

T H E M E

Story 01 | 이명박정부 지방재정 확충정책의 성과평가

Story 02 | 차기정부 지방재정정책의 과제

이명박정부 지방재정정책의 성과와 과제

2008년 2월 25일, '선진화를 통한 세계일류 국가건설'이라는 국가비전을 갖고 출범했던 이명박정부, '지방재정 확충'을 국정과제의 하나로 삼아 세부 실천과제들을 추진했던 이명박정부가 막을 내리고, 오는 2013년 초 새 정부가 출범한다. 지난 5년 간 이명박정부가 추진했던 지방재정정책의 성과를 살펴보는 한편, 향후 새 정부가 추진해야할 지방재정정책의 과제들을 살펴보았다.



이명박정부 지방재정 확충정책의 성과평가

- 이명박정부는 출범초기 '지방재정 확충'을 국정과제의 하나로 삼아 세부 실천과제들을 추진하였다. 본고는 이를 바탕으로 지방재정 통계와 관련 지표 등을 중심으로 실제로 나타난 성과와 영향을 분석하는 한편, 향후 새 정부가 추진해야 할 지방재정의 과제를 간략히 제시하였다.



글 _ 손희준 (청주대학교 행정학과 교수)

● 일반적으로 어느 누구든 평가받기는 싫어하고 평가하려고만 한다. 게다가 평가를 받는 사람이나 대상은 여지없이 평가지표의 문제, 방법의 한계, 시기 등을 제기하여 평가결과에 대해 이의를 제기한다. 따라서 아직 임기가 남아 있는 정부의 정책을 평가하기란 매우 어렵고 불가능하기까지 하지만, 다음 정부의 좀더 바람직한 정책결정과 집행을 위해 제한적이거나 과거를 되돌아보고 성과평가를 하고자 한다. 2008년 2월 25일 출범한 이명박정부는 '선진화를 통한 세계일류 국가건설'이라는 국가비전과, 이를 실현하기 위한 국정철학으로는 '화합적 자유주의' (Harmonious Liberalism)

* 이 글은 지난 2012년 9월 27일 발표한 손희준(2012)의 논문을 수정·보완한 것이다.

를, 행동규범으로는 ‘창조적 실용주의’ (Creative Pragmatism)를 제시하였다. 또한 새 정부가 실현할 국정목표는 ‘신발전 체제’로 정하고, 5대 국정지표는 △알뜰하고 유능한 정부 △활기차고 열린 시장 △능동적 복지와 고(高)신뢰사회 △인재대국을 지향하는 평생 학습국가 △글로벌 코리아의 실현 등을 선정하였다(황준기, 2008).

그러나 어찌된 일인지 현 정부정책에 대한 성과평가와 논의는 참여정부에 비하면 매우 적다. 특히 분권이나 지방재정에 대한 평가 역시 그러하다. 기대가 낮아서 그런 것인지, 경제가 워낙 좋지 않아서 그러한지, 아니면 성과가 워낙 커서인지 모르지만, 전반적인 분위기가 언론이나 학계 어디를 막론하고 매우 적은 실정이다. 일부 중간평가의 일환으로, 지방소비세의 도입, 광역지역발전특별회계 설치와 포괄보조금제도 도입, 분권교부세 제도개선 등 몇몇 제도변화의 성과와 향후 과제를 도출하기도 하였다(배인명, 2009; 강인재, 2009).

그나마 임기 말인 올해 2012년 3월 시민단체인 경제정의실천연합에서 100대 국정과제의 이행도와 만족도 평가를 통해 지방재정 확충과제에 대한 평가(경제정의실천연합, 2012)¹⁾가 있었고, ‘국가발전을 위한 과제와 전략’이라는 주제 하에 지방분권 및 지방재정정책에 대한 성과분석이 이루어지기도 하였으며(서정섭, 2012), 최근에는 한국지방행정연구원과 관련 학회에서 그동안의 정책평가와 차기 정부의 과제에 대한 세미나가 개최되었다(최병호, 2012).

따라서 본 연구는 이러한 몇몇 선행연구 분석을 통해 이명박정부의 지방재정정책의 성과를 평가할 대상과 기준 등을 고려하여 분석 틀을 구성하고, 이에 따라 현 정부 초기 제시하였던 국정과제의 하나인 ‘지방재정 확충’ 전략의 세부실천과제에 대한 추진실적을 분석하고, 실제로 나타난 성과와 영향은 지방재정 통계와 관련 지표 등을 중심으로 분석하고자 한다. 또한 향후 새 정부가 추진해야 할 지방재정의 과제는 간략히 제시해 보고자 한다.

1. 성과평가를 위한 분석틀

가. 선행연구 검토

● 이명박정부 지방재정정책의 성과에 대한 평가와 논의는 전 정권인 참여정부에 비해

1) 예를 들면, 지난 참여정부는 국정의 최우선을 분권화에 두어 재정분권을 강조하였으며, 재정분권의 목표와 로드맵까지 제시하였다. 따라서 지난 정부의 지방재정정책에 대해서는 재정분권로드맵을 중심으로 그 분권정책의 추진실적이나 지방재정의 지향가치, 분권수준 및 성과 등 다양한 차원에서 평가가 이루어졌다(손희준, 2006; 우명동, 2007; 김재훈, 2007; 김정훈·김현아, 2008).

별로 많지 않은데, 이에 대해서 이명박정부의 국정과제 우선순위에서 지방분권이나 자치가 상대적으로 낮았기 때문이기도 하고, 대부분의 제도도입이나 개편이 2010년 이후부터 시행되었기 때문에 아직 가시적인 성과나 효과가 발생하지 않았기 때문이라고 추론해볼 수도 있다.

그러나 몇몇 연구가 시도되었는데, 그 중에서 배인명(2009)은 이명박정부 지방재정정책의 특성을 참여정부 등 이전 정부들이 주로 지방재정조정제도를 통해 지방재정을 확충한 반면, 이명박정부는 지방소비세와 소득세 등 지방자치단체의 자주재원 확충방안을 통해 추진하였음을 강조하였고, 분권교부세제도와 부동산교부세제도의 개편, 광역지역발전특별회계의 설치와 포괄보조금제 도입 등 주요 정책과제를 중심으로 도입과정과 의의 등을 평가하고 추후과제를 제시하였다. 특히 광역지역발전특별회계의 확대·개편과 지역개발계정의 포괄보조금제 도입은 지금까지의 주로 재산과세 위주의 지방세수 구조를 지역경제 활성화를 통한 재정수입의 연계강화측면에서 의의가 있다고 하였다.

강인재(2009) 역시 재정분권정책을 크게 '지방재정정책'과 '지방재정관리정책'으로 구분하여, 전자는 지방재정규모의 증대와 '자율성' 측면이 강조되는 반면, 후자는 지방재정운영의 '효율성'과 '책임성'이 강조된다고 하였다. 지방소비세와 지방소득세 도입은 지방재정의 자율성 측면에서 다소 미흡하지만 과거 분권정책을 최우선으로 추진하였던 참여정부도 시행하지 못한 획기적인 조치로 평가하여, 지방재정 확충 및 지방재정운영의 자율성 제고에 어느 정도 긍정적이라고 평가하였다. 반면 호화청사 건립, 선심성 행사, 중복투자 등 지방재정운영의 책임성과 효율성 측면에서는 문제점이 있어 책임성과 효율성 제고를 위해서는 지방재정관리제도의 정교한 설계가 필요하다고 하였다.

최근 시민단체인 경제정의실천연합(2012)은 관계 전문가를 대상으로 이명박정부의 5대 국정지표별, 100대 국정과제에 대하여 이행도와 만족도를 평가하여 공개하였다. 평가대상은 2008년 10월과 2011년 6월 국무총리실에서 발간한 '이명박정부 100대 국정과제'의 내용으로, 이행도는 각 세부 실천과제별로 평가하였으며, 만족도는 각 평가위원들의 주관적인 판단으로 국정과제 이행에 대한 효과성과 만족도 평가를 하였는데, 평가지표와 기준은 각 과제별 이행을 통해 국정과제의 목표를 달성하였는가(목표 달성도: 효과성), 과제별 내용이 문제 해결에 얼마나 부합했는가(목표의 적합성), 각 과제별 목표를 달성하기 위해 추진된 세부과제들이 적절했는가(적절성) 등이다. 평가척도는 5점(매우 우수)에서 0점(평가하기 어려움)까지 평가하였다. 이를 통해 이명박정부 4년의 전체적인 평가는 이행정도 39.48%, 만족도는 D+ 등급을 받았으며, 그 중에서 국정지표 '섬기는 정부' 분야의 '지방재원을 확충하겠습니다'의 국정과제는 이행정도 26.67%, 만족도 0.8점(매우 미진)으로 평가되어 매우 낮은 수준이었다.

또한 서정섭(2012)은 이명박정부의 지방재정정책 추진실적을 지방세구조 개선과 지방교부세제도 개선, 자율적인 지역발전기반의 포괄보조금제 실시, 경제위기 대응 지방재정정책 등 4개 부문으로 구분하여 추진실적을 분석하고, 그 결과 지방재정에 미친 성과는 지방세 비중

과 재정자립도 등 지방재정지표 등을 중심으로 파악하였다. 그 결과 지방재정 확충의 실행효과가 미약하거나 실행되지 못했고, 오히려 경제위기 대응정책과 복지정책의 확대로 지방의 재원부담이 증가하였다고 결론내리고 있다. 최근의 연구에서 최병호(2012)는 분권적 가치에 대한 체계적이고 신중한 고려가 미흡했으며, '통제와 의존' 또는 '개입과 무책임' 현상이 확대되었다고 비판하였다. 이러한 선행연구 결과를 통해, 이명박정부 지방재정정책의 주요 특징과 분석대상 및 성과 등을 확인할 수 있으나, 아직 임기가 만료되지 않았고, 재정정책의 성격 상 성과가 나타나기 위해서는 어느 정도의 시차(Time Lag)가 발생할 수 있다는 점 등을 감안하면 매우 신중한 성과분석과 정교한 분석기준 및 방법의 구축이 선행된다고 할 수 있다.

나. 성과평가 대상 및 기준

● 그동안 정부정책에 대한 평가는 지속적으로 이루어져 왔으며, 일반적으로 정책의 과정평가(Process Evaluation)는 정책형성과 집행단계로 구분하되, 정책형성단계는 정책목표의 부합성과 계획내용의 충실성으로 구분하고, 정책집행단계는 집행과정의 효율성과 적절성 등으로 구분한다(손희준, 2005). 또한 정책의 성과평가(Performance Evaluation)는 정책성과단계의 평가로 효과성(Effectiveness)인 목표의 달성도와 정책의 영향(Impact) 평가로 구분하며, 각 단계별 평가 주안점은 (표 1)과 같다. 참여정부 시절에는 많은 정책평가가 정부 차원에서 이루어졌는데, 특히 2004년 대통령지문 정책기획위원회가 참여정부 2년의 평가를 하였고, 2005년 역시 국무조정실 정책평가위원회에서 지방분권정책을 평가하였다.

표 1 ▶ 정부정책의 평가기준 및 대상

구분	평가기준	평가착안사항
과정 평가	① 정책목표의 적합성	- 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표가 명확히 제시되었는가
	② 계획내용의 충실성	- 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립 시 여론수렴, 사전조사 등 관련절차는 충분히 이행되었는가 - 계획수립 과정에서 관련기관 정책과의 연계, 협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가
	③ 시행과정의 효율성	- 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가
	④ 시행과정의 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	⑤ 목표의 달성	- 당초 설정한 정책목표가 달성되었는가
	⑥ 정책영향	- 해당 정책의 효과가 실질적으로 나타나고 있는가

※ 자료 : 국무조정실(2005), 손희준(2005)

물론 학계도 참여정부의 국정과제와 목표 등에 대해서 많은 평가가 이루어졌는데, 이는 당시 국정목표가 '정부혁신과 지방분권'이라는 정책목표가 뚜렷하였고, 사회분위기 상으로도 거대 정책담론(Policy Discourse)이 주류를 이루었기 때문이라고 생각한다. 상대적으로 이명박정부에서는 국정과제나 정책에 대한 자체평가 기능이 크게 강화되지 않았는데, 이는 아마도 정부업무평가기본법이 제정되어, 대부분의 평가기능과 활동이 정부업무평가 활동에 흡수되었기 때문이라고도 할 수 있다.

정책의 성과를 분석하고 평가하기 위해서는 무엇보다 실질적 행동과 사실(Fact)이 중요한데, 대부분 무엇을 어떻게 하겠다는 계획이나 로드맵(Road map)만을 평가하다보면, 실제와 일치하지 않을 수도 있고, 아무리 좋은 계획이라도 집행단계에서의 환경변화와 여건을 무시할 수 없기 때문에, 여기서는 (표 1)의 정책평가 대상에 정책의제 설정단계를 추가하여 추진배경과 환경 및 추진주체 등을 추가하여 파악하고자 한다(표 2 참조).

표 2 이명박정부 지방재정정책의 평가기준 및 대상(예시)

구 분	평가기준	평가착안사항	
과정 평가	정책 의제 단계	① 의제설정의 적절성 ② 추진조직의 적정성	- 문제인식과 정책의 연계가 적절한가 - 추진주체의 위상이나 인력, 예산이 적절한가
	정책 형성 단계	③ 정책목표의 적합성	- 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표가 명확히 제시되었는가
		④ 계획내용의 충실성	- 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립 시 여론수렴, 사전조사 등 관련절차는 충분히 이행되었는가 - 계획수립 과정에서 관련기관 정책과의 연계, 협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가
	정책 집행 단계	⑤ 시행과정의 효율성	- 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가
		⑥ 시행과정의 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	정책 성과 단계	⑦ 목표의 달성도 ⑧ 정책영향

우선, 정책의 추진배경과 환경을 분석하기 위해서는 전 정부와의 차별성과 연관성 등도 중요하고, 또한 경제적·정치적 상황변화 등도 매우 중요하다. 특히 이명박정부가 출범할 수 있었던 배경은 경제위기 극복이 최우선 과제였기 때문에 집권 기간 내에 발생했던 주요 사

건이나 이슈를 정리하는 수준에서 검토하고자 한다. 분석을 위한 방법과 범위로서는 이명박정권 출범부터 현재까지를 분석기간으로 하되, 분석대상으로는 한국지방재정공제회에서 발간하는 ‘지방재정과 지방세’²⁾의 매년 1월호에 게재하는 지방재정·세제의 전망과 운용방향 등을 대상으로 하고자 한다. 왜냐하면 이 자료의 발간목표가 행정안전부 지방재정 및 세제의 관련정책홍보와 전국의 자치단체에 대한 일종의 지침과 정책운용 방향 등을 제시하고 있기 때문이다. 물론 동일기간 동안 행정안전부에서 공개하는 각종 보도자료 등도 함께 포함한다. 또한 실제 지방재정정책의 성과와 영향은 지방재정연감과 관련 통계자료 등을 활용하고자 한다.

2. 이명박정부 지방재정정책의 목표와 내용

가. 정책의제 설정

1) 추진배경 및 환경

이명박정부는 출범초기 ‘자립적 지역경제’와 ‘실천적 지방자치’라는 비전 하에 다음과 같은 3가지 정책방향을 제시했다(황준기, 2008, p.3).

첫째, 5+2 광역경제권 설정을 통해 ① 지역의 지속적 경제성장과 ② 지역 간 공동번영을 보장하고 ③ 실질적 지방분권이 보장되는 ‘창조적 광역발전 체제의 확립

둘째, 국가사무의 포괄적 지방이양을 포함하여 지방의 행정·재정권, 자치경찰제, 교육자치 등 4대 지방자치권의 지속적 확충 및 자치단체의 효율성과 책임성 강화

셋째, 지방 4단체(전국시도지사협의회, 시장군수구청장협의회, 시도의회회장단협의회, 시군자치구의회협의회)를 법정 기구화하여 의견수렴의 창구로 활용하는 등 중앙과 지방 간의 의사소통 활성화와 자치단체의 국정참여 제도화 등이다.

이러한 정책방향은 참여정부 지방재정정책의 성과평가 결과에 기인한 것인데, 참여정부에서 지방재정은 2006년 ‘예산규모 100조 원’ 시대에 돌입하였고, 중앙통제적인 재정관리제도를 대폭 개선하고³⁾, 지방재정법을 4개 분야로 분법화하였으며, 복식부기제도와 사업예산, 재정정보시스템을 구축하여 재정운영의 투명성과 건전성을 확보하였으나, 지방재

2) 2012년 1월부터 지방세 정책과 세정운영 등은 한국지방세연구원에서 ‘지방세포럼’으로 분리·발간하고 있다.

3) 지방예산편성지침서 시달과 기재승인제도 등 사전적(事前的) 재정통제수단을 사후적인 통제로 많이 전환·개선하였다.

정 확충을 대부분 지방교부세와 보조금 등 의존재원을 통해 추진하여 자율성과 책임성이 확보되지 않았다는 평가에 기인한다. 이에 추가하여 중앙과 지방 간의 수직적 격차는 어느 정도 해소되었으나 자치단체 간 수평적 격차는 오히려 심화되었고, 사회복지분야와 교육 등 재정수요 급증에 의한 재정압박이 심해졌다는 문제인식이 있었다(황준기, 2008, p.4~6; 손희준, 2005). 우선 이명박정부 기간 중에 발생한 정치·경제적 사건과 환경변화를 요약하면 다음(그림 1)과 같다.

