

地方分權화와 地域厚生의 變化**

金 東 建*

〈目次〉	
1. 序論	1. 地方分權화에 의한 地域厚生
2. 中央集權과 地方分權	變化
가. 中央集權과 地方分權의 概念	4. 地方分權化 促進을 위한 中央政府의 役割(우리나라의 경우)
나. 地方分權의 測定指標	가. 地方分權의 現황
다. 地方分權화의 經濟的 根據	나. 索고보조금, 지방재정교부금
라. 地方分權화의 推移	지방양여세의 經濟的 效果
3. 地方分權과 地域厚生	다. 新로운 代案：地方讓與稅 制
가. 地方分權화에 대한 經濟的 評價	度의 도입
	5. 結論

〈要約〉

本研究는 地方分權화가 地域厚生의 變化에 어떻게 기여할 것인가에 관한 연구이다. 이점에 대해서는 相反의 두가지 견해가 있을 수 있다. 하나는 地方分權화가 지역후생을 증대시킬 것이라고 보는 반면에 다른 견해는 도리어 지역간의 不均衡을 야기시켜 지역후생이 감소할 것이라고 본다.

本研究는 前者의 입장을 취하여 地方分權화가 지역후생의 증대에 기여하기 위한 조건이 무엇인지를 살펴보았는데 그것은 中央集權의 정부에서의 경우보다 公共財를 적극적 가격으로 공급하여야 한다는 것이다. 그러나 開發途上國에서 脫離化된 地方・政府가 서둘러 가격으로 공공재를 공급한다는 것은 용이한 일이 아니며 이기자 中央과 地方간의 財政的協力관계가 다시금 강조되는 것이다.

本論文에서는 地域厚生 증대를 위한 地方分權화과정에서 중앙정부가 하여야 할 역할로서 새로운 地方財政調整制度를 도입할 것을 제시하고 있다. 새로운 代案으로서 地方讓與稅制度를 살펴보았는데, 이 제도는 우리나라에서도 1991년부터 도입하도록 결정되었지만 이에 대한 문제점 및 개선방향을 아울러 本論文에서 검토하고 있다.

* 서울대학교 行政大學院 教授

** 本論文은 1989年度 서울대학교 大學發展基金研究지원에 의하여 수행되었음.

1. 序 論

지방자치제의 실시가 오늘날 우리나라의 중요한 시대적 과제가 되고 있는데, 지방자치제의 실시가 地域厚生의 증대에 긍정적으로 기여하게 될 것인지, 아니면 도리어 지역 후생을 감소시킬 것인지 여기에 대한 명확한 해답을 얻기가 어렵고 이에 대한 연구도 아직까지 활발하지 못하다.

이 문제에 대하여서는 두가지의 상반된 견해가 대립될 수 있다. 먼저 地方分權化가 이루어 지면 地方公共財의 생산이 증가되고 소비도 확대될 수 있으므로 地域厚生의 증대가 당연히 일어나며 나아가서 국가전체의 사회적 후생도 증가될 것이라는 견해이다. 반대로 지금까지의 중앙집권적 경제계획 및 운영체제가 지역간의 불균형을 초래하는 요인으로 작용하였는데 地方分權화가 이러한 지역간 불균형문제를 해결하기 보다는 문제를 더욱 어렵게 만들 소지가 크기 때문에 결국은 地域厚生 내지 社會的 厚生의 증대에 기여하지 못할 것이라는 견해이다.

本研究는 이러한 상반된 見解 가운데서 긍정적인 前者의 입장은 받아들여 地方分權화가 地域 내지 社會的 厚生의 증대를 가져오게 하는 조건이 무엇인가를 밝히고 이러한 조건을 충족·보완하기 위하여 역설적이나마 中央政府의 역할이 무엇인가를 財政調整制度의in 측면에서 규명해 보고자 하는 데 목적이 있다.

2. 中央集權과 地方分權

가. 中央集權과 地方分權의 概念

중앙집권과 지방분권은 權限, 특히 意思決定權限(decision-making capacity)의 배분관계를 기준으로 나눈 개념이다.¹⁾ 즉 중앙집권(centralization)이란 통치상 또는 행정상의 권한이 중앙정부에 집중되고 중앙정부의 책임하에 지방행정을 집행하는 제도로서 행정운영의 求心化이다. 반면, 지방분권(decentralization)은 통치상, 행정상의 권한을 지방정부에 위임 분산하여 지방정부의 자주적 책임하에 행사하게 하는 행정운영의 遠心化경향을 말한다. 좁은 의미로 지방분권을 의미할 때는 통치상의 분권 즉 自治的 分權만 포함된다. 결국 중앙집권과 지방분

1) 崔昌浩, 「地方自治制度論」(서울:三英社, 1989), p.40; 朴東緒, 「韓國行政論」(서울:法文社, 1984), pp.267-268.

권은 의사결정권을 매개로 중앙정부의 지방정부에 대한 統制力의 범위·정도와 이에 대응하는 지방정부의 自主性의 범위·정도가 상호 제약·결정되는 相對性을 갖는 개념이다. 현실적으로 오늘날 어떤 나라도 하나의 의사 결정 구조만을 취하지 않으며 아무리 집권화된 나라라 하여도 지방정부사이에 권한이 부분적으로 분할되어 있는 것이다. 이는 오늘날과 같이 국가기능이 방대하고 복잡해 집에 따라 집권과 분권, 統合과 分散의 適切한 配合에 의해 行政遂行과 管理方式을 선택할 必要性이 있는데 기인하고 있다. 한편 오늘날은 新中央集權化와 新地方分權化의 경향이 동시에 고조되는 가운데 中央集權과 地方分權의 이상적인 均衡化問題²⁾가 모색되고 있다. 新中央集權化경향과 관련하여 한 가지 지적할 사항은 신중앙집권이라 하더라도 그 집권이라는 것이 위압적 집권이 아닌 協同的 集權, 관료적 집권이 아닌 社會的 集權, 윤리적 집권이 아닌 技術的 集權이어야 한다는 점이다. 그와 같은 성격하에 중앙정부와 지방정부가 國民福祉 및 國家發展이라는 共同目標를 위하여 적극 집축하고 적절히 機能을 분담하고 그것을 위하여 긴밀히 協力하는 協調的 地方分權을 해야한다는 점이 강조되어야 한다.³⁾

나. 地方分權의 測定指標

그리면 地域厚生에 미치는 地方分權화의 영향을 파악하기 위한 진체로서 中央集權과 地方分權의 정도를 測定하는 문제를 살펴보기로 한다. 여타의 사회현상과 마찬가지로 측정은 곧 指標(indices)의 문제이며 그 적절한 선정과 그에 따른 측정은 많은 어려움이 따르기 마련이다.

우선 측정지표는 다음과 같은 기준하에 선정되어야 한다. 즉 집권과 분권의 어느 쪽과 밀접한 관계를 갖는지가 분명한 사항과 單一內容을 갖는 사항을 지표로 선정하여야 한다. 그리고 물론 計量化가 가능해야 하고 數가 6~10개 정도되는 것이 적정하다.⁴⁾ 그러나 이상의 기준을 설정해도 분권화의 정도(degree of decentralization)를 측정하는 지표는 다양함과 그 각각 나름대로의 문제점을 내포하고 있어 앞으로의 연구과제가 되고 있다.

2) 崔昌浩, 前揭書, p.48. 행정의 능률화와 민주화 양자의 성과의 합이 화폐화를 이루는 점이 이상적인 조화점이 되겠지만 역시 실제로 이러한 점을 찾기란 '지금' 어려운 일이다.

3) 崔昌浩, 前揭書, p.84.

4) Jesús Carbonell and Antonio Montero, "On Measuring Decentralization and Decision-Making Power Distribution: The Case of Spain." IIPF, 46th Congress, Session No. 3, 1990.

분권화의 정도를 量的으로 測定하는데 있어서의 문제점을 보면 무엇보다도 分權化의 概念자체로부터 파생한다. 앞에서 언급한 바와 같이 權限(power)이란 개념은 그 한계가 모호하고 그 표명되는 바가 다면적이나 공통적 측면은 “決定을 내리는 능력”이라 볼 수 있고 따라서 意思決定能力(decision-making capacity)이 어떻게 構造化되어 있는가의 관점에서 분권화의 정도를 量化할 수 있게 된다. 그러나 의사결정에 초점을 맞추더라도 그 의사결정의 특성이 무엇인가가 문제된다. 정부의 결정의 폭넓은 스펙트럼상에서 이를 經濟的 性格의 결정에 한정시켜도豫算上의 변화를 초래하는 결정(budgetary decision)과 경제행위에間接的인 영향을 미치는 規制的 決定(regulatory decision)으로 나누어 질 것이다. 이 경우 후자의 규제적 결정은 지표작성에서 간과하기 쉬운 성질을 갖는다. 또한 주도적인 결정(decisions of initiatives)이나 집행상의 결정(decisions of execution)이나에 따라 정부간 의존성의 정도가 달라질 것이다.

