

목표 상충 상황에서 정책대안의 선택: 분권과 균형 사이에서

이 병 량*

〈目 次〉

- I. 들어가며
- II. 이론적 논의 : 합리적 선택의 한계와 목표의 상충
- III. 목표 상충의 맥락 : 분권과 균형
- IV. 노무현정부의 재정분권 개혁: 목표와 대안
- V. 목표 상충 상황에서 대안의 선택
- VI. 마치며

〈요 약〉

노무현정부의 지방재정 개혁정책은 일관되게 ‘분권과 균형’이라는 목표 하에서 추진되어 왔다. 분권과 균형이라는 두 목표는 지방자치제 하의 지방재정이 이루어야 하는 너무나도 당연한 바람직한 상태라고 볼 수 있다. 그러나 현재의 상황적인 맥락 하에서 분권과 균형은 한꺼번에 달성하기 힘들 뿐만 아니라, 분권의 달성이 균형이라는 목표의 달성에 장애가 되고, 균형의 추구가 분권이라는 목표를 불가능하게 하는 것으로 보인다. 정부는 이런 상충된 목표를 어떤 과정을 통해 추구해왔을까? 이 연구는 목표가 상충하고 있는 상황에서 정부는 각 목표의 달성을 위해 제안되는 대안들의 집합 중에서 상충하는 목표의 달성에 덜 장애가 되어 수용하기 쉬운 대안들부터 선택할 것이라고 보았다. 그리고 이 수용가능성은 상충되는 목표들 간의 가치 우선순위나 지지의 정도가 변화하는 정도를 반영할 것이라고 보았다. 분석의 결과 노무현정부에서 이루어진 지방재정 개혁정책 가운데 수용된 대안들은 대부분 균형 목표의 대안군에 포함된 것들이었다. 이는 노무현정부의 재정개혁에서 분권이라는 목표 보다는 균형이라는 목표의 가치가 분권 목표에 비해 더 우선시되고, 지지되고 있음을 보여준다.

【주제어: 분권, 균형, 목표상충, 지방재정】

* 순천대학교 법정학부 행정학과 조교수(libertas@sunchon.ac.kr)

I. 들어가며

사람들이 모여서 일정한 규칙에 따라 의사소통을 하거나, 어떤 결정을 내리고 이를 수행해나가는 것은 필연적으로 이런 활동을 통해 달성하려는 바람직한 상태를 전제하고 있기 때문이다. 이런 일련의 활동을 통해 달성하려고 하는 바람직한 상태는 행정학의 주요한 연구대상인 조직과 정책의 핵심요소로서 ‘목표’라고 규정된다¹⁾. 정부(혹은 정부를 구성하고 있는 하위) 조직은 현재의 상태를 유지했을 때는 기대하기 힘든 바람직한 상태를 전제하고, 이를 달성하기 위해 조직이 활용할 수 있는 다양한 자원을 동원하여 문제를 해결해나가는 것으로 이해되고 있다. 목표에 대한 이같은 상식적인 논의는 목표를 정점으로 구조화되어 있는 일관된 계층제적 이미지를 떠올리게 한다. 여기서 목표는 합의에 도달한 단일의 바람직한 상태이다.

그러나 많은 경우 현실의 조직이나 정책은 단일의 합의된 목표를 가지지 못하는 경우가 많다. 목표는 때로 추상적이고, 모호하다. 하나의 언명으로 합의에 이르렀다고 하더라도 그것이 구체적으로 무엇을 가르키고 있는지에 대해서는 다른 의견들이 제출될 수 있다. 경우에 따라서 목표는 둘 이상의 다수가 되기도 한다. 개인에게도 그렇지만 정부에 대해서도 다양한 이해와 견해를 가진 국민들이 그에 걸맞는 다양한 요구를 내세우는 것이 보통이다. 바람직한 상태라는 표현이 결국에는 규범적인 성격을 가지고 있다고 보았을 때, 어떤 집단이 기대하는 바람직한 상태가 객관적으로 옳은 것이라고 판단할 수 있는 근거는 찾기 힘들다. 이런 상태에서 정부나 정책의 목표는 바람직한 상태에 대한 다양한 기대를 수용할 수 밖에 없다. 문제는 그 다양한 기대들에 가중치를 어떻게 얼마만큼 할당해야 하는지를 가르쳐주는 합당한 규칙도 기대하기 힘들다는 점이다. 정책은 이런 의미에서 매우 풀기 힘든 어려운 문제가 된다.

목표와 관련해서 정책이 답이 없는 어려운 문제가 될 수밖에 없는 또 다른 조건은 정책의 목표가 서로 모순되거나 상충되는 경우일 것이다. 즉 어떤 상황적 맥락 하에서는 한 목표를 추구하는 것이 다른 목표의 달성을 가로막거나, 적어도 장애가 될 수도 있다는 것이다²⁾. 이 경우 생각할 수 있는 가장 쉬운 선택

1) 리차드 홀(R. H. Hall)은 조직이 존재하는 이유를 특정의 목표를 추구하기 위해 일을 하는 것이라고 하면서, 이런 측면에서 리더십과 의사결정, 의사소통절차, 그 외의 조직분석의 모든 주제는 목표와 따로 떼어놓고 이해할 수 없다고 한다. 즉 조직분석의 핵심에 목표가 있다는 것이다(Hall[고종욱역], 1999: 47-49).

2) 목표의 상충에서 상황적인 맥락은 매우 중요한 요소라고 본다. 가령 대부분의 축구팀은 ‘이기는 축구’와 ‘재미있는 축구’를 동시에 추구하려고 한다. 재정이 튼튼한 구단이라면 스타플레이어들을 대거 영입하여 공격적인 전술을 통해 승리도 거두고 재미있는 축구라는 목표를 달성할 수 있을 것이다. 그러나 재정이 튼튼하지 못해 점증받지 못

은 하나의 목표를 포기하는 것이 될 수 있다. 그러나 이는 개인적인 차원에서나 조직의 차원에서나 쉬운 선택이 아니다. 하나의 목표를 버린다는 것은 그만큼 중요한 가치지향이나 이해관계(혹은 집단)를 포기하는 것이고, 이는 그에 상응하는 저항이나 반발을 불러일으켜 살아남은 하나의 목표 달성마저도 불가능하게 할 수 있기 때문이다. 그렇다면 이런 상황이 발생했을 때 (정부)조직이 취할 수 있는 선택지는 무엇일까?

이 연구는 노무현정부가 추진한 지방재정과 관련한 일련의 개혁정책들을 위에서 논의한 목표의 상충이라는 관점에서 분석하려고 한다. 노무현정부의 지방재정 개혁정책은 일관되게 ‘분권과 균형’이라는 목표 하에서 추진되어 왔다. 분권과 균형이라는 두 목표는 지방재정 뿐만 아니라 지방자치가 달성해야 하는 너무나도 당연한 바람직한 상태라고 볼 수 있다. 사실 이와 같은 정책 목표들은 노무현정부에 들어서 국가적인 과제로 본격적으로 제기되기 시작하였다³⁾. 노무현정부는 집권의 의미를 과거와 구분되는 새시대의 승리로 규정하면서, 극복하여야 할 과거의 유제들을 제시하였다. 그 가운데 독점과 집중, 이로 인한 갈등과 소외는 구시대를 대표하는 특징으로 지적되었다. 이런 인식에서 노무현정부는 “더불어 사는 균형사회”를 국정목표로 제시하고, 이의 실현도 “분권과 자율”이라는 국정원리를 통해 달성하겠다는 약속을 하였다⁴⁾. 이런 맥락에서 ‘분권과 균형’은 노무현정부의 국정운영 전반에 걸쳐, 당연히 지방재정의 영역에서도 핵심적인 정책목표이자 과제로 제시되었다.

그러나 불행하게도 현재의 상황적인 맥락 하에서 분권과 균형은 한꺼번에 달성하기 힘들 뿐만 아니라, 분권의 달성이 균형이라는 목표의 달성에 장애가 되고, 균형의 추구가 분권이라는 목표를 불가능하게 하는 것으로 보인다. 그렇다면 이러한 상황적 맥락의 성격은 어떤 것일까? 그리고 분권과 균형이라는 목표가 상충을 하는 상황 속에서 정부는 어떤 선택을 하였을까? 이러한 상황 속에서 이루어진 대안의 선택은 어떤 과정을 통해 이루어졌을까? 이 연구는 이런 연구 질문에 대한 해답을 모색하려는 한 시도이다.

한 신인이나 은퇴 직전의 노장선수들로 팀을 구성하고 있는 구단은 이기는 축구(최소한 지지는 않는 축구)를 위해서 수비 위주의 소극적인 전술을 구사하여 경기의 흥미를 떨어트리거나, 반대로 공격적인 전술을 구사해 재미있는 축구를 할 수 있지만 그 만큼 많은 경기에서 패전을 감수하는 전략을 취할 수 밖에 없을 것이다. 이 경우 구단의 재정상태가 목표 상충의 중요한 상황적 맥락이 될 수 있다. 이 연구에서도 같은 논리로 목표 상충의 상황적 맥락을 이론적 측면과 실제적 측면에서 조명할 것이다.

- 3) 이에 대해서 김상봉(2006)은 과거에 주변적 위치에 머물렀던 균형발전이 현정부에서 전국가적인 의제로 격상되었고, 접근방식도 의존적, 부분적인 수준에서 자립형 지방화로 전환되고 있다고 평가하고 있다.
- 4) 이는 청와대 홈페이지(www.president.go.kr)의 ‘참여정부 국정원리와 목표’를 참고하였다.

II. 이론적 논의 : 합리적 선택의 한계와 목표의 상충

목표는 서로 다른 생각과 이해를 지니고 있는 개인들이 지속적으로 협력할 수 있도록 하는 가장 핵심적인 동기부여체계인 동시에 이를 추구하기 위해 특정의 의사결정을 할 수 있도록 하는 대전제라고 할 수 있다(Wright, 2007). 그러나 목표는 많은 경우 조직의 합리적 선택을 한계지우는 제약조건이 되기도 한다.

