

재정분권화의 의의와 발전방향

김 종 순

건국대학교 교수

I. 재정분권화의 의의

일반적으로 분권화란 국가의 기능 및 재정을 중앙정부와 지방자치단체 상호간에 어떻게 배분하는가를 의미한다. 아무리 많은 기능과 역할이 지방자치단체로 이관된다고 하더라도 이에 상응하는 재원확충과 재정운용의 자율성이 부여되지 않는다면 아무런 의미가 없기 때문이다.

물론 분권화의 정도는 보는 시각에 따라 법규, 기능, 인력배분, 그리고 재원배분 등 다양한 측면에서 검토될 수 있다. 그러나 재정적 측면에서 분권화를 측정하는 것이 이론적으로 타당할 뿐만 아니라 실용적으로도 편리하다. 정부의 세입과 세출은 정부의 활동을 객관적으로 나타내는 지표이기 때문에 세입·세출의 분석결과는 해당 정부의 기능, 권한, 책임, 활동상황을 종합적으로 보여준다.

재정적 분권화는 계량화가 용이하여 지

방자치단체의 세출규모로 측정할 수도 있고, 세입을 기준으로 측정할 수도 있다. 세입의 경우, 국가 전체세입 가운데 지방자치단체가 거두어들인 조세수입과 세외수입의 비중을 기준으로 재정적 분권화를 측정하는 방법이 널리 이용되고 있는데, 와시렌코 (Wasylenko)는 세입의 분권화를 다음과 같은 두 가지 방법으로 측정하고 있다 (Wasylenko, 1987: 57-71). 첫째는 지방세, 세외수입, 세입분할(revenue sharing), 그리고 각종 이전재원을 포함하는 총 지방재원이 국가재정에서 차지하는 비중을 측정하는 방법이다. 이와 같은 방식으로 우리나라의 재정분권화를 측정하면 국가재정 대지방재정의 비율은 66.6% : 33.4% 정도가 된다.

둘째, 세입분할이나 이전재원을 제외한 지방자치단체의 자체세입만을 지방재원으로 보아 국가예산에서 차지하는 비중을 계산하는 방법이다. 이와 같은 방법으로 계산

하면 우리나라의 국가재정 대 지방재정의 비율은 78.2% : 21.8%가 된다. 우리나라에서 가장 많이 사용되는 분권화 지표인 재정자립도(65.4%, 지방채 포함) 역시 지방재정 가운데 지방세와 세외수입의 비율만을 기준으로 계산한다는 점에서 이와 비슷한 성격의 지표라 할 수 있다.

그러나 세입측면의 분권화지수는 공공서비스의 공급책임과 지출의 분권화를 고려하지 않는다는 점에서 한계가 있다. 따라서 재정분권화를 측정함에 있어 세출에 대한 고려도 필요한 바, 세출의 분권화는 일반적으로 전체 국가예산 가운데 지방세출예산이 차지하는 비중을 기준으로 측정할 수 있다. 여기에서 말하는 지방세출에는 중앙정부가 교부하는 각종 이전재원으로 조달되는 지출도 포함한다. 우선 일반보조금(general grants)의 경우에는 교부 받은 지방자치단체가 아무런 제약 없이 집행할 수 있다는 점에서 지방세출로 간주된다. 특정보조금(specific grants) 가운데서도 용도가 포괄적으로 지정되는 포괄보조금(bloc grants)은 지방세출로 분류된다.

일부 학자들은 범주적 보조금(categorical grants)도 실제로 지역주민을 위한 사업이나 서비스의 공급을 위해 사용되고 있다는 점을 들어 지방세출로 분류하여야 한다고 주장한다. 국고보조금도 지출의 대체성(fungibility)으로 인해 재정적 자율성 면에서 일반보조금과 큰 차이가 없다는 것이다. 그러나 일반보조금이나 세입분할(revenue sharing)과 같은 일반재원이 아니라면 중앙재정으로 분류하는 것이 합리

적이다. 범주적 보조금의 경우 지출용도가 구체적으로 한정되어 있고, 중앙정부의 지시와 통제의 대상이 되어 자치단체의 지출 행위를 볼 수 없기 때문이다. 이와 같은 기준에 따라 분류할 때, 우리나라의 국가재정 대 지방재정의 비율은 71.2% : 28.8%가 된다.

2. 분권화의 논리

지방자치제의 실시는 행정권의 지방분산과 함께 재정권의 분산도 요구하고 있다. 진정한 의미의 지방자치가 이루어지기 위해서는 모든 지방자치단체가 주민의 선호에 따라 서비스를 공급하되 이에 필요한 재원을 자체 조달할 수 있어야 한다는 것이다. 중앙정부의 재정적 보조가 지방자치단체의 의사결정과 집행과정에 간섭과 통제의 수단으로 활용될 수 있기 때문에 중앙정부에 대한 재정의존도는 최소화되어야 한다는 것이다.

