

재정분권 수단 선택에 관한 연구

How to Choose the Policy Instruments

- Focused on the Fiscal Decentralization -

이 병 량* · 정 재 진** · 조 광 래***

Lee, Byung-Ryang · Chung, Jae-Jin · Cho, Kwang-Rae

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 재정분권과 정책수단 선택의 논리
- III. 참여정부 재정분권 정책의 추진 내용
- IV. 재정분권 정책 수단 선택의 과정
- V. 결론 및 연구의 한계

이 글은 참여정부 재정분권 정책수단의 선택과정을 중앙정부와 지방정부간 게임 상황으로 설정해 분석하였다. 참여정부의 재정분권 정책은 정책 목표의 모호성으로 인해 수평적 형평화 수단과 수직적 형평화 수단이 서로 상충되어 제시되어졌는데 취임이후 지속적으로 수평적 형평화 수단이 선택되어졌다. 이 글은 상충된 수단 중 특정 수단이 지속적으로 선택되게 된 이유를 밝히는데 목적을 두었다. 분석결과 정책 목표가 모호한 상황에서 중앙정부와 지방정부간 수단 선택은 재정적 이익 보다는 정치적 이익이 우선시 되어 이루어졌으며, 특히 정책 수혜집단인 지방정부가 정책수단의 선택을 놓고 갈등하게 될 때 정책집행 집단인 중앙정부는 자신의 손해를 최소화하는 전략을 선택하게 된다는 것을 도출하였다.

□ 주제어: 재정분권, 지방분권, 정책수단, 게임

논문 접수일: 2008년 2월 10일

* 순천대학교 행정학과 조교수(교신저자)

** 고려대학교 행정학과 박사수료

*** 고려대학교 행정학과 석사과정

This study analyzes the fiscal decentralization of the Participation Administration by setting the policy instrument selection process as game situation between state and local government. This study shows that the fiscal decentralization policy of the Participation Administration had an ambiguity of the policy goals and this caused the conflict on equalizing instrument in terms of vertical and horizontal equity. Also, this study shows that the Participation Administration continued to select the vertical equalizing instrument after her inauguration. This study has a purpose of addressing the reason of continuous selecting certain policy instrument among conflicted instruments. The results show that the establishment of fiscal benefits is prior to rather the political interest in the process of instrument selection between state and local government under the context of equivocal policy goals. Moreover, this study states that state government as policy implementing group makes a selection on strategy minimizing his damages or losses when the local governments, as group of benefiting from policy implementation, come to conflict on the policy instrument selection.

□ Keywords: Fiscal Decentralization, Decentralization, Policy Instrument, Game

I. 서론

참여정부의 핵심 국정과제중 하나로 지방분권정책을 들 수 있다. 지방분권은 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권 등을 포괄하는 개념으로 그 범주가 넓고, 분권이라는 목표를 달성하기 위한 정책 수단이 다양하며, 수단선택의 기준 또한 다양하다. 지방분권을 위한 하위 정책 중 참여정부가 “획기적인 방법”¹⁾을 동원하여서라도 분권화된 효율적인 정부간 관계를 구축하고자 했던 범주는 바로 재정분권 정책이다.

재정분권이 분권정책의 핵심과제로 등장하게 된 배경에는 1995년 민선 자치시대가 시작되면서 정부간 권한 관계는 지속적으로 발전되어 왔으나 유독 재정관계에 있어서만큼은 지방의 중앙 의존이 심화되고 있다는 지적과 2001년 대통령 후보 시절 지방분권을 공약함으로써

1) 분권과 혁신을 강조한 참여정부는 재정분권 영역에 있어서는 “획기적 개편”이라는 단어를 많이 사용하였는데, 2003. 1.16. 한국일보 2003. 1.27. 파이낸셜, 2003. 6. 5. 조세일보 등 중앙일간지와 의 인터뷰에서 “획기적 재정분권을 하겠다”는 표현을 사용하였다.

대통령 당선 이후 공약사항을 충실히 달성하고자 그 이전의 어떤 정부보다 재정분권에 많은 관심을 기울여왔다. 재정분권을 추진하기 위한 전략으로 참여정부는 2003년에 지방분권 로드맵을 발표하였고 개별 재정분권 목표 달성을 위한 단계별 추진전략을 마련하여 2007년 까지 전술한 각 부문의 목표를 완료하고자 하였다.

그러나 참여정부 들어 지방자치단체의 재정자립도는 2004년을 기점으로 점차 감소하고 있고, 세출총액은 증가했지만 그 충당내용은 지방의 자주재원이 아닌 의존재원이 차지하고 있다. 또한 국세와 지방세 비율도 근소하게 증가하고 있으나 아직 국세와 지방세는 80:20 수준밖에 되지 못하고 있고, 자치단체간 재정불균형 수준이 크게 완화되지 않고 있어 재정분권 정책의 승수효과를 발생시키지 못하고 있다. 결국 참여정부의 재정분권 정책은 중앙과 지방간 수직적 재정형평화 보다 자치단체별 수평적 재정형평화를 위한 정책을 적극적으로 추진함으로써 지방의 중앙에 대한 의존도를 점차 증가시키고 있어 참여정부 재정분권 정책에 대한 회의적인 인식이 지배적인 것으로 나타나고 있다(김성호, 2006:14; 김익식, 2006:41; 서정섭, 2005:105~128; 이병량, 2005:215~242; 이재원, 2005:325~346; 행자부·정부혁신 지방분권 위원회·한국 지방행정연구원, 2005; 이재은, 2004 c: 363~395).

본래 참여정부가 의도했던 재정분권 정책의 효과인 지방재정의 자립수준 향상과 자치단체간 재정불균형 완화 효과가 긍정적으로 나타나지 않게 된 이유는 무엇인가?2) 참여정부 재정분권 정책의 효과가 미진하게 나타난 이유 중 하나는 분권이라는 모호한 정책 목표(이병량, 2007:108~130; 김정훈, 2007:69~92)와 상충되는 수단 중 특정 수단의 지속적 선택 및 확대를 들 수 있다. 지방분권 로드맵에서 제시한 재정분권의 목표는 수직적 분권과 수평적 분권이라는 두 가지 목표를 모두 포괄하고 있으나 수직적 형평화와 수평적 형평화 정책의 효과는 간혹 상충되는 효과를 발생시키기도 한다.3) 정부간 재정관계 재정립의 목표가 서로 상충되는 내용을 포함하고 있기 때문에 참여정부는 정책 목표를 훼손하지 않기 위해서 수직적 재정형평화 수단을 제거할 수 없고, 가시적인 재정분권의 효과와 지방의 요구를 수렴

2) 물론 정책은 가설적이고 불확실한 상황에서 맥락에 의존하며, 인간의 인지적 한계 등으로 인해 초기에 의도했던 순기능을 쉽게 확보하기 어려운 것이 현실이다(Landau, 1977:423~427; Emery and Trist, 1965:21~31; Simon, 1969:84~118; Simon, 1983:37~74; 김영평, 1991:28) 그러나 전술한 논의가 정책의 실패가 당연시 되어야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 결국 오차수정의 논리로 귀결되었으나 문제를 찾고, 이를 수정하고 학습하는 과정에서 정책의 효과가 순기능으로 변화될 수 있기 때문이다.

3) 수직적 형평화 수단과 수평적 형평화 수단은 서로 상충되는(trade off) 수단이다. 수직적 형평화 수단을 강조하게 되면 지역간 재정력 격차가 더욱 커지게 되고, 중앙의 지방이전재원 규모가 줄어들게 되며 분권의 수준은 증진될 수 있다. 반면 수평적 형평화 수단을 강조하게 되면 지역간 재정력 격차가 줄어들게 되고, 중앙의 지방이전재원 규모가 증가하게 되어 동시에 같은 수단을 사용한다는 것은 현재와 동일한 상태를 유지하게 되는 것이다.

하고, 국가의 종합적인 경제 발전 및 정책집행을 추진하기 위해서는 수평적 재정 형평화 수단을 제거할 수도 없는 상황에 직면하게 된다. 이러한 상황에서 정부간 재정관계 제도의 변화는 수평적 형평화 효과를 증진시키려 하는 수단을 독점적으로 선택하게 되었고, 그 결과 재정분권 정책의 효과가 미진하게 나타나게 되었다.

분권을 추진하는 과정에서 수평적 형평화 효과를 증대시키고자 하는 특정 수단이 독점적으로 사용된 이유는 무엇인가? 참여정부 5년이 지난 지금 수평적 재정형평화 노력은 분권수준 전반을 저해하고, 중앙에 대한 지방의 종속화 현상을 증가시켜, 재정분권의 본 목적을 충실히 달성하지 못하는 요소로 작용하고 있다(김익식, 2006:41; 경실련, 2006; 경향신문, 2005. 6.30; 서울경제신문, 2005. 6.29). 이러한 역효과를 유발하는 수단임에도 불구하고 수평적 재정형평화 수단이 적극적으로 선택되어질 수 있었던 이유는 무엇인가? 중앙정부와 지방정부간 재정 이전을 주제로 한 기존의 연구에서는 중앙정부의 생존과 직결되는 사안이기 때문에 의도적으로 수평적 재정형평화 수단을 고집한다고 논의하고 있다. 그러나 그 논의의 수준이 불분명하고, 대부분 추론에 가까운 논의로서 증명되지 못하고 의심만 하게 되는 상황이다. 아이러니 하게도 재정분권의 근본 목적에 역효과를 유발하는 중앙정부의 이러한 수단 선택에 대해 적극적으로 항의하거나 모순을 지적하는 지방자치단체가 많지 않다는 것이다. 결국 중앙정부는 변화하는 환경 속에서 조직의 생존능력 및 정책집행에 있어 우위를 차지하고 정책의 정당성도 어느 정도 확보하였다. 이러한 중앙정부의 수단선택을 추동하거나 중앙정부의 선택을 용인해 주는 요인은 무엇인가?

이 연구는 전술한 질문에 대한 하나의 대안으로 참여정부가 실시한 재정분권 정책의 수단 선택과 과정을 모호한 목표에서의 전략적 과정으로 인식해 그 과정을 분석하고자 한다. 즉, 분권을 위한 특정 수단의 선택은 전략적 사고의 과정이라고 정의할 때 왜 참여정부에 들어 수평적 형평화 효과를 증진시키고자 하는 수단이 선택되어질 수밖에 없었는가를 수단선택의 정치·경제적 합리성을 기준으로 분석하고자 한다.

