

정부간 재정관계의 재정립: OECD 주요국가의 보조금 운용사례를 중심으로*

김 현 아**

요 약 문

정부간 재정관계는 지역적 정보에 보다 강한 지방정부와 예산은 있으나 어느 정도를 어떻게 지원해야 좋을지를 고민해야 하는 중앙정부와의 정보의 비대칭성에서 출발하고 있다. 따라서 이는 개별주체의 중요정보보다는 ‘관계(fiscal relations)’에 보다 초점을 맞추는 것이 필요하다. 따라서 본 논문은 이와 같은 정부간 재정관계 인식의 필요성을 전제로 하고, 향후 개편의 여지가 있는 부분을 지적하고자 하였다. 특히 우리나라 지방교부세 개편의 필요성을 제기하였다. 지방정부의 과세기반 확립을 위한 세원재조정의 필요성은 공감하고 있지만 이를 위해서는 기존의 지방교부세의 기본 틀에 대한 논의도 동시에 이루어져야 함을 강조하고자 하였다. 본 논문은 기존의 세원조정의 어려움이 물론 정책결정을 위한 정치적 결단의 부재에도 있지만, 일정부분은 지방정부의 지방교부세 재원에 대한 변화(재원규모, 배분방식)의 저항감에서 비롯된다고 보았다. 이에 보다 근본적인 틀에서 교부세 제도 내의 기준재정수요 의존도를 낮추고, 포괄보조금화 작업의 필요성을 제안하고 있다. 정부간 재정제도 재정립뿐만 아니라 정치경제학적 이슈의 중요성도 제기하였다. 특정보조금 및 포괄보조금의 경우, 기존의 논의를 따르고 있으며 책임성 여부를 파악하기 위한 거버넌스 체계의 개편, 인센티브를 위한 평가체계의 구축을 제시하고 있다. 본 논문은 지방정부의 협의체로서가 아닌 예산부처 차원에서의 재정관리 시스템의 필요성도 언급하였다.

핵심주제어: 정부간 재정, 지방재정조정제도, 재정관리

JEL 번호: H3, H7, H71, H77

* 본 논문을 위하여 논평을 해주신 두 분의 심사자께 감사드린다. 논문수정 과정에서 유익한 도움이 되었으며, 전반적인 구성에 대한 논평과 구체적으로 제시해주신 부분 모두 최대한 반영하고자 하였음을 밝히고자 한다.

** 한국조세연구원 연구위원, E-mail: hyuna@kipf.re.kr

논문투고일 : 2007년 10월 21일, 심사완료일 : 2008년 1월 17일

I. 정부간 재정의 개념

한 나라의 재정은 크게 최상위정부의 재정을 담당하는 중앙재정과 그 밖에 하위 정부들의 재정으로 구성되어 있다. 우리나라 하위정부의 경우, 중앙재정과 대비되는 개념으로 지방재정으로 분류하고 있다. 지방재정으로 분류되는 재정의 범위는 광역자치단체와 기초자치단체에 해당한다. 중앙재정에서의 지방재정 부분은 이전재원으로 예산집행 항목으로 구분하고 있다. 따라서, 재정운용상 중앙재정과 지방재정은 분리되어 있다. 계정 운영상 중앙재정과 지방재정이 분리되어 있는 것이 문제가 되는 것은 아니다. 다만, 국민들에게 최소한의 안정된 삶의 질을 보장하기 위한 재정운영에 있어서 중앙과 지방이 분리됨으로써 나타나는 문제점을 지적하고자 한다. 정해진 시기에 적절한 공공서비스를 공급받을 수 있어야 함에도 불구하고, 특정지역에 이중적으로 예산집행이 이루어짐에 따라, 정작 지원되어야 할 곳에 재정지원이 이루어지지 못하는 재정지원의 비효율성과 불공평성이 대표적인 문제점에 해당한다. 또한, 이는 개념적으로 지방재정이 중앙재정과 구분되어 일정부분 재정지원 후에 성과관리 등의 직접적인 책임이 존재하지 않게 됨을 의미한다. 이 경우, 중앙정부는 지방정부가 요구하는 부분에 대하여 예산집행 여력에 따라 집행 후 재정성이나 거시경제상황과의 연계 등을 고려할 수 없다. 지방정부는 중복예산에 대한 사전조율이 어렵고, 보다 근본적으로는 중앙정부의 정책적 의지에 따른 특정부분 재정지원에 대한 거부권을 행사하기가 어렵다. 정보의 비대칭성에 따라 지방정부의 재정수요 내용이나 이를 뒷받침하기 위한 재정상황은 지방정부 스스로가 더욱 잘 파악하고 있다. 그럼에도 불구하고, 중앙정부의 지방으로의 공공서비스 공급정책에 대하여 유기적으로 판단해야 할 근거가 불분명한 그 기저에는 중앙재정과 지방재정과의 연계성을 인식하지 못하고 있기 때문이다.

이에 본 논문에서는 정부간 재정 관점에서 출발해 보고자 한다. 정부간 재정은 중앙정부와 지방정부의 각각의 재정이 존재하고 이들 간의 재정관계에서 나타나는 재정전반을 포괄하는 개념이다. 최근 나타나고 있는 지방재정 내의 문제점들은 사실상 정부간 재정으로 발생한 것으로 볼 수 있다. 소득수준 향상, 인적자원 투자 확대, 고령화 등으로 인한 사회투자 급증의 핵심에는 정부간 재정의 역할이 두드러지게 나타나고 있는 부분이

다. 한 국가의 경제수준이 일정부분에 도달하게 되면, 국민의 안정된 삶을 보장, 유지하기 위해서 국가의 정책목표가 복지에 집중되고 있는 것은 국제적인 현상이다. 복지재정수요는 인구구성(노령인구비율, 인구 대비 저소득층 인구집중도, 초등학생 수 등)과 밀접한 관계가 있으며 이는 해당 지역의 사회 경제적 특성이나 지형적인 특성 등에 따라 다르다. 이를 반영한 일차적인 주민의 선호파악은 지방정부가 효과적으로 담당할 수 있음은 물론이다. 이에 대한 재정지원은 중앙정부를 통해서 이루어지게 되는데 중앙정부는 되도록이면 정책성과가 뚜렷이 나타나길 원하며 이 경우 특정 지역에 대한 지원이 가중될 우려가 있다. 결과적으로, 내용을 알고 있는 지방정부는 재정력이 없고, 재정력이 있는 중앙정부는 지역에 대한 정보가 부족하여 '정보비대칭'의 문제가 발생하게 된다. 대도시 집중인구들의 주거여건이나 복지수준이 사실상 하위권임에도 불구하고 낙후지역 우선 지원을 목표로 하는 중앙정부 입장에서는 또 다른 고민에 빠질 수밖에 없는 현실이 최근의 우리나라 정부간 재정상황이다. 이 때 사용되는 주요 정책적 수단은 '중앙-지방간 재정이전제도'를 통해서 나타난다.

본 논문은 이와 같은 재정현실을 감안한 정부간 재정의 개념을 소개하고, 향후 정부간 재정의 재정립을 위한 방향으로서 '지방교부세제도의 개편'과 이를 위한 선결조건 등을 제안한다. 제안의 근거로는 우선 선행연구를 중심으로 한 이론적인 기준과 선진국의 운영사례 비교를 통한 시사점을 도출하는 방식에서 출발하고자 한다. 이상의 시도가 국제사례연구가 부족한 보조금제도 논의를 시작하게 하는 정책논문으로서의 역할을 수행하는데 도움이 되고자 한다.

