「지방정부연구」 제4권 제2호(2000 겨울) : 91~110

지방분권과 중앙 · 지방정부간 재정관계의 재음미*

Reexamination of Intergovernmental Fiscal Relations in the Age of Local Decentralization

전 상 경(동아대 정치행정학부)

Korea has reincarnated local autonomy system partially in 1991 by the local election for the re-establishment of local assembly. In 1995 the mayor and governor were elected by the popular vote for the first time since 1960s, and now they are in their second terms. It is said that the intergovernmental fiscal relations may take different forms depending upon a country's political system and the development of its local autonomy. At this juncture it is necessary to reexamine the present situation of Korean intergovernmental fiscal relations and derive some policy implication thereof.

This paper aims to reexamine the present Korean intergovernmental fiscal relations especially in terms of local decentralization and derive some important policy implications for the development local autonomy. The related issues about the division of national tax and local tax are discussed along with the national government's grants-in-aid program. This paper concludes with the statement that citizens' price consciousness for the local public goods are urgently needed for the meaningful development of local decentralization.

I. 서 론

1961년의 5 · 16 군사쿠데타가 성공한 후 포고령 제 4호에 의거하여 지방의회가 강제로 해산되었고, 동년 9월 1일에 제정된 "지방자치에 관한 임시조치법"은 주민대표가 아닌 해당 자치단체의 상급기관이 지방의회의 의결사항을 승인하도록 규정하였다. 이에 따라 지방자치의 실질적 기능은 거의 마비된 상태에 이르렀다. 그 후 구성된 3공화국 헌법은 최초의 지방의회의 구성시기는 법률에 의한다고 규정하였지만, 그와 같은 법률은 제정되지 않았다. 또한 1972년 소위 "10월 유신"에 의해 제정된 4공화국헌법은 그 부칙에서 지방의회의 구성은 남북통일 때까지 유보하였다. 하지만 그 당시의 정치적 상황으로 볼 때, 남북통일을 기대하기란 어려운 것이

* 본 논문은 2000년 8월 18일 한국지방정부학회와 서울행정학회가 공동으로 주최한 「수도권 집중에 따른 지역격차문제: 진단과 처방」이라는 주제의 세미나에서 발표된 논문을 수정한 것이다. 논문발표시 유익한 토론을 해주신 경북대학교의 김석태 교수님, 부산광역시 이영활 예산담당관과 학회보논문심사시에 몇 가지 오류를 수정토록 조언해 주신 익명의 세분 심사위원님들께 감사를 드린다. 물론 논문의 미진한 부분은 전적으로 필자의 책임이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

어서 사실상 지방의회를 구성하지 않겠다는 것과 다름없었다.

제 5공화국의 헌법부칙은 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 지방의회는 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다고 규정하였다. 그렇지만 재정자립도가 무엇을 의미하는지 그리고 지방의회의 구성을 위해서는 얼마만한 재정자립도가 필요한지에 관한 언급은 전혀 없었다. 지방의회를 구성하지 못하는 이유가 "남북분단"에서 지방자치단체의 부족한 "재정자립도"로 바뀐 것 같다. 즉 재정자립도는 그 후 오랜 기간 동안 지방자치를 부활하지 못하는 그럴듯한 핑계로서 상당한 위력을 발휘해 왔었다.

지방자치에서 지방재정이 중요한 요소임은 분명하지만, 지방자치의 선진국이라 일컬어지는 영국의 경우를 보더라도 지방재정자립도가 지방자치를 위한 필요충분조건이 아님은 분명하다. 왜냐하면 100%의 재정자립도가 언제나 바람직스러운 것도 아닐 뿐만 아니라 또한 집권층의 의지에 따라서는 그 수치가 달라질 수 있기 때문이다. 아무튼 여러 가지 우여곡절 끝에 1991년에 지방의회가 구성되었고, 1995년에는 주민의 직선투표에 의한 자치단체장도 선출됨으로써, 지방자치를 위한 외형적 틀은 상당한 수준까지 구비되었다고 생각된다.

정부간 재정관계는 정치체제나 지방자치의 실시정도에 따라 여러 가지 다양한 모습으로 나타난다. 그러므로 지방자치가 부활되어 민선단체장 2기를 맞이한 이 시점에서 중앙·지방정부간 재정관계가 어떻게 정립되어야 할 것인가에 대한 논의는 매우 필요한 것이다. 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에, 중앙·지방재정관계의 고찰은 ① 국세와 지방세의 구분 및 ② 지방정부에 대한 중앙정부의 지원금이라는 두 측면에서 접근되어야만 한다. 본 논문에서 필자는 정부간 재정관계를 이론적으로 검토하고, 전술한 두 가지 측면에서 우리나라의 정부간 재정관계를 설명한 후, 분권화를 지향하는 시점에서 요구되는 정부간재정관계의 재정립에 필요한 방향을 제시하려고 한다.

Ⅱ. 지방자치 및 정부간 재정관계에 관한 이론적 논의

1. 지방자치와 지방재정

지방자치란 흔히 "일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성하여 국가(중앙정부)의 일정한 감독하에 그 지역의 공동문제를 자기 부담에 의하여 스스로 또는 그 대표자를 통하여 처리하는 것"으로 정의된다. 여기서 공동문제란 곧 지방자치단체가 수행해야만 할 구체적인 업무를 지칭하는 것으로서, 특정 지방자치단체 고유사무를 비롯하여 중앙정부나 상위지방정부 또는 동일한 유형의 다른 지방자치단체와 상호연관된 업무까지도 포함된다.

어떤 업무가 지방자치단체의 고유업무인가는 중앙정부의 법률에 의하여 결정될 것이며, 이와 같은 고유업무에 대한 비용은 지방자치단체 스스로가 부담해야만 한다. 지방자치단체는 고유업무이외에 국가나 상위지방단체로부터 위임받은 업무도 처리해야만 한다. 이 경우 국가나 상위단체는 그 업무처리에 소요되는 비용을 지급해야 함은 물론, 필요할 경우 그 업무집행의 감독도 해야만 한다. 지방자치단체가 고유업무를 처리하는 과정에서는 외부효과를 유발할 수도 있는데, 그러한 외부효과는 동일한 수준의 지방정부들끼리의 협상을 통하거나 상위정부의 지원금 등에 의해서 해결될 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 지방자치가 실시되어도 지방자치단체는 그 업무처리상 중앙정부나

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

상위정부 또는 같은 수준의 다른 지방정부와 밀접한 연관을 맺어야만 하며, 이러한 연관성 때문에 정부간 재정관계의 필요성이 발생하는 것이다. 즉 지방세로서 어떤 항목이 설정될 것인가? 국가나 상위지방정부가 어떠한 업무를 위임하고 그렇게 위임된 업무에 대하여 어떤 재정적 조치를 취할 것인가? 국가나 상위지방정부는 어떤 근거에 의하여 무슨 목적으로 (하위)지방자치단체에 재정적 지원을 하게 되고, 그와 같은 재정적 지원에 대하여 어떠한 통제나 감독을 해야만 할 것인가? 이상과 같은 질문들이 지방자치하에서 지방재정과 연관된 주요한 관심사항들이다.

2. 지방자치하의 사무구분과 재정분담

지방자치단체의 사무는 고유사무와 위임사무로 대별되고, 후자는 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 세분된다. 지방자치법 제 9조 1항은 "지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무(自治事務)와 법령에 의하여 그 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다"고 규정하고 있는데, 여기서 자치사무는 지방자치단체의 고유사무를 지칭하고 법령에 의하여 그 지방자치단체에 속하는 사무는 (단체)위임사무를 지칭한다. 한편 지방자치법 제 93조는 "시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다"라고 되어 있는데 이와 같은 위임사무는 기관위임사무이다.

1) 사무구분과 재정부담

(1) 고유사무와 재정

고유사무는 지방자치단체의 존립목적에 속하는 기본적인 사무로서 자치사무 또는 공공사무라고도 불린다. 지방재정법 제 17조는 "지방자치단체의 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다"라고 규정하고 있다. 하지만 중앙과 상급지방정부는 자치사무에 대한 보조금지원의 근거가 법령에 없더라도 보조금을 지급할 수 있는데, 이 경우의 보조금은 장려적 성격을 띠게된다.

이와 같은 고유사무는 법령에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로는 해당지방자치단체가 자유롭게 취사선택할 수 있으나, 법률에 의하여 의무적으로 처리해야만 하는 경우도 있다. 흔히 전자는 수의사무(隨意事務), 후자는 필요사무(必要事務)라고 부르기도 한다.

