

지방자치하의 지방정부재정운용의 정치경제*

Political Economy of the Local Government's Fiscal Management Under Local Autonomy

전 상 경(동아대학교 정치행정학부)

지방재정의 주요 결정주체들은 주민·의회·단체장이지만, 이 중에서 지방재정의 실질적인 운영주체는 단체장이라고 할 수 있다. 자치단체장은 당선을 위하여 득표극대화에 도움되는 지방재정운용을 하려고 할 것이기 때문에, 주민들에게 부담감을 주지 않는 재원조달방법을 통해서 되도록 많은 공공서비스를 공급하려 할 것이다. 한편 합리적 주민들은 최소비용으로서 자신들의 선호에 부합되는 공공재 공급을 공약하는 후보자에게 표를 던지려고 할 것이다. 그러나 우리나라의 현행 지방재정제도는 투표자인 시민들이 공공서비스에 대한 조세가격을 인식하기 어렵게 되어 있다. 뿐만 아니라 시민들은 자신이 거주하는 지역의 예산제약에 대해서도 잘 알지 못한다. 가격의식이나 예산제약의식이 없는 상황에서의 증가된 지방정부의 재량권은 패연적으로 주민들이나 정치인들의 모럴해저드(moral hazard)를 유발시켜 재정운영의 비효율을 초래하게 된다. 본 논문에서는 이러한 논리적 추론을 부각시킬 수 있는 몇 가지 사례들을 세입과 세출측면에서 소개한 후, 이것에 대한 중앙정부의 대응방안과 그것의 정책적 함의를 고찰하였다.

주제어 : 지방정부재정운용, 사업극대화행태, 조세가격, 모럴해저드, 조세수출

I. 서 론

지방자치는 온 국민의 지대한 관심 속에 1991년 근 30년 만에 부활하였고, 2002년에는 제 3기 민선자치단체장 시대가 출범함으로써 그 제도적 기틀은 상당히 갖추어졌다. 오랜 기간동안 지방자치의 유보에 대한 그럴듯한 구실로서의 역할을 해 온 것이 지방자치단체의 재정문제였지만, 지방자치의 부활이후에도 지방재정문제는 여전히 지방자치단체들의 가장 큰 골칫거리로 되고 있다. 왜냐하면 지방자치실시 전에는 부족한 재정문제를 중앙정부의 탓으로 돌릴 수 있었지만, 지방자치 하에서는 지방자치단체도 상당한 책임을 공유하지 않을 수 없게 되었기 때문이다.

* 이 논문은 2000학년도 동아대학교 학술연구조성비(공모과제)에 의하여 연구되었음. 이 논문의 초고는 2002년 8월 27일 제주에서 열린 한국지방정부학회의 학술대회에서 발표되었으며, 발표 때 자정토론자로서 귀중한 말씀을 해주신 부경대의 이재원 교수님께 감사드린다. 또한 심사과정에서 유익한 논평을 해 주신 세 분의 심사위원님들께도 감사드리며 논문의 미진한 부분은 전적으로 필자의 책임임을 밝힌다.

종전까지 지방자치단체의 재정에 관한 연구는 주로 세입을 중심으로 하여 이루어졌었고, 여러 가지 제도적 제약 때문에 학자들의 연구주제의 선정에도 상당한 한계가 있었다. 그러나 민선자치 3기가 출범한 지금은 지방재정의 환경이 상당히 달라졌다. 즉 중앙정부의 지방정부에 대한 통제방식의 패러다임도 바뀌었고, 지방주민들의 의식수준도 상당히 높아져 지방자치단체의 재정운용에도 주민들의 선호가 더욱 심도 있게 고려되지 않을 수 없게 되었다. 확인하면 민선자치시대에는 중앙정부의 통제도 간접방식으로 전환되었고, 종래에는 없었던 지방의회도 해가 거듭될수록 그 역할이 중요성이 부각되고 있으며, 단체장도 재선을 염려하여야 하기 때문에 그만큼 재정운용에서 정치성이 중요성을 띠게 된다.

한편 1997년 후반부터 밀어닥친 IMF구제금융으로 인한 경기침체는 우리사회 각 분야에서의 뼈를 깎는 구조조정을 요구하였고, 그러한 요구는 지방정부에도 밀어닥쳤다. 또한 사회곳곳에 불어닥친 민주화의 바람과 ‘시민’단체를 통한 계몽운동 등으로 주민들의 정치의식수준도 한층 높아져 자신들의 세금이 올바르게 사용되고 있는가에 대한 관심이 증대되었고, 이것이 예산감시운동으로 연결되기도 하였다. 여기에 덧붙여 중앙정부는 지방자치시대에 지방정부의 방만한 재정운영을 경계할 목적으로 각종 성과주의제도의 도입을 장려하는 한편, 재정진단제도의 실시를 통해서 지방정부의 건전 재정을 유도하려고 노력하고 있다. 특히 최근에는 지방재정조정제도에서 중요한 비중을 차지하는 지방교부세배분에도 각종 유인제도 및 재정페널티제도의 도입을 통하여 지방자치단체의 건전 재정을 간접적 방식으로 유도하고 있다.

이와 같이 대내외적으로 엄청난 변화를 겪고 있는 상황에서 지방자치단체들이 재정운용을 어떤 방식으로 추구하고 있는가는 중요한 관심사이다. 시민들은 보다 적은 비용부담으로 더 많은 서비스를 받으려고 할 뿐만 아니라, 선거로 선출되는 지방의회 의원들과 단체장들은 당선을 염두에 두어야 하기 때문에 재원배분에서 정치성은 그만큼 커지고 있다. 공공선택론적 시각을 원용한다면 이와 같은 지방자치단체의 재정운영상황이 적절하게 묘사될 수 있을 것이다.

지금까지 지방재정에 관한 연구는 제도를 중심으로 한 정태적 관점에서 이루어진 것이 상대적으로 많았다. 지방자치가 정착되지 않은 점을 고려한다면 그러한 연구경향은 당연한 결과라고 할 수 있을 것이다. 그렇지만 지방자치 실시 이후(특히 민선자치시대)에는 지방자치단체의 행정에도 상당한 변화가 발생하고 있음이 감지된다. 비록 재정운용에 대해서는 아직도 각종 법률을 통해서 상당부분 중앙정부의 통제를 받지 않을 수 없지만, 그러한 제약 하에서도 주민 직선에 의해 선출된 민선자치단체장들은 세입운용과 세출운용에 있어 그 나름대로 “독창성”과 “리더쉽”을 발휘하려고 노력하고 있다. 최근 지방행정에서 “경영”마인드가 강조되고 있는 것은 이러한 변화를 가장 잘 대변해주는 것이라고 생각된다.

본 연구의 목적은 다음의 네 가지로 구체화된다. 첫째, 지방자치부활을 전후하여 지방재정결정메커니즘에 어떠한 변화가 있었는가를 설명한다. 둘째, 변화된 재정상황에서 예상될 수 있는 지방자치단체들의 재정적 운영행태를 공공선택론적 시각에 입각하여 연역적으로 고찰한다. 셋째, 앞서 도출한 지방자치단체의 재정적 행태에 관한 이론적 논의를 뒷받침해 줄 수 있는 몇 가지 사례들을 세입과 세출로 구분하여 소개한다. 넷째, 이론적 논의와 경험적 관찰에 바탕하여 지방자치단체의 재정운용에 관한 정책적 시사점을 도출한다.

II. 지방재정결정메커니즘의 변화와 지방재정운용행태에 대한 영향

1. 지방자치실시로 인한 지방재정결정메커니즘의 변화

지방자치부활전의 지방재정은 철저한 중앙집권적 방식의 가부장적 틀에 의하여 운영되었다. 그 결과 지방재정은 국가재정의 하위개념으로 운영되었고 중앙정부의 정책의지에 따라서 제한된 자원은 성장위주로 일사불란하게 배분되었다. 그러나 지방의회의 구성 및 민선자치단체장의 선출은 재방재정결정의 환경을 종래와는 근본적으로 바꾸어 놓았다. 여기에다 국제적으로는 WTO체제의 출범과 OECD의 가입, 그리고 1997년 말의 외환위기로 인한 IMF관리체제 등은 국제규범화된 시장원리가 강요될 수밖에 없었다. 이에 따라 지방재정분야에서도 재정분권화라는 요구가 더욱 강하게 대두되었다(허명환, 1999a: 113). 우리는 지방재정결정과 관련하여 변화된 메커니즘을 다음과 같이 외부적 측면과 내부적 측면으로 구분해 보려고 한다.

1) 지방재정결정메커니즘의 외부적 측면

국가마다 정도의 차이는 있지만 아무리 지방자치가 실시된다고 하더라도 지방정부는 중앙정부의 통제로부터 완전히 벗어날 수는 없다. 그러므로 지방정부의 재정을 고찰하기 위해서는 이와 같은 중앙정부의 통제를 고려하지 않을 수 없다. 우리는 국가가 지방정부의 재정에 영향을 미칠 수 있는 각종의 법적 장치를 지방재정결정메커니즘의 외부적 측면이라고 부르기로 한다.

지방정부의 재정과 연관되는 재정관련법으로는 지방자치법, 지방재정법, 국세와 지방세의 조정에 관한 법률, 지방교부세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 지방양여금법, 지방교육재정교부금법, 지방교육양여금법, 자방공기업법 등을 들 수 있다. 이러한 여러 가지 법률 중에서 지방자치법과 지방재정법은 지방재정 전체를 총괄하는 법인데 반하여, 다른 법률들은 지방정부 재정운영의 특정 부분을 구체적으로 규정하는 것이다. 아무튼 지방자치부활을 전후하여 이러한 각종 법률들이 새로운 정치·행정적 환경을 고려하여 상당히 변하였는데, 이것이 곧 지방재정 결정메커니즘의 외부적 측면에서의 변화라고 할 수 있다.¹⁾

2) 지방재정결정메커니즘의 내부적 측면

비록 중앙정부가 지방정부의 재정운용에 상당한 영향을 미치기도 하지만, 지방정부재정은 원칙적으로 지방정부의 직접적인 구성주체들에 의하여 결정된다. 우리는 이러한 상황을 가리켜 지방재정결정메커니즘의 내부적 측면이라고 부르려고 하는데, 이와 같은 내부적 측면은 공공선택론적 시각을 이용하면 적절하게 묘사될 수 있다.

