

중앙 · 지방간 중기재정계획의 연계 방안

2012. 12

김 정 훈

Kipf 한국조세연구원

서 언

우리나라 지방재정(지방교육 포함)의 세출 규모는 중앙재정의 세출 규모보다 더 크다. 따라서 중앙세출과 함께 지방세출을 효율적으로 운용하는 것은 국가 전체적 자원배분의 효율성 차원에서 중요한 정책과제이다. 본고에서는 이러한 관점에서 중앙재정과 지방재정의 효율성을 제고할 수 있는 재정제도로서 중앙과 지방간 중기재정계획의 상호 연계 가능성을 분석하였다.

중기재정계획을 수립할 때에는 국가 전체의 총가용재원을 대상으로 세입을 전망하고, 임의 지출과 법정 지출을 망라하여 세출의 우선순위를 정하는 것이 바람직하다. 따라서 현재 법정지출로 구분되어 있고, 중기 증가율이 모든 세출 분야에서 가장 높은 지방행정 및 지방교육에 대한 이전재원(지방교부세 및 지방교육재정교부금)을 중기재정계획을 통하여 확정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 또한 국고보조금의 중기적 안정성과 예측 가능성의 확보는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 경직성 완화 문제만큼 중요하므로 국고보조금의 예측 가능성과 안정성을 제고하는 적극적인 정책적 노력이 필요하다고 판단된다.

중앙과 지방의 중기재정계획을 연계하고자 할 때 중요하게 고려해야 할 점은 연계의 수준이다. 본 보고서의 분석결과에 따르면, 중앙과 지방간 중기재정계획을 연계할 때 가장 바람직한 수준은 재정총량에 대한 중기계획 단계라고 판단된다. 중앙과 지방간 중기재정계획이 연계될 경우 일반정부의 재정수지가 효과적으로 관리될 수 있고, 이전재원의 경직성과 불안정성도 크게 완화될 것으로 기대된다. 이와 함께 중기재정계획의 양 주체인 재정당국과 행정안전부의 중기재정계획에 대한 협의 역량도 강화될 것이다.

본 보고서는 본원의 김정훈 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 김정은 전문

연구원, 고광용 연구원, 그리고 원고 마무리를 위해 애써준 권정애 주임연구행정원에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정에서 중간보고 및 최종보고 세미나에 적극적으로 참여하여 도움을 준 여러 논평가들과 원내 박사들께 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2012. 12.

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

우리나라 지방재정의 세출 규모는 지방교육 분야를 포함할 경우 중앙재정의 세출 규모보다 더 크다. 따라서 중앙세출과 함께 지방세출을 효율적으로 운용하는 것은 국가 전체적 자원배분의 효율성 차원에서 중요한 정책과제이다. 본고에서는 이러한 관점에서 중앙재정과 지방재정의 효율성을 제고할 수 있는 재정제도로서 중앙과 지방간 중기재정계획의 상호 연계 가능성을 분석하였다.

중기재정계획의 목적은 중기적 세입-세출 전망을 바탕으로 재정수지의 안정성을 확보하고, 국가재정전략에 따른 세출 우선순위에 따라 분야별 세출계획을 수립하는 것이다. 따라서 중기재정계획을 수립할 때에는 국가 전체의 추가용재원을 대상으로 세입을 전망하고, 임의 지출과 법정 지출을 망라하여 세출의 우선순위를 정하는 것이 바람직하다. 따라서 2012년부터 시작된 의무지출에 대한 중기전망은 중기적이고 전략적인 자원배분을 위한 첫걸음으로서 그 의의가 크다고 판단된다. 다만, 법정사업에 대한 중기전망의 목적은 전망 자체에 있는 것이 아니라, 인구구조와 세출 소요의 변화에 따라 필요할 경우 법정세출의 추세를 바꿔서 재정의 안정성을 도모하고, 세출의 효율성을 제고함에 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

이러한 관점에서 본다면, 우리나라 재정에서 큰 비중을 차지하는 지방행정에 대한 법정 이전재원(지방교부세)과 지방교육에 대한 법정 이전재원(지방교육재정교부금)에 대한 운용방식의 변화가 필요하다.

「2012~2016 국가재정운용계획」에 따르면 지방교부세의 향후 5년간 증가율이 모든 세출 분야에서 가장 높은 9.2%이고, 지방교육재정교부금의 연평균 증가율은 지방교부세 다음으로 높은 8.4%이다. 양 이전재원의 높은 세출 증가율은 복지세출 등 다른 세출 분야에 재정적 압박

을 주고, 궁극적으로 재정수지의 압박 요인으로 작용하게 될 것이다. 지방행정 및 지방교육 분야의 이전재원 규모를 내국세의 일정률로 정해 놓은 이유는 중앙과 지방의 재정관계가 중앙정부에 유리하게 결정될 수 있고, 또한 단년도 예산에 의하여 이전재원이 결정될 경우 지방세입의 안정성이 저해될 수 있기 때문이다.

그러나 중앙정부와 지방정부의 재정 관계가 단년도 예산편성 과정에서 중앙정부에 유리하게 결정되는 것은 과거 지방자치와 재정제도가 발달하지 않은 개도국 시절에는 가능했을지 모르지만, 지금처럼 지방자치가 안착되었고, 재정제도의 선진국이 된 우리나라에서는 더 이상 필요하지 않은 제도이다. 중기적(3~5년)으로 지방교부세와 지방교육재정교부금을 얼마든지 안정적으로 결정할 수 있기 때문이다. 재정제도가 발달한 OECD 국가에서는 내국세의 일정률로 지방정부에 대한 이전재원의 규모를 정하는 국가가 없고, 대부분 3~5년의 시계를 두고 이전재원의 소요를 확정하는 다음 이를 중기재정계획에 반영하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

한편, 지방교부세와 지방교육재정교부금이 내국세의 일정률로 정해져서 중기재정 운용의 경직성 문제를 갖고 있다면, 이전재원의 또 다른 큰 축을 이루고 있는 국고보조금의 경우에는 이와는 반대로 임의성과 불확실성의 문제를 갖고 있다. 국고보조금의 규모가 지속적으로 증가하여 지방교부세를 넘어설 정도로 크다는 점을 감안할 때, 국고보조금 규모의 중기적 통제가 불가능할 경우 지방교부세와 지방교육재정교부금의 중기적 안정성이 확보된다고 하더라도 여전히 중앙과 지방 재정 관계가 중기재정 운용 관점에서 불안정하고 불확실할 수밖에 없다. 물론 국고보조금 사업은 본질적으로 상향식(bottom-up)으로 결정되기 때문에 그 규모와 내역을 중기재정계획 차원에서 하향식(top-down)으로 결정하는 데에 한계가 있다. 또한 보조사업의 성격과 보조율에 따라 국고보조금의 최종 규모가 결정되므로 이 역시 국고보조금의 규모를 중기적으로 전망하는 것을 어렵게 한다.

그러나 국고보조금의 중기적 안정성과 예측 가능성의 확보는 지방

교부세와 지방교육재정교부금의 경직성 완화 문제와 함께 향후 국가재정과 지방재정의 성공적 연계를 결정하는 중요한 요소가 될 것으로 국고보조금의 예측 가능성과 안정성을 위한 적극적인 정책적 노력이 필요하다고 판단된다. 구체적인 방안으로, 국고보조금 대상사업을 최대한 포괄화하고, 적어도 2~3년 단위로 국고보조금 재원 규모를 재정당국이 일종의 하향식 방식으로 전망하는 것이 필요하다. 국고보조금은 신청주의가 원칙이기 때문에 매년 국고보조금 사업신청을 받은 뒤에야 구체적인 규모를 파악할 수 있다. 그러나 2~3년의 시계 내에서 국고보조금 규모를 전망하는 것이 불가능한 것은 아니다. 호주, 캐나다 등에서는 국고보조금의 성격을 지닌 이전재원에 대해서도 중기재정계획 단계에서 전망치를 내고 있다.

중앙과 지방의 중기재정계획을 연계하고자 할 때 중요하게 고려해야 할 점은 연계의 수준이다. IMF, World Bank 등 국제기구는 주요 거시변수(경제성장, 인플레이션)에 바탕을 둔 재정목표(재정수지, 국가부채, 조세부담률 등)에 대한 중기전망인 '재정총량중기계획', 분야별 세출에 대한 우선순위에 따라 중기계획을 수립하는 '중기예산계획', 프로그램과 단위사업까지의 세부적 세출 우선순위를 결정하는 '중기세출계획' 등으로 중기재정계획의 수준을 구분하고 있다. 이에 따르면, 중앙과 지방간 중기재정계획을 연계할 때 가장 바람직한 수준은 재정총량에 대한 중기계획 단계라고 판단된다. 더 이상의 구체적 세출항목까지 중앙과 지방간 재정계획을 연계하는 것은 실효성이 떨어지고, 지방자치의 관점에서도 바람직하지 않기 때문이다. 유럽과 호주, 캐나다 등 OECD 국가에서도 대부분 재정총량에 대한 중기계획 수준에서 중앙과 지방의 중기계획을 연계하고 있다.

현재 행안부가 수립하는 중기지방재정계획은 각 지자체의 중기재정계획들을 취합한 결과이다. 그리고 각 지자체의 중기재정계획은 단년도 예산서와 거의 비슷한 정도로 세부적인 세출항목을 대상으로 하는 '중기세출계획'이다. 그 결과 각 지자체의 중기지방재정계획의 실효성이 현저히 떨어지고, 이를 취합한 국가 전체의 중기지방재정계획은 순

계가 아닌 총계로서 숫자 자체의 의미가 불명확하고, 국가재정운용계획의 수치들과의 비교가 사실상 불가능하다. 따라서 중기지방재정계획의 수립 방식이 현재의 형태로 유지될 경우 국가와 지방의 중기재정계획을 연계하는 것은 사실상 불가능하다고 판단된다.

재정총량에 대한 중앙과 지방간 중기재정계획의 연계를 위한 구체적인 방안은 다음과 같다. 먼저 기획재정부가 거시경제 변수(GDP 등)에 대한 중기 전망치를 결정하고, 이를 바탕으로 기획재정부와 행정안전부가 국세와 지방세의 총규모를 전망한다. 또한 기획재정부는 국가재정운용계획을 수립할 때 지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금 등의 이전재원 규모를 전망한 다음 이를 지자체에 통보한다. 지방세출 총량은 지방세입과 재정수지의 중기 전망치가 결정되면서 그 결과로서 결정될 것이다. 국가가 국가 전체적 중기재정계획에 따라 각 지자체의 세출에 영향을 미치고자 한다면, 국고보조금의 교부기준과 지방교부세의 기준재정수요액 산정방식 등을 활용하여 그 정책목표를 달성할 수 있다.

이와 같은 방식으로 중앙과 지방간 중기재정계획이 연계될 경우 다음과 같은 정책적 효과가 기대된다. 우선 국가재정운용계획 단계에서 지방세입, 지방세출, 그리고 지방채의 중기전망을 바탕으로 일반정부의 재정수지가 효과적으로 관리될 수 있다. 그리고 이전재원이 중기재정계획을 바탕으로 수립될 경우 분야별 자원배분의 경직성, 불안정성, 불확실성 등이 대부분 완화될 것이다. 또한 이전재원 자체가 중기재정계획과 조화를 이루도록 하는 제도 개편의 추진이 탄력을 받을 수 있다. 이와 함께 중기재정계획의 양 주체인 재정당국과 행정안전부의 중기재정계획에 대한 협의 역량도 강화될 것이다.

목 차

I. 서론	15
II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황	18
1. 국가재정운용계획	18
가. 법제	18
나. 현황(2012~2016 국가재정운용계획)	19
2. 중기지방재정계획	25
가. 법제	25
나. 현황	29
다. 지자체 중기재정계획의 단순 취합으로서의 중기지방재정 계획의 특징	34
3. 국가·지방 중기계획 연계를 둘러싼 법제적·재정적 환경	36
가. 법제적 환경	36
나. 재정적 환경	40
III. 외국의 중기재정계획	53
1. 국제기구의 유형분류 및 EU의 안전성장협약	53
가. 국제기구의 중기 재정운용 틀에 대한 유형 및 용어	53
나. EU의 안정성장협약(Stability and Growth Pact)	59
2. 국가별 중기재정계획	62
가. 스웨덴	62
나. 캐나다	65
다. 호주	68

IV. 중앙정부 가용재원의 실증분석: 추세적 하락과 비가역성	70
1. 중앙·지방 재정관계의 제도적 특징	70
2. 중앙정부 가용재원의 실증분석	73
가. 중앙정부 가용재원의 추이	73
나. 중앙정부 가용재원의 추이에 대한 해석	76
다. 중앙정부 가용재원에 대한 실증분석 I: 추세적 하락	78
라. 중앙정부 가용재원의 실증분석 II: 비가역성(톱니효과)	85
V. 중앙·지방간 중기재정계획의 연계 방안	89
1. 이전재원에 대한 중기재정계획 수립	89
2. 중앙·지방간 중기재정계획 연계의 수준	95
참고문헌	101
부 록	103

표목차

〈표 II-1〉 2012~2016 국가재정운용계획: 중기 재정수입 전망	20
〈표 II-2〉 2011~2016 국가재정운용계획: 중기 재정지출 계획	21
〈표 II-3〉 의무지출 유형별 전망	22
〈표 II-4〉 2012~2016 분야별 지출 전망	23
〈표 II-5〉 2012~2016 재정수지/국가채무/국민(조세) 부담률 전망	25
〈표 II-6〉 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 비교	27
〈표 II-7〉 중기지방재정계획 세부 일정	28
〈표 II-8〉 2011~2015 중기지방재정계획 회계별 세입 전망	30
〈표 II-9〉 2011~2015 중기지방재정계획 단체별 세입 전망	30
〈표 II-10〉 2011~2015 중기지방재정계획 세입유형별 세입 전망	31
〈표 II-11〉 2011~2015 중기지방재정계획 세목별 세입 전망	32
〈표 II-12〉 2011~2015 중기지방재정계획 분야별 세출 전망	33
〈표 II-13〉 2011~2015년 국가 및 지방의 분야별 세출 비중 비교 ..	35
〈표 II-14〉 재정의 구조(2010)	37
〈표 III-1〉 Proposal for central government budget expenditure 2012	64
〈표 III-2〉 The Program Expenses Outlook	66
〈표 III-3〉 General Revenue Assistance to Australian States/Territories in FY 2009/2010	68
〈표 III-4〉 Federal Grants to States/Territories in Australia in FY 2009/2010 and the Forward Estimates	69

〈표 IV-1〉 GDP 대비 중앙정부 가용재원의 확정적 추세모형	79
〈표 IV-2〉 GDP 대비 중앙정부 가용재원의 단순 회귀분석(명목변수)	80
〈표 IV-3〉 GDP 대비 중앙정부 가용재원의 단순 회귀분석(실질변수)	81
〈표 IV-4〉 GDP의 단위근 검정 결과(ADF 검정)	82
〈표 IV-5〉 중앙정부 가용재원의 단위근 검정 결과(ADF 검정)	83
〈표 IV-6〉 GDP와 중앙정부 가용재원의 공적분 검정 결과 (Engle-Granger ADF 검정)	85
〈표 IV-7〉 국가 가용재원의 톱니효과의 실증분석 결과 I	88
〈표 IV-8〉 국가 가용재원의 톱니효과의 실증분석 결과 II	88
〈표 V-1〉 영유아보육 및 유아교육 사업 유형 및 국고보조율	94
〈표 V-2〉 중기지방재정계획 기능별 분류체계	98
〈부표 1〉 Fiscal Outlook With Measures	109
〈부표 2〉 The Revenue Outlook Budget 2012	110

그림목차

[그림 II-1] 2012~2016 국가재정운용계획 연평균 증가율	24
[그림 II-2] 우리나라 통합재정 포괄범위	38
[그림 II-3] 내국세의 국세 대비 비중(γ) 추이	46
[그림 II-4] 지방세입 유형별 비중 I	48
[그림 II-5] 지방세입 유형별 비중 II	50
[그림 II-6] 소득세·부가가치세·법인세의 국세 세수 비중 (1990~2011)	52
[그림 III-1] 세계의 중기 재정운용 현황	56
[그림 III-2] EU 중기예산계획의 대상 범위 및 대상 기간	61
[그림 III-3] EU 중기예산계획의 주요 특징	62
[그림 III-4] 스웨덴 지방정부의 재정수지(1994~2011)	65
[그림 IV-1] GDP 대비 국세/내국세/가용재원 비중 추이 (1990~2010)	74
[그림 IV-2] GDP 대비 가용재원 비중 추이의 특징(1990~2010)	75
[그림 IV-3] GDP 대비 가용재원 비중의 추이	79
[그림 IV-4] GDP 대비 가용재원 비중의 톱니효과	87

I. 서론

세계 각국은 경제위기나 재정위기를 겪고 나면 재정제도를 강화하여 재정의 건전성과 효율성을 제고하는 노력을 기울여 왔다. 1990년대 초반 경제위기를 겪은 북유럽에서 중기재정계획을 포함한 대대적인 재정개혁을 단행한 것이 대표적인 사례이고, 1990년대 중반 악화된 경제 상태를 회복하기 위하여 강력한 재정지출 통제제도를 도입한 캐나다의 사례도 있다. 우리나라의 경우에도 1990년대 후반 외환위기를 겪고 나서, 2000년대 초반부터 재정개혁을 위한 준비를 시작하였고 중반부터 중기재정계획, 총액예산배분제도, 성과관리제도 등의 재정개혁을 단행하였다.

IMF, OECD, World Bank 등과 같은 국제기구와 많은 재정학자들이 이러한 사례를 통하여 성공적인 재정개혁의 요인을 분석하였는데, 가장 대표적인 결과가 지출통제에 성공한 국가들의 재정개혁 성과가 높았다는 점이다. 지출통제가 성공적으로 이루어지기 위해서는 국가재정을 둘러싼 거시경제 상황에 대한 정확한 전망을 토대로 하는 중기재정운용 계획과 하향식(top-down) 예산배분제도를 통한 지출총액의 제한이 필요하다. 또한 정부지출에 대한 성과관리와 국가재정의 흐름을 정확하게 파악하게 해주는 재정정보시스템의 역할도 중요하다.

국가재정의 건전성과 효율성을 확보하기 위하여 이러한 재정제도를 구축할 때 또 한 가지 중요한 점은 중앙정부, 지방정부, 사회보장부문을 아우르는 일반정부를 대상으로 선진적 재정제도가 구축되어야 한다는 점이다. 어느 한 쪽의 재정제도가 강화되고, 다른 한 쪽의 재정제도가 느슨할 경우, 재정개혁의 성과가 부분적으로 나타날 뿐만 아니라, 재정제도가 잘 관리되지 않은 공공부문의 비효율성이 오히려 더 커질 가능성이 있기 때문이다.

2000년대 중반부터 시작된 우리나라의 재정개혁은 국가재정과 지방

재정의 두 축으로 진행되었다. 그리고 각 분야별 재정시스템이 크게 개선되는 효과를 거두었다. 2007년 「국가재정법」이 제정되어 국가재정 관리의 틀이 완성되었고, 2006년 「지방재정법」이 지방재정의 효율화를 위하여 전면 개정되었다.¹⁾ 그러나 우리나라의 중앙재정과 지방재정을 포괄적으로 보았을 때 한 가지 중요한 개혁과제가 남아 있는데, 이는 모든 공공부문을 아우르는 일반정부 관점에서 중앙재정과 지방재정의 중기계획을 수립하는 것이다.

우리나라에서 현재 수립되고 있는 중앙정부의 중기재정계획과 지자체의 중기재정계획의 내용을 살펴보면, 양자의 연계는 형식적인 수준에 머물러 있다. 특히 중기지방재정계획이 거의 예산서 수준으로 세분화되어 있고, 행안부가 수립하는 '종합적'인 중기지방재정계획은 각 지자체의 중기지방재정계획을 단순 취합하여 작성되고 있다. 반면 유럽 국가들과 대부분의 재정제도 선진국들은 거시재정 총량(조세수입, 일반정부의 재정수지 및 부채, 이전재원 총량 등) 측면에서는 중앙과 지방의 중기재정계획을 연계하여 국가재정을 관리하고 있다. 따라서 우리나라에서도 국가재정운용계획 수립 단계에서 재정총량에 대한 중기적 재정계획을 수립하는 것이 필요하다고 판단된다.

또한 OECD 국가들 중에서 일본을 제외하고 유일하게 지방에 대한 이전재원 규모를 지방의 세출 소요 기준으로 정하지 않고, 중앙정부 조세 수입과 연동시키고 있는 우리나라의 '법정 이전재원' 제도의 개선방안을 신중히 검토할 필요가 있다. 본 보고서의 분석에 따르면 '법정 이전재원'을 통한 중앙·지방간 재정제도의 경직적 운영으로 국가 가용재원은 상당히 불안정적인 축소 추세를 보이고 있다. 이처럼 중앙정부 가용재원이 축소되는 상황에서 복지세출 부담이 동시에 큰 폭으로 증가하고 있기 때문에 중앙정부는 이러한 재정압박을 해소하기 위하여 지방의 복지재원 부담을 또 한편으로 늘리고 있다. 그 결과 국가와 지자체간 재원분담 책임에 따른 갈등이 빈번하게 발생하고 있고 앞으로는 이러한 문제가 더 심화될 것으로 예상된다. 따라서 이러한 문제점들을

1) 발생주의와 복식부기 회계제도 도입, 지방채발행총액한도제, 지방재정운영상황 공시제도 등.

근원적으로 해결하기 위해서는 국가와 지방의 가용재원의 안정성과 함께 재원 활용의 효율성을 동시에 달성할 수 있는 방안을 중기적으로 모색하는 국가 전체적인 중기재정 운용의 틀을 구축하는 것이 필요하다고 판단된다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 국가와 지방의 중기재정계획 운용 현황을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 국가와 지방의 중기재정계획의 연계성을 중심으로 외국의 사례를 살펴본다. 제Ⅳ장은 시계열 자료를 바탕으로 국가 가용재원의 비가역적 추세적 하락 현상에 대한 실증분석을 수행한다. 그리고 제Ⅴ장에는 이러한 분석결과를 토대로 중앙정부와 지자체의 중기재정계획의 연계 방안이 제시되어 있다.

Ⅱ. 중기재정계획 관련 법제 및 현황

1. 국가재정운용계획

가. 법제

정부는 2004년부터 매년 5회계연도 단위의 국가재정운용계획을 수립하기 시작하였으며, 2007년 제정된 「국가재정법」의 규정에 따라 동 계획을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 있다. 「국가재정법」 제7조에 나타나 있는 동 제도의 목표는 재정운용의 효율화와 건전화인데, 제7조 ②항에 국가재정운용계획에 포함될 사항들로 ‘재정운용의 기본방향과 목표’, ‘중·장기 재정전망’, ‘분야별 자원배분계획 및 투자방향’, ‘재정규모 증가율 및 그 근거(의무지출/재량지출/세외수입/기금수입)’, ‘조세부담률 및 국민부담률 전망’, ‘통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획’ 등과 같은 것들이 열거되어 있다.

국가재정운용계획 제도는 그간 몇 차례에 걸쳐서 변화하였는데, 특히 2010년 「국가재정법」 개정은 중기재정계획의 실효성 강화에 중점을 두었다. 보다 구체적으로 재정수입은 세입·세외수입·기금수입으로, 재정지출은 의무·재량지출로 세분하고, 산출 근거를 제시하도록 하였다. 또한 통합재정수지도 전망과 함께 그 근거 및 관리계획을 제시하도록 하였고, 증장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획, 전년도 계획 대비 변동사항 등에 대한 평가 및 분석 보고서를 첨부서류로 제출하도록 하였다. 국가재정운용계획과 관련된 「국가재정법」 조항은 2011년에 다시 개정되었는데, 동법 제7조 ②항에 규정된 사안(장기재정전망, 의무지출, 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업 등)을 구체적으로 정의하였다. 즉 장기재정전망을 40회계년도 이상으로 5년마다 실시하도록 하였고, 의무지출을 법률에 따라 지출의무가 정해지고 법령에 따라 지출규모가 결

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 19

정되는 지출, 국제조약/국제법규에 따라 발생하는 지출, 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출 등으로 정의하였다.²⁾ 그리고 '대통령령이 정하는 규모 이상인 사업'을 총사업비 중 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 사업으로 정의하였다.

국가재정운용계획의 수립절차는 다음과 같다. 기획재정부가 전년도 말 다음 5개년도의 국가재정운용계획 수립지침을 통보하고, 각 부처는 부처별 중기사업계획을 기획재정부에 1월 말까지 제출한다. 정부는 국무위원 재정전략회의, 공개토론회 등을 통해 향후 5년간의 재정운용전략, 분야별 투자방향 및 각종 쟁점 사항 등에 대해 토론을 4월 말까지 진행한다. 그리고 민·관 전문가가 참여하는 총괄·총량, 보건·복지, 교육 등 16개 분야의 공개토론회를 6월 말까지 개최한다. 마지막으로 재정정책자문회의 개최를 통해 민간전문가, 지자체 및 각 부처의 의견을 9월 말까지 수렴한다.

나. 현황(2012~2016 국가재정운용계획)

2012~2016 국가재정운용계획에 따르면 2012년 재정수입이 343.5조원으로 국세수입 205.8조원, 세외수입 28.3조원, 기금수입 109.5조원이다. 향후 5년간의 중기계획에 따르면 재정수입은 연평균 6.3% 증가하여 2016년 439.1조원이 될 것으로 전망되며, 국세수입, 세외수입, 기금수입이 각각 연평균 증가율 8.0%, -2.0%, 4.9%를 기록하여 2016년 각각의 규모가 280.4조원, 26.1조원, 132.6조원이 될 것으로 전망된다.

2) 의무지출은 「국가재정법」 제7조에 “재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다”로 정의되어 있고, 「국가재정법 시행령」 제2조 4항에 다음의 세 가지로 의무지출의 구체적인 범위가 규정되어 있다. 1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출 2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출 3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출.

〈표 II-1〉 2012~2016 국가재정운용계획: 중기 재정수입 전망

(단위: 조원, %)

	'12	'13	'14	'15	'16	연평균 증가율
■ 재정수입	343.5	373.1	396.1	415.2	439.1	6.3
(증가율)	(9.3)	(8.6)	(6.2)	(4.8)	(5.7)	
○ 국세수입	205.8	216.4	238.9	259.1	280.4	8.0
○ 세외수입	28.3	37.4	33.6	26.7	26.1	△2.0
○ 기금수입	109.5	119.3	123.6	129.5	132.6	4.9

자료: 기획재정부, 『2012~2016 국가재정운용계획』

재정지출은 2012년 총액이 325.4조원이고, 이 중에서 예산지출이 228.1조원, 기금지출이 97.3조원이다. 2012년부터 2016년까지 재정지출 총액, 예산지출, 기금지출이 각각 4.6%, 4.8%, 4.2% 증가하여, 2016년에는 각각의 규모가 389.7조원, 275.0조원, 114.7조원이 될 것으로 전망된다. 2012~2016 중기재정계획부터는 기존의 중기계획에 비하여 중요한 변화가 이루어졌는데, 재정지출 항목을 의무지출과 재량지출로 구분하여 재정지출의 중기 전망이 이루어졌다. 이 전망에 따르면 2012년 규모가 151.9조원인 의무지출은 향후 5년간 연평균 7.3% 증가하여 2016년에는 201.1조원이 될 것으로 전망된다. 재량지출 규모는 2012년 173.5조원인데, 연평균 2.1% 증가하여 2016년에는 188.6조원이 될 것으로 전망된다. 따라서 향후 5년 동안 의무지출과 재량지출의 상대적 크기가 뒤바뀌어서 2012년에는 재량지출의 규모가 의무지출보다 크지만, 2016년에는 의무지출의 규모가 재량지출보다 더 커질 것으로 전망된다.

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 21

〈표 II-2〉 2011~2016 국가재정운용계획: 중기 재정지출 계획

(단위: 조원, %)

	'12	'13	'14	'15	'16	연평균 증가율
■ 재정지출 (증가율)	325.4 (5.3)	342.5 (5.3)	357.5 (4.4)	373.1 (4.4)	389.7 (4.4)	4.6
① 예산·기금별 구분						
○ 예산지출 (비중)	228.1 (70.1)	242.4 (70.8)	252.7 (70.7)	263.5 (70.6)	275.0 (70.6)	4.8
○ 기금지출 (비중)	97.3 (29.9)	100.1 (29.2)	104.8 (29.3)	109.7 (29.4)	114.7 (29.4)	4.2
② 지출성격별 구분						
○ 의무지출 (비중)	151.9 (46.7)	160.6 (46.9)	174.3 (48.8)	186.7 (50.0)	201.1 (51.6)	7.3
○ 재량지출 (비중)	173.5 (53.3)	181.9 (53.1)	183.3 (51.2)	186.4 (50.0)	188.6 (48.4)	2.1

자료: 기획재정부, 「2012~2016 국가재정운용계획」

올해부터 중앙정부의 중기재정계획에 작성되기 시작한 의무지출의 구성 내역을 살펴보면, 중앙·지방 재정관계에 대하여 상당히 중요한 시사점을 주는 내용이 담겨져 있다. 중앙정부 의무지출의 주요 항목은 〈표 II-3〉에 나타난 바와 같이 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타 의무지출로 구성되어 있다. 이 중에서 지방이전재원은 2012년 71.5조원에서 2015년 100조원으로 연평균 8.8% 증가할 것으로 예상된다. 법정 복지지출의 경우에는 2012년 59.0조원에서 2016년 78.8조원으로 연평균 7.5% 증가할 것으로 예상된다. 이자지출과 기타 의무지출의 규모는 2012년 각각 17.3조원과 4.1조원인데, 이자지출은 규모가 거의 변동하지 않아 2016년에 17.8조원이 될 것으로 전망되고, 기타 의무지출은 4.5조원이 될 것으로 전망된다.

