김대영(1996)도 국세의 소득세 중 지방세적 성격을 띠고 있는 양도소

득분, 산림소득분과 종합소득과세대상 중 임업, 수산업, 축산업 등 1차 산업관련 사업 소득분을 지방소득세로 전환하자고 했다. 이런 주장은 김종순(1999)의 연구에서도 발견되는데, 그는 현행 농지세를 농업소득에 관한 종합소득체제로 개편하여, 주민세 소득 할과 국세의 사업소득세 중 생산규모가 국지적인 축산업, 임업, 수렵업, 어업소득과 양도소득세를 지방소득세로 이양하였을 경우 지방세수 대비 15% 정도의 재정확충효과가 있다는 방안을 제시하였다.

지방소비세 도입과 관련한 연구를 보면, 국세인 부가가치세 중에서 상대적으로 지역성이 큰 업종인 음식업, 부동산 임대업, 숙박업, 개인 서비스업, 소매업, 운수창고업 등을 지방세로 이양 하자는 주장(원윤희, 1995; 김정훈 외 1996)과 지역공공재의 소비와 밀접한 관련이 있는 일반소비재의 소비에 대해 지방자치단체가 과세권을 갖는 것이 바람직하기 때문에 음식업, 숙박업 등에 대한 부가가치세 및 주택이나 건물의 신축에 대한 부가가치세를 지방세로 하거나 현재 10%로 되어 있는 부가가치세의 세율 중 일정세율을 지방이 확보하는 방식으로 지방소비세를 도입하는 것을 지방자치발전기획단(1996)은 제시하고 있다. 이러한 연구는 국세의 지방 이양은 지방자치단체의 전체수입을 증대시킬 것이라는 가설을 바탕으로 하고 있으나, 실제 결과는 지역간의 세원분포의 상이성과 현행 지방재정 구조하에서는 다른 결과가 나온다는 주장이 있다(김석태, 1999). 김석태는 국세의 지방 이전율을 42.8%로 하였을 경우, 경기, 경남, 충북을 제외한 도 지역 6개가 수입이 감소한 반면 서울이 63.6%, 경기도가 15.0%의 수입 증가가 나타난다고 밝히고 국세의 지방세로의 이양에 따른 재정확충 효과는 지역경제력이 좋은 도시지역에 집중되고 있어 재배분 후 지역간 재정력이 더욱 불균등해지는 빈익빈 부익부 현상이 초래된다고 했다. 다음 장에서는 현재 논의되고 있는 재정분권계획을 중심으로 모델을 만들어 지방재정에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

III. 재정분권정책이 지방재정에 미치는 영향 분석

지방자치단체가 지방의 공공서비스를 제공하기 위하여 필요한 경비수요를 충당하기 위하여 취득하는 화폐적 수입을 지방세입(local tax revenue)이라고 한다. 이러한 지방세입은 세입의 결정이나 징수권한을 국가(중앙정부)와 지방정부 중 누가 보유하느냐에 따라 의존재원과 자주재원으로 나누어진다. 의존재원이란 국가 또는 상위자치단체로부터 지원되는 수입으로 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 증액교부금 등이며, 자주재원은 지방세와 세외수입이 포함되어 있다. 자주재원 중 지방세(local tax)란 지방자치단

체가 재정수요에 필요한 재원을 충당하기 위하여 지방자치단체의 과세권에 의하여 관할구역안의 주민, 재산 또는 수익, 기타 특정행위에 대하여 개별적 보상 없이 강제적으로 부과·징수하는 재화를 말하며, 세외수입(non-tax revenue)은 지방자치단체가 사업을 운영하거나 특정한 서비스를 제공하는 데에 따른 반대급부로서 징수하는 사용료·수수료·재산수입 등을 말한다. 지방자치단체별 세입재원구성을 보면 <표 3-1>과 같이 서울특별시와 광역시는 다른 자치단체에 비해 자주재원의 비율이 월등히 높고, 하위 자치단체로 갈수록 의존재원의 비율이 높아짐을 알 수 있다.

