

한국지방재정조정제도의 변천과정상의 특성 분석

韩国地方财政调整制度变迁过程的特性分析

Chinese _61

Korean _67

韩国地方财政调整制度变迁过程的特性分析

• Chinese

禹明東
(诚信女子大学经济系教授)

概要

韩国地方财政调整制度变迁过程的特性分析

- 以与分权关联政策的相关性为中心 -

概要

本稿旨在分析韩国地方财政调整制度在历史上经历了怎样的变化过程，在具体的运营过程中带有怎样的特性等。首先，从分权的观点，对集权框架下的地方财政调整制度的经济职能进行再解析，然后在与分权政策关联中，以上述的再解析为基础，对地方财政调整制度的特性进行分析。

一般来说，地方财政调整制度是指发挥补贴地方政府的不足财源、均衡政府间的财政、实现政府间外部性的内部化、支援价值财富等职能的具有集权性的中央政府的职能。即，地方财政调整制度通过在中央政府的立场，调整处于中央政府与地方政府之间财源分配体系，来实现国家整体的财政职能。由此看来，与其说地方财政调整制度是以提高地方政府自律性，强化分权的制度为基础的制度框架，不如说是以帮助在地区水准观察中央政府利益的“集权型特性”为基础的制度框架。

地方财政调整制度一般被认为是向地方传达中央指示，或者调节政府间职能的集权性工具。但实际上，地方财政调整制度通过在以现有权力结构的产物出现的政府间的财源分配体系下，补贴地方政府的不充足财源，在财源方面提高地方政府的自律性，积极提高地区居民的生活质量，地方财政调整制度正在这些方面强化分权框架的侧面实现内在化。这种本质的认识更为重要。

本稿首先以从5.16分权政策的“犹豫期”开始，历经1991年地方自治制度复苏，分权政策的基调得到根本性变化的时期，直到实现强化分权政策的“参与政府”时期为对象，对韩国分权关联政策与地方财政调整制度变化间的相关性的特征进行了分析。之后，把这种关联性做为基础，通过地方的自律性观点，对地方财政调整制度变化过程中出现的制度运营中的特征进行了分析。并进一步通过分析在这种运营过程中出现的现实的地方财政调整规模及其构成的变化推移，对分权关联政策与地方财政调整制度间的关联性正在如何具体实现进行了探讨。

分析结果表明，分权关联政策与地方财政调整制度间显现出具有一定发展趋势的关联性。首先，在从5.16政变、维新政府到第五共和国政府的集权统治期，地方财政调整制度的基本框架被定位为执行国家财政职能。这种在集权时期形成的地方财政调整制度，随着十九世纪九十年代初地方自治的复苏，开始发生一定的变化。1991年，随着地方自治复苏及分权的强化，开始通过新设地方让与金制度，扩大包括补助金等，推出扩大地方自律性的制度性措施。与此同时，地方自治的具体实施的累积与分权要求的强化，使得地方交付税的法定利率向上调整。自从2003年“参与政府”出台以来，分权政策得到更进一步的强化，与废除地方让与金制度的同时，地方交付税的法定利率又进行了数次向上调整。另外，在构筑地方交付税及国库补助金的多方位的制度运营框架的同时，在地方财政调整制度方面，收集关于分权的多样化要求的制度性意志得以显现。由此可见，尽管我们很难说分权与地方财政调整制度间具有明确的法则性关联，但可以肯定的是，具有一定趋势的关联性正在显露出来。即，地方财政调整制度不是仅仅作为集权的地方管理层面的制度发挥其职能，而是顺应分权政策的变化，具备支援分权的性质，显现其制度性的变化的。

本稿以这种分权关联政策与地方财政调整制度变化间的相关性作为基础，对关联性如何在地方财政调整制度具体的运营过程中得以表现进行了分析。分析结果表明，尽管随着政策，乃至制度层面的分权政策基调的变化，强化了为通过补充财源，乃至均衡财力来支持分权的地方财政调整制度框架，但是从具体的制度运营过程与其运营结果的层面来看，实际上，地区居民的生活质量并没有通过分权支援得到提高。透过去去地区间的人口变化趋势与地区内总生产（GRDP）的变化趋势，可以看出，随着人口与生产活动过分集中于首都地区的现象的强化，地方作为生存基地的价值正在逐渐丧失。这种现象即使在广泛实行扩大分权政策的“参与政府”时期，也并未得到解决，甚至越来越严重。实际

上，政策通盘未能通过支援分权，使全国各地发挥其特性，进行均衡的经济发展；在地方财政调整金额占据中央政府预算相当比例的事实来看，本制度更是未能发挥支援地方分权的作用，也因此可以推断出其对通盘的集权政策过程起到了一定的作用。即，上述的分析结果表明，尽管在分权政策与地方财政调整制度间的制度性层面显现出一定的关联性，但是地方财政调整制度并未在实质上起到扩散分权的作用。

这种事实可以通过下述事例解释，1987年以来，韩国社会的民主化动力经历了“国民的政府”，并对“参与政府”的出台发挥了作用。但是，1993年以后的全球化、自由化的正式推进，以及1997年IMF金融危机之后，在对外及对内的种种制约下，新自由主义政策的加速推进，使得韩国社会的社会经济结构变得更加集中，乃至集权。因此，复苏的分权政策也就未能真正的实现实质性的分权。在政策基调层面阐明的分权，认证了其在实质性民主主义的扩散中起到的至关重要的作用。尽管如此，现实中，分权政策并未得到能够充分使民主主义实质性扩散的伸缩性。

作为地方财政制度的一环，在民主意志以地区共同体为中心得以扩散时，地方财政调整制度才能保证实质上的分权支援的制度运营。这样的分析结果将为今后地方财政调整制度的改革及运营方向等提供重要的启示。

한국지방재정조정제도의 변천과정상의 특성 분석

• Korean

우 명 동

(성신여자대학교, 경제학과 교수)

-
- I. 問題提起
 - II. 地方財政調整制度의 經濟的 機能과 分權
 - III. 分權關聯政策과 地方財政調整制度 變化의 相關性 分析
 - IV. 地方財政調整制度 運營上의 特性 分析
 - V. 綜合的 評價
-

한국지방재정조정제도의 변천과정상의 특성 분석

- 分權關聯政策과의 相關性을 中心으로 -

I. 問題提起

우리는 지방자치 내지는 지방분권관련 문제나 지방재정관련 문제를 논의하는 경우 지방재정조정제도 개혁에 관한 논의가 자주 주요한 주제로 제기되는 것을 본다. 이러한 사실은 바꾸어 말하면, 그 동안의 지방재정조정제도의 운영이 논리적으로나 현실적으로 지방재정조정제도의 본래의 취지에 제대로 접근하지 못해온 데서 기인하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 본고는 우리나라 지방재정조정제도가 지난 시기 어떠한 변화과정을 거쳐 왔으며, 구체적으로 운영과정에서는 어떠한 특성을 보이고 있는지를 분석해보고자 한다.

먼저 집권적 틀로서의 지방재정조정제도의 경제적 기능을 분권적 관점에서 재해석해보고, 이러한 해석에 부응하여 우리나라 지방재정조정제도의 특성을 분권정책과의 관련 속에서 해명해보고자 한다. 일반적으로 지방재정조정제도의 의의는 지방정부의 부족재원 보전 내지는 정부 간 재정 형평화, 그리고 정부 간 외부성의 내부화, 가치재 지원 등을 담당하는 집권적인 중앙정부의 기능으로 제시되고 있다. 그러나 본질적으로는 지방재정조정제도도 지방의 자율성을 제고시킴으로써 사실상의 분권, 즉 지역주민의 삶의 질의 제고에 기여하는데 그 뜻이 있다 할 것이다.

이러한 맥락에서 본고에서는 구체적으로 5.16이후 분권정책 유예기로부터 1990년대 지방자치 부활시기를 거쳐 ‘참여정부’의 분권정책 강화시기에 이르기까지의 시기를 대상으로,

현상적으로 우리나라 분권관련정책과 지방재정조정제도 변화 사이의 상관성에 나타나는 특성을 분석해보고자 한다. 이어서 그러한 지방재정조정제도 변화과정 속에서 나타난 제도운영상의 특성을 지방의 자율성의 관점에서 분석하고, 나아가 그러한 운영과정에서 나타난 현실의 지방재정조정 규모 및 그 구성의 변화추이를 분석해봄으로써 분권과의 관계 속에서 우리나라 지방재정조정제도가 갖는 특성을 추출해보고자 한다. 이러한 분석은 앞으로 지방재정조정제도의 개혁이나 운영방향에 중요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

주지하는 바와 같이 분권이 성장에 도움이 되는지 아닌지 여부라든가 지방재정조정제도가 분권에 기여해야하는가 등에 대해서는 보다 근본적인 논란의 여지가 있을 수 있다. 그러나 본고에서는 분권은 지역주민들의 삶의 질을 제고시키는데 기여한다는 입장, 그리고 지방재정조정제도는 현상적으로 부족재원의 조정이라든가 재정형평화 기능수행을 통해서 궁극적으로는 분권을 지원하는 성격을 띠고 있다는 입장에서 논의를 전개시키고 있음을 부기해두고자 한다.

II. 地方財政調整制度的 經濟的 機能과 分權

1. 國家 全般의 財政機能 提高를 爲한 集權的 機能

지방재정조정제도는 무엇보다도 중앙정부와 지방정부 사이의 주어진 자원배분 틀 속에서 중앙정부와 지방정부, 나아가서 지방정부들 사이에서 나타나는 재정력의 불균등을 완화시켜줄 목적에서 시행되는 재정제도로 인정받고 있다. 먼저 일반적으로 중앙정부는 자신이 갖는 거대한 규모와 정치적 영향력에 바탕을 두고 지방정부에 비해 상대적으로 우수한 세원을 보다 많이 차지하는 경향이 있는데, 그 결과 중앙정부가 자신에게 맡겨진 기능수행에 필요한 수준 이상으로 세원을 많이 차지하는 상황이 나타나는 경우 분권화된 정부구조 속에서 지방정부의 기능 수행에 상응하는 세원을 배분해야 할 필요성이 제기된다. 한편으로 주어진 자원배분 틀 속에서 여러 가지 이유로 존재하는 지역의 차별적인 경제적 자원배분으로 인해 같은 단계의 서로 다른 정부들 사이에 재정적 불균등이 나타나기도 한다. 이 경우 중앙정부는 자원

배분, 소득재분배, 경제안정화 등 재정기능 수행의 관점에서 서로 다른 지방정부가 동일한 조건하에 각자의 선호를 추구할 수 있도록 해주기 위해 재정력불균등 상태를 해소시켜줄 필요성이 존재한다.