II. OECD 주요 국가의 정부간 재정관련 사례 : 이론 및 실증연구를 중심으로

중앙-지방간 이전재원 제도설계를 위한 이론적 근거(rationale)로 Bird (1993)는 다음의 세 가지, 즉 자원배분의 효율성, 분배의 형평성, 거시경제적 안정성을 들고 있다. Bird and Smart(2001)는 재정이전 정책의 목적인 자원배분의 효율성에 초점을 두고 있으며, 재정이전 정책이 지방정부 재정운영에 어떠한 효과를 주는지, 어떠한 과정을 거쳐 공공부문 기능의 효

율성을 개선시키는가를 분명히 제시하기를 요구하고 있다. 그러나, 이상의 문헌에서는 중앙정부와 지방정부 각각의 역할에 맞는 특성을 소개하는 것인 반면, 정부간 재정관점에서 서로 다른 정부단계별 재정관계가 어떤 방식으로 상호 관계를 맺고 있으며, 요즘과 같이 주민의 수요가 분명해지고 있는 상황에서 실무적으로 전체 재정비중 정도, 중앙 대 지방 사무구분의 필요성, 보조금제도 선택의 기준 등은 다루지 못하고 있다.

기존의 연구를 자세히 소개해보면 다음과 같다. 재정제도의 연구에서는 중앙 지방정부간 재정관계(Intergovernmental fiscal relations)의 목적이나 제도설계의 원칙(단순성, 객관성, 투명성) 등은 대개 개발도상국가나 혹은 체제전환국을 위한 지침을 위한 내용들이다. Bird와 Shah를 비롯한 Worldbank 중심의 연구가 그러하고, 그 밖의 Prudhomme (2001)의 제3세계 국가중심의 연구가 그러하다. 이들 연구에서 요약하고 있는 정부간 재정제도의 목적을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 수직적 및 수평적 재정력 격차 완화를 위한 것이다. 수직적 재정력 격차 완화를 위한 정부간 재정제도의 목적은 지방정부가 지출해야 할 재원에 비하여 세원의 여력이 작은 것을 이전재원이 조정하도록 하는 것을 말한다. Boadway and Hobson(1993)이 주목한 수직적 재정력 격차의 완화를 지방정부의 세입여건을 확대시켜줌과 동시에 이에 따른 세출 책임성을 부여하는 것이다. 지방정부의 책임성 정도에 따라 세입권한을 이양하는 것이 타당하다는 논리이다. 수평적 재정력 격차완화에 비하여 수직적 재정력 격차 완화에 대한 연구는 사실상 많지 않은데 그 이유는 다소 원론적인 원칙에 비하여 제도적 사용에 있어서의 직관적인 설명이 필요치 않기 때문이다. 국가의 헌법적 위치나 정치적 성숙도 등에 따라 이미 지방정부 차지 비중이 정해져 있는 경우가 대부분인 점을 들 수 있다. 그 중 수직적 형평성에 관한 실증적 연구로서 Bahl and Wallace(2004)의 연구는 눈여겨 볼만하다. 중앙정부 입장에서 지방정부에게 어느 정도의 세출사무와 함께 얼마만큼의 재원을 이양하는 것이 바람직한가에 대한 의문은 근본적이면서도 매우 어려운 주문에 해당한다. Bahl and Wallace(2004)는 국가간 비교분석을 이용하여 얼마만큼의 재원을 이양하는 것이 최근의 추세이며 소득수준별 어떠한 패턴을 보여주는지에 대하여 보고하고 있다.¹⁾ 연구결과를 요약하면, 대개의 모든 국가에서 경제규모가 향상됨에

1) 2001년 Government Finance Statistics(IMF) 자료를 바탕으로 55개국의 이

따라 지방으로의 이전재원 의존도는 증가하는 추세인 것으로 나타났다. 지난 10년간 선진국의 경우, 지방정부 전체 지출의 약 40% 정도를 의존재원으로 지원받고 있으며 비중은 거의 변함이 없는 반면, 개발도상국들의 경우는 의존재원 비중이 보다 빠르게 성장하는 것으로 나타났다. GDP 성장률 대비 이전재원 성장률 대비를 살펴보면, 선진국들의 경우 약 1.3 정도이며 개발도상국들은 2.9정도로 경제성장속도에 비하여 이전재원 증가속도가 빠르게 증가하는 것으로 나타난 바 있다.²⁾ 우리나라의 경우, 같은 기간 이전재원 탄성치는 약 1.38에 해당한다.³⁾ 이들의 연구에서는 분권의 정도, 국가별 산업적 특성 등을 통제한 회귀분석 결과를 보여주고 있는데, 세출부담 정도에 어느 정도 비례하고 있는지 지방정부간(광역 VS 기초)의 재정규모 등에 대한 논의는 담고 있지 못하다. 한편, Stegarescu(2005)가 1965년부터 2001년까지의 OECD 국가들을 대상으로 지방정부의 세입비중, 세출결정권 등 주로 과세자주권 변화에 관심을 둔 연구가 있다. 기존 국제자료 ‘분권’의 대리변수로 사용하고 있는 단순 세입비중 및 세출비중의 오류가 있음을 지적한 것으로 ‘과세결정권’ 등이 동시에 고려되어야 함을 강조하고 있다. 본 논문에서는 수직적 형평성에 대한 이론적 논의의 광범위함에 비하여 실증적 제도적 연구는 풍부하지 못한 것을 확인할 수 있었다. 수평적 재정력 격차 완화를 위한 것으로는 형평화보조금이 대표적인 정부간 재정제도의 수단으로 사용되고 있다.

둘째, 정부간 재정 제도의 중요한 논의로서 보조금의 유형별 목적 및 효과에 대한 것을 들 수 있다. 정부간 재정제도의 수단을 의미하는 보조금의 형태는 여러 가지 유형으로 구분이 가능하며 이에 대한 이론적 및 실무적 논의는 선행연구와 국제간 비교사례를 통하여 잘 기술되어 있는 편이다. 그 중 최근의 국제간 비교분석에 해당하는 OECD 연구결과 중 우리나라 보조금 현황 관련 결과를 정리해보면 다음과 같다.⁴⁾ 사업비 보조금(Earmarked grant)의 경우, 당초의 정책목적에 따라 사용되는 것 이상

전재원과 GDP성장을 분석한 연구이다.

2) 1990년부터 2001년까지의 기간이 대부분으로 나라에 따라 비교년도는 다소 차이가 있는 것으로 나타났다(Table 5, p.27).

3) 1990년부터 2001년 중 1998년 외환위기는 약 5% 이상이 감소한 시기로 전체 평균값과의 괴리가 크고 GDP 성장과의 연계성을 파악하는데 예외적인 경우로 보아 분석에서 제외시켰다.

4) Claire Charbit, "Intergovernmental transfers and decentralized public spending", OECD, 2005

으로 ‘형평화목적’으로 배분되는 유형이 많이 나타났다. 이 경우, 과잉 공공재 공급으로 인하여 자원배분의 비효율성이 발생한다. 예를 들면, 사업비 보조를 위한 보조금의 경우, 사업의 수요에 따라 공급하여야하나 대개는 배분단계에 기타 지역적 배려 등이 고려되어 형평화보조금적인 성격이 강하게 작용하는 경우가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 대개의 모든 국가에서 하나의 보조금으로 특정보조금과 포괄보조금의 목적으로 동시에 사용하고 있음을 경계하고 있다. 이는 우리나라의 보조금 현황에 시사하는 바가 크다. 2005년 포괄보조금으로 도입된 균특회계의 경우, 국고보조금에서 발생한 사업비보조금이지만 사실상 그 배분내역이나 방식이 교부세와 크게 다를 바가 없다는 분석이 있다.⁵⁾ 배분방식에서 재정수요 뿐만 아니라 지역간 낙후도가 크게 적용되었기 때문인 것으로 볼 수 있는데 하나의 보조금에서 두가지 목적을 동시에 담고 있는 전형적인 예라고 볼 수 있다.

