기 조 연 설

박 원 표
(한국지방재정학회 회장)

지방자치를 위한 재정제도

Ⅰ. 머리말

먼길에도 불구하고 학회에 참석하신 존경하는 공무원 선생님들, 어려운 여건에도 매년 이 학술 토론회를 열어주시는 지방재정공제회의 오형환 회장님과 수고를 아끼시지 아니하시는 공제회 여러 선생님들, 공무에 바쁘신 중에도 잡다한 일들을 기꺼이 협조하여 주시는 행정자치부의 장관님을 비롯하여 여러 선생님들 그리고 열심히 학회활동에 동참하여 주시는 회원 여러분들께 환영과 감사의 말씀을 드립니다.

지방자치시대가 3기를 맞게된 주요한 때에 지방행정과 지방재정을 되돌아보고 앞으로 나아갈 길을 더불어 생각해 보는 이 모임은 우리나라 지방자치에 있어서 깊은 뜻이 있습니다.

더욱이 이 자리에 계신 여러 선생님들께서는 직·간접으로 지방자치에 관여하시고 계시기 때문에 더 이상 말씀드리지 않아도 느끼시는 감회와 생각이 새롭고 깊으실 것입니다.

논제발표를 시작함에 앞서 학회를 책임 맡고 있는 부족한 제가 오늘 이 모임의 주제에 대하여 몇 말씀 드려 이 모임의 시작을 장식할까 합니다.

세상만사는 밝은 쪽과 어두운 쪽이 있게 마련이다. 지금까지 중앙과 지방에서 혼신의 힘을 다하여 지방자치제를 운영하였으며 잘된 점과 부족한 점 그리고 고치고 보강해야 할 곳을 짐작하고 있다. 이러한 관점에서 여러분들과 발표자들이 뜻을 나누고 의견을 모아 지방자치 3기를 앞둔 이 때에 지방자치의 길잡이 역할을 충실히 할 것임을 믿는다.

어떤 모순이나 난관에 부딪힐 때는 대체로 환원주의에 의뢰하는 경우가 흔하다. 우리는 단순한 환원주의(reductionism)만을 원용하는 게 아니라, 현실문제를 직시하고 이론과 실제를 통합하는 원환적(圓環的) 입장을 수용하여 원칙과 현실을 접목함이 타당하다고 본다.

Ⅱ. 문제점

이미 알고 계시듯이 우리 나라 국가재정에서 지방재정의 비율은 2001년도에 약 37%이고 조달자원별로는 자치재원이 약 67%이고 의존재원이 약 33%이다. 아메리카와 일본 등 외국의 경우 의존재원이 약 20%내외(아메리카(1990, 약 5.0%), 일본(1990, 23.0%))인 것에 비하면 외부의존율이 높다. 외국의 경우는 연년이 의존율이 낮아지고 있다.(아메리카: 연평균 약 5%, 일본: 연평균 약 3%). 그리하여 일본에서는 교부세 폐지론이 활발히 논의되고 있으나 미국에서는 레이건(Regan) 정부 이후에는 보조금 규모가 계속 유지되고 있다. 일본의 경우는 평균하여 국가재정에서 지방재정의 규모가 약 64%이상이며 34.8%정도의 의존재원으로 충당되고 있다.

이와 같은 흐름을 감안하여 볼 때, 우리 나라 지방재정의 문제는 효율성의 추구라 할 수 있다. 효율성은 결국 「생산의 효율성」과 다른 하나는 「배분의 효율성」이다. 그러한 관점에서 우리 나라 지방재정의 문제점을 대략 열거하여 본다면 다음과 같다.

