

# 地方財政調整制度에 대한 評價

- 서울시와 中央政府間의 關係를 中心으로 -

A Evaluation of Intergovernmental Grant System: The Financial Relationship  
Between Seoul Metropolitan Government and Central Government

裴 仁 明

(서울市政開發研究院 都市經營部 責任研究員)

崔 炳 大

(서울市政開發研究院 都市經營研究部長)

<目 次>

- |                  |                     |
|------------------|---------------------|
| I. 序論            | III. 地方財政調整制度의 現況   |
| II. 地方財政調整制度의 意義 | IV. 地方財政調整制度에 대한 評價 |
|                  | V. 結論               |

<ABSTRACT>

Intergovernmental grant system have several purposes, such as improving vertical and horizontal fiscal imbalance and enhancing efficient resource allocation. The purpose of this study is to evaluate the intergovernmental grant system in Korea according to the purposes of it. This study focuses on the financial relationship between Seoul Metropolitan Government and central government.

This study shows that the intergovernmental grant system does not improve vertical and horizontal fiscal imbalance effectively. Also it seems that the intergovernmental system does not enhance efficient resource allocation between Seoul Metropolitan Government and Central Government.

## I. 序 論

지방자치단체장을 선출한지도 벌써 1년이 지났다. 하지만 과연 지방자치가 성공적으로 수행될 수 있을까에 대해서는 많은 의문점이 제시되고 있다. 그 이유 중의 하나는 아직도 중앙과 지방간의 관계가 제도적으로 명확히 재정립되어 있지 못한 상황이기 때문이다. 특히 지방재정분야는 지방자치단체의 건전한 발전을 가능케 하는 중요성을 지니고 있음에도 불구하고 아직까지 지방화시대에 부응한 제도적 틀을 구축하는데 미흡한 부분이 적지 않다.

우리나라의 지방자치단체들은 자주적으로 재정을 운영하기에 큰 어려움을 겪고 있다. 왜냐하면 재정운영의 자율성이 중앙에 의해 많은 부분 통제를 받고 있을 뿐 아니라 자주적인 재정 규모도 매우 취약하기 때문이다. 예를 들어 자주적인 재정운영의 핵심인 지방세의 경우 세목 및 세율 등은 조세법률주의에 입각하여 지방자치단체가 스스로 결정할 수 없도록 되어 있다. 지방세의 규모도 1994년 결산 기준 13조 2,309억원으로 내국세 38조4,490억원의 약 3분의 1에 지나지 않는다.

이러한 문제점 속에서 중앙정부는 지방자치단체의 재정적 어려움을 해결해 주고 자원배분의 효율성을 증진시키기 위해 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 하지만 우리나라의 지방재정조정제도가 원래 의도한 목적을 제대로 수행하고 있는가에 대해 점검을 해 볼 필요가 있다. 본 논문에서는 지방재정조정제도의 의의는 무엇이며 과연 우리나라의 지방재정조정제도가 이러한 의의에 맞게 운영되고 있는지에 대하여 서울시와 중앙정부와의 관계를 중심으로 평가해 보고자 한다.

## II. 地方財政調整制度의 意義

지방재정조정제도는 중앙정부, 혹은 상위지방자치단체로부터 하위지방자치단체에 자금(funds)을 이전하는 제도를 의미한다(Mikesell, 1987). 이러한 제도는 국가 전체적인 재정운영의 여러 문제점들을 해결하기 위해 운영되는 것으로서 지방자치제도를 채택하고 있는 현대 민주국가에서는 예외없이 이용되고 있다(김렬, 최근열: 1995). 좀 더 구체적으로 지방재정조정제도가 지니고 있는 의의를 살펴보면 다음과 같다.

## 1. 域外擴散效果(Spillover Effect)의 是正을 통한 效率性的 提高

각 차원의 정부에 기능을 배분하는데 있어 기준이 되는 것은 역외확산의 정도이다. 즉 국방과 같이 역외확산의 정도가 큰 기능은 중앙정부가 담당해야 할 것이고, 반대로 한 지역내에서만 그 혜택이 돌아가는 기능들은 기초자치단체가 수행해야 할 것이다. 만약, 역외 확산 범위와 서비스공급범위가 일치하지 않는다면 자원배분의 왜곡현상이 나타나게 된다(Mikesell, 1987). 하지만 지방자치를 실시함에 있어 중앙과 지방정부의 기능을 역외확산의 정도에 맞추어 완벽하게 구분하기는 거의 불가능하기 때문에 지방자치단체에서 제공하는 서비스의 혜택은 지역의 범위를 넘어서는 경우가 많다. 지방재정조정제도도 이러한 지방자치의 구조 속에 발생하는 외부효과를 내부화함으로써 자원배분의 효율성을 제고하는데 목적이 있다(Fisher, 1984: 345-346). 즉 지방자치단체는 자신들의 주민이 받는 혜택 만큼만 비용을 지불하고 지역외 주민들이 받는 이익에 대해서는 중앙정부가 담당을 함으로써 왜곡된 자원배분을 시정하는 것이다.

현재 각각의 지방자치단체에서 제공하는 서비스는 많은 경우 지역간의 외부효과, 즉 역외확산(spillover)효과가 발생한다. 예를 들어, 각 지방자치단체에서 제공하는 교통 서비스는 지역주민에게만 그 혜택이 돌아가는 것이 아니라 비거주자들에게도 혜택을 줄 수가 있는데, 이러한 혜택들에 대해서는 서비스의 공급량의 결정에 있어 고려되지 않기 때문에 사회 전체적 한계효용은 과소평가된다. 이러한 경우 중앙정부는 지방재정조정제도를 통해 자금을 지원해 줌으로써 지방자치단체가 역외확산의 효과가 있는 서비스를 사회적으로 가장 적합한 수준으로 공급할 수 있게 해 줌으로써 효율성을 제고시켜야 한다(이준구, 1994: 689).

