참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제

1-03 반부패 투명사회 구현

1-05 포괄적 과거사 정리

1-07 언론분야 개혁

1-02 사법제도 개혁

1-04 권력기관 제자리 찾기

1-06 공공갈등관리시스템 구축

Ⅱ. 정책추진 관련 (47)

경제분야

(17)

2-01 부동산시장 안정 및 주거복지

2-03 신용불량자 대책

2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설

2-07 차세대 성장동력산업 육성

2-09 농업 농촌 종합대책

2-11 자율 관리 어업 정책

2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대

2-15 항만인력 공급체제 개혁

2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산

2-02 금융시장 안정

2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'

2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설

2-08 글로벌 중소기업 육성

2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성

2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리

2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축

2-16 해외자원 확보 경쟁

2-18 노인복지 정책 2-20 기초생활 보장 강화

2-20 기조형될 모형 정호 2-22 주민 서비스 혁신

2-24 건강보험 개혁

2-26 안정적 자녀 양육 지원

2-28 여성인력개발

2-30 차별시정 강화

2-32 노사관계 개혁

2-34 교육격차 해소

2-36 사립학교법 개정

2-38 2008 대입제도 개선안

2-40 아시아문화중심도시 조성

2-19 장애인 정책

2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책

2-23 국민연금 개혁

2-25 저출산 · 고령사회 대응

2-27 호주제 폐지

2-29 성매매 방지

2-31 비정규직 보호

2-33 일자리 창출

2-35 교원평가제 도입

2-37 교육정보화시스템(NEIS)

2-39 지속가능발전의 확산

2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

사회분야

(24)

2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정

2-44 한미동맹의 미래지향적 조정

2-46 국방개혁 2020

2-43 남북관계 발전

2-45 글로벌정상외교

2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

Ⅲ. 정부혁신 관련 (21)

3-01 정부혁신의 확산과 관리

3-03 정부 성과관리시스템 혁신

3-05 국민참여형 민원제도 개선

3-07 기록관리 혁신

3-09 참여정부 인사혁신

3-11 고위공무원단도입과 공직개방

3-13 균형인사 정책

3-15 제주특별자치도

3-17 교육자치 정책

3-19 참여정부의 재정분권

3-21 새로운 도전, 국가위기관리

3-02 정책품질 관리체계의 마련

3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리

3-06 전자정부시스템의 구축

3-08 온나라 정부업무관리시스템

3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신

3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산

3-14 재정운영시스템 혁신

3-16 자치경찰제 추진

3-18 주민 직접 참여제도

3-20 정책홍보시스템 혁신

Ⅳ. 청와대 개혁관련 (2)

4-01 대통령비서실의 변화와 혁신

4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

참여정부의 재정분권

- 재정분권 추진과정의 생생한 기록 -

2008

대통령자문 **정책기획위원회**

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책 과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전현직 장차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정의 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정의 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다. 이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여 하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심 한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈 페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것 입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적 으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

-목 차-

제1부 재정분권의 큰 그림 1
제1장 참여정부 출범당시의 지방재정 여건1
1. 당시의 지방재정 현황1
2. 재정분권에 대한 학계 및 지자체의 거센 요구2
3. 또 다른 주장들 : 재정불균형 심화 우려 등5
4. 대통령직인수위원회의 확고한 의지6
제2장 정부혁신지방분권위원회와 재정분권 로드맵8
1. 정부혁신지방분권위원회의 출범8
2. 재정세제개혁 로드맵 마련과 발표10
제2부 주요 재정분권 과제의 추진과정 14
제3장 지방양여금 폐지14
1. 지방양여금의 빛과 그림자14
2. 제시되었던 대안과 쟁점15
3. 어려웠던 결단 그리고 계속되는 논란들18
4. 국회에서의 논란 그리고 경기도의 반발 21
5. 그러나 결국 지방양여금은 역사속으로 22
제4장 지방교부세 개편24
1. 지방교부세의 일부 문제점24
2. 지방교부세의 문제점에 대한 대안과 쟁점25
3. 지방교부세의 교부율 확대28
제5장 국고보조금 정비30
1. 국고보조금 증가에 따른 지방재정 자율성 저하 30
2. 국고보조금 시스템의 대대적 개편32

3. 정비작업 중에 나타난 쟁점과 방안	34
4. 지방에 재원을 어떻게 넘길지가 최대 관건	37
5. 제도개선은 현재 진행형	41
제6장 국가균형발전특별회계 신설	46
1. 균특회계의 역사적 배경	46
2. 대통령직인수위에서의 논의	47
3. 산고 끝에 태어난 균특회계	······ 48
4. 국회에서의 쟁점	53
5. 새로운 시스템에 적응하는 어려움	55
6. 지방자치단체 간 총액확보 경쟁	58
7. 포괄보조금을 향하여	59
제7장 부동산교부세의 도입	61
1. 대한민국 최대의 고민	61
2. 마침내 중앙정부가 나서다	63
3. 부동산교부세의 배분논의	66
4. 부동산교부세를 둘러싼 새로운 논의	69
제8장 재정분권을 위한 그 밖의 노력들	72
1. 과거의 제도 현황 - 분권보다는 건전성이 우선	72
2. 지방예산편성지침 폐지	······ 73
3. 지방채 발행 자율화	74
4. 지방조달 자율화	76
5. 지방재정운영 책임성 강화	77
제3부 참여정부 재정분권의 성과와 남은 과제	81
제9장 참여정부 재정분권의 성과	81
제10장 재정부궈의 난은 과제	<u>8</u> 3

제 1 부 재정분권의 큰 그림

제1장 참여정부 출범당시의 지방재정 여건

1. 당시의 지방재정 현황

참여정부 출범당시인 2003년을 보면 지방자치는 10여년의 세월이 지났지만 재정 측면에서는 자치권이 별로 확보되지 못한 상황이었다. 자주재원인 지방세로 해당 지방자치단체의 인건비도 충당하지 못하는 기초자치단체가 전체 232개 시·군·구 중 146개에 달하였고 전 지방자치단체의 투자재원이 세출예산의 20% 미만에 불과하였 다. 그 원인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 우선 가장 큰 이유는 재정분권을 위한 가장 교과서적이고 확실한 방안은 국세를 지방세로 전환하여 지방세를 확대하 는 것인데 수도권과 비수도권, 광역시와 도 등 지역 간 심각한 불균형은 이를 매우 어렵게 만들었다. 즉 지방세를 확충하면 오히려 빈익빈 부익부가 심화되는 결과를 초래하는 구조를 갖고 있었기 때문이다. 또 하나의 요인은 오래된 중앙집권적 행정 문화와 자기 부처의 권한을 뺏기지 않으려는 중앙부처의 행태이다. IMF 외환위기 이후 재정의 적극적 역할이 요구되고 저출산·고령화, 양극화 등이 가속되면서 재정 수요가 급증하는 상황에서 중앙정부 재정당국은 최대한 중앙정부 재원을 확보하려 고 하였고 각 사업부처도 이해관계자들의 다양한 요구를 수용하기 위해서는 자기 부처의 예산과 권한을 지속적으로 확보하고 확대하려고 하였다. 이러한 두가지 이 유로 참여정부 이전까지 재정분권은 큰 발전을 이루지 못하고 현상을 조금씩 개선 하는 수준의 답보상태에 머물러 있었다.

이렇게 재정운영에 있어서 지방의 자율성이 낮음에 따라 중앙정부 지원에 과도하게 의지하게 되고 이에 따른 행태적인 문제도 오랜 관행처럼 굳어져 버렸다. 당시 신문기사를 보면 이러한 문제점을 적나라하게 보여주고 있다.

<업그레이드 지방시대>(2)가난한 지자체 재정독립 '머나먼 길'

[경향신문]2003-02-13

부산시 간부들은 서울역에서 밤 11시55분에 출발하는 무궁화호 침대열차를 애용한다. 시도 때도 없이 서울에서 예산로비를 해야 하는 이들이 저녁 늦게까지 중앙부처 공무원들과 어울린 뒤 돌아올 때 피곤한 몸을 맡기기에 적격이기 때문이다. 안상영 부산시장은 지난해 무려 30번이나 서울로 출장을 갔다. 안시장뿐 아니라 국실장들도 마찬가지다. 이들은 대부분 지역사업을 위한 예산을 한 푼이라도 더 따내기 위해 틈만 나면 서울로 '출근'하다시피 한다. 중앙부처의 간부는 물론 말단직원까지 만나서 통사정하다시피 해야 그나마 성과가 있기 때문이다.

이런 모습은 다른 지방자치단체장이나 소속 공무원들도 예외가 아니다. 자치 단체장들은 중앙정부로부터 예산을 많이 따오지 못하는 경우 무능력하다는 평가는 물론 다음 선거는 아예 기대도 말라는 '협박'에 심한 스트레스를 받는 다고 한다. (후략)

2. 재정분권에 대한 학계 및 지자체의 거센 요구

학계는 지속적으로 재정분권을 요구하였다. 특히 참여정부 출범에 즈음하여 한국 지방재정학회는 『새 정부의 지방재정개혁』이라는 주제로 대규모 세미나를 2003 년 2월 22일 개최하였다. 동 세미나에서는 세 가지 주제를 논의하였는데 첫째는 지 방재정 분권화이고 둘째는 지방세제 개혁, 셋째는 지방재정운영 효율화이다. 그 주 요한 내용을 살펴보면 다음과 같다

첫째, 지방재정 분권화를 위해서는 우선 지방의 강력한 과세권과 자체세입의 충분성이 전제되어야 한다는 입장 하에 비례적 지방소득세, 지방소비세와 지방특별소비세, 지방환경세 도입 등 지방세 확충방안이 우선적으로 제시되었다. 또한 기존 지방세제의 개편도 요구하였는데 주요한 내용으로는 주거용 건물과 토지에 대한 재산세는 기초단체의 재원으로 하고 비주거용 건물과 토지에 대한 재산세는 광역단체

재원으로 하는 재산세 과세대상 분리방안과 부동산에 대한 보유 과세 강화와 과표 현실화 등의 방안이 제기되었다.

또한 지방재정조정제도의 대대적인 개편을 제시하였다. 우선 지방교부세율을 내국세의 18% 수준으로 인상하는 방안, 포괄보조금 도입 및 보조율 차등화현실화 등의 국고보조금 개편, 세수 신장에 한계가 있는 주세, 한시재원인 농어촌특별세 및교통세 위주로 되어 있는 지방양여금의 세입기반을 확충해야 한다는 방안 등이 제시되었다. 또한 기채자율권을 보장하는 방향으로 지방채승인제도를 개편해야 한다는 의견도 제시되었다. 이러한 자율성 확대에 상응하는 지방재정의 책임성 강화 방안도 제시되었는데 지방자치단체의 자율통제시스템 강화, 주민통제와 지방재정정보공개 확대, 중앙정부의 평가감시기능 강화 등이 주요한 대안으로 제시되었다.

둘째, 지방세제 개혁 방안으로는 앞서 제기된 방안이외에도 보유관련 재산과세 강화 등이 제기되었고 종합토지세, 재산세 등 주요 지방세의 세율체계 개편과 토지 와 건물의 통합 등 과세기반의 개편이 주요 제도개선사항으로 제기되었다.

셋째, 지방재정운용 효율화를 위해서는 안정성과 수익성을 함께 고려하는 자치단체 자금운용의 효율화 및 복식부기제도 도입 등 정부재정보고서 재편 방안 등이 요구되었다.

또한 2003년 1월 23일에는 '지방자치제도의 정착을 위한 지방재정제도 개혁-현정부정책의 평가와 차기 정부의 과제'를 주제로 '제5차 지방재정제도 개혁 포럼'이 개최되어 지방세 제도개편과 중앙과 지방정부간 기능조정에 대한 주제 발표에 이어심도 있는 토론이 펼쳐졌다.

이 토론회에서 이상용·나휘문 한국지방행정연구원 박사는 국세와 지방세간 조화로운 역할 분담을 위해서는 우선 효율적 배분이 전제돼야 한다면서 지방소비세, 지방소득세 도입과 함께 지자체간에 세수격차문제 해소를 위해 국가사무의 지방이양등을 감안한 지방교부세의 교부율을 현재의 15%에서 20%이상으로 확충돼야 한다고 주장했다.

또한 구정모 강원대 경제무역학부 교수는 현재 지방교부세 국고보조금 지방양여 금 등 3원체제로 이루어진 지방재정조정제도를 2원체제로 개편함과 동시에 지방교부세제도의 배분공식을 단순화할 것을 주장했다. 또한 지방재정의 자율성 제고와 그에 따른 책임성 강화를 위해 지방채 발행에 있어서 지방의 자율성을 강화 등을 추진하는 한편, 중앙정부의 사후평가와 감독체제를 강화해 나갈 것을 요구했다.

지자체들도 지속적으로 지방 및 재정분권을 요구했다. 특히 1999년 '중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률'을 제정한 이후 18개 부처의 779개 사무를 이양대상으로 확정하고 2002년말까지 지방에 227건의 사무를 넘겼지만 돈되는 사무는 그대로 둔 채 비용과 인력을 부담해야 할 사무만 넘어왔다고 주장하며 강한 불만을제기했다. 전국 시장·군수·구청장협의회 산하 지방분권추진 특별위원회(위원장 김완주 전주시장)는 2003년 2월 7일 대전시에서 회의를 개최하고 다양한 목소리를 듬뿍쏟아냈다. '기초단체장 정당공천제 폐지' 등 지방분권 추진방향과 정책을 제안하고 2004년 말까지 행정사무, 재정, 인력의 이양 완료를 촉구하고 나섰다. 이러한 공통적인 요구와 함께 권역별로도 각각의 목소리를 냈다. 전북도는 수도권에 있는 농업관련 국가기관의 전북 이전을 요구했고 제주도는 자치단체 업무와 유사하거나 중복되는 각급 기관을 도에 통합시켜줄 것과 경제자치권 부여를 건의했다.

당시 전국 시장·군수·구청장협의회 산하 지방분권추진 특별위원회 위원장이었던 김완주 전주시장은 언론과의 인터뷰를 통해 "지방분권을 위한 현실적 조치는 국가사무 지방이양, 세원확대, 예산운용 자율권 보장, 자율적인 인력·기구관리가 관건입니다. 현재 우리나라 지방자치는 무늬만 자치에 불과하며 지방분권은 지역사회가보유하고 있는 잠재적 자원과 능력을 최대화하고 모든 지방의 균형발전을 도모하는데 목적이 있습니다. 지방분권은 구호나 회의로 되는 것이 아니지요. 기초단체장 선거 정당공천제 폐지, 지방분권특별법 제정, 지방균형발전 특별법 제정 등 제도적 뒷받침이 시급합니다."라고 밝혔다. 또한 "새정부 출범 후에는 지방분권촉진 1,000만명 서명운동을 비롯해 전국 232개 기초단체 홈페이지를 통한 사이버분권운동, 지방분권 깃발 릴레이 캠페인, 전국마라톤대회 등을 개최하겠습니다."라고 하며 새정부에 지방분권을 강하게 요구했다.

전국 시군구 자치구의회의장회(·대표회장 이재창 서울강남구의회 의장)도 전국시·군·구의원결의대회를 개최하고 ▲국가위임 사무 폐지 및 포괄보조금제 도입 ▲재정안정을 위한 지방교부세율 20% 인상 ▲조례제정권 및 자치의회 운영 자율권확대 ▲주민소환제 실시 ▲정당공천제 금지 ▲중복감사 및 지방고유사무에 대한 중앙감사 폐지 ▲의회사무기구의 자율적 설치 및 의회직원의 인사권 보장 ▲회의일수, 위원회 설치 등 의회운영의 자율권 보장 등을 요구했다.

시민단체의 요구도 강하게 제기됐다. 대표적으로 지방분권국민운동은 2003년 2월 21일 오후 김형기(경북대 경상학부 교수) 대표자회의의장을 비롯해 실무진 17명이 인수위 정무분과 관계자들과 간담회를 가졌다. 이날 지방분권국민운동은 지방분권 추진위원회와 추진기획단을 이른 시일 내 출범시키는 것을 비롯해 ▲지방분권추진 위원회는 대통령 직속으로 하되 4년 한시적 위원회로 하고 ▲위원회의 위원은 분권적 사고를 갖는 인사로서 과반수는 수도권 이외의 지방에 거주하는 인사로 임명할 것을 건의했다.

또한 ▲행정사무, 재정, 인원을 일괄적으로 이양하는 지방분권특별법을 조속히 제정한 뒤 2004년 말까지 국세와 지방세의 비율을 현행 80대20에서 60대40으로 전환하고 ▲지방분권을 점검하는 지방분권특별위원회를 대통령 직속으로 설치해 이양 여부를 점검토록 요구했다.

3. 또 다른 주장들 : 재정불균형 심화 우려 등

참여정부 초기에 있었던 학계, 지자체 등의 주장은 대체로 일치됐다. 한마디로 지방이 자율적으로 사용할 수 있는 재원은 확대하되 이에 따른 책임성 확보를 위해평가와 감독체계를 정비하라는 것이었다. 구체적인 방안으로는 국세의 지방세 전환등 지방세를 확대하고 교부세율을 인상하는 한편, 국고보조금·지방양여금 등은 축소해야 한다는 것이다. 또한 예산편성지침, 지방채 승인제도 등 지방재정에 대한 사전규율제도는 축소하되 사후 평가 등은 강화하자는 내용이었다.

그러나 그동안의 지방재정제도가 지방재정학자들이 만족할 만한 수준에 이르지 못할 정도로 답보상태였던 현실적인 이유가 있었으니 가장 큰 이유가 지자체간 경 제력의 극심한 격차였다. 특히 지자체 공무원, 중앙부처 공무원 등 실무진 그리고 중앙정부 재정을 연구하는 재정학자 그룹에서는 이에 대한 우려로 개혁의 방향에 대해서는 공감하면서도 구체적인 대안에는 다소간에 이견을 보였다. 이는 앞서 언 급한 지방재정제도 개혁 포럼의 토론내용에서도 잘 나타난다.

이 포럼에서 이영활 부산광역시 재정관은 지방소비세나 지방소득세를 신설할 경우 자치단체간 재정불균형 문제가 심화될 수 있다면서 보다 신중한 접근을 요구했고 최민호 충청남도 기획관리실장도 지방세제 개편을 통한 직접적인 방법은 세원의지역적 편재가 심해 오히려 지방재정 불균등, 지역 간 개발격차를 심화시킬 우려가 있다면서 지방교부세 지방양여금 등 간접적인 지방재정조정제도를 통해 재정력을 확충시키는 방법이 현실적이라고 주장했다. 또한 김종웅 경산대학교 경제학과 교수는 개별적 세목에 대한 논의에 앞서 국세와 지방세를 합리적인 구조로 개편한 다음 중앙과 지방간 세원의 적절한 배분에 대해 생각해야 한다면서 보다 광범위한 방안 모색을 주장했다.

그밖에도 다양한 주장이 제기됐는데 원윤희 서울시립대 교수는 재정책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 우선 마련해야 한다고 하였고, 김정훈 한국조세연구원 연구위원은 지역균형포괄 보조금을 신설하고 균형발전에 가장 효과적인 정책수단을 찾아볼 것을 주장했다.

참여정부가 균형발전·지방분권을 최우선적 과제로 제시함에 따라 이처럼 학계 등에서 다양한 주장이 활발히 분출되었고 이렇게 다양한 주장들은 추후에 본격적으로 재정분권을 추진하는데 있어서 상당한 논란과 진통이 발생할 것임을 암시하는 것이었다. 그러나 이러한 주장들은 상당부분이 참여정부가 재정분권을 추진함에 있어서 훌륭한 자양분이 되었음은 두말할 나위도 없다.

4. 대통령직인수위원회의 확고한 의지

당시 노무현 대통령당선자는 "재정제도 개혁은 제일 먼저 효율적인 재정집행과 재정구조가 선결되어야 하는데 이는 지방재정과 중앙재정 사이에서 근본적인 대립 관계가 형성되어 지방분권문제와 맞물리는 것"이라고 지적하면서 재정분권화 문제 가 실제로 추진될 수 있는 것이냐, 혹은 지방재정과 중앙재정 사이에 내부이전 부분 등 통합재정수지가 국민한테 정확하게 전달될 수 있는 제도를 가지고 있느냐 하는 것도 문제지만, 실제로 지방의 자율성을 높여줄 수 있는 재정제도에 대해서 논의해 볼 필요가 있다고 강조했다.

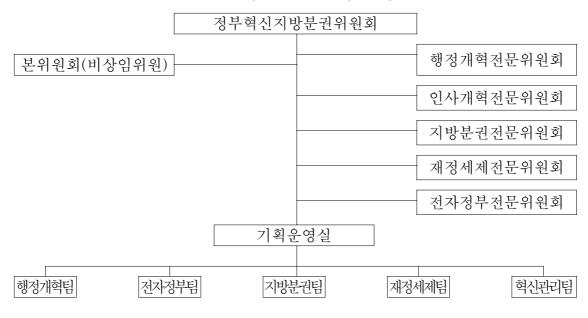
이에 따라 대통령직인수위원회는 지방분권과 국가균형발전을 위한 추진과제로 중앙의 기능과 권한 및 재원의 획기적인 지방이양 추진, 지방재정의 확충과 건전성확보 등 구체적인 방안을 제시했다. 이후 참여정부가 출범하면서 재정분권을 포함한 지방분권을 본격 추진하기 위해 정부혁신지방분권위원회를 출범시키고 재정분권 로드맵을 만들었다. 그러면 그 과정을 자세히 살펴보도록 하겠다.

제2장 정부혁신지방분권위원회와 재정분권 로드맵

1. 정부혁신지방분권위원회의 출범

참여정부는 국정원리로서 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율을 국가운영의 기본방침으로 설정하고 이러한 국정원리를 구현하기 위한 대통령 아젠 다를 선정하였다. 이에 따라 2003년 4월 7일 대통령 직속으로 정부혁신지방분권위 원회를 구성하고 행정개혁, 인사행정시스템 쇄신, 지방분권, 재정개혁, 전자정부 등의 주요 혁신과제를 담당하도록 하였다.

(표 1) 정부혁신지방분권위원회 기구표(출범당시)* 1 본위원회, 5 전문위원회, 1실, 5팀



정부혁신지방분권위원회가 발족된 후 2003년 5월에 본위원회 산하에 분야별로 5개 전문위원회가 설치되었다. 재정세제전문위원회의 경우 간사와 당연직을 포함한 14인의 위원으로 구성되어 로드맵 과제의 확정에 착수하였다. 로드맵은 각 분야별로 참여정부 기간내에 추진해야 할 구체적인 개혁 내용과 추진전략, 시기, 주체 등을 아우르는 계획서로 각 사안들이 로드맵 과제에 포함되느냐 그리고 어떠한 내용으로 포함되느냐는 각 부처 담당자 및 관련 이해관계자에게 초미의 관심사였다. 재정세제 로드맵작성은 2003년 5월에 착수하여 그해 7월에 확정되었는데 이 3개월간

의 기간 동안 각 부처 및 관계 전문가들은 치열한 논쟁과 논리싸움 그리고 부탁과 호소가 대단했던 시기였다.

재정세제 로드맵을 그린 제1기 재정세제전문위원의 명단은 다음과 같다.

〈표 2〉 제1기 재정세제전문위원(14인): 03.5 ~ 04.5

유일호 KDI 국제정책대학원 교수

권수영 고려대 경영학과 교수

김용하 순천향대 경제학부 교수

김정훈 한국조세연구원 연구조정실장

김종순 건국대 정치행정학부 교수

문형표 KDI재정복지팀장

배득종 연세대 행정학 교수

원윤희 서울시립대 세무학과 교수

이영희 한국지방행정연구원 지방세제연구센터 소장

이인실 한국경제연구원 금융재정연구센터 소장

전영준 인천대 경제학과 교수

방영민 재정경제부 세제총괄심의관

김동기 행정자치부 지방재정국장

한봉기 기획예산처 재정개혁국장

당시 가장 큰 쟁점은 지방이양 재원의 규모와 관련된 부분이었다. 이에 대해서는 행정자치부와 재정경제부, 기획예산처 등 부처 간의 입장도 달랐지만 정부혁신지방 분권위원회의 지방분권전문위원회와 재정세제전문위원회간에도 입장차이가 뚜렷하게 나뉘었다. 행정자치부와 지방분권전문위원회는 중앙정부의 기능이 지방에 이양되는데 따라 지방에 이양되는 재원이외에도 지방에 이양되는 재원이 순증되어야 한다는 입장이었고 재정경제부와 기획예산처 그리고 재정세제전문위원회의 상당수위원은 기능이양과 함께 중앙정부가 지방에 재원을 지원하는 제도 즉 교부세, 양여금, 국고보조금 등 지방재정조정제도가 합리적으로 재조정되어 지방의 재정운영 자율성이 대폭 확대되도록 하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 이러한 쟁점에 대해지방분권위원회와 재정세제전문위원회 두 위원회는 상당한 의견 차이가 있었다. 그

결과 결국 정부혁신지방분권위원회 본회의에서 각 전문위원회 양 간사 간에 긴밀한 협의 하에 해결하도록 조정하기까지 이르렀고 결국 두 위원회가 참여하는 연석회의를 두 차례나 개최하여 이견을 조정하게 되었다.

