

참여정부 지방재정세제 개혁의 평가와 과제

박 완 규*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 참여정부의 지방재정세제 개혁 추진내용
- III. 일본의 사례와 시사점
- IV. 추진내용의 평가 및 향후 과제
- V. 결 론

참여정부가 들어선 이래 청와대 직속 정부혁신지방분권위원회가 만들어져 지방분권을 위한 다양한 개혁과제들이 추진되고 있다. 본 연구에서는 이와 같은 정부의 추진내용을 비판적 시각에서 평가하고 향후 개선보완이 되어야 할 방향을 제시한다. 우리보다 앞서 지방재정 개혁이 추진되어 왔고, 우리와 아주 유사한 지방재정 체도를 운영하고 있는 일본의 사례가 요약되고, 시사점이 도출된다. 지방세의 경우 세원 확충 방향이 주로 조세수출을 야기하는 대상에 집중되는 문제가 발생하고 있으며, 종합부동산세의 경우 여러 문제점들이 노출되고 있음에도 불구하고 너무 성급히 추진하는 것으로 판단된다. 지방교부세와 관련하여 2005년부터 5년간 한시적으로 운영되는 분권교부세는 지방교부세의 본지와 어긋날 뿐 아니라 배분방식에 있어서도 객관성타당성을 확보하기 쉽지 않을 것으로 판단된다. 국가균형발전회계의 경우 특별회계 신설의 취지와 목적, 그리고 운영에 대해 지방자치단체들에게 이전에 비해 어떻게 개선되는지를 명확하게 인식시킴으로써 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다. 새로운 제도를 도입하기보다는 기존 제도의 문제점을 개선해 나아가는 것이 보다 바람직한 것으로 생각되며, 이미 시행이 확정된 제도의 경우 성공적으로 정착될 수 있도록 끊임없이 시행상의 문제점을 발굴하고 그 개선책을 찾아 고쳐 나아가는 것이 앞으로의 과제로 생각된다.

□ 주제어 : 탄력세율제도, 종합부동산세, 분권교부세, 국가균형발전특별회계

* 중앙대학교 사회과학대학 경제학부 교수

I. 서론

참여정부가 들어선 이래 청와대 직속 정부혁신지방분권위원회가 만들어져 지방분권을 위한 다양한 개혁과제들이 추진되고 있다. 특히 지방재정세계 분야에 대해서는 위원회 산하 재정세계전문위원회에서 각종 과제별로 세부추진계획이 수립되어 시행되고 있는 것은 일단 우리의 지방자치제도가 아직도 개선, 보완되어야 할 많은 문제점들과 한계를 가지고 있다는 점을 인식할 때 긍정적으로 평가된다.

IMF 관리경제 체제 이후 다시 찾아온 국가 및 지역경제의 불황으로 지역경제력은 날로 취약해지고 있고, 수도권과 대도시를 제외하고는 인구가 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있으며, 지방세는 재산세제 중심으로 시간의 흐름에 따른 세수 신장에는 한계를 보이고 있다. 또한 총조세에서 지방세가 차지하는 비중이 20% 정도에 머무르고 있고, 그나마 수도권에 지방세 총액의 60% 가량이 편중된 양상을 보이고 있는 실정이다. 그 결과 2003년도의 경우 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 전체 재원의 절반을 넘는 취약성을 드러내고 있다. 더욱이 세목과 세율의 결정이 전적으로 법률에 의존하는 조세법률주의로 인해 지방자치단체는 실정에 맞는 새로운 세목을 만들 수도, 기존 세율을 주민들의 의사에 따라 변경할 수도 없어 과세자주권이 결핍되어 있는 상황이다.

자치단체의 비효율적 재정 운영도 심각한 상황인데 이는 주로 주인의식과 책임성의 결여에 기인하는 것으로 판단된다. 최근 감사원의 지방재정제도에 대한 감사 결과에 따르면 첫째, 재정인센티브 금액이 적어 실효성을 확보하기 어려우며, 둘째, 지방자치단체가 실제 계획보다 사업규모를 줄여 재원조달이 가능한 것으로 재원조달계획을 수립하여 투자심사를 받은 다음 투자심사가 끝나면 다시 사업규모를 대폭 늘리는 등 투자심사제도를 형식적으로 운영하는 사례가 존재하며, 셋째, 10개 지방자치단체가 그 동안 도입한 외화차입금의 미상환 잔액이 1조 877억여원으로 지방자치단체의 외화채무에 대한 환위험 관리지침이 없어 지방자치단체의 외화채무(차입금)가 환위험에 노출되어 환율변동으로 인한 원금과 이자상환액의 변동으로 재원조달계획에 차질을 초래하고 지방재정의 안정적 운용을 저해할 가능성이 있는 것으로 판단하고 있다(감사원, 2004).

이와 같이 재정자립기반이 취약하고, 방만하고 비효율적으로 재정을 운용하는 사례들이 바로 지방재정이 안고 있는 가장 큰 문제점으로 생각되며 현 정부에서는 이를 시정하기 위해 관련 위원회를 구성하여 대책을 마련하고 있는 상황이다.

본 연구에서는 이와 같은 정부의 추진내용을 비판적 시각에서 평가하고 향후 개선·보완

되어야 할 방향을 제시하고자 한다. 2절에서는 정부의 지방재정세계 관련 추진내용이 검토되고, 3절에서는 최근 일본의 소위 「삼위일체 개혁」 내용을 검토한 후 우리나라에의 시사점을 도출한다. 일본을 대상으로 선택한 주된 이유는 우리보다 앞서 지방재정 개혁이 추진되어 왔고, 지방재정조정제도를 비롯하여 우리와 유사하게 일본의 제도가 운영되고 있기 때문이다. 4절에서는 추진내용에 대한 평가 및 향후 과제가 제시되며 마지막으로 5절에서는 결론이 도출되고 있다.

II. 참여정부의 지방재정세계 개혁 추진내용

현 정부의 지방재정세계 관련 추진내용은 지방분권특별법의 제2장 지방분권의 추진과제 내의 제11조 지방재정의 확충 및 건전성 강화에 압축적으로 표현되어 있는데 구체적 내용은 다음과 같다(행정자치부, 2004).

- 첫째, 국가 및 지방자치단체는 각 지방자치단체가 사무를 자주적·자립적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 지방재정을 확충하고 지방재정의 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발전방안을 마련하여야 한다.
- 둘째, 국가는 국세와 지방세의 세원을 합리적으로 조정하는 방안을 마련하여야 하며, 지방세의 새로운 세목을 확대하고 비과세 및 감면을 축소하는 등 지방자치단체가 자주적으로 과세권을 행사할 수 있는 범위를 확대하여야 한다.
- 셋째, 국가는 사무의 지방이양 등과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하고, 국고보조금의 통·폐합 등 포괄적인 지원방안을 마련하는 등 국고보조금제도의 합리적 개선 및 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하는 방안을 강구하여야 한다.
- 넷째, 지방자치단체는 자체 세입을 확충하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.
- 다섯째, 지방자치단체는 복식부기회계제도를 도입하는 등 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여야 하며, 재정운영의 투명성과 건전성을 확보하여야 한다.

