

지방재정분권화의 차원과 타당성 : 시스템사고의 동태적 역학관계를 중심으로

Position and Validation of Local Finance Decentralization : Focusing on Dynamics of System Thinking

최호택*, 정석환**

배재대학교 행정학과*, (사)한국공공행정연구원**

Ho-Taek Choi(htchoi@pcu.ac.kr)*, Seok-Hwan Jung(answertree30@empas.com)**

요약

이 연구는 지방분권을 위한 정책수단으로 재정분권이 어떠한 방식으로 이해될 수 있으며, 왜 필요한지에 대해 시스템사고의 이론을 바탕으로 지방재정시스템을 구성하는 변수들의 상호작용관계를 분석하였다. 연구를 통해 얻어진 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방재정시스템을 구성하는 변수들은 상당한 수준에서 상호작용관계가 형성되고 있으며, 5개의 양(+)의 피드백 루프가 중심이 되어 급속한 성장과 급속한 쇠퇴를 거듭한다는 점을 발견할 수 있었다. 둘째, 지방재정분권화의 타당성에 대한 전략 지점이 인과지도 모델링을 통해 발견되었다. 특히, 선순환구조를 악순환의 구조를 변질시키는 변수(국고보조금, 부동산거래과세, 중앙정부 차원의 지방재정조정제도, 지방정부채무 등)이 지속적으로 작동함으로써 지방재정시스템을 쇠퇴시키는 것으로 나타났으며, 이를 바탕으로 전략적 정책과제가 도출 될 수 있었다. 이러한 연구는 지방재정분권에 대해 부분에 지식이 아닌 전체적 지식의 관점에서 지방재정시스템을 이해하고 지방재정의 학문적 폭을 넓여 줄 것으로 판단된다.

■ 중심어 : | 지방분권 | 지방재정분권 | 시스템사고 |

Abstract

This study analyzes the interaction of variables consisting of the local finance system based on the theory of system thinking regarding how financial decentralization can be understood as the political means for local decentralization and why it is needed. The results gained from this research are as follows: first, variables consisting of the local finance system form interactional relationship in the significant level, and it has been found that rapid growth and rapid decline repeat with five positive feedback loops as the center. Second, strategic points for the validity of local finance decentralization were discovered through causal map modeling. In particular, it has been shown that the virtuous cycle structure declines the local finance system through the constant operation of variables (government subsidies, taxation for real estate transactions, central government's local finance mediation system, and local government debt, etc.) that deteriorate the vicious cycle structure. Based on this, strategic policy tasks were drawn. It is expected that this study will help the understanding of the local finance system and increase academic width for local finance from the aspects of general knowledge, not the knowledge about local finance decentralization.

■ keyword : | Local Decentralization | Local Finance Decentralization | System Thinking |

1. 연구목적

재정분권(finance decentralization)은 지방자치단체가 자주적 재원확보와 자율적 사용을 바탕으로 지방재정의 투명성과 책임성을 확보하면서 지방자치를 실현하는 것이다[1]. 우리나라에서도 1991년 지방자치법이 실시된 이후 지방자치를 실천하기 위한 수단으로 지방재정 분권화는 중요한 정책과제로 인식되어져 왔다[2-4]. 즉, 재정분권은 지방분권의 실현을 위한 고도의 정치적 행위인 것이다.

우리나라 지방자치단체의 재정실태를 보면, 이러한 현실을 쉽게 이해할 수 있다. 국가전체 재정총량의 80%를 중앙정부가 강제 재원함으로써 전 국민 생활을 담당하는 246개의 지방정부는 불과 20%의 재정만으로 연간예산을 운영해야 한다[4]. 즉, 현실적으로 지방자치를 실천하기 어려운 구조가 형성되어 있는 것이다. 이런 현실이 지방재정분권이 지방자치의 질적 향상을 위한 명제로 자리잡게 되었다. 그럼에도 불구하고 ‘왜 지방재정분권화가 이루어지지 못하는가?’에 대한 근본적 문제의 접근에 대한 시도는 부족한 수준이다. 다양한 이유가 존재하겠지만 재정분권을 경제적 관점, 정치적 관점, 제도적 관점에서 본질적으로 접근하는 정태적 방법의 접근(laundry list thinking)이 하나의 원인으로 지적될 수 있다.¹⁾