당시 재정세제전문위원회 간사였던 유일호 KDI 국제정책대학원 교수는 그때의 어려움을 다음과 같이 설명하고 있다. "기본적인 시각차가 상당히 있었습니다. 지방 분권에 최우선 가치를 두는 지방행정학자 위주로 포진한 지방분권전문위원회는 대통령님의 말씀인 선재원 이양 후 기능 이양이라는 원칙하에 지방 이전 재원이 대폭적으로 순증되어야 한다는 입장이었고 경제학자 위주로 포진한 재정세제전문위원회는 한정된 국가 재원내에서 기능이양을 전제로 하지 않는 지방이전 재원 순증은 가뜩이나 어려운 국가재정에 더욱 어려움을 가중시킨다며 곤란하다는 입장이었습니다. 물론 재정세제전문위원회 내부에서도 똑같은 입장만 있었던 것은 아닙니다. 지방양여금 폐지, 지방소비세 신설 등 핵심사안 등에 대해 각각 생각이 달랐지요. 그러나 꾸준하게 논의하고 설득한 결과 어느 정도는 합의에 이르렀습니다. 물론 핵심쟁점은 로드맵 수립이후에도 계속적으로 논란이 됐지만요."

결국 지방양여금 폐지, 교부세 인상 규모 등 핵심쟁점 등에 대해 큰 방향은 정하되 세부적인 내용은 추후에 지속 보완하기로 하고 재정세제로드맵을 2003년 7월 29일 확정하여 발표하게 된다.

2. 재정·세제개혁 로드맵 마련과 발표

정부혁신지방분권위원회는 '성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정'이라는 비전을 설정하고 이를 달성할 구체적 계획인 재정·세제개혁 로드맵을 발표했다. 이와 같은 비전 달성을 위해 '재정분권 추진' '세제·세정 합리화' '재정투명성제고' '지출효율성 제고' '재정건전성 견지'라는 5대 전략목표를 설정하고 15개 과제및 38개 세부과제를 제시했다.

〈표 3〉 재정세제로드맵 개요

5대 목표

15개 과제

재정분권 추진

- 1. 중앙과 지방의 기능조정과 재원 이양
- 2. 자주 재원 확대 및 균형발전 촉진
- 3. 지방재정 운영의 자주성 확보

세제 · 세정 합리화

- 4. 조세체계의 합리적 개편
- 5. 조세의 형평성 제고
- 6. 편안하고 부드러운 납세환경 조성

지출효율성 제고

- 7. 성과중심의 재정시스템 구축
- 8. 재정운영의 자율성 제고
- 9. 재정지출구조 개혁
- 10. 공기업 등의 경영혁신

재정투명성 제고

- 11. 재정ㆍ회계 인프라 정비
- 12. 재정운영과정의 국민참여 확대

재정건전성 견지

- 13. 국가재정운용계획 수립
- 14. 중장기 재정위험요인 관리 강화
- 15. 국가채무관리시스템 구축

이 중 핵심목표인 '재정분권 추진'은 3개 과제로 구성되어 있다.

첫째 과제는 '중앙과 지방의 기능조정과 재원이양'으로 국가사무의 정의를 명확히 규정하는 한편, 교육·경찰·복지 및 SOC 시설관리 등 주민밀착형 사무는 지방이양하며 이와 같은 기능 이양에 따라 필요한 재원은 지방에 이양한다는 것을 주요내용으로 하고 있다. 여기서 재원이양 방식은 확정하지 못하고 교부금 또는 조세이전 방식(지방소비세 등)으로 한다고만 제시하였다.

두 번째 과제는 '자주 재원 확대 및 균형발전 촉진'으로 그 주요내용은 국세·지방 세간 조정 및 지방세 체계 개편, 지방세 세수 기반 확충, 국가균형발전특별회계의 신설·운영 등이 포함되어 있었다.

세 번째 과제는 '지방재정 운영의 자주성 확보'로 다음과 같은 세 가지 내용을 담고 있었다. 교부세 배분방식의 단순·투명화, 특별교부금 축소, 증액교부금 폐지, 국고보조금 정비 및 자주재원화, 양여금의 교부금화 등 이전재원 지원방식의 획기적인 개선을 제시했다. 또한 지방의 예산·지방채 발행·정원·조직·조달 업무 등의 자율성대폭 확대와 지방재정운영의 자주성 확대에 따른 책임성 강화 방안으로 의회·주민통제 및 지방재정평가 강화가 제시되었다.

〈표 4〉 재정분권의 세부과제

1. 중앙과 지방의 기능조정과 재원 이양

- ㅇ 국가사무의 정의를 명확히 규정
- 주민밀착형 사무의 지방이양(* 교육·경찰·복지 등)
- ㅇ 기능이양에 따른 재원 이양

2. 자주 재원 확대 및 균형발전 촉진

- 국세·지방세간 조정 및 지방세 체계 개편
- ㅇ 지방세 세수 기반 확충
- 국가균형발전특별회계의 신설·운영

3. 지방재정 운영의 자주성 확보

- ㅇ 이전재워 지원방식의 획기적 개선
 - * 교부세 배분방식 단순 · 투명화, 특별교부금 축소, 증액교부금 폐지 등
 - * 국고보조금 정비 및 자주재원화
 - * 양여금의 교부금화 등
- 지방의 예산·지방채 발행·정원·조직·조달업무 등의 자율성 대폭 확대
- 의회·주민통제, 지방재정평가 강화

로드맵 과제 발표 이후 정부혁신지방분권위원회와 각 부처는 곧장 각 과제 추진에 들어갔다. 추진과정은 과제별로 약간의 차이는 있으나 대체로 다음과 같다. 우선 그 1단계라 할 수 있는 2003년에는 기반이 되는 제도의 정비를 완성하고, 2단계인 2004~2005년간에는 법령 정비를 포함한 제도의 일부(또는 전부)를 시행하며, 3단계

인 2006~2007년간에는 제도가 완전히 정착되도록 한다는 것이다.

그런데 이러한 과제추진에 있어 과제의 범위가 다양하고 그 수도 많으며 위원회가 실무집행부서가 아니라는 점을 감안하여 일부과제는 해당부처가 그 성안 및 집행을 담당하여 수행하고 위원회는 진행상황의 점검과 감독을 맡도록 하였으며, 중요한 핵심과제는 위원회가 직접 수행하도록 하는 구조를 선택하였다. 로드맵을 통해 큰 방향은 정해졌지만 상당수 과제들이 세부 내용으로 들어가서는 아직 이견이많은 상황이었다. 그리하여 각 과제들이 본격적인 추진에 들어갔고 세부방안을 마련하는 과정에서 상당한 논란과 어려움을 겪었다. 본 보고서에서는 지방양여금 폐지, 지방교부세 개편, 국고보조금 정비, 국가균형발전특별회계 신설, 부동산 교부세신설, 지방재정운영 자율성 제고 조치 등 재정분권과 관련된 핵심과제를 중심으로 그 추진과정을 상세히 살펴보고자 한다.

〈표 5〉〉 2003년 당시 지방재정지원제도의 모습

교부금(29.9조원, 내국세의 28% 등) 지방교부세 : 13.0조원 (내국세의 15%)

교육교부금 : 11.3조원 (내국세의 13%)

봉급교부금(교원인건비) : 4.7조원

증액교부금: 0.9조원

양여금(9조원)

교육양여금: 4.1조원

지방양여금 : 4.9조원(일반재정보전 0.9조원, 지역개발관련사업 2.4조원, 수질개선사업 1.6조원)

보조금(11조원)

지역개발 사업, 복지 · 여성지원 사업 등

제 2 부 주요 재정분권 과제의 추진과정

제3장 지방양여금 폐지

1. 지방양여금의 빛과 그림자

지방양여금은 1991년 도입되었는데, 국세 세원의 일부를 지방에 양여하여 도로 등 특정 목적사업을 지원하는 제도였다. 즉, 지방양여금의 목적은 포괄보조금을 활용하여 지방재정 기반을 확충하고, 지역간 균형발전을 도모하는 것이었다. 이 제도는 제도 개편이 고려되었던 2002년까지 12년간 운영되었는데, 재원의 규모와 사업의 확장 측면에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되었다. 규모 면에서 보면 동 기간 동안 지방예산 규모가 4.6배 증가한 반면, 지방양여금 재원은 8.8배 증가하였다. 또한 사업 측면에서 보면 지방양여금의 중점 사업이었던 지방도로 포장률이 1991년 32.2%에서 2002년 46.3%로 증가하였다. 지방양여금 사업은 애초 지방도로 중심으로 운영되다가 그 이후 농어촌 생활환경 정비사업, 수질오염방지사업 등이 추가되었고, 또한 소하천 정비와 같은 지역개발사업, 청소년육성사업 등도 지방양여금을 통하여 지원되었다.

〈표 6〉 2003년 당시 양여금 재원배분 체계

세 입	세출
○교통세의 14.2% 14,997억원	○도로정비 19,379억원(39.5%)
○주세의 100% 30,919억원	○수질개선 15,837억원(32.3%)
○농특세의 23/150 3,188억원	○농어촌지역개발 4,301억원(8.8%)
○전년도 이월금 △69억원	○청소년육성 366억원(0.7%)
	○지역개발 9,152억원(18.7%)
계 49,035억원	계 49,035억원

이처럼 지방양여금이 예산과 사업 규모 면에서 소기의 성과를 거두었지만, 시간이 지나면서 이 제도의 단점도 부각되었다. 지방양여금에 대하여 지적되어 온 단점은 근본적으로 목적세와 특별회계가 갖는 단점이라 할 수 있다. 지방양여금의 재원은 목적세로 정의되어 있지 않지만, 그 재원이 주세(100%), 교통세(14.2%), 농특세

(15.3%) 등으로 되어 있어 사실상 목적세처럼 운영되었다. 도입 초기에는 이러한 재원이 지방도로에 집중되어 소기의 목적을 달성하였지만, 10여년이 흐르면서 재원의일정 비율이 항상 도로투자로 정해지는 것은 분명한 문제로 지적될 수 있었다. 또한도로에 대한 투자도 광역시도, 지방도, 시의 국도, 시의 시도, 군도, 농어촌도로 등으로 매우 세분화되어 배분됨으로써 재원 활용이 경직적이라는 문제점도 지적되었다.

행정자치부는 2003년에 이러한 문제점을 보완하기 위한 개선방안을 제시하였다. 그 내용에는 그동안에 지적되어온 문제점들을 개선하는 내용이 상당 부분 포함되어 있었다. 가장 대표적인 개선방안은 당시 도로를 6종으로 구분하여 배분하는 방식을 자치단체별로 총액으로 배분하는 안이었다. 또한 도로별로 재원배분을 하지 않고 자치단체별로 재원을 배분(광역시 18%, 도 20%, 시 29%, 군 33%)하는 방안도 지방 양여금을 포괄보조금으로 전환하고자하는 시도로 볼 수 있었다.

행정자치부가 2003년에 제시한 지방양여금 개선방안은 그 방향성에 있어서 상당히 개선된 것이었지만, 그 당시에는 이미 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 지방양여금 외에 지방교부세, 국고보조금 등을 아우르는 포괄적이고 대대적인 재정분권방안이 한참 논의되고 있는 시점이었다. 그 결과 지방양여금의 독립적인 개선방안은추진되지 못하였고, 좀 더 폭넓은 관점에서 이 제도의 개선방안이 논의되게 되었다.

2. 제시되었던 대안과 쟁점

2003년 초반 재정분권을 위한 대통령보고서가 정부혁신분권위원회에 의하여 마련되었는데, 보고자료에는 '과세자주권 확대 및 기능조정', '지방간 균형과 창의의촉진', '지방재정 운영의 자주성 확보'와 같은 재정분권을 위한 기본구상이 설정되어 있었다. 그런데 구체적인 추진과제 내용 중에서 가장 논란이 되었던 부분이 '지역발전 관련 예산의 확충 및 효율적 사용'과 관련된 과제이었다. 이 과제는 국가균형발전위원회가 담당하는 국가균형발전 사업의 재원을 마련하는 과제하고도 연계되는데, 문제는 이와 관련된 재원을 확보하는 것이 용이하지 않았다는 점이다. 따라서당시 정부혁신분권위원회에서 국가균형발전 사업의 재원을 확보하는 방안을 모색하는 과정에서 지방양여금이 강력한 대안으로 검토되었다. 그 이유는 지방양여금이 12년간 운영되면서 적어도 지방도로 확충 측면에서 소기의 성과를 거둔 반면, 경직

적 재원운용이라는 부작용 역시 부각되는 시점이었고, 또한 지방양여금의 목적이 지역간 균형발전이라고 동 법 제1조에 명시되어 있기 때문이었다.

이러한 대안은 당연히 해당 부처(행정자치부)의 강력한 반발에 부딪혔고, 정부혁신분권위원회의 위원들 간에도 첨예한 의견 대립이 발생하게 되었다. 대통령 보고서를 작성하는 과정에서 지방양여금을 균형발전 재원으로 전환할 것인가에 대하여 내부 위원들 간에 격론과 회의가 수차례 반복되었는데, 뚜렷한 의견 수렴이 이루어지지 않았다. 각각의 입장을 살펴보면 행자부는 앞서 언급한 바와 같이 지방양여금을 포괄적 배분방식으로 전환하고 특별교부세를 인하하는 방안을 마련하여 발표할 예정으로 양여금과 특별교부세는 이미 지방재원이므로 국가균형발전특별회계 재원에 제외되어야 한다는 입장이었다. 반면 기획예산처와 국가균형발전위원회는 양여금 대상사업이 도로정비, 농어촌 개발은 대표적인 지역개발사업이므로 균특회계 편입이 바람직하며 양여금 사업이 균특회계에 편입될 경우 지자체는 양여금사업의 배분기준에 구애받지 않고 사업별로 신축적인 투자가 가능하므로 지자체의 자율성이제고되고 지역특화발전에도 도움이 된다는 입장이었다. 또한 특별교부세의 경우 배분방식의 불투명・불공정 등 제도상의 문제점이 지속적으로 제기되어 왔으므로 기본적으로 폐지되는 것이 바람직하다는 입장이었다.

결국 지방양여금의 개편안에 대하여 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 행정자치부, 기획예산처 등의 대립된 의견을 하나의 합의된 방안으로 대통령에게 보고하는 것이 어렵다는 최종적인 판단을 하게 되었고, <표 7>처럼 균형발전 재원으로 전환하는 방안과 지방양여금을 유지 발전시키는 방안, 두 가지 대안을 대통령 보고 시점에 논의하는 것으로 정리되었다.

〈표 7〉 국가균형발전 재원마련 방안

제1안 지방양여금특별회계와 분리 운영(1~2조원)

- 과밀부담금 확대, 로또복권수익금, 일반회계 전입금 등
- 지역특화사업 등 국가균형발전사업에 포괄적·경쟁적 사용
- 양여금특별회계는 현행 유지하되, 재원배분 및 대상사업은 국가균형 발전심의위원회에서 심의·조정

제2안 지방양여금특별회계와 통합 운영(6~8조원)

- 양여금, 특별교부세 50%, 과밀부담금 확대, 로또복권수익금, 일반회계 전입금 등
- 광역권별 '지역특화발전계획'과 연계하여 포괄적·경쟁적으로 지원

그러나 국가균형발전 재원의 마련 방안에 대해서는 2003년 6월 26일 청와대에서 열린 재정분권 국정과제 회의에서도 집중적으로 다루어졌지만 행정자치부와 재정 경제부·기획예산처 등이 첨예한 입장 차이를 보여 여전히 결론을 내리지 못하였다. 행정자치부는 국가균형발전을 위해서는 별도의 특별회계 재원을 마련해야지 지난 12년 동안 나름대로 성공적으로 운영되어 왔던 지방양여금 재원을 활용하는 것은 곤란하다는 확신을 가지고 있었고, 또한 포괄보조금으로의 발전방안도 검토하고 있는 상황에서 단순히 국가균형발전 재원이 필요하다는 이유만으로 이 제도를 폐지하자는 데에 선뜻 동의하기 어려운 측면이 분명히 있었다. 그러나 기획예산처 입장에서는 저출산고령화, 양극화, 통일 대비 등 국가적으로 해결해야 할 중장기 과제가 많은데, 국가 전체 가용재원의 사용비중이 55:45로 지방이 더 많은 상황에서 추가적인 재원을 신설하는 것은 곤란하고 중앙정부가 지방자치단체에 지원하고 있는 지방양여금, 특별교부세, 보조금 등을 효율적으로 재배분해 경쟁력 있는 분야에 집중 투자해야 한다고 맞섰다.

그런데, 이러한 논란이 지속되고 있는 가운데, 새로운 대안이 제시되었는데, 그것은 지방양여금을 국가균형발전 재원으로 전환하지 않고, 행정자치부가 운영하고 있는 지방교부세 제도에 상당부분 흡수하는 안이었다. 이 안은 정부혁신지방분권위원회가 재정분권 방안에 대하여 대통령에게 보고하는 당시에만 하더라도 각 부처나위원들 사이에서 적극적으로 검토되었던 안은 아니었다. 그러나 막상 이러한 대안이 대두되었을 때 지방양여금 개편에 대해 지속적으로 반대하던 행정자치부로서도선뜻이에 반대하는 것이 어려운 측면이 있었다. 왜냐하면, 당시 운영되고 있었던 3대 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 중에서 지방교부세에 대한 평가가 가장 긍정적이고, 또한 오랜 세월 동안 안정적으로 운영되어 왔던 대안이기 때문이다. 행정자치부가 운영하고 있는 지방교부세와 지방양여금을 단일화하여 지방교부세를 확충한다는 안에 반대하는 논리를 행정자치부가 강하게 제기하기는 어려고부세를 확충한다는 안에 반대하는 논리를 행정자치부가 강하게 제기하기는 어려

운 측면이 있었다.

3. 어려웠던 결단 그리고 계속되는 논란들

2003년 7월 22일 지방분권관련 관계장관회의에서 지방양여금을 폐지하고, 이를 교부세, 국가균형발전특별회계, 보조금으로 재편키로 하고 개발부담금, 지방양여금 일부 등을 기초로 5조~7조원 규모의 국가균형발전특별회계를 신설키로 하는 방안이 결정되었다. 국가균형발전위원회에서는 이를 최종 확정하여 2003년 7월 24일이 같은 내용을 포함한 '국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축방안'을 대통령에게보고했다.

여러 가지 논란이 있었으나 "돈의 사용처를 정해서 자치단체에 내려 보내는 지방 양여금은 지방정부의 자율성을 가로막고 중앙정보의 통제수단으로 작용해온 측면이 크므로 지방양여금을 폐지하고 교부세 등으로 전환하면 지방정부는 자신들의 특화전략에 따라 효율적으로 자원을 배분할 수 있게 된다"는 것이 청와대의 최종적인 판단이었다.

또한 <표 7>의 1안이 채택되었을 경우 지역간 균형발전을 법1조에 명시적으로 천명하는 지방양여금이 존치되고, 또 다른 한편 국가균형발전특별회계가 탄생되면 이는 이전재원의 수가 종전 3개에서 4개로 늘어날 뿐만 아니라 지방양여금과 국가 균형발전 양 제도의 중복성 또는 정체성의 문제가 부각될 가능성이 상당히 큰 점도 중요한 이유였다.

당시 국가균형발전위원회 안은 도로정비비 1조 9,000억원, 일반재정보전 9,000억원을 교부세로 전환하고, 수질오염방지 및 청소년 육성을 위한 양여금 1조 6,000억원은 보조금사업으로 전환하며 농어촌발전비용 4,000억원은 국가균형발전특별회계로 전환하는 것을 주요내용으로 했다.

그러나 지방재정 주무부처인 행자부와 상당수의 지방자치단체는 강하게 반대했다. 주된 반대 이유는 행자부의 경우 행자부의 위상약화를, 지자체는 국고지원금 편차가 더욱 심해질 것을 우려했다.

당시 신문기사를 보면 이러한 행자부와 지방자치단체의 반대 이유와 우려가 잘 나타나 있다

[서울신문]2003-08-01 사회면

국가균형발전위원회가 지방양여금을 지방교부세, 국고보조금, 특별회계 등으로 바꿔 사실상 폐지하자 행자부와 지방자치단체가 한 목소리로 반대하고 있다. 행자부 직원들은 행자부의 위상약화가 가시화되고 있다며 볼멘소리들이고, 지자체도 국고지원금 편차가 더욱 심해질 것이라며 우려하고 있다.

●불안에 떨고 있는 행자부

행자부는 지방양여금을 지방교부세와 국고보조금, 특별회계로 전환한다는 발표가 있은 뒤 술렁이고 있다. 대부분의 직원들은 "지방분권시대를 맞아 행자부가 드디어 해체 수순을 밟기 시작했다." 며 걱정했다.

행자부 간부와 직원들은 지방양여금 이전은 진정한 지방분권을 위해서도 바람직하지 않다는 의견을 김두관 장관에게 수차례 건의했었다. 그러나 지난 24일 국가균형발전위 회의에서 지방양여금 폐지가 확정되자 당혹감을 감추지못하고 있다.

행자부 관계자는 "5조원의 양여금 중 2조 500억원을 국고보조금과 특별회계로 편입하는 것은 국고사업에 사용하겠다는 의도로 지방에 대한 지원금으로 사용될 가능성이 높지 않다."고 지적했다.

행자부 직장협의회도 장관과의 면담을 통해 직원들의 불만을 전달키로 하는 등 다각적인 대응방안을 논의하고 있다.

●지자체들도 반대 목소리

지자체들도 양여금을 교부세, 국고보조금, 특별회계로 쪼갤 경우 도로 등 사회간접자본(SOC) 시설에 대한 투자가 미미해질 가능성이 높다는 점에서 부정적인 견해를 나타내고 있다.

지난 91년 도입된 지방양여금은 도로 및 지역개발사업, 수질오염방지, 청소년 육성, 농어촌개발 등 5개 분야 17개 사업에 대해 지자체를 지원해왔다.

특히 지자체들은 양여금으로 지방도로 포장률을 32.2%에서 46.3%로 끌어올리

는 등 지방 SOC사업에 집중 투자해왔다.

지방간 국고지원금의 편차가 더욱 커질 가능성이 높은 점도 지적한다. 특히 재정자립도가 높은 지자체의 경우 국고지원 비율이 현격히 낮아져 도로 등 SOC사업에 대한 투자가 축소될 것으로 전망하고 있다.

전국 시장·군수·구청장 협의회는 최근 모임을 갖고 "지방양여금에서 일부를 지방교부세로 이전하려는 것은 자치단체가 주장하고 있는 지방교부세율 인상을 호도하려는 것"이라면서 "재원의 80%가 시·군에 배분돼 자치단체간 재정불균형을 시정하고 있는 지방양여금을 특별회계에 편입하면 지차체간경쟁 유발로 '빈익빈 부익부' 현상이 심화될 것"이라며 지방양여금 폐지반대를 분명히 했다.

기사에 언급된 것과 같이 행자부 내부에서 상당한 문제가 발생하였다. 당시 인사 국이 중앙인사위원회로 통합된다는 소문이 있는데다 재난관리기능은 소방방재청이 신설되어 이관되고 공직자재산등록은 부패방지위원회로 이관된다는 관측까지 있어 서 '행자부 해체설'이 구체화되는 것 아니냐며 행자부 직원들의 반발이 더욱 커졌 다. 당시 행자부 직장협의회는 2003년 8월 2일 간부와 직급 대표자들이 참석한 가운 데 회의를 갖고 직급별 대표자 100명과 50명으로 구성된 '행자부 지킴이 기획단'과 '정부조직 기능분석단'을 설치하기로 결의하는 등 행자부 권한을 지키기 위해 다각 적인 대응하기에 이르렀다.

