

참여정부의 지방분권 정책에 대한 평가:
재정분권정책에 대한 인과지도 분석을 중심으로

최남희(청주과학대학)

I. 서론

어떤 국가, 지방, 가계든지 잘 살고자 하는 것은 공통된 목표 중의 하나일 것이다. 유럽연합(EU)의 예를 들면, EU는 2000년 '늙은 유럽의 몸부림'이라고 할 수 있는 '리스본 전략(Lisbon Strategy)'을 통해 2010년까지 미국을 앞지를 수 있도록 '잘 살아 보자'는 경제혁신을 주창하고 이를 적극적으로 추진해오고 있다. EU의 리스본 전략은 고용창출 2000만 개, GDP 대비 R&D 투자비율 달성 3%, 교육의 개선 등 총 6개 분야에서 20개의 목표를 설정해 '전 세계에서 가장 역동적이고 성장하는 시장경제 단위를 만들자'라는 유럽관 '새마을 운동'이다. 리스본 전략의 핵심은 고용전략이라고 할 만큼 고용 창출을 강조하고 있으며, 경쟁력이 뒷받침된 성장을 통한 지속가능한 개발과 고용이야말로 EU내 삶의 질을 개선하기 위한 필수 요소라고 보고 있다(한국국제노동재단, 2004).

리스본 회의에서 EU의 정치지도자들은 유럽의 결속과 공동번영을 강화시키기 위해서는 경제적, 사회적 포용력이 공고해질 수 있도록 부유한 지역과 빈곤한 지역의 격차를 완화시키기 위한 노력 또한 병행해서 추진되어야 한다는데 대하여 공통된 의견을 갖고 있었다. 이러한 맥락에서 EU는 균형적인 지역발전을 위해 제일 먼저 일인당 국내 총생산이 EU 평균의 75%에 미치지 못하는 성장의 위기에 직면해 있는 지역에 대한 개발을 지원하는데 적극적인 노력을 기울여 오고 있다. 낙후 지역의 개발을 위해 EU는 2000년부터 2006년까지 EU 인구의 20%를 차지하는 50개 지역에 1천3백5십억 유로(한화 약 175조원)를 투자한다는 계획을 추진해 오고 있다.

EU는 리스본전략에서 보듯이 경쟁력 강화에 기초한 성장과 고용확대의 추구 속에서도 동시에 낙후지역의 지속가능한 성장을 추구하는 두 마리 토끼를 동시에 잡기위한 노력을 기울인 것으로 보인다.

그러나 최근 빔 록 전 네덜란드 수상이 주도한 '리스본 전략'에 대한 평가보고서(2004)에서는 보다 더 강력한 경제개혁을 추진하지 않는다면 2010년까지 EU를 세계에서 가장 경쟁력 있는 시장 경제권을 만든다는 리스본 아젠다의 목표를 달성하기 어려울 뿐만 아니라 지금 현재누리고 있는 높은 사회경제적 수준마저 잃게 될 것이라고 경고하고 있다. 또한, 이 평가 보고서에서는 EU가 2000년 리스본 전략을 채택할 당시보다 경제활동이 뒤쳐져 있으며, 세계경제의 경쟁심화라는 심각한 도전에 직면해 있다고 진단하면서 성장과 고용을 실현하기 위해서는 (i)R&D 지출 확대, (ii)서비스 시장 자유화, (iii)비즈니스 추진에 따른 행정부담 축소 및 신규 사업진출 용이화, (iv)평생교육을 위한 전략개발 및 노인 취업 장려, (v)에너지 효율 개선 등을 추진해야 한다고 강조하고 있다. 1)

1) 이 중간 평가서를 토대로 2005년 3월 브뤼셀에서 EU 정상들은 신리스본 전략(Relaunching the Lisbon Strategy)을 채택하였다. 참여정부는 EU의 리스본전략의 시사점에 대하여 경제-사회-환경의 균형발전은 성장과 고용이 전제되어야 하며, 세계최고의

그렇다면 우리나라 참여정부가 선거공약에서부터 의제화 하여 낙후지역 해소와 국토의 균형발전이라는 목표 하에 추진하고 있는 지방분산·분권 정책들은 어떻게 평가할 수 있을까?

참여정부는 지방분산·분권이라는 논리와 가치에 입각하여 지방의 활력을 통한 분권형 선진 국가와 국토균형발전이라는 목표 지점에 도달하기 위하여 다양한 혁신적인 시책들을 추진하고 있다. 그러나 이러한 지방분산·분권을 실현하기 위한 참여정부의 로드맵 속에 담겨져 있는 많은 시책들이 실제로 지방에 활력을 불어 넣고, 균형적인 발전을 이루어 낼 수 있는 효과를 발휘할 수 있는가에 대해서는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다는 평가와 부정적인 효과가 더 크다는 부정적인 평가 등 상반된 평가가 있을 수 있다.

나아가서는 참여정부의 지방분산·분권 시책들이 ‘균형적인 발전의 달성’이라는 본질적으로 풀 수 없는 수수께끼를 풀려는 시도가 아닌가라는 문제풀이 시도 자체가 잘못된 것으로 보는 평가까지도 내려질 수 있을 것이다. 이는 결국 어떠한 시각에서, 어떻게 평가하는가에 따라 달라질 수 있다는 것을 의미한다.

참여정부 출범 이후 지방분산·분권과 국토균형발전정책은 크게 3개 차원(지방분산, 자립적 지역발전, 지방분산)의 9개 정책영역에서 수 백 가지의 세부 시책들이 추진되고 있다. 그러나 이들 정책들에 대한 종합적인 평가는 거의 이루어지고 있지 않으며, 개별적인 정책(영역)들에 대한 평가만이 이루어지고 있는 실정이다.²⁾ 다양한 정책·시책들의 상호작용 속에 내재되어 있는 시너지 효과나 상충관계 등의 복잡성과 그 구조에 대한 평가가 배제된 채 많은 정책들이 동시에 추진되고 있는 것은 정책실패는 물론이고 돌이킬 수 없는 부작용을 초래할 위험성이 크다고 판단된다.