1. 목표와 합리적 선택의 한계

전통적인 의사결정이론에 따르면 의사결정의 주체(들)는 당면하고 있는 문제 가 무엇인지를 분명히 알고, 이를 해결할 수 있는 최선의 대안이 무엇인지를 알고 있다. 이를 위해서 필요한 핵심적인 전제는 의사결정의 주체(들)가 대안의 선택과 관련된 모든 정보를 알고 있으며, 이를 통해 선택할 수 있는 여러 대안이 가져올 결과를 완벽하게 비교·분석할 수 있다는 것이다. 이를 위해서는 목표는 최선의 대안을 선택하는 준거이자 기준으로 역할하여야 한다. 당연히 목표는 최소한 문제해결과정 동안에는 변하지 않는 단일의 것이어야 한다⁵⁾.

그러나 전통적인 의사결정이론의 이같은 전제에 대해서는 다양한 차원에서 문제제기가 이루어지고 있다. 이런 문제제기의 근저에는 의사결정의 많은 문제들, 특히 정부의 의사결정인 정책의 기본적인 속성을 불확실성에서 찾는 관점이 놓여있다(Cyert & March, 1963; 김영평, 1991: 44). 현실적으로 정부(혹은 민간조직이나 개인)가 직면하는 문제는 쉽게 답을 찾을 수 없는 경우가 대부분이다. 인간이 전지전능하지 않은 이상 어떤 문제의 해결에 필요한 모든 정보를 가질 수도 없고, 이러한 한계는 문제해결에 적합한 최선의 대안을 발견할 가능성을 크게 축소시킨다. 오히려 많은 경우에 문제해결에 기여하는 적절한 수단이 무엇인지에 대한 인과적 지식이 없는 상태에서 선택을 강요받게 된다. 이러한 한계는 정책이 근본적으로 미래에 대한 선택이라는 점에서 더욱 부각된다. 즉 정책을 포함한 의사결정은 그 결과가 미래에 실현되는 것으로 대안을 선택할 현재의 시점에서는 그 결과 어떻게 나타날지에 대해서는 확실히 알 수 없는 속성을

5) 물론 전통적 의사결정이론에서도 목표가 다수의 목표가 존재할 수 있다고 본다. 그러나 이 경우라도 다수의 목표는 최종의 단일한 목표를 구체화하기 위한 수단적이고, 하위적인 목표로서 목표의 계층체를 이루는 구성요소로서만 의미를 지닌다(정정길, 2003). 목표에 대한 이같은 논의들은 철학에서부터 이론적인 논의에 바탕을 둔 의사결정 매뉴얼에 이르기까지 널리 받아들여지고 있다. 이런 매뉴얼의 하나로 전미경영협회(American Management Association)의 The WorkSmart Series에서 발간한 월슨(Susan B. Wilson, 1994)의 Goal Setting과 같은 매뉴얼북을 들 수 있다.

지니고 있다는 것이다⁶⁾.

그런데 의사결정과정에서 불확실성은 대안의 발견 및 이를 위한 정보처리과 정만을 규정하는 것이 아니다. 보다 근본적으로는 이는 해결해야 할 문제와 바람직한 미래의 상태에 대한 합의를 제약한다. 정책은 다양한 이해관계 및 이념적 지향을 지닌 집단들이 얹혀있는, 그런 이유로 동일한 상황에 대한 전혀 다른 차원의 문제인식을 가진 집단들이 합의에 이르기 힘든 다양한 요구와 기대를 분출하는 문제이다. 더구나 이들 다양한 집단들의 이해관계 및 이념적 지향, 문제인식 등은 시간의 변화나 환경적 조건에 의해 얼마든지 변화될 수 있기도 하다. 결국 정책의 이와 같은 속성은 무엇이 문제인지에 대한 그리고 그 귀결로서 바람직한 상태가 무엇인지에 대한 합의를 힘들게 한다⁷⁾.

이와 약간 다른 맥락에서 목표는 ‘모호성’이라는 특징도 가지고 있다. 모호성은 “동일한 상황이나 현상에 대해 다수의 지각방식이 존재하는 상태”로 정의되는데, 목표의 모호성은 “목표가 경쟁적 해석을 가능하게 하는 정도”로 이해될 수 있다(전영한, 2004a: 53). 즉 목표는 이를 달성하려고 하는 조직구성원 뿐만 아니라 조직 내외의 다양한 이해관계자들에게 다양한 방식으로 해석될 수 있는 여지가 존재한다는 것이다. 특히 정부를 비롯한 공공조직의 경우 이러한 목표의 모호성은 더욱 뚜렷하게 나타나는 경향이 존재한다⁸⁾. 결국 일관된 합의점에 이르기 힘들고 다양한 경쟁적인 해석의 여지가 있는 목표의 속성은 필연적으로 의사결정과정에서 대안 선택의 준거나 기준을 모호하게 한다. 이와 같은 상황에서 의사결정을 내리는 것 자체는 매우 곤란한 문제일 수 있고, 설혹 의사결정이 이루어진다고 하더라도 그 결과가 만족스럽기를 기대하는 것이 마찬가지로 매우 곤란할 수 있을 것이다.

6) 정책이 지니는 이러한 속성은 ‘정책은 가설’이라고 하는 란다우(M. Landau)의 지적을 통해 가장 간명하게 정의되고 있다(Landau, 1977).

7) 김영평은 “문제해결을 위한 논리적인 공식이 없을 때, 우리가 할 수 있는 최선의 방책은 그것을 정당화(justification)하는 것”이라고 하면서 이를 “대안의 오차가능성을 감소하기 위한 것”이라고 규정한다. 그는 이어서 정책의 정당성을 논하는 전제로서 인간이 어느 정도 합리적인 결정을 할 수 있다는 것이라고 하는데, 이 때의 합리성은 “어떤 주장이 비판의 토대 위에서 다른 사람들에게 받아들여지는 품격”이다(김영평, 1991: 10-13). 그렇지만 이같은 합리성의 개념은 전통적 의사결정이론의 전제로서의 합리적 선택 혹은 합리성과는 구별된다.

8) 목표의 모호성에 관해서는 전영한의 일련의 연구들이 있다. 전영한은 목표의 모호성을 사명이행 모호성, 지식적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성의 네가지 차원으로 정의하고, 이를 바탕으로 공공조직의 목표모호성을 측정할 수 있는 방법을 제시하고, 이를 타당화하려는 시도를 하고 있다. 이에 대해서는 전영한(2004a, 2004b; Chun, Young Han and Hal G. Rainey, 2005)의 다양한 연구 성과를 참고하라.

2. 목표의 상충과 딜레마

조직의 목표가 다양한 이해관계와 이념적 지향 사이에서 합의를 이루기 힘들다거나, 다양한 방식으로 해석될 수 있는 여지가 존재하여 모호하다는 논의는 조직이 복수의 목표를 전제하여 문제를 해결해야 할 경우가 적지 않다는 사실을 알려주고 있다. 특히 특정한 문제에 대해 상호대립적인 이해관계와 이념적 지향이 맞서는 경우 조직은 상호대립적인 바람직한 상태를 모두 수용할 수밖에 없는 상황에 처할 수도 있다. 이처럼 모순적인, 혹은 상충하는 목표들을 추구해야 하는 상황에 대한 논의는 조직이론 분야에서 찾아볼 수 있다.

그런데 이들 논의의 특징은 목표 간의 상충 문제를 어떻게 받아들이고, 해소할 것인가에 초점이 맞추어져 있다는 점이다. 이들 논의들은 가령, 목표의 달성 정도라는 기준의 효과성에 대한 개념을 목표의 상충성이라는 조건에서 재해석하는 모순모형을 제안하거나(Hall, 1982), 이와 비슷한 논리에서 조직의 효과성을 평가하는 최선의 준거기준이 존재하지 않으면 따라서 다양한 조직 효과성 모형이 필요하다고 주장하거나(Cameron & Whetten, 1983), 혹은 조직의 목표가 지니는 다양성과 상충성을 긍정적인 것으로 수용할 것을 요구하는(Starbuck & Nystrom, 1983) 식으로 목표의 상충 문제에 접근하고 있다. 이런 논의의 연장선상에서 목표의 상충은 있는 그대로 자연스럽게 놓고 받아들이던가(Poole & Van de Ven, 1989), 느슨하게 연결된 체계를 통해 상충되는 요구를 동시에 허용하는 신축성 있는 조직 설계를 통해 해결할 수 있을 것이라고 주장되기도 하였다(Orton & Weick, 1990).

이처럼 조직이론에서 목표의 상충은 상당히 규범적으로 다루어지고 있다. 즉 목표의 상충을 어떻게 인식하고, 관리하는 것이 바람직한 것인가가 중요한 이론적 관심이 되고 있다. 반면 목표의 상충의 문제를 직접적으로 다루고 있지는 않지만, 선택이 곤란한 상충적인 대안 사이에서의 선택 문제를 다루고 있는 딜레마이론은 딜레마 상황에서 조직이 어떻게 선택을 하고 있는가에 논의의 초점을 맞추고 있다. 딜레마이론에 따르면 딜레마상황이란 1) 상이한 가치가 개입된 두 개의 대안이 존재하고, 2) 이 두 개의 대안이 단절적이며, 3) 이들이 가져올 결과가치가 비슷하며, 4) 이 대안들은 서로 상충적이며, 5) 이들을 선택할 수 있는 시간이 제약되어 있다는 특징을 지니고 있다(최홍석·윤견수, 2000: 37-38). 이같은 딜레마 상황에서 선택은 매우 곤란한 문제가 될 것이다. 그 결과 의사결정자는 비일관적인 결정을 내리거나(염재호·박국희, 1994), 상징적 행동을 통해 딜레마 상황에서 이루어진 선택을 정당화하거나(이종범, 1994), 정책 결정의 책임을 전가하거나(소영진, 2000), 선택된 정책의 집행을 형식적으로 하는(윤견수, 2006: 86) 등으로 대응한다는 것이다.

그렇다면 목표가 상충하는 상황에서 조직은 어떤 선택을 할까? 혹은 어떻게

선택을 할 것인가? 이런 질문은 딜레마이론의 관심과도 맥락이 닿아있다. 그러나 이 연구는 두 개의 단절적인 대안이 상충적인 상황 보다는 추상화 수준이 높은 목표의 상충이라는 상황을 전제하고 있다.

