

『地方財政調整制度와 財源配分』: 書評

李啓植 著 韓國開發研究院 刊(1987) 總 280面

車 軛 權

*

오랫동안 地方自治制가 실시되지 않았기 때문에 住民負擔과 地方公共서비스의 給付라는 측면에서 地方財政에 대한 관심은 낮을 수밖에 없었으나 地方交付金이나 國庫補助金の 형태로 中央財政에서 地方財政에 이전되는 재정 지원에 대하여는 많은 논의가 거듭되어 왔다.

地方財政의 입장에서 보면 自主財源이 빈약하기 때문에 지방교부금이나 국고보조금과 같은 國庫移轉財源에 크게 의존할 수밖에 없어 地方財政需要의 증대와 함께 國庫財源의 移轉에 대한 요구도 불가피하게 증가되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 중앙재정의 입장에서 지방재정에 대한 지원이 財政硬直性을 높이는 요인이 되기 때문에 지방교부금이나 국고보조금의 증액에 대하여는 이를 견제하여 왔다고 할 수 있다.

그리하여 이와 같이 지방재정과 중앙재정의

입장이 서로 상충되는 가운데 지방교부금이나 국고보조금에 대한 시비가 계속되어 왔고 또 地方財政調整制度나 國庫補助金制度도 변천되어 왔으며 그에 따라 중앙재정에서 지방재정에 이전되는 국고재원의 규모가 크게 늘어나기도 하고 또는 그 增加勢가 억제되기도 하였다.

원래 지방교부금이나 국고보조금은 지방재정에 대한 중앙재정의 지원이라는 점에서 두 가지 기능을 담당하고 있다. 그 하나는 중앙과 지방간의 재원을 배분하는 기능이고 또 다른 하나는 지방재정을 조정하는 기능이다. 또한 지방교부금이나 국고보조금은 便益의 擴散(benefit spillover), 公平化, 效率化 등의 이론에 그 근거를 두고 있고 그 기능이나 유래가 상통하는 면도 있다. 그러나 지방교부금이 地方財政調整을 위한 간접적이고 일반적인 재정수단인 데 반하여 국고보조금은 지방행정에 대한 國家的 管理와 誘導를 위한 직접적이고 개별적인 수단인 것이다.

本書는 「우리나라의 현행 地方調整制度가 지니고 있는 문제점의 摘出과 그 改善에 도움

이 될 수 있는 地方財政模型의 開發과 分析, 우리나라 地方財政調整制度의 發展을 위한 政策方向의 提示」란 세 가지 課題에 대하여 종래의 서술 위주가 아닌 이론적 분석을 시도한 본격적인 研究書이다. 第1章 序論에서는 研究의 目的과 構成, 地方財政調整制度의 分類 그리고 地方財政調整制度의 目的에 대하여 간단한 설명을 한 후 우리나라의 地方財政調整制度(第2章)와 일본, 미국, 영국, 서독, 캐나다, 호주 등 외국의 地方財政調整制度(第3章)의 現況分析을 통하여 第4章에서 우리나라 現行 地方財政調整制度가 지니고 있는 문제점을 깊이 있게 摘出, 分析하고 있다.

지방교부금제도의 문제점으로서는 (1) 地方交付稅率의 法定化 (2) 交付金의 水平的 財政均等化機能 未洽 (3) 交付金의 徵稅努力 誘發機能 缺如 (4) 交付金의 一般財源으로서의 機能 未洽 등이 지적되고 있고, 국고보조금제도의 문제점으로서는 (1) 國庫補助事業의 選定 및 評價基準 缺如 (2) 適正補助率의 算定基準 缺如 (3) 國庫補助金制度의 二元構造 深化 (4) 地方政府의 計劃 및 意思反映 缺如 등이 열거되어 있다. 이와 함께 지방재정조정제도와 관련된 지방재정제도의 문제점으로서 (1) 中央·地方政府間 機能配分의 不明確 (2) 地方移轉財政과 다른 財政政策手段과의 連繫 缺如 (3) 地方財政의 基本統計 및 適正財政指數의 缺如 (4) 地方財政運用의 非民主性 등이 지적되어 있다.