이런 관점에서 연구자는 다양한 변수들의 동태적 역학관계를 분석하는 시스템사고(system thinking)를 통해 지방재정분권에 대한 본질적(구조적) 접근을 시도하고자 한다. 시스템사고가 인과관계(causal relation)로 구성된 시스템에 내재된 구조적 변화와 메커니즘을 이해하는 것으로 현상에 대한 본질적 접근을 가능하게 해주는 방법론이기 때문이다[5][6]. 즉, 지방재정분권도 지방자치를 둘러싼 환경에 대한 시스템의 이해에서부터 출발해야 한다. 이런 맥락에서 연구자는 기존 연구 방법들이 지향했던 방법론의 관점(예를 들어 경제학적 관점의 계량분석, 문헌연구, 사례연구 등)에서 벗어나 시스템의 관점에서 지방재정분권의 차원과 타당화에

대한 논의를 시도해보고자 한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 연구자는 세 가지의 차원에서 연구를 진행하고자 한다. 첫째는 기존의 선행연구검토를 통해 지방재정분권 시스템을 구성하는 변수들을 도출한다. 둘째는 도출된 변수들을 대상으로 시스템이론으로 설명이 가능한 인과지도 모델링 작업을 시도한다. 마지막으로 인과지도 모델링을 바탕으로 지방재정분권이 가지는 본질적 의미에 대한 차원과 타당성에 대한 논의를 시도하고자 한다.

II. 시스템의 구조적 관점에서 지방재정

1. 선행연구검토

모든 연구가 마찬가지로 변수들 사이의 동태성을 이론적으로 설명하고, 이를 모델링화하기 위해서는 다양한 수준에서의 선행연구 검토가 필요하다. 특히, 인과지도모델링에 있어서 포괄적 선행연구 검토는 연구자의 자의적 주관을 배제시키고 객관성을 높일 수 있다. 객관성을 가진 인과지도를 바탕으로 한 논의만이 사회과학으로써의 가치를 가진다. 이러한 문제의식을 바탕으로 관련연구들에 대한 다양한 수준에서의 선행연구 검토를 실시하였으며, 연구목적에 부합되는 하위 시스템을 구성하였다. 그 결과를 요약해 놓은 것이 [표 1]이다.

표 1. 지방재정의 적자성 채우와 사업성 채우

구분	관련선행연구
지방분권	강용기(2004), 김선기·한표환(2003), 김은희(2007), 김익식(2008), 박준수(1991), 이승중(1996; 2002), 정부혁신지방분권위원회(2008b), 지병문(2000), 최봉기(2010)
지방재정	강남호(2011), 고성철·이승우(2003), 금재덕(2011), 김정완(1994), 김태영(2003), 성지은·임채홍(2005), 우명동(2007), 이병량(2005), 이삼주(2001), 이상용·하능식(2007), 이상운(2002), 이원희(2011), 이준원(1999), 이창균(2006), 정부혁신지방분권위원회(2008a), 정세욱(2001), 정재진(2009), 조기현(2011), 최병호(2006), 한국지방행정연구원(1997), 한인섭(2002), 허명순(2011)

선행연구검토를 통해 본 지방재정분권에 관한 연구의 방향은 크게 두 가지로 설명될 수 있다. 첫째는 문헌연구에 의한 질적 접근방법이다. 이를 통해 지방재정분

1) 정태적 사고는 사회현상의 동태적 순환과정을 이해하는 것이 아닌 수많은 원인과 결과를 나열식으로 제한된 범위 내에서 열거하여 문제해결을 찾는 방식이다.

권화의 필요성과 당위성을 법·제도적 관점에서 설명하려는 경향이 많았다. 둘째는 미시적 접근에 의한 계량적 접근이다. 즉, 몇 개의 변수들을 선정하여 설문조사를 하거나 데이터를 분석하는 것 이었다. 이러한 연구가 가지는 특징은 전체가 아닌 부분적 접근이라는 한계를 가지고 있다. 즉, 연구방법론 상에서 발생하는 필연성이라는 점이다. 따라서 전체를 하나의 유기적 시스템으로 보여 다양한 변수들을 거시적 측면에서 관찰할 수 있는 시스템사고에 의한 연구방법은 이러한 측면에서 차별성이 있다고 할 수 있다.