3. 목표의 상충과 의사결정

‘상충’은 사전적으로는 “맞지 않고 서로 어긋남”을 의미한다. “맞지 않고 서로 어긋남”이란 정의는 서로 어긋나는 두 주체를 전제한다. 즉 뭔가 맞지 않고, 어긋남에도 불구하고 짹으로 존재하는 어떤 주체가 있다는 것이다. 목표의 상충도 이런 의미에서 정의한다면, “짜으로 존재하는 두 목표가 서로 맞지 않고 어긋나는 상황”이라고 할 수 있을 것이다. 그런데 왜 서로 맞지 않고 어긋나는 두 목표가 짹을 이루는 상황이 발생할까? 그것은 “각각의 목표가 서로 상이한 이해나 이념에 근거한 것이지만, 그 어느 한쪽도 포기하기 힘든 중요한 가치를 담고 있어 함께 지향해야 하는 특정한 상황이 존재”하기 때문일 것이다. 이런 상황에서 짹을 이루는 두 목표 가운데 한 목표를 선택하는 것은 중요한 가치를 담고 있는 이해와 이념을 포기하는 것이 되고, 이는 그런 이해와 이념을 지향하고 있는 집단의 심각한 반발과 저항을 불러일으킬 것이다. 결국 그 결과는 선택된 특정의 목표를 달성하는데 중요한 장애조건을 낳는 것으로 귀결되고 말 것이다.

그렇다면 조직은 이같은 목표의 상충 상황에서 어떤 선택을 할 수 있을까? 목표의 상충이 아닌 대안의 상충 상황을 전제하고 있는 딜레마상황에서는 정책 결정자가 선택할 수 있는 대안이 논리적으로 결정을 내리거나(selection) 내리지 않는(no-selection) 것으로 나누어질 수 있다고 한다. 그런데 딜레마 상황에서 선택을 한다는 것은 논리적으로 두 가지 대안 가운데 하나를 선택하는 것으로 이해될 수 있다⁹⁾(최홍석·윤견수, 2000: 40). 그러나 목표의 상충이라는 상황은 정의상 서로 맞지 않고, 어긋남에도 불구하고 두 목표가 일단 채택이 되어 있는 상황이라고 할 수 있다.

목표의 상충의 상황에서 조직의 의사결정과 관련하여 가장 먼저 염두에 두어야 할 전제는 일단 목표는 그것을 달성하기 위한 수단으로써 복수로 이루어진 대안의 집합을 가질 수 있다는 점이다. 대안군에 속한 모든 대안들은 기본적으로 특정한 한 목표의 달성을 수단적으로 기여할 것이 기대되는 대안일 것이다.

9) 최홍석·윤견수(2000)는 두 대안 중에 하나를 선택하기 위해서는 정책 결정자가 이해관계자가 주장하는 가치기준을 무시한 채 독자적으로 정보를 수집하여 제3의 가치기준을 도입하거나, 두 대안 가운데 아무것이나 선택하고 사후에 그 대안에 대한 지지를 확보하거나, 집행과정에서 형식주의적이거나 상징적인 전략을 사용할 수 있다고 한다 (40-41).

따라서 대안들은 일정한 비용의 투입에 대비하여, 목표의 달성이 준거가 되는 편익을 기대할 수 있는 것이기도 하다. 합리적인 의사결정의 상황이라면 여기서 의사결정자는 조직이 투여할 수 있는 비용의 한계 범위에서 투입 대 편익의 값이 가장 큰 것부터 순차적으로 대안들을 선택할 것이다. 대안이 이렇게 선택된다면 목표의 상충 상황에서도 조직은 최적해에 이르게 된다.

하지만 목표의 상충 상황은 대립하는 다른 목표들과 대안들을 전제한다. 이는 한 목표를 추구하는 최선의 대안군 선택이 다른 목표의 달성을 방해하거나 장애가 될 수 있고, 그 때문에 그러한 대안군의 선택은 쉽게 수용되기 힘들다는 것을 의미한다. 그렇다면 목표의 상충이라는 상황에서 보다 조직의 선택은 대안의 선택을 통해 얻을 수 있는 편익의 크기나 투입 대 편익의 비가 아니라 수용 가능성성이 될 것이다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 목표의 상충과 대안의 수용정도(I)

목표I

A1	A2	A3	A4	A5	A6	…
			… a6	a5	a4	a3 a2 a1

목표II

이 그림에서 보듯이 <목표I>과 <목표II>는 각각의 대안군을 가지고 있다. 각각의 대안군은 A1에서부터 A6…, a1에서부터 a6… 등에 이르고 있는데, 그 가운데 가장 짧게 표시된 A1과 a1은 상충된 목표에 의해 가장 수용되기 힘든, 즉 선택됨과 동시에 대립적인 목표의 달성 혹은 대립된 목표의 성립 자체에 장애물이 될 가능성이 가장 큰 대안이다. 이 대안을 선택하는 것은 대립적인 다른 목표를 포기하는 것으로 받아들여지기가 가장 쉽다는 의미도 된다. 이같은 상황에서 의사결정자들이 선택할 수 있는 손쉬운 대안은 A6…이나, a6…과 같은 수용성이 높은 대안들일 것이다. 또는 이 그림에서 열게 표시된 하위의 대안들, 즉 수용가능성이 가장 높은 대안들로부터 채택된 대안의 조합들이 목표의 상충 상황에서 이루어지는 선택의 결과일 가능성이 크다는 의미이기도 하다. 이는 역으로 말하면 하나의 특정한 목표의 달성에 가장 직접적으로 기여할 수 있는 핵심 대안은 선택되기가 힘들다는 의미가 되기도 한다. 결국 그 결과는 상충된 목표가 존재하는 상황에서는 각각의 목표 달성에 보다 직접적으로 기여할 것으로 기대되는 대안 보다는 좀 더 사소한 것으로 여겨지는 대안들이 선택될 가능성성이 높을 것이라고 추론할 수 있다.

여기서 중요한 제약조건은 수용가능성의 범위이다. 수용가능성의 범위는 목

표 간의 상충의 정도의 합수로 나타날 것이다. 이는 목표의 상충 하에서 이루어지는 수용가능한 대안의 선택이 기계적인 평균값을 가지지는 않는다는 의미로 해석할 수 있다. 가령 <목표I>과 <목표II>의 상충 하에서 이루어지는 의사결정이 항상 (A6, A5…, a6, a5…)와 같은 조합이 되지는 않는다는 것이다. 상충된 목표 가운데 한 특정한 목표에 대한 지지가 더욱 강화되거나, 한 특정한 목표의 이해나 이념의 가치가 더욱 중요한 것으로 받아들여지게 된다면 선택된 대안의 패키지는 어느 한쪽으로 더 기울게 될 것이다.

<그림 2> 목표의 상충과 대안의 수용정도(II)

목표I (강하게 지지)

A1	A2	A3	A4	A5	A6	…
			… a6	a5	a4	a3 a2 a1

목표II

위의 <그림 2>의 상황에서는 <목표I>의 가치가 더욱 중요한 것으로 받아들여져 훨씬 더 강력하게 지지되는 상황이라고 가정할 수 있다. 이 경우 대립적인 <목표II>의 달성을 위해 제안된 대안들이 <목표I>의 달성에 장애가 될 가능성은 <그림 1>의 상황에 비해 훨씬 더 민감하게 평가된다. <목표II>의 대안군에 대한 수용가능성은 그에 비례하여 낮아지는 상황이 발생한다. 반면 <목표I>의 대안군에 대해서는 <목표II>에 대한 가치 부여나 지지가 낮아지는 만큼 수용가능성의 범위가 넓어지는 상황이 벌어진다. 따라서 이 경우에는 선택된 대안의 패키지는 <목표I>에 훨씬 더 치우치게 되어 (A6, A5, A4, A3…, a6…)의 형식으로 구성될 것이다¹⁰⁾.

그렇다면 같은 목표의 상충 상황에서 수용가능성이 높은 대안들의 선택은 어떻게 이루어지고 있을까? 이를 규명하기 위해서는 이 연구의 분석 대상이 되는 분권과 균형이라는 목표의 상충이 이루어지고 있는 맥락을 먼저 검토할 필요가 있다.

10) 상충되는 두 목표의 대안군 가운데 특정한 한 목표의 대안군에서 어떤 대안도 선택되지 않는 상황이 올 수도 있을 것이다. 그렇다면 이 상황은 논리적으로 목표의 상충이 해소된 상황, 즉 상충된 목표 중에 한 목표가 공식적이든, 그렇지 않든 현실적으로는 포기된 상황으로 볼 수 있을 것이다.

III. 목표 상충의 맥락 : 분권과 균형

이 연구는 노무현정부의 지방재정 개혁정책이 분권과 균형이라는 상충되는 목표 하에서 추구되고 있다고 보았다. 분권과 균형은 어떤 맥락에서 상충이 되고 있는지를 분권과 균형이 개념과 이 양자의 관계를 중심으로 파악해 보자.

1. 분권과 균형

분권이라는 용어는 사전적으로 “권력이나 재원의 이양”을 의미하는 개념이다. 그렇다면 흔히 논의되고 있는 지방분권은 “중앙에서 지방으로 결정권이 ‘이양’되는 것”이라거나, 혹은 “중앙정부로부터 지방정부로 권한과 재원이 ‘이양’되는 현상”으로서 상위 정부와의 관계에서 독립성과 자율성을 의미하는 개념으로 정의될 수 있을 것이다(이승종, 2003: 76-78; 염명배, 2004: 25-26). 그렇다면 재정분권은 이 연구에서 분석하고자 하는 재정분권은 어떻게 정의될 수 있을까? 재정분권은 분권의 개념에서도 이미 언급된 바 있는 재원의 측면에 초점을 맞춘 개념으로서, 중앙정부로부터 지방정부로의 재원의 이양을 의미한다. 재원의 이양으로서 재정분권은 1) 가장 근본적인 수준에서는 중앙정부의 세원을 지방으로 이양하는 것을 포함하여, 2) 이에 수반하여 지방정부가 독립적으로 재원을 조달하고, 3) 이를 자율적으로 운용하는 재정기능의 독립이 이루어진 상태라는 조건을 충족해야 한다¹¹⁾(이병량, 2006).

