

재정분권 실행 수단의 변화에 관한 연구: 통합적 제도 접근방법의 적용*

정재진**

이 연구는 재정분권 수단의 변화 원인을 통합적 제도 접근 방법을 이용해 분석하였다. 재정분권 수단은 노태우·김영삼 정부 때는 세입분권이, 김대중·노무현 정부 때는 세출 분권이 강조되었다. 재정분권 수단의 중요성 변화 이유로는 거시적인 맥락에서 정치적 환경과 경제적 환경을 들 수 있다. 정치·경제적 환경의 변화는 노태우·김영삼 정부에 비해 김대중·노무현 정부에 들어 선택과 집중의 논리에서 형평의 논리가 강조되고, 민주주의의 성숙으로 다양성을 내포한 재정분권 정책이 실행되도록 하였다. 거시적 맥락에 의해 영향을 받는 행위자들의 행위 및 전략적 선택 역시 재정분권 수단 선택에 지대한 영향을 미쳤는데, 보수정권에서 진보정권으로의 변화, 재정분권을 둘러싼 참여자의 확대에 따른 민주적 의사결정, 중앙-지방간 권력관계에서 자치단체간 자원배분을 둘러싼 갈등, 갈등 과정에서 참여자의 전략적 선택, 기존에 추진하였던 재정분권 수단의 한계에 따른 새로운 대안 마련의 필요성 확대 등은 과거에 존재했던 수단으로부터 새로운 수단으로의 변화를 추동하는 요인으로 작용하였다.

주제어: 재정분권, 정책 수단변화, 통합적 제도적 접근

I. 서론

정책목표는 두 개 이상의 다양한 가치들이 포함되기 때문에 모호성을 동반하며, 이를 달성하기 위한 수단 역시 다양하다. 정책수단의 다양성은 수단상호간의

* 이 논문은 2009년 한국정책학회 하계학술대회 발표 논문을 수정 보완한 것이다. 논문의 질적 성숙을 위해 좋은 의견을 주신 익명의 심사자께 감사드린다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경기개발연구원 자치행정연구부 연구위원으로 재직중이다. 관심분야는 지방재정, 재무행정, 성과관리이다(cj1382@gri.kr).

상충성을 포함하며, 정책집행과정에서 환경의 변화, 참여집단간의 이해 및 갈등, 정치적 이념의 변화 등에 따라 선택되어진다(Palumbo & Nachmias, 1983: 67-79; 전영한, 2004: 53; 이병량 외, 2008: 8).

정책을 집행하기 위해 처음 선택한 수단이 학습을 통해 비슷한 정향(oriented)을 갖는 수단으로 변화 되는 상황은 중·장기적 시계를 갖는 정책집행에 있어 일반적으로 발견된다. 그러나 기존의 수단과 상충되는 새로운 수단으로의 변화는 변화에 따른 진통이 크기 때문에 쉽게 발생되지 않는다. 특히 수단 변화에 따른 이익의 크기가 명확한 재정관계에 있어서는 더욱 그렇다.

1991년 지방의회 선거를 시작으로 부활한 지방자치는 정치적 민주성과 경제적 효율성의 확보를 주요 가치로 삼는다. 경제적 효율성¹⁾ 증진을 위한 대안 및 제도들의 실행은 재정분권화로 정의된다(Tiebout, 1956: 387-389; Smith, 1985: 28; Berry et al. 1993: 9-11; Oates, 1999: 1120-1149; Smith 2000: 8). 재정분권은 재정에 관한 중앙정부의 권한과 의무를 지방자치단체에 나누어주기 위해 추진되는 전략·수단·행위 등을 총칭한다(정재진, 2009). 지방자치 실시 이후 현재까지 재정분권에 대한 역대 정권의 관심은 지속적으로 증가됨으로써 경로의존적인 성향을 갖고 발전해 왔다. 그러나 재정분권의 목표를 달성하기 위한 수단은 많은 변화를 겪어 왔다.

재정분권 수단의 중요성 변화는 정책집행을 위한 수단선택의 논리에 의해 설명되어질 수 있다. 그러나 특정 수단의 선택과 변화의 원인을 찾는 것은 쉽지 않다. Hood(1986)는 정책 수단의 중요성 변화는 기술적인 맥락에서라기보다는 신념과 정치의 문제, 정치적 압력 등에 의해서 결정되는 경향이 강하기 때문에 그 원인을 명확하게 설명하는 것이 어렵다고 논의한바 있다(Woodside, 1986: 775-793; Linder & Peters, 1988: 738-750; Hood, 1986).

특정 시점에서 상충되는 정책수단의 선택은 기존 정책수단으로부터 새로운 정책수단으로 중요도가 변화된 것을 의미하며, 정책의 수단은 주로 제도화를 통해 실행된다. 중앙정부든 지방자치단체든 정책 집행을 위한 기준이 필요한데, 정책 집행의 기준은 주로 법, 제도화된 공식적 규칙 등에 의해 마련된다는 점을 강조할 때 특정 수단으로의 중요성 변화는 제도 변화의 논리에 의해 보완적으로 설명되

1) 경제적 효율성의 증진은 지방자치단체간 경쟁과 경제력증진 등을 통해 지역경제의 효율성이 증진될 수 있다는 것을 가정한다(Tiebout, 1956: 387-389; Smith, 1985: 28; Oates, 1999: 1120-1149).

어질 수 있을 것이다.

이 연구는 상충되는 재정분권 수단간 중요성의 변화가 발생하게 된 이유를 분석하는데 목적을 둔다. 제도변화의 원인을 분석하기 위해서는 실제에 있어서 발생된 제도의 변화 과정을 먼저 살펴보아야 하는데 이를 위해 재정분권 정책의 추진과정을 노태우 정부부터 노무현 정부까지 18년 동안 정권별로 구분하여 분석하고자 한다. 그리고 정권별로 수단의 중요성 변화가 발생하게 된 원인을 제도변화의 논리를 통해 분석하고자 한다. 제도변화를 설명 설명하기 위해 이 연구는 통합적 제도 접근방법을 이용하였다. 통합적 제도 접근 방법은 제도변화를 설명함에 있어 거시, 미시, 중범위를 모두 포함한다는 장점을 갖는다.

II 이론적 배경

1. 재정분권 수단의 유형과 그 특성

재정분권수단의 변화를 논의하기 위해서는 재정분권에 대한 개념과 유형이 명확하게 설정되어야 한다. 그러나 재정분권에 대한 합의된 정의는 아직 존재하지 않는다(김재훈, 2007: 6). 분권을 실행하는 주체간에 있어서도 재정분권은 다르게 정의된다. 재정력수준이 높은 자치단체는 국세의 지방이양 또는 신세목 개발을 분권으로 이해하는 반면, 재정력수준이 낮은 자치단체는 중앙정부의 이전재원 확대를 분권으로 해석한다(김정훈, 2007: 71). 학자들간에 있어서도 재정분권에 대한 정의는 다양하게 제시되고 있다. 최병호(2006)는 상위정부로부터 낮은 정부에게 세입과 세출 권한을 이양하는 것이라고 정의하고, 우명동(2007)은 주민의 이익 증진을 위한 제도개선 까지를 포함하는 개념으로 정의하고 있다. 손희준(2003)은 세입과 세출 및 재정운영 전반에 대한 권한과 자율성이 어느 정도 지방자치단체에 주어져 있느냐를 의미한다고 정의한다. 이러한 정의는 재정분권의 범주를 어디까지로 한정하느냐에 따라 달리 나타나는 것인데, 재정분권의 주체에 의한 정의와 학술적 맥락에서의 정의를 종합할 때 재정분권은 공공서비스의 제공에 따르는 권한과 책임을 여러 단계의 정부에게 배분하는 것으로써 지방자치단체가 운용할 수

있는 재원의 확대를 도모하는 것이라 정의할 수 있다.

재정분권을 위한 수단 역시 다양하게 정의된다. 선행연구들에서는 재정분권의 범주를 세출분권과 세입분권(권오성·배인명·주운현, 2007; 이병량 외, 2008), 수평적 형평화와 수직적 형평화(이병량, 2005; IMF, 2001; World Bank, 2004; de Mello, 2000, Bahl, 2000), 세입자치와 세출자치(이재은, 2004: 5-25), 수입분권과 지출분권(김태영, 2003), 일반재원주의와 자주재원주의(이재은, 2004) 등으로 다양하게 정의하고 있다.

<표 1> 재정분권 수단의 유형

구분	내용	목적	대표적인 예
세입분권	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 전환 - 지방자치단체에 신세목 설치권한 이양 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방간 재정관계의 불균형 완화 목적 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 15개 지방세 과세 확대 - 세율 확대 정책 - 신세목 개발
세출분권	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체가 사용 가능한 자원 총액의 증가 - 교부율의 증가 - 보조사업 대상의 확대 및 포괄 보조금 배분 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방간 재정관계의 불균형 완화 - 국가최저수준의 공익 지향 및 특정 사업 추진을 통한 지역발전 	<ul style="list-style-type: none"> - 보통교부세 - 부동산교부세 - 분권교부세 - 특별교부세 - 국고보조금 - 지방양여금 - 균특회계

자료: 정재진.(2009); 이병량 외.(2008)

세입분권, 수직적 형평화, 세입자치, 수입분권, 자주재원 주의는 중앙과 지방간 재정수준의 형평화를 도모하는 것을 의미한다. 즉, 지방자치단체가 자주적인 세입권한을 갖고, 응익성을 확보한 조세행정을 실행하며 이를 통해 지역의 실정에 맞는 차별화된 행정서비스를 제공할 수 있도록 함으로써 경제적 효율성이 달성될 수 있다고 본다. 이를 위한 구체적인 대안으로는 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 이양하거나, 지방자치단체에 신세목을 설치하도록 하거나 탄력세율의 권한을 지방으로 이양하는 것 등을 들 수 있다.

세출분권, 수평적형평화, 세출자치, 지출분권, 일반재원주의는 지방자치단체의 지출 수준을 확대한다는 것으로서 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원의 총량이 많아지는 것을 의미한다. 이는 중앙과 지방간의 관계에서 지방자치단체의 재정은

중앙으로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 현실을 강조한다. 또 자치단체간 재정력 격차에 의한 불균형 문제가 발생되기 때문에 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원의 확보와 이를 통한 지방자치단체간 불균형을 극복하는 것이 분권의 바람직한 목표라고 인식하는 입장이다. 이를 위한 구체적 대안으로 정부간 재정 조정제도의 변화를 통해 보조금 및 교부세 등을 확대하는 것을 들 수 있다.

세입분권과 세출분권은 재정분권을 추진하기 위한 수단이나 이 두 개의 수단은 함께 실행되기 어려울 뿐만 아니라 함께 실행될 때 그 효과는 기대 이하일 가능성이 크다. 예를 들어 세입분권을 강조할 경우 자주재원의 증가가 발생된다. 그러나 자주재원의 증가폭은 인구, 도시화, 경제적 수준이 상대적으로 높은 자치단체에서 더 크게 나타날 가능성이 있어 자치단체간 재정력 격차는 더욱 커질 가능성이 있다. 이 상황에서 세출분권을 확대 시킨다는 것에 대해 중앙정부는 쉽게 응하지 않을 가능성이 크다. 세출분권을 확대한다 할지라도 이미 세목을 지방으로 이양했기 때문에 세출분권 추진을 위한 재원인 내국세 총액이 감소하게 된다. 따라서 내국세 총액이 감소된 상황에서 세출분권의 확대는 기대 이하의 효과를 발생시킬 가능성이 크다.

2. 제도변화에 대한 논의들

지방재정관련 분야에서 재원배분의 결정 규칙을 찾고, 그 원인이 무엇인지에 대해 충분히 설명 가능한 이론은 Key(1940)²⁾가 말했듯이 아직 존재하지 않는다³⁾. 다만 재정분권을 한 국가내에서 한정된 재원을 중앙정부와 지방자치단체가 효율적으로 배분하는 정책결정이라고 정의할 때 재정분권 수단의 변화는 점증주의 정책결정 모형으로 설명될 수 있다. 점증주의 이론은 인간 인지 능력의 한계를 수용하고, 합리성 보다는 관련 이해 집단간의 정치적 영향력을 강조한다(Wildavsky,

2) Key(1940)는 한정된 재원이 왜 A라는 사업이 아닌 B라는 사업에 투입되는지에 대해 설명할 수 있는 이론이 없다는 것을 논의한 바 있으며, 이 논의를 확장할 경우 재정분권을 위한 제도가 선택되고, 변화되는지에 대한 이론이 없다는 것과 같은 맥락이라 할 수 있다.