2. 연구방법론

1) 자료수집

시스템사고에 있어 데이터의 수집은 측정변수의 도출을 통해 이루어지는 것이다. 이러한 변수의 도출 방법은 크게 두 가지로 접근된다. 첫째는 포괄적인 선행연구검토를 통해 경험적으로나 반복적으로 인과관계가 형성되는 변수들을 추출하는 것이다. 둘째는 연구자의 경험이나 실무자의 경험, 인터뷰 등을 통해 변수를 추출하는 것이다. 이 연구에서는 두 가지의 접근방법을 모두 활용하여 지방재정분권화를 모델링하는데 활용되었다.

2) 모델링

사회과학에서 시스템의 구조적 접근은 공간에 대한 인간의 인식체계에서 출발하는 것으로 사회적 상호작용을 동태적 주체로 인식하는 것이다[7][8]. 여기서 동태적 주체로서의 인식은 변수들의 상호간 피드백 구조의 영향관계에 대한 시스템의 구조를 의미하는 것으로 특정변수가 시간의 변화에 따라 어떻게 동태적으로 변화하는가에 관심을 두는 것이다[8].

이런 맥락에서 연구의 주제인 지방재정시스템도 지방분권과 지방자치실현을 가능케 하는 핵심시스템으로써 상호간의 동태적 역학관계에 대한 이해가 수반될 때 비로써 지방재정의 전략적 정책수립과 나아가 방향을 논의할 수 있는 필요충분조건이 갖추어 질 수 있다고 판단된다. 예를 들어 중앙정부의 재정지원제도(국고보조금, 지방양여금 등)는 단기적으로 지방재정에 도움을

줄 수는 있으나 지방재정의 경직성을 초래하고, 지방재정의 운영에 어려움을 가져오게 된다. 따라서 장기적으로는 지방정부의 공공서비스가 지역특성을 벗어나게 되고, 근본적으로 지방자치는 위협하는 요인으로 작용하게 된다. 즉, 결과적으로 피드백의 순환구조를 거치게 되어 중앙정부는 더욱 지방정부를 재정적으로 지원해야 하는 악순환의 구조가 형성될 수 밖에 없는 것이다.

다음의 [그림 1]은 앞서 설명한 중앙정부와 지방정부의 순환적 인과관계의 피드백구조(feedback structure)와 변화추이를 나타낸 것이다. 지방자치에 대한 중앙정부(A)와 지방정부(B)의 관계를 정태적 사고(laundry list thinking)로 보면 중앙정부(A)는 지방정부의 재정능력이 열악하므로 중앙차원에서 적절한 관리가 필요하고, 형평성의 차원에서 재정보분을 해야 한다고 생각하게 된다. 그러나 시스템사고로 보면 중앙정부(A)의 재정지원은 지방정부(B)의 재정운영능력의 감소로 이어져 중앙정부(A)에 더욱 의존하게 된다. 이것은 결과적으로 지방정부의 지방자치능력에 대한 중앙정부의 불신으로 이어져, 더욱 통제(예를 들어 특별행정기관, 국고보조금, 지방재정조정제도 등)를 통해 지방정부를 관리해야할 필요성을 인식하게 되고, 다양한 지방재정법률이 중앙정부에게 유리한 관점에서 제정·운영하게 되는 구조가 형성되게 된다.