그림 1 이명박정부의 정치·경제적 환경변화

연 도	2008	2009	2010	2011	2012
경제적	세계금융위기 (미국발)		유럽재정위기 (그리스)	성남시 취득세감세 채무불이행	
정치적	17대	제18대 국회(한나라당 다수당)			제19대 (새누리당)
지방자치	민선 4기			민선 5기(여소야대) 교육감 동시선거	
기 타	광우병 사태		천안함 피격	연평도 포격	김정일 사망

경제적으로는 무엇보다 이명박정부 출범 당시 최대의 관심사는 세계금융 위기였다. 2007년 미국의 서브프라임 모기지 부실사태에 의한 금융회사들의 연쇄파산이 2008년 9월 미국의 리먼브라더스가 문을 닫으면서 최고점에 달했다. 따라서 이명박 당시 후보는 747(7% 경제성장, 국민소득 4만 달러, 세계7대 경제대국) 대선공약과 4대강 사업 및 일자리 300만 개 창출 등 경제성장과 발전을 위한 약속이 국민들의 지지를 이끌어냈다. 따라서 지방재정 역시 재원배분이나 지방분권보다는 지역경제 활성화와 취업난 해결 등 경제난 해결에 초점을 두었다. 이런 경제개발과 성장위주의 정책기조는 정부가 경제위기 탈출을 공식적으로 밝힐 때까지 지속되었으나, 2010년 그리스가 디폴트를 선언하면서, 이탈리아와 스페인 등 남유럽으로 계속 번지고 있어 또다시 세계경제에 먹구름이 드리우고 있다. 또한 지방재정 관련해서는 2010년 7월 12일 성남시장의 채무불이행 선언과 2011년 3월 22일 중앙부처의 일방적인 취득세 감세조치 선언 등이 있었다.

정치적으로는 2008년 4월 9일 제18대 국회의원(2008. 5. 30 임기시작) 선거에서 집권여당인 한나라당이 친박연대와 함께 다수당을 차지했다. 그러나 동년 4월에 불거진 광우병 사태에 따른 촛불시위가 격화되었고, 2010년 6월 2일 지방선거에 의해 민선 5기가 시작되었는데, 대부분의 광역자치단체장이 야당출신으로 교체되었으며, 단체장과 지방의회의 정당이

상이하거나, 교육감과 단체장의 소속정당이 서로 다른 경우 등이 나타났다. 2010년 3월 26 일에는 천안함이 피격되었고, 11월 23일에는 북한군이 서해 연평도를 포격하는 사건이 발 생하여 남북관계가 경색되기도 하였으며, 2011년 12월 17일 북한의 김정일이 사망하고 현재 의 김정은 체제로 변화하였다. 또한 2012년 4월 11일 제19대 총선결과도 새누리당이 152석 을 차지해 전체 의석 300명의 과반수 이상을 달성하였다.

2) 추진주체와 조직

어떤 정책이든지 이를 추진하는 조직과 주체가 명확하고 또한 걸맞는 권한과 기능 및 재원 을 보유하고 있어야 정책의 효과를 담보할 수 있다.

현재 지방재정과 세정의 주무부처는 행정안전부로 내부적으로는 지방재정세제국이 총 괄하고 있어 크게 변화하지 않았지만, 전 정부와 비교할 때 부처의 명칭이 바뀌었다. 참여 정부 시절에는 ‘행정자치부’ 이었는데, 현 정부에서는 ‘행정안전부’ 로 변경되었으며, 또 한 유관부처로는 기획재정부⁴⁾가 있으며, 지방재정과 직접 관련된 위원회로는 과거 ‘정부 혁신지방분권위원회’ 와 ‘지방이양추진위원회’ 의 일부 기능이 통합된 ‘대통령소속 지방 분권촉진위원회’⁵⁾와 ‘지방행정체제개편위원회’⁶⁾가 있고, 과거 ‘국가균형발전위원회’ 를 개명한 ‘지역발전위원회’ 등이 있다(표 3 참조).

표 3 지방재정 정책 추진주체의 비교

구 분	참 여 정 부	실 용 정 부
주무부처	행정자치부 재정경제부, 기획예산처	행정안전부 기획재정부(통합)
관 련 위 원 회	대통령자문 정부혁신지방분권위원회 지방이양추진위원회 대통령자문 정책기획위원회 국가균형발전위원회	→ 대통령소속 지방분권촉진위원회 (통합) (폐지) → 지역발전위원회 지방행정체제개편위원회(신설)

실제로 추진체계를 면밀히 분석하기 위해서는 기능과 인력 및 예산 등을 구체적으로 분 석해야 하지만, 주무부처의 명칭을 ‘자치’ 에서 ‘안전’ 으로 변경한 것은 현 정부에서의 지 방자치와 지방분권에 대한 관심과 정책의 우선순위를 반영한 것이라고 할 수 있다.

4) 과거 재정경제부와 기획예산처가 2008년 2월 현재의 기획재정부로 통합되었다.

5) 현재의 지방분권촉진위원회는 지방분권지원단과 지방분권촉진실무위원회로 구성되어 있는데, 2008년 6월 1일 과거 ‘정부혁신지방분권위원회’의 분권기능을 폐지하고, 9월 1일 ‘지방이양추진위원회’의 중앙권한의 지방이양 기능을 통합하여 2008년 12월 2일 출범하였다.

6) 지방행정계층과 시군통합을 추진하기 위해 설치되었는데, 최근 자치구의 폐지와 시군통합에 따른 각종 특례조치 등을 발표하였다.

또한 참여정부 시절 지방분권위원회와 국가균형발전위원회의 이원화된 지방정책 추진이 오히려 조화와 균형보다는 갈등과 부조화로 이어졌다는 평가가 있었음을 인식하더라도(김순은, 2003 ; 손희준, 2005), 현재의 지방재정 관련 추진조직은 그 중요성이나 위상이 전 정권에 비해 약화되었다고 할 수 있다. 물론 최근 행정안전부에 지방재정위기관리위원회(2011. 10)와 지방재정부담심의위원회(2012. 6) 등이 설치되었는데, 이는 지방자치단체의 재정위기와 대한 관심과 작년 영·유아 보육료 지원사업이 국회에서 일방적으로 채택되어 지방재정운용에 큰 부담으로 작용하고 있다는 판단 하에서 도입되었다.

나. 정책형성 단계

1) 정책목표의 적합성 : 주요과제 및 계획구조

이명박정부는 출범초기 국가비전을 ‘선진 일류국가 건설’로 제시하고, 이를 구현하기 위해 5대 국정지표, 20대 국정전략, 100대 국정과제 및 세부실천과제를 제시하였다. 먼저 국가비전을 달성하기 위해서는 ‘섬기는 정부’, ‘활기찬 시장경제’, ‘능동적 복지’, ‘인재대국’, ‘성숙한 세계국가’의 5대 국정지표를 설정하고, 각 지표별로 4개씩 총 20개의 국정전략을 수립하였다. 국정전략 이행을 위해서 총 100대 국정과제를 수립하였고, 국정과제를 실천하기 위한 구체적인 행동계획인 949개의 세부 실천과제를 정하여 현재 완료하였거나 추진하고 있다. 이러한 국정과제의 틀 속에서 지방재정정책은 국정방향의 첫 번째인 ‘섬기는 정부’의 4개 전략 중 2번째인 ‘지방분권을 확대하고 지역경제를 살리겠습니다’를 이행하기 위한 5대 과제 중의 하나인 ‘지방재정을 확충하겠습니다’가 해당된다(표 4 참조).

이를 위해 현 정부는 지방재정 확충을 위해 (표 5)에서 보는 바와 같이 ① 지방세 구조개

표 4 ▶ 섬기는 정부(행정/지방자치 분야)의 국정전략

1. 작지만 일 잘하는 정부를 만들겠습니다.	11. 법질서가 예외 없이 지켜지도록 하겠습니다.
2. 나라살림을 알뜰히 꾸려가겠습니다.	12. 공직자의 부정부패를 척결하겠습니다.
3. 공공부문의 성과를 높이겠습니다.	13. 언론의 공공성을 강화하겠습니다.
4. 내실 있는 감사로 투명한 정부를 만들겠습니다.	14. 사회갈등 해소와 소통에 힘쓰겠습니다.
5. 글로벌 경쟁력을 갖춘 공무원을 양성하겠습니다.	15. 지적재산권을 보호하고 공정거래질서를 확립하겠습니다.
6. 지방행정체제를 개편하겠습니다.	16. 재난관리체계를 통합하겠습니다.
7. 지방정부의 권한을 늘리겠습니다.	17. 깨끗한 물과 공기, 안전한 먹거리를 보장하겠습니다.
8. 광역경제권을 구축하겠습니다.	18. 마음 놓고 일할 수 있는 안전한 일터를 만들겠습니다.
9. 지방재원을 확충하겠습니다.	19. 여성과 어린이가 걱정 없이 다닐 수 있는 나라로 만들겠습니다.
10. 자치경찰제를 도입하겠습니다.	20. 교통사고를 선진국 수준으로 낮추겠습니다.

편과 ② 지방교부세 제도의 개편을 중심으로 지방세 관련 3개, 지방교부세 관련 5개를 실천 과제로 정하였다(서정섭, 2012).

이러한 지방재정 정책과제와 과거 참여정부를 비교하면 (표 6)과 같다. 참여정부는 지방재

표 5 지방재정 확충(국정과제) 방향과 세부실천과제

부 문	세 부 실 천 과 제
지방재원 확충 및 세원 불균형 완화	① 지방세 구조개편 검토(2010년 상반기) ② 세목체계 간소화, 세원불균형 완화 등을 위한 지방세 체계 개편(2010년 상) ③ 신세원 발굴 등 과세자주권 확대(2010년 상)
지방교부세 제도의 발전적 개편	① 도로보전분 기한 연장(2009년 상) ② 분권교부세 기한 만료(2009년 말)에 따른 제도 개선(2009년 하) ③ 지방교부세 법령을 인상(2012년 하) ④ 광역시 자치구 보통교부세 직접교부(2012년 하) ⑤ 특별교부세 제도 개선(2012년 하)

※ 자료 : 대한민국, 이명박정부 100대 국정과제, 2008. 10

표 6 참여정부 재정분권의 추진과제

대분류	과제명 및 관리코드	과제유형	추진일정
획기적 재 정 분 권의 추 진 (II)	II-1. 지방재정력 확충 및 불균형 완화		
	II-1-① 지방교부세 법령을 단계적 상향조정	위원회역점	2004~2007년
	II-1-② 지방교부세제도 개선	위원회역점	2004~2005년
	II-1-③ 국세와 지방세의 합리적 조정	위원회역점	2004~2006년
	II-2. 지방세정제도 개선		
	II-2-④ 지방세의 신 세원 확대	부처주관	2004~2006년
	II-2-⑤ 재산세와 종합토지세 과표 현실화	부처주관	2004년
	II-2-⑥ 지방세 비과세·감면 축소	부처주관	2004~2006년
	II-3. 지방재정의 자율성 강화		
	II-3-⑦ 국고보조금 정비	위원회역점	2004년
	II-3-⑧ 지방예산편성지침 폐지 및 보완	부처주관	2004년
	II-3-⑨ 지방채 발행승인제도 개선	부처주관	2004~2005년
	II-3-⑩ 지방양여금제도 개선	부처주관	완료
	II-4. 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화		
II-4-⑪ 지방재정평가기능 강화	부처주관	2004~2005년	
II-4-⑫ 자치단체 복식부회계제도 도입	부처주관	2004~2007년	
II-4-⑬ 자치단체 예산지출 합리성 확보	부처주관	2004~2006년	
II-4-⑭ 재정운영 투명성·건전성 강화	부처주관	2004년	

※ 자료 : 정부혁신지방분권위원회, 2004, p.112

정을 재정분권화의 입장에서, ① 재정력 확충과 불균형 완화 ② 지방세정 제도개선 ③ 지방재정의 자율성 강화 ④ 지방재정운영의 투명성·건전성 강화 등 다각도로 추진하려고 한 반면, 이명박정부는 지방재정을 주로 재원확충이라는 측면에 초점을 두어, ① 세원불균형 완화와 ② 지방교부세 제도개선을 중심으로 추진하고자 한 것을 알 수 있다.

표 7 지방재정확충 과제의 실행계획(지방분권추진위원회)

단위 과제	개선 방향
국세와 지방세의 합리적 조정	① 지방소득·소비세 도입 - 지방세 비중 장기비전 제시 : 2008년 20%, 2010년 25%, 2012년 말 30%, 2020년 40%) - 비수도권에 혜택이 집중되도록 설계(세원불균형 완화) ② 세목체계 간소화 및 세원불균형 완화 - 기존 16개 세목 통폐합 등 - 세목배분체계 재조정 ③ 신 세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대 - 선택적 과세제도 확대(과세요건 : 지방세법, 과세여부 결정 : 조례) - 응익차원 과세 등 다양한 세원발굴
지방교부세제도 개선	① 특별교부세제도 개선(2009년 1월) - 시책수요 신설, 재해예방사업 지원, 교부내역 공개 등 ② 분권교부세 기한 만료(2009년 말)에 따른 제도개선(2009년 말) - 이양사업 중 국고보조사업으로 환원 대상 및 재원규모 마련 - 불교부단체에 대한 재원보전대책 마련 ③ 지방교부세 법정을 인상(2012년) - 수요증감 및 재원부족규모 분석하여 관계부처와 협의 추진

※ 자료 : 지방분권추진위원회, 지방분권 종합실행계획(안), 2009. 1

2) 계획내용의 충실성 : 지방재정정책의 실행계획 내용

2009년 1월 지방분권추진위원회는 현 정부의 분권목표를 ‘지방분권을 통한 국가신진화’로 제시하고, 실행계획으로 지방분권 중점과제 7개를 선정하였으며 그 중의 하나로 ‘지방재정 확충 및 건전성 강화’를 채택하였다.⁷⁾ 그리고 중분류 단위과제로 ‘국세와 지방세의 합리적 조정’과 ‘지방교부세제도 개선’ 등 2개 과제를 선정하였다(표 7 참조).

7) 이외 지방분권 중점과제는 권한이양 및 사무구분체계 개선, 특별행정기관 정비, 지방의회 활성화 및 지방선거제도 개선, 주민 참여 확대, 자치행정역량 강화, 국가와 지방자치단체 간 협력체계 정비 등이다(박성환, 2012 ; 이창균, 2012)

다. 정책집행 단계

1) 시행과정의 효율성

일정계획에 맞추어 사업을 제대로 추진하고 있는지에 대해 이명박정부는 참여정부에서의 로드맵과 같이 상세히 제시하고 있지 않지만, 일정은 제시하고 있다. 또한 그동안 투입된 자원(예산과 사업추진 등)이 목표달성을 위해 효율적으로 집행되었는지에 대한 상세한 평가는 관련 데이터의 수집한계와 연구의 제약 상 향후과제로 미룰 수밖에 없다.

2) 시행과정의 적절성

무엇보다 시행과정에 행정여건이나 상황변화를 적절히 포착하여 대응했느냐의 여부는 파악할 수 있다.

가) 지방예산의 조기집행 _ 2007년의 미국 발 금융위기가 2008년 말 전 세계경제 위기로 전환됨에 따라 우리나라도 실업증가와 기업도산, 부동산 경기침체 등 거시경제 지표가 악화되었다. 이에 따라 이명박정부는 경제위기 대응을 위해 지방재정 부문에서 '2009년 상반기 60% 이상 지방예산 조기집행' 을 100대 국정과제의 세부실천과제로 추가하였다⁸⁾.

지방예산의 조기집행은 연간 재정지출규모의 총량이 주어지고, 분기별 재정지출 규모를 조정하면 경제에 긍정적인 효과를 줄 수 있을 것이라는 판단 하에 추진된 정책이다(정운한, 2008, p.169). 즉 정부는 현재 상황을 재난에 준하는 위기상황으로 간주하여 기존의 관행을 벗어난 비상대책 방식으로 재정을 집행하되⁹⁾, 지방재정 조기집행 방침은 인건비 및 법정경비를 제외한 모든 경비를 상반기 내에 90% 이상 발주하고, 60% 이상 자금을 집행하는 것이었다. 결국 2009년 지방재정의 조기집행 규모는 지방재정 총액규모 대비 114조 원의 구체적인 집행규모를 설정하고, 상반기 중에 집행하는 것이었다(정운한, 2008, p.171). 동시에 행정안전부에 '조기집행 비상대책 상황실' 을 설치하고 조기집행 실적을 매월 점검하고 평가하여, 우수단체에 대해서는 포상 등 인센티브를 제고하였으며, 조기집행에 따른 부족재원에 대해서는 중앙정부가 이차보전을 하였다. 이러한 조기집행은 현재에까지 이르고 있다.

8) 2009년 대통령 신년연설 후 후속조치로 24개 세부실천과제를 100대 국정과제에 신규로 추가하였다(국무총리실, 100대 국정과제 추진상황-지난 1년간 추진성과 및 향후 관리계획, 2009. 2. 17자 보도자료).

9) 2009년도 예산조기집행을 위해 집행절차 단축(조기예산배정 및 긴급입찰 실시 등), 계약방식 변경(개산계약 및 수의계약 확대, 매칭펀드 사업 계약방식 개선 등), 집행방식 개선(추경조기실시, 집행권한 위임, 선금지급 하한율 인상 등), 경기부양시책(저소득층 관련 경비 우선지출, 사무용품 일괄구입 등) 등을 시행하였다.

나) 경제회복을 위한 국세의 감세조치 _ 2008년 이후 중앙정부는 국세인 소득세와 법인세의 세율인하, 종합부동산세 과세대상 축소¹⁰⁾ 등 대규모 감세정책을 지속적으로 시행하였다. 이러한 정부의 감세정책은 소비 진작과 함께 일자리 창출 등 경제 살리기의 일환이었는데, 이러한 감세가 중앙정부의 세입뿐만 아니라 지방세입도 감소시키는 파급효과를 초래했다. 국회 예산정책처의 추계(기준연도 대비 추계방식)에 따르면 (표 8)에서 보는 바와 같이 정부의 감세정책으로 2008~2012년의 5년 동안 감세규모는 약 90조 1,533억 원에 달할 것으로 전망하고 있는 반면, 전년도 대비 추계방식을 적용하면 약 33조 8,826억 원의 세수 감소를 전망하였다(국회예산정책처, 2009).

