

지방재정 수요의 변화

김 종 순

건국대학교 교수

1. 서 론

지방자치제의 실시 이후 지방재정규모는 연평균 29.8%로 증가하여 2003년도의 예산규모는 1991년 대비 3.58배에 이르고 있다. 그러나 이와 같은 증가속도는 같은 기간에 그 규모가 3.95배로 증가한 국가재정 보다는 증가속도가 상대적으로 낮은 수준 이어서, 국가재정에서 차지하는 지방재정의 비중은 다소 감소하였다. 지방재정이 국내 총생산에서 차지하는 비중 역시 1991년의 10.2%에서 1997년에는 13.4%로 꾸준히 증가하였지만, 최근 들어서는 12% 내외로 안정세를 보이고 있다. 지방자치제의 실시 이후 주민들의 재정수요가 폭증하고, 이에 따라 재정지출규모도 지속적으로 증가할 것이라는 그 동안의 믿음과 실제 사이에 커다란 차이가 있음을 보여주고 있는 것이다.

이 글의 목적은 지방재정수요 증가의 구

조적 요인을 분석하는데 있다. 특히 지방자치단체가 공급하는 서비스의 특성상 추가적인 기능이양이 없는 경우라도 재정수요의 지속적 증가가 불가피하기 때문에 이에 상응하는 재원확충이 이루어지지 못한다면 향후의 지방공공서비스는 현재의 수준보다 악화될 가능성이 높다는 사실을 논하고자 한다.

2. 지방재정수요의 증가요인

1) 정치·사회적 요인

지방재정수요가 증가하는 가장 중요한 이유는 지방자치단체로의 기능이관이다. 예컨대 경찰이나 공교육이 자치경찰과 교육자치로 이관되면 급격한 지방재정수요의 증가현상이 나타난다. 그러나 이와 같은 기능이양이 없는 경우라도 현대사회의 구조

적 특성상 지방자치단체에 대한 재정수요는 지속적으로 증가할 수밖에 없는 구조적 원인을 내포하고 있다.

첫째, 1930년대 이후 인구과밀과 이로 인한 주택의 부족과 교통혼잡, 환경오염 등 다양한 사회·경제적 문제가 심화되고 있고, 이와 같은 사회적 문제를 해결하는데 있어 시장의 역할에 한계가 있다는 인식이 확산되어 왔다. 자본주의의 불안정과 빈부격차의 문제에 예민하게 반응해 온 민주사회의 특성상 주민과 근접거리에서 행정을 수행하는 지방자치단체의 재정수요는 증가할 수밖에 없는 구조적 특징이 존재한다. 특히 신자유주의와 세계화로 대변되는 최근의 시대적 변화는 중앙정부의 역할범위를 축소시켰고, 그 역할의 상당부분이 지방자치단체로 전가되는 현상이 나타나고 있다.

둘째, 지금까지 정치적으로 덜 적극적인 집단들이 시민단체의 구성 등을 통해 다양한 정치적 세력으로 결집되었다. 예를 들어 여성, 학생, 환경보호단체, 소비자보호단체 등이 결집하여 종전보다 더 적극적으로 의사를 표명하고, 보다 효과적인 방법으로 활동영역을 확대함에 따라 다양한 입법 및 규제조치와 같은 정부의 개입을 이끌어 내는데 성공하고 있다.

셋째, 단기적 이해를 중시하는 지방정치인의 성향 역시 재정지출을 증대시키는 원인으로 작용하고 있다. 지방자치단체의 정치인들과 관료들은 조그마한 시장실패, 경우에 따라서는 자율적인 조정이나 회복이 가능한 문제에 대해서도 과민반응을 보이

는 반면, 이를 해결할 수 있는 정책수단에 대해서는 과도하게 낙관적인 견해를 가지고 있다. 1960-70년대에 영국과 미국에서 시행된 재분배 및 사회복지프로그램들이 세출의 급격한 팽창을 가져 온 반면 큰 효과를 거두지 못한 것도 정부개입을 통한 문제해결의 가능성을 과도하게 낙관하고 정책수단의 효과를 충분히 검토하지 않았기 때문에 나타난 결과이다. 이와 같이 시장실패의 문제를 부각시키고 이의 해결을 위한 정부의 각종 조치를 제안하는 것은 정치인들과 관료의 이익에 부합한다. 그들의 입장에서는 정책적 개입으로 인한 각종 보상을 기대할 수 있는 반면, 그로 인해 발생할 수 있는 문제에 대해서는 크게 우려하지 않는다. 관료와 정치인 이외에도 정부의 개입에 의해 자신들의 이익이 향상될 수 있는 다양한 집단들이 시장실패의 폐해와 개입의 효과를 과장하기도 한다.