〈표 II-3〉 의무지출 유형별 전망

(단위: 조원, %)

	'12	'13	'14	'15	'16	연평균 증가율
▪ 지방이전재원	71.5	76.6	84.9	92.3	100.0	8.8
▪ 복지분야 법정지출	59.0	62.9	67.7	72.6	78.8	7.5
▪ 이자지출	17.3	16.9	17.4	17.6	17.8	0.6
▪ 기타 의무지출	4.1	4.1	4.2	4.3	4.5	2.4

자료: 기획재정부, 『2012~2016 국가재정운용계획』

의무지출 중에서 지방이전재원과 법정 복지지출의 향후 5년간 연평균 증가율이 각각 8.8%와 7.5%로서 지방이전재원이 복지지출보다 더 빠르게 증가할 것이라는 점은 예상 밖의 결과이다. 복지지출은 정부지출 중에서 가장 큰 부담을 주는 세출 항목이고 또한 장기적 증가가 지속되어 국가재정에 가장 큰 압박을 줄 것으로 예상되고 있는데, 지방이전재원이 이보다 더 중앙재정에 대한 압박을 줄 것이라는 것을 의무지출에 대한 증기전망이 시사하기 때문이다.

〈표 II-4〉에는 2012~2016년의 분야별 중기세출 전망이 나타나 있는데, 가장 눈에 띄는 세출항목은 일반공공행정의 세부항목인 지방교부세이다. 지방교부세는 향후 5년 동안 연평균 9.2% 증가할 것으로 예상되어 중앙정부 세출의 연평균 증가율 4.6%보다 무려 2배 더 높은 수치이다. 또한 교육의 세부항목인 지방교육재정교부금은 향후 5년 동안 8.4% 증가하여 세출 분야 중에서 지방교부세 다음으로 높은 증가율을 기록할 것으로 전망된다.

다음 절에서 중앙·지방간 재정관계를 둘러싼 제도적 환경을 더 자세히 논의하겠지만, 이러한 결과가 도출되는 이유는 지방교육재정교부금과 지방교부세가 내국세의 일정률³⁾로 되어 있고, 향후 5년간 내국세

3) 지방교육재정교부금 20.27%, 지방교부세 19.24%. 두 가지 이전재원 모두 내국세의 일정률이지만 지방교부세의 증가율이 지방교육재정교부금 증가율보다 더 높은 이유는 지방교육재정교부금은 내국세의 일정률과 교육세를 합한 금

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 23

의 증가율이 국세 증가율 8.0%보다 높은 8.8% 정도가 될 것으로 전망되기 때문이다. 중앙정부와 지자체 모두 세출 소요의 재정압박을 받고 있기 때문에 각각의 재정수입은 세출 소요와 연계되는 것이 바람직하다. 이러한 세출 소요와 독립적으로 지방이전재원의 규모가 결정되어 그 증가율이 중앙정부 세출 증가율의 2배가 된다는 점은 현재 중앙재정과 지방재정의 중기계획이 연계되지 않은 데에 따른 문제점을 단적으로 드러낸 것이라 할 수 있다.

<표 II-4> 2012~2016 분야별 지출 전망

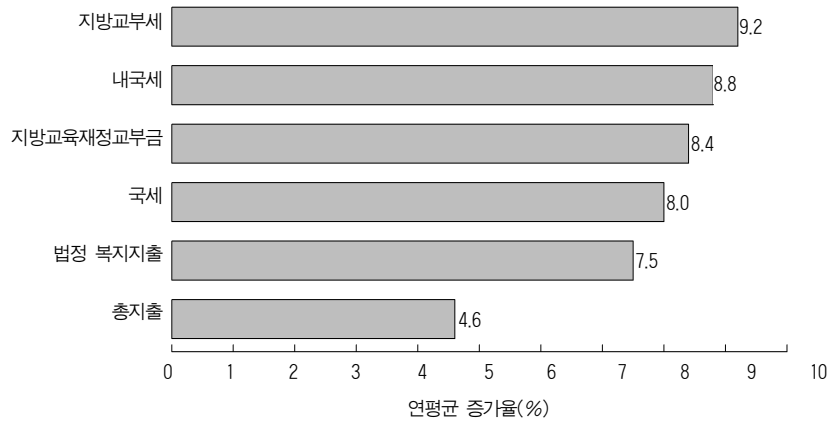
(단위: 조원, %)

구 분	'12	'13	'14	'15	'16	'12~'16 연평균
총 지출	325.4 (5.3)	342.5 (5.3)	357.5 (4.4)	373.1 (4.4)	389.7 (4.4)	4.6
1. 보건·복지·고용	92.6	97.1	102.1	107.2	112.9	5.1
2. 교육 (지방교육교부금)	45.5 (38.4)	49.1 (41.0)	53.2 (45.3)	56.7 (49.1)	59.9 (53.1)	7.1 (8.4)
3. 문화·체육·관광	4.6	4.8	4.8	4.9	5.1	2.5
4. 환경	5.9	6.3	6.4	6.5	6.6	2.5
5. R&D	16.0	16.9	17.5	18.2	19.5	5.0
6. 산업·중소기업·에너지	15.1	15.7	15.3	15.3	15.4	0.5
7. SOC	23.1	23.9	23.0	22.7	22.7	△0.5
8. 농림·수산·식품	18.1	18.3	18.5	18.5	18.6	0.6
9. 국 방(일반회계)	33.0	34.6	36.2	37.8	39.4	4.5
10. 외교·통일	3.9	4.1	4.4	4.7	5.0	5.9
11. 공공질서·안전	14.5	15.0	15.7	16.5	17.3	4.5
12. 일반공공행정 (지방교부세)	55.1 (33.0)	57.3 (35.5)	61.6 (39.6)	65.7 (43.1)	70.0 (46.9)	6.1 (9.2)

자료: 기획재정부, 『2012~2016 국가재정운용계획』

액이기 때문이다. 교육세는 2002년 3.53조원에서 2011년 4.2조원으로 증가율이 정체 상태에 있을 뿐만 아니라 2011년에는 2010년에 비해 대비 세수가 감소하였다.

[그림 II-1] 2012~2016 국가재정운용계획 연평균 증가율



한편 지방이전재원과 법정 복지지출의 높은 증가율로 인하여 향후 5년간 재량지출의 연평균 증가율은 2.1% 수준으로 억제되는데, 그 결과 SOC 분야는 향후 5년간 연평균 증가율이 -0.5%로 절대액 수준이 감소할 전망이고, 환경 분야 및 산업·중소기업·에너지 분야 역시 각각 증가율이 2.5%와 0.5%에 그칠 전망이다. 또한 국방 분야는 보건·복지고용, 교육, 일반공공행정 다음으로 규모가 큰데, 2012년 33조원에서 2016년 39.4조원으로 연평균 4.5% 증가할 것으로 예상된다.

국가채무는 2007년 30.7%에서 2008년 경제위기 대응 이후인 2009년 33.8%로 상승하였고, 2011년에는 34%까지 상승하였으나 2013년 33.2%로 줄어들고, 2016년에는 28.3%까지 억제될 것으로 전망되었다. 또한 관리재정수지는 2012년 GDP 대비 1.1%(14.3조원)의 적자에서 2016년에는 0.5%(8.3조원)의 흑자를 기록할 것으로 전망되었다. 한편 조세부담률은 2012년 19.8%에서 0.7%p 상승하여 2016년에는 20.5%가 될 것으로 전망되었고, 국민부담률은 2012년 26.0%에서 27.0%가 될 것으로 전망되었다.

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 25

〈표 II-5〉 2012~2016 재정수지/국가채무/국민(조세) 부담률 전망
(단위: 조원, %)

	'12	'13	'14	'15	'16
■ 관리대상수지 (GDP 대비, %)	△14.3 (△1.1)	△4.8 (△0.3)	1.0 (0.1)	2.2 (0.1)	8.3 (0.5)
■ 국가채무 (GDP 대비, %)	445.2 (34.0)	464.8 (33.2)	470.6 (31.4)	481.2 (29.9)	487.5 (28.3)
■ 조세부담률	19.8	19.8	20.2	20.4	20.5
■ 국민부담률	26.0	26.1	26.6	26.8	27.0

자료: 기획재정부, 『2012~2016 국가재정운용계획』

2. 중기지방재정계획

가. 법제

지방자치단체의 중기재정계획은 1988년 중기지방재정계획 수립의 법제화(『지방재정법』, '88. 4. 6)로 시작되었다. 중기지방재정계획은 『지방재정법』 제33조에 규정되어 있는데, 제1항과 제2항은 중기재정계획에 대한 지방자치단체장의 의무를 규정한 것이다. 보다 구체적으로 제33조 제1항은 지자체가 중기적인 안목에서 지방재정을 계획하도록 하고 있고,⁴⁾ 제2항은 지자체의 중기재정계획이 중앙정부가 수립하는 국가계획과 연계되어야 함을 명시하고 있다⁵⁾. 한편 『지방재정법』 제33조의 제3항은 지자체가 수립하는 중기재정계획에 대한 것이 아니고, 중앙부처인

4) “① 지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.” (『지방재정법』 제33조 제1항)

5) “② 지방자치단체의 장은 중기지방재정계획을 수립할 때에는 행정안전부장관이 정하는 계획수립 절차 등에 따라 그 중기지방재정계획이 관계 법령에 따른 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다.” (『지방재정법』 제33조 제3항)

행정안전부가 각 지자체가 수립하는 중기재정계획을 종합하는 역할을 수행하도록 하고 있다.⁶⁾ 또한 「지방재정법 시행령」 제39조는 행정안전부가 지자체의 중기재정계획을 종합하는 과정에서 중앙부처의 재정지원 필요성 여부를 파악하여 관계부처 및 기획재정부와 협의를 하도록 하고 있다.⁷⁾

중기지방재정계획은 그간 지방재정법의 개정을 통하여 다음과 같이 변화하여 왔다. 1991년에는 지방자치단체가 중기지방재정계획을 기초로 예산을 편성하고, 중기지방재정계획 수립에 관한 자문을 위하여 지방재정계획심의위원회를 설치·운영하도록 하였다. 1993년에는 국가정책, 국내의 경제여건 및 투자환경, 지방재정의 여건 변화를 계획내용에 적절히 반영하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수정·보완하는 연동화 계획(rolling plan)으로 운영하고, 국가계획과 지역계획을 연동하도록 하였다. 2005년에는 국가재정운용계획과의 연계를 위해 기준연도 향후 4년간 전망(발전계획)을 수립하고, 계획수립 순기를 상반기에서 하반기로 조정하여 지자체의 업무 경감 및 익년도 계획의 정확성 제고를 도모하였다. 그리고 2007년에는 중기지방재정계획의 세부사업과 사업별 예산제도의 세부사업이 일치하여 양 제도가 연계되도록 하였다.

「지방재정법」과 동법 시행령에 따르면 중기지방재정계획은 지방재정의 다른 제도들과 다음과 같이 연계되어 있다. 첫째, 중기지방재정계획에 반영된 사업에 한하여 지방재정 투·융자심사가 이루어지도록 하고 있고, 사정 변경 또는 예측하지 못한 사업의 경우에만 차기 중기지방재정계획에 반영하는 조건으로 추진이 가능하다. 둘째, 투자계획을 수립할 때 지방채로 사업비를 조달할 사업은 중기지방재정계획상의 지방채 발행계획에 포함되어야 하고, 사정변경 또는 예측하지 못한 경우에는 차기 중기지방재정계획에 반영하는 조건으로 추진이 가능하다. 셋째,

6) “③ 행정안전부장관은 제1항에 따른 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 기초로 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 매년 종합적인 중기지방재정계획을 수립하고, 국무회의에 보고하여야 한다.” (「지방재정법」 제33조 제1항)

7) “행정안전부장관은 법 제33조 제3항의 규정에 의하여 중기지방재정계획을 수립함에 있어 재정지원 등의 조치가 필요한 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 전년도 5월 31일까지 기획재정부장관에게 협의를 요청하여야 한다.” (「지방재정법」 시행령 제39조)

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 27

차년도 국고보조금을 신청할 때에는 이에 선행하여 중앙부처와 지방자치단체 간 사전 조율을 하되, 필요한 사업에 한하여 지방비 부담이 가능한 범위 내에서 중기지방재정계획에 반영할 수 있다. 넷째, 예산편성은 중기지방재정계획 및 투·융자심사 결과를 기초로 편성하여야 한다. 다섯째, 매년 초 당해연도 예산 및 중기지방재정계획을 공시함으로써 계획적 집행을 담보하여야 한다.

〈표 II-6〉 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 비교

	국가재정운용계획	중기지방재정계획
① 목 적	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가 정책방향과 재정전망을 반영하여 중기적 시각에서 재원배분방향과 전략 수립 ▪ 익년도 예산배분 기준으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가계획 연계 및 지방정부의 정책 우선순위를 반영 ▪ 장기적 재정투자방향 설정에 활용 (중기계획 → 재정투융자 → 예산)
② 세수추계 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가의 경제성장 부분을 반영하여 세수 추계 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최근 5개년의 증가율을 고려하는 점증주의 방식
③ 법체계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가재정법 제7조 - 계획내용, 첨부서류, 자료제출요청권 등 세부규정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방재정법 제33조 - 법에 일반원칙만 규정하고, 대부분 조례에 위임
④ 운 영	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공청회·토론회 등 민·관 전문가와 국민의 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 계획수립시 국민 참여 규정 미비
⑤ 의회 절차	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국회에 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방의회 보고 ▪ 행안부장관에게 제출
⑥ 책임성 확보 방안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전년도 계획에 대한 분석·평가보고서 제출 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정 내부절차로 인식

자료: 행정안전부, 『2011~2015 중기지방재정계획』

한편 행정안전부가 발간하는 「2011~2015 중기지방재정계획」에 따르면 국가재정운용계획과 중기지방재정계획은 다음과 같은 점에서 차이를 보인다. 첫째, 국가재정운용계획은 국가재원의 전략적 배분에, 중기재정계획은 효율적 자원배분과 지방정부의 정책우선 순위에 중점을 두는 제도이다. 둘째, 국가재정운용계획은 국회에 제출하고, 지방재정운용계획은 지방의회 및 행안부장관에게 제출하도록 되어 있기 때문에 지방재정운용계획은 행정 내부절차로 인식되고 있다.

〈표 II-7〉 중기지방재정계획 세부 일정

계획수립지침 시달	① (행정안전부 → 광역자치단체) 수립지침 시달 ② (광역 → 기초자치단체) 도지침 설명회	7. 3 7월 초
세부사업조서 입력	① (광역자치단체) 세부사업조서 입력 ② (기초자치단체) 세부사업조서 입력 * 시스템 입력사항은 자치정보화조합과 반드시 협의	7. 25 한 8. 20 한
관계부처 의견조회 반영	① (행정안전부) 지자체 신규 국고보조사업 관계부처 의견조회 ② (행정안전부 → 지방자치단체) 관계부처 검토 의견 송부 ③ (지방자치단체) 시도비·시군구비 조정	9. 20 한 9. 25 한 9. 25 ~
중기재정계획 수립	① (지방자치단체) 중기재정계획(안) 작성 ② (지방자치단체) 지방재정계획심의위원회 심의·확정 ③ (지방자치단체) 지방의회 보고	10월 10 ~ 11월 10 ~ 11월
중기재정계획 종합 및 관계부처협의	① (광역자치단체) 시·도별 종합 및 광역계획 수립 ② (행정안전부) 전국 종합분석 * 전문가 연구용역 검토 ③ (행정안전부) 종합계획 관계부처 협의	11월 12월 '07. 1~2월
국무회의보고, 자치단체송부	① (행정안전부) 국무회의 보고 ② (행정안전부) 자치단체·중앙부처 송부	'07. 3월

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 29

중기지방재정계획은 다음과 같은 수립 절차를 거쳐서 마련된다. 먼저 매년 7월 행정안전부가 수립지침을 지자체에 시달하고, 지자체는 8월까지 사업계획(세부사업조서)을 수립한다. 행정안전부는 9월 신규 국고보조사업에 대한 관계부처 의견 조회를 실시하고 도비·시군비를 조정하고, 지자체는 10월 관계부처 의견을 반영하여 중기지방재정계획을 확정하고, 11월까지 지방의회 보고 후 행정안전부에 제출한다. 행정안전부는 12월 지자체별 중기재정계획을 종합하여 분석한 후 다음 연도 2월까지 종합계획을 수립하여 관계부처와 협의하고, 3월까지 중기지방재정계획을 국무회의에 보고한 후 자치단체 및 중앙부처에 송부한다.

나. 현황

2011~2015 중기지방재정계획에 따르면 지방의 총세입이 2011년 204.3조원에서 2015년에는 232.7조원이 되어 연평균 3.3%씩 증가할 것으로 전망된다. 세입 구성항목별로 보면, 일반회계가 2012년 164.7조원에서 2015년 191.8조원으로 3.9% 증가할 것으로 전망되며, 특별회계는 2012년 39.6조원에서 2015년 40.9조원으로 거의 증가가 없을 것으로 전망되고 있다.

자치단체별로는 광역지자체의 5년 평균 세입 증가율이 4.0%이고, 시군구 세입의 평균 증가율이 2.6%이다. 개별 자치단체별로는 서울특별시의 세입이 2011년 20.8조원에서 2015년 26.5조원으로 연평균 6.3% 증가할 것으로 전망되며, 광역시의 세입은 2011년 29.9조원에서 2015년 33.3조원으로 연평균 2.8% 증가할 것으로 전망된다. 또한 도, 시, 군의 세입이 각각 연평균 3.7%, 2.6%, 2.8% 증가할 것으로 전망된다.

세입 유형별로는 지방세가 2011년 51조원에서 2015년 62.3조원으로 연평균 5.1% 증가할 것으로 전망되며, 세외수입은 2011년 44.1조원에서 2015년 45조원으로 증가율이 0.6%에 그칠 것으로 전망된다. 한편 행정안전부의 2011~2015 중기지방재정계획에 따르면 지방교부세가 2011년 37.1조원에서 43.4조원으로 연평균 4.0% 증가할 것으로 전망되고 있다. 앞서 살펴보았듯이 2012~2016 국가재정운용계획에 따르면 향후 5년

동안 지방교부세는 연평균 9.2% 증가할 것으로 전망되었다. 따라서 국가재정운용계획과 지방재정운용계획은 상호 연계가 되어 있지 않을 뿐만 아니라 내용 면에서 매우 큰 차이를 보이고 있다. 국고보조금의 경우 매칭지방비를 포함하여 2011년 65.5조원에서 2015년 77.3조원으로

〈표 II-8〉 2011~2015 중기지방재정계획 회계별 세입 전망

(단위: 억원, %)

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	평균 증가율
계	10,994,652	2,043,396	2,121,959	2,225,235	2,277,244	2,326,818	3.3
일반회계	8,901,097	1,647,391	1,700,986	1,785,155	1,849,533	1,918,032	3.9
특별회계	2,093,555	396,005	420,973	440,080	427,711	408,786	0.9
기 타	1,196,624	229,373	246,703	250,751	242,159	227,638	△0.2
공기업	896,931	166,632	174,271	189,329	185,552	181,148	2.1

자료: 행정안전부, 『2011~2015 중기지방재정계획』

〈표 II-9〉 2011~2015 중기지방재정계획 단체별 세입 전망

(단위: 억원, %)

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	평균 증가율
계	10,994,652	2,043,396	2,121,959	2,225,235	2,277,244	2,326,818	3.3
소계	5,612,807	1,028,789	1,064,106	1,142,594	1,175,229	1,202,088	4.0
특별시	1,196,943	207,681	220,719	247,534	255,648	265,362	6.3
광역시	1,610,642	299,020	309,592	330,042	338,559	333,429	2.8
도	2,805,221	522,088	533,796	565,018	581,022	603,298	3.7
소계	5,381,846	1,014,607	1,057,853	1,082,641	1,102,015	1,124,730	2.6
시	2,855,629	537,365	564,076	574,722	583,943	595,522	2.6
군	1,494,043	281,047	291,361	301,303	307,010	313,321	2.8
구	1,032,175	196,195	202,415	206,616	211,062	215,887	2.4

자료: 행정안전부, 『2011~2015 중기지방재정계획』

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 31

연평균 4.2% 증가할 것으로 전망된다.

지방세 세목별 중기전망을 보면 취득세가 2011년 13.3조원에서 2015년 16.9조원으로 연평균 4.6% 증가하여 지방세 평균 증가율 5.1%보다 다소 낮지만 여전히 이 수준에서 크게 밀돌지는 않을 것으로 전망되고 있다. 그러나 최근의 취득세의 지속적 하락 추이를 감안할 때 이러한 전망치가 달성되지 않을 가능성이 커 보인다. 지방소비세와 지방소득세는 각각 2011년 2.9조원, 8.85조원에서 2015년 4.9조원과 10.7조원으로 모두 5.3% 증가할 것으로 전망되었다. 이밖에 재산세, 자동차세, 지방교육세 등은 각각 3.9%, 3.7%, 3.1% 등 지방세 평균 증가율보다 낮을 것으로 전망된다.

〈표 II-10〉 2011~2015 중기지방재정계획 세입유형별 세입 전망

(단위: 억원, %)

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	평균 증가율
계	10,994,652	2,043,396	2,121,959	2,225,235	2,277,244	2,326,818	3.3
자체 수입	5,105,156 (46.4)	951,583 (46.6)	982,741 (46.3)	1,038,518 (46.7)	1,058,326 (46.5)	1,073,988 (46.2)	3.1
지방세	2,847,389 (25.9)	510,632 (25.0)	539,448 (25.4)	575,387 (25.9)	598,669 (26.3)	623,254 (26.8)	5.1
세외 수입	2,257,766 (20.5)	440,951 (21.6)	443,293 (20.9)	463,131 (20.8)	459,657 (20.2)	450,734 (19.4)	0.6
의존 재원	5,613,240 (51.1)	1,026,948 (50.3)	1,077,898 (50.8)	1,132,357 (50.9)	1,168,893 (51.3)	1,207,143 (51.9)	4.1
지방 교부세	2,011,512 (18.3)	371,167 (18.2)	385,662 (18.2)	401,928 (18.1)	418,868 (18.4)	433,887 (18.6)	4.0
보조금	3,601,728 (32.8)	655,781 (32.1)	692,237 (32.6)	730,429 (32.8)	750,025 (32.9)	773,257 (33.2)	4.2
지방채	276,256 (2.5)	64,865 (3.2)	61,320 (2.9)	54,359 (2.4)	50,025 (2.2)	45,687 (2.0)	△8.4

자료: 행정안전부, 『2011~2015 중기지방재정계획』

중기지방재정계획에서의 분야별 세출의 경우, 총세출은 2011년 204조원에서 2015년 232.7조원으로 연평균 3.3% 증가할 것으로 전망된다. 2012~2016 국가재정운용계획에서 세출의 연평균 증가율이 4.6%인 것에 비하여 상당히 낮은 수치이다. 분야별로는 예산규모가 가장 큰 사회복지 분야가 2011년 47.7조원으로 총세출의 약 23.4%를 차지하는데, 연평균 4.6% 증가하여 2015년에는 57.1조원이 될 것으로 전망된다. 사회복지 다음으로는 환경보호와 수송및교통이 각각 21.2조원과 21조원으로 총세출의 10%를 각각 차지하는데, 환경보호의 경우 2015년의 규모가

〈표 II-11〉 2011~2015 중기지방재정계획 세목별 세입 전망

(단위: 억원, %)

세 목	합 계	'11년	'12년	증가 율	'13년	증가 율	'14년	증가 율	'15년	증가 율
취득세	767,874	132,568	148,419	12.0	155,348	4.7	162,080	4.3	169,460	4.6
등록면허세	61,113	11,508	11,920	3.6	12,227	2.6	12,558	2.7	12,900	2.7
주민세	20,536	3,628	3,637	0.2	4,280	17.7	4,421	3.3	4,569	3.3
재산세	438,402	81,264	84,270	3.7	87,618	4.0	90,852	3.7	94,399	3.9
자동차세	335,534	63,757	64,377	1.0	66,701	3.6	69,057	3.5	71,642	3.7
레저세	54,775	9,778	10,672	9.1	11,063	3.7	11,433	3.3	11,829	3.5
담배소비세	141,285	28,171	27,935	0.8	28,225	1.0	28,430	0.7	28,523	0.3
지방소비세	199,525	28,954	30,683	6.0	44,243	44.2	46,588	5.3	49,056	5.3
지방소득세	485,148	88,522	91,255	3.1	96,766	6.0	101,631	5.0	106,975	5.3
지역자원 시설세	41,673	7,294	7,924	8.6	8,357	5.5	8,819	5.5	9,279	5.2
지방교육세	261,603	47,172	50,477	7.0	52,701	4.4	54,782	3.9	56,471	3.1
전년도수입	39,921	8,016	7,880	1.7	7,858	0.3	8,018	2.0	8,150	1.6

자료: 행정안전부, 「2011~2015 중기지방재정계획」

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 33

약 21조원으로 2011년 대비 절대액 측면에서 5년 평균 0.4% 줄어든 것으로 전망된다. 또한 수송및교통은 연평균 5.1% 증가하여 2015년 25.7조원이 될 것으로 전망된다. 국토및지역개발의 경우 2011년 예산 18.5조원에서 연평균 약 0.3% 증가하여 2015년 18.8조원이 될 것으로 전망된다. 또한 일반공공행정 분야는 연평균 2.2% 증가하여 2011년 25.3조원에서 2015년 27.6조원이 될 것으로 전망된다.

〈표 II-12〉 2011~2015 중기지방재정계획 분야별 세출 전망

(단위: 억원, %)

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	평균 증가율
계	10,994,652	2,043,396	2,121,959	2,225,235	2,277,244	2,326,818	3.3
일반 공공행정	1,294,261 (11.8)	253,188 (12.4)	248,793 (11.7)	251,669 (11.3)	264,875 (11.6)	275,737 (11.9)	2.2
공공질서 및 안전	193,009 (1.8)	37,478 (1.8)	37,697 (1.8)	38,097 (1.7)	39,359 (1.7)	40,377 (1.7)	1.9
교육	539,056 (4.9)	96,949 (4.7)	103,362 (4.9)	108,217 (4.9)	113,037 (5.0)	117,492 (5.0)	4.9
문화 및 관광	556,700 (5.1)	101,137 (4.9)	106,118 (5.0)	115,642 (5.2)	116,711 (5.1)	117,092 (5.0)	3.7
환경보호	1,075,542 (9.8)	213,051 (10.4)	216,100 (10.2)	221,251 (9.9)	215,299 (9.5)	209,840 (9.0)	△0.4
사회복지	2,623,692 (23.9)	476,595 (23.3)	500,515 (23.6)	524,037 (23.5)	551,761 (24.2)	570,783 (24.5)	4.6
보건	155,395 (1.4)	28,312 (1.4)	30,248 (1.4)	30,753 (1.4)	32,525 (1.4)	33,557 (1.4)	4.3
농림 해양수산	864,992 (7.9)	159,367 (7.8)	165,085 (7.8)	174,107 (7.8)	177,741 (7.8)	188,692 (8.1)	4.3
산업· 중소기업	239,855 (2.2)	45,648 (2.2)	48,562 (2.3)	49,359 (2.2)	48,716 (2.1)	47,570 (2.0)	1.0

〈표 II-12〉의 계속

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	평균 증가율
수송 및 교통	1,180,567 (10.7)	210,732 (10.3)	217,773 (10.3)	243,438 (10.9)	251,379 (11.0)	257,245 (11.1)	5.1
국토 및 지역개발	986,608 (9.0)	185,448 (9.1)	200,558 (9.5)	212,963 (9.6)	200,007 (8.8)	187,632 (8.1)	0.3
과학기술	23,977 (0.2)	5,092 (0.2)	5,733 (0.3)	5,496 (0.2)	4,170 (0.2)	3,486 (0.1)	△9.0
예비비	162,382 (1.5)	22,951 (1.1)	26,982 (1.3)	31,014 (1.4)	35,962 (1.6)	45,473 (2.0%)	18.6
기 타	1,098,617 (10.0)	207,447 (10.2)	214,433 (10.1)	219,192 (9.9)	225,702 (9.9)	231,844 (10.0)	2.8

자료: 행정안전부, 『2011~2015 중기지방재정계획』

다. 지자체 중기재정계획의 단순 취합으로서의 중기지방재정 계획의 특징

중기지방재정계획에서 중요하게 주목해야 할 점은 2011년 총세출 규모가 204조원으로 순계 기준의 2011년 지방재정 총세출 약 156.3조원에 비하여 무려 50조원 이상 크다는 점이다. 이는 중기지방재정계획에서 지방자치단체의 총세출이 지자체 간 중복계산을 제외한 순계로 계상되지 않기 때문이다. 행정안전부가 수립하는 총괄적 중기재정계획은 각 지자체 중기재정계획의 단순합산이기 때문에 이러한 결과가 나타나는 것인데, 이는 현재 수립되고 있는 중기지방재정계획의 총세출 및 분야별 세출 규모가 상당히 부정확하여 국가와 지방의 중기재정계획의 비교로부터 얻는 정보 역시 부정확함을 시사하는 것이다.