II. 재정분권과 정책수단 선택의 논리

1. 재정 분권화의 정의와 기능

분권은 매우 모호한 단어이긴 하지만 일반적으로 국가수준의 행정기능을 지방수준으로 이

양하고, 그 결정권을 함께 내려주는 것을 말한다(Mills, 1990:89). 그리고 분권은 정치적 분권과 행정적 분권, 재정적 분권으로 구분될 수 있는데 Conyers(1983)는 정치적 분권(Political Decentralization)을 정치적 대표기능에 기초한 권위의 수준이 중앙수준에서 지방정부로 이전되는 것이라고 정의하고 있다. 이에 따르면 정치적 분권은 보다 포괄적인 맥락에서 지역의 정책결정 및 예산의 결정을 지역주민의 대표자가 실행해야 한다는 것을 의미하며, 이 유형에서의 분권은 이양(devolution)을 의미한다. Smith(1985)는 행정적 분권을 중앙의 업무, 권위를 지방정부의 각 실, 국, 과로 위임(delegation)하는 것을 의미하는 것으로 분산(de-concentration)과는 구분이 되는 것이라고 정의한다. 그리고 FuKasaku&de Mello(1999)는 재정분권을 중앙정부 등 상급 정부가 하급 정부에 대해 조세 및 지출에 관한 권한과 기능을 이양하는 것으로 정의하고 있다.

정부간 관계에서 분권 특히 재정분권이 정당화되는 이유는 Tiebout(1956), Oates(1962)를 시작으로 한 공공재정학자들의 연구에서 기인된다. 이들은 다양성 가설과 생산성 제고가설 그리고 리바이어던 가설 등⁴⁾을 통해 중앙정부에 의한 독점적 재정운용 보다는 분권화된 시스템 하에서 자치단체간 경쟁을 유도하고, 공공재의 최적 공급을 실현시킴으로서 재정운용의 효율성이 증진될 수 있다고 본다.⁵⁾ 이러한 맥락에서 기존의 재정분권을 주제로 한 연구에 기초해 볼 때 재정분권이 정당성을 얻는 부분은 크게 두 가지로 요약될 수 있는데 첫째, 정부

4) 재정분권에 대한 이론을 검증하는 과정에서 기존의 재정분권화의 효율성을 강조하던 입장에 대한 검증작업이 많이 이루어졌고, 이 과정에서 국가별로 재정분권의 효과가 동일하지 않거나 혹은 분권의 가설이 바람직하지 않다는 연구들도 증가하고 있다. 대표적으로 Prud'homme(1995)는 지방정부의 공무원들은 선출직 공무원이 아니기 때문에 지역주민들에게 보다 탄력적으로 대응하고자 하는 유인이 거의 존재하지 않는다는 연구 결과를 제시하였고 Stein(1999)은 분권화와 지방정부의 채무 비중 간에 유효한 관련성이 없다는 것을 주장하였고 Webb and Zou, (2000)는 분권화가 지속되어 지방정부의 재정지출이 적시에 실행되지 않고, 투명하지 않으며, 책무성이 없게 운용될 경우 분권화는 오히려 중앙정부의 재정에 큰 악영향을 미친다고 본다. Treisman Daniel(1999), Wibbels, Erik (2000) 등은 개발도상국에서는 통일된 시스템을 통해 국가전체의 경제성장을 도모해야 하는데 재정분권을 하게 되면 국가내부의 각 지방정부들이 서로 다양한 의사결정을 하게 되고, 이것이 국가의지와 반하게 될 때 큰 위협에 직면할 수 있다고 본다. 다만 여기서는 재정분권의 순기능적인 측면을 논의하였다.

5) 다양성 가설(diversification hypothesis)은 지방공공재에 따라 한계편익과 한계비용이 다르기 때문에 분권화를 통한 선호의 다양성을 수렴해야 파레토 개선이 이루어진다고 본다. 생산성 제고가설(productivity enhance hypothesis)은 분권화가 지방에 책임성과 의무를 이전하므로 지역주민의 선호변화에 대한 수용성은 물론이고 공공재 생산의 혁신적 활동이 전개된다고 가정하고 리바이어던 가설(Leviathan hypothesis)은 전통적인 재정연방주의가 강조했던 자원배분의 효율성이 분권화에 의해서 더욱 촉진될 수 있다. 정부는 체계적으로 세입극대화를 추구하는 독점기관이므로 정책수단으로서 분권화의 진전은 공공부문의 축소, 자치단체간 경쟁촉진을 유발하여 자원배분의 효율성을 개선하게 된다고 본다(조기현·서정섭, 2003:1~31).

재정운용의 효과성과 효율성 증진, 둘째, 재정운용의 책임성 증진 및 부패의 감소이다(Eble and Yilmaz, 2003).

재정분권을 하게 되면 정부 재정운용의 효과성과 효율성이 증진될 수 있다는 논의는 고전적 재정이론의 맥락에서 공공재 공급과 연계되어 논의가 확장되어 왔다. 즉, 중앙으로부터 지방으로 분권화가 이루어져야 한다는 경제학적 측면에서 많은 연구들은 현지성의 원칙에 입각하여 지역주민의 선호를 보다 잘 알아듣고, 이에 탄력적으로 가장 적합한 서비스를 공급할 수 있다는 점을 강조한다(Tiebout, 1956:416~424; Huther, Jeff, and Shah, 1998; Oates, 1999:1120~1149; de Mello and Matias, 2001:3). 또한 분권화는 공공서비스 공급 분야에 있어 효율성을 증진시키고, 공공재공급에 따른 생산성을 확보할 수 있도록 하며 이는 궁극적으로 전 국가적 차원에서 효율성을 증진시키게 된다고 한다(Inman and Daniel, 1996:307~334). 게다가 지방정부가 서로 다른 환경 상황 즉, 서로 다른 문화, 환경, 선호, 요구, 자연자원, 경제, 사회적 제도를 갖은 특정 지방의 전체적인 환경에 적극 대응하는 과정에서 그 성과가 증진될 수 있다고 본다(Olsen, 1969:479~487; Livingstone, 1956). 또한 최근의 연구 경향들에 의하면 재정분권은 재정흐름, 이용 등에 대한 제도적 재조정을 포함하는 것으로써 궁극적으로 지방수준의 경제성장을 이룩할 수 있다고 본다(Barro, 1990:103~125; Jorgenson and Yun, 1990:151~193; King and Rebelo, 1990:126~150).

재정분권을 하게 되면 지방정부 재정운용의 책임성 증진 및 부패의 감소 효과가 있다고 주장하는 연구들은 분권화와 협치와의 상호 긍정적인 관계가 형성되기 때문에 재정분권은 지방정부의 재정 운용에 대한 책무성을 증진시킨다고 본다(de Mello, 2000:3; Bahl, 1999:59~75). 즉, 중앙의 재원을 끌어다가 사용하는 것 보다 자신의 자주재원을 기초로 재정운용이 이루어지는 것이기 때문에 재정운용의 책임성이 더욱 증진될 수밖에 없다는 것이다(Shah and Qureshi, 1994:44). 또한 지방정부들은 지방정부간 지속적인 경쟁이 이루어지게 될 경우 지방정부의 부패를 완화시킴과 동시에 재정운용의 투명성을 확보할 수 있다고 본다(Treisman, 2000:399~457; Weingast, 1995:1~31).

2. 재정분권화에 대한 다양한 의견과 상충되는 수단

국내 행정학을 중심으로 한 재정분권에 대한 정의와 인식은 전반적으로는 FuKasaku & de Mello(1999)의 정의에 대해 동의는 하나 보다 세부적으로 들어가면 학자마다 재정분권의 개념정의가 다양하게 나타나고 있다. 범위적 측면에서 볼 때 학자에 따라서는 재정분권이 행정 분권의 한 수단적 형태라고 정의하기도 하고, 재정분권은 보다 큰 의미에서 국가 경제

적 상황을 고려한 독특한 특성을 갖는다고 정의하기도 한다. 또한 재정분권의 수단적인 측면에서 볼 때 그 개념의 정의 역시 다양하다.⁶⁾ 가장 대표적인 예가 세입분권과 세출분권에 대한 학자들간 미합의이다. 세입분권을 강조하는 입장에서는 지방정부의 자주과세권 확보와 중앙에 대한 지방의 의존현상을 감소시키는 것이 재정분권이라고 정의한다. 이에 따르면 진정한 의미의 재정분권은 중앙과 지방간 재정관계의 자율성과 재정력 수준의 균형을 강조한다. 반면 세출분권을 강조하는 입장에서는 지방정부의 자주과세권 확보뿐만 아니라 세출이 자유로운 이전재원(특히 교부세)을 확충함으로써 전체적인 지방재정의 세출능력 강화까지 포함하는 것으로 정의한다. 세출분권을 강조하는 입장은 세입분권과 세출분권을 모두 포괄하는 광의적인 맥락인 반면 세입분권은 협의의 분권 개념이라 정의할 수 있다.

〈표 1〉 재정분권의 범주

구분	내용	목적	대표적인 예
세입분권	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 전환 - 지방정부에 신세목 설치권한을 이양 - 지방세 감면, 탄력세율 조정 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방간 재정관계의 불균형 완화 목적(수직적 형평화) 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 16개 지방세 - 과세 확대 정책 - 세율 확대 정책
세출분권	<ul style="list-style-type: none"> - 특정목적에 위한 지출방향이 없는 재원의 확보 - 교부세의 증가 - 지방정부 지출 총액의 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방간 재정관계의 불균형 완화 목적(수직적 형평화) - 지방으로 이양된 사무의 효율화를 위한 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 보통교부세 - 부동산교부세 - 분권교부세 - 국가균형 특별회계 - 특별교부세 - 증액교부금

그런데 문제는 세입분권과 세출분권 각각이 갖는 한계가 있고, 또 이러한 수단들이 동시에 사용될 때 재정분권의 효과는 수평적 형평화와 수직적 형평화의 효과를 동시에 충족시키기 어렵다는데 있다. 각각의 장·단점을 살펴보면 먼저 수직적 분권을 강조하면 중앙과 지방간 재정관계가 보다 자유로워지고 지방의 자주 재정력이 증진된다는 효과는 있으나 인구수가 적고, 산업기반 시설이 열악한 지역의 재정력 수준과 인구수가 많고 산업기반 시설이 양호한 지역의 재정력 수준은 현재보다 더 큰 불균형을 발생시키게 된다. 한편 교부세와 같은 재원

6) 재정분권의 수단에 대하여 수평적 분권과 수직적 분권은 세출 분권과 세입분권(권오성·배인명·주운현, 2007)으로 정의되기도 하며, 수평적 형평화와 수직적 형평화(이병량, 2005; IMF, 2001; World Bank, 2004; de Mello, 2000, Bahl, 2000) 또는 세입자치와 세출자치(이재은, 2004, a, b) 등으로 정의되기도 한다.