둘째로는 意思決定의 特성과 함께 分權화의 質(quality)을 어떻게 측정할 수 있는가가 문제된다. 여기서 意思決定의 質이란 각 지방정부의 관할하에 있는 사회집단들의 입장에서 보았을 때 중요시되는 결정사항 분야에서 각 지방정부가 자유롭게 취할 수 있는 결정의 범위가 어느 정도인가를 말한다. 다시 말하면 같은 정도의 名目的 분권화 수준이라도 만일 의사결정권이 그 지역주민이 높은 선호를 부여하는 지출항목에 집중되어 있다면 그렇지 않은 경우보다 더 자율성을 갖게 된다는 의미가 된다. 각 지방정부의 의사결정은 그 지역의 경제활동에 여러 가지 영향을 초래한다. 이때 각 수준의 정부가 추구하는 목표가 私部門의 경제적 행태를 변경시키는 것이라고 한다면 그러한 목표를 달성할 가능성은 각 정부가, 자유롭게 취할 수 있는 의사결정 범위와 직결되어 있고 그 것은 각 정부의 관할권내에 있는 사회집단들의 입장에서 가장 중요시되는 의사결정분야가 무엇인가라는 문제와 연结되는 것이다.

세번째의 문제는 예산상의 결정에 있어서도 조세부과권과 지출권에 대한 각각의 자율성의 정도가 있는데 지출과 세입상의 결정권을 구분할 경우 무엇이 적절한 분권화정도의 측정인가를 알기는 힘들어 진다. 예를 들어보면, 어떤 지방정부가 세입면에서는 자신의 조세부과권에 의해 상당한 자율성을 갖는 반면 상위 정부에서 정해진 정책을 위해 미리 결정된 일련의 지출을 충당할 의무가 있는 경우 지출면에서는 결과적으로 제한된 자율권을 갖게 되는 것이다. 분권의 개념정의와 관련된 마지막 곤란점은 보통 지방정부의 의사결정권은 잠재적 가능성(potential capabilities)을 의미하는데 측정시에는 실제의 결정권 발휘정

도를 보게 되므로 왜곡될 수 있다는 점이다.

이상의 개념상의 문제점과 더불어 測定의 문제를 좀 더 살펴보면 첫째, 완전 분권화를 모든 지방정부가 같은 수준의 상대적 권한을 갖는 상황이라고 정의할 수 있다고 하더라도 각각의 지방정부에 상용하는 권한의 비율은 상호 관련되어 있으므로 결국 앞에서 언급했던 모호한 권한의 파악문제로 환원되는 문제가 발생한다. 둘째의 측정상 문제는 영토 및 인구의 분포와 같은 공간적 측면(spatial aspects)의 변수들이 분권화의 정도에 영향을 미치고 있는데 아직 이 방면에서의 연구가 충분히 행해지지 않고 있다는 점이다.⁵⁾ 마지막으로 정의의 문제에서 언급했듯이 예산상의 숫자뿐 아니라 規制의in 決定(regulatory decision)도 公共部門介入의 본질적 機制를 형성하는 근본적인 요소인데도 이러한 면은 예산상의 숫자만으로는 제대로 반영되지 않는 문제가 있다.

이제 위와 같은 문제점을 염두에 두고 측정지표를 살펴보면 다음과 같은 사항들을 열거할 수 있다.⁶⁾ 첫째, 法的 權限의 配分정도를 살펴보는 것이다. 즉, 각 지역수준에서 전통적 국가권력 분할의 존재여부, 정치구조 자체를 개혁할 수 있는 가능성, 하위정부의 관할영역을 창설하거나 수정할 수 있는 가능성 및 지역경제를 수정하려는 시도를 거부할 수 있는 권력보유 여부 등을 살펴본다. 둘째, 지방정부에 할당된 관할권의 수와 그 적절성 정도를 살펴보는 것이다. 셋째, 정책개발과 그 구체화 및 그에 상용하는 지출예산의 창출에 관한 정보를 사용하여 지방정부가 실제로 실현시킨 영향력의 영역을 파악하는 것이다. 넷째 조세부과권(power to levy taxes)을 들 수 있다. 각 소득 수준의 종류와 구조를 결정할 수 있는 능력, 각 정부수준에 할당된 조세부과권과 할당된 조세의 성질(상대적 중요성, 탄력성, 인플레이션과의 관계 등등) 및 조세의 중요한 구성요소에 영향을 미칠 수 있는 잠재력, 다른 정부와 관련한 재정적 의존수준, 공공 기금(common funds)의 배분에 효과적으로 영향력을 발휘할 수 있는 가능성, 이전지급(transfer payments)을 받을 수 있는 자동성(automaticity)의 수준과 이

5) 예컨대, 분권화의 국제간 비교에서 미국은 스페인 인구의 약 6배, 영토의 19배나 되지만 지방정부의 수는 2·3배에 불과하다. 이 점은 상대적인 의미에서 스페인이 미국보다는 보다 분권적이라는 잠정적 결론을 내릴 수 있는 근거가 될 수 있다. 이러한 사실은 기본적으로 분권화의 측정이 무엇이고(what) 또 어떻게(how) 측정할 것인가 하는 점으로부터 파생되는 것이라 하겠다.

6) Jesús, Carbonell and Antonio Montero, *op. cit.*; 崔昌浩, 前揭書, pp. 43-45. 최창호 교수는 1) 特別地方行政官署의 種類와 數, 2) 地方自治團體 重要職位의 選任方法, 3) 國家公務員과 地方公務員의 對比, 4) 國家財政과 地方財政 規模의 對比, 5) 國稅와 地方稅收入의 對比, 6) 中央政府의 地方豫算統制程度, 7) 地方自治團體의 事務構成比率, 8) 民願事務의 配分比率 9) 監查 및 報告의 回數 등을 일거하고 있다.

전지급의 성격(조건부 또는 무조건부) 및 그 이전지급을 관리하고 사용할 수 있는 능력 등을 살펴 볼 수 있다. 그 밖에도 정부간 수직적 관계에서 중앙이나 기초지방자치단체에 의해 취해진 결정에 대한 중간지방자치단체의 영향력 정도, 각 지방정부에 의존하는 공무원의 분류·선발절차 및 경력발전과 승진의 체계, 공통의 역사·언어·문화 등 사회적 통합성의 정도 등도 중요한 지표로 활용할 수 있다. 또한 중앙정부의 통제정도나 경제적·사회적·인구통계학적 변수의 전개과정을 깊게 분석하고 이해할 수 있는 역량 등등 많은 지표들을 제시할 수 있다. 한가지 주의 할 점은 이상의 주요지표를 통해 측정된 수치가 곧 바로 地方分權의 度를 밝혀 주는 것은 아니라는 점이다. 시대적 추세나 다른 나라와의 비교를 통하여 그리고 여러 지표의 결과를 종합 분석, 해석해야만 보다 의미있는 결과를 얻을 수 있을 것이다.

다. 地方分權化의 經濟的 根據

지금까지 地方分權과 中央集權의 개념과 측정지표를 살펴보면서 양개념은 서로 相對的인 성격을 갖으며 그 정도의 정확한 파악과 최적의 균형점 설정이 용이하지 않다는 점을 살펴보았다. 한가지 분명한 것은 新中央集權화와 新地方分權화가 民主性과 能率性의 조화라는 목표아래 진행되는 가운데 국가가 처리해야 할 기능을 協調的으로 分擔·處理하고 있는 점이다. 즉 中央과 지방정부는 그 集權과 分權의 정도가 어떻든 서로 긴밀히 연결된 重複型(overlapping type)⁷⁾을 취함이 보다 일반화된 형태라는 점이다.

여기서 政府間 協調的 分業關係를 위해 機能을 合理的으로 配分하고 그에 따라 財源을 연결시킬 수 있는 基準과 論理的 根據를 모색하는 노력이 요구된다. 즉 어떤 기능은 어느 정부단위에서 수행하는 것이 바람직한 것인가 하는 것이 문제가 되는 것이다. 일반적으로 中央政府에서는 外交·國防·通貨의 發行을 비롯하여 전국적인 규모나 통일성이 요청되는 업무를 담당해야 하고, 地方自治團體는 住民의 福祉와 직결이 되는 모든 公的 서비스 즉, 地域的인 차원과 수준에서 주민이 요구하는 각종 公共서비스를 담당해야 한다는 것이 政治行政學者들의 접근방법이다. 이러한 접근방법의 가장 일반적인 연구는 行政事務의 法

7) 지방분권화가 지방정부와 중앙정부가 완전히 분리되어 각각 독립적으로 자치적 권위를 행사하는 分離型(separated type)보다는 여전히 상호의존적으로 교섭·교환 관계를 갖는 상호 협조·경쟁적인 중복형이 보다 바람직한 정부관계라 하겠다. D.S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (Massachussets: Duxbury Press, 1978), pp. 16-30.