그러나 재정적 분권화가 바람직한 이유는 주민자치의 중요성 때문만은 아니다. 분권화가 필요한 보다 현실적 이유는 경제적 효율성에 있다. 흔히들 효율적인 자원배분을 위해서는 집권화가 필요하다고 주장하고 있지만, 분권화된 재정구조가 경제적으로 더 효율적일 수 있기 때문이다.

가. 세입과 세출결정의 연계

재정적 측면에서 보면 공공부문이 민간

부문보다 효율성이 떨어지는 가장 큰 이유는 비용부담의 주체와 수혜자가 일치하지 않는다는 있다. 공공부분의 경우, 특히 집권화된 정부구조하에서는 본인이 소비하는 서비스의 크기와 관계없이 납세액이 결정된다. 대부분의 지역주민들은 공공사업이 공짜로 시행되지 않는다는 사실을 알고 있지만, 그와 같은 공공지출이 자신이 납부할 조세에 별 영향을 미치지 않는다는 사실도 알고 있다. 따라서 자신에게 조금만 이득이 된다고 생각되면 지출의 효율성과는 관계없이 서비스의 공급이나 사업의 시행을 요구하게 되고, 정치인들도 자신들의 득표를 위해 이를 수용하려고 한다. 주민 수가 매우 적어 하루 승객이 수천 명도 못되는 지역에 수천 억을 들여 공항을 건설하는 것도 그 때문이다. 이와 같은 결정은 경제적으로는 매우 비효율적이지만, 정치적으로는 결코 비효율적이라 할 수 없다. 정치인의 입장에서는 지역 유권자의 지지를 확보할 수 있고, 지역주민의 입장에서는 추가적인 조세부담 없이 공항을 이용할 수 있을 뿐만 아니라 지가상승 등 부수적인 파급효과도 기대할 수 있기 때문이다. 그 결과 국가 전체의 차원에서 보면 막대한 재원이 비효율적인 용도로 집행되고 있지만, 조직화된 소수의 힘이 단결되지 못한 다수의 이익에 우선하게 된다.

반면에 분권화된 재정구조하에서는 재정지출을 수반하는 모든 정책이나 사업의 추진여부가 조세가격(tax price) 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정된다. 지방자치단체의 지출결정과 실질적 자원조달비용

(주민의 입장에서는 조세부담의 크기) 사이에 밀접한 연관성이 있기 때문에, 무리한 서비스 공급확대 요구로 인한 과잉공급이 나타날 가능성이 낮아진다.

나. 공공서비스수요에 대한 탄력적 대응

지방공공재를 중앙정부가 직접 공급하거나, 규모가 큰 소수의 지방자치단체가 공급하는 경우 주민들의 다양한 욕구에 탄력적으로 대응하는 것이 불가능해진다 (Giertz, 1976). 물론 모든 사람이 동일한 수요구조를 가지고 있다면 하나의 집권화된 정부만으로도 주민이 필요로 하는 재화나 서비스를 공급할 수 있을 것이다. 그러나 시장에서 구매하고자 하는 상품의 종류가 구매자마다 다르듯이 공공서비스에 대한 수요 역시 개인별·지역별로 차이가 난다. 부유한 주민들은 조세부담이 늘어나더라도 높은 수준의 서비스를 받기를 원하는 반면, 소득수준이 낮은 주민들은 다소 수준 낮은 서비스를 받더라도 조세부담이 줄어들기를 희망할 수 있다. 또 소득수준이 같더라도 개인의 기호나 가치관에 따라 소비하고자 하는 서비스의 종류와 수준이 다를 수 있다.

물론 여론조사나 공청회 등을 통해 주민들이 원하는 바를 조사할 수 있다. 그러나 시장가격이 없는 상황에서 주민들의 다양한 서비스 수요를 정확히 파악하기란 쉽지 않은 일이다. 또 공공서비스에 대한 수요를 개인별로 정확히 파악할 수 있다고 하더라도

도 규모가 아주 큰 지방자치단체나 중앙정부가 개인별 선호에 맞추어 서비스의 질적·양적 수준에 차이를 두고, 이에 기초하여 세율 역시 차등화 한다는 것은 정치적으로나 행정적으로 불가능하다.

반면에 규모가 작은 자치단체는 지역주민의 수요를 비교적 정확히 파악할 수 있고, 이에 맞추어 서비스의 종류와 내용을 탄력적으로 조정하는 것이 가능하다. 시장에서와 같이 완벽한 탄력적 대응은 어렵겠지만 집권화된 국가체제 보다는 분권화된 분권구조가 지역주민의 수요에 더 신축적으로 대응할 수 있는 것은 분명하다 (Oates, 1972; Wolman, 1990).

