지방재정 자립기반 확충을 위한 지방재정 조정제도의 고려

= Abstract =

This paper studies on reform measures of the grants system from the central government to the local governments in Korea's current budget system, especially for improving the self-supporting base in local governments budget. For the general grants system, reform measures are focused on the revision of the current distribution formula to correct horizontal and vertical fiscal imbalances. For instance, the formula should include more basic need-elements such as per capita GRP and mechanisms to enhance the tax efforts by localities. As for the specific grants system, an objective criterion for selecting projects for the central grants should be established, and more flexible variations in the matching rate need to be allowed, depending on local conditions.

나. 서 론

이 논문은 우리나라 지방재정의 현황을 바탕으로 자립기반 확충을 위한 지방재정조정제도의 개선 방안을 모색하는데 목적으로 두고 있다. 잘 알려진 바와 같이 우리나라 지방재정 현황은 낮은 재정자립도에서 나타나듯이 열악하기 그지없다. 지방세수 총액이 지방자치단체 공무원의 인건비조차 충당하지 못하는 경우가 상당수에 이르고 있다. 이것은 우리나라 지방재정의 취약성을 단적으로 말해주는 것이라 하겠다. 따라서 1995년 지방자치단체장 선거로 이제 본격적인 지방자치시대의 막이 올랐음에도 불구하고, 지방재정의 취약성으로 인하여 명실상부한 지방자치시대의 개막이 지연되고 있는 느낌이다. 이러한 측면에서 지방재정의 자립기반 확충 방안을 모색하는 것은 지방자치의 정착을 위하여 무엇보다 중요한 과제라고 여겨진다.

본 연구에서는 지방재정의 현황을 분석하고 지방재정 자립기반 확충을 위한 지방재정조정제도의 개선
방안을 심도있게 검토하고자 한다. 즉 지방재정조정제도의 내용 및 합리적 개편 방향을 중점적으로 논의할 것이다. 먼저 II장에서는 우리나라의 지방재정 현황에 관한 상세히 검토하고자 한다. III장에서는 지방재정조정제도의 역사와 현재 운영 상황을 상세히 논하고자 한다. IV장에서는 지방재정 조정제도의 과제와 개편 방향을 다루고자 한다. 현행 지방재정 조정제도인 교부세제도, 지방양여금, 국고보조금 등의 제도가 당분간은 존속되어야 하겠지만, 장기적으로는 단계적 통합 내지 폐지 방안이 강구되어야 할 것이다. 마지막으로 V장에서는 본 논문의 내용을 요약・정리하고 결론을 맺고자 한다.

II. 지방재정의 현황

1. 지방재정 총괄 규모

1995년 지방자치단체장 선거로 이제 본격적인 지방자치시대의 막이 올랐다고 하지만, 그것이 명실상부한 지방자치의 충분조건이 될 수는 없다. 실질적 지방자치를 위해서는 주민의 의사가 지방자치단체의 의사결정에 충실하게 반영될 수 있어야 하며, 이러한 관점에서 지방재정의 자주기반 확충을 통한 재정자립도 제고는 지방자치의 성공을 위한 전제조건이 될 것이다.

![표 II-1] 지방자치단체회계별 결산 규모

(단위: 십억원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>단체</th>
<th>구분</th>
<th>1991</th>
<th>1993</th>
<th>1995</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>총계</td>
<td>합계</td>
<td>28,562</td>
<td>100</td>
<td>38,056</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일반회계</td>
<td>19,348</td>
<td>100</td>
<td>24,220</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>공기업특별회계</td>
<td>4,836</td>
<td>100</td>
<td>6,496</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타특별회계</td>
<td>4,377</td>
<td>100</td>
<td>7,340</td>
</tr>
<tr>
<td>서울·광역시자치도</td>
<td>계</td>
<td>14,893</td>
<td>58.2</td>
<td>20,029</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일반회계</td>
<td>9,440</td>
<td>48.8</td>
<td>11,442</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>공기업특별회계</td>
<td>3,340</td>
<td>69.1</td>
<td>4,749</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타특별회계</td>
<td>2,113</td>
<td>48.2</td>
<td>3,838</td>
</tr>
<tr>
<td>시</td>
<td>계</td>
<td>5,638</td>
<td>19.7</td>
<td>7,044</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일반회계</td>
<td>2,944</td>
<td>15.2</td>
<td>3,817</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>공기업특별회계</td>
<td>1,390</td>
<td>28.7</td>
<td>1,630</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타특별회계</td>
<td>1,304</td>
<td>29.7</td>
<td>1,597</td>
</tr>
<tr>
<td>군</td>
<td>계</td>
<td>7,015</td>
<td>20.4</td>
<td>7,744</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일반회계</td>
<td>5,319</td>
<td>24.2</td>
<td>5,845</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>공기업특별회계</td>
<td>138</td>
<td>2.5</td>
<td>116</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타특별회계</td>
<td>1,558</td>
<td>22.6</td>
<td>1,783</td>
</tr>
<tr>
<td>자치구</td>
<td>계</td>
<td>2,950</td>
<td>8.6</td>
<td>3,240</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일반회계</td>
<td>2,858</td>
<td>12.9</td>
<td>3,118</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>공기업특별회계</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타특별회계</td>
<td>92</td>
<td>1.4</td>
<td>122</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(자료)내무부 지방재정경제국, 지방재정연감, 1996
우리 나라의 지방자치단체의 총예산은 연도별로 보면 Ⅱ-1에 같다. 우선 총계규모를 보면 우리 나라 지방자치단체의 예산은 1991년에 비하여 1995년에는 거의 두배로 급증하였음을 볼 수 있다. 이것은 지방자치체가 본격 실시되면서 주민들의 예산수요가 급증하고 지방자치단체는 이를 예산에 반영한 결과로 나타난다. 이를 희체별로 보면 일반회계 총규모가 약 2.3배 증가함으로써 공기업특별회계 및 기타특별회계에 비하여 증가율이 매우 높게 나타나고 있다.

지방자치체세별로 보면 서울특별시 및 광주시·도의 비중은 6.2% 포인트 줄어든 반면 시부의 비중은 약 5% 포인트 늘어났으며, 군부의 비중은 약 6% 포인트 감소하였다. 이것은 지방자치제의 확대 실시와 함께 시·군통합으로 인하여 장방수의 군부가 시부로 변연되었기 때문인 것으로 보인다. 한편 특별시 및 광역시에 있어서도 자치구의 예산이 따르 분리됨에 따라 그 비중이 지하된 것으로 보인다. 그러나 광역시도의 경우 일반회계 규모는 크게 감소하였으나 기타특별회계 규모는 오히려 큰 비중으로 증가하였다.

한편 중앙정부예산과 지방정부예산의 총규모를 비교해 보면 Ⅱ-2와 같다. 1997년 기준 우리나라 총예산규모는 151조 5,723억원이며, 그 중 중앙정부예산이 66%인 98조 3,299억원이고, 지방정부예산이 34%의 53조 2,424억원을 차지하고 있다. 지방정부예산 중에서 28%가 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 의존재세로 구성되어 있으며, 자체계획은 72%를 차지하고 있다.

※표 Ⅱ-2>중앙예산과 지방예산 규모비교(1997)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>우리나라 국가예산 총규모 1,515,723억원</th>
<th>지방정부 532,424억원(35%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>983,299억원</td>
<td></td>
<td>532,424억원(35%)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>의존재세(28%)</td>
<td>자체계획(72%)</td>
</tr>
<tr>
<td>교부금</td>
<td>65,998억원</td>
<td>28,051억원</td>
</tr>
<tr>
<td>양여금</td>
<td>53,375억원</td>
<td>385,000억원</td>
</tr>
<tr>
<td>보조금</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

(자료) 김광진, 1997 지방정체의 운용방향과 예산, 1997

우리나라 조세수입의 대부분도 국세에 편중(75%)되어 있을 뿐만 아니라, 국세는 경기변동 등에 따라 신정률이 높으나 지방세는 대부분 재산과세이고 세원이 엄세하며 조세탄력성이 적은 편이다. 위에서 지방정부예산을 희체별·연도별로 그 변화추이를 살펴보면 Ⅱ-3과 같다.

※표 Ⅱ-3>연도별 지방정체 변화추이 (단위 : 억원)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1994</th>
<th>%</th>
<th>1995</th>
<th>%</th>
<th>1996</th>
<th>%</th>
<th>1997</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>371,378 (17.8)</td>
<td>100</td>
<td>433,843 (16.7)</td>
<td>100</td>
<td>472,498 (9.0)</td>
<td>100</td>
<td>532,424 (12.7)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>일반회계</td>
<td>303,405 (25.2)</td>
<td>81.7</td>
<td>340,586 (12.2)</td>
<td>78.5</td>
<td>317,986 (6.8)</td>
<td>67.3</td>
<td>382,495 (20.3)</td>
<td>71.8</td>
</tr>
<tr>
<td>특별회계</td>
<td>67,973 (-8.2)</td>
<td>18.3</td>
<td>93,257 (38.8)</td>
<td>21.5</td>
<td>154,512 (65.6)</td>
<td>32.7</td>
<td>149,929 (-3.0)</td>
<td>28.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(자료) 김광진(1977), 앞의 자료 통계청, 지역통계연보, 1996
지방재정의 재정이행 구성을 보면 1997년의 경우 일반회계 72%, 특별회계 28%이지만, 1994년 이후 일반회계의 규모가 대체로 감소하고 있는 반면 특별회계의 규모는 증가추세에 있다고 판단된다. 연도별 변화추이로는 1994년 약 18%의 증가율을 보는 이후 점차 예산규모 증가율이 낮아지고 있다.

다음으로 우리 나라의 지방재정자치도는 자치단체간 그 격차가 극심하게 나타나고 있는데, 이는 <표 II-4>에서 보는 바와 같이. 여기에서 보면 평균자치도는 특별시 및 광역시·도가 가장 높고 군이 가장 낮다. 1995년을 기준으로 볼 때 특별시 및 광역시·도 중에서 서울시가 98%로서 최고수준의 자치도를 나타내고 있지만 전라남도는 겪 17.5%로 폐하한다. 시부에서는 광역시가 95%의 자치도를 보이고 있는 반면 서울시는 13%에 불과하며, 북한군의 경우는 재정자치도가 거의 8%밖에 되지 않는다. 더욱이 1995년과 1997년을 비교해 볼 때, 자치구만 재정자치도가 약간 증가하였을 뿐 나머지 지방자치단체의 경우, 특히 재정자치도가 가장 낮은 군의 경우 평균 30.3%에서 21.2%로 대폭 하락함으로써 지방재정의 실각성을 단적으로 보여주고 있다.

![표 II-4]지방자치단체별 자치도 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1995</th>
<th>최고</th>
<th>최저</th>
<th>1997</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>시·도</td>
<td>74.2</td>
<td>98.0(서울)</td>
<td>17.5(전남)</td>
<td>66.9</td>
</tr>
<tr>
<td>시</td>
<td>60.6</td>
<td>95.1(광천)</td>
<td>13.1(상주)</td>
<td>53.3</td>
</tr>
<tr>
<td>군</td>
<td>30.3</td>
<td>75.4(용인)</td>
<td>8.0(경북 봉화)</td>
<td>21.2</td>
</tr>
<tr>
<td>자치구</td>
<td>48.4</td>
<td>96.9(서울중구)</td>
<td>24.7(광주 남구)</td>
<td>51.6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(자료) 내부부 지방재정경제국, 지방재정연감, 1996
김광진(1997), 앞의 자료

다음이 자체수입으로 지방자치단체를 유지하는 최소한의 경비라고 할 수 있는 인건비를 조달하지 못하는 단체가 20%(50개 단체)에 달하고 있으며, 지방세 수입으로만 인건비를 충당하지 못하는 단체가 무려 56%(141개 단체)에 달하고 있다. 이렇게 열악한 지방재정 상태에서 진정한 지방자치를 기대하는 것은 무리라는 것을 절하고도 남지 않아 있다. 1)

이와 같이 지방자치단체간 재정력 격차가 심각하게 나타나는 이유는, 지역간 경제력 격차가 가장 큰 이유라고 할 수 있다. 경제력 격차는 곧 지역간 세원의 편중을 초래하며, 그 결과 지방세 수입의 격차를 가져온다. 그 외에도 조세체계의 문제, 지방자치단체의 경제력 부족, 특별회계에 있어서 공공요금 책정의 불합리성, 수익사업의 부진 등을 원인으로 들 수 있을 것이다.