공공선택론적 시각에서 공공부문의 예산결정을 바라보면 예산결정이란 관련 당사자들의 합리적 행동이 균형을 이룬 결과이다. 즉 공공서비스의 수요자와 공급자들간의 극대화행동의 균형점이 곧 조세가격(tax price)과 예산결정액인 샘이다. 지방자치의 부활 전에는 지방공공서비스의 공급에서 수요측면 보다도 공급측면이 훨씬 중요하였지만, 지방의회가 구성되고 지방자치단체장이 주민직선으로 선출됨에 따라 공급측면에 비하여 수요측면이 상대적으로 더욱 부각되고 있다.

지방공공서비스의 공급측면에서 중심적인 역할을 하는 행동주체는 지방정부, 즉 관료나 공기

1) 여기에 관해서는 전상경(2002, 37-49)을 참조할 것.

업조직이라고 할 수 있다. 경우에 따라서는 정부나 공기업이 직접 공공재를 생산하지 않고 민간에게 위탁하기도 하기 때문에 공공재 공급에 필요한 재원조달주체와 실제로 생산을 담당하는 주체가 서로 다를 수 있다. 한편 공공재의 수요측면에서 핵심적인 행동주체들은 공공재에 대한 선호현시를 통하여 공공재공급에 관련된 집합적 의사결정에 참가하며 공공재를 소비하는 사람들이다. 이러한 행동주체들을 좀더 구체적으로 말한다면 지역주민·유권자·투표자·납세자들인데, 이들이 집단을 이루어 행동하면 이익집단이 된다.

지방재정결정의 주요 주체는 투표자와 공공서비스 수요자 및 납세자로서의 주민, 공공서비스 공급자로서의 관료, 공공서비스 수요 표출자와 공급감독자로서의 정치인들을 들 수 있다. 지방자치가 부활되어 지방의회의원과 지방자치단체장이 주민직선에 의해 선출됨에 따라 투표자와 공공서비스 수요자로서의 주민의 역할과 공공서비스 공급감독자로서의 정치인들의 역할이 점점 크게 부각될 수밖에 없다.

2. 변화된 재정결정메커니즘하의 지방재정운용행태

1) 지방재정운용행태의 연역적 도출

지방재정의 결정에는 주민, 의회, 단체장 모두가 연관된다. 그렇지만 이 중에서도 지방재정을 실질적으로 운용하는 것은 단체장이라고 할 수 있다. 자치단체장은 주민의 복리증진을 위하여 열심히 노력할 것이 기대되지만 그러한 이상을 실현하기 위해서는 결국 선거에 당선되어야만 한다. 그렇기 때문에 지방재정운용을 책임지고 있는 단체장은 자신의 재선을 위한 득표에 도움되는 재정행위를 하려고 할 것이다. 결국 자치단체장의 극대화목표는 투표획득의 극대화이고, 따라서 그의 지방재정운용설계는 궁극적으로 투표획득의 극대화에 기여할 수 있는 방향으로 설계될 것이다.²⁾

합리적 주민들은 최소 비용으로서 자신들의 선호를 가장 충실히 만족시켜주는 공공재의 공급을 공약하는 후보자에게 표를 던지려고 할 것이다. 단체장 후보자들은 이와 같은 주민들의 합리적 행태를 고려하여 주민들에게 부담감을 주지 않으면서 많은 공공서비스를 제공하는 공약을 하게 된다. 특정 새로운 공공서비스를 공급하기 위해서는 그것에 소요되는 재원조달이 필수적이다. 그렇지만 단체장 후보자들은 추가적 재원조달을 하더라도 지금 당장에는 주민들이 그러한 부담을 인식할 수 없는 방법을 동원할 것이다.³⁾

현재의 조세법률주의 하에서도 탄력세율제도나 과표의⁴⁾ 조정 등을 적극적으로 활용하기만 한다면 지방정부자체의 노력만으로도 지방세수입의 확충이 불가능하지는 않다. 왜냐하면 탄력세율은 지방자치단체장이 결정할 수 있으며, 과표결정의 기준이 되는 과세시과기준액은 행정자치부장관이 국세청장과 협의하여 조정·지시하는 경우 그것에 따르도록 되어 있지만 그 조정권은 원칙적으로 지방자치단체장이 갖기 때문이다(권형신·이상용·이재성, 2001: 70-71).⁵⁾ 과표조

2) 단체장에게는 1년 365일이 선거운동기간이다. 그러므로 단체장에게는 득표에 도움되는 정치활동이 업무일과의 전부였고 따라서 그의 재선에 영향을 미칠 수 있는 선심성·전시성 사업에 몰두하지 않을 수 없다(유재원, 2001: 204-205).

3) 지방자치단체가 현재 소유하고 있는 공유재산을 매각함으로써 미래세대의 재산을 함부로 사용하거나 또는 지방채를 발행함으로써 미래세대들에게 과도한 부담을 지우는 것이 이러한 경우에 해당된다.

4) 과표란 과세부과의 표준이 되는 것으로 과세물건의 수량·가액·면적·품질 등으로 표시된다.

5) 종합토지세의 경우 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률에 따라 결정되는 공시지가(公示地價)에 대통령령이 정하는 바에 의하여 해당 자치단체의 자치단체장이 결정고시하는 과표적용비율을 곱하여 얻는다.흔히 공

정과 탄력세율 모두 지방자치단체장에게는 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 동시에 가져다준다. 왜냐하면 과표의 상향조정이나 평균세율보다 높은 탄력세율의 적용은 세입증가를 가져와 그의 재정적 권한을 확대할 수 있지만, 다른 한편으로는 지역주민들의 조세부담증가를 초래하여 그의 정치적 지지율에 악영향을 미칠 수 있기 때문이다(강대오, 2000: 95; 안종석, 2001: 75). 그러므로 자신의 정치적 지지에 전혀 손상을 받지 않으면서 일정한 수입을 확보해야 하는 것이 지방자치단체장의 합리적 행동이다.

현행 지방재정제도 하에서는 자치단체의 재원조달방법보다도 조달된 재원의 규모와 재원배분행위만이 단체장의 업적평가에 영향을 미친다. 따라서 현직 자치단체장들은 자신의 정치적 지지에 부정적 영향을 끼칠 수 있는 과표의 상향조정이나 표준세율이상의 탄력세율을 적용하기 보다도 중앙정부의 지원금확보나 지방채 발행 같은 재원조달 수단에 의존하려 할 것이다. 지원금 확보를 통한 재원조달은 주민들에게 중앙정부와의 관계에서 자신의 정치적 역량을 과시할 수 있고, 지방채발행을 통한 재원조달은 주민들에게 경영행정에 관한 자신의 관리역량을 선전할 수 있는 또 다른 이점도 있는 것이다. 다른 한편 지방세를 활용할 경우, 단체장들은 지방공공재 공급에 소요되는 경비의 부담을 그 서비스의 직접적인 수혜자인 그 지역주민이 아닌 다른 지역주민들에게 이전시키는 조세수출(tax export)을 적극적으로 활용할 것이다. 이렇게되면 주민들의 지방공공재에 대한 가격의식이 생길 수 없기 때문에⁶⁾ 과도한 공공재수요가 발생하여 결국 지방재정의 비효율을 초래하게 된다.

한편 세출의 경우 주민의 표를 의식해야 하는 단체장은 장기적인 관점에 입각한 사업보다도 자신의 임기 내에 가시적 효과를 발휘할 수 있는 단기적 사업에 대한 재정지출을 선호할 것이다.⁷⁾ 뿐만 아니라 자치단체장은 여러 사람들로 하여금 그가 지역주민을 위해 무엇인가를 하고 있다는 인상을 줄 수 있는 전시효과를 극대화할 수 있는 사업을 선호할 것이다. 그렇기 때문에 자치단체장들에게는 대규모사업도 중요하지만 단기적이고 소규모적인 사업이 더 매력적일 수 있다. 이러한 점을 고려한다면 사업극대화가설도 상당한 설득력을 갖지 않을 수 없다(허명환, 1999a).

세출행태에 관한 이와 같은 명제는 다음과 같은 현상을 불러일으키는 요인이 된다. 즉 일부 단체장들은 개인의 정치적 입지강화에 도움되는 업적파시형 사업을 추진하거나 전시성·행사성 경비를 과다 지출하게 되며, 지방의회와의 협조적 관계를 유지하고 주민인기를 고려하여 소규모분산투자나 무리한 복지사업을 추진하게될 가능성이 있다(이상용, 2002: 4). 단체장이 지방의회의원들과의 협조적 관계를 유지하는 방편으로서는 지방의원들의 지역구 숙원사업에 필요한 재원의 예산반영, 지방의회의원의 인사청탁에 대한 긍정적 고려, 지방의원이 직접 운영하거나 지명하는 업체에 대한 정부사업의 발주, 지방의원과 연관되는 각종 인허가 사업에 대한 편의제공 등을 들 수 있다(유재원, 2001: 204).

시지가에 적용되는 이 비율이 과표현실화율이라고 불린다.

- 6) 우리나라의 지방세는 현재 17종류로 구성되어 있으며 그 중에서 재산관련세가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 재산관련세라고 하지만 특히 재산거래세가 상당한 부분을 차지하고 있어 지방공공재에 대한 응의원칙이 매우 취약하다. 뿐만 아니라 선진국에 비하여 턱없이 낮은 실효세율 때문에 주민들은 지방공공재에 대한 가격의식(price consciousness)을 느끼기가 어렵게 되어있다.
- 7) 이처럼 정치인들이 갖는 시간할인율이 높기 때문에 그것은 곧 정부실패를 불러일으키는 하나의 요인이 된다 (전상경, 2001:37-38).

2) 정보부족과 모럴해저드 및 그 함의

공공서비스의 공급과 관련하여 주민과 관료, 주민과 지방의회의원, 그리고 관료와 지방의회 의원간에는 상당한 정보의 비대칭성이 존재한다. 특히 현재의 우리나라의 지방재정구조 때문에 주민들은 지방공공서비스에 대한 비용의식은 매우 회박할 수밖에 없다. 이러한 비용의식의 결여는 관계당사자들과 주민들간의 지방재정운용에 관한 정보의 비대칭성을 더욱 악화시키는 원인이 된다.

극히 예외적인 경우를 제외한다면 대부분의 주민들은 특정 공공서비스의 공급을 위한 정책이 자신에게 어떤 이익과 부담을 가져다 줄지 잘 모른다. 공공재 공급에 필요한 비용조달의 성격상 그것의 사회적 비용은 엄청난 규모임에도 일반 주민들은 그것을 잘 인식하지 못한다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 즉 그러한 사회적 비용이 지금 당장에 발생하는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 다른 세대에 미치기 때문이고, 또한 일반 주민 개개인들에게는 그러한 사회적 비용이 소규모이기 때문에 잘 느껴지지(imperceptible) 않기 때문이다. 전자는 세대간 재정부담의 불공평성이라는 문제를 야기시키고, 후자는 일반주민들을 집행행동의 딜레마(collective action dilemma) 상태에 빠뜨리게 한다.

