

시론

한 것으로 보인다. 다만 경찰자치와 같이 중앙정부의 기능이 지방에 이전될 경우 추가적 자원배분이 이루어질 수 있다는 생각은 갖는 것으로 보인다.

이 문제는 적정배분에 대한 답이 없는 상황에서 심층적 분석이 요구되는 부분이지만 한편으로 이익정치적 성격을 갖는다. 그러나 참여정부가 지방분권을 국가적 의제로 내건 여러 가지 배경과 취지를 감안한다면 현행 기능배분을 전제한 상태에서도 지방재정의 비중을 높이는 것이 적절하다고 생각한다. 세출자치에 토대를 둔 재정분권이 이루어지지 않은 상태에서의 지방분권은 허상에 불과하기 때문이다.

둘째, 지방재정 확충방안으로서의 자주재원주의와 일반재원주의의 문제이다. 자주재원주의는 지방정부가 자기 지역에서 재원을 조달하는 지방세를 기본으로 하여 재정수요를 충족하는 방식을 말한다. 이것은 세입자치를 실현하는 것으로 자치단체의 한계적 지출은 세입의 자율성이 보장된 자체세입에 의해서 충당되어야 한다는 오츠(Oates)의 명제를 반영한 것이다. 자주재원주의는 지방세의 조세가격 역할을 통해서 지역의 선호에 따른 지방공공서비스의 공급이 가능해짐으로써 궁극적으로 재정운영의 효율성이 제고된다는 논거에 근거한다. 그러나 유의해야 할 점은 자주재원주의도 중앙정부의 자원보장책임을 전제로 한다는 점이다. 즉, 중앙정부가 지역간 재정력 불균등을 해소하여 전국적으로 일정한 필요 행정수준을 보장해주는 「중앙책임」을 가져야 한다는 것이다.

일반재원주의는 이전재원이라도 용도가

지정되지 않은 재원이면 지방재정의 자주성을 높일 수 있다는 견해이다. 이 견해는 지방세라는 자주재원 보다는 용도가 지정되지 않은 일반재원에 의한 이전재원의 확충이 지방재원으로서 더 유효하다고 본다. 이것은 세입자치보다 세출자치가 더 중요하다는 주장에 근거하고 있다. 일반재원주의가 표방하는 강력한 논거는 자주재원주의에 의할 경우 지방정부간에 재정력 격차가 심화되기 때문에 일반재원주의가 적절하다는 것이다. 그러나 일반재원주의는 재정의 자기결정권을 전제로 한 자기책임 문제를 무시하고 있다. 일반재원주의 하에서는 재정착각(fiscal illusion)이 생겨 지역주민이 행정서비스의 편익과 부담을 의식할 수 없기 때문에 자기책임성이 확보되지 않는다.

참여정부가 추진한 지방재정 개혁을 보면 지방교부세 교부율 인상, 국고보조금의 포괄보조금화, 국가균형발전특별회계 신설 등 주로 일반재원주의에 근거한 개혁조치를 취하고 있다. 이것은 세제개편보다 지방재정조정제도의 개편이 훨씬 더 이해갈등이 덜하기 때문에 쉽게 추진될 수 있었던 것이라고 볼 수 있다. 그러나 재정분권 추진을 자주재원주의가 아닌 일반재원주의에 근거하여 추진함으로써 지방분권 본래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 일반재원주의에 근거를 둔 재정분권은 추가적 공공서비스를 공급하기 위해 중앙에 손을 벌리는 재정배분에서의 지대추구(rent seeking) 행위를 유발할 가능성이 높아진다. 추가적 공공서비스를 제공하기 위해서는 그 혜택을 받고 있는 주민들의 책임성을 확보하는 것이 재정분권의