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 35

〈표 II-13〉 2011~2015년 국가 및 지방의 분야별 세출 비중 비교

(단위: %)

중기지방재정계획		국가재정운용계획	
분 야	비중	비중	분 야
계	100.0	100	계
일반공공행정	11.8	17.3	일반공공행정
공공질서 및 안전	1.8	4.4	공공질서 및 안전
교육	4.9	14.2	교육
문화 및 관광	5.1	1.3	문화·체육·관광
환경보호	9.8	1.8	환경
사회복지	23.9	28.3	보건·복지·노동
보건	1.4		
농림해양수산	7.9	5.3	농림수산식품
산업·중소기업	2.2	4.5	산업·중소기업·에너지
수송 및 교통	10.7	6.7	SOC
국토 및 지역개발	9		
과학기술	0.2	4.9	R&D
기타 (예비비 등)	11.5	11.3	기타 (국방, 외교·통일)

자료: 행정안전부, 『2011~2015 중기지방재정계획』

행안부가 발표하는 중기지방재정계획에는 〈표 II-13〉과 같이 국가재정운용계획과 중기지방재정계획에서의 분야별 세출의 비중이 비교되어 있다. 이에 따르면 복지 분야 세출이 중앙정부 전체 세출의 28.3%, 지방정부 전체 세출의 25.3%를 각각 차지하는 것으로 되어 있다. 중앙정부의 시각에서 보면 중앙정부에 비하여 지자체의 복지세출이 여전히 낮은 비중을 차지한다는 주장이 가능하고, 지자체의 시각에서 보면 이 제는 복지세출이 지방세출에서 매우 큰 비중을 차지하고 있다는 주장 역시 가능하다. 그러한 이러한 주장이 정책적 의미를 지니려면, 당연히 인용되는 재정통계의 신뢰성이 전제되어야 한다. 그러나 중앙정부의 경우 복지세출에 연금이 포함되어 있고, 지자체의 복지세출에는 중앙정부로부터 받는 국고보조금이 또한 포함되어 있다. 더 근본적인 문제는 이미 언급되었듯이 지방의 중기재정계획은 지자체 간 중복 계산을 포함

한 총계로서 순계와 무려 50조원의 격차가 있다는 점이다. 따라서 현재 수립되고 있는 중기재정계획을 바탕으로 중앙정부와 지자체 간 자원배분의 원칙이나 방향을 설정하는 데에는 상당한 한계가 있다. 따라서 향후 중앙과 지방의 중기재정계획이 연계되기 위해서는 양자의 재정통계가 상호 일관성을 갖도록 하는 작업이 선행되어야 할 것이다⁸⁾.

3. 국가·지방 중기계획 연계를 둘러싼 법제적·재정적 환경

가. 법제적 환경

기획재정부의 2010년 『국가재정운용계획』을 보면, 우리나라 '재정의 구조'가 설명되어 있는데, 재정이 일반회계, 특별회계, 기금으로 분류되어 있다(〈표 II-14〉). 이 표에서 확인할 수 있듯이 기획재정부가 수립하는 국가재정운용계획의 재정 범위에서 지방정부 부문은 제외되어 있다. 다만 2012년 발표된 국가재정운용계획에는 세출을 의무지출과 재량지출로 나누면서 의무지출의 항목으로서 지방교부금과 지방교육재정교부금의 중기전망이 담겨져 있다.

중앙정부가 작성하는 중기재정계획에서 지방분야가 제외되어 있는 것은 중기재정계획의 성격이 결산보다는 예산에 더 가깝다는 점에서 불가피한 측면이 있다. 단년도 예산의 경우, 중앙정부의 예산이 회계연도 개시 90일 전(10월 초)까지 국회에 제출되어야 한다. 지방자치단체의 예산은 중앙정부의 이전재원(지방교부세, 국고보조금)이 확정되는 10월 중순부터 편성이 시작되어 11월 중순에 지방의회에 제출되고⁹⁾,

8) 2004년부터 중앙과 지방의 재정통계를 연계하는 목적으로 중앙정부의 디지털 예산회계시스템(D-Brain)과 지자체의 지방재정관리시스템(e-호조)이 구축되었다. 따라서 양자의 연계는 기술적으로 거의 가능한 상태에 도달해 있다. 다만 어느 수준으로 양자를 연계할 것인가는 정책적 판단에 달려 있다. 제V장에서 자세히 논의되겠지만, 본 연구에서는 재정총량의 관점에서 중앙과 지방의 중기재정계획을 연계하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 또한 지방재정총계를 순계로 전환할 때의 부정확성 문제가 다소 있겠지만, 상호 비교가 가능한 분야별 세출에 대한 재정통계 시스템의 구축도 가능하다고 판단된다.

9) 시·도 회계연도 개시 50일 전, 시·군 회계연도 개시 40일 전.

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 37

12월에 지방예산이 의결된다. 이렇게 중앙정부의 예산과 지방자치단체의 예산이 별도로 진행되는 상황에서 양자를 통합하는 것은 현실적으로 어렵고, 또한 지방자치의 원리상 그렇게 해야 할 당위성도 크지 않다고 볼 수 있다. 재정투명성에 대한 IMF의 지침에서도 통합재정의 중요성을 강조하는 반면, 중앙정부의 예산편성 단계에서 지방정부의 예산을 통합하는 것이 현실적으로 어려울 것이라는 것을 인정하고 있다.¹⁰⁾

〈표 II-14〉 재정의 구조(2010)

구분	예 산		기 금	
	일반회계	특별회계	63개	
개수	1개	18개		
규모	총지출 기준 292조 8천억원			
내용	세 입	세 출	기업 특별 회계 (5개)	사회 보험성 (6개)
	<ul style="list-style-type: none"> • 내국세 • 관세 • 교통세 • 교육세 • 종합부동산세 • 세외수입 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지 • 교육 • 교통및물류 • 국방 • 일반공공행정 • 농림수산 식품등 	<ul style="list-style-type: none"> • 양곡관리 • 조달 • 책임운영기관 • 우편사업 • 우체국예금 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민연금기금 • 고용보험기금 등
			기타 특별 회계 (13개)	금융성 (11개)
			<ul style="list-style-type: none"> • 교통시설 • 농어촌구조개선 • 광역지역발전 • 에너지 및 자원사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 신용보증기금 • 수출보험기금 등
				계정성 (5개)
				<ul style="list-style-type: none"> • 공공자금관리기금 • 공적자금상환기금 등
				사업성 (41개)
				<ul style="list-style-type: none"> • 국민주택기금 • 남북협력기금 등

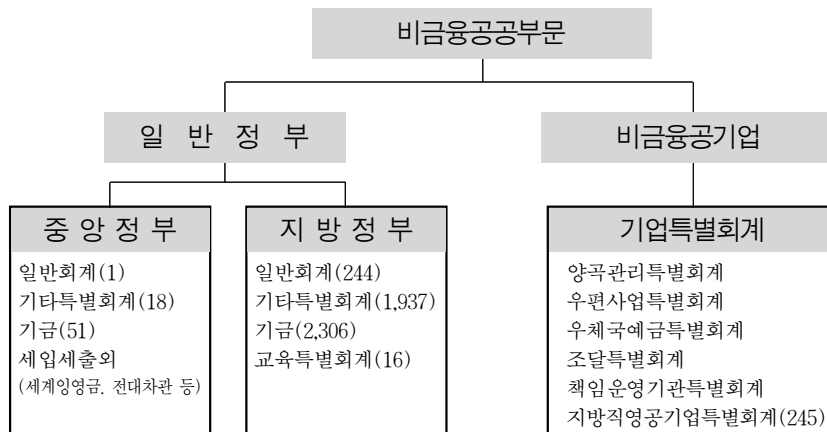
자료: 기획재정부, 「2010~2014 국가재정운용계획」, 2010

10) "Ideally, quarterly or midyear budget reports should cover the general government fiscal position and provide a basis for assessing whether or not broader fiscal targets that provide context for the budget can be achieved. It is recognized, however, that frequently there are problems in providing budget data for subnational levels of government at the time the central government budget is presented or at fixed points during the fiscal year." (IMF, Manual on Fiscal Transparency, 2007.)

그러나 중앙과 지방간 중기재정계획의 연계성을 고려할 때 한 가지 주목할 점은 국가재정운용계획이 단년도 예산이 아닌 중기적 예산배분을 계획하는 것이라는 점이다. 그리고 중기재정계획에서 중앙정부와 지방정부 예산의 거시지표(총세입, 총세출, 국세, 지방세, 이전재원 등)를 통합하여 전망하는 것은 충분히 가능하다. 『국가재정법』에도 이미 이러한 관점은 반영되어 있다. 국가재정운용계획의 수립에 관한 사항을 규정하는 『국가재정법』 제7조의 제2항은 국가재정운용계획에 포함되어야 할 내용을 규정하고 있는데, 이 항목 중에 ‘통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획’이 포함되어 있다. 따라서 현재의 『국가재정법』도 중앙정부와 지방정부의 재정을 통합하여 중기재정계획을 수립하고, 그 근거를 제시하도록 되어 있다.

이러한 통합재정수지를 작성하기 위해서는 통합재정지출과 통합재정수입을 산출하여야 하므로 중앙정부의 세입(국세, 세외수입)과 세출, 그리고 지자체 세입(지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금)과 세출에 대한 중기전망이 필요하다. 국가재정법이 중앙재정과 지방재정을 통

[그림 11-2] 우리나라 통합재정 포괄범위



자료: 기획재정부, 『2010 회계연도 한국통합재정수지』, 2011.

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 39

합하는 중기재정전망을 요구하는 이유는 다음 절에서 보다 상세히 살펴볼겠지만, EU, IMF, World Bank와 같은 국제기구도 하나의 표준 지침으로 재정수지에 관한 중앙정부와 지방재정부의 통합재정을 기준으로 하는 것이 바람직하다는 입장을 표명하고 있다.

이러한 법제적, 국제적 기준에도 불구하고 우리나라의 중기재정전망에서 중앙재정과 지방재정의 통합은 거의 이루어지지 않고 있다. 다만 앞서 국가재정운용계획의 현황에서 살펴보았듯이 2012~2016 국가재정운용계획에는 의무지출의 구성요소인 지방교부세와 지방교육재정교부금의 중기전망이 포함되어 있다.¹¹⁾ 국가재정법의 이러한 규정에도 불구하고 지방재정 관련 법제도가 국가재정과 연계 필요성을 반영하지 않기 때문에 양 재정의 연계를 위하여 지방재정 관련 법제도의 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 그런데 지방재정과 관련된 사안들을 규정하는 지방재정법에 이미 원론적 차원에서 중앙재정과 지방재정의 연계 필요성이 반영되어 있음이 주목할 만하다. 「지방재정법」 제3조(지방재정 운용의 기본원칙) 제①항에 따르면 “지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다”로 되어 있다.¹²⁾ 따라서 선언적인 표현이긴 하지만, 지방재정이 국가 재정정책과의 조화를 이루기 위하여 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계가 필요하다는 점이 이미 지방재

11) 이는 최근 국가재정법이 개정되어 시행령 제2조 ④항에 국가재정법 제7조에 정의된 의무지출의 예로 지방교부세와 지방교육재정교부금이 예시되어 있고, 국가재정법 제7조의 4의2는 이러한 의무지출의 증가율 및 산출내역이 국가재정법에 포함되도록 규정하였기 때문이다.

12) 헌법과 법률에서의 ‘국가’가 갖는 의미는 일반인들이 이 단어로부터 연상하는 ‘나라 전체’의 의미와 차이가 있다. 헌법 제54조 ①항은 “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다”로 되어 있고, ②항은 “정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고~”로 되어 있다. 그리고 국가재정법 제1조는 “이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써~”로 되어 있다. 즉 헌법과 법률에서의 ‘국가’의 예산과 재정은 중앙정부와 국회가 결정한 것을 이른다. 따라서 지방재정법 제3조의 ‘국가의 정책’은 사실상 ‘중앙정부와 국회가 결정한 재정정책’과 거의 동일한 의미를 갖는다.

정법에도 반영되어 있다.

나. 재정적 환경

중앙과 지방의 중기재정계획을 연계해야 하는 필요성은 앞서 두 가지의 예를 통하여 논의되었다. 2012 국가재정운용계획에 따르면, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 중기 증가율이 각각 9.2%, 8.4%로 보건·복지·고용 분야 세출 증가율 5.1%보다 훨씬 더 크고, 법적 복지 지출 증가율 7.5%보다도 더 크다. 그런데 그 이유는 양 이전재원의 규모를 지방행정 및 지방교육에 대한 세출 소요를 바탕으로 결정하는 것이 아니라 내국세의 일정률로 정하기 때문이다. 최근 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준이 된 출산율의 영향으로 초중등 학생 수가 큰 폭으로 줄어가고 있고, 지방재정의 효율성을 담보할 만한 재정 메커니즘이 부재한 반면, 국민들의 관심사는 급증하는 복지세출에 대응하는 국가와 지방의 재정정책에 쏠려 있다. 그럼에도 불구하고 복지세출의 중기 증가율보다 지방행정과 지방교육 분야 세출의 중기 증가율이 더 높다는 점은 자원배분의 우선순위를 결정함에 있어서 국가재정운용계획의 한계를 분명하게 드러내는 것이다. 또한 초중등 교육에 대한 세출소요에 비하여 지방교육재정교부금 세입이 더 많아지는 상황에 대응하여 지방교육재정교부금의 지출 범위를 유치원 보육비 지원으로 확대한 것은 지방교육재정교부금이 내국세 세입과 연동되어 발생한 문제를 완화하는 차선택일 수는 있으나, 최선택이라고 보기는 어렵다. 지방교육재정교부금의 '잉여재원'에 대한 국가적 우선순위가 반드시 유치원 보육비에 있다고 보기는 어렵기 때문이다.¹³⁾

법정 복지세출, 지방교부세, 지방교육재정교부금 등 법정 의무지출의 가장 근본적인 문제점은 일단 법으로 규모가 확정될 경우, 세출규모가

13) 가장 우선적으로 고려해야 할 정책대안은 국민들의 세부담 인하이다. 그리고 세부담 유지가 선택될 경우, 동 재원의 활용 대상으로 고등교육, 의료, 저소득층 지원, 청년고용 지원 등 다양한 세출 분야에서 유치원 지원이 여전히 최우선으로 선택될 것인가를 판단해야 한다. 이를 위한 가장 원칙적인 방법은 동 재원을 칸막이하지 않는 것이다.

II. 중기재정계획 관련 법제 및 현황 41

성역화되어 규모의 상향 조정은 가능하지만 하향 조정은 거의 불가능하다는 점이다. 지방교육재정교부금이 현재 그러한 문제점을 여실히 드러내고 있고, 지방교부금도 동질적인 문제를 지니고 있다. 그리고 우리나라의 지방세도 지방세출 소요에 대응하는 지역주민들의 세부담 인상 및 조례의 개정¹⁴⁾으로 세수가 증가하는 것이 아니라 오직 '국세의 지방세 이양' 또는 세원공유(tax sharing)의 확대를 위한 지방세법 개정으로 이루어지기 때문에 국민들이 부담하는 세금 활용의 경직성이 다방면으로 커지고 있다.

현재 유럽이 겪고 있는 재정위기에 대하여 유럽연맹의 체제적 불완전성¹⁵⁾이 많이 논의되고 있지만, 재정위기의 촉발은 남유럽 국가의 '의무지출의 경직성'으로부터 비롯되었다. 마찬가지로 일본의 재정이 지난 20여년 간 속수무책으로 무너진 이유도 국가재정에서 의무지출이 차지하는 비중이 지나치게 높기 때문이다. 그런데 일본의 의무지출 구조가 유럽국가들과 다른 점은 연금, 건강보험 및 법정 복지지출 이외에도 지방정부에 대한 이전재원 역시 법정 의무지출로 되어 있다는 점이다. 따라서 일본의 국가재정에서 이자비 지출, 법정 복지지출, 그리고 지방에 대한 이전재원을 빼면 국가의 재량적 지출은 전체 세출의 30%를 넘지 않는다¹⁶⁾.

14) 지방소득세를 포함한 10여개의 지방세 세목에 대하여 표준세율의 $\pm 50\%$ 범위 내에서 조례를 통한 지방세 세율 인상이 가능하다. 탄력세율을 활용하여 지방세 세수가 증가하면 지방교부세가 줄기 때문에 이를 활용하지 않는다는 주장이 제기되지만, 지방교부세법은 탄력세율이 적용되더라도 '표준세율'로 기준재정수입액을 산정하도록 하고 있기 때문에 지방교부세가 줄어들지 않는다. 설혹 이 문제가 실무적 이유(행정안전부의 지방재정법 미준수)로 존재한다고 하더라도, 서울, 경기도의 부유 도시들은 지방교부세 불교부단체이므로 이러한 문제를 갖고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 이러한 부유 지자체, 예를 들어 서울시가 지방소득세 세율을 50% 더 인상하여 지방세 세수를 확보한다는 논의조차 우리나라에서는 일어나지 않고 있다.

15) 금융연합(banking union), 재정연합(fiscal union), 유럽연방국(united states of Europe)의 필요성 등.

16) 2012년 예산에서 일본 국가재정 세출 규모가 90.3조엔이었다. 이 중에서 이자지출이 21.9조엔, 사회보장지출이 26.4조엔으로 각각 전체 세출의 24.25%, 29.24%를 차지한다. 또한 지방에 대한 이전재원이 16.6조엔으로 전체의 18.4%를 차지한다. 지역경제 활성화 및 대지진 복구비로 0.9조엔 및 0.55조

국가 세출의 규모를 결정함에 있어서 개인 대상 복지세출의 경우 법령으로 그 근거를 결정하는 것이 불가피한 측면이 있다. 개인에 대한 사회복지 지출의 기준을 마련하기 위해서는 대상자를 '65세 이상 노인', '소득수준이 최저 생계비 이하', '0~5세 영유아'의 경우처럼 법령으로 그 범위를 정하는 것이 필요하기 때문이다. 그러나 경제적 환경이 변함에 따라 지급대상 범위의 축소를 국회에서 논의하는 것은 적어도 성역화되어 있지는 않다. 현재도 영유아 보육의 지원 대상을 축소하는 논쟁이 행정부와 국회 사이에서 벌어지고 있다. 은퇴 시기의 연장 및 노령연금 지급 시기 연장 또한 비록 정치적으로 어렵긴 하지만, 문제의 제기가 불가능할 정도로 성역화되어 있지는 않다.

그러나 우리나라와 일본의 경우 지방에 대한 법정 이전재원¹⁷⁾은 오랜 시기 동안 오직 증가하기만 하고, 감소하지 않는다는 점은 국가재정의 경직성 측면에서 상당히 우려할 만한 현상이다. 지방에 대한 법정 이전재원의 지속적 상승, 또는 지방에 대한 이전재원을 제외한 국가 가용재원의 일방향 하락효과, 즉 톱니효과(ratchet effect)는 제IV장의 실증분석을 통하여 보다 자세히 살펴볼 것이다. 그러나 이러한 실증분석 이전에 먼저 주목해야 할 점은 우리나라의 법정 이전재원이 단순히 경직성만을 가질 뿐만 아니라 제도적 합리성도 결여되어 외형적으로는 안정성과 객관성을 담보하는 '법정' 이전재원이지만, 구체적인 속성은 상당한 수준의 임의성을 내포하고 있다는 점이다.

보다 구체적으로 지방교부세와 지방교육재정교부금은 각각 '내국세'의 19.24%와 20.27%로 결정되고 있다. 즉 양 이전재원의 총액은 '내국세 × 법정률'로 결정된다. 내국세는 「지방교부세법」 제4조에 ①항에 정의되어 있듯이 '목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목을 제외한 세목'이다.¹⁸⁾ 지방교부세와 지방

엔이 각각 잡혀 있고, '기타' 항목이 23.9조엔으로 전체 세출의 26.5%를 차지하였다.

17) 국세의 지방세 이양이나 지방소비세와 같은 세원공유를 포함하는 광의의 법정 이전재원을 이른다.

18) '다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목'의 하나의 예는 광역발전특별회계의 세입이 되는 주세이다.

교육재정교부금의 법정률은 그간 여러 차례 변화하여 왔다.¹⁹⁾ 이러한 법정률의 변화는 오직 인상 일변도이어서 다음 장에서 분석하는 톱니 효과의 원인이 되고 있지만, 근본적으로는 경제·재정적 상황에 대응하여 국회가 결정하는 정책 변수이다. 한편 중앙정부의 세입은 국가세입(국세 세입과 세외수입)에서 지방정부에 대한 이전재원을 제외한 ‘국가 가용재원’이다. 국가 순세입(국가 가용재원)을 R_N 으로 표기하고, 지방교부세와 지방교육재정교부금을 S_1 과 S_2 , 그리고 국세, 내국세, 법정률을 각각 T_N , T_S , θ_1 , θ_2 등으로 표기하면, 국가 가용재원은 다음과 같이 표현할 수 있다.²⁰⁾

$$R_N = T_N - (S_1 + S_2) = T_N - (\theta_1 \times T_S + \theta_2 \times T_S) = T_N - (\theta_1 + \theta_2) \times T_S \quad (a)$$

위의 식에서 우변을 국세 세입 T_N 을 기준으로 재정리하고 내국세의 국세 대비 비중을 γ 로 표현하면 다음과 같다.

$$R_N = T_N - (S_1 + S_2) = T_N \times (1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \frac{T_S}{T_N}) = T_N \times (1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \gamma),$$

$$\gamma = \frac{T_S}{T_N} = \text{내국세의 국세 대비 비율} \quad (b)$$

그리고 국가의 세출(E_N)은 국가 가용재원과 국채 발행액(B_N)의 합이므로 중앙정부의 예산제약식은 다음과 같다.

$$E_N = R_N + B_N = T_N \times (1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \gamma) + B_N \quad (c)$$

위의 중앙정부 예산제약식에서 행정부와 국회가 국민들의 의견을 반영하여 정책적으로 결정해야 하는 변수들은 중앙정부 세출 E_N , 국세

19) 지방교부세율의 경우 1983년부터 내국세의 13.27%가 적용되다가 2000년 15%로 인상되었고, 2005년 19.13%로 인상된 다음 2006년 다시 19.24%로 인상되어 현재까지 유지되고 있다. 지방교육재정교부율은 1982년부터 내국세의 11.8%가 적용되다가 2001년 13.0%로 인상되었고, 2005년에 19.4%로 인상된 다음 2008년 20.0%로, 그리고 지방소비세가 도입된 2010년부터 20.27%가 적용되고 있다.

20) 국가 세입에서 편의상 세외수입은 제외하였다.

세입 T_N , 그리고 국채 발행액 B_N 이다. 이 세 가지 변수들은 서로 복합적으로 상호 작용하기 때문에 독립변수와 종속변수를 구분하는 것이 쉽지 않다. 따라서 우리나라의 국가재정 정책에 대한 몇 가지 시나리오를 상정해 볼 수 있는데, 예산제약조건을 가장 원론적으로 풀이하면, 국민들이 원하는 수준의 세출(E_N)을 먼저 결정하고, 또한 장기적 재정여건을 감안하여 용인할 만한 수준의 국채 발행액(B_N)을 결정하고 나면, 스스로 부담할 용의가 있는 국세부담 수준 T_N 이 도출된다. 이러한 가정하에서 식 (c)를 다시 표현하면 다음과 같다.

$$T_N = \frac{(E_N - B_N)}{1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \gamma} = \frac{(E_N - B_N)}{\Phi}, \quad \Phi = 1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \gamma \quad (d)$$

위의 식에서 우변의 분모 Φ 는 중앙정부가 확보하는 국세 세입의 보유율(retention rate)이다. 이 보유율이 낮을수록, 즉 이전재원의 법정률 θ_1 과 θ_2 가 높을수록 중앙정부는 일정한 수준으로 결정된 세출 E_N 을 위하여 국세 세율을 높이거나, 과표를 확대해야 한다. 그런데, 최근 들어서 두드러지는 우리나라의 조세·재정정책 환경을 보면, 세출과 부채수준을 먼저 결정하고 이에 상응하는 국세 부담을 국민들이 결정한다고 보기 어려운 점이 있다. 최근 들어 치열해지고 있는 복지세출에 대한 논쟁을 보면, 국민들의 욕구에 따라 이를 수렴하는 정치적 과정을 거쳐 세출 수준이 결정되는 반면, 조세부담률에 대한 국민들의 저항 또한 심해서 국세부담 수준이 일정한 범위를 벗어나기 어렵게 되어 있다. 이 경우에는 세출과 세입의 격차인 국채 발행액이 종속변수가 되고, 식 (d)는 다음과 같이 다시 쓸 수 있다.

$$B_N = \frac{(E_N - T_N)}{1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \gamma} = \frac{(E_N - T_N)}{\Phi}, \quad \Phi = 1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \gamma \quad (e)$$

국가재정운용계획의 관점에서 중앙정부의 세입, 세출, 재정수지의 결정 과정을 생각해 보면, 식 (c) 또는 (e)가 식 (d)에 비하여 그러한 과정을 더 잘 설명한다고 생각된다. 보다 구체적으로, 국가재정운용계획

에서는 GDP에 대한 중기전망에 따라 중기 세입전망이 먼저 이루어진다. 또한 5년 동안 달성하고자 하는 국가부채 수준이 재정당국과 국회에서 많이 논의되고, 언론에서도 많은 관심을 받는다. 따라서 국가재정 운용계획의 수립 단계에서는 국세 세입 T_N 과 부채 발행액 B_N 이 국가 세출에 비하여 더 독립적으로 결정되는 경향이 있다. 이 경우 식 (c)가 그러한 과정을 가장 적합하게 표현한 예산제약식이다. 그런데 비록 예산당국이 중기 경제여건 전망에 따라 GDP를 정확하게 전망하고, 또한 국가부채에 대해서도 공약된 수준을 유지하더라도, 애초에 전망한 수준의 세출이 유지되지 않을 가능성이 크다. 식 (c)에서 T_N 이 정확하게 전망되고, B_N 규모 역시 공약한 대로 유지된다고 하더라도 내국세의 국세 비율 γ 의 크기가 매우 불확실하기 때문이다.

예를 들어 γ 의 크기가 예상 외로 증가할 경우 예산당국이 취할 수 있는 선택은 두 가지이다. 첫째는 γ 의 증가에 대응하여 세출 규모를 축소하는 것이다. γ 의 값, 즉 내국세의 국세 대비 비율이 애초 전망보다 더 커진다면, 국가의 국세 보유율이 떨어지므로 원칙적으로는 세출 규모를 축소하는 방안을 선택해야 한다. 그러나 γ 의 값이 상승하였다고 해서, 중기적으로 전망한 분야별 세출 규모를 삭감하는 것이 정치적으로 쉽지 않을 뿐더러 세출 삭감을 감내해야 하는 당사자들에게 이러한 선택을 설득할 만한 명분도 크지 않다.²¹⁾ 따라서 γ 의 값이 예상 외로 상승할 경우 현실적으로는 식 (e)에서와 같이 국채 발행액이 하나의 잔여변수(residual variable)가 되어 국가채무 수준이 상승할 가능성이 크다.