3) 많은 경우 재정학에서의 연구는 국가재정이 팽창되는 이유에 대한 이론화 작업이 실행되었다. 재정지출이 증가되는 이유에 대한 주요 연구로는 Romer and Rosental(1979)의 중위투표모형, Stigler(1971)와 Peltzman(1976)의 이익집단이론, Niskanen(1971)의 관료제 이론 등이 대표적이다.

1966; Lindblom, 1959). 점증주의 결정이론에 따를 경우 재정분권 수단은 전년 또는 기존에 존재했던 수단에 기초하되 정치적 이해관계를 수렴하여 부분적인 변화만 추구한다. 즉, 처음 설정한 수단의 항상성(homeostasis)을 가정하나 항상성이 파괴되어 수단의 변화가 발생하는 것은 경제적 이익 뿐만 아니라 정치적 이익이 복합화 된 상황에서 손실을 최소화하기 위한 전략적 선택행위의 결과로 본다.

한편 재정분권 수단을 제도라 가정할 경우 수단의 변화는 역사적 제도주의의 경로의존성(path dependency)과 결절된 균형(punctuated equilibrium)으로 설명가능하다. 역사적 제도주의에서의 제도는 고정불변의 것이 아니라 역사적 이벤트와 제도를 둘러싼 상황 등과 같은 외생요인(exogenous)과 내생요인(endogenous)들에 의해서 생성·변화·소멸된다. 경로의존성에서는 제도를 역사적인 우연성과 제도가 형성되어온 발전경로에 따라 구성된다고 본다(주경일·이철주, 2005: 204; Thelen & Steinmo, 1992; 하연섭, 2003: 46). 경로의존성은 기존에 존재하던 제도에 외부 상황을 학습하는 과정을 통해 선형적으로 진행되어 간다는 것을 가정하는 것으로서 축적의 원리를 강조한다(하연섭, 2006; 김선희, 2009). 제도가 같은 방향으로 변화되는 이유에 대해서는 전술한 경로의존성을 기초로 설명하고 제도가 급변하거나 다른 방향으로 변화되는 것에 대해서는 단절적 균형으로 설명한다. 단절적 균형은 역사적으로 큰 사건이 발생하거나 혹은 기존제도의 변화에 대한 요구와 기존 제도와 외부 상황간의 모순이 누적되어 제도 자체가 이를 수용하지 못할 경우 경로의존에서 벗어나 다른 제도로 일시에 변화될 수 있다는 것을 가정한다(Krasner, 1984: 223-246).

점증주의⁴⁾와 경로의존성⁵⁾은 기존에 존재하던 제도를 기준으로 큰 변화 없이

4) 재정책 영역에서는 특정 제도의 선택과 관련해 점증주의적 이론 뿐만 아니라 공공선택적 이론도 함께 발전되어 왔으나 이 역시 인간의 행태에 초점을 맞추므로써 중범위 수준과 거시 수준에 대한 고려를 적극적으로 하지 못한다는 한계를 갖는다(박지광, 1996: 6).

5) 제도의 점증적 변화를 설명하는 신제도주의의 경로의존성은 본질적으로 정책의 형성과 집행의 과정에서의 연관성과 그 논의가 동일하다. 다수의 정책집행학자들은 정책형성단계에서 작용했던 요인들로 인해 특정한 집행결과가 초래된다는 사실을 지적하고, 정책집행과정을 이해하기 위해서는 정책결정과정을 연계하여 분석할 필요가 있다는 것을 강조하는데, 정책의 과정을 하나의 시계열적 과정이라고 인식할 경우 정책 역시 제도와 마찬가지로 경로의존적인 성격을 갖는다(Majone & Wildavsky, 1979; Nakamura & Smallwood, 1980; Elmore, Gustafsson & Hargrove, 1986: 209-233; Lunderquist, 1987; Winter, 1990; Hansfeld, Yeheskel & Thomas, 1991: 451-479).

진행된다는 측면에서 논의의 맥락은 동일하다. 그러나 점증주의 이론과 경로의존성이 재정분권 수단의 변화과정을 설명할 수는 있으나 점증주의는 미시적인 맥락에서의 변화를 고려함과 동시에 인간의 행태에 초점을 두기 때문에 거시적인 환경이나 제도적 틀에 의한 영향력을 적절히 설명하지 못한다는 한계를 갖는다. 게다가 경로의존성은 구조와 맥락을 강조함으로써 재정분권 수단 선택의 주체인 행위자의 전략적 선택과 이에 다른 제도의 변화를 충분히 설명하지 못한다는 한계를 갖는다(성지은, 2005: 243-272).

3. 재정분권수단 변화 설명의 틀로서 통합적 제도 접근방법

기존 제도 연구에서 제도의 지속과 변화의 틀로 이용된 경로의존 모형과 결절된 균형 모형은 역사적 제도주의 이론하에서 외생요인과 내생요인을 포함하여 제도의 변화를 논의하였으나 상대적으로 외부적인 요인에 초점을 맞추어 제도 변화를 설명해 왔다(김윤권, 2003: 301). 그러나 구조와 맥락의 범주 그리고 그 영향력을 얼마나 허용하고, 이를 허용할 것인지에 대해서는 아직까지 명확한 합의가 이루어지지 않고 있다.

정책집행을 위한 제도는 제도를 둘러싼 다양한 환경에 상호 작용하며 선택되고, 대응되어 발전된다(염재호, 2000: 23; 염재호 외, 2004). 수단변화의 논리는 기존 제도변화의 논리에 더해 내부적인 요인을 더욱 강조할 필요성이 존재한다. 결과로서의 수단 변화는 구조와 맥락에 더해 행위자의 이해와 전략 그리고 선호가 복합적으로 영향을 미치기 때문이다.

신제도주의는 기존의 행태주의 또는 합리적 선택 이론이 거시적 제도를 설명하지 못하고 각 나라마다의 비교에서 있어서 특수성 혹은 문화적 특성을 설명하지 못한다는 한계를 지적하면서 등장하였다(Peters, 2000). 새롭게 등장한 신제도주의는 사회현상을 제도와 행위간의 연계성 속에서 설명함으로써 그 설명력이 높아진다는 순기능이 존재하긴 하지만 제도와 행위자간 명확한 인과관계를 추론하기 어렵다는 한계를 갖는다(Hall & Taylor, 1996; Peters & Linder, 1984). 이러한 측면에서 거시적 측면인 맥락과 구조, 중범위 측면인 제도, 미시적 측면인 행위자의 상호 작용을 종합하여 분석할 필요가 있다는 의견이 대두되어 왔다(Thelen & Steinmo,

1992; Mahoney & Snyder, 1999). 그 결과 이미 제도주의 연구에 있어서 제도의 변화는 외부적인 요인 뿐만 아니라 제도의 모호성, 행위자, 권력 등의 개념을 종합하여 분석하는 통합적 제도 접근방법을 활용하고 있다(하연섭, 2006). 통합적 제도 접근방법의 활용을 통한 설명 방법은 근래에 들어 확대되고 있는데 이들은 기존에 세 가지 학파로 나누어져 그 방법론의 차별화를 이루어온 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의, 역사적 신제도주의에서 논의하는 제도 변화의 논리가 서로 모순되지 않고 종합적으로 분석되어야 한다는 것을 강조한다. 이는 제도 변화의 기제를 경제적 효율성, 사회적 정당성, 권력과정 모두를 종합하여 조망할 필요가 있다는 것을 의미하는 것으로 사례에 따라 두 개 이상의 방법들을 채택한다는 특성을 갖는다(김윤권, 2003: 305).

4. 분석 방법

재정분권 수단의 변화는 정치 및 사회상황, 경제상황, 새로운 기술의 도입 및 변화, 정부의 변화, 정책집행 부서간의 갈등, 공공정책의 지지자 등 다양한 요인에 의해 영향을 받는다(Elmore, 1978: 185-228; Linder and Peters, 1984; Linder and Peters, 1988: 738-750)⁶⁾.

현실에 있어 재정분권 수단의 변화는 정권의 의지, 이념, 재정분권 정책 추진에 따른 관련 이해 당사자(stakeholder)인 중앙정부, 지방자치단체, 시민·사회·학계의 요구, 국내외 정치·경제적 맥락에 대응해 선택되어 왔다. 게다가 재정분권 수단의 변화는 재정이익과 직접적인 연결성이 존재하기 때문에 수단 변화에 따른 갈등 문제와 행위자의 전략적 선택을 통해 변화되어 왔다⁷⁾.

재정분권 수단의 중요성 변화를 종합적으로 분석하기 위해서는 노태우 정부부터 노무현 정부까지 재정분권에 대한 관심의 점진적 변화 내용과 그 맥락을 이해할 필요가 있다. 그리고 재정분권의 방향성 내에서 재정분권의 목표를 달성하기 위해 수단의 변화가 발생하게 되는 원인을 종합적으로 분석할 필요가 있다.

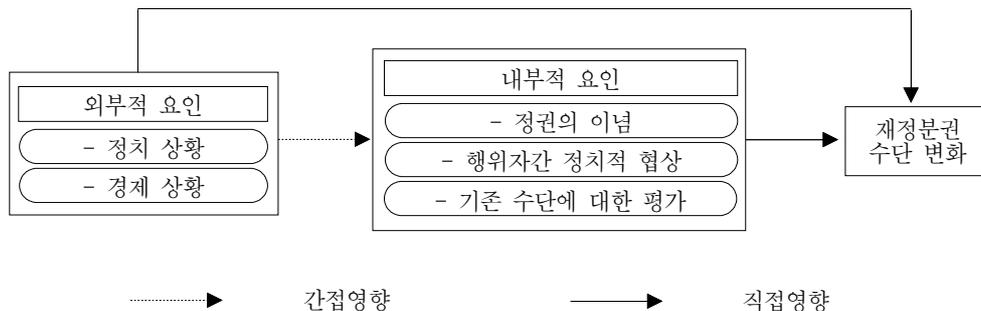
6) Winter(1990)는 전술한 요인 이외에도 정부 조직간 상호작용, 일선관료의 행태, 정책 타겟그룹의 행태는 제도변화에 많은 영향을 미친다고 본다.

7) 이와 관련해 주경일·이철주(2005)는 제도변화 논리의 한계를 극복하기 위한 대안으로서 이해집단간 전략적 행위 분석을 위한 프레임 이론을 제시한바 있다

이를 위해 이 연구에서는 외부요인과 내부요인으로 구분하여 각 요인이 수단변화에 미친 영향을 분석하고자 한다. 외부요인은 거시적 맥락을 의미하며 이는 당시의 정치·경제적인 맥락 및 구조를 의미한다. 내부적 요인은 재정분권 정책과 직·간접적으로 연계되는 행위자들의 행동양식을 의미한다. 여기서의 행동양식은 참여자들의 선호변화와 참여자간 갈등, 조정의 과정 등이 포함된다. 뿐만 아니라 매 정권마다 재정분권에 대한 차별화된 이념과, 정권마다 추진한 재정분권 정책의 결과 등이 포함된다. 한편 구조와 맥락이라는 거시적 요인의 설명력 한계가 존재하긴 하지만 행위자의 행동양식은 구조와 맥락에 의해 영향을 받는다. 따라서 이 연구에서는 내부적 요인과 외부적 요인 중 특정 요인이 더 중요하다는 것을 가정하지 않는다. 다만 내부적 요인과 외부적 요인이 재정분권 수단의 중요성 변화에 공통적으로 영향을 미친다는 것을 모두 고려한다.

이하 3장에서는 각 정권별 재정분권의 추진내용을 세입분권과 세출분권의 제도변화를 기준으로 살펴봄으로써 정권별 재정분권의 강조점이 무엇이며, 재정분권의 강조점 변화에 따라 지방자치단체의 재정분권 수준이 어떻게 변화되었는지를 논의하고자 한다. 이후 4장에서 외부적 요인과 내부적 요인이 재정분권 수단의 변화를 어떻게 이끌었는지 분석하고 특히 외부적 요인이 내부적 요인에 어떠한 영향을 미치는지를 종합적으로 분석하고자 한다.