2. 세입 및 세출 구성

지방재정의 세입규모 변화 추이를 보면 <표 II-5>와 같다. 지방정부의 자주재원인 지방세수입과 세외수입의 비중은 1986년 63.9%에서 1992년 72.1%까지 점차 증가하였으나, 1994년 및 1996년에는 감소추세를 나타내었다. 이것은 곧 재정자치도의 하락을 뜻하는 것이다. 특히 지방세수입은 27% 내외를 계속 유지하다가 1996년에는 23.9%로 상당히 낮아졌다. 이를 통하여 1989년 담배소비세와 종합토지세의 도입

1) 한국지방재정공제회·한국재정학회, 지방재정의 건전성과 효율성 제고 방안(1997 지방재정세미나), 1997. 2. 참조.
1992년 지역개발세의 신설 등 지방세제의 개편이 실질적인 세수증대 작용하지 못했다는 것으로 평가할 수 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>합계</td>
<td>74,746</td>
<td>113,118</td>
<td>229,140</td>
<td>346,919</td>
<td>444,174</td>
<td>589,906</td>
</tr>
<tr>
<td>지방세수입</td>
<td>18,098</td>
<td>30,989</td>
<td>63,786</td>
<td>94,622</td>
<td>132,278</td>
<td>140,910</td>
</tr>
<tr>
<td>세외수입</td>
<td>29,668</td>
<td>45,254</td>
<td>93,240</td>
<td>155,285</td>
<td>179,305</td>
<td>197,494</td>
</tr>
<tr>
<td>교부세</td>
<td>12,959</td>
<td>17,208</td>
<td>27,647</td>
<td>38,251</td>
<td>48,214</td>
<td>57,623</td>
</tr>
<tr>
<td>양여금</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>12,306</td>
<td>16,960</td>
<td>18,989</td>
</tr>
<tr>
<td>조정교부금</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>5,381</td>
<td>-</td>
<td>15,324</td>
</tr>
<tr>
<td>보조금</td>
<td>6,104</td>
<td>10,966</td>
<td>21,368</td>
<td>17,504</td>
<td>31,318</td>
<td>100,764</td>
</tr>
<tr>
<td>지방채</td>
<td>7,917</td>
<td>8,700</td>
<td>22,562</td>
<td>27,952</td>
<td>36,089</td>
<td>58,802</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(주) 1996년은 예산총계
(자료) 내무부, 「지방재정연감」, 각년도.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>합계</td>
<td>76,041</td>
<td>115,544</td>
<td>217,679</td>
<td>344,552</td>
<td>424,832</td>
<td>589,906</td>
</tr>
<tr>
<td>의회비</td>
<td>-</td>
<td>52</td>
<td>168</td>
<td>1,441</td>
<td>1,985</td>
<td>2,385</td>
</tr>
<tr>
<td>일반행정비</td>
<td>11,391</td>
<td>17,358</td>
<td>27,958</td>
<td>41,965</td>
<td>65,367</td>
<td>79,794</td>
</tr>
<tr>
<td>사회복지비</td>
<td>9,233</td>
<td>17,102</td>
<td>30,159</td>
<td>40,453</td>
<td>51,764</td>
<td>69,102</td>
</tr>
<tr>
<td>산업경제비</td>
<td>8,328</td>
<td>12,234</td>
<td>21,572</td>
<td>32,627</td>
<td>53,503</td>
<td>77,890</td>
</tr>
<tr>
<td>지역개발비</td>
<td>34,623</td>
<td>50,906</td>
<td>107,280</td>
<td>188,008</td>
<td>198,916</td>
<td>285,817</td>
</tr>
<tr>
<td>문화 및 체육비</td>
<td>3,063</td>
<td>5,341</td>
<td>8,921</td>
<td>14,127</td>
<td>17,241</td>
<td>23,424</td>
</tr>
<tr>
<td>민방위비</td>
<td>1,235</td>
<td>1,864</td>
<td>3,246</td>
<td>4,848</td>
<td>4,795</td>
<td>6727</td>
</tr>
<tr>
<td>지원 및 기타경비</td>
<td>8,188</td>
<td>10,687</td>
<td>18,374</td>
<td>23,793</td>
<td>31,260</td>
<td>44,768</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(주) 1996년은 예산총계
(자료) 내무부, 「지방재정연감」, 각년도.

결국 지방자치제 도입에 따라 지방재정의 세입구조가 보다 건설해져야 함에도 불구하고, 세도 변화 및 개편에 따라 지방재정의 세입규모 및 구조가 오히려 불규칙하게 변동하고 있는 것으로 평가된다.

<표 II-6>은 지방재정의 기능별 세출구조를 보여주고 있다. 전체적으로 볼 때 지역개발비가 총세출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 1992년 54.6%를 점유함으로써 그 이후 점차 비중이 하락하고 있다. 1996년을 기준으로 보면 산업경제비가 13.2%로서 지역개발비와 산업경제비를 합하면 전체의 61.7%에 이르고 있다. 그 외에도 일반행정비는 13.5%, 사회복지비는 11.7%로서 약 20여년간 그 비중이 크게 변하지 않고 있다. 의회비는 1988년 새로 제정되었으나 그 비중은 매우 낮다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1985</th>
<th>1987</th>
<th>1989</th>
<th>1991</th>
<th>1993</th>
<th>1995</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>봉급액규모</td>
<td>7,897</td>
<td>15,370</td>
<td>44,672</td>
<td>78,920</td>
<td>89,200</td>
<td>157,146</td>
</tr>
<tr>
<td>봉급액비율</td>
<td>12.0</td>
<td>17.1</td>
<td>28.3</td>
<td>26.5</td>
<td>23.6</td>
<td>30.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(주) 1. 봉급액규모 = 세입 - 세출, 봉급액비율 = (봉급액/세입)×100

2. 일반회계와 특별회계를 합한 결산순계 기준임

<표 II-7>에서 세입과 세출의 차이 즉 봉급액의 규모를 보면 그 규모가 계속 확대되고 있는 실정이다. 봉급액 비율을 보면 1985년 12%에서 1995년 30%로 확대됨에 따라 지방재정 운용의 효율성에 큰 문제를 야기시키고 있다. 중앙정부 재정은 봉급액 비율이 매우 낮은데 비하여, 지방재정의 봉급액 비율이 높게 나타나는 것은 몇 가지 이유가 있는 것으로 보인다.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일반행정</td>
<td>20.8</td>
<td>16.3</td>
<td>17.7</td>
<td>10.4</td>
<td>12.7</td>
</tr>
<tr>
<td>국방</td>
<td>0.1</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>교육</td>
<td>29.1</td>
<td>20.1</td>
<td>34.5</td>
<td>36.8</td>
<td>17.1</td>
</tr>
<tr>
<td>보건</td>
<td>3.3</td>
<td>6.9</td>
<td>-</td>
<td>15.9</td>
<td>10.2</td>
</tr>
<tr>
<td>사회보장</td>
<td>4.5</td>
<td>14.6</td>
<td>10.3</td>
<td>13.2</td>
<td>20.7</td>
</tr>
<tr>
<td>주택·지역사회개발</td>
<td>11.2</td>
<td>26.1</td>
<td>23.7</td>
<td>3.3</td>
<td>13.4</td>
</tr>
<tr>
<td>경제사업</td>
<td>30.0</td>
<td>7.6</td>
<td>7.3</td>
<td>9.5</td>
<td>12.4</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>0.9</td>
<td>8.4</td>
<td>6.5</td>
<td>11.0</td>
<td>13.4</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(자료) 한국은행, 『경제통계연보』, 각호.

日本自治省, 『地方財政白書』, 1995.

첫째, 지방정부가 재원확충에만 관심을 가지고 있으며 효율적 지출과 재원의 활용 측면에 있어서는 합리적 의사결정이 부족하지 않았나 생각된다. 둘째, 중앙정부의 재정지원이 회계연도말에 집중되어 지방정부의 입장에서는 지출을 하고 싶으나 지출시키기 어려거나 불용액이 증가하는 측면도 있다. 이러한 점들은 감안할 때, 지방정부의 예산편성과정이 다시 한 번 철저하게 재검토되어야 할 것이다.

주요국의 지방재정의 기능별 세출구조를 보면 <표 II-8>과 같다. 주요한 특징으로 우리나라의 사회보장·복지의 비중은 선진국에 비하여 매우 낮은데 비하여, 경제사업의 비중은 매우 높게 나타나고 있다. 물론 우리나라는 중앙정부재정을 합한 절대적 수준에 있어서 사회보장·복지의 비중이 선진국보다 낮지만, 선진국의 경우 사회보장·복지 관련 기금이 상당 부분 지방정부에 이양되어 있기 때문이기도 하다. 반면 우리나라의 경제사업은 지방양역 및 국고보조금 등에 의하여 상당 부분이 지방정부에 의하여 수행되고 있으므로 그 비중이 높게 나타나고 있다.

일반행정·공공건설 부문의 비중도 우리나라가 높게 나타나고 있는데, 이것은 우리나라의 지방재정이 구조적으로 취약하여 지방정부의 규모 자체가 적기 때문이다. 교육의 경우에도 우리나라는 상당히 높은 비중을 보여 주고 있는데, 실제로 교육분야는 50% 이상을(특히 초등교육을 중심으로) 지방정부가 분담하고 있기 때문이다. 이점을 볼 때 규모문제나 지출구조면에서 우리나라의 지방재정은 앞으로 개선의 여지가 많은 것으로 보인다.

한편 우리나라의 지방자치단체간 재정력 격차가 크게 나는 이유는 근본적으로 지역경제력의 격차가 그만큼 크기 때문이다. 따라서 지역간 경제력 격차를 검토해 보는 것은 지방재정의 본질을 이해하는데 반드시 필요하다고 본다.

그동안 우리나라의 경제성장정책은 중앙정부가 주도한 量의, 不均衡의 성장정책이었다고 할 수 있다. 즉 量의 측면은 소홀하게 취급되었으며, 자본부족을 이유로 균형적 성장정책을 추진하지 못하였다. 또한 경제성장과정에서 중앙정부가 계획을 일방적으로 주도하고 재정도 대부분을 담당함으로써,地方政府의 역할은 저하될 수 밖에 없었다. 그 결과 경제개발에 지역민의 의의가 충분히 반영되기 어려웠으며, 산업발전도 서울과 부산을 양축으로 하는 쌍축의 産業化(Bi-polar industrialization)를 가져왔다. 이것은 서울과 부산에 근접할수록 산업화밀도가 높아지고 이어서 멀어질수록 밀도가 감소되는 데서 잘 알 수 있다.20)

따라서 이점은 균형적 성장정책을 균형성장정책으로 전환하여야 하며, 지역간 균형개발을 통하여 경제적 격차를 완화시키도록 해야 한다. 더욱이 본격적인 지방자치가 시작된 지금 이러한 목표는 그 어느 때보다 높다고 할 수 있다.

지방자치단체의 입장에서도 언제나지나 중앙정부의 재원에 의존할 수도 없으며, 또 그것이 바람직하지 않다. 따라서 지방의 재정력의 높이기 위해서는 자주재원을 확대할 수밖에 없다. 물론 재원확대가 될 치름 쉴은 일이 아니고, 또 자주재원을 확대하더라도 당연 100% 자립을 목표로 하는 것은 아니다. 전자재정자립도를 높여 가면서 향후 국세와 지방세의 조정 등이 이루어지면 장기적으로 완전한 자립을 지향해 나가는 것이다.

지방자치단체의 자주 재원은 지방세수입, 지방세외수입, 기타 특별수입 및 수익사업의 수익금 등으로 이루어진다. 따라서 지방재정의 자주기반 확충방안은 지방세제 개편 및 장세노력 강화, 지방세외수입 증대, 경영개발 사업의 확대, 국세와 지방세체제의 조정 등으로 모아질 수 있다.