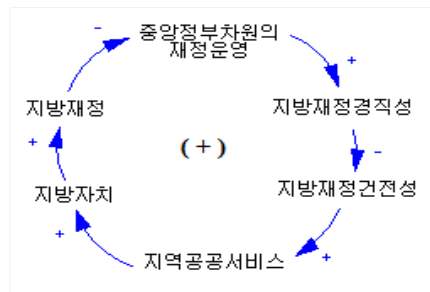


그림 1. 중앙정부차원의 재정운영과 지방자치 간의 피드백루프의 순환원리

이 연구의 대상인 지방재정분권화 역시 중앙정부와 지방정부라는 의사결정시스템(decision making system)과 지방재정을 구성하는 변수들의 힘의 균형관계로 이해할 수 있다. 따라서 문제의 원인에 대한 통찰

과 가능한 해결책을 찾기 위해서는 시스템구조 속에서 상호동태적으로 움직이는 내부연결 관계를 고찰하는 것이 필요하다. 단순히 지방재정의 확보와 같은 정적 개념을 넘어 시간의 흐름에 따른 변화의 패턴과 변수들의 상호간의 피드백 구조를 보아야 한다. 이러한 동태적 역학관계에 대한 분석이 이루어졌을 때 지방재정분권화에 대한 가치의 본질(타당화)을 바탕으로 효율적 전략에 대한 학문적 논의가 가능해 질 것이다.

III. 지방분권과 재정분권시스템의 동태적 인과 모델 구축

1. 부문별 피드백루프 인과지도 모델링

지방재정분권화와 관련된 지방재정변수들의 동태성에 대한 시스템구조의 이론적 근거의 틀을 마련하기 위해 인과지도를 구축하였다. 인과 순환적 피드백구조의 작용은 부분별 피드백 루프의 발견과 이러한 부문별 피드백 루프 조합이 이루어져 전체 피드백루프로 발전하게 된다. 이를 통해 시스템의 구조를 이해할 수 있다.

1) 지방재정건전성과 지방재정경직성의 시스템구조

지방재정분권화와 지방재정의 관계를 논의함에 있어 가장 핵심적으로 작용하는 변수는 지방재정경직성이다. 지방재정경직성은 지방재정운영에 있어 가장 영향을 주는 변수이자, 지방정부의 재정운영의 효율성을 결정하는 핵심변인이기 때문이다. 다음의 [그림 2]는 지방재정건전성과 지방재정건전성을 구성하는 변수들의 상호동태적 관계를 인과지도로 작성한 것이다. 이 인과지도에서는 R1, R2, R3의 양의 피드백 루프가 작동하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 2]를 바탕으로 지방재정경직성에 영향을 주는 변수들의 상호동태적 관계를 논의해 보면 크게 두 가지 관점에서 설명될 수 있다.

첫째, 시스템사고의 피드백 구조의 관점에서 보면 크게 세 가지의 양의 피드백루프가 작동하고 있는 것으로 나타나고 있다. 국고보조금, 지방채발행, 지방양여금은 지방재정의 경직성을 강화시킨다.