셋째, 정치경제학적(political and institutional) 논의이다. 나라마다 정부간 재정제도의 개선시 어려움을 겪는 중요한 이유 중의 하나는 정치경제학적 요인 때문이다. 정책결정에 수많은 이해관계자들이 관계하고 있으며, 이들은 각각 다른 정치적 선호를 가지고 있다. Bird and Smart(2001)는 이와 같은 정치적 배려 부분은 상당부분 ‘재분배’ 목적으로 배분비율에서 설명되고 있음을 지적한 바 있다. Dafflon and Mischler(2007)는 스위스의 지방정부 보조금 설계시 우선되어야 할 전제조건으로 결정주체간의 합의(political consensus)여부를 꼽고 있다. Mochida(2007)에서도 최근 일본 고이즈미 정권의 지방교부세 및 보조금 삭감, 기준재정수요 산정시 조정계수 비중 약화 등은 사실상 그와 같은 결단이 가능하도록 한 정치적 구도로 인한 것으로 평가받고 있음을 강조하고 있다. 최근 들어 정치적·제도적 특성은 중앙정부가 지방정부에게 이전재원을 배분할 때 고려해야 하는 다양한 기준에 대한 논의 중 가장 중요한 변수로 여겨지고 있지만 상당수는 선행적인 연구에 지나지 않고 있다(Sato(2002)). 국가간 사례비교를 중심으로 한 국제기구 분석에서는 나라마다의 차이를 고려하지 않고는 일반적인 결론을 유추하지 못하고 있다. 정치적 구조나 정책 결정과정의 특수성을 인식하는 정도이지 구체적으로 이론화하고 있지는 못하는 실정임을 밝혀둔다.

5) 김정훈·김현아(2006)

Ⅲ. 지방교부세 논의의 중요성

본 장에서는 우리나라 정부간 재정의 핵심역할을 하고 있는 ‘지방교부세’에 대하여 살펴보고자 한다.⁶⁾ 지난 3년간 분권을 통한 국가균형발전은 참여정부가 추구하는 중요한 정책목표였다. 정부간 재정관점에서 볼 때 이전재원 항목별로는 국고보조금 개편을 통한 균특회계 도입(2005), 지방양여금 폐지, 지방교부세율 인상이 이루어졌다. 또한, 지방세 측면에서는 국세지방세 조정을 통한 보유세 개편과 등록세율 인하, 부동산과세표준 현실화 등 세수측면에서의 개편도 광범위하게 이루어졌다.

반면, 오래전부터 논의되어 왔던 지방소비세 및 지방소득세 도입은 이루어지지 못했다. 본 논문은 이에 대한 중요한 이유를 지방교부세 개편 의지와 밀접한 관련이 있다고 본다. 지방소비세와 지방소득세는 부가가치세와 소득세의 일부를 지방으로 이양하는 것인데, 부가가치세와 소득세는 동시에 정의상 지방교부세의 재원(내국세의 19.24%)의 상당부분을 차지하고 있다. 여기에서 중앙과 지방정부의 입장차이가 분명하게 나타나고 있다. 지방정부는 추가세원 이양이므로 기존 지방교부세 재원에는 변화가 없어야 함을 주장하고 있다. 중앙정부는 지방교부세율은 지속적으로 증가시키면서 동시에 동일한 재원의 일부도 이양할 것을 요구하는 것이 과하다고 보는 것이다. 따라서 재원을 이양하는 중앙정부의 입장은 지방교부세 재원 삭감과 지방소비세 및 소득세 도입을 동시에 요구할 가능성이 크다. 이는 a)중앙정부가 기존 지방교부세 재원삭감에 따른 지방정부 재정정보전 이전방식과 b)지방소비세 및 소득세 도입을 통한 지방정부로의 세원증가를 동시에 살펴볼 수 있어야 한다는 점이다. b)방식은 이미 선행연구를 통해서 수많은 시뮬레이션 분석이 이루어진 바 있다. 문제는 a)에 대한 접근이다. 우리나라의 지방교부세는 오랜 세월동안 지방정부의 재원역할을 담당해왔다. 또한, 복잡한 ‘기준재정수요 산정’ 등의 현실에서 볼 때 사실상 배분과정의 미시적인 개편은 꾸준히 이루어지고 있지만(2007년 현재 9개항 26개 세항→4개항 17개 세항), 배분의 기본 틀이나 특히 ‘지방교부세 규모’에 대한 논의는 정치적 합의점을 찾기 매우 어려운 사안이다. 또한, 우리나라 정부의 거버넌

6) 중앙정부가 지방정부에게 재원을 이전할 때의 형평화목적은 비슷한 세율수준으로 동등한 수준의 공공재혜택을 받도록 하는 것이다(Ladd and Yinger(1994), OECD(2006a). Oates(1990), Bahl, et.al.(1992)는 지방재정조정의 목적을 제안하고 있으며 이에 대한 자세한 설명은 김현아(2007b)를 참고하기 바란다.

스 구조상, 중앙정부 예산부처가 지방교부세 배분관련 전반에 대한 이해를 하기는 어려운 구조도 하나의 원인으로 볼 수 있다.

본 논문이 우리나라 형평화보조금 즉, 지방교부세 재원규모나 배분방식에 주목하는 이유는 향후 지방소비세 및 소득세뿐만 아니라 국세지방세 조정을 논할 때 반드시 논의되어야 하는 부분이기 때문이다. 우리나라의 형평화보조금은 보조금의 목적이나 규모로 보아 매우 중요한 이전재원임에도 불구하고 그간 관심의 초점이 '배분공식'에만 한정되어 있었다. 정부간 재정관계 조정의 핵심은 이전재원간 역할 재정립에 있다. 이전재원 각 항목은 지방정부의 재정력과 밀접한 관계에 있으므로 이는 국세 지방세 조정을 통한 지방정부의 과세권 강화와 동시에 논의되어야 함은 당연하다고 하겠다. 따라서, 정부간 재정 관계 조정을 위한 주요 변수는 향후 지방교부세에 대한 정책적 변화가 어느 정도 이루어질 수 있는가에 달려있다고 볼 수 있다. 지방소비세 및 소득세 도입은 그 중 하나의 예에 해당하며 앞으로도 지방정부로의 세원이양을 논의할 때 이상의 과정이 반복될 수 있음을 상기할 필요가 있다. 이와 같은 현상은 Mochida(2007)에서 알 수 있듯이 일본도 그러하고, Bird and Smart(2001)의 지적에서 볼 수 있듯이 대부분의 국가에서도 이와 유사한 논의가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

IV. 우리나라 정부간 재정 현황 및 국제비교

1. 세입분권과 세출분권의 차이

<표 1> 순계기준에 의한 중앙 및 지방정부규모

(단위: 조원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
중앙정부									
세입	135.8	144.0	158.7	169.5	186.2	200.5	220.8	240.2	260.1
세출	91.3	90.1	88.0	98.4	107.5	118.0	128.3	138.3	147.1
재정수지	44.5	53.9	70.7	71.1	78.7	82.5	92.5	101.9	113.0
지방자치단체									
세입	32.9	41.4	47.5	50.2	54.7	58.7	63.9	69.3	74.7
세출	53.9	61.6	67.9	71.8	78.2	84.1	91.5	99.3	107.1
재정수지	-21.0	-20.2	-20.4	-21.6	-23.5	-25.3	-27.6	-30.0	-32.4

교육자치단체									
세입	1.7	1.8	1.9	2.0	2.2	2.3	2.5	2.7	2.9
세출	19.7	23.0	26.1	28.0	31.1	33.9	37.6	41.6	45.6
재정수지	-18.0	-21.3	-24.2	-26.0	-28.9	-31.6	-35.1	-38.9	-42.7
공공부문 전체									
세입	170.4	187.3	208.1	221.7	243.0	261.6	287.3	312.2	337.7
세출	164.9	174.8	182.0	198.1	216.7	236.0	257.5	279.1	299.8
재정수지	5.5	12.4	26.1	23.5	26.2	25.6	29.8	33.0	37.9

주: 2000~2003년은 통계치이며, 2004~2008년은 전망치임.

