

지방분권 수요의 예측과 산정

박 정 수

서울시립대학교 교수

I. 문제의 제기

1980년대 이후 “지방분권화 대 중앙집권화”에 대한 논의가 활발하게 진행되었으며 최근에는 대통령의 지방분권촉진정책으로 더욱 분권화에 대한 논의가 힘을 받고 있다. 대통령아젠다로 지방분권을 내세운 참여정부에서는 이러한 정책방향을 구체화하기 위해 대통령직속으로 정부혁신·지방분권위원회를 설치하고 인수위원회시절 설정한 지방분권정책의 체계적인 추진을 준비하고 있다.

분권화(decentralization)는 우리나라의 경우도 그렇지만 중앙정부의 계획에 의한 발전을 추구하여 중앙집권화가 심화되었던 많은 개발도상국들이 1980년대부터 재정, 정치, 행정의 책임을 지방이나 민간으로 이전시키는 분권화를 추진하였다. 그 이유는 각기 다양한데, 남미지역에서는 민주화의 진전, 동구권 국가들에서는 시장경제체제로

의 전환, 우리나라를 비롯한 중앙집권적인 동아시아 국가들에서는 지방공공재 공급체계 개선에 대한 수요 증대 등이 분권화를 추진하는 이유가 되었다.

분권화가 추진된 이유는 위와 같이 매우 다양하며 그 중에서 정치적인 이유가 중요한 역할을 하지만 분권화는 자원의 배분 및 활용, 거시경제의 안정성, 공공재 공급, 형평성, 경제발전 등에 지대한 영향을 준다. 그러므로 세계은행에서는 1990년대 들어 세계은행의 자금과 기술지원을 받아 분권화를 추진한 국가들을 중심으로 분권화의 경제적 효과를 점검하고 효율적인 분권화에 장애가 되는 요인을 분석하여 공공부문 전체의 효율성을 제고하는 제도적 장치를 모색하고자 노력하였다.

이러한 논의들에서 다루어지는 주요 쟁점중의 하나는 분권화된 정부가 공공재를 더 효율적으로 공급하느냐 아니면 집권화된 정부가 공공재를 더 잘 공급하느냐에

대한 문제이다. 그러나 이와 같은 논의들이 지방분권화가 좋은 것(good)이나 나쁜 것(bad)이나를 평가하는데 목적을 두고 있는 것은 아니다. 많은 경우에 개발도상국의 지방분권화는 선택이 가능한 여러 가지 대안 가운데 하나였다고보다는 정치적, 사회적, 경제적 여건에 의해 주어진 유일한 정책방향이었다. 또한 분권화의 성패는 국가마다 주어진 독특한 정치·사회, 제도적 환경과 분권화 대상이 되는 사업의 성격에 따라 다르기 때문에 분권화가 좋은지 나쁜지에 대해 일률적으로 이야기 하는 것은 적절하지 않다.

본 고에서는 분권화 이론적 논의의 기반하에 분권화자체가 좋은 것 또는 나쁜 것이 아니라 어떠한 전제와 관련 제도의 구축하에서 어떠한 분권화가 이루어지는 것이 바람직한가에 대해 논하기로 한다. 아울러 이러한 지방분권이 가능하기 위해서는 정부기능의 정부계층간 재배분이 필수적인바 이러한 측면을 감안한 재정수요의 예측을 시도하려 한다.

II. 지방분권화의 이론적 검토¹⁾

1. 티부모형과 오우츠의 재정연방주의

티부(Tiebout)는 완전경쟁 시장에서와 같이 수많은 지방정부가 각각 서로 다른

다양한 지방공공재를 공급한다면 주민들은 자신이 원하는 공공재를 공급하는 지역으로 찾아가 - 즉, 발로 하는 투표(voting with their feet)를 통해 - 효율적인 공급체제를 달성할 수 있다고 하였다. 효율적인 공공재 공급이 이루어지려면 주민들이 다양한 형태의 클럽으로 나누어지고 각각의 클럽 내에서는 회원들의 소득과 기호가 동일하여 모든 주민이 동일한 양과 질의 공공재를 수요해야 한다.