的性質에 따라 地方政府의 固有事務와 國家의 委任事務로 區分하는 것으로서 우리나라의 地方自治法도 여기에 근거를 삼고 있다.

그러나, 이 접근방법에서 제시되는 기준은 상호충돌적이고 추상적이어서 실제로는 구분이 명확하지 않아 행정기능이 중앙에 집중되고 자치단체에 대한 中央統制가 강화되어 과도한 中央集權化를 초래하는 등 기능 배분에 여러 가지 문제점이 야기되고 있다. 특히 기능배분 기준이 합리적 財源分配의 판단근거가 된다는 점을 고려할 때 政府事務와 經費負擔간의 관계가 모호하게 된다. 예컨대 지방정부의 固有事務가 중앙정부의 國庫의 지원을 받아 수행되고 委任事務가 地方自體收入으로 처리된다면 이는 합리적 기능배분기준이라 하기 어려운 것이다. 財政的 측면에서 地方分權의 實質的・效果的 실행 여부는 地方自治團體의 自律的 財源의 충분한 확보여부에 달려 있음을 인정할 때 現行의 中央과 地方間 財源分配의 기준은 개선되어야 하고 지방분권의 효율성을 위해서도 중앙과 지방간의 긴밀한 협조가 거듭 강조되는 것이다.

한편 財政經濟學의立場을 살펴 보자. 財政經濟學者들은 정부의 기능이란 시장기구를 통하여서는 획득할 수 없는 公共慾求(public need)의 충족을 위해 收入調達과 經費支出을 수반하는 각종 활동 내지 역할이라고 보고 이에 필요한 자원을 국가의 전반적인 입장에서 가장 能率의으로 配分되도록 政府間 分擔水準을 규명하자는 입장을 취한다. 즉 현대재정 이론은 재정의 기본적 과제를 資源의 최적배분(allocation), 소득분배의 공평(distribution), 경제의 안정성장(stabilization)으로 설정하고 있다. 이러한 과제를 수행하기 위해 政府部門은 어떠한 役割을 담당해야 하는가, 中央정부와 地方정부는 각각 어떠한 역할을 담당해야 하는가, 그리고 中央정부의 재정과 지방재정 사이의 관계는 어떠해야 하는가 등이 규명되어야 하는데, 「財政聯邦主義」(fiscal federalism) 이론이 바로 이러한 문제를 추구하고 있다.

「財政聯邦主義」에 관한 대표적 연구는 Oates⁸⁾에 의하여 이루어졌다. Oates는 財政의 3大目標(과제)의 각각을 中央집권적 정부와 地方분권적 정부 중 어느 쪽이 최적적으로 달성할 수 있겠는가를 검토하였다. 經濟의 安定 및 成長목표를 추구하는데는 中央집권적 정부가 국단적으로 분권화된 정부에 비하여 우월하다. 中央정부는 과도한 인플레 혹은 실업을 해소하기 위해 財政・金融정책을 구사할 수 있다. 이에 대해 地方정부는 그 행정구역內의 경제활동을 거시경제적으로 규제하는데는 커다란 제약을 받게 된다. 한편 所得分配의 목표를 달성

8) W.E. Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972).

하는데 있어서도 中央정부는 租稅 및 支出정책을 구사함으로써 地方정부보다는 유리하다. 地方정부는 住民들의 流出入때문에 소득 재분배정책의 유효성을 제약받는다. 資源배분면에서는 地方정부가 中央정부보다 더 유리할 경우가 있다. 만약 그 편익이 전국민들에게 미치는 純粹公共財의 생산에 있어서는 中央정부에 의해서 유효한 결정이 내려질 수 있다. 이러한 순수공공재가 분권화된 의사결정에 의해 생산될 경우 과소공급될 여지가 많다. 왜냐하면 각 지역주민들은 자기들에게 귀속되는 편익과 비용만을 고려에 넣고 외부적으로 확산되는 편익이나 비용은 고려에 넣지 않을 것이기 때문이다. 그러나 편익이 특정지역의 주민에게만 미치는 地方公共財의 공급은 지방자치단체가 담당하는 것이 훨씬 유리하다. 分權的 형태의 정부는 각 지역 소비자 집단의 기호에 가장 적합하도록 공공재를 공급하려고 할 것이며, 또한 공공재 생산에 있어서의 혁신을 이룰 수 있다. 무엇보다도 공공지출에 대한 의사결정이 실질적 자원비용에 보다 밀접하게 결부되어 이루어 질 수 있는 것이다. 이와 같이 재정경제학적 입장에서는 지방분권화가 진행되더라도 합리적 기준에 의거 하여 계속해서 중앙정부의 적정한 역할이 강조된다 하겠다. 그러나 이 경우에도 그 관계의 성격이 “協調的”이어야 하고 지방정부의 자율성이 위축되어서는 안된다는 점에 유의해야 한다.

라. 地方分權化의 推移

社會經濟가 발전함에 따라 國家活動이 증대되고 국민경제에서 차지하는 財政의 비중도 커지게 된다. 이것을 Wagner의 「경비팽창의 법칙」이라고 부른다.地方政府도 中央정부와 마찬가지로 정부의 경제활동을 의미하는 한, 정부의 경제활동 일반에 타당한 「경비팽창의 법칙」은 지방정부에도 타당하다고 할 수 있다.

그런데 경비팽창의 법칙과 병행하여 중앙집권화의 법칙이 있다. 이것은 社會가 발전되어 갑에 따라 中央정부가 담당하는 사무의 범위는 확대되고 地方정부의 그것은 축소되어 간다는 역사적 경향을 일컫는 말이다. 財政面에서도 中央정부의 재정규모가 지방정부의 그것에 비해 상대적으로 확대되는 경향이 있다. 독일의 J. Popitz⁹⁾는 中央集權화의 원인으로 i) 國家의 사무인 경제정책과 사회정책에 대한 統一性의 요구 ii) 유력한 財政收入源을 中央정부가 대부분 차지하고 있기 때문에 지방단체는 재원이 부족하게 되어 약소단체에 대한 상위기

9) J. Popitz, "On Charging for Local Government Services, *Three Banks Review*, No. 133 (March 1982), pp.3-23.

관의 개입 필요성이 증대됨을 지적하고 있다.

財政에 있어서 中央정부 역할의 증대와 조세수입의 國稅에의 집중현상은 제2차 세계대전 후 Peacock와 Wiseman¹⁰⁾에 의해 集中化過程(concentration process)으로 정식화되었다. 그들은 中央집권화의 원인을 行政 효율화에 대한 요구와 公共서비스의 지역간 均一化에 대한 요구에서 찾고 있다. 또한 그들은 中央集權화의 경향을 戰時中에 확대된 中央政府의 역할이 전쟁이 끝난 뒤에도 戰前 수준으로까지 축소되지 않는다는 轉位效果(displacement effect)와 관련하여 설명하고 있다. 즉 中央집중화과정에는 轉位효과가 전제되어 있다는 것이다.

국제비교적 관점에서 보면 미국, 영국, 불란서, 독일 4개국에 있어서 對 GNP 비중으로서의 總정부지출이 증가하고 있는 반면에 地方政府支出이 總 정부지출에서 차지하는 비중이 감소하고 있는 역사적인 추이는 바로 中央집권화가 장기적으로 관철되고 있음을 나타낸다. 그 원인은 戰後처리비 및 경제사업비, 그리고 사회보장비 등 공공서비스의 지역간 均一化에 대한 요구가 증대되었고 이것이 中央정부의 재정규모를 확대시켰기 때문이다. 또한 分權的 재정운용은 不公平한 負擔의 分配를 초래하고 자본 및 노동의 이동을 초래한다는 이유 때문에 稅制의 중앙집권화가 이루어졌다.

그러나 中央集權화의 경향이 미래에도 반드시 지속될 것이라는 보장은 없다. Oates는 地方分權化財政에 관한 장래의 예측을 시도하였는데 다음과 같은 일반적 경향을 찾아내었다.¹¹⁾ 즉, i) 財政의 中央집권화 정도는 人口規模와 逆比例 관계가 있다. 인구규모가 큰 나라일수록 財政이 分權화되어 간다. ii) 부유국은 빈곤국보다 分權화의 경향이 강하다. 이는 公共活動의 分權화에는 비용이 소요되기 때문이다. 또한 未개발국에는 유능한 관리가 부족하므로 中央集權화가 필요한 것이다. Oates는 「비교적 규모가 작은 나라는 公共부문 활동의 주요 부분을 中央집권화하는 쪽이 실질적 비용을 절감할 수 있다. 그러나 규모가 큰 나라일수록 分權화하는 것이 효율적이다」라고 지적하고 있다. Oates는 地方分權화를 추진하는 조건으로서 세가지를 들고 있다. i) 수송수단의 개선, ii) 통신제도의 개선, iii) 1인당 소득수준의 향상 등이다. 이 중 i)과 ii)는 인구이동을 용이하게 하고 정보의 흐름을 용이하게 함으로써 公共서비스에 대한 선호가 비슷한 사람들로 구성되는 지방단체의 형성을 용이하게 한다. iii)은 分權的 지방정부가 비용면에서 지탱될 수 있는 능력을 갖게 한다.

