

재정조정에 있어서의 로칼미니멈(Local Minimum)론의 시도

A Study on the adaptation of Local Minimum Theory in Local Fiscal Coordination

이창균(한국지방행정연구원 수석연구원)

<Abstract>

This study is intended to figure out the problems related to the local fiscal coordination system. Especially, this paper is studied on the centralization and decentralization in local fiscal coordination. To satisfy these research purposes, the followings are conducted.

First of all, various theories and methods of local fiscal coordination has been surveyed. Secondly, this study analysed the formation background of local fiscal coordination in Korea, Japan, Germany. The results of the major findings of the done by this research can be summarized, the local fiscal coordination has been started as a tool of centralization. In other words, the local fiscal coordination system has been started as a tool of centralization for the National Minimum. Finally, this study suggested the Local Minimum Theory as a new decentralization ideas for Local Autonomy.

I. 문제제기

일찍이 뷰케넨(J.M.Buchanan)은 현대국가를 인간의 힘으로는 감당할 수 없는 거대한 괴물인 리바이어선(Leviathan)이라고 불렀다. 이는 사회구조가 지나치게 관료적 중앙집권 국가로 비대하여 효율성이 저해되고 있다는 점을 지적한 것이다. 이 관료적 중앙집권적 사회구조를 지탱하고 뒷받침하고 있는 것이 내쇼널미니멈(National Minimum) 사상이다. 내쇼널미니멈 사상은 제2차 세계대전후 선진각국이 국가통제하에 전국 일률적인 행정수준을 확보하고 복지국가의 구현을 위하여 행정 및 재정구조를 중앙정부에 집중시키고 중앙집권적 체제를 강화하는데 이론적 근거가 되었다. 이 내쇼널미니멈 사상을 행정 및 재정적으로 실현하

는 직접적인 수단이 바로 지방재정조정제도라 할 수 있다. 즉, 세원 및 재정력을 국가에 집중시키고 지방재정조정제도를 통해서 국가의 정책 및 사업을 지방에 수행하게 한 것이다.

그러나 지방화 및 분권화는 오늘날의 시대적 조류이다. 과거 내쇼널미니멈 사상이 중앙집권적 사상을 대변했다면 오늘날의 지방분권화 시대에는 이에 걸맞는 새로운 사상이 모색되어야 하고 이와 같은 사상하에 행정 및 재정제도가 재구축되어야 할 것이다. 특히, 우리나라의 지방재정조정제도인 지방교부세에 대한 연구는 주로 지방교부세의 재정형평성 제고를 위한 계량적 분석 위주로 일관되어 왔고 개선방안에 있어서도 거의 대부분 지방교부세의 산정 및 배분방식의 개선에 대한 연구가 초점을 이루어 왔다. 물론 이와 같은 분석도 중요하지만 지방분권적 논리에 입각하여 정부간의 자원배분의 시스템 등 지방재정조정제도에 대한 현상 및 과제에 대한 연구가 중요함에도 불구하고 거의 전무한 상황이다.

이와 같은 관점에서 본고는 우리나라를 포함하여 외국의 지방재정조정제도의 성립배경 및 중앙집권화 과정을 검토하고 이와 같은 과정속에서 지방재정조정제도는 내쇼널미니멈 사상에 입각한 중앙집권화의 수단으로 성립되었다는 점을 분석한다. 그리고 분권화시대에 맞는 새로운 지방분권적 사상으로써 로칼미니멈(Local Minimum) 사상을 제기하고 이와 같은 사상에 입각하여 지방재정조정제도를 접목시켜 새로운 시각에서 지방재정조정제도의 당위성 및 분권성을 검토한다.¹⁾

II. 내쇼널미니멈론과 중앙집권적 재정조정 의 이론과 한계

1. 재정조정의 이론적 배경

정부간에 있어서 재정조정의 정당성이 인정되고 있는 것은 자치단체 스스로 세원을 확충하는데는 현실적으로 한계가 있고 또한 자본주의 경제체제하에서의 필연적인 지역불균등발전에 의해 지방자치단체간의 재정력 격차는 필연적으로 발생하기 때문이라 할 수 있다.

지역간에 경제력의 격차가 있는 경우에는 세원의 편재 때문에 동일 세제하에서는 지방자치단체에 따라서는 재정수입과 재정수요와의 사이에 과부족이 생기게 마련이다. 이를 그대로 두고 행정서비스의 수준을 일정수준으로 유지할 경우는 지역에 따라 주민의 세부담 등에 있어서 현격한 불공평이 생기게 되고 한편, 세부담을 일정수준으로 동일하게 부담할 경우는 지역에 따라 행정서비스의 수준에 있어서 상당한 격차가 발생하게 된다.(石原信雄, 1984:3-4)

따라서 중앙정부가 지방자치단체에 대해 재정적으로 개입함으로써 지방자치단체간의 재정적 격차를 조정하여 국가관리 및 재정운영의 효율화를 도모하게 된다. 이와 같이 지방자치단체간에는 지역불균등발전에 의해 재정력의 격차가 생기게 마련인데, 그 결과 대부분의 지방자치단체는 그 지역주민을 위한 공공서비스의 비용을 충당할 수 없게 된다. 이를 근거로 하여 중앙과 지방간 자원의 재배분이 이루어지게 되는데, 그 수단이 바로 지방재정조정제도

1) 본고는 저자의 일본경도대학 박사학위논문 및 한국지방재정학회 발표논문, 광역자치단체의 재정조정(한국지방행정연구원 연구보고서) 등을 기초로 하여 저자가 제기한 로칼미니멈 사상과 지방재정조정제도와와의 접목을 중심으로 수정 보완한 것이다.

이자 지방재정조정제도가 성립하게 되는 배경이라 할 수 있다.

여기서 재정조정이란 각 지방의 경제력격차에 의해 각각의 주민이 지방자치단체로부터 받는 공공서비스에 큰 차이가 나지 않도록 지역간에 이루어지는 재원이전조치를 말한다. 즉, 지역간에 존재하는 경제력의 격차에 의해 필요최저한의 공적서비스를 유지하는데 필요한 모든 재원을 모든 지방자치단체에서 스스로 확보할 수 없기 때문에 지방자치단체의 필요한 재원을 보완하고 지방자치단체간의 재정불균형을 완화하기 위하여 지방재정조정제도가 필요하게 된 것이다. 이와 같은 중앙정부에 의한 지방정부간의 재정조정은 국가 전체적인 입장에서 전 국민에 대해서 최소한의 행정수준(National Minimum)을 보장함으로써 국민이 어디에 거주하더라도 국가가 정한 최소한의 행정수준을 보장받게 하기 위한 것이라 할 수 있다.

재정조정제도의 일반적인 형태는 지방교부세라 할 수 있는데, 이는 전국 일률적인 행정서비스 수준을 확보하기 위하여 각 지방자치단체에 대해 표준적인 행정서비스를 공급하는데 필요한 세출액을 산정하고 이 필요세출액에 대해 재원부족이 생기는 지방자치단체에 대해 중앙이 지방에 재원을 배분하여 자치단체간의 재정불균형을 완화하는 것이다. 이와 같은 지방재정조정의 형태에는 나라마다 다양한 형태를 취하고 있다. 일반적으로 크게 나누면, 수직적 재정조정과 수평적 재정조정이 있다. 수직적 재정조정이란 다른 계층 상호간에 재원을 이전하는 형태로서 중앙-지방간의 재정조정 형태인 우리나라와 일본의 지방교부세가 여기에 속한다. 그리고 수평적 재정조정이란 동일계층의 지방자치단체 사이에서 재원을 상호 이전하는 경우로, 예를 들면 광역자치단체간, 기초자치단체간의 재원의 이전에 의한 재정조정이다. 독일의 주간재정조정 그리고 호주의 재정조정제도가 이에 해당된다.