## 2. 水平的 財政不均衡의 是正

지방재정조정제도도 지역간의 소득재분배의 수단으로도 사용된다(Fisher, 1987: 347). 즉 각 지방자치단체들은 소득의 정도, 재산가치 등에 있어 차이가 있기 때문에 각 지역에서 거두어 들일 수 있는 지방세 등의 자주재원 규모에 큰 불균형이 발생한다(Mikesell, 1987). 또한 행정서비스의 비용 역시 지방자치단체마다 차이가 있을 수 있다. 즉 각 지역의 물가, 지가, 인구밀도 등 각종 사회경제적 환경의 차이로 인해 똑같은 재원을 갖고 있다 하더라도 지방자치단체들 간의 행정서비스 수준은 다를 수 있다. 이렇듯 지방자치단체들 간의 재정이 불균형할 경우 풍부한 재원을 갖고 있는 지방자치단체는 많은 사업을 수행할 수 있는 반면에 재원이 빈약한 지방자치단체는 기본적인 사업조차 제대로 수행할 수 없는 경우도

많다. 이러한 경우 같은 경제적 여건을 갖고 있는 사람들이라도 주거지에 따라 상이한 대우를 받게 되는 수평적 형평성의 문제를 낳게 된다(이준구, 1994: 690). 이러한 문제를 해결해 주기 위해서는 중앙정부가 지방재정조정제도를 통하여 재정적으로 어려운 지방자치단체에 자금을 보조해주어야 한다.

우리나라의 경우도 지방자치단체들간의 재정불균형 문제는 심각하여 <표 1>에서 보는 바와 같이 1994년의 경우 경기도는 1인당 지방세는 37만4천원인 반면, 전라남도도 15만5천원에 지나지 않는다. 이러한 지방자치단체간의 재정불균형은 각 지역의 주민들에게 차등적인 서비스를 제공하게 되는 결과를 초래하게 된다.

<표 1> 1인당 지방세 규모

(단위:원)

연도 지역명	1990년도	1991년도	1992년도	1993년도	1994년도
서울	196,812	233,726	265,010	300,070	352,385
부산	144,206	178,495	210,910	245,730	277,089
대구	146,834	182,765	212,808	253,130	312,962
인천	173,291	208,086	229,770	265,140	288,543
광주	128,327	162,585	195,220	213,350	257,915
대전	156,628	211,936	242,880	309,730	344,822
경기	162,117	205,575	237,500	311,040	374,068
강원	113,983	137,577	165,280	177,890	211,522
충북	106,449	143,040	164,840	196,040	223,337
충남	83,627	123,645	142,700	167,000	203,511
전북	89,722	116,465	135,900	156,820	187,463
전남	78,300	102,293	125,480	134,390	154,991
경북	110,612	142,003	165,590	187,530	228,144
경남	137,420	175,281	204,680	225,410	273,927
제주	131,722	180,679	216,600	238,930	278,741

자료 : 내무부, 지방재정연감, 각년도에서 재작성.

### 3. 地方自治團體가 施行하고 있는 國家事務에 대한 補助

다음으로 지방재정조정제도는 국가가 수행하여야 하는 사무를 지방자치단체가 수행하게 함으로써 행정효율을 향상시켜 줄 수 있다(김렬·최근열, 1995: 447). 즉 국가의 사무, 혹은

국가 전체적인 효율을 증가시킬 수 있는 사업들 중 많은 부문들은 중앙정부가 직접 수행하는 것보다 지방자치단체들이 수행하는 것이 더욱 효율적일 수 있다. 왜냐하면 각 지방자치단체들은 중앙정부보다 지역주민들의 선호나 환경에 대해 더욱 잘 이해하고 있기 때문이다. 이러한 경우 궁극적인 책임은 중앙정부에 있으므로 자금은 중앙정부가 담당하여야 한다.

#### 4. 垂直的 財政不均衡의 是正

지방재정조정제도의 목적 중 하나는 중앙정부와 지방자치단체의 수직적 재정불균형을 시정하려는데 있다(King, 1984). 우리나라와 같이 분리방식에 의해 중앙과 지방자치단체간에 세목을 배정하는 경우 대체로 충분한 세수를 확보할 수 있는 세목은 중앙정부에 할당되는 경우가 많다. 앞서서도 살펴보았듯이 우리나라의 지방세규모는 중앙정부의 세원인 내국세에 비해 3분의 1에 지나지 않기 때문에 지방자치단체가 자치적으로 자신들의 정책을 펼쳐나가기에는 자주재원이 부족한 실정이다. 따라서 지방재정조정제도에 의해 어려운 지방자치단체의 재정을 보전해 줄 필요가 있다<sup>1)</sup>.

이러한 지방재정조정제도의 목적을 달성하기 위해서 여러가지 종류의 수단들이 사용될 수 있다. 다음에서는 우리나라의 경우 어떠한 지방재정조정제도가 운영되고 있으며, 서울시는 지방재정조정제도에 의해 어떻게 중앙정부로부터 재원을 보전받고 있는지를 살펴보기로 한다.

### Ⅲ. 地方財政調整制度의 現況: 서울市를 中心으로

우리나라의 경우 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금이 지방재정조정제도에 해당된다. 이러한 지방재정조정제도는 1994년 지방자치단체의 총세입 중 각각 10.9%, 7.0%, 3.8%를 차지하고 있어 지방재정에 매우 큰 의미를 갖고 있다(<표 2>참조)

1) 이외에도 지방재정조정제도의 목적은 일정행정수준, 혹은 최저표준 유지를 위한 재정보장, 지방자치단체의 자조노력 유발 등을 생각할 수 있으나 본 고에서는 이상의 네가지 의의를 기준으로 우리나라의 지방재정조정제도를 분석하고자 한다. 자세한 것은 김철·최근열(1994), 이상희(1992), 김철·신해룡(1990) 등 참조.