표 8 국세와 지방세의 연평균 증가율

(단위 : 억 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합 계
소득세, 법인세	-2조 7,440	-8조 545	-17조 1,409	-17조 5,409	-17조 3,040	-62조 7,842
주민세(A)	-2,744	-8,055	-1조 7,141	-1조 7,541	-1조 7,304	-6조 2,784
내국세	-3조 0,770	-9조 6,303	-18조 9,284	-19조 5,903	-19조 4,768	-70조 7,027
지방교부세(B)	-5,920	-1조 8,529	-3조 6,418	-3조 7,692	-3조 7,473	-13조 6,032
종합부동산세	-4,935	-2조 680	-2조 5,770	-2조 5,770	-2조 5,770	-10조 2,925
부동산교부세(C)	-4,935	-2조 680	-2조 5,770	-2조 5,770	-2조 5,770	-10조 2,925
지방재정감소 (A + B + C)	-1조 3,579	-4조 7,563	-7조 9,329	-8조 1,003	-8조 540	-30조 1,741

※ 자료 : 국회 예산정책처, 감세의 지방재정영향분석, 2009. 10

이러한 중앙정부의 감세는 지방재정에 막대한 영향을 초래하였는데, 정책 영향을 보면 첫째, 소득세와 법인세의 부가세(Added Tax)로 운용하고 있는 주민세 역시 감세액의 10%가 감소한다. 둘째, 내국세 전체의 감소로 인해 내국세 전체의 법정률(19.24%)에 해당하는 지방교부세 규모가 감소하게 된다. 셋째, 종합부동산세의 감세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산 교부세를 감소시킨다. 이처럼 중앙정부의 감세정책은 2010년 지방세입에서 주민세 1조 7,141억 원, 지방교부세 3조 6,418억 원, 부동산교부세 2조 5,770억 원 등 총 7조 9,329억 원의 감소가 전망되었다. 그러나 2010년의 경우 지방소비세 도입으로 2조 4,334억 원 증가함에 따라 결국 지방세입은 5조 4,995억 원 감소하게 되며, 2008년과 2009년은 감세정책으로 인한 지방의 부족재원을 메우기 위해 중앙의 세계잉여금 혹은

10) 국세인 종합부동산세의 과세대상을 6억 원 이상에서 9억 원 이상으로 인상하여 종합부동산세의 세수가 줄어들면, 지방교부세의 한 종류인 부동산교부세의 규모 역시 연동되어 축소된다.

예비비 등을 사용하였으나, 이후 중앙정부의 재정지원이 이루어지지 않아 결국 지방은 부족재원을 충당하기 위해 지방채를 발행하든지 사업축소를 해야 했다.

라. 정책성과 단계

1) 지방소비세 도입과 지역상생발전기금의 설치

지방소비세는 2010년에 도입하여 재원확충과 동시에 지역 간 재정불균형을 완화하는데 일조하고 있다. 지방소비세는 참여정부 때부터 줄기차게 요구해 왔던 자주재원 확충방안의 일환이었으나, 번번이 중앙부처인 기획재정부의 반대에 부딪혔다. 물론 수도권 개발역세의 완화에 따른 지역의 반발을 수용하는 차원에서 도입되긴 하였지만, 국세인 부가가치세(45조 6,000억 원)의 5%에 적용되었다.¹¹⁾ 이는 2010년 당초예산 기준 2조 143억 원으로 지방세수 총액 47조 8,785억 원의 4.2%에 해당하고, 지방소비세를 제외한 재정자립도 51.3%를 52.2%로 증대시키는 효과를 나타냈다. 이후 지방소비세는 2011년과 2012년 각각 전년 대비 35.5%와 8.6% 증가하여, 지방세 증가율 3.9%와 8.1%보다 높게 나타나 세수 증대효과에 도움이 되고 있다.

그러나 지방소비세는 도입 당시부터 지방세의 성격에 합치하지 않는다는 비난과 함께 지역 간 세수격차를 초래한다는 비판을 받아, 민간최종소비지출 비중에 따라 배분하지만 지역 간 격차를 시정하기 위해 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 적용하고 있다. 또한 수도권과 비수도권의 상생발전을 도모하기 위해 '지역상생발전기금'¹²⁾을 신설하여 수도권의 지방소비세 재원 일부를 비수도권에 이전하여 지역 간 재정불균형을 완화하는 효과가 나타나고 있다.

2) 지방소득세의 도입

지방소득세는 2010년에 도입되었지만, 기존의 주민세 소득할을 '지방소득세'로 전환한 것이다. 구체적으로는 주민세의 소득할과 법인세할, 사업소세의 종업원할을 통합하여 지방소득세로, 그리고 주민세 균등할과 사업소세 재산할을 통합하여 주민세로 재편하였다. 지방소득세의 과표와 세율은 당분간 현행을 유지하고 향후 3년간 개선방안을 연구하여 2013년부터 독립세로의 전환을 검토하고 있다.

11) 지역발전위원회 주도로 기획재정부와 행정안전부 등이 지방소비세 도입규모를 논의할 때, 2013년부터 부가가치세의 10%로 확대한다는 안에 대해서 현재 양 부처는 참여하게 대립하고 있다.

12) 지역상생발전기금은 2010년부터 2019년까지 10년 한시 재원으로 운용할 계획이며, 기금의 재원은 매년 수도권 3개 시·도가 지방소비세 수입 중 35%(2010년 기준 약 3,000억 원, 10년간 3조 원)를 출연하여 비수도권 시·도에 배분하고 있다.

따라서 현재의 지방소득세는 지방세목을 단순 재편한 것으로 재원확충 효과는 미흡하다고 볼 수 있다. 당초예산 기준으로 2009년도 주민세와 사업소세의 수입은 8.8조 원이었으나 지방소득세가 도입된 2010년 지방소득세와 주민세를 합하여 8.2조 원, 2011년 8.7조 원, 2012년 9.5조 원으로 과거와 큰 차이가 없다.

3) 지방세법 분법화에 따른 세목 간소화

2010년 1961년부터 유지해 온 ‘지방세법’을 성격별로 분류하여 ‘지방세기본법’, ‘지방세법’, ‘지방세특례제한법’ 등 3개 법으로 분법하여 2011년부터 적용하게 되었다. 이에 따라 지방세목은 기존의 16개에서 11개 세목으로 통·폐합하였다. 이미 2010년 지방소득세 도입과 더불어 사업소세와 농업소득세는 통폐합 및 폐지되었다. 2011년도는 중복과세의 통·폐합(취득세 + 취득 관련분 등록세는 취득세, 재산세 + 도시계획세는 재산세), 유사세목 통합(취득무관분 + 면허세는 등록면허세, 공동시설세 + 지역개발세는 지역자원시설세, 자동차세 + 주행세는 자동차세), 영세세목 폐지(도축세)로 지방세목을 간소화하였다.

또한 법제 개선과 동시에 지방세 과세자료 관리시스템인 표준지방세정보시스템과 납세자의 납부편의를 제공하는 위택스 시스템을 개발하여 제공하게 되었다(이보환, 2011).

4) 지방자치단체의 과세자주권 확대

지방재정 확충을 위한 과세자주권 확대를 위해서는 응익과세의 신세원 발굴과 선택세제(Selective Tax) 확대 등이 제시되었으나, 성과는 아직 크지 않다.

신 세원 발굴은 아직 국세와의 중복과세 문제로 큰 진전이 없으며, 지역의 특정시설이나 특정자원에 대하여 과세하는 선택세제는 기존의 지역자원시설세¹³⁾ 과세대상에 화력발전소를 포함하는 법률개정이 2011년 3월 29일 이루어졌으나, 시행은 2014년부터이다. 화력발전소에 대한 과세가 이루어지면 충남의 경우 167억 원 정도의 세수확충 효과가 발생하여 지역에 따라 재원확충 효과가 있을 것으로 판단된다(서정섭, 2012).

5) 지방교부세제도의 개선

지방교부세 개선은 특별교부세제도 개선, 분권교부세제도 개선, 지방교부세 법정률 인상 등을 세부 실천과제로 선정하였고 구체적인 추진실적을 보면 다음과 같다.

첫째, 분권교부세 제도는 참여정부 시절인 2005년 149개 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원이양을 위해 내국세의 0.83%로 시작되었으나, 2006년 0.94%로 상향 조정되어 운영

13) 지방세법 개정 이전에는 도세인 지역개발세이었으나, 최근 지역자원시설세로 세목의 명칭이 변경되었고, 과세대상 등이 추가되었다.

되었는데, 2010년도에 보통교부세로 통합하기로 했던 한시제도이다. 그러나 분권교부세 총 재원의 70% 정도를 점하는 사회복지사업의 지방이양에 따른 지방비 부담과중의 문제로 인해 지방에서는 사회복지사업의 국고로의 환원이나 지방교부세율의 인상을 주장하고 있다. 2009년도 관계부처 협의에서 보통교부세로의 통합, 사회복지사업의 국고환원 및 사회복지교부금제도 운영 등 쟁점사항이 해결되지 않아 우선 2014년까지 기한연장을 하고 추후 제도개선을 하기로 하였다. 그 이후 2011년부터 분권교부세 대상사업의 구조조정을 통해 149개 사업을 90개 사업으로 통폐합하여 운영하고 있으나 핵심 개선과제인 법정율의 인상이나 일부사업의 국고환원 등은 이루어지지 않고 있다.

둘째, 특별교부세는 2005년 지방교부세제도 개선 이전에는 지방교부세 총액의 1/11이나 되었고 대상사업이 시책·지역현안·재해대책·지역개발·특정현안 등 5개 항목이었으나 이후 규모는 교부세 총액의 4%로 낮아지고, 대상수요 역시 지역현안과 재해대책 2개 항목으로 축소되었지만(안병윤, 2012), 이후에도 특별교부세의 투명성과 내역공개, 성과와 연계 등은 지속적으로 개선대상이었다.

2009년부터 특별교부세는 그동안 재해복구비로만 사용하던 것을 재해예방사업에 대해서도 사용할 수 있도록 하였으며, 지역현안 수요를 정부정책의 집행을 위한 시책수요와 현안수요에 사용하도록 하였다. 현재 특별교부세는 재해발생에 따른 복구 및 긴급한 재해예방사업 지원에 50%, 행정구역 개편 및 지방공공시설의 신설 등 지역현안 사업비 30%, 지역경제 활성화와 주민생활 안정 및 국가적 행사 관련 등의 시책사업에 20%를 지원하고 있다. 하지만 아직 특별교부세의 세부내역 공개 등 투명성 관련 조치는 미흡한 실정에 있다.

셋째, 도로보전분은 2005년도 지방양여금제도의 폐지에 따라 기 계획되어 추진되던 도로사업을 마무리하기 위하여 매년 8,500억 원씩 지원하고 2009년에 보통교부세로 통합하기로 하였던 한시제도이었다. 하지만 2008년 말 대상단체 171개 단체 중 130개 단체가 미완료되고 계획 대비 44%(연장 1,101km, 소요예산 1조 8,000억 원)가 마무리되지 못해 2012년까지 매년 8,500억 원씩 추가 지원하고 2012년에 폐지되었다. 이러한 도로보전분은 별도의 추가재원으로 운영되지 않고, 지방교부세 총액규모 내에서 일정부분을 도로사업에 사용하도록 하는 특정재원 형식으로 운영되었고 올해 말로 폐지되게 되었다.

넷째, 이명박정부의 보통교부세 제도운영의 특징은 지역경제 활성화 등 정부정책에 대한 지방자치단체의 자구노력과 연계하여 운영한다는 방침이다. 이에 따라 보통교부세의 기초수요 산정에서 2009년에는 경제개발비의 비중을 과거 25% 수준에서 30%로 상향 조정하고 일반행정비를 하향 조정하였다. 또한 산업단지 조성 등 지역경제 활성화시책, 자전거도로 인프라 조성, 신재생에너지 산업지원 등 녹색성장 시책, 예산절감 및 세입확충노력 등 지방자치단체의 자구노력을 보통교부세 산정방식에 반영하였다.

또한 2010년부터 지방자치단체의 예산절감 및 세입확충의 자구노력 비중을 증가시켜

총 기준재정수입·수요 중 자체노력의 비중을 2010년 1.9%, 2011년 2.1%, 2012년 2.4%로 증대시켰다.¹⁴⁾

다섯째, 지방교부세의 개편과제에서 우선순위는 낮지만 지방재원 확충과 관련하여 가장 주요한 지방교부세 법정률 인상과 광역시의 자치구에 대해 보통교부세 직접 교부과제는 2012년 하반기에 이행하도록 계획되어 있지만, 아직까지 이 2개의 실천과제에 대하여는 큰 진전을 보지 못하고 있는 실정이다(그림 2 참조).

그림 2 지방교부세의 개선과제와 추진실적

구 분	개선 과제 및 내용				추진실적
보 통 교부세 (자원부족분)	지역경제활성화와 보통교부세 배분 연계				- 일반행정비 비중 축소 - 경제개발비 비중 확대(2009년도 이후 30%로 조정)
	구 분	일반행정	사회문화복지	경제개발	
	2008년	19.3조(35.1%)	22.1조(40.0%)	13.7조(24.9%)	
	2009년	17.0조(30.0%)	22.7조(40.0%)	17.1조(30.0%)	
	2010년	17.7조(30.2%)	23.3조(39.8%)	17.6조(30.0%)	
(도로 보전분)	지방양여금제도 폐지 후 기존 도로사업추진을 위해 한시적(2005~2008년)으로 매년 8,500억 원 지원				- 3년 기한 연장(2009~2011년) - 2012년부터 폐지
특 별 교부세	지역현안(50%), 재해대책(50%)으로 운영 - 성과·시책수요 신설				- 2009년부터 지역현안(분)을 지역현안(30%), 시책수요(20%)로 변경 - 재해대책에 재해예방 포함
분 권 교부세	내국세의 0.94%로 운영 - 2009년 이후 개선 운영				- 기한연장(2010~2014년)
부동산 교부세	세수감소분과 균형재원으로 운영 - 재산세 및 거래세 감소분 보전 - 균형재원으로 배분(재정여건 50%, 사회복지 25%, 지역교육 20%, 보유세 규모 5%)				- 2010년부터 재산세 및 거래세 감소분 폐지 - 전액 균형재원으로 배분 및 배분 기준 동일

※ 자료 : 서정섭(2012)에서 재인용

6) 광역·지역발전특별회계의 운용

이명박정부는 2008년 7월 21일 국가균형발전위원회 제1차 회의에서 광역경제권 중심의 새로운 지역발전 전략과 정책을 추진하기 위해 ‘국가균형발전특별법’을 개정하였다. 이에 따라 국가균형발전계획(5개년)은 지역발전계획으로, 국가균형발전위원회는 지역발전위원회로, 국가균형발전특별회계는 광역·지역발전특별회계(2010년부터 운용)로 변경되

14) 당초계획에는 2011년 3.5%, 2012년 5%(5조원)로 계획하였다.

었다. 2010년부터 지역발전정책을 지원하는 재정기반인 국가균형발전특별회계가 광역·지역발전특별회계로 확대·개편되었다. 기존 균특사업 중 재해예방 등 국가가 직접 수행할 필요가 있는 8개 단위사업은 타 회계로 이관되고, 반면에 성장거점 활성화 및 기반조성사업, 광역단위 개발사업과 같이 광역단위 연계를 통해 시너지 효과를 높일 수 있거나 지역경제 활성화가 우수한 24개 단위사업은 타 회계에서 동 회계로 이관되는 등 확대·개편되었다(배인명, 2009, p.11).

이와 함께 광특의 3개 계정 중 지역개발계정 200여 개의 단위사업이 시·도 자율편성 18개 군(群), 시·군 자율편성 4개 군으로 나뉘어져 총 22개의 포괄보조금제가 현재 운영되고 있다. 이러한 포괄보조금제의 도입은 지방자치단체가 기초생활권계획에 따라 자율적으로 사업계획을 수립하여 시행하도록 재정기반을 마련해 준 것이라 할 수 있다(서정섭, 2012).

7) 광특회계의 포괄보조금제도 도입

2009년 9월 16일 지역발전위원회 회의에서 지역발전정책을 효율적으로 추진하기 위하여 '지방재정확충과 포괄보조금제도 도입·운영방안'을 발표하였다. 이는 기초생활권계획에 따라 지방자치단체 자율로 직접 사업을 설계할 수 있도록 하기 위함이며, 이의 도입과 운영은 국고보조사업을 부처별 시혜적 배분에서 지역의 자율기획과 선택으로 전환하고자 하는 것이었다. 포괄보조금(Block Grants) 제도 도입은 광역지역발전특별회계의 기초생활권 관련 200여 개 세부사업을 24개 포괄사업으로 사업을 통합·단순화하여 예산편성과정에서 중앙의 사전 간섭을 최소화함과 동시에 사후평가를 통해 우수지자체에 인센티브를 부여함으로써 재정의 자율성확대와 재정의 책임성강화를 병행하고자 하는 것이다.