자료: 성명재, 박형수, 전병목, 박기백, 김현아, 「우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구」, 한국조세연구원 (2003), pp.118

<표 2> 순계기준에 의한 공공부문별 비중

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
중앙정부									
세입	79.7	76.9	76.3	76.4	76.6	76.7	76.9	76.9	77.0
세출	55.4	51.6	48.3	49.7	49.6	50.0	49.8	49.5	49.1
지방자치단체									
세입	19.3	22.1	22.8	22.6	22.5	22.4	22.2	22.2	22.1
세출	32.7	35.3	37.4	36.2	36.1	35.6	35.5	35.6	35.7
교육자치단체									
세입	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
세출	11.9	13.2	14.3	14.1	14.3	14.4	14.6	14.9	15.2
공공부문 전체									
총세입	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
총세출	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

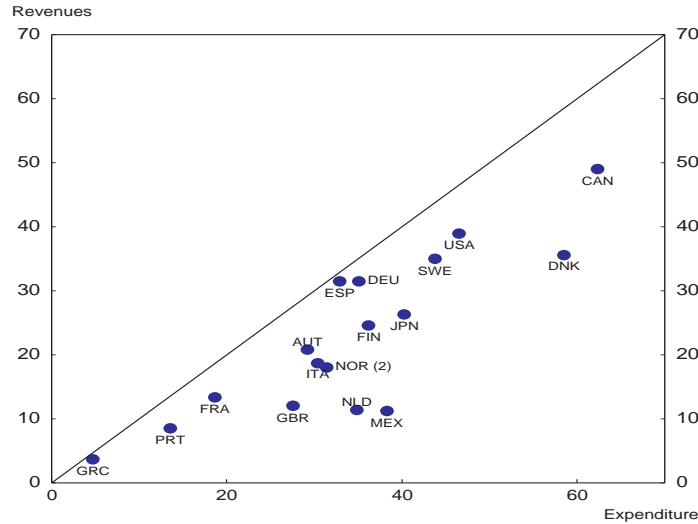
주: 2000~2003년은 통계치이며, 2004~2008년은 전망치임.

자료: 성명재, 박형수, 전병목, 박기백, 김현아, 「우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구」, 한국조세연구원, 2003, pp.117

조세연구원 기준선 조정에 따른 통합재정수지 상에서 나타난 중앙과 지방 및 교육의 비중을 각각 살펴보면 2003년 기준, 교육을 포함한 지방정부의 세입은 약 23.5%, 세출은 50.3% 정도(교육자치단체 포함) 비중이다. 2000년 대비 지방정부 비중은 세입과 세출 각각 3.2% 5.7% 지방정부 비중이 증가한 것으로 나타났는데, 이는 지방교부세율 인상, 교육재정교부금 인상, 지방정부의 교육비특별회계 전출금 증가 등에 따른 것으로 볼 수 있다. OECD 회원국들과 비교해 본다면, 우리나라보다 높은 비중을 차지하는 나라는 세입의 경우, 스페인, 덴마크, 미국, 캐나다 등이

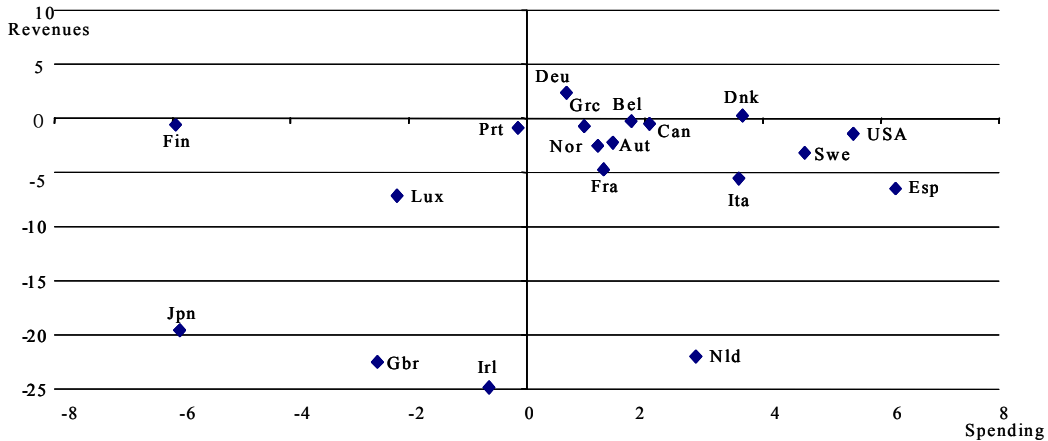
고, 세출의 경우에는 덴마크와 캐나다이다.

[그림 1] 1985 대비 2000년 OECD 회원국의 재정분권 지수(Percentages)



자료 : OECD(2005).

[그림 2] 1985년 대비 2000년 지방정부 세입 및 세출 비중 변화율(Changes expressed in percentage points)



자료 : OECD(2005).

1985년과 2003년 대비 지방세입 및 세출 변화율 속도의 경우에는 우리나라의 경우에는 OECD 국가들에 비하여 월등히 빠른 것으로 나타났다. 1985년 당시 우리나라 지방정부 세입 비중은 12%, 세출 비중은 39%로서, 2000년과 비교해볼 때, 세입의 경우에는 약 6%, 세출의 경우 11% 증가한 것으로 나타났다. 세입의 경우에는 선진국들에 비해서 높은 증가속도를 보이고 있고, 세출의 경우에도 역시 급격한 성장을 보이고 있

는 것으로 보여진다. 따라서, 우리나라 재정분권 기초가 선진국들과 다르지 않음을 알 수 있는데 이는 지방정부세입 기반의 증가를 통한 것보다는 중앙의 지방정부지원 등을 통한 세출분권이 주요 수단이라는 점에서 확인할 수 있다. 과거 15년간의 OECD 국가들의 지방정부 세입 및 세출비중의 증가추이에서 볼 수 있듯이, 양 비중간의 격차가 더욱더 벌어지는 것을 볼 수 있다. 지방정부로의 이전재원을 통한 세출비중의 증가의 이유는 지방정부 세입 증가의 속도가 지방정부의 재정수요 증가에 못 미치기 때문이기도 하지만, 보다 근본적으로는 주민이 원하는 재정수요의 내용이 복지 등 중앙정부 직접사업의 성격이 강한 재분배가 주를 이루고 있기 때문이다. 또한, 소득수준 증가, 세계화 등으로 문제가 되고 있는 개인간 임금격차, 지역간 소득격차의 양극화 노력이 증가됨에 따라 상대적으로 중앙정부의 역할이 강조되고 있는 것도 원인이다.

<표 2> 중앙과 지방간 자원배분

(단위: 조원)

구 분	'85	'00	'05
< 총조세 >	13.6	113.5	164.6
○국세(A) ¹⁾	11.9	92.9	130.6
○지방세(B)	1.7	20.6	34.0
< 가용재원 >	13.6	113.5	164.6
○중앙정부(a)	8.3	57.1	71.9
○지자체(b)	5.3	56.4	92.7
■세입기준(A:B)배분비율	88:12	82:18	79:21
■세출기준(a:b)배분비율	61:39	50:50	44:56

주 : 국세 ⇨ 일반회계+특별회계, 지자체 가용재원= 지방세+이전재원
 자료 : 행정자치부, 2005-2005 국가재정운용계획, 균형발전분야 공개토론회 자료

2. 우리나라 이전재원 항목별 현황

국가재정운용계획에 따르면, 2006년 예산 기준 중앙정부 일반회계 규모는 1991년 대비 4.6배 증가한 반면 지방재정 지원규모는 5.7배 증가하였다. 교부세는 내국세 규모의 증가와 교부세율 인상으로 5.9배 증가하였으며, 특정목적사업을 위한 지원인 국고보조금은 같은 기간 중 약 7.4배 증가한 것으로 나타났다. 증가속도 면에서는 지역간 형평화를 목적으로 한 일반보조금 형태인 지방교부세보다는 정책적 사업지원을 위한 특정보조금의 증가가 큰 것을 볼 수 있다. 그러나, 규모면에서는 교부세가 국고보조금에 비하여 약 3배에 달하는 것으로 전반적인 우리나라의 이전재원 의존도는 역시 일반보조금인 지방교부세가 높은 것으로 볼 수 있다.