이 논문에서는 참여정부의 지방분산·지방분권 로드맵 중에서 재정분권과 관련된 정책영역을 중심으로 현재 추진 중에 있거나 추진될 예정인 시책들을 선정, 시스템사고에 입각하여 정책평가 차원에서 분석함으로써 첫째, 각 시책들의 목적과 수단적 적합성, 산출되었거나 기대되는 효과를 평가하고자 하였으며, 둘째, 국토의 균형발전이라는 상위의 목표를 실현하기 위해 참여정부에서 도입된 다른 정책영역의 관련 시책들과의 연계성을 구조적·종합적으로 평가하고자 하였다.

II. 시스템 사고와 정책평가

정책평가는 평가대상, 평가기준, 평가방법에 따라 다양하게 이루어진다. 국무총리실 정책평가위원회의 공동 정책평가기준에 따르면 정책평가는 개별정책의 정책형성 단계와 정책집행단계에 대한 평가인 과정평가와 성과평가로 구분되며, 과정평가에

경쟁력 확보를 위해 과학기술혁신 능력의 강화가 필수라고 말하고 있다.

2) 관련 연구로는 국토연구원(2003), 성경룡·박양호(2003), 박양호 외(2003), 김태환 외(2003), 광채기(2003), 강홍빈(2004), 김형기(2004), 이계은(2004), 최병두(2004) 등이 있다.

서 정책형성 단계에 대한 평가는 정책목표의 적합성과 계획내용의 충실성, 정책집행 단계에 대한 평가는 시행과정의 효율성과 시행과정의 적절성, 그리고 정책성과 단계에 대한 평가는 정책목표의 달성도와 정책의 영향에 대한 평가로 이루어진다. 정부의 기조정책과 그 정책의 하위 시책들을 평가할 경우에는 정책 간 평가·정책 구조평가로서 개별 정책들 간의 통합성, 연계성, 상충성, 중복성, 실행 우선순위, 정책기대효과 등에 대한 분석을 실시하게 된다.

<표 1> 국무총리실 정책평가위원회의 정책평가의 기준

| 구분 | 평가기준 | 평가착안사항 | |
|----------|----------------|-----------------------------|--|
| 과정 평가 | 정책 형성 단계 | ①정책목표의 적합성 | - 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표가 명확히 제시되었는가 |
| | | ②계획내용의 충실성 | - 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립시 여론수렴, 사전조사 등 관련절차는 충분히 이행되었는가 - 계획수립 과정에서 관련기관 정책과의 연계, 협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가 |
| | 정책 집행 단계 | ③시행과정의 효율성 | - 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가 |
| | | ④시행과정의 적절성 | - 시행과정에서 행정여건, 상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 - 시행과정에서 국민 및 이해당사자 등에게 제대로 알리고 있는가 - 시행과정에서 관련기관, 정책과 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가 |
| 성과 평가 | ⑤목표의 달성도 | - 당초 설정한 정책목표는 달성되었는가 | |
| | ⑥정책영향 | - 해당 정책의 효과가 실질적으로 나타나고 있는가 | |

자료: 국무총리실, 2004.

전통적으로 정책평가는 정성적이든 정략적이든 흔히 단선적 사고와 정태적인 시각에 의해서 이루어져왔다. 이러한 태도는 다수의 정책 꾸러미들 간의 정책구조에 대한 평가에서도 흔히 나타나는 현상이었다.

즉, 원인과 결과는 일방향적인 관계로만 파악되며, 변수들 간의 영향력의 크기는 시간의 흐름에 따라 변화하지 않는 정태적인 시각에 입각하여 정책평가가 수행되었다. 그러나 이러한 단선적·정태적 정책평가 시각의 한계를 극복하기 위하여 시스템 사고가 도입되어야 한다.

시스템 사고(system thinking)는 시스템 다이내믹스(System Dynamics)라는 방법론에서 시스템과 시스템의 증상·문제를 바라보는 접근시각이다. 시스템다이내믹스

방법론은 사회시스템을 포함한 모든 시스템의 역동적인 변화 메커니즘을 시스템들 구성하는 하위시스템(요소)들 간의 상호작용에서 찾고, 이들 상호작용을 인과순환적인 피드백 구조로 설명·예측하고자하는 방법이다. 3)

시스템 다이내믹스 기법의 고유한 방법론적 특성은 시스템사고를 통해 시스템의 동태적 행태변화(dynamic behavior), 즉 시간의 경과에 따른 시스템의 장기적·비선형적 변화행태를 설명·예측하는데 있다. 시스템 사고에서 시스템의 동태성을 강조하는 시각은 시스템의 변화를 초래하는 요인들의 상대적 중요성이 고정되어 있는 것이 아니라 가변적이라는 데 있다. 시스템 사고에서는 시스템의 동태적인 변화의 원인을 변수들 간의 인과순환적 피드백구조(feedback structure)에서 찾는다.

피드백 구조란 변수들 간의 인과관계가 상호연결 되어 순환구조·고리를 형성하는 것을 의미 한다. 이러한 피드백 구조에 대한 강조는 특정 변수의 파라미터 값의 단기적 변화에서 동태성의 원인을 설명·예측하기보다는 장기적으로 변수 간 상호작용의 피드백 구조가 양의 피드백 루프냐, 음의 피드백 루프냐에 따라서 규명한다는데 있다. 4) 5)

시스템사고에 입각하면 하나의 거대한 시스템으로서 국가 또는 지방은 정치·경제·사회·문화·지리적으로 다수의 하위 시스템으로 이루어져 있으며 이들 하위시스템들 간의 상호작용으로 인해 발전과 쇠퇴라는 동태성(dynamics)을 갖는다. 국토의 균형발전 차원에서 살펴보면 공간적으로 수도권과 비수도권, 정치·행정적으로 중앙정부와 지방정부라는 이질적인 하위시스템들 간의 상호작용에 의하여 그 균형성의 수준은 동태적으로 변화한다. 물론, 지방(비수도권)의 발전과 쇠퇴는 중앙정부의 정책이나 수도권에서의 변화 등과 같은 외생적 충격·요인뿐만 아니라 보다 근본적으로는 내부적으로 지방이라는 시스템을 구성하는 인구규모, 행·재정적 역량, 산업·경제 여건, 환경 수준 등과 같은 하위 시스템들 간의 상호작용으로 인해 동태적으로 변화한다.