이들 내용에 대한 실천과제 또는 검토과제로서 우선 지방의 과세자주권을 강화하고자 하는 배경을 보면 다음과 같다. 지방세는 총 17개 세목으로 2003년도 규모는 28조 8,165억

원인데 이는 국세의 1/4 수준에 불과하고 지방재정 중 지방세가 차지하는 비중은 47.6%에 불과한 실정이다. 지방세 중 재산과세의 비중(48.6%)이 높아 세수의 신장성이 낮고, 지방세 비과세·감면액도 지방세수의 10.3%를 차지하고 있는 실정이다. 따라서 정부에서는 관광세, 광고세 등 지역특성에 맞는 지역개발세 대상 세원을 개발하고, 지방소비세의 신설방안을 검토하기로 하였다. 그러나 지방소비세의 경우 지역간 세수격차를 심화시킬 우려가 있다는 의견도 적지 않아 가까운 시일 내에 신설되는 것은 어려울 것으로 판단된다. 또한 과세형평성을 제고한다는 취지 하에 현행 부동산 보유세제를 이원화하여 지방자치단체가 개별 토지 및 건물(주택)에 대하여 1차로 지방세로 재산세를 과세하고, 전국의 토지와 건물(주택)을 개인별로 합산하여 일정금액 이상의 토지나 주택을 보유한 사람들에게는 2차로 국세인 종합부동산세를 부과하는 방안을 추진하고 있다. 주택의 경우 개인별로 전국의 소유 주택가격을 합산하여 일정금액 이상을 고가 주택보유자로 간주하여 이들을 대상으로 '주택분 종합부동산세'를 부과한다. 또한 현행 건물분 '재산세'와 토지분 '종합토지세'가 분리과세 되던 것이 2005년부터는 주택의 경우 건물과 부속 토지가 통합되어 '주택분 재산세'로, 그리고 주택 이외의 건물은 '건물분 재산세'로, 그리고 주택에 포함된 토지를 제외한 토지에 대하여는 '토지분 재산세'로 시·군·구 등 지방자치단체가 1차로 지방세를 징수한다. 그리고 2차로 일정 금액 이상의 부동산 과다보유자를 대상으로 여러 채의 주택을 가지고 있어 합산액이 일정금액 이상이거나 고가주택(6억원 이상 예정)을 갖고 있는 경우에는 '주택분 종합부동산세'를 국세로 부과한다. 또한 토지의 경우도 전국의 소유 토지를 합산하여 일정금액 이상이면 높은 누진율을 적용하여 '토지분 종합부동산세'를 국세로 부과한다. 이처럼 국세로 징수된 종합부동산세 수입액 전액을 지방자치단체간의 심각한 재정력 격차를 줄이거나 또는 지방자치단체를 위한 지역균형발전에 사용할 예정이다(유경문, 2004).

지방교부세의 경우 1983년 이후 내국세의 13.27%이던 교부율을 2000년도에 15%로 상향조정하였고, 다시 2003년 12월 법률 개정을 통해 내국세의 19.13%로 상향조정하였으며, 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세 및 분권교부세로 이루어지게 되었다. 보통교부세는 지방교부세 총액(분권교부세 제외)의 10/11에서 96/100으로 확대한 반면 특별교부세는 교부세 총액(분권교부세 제외)의 1/11에서 4/100로 축소하였다. 또한 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 법정분 지방교부세액 외에 별도로 교부할 수 있도록 한 증액교부금제도를 폐지하였으며 종래 시책사업수요, 재정보전수요, 재해대책수요, 지역개발수요, 특정현안수요 등 5개의 특별교부세 교부대상 수요를 지역현안(2%)과 재해대책(2%) 등 두 개로 단순화하였다. 분권교부세는 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 내국세의 0.83%(2005년도 8,456억원)로 운영되는데 이는 국고보조사업이 지방자치단체로 이양됨에 따라

지방자치단체가 이양사업을 추진하는 데 필요한 재원을 교부하기 위한 것이다. 보통교부세 기준재정수요 산정방식의 경우 소규모·유사항목 통폐합, 적용통계 및 산식의 단순화, 영유아 및 정보화 관련 수요 등 새로운 행정환경 변화요인을 반영하는 등 지속적 개선을 추진하고 있다. 특별교부세의 재해대책수요는 재해 관련 및 우수단체 지원에 교부하도록 되어 있다.

지방양여금제도는 폐지하는 대신 기존의 지방도로정비, 지역개발 예산(2004년도 기준 2.6조원)은 지방교부세 등을 통해 지방으로 이양하며, 수질오염방지(1.4조원)는 일반보조로 전환하고, 농어촌 지역개발 및 청소년 육성 등(0.4조원)은 국가균형발전특별회계로 편입시키기로 하였다.²⁾ 국가균형발전특별회계는 2004년 예산기준으로 약 5조원규모인데 이것은 지역개발사업계정(4조원)과 지역혁신사업계정(1조원)으로 구성되어 있다.³⁾ 전자는 모두 11개 소관부처의 132개 사업으로, 지역개발관련 보조(123개 사업), 농어촌지역개발·청소년육성(3개 사업), 국가직접사업(5개 사업), 기타(소도읍개발)로 이루지고 있으며 후자는 9개 소관부처의 23개 사업으로 되어 있다. 지역개발사업계정 예산편성 체계는 소위 Top-down방식으로서 기획예산처는 시도 협의(국가균형발전위원회 주관)를 거쳐 시도별 예산신청한도를 결정·시달하고, 시도는 신청한도 내에서 본청 및 시·군·구의 예산신청을 종합·조정하여 부처 및 국가균형발전위원회에 예산을 신청한다. 각 부처는 지방자치단체의 신청(안)에 대해 국가정책과의 정합성·중복성을 점검하고 해당 검토의견을 첨부하여 예산을 요구한다. 국가균형발전위원회가 지방자치단체 신청(안)에 대한 검토의견을 기획예산처에 제출하면 기획예산처는 각 주무부처 및 국가균형발전위원회의 검토의견을 반영하여 협의·보완한다. 지역혁신사업계정 예산편성 체계의 경우 기획예산처는 부처별 사전 지출한도를 결정하여 시달(4월말)하면 각 부처는 자기 한도 내에서 지방자치단체 예산신청을 기초로 예산을 요구한다.⁴⁾ 국가균형발전위원회는 지방자치단체 신청(안)에 대한 검토 의견을 기획예산처에 제출하며,⁵⁾ 기획예산처는 각 부처의 예산요구에 대해 국가균형발전위원회 의견

2) 애초에는 청소년 육성사업이 국고보조금으로 전환되는 것으로 계획되었으나 나중에 국가균형발전특별회계로 전환되는 것으로 결정되었는데, 이것은 사업의 성격상 국고보조금으로 전환되는 것이 더 바람직할 것으로 판단된다.

3) 국가균형발전특별회계 운영을 위한 재원은 주세, 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역훼손부담금, 농어촌구조개선특별회계 전입금, 농어촌특별세관리특별회계 전입금, 자동차교통관리개선특별회계 전입금, 공공자금관리기금 예수금, 일반회계 및 기타 특별회계 전입금 등으로 구성되어 있다.