<그림 1> 연구 분석 틀



Ⅲ. 정권별 재정분권의 추진 내용⁸⁾

1. 노태우 정부 재정분권 추진의 주요 내용

노태우 정부의 재정분권은 지방자치 운영에 필요한 수준의 세입분권을 추진하였다는 특성을 갖는다. 세입분권의 추진을 위해 1991년에 등록세, 자동차세, 주민세, 사업소세에 대한 세율을 인상하였다. 그리고 자동차세의 표준세율을 50%까지 초과징수가 가능하도록 하였고, 오염물질 배출 사업소에 대한 중과세를 도입함으로써 지역별로 실정에 맞게 세입을 조정할 수 있는 권한을 이양하였다. 또한 사용료와 수수료에 대한 요율조정권을 지방으로 이양하여 재정운용의 탄력성을 증진시키고자 하였다. 한편 지방자치단체의 세입 증대를 위해 도시계획세와 공동시설세에 대한 면세를 해제하였으며 종합토지세를 도입·운영하였다. 1992년에는 도세인 지역개발세를 신설하고 탄력세율을 도입함으로써 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 등에 대한 표준세율을 50%범위 내에서 지방자치단체가 조례에 의거가감조정 할 수 있도록 하였다.

세출분권 추진내용으로는 1991년에 지역개발을 위해서 절대적으로 필요하지만 막대한 사업비 때문에 지방자치단체 차원에서 효과적인 추진이 어려웠던 특정 사업들에 대하여 국가가 소요재원의 상당부분을 지원함으로써 자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간 균등 개발을 촉진하고자 하는데 목적을 두는 지방양여금 제도를 도입하였다. 도입 당시 지방양여금의 재원은 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%로 하며 사업대상은 도로정비사업에 국한하였다. 1992년에는 양여금제도를 보완하기 위해 자원 및 대상을 확대하였는데 기존의 주세 15%를 60%로 상향 조정하였고 대상사업도 농어촌개발사업, 수질오염방지사업, 청소년 육성사업 등으로 확대하였다.

2. 김영삼 정부 재정분권 추진의 주요 내용

김영삼 정부의 중앙-지방간 재정관계는 노태우 정부의 재정운용을 답습하여 세

8) 정권별 재정분권 추진 주요 내용은 <부록 1> 참조

입분권을 강조하는 방향으로 운영되어졌다. 세입분권과 관련하여 1993년에 마권세를 경주·마권세로 확대·개편하고 과세의 대상도 경정과 경륜을 포함함으로써 지방재정 확충을 도모하였다. 1가구 2차량에 대한 중과세를 신설함으로써 지방세의 확충을 도모하였고, 1994년에는 주민세, 재산세, 지역개발세의 세율을 인상하였으며 마권세 납세지를 확대하였다. 1995년에는 1998년까지 한시적으로 주민세 소득할 세율을 인상하였으나 반대로 자동차 등록세율을 인하하고, 경차에 대한 1가구 2차량 중과세를 제외시켰으며 비영업용 승용차의 세율을 인하하였다. 또한 토지 수용으로 인한 대체 취득에 대한 비과세를 확대함으로써 지방세 감면을 확대하였다⁹⁾. 1996년에는 비현실적이고 비탄력적으로 운영되던 사용료·수수료 현실화 계획을 수립하여 추진하였고 1997년에는 취득세, 등록세, 재산세에 대한 탄력세율을 도입함으로써 표준세율의 50% 범위 내에서 가감 조정을 할 수 있도록 하였다.

세출분권은 해마다 관련 법안을 개정하면서 자치단체의 지출총액을 증가시켰다. 먼저 1994년에는 지방양여금의 재원과 대상을 확대하였는데 기존 주세 60%에서 80%로 재원을 확대하였고 대상사업도 확대하여 농어촌하수도 정비 사업을 포함시켰다. 1995년에도 지방양여금 재원을 확대하였는데 양여금 재원으로 새롭게 농특세의 19/150을 추가하였다. 한편 1996년에는 국고보조금 처리과정의 비합리적 운영을 탈피하고 지방자치단체의 편의를 증진하기 위해 국고보조금 일괄신청제도를 도입하였다. 1997년에도 지방양여금 재원을 확대하였는데 기존 주세 80%를 100%로 상향조정하였다.

3. 김대중 정부 재정분권 추진의 주요 내용

김대중 정부의 중앙-지방간 재정관계는 과거 노태우·김영삼 정부와 달리 세출분권 위주의 재정분권이 추진되었다. 세입분권과 관련하여서는 다양한 제도가 도입되었으나 이 효과와 상충(trade off)되는 제도가 동시에 도입됨으로써 세입분권

9) 지방세감면제도는 지방세로서 조세정책적인 목적을 수행하고 있다는 순기능을 발생시키나 지방세수의 잠식, 자치단체간 세수불균형, 감면의 수혜자와 비수혜자간 세부담의 불공정 등 다양한 문제점을 발생시킬 수 있다(이삼주, 2001: 142).

의 효과를 충분히 살리지 못하였다.

세입분권과 관련하여 1998년에는 신 경제5개년계획의 과표현실화 계획에 따라 수수료와 사용료의 현실화를 추진함으로써 지방재정 확충을 도모하였으나 지방세 중과세제도 완화, 저당권의 설정 등기에 따른 등록세율 인하, 비영업용 승용차에 대한 자동차세의 세율을 인하하였다. 1999년에는 주민세 개인균등화에 대한 제한세율제도를 도입함으로써 1,000원에서 4,500원 까지 지역별로 차등을 두도록 하였다. 한편 국가혁신시스템 구축과 지역의 발전을 위한 목적으로 산업기술단지에 대한 취득세와 등록세를 면세해 주고, 재산세와 종토세를 경감하는 정책을 실행하였다. 또한 산업단지내의 공용건축물에 대한 지방세를 감면하도록 하였으며, 공장용 부동산을 중소기업에 임대하는 자에 대해 지방세를 감면하도록 하였다. 2000년에는 휘발유와 경유 등에 부과되는 국세의 교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세를 도입하였고, 표준세율의 50% 범위 내에서 가감 조정할 수 있도록 탄력세율을 도입하였다. 그리고 지역개발세 중 일부과세대상의 세율현실화를 위한 방안을 마련하였고, 2000년부터 승용자동차로 분류되는 7인승 이상 10인승 이하 승합차에 대한 등록, 면허세 및 자동차세의 세율을 5년간 유예기간을 거쳐 2005년부터 3년간 단계적으로 확대하였다. 반면 농지세의 세율을 소득세의 세율구조에 맞게 하향조정하였다. 2001년에는 경주·마권세를 레저세로 세목을 변경하였으며, 벼와 특수 작물에 대해서만 과세하던 농지세의 과세대상을 확대하여 농업소득세로 전환하였고, 주행세율을 3.2%에서 11.5%로 인상하였다. 그리고 담배소비세의 세율을 1갑당 460원에서 510원으로 인상하였으며, 종합토지세 감면 대상 및 감면율을 조정하였다. 한편 비영업용 승용차에 대한 자동차세를 경감해 주었고, 법인의 토지에 대한 취득세 중과제도를 폐지하였다. 2002년에는 소싸움 경기투표권을 레저세 과세대상으로 추가하였으며 소방공동시설세 탄력세율제를 개선하였다. 한편 지역균형 발전을 위한 취득세 및 등록세의 면제시한을 연장하였다.

세출분권으로는 지방교부세와 지방양여금의 변화가 동시에 있었다. 먼저 2000년에는 지방교부세의 법정교부율을 기존의 내국세 13.27%에서 15%로 상향조정하였다. 비록 세출분권 추진을 위해 1회의 교부세율 상향 조정이 있긴 하였으나 내국세를 세원으로 하는 교부세율의 인상은 지방자치단체의 재정 확대에 큰 영향을 미쳤다. 지방자치 실시 이후 지속적으로 재정자립도 등이 하락되었고, 시와 군

은 자주세입으로 경상적 경비를 충당하지 못하는 사례가 증가 하는 상황에서 교부세율의 인상은 지방자치단체의 재정확대에 큰 영향을 미쳤다. 한편 양여금은 교부세율 인상과 더불어 그 세원을 상향 조정하는 방법으로 진행되었다. 2001년에 양여금은 그 재원중 세원의 충분성이 미약한 전화세를 폐지하고 교통세를 이에 포함시켰으며, 2002년에는 기존의 농특세를 19/150에서 23/150으로 상향 조정하였다.

4. 노무현 정부 재정분권 추진의 주요 내용

노무현 정부의 재정분권은 역사상 가장 많은 관심을 받았으며, 분권의 주요 방법으로는 세출 분권을 추진하였다. 노무현 정부의 정부간 재정관계는 2003년에 정부혁신지방분권위원회를 통해 제시된 「지방분권 로드맵」과 「지방분권 특별법」으로 요약될 수 있는데 이 제도의 설치 목적 중 첫 번째 가치는 지방재정력 확충 및 불균형 완화이다.

참여정부 들어 세입분권을 위해 노력한 대표적인 사례로는 지방소비세를 들 수 있다. 그러나 지방소비세의 배분방식을 두고 자치단체간, 중앙-지방간 갈등이 증가됨으로써 결국 도입되지 못하였다¹⁰⁾. 지방소비세의 도입이 지연되는 과정에서 세입분권을 위한 다양한 정책들이 추진되었는데 먼저 2003년에 등록세 과세대상에 소형 선박을 포함시킴으로써 그 범주를 확대하였다. 2004년에는 골프연습장을 취득세 대상으로 확대시켰고, 주행세율을 기존의 11.5%에서 17.5%로 상향 조정하였다. 2005년에는 세입분권을 약화시키는 일련의 조치가 이루어졌는데 먼저 지방세였던 종합토지세를 폐지하였고, 부동산 소유권 등기세율을 기존의 0.03%에서 0.02%로 감면하였다. 기존 cc당 140원이던 자동차 세액을 배기량 1500cc에서 1600cc로 확대함으로써 자동차세입의 감소를 가져왔다. 뿐만 아니라 농업소득세가 본연의 목적에 맞게 충실히 수행되지 못하고 있다는 점을 감안하여 농업소득세에 대한 과세를 중단하였다. 2006년에도 취득세와 등록세를 1%로 인하하는 조

10) 지방소비세는 2010년에 와서야 실시되고 있다. 지방소비세의 세원은 부가가치세액의 5%이며, 배분은 민간 최종소비지출에 1:2:3으로 가중치를 두고 있다. 그러나 종합부동산세 축소로 부동산 교부세가 줄고, 정부의 감세 정책으로 소득할 주민세 등이 감소함으로써 실제 지방자치단체의 입장에서 얻게 되는 재정 확충 수준은 기대 보다 크지 않다.

치를 단행하였다. 노무현 정부 들어 새롭게 신설된 세목으로는 지역개발세를 들 수 있다. 지역개발세는 기피시설, 유치시설, 카지노, 관광 시설 등에 대한 응익 부담 차원에서 과세가 필요함을 인정하고 이에 따른 방안을 마련하는 과정에서 탄생된 세목이다. 그러나 지역개발세는 모든 자치단체에 적용되는 세목이 아닌 원자력 발전소 등 기피시설 입지 지역에만 제한적으로 적용되고 있다.

반면 세출분권을 위해서 전방위적인 개편이 이루어졌다. 먼저 2005년에 지방세인 종합토지세 폐지와 함께 국세로 종합부동산세를 신설하였다. 그리고 이를 통해 거두어들이는 재원을 교부금 산정공식과 비슷한 방법으로 전액 지방에 배분함으로써 지방자치단체의 세수감소분을 보전하고자 했다. 또한 지방교부세 법정률을 기존의 내국세 15%에서 19.13%로 인상시켰다. 그리고 지방이양 대상 사업으로 결정된 국고보조사업의 재원을 지방이 차질 없이 확보할 수 있도록 5년을 시한으로 하여 분권교부세를 도입하였고 분권교부세의 재원은 내국세의 0.83%에 해당하도록 규정하였다¹¹⁾. 여기에 더해 보조금의 대폭적인 개편과 양여금의 폐지가 함께 추진되었다. 1991년에 도입된 지방양여금제도는 재원의 일정비율이 항상 도로 투자에 정해지는 문제가 발생하게 되었고, 보조금제도와 중복되는 특성 등으로 인해 발생하는 비효율을 완화하고자 폐지하였다. 지방양여금 제도의 폐지와 함께 명백히 국가 사무가 아닌 경우 지방자치단체가 우선 추진하며 중앙정부의 역할은 자치단체 기능의 보완적 측면에 한정한다는 국고 보조금 정비방안이 확정되었고, 이에 기초해 국고보조금의 대대적인 개편이 이루어졌다. 이를 위해 보조금의 지급은 가급적 포괄보조 방식으로 지원하고자 하였다. 그리고 지방양여금이 폐지되면서 주세 100%와 농어촌지역개발 사업은 국가균형발전 특별회계로 편입되었으며, 도로정비와 지역개발 사업은 지방교부세로 편입되었고 수질오염방지, 청소년 육성 사업은 국고보조금으로 편입되었다. 따라서 양여금의 폐지는 이전재원의 폐지를 의미하는 것이 아니라 기존에 존재하던 양여금이 교부세와 보조금 그리고 균특회계로 재 구성되는 것을 의미한다. 2006년에는 다시 지방교부세 법정률을 19.13%에서 19.24%로 상향 조정하였는데 여기서 지방교부세율의 증가는 분

11) 분권교부세는 2009년 12월 말까지 운영될 예정이었으나 2015년 까지 5년 더 연장되었다. 분권교부세가 폐지될 경우 사회복지 관련 지방이양 사업의 안정적 추진이 어려워 질 가능성이 있기 때문이다.