<표 2> 연도별 지방재정수입(세입순계기준)

(단위: 백만원, %)

연도	총수입	지방교부세	국고보조금	지방양여금
1990	22,914,045	2,764,654 (12.1)	2,136,803 (9.4)	-
1991	29,742,208	3,452,403 (11.6)	2,406,063 (8.1)	557,031 (1.9)
1992	32,784,704	3,747,425 (11.4)	1,840,124 (5.6)	1,310,163 (4.0)
1993	37,794,508	4,412,413 (11.7)	2,169,097 (5.7)	1,421,075 (3.7)
1994	44,417,354	4,482,432 (10.9)	3,313,765 (7.0)	1,696,086 (3.8)

자료: 내무부, 「지방재정연감」(1991~1995)

하지만 서울시의 경우는 중앙정부로부터의 지원이 극히 미미하다. 아래의 <표 3>에서 보듯이 지방교부세와 지방양여금의 경우 서울시에는 전혀 배분되지 않고 국고보조금만 배분되는 실정인데, 일반회계의 경우 국고보조가 차지하는 비율은 2% 미만이고 특별회계의 경우는 10%정도의 수준에 불과하다.

<표 3> '96 서울시 회계별 세입예산 총괄

(단위 백만원)

구 분		'96 예산
일반회계	계	4,441,600(100%)
	지방세수입	3,830,145(85.23%)
	세 외 수 입	377,796(8.52%)
	지방교부세	-
	지방양여금	-
	보 조 금	78,416(1.76%)
	지 방 채	155,243(3.50%)
특별회계	계	3,206,321(100%)
	국고보조금	334,742(10.44%)

자료 : 서울특별시, '96 서울시 예산개요, 1996

다음에서는 우리나라의 세가지 지방재정조정제도에 대해 간단히 살펴보고 서울시에는 구체적으로 어떻게 배분되고 있는지를 살펴보기로 한다.

## 1. 地方交付稅

지방교부세는 지방재정조정제도의 핵심적인 제도이다. 지방교부세는 크게 보통교부세와 특별교부세, 증액교부세로 나뉘는데 보통교부세는 지방자치단체 자주성의 저해없이 자치단체들간의 재원의 균형을 도모함을 목적으로, 내국세의 12.06%를 각 지방자치들의 재정력을 기준으로 지급한다. 보통교부세의 가장 큰 특징 중의 하나는 그 비도(費途)를 제한하지 않음으로써, 비록 중앙정부로 부터 이전된 재원이긴 하지만 지방자치단체의 독립재원의 성격을 띠는 점이다. 특별교부세는 보통교부세의 산정에서 필연적으로 발생하는 획일성과 시기적인 이유에 의해서 보통교부세액의 산정에 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려하여 내국세의 1.206%를 연중 수시로 조건을 붙이거나 비도를 제한하여 교부하게 된다(지방교부세법 제9조). 한편 증액교부세는 국가정책과 관련하여 부득이 재정수요가 발생하는 경우 지방단체에 교부되는 교부금으로서, 국도포장, 원리금상환, 지방도로포장, 기채상환 등이 그 대상이 된다.

현재 서울시와 서울시의 자치구들은 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하기 때문에 보통교부세는 전혀 받지 못하고 있다. 이렇듯 서울시가 지방교부세 교부대상에서 제외되는 가장 큰 이유는 지방교부세 산정에 있어 일반회계 만을 반영하고 특별회계 및 공기업(지하철공사등 6개 공사)의 예산을 반영하고 있지 않기 때문에 서울시가 안고 있는 특별한 재정수요를 고려하지 못하는데 있다 하겠다.

## 2. 國庫補助金

지방재정조정제도의 두번째는 자금의 용도를 정하여 교부하는 국고보조금이다. 즉 국고보조금은 국가적 이해관계 또는 국가와 지방자치단체 사이의 이해관계가 있는 사업들을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 이전한 재원으로 효율성의 제고에 그 목적이 있다 하겠다. 한국의 국고보조금은 부담금, 교부금, 보조금으로 구성되어 있다. 첫째, 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하여야 할 경비를 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 경비로서 생활보호, 의료보호, 재해복구사업 등

이 이에 해당된다. 둘째, 보조금은 국가가 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정 사정 상 특히 필요하다고 인정될 때 교부하는 경비로서 일반적으로 전자를 장려적 보조금, 후자를 지방재정보조금이라고 한다. 마지막으로 교부금은 국가가 스스로 집행하여야 할 사무를 국민의 편리, 경비의 효율성 등을 이유로 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 지출되는 경비이며, 국민투표, 대통령 및 국회의원선거 등이 그 지출대상이다.

서울시는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률상의 보조금지급 대상사업의 대부분을 수행하고 있으며 이들 사업들에 대한 수요 또한 막대하여 다른 시·도와는 달리 많은 재정부담이 요구되고 있음에도 불구하고 중앙정부에서는 지방에 대한 각종지원·부담제도 운용에 있어 타지방자치단체와 비교해 볼 때 차등적으로 보조를 받고 있어 서울시 재정의 어려움을 가중시키고 있다. 구체적으로 보면, 첫째로 모든 보조금지급대상사업의 법정기준 보조율에서 일정율을 차감하는 인하보조율 기준을 타시·도와 차등적용하고 있다. 즉 인하보조율 적용기준은 서울시 20%, 광역시 15%, 도·시·군 10%로 운영되고 있다. 둘째, 보조금지원 대상사업중 일부사업을 지원대상에 제외하거나 기준보조율을 차등적용하고 있다. 즉 도시하수처리시설, 오염하천정화 등 2개 사업에서는 지원대상에서 제외되고 있으며 정신질환자 수용시설 운영지원등 12개 복지분야에서 기준보조율을 차등적용하고 있다. 또한 사회복지관 건립 및 운영지원, 화장장 및 납골당설치, 근로청소년회관운영, 취로사업, 보건소운영 등 일부사업의 경우에 있어서는 법상 보조지원대상사업임에도 불구하고 특별한 사유없이 지원하지 않고 있다. 서울시에 대한 국고보조차등적용의 구체적인 실태는 <표 4>와 같다.