10) A. T. Peacock and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton: NBER, 1962)

11) W.E. Oates, *op. cit.*, pp. 137-155.

Oates는 地方分權化의 장래에 관하여 「재정연방주의는 공공서비스의 주요부문을 공급하는데 중요한 편익을 제공할 것이다. 따라서 分權的 정부는 공공부문에서 계속 중요한 역할을 담당하게 될 것이다」라는 견해를 피력하고 있다.¹²⁾ 그 예로서 1950년대 이후 많은 국가들이 中央집권화의 경향에서 地方分權화의 방향으로 역류하는 현상을 들고 있다. 이 시기에는 대규모 전쟁이나 不況이 없었던 것이 주요 원인이고 또 하나는 地方政府가 제공하는 서비스의 單位當費用이 증대하였기 때문이다.

이처럼 1950년 이후 선진국에서는 地方分權화되어 온 반면에 개발도상국은 식민지시대로부터의 독립과 더불어 中央집권화의 경향을 선호하여 왔다. 국가 건설과 경제발전을 위해서는 집중투자가 무엇보다도 중요한 과제였고 이러한 과업은 단일화되고 집중화된 중앙정부에 의해 더욱 효과적으로 추진될 수 있었기 때문이었다. 중앙정부에로의 경제력 집중화 현상은 정치적으로도 중앙정부로의 권력의 집중화를 가중시켰고 이를 통해 정치적 안정을 유지하는 것이 경제발전의 선결요인임을 강조해 왔다. 한국도 이러한 측면에서는 예외가 아니었다.

그리나 1970년대 이후 개발도상국에서도 새로운 변화가 일기 시작하였다. 중앙집권적인 계획과 조정이 반드시 좋은 것이 아니라는 인식이 점차 강하게 드러나기 시작하였고, 따라서 많은 개발도상국에서 地方分權화를 가장 중요하고 인기있는 과제로 다루게 된 것이다. 우리나라에서도 지난 87년의 대통령선거時 국민들에게 약속한 선거공약 가운데서 地方自治制의 실시와 地方分權화 추진은 상당히 비중있게 다루어진 선거공약이었고 현재에도 가장 중요한 정치과제로 부각되고 있다.

3. 地方分權과 地域厚生

가. 地方分權화에 대한 經濟的 評價

지방분권화의 정의와 개념은 앞에서도 지적하였듯이 매우 넓고 다양하다. 여러가지 측면에서의 개념정립이 가능하나 그 가운데서 가장 보편적인 것은 중앙정부로부터 지방정부로 계획, 관리 그리고 자원조달 및 배분에 관한 책임을 이전시키는 것을 의미하는 것이라 하겠다. 여기서 지방정부의 범위와 형태가 여러 가지로 분류될 수 있으므로 지방분권화의 개념은 더욱 확대될 수 있다. 보

12) *Ibid.*, p. 80.

편적인 개념 속에서도 중앙정부가 이전하는 책임 정도(degree)가 어느 정도인가에 따라서 지방분권화의 성격이 또한 달라질 것이다. 중앙정부조직내에서의 단순조정작업에 불과한 이전으로부터 공공분야에서의 정부기능을 각 정부단위로 완전히 분리독립시키는 것까지 다양한 책임의 이전이 이루어 질 수 있기 때문이다.

이와 같은 개념의 地方分權化가 경제적 측면에서 정당화될 수 있는 것은 이것이 국가 및 지역경제의 발전과 지역후생증진에 기여할 수 있다는 데에 근거한다. 경제이론상 地方分權化는 지방정부의 관리자들로 하여금 보다 자유로운 재량적 의사결정을 가능케 함으로써 행정의 능률화를 꾀할 수 있고 나아가서 경제적 효율성을 증대시킬 수 있다. 그러나 地方分權化가 항상 지역의 발전과 후생을 증대시킬 것이라는 보장은 없다. 地方分權化가 도리어 지역경제를 혼란으로 몰아 넣고 경제적 효율성을 떨어뜨릴 수 있는 가능성은 얼마든지 있는 것이다. 地方分權化的 후생증대여부는 地方分權化를 통해 地方公共財가 어떻게 생산되고 그 재원조달이 어떻게 마련되느냐에 달려 있으며 이 점이 본 연구의 핵심적인 과제인 것이다.

한편 地方分權化는 理念的인 原則에 지배되는 측면이 있다. 地方分權화의 정신은 自立이라는가, 민주적 의사결정, 그리고 정부에의 자유로운 참여 등의 목표들과 연결되어 있기 때문이다. 이렇게 볼 때 地方分權化를 순수한 經濟的 현상(economic phenomenon) 만으로 볼 수는 없다. Rondinelli는 地方分權화가 순전히 정치적 목적을 달성하는 수단으로 자주 활용되고 있음을 지적하면서 많은 국가들은 지방분권화가 실제로 이루어 질 것이라는 기대를 하지 않으면서도 정략적으로 이를 계속 지지하는 경향이 있다고 주장한다.¹³⁾ Rondinelli는 地方分權화가 성공을 거두기 위해서는 i) 이의 취급범위가 좁고 ii) 시간적으로 자체의 가능성이 높고, iii) 구체적인 재정기능을 수행하려는 의욕이 있으며, iv) 책임과 권한을 절진적으로 이양받으며, 그리고 v) 자체 혼련계획을 가지고 있어야 한다고 강조하고 있다. 이러한 상황이 강조되면 될수록 관료들의 생산성은 증가되며, 지역주민들의 참여가 확대되고 그래서 각종 사업들의 계획된 목표가 급격히 달성되어 경제적으로 의미있는 발전이 이루어 질 것으로 그는 보고 있다. 그러나 이러한 상황이 손쉽게 성취된다라는 보장은 없다는 것을 그는

13) Dennis A. Rondinelli, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No. 2(1981), pp. 133-145.

또한 경고하고 있다.

지방분권화의 성공가능성을 어떻게 평가하든간에 地方分權化란 기본적으로 公的管理(public management)에 관한 것임은 부인할 수 없다. 그렇다면 경제학적인 입장에서는 地方分權화란 公共經濟에서의 정부의 역할에 해당되는 것이고 公共經濟下에서 정부가 과연 자원의 효율적인 이용과 배분을 성공적으로 수행할 수 있느냐와 직결된다.

公共經濟에서 정부를 분석하는데 대체로 두 가지의 상이한 접근방법을 택할 수 있다.¹⁴⁾ 첫번째의 접근방법은 政府를 하나의 有機體的인 實體(unitary being)로 간주하는 것이다. 이것은 마치 우리가 企業을 조세 혹은 다른 어떤 목적때문에 하나의 法人(legal person)으로 보는 것과 유사한 입장에서 政府도 법인처럼 독자적인 행동을 할 수 있는 主體로 파악하고 있다.

이와 같은 첫번째의 접근방법에 따라 政府의 行態를 분석할 때에는 消費者選擇理論(consumer choice theory)에서 택하고 있는 것과 유사한 방법을 택한다. 소비자선택 이론에서의 개개인들은 자신들의 효용을 극대화시키고자 하는 합리적 행동에 의하여 재화를 선택하며, 이것이 경제이론의 가장 중요한 풀격을 형성하고 있다. 政府도 마찬가지로 소위 社會的 效用(social utility) 또는 社會的厚生(social welfare)을 극대화시키고자 행동할 것이다. 그런데 여기서 문제가 되는 것은 社會的 效用이란 것이 무엇을 의미하고 어떻게 규정되느냐이다. 이의 規定 자체가 임의적일 수밖에 없고 測定도 매우 어렵다. 政府를 만약 ‘자비심이 많은 君主’(benevolent despot)로 간주한다면 이 때의 社會的 效用이란 바로 公益(public interest)과 직결되는 개념이 될 것이다. 그러나 정부를 하나의 ‘獨裁君主’(leviathan)라든가 혹은 ‘支配階級’(ruling class or establishment)으로 본다면 이 때의 사회적 효용이란 君主 혹은 特定그룹의 利益과 관련을 맺게 될 것이다.