이어 本書의 후반에는 開發的인 研究內容이라고 할 수 있는 세 가지 地方財政模型의 分析이 서술되어 있다. 第5章에서는 地方財政의 適正構造模型을 제시하고 이를 이용하여 地方移轉財政과 다른 정책수단과의 連繫 및 聯立

性 문제를 고찰하고 있다.

‘適正’에 관한 모든 논의가 그러하듯이 지방교부금과 국고보조금의 적정수준도 여러가지 관련된 변수에 의하여 규정될 수밖에 없다. 중앙재정에 의한 지방재정조정은 여러 가지 목적을 갖고 있다. 모든 지방재정으로 하여금 필요불가결한 最低公共支出 수준을 유지 또는 보장하는 일이나 특정한 공공사업을 장려하는 일도 그러한 목적의 하나이다. 또 중앙과 지방정부간의 垂直的 財政不均衡(vertical fiscal imbalance)을 조정하는 일이나 지방단체간의 水平的 財政不均衡(horizontal fiscal imbalance) 내지 財政不均第(fiscal inequality)을 조정하는 일도 지방재정조정 주요한 목적의 하나이다. 이와 함께 지방단체간 재정지출의 公平性(equity)을 높이는 일이나 지방재정지출의 외부효과를 內部化함으로써 財源配分의 效率性을 높이는 일 그리고 지방정부의 自助努力을 유발하고 自治基盤을 확충하는 일도 중요한 목적이 된다. 그런데 중앙정부가 지방재정조정을 통하여 추구하는 여러 가지 목적은 다른 國家目的과 競合할 뿐만 아니라 지방교부금이나 국고보조금의 재원은 주로 國稅收入에 의하여 충당된다. 또 지방교부금과 국고보조금은 地方稅收入과 함께 지방정부의 주요한 歲入財源이 되는 데 그치지 않고 歲出水準을 결정하고 歲出構造에도 영향을 미친다. 그러므로 지방교부금과 국고보조금의 적정수준이란 “國稅뿐만 아니라 地方稅, 地方財政需要의 適正水準을 포함하는 지방재정의 適正構造, 나아가서 國家全體 財政의 適正構造內에서 여러 가지 다른 財政政策手段과 聯立的인 관계를 갖고 결정되어야” 한다.

이에 따라 지방교부금 및 국고보조금을 포

합하는 지방재정의 適正構造를 분석하기 위해 저자는 개개의 주민, 지방정부 및 중앙정부 등 세 經濟主體가 각기 個人效用, 地域 및 社會全體의 厚生水準을 극대화하는 3段階 最適化(three stage optimization) 模型을 개발하고, 가장 단순화된 모형의 特別解와 이 特別解에 의한 「시뮬레이션」결과를 제시하고 있다.

지방재정의 適正構造를 분석하기 위하여 개발된 모형은 住民效用과 社會厚生函數가 定式化되고 外生變數등에 대한 적절한 자료가 주어지면 이 모형의 「시뮬레이션」결과에 의하여 적정수준의 지방교부금과 국고보조금뿐만 아니라 지방재정 및 국가재정 전체의 適正構造에 대한 윤곽을 파악할 수 있다는 점에서 財政政策의 樹立이나 地方財政調整制度의 改善을 위한 유익한 기초적인 정책자료를 제시할 수 있을 것으로 보인다.

우리나라의 지방교부금제도는 중앙정부와 지방정부간의 垂直的 財政不均衡을 조정하는데 주된 목적이 있으며 지방단체의 재정력이나 재정지출의 적정한 분포를 위한 지방교부금의 水平的 財政均等化機能이 미흡하다. 따라서 지방재정의 均等度를 향상시키기 위해서는 水平的인 財政調整制度의 도입이 필요하게 되는데 저자는 第6章에서 制度的 補完策의 하나로 西獨의 逆交付金制度和 유사한 「財政力共分制度」와 그 分析模型을 제시하고 이 제도에 의한 지방교부금의 適正構造가 어떠한 형태를 나타내게 되는가를 분석하고 있다. 저자에 의하면 財政力共分制度란 “지방단체간 재정력이 매우 불균등하게 분포되어 있을 경우 市場機構과 유사한 형태에 의해서 상대적으로 재정력이 빈약한 지방재정에 대한 교부금을 재정