이러한 시스템 사고에 입각하여 참여정부의 재정분권 시책들을 평가하고자 하는데 있어서 강조하고자 하는 초점은 선정된 재정분권 시책들이 우리나라의 정치·경제와 제반 여건, 중앙정부와 지방정부 간의 관계, 지방자치단체의 다양한 행·재정 시스템들 간의 상호작용에 의하여 형성되는 인과순환적 피드백 구조 속에서 어떻게 작용하며, 이러한 피드백 구조 속에서 지방재정의 확충과 자율성 제고라는 공식화된 목표는 달성될 수 있는지(달성되고 있는지), 그리고 분석의 경계를 확장하여 국토균형발전을 달성하기 위한 지방분산 등과 같은 참여정부에서 도입된 다른 시책들

3) 김도훈, 문태훈, 김동환. 「시스템 다이내믹스」, 대영문화사. 1999.

4) Richardson, George P. *Feedback Thought in Social Science and System Theory*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1991.

5) 양의 피드백 루프는 악순환 고리처럼 지속적으로 증가, 감소하는 자기 강화적(self reinforcing) 특성을 갖는 피드백 루프이며, 음의 피드백 루프는 자기 억제적(self restraining), 목표 지향적(goal seeking), 균형·안정화(stabilizing) 특성을 갖는 피드백 루프이다.

과의 동태적인 연계성을 살펴보는데 있다.

또한, 여기에서는 참여정부의 재정분권 시책과 지방재정 시스템 간의 상호작용 속에서 재정규모와 자율성 수준의 동태성을 가져오는 지배적인 피드백 구조를 발견하고, 이를 토대로 정책적 개선방안을 도출해 보고자 하였다.

Ⅲ. 재정분권 정책의 평가

1. 재정분권 정책목표의 적합성에 대한 평가

지방분산·분권과 지역균형발전은 참여정부의 출범 이전부터 대통령 선거공약에서 제시되어온 정책이며, 국가균형발전특별법을 비롯한 이른바 ‘근본적인 변화’를 불러올 것이라고 생각하는 3대 법안들은 바로 이 공약에 근거하고 있다. 참여정부의 정치적 지지기반은 지방분권과 지역균형발전에서 나오는 것이며, 동시에 이는 참여정부가 얼마나 개혁적이고 얼마나 국정을 잘 운영하였는가에 대한 시금석이기도 하다.⁶⁾

참여정부의 지방분권은 국가균형발전을 달성하기 위한 맥락에서 위해 추진된 것으로서 행정분권화와 재정분권화의 양대 시책으로 이루어져 있으며, 재정분권은 구체적으로 지방정부의 재정 확충과 재정 자율성이 목표로 설정되어 있다. 이러한 정책목표의 적합성을 얼마나 상위의 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는지를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

참여정부의 지방분권 정책은 정치적으로 홀대 받고, 경제적으로 낙후된 지방을 발전시켜야 한다는 논리와 사고에 입각하여 의제화 되고, 정책으로 결정된 것이다. 참여정부 출범이전까지만 해도 우리나라는 정치적으로 지방자치제도를 실시하고 있었지만 지방정부보다는 중앙정부에 많은 행정적 기능과 권한, 재정력이 집중되어 있었다. 그 결과 지방정부는 지방정부의 시너지거나 재정적으로 영세하고 자유롭지 못한 상태가 지속되었다. 이는 곧 지방의 저발전과 소외를 가져왔다.

6) 분산(分散; deconcentration)은 ‘집중’(集中; concentration)에 대비되는 개념으로서 사람, 자원, 산업, 권력, 기회 등이 공간적 또는 물리적으로 한 곳에 모여 있지 않고 ‘흩어져 있음’을 의미한다. 집중과 분산 개념은 다분히 물리적 성격을 갖고 있으며 경제적, 사회적 자원의 배분과 주로 관련이 되어 있다. 분권(分權; decentralization)은 ‘집권’(集權; centralization)에 대비되는 개념으로서 권력이 중앙에 기능적으로 집중되어 있음을 의미한다. 지방분권은 국가의 권력을 중앙정부에서 지방정부로 이양하여 양자의 관계가 예속관계가 아니라 대등관계로 정립됨을 의미한다. 개념적 측면에서 보면 비공간적 개념인 분권과 공간적·물리적 개념인 분산은 별개의 독립적 개념으로서 이해할 수 있다. 즉, 분권이 되지 않고도 분산은 이뤄질 수 있으며, 반대로 분산이 이뤄지지 않고도 분권이 이뤄질 수 있다는 것이다(국토연구원, 2005).