오우츠(Oates)는 정부계층간 각 단계의 정부가 적절한 기능을 수행하는 것이 바람직한데, 파급범위가 전국민에게 이르는 순수 공공재라고 할 수 있는 국방, 거시경제 정책 등은 중앙정부에서 담당하고 외부효과가 없고 좁은 지역의 주민에게만 영향을 주는 지방공공재는 가장 좁은 범위를 포괄하는 지방정부에서 공급하는 것이 효율적이라고 한다.

세계은행의 Shah는 이와 같은 개념에 입각하여 정부의 기능을 각급 정부에 배분하였다. “국방은 중앙정부”와 같이 특정한 공공서비스를 특정한 정부에 배정하는 방식에서 한 걸음 더 나아가 공공재 공급을 업무의 특성에 따라 정책입안·표준설정·감독, 공급/행정, 생산/배분의 세 가지로 나누고 각 업무별로 담당하는 기관이 달라져야 한다고 주장하였다. 예를 들면 교육서비스의 경우를 국민이 받아야 할 최소한의 (또는 평균적인) 교육수준과 기본적인 교과과정 등 교육정책을 정하고 교육의 성과를 평가하여 적절한 대응방안을 모색하는 것은 중앙정부에서 담당하고 교육서비스 공

1) 이 부분은 안종석(2002)을 주로 참고하였음.

〈표 1〉 각급 정부에 대한 기능 배분원칙

기 능	정책, 표준 설정, 감독	공급/행정	생산/배분	비 고
지역간/국제적 갈등해소	U	U	N,P	비용/혜택의 파급범위 국제적
대외교역	U	U,N,S	P	"
통신	U,N	P	P	국별 통제 불가능
금융거래	U,N	P	P	"
환경	U,N,S,L	U,N,S,L	U,N,S,L	지방/국가/세계에 걸친 외부효과
외국인직접투자	N,L	L	P	지역의 간접자본이 필수적
국방	N	N	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국가전체
외교	N	N	N	"
통화, 금융정책	U,ICB	ICB	ICB,P	각급 정부로부터의 독립이 필수적 이며, 때로는 국제 공통규율 필요
주/도 사이의 거래	헌법,N	N	P	생산요소 및 재화의 이동에 대해 헌법적 보호 필요
이민	U,N	N	N	강제추방에 대해 국제기관 개입
이전지출	N	N	N	재분배정책
형법, 민법	N	N	N	법률에 의한 통치, 국가적 관심사
산업정책	N	N	P	지나친 경쟁 방지
규제	N	N,S,L	N,S,L,P	국내 공동시장
재정정책	N	N,S,L	N,S,L,P	조화 가능
천연자원	N	N,S,L	N,S,L,P	지역간 형평성, 국내 공동시장
교육, 보건, 사회보장	N,S,L	S,L	S,L,P	현물 이전
고속도로	N,S,L	N,S,L	S,L,P	비용/혜택의 파급범위 다양
공원, 유원지	N,S,L	N,S,L	N,S,L,P	"
경찰	S,L	S,L	S,L	혜택의 파급범위: 지방
상·하수도, 쓰레기, 소방	L	L	L,P	"

주: U는 국제기관, ICB는 독립된 중앙은행, N은 국가, S는 주/도 정부, L은 지방정부, P는 민간부문을 의미

자료: Shah, Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization", Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

급 즉, 실제 교육을 수행하기 위한 구체적인 시행방안을 마련하고 필요한 재원을 조달하는 것은 주/도 정부에서 담당하며, 현장에서의 실제교육은 지방정부나 민간기관이 담당하는 것이 효율적이라는 것이다. 이와 같은 업무의 구분은 각 업무의 파급효과와 범위, 규모의 경제성 등을 고려하여 나온 결과라고 할 수 있다.