한편 균형은 “어느 한쪽으로 기울거나 치우치지 않는 고른 상태”를 의미한다. 이를 지방자치단체의 재정적 측면과 관련하여 정의하면 각각의 지방자치단체가 재정적인 측면에서 기울거나 치우치지 않는 고른 상태라고 할 수 있을 것이다. 즉 재정적 균형은 자치단체 간의 격차가 존재가 없는 상태에서 달성될 수 있는 목표일 것이다. 그러나 현실적으로는 서로 경제·사회적 환경이 상이한 자치단체가 재정적인 측면에서 격차가 없는 상태가 되기는 힘들 것이다. 그리고 이는 단순히 자치단체의 규모나 인구에 비례하는 수준의 재원의 조달을 의미하는데 그치지 않는다. 분권의 개념이 그런 것처럼 재정의 측면에서 균형은 재원의 조달 뿐만 아니라 그것의 운용하는 재정기능을 포함한다. 즉 재정적 측면에서의 균형은 자치단체에 재정기능을 통해 공급하는 행정서비스의 양과 질에서도 치우침이 없는 상태를 가르킨다. 여기서도 논점이 될 중요한 문제는 치우치지 않은 고른 상태가 기계적으로 동일한 수준을 가르키는가 하는 점이다. 현실에서 모든 자치단체의 주민들이 동일한 양과 질의 행정서비스를 제공받는다는 것은

11) 정부의 모든 의지와 행위가 궁극적으로는 재원의 조달과 운용에 의해 현실화되고, 표 현된다. 이를 고려한다면 재정분권은 지방분권의 핵심일 뿐만 아니라, 지방자치의 불 가결한 조건이라 할 수 있다(이승종, 2003; 이병량, 2006).

거의 이루어질 수 없는 가정이다. 이런 현실을 전제하는 경우 균형의 개념은 국민으로서 누려야 할 최소한의 권리로서의 행정서비스(national minimum)의 충족을 의미하는 것으로 이해될 수 있다¹²⁾.

2. 분권과 균형의 상충: 맥락적 이해

이상적인 상황이라면 분권과 균형은 서로 상충하지 않고 행복하게 함께 갈 수도 있을 것이다. 각각의 자치단체들이 중앙정부와는 독립적으로 세원을 확보하여, 재원을 조달하고, 이를 자율적으로 운용하면서도 모든 자치단체들이 주민들에게 필요한 행정서비스를 적절하게 제공하는 상황이 그런 것이다. 그러나 이런 이상적인 상황은 쉽게 일어나지 않는다.

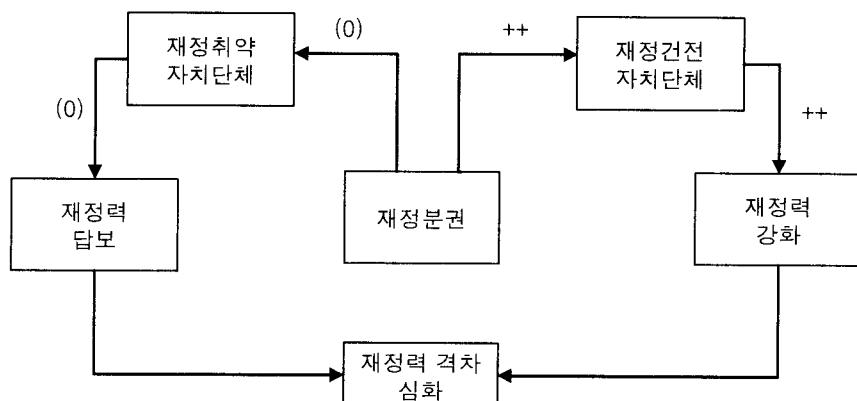
사실 분권과 균형은 개념적인 측면에서도 상충될 요소를 안고 있다. 우선 분권은 중앙정부와 지방정부의 관계에 관한 규정하고 있는데 반해 균형은 자치단체 간의 관계에 초점을 두고 있다. 또한 분권의 개념은 근본적으로 균형과는 상반될 수 있는 차이와 차별성을 전제한 개념이다(이병량, 2006). 분권이 주장되는 이유는 단지 지방자치의 불가결한 조건이기 때문이 아니라, 분권을 통해 중앙정부의 획일적인 공공재 공급에서 벗어나 자치단체 주민들의 수요를 반영하는 차별적인 공공재를 제공함으로써 자원배분의 효율성을 달성할 수 있다는데 있다(Oates, 1972). 이같은 상황에서는 재화를 공급하는 측에서 차별적인 재화를 공급하는 것 뿐만 아니라 재화를 소비하는 수요자의 측에서도 재화를 자유롭게 선택할 수 있는 상호작용이 이루어진다. 이는 바로 시장적 경쟁의 상황이다. 경쟁의 승자와 패자가 존재하는 시장에서는 당연히 그들 간의 격차가 발생할 것이고, 이는 재화 공급 능력의 격차로 반영될 것이다. 즉 자치단체 간에 행정서비스 공급 능력의 격차가 발생하는 것은 분권의 논리에서는 자연스러운 귀결이다. 균형은 어떤 측면에서 분권의 논리에 의해 발생된 격차를 외적인 개입을 통해 해결하려는 논리를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이런 개념적인 상충 요소는 한국의 지방재정에 그대로 반영되어 현실로 나타나고 있다. 잘 알려져 있다시피 한국의 지방재정은 중앙-지방간의 수직적 불균형과 지방-지방간의 수평적 불균형의 문제를 모두 심각한 상황이다. 지방자치제의 실시 이후에도 지속적으로 확대되고 있는 중앙-지방간의 재정적 격차는 대부분의 자치단체가 중앙으로부터의 재정적 의존 없이는 시민들에게 적절한 행정서비스를 제공할 수 없는 상황에 이르게 하였다. 이 와중에서 더욱 심각한 문

12) 물론 national minimum이 어느 수준이어야 하는 것은 또 다른 문제로 남는다. 이 연구에서는 일단 개념적 정의로서 균형이 모든 자치단체가 주민들에게 국민들로서 누려야 할 최소한의 권리로서 행정서비스를 제공할 수 있을 정도로 재정적인 측면에서 치우침이 없이 고른 상태라고 정의한다.

제는 자치단체 간의 재정력의 불균형 역시 심화되고 있다는 점이다. 인구가 집중되고 있는 수도권을 중심으로 한 자치단체는 중앙-지방간의 재정적 불균형이 존재하는 현재의 상황에서도 비교적 만족스러운 수준으로 재원을 조달하고 이를 운용하고 있는 반면 나머지 상당수의 자치단체의 재정력은 더욱 취약해지고 있다. 이러한 재정력의 불균형은 세원을 비롯한 자치단체 상호간의 재원 조달원의 근본적인 격차를 반영하고 있기 때문에 앞으로도 더욱 악화될 것으로 예측된다¹³⁾. 그렇기 때문에 세원을 비롯한 재원의 독립적인 조달을 전제하는 재정분권을 통해서 지방-지방간의 수평적 재정불균형의 문제를 기대하기는 힘들 것이다.

〈그림 3〉 지방재정분권 순환모형



* ++ 기호는 재정분권이 재정건전자치단체의 재정력 강화에 긍정적으로 작용한다는 의미임.

** (0) 기호는 재정분권이 재정취약자치단체의 재정력 강화에 미치는 영향이 미미함을 의미함.

*** 출처: 이병량(2006) 「노무현정부의 재정분권에 대한 평가」, 『한국행정연구』, 14(4)

13) 이병량(2006)의 연구에 따르면 자치단체의 핵심적인 재원인 지방세의 증가추세는 자치단체의 수준별, 그리고 자치단체 사회경제적 입지에 따라 상당히 다른 양태를 보이고 있다고 한다. 2000년 이후 2005년까지 전체 지방세는 165.5% 정도가 증가했는데, 자치단체의 수준별로 보았을 때 광역시를 포함한 시·도의 경우가 178.7%의 증가세를 보인 반면 기초자치단체인 시·군·구의 경우에는 138.8% 증가한데 그치고 있다. 또한 자치단체의 사회경제적인 여건에 따라서도 지방세의 증가 추세는 매우 다르게 나타나는데, 같은 시·도 수준에서 경기도(192.1%)나 인천(170.4%) 등의 수도권의 지방세 증가 추세는 광주(148.8%), 전남(138.3%), 전북(144.3%), 충북(150.0%), 경북(136.4%)과는 상당한 격차를 보이고 있다. 이런 지방세 증가 추세의 차이는 자치단체 간의 세원의 근본적 격차를 반영하는 것으로 해석할 수 있다.

위의 지방재정분권 순환모형을 통해서 알 수 있듯이 현재와 같이 자치단체간의 재정적 격차가 존재하고, 그 근본적인 조건이 변화가 없는 상황에서 재정분권이 추진된다면, 다음과 같은 상황이 예측된다. 우선 상대적으로 재원의 원천이 풍부하여 재정상황이 좋은 자치단체는 재정분권을 통한 중앙정부로부터의 재원이양과 독립적인 재원조달이 재정력 강화에 긍정적인 효과를 미칠 것이다. 이와는 반대로 재정의 원천이 빈약하고 그 결과 재정상황이 취약하기 때문에 이런 추세가 앞으로도 지속될 가능성성이 큰 자치단체의 경우에는 중앙정부로부터의 재원의 이양을 포함한 재정분권이 재정력 강화에 거의 영향을 미치지 못하거나, 상대적으로 미미한 영향만 미치게 될 것이다. 이를 자치단체들 간에는 재정력 격차가 더욱 심해지고, 공공재 공급에서도 상당한 양적·질적 차이가 나타날 것이라는 것은 당연한 논리적·현실적 귀결이 될 것이다(이병량, 2006). 결국 재정분권은 자치단체 간의 재정적 불균형을 더욱 강화하는 요인이 될 것이다. 이와 같은 맥락에서 분권과 균형은 서로 상충하는 목표가 되는 것이다.

IV. 노무현정부의 재정분권 개혁: 목표와 대안

노무현정부는 집권 이후 국정과제를 나열하고, 이를 실현하기 위한 구체적인 실천지침과 실행시간표를 로드맵의 형태로 발표하였다. 재정분권과 균형이라는 목표를 지향하고 있는 지방재정 개혁정책은 2003년 7월 4일 발표된 『참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가 건설(이하 <로드맵>)』(정부혁신지방분권위원회, 2003)로 집약되었다.