<표 2> 참여정부의 지방분산·분권과 국토균형발전 관련 9대 정책 영역

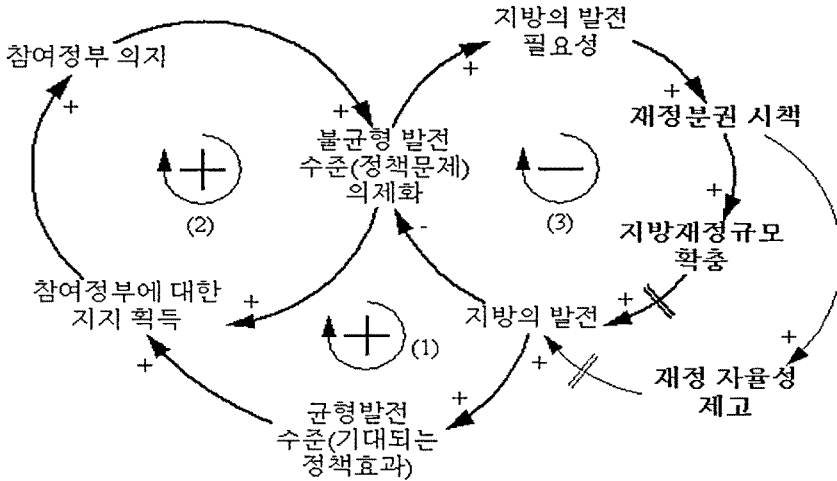
| 구분 | 정책영역 | 주요내용 |
|----------|------------------|--|
| 지방분산 | 행정중심복합도시 | - 신행정수도 후속대책으로 행정중심복합도시 건설이 현재 추진 중임 - 중추행정기능 및 국제연구기관 등을 이전하고 국제교류기능 및 산업기능을 유치하여 다기능 복합형 자족도시로 건설 |
| | 공공기관 이전 및 혁신도시건설 | - 정부투자기관, 출연연구기관, 기업 등의 지방이전을 촉진하기 위하여 공공기관 지방이전 - 이전 공공기관을 기반으로 지역특화발전을 선도하는 미래형 첨단도시로 혁신도시 건설 |
| 자립적 지역발전 | 지역혁신체계 구축 | - 지방정부, 지방대학, 기업, NGO, 지방언론, 연구소 등 지역 내의 다양한 혁신주체들이 지역의 다양한 분야에서 협력함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모 |
| | 혁신클러스터 조성 | - 종래의 기업집적형 산업정책에서 탈피하여 기업·연구소·대학·기업지원시설의 클러스터화 추진 - 지식 및 신기술의 전파와 공유를 촉진하여 클러스터내에서의 혁신역량 제고 |
| | 지역전략산업 육성 | - 중앙과 지역이 상호 긴밀히 협력하는 가운데 지역 전략산업의 육성을 추진함 - 지역수준에서 지역 전략산업육성계획을 수립하고 효율성에 근거하여 지원사업을 결정함으로써 지역의 기획능력 및 자율성을 배양함 |
| | 지방대학 육성 | - 지역별 대학 특성화를 통해 지역 전문인력을 양성하고 기술혁신기반을 확충 - 지방대학 혁신역량 강화사업(NURI)의 내실 있는 추진으로 지역이 필요로 하는 전문인력 등 지역의 우수인력을 양성 |
| | 낙후지역 활성화 | - 수도권과 지방간의 관계만이 아니라 동일한 권역 내에서 광역시·도와 기초자치단체간의 발전격차를 고려하여 낙후지역을 선정함 - 전국 최소기준을 수립하도록 하고, 이에 기초하여 SOC, 환경, 물류, 정보통신 등 물리적 인프라 및 주택, 의료, 교육, 문화 등 생활 인프라의 확충 |
| 지방분권 | 지역발전재정의 분권화 | - 행정권한 이양에 따른 인력·재원 이관 등의 연계를 강화하여 지방의 인력·재정 확충을 위한 자치조직권 및 재정분권을 확대함 |
| | 사무 및 인력의 지방이양 | - 특별행정기관의 통·폐합을 추진하여, 중앙과 지방간의 유사·중복기능, 주민생활과 밀접한 현저성 업무는 과감히 지방에 이양하고, 인력과 예산을 Package로 이양함 |

자료: 국토연구원, 2005.

이러한 문제를 의제화하고 이를 해결하기 위하여 지방정부의 재정 확충과 재정 자율성을 높이기 위한 목표를 설정한 재정분권 시책은 참여정부의 국정지표와 지방화시대의 도래에 따른 지방자치단체와 그 주민들의 요구분출이라는 환경에 부응한 적합성 있는 목표가 설정되었다고 볼 수 있다. 참여정부의 재정분권 시책과 그 목표의 적합성을 평가할 수 있는 또 다른 근거로는 대통령 선거운동 기간 동안에 이회창, 권영길 후보가 모두 '지방분권국민운동본부'와 지방분권과 지방균형발전을 위한 협약서에 서명했다는 데서도 알 수 있다.

참여정부의 지역균형발전에 대한 의지와 사고, 재정분권 정책의 목표인 재정책 중 및 재정 자율성 제고와 균형발전과의 관계, 그리고 참여정부 재정분권 시책과 지역균형발전의 관계 등에 대하여 참여정부가 생각하고 있는 사고지도(mental map) 차원에서 평가하면 아래의 인과지도에 나타난 피드백 구조를 통해 설명 가능하다.

<그림 1> 참여정부 재정분권 정책 및 정책목표의 동태성: 사고지도



참여정부는 우리나라의 불균형 발전 수준을 의제로 제기하면서 정치적 지지를 얻게 되고, 지지가 확보되는 만큼 불균형 문제를 해소하겠다는 참여정부의 의지는 더욱 더 강해질 것이며, 이는 곧 불균형발전 문제를 의제화 하는 대응 정도의 상승으로 나타났다. 이러한 의제화의 상승은 지방의 발전 필요성을 증대시켰으며 이를 해결하기 위해 재정분권을 모색하였고, 재정분권을 통해서 지방의 발전을 실현해 줄 수 있을 것으로 믿고 있는 지방재정 규모 확충과 지방재정 자율성 확보라는 목표를 설정하게 되었다. 참여정부의 사고지도 속에는 이러한 목표에 따라 선택된 세부 시책들이 장기적이기는 하지만(즉, 시간지연이 발생) 균형발전 수준을 제고하게 되고 그에 따라 참여정부에 대한 지지가 더욱 상승할 것으로 생각하였다(양의 피드백 루프:1). 7)8)

참여정부의 재정분권과 관련된 사고지도를 보면 참여정부는 불균형 문제를 의제화 함으로써 정치적 지지를 높이고, 또한 편으로는 동시에 균형발전 수준을 높일 것으로 기대되는 지방재정 확충과 재정 자율성을 목표로 하고 있는 재정분권 시책

- 7) 장기적으로 지방의 발전(문제의 해결)에 따라 참여정부의 불균형 문제 의제화 정도는 지속적으로 감소할 것이고, 이는 참여정부의 불균형문제 해결에 대한 의지와 중요도 축소로 나타나야 할 것이다(음의 피드백 루프 3).
- 8) 그림 1의 2중 교차선은 상당한 시간이 발생하는 함수를 의미한다(재정확충이 지방의 발전에 영향을 주는데 걸리는 시간의 지연).

들을 통해서도 정치적 지지를 지속적으로 획득할 수 있다는 일거양득의 선순환적 사고(양의 피드백구조 1과 2)를 갖고 있는 것으로 판단된다. 이러한 피드백 구조는 참여정부 뿐만 아니라 참여정부를 지지하는 국민들의 사고지도와도 일치할 것이므로 이는 재정분권 정책 그 자체는 물론이고 지방재정 확충과 재정 자율성이라는 재정분권의 목표 또한 적합성이 있으며, 또한 여기에는 선순환 고리를 만드는 동태성 있음을 보여준다고 평가된다.