오우츠의 재정연방주의는 중앙정부가 지방공공재를 공급할 경우 각 지역별로 차별을 두지 않고 전국에 동일한 질과 양의 공공재를 일률적으로 공급한다는 것을 전제하고 있다. 중앙정부가 각 지방에 대하여 그 지방 주민들이 선호를 반영하여 차별적으로 공공재를 공급할 수 있다면 공공재 공급을 분권화하는 것보다 중앙정부에서 모든 공공재를 공급하는 것이 효율적일 수도 있다. 그러나 중앙정부에서 공공재를 각 지방에 차별적으로 공급할 수 없다고 가정하는데 그 이유 중의 하나는 정보의 비대칭성에 있다. 지방정부는 지역 주민들과 가까이서 행정을 하기 때문에 주민들의 공공재 수요를 정확하게 파악하여 적절한 공공재를 공급할 수 있는데 비해 넓은 범위를 포괄하고 있는 중앙정부가 각 지역 주민들의 선호를 정확하게 파악하기는 매우 어렵다. 각 지역의 정보를 모두 종합하여 적절한 공공재 공급수준을 도출해 내는 데는 많은 비용이 소요되며, 지방 관료들의 행태에 따라서는 불가능할 수도 있다. 정확한 정보를 알지 못하는 중앙정부가 각 지역별로 차별화된 공공재를 공급하는 것은 전국적에 동일한 공공재를 공급하는 경우보다

비효율적일 수 있다.

지방분권화의 이득 즉, 효율성 제고 효과는 분명히 경쟁이라는 발로 하는 투표에 근거를 둔 것이지만 실제로 주민이 이동을 하지 않더라도 분권화의 이득을 얻을 수 있다. 왜냐하면 주민의 이동이 없는 경우에도 지방공공재 최적 공급조건이 지역마다 다를 수 있기 때문이다. 그러므로 미국과 같이 주민의 이동성이 강한 경우에만 적용되며 주민의 이동성이 약한 개발도상국에는 적용되지 않는다고 비판을 받고 있는 티부 모형과 결론은 실제로 지역간 이동에 상당한 제약이 있는 우리나라의 경우에도 상당한 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 지역주민들에게 더 가까이 있는 지방정부들이 지역 주민의 특별한 선호에 대해 민감하게 반응하고 그 서비스를 공급하는 새롭고 더 나은 방법을 찾아낼 수 있다는 근거에서 각 국은 지금도 지방분권화를 추진하고 있다.

2. 최근의 논의

특히 재정의 지방분권화 추진 성과는 제도적 환경에 따라 달라진다. 예를 들면 분권화를 추진하면서 적절한 정부간 재정 이전제도를 갖추지 않으면 빈익빈 부익부 현상으로 지역간 격차가 크게 벌어질 수도 있다. 적절한 세입을 보장하지 않고 기능만 지방으로 이양하면 지방공공재 공급이 위축될 수 있으며, 지방정부의 금융활동은 지방정부의 예산제약을 완화시켜 궁극적으로 재정파탄을 야기하는 원인이 될 수도 있다.

그러므로 각급 정부에 적절한 기능을 배분하는 문제를 넘어서 정부계층간 재정체제를 만드는데 많은 신경을 써야 한다. 또한 정책을 결정하고 집행하는 사람들에게 적절한 동기를 부여하는 공식·비공식적인 제도를 갖추어야 하며, 각종 규정이나 절차들은 공공사업의 비용과 혜택을 명확하게 보여 주어 공무원들이 그들의 의사결정에 대해 책임을 지도록 하는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

Shah는 분권화를 통해 이루고자 하는 목표를 달성하기 위해서 갖추어야 할 제도적 장치들을 다음과 같이 구분하였다.

첫째, 서로 다른 정부들끼리 의견을 교환하고 정책을 조율할 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 한다.

둘째, 정부간 재정관계는 지방재정의 성패에 영향을 주는 가장 중요한 제도이다.

셋째, 책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치는 분권화의 성공에 필수적이다.

넷째, 공공부문이 일을 제대로 하고 있는지, 보조금이 지속되어야 하는지 등을 파악하기 위해서는 적절한 평가제도를 갖추어야 한다.