뿐만 아니라 특정정부가 수행하는 사업의 편익 또는 비용이 정부들 사이에 확산되는 경우 해당 공공서비스의 확산효과를 내부화시킬 목적에서 요구되기도 한다. 무엇보다 특정 지방정부가 수행하는 사업은 그 사업의 성격에 따라 편익이나 비용의 과급효과가 다른 지역 내지 지방으로 과급될 수 있으며, 또한 한 나라 안에서의 지역들 사이에는 사람들이나 기업들이 지역을 넘어 이동이 자유롭기 때문에 과세지역과 편익 또는 비용과급지역이 일치하지 않는 경우가 일어날 수 있다. 뿐만 아니라 특정 지방정부의 관할지역이 자연적, 역사적 조건으로 인해 주어진 것이기 때문에 편익 또는 비용의 관점에서 합리적이지 못한 경우가 존재할 수 있다. 이와 같이 여러 가지 이유로 나타나는 ‘정부 간의 편익과 비용의 확산효과’를 합리적으로 조정하여 각 지방정부활동의 효율성을 제고시켜주기 위해서 재정조정 필요성이 제기되는 것이다.

한편, Musgrave같은 이는 지방정부 단계에서 공급되는 공공서비스를 국가적 관점에서 일종의 ‘가치재(merit goods)’로 보아 중앙정부 개입의 당위성을 찾기도 한다. 여기서 지방공공서비스를 가치재로 인식한다는 것은 중앙정부가 특정 지방공공서비스의 공급을 증가시켜야 할 필요가 있다고 판단하여, 지방정부의 재정행위에 영향을 주고자 하는 것을 의미한다.

요약컨대, 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부 사이에 권력적으로 주어진 자원배분체계를 중앙정부 차원에서 조정해줌으로써 국가 전체적으로 재정기능을 원활하게 수행하도록 하는데 있는 것으로 볼 수 있다. 이렇게 보면 지방재정조정제도는 기본적으로 지방정부의 자율성을 제고시켜 분권을 강화하기 위한 제도라기보다는, 오히려 중앙정부의 이해가 지역수준에서 관철될 수 있게 해주는 ‘집권적인 성향’을 기본으로 하는 제도적 틀이라 할 수 있다.

2. 分權의 基礎提供 내지 支援 機能

상술한 바와 같이 지방재정조정제도는 어디까지나 주어진 자원배분체계를 중앙정부 차원에서 조정해줌으로써 국가 전체적으로 재정기능을 원활하게 수행하도록 하는데 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 관점을 달리해서 보면, 이러한 지방재정조정제도는 주어진 자원배분의

들 속에서 지방분권의 기초를 다지고 지원하는 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.

먼저 정부 간의 비용과 편익을 중앙정부 차원에서 균등화시켜줌으로써 지방정부는 자기지역에서 필요한 사업을 개발하고 수행해나갈 수 있는 동력을 얻게 된다. 또 한편으로 어느 지역에 거주하나 다 같이 하나의 국가의 주민으로서 ‘공통적인 최저생활수준(common minimum level)’을 보장해줌으로써 지방정부가 보다 자율적으로 지역을 운영해나갈 수 있는 틀이 마련되는 것으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 경제안정화의 관점에서 자연적, 역사적 다양한 특성에 의해 지역사회의 생산자원의 질에 차이가 존재하며, 이로 인한 지역경제력의 격차가 경제전반의 낮은 산출수준을 가져오고 있는 경우, 중앙정부가 각종 균등화 프로그램을 통해 지역경제의 안정화를 지원하는 것 또한 지역의 특성에 기초한 분권의 기초를 지원하는 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

전술한 바와 같이 일반적으로 지방재정조정제도는 중앙의 의지를 지방에 전달하거나 정부들 사이의 기능을 조절해주는 집권적 기능을 수행하는데 그 의의가 있는 것으로 인식되고 있다. 그러나 본질적으로는 지방재정조정제도는 기존의 권력적 구도의 산물로 나타난 정부 간 재원배분체계 하에서 지방정부의 부족재원을 보전해줌으로써 재원 면에서 지방정부의 자율성을 제고시켜, 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 제고시킨다는 점에서 분권의 틀을 강화시키는 측면이 내재되어 있다는 사실을 인식하는 것이 중요하다.

이제 이러한 맥락에서, 본고에서는 5.16이후 분권정책 유예기로부터 1991년 지방자치제도가 부활되어 분권정책의 기초가 근본적으로 변화된 시기를 거쳐 분권정책이 강화된 ‘참여정부’에 이르기까지의 한국 현대사의 분권정책의 변화과정에서, 지방재정조정제도가 어떻게 대응해왔는지 그 관련성을 분석, 해보고자 한다. 나아가 이들 관련성에 유념하면서 그러한 지방재정조정제도의 운영과정을 분석함으로써, 그러한 관련성이 현실적으로 어떻게 구체화되고 있었는지를 구명하고자 한다.

Ⅲ. 分權關聯政策과 地方財政調整制度 變化의 相關性 分析

1. 分權關聯政策 變化推移

가. 分權政策 猶豫期(集權強化期) (1961-1991)

1991년 지방자치가 다시 부활하기 이전 시기의 분권관련정책의 변화는 크게 1961년 5.16 이후 1988년 지방자치법 개정되기까지 분권정책이 유예되어 왔던 시기와 지방자치법 개정 이후 본격적으로 지방자치가 재실시된 1991년 이전까지의 분권정책 부활을 위한 제도정비기로 나누어 볼 수 있다.

1) 分權政策 拋棄(猶豫) (1961-1987)

먼저 1961년 5.16 쿠데타가 일어나면서 군사정부는 1960년 구성된 제3대 지방의회를 해산하고, 지방자치단체장은 대통령이 임명하기로 함으로써, 6.25이후 1952년 이래 실시되어 오던 지방자치 실시를 유보시킨다. 이후 1962년 12월의 제3공화국헌법 부칙에서 “지방의회의 구성시기를 법률로서 정한다”로 규정함으로써 분권정책을 법률로 유보시켰으며, 급기야 1972년 12월의 유신헌법의 부칙에서는 더욱 그 강도를 높여 “지방의회를 조국통일시까지 구성하지 아니한다”고 규정하여 지방자치제 실시를 통일과 연계시킴으로써 사실상 분권정책을 전면 포기하기에 이른다.

1979년 박정희대통령 서거 후 짧았던 민주화열기를 뒤로 하고 신군부 주도하에 이루어진 제5공화국헌법에서는 마찬가지로 부칙에서 “지방의회를 지방재정자립도를 감안하여 법률이 정하는 바에 의하여 순차적으로 구성한다”고 함으로써 지방자치에 관한 사항을 다시 법률로 유보하는 조치를 취하였다. ‘지방재정자립도’를 감안한다는 조항이 더해지는 하였으나 여전히 지방자치의 부활에 관한 의지는 나타나지 않고 있었다. 이처럼 1961

년 5.16 구태타 이후 지방자치가 지속적으로 유예되어 왔던 바, 이러한 사실은 한마디로 1961년 이래 국가주도의 급속한 경제성장정책을 추구해나가는 과정에서 중앙정부의 집권화 내지 집중화가 강화된데 따른 역사적 결과로 풀이된다.

2) 分權政策 復活을 위한 制度마련(1988 - 1991)

1987년 그동안 민주화운동의 결집에 의한 6.10 항쟁과 그에 이은 사회민주화운동의 영향으로, 지방분권부문에서는 그 동안 헌법을 통해 규정되어 왔던 지방자치에 관해 법률유보 조항이 1987년 10월 제6공화국헌법에서 삭제되기에 이른다. 이듬해인 1988년 4월 대대적인 지방자치법 제6차 개정이 이루어지게 되는 바, 제6차 개정은 전문개정으로서 사실상 지방자치법을 새롭게 제정한 격이 되었다. 구체적으로 지방의회, 지방자치단체장 모두를 주민직선제로 하기로 규정하였다. 그러나 복잡한 정치적 사정으로 지방의회 선거는 1991년까지 지연되고 지방자치단체장은 경과규정에 따라 대통령이 임명하는 것으로 되었다.

이어 1989년 담배소비세를 지방세로 이양하고, 종합토지세가 도입되는 등 지방세의 세원 확대조치가 뒤따랐다. 1990년 말에는 그간의 우여곡절 끝에 새로운 지방의회 및 지방자치단체장 선거법을 개정하는 지방자치법 제9차 개정이 이루어짐으로써 본격적으로 지방자치 부활을 위한 제도적 장치가 마무리되고 있었다.

나. 分權政策 制度的 復活 및 推進黨(1991-2003)

1990년 말 개정된 지방자치법에 따라 이듬해인 1991년 3월에 기초자치단체 지방의회, 6월에는 광역자치단체 지방의회 선거를 실시하여 1961년 군사정부에 의해 해산된 지방의회가 30년만에 부활됨으로서 한국의 분권역사상 중요한 이정표가 마련되었다. 그러나 지방자치단체장 직선은 그로부터 4년 뒤인 1995년에 와서야 이루어졌는바, 1995년 6월에는 지방의회와 지방자치단체장에 대한 동시선거가 이루어짐으로써 제5대 지방의회가 구성되면서 제도적으로는 명실상부하게 지방자치가 전면적으로 부활되기에 이르렀다.

이렇게 일단 지방자치가 부활되면서 그 동안 억제되어 왔던 지방분권에 대한 요구가 현

실적으로 분출해가면서 무엇보다도 자체재원 내지 지방세 자율성 확대요구가 뒤따랐다. 먼저 1997년에는 지방세의 탄력세율 적용대상을 그 동안의 7개 세목에서 10세목으로 확대시키는 조치가 뒤따랐으며, 1999년에는 지방주행세가 도입되고, 2001년에는 지방교육세가 도입되었다. 그 사이에 1998년 6월에는 다시 지방선거가 치러지면서 제6대 지방의회가 구성되었으며, 2002년 6월에는 제7대 지방의회가 구성되면서 지방자치의 제도적으로 성숙해가고 있었다.

1990년대 전반기 분권정책의 제도적 부활이라는 큰 흐름의 변화가 있었음에도 불구하고, 후반기 이래 분권정책면에 큰 변화가 관찰되지 않고 있다. 이는 당시 IMF 구제금융사태 이후 경제위기 극복이라는 국가적 문제해결에 몰두하고 있었으며, 온 국민들이 그러한 국가적 과제에 순응한 결과로 판단된다.

다. 分權政策 強化期 (積極 推進期) (2003-2007)

그러한 가운데 현실적으로 지방분권에 대한 정책이 크게 전환점을 맞은 것은 2003년 ‘참여정부’ 출범과 더불어 나타났다. ‘참여정부’는 ‘분권과 균형’을 주요 국가정책기조로 내세우면서 분권과 균형을 위한 각종 위원회를 만들고 정책구상을 발표해나가면서 관련 법안의 제정 내지 개정에 박차를 가해나갔다. 주요내용으로는 2003년 4월 국가균형발전위원회, 정부혁신지방분권위원회 구성, 5월과 7월에는 ‘국가균형발전의 비전과 전략’, ‘지방분권추진로드맵’을, 2004년 11월에는 ‘분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획’을 발표하였다. 그 과정에서 그러한 정책추진을 뒷받침하기 위한 법적 조치도 수반하였던 바, 2004년 1월에는 분권 및 균형발전관련 3대 특별법으로 ‘지방분권특별법’, ‘국가균형발전특별법’, ‘신행정수도건설을 위한 특별조치법’을 제정하기에 이르렀다.