아무튼 지방정부의 재정정보부족, 특히 비대칭적 정보는 재정운용책임자로 하여금 모럴해저드(moral hazard)를 야기한다. “모럴해저드”(moral hazard)는 종종 도덕적 위해(危害) 또는 도덕적 해이(解弛)로 번역되지만, 실제로는 그 두 가지를 모두 포괄하는 의미이다. 즉 도덕적 위해는 정보를 많이 가진 자가 적게 가진 자에게 보다 적극적으로 해를 가하는 것이라면, 도덕적 해이는 다소 소극적인 것으로서 전자가 마땅히 수행하고 관심을 가져야 할 사항을 소홀히하거나 게을리 하는 것을 지칭한다. 그렇기 때문에 “모럴해저드”(moral hazard)는 두 가지를 포함하기 위하여 “도덕적 위해·해이”라고 번역하거나 아니면 “모럴해저드”를 그대로 사용하여야 할 것이다. 따라서 지방정부의 재정운용에서의 도덕적 위해·해이는 자치단체장이 무리한 사업에 과도하게 투자하거나 또는 재정운용의 효율성을 위한 노력을 게을리하는 것을 모두 지칭하는 것이다.⁸⁾

이러한 모럴해저드가 주민들에게 바람직스럽지 않은 것은 자명하다. 이러한 지방자치단체장의 모럴해저드를 방지하기 위해서는 주민·관료·정치인들간에 재정정보가 충분하게 공유되어야만 하며, 따라서 지방재정정보를 보다 쉽게 전달할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.⁹⁾ 그렇지만 재정정보의 공급이 자치단체장의 모럴해저드를 자동적으로 방지해주지는 않는다. 왜냐하면 시민들간에는 집행행위의 딜레마(collective action dilemma)현상이 잠재되어 있기 때문이다. 최근 시민단체를 중심으로 하여 예산감사네트워크체제가 가동중인데 이것은 집행행동의 딜레마 극복에 매우 유용한 방편이 되고 있다. 지방자치단체장의 재정행위는 그의 임기가 끝난 후에도 상당한 영향을 주기 때문에 재정운용에 대한 책임성의 강조는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 최근 논의되고 있는 주민투표제나 주민소환제도는 선거에 의해 선출되는 단체장과 지방의회의원들의 모럴해저드를 예방하기 위한 유용한 방안이 될 수 있다고 생각된다.

8) 사실 최근에 모럴해저드라는 용어가 매우 광범위하게 사용되고 있지만 본래의 의미와는 달리 순전히 ‘도덕의 타락’이나 ‘도덕불감증’으로 잘못 이해되는 경우가 많다. 이러한 잘못은 일반인들뿐만 아니라 학자들도 범하고 있음이 지적되고 있다(노웅원: 2002: 66).

9) 최근 지방정부개혁방안의 하나로서 적극적으로 추진되는 지방정부회계제도의 개혁은 이러한 재정정보의 창출에 상당한 기여를 할 것으로 기대되고 있다.

III. 이론적 논의에 비추어 본 지방자치하의 지방정부재정운용실태

1. 지방정부의 재정운용실태

1) 세입측면

(1) 과표 및 탄력세율에 대한 소극적 태도

이것에 관해서는 종합토지세와 재산세의 경우를 들어 설명하기로 한다. 먼저 종합토지세의 경우 과표현실화율은 개별공시지가에 대한 과표의 비율을 의미하는데 우리나라의 경우 이 비율은 1992년에는 17.3%에 불과하였으나 그 이후 계속 증가하여 1996년에는 31.1%로 되었다. 그렇지만 공시지가 자체가 시장가격과 엄청난 차이가 있기 때문에 실효세율은 선진국에 비하여 매우 낮은 편이다.

한편 건물의 경우 과표현실화비율은 건물분재산세의 과표가 실건축비에서 차지하는 비율로 생각할 수 있다. 건물분 과표산정체계에 관한 최근의 연구에 의하면 건물과표현실화율이 1994년은 47.5%, 1995년 45.7%, 1996년 41.2%, 1997년 36.4%, 1998년 33.0%, 1999년 31.0%로 오히려 계속 감소하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 건물과표현실화율은 서울 28.24%, 부산 59.96%, 광주 28.23%, 울산 31.62%, 경남 27.25%, 경북 38.05%, 전남 37.95% 등으로 지역별로도 차이가 나타나 지역간 불공평성문제가¹⁰⁾ 제기될 수도 있다(이영희·라희문, 2001: 213-215).

중앙정부는 민선자치단체장시대의 출범과 더불어 1997년에 탄력세율의 적용 대상 범위를 확대하였으며, 그 결과 전체 지방세에서 탄력세율 적용대상 세목이 차지하는 비율이 33.5%에서 78.1%로 크게 증가되었다. 따라서 조세법률주의라는 현행 제약 하에서도 지방자치단체가 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 의지만 있다면 현행 지방세수입의 40%정도를 증가시키거나 감소시킬 수 있다고 한다(안종석, 2001: 75-76).

현재 표준세율보다 높은 세율을 적용시키는 경우는 주민세와 컨테이너세 등에 한정되고 있다. 민선자치단체장 출범 후인 1996년에 강원도가 시·군의 재산세 건축물분에 10%의 가산세를 물린 적이 있었지만 주민들의 반발 때문에 그 이후 중지되었다(전상경, 2002: 192).¹¹⁾ 주민세균등함은 위낙 그 규모가 작으며 컨테이너세는 조세수출에 용이한 조세이다. 한편 최근에는 공항과 항구가 있는 지방자치단체들이 더 많은 항공기·선박의 등록을 유치하기 위하여 항공기·선박과 연관된 재산세·등록세에 표준세율보다 낮은 세율을 적용하는 경우가 발생하고 있다.¹²⁾

10) 이와 같은 지역별 불공평성은 같은 행정구역내에서도 심각한 수준에 이르고 있다. 즉 최근 발표된 자료에 의하면 서울특별시의 강남과 강북간에도 재산세부담수준이 다른 것으로 지적된다. 특히 강남과 같이 재정력이 풍부한 단체는 주민들에게 많은 부담을 줄 유인이 적기 때문에 지역간재산세불공평문제는 쉽게 해결될 수 없다.

11) 주민세 개인균등할의 세율은 10,000원 범위 내에서 특별시·광역시, 시·군별로 조례로 정하여 운영토록 되어 있으나 대부분의 자치단체는 3,000~4,000원의 수준을 벗어나지 않고 있다. 5,000원인 단체는 11개, 4,800원인 단체는 3개, 4,500원인 단체 12개, 4,000원인 단체 31개, 3,600원 단체 5개, 3,500원인 단체 2개, 3,000원인 단체 84개, 2,500원인 단체 2개, 2,000원인 단체는 15개이다. 한편 취득세·등록세 등 주요세목의 경우에도 자치단체별로 표준세율을 50% 가감조정할 수 있으나 이를 운영하는 자치단체는 없다(행정자치부, 1999a: 6).

12) 대표적인 경우가 공항을 끼고 있는 서울 강서구·인천 중구·부산시서구·제주시 간에 발생한 항공기관련 재산세확보경쟁, 부산시와 인근 항구들간에 발생한 선박관련 등록세확보를 위한 암묵적 경쟁 등이라고 할 수 있다.

(2) 조세수출의 적극적 활용

현재의 지방세목종 조세수출이 가능한 항목들은 지역개발세와 레저세이다. 지역개발세는 발전용수·지하수·지하자원·컨테이너를 대상으로 1991년에 도입되었다. 지역개발세는 특정 서비스의 성격상 그 서비스의 혜택이 다른 지역주민들에게 돌아가기 때문에 응익원칙에 입각하여 그 서비스의 혜택을 누리는 사람들에게 부과되는 조세이다. 컨테이너세는 지방자치 부활 후 2001년까지 10년간 한시적으로 존속될 예정으로 신설되었다. 그렇지만 그 종료시점에 이르렀을 때 부산광역시·시의회·시민들이 합심하여 그 부과기간을 5년간 연장시킨 조세이다. 만약 이것이 지역주민들이 부담해야만 하는 조세였더라면 주민들과 지방의회의 태도는 달랐을 것이다. 강원도의 경우는 폐광을 이용한 카지노사업으로부터 발생하는 수익을 지역개발에 필요한 재원 조달의 창구로 활용하기 위하여 카지노사업에 대하여 지역개발세 혹은 레저세 형태로 지방세 신설을 강력하게 추진하고 있는데(신풍균, 2002), 이것도 같은 논리로 설명될 수 있다.

레저세는 종래의 경주·마권세가 2001년 12월말의 지방세법개정에 의하여 경주가 경마·경륜·경정으로 세분됨에 따라 확대 개편된 지방세이다. 현재 경기도와 제주도에는 경마장이 이미 설치되어있고, 부산광역시도 아시안게임이후 개장할 예정이다. 경마장과 관련하여 서울시와 경기도간의 수입배분에 관한 분쟁이나, 2002년 아시안게임을 대비하여 신설될 경마장을 놓고서 부산시와 경상남도간에 벌어진 치열한 유치전은 지방세수확보에 있어서 경마가 갖는 중요성을 잘 말해주고 있다.¹³⁾ 제주도의 경우는 제주조랑말 경마장이 1990년에 개장되어 운영되고 있지만 현재는 관광객의 비중이 약 10%에 지나지 않아 조세수출품목으로서 특별한 매력이 없는 것처럼 지적되기도 하지만(임일순, 2002: 273-275), 필자는 그 가능성성이 상당하다고 생각된다.

경륜사업은 관련법상 국민체육진흥공단과 지방자치단체만이 참여할 수 있다.¹⁴⁾ 지난 1994년 서울올림픽공원 내인 잠실경륜장에서 국내 최초의 경륜사업이 시작된 이후로 2000년 12월에는 경남 창원에서도 1997년 전국체육대회시의 사이클 경기장을 경륜장으로 전환하여 경륜사업을 시작하였다. 한편 부산에서도 2002년 부산아시안게임 이후 경륜장을 설치하여 운영할 계획으로 있다. 이와 같이 지방자치단체들이 경륜사업에 참여하는 것은 지방세수입 때문이다.¹⁵⁾

(3) 경영수익사업과 공영개발

지방자치부활 이후 지방자치단체의 재정운용에서 가장 큰 관심을 끈 것이 소위 제 3 섹터방식의 사업 또는 경영수익사업이다. 그렇지만 지방자치실시 이후 많은 지방자치단체들이 무분별하게 경영사업을 추진하다가 실패를 경험하였다. 사실 비용의식이 없는 정부가 경영수익사업을 통하여 수익을 얻기란 매우 힘든 것이다. 제 3 섹터 방식의 사업이 매우 활발했던 일본의 경우도 1990년대에 전체 제 3 섹터 사업의 중 오직 20-30%정도만 경영흑자를 내고 있다는 분석도

13) 부산·경남 공동경마장은 아시안게임이 끝나면 2004년 7월부터 개장될 예정인데, 두 지방정부는 경마장운영으로부터 각각 연간 1,000억에 해당되는 세수를 확보할 수 있을 것으로 추정된다(윤상희, 2002: 261).