다섯째, 감사, 조사 및 통제 등 전통적인 책임성을 강화하는 제도가 유지될 필요가 있으며, 중앙정부가 지방정부를 감독하되 지역 내에서는 자율과 책임을 가지고 행정을 할 수 있도록 하는 제도적 장치도 갖추어야 한다.

이 중 후자 세 가지는 모두 지방정부의 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 중앙정부, 지방정부, 주민간의 원활한 정보

의 흐름을 근본으로 하여 지방정부의 책임성을 제고하고 방만한 지방재정 운영을 방지하는 제도적 장치를 모색하는데 초점을 맞추고 있다. 분권화의 효과는 재정제도 및 내부통제장치를 어떻게 갖추느냐에 따라 달라진다.

분권화의 장점은 주민의 이동과 공공정책 결정과정에서의 주민의 참여에서부터 나온다. 이동과 참여를 통한 주민의 선호표출이 지방정부가 주민에 대한 책임성을 제고하는 근본적인 이유가 된다. 지방정부가 제공한 공공서비스에 대해 불만을 가진 주민이 다른 지역으로 이동하지도 않고 불만을 표시하지도 않는다면 지방정부가 지역 주민의 선호에 민감하게 반응하여 주민이 원하는 대로 공공재를 공급할 하등의 이유가 없기 때문이다.

분권화가 의도하는 성과를 실현할 수 있으면 지방정부의 재정적 책임성을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 먼저 지방정부의 자체사업을 위한 자금을 자체적으로 조달할 수 있는 제도적 여건이 갖추어져야 하며, 지방정부의 예산제약이 실제로 지방정부의 재정활동을 엄격하게 제약하는 ‘견고한 예산제약(hard budget constrain)’이어야 한다. 지방정부의 한계적 지출은 자체세입으로 충당하여야 한다. 만약 그것이 이루어지지 않을 경우 즉, 지방정부에서 사업계획을 수립하고 그 비용은 중앙정부에서 부담하는 경우 지방정부는 지방재정 운영에 대해 지역주민에게 책임을 지지 않게 된다. 실제로 그와 같은 방식으로 운영되는 사업이 많이 있는데, 주로 국가적 사업을 지방

정부가 대리인의 입장에서 수행하는 경우들이나 지방정부가 고유사업을 자체적으로 추진하는 경우에는 그와 같은 방식을 적용하면 분권화의 의미가 크게 훼손된다. 이 경우 지방정부는 지역주민보다는 중앙정부의 의사를 더 중요하게 고려하며, 또한 주민들이 선출한 지방정부의 장은 재원조달에 대한 정치적 부담이 없으므로 과도하게 공공재 공급을 확대하고자 하는 동기를 갖게 된다.

분권화가 제대로 기대효과를 나타내기 위해서는 자치단체의 정치적 책임성과 중앙정부의 효과적인 감시기능이 중요하다. 정치적 책임성과 감시기능은 중앙과 지방 간 책임관계가 법적·규제적 측면에서 합리적이고 명확하게 설정되어야 한다. 세출기능을 먼저 재배분한 후 세입구조를 재편성하는데, 지방세원의 확충과 지방재정조정제도의 재설계가 중요하다. 세입구조의 재편성은 연성예산제약을 유발하므로 반드시 경성예산제약을 가능하게 하는 재정관리제도의 뒷받침이 수반되어야 한다.

Ⅲ. 지방분권 수요

1. 지방재정분권화의 근거

적절한 지방재정 규모를 파악하기 위해서는 지방공공서비스에 있어서 정부의 역할, 즉 지방정부가 지방공공재나 서비스 공급에 개입하는 목표를 먼저 규명해야 할 것이다. 우리는 이론적 검토에서 외부효과

가 적은 지방공공재는 지방자치단체에서 공급하고 지방자치단체는 이를 위해 필요한 재정력을 확보해야 하며, 특히 공공재 공급에 대해 자율적이며 책임 있는 의사결정을 할 수 있을 만큼 충분한 자체재원을 확보해야 한다고 하였다. 그러나 구체적으로 어떤 공공재가 어느 계층의 정부 또는 자치단체에서 공급되어야 하는지에 대해서는 명확하지 않은 경우가 많으며, 따라서 국가의 총재정재원을 중앙과 지방이 어떻게 분할하여 사용하여야 하는지에 대해서도 분명한 결론을 내리기 어렵다.

