

‘국가 운영 틀 전환 시도’ 시기 재정정책의 전개와 역사적 시사점

참여정부는 중앙집권적이고 불균형적인 국가운영 방식에서 벗어나 ‘지방분권적 균형국가’를 새로운 발전의 틀로 제시하고, 이를 뒷받침하기 위해 국가균형발전과 재정분권을 위한 다양한 제도와 정책을 추진했다. 그러나 실제 정책이 설계되고 집행되는 과정에서는 중앙정부 중심의 의사결정 구조와 기존의 불균형 발전 경로가 충분히 변화하지 못했으며, 지역의 자율성과 역량을 강화하려던 재정정책 역시 여러 구조적 한계를 드러냈다. 이러한 정책의 전개 과정과 사회경제적 결과를 살펴보면, 국가운영의 틀을 전환하기 위해서는 제도와 정책의 변화뿐 아니라 과거의 구조와 행태를 바꾸려는 근본적인 접근이 필요하다는 역사적 시사점을 짚어본다.

우명동 성신여자대학교 경제학과 명예교수

I. 도입부

지난날 오랜 기간의 군사정부를 뒤로하고 ‘문민정부’와 ‘국민의 정부’를 지나면서도 우리 사회는 계층, 기업, 산업 등 제 부문 간, 그리고 지역 간에 불균등발전의 정도가 점점 더 심화되어 가고 있었다. 이로 인해 국민들의 삶의 현장에서는 계층간, 지역간 대립과 갈등이 더욱 심해지면서 다양한 사회적 문제(Anomaly)들이 확산되는 양상을 보이고 있었다.

참여정부는 집권 당시 그들이 처한 이와 같은 역사적 상황을 과거 국정운영 방식이 “독재와 국가 주도의 산업화로 권력은 중앙정부에 집중되고 자원 대부분은 수도권과 일부 재벌에 집중”되어 “정치·경제·사회·문화 등 국가의 전 영역에서 심각한 동맥경화 현상”이 나타난 데 기인한 것으로 인식하고 있었다(대통령직 인수위, “참여정부 국정비전과 국정과제”, 20030221, 8~9). 참여정부는 이와 같은 과거 국정운영 방식을 ‘구 발전 패러다임’이라 부르면서 그 틀을 한마디로 “중앙

집권적 불균형국가”로 인식하고, 그로 인해 중앙집권 체제에 따른 지방의 자치역량 약화, 요소투입형 불균형 성장, 수도권 중심의 일극집중구조 현상 등이 심화되어 ‘국민통합이 저해’되고 궁극적으로 ‘국가발전 잠재력 저하’를 가져온 것으로 진단하였다. 그리고 이러한 진단에 바탕을 두고 그러한 역사적 유제를 지양해내기 위해 참여정부는 새로운 국가발전의 패러다임, 즉, ‘신발전 패러다임’을 “지방분권적 균형국가”로 설정하고 있었다(국가균형발전위, “참여정부의 지방분권과 국가균형발전정책”, 20070917, 3).

참여정부는 위와 같은 인식에 바탕을 두고 ‘분권’과 ‘균형’을 주요 국정 목표로 삼아서 해당 목표 달성을 위한 구체적인 국정과제를 제시하였던바, 그중에서 ‘분권’과 관련해서는 ‘중앙-지방정부 간 권한 재배분’, ‘획기적 재정 분권의 추진’ 등 7개의 정책추진 기본방향을 설정하고 각 방향에 따른 정책과제를 제시하였다(상기 ‘국정과제’와 2003년 7월 4일 정부혁신

지방분권위가 발표한 “참여정부 지방분권 추진 로드맵” 참고). 한편 ‘균형’과 관련해서는 ‘국가균형발전특별법 제정’ 등 제도적 기반 위에 ‘혁신정책’, ‘균형정책’, ‘공간정책’ 등 5개 분야 정책을 추진하여 ‘혁신주도형 지역발전’을 통해 ‘균형사회’를 건설하겠다는 비전을 제시하였다(상기 ‘국정과제’와 국가균형발전위, 20070917, 13 참고). 그리고 이와 같은 분권과 균형발전을 위해 설정된 정책과제는 일부 이행되지 못한 것을 제외하면 대부분이 이행되었거나 참여정부 기간 계속 추진되었다(구체적인 추진성과 내용은 국가균형발전위, 20070917 및 정부혁신지방분권위, 『참여정부의 혁신과 분권』, 200704, 동 위원회, 『참여정부의 지방분권』, 200802, 정책기획위, 『21세기 새로운 국가발전전략: 국가균형발전』, 200802 등 참고).

그런데 이와 같이 참여정부가 구상하고 실행에 옮겨 간 각종 정책이 국정과제 등에서 제시한 비전에 상응하게 ‘지방분권적 균형국가’로 나아가는 계기를 마련하는데 기여하였는지 여부는 그러한 정책에 물적 기초를 제공해주었던 재정정책 운영의 구조적 특성에 의해 영향을 받기 마련이다. 이러한 맥락에서 본 고에서는 참여정부가 국가 운영 틀의 전환을 시도하였던 시기 재정정책 운영의 구조적 특성을 규명하고, 그것이 우리 사회의 분권과 균형발전에 준 사회경제적 의미를 파악해보고자 한다.

II. ‘국가 운영 틀 전환 시도’ 시기 재정정책의 전개와 사회경제적 귀결

참여정부는 전술한 ‘지방분권적 균형국가’로 국가발전의 틀을 재구조화하여 궁극적으로 국가발전의 잠재력이 제고된 사회로 나아가기 위한 제반 정책을 지원하기 위해, 재정정책 면에서도 그에 상응하게 “성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정”을 실현하겠다는 목표를 설정하고(정부혁신지방분권

위, “재정·세제개혁 로드맵,” 20030729, 6) 다양한 정책과제들을 선정하고 수행해나갔다. 이제 이하에서는 국가 운영 틀의 전환을 통해 국민통합을 이루어내고 국가발전의 잠재력을 제고시키고자 하였던 참여정부 시기 재정정책의 운영이 참여정부의 국가 운영 틀의 전환을 추진하는 과정에 어떻게 기여해나갔는지를 규명해보고자 한다.

1. 재정정책의 전개와 재정적 성과

먼저 참여정부가 “지방분권적 균형국가”로 국가 운영 틀의 전환을 위해 국정과제와 로드맵 등을 통해 제시 하였던 재정제도 개혁의 내용을 개관해보고, 이어서 그러한 과제를 이행하는 과정에서 나타난 재정정책운영의 재정적 성과를 재정규모 및 재정수지와 세입과 세출의 구성면에서 나타나고 있는 변화추이를 통해서 살펴본다.

(1) 재정제도 개혁의 구상과 실행

참여정부는 전술한 바와 같이 국가발전의 패러다임을 “지방분권적 균형국가”로 설정하고 다양한 정책을 구상하고 추진해나가면서, 그에 상응하게 재정정책에서도 “성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정” 실현을 목표로 설정하고, 이와 같은 목표를 실현하기 위해 2003년 7월 29일 정부혁신지방분권위원회 명으로 “재정·세제개혁 로드맵”을 발표하였다.

동 로드맵에서는 재정·세제개혁을 추진하게 된 배경으로 “참여와 분권”을 통해 “중앙집권에 의한 불균형의 한계 극복”의 의지를 분명하게 밝히고 있으며, 이러한 시대적 요청을 담아서 구체적으로 ‘재정분권 추진’, ‘세제·세정합리화’, ‘지출효율성 제고’, ‘재정투명성 제고’, ‘재정건전성 견지’ 등 5대 목표와 15개의 세부과제를 선정하였다.

위와 같은 로드맵 내용은 대부분 실제로 실행에 옮

겨졌던바, 대표적으로 참여정부는 기존의 단년도 예산편성의 한계를 극복하여 재정운용에 대한 예측 가능성과 재정건전성 확보 등을 위해 계획과 예산을 통합한 ‘국가재정운용계획’을 2004년부터 수립·운영하였다.

아울러 기존의 상향식 예산편성이 갖는 비효율성을 해소하기 위해 구상했던 총액배분-자율편성(Top-Down)방식도 2004년부터 도입되었다. 이뿐 아니라 위의 로드맵에 제시된 대부분의 제도가 실제로 실행을 준비하거나 실행되어 참여정부가 구상하였던 상당한 재정개혁이 제도적인 성과를 보인 것으로 판단된다(정부혁신지방분권위, 200704 참고). 아울러 분권과 균형발전을 위해 제시되었던 재정정책 과제들도 상당 부분 실행에 옮겨졌는바, 이에 대해서는 후술하는 재정운영의 구조적 특성 규명 부분에서 다루기로 하고, 여기서는 일반적인 재정활동과 관련된 정책과제의 이행을 반영해서 제시된 정책 기조와 재정정책 운영의 성과를 살펴보고자 한다.