력이 부강한 지방정부가 부담하게 되는 제도”를 의미하고 있다. 이 제도는 “富裕團體로부터 餘裕財政力을 貧困團體에 이전한다는 기본적인 취지에서는 간혹 제기되어 온 逆交付金制度和 유사하다고 할 것이나 財政力共分制度에 의한 배분방식이 逆交付金制度和 달리 자발적인 交換과 受益者負擔과 같은 市場經濟의 發展에 의해서 이루어진다는 점에서 근본적인 차이가 있다”는 것이다. 이어 財政力共分制度 分析模型의 基本構造를 살펴보고 地域無差別 曲線을 定式化한 다음 財政均等度指數로서 Atkinson 指數의 特性을 考察한 후 기본모형에 대한 「시뮬레이션」결과와 우리나라 13개 廣域地方團體에 대한 자료를 이용한 「시뮬레이션」결과를 정리하고 있다.

이 財政力共分制度의 分析模型에 따르면 지방교부금의 適正構造는 (1) 地方公共支出의 불균등상태에 대한 각 지방정부의 憂慮度 (2) 地方的 公共財와 國家的 公共財의 代替彈力性 (3) 지방정부의 국가적 이익에 대한 優先度에 따라 그 형태를 달리하게 되는데 「시뮬레이션」결과로 얻어진 결론을 요약하면 다음과 같다. 즉 財政力共分制度에 의한 지방교부금의 適正構造는 (1) 地方的 公共財와 國家的 公共財의 代替彈力性이 낮을수록 (2) 지방재정력의 불균등상태에 대한 각 지방정부의 憂慮도가 높을수록 (3) 지방정부의 國家的 利益 優先도가 높을수록 더욱 누진적인 형태를 취하게 되며 이에 따라 지방재정지출도 더욱 균등화된다는 것이다. 또한 보다 구체적인 지방교부금의 適正構造는 地方的 公共財와 國家的 公共財의 代替彈力性에 의하여 결정되며 代替彈力性係數 σ 의 값에 따라 累進的($0 \leq \sigma < 1$ 일 경우), 比例的($\sigma = 1$ 일 경우), 逆進的($\sigma > 1$ 일 경우)

우)이 되고 $\sigma = \infty$ 일 경우에는 定額的인 형태를 취하게 된다는 것이다.

本書가 개발, 분석하고 있는 세번째 政策模型은 第7章에 제시되고 있다. 「國庫補助金政策의 適合性分析」이란 주제에서 저자는 지방 재정정책의 평가모형을 이용하여 국고보조금을 포함한 여러 가지 지방재정정책의 적합성을 비교, 분석하고 있다. 이 모형은 社會厚生 極大化의 評價基準을 이용하여 특정한 공공사업을 추진하는 데 있어서 경제적인 효율과 공평이란 관점에서 어떤 재정정책을 채택하는 것이 가장 적정한가의 문제를 분석할 수 있는 財政政策「시물레이션」모형으로서 이 모형에 의하여 재정정책의 선택이나 정책수단에 대한 평가 및 분석이 가능하다.

여기서도 저자는 模型의 假定 및 變數에 대하여 간단히 설명한 후 특정한 공공사업을 추진하는 데 있어서 선택할 수 있는 財政政策을 네 가지로 나누어 고찰하고, 이어 단순한 2개의 地方政府 및 우리나라 13개 廣域地方團體에 대한 네 가지 財政政策「시물레이션」결과를 정리하고 있다. 네 가지 재정정책이란 (1) 각 지방정부가 자체의 地方稅收入만으로 특정한 공공사업을 추진하는 「완전한 地方自治 財政政策」 (2) 중앙정부가 特定範疇的 公平(categorical equity)을 달성하기 위해 채택하는 所得中立的 「國庫補助政策 I」 (3) 중앙정부가 垂直的 公平을 달성하기 위해 채택하는 稅源均等化(tax-base equalizing) 「國庫補助政策 II」 (4) 중앙정부가 소요재원을 國稅로 징수하여 중앙정부가 직접 공공사업을 추진하는 「완전한 中央集權的 財政政策」으로 구분된다.