(2) 단체위임사무와 재정

단체위임사무는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무이지만 일단 위임된 후에는 자치사무와 동일하게 취급된다. 고유사무에 비하여 국가나 상급 지방자치단체의 지도·감독이 광범위하며 적극적인 사전감독도 가능하다. 일단 업무가 위임되면 고유사무와 같이 취급되므로, 원칙적으로는 해당자치단체가 그 경비를 부담하여야 한다. 이와 같은 단체위임사무의 보기로는 조세 등 공과금징수사무, 하천의 보수 및 유지사무, 국도의 유지 및 수선사무, 전염병의 예방접종사무 등을 들 수 있다.

지방재정법 제 18조 1항은 "지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원할한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니될 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다"라고 규정하

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

고 있다. 이 경우의 국가의 경비는 흔히 부담금(負擔金)이라고 부른다.

(3) 기관위임사무와 재정

지방자치법 제 95조에 의하면 기관위임은 국가와 지방자치단체뿐만 아니라 상급자치단체와 하급자치단체간에서도 행해질 수 있다. 지방자치단체의 집행기관이 기관위임사무를 처리할 때에는 국가(또는 상급자치단체)의 하급기관과 동일한 지위에서 국가(또는 상급자치단체)의 엄격한 직무감독을 받으며, 지방의회는 필요한 경비부담에 관한 사항이외에는 관여할 수 없다.

기관위임사무는 국가(또는 상급지방자치단체)의 사무이기 때문에 그 사무의 성격이 지방적 이해관계보다도 더 광범위한 것이 당연하다. 이와 같은 기관위임사무의 보기로는 호적사무, 주민등록사무, 병사(兵事)사무, 지적(地籍)사무, 국민투표사무, 대통령과 국회의원선거 사무 등을 들 수 있다.

지방재정법 제 18조 2항은 "국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다"라고 규정하며, 동법 24조는 시·도 또는 시·도지사가 시·군 및 자치구 또는 시장·군수·자치구의 구청장으로 하여금 그 사무를 수행하게 할 때에는 시·도는 그 사무수행에 필요한 경비를 부담하여야 한다"라고 규정하고 있다. 이와 같은 성격의 경비는 교부금(交付金)이라고 불린다.

2) 사무구분과 재정부담의 문제점

지방자치단체의 사무구분이 법상으로는 되어 있지만 실제로 명확하지 않은 경우가 많다. 지방자치실시 이후 국가사무를 지방에 이양해야한다는 요구가 증대하였으며, 사무배분의 재조정에 대한 필요성이 꾸준히 대두하고 있다. 1994년에 발표된 중앙과 지방사무총람에 따르면 법령상 나타난 총 15,744개의 국가의 사무 중에서 75%인 11,744개는 중앙정부가 직접 처리하는 국가사무로 되어 있고, 12%인 1,920개는 업무의 편의를 위해서 지방자치단체장에게 위임하여 처리하는 기관위임사무로 되어 있으며, 나머지 13%인 2,110개가 자치사무로 되어 있다(김재훈 1998:28). 한편 한국지방행정연구원이 1994년에 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분상황을 조사한 바에 따르면, 지방자치단체가 처리하는 총 5,814개의 사무 중 54%는 시·도가 처리하고, 30.7%는 기초자치단체인 시·군·자치구가 처리하며, 나머지는 광역·기초자치단체의 공통사무로 되어 있다(최창호, 1995: 21-22).

1989년 이후 주요한 기능이 이양될 때 수반되는 재원부담은 기존의 국가와 지방간의 재원배분틀을 손상하지 않는다는 대 원칙하에서 변경된 기능에 상응하는 재원만 조치해주는 이른바 중앙과 지방간의 세수중립성의 원칙에 따라 이루어졌다.[1] 그러나 이 경우에도 대규모지방비 부담을 수반하는 투자적 성격의 국가기능이 지방으로 이양될 경우에 한정되어 있었다(허명환, 2000:149).

중앙정부가 자치단체에 기능을 이양할 때 재원보전조치가 수반되지 않은 경우도 많았는데 대표적인 몇 가지 사례들을 소개하면 다음과 같다. 1991년 정부의 준조세 폐지방침에 따라 방범비를 폐지하고 방범원 신분을 자치단체의 고용직으로 전환하였으나 그것에 수반되는 재원이

1) 자세한 내용은 허명환(2000:150)을 참고할 것.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

전조치는 이루어지지 않았다. 농어촌발전 종합대책에 따라서 국가가 부담해오던 농어촌자녀 학자금이 1993년도부터 3분의 2에 해당되는 부분을 지방비부담으로 전환하였고, 영유아보육법에 따라 지방비부담비율이 종전의 20%에서 40%로 인상되었지만 이에 상응하는 재원이전은 없었다. 의무교육기관을 제외한 공립의 각급학교 교원봉급의 경우 서울특별시는 1965년부터 그 전액을, 부산시는 1972년부터 그 반액을 부담토록하였지만 이에 대한 중앙정부의 지원을 수반되지 않았다(허명환, 2000: 152-153).

1999년에 제정된 "중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률"은 중앙정부가 지방정부에게 기능이양을 할 경우 재정적 지원을 병행하도록 규정하였으며, 동법 시행령 제 3조는 지방이양을 하는 중앙정부는 이양을 결정한 날로부터 60일 이내에 재정지원의 규모·방법·시기와 각 자치단체별 지원내역, 재정지원소요비용의 조달방안 등을 서면으로 제시토록 규정하고 있다. 뿐만 아니라 동시행령 제 4조는 자치단체에 대한 재정지원과 관련하여서 적정수의 자치단체장 의견을 듣고, 재정지원 협의기구에 자치단체소속 공무원도 참석토록 규정함으로써 재정지원 없는 일방적인 기능이양에 대한 견제장치를 마련하였다. 그러나 이와 같은 규정이 어느 정도로 실효성을 발휘할지는 좀 더 두고 보아야 할 사항이다.

3. 정부간 재정관계의 두 가지 메커니즘

1) 국세와 지방세의 조정

우리나라는 엄격한 조세법률주의에 입각하고 있어 지방세의 세목과 세율은 중앙정부의 법률에 의거하여 결정된다. 그렇기 때문에 지방정부의 재정확보는 중앙정부가 지방세의 세목과 세율을 어떻게 정하느냐에 전적으로 좌우된다. 사실 그동안 지방자치실시를 전후하여 지방자치단체의 재정확보 차원에서 지방세의 신설 등에 관한 논의가 꾸준히 제기되어 왔었지만, 항상 중앙정부의 논리가 우선된 듯한 느낌이 든다.

우리나라는 현재 국세와 지방세의 조정 및 국세의 지방양여에 관한 필요한 사항을 규정하기 위하여 국세와 지방세의 조정에 관한 법률이 있으며, 2000년 현재 지방세로서 16개 항목이 있다. 지방자치가 실시되기 전인 1960년도의 경우 국세와 지방세의 비중은 약 92: 8 정도였으나, 1985년에 담배판매세가 신설되고, 그것이 1989년에는 담배소비세로 개편됨에 따라 지방세의 비중이 꾸준히 증가하여 2000년 현재 국세와 지방세의 비중은 약 80:20의 수준에 이르고 있다.

2) 국고지원금제도

국고지원금(grant-in-aid)은 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재정불균형을 시정하고, 동일한 계층의 지방정부간의 수평적 재정불균형을 시정하며, 공공서비스가 지니는 외부효과를 내부화시킴으로써 재원이용의 효율성을 제고시키고, 때로는 부정주의적 시각(paternalism)에 입각한 가치재(merit goods)을 공급하기 위하여 중앙정부가 하위지방정부에 이전하는 재원이다. 이와 같은 목적을 실현하기 위한 우리나라의 현행 국고지원금제도에는 지방교부세와 국고보조금 및 지방양여금의 세 가지가 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Ⅲ. 현행 중앙과 지방정부간 재정관계의 주요 현황과 그 문제점

1. 지방세의 결정메커니즘과 그 특징

1) 지방세의 결정메커니즘

우리나라의 헌법 제 59조는 "조세의 종목과 세율은 법률로 정한다"라고 규정하고 있으며 지방세도 여기에 준하므로 지방세에 대한 지방정부의 재량권이 거의 없는 셈이다.[2] 이와 같은 헌법규정과 더불어 "국세와 지방세의 조정 등에 의한 법률"에서 국세 및 지방세의 세목이 결정되고 있을 뿐만 아니라 (동법 제 3조), 중앙정부가 과세하고 있는 세원에 지방정부가 과세하는 것이 원칙적으로 금지되고 있다(동법 제 4조). 지방세법은 지방세의 세목과 그 과세대상을 구체적으로 정의하고 있으며, 지방세의 부과방법에 대해서도 자세하게 기술하고 있다. 지방세액은 공식 (1)에 의하여 결정되며, 우리는 이것에 관한 구체적인 내용을 살펴보기로 한다.