지방재정이 자립된다면 해서 지방자치의 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 그러나 지방자치단체는

20) 김홍진, 이훈선, 김병수, 아산한 광역권 지역경제의 발전 방향, 순천향대학교 사회과학연구, 1995a 및 김홍진, 충남 서북부권 지역경제의 현황과 과제, 한국동서경제학회, 한국동서경제연구, 1996a. 참조.
자기 재원을 토대로 자기 일로 자기가 처리하는 ‘3자기(自己)’의 지방자치에서 ‘변자본 독바로 설 수 없다’는 사실을 충분히 인식하고 재정자립을 위한 최선을 다해야 할 것이다.

III. 우리나라의 지방재정조정제도

우리나라의 지방재정은 파세기반을 미약하여 재정자립도가 떨어지며, 그 결과 중앙정부로부터의 이전재원에 피달하게 의존하고 있다. 이 문제를 완화하기 위해서는 후후 지자체의 자체재원 개발노력과 재정운용의 효율성 제고가 요망되지만, 현재로서는 중앙정부에 대한 의존을 대폭 줄일 수 있는 여건이 되지 못하는 것이 지방자치단체의 현실이다.

또한 지방자치단체간 재정력 격차가 매우 크므로, 현재의 지방재정조정제도를 활용하여 지방자치단체간 재정력 격차를 완화하지면서, 점진적으로 지방재정자립도를 높여 가는 방안을 모색해야 할 것이다. 본 장에서는 먼저 교부세제도, 지방양여금, 국고보조금 등을 중심으로 지방재정조정제도의 개요를 살펴보기로 한다.

1. 지방교부세 제도

① 지방교부세 제도의 발전과정

중앙정부가 지방정부를 재정적으로 지원·조정해 주는 것을 주목적으로 하고 있는 우리나라 지방재정조정제도의 발전과정을 간략히 살펴보면, 이는 1952년 지방분양제도의 제정에서부터 출발한다. 당시 지방자치의 실시에 따라 지방정부의 재원은 지방세수로 확보되도록 하였으나 6·25전쟁 직후의 사회혼란과 지방세수 부족으로 지방자치단체간의 재정격차가 심하게 되었다. 그래서 이러한 문제를 조정하기 위하여 당해연도 제2종 토지수득세 및 영업세 세수의 15/100을 재원으로하여 이를 재정적으로 취약한 자치단체에 배분하였다.

1958년 3월에 이르러 지방재정조정 교부금법이 제정되었다. 이 법의 요점을 각 자치단체에서 재정수요의 항목별로 산정 합산한 재정수요액과 재정수입액의 차액을 계산하고 이 차액을 중앙정부가 지원할 수 있도록 소요재원을 범정화하는 것이었다. 법정교부금의 재원은 유휴유물세제, 영업세, 입장세, 가스세의 40/100 등으로 국가예산에서 계상하도록 하였다.

오늘날의 지방교부세제도는 그 모습을 갖춘 것은 1961년 12월 가수목성법이 개정되고 나서이다. 이 법의 특징은 교부금의 재원으로 국세의 일정액(영업세, 입장세, 가스세의 50%, 박·약수세의 85%)을 범정화하였다는 데 있다. 1969년에는 교부금의 재원으로 국세의 일정세목으로 하는 것에서 탈피하여 내세세의 17.6%로 고정시켰는데, 이로서 지방자치단체 재원의 안정적 보장에 크게 기여하게 되었다. 그 후 1972년 8·3조치(경제의 안정 및 성장에 관한 긴급명령)로 법정교부금이 정지되고 교부금은 국가예산이 정하는 바에 의하게 되었다가, 1983년부터 동 긴급명령이 폐지됨으로써 법정교부금이 다시 환원되었으나 그 비율은 13.27%로 하향 조정되었다. 이것은 8·3조치 이전의 17.6%에는 크게 미달하는 것이이나 교부율이 다시 범정화되었다는 점에서 중요한 의미를 찾을 수 있다.

3)김동건, 지방재정과 중앙재정의 연계방안, 대한상공회의소, 1996, 참조..
지방교부세 제도는 자치단체의 자주성과 재원의 균형화를 기하고 지방재정의 계획적인 운영을 고려하기 위하여 국세 중 내국세 총액의 일정률을 '지방자치단체의 기본행정 운영에 필요한 재원으로 조정 교부하여 줄어지게 지방행정의 건전한 발전을 도모' 하는 것을 목적으로 하는 제도이다.

지방교부세의 기능으로는 지방정부의 재정을 지원하고 총계액에 의하여 얻어진 지방재정능력의 불균형을 시정하고자 하는 조정기능으로 크게 구분할 수 있다. 전자를 '재원지원기능'이라고 한다면, 후자를 '재정조정기능'이라고 부를 수 있다.

여기에서 우리에게 더 큰 관심의 대상이 되는 것은 후자인 재정조정기능이다. 전자의 경우는 지방교부 금 규모가 여차피 한정될 수밖에 없으므로 교부금만으로 재원지원기능을 원활히 수행하기 어렵고 균등적으로 지방자치단체 스스로가 이를 해결해야 한다. 그러나 후자의 기능에 의하여 비록 교부금 범위 내에서 지역간의 격차를 최대로 해소할 수 있는 방안을 모색하여야 하며, 이것이 바로 지방재정조정제도의 기본적인 목표인 것이다. 한편 재정조정기능에는 중앙과 지방간의 재정적 격차를 조정하는 기능과 지방자치단체간의 재정적 격차를 조정하는 기능으로 다시 구분되는데, 전자를 '수직적 조정기능'이라고 한다면 후자를 '수평적 조정기능'이라고 부른다. 이와 같은 지방교부세의 두가지 기능은 일반적인 통상에 해당된다. 그러나 이러한 통상에 대하여 좀 다른 측면에서 지방교부세의 기능을 설명하려는 시도가 있다. 즉 본작가의 지방재정조정제도의 형성과정을 보면서 얻은 결론은 교부세제도가 재정불균등의 시점을 위한 수단이라기 보다는 중앙의 지방재정 통제수단으로 이용되고 있다는 견해이다. 이것은 앞의 두 가지 통상적 기능과 정면으로 대립되는 견해인데, 따라서 정관의 차이가 있을지는 몰라도 어느 정도 통제수단으로서의 성격이 교부세제도에 있다는 점은 부인하기 어려울 것이다.

지방교부세의 재원

지방교부세의 총액은 당해연도 내국세(국가가 지방자치단체에 양여하는 금액 제외) 총액의 13.27%를 국가예산에 계상하도록 규정하고 있다. 이것은 국가가 정수하여 내국세의 13.27%가 당연히 지방교부세 재원이 된다는 것으로서, 지방자치단체를 대신해서 국가가 일관적으로 정수하는 간결과 세 형태의 지방공유의 특별재정으로 보는 것이다. 따라서 매년도에 교부할 지방교부세의 총액은 당해연도 내국세 수입에 정액의 13.27%에 해당하는 금액과 전년도 내국세 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액을 가감한 금액(정산분)으로 운영되고 있으며, 정부의 추가경정예산에서 내국세의 증감이 있는 경우에도 교부세를 증감시키도록 하고 있다.

또한 현행 교부세법에서는 국가가 필요하다고 인정하는 경우 법정교부세 이외에 별도로 교부세를 증액하도록 규정하고 있다. 이는 8·3조의 이후 법정을 부활 당시 중전의 17.6%에 미달된 교부율 13.27%를 결정하는 과정에서 지방재정에 대한 별도의 재원이 필요한 경우 국기적 판단에 따라 추가로 교부세를 반영토록 한 것이다. 따라서 내국세에 대한 지방교부세의 총액비율을 법정교부율인 13.27%보다 다소 높게 운영되어 오고 있다.

지방교부세의 종류

지방교부세는 보통교부세와 특별교부세 두 종류로 구분된다. 매년도 교부해야 할 보통교부세의 총액은

---

4) 김동건(1996), 앞의 자료 및 이승우, 지방재정조정제도의 합리적 개선방향, 한국지방재정공제회, 1997 제1호 참조.
지방교부세 총액의 10/11(90.9%)에 해당하는 금액이고, 특별교부세는 지방교부세 총액의 1/11(9.1%)에 해당하는 금액이다. <표 IV-1>에서 보면 1995년 결산 기준 지방교부세는 5조 6713억원으로서 전체 의존차원 중에서 30.9%를 차지하고 있다.

가. 보통교부세

보통교부세는 각 자치단체가 최소한의 기본적인 행정수준 유지를 위한 일반재원으로 사용할 수도 록 해년도 기준재정수입액에 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초하여 산정, 교부하는 제원을 말한다.

여기에서 기준재정수요액이란 지방자치단체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위해서 자치단체별로 산정한 이른바 「표준적인 재정수요」이다. 기준재정수입액은 기준재정수요액에 대칭되는 개념으로서 자치단체의 재정수입액을 합리적으로 측정하기 위해서 일정한 방식으로 산출되는 「표준적 재정수입」이다.

양자는 다같이 각 자치단체의 재정력을 객관적으로 측정하기 위해서 산정방법이 법정화되어 있으며, 또한 보편적으로 이용될 수 있는 기준의 공표된 통계자료를 기초로 해서 전과정을 전산처리에 의해 산정하고 있다.

1997년도 보통교부세는 교부대상 180개 단체중 168개 단체에 교부되었으며, 기준재정수입액이 수요액을 초과한 12개 재정초과단계에는 교부되지 않았다. 6) 교부실적을 보면 지방재정이 취약한 군에 44.3%로 가장 많이 교부되었으며, 시에 35.8% 및 도에 18.5%가 교부되었다.

<표 IV-1>지방자치단체 의존차원 세입 결산 분석(1995)  (단위: 백만원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>단체별 구분</th>
<th>합계</th>
<th>서 울</th>
<th>자치구</th>
<th>광역시</th>
<th>도</th>
<th>시</th>
<th>균</th>
<th>자치구</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>18,334,295</td>
<td>107,213</td>
<td>807,740</td>
<td>928,688</td>
<td>4,909,365</td>
<td>4,532,884</td>
<td>5,584,966</td>
<td>1,463,439</td>
</tr>
<tr>
<td>지방교부세</td>
<td>5,671,326</td>
<td>1,800</td>
<td>-</td>
<td>176,395</td>
<td>1,352,779</td>
<td>1,817,318</td>
<td>2,332,034</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>법정교부세</td>
<td>5,484,226</td>
<td>1,800</td>
<td>-</td>
<td>173,133</td>
<td>1,179,950</td>
<td>1,812,947</td>
<td>2,317,296</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>중앙교부금</td>
<td>187,100</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>195,922</td>
<td>591,599</td>
<td>518,972</td>
<td>563,345</td>
<td>260</td>
</tr>
<tr>
<td>지방양여금</td>
<td>1,870,124</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>195,922</td>
<td>591,599</td>
<td>518,972</td>
<td>563,345</td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>조정교부금</td>
<td>1,549,678</td>
<td>-</td>
<td>732,600</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>817,077</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>보조금</td>
<td>8,379,258</td>
<td>76,913</td>
<td>70,130</td>
<td>271,816</td>
<td>2,830,171</td>
<td>1,946,825</td>
<td>2,555,920</td>
<td>627,474</td>
</tr>
<tr>
<td>국고보조금</td>
<td>5,657,432</td>
<td>76,913</td>
<td>29,696</td>
<td>271,816</td>
<td>2,830,171</td>
<td>928,010</td>
<td>1,360,102</td>
<td>160,724</td>
</tr>
<tr>
<td>시도비보조금</td>
<td>2,721,826</td>
<td>40,443</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>1,018,815</td>
<td>1,195,818</td>
<td>466,750</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지 방 총</td>
<td>863,909</td>
<td>28,500</td>
<td>5,000</td>
<td>284,555</td>
<td>134,566</td>
<td>249,769</td>
<td>142,667</td>
<td>18,862</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(자료) 내무부, 지방재정연감, 1996.