(1) 의존성

우리 나라의 조세구조를 개관하여 보면 국세 약 80%, 지방세 약 20%로 구성되어 있다. 지방재정의 약 33%가 의존재원으로 충당되고 있다. 서울과 수도권의 도시를 제외한 대부분의 지방은 순수가용자원이 총예산규모의 20%미만에 머물고 있다. 이것은 중앙정부로부터 지방자치의 독립이 어려움을 보여준다. 중앙은 지방을 통제하려하고 지방은 중앙에 의존하려 한다. 이러한 간섭과 과보호는 지방의 전래적 비독립성으로 지방행·재정체계는 이른바 정부실패를 가속화시키고 주민복지는 외면한다.

(2) 비자율성

조세법을 비롯하여 모든 법률은 중앙정부와 국회에서 결정된다. 심지어 세율과 지방 공무원의 수도 중앙에서 다룬다. 지방교부세, 보조금 그리고 양여금 등도 중앙에서 국가세율예산이 결정되어야 비로소 지방재정으로 확정된다. 이들 재원은 엄격한 조건을 강요함으로써 지방업무의 상당한 부분까지 관여하게 되고 지방비 부담증가의 원인을 제공한다. 나아가서 조직과 인사 등에까지 영향을 미친다.

지방이 공급하는 행정 또는 시설등 공공재는 상세한 부분까지 법률로 정해져 있다. 특히 교부세의 용도를 규정하고 교부세 일부를 중앙 즉 재정관계기관에서

관장하려는 생각은 정책과 그 집행의 혼돈을 초래할 것이다. 인·허가 사무 그리고 감사 등에 의하여 통제가 강화되어 지방의 운신폭이 연년이 좁아지고 있다.

(3) 과다 수임성(受任性)

조세법률주의에 따라 지방세법도 국가법률체계 속에 있다. 과세대상, 과세표준, 세율, 징수방법 등 모든 과세요건이 법률에 규정되어 있으므로 지방에서는 법에 따라 충실히 수임할 수밖에 없다. 이런 법률은 중앙에서 제정되며 그 과정에서 지방은 소외됨이 보통이다. 과세요건은 중앙중심으로 다루어지고 지방의 과세능력이나 지방재정의 최적규모 등은 간과된다.

국토계획, 경제개발사업과 도로망 구축 등은 역시 중앙에서 형성되고 지방은 결정된 내용 중에서 어떤 업무만을 수임하여 수행하는 고용인의 처지가 된다. 지역발전과 적정규모의 생활권 확보 등은 이와 같은 제도에서 재원, 법률, 제도 등의 확보를 마련하기 어렵다. 그리하여 보다 많은 일거리와 수혜를 받기 위한 충실한 수임자로 자처하고 「로비」활동을 한다.

(4) 획일성

중앙은 어떤 수준까지 국민생활 욕구 최저수준(national minimum)을 끌어올리기 위하여 전국을 일원으로 하여 획일적 내용으로 계획하기 쉽다. 지방은 주체적으로 대처 할 기회를 가질 수 없기 때문에 재원확보가 쉽고 전시효과가 큰 사업에 유혹을 받는다. 지방주민의 다양한 선호는 획일화되어 지방성과 자주성은 상실된다. 티보(C. Tibout)의 원칙은 무시되고 지방자치의 실패를 초래시켜 정부실패의 원인을 제공한다. 이리하여 수요자 중심의 행정이 아니라 공급자 중심의 행정이 강화되어 지방자치와 민주행정이 위협받는다.

(5) 권익추구성(rent-seeking)

① 시장실패를 치유하기 위하여 정부개입이 행하여진다. 정부는 직접적으로 결과를 생산함이 아니라 소기의 결과가 생산되게끔 유도하고 필요한 조건을 설정하는 보완적인 것에 지나지 않는다. 따라서 결과와 의도가 일치되기가 어렵다. 더욱이 중앙에서 지방의 문제를 다룰 때는 그 괴리가 더욱 커진다. 이를 빌미로 하여 중앙이나 지방 모두 예산극대화 행태를 지향하고 시장을 의도적으로 독점상태화하여 비시장활동을 강조함으로써 권익을 넓히려 한다. 국민은 중앙과 지방이라는

권익추구자들에 의하여 종전보다 더 큰 소비장 잉여와 정치가 잉여를 소진케 된다.