다. 티부(Tiebout)적 균형의 달성

분권화된 정부가 주민만족의 극대화에 더 효율적이라는 것은 지역주민의 이동성이 전제될 때 한층 분명해진다. 정부의 규모가 작아진다는 것은 지방자치단체의 숫자가 증가하고, 각각의 지방자치단체가 상이한 내용의 서비스 공급구조와 조세부담 체계를 가지게 된다는 것을 의미한다. 따라서 티부(Tiebout)가 주장하는 바와 같이 지역간 이동이 자유스럽다면, 개인은 자신의 선호에 부합하는 서비스를 가장 적은 부담으로 구입할 수 있는 지역을 선택하여 이동할 수 있다. 시장에서 상품을 구입하는 것과 마찬가지로 공공서비스의 생산과 소비에도 진입(entry)과 퇴장(exit)의 시장원리가 적용될 수 있다는 것이다.

분권화된 정부구조 하에서 서비스의 공

급효율성이 높아지는 이유를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다 (김종순, 2002: 85). 첫째, 지방자치단체의 규모가 작은 경우 지역이동에 따른 비용이 감소하기 때문에 티부(Tiebout)적 균형이 달성된다. 둘째, 지방자치단체의 숫자가 많아지면 공급되는 공공서비스가 다양해져 선택의 폭이 넓어지고 지역간 이동이 촉진된다. 셋째, 지방자치단체의 재정이 비효율적으로 운영되면 저비용-고소득주민의 역외이동이 증가하고, 고비용-저소득 주민들의 유입이 증가하게 된다. 따라서 지방자치단체는 재정위기를 예방하고, 공공재 생산의 효율성을 높이기 위해 노력한다. 공공재생산에 있어 실험(experiment)과 혁신(innovation)을 촉진하는 등 효율성을 제고할 수 있는 다양한 대안들을 모색하게 된다. 민영화나 제3섹터의 활용이 지방자치단체에서 더 적극적으로 검토되고 있는 것도 이와 같은 이유에서이다.

물론 티부이론이 지역간 이동에 심각한 제약이 없다는 극단적인 가정을 바탕으로 하고 있다는 점에서 다소 비현실적인 것은 사실이다. 그러나 더 나은 교육과 문화혜택을 받기 위해 서울 강남구의 비싼 주택을 구입하고 더 많은 세금을 낼 것인가, 아니면 적은 세금을 내기 위해 다소 질이 떨어지는 공공서비스를 공급하는 지역을 선택할 것인지를 선택하는 것은 현실세계에서도 얼마든지 찾아 볼 수 있다. 또 보다 나은 환경을 위해 불편한 교통과 교육여건을 감수하려는 결정도 가능하고, 그 반대도 가능하다. 티부가 주장하는 바와 같이 완벽한

지역이동은 직장, 교육, 심리적 제약 등으로 불가능하겠지만, 지역마다 다른 서비스를 공급하는 다양화된 분권구조가 획일적 집권구조보다 주민선택 기회를 확대하는 것만은 사실이다. 실제로 새로 건설되는 신도시 또는 신흥주거지역 내의 주민들 간에는 지역 내 동질성(intramural homogeneity)은 높아지는 반면, 지역간 이질성(intermural heterogeneity)은 높아지고 있다는 사실을 실증적으로 보여주는 연구결과들이 많이 발표되고 있다 (Stiglitz, 1983: 19).

라. 책임성의 확보

시민과 가까운 정부일수록 시민의 욕구 파악과 이를 충족할 수 있는 서비스공급을 위해 노력하게 된다. 유권자의 지지를 필요로 하는 지방정치인들은 주민들의 욕구를 파악하고 충족하기 위해서 적극적으로 노력해야 한다. 지방자치제의 실시 이후 일선 공무원들이 종전보다 친절해지고 ‘관청의 문턱이 낮아졌다’고 평가되는데, 이것은 분권화가 공공분야의 책임성과 책무성을 증가시킨다는 것을 보여주는 사례이다.

아리스토텔레스(Aristotle)는 10명의 시민이 모여 정부(state)를 만들 수 없지만, 수십만 명이나 되는 사람들이 하나의 정부를 구성하는 것도 불가능하다고 주장하였다. 효과적인 정치공동체가 되기 위해서는 각자의 성격을 알고 공직에의 적합성을 판단할 수 있어야 하며, 시장에서 만나 서로의 공동관심사(business)를 논의할 수 있

어야 한다는 것이다. 물론 통신수단이 발달한 현대국가가 반드시 직접참여가 가능할 정도의 소규모로 운영될 필요는 없겠지만, 집권화는 주민과 대표자의 거리를 멀게 하는 것은 분명하다. 유권자들은 정부에 대한 통제력을 상실하게 되고, 정부는 주민의 욕구를 파악하는 것이 어려워진다. 그 결과 소비자의 선호를 반영하지 못하는 비효율적 공공재의 생산결정이 이루어지고, 그 결정에 대해 책임을 지는 사람은 없어지는 소위 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 발생하는 것이다.