‘참여정부’는 위와 같은 커다란 정책적인 비전의 제시와 관련 주요법안 위에서 실질적인 지방분권에 접근해가기 위한 각종 제도적인 변화를 더불어 추진해나갔다. 구체적으로 2004년 7월에 주민투표제, 2005년 1월 주민소송제도를 도입하고, 동년 6월에는 지방채발행에서 지방의 자율성을 제고시키기 위한 지방채발행총액한도제를 실시하였으며, 8월에는 그동안 지방예산편성과정에 부과되어왔던 지방예산편성지침제도 폐지, 주민참여예산편성제도 도입, 11월 지방재정분석제도 도입 및 그에 따른 지방재정분석 시행 등이 뒤따랐다. 이렇게 분권을 지향하는 제도적 조치는 2006년에도 이어져 1월에는 지방재정운영의 투명성을 제고시켜 지역

주민과 이해관계자들의 이해를 제고시키기 위한 재정공시제도가 도입되었으며, 같은 1월 주민소송제도 시행, 5월 주민소환법의 제정, 10월에는 복식부기회계제도도 도입, 지방세지출예산제도 시범실시가 뒤따랐고, 2005년 도입된 지방재정분석이 2006년에도 시행되었으며, 2007년 1월에 2006년에 도입된 복식부기회계제도가 전면적으로 시행에 들어가게 되었다. 이러한 지방분권을 향한 제도적 틀이 갖추어져가던 중이던 2006년 5월 다시 지방의회 및 지방자치단체장 선거가 치러지면서 제8대 지방의회가 구성되어 현재 까지 지방자치를 담당해나가고 있다.

2. 地方財政調整制度 變化推移

가. 地方財政調整制度를 確立(地方交付稅, 國庫補助金 運營)

時期(1961-1991)

〈표 1〉을 참고하면서 위와 같은 지방분권 관련 정책기조의 변화 추이 속에서 지방재정조정제도가 어떻게 변화해왔는지를 검토해보도록 하자.

지방재정조정제도가 오늘날의 틀을 갖추기 시작한 것은 5.16이후 1961년 12월에 지방교부세법을 제정하여 이듬해 1월 시행에 들어가면서 부터이다. 당시 처음으로 교부세율을 법정화하고 교부세를 보통교부세와 특별교부세로 나누어 그 이후 지방교부세제도의 골격을 갖추게 되었다. 처음 실시당시에는 소비세부분의 개별세목들에 일정비율을 적용하여 교부세액을 산출하는 방식을 택하였다가, 1968년 7월 지방교부세법을 개정하면서 1969년부터 내국세 총액의 17.6%로 교부하는 내국세에 대한 법정교부율 방식을 택함으로써 지방재정의 재원을 상대적으로 안정적으로 확보하는 길을 열었다.

이렇게 법정율로 시행되어오던 지방교부세는 1972년 소위 8.3조치에 의해 그 간의 지방교부세의 법정교부율을 정지하고 교부세 총액을 국가예산이 정하는 바에 따르도록 하는 예산 방식으로 변경하기에 이르렀다. 이어 이러한 변경이 지방정부의 재정력의 약화를 가져오게 된 사실이 지적되면서 제5공화국 정부에서는 1982년 4월 다시금 종전의 지방교부세 법정교부율방식으로 환원하기에 이른다. 이 때 지방교부세의 재원은 종전의 내국세 총액의 17.6%로 환원되지 못하고 국가재정과 지방재정의 현실적인 여건을 감안하여 13.27%로 결정하였다.

이 때 보통교부세는 총액의 10/11, 특별교부세는 1/11로 하기로 하였으며, 증액교부금 규정을 신설하였다. 이로써 그 이후 지방교부세제도의 근간이 되는 보통교부세, 특별교부세, 증액교부세의 틀이 자리를 잡게 된 것이다. 이러한 내용이 1988년 지방자치법 개정에서 자치구가 신설되면서 그에 따른 조항이 첨가된 것 이외에는 그대로 이어지고 있다.

한편, 국고보조금과 관련된 제도적인 장치로는 1963년 11월 「보조금 관리법」이 제정되면서 지방재정조정제도의 또 하나의 축이 자리 잡게 되었다. 그 동안 일정한 체계 없이 혼란스럽게 중앙정부에 의한 지방행정의 통제수단으로 이용되어 오던 국고보조금 관련 내용이

〈表 1〉 地方分權 및 地方財政調整制度 變化推移

연도	지방분권정책 변화추이	지방재정조정제도 변화추이
1986 이전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1960년 11월 지방자치법 대폭개정 : 지방의회와 단체장 모두 직선제 12월 지방의회와 단체장 직선 (제3대 지방의회: 1960-1961) ○ 1961년 지방자치에 관한 임시조치법 ; 지방의회 해산, 단체장 대통령임명 ○ 1962년 제3공화국헌법 부칙: 지방자치에 관한 사항 법률로 유보 ○ 1972년 유신헌법 부칙 : 지방자치에 관한 사항 조국통일 시 까지 유보 ○ 1977년 엄격한 독립세주의 방식 채택 ○ 1980년 제5공화국헌법 부칙 : 지방자치에 관한 사항 법률로 유보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1961년 12월 지방교부세법 제정 : 1962년부터 시행 ○ 1963년 11월 보조금관리법 제정 ○ 1969년 1월 지방교부세법 개정 : 그 동안 특정세목의 일정율로 되어 있던 것을 법정률 (내국세 대비 17.6%)로 전환; 보통교부세는 내국세 대비 16%, 특별교부세는 보통교부세의 10/100 ○ 1972년 8.3조치: 그 동안의 법정교부율의 적용을 정지하고, 국회의결을 거쳐 국가예산액으로 책정기로 함. ○ 1982년 4월 지방교부세법 개정 : 그 동안의 예산방식을 다시 법정율로 전환(내국세 대비 13.27%); 보통교부세는 총액의 10/11, 특별교부세는 1/11, 증액교부금 규정 신설 ○ 1986년 12월 그 동안의 보조금관리법을 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률'로 개정
1987	<ul style="list-style-type: none"> ○ 10월 헌법개정에서 지방자치에 관한 법률유보조항 삭제 	
1988	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4월 지방자치법 제6차개정: 지방의회, 단체장 직선제 규정(법률로 유보), 지방자치기초단위를 시·군·구로(자치구 신설) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4월 지방교부세법 개정: 자치구 신설에 따른 조항 첨가(자치구 재원조정교부금제도 시행), 낙후지역 발전 위해 필요한 경우 기준재정수요액 보전가능
1989	<ul style="list-style-type: none"> ○ 담배소비세 지방세로 이양, 종합토지세 도입 	
1990	<ul style="list-style-type: none"> ○ 12월 새로운 지방의회 및 지방자치단체장 선거법 개정, 지방자치법 제9차개정 	
1991	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3월 기초지방자치단체 지방의회 선거 (기초의원 정당공천 금지) ○ 6월 광역자치단체 지방의회 선거 - 지방자치 재실시 (제4대 지방의회: 1991 - 1995) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방양여금제도 시행: 지방재정기반확충과 지역균형개발(도로정비사업 대상)

1992		○지방양여금법 개정 : 국고보조금사업의 지방이양에 따른 기능 및 재원이양
1993		
1994		○지방양여금법 개정 : 목적세인 교통세 신설에 따른 지방교부세의 감소분 보전위해 지역개발사업 추가
1995	○6월 지방의회 및 지방자치단체장 동시 선거 - 지방자치 전면 실시 (제5대 지방의회: 1995-1998)	○지방양여금법 개정 : UR 대비한 농어촌 관련 지방양여금 대상 확대
1996	○토지과표 공시지가로 전환(종래 토지등급제 폐지하고, 개별공시지가에 일정비율을 곱하여 과표결정)	
1997	○탄력세율 적용대상 확대(7개세목→10개세목)	○지방양여금법 개정 : 지방재정기반확충과 지역 균형개발 지원강화위해 재원확충
1998	○6월 지방의회 및 지방자치단체장 선거 (제6대 지방의회: 1998-2002)	
1999	○8월 지방자치법개정으로 주민감사청구제 도입 근거 마련 ○12월 지방주행세 도입	
2000		○지방교부세 법정률: 13.27%→15%로 상향조정
2001	○지방교육세 도입	○1월 지방교육재정교부금법 개정: 자치구가 교육경비보조금 직접보조가능
2002	○6월 지방의회 및 지방자치단체장 선거 (제7대 지방의회: 2002-2006)	
2003	○4월 국가균형발전위원회, 정부혁신지방분권위원회 ○5월 '국가균형발전의 비전과 전략' 발표 ○7월 '지방분권추진로드맵' 발표	
2004	○1월 분권 및 균형발전관련 3대특별법제정 - 지방분권특별법, 국가균형발전특별법(균특 설치키로 함), 신행정수도건설을 위한 특별조치법 ○7월 주민투표제 실시 ○11월 '분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획' 발표	○1월 균특회계 신설 (지역개발사업계정, 지역혁신사업계정) ○1월 지방교부세 법정률 상향조정 (15%→18.3%) ○1월 보통교부세 비중확대(10/11→96/100), 수요산정통계산식 정비(9개 항목, 26개 세항) ○1월 특별교부세 비중축소(1/11→4/100), 규모축소 및 지원기준 구체화 ○1월 증액교부세 폐지 ○1월 지방양여금법 폐지→지방교부세 등으로 개편 ○2월 국고보조금 정비시안 마련 ○12월 지방교부세 법정률 상향조정 (18.3→19.13%), 분권교부세 신설(0.83%)

2005	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1월 주민소송제도 도입 ○ 6월 지방채발행총액한도제 시행 ○ 7월 공직선거법 개정(기초자치단체장과 기초의원 정당공천제 병행허용) ○ 8월 지방예산편성지침 폐지, 주민참여예산편성제도 도입, 복식부기회계제도 근거규정신설 ○ 11월 지방재정분석제도 도입 및 지표확정 ○ 12월 지방재정분석결과 최종보고 ○ 12월 원자력발전에 대한 지역개발세 신설 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1월 종합부동산세 신설 및 지방교부 법적 근거 마련 ○ 1월 국고보조금 재원이양안 확정 ○ 12월 지방교부세 법률을 상향조정(19.13%→19.24%), 분권교부세 비중확대(0.94%) ○ 12월 부동산교부세 신설(종합부동산세 세수 전액)
2006	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1월 재정공시제도도입, ○ 1월 주민소송제도시행 ○ 5월 주민소환법 제정 ○ 5월 지방의회 및 지방자치단체장 선거 (제8대 지방의회: 2006-현재) ○ 10월 복식부기회계제도 도입 및 지방자치단체 회계기준 확정 ○ 10월 지방세지출예산제도 시범실시 ○ 11월 지방재정분석지표 확정 ○ 12월 지방재정분석결과 최종보고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 12월 균특회계 지주특별자치도계정 신설
2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1월 복식부기회계제도 전면 시행 	

주: 좌측항에는 분권 및 재정분권일반에 관한 정책내용을, 우측항에는 특히 지방재정조정제도 관련 정책내용을 정리한 것임.