지방세액 = 특정 지방세목의 과세표준[3] × 세율 . . . . . (1)

(1) 과세표준의 산정

과세물건이란 과세대상 또는 과세객체로서 재산·소득·수익·행위 또는 거래 등을 들 수 있다. 과세표준은 과세부과의 직접적인 기준을 의미하며, 과세물건의 수량·가액(價額)·면적·품질 등으로 표시된다. 위의 (식 1)이 말해주듯이 세액은 세율과 더불어 과세표준에 따라서도 달라진다. 세율은 법률에 의하여 정해지지만 과표는 행정적으로 결정되므로, 흔히 과세표준을 "행정세율"이라고 부르기도 한다.

특히 종합토지세의 과세표준금액은 그 토지의 시장가격이 아니라 매년 건설교통부가 전국의 모든 토지를 대상으로 발표하는 공시지가(公示地價)를 기준으로 해당 자치단체가 결정한다. 즉 각 지방자치단체는 자기 관할내에 있는 토지의 과세표준을 그 토지의 공시지가의 일정 비율로서 결정하며, 그 비율은 흔히 과표현실화율이라고 불린다.

과표현실화율은 각 자치단체가 과표심의의원회의 심의를 거쳐서 결정하지만, 정치적으로 대단히 민감한 사항이어서 통상적으로는 행정자치부나 중앙부서의 대략적인 지침의 범위내에서 결정된다. 과세표준의 결정에 따라 주민들의 부담이 결정되기 때문에, 과표는 흔히 "제 2의 세율"이라고 할 수 있다. 따라서 지방의회가 구성된 지금은 지방의회가 과표심의위원회의 기능을 대신해야 한다는 것이 필자의 생각이다.

공시지가는 시장가격과 상당한 괴리가 있기 때문에, 그것을 기준으로 결정된 과세표준액에 따라서 세액을 결정할 경우 실질적인 조세부담을 피부로 느끼기에는 곤란하다. 실질적인 조세부담을 파악하려면 아래의 공식 (2)처럼 납세액을 시장가격으로 나눈 실효세율(effective tax rate)이 필요하다.[4]

---

2) 여기에 반해 우리와 매우 유사한 지방세제도를 갖고 있는 일본의 헌법 84는 "새로이 조세를 부과하거나 현행조세를 변경하는 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조례에 의하는 것이 필요하다"라고 규정함으로써 법정외세의 도입을 가능하게 하고 있다.

3) 과세표준은 흔히 과표라고 불리워진다.

4) 이와같은 실효세율에 대하여 공식 (1)에서의 세율은 법정세율 또는 명목세율(nominal tax rate)이라고 불린다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

실효세율 = 시장가격에 대한 공시지가의 비율 × 과표현실화율×명목세율 . . .(2)

(2) 세율의 산정

공식 (1)에 표시된 세율은 법정세율이며, 일정률(一定率) 또는 일정액(一定額)의 두 가지로 구분된다. 전자는 다시 과세표준의 크기에 관계없이 일정하게 적용되는 비례세와 과세표준의 크기에 따라 다르게 적용되는 누진세율로 구분된다. 이와 같은 분류기준에 따라 우리나라의 현행 세율구조를 요약하면 는 (표1)과 같이 된다.

〈표 1〉 우리나라 지방세의 세율구조

세 율 구 조	세 목
정 액 세	담배소비세, 주민세(균등할), 자동차세, 면허세, 등록세, 사업소세, 지역개발세
비 례 세	취득세, 등록세, 도시계획세, 경주·마권세, 도축세, 사업소세, 주민세(소득할)
누 진 세	농지세, 종합토지세, 재산세, 공동시설세

지방세의 세율에 관해서는 법정세율, 명목세율, 실효세율, 표준(또는 기준)세율, 제한세율, 임의세율 등과 같은 여러 가지 용어가 사용되고 있다. 위의 공식(1)에서처럼 세액계산시에 과세표준에 곱해지는 것이 법정세율인데, 시장가격에 대한 세액의 비율을 지칭하는 실효세율과는 대조되는 개념으로서 명목세율(nominal tax rate)이라고 부른다. 법정세율은 특별한 사유가 없는 한 적용해야 하는 세율이므로 표준세율 또는 기준세율이라고도 불리워지고, 제한세율이란 최고 및 최저세율을 정해놓고 그 범위내에서 변경이 가능한 세율을 말한다.

세율은 법률에서 결정되지만, 법률에서 구체적인 범위를 정하여 위임하는 경우 국세의 경우는 대통령령에 의해서 그리고 지방세의 경우는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의해서 탄력세율제도를 활용할 수 있다. 이와 같은 탄력세율제도는 오래 전부터 존재하였지만 지방의회가 구성된 후인 1991년 12월 14일에 개정된 지방세법에 의하여 본격적으로 도입되었다(원윤희, 1994: 29). 중앙정부수준에서의 탄력세율제도가 경기변동이나 기타 경제상황 등의 변동에 신속하고 신축적으로 대응하기 위한 것이라면, 지방정부수준에서의 탄력세 제도는 각 자치단체가 공급하는 공공서비스로부터 받는 편익과 외부효과 등이 적절하게 고려된 공급비용을 합리적으로 반영할 수 있게 함으로써 효율적인 자원배분을 달성할 수 있게 하는데 그 기본 취지가 있다(원윤희, 1994: 32).

탄력세율제도는 조세법률주의원칙과의 충돌을 피하면서도 미약하긴 하지만 지방자치단체의 과세자주권을 확보할 수 있는 수단으로 간주될 수 있다. 현재 지방세법에서는 11개 세목에 걸쳐서 탄력세율이 제도적으로는 허용되고는 있지만, 주민들의 조세저항이나 지방교부세 산정시의 불리함 등에[5] 대한 염려 때문에 적극적으로 활용되고 있지 못하다. 따라서 다른 지역에 조세수출할 수 있는 지역개발세(예: 컨테이너세)같은 것에는 탄력세율이 쉽게 적용될 수 있지만, 자기지역 주민들에게 부담을 유발하는 세목에는 그 적용이 어렵다. 그 단적인 예로서 강원도 민선지사였던 최각규 지사가 1996년도에 시·군의 재산세건축물 분에 10%의 탄력세율을 적용하였지만, 지역주민들의 강한 반발 때문에 그러한 탄력세율제도를 포기한데서도 짐작할 수

5) 지방교부세제도의 개편시에 탄력세율적용으로 인한 불리함을 제거하려는 노력이 상당히 반영되긴 하였다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

있다(강원개발연구원 · 조선일보사 1999: 121).

임의세율이란 지방세법상 세율결정권을 조례로서 정하도록 지방정부에 위임한 것이며, 따라서 그 세율은 지방자치단체마다 다르다. 현재 우리나라는 임의세율을 채택하고 있지 않지만, 일본에서는 도 · 부 · 현세 가운데 법정외보통세, 수리지익세(水利地益稅), 시 · 정 · 촌세 가운데 법정외보통세, 수리지익세, 공동시설세, 택지개발세 및 국민건강보험세 등의 세목에 채택하고 있다(이영조 · 김대원 1999: 351-352). 임의세율제도는 한정된 범위에서나마 지방정부의 과세자주권을 보장할 수 있고, 공공서비스에 대한 주민들의 비용의식을 고취할 수 있다는 점에서 매우 긍정적인 면을 갖는다.

2) 지방세 결정메커니즘의 특징

(1) 조세법률주의의 엄격한 적용 및 지방세의 공공서비스에 대한 "세금"가격(tax price)으로서의 기능결여

"조세의 종목과 세율은 법률로 정한다."라는 헌법 제 59조는 지방정부의 과세권을 부인하는 것으로 해석되기 쉽지만, 조세법률주의의 취지가 국세와 지방세의 지위설정을 목적으로 하는 것이 아니라 국가의 과세권으로부터 납세자를 보호하기 위하여 마련된 것이기 때문에, 조례로서 지방세의 부과와 징수에 대해 규정하는 것은 조세법률주의의 예외적 조치라는 주장이 있다(김정훈 ,1999: 19-20). 이러한 주장에 따른다면, 현실적으로 지방정부가 법에 의하여 임의로 지방세세목을 설정할 수 없는 것은 조세법률주의 그 자체 때문이 아니라 "국세와 지방세의 조정에 관한 법률"때문이라는 것이다.