政府를 보는 두번째의 접근방법은 정부를 하나의 民主的 過程(democratic process)으로 보아서 政治的 過程에 참여하는 모든 住民들의 集合體로 파악하는 것이다. 정부를 주민들과 구별하여 獨립적이고 獨자적으로 행동하는 有機體의 인 實體로 보는 것이 아니라 개개의 주민들이 公共部門에 관한 결정에 集合적으로 참여하는 테의 手段(a means of individual action)으로 간주하는 것이다.

이와 같은 두번째의 접근방법에서는 社會的 效用(social utility)을 個人的 效

14) James Buchanan, “The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach,” *Journal of Political Economy* (December, 1949), pp. 496-505.

用(individual utility)과 전혀 별개의 개념으로 파악할 필요가 없다. 왜냐하면 個人的 效用의 집합이 바로 社會的 效用이 되기 때문이다. 따라서 여러 가지 公共事業에 관한 集合的 決定에 개인들이 참여하는 그 실제의 과정을 분석하고 이해함으로써, 政府의 行態分析이 가능하게 되는 것이다.

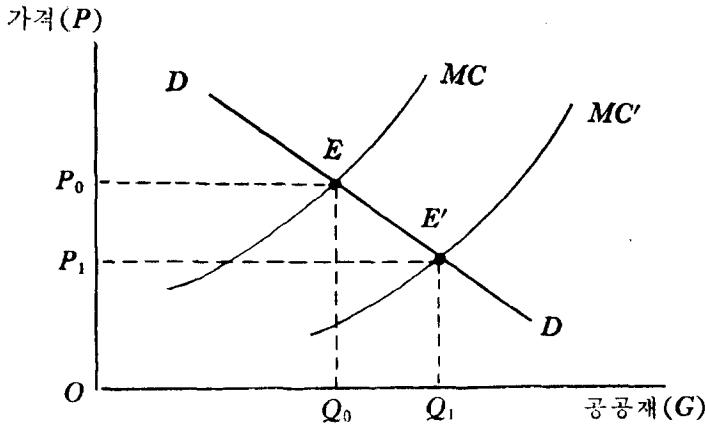
미시경제이론과 연관시켜 우리에게 관심을 더 많이 갖게 하는 것은 위의 두 번째 접근방법이다. 이 접근방법을 택할 때 시장경제의 분석에서 이용되는 경제분석모형들을 우리가 활용할 수 있게 된다. 시장경제이론에 따르면 시장경제에서는 소위 市場의 失敗(market failure)가 발생하게 되는데 이를 치유하는 방법의 하나가 정부가 간여하는 것이다. 정부가 市場에 간여하여 왜곡된 자원배분을 바로잡아 줄 수 있다고 보는 것이다. 정부는 公共財를 생산할 수 있고 獨寡占규제를 행사할 수 있으며 外部效果를 조정하는 장치를 마련하고 나아가서 소득재분배를 위한 여러 정책수단을 사용할 수 있다.

그러나 정부의 역할이라는 것이 순수경제이론에서 논하고 있는 그러한 긍정적인 결과로만 항상 나타나는 것이 아니라는 문제가 있다. 정부의 의사결정이 단순히 경제적 논리에 입각하여 이루어 지는 것이 아니라 여러 정치적 이해와 결부되어 형성되기 때문에 그 결과는 경제적 효율성 측면에서 부정적인 것으로 나타날 소지는 얼마든지 있다. 즉 시장의 실패를 치유하는 것이 아닌 새로운 政府의 失敗(government failure)를 야기하게 되는 것이다.

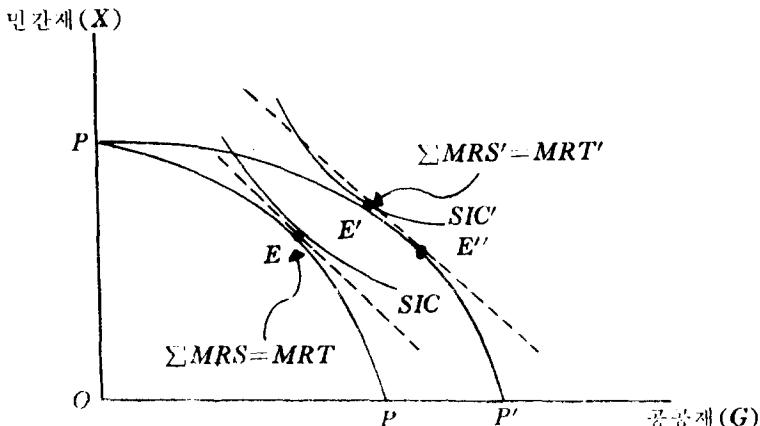
이처럼 公共經濟에서 정부의 역할이 경제적 효율성을 높힐 수 있다는 보장도 없는 마당에 地方分權化를 통해 바로 위에서 언급된 시장의 실패를 치유하고 나아가서 정부의 실패를 방지함으로써 경제적 효율성을 증대시킬 수 있을지가 우리들의 중요한 관심사가 되는 것이다. 우리는 지금까지 論理를 效率性(efficiency) 측면에서만 부각시켰으나 公平性(equity) 측면에서도 똑같은 논리전개가 가능한 것이다.

나. 地方分權化에 의한 地域厚生變化

이제 분권화된 정부가 중앙집권화된 정부보다 자원왜곡(시장의 실패)현상에 대하여 보다 효율적으로 대처해 나갈 수 있고 그래서 지역경제 뿐만 아니라 국가경제전반의 효율성과 공평성을 보다 크게 제고할 수 있다고 가정하자. 만약 이러한 후생의 증가가 이루어 지기 위해서는 무엇보다도 지방분권화를 통해 공공체의 생산이 증가되어야 할 것인 바 이를 그림으로 표시하면 〈그림1〉과 〈그림 2〉와 같은 결과를 갖게 될 것이다.



〈그림 1〉 地方分權化에 의한 公共財生產의 增加(部分均衡分析)



〈그림 2〉 地方分權化에 의한 公共財生產의 增加(一般均衡分析)

〈그림 1〉은 부분균형분석에 따른 公共財의 적정규모결정을 보여주고 있다. **DD**곡선은 특정공공재에 대한 수요곡선으로서 여러 사람들의 개개인의 수요가 수직적으로 합쳐져서 도출된 일종의 사회적 총수요를 가리킨다. **MC**곡선은 공공재생산의 한계비용곡선으로서 완전경쟁 상태를 가정하여 도출한 공공재의 공급곡선을 가리킨다. **MC**곡선과 **DD**곡선이 서로 만나는 점에서 공공재의 적정 규모가 결정되며 이 점이 바로 **E**점으로서 통상 린달균형점(Lindahl equilibrium)이라 불리운다. 이제 정부가 分權화됨으로써 공공재 생산과정에서의 효율성을 증가시킨다고 한다면, 공급곡선 **MC**는 **MC'**로 이동함으로써 새로운 균형점 **E'**이 결정된다. 즉 공공재의 공급은 Q_0 에서 Q_1 으로 증가되며 공공재가격은 P_0 에서 P_1 으로 하락함을 알 수 있다. 다시 말하여 공공재의 공급은 증가되고 그 가격은 하락됨으로써 사회적 후생의 증대가 일어남을 알 수 있다.

다음의 〈그림 2〉는 일반균형분석에 의한 公共財 생산의 증가를 설명하고 있

다. PP 곡선은 공공재와 민간재 간의 생산가능성을 표시하는 생산가능곡선이며, 사회적 균형(social equilibrium)은 이 PP 곡선과 사회적 무차별곡선인 SIC 곡선이 만나는 점에서 이루어 진다. E 점이 바로 사회적 균형점을 가리키고 있는데 이 점에서 $\sum MRS_{GX} = MRT_{GX}$ 의 조건이 성립된다. 이 조건을 통상 샤무엘슨 조건(Samuelson condition)이라고 부르며¹⁵⁾, 샤무엘슨 조건이 충족될 때 공공경제에서의 자원의 최적 배분이 파레토 최적 상태(Pareto optimality)가 형성된다고 하겠다.

이제 정부가 分權化됨으로써 공공재 생산이 증가될 수 있다면 <그림 2>에서의 생산가능곡선 PP 곡선은 PP' 로 이동하게 되며, 새로운 사회적 균형점은 E' 에서 결정될 것이다. 그런데 이 때 만약 정부가 공공재와 민간재의 가격 비율(P_G/P_X)을 최초와 동일한 비율로 유지한다면 새로운 균형점 E'' 로 될 것인 바 E'' 점에서는 $\sum MRS' = MRT'$ 과 반드시 일치한다는 보장이 없다. E'' 점에서는 공공재의 생산이 E' 점보다 더 많이 생산되나, 공공재의 가격은 E' 점보다 더 높음을 의미한다. 다시 말하여 E'' 점에서의 정부는 E' 점에 비해 공공재의 생산에 더 많은 재원(cost)을 투하하여야 한다는 얘기가 된다. 만약 정부가 진정한 사회적 균형점인 E' 점에서 공공재를 공급하기 위해서는 공공재의 가격을 하락시켜야 하며 이렇게 함으로써 $\sum MRS' = MRT'$ 라는 새로운 샤무엘슨 조건을 충족시킬 수 있다. E' 점에서의 기울기(P_G/P_X)는 E 점(혹은 E'' 점)에서의 기울기보다 낮으며 E' 점에서의 사회적 무차별곡선 SIC' 가 가장 높은 수준에 있기 때문에 후생수준도 가장 극대가 된다.