학자들 사이에 합의가 도출된 일반적인 결론은 소득수준이 높은 국가들에서는 비교적 지방자치단체의 역할이 크며, 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중이 크다는 점이다. 그러나 소득수준이 높기 때문에 지방자치단체의 역할이 커지게 된 것인지 지방자치단체의 역할이 크기 때문에 소득수준이 높아지게 된 것인지에 대해서는 명확한 결론을 내리기 어렵다. 또한 지방자치단체의 총세입에서 자체세입이 어느 정도가 되어야만 지방자치단체장의 자율적이며 책임 있는 의사결정을 보장할 수 있는지에 대해서도 명확한 해답이 제시되지 않고 있다.

정부 또는 자치단체의 역할이 주민으로부터 세금을 징수하여 그 수입을 공공재를 공급하는 데 사용하는 것이라면 각각의 정부 또는 지방자치단체에서 자체적으로 공급하는 공공재의 비용을 계산하여 이에 상응하는 조세수입을 확보하는 것이 지방자치의 개념에 가장 부합하는 방법일 것이다. 그러나 이는 현실적으로 매우 어려운 작업

이며, 국가경제의 효율성과 형평성의 측면에서 바람직하지 않은 측면도 있다.

중앙정부가 지방자치단체에 자금을 지원하여 지방자치단체 재정에 개입하는 이유는 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 다른 지역에 미치는 외부효과가 큰 지방공공재의 과소공급을 방지하고 둘째, 특정 공공재에 대해서는 각 지방자치단체로 하여금 국가경제의 효율성과 형평성을 지나치게 저해하지 않는 최소한의 수준 이상을 공급하도록 보장하며 셋째, 지방자치단체의 세출과 세입간의 불균형을 해소함과 동시에 넷째, 지역간 재정력 격차를 축소하기 위한 것이다.

2. 지방분권화의 실태 및 재정수요

가. 재정분권화 수준

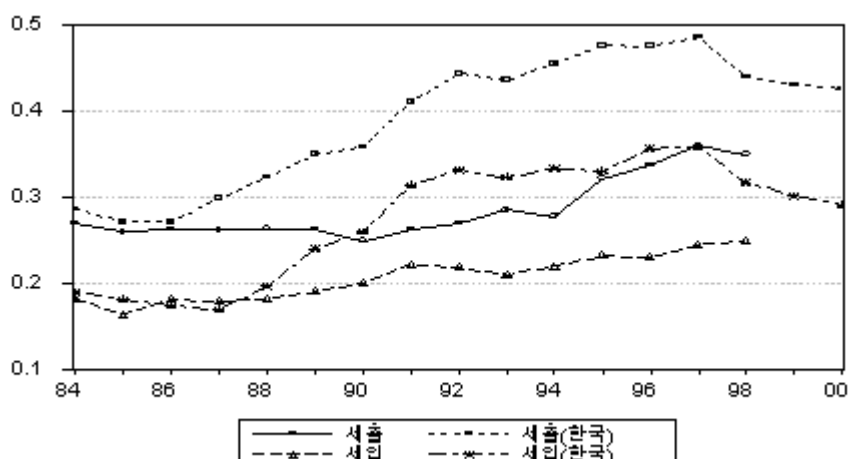
전체 정부재정에서 지방재정의 세입과

세출이 점유하는 비중을 분권화수준으로 보면 전세계적으로 1980년 이후 지속적인 증가추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 우리나라는 지방자치제도 도입시기를 전후로 세출과 세입의 비중이 급증하여 각국 평균치에 10%p 이상 높은 수준이나 1997년 외환위기 이후에는 하락추세에 있다. 이는 우리나라의 재정분권화가 각국의 평균 이상이었으나 최근에는 정체상태에 있다.