<표 3-1> 자치단체별 일반회계 세입재원구성 비율

자치단체별	자주재원비율(%)			의존재원비율(%)			
	지방세	세외수입	지방채	지방교부세	지방양여금	국고보조금	기타
서울특별시	88	7	0	0	0	5	0
광역시	62	7	5	5	5	16	0
도	37	4	1	13	10	35	0
시	25	15	1	20	7	24	7
군	9	8	0	40	11	30	2

자료: 행정자치부, 「2002년도 지방자치단체 예산개요」, 기타는 증액교부금 등.

재정건전도를 가장 잘 나타내는 지표로 평가받고 있는 재정자립도 관점에서, <표 3-1>을 해석해 보면, 서울특별시의 경우는 지방세가 88%, 세외수입 7%로 95%의 재정자립도를 보이고 있으며, 광역시는 지방세가 62%, 세외수입이 7%로 69%의 재정자립도를 보이고 있다. 이와 달리 도는 지방세가 37%, 세외수입이 4%로 41%의 재정자립도를 보이고 있으며, 일반시와 군의 경우는 지방세가 25%와 9%, 세외수입이 15%와 8%로 각각 40%와 17%의 재정자립도를 기록하고 있다.

이상과 같은 세입구조를 바탕으로 광역자치단체 i 의 총세입을 구성하는 자체재원인 지방세·세외수입·지방채와 중앙정부로부터 내려오는 의존재원에는 지방양여금·증액교부금·지방교부세·국고보조금으로 다음과 같은 식(1)을 만들 수 있다.

$$TLR_i = LTR_i + LNTR_i + BG_i + AG_i + LST_i + CG_i + LD_i \quad \text{식(1)}$$

여기서 i = 광역자치단체, TLR_i = 자치단체 i 의 세입총액, LTR_i = 자치단체 i 의 지방세 수입액, $LNTR_i$ = 자치단체 i 의 세외수입액, BG_i = 자치단체 i 의 지방양여금액, AG_i = 자치단체 i 의 증액교부금 수입액, LST_i = 자치단체 i 의 지방교부세액, CG_i = 자치단체 i 의 국고보조금 수입액, LD_i = 자치단체 i 의 지방부채 총액²⁾.

2) 식(1)의 영문약자는 total local revenue(TLR), local tax revenue(LTR), local non-tax revenue

식(1)은 참여정부의 지방분권정책이 실행되기 전인 현행 세입구조이나 참여정부는 다음과 같은 재정분권 일정을 로드맵에서 밝히고 있다. 현재까지 밝혀진 내용을 정리해 보면 ① 국세 일부를 지방세로 이양 ② 지방교부세 법정율을 현재 내국세의 15%에서 18.3%로 인상(인상 내역은 지방양여금 폐지에 따라 지방교부세로 전환되는 도로정비사업과 지역개발사업에 해당하는 교부세율 상승분 2.8%와 지방재정의 현실을 감안한 교부세율 추가분 0.5%) ③ 지방양여금 폐지 ④ 증액교부금 폐지 ⑤ 국고보조금제도 개선 등이 지방분권 로드맵에 포함되어 있다. 이러한 변화를 좀 더 자세히 분석해보면 2005년 이후 광역자치단체 i 의 총세입은 첫째, 내국세의 일부를 징세지주의에 의해 지방세로 이양할 경우 지방자치단체의 지방세 수입은 현재의 수입에 국세의 지방세 이양비율과 지방에서 중앙에 납부하고 있는 각 지방의 내국세의 양에 의해 증감 폭이 결정될 것이다. 둘째, 지방교부세율이 상향 조정될 경우 지방으로 이전되는 교부세 총액의 증가가 예상되나, 증감 폭은 지방세로 이양된 국세의 폭에 의해 좌우될 것이다. 이와 같은 교부세율의 변화는 현재 광역자치단체 i 가 차지하는 전체 지방교부세 총액의 비율과 관련이 있다. 예를 들어 지방교부세 산출방식을 기준으로 분석해보면 지방교부세율이 상향조정되면 현재 재정력이 낮은 광역자치단체가 재정력이 높은 광역자치단체보다 더 많은 재원을 중앙정부로부터 지원을 받게 될 것이다. 그러므로 전체 지방교부세(TLST) 중에서 특정 광역자치단체가 받고 있는 의존재원(LST)의 비중($LST_i \div TLST$)에 따라 광역자치단체 i 의 총세입의 증가폭이 달라지고, 전체 내국세 수입의 총액이 증가할 경우에도 자치단체의 세입총액도 증가하게 될 것이다³⁾. 아래 식(2)은 이와 같은 관계를 수식으로 나타내고 있다.