제목에서도 알 수 있듯이 <로드맵>에서 우선적으로 강조된 목표는 분권이었다. 이는 <로드맵>이 내세우고 있는 분권의 3대원칙인 선분권 후보완, 보충성, 포괄성원칙에 그대로 반영되고 있다. 이를 원칙은 말 그대로 일단 권한 및 재원의 이양 등의 분권을 우선적으로 추진하고, 그로부터 파생하는 문제점은 사후적으로 보완하겠다는 의미로 해석할 수 있다. 이런 원칙은 지방분권의 추진과제로 제시된 재정분권에도 그대로 적용되고 있다. <로드맵>은 재정분권이라는 세부 과제의 목표를 “정부 간 재정 재구조화로 지방의 자주성 강화”로 규정하면서, 재정분권을 위한 기회 요인 가운데서도 “선 재정분권에 대한 인식 고조”에 우선순위를 두었다(정부혁신지방분권위원회, 2003: 7, 19; 이병량, 2006).

구체적으로 <로드맵>은 재정분권의 과제를 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성·건전성 확보로 다시 세분화하고, 이를 위한 정책대안들을 제시하고 있다¹⁴⁾. 이 가운데 지

14) 아래의 본문에서 설명하겠지만, 노무현정부는 재정분권의 과제의 하나로 불균형 완화

방재정운영의 책임성을 확보하기 위한 수단으로 제안된 투명성·건전성 확보를 제외한 정책대안들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표-1〉 재정분권 세부과제 및 실행 대안

재정분권 부문 과제	부문별 추진방향	실행 대안
지방재정력 확충 및 불균형 완화	지방재정기반의 확충	-지방교부세 법정률 인상 -국세의 지방세 이양
	지역간 재정격차 완화	-지방교부세 산정방식 개선 -지방양여금 제도 개선 -자치구 재원조정제도 개선
지방세정제도 개선	과세자주권의 확대	-지역개발세 신세목의 확대 -탄력세율 적용의 활성화
	자치단체의 자구노력 강화	-재산세와 종합토지세의 과표현실화 -체납세 징수강화
	비과세·감면제도의 개선	
지방재정의 자율성 강화	국고보조금 제도 개선	-보조금사업 정비 및 자주재원화 -포괄보조금제 운영
	재정운영의 자율성 확보	-지방예산편성지침 폐지 -지방채 개별승인제도 폐지

*자료: 정부혁신지방분권위원회(2003) 『지방분권로드맵』을 요약 정리함.

〈표-1〉에서 확인할 수 있듯이 <로드맵>의 구체적인 내용에 들어가면 분권의 목표는 균형이라는 목표와 혼재되어 있는 모습이 뚜렷하게 나타난다. 그것은

를 들고 있다. 재정분권의 내용에 이렇게 균형의 목표를 포함시키는 것은 재정분권 개념에 대한 오해에 기초한다. 이 논문의 “III장 1. 분권과 균형”에서 지적한 바와 같이 분권은 재원의 이양, 자주적 재원 조달, 그리고 이에 근거한 재원의 자율적 운용이라는 조건이 충족되는 상황을 의미하고, 균형은 이와는 다른 차원에서 자치단체 간에 재원이나 재원의 운용을 통한 행정서비스의 공급에서 격차가 존재하지 않는 상황을 가르킨다. 이런 혼란이 존재하는 이유를 김정훈(2007)은 재정분권 개념의 다원성과 불명확성에서 찾고 있다. 노무현정부가 분권을 강조한 결과로 분권의 의미를 이해 관계에 따라 해석하여 재정력이 약한 자치단체의 경우 중앙정부의 지원 강화를 분권이라고 주장하는 것도 그러한 예라고 할 수 있다는 것이다. 이런 점은 학자들의 분권 개념 정의에서도 발견된다고 지적한다. 그런 의미에서 이 논문이 제시하고 있는 분권 개념(과 균형 개념) 역시 좀 더 심도 깊은 논쟁을 통해 정교화될 필요가 있다. 이 논문은 현재의 수준에서 분권 및 균형 개념에 대한 하나의 준거를 제시했다는 점에서 의의를 찾고자 한다.

<로드맵>에서 이미 밝혔듯이 분권이 우선하기는 하지만, 이를 보완하고 보충할 수 있는 대안이 제시되어야 하기 때문이기도 하고, 현실적으로 한국의 지방재정이 직면하고 있는 핵심적인 문제가 자치단체간의 재정력 격차라는 점을 고려하지 않을 수 없었기 때문이었을 것이다. 지방재정력 확충 및 불균형 완화는 이런 의미에서 재정분권의 제1과제로 제기되었다.

그렇다면 이들 대안들은 분권과 균형이라는 목표들과 어떤 논리적 연관을 맺고 있을까? 우선 분권의 측면에서 살펴보자. 분권이라는 목표를 정의하고 있는 가장 핵심적인 내용은 재원의 이양 및 독립적인 조달이라고 할 수 있다. 이런 정의에 근거한다면 분권이라는 목표와 가장 밀접하게 연관이 되어 있는 과제는 국세의 지방세 이양, 지역개발세 등 신세목의 확대를 들 수 있을 것이다. 또한 제한적인 의미이지만 세율 적용의 자율성을 확대하여 재원조달에 기여할 수 있는 탄력세율 적용의 활성화도 이 범주에 포함시킬 수 있을 것이다. 지방채를 재원의 조달 수단으로서 적극적으로 해석한다면 지방채에 대한 개별 승인제도 폐지 역시 분권에 기여하는 대안으로 이해할 수 있다. 분권의 정의를 완전히 충족시키지 못하지만, 재원의 자율적인 운용이라는 요소를 충족시킬 수 있는 대안으로는 지방예산편성지침 폐지나 운용상에 자율성이 없는 보조금 제도의 개선과 관련된 대안들이 있다.

균형은 자치단체 간의 수평적 불균형을 해소하고, 이를 통해 궁극적으로는 자치단체 간에 나타날 수 있는 행정서비스 제공의 양과 질에 있어서의 불균형을 해소하는 것을 의미한다. 지방교부세는 이와 같은 균형 목표의 달성을 가장 적접적으로 연관되어 있는 정부간 재정조정제도이다. 왜냐하면 내국세의 일정 비율을 재원으로 하는 지방교부세는 부족한 지방재원을 보충하고, 지역간 경제력 격차 등으로 발생하는 자치단체간의 재정력 격차를 완화하고자 하는 목적으로 운용되는 재정조정제도이기 때문이다¹⁵⁾(정종필, 2005: 120). 따라서 지방교부세의 규모를 확대하고, 이의 운영방식을 개선하여 균형의 효과를 높이고자 하는 지방교부세 법정률 인상과 지방교부세 산정 방식 개선은 모두 균형이라는 목표 달성을 기여할 것이 기대되는 대안들이라고 할 수 있다. 특별시와 광역시에 해

15) 지방교부세의 대부분을 차지하고 있는 보통교부세의 경우 재원의 사용처에 관해 중앙정부로부터 통제를 받지 않는 일반재원의 성격을 지니고 있다. 이런 측면에서 지방교부세는 분권이라는 목표와도 연관되어 있는 것으로 해석될 수 있다. 일반재원이라는 것은 재원의 자율적 운용을 전제로 하는 개념이기 때문이다. 그러나 지방교부세의 가장 핵심적인 기능은 일정한 산정공식에 따라 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족액을 보전하는 것이고, 이를 통해 자치단체 간의 재정불균형을 해소하는데 있다(정종필, 2005). 이는 지방교부세에 관한 현실적·학문적 관심의 많은 부분이 형평화 효과에 초점을 맞추고 있다는 점에서 드러나고 있다. 이와 관련된 연구의 성과들로 들 수 있는 것은 박완규(2007), 윤석완(2006), 임성일 외(2006), 김정훈(2002), 박기록(2001), 김태일(1999) 등이 있다.

당되는 사안이기는 하지만, 자치단체 간의 재정불균형을 해소하기 위해 제안된 자치구 재원조정제도의 개선 역시 균형 목표의 대안군에 포함시킬 수 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표-2〉 지방재정 분권 및 균형정책 대안군

목표	분권	균형
정책대안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재원 이양 및 확보 대안 <ul style="list-style-type: none"> · 국세의 지방세 이양 · 지역개발세 등 신세목의 확대 · 탄력세율 적용의 활성화 · 지방채 개별 승인제도 폐지 ○ 재정운용 자율성 대안 <ul style="list-style-type: none"> · 지방예산편성지침 폐지 · 보조금 사업 정비 및 자주재원화 · 포괄보조금제 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방교부세 법정률 인상 · 지방교부세 산정방식 개선 · 자치구 재원조정제도 개선

*자료: 정부혁신지방분권위원회(2003) 『지방분권로드맵』을 요약 정리함

V. 목표 상충 상황에서 대안의 선택

앞 장에서 살펴보았듯이 노무현정부는 지방재정과 관련된 개혁의 목표를 분권과 균형에 두고, 이를 실현할 수 있는 대안을 로드맵의 형식으로 제시하였다. 그렇다면 대안군에 포함된 모든 정책들이 실제로 선택되었을까? 어떤 것이 선택되고, 어떤 것은 포기되거나 유보되었을까? 이런 일들은 어떤 과정을 통해 이루어졌을까?

1. 재정분권 목표에서의 대안 선택

재정분권은 노무현정부의 지방재정 관련 개혁 정책의 공식적인 목표인 동시에 지향점이었다. 따라서 재정분권이라는 목표 달성을 기여할 것으로 기대되어 제안된 여러 대안들을 구체화하기 위한 모색이 있었다. 그러나 그러한 모색이 모두 현실의 정책으로 연결된 것은 아니었다.

1) 재원 이양 및 확보 대안: 회피와 지연

2003년 말 정부가 주도한 <지방분권특별법>이 국회를 통과하였다. 한시법적인 성격을 가진 이 법률은 지방분권의 기본이념, 기본원칙, 추진과제, 추진체계 등

을 밝히고 있다. 이 법률은 제11조에서 지방재정의 확충 및 전전성 강화를 위해 중앙정부와 지방자치단체가 해야 할 일을 규정하고 있다. 그 가운데 재정분권의 핵심인 재원 문제와 관련해서는 “②국가는 국세와 지방세의 세원을 합리적으로 조정하는 방안을 마련하여야 하며, 지방세의 새로운 세목을 확대하고 비과세 및 감면을 축소하는 등 지방자치단체가 자주적으로 과세권을 행사할 수 있는 범위를 확대하여야 한다”고 밝히고 있다(<지방분권특별법> 제11조).