3. 집권화의 논리

분권론자들과는 달리 집권론자들은 정부의 규모를 비교적 큰 수준으로 유지하는 것이 경제적으로 더 효율적이라고 주장한다. 시장에서의 개별적인 거래행위가 공공재의 적절한 공급을 보장하지 않는 경우 정부개입이 필요한 것과 마찬가지로, 지방자치단체의 개별적인 재정정책으로 인한 비효율성을 제거하기 위해 중앙정부가 조정역할을 담당하여야 한다는 것이다. 집권화의 논리를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 자원의 효율적 배분

분권화의 문제점을 지적하는 사람들은 특정 지방자치단체의 경제적 행위가 이웃 지역에 아무런 파급효과를 발생시키지 않

고 관할구역 내에만 한정되는 경우는 거의 없다는 사실에 주목한다. 예를 들어 A지역의 지방자치단체가 제공하는 서비스의 혜택과 비용부담이 A지역의 주민들에 한정되는 것이 아니라 이웃한 B, C, D 지역의 주민들에게도 파급된다는 것이다. 이 경우 소규모의 지방자치단체가 개별적으로 내리는 의사결정은 효율적인 자원배분을 보장하지 못한다.

예를 들어 A지역에 건설되는 주민편익시설에 900만원의 건설비용이 소요되고, 총편익은 1,500만원이라고 하자. 그러나 발생하는 편익 1,500만원 가운데 800만원은 A지역의 주민에게 귀속되고, 나머지 700만원은 다른 지역으로 파급된다고 하자. 이 경우 사회 전체적 차원에서 보면, 총편익이 총투자비용을 상회하기 때문에 시설투자를 하는 것이 바람직하다. 그러나 소규모 지방자치단체인 A지역은 다른 지역으로 파급되는 편익 700만원을 포함하여 의사결정을 해야 할 아무런 필요성을 느끼지 않기 때문에 시설투자를 포기할 것이다.

반면에 지역간 외부비용이 발생하는 경우에는 실제로 부담하는 비용의 일부만을 부담하고 나머지는 다른 지역으로 전가되어, 사회적 총편익이 총비용에 못 미치는 서비스가 공급된다. 예를 들어 특정 자치단체가 산업공단을 유치하게 되면 고용확대, 재정수입 증가 등의 혜택은 전적으로 그 지역에 귀속되지만, 오염피해의 상당부분은 이웃지역에 파급된다. 특정한 방향으로 바람이 불거나, 강물이 흐르는 경우라면 해당 지역의 피해는 미미한 반면, 이웃 지역이

대부분의 피해를 볼 수 있다. 그 결과 국가 전체적으로는 공단건설로 인한 편익보다 환경오염으로 인한 피해가 더 클 수 있음에도 불구하고, 산업공단의 유치노력은 계속될 수 있다. 따라서 정부의 규모를 확대하여 이 두 지역을 하나의 광역자치단체가 관할하게 한다면 그와 같은 비효율적 결정이 이루어지지 않는다는 것이 집권론자들의 주장이다. 행정구역의 통합이 외부비용과 외부편익을 내부화(internalilze)하여 지역간 외부성의 문제를 해소하는 방안이 될 수 있다는 것이다. 그러나 이와 같은 주장은 위에서 언급한 바와 같이 편익과 비용부담의 불일치, 규모의 불경제 등 더 큰 비효율성을 발생시키게 된다는 점에서 득보다 실이 커질 수 있다는 사실을 간과하고 있다.

나. 규모의 경제

집권화된 정부가 분권화된 정부보다 효율적이라는 주장의 두 번째 근거는 규모의 경제이다. 일반적으로 규모의 경제는 생산규모의 경제와 관리규모의 경제로 나누어 설명할 수 있다.

1) 생산규모의 경제

생산규모의 경제(economies of scale in production)란 생산량이 증가함에 따라 평균생산비용이 감소하여 대규모 생산이 유리해지는 것을 말한다. 즉, 공공서비스의 단위공급비용(한계비용)이 인구규모가 증가함에 따라 감소한다는 것이다. 예컨대 인구

10만 명의 도시가 5만 명의 도시보다 적은 비용으로 동일한 수준의 서비스를 공급할 수 있다는 것이다. 이와 같이 생산규모의 경제가 발생하는 이유는 생산요소의 중복적 투입 감소, 분업 및 조정, 기계화, 대량 구매 등과 같은 대규모 생산체제가 가져다 주는 이점 때문이다. 반면에 과도한 분권화는 공공재의 생산비용을 상승시켜 분권화의 이점을 상쇄시킬 수 있다는 것이다.

그러나 생산규모의 경제 때문에 집권화가 필요하다는 주장은 다음과 같은 사실을 간과하고 있다. 첫째, 실증적 연구결과에 따르면 극히 규모가 작은 소도시를 제외하고는 인구증가로 인한 비용절감효과는 금방 사라진다. 대부분의 지방공공서비스는 노동집약적인 성격을 띠고 있기 때문에, 도시규모가 확대되어도 노동력을 자본시설로 대체하는데 한계가 있다. 따라서 과도하게 행정구역이 세분화되어 있는 경우가 아니라면, 행정구역의 확대로 인한 경비절감 효과는 크지 않은 반면, 그로 인한 비효율성은 크게 늘어날 수 있다.