일본 헌법 84조는 "새로이 조세를 부과하거나 현행 조세를 변경할 경우 법률 또는 법률이 정하는 조례에 의하여야 한다"고 함으로서 법정외세의 도입에 대한 길을 열어 놓고 있다. 우리나라에서는 이와 같은 법정외세제도가 허용되지 않지만 탄력세율제도가 있다. 따라서 지방정부가 원하기만 한다면 조례를 통하여 지방세법에 정해져 있는 표준세율의 50%를 가감할 수 있기 때문에 지방정부는 실질적인 과세권을 가질 수도 있다.

이처럼 우리나라는 엄격한 조세법률주의로 인하여 지방정부가 독자적인 세목이나 세율을 결정하는데 상당한 한계가 있기 때문에, 지방정부의 주민들은 자신들의 공공서비스의 수요와 그와 같은 지방공공서비스를 공급하기 위한 비용으로서의 지방세간의 연계관계를 상정하기가 매우 어렵다. 즉 지역사업에 대한 수요가 증가하더라도 지역주민들은 그것에 대한 비용조달을 중앙정부에 의존하려고 하거나 또는 다른 지방정부에 전가시킴으로써 결국 지방세가 공공서비스의 비용에 대한 신호(signal)를 줄 수 없게 되며, 그것은 적정 수준이상의 지방공공서비스를 공급하게 되는 결과를 초래할 수 있게된다.

위와 같은 관점에서 볼 때 과세자주권은 지방정부의 고유권한으로서가 아니라 지방공공재의 효율적 공급을 위한 수단으로서 간주되어야 한다. 즉 지방정부의 세입을 확충하고자 할 경우에도 중앙정부지원금이나 다른 지역에 조세부담을 전가시킬 수 있도록 하기보다도 그 지방주민들이 직접적으로 부담을 느낄 수 있도록 하는 조세를 선택함으로써(김정훈, 1999: 29), 주민들로 하여금 지방세를 자기들이 선호하는 공공서비스의 공급가격으로 인식하게 할 필요가 있다. 공공서비스에 대한 "세금"가격(tax price)으로서 지방세를 인식하게 되면 과도하거나 불요불급한 공공재의 수요는 억제될 것이고, 지역주민의 자치의식과 지방정부의 책임성이 제고될 수 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

(2) 거래세를 중심으로 한 재산과세중심

우리나라 지방세는 재산관련세의 비중이 상당히 높다. 이것은 재산의 이동성이 적다는 점에서 바람직한 것같지만, 재산세의 구성을 보면은 재산보유에 대한 과세보다도 재산거래에 관한 비중이 크기 때문에 다음과 같은 문제점이 발생한다. 첫째, 재산의 이전과 거래에 대한 세금이 높기 때문에 동결효과가 초래되어 자산이용의 효율성이 저하된다. 둘째, 담세능력의 척도로서는 재산의 거래보다도 재산의 보유가 더 적절하다. 그렇기 때문에 재산보유보다도 재산거래에 대한 과세비중이 상대적으로 높을 경우 조세부담의 형평성 문제가 야기될 수 있다. 셋째, 재산의 거래와 이전에 부과되는 조세는 부동산경기에 매우 민감하기 때문에 지방세의 안정적 확보에 지장이 있다. 이것은 IMF구제금융이후 부동산경기의 침체가 초래한 지방정부의 지방세수 손실을 생각하면 짐작할 수 있다. 넷째, 부동산의 이전과 거래는 부정기적으로 발행하기 때문에 정기적으로 부과되는 보유과세에 비하여 세원관리가 어렵다.

지역경제력을 반영해주는 지역소득이 지방재정력을 결정하는 것으로 설명될 수 있다. 그러나 (표1)에서 보듯이 우리나라의 지방세구조는 소득이나 소비보다도 재산의 거래와 이전에 크게 의존하기 때문에 지역경제와 지방재정간의 연결관계가 그렇게 뚜렷하다고 하기에는 곤란하다.

(3) 선진국에 비하여 낮은 실효세율

우리나라의 지방세중 토지와 건축물 등의 재산보유에 대한 세부담이 선진국에 비해서 매우 가벼운 편이다. 왜냐하면 법정세율은 높다하더라도 시가에 비하여 과세표준이 매우 낮기 때문이다. 1994년의 공시지가에 대한 종합토지세의 과표현실화율은 26.9%인데, 공시지가가 시가의 60-70%의 수준이라면 토지과표의 시가대비 과표현실화율은 16-20% 수준이다. 건축물을 주요대상으로 하는 재산세의 경우도 마찬가지이다. 즉 1994년의 경우 건축물의 과세표준은 건물신축소요액의 23.1%에 불과하여 법정세율과 시가대비 실효세율간에 큰 괴리가 있다.

부과기준으로 본 1993년도의 재산세와 종합토지세의 과표대비 평균세율은 각각 0.40%와 0.43%였다. 건축물과표의 신축소요액에 대한 현실화율을 20%로 보고 토지의 시가에 대한 현실화율 0.15%라고 한다면 재산세와 종합토지세의 실효세율은 각각 0.08%와 0.065%가 된다. 특히 재산세에 비하여 자료수집이 비교적 용이한 종합토지세의 경우를 본다면 1993년도의 민간보유토지의 지가총액에 대한 동일 연도의 종합토지세부과액의 비율인 실효세율은 0.054%가 된다(윤건영, 1995: 46-47). 이와 같은 실효세율은 선진국의 실효세율에 비하면 엄청나게 낮은 편이라고 할 수 있다.

2. 국고지원금제도의 현황과 주요 쟁점들

1) 국고지원금제도의 현황

우리나라의 현행 국고지원금제도로는 일반 자치단체에 지원되는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금과 교육자치단체에 지원되는 교육교부금 및 교육양여금을 들 수 있다. 중앙정부의 세출에서 지방정부에 이전하는 재원은 연도별로 다소의 기복이 있으나 대략 약 31%정도에 이르지만, 일반자체단체에 대한 재원이전은 15-16%에 지나지 않는다. 이들중 지방교부세는 약 8%, 국고보조금은 약 6-7%, 지방양여금은 약 2.6%정도의 비중을 차지하고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 2〉 중앙정부세출중 이전재원의 비중

년도	중앙정부세출	총이전재정	지방교부세	교육교부금	지방양여금	교육양여금	국고보조금
1999	1,164,732	318,199(27.3)	65,926(5.7)	83,240(7.2)	28,705(2.5)	53,917(4.6)	86,411(7.4)
1996	837,052	263,502(31.5)	66,354(7.9)	85,677(10.2)	22,919(2.7)	41,242(4.9)	47,310(5.7)
1993	511,879	164,078(32.1)	44,124(8.6)	62,681(12.2)	14,211(2.8)	20,789(4.1)	22,273(4.4)
1991	393,669	126,610(32.2)	34,524(8.8)	46,864(11.9)	5,570(1.4)	15,321(3.9)	24,330(6.2)

주: 1999년도는 예산자료임

다음의 (표 3)는 일반자치단체에 지원되는 국고지원금이 지방자치단체의 일반회계에서 차지하는 비율을 나타낸 것이며, 각 자치단체별로 그 비율은 다소 다르다. 즉 지방자치단체의 일반회계 세수에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 서울특별시의 경우 74.1%를 차지하는 지방세인데 반해, 자치구(서울)의 경우 37.2%를 차지하는 세외수입이다. 광역시와 자치구(광역시)의 경우도 거의 유사한 패턴을 보이는데, 전자의 경우 지방세는 49.9%를 차지하고 후자는 세외수입이 32%를 차지한다. 한편 시와 군의 경우 세외수입이 각각 41.7%와 29.1%를 차지하고 있다.

특이한 점은 세외수입의 경우 이월금이 전체 세외수입에서 상당부분을 차지한다는 점인데, 서울 537,302백만원, 자치구(서울) 695,670백만원, 광역시 834,209백만원, 자치구(광역시) 701,034백만원, 도 1,119,891백만원, 시 4,965,114백만원, 군 2,455,350백만원에 달하고 있어 엄청난 비중을 차지하고 있는 것으로 밝혀지고 있다.