당시 박용식 직장협의회장은 "행자부의 권한축소는 충분한 기능분석 없이 정부 혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회 등 일부 외부인사들의 의사결정으로 일 방적으로 이뤄지고 있다."면서 "행자부 직원들의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거치지 않는 경우 기능조정에 대한 반대 운동에 나설 것"이라고 말했다.

지방자치단체의 반발도 만만치 않았다. 전국 시장·군수·구청장협의회(대표회장 김완주 전주시장)는 지방양여금의 교부세 전환은 교부세율 인상을 요구하는 지자체 의 요구를 호도하는 것이라며 강하게 반발했다. 국가균형발전위원회 및 청와대 정 책실에서는 수차례에 걸친 시도지사 간담회 등을 통해 지자체와의 의견차를 좁혀갔 다. 간담회 결과 지방양여금의 교부세 전환시 현행 양여금 배분규모와 비슷한 수준 을 유지하는 것을 포함해 ▲국가균형발전위원회 구성시 시장·군수·구청장협의회와 기초의회 의장협의회가 위원들을 추천할 수 있도록 하고 ▲기초단체가 자체적인 지역혁신발전계획을 수립할 수 있는 근거조항을 신설하고 ▲시·군·구에 지역혁신협의회 설치를 가능하게 하는 방안 등에 대해 합의했다. 그럼에도 불구하고 지자체장들은 지방교부세율 20% 인상 등을 지속적으로 요구하며 최종적인 합의에는 유보적인입장을 표시했다.

그러나 한정적인 국가재원의 내에서 지방재정의 자율성을 확대하고 지방재정을 확충하기 위해서는 최종적인 정부안 이상의 것을 찾기 어려웠다. 행자부도 지방양여금 폐지로 상당부분 교부세가 인상되었으므로 지방재정 자율성 확대라는 측면에서 더 이상 강한 반대는 어려웠고 지자체 입장에서도 지방교부세율을 더욱 인상해주길 원했지만 국가 재원의 한계가 있으므로 더 이상 격렬한 인상 요구는 점점 힘을 잃어 갔다.

4. 국회에서의 논란 그리고 경기도의 반발

국회에서도 논란은 계속되었다. 2003년 9월 22일 개최된 국회 행정자치위원회의 행정자치부에 대한 국정감사에서 여야 의원들은 정부가 추진중인 지방양여금 폐지를 재검토할 것을 요구했다. 한나라당 목요상 의원은 "지방양여금을 폐지한다면 지방 도로사업이나 낙후지역 개발사업을 어떻게 할 것이냐"며 양여금 폐지 재검토를 건의할 의향은 없는지 물었고, 민주당 유재규 의원은 "지방양여금을 폐지해 지방교부세를 늘리고 균형발전 특별회계를 신설할 경우 지방자치단체장이 국가사업보다 선심성 사업에 사용할 가능성이 많다"면서 양여금 폐지를 재고할 것을 요구했다. 그러나 허성관 장관은 "지방양여금의 경우 일부 사업이 국고보조금적 성격의 사업이 포함되어 있고 운영과정에서 지방의 자율성을 저해한다는 지적이 있어 폐지를 결정했다"면서 정부정책을 U턴할 계획이 전혀 없음을 재확인했다.

결국 정부는 2003년 10월 28일 국무회의에서 지방양여금을 폐지하고 지방교부세율을 인상하는 것을 주요 내용으로 하는 지방양여금법 폐지(안)과 지방교부세법 개정(안)을 심의·의결하고 국회에 제출하였다. 양여금이 폐지되고 재원의 상당부분이 교부세로 전환되는 것이 본격화되자 교부세 혜택을 거의 받지 못하는 경기도 및 경

기도내 기초자치단체의 반발이 거세어졌다. 그동안 경기도는 양여금으로 2,706억원 (03년 기준)을 받아왔으나 양여금이 폐지되고 교부세로 전환될 경우 지원이 대폭 축소되는 것이 불가피해지기 때문이었다. 특히 교부세 불교부단체인 경기도 및 경기도내 8개 기초자치단체(수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인)의 반대가 심했는데 반대의 핵심이유는 도로정비사업이었다. 매년 도로정비사업으로 받던 760억원의 양여금이 중단될 경우 경기도내의 대부분 도로정비사업이 중단되거나 공기가장기 연장되어 수도권 교통난이 더욱 극심해질 것이라고 주장했다.

이에 대해 정부는 이미 착수된 지방도로 완공에 필요한 재정소요는 지방교부세를 보완하여 차질없이 지원한다는 원칙을 제시하며 경기도의 반발을 완화시켜 나갔다. 그러나 지원방식에 대해 다양한 방안이 논의되었고 관계부처 간 일부 이견도 발생했다. 논의의 초기에는 이미 공사가 진행중인 도로사업의 완료를 위해 특별교부세에 '도로사업수요'를 신설하여 지원하자는 방안이 제시됐다. 구체적으로는 교부세전체의 4%로 규모를 축소한 특별교부세를 7%포인트 인상하여 11%로 올리고 이를통해 매년 약 8,500억원 수준을 지원하자는 것이었다. 그러나 이 방안은 특별교부세축소라는 당초의 재정분권 기조에 맞지 않는다는 측면에서 수용하기 어려운 방안이었다. 이에 따라 대안으로 특별교부세를 증액하지는 않고 보통교부세 중 일부를 도로사업 보전을 위해 별도 지원하는 방향으로 가닥이 잡혀갔다. 그 결과 최종적으로는 도로사업 보전분에 대해 2005년에서 2008년까지 보통교부세 중 8,500억원을 별도로 떼어내어 지방양여금법 폐지 이전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업에 대해 지원하는 방안이 채택되었다. 교부방법은 시행중인 공사의 잔여사업비를 기준으로 4년간 균등 배분하는 것으로 하였다.

5. 결국 지방양여금은 역사속으로

이후에도 국회에서 상당한 논란을 거듭하였지만 지방양여금 폐지는 결국 정부안 대로 통과되었고 2003년 12월에 행정자치부는 '지방양여금 폐지 및 지방교부세법 개정안'을 공포하였다.

2003년 12월에 행정자치부가 공표한 '지방양여금법 폐지 및 지방교부세법 개정안 '에 대한 보도자료를 보면 지방양여금 제도를 폐지하고 이를 지방교부세 및 국고보

조금 등에 흡수하는 내용이 다음과 같이 설명되어 있다. '지방양여금 제도는 그 동안 국고보조금 성격의 사업과 보통교부세 성격의 재원이 포함되어 제도의 정체성에 문제가 있어 동 제도를 폐지하고 각각 사업의 성격에 따라 개편한다.'이 때 발표된 개편 내용이 <표 8>에 나타나 있는데, 도로정비사업과 지역개발사업 재원 총 2조 6,696억원을 지방교부세로 전환하여 하였고, 아울러, 지방양여금 제도의 폐지에 따른 부작용을 최소화하기 위해 지방양여금법 시행 당시 시행 중이던 지방도로 정비사업은 교부세 불교부 단체를 포함하여 완공에 소요되는 재원을 지방교부세에서 별도 보전하도록 법제화하였다.

일반재정보전 9,152 교부세 28,531 도로정비 19,379 양여금 국가균형발 농어촌지역개 (49,035)4,301 전 4,301 발 특별회계 수질오염방지 15,837 보조금 16,203 청소년육성 366

〈표 8〉 지방양여금 개편 내용('03년 기준 4조 9,035억원)

제4장 지방교부세 개편

1. 지방교부세의 일부 문제점

지방교부세는 지자체에 지원되는 3대 이전재원 중 가장 중요한 위치를 차지하는 제도이다. 지방교부세법 제1조 및 동법 제2조 1항 등에 나타나 있는 지방교부세의 목적은 지자체가 기본적으로 필요로 하는 재원을 보장하고, 특히 재정력이 열악한 지자체를 지원하여 지자체간 재정력의 형평성을 제고하는 것으로 요약할 수 있다. 현재 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 분권교부세 등 네 가지로 구성되어 있는데, 참여정부가 출범한 2003년 당시에는 지방교부세가 보통교부세 및 특별교부세 두 가지로 구성되어 있었다. 이 중에서 보통교부세는 전체 교부세액의 10/11(약 91%)를 차지하고 있었는데, 다소 복잡한 공식을 바탕으로 지자체에 배분된다. 좀 더 구체적으로, 배분액의 산정 요소는 지자체의 지방세 수입 및 세외수입의 80%인 「기준재정수입액」과 여러 지출 수요를 감안하여 계산되는 「기준재정수요액」으로 구성되어 있다. 그런데, 지자체의 지출 소요는 경제적, 사회적 환경이 변함에 따라 변동되는 것이고, 따라서 「기준재정수요액」을 산정할 때 이러한 환경 변화를 반영해야 할 필요성이 발생한다. 환경, 고령화, 정보화 문제 등은 최근 지자체의 경제적, 사회적 환경을 변화시키고 있는 대표적인 요인으로 꼽히고 있다.

특별교부세는 2003년 당시 지방교부세 전체의 1/11(약 9%)을 차지하고 있었는데, 시책사업수요, 재정보전수요, 재해대책수요, 지역개발수요, 특정현안수요 등 5개 항목으로 구성되어 있었다. 특별교부세는 보통교부세와는 달리 일정한 공식에 의하여배분되는 것이 아니라 담당 부처(행정자치부)의 판단에 따라 교부되는 것이어서 임의적 성격에 대한 문제점이 지속적으로 제기되어 왔었다. 또한 지방교부세의 규모가 지속적으로 증가하면서 특별교부세의 규모도 2001년에 이미 1조원을 넘을 정도로 커졌기 때문에 특별교부세의 축소 필요성이 제기되었다.

지방교부세의 개편에 대한 로드맵이 작성되고 있었던 2003년 당시에는 현재 지방 교부세 제도의 일부로 운영되고 있는 분권교부세나 부동산교부세의 신설에 대한 계획은 없었다. 그러나 2003년말부터 추진되었던 국고보조금의 개편 과정에서 지방이양 사업으로 분류되었던 국고보조금 사업이 2004년 확정 단계에서 여러 가지 문제

점이 제기되었고, 그 결과 지방으로의 완전 이양 대신 행정자치부가 동 사업과 관련 재원을 일정 기간 관리하는 차원에서 분권교부세가 신설되었다.

부동산교부세도 분권교부세와 마찬가지로 중앙·지방의 재정관계에 대한 현실적 고민의 결과로 도입되었다. 즉 2004년 중순에 보유세를 국세와 지방세로 이원화하고, 국세 보유세로 종합부동산세를 도입하는 것이 결정되었는데, 이는 비록 이론적으로 타당한 조치였다 하더라도 지방재정 규모가 축소되는 효과가 발휘되었기 때문에 이를 상쇄하기 위한 조치로서 부동산교부세가 2005년부터 도입되었다.

2. 지방교부세의 문제점에 대한 대안과 쟁점

보통교부세는 매년 안정적으로 각 지자체에 배분되기 때문에 각 지자체의 배분을 크게 변경하는 대대적인 개편을 추진하는 데에는 한계가 있다. 한편 보통교부세의한 축인 「기준재정수요액」의 산정 방식은 지나치게 복잡하다는 비판을 받아 왔고, 또한 경제·사회적 변화를 감안하지 못한다는 비판도 꾸준히 제기되어 왔다. 따라서 2003년 지방교부세 제도를 개편할 당시에는 지방교부세의 분포를 변경하거나, 기준재정수요액의 산정 방식을 대대적으로 개편하는 것보다는 기준재정수요액의 측정항목을 줄이고, 경제·사회적 변화를 감안할 수 있는 측정항목을 개발하는 방향으로 개편이 추진되었다.

보통교부세의 산정방식은 지자체의 유형에 따라 다소 차이가 있는데, 2003년까지 광역도의 경우 12개 항목, 27개 세항목, 27개 측정단위로 기준재정수요액이 산정되었고, 특별·광역시 및 기초의 경우 11개 항목, 30개 세항목, 30개 측정단위로 산정되었다. 또한 단위비용 산정을 위한 표준행정수요를 산정할 때에는 81종 108개의 설명변수 통계가 사용되었다. 이와 같은 산정 기준은 지나치게 세분화된 것이고, 또한고령화, 저출산, 정보화 등과 같은 요인들을 고려해야 할 필요도 있었다.

따라서 보통교부세의 개편작업은 단순·투명화 및 효율·합리화라는 두 가지 기준으로 이루어졌다. 단순·투명화 방안으로는 측정항목의 통·폐합 및 단순화, 통계의합리적 정비와 내부확인·검증시스템 구축, 산정기준 및 내역공개의 확대, 지방교부세심의위원회의 상시 운영 등이 고려되었다. 효율·합리화 방안으로는 고령화, 저출

산, 정보화 관련수요 등 새로운 행정환경 변화의 반영, 인구구성비, 교통혼잡도, 정보화관련지표 등과 같은 지역 특수 수요 및 특성의 반영, 불건전 재정운영 단체에 대한 교부세 감액제의 적용 등이 고려되었다. 이러한 개편 작업의 결과, 유사성격및 소규모항목의 통·폐합을 통하여 기준재정수요액의 산정 기준이 12개 항목에서 9개 항목으로 축소되었고, 31개의 세항목이 26개 세항목으로 축소되었다. 또한 여성의 경제활동 참여 및 저출산 추세와 관련하여 「사회보장비」에 "아동복지비"가 신설되었고, 지역정보화 촉진을 위하여 「지역사회개발비」에 "지역정보화비"가 신설되었다. 또한, 농업비의 경우 측정단위가 경지면적에서 농업종사자수로 변경되었고, 노인·아동인구 비율을 보정통계에 포함되었다.

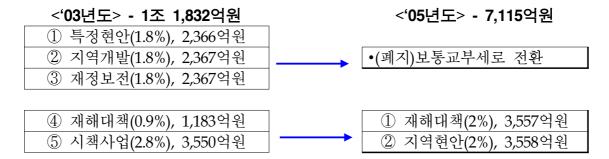
특별교부세의 경우 검토하였던 대안은 크게 두 가지였다. 첫 번째 대안은 전체 교부세의 1/11로 되어 있는 동 제도를 폐지하고 내국세의 15%를 모두 보통교부세로 전환하는 것이었다. 두 번째 대안은 특별교부세를 완전 폐지하는 것보다는 재해 대책 지원 등 그간 비교적 긍정적인 역할을 수행해 왔던 항목은 유지하는 것이었다. 당시 특별교부세에 대한 주된 비판은 배분방식의 임의적이라는 것이었는데, 사실이 문제를 해소할 경우 특별교부세가 여타 부처가 운영하고 있는 국고보조금과 크게 다르다고 보기 어려운 측면이 있었다. 다만 내국세의 규모가 커지면서 특별교부세의 규모 역시 1조원을 넘어 섰다는 점은 동 제도의 긍정적인 역할을 인정하더라도 그 규모가 지나치게 크다고 판단되었다. 따라서 특별교부세를 완전 폐지하는 것보다는 규모를 축소하고 핵심적인 역할을 최대한 살리는 방향으로 개편방안이 마련되었다.

특별교부세 폐지와 관련하여 대통령은 상당히 강력한 의지를 표명하였다. 이때 행자부 장관이었던 김두관 장관은 매우 곤란한 입장이었다. 대통령 및 청와대는 폐지를 강하게 원했으나 행자부 내부에서는 특별교부세가 폐지되면 지자체에 대한 행자부의 영향력이 크게 위축되고 결국 지방행정은 거의 불가능해진다며 강하게 반대했다. 이러한 상반된 입장으로 인해 정책방향을 결정하기가 매우 어려운 상황이었다. 결국 국정과제회의에서 결론이 났는데 대통령은 특별교부세는 반드시 폐지되어야 한다는 입장을 피력했으나 고건 총리는 특별교부세가 다소 문제는 있으나 재해복구, 긴급한 지역현안 해결을 위해서는 일정부분은 반드시 필요하다고 설명하자

대통령은 한 발짝 물러서며 폐지하지는 않되 그 규모를 대폭 축소하고 역할 및 기능도 한정적으로 운영하는 쪽으로 방향을 잡았다.

2003년 당시 추진되었던 특별교부세의 개편방안을 자세히 살펴보면 지방교부세 총액의 9.09%(1/11)인 총액 규모를 지방교부세액의 4%로 축소하기로 하였다. 또한 특별교부세의 인센티브 도입을 위한 근거도 마련되었는데, 재해대책수요 배정액의 잔액이 예상되는 경우, 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 자치단체에 대한 재정 지원 재원으로 사용할 수 있도록 하였다. 특별교부세의 지원 대상 역시 대대적으로 개편되었는데, 2003년 당시 시책사업수요, 재정보전수요, 재해대책수요, 지역개발수 요, 특정현안수요 등 지원대상 사업이 5개이었으나, 개편방안에는 지역현안수요와 재해대책수요만을 지원하고 나머지 3개는 지원대상에서 제외되었다. 또한 지역현안 수요는 지역현안사업과 재정보전사업으로 나뉘는데, 전자의 경우 도로, 도시개발, 사회복지, 문화예술사업 등에 지원되고, 후자의 경우 국가적 행사, 행정구역개편 관 련, 재정결함보전 등에 지원되었다. 그리고 교부 대상별 세부 교부기준은 시행규칙 에 반영하도록 하였다. 또한 지역현안수요에 대한 사전심사 기능이 강화되었는데, 사전 행정절차 이행 여부, 민원발생 여부, 소요재원 확보 여부 등 사업추진 환경을 정밀하게 분석·심사하여 교부하기로 하였고, 지자체 귀책사유에 의한 목적 미달성, 사업추진 부실, 예산 사장 될 경우에는 실질적 감액 조치 등으로 재원의 실효성을 확보하기로 하였다. 특별교부세의 재해대책수요는 응급복구 및 항구복구 등, 재해 발생에 따른 자치단체의 특별한 재정수요를 지원하는데, 일부 항목의 폐지에 따라 복구관련 재해대책비의 배정액이 확대되었고, 재해발생시 응급조치와 항구복구에 소요되는 지방비 부담분의 일부를 지원하되, 응급조치에 대해서는 원칙적으로 재해 발생시 마다 교부하고, 항구복구비는 시기를 조정하여 교부하기로 하였다.

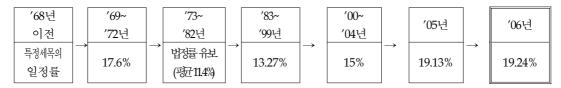
<표 9> 특별교부세 개편내용



3. 지방교부세의 교부율 확대(15% → 18.3% → 19.13% → 19.24%)

지방교부세의 개편 방안을 논의할 때에는 재원의 총액을 배분하는 방식도 중요하지만, 전체 재원의 규모를 결정하는 것 역시 중요하고 어려운 결정이다. 지방교부세의 총 재원은 내국세의 일정 비율로 결정되는데, 2003년 당시 규모는 내국세의 15%이었다. 그런데, 2004년 지방양여금의 폐지가 결정되면서 2조 6,696억원(도로정비 1조 9,134억, 지역개발사업 7,562억원)에 해당하는 지방양여금 재원이 지방교부세로 흡수되었다. 2004년 당시 이 금액은 내국세의 2.8%에 해당하는 것이었으므로 이렇게 할 경우 지방교부세의 내국세 비중은 17.8%로 늘어나게 된다. 그러나 정부는 지방재정의 어려운 현실을 감안하여 2005년도부터 17.8%에 0.5%를 추가 인상한 18.3%로 지방교부세율을 인상하여 2005년에만 지방교부세 규모가 약 5,000억원 정도 순증시켜 지방재정 확충에 큰 도움이 되도록 하였다.

〈표 10〉 연도별 지방교부세 교부율



지방교부세의 내국세 비율이 지방양여금 폐지 이후로 또 한 차례 인상되었는데, 이는 지방교부세 제도에 분권교부세가 신설되었기 때문이다. 분권교부세는 국고보조금 개편 과정에서 탄생되었다. 2004년 국고보조금이 개편될 당시에는 약 1.1조원에 해당하는 국고보조금 사업들을 지방 이양하기로 결정하였다. 지방 이양 사업들은 주로 노인, 장애자들을 대상으로 하는 복지관련 사업들이 많이 포함되어 있었는데,지방 이양을 추진하는 과정에서 이러한 사업들을 지방에 완전 이양하는 것은 바람직하지 않다는 의견들이 많이 제시되었다. 그 결과 지방 이양 사업으로 분류된 국고보조금의 사업들은 지방에 완전 이양하지 않고 행정자치부가 2009년까지 관리하여 지역별 적정 배분과 관련 사업의 성공적 추진을 도모하도록 조치되었다. 따라서 2005년 기준으로 8,454억원(내국세의 0.83%)에 해당하는 금액이 국고보조금에서 분권교부세로 전환되었고, 그 결과 지방교부세의 내국세 비율이 18.3%에서 19.13%로 증가하였다. 그런데 최근 들어 분권교부세의 대상 사업인 복지 관련 수요가 증가함에 따라 2006년 분권교부세의 내국세 비율이 0.83%에서 0.94%로 다시 증가하여 지

방교부세의 내국세 비율이 2006년부터 19.24%가 되었다.

현재 운영되고 있는 지방교부세 제도에는 이밖에 종합부동산세 세수를 지자체에 배분하는 부동산교부세가 있다. 부동산교부세의 재원은 매년 변동하는 종합부동산세의 세수에 바탕을 두고 있기 때문에 그 규모를 내국세의 일정 비율로 표현하기는 어렵다. 그러나 현재 종합부동산세의 세수가 2005년에는 약 6,500억원(예산액은 6,513억원), 2006년에는 약 1조 7,000억원,(예산액은 1조 200억원) 2007년에는 약 2조 8,000억원 정도(예산액은 1조 8,892억원) 큰 폭으로 증가하고 있기 때문에 내국세의 2% 수준은 충분히 된다고 보여진다. 따라서 부동산교부세를 포함시킬 경우 지방교부세의 내국세 비율은 21%를 넘어서는 것으로 볼 수 있다.

제5장 국고보조금 정비

1. 국고보조금 증가에 따른 지방재정 자율성 저하

지방자치 도입된 이후 1990년대 초반까지는 지방재정의 세입구조에서 지방세 등자주재원의 비중이 비교적 빠르게 증가하였다. 이는 지방자치 도입에 따라 지방재정을 확충할 필요성에 따라 1989년 담배소비세가 도입되었으며, 1991년 종합토지세, 그리고 1992년 지역개발세 등 새로운 세목들이 연이어 도입되었기 때문이다. 특히 담배소비세로 인해 지방세수를 큰 폭으로 증가하게 되었는데 도입 첫 해인 1989년과 1990년에는 전체 지방세 중에서 세수가 가장 큰 세목이었다.

그러나 이후에는 자주재원보다는 오히려 의존재원의 비중이 완만하게 증가하는 추세를 보여 왔다. 의존재원 중에서도 일반재원인 지방교부세의 비중은 하락하는 반면 국고보조금의 비중이 빠르게 증가하여온 것으로 나타나고 있다. <표 11>은 '90년대 초반 이후 국고보조금의 증가추세를 보여주고 있는데, 1993년 전체 이전재원의 27.1%이던 국고보조금의 비중은 2003년에는 42.3%까지 크게 증가하였다. 지방자치의 도입으로 자치단체에 대한 중앙정부의 제반 통제권이 약화된 상황에서 국고보조금은 중앙의 정책결정을 자치단체가 수행하도록 할 수 있는 중요한 정책수단으로 활용되었던 것이다.