넷째, 정부개입으로 인한 혜택은 특정집단에 귀속되는 반면 비용부담은 납세자 및 소비자 전체에게 광범위하게 분산·전가되는 미시적 불일치현상(micro decoupling) 현상도 지방자치단체의 재정지출을 증대시키는 요인이다. 그러나 대다수의 국민은 정부의 개입이 사회 전체적으로 적지 않은 비효율을 야기한다는 사실을 인식하지 못하거나, 또 인식하는 경우라도 개별적으로 부담하는 비용이 매우 작거나 간접적이어서 결속하여 저지할 필요성을 느끼지 못한다. 반대로 다수의 주민이 소수집단을 착취하는 거시적 불일치현상(macro decoupling)이 발생할 수도 있다. 정치적 영향력은 다

수의 유권자에게 있지만 조세수입은 소수의 부유층이 대부분 부담하기 때문이다. 그 결과 정치적 결속력이 강한 다수의 집단이 요구하는 사회보장프로그램, 학자금 대여, 장학금, 저소득층에 대한 주택 및 의료보조의 비중이 늘어나게 된다. 결과적으로 미시적 불일치와 거시적 불일치현상은 그 형태가 다르기는 해도 양자 모두 정부의 규제와 재분배정책에 대한 수요를 과도하게 증가시킨다. 단기적 효과를 중시하고 장기적 비용을 경시하는 정치과정의 근시현상으로 인해 과도한 재정지출증가와 이로 인한 비효율성이 발생하게 되는 것이다.

2) 국가와 지방재정관계의 변화

최근의 정치·경제·사회적 변화를 가장 잘 나타내는 표현들은 ‘세계화,’ ‘정보화,’ ‘지방화’ 등이다. 세계화는 경제적 의미의 국경이 무너지고, 경제활동에 참여하는 국내외의 모든 경제주체들이 동일한 조건으로 경쟁함을 의미한다. 노동을 제외한 자본과 기술의 이동이 자유롭게 되고, 이로 인해 국내기업과 외국기업에 대한 차별적 조치가 거의 대부분 철폐되었다. 국내에서 활동하는 모든 기업들이 세계적 수준의 생산 및 마케팅 능력을 갖춘 다국적 기업과 경쟁하게 되었다. 그 결과 국제적으로 경쟁력 있는 다국적 기업들의 국내 경제활동이 활발해진 반면, 국내기업들이 국가의 보호 아래 우월적 지위를 유지하는 것이 불가능하게 되었다. IT산업의 급격한 발달로 인한 정보화 사회의 정착은 부의 창출원천, 즉

생산요소의 상대적 비중을 변화시킴과 동시에 시대적 변화를 선도하는 정보와 지식으로 무장한 개인 및 기업과 그렇지 못한 계층간의 빈부격차를 심화시키고 있다.

그렇지만 보조금 교부 등의 방법으로 국내기업과 소비자를 보호하고, 강력한 누진과세를 통해 사회복지 정책을 시행해온 중앙정부는 이와 같은 전통적 역할을 축소시키라는 압력을 받고 있다. 누진과세와 사회복지정책은 금융자본과 생산기지의 외국이동을 가속화하고, 기업활동을 지원하기 위한 각종 보조금과 혜택은 외국과의 통상마찰을 심화시킨다. 그 결과 경제적 분야에서 중앙정부의 직접적 역할은 축소되고, 정책결정의 독점자로서의 국가의 지위가 약화되고 있다.