또 「시물레이션」결과의 정책적 내용은 다음과 같이 요약되고 있다. (1) 特定公共支出需

要에 대한 價格彈力性(α)과 所得彈力性(β)의 상대적인 크기가 특정한 공공사업을 추진하기 위한 여러 가지 재정정책의 우선순위를 결정하는 가장 중요한 경제적 요인의 하나이다. 특히 $-\alpha = \beta$ 인 경우에는 國庫補助金政策 I 및 II와 완전한 中央集權的 財政政策이 동일한 결과를 나타낸다. (2) $-\alpha = \beta$ 의 경우를 제외하고 대부분의 경우 α 와 β 의 값에 따라 여러 가지 재정정책의 우선순위가 일정하지 않은 결과가 나타나며 특정한 공공사업에 대한 여러 재정정책의 우선순위를 결정하는데 있어서는 근본적으로 特定公共支出需要에 대한 價格 및 所得彈力性에 대한 정확한 추정치가 필요하게 된다.

끝으로 第8章에서는 현행 지방재정조정제도의 개선방향과 지방재정규모의 適正水準維持를 위한 政策方向 그리고 본 연구의 發展方向이 제시되고 있다. 먼저 현행 지방재정조정제도의 개선방향에 대하여는 지방교부금제도의 경우 (1) 法定交付稅率의 漸進的 廢止 (2) 교부금제도의 水平的 財政均等化機能 提高 (3) 지방단체의 徵稅努力 또는 自助努力을 유발할 수 있는 交付稅算定方式의 改編 (4) 교부금의 補助金化 止揚 등이 제안되고 있다.

또 국고보조금제도의 개편방향으로서는 (1) 國庫補助事業의 객관적인 選定 및 評價를 위한 政策基準의 設定 (2) 國庫補助率의 適正水準을 결정할 수 있는 政策基準의 設定 (3) 教育財政交付金を 국고보조금제도 내지 지방재정제도로 흡수하여 教育投資의 效率性 提高 (4) 국고보조금 예산의 편성 및 집행에 있어서 지방정부의 意思, 計劃 및 判斷이 충분히 반영될 수 있는 運營方案의 講究 등이 제안되고 있다. 이와 함께 지방교부금 및 국고보조

금제도와 관련된 현행 지방재정제도의 개편방향으로서는 (1) 중앙정부와 지방정부간의 효율적인 財源配分을 위해 政府間 機能의 명확한 구분 (2) 地方移轉財政과 다른 財政政策手段과의 연계 강화 및 지방재정의 適正構造 把握努力的 傾注 (3) 지방재정 전반에 걸친 市場經濟 및 受益者負擔原理의 적용범위 확대 (4) 지방재정에 관한 기초적인 통계 등의 정비 (5) 地方財政運用의 內容 公開 등 地方財政運用의 民主化를 제안하고 있다.

다음에 지방재정규모의 適正水準維持를 위한 정책방향으로서는 (1) 지방재정의 供給能力을 증대시키기 위하여 地方稅의 機能強化, 稅外收入의 比重擴大 및 地方經濟 活性化가 이루어져야 하고 (2) 지방재정수요를 적정한 수준으로 조정하기 위해서는 市場機能 및 民間部門機能의 擴充, 受益者負擔原理의 擴大適用, 地方政府機能의 均衡的 發展이 필요하다는 것을 제언하고 있다.

끝으로 저자는 본 연구의 취약점으로 非現實的 假定에 의한 模型分析, 지방재정과 관련

된 기초적인 經濟變數 및 母數나 지방재정조정제도의 經濟的 效果에 대한 실증분석의 결여에 있다는 것을 지적하고, 보다 체계적 연구로 발전하기 위해서는 그러한 취약점이 보완되어야 한다는 것도 밝히고 있다.

地方財政規模의 팽창에 따라 또 최근에는 지방자치제의 부활을 앞두고 지방재정에 대한 관심이 그 어느 때보다 높아지고 있으나 本書는 「바람직한 地方財政制度와 이에 바탕을 둔 명실상부한 地方自治制度로 移行해 가는 징검다리의 이름 없는 조약돌」이란 저자의 겸손한 評價 이상의 의미를 갖는 勞作이며 研究書다운 研究書라고 할 수 있다. 특히 本書의 핵심적 부분이라고 볼 수 있는 地方財政模型에 대한 分析이나 附錄에 정리되어 있는 지방재정에 관한 여러 가지 理論的 分析을 우리나라의 地方財政 研究에 새로운 轉機를 마련하였다고 볼 수 있고, 앞으로 地方財政制度의 改善이나 地方財政政策의 立案에 있어서도 크게 기여할 것으로 기대할 수 있다.