군의 경우 전체 예산중 지방교부세가 25.5%, 국고보조금이 17.4%, 지방양여금이 6.7%를 차지하고 있어 일반회계예산의 49.6%가 중앙정부의 지원금에 의존한다는 사실을 알 수 있다. 여기에 비해 시의 경우는 지방교부세가 13.5%, 국고보조금이 10.7%, 지방양여금이 4.4%를 차지하여 전체 예산의 28.6%가 중앙지원금에 의존한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 3〉: 지방자치단체별 일반회계세입구조: 1998년 결산(총괄)

	서울특별시	자치구(서울)	광역시	자치구(광역시)	도	시	군
지 방 세	4,178,810 (74.1%)	765,624 (24.3%)	3,558,874 (49.9)	635,810 (17.7%)	3,413,096 (25.0%)	3,637,982 (20.0%)	958,094 (8.4%)
세외수입	1,132,370 (20.1)	1,174,668 (37.2)	1,280,706 (18.0)	1,146,132 (32.0)	1,947,327 (14.2)	7,562,003 (41.7)	3,303,023 (29.1)
지방교부세[1]	2,995 (0.1)	-	200,774 (2.8)	32,402 (0.9)	1,753,367 (12.8)	2,450,333 (13.5)	2,891,431 (25.5).
지방양여금	-	-	320,536 (4.5)	1,020 (0.0)	993,700 (7.3)	798,065 (4.4)	766,228 (6.7)
조정교부금	-	790,896 (25.1)	-	835,286 (23.3)	-	-	-
국고보조금	220,468 (3.9)	92,774 (2.9)	859,063 (12.0)	541,943 (15.1)	4,998,866 (36.5)	1,940,899 (10.7)	1,972,555 (17.4)
시·도비보조금	-	314,948 (10.0)	-	380,986 (10.6)	-	1,241,107 (6.8)	1,210,754 (10.7)
지 방 채	105,500 (1.9)	16,918 (0.5)	912,718 (12.8)	7,125 (0.2)	570,828 (4.2)	524,320 (2.9)	257,093 (2.3)
합 계	5,640,143 (100)	3,155,828 (100)	7,132,671 (100)	3,582,704 (100)	13,677,184 (100)	18,154,709 (100)	11,359,178 (100)

자료: 행정자치부.(1999).「지방재정연감」. p. 769에서 작성함.
주 1): 여기에는 증액교부금이 포함되어 있슴.
주 2): 단위는 백만원이고 ()안의 숫자는 백분율임.

2) 국고지원금제도의 쟁점들

우리나라의 국고지원금제도에는 여러 가지 문제점들이 많기 때문에 그것을 시정하기 위한 각종의 제도개선 방안들이 제안되고 있다. 본 논문에서는 각 제도의 운영과 연관된 구체적 문제점보다도 중앙과 지방의 재정관계라는 거시적 맥락에서 문제가 될 수 있는 주요 쟁점들을 고찰해 보려고 한다.

(1) 지방교부세

지방교부세와 관련하여 제기되는 핵심적 문제들은 그 재원과 배분방법 및 수혜단체의 결정 들이라고 할 수 있다. 우선 지방교부세의 규모가 내국세 총액의 15%로 되어 있어 이것이 충분하지 않다는 주장이 제기되고 있다. 1972년 8·3 긴급조치 이전에는 내국세 총액의 17.6%가 교부세의 재원으로 되어 있었지만 1999년까지는 13.27%의 수준에 머무르고 있었다. 상당한 기간동안 중앙정부는 지방교부세의 확충에 매우 인색하여 내국세 총액의 비율은 유지한 채 내국세에 속하는 세목들을 목적세로 전환시킴으로서 사실상 지방교부세의 규모를 축소시키기도 하였다.

지방교부세는 재정적 형평성의 증진을 그 일차적 목적으로 하는 무조건적인 정액보조금(unconditional grant)으로서 일정한 공식에 의거하여 배분된다. 그 배분기준은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 보전하는 식으로 되어 있기 때문에, 지방정부 재정운용의 효율성을 저하시킬 가능성이 상존하는 방식이다. 즉 지방자치단체는 조세법률주의 때문에 기준재

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

정수입액을 증가시키는 것은 거의 불가능한 반면 기준재정수요액을 조작하는 것은 상대적으로 용이하기 때문에,[6] 도덕적 위해(moral hazard)를 일으키게 된다.

상식적으로 볼 때 지방재정력이 빈약한 단체에 지방교부세가 배분되는 것은 당연하다. 그렇지만 현재 지방교부세는 흔히 자치단체의 재정력지표로 간주되는 지방재정자립도와는 무관하게 배분되며, 오직 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 근거로 하여 배분된다.

특히 지방자치단체의 재정력 격차를 시정하기 위한 목적을 지니는 지방교부세의 경우 재정력이 풍부한 단체는 불교부단체로 분류된다. 불교부단체의 숫자는 1989년에는 19개, 1990년에는 20개였으며, 그 후 14-6개의 범위에 있다가 2000년도에는 10개로 감소하였다(허명환 2000: 13-14). 이와 같은 불교부단체는 80년대와는 달리 90년대 중반에 접어들수록 경기지역에 집중되고 있어 수도권지역에의 경제력집중이 심화되고 있음을 간접적으로 나타내 주고 있다.

(2) 국고보조금

우리나라의 국고보조금은 국가가 당연히 그 경비를 부담해야만 하는 교부금, 그 업무의 특성상 중앙정부와 지방정부가 경비를 분담해야만 하는 부담금, 그리고 순순한 의미에서의 장려적 보조금을 총칭한다. 따라서 지방정부의 입장에서 볼 때 보조금이라고 간주하기 곤란한 것도 포함되기 때문에, 지방정부는 실제보다도 더 많은 보조금을 지급받는 듯한 인상을 줄 수 있다.

국고보조금은 중앙정부의 특정 정책의지를 실현하기 위한 수단으로서 조건부보조금(conditional grant)의 성격을 띠기 때문에 국가의 통제가 수반되는 것은 당연하다. 배분이 공식이 아닌 심사에 의존하기 때문에 소위 "pork-barrel politics"의 그늘에서 벗어나기가 어렵다. 그러므로 국고보조금에서 가장 중요한 문제는 국가의 통제와 공정한 배분이라고 할 수 있다.

국가재정의 효율성증진을 위해서 통제는 불가피하지만 자칫 지나친 통제는 목표와 수단의 대치현상을 초래하게 되어 오히려 국가재정운용의 비효율을 초래한다. 국고보조금제도의 운영과 관련하여 국고보조율의 획일적 적용, 영세보조금의 기준설정과 낮은 보조비율, 국고보조로 인한 지방비부담의 증가, 보조금사업의 전용금지 및 집행잔액반환에 따른 도덕적 위해, 지방재정운용의 효율성저해, 지방행정업무의 증가 등과 같은 문제점이 제기되고 있는데(전상경 1999: 133-138), 분권화를 지향하는 지방자치시대에는 국가통제를 최소화하면서 자치단체의 재정운용의 탄력성을 저해하지 않는 방안을 강구하여야 한다.

(3) 지방양여금제도

지방양여금은 국고보조금과 지방교부세의 중간적 성격을 띠는 국고지원금으로서 지방자치가 부활될 즈음인 1991년도에 도입되었다. 국가의 통제가 수반된다는 점에서는 국고보조금적 성격을 지니지만, 그 통제의 정도가 국고보조금에 비해서 훨씬 유연하기 때문에 지방자치단체로부터 긍정적인 평가를 받고 있다(전상경, 2000). 한편 양여금재원은 지방교부세처럼 국세에

6) 지방교부세법과 그 시행령 및 시행세칙에 기준재정수요액 산정을 위한 각종의 공식과 지침들이 규정되어 있지만, 해당 자치단체가 해당 사항을 적용할 때 자신에게 유리한 방향으로 교묘하게 활용할 가능성이 있다. 물론 이것을 방지하기 위하여 부당하게 자료를 산정할 경우에 대한 환수조치를 교부세법에 규정하고는 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

연결되어 매우 안정적이기 때문에 지방자치단체의 지방사회간접자본의 형성에 매우 유용하다. 그러나 몇 차례의 임기응변적인 개정과정을 거치는 가운데 본래의 목적에 맞지 않는 사업들이 포함되었다. 그 결과 지방양여금의 정체성에 대한 의문이 제기되었고, 정체성에 대한 회의 때문에 지방양여금폐지도 종종 제기되곤 하였다.