2. 내쇼널미니멈 사상과 중앙집권적 재정조정

1) 내쇼널미니멈 사상에 의한 재정조정의 집권성

내쇼널미니멈(National Minimum)이란 국민이 어느 지역에 거주하든지 공적으로 보장되는 수준, 즉 국가적 필요최저행정수준이다.(池上惇, 1990:117) 이것은 19세기말 영국의 웹夫妻에 의해 제창된 사상이었는데, 1942년 11월 영국의 비버릿지보고(Beveridge report)속에 사회복지장계획 기본원칙의 하나로서 전 국민에게 최저생활(national minimum)을 보장해야 한다는 획기적인 사회복지장계획을 제안함으로써 내쇼널미니멈이라는 말이 유명하게 되었다.

이 내쇼널미니멈론은 현대에 있어서 지방분권을 저해하는 가장 큰 하나의 요인이 되고 있다. 선진국은 제2차 세계대전 후에 복지국가건설에 주력해 왔는데, 그 이론적 기반이 된 것이 내쇼널미니멈 사상이었다. 왜냐하면 복지국가의 기초적인 기능인 소득재분배를 행하기 위해서는 원칙적으로 재정구조는 중앙집권형이 되어야 하기 때문이다.(林建久, 1992:76) 즉, 내쇼널미니멈의 실현을 목적으로 한 복지국가건설을 위해서는 행·재정을 더욱 중앙집권적으로 강화하여 국가통제하에 전국 획일적·일률적인 행정을 실시하는 것이 효율적이라고 판단했던 것이다. 그 결과, 지방자치단체는 중앙정부가 정한 내쇼널미니멈이라는 전국 일률적인 기준에 의해 주어진 업무를 대행하는 국가의 대행기관이 되고 이로 인하여 지역특성이나 그 주민의 개성·창의의 발휘라고 하는 인간발달의 기회가 억제되게 된다.

이와 같이 중앙정부에 의한 복지국가건설이라는 실상은 지방자치단체는 중앙정부가 정한 복지목표의 실시기관에 불과하고 더욱이 지방지출과 지방세수와의 차를 메우기 위하여 중앙정부로부터 재원을 많이 의존하지 않으면 안되게 됨을 의미하고 있다. 또한 행정의 획일화에 의해 수요하는 측(주민)의 자유가 심하게 제약되어 주민요구에 맞지 않는 행정에 의한 후생손실이 생길 뿐만 아니라 공급하는 측(행정)에서 자기혁신의 의욕을 잃어버려 서비스의 질이나 행정효율이 저하하게 되는 것이다.²⁾ 그리고 국가에 의한 전국 획일적인 행정이라고 하는 것은 국가정책의 우선원칙이 전제되기 때문에 전반적으로 행정수준은 가능한 한 낮은 수준에 머무르게 된다. 즉, 쓰레기 처리, 학교, 상·하수도 등 주민생활에 밀착해 있는 행정에 대해서는 내쇼넬미니멈이 낮게 반영되어 주민생활의 질은 항상 최저한을 면할 수 없게 되는 경향을 내포하고 있다.

이상에서 알 수 있듯이, 내쇼넬미니멈론은 행·재정에 있어 중앙집권의 강화를 필연화 시킨다. 교부금제나 보조금제도를 그 수단으로 이용하여 지방재정을 관리·통제하면서 국가정책 우선의 전국 획일적인 행정을 실시함으로써 지방자치단체는 부당히 단순화·획일화됨과 동시에 그 지역주민의 개성·창의라고 하는 인간발달의 기회가 억제되어 왔다.

그러나 한편으로 제2차 세계대전 후 선진국이 사회자본 등의 정비목표를 내쇼넬미니멈으로 규정하고 사업의 우선순위를 정하여 그것을 현실의 행정에 반영해 왔다는 데에는 의의가 있다고 할 수 있으나, 오늘날에 와서는 내쇼넬미니멈 사상에 입각한 중앙주도의 지역개발 혹은 정책결정이 시대에 뒤떨어진 사고라는 것이 드러나고 있다는 사실과 아울러 이것이 그동안 주민생활에 있어서 획일적인 「저수준·고통제」의 행·재정시스템을 초래하여 왔다는 사실을 깊이 인식해야 할 필요가 있다.

지방재정조정제도가 행정 및 재정의 중앙집중화에 기초하고 있다는 점은 한센(A. H. Hansen)에 의해 제기되었다. 한센은 지방재정조정제도의 근거로서, ①각 지역의 경제적 생산력과 지방단체의 재정력의 불일치, ②근대적 사회행정의 증대, ③지방단체의 행·재정의 내셔널리즘 성격의 농후와 내셔널리즘의 유지 등 세 가지를 들었다. 그리고 한센은 어느 정도 빈곤한 지방자치단체에 대해 필요에 응해서 변동하는 최저수준의 행정을 유지할 수 있도록 교부금을 교부하는 것은 전체로서 국민이익상 필요하다고 주장했다.(藤田武夫, 1959:4-5)³⁾ 이로써 지방재정조정제도는 내쇼넬미니멈을 보장하는 수단으로서 그 의미가 부여되었다. 그런데 이미 밝혔듯이, 내쇼넬미니멈 그 자체가 중앙집권을 필연화 시키고 있기 때문에 그 보장수단인 지방재정조정제도는 가능한 중앙의 논리에 따라 기능하게 되는 것이다.

물론 오늘날의 지방교부세는 재원보장 및 재정조정기능으로 현대적 의의를 새롭게 하고 있다고는 하지만 현실적으로 현행의 지방교부세는 내쇼넬미니멈을 기준으로 하여 산출되고 있는데, 이때 내쇼넬미니멈은 지방자치단체나 주민의 필요에 의해 결정된다기 보다는 중앙정부의 재정형편 및 논리에 의해 주로 결정되는 형태로 운영되고 있는 것이다. 즉, 대부분의 나라에서 내쇼넬미니멈 사상에 입각하여 세수의 중앙집권화에 따른 세출의 지방분산화를 통해서 궁핍한 지방재정을 원조하는 중앙집권적인 수직적 재정조정제도가 주류를 이루고 있는 것이다.

2) 이에 대한 구체적인 분석은 齋藤愼外 2人, 「地方財政論」, 新世社, 1991, p.163, p.176-179 참조.

3) 원서는 A. H. Hansen & Perloff, 「State and Local Finance in the National Economy」, 1945. p.141.