<표 3> 지방재정 지원 추이

(단위 : 조원)

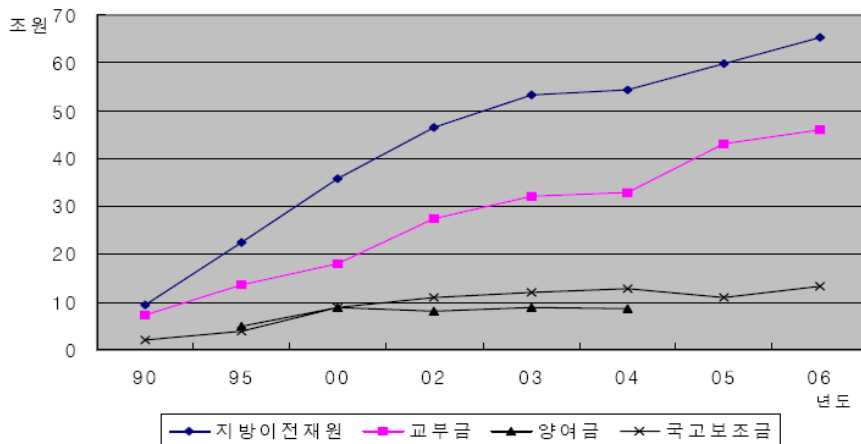
구분	'91년(A)	'06년(B)	B/A
지바이전재원 ¹⁾	11.8	67.2	5.7배
교부세	7.8	46.1	5.9배
양여금	2.0	-	-
국고보조금	2.0	14.8	7.4배
균특회계	-	6.3 ²⁾	-
일반회계	31.4	144.8	4.6배

주 : 1) 지방교육청에 대한 지원분 포함

2) '07년 균특회계로 이관되는 사업의 '06년 규모 추가 반영(0.4조원)

자료 : □ 2006-11 국가재정운용계획□ , 기획예산처, p.317

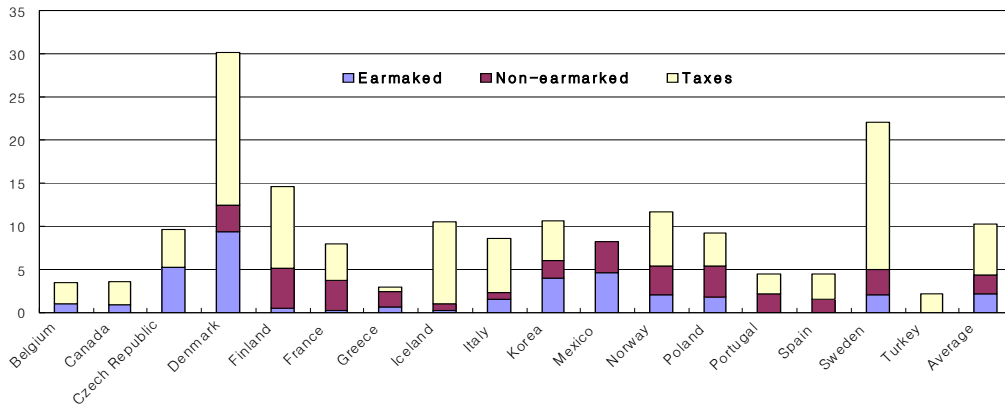
[그림 3] 지방재정 지원 추이



자료 : □ 2006-11 국가재정운용계획□ , 기획예산처, p.317

3. OECD 국가들의 보조금제도 현황

<그림 4> 지방정부 세입구조 (2003)
(Percent of GDP)



자료 : Claire Charbit, “Intergovernmental fiscal transfers and decentralized public spending”, OECD working paper(2005)

최근 10년간의 OECD 국가들의 지방정부 지원규모 역시 증가하고 있는 것으로 나타났다. 그 중에서도 교부금(General grant)과 같은 일반 재원 증가가 아닌 사업비 보조의 성격을 띤 보조금(Earmarking grant 혹은 Categorical grant)을 통해서 증가시키고 있는 것으로 나타났다.⁷⁾ OECD 회원국 중 단일국가의 지방정부 세입 구성은 자체세입이 38%, 사업비 보조금의 국고보조금이 22%, 일반회계 지원 보조금 평균이 약 19% 정도이다. 세외수입을 포함하여 자체수입 대비 보조금 비중은 평균 6:4이다(2002년 자료 기준). 우리나라는 2004년 일반회계 순계 기준 전체 지방세입 125.8조 중 지방세가 34.1조로 27%(세외수입 56.3조, 45%), 지방교부세가 14.2조 내외로 11%, 지방양여금과 국고보조금이 17.3조로 약 13.8%에 해당하므로, 자체수입 대 보조금 비중은 약 7:3이다. OECD 국가들의 경우, 지방정부 보조금의 구성을 살펴보면 평균적으로 사업비 보조 성격의 보조금이 60%, 일반회계를 지원하는 보조금이 40%를 차지하고 있다. 우리나라의 경우, 교부금이 전체 이전재원의 45%이며 기타 사업비 보조금이 55%이다. 평균에 따른 단순 수치만을

7) Hansjorg Blochliger, “Fiscal Autonomy of sub-central governments”, Department and center for Tax Policy and Administration, OECD, David King, Stirling University

비교해 본다면, 우리나라 지방정부의 이전재원 비중은 OECD 국가들(연방국가, 단일국가 모두 포함) 중 10%p 정도 낮고, 보조금 중에서는 사업비 보조 성격 비중이 약 5%p 정도 낮은 것으로 나타났다.

다만, 'OECD 국가들의 지방세출 비중 증가 및 이전재원 구성내용'의 최근 추이 등은 참고할 필요가 있다. Blochliger(2006a)의 분석에 따르면, OECD 국가들의 지방정부의 세입비중 대비 세출비중 격차는 점점 심화되는 것으로 나타났다. 지방정부 자체 세입 비중 증가는 더딘 반면, 지방정부 세출 비중 증가는 빠르게 증가하고 있기 때문이다. 또한, 이전재원의 내용 중 일반교부금 형태가 아닌 사업비 보조 성격인 특정보조금이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 우리나라의 경우에서도 2000년 이후 지방재정의 세입구조가 자체세입 위주 보다는 교부세와 국고보조금 위주로 변화하였다. 또한, 국가재정운용계획 2005-2009년간 지방재정 지원 계획에 따르면, 연평균 증가율이 교부금은 7.9%, 국고보조금이 12.9%, 균특회계가 9.1%이다. 따라서 전반적인 추세는 특정보조금 및 포괄보조금 증가율이 일반교부금보다 빠를 것으로 추정하고 있으므로 OECD 국가들의 증가패턴과 유사하다고 볼 수 있다. 이에 대해 선행연구(임성일 외(2005) 등)에서는 이전재원 증가에 대한 우려와 함께 '지방세강화형'으로 개편할 것과 일반보조금이 주도하는 보조금 체계가 필요하다는 주장이 제기된 바 있다.

위의 주장에 대한 대담으로 OECD 국가들의 중앙정부가 세원이양보다는 이전재원을 통하여 지방정부를 지원하고 있으며, 그 중에서도 특정보조금 위주의 지원이 증가하는 이유를 살펴볼 필요가 있다. Blochliger(2006b) 다음과 같은 이유로 최근의 추세를 설명하고 있다. 첫째, 증가하고 있는 재정수요의 내용이 복지, 환경 등 중앙정부 고유사업들이 대부분이기 때문이다. 둘째, 소득수준이 증가함에 따라 나타나는 개인간 임금격차, 국가내 지역간 소득격차가 심화를 재조정하는 재분배 기능이 요구되고 있기 때문이다. 이는 중앙정부의 주요 역할인 재분배 기능을 의미한다. 복지 등의 중앙정부 고유의 성격 사업이 계속 증대되고 있고, 소득수준 증대에 따른 개인간 격차 및 지역간 격차의 심화가 계속된다면 당분간 특정보조금 위주의 이전재원 비중 증가는 계속될 것으로 분석된 바 있다.