(2) 재정정책 기조와 재정정책 운영의 재정적 성과
위 로드맵 내용을 보면, 참여정부는 위와 같은 재정·세제 관련 제도개혁을 실행해가면서 총량적 측면에서 재정정책의 방향성을 ‘건전재정’ 기조에 두고 있었음을 알 수 있다. 그리고 “재정·세제개혁 로드맵”에서는 이러한 정책 기조를 견지하기 위한 구체적인 정책수단까지 제시하고 있는 것을 볼 수 있는바, 무엇보다 기존의 단년도 위주의 예산편성방식으로부터 벗어나서 중장기적 시각에 의한 재정운용을 위해 ‘국가재정운용계획’을 수립하기로 한 것을 들 수 있다. 그러면서 예산편성방식도 종전과 달리 ‘사전배분(Top-Down) 방식’으로 바꾸어 국가재정운용계획을 부처예산의 사전배분방식과 연계 운영하며, 그러는 가운데 재정지출면에서는 세출구조조

정을 추진하고 공적연금 재정의 안정화 등으로 중장기적 재정위험요인을 해소시키는 등 재정지출의 효율성을 제고하기로 하였다. 한편, 세입면에서는 비과세감면 정비, 자산소득과세 조정 등을 통해 과세기반을 강화하는 방안을 강구하기로 하였음을 볼 수 있다. 이제 위와 같은 재정제도 측면에서의 개혁이 진행되는 과정에서 상술한 건전재정 정책 기조하에서 재정규모와 재정수지면에서 나타난 총량적 성과와 그 가운데 세출·세입 구성면에서 보인 추이를 통해 참여정부의 성격의 일단을 살펴보고자 한다.

1) 재정규모와 재정수지

참여정부는 GDP 대비 통합재정규모(일반회계, 특별회계, 기금 등)가 IMF 경제위기에 대응하는 과정에서 1998년 22.4%까지 올라간 이래 점차 그 비중이 줄어들어 2002년에는 18.2%까지 떨어져 있는 상태에서 출범하였다.

출범 첫해였던 2003년 20.5%로 큰 폭으로 그 규모가 늘어난 이래 2006년에는 22.1% 수준으로까지 그 비중이 높아졌다가 마지막 2007년에는 다시 20.9% 수준으로 안정세를 보이고 있었다. 이러한 상태는 전년대비 증가율 면에도 반영되어 2003년에는 전년대비 19.8%의 높은 수준을 보였던 것이 그 이후로는 10%를 밑도는 수준으로 증가세가 줄어들고 있었으며 마지막 2007년에는 전년대비 1.7% 수준의 증가에 머물고 있었던 것을 볼 수 있다(<표 1> 참고). 반면 조세수입을 비롯한 재정수입의 GDP 대비 비중은 2002년 21.8% 수준에서 2003년 22.1%로 소폭 증가한 이래 다소간의 진폭은 있어도 2005년까지는 큰 변화 없이 이전과 유사한 비중의 증가세를 보여왔다. 그러던 것이 2006년부터 상대적 비중을 높여 2007년에는 GDP 대비 24.8%라는 그때까지 보기 드문 높은 수준을 보여주고 있었다.

전년대비 증가율 면에서도 2006년에 9.3%의 증가세를 보이고, 2007년에는 전년대비 16.4%의 높은 증가세를 보이고 있었다. 이렇게 재정수입의 규모가 크게 높아진 데는 2007년의 조세수입의 GDP 대비 비중이 19.6%로 크게 높아진 데 기인하고 있었음을 알 수 있다(<표 1> 및 <표 3> 참고).

위와 같은 세출 및 세입 면의 규모변화 추이를 반영하여 통합재정수지는 2002년 3.6% 흑자 수준을 보였던 것이 2003년에는 1.6% 수준으로 그 흑자 폭이 크게 줄어들었다. 이후로도 재정수입의 상대적 비중이 21~22% 수준에서 답보상태에 머물면서 통합재정수지 흑자 폭은 1% 수준 밑으로 떨어지고 있었다. 그러던 것이 2007년에는 재정지출의 GDP 대비 상대적 규모는 크게 떨어진 데 반해 재정수입의 상대적 비중은 크게 높아지면서 통합재정수지 흑자 폭이 3.9%로까지 올라간 상태에서 참여정부의 집권은 막을 내리게 되었다.

한마디로 참여정부 시기 재정지출 규모는 집권 첫해였던 2003년에 큰 폭으로 올라간 이래로 큰 변동 없이 안정적인 수준으로 관리되고, 재정수입도 2006년 큰 폭으로 늘어나기 전까지 안정적으로 관리되면서 전반적으로 재정수지가 건전하게 관리되고 있었음을 알 수 있다.¹ 이러한 양적 성과는 전술한 개혁과제에 부응하게 국가재정운용계획을 수립하여 중장기적 시계에서 예산을 편성·운영하면서 지출효율화를 위해 노력을 기울였을뿐 아니라 다른 한편 과세기반 강화에도 힘쓴 결과로 판단된다.

2) 세출·세입 구성의 변화 추이

먼저 세출 기능별(분야별) 분류 측면에서의 변화추이를 살펴보자. 기능별 세출 구성면에서 확연하게 눈에 띄는 변화로는 사회보장 및 복지부문의 지출수준이 2002년에 비해 금액 면에서 2003년 다소 주춤한 이래로 2004년부터는 큰 폭의 증가세를 보였으며, 이후 갈수록 그 비중이 점점 더 높아지는 추이를 나타내고 있음을 볼 수 있다.

한편 경제사업부문 지출의 상대적 규모는 이와는 대조적인 현상을 보이고 있었던바, 2003년 큰 폭으로 그 비중이 높아진 이후로는 구성비 면에서 줄곧 10% 정도 낮은 수준을 나타내고 있는 것을 볼 수 있다. 다른 분야 중 국방, 교육부문은 국민의 정부 때 그 이전의 정부에 비해 크게 낮아진 이래로 큰 변화 없이 비슷한 수준을 보이고 있으며, 다른 분야에는 다소 진폭을 보이는 부분이 있으나 전반적인 추세 면에서 큰 변화를 나타내고 있다고 볼만한 변화는 없다. 이러한 추이는 경제성질별 분류에서도 반영되어 나타나고 있는바, 참여정부 시기 전반적으로 경상지출수준은 2002년 수준에 비해 상대적인 규모가 5% 전후 수준 더 높은 상태를 보이고 있었는데 비해, 자본지출은 2002년 수준에 비해 5% 이상 더 낮은 상태를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다.

한편 세입 면에서는 전술한 바와 같이 전반적인 세입 규모는 참여정부 초기 3년 동안 큰 변화를 보이지 않고 있던 것이 2006년부터 크게 오르기 시작하여 2007년에는 대폭적인 증가세를 보이고 있었던바, 조세수입과 세외수입의 GDP 대비 상대적 규모도 이러한 변화추이를 그대로 반영하여 참여정부 후반기로

1 위와 같은 재정규모와 재정수지면의 상황은 공기업부문까지 합친 '중앙정부 공공부문' 기준의 통합재정수지도 유사한 추이를 보이고 있었음을 참고하기 바란다(<표 1>과 같은 자료 참고).

접어들면서 크게 높아지고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 세입 구성면에서는 조세수입 80% 전후 수준, 세외수입 20% 전후 수준에서 큰 변화를 보이지 않고 있음을 알 수 있다.

2. 실제 재정정책 운영과정에 내재된 구조적 특성

앞에서 살펴본 재정제도 개혁의 성과나 그 과정에서 나타나는 총량적 측면에서의 재정정책의 성과에 나타나는 추이만으로는 당시 실제 사회경제구조의 실태에 준 영향을 가늠해내기는 쉽지 아니하다. 그래서 실제로 재정지출이 행해지고 조세가 징수되는 과정, 즉 재정정책이 실제로 운영되는 과정에서 이질적인 경제주체들의 경제활동행태(양식)에 어떻게 서로 다르게 작동하게 되어 있었는지, 즉 그 구조적 특성을 규명해보고자 한다. 그런데 참여정부가 역점을 두고 추진한 ‘분권’과 ‘균형’이라는 정책과제는 중앙정부가 단독으로 추진해 가는 정책이 아니라 중앙정부와 지방정부와의 관계 속에 운영되는 정책과제이다. 이런 맥락에서 보면, 우리가 규명해야 할 것은 과거 정부들의 경우와는 달리 중앙·지방 간 재정관계 틀이라는 맥락에서 전개되는 구조적 특성을 규명해낼 필요가 있다. 이제 이런 맥락에서 참여정부의 대표적인 정책목표였던 균형과 분권을 제고시키기 위해 추진된 대표적인 정책수단들이 만들고 운영되어지는 과정에 내재된 구조적 특성을 정부 간 재정관계들의 맥락에서 규명해보고자 한다.