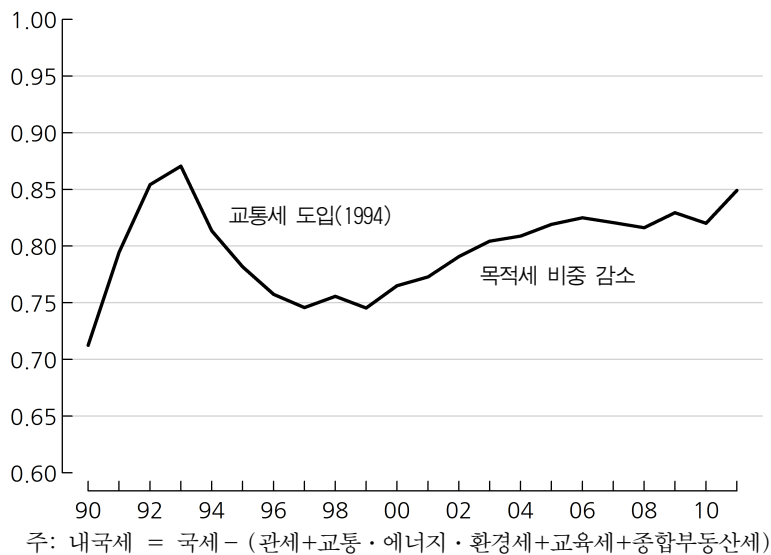
한편 γ 의 크기가 불확실성 없이 안정적으로 전망된다고 하더라도 그 크기가 지속적 상승 추세를 보인다면, 이러한 추세에 따라 국가 세출 규모가 축소되어야 하는가에 대한 보다 근본적인 의문도 남는다. '내국세의 국세 대비 비율'은 국가 재정정책과 중앙·지방간 재정관계의 관점에서 인위적인 수치이다. 따라서 이러한 인위적 수치의 증가로 인하

21) "내국세의 국세 대비 비율이 상승하여 ○○세출 분야의 삭감이 필요하다"라는 표현은 재정당국이 한 적이 없고, 국민들도 이러한 표현을 이해하기가 힘들 것이다.

여 복지, 국방, R&D와 같은 세출 분야가 축소되어야 할 근거는 희박하다.²²⁾ 그러나 2012년 국가재정운용계획에는 정확하게 이러한 방식으로 분야별 세출의 중기전망이 이루어져 있다. 즉, 향후 5년 동안의 GDP 전망에 바탕을 두고 국세와 내국세의 증가율이 전망되었고, 재정건전성 유지 관점에서 국가채무를 일정 수준으로 묶은 다음 총세출의 5년간 전망이 이루어졌다. 그리고 총세출의 5년간 연평균 증가율이 4.8%이고, 고용·복지·고용 분야의 증가율이 5.1%인데, 이는 지방교부세의 증가율 9.2%와 지방교육재정교부금 증가율 8.4%가 γ 의 값에 따라 외생적으로 결정되는 '법정 세출 증가율'로 간주되기 때문이다.

우리나라의 중앙과 지방간 재정관계에서 내국세가 국세에서 차지하는 비율은 사실 반드시 외생적으로 결정된 것만은 아니었다. [그림 II-3]에서 국세 대비 내국세 비율 γ 의 추이가 나타나 있는데, 1991년부터 1994년까지 그 값이 0.72에서 0.87까지 급격하게 상승하였다. 그 이유는

[그림 II-3] 내국세의 국세 대비 비중(γ) 추이



22) 마찬가지로 γ 의 값이 지속적으로 하향하는 경우에도 그러한 이유 때문에 국가 세출이 증가하여야 할 근거 역시 희박하다.

자동차 보유율이 당시 급증하면서 유류세 세입이 1991년 1.9조원에서 1994년 3.6조원으로 무려 88% 상승하였기 때문이다.²³⁾ 당시 재정당국 으로서는 만약 유류세가 목적세가 되어 내국세에서 제외된다면 유류세 재원의 $(1 - \theta_1 - \theta_2)$ 가 아닌 100%를 국가재원으로 활용할 수 있다는 판단을 하였을 것이다. 이와 동시에 1980년대 교통 인프라에 대한 투자가 저조했다고 판단한 재정당국은 1994년 교통시설특별회계를 신설하여 유류세를 목적세(교통세)로 전환하였다. 그 결과 내국세의 국세 대비 비율은 1994년 0.81, 1995년 0.78 등으로 급격하게 하락하였다.

1994년 유류세가 목적세가 되어 내국세에서 제외된 결과 지방교부세의 규모가 줄게 되었는데, [그림 II-4]에서 확인할 수 있듯이 지방교부세가 지방세입에서 차지하는 비중이 1993년까지 22~23% 수준으로 국고보조금보다 그 비중이 높았으나 1994년을 기점으로 20%대로 떨어졌다. 반대로 국고보조금과 지방양여금의 비중이 지방교부세보다 더 높은 비중을 차지하게 되었다.²⁴⁾ 이러한 추이는 1990년대 후반까지 지속되었는데, 특히 1998년 경제위기 이후 기초생활보장 등 사회안전망 확충을 위한 재정지원이 국고보조금을 통하여 이루어지면서 지방교부세와 국고보조금(지방양여금 포함)의 격차가 크게 벌어지기 시작하였다. 지방교부세는 국고보조금에 비하여 안정적이고 자율적인 지방재원으로 간주된다. 따라서 1990년대 후반 이러한 격차를 해소하여야 한다는 정치적 압력이 커지면서 2000년부터 지방교부세의 법정률이 당시 13.27%에서 15%로 상향 조정되었다. 그 결과 2000년 이후부터 지방교부세가 지방세입에서 차지하는 비중이 다시 20% 이상으로 증가하기 시작하였다. 그 이후 2005년부터 지방교부세와 국고보조금이 각각 지방세입에서 차지하는 비중이 다시 역전되기 시작하는데, 이는 2004년 지방양여금이 폐지되면서 그 재원이 지방교부세와 국고보조금으로 편입되었기 때문이다.²⁵⁾²⁶⁾

23) 국세는 동 기간 동안 26.8조원에서 39.3조원으로 46% 상승하였다.

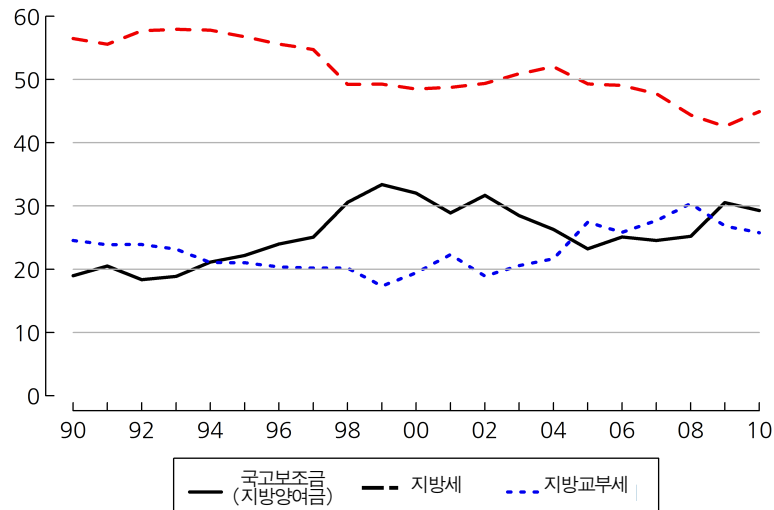
24) 지방양여금 사업은 국고보조금 사업이 분리된 것인데, 뒤에 보다 자세히 설명되어 있다.

25) 지방양여금은 2004년 폐지되면서, 당시 지방양여금 4조 3,972억원 중 약 60%에 해당하는 2조 6,696억원이 지방교부세에 흡수되었다. 이를 위하여

1990년대 초반 교통세의 도입 및 γ 의 변화 추이와 관련하여 한 가지 주목해야 할 점은 1991년 도입된 지방양여금의 역할이다. 지방양여금은 유류세가 목적세로 전환되기 이전인 1991년 도입되었다. 도입 당시 재원은 소규모로 약 5,500억원이었다. 그러나 1992년에 1.25조원으로 늘었고, 1994년 1.77조원으로 다시 증가한 후 1996년 2.55조원, 1997년 3.2조원 등으로 지속적으로 증가하였다.²⁷⁾ 따라서 1994년 교통세의 도입으

[그림 II-4] 지방세입 유형별 비중 I

(단위: %)



지방교부세가 내국세에서 차지하는 비율이 당시 15%에서 19.13%로 상향 조정되었다. 나머지 1조 3,419억원은 국고보조금으로 환원되었고, 3,857억원은 광역발전특별회계에 편입되었다.

- 26) 국고보조금 및 지방양여금의 비율이 2005년부터 현저하게 줄어든 이유는 지방양여금의 폐지 이외에, 국고보조금의 일부가 분권교부세로 전환되었기 때문이다.
- 27) 지방양여금 재원은 1991년 토지초과이득세, 주세 세입 15%, 전화세 100%로 시작하였다가, 1992년부터 1993년까지 주세 세입 비율이 60%로 늘었고, 1994년부터 1996년까지 다시 그 비율이 80%로 늘었고, 1997년부터는 100%가 되었다. 또한 1995년부터 농특세의 19/150가 지방양여금 재원으로 전입되었다.

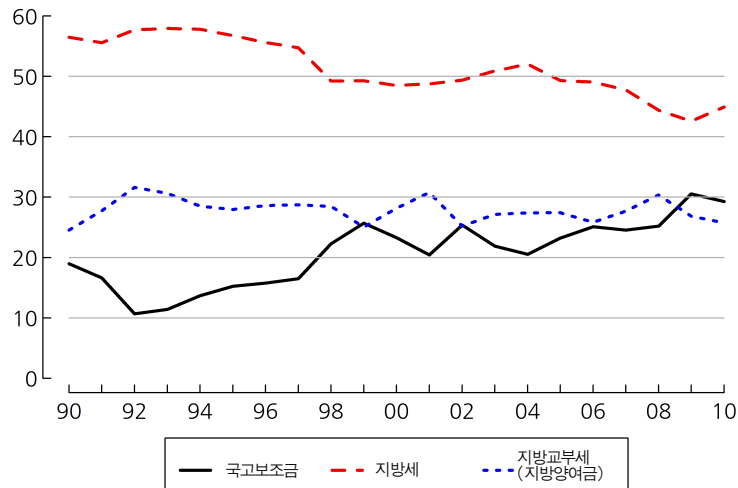
로 줄어든 지방교부세의 상당 부분은 지방양여금에 의하여 보충되었다. 지방양여금은 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등에 투입된 재원인데, 동 사업은 애초 대부분 국고보조금 사업이었다. 그러나 지방양여금 제도가 1991년 도입되면서 동 사업들에 해당하는 국고보조금 재원을 내무부(현 행정안전부)가 담당하여 지자체에 배분공식을 적용하여 일종의 포괄보조금 형식으로 배분하기 시작하였다. 따라서 지방양여금은 그 성격이 국고보조금보다는 지방교부세에 더 가깝다고 볼 수도 있는데, 이러한 관점에서 지방교부세와 지방양여금을 합한 재원이 지방세입에서 차지하는 비중이 [그림 II-5]에 나타나 있다. 이 그림에서 확인할 수 있듯이 지방양여금과 지방교부세를 합하여 동질적인 재원으로 간주할 경우, 1994년 교통세의 도입으로 내국세가 국세에서 차지하는 비중이 비록 현저히 줄었지만, 법령에 의하여 그 규모가 결정되고 배분공식에 따라 포괄적으로 지방자치단체에 배분되는 재원(지방교부세+지방양여금)이 지방세입에서 차지하는 비중은 1990년대 초반부터 지금까지 거의 비슷한 수준을 유지하였다.²⁸⁾

1990년 이후 조세체계와 지방재정의 이러한 변화 과정을 요약하면 다음과 같다. 재정당국은 1994년 교통세를 내국세에서 제외함으로써 γ 의 값을 낮추고 국세의 보유율($1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \gamma$)을 올림과 동시에 교통인프라 재원을 충분히 확보하기 위하여 조세체계를 개편(목적세인 교통세 도입)하였지만, 실질적인 효과가 있었다고 보여지지 않는다. 우선 교통세가 교통시설특별회계의 세입이 되었지만, 교통시설특별회계의 재원이 항상 교통세 재원보다 커서 일반회계의 전입금이 교통시설특별회계의 최종적 규모를 결정하였다. 따라서 교통세를 목적세로 전환하여 최소한 교통세 규모만큼은 교통인프라에 투입하겠다는 정책적 의지를 표현한 것 이외에는 매년 예산 배정을 통하여 교통투자가 이루어졌다.

28) 2010년 감세의 영향으로 지방교부세의 규모가 줄었는데, 같은 해 부가가치세의 세원의 일부(부가가치세 세액의 5%)가 지방세로 전환되면서 중앙세원의 지자체로의 법정 이전 수준이 전체적으로 줄지 않았다.

[그림 II-5] 지방세입 유형별 비중 II

(단위: %)



동시에 교통세가 내국세에서 제외되어 1994년 교통세 도입 당시 γ 가 일시적으로 크게 낮아졌지만, 이와 동시에 지방양여금의 규모가 대폭 늘어나서 지방에 대한 일반보조금(지방교부세)과 포괄적 이전재원(지방양여금)의 규모가 감소하지는 않았다. 오히려 지방의 일반재원인 지방교부세와 5개 사업군을 대상으로 배분되는 지방양여금은 별도의 제도로 간주되었으므로, 지방교부세의 지방세입 대비 비중이 중앙정부의 '끈이 달린 재원'으로 간주되는 국고보조금보다 더 낮다는 점은 법정률 (θ_1, θ_2)의 지속적 상향 조정의 요인으로 작용되었다.

1990년대 초반 γ 의 값을 하향 조정하고자 하는 재정당국의 노력이 있었지만, 그 실효성은 미약했던 반면, γ 의 값은 2000년대 접어들어 [그림 II-6]에서 확인할 수 있듯이 지속적인 상승 추세를 보이고 있다. 그 이유는 잘 알려져 있듯이 국세수입에서 차지하는 3대 국세(소득세, 법인세, 부가가치세)의 비중 확대이다. 3대 국세는 1990년대 교통세(유류세)가 큰 폭으로 상승하면서 국세에서 차지하는 비중이 하락하다가 1998년 금융위기 이후 지금까지 지속적으로 상승하였는데, 가장 큰 이

유는 법인세의 상승이다. 법인세는 1998년 국세에서 차지하는 비중이 15.9%이었으나 2011년에는 23%까지 상승하였다. 또한 부가가치세도 1998년 국세의 23% 정도이었으나 2011년에는 약 27%로 4%p가 상승하였다.

[그림 II-3]와 [그림 II-6]에서 확인할 수 있듯이 내국세의 국세 비중 γ 와 3대 국세가 국세에서 차지하는 비중은 거의 같은 추이로 움직이기 때문에 향후 3대 국세의 비중 변화에 따라 γ 의 추이를 예측해 볼 수 있는데, γ 값은 향후에도 지속적으로 상승할 것으로 예측된다. 그 주된 이유는 교통세, 교육세와 같은 목적세 세수가 이제는 정체 상태에 머물러 있기 때문이다. 바로 이런 이유 때문에 2012~2016 국가재정운용계획에서 γ 의 지속적 상승이 전망되었다. 즉, 국세의 연평균 세수 증가율은 8.0%, 내국세 세수의 연평균 증가율은 8.8%로 전망되었고, 이에 따라 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연평균 증가율이 국가 세출 분야 중 가장 크게 증가할 것으로 전망된 것이다.

이상의 논의를 종합적으로 요약하면, 조세체계 및 조세정책에 따라 변동하는 γ 값으로 인하여 지방행정 및 지방교육에 대한 세출 소요의 규모와 무관하게 이전재원의 규모 및 국가 가용재원 규모가 결정되는 불합리한 제도를 개선할 필요가 있다. 이러한 개선을 위해 선택할 수 있는 방안은 크게 두 가지이다. 가장 간단한 방법은 지방교부세 제도와 지방교육재정교부금의 모(母) 재원을 현재의 내국세에서 국세로 바꾸는 것이다. 식 (b)에서 $R_N = T_N \times (1 - (\theta_1 + \theta_2) \times \gamma)$ 이므로 양 이전재원의 재원을 내국세에서 국세로 바꿀 경우(즉 γ 가 1일 경우) $R_N = T_N \times (1 - (\theta_1 + \theta_2))$ 가 된다. 현재 식 (b)에 적용되는 γ 값이 0.85이므로 θ_1 와 θ_2 가 각각 0.1924(19.24%)와 0.2027(20.27%)이다. 따라서 다음의 식을 만족하는 새로운 법정률 θ_1^* 와 θ_2^* 를 도출하면 γ 가 1이 된 이후에도 양 이전재원의 규모는 동일하다.

$$(1 - (\theta_1^* + \theta_2^*)) = (1 - (0.1924 + 0.2027) \times 0.85)$$

즉, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 모 재원을 내국세에서 국세로 변경할 경우 2012년 기준 재원 중립적인 새로운 법정률은 각각

[그림 II-6] 소득세·부가가치세·법인세의 국세 세수 비중(1990~2011)



16.3%와 17.2%이다. 이 경우 지방행정 및 지방교육에 대한 이전재원이 '내국세가 국세에서 차지하는 비중의 변동'으로 인하여 가장 높은 평균 증가율을 보이는 현상은 나타나지 않을 것이다.

이러한 조치는 그러나 국가재원의 효율적 배분 차원에서 최선의 방안은 아니다. 비록 중앙·지방간 재정관계와 상관 없는 γ 의 값에 따라 지방에 대한 이전재원이 결정되는 비합리성을 제거하는 효과는 있지만, 여전히 지방행정과 지방교육에 대한 세출 수요를 판단하여 그에 맞는 재원규모를 결정하는 과정이 빠져 있다. 즉, 재정의 칸막이로 인한 비효율성은 여전히 남아 있다. 따라서 앞서 논의된 바와 같이 이미 재정의 선진국 대열에 진입한 우리나라의 재정제도를 고려할 때 이제는 '일본형 지방재정'²⁹⁾을 탈피하여 선진적 재정제도를 갖추고 있는 국가들 처럼 중기재정계획을 최대한 활용하여 지방 이전재원 결정의 유연성과 안정성을 동시에 확보해 나가는 것이 필요한 시점이다.

29) 앞서 논의한 바와 같이 일본형 지방재정의 가장 큰 특징은 국가가 징수한 재원의 '법정 이전재원화'로 요약할 수 있다.

Ⅲ. 외국의 중기재정계획

1. 국제기구의 유형분류 및 EU의 안전성장협약

전 세계적으로 재정당국이 채택하고 있는 ‘중기 재정운용의 틀’(medium-term framework)은 국가별로 그 유형이 상당히 다르고, IMF, World Bank 등 국제기구와 학자들도 다양한 유형의 중기 재정운용의 틀에 대한 정의를 제시하고 있다. 따라서 주요국의 중기재정계획의 현황을 살펴보기 전에, 중기 재정운용의 틀에 대한 유형 및 사용되는 용어를 먼저 살펴본다.

가. 국제기구의 중기 재정운용 틀에 대한 유형 및 용어

다양한 형태의 중기 재정운용의 틀이 공통적으로 갖는 출발점은 거시변수에 대한 중기재정 전망(medium-term fiscal outlook, MTFO)이다. 이러한 중기 거시변수 전망을 기초로 하되, 재정운용 계획의 세부적 범위에 따라 몇 가지 유형의 중기 재정운용의 틀을 정의할 수 있다. IMF(2007)의 정의에 따르면 재정운용의 범주가 가장 큰 계획은 중기 재정총량계획(Medium-term fiscal frameworks, MTFF)이다.³⁰⁾ 이 중기재정총량계획은 재정목표(재정수지, 국가부채, 조세부담률 등)와 주요 거시변수(경제성장, 인플레이션)에 대한 중기 전망이 상호 일관성을 갖도록 재정총량(총세입, 총세출)에 대한 중기계획을 수립하는 것이다. 중기재정총량계획의 범위를 넘어선 보다 세분화된 계획은 그 유형이

30) 중기 재정운용을 표현하는 영어는 “medium-term framework”로서 이를 직역하면, ‘중기 재정의 틀’이 된다. 그러나 우리나라에서는 이를 중기재정운용의 ‘틀’로 부르지 않고, 중기 재정운용 ‘계획’으로 부르고 있다. 따라서 이하에서는 틀이라는 용어 대신 계획이라는 용어를 사용한다.

다양하게 분석되고 있다. IMF(2007)의 경우 ‘재정투명성 지침’(Manual on Fiscal Transparency)에서 중기 재정운용의 틀이 국제기구나 학자에 따라서 상당히 다양하게 정의되고 있음을 전제하면서, 다음과 같은 분류 체계를 제시하였다.³¹⁾ 중기예산계획(Medium-term budget frameworks, MTBF)은 중기재정총량계획에서 한단계 더 나아간 것으로 각 부처와 청(agency)이 담당하는 분야별 세출(복지, 국방, 교육, 보건 등)에 대한 우선순위에 따라 중기계획을 수립하는 것이다. 다음 절에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 외국의 경우 사실상 다년도 예산제도를 도입하여 중기예산계획을 실제로 집행하는 경우도 있는데, 중기적으로 완벽한 분야별 세출 전망이 불가능하므로, 이러한 중기예산계획과 예산집행의 일관성을 확보하기 위하여 예산 여유분(expenditure margin)의 개념이 활용된다. 사실상 다년도 예산제도를 할 수 있는 중기예산계획은 스웨덴, 오스트리아 등이 채택하고 있는데, 이때의 예산 여유분은 경기순환 등의 요인으로 세입이 전망보다 줄어들더라도 중기예산계획이 지켜지도록 하는 안정장치라 볼 수 있다. IMF의 정의에서 중기재정계획 중 범위가 가장 넓고 의욕적인 중기 재정운용 계획이 중기세출계획(Medium-term expenditure frameworks, MTEF)이다. 중기세출계획은 부문(sector)별 세출 계획을 넘어서 프로그램과 단위사업(project)까지 세출 우선순위를 결정하고 예산을 배정하는 제도이다. 또한 이러한 중기세출계획은 성과관리를 위한 성과목표 및 성과지표의 설정 등도 포함한다.

IMF(2007)가 제시하는 성공적인 중기세출계획의 요건은 ‘거시재정 변수에 대한 신뢰할 만한 중기전망’, ‘재정 전망치 추정의 제도화’, ‘정부와 공공기관의 의사결정 과정에 대한 평가’, ‘재정부와 각 집행부처와의 정책 및 의사결정의 조율’ 등이다. 중기재정총량계획과 중기예산계획은 그 기본적인 형태를 개도국이 채택할 수 있는 제도이지만, 중기세출계획은 시행하기가 훨씬 더 복잡하고 어려울 수 있음을 IMF(2007)

31) “Medium-term budget frameworks (MTBFs) and medium-term expenditure frameworks (MTEFs) take this approach further. These two approaches are variously defined by different institutions and authors.” (IMF, 2007)

가 지적하고 있다. 또한 IMF는 중기세출계획의 이러한 어려운 점 때문에 개도국에서 현실적으로 정착이 어려울 수 있고, 국가의 역량이 미치지 못함에도 불구하고 중기세출계획을 적극적으로 추진할 경우, 행정자원을 지나치게 소모하여 오히려 단년도 예산수립 및 집행의 개선과 같은 보다 중요한 업무가 소홀해질 가능성이 있음도 경고하고 있다.

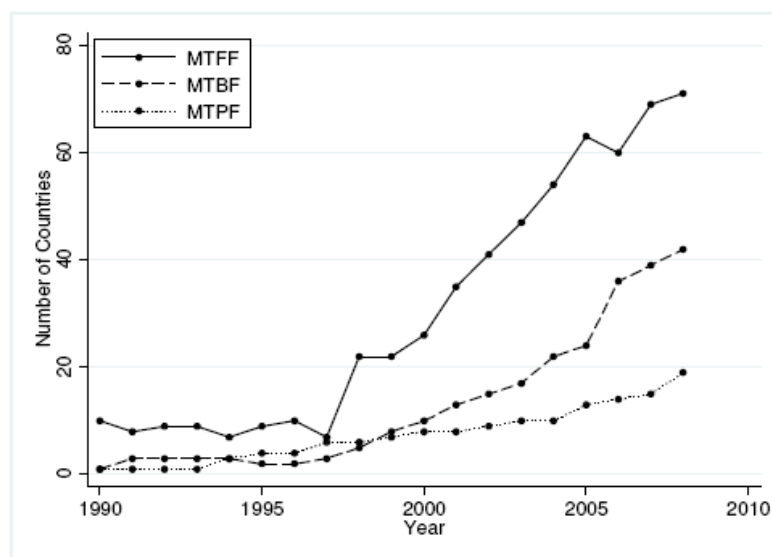
Diamond(2012)는 IMF의 이러한 분류를 좀 더 세분화하여 제시하고 있는데, 중기 재정운용 계획이 중기재정전망(medium term fiscal outlook, MTFO), 중기재정총량계획(medium-term fiscal framework, MTFF), 중기예산전망(medium term budget outlook, MTBO), 중기예산계획(medium-term budget framework, MTBF), 중기세출계획(medium term expenditure framework, MTEF) 등으로 구분되어 있다. 이 중에서 MTBO가 IMF(2007)에서 제시한 정의와 다른 점인데, Diamond(2012)에 따르면 이는 중기재정전망에 따라 당해 연도의 예산을 중기 시계로 펼칠 경우의 수치를 이르며, 중기계획 수립 단계에 예산당국이 계산해 보는 일종의 참고자료이다³²⁾.

한편 World Bank는 중기 재정운용의 틀에 대하여 IMF와는 상반된 용어를 사용한다. World Bank의 자료인 Grigoli 외(2012)에 따르면, 중기 재정운용의 틀 중 가장 포괄적인 개념이 중기세출계획(Medium-term expenditure frameworks, MTEF)이다. 그리고 중기세출계획은 중기재정총량계획(MTFF), 중기예산계획(MTBF), 그리고 중기성과계획(Medium-Term Performance Framework, MTPF)으로 구분된다. 이상 World Bank가 분류하는 세 단계 계획 중에서 중기재정총량계획은 IMF의 정의와 같고, 중기예산계획은 프로그램 단위까지의 세출계획을 의미하여 IMF(2007)에서의 부처별·분야별 배분계획보다는 좀 더 상세한 중기계획을 뜻한다. 다만 IMF의 정의에서 중기세출계획(MTEF)

32) "The MTBO would show projected current budget policy, and any possible changes in policy, but for information purposes only. The MTBO would be considered a background paper or would be presented along with the annual budget, as an annex, but any projections would not imply any decisions about budget resource ceilings in future years." (Diamond, 2012, p. 20).

이 단위사업(project)까지의 계획을 뜻하기 때문에 이보다는 더 포괄적인 계획이라 볼 수 있다. Grigoli 외(2012)에 따르면 2008년 기준으로 71개 국가가 중기재정총량계획을 수립하고 있고, 42개 국가가 중기예산계획을 수립하며, 19개 국가가 중기성과계획을 수립하고 있다.³³⁾

[그림 Ⅲ-1] 세계의 중기 재정운용 현황



자료: Grigoli 외(2012)

중기 재정운용계획에 대한 IMF와 World Bank의 용어가 이처럼 상반적이기 때문에 개념과 용어의 혼동 문제가 심각한 상황이다. Schiavo-Campo(2008)는 매우 다양한 중기재정 운용의 틀에 대한 용어가 하나의 단어 'Medium Term Expenditure Framework'로 사용되어 많은 혼란이 가중되고 있다는 의견을 피력한 바 있다.³⁴⁾ 또한 Doug

33) Grigoli 외(2012)는 이러한 수치는 법령을 기준으로 한 것으로 실제 운용을 기준으로 한 것은 아니라는 단서를 달고 있다.

34) "It is said that the Inuit people have 15 different words for snow. The opposite is true of "the" MTEF, where the same term is used to refer to very different ways of stretching the time perspective of annual budgeting. A host of problems has been caused by conflating a variety of

Hadden은 Financial Management Institute of Canada의 오찬 연설에서 이러한 상황을 ‘중기계획 알파벳의 스프(“Medium term” alphabet soup)’로 표현하면서 ‘Medium Term Expenditure Framework’가 매우 많은 유형으로 나뉜다는 설명을 한 바 있다.³⁵⁾

중기 재정운용의 틀에 대하여 이처럼 복잡하게 사용되는 용어의 설명을 한 Schiavo-Campo와 Hadden이 한 가지 간과한 사실이 있는데, 이들이 포괄적인 개념으로 사용하는 MTEF가 IMF(2007)의 정의에 따르면 가장 세부적인 개념의 중기 재정운용의 틀이라는 점이다. MTEF이라는 단어가 IMF와 World Bank 간에 상반된 의미로 사용된다는 것은 단지 어휘의 문제만이 아니고 중기 재정운용의 틀에 대한 개념적 혼동을 야기하는 원인이 되고 있다. 따라서 중기재정계획에 대한 각 국가의 사례와 관련 연구를 참조할 때 그 구체적 내용에 대하여 상당한 주의가 필요하다.

당장 우리나라의 국가재정운용계획과 중기지방재정계획에 대한 개념 정리와 영어 번역에서 이러한 문제가 발생하는데, IMF의 기준에 따르면 각각 중앙정부와 지방정부의 중기 운용의 틀(Medium-term Framework)이고 World Bank의 기준에 따르면 중기 세출의 틀(Medium Term Expenditure Framework)이다. 우리나라가 2004년경 국가재정운용계획을 비롯한 재정개혁을 단행할 때 자문 역할을 주로 수행했던 국제기구는 World Bank이다. 따라서 제도의 역사적 관점에서 보면, World Bank의 정의를 따르는 것이 자연스러운 선택으로 보인다.