한편 1999년의 경우 이전재원 중 국고보조금의 비중은 49.6%까지 증가하였는데, IMF 경제위기는 국고보조금이 더욱 빠르게 증가하도록 하는 또 다른 요인으로 작용하였다. 경제위기에 따라 부동산 거래세 등을 중심으로 지방세수가 크게 하락하게 되자 지방재정 결손을 보전하는 수단으로 재원을 일시적으로 증가시키기 어려운 지방교부세보다는 중앙정부의 예산을 통해서 지원이 이루어지는 국고보조금이 적극 활용되었기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 11〉 국고보조금 증가 추이

(단위 : 조원)

구 분	' 93	' 95	' 97	' 99	' 01	' 03
국고보조금(A)	2.2	4.1	5.5	9.7	11.2	14.3
전체 이전재원 (B)	8.0	11.7	15.4	19.5	28.2	33.7
A/B (%)	27.1	35.3	35.9	49.6	39.7	42.3

국가가 지방자치단체에 국고보조금을 지급하는 목적은 여러가지로 구분된다. 여권발급과 같이 국가기능을 자치단체가 수행하는 경우 그 경비를 지원한다는 것에서부터 국가와 자치단체 상호간에 이해관계가 있는 사업이 원활이 추진될 수 있도록경비를 일부 지원하는 것까지 포함된다. 그러나 국고보조금이 가지는 가장 중요한기능은 기본적으로 중앙정부가 기획하고 추진하는 특정사업과 자치단체에 대한 지원을 연계함으로써 자치단체로 하여금 해당 사업에 참여하도록 유도하는 것이라고할 수 있다. 자치단체가 어떻게 지출할 것인가에 대한 조건을 부여하지 않는 지방교부세와는 달리 국고보조금은 세출의 구체적인 용도나 지방비 부담률 등 여러 가지조건들을 자치단체에 부여함으로써 국가의 정책목표를 보다 효과적으로 수행하는수단으로 활용되는 것이다.

그러나 국고보조금이 가지고 있는 이러한 정책적인 기능에도 불구하고 국고보조금은 지방보다는 중앙정부의 우선순위에 따라 정책이 결정되고 사업이 추진됨에 따라 지방재정 운영의 자율성이 저해되고 재정운용의 비효율성이 높아진다는 점에서 비판이 제기되어 왔다. 더구나 1990년대 중반 이후 국고보조금이 비중이 매우 빠르게 증가함에 따라 이러한 문제들이 더욱 가시화되었던 것이다.

우선 중앙정부의 사업결정은 국가적인 관점에서 이루어지기 때문에 지역마다 그 사업의 중요성이나 필요성이 다르다고 할 수 있는데, 자치단체에서는 비록 그 사업 의 우선순위가 낮은 경우에도 사업을 추진하게 되었다. 물론 신청주의에 따라서 자 치단체는 해당 사업을 선택하지 않을수도 있지만 국고지원을 필요로 하는 자치단체 로서는 비록 우선순위는 높지 않더라도 사업을 추진하게 되는 것이다.

국고보조금 사업은 대부분 각 중앙부처의 세부 조직단위별로 이루어지기 때문에

사업의 내용이 매우 세부적이고 규모 또한 그리 크지 않은 대신 사업의 수는 매우 많아지게 된다. 따라서 개별 자치단체들은 수 많은 보조금 사업들을 수행하지만, 투 자재원은 제약되어 있기 때문에 소규모로 이루어지는 경우가 많다고 할 수 있다. 즉 소규모의 많은 사업들에 분산투자가 이루어지게 됨으로써 자원배분의 비효율성이 나타나게 되는 것이다.

한편 지방비 부담이 수반되는 국고보조금 사업이 크게 증가함에 따라 대응투자를 위한 자치단체의 재정부담이 역시 크게 증가하게 되었고 이는 자치단체의 재정운영 에 상당한 수준의 경직성을 초래하였던 것이다.

이러한 국고보조금 제도의 문제점에 대한 인식을 바탕으로 보조금 사업의 정비 및 자주재원화와 포괄보조금제 운영을 주요 내용으로 하는 국고보조금 제도 개선과 제를 추진하였던 것이다. 분권형 선진국가의 건설을 최우선의 국정과제 중의 하나 로 제시한 참여정부는 지방재정의 자율성 강화 등을 통해서 획기적인 재정분권을 추진하기 위한 로드맵을 작성하였는데 국고보조금 제도의 개선은 그 핵심과제의 하 나로 진행되었다.

2. 국고보조금 시스템의 대대적 개편

정부혁신지방분권위원회는 2003년 7월 22일 국무회의에서 「국고보조금 정비계획」을 보고하였다. 이날 회의에서 노무현 대통령은 강력하게 국고보조금의 지방이양을 지시하였다.

지방이양 해야 할 대상을 찾아내는 방식이 아니라, 중앙에 꼭 남겨야 할 필요성이 있는 사무를 찾아내고 나머지는 전부 이양하는 방식으로 추진할 것(2003. 7. 22)

이에 따라 정부혁신지방분권위원회는 2003년 8월 19일 제7차 재정세제전문위원회 회의를 통하여 재정세제·지방분권·행정개혁 전문위원 26명으로 구성된 합동 T/F를 구성하고 국고보조금 정비추진방안 및 일정 등을 주요 내용으로 하는 「국고보조금 정비계획」을 결정하였다.

이 정비계획에 따라 2003년 7월부터 2004년 7월까지 1년여에 걸쳐 재정세제전문 위원회와 지방분권전문위원회 위원들이 공동 참여하여 2004년 기준으로 총 533개, 12조 7천억원에 달하는 국고보조금 사업을 지방이양, 균특회계 이관, 그리고 국고보조금 유지 등으로 구분하는 작업을 진행하였다. 이 과정을 구체적으로 살펴보면 2003년 8월까지 각 부처로부터 국고보조금 실태 및 자체 정비방안을 통보 받았으며, 2003년 9월부터 2004년 2월까지 6개월 동안 부처 설명회 2회, 전문위원회 8회, T/F회의 17회를 개최하여 국고보조금 정비시안을 마련하였다. 이렇게 마련된 정비시안은 국가균형발전위원회 및 기획예산처와 함께 2004년 2월 26일 관계부처 기획관리실장 회의, 2004년 3월 11일 시·도 기획관리실장 회의를 거쳐 최종 정비방안을 마련하였다.

국고보조금 정비는 세 가지 기본원칙 하에 진해되었다. 우선 명백히 국가사무가 아닌 경우 지방자치단체가 우선 추진하며 중앙정부의 역할은 자치단체 기능의 보완 측면에 한정한다는 보충성의 원칙, 남아있는 보조금도 가급적 포괄보조 방식으로 지원한다는 포괄적 지원의 원칙, 그리고 재정운용에 대한 성과관리의 강화 등 지방 재정의 책임성 확보장치를 병행 강구한다는 성과지향적 자기책임의 원칙 등이다.

당시 국고보조금 사업을 지방으로 이양할 것인지 또는 국고보조사업으로 유지할 것인지, 그리고 균특회계로 이양할 것인지의 대상 선정은 기본적으로 해당사무의 성격, 지역별 분포도, 국가정책과의 연계성, 그리고 집행의 효율성 등을 고려하여 결정하였다. 또한 관련 기능이 이양되는 경우 기능만이 아니라 재원까지도 완전 이 양하기로 하였다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 명백한 지방사무에 대한 국고보조사업(지방문화재보수정비, 지역특화사업 등), 둘째, 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업(지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등), 셋째, 단순한 지방재정보전 성격의 보조사업, 그리고 넷째, 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업 (지역단위 소규모 문화관광축제, 친환경화장실 등)이 지방이양 대상사업으로 선정되었다.

국고보조사업으로 유지한 사업은 우선 사무성격상 명백하게 국가사무인 경우, 둘째, 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업(환경, 산림, 보건의료 분야 보조사업 등), 그리고 셋째, 중앙정부의 정책수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우 (농업구조조정 지원, 국민기초생활보장 등) 등이었다.

한편 국가균형발전특별회계 대상사업의 선정기준은 첫째, 도서종합개발이나 농촌종합개발 사업 등과 같은 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC 개발 관련 사업, 둘째, 공공도서관이나 지역문화회관 건립 등 지역의 문화·예술·관광자원 개발과 관련된 사업, 셋째, 지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련사업, 넷째, 개발제한구역 관리 등 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등을 들 수 있다.

3. 정비작업 중에 나타난 쟁점과 방안

이러한 분류 및 정비 작업과정에서 여러 가지의 쟁점들이 제기되었는데 특히 가능한 많은 사업을 지방으로 이양하려는 위원회와 가능한 국고보조사업으로 유지하려는 정부 부처 간에 많은 논란이 있었다. 부처공무원들의 반대는 각 부처가 관장하는 보조금 사업이 지방으로 이양될 경우 예산이나 조직이 축소될 수 있다는 우려를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

첫째, 관련 정부부처들과 특정 사업을 실제 집행하거나 관련되는 공공단체들은 보조금 사업들이 지방으로 이양되는 경우 지방에서의 우선순위가 낮기 때문에 국가 전체로서 매우 중요한 사업임에도 불구하고 충분한 서비스 공급이 이루어지지 않을 것이라고 주장하였다. 이러한 주장은 특히 문화나 사회복지 등의 분야에서 제기되었는데, 예를 들어, 공공도서관 관련 협회에서는 공공도서관의 중요성과 국고보조금 사업으로서 유지할 필요성을 문건으로 작성하여 T/F 위원들에게 배포하는 등 강력하게 그 의견을 개진하였다. 이에 대해서 위원회는 주민의 복리와 밀접히 관련되는 사업들은 기본적으로 자치단체의 고유사무이며 그 서비스 수준에 대한 결정은 주민들의 선호를 바탕으로 하여 자치단체가 결정하여야 한다는 점을 강조하였다. 특히 주요 시설물의 건립비용은 자치단체의 재정에 많은 부담이 되기 때문에 일정비율을 중앙정부가 지원할 필요가 있지만, 그 운영비용은 기본적으로 자치단체가

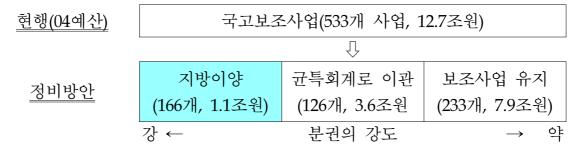
부담하는 것이 타당하다는 것이 강조되었다.

둘째, 사회복지서비스의 경우 전국적으로 동일한 수준으로 공급되는 것이 필요한데 지방으로 이양되는 경우 자치단체의 재정상황에 따라서 그 공급수준이 달라지게되는 문제점이 발생하게 된다는 점이 인식되었다. 이러한 인식을 바탕으로 사회복지서비스의 지방이양에 대해서는 보다 신중한 검토가 이루어졌는데, 이에 따라 당초 이양대상이었던 국민기초생활보장사업은 일부 자치단체 및 시민단체의 반대 등을 감안하여 국고보조금 사업으로 유지되었다.

셋째, 보육 관련 4개 사업(보육시설 인건비지원 등 2,288억원)은 향후 보육지원방식 개편방안을 마련한 후 지방이양을 검토하는 것으로 재검토 되었다. 미래인력양성 및 여성의 경제활동 참여확대를 위한 육아지원정책을 논의한 국정과제회의 ('04.6.11)에서 "수요자를 대상으로 육아비용을 직접 지원해야 수혜자가 확대되고 국공립과 민간의 격차가 줄어드는 장점이 있어 아동별 지원으로 방향 전환이 필요하다"는 논의가 이루어졌는데, 이에 따라 향후 보육에 대한 국가와 자치단체의 책임분담 및 지원방식 등에 대한 종합적인 방안을 마련한 후 보육사업의 지방이양 여부를 검토하기로 하였던 것이다. 물론 보육지원방식을 전환하더라도 이를 국고보조로유지할 필요가 없기 때문에 지방이양대상이라는 반론도 제기되었지만, 특히 시설지원 중단에 대한 국공립시설 운영자들의 큰 반발과 함께 지금까지 이루어지던 인건비 등의 지원을 중앙정부 차원에서 일률적으로 중단하는 것은 현실적으로 곤란하다는 점 등이 고려되었던 것이다.

정부혁신지방분권위원회가 확정한 「국고보조금 정비방안」에 따르면 2004년 기준으로 총 533개 국고보조사업(12.7조원) 중에서 163개 사업(1.1조원)은 지방으로 이양하고, 126개 사업(3.6조원)은 국가균형발전특별회계로 이관하며, 나머지 233개 사업(7.9조원)은 국고보조사업으로 그대로 유지하도록 하였다. 한편 지방이양사업 중에는 교육인적자원부 소관 등(16개 사업 1,108억원)이 포함되어 있어 이를 제외하면 순수하게 지방자치단체로 이양되는 사업은 149개 사업 9,581억원인데 동 재원에 대한 자치단체 이양방안을 행정자치부에서 담당하도록 하였다.

〈표 12〉 국고보조사업 정비 개요



지방이양사업에 대한 재원은 지방교부세 제도 내에 추가된 분권교부세 제도를 통해서 확보되도록 하였는데, 지방이양사업의 성격에 따라 크게 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하고 분권교부세를 배분하는 방식을 달리하였다. 경상적 수요의경우 자치단체별 종전 5년간 보조금 평균교부액과 지방이양사업과 관련된 통계를적용하고, 비경상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분하여 일반수요는 인구수와재정력을, 특정수요는 중앙부처의 중장기계획 등을 반영하여 산정하도록 하였다

〈표 13〉 부처별 지방이양사업 수요현황

(단위: 개, 억원)

부처별	계		경상적 수요(66%)		비경상적 수요(34%)	
T시크 	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모
계	149	9,581	74	6,287	75	3,294
보건복지부	67	5,959	50	4,722	17	1,236
건설교통부	7	1,331	_	_	7	1,331
행정자치부	4	742	1	500	3	242
문화재청	2	410	2	410	_	-
문화관광부	24	356	7	245	17	111
농 림 부	9	222	4	209	5	13
해양수산부	16	157	2	36	14	121
농촌진흥청	9	103	6	86	3	17
환 경 부	5	90	_	_	5	90
여 성 부	2	75	1	71	1	4
국가보훈처	1	64	_	_	1	64
노 동 부	1	61	_	_	1	61
산 림 청	2	11	1	7	1	4

4. 지방에 재원을 어떻게 넘길지가 최대 관건

국고보조사업을 지방으로 이양하면서 소요되는 재원을 어떻게 마련할 것인가에 대해서는 기획예산처와 행정자치부 간에 상당한 논란이 이루어졌다. 지방교부세를 통해 재원을 이전한다는 점에 대해서는 비교적 쉽게 합의가 이루어졌으나 그 지방교부세율 인상률이나 방식 등에 대해서는 상당한 의견 차이를 보였던 것이다.

우선 첫째의 쟁점은 지방교부세 법정교부율과 관련한 것으로서, 행정자치부는 이양금액 전액을 지방교부세를 통해서 보전하는 것으로 법정교부율을 2004년 18.3%에서 19.56%로 1.26% 인상하는 방안을 제시하였다. 그러나 기획예산처는 담배소비세 인상에 따른 지방재정 확충분(4,200억원)을 일차적으로 활용하여야 하며, 교육단체 이양분에 대해서도 지방교육세 확충분으로 전액 충당하는 방안을 제시하였다.

두 번째의 쟁점은 법정교부세율의 인상분을 계산하는 기준에 관한 것으로서, 행정자치부는 이양되는 사업들의 사업비가 2004년 예산에 반영된 금액이기 때문에 인상되는 교부세율도 2004년 내국세를 기준으로 소요재원을 나누어 계산하고자 한 반면, 기획예산처는 해당되는 금액을 2005년 지방교부세를 통해서 보전하는 것이기때문에 그 인상되는 교부율도 2005년 내국세를 기준으로 계산할 것을 주장하였다. 내국세의 규모는 2004년 예산기준으로 94.0조원이던 것이 2005년에는 101.9조원으로 증가가 예상되기 때문에 어느 수치를 기준으로 하는가에 따라 법정교부율 인상률은 달라지게 되는 것이다.

세 번째의 쟁점은 재원의 이전방식에 관한 것으로서, 행정자치부는 기존의 보통교부세와는 별도의 제도로서 가칭 분권교부세 제도를 도입할 것을 주장하였다. 이는 보통교부세에 포함하는 경우 불교부단체는 지방이양 국고보조사업에 대한 재정보전을 받지 못하게 되는 문제점이 발생하기 때문이었다. 이에 비해서 기획예산처는 분권교부세를 별도로 운영하는 것은 특별교부세 축소와 지방양여금 폐지 등 일련의 재정분권 흐름에 역행하는 결과가 초래된다는 점에서 반대하고, 보전재원을 보통교부세로 이관하되 보통교부세 불교부단체에 대한 보완조치를 마련할 것을 주장하였다.

이러한 쟁점들은 2004년 5월 27일 행정자치부의 재정조정과장과 기획예산처의 균형재정총괄과장 등이 참여하는 관계부처 회의와 다음 날의 정부혁신지방분권위원회 산하의 재정세제전문위원회 토의 등 일련의 조정과정을 거쳐 정리되었는데, 국가재정운영 방향이나 지방세제 개편문제 등 관련되는 여러 요인들이 고려되었다. 최종적으로는 우선 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세 4,200억원 중에서 1,127억원을 지방이양사업에 활용하여 이양사업비의 12%를 충당하도록 하였으며, 나머지 88% 8,454억원을 확보하기 위하여 지방교부세율을 2005년 기준 내국세의 0.83% 분만큼 상향조정하여 법정교부세율을 이전의 18.3%에서 19.13%로 조정하였다1).

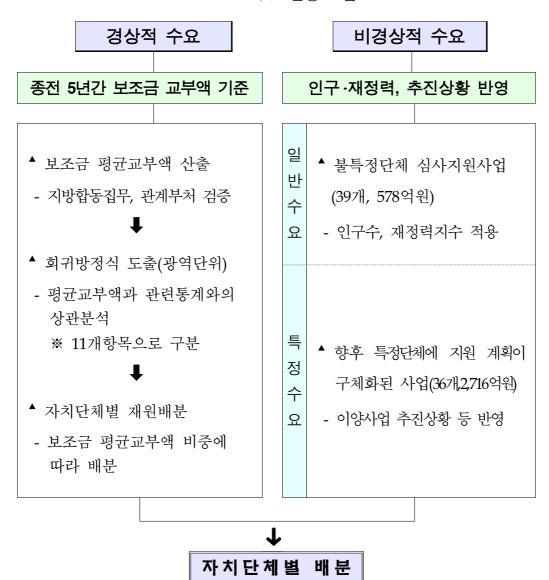
또한 재원의 이전방식은 양 부처의 의견을 절충하는 형태로 도입하였는데, 별도의 분권교부세 제도를 통하여 재원을 이전하되 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운영하며, 2010년부터는 폐지하여 보통교부세에 통합하여 운영하도록 하였다. 이렇게 한시적으로 별도의 분권교부세를 도입하여 운영하도록 한 것은 첫째, 지방재정에 미치는 충격을 최소화하고, 둘째, 종전의 보통교부세 불교부단체가 분권교부세를 교부 받지 못하게 되어 사회복지시설 등 기존의 보조금 사업을 계속 추진하는데 상당한 어려움이 예상되었기 때문이다. 따라서 이양사업이 지방에서 안정적으로 정착될 수 있는 기간을 5년 정도로 판단하여 유예기간을 둔 것이며, 그 이후에는 보통교부세로 통합하되 불교부단체에 대해서는 별도의 대책을 강구하도록 지방교부세법 부칙에 명문화하였다.

이러한 기본적인 틀이 설정된 뒤 행정자치부는 분권교부세의 합리적 배분방안을 마련하기 2004년 7월 중순부터 보건복지부 등 관련부처를 방문하여 지방이양사업의 사무를 수집·분석하기 시작하였다. 사무분석에 이어 중앙부처와 자치단체로부터 통보된 과거 국고보조금 지원내역 및 각종 통계자료를 기초로 재원배분모델을 정립하기 시작하였다. 또한 지방교부세조정심사위원을 중심으로 하는 외부전문가 자문단회의를 비롯, 2004년 11월에는 정부혁신지방분권위원회, 기획예산처 등 관련 부처관계자 회의를 개최하여 분권교부세 제도 운영방향과 재원배분과 관련된 의견을 청취하고 객관적인 재원배분 산식을 마련하였다.

^{1) 2006}년부터는 분권교부세율을 0.83%에서 0.94%로 인상하여 교부세율이 19.13%에서 19.24%로 인상되었다.

재원배분 산식을 살펴보면 다음과 같다. 우선 이양사업의 성격을 분석하여 크게 경상적 수요와 비경상적수요로 구분 산정하였다. 경상적 수요는 사업성격상 일정수준의 계속적인 재정수요를 필요로 하는 사업으로서 종전 보조금 평균교부액 수준과이양사업 관련 통계 등을 감안하여 객관적인 산식화가 가능한 사업, 예를 들면 장애인 생활시설 운영, 시도지정 문화재 보수정비 등의 사업을 대상으로 하였다. 구체적인 산정방법은 자치단체별 종전 5년간의 보조금 평균교부액과 노인복지비, 장애인복지비 등 지방이양 관련통계를 적용하여 광역 단위로 회귀방정식을 도출하여 지자체별 배분금액을 산정하는 방식이었다. 비경상적 수요는 매년 자치단체의 사업계획을 심사지원하던 사업으로서 일률적으로 보조금 평균교부액 수준을 적용하여 배분하는 것이 불합리한 사업, 즉 노인복지회관 신축, 마을어장 개발, 현충시설건립 등을 대상으로 하는데 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업은 일반수요로 중앙부처의 지원계획의 구체화 여부 등을 고려하여 일정기간 지원이 필요한사업은 특정수요로 구분하여 산정했다.

〈표 14〉 산정 흐름도



한편 분권교부세를 신설하고 교부세 법정교부율 인상을 주요내용으로 하는 지방 교부세법 개정은 관계부처 의견조회와 입법예고를 거쳐 2004년 10월 12일 즉석안건으로 국무회의에 상정되어 원안 의결되었으며, 2004년 12월 9일 국회본회의에서 의결된 후 2004년 12월 30일 공포되었다. 이에 따라 2005년도부터 일부 국고보조사업이 지방에 완전히 이양되어 지방자치단체가 자율적으로 사업을 실시하게 되었고 그 재원은 분권교부세를 통해 충당하게 되었다.

5. 제도개선은 현재 진행형

국고보조금 정비사업을 추진한 기본적인 취지는 국고보조금을 축소하고 이를 지 방자치단체가 지방사무로서 재량성을 가지고 추진할 수 있도록 함으로써 자치단체 예산운영의 자율성과 사업추진의 효율성을 제고하기 위한 것이었다. 이를 위해서 관련되는 재원을 분권교부세를 통해서 지방으로 이양하고 지방이양된 대상사업에 대해서 추가적인 국고보조를 요구할 수 없도록 하였다.

그러나 경제·사회적 변화는 새로운 양상을 만들어 냈다. 저출산·고령화, 양극화, 잠재성장률 저하 등 구조적 문제가 심화됨에 따라 정부는 복지 및 교육에 대한 재정투자를 급속하게 확대하였다. 그런데 특히 복지 투자의 상당부분은 국고보조금으로 지원되어 지자체가 담당하는 사업이다. 이에 따라 국고보조금 정비 이후에 국고보조금 비중이 지속적으로 증가하여 일부 재정력이 약한 지방자치단체는 국고보조금에 대한 지자체 부담분을 담당하기도 어렵고 이를 충당하고 나면 지역발전을 위해 쓸 수 있는 재원은 거의 없다는 볼멘 소리가 나오기도 했다. 특히 인구가 많은수도권 지자체의 불만이 비수도권 지자체에 비해 불만이 컸다.

수원/경기 노인급식 부실 우려(세계일보 2005-01-24 지역란)

(전략)

23일 경기도에 따르면 정부는 지난해까지 무의탁이나 재택 노인들의 급식 지원을 위해 전체 사업비의 50%를 지원해 줬으나 올해부터는 해당 국비를 전액 삭감하고 '분권교부세'라는 명목의 국비를 지자체에 내려 보내기로 했다.

분권교부세는 기존 무의탁이나 재택 노인 급식지원 항목 이외에 노인 시설이나 각종 사업 운영비 등이 포함돼 있어 지자체들이 노인 급식에 사용할 수 있는 돈은 지난해 대비 80%에 불과하다.

실제 정부는 지난해 전체 사업비의 50%인 18억6400만원을 지원했고, 경기도는 여기에 도비 9억3200만원과 시·군비 9억3200만원을 각각 추가해 37억2800만원으로 도내 30개 시·군 191개 사업소에서 이들 노인에게 무료급식을 해줬다.

하지만 올해에는 지난해 지원됐던 18억6400만원의 80%인 14억5000만원만 노인급식 비용으로 사용할 수 있게 돼 경기도와 일선 시·군에서 어려움을 겪게 됐다.