3. 이명박정부 지방재정정책의 추진실적과 성과평가

가. 지방재정정책의 추진실적 평가

● 이명박정부 지방재정정책의 핵심목표는 '지방재정 확충'이었으며, 이를 위해 지방세 구조개선과 지방교부세의 발전적 제도개선 등 2개 분야로 구분하여 실천과제를 제시하고 추진하였다. 추진주체로는 지방분권추진위원회, 지역발전위원회 및 지방행정체제개편위원회 등이 지방분권 및 지역발전 정책차원에서 관련제도의 개선방향을 제시하였고, 행정안전부를 비롯한 관련부처에서 개선과제를 실질적으로 추진하였다. 그 결과 지방재

정정책의 세부 실천과제에 대하여 이행여부와 그 성과를 구분하여 분석해 보면 다음과 같다. 우선 ① 지방세 구조개선 부문에서는 지방소비세와 소득세 도입 및 세목 간소화는 완료하였으며, 세원불균형 해소를 위한 지방소비세의 차등배분과 지역상생발전기금 설치는 완료하였지만, 도시계획세의 자치구로의 이관은 시행하지 못해 어느 정도의 가시적인 성과를 나타냈고, 신 세원 등 과세자주권 확대방안은 도입하였으나 2014년부터 시행하기로 하여 성과는 아직 나타나지 않은 상태이나, ② 지방교부세 제도개선 부문은 도로보전분 기한연장만 완료되었고, 특별교부세와 분권교부세 제도개선은 계획수립은 하였지만 시기가 미 도래하였고, 지방교부세의 법정률 인상과 자치구에 대한 보통교부세 교부 등은 추진자체를 하지 않아 상대적으로 미진했다고 할 수 있다. 그러나 세계경제 위기 등 환경 변화에 대응하기 위한 조기집행 실정은 목표를 달성하였다(표 9 참조).

표 9 이명박정부 국정과제 추진실적과 이행여부

단위 과제	개 선 과 제	추진 실적	이행 여부
지방세 구조개선	① 지방소비·소득세 도입	- 지방소비·소득세 도입(2010년)	◎
	② 세목체계 간소화	- 지방세법 분법(2011년) : 16개 세목 → 11개 세목	◎
	③ 세원불균형 완화	- 지방소비세 차등배분 - 지역상생발전기금 설치 - 도시계획세의 자치구 이관(미시행)	○
	④ 신세원 등 과세자주권 확대 및 선택세제 확대	- 화력발전 과세(2014년 시행) - 선택적 과세제도(미도입)	▼
지방교부세 제도개선	① 특별교부세 제도 개선	- 재해예방 및 시책수요 신설 - 공개 등 투명성 제고(미흡)	▼
	② 분권교부세 제도개선	- 기한연장(2014년까지) - 제도개선(미시행)	▼
	③ 지방교부세 법정률 인상	- 미추진	×
	④ 자치구 보통교부세 교부	- 미추진	×
	⑤ 도로보전분 기한연장	- 3년 연장, 2012년 폐지	◎
추 가	① 지방예산 조기집행	- 2012년까지 추진, - 조기집행 목표 달성	◎

※ 주 : ◎ 완료, ○ 일부 완료, ▼ 계획수립 후 미시행, × 미추진

※ 자료 : 서정섭(2012)을 수정·재작성함

나. 지방재정정책의 성과평가

● 지방재정정책의 직접적인 성과를 판단하기에는 아직 이르지만, 그동안의 지방재정 통계와 관련지표를 파악하여 영향 정도를 파악하고자 한다.

1) 지방예산 규모

우선 지방예산 규모를 당초예산 순계기준으로 파악하면 (표 10)과 같다. 참여정부인 2003년 78조 1,425억 원이던 것이 2007년 111조 9,864억 원으로 증가하여 연 평균 28.6%의 증가율을 나타낸 반면, 이명박정부는 2008년 124조 9,666억 원에서 2012년 151조 950억 원으로 연 평균 24.2%의 증가율을 나타내고 있어, 상대적으로 낮은 증가율을 보이고 있지만, 2008년부터 세계경제 위기의 장기화와 최근의 부동산 경기침체 등을 감안해 보면 그리 낮은 수준은 아니다.

무엇보다 중요한 총 세입에서 지방세수입이 차지하는 비중이 2003년 36.9%이던 것이 2007년부터 34%대를 나타내다가 2011년부터 35% 수준을 상회하는 것은 2010년에 도입된 지방소비세에 의한 것으로 판단된다. 실제 지방소비세 도입의 효과분석에서도 이를 파악할 수 있었다.

표 10 지방재정 세입예산 순계추이

(단위 : 억 원, %)

구 분	노무현 정부			이명박 정부				
	2003년	2005년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합 계	78억 1,425 (100.0)	92억 3,673 (100.0)	111억 9,864 (100.0)	124억 9,666 (100.0)	137억 5,349 (100.0)	139억 8,565 (100.0)	141억 392 (100.0)	151억 950 (100.0)
지방세	28억 8,165 (36.9)	33억 6,952 (36.5)	38억 732 (34.0)	43억 5,497 (34.8)	47억 670 (34.2)	47억 8,785 (34.2)	49억 7,434 (35.3)	53억 7,953 (35.6)
세외수입	20억 363 (25.6)	23억 3,769 (25.3)	27억 8,509 (24.9)	30억 1,004 (24.1)	33억 7,708 (24.6)	31억 5,556 (22.6)	29억 6,349 (21.0)	32억 960 (21.2)
지방교부세 ¹⁾	11억 5,196 (14.7)	17억 2,047 (18.6)	21억 4,083 (19.1)	24억 1,296 (19.3)	26억 5,081 (19.3)	25억 5,505 (18.3)	27억 4,085 (19.4)	29억 2,159 (19.3)
지방양여금	4억 8,504 (6.2)	-	-	-	-	-	-	-
보조금 ²⁾	10억 6,663 (13.6)	15억 2,813 (16.5)	21억 1,590 (18.9)	23억 6,899 (18.9)	26억 5,004 (19.3)	29억 7,005 (21.2)	30억 5,528 (21.7)	32억 482 (21.2)
지방채	2억 2,639 (2.9)	28억 92 (3.0)	3억 4,950 (3.1)	3억 4,970 (2.8)	3억 6,886 (2.7)	5억 1,714 (3.7)	3억 6,996 (2.6)	3억 9,396 (2.6)

※ 주 1 : 증액교부금도 포함

※ 주 2 : 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함

※ 주 3 : 당초 순계예산 기준임

※ 자료 : 행정안전부, 지방자치단체예산개요, 각 연도

2) 지방세 비중 및 세입구조

지방세입 예산구조를 통해서 파악할 수 있는 특징은 보조금의 비중이 2003년 13.6%에 불과하였으나, 2005년 지방양여금의 폐지 등에 의해 16.5%로 증가하였고, 이후 계속 증가하여 2010년부터는 줄곧 21%대를 유지하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 지방재정의 의존성을 단적으로 나타내는 것이며, 이는 결국 지방재정의 자율성 위축과 재정분권화에 역행하는 것이다. 또한 총 조세 중에서 지방세가 차지하는 비율추이를 보면 (표 11)과 같다.

표 11 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위 : %)

연도	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2006	2007	2008	2009	2010
한국	9.0	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.1	20.7	20.5	21.4	21.5	22.3
일본	33.3	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	43.6	40.0	41.0	46.3	46.6	44.0

※ 자료 : 행정안전부, 지방자치단체예산개요, 각 연도

1970년 10%에도 미달하던 비중이 1990년부터 20% 수준으로 향상되었으나, 2009년까지는 21%대를 유지하다가 2010년 비로소 22.3%로 증대되었다. 일본과 비교해 보면, 일본이 1970년에 '3할 자치'를 주장하던 33.3%이던 것이 2000년부터는 40%를 초과하여 2009년 46.7%까지 증가하였다가 2010년 44.0%를 보이고 있어 우리나라와는 많은 차이가 난다. 물론 2010년부터 지방소비세의 도입에 의해 지방세의 비중이 2010년부터 증가하게 된 것으로 추정된다.

3) 재정자립도 현황

일반회계 총 세입에서 지방세수입과 세외수입이 차지하는 비율인 지방재정자립도 역시 1995년부터 2012년까지 추이를 보면 (표 12)와 같다. 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 2011년까지 지속적으로 감소하여 51.9%까지 낮아졌으나, 2012년 올해 52.3%로 2010년의 수준을 회복했다. 그러나 그럼에도 불구하고 2012년 현재 재정자립도 50% 미만의 자치단체는 216개 단체로 전체의 88.5%를 차지하고 있어 지방자치의 의미를 무색하게 하고 있다.

표 12 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

연도	민선 1기		민선 2기			민선 3기			민선 4기			민선 5기				
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자립도	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.30

※ 주 : 일반회계 당초예산 기준 ※ 자료 : 행정안전부, 2012

4) 지방세 대비 인건비 미해결단체 현황

2012년의 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가

123개 단체로 전체의 50%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 41개로 전체의 16.8%나 된다(표 13 참조).

표 13 인건비 미해결 단체 현황

(단위 : 개)

구 분	1998년	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년	2011년	2012년
지방세로 미해결	146(58%)	144(58%)	146(59%)	151(61%)	151(61%)	131(53%)	137(56%)	124(51%)	123(50.4%)
자체수입으로 미해결	38(20%)	28(11%)	32(13%)	35(14%)	42(17%)	30(12%)	40(16%)	38(15.6%)	41(16.8%)

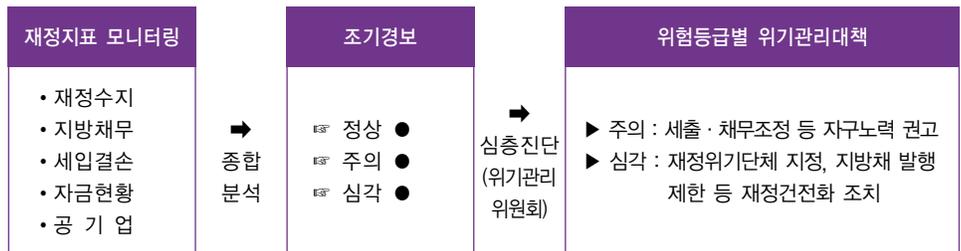
※ 자료 : 행정안전부, 각 연도

특히 지난 2006년의 경우는 더욱 심해 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 전체의 61%인 151개 단체이며, 자체수입으로 충당이 불가능한 단체는 42개로 대부분의 자치단체가 자주채원으로 인건비를 해결 못하는 사태가 벌어지고 있다. 또한 이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 그렇다면 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가라는 의구심을 가질 수도 있지만, 특히 18개 시와 68개 군 및 38개 자치구가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들린다고 할 수 있다.

5) 재정관리제도 현황

특히 2011년에 도입된 ‘지방재정 사전경보시스템’은 전체 지방자치단체를 대상으로 재정수지와 채무증가 등 재정상황을 상시 모니터링하여 재정위험 수준에 따라 ‘정상 → 주의 → 심각’으로 등급화 하는 조기경보시스템(Early Warning System)이라고 할 수 있으며, 주의단체는 채무감축과 세출 구조조정 등 자체적인 재정건전화계획을 수립·시행하게 하며, 심각단체로 지정되면, 기채 및 신규 사업제한 등 의무적 재정건전화계획을 수립·시행하도록 할 방침이다(행정안전부, 2011). 이를 담당하기 위해 행정안전부 지방재정세제국 재정관리과가 신설되기도 하였다(그림 3 참조).

그림 3 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도



※ 자료 : 행정안전부, 2011

또한 2011년 9월을 기해 전면 도입된 ‘주민참여예산제도’는 지방예산편성의 주민참여 및 공개 확대를 통해 지방예산에 대한 주민들의 직접적인 참여와 통제를 기하려는 재정관리제도이다. 동시에 지방예산의 경우 2011년 지방재정법 개정에 의해, 2013년부터는 전국의 모든 지자체가 ‘지방 성인지 예산제도’를 도입해야 한다.

6) 사회복지 재정수요 부담현황

최근 지방자치단체를 둘러싸고 있는 재정변화 가운데 두드러진 현상으로 사회복지 관련 재정지출 부담증대를 들 수 있는데, 인구 고령화로 인한 연금지급, 의료비와 사회복지에 대한 사회적 욕구가 증가함에 따라 지방자치단체의 복지재정수요가 가파르게 증가하고 있다. 특히 2011년 말 국회에서 일방적으로 결정한 영유아 보육료 지원사업 등이 전형적이다. (표 14)와 같이 지방자치단체 세출액에 대한 사회복지지출의 비중은 2011년에 20.2%에 이르고 있으며, 2008년 17.3% 대비 2.9%p나 증가하여 지방재정을 전체적으로 압박하고 있다. 그 중에서 특히 자치구의 경우는 세출액에서 점하는 사회복지지출 비중이 43.5%로 가장 높을 뿐만 아니라, 4년 간 증가폭 또한 6.4%p나 증가하여 가장 높은 증가속도를 기록하고 있다. 따라서 사회복지 관련 재정수요 및 주민욕구 충족을 위해 국가와 지방 간 재정분담체계 조정을 비롯하여 세출우선순위 등 지방재정 관점에서 합리적인 정책적 대응이 필요하다(이효, 2011).

표 14 자치단체 유형별 사회복지지출 비중 추이

(단위 : %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	4년 간 증감폭
전국평균	17.3	17.6	19.0	20.2	2.9%p 증
특·광역시	19.8	19.6	21.4	23.9	4.1%p 증
도	24.7	24.9	25.3	25.6	0.9%p 증
시	16.7	17.6	20.1	21.1	4.4%p 증
군	14.3	14.8	15.2	15.4	1.1%p 증
자치구	37.1	37.5	40.5	43.5	6.4%p 증

※ 주 : 일반회계와 특별회계 합산기준

다. 종합평가

● 앞에서의 결과와 평가를 위한 분석 틀로서의 기준 등을 적용하여 종합적으로 평가한다면, 완벽하지는 않지만 (표 15)와 같이 요약할 수 있다. 우선 정책의제단계의 의제설정 적절성은 그 당시 경제위기 상황에서 지방재원 확충방안의 목표설정 및 이를 위한 구체적인 과제로 지방세제 개편과 지방교부세제도의 개선으로 집중하고자 한 것은 어느 정

도 '적정' 하다고 판단할 수 있다. 그러나 추진조직의 적정성과 관련해서는 대통령직인수위원회에서의 정부조직개편 결과라고 하지만, 행정자치부를 행정안전부로 그 명칭을 고치고, 기능과 인력 등을 과거의 '자치와 분권' 에서 '관리와 안전' 으로 전환한 것처럼 보이는 것은 결코 지방재정분야에서 바람직하지 못하다고 할 수 있다. 이는 향후 다음 차기정부에서도 재고되어야 할 것이다. 정책형성단계에서의 목표의 적합성은 타 국정과제와의 부합성과 동일성 측면에서는 적정했다고 판단되며, 특히 환경변화에의 대응성을 높이기 위해 특단의 조치인 지방예산의 '조기집행' 은 그 실적과 추진내역 등을 통해 적정하다고 판단되나, 이를 통한 지방재정의 건전성 약화에 대한 고려는 매우 미흡했다고 판단된다. 또한 정책목표의 명확성 역시 무엇을 어떻게 해결할 것인지에 대한 목표가 명확하지 않으며, 계획내용의 충실성 역시 국정전략과 국정과제, 세부실천과제, 실행계획 상의 내용을 비교해 보면, 체계적이지 않고 그때그때의 필요성이나 강조점 등이 반영된 듯하여 미흡하며, 여론수렴이나 사전조사도 매우 소홀히 한 감이 든다.

정책집행단계의 시행과정의 효율성을 위한 계획의 구체성을 확보하기 위한 로드맵의 작성이나 일정계획 등은 미흡했다고 판단된다. 또한 자원투입의 효율성 확보를 위한 위원회 조직의 활용이나 인력과 예산의 뒷받침 역시 다소 미흡했다고 판단한다. 왜냐하면 참여정부와 비교해 볼 때, 지방재정 관련 정책을 담당하는 부서의 인력과 재정적인 지원예산 등이 크게 증가하지 않았기 때문이다. 그러나 정책집행을 위한 적절성 확보를 위한 대응성

표 15 이명박정부 지방재정정책의 종합평가

구분	평가기준	평가착안사항	종합평가	
과정 평가	정책 의제 단계	① 의제설정의 적절성	- 추진배경과 정책의 연계성	- 적정
		② 추진조직의 적정성	- 조직의 위상과 인력, 예산	- 미흡
	정책 형성 단계	③ 정책목표의 적합성	- 국정지표와 부합성과 환경변화에의 대응성 - 정책목표의 명확성	- 부합성: 적정 - 대응성: 적정 - 명확성: 미흡
		④ 계획내용의 충실성	- 정책목표와 하위목표, 세부사업 등의 체계성 - 여론수렴 및 사전조사 등(PR) - 타 정책과의 연계, 협조 및 중복성 등	- 체계성: 미흡 - 대외홍보: 미흡 - 연계성: 미흡
	정책 집행 단계	⑤ 시행과정의 효율성	- 계획의 구체성: 로드맵 등 - 자원투입의 효율적 집행	- 구체성: 미흡 - 효율성: 미흡
		⑥ 시행과정의 적절성	- 시행과정에서의 대응성 - 대외홍보 및 공공관계 - 시행과정에서의 연계 및 협조체제	- 집행의 대응성: 적정 - 공공관계: 미흡 - 연계협력: 미흡
성과 평가	정책 성과 단계	⑦ 목표의 달성도	- 정책목표 달성도	- 목표달성: 미흡
		⑧ 정책영향	- 정책의 영향과 성과	- 영향과 성과: 미흡

측면은 어느 정도 적정했다고 판단되는데, 조기집행 추진과 사회복지 재정수요의 급증 등에 따른 채무증가 및 재정건전성 악화에 대응하기 위해 행정안전부에 재정관리과를 신설하는 등의 조치와 관련 위원회를 설치한 점 등은 향후 또 다른 평가가 필요하지만 나름 성과라고 할 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 대외홍보 및 타 정책과의 연계와 협조 등은 미흡했다고 판단된다. 아직 성과를 예단하기는 어렵지만 지방재정분석 관련 지표와 통계 등을 통한 분석을 통해, 정책성과측면의 목표달성도는 일부 완료된 사업 등이 있어 '다소 미흡' 하다고 판단되며, 정책영향은 그동안의 지방재정 추이분석을 통해 '의존성의 심화'와 동시에 '건전성 악화' 등으로 인해 결코 나은 평가를 받기는 어려울 것으로 보인다.