그러나 이 경우 우리나라의 국가재정운용계획과 중기지방재정운용계획의 성격을 구분하는 데 어려움이 발생한다고 보여진다. IMF와 World

different approaches to stretching the budgeting perspective into a single “Medium Term Expenditure Framework.” (Schiavo-Campo, 2008, p. 12)

35) “There is no lack of acronyms for medium planning. Medium Term Expenditure Frameworks (MTEF) can consist of MTMF, MTFF, MTBF, MTSS and MTPF. Governments apply some of these methods. The methods used typically depend on the government context, for example, countries with lower capacity will typically not use MTPFs. The methods are adapted for the country context - these are frameworks.” (<http://www.freebalance.com/blog>).

Bank 모두 분야별·부처별 단위의 중기 세출계획을 ‘중기예산계획(MTBF)’이라고 부르고 있다. 따라서 우리나라의 국가재정운용계획은 World Bank의 정의에 따르면 중기예산계획(MTBF)이 가장 적절해 보인다.³⁶⁾³⁷⁾³⁸⁾

한편 우리나라의 중기지방재정계획은 앞 절에서 살펴보았듯이 세출의 세부항목까지 5년 단위로 수립하도록 되어 있다. 그러나 지방세출에 대하여 5년 단위의 성과지표가 개발되는 것은 아니다. 따라서 우리나라의 중기지방재정계획은 World Bank 기준의 중기예산계획보다는 범위가 훨씬 넓은 반면, 중기성과계획은 아니다. 즉 우리나라 중기지방재정계획의 상세함을 고려할 때 IMF 기준의 중기세출계획(MTEF)이 이를 가장 가깝게 표현하는 것으로 보여진다.

중기 재정운용의 틀에 대하여 World Bank의 개념을 따른다고 할 때 제기되는 또 한 가지 문제점은 MTEF이라는 용어가 포괄적이어서 Schiavo-Campo(2008)가 비판하듯이 구체적인 의미는 알 수 없다는 점이다. 즉 어차피 World Bank의 정의를 따르더라도 MTEF이라는 용어보다는 구체적인 내용을 담은 MTEF, MTBF, MTPF 등의 용어를 사용하는 것이 바람직하다. 그런데, World Bank가 정의한 MTEF의 유형 중 우리나라의 중기지방재정운용과 같은 매우 세부적인 중기계획을 설명하는 용어가 없으므로 우리나라 재정제도의 역사성에도 불구하고, 본 고에서는 IMF의 정의를 따라 중기 재정운용의 범위에 따라 중기재정총량계획(MTEF), 중기예산계획(MTBF), 중기세출계획(MTEF)을 각각 사용하고자 한다.³⁹⁾

36) 국가재정운용계획은 거시재정에 대한 전망 및 재정목표를 바탕으로 중기적 재정총량을 설정하고, 또한 부문별 세출 계획을 수립하고 있다.

37) 우리나라의 재정사업 성과관리가 상당히 발달되어 있어서 중기성과계획까지 도입되었다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 우리나라의 재정사업자율평가 보고서, 성과계획서, 성과보고서 모두 단년도 예산 기준이고, 5년 단위로 수립한 성과관리 계획이 아니기 때문에 우리나라의 재정제도를 중기성과계획(Medium Term Performance Framework)이라고 부르는 어렵다.

38) 우리나라의 ‘국가재정운용계획’을 외국에 소개할 때 통상적으로 사용되어 온 용어는 MTEF이다. Jin(2011), Kang(2011), Koh(2008) 등 참조.

39) 물론 지금까지 통상적으로 사용해 온 바와 같이 국가재정운용계획을 포괄적 개념인 MTEF으로 번역할 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우에는 다양한

나. EU의 안정성장협약(Stability and Growth Pact)

EU 국가들의 중기 계획은 1997년 체결된 안정성장협약(Stability and Growth Pact)에 기반을 두고 있다. 안정성장협약은 EU 회원국들이 재정적자(지방정부 포함)를 GDP의 3% 이내로 하고, 국가부채(지방정부 포함) 수준을 GDP의 60% 이내로 지키는 것을 골자로 한다⁴⁰⁾. 그리고 이러한 재정준칙을 3년 연속 어길 경우에는 EC가 GDP 0.5%에 해당하는 벌금을 부과할 수 있도록 되어 있다. 또한 EU는 안정성장협약의 일환으로 각 회원국들에 중기재정총량계획인 안정·수렴계획보고서(Stability and Convergence Programmes, SCP)의 제출을 요구한다. 이에 따라 유로화를 채택하고 있는 EU 회원국은 안정계획보고서(stability programme)를 EU 사무국에 제출하고, 비참가 회원국은 수렴계획보고서(Convergence programme)를 제출한다. EU는 이러한 안정·수렴계획을 중기예산전략(medium term budgetary strategy)으로 부르고 있는데, 앞 절의 논의에 따르면 이는 중기재정총량계획에 가깝다. 안정·수렴계획보고서는 매년 EU에 제출되어야 하며, 5년 단위(전년도, 당해연도, 향후 3년)의 시계로 재정적자가 3% 이내로 준수될 수 있는지에 대한 전망을 담도록 되어 있다. 특히 거시경제 환경을 연간 단위로 파악하여 재정적자의 한도가 지켜질 수 있는지를 평가하도록 하고 있다⁴¹⁾.

EU는 안정·수렴계획의 일환으로 각국이 운용하는 중기 재정운용 계획의 역량을 평가하기 위한 지표를 개발하였는데, 지표의 구성 요소는 중기 재정운용 계획 수립 여부 및 대상의 범위, 다년도 계획과 단년도 예산과의 연계성, 중기예산계획에 대한 의회의 역할, 정부(중앙정부 및 지

형태인 '중기 재정운용의 틀' 중 우리나라의 국가재정운용계획이나 중기지방재정계획이 어떠한 유형인지를 추가적으로 설명하는 것이 필요하다.

40) 최근 유럽의 재정위기로 EU의 안정성장협약은 큰 폭의 변화를 겪고 있으므로 본 협약에 따른 재정적자 수준이나 부채 수준이 더 이상 큰 의미를 갖지는 못한다. 그러나 본절에서 주목할 내용은 협약에 담긴 재정지표보다는 EU 회원국이 안정성장협약에 따라 수립하는 중기재정계획에 담겨 있는 중앙 중기계획과 지방 중기계획의 연계성이다.

41) "http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/convergence/index_en.htm"

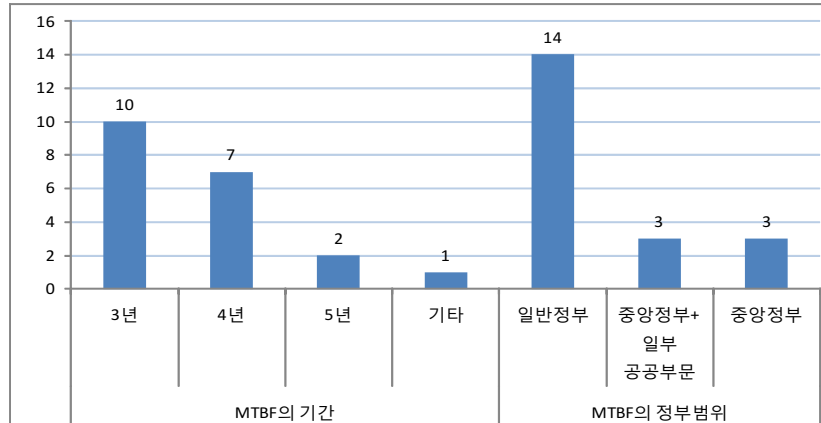
방정부) 내에서의 중기예산계획에 대한 협의 메커니즘, 중기예산계획의 집행 및 평가 등 다섯 가지로 되어 있다.⁴²⁾ [그림 Ⅲ-1]에 이러한 지표를 바탕으로 한 2007년 당시 EU 회원국들의 중기 재정운용 현황이 나타나 있는데, 스웨덴, 오스트리아, 핀란드, 덴마크, 스페인, 영국, 네덜란드 등에서 중기예산계획이 잘 집행되고 있는 것으로 나타났다.

EU에서의 중기예산계획의 운용 현황을 주요 특징별로 살펴보면 다음과 같다. 중기 재정운용 계획의 범위는 [그림 Ⅲ-2]에서 확인할 수 있듯이 14개국에서 일반정부 전체이다. 그리고 6개국에서 중앙정부 또는 중앙정부와 일부 공공부문에 국한하고 있다. EU에서의 성장안전협약이 중앙정부와 지방정부를 모두 포함하여 재정수지와 국가부채의 목표치를 요구하기 때문에 원칙적으로 모든 국가들이 중앙정부와 지방정부를 포함하여 거시지표에 입각한 중기예산을 수립하여야 한다. 그러나 2007년 당시 몇 개의 국가들은 이를 이행하지 않았다고 볼 수 있다.⁴³⁾ 또한 중기예산계획의 대상 기간은 3년이 10개국으로 가장 많고, 7개국에서 4년 계획을 수립하고 있다.

42) ① 중기예산계획 수립 여부 및 대상의 범위: 일반정부(지방정부 포함) 2점, 중앙정부만 1점, 중기계획이 없는 경우 0점. ② 다년도 예산계획과 단년도 예산과의 연계성: 다년도에 걸쳐 예산 수정이 없는 경우 2점, 중기계획을 기준으로 일정 범위 내에서 운용되는 경우 1점, 중기예산계획은 계획에만 그칠 경우 0점. ③ 중기예산계획에 대한 의회의 역할: 중기예산계획에 대해 의회가 승인을 하는 경우 2점, 행정부가 의회에 중기예산계획을 공식적으로 제출하는 경우 1점, 중기예산계획을 의회에 제출하지 않는 경우 0점. ④ 일반정부(중앙정부 행정부와 지방정부) 내에서의 중기예산계획에 대한 협의: 협회가 존재할 경우 2점, 일반정부의 일부분에서만 협회가 이루어지는 경우 1점, 협의 메커니즘이 없는 경우 0점. ⑤ 중기예산계획의 집행 및 평가: 계획이 실현되지 않은 경우에 대한 대응책 및 정기적 평가가 있는 경우 2점, 집행 및 평가가 일부분 실행되는 경우 1점, 전혀 없는 경우 0점.

43) 2007년 당시 이러한 국가들은 키프로스, 아일랜드, 포르투갈, 라투비아, 헝가리, 슬로바키아였다. 그러나 유럽 재정위기로 대부분의 중기 재정운용 계획이 강화되어 EU 지표가 개선되고 있다.

[그림 III-2] EU 중기예산계획의 대상 범위 및 대상 기간



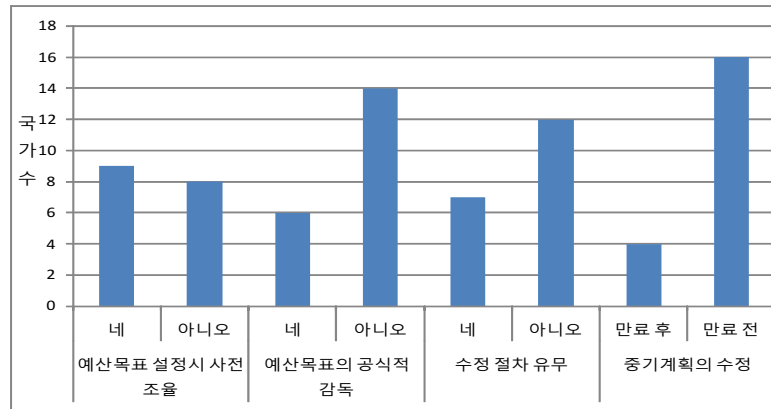
자료: *Public Finances in EMU*, 2007

중기예산계획의 철저한 준수 여부는 대부분의 EU 국가에서 느슨한 편인 것으로 확인되었다. 예를 들어 중기예산의 수정은 16개국에서 계획기간 종료 전에 이루어지며, 중기계획대로 예산이 수립되는지에 대한 모니터링 역시 14개 국가에서 하지 않고 있다. 또한 중기예산계획에 대한 정부 내에서의 사전 협의를 하지 않는 국가들(9개국)이 협의를 하는 국가들(8개국)보다 더 많았다.

이상에서 유럽의 재정위기 이전인 2007년에 EU가 수행한 EU 회원국의 중기재정계획 수립 현황을 살펴보았는데, EU(2012)에 따르면 재정위기 극복 과정에서 중기재정계획이 훨씬 더 강화되고 있다. 우선 EU가 개발한 중기재정계획의 복합 성과지표가 대부분의 국가에서 2009년보다 2010년에 더 개선된 것으로 나타났다. 그리고 그리스의 경우 지방정부, 연금 분야를 포함한 일반정부 기준으로 중기재정계획을 수립하기 시작하였다⁴⁴⁾.

44) EU(2012, p. 92).

[그림 III-3] EU 중기예산계획의 주요 특징



자료: *Public Finances in EMU, 2007*

2. 국가별 중기재정계획

가. 스웨덴

스웨덴의 재정개혁은 경제위기를 맞았던 1990년대 초반 이후부터 단행되었는데, 1994부터 1996년까지 총액한도 예산제도(top-down budgeting)가 도입되었다. 그리고 1996년 중앙정부 예산의 한도가 설정되기 시작하였고, 1997년부터는 중기재정계획(Medium Term Fiscal Framework)이 도입되었다. 또한 2000년부터는 경기순환 주기에 걸쳐 1%의 일반정부 재정수지 흑자 목표(surplus target)가 설정되었고⁴⁵⁾, 지방정부의 예산균형 조건이 도입되었다.⁴⁶⁾ 그리고 2010년에는 재정수지 흑자 요건과 지출한도 요건이 법제화(Budget Law)되었다.⁴⁷⁾

45) 이는 경제위기 때 겪는 재정수지 악화 문제에 대해 사전적으로 대비하기 위함이다.

46) 만약 지방정부의 재정수지 적자가 발생하였을 때에는 다음 3년 이내에 적자가 해소되어야 한다.

47) Boije and Hansson-Brusewitz(2012).

1997년 스웨덴에서 도입한 중기재정계획의 가장 큰 특징은 이자지출 이외의 모든 세출 항목에 대하여 명목세출한도(normal expenditure ceiling)를 설정한다는 점이다. 매년 봄에 제출되는 중기재정계획에 담겨 있는 명목지출한도는 당해 연도를 포함한 4년의 시계를 갖는데, 차기 연도의 명목지출한도는 실제 구속력을 갖고⁴⁸⁾ 차기 연도 및 차차기 연도의 한도는 목표치로 해석된다.

〈표 III-1〉에서 확인할 수 있듯이 스웨덴 중기재정계획의 세출 분야는 모두 27개 부문으로 구성되어 있다. 이 중기재정계획에서 우리나라의 중앙-지방간 중기재정계획의 연계와 관련하여 주목할 분야는 25 번째 분야인 ‘지방정부로의 이전재원’이다.

2010년 기준 스웨덴의 이전재원은 757억SEK(스웨덴크로나)로 이자비용을 제외한 중앙정부 전체 세출 7,630억SEK의 약 10%를 차지하였다. 이는 의료·장애 복지세출(10번째 항목) 990억SEK 다음으로 큰 세출 항목인데, 이러한 이전재원이 향후 3년간 확정되어 지출된다. 즉, 우리나라의 지방교부세나 지방교육재정교부금과는 달리 스웨덴의 이전재원은 중기재정계획 단계에서 하나의 세출 분야로 결정되며, 그 규모는 3년간 거의 확정적으로 배분된다. 따라서 이러한 스웨덴의 사례에서 이전재원의 규모가 변동성이 크고 재정정책 측면에서 인위적인 내국세의 일정을 보다더 합리적이고 안정적으로 결정될 수 있음을 확인할 수 있다.

스웨덴의 중앙과 지방간 재정관계에서 한 가지 더 주목할 점은 비록 스웨덴의 중기재정계획의 대상에서 지방정부가 제외되어 있지만, 재정총량 측면에서는 중앙재정과 지방재정이 긴밀하게 연계되어 있다는 점이다. 중기재정계획 단계에서 지방정부에 대한 이전재원이 확정된다는 점이 그러하고, 또한 지방정부의 재정수지 균형 요건이 거시재정정책을 담당하는 재무부(Ministry of Finance)의 모니터링하에서 철저하게 지켜진다는 점이다.⁴⁹⁾ 그 결과 1990년대 후반까지 재정수지 적자를 기록 하였던 지방정부가 재정수지 균형의 의무가 부여된 2000년 이후부터 지속적인 흑자를 기록하고 있다.

48) 동일한 분야(sector) 내에서 한도를 넘지 않는 세출 조정은 가능하다.

49) Boije and Hansson-Brusewitz(2012)

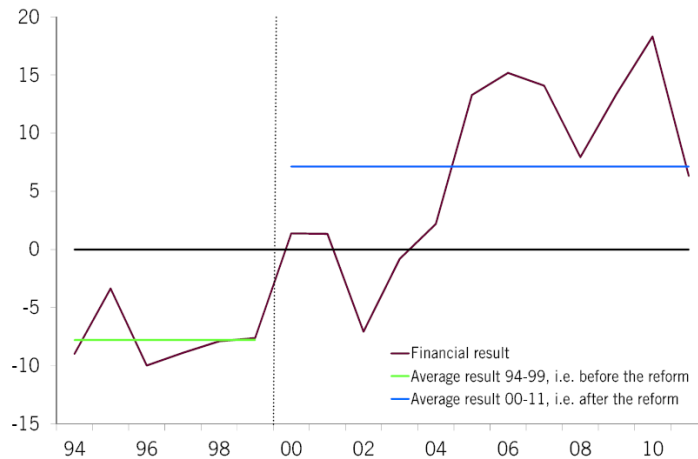
〈표 III-1〉 Proposal for central government budget expenditure 2012

<i>SEK billion</i>	Outcome	Forecast	Proposal
Expenditure area	2010	2011	2012
1. Governance	11.7	11.1	11.8
2. Economy and financial administration	12.1	12.9	13.4
3. Taxes, customs and enforcements	9.4	9.8	10.2
4. Justice	35.5	36.8	37.9
5. International cooperation	2.0	1.9	2.0
6. Defence and contingency measures	45.7	44.5	45.6
7. International development cooperation	26.7	30.4	30.3
8. Migration	7.1	7.7	9.1
9. Health and medical care, social services	56.0	56.9	60.1
10. Financial security for the sick and disabled	99.9	95.7	93.4
11. Financial security for the elderly	41.5	41.6	41.1
12. Financial security for families and children	70.2	72.5	76.7
13. Integration and gender equality	5.2	6.0	8.4
14. The labour market and working life	68.6	65.5	70.5
15. Financial support for students	22.6	21.8	22.2
16. Education and academic research	53.3	53.6	54.5
17. Culture, media, religious communities, leisure	11.3	12.1	12.3
18. Planning, housing provision, construction	1.6	1.1	1.2
19. Regional growth	3.2	3.2	3.4
20. General environmental protection	5.2	5.3	5.0
21. Energy	2.7	3.0	2.9
22. Transport and communications	39.8	41.1	43.1
23. Agriculture, forestry, fisheries	17.4	17.4	17.7
24. Industry and trade	8.5	5.4	6.0
25. General grants to local government	75.7	88.0	85.0
26. Interest on central government debt, etc.	23.4	36.1	21.9
27. The contribution to the European Community	30.4	29.8	31.3
Reduction of appropriation balances	-	-	-2.8
Total, all expenditure areas	786.4	811.3	813.8
Total excluding interest on central govt. debt	763.0	775.2	792.0
Old-age pension system outside the budget	222.9	222.2	238.6
Expenditure subject to ceiling	985.9	997.4	1,030.6
Budgeting margin	38.1	65.6	53.4
Expenditure ceiling	1,024.0	1,063.0	1,084.0

자료: Ministry of Finance, Sweden

[그림 III-4] 스웨덴 지방정부의 재정수지(1994~2011)

(단위: 십억SEK)



자료: Boije and Hansson-Brusewitz(2012)

나. 캐나다

캐나다는 1990년대 초중반 심각한 재정위기를 겪으면서 1994년 프로그램 분석(program review)을 통하여 많게는 세출의 50%, 적게는 세출의 15%를 삭감하는 재정개혁을 추진하였다. 그 결과 1995년의 재정 적자를 GDP의 3%로 줄였고, 1996~1997년의 세출을 GDP의 13.1%까지 삭감하였다. 또한 이러한 재정개혁 성공을 바탕으로 1995년 일종의 중기재정계획이라 할 수 있는 세출관리제도(Expenditure Management System)가 도입되었다.

캐나다는 매년 수립하는 예산서에 중기재정계획도 함께 담아서 보고한다. 이러한 캐나다의 예산서(budget plan)는 경제실천계획(economic action plan)이라고도 불리는데, 상당히 광범위한 경제전망과 재정전망이 담겨져 있다. 예산서에 첨부된 중기 재정전망에는 6년간의 시계에 걸쳐 세목별 세입(<부표 2>)과 주요 세출항목에 대한 전망(<부표 1>)이 담겨져 있다. 세입 전망은 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세 등에 대한 6년간 전망치가 담겨져 있고, 세출 항목은 개인 및 주정부,

지방정부에 대한 이전재원 위주로 전망치가 발표된다.

주정부 및 지방정부에 대한 이전재원의 전망치는 이를 구성하는 가장 중요한 항목인 의료비 이전재원(Canada Health Transfer), 복지 이전재원(Canada Health Transfer), 형평화 보조금(Fiscal Arrangements) 등의 6년간 절대액과 GDP 비중으로 전망치가 나타나 있다. 이러한 이전재원 전망치의 내용을 자세히 보면 2010~2012년 기간 동안 GDP 대비 3.3%, 2013~2016년 기간 동안 GDP 대비 3.2%로 이전재원의 GDP 대비 비중이 거의 일정함을 알 수 있다. 따라서 캐나다에서의 이전재원은 GDP 증가율만큼 자동적으로 증가하는 구조를 지니고 있다.⁵⁰⁾

캐나다의 중기 재정전망은 스웨덴의 중기재정계획처럼 완전하게 확정된 수치는 아니다.⁵¹⁾ 그러나 이전재원의 중기 전망치가 상세하게 기술되어 있고, 그 규모를 절대액 또는 GDP 비중으로 정하기 때문에 캐나다의 지방정부에 대한 이전재원 역시 스웨덴의 경우와 마찬가지로 중기재정계획 단계에서 결정된다고 볼 수 있다.

〈표 III-2〉 The Program Expenses Outlook

(단위: 십억캐나다달러, GDP 대비 %)

	Projection						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	~ 2011	~ 2012	~ 2013	~ 2014	~ 2015	~ 2016	~ 2017
Major transfers to persons							
Elderly benefits	35.6	38.1	40.4	42.6	45.0	47.5	50.1
Employment Insurance (EI) benefits	19.9	17.5	18.7	19.3	19.3	19.5	19.8
Children's benefits	12.7	12.8	13.2	13.5	13.8	14.0	14.1
Total	68.1	68.5	72.2	75.5	78.1	81.0	84.0

50) 캐나다 재정부의 홈페이지(www.fin.gc.ca)에는 중앙·지방간 안정적 재정관계를 위하여 의료와 복지에 대한 이전재원이 매년 각각 6%와 3%의 성장률로 증가하고, 형평화 이전재원은 경제상황(GDP)과 일치하여 증가한다는 점을 강조하고 있다.

51) 캐나다는 차기년도 예산만이 확정 예산이다.

〈표 III-2〉의 계속

	Projection						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	~ 2011	~ 2012	~ 2013	~ 2014	~ 2015	~ 2016	~ 2017
Major transfers to other levels of government							
Canada Health Transfer	25.4	27.0	28.6	30.3	32.1	34.0	36.1
Canada Social Transfer	11.2	11.5	11.9	12.2	12.6	13.0	13.3
Other health and social transfers	0.6	0.2	0.3	0.3			
Fiscal arrangements	16.4	16.9	17.8	18.7	19.5	20.3	21.1
Canada's cities and communities	1.8	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Other transfers	0.7	2.3	1.1	0.4	0.3	0.3	0.2
Alternative Payments for Standing Programs	-3.1	-3.2	-3.4	-3.6	-3.8	-4.0	-4.2
Total	53.0	56.9	58.4	60.3	62.8	65.6	68.5
Direct program expenses							
Operating expenses subject to freeze	54.7	54.9	53.6	53.3	53.3	54.8	55.6
Other operating expenses	22.5	22.7	23.2	23.2	23.4	24.4	24.4
Transfer payments	36.8	34.0	32.5	31.6	30.4	30.0	29.8
Capital amortization	4.4	4.9	5.3	5.5	5.8	6.0	6.1
Total	118.5	116.5	114.7	113.7	113.0	115.1	116.1
Total program expenses	239.6	241.9	245.3	249.4	253.9	261.7	268.6
Major transfers to persons	4.2	4.0	4.1	4.1	4.0	4.0	4.0
Major transfers to other levels of government	3.3	3.3	3.3	3.2	3.2	3.2	3.2
Direct program expenses	7.3	6.8	6.5	6.1	5.8	5.7	5.5
Total program expenses	14.7	14.1	13.8	13.4	13.1	12.9	12.7

다. 호주

호주는 OECD 국가들 중 가장 빨리 중기재정계획을 도입한 국가이고 그 대상도 앞서 살펴본 스웨덴이나 캐나다와는 달리 중기재정계획이 연방정부와 주정부를 모두 포함한다. 또한 세부적인 세출 항목을 기준으로 중기재정계획을 수립한다. 특히 주정부·지방정부에 대한 이전재원인 일반교부금(General Revenue Assistance)과 국고보조금(Payment for Specific Purposes)의 규모에 대해 중기재정계획 기간인 5년 동안의 전망치가 매년 발표된다. 또한 일반교부금의 경우에는 주정부 단위로 배분액 전망치도 발표하고 있다. 즉, 캐나다는 연방국가임에도 불구하고 연방정부와 주정부를 통틀어 세출 계획을 수립하고, 일반보조금뿐만 아니라 우리나라의 국고보조금에 해당하는 특정보조금도 그 규모를 중기 전망하여 발표한다.

〈표 III-3〉 General Revenue Assistance to Australian States/Territories in FY 2009/2010

(단위: 백만호주달러)

States/Territories	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
New South Wales	12,235	12,394	13,677	14,858	15,916
Victoria	9,452	9,356	10,021	10,749	11,444
Queensland	7,973	7,599	7,691	7,971	8,368
Western Australia	4,719	4,048	3,896	3,832	4,005
South Australia	3,821	3,792	4,085	4,407	4,692
Tasmania	1,627	1,526	1,609	1,708	1,802
Australian Capital	871	874	935	986	1,028
Northern Territory	2,347	2,236	2,444	2,670	2,878
Total	43,046	41,824	44,356	47,180	50,132

자료: 『Budget Paper』 No 3, 2009-2010, Commonwealth of Australia, 2009

III. 외국의 중기재정계획 69

〈표 III-4〉 Federal Grants to States/Territories in Australia in
FY 2009/2010 and the Forward Estimates

(단위: 백만호주달러)

Grant to States/Territories	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Payments for specific purposes	42,060	50,076	44,499	41,740	43,565
General revenue assistance	43,046	41,824	44,356	47,180	50,132
Total payments to the States	85,106	91,900	88,855	88,920	93,697

자료: 『Budget Paper』 No 3, 2009-2010, Commonwealth of Australia, 2009

IV. 중앙정부 가용재원의 실증분석: 추세적 하락과 비가역성

1. 중앙·지방 재정관계의 제도적 특징

제Ⅱ장에서 국가와 지자체의 중기재정계획이 연계되지 않아 발생하는 문제점을 중앙과 지방간 자원배분의 경직성과 인위성의 관점에서 논의하였다. 지방교부세와 지방교육재정교부금은 내국세에 대한 일정률로 법정화되어 있어서, 국가가 중기재정계획을 수립할 때 그 규모를 자동적으로 확정한다. 따라서 재정당국은 이전재원의 규모를 결정하면서 해당 분야(지방행정, 지방교육재정)의 세출소요를 분석할 필요가 없고, 다른 분야와의 자원배분 우선순위를 판단할 여지도 없다.⁵²⁾ 더군다나 두 이전재원의 모재원이 국세가 아니고 그 일부인 내국세로 되어 있어서 내국세가 국세에서 차지하는 비중의 변동에 따라 국가와 지방의 자원배분 비율이 또한 변하는 인위성의 문제를 내포하고 있다. 2012년 『국가재정운용계획』에 따르면 지방교부세와 지방교육재정교부금이 향후 5년간 가장 높은 연평균 증가율을 보이는데, 이는 중기재정운용 계획에 따른 재정당국의 판단 결과가 아니고, 이전재원이 이처럼 법정의 무지출로 구분되어 있기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때 우리나라의 중앙과 지방간 재정관계는 지나치게 지방재원의 안정적 확보에 초점이 맞추어져 있다는 평가를 할 수 있다. 그러나 이렇게 단순히 평가를 내리기에는 중앙과 지방간 자원관계는 훨씬 더 복잡적이다. 우리나라의 중앙과 지방간 재정관계의 내용을 좀 더 자세히 살펴보면, 장기적으로 집권적·분권적 요소가 상호 작

52) 단지 이전재원의 담당부처인 행안부와 교육부가 법정 이전재원 총액을 지자체별 자원소요에 대응하여 지역 간 배분하는 문제만 있을 뿐이다.