2) 재정조정제도의 성립 배경과 중앙집권화 과정

(1) 독일의 재정조정제도 성립과 중앙집권

지방재정조정제도가 중앙집권화의 수단으로 성립되었다는 사실은 이 제도가 역사적으로 최초로 성립된 독일의 경우와 이후 일본 및 우리나라의 성립배경을 검토해 보면, 보다 명확히 드러난다.⁴⁾

독일의 경우는 1923년 당시 재무부의 관료이자 대학교수였던 포핏츠(J. Popitz)의 제안에 의해 세계 최초로 재정조정제도가 성립되었다. 포핏츠가 이 제도를 주장한 이유 중 가장 먼저 제시했던 것은 “행정의 중앙집권적 처리”이었다. 그것은 독일이 제1차 세계대전후 사회적 혼란을 극복하기 위해서는 행정의 중앙집권적 처리가 불가피했기 때문이다. 그래서 포핏츠는 토지과세나 영업세를 지방세로 배치하고 소득세는 국세로 해야 한다고 제안했다. 이와 같은 이른바 포핏츠법칙은 중앙집권의 실현 과정으로 파악되고 있는 것이 일반적인 견해이다. 왜냐하면, 제1차 세계대전후 독일의 경제적, 사회적 위기를 배경으로 해서 중앙정부인 라이히가 주의 강대한 재정권한을 탈취하는 과정이 진행되었고 그 결과 라이히집권적인 재정조정제도가 탄생되었기 때문이다. 즉, 제1차 세계대전후 연방의 막대한 재정수요에 대응하기 위하여 종래 주에 속해있던 직접세를 중심으로 중앙정부로 흡수함과 동시에 이를 기초로 하여 지방에 재원을 분여하는 중앙집권적 구조를 핵심으로 하는 세제개혁을 단행했던 것이다. 지방에로의 재원배분은 중앙정부가 징수한 소득세 및 법인세의 75%를 징수지기준으로 주에 배분하고 매상세의 3분의 2는 인구기준으로 그리고 3분의 1은 징수지 기준으로 배분하였다.

이와 같은 재정조정제도에 의해 주의 강력한 재정권한 및 시정촌의 재정자주권은 크게 저해되어 라이히를 중심으로 하는 중앙집권적 국가가 성립하기에 이르렀다. 이것이 재정조정제도가 세상에서 처음 생겨난 배경이었다. 결국, 독일에 있어서의 재정조정제도는 중앙집권적 단일국가의 확립을 위하여 세원의 중앙집권화에 의한 지방재정예로의 국가통제를 실현하는 중요한 수단으로서 성립되었다.

(2) 일본의 재정조정제도 성립과 중앙집권

일본의 경우에 있어서도 지방재정조정제도는 중앙집권화의 과정에서 성립되었음이 분석을 통해서 드러나고 있다.⁵⁾

일본의 지방재정조정제도는 1932년 내무성의 관료였던 永安白治가 「지방재정조정교부금제도요강안」을 발표하고 이 제도를 적극적으로 추진했다. 그는 이 제도의 실시 이유를 「지

-
- 4) 독일 및 일본의 지방재정조정제도의 성립과정 및 중앙집권화의 과정에 대해서는 필자의 일본경도대학 박사학위논문인 일본지방재정조정제도에 있어서의 집권과 분권을 참조
 - 5) 일본의 지방재정조정제도는 당시 지방분권적 재정조정제도를 주장하는 견해와 중앙집권적 재정조정제도를 주장하는 견해가 대립하고 있었으나 결국 永安百治가 주장한 중앙집권적 재정조정제도가 의회의 논의과정에서 통과되게 되었다. 이를 필자는 연구를 통하여 일본의 지방재정조정제도는 중앙집권론의 승리의 산물이었음을 주장했다. 이에 대한 구체적인 분석은 필자의 경도대학 박사학위논문 참조

방분권적 과세로서는 지방에 따라 부담의 차가 생겨 부담평등의 요구에 부합되기 때문에 중앙집권적 제도에 의해 통제할 필요가 있다」고 주장하면서 지방재정의 중앙집권화의 제도로써 지방재정조정제도 도입을 제기했다.

당시 일본의 지방재정의 상황은 1930년의 농촌공황과 1931년의 만주사변 이후의 군수산업의 발달에 의해 경제발달의 지역적 불균등은 한층 심화되어 자치단체간의 재정력 격차가 심화되었다. 더욱이 국정위임사무의 증대에 의해 행정사무의 증대 및 획일화가 진행되어 지방 자치단체의 경비가 획일적으로 팽창했다. 이 때문에 농촌지역의 지방재정의 궁핍화와 국민 부담의 과중이 큰 정치문제가 되었다. 그래서 1936년 10월 추가예산에서 임시응급조치로서 2,000만엔의 「임시정촌재정보급금」을 1년만 교부하는 것으로 했다. 그러나 이 제도는 재정이 궁핍하고 정촌세 부담이 과중한 정촌에 대해 중앙정부가 지정하는 정촌세의 경감에 충당하기 위하여 재정궁핍의 정도와 부담과중의 정도를 표준으로 해서 배분되었던 것이고, 각 정촌의 사용계획이나 예산편성에 중앙정부의 감독이 가해졌기 때문에 費途가 지정되지 않은 일반재원으로서 교부되는 것은 아니었다.

따라서 이 제도는 도입당시부터 「특정사업」라고 하는 성격을 가진 행정의 획일화를 목적으로 한 특정보조금이었다. 대공황하의 지방재정의 위기, 국정위임사무의 격증, 그리고 지방불균등발전의 심화라고 하는 상황하에 일반재원에 의한 재원보장의 형태가 아니라, 보조금이라는 중앙집권적 재정운용의 형태로서 지방재정조정제도가 도입되었던 것이다. 吉岡健次교수가 지적한 것처럼 일본의 지방재정조정제도는 자본주의의 지역불균등발전이 급격하게 진행되는 한편, 국가가 국민경제에 대한 관리를 강화하지 않으면 안되었던 국가독점자본주의에 의해 생성된 것이다.

이후 1937년 임시지방재정보급금으로 개정되어 교부대상이 시 및 도부현으로 확대되고 교부금액도 증액되었다. 그리고 1940년에는 일본의 지방재정조정제도가 임시적인 제도에서 항구적인 제도로 정착하는 지방분여세제도로 개정되었다. 지방분여세로 개정하면서 일본은 대폭적인 세제개혁을 단행하고 이를 통하여 중앙집권적인 세제 및 재정구조로 재편하게 된다. 그 중요한 이유는 1940년은 중일전쟁이 한창이고 1941년 태평양전쟁을 눈앞에 두고 있는 상황에서 국가재정은 위기를 맞이하고 있는 상태이므로 이에 대응하여 세제개편을 통해서 재원을 중앙에 집중시켜 중앙집권적 재정구조하에 재원을 지방에 분여하게 한 것이다. 따라서 지방재정조정제도는 제도의 최초 도입국인 독일의 경우에 있어서나 일본의 경우를 보아도 행·재정의 중앙집권 수단으로서 성립되었던 것이다.

(3) 우리나라의 재정조정제도 성립과 중앙집권

우리나라의 지방재정조정제도의 성립배경을 보더라도 위의 두 나라와 같은 맥락으로 파악될 수 있다. 우리나라의 경우는 재정조정제도에 대한 성립과정 및 성격을 규정하기에는 도입당시의 이 제도에 대한 일부 의회자료의 손실과 기존 의회자료에 있어서도 지방교부세제도에 대한 본질적인 토론이 그다지 행해지지 않았기 때문에 논의의 한계가 있으나 다음과 같은 분석이 가능하다.

우리 나라의 지방재정조정제도는 1951년 4월 임시지방분여세가 성립됨으로써 시작되었다. 이 한정적인 제도는 다음해인 1952년에 지방분여세로 발전하면서 우리 나라의 지방재정조정제도는 항구적인 제도로 정착되었다.