도시하수도처리시설의 경우를 보면, 타시·도의 보조율은 70%나 되는 반면, 서울시는 보조대상에서 제외되었고 이러한 차등보조에 따른 서울시 추가부담액은 82,970백만원에 달한다. 취로사업과 보건소운영의 경우, 타시·도는 정액보조를 받고 있는 반면 서울시는 전혀 보조를 받지 못하고 있고, 사회복지관 운영과 사회복지관 건립에 있어서도 타시·도는 50%의 보조를 받지만 서울은 보조를 받지 못하고 있다. 화장장 및 납골당 설치, 국가지정 문화재 보수·정비에 있어, 타시·도에는 70%가 보조되는 반면 서울시에 대한 보조는 전혀 없으며, 근로청소년회관 운영에서도 타시·도는 50%의 보조가 있으나 서울시는 보조를 받지 못하고 있다. 보건환경연구원 장비보강의 경우에는 타시·도 보조율은  $\frac{2}{3}$ 나 되는 데도 서울시에 대한 보조는 없으며, 이러한 차별에 따른 서울시의 추가부담액은 1,794백만원이나 된다.



<표 4> 차등국고보조사업 및 보조액

( 단위 : 백만원 )

사업명	타 시·도 보조율(%)	서울시보조		차등보조에 따른 서울시 추가부담
		보조율(%)	보조액	
도시하수도처리시설	70	제외	-	82,970
정신질환자 수용시설운영	80	50	226	136
의료보호	80	50	23,542	14,125
생활보호(거택·시설)	80	50	13,289	7,973
생활보호대상자 자녀 학비	80	50	6,800	4,080
취로사업	정액	-	-	2,500(전체의 50%)
부랑인보호	80	50	722	433
사회복지관 운영	50	-	-	3,835
사회복지관 건립	50	-	-	1,651
보건소 운영	정액	-	-	37,210(전체의 50%)
심신장애인시설운영 및 재활사업비	80	50	6,379	3,827
장애인보장구교부	80	50	75	45
노인복지시설 운영	80	50	883	530
노인건강진단	80	50	14	8
노인복지시설 확충	50	37	878	298
아동보호시설 운영	80	50	3,698	2,219
아동보호시설 확충	50	31	647	388
소년가장 보호	80	50	228	137
모자, 부자가정지원	80	50	1,414	848
모자보호시설 운영	80	50	594	356
화장장 및 납골당 설치	70	-	-	1,173
근로청소년회관 운영	50	-	-	920
국가지정문화재 보수·정비	70	-	-	-
시지정문화재 및 전통건조물 보수 정비	50	5	410	-
중요무형문화재 보호	100	46	580	-
보건환경연구원 장비보강	⅔	-	-	1,794

자료 : 서울특별시, 내부자료

### 3. 地方讓與金

마지막으로 지방양여금제도는 1990년 새로 도입된 제도로서 국세의 일정과목을 국가가 일괄적으로 징수하고 그 수입의 일부 또는 전부를 지방에 양여하는 제도이다. 지방양여금의 목적은 지역간 재정의 수직적, 수평적 불균등을 교정하는 것이고, 더불어 국가와 지방간에 상호 이해관계가 있는 특정사업들에 대한 자원배분기능도 함께 추구하고 있다. 지방양여금의 재원은 현재 토지토과이득세의 50%, 주세의 80%, 전화세의 100%로 구성되어 있고, 대상사업에 대한 배분은 일정한 양여기준과 보정지수를 기초로 이루어 진다. 적용대상사업은 크게 지방도로정비사업, 농어촌지역 개발사업, 수질오염 방지사업, 청소년 육성사업으로

구분되고 있다.

1996년도의 경우 지방양여금 규모는 2조 4,325억원에 달하지만 서울시와 서울시 자치구는 양여대상에서 제외되고 있다. 1995년의 경우 서울지역에서는 지방양여금의 세원 중 40%이상이 징수되고 있으며, 서울시 및 서울시의 자치구는 타시·도에 비하여 지방양여금 법상 양여대상사업인 도로정비, 수질오염방지, 청소년육성사업에 대한 재정수요가 급증하고 있는데도 불구하고 서울시 및 서울시의 자치구가 양여대상단체에서 제외되고 있는 것은 문제점으로 지적될 수 있겠다.

#### IV. 地方財政調整制度에 대한 評價

지방재정조정제도는 형평성 및 효율성 제고 등 원래 의도한 목적을 위해 운영되어야 한다. 여기서는 과연 우리나라의 지방재정조정제도가 이 제도 본래 지니고 있는 의의를 제대로 달성하고 있는지를 살펴보고자 한다.

##### 1. 域外擴散效果의 是正을 통한 效率性的 提高

서울시는 역외확산효과가 발생하는 많은 행정서비스를 제공하고 있으나 이에 대한 중앙정부의 지원은 극히 미미한 실정이다.

<표 5>에서 보면 각 분야에 대한 국고보조는 그다지 크지 않다. 특히 교통·도로 분야는 그 혜택에 있어 역외확산(spill-over)효과가 크기 때문에 서울시가 투자재원을 전액 부담하는 것은 서울시와 중앙정부의 자원배분에 있어 비효율성을 초래하며 서울시의 각종 시설물을 이용하는 무임승차자(Free Rider)의 증대하고 있어 서울시에 대한 중앙정부의 지원은 효율적 자원배분을 위해 필수적이다.