(1) 균형발전 추진과정에 내재된 재정정책

(정부간재정관계 틀 운영)의 구조적 특성

1) 균형정책 추진의 법적·제도적기반의 구조적 특성

참여정부는 전술한 국가균형발전에 대한 정책적 의지를 담아 2024년 1월 16일 「국가균형발전특별법」을 제정(4.1. 시행)하였다. 이어서 동법에 의해 “제1차 국가균형발전계획(이하 ‘제1차 계획’)”을 수립하여 “지역

혁신체계”에 기반한 역동적 지역발전”을 추진하여, 궁극적으로 “균형발전을 통한 ‘제2의 국가도약’”을 이루겠다는 비전을 제시하였다(국가균형발전위원회 외, 『제1차 국가균형발전5개년계획』, 200408, 7). 그리고 동 법에 따라 구체적으로 중앙정부 차원의 ‘부문별 국가균형발전계획’과 지방정부 차원의 ‘지역혁신발전계획’의 두 부문을 종합하여 2004년 8월 ‘제1차 계획’을 수립하여 운영하였다(‘제1차 계획’, 7, 41). ‘제1차 계획’에서는 먼저 중앙부처의 장이 수립하는 ‘혁신주도형 발전기반 구축’, ‘낙후지역 자립기반 조성’, ‘수도권의 질적 발전 추구’, ‘네트워크형 국토구조 형성’ 등 ‘4대 부문별 계획’이 제시되어 있다(‘제1차 계획’, 11). 그런데 이 계획도 ‘지역혁신체계’ 구축을 통해 ‘역동적 지역발전’을 추구하기 위해서는 ‘지역혁신체계’의 핵심적인 요소인 지역의 제 자원들 간의 가치사슬을 발굴하고 지원·강화시키는 것을 필수적인 조건으로 구비해야 한다(‘지역혁신체계’의 개념과 취지에 대해서는 관련 문헌 참고). 그러기 위해서는 무엇보다 ‘부문별 계획’의 수립과정에서 지방정부 내지 지역사회와 협력·협조 과정을 거쳐 지역의 사정을 반영시킬 통로가 구비되어 있어야 한다.

그러나 동 계획은 그 수립의 근거법인 「국가균형발전특별법」에 따르면, 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인으로 결정되게 되어 있고, 그 이전에 국가균형발전위원회의 심의를 거치게 되어 있다(동법 제4조 및 동시행령 제4조). 그리고 각 부처에서 부문별 계획을 마련할 때도 해당 계획을 효율적으로 수립하게 하기 위해 산업자원부장관으로 하여금 동 위원회의 심의를 거쳐 부문별 계획안 수립을 위한 지침을 작성하여 관계부처장관에게 송부하도록 되어 있다(동법 시행령 제5조). 이들 규정에서 위원회의 심의사항은 단순한 심의사항에 그치는 것일 뿐 아니라, 이러한 부문별 계획의 작성과정에서 부문별 계획의 대상이 되고 있는 지자체나 지역사

회와 사실상 협의하여 결정하는 의사결정 메커니즘은 존재하지 않는다. 한편, 전술한 바와 같이 국가균형발전계획을 수립하기 위해서는 중앙정부 차원의 '부문별 국가균형발전계획' 뿐만 아니라 '시·도지사'가 수립하는 '지역혁신발전계획'을 기초로 해야 한다(제4조). 그런데 이 '지역혁신발전계획'의 수립과정에서도 국무회의의 심의와 대통령 승인, 균형발전심의회의 심의 절차를 거친다는 점, 그리고 지자체장이 '지역혁신발전계획'을 효율적으로 수립할 수 있게 하기 위해 산업자원부장관으로 하여금 그 지침을 작성하여 송부하도록 하고 있는 점(동법 시행령 제7조) 까지를 포함해서 대부분의 절차를 앞의 '부문별 계획'의 경우와 공유하고 있는 것을 볼 수 있다.

특히 '지역혁신발전계획의 수립'에 관한 규정(동법 제6조 제6항)에서는 "시·도지사는 제4조제4항의 규정에 의하여 확정된 국가균형발전계획에 적합하게 해당 시·도의 지역혁신발전계획을 수정·보완하여야 한다"고 규정하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 시·도지사가 해당 시·도의 혁신역량을 강화하고 특성 있는 발전을 위한 '지역혁신발전계획'을 수립함에 있어서도 종국적으로는 중앙정부의 정책적 의지에 구속되게끔 규정되어 있었다는 사실을 말해준다. 한마디로 중앙정부 차원의 '부문별 계획'뿐 아니라 심지어 지방정부 차원의 '지역혁신발전계획'까지 전반적으로 엄격하게 중앙정부 주도로 수립되고 관리되게끔 규정되어 있었다는 사실을 확인할 수 있다. 이러한 사실은 역동적 지역발전을 위해 수립된 '5개년계획'의 법적 기반 자체가 본 계획의 본래의 취지에 부응하지 못하게 하는 구조적 취약성을 내포하고 있었음을 말해주는 것으로 판단된다.

2) 균형정책 추진을 위한 '국가균형발전특별회계'

운영과정에 내재된 구조적 특성

「국가균형발전특별법」 제30조에 따르면 "국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 '국가균형발전특별회계(이하 균특회계)'를 설치한다"고 되어 있으며, 실제로 '제1차 계획'에서도 동 계획 추진을 위해 '균특회계'를 운용하기로 하였다('제1차 계획', 41). 이렇게 볼 때 동 계획 이행여부나 그 방향은 그 물적 기초를 제공하는 틀, 즉 '균특회계'에 의해 크게 영향을 받게 되어 있었다는 사실을 알 수 있다. 이런 맥락에서 보면 '균특회계'의 설계 및 실제 운영과정에 나타나는 구조적 특성이 균형발전정책에 주는 사회경제적 의미가 크다 할 것이다.

실제로 '균특회계'는 위와 같은 법적·제도적 근거 위에서 균형발전정책을 체계적으로 지원하기 위해 그동안 각 중앙부처가 여러 개 회계를 통해 분산·추진해왔던 지역균형발전 관련 사업을 하나로 통합해서 신설·운용하게 되었다(국회예산정책처, 『대한민국재정 2006』, 195-196; 행정자치부, 『2006년도 지방자치단체 예산개요』, 57). 이 균특회계는 개별 사업선택에서 지자체의 재량을 확대한다는 차원에서 동법 제44조에 의해 '포괄보조금' 형태로 만들어졌으며, '보조금'이라는 맥락에서 지방비 부담제도를 취하고 있었다. 구체적으로 이 '균특회계'는 '지역개발사업계정'과 '지역혁신계정'으로 구분·운영되고 있다(동법 제32조). 먼저 '지역개발사업계정'은 낙후지역·농산어촌 등에 대해 지원을 함으로써 지역 간 격차를 해소하고자 하는 목적을 띤 것(동법 제34조 제2항 참고)인데 비해, '지역혁신사업계정'은 지역혁신체계 구축 관련, 지역전략산업 육성 관련, 공공기관·기업 등의 지방 이전 관련 사업 등 지역혁신을 촉진하기 위한 목적을 띤 계

정(동법 제35조 제2항 참고)으로서, 이 계정은 공모 등 경쟁적 방법을 통해 경쟁력 있는 지역에 자금을 지원하여 지역혁신을 위한 각종 사업을 수행토록 하는 제도이다.

이제 이와 같은 제도적 틀 속에 운영된 균특회계의 실제 운영과정에 내재된 구조적 특성을 보면, 먼저 무엇보다 균특회계의 재원은 일반회계 전입금을 제외하면 주세가 균특회계의 근간을 이루고 있는 바(「균특법」 제34조 및 제35조), 당시 주세수입이 감세하는 추세를 보이는 등 안정성이 담보되지 않아서 균특회계의 취지에 부응하게 안정적으로 균특수요에 부응할 수 없는 구조적 한계를 가지고 있었다.