권교부세의 법정률을 0.83%에서 0.94%로 상향조정한 것에 의해 영향을 받은 것이다.

5. 재정분권 수단 변화 요약

재정분권 추진을 위한 수단의 변화는 지방세법 및 지방교부세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 지방양여금법 등의 변화를 의미한다. 그러나 재정분권 수단의 변화 과정을 법 및 제도적 측면에 의해서만 논의할 경우 재정분권 상황의 현실을 왜곡할 가능성이 크다. 재정분권은 관련 제도의 변화내용 보다는 제도 변화에 따라 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원의 변화 수준에 의해 그 수단의 중요성 변화를 측정하는 것이 더 바람직하다. 재정분권을 통해 자치단체의 재원이 많아진다는 것은 그만큼 지방자치단체의 재정운영상 자율성이 확보될 수 있다는 것을 의미하기 때문이다. 또한 제도의 변화 횟수가 많다고 해서 반드시 지방재정의 증가가 이루어지는 것은 아니다. 예를 들어 지방재정에 100원의 증가 효과를 발생시키는 제도가 10번 변화하는 것 보다 1,000원의 증가 효과를 발생시키는 제도가 2번 변화하는 것이 지방재정에는 더 큰 영향을 미치기 때문이다. 재정분권 수단의 변화는 세입분권과 세출분권의 강조점 변화를 의미하며 강조점의 변화는 재정분권 수준의 변화를 의미한다. 재정분권 수준은 지방자치단체의 자주재원과 이전재원의 상대적 비중 변화를 통해 설명될 수 있다. 물론 재정분권의 범주가 다양하기 때문에 제도 변화의 상태를 측정할 수 있는 기준이 단일로 존재하지는 않으나 많은 선행연구에서 재정분권의 수준을 측정하기 위한 기준으로 자주재원의 비중과 이전재원의 비중을 이용하고 있다. Prud'homme(1990)는 이전재원이 지방재원에서 차지하는 비율을, IMF(2001)는 지방자치단체의 총세입중에서 자체지방세가 차지하는 비율과 총 지방세입 중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비중을, World Bank(2004)는 총 지방자치단체의 세입 중에서 지방세 비율, 총 지방자치단체 세입 중 보조금 비율을, 임성일(2003)은 지방 총 수입 중 자주재원 비중, 이전재정 중 일반보조금의 비중 등을 이용하여 재정분권 수준을 측정한다.

이를 위해 이 연구에서는 지방자치단체의 세출에서 지방세와 이전재원이 차지하는 비중을 기초로 재정분권 수단의 변화과정을 살펴보고자 한다. 이때 지방세

의 비중이 증가하고, 이전재원의 비중이 감소된다면 세입분권이 강조된 결과라 정의할 수 있으며, 이전재원의 비중이 증가되고, 지방세의 비중이 감소한다면 세출분권이 강조된 결과라 정의될 수 있다. 세입분권과 세출분권의 중요성이 변화되는 시기는 김대중 정부를 기점으로 존재한다.

세입분권을 기준으로 살펴보면 노태우 정부에서는 세입확대를 위한 9건의 제도 변화가 있었고, 김영삼 정부에서도 세입확대를 위한 8건의 제도 변화가 있었다. 그 결과 세입분권 수준은 노태우 정부 때 29.9%에서 30.5%로 증가하게 되었다. 그러나 이후 등장한 김대중 정부에서는 세입확대를 위한 11건의 제도 변화가 존재하긴 하지만 역으로 세입 축소를 발생시키는 8건의 제도 변화가 함께 실행되었기 때문에 김영삼 정부 대비 세입분권의 수준은 2%가량 감소한 28.3% 수준인 것으로 나타났다. 이후 등장한 노무현 정부에서는 세입 확대를 위한 4건의 제도 변화가 존재하긴 하지만 세입 축소를 발생시키는 6건의 제도 변화를 통해 세입분권 수준의 순증량은 기대보다 낮아 김대중 정부 대비 약 2% 가량 증가하는 결과를 발생시켰다.

세출분권을 기준으로 살펴보면 노태우 정부와 김영삼 정부에서는 지방재정의 확대에 유의미한 영향을 미치는 수준의 제도변화는 없었다. 비록 노태우 정부 때 양여금 제도를 마련하고, 김영삼 정부 때 양여금 재원의 확대를 꾀하기는 하였으

<표 2> 재정분권 수준의 변화¹²⁾

구분		노태우	김영삼	김대중	노무현
세입 분권	제도변화	세입확대를 위한 9 건의 제도변화	세입확대를 위한 8 건의 제도변화	세입확대를 위한 11 건의 제도변화 세입축소를 발생시 키는 8건의 제도변 화	세입확대를 위한 4 건의 제도변화 세입축소를 발생시 키는 6건의 제도변 화
	분권수준	29.94%	30.52%	28.31%	30.95%
세출 분권	제도변화	세출확대를 위한 2 건의 제도변화	세출확대를 위한 4 건의 제도변화	세출확대를 위한 3 건의 제도변화	세출확대를 위한 7 건의 제도변화
	분권수준	22.79%	23.77%	29.36%	38.85%

자료: 행안부, 『지방재정연감』, 각연도

12) 연도별 세입분권과 세출분권 변화 수준은 <부록 2> 참조

나 이전재원의 증가 수준은 세입분권에 비해 다소 낮은 수준이다. 그러나 김대중 정부 부터는 세입분권 수준 보다 세출분권의 비중이 더 커지게 되는데, 이에 큰 영향을 미친 것은 바로 교부세율의 인상을 들수 있다. 이후 노무현 정부에 들어서는 균형발전 및 형평을 강조하며 재정이전제도를 변화시킨 결과 김대중 정부 대비 이전재원의 양이 약 10%가량 증가하게 되었다.

IV. 재정분권 수단의 변화 요인

1. 외부적 요인

1) 정치적 맥락

노태우·김영삼 정부와 김대중·노무현 정부에 있어 정치적 맥락의 차이점은 민주주의의 성숙과 시민사회의 중요성이 확대되었고 재정분권 수단 선택과정에서 관련 이해당사자의 참여를 확대 했다는 것이다. 김대중 정부 때에는 행정자치부가 주체가 되어 시·도의 예산담당관들이 모여 의견을 나누고 조율할 수 있는 「지방재정 발전협의회」를 구축하였다. 노무현 정부 때에는 민간 전문가, 학계, 정계 등을 아우르는 「정부혁신 지방분권 위원회」를 설립하였다. 그리고 지방자치법 개정을 통해 지방 4대 협의체와 별도로 연합체 설립근거를 마련하여 중앙-지방간 국정 공동 참여기제를 확보하였다. 민주주의의 성숙과 참여기제의 구축은 중앙이 주도하는 재정분권에서 지방의 의지를 포함하는 재정분권으로 제도의 방향이 변경되는 맥락을 제공하며, 재정분권의 방향이 선택과 집중의 논리에서 재정형평화의 논리로 변화시키는 역할을 하였다.

정치적 상황의 변화 과정을 정권별로 살펴보면 1987년부터 민주화 투쟁의 결실로 대통령 선출이 직접선거로 전환되고, 노태우 정부의 등장과 함께 민주주의에 대한 열망과 관심이 서서히 증대되었다. 그러나 비록 중앙-지방간 재정관계의 변화를 요구하는 기대가 존재했지만 정부간 재정관계는 중앙정부의 의도에 의해 일방적으로 추진되는 경향이 존재 하였다¹³⁾. 이후 근 반세기 만에 문민정부가 탄생하게 되었다. 김영삼 정부는 민주화를 옹호해던 많은 규제들을 완화하고, 시민의

권익을 옹호하며, 군부정권과는 차별화된 정치체제를 구축하기 위해 노력함으로써 시민권의 성숙과 시민의 정치에 대한 관심을 증대시켰다. 김영삼 정권 중반 이후에는 학계 및 관련 전문가 들을 중심으로 지방자치의 토착화를 위한 노력이 시도되었다. 그러나 아직 분권의 방향에 대한 명확한 논리는 구축되지 않았으며 노태우 정부와 마찬가지로 중앙정부가 주축이 되어 지방자치를 토착화 시키고, 재정분권의 방향을 설정하고자 하였다. 노태우 정부와 김영삼 정부의 재정분권 방향은 지방자치를 실시할 수 있을 만큼의 최소한의 재정분권으로, 명목상의 재정분권을 추진한다는 맥락에서 지방세율의 확대 등을 주요 재정분권 기제로 마련해 운영하였다. 그러나 노태우 정부와 김영삼 정부의 재정분권 추진 결과 자치단체의 자주재원 비중이 이전재원에 비해 높기는 하지만 이것은 세입분권 확대를 적극적으로 추진한 결과라기 보다는 이전재원의 확대를 위한 노력을 상대적으로 적게한 결과라고 판단된다.

김대중 정부부터는 재정분권이 대통령 후보시절 부터의 공약사항으로 자리매김하게 된다. 1997년 대선 당시 김대중 후보는 자치단체장의 예산권을 강화하고, 지방재정 확충을 위한 세법 개정을 공약 한바 있다(한국일보, 1997-06-30). 공약사항으로 재정분권을 선택한 이유는 이미 90년대 초반부터 성숙되어온 민주주의가 인식 수준에서 행동 수준으로 변화되었다는 것을 의미한다. 이 시기에는 이미 학계 및 관련 전문가를 중심으로 지방자치 활성화를 위한 재정분권 논의가 확대되었다. 일선 지방자치단체장들 역시 김대중 대통령 당선 이후 지방자치단체의 재정 독립에 큰 관심을 가져줄 것을 성명서와 지방4단체¹⁴⁾를 통해 요구했다(한겨레, 1997-12-20). 이에 따라 김대중 정부부터 노무현 정부까지는 민주화와 시민사회의 성숙을 통한 정치체제의 개혁을 요구받게 되었고 정치체제 개혁의 일환으로 중앙집권적 모델에서 지방분권적 모델로 변화하고자 적극적인 노력이 투입되었다. 노무현 정부가 등장할 당시는 지방분권논의가 크게 강조되던 시기였다. 지방분권에 대한 논의는 김대중 정부 때 보다 더욱 조직적으로 이루어 졌다. 전국시장군수구

13) 노태우 정부에 대해 전병재(1993)는 노태우 정부가 제도적인 차원에서 민주화를 이룩하는데 부분적 기여를 했다고 평가할 수는 있지만 지방분권화 즉, 자치제를 실시하지 못함으로써 결국 민주화도 도중하차되고 말았다는 평가를 하기도 하였다(경향신문, 1993-2-19).

14) 지방 4단체는 전국시도지사 협의회, 전국시장·군수·구청장 협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시·군·구 의회의장협의회이다.

청장협의회는 자치단체간 재정불균형 심화를 개선하기 위한 재정조정제도의 개편방안을 대선후보들이 제시해 줄 것을 요구하였다(매일경제, 2002-11-04). 전국 기초 지방자치단체 의회 의원들도 지방간 재정력 격차 완화를 위해 교부세 인상을 정부에 요구하였다(국민일보, 2002-11-19). 시민단체의 지방분권 운동도 확대되었는데 수도권 집중 구조를 바꾸기 위한 사회운동인 지방분권운동 포항본부가 2002년 6월 창립되었고(동아일보, 2002-06-07) 지방 분권과 지역 균형발전 실현을 위한 지방분권 운동이 대통령 선거를 앞두고 전국에 걸쳐 확산되었다. 이에 2002년 대선에서 각 당 후보는 경쟁적으로 지방분권 정책을 공약사항으로 제시하였고 각 후보들은 지방분권 국민협약을 체결하였다. 지방분권을 핵심공약으로 한 노무현 정부는 정권교체이후 변화하는 환경에 대응하여 차별화된 지방자치 모델을 구축하였고, 분권을 통한 다극화된(policy centric) 거버넌스의 구축을 위한 시대적 흐름을 거스르지 않았다.