<표 5> 1996년도 서울시정분야별 국고보조액 및 비율

(단위 : 억원)

분 류	예산액	국고보조 사업액	국고보조액	국고보조액 / 예산액(%)	국고보조액 / 국고보조사업액(%)
도시방재	5,265	-	-	-	-
환 경	14,132	13	2.4	0.02	18.46
도로·교통	21,928	6,911	2,690	12.27	38.92
사회복지	3,784	2,269	860	22.73	37.90
문화·교육	5,743	55	32	0.56	58.18
도시개발·주택	6,513	922	461	7.08	50.00
산업경제·국제교류	504	164	96	19.05	58.54
일반행정	2,292	27	22	0.96	81.48
자치구지원	9,543	-	-	-	-
기 타	787	-	-	-	-
합 계	70,491	10,361	4,163.4	5.91	40.18

\* 국고보조사업액, 국고보조액은 자치구 포함  
 자료 : 서울특별시 내부자료에 기초하여 제작성

도로·교통분야의 국고보조의 실태를 살펴보면 2기 지하철부문을 제외하고 국고보조는 전무한 상태이다. 도로사업에 대하여 사용할 수 있는 지방양여금도 서울시와 자치구의 경우는 양여 대상에서 제외되고 있는 실정이다. 지하철부문에서도 국고보조는 21%에 지나지 않아 서울시의 재정을 크게 압박할 뿐 아니라 투자지연으로 인한 교통악화로 서울뿐만 아니라 국가의 경제적 손실과 경쟁력 약화의 결과를 낳고 있다(<표 6>참조)

<표 6> 지하철건설에 대한 국고지원 현황

(단위: 억원)

내 용	총 액	국 고 보 조 금	시 투 자 예 산
2기 지하철 건설투자액(89년-98년)	89,800(100%)	18,625 (21%)	71,175(79%)
89년 ~ 96년까지의 투자실적	66,167(100%)	10,440 (15.8%)	55,727(84.2%)
96년 예산(2단계 1차 및 제3기-233km)	12,454(100%)	2,670 (21.4%)	9,780(78.5%)

자료 : 서울특별시, 내부자료

반면 외국의 경우를 살펴보면 <표 7>에서 나타나는 바와 같이 건설비의 대부분과 운영 적자의 대부분도 중앙정부에서 지원해 줌으로써 자원의 효율적 배분을 추구하고 있다. 즉 서울시에 대한 국고보조는 외국의 타시도에 비해 턱없이 낮은 실정이다.

<표 7> 외국의 지하철건설재원 국고지원 현황

	국 비	시 비(州費)	기 타
뉴 욱	33.4%	28.2%(州費)/ 31.8%(市費)	6.6%
런 던	75 %	25 %	-
몬트리올	100 %	-	-
파 리	50 %	50 %	-
동 경	35 %	35 %	민간 26%/자체 4%
서 울	2.7 %	23.7 %	부채성자금 73.6%

자료 : “서울지하철, 살림살이 이릅니다” 서울지하철공사, 1995

<표 8> 환경시설에 대한 국고보조 현황 ( '94년 이후)

	재 원	내 용
94년도	폐기물관리기금(환경개선 특별회계로 계승)	○ 사업: 종량제 실시에 대비한 시설,장비 구입 ○ 지원: 각 자치구당 32,00만원씩 7억 3,400만원
	토지관리 및 지역균형개발특별회계(건교부)	○ 상수도 관련 50억 용자
	환경오염방지기금(환경개선특별회계로 승계)	○ 사업: 하수처리장 건설 ○ 지원: 122억 3800만원 용자 ○ 대출기간: 5년거치 10년 상환 ○ 대출금리: 연 5%
95년도	공공자금 관리기금(재경원->환경부)	○ 사업: 재활용 기반시설 확충지원 ○ 지원: 50억 용자 ○ 대출기간: 3년거치 5년상환 ○ 대출금리: 연 11.57% - 지방비부담: 5% - 이차차액 국고보조(환경개선 특별회계, 6.57%): 연 3,300만원
96년도 (95년 12월 환경부로부터 확정통보)	재정투융자 특별회계	○ 사업: 노후관 개량사업 ○ 지원: 89억원 용자 ○ 대출금리: 연 6.1% ○ 대출기간: 5년거치 10년 상환
	환경개선 특별회계	○ 사업: 하수관거 정비사업 ○ 지원: 321억원 용자 ○ 대출금리: 연 5% ○ 대출기간: 5년거치 10년 상환

자료 : 서울특별시 환경관리실, 내부자료

환경분야도 역외확산효과가 큰 분야 중의 하나이다. 하지만 <표 8.>에서 보듯이 환경분야에서 서울시와 서울시 자치구에 대한 무상의 국고보조는 극히 미약한 실정이고 대부분의 지원은 부채의 형태로 이루어지고 있다.

비단 국고보조 뿐 아니라 교통 및 환경과 연관된 각종 부담금 역시 서울시와 중앙정부의

배분 실태는 자원배분이 왜곡되고 있음을 보여주고 있다. 첫째, 개발부담금은 660m<sup>2</sup>이상(서울)의 토지개발사업으로 발생한 개발이익의 환수, 분배체계를 조정함으로써 개발에 따른 교통, 상하수도, 환경문제 등의 해소 재원 확보에 그 의의가 있다. 징수현황을 살펴보면 '90~'95년 사이에 131건 507억원 징수하였는데 그 배분은 시·군·구로 50%, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계로 50% 귀속되어 현재 개발부담금의 대부분을 징수하는 서울특별시 배분대상에서 제외되어 있다. 개발에 따른 교통, 상하수도, 환경문제 등이 가장 심각하고 직접 이러한 서비스를 제공하고 있는 서울시가 배분대상에서 제외되어 있는 점은 자원배분의 비효율성을 야기하고 있다.

둘째, 과밀부담금은 인구집중유발시설에 대한 효과적인 경제규제로, 과밀억제 및 과밀로 인하여 필요한 도시기반시설 등을 설치하고자 부과되는 부담금이다. 이는 수도권정비계획 법령에 의거 서울지역에 한하여 시행되고 있는데 현재 시수입으로 50%, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계로 50% 귀속되고 있다. 하지만 서울지역을 대상으로 징수하고 서울시가 도시기반시설의 거의 전액을 투자하고 있는 현실에 비추어 볼 때 수입금의 50%가 국고로 귀속된다는 것은 역시 자원배분의 비효율성에 대한 하나의 예가 되고 있다.