14) 왜냐하면 이와 같은 경륜은 레저일 수도 있지만 사행심을 부추기는 도박의 성격을 띠기도 하기 때문에 민간업자의 자율에 맡기는 대신 지방자치단체나 국민체육진흥공단에 다소의 독점권을 부여한다.

15) 경륜장의 매출액이 100원이라고 가정할 때 70원은 관객들에게 돌아가는 환급금, 12원은 발매수득금, 10원이 레저세, 6원은 지방교육세, 2원은 농어촌특별세로 이용된다. 레저세 10원중 5원은 경남도의 뜫이고, 0.3원은 도세징수교부금으로 창원시의 뜻이며, 나머지 4.7원은 지방재정법에 따라 인구 및 도세징수실적 등을 고려하여 경남도내의 19개 시·군에 배분된다. 2005년 이후 경남에서는 경륜장을 통하여 약 600억원의 레저세가 징수될 전망이다(윤상희, 2002: 257, 263).

있다(권경석, 1999: 91).

제 3 섹터방식이란 관의 장점과 민의 장점을 결합함으로써 활력을 얻으려는 것인데, 거꾸로 관의 단점과 민의 단점의 결합가능성을 배제할 수 없으며 이렇게되면 실패는 자명한 귀결이다. 정부의 목적은 공공서비스의 효율적 공급이지 결코 정부세입의 극대화가 아니다. 지방자치부활 이후 경영수익사업이 유행병처럼 번지는 것은 정치인들이 한정된 수입 하에서 유권자들의 환심을 살 목적으로 그들의 무한한 재정수요를 충족시키려고 하다보니 나타난 필연적 결과라고 할 수 있다.

1991년 말에 지방자치단체의 복권발행 등에 관한 조항인 지방재정법 제 11조 2항이 신설됨에 따라 지방자치단체는 문화·예술·복지향상·기타 공익을 목적으로 하는 사업과 지역개발사업에 필요한 기금확보를 위하여 복권발행을 시행할 수 있게 되었다. 이에 따라 자치단체들이 복권발행에 관심을 기울였으며, 제주도의 경우 1995년부터 관광복권을 발행하였으나 전국 8개 즉석식 복권 중 최하위의 판매 수익률을 기록하였다. 그렇지만 2000년 2월과 9월에는 우리나라 복권사상 최고·최대의 상품구조로 새 천년 이벤트인 "슈퍼밀래니엄 관광복권"을 발행하여 188억 원의 판매수익을 올렸으며, 2002년도에는 슈퍼코리아 연합복권 50억원, 인쇄즉석식 관광복권 50억원, 인터넷 즉석식 관광복권 30억원 등 총 130억원의 복권발행수익을 목표로 하고 있다고 한다(임일순, 2002: 276-278).

지방자치단체·지방공단 등은 재정수입을 증대한다는 명목으로 너도나도 토지개발에 나섰다가 IMF구제금융 이후 부동산 경기침체 때문에 땅이 팔리지 않게 되자 투입공사비 이자부담과 재정압박에 허덕이고 있다. 부산시의 경우 강서구 명지주거단지 31만평을 조성하여 매각하려했지만 95% 가량을 팔지 못하는 등 미분양토지만 1조 원어치가 넘는 49만 7,000평에 이르고 있다고 한다. 또한 경기도의 경우도 67만 8,000여 평에 1조 1,000억 원치를, 충청남도는 70만 7,400여 평에 4,280여 억 원어치를 매각하지 못하고 있는 등 전국 자치단체 및 지방공단의 미분양토지는 1999년 12월 현재 395만 3,400평에 시가 5조 4,591억 원대에 이르는 것으로 행정자치부가 집계하고 있다(조선일보, 2000.2.14).

최근 지방자치제 실시이후 전국적으로 무분별한 지역개발(난개발)이 지역경제와 지방재정에의 기여라는 명목 하에 이루어지고 있는데, 이와 같은 난개발의 인·허가과정은 일종의 교환관계로 설명될 수 있다. 즉 단체장은 인·허가 시의 편의제공이나 불법적인 기업활동에 대한 단속을 묵인하는 형태로 특정기업에 특혜를 부여하고, 해당기업은 그 보답으로서 정치자금과 같은 금전적 편익을 제공한다. 또한 단체장은 검찰의 사정을 벗어나고 또한 차기 선거시 정당의 재공천을 받기 위한 일종의 보험료로서 이러한 정치자금의 일부를 중앙정치인과 정당에게 제공한다고 한다(유재원, 2001: 204).

(4) 지방채

지방채 발행액과 지방세출에서 지방채가 차지하는 비율을 1981년부터 1999년까지 자료를 이용하여 비교한 바에 의하면 지방채발행이 지방자치실시 이후에 증가한 것만은 아니라는 주장도 있다. 즉 1981년부터 1994년까지 극히 예외적인 1988년과 1989년을 제외한다면 지방세출에서 지방채가 차지하는 비중이 항상 10%를 넘었으나, 1996년 이후부터 그 비율이 9.0%-9.8% 수준으로 감소하였다는 것이다(안종석, 2001: 81-82). 한편 이것과 대조적으로 2002년 6월말 현재 16개 시·도의 총 부채는 17조 6,453억 원으로(행정자치부, 2002a: 1) 민선자치단체장시대가 출범

한 1995년도의 11조 5260억 원에 비해 약 53.09%가 증가하였으며, 연간 이자부담만 해도 엄청난 규모에 이르고 있다는 보고도 있다(행정자치부, 1999a:10).

왜 이러한 상반된 느낌을 주는 주장이 있을까? 이것은 다음과 같이 설명될 수 있을 것이다. 즉 지방세출에서 지방채가 차지하는 비중이 작다고 해서 지방채의 발행이 증가하지 않았다고 말하는 것은 논리적 비약일 수 있다. 왜냐하면 지방세출에서 지방채가 차지하는 비중이 작다는 것은 지방세출이 지방채 이외의 다른 요인 때문에 지방채의 증가율보다 상대적으로 빨리 증가하였을 수도 있기 때문이다.

비록 우리나라의 지방채발행규모가 선진국에 비하여 그렇게 높은 것이 아니라는 지적도 있지만, 최근 몇몇 단체의 경우를 본다면 지방채의 발행수준이 매우 가파르게 증가하고 있음도 사실이다. <표 1>은 자치단체별 일반회계의 지방채규모와 일반회계세입에서 지방채가 차지하는 비율을 나타낸 것인데, 거의 모든 자치단체에서 지방자치실시 전에는 지방채 활용정도가 매우 미미하였음을 알 수 있다. 이것으로부터 우리는 지방자치단체의 지방채활용이 지방자치이후에 상대적으로 증가하였다고 추론할 수 있다.

〈표 1〉 일반회계의 지방채규모와 지방채가 차지하는 비율 (단위: 백만원, %)

	1963	1968	1974	1985	1990	1996	1999
서울시	20(0.7%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	3,005(0.1%)	10,650(0.2%)	162,230(2.7%)
광역시	0(0)	0(0)	0(0)	8,526(1.7)	200,461(8.8)	245,015(4.3)	702,382(10.0)
도	0(0)	239(1.8)	4,399(6.8)	72,632(7.0)	7,587(0.3)	185,113(2.0)	567,202(5.4)
일반시	79(3.9)	194(1.9)	140(0.3)	15,056(1.9)	70,777(2.3)	326,300(2.1)	445,720(2.4)
군	14(0.2)	69(0.3)	83(0.1)	11,962(0.8)	44,855(1.0)	183,586(1.9)	251,011(2.1)
자치구	n.a.				13,599(0.6)	25,601(0.4)	65,598(0.9)

자료 : 내무부.(1963). 「지방자치단체결산개요 1963」; 행정자치부(내무부). (1969, 1975, 1986, 1991, 1997, 2000). 「지방재정연감」에서 구성하였음.

주 : 모든 자료는 결산자료임.

특히 상당수의 지방자치단체가 지방채를 통하여 조달한 재원으로써 청사건축을 비롯하여 공단조성이나 주택단지 조성과 같은 일종의 토지투기사업을 한 것으로 밝혀졌다. 즉 재원이 부족한 자치단체가 부채를 조달하여 공단이나 택지를 조성한 후 그것의 판매를 통하여 수익을 올리려는 계획 하에 지방채를 발행하였다고 한다. 이러한 방식의 토지개발사업은 부동산경기가 좋을 때는 지역주민들에게 아무런 부담을 지우지 않고 세수확보를 보장해 주기 때문에 자치단체장에게는 매력적일 수밖에 없다. 그러나 불행하게도 1997년의 IMF구제금융이 가져온 부동산경기 침체는 이와 같은 토지투기사업을 시도한 지방자치단체에게 엄청난 부채를 안겨 주게 되었다.

1999년 말 현재 전국 252개 지방공기업의 총부채 규모는 20조 4813억 원이며, 공기업부채의 주범은 지하철 건설이라고 한다. 사회간접자본형성이 필요하긴 하지만 열악한 재정규모나 교통수요는 고려하지 않은 채 유권자들에게 미치는 전시효과만을 고려하여 너도나도 지하철건설에 참여한 대구, 인천, 광주, 대전시는 현재 심각한 재정부담에 시달린다고 한다(조선일보, 2000년8

월14일). 어떤 면에서 이것도 지방자치가 초래한 부작용의 하나가 아닌가 생각된다.

(5) 징세노력과 체납액

지방자치단체의 징세노력은 과표현실화비율로 상징될 수 있지만 우리나라 사정에서는 체납액에 대한 대응방안으로서도 생각해 볼 수 있다. <표 2>는 최근 몇 년간의 체납액을 정리한 것이다. 체납액 발생유형으로는 주소(행방)불명, 납세태만(기피), 부도·폐업, 무재산, 회사의 법정관리절차진행, 소송계류, 세액과다 등과 같은 이유뿐만 아니라, 과세자료의 부정확에 따른 고지서 미송달, 징수불능세액에 대한 결손처분 기피, 유관기관·부서의 과세자료 통보지연에 따른 과세시기의 일실 등과 같은 행정적 측면의 요인도 존재한다고 한다(행정자치부, 1999a: 7).