<로드맵>과 <지방분권특별법>에서 지속적으로 강조된 세원의 이양 및 세원 개발을 통한 재원조달의 독립성 강화의 요구는 2004년 11월 정부혁신지방분권 위원회가 발표한 『“분권형 선진국가 건설”을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획(이하 <종합실행계획>)』에서도 반복되고 있다. 실행계획이라는 명칭에 걸맞게 이전의 원칙적 선언 보다는 진전된 모습을 보이고 있는 <종합실행계획>은 “국세와 지방세의 합리적 조정”이나 “지방세의 신세원 확대” 등을 여전히 중요 세부추진 계획으로 제시하면서 지방소비세 도입, 특별소비세 지방이양, 혹은 관광세 신설 등이 구체적인 대안이 될 수 있다는 점도 밝혔다.

그러나 현재의 시점에서 원칙의 천명이나 아이디어의 제시가 실제 정책 대안의 채택으로 발전하고 있다는 징후는 발견되지 않고 있다. 물론 세원의 이양을 중심으로 한 자치단체의 자주적 재원 확보가 <로드맵> 등을 통해 재정분권의 핵심 추진 방향으로 제안되어 있는 상태이기 때문에 이와 관련된 논의 자체가 없는 것은 아니다. 특히 세원의 이양 문제와 관련하여 주무부처인 재정경제부가 행정자치부는 대안을 검토하고 있는 중인 것으로 확인된다. 우선 재정경제부의 경우에는 2006년 2월 언론을 통해 알려진 <중장기 조세개혁방안>보고서 초안을 통해 국세와 지방세 간의 세목교환을 검토하고 있다는 사실이 알려졌다. 행정자치부는 이 보다 늦은 2007년 7월 31일 실무관료의 언론과의 인터뷰를 통해 지방소비세 및 지방특별소비세의 도입을 글자로 하는 재원이양 방안에 대해 검토하고 있음을 확인하고 있다¹⁶⁾. 하지만 이들 주무부처들은 이런 내용이 언론을 통해 알려지는 즉시 공식적으로 이와 관련하여 결정되거나 부처 간에 합의에 이른 사항이 전혀 없다고 부인하는 방식으로 대안의 선택을 회피하고 있다(재정경제부, <보도자료>, 2006. 5. 9.; 행정자치부, <보도자료>, 2007. 7. 31.). 그러면서 이들 주무부처는 2007년 6월에 이르러서 <국세·지방세 정책협의회>를 구

16) 2007년 7월 31일 평화방송과의 라디오 인터뷰에서 행정자치부의 지방세제관은 “지방 소비세나 지방소비특별세를 신설하는 방안을 재정경제부와 협의하고 있다”고 하면서, 국세인 부가가치세와 지방세인 등록세의 세목 교환도 함께 검토되고 있다고 한다 (<세계일보>, 2007. 7. 31.). 그러나 이런 인터뷰 내용은 당일 행정자치부가 내놓은 <보도자료>를 통해 완전히 부인된다. <보도자료>는 이 인터뷰 내용에 대해 “정부가 현시점에서 지방소비세 및 지방소비특별세 신설을 추진하는 것으로 잘못 보도”되었다고 한다(행정자치부, <보도자료>, 2007. 7. 31.).

성하는 등 재원이양과 관련된 대안의 선택을 사실상 다음 정권의 문제로 넘기고 있다¹⁷⁾.

탄력세율 적용의 활성화라는 대안은 정부의 부동산정책과 맞물려 고려되는 상황에 놓이게 되었다. 탄력세율은 조세법률주의에 근거해 세목과 세율을 법률로 정하고 있는 한국의 현실에서 자치단체가 정해진 범위 내에서 재원조달의 자율성을 누릴 수 있도록 하는 제도적 장치이다. 따라서 탄력세율 적용을 활성화가 재정분권의 세부 대안으로 고려된 이유도 바로 이런 이유에서 찾을 수 있다. 그러나 탄력세율의 적용은 본격적으로 시도되고 추진되기도 전에 정부의 부동산정책과 맞물려 포기되었다. 잘 알려져 있다시피 정부는 아파트를 중심으로 한 부동산가격의 폭등을 해소하기 위한 대안으로 재산세의 과표와 세율 인상, 그리고 종합부동산세의 도입 등을 추진하였다. 그런데 과표 등의 인상으로 재산세가 급격하게 증가된 서울시와 경기도의 일부 자치구는 지방세인 재산세에 탄력세율을 적용하여 세액을 낮추는 방식으로 이에 대응하였다. 이런 자치단체들의 대응은 사실상 정부의 부동산정책의 실효성을 낮추는 저항으로 받아들여지게 되었고, 행정자치부는 이에 대해 탄력세율의 적용을 오히려 제한하는 대안을 선택하기에 이르게 되었다. 그 결과 행정자치부는 <지방세법>(2006. 9. 1.)의 개정을 통해 탄력세율 적용의 요건을 특별한 재정수요 및 재해수요가 있는 경우로 한정하고, 탄력세율의 적용을 위한 조례의 적용 연한은 당해년도로 한정하는 식으로 탄력세율의 적용을 제한하였다¹⁸⁾.

반면 이전까지 엄격한 사업별 승인제도를 통해 통제되고 있었던 지방채의 발행에 대한 개별 승인제도는 폐지되었다. 이는 2006년부터 실시된 지방채발행총액 한도제에 의해 대체되었다. 이 제도는 자치단체의 재정규모와 채무규모를 근거로 행정자치부가 지방채 발행 총액을 부여하면, 자치단체는 행정자치부의 승인이 없이도 지방채를 발행할 수 있도록 하는 제도이다. 지방채 역시 자치단체가 재원을 동원하는 중요한 수단이 될 수도 있고, 이에 대한 엄격한 통제를 완화하여 자치단체의 판단 하에 지방채를 통하여 재원을 확보할 수 있도록 하는 것 역시 재정분권에 기여할 수 있는 과제라고 판단할 수 있을 것이다. 그러나 지방채의 발행은 중앙정부로부터의 재원의 이양을 포함하지 않는다는 점에서

17) <이데일리> 2007년 7월 31일자는 행정자치부 지방세제관의 인터뷰 내용과 관련된 보도를 하면서, 익명의 정부관계자의 발언을 인용해 “현정부 내에서는 국세-지방세 조정은 힘들다”고 전한다.

18) 행정자치부는 2006년 4월 8일자 <보도자료>를 통해 탄력세율 적용의 문제점을 지적하면서, 탄력세율의 적용을 “명분없는 재산세 깍아주기”로 규정하고 있다. 이에 대한 대책으로 탄력세율 제도 자체의 재검토도 요구되는 상황이라는 전제 하에 탄력세율 적용시 재정상의 폐널티 강화, 탄력세율 적용요건 및 기준의 강화 등을 제시하고 있다. 2006년 9월 1일의 <지방세법>의 개정은 이런 맥락 하에 이해할 수 있다.

재정분권과의 직접적인 연계성은 다소 낮은 정책 대안이라고 할 수 있다. 또한 한도액을 부여하는 것은 일정한 범위 내에서만 재원 확보의 독립성을 부여하는 제한적인 방편이라고 평가할 수 있다. 더구나 이 제도의 실시는 실질적인 정책 효과로 이어지고 있지도 않은 상황인 것으로 평가되고 있다. 행정자치부에 따르면 지방채발행한도액제도의 도입에도 불구하고, 자치단체는 지방채를 통한 재원 확보에는 적극적인 태도를 보이지 않고 있다는 것이다. 자치단체는 지방채 발행 한도액의 48.8%만을 소화하였다. 이는 재정적으로 취약한 자치단체가 스스로 책임을 져야 하는 지방채의 발행에 소극적일 수 밖에 없는 근본적인 한계에 기인하는 것으로 보인다. 이런 측면에서 지방채발행한도액제도는 애초부터 재원 이양 및 확보를 통한 분권의 목표를 달성하기에는 한계가 있는 제도라고 평가 할 수 있을 것이다(행정자치부, <보도자료>, 2007. 3. 22.) 결국 재원 이양 및 자주적 확보와 관련해서는 지방채 발행에 대한 개별 승인제도의 폐지만이 정책 대안으로 선택되었으나, 이 역시 정책집행으로 인한 효과를 기대할 수 없는 수준에 머무르고 있다고 평가할 수 있겠다.

2) 재정운용 자율성 대안: 집행의 형식화

재정운용의 자율성을 가지는 것은 분권 개념의 한 구성요소이다. 그러나 재원의 독자적인 조달이 전제되지 않는 재정운용의 자율성은 한계를 지닌다. 그런 의미에서 재정운용의 자율성만이 보증된 분권은 균형의 개념과는 근본적인 의미의 상충관계에 놓이는 것은 아니라고 할 수 있다. 이런 이유 때문에 재정운용의 자율성과 관련된 제안들은 실제로 모두 정책대안으로 전환되었다.

우선 지방예산편성지침은 2005년 8월 4일의 <지방재정법> 개정으로 폐지되었다. 이를 대신하여 행정자치부는 지방자치단체 예산편성기준을 부령으로 제정하여 이를 대체하였다. 이러한 조치를 통해 법률에 근거하여 강제 규정으로서의 의미가 강했던 예산편성지침이 부령에 근거해 통제력이 다소 약해진 예산편성 기준으로 변화한 것은 일단 재정운용의 자율성 측면에서 진일보한 조치로 이해 될 수 있다.

재정운용의 자율성의 측면에서 보다 주목할만한 움직임은 보조금의 정비와 관련한 조치를 통해 나타났다. 국고보조금은 특정한 목적이나 사업에 대해 한정적으로 자금을 지원하는 제도로써 자치단체의 대응자금이 요하는 경우가 많고, 또 자금의 사용 내역에 대해서도 정산을 받는 등 자치단체의 재정운용상의 자율성을 제한하는 제도라 할 수 있다. 1990년대 후반 전체 이전재원의 30%에 육박할 정도로 그 비중이 커지면서 자치단체의 재정운용에 커다란 부담이 되고 있었던 국고보조금을 정비해야 할 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있었다¹⁹⁾.

19) 대체로 20% 전후에 머물렀던 전체 이전재원 가운데 국고보조금의 비중은 1999년

특히 보조금의 통폐합을 통한 포괄적인 지원 방식의 도입도 이런 맥락에서 지원을 획득할 수 있는 상황이었다.