임시지방분여세와 지방분여세의 성립배경에 대해 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 당시

우리 나라는 6.25전쟁으로 인하여 공공시설의 파괴와 전시수요의 증가로 국가재정은 위기에 직면하게 되어 무엇보다도 전쟁의 수행과 국가재정의 안정화를 기했다. 이로 인하여 지방자치단체는 지방세 수입이 현저하게 격감되었고 급증하는 지방재정수요의 충족에 큰 애로가 생기자 국가는 토지소득세환부금인 토지소득세징수액의 일정 금액을 당해 지방자치단체에 환부하여 재정수요에 충당하도록 하였던 것이다. 그러나 이것은 지역불균등발전에 의한 도시와 농촌간의 재정력의 격차가 심한 상황을 더욱 확대시키는 결과를 초래하게 되었을 뿐만 아니라 한편으로는 공무원 처우개선비, 공무원입건비·사무비 등의 증대로 인하여 보다 합리적인 지방자치단체간의 재정조정제도가 필요하게 되었다. 따라서 제2종 지방소득세와 영업세 중 종전의 분여세 해당액을 조정재원으로 하여 각 지방자치단체의 담세력과 재정상황, 기타 특수사정을 고려하여 지방재정이 조정되도록 지방분여세를 성립시켰다.

이렇게 볼 때, 우리 나라의 최초의 지방재정조정제도인 임시지방분여세 및 지방분여세는 6.25전쟁이라는 전시체제하 위기에 직면해 있는 국가재정을 우선적으로 보장하는 한편, 이로 인하여 더욱 심해진 지방재정의 궁핍을 완화함과 동시에 지역불균등발전에 의한 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화한다고 하는 역사적 배경에서 성립되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 성립배경은 앞에서 밝혔듯이, 일본의 지방분여세제도의 성립배경과 흡사하다고 볼 수 있다. 즉, 일본의 지방분여세가 전쟁수행을 위하여 지방세의 일부를 국세로 흡수하여 국세의 증수를 피하고 궁핍한 지방자치단체에게 증수한 일부를 지방자치단체에게 분여했던 것과 시대적 상황이 비슷하고 또 명칭도 동일하다는 것을 알 수 있다.⁶⁾

3) 중앙집권적 수직적 재정조정 한계와 재정조정의 분권화

(1) 수직적 재정조정의 형태 및 한계

이상의 분석에서 알 수 있듯이, 지방재정조정제도는 원래는 정부간의 재정조정인 수직적 재정조정의 형태를 취하고 있다. 즉, 세계적으로 지방재정조정제도가 도입된 당시는 중앙정부에 의해 자치단체의 재정을 조정하는 중앙집권적 형태이다. 이는 우리 나라 및 일본의 지방교부세, 호주 및 독일의 연방에 의한 지방정부의 재정조정 등에서 보여지고 있는 세계적

6) 우리나라의 지방재정조정제도가 중앙집권적으로 활용되었다는 사실은 제도의 변천과정에서 잘 나타나고 있다. 사례로서 흔히 8.3조치로 알려진 대통령 긴급명령은 지방교부세법을 개정하는 방식을 취하지 않고 통치권적 강제에 의해 동 법률을 구속하였다. 당시 경제기획원 견해는 지방교부세와 지방교육재정교부금, 그리고 도로정비사업 부담금 등의 재정부담이 과중하여 국가재정을 경직화한다는 것이었다. 대규모 공공부문 투자사업을 벌이던 박정권으로서는 이러한 기술관료의 견해를 따르지 않을 수 없었다. 따라서 법정교부율 17.6%를 폐지하고 교부율을 '국가예산이 정하는 바에 따르게'(긴급명령15호66조)하였다. 이후부터 경제기획원이 교부세율의 결정에 주요한 영향력을 행사하게 되었다. 이러한 국가의 경제적 강제는 당시 유신헌법에서 아예 지방의회 구성을 통일 이후로 미룬다는 조항과 함께 지방자치를 소멸시키게 되었다. 결과적으로 지방재정의 안정적이고 계획적인 운용이 침해되었음은 물론이고 지방재정력의 약화도 심화되었다. 그 이후 중앙집권의 강화는 필연적인 것이었다. 이와 같이 8.3조치는 당시의 국가재정면에서는 경직성을 타개하는데는 도움이 되었다고 하나 교부세율이 내국세의 11%로 수준으로 크게 떨어져 지방자치단체의 재정력의 궁핍을 더욱 심화시켰으며 또한 지방교부세가 중앙정부의 형편에 따라 일방적으로 운용되게 되었다. 1981. 12월 5공화국에 들어와서야 8.3조치는 폐지되는데, 이후 지방교부세는 법정교부율을 내국세의 13.27%로 법정화되어 장기간 지속되다가 2000년부터 교부율을 15%로 상향조정되어 오늘에 이르고 있다.

으로 가장 보편적인 정부간 재정조정제도인 수직적 재정조정제도로서 대체로 공동세 방식을 취하고 있다.

공동세 방식은 일정한 세목에 대하여 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부간 통일된 과세 방식으로 징수한 금액을 중앙과 지방정부간 혹은 지방정부간 협약에 의해 일정한 비율에 따라 분배하는 과정에서 재정조정적 기능을 달성하는 제도라 할 수 있다. 독일의 공동세제도를 보면 소득세, 법인세, 부가가치세(매상세) 등 3개 조세를 연방과 지방정부가 통일된 과세 방법으로 징수하여 그 일정비율을 연방정부와 주정부, 시·읍·면에 배분하면서 재정조정을 하고 있다. 우리 나라나 일본의 지방교부세 등 세계 각국의 정부간 재정조정은 공동세라고는 이름 붙이지 않더라도 공동세적 성격을 가지고 재정조정이 행해지고 있다. 공동세 방식은 조세수입의 변화가 있는 경우에도 그 세수배분은 각 정부에 동일한 효과로 나타나게 되고 세수의 신장성과 안정성이 높은 주요세원의 일부를 각 정부가 분할 이용할 수 있어 조세수입의 확보에 유리하며 징세비의 부담이 감소되는 장점이 있다.⁷⁾

그러나 이와 같은 공동세 방식의 수직적 재정조정 형태는 세입확보와 세출의 자주성에 중앙정부의 간섭을 완전히 배제할 수 없고 또한 세수확보에 소극적일 수 있다는 단점이 있다. 또한 중앙정부에 의한 전국 획일적인 재정조정으로 인하여 지역의 재정수요 및 특성을 반영하지 못하여 재정조정제도의 최대의 기능인 재정형평화 제고에는 한계를 가지고 있어 자치단체간의 재정조정 형태인 수평적 재정조정제도가 등장하게 되었고 아울러 재정조정에 있어서의 분권화가 나타나게 되었다.

(2) 재정조정의 분권화와 지방정부에 의한 재정조정

재정조정이 중앙과 지방간의 중앙집권적이고 수직적 재정조정 형태 일변도에서 오늘날에는 재정조정에 있어 분권화가 이루어지고 있다. 즉, 지방정부에 의한 재정조정 형태를 도입함으로써 중앙정부에 의해서만 이루어지던 수직적 재정조정의 한계를 보완하여 자치단체간의 재정형평화를 보다 강화하고 있다. 여기에는 동일계층간(연방제의 주간)의 재정조정인 수평적 재정조정제도와 상하위자치단체간의 재정조정이라는 2형태로 나타나고 있다.

먼저 동일계층 자치단체간의 재정조정은 일반적으로 단일국가의 광역자치단체에서는 보기 어려운 독일이나 호주에서 보여지는 연방제하의 주간 재정조정의 형태로서 이른바 동급자치단체간의 수평적 재정조정제도이다. 이는 중앙정부의 재정조정의 한계를 보완하여 광역간 상호 재정불균형을 조정하는 것으로 독일에서 역교부금방식이나 공동세방식이 적용되고 있는 형태라 할 수 있다.