2. 재정분권 정책의 효과성 평가

1) 지방재정 확충 시책들의 동태적 효과성 평가

참여정부의 지방분권 추진 로드맵 하에서 실행되고 있는 재정분권 시책들은 지방재정 확충을 목표로 하는 축과 지방재정의 자율성 제고를 목표로 하는 축으로 구성되어 있다. 재정분권 시책 중에서 지방재정 확충 및 불균형 완화를 목표로 집행되고 있거나 추진 중에 있는 시책들로는 ‘지방교부세 법정율 단계적 상향조정’, ‘지방교부세제도개선’, ‘국세와 지방세의 합리적 조정’을 들 수 있다.

<표 3> 참여정부 재정분권의 주요 실행계획

| 재정분권의 추진 | 과제(시책)명 |
|----------------------|---|
| ①지방재정력 확충 및 불균형 완화 | 1. 지방교부세 법정율 단계적 상향조정 2. 지방교부세제도개선 3. 국세와 지방세의 합리적 조정 |
| ②지방세정제도개선 | 1. 지방세의 신세원 확대 2. 재산세와 종합토지세의 과표 현실화 3. 지방세 비과세·감면 축소 |
| ③지방재정의 자율성 강화 | 1. 국고보조금정비 2. 지방예산편성지침제 폐지 및 보완 3. 지방채 발행승인제도 개선 4. 지방양여금제도 개선 |
| ④지방재정 운영의 투명성·효율성 강화 | 1. 지방재정평가기능강화 2. 자치단체 복식부기회계제도 도입 3. 자치단체 예산지출 합리성 확보 4. 재정운영 투명성·건전성 강화 |

지방교부세율 상향조정은 지방자치단체의 기본행정수요에 대한 재정부족분을 보전하고 국가 기능의 지방이양 등에 따른 신규재정 수요에 대한 재원지원을 위하여 매년 국가가 정하는 지방교부세 법정율을 단계적으로 상향조정 하는 것을 말한다. 지방교부세 법정율 상향조정은 1983년에서 1999년 동안의 13.27% 수준에서 2005년에는 18.3%로 증가하여 파라미터 상으로는 지방재정의 확충에 기여하였다고 볼 수

있다.

그러나 지방교부세를 상향조정 시책이 갖는 정책 효과성 차원에서의 가장 큰 문제점은 바로 지방교부세율 상향조정 수단이라는 것이 파라미터 조정이므로 그 효과 또한 수치적으로 지방재정 규모가 증가 하는 것만을 가져올 뿐 근본적이고, 구조적으로 지방재정 확충 효과를 가져 오는 시책이 되지 못한다는 것이다. 참여정부의 정책결정 담당자들도 그러한 결과만 달성되면 지방재정 확충이라는 정책목표달성·정책효과가 충분한 것으로 생각할 가능성이 높다.

실제로 여기에 대해서는 중앙정부의 예산이 4.9% 증가하였는데, 지방자치단체의 2005년 당초예산 순계가 2004년에 비해 5.8% 증가한 것은 실질적인 재정확충에 기여하였다고 평가하기에는 미흡하다는 평가가 제시되기도 한다.⁹⁾

참여정부의 지방재정 확충을 위한 지방교부세율 상향조정은 결국 내생적인 지방재정 확충(구조적인 확충)이라는 정책효과를 가져오기 보다는 외생적인 파라미터에 의한 계수조정 효과가 더 강하다고 보여진다. 이는 결국 의존재원에 의한 재정확충을 의미하는 것이므로 수치상으로는 보편 지방재정의 스톡을 증가시키는 효과를 달성했다고 볼 수 있으나 지방분권에서 추구하는 본질적인 상위목표에는 부합한다고 볼 수 없다. 또한, 지방교부세율의 상향 조정 정도는 지방분권의 또 다른 시책 차원에서 이루어지고 있는 국가기능의 지방이양에 따라 당연히 이루어져야 할 비용보전으로 평가된다.

<그림 2>는 참여정부의 지방재정 확충을 위한 시책들의 정책효과가 보여주는 동태성을 나타낸 것이다. 그림에서 보는 바와 같이 지방교부세율 상향조정은 지방교부세율을 늘리고 지방교부세의 증가는 단기적으로 지방재정 규모를 확충하는데 기여할 것이다. 지방재정 규모의 증대는 지역개발 투자를 늘리고 지역개발 투자의 증대는 지역발전 스톡을 증대시킴으로써 이는 상당한 시간지연이 걸리지만 지방의 자주 재원이 되는 지방세수입 규모를 증가시키게 될 것이며 결국 지방재정 규모를 늘리는 효과를 가져 올 것으로 평가된다(양의 피드백 루프 1).

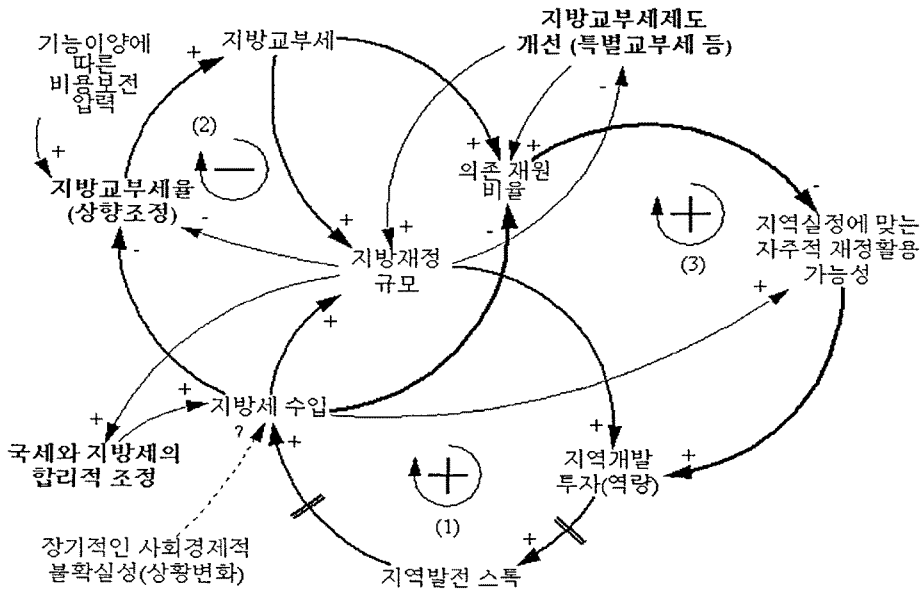
그러나 참여정부의 지방재정 확충시책들 중 지방교부세와 관련된 것들은 모두 지방정부의 의존재원 비율을 높이기 때문에 지역실정에 맞는 자주적인 재정 활용 가능성을 저하 시키고, 이는 결국 장기적으로 지역개발투자(역량)를 줄이는 부의 효과를 초래할 것이다. 때문에 이 피드백 루프(3)는 자주적인 지역발전으로 지방세 수입이 증가하면 할수록 의존재원 비율을 줄일 수 있고, 그 결과로 지역실정에 맞는 자주적인 재정 활용이 가능해져 보다 효과적·적실성 있는 지역개발 투자를 가져오는 선순환적인 양의 피드백 구조를 정착시키는 효과 대신에 그 반대의 악순환적인 양의 피드백 구조를 강화시키는 효과를 초래할 것으로 판단된다.