우리는 <표 2>로부터 지방자치실시 이후에 지방자치단체의 체납액규모가 증가하는 경향이 있음을 알 수 있다. 저자는 이러한 경향에 대한 원인을 다음과 같이 설명하려고 한다. 즉 지방자치의 부활과 더불어 단체장들은 선거에서 주민들의 표를 의식해야 하기 때문에 주민들의 원성을 사는 일을 회피하려고 할 것이며, 그 결과 체납액징수에 다소 소극적인 태도를 취할 수밖에 없다는 것이다. 이와 같은 해석은 지방교부세의 배분기준변경으로부터도 뒷받침된다. 즉 2001년도 지방교부세산정에 활용된 인센티브는 지방세징수율 등을 포함한 11개 항목이었지만, 2002년도 지방교부세배분산정에는 지방세 체납율축소 및 지방세원발굴에 대해서도 인센티브가 주어지기 시작하였다(행정자치부, 2002b: 102). 더욱이 2003년도 보통지방교부세 산정부터는 재정폐널티제도가 도입되었으며, 감사원 또는 행정자치부장관의 감사결과 등에 의하여 수입징수태만이 판명된 경우 징수하지 못한 수입액 범위 내에서 지방교부세를 감액하기 시작하였다고 한다(행정자치부, 2002b: 62).

<표 2> 주요 연도별 지방세체납액

	1994	1995	1996	1997	1998
체납총액(억원)	10,663	14,310	17,750	22,063	29,454
과년도분(억원)	6,029	8,274	10,947	12,247	17,534

자료: 행정자치부(1999a:7).

2) 세출측면

(1) 소액분산투자와 이월금의 증가

지방자치단체장은 선거에 승리하려면 많은 표를 얻어야 하기 때문에 득표를 극대화하기 위하여 최대한 많은 주민들에게 무엇인가를 해주어야만 한다. 이와 같은 단체장의 입장에서는 사회후생의 극대화를 가져올 수 있는 경제적 타당성에 입각한 사업보다도 자신의 정치적 입지에도움될 수 있는 사업이 바람직하다. 그렇기 때문에 한정된 예산으로 많은 사업을 추진하려면 결국 소액분산투자가 이루어질 수밖에 없는 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 우리나라 자치단체장의 행태가 사업극대화행태로 묘사되기도 한다(허명환, 1999b: 31-32).

투자심사를 거치지 않은 사업의 경우 비록 예산확보가 되었더라도 워낙 소규모이기 때문에 실무자들의 반대에 부딪혀 다음 회계년도로 이월되는 경우도 있다. 2000년 감사원의 특별보고에 의하면 상당수의 자치단체들이 사업예산편성이전에 실시하도록 되어 있는 재정투융자사업심

사를 제대로 하지 않았다고 하는데, 바로 이 같은 이유 때문에 예산이 순조롭게 집행되지 못하고 다음 년도로 이월하게 된다.

감사원이 발표한 2000년도 지방자치단체 감사백서에 따르면 1995년 민선자치단체 출범 이후 각 자치단체가 추진한 사업 중 10억 원 이상인 사업은 총 9,948개였다. 이 가운데 8,380개 사업은 정상적으로 진행되었거나 추진되고 있지만, 795개 사업(8.5%)은 재원부족 등의 이유 때문에 사업추진발표만 한 채 중단되고 있으며, 나머지 773개 사업(7.8%)은 완전히 중단된 상태라고 한다. 감사원에 따르면 부실사업의 상당수는 투자심사조차 받지 않았거나, 심사결과 유보 또는 재검토판정을 받고도 무리하게 추진된 것이다. 이와 같이 자치단체가 무리하게 사업을 추진하는 것은 단체장들이 공약사업 이행이라는 명분을 내세우거나 또는 차기선거를 의식하기 때문이라고 생각된다. 다소 극단적인 경우로서 토지를 매입하여 설계가 완료된 후에 중단된 사업도 무려 422개나 이르러 실시설계용역비 등으로 8,592억 원에 달하는 예산이 낭비된 결과가 초래되기도 하였다(매일경제 2002.3.20).

(2) 청사신축과 같은 각종 가시성사업의 증가

1995년 민선자치단체장시대가 출범한 이후 2000년도까지 전국적으로 총 726동에 이르는 자치단체청사의 신축에 약 3조 4천억 원이 투입되었는데, 이와 같은 청사신축의 대부분은 전문기관으로부터의 아무런 타당성조사 없이 추진되었다고 한다. 특히 일부 광역시의 경우 도시개발사업과 연관하여 시급하지도 않은 청사신축이 이루어지고 있으며 그 규모 또한 엄청나다.¹⁶⁾ 청사신축과 관련하여 자치단체간에 벌어지는 이와 같은 경쟁은 “청사신축의 도미노현상”이라고 까지 묘사되기도 한다(이창균, 2002: 1). 이와 같은 청사신축이나 구민회관의 건설이 꼭 필요한 사업이라면 몰라도, “인근의 다른 자치단체가 청사나 구민회관을 건설하는데 우리라고 못할 것이 무엇이냐”와 같은 경쟁의식의 발로 때문에 이루어지게 되면 자치단체의 재정운영에 비효율이 초래될 수밖에 없다.

어떤 지방의회청사는 지상 5층, 지하 2층으로 1,648평의 건물인데 상주인구는 26명에 불과하여 의원들만의 왕국이라고 비판되기도 한다. 서울특별시 강서구 및 마포구 의회청사는 서울시 권고규모인 800평을 훨씬 초과하여 예산이 투입되었으며(한국일보, 1999년 4월 12일), 또한 세수부족 때문에 시·군 예산이 대폭 삭감된 상황에서도 10명 안팎의 의원을 위해 공사비가 수십 억원에 이르는 건물의 신축이 시도되는 경우도 있었다고 한다(조선일보, 1999년 4월 5일). 행정자치부가 2002년부터 지방교부세배분시의 인센티브항목으로서 지방청사관리의 적정화 항목을 신설한 것은(김석태, 2002: 45) 지방자치단체의 이와 같은 낭비적인 행태를 간접적으로 통제하기 위한 것으로 해석될 수 있다.

(3) 선심성·행사성 예산의 증가

민선자치단체장 체제 출범이후 단체장이 차기 선거를 의식하여 자신의 정치적 이미지를 부각시킬 목적으로 주민의 삶의 질 향상과 직접적으로 연관되지 않는 일회성·전시성·선심성 행사 등에 과다하게 예산을 집행하는 경향이 증가하고 있다. <표 3>은 최근 몇 년간 행사성 경비

16) 민간기업의 사무실 평당 종업원 수와 자치단체 사무실의 평당 공무원 수를 비교해 본다면 이와 같은 자치단체의 신축건물규모가 비효율적이라는 것을 알 수 있을 것이다. 경우에 따라서는 중앙부처 사무실의 평당 공무원 수와 비교하더라도 재미있는 결과를 얻을 수 있을 것 같다.

의 예산규모를 정리한 것이다.¹⁷⁾ 비록 1998년도 이후 IMF경제상황에 따른 긴축재정운영 때문에 행사성의 경비규모가 감소하기 하였으나 전체 예산규모의 감소율을 감안한다면 여전히 높은 편이며, 향후 지방재정여건이 호전된다면 언제라도 다시 크게 증가할 전망이라는 분석도 있다(행정자치부, 1999a:9).

〈표 3〉 주요 연도별 행사성 경비의 규모

	1994	1995	1996	1997	1998	1999(당초예산)
금액(억원)	419	570	892	1,231	1,137	1,071

자료: 행정자치부(1999a: 9).

행정자치부에 의하면 자치단체당 연간 평균 10.6회의 행사가 열리고 행사비로 7억 4,000여만 원이 들어가지만, 이중 행사로부터 얻는 수익금은 경비의 19.7%에 불과하다고 한다. 거의 나흘 만에 한번씩 박람회, 비엔날레, 문화행사, 체육대회 등과 같은 형태의 축제가 열리기 때문에 단체장은 연간 90여일을 행사장에 얼굴을 내보여야 한다. 더욱이 행사회수는 해마다 늘어나는 추세다. 13개 시·군이 있는 E도의 경우 1998년에는 111회의 행사에 38억 원이었던 예산규모가 2000년도에는 154회에 124억 원으로 무려 3배 가량 증가하였다고 한다. 한 자치단체에서 특산물 홍보를 위한 미인대회를 열자 그것을 신호로 하여 도내 7개 시·군이 다투어 농금아가씨, 인삼아가씨, 고추아가씨, 참외아가씨, 수박아가씨, 밤아가씨, 사과아가씨, 복숭아아가씨 등과 같은 선발대회를 열었다고 한다(조선일보 2001. 2.14).

사실 선거에 의해 선출되는 단체장은 정치인이기 때문에 투표권을 갖고 있는 주민과의 접촉을 선호할 수밖에 없다. 이런 전시성 행사는 단체장이 지역을 위해 무엇인가를 하고 있다는 것을 보여줄 수 있는 홍보의 장으로서 매우 효과적이다. 즉 행사를 주관하는 자치단체장은 각종 이벤트에 인사말을 통하여 다음 번 선거를 위한 지명도를 자연스럽게 제고할 수 있다. 선거 때가 임박하면 연설하기 위하여 사람들을 모으기도 어렵기 때문에, 이와 같은 이벤트를 잘 활용하면 자연스럽게 자신의 정치적 입지를 제고시킬 수 있다. 그렇기 때문에 이벤트성 행사가 갖는 이러한 이점을 고려한다면 누가 단체장이 되든지간에 지역축제나 행사는 끊임없이 증가하게 될 가능성성이 높다.

(4) 복지지출의 증가

지방자치의 부활은 지방세출에 대한 관심을 불러일으켰고 따라서 이 방면에 대한 연구도 증가하였다. 이승종·김홍식(1992), 김인철(1994), 이승종(2000), 김태일(1998, 2001), 손희준(1999), 유재원(1999), 강윤호(2000a, 2000b)등의 연구는 그러한 경향을 반영한 것이다. 이중에서 손희준(1999)과 유재원(1999)의 연구는 다른 분야의 정책과 함께 사회복지비 지출을 고찰하고 있지만, 다른 연구들은 모두 사회복지비지출 그 자체가 연구대상이었다.