주요 선진국이 사례에서 알 수 있듯이, 중앙정부와 지방정부의 재정비중, 지방정부의 세입구성 등에 대한 정확한 답을 제시하기는 어렵다. 그러

나 재정수요의 내용이 분명하고, 전 세계적으로 소득격차가 발생하고 있는 상황에서 일반보조금의 비율이 다소 감소하고 특정보조금의 구성이 증가하는 이전재원의 비중간 변화를 주목할 필요는 있어 보인다.

4. 정부간 재정제도와 자체 재정노력을 위한 인센티브

정부간 재정제도 재정립이 궁극적으로 지향하고자 하는 것은 이를 통한 자체지역경쟁력 강화에 도움이 되도록 하는 것이다. 선행연구에서는 증가하는 이전재원과 지역의 자체 재정력 증가노력(transfer and fiscal effort)은 방향이나 정도 면에서 분명한 상관관계를 보여주지는 못하고 있다(김정훈(2007)). Smart(1998)는 중앙정부의 형평화보조금은 지방정부 세율을 감소시키는 원인으로 작용할 수 있으므로, 재분배의지가 강할수록 지방정부 재정운용의 효율성이 저하될 수 있음을 보여준 바 있다. 동시에, 스페인의 운영사례(Lopez(2005))에서는 정부의 재분배 의지와 재정운용의 효율성간의 뚜렷한 상관관계는 나타나지 않는 것으로 분석되었다. 이들 연구는 결국 정부가 사용한 공공재원의 효율성(Marginal cost of public fund: MCPF) 정도에 관한 분석으로 이전재원의 경제적 효과에 관한 것이다.

본 논문에서는 탄력계수 개념($=(\Delta EI/EI1)/(\Delta R/R)$)을 적용하여 교부세를 중심으로 형평화의 개선효과와 자체세수의 중요성을 살펴보기로 한다. 이를 위해 먼저 교부세 재원의 형평화 효과를 살펴본다. 탄력계수의 분자($\Delta EI/EI$)를 정의하기 위한 Equity Indicator로서 광역자치단체 기준 1인당 자체세입(EI1) 및 1인당 자체세입과 교부세의 합산금액(EI2)의 '변이계수(=standard deviation/mean= σ/μ)'를 사용하였다. 예를 들어, 2003년 1인당 자체세입의 불균형도를 나타내는 EI1은 0.0679이며, 교부세가 배분된 이후의 EI2는 0.0482로 불균형도가 약 29% 정도 개선되었다고 볼 수 있다. 형평화개선률($\Delta EI/EI1$)은 1990년도 51% 정도 수준에서 시간이 경과할수록 전반적으로 하락하고 있다. 한편, 분모($\Delta R/R$)에 해당하는 자체세입 대비 교부세 비중은 0.2내외로 큰 변화를 보이지 않고 있다. 전체적으로 탄력계수는 형평화개선률 하락에 따라 1990년 2.35에서 2003년 1.44까지 하락하고 있다. 탄력계수가 1.0을 상회하기 때문에 교부세는 여전히 형평화개선을 위한 유용한 정책수단임을 확인할 수 있었으나, 형평화개선에 미친 효율성 정도는 감소하고 있음을 보여준다. 지방정부 자체재정력

대비 일정비율의 중앙정부 재원이 투입되고 있는데 반하여, 형평화 개선률이 감소하는 원인으로서는 지역간 세입격차가 점점 커지고 있는 것을 들 수 있다. 지역간 재정력 격차 완화를 위해서는 중앙정부 지원을 통한 형평화 개선 노력보다는 지역경제 성장을 통한 자체 재정력 강화노력이 보다 중요함을 보여주는 결과이다.⁸⁾

<표 5> 교부세의 형평화효과 및 효율성지수

	1인당자체세입 변이계수 (EI1)	1인당[자체세 입+교부세] 변이계수 (EI2)	형평화개선률 ($\Delta EI/EI1$)	교부세/ 자체세입 ($\Delta R/R$)	탄력계수
1990	0.0702	0.0345	0.5086	0.22	2.32
1991	0.0637	0.0326	0.4874	0.21	2.29
1992	0.0582	0.0351	0.3968	0.21	1.86
1993	0.0625	0.0330	0.4721	0.20	2.35
1994	0.0616	0.0328	0.4674	0.18	2.55
1995	0.0545	0.0357	0.3447	0.19	1.79
1996	0.0501	0.0361	0.2784	0.18	1.55
1997	0.0547	0.0417	0.2387	0.21	1.14
1998	0.0499	0.0450	0.0980	0.18	0.50
1999	0.0571	0.0404	0.2925	0.20	1.45
2000	0.0594	0.0469	0.2102	0.23	0.91
2001	0.0676	0.0563	0.1666	0.19	0.89
2002	0.0736	0.0480	0.3475	0.20	1.75
2003	0.0679	0.0482	0.2904	0.21	1.38

주 : 탄력계수 = $(\Delta EI/EI1)/(\Delta R/R)$

$\Delta EI = EI1 - EI2$, $\Delta R =$ 교부세, $R =$ 자체세입

자료 : 지방재정연감의 교부세, 지방세, 세외수입을 사용하였음

8) 그러나, 위의 효과는 자체세입 대비 교부세 배분효과만을 본 것이다. 우리나라 교부세는 세출과 세입의 격차를 보정해주는 방식을 사용하고 있으므로, 제도적인 교부세의 개선효과는 1인당 세입과 세출의 차이가 교부세 배분 이후 어느 정도 개선되었는가를 살펴보는 것이 필요하다. 또한, 불균형도 계산시 사실상 기초자치단체간의 격차를 보는 것이 보다 정확한 의미의 교부세 배분효과이므로 추가적인 분석이 요구되는 부분이다. 지금까지 배분공식 내의 미시적인 조정보다는 전반적인 운영방식의 개편이 요구되는 참고자료로 보고자 한다.

V. 정부간 재정의 재정립을 재정제도 개편

1. 교부세 제도의 재조명

앞장에서 설명한 바와 같이 우리나라 형평화보조금의 역할을 담당하고 있는 지방교부세는 향후 국세 지방세 조정(세원조정)시 논의되어야 하는 가장 중요한 이전재원 항목이다. 우리나라에서의 형평화보조금은 보조금의 목적이나 규모로 보아 매우 중요한 이전재원임에도 불구하고 기타 보조금에 비하여 관심의 초점이 형평화효과와 ‘배분공식’에 한정되어 있었다. 지방정부 입장에서는 회계상으로는 이전재원이지만 실제 운용에 있어서는 자체세입과 동등한 자격으로 사용할 수 있으므로, 기타 이전재원에 비하여 정책적 관심이 부족한 편이다. 중앙정부의 경우도 법에 의한 예산배분 이후 추가적인 요구가 있을 수 없는 상황이고 일반 국민 입장에서는 더욱 관심의 대상이 아니므로 정치적으로도 조명을 받지 못하고 있다. 예를 들어, 2007년도 예산안 확정시 마지막 조정과정에서 1조 4천억원 중 21.8%(3,061억)로 가장 많은 삭감대상이 지방교부세(△지방교부금 1,550억, △교육교부금 2,118억원)였음을 상기할 필요가 있다. 그러나, 형평화보조금은 거의 모든 국가에서 이전재원의 근간으로 사용하고 있는 주요 재분배 수단이며 형평화의 정도, 형평화보조금 규모, 기타 이전재원과의 관계, 중앙정부와 지방정부, 지방정부간의 관계 등 거시적인 관점에서 매우 중요한 이전재원이다.