결국 대부분의 지방재정정책의 평가연구에서 나타나듯이 이명박정부의 지방재정은 지방소비세의 도입에 따른 약간의 자주재원 확충효과와 함께 엄청난 사회복지재정수요의 증가와 함께 소득세와 법인세 등 국세감소에 따른 대규모 재원의 축소라는 '소탐대실'의 결과를 초래한 것으로 볼 수 있으며, 이는 자칫 '자치와 분권'을 잃고 '관리와 통제'를 얻은 격인 '본말전도' (本末顛倒)라고 할 수 있다.

4. 차기정부의 과제와 결론

● 차기 정부의 출범에 더 많은 기대를 거는 것은 현 정부의 실정 때문인가, 아니면 기대가 항상 더 크기 때문인가 알 수 없지만, 매사 미래지향적이어야 한다는 점은 인정해야 할 것이다. 그럼에도 안타까운 현실은 지방자치의 도입이 이미 성년에 도달했지만, 지방재정의 과제는 변하지 않았다는 사실이다.

무엇보다 첫째, 중앙정부의 지방정부에 대한 근본적인 시각이 변화되어야 한다. 지방을 단순한 정책집행의 대리인(Agent)으로 간주하고, 지방이 중앙에 비해 상대적으로 열등하고 역량이 부족한 것으로 인식하기보다는, 국가경쟁력의 초석이 지방이고, 지역발전이 국가발전의 근본이라는 사실을 재인식하여 중앙과 지방의 협력적 재정거버넌스체계를 구축하여야 한다(손희준, 2011).

이미 선진국에서는 국가 경제발전을 위한 지방정부의 촉매자(Catalysts)로서의 역할과 기능을 강조하고 있으며(Shah, 2009), 재정분권화를 통해 국가경쟁력을 강화하고 있다는 사실을 직시해야 한다. 실제로 전 세계 42개 국을 대상으로 국가경쟁력 지수와 지방정부의 조세 자율성과의 상관관계를 분석한 결과 양(+)의 상관관계가 있음이 밝혀졌다(엄석진, 2008).

둘째, 재정분권화의 목표와 지향점이 '자율성의 확대와 책임성의 확보'가 되어야 한다.

문제는 자율성 확대를 위한 방법론인데, 지방재정의 자율성 확대를 단순한 세출규모의 증대로 이해하여, 재원의 성격과는 상관없이 지방정부의 세출에 대한 자율권만을 확대하는 일반재원의 순증을 주장하기도 한다. 즉, 자주재원의 구조적인 한계와 자치단체 간의 재정력 격차 등으로 인해, 자주재원보다는 지방교부세 등 일반재원의 확대가 훨씬 바람직하다는 주장인데, 이는 지방자치의 이념과 배치되는 것이며,¹⁵⁾ 지금까지의 재정 집권구조를 더욱 공고히 하며, 지방자치단체의 역선택과 도덕적 해이(Moral Hazard)¹⁶⁾를 유지시키는 문제가 있다고 판단된다.

셋째, 재정건전화의 기초는 유지해야 할 것이다. 물론 재정건전성 개념부터 논란이 있지만, 최근 지방채무의 급증으로 인한 불건전한 재정구조는 현재뿐만 아니라 미래의 재정부담을 가중시키게 된다. 따라서 기초노령연금과 영유아 보육료 인상 등 중앙정부의 일방적인 재정부담 증가행태와 취득세 등 세율인하와 비과세·감면 확대 등 지방재정의 불건전화를 초래한 구조적인 문제의 해결도 선행되어야 하지만, 지방자치단체 스스로도 불요불급한 경비절감과 호화청사 및 낭비성 행사·축제 축소 등의 노력을 통해 절약과 경비절감을 일상화해야 할 것이다. 이러한 기본방향과 과제를 달성하기 위해, 구체적으로는 무엇보다 현행 부가가치세의 5%에 불과한 지방소비세의 비율을 조속히 10%로 인상하여야 하며, 동시에 추가된 재정수요를 감안하여 그 비율을 지속적으로 증대시켜야 할 것이다. 또한 해묵은 과제인 국고보조사업에 대한 전면적인 성과평가를 통해 과감히 지방으로 이양해야 할 사업은 이양하되, 이에 부응한 자원배분 역시 전제되어야 할 것이다. 동시에 자치단체 간 재정격차 완화를 위해서는 지방교부세 제도의 전면적인 개편방안도 동시에 고려되어야 할 것이다. 또한 지방재정의 건전성·효율성·책임성·투명성 등을 지향하기 위한 자치단체의 자체적인 노력과 이를 담보할 재정관리정책의 제도개선과 추진 역시 아무리 강조해도 지나치지 않는다는 사실도 명심해야 할 것이다. ☺

15) 이에 대해서도 우리나라보다도 낮은 지방세의 비중을 갖는 영국이 지방자치의 선진국이라는 주장이 있는데, 이는 중앙정부와 지방정부 간의 사무 및 기능배분 등 여러 요인 등을 함께 고려해야 할 것으로 보인다. 지역주민들의 자기부담으로 자치가 이루어지지 않는 한, 주민들의 '좀더 적은 세금으로, 좀더 나은 서비스' (Less Taxes, More Services)를 지향하는 외부효과의 문제를 해결하기는 더욱 어려워질 것으로 판단된다.

16) 자치단체의 역선택은 자주재원의 비중이 낮을수록 지방교부세의 규모가 커지는 현행 배분기준에 의해 야기되며, 지방세 등 자주재원에 의한 세출충당비율이 낮기 때문에 지역주민들의 열등감과 상대적인 패배감이 해결되지 않고, 주민들의 참여의식과 관심이 낮아질 수밖에 없다.

참고문헌

- 강인재, 집권 후반기 이명박정부 재정분권 정책의 방향, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 2009년 12월호, 2009
- 김순은, 지방분권 정책에 대한 평가 : 추진절차 및 과정을 중심으로, 지방행정연구, 제17권 3호, 2003
- 김재훈, 참여정부의 재정분권 평가, 한국지방자치학회보, 제19권 제4호, 2007
- 김정훈 · 김현아, 참여정부 재정분권 평가와 정책과제, 한국조세연구원, 2008
- 배인명, 이명박정부의 지방재정 정책, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 2009년 12월호
- 서정섭, 이명박정부 지방재정정책의 성과분석, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2012
- 손희준, 이명박정부 지방재정정책의 성과와 과제, 한국지방행정연구원, 2012. 9. 27
- 손희준, 재정분권을 위한 중앙과 지방간 자원배분 방안, 지방재정의 주요 현안과 발전방향, 한양대학교 지방자치연구소 41차 지방자치정책세미나, 2011
- 손희준, 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 한국거버넌스학회보, 제12권 제2호, 2005
- 엄석진, 중앙-지방간 관계 및 지방거버넌스 체계, 한국행정연구원 워크숍 발표자료, 2008
- 우명동, 참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고 : 재정분권의 현상과 본질을 중심으로, 한국지방재정학회 동계세미나 발표논문집, 2007
- 이상용 · 하능식, 참여정부 재정분권의 수준측정과 평가, 한국지방행정연구원, 2007
- 이보환, 2011년 지방세 정책방향, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 2011년 1월호, 2011
- 이창균, 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안, 한국지방재정학회, 민선 5기 지방재정의 과제 세미나 발표논문, 2009
- 이효, 2012 지방재정 동향과 전망, 한국지방행정연구원, KRILA Focus 제41호, 2011
- 정윤한, 지방재정조기집행의 의의와 추진전략, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 2008년 12월호, 2008

- 최병호, 현 정부의 지방재정 관련정책의 평가와 차기정부의 과제, 2012 재정학 공동학술대회 발표논문집, 2012. 10. 5
- 황준기, 2008 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 2008년 1월호, 2008
- 경제정의실천시민연합, 이명박정부 4년, 100대 국정과제 이행평가 결과(보도자료), 2012. 3. 5
- 국회예산정책처, 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, 2010
- 대한민국정부, 이명박정부 100대 국정과제, 2008. 10
- 정부혁신지방분권위원회, 지방분권 5개년 종합시행계획 2004~2008, 2004
- 지방분권촉진위원회, 지방분권 종합실행계획(안), 2009
- 지역발전위원회, 2단계 지역발전정책 추진방향(보도자료), 2008. 12. 15
- 행정안전부, 지방재정지원제도 개편방안(지역발전위원회회의자료), 2009. 9. 16
- 행정안전부, 지방재정연감, 각 연도
- 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각 연도
- Shah, Anwar, Role of Local Governments as Catalysts for Economic Growth, East Asia Regional Seminar on Local Public Finance and Governance. Pattaya, Thailand. 2009

차기정부 지방재정정책의 과제

- 지방재정은 독자적으로 존재하는 것이 아니라 지역경제와 중앙정부와의 관계 속에서 그 활동영역이 정해진다. 이에 본고는 먼저 '지방재정과 지역경제', 그리고 '지방재정과 중앙재정' 사이에 존재하는 논리적 관련성을 검토함으로써 바람직한 지방재정정책 수행을 위한 '기준'을 제시하고, 이어서 그러한 기준을 바탕으로 지난 정부 지방재정정책을 평가하고 차기정부의 방향성을 제시하였다.



글 _ 우 명 동 (성신여자대학교 경제학과 교수)

● 차기 정부의 지방재정정책의 '과제' 내지 방향성을 제시하는 일은 주어진 현실에 근거하여 구상되어야 할 성격의 것이기 때문에 지난 정부의 지방재정정책의 성과에 대한 '평가'가 전제되어야 할 것이다. 그런데 이와 같은 평가와 그에 바탕을 두고 바람직한 정책의 방향성을 제시하기 위해서는 지방재정정책의 당위적 모습이 전제되어야 할 것인 바, 그러한 당위적 모습을 그림에 있어서는 그를 위한 '기준'이 먼저 제시되어야 할 것이다. 그런데 평가기준에는 서로 다른 다양한 기준이 있을 수 있으며, 그러한 다양한 기준을 열거하는 것만으로는 평가대상을 제대로 평가해내기 어렵다. 그것은 누구나 서로 다른 기준을 가질 수 있으며, 그 서로 다른 기준을 열거하고 막연히 그러한 다양한 기준에 의해 평가해나갈 경우 현상에 대한 평가는 오히려 혼란만 더해줄 것이기 때문이다. 더 나아가 이해집

단들 사이에 갈등만 증폭시킬 가능성이 크다. 그래서 오히려 사회현상을 관찰해감에 있어서는 무엇보다 관찰자(연구자)의 인식 틀에 따른 평가기준을 제시하고, 나타난 사실에 바탕을 두고 그 기준의 객관성을 점검해나가는 과정에서 현상에 대한 평가가 이루어지도록 할 필요가 있다. 그렇게 할 경우 논의의 초점은 관찰자의 인식이 우리 사회 현실을 설명하는데 설득력이 있느냐로 모아져 공론의 장이 마련될 수 있을 것이라 판단된다. 이러한 맥락에서 먼저 본고에서는 필자의 인식론적 바탕 위에 바람직한 지방재정정책 수행을 위한 '기준'을 제시하고, 이어 그러한 기준을 가지고 지난 정부의 지방재정정책을 '평가'하고, 그러한 평가에 바탕을 두고 차기정부 지방재정정책이 바람직한 방향으로 나가기 위한 '과제'를 제시하는 방식을 택하고자 한다.

1. 논의를 위한 틀

● 구체적으로 지방재정정책 문제를 논의함에 있어서는 두 가지 측면에 대한 고려가 필요하다고 생각한다. 먼저 지방재정이 존재하는 이유와 관련되는 것으로서 하나는 지역경제와의 관계 속에서 지방재정문제를 논의하여야 한다는 점이며, 또 하나는 지방재정은 스스로 독자적으로 존재하는 것이 아니라 중앙정부와의 관계 속에서 존재하는 상대적인 현상이라는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 본고는 먼저 '지방재정과 지역경제', 그리고 '지방재정과 중앙재정' 사이에 존재하는 논리적 관련성을 검토함으로써, 이하 지난 정부 지방재정정책을 평가하고 차기정부의 방향성을 제시하기 위한 기준으로 삼고자 한다.

가. 지방재정과 지역경제의 관련성 인식

● 먼저 지방재정정책의 당위적 위상을 논의하기 위해서는 지방재정이 존재하는 근거로서의, 지역경제발전과의 관계 속에서 논의할 필요가 있다. 여기서 지방재정은 지역경제여건(발전상태)에 따라 그 위상이 달라지는 측면이 있지만, 다른 한편 지역경제상태를 바람직하다고 판단되는 일정한 상태로 유도해가는 선도적 역할도 수행한다는 점을 인식하는 것이 중요하다.¹⁾ 이러한 맥락에서 보면, 지방재정정책의 당위적 위상을 논하기 위해서는

1) Schumpeter는 일찍이 재정정책이 사회경제현상과의 관계에서 갖는 이러한 상호 작용·반작용의 관계를 재정정책이 가지고 있는 '원인적 의미'(재정현상은 모든 변화의 원인 중에 중요한 하나의 원인이 된다는 의미)와 '징후적 의미'(일어나는 모든 사건들이 재정현상에 영향을 미친다는 사실)를 동시에 가지고 있다고 하면서 위와 같은 사실을 강조한 바 있다(Joseph Schumpeter, 1954, p.7).

먼저 바람직한 지역경제발전상태를 선형적으로 규정하여야만 가능한 것이다. 필자는 당위적인 지역경제발전상태를 ‘지속가능지역경제발전’ (Sustainable Local Economic Development) 상태라고 인식한다. 그것은 지역경제발전을 추진하는 궁극적인 이유가 단순히 효율성이라든가 지역소득수준과 같은 총량적이고 평균적인 지표의 제고에 있는 것이 아니라, 지역주민이나 지역사회가 가지고 있는 인적·자연적·산업적·역사적 특성을 활성화시키므로써 지역주민의 삶의 질을 제고시키는데 있는 것으로 파악하는데 기인한다. 더구나 지역사회가 가지고 있는 제 자원이 활성화되지 않은 상태에서 이루어지는 지역경제발전은 해당지역의 지속가능성 또한 주어지기 어려운 것임은 자명하다. 지역경제발전을 이와 같이 인식하는 경우 지방재정정책은 그와 같은 지속가능지역경제발전을 지원하거나 유도하는 국가활동 고유의 역할을 수행하도록 할 필요가 있다. 물론 토지이용정책 등 공간정책이라든가 환경정책 등을 포함한 지역경제발전에 영향을 주는 제반 정책수단들 또한 지역경제발전상태에 영향을 주겠지만, 그러한 정책수단들도 결국 재정적 뒷받침이 없이는 추진이 어려워진다는 점을 고려하면 지속가능지역경제발전을 위한 지방재정정책의 역할이 중차대함을 인식할 수 있을 것이다.²⁾

이를 위해서는 지방재정도 수입과 지출의 상호 연계가 강건하여 지속가능성을 가질 필요가 있다. 그러나 재정의 지속가능성은 결코 재정만의 문제가 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 이는 설령 중앙과 지방과의 관계 속에서 우여곡절 끝에 제도적으로 수입과 지출의 관계 면에서 지속가능성이 보장되더라도, 그러한 수입과 지출활동이 지역경제발전과 밀접한 관련성을 갖지 못하면 재정제도면의 지속가능성은 형식적이고 단기적인데 그칠 잠재적 위험이 크기 때문이다. 그것은 재정자체가 수입을 창출하는 활동이 아니기 때문이다. 이렇게 보면, 지속가능성이라는 관점에서 지역경제와 지방재정은 긴밀한 관련성을 갖고 있다는 사실을 인식하는 것이 중요하다.

이런 맥락에서 보면, 지속가능한 지방재정체계를 확립해가기 위해서는 지속가능한 지역경제발전체제를 구축하는 일, 나아가 그러한 활동을 위한 재정 면에서의 지원활동이 선행되어야 함을 알 수 있다. 그러기 위해서는 무엇보다 지방정부가 재정 면에서 중앙정부로부터 자율성을 가져야 할 것이다. 구체적으로 그러한 자율성에 바탕을 두고 지출활동이 지역경제와 관련성을 맺고, 그 성과가 자체재원과 연계되는 메커니즘을 갖추도록 해야 할 것이다. 이것은 후술하는 이전재원의 경우도 그대로 적용된다. 비록 지방재정력 격차를 해소하고 확산효과를 내부화하는 차원에서 보조금이 주어지더라도, 그것이 지역의 제 자원의 활성화를 통해 지속가능한 지역경제발전을 지원함으로써 지역경제와 지방재정의 선순환관

2) 우명동(2011)은 이러한 점의 중요성을 인식하여 ‘지속가능지역경제발전과 정부 간 재정관계’를 발표한 적이 있다.

계를 제고시키는데 기여하도록 구상할 필요성이 요구되는 것이다.³⁾ 이제 이러한 관점에서 이하 논의를 이어가고자 한다.

나. 정부 간 재정관계 틀에 대한 인식

● 지방재정은 지방정부의 행위이며 지방정부의 위상은 중앙정부와의 관계 속에서 형성된다는 점에서, 지방재정정책은 지방정부 독자적으로 행하는 것이 아니라 중앙정부와 지방정부와의 관계 속에서 현실적으로 그 모습을 드러내는 성질을 갖고 있다. 따라서 지방재정정책을 논하기 위해서는 지방재정 자체에 대한 논의 못지않게, 또는 더욱 중요하게 중앙재정과와의 관계 속에서 논의되어야 함을 인식할 필요가 있다. 이것이 흔히 일컫는 정부 간 재정관계의 입장에서 지방재정을 관찰해야 하는 이유인 것이다.

전통적인 재정연방주의론자들(Musgrave, 1959 ; Oates, 1972 등)의 분권화정리에 의하면 사회구성원들의 후생증대를 위해 정부 간 기능배분을 할 필요가 있고, 그에 상응하는 정부 간 자원배분이 필요함은 주지의 사실이다. 이렇게 기능(지출)과 수입의 연계가 맺어질 때 지방재정운영은 책임성을 강화하게 되어 재정운영의 효율성을 제고시킬 수 있게 된다. 그러나 현실적으로 지방정부들 사이에는 재정력에 격차가 존재하고 또 확산효과 같은 것도 존재하기 때문에 이들의 조정을 위해 정부 간 재원이전이 요구되며, 그 경우에도 분권적 재정운영으로 인한 효율성은 그대로 유지되는 것으로 인식되고 있다.