이러한 요구에 대응하여 정부가 선택한 대안은 보조금 규모의 축소와 이외 타 회계로의 이전에 초점이 맞추어져 있었다. 2004년 533개 사업 12조 7천억원 규모의 국고보조금 사업 가운데 149개 사업, 9,581억원의 재원은 지방에 이양되어 분권교부세의 형태로 전환되었고, 126개 사업(3.6조원)은 국가균형발전특별회계로 이관하였으며, 나머지 233개 사업(7.9조원)은 국고보조사업으로 유지하기로 하는 방식의 정비가 이루어졌다(정부혁신지방분권위원회, 2007).

〈표-3〉 정책대안의 선택 결과(I)

목표	분권
정책대안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재원 이양 및 확보 대안 <ul style="list-style-type: none"> · 국세의 지방세 이양 => 회피 · 지역개발세 등 신세목의 확대 => 회피 · 탄력세율 적용의 활성화 => 역선택 · 지방채 개별 승인제도 폐지 => 선택(정책효과 미미함) ○ 재정운용 자율성 대안 <ul style="list-style-type: none"> · 지방예산편성지침 폐지 => 선택 · 보조금 사업 정비 및 자주재원화 => 선택(정책효과 평가 유보) · 포괄보조금제 운영 => 선택(정책효과 평가 유보)

이렇게 이루어진 보조금의 축소가 실제로 자치단체의 재정운용의 자율성 확대로 이어지기 위해서는 보조금의 이전 재원을 기본으로 신설된 국가균형발전 특별회계의 운영 방식이 중요한 의미를 가지게 된다. 분권교부세의 경우는 위에서 언급했듯이 지방으로 이양된 149개 사업의 정상적인 추진을 위하여 한시적으로 운영되고 있어 제도의 정착을 기대하기 힘들기 때문이다(서정섭 외, 2006: 156-157). 그렇다면 국가균형발전특별회계의 운영은 자치단체의 재정운용의 자율성에 어떻게 기여하고 있을까? 이 질문에 대한 대답은 양가적이다. 일단 국가균형발전특별회계는 여타 재정조정제도와는 달리 국가균형발전위원회와 기획예산처가 재원배분과정에 직접적으로 참여하면서, 재원의 배분과정에서는 기획예산처의 역할이 매우 중요한 Top-Down 형태의 예산배정이 이루어지도록 되어 있다. 또한 예산의 신청이 패키지로 이루어지게 되어있어, 지방정부가 자체적인

27.2%에 이르렀다. 그해에 전체 이전재원의 규모는 31조 6천억원이었는데, 국고보조금은 8조 6천억원이었다(행정자치부, 2005).

우선순위 판단에 따라 예산을 신청할 수 있도록 되었다는 점에서 지방정부의 재원배분과정에서의 주도권이 보장된 측면도 존재한다고 평가할 수 있다(이재원, 2005: 340; 이병량, 2006). 그렇지만 정부혁신지방분권위원회 스스로도 인정하듯이 예산신청 과정이 이전 보다 더 복잡해지는 한편으로는 국가균형발전전략과 이를 주도하고 있는 기획예산처 등의 정책지향성이 예산배정의 방향을 좌우하고 있다는 점은 부인하기 힘들다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 163).

2. 균형 목표에서 대안의 선택

위에서 살펴보았듯이 재정분권을 달성하기 위해 제안된 대안군에서 실제의 정책대안으로 선택된 것은 그리 많지 않다. 또한 대안으로 선택되었다고 하더라도 애초에 기대했던 것과 같은 방식으로 집행이 되고 있는지에 대한 의구심도 제기될 수 있다. 반면 균형 목표의 실현을 위해 제시된 대안들은 비교적 충실히 실제의 정책대안으로 전환되었다.

지방교부세는 자치단체의 필요재정수요에 미치지 못하는 재정부족분을 보전하는 재정조정제도로서 자치단체간의 수평적 형평성의 추구라는 균형의 목표에 부합하는 성격을 지니고 있다. 노무현정부에 들어 추진된 교부세와 관련된 제도의 변화는 우선 교부세의 전체 비중을 키우는 것이었다. 기존에 내국세의 15%를 재원으로 하던 지방교부세는 2005년에 내국세의 19.13%로 다시 2006년에는 내국세의 19.24%까지 재원의 규모를 확대하였다²⁰⁾. 더불어 교부세이면서도 실제로는 국고보조금과 같은 방식으로 운영되고 있었던 특별교부세의 비중도 크게 낮추었다. 2005년 이전에는 내국세 15%의 1/11 정도(9.09%)의 비중을 차지하고 있던 특별교부세의 비중을 4/100 수준(4%)으로 축소하였다. 또한 정치적 배분이라는 시비의 소지가 그치지 않았던 중액교부금도 폐지하여 지방교부세를 통해 이루려고 하는 자치단체 간의 수평적 형평성의 달성을 좀 더 기여하는 선택이 이루어졌다.

또한 보통교부세의 산정방식도 자치단체 간의 경제·사회적 환경을 좀 더 적극적으로 반영할 수 있는 방향으로 변화되었다. 이를 통해 고령화, 저출산, 정보화 등 새로운 행정환경과 인구구성비, 교통혼잡도, 정보화관련지표 등의 지역수요를 반영하는 산식이 도입되었다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 164-165). 이와 같은 보통교부세 산정 방식의 변화 역시 자치단체 간의 수평적 불균형을 사회적·경제적 조건을 좀 더 감안하여 해소할 수 있는 기반을 제공하였다.

교부세와 관련된 재정개혁 정책 보다 더 극적으로 채택된 것은 자치구 재원조정제도의 변화였다. 이는 서울특별시의 자치구의 재산세 50% 공동세화 방안으로 구체화되었다. 이는 서울특별시의 자치구 간의 재정력의 불균형을 해소하

20) 이 수치는 분권교부세 0.83%가 포함된 것이다.

기 위한 방안으로 자치구세인 재산세의 50%를 시세로 부과하여 공동세화하고, 이를 통해 자치구 간의 재정력 격차를 줄이고자 하는 재정조정제도이다. 행정자치부는 이러한 제도를 서울특별시와의 협력을 통해 2006년 이후 지속적으로 추진하였다. 이 제도는 재산세를 많이 걷을 수 있는 재정력이 좋은 자치단체의 재원을 그렇지 못한 자치단체로 이전하는 결과를 냉는 것으로 자치단체 간의 수평적 균형을 달성하는데 직접적으로 기여할 수 있다. 반면 이 제도는 재정력이 좋은 자치단체의 입장에서는 재원 조달의 자율성을 침해하는 것으로 받아들여져 심각한 반발을 초래할 수 있다. 그럼에도 불구하고 행정자치부는 2007년 업무계획을 통해 서울시 자치구 간의 공동세제도의 도입을 명시하고 이의 국회통과와 2008년 이후 시행을 계획하였다(행정자치부, 2007). 당연히 이 제도의 도입 시도는 재정력이 우수한 자치구를 중심으로 한 반발을 불러일으키게 되었다. 그러나 이런 반발도 행정자치부와 서울특별시의 재산세 공동세제도 도입의 의지를 꺾지는 못했고, 이 법률은 2007년 7월 3일 국회를 통과하여 실시를 눈앞에 두고 있다²¹⁾.

〈표-4〉 정책대안의 선택 결과(II)

목표	균형
정책대안	<ul style="list-style-type: none"> · 지방교부세 법정률 인상 => 선택 · 지방교부세 산정방식 개선 => 선택 · 자치구 재원조정제도 개선 => 반대 가운데 선택

VI. 마치며

많은 경우 정부는 상충된 목표를 동시에 추구하려고 한다. 이 경우 정부는 어떤 정책 선택을 할까? 이 연구는 이러한 질문에 대한 대답을 노무현정부의 지방재정 개혁정책에 대한 분석과 평가를 통해 제시하고자 하였다. 노무현정부의 개혁정책들이 분권과 균형이라는 상충된 목표의 상황에서 추진되었기 때문이다. 이 연구는 우선 목표가 상충된 상황에서 이루어지는 정책선택과 관련해서 두 중요한 이론적 전제가 있음을 밝혔다. 그 하나는 목표 상충의 상황에서 대안의 선택은 대안간의 상충 상황으로 구성되는 딜레마와는 달리 목표를 달성하기

21) 이에 대해 강남구, 서초구, 송파구, 중구 등의 4개 자치단체는 이 법률이 위헌소지가 있다고 주장하면서 법률이 공포되면 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 것이라고 밝혀 갈등의 소지를 계속 남겨두고 있다(<매일경제>, 2007. 8. 6.).

위한 복수의 대안으로 이루어진 대안군이 존재한다는 점이다. 그리고 정책대안의 선택은 이처럼 각 목표를 달성하는데 기여할 것으로 기대되어 제안된 대안들의 집합, 즉 대안군 가운데 수용가능성이 큰 것들부터 이루어질 것이라는 점은 또 하나의 이론적 전제를 이루었다. 이 논문은 이러한 전제를 바탕으로 구체적인 목표의 상충 상황에서 채택되는 대안군의 성격은 목표 간의 상충 정도의 합수가 된다는 점을 이론적으로 가정하였다. 즉 두 목표가 지니고 있는 이념이나 가치가 동일하게 지지되고 있는 상황과 달리 그 가운데 한 목표가 좀 더 강하게 지지되고 있는 상황에서 그와 상충하는 목표에 기여하는 대안의 수용가능성은 제한된다는 점을 지적하였다.