② 지방에서 생산하는 재화는 혼합재・가치재 특히 크럽(club)재적인 성격이 강하다. 이러한 재화는 공공기관에서 생산할 수 있으며 민간에서도 가능하다. 민간에게 위임할 때 경쟁을 통하여 결정하면 효율적이지만 중앙・지방의 기관은 여러 요건을 설정하여 위임업무를 왜곡시키고 오히려 비효율화 시킨다.

③ 지방의 공공재는 효율성과 정치적 목표 즉 정치적 의도를 동시에 갖는다. 지방의 선택은 이러한 재화의 성격 때문에 시장성과 비시장성을 동시에 고려하는 결정을 하여야 한다. 그러므로 지방의 공직자들은 중앙보다 어떤 의미에서 행정적, 재정적 역량이 보다 높게 요구된다. 그러나 중앙에 의한 인사・재정・조직 등의 통제로 적정한 자질을 갖춘 공직자를 확보하지 못하며 더욱이 지방은 권한을 갖지 못하였기 때문에 비효율적 행정이 심화된다. 정당추천제에 의한 지방자치단체장의 당선지향적 행태는 더욱 이러한 양상을 가속화시킨다.

④ 중앙과 지방, 지방과 지방 그리고 지방과 주민간에 있는 정보비대칭은 거래비용을 높인다. 표면상, 외견상으로 양과 질을 분별하기 어렵기 때문에 기준을 설정하여 그 불확실성을 낮춘다. 이 기준이 시장을 의도적으로 독점화하여 비시장의 영역을 넓힌다. 여기에서 거래비용의 상승을 초래시켜 재정확대와 주민부담증가로 진행된다.

요컨대 오늘날 우리 나라 지방행・재정제도는 비효율성을 심화시키고 중앙과 지방 그리고 지방과 지방간에 부익부, 빈익빈의 현상을 심화시킨다.

Ⅲ. 처 방

21세기의 경영덕목은 서비스(service)가 아니라 해결(solution)이라야 한다고 주장한다. 앞서 지적한 점에 대하여 나름대로의 생각을 정리하려 한다.

결론적으로 이런 문제점을 해결하기 위하여서는 지방이 독자적인 과세권을 가져야 한다.

① 고정자산세 중심의 과세제도에서 주민들은 고율의 고정자산세 보다는 중앙의 자금을 바란다. 지방은 징수편의성과 안정성 때문에 연년이 고율의 자산세에 의존한다. 근자의 현상으로 고율의 대도시 보다 그보다 낮은 대도시 주변지역으로 주민이 이동하고 있다. 따라서 재원으로서 자산세는 한계가 있고 중앙에 대한

의존성이 심화된다.

② 원래 중앙으로부터의 보조금은 이를 재원으로 행한 지방행정서비스가 다른 지방자치단체에 파급될 때 그 의미가 더욱 돋보인다. 국가 정책의 외부경제인 셈이다. 그러나 현실적으로 외부성이 기대에 못 미치는 것이 사실이다. 가령 가뭄과 홍수대책이나 교통행정에서 잘 보여준다. 이것은 지역성 배제로 인한 중앙의 획일성에서 연유된다. 보조금을 축소하고 지방자치 개혁을 행하여 중앙업무 재조정과 자원재배분을 시행하여 이를 해결 할 수 있다.

③ 재원의 편중인데 지방의 경제력에 따라 국민생활욕구최저기준을 보장함이 순리이다. 교부세 규모는 국가적으로 국민생활욕구최저기준을 유지 할 수 있게 한다. 그러나 이미 이 기준에 도달한 부유한 지방의 주민부담이 그에 비례하여 조절되지 않는다. 부담은 오히려 누진적으로 증가한다. 이것은 주민자기부담 내에서 자기업무처리수준이라는 지방자치원리를 거슬리는 것이다. 여기에 지방자치조직의 재편이 요구된다.