정치체제의 민주화는 단기간에 발생하는 것이 아니라 국민의 의식 변화에 의해 점진적으로 진행된다. 노태우 정부부터 민주주의의 성숙이 누적되어 오다가 김영삼 정부 말부터는 관심의 수준에서 참여의 수준으로 변화하였고, 재정분권에 대한 적극적 참여가 확대된 김대중 정부 부터는 기존과는 다른 재정분권제도를 선택하게 되었다. 참여와 협치를 강조하는 정권의 탄생은 국민의 선택에 의해 이루어진다. 이는 이미 국민은 참여를 원하고 있으며, 중앙-지방간 재정관계 역시 과거와는 다른 정권의 이념을 더 선호한 결과이다. 국민의 힘으로 새롭게 구성된 정부는 기존의 정부와는 다른 재정분권의 이념을 확보하고 추진해 나가게 됨으로써 결국 정치적 상황은 재정분권 정책 추진의 내부적 요인에 지대한 영향을 미치게 되었다. 게다가 다양성을 근간으로 하는 민주주의 확대는 재정분권 정책 선택에 있어 다양한 수준의 참여가 가능하도록 하였고 재정분권 정책의 방향과 목적이 다양해지는 결과를 발생시켰다. 다양한 목표와 모호한 목표의 설정은 참여자의 다양한 의견을 수렴한 결과이자 재정분권 수단의 선택과정에서 행위자간 자율적 정치적 협상을 유도하고, 이 과정에서 형평의 가치가 증가되는 결과를 발생시켰다.

2) 경제적 맥락

노태우·김영삼 정부와 김대중·노무현 정부에 있어 경제적 맥락의 차이는 중앙주도의 불균형 경제성장 및 개발 메커니즘에서 중앙과 지방간 협력을 통한 균형 경제 성장 및 개발 메커니즘으로 변화되었다는 것이다.

노태우 정부 때에는 86아시안 게임 이후 경기 호황이 지속되었으며, 88올림픽을 개최함으로써 세계 속의 대한민국이라는 목표로 글로벌 스탠다드와 삶의 질을 강조하였다. 대외무역 수출이 지속적으로 흑자를 보였으며 선진국 대열에 합류하고자 하는 염원이 확대되었다. 경제가 안정과, 소득 수준의 증가 그리고 고학력화는 정책결정과정에의 국민적 관심을 확대시키는 요인으로 작용하였다. 김영삼 정부에 들어서는 경상수지 흑자가 계속되면서 세계화와 신자유주의의 확산으로 세계 속의 대한민국 건설이라는 모토를 달성하기 위해 노력하였다. 1990년대 중반까지 국가경제의 활성화가 이루어졌고 세계화의 진전과 더불어 신자유주의의 영향력이 국내 경제 분야에 깊숙이 침투되었다. 이러한 경제적 변화는 이제 단일 국가 내에서의 권력적 경제정책의 운용이 비효율을 유발할 수 있다는 인식을 확대시켰고, 특히 김영삼 정권 말기에는 세방화(glocalization)가 국가경쟁력의 원천이 되어야 한다는 맥락에서 지방분권에 대한 관심이 크게 증대되었다. 노태우 정부와 김영삼 정부는 국가 경쟁력의 증진을 위한 대안이 지방에 있다는 것에 대해 일정부분 동의하면서도, 균형을 통한 발전 보다는 선택과 집중을 통한 발전 모델에 더 많은 관심을 가졌다. 그 결과 형평을 강조하는 세출분권 보다는 국제적 경쟁력을 일정부분 견비한 도시지역의 발전을 강조하는 세입분권을 적극 추진하였다.

김대중 정부는 IMF 극복을 위해 지방자치단체의 비효율을 극복하고자 조직 및 인력 축소를 단행한바 있는데 이 과정에서 세입분권 수준을 저하시키는 정책을 확대하였다. 경제의 급속한 발전은 사회양극화를 확대하였고, IMF의 등장은 불균형 성장 보다는 균형성장을 해야 한다는 논의를 확산시켰다. 균형 성장 논의는 수도권권을 중심으로 한 국가 경쟁력 강화에서 지방이 끌고루 잘 살 수 있어야 한다는 논의로 발전하였다. 이러한 논의를 바탕으로 김대중 정부는 서울을 위시한 수도권권의 경쟁력을 지방으로 분산하고, 지역의 균형 발전을 위한 대안으로 교부세율을 증가 시켰다. 김대중 정부와 같은 맥락에서 노무현 정부는 균형발전위원회를 중심으로 수도권 규제, 행정수도 이전 등을 주요 정책으로 삼았으며, 특히 지방재

정의 형평화를 위해 교부세율의 대폭적인 변화 뿐만 아니라 기존에 존재하지 않았던 분권교부세와 부동산 교부세를 신설하게 되었다.

노태우 정부부터 김영삼 정부까지의 경제 발전이 차츰 그 동력을 잃는 상황에서 세계화와 신자유주의의 확산은 지방의 경쟁력 증진을 주요 이슈로 부각시켰고, 과거 중앙정부 주도의 경제 발전 모델에 대한 회의적 의견이 점차 확대되었다. 게다가 김대중 정부 때 IMF와 사회 양극화 현상은 국민경제의 발전을 가로막는 걸림돌로 인식되었다. 경제발전 모델에 대한 비판적 시각은 사회 전 분야에 걸쳐 나타났으며, 특히 중앙과 지방간 재정관계의 재구조화 필요성에 대한 의견이 확대되었고, 재정분권에 대한 비판적 의견들이 확산되어 새로운 방향으로의 개선을 요구하도록 만들었다. 재정분권의 상황에 대한 비판적 평가는 과거에 추진해 온 재정분권 수단의 문제점이 무엇이며, 이를 개선하기 위한 대안으로서 새로운 수단의 중요성을 역설하는 방향으로 진행되어 왔다. 여기에 더해 지방자치단체는 지역경쟁력 강화를 위한 대안으로서 재정분권의 확대를 적극 요구하게 되었고, 지방자치단체의 의견 확대는 중앙-지방, 지방-지방간 희소한 재원을 둘러싼 갈등을 발생시켰고, 갈등과정에서 정치적 협상에 의한 재정분권 수단의 선택에 많은 영향을 미쳤다.

2. 내부적 요인

1) 정권의 이념적 성향

정권의 이념은 정권의 정당성을 확보하는 기제이며 이념에 대한 지지자의 확대는 정권의 이념이 정책수단 선택에 큰 영향을 미치도록 만든다(Soltan, 1998: 9; Goldsten & Keohane, 1993). 노태우·김영삼 정부와 김대중·노무현 정부의 이념상 차이는 보수와 진보로 구분될 수 있으며, 진보정권의 창출은 당시 정치 및 경제적 상황 변화에 의해 참여와 균형을 선호한 국민의 선택 결과이며, 이는 재정분권 수단 선택에 많은 영향을 미쳤다. 노태우·김영삼 정부의 이념이 보수이기 때문에 시장경제의 완전성을 인정하는 분권수단을 강조한 것은 아니다. 그러나 최소한 노무현·김대중 정부는 시장경제의 불완전성으로 인해 발생한 재정 문제를 해결하는데 있어 형평의 논리를 적극 강조하였고, 이를 기반으로 세출 분권을 적극 추진

하였다.

노태우 정부와 김영삼 정부는 비록 정치적인 맥락에서 그 태생은 다르다 할지라도 노태우 정부 시절 여소야대의 정국을 타개하기 위한 일환으로 1990년에 3당 합당을 함으로써 정권이념의 연속성이 존재하였다. 지방분권과 관련된 정책의 추진과정에서 보수적 성향의 정권에서는 주로 중앙정부가 주축이 된 세입분권의 확대에 초점을 두도록 하였다. 그러나 비록 세입분권이 중앙-지방간 관계에서의 수직적 형평을 확보하고, 자치단체간 경쟁을 통한 경제적 효율성 증진에 그 목적을 두고는 있으나 노태우 정부와 김영삼 정부에서 추진한 세입분권의 확대는 세입분권의 순기능을 달성하는데 긍정적인 영향을 미치지 못했다.

반면 김대중 정부와 노무현 정부는 초기에 의도했던 바와 동일한 재정분권의 순기능이 확보되지는 못했지만 균형과 형평을 지속적으로 강조해 왔다. 김대중 정부 때에는 자치단체 및 관련 시민단체들이 자치단체의 재정 확대를 위한 세입분권과 세출분권을 동시에 요구하였으나 IMF의 극복을 위해 적극적으로 세출분권을 확대하였다. 비록 김대중 정부 때 세입분권을 확대하기 위해 노력을 전혀 하지 않은 바는 아니지만 결과적으로 볼 때 IMF에 따른 지방자치단체의 세입 기반 불안정과 축소는 내국세의 일정 부분을 자치단체로 이전해 주는 세출분권의 상대적 확대를 가져왔다. 이후 등장한 노무현 정부 역시 그 정치적 기반이 지방에 있었고, 지방소속의 시민단체들과의 재정분권 협약을 마련함으로써 자치단체간 불균형 완화를 위해 많은 노력을 기울였다. 노무현 정부도 정권 초반에는 세입분권을 적극 강조한바 있다. 그러나 이후에 논의하게 될 재정분권 정책 참여자의 변화와 다양화는 특정 지역의 경쟁력을 강조시키는 세입분권 보다는 모든 자치단체의 재정 형평화를 도모하는 세출분권의 확대를 강조하도록 만들었다.

2) 모호한 정책목표 하에서 행위자간 정치적 협상

정책과정의 참여자 확대에 따른 정치적 협상은 재정분권 수단의 변화를 둘러싼 행위자들간 갈등상황의 존재를 의미하며, 재정분권 수단의 급격한 변화를 유발한다(Lieberman, 2002). 재정분권 추진을 위한 의견 수렴기제는 노태우 정부 때는 중앙정부 위주의 단독 결정 시스템에서 노무현 정부로 오면서 학계, 지방4단체, 시민단체 등을 포함시키는 거버넌스형 결정 시스템으로 변화되어 왔다. 거버넌스형

의사결정 시스템에 의한 참여자의 확대는 재정분권에 대한 방향의 설정이 중앙정부의 의지에 의해 결정되기 보다는 지방자치단체의 전반적인 재정증대를 위한 방향으로 설정된다는 것을 의미한다. 의견수렴의 확대는 비판의 제도화, 절차의 공개성, 절차의 공평성 등을 보장함으로써 절차적 합리성을 확보할 수 있다는 장점을 갖지만(Simon, 1972; 김영평, 1991: 18-21) 다른 한편으로는 이익을 둘러싼 갈등이 증가될 수 있다(Morton, 1973: 3; Anthony, 1972: 38-52). 이러한 갈등의 해결 방법으로 많이 이용되는 것은 다수 참여자의 손실 최소화 전략인데, 지방자치단체의 참여 확대는 다수결의 논리를 강조하는 세출분권의 중요성을 점차 확대시키는 요인으로 작용하게 되었다¹⁵⁾.

참여자의 확대 뿐만 아니라 재정분권이라는 정책의 모호성은 참여자들이 재정분권의 방향에 대해 유리하게 해석하고, 해석된 방향으로 재정분권을 추진하기 위해 경쟁하도록 만들었다. 재정분권은 명확한 정의가 존재하지 않아 역대 정권에서 조차 재정분권의 방향을 명확하게 설정해 추진하지 못했다. 제도의 형성과정은 정치적 협상의 산물이기 때문에 규칙에 모호성이 내재할 수밖에 없으며(하연섭, 2006), 모호한 분권의 개념은 정책을 추진하는데 있어서 일관성이 결여되는 정책효과를 발생시키게 되었다. 특히 일관성이 저하되는 부분은 세입분권이라 할 수 있는데 그 이유는 모호한 정책목표 안에서 중앙정부와 지방자치단체간 경제적 이익과 정치적 이익이 공존하기 때문이다. 예를 들어 국세의 지방이양을 통해 세입분권을 추진하게 될 경우 중앙정부의 재원이 감소됨으로써 중앙정부는 적극 찬성하지 않게 된다. 지방자치단체 역시 과세권을 확보한다는 것은 지역주민들에게 부담을 지우는 것이기 때문에 크게 반기지 않고, 특히 수도권을 제외한 인구수가 적고, 산업기반이 저조한 자치단체의 경우 세입분권을 확대한다 할지라도 그 효과가 크지 못하기 때문에 수도권과의 격차에 의해서 발생하는 재정력 격차를 선호하지 않게 된다. 반면 세출 분권을 확대하는 경우는 비록 중앙의 재원을 지방에

15) 지방자치단체는 지방분권 제도 운영과정에서 하나의 이익집단의 역할을 수행하게 된다. 이익집단은 규모가 클수록 많은 이점을 갖고, 이익집단간 불균형 현상으로 인해 중국에 힘 있는 이익집단의 의견이 정책에 반영될 가능성이 크다. 그리고 이익 집단들간 서로 다른 재정력으로 인해 상대적 불균형이 초래될 수 있다(Burt, 1990: 17-28; Pross, 1992: 101). 그러나 여기서 힘 있는 이익집단이란 재정력 등과는 거리가 먼 다수결의 원칙에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 실제로 전국시도지사협의회 경우 대 정부 분권방향 설정 협의과정에서 경기도와 서울시 등의 세입분권 확대 요구가 논의에 등장하지 못한 경우도 존재한다.

