

## 지방행정체제개편, 재정이 중요하다

하능식(한국지방행정연구원 수석연구원)

현 정부 출범 이후 지방행정체제 및 행정구역 개편과 관련한 논의가 정치권 및 학계를 중심으로 매우 활발하게 진행되어 왔다. 특히 최근 자치단체 자율통합이 본격적으로 추진되면서 그 논의는 전국적으로 확산되고 있다. 일부 학자들 및 시민단체를 중심으로 정부 주도의 자율통합에 대한 반발도 커지고 있다. 이러한 반발들이 지방행정체제 및 행정구역 개편의 필요성을 완전히 부정하는 것으로 보여지지는 않는다. 다만 현재 제시되고 있는 행정체제 및 행정구역 개편과 관련한 대안이 수십여 개에 이를 정도로 다양하고, 개편의 방식과 내용에 대해 정치권, 학계, 시민단체 등 각자의 입장에 따라 천차만별의 차이를 보이고 있는 것이다.

이러한 다양한 입장에도 불구하고 그간의 논의는 주로 행정구역의 크기와 자치단체의 수, 그리고 행정계층의 축소 여부 등에만 초점이 맞추어져, 지방행정체제 개편 시 재정적 측면에서 고려해야 할 사항에 대한 논의가 매우 드문 것이 사실이다. 따라서 다음에서는 재정적 측면에서 고려해야 할 사항을 행정체제개편의 재정적 효과, 개편을 위한 재정지원 및 개편 이후의 정부간 재정관계 설정 등 세 가지 측면에서 살펴보기로 한다.

### 행정체제개편의 재정적 효과

재정적 효과의 논의에 있어 전제는 지방행정체제개편의 큰 흐름이 행정구역은 커지고 행정계층은 축소된다는 것이다. 구체적 개편안이 없는 상태에서 계량적인 재정효과를 측정하기는 불가능하므로 직관적으로 나타날 수 있는 효과를 재정규모, 재정자율성, 재정효율성, 재정형평성, 재정책임성 등의 관점에서 개략적으로 살펴보고자 한다.

첫째, 자치단체가 통합되면 통합 자치단체의 수에 따라 재정규모가 증가한다. 재정규모가 증가하면 규모의 경제를 활용할 수 있고, 전문가의 채용 및 양성이 용이하여 자치단체의 재정역량이 제고되므로 대외 경쟁력이 강화될 수 있다.

둘째, 자치단체 통합으로 재정규모가 확대되면서 과세권 이양 등 다양한 재정적 권한이 중앙으로부터 이전되면 재정분권이 강화되어 재정자율성은 향상될 것으로 기대된다.

셋째, 행정체제개편의 가장 큰 이유인 재정효율성을 보면 기구, 인력 등 공공서비스 생산비용의 절감을 통한 경비 절감이 가능하며, 광역적 계획적으로 공공시설을 설치 운영함으로써 예산을 절감할 수 있다. 그러나 시·군 통합의 경험상 공공시설, 청사시설, 각종 축제와 사회단체 등의 변화량에도 불구하고 행정경비 절감효과가 낮았다. 그리고 통합은 조직내 공무원 수를 증가시켜 승진기회 적체로 근무의욕 상실 및 조직이완 현상이 심화된다. 한편 통합을 통해 지역개발의 이중투자 요인을 제거하여 투자효율성을 확보하고, 쓰레기매립장, 분뇨처리장, 하수종말처리장 등 혐오시설 공유로 중복투자 방지 및 친환경적인 행정을 추진하는 등 외부효과의 내부

화를 기대할 수 있다. 특히 투자효과 측면에서 자치단체가 자율적으로 사업을 수행할 수 있는 자체사업 규모도 커짐에 따라, 재원이 분산 투자되어 사업이 중단되거나 효과가 조기에 나타나지 못하는 등의 문제 해결이 용이해질 수 있다. 그러나 오히려 주민생활권, 각종 기관단체, 문화시설 등의 시 중심지 집중이 심화되고, 지역이 확대됨에 따라 주민간 갈등 및 지역주의가 지속적으로 발생할 수 있다는 점이 문제로 지적된다.

넷째, 재정형평성 측면에서 보면 자치단체가 분절되고 소규모화되면, 고소득자는 특정지역에 집중되어 이 지역의 자산가치 상승과 과세기반이 확충되는데 비해, 빈곤층이 집중된 자치단체의 경우 복지수요는 과다한 반면 부유단체들로부터의 적절한 지원은 받지 못한다. 이에 따라 자치단체 통합을 통하여 재원을 모아 재분배하는 것이 형평성을 확보하는 방법으로 알려져 있으나, 통합 자체가 형평성을 보장하는 것은 아니다. 조세구조 및 서비스 표준에 대한 적절한 설계를 통하여 형평성을 개선할 수 있는 것이다. 예컨대 사회복지분야의 과도한 재정부담은 자치단체간 재정 형평성을 악화시킬 수 있으므로 사회복지분야의 책임성을 중앙정부에 이전함으로써 지방정부의 재정적 곤란 및 자치단체간 격차 등을 완화할 수 있다. 자치단체 통합은 재정력이 높은 단체와 낮은 단체의 통합 등으로 형평화 효과를 발휘하여 자치단체간 재정형평성은 개선될 수 있다. 그런데 자치단체 재정력을 나타내는 재정자립도 및 재정력지수는 수도권 및 대도시 지역일수록 높아 도농간 격차는 상존하여 지역균형 효과는 크지 않을 것이다.