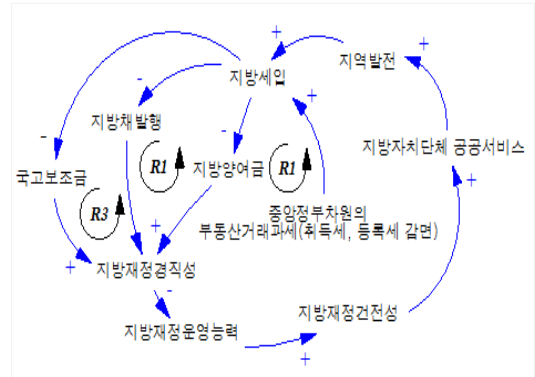


그림 2. 지방재정의 경직성을 구성하는 변수들의 상호관계

지방재정경직성이 높아지면, 지방재정운영능력이 감소된다. 지방재정운영능력이 감소되면, 지방재정건전성이 감소된다. 지방재정건전성이 감소되면, 지방자치단체의 공공서비스 제공수준도 감소하게 된다. 지방자치단체의 공공서비스 수준이 떨어지게 되면, 지역발전도 감소하게 된다. 지역발전이 감소되면 지방세입 자체가 감소하게 된다. 지방세입자체가 감소하게 되면 지방정부는 중앙정부에 대한 재정의존도(국고보조금, 지방교부세)가 높아지게 되며, 지방채 발행이 증가하게 된다. 즉, 우리나라의 지방재정경직성은 악순환의 시스템구조를 벗어나기 힘든 구조를 가지고 있다는 것이다. 우리나라 지방자치단체의 재정시스템에서 지방재정경직성을 초래하는 원인으로 지적되는 것이 지방채발행, 국고보조금, 지방양여금 등이다[9][10]. 지방채 발행은 지방자치단체가 지역발전을 위해 스스로가 자부재원을 조달하는 것으로써 지방재정의 경직성을 초래하는 주요원인으로 작용하고 있으며, 국고보조금은 대부분의 용도가 지정되어 중앙정부로부터 교부되는 특성을 가지고 있으므로 일시적으로는 지방재정에 도움이 될 수는 있으나 지방재정경직성을 초래하는 핵심원인이 되고 있다. 지방양여금은 지방재정기반을 확충하고, 지역간 균형발전을 도모하는 것 이었으나 시간이 지나면서 재원활용이 경직적 성격을 점점 갖게 된다는 문제점을 가지고 있다[9]. 따라서 지방재정경직성에 영향을 미치는 핵심변수으로써의 의미를 갖는다. 지난 10여 년간 한국의 지방자치제도는 여러 가지 문제점을 노출하고 있는데, 대표적인 것이 비탄력적 지방세수체계, 지방재원

의 지나친 중앙의존도 등이다. 이러한 변수들은 지방재정의 경직성을 구조적으로 고착화시키는 변수로써 지방재정의 건전성을 약화시키는 주요핵심 변인인 것이다.

둘째, 시스템 이론의 관점에서 볼 때 R1, R2, R3의 양의 피드백루프가 형성되고 있다는 점이다. 이러한 순환구조는 급속한 성장의 피드백루프로 설명될 수 있는데, 근본적인 지방재정 → 지역발전 → 지방재정건전성의 순환구조가 부정적 방향으로 급속히 성장한다는 것으로 의미한다. 즉, 지방자치단체의 행정적·재정적 결정권이 중앙에 집중되거나 종속되어 지방자치단체가 스스로 자치적인 업무를 수행하고 재원을 확보하기 힘들다는 것이다. 이런 맥락에서 그 동안의 재정분권정책들은 국고보조금의 정비와 분권교부세의 신설 등을 통해 외형상으로는 재정분권을 추구한 것처럼 보이지만, 내용적인 측면에서는 세출분권에 치중함으로써 사실상의 재정집권을 추구하였다는 점에 대체적인 의견의 일치를 보고 있는 것이다[11][12].

요약하자면 지방재정경직성은 근원적으로 지방행정 운영을 악순환의 방향으로 성장시키는 핵심변인으로 이해될 수 있다.

2) 지방재정의 건전성

지방재정분권을 현실화할 수 있는 중요한 변수 중에 하나는 지방재정건전성이다. 즉, 지방자치단체가 주민이 기대하는 충분한 공공서비스를 제공함으로써 책임성을 제고하고 효율적인 운영을 위해 지방재정의 건전성 확보는 필요적 요건이기 때문이다[10]. 이러한 논리구조를 바탕으로 지방재정건전성을 중심으로 구성된 인과지도가 [그림 3]이다.

지방재정건전성을 구성하는 인과지도에서는 R3, R4로 구성되는 2개의 양(+의) 피드백루프가 형성되고 있는데 구체적으로 설명해 보면 다음과 같다.

첫째는 R3의 양의 피드백 루프이다. 지방재정이 증가하면 지방재정건전성이 증가한다. 지방재정건전성이 증가하면 다시 지방재정이 증가한다는 전형적인 양(+의) 피드백 루프가 형성되고 있다.

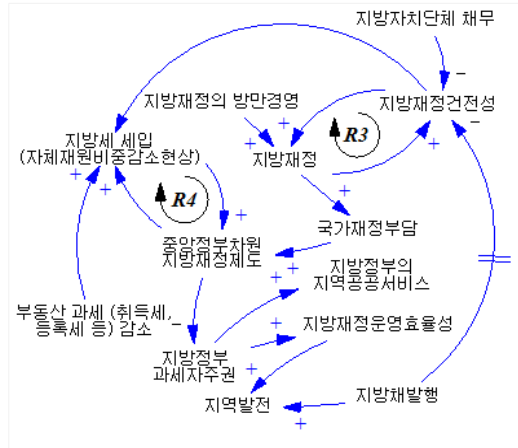


그림 3. 지방재정건전성을 구성하는 상호동태적 관계

더 나아가 지방정부의 지방재정에 대한 방만한 경영과 지방자치단체의 채무는 이러한 양의 피드백 루프를 성장을 지속적으로 감소시키는 변수로써 영향을 주고 있다. 다음의 [표 2]은 R3를 설명하는데 있어 지방자치단체의 적자성 채무와 사업성 채무와 관련된 근거자료이다[13].