$$TLR_i = (LTR_i + \alpha \times LITR_i) + LNTR_i + \left[\frac{LST_i}{TLST} \times \beta(1 - \alpha) TITR \right] + CG_i + LD_i \quad \text{식(2)}$$

여기서 i = 광역자치단체, TLR_i = 자치단체 i 의 세입총액, LTR_i = 자치단체 i 의 지방세 수입액, α = 국세의 지방세 이양 비율, $LITR_i$ = 자치단체 i 의 내국세 총액, $LNTR_i$ = 자치단체 i 의 세외수입액, LST_i = 자치단체 i 의 지방교부세액, $TLST$ = 지방교부세 총액, β = 지방교부세율, $TITR$ = 내국세 총액, CG_i = 자치단체 i 의 국고보조금 수입액, LD_i = 자치단체 i 의 지방부채 총액.

(LNTR), block grants(BL), additional grants(AG), local share tax(LST), categorical grants(CG), local debt(LD)이며, 식(2)에 첨가된 영문약자 local internal tax revenue(LITR), total local share tax(TLST), total internal tax revenue(TITR)를 기초로 만든 것이다.

- 3) 내국세 총액이 증가할 경우 자치단체의 세입총액에 미치는 영향을 살펴보면, 자치단체 세입총액(TLR_i)은 지방교부세율 β 와 전체 지방교부세 중 자치단체 i 가 차지하는 지방교부세액(LST_i)에 비례하나, 국세의 지방세 이양 비율 α 만큼에 의해 차감되고 있음을 식(2)의 부분미분을 통해 알 수 있음. ($\partial TLR_i / \partial TITR$) = [$\beta(1-\alpha) \cdot (LST_i / TLST)$].

식(2)에서 $(LTR_i + \alpha \times LITR_i)$ 는 국세를 지방세로 이양하였을 경우 지방재정에 미치는 영향을 나타내는 것이고, $\beta(1-\alpha)TITR$ 은 지방교부세율 인상이 지방재정에 미치는 영향을 반영하는 동시에 내국세의 일부를 지방세로 이양하였을 경우 감액되는 내국세 총액의 변동액을 반영하고 있다. 기타 세외수입, 국고보조금, 지방부채 등은 변동이 없는 것으로 식(2)는 가정한다.

식(2)를 바탕으로 현재 논의되고 있는 재정분권정책이 지방재정수입에 미치는 영향을 다음과 같은 가정아래 분석하고자 한다. 첫째, 국세의 지방세 이양은 징세지주의에 의하여 내국세의 일정부분(α)을 지방으로 이양한다. 이양비율은 10%를 가정하여 전체 세입 변동에 미치는 영향을 분석해 본다. 둘째, 지방교부세 법정율은 이미 정부에서 결정한 것과 같이 현행 내국세 15.0%를 기준으로 하되 지방양여금 폐지에 따라 지방교부세로 전환되는 도로정비사업과 지역개발사업에 해당하는 교부세율 상승분 2.8%와 지방재정의 현실을 감안한 교부세율 추가분 0.5%를 합해 내국세의 18.3%로 산정하여 계산한다. 셋째, 재정분권정책에 의거 지방양여금과 증액교부금은 폐지된 것으로 간주하고, 세외수입, 국고보조금, 지방채는 분석 기준연도인 2002년도 일반회계 결산 금액을 그대로 적용한다. 시나리오 분석은 광역자치단체 16개를 대상으로 하고, 2002년도 분석대상 자치단체의 세입에 재정분권이 이루어졌을 경우를 가정하여 적용하였다.