최근의 시대적 변화를 특징짓는 또 하나의 현상은 지방화이다. 과거 중앙정부가 수행하던 역할 중 상당부분이 지방자치단체로 위임 또는 이양되고, 이에 따라 재원도 이관되는 현상이 광범위하게 확산되고 있다. 국가적 차원에서 필요한 최소한의 국책사업들은 중앙정부가 직접 수행하거나, 지방자치단체에 이전재원을 교부하는 방법으로 대신 수행토록 할 것이다. 그러나 수질·대기·토양보호, 산림보전, 보건, 자치교육 등 핵심적인 공공서비스를 수행함에 있어 중앙정부는 표준적인 기준을 정하고, 이의 준수를 강제하는 방법을 사용하는 경향이 증가하고 있다. 중앙정부가 필요한 재원을 제공하여 이들 서비스의 공급을 유도하는 전통적 방식보다는 지방자치단체의 자체지출로 이들 분야에 대한 서비스 제공

을 강제하는 법적 규제의 강화, 이른바 강제적 재정지출(mandated spending)로 문제를 해결하려는 경향이 강화될 것이다.

3. 공급측면의 증가요인

1) 더딘 생산성 향상속도

지방정부가 공급하는 서비스의 질과 양에 현저한 변화가 없는 경우에도 지방자치단체의 재정지출이 지속적으로 증가하는 보다 근본적인 이유는 정부서비스의 특성상 생산성 향상 속도가 민간부문보다 현저히 낮다는데 있다. 우리나라의 경우 공공부문의 더딘 생산성 향상이 얼마만큼의 비용상승을 가져왔는지를 분석하는 실증적 연구들이 거의 없지만, 미국의 경우 20년 동안 지방정부의 생산성 향상효과를 분석하여 그 향상율이 -0.50%에 불과하다는 결과를 제시하는 연구가 있다. 이와 같은 연구결과를 보편화하여 주장하기에는 그 숫자가 너무 작지만, 적어도 생산성 향상이 악화되는 환경적 요인으로 인한 비용상승을 보전하는 수준을 넘지 못했음을 보여준다. 지방정부의 지출증가 원인을 분석하는 또 다른 연구는 생산비용의 상승으로 인한 지출 증가분이 52%, 업무량 증가로 인한 지출 증가분이 13%, 서비스의 질적 향상을 위한 지출 증가분이 35%에 불과하다고 분석하고 있다.

민간부문의 경우 과학기술이 발달하면 노동의 생산성도 빠른 속도로 증가하고, 생

산성 향상 속도가 더딘 경우에는 노동의 비중을 줄이고 자본의 투입을 늘리는 방법으로 전체적인 생산성 향상을 도모할 수 있다. 그러나 지방재정지출의 대부분을 차지하고 있는 사회복지, 청소, 환경보전, 교육, 치안 등은 매우 노동집약적이어서 생산성 향상속도가 매우 더디지만 인력의 투입을 줄이고 자본투입을 늘리는데 한계가 있다. 교사, 사회복지사, 경찰의 역할을 기계로 대체하는데는 한계가 있기 때문이다. 그렇다고 유독 공공부문의 종사자들에게만 낮은 생산성 향상을 이유로 급여수준을 낮추게 되면, 유능한 인재의 확충이 어려운 것은 물론 공공서비스의 양적 질적 위축이 불가피해진다. 따라서 공공서비스의 경우 조그만 질적, 양적 향상을 위해서도 재정지출을 크게 늘려야만 하고, 민간분야의 임금수준을 고려하여 적정수준의 임금인상을 해야만 한다. 앞으로 민간분야의 생산성 향상이 지속되고, 공공분야에서의 생산성 향상속도는 상대적으로 낮을 수밖에 없을 것이고, 이로 인한 공공분야의 지출 증가현상은 지속될 수밖에 없을 것이라고 예측하는 이유가 여기에 있다.