나. 지방분권재정수요

일반적으로 지방분권재정수요를 판단하기 용이한 부분은 지방교부세 배분산식의 재정부족액 규모를 통해서이다. 지방자치단체의 기준재정수요에 대한 세입확보능력의 차이는 중앙정부의 지방교부세 배분을 통하여 재정부족액을 보전하고 있다. 우리나라 1998~2002년 5년간 평균 재정부족액 충족율은 80% 내외이다. 2002년도의 경우

〈그림 1〉 분권화 추이 비교



〈표 2〉 자체투자사업비 비중

(단위: %, 단체수)

구 분	평 균	범 위	평균(유형별) 단체수(점유비)	20%미만단체 단체수 (점유비)
전 국	20.54		-	
광역시	25.73	11.59~34.75	4(57.14)	2(28.6)
도	14.22	10.19~19.40	7(77.78)	9(100)
시	20.33	6.99~42.41	50(69.44)	30(41.7)
군	23.78	5.32~44.44	49(53.85)	71(78.0)
자치구	15.60	5.87~36.64	39(56.52)	36(52.2)

기준재정수요액은 24조 674억원, 기준재정 수입액은 10조 3,689억원으로 재정부족액은 13조 6,985억원이 발생하여 그 중 76.4%인 10조 6,299억원을 보전함으로써 3조 686억원의 부족분이 발생하였다.

이외에도 지방자치단체의 투자재정수요는 자체투자사업비 비율로 추정할 수 있다. 지방분권의 목적 중에 하나가 지역의 특성에 맞는 지역경제를 개발하여 경쟁력을 강화하는 것이라는 점에서 자체투자사업비 비중의 의미는 크다. 현재 지방자치단체는 인건비 등 기관유지의 필수경비, 법정부담금 및 각종 국고지원사업의 부담금을 제외한 가용재원으로 지역의 판단에 기초해 자율적인 투자사업을 추진하기 위한 자체 투자사업비는 부족한 실정이다. 2000년도 결산기준 각 지방자치단체의 재정지출 중 자체투자사업비비율은 20.54%이다. 자치단체 유형별로는 특별시와 광역시 25.73%, 도 14.22%, 시 20.33%, 군 23.78%, 자치구 15.60%이다.

2000년도 결산 기준으로 자체투자사업비율이 20% 미만인 단체의 부족분은 1조 7,710억원 수준으로 추정된다. 광역시 1,144억원, 도 7,924억원, 시 2,529억원, 군 4,947억원, 자치구 1,663억원이 각각 부족함을 알 수 있다.

〈표 3〉 자체투자사업비 부족액 현황

(단위: 백만원)

구 분	자체투자 사업비 비중 20% 기준
광역시	114,447
도	792,423
시	252,960
군	494,784
자치구	166,345
합 계	1,770,959

다음으로 국가와 지방간 사무재배분, 그리고 교육 및 경찰사무에 대한 자치단체의 역할변화 등 지방분권의 양상에 따라 지방 재정 수요는 커다란 차이가 있으므로 단계

적 접근이 필요하다. 현 상태에서 고려할 수 있는 재정수요는 다음과 같은 영역에서 살펴볼 수 있다. 우선 교육부문에서 초·중·고 교육기능의 통합, 경찰부문에서 교통 및 방범기능의 이양에 따른 재정수요를 고려할 수 있다. 그리고 중앙행정권한 및 특별지방행정기관의 기능이양을 고려할 수 있다.

IV. 재정수요의 예측과 산정²⁾

1. 1단계

앞에서 밝힌 바와 같이 지방분권화의 추진을 위한 또는 확대에 따른 재정수요의 전망은 상당히 개략적이고 주관적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 여기서는 2002년 예산기준으로 수요를 전망해보도록 한다.

먼저 1단계로 지방분권화에 상응한 최소한의 기본 행정수요 및 자체투자사업비 부족액을 중심으로 재정수요를 추정하고, 단계별로 중앙정부 권한 및 기능의 지방이양 정도, 분권화에 상응하는 자체투자사업비율, 교육자치 그리고 경찰자치등 자치영역의 확대에 따른 재정수요를 추정해본다.