4) 지방자치단체는 자체 지역혁신발전계획을 토대로 소관 부처에 예산을 신청하고(해당 지역내 대학기업 등 각 사업시행주체의 사업계획 종합), 각 부처는 R&D 예산의 경우 국가과학기술위원회에 사전 조정을 신청한다.

등을 반영하여 협의·보완한다.⁶⁾

국고보조금의 경우 지방위임사무를 지방사무로 전환하고 재원은 지방교부세로 이전하며, 재정운영의 자율성 제고를 위해 가급적 포괄지원방식으로 전환하는 등 국고보조사업의 통합화, 단순화를 도모하기로 하였다.⁷⁾ 국고보조 대상사업을 첫째, 지방이양 대상사업, 둘째, 국고보조 유지 대상사업, 셋째, 국가 직접추진 대상사업 등으로 정비하고 국고보조 유지 대상사업의 경우 환경 관련 사업 등 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방자치단체가 사업 추진에 소극적인 사업은 현행대로 유지하며, SOC·농어촌·나후지역·관광개발 등 지역개발 관련 사업은 국가균형발전 특별회계에 편입하여 추진하기로 하였다.

지방재정관리제도에 대한 개편방안은 다음과 같다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 우선 지방예산편성지침제도의 경우 기준경비의 획일적 정액기준 제시로 자치단체별 특수수요 반영이 곤란하고 지침내용의 일부가 지방분권과 자율의 국정원리와 부합되지 않는 측면이 있다는 지적에 따라 지방예산편성기본지침 방식은 폐지하되 기준경비 7개 비목 중 건전재정 운영을 위한 “최소한의 기준”과 “전국통일성 유지”가 필요한 4대 비목(사회단체보조금, 업무추진비, 지방의회관련경비, 통리반장활동보상금)은 기준의 탄력성을 부여하는 방향으로 개선하여 “예산편성기준”으로 고시하기로 하였고, 지방채발행 개별승인제도는 폐지하되 자치단체별 연간 지방채발행 상한기준을 설정하고 채무우심 및 상한기준 초과발행단체의 경우 지금과 같이 행정자치부장관의 승인을 받도록 하며, 지방채발행 상한기준 내에서 지방채가 남발되지 않도록 감채기금 조례제정 등을 통해 적정채무관리를 하고, 매년 재정분석 제도와 연계하여 채무평가 후 중·장기적 채무운용방향을 설정(필요시 재정진단, 신용평가 방안 등을 검토)하는 등 종합적이고 체계적인 채무운용관리 기준을 설정하기로 하였다. 또한 지방재정분석진단 제도를 지방재정분석평가제도화하여 자치단체별 재정정보관리체제를 구축하고, 정성적·수시적 평가를 강화하며, 재정위기 판단기준 설정 및 설정절차를 확립하고, 재정진단·건전화계획 권고·이행 점검 등 단계별 조치방안을 정립하기로 하였다. 재정분석결과를 지방의회에 보고하고, 주민공개를 확대하는 등 활용도를 제고하며, 재정건전화의 효과적 추진을 위해 인센티브를 강화하는 방향으로 추진하고 있다.

5) 국가과학기술위원회(국가기술혁신특별위원회)는 R&D 예산 조정의견을 기획예산처에 제출한다.

6) R&D 예산에 대해서는 국가과학기술위원회(국가기술혁신특별위원회)의 조정의견을 반영한다.

7) 2003년도의 경우 국고보조금은 총 18개 부처, 490개 사업, 11조 1,074억원으로 2002년 대비 3.2% 증가하였으며, 지방비 부담액(율)은 5조 6,619억원(33%)에 달하는데 이는 지방예산의 13.7%, 사업예산의 24.6%를 차지하는 규모이다. 또한 2003년도 국고보조사업 중 3억원 미만 사업이 13.1%를 차지하고, 지방자치단체별로는 산림청의 임도건설(광주 150천원) 등 1백만원 미만 사업이 48개에 이르고 있다.

현행 예산제도는 재정투입규모 결정을 중심으로 운용되고 있어서 재정집행 성과에 대한 사후평가 및 환류체계가 구축되어 있지 않아 재정성과에 대한 책임과 투명성 확보가 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 재정사업의 성과목표 및 지표를 설정하고 사업의 성과를 평가하여 재정운용에 환류하는 시스템 구축을 추진하고 있다. 또한 복식부기·발생주의 방식의 정부회계를 도입하여 현행 단식부기·현금주의 세입세출결산방식과 병행 운용함으로써 정부자산 및 부채를 효율적으로 관리하고 사업별 원가 집계를 통한 성과평가의 기반 구축을 추진하고 있다. 2004년까지의 추진상황을 보면 1999년 12월부터 2003년 9월까지 서울 강남구와 경기도 부천시에 대해 회계기준·전산시스템 개발 및 시험운영이 추진되었고, 2003년 10월부터 2005년 2월까지 7개 기관이 추가되어 총 9개 기관에 대해 확대 시험운영 및 표준화 작업이 추진되었으며, 2004년 11월 현재 54개 기관이 추가되어 총 63개 기관으로 시험운영기관이 확대되었다.

III. 일본의 사례와 시사점

일본의 삼위일체 개혁은 「국가로부터 지방으로의 국고보조금의 삭감」, 「지방교부세의 개혁」, 「세원이양」 등을 일컫고 있는데 우리에게 시사하는 바가 크다(이창균, 2004). 국고보조금 개혁의 경우 자치단체 사무로서 동화 및 정착되어 가는 사무는 전액 일반재원화하며, 장려적 보조금에 대해서는 각 연도별 계획 하에 폐지 및 감축하고, 존속하는 보조금에 대해서도 통합보조금(포괄보조금)화를 추진하기로 하였다. 장기적으로는 포괄보조금의 경우도 지방세원으로 전환하거나 지방교부세에 통합하여 일반재원 속에 흡수해 가야 한다는 점을 제기하였다. 즉 포괄보조금도 궁극적으로는 일반재원으로 가는 과도기적 성격으로 규정한 것이다. 국고보조금의 구체적 정비방향을 보면 첫째, 장려적 국고보조금 가운데 국가보상적 성격, 지역특수사정을 지원하는 성격을 제외하고는 원칙적으로 폐지하며, 둘째, 공공투자관계 국고보조부담금의 경우 국가적 프로젝트 등 기간사업에 한해서만 국고보조를 하고 기타 국고부담금의 경우 의무교육비 국고부담금은 전액을 일반재원으로 전환하며 그 밖의 경상적 국고부담금은 국가와 지방의 역할분담, 지방의 재량여지 등을 통해 조정하고, 셋째, 유지관리에 관한 직할사업 부담금은 원칙적으로 폐지한다(임성일, 2004).