다섯째, 재정책임성 측면에서 보면, 인구가 급격히 증가하고 도시화가 확대되는 지역의 경우 자치단체 통합으로 외부효과의 내부화 등에 의해 재정책임성을 강화할 수 있다. 그러나 자치단체 통합 자체가 재정책임성을 보장하지는 못하며, 재정책임성은 정치적 구조나 행정구역의 범위 보다는 자치단체의 재정구조와 밀접한 관련이 있다. 따라서 자치단체가 제공하는 서비스의 본질을 정확히 반영하여 비용을 부담시킬 수 있는 자치단체의 능력인 과세권 행사 여부가 재정책임성 확보 측면에서 중요한 요소이다. 도시지역과 농촌지역이 통합할 경우 통합 이후 재정책임성의 상실 문제가 나타날 수 있으므로 지역별 서비스 수준의 차이를 반영할 수 있는 조세구조가 필요하며, 따라서 지방세의 조세가격기능 강화가 더욱 중요하다.

<표 1> 대안별 자치단체 통합효과의 재정적 평가

구분		일부통합	전면통합	구분		일부통합	전면통합
재정규모 (재정역량)		△	○	재정책임성	대내	△	×
					대외	△	○
재정효율성		△	○	조세부담	△	△	
재정자율성		△	△	과세권 확대	△	○	
재정형평성	대내	×	×	신세 확대도입 (지방소득·소비세)	△	○	
	대외	△	○				

\* 통합효과의 정도를 상중하로 구분하여 각각 ○, △, ×로 표시

### 재정시스템 개선을 통해 통합을 유도해야

지방행정체제개편의 원활한 추진을 위한 재정지원과 관련하여, 먼저 기본적으로 지역주민과 지방자치단체가 자발적으로 수행하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 실제로 자치단체 통합을 추진하는 경우 다양한 계층의 이해가 상충되고, 따라서 모두가 만족할 수 있는 대안은 있을 수 없기 때문에 정부는 다양한 의견을 수렴하여 자율통합의 바람직한 기준을 제시하고, 이 기준에 따른 통합을 유도하기 위해 재정지원을 하는 것이 필요하다.

1994년 통합의 경우 효과가 기대에 미치지 못하였으므로 효과를 극대화하기 위한 유인제도의 설계가 더욱 중요할 것으로 판단된다. 그러나 최근 정부가 자율통합을 유도하기 위해 제시하고 있는 재정인센티브는 공무원의 반발 최소화화와 단기 효과에 치중하여 통합의 근본 취지 및 목적과는 거리가 있어 보인다. 따라서 향후에는 통합에 필요한 최소한의 필요경비 지원 외의 단순한 특별교부세 지원은 지양하고, 교부세 산식조정 및 총액인건비제의 개선 등 재정시스템 개선을 통해 통합을 유도하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 재정 인센티브와 함께 통합단체에 대해서는 행정기능의 추가 이양 등 행정 인센티브의 부여도 필요할 것이다.

### 지방세 비중 높여 지방의 재정역량 강화

지방행정체제 개편이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 정부간 재정관계의 재정정착, 새로운 행정체제와 행정구역에 적합한 지방재정제도의 설계가 무엇보다 중요하다. 먼저 시도 및 기초단체의 통합으로 자치단체가 더욱 대규모화되어 재정역량이 강화됨에 따라 중앙정부는 기존의 중앙 사무 중 상당부분을 지방으로 이양하여 지방분권을 강화하여야 할 것이다. 그리고 지방의 기능 확대에 따라 국세 일부를 지방세로 추가 이양하여 지방세 비중을 높이도록 하여야 한다.

현행	⇒	개선	⇒	장기 목표
8(국세) : 2(지방세)		7(국세) : 3(지방세)		6(국세) : 4(지방세)

지방경제활동과 지방세수와의 괴리문제 해소를 위해 최근 도입하고 있는 지방소비세 및 지방소득세는 그 비중이 미미하므로 실질적 효과가 발휘될 수 있을 정도로 확대하여야 한다. 자치단체 통합으로 규모가 확대되면 재정자율성 확대와 아울러 과세권의 확대가 더욱 필요하다.

그 동안 필요에 따라 신설되고 개정된 지방교부세제도는 체계 내의 제도간 정합성이 부족하므로 행정체제 개편과 함께 전면적 개편이 요구된다. 특히 보통교부세의 경우 현행 산식이 기존의 조직과 인력에 기반하고 있어 조직개편의 유인효과를 발휘하지 못하고 있으므로, 향후에는 인구 등 재정수요 민감도를 향상시켜 통합의 유인효과를 발휘할 수 있도록 개편하는 것이 바람직할 것이다.