그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정조정 형태는 광역자치단체가 그 광역자치단체를 포괄하고 있는 기초자치단체를 대상으로 재정조정이 이루어지고 있는 형태를 취하고 있는데, 이 또한 기능적인 측면에서 정부간 재정조정제도인 지방교부세제도를 보완하는 형

7) 이외에도 재원양여(예산배분) 방식이 있는데, 이는 예산의 범위내에서 혹은 특정세목의 일정 비율의 범위내에서 주로 예산배정의 차원에서 정부간 혹은 자치단체간의 재정력을 감안하여 배분하는 형태의 재정조정이다. 영국의 세입분여제도에서 전형적으로 보여지고 있다. 우리나라의 지방교부세가 8.3조치에 의해 법정교부율에서 예산배분방식으로 전환되어 일시적으로 채택된 적이 있다. 재원양여(예산배분) 방식은 재정상황에 따라 신속적으로 대응할 수 있고 주로 배분방식에 초점이 주어져 있어 체계가 보다 간소화될 수 있다는 장점이 있다. 그러나 재정수입의 불안정성과 재정조정 기능이 다소 미약하고 그리고 중앙 및 상위 자치단체로 부터의 통제의 여지가 작용할 수 있다는 단점이 있다.

태를 취하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 우리 나라의 조정교부금제도가 실시되고 있는 자치단체는 비교적 재정력이 강한 광역자치단체인 특별시와 광역시에 해당된다. 따라서 이들 자치단체는 정부간 재정조정제도인 지방교부세를 교부받지 않거나 지방교부세가 그다지 교부되지 않고 있는 자치단체이므로 중앙정부에 의한 재원조정단계를 거치지 않는 경우가 많기 때문이다. 그리고 일본의 광역-기초 자치단체간 재정조정제도인 동경도의 도구재정조정제도도 지방교부세의 불교부단체인 동경도에서만 실시되고 있음을 보아도 알 수 있다.

이와 같은 지방정부에 의한 재정조정에 있어서는 정부간 재정조정 형태인 수직적 재정조정제도에서는 볼 수 없는 역교부금제도가 일부 적용되고 있어 자치단체간의 재정형평성을 보다 제고하는 것이 특징이다. 역교부금방식은 평균이상의 재정력을 보유한 자치단체로부터 자치단체간 재정불균형의 조정에 필요한 재원을 조달하여 평균이하의 자치단체에 교부하여 재정을 조정하는 제도이다. 이론적인 측면에서 볼 때, 역교부금방식은 재정력의 한계효용을 자치단체간에 거의 같게 유지함으로써 사회 전체적인 효용을 극대화하는 것이라 할 수 있다. 이는 독일의 매상세 보충분에 의한 주간 재정조정제도에서 보여지고 있으나 보편적으로 널리 활용되지는 않고 있다.⁸⁾

실제 독일의 재정조정체계를 검토해 보면, 재정조정에 있어 지방정부에 의한 재정조정이 활발히 추진되고 있고 재정조정의 분권화를 이루고 있다는 점을 알 수 있다. 독일의 재정조정체계는 수직적 재정조정 및 수평적 재정조정이 동시에 이루어지고 있는 다단계로 되어 있다. 즉, 연방정부는 기초자치단체를 포함한 주에 대해 4차례에 걸쳐 재정을 조정하고 있다는 점과 역교부금방식에 의해 지방재정은 강력하게 조정되고 있다는 점이 특징이다.

첫째, 독일의 경우, 중앙-지방간의 수직적 재정조정은 2형태로 이루어지고 있다. 하나는 재원이나 교부방식은 다르지만 우리 나라나 일본의 지방교부세에 해당하는 것으로 연방과 주간의 공동세인 소득세, 법인세, 매상세, 영업세납부금을 재원으로 일차적으로 중앙-지방간의 재정조정이 이루어지고 있다. 다른 하나는 여기에 덧붙여 연방보충교부금으로 지방정부의 재정을 이차적으로 조정하고 있다. 즉, 연방보충교부금은 주-주간재정조정 후에도 사무의 수행능력이 약한 주의 일반적 재정수요를 보충하기 위한 제도이다. 이와 같이 독일의 경우는 중앙정부 차원에서 두 차례에 걸쳐 지방재정조정을 통하여 자치단체간의 재정불균형을 완화하고 있는 것이다.

둘째, 자치단체간(주-주간) 재정조정에 있어서도 2형태로 이루어지고 있다. 하나는 공동세 중 매상세를 가지고 이루어지고 있고 다른 하나는 매상세보충분에 의한 주간재정조정으로서 이른바 역교부금방식이 채택되고 있다.⁹⁾

이와 같이 독일의 경우 뿐만 아니라 호주의 주간재정조정에서 보여지듯이 오늘날에는 수직적 재정조정에 이어 수평적 재정조정 및 재정조정의 분권화가 이루어지고 있다. 오늘날의 재정조정제도는 이상에서 검토한 바와 같이 과거 성립과정에서 보여지는 재정조정제도가 중앙집권적 기능보다는 자치단체의 재원을 보장하고 자치단체간의 재정형평화를 기하는 제도

8) 역교부금 방식은 자치단체의 자체재원 수준을 적정수준으로 증대시켜 재정불균형을 완화하는 보다 강력한 제도로 활용될 수 있고 또한 자치단체 상호간 재정조정을 통하여 재정단위당 한계효용을 가능한 동일하게 유지시킴으로서 효용의 극대화를 기할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 재원을 이양해야 하는 자치단체들의 반발 등 현실적인 여러 가지 제약요건들이 많다는 점과 징세의욕의 저하 그리고 정부간 재정조정에는 적용하기가 어렵다는 단점이 있다.

9) 역교부금제도는 독일 이외에도 일본의 동경도와 자치구간의 재정조정제도인 도구재정조정제도에서도 실시되었으나 최근 이를 폐지하였다. 이는 재정력이 강한 구가 재정조정부담액을 납부하여 재정력이 약한 구가 재정조정부담금을 교부받는 형태의 역교부금 방식이다.

로써 현대적 의의로 변천해 가고 있다고 할 수 있다. 그러나 중요한 것은 이와 같은 변화가 있음에도 불구하고 대부분의 국가에서는 지방재정조정제도는 이상에서 밝힌 내쇼널미니멈을 보장한다는 중앙집권적 사상에 기본적으로 근거하고 있는 것은 변화되지 않고 있다. 따라서 지방분권화 시대에 맞는 새로운 사상에 입각하여 보다 적극적인 재정조정제의 분권적 구조로의 전환이 필요하다.

Ⅲ. 로칼미니멈 사상과 재정조정제의 적용

1. 로칼미니멈론의 개념 및 의의

이상에서 검토했듯이 재정조정제도는 내쇼널미니멈이라는 중앙집권적 사상을 기초로 하고 있다. 지방분권화 시대에 새로운 분권적 사상으로 전환이 필요하고 이에 근거하여 재정조정제의 의의 및 형태도 변화되어야 할 것이다. 새로운 지방분권적 사상으로 로칼미니멈(Local Minimum)¹⁰⁾론을 제기하고자 한다. 로칼미니멈론의 개념을 규정하기 전에 우선 로칼미니멈론의 기본원칙 및 사상으로 적용할 수 있는 기본적 논리는 일본을 포함한 외국 연구자의 견해를 계승하여 발전적으로 수용함으로써 정립될 수 있다. 로칼미니멈의 정의에 대해 단적으로 말하면 각 지방자치단체주민의 필요최저한의 생활조건이라고 할 수 있다.