을 증가시키게 될 때 자치단체간 재정 형평성이 이루어질 수 있고, 또 국가 최저수준의 공공 서비스를 확보할 수 있다는 장점이 있으나 중앙에 대한 지방의 재원의존도는 점차 증가하게 된다. 뿐만 아니라 중앙정부에 의해 제공되는 이전재원의 양이 증가하게 될수록 연성예산 등의 증가와 같은 재정운용의 책무성이 저하될 수도 있다(Rodden, 2002:670~687; Weingast, Barry, Kenneth, Shepsle, and Johnsen, 1988:642~664; James and haler, 1995:217~226). 특히 우리나라와 같이 지방교부세가 내국세의 19.24%를 자치단체의 재정력 수준에 따라 차등화 시켜 교부하게 될 때 교부단체와 불교부단체간의 재정 갈등이 심화될 수 있다.

게다가 이 두 가지 정책이 동시에 사용될 경우 예를 들어 지방소비세(가칭: 세원은 부가가치세의 10%로, 징수 방법은 징세지주의 원칙에 의할 경우)와 지방교부세 교부율의 증가는 재정력 수준이 높은 자치단체와 낮은 자치단체 모두에게 큰 효과를 유발하지 않는다. 지방소비세의 신설은 전체 내국세 총량을 감소시킨다. 여기서 부가가치세 10%가 지방자치단체 자주재원으로 포함되면 지역간 사회·경제적 요인에 의해 재정력 격차를 유발시킬 수 있다. 한편 내국세 총량이 감소된 상황에서 교부세율의 증가는 지방교부세를 도입하기 이전의 순증량보다 적어지기 때문에 교부율인상 효과가 그리 크지 않게 되고, 또 교부세가 재정력이 열악한 자치단체에게 차등화 되어 제공되기 때문에 재정력 수준이 높은 자치단체는 소비세효과에 의존하게 되고, 재정력 수준이 낮은 자치단체는 교부세에 의존하게 되기 때문에 수직적 형평화와 수평적 형평화는 크게 증진되지 못하게 된다.⁷⁾

3. 모호한 목표 하에서 수단선택의 논리

정책목표는 매우 애매하고 모호하며 갈등한다는 특성을 갖으나(Palumbo&Nachmias, 1983:67~79; 전영한, 2004:53) 정책목표의 구체화와 명확화 그리고 정책목표의 단일화는 정책이 성공하기 위한 조건들 중 가장 현실적인 것으로 평가받는다(Palumbo and Calista, 1990:3~17; Pressman and Wildavsky, 1984). 그러나 현실에서의 정책 목표는 명확하지도 않고, 하나의 가치만을 내포하지 않는다. 모호한 정책 목표가 나타나는 이유는 바로 해결하기 어려운 정치적 이슈의 확대를 원하지 않는 정치가들의 행태, 정책결과의 책임을 효과적으로 관료에게 전가하려는(pass the buck) 행태 불확실성에 대처한 인간의 인지능력 미

7) 자세한 내용은 박충훈·정재진(2003). 『지방소비세제도의 도입방안』과 임동욱·정재진(2005). 참여정부 재정분권 정책의 효과와 잠재적 갈등에 관한 연구를 참조하기 바람.

흡 등으로 요약될 수 있다. 특히 정책목표를 모호하게 하려는 이러한 전략은 비록 이것이 의도한 것이든 의도되지 않은 것이든 간에 정치가들은 정책이 집행된 결과에 대해 그 책임을 관료들에게 전가시키고자 한다(Brodkin, 1990:89~105; Bullock & Lamb, 1984; de Haven~Smith & Van Horn, 1984:627~642; Rein & Rabinovitz, 1978:307~335; Van Horn & Baumer, 1985). 또한 정책의 실제 목표는 공식적인 목표와 다를 수 있다. 왜냐하면 정책 집행에 참여하는 많은 집단들의 이해가 경쟁적이거나 정책집행에 참여하는 집단의 동기부여가 서로 다르기 때문이다(Hjern & Hull, 1982:105~116; Elmore, 1982:18~35; Chatham, 1986:21~48).

모호한 정책의 수립은 인간의 제한된 합리성 하에서 만족수준의 수단을 선택하도록 만드는 영역을 더욱 좁게 만드는 강화요인으로 작용하게 된다. 고전적 조직이론과 정책이론에서는 정책 및 정책 집행 조직의 환경을 폐쇄체제로 간주하고 의사결정자의 능력을 전지전능한 것으로 인식하였으나 이러한 가정은 현실과 괴리가 있다는 것이 검증되었다. 결국 수단의 선택 역시 제한된 합리성 하에서 열망수준을 일정부분 충족시킬 수 있는 “그나마 가장 그럴듯한 대안 혹은 수단을 선택”하는 것이라 하겠다(Majone, 1989:1~20; Simon, 1972:161~176; Thomson, 1973:1~22; 김영평, 1999:10~13).

이렇게 모호한 정책 목표와 정책수단 선택의 완전 합리성이 보장되지 않는 상황 하에서 수단의 선택은 정책 목표를 충실히 달성할 수 있는 기준이 부재하게 됨으로써 정치적 안정화와 경제적 효과 증진간의 갈등을 유발하게 된다. 이는 다시 말해 재정분권 정책 집행을 위한 기준은 경제적 효과성이 우선시 되어야 함에도 불구하고, 정치적 안정성이 우선시 되어 정책이 결정될 수 있다는 것을 의미한다. 많은 경우 정부간 재정관계에 대한 논의는 재정정책을 실행하게 되었을 때 발생하는 경제적 효과⁸⁾에 초점을 둔다. 즉, 경제적 효과가 재정분권의 궁극적인 목적을 달성하는데 도움을 주는가 또는 적절한가, 타당한가가 그 기준이 되어야 함에도 불구하고, 정치적으로 그 결과가 어떠한 파급효과를 발생시키게 되는가에 더 큰 관심을 두게 된다(Linder & Peters, 1988:738~793; Hood, 1986).

이는 결국 수단의 선택이 중앙과 지방간 경제적 게임의 결과로 선택되기 보다는 중앙과 지방간 재정권한의 정치적 게임의 결과⁹⁾로 선택되어지는 경향이 있다는 것을 의미한다. 특히 수단선택 과정에서 집행을 둘러싼 행위자들의 게임은 매우 방어적이라는 특징을 갖는다. 왜

8) 여기서의 경제적 효과는 공공재 공급의 효율성, 국가 최저수준 복지행정의 전달 효율성, 희소한 재원의 적절한 배분 등과 관련된 경제학적 맥락에서의 합리성을 전제로 한다.

9) 정치적 게임은 그 정의가 매우 넓다. 작게는 정치가 개인의 선거 승리와 크게는 정당의 정권획득 등 그 범주가 매우 넓다. 여기서의 정치적 게임은 특히 중앙과 지방간 권력의 배분이라는 측면에 초점을 두고자 한다.

나하면 집행과정에 참여하는 많은 행위자들은 정책 전과정에 비해 더욱 관심을 많이 갖기 때문이다. 그리고 관심을 더 많이 갖는 이유는 바로 집행의 결과가 즉각적으로 참여자 집단에 게 영향을 미치기 때문이다(Bardach, 1979).

4. 수단선택의 과정으로서 게임

재정분권 정책은 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부간 자원배분과 권한배분을 둘러싼 게임의 산물이라고 볼 수 있다. 여기서의 게임은 경제성과 정치성이 상충하는 과정에서의 게임일 수도 있고, 정치과정 속에서 참여자간 또는 경제적 이익 배분 과정 속에서 참여자간 게임일 수도 있다. 여기서 집단간 게임이 나타나는 이유는 먼저 정부 스스로 수단을 적절하게 사용하는 완벽한 범주를 갖지 못하며 수단선택 자체가 기술적 사용이 아닌 신념과 정치의 문제, 정치적 압력 등에 의해서 결정되기 때문이다(Woodside, 1986:775~793; Peters, 1988:738~750; Hood, 1986¹⁰). 일례로 우리나라 지방자치의 역사적 맥락에서 볼 때 정부의 핵심 국정목표로 재정분권이 명시된 것은 노무현 정부에 들어서인데, 노무현 정부에서 재정분권을 국정목표로 선택할 수 있었던 가장 큰 이유는 1995년부터 약 10년 동안 중앙과 지방, 지방과 지방간 자원배분을 둘러싼 갈등과 타협의 게임이 있었기 때문이다. 일례로 1992년 대선에서는 지방자치 발전을 위한 도농통합 구상이 있었고, 1997년 대선에서는 지방분권 촉진이라는 거시적인 구상이 있었던 반면 2001년 대선에서는 지방 4대 협의체, 지방분권 국민운동 등 시민 사회단체가 합심하여 당시 대선 후보들에게 지방분권과 재정분권을 추진한다는 약속을 받아내기도 하였다. 여기서의 게임은 정치적 안정성을 극대화하기 위한 결과이며, 이 과정에서 재정분권 정책이 받아들여지게 되었던 것이다.

고전적 게임이론에서는 게임에 참가하는 사람의 전략이 합리적이라는 것을 가정한다. 물론 그 후에 Axelrod(1981), Radner(1980), Smale(1980) 등에 의해 게임이론의 외연이 넓어졌고, 이들의 연구 중 일부는 정책과정에 있어 만족수준의 수단선택을 설명하는데 유효한 정보를 제공해 준다. 예를 들어 체스게임을 하는 과정에 있어 개인이 선택할 수 있는 대안은 승리라는 결과를 위해 상대방의 패에 따라 그때그때 최선의 대안을 선택하는 것과, 장기적인 관점에서 매 단계마다 상대방의 대응을 예측한 완벽한 패를 놓을 것인가 하는 것이다. 게임이론(game theory)의 관점에서 볼 때 이 두 가지 대안은 모두 가능하기 때문에 두 대안을 구분하는 것은 무의미하다고 한다. 그러나 현실에 있어 개인은 가능한 모든 전략을 계

10) Hood(1986)는 정책연구 분야에 있어 정책수단에 대한 연구가 정책연구의 중요한 한 분야이며, 이에 대한 연구가 지속되어야 한다는 필요성을 인정하기는 하지만 어떠한 상황에서 어떠한 과정을 통해 정책수단이 선택되어지는지에 대해서는 논의하지 않고 있다.

산하여 최적의 패를 선택하는 것이 아니라 그때그때의 만족수준에서 패를 결정하게 된다. 그 이유는 게임이론에서 제시한 매 단계마다의 전략들은 인간의 불완전한 계산능력을 배제한 것으로서 인간이 그 많은 계산을 할 수 없기 때문이다. 결국 인간은 만족수준에서 결정을 하게 된다. 따라서 인간의 현실에 비추어 볼 때 만족스러운 결과가 있게끔 하기 위한 기준이 필요한데, 이 기준 중 하나가 바로 열망수준(aspiration level)이다(Simon, 1972:161~176). 여기서의 열망수준은 경제적 이득뿐만 아니라 게임에 참여하는 사람 혹은 집단의 모든 상황을 고려하는 것으로서 재정분권 정책 수단 선택의 과정을 분석하는데 하나의 도구로 제시되어질 수 있을 것이다.