지방교부세 개혁의 경우 자원보장기능을 전반적으로 재검토하고 축소하였다. 즉 투자적경비(단독)를 대폭 감축하고, 급여관계경비를 억제(지방재정계획상 인원의 1만명

순감축)하였다.⁸⁾ 또한 산정방식의 수정(단계보정, 사업비보정 등)을 도모하는 등 지방교부세의 효율적 운영을 촉진하고 경영노력에 대응한 산정방식으로 개선을 추진하였다. 행정개혁에 필요한 경비를 기준재정수요액에 새로이 산입하고 행정개혁의 실적을 나타내는 지표(예를 들어, 인건비 및 물건비 등 고정경비의 비율이나 삭감율 등)결과에 대응하여 증감하기로 하며, 징세에 필요한 경비에 대해서는 징수율 등의 징세노력에 대응하여 증감을 추진하였다. 참고로 기준재정수요액 산정의 간소화 추진과 관련하여 총무성은 단순한 지표는 자치단체의 소요(needs)를 파악하는데 한계가 있으므로 행정변화에 따라 오히려 적극적으로 대응해야 한다고 단순화에 대한 이견을 제기하고 있는 실정이다.

세원이양을 통한 자원재배분의 경우 국세와 지방세의 세원배분이 5 : 5가 되도록 지방세원의 충실을 기하며, 폐지하는 국고보조금의 대상사업 중 지방주체사업은 세원을 이양하되, 세원이양은 기간세(개인주민세, 지방소비세 등) 충실의 원칙을 기본으로 하며 의무적 사업에 대해서는 전액 그리고 기타사업은 80%를 이양하도록 하였다. 2004년도 세제개정 중 삼위일체 개혁과 관련되는 내용으로는 소득양여세의 도입과 개인주민세 균등화의 인상을 들 수 있다(박근조, 2004). 소득양여세는 소득세의 일정액(2005년도의 경우 4,249억엔)을 도도부현 및 시구정촌에 양여하는 것으로 양여의 기준은 인구로 되어 있고, 도도부현과 시구정촌의 배분비율은 폐지·삭감된 보조부담금의 비율로 정할 방침이다.

이상과 같은 일본의 사례가 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다. 소규모 영세 보조금을 통합하여 재원의 효율적 이용을 도모하고, 용도의 포괄적 지정을 통해 자치단체의 자율성을 확대하는 것은 바람직한 방향으로 우리도 이와 같이 추진하고 있다. 그러나 포괄보조금도 일반재원화하는 방향은 바람직하지 못한 측면이 있다. 국고보조금과 같은 특정보조금(specific grants)은 가치재(merit goods)의 공급 촉진, 외부효과에 따른 시장의 실패 시정 등 나름대로의 경제적 순기능을 가지고 있는데 이를 일반재원화하는 경우에는 이 기능을 제대로 수행할 수 없기 때문에 사업 유형에 따라서는 기존 국고보조금제도를 계속하여 존속시킬 필요

8) 그러나 한편으로는 재정부족액을 보전해 주는 제도가 마련되어 있다. 지방재정계획상 지방교부세로 충당되어야 하는 기준재정수요액 규모 대비 기준재정수입액이 크게 미달될 것이 예상될 때 별도의 재원보전방안을 마련하여 시행하고 있다. 즉 재원부족액 발생상황이 일시적인 경우 일반회계에서의 교부세 재원 특례가산 조치, 임시특례교부금 등을 전입조치하여 충당하고 있고, 재원부족액 발생상황이 지속적인 경우 교부세를 상향조정 등의 조치를 강구하는 이른바 '지방교부세 총액보장제'가 확립되어 있다(행정자치부, 2004).

가 있다. 일본의 경우 보조금 관련업무의 감축과 간소화로 인해 중앙정부와 지방정부 행정의 슬림화를 달성한 것은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 효율성 측면에서 민간부문에 비해 크게 뒤지고 있는 것으로 여겨지는 공공부문의 지속적인 개혁이 국고보조금제도와 관련해서도 요구된다.

지방교부세의 두 가지 기능, 즉 재원보장기능과 재정조정기능 중 어느 기능이 더 중요한가 하는 이슈는 일본뿐 아니라 우리나라에서도 논란의 대상이 되고 있다. 재원보장기능이란 지방자치단체의 소요(needs)와 자체 조달 가능한 수입간의 격차를 지방교부세를 통해 지원해 주어야 한다는 것인데 대해 재정조정기능이란 자치단체간에 존재하는 재정격차를 완화시켜 주는 것을 의미한다. 우리나라나 일본이나 자치단체간 재정력에 차이가 존재하기 마련이고, 한정된 재원을 가지고 모든 자치단체들의 재정부족액을 100% 충족시켜 주는 것도 현실적으로 불가능하므로 재원보장기능보다는 재정조정기능을 주요 기능으로 삼는 것이 적절한 것으로 판단된다. 현행 기준재정수요액 산정방식을 보면 지방자치단체의 실제 지출소요(예산)규모에서 스스로 조달하지 못하는 부분을 지방교부세를 통해 메워주는 성격이 강한 것으로 판단된다. 그러나 지방자치단체의 예산규모가 효율적인 재정운영을 전제로 도출된 규모라는 보장도 없고, 지금의 예산규모가 지역주민의 후생을 고려할 때 적정 규모라는 보장이 없는 상황에서 예산집행이 가능하도록 지방교부세를 통해 부족분을 모두 채워준다는 것은 논리상 설득력이 약하다.

기준재정수요액 산정방식의 단순화 논의 역시 우리나라에서도 상반되는 견해가 표출되고 있다. 그런데 이 논의의 핵심은 기준재정수요액의 정의에 있다. 기존의 복잡한 산정방식 존재근거는 기준재정수요액과 지방정부가 실제 지출하고자 하는 금액을 가급적 근접하게 하는데 있다. 그러나 기준재정수요액은 자치단체 개개의 특별한 재정실태를 무시하고 그 지방자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반 여건에 대응하는 합리적이고도 타당한 수준의 「표준적인 재정수요」로 정의되고 있기 때문에 실제 지방재정수요와는 다를 수밖에 없다. 따라서 복잡한 산정방식을 유지하기 위해서는 기준재정수요액에 대한 개념의 재정립이 선행되어야 한다.

만일 자치단체간 재정력 격차를 완화시키는 것이 지방교부세의 주목적이라면 현재보다 훨씬 단순화된 산정공식을 택함으로써 목적도 달성하는 동시에 지방교부세 배분의 투명성, 예측가능성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 참고로 외국사례를 보면 필리핀의 경우 인구(가중치 70%), 면적(20%), 균등분배(10%)에 의해 배분하고 있으며, 아르헨티나의 경우 인구(65%), 인구밀도의 역수(10%), 주거의 질, 주민 1인당 자동차수, 교육수준 등의 척도에 기초한 개발격차의 지수 값에 비례(25%)해 배분하고 있다. IMF가 추천하는 인도의 「재

정형평화교부금(horizontal transfer)의 경우 인구, 1인당 소득격차, 면적, 인프라수준, 세입노력, 재정규율 등 6개 지표에 따라 배분하고 있다. Bird & Smart(2002)도 일반목적 보조금은 소요(needs)와 재정력을 모두 참작해야 하나 가능한 한 단순하고 신뢰할 수 있고 투명한 방법으로 배분되어야 한다고 주장하고 있으며, Barl(1999)의 경우 재정분권화 실행 규칙 중 하나가 “단순해야 한다”라는 것을 감안할 때 단순화를 위한 지속적인 노력이 필요할 것으로 판단된다.