수원시의 경우 지난해 7900만원을 지원받았으나 올해에는 6000만원만 지원돼 2000만원을 추가 부담하게 됐고, 안양시는 지난해보다 3000만여원이 많은 1억2000만여원을 책정해 9개 급식소에서 무료급식을 하고 있다.

(중략)

경기도의 한 관계자는 "정부가 저소득층 생계지원을 내세우면서도 노인 급식비를 사실상 줄인 것은 납득하기 어려운 처사"라며 "가뜩이나 어려운 노인들의 급식이 부실하게 되지 않을까 우려된다"고 말했다.

이에 대해 보건복지부의 한 관계자는 "분권교부세는 지자체가 노인복지 등을 탄력 적으로 운용할 수 있도록 각종 사업을 포괄해 내려보내는 예산"이라며 "모자라는 급식비는 높아진 담배소비세에서 충당하도록 했다"고 말했다.

국고보조사업이 지방에 이양된 첫해인 2005년도에 특히 지자체가 재원 부족을 느끼게 된 이유는 담배소비세 인상을 통해 지방이양사업에 필요한 재원을 일정부분 충당하도록 하였으나 담배소비세 인상이 2004년 예고됨에 따라 2004년 하반기에 담배 사재기가 전국적으로 성행하여 담배값이 인상된 2005년 상반기에는 담배 판매량이 급감하고 이에 따라 담배소비세 징수액도 급감한 데 있었다. 물론 이러한 현상은 2005년 하반기부터 당초 예상했던 수준으로 회복되었고 이후부터는 정상적으로 세수가 걷혔지만 지방이양 초기의 지자체 반발은 상당한 것이었다.

또한 광역자치단체가 책임성 있게 역할을 수행하지 못한 것도 원인이었다. 대부분의 이양사업이 광역적 성격의 사업임에도 시·도비 보조금을 지원하지 않아 시군의 재정부담이 크게 증가했다. 특히 특별·광역시의 경우는 총소요예산 증가로 시본청 부담은 50.8%에서 56.2%로, 자치구 부담은 8.9%에서 11.3%로 증가했으나 도의경우는 총소요예산이 증가하였음에도 도본청 부담은 20.6%에서 16.0%로 감소한 반면, 시·군 부담은 26.4%에서 45.6%로 크게 증가하여 시·군의 부담과 불만이 커졌다.이에 따라 시·군에서는 운영비 부담을 이유로 타 지역 거주자의 관내 복지시설 입소를 거부하는 등의 문제가 발생했다.

이러한 결과 일부 자치단체에서는 이양된 사업에 비하여 충분한 재정적 뒷받침이 없었다는 이유로 예산을 적기에 편성하지 않아 사회복지생활 시설 운영 등에 차질이 발생하자 시민단체의 반발도 커졌다. 한국장애인복지시설협회 회원들은 2005년 7월 20일 서울 여의도 문화마당에서 장애인 복지사업 중앙정부 환원을 위한 결의대회를 열고 사회복지단체도 궐기대회(2005년 10월 12일) 갖는 등 반발이 거세게 일어났다.



이에 따라 정부는 대책마련에 들어갔다. 전체 재정을 담당하는 기획예산처는 담배소비세수 감소는 일시적인 것이므로 일시적으로 재원이 부족한 지자체에 특별교부세 지원 등에 긴급히 지원하여 문제를 해결하는 것이 순리이지 일시적인 재원부족 현상에 대해 교부세율 인상 등 항구적인 조치로 대응하는 것은 곤란하고 일부

지자체가 재원부족을 호소하고 있는 이유는 분권교부세 규모보다도 분권교부세 배분방식에 문제가 있다는 입장이었다. 그러나 지방재정을 담당하는 행자부 및 지방자치단체는 지방 이양된 복지분야 사업의 증가율은 앞으로 지속적으로 높아질 것인 반면 담배값 인상 및 전반적인 금연열풍으로 담배소비세의 세수는 정체되거나 감소할 가능성이 높으므로 교부세율 인상 등 중앙정부의 추가적인 지원이 반드시 필요하다는 입장이었다.

이와 관련하여 청와대 사회수석 주재로 여러 차례회의를 했으나 쉽사리 결론을 내지는 못했다. 기획예산처 입장에서도 지자체의 어려움은 어느 정도 파악하고 있 었으나 최근 몇 년간 적자국채 발행이 계속되고 있는 등 중앙정부 재정도 어려운 상황에서 교부세율 인상과 같이 항구적으로 중앙재정의 가용재원 규모가 줄어드는 지원은 쉽게 수용하기 어려웠기 때문이었다.

청와대 회의결과 지방이양된 복지사업과 관련하여 지자체에 지원을 하기 위해서 는 우선 정확한 실태 파악이 우선이라는 판단 하에 보건복지부가 우선 지자체별 실 태 파악에 들어갔다. 그 결과 일부 지자체는 상당한 재정부족은 겪고 있는 것은 사 실이나 상당수 지자체는 큰 무리없이 운영되고 있다고 분석되었다. 특히 문제가 되 었던 것은 오히려 재정여건이 나은 광역자치단체는 재정부담이 거의 없고 기초자치 단체만 재정을 주로 부담하는 것이었다. 이에 따라 후속조치는 분권교부세 규모를 일정규모 상향조정하되 배분방식도 대폭적으로 개선하는 것으로 방향이 잡혔다. 그 결과 2006년부터는 분권교부세율을 내국세의 0.83%에서 0.94%로 상향조정하여 지 원규모를 2005년도 8,454억원에서 18.6%가 증가(1,570억원)한 1조 24억원으로 늘리 고 배분방식도 지방이양사업에 대한 광역단체의 역할을 강화하고 지자체간 재정력 격차를 해소하는 방향으로 대폭 개선하였다. 우선 시군구로 교부하던 분권교부세를 생활권이 같은 특별·광역시 본청으로 일괄 교부하여 재워운영의 신축성을 높이도록 하였고 기초자치단체에서 기피하는 노인, 장애인생활시설과 정신요양시설운영에 대 해서는 시·도 본청으로 교부하고, 시·도비를 확보토록 하였으며 수요구분을 통해 재 원의 일정분 이상은 필수적으로 배분될 수 있도록 하였다. 또한, 자치단체별 재정여 건 차이에서 오는 지역간 불균형을 완화하기 위하여 자치단체별 재정력을 고려하여 재정력이 미약한 자치단체에 대해 분권교부세가 많이 지원되도록 하였다.

그러나 사실 이정도의 개선으로 지자체가 복지투자 소요를 충분히 감당하기에는 한계가 있는 것이 사실이다. 이에 따라 2006년에는 보통교부세 전체가 복지·교육 투자 소요가 많은 지자체에 더 많이 배분되도록 개선하였고 2007년에 들어서는 종합 부동산세를 세원으로 하는 부동산 교부세의 상당부분을 복지·교육 투자 수요가 많은 지자체로 배분하려는 정책이 추진되고 있다. 이에 대해서는 2장 지방교부세 개편 및 5장 부동산 교부세 도입에서 자세히 설명하고자 한다.

제6장 국가균형발전특별회계 신설

1. 균특회계의 역사적 배경

국가균형발전, 작게는 수도권 집중 억제는 이미 1970년대부터 정책적 고민의 대상이었다. 1970년의「수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침」, 1972년의「대도시 인구분산체」, 1975년의「서울시 인구소산계획」등이 모두 이미 1970년대 초중반에 시행된 균형발전정책이다. 이러한 정책에도 불구하고 수도권 인구 집중이 심화되자 1977년에는 매우 강력한 내용을 담고 있는「수도권 인구재배치계획」이 발표된 바 있다. 이러한 1970년대의 노력에도 불구하고 수도권으로의 인구 증가는 1980년대에도 지속되었다. 이에 따라 정부는 수도권정책을 일관적으로 추진하기 위하여 1982년「수도권정비계획법」을 입안하였고 1984년 건설부에서 종합적이고 본격적인 수도권정책이라 할 수 있는 수도권정비계획을 추진하였다. 그러나 이 정책은 오히려 난개발을 유도했다는 평가를 받아왔다. 결국「수도권정비계획법」을 1994년에 개정하여 현재의 수도권정비계획의 골격이 만들어졌는데, 새로운 수도권정비계획법에 의하면 수도권 관리를 위한 기존의 5개 권역이과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역이라는 3개의 권역으로 축소하였다.

수도권 인구억제 정책이 이처럼 오랜 역사를 가지고 있듯이 균형발전을 위한 중앙 정부의 이전재원제도 역시 균특회계가 처음은 아니다. 균형발전과 관련하여 가장 대표적인 제도는 1990년에 「지역균형발전기획단」이 건의하여 1991년에 도입된 지방양여금이다. 이 제도는 법 1조에 "이 법은 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비사업 등을 추진함으로써 지역간의균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다"라고 함으로서 제도의 목적이 균형발전에 있음을 명백히 하고 있다. 균형발전을 위한 이전재원을 강화하는 구상은 지방양여금이 도입된 이후에도 지속되었는데, 2000년에는 청와대 소속의 「지역균형발전기획단」이 지역균형발전특별회계 설치방안을 모색한 바 있다. 이러한 당시 구상은 실현되지는 못했지만 현행 국가균형발전특별회계의 밑거름이 된 것은 사실이다.

2. 대통령직인수위에서의 논의

균형발전을 위한 특별회계 설치에 대한 논의는 대통령직 인수위때부터 시작되었 다. 참여정부가 지방분권과 균형발전을 핵심 국정목표로 제시함에 따라 균형발전을 위한 다양한 방안이 논의되었다. 우선 앞에서 논의된 바와 같이 지역균형발전특별 회계를 신설하자는 방안이 재정경제부와 기획예산처 등에 의해 제기되었다. 방안의 내용은 2000년에 마련한 구상과 유사한 것으로 양여금·특별교부세·보조금 등 이전재 원을 지방이 주체가 되어 포괄적으로 활용할 수 있도록 하자는 것이었다. 구체적으 로 살펴보면 재원은 특별교부세의 50%, 양여금 전액, 보조금 중 지역사업재원, 각 부처의 지역개발사업 재원 등으로 하고 사업은 중소·벤처기업, R&D, 교육, 관광분 야 사업 지원 등 지역특화산업 육성과 SOC, 주택, 농어촌개발, 문화, 환경 등 생활 기반 확충을 주된 내용으로 하였다. 운영방식은 중앙정부는 각 지자체별로 재원규 모 및 대상사업을 일괄적으로 제시하고 각 지자체는 할당된 재원 규모내에서 자율 적으로 예산을 편성하여 요구하고 이를 일부 조정만 하여 예산을 확정하는 방식을 제시했다. 즉 현재 운영중인 총액배분 자율편성(Top-down 예산편성)제도와 유사한 개념이다. 또한 예산 집행상에서 도 포괄적인 자율권을 부여할 것을 제시하였다. 이 와 함께 지방이 주도가 되어 『지역특화발전계획』을 수립함으로써 자율적이면서 도 체계적인 지역발전이 가능하도록 하였다.

그러나 이에 대해 행정자치부는 반대의견을 표명하였는데 주요 논거는 다음과 같다. 첫째 부처별로 분산된 지역개발사업을 통합·관리할 필요성에 대한 논리적 타당성이 부족하다는 것이다. 예를 들어 SOC사업은 일반회계, 교통시설특별회계, 재정융자특별회계, 양여금특별회계 등으로 분리되어 투자되고 있는 등 여러 사업들이여러 회계에서 운영되고 있는 상황에서 유독 지역개발사업만을 통합·운영해야 할필요성이 부족하며 이에 따라 관계부처를 설득하는 것도 만만치 않을 것이라는 얘기다.

둘째, 특별회계 재원 중 규모가 가장 큰 양여금재원은 현재 '국세와지방세조정등 에관한법률'에 따라 지방재원으로 분류되어 있는데 특별회계를 설치하여 양여금사업에 대해 중앙정부가 국고보조사업으로 전환할 경우 지자체의 거센 반발에 부딪힐 것이 우려된다고 지적하였다.

셋째, 포괄지원 방식으로 지자체의 자율성을 제고한다고 하나 포괄 지원시 현행 지역개발 관련 법체계와 모순될 우려가 있으며 예산당국이 내역을 검토할 수 없는 교부세 방식과 유사해지므로 교부세와의 차별성도 적어지거나 실질적으로 그렇게 운영되지 않을 가능성이 높다는 것이다.

당시 인수위에서 토론회가 개최되는 등 활발한 논의가 진행됐으나 확정적인 결론은 내지 못하였다. 그러나 전반적인 분위기는 어떠한 형태로든 국가균형발전을 위한 특별회계가 신설되어야 한다는 쪽으로 기울어져 있었다.

3. 산고 끝에 태어난 균특회계

참여정부가 출범하고 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회가 신설되면서 균특회계 신설에 대한 논의가 본격화되었다. 그러나 균특회계는 두 위원회 간에 첨예한 쟁점의 하나로 부각되어 상당한 논란이 있었다. 우선 국가균형발전위원회는 균형발전을 위한 별도의 재원이 필요했고 그것도 위원회가 주도적인 역할을 할 수 있는 새로운 수단이 필요했다. 그래서 균특회계 신설을 강하게 주장했는데 그 대표적인 재원으로 양여금을 포함시키고자 했다. 이는 앞서 기술한 양여금 폐지 부분에서도 나오는 내용이지만 우선 양여금이 규모도 크고 그 정체성 및 운영방식에 대해비판적인 시각도 있었다는 점과 함께 양여금특별회계도 균형발전을 위한 재원으로법에 명시되어 있으므로 균형발전특별회계를 새롭게 만들기 위해서는 양여금특별회계는 당연히 폐지되어야 할 필요가 있었기 때문이었다.

그러나 특히 정부혁신지방분권위원회 산하 지방분권전문위원회의 생각은 달랐다. 양여금특별회계가 그동안 상당한 성과를 거두었고 다소간의 문제가 있다고는 하지만 이로 인해 양여금 폐지는 어불성설이며 포괄보조금 형식으로 일부 제도개선만하면 충분히 해결될 수 있다고 보았기 때문이다. 또한 지방분권전문위원회의 위원은 상당수가 지방분권 전문가였으므로 지방이전재원의 확대가 중요하지 기존 재원을 재편하는 것은 눈가리고 아웅식의 임시방편적 대응에 불과하며 진정한 대책은 아니라고 봤다.

이러한 이유로 해서 양여금 폐지-균특회계 신설은 하나의 논쟁거리가 되었고 두

위원회 간 갈등의 골은 깊어졌다. 이에 따라 두 위원회 간 연석회의를 개최하는 등 논의를 지속한 결과 어느 정도 절충된 안이 마련되었다. 그것은 앞서 양여금 폐지부분에서 언급한 것과 같이 양여금 폐지에 따라 약 5조원 규모의 양여금 중 대부분의 재원 및 사업을 교부세로 이관(약 2.9조원)하고 균특회계로는 4,000억원 규모만이관한다는 것이었다. 그리고 균특회계로 편입되는 주된 사업은 각 부처에 산재해있는 국고보조사업을 정비하여 이관하기로 하였다.

이러한 방안에 대해 지방분권위원회와 행정자치부는 만족할 만한 수준은 아니었지만 양여금을 개편하여 지방자율성이 보다 높은 교부세로 주로 편입된다는 점에서 받아들일 수밖에 없었다.

국가균형발전위원회는 균특회계 신설 등 국가균형발전정책 수립을 위해 대대적인 지방 의견 수렴에 들어갔다. 2003년 5월 28일 강원도를 필두로 전국 15개 광역지자체별로 지역발전 정책토론회를 2003년 7월 2일까지 15회에 걸쳐 개최하였다. 여기서 논의된 내용은 국가균형발전특별법 제정 및 국가균형발전5개년계획 수립, 균특회계 신설 등 균형발전 주요 정책의 밑거름이 되었다.

또한 대통령도 지방의 의견을 수렴하는 한편 균형발전의 방향을 제시하고 힘을 실어주었다. 특히 6월 12일에 대구에서 시도지사가 참여한 가운데 열린 국정과제회의에서 이른바 '대구구상'을 발표하면서 국가 균형발전의 큰 틀을 제시하였다.

지방분권의 목표는 "전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회"와 "지방화를 통한 국가선진화"를 통하여 지방의 잠재력을 극대화하는 것이며, 지방발전을 위한 3개 법률제정과 함께 "국가균형발전 특별회계"를 설치하여 빠른 시일내에 지방화를 위한 법률적, 제도적 기반을 갖춰 나가야 할 것이다. (2003. 6. 12)

이러한 방향과 논의를 바탕으로 국가균형발전위원회는 균특회계 신설방안을 포함하는 '국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축방안'을 2003년 7월 24일 제14회 국정과제회의에서 보고하였다.

이후 균특회계 신설은 탄력을 받아 강하게 추진되었다. 우선 균특회계 신설을 위해서는 근거법이 필요했으므로 법 제정 작업에 착수했다. 법 제정 작업은 국가균형발전위원회가 주도가 되고 국가균형발전 정책을 실무적으로 담당할 산업자원부와균특회계 운영을 담당할 기획예산처가 함께 참여했다. 여기서 한 가지 집고 넘어갈점은 균특회계 운영을 담당할 부처를 선정하는데도 부처간 논란이 있었다. 행정자치부는 지방재정을 전반적으로 담당하고 있으므로 행자부가 균특회계의 운영주체가 되어야 한다고 주장했고 기획예산처는 국가재정을 전반적으로 담당하고 있으므로 기획예산처가 담당해야 한다고 맞섰다. 결론적으로는 균특회계 사업이 대부분국고보조사업을 이관하여 받을 것이고 행자부가 균특회계 운영을 맡더라도 결국 기획처의 예산 심의조정이 반드시 필요하므로 예산 편성 절차 간소화를 통해 지자체의 부담을 줄여주기 위해서는 기획예산처가 균특회계 운영을 맡는 것이 바람직하다고 결론이 났다. 회계 운영 주체에 대한 쟁점은 국회에서도 다소 논란이 되었으나지자체의 부담 완화라는 측면에서 기획예산처가 운영주체가 되는 것으로 마무리 되었다.

이와 함께 2003년 중순부터 국고보조금 중 균특회계에 포함될 사업, 지방에 이양할 사업, 보조금으로 잔류할 사업을 나누는 국고보조금 정비 작업이 추진되었다. 먼저 균특회계로 편입되는 것이 바람직한 사업들을 파악하기 위하여 2003년 8월~9월에 국가사무, 자치사무, 근거법령, 관련 조직·인력 현황 등에 대한 정밀 실태조사를 추진했다. 2003년 후반기(10월~12월) 동안에는 균특회계의 도입을 포함한 국고보조금의 구체적인 정비 방안이 마련되어 균특회계 사업의 대략적인 윤곽이 드러나게된다. 이에 대한 상세한 내용은 앞의 국고보조금 정비내용에 설명되어 있으므로 생략하기로 한다.

균형위와 산자부, 기획예산처는 법안 마련에 들어가면서 4차례의 전국순회공청회를 통해 지자체·시민단체 등의 다양한 의견을 수렴하였다. 그 결과 10월 15일 국가 균형발전특별법안이 국무회의에서 의결되고 국회에 제출되었다. 당시 법안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정부는 「국가균형발전계획」을 5년마다 수립·시행하고, 시·도는 「지역혁신발전계획」을 수립·시행함으로써 앞으로 일관되고 효율적인 국가균형발전이 지속되도록 하였다. 둘째, 국가균형발전사업의 강력한 추진을 위한 추진체계로 대통령 자문기구로 국가균형발전위원회를 두어 주요정책을 협의·

심의토록 하였고 각 시·도 및 시·군·구에 전문가로 구성된 지역혁신협의회를 설치하여 해당 지역의 발전계획이 효율적으로 수립·추진되도록 하였다. 셋째, 재정적으로는 국가균형발전특별회계를 설치·운영토록 하였고, 균특회계의 규모는 주세, 과밀부담금, 일반회계 전입금 등으로 약 5조원 수준으로 운용할 계획임을 밝혔다. 균특회계내에 낙후지역 개발 등 지역간 불균형 시정을 위한 「지역개발사업계정」과 지역별특성화 발전을 지원하는 「지역혁신사업계정」을 설치하여 지역발전을 종합적이고체계적으로 지원하기로 하였다.2)

^{2) 2007}년부터 제주특별자치도가 출범함에 따라 현재는 균특회계 내에 제주특별자치도 계정이 신설되어 운영되고 있다.

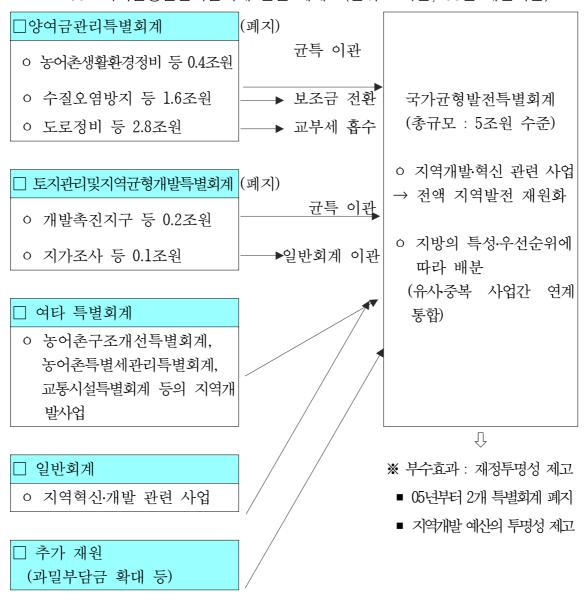
〈표 14〉 균특회계 계정의 주요내용

구분	지역개발사업계정 (약 4조원)	지역혁신사업계정 (약 1조원)		
세입	 주세 80% 토특¹」 재원(개발부담금 등) · 농특회계²」 등 타 특별회계 전입 일반회계 전입 등 기타 	주세 20%● 일반회계 전입 등 기타		
세출	 지자체 보조금중 지역개발 관련 사업 전체 농어촌지역 및 낙후지역 개발 SOC 및 개발촉진지구 지원 등 	■ 지역혁신체제(RIS) 및 전략산업, 지방대학, 지역R&D 육성 등		

- 1」 토지관리및지역균형개발특별회계
- 2」 농어촌구조개선특별회계

균특회계 내용을 보다 자세히 살펴보면 기존의 예산편성 및 재정운용방식과는 다 른 상당히 혁신적인 내용이 포함되어 있었다. 우선 예산 편성과정에서 지자체의 사 업우선순위 결정 권한을 강화하고 예산의 이용·전용·차년도 이월 등 집행상에 있어 서도 지자체의 자율성을 대폭 제고하였다. 즉 지자체 예산요구안을 각 부처별 사업 별로 검토·조정 후 예산당국에서 다시 조정·편성하는 방식에서 지자체 우선순위를 토대로 국가균형발전위원회와 예산당국이 지자체별로 일괄 조정·편성하는 방식으로 전환함에 따라 각 지역의 예산편성시 중앙의 사업부처 보다는 지자체 입장에서 지 역사업 예산이 요구되고 편성되어 지자체 우선순위가 낮은 사업은 요구되고, 지자 체 우선순위가 높은 사업은 요구되지 않는 문제점 해소될 수 있게 되었다. 또한 집 행 과정에서도 지자체의 자율성이 대폭 제고되어 어느 사업은 자금이 모자라서 추 진되지 못하는데 어느 사업은 사업 추진이 늦어져 자금이 남아도는 비효율이 줄어 들게 되었다. 또한 각 부처에 흩어져 있던 지역개발사업이 균특회계로 통합되고 예 산편성의 주체가 지자체가 됨에 따라 각 지역별 투자사업이 큰 틀의 지역발전전략 에 따라 유기적이고 통합적으로 추진될 수 있게 되었다. 한편, 지자체의 재정상황 및 사업시행실적 등에 따라 차등지원 할 수 있는 근거 조항도 마련하여 지자체간 격차를 고려하면서도 경쟁을 유도하여 보다 효율적인 재정투자가 이루어지도록 하 였다.

〈표 15〉국가균형발전특별회계 신설 체계〉(단위 : 억원, 03년 예산기준)



이러한 내용을 담은 국가균형발전특별법 제정안을 2003년 10월 21일 국회에 제출하였다. 이제 공은 국회로 넘어 갔고 국회에서 본격적인 토론이 시작되었다.