IV. 중앙정부 가용재원의 실증분석: 추세적 하락과 비가역성 71

용을 하면서 하나의 추세를 만들어 나가고 있다. 토인비(Toynbee)의 표현을 빌려 수사학적으로 표현하면, 중앙의 집권적 도전과 지방의 분권적 응전이 복합적으로 작용하면서 중앙과 지방의 재정관계가 진화하고 있다. 그리고 그 결과를 이하에서 분석되는 국가 가용재원의 장기적 추세를 통하여 확인할 수 있다.

중앙의 집권적 도전은 국가의 정책목표를 위하거나 또는 가용재원을 확대하기 위하여 법령을 변경하거나 중앙정부와 국회의 예산 편성·심의권 등의 권한을 통하여 시작된다. 최근 주택경기 활성화 목적으로 지방세인 취득세의 감면을 지자체의 동의 없이 중앙정부가 일방적으로 결정한 것이 대표적인 사례이다. 또한 2008년 감세정책을 추진하면서 지방세와 지방교부세의 감소에 대한 중장기 대응방안을 검토하지 않고 추진한 것도 그러한 예에 속한다.⁵³⁾ 1990년 초반 당시 세수가 크게 늘어나고 있었던 유류세를 내국세에서 제외한 것도 중앙정부의 가용재원 확보 차원에서 국가의 권한이 활용된 예이다. 이밖에 노무현정부 때 수도권 지자체의 재산세 세율 인하를 막기 위하여 재산세 탄력세율 제도를 거의 무력화시킨 것과 2011년 최종예산 심의 단계에서 지자체의 국고보조 부담률이 50%를 넘는 영유아보육 예산이 일방적으로 확대된 것들이 모두 중앙의 권한이 중앙정부의 정책목표 또는 자원 확보를 위하여 집권적으로 활용된 예들이다.

지방의 분권적 대응은 시차를 두고 일어나지만, 그 기간이 길지는 않다. 중앙정부의 집권적 조치가 곧 바로 지방예산의 충격으로 이어지기 때문이다. 따라서 지방예산 충격이 발생하는 당해 연도부터 이에 대한 상쇄 조치가 요구된다. 그런데 중앙의 집권적 조치는 국가 재정정책 환경에 대응하는 단기적 조치인 반면, 지자체의 대응은 중앙의 집권적 권한을 억제할 수 있도록 법률을 통한 제도적 보호망을 쌓는 방식으로 이루어진다. 따라서 중앙의 집권적 도전은 단기적 효력을 갖지만, 지방

53) 미국의 경우 레이건행정부와 부시행정부가 대대적인 소득세 감세를 추진하였지만, 주정부 세입은 거의 변동이 없었다. 감세가 연방세에 한정하였기 때문이다. 우리나라의 경우 지방소득·법인세가 국세 소득·법인세의 부가세이기 때문에 중앙정부의 감세는 바로 지자체의 감세로 이어지고 또한 내국세의 감세는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 감소로 이어진다.

의 대응은 장기적 효력을 지닌다.

예를 들어 2008년 감세 조치의 일환으로 2.4조원에 달하는 종합부동산세의 세수가 크게 줄어들게 되었다. 지방은 2000년대 초반부터 지방소비세 도입을 추진하였지만, 2010년 마침내 이 제도가 도입되었는데, 이때 종합부동산세 세수 감소를 상쇄하는 것이 하나의 중요한 이유로 작용하였다. 우리나라 부동산 시장의 환경을 고려할 때 종합부동산세는 일시적 세수인 반면, 부가가치세는 항구적 세원이다. 따라서 중앙정부의 조세정책이 국가정책에만 국한되지 않고 중앙과 지방간 재정관계를 항구적으로 바꾸는 역할을 한 셈이다. 1994년의 교통세 도입효과도 마찬가지로 해석할 수 있다. 당시 교통세 도입의 주 목적은 교통인프라의 안정적 재원 확보이었지만, 감소하는 지방교부세를 상쇄하고자 지방양여금이 큰 폭으로 증가하였고, 이는 다시 2005년 지방교부세율 상향 조정으로 이어졌다.⁵⁴⁾ 또한 2011년 영유아보육 대상의 확대에 따른 지방의 국고보조금 대응비가 지방예산에 반영되지 않아 2012년 지자체의 대대적 반발이 발생하였는데, 궁극적으로는 지방소비세 세율인상 요구나 국고보조금의 지방비 부담률 인하 요구로 이어지고 있다. 한편 2008년 국세 감세 정책의 영향으로 지방재정이 위축되어 그 결과 지방소비세의 도입, 지방비 부담 축소 등 여러 가지 지방재정 보완조치 요구가 일어나고 있지만, 향후 국세 감세와 반대로 국세 증세가 추진될 경우 자동으로 함께 증가하는 지방세입의 상쇄에 대한 논의를 지자체가 제기할 가능성은 매우 희박하다.

이처럼 단기적으로 국가의 집권적 조치로 국가 가용재원이 늘어나다가 지방의 대응으로 법적 보호망이 강화되면서 지방재원이 안정적으로 확보되는 상황이 반복되면서, 국가의 가용재원은 장기적으로 추세적 하락을 보이고 있다. 또한 더 중요한 문제는 이러한 추세적 하락을 되돌릴 수 있는 제도적 장치가 우리나라에는 없다는 점이다. 만약 중앙과 지방의 재원배분이 중기 재정운용의 틀에서 결정된다면 국가와 지방의 재정정책 환경변화가 고려되기 때문에 국가의 가용재원이 굳이 한쪽

54) 물론 이때 지방양여금의 일부가 국고보조금으로 환원되었기 때문에 순수효과를 파악하는 것은 실증분석의 몫이다.

방향으로만 움직이는 추세를 보이지 않을 것이다.⁵⁵⁾ 그러나 우리나라에서는 국가 가용재원의 톱니효과(일방향 하락효과) 현상이 존재하고 있다고 판단된다. 이제 이하에서는 이러한 관점에 따라 국가 가용재원의 추세적 하락과 톱니효과에 대한 실증분석을 수행한다.

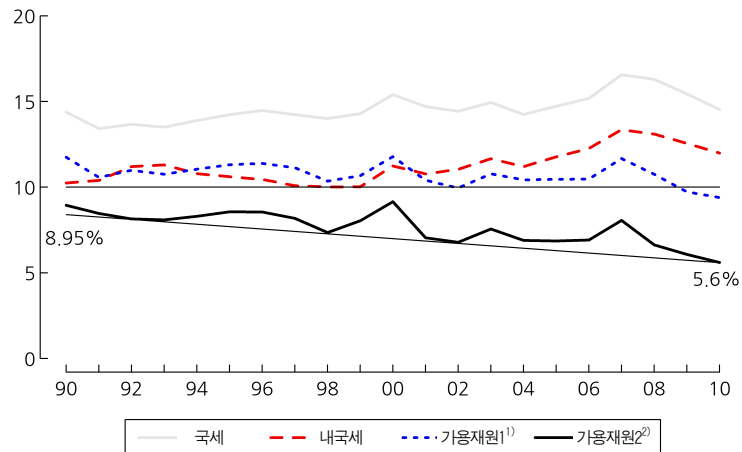
2. 중앙정부 가용재원의 실증분석

가. 중앙정부 가용재원의 추이

중앙정부 가용재원은 두 가지로 정의할 수 있다. 첫 번째는 중앙정부가 거두어들인 국세에서 지방행정 분야에 대한 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등을 제외한 것이다(가용재원 1). 두 번째는 지방교육재정교부금을 포함한 이전재원을 국세 세입에서 제외한 것이다(가용재원 2). [그림 IV-1]에 이러한 국가 가용재원의 GDP 대비 비중이 나타나 있는데 지난 21년간 지속적으로 하락하고 있음을 확인할 수 있다. 국세에서 이전재원(교육부문 포함)을 제외한 국가 가용재원은 1990년 8.95%에서 2010년 5.6%로 3.35%p 하락하였는데 GDP의 3.35%p는 절대액으로 41조원에 해당하는 매우 큰 금액이다. 교육부문을 제외한 일반행정 분야에 대한 이전재원만을 고려하더라도 중앙정부의 가용재원이 2008년까지 GDP 대비 10%를 하회하지 않았는데, 2009년부터 10% 이하로 하락하였다. 국가 가용재원이 하락한 원인은 이전재원의 증가일 수도 있고 또는 국세 부담률의 하락이 원인이 될 수도 있다. 그러나 국세와 내국세의 GDP 대비 비중은 지난 201년간 오히려 다소 증가하였다. 1990년 국세의 GDP 비중이 14.38%에서 2010년 14.53%로 증가하였고, 1990년 내국세의 GDP 비중이 10.2%에서 2010년 12.0%로 증가하였다.

55) 하나의 예로 북유럽에서는 의료서비스가 지방정부 또는 국가의 책임에 따라 지방세입의 규모가 대폭적으로 증가하거나 감소한다.

[그림 IV-1] GDP 대비 국세/내국세/가용재원 비중 추이(1990~2010)
(단위: %)



- 주: 1) 가용재원 1 = 국세 - 이전재원(지방교부세, 국고보조금, 지방양여금)
2) 가용재원 2 = 국세 - 일반 이전재원 및 교육이전재원(교육세, 지방교육세 포함)

중앙정부 가용재원의 추세를 보면 그 규모가 일시적으로 증가한 경우를 볼 수 있는데, 이는 국세 세수가 일시적으로 증가하였거나 또는 조세체계의 변동으로 인하여 내국세가 일시적으로 줄어들었기 때문이다. 이러한 현상은 1995년, 2000년, 2003년, 2007년에 각각 나타났는데, 1995년 가용재원이 일시적으로 증가한 이유는 1994년 유류세가 내국세에서 제외된 효과가 이때 정점을 이루었기 때문이다. 그 이듬해부터는 지방양여금의 지속적 증가로 그 효과가 상쇄되기 시작하였다.

2000년에는 국세(내국세)가 큰 폭으로 증가한 것이 국가 가용재원 증가의 원인이었다. 『2001년 세입결산 보도자료』에 따르면 예산 편성 시 전망한 거시경제 지표보다 경제실적이 호조를 이루었고, Y2K 등으로 인한 1999년 세수의 이월(3.5조원)도 한 원인이 되었다. 또한 1998년 경제위기 이후 법인들의 구조조정에 따른 이자비용 감소, 정보통신산업의 호황 등으로 인한 기업 실적의 증가로 법인세가 크게 증가하였고, 코스닥시장 거래대금의 큰 폭 증가 등에 기인하여 증권거래세가 이

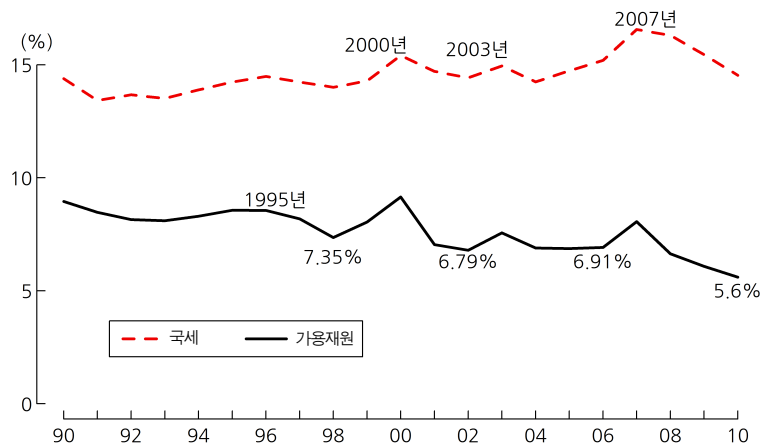
IV. 중앙정부 가용재원의 실증분석: 추세적 하락과 비가역성 75

해에 큰 폭으로 증가했다.

국가 가용재원은 2003년에도 일시적 상승 현상을 보였는데, 『2004년 세입결산 보도자료』에 따르면, 법인세가 전년 대비 무려 33.2%(6.4조 원) 증가하였다. 2003년에 이처럼 법인세가 크게 증가한 이유는 경기가 호황이었던 2002년도 기업실적에 대한 세금이 2003년도에 납부되었기 때문이다. 또한 2002년도 기업수익이 크게 발생한 이유는 경기호황, 이자율 하락에 따른 금융비용 감소 등이 주 원인이었다.

중앙정부 가용재원이 일시적 증가를 보인 현상은 2007년에도 있었는데, 이때 국세 세수가 2006년 국세실적(138조 443억원)에 비해서 무려 17.0% 증가하였다. 당시 이처럼 국세 세수가 증가한 이유는 이월세수 및 2006년 말 양도세 강화를 앞두고 급증한 부동산 거래 등으로 인한 양도소득세 증가 등 일시적 특이 요인(6조원 수준)이었다. 이러한 일시적 특이 요인을 제외할 경우 2007년 국세 세수는 2006년 실적 대비 12.6% 정도 증가하였다.

[그림 IV-2] GDP 대비 가용재원¹⁾ 비중 추이의 특징(1990~2010)



주: 1) 가용재원 = 국세 - 일반 이전재원 및 교육이전재원(교육세, 지방교육세 포함)

[그림 IV-2]에서 한 가지 주목할 점은 국세 세수의 일시적 증가 요인으로 인하여 중앙정부 가용재원이 일시적으로 증가하면 그 이후 1~2년 이내에 가용재원이 종전 수준보다 더 낮아지는 현상이 반복되어 왔다는 점이다. 이는 중앙정부의 가용재원이 증가할 경우, 즉 GDP 대비 지방정부 재원이 상대적으로 감소할 경우, 교부세율 인상, 세원이 양 등을 통하여 지방재원이 확충되고, 이러한 현상이 지속적으로 반복되어 왔기 때문이라고 볼 수 있다.

나. 중앙정부 가용재원의 추이에 대한 해석

다음 절에서는 이상에서 관찰한 국가 가용재원 추세의 통계적 유의성과 동태적 특징을 파악하기 위한 실증분석을 추세 분석, 단위근 검정, 공적분 분석, 그리고 톱니효과 분석의 순으로 수행하였는데, 그 과정은 다음과 같다. 먼저 국가 가용재원이 지난 20여년간 추세적으로 하락하였다는 가설이 통계적 유의성을 갖는지를 확인하였다. 그리고 확정적 추세모형과 일반 회귀모형을 통하여 이러한 가설이 통계적으로 유의하다는 점을 확인하였다. 보다 구체적으로 시간이 지남에 따라 GDP는 계속 증가하는 반면, 국가 가용재원은 계속 감소하는 추세가 통계적으로 확인되었다.

그런데 국가 가용재원이 추세적으로 하락하는 이러한 현상이 GDP와 국가 가용재원 사이의 장기적이고 안정적인 관계를 나타내는 것이라고 보는 것은 현실성이 떨어진다. 이러한 가설은 시간이 지남에 따라 국가 가용재원이 결국 0으로 수렴함을 의미하기 때문이다. 따라서 GDP와 국가 가용재원 간에는 일종의 가성적 관계(spurious relationship)가 존재한다는 가설을 생각해 볼 수 있다. 즉, GDP와 국가 가용재원의 시계열이 단위근을 갖기 때문에 단순한 회귀식을 통하여 양자의 관계를 분석하기 어려울 뿐더러 공적분 관계를 갖지도 않아서 양자의 관계가 안정적이지도 않다는 가설을 생각해 볼 수 있다. 만약 GDP와 국가 가용재원의 시계열이 안정적인 관계를 갖지 않는다면, 양자 간의 단순 회귀분석을 통하여 얻은 추세는 데이터 관측 기간 동안의 관계를 나타낼 뿐

양 변수가 갖는 장기적 관계를 의미하는 것은 아니라는 해석이 가능하다. 다행히도 지난 21년 동안의 시계열 자료를 바탕으로 관찰된 GDP와 국가 가용재원의 관계는 하락 추세를 분명히 보이고 있지만, 공적분 분석 결과 장기적 안정적인 관계는 아니라는 결론을 얻을 수 있었다.

GDP와 국가 가용재원의 관계가 장기적으로 안정적인 관계가 아니라면, 왜 지금까지 국가 가용재원의 하락 추세가 뚜렷하게 관찰되는지 그 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 본고에서는 그 이유에 대하여 앞서 논의 하였던 바와 같이 중앙의 집권적, 단기적 조치에 대응하는 지방의 재원 확보 요구가 누적적으로 발생한 결과라는 가설을 세워서 이를 실증분석을 통하여 확인하고자 한다. 즉, 지방은 중앙의 집권적 조치에 대한 지방 재정 보완 조치를 지속적으로 요구하는데, 중앙정부는 국제 세입 상황이 좋은 시점에서 이러한 요구⁵⁶⁾를 들어주는 방식이 누적되면서 장기적으로 국가 가용재원이 하락한다는 가설을 확인하고자 한다. 중앙의 일시적, 집권적 조치와 지방재원 보전의 항구적 조치는 오직 국가 가용재원의 하락만을 초래하기 때문에 일종의 톱니효과(ratchet effect)라 부를 수 있다. 따라서 이러한 톱니효과 가설이 우리나라의 중앙·지방간 재정관계에 적용될 수 있는지에 대한 실증분석을 수행하였다.

이러한 일련의 실증분석의 결과가 시사하는 바는 다음과 같다. 우선 적어도 지난 20여년간 GDP가 증가하면서 국가 가용재원이 추세적으로 하락하였다는 점은 통계적으로 유의하게 확인할 수 있다. 다만 그 해석에 있어서 이러한 결과가 GDP와 국가 가용재원 사이에 장기적으로 안정적인 관계가 존재한다는 것을 의미하지는 않는다. 따라서 향후 중앙·지방간 재정관계의 변화에 따라 국가 가용재원이 추세적으로 하락하는 것이 멈출 수도 있을 것이다. 그러나 지난 20여 년간 국제와 국가 가용재원의 동태적 추이를 보면, 국가 세입이 호전될 때 국가 가용재원이 추가적으로 하락하지만, 국가 세입이 상대적으로 줄어들 때 국가 가용재원이 늘어나지 않는 톱니효과가 관찰된다. 따라서 이러한 톱니효과를 벗어날 수 있는 제도적 장치, 예를 들어 중앙과 지방의 증기재정운용의 연계성 강화와 같은 조치가 없을 경우에는 중앙·지방간 재정관

56) 지방교부세와 지방교육재정교부금의 법정률 인상, 국세의 지방세 이양 등

계의 불안정성은 향후에도 지속될 것으로 예측된다. 이제 이하에서는 국가 가용재원에 대한 이러한 일련의 실증분석을 구체적으로 수행한다.

다. 중앙정부 가용재원에 대한 실증분석 I: 추세적 하락

1) 확정적 추세 모형(deterministic trend model)

지난 20년간 중앙정부의 GDP 대비 가용재원이 지속적으로 감소하여 왔는데, 이러한 가용재원의 하락 추세가 통계적으로 어느 정도 유의미한 것인지를 분석할 필요가 있다. 중앙정부 가용재원의 추세적 하락을 파악하는 가장 명백한 방법은 중앙정부의 가용재원을 y_t 로 표기할 때 (y_t/GDP)를 종속변수로, 시간추세 변수(t)를 설명변수로 하는 다음과 같은 단순 회귀식을 추정하는 것이다.

$$\frac{y_t}{\text{GDP}_t} = \beta_0 + \beta_1 t + u_t \quad (1)$$

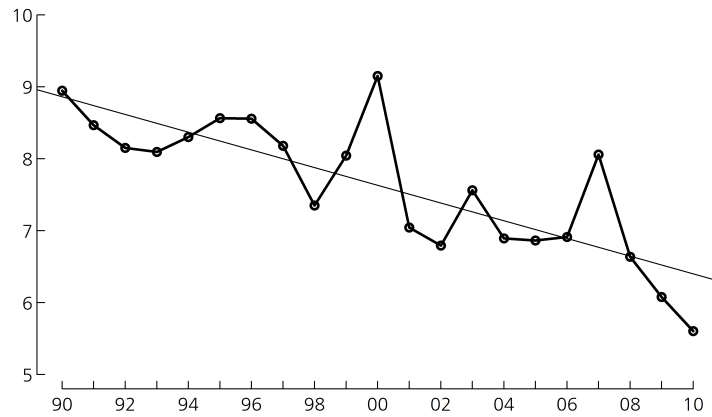
식 (1)에서 주목할 점은 GDP에서 차지하는 중앙정부의 가용재원 비중이 확정적 추세(deterministic trend)를 갖는다고 가정한다는 점이다. 통상적으로 GDP와 같은 경제변수는 확률변수의 특징을 지니기 때문에 다음 절에서처럼 일반적인 회귀모형을 통하여 중앙정부 가용재원의 장기적 추세를 파악하는 것이 보다 더 바람직한 방법이다. 다만 식 (1)은 중앙정부 가용재원의 장기적 하락 추세를 직관적으로 파악할 수 있게 하는(즉 시간이 지나면서 중앙정부의 가용재원이 어떻게 변화하는가를 잘 보여주는) 장점이 있다. 식 (1)의 회귀식 추정결과가 <표 IV-1>과 [그림 IV-3]에 나타나 있는데, 지난 20년간 중앙정부 가용재원은 매년 약 0.12%p 감소하는 추세를 보여 왔다. 그리고 이러한 추세는 신뢰수준 1%에서 통계적으로 유의하다.

〈표 IV-1〉 GDP 대비 중앙정부 가용재원의 확정적 추세모형

	추정치	t-통계량	Pr(> t)
상 수	8.98	33.46	0
시간추세 변수	-0.123	-5.75	1.0e-05

$$\text{종속변수} = 100 \times \frac{y_t}{GDP_t}, R^2 = 0.635$$

[그림 IV-3] GDP 대비 가용자원 비중의 추이



2) 일반 회귀모형(general linear model)

〈회귀모형의 추정〉

GDP나 국세(내국세) 수입과 같은 시계열 자료는 식 (1)에 제시된 바와 같은 확정적 추세(deterministic trend)를 갖기보다는 확률적 추세(stochastic trend)를 가질 가능성이 크다. 따라서 중앙정부 가용재원의 변화 요인을 식 (2)와 같은 일반 회귀모형을 통하여 확인한다.⁵⁷⁾

57) 선형회귀모형에서의 설명변수와 종속변수의 선형성을 확보하기 위하여 양 변수에 로그값을 취하였다.

$$\log(y_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(GDP_t) + u_t \quad (2)$$

위의 식의 양변으로부터 $\log(GDP_t)$ 를 빼면,

$$\log(y_t/GDP_t) = \beta_0 + (\beta_1 - 1)\log(GDP_t) + u_t$$

이 된다. 따라서 회귀식 (2)는 매년 GDP가 1% 증가할 때 GDP 대비 중앙정부 가용재원이 $(1 - \beta_1)\%$ 만큼 '감소'하는 것을 의미한다. GDP와 중앙정부 가용재원의 명목변수 및 실질변수를 사용한 식 (2)의 추정결과가 <표 IV-2>와 <표 IV-3>에 각각 나타나 있는데, 명목변수의 경우 $\log(GDP_t)$ 의 계수 추정치가 0.82이고, 실질변수의 경우 $\log(GDP_t)$ 의 계수 추정치가 0.70이다. 따라서 식 (2)는 매년 GDP가 $x\%$ 증가할 때 GDP 대비 중앙정부 가용재원이 $(0.18 \times x)\%$ (명목변수 기준), 또는 $(0.30 \times x)\%$ (실질변수 기준) 감소하여 왔다는 것을 시사한다. 이러한 결과는 이미 [그림 IV-1]을 통하여 충분히 예측할 수 있는 것이지만, 논리적으로 생각해 보았을 때, GDP 대비 가용재원이 지속적으로 하락할 것으로 보기는 어렵다. 이는 궁극적으로 국가 가용재원이 0으로 수렴함을 의미하기 때문이다. 따라서 이하에서는 위의 회귀분석모형에 사용된 변수들에 대한 단위근 검정을 수행한다.

<표 IV-2> GDP 대비 중앙정부 가용재원의 단순 회귀분석(명목변수)

	추정치	t-통계량	Pr(> t)
상 수	-1.44	-6.29	4.9e-06
$\log(GDP)$	0.82	22.69	0

종속변수 = $\log(y_t)$, $R^2 = 0.635$

〈표 IV-3〉 GDP 대비 중앙정부 가용재원의 단순 회귀분석(실질변수)

	추정치	t-통계량	Pr(> t)
상 수	-2.02	-17.8	0
log(GDP)	0.70	11.8	0

종속변수 = $\log(y_t)$, $R^2 = 0.88$

〈단위근 검정〉

위의 일반 회귀모형의 분석결과로부터 시간이 지남에 따라 GDP가 증가할 때 중앙정부의 가용재원이 추세적으로 하락하고, 이러한 추정결과와 통계적 신뢰도가 매우 높다고 볼 수 있지만, GDP 데이터가 단위근을 가질 가능성이 있다. 이 경우에는 식 (2)의 회귀모형이 가성회귀(spurious regression)의 문제를 지닌다. 따라서 식 (2)의 회귀모형에 사용된 변수들이 단위근을 갖는다는 가설을 검정하기 위하여 다음과 같은 회귀모형을 바탕으로 ADF(Augmented Dickey-Fuller) 단위근 검정을 수행하였다.

$$\Delta y_t = \beta_0 + \alpha t + \delta y_{t-1} + \gamma_1 \Delta y_{t-1} + \gamma_2 \Delta y_{t-2} + \dots + \gamma_{p-1} \Delta y_{t-p+1} + u_t, \quad (3)$$

$H_0 : \delta = 0, H_1 : \delta < 0$

식 (3)을 적용하여 먼저 1990년부터 2010년까지의 GDP의 로그값에 대한 단위근 검정을 수행하였는데 그 과정을 설명하면 다음과 같다. 먼저 AIC(Akaike Information Criterion) 통계량을 바탕으로 시차 길이(lag length)에 대한 가설검정을 수행하였는데, GDP의 명목변수와 실질변수 모두 p 의 값이 0이었다. 따라서 식 (3)에서 시차 길이를 0으로 하고 시간추세 변수의 유의성을 검정하였는데, 계수(α)의 값이 0이라는 귀무가설을 기각하지 못하였다.⁵⁸⁾ 따라서 GDP의 로그값은 명목변

58) GDP 실질변수의 경우 유의수준 5%에서 귀무가설을 기각하지 못한다.

수와 실질변수 모두 '표류향을 갖는 임의보행(random walk with drift)'의 귀무가설에 대하여 ADF 단위근 검정을 수행하였다.⁵⁹⁾

그 결과가 <표 IV-4>에 나타나 있는데, GDP 명목변수의 경우 ADF 단위근 t-통계량이 -4.38이고, GDP 실질변수에 대한 ADF 단위근 t-통계량이 -1.80이다. 표본 수가 25인 경우의 임계값(critical value)이 10% 유의수준에서의 -2.63이고, 1% 유의수준에서 -3.24이기 때문에 GDP의 시계열 데이터가 단위근을 갖는다는 귀무가설을 GDP 명목변수의 경우 1% 유의수준에 기각하고, GDP 실질변수의 경우 10% 유의수준에서 기각하지 못한다. 따라서 1990년부터 2010년까지의 GDP 시계열 데이터는 명목변수의 경우 안정적(stationary)이고, 실질변수의 경우 '표류향을 갖는 임의보행'같은 확률적 추세를 갖는다는 결론을 내릴 수 있다.⁶⁰⁾

<표 IV-4> GDP의 단위근 검정 결과(ADF 검정)

	추정치	t-통계량	Pr(> t)
GDP 명목변수(로그값) 상수 δ	0.5067 -0.066	5.34 -4.38	4.5e-05 -
GDP 실질변수(로그값) 상수 δ	0.1417 -0.0476	2.84 -1.80	0.011 -
ADF 검정 임계값(N=25)	1% 수준 5% 수준 10% 수준	-3.75 -3.00 -2.63	

59) 단위근 분석에 사용된 통계프로그램은 R의 urca 패키지 (<http://cran.r-project.org/web/packages/urca/>)이다.

60) Nelson and Plosser(1982) 이래로 GDP와 같은 거시경제 변수는 대부분 단위근을 갖는 것으로 알려져 있지만, Lucke(2005)에서 논의되고 있는 것처럼, DeJong et al.(1991, 1992) 등은 GDP 데이터가 단위근을 갖지 않는다는 보고도 하였다. 따라서 GDP 데이터의 단위근 존재 여부는 국가별, 시기별로 달라진다고 볼 수 있다. 참고로 1970년부터 2010년까지의 GDP 데이터에 대한 ADF 단위근 검정 결과 역시 명목변수의 경우, 단위근의 귀무가설을 1% 유의수준에서 기각하고, 반면 실질변수의 경우 1% 유의수준에서 기각하지 못한다.