분석의 결과 노무현정부의 지방재정 개혁정책들 가운데 분권 목표의 대안군들에서는 많은 정책들이 회피되거나, 지연되거나, 혹은 선택되더라도 애초에 기대했던 정책의 효과를 달성하였다고 평가하기 힘든 수준에 머무르고 있는 것으로 확인되었다. 반면 균형 목표의 대안군으로 제시된 대안들은 모두 현실의 정책으로 선택되었다. 특히 그 가운데 자치구간의 재원조정제도의 개편은 논란과 반발이 존재하는 상황에서도 정부의 계획대로 마무리되었다. 이런 분석의 결과는 분권과 균형의 정책목표 가운데 균형을 추구하는 대안군의 대안들이 분권 대안군들의 그것보다 더 수용가능성이 크다는 사실을 보여주고 있다. 이는 역으로 말하자면 분권 대안군들의 대안들은 균형 목표의 달성을 보다 직접적인 장애로 받아들여지고 있다는 점을 시사해주고 있다. 이런 의미에서 노무현정부의 재정분권 정책은 분권을 더 강조하고 있지만 실질적으로는 균형이라는 목표의 가치를 우선시하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

결국 노무현정부는 분권과 균형 사이에서 어슬렁거리다가 균형의 목표를 향해 달려가고 있는 것이다. 분권이라는 목표를 달성하기 위한 대안들이 대부분 수용되지 않는 상황에서 분권의 목표가 저절로 달성되어지기는 힘들 것이다. 그렇다면 상대적으로 훨씬 적극적으로 대안이 수용된 균형의 목표는 잘 달성되어 나가고 있을까? 노무현정부 시기에 수도권에 유입된 인구가 52만명이나 된다고 하는 언론의 보도는 이런 질문에 대해서 쉽게 궁정할 수 없게 하고 있다^{22)(<서}

22) 사실 균형목표가 어느 정도 달성되고 있는지를 평가하기 위해서는 다각적인 접근이 필요하다. 특히 재정적인 측면에서 균형목표의 달성 정도는 자치단체 간의 재정격차의 완화 정도 및 행정서비스의 양적·질적 측면에서의 형평화 정도를 측정할 수 있는 지표가 요구될 것이라고 생각한다. 이런 주제는 별도의 연구를 통해 다루어져야 할 것으로 보인다. 다만 간단한 지표를 통해서 추정해 볼 경우, 균형목표가 달성되어 가지고 있다고 보기는 힘들 것 같다. 가령 노무현정부의 출범연도였던 2003년 자체수입으로 인건비를 해결하지 못한 자치단체의 수는 35개(14%)였다. 이런 상황은 2007년에도 별다른 변화가 없이 자체수입으로 인건비 미해결 단체 38개(15%)이다. 또한 동일 수준 자치단체 간의 재정자립도 격차에도 큰 변화가 없다. 가령 2003년에 시 가운데 재정자립도 최고, 최저 자치단체는 각각 안양과 정읍으로 재정자립도가 64.1%와 12.5%

율신문>. 2007. 8. 6.). 무엇이 잘못된 것일까? 일단 출발은 정부의 지방재정 개혁정책들이 지향하고 있는 목표가 무엇인지를 확인하는 것이 될 수 있으리라 생각한다. 현재의 지방재정 개혁정책은 사실 분권과 균형이라는 목표를 달성하기 위한 대안들이 혼재되어 있다. 물론 분권과 균형이라는 목표 모두가 지방재정의 앞날, 더 나아가서는 지방자치의 미래를 위해 반드시 달성되어야 할 궁극적인 지향점이라는 점은 분명하다. 그러나 지방재정을 둘러싸고 있는 현재의 맥락을 고려한다면 이 두 목표가 서로 상충하고 있으며, 정부가 제시하고 있는 대안들도 분권을 지향하는 것과 균형을 지향하는 것으로 비교적 뚜렷하게 구분되고 있다는 점도 명확해 보인다. 그리고 이 두 목표 가운데 정책의 우선순위가 어디에 있는지도 확인할 수 있었다. 이런 상황에서 현재의 재정개혁이 분권과 균형을 목표로 하고 있다고 지속적으로 주장하는 것은 문제의 해결에 도움이 되지 않을 것이다. 분권이 매우 중요한 목표라는 점을 인식함에도 불구하고, 그리고 이를 위한 대안이 무엇인지를 알고 있음에도 불구하고, 이를 현실적으로 채택할 수 없게 하는 상황을 인식하고, 그 원인을 찾으려고 하는 노력이 필요한 시점이다. 처방에 대한 토론은 현실에 대한 정확한 진단을 전제로 할 때 보다 생산적인 귀결로 연결될 수 있을 것이다. 분권과 균형이 지방재정 뿐만 아니라, 지방자치가 달성해야 할 영원한 숙제라는 점을 고려한다면 지금도 현실의 진단부터 다시 시작하기에 늦은 시간이 아니다.

참고문헌

- 김상봉(2006) 「국가균형발전 성과와 과제」, 『지방행정』, 2006년 12월호
- 김영평(1991) 『불확실성과 정책의 정당성』, 고려대학교 출판부
- 김정훈(2002) 「지방교부세의 형평화 효과와 정책과제」, 『재정포럼』, 2002년 5월호
- _____ (2007) 「분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개」, 『재정논집』, 21(2)
- 김태일(1999) 「지방교부세의 수평적 재정형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로」, 『한국행정학보』, 33(3)

였으나, 2007년에는 성남과 나주로 재정자립도는 각각 71.7%와 11.1%이다(행정자치부 지방재정공개시스템, <http://lofin.mogaha.go.kr>의 지방재정지표 참고). 이 논문에서 수도권 유입인구의 증가를 균형목표 달성을 부정적 증거로 제시한 이유는 지방의 인구 감소와 수도권의 인구 증가가 자치단체간의 재정적 균형의 기초가 되는 재원의 지역적 편재를 반증하고 있다는 점에 주목한 것이다. 위에서 말했듯이 이 문제에 관해서는 다각적인 접근과 지표의 개발을 통해 보다 심층적으로 연구할 필요가 있다. 이 점은 이 연구의 향후 과제이기도 하다.

- 박기목(2001) 「지방교부세가 지역의 소득, 지방세수입, 재정력에 미치는 영향」, 『한국정책학회보』, 10(3)
- 박완규(2007) 「지방교부세제도의 개선방안 연구: 재원 및 인센티브제도를 중심으로」, 『지방행정연구』, 21(1)
- 서정섭 외(2006) 「분권교부세제도에 대한 지방자치단체의 인식에 관한 연구」, 『지방행정연구』, 20(4)
- 소영진(2000) 「딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로」, 『딜레마와 행정』, 윤견수 외, 나남출판
- 염명배(2004) 「‘지방분권’ 및 ‘국가균형발전’과 지방재정: 국세·지방세 재분배문제를 중심으로」, 『재정논집』, 18(2)
- 염재호·박국희(1994) 「딜레마와 정책의 비일관성: 제6공화국의 정책대응」, 『딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해』, 이종범 외, 나남출판
- 윤견수(2006) 「정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구」, 『한국행정연구』, 15(1)
- 윤석완(2006) 「보통교부세 인센티브제도의 문제점과 제도개편에 관한 연구: 보정과 재원형평화기능을 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 11(2)
- 이병량(2006) 「노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계」, 『한국행정연구』, 14(4)
- 이승종(2003) 「분권과 균형발전」, 『지방행정연구』, 17(3)
- 이재원(2005) 「참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, 16(1)
- 이종범(1994) 「딜레마와 상징적 행동: 딜레마 상황에 대한 정책대응을 중심으로」, 『딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해』, 이종범 외, 나남출판
- 임성일·조기현·서정섭(2006) 「분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구」, 『한국지방재정논집』, 11(1)
- 전영한(2004a) 「공공조직의 목표 모호성: 개념, 측정 그리고 타당화」, 『한국행정학보』, 38(5)
- _____(2004b) 「목표모호성이 관료주의 문화에 미치는 영향」, 『행정논총』, 42(4)
- 정부혁신지방분권위원회(2003) 『참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가 건설』
- _____(2004) 『“분권형 선진국가 건설”을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획』
- _____(2007) 『참여정부의 혁신과 분권』
- 정정길(2003) 『정책학원론』, 대명출판사
- 정종필(2005) 「보통교부세 수입인센티브 항목의 세수노력 유인효과」, 『경제연구』, 23(1)

최홍석·윤건수(2000) 「딜레마 상황에서의 의사결정 행동」, 『딜레마와 행정』, 윤건수 외, 나남출판

행정자치부(2007) 『2007년도 역점추진계획』

행정자치부 지방재정공개시스템 <http://lofin.mogaha.go.kr>

Cameron, Kim S. and David A. Whetten(1983) "Organizational Effectiveness: One model or Several?", *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*, edited by Kim S Cameron. and David A. Whetten, Academic Press, Inc.: New York

Chun, Young Han and Hal G. Rainey(2005) "Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies", *Journal of Public Administration and Research*, 15

Cyert, Richard M. and James G. March(1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs

Hall, Richard H.(1982) *Organizations: Structures and Processes*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs

_____ (1999, 고종육역) 『현대조직론(Organizations: Structures, Processes and Outcomes)』, 한울출판사

Landau, Martin(1977) "The Proper Domain of Policy Analysis", *American Journal of Political Science*, XXX-2

Oates, Wallace E.(1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich: New York

Orton, J. Douglas and Karl E. Weick(1990) "Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization", *Academy of management Review*, 15(2)

Poole, Marshall Scott and Andrew Van de Ven(1989) "Using Paradox to Build Management and Organization Theory", *Academy of management Review*, 14(4)

Starbuck, William H. and Paul C. Nystrom(1983) "Pursuing Organizational Effectiveness That Is Ambiguously Specified", *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*, edited by Kim S Cameron. and David A. Whetten, Academic Press, Inc.: New York

Wilson, Susan B.(1994) *Goal Setting*, Amacom: New York

Wright, Bradley E.(2007) "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", *Public Administration Review*, January/February 2007

Abstract

Policy Choices Made with Conflicting Goals: Between Decentralization and Balance

Byung-Ryang Lee

The Roh Moo-Hyun government has been trying to reform local finance with two goals: decentralization and balance. Each goal is a desirable state of local finance that must be accomplished for healthy local autonomy. Yet under current Korean circumstances, these two goals have often been in conflict with each other and could not easily be achieved at the same time. Rather, the pursuit of decentralization undermines the achievement of balance, while the pursuit of balance almost disables attempts at decentralization. How has the government been chasing these two conflicting goals under these conditions? This study assumes that in a goal-conflict situation the government would make a choice by assessing the acceptability of the various alternatives in contributing to these goals. In other words, the alternative that does the minimum damage to the other goal has more chance of being accepted. It is also assumed that this assessment of acceptability depends on the value priority or level of support between the two conflicting goals. Based on this assumption, this paper analyzes the process of the Roh government's local finance reform. The investigation shows that more alternatives that pursue the goal of balance have been chosen in Roh's local government finance reform. This result means that the Roh administration's local finance reform prioritizes balance over decentralization.

【Key words: Decentralization, Balance, Goal Conflict, Local Finance】