4. 국회에서의 쟁점

당시 국회에서도 상당한 논란이 있었는데 크게 보면 네 가지 정도로 나누어 볼수 있다. 당시에 논란이 됐던 쟁점들을 상세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방양여금을 국가균형발전특별회계에 편입함으로써 지방분권에 역행한다

는 주장이 제기되었다. 그러나 이는 오해에서 비롯된 주장이었다. 2005년 1월 1일 폐지 예정인 지방양여금('04예산 : 4.4조원) 중 균형발전특별 회계로 이관되는 부분은 균특회계(약 5조원)의 8% 수준인 0.4조원에 불과하고 폐지되는 양여금의 주요재원은 교부세로 전환되어 지출용도에 제한이 없는 지방의 일반재원이 되므로 이는 지방분권 취지에 부합되는 것이었다. 또한 균형발전특별회계로 이관되는 부분도, 사용용도상 제한이 있는 양여금의 경우와 달리, 지자체가 스스로 선택한 우선순위에 따라 원하는 사업을 추진하는데 사용할 수 있으므로 지방의 자율성이 확대된다고 할 수 있었다.

두 번째 비판은 균형발전특별회계가 만들어졌지만 예산은 늘지 않고 명칭만 바뀌는 것 아니냐는 회의적 시각이었다. 사실 법 제정 당시에는 균특회계 운용을 하기전이므로 그 정확한 규모를 파악하기 어려웠으나 결론적으로 실제 균특회계가 운영된 모습을 보면 2005년 균형발전특별회계 예산 규모 5.5조원으로 균특회계 설립이전에 운영되던 규모인 5조원 보다 10% 수준으로 대폭 증액되었다(당시 총지출 규모증가율은 6.4%). 그런데 균특회계 신설의 진정한 의미는 이러한 예산 규모의 증가보다도 예산운용 방식의 변화로 지방이 보다 자율적·효율적으로 재원을 활용할 수있다는 점이었다.

세 번째 쟁점은 국가균형발전을 달성하기에 5조원이라는 특별회계 규모는 너무적은 것 아니냐는 문제제기였다. 원론적으로 얘기한다면 균특회계 규모가 크면 클수록 좋겠지만 정부 재정여건도 있고 교부세 등 여타 지방재정지원제도가 있으므로 그 규모에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 내용적으로 보면 지방이 스스로 선택할 수 있는 사업 재원을 대부분 포함하고 있어서 약 5조원 규모가 결코 작은 수준이라 할 수 없다.

마지막 네 번째 문제제기는 균형발전특별회계 신설로 절차만 복잡해진 것 아니냐는 것이었다. 그러나 실질적으로 보면 균특회계의 신설로 오히려 지방의 예산확보절차가 대폭 간소화되었는데 한마디로 이제는 시·도가 사업 선택권을 가지므로 각중앙 부처를 찾아다니며 예산 설명을 할 필요가 없어졌기 때문이다. 이제까지는 시·도가 예산을 대폭 늘려 신청하고 각 소관 부처 및 예산당국이 이를 조정하는 과정

에서 지자체 공무원이 수시로 서울을 방문, 예산협의를 해야만 했으나 이제는 이러한 절차가 대폭 축소되었다. 다만 지역혁신협의회 의견수렴 등 각 지역내의 의견 수렴절차가 신설되어 지자체의 의사결정과정이 다소 늘어난 것은 사실이지만 이는 지방의 의사결정 과정을 합리화하기 위한 절차이며 권한을 갖게 되면 보다 많은 책임과 견제를 받아야 한다는 측면에서 당연한 것이었다.

2003년도 국가균형발전특별법 제정시에 균특회계 관련해서는 이러한 네 가지 쟁점이 제기되었으나 국가균형발전이라는 대의를 위해 별도의 재원이 필요하다는 공 감대가 훨씬 더 컸기 때문에 정부안에 대한 큰 수정없이 법이 통과하게 되었다.

5. 새로운 시스템에 적응하는 어려움

2004년 1월 16일 국가균형발전특별법이 제정·공포됐으나 균특회계는 2005년 1월 1일부터 운영하였다. 이는 당연한 것으로 예산이 운영되려면 정부 편성절차 및 국회의 심의·의결을 거쳐야 하므로 편성·심의·의결을 위해 1년이라는 시간이 필요하기때문이다. 이에 따라 2004년부터 2005년도 균특회계 예산안 편성작업에 들어가게된다.

균특회계 운영주체인 기획예산처는 『2005년도 예산안 편성 지침』을 통해 운영 방안을 발표하였다. 그 중 핵심내용은 지역개발계정은 지자체별로 총액배분 자율편성(Top-down)을 실시하고 지역혁신계정은 부처별 총액배분 자율편성을 실시한다는 것이었다. 이에 대해서는 보다 상세한 설명이 필요한데 우선 총액배분 자율편성 (Top-down)이라는 개념에 대한 이해가 필요하다. 과거 예산편성 방식은 Bottom-up 방식이라고 하여 각 부처는 예산규모에 대한 제약없이 원하는 만큼 예산을 요구하고 재정당국인 기획예산처는 이 요구안에 대해 사업별, 품목별, 내역별로 상세하게 검토하여 재정당국 주도로 예산을 결정하는 시스템이다. Bottom-up방식의 문제는 사업을 담당하고 각 사업에 대해 전문성을 갖고 있는 부처가 예산편성과정에 있어서 큰 역할을 하지 못한다는 점이다. 사실 제약없이 요구하게 됨에 따라 전년 대비 20~30% 증액이라는 터무니없는 예산규모를 요구하고 결국 예산편성시에는 모든 걸처음부터 다시 검토하게 되는 악순환이 반복되었다. 그러나 Top-down은 부처별로 예산을 요구할 수 있는 총액을 사전에 배분하고 각 부처는 총액범위내에서 자기 부

처가 원하는 사업을 자유롭게 편성하는 방식이다. 이 방식의 장점은 예산편성이 부처의 전문성이 반영될 수 있고 재정당국은 분야별 재원배분 등 보다 전략적인 재정 운용에 집중할 수 있다는 점이다.

균특회계는 이러한 Top-down을 방식을 부처 뿐만 아니라 지자체에게까지 확대적용한 것이다. 지역개발계정은 지자체 Top-down을 채택하고 지역혁신계정은 부처 Top-down을 채택한 것은 우선 지역혁신계정사업은 R&D, 전략산업 육성 등 지역간 경쟁에 따른 효율성 제고가 필요한 사업이었고 지역개발계정 사업은 SOC, 농어촌, 문화관광 등 인프라 확충 등 지역내 개발사업이 위주였기 때문이다.

이러한 새로운 예산편성 방식 및 균특회계 투자방향을 설명하고 각 지역의 의견을 수렴하기 위해 기획예산처는 5월 20일부터 5월 25일까지 국가균형발전위원회 및 관계부처가 합동으로 16개 시·도를 방문하여 설명회를 가졌다. 또한 7월 23일부터 전국을 8개 광역권역으로 나누어 참여정부 재정혁신방향, 지방재정지원제도 개편내용, 금년도 재정운용 및 2005년도 예산편성 방향 등에 대해 기획예산처 장관과 관련실국장 및 실무자들이 지방을 찾아가며 설명했다.

지자체들은 다양한 의견을 제시했지만 역시 가장 큰 관심사는 새로 운영되는 균특회계였으며 이에 대해 상당한 기대를 하면서도 자기네 지자체에 혹시 불리하게 운영되지 않을까 하는 우려도 동시에 표명했다.

본격적인 편성과정에 들어가자 역시 핵심 쟁점은 지자체별 총액규모였다. 각 지자체는 '자기 지역은 정말 낙후된 지역이 많다', '그동안 예산 지원에 있어서 소외되어 왔다', '지금 한창 건설중인 대규모 사업이 있는데 이런 사업은 총액 산정시 별도로 고려해 주어야 한다'는 등 다양한 의견을 제시하며 한푼이라도 더 받아가고자 노력하였다. 예산이라는 것이 기본적으로 과거와의 연속성상에 있으므로 점증주의적속성을 가지게 마련이다. 따라서 첫해의 예산규모가 향후 오랫동안의 예산규모를 결정하는 핵심변수라는 것을 모든 지자체들이 모를리 없었다.

기획예산처 입장에서는 새로 시작되는 제도이므로 교부세 등 여타 지방재정지원

제도의 모범이 될 만한 합리적인 배분공식을 만들고 이에 따라 배분하고자 했다. 그러나 지자체별 총액을 4월말까지는 해당 지자체에 통보해야 예산안을 편성할 수 있으므로 현실적으로 시간이 너무 촉박한데다 16개 지자체간 합의를 쉽게 이끌어 낼수 있는 것도 아니어서 결국은 임시방편적인 방법을 택하게 된다. 즉 2005년도 균특회계의 지자체별 총액은 최근 3년간 지원실적을 가중평균하여 광역단체별로 지원하기로 한 것이다.

<2005년 균특회계 지자체별 총액배분 공식>

이에 대해 각 지자체별 입장에 따라 다양한 문제제기가 있었다. 광역 단체는 정부안처럼 광역단체 단위로 지원하길 원하였지만 기초단체는 실제로 균특회계 사업의 상당부분이 기초단체가 수행하므로 기초단체별로 지원하길 원했다. 또한 과거실적 기준에 대해 과거 지원규모가 상대적으로 컸던 전남, 광주, 제주 등은 크게 이의제기를 하지 않았지만 여타 지자체들은 자기 지역에 유리한 변수(예를 들면 인구,고령화율, 인구감소율, 미래투자소요 등)가 감안된 배분시스템을 요구하였다.

그러나 앞서 설명한 바와 같이 2005년 예산을 편성했던 2004년에는 현실적인 어려움으로 인해 과거 지원실적에 근거한 배분방식을 적용할 수밖에 없었고 결국 새로운 배분시스템 마련은 2005년으로 미루어지게 되었다.

광역단체별로 총액이 배분되자 각 광역단체는 총액내에서 해당 지역 기초단체의 의견을 수렴하여 예산요구안을 마련했다. 그러나 그 과정이 결코 만만한 과정이 아니었다. 과거에는 예산요구하는데 아무 제약이 없으므로 기초단체가 원하면 광역단체는 그대로 취합만 해서 중앙부처에 올리면 됐다. 그러나 이제는 총액한도내에서 신청해야 하므로 광역단체가 기초단체의 의견을 조정해서 총액한도에 맞춰 제출해야 한다. 결국 광역단체의 권한과 책임이 커지게 되었고 이에 대해 기초단체는 상당한 불만을 제기했다. 또한 광역단체도 권한이 생긴 면에서는 좋아졌지만 실무자들은 기초단체 간 이해관계를 조정하는 어려움을 호소하기도 하였다. 그러나 이는 엄

밀하게 말하면 분권의 바람직한 현상이라고 할 수 있다. 각 지자체가 권한과 책임을 가지고 지역 발전을 위한 진지한 고민과 의견조정을 하게 되었기 때문이다.

균특회계에 대한 국회 심의과정에서도 새로운 운영시스템에 대한 국회의원들의 불만이 속출되었다. 핵심 요지는 국회 심의권을 박탈했다는 것이다. 즉 지자체별 총액이 있기 때문에 어느 의원이 원하는 사업의 예산을 증액하려면 다른 사업의 예산을 깎아야 하는데 현실적으로 그건 어렵기 때문이다. 그러나 이 또한 불필요한 예산 증액을 막고 지역별 합리적 투자를 보장한다는 측면에서 바람직한 측면으로 평가되었다.

6. 지방자치단체 간 총액확보 경쟁

균특회계 두 번째 운영에 있어서 가장 큰 현안은 새로운 재원배분모델을 만드는 것이었다. 이를 위해 기획예산처는 조세연구원 김정훈 박사에게 연구용역을 의뢰하는 한편, 16개 시도의 기획관리실장과 기획예산처 균형발전재정국장 및 실무자 그리고 조세연구원 김정훈 박사 등 관련전문가가 참여하는 시도 재원배분협의회를 구성하여 본격적인 재원배분모델 마련에 착수했다. 그러나 16개 시도가 모두 만족하는 배분모델을 만드는 것은 정말로 어려운 것이었다. 대부분의 지자체가 그동안 자기 지역은 재원배분에 있어서 소외되어 왔다고 주장하며 획기적인 재원 확충을 요구했고 어떤 지자체 공무원은 다른 지자체에 비해 재원규모가 작으면 옷 벗을 각오를 하라고 도지사가 지시했다며 읍소하기도 했다. 7차에 걸친 회의 동안 격론을 거치며 두가지 원칙을 마련했다. 첫째는 어떠한 지자체도 기존에 받던 재원규모보다 작아져서는 안된다는 것이고 둘째는 지역개발수요와 낙후도를 동시에 고려하되 균특회계의 특성을 감안하여 낙후도를 충분히 고려한다는 것이었다. 어떻게 보면 합리적인 원칙은 아닐 수 있지만 각 지자체간 합의의 어려움과 담당 공무원의 고충을 고려한 현실적인 대안이라고 할 수 있다.

이러한 원칙하에 조세연구원의 김정훈 박사, 김현아 박사 그리고 기획예산처 균형발전재정정책과는 구체적인 배분모델 개발작업에 들어갔다. 그 결과 지역개발수요를 대변하는 변수로 인구와 면적을, 낙후도를 대변하는 변수로 재정력지수, 노인인구비율, 평균 소득세할 주민세를 넣은 회귀분석모델을 개발했다. 이러한 회귀분

석모델과 과거지원실적치를 7:3의 비율로 반영하여 최종적인 배분모델을 만들었다. 배분모델로 각 지자체의 배분총액을 시뮬레이션 해본 결과 모든 지자체가 전년도 지원액 보다 줄어들지는 않았고 다만 증가율에 격차가 있었다. 결국 현재 다소 불합리한 지역간 재원규모를 지역개발수요 및 낙후도 정도에 따라 중장기적으로 합리적인 수준으로 맞추겠다는 의지가 반영된 것이었다. 이렇게 마련한 최종안을 16개 지자체 관계자가 모인 가운데 공개하자 대부분의 지자체에서 다소 불만은 있지만 현실적으로 이 이상의 대안은 없다는데 동의하고 모두 합의하게 되었다.

또 하나의 중요한 제도개선도 이루어졌는데 기초자치단체에도 총액배분 자율편성시스템을 도입한 것이다. 지자체별 총액이 광역자치단체에 배분되고 광역단체가이를 총괄적으로 조정함에 따라 기초단체가 광역단체에 재정적으로 예속된다며 기초단체가 강하게 불만을 제기하였다. 이를 해소하기 위해 오지개발사업, 도서개발사업 등 11개 낙후지역개발사업을 묶어 기초자치단체별로 총액배분 자율 편성하도록 제도개선을 추진했다. 그 결과 기초단체의 불만이 상당부분 완화되었고 기초단체도 재원을 통합적으로 활용함에 따라 선택과 집중에 따른 효율적인 재정운용이가능하게 되었다.

7. 포괄보조금을 향하여

이러한 지속적인 제도개선에도 불구하고 아직도 모든 문제점이 해결되었다고 보기는 어렵다. 또한 지자체의 불만도 아직까지 일정부분 존재하고 있다. 우선 지자체의 가장 큰 불만인 재원부족 문제는 재정의 근본적인 문제이므로 어떻게 보면 문제라고 보기도 어렵다. 사실 2005~2007년까지 균특회계 규모 증가율은 23.6%로 일반회계 증가율 2.7%에 비해 큰 폭으로 규모가 증가해 왔다. 그러므로 현실적인 재원제약하에서 참여정부는 균특회계 재원을 최대한 확충해온 것이다. 따라서 앞으로의 균특회계가 나아갈 방향은 최대한 포괄보조금으로 전환하여 같은 규모의 재원이라도 지자체가 원하는 사업을 최대한 효율적으로 사용하는 것이다.

그러나 이러한 문제가 단기간에 해결되기는 어렵다. 현재 시스템상으로도 균특회계 재원은 지자체가 자율적으로 사업을 선정할 수 있지만 기추진중인 사업이 아직도 많이 남아있기 때문에 현실적으로는 기추진 사업들의 완공소요가 상당부분 필요

하므로 지자체가 자율적으로 편성할 재원규모가 크지는 않은 상황이다. 따라서 시간이 더 흘러 기추진 사업들이 점차 마무리될수록 지자체가 자율적으로 사용할 재원은 더욱 커질 것이고 이에 따라 진정한 포괄보조금으로 역할을 하게 될 것이다. 그밖에 예산신청 및 편성절차 간소화, 집행률 제고 등도 앞으로 지속적으로 풀어가야 할 문제점이라고 할 수 있다.

제7장 부동산교부세의 도입

1. 대한민국 최대의 고민

지난 40년간 투기억제와 경기활성화라는 두 가지 목표 사이에서 일관성 없는 정책이 추진되면서 주기적 집값 상승과 부동산 불패라는 잘못된 믿음을 심어줬고, 적절한 대체투자 시장의 미성숙은 자본의 부동산 쏠림 현상을 가속화했다. 불투명한시장 구조와 양도소득세, 종합토지세, 재산세, 취득세, 등록세 등 세제상의 허점도부동산 투자로 쏠림에 한 몫을 하였다. 공시가격과 실제 가격이 크게 달라 진짜 가격을 알기 힘들고, 가격 부풀리기와 이중 계약서로 세금탈루가 관행처럼 이뤄졌다. 편법과 허점투성이의 거래 환경은 많은 국민들을 부동산 투기라는 유혹 속으로 끌어들였다.

2005년 상반기 부동산 투기 붐은 극에 달했다는 편이 옳았다. 참여정부는 2003년 10. 29 대책을 발표하여 주택가격을 안정화시켰으나 2005년 2월 이후 서울 강남과 분당을 중심으로 급등하기 시작한 아파트 가격은 강북 일부와 수도권 남부까지 영향을 미치는 결과가 되어 정책당국을 긴장시켰다. 토지는 2002년 서울 및 수도권지역을 중심으로 지가가 급등하기 시작하였으나 다른 지역은 대체적으로 안정세를 유지하였기 때문에 크게 문제되지는 않았다. 2003년과 2004년에도 물가상승률 정도의 지가상승은 지속되었으나 상승폭이 크지 않아 문제가 크지는 않았다. 그러나 2005년 4월 이후 행복중심복합도시 등 개발예정지역을 중심으로 지가가 전국적으로 상승하기 시작하였다. 주택과 토지가격이 2005년 상반기에 동시 급등하기 시작하면서 유동자금이 부동산으로 쏠렸다. 방치해 두었다가는 전국이 부동산 투기장이 될기세였다. 정부가 부동산 투기를 억제할 강력한 정책수립에 나섰다.

노무현 대통령은 2005년 6월 17일 당·정·청 수뇌진이 참석한 가운데 부동산정책 간담회를 주재하여 "부동산정책을 수립해 발표하라"고 경제팀에 지시했다. 곧이어 부동산정책 실무기획단이 구성되어 실무작업에 들어갔다. 기획단의 회의는 정문수 청와대 경제보좌관이 주재했고, 청와대, 총리실(국무조정실), 재정경제부, 건설교통부, 행정자치부, 국정홍보처 등 관계기관 차관보급(1급) 실무자들이 참여하였다. 실무기획단은 그 동안 논의되어왔던 부동산보유과세의 일환인 종합부동산세의 도입

에 대한 논의를 포함한 종합적인 시각에서 부동산정책 전반을 아우르는 8. 31 부동산대책을 발표하기에 이르렀다.

부동산에 대한 보유과세 강화 대책은 국민의 정부에서도 국정과제의 하나로 다루 었지만, 참여정부에서는 인수위시절부터 논의가 되었다. 참여정부에서 일반 재정 및 조세관련 혁신은 대통령자문 정부혁신지방분권위원회의 재정세제위원회에서 다루었으나 부동산정책은 사회적으로 매우 민감하고 중요한 점을 고려하여 청와대의 빈부격차차별시정 기획단이 직접 담당하였다. 인수위 시절부터 8·31 대책까지 종합 부동산세의 처음과 끝, 모든 과정에 참여했던 김수현 비서관은 다음과 같이 말하고 있다.

"인수위 시절에 논의한 보유세 강화는 원론적 수준을 넘지 못했다. 같은 해 7월 대통령 주재 비공개회의에서 종합부동산세 도입이 처음 보고되었다. 사실 처음에는 종합부동산세까지 생각하지 못했다. 지방세인 보유세를 강화하려고 했더니 강남구 등 일부 지역은 돈이 넘쳐나서 세금을 올릴 필요를 못 느꼈다. 이를 어떻게 하면 좋을까 고민하던 중 두 사람이 등장하는데 김대영 행자부 지방세제관과 김기태 재경부 세제실 과장이다. 두 사람이 만나면서 종합부동산세 개념이 만들어졌다. 보유세를 올려도 지방세로 다 나가니 지방세의 윗부분을 국세로 돌리자는 거였다."

이렇게 하여 종합부동산세안이 만들어지고 2003년 9월 1일 관계장관 회의 후 발표했다. 당초에는 3년 뒤인 2006년도에 도입할 계획이었으나 1년을 앞당겨 2005년부터 도입하기로 발표하였다. 종합부동산세안이 발표되면서 정부 안팎의 저항이 본격화되었다.

최병렬 한나라당 대표는 "국민에 대한 공갈이자 엄포이므로 응할 수 없다"고 반대 입장을 밝혔다. 12월 4일자 조선일보는 사설을 통해 "주택에 대한 정부의 무차별 '세금폭탄'이 도를 넘어선 듯한 느낌이다"라며 세금폭탄론을 펼치기 시작했다. 다른 한편에선 서울시가 정부의 재산세 인상안을 거부하며 수정안을 제시하자 정부는 자치단체장의 과표 결정권 환수도 불사하겠다고 맞서면서 곳곳에서 충돌이 생겨났다.

2. 마침내 중앙정부가 나서다

종합부동산세는 이처럼 우여곡절을 거쳐 부동산투기 근절 및 과세 형평성 강화의 일환으로 도입되었다. 그러나 종합부동산세의 과세주체에 대한 논의가 부처간 논란 이 되었다. 종합부동산세를 국세로 도입하느냐 혹은 다른 부동산 보유과세처럼 지 방세로 도입하느냐에 대한 문제였다. 재경부의 입장은 종합부동산세를 국세로 하더 라도 재원 전체를 지방이 사용할 것인데, 국세로 가지고 오면 지방의 재정자립이 낮 아질 수 있기 때문에 지방세로 도입하자는 안을 주장했다. 반면에 행자부는 종합부 동산세는 정책과세로 전국을 합산하게 되므로 국세로 도입하는 것이 옳다고 주장했 다. 이에 대한 결정은 대통령, 총리 등이 참석한 회의에서 행정자치부의 김대영 지 방세제심의관이 발표한 세 가지 논리적 근거에 의해 결국 재경부로 결정되었다. 그 내용은 "첫째, 지방세로의 도입은 법률적으로 안 된다. 전국의 모든 재산을 다 합쳐 세금을 매기는 것인데, 서초구청장이 강원도나 부산 땅까지 합쳐서 세금을 매길 수 는 없다. 그건 과세권 밖의 물건이다. 종전에는 종합토지세가 전국의 토지를 합산하 여 누진과세 하였지만 그것은 지방자치제를 하기 전이었기 때문에 가능했었다. 둘 째, 너무 불편하다. 집 여러 채일수록 높은 세금 매기는 누진세인데 누군가 실수로 10채를 11채로 잘못 계산했을 경우, 국세라면 그 자리에서 고치면 되지만 지방세는 10곳을 고쳐야 하고, 그 처리가 보통 어려운 게 아니다. 세 번째, 종합부동산세는 조 세저항이 심할 수 있다. 그것을 시장, 군수, 구청장에게 맡겨 놓으면 감당할 수 없 다. 목적 자체가 국가정책이니 국세로 해서 정부가 감당해야 옳다". 김대영 지방세 제심의관의 의견을 고려하여 대통령이 종합부동산세는 국세로 도입하되 그 재원은 모두 지방으로 이전하기로 최종 결정되었다.

이렇게 해서 9월 15일 종합부동산세의 기본안이 공식 확정되었다. 1차 지방세는 시·군·구가 관할 구역내 부동산에 대해 낮은 세율로, 2차 국세는 사람별로 전국 합산하여 누진세율로 종합부동산세를 과세하는 내용이다. 결국 기존의 재산보유세인 종합토지세와 재산세에 대한 과세가 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 이원화 되었다.