자료: 각종 정책관련 자료를 참고하여 필자가 작성한 표임.

이 법이 제정됨으로써 교부신청과 교부결정 등에 관한 방법과 절차, 보조사업의 수행과 그 집행 등과 관련된 체계적인 틀을 갖추게 되었다. 이 법은 주관부처의 불명확성, 부처 간의 이해대립 조정기능의 미흡, 지나친 중앙위주의 제도적 틀에 대한 비난을 받아오던 중 1986년 12월에 결국 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」로 개정되면서 그 동안의 보조금관리법상의 미비점을 보완하여 운영되기에 이르렀다. 무엇보다도 종전의 법에서는 보조사업 선정시 지방정부와 협의 없이 중앙정부가 선정토록 되어 있던 것을 새로운 법에서는 지방정부의 신청주의를 도입함으로써 보조금 예산편성시 지방정부의 의사를 반영토록 하였다. 뿐만 아니라 종전의 법에서는 보조대상 사업범위에 대한 규정이 없고, 보조율도 중앙정부가 임의로 결정하도록 되어 있던 것을 새로운 법에서는 보조금 대상사업을 법령에 구체적으로 명시하고, 사업별 기준보조율제도와 차등보조율제도를 도입하는 등 지방정부의 의사를 반영할 수 있는 제

도적 장치를 보강한 것이 특징이다.

한마디로 5.16이후 우리나라 지방재정조정제도는 1962년 처음 지방교부세제도가 시행되면서 보통교부세와 특별교부세의 틀이 마련되고, 1963년에 국고보조금관리법이 제정된 이래, 줄곧 보통교부세와 특별교부세, 및 국고보조금으로 운영되어 왔다. 이어 1982년 증액교부금 규정이 신설되면서 1991년까지 보통교부세와 특별교부세, 그리고 증액교부세로 이루어진 지방교부세제도와 국고보조금제도의 양축을 중심으로 하는 지방재정조정제도가 틀을 갖추게 되었다. 이 시기 지방재정조정제도는 어디까지든 국가중심의 집권적이고 효율적 정책수행과정에서 나타나는 지방정부의 재원부족 보전기능과 지방재정력 형평화라는 전통적인 기능에 충실한 제도적 틀이 확립된 시기였다고 할 수 있다.

나. 地方讓與金 制度運營(追加) 時期(1991-2003)

앞의 시기에 확립된 지방재정조정제도의 틀은 1991년 지방자치가 재 실시되면서 새로운 변화를 맞이하게 된다. 지방자치가 재 실시되면서 큰 틀 면에서 나타난 변화는 지방양여금제도가 새롭게 도입, 시행되게 되었다는 점이다. 그리하여 그 동안 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 증액교부세), 국고보조금으로 운영되어 오던 지방재정조정제도가 새롭게 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 증액교부세), 국고보조금, 지방양여금을 축으로 운영되게 되었으며, 이러한 틀은 한동안 큰 변화 없이 이어지고 있었다.

먼저 이 시기 지방재정조정제도 틀의 큰 특징이라 할 수 있었던 지방양여금제도는 열악한 자치단체의 도로사정을 개선하고, 자치단체 간 균형적인 도로개발을 유도하기 위하여 지방도로정비를 대상사업으로 지방자치제의 재도입을 전제로 1991년 도입된 제도이다. 1991년 처음 실시할 때는 직할시도, 지방도, 군도, 농어촌도 등 지방의 도로정비사업만을 대상으로 하였으나, 차츰 재원규모를 확대하면서 대상사업도 넓혀나갔다. 1992년에는 도로정비사업에 시의 국도와 시도를 포함하였으며, 여기에 더하여 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업으로 사업범위를 확대시켰다. 나아가 1994년에는 목적세인 교통세가 신설되면서 내국세 규모가 감소됨에 따라 지방교부세 감소분을 보전하기 위하여 교부세와 같이 전혀 용도가 제한되지 않는 지역개발사업을 추가하였으며, 1995년부터는 「농어촌특별세관리 특별회계법」에 의해 농어촌개발사업과 농어촌하수도정비사업이 새로운 대상사업으로 추가하기 까

지 하였다.

한편 1982년 내국세 대비 13.27%로 규정된 이래로 죽 이어왔던 지방교부세의 법정률이 2000년에 내국세 대비 15%로 상향조정된 변화가 있었다. 이는 부분적으로나마 지방의 자율성 증대요구를 수용한 결과로 해석될 수 있다. 또한 전술한 바와 같이 국고보조금제도 면에서 1986년말 종전의 「보조금관리법」 대신에 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」로 개정됨으로써 1987년 이래 국고보조금제도는 종전에 비해 지방의 의사를 좀 더 반영할 수 있는 제도적 장치가 보강된 사실도 이 시기의 특징 중의 하나로 지적할 수 있을 것이다.

요약컨대 1990년 전반기 이래 2000년대 초반까지 지방재정조정제도는 지방양여금의 신설 및 확대시행, 지방교부세 법정교부율의 한차례 인상, 정비된 국고보조금제도의 운용 등의 특성을 보이고 있었으며, 이러한 점 이외의 더 이상의 큰 변화가 관찰되지 않고 있다. 이 또한 분권정책 관련부분에서 지적인 바와 같이 1997년 경제위기 대처과정에서 국가적 차원의 해결에 몰두하고 있었던 결과로 판단된다.

다. 地方交付稅, 國庫補助金 制度運營 多元化 時期 (2003-2007)

위와 같이 운영되어 오던 지방재정조정제도의 틀은 ‘참여정부’가 들어서면서 큰 변화를 맞이하게 된다.

먼저 2004년 1월 지난 시기 주요 특성을 이루어왔던 지방양여금제도를 폐지하여 지방교부세 등으로 개편하였으며, 지방교부세에서는 2000년 상향조정하였던 법정률을 다시 18.3%로 상향조정하였고, 지방교부세 중 보통교부세의 비중은 종전의 10/11에서 96/100으로 확대, 특별교부세의 비중은 종전의 1/11에서 4/100로 축소하고 지원기준을 구체화하였다. 그리고 교부기준의 자의성 등으로 논란이 있어온 증액교부세 제도는 폐지하는 조치를 취하였다. 이어 2004년 12월에는 ‘참여정부’의 분권정책의 일환으로 분권교부세를 신설하여 내국세 대비 0.83%를 교부하기로 하였으며, 이를 포함하여 지방교부세 법정률은 다시금 18.3%에서 19.13%로 상향조정되기에 이르렀다. 이러한 변화의 동력은 2005년으로 이어져 12월에는 분권교부세 비중을 0.94%로 다시 확대하였으며, 이에 따라 지방교부세 법정률은 이를 반영하여 다시금 19.24%로 상향조정되었다. 한편 2005년 1월에 마련된 법적 근거위에서 12월에 종합부동산세 세수 전체를 대상으로 부동산교부세를 신설하였다.

그리고 국고보조금제도에서는 2004년 2월에는 국고보조금 정비시안을 마련하고 2005년에는 국고보조금 재원이양안을 확정함으로써 국고보조금사업을 정비하였다. 우선 지방사무 성격이 강한 복지사업 등을 관련재원과 함께 지방으로 이양했고, 지역균형개발관련 농림·문화관광사업은 후술하는 균특회계로 이관하였으며, 국가정책과 연계성이 강한 사업만 일반국고보조사업으로 유지하기로 하였다. 아울러 국가균형발전특별법에 근거하여 2004년 1월에 국가균형발전특별회계를 신설하여 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정을 새로 마련함으로써 국고보조금제도를 일반국고보조금과 균특보조금의 두체제로 운영하기 시작하였다. 나아가 2006년 12월에는 균형발전특별회계에 제주특별자치도계정을 신설함으로써 균특보조금은 앞의 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정, 그리고 제주특별자치도계정의 세가지 형태의 틀을 갖추게 되었다.

이로써 2008년 현재 한국의 지방재정조정제도는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성된 다양한 지방교부세제도, 그리고 일반국고보조금과 균형발전특별회계로 구성된 국고보조금제도의 양축으로 운영되게 되었다.

3. 分權政策과 地方財政調整制度 變化의 相關性

가. 分權政策 猶豫와 地方財政調整制度 (1961-1991)

앞의 분석내용을 보면, 이 시기에는 지방자치제도가 법률 내지는 헌법상 유예되는 과정을 거치면서 집권이 강화되는 과정에서 지역불균형발전에 따른 기본적 행정수요 충족과 형평화기능 수행을 위한 지방재정조정제도의 외형적 틀이 확립되어 가고 있었음을 알 수 있다. 요컨대 분권이 포기되고 집권이 강화되고 있었던 이 시기의 지방재정조정제도는 집권적 국가발전과정에서 전체로서의 정책적인 국가재정기능의 원활한 수행이라는 차원에서 기능했던 것으로 볼 수 있으며, 그러한 맥락에서 볼 때 지방정부의 자율성이라든가, 지역사회의 자율성과는 거리가 멀었던 것으로 판단된다.

집권적인 국가운영과정에서 틀을 갖춘 그와 같은 지방재정조정제도는 1988년 이래 분권정책 부활을 위한 제도마련과정에서 지방교부세법 개정으로 자치구 신설에 따른 조항이 첨가

되는 등의 외형적 변화가 있었던 것을 제외하면, 큰 틀 면에서 지방재정조정제도의 변화는 이루어지지 않고 있었다.

나. 分權政策 制度的 復活. 推進과 地方財政調整制度(1991-2003)

1991년 지방자치가 제도적으로 부활되고 이에 따라 분권정책이 추진되어 나가면서, 지난 시기의 지방교부세의 법정률 13.27%가 15%로 상향조정되고 있었으며, 무엇보다도 지방양여금제도가 시행되고 확대되고 있었던 것이 지방재정조정제도면에서의 가장 큰 특징을 이룬다.

이러한 지방양여금제도를 본고의 취지에 따라 지방의 자율성 내지 지방분권과의 관련 면에서 보면, 지방의 재정부담이 많은 도로정비사업과 같은 특정사업을 지정하여 지원한다는 점에서 국고보조금과 유사한 성격을 띠는 것으로서 국고보조금에 더하여 또 하나의 중앙지배적 재정조정제도를 추가한 것으로 볼 수 있다. 그러나 또 한편으로 지방양여금은 자치단체의 부족한 재정력을 보전시켜주고 그 재원의 구체적인 운영에 대한 재량권이 자치단체장에게 있는 제도라는 점에서는, 제도적인 측면에서 보면 제한적이거나 지방의 자율성을 높여줌으로써 분권을 지원하는 특성을 지닌 것으로 볼 수 있다.