여기서 말하는 생활이란 개념은 영국의 경제학자이고 예술문화경제학의 창시자인 러스킨(John Ruskin)의 Life의 개념을 의미한다. 오늘날 일본에 있어 러스킨 연구의 일인자인 池上惇교수는 러스킨의 생활의 개념을 다음과 같이 파악하고 있다. 즉 생활이란 일용품을 산다든지, 식사를 한다든지, 소변을 본다든지 하는 의미뿐만 아니라 이 일상적인 삶으로부터 예술, 교육, 환경의 향수와 창조에 이르는 인간의 생명활동의 전부를 포함하고 있다.(池上惇, 1991:85)¹¹⁾

말하자면, 생활이란 인간의 생명활동의 모든 것이다. 그런데 인간은 각각의 이상을 갖고 각각의 발전을 위하여 생명활동을 영위하고 있다. 그렇다면 인간의 생명활동이란 결국 인간 발달행위가 되는 것이고 더 나아가 생활이란 인간발달행위의 모든 것이 되는 것이다. 이러한 관점에서 각 지방자치단체 주민의 필요최저한의 생활조건이라는 로칼미니멈이란, 결국은 각 지방자치단체 주민의 인간발달을 보장하는 필요최저한 조건의 모든 것이라고 규정할 수 있다.

그런데, 왜 맥시멈(Maximum)이 아니고 미니멈(Minimum)이어야 하는지에 대해서는 다음과 같이 설명할 수 있다. 인간발달을 보장하기 위해서는 지방분권이 확립되어야 한다. 그런데 지방분권의 확립은 일부 지방자치단체의 힘으로 이루어질 수 없고 전 지방자치단체의 전 주민이 공동·협력함으로써 비로소 획득될 수 있는 것이고 더욱이 지방분권은 어디까지나 내발적 발전¹²⁾ 및 인간발달을 위한 필요최저한의 기본적인 조건인 것이다. 이 기본적 조건

10) Local Minimum이라는 용어는 이론적으로 정립되지 않은 상태에서 간혹 문헌에 등장하지만 일반적으로 통용되는 용어가 아니고 National Minimum이나 Civil Minimum을 본떠서 필자가 처음으로 그 사상 및 개념을 규정한 것임을 밝힌다.

11) 원서는 John Ruskin, *Munera Pulveris-Six Essays on the Elements of Political Economy*, 1907.

이라는 의미에서 미니멈이고 그 이상은 이 기본적 조건을 살려서 각 지방자치단체가 그 주민의 개성·창의에 의해 향상·발전해 나가야 한다는 의미에서 미니멈인 것이다. 즉, 미니멈 이상은 각 지방자치단체의 주민이 이 기본적인 조건아래 인간발달을 이루는 과정 속에서 더욱 발달된 인간의 창의에 의해 그 조건을 향상·발전해 나가야 한다는 의미에서 로칼미니멈은 결코 전국 일률적인 수준이나 조건이 아니라 각각의 지역은 각각의 수준이나 조건을 가지게 되는 것이다.

2. 로칼미니멈론과 분권적 재정조정의 정당성

앞서 밝혔듯이 내셔널미니멈론이 중앙집권적 속성에 의해 수직적 재정조정을 필연화 시키는 반면 로칼미니멈론은 분권적 재정조정을 그 수단으로 하고 있다. 그러나 로칼미니멈론 자체가 지방분권적 재정조정제도를 필연화시키는 것이 아니라 지방재정조정제도를 로칼미니멈론에 입각하여 이 제도를 자치단체의 재정력을 보다 뒷받침해 주는 형태로 개선할 경우는 지방분권화가 보다 촉진된다는 것이다. 즉, 지방분권적 재정조정제도는 로칼미니멈을 실현할 수 있는 하나의 수단인 것이다. 따라서 로칼미니멈론은 지방분권을 기초로 하고 있는데, 이의 근거는 일본에서 제시된 샤프勸告의 정신을 하나의 기초로 하고 있다. 샤프권고는 행정 및 재정권한은 가능한 주민에게 가장 밀접한 기초자치단체에 이양을 전제로 하고 있다. 기초자치단체에 행·재정권한을 이양할 경우, 국가는 국가의 존립을 위한 직접 필요한 행정사무, 그리고 그에 따른 재정력 밖에 가지지 못하기 때문에 국가로서는 지방재정을 조정할 수 있는 재정력이 없게 되거나 가능한 축소하게 된다. 따라서 지방재정조정에 관한 사무는 대부분 중앙정부에서 지방정부의 손에 넘어오게 되어 지방재정조정제도는 오늘날과 같은 지방재정관여 수단으로 기능하기 보다는 각 지방자치단체에 로칼미니멈의 설정을 보장하는 수단으로 기능하게 되어 내발적 발전과 인간발달을 촉진시키는 제도로 발전하게 될 것이다.

그런데 중앙정부의 행·재정권한을 각 지방자치단체에 동일하게 이양한다고 한다면 어느 지방자치단체라도 그 행·재정권한에 있어서는 동일하게 되어 평등한 배분이 행해졌는데도 왜 부유자치단체가 빈약자치단체에 재정을 원조해야 하는 평등에 대치되는 지방재정조정제도를 실시해야 하는가? 그 정당성은 어디에 있는지 의문을 제기할 수도 있겠다. 그 해답은 미국의 철학자이자 「正義論」의 저자인 롤즈(John Rawls)의 정의의 2원리를 가지고 설명할 수 있다.

롤즈는 권리, 자유, 기회 등을 사회적 기본재로 규정하고 이 사회적 기본재가 각자에게 평등하게 배분되는 것을 정의의 제1의 원리라고 했다. 그리고 정의의 제2의 원리로서 가장 불리한 입장에 있는 사회구성원의 편익을 결과로서 보증할 수 있을 때, 그 때에 한해 정의라고 했다. 바꾸어 말하면 보다 좋은 상황에 있는 사람들의 보다 높은 기대는 사회의 가장 불

12) 내발적발전론은 선진 공업국의 역사적 경험에 기초하여 구축된 근대화이론에 대항하여 세계 각 지역에서 진행중인 다양한 내발적이고 자생적인 발전과정을 이론화한 것으로서 1970년대에 제3세계를 중심으로 나타났다. 이 내발적발전(endogenous development)라는 말은 1975년 스웨덴의 더그해머솔드재단이 국제연합경제특별총회에서 또 하나의 발전이라는 개념을 제기하였는데, 그 속성의 하나로 내발적이라는 말을 자력갱생이라는 말과 병행되어 사용되었던 것이 시초이다. 해머솔드재단이 제기한 또 하나의 발전이란 왜곡된 발전(maldevelopment)을 초래하는 종래의 경제우선형 발전을 대신하는 새로운 형태의 발전방향을 말하고 있다.

리한 입장에 있는 구성원의 기대를 개선하도록 작용하는 경우에 한해 정의라고 했다.(失島次澤, 1989:11)¹³⁾

이와 같이 롤즈는 제1의 정의가 실현되었다고 해도 정의의 실현은 불충분하다고 판단하고 제2의 조건부 정의가 달성되어야 비로소 정의는 완전하게 달성된다고 생각했던 것이다. 따라서 정의의 실현이란, 우선 개인의 권리 및 자유 등에 있어서 평등해야 한다는 것과 더욱이 보다 좋은 입장에 있는 사람들은 보다 불리한 입장에 있는 사람들의 발전을 보장할 수 있어야 한다는 것이 동시에 달성되는 경우라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 롤즈는 보조금제도는 원래 정의의 원리에는 배치되지만, 단 그것이 평등한 자유를 보증하도록 사회적 조건을 직접·간접으로 조장하여 가장 불리한 입장에 있는 사람들의 장기적 이익을 적절한 방법으로 증진시키는 경우에 한해서 정당화될 수 있다고 말했다.(失島次澤, 1989:252)

이 롤즈의 정의의 2원리에 입각하여 지방재정조정제도를 실시하는 정당성 및 이 제도가 민주적인 제도이어야 하는 이유에 대해서 검토해 보자.