종합부동산세가 도입되기 이전에는 토지에 대한 종합토지세와 건물에 대한 재산 세로 이원화되어 있었으며 모두 지방세이었다. 종합토지세는 전국의 토지를 소유자 별로 종합합산하여 누진과세하는 일종의 정책과세이었다. 종합토지세는 토지투기억제를 위한 부동산공개념 차원에서 1990년 도입되었으나 낮은 과표현실화율, 세무행정의 복잡성 등이 처음부터 문제로 지적되었던 세금이다. 세율체계가 종합합산, 별도합산, 분리과세로 구분되어 있어 대상토지를 구분하는데 기술적인 어려움이 컸다. 뿐만 아니라 가족 간에도 명의를 빌리면 한 개인이 소유한 토지를 분산시킬 수 있는 틈이 있었다. 게다가 종합토지세 납세자의 91.4%가 10만원 미만을 납부하는 수준이기 때문에 토지투기 방지라는 목적달성에도, 지방재정 확충에도 기여하지 못하고 있었다.

건물에 대한 재산세도 조세부담의 공평성 차원에서 자유롭지 못했다. 재산세는 원가산정방식에 의해 부과되는데, 기존의 건물과표 산정방식은 시가에 대한 현실화율이 낮을 뿐만 아니라 지역간 격차를 제대로 반영하지 못하여 많은 문제를 지니고 있었다. 그러나 2005년 종합부동산세가 도입되면서 재산세가 주택분과 비주택분으로 구분되면서 주택분은 토지와 건물을 통합 과세하여 시가 반영비율을 높임으로써이러한 문제를 해결하였다.

따라서 종합부동산세는 일정금액이상의 주택과 토지에 대하여 전국적으로 세대 별로 합산하여 국세에서 고율로 누진과세하고, 그 이하에 대해서는 물건이 소재한 해당 자치단체에서 저율로 재산세를 과세하는데, 동일 자치단체에 2건 이상의 물건 이 있는 경우에는 구역 내에서 합산하여 과세한다. 종합부동산세 과세대상은 아래 의 표와 같다.

〈표 16〉 종합부동산세 과세기준의 변화

구 분	2005년 과세기준	2006년 과세기준	
나대지	6억원 초과분(1.0~4.0%)	3억원 초과분(1.0~4.0%)	
사업용 토지	40억원(0.6~1.6%)	40억원(0.6~1.6%)	
주택	9억원 초과분(1.0~3.0%)	6억원 초과분(1.0~3.0%)	

주 : 과표적용율은 2005년 50%로 시작하여 매년 10%씩 증가하여 2009년에는 100% 예정

이러한 정부의 방침이 알려지자 지자체는 강하게 반대하고 나섰다. 전국 시장·군 수·구청장협의회(대표 권문용 강남구청장)는 '정부의 종합부동산세 도입을 반대한다 '는 성명을 발표했다. 또한 허성관 행자부장관과도 면담하여 "종합부동산세는 현재의 종합토지세와 재산세를 지방세(토지세, 건물세)와 국세(종합부동산세)로 이원화한 것으로 지방자치의 이념에 비춰볼 때 치유할 수 없는 여러 가지 문제점이 제기되고 있다"고 주장했다. 또한 우리나라 전체 세금의 80%가 국세이고 나머지 20%를 234개 기초자치단체가 나눠 갖는데 기초자치단체의 주 세목이 보유세인 상황에서 이것마저 중앙정부가 가져가는 것은 어불성설이며 이를 강행할 경우 전국적인 반대서명운동 등 강력한 조세저항에 부딪힐 것이라고 밝혔다.

그러나 정부는 종합부동산세는 지방세와 국세로 이원화하려는 것이 아니라 부동 산 관련 세금을 전국에 고루 나누려는 것이며 현재 지방세가 갖고 있는 심각한 지 역간 편차를 개선하려는 차원임을 분명히 하며 적극 대응해 나갔다

[문화일보] 2004-11-05 종합면

지자체, "종합부동산세 이중과세 헌법소원"

정부와 열린우리당은 4일 당정회의에서 이 같은 내용의 부동산 보유세제 개편안을 확정, 관련법이 국회를 통과하는 대로 내년부터 시행키로 했다고 밝혔다.

개편안에 따르면 현행 재산세(주택)와 종합토지세(토지)는 신설되는 '재산세'로 통합, 내년 7월에 부과되며 이중 일정 기준이 넘는 부동산 부자들에 대해선 10월에 종합 부동산세가 추가로 부과된다.

당정은 그러나 세부담증가 상한제를 도입, 내년에 세금증가액이 올해의 50%를 넘지 않도록 했으며 2006년 이후에도 전년대비 50%이상 늘어나지 않도록 보완책을 마련키로 했다.

또 보유세 부담이 가중되는 것에 맞춰 거래세를 인하하기로 하고 등록세를 내년 1월1일부터 현행 3%에서 2%로 1%포인트 내리기로 했다. 이럴 경우 전체 거래세(취득세+등록세)는 5.8%에서 4.6%로 1.2%포인트 낮아진다.

그러나 전국 시장군수구청장협의회는 이날 성명을 내고 "동일한 부동산에 지방세(재산세)와 국세(종합부동산세)를 동시에 부과하는 것은 이중 과세로 위헌 소지가 있다"며 "원안대로 종합부동산세가 국세로 도입되면 즉각 헌법소원을 제기할 것"이라고 밝혀 최종 도입까지는 적지 않은 진통이 예상된다.

3. 부동산교부세의 배분 논의

종합부동산세의 징수세액을 자치단체에 배분하기 위한 근거가 종합부동산세법의 신설과 지방교부세법의 개정을 통해서 마련되었다. 종합부동산세법에서는 "종합부 동산세는 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전을 기하고자 한다"고 명시되어 있다. 그 동안 종합토지세는 인별로 전국의 토지를 합산하여 누진과세하 는 과정에서 세수가 일부지역에 편중됨으로써 지방자치단체간 세수 편차가 컸는데, 종합부동산세법에서 명시하는 것은 이와 같은 세수 격차 문제를 해결하기 위해서 종합부동산세가 배분되어야 함을 천명하고 있다고 볼 수 있다.

지방교부세법은 2006년부터 종합부동산세관련 부분이 지방교부세에서 부동산교 부세로 별도로 구분되었다. 지방교부세법은 "종합부동산세의 도입에 따른 자치단체 의 재원감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위하여 국가는 교부세 재원 이외 에 종합부동산세법에 의한 종합부동산세 총액을 예산에 매년 계상하여 자치단체에 전액 교부하여야 한다"고 명시하고 있다. 그 이외에 종합부동산세는 현재 교부되고 있는 지방교부세와는 별도로 교부해야 한다고 명시하고 있다. 보다 구체적으로 2005년의 지방교부세법은 종합부동산세를 자치단체에 배분할 때, 고려해야 할 사항 으로 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 명시하고 있다. 2006년 에는 지방교부세법의 개정(2005. 12. 31) 규정에 따라 보유세 감소분뿐만 아니라 거 래세 세율인하에 따른 세수감소분까지 보전하고 남은 잔여재원을 자치단체에 전액 교부하도록 하고 있다.

종합부동산세가 국세로 도입되면서 자치단체의 반발도 적지 않았다. 그러나 종합부동산세 도입으로 인한 재산보유과세의 부족분에 대한 전액이 보전되고 잔여재원 총액이 자치단체로 다시 배분되도록 함으로써 자치단체의 반발 수준이 어느 정도 낮아졌다. 문제는 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 어떻게 정의하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 행정자치부는 교부기준과 관련하여 전문연구기관인한국지방행정연구원에 연구용역을 의뢰하여 전문가의 의견을 참고할 뿐만 아니라공청회를 통한 자치단체의 의견 조율과정을 거쳐 의견수렴에 노력을 기울였다.

교부기준에 대한 논의는 행정자치부장관 주재 정책회의를 통해서도 몇 차례 논의되었다. 여러 의견수렴 과정을 거치면서 교부기준은 자치단체의 재정여건의 반영비율을 높이고 보유세 규모에 대한 비율을 낮추는 쪽으로 다수의 의견이 모아졌다. 따라서 2005년도 최종적인 교부기준은 부족분에 대한 재원보전을 제외한 잔여재원을 재정여건, 지방세 운영상황, 보유세 규모를 각각 80:15:5 비율로 배분하는 것으로 결정되었다. 서울과 수도권의 재정여건이 양호한 일부 자치단체의 반발이 있기는 하였으나 농어촌지역을 중심으로 재정여건이 열악한 자치단체들에게는 새로운 재원으로 각광받았다. 따라서 종합부동산세 배분 첫해임에도 불구하고 처음에 우려했던 문제는 크지 않았다고 할 수 있다.

서울경제 06.11.29 종합부동산세, 지자체 새 재원 '각광'

"행자부에 따르면 올 상반기까지 징수된 2005년분 종부세 6,301억원 가운데 징수비용 487억원을 뺀 5,814억원이 지자체로 내려갔다. 종부세 지방교부금이 가장 많이 배정된 곳은 재산세 감소가 가장 컸던 서울 중구로 306억원이었다. 충남 16개 시·군은 종부세 시행으로 세수가 79억원 줄었지만 지난 6월 행자부로부터 192억원의 교부금을 받았다. 시·군별로 평균 7억원 가량을 더받은 것이다. 청양군은 종토세와 재산세가 7,100만원이 준 대신 정부로부터 교부금으로 8억 7,600만원을 받았다. 당진군은 25억 7,000만원이 줄었으나 32억 8,000만원을 받았다. 예산군은 7억 5,900만원이 감소했으나 정부에서 15억600만원을 교부금으로 배정받았다. 경북 구미군은 지난 6월 8억 3,000만원을 교부금으로 받았다. 종토세를 걷을 때보다 2억원 늘었다. 경산시는 재산세·종토세 수입과 비슷한 27억 8,000만원을 교부금으로 받았다."

종합부동산세 배분과 관련하여 세수 감소분 보전에 대한 이견이 있었던 것은 오히려 두 번째 해인 2006년이라고 할 수 있다. 하나는 거래세의 세율인하 및 보전에 대한 문제이고, 다른 하나는 세수 보전 전반에 대한 부처 간 이견이다. 거래세인 취득세와 등록세 세율인하로 인한 세수감소가 컸기 때문에 이에 대한 재원보전이 특히 문제가 되었다. 거래세 세율인하가 결정된 것도 많은 우여곡절 끝에 이루어진 것이다. 취득세와 등록세는 자치단체의 기간세로서 지방세수의 대부분을 차지하고 있다고 해도 과언이 아니다. 특히, 이들 거래세는 광역자치단체의 재정조정역할을 하

는 재원이기 때문에 광역자치단체의 손실이 컸다. 이러한 문제로 인하여 거래세 세율을 인하해야 한다는 재정경제부와 인하해서는 안 된다는 행정자치부간의 줄다리기는 부동산 실무기획단 회의를 몇 주일 지연시켰다.

거래세율은 두 차례에 걸쳐 인하했는데, 첫 번째 2006년 1월에 인하된 거래세율은 2006년부터 과세기준을 실거래가로 적용함으로써 세수감소효과를 상쇄하는 효과를 예상하여 추진되었다. 그러나 2006년 9월에 추가로 인하된 세율정책은 지자체가 전혀 예상하지 못했고 중앙정부도 세수감소에 대한 구체적 보전대책도 없이 추진하였다. 결과적으로 취득세와 등록세의 과세기관인 광역자치단체의 반발이 매우컸다. 최종결론은 거래세 세율을 인하하기로 하되 이로 인한 세수부족분은 종합부동산세 세수로 보전하기로 하고 매듭지었다. 그러나 "이러한 정부대책은 중앙정부의 부동산정책비용을 지방자치단체에 귀속되는 재원으로 해결하는 것으로 지방자치정신을 무시하는 중앙집권적 시각이다"라고 자치단체의 반발도 있었다.

재산세 및 거래세 감소분 산정방법에 대해 관계부처 협의과정에서 재정경제부가 이견을 제기하였다. 재산세 및 거래세의 세수 감소분에 대한 이견은 크게 세 가지이 다. 첫째, 주택분 재산세 세수감소분 산정방법, 둘째, 도시계획세 세수감소분 산정 여부, 셋째, 주택분 거래세 세율인하에 따른 세수감소분 산정방법이다. 구체적인 이 견내용은 다음과 같다. 첫째 세수감소분 산정방법의 차이는 행정자치부가 주택분 세부담 상한 인하 전후의 재산세 감소분을 보전하는 것과 재정경제부의 재산세 세 수가 매년 계속 증가하여 세부담 상한 인하로 인한 세수감소분이 상쇄됨에도 감소 분을 항구적으로 보전하는 것은 문제가 있다는 것이다. 두 번째 도시계획세와 관련 하여 도시계획세의 과세대상이 재산세와 동일한 관계로 재산세의 종합부동산세화 는 도시계획세의 세수감소도 동시에 수반되므로 이에 대한 세수보전도 고려해야 한 다는 행정자치부의 입장과 재산세의 과표현실화에 따라 도시계획세의 세수도 증대 되므로 별도의 세수감소분 보전이 필요 없다는 재정경제부의 입장에 차이가 있었 다. 셋째 거래세 세수감소분에 대한 산정방법은 첫째 재산세 산정방법과 유사하다. 양 부처 간의 이견은 국무조정실 주관 조정회의 및 청와대 정책실 주관 관계부처 간의 조정을 통해 2006년 12월 지방교부세법 시행령을 개정하였다. 부처간 협의된 내용은 2006년은 행정자치부 원안대로 세수감소분을 보전하도록 하고, 2007년 이후 에는 재정경제부에서 제기한 개정안에 의해 세수감소분을 보전하기로 하였으며, 도 시계획세는 2007년 이후 보전하지 않기로 하였다.

결과적으로 2006년 종합부동산세는 재산세와 거래세의 세수감소분을 보전하고 남은 잔여재원으로 재정여건, 지방세 운영상황, 보유세 규모의 반영비율을 2005년과 동일하게 각각 80%, 15%, 5%로 하였다.

2006년은 2005년과 달리 종합부동산세에 대한 기초자치단체의 불만은 거래세 세수보전에 있었다. 그 이유는 종합부동산세가 기초자치단체의 재산보유과세를 토대로 도입된 것인데 반하여 거래세는 광역자치단체의 세원이기 때문에 종합부동산세에서 거래세 부족세수를 보전할 경우 기초자치단체에 배분되어야 할 재원이 부족하게 된다는 논리였다. 그러나 재산과표의 현실화와 종합부동산 과세대상의 증가에따라 2006년 종합부동산세가 2005년에 비하여 큰 규모로 증가하였고 앞으로도 증가폭이 크기 때문에 기초자치단체에서 우려하는 것과 같이 배분규모가 감소되지 않았기 때문에 그 반발은 크지 않았다.

4. 부동산교부세를 둘러싼 새로운 논의

앞서 국고보조금 지방이양 및 분권교부세 신설과 관련된 논의에서도 언급되었듯이 복지 분야 국고보조금 증가, 이에 따른 지자체의 재정부담이 최근 지방재정을 둘러싼 최대 이슈중 하나이다. 참여정부가 복지 및 교육투자 즉 사람에 대한 투자를 강화하여 성장과 복지를 함께 이끌어가는 동반성장을 국가발전전략으로 채택함에 따라 복지·교육투자를 일선에서 맡고 있는 지자체의 역할과 부담이 커진 것이다. 이러한 와중에 부동산 교부세는 지자체의 복지투자재원으로 새롭게 부각되고 있다.

종합부동산세는 2005년에는 약 6,500억원, 2006년에는 약 1조 7,000억 정도이었는데, 2007년에는 약 2조 8,000억 정도로 예상되고 있다. 전액 지자체로 배분되는, 한마디로 지방재정인 종합부동산세를 단순히 지방재정 상황에 따라 배분하는 것이 아니라 보다 정책적 의지 및 방향을 가지고 배분하는 것이 바람직하다는 주장이 기획예산처를 중심으로 제기되었다. 이러한 논의는 앞서 언급한 지방교부세 배분방식개편에서도 드러나 있다. 과거 인구·면적 위주로 배분되던 지방교부세를 지자체의

복지·교육투자를 확대하도록 개편하라고 대통령이 지시한 바 있다. 이러한 지시에 따라 교부세 배분금액 산정시 지자체의 복지·교육 수요 반영을 강화하는 방향으로 개편되었지만 지원의 안정성이 중요한 지방교부세의 특성상 획기적인 변화는 어려운 상황이다. 이러한 상황에서 종합부동산세는 지방의 복지·교육 투자를 강화하고 이를 뒷받침을 가장 유력한 대안으로 판단되었다.

이에 따라 2007년 부동산교부세의 배분기준에 대한 조정을 위해 청와대 정책실장은 3월 9일 관련부처 회의를 소집하였고 그 회의에서 2007년 부동산교부세 배분방법이 조정되었다. 2005년과 2006년의 잔여재원 배분기준은 재정여건(80%), 지방세운영상황(15%), 부동산 보유세 규모(5%)를 반영하였는데, 2007년의 조정된 배분기준은 재정여건(50%), 사회복지 및 교육(각각 25%, 20%), 부동산 보유세 규모(5%)로되었다. 부동산교부세 배분기준 조정 전과 후에 대한 현황을 다시 정리한 것이 <표17>에 나타나 있다.

〈표 17〉 부동산교부세 배분기준 현황

	계	재정여건	지방세 운영상황	사회복지 및 교육(신설)	부동산 보유세 규모
현행	100%	80%	15%	-	5%
('07기준, 억원)	16,500	13,200	2,475	-	825
조정	100%	50%	-	45%	5%
('07기준, 억원)	16,500	8,250	-	7,425	825

주 : 2007년 예상 잔여재원 규모: 16,500억원

현재 이러한 정부 방침에 대해 지자체는 "자치권 침해"라며 반발하고 있다. "종부세 도입 당시 전액을 지방에 돌려주기로 해놓고 이제 와서 꼬리표를 달겠다는 것은 말이 안 된다"는 불만이다. 그러나 지자체의 선심성·과시용 예산 지출이 심하다는 것에 대해 일반시민과 대부분의 전문가들이 모두 공감하고 있는 상황에서 이러한 지자체의 주장은 설득력이 떨어진다. 지자체가 지자체 본연의 책무인 지역주민의 복지·교육에 충실할 수 있도록 재원을 배분하고 지자체는 종부세 재원 뿐만 아니라 자체재원, 교부금 등 모든 재원을 활용하여 보다 더 지역주민의 복지와 교육에 힘쓰는 것이 바람직 할 것이다.

지자체 이전재원을 둘러싼 이러한 논의는 정부의 복지·교육투자 강화노력과 함께 앞으로도 지속될 전망이다.

제8장 재정분권을 위한 그 밖의 노력들

1. 과거의 제도현황 - 분권보다는 건전성이 우선

앞서 기술한 내용들 이외에 재정분권을 위하여 중요한 제도적 변화가 있었다. 그 것은 바로 지방예산편성지침 폐지, 지방채발행승인제도 개편, 지방조달행정 개선 등이다. 물론 이러한 노력들은 지방양여금 폐지 등 앞장의 내용들처럼 갈등과 논란 이 있었던 것은 아니다. 그러나 주무부처인 행정자치부의 획기적인 인식 변화와 자 기 혁신노력이 있었기에 가능했던 과제들이다.

이러한 혁신과제들에 대해 간략히 살펴보기로 하겠다.

참여정부 이전까지는 지방재정의 운영은 사전적 통제를 통한 건전성 확보에 중점을 두었다. 중기재정계획, 투용자심사, 지방예산편성지침, 지방채발행승인 등이 건전성 확보를 위한 제도적 수단인데, 이는 사전적 지방재정관리를 통해 지방재정 운영의 건전성을 제고하는 데 기여하였다. 그러나 지방재정의 건전성만을 강조할 경우, 이는 한편으로 지방재정 운영의 자율성을 제약하는 요소로 작용하게 된다. 특히 지방자치단체 예산편성기본지침은 지속적인 자율화 조치에도 불구하고 일부 경비에 대한 통제 수단으로 활용되었다. 그리고 지방채무의 억제를 목적으로 중앙정부에서 대상사업별로 발행규모를 통제하는 지방채발행 승인제도는 지방재정의 운영을 지나치게 경직화시키는 단점을 지니고 있었다. 또한 지방조달의 경우 국가관련 법령(「국가를당사자로하는계약에관한법률」)을 준용하기 때문에 지방계약의 특수성을 반영하기에 미흡하였다. 특히 당시 지방조달은 일정 규모 이상의 공사 및 물품 구매의 경우, 중앙조달을 의무화하였기 때문에 비용과 기간이 과다하게 소요되는 등의 문제가발생하였다. 이에 따라 정부혁신지방분권위원회는 행정자치부와 함께 지방예산편성기본지침 시달제도 폐지, 자치단체별 발행한도액 설정 및 자율발행, 지방조달의 단계적 자율화와 같은 지방재정 자율성 제고 방안을 추진하기에 이른다.

2. 지방예산편성기본지침 폐지

지방재정 자율화 방안 중 지방예산편성기본지침은 참여정부 이전에도 지속적인 개편이 이루어졌다. 1997년, 1998년에는 세항 및 항을 지자체가 자율적으로 운영할수 있도록 예산과목이 지자체로 위임되었고, 1999년에는 세세항이 11개에서 8개, 목이 40개에서 36개, 세목이 118개에서 78개로 줄어드는 등 세출 예산과목 체계의 단순화가 이루어졌었다. 또한 2002년에는 예산과목의 합리적 운영을 위하여 민간인상해보상이 추가되고 민간 또는 사회단체 경상보조가 각각 분리되는 등 예산과목의신설 및 세분화가 이루어졌다.

지방예산편성기본지침의 자율화는 위원회가 출범한 2003년부터 보다 본격적으로 이루어졌다. 2003년 3월에 지방예산편성 기본지침 폐지 방침이 결정되어 그해 7월 지방분권로드맵에 반영되어 발표되었다. 이후 2004년 3월부터 9월까지 지방예산편 성지침 개선방안 모색을 위한 연구용역이 추진되어 세부적인 방안이 마련되었고 이에 따라 지방예산편성지침 폐지를 위한 지방재정법 개정이 추진되어 2005년 6월 지방재정법이 개정되어 같은 해 7월부터 공식적으로 폐지되었다.

그러나 기본지침이 폐지에 따른 일부 부작용을 우려하여 최소한의 견제장치는 마련해 두었다. 즉 건전재정운영을 위하여 필요한 경비 등에 대한 기준을 행정자치부 령으로 정한 것이다. 행자부가 부령으로 정하는 기준은 예산편성시 지자체간 형평성을 유지하여야 할 경비와 일정한 기준 없이 경비를 운영할 경우 과다한 예산편성이 우려되기 때문에 국가기준을 적용하는 경비로 구분된다. 국가기준 적용 대상은 각종 수당의 단가, 특근 매식비 단가, 그리고 직원능력 개발비 등이다. 지자체간 균형 유지를 위한 기준은 업무추진비(정액), 사회단체 보조금(정액보조제), 지방의회관련 경비, 그리고 통·리·반장 활동 보상금 등이다. 또한 이밖에 업무추진비, 의정운영 공통경비, 보상금 등 10개의 비목에 대해서는 "집행상 건전재정운용원칙"이 제시된다. 이에 따라 건전재정 운영을 위한 필요 사항은 예산편성 기준으로 관보에 고시된다. 또한 예산편성 지침이 폐지됨에 따라 지자체가 예산을 편성할 때 참고할 수 있는 자료도 받지 못하는 문제가 발생하므로 이를 감안하여 행정자치부는 2005년부터 '지방자치단체예산편성매뉴얼'을 작성하여 보급하고 있다. 다만 기존의 지방예산편성지침은 지방재정법령에 근거한 것으로서, 법규적 성격을 지니며, 위반시에는 지

방교부세법에 의한 페널티 적용 대상이 되는 등 불이익을 받게 되나, 예산편성 매뉴 얼은 지방세수 추계 방식, 예산실무 등 지자체의 예산업무 및 재정운용 연찬을 위한 실무 안내 목적으로 작성된다.