뿐만 아니라 국고보조금과 관련해서도 지난 시기 중앙정부에 의한 임의적인 운영에 비해 1987년 지방의 의사가 반영되는 형태로 바뀌어 운영되었다는 점에서, 전반적으로 볼 때 이 시기에 지방재정조정제도는 국가의 분권정책의 기초변화에 부응하는 일련의 변화가 수반되고 있었던 것을 알 수 있다.

다. 分權政策 強化와 地方財政調整制度(2003-2007)

한편 2003년 공식적으로 '분권'을 표방한 '참여정부'가 들어선 이래 전술한 각종 분권정책이 강화되어 나가면서 지방재정조정제도면에서도 커다란 변화가 나타나고 있었던 것을 알 수 있다.

먼저 그 동안 지방정부의 자율성과 거리가 먼 것으로 평가되어 왔던 증액교부세제도가 폐지되고, 정부의 임의적인 정책적 개입이 논란이 되어 온 특별교부세의 비중을 낮추었다. 아울러 전통적인 보통교부세와 특별교부세제도 이외에도 분권교부세와 부동산교부세를 더해 지

방교부세제도를 다양하게 운영하기 시작하였다. 나아가 국고보조금제도에서도 기존의 일반 보조금 이외에 균특보조금이라는 또 다른 욕구를 담은 보조금제도를 추가적으로 운영하고 있었다. 한마디로 다양한 분권욕구의 충족과정에서 지방재정조정제도도 점차 다차원적인 제도적인 틀로 대응해나가고 있었던 점이 특징적이라 하겠다.

〈表 2〉 分權政策과 地方財政調整制度 變化의 相關性

시기별	분권정책과 지방재정조정제도변화의 상관성
분권정책 유예기	분권정책 포기(유예) - 지방재정조정을 위한 제도적 틀 확립
분권정책 제도적 부활 및 추진기	분권정책 제도적 부활 및 추진 - 지방양여금제도 시행 및 확대
분권정책 강화기	분권정책 강화 - 지방교부세 및 국고보조금 제도 운영 다원화

자료 : 상기분석 결과에 의거 필자가 작성한 표임.

4. 綜合

5.16쿠테타, 유신정부, 제5공화국정부로 이어지는 집권적 통치기에 국가 전반적인 재정 기능수행을 위한 틀로 지방재정조정제도가 자리잡아왔다. 그렇게 형성된 집권시기의 지방재정조정제도는 1990년대 초 지방자치가 부활되면서 일정한 변화를 맞이한다. 1991년 지방자치가 부활되어 현상적으로 분권이 강화되면서 지방양여금제도를 신설함으로써 포괄보조금 확대를 통해 지방의 자율성을 확대시키고자 하는 제도적 조치가 뒤따랐다. 아울러 지방자치 실시가 누적되고 분권욕구가 강화되면서 지방교부세 법정률이 상향조정되었다.

이어 2003년 ‘참여정부’ 들어선 이래 현상적으로 분권정책이 한 단계 더 강화되면서, 지방양여금제도 폐지와 더불어 수차례 지방교부세 법정률이 상향조정되었다. 나아가 지방교부세 및 국고보조금의 다차원적인 제도운영의 틀을 구축해나가면서 지방재정조정제도 면에서 분권을 향한 다양한 욕구수렴을 위한 제도적 의지가 표출되고 있었던 것으로 알 수 있다.

이렇게 볼 때 분권과 지방재정조정제도 사이에는 명확한 법칙적 관련성을 갖고 있는 것으로 보기는 어렵다 하더라도, 분명 일정한 추세적인 관련성은 보이고 있는 것으로 볼 수 있다. 말하자면, 지방재정조정제도도 단순히 집권적인 지방관리 차원의 제도로서 기능하는 것이 아니라, 분권정책의 변화에 부응하여 분권지원적 성격으로 제도적 변화를 보이고 있는 것으로 볼 수 있다.

IV. 地方財政調整制度 運營上의 特性 分析

이제 앞 절에서 검토한 분권관련 정책과 지방재정조정제도의 변화사이의 상관성에 바탕을 두고, 사실상 지방재정조정제도의 구체적인 운영과정에서 나타난 특성을 분석해보도록 하자.

1. 地方財政調整制度의 運營과 地方의 自律性

가. 地方交付稅와 地方의 自律性

1) 普通交付稅의 運營

보통교부세는 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있는 기본적인 재정수요를 당해 자치단체의 기본적인 재정수입으로 충당할 수 없는 부족재원을 보전해주는 재원이다. 총재원은 전술한 바와 같이 1982년 이래 시기별로 약간씩 변화는 있었어도 내국세 대비 일정비율로 마련해오고 있으며, 자치단체별로는 일정한 공식에 따라 재원의 사용용도를 정하지 않고 교부하는 일반재원이다. 단체별 교부액은 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 공제한 재정부족액에 조정율을 곱하여 산출하므로, 구체적인 금액은 기준재정수요액과 기준재정수입액을 어떻게 측정하느냐에 따라 달라진다.

현행 기준재정수요액의 산정은 기초수요액에 보정수요를 추가하고 수요자체노력을 가감

하여 계산하며, 그 중 주요부분을 차지하고 있는 기초수요액은 「측정항목의 측정단위*단위비용*보정계수」산식에 의해 결정하는 것으로 되어 있다. 여기서 세부적인 측정항목, 측정단위, 단위비용 등은 그 동안 시대적으로 여러 차례 변화를 거쳐 왔던 바, 이는 그때그때 시대적 상황에 맞추어 지역재정력을 반영할 수 있는 항목과 단위를 찾아내려는 노력의 반영으로 평가될 수 있다. 그러나 측정항목이나 측정단위의 수치가 수시로 바뀌어 왔더라도 대부분의 경우 궁극적으로 그러한 기준의 설정은 중앙정부의 정책적 판단에 의해서 결정되고 변화되었을 뿐 지방정부 내지 지역의 의사가 수렴된 흔적은 발견하기 어렵다. 뿐만 아니라 측정단위의 중요한 부분을 차지하고 있는 인구라든가 면적 내지 시설규모 등과 같은 것은 총량적으로 지역의 재정력을 부분적으로 반영할 수는 있겠으나 본질적으로 지역의 자연적, 지리적, 사회적 조건에 대응하는 차별성을 수용하지는 못한 것으로 판단된다.

나아가 보통교부세 산정의 또 한축으로서 기준재정수입액은 기초수입액에 보정수입을 추가하고, 여기서도 수입자체노력을 가감하여 계산하는 것으로 되어 있는 바, 그 중 주요한 부분을 차지하고 있는 기초수입액은 지방자치단체의 법정보통세에 표준세율의 80% 상당금액으로 하고 있다. 이러한 기초수입액의 산정을 위해서도 최근까지 지방세수 추계 방법 개선을 위한 노력이 있어온 것도 사실이나, 근본적으로 이 방법도 기준재정수요액 산정의 경우와 같이 자치단체별 특성이 제대로 고려될 수 있는 틀이 되지 못한다는 것이 일반적인 평가이다. 말하자면 자치단체마다 서로 다른 경제적 여건, 세수조건을 비롯한 재정력 수준에 차이가 있는 것을 고려하지 아니하고 일률적으로 보통세 수입추계치에 동일한 비율을 적용하여 산정하는 것은 지역의 차별성을 고려할 수 없게 하는 것으로 판단된다.

요컨대, 보통교부세 교부를 위한 제도적 장치를 보면 일률적으로 부족재원을 보전해주어 단순한 양적인 형평화기능에 기여하는 점은 인정되며, 현실적으로도 어느 정도 이러한 기능을 수행한 것은 서로 다른 시기의 여러 문헌을 통해 밝혀지고 있다. 그러나 상술한 바와 같이 보통교부세 산정 내지 그 기준설정과정에 지방정부 내지 지역사회의 의사가 반영될 수 있는 통로는 존재하지 않으며, 전적으로 중앙정부의 정책적 판단에 의해 일률적으로 주어진 단순한 공식에 의해서 결정되고 있다. 결국 보통교부세가 개념상으로는 재원의 용도가 특정되지 않아서 지방의 자율성을 보장해주는 재원이라고는 하나, 현실적으로는 지역의 특성을 반영하여 진정 지방의 자율성을 제고시키는 기능을 수행해낼 수 있는 재원으로서의 기능을 수행한 것으로 평가하기는 어려운 것으로 판단된다. 이와 관련하여 1997년부터 시행되고 있는 인센

티브제도의 경우도 그 변화과정을 보면 중앙정부의 정책운용방향에 따라 그 구체적인 내용이 거의 매년 변해왔던 바, 이 또한 보통교부세의 위와 같은 특성을 완화시키는 역할을 한 것으로 보기는 어려운 것으로 판단된다.

2) 不動産交付稅 및 分權交付稅

전술한 바와 같이 2004년이래의 제도적인 분권강화시기에 와서 교부세제도를 분권교부세, 부동산교부세 등으로 다차원적으로 다양하게 운영하고 있다. 그러면 이 시기의 새로운 교부세제도와 지방의 자율성은 어떠한 관련성을 갖고 있는지를 검토해보도록 하자.

먼저 분권교부세는 그 동안 국고보조사업이 자치단체의 자율성을 제약하고 지방비부담을 가중시킨다는 지적에 대응해서 국고보조사업 중 149개 사업을 지방으로 이양하면서 이양사업의 추진에 필요한 재원을 보전해주기 위해 2005년에서 2009년까지 한시적으로 운영되는 제도이다. 성격 면에서는 행정안전부와 대부분의 경우 분권교부세를 일반재원으로 분류하고 있으나, 국가가 일종의 포괄보조금 형식으로 운영하는 제도로서 지방이양 대상사업에의 사용 및 지방비부담의 전제로 운영되고 있기 때문에 일반재원적 성격을 가지고 있지 못한 것으로 평가되고 있다.

분권교부세는 <표 3>에서 보이는 바와 같이 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정·배분한다. 경상적 수요는 자치단체별 재정수요액과 지방이양사업과 관련된 통계 및 재정력을 적용한다. 비경상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분하고 일반수요는 인구수, 재정력 등을, 특정수요는 중앙정부의 중장기계획을 고려하여 임의로 산정·배분한다. 여기서 경상적 수요와 일반수요는 공식에 의해 배분되며 포괄보조금의 성격을 갖는 특정재원인 반면에 특정수요는 일반국고보조금과 같은 특정보조금이다. 이렇게 볼 때 분권교부세는 흔히 일반재원으로 분류되고 있음에도 불구하고, 사실상 지역적 특성을 제대로 반영하거나 지원하는 성격을 갖는 것으로 볼 수 없는 것으로 판단된다.