IV. 중앙정부 가용재원의 실증분석: 추세적 하락과 비가역성 83

1990년부터 2010년까지의 중앙정부 가용재원에 대해서도 명목변수와 실질변수에 대하여 ADF 단위근 검정을 수행하였는데, 중앙정부 가용재원이 명목변수인 경우 ADF 단위근 t-통계량이 -2.18이고, 실질변수인 경우 ADF 단위근 t-통계량이 -1.82이다. 따라서 중앙정부 가용재원의 명목변수와 실질변수 모두 '표류향이 있는 임의보행'이라는 결론을 10%의 유의수준에서 내릴 수 있다.

〈표 IV-5〉 중앙정부 가용재원의 단위근 검정 결과(ADF 검정)

	추정치	t-통계량	Pr(> t)
중앙정부 가용재원 명목변수(로그값) 상수 δ	0.5316 -0.1246	2.48 -2.18	0.047 -
중앙정부 가용재원 실질변수(로그값) 상수 δ	-0.109 -0.197	1.35 -1.82	0.047 -
ADF 검정 임계값(N=25)	1% 수준 5% 수준 10% 수준	-3.75 -3.00 -2.63	

〈중앙정부 가용재원 하락 추세의 안정성 분석(공적분 분석)〉

식 (2)에서 GDP의 실질변수가 $x\%$ 증가하면 중앙정부 가용재원이 $(0.30 \times x)\%$ 감소하는 관계를 일반 선형회귀모형을 통하여 얻었다. 그런데 앞에서 수행된 각 변수의 단위근 검정에서 GDP와 중앙정부 가용재원 각각의 명목변수와 실질변수 중 단위근을 갖지 않는 경우는 GDP 명목변수 하나뿐이다. 따라서 식 (2)로 표현된 실질 GDP와 중앙정부 가용재원(실질변수) 사이에 공적분 관계가 존재할 경우 양 변수가 장기적으로 안정적인 관계를 갖는 것으로 해석할 수 있다. 반대로 만약 양 변수가 공적분 관계에 있지 않다면, 비록 앞의 회귀식에서 GDP가 증가함에 따라 국가 가용재원이 지속적으로 감소한다는 결론을 얻었지만, 그러한 관계가 GDP의 장기적 추세와 중앙정부 가용재원의 장기적

추세 간의 안정적인 관계를 의미하지는 않는다고 볼 수 있다. 이 경우 식 (2)의 회귀식 결과(〈표 IV-2〉와 〈표 IV-3〉)는 지난 20여년 간의 데이터를 바탕으로 얻은 것이고, 향후 장기적으로는 유지되지 않을 수 있는 일종의 가성회귀(spurious regression)의 결과라고 해석할 수 있다.

양 변수에 대한 공적분 검정을 수행하기 이전에, 지금까지 관찰된 GDP의 장기적 추세와 중앙정부 가용재원의 장기적 추세에 대하여 현실적인 평가를 해보면, GDP가 감소하면서 중앙정부 가용재원이 계속 감소하는 관계가 (비록 지난 20여년간 그러한 관계가 관찰되었다고 하더라도) 향후에도 장기적으로 유지되는 것이 바람직하지 않을 뿐더러 그렇게 될 수도 없다고 보아야 할 것이다. 앞으로도 지금까지처럼 중앙정부 가용재원이 계속 감소할 경우, 결국은 중앙정부의 가용재원은 고갈된다는 비현실적인 결론에 도달하기 때문이다. 물론 향후의 중앙과 지방간의 재정관계가 어떻게 변화하여 지금까지 관찰된 GDP와 중앙정부 가용재원과의 관계가 변화하게 될 것인가는 현재로서 명확하게 예측하기는 어렵다. 그러나 지금까지 관찰된 양 변수 간의 관계가 불안정적이므로 향후 현실적으로 유지 불가능한 중앙정부 가용재원 하락 추이를 멈추게 하는 근본적인 정책들이 검토되어야 할 필요가 있다. 다음 장의 중앙과 지방의 중기재정계획 연계방안에서 논의하겠지만, GDP 대비 중앙정부 가용재원의 추세가 안정화되도록 중기재정계획이 이를 관리하는 것이 현재까지 관찰되는 양 변수의 불안정적인 추세로부터 벗어나는 최소한의 조치가 될 것으로 보인다.

GDP 실질변수와 중앙정부 가용재원의 실질변수에 대한 공적분 검정을 수행한 결과가 〈표 IV-6〉에 나타나 있는데, 식 (2)의 오차항에 대한 ADF 검정 t-통계량이 0.96이다. ADF 검정의 임계값이 유의수준 10%에서 -1.6이므로 Engle-Granger 공적분 검정의 귀무가설, 즉 양 변수가 공적분 관계를 갖지 않는다는 귀무가설을 유의수준 10%에 기각하지 못한다. 따라서 식 (2)로 포착하는 GDP 대비 중앙정부 가용재원 비중은 지금까지 뚜렷하게 하락하는 추세를 보이고 있지만, 공적분 검정 결과를 바탕으로 평가할 때 적어도 안정적인 관계는 아니라는 결론을 내릴 수 있다.

직관적으로 생각해 보면, 이러한 결과는 예측할 수 있는 것이다. GDP는 시장에서 결정되는 거시경제변수인 반면, 중앙정부 가용재원은 중앙·지방 재정관계의 상황에 따라 이전재원 및 세원이양과 같은 다양한 정책들의 영향을 받아 왔다. 따라서 양 변수의 장기적 추세가 정부 정책당국의 의도적 노력이 없을 경우에는, 안정적으로 유지되지 않을 가능성이 충분히 있다.⁶¹⁾

〈표 IV-6〉 GDP와 중앙정부 가용재원의 공적분 검정 결과
(Engle-Granger ADF 검정)

	추정치	t-통계량	Pr(> t)
δ	0.00859	0.96	-
ADF 검정 임계값(N=25)	% 수준 5% 수준 10% 수준	-2.66 -1.95 -1.6	
공적분 관계식	$\log(y_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(GDP_t) + u_t$		

라. 중앙정부 가용재원의 실증분석 II: 비가역성(툽니효과)

GDP의 증가와 국가 가용재원 사이에 안정적 추세가 존재하지 않는다면, 그 다음 제기되는 의문은 지난 20여년간 GDP의 증가에 따라 국가 가용재원을 지속적으로 하락하게 한 동인(動因)이다. 앞서 논의된 바와 같이 이러한 동인에 대한 가설을 제시하면, 중앙은 가능한 경우 국가 가용재원을 늘리는 노력을 항상 기울이는데, 이는 일시적이고 단기적인 반면, 지방은 국가의 이러한 조치에 대응하여 항구적인 지방재정이 확보될 수 있는 법적, 제도적 장치를 강화해 왔다. 그리고 그러한 지방재정 강화는 국가의 재원 상황이 가장 좋을 때, 즉 국세의 세입이

61) 재정의 장기적 불안정성에 대한 가장 대표적 연구는 정부의 세입-세출의 장기적 추세의 불일치이다. 공적분 분석을 통한 재정의 장기 불안정성(fiscal sustainability)에 관한 연구는 Trehan and Walsh(1988), Jha et al.(2004) 외 많은 연구들에서 수행되어 왔는데, 중앙·지방간 재정관계의 장기적 불안정성에 대한 실증분석 모형은 이러한 연구들의 방법론에 바탕을 두었다.

일시적으로 크게 호전될 때 가능했던 것으로 보인다. 즉 국세 세입이 일시적으로 호전되어 국가 가용재원이 일시적으로 늘고 나면, 이듬해에는 지방의 재원확보 요구에 응해야 한다는 논리가 보다 설득력을 갖게 되어 오히려 국가의 가용재원이 더 줄어드는 상황이 반복되어 발생했다. 반대로 국세 세입이 악화되는 상황도 발생하는데, 이때에는 같은 논리에 따라 지방으로부터 중앙으로 재원이 이동해야 한다는 논리가 있을 수 있지만 현실적으로 그러한 상황은 거의 발생하지 않았다. 발생하였더라도 국세 세입이 좋을 때에 비하여 그 효과가 크지는 않았다. 그 결과 비록 국세 세입이 장기적으로 증가하지만 국가 가용재원은 누적적으로 감소하는 틱니효과가 우리나라 중앙·지방간 재정관계에서 발생하고 있다. 이제 이러한 틱니효과를 실증분석을 통하여 확인한다.

1) 실증분석⁶²⁾

가용재원이 GDP에서 차지하는 비중을 y_t 로 표기하고,⁶³⁾ 국세가 GDP에서 차지하는 비중을 x_t 로 표기한다. 또한 변수의 증가율을 Δ 로 표기한다. 따라서 가용재원이 GDP에서 차지하는 비중은 $\Delta y_t = (y_t - y_{t-1})/y_{t-1}$ 와 같고, 국세가 GDP에서 차지하는 비중의 증가율 Δx_t 는 $(x_t - x_{t-1})/x_{t-1}$ 와 같다. 변수 x_t 의 평균증가율을 $\overline{\Delta x}$ 로 표기하면, 변수 x_t 가 평균 이상으로 증가하는 경우(확장기)의 시계열 값 $(\Delta x_t)^p$ 와 변수 x_t 가 평균 이하로 증가하는 경우(수축기)의 시계열 값 $(\Delta x_t)^n$ 는 각각 아래와 같이 표현할 수 있다.

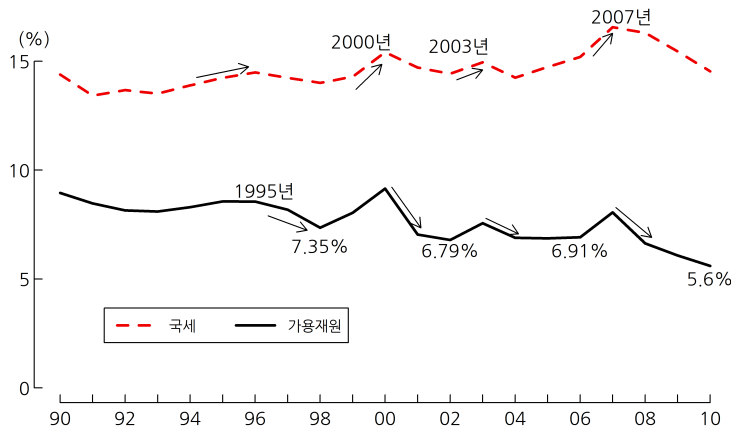
$$\begin{aligned} (\Delta x_t^p) &\equiv (\Delta x_t - \overline{\Delta x})d_t & d_t &= 1 & \text{if } \Delta x_t > \overline{\Delta x} \\ (\Delta x_t^n) &\equiv (\Delta x_t - \overline{\Delta x})(1 - d_t) & d_t &= 0 & \text{if } \Delta x_t < \overline{\Delta x} \end{aligned}$$

62) 이하 실증분석은 Hercowitz and Strawczynski,(2004)에 제시된 실증분석 모형에 바탕을 둔 것이다.

63) 실증분석에서 사용된 국가 가용재원은 국세에서 교육부문을 포함한 이전재원을 제외한 것이다.

위의 식에서 d_i 는 $(\Delta x_t)^p$ 와 $(\Delta x_t)^n$ 의 시계열에서 각각 0보다 작은 값과 0보다 큰 값을 0으로 치환하는 역할을 하는 더미변수이다. 따라서 위의 식에서 정의된 $(\Delta x_t)^p$ 와 $(\Delta x_t)^n$ 는 국세가 GDP에서 차지하는 비중을 확장기와 수축기로 구분하여 포착한 설명변수이다. [그림 IV-4]에 나타나 있는 국세의 GDP 비중(점선)의 흐름과 국가 가용재원의 GDP 비중(실선)의 흐름을 보면, 국세가 평균적 증가율보다 높은 경우, 그 이듬 해에는 가용재원의 GDP 비중이 감소하는 현상이 반복되는 것을 확인할 수 있다. 반면 국세의 GDP 비중이 평균보다 낮아지는 경우 국가 가용재원이 증가하는 현상은 뚜렷하게 관찰되지 않는다.

[그림 IV-4] GDP 대비 가용자원 비중의 톱니효과



이제 $(\Delta x_t)^p$ 와 $(\Delta x_t)^n$ 이 가용재원의 GDP 대비 증감률에 미치는 효과를 실증분석할 것인데, 이를 통하여 확인하고자 하는 톱니효과 가설은 국세의 확장기와 수축기에 국세의 GDP 대비 규모가 GDP 대비 가용재원에 미치는 효과는 각각 다르고, 또한 1년간의 시차를 두고 발생한다는 것이다. 따라서 이러한 톱니효과 가설을 검증할 수 있는 회귀모형을 아래와 같이 설정할 수 있다.

$$\Delta y_t = \beta_0 + \beta_1(\Delta x_{t-1})^p + \beta_2(\Delta x_{t-1})^n + u_t \quad (4)$$

위의 식에서 β_1 은 국세 팽창기 때의 GDP 대비 국세의 증가율이 국가 가용재원의 증가율에 미치는 영향을 포착하고, β_2 는 국세 수축기 때의 GDP 대비 국세의 증가율이 국가 가용재원의 증가율에 미치는 영향을 포착한다.

〈표 IV-7〉과 〈표 IV-8〉에 식 (4)의 추정결과가 나타나 있는데, 〈표 IV-7〉에는 국가 가용재원을 국세에서 모든 이전재원을 제외한 금액으로 정의한 결과이고, 〈표 IV-8〉에는 국고보조금을 국가 가용재원에 포함한 결과이다. 두 가지 경우 모두 국세가 평균 이상으로 팽창한 이듬해에 국가 가용재원의 증가율이 하락하고, 또한 통계적으로 매우 유의하다는 것을 확인할 수 있다. 반면 국세가 평균 이하로 상승한 이듬해의 국가 가용재원의 증가율은 상승하는데, 다만 그 상승률이 국가 가용재원의 하락기의 하락률에 비하여 크지 않다. 즉 시간이 지남에 따라 누적적으로 국가 가용재원이 감소하는 톱니효과가 우리나라의 중앙·지방간 재정관계에 존재하고 있음을 회귀분석을 통해서도 확인할 수 있다.

〈표 IV-7〉 국가 가용재원의 톱니효과의 실증분석 결과 I

변수	추정치	표준오차	t-값	p-값
상수	0.0774	0.0366	2.11	0.0505
$(\Delta x_{t-1})^p$	-2.9769	0.9247	-3.22	0.0054 ^{***}
$(\Delta x_{t-1})^n$	2.2806	1.085	2.1	0.0517 [*]

주: 1. 가용재원 = 국세 - 이전재원(지방교부세, 지방교육재정교부금, 교육세, 국고보조금)

2. ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

〈표 IV-8〉 국가 가용재원의 톱니효과의 실증분석 결과 II

변수	추정치	표준오차	t-값	p-값
상수	0.0777	0.0273	2.84	0.0118
$(\Delta x_{t-1})^p$	-2.5557	0.691	-3.7	0.0019 ^{***}
$(\Delta x_{t-1})^n$	2.021	0.8108	2.49	0.024 ^{**}

주: 1. 가용재원 = 국세 - 이전재원(지방교부세, 지방교육재정교부금, 교육세)

2. ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

V. 중앙·지방간 중기재정계획의 연계 방안

1. 이전재원에 대한 중기재정계획 수립

우리나라 지방재정의 세출 규모는 지방교육 분야를 포함할 경우 중앙재정의 세출 규모보다 더 크다. 따라서 중앙세출과 함께 지방세출을 효율적으로 운용하는 것은 국가 전체적 자원배분의 효율성 차원에서 중요한 정책과제이다. 본고에서는 이러한 관점에서 중앙재정과 지방재정의 효율성을 제고할 수 있는 재정제도로서 중기재정계획의 상호 연계 가능성을 분석하였다.

중기재정계획의 목적은 잘 알려져 있듯이 중기적으로 확보할 수 있는 총세입과 총세출을 전망하여 그 차이가 일정 수준을 넘지 않도록 중기적 재정수지의 안정성을 확보하는 것이다. 그리고 더 나아가서는 분야별 세출의 우선순위를 정하는 국가재정전략을 수립하고, 이를 바탕으로 총세출을 분야별 세출로 배분하는 것이다. 따라서 중기재정계획을 수립할 때 지방교부세와 지방교육재정교부금, 그리고 기타 법정 복지세출 항목에 대한 중기세출 전망이 총세출의 압박 요인으로 작용하여 재정수지를 장기적으로 불안정하게 할 것인지에 대한 판단이 필요하고, 더 나아가서는 지방행정, 지방교육, 그리고 복지 등과 같은 세출 분야에 대한 중기전망이 전략적 자원배분의 우선순위와 어울리는가를 판단할 필요도 있다. 구체적인 예를 들어 중기적인 교육수요와 복지수요를 고려할 때, 인구 구조적으로 복지수요에 대한 대응이 더 필요하다는 전망이 나오면, 이를 바탕으로 중장기 자원배분의 우선순위가 결정될 수 있을 것이다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 일반행정, 지방교육, 복지세출의 중기전망이 서로 맞물려서 전략적 자원배분 계획과 상호 일관성을 가질 때에 중기재정계획의 효과가 발휘될 수 있다.

따라서 2012년부터 시작된 의무지출에 대한 중기전망은 중기적이고

전략적인 재원배분을 위한 첫걸음으로서의 의의가 크지만, 중기재정계획의 목적을 달성하는 관점에서는 아직은 시작 단계에 불과하다. 법령에 의하여 세출 소요가 정해져 있는 법정 복지사업 세출에 대하여 중기 전망을 하는 이유는 이러한 세출이 중장기적으로 재정의 안정성을 위협할 경우 복지사업 대상의 조정, 단가의 조정, 또는 세입의 확보 등을 통하여 재정의 안정성을 회복하는 데에 궁극적인 목적이 있기 때문이다. 만약 법정 복지세출에 대한 중·장기 재원소요를 오직 전망하는데 그치고, 그 내역을 중장기적으로 조정해 나갈 수 없다면, 중기전망 자체가 사실상 무의미하다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 본다면, 우리나라 재정에서 큰 비중을 차지하는 지방행정에 대한 법정 이전재원(지방교부세)과 지방교육에 대한 법정 이전재원(지방교육재정교부금)이 중장기적 세입·세출의 전망과는 별도로 오직 내국세의 일정률로 정해지는 것은 향후 재정의 안정성과 분야별 전략적 재원배분에 모두 걸림돌로 작용할 것으로 예상된다. 제II장에서 살펴보았듯이, 지방교부세의 향후 5년간 증가율이 모든 세출 분야에서 가장 높은 9.2%이고, 지방교육재정교부금의 연평균 증가율은 지방교부세 다음으로 높은 8.4%로 전망되고 있다. 따라서 양 분야의 높은 세출 증가율은 다른 세출 분야에 재정적 압박을 주어 전략적 재원배분 계획에 영향을 주거나, 또는 총세출 규모를 늘려서 재정수지의 압박 요인으로 작용할 가능성이 크다.

지방행정 분야와 지방교육 분야의 이전재원의 규모를 내국세의 일정률로 정해 놓은 이유는 단년도 예산편성 과정에서 중앙과 지방의 재정관계가 중앙정부에 유리하게 결정될 수 있고, 또한 단년도 예산에 의하여 이전재원이 결정될 경우 지방세입의 안정성을 저해할 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 지방교부세와 지방교육재정교부금은 지난 몇십년 동안 내국세의 일정률로 그 규모를 결정하고 있다. 따라서 비록 이전재원의 중기적 추이가 중기재정계획의 취지에 맞지 않게 움직인다고 해서, 이 제도를 변경하는 것이 결코 쉽지는 않을 것이다. 그러나 지방정부에 대한 이전재원을 내국세의 일정률로 고정하는 현행 시스템에 대해서는 다음과 같은 측면들을 고려하여 향후 개편방안을 검토할 필요

가 있다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 재정 관계가 단년도 예산편성 과정에서 중앙정부에 유리하게 결정되는 것은 과거 지방자치와 재정제도가 발달하지 않은 개도국 시절에는 가능할지 모르지만, 지금처럼 지방자치가 안착되었고, 재정의 선진국이 된 우리나라에서는 더 이상 필요하지 않은 제도라 할 수 있다. 중기적(3~5년)으로 지방교부세와 지방교육재정교부금을 얼마든지 안정적으로 결정할 수 있기 때문이다. 최소한 현행 내국세 비율을 기준으로 하여 중기적 재원 소요를 감안하여 $\pm a$ 를 적용하는 방식으로 지방재정의 안정성을 얼마든지 확보할 수 있다.

둘째, 재정제도가 발달한 OECD 국가에서는 내국세의 일정률로 지방정부에 대한 이전재원의 규모를 정하는 국가가 없고, 대부분 3~5년의 시계를 두고 이전재원의 소요를 확정된 다음 이를 중기재정계획에 반영하고 있다. 이와 관련하여 한 가지 추가적으로 고려해야 할 점은 제 IV장에서 살펴보았듯이 내국세의 일정률로 이전재원의 규모를 결정한다고 하더라도 내국세의 불안정성으로 말미암아 이전재원 규모의 안정성은 어차피 담보되지 않는다는 점이다. 특히 최근 들어 내국세와 국세의 증가율이 상당히 큰 차이를 보여서 국가 전체적인 재원 관리 측면에서는 국세 대비 내국세의 높은 증가율이 중기적 재원배분의 걸림돌로 작용하고 있다.

지방교부세와 지방교육재정교부금이 내국세의 일정률로 정해져서 중기재정 운용의 경직성 문제를 갖고 있다면, 이전재원의 또 다른 큰 축을 이루고 있는 국고보조금의 경우에는 이와는 반대로 임의성과 불확실성의 문제를 갖고 있다. 국고보조금은 운용원칙은 기본적으로 「보조금의 관리에 관한 법률」(이하 「보조금법」) 제4조에 따라 신청주의 원칙을 적용하되,⁶⁴⁾ 다만 국가시책상 필요하다고 판단할 경우 중앙부처가 보조금을 계상할 수 있도록 되어 있다.⁶⁵⁾ 이처럼 국고보조금 사업

64) 제4조(보조사업을 수행하려는 자의 예산 계상 신청 등) ① 보조사업을 수행하려는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산 계상(計上)을 신청하여야 한다.

65) 제5조(예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치) 국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행

은 본질적으로 상향식(bottom-up)으로 결정되기 때문에 그 규모와 내역을 중기재정계획 차원에서 하향식(top-down)으로 결정하는 데에 한계가 있다. 또한 국고보조금은 보조사업자를 지원하는 제도이기 때문에 전체 사업비의 일정 비율을 보조사업자가 부담한다. 즉 보조사업의 성격과 보조율에 따라 국고보조금의 최종 규모가 결정되므로 이 역시 국고보조금의 규모를 중기적으로 전망하는 것을 어렵게 한다.

그러나 국고보조금의 규모가 지속적으로 증가하여 지방교부세를 넘어설 정도로 크다는 점을 감안할 때, 국고보조금 규모의 중기적 통제가 불가능할 경우 지방교부세와 지방교육재정교부금의 중기적 안정성이 확보된다고 하더라도 여전히 중앙과 지방재정 관계가 중기재정 운용 관점에서 불안정하고 불확실할 수밖에 없다. 하나의 예를 들어 최근 영유아보육 사업에 대한 중앙정부와 지자체 간 논쟁이 치열하게 전개되고 있는데, 그 이면에는 국고보조 사업인 영유아보육에 대한 지자체 재정전망이 체계적으로 이루어지지 않은 상태에서 사업규모의 확대가 이루어진 것이 하나의 원인으로 작용하고 있다. <표 V-1>에 나타나 있듯이 영유아보육 사업(영유아 보육료 지원, 돌봄 서비스, 어린이집 지원)은 중앙정부 보조율이 서울 10~30%, 지방 40~60%로 분포되어 지방자치단체의 재정상태에 따라 10%에서 90%까지 국비 부담이 결정된다.⁶⁶⁾ 서울의 경우 국비 부담이 10%까지 내려가는데, 인구가 절대적으로 많고, 특히 젊은 세대가 상대적으로 많이 거주하는 서울과 경기도에 대한 영유아보육 관련 국비 부담이 낮다는 것은 특별한 견제장치가 없을 경우 이러한 국고보조 사업의 팽창을 유도할 가능성이 크다.⁶⁷⁾ 또

상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.

66) 재정이 열악한 지자체에 대해서는 차등보조율이 적용된다.

67) 영유아보육 사업의 팽창이 지역주민들의 투표에 의하여 선출되는 국회의원들에 의하여 결정되기 때문에 이러한 가설의 설득력이 크지 않다고 볼 수도 있다. 그러나 국회에서의 보조금 예산 심의에 대한 대응을 중앙부처가 하고 지자체는 수동적으로 결과를 받기 때문에 지방비 부담이 많을수록 관련 보조금의 팽창 가능성이 높을 것이라는 가설은 여전히 유효한 것으로 판단된다. 또한 지방비 부담에 대한 재정통계의 불명확성 자체가 국고보조금 부담을 전반적으로 상승시키는 요인으로 작용할 수도 있다.

한 수도권 이외의 지역에 대한 국비와 지방비 규모도 단년도 예산편성 단계에서조차 충분히 검토되고 있지 않아서 중기재정계획 단계의 중앙과 지방의 비용 분담에 대한 전망은 거의 이루어지지 않고 있다.⁶⁸⁾ 이처럼 지방비 부담 전망이 불분명한 상황에서의 국고보조금 증가는 단기적으로 중앙정부가 지방으로 복지세출 부담을 전가하는 수단으로 인식될 수 있지만, 중·장기적으로는 지방비 부담을 전제로 증가시킨 복지세출 부담이 중앙정부에게 확대된 부담으로 되돌아올 가능성이 크다.⁶⁹⁾

영유아보육 사업은 국고보조금의 국비·지방비 부담비율 및 중기전망과 관련된 문제뿐만 아니라 우리나라의 중앙과 지방간 재정운용의 경직성을 발생시키는 문제점도 드러내고 있다. <표 V-1>에서 확인할 수 있듯이 2012년 약 2.9조원에 달하는 영유아보육료 및 어린이집 지원은 보건복지부가 국고보조금을 통하여 수행하고, 예산 규모가 약 2.5조원에 달하는 또 다른 보육사업(유아교육비·보육료지원, 유치원 지원 등)은 교육과학기술부가 지방교육청을 통하여 지방교육재정교부금을 지원하는 방식으로 수행된다.

내국세의 일정률로 결정되는 지방교육재정교부금은 원래 초중등 교육비를 지원하는 제도이었다. 그러나 2000년대 들어서 초중등 학생수가 현저히 줄어드는 반면, 내국세와 연동되어 있는 지방교육재정교부금의 규모는 지속적으로 증가하기 때문에 내국세와의 연동 방식을 바꾸지 않는 한, 원래 목적 이외의 세출용도를 찾을 수밖에 없는 교육정책의 결과로 지방교육재정교부금을 통한 유치원 지원이 시작되었다. 즉 중기

68) 2012년부터 국가재정운용계획에 의무지출에 대한 중기전망이 포함되었지만, 여전히 지방비에 대한 전망이 포함되어 있지는 않다.

69) 2012년 영유아사업의 지방비가 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 지자체의 대대적인 반발을 불러 일으켰고, 결국은 영유아사업에 대한 국비 부담률이 증가하게 될 전망이다(국회 지방재정특별위원회는 '영유아 보육사업 국고보조율 조정방안'에서 국고보조율을 서울 20%에서 40%, 지방 50%에서 70%로 인상하고 차등보조율을 ±5%, ±10%, ±15%로 세분할 것을 제안(2012년 11월 19일)). 즉, 중앙과 지자체간 국고보조금을 둘러싼 1단계 게임에서는 중앙정부가 유리한 것처럼 보이지만, 2단계 게임에서는 궁극적으로 중앙정부의 부담이 확대되는 결과가 발생하였다.

〈표 V-1〉 영유아보육 및 유아교육 사업 유형 및 국고보조율

소관부처	사업명	사업유형	수행방식	비 고	
보건복지부 (2조 9,045억원)	영유아보육료지원	부모지원	국고보조	서울 10~30% 지방 40~60%	
	보육돌봄서비스	시설지원	국고보조	서울 10~30% 지방 40~60%	
	어린이집기능보강	시설지원	국고보조	전국 50%	
	어린이집지원	시설지원	국고보조	서울 10~30% 지방 40~60%	
	공공형어린이집	시설지원	국고보조	지방자치단체 48% 한국보육진흥원 100%	
교육과학 기술부 (2조 489억원)	유아교육비· 보육료지원	부모지원	지방교육청 집행 (지방교육 재정 교부금)		
	유치원교원 인건비보조	시설지원			
	유치원교육 역량지원비	운영 비 지원		시설지원	
	공립유치원 신설·증설비				
고용노동부 (458억원)	직장보육시설지원	시설지원	직접지원 (고용보험 기금)		

자료: 국회예산정책처, 『영유아보육 및 유아교육 사업평가』, 2012

재정계획을 통하여 지방교육의 세출 소요에 대응하는 안정적인 재정지원이 가능함에도 불구하고, 이전재원 제도의 경직성으로 인하여 유사한 영유아보육 사업을 두 개의 부처가 관리하고 있다. 이상적으로는 현재 처럼 국고보조금과 지방교육재정교부금을 인위적으로 혼합하여 지자체의 영유아보육 사업을 지원하는 것보다는 0세부터 5세에 대한 지자체 별 중기재정 소요를 계산하고, 이에 대응하는 재원을 중기재정운용계획의 수립 단계에서 포괄적으로 결정하는 것이 제도의 단순화 측면에서

비람직하고, 무엇보다도 수동적이고 불안정적으로 재원부담이 결정되어 지자체의 불만을 가중시키는 문제와 영유아보육사업 자체의 중앙정부 부담의 불확실성을 완화하는 방안이 될 것이다.