한편 균특회계의 재원배분은 총액배분 자율편성, 국가 직접 재원배분 등의 복잡한 방식을 택하고 있었다. 대표적으로 ‘지역개발사업’의 경우 예산편성은 기획예산처가 시·도별로 예산신청 한도를 부여하면 시·도는 그 범위 내에서 스스로 사업을 선택해서 각 부처별로 예산을 신청하고, 기획예산처는 각 부처 및 균형발전심의위원회에서 받은 예산사업 검토의견을 받아 이를 참고하여 예산을 편성하는 방식을 취하고 있었다. 그런데 이러한 방식은 일반국고보조사업의 경우 시·도의 해당 부서에서 관련 중앙부서에 예산을 신청하면 관련 중앙부서에서 타당성을 검토하고, 지원액을 기획예산처와 협의하여 확정하는 절차를 거치는 것과 비교해볼 때, 균특회계는 훨씬 더 복잡하게 되어 있음을 알 수 있다(강대훈, “국가균형발전특별회계의 개선과제 -설문조사 결과를 중심으로,” 『예산현안분석』, 15, 국회예산정책처, 200712, 34). 뿐만 아니라 배분 방식 면에서는 대표적으로 지역개발계정의 자율편성대상사업의 경우 과거 실적치 또는 재원배분모델을 통해 배분하였는데, 이 경우 배분모델이 종전의 국고보조금 비율대로 배분되도록 설계되어 있어 균특회계의 본래 취지에 따른 지역 간 불균형

을 해소시키는 역할을 제대로 수행해낼 수 없게 되어 있었음을 알 수 있다(강대훈, 앞의 논문, 21의 각주5). 뿐만 아니라 무엇보다도 균특회계는 그 취지상 해당 지역의 개발사업 내지 혁신사업을 지자체로 하여금 스스로 선택할 수 있게 해야 함에도 불구하고 사업의 선정, 예산신청방식 등에서 종전과 같이 중앙정부 주도의 관행을 벗어나지 못하고 있다는 지적이 지배적이다(강현수, “참여정부 균형발전 추진체제에 대한 평가와 과제,” 『공간과 사회』, 23, 2005, 74; 이재원, “포괄보조방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용과제,” 한국지방재정논집, 14(1), 2009, 79 등 참고). 또한, 지역의 사정을 반영할 수 있게 만들어진 차등지원 규정(법 제39조)의 경우에도 같은 맥락에서 실제로 이 규정을 운영함에 있어서는 지역자원이 갖는 특성을 반영해낼 수 있는 계기를 제대로 부여하지 못하고 있음을 볼 수 있다.

한편, ‘지역혁신사업’의 경우는 지역개발사업과 달리 해당 사업의 성격상 중앙부처가 지역을 상대로 공모 형태로 직접 편성하는 사업이기 때문에, 대부분 중앙부처의 계획과 전략에 따라 추진되는 성격을 띠고 있다. 이런 맥락에서 보면 지역혁신계정의 운영은 균특회계가 갖는 지역산업과의 유기적 관련성을 제고시킨다는 원래의 취지에 부응하기 어려운 성격을 띠고 있음을 알 수 있다.

종합컨대, 균특회계의 실제 운영과정에 내재된 구조적 특성은 공식적으로 내건 취지에도 불구하고 지역자원의 특별한 사정을 담아내어 지역 주도의 지역경제발전의 계기를 제공해주는 작용을 해내기는 어려운 구조로 운영되고 있었음을 알 수 있다.

3) 지역혁신체계구축을 위한 혁신도시·기업도시

건설과정과 재정지원정책 결합의 구조적 특성

참여정부는 ‘제1차 계획’의 ‘부문별 국가균형발전계획’의 일환으로 ‘혁신주도형 발전기반’, ‘낙후지역 자립기반 조성’, ‘수도권의 질적 발전 추구’ 등을 통해 “지역혁신체계에 기반한 역동적 지역발전”을 이룬다는 목표를 제시하였다(‘제1차 계획’, 7-24). 이러한 ‘제1차 계획’은 ‘국가균형발전특별법’ 제정, ‘국가균형발전특별회계’ 신설 등 제도적 기반 위에 동 정책추진을 위한 18대 로드맵 과제에서 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책 등으로 구체화되어 있었다. 구체적으로 공간정책으로서 ‘행정중심복합도시·혁신도시·기업도시의 성공적 추진’, 혁신정책으로서 ‘지역혁신체계 활성화’, 산업정책으로서 ‘지역혁신클러스터 지속적 육성’ 등을 통해 균형발전을 안정적으로 추진해나가기로 하였다(국가균형발전위원회, 20070917, 13-15 및 19). 그리고 이러한 정책추진을 위한 구체적인 재정지원수단으로는 「행복도시법」, 「혁신도시법」 등에 근거하여 ‘행정중심복합도시특별회계’ 및 ‘혁신도시특별회계’를 신설하여 각 도시건설을 추진하기 위한 재정기반을 구축하였으며, 아울러 기업도시 경우도 「기업도시법」에 의해 각종 재정적·비재정적 지원체계를 구축하여 전방위적으로 지역혁신체계 구축을 위한 정책적 노력을 경주해나갔다(각 법의 명칭은 ‘약칭’임을 참고 바람). 이제 이러한 정책수행과정에서 중앙정부와 지방정부, 그리고 지역 민간 제 주체들의 행동 양식에 준 구조적 특성을 규명해보고자 한다. 먼저 대표적으로 공공기관 지방 이전을 통한 혁신도시 건설의 경우 실제 실행과정에서는 중앙정부 주도로 지역을 안내하는 방식으로 공공기관을 이전하고 그곳에 혁신도시를 만드는 방식으로 추진해나갔다. 이러한 방식으로 만들어진 혁신도시는 혁신도시를 통해 해당 지역의 산업과의 유기적 관련성을 높임으로써 지역주도

의 지역경제발전 틀을 만드는데 기여하고자 하는 원래의 취지에 부응해내기는 애초부터 어려운 상황이었음을 알 수 있다(이철우, “참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제,” 『한국경제지리학회지』, 10(4), 2007, 388 등 다수의 관련문헌에서 지적하고 있는 사실임을 참고). 뿐만 아니라 기업도시의 경우 이주하는 주체가 이윤을 목적으로 하는 기업인 만큼 이윤동기에 의해 기업도시 건설과정에 참여 여부가 결정되게 되어 있다는 점을 유념해둘 필요가 있다. 다음으로 위와 같은 도시건설을 위해 재정적 지원을 수행해나가는 과정에 나타나는 특성을 보면, 먼저 「행복도시법」에서는 사업시행자로 하여금 필요한 경우 지방세 및 각종 부담금을 감면해주는 등 재정적 지원책을 규정하고 있으며(동법 제52조), 「혁신도시법」에서도 이와 유사하게 공공기관의 지방 이전과 혁신도시 건설을 지원하기 위해 필요한 경우 조세 및 다양한 부담금을 감면해주는 재정적 지원책을 제공해주고 있었다(동법 제48조).

한편 「기업도시법」에서도 기업도시개발을 원활히 수행하는데 필요한 경우 각종 세법에 규정된 다양한 조세의 감면과 더불어 개발부담금, 교통유발부담금 등 다양한 부담금을 감면해주고, 입주기업에 대하여 각종 국세 및 지방세를 감면해줄 뿐 아니라 부지조성과 각종 편의시설 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있게 하는 규정도 담고 있었다(동법 제25조 및 제26조). 뿐만 아니라 이 이외에도 교통대책 수립, 주택공급 등에서 다양한 특례를 주고 있었으며(동법 제27조~38조), 특히 대기업집단의 유인을 위해 대규모 기업집단에 적용하는 ‘출자총액제한’에 관해서도 특례를 부여하고 있었다(동법 제32조).

그런데 이와 같은 재정적 지원책에서 지역혁신체계 구축과 관련해서 중요한 사실은 혁신도시나 기업도시 건설과정에서 재정지출이나 세제상 혜택을 주는 기준

이 혁신도시를 건설에 참여하거나 정부가 지정하는 지역에 이주하는 사실 자체에 두어지고 있었을 뿐(재정적 지원과 관련된 관련법 해당 조항 참고), 해당 지역의 기업 내지 산업 등 해당 지역의 인적·물적 자원과의 연계성을 조건으로 지원되는 것이 아니었음을 알 수 있다. 문제는 바로 이러한 이유로 기업의 이주 여부는 정부가 제공하는 재정적 지원이 이주 기업의 경제적 이윤 추구에 도움이 되는지 여부만으로 결정되는 경향을 보이게 됨으로써 지역내 제 자원들과의 유기적 관련성을 제고시킴으로써 지역혁신체계 구축을 통해 지역발전의 계기를 마련하고자 하는 정책적 취지는 정책구상단계부터 달성되기 힘든 과제였던 것으로 판단된다.

결국 혁신도시, 기업도시 등의 건설은 해당 지역의 인적·물적 자원과의 연계성을 높이는데 기여하지 못하여 지역 내 제 자원의 가치사슬을 강화함으로써 역동적인 지역경제발전의 계기를 만들고자 하였던 지역혁신체계 구축의 정책적 시도는 참여정부가 끝나고 몇 번의 정부가 이어지고 있어도 성공적인 징후는 보이지 않고 있다. 이렇게 지역혁신체계 구축에 실패하면서 혁신도시로 이주한 공공기관과 기업도시에 참여한 기업은 그 자체로 외딴섬처럼 남게 되었다. 결국 공공기관은 지역의 산업활동과 유기적 연결고리를 강화시키지 못한 채 그 지역에 남게 되었지만, 기업도시의 기업들은 기업의 사정에 따라 이윤을 좇아서 새로운 입지를 택해가는 현상까지 보이기에 이르렀다.²

(2) 지방분권 추진과정에 반영된 재정정책

(정부간재정관계 틀 운영)의 구조적 특성

참여정부는 집권 시기 이와 같은 “지방분권 로드맵”과 “재정·세제개혁 로드맵”에 바탕을 두고 재정분권 제고 차원에서 실제로 많은 정책들을 실행에 나갔다. 이하에서는 이 시기 시행된 정책들 중 대표적 정책으로 인식되고 있는 ‘지방교부세 법정율 인상’을 통한 자주재원 확충과 국고보조사업을 지방으로 이양하면서 지방정부로 하여금 이양된 사업의 자율적 실시를 지원하기 위해 새롭게 만들어낸 ‘분권교부세’제도의 신설·운영 과정에 내재된 구조적 특성을 규명하는데 초점을 맞추고자 한다. 한편, 2005년 종합부동산세 신설과 함께 재산보유과세 과표현실화로 인한 조세부담 증가과정에서 일부 지자체에서 재산세에 대한 탄력세율제도를 적용한 적이 있었는데 그 과정에서 보인 참여정부의 대응을 통해 참여정부의 분권인식의 실상의 일단을 규명해보고자 한다.