비록 이들의 연구가 한결같이 동일한 결과를 나타내고 있지는 않지만 대체로 지방정부유형

17) 행사성 관련경비의 내용을 보면 공연·축제·문화행사 39%, 각종체육대회행사 30%, 시·도 및 시·군·민의 날 행사 11%, 고양강좌 7%, 위로·위문행사 5% 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 이러한 행사가 진정 무의미한 것은 아니지만 재정지출의 효과성에는 문제가 있는 것으로 지적되고 있다(행정자치부, 1999a: 9).

별로 지방정부의 복지정향에 차이가 있음을 밝혀주었다. 즉 지방자치실시에 따른 지방정부의 복지정향이 특별시·광역시·자치구에서는 상대적으로 강화 또는 무변화였으며, 도·시·군에서는 상대적으로 약화 또는 무변화인 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 아무튼 1989년 이후 1994년도까지 모든 자치단체에서 사회보장비의 비율이¹⁹⁾ 감소하는 경향을 보이다가 자치단체장이 주민의 직접 선거에 의해 선출되기 시작한 1995년 이후부터는 1994년도의 비율에 비해 출곧 증가하는 경향을 보여주고 있다(강윤호, 2000a: 360, 363).

지방자치단체의 사회복지비지출이 학자들의 관심대상으로 주목받기 시작한 것은 그것의 현실적인 중요성 및 분석의 용이함뿐만 아니라 지방정부의 정책을 개발·할당·재분배의 세 유형으로 구분하였을 경우 지방자치실시가 재분배정책에 영향을 미쳤을 것이라는 연구결과에 영향을 받았을 것이라는 주장도 있다(김태일, 2001: 69-70). 저자는 여기에다 공공선택론이 주는 시사점을 참가하려고 한다. 즉 선거가 중요시되는 지방자치시대에서 정치인들은 투표국대화행태를 보일 것이며, 따라서 그들의 예산배분정책도 잠재적 득표력과 연관시켜 이루어질 수밖에 없다. 사회복지비는 다른 부분의 지출보다도 비교적 단기간에 득표효과를 낼 수 있기 때문에 합리적인 정치인이라면 이것을 이용하지 않을 수 없을 것이다. 바로 이와 같은 이유 때문에 사회복지비는 지방자치로 인한 지출행태의 변화를 고찰하기에 매우 적절한 분야가 된다.²⁰⁾

2. 지방정부의 재정운용에 대한 중앙정부의 반응

지방자치가 부활되지 않았을 때는 말할 필요도 없지만 지방자치 하에서도 중앙정부는 지방정부의 재정운용을 통제하고 감독할 수 있는 여러 가지 수단과 방법을 갖는다. 여기서 특히 주목할만한 것은 지방자치부활과 더불어 지방자치단체에 대한 중앙정부의 이전재원이 그 총액 규모 면에서는 그렇게 큰 변화가 없었지만 그 구성 면에서는 의미있는 변화가 나타나고 있다는 것이다. 즉 지방자치제 부활이후 지방교부세가 지방세출에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 반면 중앙정부가 용도를 지정하는 국고보조금, 지방양여금, 증액교부금 등의 비중은 꾸준히 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 중앙정부가 지방자치단체에 동일한 규모의 재원을 이전하더라도 재정통제수단이 비교적 용이한 방법을 사용하려고 하기 때문이라고 해석할 수도 있을 것이다(안종석, 2001: 77-79).

우리는 지방자치가 중앙정부의 지방정부재정운용에 미친 영향을 고찰하기 위하여 다음과 같은 네 단계의 시대구분을 하려고 한다. 즉 중앙정부는 1988년에 지방자치의 부활을 염두에 두고 지방자치법과 지방재정법을 전면 개정하였는데 이 시기부터 지방의회 구성 전까지 기간(1988~1991),²¹⁾ 지방의회는 구성되었지만 이후 여러 가지 정치적 이유 때문에 자치단체장이 중앙정부에 의하여 임명되던 기간(1991~1995), 1995년 6월 27일 통합선거법에 의거하여 기초·광역의회의원이 선출되고 단체장이 주민직선에 의해 선출된 이른바 민선단체장 1기의 기간(1995년 7월~1998년 6월),²²⁾ 그리고 1998년 6월 4일에 두 번 째로 실시된 통합지방선거에 의하여

18) 이러한 연구들의 복지정향에 관한 차이의 비교는 전상경(2002: 104)을 볼 것.

19) 총예산에서 사회보장비가 차지하는 비율을 뜻한다.

20) 복지비지출에 대한 몇가지 구체적 사례는 전상경(2002: 101-103)을 볼 것.

21) 자치구제도의 도입을 거쳐 1991년 3월 26일에는 시·군·자치구의 기초의회의원선거가 실시되었고, 동년 6월 20일에는 특별시·직할시·도의 광역의회의원선거가 실시되었다. 단체장의 경우는 여러 가지 정치적 상황 때문에 여전히 중앙정부에 의하여 임명되었다.

지방의회가 구성되고 단체장치 주민직선에 의해 선출된 민선단체장 2기의 기간(1998년 7월 ~ 2002년 6월)이 그것이다.

1) 1988년 이후 지방자치의 본격적 준비기(1988 ~ 1991)

지방자치단체의 재정운용에 관한 기본법인 지방재정법은 1963년 11월 1일에 제정·공포되어 그동안 네 차례의 부분 개정을 거친 후 1988년 3월 8일에 전면 개정되었다. 이 전면개정작업의 주요 방향은 첫째, 그 동안 이루어진 부분적 개정으로 인하여 누더기화된 법률체계를 정비하고,²³⁾ 둘째, 지방자치제의 실시에 대비하기 위한 지방재정제도를 정비하며; 세째, 변화된 행정 환경에 부응하지 못하는 지방재정운영을 정비하고; 넷째, 지방자치법과 중복되는 내용을 정비하는 것 등과 같은 네 가지로 요약된다(이경훈, 1988a: 91-92).

전술한 네 가지의 개정방향중 지방자치제실시에 대비하기 위한 지방재정법의 주요 개정내용은 첫째, 중·장기 지방재정계획수립조항(제 16조)의 신설, 예비비확보기준의 강화(제 34조),²⁴⁾ 공공시설설치 및 관리(제 109조)등과 같은 조항을 정비함으로써 지방자치단체의 건전재정을 보장하려는 것; 둘째, 지방자치단체의 장은 국고보조시 지방비부담액을 다른 사업에 우선하여 당해 연도의 예산에 계상하여야 한다는 조항(제 19조 2항)을 신설함으로써 국가시책과의 연계를 강화하려는 것; 셋째, 지방의회구성에 대비하여 경비조상충용시 의회의결(제3조 3항)과 추경예산성립전 사용시보고(제 36조 2항)의 조항을 신설하는 것 등의 세 가지로 요약된다.

한편 1988년 4월 6일에는 지방자치법도 전면 개정되었는데, 여기서는 지방채관련조항을 고찰 하려고 한다. 구지방자치법 제 134조에 의하면 지방채는 지방의회의 의결을 얻은 후 내무부장관의 승인을 얻어 발행할 수 있도록 되어 있었지만, 개정된 지방자치법에 의하면 지방채는 내무부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 되었다. 이렇게 함으로써 연도중에 지방채를 발행할 때마다 일일이 별도의 내무부장관의 승인을 얻지 않더라도 지방자치단체가 다소간의 융통성을 갖고 지방채를 발행할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 종래에는 지방채 발행을 위한 심사가 지방자치단체 재정운영의 전체적 상황은 도외시한 채 사업건별로 이루어 졌었지만, 개정된 법률 하에서는 지방채승인절차의 변경과 더불어 지방채발행을 위한 계획제도가 처음으로 도입되었다. 이와 같은 지방채발행의 계획제도는 일본의 경우의 이미 1946년부터 도입되어 시행되었다고 한다(이경훈, 1988a: 96-97).

2) 지방자치하의 단체장 임명기(1991년 3월 ~ 1995년 6월)

1991년 6월 12일 내무부훈령 제 1026호 “지방사업투자심사규정”이 제정되어 투자심사의 법제화가 이루어졌고, 이것에 근거하여 1992년 지방투자사업지침이 시달되었다. 1992년 8월 6일에

22) 국회위원회거와의 시차를 2년으로 하기 위하여 민선 1기 당선자의 임기는 1998년 6월 30일까지 3년간으로 하였다.

23) 전체 103개의 법률 조문중 무려 30개가 가지조문으로 되어있어 법률체계가 매우 지저분하였다고 한다.

24) 구법 제 32조에서는 일반회계(교육비특별회계포함)의 경우 “당초”세출예산의 100분의 1이상을 예비비로 계상토록 되어 있었다. 그러나 신법에서는 “당초”라는 용어를 삭제하여 100분의 1 이상이라는 기준은 당초예산뿐만 아니라 추가경정예산에서도 그대로 준수하도록 함으로써 예비비 확보기준이 강화되었다. 다만 교육비특별회계의 경우에는 이 기준을 적용하지 않아도 되었다. 또한 시행령 제 32조를 신설하여 예비비는 보조금(긴급재해대책을 위한 보조금은 제외), 판공비 및 정보비에 대하여는 사용할 수 없도록 규정하였다(이경훈, 1988b: 83).

는 이것을 수정·보완하여 내무부령 제 570호 “지방재정 투·융자심사규칙”을 제정하였으며, 1993년도부터 매년 지방자치단체에 지방재정 투·융자사업지침을 시달하고 있다(권형신·이상룡·이재성, 2001: 490).

1991년에 개정된 지방재정법은 “지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 동법 제 16조 1항의 규정에 의한 지방재정계획을 기초로 하여야 한다”라는 규정을 포함하고 있다. 지방자치단체의 예산편성에 대한 지방재정법 제 30조는 1994년 12월에 다시금 개정되어 제 3항에 “지방자치단체의 장은 재정·투융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다”는 규정을 만들었으며, 동법 제 4항은 “지방자치단체의 장이 예산을 편성하고자 할 때에는 제 16조 1항의 규정에 의한 지방재정계획과 3항의 규정에 의한 재정·투융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다”라고 되어 있었다(전상경, 2002: 306).