〈표 3-2〉 재정분권 실행 시 광역자치단체 세입변동 내역

단위: %

분류	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
내국세비율*	56.2	4.5	2.2	3.1	1.6	2.2	2.3
지방교부세비율*	0.06	1.21	0.67	0.36	1.22	0.71	0.52
세입							
지방세수입	51.2	16.5	12.5	10.7	8.1	12.0	16.5
증감							
전체세입	42.2	7.2	3.4	3.7	1.8	3.9	2.3

분류	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
내국세비율*	13.4	1.8	2.0	2.0	1.7	1.5	2.2	2.9	0.5
지방교부세비율*	0.26	2.74	2.13	2.12	2.50	3.15	3.00	2.51	1.02
세입									
지방세수입	17.4	33.6	43.8	32.1	35.3	27.8	26.6	19.9	13.0
증감									
전체세입	8.4	-1.8	-0.3	-3.3	-4.0	-4.5	-3.0	-1.0	-6.0

자료: 지방재정연감(2003), 국세통계(2003). * 내국세 비율은 전체 내국세 중 수입분 내국세를 제외한 내국세 합계에서 광역자치단체에서 납부하는 내국세가 차지하는 비율이며, 지방교부세 비율은 전체 지방교부세 총액에서 광역자치단체에 배분되는 비율임.

내국세 중 일부를 지방세로 이양하였을 경우 나타나는 결과는 〈표 3-2〉와 같이 지

역경제력이 좋은 광역자치단체의 경우 지방세 수입이 대폭적으로 증가하는 것으로 나타났다. 특히 내국세 비율이 높은 자치단체일수록 지방세 수입의 증가가 높게 나타나고 있다. 그 예로, 내국세 전체의 56.2%를 담당하고 있는 서울의 경우 α 의 비율이 10%일 때 지방세 수입은 51.2% 증가하여 자체 재원확충에 도움이 되고 있음을 쉽게 알 수 있다. 서울시의 경우 지방교부세를 지원 받지 않은 지방교부세 불교부 단체이기 때문에 내국세의 일부를 지방세로 이양할 경우 발생하는 내국세 총액의 감소($1-\alpha$)에 영향을 거의 받지 않기 때문에 지방세입 증가뿐만 아니라 전체세입에서도 42.2%의 높은 증가율을 보이고 있다. 이와 같은 현상은 주로 지방교부세 의존비율이 낮고 상대적으로 내국세 담세율이 높은 광역시(부산 7.2%, 대구 3.4%, 인천 3.7%, 광주 1.8%, 대전 3.9%, 울산 2.3%)와 경기도(8.4%)에도 유사하게 나타나고 있어 이들 자치단체들에게는 국세 일부의 지방세로의 이양이 지방자치단체의 자체재원 확충에 기여하는 것처럼 보인다.

국세의 지방세로의 이양뿐만 아니라 지방교부세 등을 고려한 식(2)의 결과는 내국세 부담 비율이 적고 의존재원인 지방교부세의 비율이 높은 제주도를 비롯한 전라남도, 전라북도 등 道의 경우는 전체세입에 있어서 재정분권 전보다 각각 -6.0%, -4.5%, -4.0%의 재원감소가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 이는 국세의 지방세로의 이양이 지역간 재정력 불균등 현상을 심화시켜 자치단체 간 부익부 빈익빈 현상을 초래할 것으로 전망된다. 이와 같은 자치단체간 재정불균등 현상을 완화하는 방안을 다음 장에서 검토해보고자 한다.