6) 서울, 부산, 경기도, 수원, 안양, 성남, 안산, 고양, 과천, 군포, 용인시 등 12개 단체임.
<표 IV-1>에서 1995년 결산기준 연소재원 전체를 지방자치단체별로 보면, 재정자립도가 취약한 군이 전체의 30.5%, 도가 26.8%, 시가 26.7%를 차지하고 있으며, 이들은 모두 합하면 84%에 이르고 있다. 즉 서울특별시 및 그 자치구, 광역시 및 그 자치구는 재정자립도가 높기 때문에 연소재원 배분비율이 매우 낮음을 알 수 있다.

한편 지방교부세를 지방자치단체별로 보면 역시 재정자립도가 취약한 군이 전체교부금의 41%, 시가 32%, 도가 23.8%로서 전체의 96.8%를 차지함으로써, 지방교부금은 대부분 자립도가 취약한 자치단체에 배분되고 있음을 알 수 있다. 반면 서울특별시 및 광역시의 자치구는 기준수요를 충족하고 있기 때문에 지방교부세가 전혀 배분되지 않고 있다.

나. 특별교부세

보통교부세가 각 자치단체의 재정 현실을 정확하게 반영하여 산정하는 데에는 한계가 있으므로, 그 제도적 미비점을 보완하는 장치로서 보통교부세 산정방법으로는 예측하기 어려운 재정수요나 연도 중의 각종 재해, 세수 결합, 공공복지시설 등 특별한 재정수요에 충당하기 위한 재원이 바로 특별교부세이다.

1997년도 특별교부세 제원은 총 6,262억원으로서 이 중 30% 해당액은 주거환경 개선, 자전거도로 정비, 상수도시설 확충 등 17개 산정항목에 이르는 기초한 시책사업수요에 교부된다. 한편 국가적 행사, 행정구역 개편, 지방채무 보전 등 5개 산정항목의 재정보전수요에 20%가 배정되며, 10% 해당액은 전방, 농어업 재해 등 자연재해와 화재, 가스폭발 등 각종 인위적 재해에 대비한 재해대책수요에 교부된다. 나머지 40% 해당액은 지방공공복지시설의 신설·복구·확장·보수 등의 사유로 연도중에 발생한 지역현안수요에 배분하여 교부하게 된다.

다. 중액교부금

중액교부금은 법정교부세(내국세 총액의 13.27%) 이외에 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 별도로 중액, 교부되는 재원이다. 1997년도 중액교부금은 총 2,838억원으로서, 크게 나누어 내무부 일반회계에 계상된 중액교부금 418억원과 농어촌특별세관리 특별회계에서 이전되는 중액교부금 2,420억원이 있다.

먼저 내무부 일반회계에 계상된 중액교부금은 지난 1996년 9월 무장공비침투에 따른 지역경제 피해지역에 대한 재정보전조치로서 농어촌 생산기반시설 및 환경정비사업에 교부하였다. 농어촌특별세관리에서 이전되는 중액교부금은 농어촌 공공도서관 건립, 재정지정리사업, 물류센터 건설 등 유통개선사업, 농어촌 생활용수 개발, 농어촌 종합개발사업, 공공의료기관 시설정비보강, 어항 건설, 임도 건설 등에 각각 교부하게 되며 농림부 등 5개 관련 부처(청)에 정한 기준에 따라 교부하게 된다.

2. 국고보조금

① 의의 및 특징7)

우리나라 지방재정조정제도로서 지방교부세 다음으로 중요한 제도가 국고보조금제도이다. 이 제도는 중앙정부가 지방정부에게 재정적으로 보조금을 준다는 의미에서 지방교부세제도와 동일한 목적을 가지 고 있으나, 특정사업에 국한시켜 보조금을 지급하고 있다는 점에서 지방교부세제도와 근본적으로 구별된

7) 김동진(1996), 앞의 자료 참조.
다. 이 제도는 「조선부 교부금」 및 「대응교부금」의 성격을 지니고 있다.

우리나라에서 지방교부세제도는 그 내용과 절차가 대부분 일본에서 시행되고 있는 지방교부세제도를 본따서 만들어진 것이므로 한국과 일본만이 갖고 있는 특유한 성격이 그 속에 내포되어 있다. 이에 반하여 국고보조금 제도는 다른 많은 나라가 구체적인 내용은 조금씩 다르지만 대체로 비슷한 형태로 보유하고 있으며, 미국을 비롯한 서국 국가들에 있어서는 지방재정조정제도의 대증을 이루고 있다.

국고보조금제도의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국고보조금은 그 용도가 정해져 있는 특정계원이며 이런 의미에서 사용용도가 정해져 있지 않고 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있는 일반계원으로서의 지방교부세와 구별된다.

둘째, 국고보조금은 특정사업에 대한 전세경비의 일정볼을 지원하는 형태로 지급되므로 전여분은 항상 지방자치단체에서 지방비로 부담해야 한다. 국고보조금이 100%에 달하는 보조사업은 극히 제한되어 있고, 보조사업전수의 50% 정도가 50%의 국고보조금으로 지원되고 있기 때문에 국고보조에 따른 지방비 부담쟁에서 지방자치단체 입장에서는 어려운 문제로 제기되고 있다.

셋째, 지방교부세는 앞에서 지적한 것처럼 내세의 13.27%를 세수로 하고 있으며, 뒤에 소개할 지방양여금은 특정계세 세수의 일정분을 세수로 하도록 법정화되어 있는 반면, 국고보조금의 규모는 법정화되어 있지 않고 매년 국가의 예산과정을 통하여 결정되고 있다. 그런데 이것은 국고보조금도 범례로 정하도록 한 지방자치법의 규정에도 불구하고 대부분의 국고보조금은 그에 그대로 상화에 따라 결정되고 있는 실정이다.

<표 IV-2>국고보조금 현황(1995년, 결산기준)
(단위 : 백만원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>합계</th>
<th>서울</th>
<th>자치구</th>
<th>광역시</th>
<th>도</th>
<th>시</th>
<th>군</th>
<th>자치구</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국고보조금</td>
<td>5,657,432</td>
<td>76,913</td>
<td>29,696</td>
<td>271,816</td>
<td>2,830,171</td>
<td>928,010</td>
<td>1,360,102</td>
<td>160,724</td>
</tr>
<tr>
<td>(100)</td>
<td>(1.3)</td>
<td>(0.5)</td>
<td>(4.8)</td>
<td>(50.0)</td>
<td>(16.4)</td>
<td>(24.0)</td>
<td>(2.9)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>일반행정비</td>
<td>84,359</td>
<td>1,006</td>
<td>3,337</td>
<td>40,144</td>
<td>22,249</td>
<td>2,455</td>
<td>14,075</td>
<td>1,093</td>
</tr>
<tr>
<td>(1.5)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>사회복지비</td>
<td>1,490,925</td>
<td>49,227</td>
<td>17,418</td>
<td>150,425</td>
<td>582,475</td>
<td>287,920</td>
<td>269,536</td>
<td>133,924</td>
</tr>
<tr>
<td>(26.3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>산업경제비</td>
<td>3,129,942</td>
<td>19,655</td>
<td>186</td>
<td>58,888</td>
<td>1,744,269</td>
<td>437,305</td>
<td>861,596</td>
<td>8,043</td>
</tr>
<tr>
<td>(55.3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지역개발비</td>
<td>685,640</td>
<td>-</td>
<td>372</td>
<td>14,191</td>
<td>367,226</td>
<td>137,103</td>
<td>163,929</td>
<td>2,819</td>
</tr>
<tr>
<td>(12.1)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>문화및체육비</td>
<td>156,431</td>
<td>1,677</td>
<td>23</td>
<td>5,905</td>
<td>79,157</td>
<td>34,393</td>
<td>32,834</td>
<td>2,382</td>
</tr>
<tr>
<td>(2.8)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>민방위비</td>
<td>15,234</td>
<td>5,348</td>
<td>2,713</td>
<td>1,514</td>
<td>3,934</td>
<td>1,139</td>
<td>306</td>
<td>280</td>
</tr>
<tr>
<td>(0.3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>기타보조금</td>
<td>94,901</td>
<td>-</td>
<td>5,647</td>
<td>689</td>
<td>30,861</td>
<td>27,695</td>
<td>17,826</td>
<td>12,183</td>
</tr>
<tr>
<td>(1.7)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

(자료) 내무부, 지방재정연감, 1996.

② 운영상황

우리나라의 1995년 결산기준 전체보조금은 <표 IV-1>에서 나타난 바와 같이 국고보조금이 67.5%, 시도비보조금이 32.5%를 차지하고 있다. 그 중에서 국고보조금 현황을 나타낼 것이 <표 IV-2>이다. 먼저
국고보조금은 전체의 50%가 도에 배정되고 있으며, 군에 24%, 시에 16.4%가 배정됨으로써 전체의 90% 이상을 차지하고 있다.

한편 국고보조금의 내역을 보면 산업경제비가 전체의 55.3%를 차지함으로써, 국고보조금이 주로 경제 사업에 집중적으로 투입되고 있도록 알 수 있다. 그 외에도 사회복지비에 26.3%, 지역개발비에 12.1%가 배정됨으로써 국고보조금은 지역개발사업 및 사회복지사업 등을 시행하는데 우선적으로 배정되고 있다.

3. 지방양여금제도

① 제도의 개요 및 의의

우리나라의 현행 지방양여금제도는 지방교육양여금제도와 함께 1991년부터 도입, 운영해 오고 있다. 1990년대는 우리나라에 지방자치의 실시라는 정치환경의 분위기가 무르익어가고 있던 때였고, 따라서 지방재정 측면에서 지방재정을 확충하고 지역간의 경제력 격차를 시정해야 하는 중요한 정책목표를 달성 하려고 노력하던 시기였다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 국세와 지방세간의 제조정을 포함한 전반적인 지방재정체계의 재검토가 필요하다는 데, 국세와 지방세간의 재정적 불균형을 더욱 심화시킬 수 있기 때문에 이는 일반 유보하고 그 대신 중앙과 지방간 세원의 공동이용방식 이라는 접근방법에 착안하여 지방양여금제도를 도입하게 된 것이다.

지방양여금은 배분기준이 명확화되어 있고 수입예측이 용이하여 특정사업을 연차계획에 따라 지속적·안정적으로 추진할 수 있으며, 또한 국고보조금과는 달리 집행후 정산제도가 없음은 물론 단위사업별로 포괄적인 용도를 지정하거나 일반사업재원으로 양여됨으로써 지방정부에게 자율성과 재량성을 어느 정도 부여하는 제도이다.

<표 IV-3>지방재정정제제도의 상호 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>지방교부세</th>
<th>국고보조금</th>
<th>지방양여금</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>재원</td>
<td>국가가 정수하는 내국세의 일정비율</td>
<td>국가의 일반회계 및 특별회계예산에서 임출</td>
<td>국가가 정수하는 특정국세세목중 일부 또는 전부</td>
</tr>
<tr>
<td>용도</td>
<td>자치단체에서 자율적으로 사용</td>
<td>국가가 지정한 특정목적사업에 측정</td>
<td>지역의 특정사업수요에 종합하도록 포괄적으로용도지정</td>
</tr>
<tr>
<td>배분방식</td>
<td>재정부족액을 기준으로 일정공식에 따라배분</td>
<td>개별사업별로용도지정(일정범위의지방비부담)</td>
<td>사업별 수요기준에 따라 비례배분</td>
</tr>
<tr>
<td>성격</td>
<td>일반재원</td>
<td>특정재원</td>
<td>포괄적특정재원</td>
</tr>
</tbody>
</table>

지방양여금제도는 국세중 특정세목(예컨대 전화세, 주세, 토지초과이득세)의 수입중 일부 또는 전부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 특정사업(예컨대 도로정비사업, 농어촌개발사업 등)의 수요에 충당하도록 하는 제도이다. 이 제도는 분명히 지방교부세제도와 국고보급제도의 중간형태라 할 수

있다. 그 이유는 중앙정부는 중앙정부에서 국가정책목표에 따라 특정사업을 지방정부가 수행하게 함으로써 국고보조사업의 성격을 떠고, 그에 있어서 지역간의 형평성을 고려한 일정기준에 의해 지방정부에 자금을 배분하면 지방정부는 이것을 특정사업 범주에서 자유롭게 이용할 수 있기 때문에 지방교부세의 성격을 이 제도가 내포하고 있기 때문이다. 지방교부세, 국가보조금, 지방양여급 제도를 상호간 비교해 보면 <표 IV-3>와 같다.