우리나라의 지방재정진단은 1994년에 개정된 지방재정법 제 118조에 근거한다. 즉 지방재정법 제 118조 1항은 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정보고서를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사를 경유하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 동 조항 제2항은 “행정자치부장관 및 시·도지사는 1항의 규정에 의한 보고서내용을 분석하여 필요한 경우에는 적절한 지도를 할 수 있다. 이 경우 그 분석 결과 재정의 건선성과 효율성이 현저히 떨어진 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 따로 재정진단을 실시할 수 있으며, 필요한 경우는 그 결과를 공개할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

이러한 재정진단은 이른바 민선자치단체장시대가 시작되기 직전에 제도화되었기 때문에 지방자치하의 신중앙집권적 발상이라는 비난이 제기되기도 하였지만, 지방재정의 건전성확보라는 차원에서 필요한 장치라고 생각된다. 그렇지만 자치단체의 입장에서 볼 때 이와 같은 지방재정 진단제도의 도입·시행이 자칫 자치단체의 재정자율권의 통제, 사업활동의 제한, 재정위기감의 조성, 재정통제제도의 강화 등과 같은 부작용을 초래할 수 있을 것이라는 주장이 제기될 수 도 있을 것이다(권형신·이상룡·이재성, 2001: 511). 1995년 5월에 개정된 지방재정법시행령은 “재정진단결과 필요하다고 인정되는 경우 당해 자치단체에 대해서 조직개편, 채무상환, 세입증대 및 신규사업의 제한 등을 내용으로 하는 지방재정건전화계획을 수립하여 시행할 수 있다”는 규정을 담고 있다(권형신·이상룡·이재성, 2001: 446).

3) 지방자치하의 민선단체장 1기(1995년 7월~1998년 6월)

지방자치단체의 재정효율성과 재정건전화를 유도하기 위하여 중앙정부는 1997년부터 자치단체의 재정운영을 엄격하게 평가하여 그 결과를 지방교부세 산정시에 재정인센티브로서 사용하고 있다. 즉 1997년도에는 보통교부세 산정시에 ① 경상적 경비절감, ② 지방세 징수노력, ③ 일용인부 사용억제, ④ 지방세 징수율, ⑤ 공무원표준정원 등의 항목을 기준으로 약 834억원이 인센티브제도를 통하여 배분되었다.²⁵⁾ 그렇지만 행정자치부가 인센티브제도를 내부적으로 운용하고 그것에 대한 자료를 공개하지 않았기 때문에 각 지방자치단체는 인센티브액에 대한 정보를 갖지 못하였다. 그 결과 인센티브제도가 자치단체의 자구노력효과를 진작시키지 못한 것으로

25) 지방교부세 산정시에 이와 같은 재정인센티브제도를 활용함으로써 지방자치단체의 재정운용에서 모럴해저드(moral hazard)를 방지할 수 있는 것으로 지적되고 있다(김상현, 1998: 233).

로 지적되기도 하였다(김정완, 1998: 171).

4) 지방자치하의 민선단체장 2기(1998년 7월~2002년 6월)

이 시기는 김대중 정부가 출범하여 신자유주의의 이념이 정부개혁에 큰 영향력을 발휘하였으며, 지방재정운용에도 그러한 영향이 곳곳에 스며들었다. 그 결과 1997년도에 4개 종목을 대상으로 하여 834억원 규모로 도입된 지방교부세배분시의 재정인센티브제도가 점점 확대되어 1998-1999년에는 5개 항목, 2000년에는 8개 항목, 2001-2002년에는 11항목, 그리고 2003년에는 13개 항목으로 확대되었다(이상룡, 2002b: 104; 행정자치부, 2002b: 102). 앞서 언급하였듯이 기존의 인센티브제도가 기준재정수요 및 수입액 산정공식에 포함되어 운영되었기 때문에 자치단체가 인센티브 부여내용에 대해서 잘 알지 못하는 결점이 있었다. 그래서 2001년부터는 인센티브산정공식을 별도로 분리하고 그 자료를 공개하였다. 또한 2002년에는 지방세징수율을 수요인센티브에서 수입인센티브로 전환하였고, 지방청사관리의 적정화·지역개발탄력세율·사용료와 수수료의 현실화율 항목을 신설하였다(김석태, 2002: 45).

2003년도의 지방교부세배분에는 총 13개의 인센티브 항목이 사용되는데 그 중 6개는 수요인센티브이고 나머지 7개는 수입인센티브이다. 수요인센티브로 이용되는 6개의 항목은 지방공무원정원감축, 비정규직공무원감축, 경상경비절감, 상수도요금현실화, 읍·면·동의 통합유도, 지방청사관리의 적정화이다. 수요인센티브는 기준재정수요액에 정(正)의 효과를 갖는 것과 부(負)의 효과를 갖는 역인센티브가 있는데 2003년도의 경우 전자의 규모는 4,348억원이었고 후자의 규모는 680억원이었다. 한편 수요인센티브로 이용되는 나머지 7개 항목은 지방세징수율, 주민세 개인균등할, 과표현실화율, 탄력세율, 수수료현실화율, 지방세체납축소, 지방세세원발굴 등이며, 인센티브의 규모는 2,182억원이고 역인센티브의 규모는 1,536억 원이었다(행정자치부, 2002b: 150-151; 222-223).

한편 이 시기에는 지방자치단체의 불건전한 재정집행을 통제할 목적으로 지방교부세를 감액하는 재정페널티제도가 도입되었다. 즉 2001년 12월 31일 지방교부세법 제 11조 2항에²⁶⁾ 근거하여 동법의 시행령을 개정함으로써 교부세의 반환 및 감액의 적용대상과 기준이 마련되었고 2003년도 보통교부세 산정시부터 적용되었다. 재정페널티가 적용되는 경우와 그 구체적 내용은 첫째, 지방자치법 제 115조 제 1항의 규정에 의한 행정자치부장관의 지방채발행승인을 얻지 아니하고 지방채사업예산을 편성지출한 경우 지출한 금액의 100분의 10이내; 둘째, 지방재정법 제 30조 제 3항의 규정에 의한 투·융자심사를 받지 아니하고 투·융자사업예산을 편성지출한 경우 지출한 금액의 100분의 10 이내; 셋째, 지방재정법 제 30조 제 5항의 규정에 의한 예산편성 기본지침을 위반하여 예산을 편성한 경비를 지출한 경우 지출한 금액이내; 넷째, 감사원법 제 22조 제 1항 또는 지방자치법 제 158조의 규정에 의한 감사원 또는 행정자치부장관의 감사결과 등에 의하여 법령을 위반한 경비의 과다지출 또는 수입징수 태만이 판명된 경우 지출한 금액 또는 징수하지 못한 수입액 이내의 네 가지 경우이다(행정자치부, 2002b:63).

2001년 9월 15일자로 개정된 지방재정법 시행령 제 30조 3항에 의하면 지방자치단체의 장은 신규 투·융자사업으로서 그 소요사업비가 100억원 이상인 경우는 제 2항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 전문기관에 타당성조사를 의뢰할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 이 조

26) 이 조항은 1988년 4월 6일에 전문개정되었다.

항은 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것)가 50억 원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건축물의 건축사업인 경우에는 지방행정 또는 재정분야 전문기관에 그것의 타당성조사를 의뢰하여야 한다고 의무화하고 있다.

비록 우리나라에서도 1994년도의 지방재정법개정에서 재정분석에 대한 규정을 포함시켰지만 (지방재정법 제 118조 2항) 실제의 재정분석은 1998년도부터 실시되었다. 재정분석지표는 1998년도와 1999년도 이후 기간에 서로 다르게 구성된다. 1998년도에는 지방재정을 4개 부문과 7개의 기준지표로 구분한 후 각 지표에 가중치를 부여하여 1,000 점 만점으로 하는 '지방재정종합지표'가 구성되었다. 그렇지만 여기에 반해 1999년에는 지방재정을 2개 부문, 4개 영역, 10개의 단위지표로 분석하였는데, 단위지표는 서열로서 평가되고 부문 및 영역별지표는 등급으로서 평가되었다(윤영진, 2001: 22).

재정진단은 지방재정법 제 118조에 의한 재정분석의 결과에 따라 재정의 전전성과 효율성이 현저하게 떨어진 단체를 대상으로 정밀분석을 실시하여 재정전환화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정이다. 재정진단의 대상단체는 안정성을 중심으로 선정되지만, 2000년도의 재정진단대상단체의 선정에는 안정성이외의 다른 지표도 고려되었다고 한다. 즉 제 1단계에서는 안전성지표에 의해 판단하는데, 세입·세출충당비율에 의한 적자단체가 없기 때문에 경상수지비율과 지방채무 상환비 비율이 주요 선정기준이다. 제 2단계에서는 1998년도를 기준으로 한 투자사업비, 행사성경비, 주요 경상비 집행분석을 통해 선정하고, 제 3단계에서는 재정운영노력도를 분석하여 선정기준으로 삼는다. 이와 같은 단계를 거쳐 2000년도에는 경남 양산시, 충남 서천군, 대구 시 중구의 세 개 자치단체가 재정진단대상단체로 선정되었다(윤영진, 2001: 23). 행정자치부는 이들 단체에 대한 재정진단결과에 따라 해당 자치단체에 재정전환화 권고지침을 내리고 재정전화계획수립을 지시하였는데, 내년에는 광역시 1개를 포함한 5개 자치단체를 상대로 재정진단을 확대할 방침이라고 한다(매일경제 2000.12.19)

IV. 요약 및 정책적 함의

지금까지 우리는 지방자치의 부활에 따라 지방의회가 구성되고 주민직선에 의한 자치단체장이 선출됨에 따라 지방재정의 운용에 어떠한 변화가 초래될 수 있을 것인가를 공공선택론적인 관점에서 연역적으로 고찰한 후, 그러한 고찰을 뒷받침할 수 있는 사례들을 살펴보았다. 지방자치의 부활이 가져다 준 가장 큰 변화는 무엇보다도 "투표"의 역할이 위력을 발휘하기 시작하였다는 데서 찾을 수 있을 것이다.

민간체는 시장에서 그 재화의 수요와 공급이 일치하는 점에서 가장 효율적으로 공급된다. 시장에서 거래를 연결시키는 것 또한 일종의 투표라고 간주할 수 있다. 즉 화폐가 투표의 역할을 하는 것이다. 이 경우 소비자는 자신이 구입하는 재화의 가격에 대한 정보를 갖고 있으며 또한 자신의 예산제약도 알고 있는 것으로 간주된다. 이 경우 각 소비자는 예산제약하의 효용극대화 추구자로 생각할 수 있다. 이렇게 되면 소비자는 자신이 선호하는 재화에 대한 가격에 민감해 질 수밖에 없으며, 궁극적으로는 이것이 그의 합리적 행동을 초래하는 원동력으로 작용하게 된다.