지방세 수입과 지방교부세율(상향조정)의 관계는 균형을 이루는 피드백 루프(2)가 될 수밖에 없는 효과가 있음을 보여주고 있다. 즉, 논리적으로 재정자립도를 좌

9) 손희준, 지방분산·분권과 국토균형발전 과제에 대한 공론조사: 제정분권, 지방행정연구원, 2005.

우하는 지방세 수입이 적으면 지방교부세율의 상향 조정이 이루어지지만 반대로 지방세 수입이 자주적인 수준으로 상승한다면 지방교부세율은 하향 조정되어야 할 것이므로 균형적인 피드백 루프를 형성한다. 이는 지방교부세율의 상향조정이라는 것이 근본적으로 한계가 있으며, 근본적인 지방재정 확충 정책이 될 수 없을 의미 한다.

<그림 2> 참여정부 지방재정 확충정책 효과의 동태성



한편, 지방세 수입을 늘리기 위해서 국세와 지방세를 조정하는 것은 어떻게, 어떤 비율로 하느냐에 따라 다르지만 국세를 지방세로 완전히 전환하거나 신설하는 것은 지방재정의 확충을 가져 올 수 있는 효과가 충분이 있으며, 이 경우 자주 재원의 확충과 지역개발투자 등이 실현되는 효과를 초래할 수도 있을 것이다. 그러나 국세와 지방세를 교환하는 것과 같은 조정방안은 노령화와 같은 여러 가지 사회·경제적 불확실성으로 인해 지방재정 확충에 어떠한 효과를 가져 올지 속단할 수 없다.

2) 지방재정 자율성 제고 시책들의 동태적 효과성 평가

참여정부의 재정분권 시책 중에서 지방정부의 재정 자율성을 제고하기 위하여 검토된 시책들은 국고보조금 정비, 지방예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행승인제도 개선, 지방양여금제도 개선 등이라고 할 수 있다.

국고보조금 정비는 국고보조금이 세분화된 소액·유사보조 사업으로 불필요한 간접비용을 증가 시킨다는 점, 법정보조율사업이 157개로 전체 31%에 불과하다는 점, 국가예산의 심의결과에 따라 보조율이 결정되어 지방비 부담이 과중하다는 점, 과다한 총액예산 예산편성, 교부지연에 따른 사업이월, 보조율 미준수 등으로 지방재정의 계획적·안정적 및 재정운용의 탄력성·자율성을 저해한다는 점 등의 문제점을 해결하기 위하여 전체 보조사업의 완전이양이라는 전제하에 필수 존치사업을 선정하고, 지방이양 대상사업재원은 자치단체 일반재원으로 전액 보전한다는 것을 골자로 하고 있다.

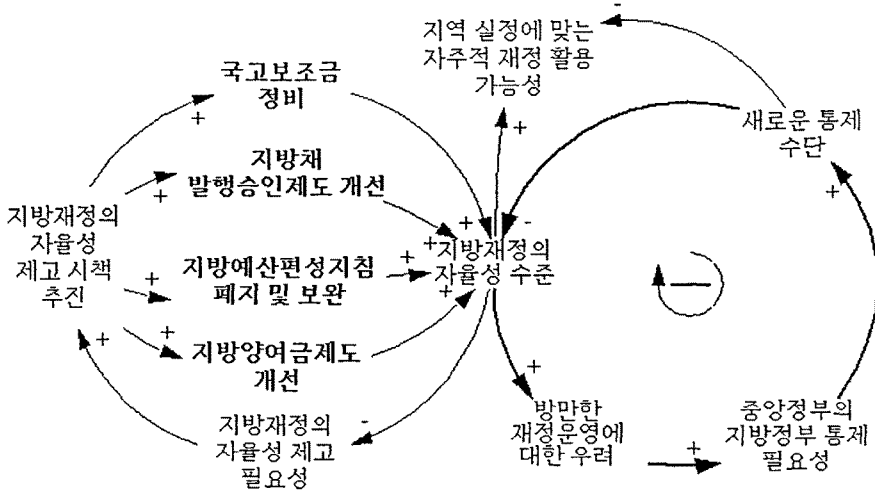
지방예산편성지침 폐지 및 보완은 과도한 기준과 획일적인 예산편성 지침으로 지방자치단체의 지역적 특성 반영과 재정운영의 자율성을 저해하는 지방예산편성지침을 폐지하는 시책이다. 지방채발행승인제도는 지방재정의 건전성 유지를 위해 도입되어 온 제도이지만 지방재정 운영의 자율성 저해 및 승인절차 이행에 따른 행정절차가 번거롭기 때문에 이를 폐지하기 위한 제도이다. 또한, 지방양여금제도개선은 정책성과 단위사업의 세분화, 지방비 부담가중으로 지방재정의 자율성을 저해하는 지방양여금제도를 폐지하는 시책이다.

우리나라의 저조한 지방재정 자율성 수준을 제고하기 위한 필요성으로 인해 추진되고 있는 이들 네 가지 시책들은 모두 외형적으로 볼 때 그 시행을 통해 지방재정운영의 자율성 수준은 상당한 정도로 제고시키는 효과를 가져 올 것으로 평가할 수 있다.