(2) 재원 및 산정방법
지방양여급은 토지조사과득세의 50%, 주세 및 전화세의 100%, 농어촌특별세의 19/150 상당액을 그 재원으로 하고 있다. 특히 주세의 경우 총채 80%이었던 양여비용이 1996년 관련법 개정으로 100%로 상향조정되었다.
1997년도 지방양여급의 재원 내역을 보면 주세가 전체의 64.4%로서 가장 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 전화세가 23.5%를 차지하고 있다. 토지조사과득세는 최근 지가안정으로 인하여 세수가 미미한 설정이다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>재원 (단위: 억원)</th>
<th>지방양여급의 재원 (1997)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>합계</td>
<td>31,891 (100)</td>
</tr>
<tr>
<td>주세</td>
<td>20,544 (64.4)</td>
</tr>
<tr>
<td>전화세</td>
<td>7,498 (23.5)</td>
</tr>
<tr>
<td>도착세</td>
<td>50 (0.2)</td>
</tr>
<tr>
<td>전년도 이월금</td>
<td>2,149 (6.7)</td>
</tr>
<tr>
<td>농특세 전입금</td>
<td>1,700 (5.3)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(자료)내부부, 지방재정연감, 1996

<표 IV-5> 지방양여급의 배분 방법 (단위: 억원, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>대상 사업</th>
<th>1997(억원)</th>
<th>재원 배분</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>도로 정비 사업</td>
<td>15,827(49.6)</td>
<td>①양여급특정재원(양여급재원 중에서 주세의 40%와 농특세전입금의 제외한 금액)의 685/1000</td>
</tr>
<tr>
<td>농어촌지역개발사업비</td>
<td>2,489(7.8)</td>
<td>양여급특정재원의 115/1000</td>
</tr>
<tr>
<td>수질오염방지사업비</td>
<td>6,867(21.5)</td>
<td>① 양여급특정재원의 190/1000 ② 주세의 10% 해당액</td>
</tr>
<tr>
<td>청소년육성사업비</td>
<td>216(0.7)</td>
<td>양여급특정재원의 4/10</td>
</tr>
<tr>
<td>지역 개발 사업비</td>
<td>6,492(20.3)</td>
<td>주세의 30% 해당액</td>
</tr>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>31,891(100)</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

(3) 지방양여급의 운영실태
지방양여급의 배분을 <표 IV-1>에서 지방자치단체별로 보면 서울시 및 그 자치구에는 지방양여급이

9) 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제5조 제1항에서 규정.
10) 농어촌특별세관리특별회계법 제3조 제2항에서 규정.

- 186 -
전체 배분되지 않고 있으며, 도예 31.7%, 군예 30.1%, 시예 27.7% 씩 배분되므로써 합계 약 90%에 달하고 있다. 한편 사업별로는 지방양역급은 양역급법령에서 정하고 있는 5개 분야 15개 단위사업을 대상으로 동 범위에서 정하고 있는 비율에 따라 재원을 배분하여 운영하고 있다. 이것을 나타낸 것이 "표 IV-5"이다.

지방양역급의 산정은 그 배분기준과 방법이 범위에 규정됨으로써 기본적으로 재원배분상의 자의성을 배제토록 하고 있다.

도로사업의 경우, 단위도로인 광역시도·지방도·시의 국도 및 시도·군도·농어촌도로를 대상으로 미 개설 및 미확장도로의 면적 또는 연장비율을 기초로 하되, 광역시도와 지방도의 개설·포장사업에 있어 서는 사업수요 유발요인인 인구·자동차·지가 등을 보정하여 산정하고 있다. 다만, 교통통행요인이 고 려되는 시의 국도와 시도, 지방도와 군도에 대한 교통통행 대책사업의 경우에는 해당 중장기 사업계획과 당해연도 사업계획에 의하여 산정되고 있다.

농어촌지역 개발사업은 정주권개발과 오지개발을 대상으로 사업대상 면수를 기초로하여 산정하되, 정 주권개발에 있어서는 문화마을 조성사업을 시행하는 지역 등에 대하여 면수가중치를 보정하여 산정하고 있다.

수질오염방지사업은 하수종말처리시설·하수관리정비·분뇨 및 축산폐수처리시설 등 해당 단위사업을 대상으로 환경부장관과 자치단체의 장이 협의하여 수립하는 중장기계획에 의하여 산정하고 있다. 청소년육성사업은 문화체육부장관과 시·도지사가 수립하는 청소년 기본계획과 연도별 사업계획에 의하여 산정하고 있다.

일반사업재원으로 배분되고 있는 지역개발사업의 경우는 재정보전 수요원으로 구분하여 지방교부세법의 규정에 의한 재정부족예비금과 지방직 전환공무원 정원비율, 소화전 미정비 연장비율을 기초로하여 산정하고 있다.

### IV. 지방재정조정조정제도의 개선 방안

#### 1. 논의의 전개

현재 우리 나라에는 정부간의 재정을 조정할 목적으로 지방교부세제도, 국고보조금제도, 그리고 지방양역급제도가 운영되고 있다. 지방교부세제도는 중앙정부와 지방정부간에 존재하는 재정수입간의 수직적 불평등과 지방정부간의 재정력 차이에 기인한 수평적 불균형을 시정하는 기능을 수행하고 있다. 한편 국고보조금제도는 공공재단공공서비스의 수혜범위가 당해지역을 초과함으로써 국가와 지방정부의 공동이해관계가 형성되는 투자사업에 보조함으로써 자원배분의 효율성을 제고하는 기능을 담당하고 있다. 그리고 1991년 신설된 지방양역급제도는 이 두 제도의 중간적 성격으로 지역의 균형개발을 위하여 형평화기능과 자원배분의 효율성 증진을 함께 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

지방교부금제도에 있어서는 교부금 총액이 내국세의 13.27%로 고작화됨에 따라 중앙정부재정의 경질성을 심화시키며, 배급제적 성격으로 인해 초과수요를 유발하고, 현행 배분방식에 대한 명확한 이론적 근거와 타당성이 결여되어 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다. 지방교부금은 중도가 정해지지 않은 일반재원인 대가에 갈등이 되고 나면 재정운영의 성과나 실태가 적절히 반영되지 못하는 등 적절한 사후관리체계가 결여되어 있어 공공재원의 비효율을 초래할 소지가 있다. 또한 지방교부금제도는
지방자치단체의 자구 노력 또는 정세노력을 유도할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 것으로 평가되고 있으며, 이에 따라 지방자치단체가 재정수요를 줄이거나 정세노력을 세고하는 경우 오히려 배정액이 줄어드는 불합리성을 보일 수 있다.

국고보조금은 보조율, 보조대상사업 선정 등에 있어서 중앙정부의 자의적인 의사결정에 의존하여 왔으며, 이에 따라 정치적 유리자의 영향력에 따른 특정지역의 특혜적 보조금지출이 빈번하였던 것으로 평가된다. 또한 보조금의 영세화, 보조사업 및 용도의 지나친 세분화 및 지출에 대한 지나친 간섭 등도 문제점으로 지적되고 있다.

지방양여금제도는 우선 배분기준의 합리성을 문제가 제기되고 있는데, 지방도 정비사업의 경우 배분비율을 도로의 관리주체별로 정하고 있으나 이러한 배분기준 설정의 근거가 명확하지 않다. 행정 시행령에 의하면 직할시도 18%, 지방도 20%, 시의 국도정비 15%, 시도정비 4%, 군도정비 34%, 농어촌도로 9%로 배분되었으나, 이에 대한 설정기준은 명시적이지 않아 자의성을 배제하기 곤란한 실정이다. 그리고 양여금 배정에 큰 영향을 미치는 보정지수산정도 문제가 있다. 예컨대 직할시도 양여금 보정지수의 경우 인구지수, 자동차지수, 지가지수, 제정여건지수의 비율이 4:4:1:1로 확정된 근거도 불명확하다.

따라서 지방자치시대를 맞아 향후 지방재정수요가 크게 증가될 것으로 예상됨에 따라 지방재정이 규모면에서 확충되어야 하며, 또한 운영면에서도 지방재정운영 전반에 대한 효율성 및 생산성이 제고되어야 할 것이다. 결국 지방재정조정제도의 개편은 중앙정부의 지나친 통제를 줄이고 제도의 신축성을 살려 지방정부의 자율성 및 재량권을 확대하는 방향으로 추진되어야 한다.

2. 지방교부세제도의 개선 방향

(1) 보통교부세11)

가. 기준재정수요 산정방식의 개선

지방자치시대를 맞아 최근 지방예산과목의 기능별, 성질별 분류가 크게 바탕에 따라 측정항목의 재검토가 필요하다고 본다. 따라서 자체재원의 예산실적비중을 토대로 새로운 환경변화에 따른 신규재정수요에 대해서는 측정항목의 신설을 검토하고, 수도감액 항목은 통계합하는 등 측정항목의 재검토 조정이 필요하며, 이러한 경우 사전에 설문조사방법 등을 통해 지방자치단체의 의견을 적극 수렴, 반영하는 것이 바람직하다고 본다.

한편, 기준재정수요예 산정에 있어서 현행 29개 측정항목을 기본으로 한 47개 세항목이 사용되는 복잡한 형태를 가지고 있어서, 그 산정과정에 대한 이해가 어렵다고 효과성문제가 제기되는데, 가능하다면 중장기적 연구를 통하여 보다 쉽고 간편한 방식으로 제도개선을 모색해 나가면서 보통교부세 배분에 대한 객관성과 투명성을 높여나가야 할 것이다.

즉, 측정항목과 관련된 논쟁은 산정과정상에서 여러 "정확성의 확보"와 "측정항목의 간소화"로 검토된다. 이에 대해서는 측정항목의 구분없이 인구, 면적, 공무원수 등 3가지 변수만을 사용하여 산정해 보았을 경우 그 결과가 세분화된 측정항목의 산정결과와 상당히 유사한 것으로 나타났다고 한다. 한편 최근 급속히 확대, 보급된 전산장비의 덕택으로 복잡성에 대한 부담이 감소되고 있어 교부세 산정상 정확성의 확보가 우선시되어야 한다는 주장도 제기되고 있다.

11) 이승우(1997), 앞의 자료 참조.
측정단위는 대체로 측정항목과의 상관관계가 높은 통계자료를 택하고 있으나, 통계수치와 측정항목별 실질수요액과의 계량적 방법 등에 의한 타당성을 재검토하여 지속적으로 보완시켜 나가되 가급적이면 인구수에 의한 측정단위 체계를 지양하고 개발수요항목이나 투자적 경비의 측정단위 보강에 주력함으로써 지역특성과 개발수요가 함께 반영될 수 있는 복합측정단위를 적용하는 방안도 강구해 나가야 한다.

현행 단위비용체계의 합리적 조정과 단위비용의 현실 반영을 위하여 현행 5종(서울, 광역시, 도, 시, 군)으로 세분화된 단위비용체계를 재정요건이 유사한 자치단체 개별별로 통합하여 3종 정도로 축소정합함으로써 표준비용 산출 및 기준정수요 산정상의 복잡성을 해소시키고, 또한 자치단체별로 측정항목과 실제예산액간 근접도를 제한적으로 재분석하여 단위비용의 현실화 및 적정한 재정수요가 산정되도록 보완시켜 나갈 필요가 있다.

합리적인 수요보정을 위해서는 동종 단계별 표준예산액, 개발 정도, 보유시설 규모 등에 따라 일정한 공식에 의하여 측정항목별로 적용되는 보정계수를 12)에 대한 지속적인 집중, 보완을 통하여 타당성과 정확성을 더욱 제고시켜 나가야 할 것이다.

예컨대 관광활동비 보정의 경우 당해 단체의 연간 관광객수가 산식에 포함되는데, 여기에 자정관광지 면적을 추가 반영한다면, 수산비 보정의 경우에는 당해 단체 해안선의 연장에 방파제 연장을 추가 반영함으로써 지역의 지리적, 경제적 여건에 따른 특수행정수요를 적절히 반영할 수 있도록 하는 등 보다 합리적인 보정계수를 개발하여 지역간의 형평성을 유지시키려면 필요가 있다.