III. 참여정부 재정분권 정책의 추진 내용

1. 참여정부 재정분권의 목표

참여정부가 국정 목표로 지방분권을 설정한 후 재정분권을 추진하기 위한 세부 목표는 2003년 6월 「지방분권 로드맵」에 자세히 수록되어 있다. 먼저 정부는 재정분권을 위해 지방재정력 확충 및 불균형을 완화하고, 지방세정 제도를 개선하며, 지방재정의 자율성 강화 및 지방재정 운영의 건전성과 투명성을 확보하고자 하였다. 이 중 중앙과 지방관계에서 지방의 재정수준 증진과 직접적으로 연계가 되는 항목은 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정 제도 개선으로 요약될 수 있다.

지방재정력 확충 및 불균형 완화는 지방재정 기반을 확충하고, 지역간 재정력 격차를 완화하기 위해 지방교부세 법정률을 단계적으로 인상하고, 지방교부세 산정방식을 개선하며, 국세를 지방으로 이양하는 내용을 포함한다. 그리고 지방세정 제도 개선은 지방의 과세자주권 확대와 자치단체의 자구노력 강화를 위해 지역개발세 등 신세목을 확대하고, 탄력세율 적용을 활성화시키면서 재산세와 종토세의 과표 현실화를 단계적으로 추진하는 내용을 담고 있다.

〈표 2〉 참여정부 재정분권 정책

재정분권 부문 목표	부문별 기본과제	제도개편내용	추진완료 시기
지방재정력 확충 및 불균형 완화	지방재정기반의 확충	지방교부세 법정율 인상 국세의 지방이양	2007
	지역간 재정격차 완화	지방교부세 산정방식 개선 지방양여금제도개선 자치구 재원조정제도 개선	2004
지방세정 제도개선	과세자주권의 확대	지방소비세 등 지역개발세 신세목의 확대 탄력세율적용의 활성화	2006
	자치단체의 자구노력 강화	재산세와 종토세의 과표현실화 체납세 징수 강화	2006

자료: 정부혁신 지방분권 위원회 (2003), 「지방분권 로드맵」 재구성

그리고 참여정부는 재정분권을 위한 세부 제도 마다 방안마련단계(1단계), 제도 정비 단계(2단계), 제도 시행단계(3단계)의 3가지 단계별 프로세스를 마련하여 추진해왔다. 그리고 로드맵 구축 이후 기존의 중앙-지방간 관행으로 인해 분권이 적절히 추진되지 않을 것을 염려해 쉽게 달성하기 힘든 항목 14개를 “획기적 재정분권 추진” 과제로 선정해 추진해왔다.

2. 재정분권 추진내용

1) 주요 제도 변화 내용

참여정부의 재정분권은 이전재원 위주의 분권 정책을 적극적으로 실행에 옮겨왔다는 특성을 갖는다. 14대 획기적 재정분권 추진을 위한 과제의 추진실적을 살펴보면 지방교부세 법정률 단계적 상향조정, 교부세제도의 개선 등 이전재원 확충을 위한 과제들은 완료되었으나 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방세의 신세원 확대, 지방세 비과세 감면 축소 등 자체재원 확충을 위한 과제들은 아직 완료되지 않거나 혹은 과제내용을 전면적으로 재검토하여 추진상 문제점을 분석하는 등 합리적인 전략을 마련하기 위한 정책기획 과제에 포함되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 획기적 재정분권 추진을 위한 과제

	추진 진도			
	완 료	부처실행	제도화	정책기획
• 지방교부세 법정률 단계적 상향조정	○	과제명		
• 지방교부세제도 개선	○			
• 국세와 지방세의 합리적 조정				○
• 지방세의 신세원 확대				○
• 재산세와 종합토지세 과표현실화	○			
• 지방세 비과세감면 축소				○
• 국고보조금 정비	○			
• 지방예산편성지침 폐지 및 보완	○			
• 발행승인제도 개선	○			
• 지방양여금제도 개선	○			
• 지방재정 평가기능 강화	○			
• 자치단체 복식부회계제도 도입		○		
• 자치단체 예산지출 합리성 확보	○			
• 재정운영의 투명성·건전성 강화	○			

자료: 행자부 (2007). 『개별과제별 세부 추진상황』

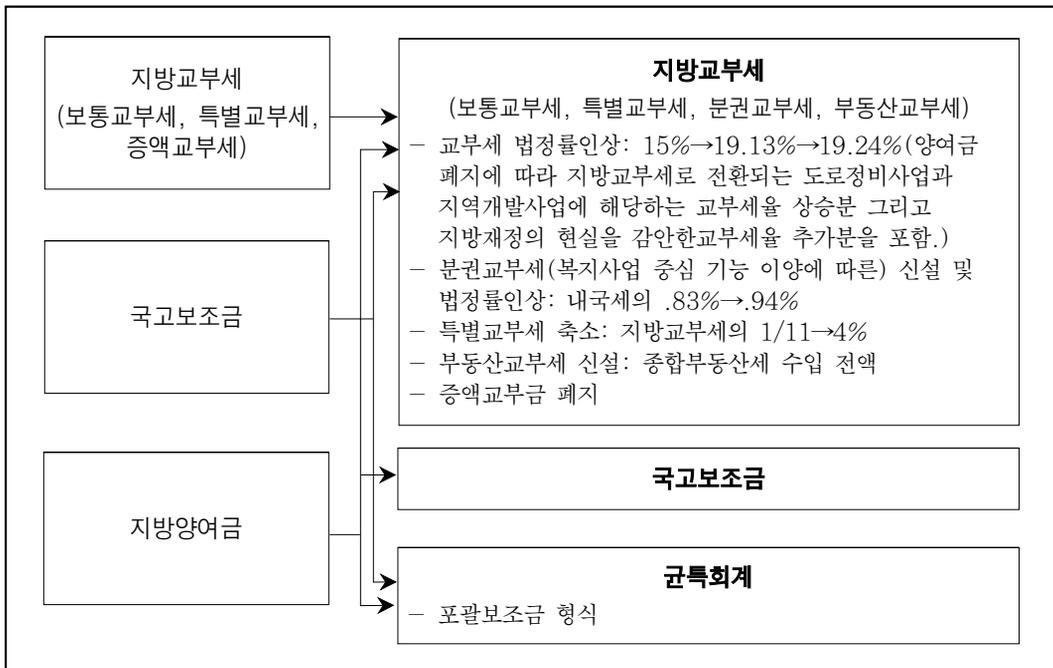
정부간 재정관계에 있어 세입분권 확대를 위한 자체재원을 마련한 내용은 2003년에 등록세 과세대상 확대, 2004년에 취득세 과세 대상 확대와 주행세율 인상(11.5%—17.5%), 2006년에 원전개발세의 신설이 있었다. 그러나 대부분이 과세대상을 확대하는데 그쳤고,¹¹⁾ 원전개발세를 신설했다고는 하나 원전개발세는 원전주변지역에만 적용되는 것이라는 한계가 있다. 오히려 세입분권 수준은 더욱 열악해 지고 있는 실정인데 2003년에는 지방세 감면 대상을 확대하기 위해 도난으로 말소된 건설기계와 국제 등록 기초상표권 이전시 등록세를 감면하고, 자영농민이 취득하는 축사 및 창고에 대한 등록세를 경감하며, 경차 보급 활성화를

11) 현재 우리나라 지방정부의 세목중 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세에 대한 단력세율이 마련되어 있으나 세율을 높여 부족한 지방정부의 자주재원을 확충하려는 노력은 거의 없다. 오히려 세율을 인하하는 사례가 증가하고 있는데, 이러한 현상을 단체장과 의회의 표를 의식한 행태의 결과라고 보는 연구들도 존재한다. 자세한 내용은 이현구·전승훈(2003)의 논문을 참조하기 바란다.

위해 경차의 취득세와 등록세를 면제하도록 하였다. 그리고 2005년에는 지방세인 종합토지세를 폐지하고, 부동산 소유권 등기세율을 기존의 .03%에서 .02%로 감소시켰으며 자동차세를 기존에 cc당 140원 세액을 1,500cc에서 1,600cc로 확대하였으며, 농업소득세에 대한 과세를 중단하게 만들었다. 그리고 2007년에는 지방세에서 차지하는 비중이 가장 큰 분야인 취득세와 등록세율을 1% 인하하는 조치를 하게 되었다.

정부간 재정관계에 있어서 세출분권을 증진하기 위한 노력으로는 2005년에 종합 부동산세 신설을 통한 부동산 교부세 마련, 지방교부세 법정률의 인상(15%→19.13%), 분권 교부세의 신설(내국세의 .035%), 국가균형발전 특별회계(약 5조원)의 도입이 있었고, 2006년에는 지방교부세 법정률을 19.13%에서 19.24%로 증가시켰다. 한편 이전재원의 감축 내용으로는 2005년에 지방양여금제도의 폐지가 있었으나 지방양여금 세원 중 주세 100%와 농어촌 지역개발 사업비가 국가균형발전 특별회계로, 도로정비 및 지역개발 사업비가 지방교부세로, 수질 오염 방지 및 청소년 육성 사업이 국고 보조금으로 이관됨으로써 양여금 재원이 실질적으로 사라진 것은 아니다.

<그림 1> 이전재원 개편의 주요 내용



참여정부 들어 새롭게 도입된 이전재원의 성격을 살펴보면 먼저 분권교부세는 행정자치부가 관리하며 지방이양대상 사업으로 결정된 국고보조금 사업의 재원을 지방이 차질 없이 확보할 수 있도록 5년을 시한으로 하여 도입한 것이다. 재원은 내국세의 0.83%에 해당하는 금액과 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세 일부로 구성되었으며, 2006년에는 내국세에서의 분권교부세 비율을 0.94%로 상향조정 하였다. 그리고 경상적 수요 및 비경상적 수요의 산정에서 각각 재정력을 고려함으로써 형평화를 주요 배분기준으로 삼고 있다. 국가균형특별회계는 기획예산처가 관리하면서 일정한 공식으로 배분하는 지역개발 계정과 국고보조금처럼 사업별로 배정액을 산정하는 지역혁신 계정으로 나누어진다. 설치의 목적은 크게 두 가지인데 ①개별 사업별 심사로 인하여 발생하는 중앙정부 재정지원의 임의성, 부처 간 칸막이식·중복적 사업 지원으로 인한 자원 배분의 경직성 등을 지양하고 ②국고보조금을 포괄보조금으로 전환하여 지자체의 자율적 재정운영과 창의성을 개발하는데 목적을 둔다(정부혁신 지방분권 위원회, 2007). 부동산 교부세는 종합토지세의 국세화를 통한 지방세수 감소분 보전 이외에 잔여재원의 대부분을 재정여건을 기준으로 배분하는 것으로 지역간 재정형평화 재원의 역할을 한다.