다음으로 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위하여 종합부동산세 총액을 자치단체에 전액 교부하기 위해 2005년에 새로 만든 제도이다. 구체적으로 교부내용은 <표 3>에서 보이는 바와 같이 크게 두 가지로 세수감소 보전분과 잔여재원에 의한 균형재원의 교부로 나누어지는데, 전자는 중

합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하여 교부하는 무조건부 보조금의 성격을 띠고 있으며, 후자는 지방세 손실분을 우선 보전하고 난 잔여재원을 재정여건, 지방세운영상황, 보유세 규모 등을 고려한 공식에 근거하여 보통교부세 형태로 교부한다. 공식에 의한 균형재원의 배분에 대해서는 전술한 보통교부세 산정과정에서 나타나는 특성을 그대로 온존하고 있다고 볼 수 있다. 말하자면, 이처럼 공식에 의해 배분되는 경우에도 그 배분방식의 결정 내지 변경이 중앙정부가 정한 기준에 의해 정해짐으로써 단순히 양적인 형평화기능에 초점을 맞추고 있어 사실상의 지역적 특성을 제대로 반영하는 데는 미치지 못하고 있는 것으로 판단된다.

나. 國庫補助金の 運營

1) 一般補助金

국고보조금은 원래 제도적 특성 자체가 국가의 정책적 필요에 따라 국가위임사무 수행을 위해 또는 지방자치단체 사업을 장려하기 위해 일부 또는 전부를 지원해주는 지방재정조정제도이다. 바로 이러한 개념상의 이유로 국고보조금은 재원의 용도가 특정되어 지방정부의 재정적 자율성이 보장되지 않는 성격을 띠고 있다. 더구나 전술한 1987년 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」로의 개정이라 종전에 비해 지방정부의 의사를 반영하기 위한 제도적 장치를 마련하는 형태로 변화되었다고는 하나, 국고보조사업의 기준보조율이 법적으로 또는 중앙정부에 의해 획일적으로 운영되고 있으며, 또한 지방자치단체의 재정상황을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하여 보조하는 차등보조제도가 법령상 마련되어 있음에도 불구하고 현실적으로는 활용되지 않고 있는 것으로 나타나고 있다.

결국 국고보조금제도는 그 운영과정에서 기준보조율의 결정이 지역의 특성을 반영하는 형태로 결정되기 보다는 정치적 타협과 관행에 의해 결정되고 있다는 점, 중앙정부가 수행해야 할 사업을 지방자치단체 사업으로 전가시켜 지방자치단체의 부담을 가중시키는 경우가 적지 않았으며, 무엇보다도 지역적 성격이 강한 사업에 대한 실질적 보조가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점 등이 지적되고 있는 바, 이러한 사실은 분권과 관련해서 중요한 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다. 이러한 문제점들을 반영하여 분권을 중시하는 ‘참여정부’에 들어와서 전술한 바와 같이 국고보조금도 지역의 특성을 수용할 수 있도록 사업을 정비하

여 포괄보조금적 성격을 강화하고자 하였으나 제대로 운영되지 못하였음이 지적되고 있다.

〈表 3〉 2004年 以後 地方財政調整制度의 特性比較

대분류	중분류	소분류	유형	총액 결정방식		배분방식	정책목적	
지방교부세	보통교부세		일반	내국세	96%	공식	재원보장, 재정격차 완화	
	특별교부세	지역현안분	특정	일정율 (18.3)	2%	임의	특정사업 장려	
		재해대책분	특정		2%	임의	재해복구(국가정책 추진)	
	분권교부세	경상수요	포괄매칭	내국세 일정율 (0.94%)	신축적 특정부문 지원	공식	재원보장, 재정격차 완화	
		비경상 수요	일반수요 특정수요			특정매칭 특정매칭	공식 임의	재원보장, 재정격차 완화 특정사업 장려
	부동산교부세	세수감소분	일반	종합부동산세 100%		징세지원칙	세수감소 보전	
균형재원		일반	공식			재정격차 완화		
국고보조금	일반보조금	법정보조금	특정매칭	신축적		임의	특정사업 장려	
		비법정보조금	특정매칭	특정부문지원		임의	특정사업 장려	
	균특보조금	지역 개발 계정	자율편성	포괄매칭	국세수입 일정(주세 100%) 및 신축적	신축적 특정부문 지원	공식	재원보장, 특정사업 장려
			균형발전	특정매칭		특정부문 지원	임의	특정사업 장려
		국가직접	특정매칭	특정부문 지원		임의	특정사업 장려	
		지역혁신계정	특정, 공모 매칭	특정부문 지원		임의	특정사업 장려	
제주특별자치도 계정	특정매칭	특정부문 지원	임의	재원보장, 특정사업 장려				

자료 : 서정섭, 조기현, 2007, 32-33.

2) 均特補助金

국가균형발전특별회계는 2005년 지방재정조정제도 개편과 더불어 도입된 제도이다. 그동안 여러 부처에서 분산되어 추진되어 오던 균형발전 관련사업들을 하나의 특별회계로 통합하여, 지역개발과 지역혁신사업을 체계적으로 추진하고, 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전시책을 효과적으로 지원하기 위하여 설치되었다.

그러나 <표 3>을 보면 지역개발계정의 '자율편성' 부분을 제외하고는 특정매칭으로서 중앙정부에 의해 임의적으로 배분됨으로써, 제도적으로 지방정부의 특성을 반영할 수 있는 장치를 완비하지 못하였음을 알 수 있다. 더구나 지역개발계정의 자율편성의 경우도 구체적인 재원배분에서는 기본요소로서 인구와 면적, 그리고 낙후도 요소로서 주민세 소득률, 노령인구 비율, 재정력지수 등을 고려함으로써 지역 간 균형을 감안하고 있는 바, 이

러한 요인들은 보통교부세에서 지적인 바와 같이 지역의 특성을 충실히 반영하는 것으로 보기는 어려운 것으로 볼 수 있다. 결국 균특보조금은 포괄보조금으로서의 특성을 살리지 못하고 있으며, 그 배분내역과 방식은 보통교부세와 크게 다를 바 없는 것으로 밝혀지고 있다. 결국 종합적으로 볼 때, 분권이 제도적으로 강화되어 온 ‘참여정부’ 시기에 와서도 지방 재정조정제도 면에서 지방의 다양한 욕구를 반영할 수 있는 다차원적인 제도적 틀을 갖추었음에도 불구하고, 실제 운영과정에서는 사실상 분권을 강화시키지 못하고 오히려 약화시키는 요인이 온존하고 있었던 것으로 평가된다.

다. 地方讓與金の 運營

1991년에서 2004년 사이의 우리나라 지방재정조정제도에서 주요한 특징을 이루었던 지방양여금제도의 운영과 지방의 자율성과의 관계를 검토해보자. 제도적으로 지방양여금은 일종의 포괄적인 보조금으로서, 기본적인 생활관련SOC를 확충시켜줌에 있어서 구체적으로 지방의 자율성을 인정해주는 제도적 특성을 갖고 있는 것이었다.

〈表 4〉 地方讓與金 對象事業別 配分基準

사업별	배분기준
도로정비 - 광역시도 - 지방도 - 시의 국도 - 시의 시도 - 군도 - 농어촌도	- 미개설, 미확장도로 면적비율 - 미개설, 미포장도로 연장비율 및 사업계획 - 건설교통부장관, 시장이 수립하는 중장기계획 - 시장이 수립하는 중장기계획 - 미개설, 미포장도로 연장비율 및 사업계획 - 미포장도로 연장비율
농어촌지역개발 - 정주생활권개발 - 오지개발	- 농림수산부지정 정주생활권개발사업대상 면수비율 - 행정자치부가 오지개발지구로 지정고시한 면수비율
수질오염방지 - 하수종말처리 - 하수관거정비 - 분뇨 및 축산폐수 처리 - 오염하천정화 - 농어촌하수도정비	- 환경부장관과 자치단체장이 수립하는 중장기 계획 및 당해연도 사업계획
청소년육성	- 문화관광부장관과 시도지사가 수립하는 중장기계획 및 당해연도 사업계획
지역개발	- 자치단체의 재정부족액 비율 및 재정보전 수요에 총당

자료: 허명환, 2001, 242.

그러나 구체적인 운영과정을 보면, 지방양여금은 공식에 의해 배분되는 부분과 심사에 의해 배분되는 부분이 약 반반 정도로 나뉘지고 있었던 바, 그 중 심사에 의해 배분되는 지방양여금은 국고보조금과 유사한 성격을 띠고 있었다. 한편, 공식에 의해 배분되는 부분도 <표 4>에서 나타나듯이 상당부분 건설교통부, 농림수산부, 행정자치부, 환경부, 문화관광부 등 중앙부서가 지정한 사업에 한정시킴으로써 사실상 중앙지배적 성격을 내포하고 있었다.

뿐만 아니라 지방양여금은 국고보조금처럼 엄격하게 지방비부담을 부과하고 있었던 것은 아니나, 각 사업을 관장하는 해당부서가 사업물량을 최대한 제공하고자 사실상 지방비부담을 요구하고 있었다. 구체적으로 도로정비사업의 경우는 대개 30-50%, 농어촌지역개발사업은 30%, 수질오염방지사업의 경우 30%에서 심지어 90%까지 지방비부담이 이루어지고 있었다. 특히 심사에 의해 배분하는 부분의 경우 자치단체의 지방비부담여부는 차기연도 양여금 배정심사시 반영되게 됨으로써 강제적 성격을 띠고 있었던 것으로 평가되고 있다. 이렇게 볼 때 지방양여금제도 도입과 그 운영폭의 확대는 이를 통해 지방의 자율성을 넓히는 제도의 확충을 가져오기는 하였으나, 사실상 운영과정에서는 지방의 자율성을 확대하여 분권의 기반을 강화시키는 작용을 한 것으로 보기는 어려운 것으로 판단된다.

2. 地方財政調整 規模 및 構成의 變化推移 分析

이제 앞에서 검토한 제도운영상의 특성을 갖고 있는 지방재정조정제도가 현실적으로 어떠한 운영성과를 보여 왔는지 그 규모 및 구성의 변화 추이를 분석해보고자 한다. 먼저 <표 5>와 <그림>을 보면, 전반적으로 지방재정조정을 통한 이전재원의 비중이 지방자치가 다시 부활한 1991 까지 줄어들던 것이 1992년을 저점으로 해서 다시금 늘어나는 추세를 보이고 있으며, 그러한 추세는 1998년이래 더욱 더 높은 비중으로 올라가는 국면을 보이고 있다. 그러던 것이 2003년과 2004년 사이 약간 주춤하다가 2005년부터 다시금 그 비중을 높여가는 추세를 보이고 있다.