둘째, 규모의 경제가 사라지는 인구규모는 서비스의 종류별로 다르다 (Bahl · Bogt, 1975: 13-14). 예컨대 사회복지서비스의 경우 행정규모가 커진다고 인건비의 감축이나 다른 비용의 절감을 거의 기대할 수 없다. 반면에 도로건설이나 상수도 공급 등은 규모의 경제가 지속적으로 발생한다. 따라서 행정구역의 통합은 어떤 분야에서는 규모의 경제를 발생시키지만, 다른 분야에서는 더 큰 규모의 불경제를 발생시켜 전체적인 효율성을 저하시킬 수 있다.

셋째, 규모의 경제를 근거로 분권화를 반대하는 주장들은 공공재의 공급이 생산과 정과 분리될 수 있다는 점을 간과하고 있다. 대부분의 경우 규모의 경제는 생산단계에서 발생하는 반면 정부의 역할은 공공재의 공급에 있다. 따라서 규모의 경제를 달성하기에 지나치게 작은 정부라면, 중앙정부 또는 민간기업이 생산한 공공재를 구입하여 공급할 수 있다. 또 광역자치단체의 구매기관을 통해 위탁구입하거나, 다수의 지방자치단체가 공동구입 한다면 비용 면에서 불리할 이유가 없다. 예를 들어 쓰레기 수거를 직접 담당하기에 규모가 작은 지방자치단체라면 다른 지방자치단체 또는 민간기업과의 계약을 통해서 동일하거나 적은 비용을 지출하면서 업무를 처리할 수 있다. 마찬가지로 상하수도, 가스, 전기를 민간기업으로부터 구매하여 공급할 수도 있다. 따라서 규모의 경제가 존재한다는 사실만으로 집권화의 장점을 주장하는 것은 설득력이 없다.

2) 관리 규모의 경제

규모가 작은 지방자치단체의 비효율성을 주장하는 사람들은 생산측면 뿐만 아니라 관리측면에서의 규모의 불경제(dis-economies of scale in management)를 지적한다. 첫째, 지나치게 규모가 작은 지방자치단체는 유능한 인력의 확충을 어렵게 한다는 것이다. 그러나 선진국은 물론 우리나라의 경우에도 전문성을 갖춘 많은 인력이 지방자치단체에서 일하기를 원하고

있다. 중앙정부에 비해 지방자치단체 근무를 덜 선호하는 이유는 중앙정부의 과도한 규제와 통제로 자치단체의 책임영역이 축소된 데 따른 것이지 지방자치단체의 본래적 속성에 기인한다고 보기는 어렵다.

둘째, 관리규모의 불경제를 지적하는 사람들은 지방자치단체의 숫자가 너무 많아지면, 중앙정부의 관리범위가 넓어져 관리비용이 상승한다는 점을 지적한다. 공공조직의 운영이나 의사결정에는 많은 비용이 소요되는데, 소규모 정부의 숫자가 증가하면 고정비용(일반행정, 선거비 등)의 비중이 커져 평균비용이 증가한다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 수를 줄임으로써 집단적 의사결정에 소요되는 비용을 절감할 수 있다는 것이다. 그러나 관리비용은 지방자치단체의 숫자가 많고 적음에 따라서만 결정되는 것이 아니라, 정부계층(tier)의 숫자가 늘어나는 경우에도 관리비용은 증가한다. 따라서 반드시 지방자치단체의 숫자에 비례하여 관리비용이 증가한다고 보기 어렵다는 것을 많은 연구결과들은 보여주고 있다 (Foster · Jackman · Perlman, 1980: 574).

다. 소득의 재분배

재정적 분권화의 문제점을 지적하는 사람들은 모든 국민은 지방자치단체의 재정력과 관계없이 최소한(civil minimum)의 균등한 공공서비스를 공급받을 권리 가지고 있다는 사실에 주목한다. 예컨대 교육, 보건, 치안 등의 서비스의 양과 질이

지방재정력에 따라 차이가 나는 것은 사회정의에 어긋날 뿐만 아니라 심각한 사회적 문제를 야기할 수 있다는 것이다.

불균등한 재정력 분포가 형평의 이념에 반(反)하는 또 다른 이유는 빈곤지역에 거주하는 주민들이 범죄, 불량주택, 불결한 하수처리, 질병과 같은 보다 절실한 문제들에 직면하고 있다는 사실에 있다. 예를 들면 서울의 강남이나 일부 신도시의 경우 국가의 계획개발로 인해 도시기반시설이 충분히 확충되어 있어 상대적으로 재정수요가 작을 수밖에 없다. 반면에 농촌지역의 경우 60년대 이후 정부가 지속적으로 추진해 온 불균형성장전략의 결과로 충분한 개발투자가 이루어지지 않아 막대한 공공재원을 필요로 한다.