<표 4> 참여정부 재정분권 정책의 주요 내용

구분	자체재원		이전재원	
	확충	감축	확충	감축
2003	<ul style="list-style-type: none"> • 등록세 과세대상 확대 - 소형선박 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 감면 대상의 확대 - 도난으로 말소된 건설기계 등록시, 국제등록기초상표권이 전시 등록세 감면 - 자영농민이 취득하는 축사 및 창고에 대한 등록세 경감 - 경차보급활성화를 위한 경차 취득세, 등록세 면제 		
2004	<ul style="list-style-type: none"> • 취득세 과세 확대 - 골프연습장 • 주행세율 인상 - 11.5% → 17.5% 			
2005		<ul style="list-style-type: none"> • 종도세 폐지 • 부동산 소유권 등기 - 세율 감소 0.03% ⇒ 0.02% • 자동차세 인하 - cc당 140원 세액을 배기량 1,500cc ⇒ 1,600cc로 확대 • 농업소득세 과세중단 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 지방 배분 • 지방교부세 법정률 인상 - 15% → 19.13% • 분권교부세 신설 - 내국세의 0.835% • 국가균형발전 특별회계 신설 - 약 5조원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방양여금제도 폐지 - 주세 100%, 농어촌지역개발사업 ⇒ 균특회계 편입 - 도로정비, 지역개발사업 ⇒ 지방교부세로 - 수일오염방지, 청소년 육성사업 ⇒ 국고보조금으로 • 국고보조금제도 개편
2006	<ul style="list-style-type: none"> • 원전개발세 신설 	<ul style="list-style-type: none"> • 취득세 · 등록세를 1%로 인하 - 기존 50% 이하 → 공시가격 3억이하 5%, 3억-6억 10% 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세 법정률 조정 - 19.13% → 19.24% • 부동산 교부세 신설 - 종합부동산세 전액 	

자료: 서정섭 (2005); 유태현 · 한재명 (2005); 행정자치부 · 정부혁신지방분권위원회 · 지방행정연구회 (2005)에서 인용 및 재구성.

2) 제도 변화의 효과

참여정부에서 실시한 세입 분권의 노력은 세출분권의 노력과 비교하여 매우 미온적인 수준인 것으로 평가받는다. 특히 14개 획기적 재정분권 추진을 위한 과제 중 세입분권을 확보하기 위한 목표는 로드맵에서 정의한 일정에 맞추어 나가고 있지 못하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 세입분권 정책의 추진 실태

과 제 명	2004		2005		2006		2007	
	1분기	2분기	1분기	2분기	1분기	2분기	1분기	2분기
지방소비세도입추진	■	■	■	■	■	■		
특소세중 일부세원지방이양추진	■	■	■	■				
지방세의 신세원 확대 방안 연구	■	■	■	■				
지방세법개정		■	■	■				
지방세의신세원확대			■	■	■	■		

자료: 정부혁신지방분권위원회, 2004, 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획

한편 이전재원 확대를 위한 노력이 있었긴 했지만 그로 인한 효과가 그리 긍정적이지 못하다는 평가가 지배적이다. 특히 다양한 제도의 재구성은 있어왔으나 이 과정에서 재원의 제약으로 인해 새로운 재원이 투입되기 보다는 기존 제도 간에 상당히 복잡한 재원 재배분 과정이 진행되면서 새로운 제도가 만들어지거나, 기존 제도가 개편되거나 혹은 없어지게 되었다. 이러한 체계 변화는 긍정적인 측면도 인정되지만 재원의 한계, 정치적인 고려, 이해당사자간(중앙부처간, 자치단체간, 중앙과 자치단체간 등)의 대립과 갈등 등 지방재정의 실천적 부문에서 부딪혀야 하는 다양한 제약 속에서 충분한 준비과정이 생략된 채 시행됨으로써 문제들이 노출되고 있다(최병기·정종필, 2007:24~25).

참여정부에서 실시한 재정분권 정책의 실질적 효과를 살펴보면 먼저 세출 총액의 측면에서 볼 때 중앙과 지방간 세출 총액의 균형화가 나타나는 것을 볼 수 있다. 2002년의 경우 중앙과 지방의 세출총액 비중은 약 60:40이었으나 지방정부의 세출 총액이 꾸준히 증가함으로써 2006년부터는 중앙과 지방간 세출수준이 50:50의 균형 상태를 발생시키고 있는 것으로 나타났다. 이는 일정 부분 세출 분권의 효과가 나타나고 있다고 판단된다.¹²⁾

12) 그러나 이전재원의 증가로 인해 지방정부의 세출 수준이 증가한 것이 과연 지방자치단체별 재정 형평화 효과를 유발시키고 있는지에 대해서는 학자들마다 그 판단이 다른데, 오히려 자치단체별 재정

〈표 6〉 중앙과 지방간 세출비 비중

(단위: %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
중 앙	59.1%	58.4%	56.7%	55.0%	50.0%	50.0%
지 방	40.9%	41.6%	43.3%	45.0%	50.0%	50.0%

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」 각년도

그러나 세입 측면은 오히려 악화되고 있는 것으로 나타났다. 2002년에 국세의 비중은 78.6%이고, 지방세의 비중은 21.4%였으나 2007년에 들어서는 국세의 비중이 79.5%로 증가하였고 지방세의 비중은 20.5%로 감소되는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 국세와 지방세 비중

(단위: 억 원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
국 세	1,039,678	1,146,640	1,177,957	1,274,657	1,353,336	1,473,025
	78.6%	78.9%	77.9%	78.5%	78.0%	79.5%
지방세	282,609	306,167	333,656	350,048	380,737	380,732
	21.4%	21.1%	22.1%	21.5%	22.0%	20.5%

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」 각년도

결국 앞에서 살펴본 바와 같이 지방정부 세출비중의 증가와 세입비중의 감소는 재정분권 정책 실행의 효과가 원점으로 회귀되고 있다는 것을 보여주는 것이라 하겠다. 즉, 2002년에 자주재원의 비중은 전체 지방재원 총액에서 59.4%를 차지하였었는데 2007년에도 자주재원의 비중은 59.5%로 5년 전과 동일한 수준인 것으로 나타났다. 이전재원 역시 교부세와 보조금의 비중이 점차 증가하고는 있으나 양여금이 폐지됨으로 인해 전체 지방재원 총액에서 차지하는 이전재원의 비중은 2002년에 36.4%에서 2007년에 37.4%로 5년 동안 약 1%의 성장만 있게 되었다.

형평화 효과가 크지 않다는 판단이 지배적인 현실이다.

〈표 8〉 지방재정의 전반적 변화 내용

(단위: 억 원, %)

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007
자주재원	지방세	282,609	306,167	333,656	350,048	380,737	380,732
	비중	31.0%	31.4%	33.7%	32.7%	33.0%	34.3%
	세외수입	258,741	297,731	303,854	316,488	315,612	278,509
	비중	28.4%	30.5%	30.7%	29.6%	27.3%	25.1%
	합계	541,350	603,898	637,510	666,536	696,349	659,241
	비중	59.4%	61.9%	64.5%	62.3%	60.3%	59.5%
이전재원	교부세	123,275	149,535	144,769	196,541	209,278	214,083
	비중	13.5%	15.3%	14.6%	18.4%	18.1%	19.3%
	보조금	162,620	141,963	137,102	171,736	211,004	200,590
	비중	17.8%	14.6%	13.9%	16.0%	18.3%	18.1%
	양여금	45,352	51,516	37,432	-	-	-
	비중	5.0%	5.3%	3.8%	-	-	-
	합계	331,247	343,014	319,303	368,277	420,282	414,673
	비중	36.4%	35.2%	32.3%	34.4%	36.4%	37.4%
지방채	38,557	28,344	32,111	35,813	38,091	34,950	
비중	4.2%	2.9%	3.2%	3.3%	3.3%	3.2%	
지방재정 총규모	911,154	975,256	988,924	1,070,626	1,154,722	1,108,864	

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」 각년도

IV. 재정분권 정책 수단 선택의 과정

중앙정부¹³⁾와 지방정부간 재정관계의 적정규모와 그 수단 선택에 직접적인 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대한 명확한 답변은 존재하지 않는다. 대부분의 경우 그 국가가 처한 상황과 환경에 의존해 결정이 이루어지기 때문이다. 즉, 선진국과 개발도상국 사이에는 분권화에 대한 역사적 배경이 다르고, 공공부문 개혁의 정책적 수단으로써 분권화를 채택하는 이유 또한 다르다(Shah, 1998; 안종석, 2002; 권오성·배인명·주운현, 2007:1191). 따라서 대부분의 경우 재정분권 정책 수단의 선택과 결정은 특정 요인에 의해 영향을 받기 보다는 지방정부가 원하는 수준과 중앙정부가 감당할 수 있는 수준간의 협상에 의하여 결정되게 된다. 뿐만 아니라 이전재원의 배분 방식도 서로 다른 이해와 정치적 선호를 가진 당사자간의 정치적 합의를 통해 해결되는 경향이 많다(Bird and Smart, 2001:899~912; Bahl and Wallace, 2004; 최병기·정종필, 2007:23).

참여정부에 들어 실시한 재정분권 정책도 다양한 상황에 직면하여 중앙정부와 지방정부간 경제적 합리성과 정치적 합리성의 조율과정에서 그 수단이 선택되었다. 여기서의 경제적 합리성은 한정된 재원을 갖고 중앙과 지방이 갈등하는 과정에서 최적의 선택을 하는 것을 의미하며, 정치적 합리성이란 중앙과 지방정부간 권한의 관계 유지 속에서 최적의 결정을 하는 것을 의미한다. 이하에서는 재정분권 정책 수단중 세출분권 증진을 위한 수단이 세입분권 증진을 위한 수단보다 우선적으로 선택된 이유를 분석하고자 한다.

1. 재정분권 수단 선택의 과정

1) 재정분권화의 경제적 논리

지방교부세율의 증가(수평적 형평화¹⁴⁾)는 국세로 거두어들이는 내국세를 대상으로 한다

13) 여기서의 중앙정부는 지방행정을 총괄적으로 관리하고 유지하는 역할을 담당하는 행정자치부를 의미한다. 중앙정부간에도 특히 기획예산처와 행자부는 재정분권을 바라보는 시각이 다르고 재정분권을 추진하는 방향성 또한 다른데 이 연구에서는 행정자치부를 중앙정부로 정의하고자 한다.

14) 지방교부세율 인상은 교부세의 재원인 내국세의 지방이양이라는 측면에서 보면 수직적 형평화의 수단이 될 수도 있다. 그러나 본질적으로 교부세는 지역간 재정력의 불균형을 조정하고, 재정상태가 열악한 지역이 최소한의 행정수준을 유지할 수 있는 재원을 확보하기 위해서 교부되어진다(박기묵, 2001:315~363; 조기현, 2007:29~50; 정종필, 2005:119~144). 따라서 분권과 관련하여 지방교부세는 세출분권 즉, 수평적 재정불균형을 완화시키는 역할을 한다고 이해되는 것이 보통이다.