즉 최저한의 행정서비스와 국민생활욕구기준이 충족되는 자치단체를 적정수준으로 병합하는 일이다. 지방교부세제도는 최저수준의 행정서비스를 가능케 함으로써 현재의 제도를 변혁하려는 의도를 가로막는다. 여기에는 지방에서 보조금과 지방교부세 등을 지방과 주민중심으로 집행할 수 있는 재량권의 확보가 전제다.

④ 2000년 기준으로 우리 나라 전국의 평균재정자립도는 59.4%이다. 이것은 1995년의 자치제 실시 당시의 63.5%보다 낮아지고 있다. 이는 중앙과 지방간의 재원배분과 경제력에 대한 근원적 왜곡에서 기인한다. 이러한 왜곡은 재정의 문제를 비롯한 지방자치제의 근원적 요인에서 비롯된다. 아메리카나 독일 등의 외국에서 주(州, state) 또는 란드(land) 등이 강력한 권한을 갖는 국가가 많다. 그렇지만 이들의 행정이 중앙과 연방 또는 지방간에 충돌이 크다고는 하지 않는다. 거꾸로 말한다면, 지방재정이 합리적으로 제도화되면 당연한 귀결로 시・군・구의 병합이 일어날 것이다. 산업・농림・교통・건설 등이 광역단위로 통합되면 효율적 자원 배분이 가능할 것이고 지방과 지방경제가 발전될 것이고 고질적 지역감정 역시 사라질 수 있을 것이다.

⑤ 지방자치를 체계화시켜야 한다. 우리 나라 지방자치 나아가서 중앙행정 모두가 투입위주의 체계이다. 이를 산출과 검증의 기능이 항상적(homeostatic)으로 기능하는 체계로 바꾸어야한다. 검증기능이 행정・재정 그 자체에 내부화 된 그

런 것이다. 그러므로써 자원의 효율성과 행·재정의 책임성의 확보가 가능하다. 물론 외부감사제도의 강화도 역시 요구된다.

Ⅳ. 맺는 말

결론으로 요약하면, 지방자치의 문제는 「닭과 달걀」과의 관계다. 지방에 재원이 없기 때문에 보조금과 교부세를 지급하고 이 보조금과 교부세가 지방조세제도를 발달하지 못하게 하는 면이 있다. 지방에 인재가 없는 것도 권한이 없기 때문이다. 지방행정능력 저하는 지방의 낙후를 부추기고 경제력 신장을 저해시킨다. 그리고 지방문화의 침체는 지방존립근거를 위협한다. 따라서 중앙과 지방의 동시적 발전을 위하여 지방재정제도 특히 지방조세제도를 재설계 하여야 한다. 예컨대, 국세인 부가가치세를 중앙과 지방으로 일전비율로 나누는 제도이다. 현행 교부세 규모를 중심으로 일정수준으로 확정하고 그로부터 그 지방에서 징수된 부가가치세의 일정 부분을 지방의 재정수입으로 하는 것이다. 이것은 주민부담 내에서의 지방자치를 가능케 한다. 물론 교부세제도는 조정기간을 거친 후에 폐지 될 것이다. 그리고 조세거부는 없을 것이고 효율적 재원확보와 책임 있는 집행이 가능할 것이다.

이제 각 분과 별로 논문발표와 토론을 시작하겠습니다. 각 주제별로 우리 나라에서 가장 권위를 가진 분들이 수고하시겠습니다. 모쪼록 처음에서 끝까지 참여하여 주시고 부족하고 서툰 것은 제가 부족한 탓이오니 기탄 없는 편달과 조언을 부탁드립니다. 감사합니다.

2001년 8월 30일

한국지방재정학회 회장 박 원 표