나. 기준정수입 산정방식의 개선

현재 기준정수입액은 당해 자치단체 지방세 중 보통세 수입액에 80%를 기초로하여 목적세와 지방세 정산분을 보정수입액으로 산정하고 있다. 매년도 경상적 세외수입은 자치단체간 세수규모의 차이를 인정하고 자구노력을 촉구한다는 의미에서 정수료부금을 제외하고는 수입액 산정에 반영하지 않고 있다.

그러나 경상적 세외수입의 규모가 점차 커지고 있음을 감안할 때, 실제수입 산정의 현실화를 기하기 위하여 보정수입산정시 경상적 세외수입액의 50% 정도를 반영하는 방안을 신중히 검토해 볼 필요가 있었다.

다. 건전재정운영을 위한 인센티브제 확대

지방재정운영의 건전화와 경쟁력 제고 및 재원의 효율적 배분을 위하여 현행 지방교부세 배정시 적용하는 인센티브를 확대 적용할 필요가 있다. 지금까지도 보통교부세 배정시 부문적으로 인센티브를 적용해 왔으나, 1997년도에는 이를 확대, 강화하였는데 그 주요내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 경상적 경비를 절감하는 지방자치단체에 인센티브를 부여하였다. 구체적으로는 매년도 경상적 경비(일반운영비, 관서장경비 등)가 전년도 절감 대비 동등 단체의 평균증가율보다 낮은 단체에 대해서는 일반관리비 수요액을 중액 반영토록 하였다.

둘째, 지방세 정부노력(tax effort) 단체에 인센티브를 부여하는 방안이다. 즉 세원발굴 및 정부의목 고취를 위하여 전년도 대비 지방세 증가율이 동등 단체 평균보다 높은 단체에 대해서는 지방세 정산분 수입보정시 감액 반영하는 제도이다.

셋째, 공무원 정원 감축을 위한 인센티브 확대이다. 현재는 1996년 12월 개정된 지방자치단체별

---

12)지방자치단체별로 있어야 할 적정정수요율 산정하기 위한 조정계수로서 "값"과 "값"으로 나누어진다. 전자는 측정항목별로 최소한 기본수요(단체별 최저보정계수)를 보장하기 위한 조정수이며, 후자는 보정수요의 통계처리에 따라 기준수요총액을 일치시키기 위한 상수이다.
「표준정원」을 기준으로 인건비를 산정하되, 단체간 급가한 수요변동 방지를 위해 「개정된 표준정원」 반영율을 연차적으로 확대 적용기로 하였다.13)

넷째, 일용인부 사용이 적은 단체에 인센티브를 부여하는 방안이다. 즉 「표준정원」에서 비하여 일용인부 사용인원이 동종 단체보다 적은 단체는 일반관리비 수요를 증액 반영하고, 일용인부 사용이 많은 단체는 감액 반영함으로써 예산 절감을 유도하고자 하였다.

다섯째, 지방세 정수율인 높은 단체에 인센티브를 제공하는 방안이다. 지방세 결산액에 의한 정수율이 동종 단체 평균치보다 높은 경우 정세비 수요를 증액 반영하고 낮은 경우에는 감액 반영함으로써 정수노력 높이로가 하였다.

앞으로도 재정운영에 있어서 자구노력 단체에 대해서는 활력을 불어 넣기 위하여 인센티브 적용을 강화해 나가는 한편, 반영비율도 연차적으로 확대함으로써 지방재정의 생산성과 효율성을 증대시켜 나가야 할 것이다. 그러나 인센티브 도입으로 인하여 지방자치단체간 재정격차가 오히려 심화될 수도 있으며, 또한 적정수요 산정을 저해하는 요인등 있음을 간과해서는 안될 것이다.

라. 지방교부세 법정율의 상향조정

본격적인 지방자치시대가 전개되면서 주민복수 수요가 급격히 증가하고 있고 국가사유의 지방 이양, 국가적 공무원의 지방직화 등으로 인해 기존정수율이 증가하는 등 새로운 지방재정수요가 계속 발생하고 있음에도 지방교부세의 교부율은 1983년 이래 15년간 내국세의 13.27%로 고정되어 있다.

지방교부세 법정교부율의 상향 조정 필요성이 자치단체에 의해 몰입없이 제기되고 있고 학계·정치권 등에서도 그 필요성에 대해 논리 인식하고 있으나 중앙정부에서는 사회간접자본 투자, 국가재정의 경직성 증대 등을 이유로 계속 반대 입장을 고수해 왔고 있다.

앞으로 지방자치단체의 균형있는 발전을 촉진하고 건전한 지방자치가 조기에 정착될 수 있도록 우선 지방세의 안정적인 확충과 세외수입 증대 등 자주재원 확보에 최선의 노력을 강구해 나가야 할 것이다. 그러나 아직까지도 지방재정은 국가재정에 비해 규모와 세입면에서 크게 취약하여 교부세 법정율의 인상은 불가피한 실정이므로, 중앙정부와 지방정부는 지속적으로 협의하여 법정교부율이 적정 수준으로 인상될 수 있도록 해야 할 것이다.

마. 지역균형발전을 위한 특수행정수요 반영

현행 보통교부세 산정은 자치단체별 기본행정수요를 중심으로 산정되기 때문에 재정이 취약한 낙후지역이나 지역적 특성과 인한 특수행정수요 반영에는 다소 미흡한 점이 있었다. 따라서 1997년도부터 보통교부세 배정시에 국가사격의 원활한 추진과 지역균형발전을 보완하기 위하여 자치단체별 특수행정수요를 최대한 반영토록 하였다.

예컨대 군부대 주둔지역의 상주 군인수에 대한 추가적 행정수요를 청소비, 상수도비, 하수도비 수요에 증액 반영하였으며, 개발계획구역 관리에 소요되는 경비보전과 상수원보호구역의 행위제한 등 관리비 수요를 증액 반영하였다.

그러나 아직도 구조적으로 재정이 취약한 도서·벽지 지역이나 시승격 및 통합시지역, 대도시권 주변의 신개발지역, 국가사회 추진으로 인하여 행정수요가 증가되는 지역(예컨대 자연환경보전지역, 폐기지역 등)에 대해서는 재정력의 보강 등 지원방안을 지속적으로 강구해 나가야 할 것이다.

13)이 적용율은 97년 30%, 98년 50%, 99년 80%, 2000년 100%로 확대 적용된다.
②특별교부세

가. 산정기준 개선 및 인센티브 도입
현행 특별교부세의 교부기준은 시책사업 수요, 재정보전 수요, 재해대책 수요, 지역현안 수요로 구분 운영토록 규정되어 있다. 그러나 이를 교부기준은 재원규모에 대하여는 명확하게 규정하고 있지만, 교부 기준별 산정항목에 대한 구체적인 산출기준이 미흡하고 포괄적인 개념으로 산정 및 교부방식을 규정하고 있어서 특별교부세 교부방법의 공정성·투명성을 확보하는데 한계가 있는 것으로 보여진다. 따라서 현행 교부기준의 기본구조는 그대로 유지하면서 교부대상별 산정항목과 교부방법을 구체화하고 사업별로 객관적인 산식을 개발 적용하는 방안을 검토해야 한다.

한편 민자차치단체장 출범이후 궤도적인 시책개발도 많이 있었지만 선심용 사업투자, 경상경비의 파다 지출 등 지방재정의 방만한 운영에 대해 조정이 필요하다는 지적이 많이 제기되고 있다. 즉 파다한 경비 지출이나 세입정수를 타만히 하는 단체, 위법·부당한 재정운영단체에 대해서는 특별교부세를 통해 인센티브 내지 벌칙을 부여해야 한다고 본다.

1997년도에는 학교폭력 근절, 재난관리, 지방물가관리 분야를 대상으로 특별교부세를 통한 인센티브를 시험적으로 운영하고 있으나 앞으로 지방차치단체 행정수행능력과 운영실태에 대한 평가를 개별 사업단위로 평가하는 것이 아니라 조직관리 능력, 업무수행 영리도, 건전재정운영, 재원확보 노력도, 부실공사 방지, 투자효과 분석도, 안전사고 부담 등을 기초로 한 행정, 재정, 개발, 민방위, 재난 분야에 대한 지방 행정 종합평가를 바탕으로 인센티브 제도를 운영하는 방안이 강구되어야 한다.

나. 중장기적 개선 과제
특별교부세의 중장기적 발전과제의 핵심은 특별교부세제도 운영의 공정성·투명성·객관성을 확보함과 동시에 보통교부세로서 포착할 수 없는 특별한 재정수요를 시의적절하게 지원해 줄으므로써 지방재정의 탄력성 및 효율성을 높이는 제도로서 정착시키는 일이다. 이를 위해서는 특별교부세 산정방식의 개선, 인센티브제의 강화, 특별교부세 교부비율의 적정성에 대한 검토가 필요하다.

현행 특별교부세는 모든 사업을 대상으로 수요발생 시마다 수시로 지원되기 때문에 자치단체별로 연간 특별교부세 교부총액을 예측하기 어려운 결점을 가지고 있다. 이에 따라 특별교부세가 자의적·임의적으
로 운영되고 있다는 오해를 불러 일으키거나 제도의 특성상 지역간 불균형이 필연적임에도 불구하고 지역간 불균형 배분을 낱낱이 할 수 있는 실명변수 또한 반박하여 특별교부세 제도에 대한 불신과 지역간 불만조장의 우려까지 나오고 있다.

따라서 특별교부세의 교부대상을 보다 체계화하고 세분화하여 보통교부세로 포착할 수 없는 특별한 수요를 지원함에 있어서 객관성 및 타당성을 확보하고, 특별교부세 산정 및 배분기준이 분기별 또는 반기별로 정해져 함으로써 예측가능성을 높이며, 특별교부세 교부액 산정시 객관화된 산식을 개발적용하는 등 특별교부세 산정방법의 개선을 통해서 산정결과에 대한 공정성·투명성이 더욱 제고되도록 해야만 한다.

다음으로 인센티브 강화문제는 지방행정 종합평가제를 더욱 발전시켜 나가되 행정평가 결과를 지수화하여 자치단체별 특별교부세 연간교부액에 반영토록 함으로써 파다한 경비지출이나 정수를 타만히 하는 단체는 손해를 보도록하는 동시에 건전재정운영과 자구노력을 하는 단체는 이익이 되도록하여 발전적인 재정운영이 이루어지도록 해야 할 것이다.

마지막으로 특별교부세 교부비율의 적정성에 대한 검토문제는 지방교부세 규모가 계속 늘어남에 따라
특별교부세 규모도 부수적으로 커지고 있으므로, 지난 1982년에 법제화된 특별교부세 교부비율이 적절한 지를 재검토하는 것이다. 이 점은 단일사업에 적정성 여부를 판단할 수는 없지만, 특별교부세 교부기준인 사업사업, 재정보전, 재해대책 등에 대한 운용방법 개선과 지방재정제도와의 연계 등을 종합적인 검토가 필요한 것이다. 또한 앞으로 교부세의 법정들이 상향 조정되는 경우 이에 따른 특별교부세 규모조정도 함께 연구 검토되어야 할 것이다.

3. 국고보조금제도의 발전 방향

① 지방재정운영의 계획성 제고

지방자치단체의 입장에서는 국고보조금 규모가 사전에 정확하게 예측 가능해야 계획재정이 가능해질 것이다. 미국 연방정부가 주정부 및 지방정부에 대해 행하며 주로 공적부조, 고속도로 건설, 교육 등에 사용되는 특별보조금인 연방정부지원(Federal Grants-in-Aid)의 경우에는 자금을 사용하는 지방정부의 사전신청주의가 제외되고 있다. 그리고 연방정부가 주정부 및 지방자치단체에게, 50개 주정부가 해당 지방자치단체에게 행하는 일반재정 보조제도인 일반사업분배(General Revenue Sharing)는 우리나라의 지방교부세 기능에 해당하는 제도인데, 사전에 분배예정액을 여러 연도에 걸쳐서 분할하여 법정화함으로써 지방자치단체가 재정운영에 계획성을 가질 수 있게 하고 있다.15)

일본의 경우 역시 보조금예산의 편성 및 집행에 있어서 자치단체의 의사와 계획이 반영되도록 사전신청주의가 제외되고 있으며 교부지연에 의한 지방자치단체의 부담이 증가하지 않도록 교부시기가 4월, 7월, 10월, 1월 등 분기별로 법령화되어 있다.16) 우리나라의 경우에도 보조금신청의 착실한 조정을 위한 법적인 통반점이 마련되어 있다.