셋째, 택지초과소유부담금은 과다한 택지소유로 인해 야기되는 토지의 비효율적 이용을 개선하고, 택지개발을 통한 주택공급을 활성화하며 택지초과수요부담금의 확보를 통하여 도시기반시설투자 재원으로 활용코자 부과하는 부담금이다. 징수된 부담금은 현재 전액 "토지관리 및 지역균형개발 특별회계"에 귀속되고 징수금의 15%만이 해당자치단체에 위임수수료로 지급되고 있다. 하지만 위임수수료가 15%에 지나지 않음으로써 대부분의 택지초과소유부담금을 징수하고 있고 도시기반시설투자에 대부분의 재원을 투자하고 있는 서울시로서는 매우 불만족스러울 수 밖에 없다.

넷째, 환경개선부담금이란 환경오염이 야기되는 사업에 대해서 환경을 보존하고 유지하며 개선하기 위한 재원 확보에 그 목적이 있다. 현재 환경개선비용부담금은 환경개선특별회계(환경부)로 전액 귀속되고 징수수수로 10%를 지방자치단체에 교부하며 서울시의 경우 10%의 징수수료중에서 1%는 시에 나머지는 구에 재배분하고 있다. 위에서도 살펴보았듯이 서울시의 환경분야에 대한 투자는 거의 전적으로 서울시의 재원에 의해 이루어짐에도 불구하고 환경개선부담금의 1%만이 서울시에 배분된다는 매우 불합리한 것으로 판단된다.

서울시는 또한 도시방재분야에 막대한 투자를 하고 있음에도 불구하고 중앙정부로부터의 지원은 전무한 실정이다. 서울시는 우리나라의 중추시설 및 기능이 집중되어 있어 서울시의 방재문제는 곧 국가전체의 문제로 역외확산효과가 크다. 그럼에도 불구하고 국고보조가

전무하다는 것은 비효율적인 자원배분의 한 예로 생각된다. 이상에서 살펴보았듯이 서울시와 중앙정부 간의 자원배분은 역외확산효과를 내부화시켜 효율성을 증진시키기에는 매우 미흡한 실정이다.

## 2. 水平的 財政不均衡의 是正

서울시가 중앙정부로 부터 재정적인 불이익을 당하고 있는 가장 큰 이유 중의 하나는 서울시의 재정력이 타지방자치단체에 비해 우수하기 때문에 수평적 재정불균형을 시정하기 위한 것이다. 하지만 현재의 지방재정조정제도는 서울시의 재정력을 과대평가하고 있다. 예를 들어 지방교부세 중 보통교부세의 산정에 있어 일반회계만을 고려하고 있기 때문에 서울시가 안고 있는 재정적 어려움이 포착되지 않고 있다. 왜냐하면 서울시의 재정적 어려움은 특별회계, 혹은 투자기관에서 나타나고 있기 때문이다. 서울시는 1995년 말 현재 4조 6,971억원의 부채를 안고 있는데 이중 일반회계의 부채는 246억원에 불과하고 특별회계 2조 5,907억원, 투자기관은 2조 6,138억원의 부채를 안고 있다. 우리나라 15개 광역자치단체 중에서 서울시처럼 높은 부채규모 및 부채율을 지닌 자치단체는 없다. 서울시가 안고 있는 부채는 85% 이상이 지하철관관련부채인데 현재 지하철요금의 현실화율이 매우 낮기 때문에 부채는 계속 늘어날 수 밖에 없고 따라서 서울시의 재정은 매우 어려운 상태이다.

또한 서울시의 '96년도 일반회계 세입예산의 구성내용을 살펴보면 총규모 4조 4,416억원 중 외부의존재원은 국고보조금 784억원에 불과하여 재정자립도가 98.2%로 겉으로 보면 재정사정이 양호한 것으로 보이나, 세출예산의 구성내용을 살펴보면 법정외무지출경비가 1조 5,816억원, 지하철공사 및 도시철도공사의 운영적자 보전 1,650억원등 경직성 경비등이 총 1조 7,466억원에 달하고 있다. 따라서 실제가용재원은 전체의 60.7%인 2조 6,950억원에 불과하여 불가피하게 제2기 지하철건설공사를 연장하고 제3기 지하철건설 착수시기를 연기하는 등의 대도시로서 갖추어야 할 기간시설의 투자계획을 전면 재조정할 바 있다.

이러한 어려움에도 불구하고 서울시에 대한 국고보조는 미약하며 그 결과 행정서비스 수준은 타광역지방자치단체보다도 낮은 수준이다.

<표 9>를 보면 서울시의 1인당 지방세 부담은 타광역시와 비교해 볼때 가장 높은 수준이지만(<표 1> 참조) 1인당세출은 오히려 낮은 수준이다. 이는 상주인구를 기준으로 살펴본 것이기 때문에 주간활동인구를 바탕으로 계산해 보면 서울시의 서비스수준은 훨씬 더 낮아질 것으로 예상된다. 또한 서울시의 행정서비스 단위비용은 서울시 물가, 지가 등을 고려해 볼 때 타광역시에 비해 더욱 높을 것으로 예상된다.