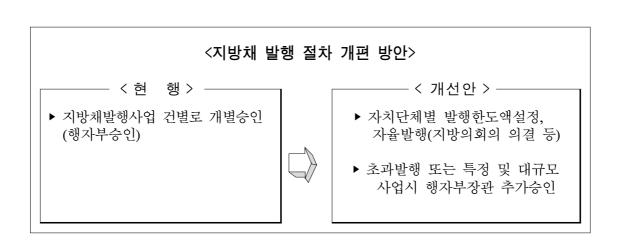
이러한 지방예산편성지침 폐지는 관련 부처 간 갈등이나 이해관계자의 반발 같은 문제가 있지는 않았으나 지방재정을 담당하는 행정자치부로서는 매우 추진하기 어려웠던 과제이다. 한마디로 중앙정부 차원에서 추진하는 정책목표를 달성할 수단을 완전히 버린다는 의미를 갖기 때문이다. 최근 들어 쟁점이 되고 있는 지자체의 복지·교육투자 강화같은 문제의 경우에 지방예산편성지침이 있었던 과거에는 지방예산편성지침에 그러한 내용을 담아 시달하면 되었다. 그러나 이제는 교부세 배분방식도 고치고 종합부동산세 배분방안도 수정하는 등 간접적인 다양한 수단을 강구해도 목표로 하는 정책효과를 달성할지 말지 불확실한 상황이 된 것이다. 지방재정을 담당하는 행정자치부로서는 매우 곤란한 상황인 것이다. 이러한 지방예산편성지침 폐지는 지방재정을 담당하는 행자부의 권한을 축소시키는 의미도 있다.

그러나 행자부는 지방재정의 자율성 및 책임성 강화를 위해 과감하게 기존의 권 한을 포기했고 그 결과 지방재정운용의 자율성이 대폭 강화되게 되었다.

3. 지방채 발행 자율화

지방채 발행 자율화 즉 지방채 발행 개별승인제도 폐지방침은 정부혁신지방분권 위원회에서 2003년 6월에 결정되었다. 이에 따라 행정자치부는 2004년 1월부터 6월까지 외국의 지방채 발행제도 사례연구를 포함한 지방채발행제도 개선 방안에 대한연구용역이 실시하였고, 12월에 관련전문가 및 지자체 관계자들의 의견 수렴을 추진하였다. 그리하여 2005년에 본격적인 도입 방안이 마련되었다. 이러한 내용을 담아 지방자치법 및 지방재정법을 2005년 6월에 개정하였다. 또한 구체적인 추진을위해 2005년 5월 총액한도의 설정기준이 마련되었고, 5월과 6월 시도 예산담당관연찬회 및 지방채담당자연찬회를 거쳐서 8월에 지방채발행 총액한도제 도입방안이확정되었다. 이에 따라 8월에 지자체별 지방채 발행 한도액이 통보되었으며, 2006년지방채발행 계획의 수립 기준이 작성되었다.

지방채 발행 개선방안을 개략적으로 살펴보면, 지자체별, 연도별 지방채 발행의 상한 설정을 위한 산식을 중앙정부가 제시하고, 지자체는 이러한 기준 내에서 지방 의회 의결을 거쳐 지방채를 발행토록 하였다. 그리고 외화채, 기준 초과 대규모 승 인 등은 여전히 행자부장관의 승인을 받도록 하였다. 또한 연도 중 상환분에 해당되 는 금액만큼은 지방채 추가 발행이 가능하다.



행정자치부는 지방채 총액 제한 제도를 도입함에 따라 종합적이고 체계적인 채무 운용 관리 기준을 설정하였는데, 매년 시행되는 지방재정분석 제도와 연계하여 채 무평가 후 중·장기적 채무 운용방향을 설정하기로 하였고, 필요시에는 재정진단, 신 용평가 방안 등을 검토하기로 하였다.

이 또한 행자부가 자기의 권한을 대폭 지방에 이양한 사례에 속한다. 과거에는 지방채 승인 권한이 지자체를 통제하는 막강한 권한 중 하나였다. 재정이 풍족하지 않은 지자체의 경우 단체장이 의욕적으로 신규 사업을 추진하기 위해서는 상당한 경우, 지방채를 발행해야 했다. 그러나 지방채를 발행하기 위해서는 매 건마다 행자부의 승인을 받아야 하므로 모든 지자체가 행자부에 아쉬운 소리를 할 수 밖에 없었다. 물론 이러한 제도로 인해 우리나라 지자체는 세계 어느 지자체보다 양호한 재정건전성을 유지하고 있으나 지방재정의 자율성은 크게 제약될 수 밖에 없었다. 그러나 행자부는 지방재정의 건전성을 확보하면서도 자기 부처의 권한은 대폭 줄이는 지방채 발행 총액승인제도를 채택하여 재정건전성과 재정운용 자율성이라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있었다.

4. 지방조달 자율화

지방조달 자율화는 앞서 두 개 과제와는 달리 부처 간 이견이 상당히 존재했다. 즉 지자체의 입장을 대변하는 행자부와 조달행정을 담당하는 조달청간에 상당한 논쟁이 있었다. 정부혁신지방분권위원회는 조정자로서 양자 간의 주장을 적절히 조화하여 최종적인 대안을 만들어 내는데 결정적인 역할을 했다.

당시 행정자치부는 중앙의무조달제도는 분권과 자율의 취지에 부적합한 제도로 이를 존속시킬 경우 지방재정운영 자율성 제고에 커다란 걸림돌로 작용할 것이고 중앙의무조달제도는 중앙정부가 권한만 행사하고 책임은 수요기관 즉 지자체가 지는 발주형태이므로 폐지될 것을 강하게 주장했다. 또한 중앙 의무조달제도는 계약체결 소요기간이 장기화되고 현실에 맞지 않게 낮은 단가로 인한 부작용도 발생하고 있는 점 그리고 지역경제 활성화 저해요인으로도 작용하고 있는 점 등을 문제점으로 제시했다.

그러나 조달청도 여러 가지 논거를 대며 반대 입장을 표명했다. 기본적으로 선진 국의 경우도 분산화된 정부조달에서 중앙조달을 강화하고 있고 전문성 측면에서 그 간 조달서비스 개혁에 성공한 조달청이 확실히 우위에 있다는 점을 강조했다. 또한 지자체에 조달을 일임할 경우 공사발주와 관련된 부정의 개연성이 크고 공사품질 확보, 시장경쟁질서 확립 등을 위해서는 전문기관인 조달청이 제3자적 입장에서 의사결정을 할 필요가 있다고 주장했다. 그리고 조달청 위탁구매를 통해 연간 1조 3천억원이 절감되는 효과가 있다는 측면도 강조했다.

정부혁신지방분권위원회는 이러한 양자 간의 주장을 적절히 절충하는 합의안을 마련했다. 즉 조달의 분산화라는 원칙을 살리면서도 전문성은 그대로 활용하는 방안이었다. 이는 프랑스에서 이미 추진중에 있는 방식으로 결정의 분권, 전문성의 집권이라는 방식이다. 세부적으로는 지방자치단체가 조달업무의 자율성을 가지는 반면, 전문적인 지식이 필요한 원가계산은 조달청에 맡기는 형태를 채택하였다.

이러한 정부혁신지방분권위원회의 절충안에 대해 행정자치부와 조달청은 최종합 의를 이루었고 이러한 양자간의 합의는 중앙과 지방간의 권한배분에 귀중한 모범사 례로 활용될 수 있을 것이다.

이에 따라 시설공사의 경우 2010년 이후부터 완전 자율화를 목표로 하되, 2005년 까지 1단계로 200억원 미만의 PQ공사를 자율화하고, 2007년까지 2단계로 500억원 미만의 PQ공사를 자율화, 그리고 2007년 이후부터 3단계로 500억원 이상의 PQ공사를 자율화하기로 하였다. 또한 대안 및 일괄입찰 공사는 2010년 이후 완전 자율화하기로 하였다. 물품조달의 경우는 2008년까지 완전 자율화하기로 하였다. 지방조달의 자율화 이후에는 지자체가 직접 수행하거나, 또는 조달청에 의뢰하는 방식을 선택할 수 있게 된다.

5. 지방재정운영 책임성 강화

앞서 언급한 모든 내용들은 지방재정의 자율성을 확대하기 위한 조치들이다. 그러나 책임성이 담보되지 않은 자율성 제고를 자칫 재정효율성 저하 및 재정규율 문란 등 부작용을 초래할 수 있다. 이에 따라 참여정부는 지방재정 운영의 책임성을 강화하는 조치도 함께 추진했다.

그러나 참여정부의 지방재정운영 책임성 강화방안은 이전 정부와는 크게 차이가나는 점이 있다. 첫째는 중앙정부의 관리·감독 강화를 통한 책임성 확보가 아니라지역주민 및 지방의회 등을 통한 관리·감독을 강화하여 지방 스스로가 책임성을 확보하도록 한 것이다. 둘째는 단순한 예산집행 실태 관리 수준에서 벗어나 재정운영성과 즉 재정투자를 통해 얼마나 지역주민의 삶이 향상되었는가를 보는 성과주의측면에서 책임성을 강화하도록 하였다. 셋째는 평가결과에 대한 인센티브를 강화하였다. 그동안에 추진되어 온 지방재정분석제도는 강력한 보장시스템이 없어 자율통제 기능이 충분히 작동하지 않았다. 즉 지방재정분석 결과에 따른 인센티브나 패널티 제도가 법제화되어 있지 않아 자치단체의 관심이 소홀하였다.

참여정부는 이러한 세 가지 큰 방향에 따라 지방재정에 대해 직접적인 관리·감독은 대폭 축소하고 성과 위주의 평가를 하고 이를 모든 국민들이 쉽게 알 수 있도록 하여 시민적 통제를 활성화하는 한편 강력한 보상시스템을 작동해 자율적으로 지방 재정의 책임성이 담보되도록 방향을 잡았다. 이러한 지방재정 평가제도 개선 방안

은 2004년 7월에 초안이 정부혁신지방분권위원회에 보고되었다. 또한 국정과제 보고회의에서도 이 방안이 논의되었다. 8월 중에 시범실시를 위한 평가단이 구성되어, 9월부터 10월까지 시범평가가 실시되었고, 12월에 시범평가 결과가 발표되었다. 그리고 2005년 8월 지방재정 평가제도 개선을 위하여 지방재정법이 개정되었다.

이러한 지방재정평가모델은 자세히 살펴보면 다음과 같다. 지방재정 평가모델은 기본적으로 공기업 평가 방식을 따르기로 하였다.

먼저 평가 결과의 일관성 확보를 위하여 평가 대상을 특별·광역시, 도, 시, 군, 구등 5개 유형으로 집단화하였다. 또한 지자체별로 절대평가와 상대평가를 병행하기로 하였다. 또한 정부의 정책 의지를 반영할 수 있는 지표를 개발하였고, 계량지표와 비계량지표를 80 대 20 정도의 비율로 구성하되, 중요도와 정책 목표 등에 따라가중치를 부여했다. 지표를 개발할 때 고려 사항으로, 지자체의 평가부담 경감과 객관성 확보를 위해 계량평가 비중을 높게 책정하였고, 경비절감, 세입확충, 자산의수익성 증가 등에 대한 지자체의 노력을 유도할 수 있는 지표가 개발되었다. 또한지방분권에 따라 소홀해지기 쉬운 정부주요 시책사업 추진을 점검할 수 있는 지표도 개발되었다.

개선된 지방재정 평가에서는 재정평가의 주기가 체계화되었다. 즉, 지자체의 재정평가 부담을 고려하여 광역자치단체의 경우에는 매년 평가가 이루어지도록 하였고, 기초자치단체의 경우에는 시·구와 군이 격년제로 평가를 받도록 하였다. 다만, 재정통계 유지를 위해 재정평가가 실시되지 않는 연도에는 재정분석 자료는 계속 작성하기로 하였다.

새로운 평가 체계에서는 평가의 객관성과 신뢰성을 확보하는 방안들도 마련되었는데, 대학교수, 회계사 등 민간전문가로 구성된 지방재정 평가위원회가 구성되었고, 평가의 객관성과 전문성 확보를 위해 한국지방행정연구원에 지방재정평가센터를 설치하여 지방재정평가단을 운영하기로 하였다. 또한 평가자료 검증에 대한 실효성을 제고하기 위하여 지자체의 재정보고서를 감사원 감사를 통해 검증하기로 하였다.

종전의 지방재정평가 제도는 평가 결과와 인센티브의 연계성이 미약하였다. 개선 안에서는 인센티브가 강화되었다. 광역시, 도, 시, 군, 구의 5개 유형, 그리고 시·군·구 그룹별로 9등급(AAA— CCC)의 평가 결과를 서열화하여, 최우수 및 우수단체에는 특별교부세를 차등지원하기로 하였다. 또한 2007년 총액인건비 시행 이후에는 총액인건비의 한도를 책정할 때 평가 결과를 반영하기로 하였다. 또한 재정 위기가 우려되는 재정 취약지자체에 대해서는, 별도의 재정진단을 실시하여 재정건전화 계획을 권고하고, 이를 이행하지 않는 지자체에는 재정 운영권을 통제하는 방안도 고려하기로 하였다.

종전의 지방재정분석 결과는 주민들에게 공개되지는 않았지만, 지방재정 책임성을 제고하는 궁극적인 수단은 주민들의 재정 통제에 있으므로 지방재정분석 결과의 공개 원칙이 강화되었다. 우선, 평가결과를 유형별, 그룹별로 서열화하여, 주민과 지방의회의 통제기능이 작동할 수 있도록 상대적인 평가결과를 공개하기로 하였다. 영국을 비롯한 많은 지방자치 선진국에서도 이러한 방식을 채택하고 있는데, 지자체 평가가 분야별로 공개될 경우 지자체별 강점과 약점을 상호 학습하는 효과가 발휘될 수 있다. 또한 지방재정분석 결과의 공개를 제도적으로 보장하기 위하여 지방재정 공시제도를 도입하기로 하였다.

영국의 경우 1992년부터 도입되어 운영되고 있는 공시제도는 자치단체장과 주민이 재정서비스에 대해 약속하는 방식으로 이루어진다. 공시대상은 전년도 지방재정평가결과(서열 및 분야별 평가결과)와 금년도 재정서비스 제공 목표(예: 주민 1인당총지출, 지방세 징수 등), 그리고 전년도에 공시한 재정서비스의 이행 실적 등이다. 공시는 중앙 및 해당지역 언론매체 및 홈페이지를 통하여 이루어지고, 지자체별 공통 고시 항목과 개별 고시 항목을 구분하여 운영하기로 하였다. 공시제도를 불성실하게 이행하는 지자체에 대해서는 지방재정의 차기 평가에 이를 반영하기로 하였고특별교부세 배분시 불이익을 주기로 하였다.

이러한 제도개선 내용은 학계 및 시민단체 등으로부터 매우 긍정적인 평가를 받고 있다. 사실 지방자치 실시 이후 10년 이상이 흘렀지만 지방재정 책임성 제고를 위한 제도개선에는 큰 진전이 없었다. 또한 지방재정의 최후의 파수꾼이라 할 수 있

는 지역주민의 관심도 그다지 크지 않았다. 그러나 정부혁신지방분권위원회가 중심이 되어 추진된 이러한 제도개선들은 지방재정 책임성 제고를 위한 선진적인 제도들이며 이를 통해 지역주민의 관심도 높아질 것으로 기대된다.

그러나 앞으로도 개선해 나가야 할 점도 많다. 우선 평가지표 및 체계를 보다 정교하게 가다듬어 나가야 할 것이다. 아직 시행 초기이므로 만족할 만한 수준이라고 단언하기는 어렵다. 이는 평가의 수용도 즉 지자체 및 지역주민이 평가결과를 얼마나 잘 받아들이느냐 와도 관련되어 있으므로 매우 중요한 과제라고 할 것이다.

지방재정 공시제도도 그 도입의 의의는 매우 크지만 신중한 제도 운영이 요구된다. 아직 지방재정 공시제도는 민선 단체장들이 선거 등 지역 여론을 의식하기 때문에 도입의 수용도가 아직 부족한 면이 있다. 따라서 지방분권, 재정운영의 자율성확대 등에 따라 지역주민에 의한 자율적인 책임성 확보 장치가 요구되는 시대적 패러다임을 인식시키고, 시범 운영을 통해 문제점을 보완하고, 지방자치단체의 수용도를 제고할 필요가 있다. 또한 지방재정 공시제도를 충분히 이해하지 못하는 시민단체, 언론, 지역주민 등이 과도하게 정보 공개를 요구할 가능성이 있으므로 지방재정 공시제도의 의의를 충분히 이해할 수 있도록 홍보를 강화할 필요도 있다.

제 3 부 참여정부 재정분권의 성과와 남은 과제

제9장 참여정부 재정분권의 성과

참여정부 재정분권을 통해 지방재정은 크게 확충되고 자율성도 대폭 강화되었다. 우선 지방정부의 가용재원 규모와 비중이 크게 늘어났다. 우선 지방정부의 가용재원이 참여정부 출범전인 2002년에는 77.8조원이었던데 비해 2007년에는 111.4조원으로 43.2% 33.6조원 증가했다. 반면 같은 기간 동안 중앙정부 가용재원은 57.7조원에서 74.2조원으로 28.6% 16.5조원 늘어나는데 그쳤다. 이에 따라 총조세 중 중앙정부 대 지방정부의 가용재원 비율도 2002년 43:57이었던데 비해 2007년에는 40:60으로 지방정부의 가용재원 비중이 크게 늘었다.

〈표 18〉 중앙지방간 가용재원 추이

(조원)

	' 00	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06전망	' 07예산
□총조세	113.5	135.5	147.8	152.0	163.4	175.8	185.6
○중앙정부 사용	55.2	57.7	62.3	63.6	67.9	70.8	74.2
○지방정부 사용	58.3	77.8	85.5	88.4	95.5	105.0	111.4
□중앙:지방	49:51	43:57	42:58	42:58	42:58	40:60	40:60

이러한 지방정부의 가용재원 비중은 연방제 국가에 비해서는 다소 낮은 편이지만 비연방제를 택하고 있는 나라 중 매우 높은 수준이다. 일본 보다는 낮지만 영국, 프 랑스 등 유럽국가 보다는 높다. 이러한 측면에서 볼때 우리의 재정분권 수준은 국제 적으로도 상당한 수준에 이르렀다고 할 수 있을 것이다.

〈표 19〉 주요 국가별 중앙 : 지방 가용재원 비중 비교

		비연	연방제			
	일본	영국	프랑스	한국	독일	미국
가용재원비중 (중앙:지방)	37:63	65:35	60:40	40:60	30:70	28:72

중앙정부가 지방정부에 이전하는 재원중 자율재원의 비중도 크게 늘었다. 즉 양여금, 보조금과 같이 중앙정부가 정해주는 자금의 비중보다 교부세, 지방교육교부금, 균특회계 등 지자체가 자율적으로 활용할 수 있는 자금의 비중이 늘었다. 이를 수치로 보면 지방이전재원 중 자율재원 비중이 2002년에는 60.7%였으나 2007년에는 78.7%에 이르고 있다.

〈표 20〉 지방이전재원중 자율재원 비중 추이

(조원)

							(
	' 00	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06전망	' 07예산
□ 지방이전재원	37.7	46.3	52.4	54.2	59.6	67.2	73.1
○교부금	19.6	28.1	31.8	32.6	43.8	46.1	50.7
○양여금	9.5	7.6	8.6	8.9	_	-	
○국고보조금	8.8	11.0	12.1	12.9	15.7	14.8	15.7
○균특회계	-	-	-	-	5.6	6.3	6.8
□ 자율재원 비중	52.0%	60.7%	60.7	60.1	82.9	78.0	78.7

^{*} 각각 교육교부금, 교육양여금, 교육보조금 포함한 수치임

또한 지방예산편성지침 폐지, 지방채발행승인제도 개편 등 지방재정운용 자율성 조치들에 대해 강인재 전북대 교수 등 전문가와 정부혁신지방분권위원회가 사례 분 석한 결과 자율성 제고에 상당부분 기여한 것으로 평가되고 있다. 즉 상당수 지자체 공무원들이 단가 현실화, 지역실정에 맞는 예산운용 등이 가능해졌다고 응답하고 있고 자치단체 예산부서의 역할과 전문성도 증대되었다고 평가하고 있다. 특히 지 방채 발행 승인제도 개편에 대해서는 매우 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 드러 났다.

제10장 재정분권의 남은 과제

그러나 참여정부 내에서 재정분권이 완성된 것은 아니다. 아직도 해결해야 할 과제들이 많이 남아 있다. 우선 지방교부세의 경우 복잡한 배분시스템을 보다 단순하게 개선할 필요가 있다. 현재는 제도개선의 중간단계로 분권교부세가 2009년까지한시 운용되고 있는 점은 있지만 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 네 종류의 교부세 제도가 운영되고 있다. 향후 이를 보다 단순화하고 각각의배분방식도 단순화하는 작업이 필요할 것이다.

균특회계도 지속적인 제도 개선이 필요하다. 균특회계의 포괄보조금 적 성격을 더욱 강화해야 할 것이다. 물론 다양한 이질적 사업이 포함되어 있고 각 지자체간 여건, 각 사업별 지원내역 및 역사가 다르므로 이를 포괄보조금으로 확대 개편하는 것은 쉽지 않다. 그러나 지속적으로 사업을 통폐합하고 기존사업들이 종료되는 대로 지자체가 원하는 신규사업으로 대체해 나가면서 궁극적으로는 포괄보조금으로 가야 할 것이다. 이러한 가운데 사후적 성과관리를 강화하여 지자체의 재정운용 책임성을 강화해 나가야 한다. 우리나라의 지방재정이 가지고 있는 고질적인 문제는 자체재원보다 의존재원이 많기 때문에 재정의 책임성과 자율성이 신장될 수 없는 구조적 한계를 지니고 있다는 점이다. 따라서 '자율 신청 - 성과 관리'의 틀을 강조하는 균특회계가 성공적인 지방재정조정제도로 자리를 잡을 경우, 지방재정 전반에 걸쳐 자율성과 책임성이 제고되고, 궁극적으로는 국가균형발전에 도움이 되는 제도로 발전할 수 있을 것이다.

또한 지자체 재정담당자에 대한 전문성 제고도 매우 중요한 과제이다. 앞서 언급한 사례분석 결과에서 볼 수 있듯이 재정운용의 자율성이 확대됨에 따라 상당수 지차체 공무원들이 지방의회, 관련 시민단체, 지역언론 등 다수 이해관계자의 의견을 조율하는 데 어려움을 겪고 있고 전문성 및 경험 부족에 따른 어려움도 호소하고 있다. 이러한 결과는 어찌 보면 당연하다고 할 수 있다. 과거에는 중앙정부가 시키는 대로 하면 됐기 때문에 지역 관계자들을 설득시킬 필요가 없었다. 만약 지방의회나 관련 시민단체가 문제제기를 해도 중앙정부에서 시키니 우리는 어쩔 수 없다고 발뺌하면 됐기 때문이다. 그러나 이제는 상황이 달라져 모든 것을 지자체 담당자들이 결정해야 하니 그 부담이 증대되는 것은 당연한 결과이고 오히려 재정분권의 큰

방향과 부합되는 것이다.따라서 앞으로 중앙정부는 지자체에 대해 교육과 컨설팅을 강화해 나가야 할 것이다. 권한 및 재원이양과 함께 그동안의 중앙정부의 노하우를 지자체에 이전해 주어야 한다. 그리하여 지자체가 지역문제를 보다 민주적 절차에 따라 보다 능동적이고 효율적으로 조정하고 해결해 나가도록 지원해 나가야 할 것이다.

마지막으로 무엇보다 중요한 것은 중앙정부 정책목표와 지자체 재정운용간의 조화를 모색해 나가는 것이다. 지자체에 재정운용의 자율성을 보장하고 확대했다고해서 국가전체 목표와 완전히 반대방향으로 투자한다든지 국가목표를 전혀 고려하지 않고 운용하는 걸 의미하는 것은 아니다. 최근 종합부동산세의 지자체 교육·복지투자 재원 활용문제에서 보듯이 지자체도 동반성장을 뒷받침하는 방향으로 재정투자를 하도록 유도해나가야 한다. 국가 가용재원의 60%를 사용하고 있는 지자체가교육·복지투자를 외면하고 과거와 같이 경제분야 투자에만 집중하거나 전시성·행사성 사업에만 열을 올릴 경우 지속가능한 성장은 어려워지고 우리의 삶의 질은 개선되지 못하고 후퇴할 것이다. 앞으로는 중앙정부와 지자체가 재정투자 방향을 공유하고 상호간의 이해와 협력하에 한정된 국가재원을 보다 전략적이고 효율적으로 사용하는데에도 힘을 모아야 할 것이다.