Ⅳ. 정부간재정관계의 재조정과 분권화운동

1. 정부간재정관계의 정치성과 분권화운동

1980년대 후반부터 지방분권이 국가의 주요 정책과제로 되어 왔었지만 1990년대의 지방자치가 분권적인 요소만 있는 것이 아니고 중앙정부의 권한이 더 강화된 측면도 많다는 지적이 있다. 즉 지방자치가 실시되긴 하였지만 실제로는 과시적(誇示的)인 분권, 기술적인 집권, 그리고 지방자치단체장의 권한약화가 초래되었다는 것이다(김석태, 2000).

중앙정치인들 특히 국회의원들은 지방의원과 지방자치단체장이 선출됨에 따라 그들의 지역에서 지금까지 독점적으로 누려왔던 권력기반이 민선단체장에 잠식당할 수 있는 가능성 때문에 내심으로는 최소한의 지방자치를 추구할 수밖에 없었다. 다른 한편 중앙관료 특히 내무관료들은 그들의 꿈인 시장·군수 내지 시장·도지사가 될 수 있는 길이 막혔기 때문에 이들을 분권화의 수혜자로 보기에는 곤란하다. 비록 국정지표였던 지방화라는 명분에 밀려 지방자치단체장선거가 실시되기는 하였지만, 중앙정치인이나 관료들은 지방자치에 대한 우려감을 확대재생산하면서 중앙권력을 확대하고 지방의 예속을 강요하는 정책을 교묘하게 양산해냄으로써 분권화의 요구에는 힘이 실리지 않고 있다(김석태, 2000: 131-133). 이러한 현상은 기초단체장의 임명직으로의 전환이나 부단체장의 국가직전환을 주요 골자로 하는 지방자치법개정의 움직임으로부터도 드러나고 있다.

1990년대부터 진행된 일본의 분권화 추진운동은 우리에게 여러 가지 시사점을 준다. 즉 일본의 경우 1990년 초반에 들어서면서 2차대전 후 그때까지 줄곧 장기집권하던 자민당이 서서히 붕괴하면서 분권화에 대한 불길이 치솟았다. 1993-1995년의 연립정부는 선출된 정치인들이 관료권을 효율적으로 통제할 수 있도록 하기 위한 전략으로서 분권화를 활용하였는데, 수상을 위시한 주요 장관들이 이러한 운동에 적극적이었다. 공교롭게도 그들 모두 지사나 시장을 역임한 바 있는 지역정치인 출신으로서 분권화의 본질을 비교적 잘 이해하는 쪽이었다(Furokawa, 1998: 17). 이와 같은 분권화추진노력의 결과 분권화추진법이 제정되었고, 기관위임사무의 대폭적인 폐지 및 국가위탁사무의 설치 그리고 국고보조금의 대폭적인 정리와 폐지 및 포괄보조금화를 통하여 분권화의 실질적인 효과를 얻을 수 있었다(林崎 里·內藤尙志, 1998: 8-9).

우리나라의 지방자치도 궁극적으로는 지방분권화를 지향해야 한다는 점에는 이견이 없다. 1990년대 초반에 일어난 일본의 분권화노력과는 달리, 우리의 경우 지방분권이 중앙정치인들이나 중앙관료 모두에게 해가 될 수 있기 때문에, 지방분권화에 대한 요구는 지역주민들로부터 나와야한다. 그렇지만 지역주민들은 집합행동의 딜레마(collective action dilemma)현상 때문에 이와 같은 분권화요구를 실천하기가 매우 어렵다. 뿐만 아니라 중앙정치인들인 국회의원들을 통제할 수 있는 유일한 수단인 선거도 유권자의 합리적 계산에 의하여 이루어지기보다는

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

개인적인 정서나 연고주의(nepotism)에 의존하는 경우가 많다.

이상과 같은 현실을 생각해 볼 때, 지역주민들을 대신하는 국회의원들이 자신들의 영향력축소를 초래할 수도 있는 지방분권화에 과연 적극적으로 나설 유인을 가질지 의문이다. 만약 모든 국회의원들이 지방주민들의 어려움을 대표하여 그들의 입장에서 생각한다면 지방에 유리한 법률제정도 할 수 있지만 실제로는 그렇지 못한 경우가 많다. 왜 이와 같은 현상이 발생하는가는 국회의원들과 국민들의 관계를 위임자-대리인관계로 파악했을 때 잘 설명될 수 있다(권순만 · 김난도, 1995: 84-86). 유권자들의 투표행태가 국회의원들의 도덕적 위해를[7] 방지할 수 있도록 행사되지 못한다면 중앙정부의 관료들과 국회의원들은 실질적인 분권화에 소극적일 수밖에 없을 것이다.

부산광역시는 2000년 상반기에 지역간의 균형발전, 특히 수도권과 비수도권과의 균형발전을 추진하기 위한 영호남지역 광역자치단체장의 결의를 주도하였고 그것을 전국적으로 확산하기 위하여 분권화추진위원회를 설립하였다. 중앙정부수준에서는 분권화추진위원회가 설립된 적이 있었지만 지방자치단체들이 연대하여 이러한 분권화를 추진하기 위한 조직을 결성한 것은 처음이며 상당한 정치적 의미를 지니지만 그 추진력과 실천력에 다소의 한계점이 노출되고 있는 것 같다.

2. 분권화시대 정부간재정관계 재정립의 기본방향

1) 지방세체제의 정비

공공재의 효율적 공급은 정부가 의해서 이루어질 수밖에 없다는 새뮤엘슨(Samuelson, 1954)의 주장에 대해서, 티부(Tiebout)는[8] 시카고학파답게 지방공공재의 경우 몇 가지 가정을 전제한다면 분권화된 시장매커니즘에 의한 효율적 공급도 가능하다는 티부가설(Tiebout hypothesis)을 제시한 바 있다(Tiebout, 1956). 티부가설의 핵심은 지역주민들이 지방공공서비스와 지방세를 각각 시장에서 구입하는 재화와 그 재화의 가격으로 간주토록 함으로써 지방공공서비스에 대한 비용의식을 갖도록 하는데 있다.

티부가설이 우리나라에 곧바로 적용될 수는 없겠지만 우리는 그것으로부터 매우 중요한 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 즉 공공서비스의 효율적 공급을 위해서는 그것에 대한 주민들의 비용의식이 매우 필요하다는 사실이다. 그렇기 때문에 지방세로서는 응능세보다도 응익세가 선호되는 것이 일반적이다.

우리나라의 현 지방세체제는 지방주민들이 지방공공서비스의 가격을 인식하기에 곤란한 시스템으로 되어 있다. 즉 거래세 중심으로 되어 있을 뿐만 아니라, 조세법률주의에 입각해 있기 때문에 특정 지방자치단체의 비용부담의지가 전혀 반영될 수 없다. 이와 같은 사실은 비록 제한적이기는 하지만 탄력세율제도가 존재함에도 불구하고 그것이 적극적으로 활용되지 않고 있을 뿐만 아니라(원윤희, 1994: 37-40), 과표의 결정도 매우 보수적으로 이루어지고 있는 사

---

7) 여기서 말하는 도덕적 위해란 위임자인 국민이 대리인인 국회의원들의 행동을 감시할 수 있는 정보가 부족하기 때문에 국회의원들이 위임자의 이익보다도 자신의 이익에 도움되는 행위를 하는 것을 뜻한다.

8) 필자는 지금까지 'Tiebout'를 '티보'로 표기해 왔었다. 필자가 수강한 강의에서 많은 교수들이 '티보'라고 발음하였지만, 본 논문을 심사하신 세 분중의 한분에 의하면 Tiebout에게서 직접 강의를 들은 사람이 'Tiebout'의 올바른 표기는 '티부'라 하였다고 한다. 따라서 필자는 앞으로 '티보'대신 '티부'라고 표기하려고 한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

실로부터 알 수 있다.

지방자체단체는 조세법률주의 때문에 지방세수의 확충에 어려움이 있다고 주장할지 모르지만, 필자의 생각으로는 조세법률주의가 오히려 지방자치단체장이 징세노력을 게을리 할 수 있는 좋은 구실이라고 생각한다. 왜냐하면 이론상으로는 세금을 부과하는 것이 옳다고 하더라도 세금은 언제나 유권자들에게는 나쁜 이미지를 주기 때문에 단체장들이 자신들의 정치적 이미지에 해가 되는 조세증가노력을 게을리할 것이기 때문이다. 이것은 탄력세율의 적용사례에서 그대로 드러난다.