< 표 9 > 1인당 총세출 규모(순계기준)

(단위 : 원)

연 도 지역명	1990년도	1991년도	1992년도	1993년도	1994년도
서울	306,090	407,996	530,453	577,532	617,528
부산	252,810	334,308	508,325	525,304	581,899
대구	340,730	394,584	474,565	488,824	769,422
인천	300,068	347,959	442,580	554,574	494,867
광주	409,393	607,933	600,109	600,633	538,131
대전	500,582	526,001	623,779	617,451	703,833
경기	358,907	518,009	571,482	575,043	612,307
강원	538,524	737,706	796,099	896,837	991,823
충북	439,092	563,811	721,699	771,407	756,363
충남	422,508	622,587	704,024	843,318	941,133
전북	391,360	613,819	691,489	756,157	905,212
전남	491,737	689,732	758,804	528,900	956,094
경북	409,880	564,624	724,976	735,013	897,614
경남	468,414	565,567	638,189	702,594	829,195
제주	396,226	573,653	780,290	878,441	970,747

자료 : 내무부, 지방재정년감, 각 연도 자료에서 재작성

이상을 종합해 볼 때, 우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체들의 재정력의 평가를 객관적으로 하지 못하고 있고 그 결과 수평적 재정불균형의 시정은 미흡하다 하겠다.

### 3. 地方自治團體가 施行하고 있는 國家事務에 대한 補助

중앙정부는 지방자치단체가 수행하는 국가위임사무에 대하여는 전액보조해 주어야 한다. 지방자치단체가 국가사무를 대신 수행하는 이유는 위에서도 언급하였듯이 각 지역의 실정은 각 지방자치단체가 가장 잘 이해하고 있기 때문에 지방자치단체가 서비스 공급을 담당한다면 효율성을 증진시킬 수 있기 때문이다.

하지만 많은 국가위임사무에 대하여 서울시는 그 비용을 부담하고 있다. 한 예로, 국가위임사무중의 하나인 민방위분야의 경우 95년도와 96년도 예산중 국비는 30%를, 나머지 대부분인 70%는 지방비에서 충당하고 있다(<표 10>참조)

<표 10> 민방위관련 국고보조 현황

(단위 : 천원)

	총 계	국 비	지 방 비
1995년도	239,494 ( 100% )	71,758 (30%)	167,736 ( 70% )
1996년도	482,400 ( 100% )	144,600 (30%)	337,800 ( 70% )

자료 : 서울시 민방위국, 내부자료

또한 국가사무임에도 불구하고 법상 서울시부담으로 규정하고 있는 사항은 아래의 <표 11>과 같다.

<표 11> 국가사무이면서 법상 서울시가 부담하는 경비 (단위 : 백만원)

사 업 명	'93	'94	'95
계	27500	26,964	26,793
문화재 복원 및 보수	16,877	11,319	9,663
직할하천의 유지	9,800	15,645	17,160
직할하천 국유화토지보상	823	-	-

자료 : 서울특별시, 내부자료

<표 12>는 법상 국가사무이나 관행상 서울시가 부담하고 있는 사항과 경비부담을 보여 주고 있다.

<표 12> 국가사무이면서 관행상 서울시가 부담하는 경비(단위 : 백만원)

사 업 명	'93	'94	'95
계	48,854	51,293	53,782
방법·치안	46,649	49,904	52,138
교통안전지도 단속	1,579	668	682
시경찰청 근무 기능직 인건비	626	721	962

자료 : 서울특별시, 내부자료

이외에도 국가사무중 서울시에 위임되어 처리되고 있는 사무는 '95년말 현재 1,633건으로 서울시의 단위사무(5,288건)의 30.9%를 차지하고 있는데 서울시가 국가사무를 처리하기 위해 실제 부담하는 비용은 막대하다. 비단 서울시 뿐만 아니라 자치구의 경우도 375건의 국가사무를 대행하여 주고 있고 그 경비는 968억원에 이르고 있다(<표 13>참조)



< 표 13 > 부서별 국가사무 수행경비(자치구)

(단위 : 천원)

부 처	사 무 수	경 비
국가안전기획부	14	3,880,660 (3.9%)
비상기획위원회	1	72,544 (0.07%)
재 정 경 제 원	2	97,376 (0.10%)
총 무 처	7	869,110 (0.82%)
내 무 부	133	33,856,352 (35.1%)
법 무 부	47	16,718,909 (17.3%)
국 방 부	53	8,992,642 (9.3%)
농 립 수 산 부	55	10,557,995 (10.9%)
통 상 산 업 부	2	4,836 (0.01%)
보 건 복 지 부	11	3,333,441 (3.5%)
건 설 복 지 부	48	14,667,256 (15.1%)
대 법 원	2	3,800,156 (3.9%)
합 계	375	96,851,277

자료 : 서울특별시 구청장협의회, 수행경비조사결과 보고서, 1996

#### 4. 垂直的 財政不均衡의 是正

과연 지방재정조정제도가 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 재정불균형을 제대로 시정해 주고 있는지에 대하여 판단하기는 그다지 쉬운 일이 아니다. 이러한 판단을 위해서는 국가사무와 지방자치단체의 사무에 대한 면밀한 분석과 공공부문과 민간부문의 자원배분구조도 자세히 분석해야 한다(오연천, 1995). 따라서 서울시와 중앙정부와의 관계만 가지고 분석하기는 불가능하다. 그럼에도 불구하고 과거에 비해 좀 더 많은 재원이 지방정부에 배분되어야 할 이유는 충분하다. 첫째, 지방자치단체의 재정수요증가이다. 즉 지방자치의 실시로 인하여 지역주민들의 지방자치단체에 대한 행정요구는 크게 증가할 것이고, 이에 따라 재정수요도 크게 증가될 전망이다. 하지만 지방자치단체의 자주재원, 특히 지방세는 조세법률주의에 의하여 제한을 받고 있기 때문에 늘어나는 행정수요에 자체적으로 대처하기는 거의 불가능하다. 둘째, 지방자치의 실시 이후로 중앙정부가 담당하고 있던 많은 행정기능이 지방자치단체로 이양되었고 앞으로도 더욱 많이 이양될 예정이다. 행정기능만 지방자치단체에 이양하고 이에 필요한 재원을 이전하지 않는다면 이는 지방자치에 역행하는 중앙정부의 횡포로 밖에 생각할 수 없다.