Buchanan(1950)은 형평화보조금에 대하여 “지역간 차별화된 개인소득세”라고 정의한 바 있다. 국가가 운영하는 재분배의 주요 수단은 개인에게는 개인소득세이며, 지방자치단체에게는 형평화 보조금이라는 측면에서 그 성격이 유사하다. 우리나라의 경우 소득세, 법인세, 부가가치세 등의 일반재원인 내국세가 형평화보조금의 재원인 것을 볼 때 국민들의 부담경로도 사실상 같다. 그러나, 일반보조금의 특성을 지닌 우리나라 지방교부세에 대한 정책적 관심은 주요 국세세목에 비하여 높지 않다. 기존의 논의에서는 기준재정수요와 기준재정수입의 합리화를 통한 제도의 형평성 확보가 주를 이루고 있다.⁹⁾ 본 논문에서는 배분공식 내의 미시적인 조정과 함께 전반적인 운영방식 개편의 필요성을 제기하고자 한다. 배분공식

9) 김현아(2003), 행정자치부(2006 지방교부세 산정해설)

에 제한되어 있던 기존의 논의를 확대하여 주요국에서 논의되고 있는 쟁점사항을 참고하여 향후 우리나라 형평화보조금의 운영방식 개편의 여지를 살펴볼 것을 제안하고자 한다. OECD 회원국을 중심으로 제기된 이슈로 Rent-seeking을 최소화하는 방안으로 배분공식 내 재정수요의존도 감소, 일반보조금 비중의 감소, 성과관리 강화 등을 통하여 중앙정부의 일반보조를 통한 지원이 지방정부 자체세입기반에 긍정적인 영향을 주도록 하자는 결과를 주목하고자 한다.¹⁰⁾ 주요 외국의 사례에서는 덴마크의 재정수요 산정방식의 단순화 작업, 미국에서의 일반보조금 대비 포괄보조금 구성 변화에서 시사점을 얻을 수 있다.

2. 특정보조금 및 포괄보조금

선행연구에서는 최근의 복지수요 증가에 따른 국고보조금 개편의 필요성, 균특회계 성격의 정체성 확립 등에 대해서 지적한 바 있다. 지방정부가 기획하고 이를 평가하여 예산을 배분하는 포괄보조금으로서 도입한 균특회계에 대한 개편도 물론 논의되어야 할 것이다. 사업의 동질성 확보, 보조금의 정체성 확립 등 자세한 내용은 선행연구(김정훈·김현아(2006), 임성일·김현아(2007)) 분석을 준용하기로 한다. 다만, 본 논문에서는 정부간 재정관계 관점에서 거버넌스 구조 개편의 필요성과 성과평가 체제 확립 등을 상기고자 한다. 다수 관계자 간의 복잡한 거버넌스 구조하에서는 재원사용의 책임성을 묻기가 어렵기 때문이다. 또한, 재정담당부서는 보조금 성과를 유기적으로 파악할 수 있는 평가체계의 구축을 갖추어야 함은 물론이다.

3. 자체세입기반 강화 노력의 중요성

Peterson(1997)이 지적한 바와 같이 이전재원으로 인한 소득효과보다는 대체효과가 더 클 경우에는 지방정부는 자체 재원 증가를 위한 노력에 대한 유인이 작을 수밖에 없다. 세수증가라는 정치적 행정적 비용을 치루는 것보다는 중앙정부로부터의 쉬운 재원의 효용이 상대적으로 크기 때문이다.

10) 일반보조금은 중앙정부가 조건을 달지 않고 지방정부의 일반재원을 지원하는 우리나라의 지방교부세의 형태이며, 포괄보조금은 그 중 일부 사업군으로의 사업을 지정하는 형태의 보조금에 해당한다. 따라서, 사용용도가 보다 명확한 포괄보조금은 일반보조금에 비하여 rent-seeking 을 감소시킬 수 있는 여지가 있게 된다.

우리나라의 경우에도, 박기백·김현아(2005)의 실증적 연구에서 민선 자치단체장이 여당인 경우 그렇지 않은 경우보다 이전재원 비중증가가 다소 높을 수 있음에서 보여준 바 있다. 따라서, 정부간 재정제도인 이전재원 항목을 통한 재원증가는 동시에 지방정부의 자체세수확대 증가노력에는 별다른 영향을 주지 못할 수도 있다. 김현아(2007)에 따르면, 우리나라의 기초자치단체의 경우 이전재원을 통한 지역세출 비중의 증가는 지역경제 성장에 도움을 준 것으로 분석된 바 있다. 그러나, 이 결과가 다시 환류되어 지역별 세수입과 세외수입에 긍정적인 영향을 준 것에 대해서는 설명하지 못하고 있다.¹¹⁾ 자체세원의 일정부분을 차지하는 세외수입의 경우에서도, 이월금 등을 제외한 경상수입의 꾸준한 증가에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 상대적으로 세율인상보다는 사용자와 부담자를 일치시킬 수 있는 사용료나 부담금 인상을 통한 지방정부 자체수입 확보가 왜곡효과를 최소화할 수 있으므로 향후 분석의 관심을 넓혀야 할 부분임을 지적하고자 한다.

4. 거버넌스

주요 선진국들과 우리나라의 정부간 재정 운영사례에서의 가장 큰 차이점은 거버넌스에 대한 인식이다. 정치경제학적 분석에서는 정책결정 프로세스(Grossman(1994)), 정부와 여당과의 관계(Meyer and Naka(1999)), 보조금 운영주체들간의 유기적 관계 등이 이전재원 운영에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 중앙정부와 지방정부, 중앙과 지방전문가들의 패널, 지역정보 관련 데이터 대행기관 등 다양한 주체가 정부간 재정제도와 관련이 있다. 지역정보 관련 데이터 수집 등에 대해서 Khemani(2003)는 중앙정부 부처가 아닌 독립적인 기관에서 수행할 때 정치적인 영향에서 자유로울 수 있음을 보여준 바 있다.¹²⁾ 호주 역시 재정수요 산정을 위한 데이터 작업 및 산정은 별도의 기관에서 담당하고 있다. 또한, 제도자체에 대한 검토작업의 경우에도 중앙부처와 지방정부의 공무원, 정치인, 전문가 패널 등으로 구성되어있다. 특히, 공급비용단가 등 재정수요 관련 데이터의 객관성 확보를 위한 절차에서도 담당공무원 이외에 공식적인 외부기관이나 위원이

11) 세수증가보다는 세출 증가의 속도가 빠른 지방재정 자료의 한계상 이에 대한 분석은 보다 정교하게 이루어져야 할 것으로 판단된다.

12) 이에 대해 Shah(2005)는 Principal-agency-problem에 따른 거래비용의 증가 가능성을 제기한 바 있다.

참석하도록 하고 있다. 스웨덴의 경우, 정부관계자 외에 Statistics Sweden 구성원과 자치단체 협의회가 지역정보의 정확성을 검토하고 있으며, 덴마크도 내무부 장관 주재 하에 여러 관계부처 및 지역정보 전문가들과의 검토과정을 거치고 있다.

기타 지역관련 정책과의 조율면에서도 거버넌스는 중요하다. 이전재원 이외에 중앙정부와 지방정부가 시행하고 있는 지역관련 정책은 매우 다양하다. 이탈리아의 경우, 대부분 지역개발 및 혁신정책에 의존하고 있으며 일부에 한하여 형평화 보조금을 사용하고 있다. 역시 지역간 격차가 심한 스페인의 경우에도 정부단계별, 부처별, 관계기관별 수행하고 있는 지역정책의 종류와 정책효과에 대한 성과관리가 이루어지고 있다. 정부간 이전재원은 국가가 시행하고 있는 수단 중 하나로 볼 때 다른 정부부처나 기관 등에서 행하고 있는 분권정책과의 종합적인 분석을 위해서는 정부내외의 운영주체에 대한 검토가 필요함은 물론이다.

VI. 결론

정부간 재정관계는 지역적 정보에 보다 강한 지방정부(이와 함께하는 기타 이해관계자를 포함한다)와 예산은 있으나 어느 정도를 어떻게 지원해야 좋을지를 고민해야 하는 중앙정부와의 정보의 비대칭성에서 출발하고 있다. 따라서 이는 개별주체의 중요성보다는 ‘관계(fiscal relations)’에 보다 초점을 맞추는 것이 필요하다. 따라서 본 논문은 이와 같은 정부간 재정관계 인식의 필요성을 전제로 하고, 향후 개편의 여지가 있는 부분을 지적하고자 하였다.