1) ‘지방교부세 법정률’ 인상을 통한 재정자주도 중심의

재정분권정책의 구조적 특성

참여정부는 전술한 “지방분권 로드맵”의 ‘지방재정력 확충 및 불균형 완화’라는 과제에서 구체적으로 ‘지방재정기반 확충’ 위해 ‘지방교부세 법정률 인상’, ‘국세의 지방세 이양’ 조치를 취할 것이라고 밝히고 있었다. 그리고 이 구상에 따라 실제로 참여정부는 지방교부세는 법정률을 세차레나 인상하였다.

먼저 2004년 1월에 기존의 지방교부세 법정률 내국세 대비 15%를 18.3%로 인상하였다. 그리고 12월에는 분권교부세를 신설하면서 그 몫으로 0.83%를 추가하

2 이철우(2007, 388)의 “참여정부의 ...혁신도시, 기업도시 건설 정책은 해당 지역의 인적·물적 자원과의 유기적 네트워킹을 이루어내지 못한 채 하드웨어 중심의 대형 도시건설이라는 현상적 결과만 남게 되었다”라는 지적은 위와 같은 맥락의 지적이라 판단된다.

여 19.13%로 높였으며, 2005년 12월에 분권교부세 비중을 0.94%로 높이면서 지방교부세 법정률을 최종적으로 19.24%로 상향 조정하였다. 이렇게 세차례에 걸쳐 지방교부세 몫을 높이면서도 정책구상단계에 포함시켜두었던 국세의 지방세 이양 조치는 끝까지 취하지 않았다. 참여정부는 이와 같이 지방교부세 법정률을 인상한 것으로 재정분권에 대한 정책적 노력을 수행한 것으로 인식하고 있었던 것으로 보인다.

참여정부는 2005년까지는 지방정부의 재정운영상 자율성을 측정하는 재정분석지표로 ‘재정자립도’ 지표만 제시해왔던 것을 2006년부터는 이에 더하여 ‘재정자주도’라는 지표를 추가해서 발표하고 있다(각년도 『지방자치단체 예산개요』 비교). ‘재정자립도’는 전체 예산 중에서 지방정부 자체재원이 차지하는 비중을 나타내는 것인데 비해, ‘재정자주도’는 자체재원에 상급정부로부터 이전받는 자원 중 용도가 정해져 있지 않는 지방교부세와 같은 일반재원이 포함된 재원이 차지하는 비중을 나타내는 지표이다.

이러한 맥락에서 보면, 참여정부가 이렇게 이전에 사용하지 않았던 ‘재정자주도’ 지표를 새롭게 사용하였다는 것은 ‘획기적 재정분권의 추진’을 주창했던 참여정부는 상급정부가 이전해준 자원이라 하더라도 용도만 정해져있지 않으면 지방정부의 재정적 자율성을 높여서 재정분권을 제고시키는데 기여한다고 판단했다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이런 맥락에서 보면 자원구조 설정에 반영되어 있는 참여정부의 재정분권정책은 재정분권에 대한 현상적 차원의 인식에 기초를 두고 있었던 것으로 볼 수 있다.

2) 기능이양과 ‘분권교부세’ 신설·운영에 반영된

재정분권정책의 구조적 특성

‘분권교부세’제도는 2004년 12월 지방분권을 제고시킬 목적으로 국고보조사업 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업 추진에 필요한 재원을 보전하기 위해 신설하였던 바, 이러한 연유로 분권교부세는 국고보조사업을 모체로 고안되었지만 제도적으로는 지방교부세 범주에 포함시킨 특이한 형태의 이전재원제도로 만들어지게 되었던 것이다(행정자치부, 『2005년도 지방자치단체 예산개요』, 48). 도입 당시 13개 부처 149건의 국고보조금 이양 사업의 소요금액 9,581억원을 교부세 법정률 0.83%에 해당하는 8,454억원을 ‘분권교부세’로 교부하고, 나머지 1,127억원은 담배소비세 인상분을 활용하여 충당하게 하였다(행정자치부, 『2005년도 지방자치단체 예산개요』, 39, 48). 그런데 이렇게 2005년 분권교부세 신설 당시 내국세 총액의 0.83%를 재원으로 하였으나, 국고보조사업 지방이양 이후 사회복지수요는 급증한 데 비해 당초 예상했던 담배소비세는 그에 상응하는 수준으로 확충되지 않게 되어 2006년부터 분권교부세 법정률을 내국세 총액의 0.83%에서 0.94%로 0.11% 상향조정하게 되었다.

이러한 분권교부세는 무엇보다 이 제도가 교부세 범주로 신설되기는 하였지만 이양된 사업 대부분이 의무적 공급이 전제가 된 복지사업이었다는 점에서 보면 사실상 포괄보조금적 성격을 띠는 제도였다는 점을 알 수 있다.

이런 점에서 보면 이 제도는 지방재정 운영의 자율성을 높이는데 기여할 수 있는 제도가 아니었음을 알 수 있다(이재원, 2009, 75-76 참고). 뿐만 아니라 이 제도를 만들던 당시 지방이양된 사업 149개 중 이 제도가 담당해야 했던 사업은 노인, 장애인, 정신요양시설 등 보건복지부 소관 사회복지분야사업이 67개에 다르

고 재원비중은 62.2%나 되었다(행자부, 『2005년도 지방자치단체 예산개요』, 51). 그런데 고령화가 빠른 속도로 진행되면서 이들 복지사업을 중심으로 이양사업에 대한 실제 재정수요는 계속 늘어나게 되어 있었는데 비해, 분권교부세 재원은 내국세 대비 일정비율로 고정되어 있어서 갈수록 재정소요액과 분권교부세 배분액 사이 갭이 점차 커가는 구조적 특성이 제도 설계 단계에서부터 내재되어 있었다. 이렇게 보면, 분권교부세는 현상적으로는 재원의 자율적 사용이 가능한 일반재원으로 배분되는 것이었지만, 실질적으로는 의무적으로 공급해야 하는 필수적인 복지서비스 공급에 지출해야 하는 비중이 높아져 지방자치단체들로서는 재정운영에 어려움이 더해지면서 재정운영의 자율성이 더욱 위축되는 결과를 낳게 되었다. 이러한 맥락에서 보면 당시 참여정부의 분권에 대한 인식이 매우 현상적인 범주에 머무르고 있었던 것으로 판단된다.

3) 탄력세율 제도에 대한 입장에 반영된

참여정부 분권 인식의 실상

참여정부는 전술한 “지방분권추진 로드맵”의 ‘획기적 재정분권 추진’의 두 번째 정책과제로 ‘지방세정제도 개선’을 들고 있다. 그리고 이를 위한 개선 방향으로 먼저 과세자주권의 확대를 들고, 이를 위해 구체적으로 ‘지역개발세 신세목 확대’와 더불어 ‘탄력세율 적용 활성화’를 제시한 바 있다(동 로드맵, 21). 이 중 ‘탄력세율 제도’라는 것은 엄격한 조세법률주의적 가치를 벗어나지 않으면서 지방세가 갖는 분권적 가치를 담아내기 위해 임의세제도, 법외세제도 등과 함께 고안된 제도인데, 우리나라는 지방자치가 본격적으로 부활된 이후 1997년부터 이들 중 탄력세율제도를 광범하게 적용해왔다. 그러던 중 참여정부가 들어서서 부동산의 투기적 목적의 활용을 억제하고 세부담의 공평성을 제고시킬 목적으로 2005년 1월 종합부동

산세를 도입하고 주택 및 토지 과세표준 현실화율을 상향 조정한 바 있었다. 그런데 이러한 조치로 보유세 부담의 대폭 증가가 예상되면서 강남구, 송파구 등 서울시의 20개 자치구와 성남, 고양, 과천 등 경기도 17개 시가 ‘탄력세율제도’를 활용하여 주택분 재산세를 10~50%를 인하하는 일이 일어났다(김홍환, 정순관, “과제자주권 확대방안 연구: 탄력세율제 활용의 한계를 중심으로”, 『한국거버넌스학회보』, 25(2), 2018, 110 참고). 지방세 자율성 강화조치를 실제로 활용한 이러한 상황에 접하여 참여정부는 중앙정부의 정책방향을 명분으로 「지방세법」 개정을 통해 지방정부의 탄력세율 적용에 법적인 제한을 가하는 방식으로 대처하였다. 그러면서 정부는 “재산세 탄력세율 제도로 인한 지역간, 주택간 과세불형평 등의 문제점을 해소하기 위하여 재산세 탄력세율의 적용요건 및 기준을 강화”한다는 명분을 제시하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 사례는 조세법률주의적 가치를 지키면서도 지방분권적 가치를 조화시키는 차원에서 만들어진 탄력세율제도를 중앙정부의 집권적 정책 의지에 부응하지 않는다고 법률까지 개정해가면서 탄력세율제도 활용에 대한 제한을 가한 사례로서, 이는 분권을 균형과 더불어 국정운영의 양대 틀로까지 설정하였던 참여정부의 재정분권에 대한 인식의 실상이 드러나는 중요한 한 사례라 판단된다.