이상의 부분균형분석과 일반균형분석의 접근방법을 통해 얻을 수 있는 결론은 地方分權化를 통하여 지역 나아가서 국가의 후생증대가 이루어지기 위해서는 공공재가 중앙집권적 정부에서의 경우보다 저렴한 가격으로 공급되어야 한다는 것이다. 공공재의 저렴한 가격은 공공재에 대한 주민들의 지불 부담을 낮추어야 함을 의미하며 또한 주민들의 저렴한 조세부담을 뜻하기도 한다. 이렇게 볼 때 地方分權화가 지역후생에 끼치는 영향은 주민들의 조세부담과 연계되어 있으며 분권화를 통해 조세부담을 낮출 수 있으면 지역후생은 증가될 수 있다고 하겠다.

그러나 分權化된 정부에서 조세부담을 인하시킨다는 것은 地方財政의 취약성을 고려할 때 그리 용이한 일은 아니며 여기서 중앙정부의 분권화된 지방정부

15) Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditures," *Review of Economics and Statistics*(November 1954), pp. 387-389.

에 대한 財政的 支援이 계속 강조되는 것이다. 地方分權化와 中央政府로부터의 財政支援강화는 언뜻 상호보수적인 관계가 있는 것처럼 생각될지도 모르나, 地方分權化를 통한 후생의 증대가 원활히 이루어지기 위해서는 필요하다면 중앙정부와의 재정협력이 보다 긴밀히 이루어져야 할 것이다. 이제 문제는 어떠한 형태의 재정지원이 더욱 바람직할 것인가가 관심의 대상이 되며 이점에 대하여 다음 節에서 논하기로 한다.

4. 地方分權化 促進을 위한 中央政府의 役割(우리 나라의 경우)

가. 地方分權의 現況

財政운용과 관련하여 우리나라의 중앙과 지방의 관계는 많은 연구에서 밝혀진 바와 같이 뚜렷한 중앙집권의 경향을 보이고 있다. 60년대 이래로 경제개발 5개년계획을 수행하면서 지방보다는 국가적 차원에서 사업의 우선순위가 결정되어 왔으며 따라서 이를 뒷받침하기 위한 재원의 배분도 중앙정부에게 치우칠 수밖에 없었다. 이러한 현상을 지방정부의 입장에서 보면 <표 1>에서와 같이 지방정부가 자체적 재원으로 자율적인 자신의 사업을 수행할 수 있는 정도를 보여 주는 (자체재원/의존재원+자체재원)의 지표가 과거 20년 동안 60%내외였던 면에서도 파악될 수 있다.

地方分權화의 실현을 위한 물적 토대의 구축이라는 측면에서 地方財政을 강화시키는 것은 더이상의 논쟁을 요하지 않는 중대하고도 시급한 문제이다. 그러나 여기서 논의하고자 하는 것은 地方財政의 강화를 위한 구체적 방안은 무

<표 1> 地方財政의 自主財源 比重 (단위 : 억 원, %)

	1975	1980	1985	1989	1990
지방세 세외수입	1,586 717	7,678 4,406	16,546 10,892	39,485 12,459	51,576 15,413
자체재원 ①	2,303	12,084	27,375	51,917	66,989
교부금, 보조금	1,178 822	4,100 3,269	10,061 4,736	17,331 12,470	20,612 16,873
의존재원 ②	2,000	7,369	14,797	29,801	37,485
①/①+②	53.5	62.1	64.9	63.5	64.1

주 : 각년도 일반회계 순계의 결산수치, 단 1989년과 1990년은 예산수치.

자료 : 내무부, 지방재정년감, 각년도

내무부, 지방자치단체 예산개요, 1990.

엇이며 이러한 방안을 통해 중앙과 지방의 관계는 어떻게 재정립되고 또한 국민후생의 극대화라는 측면은 어떻게 조화를 이루어 나갈 수 있겠느냐 하는 것이다.

地方財政을 강화시키는 방법으로는 새로운 地方財源의 발굴, 國稅의 地方으로의 이전, 國庫補助金이나 交付金의 증대, 地方讓與稅의 도입 등이 있다. 새로운 지방재원의 발굴은 지방자치를 실질적으로 뒷받침하기 위한 자주재원의 확보라는 측면에서 장기적으로 중요한 의미를 갖기는 하지만 국민경제의 전반적 측면에서 주민이 갖게 되는 조세저항을 고려해야 한다. 제 6 차 경제사회발전 5개년 계획에 따르면 향후 복지사회 건설, 국토의 균형있는 개발 농어촌 개발 등의 목표를 위해 국민의 조세부담은 1992년까지 20%(국세부담 : 16.5%, 지방세부담 : 3.5%)로 점차 늘어 나게 되어 있다. 따라서 장기적으로는 새로운 지방재원의 발굴이 중요한 과제이기는 하지만 현실적인 제약요인이 있는 것이다. 국세의 지방으로의 이전도 지방의 자주적 재원 확보라는 측면에서 중요한 의미를 갖고 있는 것이라 평가되고 있다. 그러나 국세세목을 일률적으로 지방으로 이전할 때에는 세수의 지역별 편차를 세심히 고려해야만 한다. 만약 세수가 지역별로 편차가 크고 또한 재원이 풍부한 지역에서 더 많은 세수를 확보하는 결과를 초래한다면 지방분권화가 오히려 지역별 격차를 심화시키게 되기 때문이다. 예를 들어 1989년에 종전 중앙정부 세입이던 담배이익을 담배소비세로 개칭하고 지방 세입으로 전환하여 지방재정강화에 도움이 되었으나 담배소비세 수의 배분은 지역별로 키다란 편차를 보이고 있다.¹⁶⁾ 따라서 실제 국세의 지방으로의 이전도 많은 현실적 제약요인을 가지고 있는 것이다.

나. 國庫補助金, 地方財政交付金과 地方讓與稅의 經濟的 效果

지금까지의 논의를 통해 본 것처럼 지방정부의 자주재원 마련을 위한 방안들은 장기적인 측면에서의 규범성을 지니고 있음에도 불구하고 사실상 현실적인 제약요인을 가지고 있다. 이제 이번 절에서 논의하고자 하는 것은 地方財政의 自立이 地方分權化를 위해 중요하긴 하지만 이것이 필수적인 것은 아니며 또한 中央의 財政支援없이는 實質的인 지방분권화의 의미를 부각시키는 것이 곤란하다는 인식위에서 중앙의 지원하에 지방이 자율적으로 재원을 운용할 수 있는 방안으로서 國庫補助金과 地方財政交付金 그리고 地方讓與稅制度를 살펴보도록

16) 1990년의 경우(예산)를 보면 서울, 부산, 대구의 3대 도시가 담배소비세수의 42.4%를 차지하고 있다.

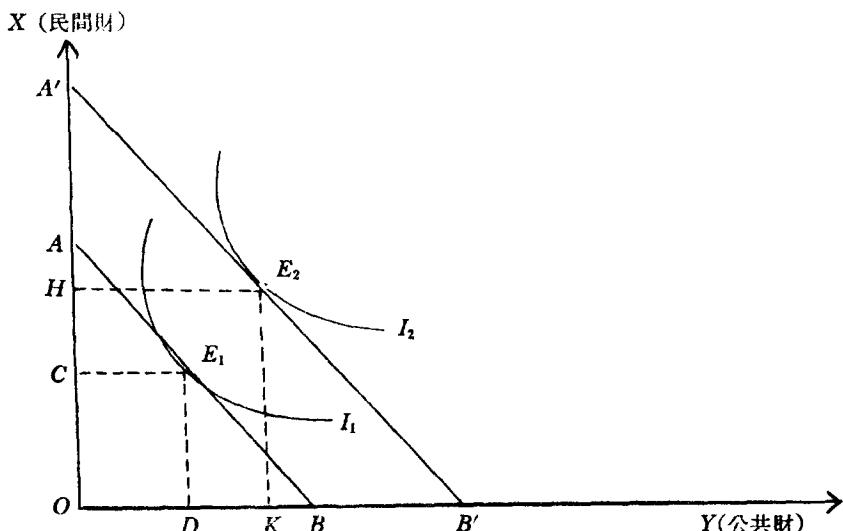
한다.