일본이 지방교부세 배분시 인센티브를 도입하려는 시도는 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리나라의 경우 일본에 앞서 1997년도부터 교부세 산정공식에 인센티브 항목을 포함시켜 왔는데 최근 들어 이 인센티브가 지방교부세제도의 본지에 부합되지 않고, 재정 형평화에도 기여하지 못하기 때문에 폐지하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 물론 이러한 주장도 타당성이 있기는 하나 현실적으로 중앙정부 입장에서는 자치단체에 대해 자구노력의 장려, 방만한 재정운영의 통제 기능을 행사할 수단이 달리 없기 때문에 인센티브는 존속할 가치가 있고, 필요에 따라서는 그 규모의 확대 가능성에 대해서도 적극 검토할 필요가 있다.

세원이양을 통해 국세와 지방세를 5 : 5가 되도록 한다는 일본의 추진방향은 우리로서는 지나친 목표가 아닐 수 없다. 전술한 바와 같이 현재 우리나라의 경우 이 비율이 8 : 2인 상황에서 7 : 3까지 달성해도 획기적이라 할 수 있다.

IV. 추진내용의 평가 및 향후 과제

본 절에서는 참여정부의 지방재정세제 관련 추진내용 가운데 문제점이나 미비한 점들을 지적하고, 이들을 개선·보완할 수 있는 방향을 제시하고자 한다. 구체적으로 지방세와 지방 재정조정제도인 지방교부세제도, 국고보조금제도, 지방양여금제도, 그리고 국가균형발전특별회계, 재정관리제도인 지방예산편성지침제도, 지방채 발행 승인제도, 지방재정분석평가제도 등이 가지고 있는 문제점 및 개선방향을 다루기로 한다.

지방세수의 확충을 위해 지역개발세 대상 세원을 기존의 4개(발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너)에서 벌크화물(인천), 광고세(서울, 전남, 경북 등), 관광세(강원, 전남, 경남, 제주 등), 내륙 컨테이너(의왕), 폐광지역 카지노(강원) 등으로 확대하자는 안들이 지방자치단체들로부터 나오고 있고, 정부에서도 일부에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보인다.

자주재원을 확충하겠다는 지방자치단체의 기본 취지에 대해서는 이견이 있을 수 없지만 대

부분의 세원들이 주로 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 타 지역 주민들의 부담을 유발하는 소위 조세수출(tax exporting) 현상이 두드러진 대상이라는 데에 문제가 있다. 물론 타 지역 주민들이 해당 지역의 관광자원이나 도로와 같은 기간시설을 이용함으로써 발생하는 외부불경제(external diseconomies)를 시정한다는 측면에서 어느 정도의 합리성은 찾을 수 있지만 기본적으로 혜택을 가장 많이 향유하는 지역주민들이 주로 그 대가를 지불해야 한다는 수혜자 부담원칙(benefits principle)에서 볼 때에는 그다지 바람직하지 않은 측면이 있다.

현행 지방세법에는 다수의 세목에 대해 탄력세율제도를 인정하고 있다. 취득세·등록세·소득할 주민세·재산세·자동차세·지역개발세·공동시설세 및 지방교육세의 경우 표준세율의 50/100의 범위 안에서, 주행세 및 담배소비세는 표준세율의 30/100의 범위 안에서 가감 조정할 수 있다.⁹⁾ 도시계획세의 표준세율은 2/1,000이지만 3/1,000의 범위 내에서 조례로써 다르게 정할 수 있고, 도축세는 10/1,000 이하로, 사업소세는 표준세율 이하로, 주민세 개인 균등할은 10,000원을 초과하지 않는 범위 내에서 조례로써 정할 수 있다. 이와 같이 다양한 세목의 세율조정권이 지방자치단체에 주어져 있음에도 불구하고 활용실적이 저조한 이유는 세율 인상이 자치단체장이나 지방의회 의원의 연임에 걸림돌로 작용할 것이라는 정치적 고려와 함께 탄력세율 활용시의 인센티브 미흡을 들 수 있다.¹⁰⁾ 따라서 세율 인상을 통한 지방세 확충 등 자구노력을 하는 자치단체에 대해 다양한 재정적·비재정적 인센티브를 부여하는 방안을 마련할 필요가 있다.

부동산 보유과세의 수평적 형평성을 제고하겠다는 정부의 의도는 이해가 되지만 그 방법에는 여러 문제가 존재하는 것으로 판단된다. 우선 지방분권을 표방하는 정부에서 지방세의 일부를 국세로 전환하는 것은 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 측면이 있으며, 열악한 지방재정을 감안할 때에도 역시 바람직하지 않은 정책방향이다. 물론 국세로 거둔 종합부동산세 수입은 지방자치단체간 재정력 격차를 줄이는 데 사용되는 것으로 계획하고 있지만 막상 시행되는 경우 배분방식을 놓고 치열한 공방이 벌어질 것이 명백하고, 이것은 기존의 재정조정제도인 지방교부세의 위상과도 대립될 가능성이 높다. 또한 지방세의 일부가 국세로

9) 다른 세목들과 달리 주행세와 담배소비세의 경우 지방자치단체의 조례에 의해서가 아니라 대통령령에 의해 조정이 가능하므로 지방자치단체가 독자적으로 조정할 권한은 없다.

10) 지금까지 탄력세율을 활용한 사례로는 주민세 개인균등할의 경우 보은군에서 최고한도인 1만 원으로 인상하였고, 표준세율보다 세율을 인상한 사례는 지역개발세의 경우 강원도, 경상북도, 제주도, 부산광역시 등이며, 경산시의 농업소득세할(10%에서 7.5%로), 서울 강서구, 부산 강서구, 인천 중구, 대구 동구 등에서 항공기의 주등록지 변경을 유도할 목적으로 재산세율을 인하한 사례가 있으며, 올해 서울시 자치구들이 재산세의 급격한 인상에 대응하여 재산세율 인하를 의결하였다(5개 자치구는 징수 전 감산, 14개 자치구는 징수 뒤 소급 인하).

전환됨에 따라 지방교부세 산정시 기준재정수입액에도 변화가 생길 뿐 아니라 지방교부세 재원인 내국세 총액도 변하게 되어 다양한 경로로 그 영향이 과급될 것이다. 이와 더불어 주민세 부담의 증가 규모, 세 부담 분포 등에 대한 정확한 예측 없이 당장 2005년부터 시행하는 경우 올해보다도 더 심한 조세저항에 직면할 가능성을 배제할 수 없다. 토지나 건물 등 부동산은 유동성(liquidity)이 상대적으로 낮은 자산이고 종합부동산세는 미실현 이익에 대한 과세이기 때문에 급격하고 과도한 세부담 증가는 거주하고 있는 부동산 가치는 상승했으나 유동자산인 소득은 동일하거나 오히려 하락한 납세자에게는 상당한 부담이 아닐 수 없다. 따라서 좀더 신중하게 도입을 검토할 필요가 있고, 도입하는 경우에도 점진적으로 세부담이 강화되도록 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

지방세 관련 추진내용 가운데 목적세, 비과세·감면 등 정책세제에 대한 전반적인 개혁이 미흡한 것으로 판단된다. 비과세·감면 규모가 지방세수의 10%를 초과하고 있는 실정을 감안할 때 필요할 때마다 누더기식으로 비과세·감면 조항을 추가해 온 구태에서 벗어나 원점에서 필요성을 철저히 평가할 필요가 있다. 목적세의 경우도 제 기능을 수행하지 못하고 있는 세목들은 보통세로 전환하여 불필요한 세출상의 칸막이를 제거해야 한다.