2) 공공서비스의 특징

지방자치단체의 생산성 향상속도가 더딘 이유는 노동집약적 서비스의 비중이 높다는 점 이외에도 몇 가지가 더 있다. 첫째, 지방자치단체가 공급하는 서비스는 중간재적 성격이 강하기 때문에 산출물에 대한 양적·질적 측정이 불가능한 경우가 대부

분이다. 따라서 향상된 서비스의 공급을 위해 투입된 재정지출이 얼마만큼의 성과를 거두었는지 정확히 평가하지 못한 상황에서 재정지출을 지속적으로 늘리게 된다. 교육분야만 하더라도 교육재정을 늘려 학급당 학생 수를 줄이고, 교육기자재의 구입을 확대하면 교육의 질도 향상될 것이라고 추정하고 있다. 그러나 현재의 교육수준이 5~6년 전보다 얼마나 개선되었는가를 판단할 수 있는 객관적 증거는 찾아보기 힘들다. 교육 이외에도 사회복지, 치안 등 지방자치단체가 공급하는 서비스 가운데 상당수가 재정지출의 효과에 대한 구체적 검증 없이 지출증가를 지속하고 있다.

둘째, 지방공공서비스의 경우 그 생산기술이 불명확하거나 매우 모호하다. 예를 들어 교육의 성과를 시험성적으로 측정한다고 하더라도 학급의 크기, 학생 1인당 지출, 교사-학생의 비율이 미치는 효과를 정확히 파악할 수 없다. 어떤 방법으로 교육하는 것이 가장 효과적인지에 관한 우리의 지식은 매우 한정되어 있다. 따라서 경제적으로 비효율적인 생산방식을 사용하는 경우가 많고, 그 결과 서비스 수준의 향상에 비해 재정지출은 더 크게 늘어나게 된다.

셋째, 공공서비스는 대부분 독점공급되기 때문에 시장가격이 존재하지 않는다. 예컨대 치안, 사회복지, 교육 등 공급자가 가격을 결정하는 대부분의 공공서비스는 공급가격에 수요자의 효용이 반영되지 않는다. 최근 들어 일부 지방자치단체가 쓰레기 수거업무를 민간이양한 결과 종전보다 비용절감과 서비스의 질적 향상을 달성한 것으

로 평가되고 있다. 그러나 지방자치단체가 공급하는 대부분의 서비스는 여전히 독점적 성격이 강하기 때문에 산출물에 대한 효과적인 평가 없이 공급되고 있다.

넷째, 이와 같이 지방자치단체의 활동에 성과측정수단이 없다는 것은 효율성이 떨어지는 서비스의 공급을 중단시킬 기준도 없다는 것을 의미한다. 민간기업이 비효율적으로 운영되는 경우 곧 바로 수입 및 수익감소로 나타나기 때문에 효율성 제고를 위한 대책이 마련되지 않는 한 조직이 축소되거나 폐쇄된다. 그러나 정부의 경우 새로운 조직이 신설되고 서비스 공급이 시작되면 이를 중단할 객관적인 근거를 확보하기가 매우 어렵다.

4. 기능이양과 지방재정수요

최근 참여정부의 출범 이후 기능이양이 적극적으로 논의되고 있고 이에 상응하는 재원이양이 검토되고 있다. 그러나 이전재원의 규모와 방법을 놓고 의견 차이를 보이고 있어, 일부에서는 국고보조금의 일부를 지방교부세로 전환하는 방법으로 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하여야 한다고 주장하는 반면, 다른 한편에서는 지방소비세의 신설과 지방교부세율의 상향조정을 통한 대폭적인 신규재원 확보가 필요하다고 주장한다.

그러나 지방재정의 확충규모와 재원의 성격을 논의하기 위해서는 추가적으로 확충할 재원의 지출용도에 관해서 잠정적인

합의가 전제되어야 한다. 예컨대 재원확충의 목적이 현재 지방자치단체가 공급하고 있는 공공서비스의 수준을 증가시키거나 새로운 서비스를 추가적으로 공급하는데 있는가? 아니면 현재까지 중앙정부가 공급해 오던 공공서비스의 공급주체를 지방자치단체로 이관하고, 이에 소요되는 추가재원을 확충하려는 것인가? 또 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담에 큰 변화도 없고, 공급되는 서비스의 양과 질에도 큰 변화가 없이 동일한 수준의 서비스를 공급하면서도 비용의 증가로 인해 추가적으로 발생하는 재정수요를 충족하기 위함인가? 물론 이와 같은 질문에 대한 판단은 주관적인 것으로 지방재정을 오랫동안 연구해 온 학자 및 정책결정자들도 손쉽게 합의하기 어려운 질문들이다.