표 2. 지방재정의 적자성 채무와 사업성 채무[13]

구분	(단위: 억원, %)		
	2007년	2008년	2009년
계	182,076 (100.0)	190,486 (100.0)	255,531 (100.0)
일반회계	110,934 (60.9)	117,529 (61.7)	175,124 (68.5)
기타특별회계	38,639 (21.2)	43,642 (22.9)	52,782 (20.7)
공기업특별회계	32,503 (17.9)	29,315 (15.4)	27,625 (10.8)

[표 2]에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 채무 중 일반회계의 채무비중은 증가하고 있으나 기타특별회계와 공기업특별회계 등의 특별회계 채무는 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 특별회계 중 공기업특별회계는 감소추세가 더욱 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 사업성 채무에 비해 상대적으로 세입보전적인 성격이 큰 일반회계의 적자채무가 빠르게 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 채무가 지방재정의 건전성을 저해하는 측면으로 확대되고

가치의 하락은 취득세와 등록세 및 종합토지세 등 재산의 보유와 거래에 따르는 자치단체의 수입을 감소시키는 원인이 된다. 특히, 우리나라의 지방세 체계가 재산과세 위주로 되어있다는 점을 고려할 때, 부동산 경기의 침체로 인한 세수입 감소 효과는 그만큼 증가할 수밖에 없다. 따라서 지역개발변수가 긍정적으로 작동하게 하기 위해서는 지방채 발행보다는 지방정부의 과세자주권 확보가 더욱 궁극적인 변수라는 점을 이해할 수 있다.

3. 전체인과지도 모델링

지방재정분권화의 타당성을 논의하기 위해 부문별 피드백루프를 바탕으로 전체인과지도로 전환하였다. 전체인과지도는 부문별 피드백 루프의 작동을 통해 하나의 시스템이 성장, 쇠퇴, 균형을 통해 상호동태적으로 움직이는지를 파악할 수 있게 해 주기 때문이다[5].

이는 사실적 사고(operational thinking)의 접근으로 변화가 실제로 어떻게 해서 일어나는가에 초점을 맞추는 사로으로써 시스템의 작동메커니즘을 파악하고자 하는 것이다. 이러한 전체인과지도에 대한 논의를 바탕으로 지방재정분권화를 위한 전략적 과제를 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 시스템이론의 관점에서 보면 크게 5개의 양(+)의 피드백루프가 작동하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이것은 피드백루프의 관점에서 보면 급격한 성장의 성격을 가지고 있는 것을 의미한다. 즉, 변수의 특성이 부정적일 경우에는 급속히 부정적 방향으로 성장하고, 긍정적 방향일 경우로 급격히 긍정적 방향으로 성장한다는 것이다. 즉, 선순환과 악순환이 공존하는 시스템이라는 것이다. 여기서 우리가 중요하게 관찰해야 할 사항은 이러한 지방재정시스템이 선순환으로 급속한 성장을 할 수 있는 기회가 존재하며, 악순환의 경우 성장을 지연시킬 수 있는 기회가 존재한다는 점이다. 즉, 피드백루프에 영향을 주는 변수를 긍정적 방향으로 전환시키거나 제거해야 피드백루프가 정상적으로 작동할 수 있는 것이다.