그러나 이러한 주장의 이면에는 지방정부 관련 당사자들이 언제나 사회적 이익의 극대화를 위해 자신들의 업무에 임한다는 전제가 설정되어 있다. 그러나 현실적으로 지방관료들이 자신의 이익에 몰두하여 독점적 지대를 추구하는 경향(Rent-seeking Activities)을 갖고 있다는 점을 유념하면서, 공공선택론자들을 포함한 소위 제2세대 재정연방주의론자들은 자원배분과정에서 지역경제와 연계될 수 있는 인센티브구조가 갖추어진 제도를 꾸리는 것이 중요하다는 사실을 지적하고 있다(Qian and Weingast, 1997 ; Weingast, 2009; Oates, 2008 등 참고). 이는 그렇게 할때 비로소 지방관료들로 하여금 지방재정에 책임성을 제고시킴으로써 효율성을 제고시킬 수 있는 방편이라는 판단에 따른 것이다.

3) 지방재정활동의 본질과 관련해 보면, 지역 간의 재정형평화도 이처럼 단순히 재정능력과 재정수요의 격차를 균등화시킨다는 양적인 조치로 이해되기 보다는 지방의 재정력을 균등화시켜줌으로써 궁극적으로는 지방정부가 자기 지역에서 필요한 사업을 개발하고 수행해나갈 수 있는 동력을 주는데 뜻이 있는 것으로 파악되어질 필요가 있다(이러한 견해는 김대원, 1996, p.107 ; 우명동, 2008, p.65 등 참고). 뿐만 아니라 정부 간 확산효과와 내부화를 위한 재원이전의 경우도 지방정부의 규모나 기능에 맞추어 지방 스스로 공급의지가 제고될 수 있도록 지방의 자율성에 초점을 맞추어 이전될 필요가 있다는 사실을 유념할 필요가 있다(이러한 견해는 Bailey, 2004, p.234~235 ; 우명동, 2008, p.65 등 참고).

그러나 전통적 논자들이나 제2세대 재정연방주의론자 모두 총량적이고 평균적인 효율성이라든가 재정적 유인과 같은 경제적 유인구조에 초점을 맞추으로써, 지역주민이나 지역사회가 갖고 있는 제 자원의 이질적 특성을 고려하지 못하는 문제점을 갖고 있다. 정부 간 재정관계의 본질적 의의는 지역사회가 가지고 있는 제 자원의 특성을 활성화하여 지역주민의 삶의 질을 제고시키는데 있음은 주지의 사실이다. 정부 간 재정관계 틀이 이와 같은 본래의 목적을 달성하기 위해서는 기존의 지방정부 거버넌스 논의에 바탕을 두고 사회마다 이질적인 제도의 작동과정을 비롯하여 정부 간 재정관계 틀의 형성 및 변화과정에 지방정부 내지 지역사회의 의사가 반영되는 메커니즘이 존재하는지 여부를 검토하는 것이 필요하다.⁴⁾ 그것은 정부 간 재정관계 틀의 형성·변화과정에 지방정부 내지 지역사회의 의사가 반영되는 메커니즘이 갖추어져 있을 때 비로소 지역경제발전과정에 지역사회의 특성이 반영되어 지역자원이 좀더 활성화될 수 있고, 궁극적으로 지방재정정책이 추구하는 본질에 다가설 수 있을 것이라는 판단에 기인한다.

2. 차기정부 지방재정정책의 과제

가. 이명박정부 지방재정정책 성과 개관

1) 지역경제발전에 대한 입장

지난 참여정부는 그 성과평가를 보류한 채 우선 외형적으로만 보면 ‘균형발전’을 모토로 지역의 창의와 자율성을 조장함으로써 지역주도의 정책추진을 위한 지역혁신역량강화를 추구하였으며, 그를 위해 ‘국가균형발전특별회계’를 설치·운영하였다. 이에 비해 이명박정부(이하 MB정부)는 균형발전 대신에 ‘지역발전’을 모토로 바꾸고, 그를 위해 ‘광역·지역발전특별회계’를 설치하여 운영해오고 있다. 종전의 균형에 비해 ‘지역경쟁력강화’에 초점을 맞추고, 그것을 위해 지역경제발전의 공간단위를 초광역벨트, 광역경제권, 기초생활권으로 나누고 ‘광역화·효율화·자율화’를 기본방향으로 하여 광특회계를 운영해왔다.

이러한 광역경제권 중심의 지역발전정책은 지역자원의 활성화에 초점을 맞춘 지역중심적

4) ‘거버넌스’ 논의는 전통적인 ‘정부활동’ 자체에 대한 논의에 비해, 의사결정과정을 중시하고, 그러기 위해서는 사회구성원들의 ‘참여’ 여부를 중시하며, 나아가 궁극적으로 특정 사회의 단순한 경제적인 양적 지표의 제고에 비해 그들의 ‘생활의 질’의 제고라는 본질에 좀더 근접한 접근법으로 인정받고 있음은 주지의 사실이다. 우명동(2012)은 지방재정운영이 재정분권의 본질에 다가서기 위해서는 정부 간 재정관계 조정메커니즘에 대한 관찰이 필요함을 한국과 네덜란드의 서로 다른 상황 분석을 통해서 보여주고 있다.

인 지역경제발전이라기 보다는, 전국적 입장에서 총량적인 경제적 성과 중심의 지역발전정책으로 평가된다. 이는 지역 간 경쟁을 통한 지역활성화 유도정책으로서 궁극적으로 지역 간 격차확대와 수도권 집중을 강화할 개연성을 안고 있어서 지역자원의 활성화를 통한 지역중심적인 지역경제발전과는 괴리가 있었던 것으로 판단된다. 이러한 방향은 지방재정 운영과정에도 반영되어 다음과 같은 특징을 나타내고 있었다.

2) 지방재정정책의 방향

지난 참여정부가 '참여'를 표방하는 정부이었는데 비해, MB정부는 '선진일류국가 건설'을 국가비전으로 내걸고, 그러한 비전 달성을 위해 설정된 국정지표 중 '섬기는 정부' 실현을 위해 '지방분권확대 및 지역경제살림'을 국정전략으로 제시하고, 그를 위한 구체적인 100대 국정과제의 하나로 '지방재정확충'을 제시하였다. 이러한 국가차원의 '지방분권확대'라는 국정전략에 부응하여 지방분권촉진을 위해 새롭게 설립된 '지방분권촉진위원회'는 분권의 목표를 '국가선진화'에 두고 다양한 지방분권 중점과제들을 제시하였다. 위와 같은 비전과 전략, 그리고 국정과제에 바탕을 두고 구체적으로 제시된 세부실천과제들을 보면, 지방세 구조개편 등 지방재원확충과 특별교부세 및 분권교부세제도 개선을 포함한 지방교부세제도 개편을 위한 다양한 과제들이 제시되고 있다. 여기서 유의할 점은 중앙정부 차원에서 분권을 국정전략 중의 하나로 삼고 있었지만 지방분권촉진위원회에서 '선진일류국가 건설'이라는 국가비전에 부응하여 구체적으로 분권의 목표 자체를 '국가선진화'에 뭉으로써 지역특성 활성화를 통한 지역친화적 지역사회건설이라는 분권의 본질로부터 멀어지는 목표를 설정하고 나섰다는 사실이다. 이는 경제성장을 통해 선진일류국가를 건설하겠다는 중앙정부의 의지의 다른 표현에 지나지 않았던 것으로 판단된다.

더구나 집권과 더불어 불어 닥친 미국발 금융위기 여파로 어려워진 국내경기를 회복한다는 명분으로 재정을 활용하면서 지방재정 영역까지 거시정책적 목적에 부응하도록 강권해 나갔던 바, 구체적으로 이를 위해 지방재정 조기집행을 기존의 국정과제 세부실천과제에 추가하였다. 이러한 정책적 조치는, 경제선진화라는 MB정부의 국정비전에 부응하여 집권 초기부터 시행된 소득세·법인세의 감세와 종부세 개편 등을 통해 지방재정에 일방적인 영향을 주는 정책을 추진했던 점과 더불어 판단할 때, 전반적으로 지방의 특성에 부응하여 지역자원의 활성화에 바탕을 둔 지역주도의 지역경제발전을 추구하였다기보다는 총량적인 거시경제적 정책의 수단으로 지방재정정책을 유도함으로써 재정분권의 본질을 훼손하는 결과를 드러내었던 것으로 평가된다. 이러한 사실은 부동산정책을 경기조절수단으로 활용하고자 하였던 점에서도 확인할 수 있다. MB정부는 집권후반기인 2011년 이래 경제활성화 대책의 일환으로 지방의 기간세인 취득세 세율을 일방적으로 50% 인하하는 정책을 중앙정부 차원에서 시행해왔던 바, 이런 점을 보더라도 '지방분권확대 및 지역경제살림'이라는

국정전략의 제시에도 불구하고 지방재정을 지역주도의 지역경제발전이라는 재정분권의 본질적 입장에서 대했다고 보기는 어려운 것으로 평가된다. 한마디로 MB정부는 분권이라는 면에서 볼때, 이전 정부에 비해 정부정책의 비전이나 목표의 초점을 경제살리기를 바탕으로 선진국가건설에 둔으로서 분권이 정책의 우선순위에서 밀리게 되었다.

3) 지방재정정책의 성과

MB정부가 분권에 대한 국정비전의 결여에도 불구하고 세부실천과제로 제시한 것 중에는 지방정부의 재정 상의 자율성을 제고시키기 위한 조치들이 몇 가지 포함되어 있는 것을 볼 수 있다. 먼저 정부의 '100대 국정과제' 중의 하나였던 '지방재정 확충'을 위한 '세부실천과제'로 '지방세구조개편'과 '신세원발굴 등 과세자주권의 확대'를 제시하였다(대한민국, 2008, p.10). 이는 지방분권추진위원회가 제시한 세부실천과제에서도 제시되고 있었던 바, 정부가 제시한 세부실천과제보다 더 구체적으로 지방소득, 소비세 도입을 통해 지방세 비중을 2008년 20%에서 2012년말에 30%까지 상향조정한다는 것과, 과세요건은 지방세법에서 정하더라도 과세여부결정은 조례로 위임하는 소위 선택과세제도를 확대할 것이라는 실천과제를 제시하고 있었다(지방분권추진위원회, 2009). 한편 이와 같은 자체재원에서의 자율성에 더하여 이전재원에서도 지방정부의 자율성의 폭을 높이는 것을 목표로 하는 지방교부세율 법정율인상 및 주로 지방으로의 복지기능이양에 맞추어 참여정부시기 만들어졌던 분권교부세 기한만료에 따른 제도개선을 통해 그 제도시행으로 사실상 재정 상의 자율성의 폭이 줄어든 지방재정의 자율성을 제고시킬 것을 과제로 제시하고 있었다(표 1 참조).

표 1 ▶ 이명박정부 국정과제 추진실적과 이행여부

단위 과제	개선 과제	추진 실적	
지방세 구조개선	지방소비·소득세 도입	지방소비·소득세 도입(2010년)	완료
	세목체계 간소화	지방세법 분법(2011년) : 16개 세목 → 11개 세목	완료
	세원불균형 완화	지방소비세 차등배분 지역상생발전기금 설치 도시계획세의 자치구이관	일부완료
	과세자주권 확대	지역자원시설세에 화력발전 부문 포함(2014년 시행)	계획수립 후 미시행
지방교부세 제도개선	특별교부세 제도개선	재해예방 및 시책수요 신설 공과 등 투명성 제고(미흡)	계획수립 후 미시행
	분권교부세 제도개선	기한연장(2014년까지), 제도개선(미시행)	계획수립 후 미시행
	지방교부세 법정율 인상	미추진	미추진
	자치구 보통교부세 교부	미추진	미추진
	도로보전분 기한연장	3년 연장, 2012년 폐지	완료
추 가	지방예산 조기집행	2012년까지 추진, 조기집행 목표 달성	완료

※ 자료 : 서정섭(2012)을 수정·재작성함

위와 같이 제시된 세부실천과제 중에서 지방소비세·소득세제도의 도입은 2010년 계획대로 결실을 보아 지방의 재정 상 자율성을 제고시킬 수 있는 틀을 마련하기에 이르렀다. 이는 그 동안 관계요로에서 꾸준히 주장되어 왔던 것으로 지방의 세원을 제고시키고 특히 지역경제활성화의 성과와 지방세원의 연계성을 강화하여 '지방정부의 대 지역사회 책임성'을 제고시킴으로써 지역주도의 지역경제발전의 틀을 마련하는 계기가 된 것으로 평가된다. 물론 이에 대해 지방소비세·소득세의 도입에도 불구하고 총 조세 중 지방세수비중이 아직 제고되지 않고 있는 것으로 나타나고 있으며,⁵⁾ 특히 지방소득세는 기존의 지방세목을 단순히 재편한 것으로서 아직 독립적인 지방세로서 자리잡지 못하고 있다는 점, 그리고 지방소비세는 과세자주권이 미흡하고, 지역경제와의 연계성이 부족하며 세수규모가 취약하다는 점 등의 문제점이 지적되고 있음에도 불구하고(한국지방세연구원, 2012, p.44), 그간 꾸준히 요구되어 오던 제도가 성립되었다는 점에서는 그 의미가 큰 것으로 평가된다.

그러나 지방의 과세자주권 확대를 위해 세부실천과제로 제시되었던 임의세(선택세) 제도 확대 계획도 수립되었으나 아직 시행되지 않고 있는 상황이다. 구체적으로 기존의 지역자원시설세 과세대상에 화력발전을 포함하는 법률개정이 이루어졌으나 시행은 2014년으로 미루어져 있는 상황이다.

아울러 지방의 일반재원 제고를 위한 지방교부세 법정율 인상 과제라든가 복지사무 이양과 분권교부세 제도 시행으로 인해 줄어든 지방정부의 재정 상 자율성 제고를 위해 제시되었던 분권교부세제도 개선안도 추진되지 못하고 2014년까지 기한만 연장해놓은 상태이다. 종합적으로 이명박정부는 지방정부의 재정적 자율성을 제고시키기 위해 초기에 제시되었던 다양한 실천과제 중 지방소비세·소득세 도입 이외에는 별다른 성과를 보이지 못하고 있는 것을 볼 수 있다. 더구나 지방소비세·소득세의 도입에도 불구하고 지방세 비중의 제고에 큰 기여를 하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 애초의 제도도입 자체가 이명박정부 초기부터 시행해나갔던 수도권규제완화조치, 소득세·법인세의 감면과 종합부동산세의 완화 등으로 인한 지방재원보전 차원에서 행해진 점을 고려하면(손희준, 2012, p.41; 최병호, 2012, p.48, p.59), 순수하게 지방정부의 자율성을 제고시키고자 하였던 것으로 보기는 어려운 것으로 평가된다. 여기서 한걸음 더 나아가 지방재정과정에서 지역사회의 의사가 반영될 수 있는 노력은 국정과제라든가 실천과제뿐만 아니라 어디에도 찾아볼 수 없다. 오히려 지방재정을 국가차원의 경쟁력 제고수단으로 삼거나, 더 나아가서는 경제위기 대응 기제로 활용함으로써 지방재정을 통한 지역공공서비스 공급과정을 통해 지역중심적인 지역경제발전을 촉진하고자 하는 흔적은 어디에도 발견되지 아니함을 알 수 있다.

5) 지방자치단체예산개요에 의하면 총 조세 대비 지방세 비중이 2010년 21.7%(결산), 2011년 21.3%(최종예산), 2012년 20.7%(당초예산)로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다(행정안전부, 2012d, p.106).

요컨대 MB정부는 외형적으로만 보더라도 분권과 관련된 정책의지 자체가 후퇴하였으며, 나아가 본질적인 측면에서도 지방의 자율성 제고를 위한 약간의 제도적 개선이 나타나고 있었음에도 불구하고, 전반적으로 지방재정정책이 지방분권의 본질적 의미에는 다가서지 못한 것으로 평가된다.

나. 차기정부 지방재정정책의 과제

● 현재로서 대선 주요 2후보 측이 제시하고 있는 정책 아젠다를 보면 누구에게도 분권에 대한 의지가 확고하게 제시되지 않고 있음을 볼 수 있다. 그러나 두 후보 모두 ‘경제를 살리고’, 국민들의 ‘삶의 질을 제고’ 시키겠다는 명제를 제시하고 있다는 점에서는 공통성을 보이고 있다. 그러나 그들이 내세우는 ‘경제’가 총량지표로서의 단순한 성장을 의미하는 것이 아니고, 우리 국민들 각자가 스스로 가지고 있는 자질과 능력을 발휘함으로써 진정 우리 사회구성원들의 ‘삶의 질’을 제고시키는데 뜻을 두고 있는 것이라면, 어느 지역에 살고 있더라도 그들이 가지고 있는 개인적·자연적·산업적 특성이 반영될 수 있는 분권적 질서의 구축이 전제되어야 한다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 무릇 지방재정정책, 더 나아가 정부 간 재정관계 틀은 그와 같은 지역중심적 지역경제발전을 지원하는 역할을 수행할 수 있도록 만들고 운영할 필요가 있는 것이다. 이하에서는 이러한 점을 유념하면서, 전술한 이론적 배경과 이전 정부의 성과에 바탕을 두고 차기 정부의 지방정책이 지향해야 될 기본방향과 과제들을 제시해보고자 한다.