지방교부세체도의 경우, 국고보조사업이 지방자치단체로 이양됨에 따라 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운영되는 분권교부세와 관련되어 많은 문제점이 존재한다. 우선 기존 국고보조사업을 일반재원인 지방교부세를 통해 지원한다는 것이 지방교부세의 본지와 어긋나고, 과학적이고 객관적인 배분방식도 존재하지 않는 상황에서 배분 결과에 대해 자치단체의 불만이 있을 것으로 예상되며, 기존의 보통교부세 불교부단체에도 배분해야 하는 딜레마에 빠지게 된다. 이와 더불어 지방자치단체가 보조대상 사업에 배정된 예산을 제대로 집행하고 있는지에 대한 점검도 필요할 것이다.

특별교부세의 교부대상수요와 비중이 축소된 것은 바람직한 방향으로 평가된다. 다만 재해대책수요의 교부대상에 우수단체 지원과 같은 인센티브 재원이 포함된 것은 불합리하다. 어떤 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 일관성을 유지하는 것이 무엇보다 중요하다. 현재 정부에서 구상하고 있는 것처럼 우수단체 지원(인센티브)을 일정 비율로 정하지 않은 채 재해관련 수요를 충족시키고 남은 재원으로 하는 경우 시간이 흐름에 따라 인센티브의 규모나 실효성은 하락할 수밖에 없다.¹¹⁾ 따라서 구체적인 비율을 정하여 지속적으로 추진하는 것이 무엇보다 중요하다.

11) 지방재정분석 결과 우수단체에 대해 2000년도에 특별교부세 22억원을 지급하였으나, 2001년도에 특별교부세 10억원, 2002년도에 특별교부세 5억원으로 축소되고 그 이후에는 인센티브가 지급되지 않은 선례가 있다.

지방교부세의 배분과 관련하여 지방자치단체 입장에서 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 존재하는지 여부에 대해 한국이나 일본에서 학자와 관리들 간에 많은 논쟁이 있어 왔다. 현재 표준행정수요액과 보정계수의 산식을 살펴보면 기준재정수요액은 해당 측정항목의 예산규모에 해당하는 것을 알 수 있다(박완규, 2002). 따라서 기준재정수요액이 표준적이고 최저한의 규모라는 정의와는 상당한 차이가 있다. 자치단체의 예산규모와¹²⁾ 자체수입의 80%간의 차이를 재정부족액이라 하여 이 금액에 비례하여 지방교부세가 배분된다고 볼 때 분명 자치단체 입장에서는 예산규모를 불리는 한편, 자체수입 확보를 게을리 할 때 재정부족액은 늘어나고 이에 따라 지방교부세는 더 배분 받게 되는 도덕적 해이 현상이 나타나게 되는 것이다. 이와 같은 현상을 완화할 수 있는 방안으로 장기적으로는 현행 방식이 아닌 몇몇 주요 지표에 의한 단순화된 배분방식으로 전환하는 방안이 있을 수 있다. 현행 방식을 그대로 유지하는 범주 내에서 도덕적 해이를 완화할 수 있는 방안은 기준재정수요액 산정방식을 개선하고, 인센티브 및 페널티를 규모 면에서 강화하는 방안을 들 수 있다. 기준재정수입액 유보율(20%)을 자치단체 종류별로 차등화하여 재정력이 취약한 자치단체들에 대해서는 상향조정하는 방안이 일부 학자들에 의해 제기되어 왔는데, 이것은 재정력 취약단체에 대한 이중 혜택이 된다. 취약 단체의 경우 산입률과 자체수입규모가 모두 작게 되면 재정부족액 규모는 더욱 커지게 된다. 이러한 방식으로 취약한 자치단체에 지방교부세를 더 배분하는 것은 논리적으로 맞지 않고 보정 등을 통한 방식을 활용하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

국고보조금제도의 경우 소규모 영세 보조금의 통합, 포괄보조금화라는 추진방향은 바람직한 것으로 판단된다. 이와 함께 차등보조금제도의 적극적 활용도 주장되어 오고 있다. 경제이론에 입각할 때 보조금은 외부효과(externalities)의 크기를 반영해야 하므로 사업별로 동일해야 하는 것이 논리적으로 타당하다. 따라서 인하보조금 적용의 근거는 없지만 재정력이 취약한 자치단체의 부담 경감이라는 차원에서 인상보조금의 적용은 가능할 것으로 본다. 다만 적용되는 자치단체 기준의 객관성 및 타당성 확보가 필수적이다. 적용대상도 일정 규모 이상의 사업에 국한하여 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 적용기준으로 재정력지수보다는 지방자치단체의 가용재원 규모나 비율을 기준으로 하는 것이 더 타당할 것이다.¹³⁾

지방양여금제도의 경우 10여 년의 짧은 역사를 마감하고 이제 2005년도부터 폐지될 운명에 처해 있다. 지금 시점에서 이 제도에 대해 지역의 주민, 지방자치단체의 공무원 등 현장의

12) 예산규모는 어찌 보면 자치단체의 희망 지출규모라 할 수도 있다.

13) 가용재원은 자체사업비와 예비비를 합한 금액이고, 가용재원비율이란 일반회계 세출결산액에서 가용재원이 차지하는 비율로서, 이는 세출측면을 고려한 지표로 지방자치단체의 예산중 의존재원 없이 순수하게 자체적으로 추진하는 사업과 사용할 수 있는 예비비 예산의 비중을 말한다.

생생한 목소리를 많이 청취하지 않고 너무 성급하게 폐지를 추진한 것이 아닌가 하는 아쉬움이 남는다. 이 제도는 지방교부세와 국고보조금의 중간적 성격을 가지고 있다 하여 정체성 측면에서 비판을 받아온 것이 사실이지만 바로 그 성격이 두 제도로는 이를 수 없는 바람직한 기능을 수행해 왔던 것이다. 즉 국고보조금제도와는 달리 사업비의 이월이 가능하고, 용도가 포괄 지정되기 때문에 자치단체의 실정이나 우선순위가 제대로 반영될 수 있는 이점을 가지고 있으며, 지방교부세와는 달리 용도가 정해 있어 국가가 전국적으로 추진하고자 하는 사업을 효율적으로 달성할 수 있는 장점이 있었던 것이다.