이상에서 논의한 영유아보육 사업 문제는 국고보조금의 국비와 지방비에 대한 중기전망이 이루어지지 않음에 따라 발생하는 문제를 예시한 것이고, 국비와 지방비를 합쳐 거의 50조원에 달하는 국고보조금 사업 대부분이 비슷한 문제를 안고 있다. 따라서 국고보조금의 중기적 안정성과 예측 가능성의 확보는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 경직성 완화 문제와 함께 향후 국가재정과 지방재정의 성공적 연계를 결정하는 중요한 요소가 될 것으로 보인다. 보다 구체적인 방안을 생각해 보면, 국고보조금 대상사업을 최대한 포괄화하고, 적어도 2~3년 단위로 국고보조금 재원 규모를 재정당국이 일종의 하향식 방식으로 전망하는 것이 필요하다. 국고보조금은 신청주의가 원칙이기 때문에 매년 국고보조금 사업신청을 받은 뒤에야 구체적인 규모를 파악할 수 있지만, 2~3년의 시계 내에서도 국고보조금 규모를 전망하는 것이 불가능한 것은 아니다. 호주, 캐나다 등에서는 국고보조금의 성격을 지닌 이 전재원에 대해서도 중기재정계획 단계에서 전망치를 내고 있다.

2. 중앙·지방 중기재정계획 연계의 수준

중앙정부와 지자체의 중기재정계획의 연계와 관련하여 또 다른 중요한 제도적 문제는 국가의 중기재정계획을 담당하는 기획재정부와 지자체의 중기재정계획을 담당하는 행정안전부의 역할과 관련된 것이다. 「지방재정법」 제33조에 따르면 현재의 중기지방재정계획은 행안부가 지자체의 중기재정계획들을 취합하여 작성한 뒤 국무회의에 보고하도록 되어 있고, 이러한 중기지방재정계획을 국가재정운용계획과 연계하는 제도적 장치는 존재하지 않는다. 물론 동법 제33조의 ②항에 지방자치단체의 장이 중기지방재정계획을 수립할 때에는 관계 법령에 따라 국가계획과 지역계획을 연계하도록 하고 있다. 그러나 이는 개별 지자체의 중기지방재정계획에 관한 것이고 행정안전부가 종합하는 중기지

방재정계획에 관한 것은 아니다. 그런데, 매우 이질적인 248개의 개별 지자체가 수립하는 중기재정계획의 세부적인 지출항목을 종합하는 상향식 중기재정계획의 실효성은 매우 낮을 수밖에 없다. 또한 제Ⅲ장에서 살펴보았듯이 행정안전부가 종합하는 중기지방재정계획은 지방정부 간의 거래를 감안한 순계가 아닌 총계이기 때문에 숫자 자체의 의미도 명확하지가 않다. 따라서 현재 수립되고 있는 종합적인 중기지방재정계획과 국가재정운용계획을 바탕으로 양자를 연계하는 것은 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 실익도 없는 것으로 판단된다.

이러한 문제가 발생하는 근본적인 이유는 기획재정부가 수립하는 국가재정운용계획이 지방 부문을 제외하고 있어서 지자체의 중기적 세입과 세출 전망을 동 계획에 반영하지 않고, 동시에 행안부가 수립하는 종합적인 중기지방재정계획은 각 지자체가 수립한 중기재정계획을 단순합계하는 상향식(bottom-up) 방식을 취하고 있기 때문이다. 그리고 상향식으로 작성되는 행안부의 종합적인 중기지방재정계획은 각 지자체의 단년도 예산을 취합하여 작성하는 「지방자치단체예산개요」의 작성 방식과 크게 다르지 않다. 행정안전부가 지자체에 보내는 「2011~2015 중기지방재정계획 수립기준」을 보면 세계경제 전망,⁷⁰⁾ 국가 중기 재정정책 방향,⁷¹⁾ 국가 중기 자원배분 방향,⁷²⁾ 자치단체 세입 여건⁷³⁾, 세출 여건⁷⁴⁾ 등이 개괄적으로 제시되어 있다. 또한 지방세입의 중기 전망에 대한 지침도 각 지자체별 세입 전망의 원칙만을 제시하고 있을 뿐이다.⁷⁵⁾ 지방 세출에 대한 중기 전망 역시 기본원칙이 제시되

70) OECD 경제성장률 전망, IMF 상반기 경제전망 등.

71) 재정위험에 대한 관리를 강화, 국가의 세입기반 확충 추진, 지출 구조조정 및 재정지출 효율화 등.

72) 경제분야 지출증가율은 낮추고 사회분야는 높이는 방향으로 추진, 경제체질 개선 및 지속가능한 성장기반 확충, 일자리 창출 및 서민생활 안정 도모 등.

73) 자치단체 자주재원 수입은 '11년 수준을 유지하거나 소폭 상승될 것으로 전망, 지방교부세의 경우 내국세 및 지방교부세 소폭 증가 예상, 국고보조금은 유사·중복 사업에 대한 세출구조조정이 강화 등.

74) 복지수요 급증에 따른 사회복지 관련 의무적 지출 증가, 국가의 주요 정책 추진에 따른 자치단체의 연계 지원 확대, 자치단체 지역개발 사업 확대 및 신규 지출소요 증가 예상 등.

75) 지방세와 세외수입은 연평균 증가율이 경제성장률 $\pm 2\%$ 범위를 초과하는 경

어 있는데, 한가지 주목할 점은 지방세입에 의존세입의 비중이 높으므로 지방중기계획과 국가중기계획이 잘 연계되어야 한다는 점이 강조되어 있다.⁷⁶⁾

우리나라의 중기지방재정계획의 수립 원칙 중 가장 주목해야 할 특징은 세출 항목의 상세함과 이를 바탕으로 한 종합적 중기재정계획의 수립이라고 생각된다. 행안부의 중기재정계획 수립 지침에 따르면 중기투자계획을 정책사업(프로그램), 단위사업, 세부사업 단계까지 기술하도록 되어 있다. 특히 본 지침에는 중장기 자원배분(중기재정계획), 단년도 예산편성(기능별 세출예산) 및 통합재정분석(지출 및 순유자의 기능별 분류)의 기능별 분류 체계를 일원화하여 지방예산제도 간 연계성을 강화하는 원칙이 제시되어 있다. <표 V-2>에 중기지방재정계획의 기능별 분류체계가 예시되어 있는데, 지방세와 지방교부세, 국고보조금 등 지방세입의 전체적 규모에 대한 중기전망이 매우 불확실한 상황에서, 51개 부문과 세부사업 단위까지 5년간의 시계를 두고 수립하는 중기재정계획의 실효성이 거의 없을 것이라는 점은 쉽게 예측할 수 있다.

따라서 중기지방재정계획의 수립 방식이 현재의 형태로 유지될 경우 국가와 지방의 중기재정계획을 연계하는 것이 현실적으로 거의 불가능하다. 이처럼 현재의 중기지방재정계획의 실효성이 거의 없다는 점을 감안할 때, 단년도 예산처럼 세부항목까지 포함하는 세출항목을 단순 취합하는 상향식 중기지방재정계획을 전면적으로 재검토할 필요가 있다. 제III장에서 살펴보았듯이 중기 재정운용의 틀은 재정목표(재정수지, 국가부채, 조세부담률 등)와 주요 거시변수(경제성장, 인플레이션)에 대한 중기전망이 상호 일관성을 갖도록 재정총량(총세입, 총세출)에 대한 중기계획을 수립하는 중기재정총량계획(MTFF), 각 부처와 청(agency)이 담당하는 분야별 세출에 대한 우선순위에 따라 중기계획

우에는 전망치 및 근거를 구체적으로 제시하도록 하고 있고, 교부세의 경우에는 국가경제 전망 및 세입 전망, 감세·감면제도 및 교부세제도 개편사항 등을 감안하여 편성하도록 하고 있다. 또한 보조금은 최근 5년간의 보조금 확보 실적 및 2010~2014년 국가재정운용계획 및 2011~2015년 국가재정운용계획(안)을 참조하여 중기 전망을 하도록 하고 있다.

76) “의존재원 비율이 높은 점을 감안, 중앙정부의 자원배분 방향을 적극 참고하여 중기지방재정계획 수립”.

〈표 V-2〉 중기지방재정계획 기능별 분류체계

13개 분야	51개 부문	
010 일반공공행정	011 입법 및 선거관리 014 재정·금융	013 지방행정·재정지원 016 일반행정
020 공공질서 및 안전	023 경찰	025 재난방재·민방위
050 교육	051 유아 및 초중등교육 053 평생·직업교육	052 고등교육
060 문화 및 관광	061 문화예술 063 체육 065 문화 및 관광일반	062 관광 064 문화재
070 환경보호	071 상하수도·수질 073 대기 075 해양	072 폐기물 074 자연 076 환경보호일반
080 사회복지	081 기초생활보장 084 보육·가족 및 여성 086 노동 088 주택	082 취약계층지원 085 노인·청소년 087 보훈 089 사회복지일반
090 보건	091 보건의료	093 식품의약품안전
100 농림해양수산	101 농업·농촌 103 해양수산·어촌	102 임업·산촌
110 산업·중소기업	111 산업금융지원 113 무역 및 투자유치 115 에너지 및 자원개발	112 산업기술지원 114 산업진흥·고도화 116 산업·중소기업 일반
120 수송 및 교통	121 도로 124 해운·항만 126 대중교통·물류 등 기타	123 도시철도 125 항공·공항
140 국토 및 지역개발	141 수자원 143 산업단지	142 지역 및 도시
150 과학기술	151 기술개발 153 과학기술일반	152 과학기술연구지원
160 예비비	161 예비비	

을 수립하는 중기예산계획(MTBF), 부문(sector)별 세출 계획을 넘어서 프로그램과 단위사업(project)까지 세출 우선순위를 결정하고 예산을 배정하는 중기세출계획(MTEF) 등으로 구분할 수 있다⁷⁷⁾.

이 중에서 우리나라에서 채택할 수 있는 중앙·지방간 중기 재정운용의 연계 틀로서 거시 재정지표를 연계하는 중기재정총량계획이 가장 바람직하다고 판단된다. 호주처럼 연방정부와 주정부를 포괄하는 중기 재정계획을 수립하는 예가 있긴 하지만, 오랜 기간 동안 중앙재원과 지방재원을 칸막이 방식으로 운용해 온 우리나라에서 분야별 세출까지 중앙과 지방의 재정을 연계하는 것은 당분간은 무리라고 판단된다. 반면 거시재정 총량지표에 대해서는 EU 회원국이 대부분 중앙정부와 지방정부의 중기계획을 연계하고 있으므로 우리나라에서도 정치적, 정책적 의지만 있으면 충분히 도입할 수 있는 제도이다. 이러한 관점에서 보다 구체적인 중앙과 지방간 중기재정계획의 연계 방안을 생각해 보면 다음과 같다. 먼저 기획재정부가 거시경제 변수(GDP 등)에 대한 중기 전망치를 결정하고, 이를 바탕으로 기획재정부와 행정안전부는 각각 국세와 지방세의 총규모를 전망한다⁷⁸⁾. 또한 기획재정부는 국가재정운용계획을 수립할 때 지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금 등의 이전재원 규모를 전망한 다음 이를 지자체에 통보한다⁷⁹⁾. 각 지자체는 이러한 지방재정 세입의 중기 증가율을 전국평균 증가율로 간주해서, 각 지자체의 재정여건에 따라 지자체별 세입여건을 중기전망한다.

지방세출의 경우 거시경제 변수 및 거시재정 환경에 따라 중기적으로 총액을 먼저 결정하는 지방세입과는 달리, 하향식으로 분야별 지방세출을 결정하는 것이 큰 의미를 지니지는 않을 것으로 판단된다. 어차

77) IMF(2007) 기준.

78) 지방세 총액의 중기전망은 본질적으로 국세 전망과 크게 다르지 않기 때문에 지방세 정책에 대한 행정안전부의 협조를 받아 기획재정부가 전망 작업을 수행할 수도 있을 것이다.

79) 국가재정운용계획에서의 분야별 전망은 전망에 그치고, 실제 예산에 반영해야 할 법적 의무를 지니지 않는다. 그러나 이전재원의 중기전망은 3~5년간의 규모를 사실상 확정하고, 다만 중앙정부의 재정수지가 확대·축소되는 경우 그 비율을 이전재원에 적용하는 등의 보완장치를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

피 인구구조와 경제적 환경에 따라 각 지자체별로 분야별 세출 구조가 상당히 다를 수 있기 때문이다. 따라서 지방세출의 중기계획은 상향식 방식으로 결정하는 것이 보다 더 합리적일 수 있다. 또한 비록 상향식으로 지방세출이 결정되더라도, 국가는 국고보조금과 지방교부세의 기준재정수요액 산정 등을 통하여 지방세출의 분야별 우선순위에 영향을 미칠 수 있는 여지가 남아 있다.

이와 같이 지방세입의 경우 하향식, 그리고 지방세출의 경우 상향식 방식을 활용하여 중기지방재정계획이 수립될 경우, 앞에서 논의되었던 중앙과 지방의 중기재정계획을 연계할 때 발생할 수 있는 한계나 문제점이 상당 부분 해소될 것으로 기대된다. 우선 국가재정운용계획은 지방세입, 지방세출, 그리고 지방채의 중기전망을 바탕으로 통합재정수지를 파악할 수 있다. 그리고 이전재원이 중기재정계획을 바탕으로 수립될 경우 분야별 자원배분의 경직성, 불안정성, 불확실성 등이 대부분 완화될 것이다. 또한 이전재원 제도 자체도 중기재정계획과 조화를 이룰 수 있도록 하는 제도 개편의 추진 탄력을 받을 수 있을 것이다⁸⁰⁾. 이와 아울러 국방부, 보건복지부 등 다른 주요 부처와는 달리 국가재정운용계획과는 별도로 중기재정계획을 수립하는 행정안전부와 재정당국의 중기재정계획에 대한 협의 역량도 강화될 것으로 기대된다.

80) 분야별 세출 소요와 지방교부세의 기준재정수요액 산정의 연계, 국고보조금의 포괄화·단순화 등.

참고문헌

- Boije, Robert and Hansson-Brusewitz, Urban, The Swedish Medium-Term Budgetary Framework, Workshop on “Fiscal Consolidation Programs and Medium-Term Budgetary Frameworks,” IMF Fiscal Affairs Department and the Swedish Ministry of Finance, 2012.
- DeJong, D. N., and Whiteman, C. H., “Reconsidering ‘Trends and Random Walks in Macroeconomic Time Series,’” *Journal of Monetary Economics* 28, 1991, pp. 221~254.
- DeJong, D. N., Nankervis, J. C., Savin, N. E., and Whiteman, C. H., “Integration versus Trend Stationarity in Time Series,” *Econometrica* 60, 1992, pp. 423~433.
- Diamond, Jack, Guidance Note on Sequencing PFM Reforms, IMF, 2012.
- Gupta, Sanjeev, Gerd Schwartz, Shamsuddin Tareq, Richard Allen, Isabell Adenauer, Kevin Fletcher, and Duncan Last, “Fiscal Management of Scaled-Up Aid Prepared,” IMF Working Paper, 2007.
- Hercowitz, Zvi and Michel Strawczynski, “Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD,” *The Review of Economics and Statistics* 86(1), 2004, pp. 353~361.
- House of Commons, Economic Action Plan 2012, Canada, 2012.
- IMF, Government Finance Statistics Manual 2001 Companion Material: Consolidation of the General Government Sector, 2004.
- IMF, Manual on Fiscal Transparency, 2007.
- Jha, Raghbendra and Sharma, Anurag, “Structural Breaks and Unit

- Roots: A Further Test of the Sustainability of the Indian Fiscal Deficit," *Public Finance Review* 32, 2004, pp. 196~219.
- Jin, Yang-Hyun, "Korea's Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks," Public Financial Management Blog, IMF, 2011.
- Kang, Young Kyu, "Korea Case - MTEF," World Bank-KDI School Conference on Fiscal Policy and Management, 2011.
- Koh, Youngsun, "Budget Formulation and MTEF," CAFRAD, KDI, WBI conference on Performance Budgeting and Fiscal Transparency, 2009.
- Lucke, Bernd, "Is Germany's GDP Trend-Stationary? A Measurement-With Theory Approach," *Journal of Economics and Statistics* 225 (1), 2005, pp. 60~76.
- Nelson, C. R., and Plosser, C. I., "Trends and Random Walks in Macroeconomic Time Series: Some Evidence and Implications," *Journal of Monetary Economics* 10, 1982, pp. 139~162.
- Schiavo-Campo, Salvatore, "Of Mountains and Molehills: The Medium-Term Expenditure Framework," Paper presented at the Conference on Sustainability and Efficiency in Managing Public Expenditures. East-West Center and Korea Development Institute, 2008.
- Trehan B. and Walsh C., "Common Trends, the Government's Budget Constraint, and the Revenue Smoothing," *Journal of Economic Dynamics and Control* 12, 1988, pp. 425~444.

부 록

[국가재정법]

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화
를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대
한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하여
회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정
2010.5.17>

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중·장기 재정전망
3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율 및 그 근거
- 4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에
따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이가지출을 말하며, 그 구체
적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역
- 4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증
가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
- 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획
7. 삭제 <2010.5.17>
8. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의
서류를 첨부하여야 한다. <신설 2010.5.17>

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관
리계획 등에 대한 평가·분석보고서
2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획

3. 제91조에 따른 국가채무관리계획

- ④ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 중·장기 대내·외 거시경제전망 및 재정전망 등에 관하여 자료의 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.5.17>
- ⑤ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.5.17>
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.5.17>
- ⑦ 기획재정부장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다. <신설 2010.5.17>
- ⑧ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 자원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2010.5.17>
- ⑨ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.5.17>
- ⑩ 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.5.17>

[국가재정법 시행령]

제2조(국가재정운용계획의 수립 등) ①기획재정부장관은 「국가재정법」(이하 "법"이라 한다) 제7조제1항에 따른 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)의 수립을 위한 지침을 마련하여 당해 회계연도의 전년도 12월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

〈개정 2008.2.29〉

② 기획재정부장관은 국가재정운용계획에 관한 의견 수렴을 위하여 공청회 또는 토론회 등을 개최할 수 있다. 〈개정 2008.2.29〉

③ 기획재정부장관은 법 제7조제2항제2호에 따른 장기 재정전망을 할 때에는 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 적어도 5년마다 실시하여야 한다. 〈신설 2011.12.30〉

④ 법 제7조제2항제4호의2에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다. 〈신설 2011.12.30〉

1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출
2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출
3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출

⑤ 각 중앙관서의 장은 법 제7조제9항에 따른 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 확정하기 30일 전에 재원조달방안 및 국가재정운용계획과의 연관성 등을 명시하여 기획재정부장관에게 협의를 요청하여야 한다. 〈개정 2008.2.29, 2010.7.9, 2011.12.30〉

⑥ 각 중앙관서의 장은 제5항에 따른 중·장기계획이 연간 500억원 또는 총 2천억원 이상의 재정지출을 수반하는 경우에는 제5항에 따른 협의 완료 여부를 명시하여 「경제정책조정회의 규정」에 따른 경제정책조정회의 또는 「대외경제장관회의규정」에 따른 대외경제장관회의에 상정하여야 하되, 필요한 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 기획재정부장관이 정하는 회의에 상정할 수 있다. 〈신설 2010.7.9, 2011.12.30〉

⑦ 기획재정부장관은 제5항에 따른 협의와 관련하여 그 내용 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다. 〈개정 2008.2.29, 2010.7.9, 2011.12.30〉

⑧ 법 제7조제10항에서 "대통령령이 정하는 규모 이상인 사업"이라 함은 총사업비(총사업비가 확정되지 않은 경우에는 추정된 사업비의 총액을 말한다. 이하 같다) 중 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인

사업을 말한다. <개정 2010.7.9, 2011.12.30>

⑨ 지방자치단체의 장은 법 제7조제10항에 따른 사업의 계획을 전년도 12월 31일까지 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2010.7.9, 2011.12.30>

⑩ 각 중앙관서의 장은 제9항에 따라 지방자치단체의 장이 제출한 사업계획을 법 제28조에 따른 중기사업계획서에 반영하여 매년 1월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.7.9, 2011.12.30>

[지방재정법](2012년 현재)]

제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 재정을 계획성있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 중기지방재정계획을 수립하는 때에는 행정안전부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 중기지방재정계획이 관계 법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다.

③ 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 기초로 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 매년 종합적인 중기지방재정계획을 수립하고, 이를 국무회의에 보고하여야 한다.

④ 제1항 내지 제3항의 규정은 중기지방재정계획을 변경하는 경우에 이를 준용한다.

⑤ 중기지방재정계획의 수립에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 각 지방자치단체에 지방재정계획심의위원회를 둔다.

⑥ 제5항의 규정에 의한 지방재정계획심의위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

제36조(예산의 편성) ③ 지방자치단체의 장이 예산을 편성하는 때에는 제33조의 규정에 의한 중기지방재정계획과 제37조의 규정에 의한 재정투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다.

[지방재정법(2004)]

제16조 (중·장기지방재정계획의 수립등) ①지방자치단체의 장은 재정을 계획성있게 운용하기 위하여 중·장기지방재정계획(이하 "지방재정계획"이라 한다)을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다.<개정 1999.1.21>

② 지방자치단체의 장은 지방재정계획을 수립할 때에는 행정자치부장관이 정하는 계획수립절차등에 의하여 당해 지방재정계획이 관계법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다.<개정 1999.1.21>

③ 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의한 각 지방자치단체의 지방재정계획을 기초로 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 종합적인 지방재정계획을 수립하고, 이를 국무회의에 보고하여야 한다.<개정 1999.1.21>

④ 제1항 내지 제3항의 규정은 지방재정계획을 변경하는 경우에 이를 준용한다.

제30조 (예산의 편성) ①지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.

② 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 재정투·융자사업(이하 "투·융자사업"이라 한다)에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다.<신설 1994.12.22>

④ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제16조제1항의 규정에 의한 지방재정계획과 제3항의 규정에 의한 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다.<신설 1991.12.31, 1994.12.22>

⑤ 지방자치단체의 매 회계연도의 예산편성기본지침은 행정자치부장

관이 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성한 다음 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달하여야 한다. 다만, 예산편성기본지침이 시달된 후 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 중요한 국가시책이 수립되거나 변경되는 경우에는 이미 시달된 지침을 변경하여 시달할 수 있다.<개정 1994.12.22, 1999.1.21>

[지방재정법시행령]

제39조(증기지방재정계획의 수립을 위한 협의) 행정안전부장관은 법 제 33조 제3항의 규정에 의하여 증기지방재정계획을 수립함에 있어 재정 지원 등의 조치가 필요한 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 전년도 5월 31일까지 기획재정부장관에게 협의를 요청하여야 한다.

〈부표 1〉 Fiscal Outlook With Measures

(단위: 십억달러)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
November 2011 Update budgetary balance	-31.0	-27.4	-17.0	-7.5	-3.4	0.5
Economic and fiscal developments (including decisions since the Update and change to adjustment for risk)	6.6	5.2	3.4	1.1	1.0	1.4
Revised status quo budgetary balance (before budget measures)	-24.4	-22.2	-13.7	-6.3	-2.4	1.9
Budget measures						
Revenue measures						
Closing tax loopholes	0.0	0.1	0.3	0.4	0.4	0.5
Phasing out/eliminating tax preferences	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.3
Employment Insurance changes	-0.1	-0.3	-0.8	-1.1	-0.2	-0.2
Other measures	0.0	-0.2	0.0	0.2	0.4	0.4
Total revenue measures	-0.1	-0.4	-0.4	-0.2	0.9	1.1
Expense measures ¹⁾						
Supporting jobs and growth	0.0	-0.8	-0.9	-0.8	-0.6	-0.6
Reductions in departmental spending	-0.9	1.8	3.5	5.3	5.2	5.2
Updating defence capital funding	0.4	0.5	1.3	0.7	0.3	0.1
Total expense measures	-0.5	1.4	3.9	5.3	4.9	4.8
Total budget measures	-0.5	1.1	3.5	5.0	5.8	5.9
Budgetary balance (after budget measures)	-24.9	-21.1	-10.2	-1.3	3.4	7.8

자료: House of Commons, Economic Action Plan 2012, Canada.

〈부표 2〉 The Revenue Outlook Budget 2012

(단위: 십억달러)

	Projection						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Income taxes							
Personal income tax	113.5	120.9	125.4	133.9	142.0	149.8	157.0
Corporate income tax	30.0	32.6	32.4	34.3	36.5	37.9	39.9
Non-resident income tax	5.1	5.2	5.5	6.0	6.5	7.0	7.4
Total income tax	148.6	158.6	163.3	174.2	184.9	194.7	204.3
Excise taxes/duties							
Goods and Services Tax	28.4	29.1	30.9	32.4	34.0	35.6	37.3
Customs import duties	3.5	4.0	4.1	4.3	4.5	4.7	4.9
Other excise taxes/duties	11.0	10.9	10.9	10.9	11.0	10.9	10.7
Total excise taxes/duties	42.9	44.1	45.9	47.6	49.5	51.2	52.9
Total tax revenues	191.5	202.7	209.2	221.8	234.4	245.9	257.2
Employment Insurance premium revenues	17.5	18.7	20.1	21.5	23.0	24.2	23.6
Other revenues	28.1	26.6	25.7	27.0	28.2	30.0	31.6
Total budgetary revenues	237.1	248.0	255.0	270.4	285.5	300.0	312.5
Per cent of GDP							
Personal income tax	7.0	7.0	7.1	7.2	7.3	7.4	7.4
Corporate income tax	1.8	1.9	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9
Goods and Services Tax	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8
Total tax revenues	11.8	11.8	11.8	11.9	12.1	12.1	12.2
Employment Insurance							
premium revenues	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1
Other revenues	1.7	1.5	1.4	1.5	1.4	1.5	1.5
Total	14.6	14.4	14.3	14.6	14.7	14.8	14.8

자료: House of Commons, Economic Action Plan 2012, Canada.

<국문요약>

중앙·지방간 중기재정계획의 연계 방안

김 정 훈

우리나라 지방재정의 세출 규모는 중앙재정의 세출 규모보다 더 크다. 따라서 국가재정의 효율성이 제고되도록 중앙과 지방간 중기재정계획의 연계 가능성이 분석되었다. 중앙과 지방의 중기재정계획을 연계할 때 가장 바람직한 방법은 중앙과 지방의 세입, 이전재원 총량, 재정수지 등 재정총량에 대한 중기계획을 연계하는 것이다. 특히 중앙과 지방을 연계하는 가장 중요한 재정적 수단인 이전재원인데, 지방교부세와 지방교육재정교부금이 법정 지출로 되어 있어 재정의 경직성과 불안정성 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 중기재정계획을 통하여 양 이전재원과 국고보조금의 규모를 결정하는 것이 바람직하다. 이와 함께 중앙과 지방의 중기재정계획 담당 주체인 기획재정부와 행정안전부의 중기재정계획에 대한 협의 역량의 강화도 필요하다.

<Abstract>

Linkage of the Medium Term Fiscal Frameworks of the Central and Local Governments

Junghun Kim

The size of local expenditures is larger than that of the central government expenditures in Korea. To enhance the efficiency and stability of national fiscal policy, the linkage of the medium term fiscal frameworks of the central and local governments is investigated. The most desirable way seems to adopt a nation-wide medium term fiscal framework by which the total sizes of government revenues, intergovernmental grants, and budget balances are projected and planned. Especially, the sizes of intergovernmental grants which are currently fixed by law need to be determined within a medium term fiscal framework. It is also important to enhance the coordination capacity of ministries which are responsible for the medium term fiscal frameworks of the central and local governments.

〈著者略歷〉

김정훈

고려대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

〈자료수집 및 정리〉

김정은 한국조세연구원 전문연구위원
고광용 한국조세연구원 연구위원

研究報告書 12-08

중앙·지방간 중기재정계획의 연계 방안

2012년 12월 24일 인쇄
2012년 12월 31일 발행

저 자 김정훈
발행인 조원동
발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 연화디앤피

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-606-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 5,000원