3. 사회경제적 실태

지금까지 분석을 통해 참여정부 시기 분권과 균형을 위한 다양한 정책이 시행되었음에도, 실제로 정책이 구상되고 운영되어 가는 과정에서는 지난날 불균형성장정책 추진 시기 이래 체화되어 있던 정치가나 관료들의 집권적 행동 양식에 뚜렷한 변화가 나타나지 않고 있었음을 보았다. 이제 이러한 맥락에서 당시 참여정부가 분권과 균형을 목적으로 다양하게 구사된 정

책들이 우리 사회 경제실태에 어떠한 변화를 주고 있었는지를 살펴보고자 한다.

(1) 지역간 불균등 발전의 심화

이하에서는 지금까지 규명한 정책운영과정에서 내재되어 있는 구조적 특성이 사회경제의 구조적 실태 차원에서 당시 중앙과 지방, 지역과 지역 간의 관계에 어떠한 영향을 주고 있었는지를 살펴보고자 한다. 이러한 맥락에서의 사회경제실태는 일반적으로 특정 지역 내에서 일정 기간 새롭게 생산해낸 재화와 서비스의 총 시장가치를 나타내는 ‘지역내총생산(GRDP)’의 지역 간 분포의 변화추이를 통해 살펴볼 수 있다. 국가데이터처에서 제공하는 시도별 지역내총생산의 구성비를 수도권과 비수도권으로 나누어서 보면, 2003년 49.5:50.5, 2005년 49.0:51.0, 그리고 참여정부 마지막 해였던 2007년 49.6:50.4로 나타나고 있어 총량적 경제성 성과면에서는 균형을 강조하고 다양한 정책을 구사했지만 수도권 집중현상을 완화시키는데는 기여하지 못했음을 알 수 있다.³

여기서 한 걸음 더 들어가서 ‘지역내총생산’과 ‘지역총소득’의 개념을 구분하여 그 차이의 변화추이 속에 담겨있는 지역사회경제의 구조적 실태를 살펴보고자 한다. ‘지역내총생산’은 “특정 지역 내에서 1년 동안 새롭게 생산해낸 재화와 서비스의 총 시장가치”를 의미하는 것인데 비해, ‘지역총소득’은 “특정 지역의 주민들이 1년 동안 새롭게 생산해낸 재화와 서비스의 총 시장가치”를 의미한다. 그런데 중요한 것은 지역내총생산의 크기는 해당 지역 안에서의 생산활동 성과의 절대적인 크기를 나타내기는 하지만, 그것이 반드시 그 지역주민들의 소득이 늘어난 것을 의미하는 것

이 아니라는 점을 유념할 필요가 있다. 이와 관련해서는 국가데이터처에서 발표하는 ‘지역외순수취본원소득’ 지표를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 이 지표값은 “특정 지역의 주민이나 기업이 지역 밖에서 벌어들인 본원소득(수취)에서, 타지역 주민이나 기업이 해당 지역 내에서 벌어가 유출된 본원소득(지급)을 뺀 차액”을 의미하는 바, 결국 $[GRDP + \text{지역외순수취본원소득} = \text{지역총소득}]$ 이 성립되어 이 ‘지역총소득’이 해당 지역 주민의 실제소득수준을 나타내게 된다. 만약 참여정부가 지역산업클러스터를 발굴·촉진하고 지방정부를 비롯한 관련 공공기관과의 네트워크를 강화하여 지역 혁신체계구축에 성공하게 되면, 특정 지역의 산업활동에 지역의 인적·물적 자원의 참여도가 높아져서 해당 지역기업활동의 성과가 타지역으로 빠져나가지 않고 지역내 남게될 가능성이 커지게 된다. 이런 맥락에서 지역내총생산에서 차지하는 순수입의 비중 지표를 계산해보면, 대표적으로 서울의 경우 2003년 +14.7%, 2005년 +17.2%, 2007년 +17.9%로 상대적으로 순수취본원소득의 크기가 갈수록 더 커지고 있는데 비해, 충남의 경우 같은 연도들에 -25.4%, -25.8%, -25.7%로 나타나고, 전남의 경우 -22.8%, -24.4%, -22.5%로 나타나고 있으며, 경남의 경우 -12.4%, -12.7%, -11.8%로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.⁴ 다른 지역의 경우도 절대치에는 차이가 있어도 이러한 변화추이에는 큰 변화가 없다. 이렇게 대부분 지방의 경우 이 지표값이 음인 상태에서 약간의 진폭은 있어도 그 추이에는 큰 변화가 없다는 사실은 지역내 생산활동의 성과가 지역내 주체들에 귀착되는 구조가 갖춰지지 못한 상태에서 참여정부 전 기간에 이러한 구조를 전환시키는 새로운 계기가 나타나지 않고 있음을 볼 수 있

3 국가데이터처, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C91&conn_path=I3 자료다운일자 2026.8.14.에 바탕을 두고 계산한 수치임.

4 국가데이터처, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C96&conn_path=I3 자료다운일자 2026.08.14.에 바탕을 두고 계산한 수치임.

다. 이 말은 참여정부의 지역혁신체계 구축정책이 현장에서 제대로 성과를 내지 못하여 지역산업클러스터가 축적되지 못하고 있었다는 사실의 일단을 보여주는 것으로 해석된다. 지역에 대기업이 자리를 잡더라도 생산공장만 유치되어 해당 지역의 GRDP가 높아져도 그 생산성과의 대부분은 서울을 비롯한 수도권으로 유출되는 과거의 집권적 지역발전의 경로를 바꾸는 계기로 작용하지 못하고 있었음을 알 수 있다.

(2) 경제 제 부문간 불균등발전의 심화

참여정부는 전술한 바와 같이 지역혁신체계를 구축하겠다는 강력한 정책적 의지를 담아 광범하게 혁신도시, 기업도시 건설정책을 추진해왔음에도 불구하고 전술한 바와 같이 지역경제실태는 지난날 불균형발전의 역사적 경로에 변화의 새로운 계기가 주어지지 못하였음을 보였다. 그것은 그러한 정책추진에도 불구하고 지역의 산업활동 역시 지역의 내생적 발전으로 방향전환을 이루어내지 못함으로써, 결국 이전된 공공기관이나 기업들이 해당 지역의 기업 내지 산업활동과 연계를 갖지 못한 채 해당 지역의 기업활동과는 유리된 채 외딴섬처럼 남는 형국이 되고 있었다는 사실을 말해주는 것으로 볼 수 있다.