국가균형발전특별회계 운영과 관련하여 많은 문제점들이 지적되고 있다(이창균, 2004). 즉 지방재정의 자주성을 제약할 가능성이 존재한다거나, 대상사업이 너무 세분화되어 있고 기존사업과의 차별화가 미흡하며, 자치단체 입장에서 신청에서 확정까지 관련 부서가 예전보다 더 늘어나 절차가 어렵고, 복잡하게 되었으며 특별회계의 재원이 중앙정부 재원의 이전을 통한 지방재정의 확충이 아니라 기존 지방양여금이나 국고보조금의 전환으로 이루어져 경우에 따라서는 이전보다도 재정지원 규모가 하락하는 자치단체가 발생할 수 있다는 점 등이다. 따라서 특별회계 신설의 취지와 목적, 그리고 운영에 대해 지방자치단체들에게 이전에 비해 어떠한 혜택이 돌아가는지, 어떠한 면에서 개선이 되는지 명확하게 인식시키지 못한다면 새로 도입되는 제도의 정당성이 훼손될 가능성이 높다.

예산편성기본지침제도의 경우 현재 이를 폐지하는 대신 예산편성기준으로 고시하는 것으로 정부의 방침이 정해진 상황이다. 명칭이야 어떻든 간에 이미 존재하는 제도의 순기능은 살리면서 문제점을 보완해 나아가는 것이 바람직한 방향으로 판단된다. 이를 위해 국내·외 경제여건, 국가 및 지방재정운영여건 등에 대한 상세한 자료 제공을 통해 국가·지방재정의 연계 운용을 유도할 필요가 있다. 설령 이들 자료가 활용 측면에서 법적인 구속력은 없다 하더라도 되도록 상세하고 정확한 자료를 제공함으로써 실질적인 구속력을 갖도록 유도할 수 있을 것으로 본다. 기존의 예산편성기본지침이 지방자치단체의 자율성을 침해한다는 주장은 지침이 지방자치단체에게는 지방자치제 시행 이전의 상명하달 논리에 따르고 있고 실제적으로 자치단체에는 별 도움이 되지 않는다는 인식에 근거하고 있다. 따라서 지방자치단체가 지침(기준)을 자발적으로 준수하도록 유도하기 위해서는 지침(기준)의 근거가 명확해야 하고 제공되는 자료가 다양하면서도 정확해야 할 것이다. 지침(기준)은 그것이 무엇에 대한 것인지든 보편성이 생명이다. 동시에 지침(기준)은 시달되는 대상이 준수하느냐 여부가 성공의 관건이다. 따라서 보편성과 함께 특수성에 대한 고려가 어느 정도 포함되어야 한다. 만일 지침(기준)의 내용에 지역실정이 전혀 감안되지 않았다면 지방자치단체는 지침(기준)을 준수하고자 하는 유인이 별로 없을 것이다. 따라서 예산편성지침(기준)에는 지역의 특수성을 감안

한 일종의 보정체계가 갖추어져야 할 것이다.

지방채발행승인제도의 경우 장기적으로 기채승인제도는 폐지되어 전적으로 시장기능에 맡기는 것이 바람직한 방향으로 생각되나 어느 시점까지는 현 제도를 보완·발전시키는 것이 필요하다. 그 이유는 당분간 이 방식이 효과적이 되기 위한 전제조건인 자본시장 특히 채권시장의 활성화, 자율적 재정통제 기능의 성숙 등이 미흡하기 때문이다(Ter-Minassian, 1997). 개별 승인제를 폐지하는 대신 자치단체별로 연간 발행 상한을 정하기로 한 것은 자율성 확대 측면에서 진일보한 개선으로 판단된다. 다만 구체적 발행한도를 정하는 기준이 객관적이고 타당하게 설정되어야 할 것이다. 지방재정에서 지방채 발행액이 차지하는 비중 등 지방채 상환능력을 반영할 수 있는 지표가 후보가 될텐데, 지방채 발행가능 사업과 관련하여 사업성격 면에서 Negative List를 제시할 필요가 있다.

지방재정분석·진단제도의 경우 지금까지 재정운영상황을 분석하기 위한 지표로 기본지표 10개, 보조지표 5개가 사용되고 있는데 이들 지표들이 과연 지방재정의 다양한 측면을 포괄하는지, 적절한 변수가 선정되었는지에 대한 회의가 존재하는 것이 사실이다. 그 동안 재정 분석을 위한 지표개발이 지속적으로 이루어져 왔으나 지금의 상황이 최선이고 최종적이라는 확신은 없다. 또한 재정진단 대상단체로 선정된 기관이 계속해서 선정되는 사례가 빈번한데 이것은 연도간 지방자치단체의 지표별 상관관계가 높은 데 기인하는 것으로 판단된다. 즉 특정연도에 경상수지비율이나 지방채상환비율이 높은 자치단체는 그 다음 연도에도 유사한 양상을 보일 가능성이 높다. 특히 지방채상환비율의 경우 과거 4년간의 평균이기 때문에 이러한 현상이 나타난다. 자치단체 입장에서 재정진단 대상단체로 선정된다는 것은 큰 불명예로 간주하고 자치단체장의 입장에서도 재선 등에 악재로 여겨 선정결과에 대한 수용도가 낮고 이에 따라 재정진단 과정에서도 자료 제공 등에 있어서 비협조 사례가 발생하기도 한다. 이러한 문제점에 대한 개선책으로 일단 선정된 지표가 일관성을 유지하여 지속적으로 적용되는 것이 바람직하지만 계속 최신의 통계자료를 포함시켜 상관관계 분석, 추세분석 등을 수행하여 타당성이 점검되어야 한다. 정량분석의 한계를 극복하기 위해서 정성적 요인(qualitative factors)들이 고려되어야 하는 것은 바람직하지만 자칫하면 객관성을 저해할 우려가 있으므로 조심스런 접근이 필요하다. 또한 재정운영이 부실한 자치단체가 하루아침에 갑자기 견실한 단체로 전환되기는 쉽지 않다. 그렇지만 재정운영상황이 전년보다 개선되었다면 재정진단 단체로 선정되어서는 안 될 것이다.

현행 지표에 의하면 지속적으로 재정운영 부실단체로 선정될 가능성이 높는데 그 이유는 지방채상환비율의 경우 과거 4년의 단순평균치로 계산되기 때문이다. 따라서 과거로 갈수록 가중치를 작게 부여하는 가중평균(예를 들어 4년전 0.1, 3년전 0.2, 2년전 0.3, 1년전

0.4)을 채택하면 위와 같은 부작용을 어느 정도 완화시킬 수 있을 것이다. 지방자치단체에 대해 재정진단을 통해 스스로 할 수 없었던 재정운영 전반에 걸친 분석이 가능하게 되고 구조적 문제점이 파악되어 그 해결책이 모색될 수 있다는 재정진단의 순기능이 거의 부각되고 있지 않으므로 이에 대한 중앙정부의 홍보 등 적극적 노력이 필요하다. 또한 재정진단 결과를 바탕으로 자치단체 스스로 건전화 계획을 수립하고 성공적으로 시행할 때 중앙정부의 인센티브가 부여된다면 진단대상단체 선정에 대한 불만은 상당 부분 완화될 수 있을 것으로 판단된다.