우선 중앙정부의 행·재정권한을 각 기초자치단체에 동일하게 재배분한다면 어느 기초자치단체라도 행·재정적인 권한에 있어서는 동일하기 때문에 롤즈의 정의의 제1원리는 충족된다. 그러나 각 기초자치단체는 행·재정적인 권한이라고 하는 기본적인 권한에 있어서는 동등하다고 해도 각 기초자치단체는 지리적·산업적·역사적 상황이 각기 다르기 때문에 특히 재정력에 있어서는 반드시 보다 나은 자치단체와 보다 불리한 자치단체가 생기게 되어 지방자치단체의 재정상의 정의는 달성되지 않은 상태에 있다. 따라서 롤즈의 정의의 제2원리가 충족되기 위해서는 부유자치단체가 빈약자치단체의 재정력을 보장시켜 그 빈약자치단체 및 그 주민의 발달을 보장해야 한다. 이때 중요한 것은 롤즈가 가장 불리한 상황에 있는 사람들의 발전을 보장해야 한다는 정의의 제2의 원리를 조건부로 수용한 것과 마찬가지로 지방재정조정제도도 수직적 중앙집권적인 제도로서는 지방자치 및 그 주민의 발달을 보장할 수 없기 때문에 정당화될 수 없다. 따라서 본고가 주장하는 로칼미니멀론에 입각하여, 이미 제시했듯이 지방자치 및 그 주민의 발달을 유도하는 지방재정조정제도이어야 한다는 조건이 충족되어야 한다. 이 경우에 한하여 지방재정조정제도의 실시는 정당화됨과 동시에 이 제도가 지방분권적이고도 민주적인 제도이어야 한다는 근거가 되는 것이다.

3. 로칼미니멀론과 지역불균등발전의 시정

지역불균등발전은 자본주의 경제법칙에 의해 필연적으로 나타나는 현상이다. 이 지역불균등발전의 문제를 중앙집권적으로 해결하는 데는 한계와 문제점이 노출되고 있다. 따라서 로칼미니멀론의 확립에 의해 내발적발전을 통해서 각 지방자치단체 스스로 불균등의 격차를 서서히 시정해 나가는 것이 바람직하다. 즉, 각 지방자치단체는 행·재정권한을 확립함과 동시에 분권적인 지방재정조정제도에 의해 그 재정력을 한층 확충하여 종래 중앙집권적인 지역개발형태로는 생각할 수 없었던 지역주민의 창의에 의해 그 지역의 고유가치를 개발하여 그 지역특성을 살릴 수 있는 지역개발, 즉 내발적 발전을 추구해 간다면 지역간의 격차는 서서히 축소되어 갈 것이다.

그런데 지방자치단체가 행·재정권한을 확충하고 나아가 분권적인 지방재정조정제도에 의

13) 원서는 John Rawls, 「A Theory of Justice」, Harvard Univ. Press, 1971.

해 한층 재정력이 확충된다고 하더라도 각 지방자치단체 및 주민은 그것을 살려 내발적 발전을 위하여 노력하지 않으면 안 된다. 즉, 이 단계에서는 내발적 발전을 어떻게 추진할 것인가 하는 문제는 이미 국가의 손을 떠나 오직 그 지역 주민의 손에 달려 있게 된다.

이 관계를 러스킨의 견해를 적용하여 분석해 보자. 러스킨은 인간발달에 공헌하는 것이 가치 있는 것이 가치 있는 것이라고 하여 이것을 고유가치라고 규정하고 이 고유가치와 고유가치를 살리는 인간의 향수능력이 실제로 결합하여 인간발달에 공헌했을 때 비로소 그것은 유효가치를 가지게 된다고 주장했다. 즉, 러스킨은 유효가치를 생산하기 위해서는 항상 2가지의 요소가 필요하다고 전제하고 있다. 첫째, 인간은 원래 유용한 성질을 가진 재화를 생산할 것과 둘째, 인간은 그 재화를 이용할 능력을 개발해야 한다고 주장했다.(John Ruskin, 1907:72) 이 의미는 아무리 가치 있는 재화라 할지라도 그것을 이용하는 인간의 향수능력이 발달하지 않으면 그 재화로부터 유효가치는 생산되지 않는다고 하는 것이다.

이와 같은 관점에서 보면 각 지방자치단체에게 행·재정권한을 강화시켜주고 나아가 분권적인 지방재정조정제도에 의해 한층 재정력을 확충해준다고 하는 지방분권적인 제도를 실시한다고 해도 주민 스스로가 그와 같은 제도를 살려서 활용하는 향수능력이 부족하다면 내발적 발전을 통한 지역불균등발전을 시정이라고 하는 목표는 달성되지 않게 된다. 따라서 중요한 것은 로칼미니멀론에 입각한 지방분권적인 행·재정제도를 마련하는 것이 우선 필요하고 나아가 그 제도를 실제로 유효하게 하기 위해서는 주민은 지방자치단체에 참가하고 학습을 통해서 향수능력을 개발함으로써 내발적 발전을 통한 지역불균등발전의 시정을 위하여 스스로 노력해야 한다는 전제가 충족되어야 한다.

이상의 논의를 기초로 내쇼널미니멀론과 로칼미니멀론에 대한 속성 및 작용에 대해 종합적으로 <표1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

<표1> 내쇼널미니멀론과 로칼미니멀론의 속성

	내쇼널미니멀론	로칼미니멀론
기본사상	중앙집권	지방분권
이론적 배경 및 기초	비버릿지보고 한센	샤프권고의 기초자치단체 우선론 러스킨의 고유가치와 향수가치 롤즈의 정의론 내발적발전론
정의	국가적 필요최저 행정수준	각 지방자치단체주민의 필요최저 한의 생활조건
재정조정 형태 및 작용	중앙집권적 수직적재정조정	지방분권적 재정조정 재정조정운영 민주성 정부간 수직적재정조정 한계 보완
지역발전	중앙정부에 의한 개발	내발적발전
자치단체 공공수준 설정	국가에 의한 표준설정	각 자치단체별 실정에 맞게 스스로 수준설정

4. 로컬미니멈론에 입각한 재정조정의 방향

이상의 로컬미니멈론에 입각하여 우리나라의 지방재정조정체계 재정립에 대한 대략적인 방향에 대해 다음과 같이 언급해 볼 수 있다. 지방재정조정의 역할 및 체계의 재정립 방향은 기본적으로 자치단체가 생활조건 및 수준을 스스로 결정할 수 있도록 재원이 보장될 수 있을 정도의 자치단체간의 재정형평성이 제고되어야 한다는 점이 중요한 과제이다. 그리고 재원보장에 있어서 민주적인 방법에 의해 이루어져야 한다는 점도 중요한 과제이다. 또한 자치단체는 강화된 재정력을 적극 살려서 내발적발전을 통해서 지역간의 불균등을 스스로 극복하고 이 과정을 통해서 지역주민의 참여 및 인간발달을 유인하는 시스템이 구축될 수 있는 지방재정조정체계 구축을 전제로 하고 있다.