이렇게 당시 추진되었던 정책이 그동안의 집권적이고 불균형발전경로를 변경시키는데 실질적으로 기여하지 못하였다는 것은 산업 내지 기업 간의 불균형발전경로에도 그대로 반영되어 있기 마련이라 할 수 있다. 전반적으로 경제성장률은 2003년 2.8% 수준에서 출발하여 다소간 진폭은 있었으나 4~5%대에서 안정적인 성장 추이를 보이고 있었다. 구체적으로 2003년에는 2.8%의 낮은 경제성장률을 보이고 있었는데, 그런 가운데서도 제조업은 5.4%의 성장률을 나타내고 있었고 다른 비농림어업부문은 3.1%의 성장세를 보이고 있었는데, 그에 비해 농업부문은 -5.4%의 음의 성

장세를 보이고 있었다. 이러한 추이는 2004년 농업부문이 이례적으로 9.1%의 높은 성장률을 보인 것을 제외하고는 전반적으로 농업부문의 성장률은 제조업 및 제조업을 제외한 비농림어업부문의 성장률에 크게 못 미치는 추이를 보였을뿐 아니라 연도별 변동폭도 크게 나타나고 있어 지난날 불균등발전의 역사적 경로로부터 벗어나는 계기를 보이지 않고 있었음을 알 수 있다. 이는 산업정책면에서도 새로운 변화의 계기가 주어지지 않고 있었음을 말해주는 것으로 볼 수 있다. 한편 참여정부가 추진했던 지역특화발전에 기반을 둔 지역혁신체계 구축에 성공적 성과를 보이고 있지 않았다는 사실로 미루어볼 때, 중소기업과 대기업 간의 관계 면에서도 대기업 중심의 발전경로에 큰 변화가 없었다는 사실을 알 수 있다. 이러한 사실은 제조업 부문에서 중소기업과 대기업 간의 노동생산성의 차이에 반영되어 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 제조업 부문 대기업 대비 중소기업의 노동생산성이 차지하는 상대적 비중이 참여정부 들어선 2003년에 33.6% 수준을 보였던 것이 집권기간 중 다소 오르내림이 있기는 했지만, 참여정부 마지막 해였던 2007년에는 30.9%로 더 악화되고 있는 것을 볼 수 있다(강신욱 외, 『산업양극화의 이해와 정책과제』, 경제인문사회 공동연구총서 09-26-02, 2009, 25). 기업의 노동생산성에 영향을 주는 요인이 다양하여 단정적으로 말하기는 어렵다 하더라도 무엇보다 대기업의 경우가 투자 능력이라든가 연구개발활동 등 노동생산성을 높일 수 있는 여건이 상대적으로 우위인데 기인한 것으로 볼 수 있겠지만, 더불어 이러한 성과의 이면에는 정부의 각종 지원정책도 궁극적으로는 대기업에 유리한 지난날의 정책의 특성에 큰 변화가 없었다는 사실을 말해주는 것으로 이해된다.

특히 참여정부는 혁신도시·기업도시 건설과정에서 다양한 재정적·비재정적 지원책을 구상하고 실행해

나갔던 바, 지역혁신체계 구축이 성공적으로 자리잡지 못한 사실에 비추어보면 그러한 정책의 편익도 상대적으로 대기업에 더 유리하게 시행되었을 것으로 판단된다. 이러한 정책의 대표적인 예로는 기업도시 건설 촉진을 위해서 「기업도시개발특별법」에서는 기업도시건설에 참여하는 기업에 대하여는 대규모기업 활동을 규제하기 위한 출자총액제한에 관한 규정에 대한 특례까지 부여하고 있는 것을 들 수 있다(동법 제32조).

(3) 지가상승과 변동성의 심화

참여정부 들어서기 전 국민의 정부는 1990년부터 시행해왔던 ‘토지공개념 3법’을 모두 폐기하였을 뿐 아니라 IMF 외환위기 초기 회복을 명분으로 부동산경기 활성화를 위해 부동산보유와 거래 관련 각종 시장 규제를 대폭 완화시킴으로써, 토지공개념과 각종 규제정책의 영향으로 1992년부터 안정 기조로 돌아섰던 지가가 2002년부터 급격하게 상승하는 국면에서 참여정부가 출범하였다.

이러한 상황에 정권을 이어받은 참여정부는 집권과 더불어 부동산문제와 관련해서 2003년 10·29 주택시장 안정종합대책, 2005년 8·31 서민주거안정과 부동산투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안 등을 통해 다주택자 양도세 중과, 취득등록세 싼거레가 과세, 재건축규제강화 등 다양한 규제조 조치를 취했으며, 특히 2003년 10·29대책에 따라 2005년 종합부동산세의 조기 시행, 2005년 8·31개혁에 따라 2006년 국민의 정부 이래로 중지되었던 개발부담금을 다시 부활

시키는 등 토지의 투기적 이용을 억제하고 지가를 안정시키기 위한 다양한 정책을 추진하였다(부동산 관련 정책자료 참고). 그런데도 국민의 정부 말 이래로 오르기 시작한 지가는 참여정부 내내 안정세를 회복하지 못하고 계속 상승세를 더해가는 양상을 보였다.⁵ 참여정부 시기 이렇게 지가 상승세가 이어진 데는 국민의 정부 시기에 종부세 폐지를 비롯하여 각종 규제 완화정책으로 인해 추동되기 시작한 투기적 거래세력이 참여정부의 다양한 규제정책의 부활에도 불구하고 정부 정책에 대한 신뢰를 상실한 상태에서 잠재적인 투기세력으로 남아있었던 데 기인한 것으로 판단된다.⁶ 참여정부는 부동산보유와 거래와 관련된 위와 같은 다양한 규제조치를 강화해나가면서, 다른 한편으로는 전술한 바와 같이 야심 차게 국가 운영 틀의 개조를 기치로 내걸고 지역혁신체계 구축 차원에서 행복도시, 혁신도시, 기업도시 등의 건설정책을 대대적으로 추진해나갔다. 그러나 참여정부의 지역혁신체계 구축을 통한 역동적 지역발전의 계기는 만들지 못한 채 이전된 공공기관, 기업만이 덩그러니 외딴섬처럼 남게 되었다. 지역혁신체계의 취지에 부응하지 못한 위와 같은 정책의 추진은 우리사회구성원들로 하여금 잠재해있던 지대추구적 축적동기를 다시금 부활시키는 계기로 작용하여, 한편으로는 해당지역이 해당 지역자원의 선순환과정속에서 주민들의 삶의 터전으로서 가치 제고보다는 해당 지역의 개발가치를 기대하고 늘어난 부동산에 대한 기대수요로 해당지역과 인근지역의 지가상승이 촉발되었을 뿐 아니라, 다른 한편으로는 혁신도시, 기업도시 등을 대규모로 추진하

5 국민정부 마지막 해였던 2002년에 8.98%로 급등하였던 지가상승률은 2003년에는 3.43%로 큰폭으로 떨어졌으나, 참여정부 기간 다시 지속적 상승세를 보여 2006년에는 5.62%까지 올라갔다(국토해양부, 「(2012)국정감사 요구자료 3. 제31회 정기국회 국토해양위원회」 2012.10, pp. 162-168).

6 이러한 사실은 당시 지가가 상승하고 있었던 현상에 대해 정부 스스로 2005년 8·31일 ‘부동산제도 개혁방안’ 발표 시 “그동안 추진해 온 정부의 부동산정책에 대한 전반적인 국민의 신뢰가 형성되지 못하여 투기심리가 지속되고 있었던 데 기인한 것이라고 지적하고 있는 사실을 통해서도 확인된다(2005년 8월31일 재정경제부에서 발표한 「서민주거안정과 부동산투기 억제 위한 부동산제도 개혁방안」, 5).

는 과정에서 지급된 막대한 지가보상금이 인근 지역이나 대도시 또는 수도권으로 환류되어 국민의 정부 말 이래 오르기 시작한 지가상승세를 추동하는데 적지 않은 영향을 끼친 것으로 파악된다.⁷

III. 종합적 평가와 역사적 시사점

참여정부는 과거 정부들로부터 내려오던 집권적이고 차등적인 국정 운영 틀을 대신하여 지방분권과 국가 균형발전을 새로운 국가 운영 틀로 정하고, 그에 부응하기 위해 ‘분권’과 ‘균형’ 가치 제고를 위한 주요정책들과 그러한 정책수행에 물적 기초를 제공해주는 다양한 재정정책 수단들을 구상하고 실행해나갔다. 그러나 참여정부는 그 과정에서 지난날 오랜 기간 집권적이고 차등적인 불균형성장정책이 추진되어 오던 과정에서 자리 잡은 집권세력들의 집권적 국정운영 동기와 그 과정에서 경제주체들에게 체화되어 있던 지대추구적 행동 양식을 지양해내지 않은 상태에서 정책을 구상하고 실행해나갔던 것으로 판단된다.

그러한 사실은 이상적인 정책 비전과 목표에도 불구하고, ‘정책현장’에서 정책 주체들이 본질적 관점에서 분권과 균형정책을 구상하고 실행해가지 않고 현상적이고 양적인 관점에서 해당 정책들을 추진해간 것을 보면 알 수 있다. 이러한 정책의 추진은 정책수행의 대상이었던 ‘경제현장’에서는 과거 오랜 기간 집권적·불균형정책 추진 시기에 체화되어 있었던 경제주체들의 지대추구적 행동 양식을 지양해내지 못하게 했을 뿐 아니라 오히려 더 온존시키고 촉발시키는 방향으

로 작용하게 되었던 것으로 판단된다. 결국, 참여정부는 집권 기간 정책적 측면에서는 지역 주도의 역동적 지역발전의 계기를 만들지 못했을 뿐 아니라, 그 이면의 경제주체들의 생활 과정에서는 지역 간, 그리고 사회 제 계층과 부문 간의 갈등을 더욱 심화시킴으로써 결국 국가발전의 잠재력 저하를 극복해내려는 정책적 의지는 무위로 돌아가기에 이르렀다.