지방분권을 촉진하기 위해서는 2002년도 수준인 76.4%의 지방교부세 기준재정수요 충족율을 90% 수준으로 상향조정된 보전이 이루어지는 시나리오를 생각해본다. 물론 이러한 가정은 기준재정수요를 고정적

인 것으로 간주하는 것이나 일반적으로 기준재정수요산정방식이 주기적으로 변화하고 있다는 점에서 유연하게 접근할 필요가 있다.

현재 보통교부세 기준재정수요의 산정에 있어서도 지역의 특성적인 재정수요는 충분히 반영되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 점을 감안하여 재정부족액의 100%의 보전은 어렵다 하더라도 일단 90%를 반영한다 해도 2조 7,680억원의 추가적인 재정소요액이 발생하는 것으로 추정된다. 이는 지방분권을 촉진하기 위한 기본적인 재정수요를 90%수준으로 충족하기에 2조 7,680억원 정도가 부족하다는 의미이다.

이와 아울러 재정분권화 촉진 및 지역경제의 자율적 개발을 위해서는 자치단체의 자체투자사업비율이 20%정도로 상향조정될 필요가 있다. 우리는 앞에서 2000년도 결산 기준으로 자체투자사업비율이 20% 미만인 단체의 부족분은 1조 7,710억원 수준으로 추정된다고 하였다. 시점의 일치와 합산시 표준화를 위해 동 부분을 2002년 예산기준으로 산정할 경우 일반회계 총계 규모 67조 2,545억원 중 자체투자사업비는 11조 1,523억원으로 현재 17%수준에 그친다. 이를 20%로 상향조정하는 경우 추가소요액은 2조 2,986억원으로 추정된다.

2. 2단계

여기서 2단계라 함은 중앙행정권한 및 특별행정기관의 기능 중 이양대상으로 구분되는 사무의 50%를 이양하는 경우를 가

2) 이부분은 주로 행정자치부 내부자료를 참고하였음.

정하고 이와 함께 자체투자사업비 비율을 20%에서 25%로 상향조정하며 경찰의 민생과 방법기능을 지방으로 이양하는 경우를 상정한다.

먼저 중앙행정권한 및 기능을 지방으로 이양할 경우의 재정수요는 1998년 행정자치부 『중앙행정권한의 지방이양에 따른 재원대책반』의 조사결과를 토대로 추정하였다. 대단히 거칠기는 하지만 다른 대안의 모색이 여의치 않다는 점을 감안하였다. 지방이양추진위원회의 이양대상 확정사무가 857건이며 이양대상사무 1건당 평균소요액이 38억원으로 이 중 50%를 이양하는 2단계에는 1조 6,283억원 수준의 재정수요를 추정할 수 있다.

다음으로 특별행정기관기능이양의 경우 역시 2단계에서는 기능이양대상 사무 중 50%를 이양하는 시나리오를 상정한다. 2002년 한국행정연구원의 『광역자치단체와 특별행정기관 기능조정방안』 연구결과를 토대로 소요비용을 추정하는 경우 3조 6,056억원이 필요하다.

셋째, 자체투자사업비율을 20%에서 25%로 상향조정하는 경우, 즉 자체투자사업비 13조 4,509억원을 25%로 조정하면 16조 8,136억원이 되므로 추가소요액은 3조 3,627억원이 필요하다.

마지막으로 자치경찰의 민생·방법기능을 지방에 이양하는 경우 인건비등 교부금 3조 1,122억원, 교통·방법예산 1,163억원 포함 3조 2,285억원이 소요되는 것으로 추정된다.

3. 3단계

3단계는 중앙행정권한 및 특별행정기관의 기능 중 이양대상으로 구분되는 사무의 100%를 이양하는 경우를 가정하고 이와 함께 자체투자사업비 비율을 25%에서 30%로 상향조정하며 자치경찰 기능의 보강 그리고 지방교육을 통합하는 경우를 상정한다.