여기에 비해 지방공공재의 선호현시는 정치적 과정을 통해서 이루어진다. 즉 주민들은 투표

를 통해 자신들의 대표를 선출하고 그 대표들이 개개 시민들의 선호를 대신 반영한다. 그러나 우리나라의 협행지방재정제도는 투표자인 시민들이 공공서비스의 조세가격을 인식할 수 없는 상태로 되어 있다. 조세가격을 느끼지 못하는 것은 말할 것도 없고 자신이 거주하는 지역의 예산체약에 대해서도 잘 알지 못한다. 즉 민간재의 효율적 재원배분에 가장 중요한 역할을 하는 가격과 예산의 두 요소들이 지방재정부문에서는 결여되어 있는 것이다. 이러한 두 요소들에 대한 주민들의 합리적 무지가 정치인들의 모럴해저드(moral hazard)를 초래하게 되고 그것이 또한 지방재정의 비효율성을 야기하게 된다.

지방자치 부활 후에는 지방자치단체가 재정운용에 있어서 상당한 재량권을 갖게 되었다. 그렇지만 조세가격이나 예산체약에 관한 의식이 없는 상황에서 증가된 재량권은 필연적으로 지방 정부의 재정운용에 있어서 모럴해저드(moral hazard)를 유발시킨다. 중앙정부는 바로 이와 같은 이유 때문에 다시금 지방정부에 대한 재정통제의 구실을 찾을 수 있는 것이다. 우리는 이러한 상황을 지방자치 부활 후에 변화되고 있는 중앙정부의 재정적 통제를 통해서도 확인할 수 있다. 그렇지만 지방정부관련자들은 이와 같은 중앙정부의 태도를 지방자치하의 새로운 통제라고 비난하기도 한다.

필자는 지방정부의 관련당사자들, 특히 시민들이 지방정부의 공공서비스에 대한 조세가격을 의식하게되고 또한 지방정부가 어떤 일을 하는지에 대한 정확한 정보를 얻게되면 전술한 중앙 정부에 의한 재정통제 보다도 주민 스스로에 의한 지방정부의 재정통제가 작동될 수 있다고 생각한다. 그러기 위해서는 우리나라의 지방세체제가 공공서비스의 조세가격을 고취시킬 수 있는 방향으로 개편되어야 하며, 지방정부의 재정활동에 대한 정보가 주민들이 쉽게 이해할 수 있는 형태로 공급되고 전파되어야 한다. 전자는 지방세, 특히 재산관련세의 실효세율의 인상으로 직결되기 때문에 많은 사람들이 그와 같은 개혁에 대한 필요성은 인식하지만 정치적으로 매우 부담스러운 사항이다. 한편 후자의 경우는 최근 활발하게 논의되고 있는 지방정부회계제도의 개혁에서 그 출발점을 찾을 수 있을 것 같다.

참 고 문 헌

- 강대오. (2000). "지방재정확충에 관한 자치단체장행태의 공공선택론적 분석." 「한국재정학회 2000년 제 1 차 학술대회 Proceeding」: 80-106.
- 강윤호. (2000a). "정부간 정책선택의 차이: 광역과 기초자치단체간 사회복지지출 비교분석." 「한국행정학보」, 34(3): 353-370.
- 강윤호. (2000b). "지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책정향: 시·군·자치구간의 비교분석." 「한국행정학보」, 34(1): 213-228.
- 권경석. (1999). "지방자치단체 경영사업추진의 결정요인과 성과에 관한 연구." 「지방정부연구」, 3(1): 75-97.
- 김인철. (1994). "분권화와 지역주민의 상관성: 보호대상주민집단에 대한 광역정부의 복지관여추이분석." 「지방자치연구」, 6(1): 87-101.
- 김상현. (1998). "중앙정부의 재정지원과 지방정부의 도덕적 해이." 「경제구조조정기의 재정정책의 과제와 방향」 (한국공공경제학회 제 2차 학술대회 발표논문집): 231-247.
- 김석태. (2002). "한국지방재정의 비효율성: 몇 가지 사례." 「민선 3기 지방정부의 발전 과제와 발전

- 방향」(한국지방정부학회 2002년도 학제학술대회발표논문집): 33-48.
- 김정완. (1998). “지방교부세배분에 있어서 자구노력에 대한 인센티브제도의 대안적 모델모색.” 「한국행정학보」, 32(2): 165-181.
- 김태일. (2001). “지방의회구성과 단체장선출이 자치단체 사회복지지출규모에 미친 영향.” 「한국행정학보」, 35(1): 69-89.
- 김태일. (1998). “지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향.” 「한국정책학회보」, 7(1): 317-338.
- 남창우. (1998). “지방정부의 경영수익사업실태와 합리적 개선방안.” 「21세기를 위한 지방재정개혁방안」(한국지방재정학회 1998년 춘계학술대회논문집): 117-131.
- 내무부. (1963). 「지방자치단체 결산개요 1963」.
- 노용원. (2002). “우리나라에서의 “도덕적 해이”의 개념과 그 문제점.” 「경제학연구」, 50(1): 65-91.
- 손희준. (1999). “지방자치제실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석.” 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.
- 신광균. (2002). “폐광지역개발을 위한 신세원 도입방안.” 「민선3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전방향」(2002 지방재정세미나 발표논문집: 한국지방재정공제회 · 한국지방재정학회): 223-240.
- 안종석. (2001). 「지방자치제 도입이후의 지방재정구조변화분석」. 서울: 한국조세연구원.
- 유재원. (2001). “정치행위로서 지방정부의 개혁: 비교적 시각.” 「한국행정학보」, 35(4): 201-215.
- 유재원. (1999). “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증.” 「한국정책학회보」, 8(3): 79-98.
- 윤상희. (2002). “지방재정확충운영사례: 경륜·경마장을 통한 지방재정확충.” 「민선 3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 반성」(한국지방재정공제회 · 한국지방재정학회 2002년 지방재정세미나 논문집): 255-265.
- 윤영진. (2001). “지방재정의 건전성확보를 위한 재정관리제도 개선방안.” 「지방재정의 건전성제고」(한국지방재정학회 2001년 제 1차 정기학술대회 논문집): 5-36.
- 이경훈. (1988a). “지방재정제도: 어떻게 달라지는가(1).” 「지방재정」, 7(2): 88-102.
- 이경훈. (1988b). “지방재정제도: 어떻게 달라지는가(2).” 「지방재정」, 7(3): 79-87.
- 이상룡. (2002). “지방재정의 최근 동향과 현안과제.” 「지방재정소식」(한국지방재정학회), 7(2):3-5.
- 이상룡. (2002b). “지방재정관리·운용의 평가와 과제.” 「민선3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전방향」(2002 지방재정세미나 발표논문집: 한국지방재정공제회 · 한국지방재정학회): 95-130.
- 이승종. (2000). “지방자치와 지방정부의 복지정책정향.” 「한국행정학보」, 34(4): 197-215.
- 이승종·김홍식. (1992). “지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지서비스기능을 중심으로.” 「한국행정학보」, 26(2): 69-89.
- 이영희·라희문. (2001). “건물분 재산세과표산정체계에 관한 연구.” 「지방재정의 건전성 제고」(2001년 한국지방재정학회 제 1차 정기학술대회 Proceeding): 205-238.
- 이재성. (1996). “민선시대 지방재정의 실태와 과제.” 「지방행정연구」(한국지방행정연구원), 11(1):
- 이재성. (1994). “재정주권신장을 위한 지방재정관련법 개정방향.” 「지방행정연구」(한국지방행정연구원), 9(3):
- 이창균. (2002). “공공건물신축에 대한 예비타당성조사의 의의 및 내용.” 「지방포럼」(한국지방행정연구원) 12호
- 임일순. (2002). “지방재정확충운영사례: 지방세 및 세외수입분야를 중심으로.” 「민선 3기 출범에 즈음한 지방재정확충운영사례: 지방세 및 세외수입분야를 중심으로」(한국지방재정공제회 · 한국지방재정학회 2002년 지방재정세미나 논문집): 255-265.

- 음한 지방재정의 회고와 반성」(한국지방재정공제회·한국지방재정학회 2002년 지방재정세 미나 논문집): 269-283.
- 전상경. (2002). 「현대지방재정론」. 서울: 박영사.
- 전상경. (2001). 「정책분석의 정치경제」(개정판). 서울: 박영사.
- 전상경. (1997). 「지방정부 경영개선을 위한 재정운용: 전망과 한계」 「지방정부연구」(부산경남·울산 제주 행정학회) 창간호:
- 전상경. (1994). 「지방정부예산편성행태와 지방의회예산심의 행태에 관한 가설적 논의: 부산시를 중심으로」 「한국행정학보」, 27(4): 1051-1072.
- 행정자치부. (2002a). 「2002년도 지방자치단체 채무현황(2002년 6월 말기준)」.
www.mogaha.kr/korean/index.html.
- 행정자치부. (2002b). 「지방교부세산정해설」. www.mogaha.kr/korean/index.html.
- 행정자치부. (1999a). 「지방자치단체전 재정운영지침」. www.mogaha.kr/korean/index.html.
- 행정자치부. (1999b). 「보도자료: 지자체 1998재정상황종합분석결과공개」.
www.mogaha.kr/korean/index.html.
- 행정자치부(내무부). (1969, 1975, 1986, 1991, 1997, 2000). 「지방재정연감」.
- 허명환. (1999a). "한국지방자치단체의 공공선택모델." 「재정논집」, 13(2): 113-138.
- 허명환. (1999b). "지방양여금제도의 개편방안." 「21세기를 위한 지방재정개혁 방안」 (한국지방재정학회 1998년 학술대회 Proceeding): 27-44.

全相京 : 부산대학교 전자공학과 졸업, 서울대학교 행정대학원 석사, 동 대학원 박사과정을 거쳐 미국 University of Pennsylvania에서 정책학박사학위 (논문: Essays on Political Economy of National Aid Distribution in Korea during 1962-1985, 1989)를 취득하였으며 현재 동아대학교 정치행정학부 교수로 재직 중이다. Fulbright Research Associate로서 미국University of California(Berkeley) 경제학과에서 연구하였고 (94-95), 일본 큐슈대학 국제교류기금으로 큐슈대학 경제학부에서 연구하였으며(1993), 2002년 현재 한국행정학회 편집이사로 활동하고 있다. 주요관심분야는 지방재정과 정책분석이며, 대표적 저서로는 「현대지방재정론」(박영사: 2002), 「정책분석의 정치경제」(박영사: 1997, 2001(개정판))가 있고, 역서로는 「시장과 정부: 불완전한 선택대안」(교문사: 1991) (Wolf, Jr.원저), 「관료제의 정치경제학」(공역) (대영문화사: 1991) (P.M. Jackson원저), 「국민합의의 분석: 헌법적 민주주의의 논리적 기초」(공역) (시공아카데미: 1999) (Buchanan and Tullock 원저)가 있으며, 지방재정 및 정책학과 관련하여 다수의 논문이 있다.