1) 地方財政交付金

지방재정교부금이란 자체수입이 부족한 지방자치단체가 최소한의 공공서비스 제공을 위한 재원을 확보하고 지역간의 재정력 격차를 완화하기 위하여 내국세의 13.27%를 재원으로 마련하고 지방자치단체에게 교부하는 것으로, 지방자치단체 共有의 독립재원이며 그 용도가 제한되지 않는 일반 재원이다.

보통교부세의 경우 지방자치단체별 배분은(基準財政需要額—基準財政收入額)에 따른 것으로 기본적으로 기존의 행정기능을 중심으로 지방자치단체의 공급 능력을 제약하는 재정적 요인을 극복하기 위한 것이라 할 수 있다.

이는 非對應交付金(non-maching grant)에 해당하는 것으로 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 예산선이 AB 에서 $A'B'$ 로 이동하며 이 때 교부금의 일부가 민간 부문으로 유출되어 공공재의 소비가 OD 에서 OK 로 증가되는 반면 민간재의 소비도 OC 에서 OH 로 증가하게 된다. 이 때 사회적 후생은 I_1 에서 I_2 로 증가 한다.



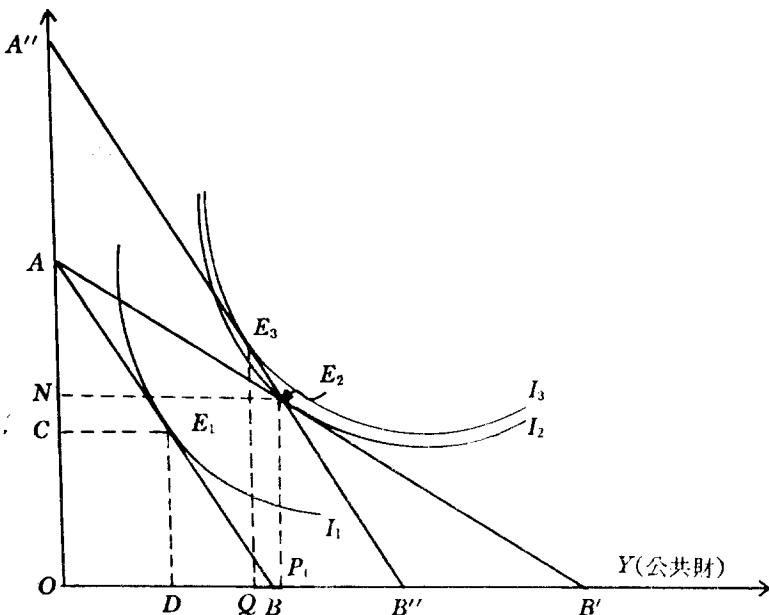
〈그림 3〉 地方財政交付金

2) 國庫補助金

국고보조금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 실시하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 그 원활한 운영을 위하여 국가에서 부담하지 않으면 안 될 경비의 충당을 위하여 국가가 용도를 지정하여 지방자치단체에 교부하는 국고이전경비이다.

이는 對應交付金(matching grant)에 해당되는 것으로 공공재의 공급증가에 따라 일정 비율로 가격보조가 되는 것으로 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 예산선이 AB 에서 AB' 로 이동하게 되며 이때 공공재의 소비는 OD 에서 OP 로 증대되며 민간재의 소비는 OC 에서 ON 으로 증가된다. 그리고 사회적 후생은 I_1 에서 I_2 로 증가한다. 위의 非對應交付金과 비교하여 보면 E_2 의 균형점에서 상대가격차이에 의한 대체효과를 제외시키고 소득효과만을 고려했을 때(동일한 금액의 정부보조가 주어지는 경우) 예산선은 $A''B''$ 가 되고 균형점은 E_3 가 될 것이다. 즉, 對應交付金은 非對應交付金과 비교하여 볼 때 공공재의 공급은 QP 만큼 증가하게 되나 사회적 후생은 I_2I_3 만큼 감소하게 된다.

X (民間財)

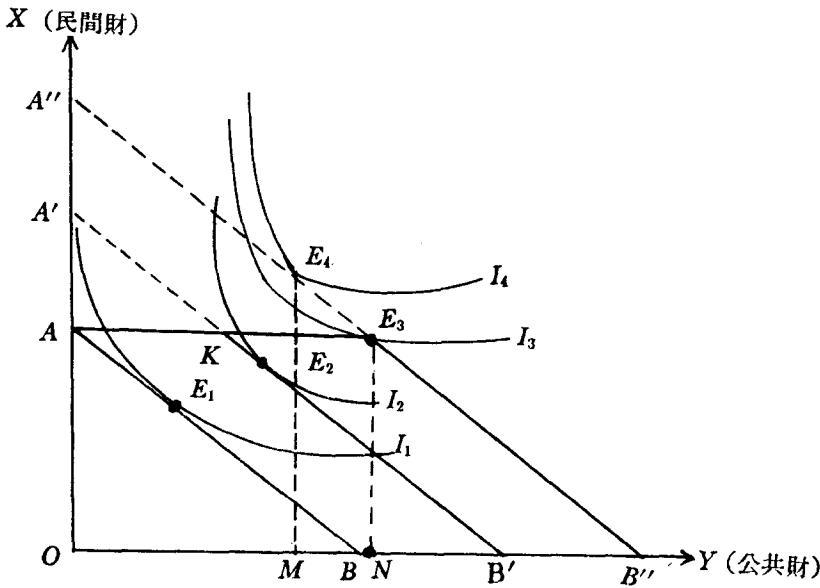


〈그림 4〉 國庫補助金

3) 地方讓與稅

지방양여세란 일정한 조세를 국가가 징수하고 그 수입의 일부 또는 전부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 지역개발에 가장 유리한 사업이나 지역의 사업우선순위에 합당한 재원으로 사용하는 것이다.

이러한 개념의 지방양여세는 “開放型 定額補助金”이라 할 수 있는 것으로 〈그림 5〉와 같이 지방양여세로 인해 예산선이 AB 에서 AKB' 로 이동된다. 비내용 교부금이 정액교부금으로서 예산선을 $A'B'$ 로 이동시키는 데 반해 지방양여세의 경우는 AKB' 로 이동시키는 차이가 있다. 이러한 차이는 보조금이 BB' 정도일



〈그림 5〉 地方讓與稅

때는 균형점에 차이가 없으나 BB'' 까지 될 때에는 차이를 보이고 있다. 즉, 비대응교부금의 경우는 균형점이 E_4 가 되어 특정 공공재의 공급을 OM 까지 증대시키는 반면, 지방양여세의 경우는 균형점이 E_3 가 되어 공공재를 ON 까지 증대시키게 된다. 그러나 사회적 후생의 측면에서 보면 지방양여세의 경우는 후생이 I_3 까지 증대되는 데 반해 비대응교부금의 경우는 I_4 까지 증대하게 된다.

이러한 경제적 분석을 통해 공공재의 공급과 사회적 후생의 변화를 살펴 볼 때 對應定率補助金(국고보조금)이 공공재의 공급을 가장 많이 증대시킬 수 있으나 사회적 후생측면에서는 非對應定率補助金(지방재정교부금)이 사회후생을 가장 많이 증대시킨다. 지방양여세는 이러한 양제도의 중간적인 성격을 가진 것으로 평가될 수 있다. 지방재정의 자율적 재원이며 또한 지역후생을 가장 크게 증대시킨다는 측면에서 지방재정교부금이 가장 바람직하겠으나 이것은 중앙정부의 재정압박을 가져다 주기 때문에 이에 대한 次善의 代案으로서 地方讓與稅制度가 중요하게 인식될 수 있다고 하겠다.

다. 새로운 代案：地方讓與稅制度의 導入

1) 地方讓與稅의 概念과 必要性

지방양여세란 일정한 조세를 국가가 징수하고 그 수입의 전부 또는 일부를

〈표 2〉地方稅, 地方讓與稅, 地方交付金 및 國庫補助金間의 比較

區 分	地 方 稅	地 方 讓 與 稅	地 方 交 付 金	國 庫 補 助 金
主體·稅源	地方政府가 徵收하는 地方稅의 一部	國家가 徵收하는 國稅의 一部	國家가 徵收하는 內國稅의 一定率	國家의 一般 會計 또는 特別會計豫算
用 途	地方自治團體의 一般財源으로 活用	全國共通 또는 地域特性에 따른 特定事業需要充當	自治團體의 一般財源으로 基準行政需要充當	國家目的事業充當
配分方式	地方自治團體의 稅源에 따라 自體稅收化	包括的이나 用途指定	財政不足額 基準으로 包括配分	事業別 用途指定 (一定率地方負擔)
性 格	一般財源 自主財源	一般財源兼 特定財源, 自主財源	一般財源 依存財源	特定財源 依存財源
長·短點	自治團體間의 稅源偏重	自治團體間의 稅源調整 可能 自律性과 責任性 提高	中央財政의 硬直化	地方政府의 自律性과 責任性 沮害