IV. 결론

재정분권 실행 후 지방자치단체 수입액의 변화는 크게 두 가지에 의해 영향을 받는 것으로 나타났는데, 첫째 국세의 지방세 이양에 따른 현행 국세 담세능력이 큰 지방자치단체들의 증가율이 다른 지방자치단체보다 높게 나왔다. 이는 내국세 일부를 지방세로 이양하는 계획이 특정 자치단체들의 지방재정의 자주성을 증진시키는 가장 현실적인 대안이 될 수 있다는 점이다. 둘째, 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 비율이 높아 지방교부세 의존도가 높은 지방자치단체들은 내국세 총액이 감소할 경우 국세의 지방세 이양으로 인한 재정책충 효과를 얻을 수 없다. 이 결과는 국세의 지방세 이양 비율이 증가할수록 자치단체간 재정력 격차가 커질 수 있다는 점을 시사하고 있다. 그러므로 재정분권의 방향은 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시, 도시와 농

촌 간에 발생하는 재정격차를 줄이는 방향으로 정책이 세워져야 할 것이다. 이와 함께 중앙정부는 자치단체의 재정력을 불문하고 거주하는 주민들이 최소한의 행정서비스 (national minimum)를 받을 수 있도록 자치단체의 재정력을 보전해 주어야 한다.

이러한 방향으로 재정분권이 진행되기 위해서는 다음과 같은 원칙이 유지되어야 할 것이다. 첫째, 어떤 자치단체도 참여정부의 재정분권정책의 실행으로 인해 재정상태가 실행 전보다 열악해지는 경우가 발생해서는 안되는 불이익 배제의 원칙이다. 둘째, 자치단체의 재정 자주성 강화는 재정력이 강한 자치단체보다는 재정력이 약한 자치단체를 중심으로 진행되어야 한다. 그러므로 본 연구의 시나리오 분석 결과처럼 재정분권 정책 실행으로 인해 경제력이 좋은 자치단체는 더욱 재정력이 좋아지고, 그렇지 못한 자치단체는 재정력이 열악해지는 경우가 발생해서는 안 될 것이다.

재정분권으로 인해 재정격차가 심화되는 결과를 예방하기 위해서, 국세 일부를 지방세로 이전할 경우 지역간 편차가 적은 국세 세목의 일부를 선택함과 동시에 지방세로서의 속성을 가진 세목이어야 할 것이다. 그 예로, 부가가치세 중 음식업, 숙박업 등은 지방정부가 제공하는 공공서비스와 밀접한 관련이 있기 때문에 이러한 업태를 중심으로 지방소비세 신설이나 지방세로의 이전을 검토해 볼 만하다. 또, 국세 일부를 지방으로 이전하는 경우 징세지주의에 의해 세원이 풍부한 지역으로 다시 국세가 지방세로 환원되어 재정격차가 커지는 것을 최소화하기 위해 인구비례와 자치단체의 재정력지수가 고려된 재원배분이 될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 같은 원칙 아래 재정분권을 진행하였음에도 자치단체간 재정력격차가 완화되지 않을 경우 독일의 중앙·지방간 재정조정제도인 공동세제도, 보충교부금제도, 연방교부금제도와 지방간 재정조정제도인 역교부금제도 등을 참고하여 일차적으로 하위 자치단체간 재정조정을 통해 재정격차를 완화하고 보충적으로 중앙정부가 재정조정을 통해 자치단체간 재정균등화를 확보하여야 할 것이다. 이러한 원칙은 참여정부가 주장하는 지역균형개발과 재정격차를 완화하는 정책목표와도 일치하고 있다. 이 밖에 새로운 세원 개발을 통한 지방재정 확충을 위해서는 지방자치단체들에게 신세목 개발에 관한 권한이 부여될 수 있도록 하여야 하며, 신세원 개발시 지역적 특성과 세원의 잠재성을 고려하여 결정될 수 있도록 신세목 설치에 대한 자율적 결정권을 자치단체에게 부여하여야 할 것이다.