그러나 현재 추진 중에 있는 참여정부의 이들 네 가지 시책들의 집행계획을 보면 매우 주목할 만한 특징을 발견할 수 있는바 그것은 자율성을 제고 시켜주기 위한 조치를 취하는 것과 비례하여 반드시 개별 시책의 개선방안에서는 지방정부의 방만한 재정운영을 우려해 재정 자율성을 저해하는 새로운 장치를 두고 있다는 것이다. 즉, 지방재정 운영의 책임성과 효율성을 위한 별도의 통제장치가(재정투융자심사, 복식부기회계제도, 재정분석 및 평가제도 등) 있음에도 불구하고 국고보조금의 경우는 지방교부세와의 연결고리를 두거나, 지방예산편성지침 폐지는 예산편성 기준 훈령제정, 지방채발행승인제도는 자치단체별 연간 상한기준 설정과 지방재정 분석과 연계한 지방채무평가, 지방양여금제도는 의존재원인 지방교부세로 전환하는 것과 같은 새로운 통제수단의 피드백 구조를 만들어 놓고 있다는 것이다.

이러한 참여정부의 지방재정 자율성 제고를 위한 정책 효과의 동태성은 그 내부 구조에 <그림 3>의 음의 피드백구조가 작용하고 있다는 것으로 평가될 수 있다. 즉, 국고보조금정비 등의 시책의 집행으로 지방재정의 자율성 수준이 제고되면 그만큼 중앙정부에서는 지방정부의 방만한 재정운영에 대한 우려가 커지고, 그 만큼 통제의 필요성을 느끼게 되고, 그에 따라 시책의 집행계획 단계에서 새로운 통제수단을 개입시킴으로써 근본적인 지방재정의 자율성 수준은 계속해서 바로 이전의 상태와 비슷한 수준에 머무를 수밖에 없음을 보여주고 있다.

<그림 3> 참여정부 지방재정 자율성 제고 정책 효과의 동태성



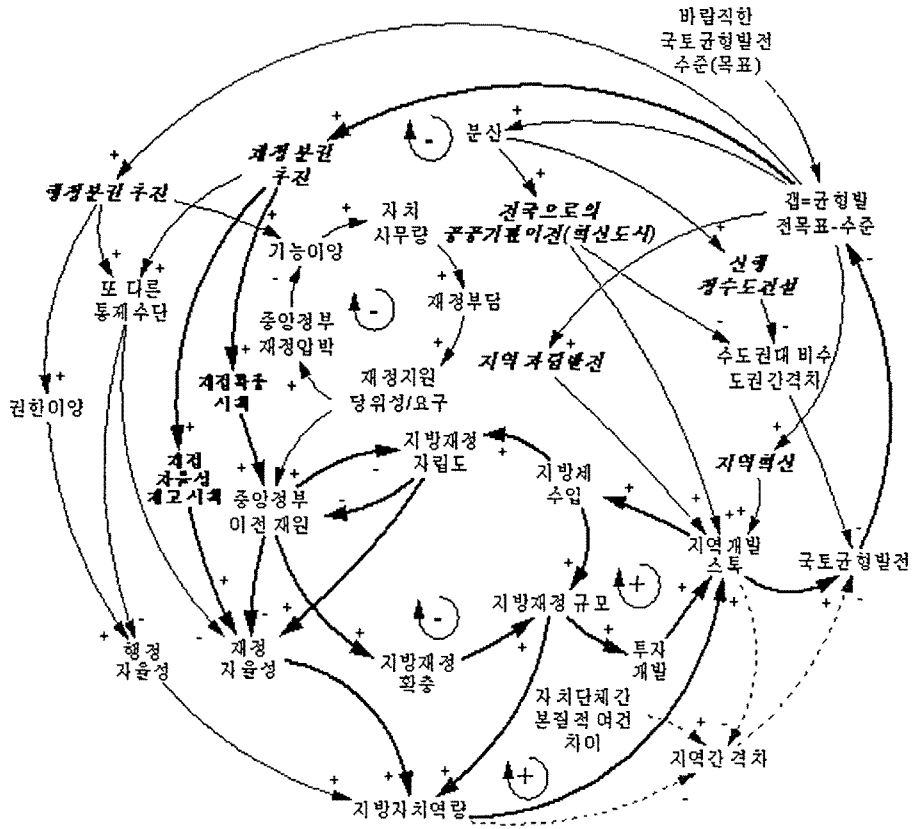
3. 재정분권 정책과 다른 정책과의 구조적 연계성 평가

참여정부에서 추진하고 있는 지방분산과 지방분권, 그리고 지역균형발전은 다양한 정책목표와 시책들로 구성되어 있다. 참여정부는 출범 당시부터 국가균형발전이라는 해결하기 어려운 메타문제(meta problem)를 해결하고자 매우 혁신적인 접근시각에서 문제를 정의하고 정책수단들을 강구하게 되었으며, 이 과정에서 다차원적인 문제의식을 갖고 다발적인 시책들을 쏟아내었다.

행정중심복합도시, 공공기관 이전 및 혁신도시건설, 지역혁신체계구축 등과 같은 자립적 지역발전을 위한 5개 시책, 지역발전을 위한 재정의 분권화와 사무 및 인력의 지방이양으로 구성된 지방분권 등과 같은 3개 차원(9개영역)의 정책 꾸러미를 아주 짧은 준비를 통해 내놓았다. 그러나 이들 정책들은 문제정의를 불명확 하다는 점, 정책목표 및 성과지표가 구체적이지 못하다는 점, 정책목표와 수단이 의도하는 바가 일치하지 않는다는 점, 그리고 정책들 간에 상충적 상호작용이 나타나고 있다는 점 등이 문제로 지적될 수 있다.

여기에서는 재정분권 정책에 초점을 두고 참여정부가 지역균형발전 차원에서 추진하고 있는 정책들의 상호작용 관계를 살펴보았다. <그림 4>에 나타난 인과지도에서 보는 바와 같다.

<그림 4> 참여정부의 재정분권 정책과 다른 정책들 간 연계구조의 동태성



이 인과지도에 의하여 지방분권 추진, 지방자치(지역발전)역량, 지역개발 스투, 균형발전, 균형발전의 목표와 그 수준간의 차이, 다시 재정분권 추진으로 이루어지는 피드백 구조는 항상 음의 피드백 루프로서 자기억제적인 특성을 보여주고 있다는 것이다. 이는 균형발전이라는 것(불균형의 완전한 해소)이 근본적으로 자기증식적이거나 지속적인 증가 패턴을 보여 줄 수 없는 억제적인 특성을 갖고 있다는 것이다. 이 인과지도에서 매우 중요한 강조점은 공공기관이전, 지역자립발전, 재정확충 등과 같은 시책들은 지역의 개발스투 증대, 지방세 수입 증대(지방재정자립도 증대), 지방재정규모 증대, 투자개발 증대, 지속적인 지역개발스투 증대로 이어지는 선순환적인 양의 피드백 구조를 보여줄 것이라고 평가된다.