1) 지방정부기능과 자원배분의 연계성 강화

지난 시기 지방정부의 채무비중이 늘어나 소위 재정위기문제가 심각하게 대두되었음은 주지의 사실이다. 이는 지방정부의 방만한 재정운영의 결과라는 피상적인 접근으로 해소될 성질의 것이 아니다. 특히 우리나라와 같이 집권적 성향을 가지고 있는 경우 더더욱 그러한 것으로 판단된다. 물론 지방정부의 방만한 재정운영은 억제되어야 할 것이다. 이러한 상황에 대해 혹자는 지방정부 관료와 의회의 도덕성 결여를 질타하면서 그들이 도덕적 헤이로부터 벗어날 것을 권고하기도 한다. 그러나 그것이 중요한 사회문제 중의 하나라는 점을 고려하면, 도덕적인 요구의 차원이 아니라 엄격한 제도적 장치를 통해 감시·감독되는 체제를 갖추는 것이 필요할 것이다. 그러나 지방정부 내지 지방재정의 문제는 중앙정부 내지 중앙재정과의 관계 속에서 그 위상이 정해진다는 점을 인식하면, 무엇보다 정부 간 재정관계에 대한 고려가 선행되지 않고서는 이 문제의 핵심에 다가설 수 없음을 유념할 필요가 있다. 통상적인 요구 같지만 정부 간 기능과 그 기능수행을 위한 현실적인 사무배분을 고려하고, 그러한

사무배분에 부응하는 세원배분이 주어지는 것이 선행되어야 함을 인식하는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 무엇보다 정부가 제공하는 재화 또는 서비스의 사회경제적 성격이 분명하게 정의되어야 할 것이다. 예를 들어 지난 참여정부 시기에 이양된 복지서비스들과 올해 들어 중요한 사회문제의 하나로 대두되고 있는 영유아보육서비스들은 과연 어떤 성질의 것인가, 그것을 매칭 비율이 정해진 특정보조금의 형태로 재원조달을 하게 하는 것이 바람직한가 하는 문제를 판단하기 위해서는 해당 서비스의 사회경제적 성격부터 따져보고 넘어가야 할 것으로 사료된다. 그것이 무슨 확산효과를 발생시켜 내부화시킬 필요가 있는 서비스들인가? 그 확산비율이 40%라서 또는 50%라서 그만큼 보조해준다는 것인가?

정책은 사회의 현상을 반영한 논리적 근거를 가지고 있어야 하는 것이다. 어떤 복지서비스는 '전국적으로 통일을 요하는 최소한의 서비스' (National Minimum)로서의 성격을 띠고 있어서 논리적으로 지방정부가 공급할 성질의 것이 아닌 경우라 판단되면, 그것은 중앙이 재원을 조달하고 공급은 지역사정과 정보접근에 더 우월한 지위에 있는 지방정부로 하여금 담당하게 할 수 있을 것이다.⁶⁾ 그러한 수준을 넘어서는 것으로 보이는 경우라도 중앙정부 입장에서 더 높은 수준의 서비스를 공급하는 것이 사회적으로 가치가 있다고 판단되어 소위 머스그레이브(Musgrave)가 일컫는 '가치재' (Merit Goods)의 일종으로 판단되면 국민적 공감대를 확인하여 공급을 지원할 수 있을 것이다. 그 경우에는 일정수준의 포괄보조금을 이전하여 해당서비스의 공급을 유도할 수 있을 것이다. 어느 경우도 아닌 것은 그 공급여부를 지방정부로 하여금 지역주민들의 선호를 수용하여 결정하게 하면 될 것이다. 그러기 위해서라도 지방정부의 지역경제와 연계된 자체재원을 높여줄 필요성이 있는 것이다. 현재 사회적으로 큰 이슈가 되고 있는 복지서비스 문제도⁷⁾ 위와 같은 맥락에서 그 공급을 위한 근본적인 틀의 조정이 필요한 것으로 판단되며, 그리되면 분권교부제도 예정대로 보통교부세로 통합하여 지방재정조정제도를 재정비해나갈 수 있을 것으로 판단된다.

전술한 이론적 배경 논의에서 지속가능한 지역경제발전체제와 지방재정과의 상호 밀접한 관련성을 제시하였다. 그러한 논의과정에서 자체재원뿐만 아니라 지방재정조정과정에서도 그와 같은 상관성을 구체화시킬 수 있는 방향으로 운용될 필요가 있음을 보였다. 그러한 취지에 부응하기 위해서는 지방재정력 격차를 완화시키기 위해 보조금이 이전되는 경우에도 그것이 단순히 격차의 완화에 그칠 것이 아니라 지역의 제 자원의 활성화를 통한 지속가능한 지역경제발전을 지원하는 방향이어야 할 것이다. 구체적으로 이전재원은 기

6) 행정안전부에서도 영유아보육사업과 관련해서 그것을 '국가최소보장사업'으로 인식하고 있는 것을 볼 수 있다(행정안전부, 2012a, p.4).

7) 2004년말 복지관련 국고보조사업 지방이양으로 분권교부세가 신설된 이래 지금까지(2004~2011년) 분권교부세 대상 지방이양사업 총 예산이 연평균 11.9% 증가하였는데, 분권교부세는 5.9% 증가함으로써 지방비 부담 증가율은 연평균 15.5%로 나타나고 있어 지방재정에 큰 부담을 주는 것으로 나타나고 있다(행정안전부, 2012b, p.4).

본적인 재정보전기능을 수행하는데 집중하고, 더 나아가 재정형평화를 위해 이전재원을 이전하는 경우에도 단순히 ‘양적인 형평화’에 몰두할 것이 아니라, 여러 지역의 자원이 갖는 특성을 고루 활성화시킬 수 있는 소위 ‘질적인 형평화’ 기능을 정교하게 수행해나갈 필요가 있을 것으로 판단된다.⁸⁾ 그것은 각 지역이 자기 지역이 갖는 인적·자연적·산업적 특성을 경제발전과정에 활성화될 수 있도록 해나갈 때 비로소 각 지역이 경제적으로 지속가능성을 갖게 될 것이고, 그러한 경제와 연계된 지방재정활동도 지속가능성을 가질 수 있기 때문이다.⁹⁾

나아가 국고보조금의 경우도 마찬가지로 그 궁극적인 목적이 지역경제활성화를 통해 지속가능한 지역경제발전을 지원하는데 있는 것으로 인식하면, 국고보조금도 정부 간 기능재배분을 통해 지역사회의 제 자원의 특성을 활성화하여 지역경제를 발전시킬 수 있는 분야로 초점을 맞추어나갈 필요가 있을 것이다.¹⁰⁾ 뿐만 아니라 특정보조금에서 차등보조금을 현실화하지는 경우도 마찬가지로 무엇에 따라 차등할 것이냐 하는 문제를 더 고려해야 할 필요가 있는 것으로 판단된다. 말하자면 단순히 보조대상사업을 재조정하여 재정력에 따른 차등이 아니라 ‘지역특성활성화지원과 연계된 차등보조’를 고려해볼 필요가 있다. 이와 관련해서 포괄보조금의 경우 “부처 가이드라인 존재로 지역의 창의적 사업추진이 저해된다” (한국지방세연구원, 2012, p.57)는 지적에 대해서도, 가이드라인이 존재하더라도 가이드라인 자체가 ‘지역특성활성화’와 연계되도록 설계할 수 있다면 위와 같은 맥락에서 중요한 의미를 가질 수 있을 것으로 판단된다.

2) 지방정부의 자율성 제고

가) 지방정부의 자체재원 제고 _ 본질적 의미에서 지방재정의 위상은 지역경제와의 관련성 속에서 찾아질 것을 요구한다. 그런데 지방재정이 지속가능성을 갖기 위해서는 지역경제가 지속가능성을 가져야 하며, 그렇게 지역경제가 지속가능성을 가지는데 지방재정이 기여할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 이와 같이 지방재정이 지속가능한 지역경제 활동을 지원하는 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다 지방정부의 기능수행에 필요한 재원

8) 한국지방세연구원(2012)이 제시한 “지역 간 격차해소방안 관련 정책의 무게중심을 지역경제활성화로 이동시키자”(p.52~53)든가 “지방정부의 지역경제활성화 노력이 적극 반영되도록 지방교부세의 배분기준을 개선하자”(p.32)는 주장과 그 맥을 같이 하는 것으로 판단된다.

9) 이런 맥락에서 보면, 참여정부 시기 추진했던 ‘지역클러스터 정책’은 지역의 특성을 고려한 지역중심적인 지역경제발전을 촉진한다는 점에서, 그 본래의 취지에 부응하여 지역주도성을 강화하여 제대로 다시 추진하고, 그에 부응하는 재정지원체제를 구축해나갈 필요가 있는 것으로 판단된다.

10) 한국지방세연구원(2012, p.32, p.55~56)도 같은 맥락에서 “정부 간 역할 재정립을 통하여 사회복지관련 국고보조의 비중을 축소하고, 지역경제활성화와 관련된 보조금의 비중은 높이는 방향으로 국고보조사업의 재정비가 필요함”을 주장하고 있는 것을 주목할 만하다.

이 배분되어야 할 것이다. 말하자면, 지방의 자체재원을 제고시켜 지역경제와의 연계성을 강화해나갈 필요가 있을 것이다. 현재 우리의 경우 지방정부가 수행하는 기능에 비해 재원이 부족하게 배분되어 있는 점을 고려하면, 무엇보다 지방세원의 확충이 필요함은 어렵지 않게 수용될 수 있을 것이라 판단된다. 이러한 지방의 자체재원확충과 관련하여, 집권론자들을 MB정부 신설된 지방소비세·소득세가 제 구실을 못하고 있다는 점을 들어, 그 실시 자체 또는 확대실시에 우려를 표명할 수도 있을 것이다. 그러나 무엇보다 지방에 주어진 사무에 비해 지방의 자체재원이 크게 부족하여 지방재정운영을 왜곡시키고 있는 현실을 고려하면, 기능에 대응한 재원이양 차원에서 지방재원확충의 공감대를 확산시켜나가면서 어렵게 출범한 지방소득세와 지방소비세의 그동안의 실시 경험에 바탕을 두고 문제점을 극소화시켜가면서 명실공히 독립적이고 자율적인 지방의 주요재원으로 자리매김해줄 필요가 있는 것으로 판단된다. 전술한 본고의 논지에 의하면, 지방소득세·소비세 확충 시 무엇보다 지방정부에 재정 상의 자율성을 주고 나아가 지역경제와의 연계성을 제고시키는데 초점을 맞추어야 한다는 점을 유념할 필요가 있다.¹¹⁾

한편 국세부문의 지방세의 이양에 대해 국세와 지방세의 중립성 훼손을 우려하는 논자들 중에는 지방소비세와 소득세를 확충하는 대신에 지방의 기간세의 하나인 취득세의 국세전환을 주장하는 논자도 있다. 이러한 견해는 그동안 중앙정부가 부동산시장을 경기대응 수단으로 활용해온 사실을 들어 그 경우 지방정부의 기간세가 중앙정부의 정책에 의해 좌우되는 것도 막을 수 있다는 논거를 제시하고 있는 것을 볼 수 있다(최병호, 2012, p.74). 그러나 부동산은 원래가 생활의 터전이며 생산활동의 현장으로서의 고유한 특성을 갖고 있다는 점을 고려해볼 때, 안정적인 지역경제발전을 위해서는 중앙정부가 부동산시장을 경기조절수단으로 활용하는 것은 억제하고 다른 정책수단을 강구하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 보면 전통적인 지방세원으로서 지역경제발전과 밀접한 관련성이 있고 상대적으로 보편성이 강한 재산관련세제를 국세로 전환하는 것은 부적절한 것으로 판단된다.

나) 지방정부의 자율성 제고 _ 상술한 바와 같이 기능배분에 부응하여 지방세입의 비중을 높여주면 외형적으로 지방의 자율성은 신장되겠지만, 그렇다고 지방정부가 지역주도의 지역경제발전을 지원할 수 있는 체제가 갖추어진 것으로 보기는 이르다. 그러기 위해서는 지

11) 그러기 위해서 관련 전문가들 사이에서는 지방소비세의 경우 현행 민간최종소비지출 기준에서 소비지과세원칙을 적용하여 그 틀을 개선할 것을 요구하는 의견이 주류를 이루고 있으며(지방세연구원, 2012, p.45 ; 최병호, 2012, p.74 ; 행정안전부, 2012c, p.2 등), 지방소득세의 경우는 현재 국세부가세 형태로부터 벗어나서 지방세원칙에 상응하게 단일비례세율의 독립세로 자리매김하여 중앙정부 정책으로부터 자율성을 갖도록 할 것이 요구되고 있다(한국지방세연구원, 2012, p.30, p.44 ; 최병호, 2012, p.74 ; 행정안전부, 2012c, p.3~4 등).

방정부가 지방세입의 징수 내지 예산운용, 나아가 이전재원사용에서 '지방정부의 자율성' 이 확보될 필요가 있다. 그것은 재정활동 면에서 '자율성' 이 주어지지 않은 지방정부가 재정 활동에서 책임성을 갖기 어려우며, 따라서 지역주도의 지역경제발전을 지원하는 데는 한계가 있을 것이라는 판단에 기인한다. 이러한 맥락에서 보면, 전술한 기능에 상응한 지방세원의 배분에서 더욱 중요한 것은 지방정부의 책임성을 유인할 수 있는 '자율성' 을 가진 세원 배분과 연계되어야 하는 것이다. 이는 중앙정부와 광역자치단체 사이에 그치는 문제가 아니다. 광역자치단체와 기초자치단체 사이에서도 마찬가지로 논의가 적용되어야 할 것이다. 구체적으로 지방정부가 재정면에서 자율성을 갖고 지역주도의 지역경제발전을 지원할 수 있기 위해서는 현재 탄력세율제도 중심으로 되어있는 지방세 자율성을 제고시키기 위해서 임의세제도 확대, 과표결정과정에서의 자율성 제고 등의 조치가 구체화될 필요가 있으며, 나아가 지방세 비과세·감면제도 운영에서 중앙정부의 실질적 영향력을 완화 내지 제거시킬 수 있는 제도적 장치를 마련해나갈 필요가 있는 것으로 판단된다.¹²⁾

아울러 같은 맥락에서 지방에 주어진 예산의 운용과정도 중앙정부로부터의 자율성을 제고시키는 방향으로 나갈 필요가 있다. 더 나아가 비록 자체재원은 아니라 하더라도 이전재원 사용에서도 그것이 중앙정부로부터 주어진 것이라 하더라도 상대적인 자율성을 확보해 나가는 것이 지방정부의 자율성을 강화시킴으로써 지역주도의 지역경제발전에 기여할 것으로 판단된다. 이러한 입장에서 최근 늘어나고 있는 이전재원 비중, 특히 지방정부의 재정상의 자율성을 더욱 위축시키고 있는 국고보조금의 비중을 낮추는 방향으로 나가는 요구된다 하겠다.¹³⁾

3) 지역사회의 자율성 제고

가) 주어진 정부 간 재정관계 틀 내에서의 지역사회 자율성 강화 _ 우리의 경우 현재로서는 단계적으로 볼때 지방정부가 중앙정부로부터 자율성을 갖는 것이 먼저이겠지만, 아무리 지방정부가 자율성을 갖는다 하더라도 지방정부 관료집단이 Bardhan 등이 사례분석을 통해 밝히고 있듯이 지역주민 내지 지역사회 일반의 이익에 봉사하지 아니하고 지역엘리트 내지 토호세력과 연계되는 일이 발생하면 지방재정활동에서 지방정부가 중앙정부로부터 자율성을 갖는 것만으로는 지역친화적인 지역경제발전을 지원하는데 실패할 수 있다는 점

12) 우리의 경우 지방세 비과세·감면은 그 규모자체도 높지만 지역주도의 지역경제발전과 관련해서 더욱 문제가 되는 것은 그것이 중앙정부 정책의 영향권에 놓임으로 인해 지방정부의 재정운영 상의 자율성이 크게 제약받고 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 지방세 감면율이 2005년 8.9%(3.5조원)에서 2010년 23.2%(14.8조 원)로 급증하였는데, 그 중 89.8%는 정부에 의한 감면으로 나타나고 있다(지방세정연감, 각 연도).

13) '2012 지방자치단체 예산개요'에 의하면, 총 세입 대비 이전재원비중이 2008년 34.1%에서 2010년 36.1%, 2011년 40.1%로 올라가고 있으며, 국고보조금은 각각 15.5%에서 19.2%, 20.6%로 늘어나고 있는 것으로 나타나고 있다(순계예산, 2010까지는 결산액, 2011년은 최종예산액임).

을 유념할 필요가 있다(Bardhan, 2002). 지방관료들과 지역엘리트들이 지역사회를 지배하여 공공선택론자들이나 제2세대 재정연방주의론자들이 우려하듯이 지대추구행위를 일삼는다면, 지방재정이 본래 의도하는 지역친화적인 지역경제발전에 기여하지 못할 수 있다.

이런 점을 유념하면 주어진 자원배분구조 또는 (예산)지출규모 내에서도 지역주민 내지 지역사회의 의사가 수렴되는 통로를 갖추는 것이 중요한 의미를 가질 것으로 판단된다. 구체적으로 지방재정운영과정에 지역주민에 의한 참여시스템의 구비여부, 나아가 그를 위한 정보공개 투명성 및 공개되는 정보의 양과 질의 제고 등에 관심을 기울이는 것이 중요하다는 사실을 인식할 필요가 있다. 그러기 위해서는 참여정부 때 제도적 틀을 갖춘 주민투표제(2004), 주민소송제(2005), 주민소환제(2006) 등이 지역사회 생활과정에 제대로 정착될 수 있도록 보완조치를 해나갈 필요가 있는 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 지난 참여정부 시기 2005년에 법제화되고, MB정부 시기 2011년 개정을 통해 그 시행이 의무화되어 있는 주민참여예산제도가 형식적인 제도적 틀을 넘어서서¹⁴⁾ 사실 상 지역사회의 특성과 요구를 담아내는 틀로 거듭날 수 있게 보완해나갈 필요가 있다고 판단된다.