결국 보조금의 적정내지, 변경내지 지양, 적기지급 등이 요구된다면 뜻이다. 지방자치단체에 대한 중앙지원금이 지방예산 편성시기에 맞게 내시되어야 본예산안을 편성할 때 의존재원의 규모를 사업별 재권행렬로 비교적 정확하게 예측할 수 있을 것이다. 그러나 예산편성 심의의 합리성과 예산운용의 계획성이 제고될 것이다. 다시 말해서 중앙 각부처의 지원금은 그 배정규모가 각 자치단체의 예산편성사전에 정확하게 통보받으므로써 관련사업에 대한 투자사적결정을 자체적으로 명확하게 할 수 있도록 계획화되어야 한다. 지방자치단체의 입장에서는 국고 및 도비 지원규모가 사전에 예측가능해야 계획재정이 가능해질 것이고, 투자사업의 사전심사 및 지방예산심의의 의의도 있을 것이다.

또한 부득이한 사유로 중간에 보조부서를 하거나 보조금액을 증감시키거나 보조조건을 변경하는 경우는 가급적 필요 보조도록 해야 한다. 사업비 내역은 지방자치단체의 어려운 재정형편을 감안하여 식감하는 일이 없어야 하며, 부득이 사정해야 할 경우라면 연초 사업시행계획을 수립할 때 사업단을 증여 사업을 추진함으로써 대주민설보 및 지방재정운영에 원활을 기할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 연도 말에 국가의 예산정정과제가 생길 경우 보조금으로 소화하기 위하여 지방자치단체에 내시함으로써 집행시기를 늦치는 사례가 있어야 할 것이다. 보조사업비는 사업전도에 따라 월별·분기별로 송금 조치함으로써 사업추진에 차질이 없도록 해야 할 것이다. 결국 시기에 맞고 자치단체의 특성에 맞는 국고보조금

14)이재성, 지방재정조정제도의 발전 방향, 한국지방재정공제학회, 지방재정, 1996 제2호, 참조.
16)일본 지방재정법 제19조, 동법시행령 제15조.
김행체가 이루어지도록 법률적 장치가 요구된다고 하겠다.

② 지방재정의 자율성 중대

국고보조금 운용에 있어서도 지방정부의 자율성이 증대되어야 한다. 즉 보조금 사전신청주의의 실질화, 사무절차의 간소화, 보조내지체계의 개선, 영세보조사업의 통합정리, 비용 용도의 포괄화·매뉴화, 보조단가의 현실화 등을 통한 지방정부의 자율성을 존중하고 지역의 수단을 고려하는 방향으로 운용되어야 할 것이다. 현행 국고보조금의 내세계계는 「중앙정부 → 광역시·도 → 시·군·구」의 세 체널을 통하여 예산이 편성되며, 보조금은 교부하고 있다. 그러나 이런 체계는 동일한 보조금이 시·도 및 시·군·구 예산에 이중 편성되어 시·군·구의 입장에서 보면 같은 보조사업에 대해 중앙정부와 시·도로 부터 이원적인 지도·감독을 받게 되는 구조적 모순을 안고 있다. 따라서 전체 국고보조사업과 시·도비 부담이 없는 보조사업은 직접 중앙정부에서 시·군·구 구로 직접에 보조내지가 이루어짐으로써 사업추진의 외환화를 도모해야 할 것이다.

결국 중요한 것은 비용의 용도에 대한 지방정부의 선택권이 확대되어야 한다는 것이다. 특정보조의 성격을 틈에 현행 국고보조금 점차 포괄보조로 전환할 필요가 있다. 포괄보조란 예컨대 도로교통부야, 주택부야, 사회복지부야, 환경부야, 교육부야, 청소년보호부야 등 사용범위만을 중앙정부에서 지정하고 그 범위내의 구체적인 집행에 대해서는 지방정부에게 재량권을 주는 것이다. 지방사무로서 완전히 동화·정착된 것은 지방정부의 일반재원화해야 한다.

③ 중앙·지방간 기능 조정과 기존보조율 결정의 합리화

중앙정부의 보조을 결정하는데 있어서 직접적으로 연계되는 중앙·지방간 기능 배분이 지방재정시대에 부응할 수 있도록 개선되어야 하며, 국가부담의 성질을 가진 경비를 지방부담으로 전가하는 것은 규제되어야 한다. 일반적으로 순수공공재 및 외부효과가 큰 예외는 중앙정부에 의해 공급되고, 지방공공재적 성격을 지니면서 공공재의 외부효과가 지역적인 사업과 지역주민의 생활권재야하는 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 외부효과가 지역적이라도 고도의 기술수준 및 학습성을 내포하거나 소득분배와 형평성이 필요한 사업은 중앙이 담당해야 한다.17)

보조율과 지방비 부담문제가 보다 객관적으로 결정되어야 한다. 보조사업은 보조금을 받는 당사자도 이익이 있으나 만약 부부 부담하라는 것이 지방비 부담의 의의이다. 보조금 사업자가 순수한 보조금만으로 사업을 추진한다면 사업의 성패에 대한 아차이나 관심도가 낮아질 것이므로, 사업당사자의 관심과 아차를 더 높이기 위해서 자비부담이 있어야 한다는 것이다. 그러나 국가나 지방자치단체가 일반이나 공공단체에 대해 과장된 업무분담을 위임하여 강제하면서 소요비용의 일부만을 보조금으로 지급하고 사업을 시행하는 식의 편의 행정은 재검토되어야 한다. 지방비 부담이 과중하게 책정되어 지방정정의 경제성을 저해하는 국고보조사업은 그 상당부분을 지방고유사업으로 전환하여 일반재원 형태로 지방정부에 이양해야 할 것이다. 병무, 혼직사무, 등에서 보는 것처럼 국가사무 위임이라는 것은 전액 보조해야 한다.18) 점점 더 비중이 커지는 보상금도 보조금 지급대상에 포함시킴으로써 지방비의 부담을 경감시켜야 할 것이다.

17) 김동건, 현대재정학, 박영하, 1996 참조
18) 과거 서울시 25개 구청장은 행정법상 중앙정부나 시정청이 말아 처리해야 할 사무는 혼직, 개별도지가격 조사, 선거인명부 작성, 여권발급 등 위임사무의 처리경비(연간 약 2,500억원) 전액을 국가(내무부, 안기부 등 12개 중앙부처)와 시정청이 부담해 줄 것을 요구하는 공동의의문을 낸 바 있다(중앙일보, 1996. 5. 16).
따라서 기존보조율의 객관적 결정기준이 개발되어 중앙부처가 자의적으로 결정하지 않도록 해야 하며, 지방비의 도와 시·군간 재원배분을 법규로 엄격하게 규정하여 상급자치단체인 도의 행포를 방지하는 제도적 장치도 필요하다. 그리고 지방정부의 재정력 수준에 따른 차등보조율제도 운영의 실효성이 제고되어야 할 것이다.

④ 보조금사업의 효과화

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>부처별</th>
<th>남비 내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>잘못된 사업계획</td>
<td>환경부</td>
<td>축산폐수의 수거방안을 고려하지 않고 축산폐수 처리 장 건설에 차질하여 92-93년 95억원을 들여 준공한 처리장의 가능율을 30%에 미치하였음.</td>
</tr>
<tr>
<td>내무부</td>
<td>92-95년간 전국 2,479개 마을에 10억원을 보조하여 민방위 재난방송 자동경보수신기를 설치했으나 기존의 마을 자체경보체계보다 경보전달체계가 복잡해 실종 후 거의 활용되지 않고 있음</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>보건복지부</td>
<td>목포시</td>
<td>아동수의 감소로 청소년자립생활관이 남아도는 추세인데 매년 20억원의 신중설자금을 보조하여 결국 유용시설을 더욱 늘리는 결과 초래</td>
</tr>
<tr>
<td>환경부</td>
<td>보조금 1억2천만원을 들여 95년 2월 준공한 청소년자립생활관의 경우 95년말까지 입소아동이 한 명도 없었음</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>융자부</td>
<td>최근 5년간 인구증가율이 경제상태인 창녕군 등 6개 시·군에 5년후 인구를 2배 이상으로 설정하고 하수종말처리장을 설계하여 372억원의 예산남비를 초래</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>산림청</td>
<td>산불발생지역의 경우 최소 2-3년이 지난후에 조림해야 하나 93년 4월 산불이 발생한 삼척시와 함평군 13억원을 지원하여 1년이내에 조림토록 하여 나머지 35% 이고사함</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>보조금 전용</td>
<td>보건복지부</td>
<td>94년 10월 남아도는 아동복지보조금 12억원을 당초 예산에도 없는 농어업부 등 구입비 명목으로 시·도에 교부함</td>
</tr>
<tr>
<td>부담보조금 신청</td>
<td>통상산업부</td>
<td>석탄·연탄업자가 석탄안정지원금을 더 받기 위해 위로 보고한 생산·판매·재고량 등을 그래로 인정하여 9억6천만원을 지급</td>
</tr>
<tr>
<td>농림수산부</td>
<td>허위로 농기계구입사례를 제출한 23명의 농민에게 9천만원의 보조금을 지급하는 등 28억원을 부당 지원함</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

일률(sunset)이론19에 입각하여 보조의 필요성·실효성을 경기적으로 재검토하는 것을 제도화하고 검토결과에 따라 보조대상기관과 기간을 재조정하여야 한다. 보조금사업의 남비를 방지하기 위해서는 계획

19)일률이론이란 기존의 모든 제도를 경기지(예전대 2~3년마다)으로 재정중합으로써 해당 제도를 계속 존치시키길 인가 아니면 폐기할 것인가를 결정하는 이론이다.
4. 지방양여금제도의 개선 방향

① 기본방향

1991년에 도입된 우리나라의 지방양여금제도는 지방정부의 재정을 지원하면서 지역간 균형발전을 도모하고자 하는 정책목표에 의해 마련된 제도이다. 즉, 앞에서도 지적하였듯이 국세중의 일부를 지방세로 전환시킨다고 하더라도 이것이 재정의 지방자치단체간의 재정력을 더욱 불균형하게 만드는 요인으로 작용할 수 있기 때문에, 이를 극복하기 위하여 중앙정부와 지방정부가 세원(tax base)을 공동으로 이용하는 방안에 착안하게 되어 이 제도가 도입된 것이다. 이에 따라 전화세, 주세, 토지조세이득세와 같은 국세를 중앙정부가 일괄 정수하고 이를 세원의 전부 또는 일부를 일정한 배분공식에 따라 지방자치단체들에게 배분하도록 하였다. 그러므로 재원은 도로정비, 수질오염방지, 농어촌지역개발 및 청소년육성사업 등에 한정시켜 사용토록 하면서 이 사업범위내에서 지방자치단체가 자율적으로 판단하여 집행하게 하는 일종의 포괄보조금(Block Grant)의 성격을 갖게 한 것이다.

이렇게 지방양여금제도는 특정세원의 공동이용방식이라는 측면에서 새로운 접근방법이라 할 수 있으며, 지방정부에 일반세원으로 배분되는 지방교부세와 특정사업에 국한시켜 운영하는 국고보조금의 중간적 성격을 갖추고 있다고 하겠다. 그러나 지방양여금이 일정한 배분공식에 따라 지방자치단체에게 자동적으로 배분되고 지방정부에게 지방비부담을 요구하지 않는다는 측면에서 지방교육부의 성격을 많이 갖고 있는 것처럼 보이나, 실제로는 적용 대상사업이 구체적으로 규정되어 있다는 측면에서 국고보조금과 별개이기 때문이다. 사실 도로정비사업이라든가 수질오염방지사업은 과거 국고보조금사업으로 지원받아온 것들이므로 지방양여금으로 운영한다는 것은 국고보조금 운영의 또다른 형태에 지나지 않는 것이다.