둘째, 지방재정경직성 변수와 피드백작용이다. 지방재정경직성은 지방재정운영자체에 영향을 주면서 전체

적인 지방재정운영과 지방자치를 어렵게 하는 순환구조를 가지고 있는 것으로 보인다. 시스템사고 이론에서는 지방재정경직성과 같은 변수를 자기실현적예언(self-fulfilling prophecy)의 피드백 구조로 설명된다. 예를 들어 은행의 지불능력이 낮다고 인식하게 되면, 은행파산에 대한 두려움이 증가하고 이는 은행예금을 인출하려는 경향을 증가시킨다. 많은 사람들이 은행에서 예금을 인출해 가는 장면이 목격될수록 자동으로 파산되는 것과 같은 원리이다. 즉, 지방정부에 대한 인식, 지방자치에 대한 잘못된 인식(중앙정부중심의 사고)이 중앙정부차원의 통제를 지속적으로 야기하게 되고, 이것은 궁극적으로 지방재정경직성이라는 변수가 지속적으로 작동하게 되어, 궁극적으로는 자기실현적 예언과 같이 지방자치의 운영을 저해하는 현상으로 이해될 수 있다.

셋째, 지속적인 보상적 피드백루프가 작동하고 있다는 점이다. 보상적 피드백루프는 공공정책에서 주로 나타나는 현상으로 단기적 해결책이 자주 사용됨으로써 근본적인 문제해결책이 사용되지 않는 현상을 말한다. 따라서 장기적인 해결 방안에 대한 능력을 약화시키고 지속적으로 단기적인 해결책에 대한 의존도를 상승시키는 양의 피드백 루프를 형성시킴으로써, 장기적 관점에서 해결해야 할 문제가 자꾸 단기적인 해결책으로 전환되는 현상이다. 즉, 지방재정이 열악하다고 해서 지방채 발행이 급속히 늘어나는 현상이나 지방재정이 열악하다고 하여 중앙정부차원의 재정제도 혁신과 개혁은 지방정부의 통제와 함께 지방자치의 근본을 훼손시키고 지방정부의 능력자체를 성장시킬 수 있는 기회가 박탈되는 부메랑 효과가 되어 돌아오는 것이다.

IV. 결론

이 연구는 지방분권이 현실적으로 이루어지기 위해서는 재정분권도 함께 이루어져야 한다는 학문적 논의에 대해 시스템사고의 이론을 바탕으로 지방재정분권을 구성하는 변수들의 상호작용과 피드백순환과정을 통해 지방재정분권시스템이 어떠한 방식으로 작용하는

가를 분석하였다. 특히, 모델링 과정으로 통해 지방재정 분권화를 위한 전략적 과제를 도출하고자 하였다. 이러한 과정을 통해 얻은 연구결과는 크게 두 가지 관점에서 요약될 수 있다.

첫째는 시스템이론의 관점에서 지방재정의 순환구조의 원리를 파악할 수 있었다는 점이다. 우리나라의 지방재정시스템은 주로 양(+)의 피드백 루프가 존재하는 것으로 나타났다. 양의 피드백루프는 성장루프이면서 악순환과 선순환이 급속히 진행되는 특성을 지니고 있다. 이러한 시스템의 작용에서 나타나는 특징은 급성장 과 급쇠퇴를 제공하는 변수가 작용한다는 것을 의미한다. 이 연구의 시스템모델링에서 나타나는 순환구조는 지방재정건전성과 지방경직성을 구성하는 피드백루프의 대부분이 악순환으로 전개되는 변수에 지나치게 영향을 받는 것으로 나타났다. 예를 들어 국고보조금, 중앙정부차원의 지방재정제도, 지방정부의 채무 등이다. 사실, 이러한 변수들에 대한 학자들의 우려는 오랫동안 제기되어 온 것이 사실이다. 그러나 이 연구를 통해 얻을 수 있었던 교훈은 이러한 변수들이 어떠한 방식으로 작용하여 근본적으로 지방자치를 위협하는가에 대해 시스템의 관점에서 이해할 수 있는 교훈을 얻었다는 점이다. 부분에 대한 사실인식이 전체적 지식을 성장시키거나 이해시킬 수는 없기 때문이다.