이러한 사실은 앞에서 본 1991년 지방자치가 부활되면서 분권정책이 방향을 전환한 이래로 오히려 이전재원에 대한 의존 폭을 줄이지 않고 꾸준히 늘려옴으로써 분권을 추구함에 있어 소위 ‘자체재원주의’가 아니라 ‘일반재원주의’에 의해 제도적인 분권을 뒷받침해온 것으로 볼 수 있다. 이제 이하에서 좀 더 구체적으로 시기별 특성을 검토해보도록 하자.

가. 1961-1991

세부적으로는 지방자치가 부활되기 이전에는 다소간의 진폭을 가진 가운데서도 국고보조금에 비해 지방교부세의 비중이 상대적으로 더 높은 추세를 보이고 있었다. 이러한 사실은 적어도 지방재정조정제도의 제도적 특성에 따를 때, 이 시기의 제도의 운영은 오히려 지방의 자율성이 더 존중된 것으로 볼 수 있다.

그러나 전술한 바와 같이 이 시기가 강권적 집권체제가 유지되었던 시기였다는 점과 지방교부세의 사실상 운영방식을 고려하면, 지방교부세의 비중이 국고보조금의 비중보다 높게 나타났다고 해서 반드시 지방의 자율성이 더 높았던 것으로 해석할 수 없다는 사실을 인식할 수 있다.

나. 1991-2003

위와 같은 추세는 분권정책의 기조가 바뀐 이후 1992년 이래로는 국고보조금의 상대적 비중이 점점 더 늘어나고 있는 것을 볼 수 있으며, 전술하는 바와 같이 부분적으로 국고보조금적 성격을 띤 지방양여금까지 같이 보면 1991년 이래 점차 지방교부세의 비중은 줄어들고 이에 비해 국고보조금과 지방양여금을 합친 비중이 더 높은 비중을 차지하는 형태로 추세가 바뀌고 있음을 볼 수 있다. 국고보조금만 보더라도 1998년에는 지방교부세의 비중을 앞서게 되고, 그 이후로 서로 앞서거나 뒤서거나 해가면서 비슷한 비중을 보이는 형국을 나타내고 있다.

〈表 5〉 地方財政調整 構成 變化推移

	자체재원			이전재원				지방채	총 합계
	지방세	세외수입	합계	지방교부세	지방양여금	국고보조금	합계		
1987	22,695	41,464	64,159	16,097 (17.9)		9,815 (10.9)	25,912 (28.8)		90,091
1988	30,989	53,954	84,943	17,208 (15.2)		10,966 (9.7)	28,174 (24.9)		113,117
1989	56,845	50,767	107,612	21,869 (13.8)		17,282 (10.9)	39,151 (24.8)	11,302	158,065

1990	63,786	93,240	157,026	27,647 (12.1)		21,368 (9.3)	49,015 (21.4)	22,562	228,603
1991	80,351	120,986	201,337	34,524 (11.6)	5,570 (1.9)	24,061 (8.1)	64,155 (21.6)	31,930	297,422
1992	94,622	155,285	249,907	39,251 (11.3)	12,306 (3.5)	17,504 (5.0)	69,061 (19.9)	27,952	346,920
1993	110,258	155,645	265,903	44,124 (11.7)	14,211 (3.8)	21,691 (5.7)	80,026 (21.2)	32,016	377,945
1994	132,286	179,305	311,591	48,214 (10.9)	16,961 (3.8)	31,318 (7.1)	96,493 (21.7)	36,089	444,173
1995	153,169	207,465	360,634	56,746 (10.8)	18,701 (3.6)	41,092 (7.8)	116,539 (22.2)	46,616	523,789
1996	173,965	276,110	450,075	65,239 (10.3)	25,744 (4.1)	49,300 (7.8)	140,283 (22.2)	40,497	630,855
1997	184,977	311,632	496,609	70,146 (10.1)	28,772 (4.1)	55,609 (8.0)	154,527 (22.2)	44,580	695,716
1998	171,483	293,674	465,157	73,345 (10.6)	28,855 (4.2)	77,665 (11.2)	179,865 (26.0)	46,185	691,207
1999	185,686	297,511	483,197	69,187 (9.5)	29,061 (4.0)	96,875 (13.2)	195,123 (26.7)	52,937	731,257
2000	203,616	315,315	518,931	84,494 (10.9)	37,134 (4.8)	98,927 (12.8)	220,555 (28.6)	32,275	771,761
2001	266,399	359,833	626,232	123,501 (13.1)	46,281 (4.9)	111,780 (11.9)	281,562 (30.0)	32,162	939,956
2002	315,836	422,846	738,682	124,791 (11.3)	41,901 (3.8)	162,188 (14.7)	328,880 (29.8)	37,516	1,105,078
2003	330,620	531,239	861,859	150,378 (12.3)	44,120 (3.6)	142,545 (11.6)	337,043 (27.5)	28,358	1,227,260
2004	341,594	563,876	905,470	144,753 (11.5)	38,489 (3.1)	134,964 (10.7)	318,206 (25.3)	34,760	1,258,436
2005	359,760	518,631	878,391	201,360 (15.7)		169,457 (13.2)	370,817 (28.9)	36,037	1,285,245
2006	380,737	315,612	696,349	221,552 (19.0)		211,004 (18.1)	432,556 (37.1)	38,091	1,166,996
2007	380,732	278,509	659,241	255,051 (22.0)		211,590 (18.2)	466,641 (40.2)	34,950	1,160,832

단위 : 억원(%)

주1 : 일반회계 및 특별회계 합계한 금액임

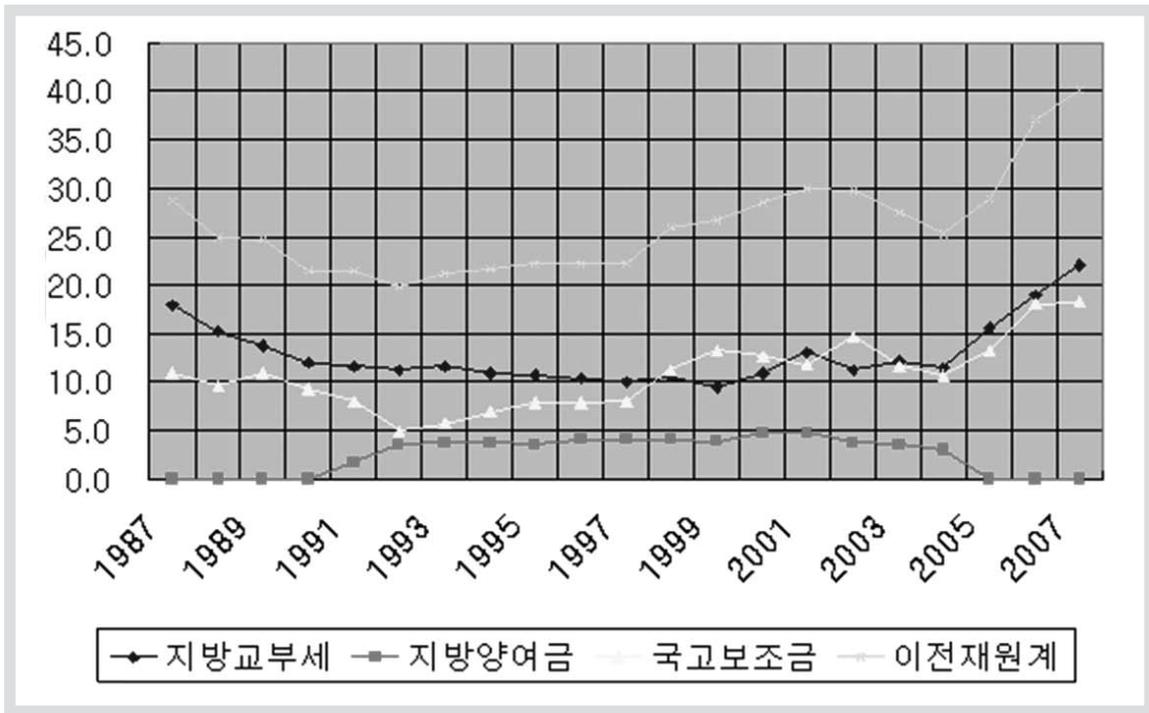
주2 : 2005년까지는 세입순계 결산액이며, 2006년은 최종예산, 2007년은 당초예산액임.

주3 : 괄호안의 수치는 총합계 대비 비중을 나타냄.

자료 : 행정자치부(구 내무부), 「지방재정연감」, 각년도: 「지방자치단체예산개요」, 2007;

「지방교부세 산정해설」, 2007; 한국개발연구원, 1996; 서정섭, 조기현, 2007, 35-36.

<그림> 地方財政調整 構成 變化推移 圖



자료 : <표>의 내용 중 해당 지방재정조정금액의 총재원 대비 비중을 그래프로 나타낸 것임.

이렇게 볼 때, 지방재정조정제도의 실제 운영성과 측면에서는 이전 시기에 비해 오히려 분권적 성격이 약화되고 있는 것으로 볼 수 있다. 일정하게 4-5%의 비중을 차지하고 있었던 지방양여금이 전술한 바와 같이 제도적으로 일종의 포괄적 보조금 성격을 띠고 있는 것인데도 불구하고 사실상 대부분이 국고보조금과 유사한 성격을 띠고 있었던 점을 고려하면 더욱 그러한 것으로 볼 수 있다.

다. 2004-2007

위와 같은 지방재정조정제도의 전반적인 운영 추세는 2004년을 기점으로 상당한 변화의 징후를 보이고 있다. 무엇보다도 전반적으로 이전재원의 비중이 급격하게 늘어나는 추세를 보이고 있다. 이러한 사실은 그간의 분권정책의 방향과 같은 맥락이기는 하지만 전반적으로 재원 면에서 분권을 자체재원을 중심으로 추진한 것이 아니라 이전재원을 포함한 일반재원주의를 택하고 있었으며, 그러한 사실이 더욱 더 강화되고 있었음을 알 수 있다.

세부적으로는 지방교부세가 일정하게 국고보조금의 비중을 앞서고 있는 점을 볼 수 있다. 이는 ‘참여정부’ 들어선 이래 본격적으로 분권정책이 강화되면서 전술한 바와 같은 다차원적인 지방교부세제도의 운영의 결과 전체적으로 지방교부세의 비중이 늘어나고 국고보조금의 비중이 상대적으로 줄어드는 변화가 나타나게 된 것을 말해준다.