지방양여금제도의 문제점은 바로 여기에 있다고 하겠다. 세원의 공동이용방식의 채택이라는 중요성을 부각시키지 못하고 도입목표의 하나였던 지역간의 균형발전에도 크게 기여하지 못하여서 국고보조금사업과 별차이 없이 운영되고 있다는 사실이다. 현재의 국고보조금사업이 중앙으로부터의 지나친 간섭 때문에 문제가 있다는 점이 이미 널리 알려진 바와 같다.

지금의 지방양여금제도를 개선하는 방안은 세원의 공동이용방식을 강화하면서 대상사업은 포괄적 보조금의 성격에 맞게 폭넓게 규정하는 것이다. 좀더 구체적으로 말하면 공동세원을 현재보다 확대하는 것이며, 한 가지 방안으로 부가가치세를 추가시키는 것이다. 부가가치세를 추가하는 근거로는 부가가치세의 일부가 지방세적인 성격을 분명히 갖고 있기 때문이다. 대상사업도 4개 사업에 국한시킬 것이 아니라 지방자치단체가 자유롭게 삽 수 있도록 확대하는 것이다. 이렇게 함으로써 지방양여금제도는 국고보조금제

20) 강사원은 1995년 10월 13개 증발부처와 4개 시·도를 대상으로 국고보조금 편성 및 집행실태를 감사하였는데, 국고보조금 사업중 72.8%가 관련부처의 점검 또는 평가심적이 전혀없는 등 사업계획 부실, 사후관리 소홀로 인한 낙비가 심각한 것으로 드러났다.
21) 김동건(1996), 앞의 자료 참조.
도보다는 지방교부금제도에 더 근접하는 결과를 초래하게 될 것이며 궁극적으로 지방교부금과 통합되는 게기를 갖게 하는 것이다.

(2) 공동세제도로의 전환

 공동세제도(tax sharing system)란 몇 개의 세원을 공동세화하여 이것을 중앙과 지방이 적절한 비율과 배분방식에 따라 나누어 갖는 제도로서 독일, 일본, 대한 등에서 채택하고 있는 제도이다. 이것은 물론 사용용도에 제한이 붙어있지 않는 일반재원의 성격을 갖고 있으며, 공동세 제도를 적용하고 있더라도 중앙정부와 지방정부는 각각 별도의 독립적 세원을 갖고 공동세와 함께 운영하고 있는 것이 일반적 경향이다. 공동세제도를 운영하고 있는 나라들의 특성은 공동세제원을 통해 중앙과 지방의 수직적 재정조정을 의하는 노력에만 머무르지 않고 지방정부간의 수평적 재정조정에도 큰 노력을 기울이고 있다는 점이라 하겠다.

우리나라는 공동세제도를 도입한다고 볼 때, 이는 현재의 국세와 지방세제도 그리고 지방재정조정제도의 물을 전반적으로 다시 짝는 개혁적인 제도변화가 될 것이다. 우리나라는 궁극적으로 적절한 정부결정 간의 기능배분에 입각한 재원배분을 구상함에 있어 지역간 세원의 편제를 해소하고 재정수요와 재정력간의 불균등을 조정하는 것을 주목적으로 하고 있다면, 당연히 지금의 지방교부금과 지방양여금을 통합한 공동세제도로의 전환이 필요하게 된다.

우리나라에서도 독일처럼 공동세로서 지방세적인 성격이 강하고 신장성과 안정성이 높은 소득세, 법인세 그리고 부가가치세를 공동세로 하고 지금까지의 중앙과 지방간의 세원배분비율을 참조하면서 향후 지방정부의 재정상황을 강화하는 방향으로 적절한 공동세 배분비율을 결정하면 될 것이다. 공동세 세수를 지방에 배분할 때에는 지방정부의 재정력과 재정수요를 비교해야 하지만, 지방정부의 정세노력(tax effort)도 함께 고려하도록 한다. 그리고 독일처럼 지방정부간의 역교부율도 이루어지게 하여 지방정부간의 수평적 재정조정이 가능토록하는 방안도 강구해야 할 것이다.

공동세를 통해 배분된 재원은 당연히 일반재원으로서 지방정부가 자유롭게 사용하게 하며, 그 세원과 배분비율은 5년 주기의 중기재정계획 속에서 정부결정간 재정수요에 따라 담력적으로 재조정하는 것이 바람직할 것이다. 그렇게 함으로서 지방정부의 입장에서는 예측성을 체고시키며 동시에 국가 전체적인 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

V. 요약 및 결론

지방자치단체장 선거로 이제 본격적인 지방자치시대의 막이 올랐다고 하지만, 아직도 지방재정의 자주기반은 매우 취약한 편이며 또한 지방재정조성도는 자치단체간 그 격차가 극심하게 나타나고 있다. 더욱이 자체수입으로 지방자치단체를 유지하는 최소한의 경비라 할 수 있는 인건비를 조달하지 못하는 단체가 20%(50개 단체)에 달하고 있으며, 지방세 수입으로만 인건비를 충당하지 못하는 단체가 무려 56%(141개 단체)에 달하고 있다. 이렇게 열악한 지방재정 상태에서 진정한 지방자치를 기대하는 것은 무리라는 것을 잡착하고도 남음이 있다.

이와 같이 지방자치단체간 재정력 격차가 심각하게 나타난 이유는, 지역간 경제력 격차가 가장 큰 이유라고 할 수 있다. 경제력 격차는 곧 지역간 세원의 편중을 초래하며, 그 결과 지방세 수입의 격차를 가져온다. 그 외에도 조세체계의 문제, 지방자치단체의 정세노력 부족, 특별회계에 있어서 공공요금 책정
의 불합리성, 수익사업의 부진 등을 원인으로 들 수 있을 것이다.

따라서 먼저 정부는 불균형적 성장정책을 균형성장정책으로 전환하여야 하며, 지역 간 균형개발을 통해 경제력 격차를 완화시키도록 해야 한다. 더욱이 본격적인 지방자치가 시작된 지금 이러한 욕구는 어느 때보다 높다고 할 수 있다. 지방자치단체의 입장에서도 언제든지 중앙정부의 재원에 의존할 수도 없으며, 또 그것이 바람직하지도 않다. 따라서 지방의 재정력을 높이기 위해서는 자주재원을 확대할 수 밖에 없다. 물론 재원확대가 달성될 수 있는 일이 아니고, 또 자주재원을 확대하더라도 당장 100% 자립을 목표로 하는 것은 아니다. 점차 재정자립도를 높여 가면서 향후 국세와 지방세의 조정 등이 이루어지면 장기적으로 완전한 자립을 지향해 나가는 것이다.

그러나 현재로서는 중앙정부에 대한 의존을 대폭 줄일 수 있는 여건이 되지 못하는 것이 지방자치단체의 현실이다. 또한 지방자치단체의 재정력 격차가 매우 크므로, 현재의 지방재정조정제도를 활용하여 지방자치단체의 재정력 격차를 완화해 가면서, 정쟁적으로 지방재정자립도를 높여 가는 방안을 모색해야 할 것이다.

현재 우리 나라에는 정부간의 재정을 조정할 목적으로 지방교부세제도, 국고보조금제도, 그리고 지방양여금제도가 운영되고 있다. 지방교부세제도는 중앙정부와 지방정부간에 존재하는 재정수요와 재정수입간의 수직적 불평등과 지방정부간의 재정적 차이에 기인한 수평적 불균형을 극복하는 기능을 수행하고 있다. 한편 국고보조금제도는 공공재산 공공서비스의 수혜범위가 당해지역을 초과함으로써 국가와 지방정부의 공동이해관계가 형성되는 투자사업에 보조함으로써 자원재배분의 효율성을 제고하는 기능을 담당하고 있다. 그리고 지방양여금제도는 이 두 제도의 중간적 성격으로 지역의 균형개발을 위하여 형평화기능과 자원재배분의 효율성을 증진함을 함께 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

지방교부금제도에 있어서는 교부금 총액이 국내세의 13.27%로 고착화됨에 따라 중앙정부재정의 경제성에 심화시키며, 배분제적 성격으로 인해 초과수요를 유발하고, 현행 배분비율에 대한 명확한 이론적인 근거와 타당성이 결여되어 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다. 지방교부금은 영도가 정해지지 않은 일반재원의 근본에 일관 배정이 되고 나면 재정운영의 성과나 성제가 적절히 반영되지 못하는 등 적절한 사후관리체계가 결여되어 있어공공재원의 비효율을 초래할 소지가 있다. 또한 지방교부금제도는 지방자치단체의 자율 노력 또는 정책협력을 유도할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 것으로 평가되고 있으며, 이에 따라 지방자치단체가 재정수요를 줄이거나 정책협력을 제고하는 경우 오히려 배정액이 줄여드는 불합리성을 보일 수 있다.

국고보조금은 보조율, 보조대상사업 선정 등에 있어서 중앙정부의 자의적인 의사결정에 의존하여 왔으며 이에 따라 정치적 유력자의 영향력에 따른 특정지역의 특혜적 보조금지원이 빈번하였던 것으로 평가된다. 또한 보조금의 영세화, 보조사업 및 용도의 나사진 세분화 및 지출에 대한 나사진 간섭 등도 문제점으로 지적되고 있다.

지방양여금제도는 우선 배분기준의 합리성 문제가 제기되고 있는데, 지방정비사업의 경우 배분비율은 도로의 관리체계별로 정하고 있으나 이러한 배분기준 설정의 근거가 명확하지 않다. 또한 양여금 배정에 큰 영향을 미치는 보정지수산정도 문제가 있다.

따라서 지방자치시장애를 막아 향후 지방재정수요가 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 지방재정이 규모면에서 확충되어야 하며, 또한 운영면에서도 지방재정운영 전반에 대한 효율성 및 생산성이 제고되어야 할 것이다. 결국 지방재정조정제도의 개선은 중앙정부의 지나친 통제를 줄이고 제도의 신축성을 살려 지방정부의 자율성 및 제약권을 확대하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.
1. 김광진, 1997 지방재정의 운용방향과 예산, 한국재정재정공학회, 지방재정, 1997 제1호.
2. 김동건, 현대재정학, 박영사, 1996
3. ______, 지방재정과 중앙재정의 연계방안, 대한상공회의소, 경제연구총서 287, 1996. 11.
4. 김성순, 지방재정의 투자효율성 증대 방안, 「지방재정의 건전성과 효율성 제고 방안」, 한국재정학회, 1997. 2.
5. 김홍진·이준세·김병수, 야산만 광역권 지역경제의 발전 방향, 순천향대학교 사회과학연구, 1995a
6. 김홍진·설봉식·이, 세계화와 경제발전, 형성출판사, 1996b.
7. 김홍진, 충남 서북부지역 지방경제의 현황과 과제, 한국동서경제학회, 한국동서경제연구, 1996a.
8. 김홍진·나종성, 지역균형개발과 지역산업 인지, 충청남도, 「멀티미디어 산업의 육성전략과 지역균형 발전」 워크샵, 1996b.
9. 김홍진, 미디어밸리 개발이 국가 및 지역경제에 미치는 영향, 한국토지공사, 토지연구, 1996c, 9·10월호.
10. 김홍진 외, 「아산미디어밸리 개발 구상」, 충청남도 & 아산시, 1996d.
11. 김홍진, 미디어밸리 개발과 지역경제의 활성화, 신한국당, 정책연구, 1997, 붙.
12. 내무부, 지방재정연감, 1996.
13. 대한상공회의소, 지방화시대 지역경제의 과제와 대응, 1995
14. ________, 세계화·지방화시대의 지방산업 발전 전략, 1995
15. 오연천, 지방재정조정제도의 실태 및 과제, 한국지방재정공학회, 지방재정, 1996년 3호.
16. 이계식·고영선, 지방자치단체의 경영혁신 방안, 「지방재정의 건전성과 효율성 제고 방안」, 한국재정학회, 1997. 2.
17. 이상용, 지방재정조정제도의 인센티브 부여 방안, 한국지방재정공학회, 지방재정, 1996년 3호.
18. 이승우, 지방재정조정제도의 합리적 개선 방향, 한국지방재정공학회, 지방재정, 1997년 1호.
20. 통계청, 지역통계연보, 1996.