는 점에서 교부세의 증가분만큼 지방정부는 경제적 혜택을 받는 반면 중앙정부는 지방의 효용수준 증가분만큼 감소한다. 따라서 교부세율을 인상함으로써 잃게 되는 중앙의 효용 수준은 -5이고, 지방정부가 얻게 되는 효용의 수준은 5¹⁵⁾가 된다. 한편 현재와 같은 수준의 교부율을 유지하게 될 경우 중앙정부와 지방정부는 새로이 얻거나 잃는 재원이 없기 때문에 효용수준은 0이 된다. 이 상황에서 지방정부는 효용수준을 극대화하기 위한 대안으로 교부세율의 증가를 요구하게 되는 반면 중앙정부는 현행유지를 위한 대안을 선택하고자 한다. 그런데 만약 중앙정부가 효용을 잃지 않기 위해 현행 유지를 선택하고, 지방정부가 5만큼의 효용을 얻기 위해 교부세율 인상을 선택하게 될 때 정책결정을 둘러싼 집단간 이해의 대립으로 특정 대안이 정책수단으로 쉽게 채택되지 못하게 된다.

<표 9> 교부세율 인상에 따른 중앙과 지방간 경제적 이익

중 앙	지 방		
		교부세율 인상	현행 유지
교부세율 인상		-5, 5	-5, 0
현행 유지		0, 5	0, 0

한편 신세목 설치(수직적 형평화¹⁶⁾)는 기존에 국가 및 지방정부의 예산으로 귀속되지 않던 새로운 세원을 발굴한다는 측면에서 중앙은 지방이 어떠한 세목을 설치한다 할지라도 크게 손해 보는 것은 없다. 즉, 모든 선택대안에 대한 효용이 0이기 때문에 신세목 도입과 관련된 지방의 어떠한 선택에 대해서도 중앙정부는 여유로울 수 있다. 반면 세목을 설치하고, 세율을 자치단체가 스스로 결정하여 얻는 세입을 지방정부의 자주재원으로 설정하게 될 때 지방정부의 경제적 이익 확보는 5만큼 높아진다.

이러한 맥락에서 이 연구에서는 지방교부세의 배분을 수평적 형평화 효과를 증진시키기 위한 수단으로 선택하였다.

15) 여기서의 효용수준은 논의를 간단하게 하기 위해 작위적으로 선택한 것이라는 것을 밝혀둔다.

16) 지방정부가 신세목을 설치한다는 것은 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 지방정부 스스로 조세를 발굴하여 만드는 것, 둘째, 기존의 중앙정부 세목을 지방으로 완전하게 이전하는 것 셋째, 중앙정부와 지방정부가 공동으로 과세를 함으로써 자주재원을 확보하는 것으로 구분될 수 있다. 이 연구에서의 신세목 설치의 이중 첫 번째에 국한하고자 한다. 또한 여기에 더해 세율결정권까지 포함하는 것을 신세목 설치의 범주에 포함된다. 중앙정부의 세목을 지방정부로 이전하거나 중앙정부와 지방정부가 공동으로 과세함으로써 내국세 총액이 줄어드는 것을 의미하는 것은 아니다. 만약 이 연구에서 내국세의 총액이 줄어드는 과세권을 지방정부의 신세목 설치에 반영한다면 게임의 전개는 달리 나타날 수 있다.

<표 10> 신세목 도입에 따른 중앙과 지방간 경제적 이익

중 앙	지 방		
		신세목 설치	현행 유지
	신세목 설치	0, 5	0, 0
현행 유지	0, 5	0, 0	

교부세율의 증가와 신세목 설치에 대한 간단한 게임을 상정한 결과 중앙은 교부율을 올리게 될 경우 효용이 -5만큼 감소하게 되는 반면 신세목을 설치할 경우 효용이 현재와 같은 수준이 0이기 때문에 차선의 선택으로 신세목 설치를 선호할 것이다. 반면 지방은 교부세율을 올리는 것과 신세목을 설치하는 것을 각각 선호하게 될 것이다. 따라서 중앙정부와 지방정부가 각자 경제적 손해를 최소화하면서 최대의 이익을 얻기 위해서는 신세목의 설치가 적합할 것이다. 그러나 현실에서 재정분권 정책은 전술한 게임의 매트릭스가 보여주는 바로 발전되지 못하였다. 이는 재정분권 정책 수단을 둘러싼 게임이 경제적 이익의 극대화가 아닌 다른 것에 의해 영향을 받기 때문인데 이는 다음과 같다.

2) 재정분권화의 정치적 논리

지방교부세율을 상향조정한다는 것은 전국적 수준의 형평화 효과를 증진시키기 위한 중앙정부의 역할 강화를 의미한다. 분권이라는 거시적인 맥락에서 볼 때 분권은 권한의 위임 또는 이양을 포함하는 것인데 중앙정부의 역할이 강화된다는 것은 궁극적으로 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도가 높아지는 것을 의미한다. 이전재원의 확충이 중앙과 지방정부에 미치는 권한의 영향력을 살펴보면 다음과 같다.

교부세율을 인상할 경우 중앙정부는 지방에 대한 지배력을 현재보다 5만큼 더 확보하는 반면 지방정부는 현재보다 -5만큼의 자주권을 상실하게 된다. 정치 권력적인 맥락에서 볼 때 중앙은 지방을 관리하기 위한 방안으로 교부세율을 증가시키는 것을 선호할 것인데 반해 지방정부는 교부세율의 상향조정 보다는 다른 방법을 통한 지방재정 확충을 선호하게 될 것이다.

〈표 11〉 교부세율 인상에 따른 중앙과 지방간 경제적 이익

중 앙	지 방		
		교부세율 인상	현행 유지
	교부세율 인상	5, -5	5, 0
현행 유지	0, -5	0, 0	

신세목 설치에 대한 권한관계는 앞서 살펴본 재정적 이익의 확보와 동일하다. 다만 중앙정부는 지방정부가 신세목을 설치함으로써 재정자립 수준이 높아지게 될수록 지방 정부에 대한 영향력이 차츰 감소하게 된다. 따라서 신세목을 설치할 때 지방정부가 얻는 권한의 효용은 5만큼이고, 중앙정부가 얻는 권한의 효용은 -2만큼이 되게 된다. 이 경우 지방정부는 신세목 설치를 적극 선호하게 될 것이고, 중앙정부는 현행 유지를 적극 선호하게 될 것이다.

〈표 12〉 신세목 도입에 따른 중앙과 지방간 경제적 이익

중 앙	지 방		
		신세목 설치	현행 유지
	신세목 설치	-2, 5	-2, 0
현행 유지	0, 5	0, 0	

교부세율의 증가와 신세목 설치에 대한 간단한 게임을 상정한 결과 중앙은 지방교부세율의 인상을 선호할 것이고,¹⁷⁾ 지방정부는 신세목 설치를 선호하게 될 것이다. 만약 여기서 중앙과 지방이 서로 큰 피해를 보지 않으면서 수단이 선택된다면 신세목의 설치가 적합할 것이다. 교부세율을 인상할 경우 중앙정부와 지방정부간 효용의 격차는 10인데 반해 신세목을 설치할 경우 중앙과 지방정부간 효용의 격차는 7로 줄어들기 때문이다. 그러나 현실에서 재정분권 정책은 지방교부세율 증가로 나타났다.

17) 중앙정부가 교부세율의 인상을 선호한다는 것은 경제적 논리라기보다는 정치적 논리에 의해 이루어진 결과이다. 경제적 논리에 따르면 중앙정부는 지방교부세율을 인상할 경우 인상분만큼의 손해를 보기 때문에 교부세율의 인상을 선호하지 않게 된다. 그러나 중앙정부가 지방정부를 관리 감독할 수 있는 권한의 양을 고려한다면 신세목을 설치하는 것 보다는 교부세율을 증가시키는 것이 바람직한 결정이 된다.

3) 정책수단 선택의 요약

경제적 측면에서 지방교부세율의 증가는 지방정부의 효용을 5만큼 증가시키고, 중앙정부의 효용을 -5만큼 저하 시킨다. 한편 지방세의 설치는 지방정부의 효용을 5만큼 증가시키고, 중앙정부의 효용을 0으로 만든다. 정치권력적 측면에서 지방교부세율의 증가는 중앙정부의 효용을 5만큼 증가시키고, 지방정부의 효용을 -5만큼 감소시킨다. 한편 지방세의 설치는 중앙정부의 효용을 -2만큼 감소시키는 반면 지방정부의 효용을 5만큼 증가시킨다.

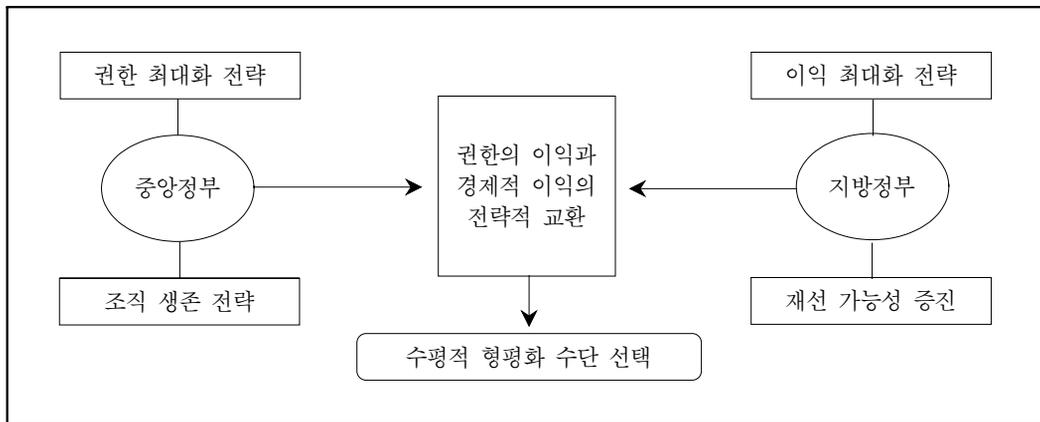
다시 말해 경제적 측면에서는 지방정부가 지방교부세율을 올리고, 신세목을 설치하는데 있어서 중앙정부보다 우월한 입장이고, 정치적인 측면에서는 중앙정부가 지방교부세율을 올리는데 우월한 입장인 반면 지방정부는 신세목을 설치하는데 있어 우월한 입장으로 요약될 수 있다. 이러한 상황에서 지방정부는 이익을 극대화하기 위한 전략을 적극적으로 펼치게 되는 반면 중앙정부는 손해를 최소화하기 위한 전략을 적극적으로 펼치게 된다. 그리고 이들 간 게임의 결과 중앙과 지방간 재정관계는 지방교부세율 인상으로 결정되어졌다. 즉, 중앙은 교부세율을 높임으로써 지방에 대한 권한이 5만큼 증가하게 되고, 지방정부는 경제적으로 5만큼 재정이익이 오르기 때문이다. 이러한 결과가 나타난 이면에는 정치적 논리에서 중앙정부의 권한이 강화되고, 표면적으로 지방정부도 권한관계보다는 재정력이 확충될 수 있다는 논리가 일치했기 때문이다.