반면, 지방분권 정책들은 분권이지 속에 담겨져 있는 중앙정부의 반 분권의 통제 매커니즘이 분권화 수준과 비례하여 각각의 시책 속에 담겨져 있기 때문에 정책효과 측면에서 작용과 반작용의 균형적 관계가 있는 것으로 평가된다.

행정 자율성(증대), 재정 자율성(증대), 지방재정 확충에 의한 지방재정규모(증대)에 의한 자치역량 수준과 공공기관 이전등과 같은 시책에 의해서 증가된 지역개

발 스톱이 자치단체간의 본질적인 여건 차이와 결합될 경우 이는 지방자치단체 간의 차이를 가속화시킴으로써 지역 간의 격차를 초래할 위험성이 있다고 평가된다. 결국 참여정부의 분산·분권, 균형발전 등의 시책이 수도권대 비수도권 간의 격차는 어느 정도 완화 시킬 수는 있지만 지역 간의 격차라는 불균형 문제는 해결하기 곤란하다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 이는 중앙대 지방간의 정치·행정적인 불균형 문제구조와 수도권 대 비수도권 간의 공간적인 불균형 문제구조가 구분되지 않고 균형발전이라는 논리로 혼돈된 잘못된 문제인식에서 시작되어, 상충적인 구조로 나타난 것이라고 판단된다.

IV. 결 론

참여정부는 “수도권의 면적이 전국 대비 11.8%인데, 인구는 47.2%나 모여 있고, 종합경제력 지표를 보면 70% 가량이 수도권에 집중해있다”면서 균형발전특별법의 당위성을 강조하고 있다. 또한, 군사권위주의 정부의 불균형 성장정책에 의해 편중된 국가의 부(富)에 대한 ‘탕평책’이 긴급하다고 주장한다. 참여정부에서는 국가균형발전을 실현하기 위한 많은 정책들을 쏟아내고 있다. 일부 시책들은 매우 혁신적이며, 상당한 효과가 나타날 것으로 기대된다.

그러나 참여정부의 지방분산·분권 정책들을 시스템사고에 입각하여 좀 더 본질적이며, 구조적으로 평가해 본다면 먼저 문제의 본질과 관련하여 불균형(예를들면 20대 80사회)이라는 것은 어느 국가, 조직에서나 집단생태학적으로 존재할 수밖에 없는 인과순환적인 구조적인 문제라는 것이다. 그래서 문제 해결의 수준이 아무리 상승한다고 해도 그것은 결국 불균형적인 결과로 나타날 수밖에 없다는 역설이 성립한다. 즉, 불균형은 어느 정도 약자의 편에서 완화시키는 정도의 문제이므로 그러한 수준에서 해결하는 것이 바람직하지, 구조적인 수술을 통해 해결할 수는 없는 문제라는 것이다. 즉, 참여정부가 적극적으로 추진하고 있는 분산·분권, 균형발전 등의 시책은 일시적으로 수도권대 비수도권 간의 격차는 어느 정도 완화 시킬 수는 있지만 지역 간의 격차라는 불균형 문제는 해결하기 곤란하다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

또한, 재정분권 시책을 중심으로 참여정부에서 추진 중에 있는 9개 정책영역에 포함되어 있는 시책들을 평가해 볼 때 정책목표의 혼선뿐만 아니라 정책들 간에는 상충적 상호작용이 나타나고 있으며, 그러한 구조가 결국은 새로운 문제를 야기 시키거나 지방으로의 분산·분권으로 인한 국가경쟁력 저하, 또는 오히려 지방의 경쟁력·발전을 저하시킬 수도 있다는 점 등이 지적될 수 있다는 것이다. 참여정부가 가장 경계해야 할 것은 무수히 많은 분산·분권정책들 간의 보이지 않는·인식하지 못한 피드백구조로 인하여 장기적으로 오히려 예상치 못한 결과 즉, 불균형이 오히려 더 심화될 수 있다는 것이다.

<참고문헌>

- 강홍빈, 2004, 신개발주의 비판: 균형발전과 신개발주의의 갈등, 공간환경학회·도시연대 개최 「균형발전과 신개발주의」 심포지엄 자료집
- 곽채기, 2003, 국가경쟁력과 국가균형발전, 지방분권의 상충성 및 해결방안, 한국행정학회 기획세미나자료
- 국무총리실, 2004, 정책평가의 기준.
- 국토연구원, 2003, 통합·선진국가 실현을 위한 국토정책 II: 지방분권과 국가균형발전, 국토연구원
- 김도훈, 문태훈, 김동환, 1999, 「시스템 다이내믹스」, 대영문화사.
- 김용웅, 강현수, 차미숙, 2004, 지역발전론
- 김태환 외, 2003, 지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구, 국토연구원
- 김형기, 2004, 국가균형발전정책에 대한 평가와 과제, 지역혁신박람회, 지방분권운동 심포지엄 발표논문
- 박양호 외, 2003, 수도권과 비수도권의 상생발전 방안, 국토연구원
- 서태성 외, 2005, 지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(중간연심회자료). 국토연구원.
- 성경륜, 박양호 등, 2003, 지방분권형 국가만들기
- 손희준, 2005, 지방분산·분권과 국토균형발전 과제에 대한 공론조사: 제정분권, 지방행정연구원.
- 이재은, 2004, 국가균형발전정책에 대한 평가와 개선방향, 지방분권운동 심포지엄
- 정부혁신지방분권위원회, 2004, 지방분권 5개년 종합실행계획.
- 청와대 정책자료실, 2005, “성장과 고용을 위한 리스본 전략”. (<http://www.president.go.kr>)
- 최병두, 2004, 참여정부의 신개발주의와 환경문제, 한국공간환경학회 2004년 가을학술대회 및 환경비산시국회의 정책토론회 자료집
- 한국국제노동재단, 2004, EU. 「국제노동동향」. No.313.
- EU, 2004, Facing the Challenge : The Lisbon strategy for growth and employment(http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/kok_press_release_en.pdf)
- Richardson, George P., 1991, *Feedback Thought in Social Science and System Theory*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.