중기지방재정계획제도의 경우 그 동안 국가 및 지역 계획과 재정의 실질적 연계가 부족하여 중앙정부에서 수립된 계획들이 자치단체별로 구체화되지 못하고 총량적 지표나 수치만을 제시함으로써 지방자치단체에게 실천 의지를 유발시키는 데 실패하였다. 또한 시·도 경제협의회 등 협의기구가 구성되어 있으나 기능의 실효성 측면에서 한계를 보이는 등 국가 계획 수립시 지방의 의견 수렴절차 및 반영이 미흡한 것이 사실이다. 설령 중기지방재정계획에 반영된 사업이라 할지라도 중앙정부의 지원이 실제 이루어지지 않는 경우 그 실현이 불투명하여 지방자치단체의 예산 운용에 차질을 초래할 가능성이 있다. 이 같은 문제점을 해결하기 위하여 중앙정부는 국가 계획의 내용 및 그와 관련된 지역별 재원지원 가능 규모를 제시함으로써 지방자치단체로 하여금 국가 계획과 연계된 지방 계획 수립을 유도할 수 있으며, 지방정부는 국가의 재정지원 규모를 개략적으로 예측함으로써 자체적인 재원소요 등 중기재정계획의 실효성을 확보하는 것이 가능하다. 예를 들어, 중앙정부는 시·도 등 광역자치단체에 대한 지원규모를¹⁴⁾ 제시하면 광역자치단체는 행정구역 내의 기초자치단체에 대해 (포괄적인) 배분규모를 제시할 수 있을 것이다. 또한 중기지방재정계획안의 실효성(특히 중앙정부의 재정지원 측면) 및 국가계획과의 조화여부를 객관적으로 평가할 수 있는 기구의 설립이 필요할 것으로 판단된다. 지방자치단체 입장에서는 재정운영의 자율성을 침해한다는 비판이 있을 수 있으나 기구의 성격이 간섭이나 강요가 아닌 권고라고 한다면 지방정부 입장에서도 실보다 득이 클 것으로 생각된다. 또한 지방자치단체가 지방의회에 보고하기 이전의 시안을 기구가 미리 검토함으로써 현 제도상 지방의회가 동의한 지방재정계획이 국가계획과의 상충 또는 국가 재정지원의 불투명 등의 이유로 실행되지 못함으로써 일어날 수 있는 국가와 지역간 갈등 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

지방재정투·융자심사제도의 경우 심사대상을 사업비 규모와 함께 사업의 성격, 지역적 특성을 반영할 수 있도록 보완할 필요가 있다. 현재 행사성 경비, 해외투자, 외국차관 도입

14) 예시적 지출한도(indicative spending ceiling)라 할 수 있다.

등의 사업에 대한 규정은 존재하나 이 정도로는 미흡한 실정이다. 또한 투자심사제도와 지방 재정계획, 국가계획 등과의 연계 강화로 투자심사 결과의 실효성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부 입장에서는 지방자치단체가 사업계획 수립시 예산지원규모에 대한 예측이 가능하도록 지원체계 및 지원시기를 보완할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부의 회계연도 조정도 하나의 방안이 될 수 있다.

V. 결 론

국어사전에 의하면 개혁은 새롭게 고친다는 뜻이다. 개혁의 결과는 개선이 될 수도 있고, 개악이 될 수도 있다. 새로운 제도를 만들어 시행하는 경우 누구나 그 결과가 개선이 되기를 기대하나 반드시 그 기대대로 되는 것은 아니다. 상식적으로 생각할 때 새로운 제도를 만들어 그것이 성공할 확률보다는 이미 검증된 기존 제도의 문제점을 고치는 것이 성공할 확률이 더 많을 것으로 판단된다. 기존의 살고 있는 아파트를 모두 부수고 새로운 아파트를 짓는 것(재건축)과 아파트의 골격은 그대로 유지한 채 공간을 활용하고, 내부를 재구성하는 것(리모델링)을 비교해 보면 후자가 시간과 돈 모두 절약이 된다는 것은 누구나 다 아는 당연한 사실이다. 물론 아파트의 골격 자체가 애초에 부실공사로 인해 쓸모없고 위험한 것이라면 시간이 얼마가 걸리든 부수고 다시 짓는 것이 바람직하겠지만, 그렇지 않다면 리모델링의 비교우위는 명백하다.

지방재정과 관련한 개혁도 이와 크게 다르지 않을 것으로 생각된다. 새로운 제도를 도입하는 것은 이것을 입안하고 시행하는 데 기여한 관리 입장에서는 커다란 성취감을 느끼게 하겠지만 이로 인해 국민들의 후생에 미치는 영향은 예측하기 힘들다. 그러나 적게는 몇 년 많게는 수십 년을 시행해 온 기존 제도의 문제점은 이미 관계 공무원들이나 학자들에 의해 정확히 파악되고 있는 상황이다. 따라서 기존 제도의 문제점을 개선하면 적어도 현재보다 나아진다는 사실에 대해서는 이의를 제기할 사람이 없을 것이다.

지방양여금제도를 폐지하고 국가균형발전특별회계를 새로 도입한다거나, 지방채발행승인 제도를 총액승인제로 대체하는 것, 예산편성기본지침제도를 폐지하는 대신 예산편성기준으로 고시하는 것, 그리고 재산세와 종합토지세를 재구성하여 국세와 지방세로 이원화하는 것 등은 이미 2005년부터 시행하기로 결정이 된 사항들이므로 돌이킬 수 없는 상황이다. 이제 이 새로운 제도들이 아무쪼록 성공적으로 잘 정착될 수 있도록 끊임없이 시행상의 문제점을 발굴하고 그 개선책을 찾아 고쳐 나아가는 것이 앞으로의 과제로 생각된다.

【참고문헌】

- 박균조. (2004). 일본의 삼위일체 개혁과 2004년도 세제개정. 「지방세」, 83: 85-93.
- 박완규. (2002). 지방교부세 산정방식에 대한 연구 - 보정계수 및 인센티브 제도를 중심으로 -. 「한국지방재정논집」, 7(2): 67-96.
- 박완규. (2003). 「지방분권에 대비한 국가와 지방재정의 연계 운영방안」. 한국지방행정연구원 T/F 발제논문.
- 유경문. (2004). 종합부동산세의 도입과 기대되는 파급효과. 「지방세」, 85: 41-59.
- 이창균. (2004). 3대 특별법 제정후의 지방재정조정제도의 개선방향. 「2004 지방재정세미나 지역균형 3대 특별법 제정이후 재정분권의 방향과 과제」. 한국지방재정공제회·한국지방재정학회: 53-90.
- 임성일. (2004). 해외의 지방재정 개혁 사례. 「한국자치행정연구」, 4: 97-113.
- 감사원. (2004). 「지방재정제도 운용 및 투자사업 추진 실태 - 재원배분 및 재정지원 제도를 중심으로」.
- 정부혁신지방분권위원회(재정세제전문위원회). (2003). 「재정세제 개혁과제 추진계획」.
- 행정자치부. (2004). 「지방분권특별법 - 지방의 시대 분권의 길」.
- Bird, R. M. and M. Smart. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30: 899-912.
- R. Bahl. (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*. International Studies Program Working Paper #99-1, Georgia State University.
- T. Ter-Minassian. (1997). Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective : An Overview. In *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, edited by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund: 3-24.