일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 가급적 특정사업에 충당할 수 있도록 하는 제도이다. 이는 지방자치단체의 재원부족분을 보전하려는 것이 아니라는 점에서 지방교부금과 다르고 일반재원과 특정재정의 성격을 동시에 포함하며 또한 자주재원의 성격을 갖는다는 점에서 국고보조금과도 다른 양자의 중간적인 성격을 갖는 제도이다.¹⁷⁾

이러한 지방양여세는 증가하는 지방재정수요를 충족할 수 있는 것으로 자주재원 기반이 근본적으로 취약한 地方財政을 보충하는 제도가 된다. 지방재정의 재원중 지방세의 비중은 '89년의 경우 48%에 불과하며 또한 국세의 지역적 편중이 심한 상태에서 국세를 지방세로 일률적으로 이양하는 경우 지역간의 재정력 격차만 심화시키게 되므로 국세의 일정세목을 pooling하여 배분하는 지방양여세는 지역간 편차를 배제하는 효과를 갖는다. 또한 용도를 제한하기는 하지만 보조금처럼 특정하지는 않는 포괄적인 위임이므로 지방적인 사업추진의 폭이 넓어지게 된다. 무엇보다도 현행 지방재정교부금 규모로는 기본적인 행정수요충족에도 크게 미흡하고 따라서 전국적인 대규모 사업이나 지역특성에 따른 특별수요충족이 어려운 반면 지방양여세는 명확한 양여기준을 반영하여 중점사업을 추진하는 재원이 된다는 특성을 갖는다.

그리고 지방양여세는 지역개발 촉진효과가 큰 지방도로 정비사업 등을 위한

17) 金東建 外, 地方讓與稅制度導入研究 (忠南大學校 經營經濟研究所 1989).

투자재원으로 이용되며 개발수준이 상대적으로 뒤진 낙후지역 및 산업발달로 인한 공해지역 등 특수지역에 대한 개발 정비수요에 대처할 수 있기 때문에 지역개발 촉진이나 지역간 개발격차해소를 위한 특정사업에 대한 재정적 뒷받침이 된다.

2) 現在 地方讓與稅制度의 運用과 問題點

지방양여세제도에 있어서 가장 중요한 요소는 어떠한 稅源으로 재원을 마련하여 어떠한 사업에 대하여 지출하며 이를 위한 제도적 장치는 어떻게 마련하느냐 하는 것이다.

1991년부터 우리나라에서 시행될 지방양여세의 경우를 보면 대상세입으로 전화세 전액, 주세 중 15%, 토지초과이득세 중 50%를 설정하고 있다. 이렇게 조성된 약 5천억원을 지방도로사업에 사용할 수 있도록 지방에 양여한다는 것이다. 그리고 이러한 지방양여세제도는 地方讓與稅特別會計를 설치하여 운용하도록 하고 있다.¹⁸⁾

경제적 효과면에서의 우수성이나 제도적 장점도 그것이 어떻게 운용되느냐에 따라 상이한 효과를 나타낼 수 있으므로 여기서 내년부터 시행될 지방양여세제도의 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 지방양여세의 대상세원 기준으로는 세수의 지역별 편차가 작고 세수입이 안정되며 어느 정도 목적세적인 성격을 떨 것이 요구되는 바 이러한 기준에 합당한 것으로 전화세, 부가가치세(전기, 가스, 운수업 등으로 지역개발과 밀접히 연관이 있는 것), 토지초과이득세, 특별소비세 중 자동차와 휘발유에 부과하는 것 등이 제기된다. 그러나 '91년도 시행 예정인 지방양여세제도는 세원이 지나치게 협소하고 특히 주세가 포함된 것은 논리적으로 불합리하다.

둘째, 지방양여세의 대상사업으로는 중장기적 지속성이 있고 지역간 균등개발을 도모할 수 있는 보편성이 있으며 지방정부의 재정압박을 초래할 정도로 규모가 클 것이 요구되는 바 이러한 기준에 합당한 것으로 도로, 상하수도, 주택, 사회개발사업 등이 제기된다. '91년도 지방양여세제도는 대상사업으로 도로 관련사업을 설정하고 있어 이러한 원칙에 어느 정도 부합한다. 다만 장기적인 측면에서 도로사업의 목적이 달성되었을 경우 어떻게 할 것인가와 관련하여 사업선정에 대한 융통성있는 규정이 필요하다.

셋째, 지방양여세제도의 가장 큰 장점이라 할 수 있는 형평성있는 배분을 위한 배분결정의 기준이 아직 마련되어 있지 못하다. 실질적인 지방양여세의 승

18) 經濟企劃院 豫算室, 地方讓與稅制度概要 (1990.8.22)

폐는 재정적 격차를 보이고 있는 각 지방자치단체에게 이를 어떻게 적절하게 배분하느냐 하는 것이다. '91년도의 지방양여세제도는 이에 대한 구체적인 조항이 없어 기술적인 운영상의 어려움이 있을 것으로 우려된다.

넷째, 특별회계의 관리에 있어서 지방양여세의 경우 일반회계 전입금으로 산입하지 않고 직접 지방자치단체에게 지출하도록 되어 있다. 이는 지방양여세가 중앙정부의 영향을 받지 않고 보다 안정적인 세수입을 확보해 준다는 장점이 있는 반면 자칫 예산의 분산화를 통해 재정통제기능을 저해한다는 비판도 받을 수 있다.

3) 앞으로의 改善方向

지방자치재의 실시는 정치적인 측면에서는 “풀뿌리 민주주의”를 실시한다는 의미를 지니고 있지만 財政的인 측면에서 보면 주민의 선호에 따른 사업을 시행하고 정책의 자율적 관리를 한다는 데에 의미가 있다. 지방자치단체간의 재정력 격차와 빈약한 재정자립도를 감안할 때 이러한 의미를 부각시키기 위한 지방양여세제도의 도입은 시기적으로 적절하다고 보여진다. 다만 위에서 제기된 바와 같은 운영상의 문제점이 있으므로 장기적인 측면에서의 지방재정활성화란 측면에서 다음과 같은 방향정립이 필요하다고 생각된다.

첫째, 대상세원의 선정에 있어서 계수상의 일치에만 관심을 가질 것이 아니라 경제적인 합리성이 제고되어야 한다. 특히 지방자치가 갖는 응익성원칙에 충실히 대상사업과 관련하여 세원이 어느정도 연계되어 결정될 것이 요구된다.

둘째, 대상사업이 보다 확대되고 사업상의 우선순위를 고려하는 작업이 있어야 할 것이며 이러한 과정에서 지방양여세제도를 한시적으로 운영할 것인지 또는 장기적으로 운영할 것인 지에 대한 정치적 결정이 있어야 할 것이다.

셋째, 재원이 영세화되어 지방양여세의 의미가 축소되는 것을 방지하면서 배분기준을 명확히 하여 지방자치단체간의 형평성을 제고시키도록 해야 할 것이다.

넷째, 지방양여세제도의 도입으로 지방재정의 절대수준은 증대될 것으로 기대 되며 이 때 새로운 재원의 배분과 관련하여 지방정부와 중앙정부가 경쟁적 관계에서 힘상하는 관계를 새로이 형성하게 될 것인 바 기능에 대한 재정립도 이와 병행하여 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 지방양여세제도를 도입하는 과정에서 정치적인 공방이 있었음을 상기할 때 그것은 결국 지방재정이든 중앙재정이든 민주국가에서 가장 중요한

것은 公開와 合意 그리고 事後的 統制를 받는 메카니즘의 형성이라고 생각되며 이와 관련하여 지방양여세제도에 있어서도 이러한 財政民主主義가 충실히 지켜 지도록 해야 할 것이다.

5. 結論

지금까지 우리는 地方分權化가 地域厚生의 증대를 위하여서는 公共財의 공급이 中央集權的인 정부에서의 경우보다 저렴한 가격으로 공급되어야 함을 밝혔다. 地方政府 스스로가 충분한 자체재원을 확보하고 가능한 한 주민들의 조세부담을 낮추는 가운데 공공재를 공급할 수 있다면 地方分權化는 분명히 지역후생의 증대에 기여하게 될 것이다.

그러나 先進國이 아닌 開發도상국에서 분권화된 地方政府가 저렴한 가격으로 공공재를 공급한다는 것은 그리 용이한 일이 아니며 우리나라도 여기서 예외가 아니다. 地方財政이 그만큼 취약하기 때문이다. 여기서 中央과 地方間의 재정적 협력관계가 다시금 강조된다. 다시말하여 地方分權화가 지역후생증대에 이바지하기 위해서는 中央정부로부터의 재정적 지원이 요구되며 이러한 財政支援은 지방정부를 구속하는 지원이 아니라 地方政府로 하여금 자유로이 활용할 수 있는 그런 財政支援이 되어야 함을 강조하는 바이다.