결국, 오랜 기간 대외의존적 불균형성장정책을 추진해오면서 우리 사회에 자리 잡은 집권적 국가운영태와 지대추구적인 비생산적 경제 생활행태는 군사정부를 뒤로하고 문민정부와 국민의 정부를 지나고, 더 나아가 공식적으로 새로운 국가 운영 틀로의 전환을 시도하였던 참여정부를 지나면서도 지양되지 못하고 그 역사적 임무는 다시금 후세대에 넘겨지게 되었다. 참여정부가 우리에게 준 역사적 교훈은 새로운 사회로의 국정 운영 틀의 전환을 시도할 때에는 공식적으로 내세우는 정책구호나 정책구상 자체가 아니라, 그러한 전환을 위한 정책대안들 속에 과거 역사의 부정적인 유제가 배태되고 안착·심화되어 온 과정에 대한 보다 철저한 역사적 사실 인식과 그러한 행태를 지양해내기 위한 보다 근원적인 대안이 담겨있어야 한다는 사실을 인식하는 것이다. 그것은 현실적으로는 정치적 의지와 정치가와 관료들의 능력 고양에 의해 구체화될 것이기는 하지만, 보다 근원적으로는 정치가나 관료들의 이러한 의지를 추동할 수 있는 아래로부터 힘의 고양에 전제되어야 한다는 사실을 인식하는 것이 보다 중요하다 판단된다.

7 정부가 2005년 8월 31일 “서민주거안정과 부동산투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안”을 발표한 자료에서 “행정중심복합도시 등 개발예정지역을 중심으로 지가가 가파르게 상승하는 지역이 늘어나고 있다”는 사실과 나아가 “각종 개발사업 지구에서 토지보상금이 다시 유입되어 수요를 증가시킨 것도 토지가격 상승에 일조”(같은 자료, 4, 7)한 사실을 적시하고 있는 사실을 참고바람. 이와 관련하여 정권별 공공사업에 따른 토지보상금 지급현황을 보면, 문민정 5년간 437,347억원, 국민정부 5년간 374,132억원이었던 데 비해, 참여정부 5년간은 985,743억원으로 문민정부와 국민정부 합친 금액보다 더 큰 토지보상금이 집중적으로 지급되었음을 알 수 있다(건설교통부, “제269회 정기국회” 국정감사 요구자료 3. 건설교통위원회, “2007, 624 및 국토해양부, “(2008년) 국정감사 요구자료 1. 제278회 정기국회 국토해양위원회,” 2008, 1042 참고).

<표 1> 중앙정부 통합재정과 경제적 성과

(단위: 억 원, %)

구분	세출 및 순융자	세입	수지차	GDP	실질 경제성장률	GDP 대비 통합재정수지 비중
2000	1,267,858(7.3)[21.0]	1,340,480(26.6)[22.2]	72,622	6,032,360	8.8	1.2
2001	1,322,452(4.3)[20.3]	1,422,137(6.1)[21.8]	99,685	6,514,150	4.0	1.5
2002	1,310,566(-0.9)[18.2]	1,568,778(10.3)[21.8]	258,212	7,205,390	7.2	3.6
2003	1,570,280(19.8)[20.5]	1,696,105(8.1)[22.1]	125,825	7,671,140	2.8	1.6
2004	1,683,280(7.2)[20.4]	1,765,300(4.1)[21.3]	82,020	8,268,930	4.6	1.0
2005	1,835,660(9.1)[21.2]	1,898,110(7.5)[21.9]	62,450	8,652,410	4.0	0.7
2006	2,005,370(9.2)[22.1]	2,075,170(9.3)[22.8]	69,800	9,087,440	5.2	0.8
2007	2,039,080(1.7)[20.9]	2,415,470(16.4)[24.8]	376,390	9,750,130	5.1	3.9
2008	2,321,760(13.9)[22.6]	2,485,010(2.9)[24.2]	163,250	10,264,520	2.3	1.6

주 ()안의 수치는 전년 대비 증가율, []의 수치는 GDP 대비 비중을 나타냄.

자료 재정경제원, 『한국통합재정수지』 2005년판(2003년 이전), 2011년판(2004년 이후), 한국은행, 『경제통계연보』 2010년판.

<표 2> 중앙정부 통합재정 세출 및 순융자 기능별 분류

(단위: 억 원, %)

구분	세출 및 순융자 기능별 분류										
	일반 공공행정	국방	공공질서 안전	교육	보건	사회보장 및 복지	주택건설 지역개발	오락문화 종교	경제사업	주분류외 지출	합계
2000	66,526 (5.2)	143,968 (11.4)	57,937	193,728 (15.3)	9,395 (0.7)	193,428 (15.3)	67,733 (5.3)	10,481	319,537 (25.2)	205,126	1,267,859
2001	221,260 (14.0)	157,210 (9.9)	63,309	229,241 (14.5)	8,361 (0.5)	184,143 (11.6)	121,993 (7.7)	13,294	417,933 (26.4)	164,553	1,581,297
2002	82,342 (6.3)	152,599 (11.6)	70,609	215,726 (16.5)	4,981 (0.4)	212,314 (16.2)	24,827 (1.9)	18,506	296,237 (22.6)	232,424	1,310,565
2003	104,671 (6.7)	178,396 (11.4)	82,701	235,887 (15.0)	6,642 (0.4)	212,434 (13.5)	79,102 (5.0)	18,495	451,158 (28.7)	200,793	1,570,279
2004	80,930 (4.8)	184,720 (11.0)	87,770	255,800 (15.2)	15,670 (0.9)	297,610 (17.7)	116,970 (6.9)	19,090	311,030 (18.5)	313,700	1,683,290
2005	83,730 (4.6)	202,000 (11.0)	92,100	274,910 (15.0)	21,020 (1.1)	329,860 (18.0)	137,480 (7.5)	21,830	342,200 (18.6)	330,530	1,835,660
2006	92,840 (4.6)	213,900 (10.7)	106,400	285,670 (14.2)	21,830 (1.1)	369,680 (18.4)	146,040 (7.3)	23,870	361,780 (18.0)	383,360	2,005,370
2007	114,940 (5.6)	223,970 (11.0)	108,460	304,030 (14.9)	19,860 (1.0)	416,020 (20.4)	143,440 (7.0)	19,000	376,050 (18.4)	313,320	2,039,090
2008	116,270 (5.0)	251,820 (10.8)	107,830	357,900 (15.4)	21,890 (0.9)	476,480 (20.5)	140,630 (6.1)	21,660	439,810 (18.9)	387,480	2,321,770

주 1 ()안의 수치는 총세출 및 순융자에서 차지하는 비중을 나타냄.

2 <표 1>의 세출 및 순융자 금액과 <표 2> 기능별 분류 금액의 합계 간 차이는 단수차 및 분류-집계 기준 등에 기인함.

자료 위와 같음.

<표 3> 중앙정부 통합재정 세출 및 순융자와 총세입의 경제적 분류

(단위: 억 원, %)

구분	세출 및 순융자 경제적 분류				총세입의 경제적 분류			
	경상지출	자본지출	순융자	세출 및 순융자	경상수입		자본수입	총세입
					조세수입	세외수입		
2000	867,085(68.4)	202,364(16.0)	198,409	1,267,858	1,077,326(80.4)[17.9]	249,768(18.6)[4.1]	13,387	1,340,481
2001	999,613(75.6)	222,070(16.8)	100,769	1,322,452	1,133,312(79.7)[17.4]	276,087(19.4)[4.2]	12,738	1,422,137
2002	1,044,050(79.7)	262,156(20.0)	4,361	1,310,566	1,236,903(78.8)[17.2]	317,542(20.2)[4.4]	14,333	1,568,778
2003	1,329,226(84.6)	266,141(16.9)	-25,090	1,570,280	1,353,672(79.8)[17.6]	328,491(19.4)[4.3]	13,942	1,696,105
2004	1,417,130(84.2)	252,170(15.0)	13,980	1,683,280	1,406,450(79.7)[17.0]	346,080(19.6)[4.2]	12,800	1,765,330
2005	1,563,180(85.2)	242,240(13.2)	30,240	1,835,660	1,523,730(80.3)[17.6]	361,730(19.1)[4.2]	12,670	1,898,130
2006	1,687,910(84.2)	260,000(13.0)	57,470	2,005,370	1,653,610(79.7)[18.2]	407,250(19.6)[4.5]	14,330	2,075,190
2007	1,711,230(83.9)	256,780(12.6)	71,070	2,039,080	1,911,980(79.2)[19.6]	484,310(20.1)[5.0]	19,190	2,415,480
2008	1,985,970(85.5)	281,000(12.1)	54,800	2,321,760	2,002,020(80.6)[19.5]	464,050(18.7)[4.5]	18,920	2,484,990

주 1 자본지출의 ()안의 수치는 총세출 및 순융자에서 차지하는 비중을 나타냄.

2 조세수입의 ()안의 수치는 총세입 대비 비중이며, []안의 수치는 GDP 대비 비중을 나타냄.

자료 위와 같음.