이전해 주는 것이라 할지라도 지속적으로 중앙이 지방자치단체에 관여할 수 있다는 맥락에서 중앙정부는 세입분권보다 세출분권을 선호하게 된다. 지방자치단체 역시 노력을 통해 재정을 확보하고 재정운용에 대한 책임성을 증진시키기 위해 노력하기 보다는 이전재원을 확보하는 것이 더 편리하고, 지역주민의 조세저항을 줄일 수 있으며 수도권과 기타 지방간의 세입격차를 줄일 수 있다는 맥락에서 세출분권을 선호하게 된다¹⁶⁾. 정부간 재정관계에서 재정분권 정책 실행에 따라 직접적인 영향을 받는 지방자치단체가 분권정책 수단 선택 과정에서 일치된 합의를 보이지 않게 됨으로써 경제적 이익과 정치적 이익을 극대화 할 수 있는 대안으로 세출분권을 강화 시키게 되었다(이병량 외, 2008).

정책 참여자의 확대는 중앙정부 내부에서의 참여자 확대를 동반한다. 정책집행 과정에서 일선관료의 영향력은 매우 크며, 이들의 재량범위와 상급기관에 의한 통제의 범위가 적절하지 못할 경우 재정분권제도는 참여자들의 비판을 받아 수정되어야 하는 상황에 직면하게 되고 궁극적으로 재정분권 정책의 목표를 충실히 달성할 수 없게 된다(Lipsky, 1980). 뿐만 아니라 정부간 또는 정부부처에 근무하는 공무원간 재정분권에 대한 인식의 차이가 발생하게 될 경우 재정분권제도는 어느 특정 부처 또는 어느 특정 공무원의 이해와 관심을 대변할 수 없기 때문에 이 역시 중앙정부 내 다수의 부처 입장이 반영되어 그 중요성이 변화된다. 재정분권에 대한 갈등은 김대중 정부와 노무현 정부에 들어 더욱 확대되었다. 청와대, 정부혁신 지방분권위원회, 기획예산처, 행정자치부 등간의 줄다리기와 협의가 미흡했고, 이는 중앙과 다수의 자치단체가 선호하는 세출분권을 강조하도록 하였다. 부처 수준에서 재경부는 국세의 지방세 이전을 적극 반대하였고 기획예산처와 산업자원부는 과세권 이양에 대한 심도 있는 분석의 필요성을 주장하며 지출책임이 명확해야 재정분권이 실현될 수 있다는 조건부 찬성을 함으로써 혁신주체의 협력 효과가 그리 크지 않게 나타났다¹⁷⁾. 결국 중앙정부 내부에서의 부처간 재정분권

16) 특히 이전재원의 배분 뿐만 아니라 배분 방식도 서로 다른 이해와 정치적 선호를 가진 당사자간의 정치적 합의를 통해 해결되는 경향이 많다(Bird & Smart, 2001: 899-912; Bahl & Wallace, 2004; 최병호·정종필, 2007: 23).

17) 일례로 정권 초기에 지방의 세입 증진을 위해 행자부는 부가가치세 10%와 양도소득세를 지방세로 전환해 달라는 요청을 재경부에 했지만, 재경부는 시가의 30%밖에 반영되지 않는 종합토지세와 재산과세의 과표를 현실화 하는 것이 우선이라고 하여 지방의 자구노력 확대를 강조하기도 하였다. 또한 정부혁신지방분권위원회는 지역간 불균형 문제를 심화시킬 우려

에 대한 입장 차이와 재정분권에 대한 적극적인 관심의 저하¹⁸⁾는 세입분권제도의 실행을 보장하지 못했고, 세출분권을 적극 실행하는 방향으로 재정수단의 중요성이 변화하도록 만들었다.

3) 수단 실행에 대한 행위자의 평가

새로운 정권이 과거 정권을 학습할 수 있는 원동력은 정권에 대한 학계 또는 여론의 평가인데, 이전 정권에 대한 여론의 평가가 긍정적이지 못할 때 현재 정권은 외생적 학습을 통해 더욱 정교화된 대안을 마련하고자 노력하게 된다. 재정 분권에 대한 평가가 노태우 정부 때부터 노무현 정부로 오면서 보다 관대해진 것은 사실이나 여론이나 학계 전문가들의 분권에 대한 요구의 증가는 새롭게 등장하는 정부가 분권에 대한 관심을 더욱 크게 갖도록 하는 원동력이 되었다. 특히 학계가 재정분권 정책 과정에 적극적으로 등장하게 된 것은 김영삼 정부 말기에 들어서인데, 비록 주민들의 지방정치에 대한 참여는 크지 않았지만 경실련 및 지방대학교수를 중심으로 분권에 대한 논의가 확대 되었고 많은 경우 재정분권의 방향이 자치단체간 불균형 완화에 초점을 두고 있었다. 김영삼 정부 말기부터 김대중 정부 초기에 재정분권에 대한 평가가 확산된 기저에는 당시 경제침체 및 IMF에 의한 중앙 및 지방 재정관계의 재 구조화 논의가 필요했기 때문이다. 특히 김대중 정부 때 지방자치단체는 IMF로 인해 세입분권과 세출분권액의 자연 감소분이 확대 되었는데, 이 과정에 자치단체를 비롯해 많은 학자들은 지방자치단체의 생존을 위한 이전재원 확대의 필요성을 주장하기도 하였다.

가 있는 조세이전 방식 보다는 교부금을 확대하는데 초점을 더 두고 있었다.

18) 정책의 집행 또는 새로운 제도의 수립 및 집행에 관련하여 관료의 행태는 두 가지로 대별될 수 있는데 Hjem·Porter(1981)는 특정 프로그램 또는 특정 정책문제를 해소하기 위한 전문화된 행정가들은 조직의 목표보다는 정책의 목표를 더욱 충실하게 수행하기 위해 노력한다고 한다고 가정하나 Lipsky(1980)는 정책을 집행하는 일선관료들은 자신들의 일상의 업무과중으로 인해 정책목표를 달성하는데 많은 관심을 두지 않는다고 한다. 그리고 일선관료들은 정책서비스 제공에 대한 정보를 제한하거나, 일반인이 이에 접근하는 것을 어렵게 하거나 행정비용에 대한 부담을 주민들에게 전가시키는 방법 등을 통해서 정책의 실행을 지연시키기도 한다 (Weatherly & Lipsky, 1977: 171-197). Elmore(1978)는 이러한 관료의 행태는 개인의 특성에 기인한다기보다는 오히려 조직 문화에 의해서 기인된다는 주장을 하는데 궁극적으로 조직의 문화는 조직이 처한 환경에 의해서 영향을 받는다는 것을 가정할 경우 환경에 따른 관료들의 행태는 재정분권제도의 변화에 직접적인 영향을 미치게 된다.

어떠한 제도를 도입한다는 것은 기회비용을 발생시키게 된다. 따라서 새로운 제도의 도입은 순편익이 기회비용보다 커야 한다. 만약 세입분권을 통해 중앙정부와 지방자치단체간 세입 수준이 형평화 되고, 자치단체가 경제적 효율성을 추동할 수 있을 만큼의 자주재원 확보에 순기능을 미칠 수 있다면 선분권 후보안을 통해 자치단체간 재정력 격차는 완화될 수 있다. 그러나 현실에서 노태우, 김영삼 정부 때 추진한 세입분권은 국세와 지방세의 비중을 개선하지 못했다¹⁹⁾. 게다가 자치단체의 재정자립도는 노태우 정부 때 평균 62.1%에서 김영삼 정부 들어 61.6%로 감소하였고, 김대중 정부에 들어서는 51.0%로 대폭 감소하게 된다. 결국 지방자치 실시이후 지방재정의 악화와 자치단체간 재정력 편차가 확대됨으로써 세입분권 추진의 정책효과가 유의하지 않다는 의견이 증가되었다. 반면 세출분권의 추진은 지방의 자주성은 낮아질 수 있으나 형평성 만큼은 보장될 수 있다는 기대를 증가시켰고, 이러한 맥락에서 세출분권의 중요성이 더욱 확산되었다.

3. 재정분권 수단변화 요약

세출분권과 세입분권은 그 우선순위를 어디에 두느냐에 따라 재정분권의 효과는 달리 나타난다. 이중 세출분권을 강조하는 방향으로 재정분권의 수단이 변화된 것은 지방-지방간 재정균형화 즉, 최소한의 행정서비스를 제공할 수 있을 만큼 각 자치단체의 재정이 형평화 되어야 한다는 인식이 지배적이었기 때문이라 판단된다. 이러한 인식의 변화는 제도의 변화를 이끌었고, 하나의 제도로서 정책수단의 변화는 외부적 요인과 내부적 요인에 의해 종합적으로 영향을 받아 왔다.

외부적 요인 중 정치적 상황은 노태우 정부 부터 서서히 민주주의에 대한 열망이 증가하게 되었고, 민주주의의 확산은 시민사회의 성숙을 가져왔다. 경제적인 상황 역시 교육 수준의 향상을 통해 일정 부분 시민사회의 성숙을 추동했다. 게다가 과거 중앙정부 주도의 불균형 성장 전략은 자치단체 뿐만 아니라 국민 개개인 간에도 빈부의 격차를 더욱 크게 만들었다. IMF 환란과 신자유주의의 확산은 자치단체가 경쟁적 발전을 할 수 있는 틀을 마련하기 위해 균형 발전을 해야 한다는

19) 1991년부터 지속적으로 세입분권을 추진해 왔지만 국세와 지방세의 비중은 80 : 20의 비중을 변화시키지 못하고 있다.

의견이 확대되었다. 이러한 변화 속에서 시민은 선택과 집중 보다는 형평과 균형을 강조하고, 중앙집권식 의사결정 체제 보다는 참여식 의사결정체제를 이념으로 하는 새로운 정권을 1998년 탄생시켰다. 새로운 정부의 등장은 국정운영 전반의 개혁을 유도하였고, 재정분권 역시 지방과 지방간 재정력 격차를 먼저 완화하고, 중앙과 지방간 재정균형을 도모하는 방향으로 전환되었다. 즉, 그동안의 선분권 후분배의 논리에서 벗어나 세출분권을 우선적으로 추진하여 자치단체간 균형수준을 확보한 후 세입분권으로 지방재정을 보완한다는 맥락에서 재정분권의 변화가 추진되었다. 게다가 재정분권 수단의 선택은 중앙에 의해서만 결정되지 않고,

<표 3> 외부적 요인과 내부적 요인 변화 내용

정권	노태우	김영삼	김대중	노무현
정치 사회 경제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대외 수출 흑자 ○ 선택과 집중에 의한 경제발전 모델 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최초의 문민정부 ○ 시민사회의 확산 ○ 신한국 창조를 위해 OECD 가입/ UR ○ 중앙주도의 경제성장 모델 	<ul style="list-style-type: none"> ○ IMF ○ 지방을 경제발전을 위한 동반자로 인식 ○ 빈부격차 심화 및 실업 문제의 대두 ○ 시민사회의 성숙 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 균형 성장정책 필요성 확대 ○ 중앙과 지방의 협치 관계 ○ 균형성장에 대한 열망 증대
정권의 이념	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보수, 선택과 집중 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보수, 선택과 집중 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진보, 형평 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진보, 형평
참여자 및 협상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상징적 의미에서 지방 자치에 대한 관심 증대 ○ 지방자치 실시 방향에 대한 적극적 의견개진 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학계 및 관련 전문가를 중심으로 지방자치의 토착화를 위한 노력 - 주민들의 참여는 크지 않음. ○ 아직 분권과 지방자치에 대한 명확한 논리가 구축되지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분권의 논의 증대 - 조세 등에 대한 분권화 논의 확대 - 지방4단체를 중심으로 분권 논의 확대 - 지방분권 촉구 지식인 선언 ○ 재정분권을 둘러싼 참여자간 이견 증대와 이 과정에서 세출 분권 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방분권을 위한 시민 단체의 결속 및 대선 당시 지방자치 약속 서한의 전달 및 수용 - 시민, 학계 전문가들의 대거 투입을 통한 지방분권 노력 실시 ○ 청와대, 위원회, 정부 부처간의 줄다리기와 협의 미흡의 분권
기존 수단에 대한 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도적인 차원에서의 민주화를 이룩하는데는 긍정적이거나 지방분권화를 실시하지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙집권에서 지방분권으로의 기치는 좋으나 개혁의 성과가 만족스럽지 못함. ○ 중앙-지방관계, 지방-지방관계의 재정형평화 미달성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국정운영 목표 중 하나로 분권을 추구하였으나 IMF탈출을 위해 지방분권을 원활히 수행하지 못함. ○ 효율성의 논리에 의해 지방조직 축소 단행은 분권에 역행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분권 실천의지는 역대 어느 정부보다 긍정적이거나 제시한 정책의 효과는 크지 못함. ○ 게다가 제시한 정책의 추진도 담보상태
재정분권 수단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소극적 재정분권과 중앙정부 주도의 세입분권 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부 주도의 세입분권 추진 ○ 세출분권에 대한 관심이 차츰 형성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세출분권을 기반으로 중앙-지방간 재정관계 재정립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선 균형논리를 강조한 강력한 세출분권 추진