지방분권정책의 핵심은 중앙과 지방정부간 권한 재분배와 재원의 이양을 통해 중앙과 지방이 동시에 발전하여 국가경쟁력을 향상시키는 것이다. 그러나 각 지역이 가지고 있는 경제력, 재원조달능력, 신세원 발굴 잠재력 등이 서로 다르기 때문에 일률적인 재정분권은 서울을 비롯한 특정 지방자치단체에게 유리할 수 있다. 그러므로 재정분권은 '진짜 지방'을 살리는 방향으로 진행되는 동시에 지방자치단체가 재원을 중앙에 의

존하는 경향을 최소화하고 자체재원을 확충하여 지역사무를 수행할 수 있도록 재정분권 관련제도가 만들어져야 할 것이다.

참고문헌

- 국세청. (2003). 「국세통계」. 서울: 국세청.
- 김동기. (2004). 「한국지방재정학」. 서울: 법문사.
- 김대영. (1996). 「지방소득과세의 확충방안」. 한국지방행정연구원.
- 김렬·배병돌·구정태. (2003). 지방재정조정제도의 지출효과 분석. 「한국행정학보」, 37(3): 241-261.
- 김석태. (1999). 국세의 지방이양에 따른 지역별 재정확충효과. 「한국지방자치학회보」, 11(3): 89-107.
- 김수근·최원구. (1996). 한국지방교부세제도의 지방간 재정조정효과에 관한 연구. 「한국지방재정학회 학술발표대회」, 101-131.
- 김정훈·이삼주. (1999). 「국세와 지방세의 조정방안」. 한국지방행정연구원.
- 김종순. (1999). 「지방세제도의 개편방안」. 서울: 자유기업센터.
- 김종순. (2002). 「지방재정학」. 서울: 삼영사.
- 김태일·김재홍·현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과. 「한국지방재정논집」, 6(2): 3-20.
- 문병근·김진근. (1998). 불완전한 정보하에서의 지방공공지출: 재정환상모형을 이용한 Flypaper Effect 검증. 「지방재정연구」, 2: 177-199.
- 박완규. (1996). 지방교부세 산정방식에 대한 연구. 「한국지방재정논집」, 7(2): 67-96.
- 오연천. (1995). 자치시대의 지방세제 개편과 지방소득세제의 도입구상. 「지방세」, 제2호. 한국지방재정공제회.
- 유금록. (2000). 지방재정교부금이 지방정부 및 중앙정부의 지출에 미치는 효과분석. 「재정논집」, 14(2): 157-191.
- 유태현. (2003). 「한국지방재정론」. 서울: 상경사.
- 원윤희. (1995). 지방소비세의 도입방안에 관한 연구. 「지방세」, 제2호. 한국지방재정공제회.
- 이계식. (1987). 「지방재정조정제도와 자원배분」. 서울: 박영사.
- 이상희. (1992). 「지방재정론」. 서울: 계명사.

- 이성근. (1987). 지방재정조정제도에 관한 연구. 「새마을·지역개발연구」, 8: 68-72.
- 이승우. (2003). 「한국 지방재정조정제도의 성과와 전망」. 서울: 해남.
- 이승철. (1992). 지방재정조정제에 관한 연구. 「한국행정학보」, 26(1): 183-187.
- 이종익. (1989). 「한국지방자치론」. 서울: 박영사.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 「정부혁신지방분권 로드맵」.
- 지방재정발전기획단. (1996). 「지방재정발전계획」. 서울: 지방재정발전기획단.
- 행정자치부. (2002, 2003). 「지방재정연감」. 서울: 행정자치부.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1962). *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*.
- Fisher, R. C., (1987). *State and Local Public Finance*. Illinois: Scott Foresman & Co..
- Gamkhar, S & W. E. Oates. (1996). Asymmetries in the Response to Increase in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings. *National Tax Journal*. 49(4).
- Gramlich, E. M., (1977). Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature. Edited by Wallace E. Oates. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Mass..
- Hicks, U. K., (1955). *The Finance of Local Government*. London: George Allen & Urwin, Ltd..
- Oates, W. E. (1979). Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effect. Edited by Peter Mieszkowski & William Oakland. *Fiscal Federalism and Grant-in-Aid*. Washington D.C.: Urban Institute.