한편 신세목을 설치할 경우 지방정부는 경제적 측면과 정치적 측면에서 모두 중앙정부보다 우월한 입장에서 서게 됨에도 불구하고 지방교부세율을 올리고자 하는 중앙정부의 행위에 적극적으로 반대하지 않았다. 그 이유는 신세목을 설치할 경우 세입확보 수준에 대한 확신이 높지 않고, 선거를 의식해 주민에게 재정적 부담을 지우지 않게 하고자 하는 계산의 결과로 판단된다. 즉, 신세목을 설치한다 해도 그 세율이 크지 않고, 인구가 적을 경우 지방세 수입량이 지방교부세의 양보다 크지 않아 지방정부 전체 자원에서는 부(-)의 효과가 나타날 수 있다는 우려 때문에 지방재정을 보전할 수 있을 만한 확실한 교부세가 그 효과가 확실하지 않은 자주재원보다 우선적으로 선호되어졌기 때문이다. 그리고 지역주민은 중앙으로부터 재원을 많이 확보할 수 있는 단체장을 유능한 단체장으로 판단하며, 이러한 문화 속에서 지방 자치단체의 장들이나 의원들도 주민들의 조세저항이 수반되는 자주재원 보다 이전재원을 더 선호하게 된다(이재은, 2004:47~87). 특히 이 연구에서는 신세목의 설치만을 연구에 포함시켰으나 탄력세율의 적절한 활용은 일정부분 지방세 자주세입의 증진을 위한 수단임에도 불구하고 지방정부가 세율을 높이지 않고 있는 실정이다. 최근에 들어서는 2004년 재산세 과표인상을 계기로 당해 자치단체 주민의 재산세 부담 증가를 완화하기 위하여 서울 강남구 등에서 재산세율 인하를 위해 탄력세율을 적용하였으며, 2005년 경기도 성남시와 서울의 일부

자치구에서 재산세율 인하를 위해 탄력세율 적용을 시도하였는데 이러한 현실이 지방정부의 재정운용 마인드를 설명해주는 것이라 하겠다(행자부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005).

결국 중앙정부(특히 행자부)의 조직 생존 논리와 지방정부 단체장 또는 의회의 재선을 통한 생존논리 하에서 중앙과 지방은 각자 서로에게 최대의 이윤을 확보할 수 있는 대안을 선택한 결과 수평적 재정분권화가 지속적으로 실행되게 되었다.

<그림 3> 분권 정책 수단 선택의 과정



2. 재정분권 정책 선택의 강화요인

재정분권은 비단 재정력 수준의 증가만을 의미하는 것이 아니라 재정권한의 증가도 의미한다. 따라서 세입분권의 증대 쪽으로 재정분권 정책의 방향을 잡아야 할 당위성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 참여정부의 재정분권 정책은 수평적 형평화 효과를 증진시키기 위한 강화요인이 작용함으로써 수직적 형평화 수단이 적극적으로 활용되지 못하였다.

목표가 모호할 때 중앙정부의 영향력이 지방정부의 영향력보다 정책수단 선택에 훨씬 더 크게 작용할 수 있도록 하기 위한 강화요인으로는 지방자치단체마다의 재정력 수준과 그에 따른 갈등의 증가라 하겠다.

현행 지방교부세의 배분은 재정력 수준을 기초(기준재정 수요액)로 재정 부족액이 있는 지방정부의 합산액이 보통 교부세 총액을 초과하는 경우에 재정 부족액이 발생한 자치단체의 재정 부족액과 보통 교부세 총액이 일치되도록 조정률을 구해 각 자치단체의 재정 부족액에 조정률을 곱해 당해 보통 교부세액을 배정하게 된다. 이 경우 기준재정 수요액이 일정 기준

을 초과하는 자치단체는 보통교부세를 배분받지 못하게 된다.¹⁸⁾ 따라서 교부세율을 인상하게 될 경우 재정력 수준이 낮은 지방정부는 5만권의 이익을 얻는 반면 재정력 수준이 높은 자치단체는 상대적으로 -5만권 효용이 감소하게 된다.

<표 13> 교부세율 인상에 따른 지방정부간 경제적 이익

재정력 수준이 높은 지방	재정력 수준이 낮은 지방		
		교부세율 인상	현행 유지
	교부세율 인상	-5, 5	-5, 0
	현행 유지	0, 5	0, 0

반면 신세원을 발굴하여 세입액이 전적으로 자치단체에 귀속되는 징세지주의 원칙에 의한 세목을 도입할 경우 재정력 수준이 높은¹⁹⁾ 자치단체는 신세목을 도입할 경우 5만권의 이익을 보지만 재정력 수준이 낮은 자치단체는 -5만권의 효용이 감소된다.

<표 14> 신세목 도입에 따른 지방정부간 경제적 이익

재정력 수준이 높은 지방	재정력 수준이 낮은 지방		
		신세목 도입	현행 유지
	신세목 도입	5, -5	5, 0
	현행 유지	0, -5	0, 0

위의 <표 13>과 <표 14>에서 제시한 게임표를 보게 되면 재정력 수준이 높은 자치단체는 신세목 도입을 적극 찬성하고 재정력 수준이 낮은 자치단체는 교부세율의 증가를 적극 찬성하게 된다. 그러나 각 지방정부는 교부세율이 증가되거나 혹은 신세목을 도입함으로써 이익을 보는 경우도 5만권의 효용인 반면 -5만권의 효용 감소도 감내해야 한다. 즉, 효용이 증가할 확률과 효용이 감소할 확률이 50%인 상황에서 지방정부는 선뜻 특정 수단을 이용하려는 의견을 중앙정부에 제출하지 못하게 된다.

18) 2008년 보통 교부세 산정 내역을 기준으로 볼 때 광역시도 중 서울시와 경기도, 경기도내 7개 시와 서울시내 25개 자치구가 불교부 단체로 배정되었다.

19) 우리나라 지방정부의 재정력 수준은 인구수와 상관관계가 높게 나타나고 있다.

재정분권 정책은 중앙과 지방간 관계에서 정책이 결정되고 수단이 선택되는 것인데 참여 정부의 재정분권 정책처럼 정책이 나가고자 하는 명확한 목표가 존재하지 않고, 정책의 직접적인 참여자이자 이해당사자인 지방정부간 교부세와 신세원 발굴에 대한 명확한 합의가 이루어지지 않을 때 중앙정부는 자신의 생존을 강화하고, 권한을 증진시키기 위한 수단을 선택하게 된다.

V. 결론 및 연구의 한계

정책은 진위가 판명나지 않은 가설이다. 따라서 하나의 정책이 본래 의도했던 방향으로 잘 나간다는 것은 쉽지 않다. 게다가 인간의 합리성은 제한되어 있기 때문에 완벽한 예측도 하지 못하고, 그럴싸한 대안과 수단을 선택해 정책을 집행한다. 그리고 지속적으로 학습을 통해 진화하면서 정책 목표를 최대한 충실히 달성하고자 노력한다.

참여정부의 재정분권 정책은 국정 핵심과제였음에도 불구하고 그 효과에 대한 평가는 그리 관대하지 못하다. 정책에 대한 평가가 관대하지 못하다면 정책의 오차수정이 필요한데 현재는 그렇게 하지 못하고 있는 상황이다.

이 글은 이러한 현실에서 왜 정책이 실패하고 있는지를 모호한 정책 목표하에서 상충되는 수단 중 특정 수단이 집중적으로 사용되었기 때문이라고 가정하고, 왜 상충되는 수단중 수평적 형평화 수단이 지속적으로 선택되고, 집행되어 왔는가를 분석하였다. 이를 위해 중앙과 지방의 경제적 이익과 정치적 권한의 단순 게임 상황을 제시하였는데 분석결과 재정분권 정책 수단의 선택은 정치적 권한을 확대하고자 하는 중앙정부의 의도와 지역주민에게 큰 부담을 주지 않는 차원에서 경제적 이익을 확대하고자 하는 지방정부의 의도가 전략적으로 제휴를 한 결과인 것으로 나타났다. 그리고 만약 정책의 효과가 미진하지 못하다면 오차수정을 통해 바로 잡아야 함에도 불구하고, 오차수정이 쉽게 이루어지지 않은 이유는 중앙정부와 지방정부의 전략적 제휴를 강화시키는 요인 때문인데, 이는 바로 재정력 수준이 높은 지방정부와 낮은 지방정부간 분권 수단의 선택을 둘러싼 갈등이라 하겠다. 즉, 정책 수혜 대상 집단이 수단선택에 대한 동일한 의견을 제시하지 않고 상호 갈등할 때 정책 집행 주체는 최대한 자신의 정치적 권한을 확대하기 위한 전략을 선택하게 된다.

그러나 이 연구는 경험적(empirical)으로 분석된 자료에 의존하여 직접적으로 재정분권의 효과를 평가하지 않고 기존 연구결과에 기초해 그 효과를 평가했다는 점에서 한계를 갖는다.

또한 역사적 맥락에 의존하여 정책 수단 선택에 영향을 미치는 요인을 분석하는 과정에서 다양한 변수들을 모두 고려하지 못했다는 한계를 갖는다.

그럼에도 불구하고 이 연구가 갖는 함의는 첫째, 수리 통계학적 분석을 통해 재정관계를 바라보기 보다는 정책목표와 수단선택이라는 총체적 정책과정에서의 중앙과 지방정부의 수단선택을 둘러싼 역학관계를 분석하고자 했다는 점이다. Wildavsky(1992)가 논의했듯이 본질적으로 예산의 배분과 결정은 정치적 과정은 정치적 과정의 일부이다. 이러한 맥락에서 정치 경제적 상황하에서 전략적 재정분권에 대한 연구를 시도했다는데 의의가 있다. 둘째, 정책 수단선택에 대한 연구들은 대부분 특정 정책이 수행되는 과정에서 수단의 변화된 결과의 다이내믹성을 제시하고 있으나 왜 특정 수단이 선택되어지는지에 대해서는 논의를 많이 하지 않고 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 특정 수단이 선택되어지는 정치 경제적 요인을 제시했다는데서 의의가 있다 하겠다.