이와 같은 재정수요의 차이에도 불구하고 재원의 조달책임을 전적으로 자치단체에 맡겨 놓으면 동일한 공공서비스를 위해서도 빈곤지역의 주민들은 훨씬 더 큰 조세부담을 져야 한다. 동일한 조세부담율을 유지하려면 공공지출의 감소와 이로 인한 공공서비스의 양적 감소와 질적 하락을 감수해야 한다. 반면에 부유지역의 주민은 빈곤지역의 주민에 비해 조세부담률이 낮으면서도 동일하거나 더 높은 수준의 공공편익을 누릴 수 있다.

물론 소규모의 지방자치단체도 소득재분배정책을 적극적으로 추진할 수 있다. 그러나 그 효과는 해당 지역 내에 한정된다. 그 지역 내에서는 소득격차가 완화될 수 있으나 지역간 소득격차는 오히려 심화될 수 있다. 지역주민에게 공급되는 공공서비스의

수준이나 조세부담이 지역별로 다르기 때문에 빈곤층은 분권화로 인하여 더욱 빈곤하게 된다 (Wolman, 1980). 따라서 집권화된 정부가 소득의 재분배기능을 보다 효과적으로 수행할 수 있다는 주장은 사실이다. 그러나 이와 같은 지역격차의 문제는 세심하게 설계된 지방재정조정제도에 의해 효과적으로 시정될 수 있고, 지역 내의 소득격차는 사회보장제도에 의해 해결되어야지 행·재정구조의 집권화로 해결될 문제가 아니다. 집권화된 후진국보다 분권화된 선진국이 빈부격차도 적고, 사회보장제도도 잘 발달되어 있다는 사실이 이를 입증한다.

4. 재정분권화의 발전방향

지금까지의 논의에 비추어 볼 때, 자원배분의 효율성을 이유로 행·재정적 분권화를 반대하는 것은 논리적 근거가 취약하다고 판단된다. 오히려 우리나라의 사회·경제적 여건이 집적의 이익보다는 분권의 효율이 나타날 수 있는 단계에 도달했다는 사실을 고려할 때, 분권화된 구조가 경제적 효율성 측면에서 유리하다고 판단된다. 다만 이와 같은 논리가 성립하기 위해서는 기능배분에 상응하는 재원확충과 과도한 재정적 격차를 해소하기 위한 균등화보조금(equalization grants)의 기능강화가 전제되어야 한다.

그러나 이 글의 목적은 지방재정 확충을 위한 세제개편이나 지방재정조정제도의 구체적 방안을 논의하는 데 있지 않다. 이미 기존의 많은 연구들이 지방재정 확충을 위

한 제도적 개선방안을 제시하고 있고, 정부는 이를 반영하여 지방교부세율 인상 등 정책적 보완을 추진하고 있다. 따라서 지방재정 분권화의 발전방향으로 재정력 확충방안을 논의하되, 세부적 개선방안 보다는 거시적 안목에서 지방세 제도와 재정조정제도가 어떤 방향으로 발전되어야 하는지를 지적하는 선에서 그치기로 한다.

가. 지방재정조정제도의 개선

지방재정력을 강화하는 근본적인 해결방법은 신장성이 높은 국세의 일부 또는 전부를 지방세로 이관하거나, 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 사용토록 세원이용방식을 개편하는 것이다. 그러나 재정력 확충과 지역격차 해소라는 상반된 목표를 동시에 충족할 수 있는 세목을 발견한다는 것은 현실적으로 어렵다. 뿐만 아니라 과도한 국세의 지방이양은 국가재정의 위축을 가져올 수도 있다는 점에서 세목이관에만 전적으로 의존하기는 어렵다.

따라서 분권화, 지역개발, 기능이양 등 지방재정수요의 지속적 증가에 따른 재정수요를 충족하고 전반적으로 취약한 지방자치단체의 재정력을 강화하는 가장 현실적인 방안은 현재 15%로 되어 있는 지방교부세의 법정교부율을 약 17% 수준으로 상향조정하는 것이다. 이는 연도별로 지속적으로 저하되고 있는 부족재원 조정율 (2002년 0.775-> 2003년 0.764)을 적정수준으로 회복하고, 지역간 재정력 격차의 심화를 방지하는 거의 유일한 대안이라 할

수 있다.

그러나 현재에도 이전재원이 지방재정에서 높은 비중을 차지하고 있고, 이로 인한 중앙정부의 간섭과 통제에 대한 지방자치단체의 반발이 확대되고 있다. 따라서 지방교부세율을 상향조정하되, 지방교부세제도의 부분적 개선이 필요할 것으로 보인다. 우선 현재 1/11로 되어 있는 특별교부세의 비중을 1/20의 수준으로 축소하고, 그 용도는 지방자치단체가 자체적으로 감당할 수 없는 재해발생 시 긴급지원 용도로 제한하는 것이 필요하다. 현재 특별교부금으로 지원하고 있는 지역적 특별수요의 대부분은 국고보조금으로 전환하고, 국고보조금의 결정방식도 과도한 지방비 부담을 요구하거나, 국가사업의 처리에 지방비 부담을 요구하는 관행을 시정하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 세입확충노력(tax effort)을 장려하고, 방만한 재정지출을 억제하기 위해 교부금체감제도(tapering system)를 시행하는 것은 필요할 것이다.