학계, 시민, 지방, 중앙이 모두 모여 결정하는 의사결정의 참여기제를 확보하도록 하였다. 의사결정 과정에 참여한 다수의 참여자는 자신에게 유리한 수단을 실행하기 원한다. 당시 재정분권 수단에 대해서 학자들 간에도, 지방자치단체들 간에도, 중앙정부의 부처 간에도, 시민단체들 간에도 다양한 이견이 존재해 왔다. 예를 들어 서울, 경기, 인천 등 수도권은 균형발전 보다는 선택과 집중의 논리를, 이들을 제외한 다른 자치단체들은 재정력 균형을 선호했다. 경제학자들은 주로 선택과 집중의 논리를, 행정학자들은 책임성이 보장되는 수준에서의 재정력 균형을 강조했다. 기획예산처는 국세의 지방이양과 교부세율의 인상을 반대하였고, 행안부는 교부세율의 인상을 강조하였다. 수도권의 시민단체들은 국세의 지방세 이양을, 지방의 시민단체들은 지역간 형평화를 강조하였다. 외부적 조건으로서 경제와 정치의 발전은 참여를 통한 의사결정기제를 마련하도록 하였고, 의사결정에의 참여 확대는 위와 같은 갈등을 유발하였으며, 갈등 과정에서 재정분권 수단은 다수의 이익이 확보될 수 있는 방법인 세출분권으로 변화되었다. 게다가 과거 노태우·김영삼 정부가 실행해 온 세입분권위주의 재정분권에 대한 비판적 의견이 확대되는 과정에서 김대중 정부와 노무현 정부는 세출분권을 재정분권의 새로운 틀로서 제시하고 이에 따른 정책을 추진하였다.

V. 결론

재정분권은 결과로서의 분권이 아니라 과정으로서의 분권화이다. 단체자치의 특성을 갖는 우리나라에서 지방자치단체의 완벽한 과세자주권은 보장되지 않는다. 또한 지방자치단체와 국가의 기능이 완벽하게 구분되어 있기 않기 때문에 지방재정을 어디까지 확충해야 하는지에 대해서도 명확한 답이 없다. 따라서 재정분권은 지방으로 재원을 확대해야 한다는 규범적인 논의에서 발전해 어떻게 분권의 방향을 정립하고, 분권의 순기능을 확보할 수 있는 제도를 선택하는 것이 바람직한 것인가에 초점을 두어야 한다. 그러나 재정분권 관련 논의들 중 미래의 방향성에 대해 논의한 연구는 상당부분 존재하나 재정분권 수단의 중요성 변화 과정을 분석한 연구는 많지 않다. 그 이유는 재정을 둘러싼 맥락과 제도, 그리고 행위

자간의 관계가 매우 복잡하기 때문이기도 하지만 가장 큰 이유는 지방재정 관련 분야에 있어서 특정 재정분권의 수단 선택에 관한 연구는 아직 축적되지 않아 이론화 작업이 충분히 진행되지 못했기 때문이라 판단된다.

이 연구는 재정분권 이론에서 재정분권 수단 변화에 대한 설명 논의의 한계가 존재한다는 것을 인지하고, 대안적인 분석 방법으로서 최근 확산되고 있는 통합적 제도 접근방법을 이용해 분석하였다. 이 연구는 재정분권 수단을 세입분권과 세출분권으로 구분하여 제도의 중요성 변화가 존재하는지와 더불어 이러한 현상이 나타나게 되는 이유에 대해 분석하고자 하였다. 분석 결과 노태우 정부와 김영삼 정부에서는 주로 지방세법을 개정하는 과정에서 지방세의 신세목을 개발하거나 과세표준을 확대하는 방법 등을 통해 세입분권을 강조하였다. 그러나 이때의 세입분권은 중앙과 지방간 수직적 재정형평화를 위해서라기 보다는 지방자치를 추진함에 있어 필요한 최소한의 재원을 확보할 수 있도록 하는데 목적을 두었다. 김대중 정부와 노무현 정부는 세출분권을 강조하였다. 특히 노무현 정부 때에는 국가 균형 발전을 재정분권과 동일시하기도 하였으며, 역사상 유래 없는 지방교부세율의 대폭적인 증액 뿐만 아니라 세출분권을 위한 신이전재원인 분권교부세와 부동산 교부세를 개설하였다.

전술한 재정분권 수단의 변화에 영향을 미친 요인으로는 거시적인 맥락에서 정치적 환경과 경제적 환경을 들 수 있다. 정치·경제적 환경의 변화는 노태우·김영삼 정부에 비해 김대중·노무현 정부에 들어 선택과 집중의 논리에서 형평의 논리가 강조될 수 있는 맥락을 제공하였다. 일례로 재정분권 정책 결정 참여기제를 마련했다는 것, IMF에 의한 사회 양극화 및 수도권과 비 수도권간 재정력 격차는 재정분권이 형평화를 선호하도록 만드는 역할을 하였다. 거시적 맥락에 의해 영향을 받는 행위자들의 행위 및 전략적 선택 역시 재정분권 수단 선택에 지대한 영향을 미쳤는데, 보수정권에서 진보정권으로의 변화, 재정분권을 둘러싼 참여자의 확대에 따른 다수결의 원칙 적용, 중앙-지방간 권력관계에서의 갈등, 기존에 추진하였던 재정분권 수단의 한계 등은 과거에 존재했던 수단으로부터 새로운 수단으로의 변화를 추동하는 요인으로 작용하였다.

■ 참고문헌

- 권오성·배인명·주운현. 2007. “재정분권화는 Panacea인가?”. 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》. 1191-1212.
- 김선희. 2009. 《정책변화의 제도적 조건과 매커니즘 분석》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김윤권. 2003. “제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로”. 《한국정책학회》. 14(1). 299-327.
- 김재훈. 2007. “참여정부의 재정분권 평가”. 《한국지방자치학회보》. 19(4): 5-26.
- 김정훈. 2007. “분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개”. 《재정논집》. 21(2): 69-92.
- 김태영. 2003. “지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색: 재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전모색”. 《한국정책학회보》. 12(4): 257-325.
- 김태영. 2008. “재정분권의 현황과 발전과제”. 최홍석 외 《국가-지방간 관계 정립을 통한 지방분권의 비전과 전략 수립》. 한국행정학회.
- 내무부. 1997. 《지방재정경제현황》. 지방재정국.
- 박지광. 1996. 《신제도주의의 이론적 쟁점에 관한 연구》. 서울대학교 석사학위논문
- 서정섭. 2005. “지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 한국지방재정학회”. 《한국지방재정논집》. 10(2): 105-128.
- 성지은. 2005. “지방재정 진화 과정 분석: 지방세법과 지방재정조정제도의 변천과정을 중심으로”. 《지방행정연구》. 19(1): 243-272.
- 손희준. 2003. “성공적인 재정분권을 위한 재정분권화 방향”. 《행정포커스》. 7: 23-27.
- 염재호·홍성만·왕재선. 2004. “정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의의 접근을 중심으로”. 《정부학연구》. 10(1): 5-49.
- 우명동. 2007. “참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 현상과 본질을 중심으로”. 《한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문집》. 3-32.
- 유태현·한재명. 2005. 《한국지방세계 개편의 연혁》. 서울시립대학교 지방세연구소.
- 이병량. 2005. “노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계”. 《한국행정연구》.

- 14(4): 215-242.
- 이병량·정재진·조광래. 2008. “재정분권 수단선택에 관한 연구”. 《지방행정연구》. 22(2): 203-236.
- 이삼주. 2001. “지방세 목적세 감면제도에 대한 소고”. 《지방재정》. 5: 142-153.
- 이재은. 2004. “지방자치와 과세자주권: 지방자치단체의 과세자주권의 범위와 한계”. 《지방세》. 4: 5-25.
- 임성일. 2003. “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙-지방간 재원배분체계의 재구축”. 《한국지방재정논집》. 8(2): 1-31.
- 전상경. 1992. “국비보조금 배분의 정치경제: 박정희, 전두환, 노태우 정부의 비교”. 《한국행정학회보》. 29(3). 699-711
- 전영한. 2004. “공공조직의 목표 모호성: 개념, 측정 그리고 타당화”, 《한국행정학회보》. 38(5): 53.
- 정부혁신 지방분권위원회. 2008. 《참여정부의 재정세계개혁》.
- 정재진. 2009. 《재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향 분석》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 주경일·이철주. 2005. “우리나라 교육정보관리체제의 역사적 변화과정 연구: 역사적 제도주의의 보완의 관점에서”. 《정부학 연구》 11(1): 201-241.
- 최병호. 2006. “재정분권의 이론과 지방재정의 적정 구조”. 《한국지방재정학회 11월 세미나 발표논문집》. 1-23.
- 최병호·정종필. 2007. “재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제”. 《한국지방재정학회 12월 정책토론회 자료집》. 21-44.
- 하연섭. 2003. 《제도분석: 이론과 쟁점》. 서울: 다산출판사
- 하연섭. 2006. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구”. 《행정논총》. 44(2). 217-245.
- 한국지방행정연구원. 1999. 《지방자치행정 50년사》.
- 행정자치부. 1991-2007. 《지방자치단체예산개요》.
- 행정자치부. 1991-2007. 《지방재정연감》.
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·지방행정연구원. 2005. 《민선지방자치 10년 평가》.
- Anthony, O. 1972. *Social Conflict and Social Movement*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Bahl, R. 2000. *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries.: Principles and Practice*. World Bank Policy Research Working Paper 21097.
- Bahl, Roy W. & S. Wallace. 2004. *Intergovernmental Transfers: the Vertical Sharing*

- Dimension*. WP04-19. Andrew Young School of Public Policy. Georgia State University.
- Berry, J., Portney, K. & Thompson, K. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington. D.C.: Brookings Institution.
- Bird, R. M. & M. Smart. 2001. "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries". *World Development*. 30(6): 899-912.
- Burt, B. 1990. "Canadian Women's Group in the 1980s: Organizational Development and Policy Influence". *Canadian Public Policy*. 16(1): 17-28.
- de Mello, L. 2000. *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?*. IMF Working Paper. WP/00/129
- Elmore, R. F. 1978. "Organizational Models of Social Program Implementation". *Public Policy*. 26(2): 185-228.
- Elmore, R. F., Gustafsson G., & E. Hargrove. 1986. "Comparing Implementation Processes in Sweden and the United States". *Scandinavian Political Studies*. 9(3): 209-233.
- Hall, P. A. & C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism". *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Hansenfeld, Y. & Thomas Brock. 1991. "Implementation of Social Policy Revisited". *Administration & Society*. 22(4): 451-479.
- Hjern, B. & D. O. Porter. 1981. "Implementation structures: A new unit of administrative analysis". *Organization Studies*. 2(3): 211-227.
- Hood, C. C. 1986. *The Tools of Government*. Chatham, Chatham House
- IMF. 2001. *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. IMF Working Paper. WP/01/71.
- Key, V. O. 1940. "The Lack of a Budgetary Theory". in J. M. Shafritz & A. C. Hyde.(ed.). *Classics of Public Administration*. Wadsworth Publishing Company Belmont, California A Division of Wadsworth, INC.
- Krasner, S. D. 1984. "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics*. 16(2): 223-246.
- Lieberman, Robert C. 2002. "Ideals, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change". *American Political Science Review*. 96: 697-712.
- Lindblom, C. E. 1959. "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*.