둘째는 작성된 시스템모델링을 통해 지방재정분권에 대한 전략적 과제를 도출할 수 있는 기회를 얻었다는 점이다. 시스템모델링을 통해 지방재정을 악순환으로 급격히 성장시키는 변수들은 국고보조금, 지방양여금, 부동산거래과세, 중앙정부차원의 지방재정조정제도, 지방정부채무 등이 대표적인데, 이들 변수들을 긍정적인 변수를 전환시킬 수 있는 전략과제가 도출될 수 있었다는 점이다. 전략과제의 도출에는 반드시 전제되어야 할 명제가 있는데, 기존의 모든 시스템은 변화에 저항적이라는 사실이다. 예를 들어 지방정부입장에서는 혁신적 지방재정개혁은 중앙정부의 반발만을 가져와 더욱 지방재정분권을 어렵게 한다. 따라서 저항을 최소화할 수 있는 전략이 필요로 한다. 이런 맥락에서 단기적인 측면에서 i) 지방세 체납액 개선, ii) 지방세 비과세·감면제도 원상복구, iii) 지역자원시설세(현행 지역

개발세) 세원으로 추가 등의 전략이 존재하며, 장기적인 측면에서는 i) 세외수입 확충방안 시행, ii) 지방교부세율 인상, iii) 국고보조율의 상향조정, iv) 세출의 효율성 등의 전략이 제시될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] C. M. Tieout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol.64, No.9, pp.416-424, 1956.
- [2] 최병호, "재정분권의 이론과 지방재정 적정구조", 한국지방재정학회 11월 세미나 발표논문, 2006.
- [3] 한인섭, "경제위기의 지방재정수입에 대한 영향 분석", *한국행정학보*, 제39권, 제3호, pp.229-247, 2002.
- [4] 최봉기, "한국지방자치발전을 위한 지방정부의 역할과제", *한국행정논집*, 제22권, 제2호, pp.427-454. 2010.
- [5] J. D. Sterman, *Business Dynamics : Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. The McGraw-Hill Company, 2000.
- [6] B. Richmond, *Systems Thinking : Critical Thinking Skills for the 1990s and Beyond*. *System Dynamics*, Vol.9, pp.113-133, 1993
- [7] I. Hassan, *The Culture of Post-modernism, Theory Culture and Society*, Vol.2, No.3, pp.119-132, 1984.
- [8] 정석환, 홍영교, "대북포용정책의 차원과 타당화 : 북한핵무장의 국제적 역학관계구조 관점에서", *한국행정학보*, 제41권, 제1호, pp.203-226, 2007.
- [9] 정부혁신지방분권위원회, "참여정부의 재정세계 개혁, 정부혁신지방분권 종합백서, 2008.
- [10] 허명순, "지방재정건전성 분석지표", 지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2011.
- [11] 이병량, "노무현 정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계, *한국행정연구*, 제14권, 제4호, pp.215-242.

- [12] 이상운, 하능식, “참여정부 재정분권의 수준 측정과 평가”, 한국지방행정연구원, 2002.
- [13] 우명동, “참여정부의 지방분권정책의 성격에 관한 소고”, 한국지방재정학회 동계세미나 발표논문집, 2007.
- [14] 이재원, “신공공관리주의에 기반한 분권적인 지방재정관리제도를 위한 대안모색”, 한국거버넌스학회보, 제15권, 제1호, pp.81-109.
- [15] R. W. Bahl, “Fiscal Decentralization as Developmental Policy,” Public Budgeting & Finance, Vol.19, No.2, pp.59-75, 1999.
- [16] 고성철, 이승우, “지방재정조정제도 운영현황에 대한 분석: 기초지방자치단체 예산의 자주성과 건전성 측면을 중심으로”, 지방행정연구, 제17권, 제2호, pp.119-151.

정 석 환(Seok-Hwan Jung)

정회원



- 2002년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 석사)
- 2008년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)
- 2010년 ~ 현재 : (사)한국공공행정연구원

<관심분야> : 인지심리학, 시스템다이내믹스

저 자 소 개

최 호 택(Ho-Taek Choi)

종신회원



- 2000년 7월 : 영국Manchester Metropolitan University(행정학 박사)
- 2004년 3월 ~ 현재 : 배재대학교 사회대학 행정학과 교수
- 2005년 7월 ~ 현재 : 배재대학교 자치여론연구소 소장

- 2008년 11월 ~ 현재 : (사)한국공공행정연구원 원장
 - 2011년 03월 ~ 현재 : 한국콘텐츠학회 중부지부장
- <관심분야> : 시민참여, 지방재정, 행정개혁, 행정콘텐츠