그렇지만 위와 같은 질문에 대한 개략적인 합의가 가능하다면 향후 지방재정 확충의 규모와 방안과 관련된 논란은 상당부분 해소될 수 있을 것이다. 예를 들어, 기능이양에 상응하는 재원확충에 목적이 있다면 이에 해당하는 중앙정부 예산을 지방으로 이관하는 것이 필요하다는 원칙에 합의할 수 있을 것이다. 교육자치로 인한 재정수요는 현재 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 지방교육국고보조금 등으로 교부되는 재원을 지방으로 이전하면 된다. 국가의 사무를 지방에 위임·위탁하여 처리하던 것을 지방으로 이관하는 경우라면 국고보조금에 해당하는 재원을 보통지방교부세로 전환하는 원칙에 동의할 수 있을 것이다.

그러나 현재의 지방자치단체의 역할에

큰 변화가 없이 공급비용이 증가하거나 종전보다 향상된 공공서비스의 필요성이 제기된다면 지방교부세의 비율을 상향조정하거나, 지방소비세 등 세수신장성이 높은 세목의 지방이양을 통해 해결하는 수밖에 없다. 동시에 지방자치단체의 자체적인 세입 증대노력과 재정지출의 우선순위 조정 등 효율성 제고노력도 병행되어야 한다.

지금까지 논의한 바에 따르면, 지방자치단체의 재정수요는 추가적인 기능이양 없이도 지속적으로 증가할 수밖에 없는 구조적 요인을 안고 있다. 더욱이 국민의 정부 출범 이후 지속되어온 기능이관 노력도 당분간 계속될 전망이고 장기미집행 도시계획시설에 대한 토지보상수요 등 긴급수요도 상존하고 있어, 적극적인 지방재정확충방안의 모색이 불가피할 전망이다. 대규모의 기능이양이 이루어지는 경우라면 이에 상응하는 중앙정부 재원의 지방이양으로 문제가 해결되겠지만, 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 규모는 작지만 지속적으로 진행되는 기능이양에 수반되는 재원이관이 적시에 이루어진 경우는 거의 없다. 지난 1999년 12월 지방교부세의 교부율이 13.27%에서 15%로 상향조정된 것도 이와 같은 지방재정수요의 증가요인이 누적되어 감당할 수 없는 수준에 이르게 됨에 따라 사후적으로 이루어진 조치라 할 수 있다.

그러나 최근 참여정부는 ‘선재원 이양, 후 기능이양’의 분권화 정책기조를 천명하고 있다. 국민의 정부 5년 동안 지방자치단체로의 기능이양이 추진되었지만, 큰 실효를 거두지 못한 것은 대부분의 지방자치단

체가 대폭적인 기능 이양을 수용할 수 있는 재원을 보유하지 못하고 있고, 역할축소를 우려한 중앙정부가 재원이양에 소극적인 태도를 견지한데 주된 원인이 있다고 판단되었기 때문이다. 따라서 향후 실질적인 기능이양을 가능케 하기 위해서는 사전적인 재원이양이 필요하다는 것이다.

5. 지방재정수요의 충족방안

현재 지방재원의 확충과 관련하여 논의되고 있는 방안은 신장성 높은 신규세원의 확보와 지방교부세율의 상향조정 등으로 요약될 수 있다. 또 일부에서는 현재 많은 운영상의 문제점이 제기되고 있는 국고보조금의 규모를 축소하여 지방교부세로 전환하는 것이 필요하다고 주장하고 있는 바, 이는 실질적으로 지방정부의 자체재원과 마찬가지로 지출용도에 제약이 없는 보통교부금의 비중을 늘리려는 것으로 자원배분의 효율성과 지방재정의 자율성 신장에 기여할 것으로 보인다. 그러나 그 보다 더 근본적인 해결책은 역시 지방소비세의 신설이 될 것이다. 현대사회의 구조상 소득탄력성이 높은 부동산 세수만으로 증가하는 지방재정수요를 충족하는데 한계가 있다. 우리나라와 같이 부동산 가격이 매우 높게 형성되어 있는 국가에서도 생산요소로서의 부동산이 차지하는 비중은 지속적으로 낮아질 것이기 때문에 대량생산 및 대량소비시대의 경제구조를 반영하여 세수입도 탄력적으로 증가할 수 있는 세목을 지방세로