한편, <표 5>에서 나타나는 바와 같이 전반적으로 지방교부세의 비중이 높아지고 있는 가운데서, 사실상으로도 자율재원의 비중이 더욱 높아지고 있는 것을 볼 수 있다. <표 6>을 보면 2005년 이래 중앙정부의 의지가 보다 강하게 개입된 것으로 인식되어 오던 증액교부금이 없어졌으며, 아울러 중앙정부의 임의적 개입으로 특징지어지고 있는 특별교부세가 줄어들고 있다. 그리고 특정매칭이 중심을 이루고 있는 분권교부세가 전체 지방교부세 대비 약 4% 정도로 끼어들고 있음에도 불구하고 전반적으로 보통교부세가 줄어들고 있다. 그러나 재산세 관련 세수감소분 보전과 균형재원으로서 기능을 수행하면서 보통교부세적 성격을 띠고 있는 부동산교부세가 2005년에는 2.9%의 비중을 갖고 새롭게 등장한 이래 급격하게 그 비중을 키워감으로써, 전반적으로 자율적 사용이 전제된 일반재원의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 전술한 바와 같이 보통교부세 산정과정에서 중앙정부에 의해 임의적으로 이루어지고 있고, 그 산정기준이 중앙정부의 정책적 의지에 따라 정해지고 있는 점 등을 고려하면, 아직까지 사실상 지방의 특성이 반영되어 실질적 지방분권을 뒷받침하는 것으로까지 보기는 어려운 것으로 판단된다.

〈表 6〉 地方交付稅 類型別 金額 및 構成比 變化推移

단위: 억원(%)

	지방교부세					지방교부세 총계
	보통교부세	특별교부세	증액교부세	분권교부세	부동산교부세	
2004	130,129 (89.9)	13,013 (9.0)	1,549 (1.1)			144,691
2005	179,276 (89.3)	7,116 (3.5)		8,454 (4.2)	5,814 (2.9)	200,660
2006	186,915 (84.4)	7,434 (3.4)		10,065 (4.5)	17,179 (7.8)	221,593
2007	213,162 (81.4)	8,528 (3.3)		11,387 (4.3)	28,814 (11.0)	261,891

주1 : 최종예산(추경분 포함)기준임.

주2 : 2005년 이후의 보통교부세에는 도로보전분 8,500억원이 포함된 수치임.

자료 : 행정자치부, 2007; 서정섭, 조기현, 2007, 26; 손희준, 2008, 32.

3. 綜合

위 분석 결과를 보면 정책 내지 제도적 측면에서 분권정책기조의 변화에 따라 재원보전 내지는 재정력균등화(형평화)를 통해 분권을 지원하기 위한 지방재정조정제의 제도적 틀을 보강해나갔음에도 불구하고, 전반적으로 구체적인 제도운영과정과 그 운영성과 면에서는 사실상 분권지원을 통해 지역주민의 삶의 질을 제고시키는데 기여하지 못했던 것을 알 수 있다.

지난 시기 우리나라 지역 간의 인구와 지역내총생산(GRDP)의 변화추세를 보면, 수도권으로의 집중도가 더욱 깊어지고 있는 사실을 알 수 있다. 먼저 수도권의 인구비중의 변화추세를 보면, 1970년에 28.3이던 것이 1980년에 35.5, 1990년 42.8로 올라가고 있었으며, 2007년에는 48.9로까지 높아지고 있는 것을 볼 수 있으며, 지역 간 GRDP 변화추세를 보면, 1985년 서울과 경기지역의 합이 전국 대비 41.2%, 1990년 43.0%, 2000년 43.3%로 나타나고 있으며, 2006년은 43.7%로 올라가고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 사실은 정책전반이 사실상 분권지원을 통해 전 국토가 각각 자기 지역의 특성을 발휘하면서 균형 있게 발전되지 못한 경제적 귀결로 볼 수 있을 것이며, 지방재정조정금액이 중앙정부 예산의 상당부분을 차지하고 있었던 점을 고려해볼 때, 이 제도 또한 지방분권지원적인 성격을 띠지 못하고 그러한 전반적인 집권적 정책과정에 일조한 것으로 유추할 수 있다. 말하자면, 앞의 분석결과 분권정책과 지방재정조정제도 사이의 제도적 측면에서 일정한 관련성이 나타나고 있었음에도 불구하고, 지방재정조정제도가 실질적인 분권을 확산시키는 데는 기여하지 못하였던 것으로 볼 수 있다.

V. 綜合的 評價

지금까지의 분석을 통해, 먼저 전반적으로 분권관련 정책기조는 단계적으로 큰 변화를 보이면서 분권을 지향해오고 있었음을 알 수 있다. 이는 우리 사회의 실질적 민주화 정도를 반영하여 지역주민들의 의지가 일정정도 정치권에 반영된 것으로 볼 수 있다. 1987년의 민주화 운동이후 지난날 유예되었던 지방자치 내지 분권정책이 제도적으로 부활된 사실과, ‘문민정부’, ‘국민의 정부’를 거쳐 2003년 ‘참여정부’의 수립과 더불어 각종 분권관련정책들이 정책의

주된 기조로 부상되고 있었던 것은 이러한 사실을 반증하는 것으로 볼 수 있다.

나아가 집권적인 제도적 틀로서의 지방재정조정제도도 지방자치제도 내지는 분권관련 정책기조 만큼 뚜렷하지는 않으나, 분석내용에서 밝혀진 바와 같은 상당한 변화가 관찰되고 있다. 지방자치제도가 전면적으로 부활되면서 지방에 상대적으로 자율권을 부여하는 지방양여금제도가 시행되고 그 범위가 점점 더 확대되어 나갔으며, 분권정책을 기본적 정책기조로 내세운 ‘참여정부’가 들어서면서 지방교부세와 국고보조금제도가 보다 다양한 목적으로 담고 다차원적으로 운영되고 있었다. 전통적으로 지방재정조정제도의 취지는 부족재원의 보충이라든가 재정력균등화(형평화) 기능의 수행, 나아가서 정부 간 확산효과의 내부화 등의 기능을 수행하는 중앙정부의 집권적인 틀로 인식되고 있다. 그러나 지방재정조정제도는 그러한 기능을 통해서 궁극적으로는 지역주민의 삶의 질의 제고라는 실질적인 분권을 지원하는 성격을 띠는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 지방재정조정제도가 분권의 강화와 더불어 그에 상응하는 일련의 변화를 보이고 있는 것도 이러한 사실의 반증으로 볼 수 있다.

그러나 실제 지방재정조정제도 운영성과를 분석해보면, 실질적인 분권을 지향하는 뚜렷한 변화가 나타나지 않고 있다. 이러한 사실은 정책기조상의 분권의지가 구체적인 제도운영에까지는 관철되지 못하고 있었음을 말해주는 것으로 볼 수 있다. 결국 각종 정책일반과 더불어 재정정책운영의 경제적 귀결로 인구나 생산활동의 수도권 집중현상이 현재화됨으로써 지방이 생활의 터전으로서 가치를 점점 잃어가고 있는 것을 볼 수 있다. 분권정책이 광범하게 확대 시행되어온 ‘참여정부’ 시절에도 여전히 이러한 현상은 지속되거나 오히려 더 심화되는 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 1987년 이래의 우리사회의 민주화의 동력이 ‘국민의 정부’를 거쳐 ‘참여정부’를 출범시키는데까지는 힘을 발휘하였으나, 1993년 이래 세계화, 자유화가 공식적으로 추진되고 더 나아가 1997년 IMF 구제금융사태 이후 대내외적 제약 속에서 신자유주의적 정책이 가속적으로 추진되면서 우리사회의 사회경제적 구조는 더욱 집권적이고 집중적인 성격을 띠어나감으로써, 현상적으로 부활된 분권정책이 실질적인 분권으로 귀결되지 못했던 것으로 해석될 수 있다. 정책기조 면에서 분권을 천명하고 있다는 것은 분권이 실질적 민주주의의 확산에 긴요하다는 사실은 인정되고 있는 것으로 볼 수 있으며, 그럼에도 불구하고 현실에서는 그러한 분권정책이 구체화될 수 있을 만큼, 말하자면 실질적인 민주주의 확산으로까지 나아갈 수 있는 탄력을 받지 못하고 있었던 것으로 볼 수 있다.

결론적으로 지방재정제도의 일환으로서 지방재정조정제도 또한 지역공동체를 중심으로

아래로부터의 민주적 의지가 확산될 때, 비로소 실질적으로 분권지원적인 제도 운영이 담보될 수 있다는 사실을 시사받을 수 있다. 2008년 새로운 보수정부가 출현하면서 수도권규제를 완화(합리화)하고, 기존의 균형발전특별회계를 광역발전특별회계로 확대 개편하여 다시금 집권형태로 돌아가려는 움직임을 보이고 있는 것은 이러한 맥락에서 관심을 갖고 지켜볼 필요가 있는 것으로 판단된다.

参考文献

- 강성조, 2008, “2008 지방재정조정제도의 운용방안”, 「지방재정과 지방세」, 창간호(1), 한국지방재정공제회, 27-50.
- 김대원, 1996, “지방재정조정제도의 이념과 효과성”, 「한국행정학보」, 30(3), 한국행정학회, 105-119.
- 박완규, 1993, 「지방재정조정제도의 형평화기능과 지역균형발전」, '93지방재정발전세미나, 한국재정학회. 강원도.
- 서정섭, 조기현, 2007, 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 손희준, 2008, “지방교부세제도의 발전적 개편방향”, 2008지방재정세미나 「지방자치단체의 경쟁력 제고와 재정의 역할」, 한국지방재정학회, 23-54.
- 신희영, 1995, “지방정부의 자율성과 지방재정조정정의 정치적 함의”, 「한국행정학보」, 29(3), 한국행정학회, 859-876.
- 우명동, 2001, 「지방재정론」, 해남.
- 우명동, 2007, “참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고”. 「한국지방재정논집」, 13(1), 한국지방재정학회, 125-164.
- 유태현, 1996, 「한국 지방재정조정제도 정책방향 전환에 관한 연구」, 고려대학교 박사학위논문.
- 조경준, 1999, 「한국지방재정사론」, 유풍출판사.
- 조창현, 강태구, 1998, 「지방재정조정제도」, 한양대학교 출판원.
- 차병권, 김수근 외, 1995, 「현대지방재정제도론」, 지방경제사.

- 최병호, 정종필, 2007, “재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편”, 「차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?」, 한국지방재정학회. 희망제작소 부설 자치재정연구소, 21-44.
- 허명환, 2001, “지방양여금은 어디로?”, 「한국지방재정논집」, 6(2), 한국지방재정학회, 225-250.
- 내무부, 한국지방행정연구원, 1987, 「한국지방행정사(1948-1986)」.
- 통계청, 2008, 「2007년 출생통계 결과」.
- 한국개발연구원, 1996, 「재정통계자료집」.
- 한국지방재정공제회, 1991, 「지방교부세제도 해설」.
- 행정안전부(행정안전부), 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.
- 행정자치부(내무부), 「지방재정연감」, 각년도.
- 행정자치부, 2007, 「지방교부세 산정해설」.
- Buchanan, J. M., 1950, “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review*, 40(4), Sep., 93-101.
- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave, 1989, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., McGraw-Hill Book Company.
- Peacock, A. T. and J. Wiseman, 1967, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, George Allen & Unwin, Ltd.
- Smith, John W., 1981, “Principles of A Grant Distribution System”, *Measuring Local Government Expenditure Needs*, OECD, 6, 251-280.