선행연구 분석에서는 정부간 재정관계 관점에서 이론적 실증적 논의에서 출발하였다. 정부간 재정제도 재정립뿐만 아니라 정치경제학적 이슈의 중요성도 제기하고자 하였다. 또한, 선진국들의 정부간 재정운용사례를 중심으로 우리나라 이전재원 항목별 제도를 검토하고 추가적으로 논의되어야 할 이슈에 대해서도 정리해보고자 하였다. 우리나라 재정분권 현황에서는 기타 선진국들과 재정변화의 방향과 이전재원을 통한 증가속도가 다소 컸음을 확인하였다. 재정수요의 내용변화에 따른 세출비중 증가는 당분간 지속될 수 있음을 시사하는 결론을 얻었다.

정책적으로는 특히 우리나라 지방교부세 개편의 필요성을 제기하였다. 지방정부의 과세기반 확립을 위한 세원재조정의 필요성은 공감하고 있지만 이를 위해서는 기존의 지방교부세의 기본 틀에 대한 논의도 동시에 이루어져야 함에 강조하고자 하였다. 본 논문은 기존의 세원조정의 어려움이 물론 정책결정을 위한 정치적 결단의 부재에도 있지만, 일정부분은 지방정부의 지방교부세 재원에 대한 변화(재원규모, 배분방식)의 저항감에서 비롯된다고 보았다. 이에 보다 근본적인 틀에서 형평화보조금 개편의 필요성과 자체세입의 중요성을 연계하여 살펴보았다. 특정보조금 및 포괄보조금의 경우, 기존의 논의를 따르고 있으며 책임성 여부를 파악하기 위한 거버넌스 체계의 개편, 인센티브를 위한 평가체계의 구축을 제시하고 있다.

추가적으로, 이전재원 규모의 안정성의 필요성은 다른 나라들의 형평화보조금의 운영사례에서 참고하고 있다. 본 논문은 지방정부의 협의체가 아닌 예산부처 차원에서의 재정관리 시스템의 필요성도 제기하였다. 특히, 본 논문은 정부간 재정관계 제도가 기타 지역정책과 종합적으로 검토되어야 함을 제시하면서 거버넌스 체계에 대해서 언급하고 있다. 우리나라처럼 전문부처가 일괄적으로 담당할 경우, 제도자체의 전문성, 자치단체들의 직접적인 개선요구안 등이 원활히 진행되는 장점이 있다. 그러나, 여러 이해관계자와의 검증작업이 뒷받침되지 않는 한 지역정보 취합의 객관성, 배분개선 절차의 투명성 등에는 한계가 있을 수밖에 없다. 또한, 이전재원 자체뿐만 아니라 여러 부처(재정부, 기획처, 행자부, 건교부, 산자부, 교육부, 균형위 등)에서 산발적으로 실행하고 있는 분권정책과의 조율 관점에서도 현행 정부간 재정제도의 운영주체에 대한 새로운 조명이 필요한 시점임을 강조하고 있다. 마지막으로 본 논문은 정책논문으로서 이상과 같은 주장을 뒷받침하기 위한 보다 과학적인 이론 및 분석 연구가 절실함을 밝혀둔다.

[참고문헌]

- 김정훈, 「분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개」,
□ 재정논집□ , 제21집 제2호, 2007년 2월호. 69-92
- 김정훈·김현아, 「균형발전특별회계의 평가와 발전방향」, 한국조세연구원,
2006.

- 김현아, 「재정분권과 지역소득」, □ 재정논집□ , 제21집 제2호, 2007년 2월호 (a). 1-22
- 김현아, “형평화보조금에 대한 논의”, □ 재정포럼□ , 한국조세연구원, 2007년 2월호(b). 26-42
- 박기백·김현아, 「지방선거와 지방정부 지출: 한국의 지방정부 지출에 대한 실증분석」, □ 공공경제□ , 제10권 제2호, 2005. 27-48
- 임성일·이창균·서정섭, □ 국가균형발전특별회계의 도입배경과 제도적 의의□ , 한국지방행정연구원, 2005.
- 임성일·김현아, 「균특회계의 효율성 및 책임성 제고」, 2007-11 국가재정 운용계획 총괄분야 종합보고서, 2007.
- 조기현·서정섭, 「중앙-지방간 재정관계의 조정」, □ 한국지방재정논집□ , 제8권 제1호, 2003년 6월호, 103-134.
- Bahl, Roy and Sally Wallace, “Intergovernmental Transfers: the Vertical sharing dimension”, *International studies program*, WP04-19, Andrew Young School, November 2004.
- Bird, Richard, “Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization”, *National Tax Journal* 46, 207-27, 1993.
- Bird, Richard and Michael Smart, “Intergovernmental fiscal transfers : Some lessons from international experience”, *Symposium on intergovernmental transfers in Asian Countries: Issues and practices*, Asian Tax and Public Policy Program Hitosubashi University, Tokyo, Japan, Feb. 2001.
- Blochliker, Hansjorg, “Fiscal Equalization in OECD countries”, OECD (2006a).
- Blochliker, Hansjorg, “Minutes of the third annual meeting of the OECD network on fiscal relations across levels of government”, OECD (2006b).
- Boadway, R. W. and P. Hobson, “Intergovernmental Finance in Canada”, Toronto: Canadian tax foundation, 1993.
- Dafflon, Bernard and Peter Mischler, “Expenditure needs equalization at the local level”, *2007 Copenhagen*

- Workshop Working paper*, Sept. 13–14, 2007.
- Dahlby, Bev and Leonard S. Wilson, “Vertical fiscal externalities in a federation”, *Journal of Public Economics* 87, 917–930, 2003.
- Grossman. P, “A political theory of intergovernmental grants”, *Public Choice*, Vol.78, pp.295–303, 1994
- Khemani, S. “The political economy of equalization transfers”, Andrew Young School of Policy Studies, working paper 04–13, 2004.
- Lopez, Diego. M., “On states' behavior with equalization grants”, *Hacienda Publica Espanola/ Revista de Economia Publica*, 174(3/2005):43–54.
- Ma, Jun, and Hana Polackova Brix, 2002., “Monitoring the fiscal risks of subnational governments.”, *PREM Notes* No.6, Washington, DC: World Bank, 2002).
- Meyer, S. and S. Naka, “The determinants of Japanese local–benefit seeking”, *Contemporary Economic Policy*, Vol.17, No.1, pp.87–96, 1999.
- Mochida, Nobuki, “Measuring expenditure needs”, *2007 Copenhagen Workshop Working paper*, Sept. 13–14, 2007.
- Prud'homme, Remy, “Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations”, Draft papers for the 2001 Cape town symposium, 2001.
- Sato, Motohiro, “Intergovernmental transfers, governance structure and fiscal decentralization”, *The Japanese economic review* 53, No.1, March 2002.
- Shah, Anwar, “Lessons from international practices of intergovernmental fiscal transfer”, *Intergovernmental transfers and financing health and education expenditure*, June 7, KIPF–Worldbank Conference, 2005.
- Stegarescu, Dan, “Public sector decentralization: Measurement concepts and recent international trends”, *Fiscal Studies* vol. 26, no.3, pp.301–333 (2005)

[Abstract]

The Reform of Fiscal Relations Across Levels of Government in Korea

Hyun A Kim

Fiscal relations across levels of government in Korea has been analyzed about intergovernmental fiscal system only. The core issue of intergovernmental fiscal system might be from asymmetric information. Central government has powerful budget but there is no expertise in local information. Subnational governments can operate local projects with well-known locality, however, do not have sufficient money. To provide public investments, all levels of government should cooperate each other. This paper focuses on 'fiscal relations' between central and subnational government.

In a policy manner, this paper sheds lights on the reform of LAT(local allocation tax). Also, the paper tries to raise the issue of general and block grant. Finally, reorganization of governance system has been emphasized.

- I. The concept of fiscal relations across levels of government
- II. Literature review in intergovernmental fiscal relations
- III. The meaning of equalization grant
- IV. Fiscal relation system in Korea (in comparison with OECD countries)
- V. The reform of fiscal relations across levels of government in Korea
- VI. Conclusion

Keywords: Fiscal relations, Intergovernmental fiscal system,
Fiscal rule

JEL code: H3, H7, H71, H77