지방자치가 진정으로 기능을 발휘하려면 지역적 특색이나 여건에 맞추어서 독자적인 공공서비스전달체계를 가져야만 한다. 따라서 지방에 따라 행정서비스도 다양해질 수밖에 없고 그 비용조달의 방식도 달라야만 한다. 앞서 언급하였듯이 탄력세율제도가 있음에도 적극적으로 활용하지 않고 있기 때문에, 조세법률주의 때문에 지방세수확충에 어려움이 있다는 것은 한낱 핑계에 지나지 않는다는 것이다.

따라서 분권화를 위해서는 지방세체제도 개선되어야만 한다. 즉 현재와 같이 조세법률주의에 따라 결정되는 일률적 방식에 의존하기보다도, 몇 가지 세목이나 세율의 범위를 정하여 이 범위 안에서 지방자치단체가 자신의 재정상황에 맞게 선택할 수 있도록 하는 것이 요구된다. 이것은 지역주민의 공공서비스에 대한 비용의식을 제고시킬 수 있으며, 그렇게 되면 돈의 가치(value for money)에 대한 인식 때문에 행정의 효율성과 책임성도 제고시킬 수 있다. 그렇지만 비용의식에 대한 생각이 지나칠 경우 지방세의 부담을 다른 지역주민에게 전가시키려는 노력, 즉 조세수출이 가능한 세목에 집중적으로 높은 세율이 부과되어 자원배분의 효율성을 저해할 가능성도 있음을 유념해야만 한다.

지방재정은 지역경제를 위한 하부구조를 지속적으로 제공해야만 하고 지역경제는 지방재정에 그 과실을 되돌려주는 메커니즘이 요구된다. 이러한 메커니즘하에서만 지역경제에 대한 지방정부의 정책수단이 강구될 수 있다. 그러나 부동산거래세가 상당 부분을 차지하는 현 지방세체제에서는 지역경제의 활성화가 지방세수로 연결되는 고리가 매우 취약하다는 것이다. 따라서 지방정부가 지역경제의 과실을 중앙정부와 공유할 수 있는 소득세나 소비세를 지방세로 도입하는 것을 고려해야한다.[9]

우리나라에서도 유흥음식세를 비롯한 다수의 소비세가 지방세였었지만 국세로 전환되었는데, 지방자치시대에는 이와 같은 소비세를 지방자치단체에게 줄 필요가 있다. 일본의 경우 사업세가 지방세로 되어 있는데, 이러한 사업세가 지방재정에 차지하는 비중이 상당하다. 그리하여 자치단체장의 경제운용결과가 지방정부의 재정에 그대로 반영될 수 있고, 따라서 지방정부는 지역경제를 위한 합리적인 재정정책을 수립할 수 있다. 이렇게 되면 일반국민들은 자치단체의 경영실적을 보다 쉽고 합리적으로 파악할 수 있게된다.

2) 지방재정조정제도의 개선

어떤 형태의 정부에서도 정부간재정관계는 존재하지만, 여러 가지 정치적 상황이나 정치체

9) 물론 이와같은 지방소비세가 도입될 경우 자치단체간의 재정력불균형을 심화시킬 수도 있다. 구더기 무서워 장을 못담글 수는 없듯이, 비록 이와 같은 다소의 부작용이 있더라도 지역경제와의 연결고리를 만들기 위해서 지방소비세의 도입은 필요하며, 이로 인한 재정불균형은 지방교부세의 역할에 맡기면 된다는 것이 필자의 생각이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

제에 따라 정부간재정관계의 형태는 달라질 수 있다. 따라서 민선자치단체장시대의 정부간재정관계는 그 이전의 그것과는 달라야만 할 것이다. 김정훈은 경제적 관점에서 바라볼 때 지방자치의 가장 큰 이점은 공공서비스의 효율적 공급이라고 한다(김정훈, 1999). 이와 같은 지방자치의 이점을 살리기 위해서는 무엇보다도 주민들사이에서 공공서비스에 대한 비용의식이 싹트야만 하고, 지방세가 공공서비스의 가격이라는 인식이 자리잡아야만 한다.

현재 지방정치인들은 선거를 의식해야만 하기 때문에 폭발적인 재정수요를 충당하기 위하여 주민들에게 부담이 가는 탄력세율이나 행정세율이라고 할 수 있는 과표의 조정에 의존하기보다도, 중앙정부의 지원금 확보에 열을 올리거나 현세대의 주민들에게 쉽게 부담이 느껴지지 않는 방법, 예를 들면 경영수익사업이나 지방채 또는 수익자부담 등을 통하여 해결하려고 한다. 비용의식을 느끼지 못하는 주민들은 불필요한 행정수요를 유발하고, 그 결과 정부재원의 비효율적인 배분이 초래된다. 바로 이와 같은 가능성 때문에 더 많은 지원금을 확보하기 위하여 지방정부들이 도덕적 위해를 야기할 가능성이 상존한다.

이상과 같은 이유 때문에 지방자치하에서의 중앙정부지원금(특히 국고보조금이나 지방양여금) 운영시에 지방정부의 도덕적 위해를 방지할 수 있는 제도적 장치가 절실히 요구되며, 또한 심사에 따라 배분이 결정되는 중앙정부지원금이 영향력 있는 집단들의 갈라먹기식정치(pork-barrel politics)의 희생물이 되지 않도록 투명하고 공정한 제도운영이 요구된다.

우리는 여기서 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금으로 구성되는 지방재정조정제도의 구체적인 운영실체에 관해서 보다도, 중앙과 지방간의 재정적 관계에 입각한 쟁점들을 거시적 맥락에서 지적하려고 한다. 우선 이와 같은 지방재정조정제도가 지방정부의 재원을 무조건적으로 보전해 주는 장치라는 인식에서 벗어나야만 한다. 지방정부의 재정문제는 기본적으로 지방정부의 책임이라는 생각하에, 지방재정조정제도는 지방정부가 재정운영을 효율적으로 할 수 있도록 하는 보완적 장치라는 인식을 갖도록 해야한다. 따라서 지방재정조정제도는 지방재정 운용에서 지방정부가 도덕적 위해를 유발시킬 유인을 갖지 못하도록 하는 장치를 마련해야 할 것이다. 이것과 동시에 중앙정부의 지나친 간섭 때문에 지방정부가 정부지원금을 효율적으로 집행하지 못하는 사례가 발생해서도 곤란하다.

특히 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이에 근거하여 배분되는 지방교부세는 지금까지 재정보전적 성격이 매우 강하였지만, 재정운용에서 지방자치단체의 효율성을 촉발시킬 수 있도록 지금까지의 배분공식에 대한 재검토가 요구된다. 즉 배분공식에 지방자치단체의 재정효율성에 대한 유인체제가 강력하게 마련될 필요가 있다. 중앙정부의 지원금이 공짜라는 생각을 갖지 않도록 하는 장치가 요구된다.

국고보조금은 거의 심사에 의하여 배분되고 지방양여금도 1999년도의 경우 전체의 47.7%가 심사에 의하여 배분되기 때문에(허명환, 1999: 38), 지방자치단체의 입장에서는 더 많은 지원금확보를 위하여 각종의 정치적 채널을 동원할 가능성도 있다. 뿐만 아니라 이러한 지원금에는 상당한 통제가 수반되기 때문에 재원의 효율적 집행이 어려운 경우가 많다. 따라서 이들 지원금의 배분과정에서의 투명성을 제고하고, 그 집행의 자율성을 제고할 수 있는 포괄보조금화를 모색할 필요가 있다. 그렇지만 국고보조금은 정치인들이 "표밭"에 뿌리는 비료(宮本憲一, 1990: 4)로서 인식되고 있듯이, 국회의원들이 그와 같은 당근을 쉽사리 포기하기란 쉽지 않을 것이다. 또한 중앙정부의 관리들도 자신들의 권한행사에 필요한 "채찍"을 쉽사리 내어 놓기도 기대하기 쉽지는 않다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

최근 지방양여금에 대한 폐지가 상당히 제기되어 왔었는데, 지방양여금은 국고보조금에 비해서 지방정부의 재량권이 강한 편이다. 지방양여금은 민선자치단체장시대가 시작되기 전인 1991년에 도입되었는데, 매년 국가예산에서 규모가 정해지는 국고보조금과는 달리 그 재원이 법률로서 정해져 있기 때문에 지방정부재정운용의 안정성을 도모할 수 있다. 따라서 안정적인 재원이 필요한 지방사회간접자본의 확충에 매우 유용하게 활용될 수 있을 뿐만 아니라 재정운용에서의 지방정부의 자율성도 크게 제고시킬 수 있다. 그러나 지방양여금의 도입 후 그것이 원래의 목적에 맞지 않게 변형되어 왔었기 때문에 그 정체성에 대한 의문이 제기되었고, 그것이 지방양여금의 폐지논의에 대한 빌미를 제공하였다(전상경, 2000:442-448). 그렇기 때문에 지역균형발전이라는 원래의 목적에 부응할 수 있도록 지방SOC사업에 적극적으로 활용될 수 있도록 해야 할 것이다.