먼저 중앙행정권한 및 기능을 지방으로 100% 이양할 경우의 재정수요는 2단계와 마찬가지로 1조 6,283억원 수준의 재정수요를 추정할 수 있다.

역시 특별행정기관 기능이양의 경우도 2단계와 마찬가지로 3조 6,056억원이 필요하다.

셋째, 자체투자사업비율을 25%에서 30%로 상향조정하는 경우, 즉 자체투자사업비 16조 8,136억원이 20조 1,763억원이 되므로 추가소요액은 2단계와 마찬가지로 3조 3,627억원이 필요하다.

넷째, 자치경찰의 기능보강예산을 추정할 수 있다. 112시스템 운영등 전국통일성 유지사업 1조 2,431억원, 경찰장비 및 시설현대화에 따른 추가부담을 10%로 가정하는 경우 3,800억원, 포함 1조 6,231억원이 소요되는 것으로 추정된다.

마지막으로 교육부문에서 교육자치와 일반자치를 통합할 경우 2002년도 예산기준으로 국가 교육예산 18조 4,609억원 중 대학지원예산 2조 1,441억원을 제외하고 일반자치와 통합할 경우 16조 3,168억원의 재원이 이양되어야 한다.

V. 요약 및 결론

1988년 지방자치법의 개정으로 지방자치가 새로 도입되고 1991년의 지방의회 구성, 그리고 1995년의 민선 자치단체장 취임 등의 과정을 거쳐 도입된 지방자치는 관련되는 재정제도의 변화와 함께 재정행태상에도 많은 변화를 야기한 것으로 나타나고 있다. 그 동안의 지방자치 운영성과에 대해서는 다양한 평가가 제시되고 있지만 이들은 기본적으로 양극단의 상반되는 내용으로 요약될 수 있다.

지방자치의 운영성과를 둘러싼 논란은 기본적으로 보는 관점에 따라 자율과 책임이라는 지방자치의 양대 축을 구성하는 기본이념 중에서 어느 한 쪽을 더 강조하고 있기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 자치단체들을 중심으로 하는 지방의 관점에서는 지방자치단체들의 열악한 재정여건과 중앙정부의 지나친 통제 및 간섭위주의 정책으로 인하여 지방자치의 장점이 충분히 실현되고 있지 못하고 있다고 주장하며, 자주재원의 확충과 지방의 자율권을 보다 확대함으로써 지방자치가 바람직하게 발전할 수 있다고 주장한다. 이에 비해서 중앙의 관점에서 본다면 선거를 의식하는 자치단체장 등의 선심성·전시성

예산집행 등으로 인하여 지방재정 운영에 많은 비효율이 야기되고 있기 때문에 지방재정의 건전성과 책임성을 확보할 수 있는 방안의 모색이 시급하다고 주장하고 있다.

이러한 양자의 주장은 자율과 책임이라는 지방자치의 메커니즘에서 본다면 사실상 동전의 양면을 이야기하고 있는 것이라고 할 수 있으며, 지방자치가 추구하는 이념을 충분히 실현할 수 있기 위해서는 지방자치단체의 자율성과 책임성이 균형있게 강조되어야 할 것이며 향후 지방재정의 정책과제도 이러한 방향에서 모색되어야 할 것이다.

본 고에서는 지방분권화의 양상에 따라 지방재정수요가 1단계 5조 666억원, 2단계 11조 8,251억원, 3단계 33조 8,365억원이 필요할 것으로 추정하였다. 지방소득세와 지방소비세의 도입, 지방교부세율의 상향조정, 국고보조금의 자율성 제고방안 등이 뜨겁게 논의되고 있다. 지방분권시대에 걸맞는 세출기능의 이양과 함께 재정이전이 수반됨으로써 정치적인 책임성과 효율적인 서비스가 이루어질 수 있다. 물론 이러한 재정분권화와 함께 책임성과 투명성을 확보할 수 있는 재정관리시스템의 확충, 복식부기 발생주의에 기초한 통합재정의 보고와 지방재정의 적절한 분석 및 위기관리시스템이 보완되어야 함은 물론이다. ☹