나. 부동산 보유과세의 강화

현재 정부가 추진하고 있는 부동산 보유과세의 강화와 취득세·등록세 등 이전과세의 하향조정은 그 동안 학계에서 꾸준히 제기되어 온 주장을 수용한 것으로 바람직한 정책방향이라 하겠다. 우리나라의 부동산 보유과세의 실효세율이 선진국의 10분의 1 내지 3분의 1에 불과하고, 납세자의 대부분이 최저세율을 적용 받는 등 조세의 형평성과 누진성에 큰 문제를 안고

있다. 반면에 취득세·등록세 등 이전과세의 세율은 과도하게 높지만, 부동산 투기를 억제하려는 당초의 정책적 목표는 달성하지 못하고 있다. 이와 같이 낮은 보유과세 세율과 과도한 이전과세 의존현상은 부동산에 대한 과도한 수요 유발 및 토지의 비효율적 이용, 그리고 지방재정의 위축현상을 초래하는 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 과세표준의 상향조정은 불가피할 것으로 보인다. 다만, 부동산 가격이 소득수준에 비해 매우 높게 형성되어 있어, 과표현실화율의 상향조정이 과표인상과 누진세율의 인상으로 조세부담에 이중의 압박을 가져올 수 있다는 점을 고려하여야 한다. 부동산 과표를 적정수준까지 조정하되, 단계적 점진적으로 추진하여 급격한 세부담의 증가로 인한 조세충격을 완화할 필요가 있다. 아울러 대부분의 납세자가 최저세율을 적용받는 문제를 해소하고, 부동산 보유과세의 실질적인 누진성 확보를 위해 과세구간을 세분화하고, 부동산 관련세목에 대한 비과세·감면혜택의 축소도 필요할 것으로 보인다.

그러나 문제의 보다 근본적인 해결을 위해서는 거주와 임대에 따른 이익(benefit)을 세부담에 충실히 반영할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 현재 물건별로 분리과세되는 건물분 재산세를 합산과세하는 종합재산세, 더 나아가서 건물과 토지를 합산과세하는 종합부동산세 제도의 도입을 적극적으로 검토할 시점이다. 이는 재산과세의 응능주의적 성격(ability to pay principle)과 응의주의적 성격(benefit

received principle)을 강화하여 조세부담의 형평성 제고는 물론 부동산 자원의 효율적 배분에도 도움이 될 것이다.

다. 지방소비세의 신설

현대사회의 경제적 구조상 소득탄력성이 낮은 부동산 과세만으로 증가하는 재정수요를 충족하는데 한계가 있다. 우리나라와 같이 부동산 가격이 매우 높게 형성되어 있는 국가에서도 생산요소로서의 부동산이 차지하는 비중은 지속적으로 낮아질 것이기 때문이다. 따라서 대량생산 및 대량소비 시대의 경제구조를 반영하여 세수입도 탄력적으로 증가할 수 있는 세목을 지방세로 전환할 필요가 있다. 이를 위한 대안으로 가장 광범위한 지지를 받고 있는 세목이 지방소비세제이다.

소비행위로 발생하는 부가가치의 일부를 지방소비세의 형태로 지방자치단체에 귀속시키는 것은 경제적 효율성은 물론 재정부담의 형평성 측면에서도 바람직하다. 대부분의 소비행위가 교통, 문화, 상업기반시설 등 지방공공서비스의 소비를 수반함과 동시에 소비행위 자체가 막대한 행·재정적 수요를 유발하기 때문이다.

그러나 지방소비세의 도입은 가뜩이나 심각한 지역간 재정력 격차를 심화시킬 가능성이 크다. 현재 재정상태가 좋은 지방자치단체가 지방소비세 도입의 주된 수혜자가 되는 반면, 경제력이 취약한 지역의 재정수입 증대효과는 미미할 것이기 때문이다. 따라서 최근 논의되고 있는 바와 같이

부가가치세의 일부를 지방재원으로 이관하되, 정수된 세입을 정수 단체가 독점하기보다는 지방자치단체의 재정적 수요와 재정력, 세입기여도 등을 종합한 합리적 기준에 따라 배분하는 방식을 채택할 필요가 있다.

라. 지방재정운용의 효율성 제고

많은 지방자치단체들이 선심성·낭비성 재정지출과 소액분산 투자 등 무계획적 재정운영으로 지방재정 지출의 효율성을 크게 저하시키고 있다는 우려의 목소리가 높다. 따라서 지방재정지출의 효율성 제고를 위한 자치단체의 내부개혁이 강화될 필요성이 있다.