지방교부세와는 달리 국고보조금과 지방양여금에는 지방비부담이 따르며, 언제나 과도한 지방비부담이 문제로 제기되어 왔다.[10] 비록 과도한 지방비부담이 지방자치단체의 재정에 압박요인으로 작용할 수도 있지만, 지방비부담이 전혀 없을 경우 지방자치단체의 도덕적 위해를 야기시킬 수 있다. 그렇기 때문에 지방비부담을 전적으로 폐지하기 보다는 적절한 수준으로 존치할 필요가 있다.

V. 맺는말

분권화시대의 지방정부재정관계가 올바르게 정립되려면 지역주민들의 공공서비스에 대한 비용의식이 전제되어야 한다. 이와 같은 비용의식이 전제되지 않는 상태에서는 지방자치단체장의 책임의식도 희박해지고, 또한 지방정치인이나 중앙정치인을 선출하는 선거도 그 본래의 목적을 달성하기 어려워진다. 그러므로 정부간재정관계의 두 메커니즘인 지방세체제의 개편이나 지방정부에 대한 중앙정부의 국고지원금제도도 이와 같은 관점에서 이루어져야만 한다.

정부간 재정간관계의 문제는 이론적인 차원의 문제이기도 하지만 정치적 성격이 강하게 내포한다. 특히 분권화시대에 걸맞는 정부간재정관계를 수립하기 위해서는 중앙정부의 시혜적 조치에 의존하기보다도 지역주민들이 자신의 몫을 적극적으로 찾으려는 노력이 요구된다. 이러한 노력은 집합행동의 딜레마적 성격을 내포하고 있기 때문에 모든 지방자치단체가 한목소리를 내기란 다소 어려운 것이다. 분권화를 둘러싼 정치적 이해당사자들의 이해관계를 고려할 때 중앙정부의 관료들은 물론이고 지역출신의 국회의원들조차도 분권화에 적극적일지는 의문이 간다. 왜냐하면 분권화는 그들의 정치적 영향력의 축소를 의미할 수도 있기 때문이다.

이상과 같은 관점에서 볼 때 분권화에 필요한 정부간재정관계를 정립하기 위해서는 자치단체들간의 협동적인 노력이 요구된다. 그렇지만 자치단체장의 입장과 중앙정치인들(국회의원들)간은 물론이고 자치단체장들끼리도 입장이 상반될 수 있기 때문에 분권화의 노력이 충분한 에너지를 얻지 못할 수도 있다. 이와 같은 관점에서 볼 때 최근 부산시를 중심으로 추진되고 있는 분권화운동이 운동으로서 끝나지 않기 위해서는 지방자치단체들끼리의 지속적인 연대가 필요하며, 이러한 노력에 중앙정부의 관심을 얻기 위해서는 중앙정치인들의 행태를 시민들이 견

10) 지방양여금의 도입당시에는 지방비부담에 관한 규정이 없었지만 1991년 1차개정시에 대한 규정이 추가되었다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

제할 수 있어야만 한다. 선거는 국회의원의 행태를 견제할 수 있는 가장 대표적인 도구이지만, 투표가 합리적 계산에 의하여 이루어지지 않고 지역주민의 정서에 의하여 이루어질 때는 그러한 견제장치는 무용지물로 되어 버릴 수 있음을 명심해야만 한다. 시민들의 효과적인 견제가 이루어지기 위한 가장 기본적 전제조건은 공공서비스에 대한 시민들의 비용의식이라는 점을 다시 한번 강조하고 싶다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

참 고 문 헌

강원개발연구원·조선일보사. (1999). 「자치재정의 이상과 갈등」(정책세미나보고서).

권순만·김난도. (1995). "행정의 조직경제학적 접근: 대리인이론의 행정학적함의를 중심으로." 「한국행정학보」, 29(1):77-95.

김석태. (2000). "과시적분권과 기술적 집권-90년대의 지방분권화." 「행정논총」 38(1):111-134.

김재훈. (1998). "중앙과 지방간의 부문별 기능재배분을 위한 시도." 「한국지방자치학회보」:27-44.

김정훈 외 5인. (2000). 「지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안」. 서울: 한국조세연구원.

김정훈. (1999). "조세법률주의와 지방세확충." 「자치재정의 이상과 갈등」(강원개발연구원·조선일보사 정책세미나 보고서): 13-34.

원윤희. (1994). "지방세에서의 탄력세율제도에 관한 연구." 「한국정책학회보」 3(2): 29-42.

윤건영. (1995). "지방세제의 근본적 개혁방안." 「지방세개혁을 위한 정책세미나 논문집」(한국조세학회).

이영조·김대원. (1999). 「지방재정이론과 제도」. 서울: 대명출판사.

전상경. (2000). "지방양여금제도의 현황 및 그 개선방안." 「김제경교수정년퇴임 기념논문집」:441-463.

행정자치부 지방재정국. (1999). 「지방재정연감」.

행정자치부 교부세과. (1999). 「지방재정조정제도개선방안: 지방재정개혁과제 관련사항검토」.

최창호. (1995). "중앙과 각급지방간의 적정한 기능배분." 「지방자치연구」(한국지방자치학회):7-26.

허명환. (2000). "중앙과 지방정부간 재원부담모델." 「재정논집」(한국재정학회) 15(1): 147-170.

허명환. (2000). "보통교부세공식디자인론." 「2000년 제 1차학술대회 Proceeding」(한국지방재정학회): 4-25.

허명환. (2000). "중앙과 지방정부간 재원부담모델." 「재정논집」(한국재정학회) 15(1): 147-170.

허명환. (1999). "지방양여금제도의 개편방안." 「1998년 1차 학술대회 Proceeding」(한국지방재정학회): 27-44.

伊東弘文. (1992). 「入門地方財政」. ぎょうせい.

宮本憲一. (1990). 「補助金の政治經濟學」. 東京: 朝日新聞社.

林崎 里·內藤尙志. (1998). 「解說地方分權推進計劃」. 東京: ぎょうせい.

Furokawa, Shun'ichi. (1998). "Federalizaing Japan: A Silent Revolution?" Institute of Policy and Planning Sciences Discussion Paper No. 774: University of Tsukuba.

Huber, B and K. Lichtblau. (1999). "Germany's Federal Financial System:An Anslysis and a Reform Proposal." Unpublished preliminary draft.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Samuelson, P. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics*, 36(November): 387-389

Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditure." *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

全相京: 부산대학교 전자공학과 졸업, 서울대학교 행정대학원 석사, 동대학원 박사과정을 거쳐 미국 University of Pennsylvania, The Wharton School에서 정책학박사학위(논문: Essays on Political Economy of National Aid Distribution in Korea during 1962-1985, 1989)를 취득하였으며 현재 동아대학교 정치행정학부 교수로 재직하고 있다. Fulbright Research Associate로서 University of California(Berkeley)경제학과에서 연구하였고(94-95), 일본 큐슈대학 국제교류기금으로 큐슈대학 경제학부에서 연구하였다(1993). 주요관심분야는 지방재정과 정책분석이며, 대표적 저서로는 「정책분석의 정치경제」(1997: 박영사)가 있고, 역서로는 「시장과 정부: 불완전한 선택대안」(1991교문사)(Wolf, Jr. 원저), 「관료제의 정치경제학」(공역)(1991: 대영문화사)(P.M. Jackson 원저), 「국민합의의 분석: 헌법적 민주주의의 논리적 기초」(공역)(1999: 시공아카데미)(Buchanan and Tullock 원저)가 있으며, 논문은 "The Distribution of National Subsidies in Korea."(1997)등 지방재정 및 정책분석분야와 관련하여 다수가 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.