전환할 필요가 있다. 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 가뜰이나 심각한 지역간 재정력 격차를 심화시킬 가능성이 크다. 현재 재정상태가 좋은 지방자치단체가 주로 혜택을 보는 반면, 경제력이 취약한 지역의 재정수입 효과는 미미할 것이기 때문이다. 따라서 최근 논의되고 있는 바와 같이 부가가치세의 일부를 지방재원으로 이관하되, 징수된 세입을 징수단체가 독점하기보다는 지방자치단체의 재정적 수요와 재정력, 세입기여도 등을 종합한 합리적 기준에 따라 배분하는 방식을 채택할 필요가 있다.

최근 들어 자치단체 상호간의 재정력 격차, 그리고 이로 인한 서비스 수준의 격차 및 경제력 격차를 극복하는 방안의 하나로 논의되고 있는 것이 지역균형발전특별회계이다. 아직까지 설치안이 확정되지 않았지만 지방양여금 전액과 특별교부세의 일부, 그리고 일반회계전입금의 일부, 수도권과밀부담의 확대, 로또복권수익금 등을 재원으로 하여, 포괄보조금의 형태로 운영하되 지역특화사업에 우선 배분토록 하는 안이 검토되고 있다. 그러나 이와 같이 특별교부세의 일부와 지방양여금 전액을 흡수하여 국

가특별회계로 편입하게 되면 지방자치단체의 일반재원을 축소하는 결과를 초래하게 된다는 점에서 신중을 기할 필요가 있다. 오히려 국가특별회계 가운데 규모가 크고 지역균형발전과 밀접한 관련이 있는 교통시설특별회계, 토지관리 및 지역균형개발특별회계, 농어촌구조개선특별회계 등의 일정 부분과, 지역기반시설 확충을 위한 국가기금의 일정부분을 국가균형발전특별회계로 편입하여 포괄보조금의 재원으로 사용하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 세출대상이 지역 SOC 및 인프라의 확충에 한정하지 말고, 지역전략산업의 육성과 지역경제 활성화에 필요한 인적자원개발, 지역대학 육성, 산·관·학·연 혁신네트워크 형성의 촉진 등 혁신인프라의 체계적 정비 및 구축에 우선순위를 두어야 할 것이다.

지방교부세 역시 현재의 경상적 지출예산의 보전위주 정책에서 지방재정 운영의 효율성을 제고하고 지역간 격차개선기능을 강화하는 방향으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 현재 1/11로 되어 있는 특별교부세의 비중을 1/20 수준으로 축소하고, 그 용도는 지방자치단체가 자체적으로 감당할 수 없는 재해발생 시 긴급지원 용도로 제한하는 것이 필요하다. 현재 특별교부금으로 지원하고 있는 지역적 특별수요의 대부분은 국고보조금으로 전환하되, 지역균형개

발과 관련된 부분은 지역균형발전특별회계로 흡수할 필요가 있다. 아울러 지방자치단체의 방만한 재정지출을 억제하기 위해서는 교부금의 성격을 형평화보조금(equalization grant)의 성격을 강화하고, 교부금체감제도(tapering system) 등 지방자치단체의 재정운영에 대한 평가 및 이에 따른 인센티브 및 페널티제도도 강화할 필요가 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 손희준, “지방재정의 실태와 수요전망,” 지방재정, 2003. 2호(통권 121호).
- 김종순, 지방재정학, 서울: 삼영사, 2001.
- 김동완, “지방재정분권의 패러다임과 발전과제,” 지방재정, 2003년. 1호(통권 120호)
- 행정자치부, “국가균형발전특별회계 설치방안,” 2003. 6월.
- Fisher, Peter, *state and Local Public Finance*, Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Duncombe, William, *Public Expenditure Research: What Have We Learned? Public Budgeting and Finance*, v.16, n2(Summer).