이러한 이유로 지방재정조정제도의 재원규모는 증가되어야 한다. 특히 내국세의 13.27%로 되어 있는 현행 지방교부세의 법정교부율은 재고할 필요가 있다. 현행 법정교부율은 1982년 이후부터 적용되어 오던 것으로 지방자치를 본격적으로 시작한 현 시점에서는 마땅히 상향조정되어야 할 것으로 판단된다.

## V. 結 論

지방재정조정제도는 국가 전체적 효율성의 제고와 형평성의 증진에 그 목적이 있다. 즉 중앙정부와 지방자치단체들간의 수직적 재정불균형, 지방자치단체 들간의 수평적 재정불균형의 시정과 국가전체적인 자원배분의 효율성 증대를 위해서 지방재정조정제도는 그 의의가 있다. 현재 우리나라에서도 이러한 목적을 위해 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등의 지방재정조정제도를 운영하고 있다.

본 연구는 과연 우리나라의 지방재정조정제도가 의도하고 있는 목적에 적합하게 운영하고 있는지에 대해 서울시와 중앙정부와의 재정관계를 중심으로 살펴보았다. 다음에서는 분석결과를 간단히 요약·설명하기로 한다.

첫째, 현행 지방재정조정제도는 역외확산효과의 시정을 통한 효율성 제고의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 서울시의 경우 역외확산의 효과가 큰 도로·교통분야 및 환경분야에서 거의 중앙정부의 보조를 받지 못하고 있는 실정이다. 또한 도시기반시설에 대한 투자의 재원으로 사용되어야 하는 각종 부담금의 경우도 중앙정부에 과다하게 배분됨으로써 직접적으로 행정서비스를 제공하고 있는 서울시의 재정적 어려움을 가중시키고 있다. 따라서 효율적으로 자원배분을 하기 위해서는 서울시에 대한 보조를 높여야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 재정력에 대한 객관적인 평가체계의 미흡으로 인해 지방자치단체간의 수평적 재정불균형을 제대로 시정하지 못하고 있다. 예를 들어 지방교부세의 경우 지방자치단체의 재정력 평가를 위해 일반회계만을 고려하고 있기 때문에 특별회계와 투자기관이 많은 부채를 짊어지고 있는 서울시는 재정적으로 큰 어려움을 안고 있음에도 불구하고 전혀 지방교부세를 받지 못하고 있는 실정이다. 이러한 재정조정제도에서의 불이익으로 인해 1인당지방세의 규모가 큰 서울시는 오히려 1인당세출의 규모가 타지방자치단체에 미치지 못하고 있다. 특히 서울시는 물가, 지가 등이 높아 행정서비스의 단위비용은 타 지방자치단체에 비해 높음에도 불구하고 현행 지방재정조정제도는 이를 고려하지 못하고 있다.

이는 현행 지방재정조정제도가 지방자치단체들간의 수평적 재정불균형 시정의 기능수행을 제대로 하지 못하고 있다는 증거이다.

셋째, 많은 국가위임사무에 대한 국고의 보조는 턱없이 부족한 실정이다. IV장에서 살펴 보았듯이 많은 국가위임사무에 대하여 서울시가 많은 재정을 부담하고 있고 자치구 역시 많은 재원을 국가위임사무에 부담하고 있다.

마지막으로 지방재정조정제도의 규모가 지방자치시대에 부응하지 못하고 있다. 즉 본격적인 지방자치가 실시되어 지방행정수요가 급증하고 있고, 많은 행정사무가 중앙정부로부터 지방자치단체에 이양되었음에도 불구하고 지방교부세의 교부율이 1982년에 이후 전혀 상향조정되지 못하고 있는 등 지방재정조정제도의 재원규모는 이러한 추세를 따라가지 못하고 있어 수직적 재정불균형을 제대로 시정하고 있지 못하고 있는 것으로 사료된다.

결론적으로 우리나라의 지방재정조정제도는 의도한 목적을 제대로 수행하고 있지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 지방교부세의 교부율 및 국고보조금의 보조율 상향조정 등을 통해 어느정도 해결해 줄 수 있을 것이다.

세계는 국가 간의 국경이 없어지고 무한경쟁의 시대에 돌입했다. 무한경쟁의 시대에는 지역경제의 중요성이 증대되어 중앙정부의 기능 보다 지방자치단체의 기능이 더욱 중요시 된다. 즉 지방의 경쟁력이 바로 국가의 경쟁력과 직결된다는 사실을 간과해서는 안된다. 이러한 시대에 발맞추어 상대적으로 입지적 매력이 뛰어난 서울시와 중앙정부의 재정관계는 국가의 경쟁력을 제고시킨다는 차원에서라도 재정립해 볼 필요가 있을 것이다.

## 參 考 文 獻

- 김 렬·최근열, “지방재정조정제도,” 강인재외, 「지방재정론」, 서울: 대영문화사, 1995.
- 김 철·신해룡, 「지방재정학」, 서울: 세명서관, 1990.
- 오연천, “지방재정조정제도의 현황과 발전방향,” 「지방재정」, 1월호, 1995.
- 이상희, 「지방재정론」, 서울: 계명사, 1992.
- 이준구, 「재정학」, 서울: 다산출판사, 1994.
- 서울특별시, 「'96 서울시 예산개요」, 1996
- 서울특별시 구청장 협의회, 「수행경비 조사계획 및 결과(국가위임 사무)」, 1996
- 국가위임사무 수행경비조사 기획단, 「수행경비 조사결과 보고서(국가위임사무)」, 1996.
- 내무부, 지방재정연감, 각 연도.
- 서울지하철공사, “서울지하철, 살림살이 이릅니다”, 1995.
- 기타 서울특별시 내부자료 다수.
- Fisher, Ronald C., *State and Local Public Finance*, Glenview, Illinois: Scott, Foreman and Company, 1987.
- King, D.N., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen & Unwin, 1984.
- Mikesell, John H., *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. Chicago, Illinois: The Dorsey Press, 1987.