【 참고문헌 】

- 경실련. (2006). 『참여정부의 지방분권 이행 평가 및 제도개선 과제 발표집』.
- 경향신문. (2005-06-30). 지방자치 10년 무엇이 어떻게 달라졌나.
- 권오성·배인명·주운현. (2007). 재정분권화는 Panacea인가? 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』. 1191-1212
- 권오성·배인명·주운현. (2007). 재정분권화는 Panacia 인가? 『한국행정학회 2007 동계학술대회 발표논문집』. 1191.
- 김성호. (2006). 지방자치 발전을 위한 분권혁신 방안. 『시도 뉴스레터』. 5: 14.
- 김영평. (1991). 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교 출판부. 28.
- 김익식. (2006). 중앙-지방, 광역-기초간 기능배분 개선방안. 『제3기 지방이양 추진위원회 성과와 지방이양 발전 세미나 자료집』. 41.
- 김정훈. (2007). 분권의 개념과 적정 재정분권: 현실 비판과 관련 이론의 소개. 『재정논집』. 21(2): 69-92.
- 박기묵. (2001). 지방교부세가 지역의 소득, 지방세 수입, 재정력에 미치는 영향. 한국정책학회보 19(3). 315-363.
- 박충훈·정재진. (2003). 『지방소비세제도의 도입방안』. 경기개발연구원.
- 서울경제신문. (2005-06-29). 지방자치제 출범 10년 자립도56%...되레 뒷걸음.
- 서정섭. (2005). 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석. 『한국 지방재정논집』. 10(2): 105-128.
- 안종석. (2002). 『재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 미국 캘리포니아 주의 사례와 시사점』. 한국 조세연구원.
- 유태현·한재명. (2005). 『한국지방세제 개편의 연혁』. 서울시립대학교 지방세연구소.
- 이병량(2005). 노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계. 『한국행정연구』. 14(4). 215-242.
- 이병량. (2005). 노무현 정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계. 『한국행정연구』. 14(4): 215-242.
- 이병량. (2007). 목표 상충 상황에서 정책대안의 선택: 분권과 균형 사이에서. 『행정논총』. 45(4): 108-130.
- 이재원. (2005). 참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』. 16(1): 325-346.
- 이재은. (2004 a). 지방자치와 과세자주권: 지방자치단체의 과세자주권의 범위와 한계. 『지방세』. 4. 5-25.

- 이재은. (2004 b). 지방분권 특별법 제정 이후 재정분권의 실천과제와 지방의 책임. 『충북개발연구원 14주년 기념 세미나: 지방분권의 추진실태와 실천방안』. 47-87.
- 이재은. (2004 c). 3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제. 『한국지방재정학회 2004년 춘계 학술대회 자료집』. 363-395.
- 이형구·전승훈. (2003). 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』. 조세연구원
- 임동욱·정재진. (2005). 참여정부 재정분권 정책의 효과와 잠재적 갈등에 관한 연구: 지방교부세율 인상과 지방소비세 도입을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』. 16(2). 139-161.
- 임성일. (2006). 바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제공 방안. 『국가재정운용 계획 수립을 위한 균형발전 및 지방재정분야 공개토론회 개최결과 보고서』. 기획예산처.
- 전영한. (2004). 공공조직의 목표 모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 『한국행정학보』. 38(5): 53.
- 정부혁신 지방분권 위원회. (2006). 『정부혁신 지방분권 위원회 백서: 참여정부의 재정세계개혁』.
- 정부혁신 지방분권 위원회. (2007). 『참여정부의 혁신과 분권』.
- 정부혁신지방분권위원회. (2004) 『분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획』.
- 정종필. (2005). 보통교부세 수입의 인센티브 항목의 수세노력 유인효과. 『경제연구』. 23(1). 119-144.
- 조기현. (2007). 분권교부세 재원확충의 정책유효성 검증 -지방재정세출기능의 소득탄력성을 중심으로. 『지방행정연구』. 21(1). 29-50.
- 조기현·서정섭. (2003). 중앙-지방간 재정관계의 조정. 『지방재정학회보』. 8(1): 1-31.
- 최병기·정종필. (2007). 재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제. 『2007년 지방재정학회 동계학술대회 발표논문집』. 24-25.
- 행자부. (2003). 『지방분권 로드맵』.
- 행자부. (2007). 『개별과제별 세부 추진상황』.
- 행자부. 『지방세정연감』.
- 행자부. 『지방자치단체 예산개요』.
- 행자부·정부혁신 지방분권 위원회·한국지방행정연구원. (2005). 『민선지방자치 10년 평가』.
- Anwar Shah and Zia Qureshi. (1994). Inter Governmental Fiscal Relations in Indonesia, Discussion Paper no 239. World Bank.
- Bahl, R. and S. Wallace. (2004), "Intergovernmental Transfers: the Vertical Sharing Dimension," WP04-19, Andrew Young School of Public Policy, Georgia State Univ.

- Bahl, Roy. (1999). "Fiscal Decentralization as Development Policy", *Public budgeting and Finance*, vol. 19: 59-75.
- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries.: Principles and Practice*. World Bank Policy Research Working Paper 21097. 1-26.
- Bardach, E. (1979). *The Implementation Game*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bird, R. M. and M. Smart. (2001), "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," *World Development*, Vol.30(6): 899-912.
- Bullock, C. S. & Lamb, C. M. (1984). *Implementation of Civil Rights Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Charles Tiebout. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*. vol. 64: 416-424.
- Chatham, NJ: Chatham House Publishers. INC; Sabatier. P. A. (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*. vol. 6(1).
- Conyers, D. (1983), "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration?". *Public Administration and Development*, vol. 3.
- Dale W. Jorgenson and Kun-Young Yun, (1990), "Tax Reform and U.S. Economic Growth", *Journal Political Economy*, vol. 98: 151-193.
- de Haven-Smith, L. & Van Horn, C.E. (1984). "Subgovernment Conflict in Public Policy". *Policy Studies Journal*, vol. 12(3): 627-642.
- Ebel, R. D. and S. Yilmaz, S. (2002), "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," *Policy Research Working Paper 2809*, World Bank Economic Policy and Poverty Reduction Division.
- Elmore. R. F. (1982). *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. In W. Williams(ed.), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. 18-35.
- Emery, F. E. and E. L. Trist. (1965) "The Casual Texture of Organizational Environment" *Human Relations*, Feb. 21-31.
- Evelyn Z. Brodtkin. (1990). *Implementation as Policy Politics* In Dennis J. Palumbo and Donald J. Calista. (eds.). *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. Greenwood Press. Inc. 89-105.
- Fornasari, F., S. Webb, and H. Zou, (2000). "The Macroeconomic Impact of

- Decentralized Spending and Deficits: International Evidence”, *Annals of Economic and Science*, vol. 2
- Fukasaku, K. & L. R. de Mello. (1999). Introduction and Overview Chapter of *Fiscal Decentralization in Emerging Economics*. OECD.
- Hjern. B. & Hull. C. (1982). “Implementation Research as Empirical Constitutionalism”. *European Journal of Political Research*. vol. 10: 105–116.
- Hood C.C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham, Chatham House. 21–48.
- Huther, Jeff, and Shah. (1998). *Applying a Simple Measur of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*”, Policy Research Working Paper. No 1894.
- IMF(2001), *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross–Country Analysis*. IMF Working Paper. WP/01/71.
- Inman and Daniel L. Rubinfeld. (1996). “Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview”, *Journal of Public Economics*, Vol. 60: 307–334.
- Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller. (1996). *Budgeting: Formulation and Execution*. Carl Vinson Institute of Government. The University of Georgia.
- Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, (1984). *Implementation*. 3rd de. Berkeley: University of California Press.
- Landau, Martin. (1977) “The Proper Domain of Policy Analysis”, *American Journal of Political Science*, Vol. 21–2, pp. 423–427.
- Livingstone, W.S, (1956), *Federalism and Institutional Change*, London: Oxford University Press.,
- Luiz de Mello and Matias Barenstein. (2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross–Country Analysis*. [IMF Working Paper. WP/01/71]
- Luiz de Mello(2000). *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?* [IMF Working Paper]. WP/00/129
- Luiz de Mello. (2000). *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?* [IMF Working Paper]. WP/00/129.
- Majone, Giandomenico. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, (New Haven: Yale University Press). 1–20.
- Mills, A. et al. (1990). *Health System Decentralization. Concepts, Issues and Country Experience*, World Health Organization, Geneva. 89.

- Oates, W.E., (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc.,
- Oates. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol 37: 1120–1149.
- Olsen, Mancur, Jr., (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, *American Economic Review*, Vol 59: 479–487.
- Palumbo, D.J. & Nachmias. D. (1983). The Preconditions for Successful Evaluation: Is there an ideal paradigm?. *Policy Sciences*, 16: 67–79.
- Palumbo, D.J. and D.J. (1990). *Calista. Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press. 3–17.
- Prudhomme, Remy. (1995). On the Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer* 10: 201–220.
- Rein, M & Rabinovitz., F. (1978). Implementation A Theoretical Perspective. In W. D. Burnham & M. W. Weinberg(Eds.). *American Politics and Public Policy*. Cambridge, MA: MIT Press. 307–335.
- Robert G. King and Sergio Rebelo, (1990). Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications, *Journal of Political Economy* 98: 126–150.
- Robert J. Barro, (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal Political Economy*. 98: 103–125.
- Rodden J, (2002). The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world. *American Political Science Review*. 46: 670–687.
- Simon, Herbert A. (1969). *The Sciences of Artificial* (Cambridge: M.I.T. Press)
- Simon, Herbert A. (1972). Theories of Bounded Rationality. In C. Radner & R. Radner (eds.). *Decision and Organization*. Amsterdam: North–Holland. 161–176.
- Simon, Herbert A. (1983). *Reason in Human Affairs*, (Stanford: Stanford University Press). 37–74.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London, George Allen and Univ.
- Soren Winter. (1990). Integrating Implementation Research. In Dennis J. Palumbo and Donald J. Calista. (eds.). *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. Greenwood Press. Inc.
- Stein. (1999). *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*,

- Journal of Applied Economics, Vol 2(2).
- Stephen H. Linder and B. Guy Peters. (1988). The Analysis of Design or the Design of Analysis? Policy Studies Review. 7(4): 738-793.
- Thomson, Victor A. (1973). "Organizations as Systems", in Landau, M. P. Y. Hammond & N. W. Polsby (eds.), University Programs Modular Studies(New York: General Learning Press). 1-22.
- Treisman Daniel. (1999). Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?, American Political Science Review. 94.
- Treisman, Daniel, (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study, Journal of Public Economics, Vol 76: 399-457.
- Van Horn, C.E. & Baumer., D.C. (1985). The Politics of Unemployment. Washington, D.C: Congressional Quarterly Press.
- Weingast, Barry R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, Journal of Law, Economics, and Organization, vol 11: 1-31.
- Wibbels, Erik. (2000). Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. American Journal of Political Science, 44.
- Wildavsky. A. (1991). The New Politics of the Budgetary Process, Second Edition, Haper Colins Publisher.Inc.
- Woodside. K. (1986). Policy Instruments and the Study of Public Policy. Canadian Journal of Political Science. 19(4). 775-793.
- World Bank(2004), Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?: Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries. World Bank Policy Research Working Paper, 3254.