나) 정부 간 재정관계 틀의 형성·변화과정에서 지역사회 자율성 강화_ 이제 여기서 한 걸음 더 나아가 보면 세원이 어떻게 배분되어 있으며 어떻게 변해왔는가, 지방재정조정제도가 어떻게 되어 있으며 어떻게 변해왔는가, 그 과정에서 지방정부의 자율성이 얼마나 어느 정도 확보되어 있었는가 하는 논의 못지않게, 그러한 사항들이 어떠한 과정을 거쳐 정해지고 변해왔는가, 또는 변해가는가 하는 문제, 즉 정부 간 재정관계 틀의 조정메커니즘에 대한 분석이 수반되는 것이 중요한 의미를 갖는다는 사실을 유의할 필요가 있다. 이는 그 과정 자체가 중앙정부 주도로 되어있는가 아니면 지방정부와 협의의 틀을 갖고 행해지도록 되어있는가, 더 나아가 그 과정에 지역사회의 의사가 반영되는 메커니즘이 존재하는가 하는 것은 정부 간 재정관계를 나타내는 절대적 지표(수치)에 못지않게 지역사회 자원의 활성화와 관련해서 중요한 의미를 지닐 것이기 때문이다. 이러한 맥락은 네덜란드의 기초지방자치단체연합회가 정부 간 재정관계 틀의 형성·변화과정에서 수행하는 좀더 적극적인 역할에서 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다(우명동, 2012 참고).

이러한 맥락에서 보면, MB정부가 2010년 지방소득세와 지방소비세제도를 새롭게 만들어내는 과정에서 지방정부 내지 지역사회의 의사가 반영되는 공식적인 통로가 작동되고 있었는지 여부를 재점검해볼 필요가 있는 것으로 판단된다. 그것은 예정되어 있는 앞으로

14) 현행 주민참여예산제도는 주민참여를 입증하는 공청회 또는 간담회나 설문조사 등을 거쳤는지와 같은 형식적 요건에 초점을 맞추어서 사실상 주민의사를 반영하여 예산편성을 의무화하는 절차가 빠져있어(지방재정법 제39조 및 동 시행령 제46조 참고), 제도가 형해화(形骸化)해가는 것을 막기에는 부족한 것으로 평가된다(손희준, 2012, p.55 ; 우명동, 2011, p.138~139 등 참고).

의 제도 변화과정이 원만하게 운영되어 갈 것인지, 더욱 중요한 것으로 그 제도가 지역경제상황을 반영하여 지속가능한 지역경제발전에 기여하게 될 것인지 하는 문제와 곧바로 직결된 것이기 때문에 그러하다.¹⁵⁾ 이와 관련하여 참여정부 시기 만들어진 종합부동산세가 당시 부동산이 갖는 사회·경제적 중요성을 고려하여 중앙과 지방의 재정관계를 변경시키고 주민들의 부담을 변화시키는 중요한 변화과정이었음을 받아들인다 하더라도 그 제도의 성안과 시행과정에서 지방정부나 지역사회의 의사를 반영하는 메커니즘이 부재했던 연유로 사회적 갈등을 더욱 심화시켜 결국 정권까지 내놓게 하는 심각한 기제로 작용했던 것은 정부 간 재정관계를 고려할 때 중요한 시사점을 주는 것으로 판단된다. 이러한 점은 당시 정책추진자들이 당시 부동산투기가 갖는 우리 사회의 부정적 영향을 해소하고자 하였던 정책의지와는 독립적으로 나타나는 사항임을 특히 유념할 필요가 있는 것으로 판단된다.

4) 지방재정정책의 실천가능성과 지역경제발전의 선도역할 재인식

지방재정 문제를 포함한 재정문제는 경제적 측면만 안고 있는 것이 아니라, 정치·행정·법적인 측면을 모두 아우르고 있는 소위 '다학제적' 이고 '종합적' 인 사회문제라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 이런 점을 인식하면 많은 문제점과 개혁방안을 제시하는 경우에도 이미 자리잡고 있는 제도적 틀의 변화로 야기될 수 있는 개혁의 실천가능성 내지 저항의 문제까지 고려하여 관련분야 전문가들과 이해관계자들의 의견수렴절차를 거쳐서 점진적 내지 단계적 개혁전략을 제시하고 추진해나가는 것이 매우 중요한 의미를 갖는다 할 것이다.

흔히 신 세원 창설 내지 세목교환 등을 통한 자체재원의 증가문제를 논의할 때, 중앙재정과 지방재정 사이에 존재하는 현실적 관계를 고려하여 중립적인 제도설정이 중요하다는 견해가 제시되는 경우를 볼 수 있다. 이러한 견해는 지금까지 많은 제안들과 정치지도자들이 지나친 개혁의 욕구에 매몰되어 사실상 개혁이 실종되는 아픈 경험을 하였던 점을 돌아보면 위와 같은 맥락에서 매우 의미있는 제안이라 사료된다.¹⁶⁾ 이러한 제안은 세원배분 문제를 단순히 경제적 가치에만 바탕을 두고 다루는 것이 아니라 지방재정문제에 내포되어 있는 중앙과 지방의 현실적인 역학관계에 바탕을 두고 새로운 제도의 창설 및 새로운

15) 주지하는 바와 같이 지방소비세는 부가가치세의 5%에서 언제 몇 %까지 인상시켜야 할지, 그리고 3년 시행 후 합리적 보완 방안을 마련키로 예정되어 있는 지방소득세 문제를 어떻게 풀어가야 할 것인지 등으로 벌써부터 뜨거운 논쟁이 벌어지고 있지만, 그것이 제도변화를 위한 정책성안과정에 수렴될 수 있는 제도적 창구가 마련되어 있지 못해 많은 논의가 무위로 끝날 공산이 큰 것은 그 동안의 경험에 보여주는 아쉬운 점이라 하겠다.

16) 이런 맥락에서 지방재정제도 개혁은 빅뱅방식으로 추진하기 어려운 것이며, 제도개혁에 성공하려면 순차적으로 정책의 우선 순위를 정하여 개혁을 추진해야 하고 보상구조 또한 면밀히 구성해야 한다고 지적한 지방세연구원의 지적은 의미있는 지적으로 판단된다(지방세연구원, 2012, p.39).

변경내용의 현실안착을 위한 실천가능성(Feasibility) 측면을 고려한 것으로서 판단된다.¹⁷⁾

한편, 위와 같은 주장은 재정행위가 민간경제를 포함한 사회현상의 반영이라는 측면이 작용한 것으로 보이나, 전술한 슈페터(Schumpeter)의 지적과 같이 재정행위에는 그와 같은 사회현상 반영적인 측면만 있는 것이 아니라 경제행위 내지 사회행위를 일정한 방향으로 유도하는 역할도 수행한다는 점을 고려할 필요가 있음을 다시금 유념할 필요가 있다. 이러한 점을 고려하면, 새로운 제도의 창설이나 변경이 현재의 긴박한 사회상태를 반영한 것이라면 중앙정부와 지방정부 사이의 현행 세력관계를 바람직하다고 판단되는 다른 방향으로 유도하는 역할을 수행할 필요가 있다는 점에서는, 일부 기득세력들의 반발을 염려하여 바람직한 대안이 있는데도 보류하는 우를 범해서는 안 된다고 판단된다. 단지, 정책 결정권자 입장에서 그러한 판단이 섰더라도 실행을 위한 최종판단과 실행을 위해서는 관련당사자들을 이해시키고 공감대를 확산시켜가는 절차가 필요하다는 사실은 제도의 연착륙을 위해서라도 여전히 중요한 의미를 가질 것으로 판단된다.

이와 관련하여 한 연구자가 실행에 옮겨지지도 않는 자체재원 비중제고를 주장만 할 것이 아니라 오히려 역발상의 지혜를 짜내어 지방교부세 법정비율을 더 높여 지방으로 하여금 더 쓰게 하는 방안을 제안¹⁸⁾한데 대해서는, 정책의 실천가능성(feasibility)을 고려한 실천적 고민의 흔적이 묻어나는 주장이라 생각된다. 그러나 자체재원제고 노력이 분권의 본질을 지향하는 것이라는 공감대가 확인되면 재정정책의 지역사회 선도성을 고려하여 정책수행을 위한 노력을 포기해서는 안 된다고 판단된다. 만약 굳이 그렇게 하고자 한다면 네덜란드를 비롯한 몇몇 나라의 사례에서 관찰되듯이 지방교부세 배분을 중앙정부에 맡기지 말고 중앙과 지방의 협의회라든가 아니면 중앙이 결정하되 지방자치단체 연합회의 동의를 얻어서 하게 하는 방법 등을 고려해볼 수 있을 것으로 판단된다.¹⁹⁾ 그러기 위해서는 법적 기반을 갖고 있는 우리나라 지방자치단체협의회가 전문성 제고를 통해 지방정부와 지역사회의 요구를 담아낼 수 있는 좀더 활발한 활동을 전개함으로써 중앙정부에 대한 협상력을 제고시키는 것이 매우 긴급하다 하겠다.²⁰⁾

17) 이와 관련하여 전통적인 재정연방주의론자인 오츠(Oates)가 최근 한 논문에서 재정관련 제도들은 단순히 “효율성 문제를 해결하는 차원이 아니라 정치적 문제를 해결하는 차원에서 행해진다”는 사실을 지적하고 있는 것은 유념할 필요가 있는 지적이라 판단된다(Oates, 2008, p.330R).

18) 지방재정학회회장을 역임한 유경문 교수가 지난 10월 5일 국회에서 개최된 재정학공동학술대회에서 제시한 의견임.

19) 네덜란드의 사례에 대해서는 우명동(2012)을 참고할 수 있음.

20) 이런 맥락에서 보면, 지방자치단체들의 출연기금으로 활동하고 있는 연구기관의 경우 중앙정부 정책의 논리를 지원하기 보다는 지방자치단체협의회 등의 활동을 지원하여 지방의 대 중앙정부 협상력을 제고시키는데 기여하는 기능을 수행하는 것이 요망된다 하겠다. 이와 관련해서 각 지자체 산하에 있는 지역발전연구기관들이 연구과제 및 성과를 공유하는 시스템을 가동하여 지방자치단체 연합회의 대 중앙정부 활동을 지원하는 역할을 수행하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다고 판단된다.

3. 결론

● 지방재정정책 문제를 다루어나가는 과정에서 중요한 것은 지방분권이 추구하는 본질에 얼마나 다가가고 있는가를 점검하고 확인하는 일이다. 말하자면, 실시되고 있는 지방재정관련 각종 정책 내지 제도적 틀이 얼마나 지역친화적인 지역경제발전을 지원하고 유도하여 지역자원의 활성화에 기여함으로써 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 제고시키는데 얼마나 기여하고 있는지 또는 기여할 수 있는지 여부를 끊임없이 점검해나갈 필요가 있다. 그런 연후에 그 여부를 지방재정 관련 시스템의 수정·변화 노력 속에 반영하는 것이 중요하다. 이는 지방분권이 추구하는 본질에 다가가는 기본적인 전제이기 때문이다.

한편 지방재정은 독자적으로 존재하는 것이 아니라 중앙정부와의 관계 속에서 그 활동영역이 정해지는 것이기 때문에 정부 간 재정관계 틀 속에서 상황을 이해하고 문제점을 파악하고 나아가 개선방향을 찾아나가는 노력이 필요하다. 이는 나라마다 그 역사적·문화적 특성의 차이에 따라 차별성을 드러내 보이는 부분으로써 특정 사회의 특성을 읽어내는 노력이 특히 필요하다. 이 경우 무엇보다도 지방정부에 재정 상의 자율성이 얼마나 주어져 있는지를 먼저 관찰하는 것이 중요하다. 그것은 지방정부에 어떤 업무를 얼마나 나누어주고, 그것을 얼마나 자율적으로 수행할 수 있게 제도적 장치를 갖추고 있는지, 나아가 그러한 활동을 수행할 수 있는 자체재원, 그것도 자율성을 가진 재원을 얼마나 배분하고 있는지가 파악되어야 그러한 재정활동과 지역경제의 관련성을 다룰 수 있기 때문이다.

그러나 문제는 여기서 그치지 않는다. 그것은 지방정부가 재정 상 자율성을 가지고 있다고 해서 항상 지역사회 내지 지역주민들의 이익에 봉사한다는 보장이 없기 때문이다. 그것은 지방정부 관료나 의회가 지역토착세력과 연계되어 지방재정활동을 그들의 독점적 지대 추구활동에 활용할 수 있기 때문이다. 바로 이러한 점 때문에 지역친화적인 지역경제발전을 염두에 두고 지방재정정책 내지 정부 간 재정관계 틀을 관찰할 때에는 정책의 운영과정이나 좀더 근원적으로 그러한 정책내용을 규정짓는 정부 간 재정관계 틀의 성립·변화과정에 지역사회의 의사가 반영되는 통로가 있는지, 그를 위한 제도적 장치가 작동되고 있는지 여부를 관찰하는 것이 더욱 중요한 의미를 가진다는 사실을 유념할 필요가 있다.

한편 아무리 지향점이 아름답다 하더라도, 그것이 현실의 생활 속에 스며들지 못하면 정책으로서의 현실적 의의가 크지 않을 뿐 아니라 심지어 혼란을 더 가중시키기도 한다는 점을 유념해둘 필요가 있다. MB정부를 보면 분권에 대한 의지가 결여되어서도 안 된다는 것을 배우지만, 참여정부를 통해서도 의지가 있더라도 의지자체에 매몰되어 개혁의 실천가능성을 고려하지 않고 시행되는 정책은 현실 속에서 구체화될 수 없다는 사실을 인식하는 것도 매우 중요하다. ☺

참고문헌

- 국회예산정책처, 국회예산정책처, 지방재정의 문제점 및 개선방안 제시, NABO 보도자료, 2012. 9. 5
- 김대원, 지방재정조정제도의 이념과 효과성, 한국행정정보, 30(3), 1996
- 대한민국, 이명박정부 100대 국정과제, 2008. 10
- 서정섭, 이명박 정부 지방재정정책의 성과분석, 2012년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 한국행정학회, 2012
- 손희준, 이명박정부 지방재정 정책의 성과와 과제, 세미나자료집 : 지방자치 성과평가와 향후 발전방향, 한국 지방행정연구원, 2012
- 우명동, 우리나라 지방재정조정제도 변천과정상의 특성분석, 재정정책논집, 10(2), 한국재정정책학회, 2008
- 우명동, 재정분권의 현상과 본질 : 한국과 네덜란드의 정부 간 재정관계 조정메커니즘을 중심으로, 2012년도 한국재정학회 추계 정기학술대회 1부 발표논문, 한국재정학회, 2012
- 우명동, 지속가능지역경제발전과 정부 간 재정관계, 재정정책논집, 13(4), 한국재정정책학회, 2011
- 지방분권촉진위원회, 지방분권종합실행계획(안), 2009. 1
- 최병호, 현 정부의 지방재정 관련 정책의 평가와 차기 정부의 과제, 2012년 재정학 공동학술대회 : 이명박 정부의 재정정책 평가와 차기정부의 재정개혁 과제, 한국재정학회, 한국지방재정학회, 한국재정정책학회, 2012
- 한국지방세연구원, 미래환경 변화에 대응한 지방재정제도의 개혁방안, 2012.
- 행정안전부, 국고보조사업의 문제점과 개선방안, 지방재정특별위원회 보고 논의과제 관련 보고안건(2), 2012. 8(a)
- 행정안전부, 분권교부세 현황 및 개편방안, 2012. 7(b)
- 행정안전부, 지방소비·소득세 개편방안, 지방재정특별위원회 보고 논의과제 관련 보고안건(3), 2012. 8(c)
- 행정안전부, 2012년도 지방자치단체예산개요(상), 2012(d)
- 행정안전부, 지방재정의 현황과 발전방안, 지방재정특별위원회 보고, 2012. 8. 30(e)
- 행정안전부, 지방세정연감, 각 연도
- Bailey, S.J., Strategic Public Finance, Palgrave Macmillan, 2004
- Bardhan, Pranab, Decentralization of Governance and Development, Journal of Economic Perspectives, 16(4), 2002.
- Musgrave, R.A., The Theory of Public Finance, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959
- Oates, W.E., On the Evolution of Fiscal Federalism, National Tax Journal, 61(2), 2008
- Oates, W.E., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, Journal of Economic Perspectives, 11(4), 1997
- Schumpeter, Joseph, The Crisis of the Tax State, reprinted in International Economic Papers, 1954
- Weingast, Barry R., Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives, Journal of Urban Economics, 65, 2009

www.lofa.or.kr

홈페이지가

새롭게 바뀌었습니다!

최근 한국지방재정공제회가 새로운 도약을 시작하면서 '새로운 이름', '새로운 얼굴'로 CI가 바뀐 데에 이어서 도메인 주소도 www.klfa.or.kr에서 **www.lofa.or.kr**로 변경되고 홈페이지가 새로운 모습으로 다시 태어났습니다. 새 단장한 홈페이지는 다양한 정보들을 한눈에 볼 수 있도록 '공제사업', '옥외광고', '고객참여', '홍보마당', '정보마당' 5개 섹션으로 구성했으며, 메인 화면 오른쪽 아래에 '이사장과 대화' 코너를 마련해 고객들과 적극적으로 소통할 수 있도록 했습니다. 고객과 더 많이 소통하기 위해 **새롭게 태어난 한국지방재정공제회 홈페이지**를 앞으로도 많은 이용 바랍니다.

- 안드로이드폰 이용고객이라면 무료로 어플을 다운로드하여 공제회의 모바일 홈페이지 서비스도 이용할 수 있습니다.
- 격월간 '지방재정'은 홈페이지 오른쪽 'QUICK' 코너에서 'eBook' 서비스를 클릭하면 만나실 수 있습니다.