이와 같은 우려를 반영하여 그 동안 행정자치부는 지방자치단체의 재정건전성 제고에 필요한 다양한 개혁조치를 시행하였고, 또 적지 않은 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도를 비롯한 재정건전성 확보를 위한 최근의 조치들에 반대하는 사람들도 지방재정에 대한 효율적 견제장치의 필요성을 부인하는 것은 아니다. 다만 방만한 재정운영과 이로 인한 각종 문제점을 해결하는 접근방법과 인식에서 차이를 보이고 있을 뿐이다. 제대로 틀을 갖추지 못한 사전적 및 사후적 재정통제제도가 충분한 사전준비 없이 시행되는 경우, 방만한 재정운영의 예방이라는 본래의 목적도 달성하지 못한 채 지방재정의 자율성만 저해할 뿐이라는 것이다 (김병준, 2000).

다소 속도가 더딜지라도 지방재정이 효

율적으로 운영되도록 감시하고 통제하는 역할은 여전히 지방의회와 주민의 뜻이어야 한다. 중앙정부에 의한 통제는 보조적 수단이 되어야 한다. 만약 주민과 지방의회의 통제능력을 제고하려는 노력은 없이 중앙통제만을 강화하게 되면, 지방자치단체의 재정운영에서의 창의성과 탄력성은 말살될 수 있다.

따라서 중앙정부는 지방의회와 주민에 의한 통제가 효과적으로 이루어질 수 있도록 각종 재정정보공개제도를 강화하는 등 여건조성을 위해 노력해야 한다. 이를 위해 재정정보를 주기적으로 공개함과 동시에, 주민감사청구제도 등 지방재정운영에 대한 주민들의 감시활동을 용이하게 하는 제도적 장치를 보완해야 한다. 그런 의미에서 볼 때 기술적인 문제에 대한 보완이 필요하기는 하지만, 현행 지방재정분석·진단제도 및 재정상황측정제도 등 각종 재정관리제도의 기본정신은 옳은 것이라 할 수 있다. 그러나 분석 및 진단주체가 행정자치부가 되는 경우 자치정신을 위협하고 중앙정부의 영향력을 증대시키려 한다는 의구심을 유발할 가능성이 크다는 점에서 실효성과 공정성이 의문시될 수 있다. 따라서 객관성과 신뢰성이 확보될 수 있도록 재정분석 및 진단의 주체를 상설화하여 전문성과 공정성을 강화하는 방향으로 제도가 개선될 필요가 있다.

지방재정운영의 효율성을 평가하는 올바른 방법은 복잡한 중앙정부 주도의 평가시스템 구축에 있지 아니하다. 단순하지만 개별 지방자치단체가 해당 지역의 경제력

(GRDP)에 상응하는 재원을 확보하기 위하여 적극적으로 노력하는지를 평가하는 것이 가장 중요하다. 충분한 세입징수노력을 기울이지 않고 중앙정부에 교부금과 보조금의 지원확대를 요구하지 않도록 하기 위해서는 정확한 징세노력지수(tax effort)를 산정하는 것이 필요하다. 이와 같이 산출된 징세노력지수를 교부금 산정시 기준재정수입액 산정의 기초자료로 활용하게되면, 지방자치단체의 재정확보노력을 강화하는 효과가 있을 뿐만 아니라 재정조정제도의 효율성과 공평성 제고에도 기여할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 기초자치단체별 지역경제력에 관한 자료를 조사·공표할 필요가 있다. 현재와 같이 기초자치단체별 경제력 지수에 관한 자료도 없는 상태에서 재정운영의 효율성 평가를 시도하는 것은 무리이다.

〈참고문헌〉

- 김병준 (2000). 한국일보 포럼 (2000. 12. 28).
- 김종순 (2002), *지방재정학*. 서울: 삼영사.
- Bohl, Roy and Walter Vogt (1975), *Fiscal Centralization and Tax Burdens: State and Regional Finance of City Services* (Cambridge, Mass.: Billinger).
- Foster, C. D., R. A. Jackman, M. Perlman (1980), *Local Government Finance in a Unitary State*

- (London: George Allen & Unwin).
- Giertz, Fred J. (1976), Decentralization at the State and Local Level: An Empirical Analysis, *National Tax Journal*, v.29, n.2.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace.
- Stiglitz, Joseph E. (1983), The Theory of Local Public Goods, in George R. Zodrow (ed.), *Local Public Services: The Tiebout Model After Twenty-Five Years* (New York: Academic Press).
- Wasylensko, Michael (1987), *Fiscal Decentralization and Economic Development, Public Budgeting and Finance*, v.7, n.4.
- Wolman, Harold (1990), *Decentralization: What It Is and Why We Should Care?* in Robert J. Benett (ed.), *Decentralization, Local Government, and Markets* (Oxford: Clarendon Press).