- 19(2): 79-88.
- Linder, S. H. & B. G. Peters. 1984. "From Social theory to Policy Design". *Journal of Public Policy*. 4(3): 237-259
- Linder, S. H. & B. G. Peters. 1988. "The Analysis of Design or the Design of Analysis?". *Policy Studies Review*. 7(4): 738-750.
- Lipsky, M. 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage.
- Lunderquist, L. 1987. *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Mahoney, J. & Snyder. R. 1999. "Rethinking agency and Structure in the Study of Regime Change". *Studies in Comparative International Development*. New Brunswick.
- Majone, G. & A. Wildavsky. 1979. "Implementation and Evolution", in Jeffery L. Pressman and Aron Wildavsky, *Implementation*(2nd ed.). Berkeley, California: University of California Press.
- Morton, Deutch. 1973. *Factors Influencing the Resolution of Conflict*, The Resolution of Conflict, New Heaven and London: Yale Univ. Press.
- Nakamura, R. T. & F. Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. N.Y.: St. Martin's Press.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine Atherton.
- Oates, W. E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*. 37(3): 1120-1149.
- Palumbo, D. J. & Nachmias. D. 1983. "The Preconditions for Successful Evaluation: Is there an ideal paradigm?". *Policy Sciences*. 16(1): 67-79.
- Peltzman, S. 1976. "Towards a More General Theory of Regulation". *Journal of Law Economics*. 19: 1239-1259.
- Peters. S. G. 2000. "Institutional Theory: Problems and Prospects". *Institute for Advanced Studies*. Vienna
- Pross, A. P. 1992. *Group Politics and Public Policy*. Toronto: Oxford University Press.
- Prud'homme, R. 1990. "Decentralization of Expenditures or Taxes: The Case of France". in Roberts J. Bennett(ed.). *Decentralization, Local Governments, and Markets*.

Clarendon Press.

- Romer, T. & H. Rosenthal. 1979. "The Elusive Median Voter". *Journal of Public Economics*. 12(2): 143-170.
- Simon, H. A. 1972. Theories of Bounded Rationality. In C. Radner & R. Radner (eds.). *Decision and Organization*. Amsterdam: North-Holland.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London, George Allen and Univ.
- Soltan, K. et al. 1998. *Institutions and Social order*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Stigler, G. J. 1971. "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics*. 2(1): 3-21.
- Thelen, K. & Steinmo, S. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in Steven Steinmo, Kathleen Thelen & Fran Congstredth(eds.). *Structuring Politics*. Cambridge Univ. Press.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424:
- Weatherly, R. & M. Lipsky. 1977. "Street level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform". *Harvard Educational Review*. 47(2): 171-197.
- Wildavsky, A. 1966. "The Political Economy of Efficiency: Cost Benefit Analysis, System Analysis, and Program Budgeting". *Public Administration Review*. 26(4). 292-310.
- Winter, Stone. 1990. "Integrating Implementation Research", in D. Palumbo and D. Calista(eds). *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. London: Greenwood Press.
- Woodside. K. 1986. "Policy Instruments and the Study of Public Policy". *Canadian Journal of Political Science*. 19(4). 775-793.
- World Bank. 2004. *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?: Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*. World Bank Policy Research Working Paper, 3254.

<부록 1> 정관별 제도 변화 주요 내용

구분	정권	자체재원		이전재원		
		확충	감축	확충	감축	
1991	노태우	<ul style="list-style-type: none"> ○ 등록세, 자동차세, 주민세, 사업소득세 세율 인상 ○ 자동차세의 팀력세율 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 표준세율 50%까지 초과징수 가능 ○ 사업소득세의 세율조정 및 오염물질 배출 사업소에 대한 초과세 도입 ○ 사용자·수수로 오염조정권 지방으로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 내부부장관 승인 ⇒ 의회의결로 변경 ○ 민관공동출자 사업추진원리 도입 ○ 도시계획세, 공동시설세 면세하제 ○ 종합토지세 도입신설 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방양여금제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 재원: 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100% - 사업대상: 도로정비사업에 국한 		
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역개발세 신설(도세) 및 팀력세율 도입 - 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 - 표준세율 50%범위내에서 기감조정 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방양여금 재원 및 대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 재원: 주세 15%~60% - 대상확대: 농어촌 개발사업, 수질오염방지사업, 청산년 육성사업 		
1993		<ul style="list-style-type: none"> ○ 마관세의 경주·마관세로 확대 개편 - 과세대상: 경장·경포포항 ○ 17구 2차령에 대한 초과세 신설 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지수용 및 중소기업합동화 단지에 대한 면세확대 			
1994		<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영수익사업 추진 ○ 주민세, 재산세, 지역개발세 세율 인상 ○ 마관세 납세지의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고급자동차에 대한 초과세 폐지 ○ 취득세에 대한 비과세 대상 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방양여금 재원 및 대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 재원: 주세 60%~80% - 대상확대: 농어촌하수도 정비사업 		
1995	김영삼		<ul style="list-style-type: none"> ○ 자동차 등록세율 인하 ○ 경차에 대한 17구 2차령 초과세 제외 ○ 비영양용 승용차의 세율인하 ○ 지방세 감면확대 <ul style="list-style-type: none"> - 토지수용으로 인한 대체취득에 대한 비과세 - 등록세, 취득세, 재산세, 종도세 등 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방양여금 재원 및 대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 재원: 농특세 19/150 - 대상확대: 농어촌하수도 정비사업 	
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민세 소득할 세율 인상(1998년 까지) 				
1996		<ul style="list-style-type: none"> ○ 사용자·수수로 현실화계획수립·추진 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조금 일괄신청제도 도입 		

1997	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취득세, 등록세, 재산세에 대한 탄력세율 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 표준세율의 50%범위내에서 기감 조정 ○ 지방세 감면의 축소계획 <ul style="list-style-type: none"> - 서민생활안정, 지역활성화에 관계없는 법안에 대한 감면 축소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방영여금 자원 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 재원: 주세 80%→100% 		
1998	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수료·사용료 현실화 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 5개년 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 종과제도 완화 ○ 저당권의 설정 등기에 따른 등록세율 인하 ○ 비영업용 승용차에 대한 자동차세의 자동차세를 인하 		
1999	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민세 개인균등화에 대한 제한세율제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 1,000원에서 4,500원까지 지역별 차등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업기술단지에 대한 면세 및 감면 <ul style="list-style-type: none"> - 산업기술단지에 대한 취득세, 등록세 면세 - 산업기술단지에 대한 재산세, 종토세의 감감 - 산업단지내의 공공건축물에 대한 지방세 감면 - 공영용 부동산을 중소기업에 임대하는자에 대해 지방세 감면 		
2000	<p>김대중</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주행세 도입(국세의 지방세 이양) <ul style="list-style-type: none"> - 국세 교통세역 중 일부를 세원으로 함 - 표준세율의 50% 범위내에서 기감 조정 가능 ○ 지역개발세 중 일부 과세대상의 세율 현실화 ○ 자동차에 대한 등록, 면허세 및 자동차세의 세율 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지세 세율인하 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방교부세 법정율 인상 <ul style="list-style-type: none"> - 교부율: 13.27%→15% 	
2001	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과세 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 경주·미륵사→레저세로 확대 - 동지세→동업소득세로 확대 ○ 주행세율 인상(3.2%→11.5%) ○ 담배소비세 세율인상 ○ 종합토지세 감면대상 및 감면율 조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비영업용 승용차에 대한 자동차세 경감 ○ 법인의 토지에 대한 취득세 종과제도 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방영여금 자원 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 재원: 전화세 폐지 및 교통세 포함 	

2002	<ul style="list-style-type: none"> ○ 레저세 과세대상 추가 <ul style="list-style-type: none"> - 소매음경기투표권 ○ 소방공무시설세 탄력세율제 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역균형발전을 위한 취득세 및 등록세의 면제시한 연장 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방양여금 재원 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 농특세 : 19/150→23/150 		
2003	<ul style="list-style-type: none"> ○ 등록세 과세대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 소형선박 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 감면 대상의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 도난으로 말소된 건설기계 등록시, 국제등록기표상표권0점시 등록세 감면 - 건강농민이 취득하는 추사 및 창고에 대한 등록세 감면 - 경자보급활성화를 위한 경차 취득세, 등록세 면제 			
2004	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취득세 과세 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 골프업장 ○ 주행세를 인상(11.5%→17.5%) 				
2005	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종토세 폐지 ○ 부동산 소유권 등기 세율 감소 <ul style="list-style-type: none"> - 0.03%⇒0.02% ○ 자동차세 인하 <ul style="list-style-type: none"> - cc당 140원 세액을 배기량 1,500cc⇒1,600cc로 확대 ○ 농업소득세 과세중단 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종토세 폐지 ○ 부동산 소유권 등기 세율 감소 <ul style="list-style-type: none"> - 0.03%⇒0.02% ○ 자동차세 인하 <ul style="list-style-type: none"> - cc당 140원 세액을 배기량 1,500cc⇒1,600cc로 확대 ○ 농업소득세 과세중단 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 주택 지방 배분 ○ 지방교부세 범위를 인상 <ul style="list-style-type: none"> - 15%→19.13% - 양여금의 도로정비, 지역개발계정 포함. ○ 분권교부세 신설(내국세의 0.835%) ○ 국고보조금 개편을 통한 보조사업 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 수질오염방지, 청수년 육성사업 ○ 관목화계 설치 - 양여금 폐지에 따른 주세 100%, 농어촌지역개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방양여금제도 폐지 	
2006		<ul style="list-style-type: none"> ○ 취득세·등록세를 1%로 인하 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 50% 이하→공시가격 3억이하 5%, 3억-6억 10% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방교부세 범위를 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 19.13%→19.24% ○ 분권교부세율 상향조정 <ul style="list-style-type: none"> - 내국세의 0.94% ○ 부동산 교부세 신설 		

자료 : 전상경(1992); 내무부(1997); 한국지방행정연구원(1999); 행정자치부(2000-2005); 행정자치부(2005); 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·지방행정연구원(2005); 서정실(2005); 정재진(2009)

<부록 2> 연도별 지방세와 교부세의 비중 변화

(단위: 억원)

구분	자주재원			이전재원				세출총액	
	합계	지방세	세외수입	합계	지방교부세	지방양여금	국고보조금		
노태우 정부	1991	201,338	80,352	120,986	64,155	34,524	5,570	24,061	265,493
	1992	249,906	94,621	155,285	69,061	39,251	12,306	17,504	318,967
	합계	451,244	174,973	276,271	133,216	73,775	17,876	41,565	584,460
	비중	77.21%	29.94%	47.27%	22.79%	12.62%	3.06%	7.11%	100%
김영삼 정부	1993	265,903	110,258	155,645	80,026	44,124	14,211	21,691	345,929
	1994	311,591	132,286	179,305	96,493	48,214	16,961	31,318	408,084
	1995	360,634	153,169	207,465	116,539	56,746	18,701	41,092	477,173
	1996	450,075	173,965	276,110	140,283	65,239	25,744	49,300	590,358
	1997	496,609	184,977	311,632	154,527	70,146	28,772	55,609	651,136
	합계	1,884,812	754,655	1,130,157	587,868	284,469	104,389	199,010	2,472,680
	비중	76.23%	30.52%	45.71%	23.77%	11.50%	4.22%	8.05%	100%
김대중 정부	1998	465,157	171,483	293,674	179,865	73,345	28,855	77,665	645,022
	1999	483,197	185,686	297,511	195,123	69,187	29,061	96,875	678,320
	2000	518,931	203,616	315,315	220,555	84,494	37,134	98,927	739,486
	2001	626,232	266,399	359,833	281,562	123,501	46,281	111,780	907,794
	2002	738,682	315,836	422,846	328,880	124,791	41,901	162,188	1,067,562
	합계	2,832,199	1,143,020	1,689,179	1,205,985	475,318	183,232	547,435	4,038,184
	비중	70.14%	28.31%	41.83%	29.86%	11.77%	4.54%	13.56%	100%
노무현 정부	2003	861,859	330,620	531,239	337,043	150,378	44,120	142,545	1,198,902
	2004	693,096	341,594	351,502	416,157	142,288	37,753	236,116	1,109,253
	2005	668,610	359,769	308,841	484,263	200,183	0	284,080	1,152,873
	2006	714,809	412,818	301,991	560,167	217,346	0	342,821	1,274,976
	2007	776,077	435,315	340,762	561,777	266,703	0	295,074	1,337,854
	합계	3,714,451	1,880,116	1,834,335	2,359,407	976,898	81,873	1,300,636	6,073,858
	비중	61.15%	30.95%	331.12%	38.85%	16.08%	1.35%	21.41%	100%

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」 각년도