그러나 현재의 우리 나라의 재정조정체계는 중앙-지방간의 정부간 재정조정인 수직적 재정조정이 핵심을 이루고 있다. 즉, 지방교부세를 통해서 정부간의 수직적 재정조정이 이루어지고 자치단체간의 재정조정은 특별시·광역시의 자치구를 대상으로 부분적으로 조정교부금 형태로 이루어지고 있다. 특히 같은 광역자치단체인 도에는 재정조정기능이 없어 우리 나라 절대다수를 차지하고 있고 또한 재정불균형이나 재정력이 열악한 시·군의 재정조정이 미약한 실정이다. 결과적으로 대부분의 자치단체는 독자적인 사업이나 스스로의 행정수준을 결정하고 내발적발전을 도모할 수 있는 재정력이 뒷받침되고 있지 않다. 또한 재정조정에 있어서의 자치단체의 참여가 제도화되어 있지 못하고 있는 실정이다. 이와 같은 점을 고려할 경우, 지방재정조정체도의 개선방향으로는 대체로 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 지방교부세의 재정조정기능을 강화하여 자치단체에 재원을 보다 보장하고 자치단체간의 재정형평성을 제고할 필요성이 있다. 이를 위해서는 우선 지방교부세의 기능인 재원보장기능을 강화하는 것이다. 이는 지방교부세의 법정교부율 상향조정을 통하여 자치단체의 재원부족을 더욱 보완함과 동시에 재정조정재원을 증대함으로써 결과적으로 자치단체간 재정불균형을 보다 완화시킬 필요성이 있다. 그리고 직접적으로 재정조정기능을 강화하는 것이 필요하다. 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정방식의 개선과 배분방식의 개선을 통해서 재정조정의 효과를 보다 실현할 수 있도록 해야 한다. 또한 지방교부세의 일반재원으로서의 성격을 제고할 필요성이 있다. 이는 지방교부세가 비도제한이 없는 일반재원으로서의 기능을 강화해야 한다는 점에서 비도제한인 특별교부세의 비율을 낮출 필요성이 있다.

둘째, 자치단체간의 재정조정을 확대하여 중앙정부에 의한 수직적 재정조정을 보완할 필요성이 있다. 광역-기초간의 재정조정은 조정교부금에 의해 특별시·광역시의 자치구에 한해 이루어지고 있어 도에 의한 시군의 재정조정은 없다. 특히, 광역자치단체의 재정조정의 필요성은 중앙정부의 재정조정의 한계와 자치단체의 재정특성을 보다 고려한 재정조정이 가능하다는 관점에서 찾아볼 수 있다. 중앙정부 차원에서 전 자치단체를 대상으로 재정력격차를 완화하기 위해서는 보다 많은 재원이 필요하게 되는데, 이는 중앙정부의 재정경직성을 초래하기 때문에 현실적으로 적정수준 이상을 초과할 수 없는 어려움이 있다. 또한 재원이 있다고 하더라도 전국 일률적인 기준에 의한 획일적인 조정방법을 취할 수 밖에 없어 자치단체의 재정특성을 반영하기가 어려운 실정이다. 따라서 광역자치단체에 재정조정의 기능을 부여하여 중앙정부의 재정조정의 한계를 보완하고 각 광역자치단체별로 지역의 재정상황을 적절히 반영할 경우 기초자치단체간의 재정불균형은 보다 효율적으로 달성될 것이다. 또한

광역자치단체의 재정조정 필요성은 시·군간의 재정력 격차 심화라는 현실적인 문제점을 들 수 있다. 이렇게 볼 때, 도에 재정조정 기능을 제도화하여 시·군간의 재정력 격차를 완화하여 전체 재정효용성을 높일 필요성이 있다. 이 경우는 현행 징수교부금제도를 개편하여 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 지방재정조정위원회(가칭) 설치를 통한 자치단체 참여의 제도화를 통하여 지방교부세의 배분 및 산정에 있어서 민주성을 확보할 필요성이 있다. 외국의 경우는 지방재정조정제도를 운용하는데 있어서 자치단체가 실질적으로 참여하여 중앙과 지방이 협의하에 배분방식이나 제도의 개선을 기하고 있어 제도운용이 보다 민주적으로 이루어지고 있다.

일본의 경우는 과거 지방교부세의 배분 등에 대해 중앙과 지방이 협의하여 운영하는 지방재정위원회(14)를 설치한 바 있으며 현재에는 도구재정조정제도 운용에 있어 도구협의회를 설치하여 자치구의 참여를 보장하고 있다. 도구재정조정에 관한 의견 등을 제시하는 都區協議會에 대해서는 지방자치법 제282조의 2에 규정하고 있다. 호주의 경우도 각 주는 지방정부에 교부금을 공평하게 배분하기 위하여 州交付金委員會를 설치하고 있다.¹⁵⁾ 이는 1973년 연방교부금위원회법의 제정에 의해 설치되었는데, 주된 역할은 각 주로 교부금의 배분방법에 대해 수상회의에 제안하는 일이다. 즉, 호주의 재정조정교부금 배분은 기본적으로 교부금위원회의 권고를 기초로 하고 있다. 또한 독일의 경우에 있어서도 매상세에 의한 재원배분은 원칙적으로 연방, 주, 자치단체 대표로 구성되는 재정계획위원회에서 배분을 결정하는 것으로 되어 있는 등 부분적이거나 자치단체가 재정조정과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 되어 있다.

따라서 자치단체가 참여하여 중앙정부와 대등한 입장에서 특별교부세를 포함한 지방교부세 배분에 있어서 공정성과 투명성을 제고할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 이의 방안으로는 지방교부세의 주관부서인 행정자치부에 지방재정조정위원회(가칭)를 설치하여 중앙과 자치단체의 대표 동수로 구성하여 지방교부세에 대한 전반적인 사항을 사전에 협의하는 방식을 취하게 되면 지방교부세 운용은 크게 개선될 것이다.

14) 지방재정위원회는 1950년 샤프(Shoup)박사의 권고에 따라 조직되었다. 위원회의 권한은 교부금의 총액결정의에도 지방교부세액의 변경, 감액, 반환, 심사의 청구 및 의의신청에 대한 수리와 결정, 그리고 청문, 자료의 수집 및 정비, 지방재정상황의 파악과 교부금제도의 운용에 대한 개선등 광범위한 권한이 법적으로 부여되었다. 위원회의 구성으로는 지방자치에 관해 뛰어난 식견을 가진者 중에서 내각총리가 중의원과 참의원의 동의를 얻어 임명하는 5인으로 구성되었는데, 그중 2인은 내각총리가 직접 임명하고, 나머지 3인은 전국의 지사 및 도도부현의회의장이 공동추천한 者 1인, 전국 시장 및 시의회의장이 공동추천한 者 1인, 전국의 정촌장 및 정촌의회 의장이 공동추천한 者 1인등 지방자치단체의 대표 3인을 반드시 포함시키고 있다. 지방재정위원회는 중앙집권적인 재정구조로 재편성되는 과정에서 1952년에 폐지되었으나 지방교부세 운용에 대한 중앙정부의 일방적인 결정을 배제할 수 있었던 사실은 지방교부세제도의 민주성제고를 위한 방안모색에 큰 시사점을 안겨주고 있다.

15) 이외에도, 수상회의를 두고 있다. 수상회의의 구성원은 연방정부의 수상 및 재정경제원 장관, 각 주의 수상 및 재정경제원장관이다. 주에 대한 교부금의 총액 및 배분방법을 최종적으로 주의 대표자 등으로 구성되는 회의에 의해 결정된다는 점은 우리 나라에 시사하는 바가 크다.

IV. 맺는 말

중앙집권적 시대의 이론적 기초가 된 내쇼널리미니즘 사상이 오늘날 지방화시대에 있어서도 뿌리깊게 작용하고 있다. 지방분권화 시대를 선도하고 뒷받침할 수 있는 새로운 분권적 사상이 요구되고 있다. 아직 체계적으로 정립되지 않고 일반적으로 통용되지는 않지만 본고에서 제기하고 있는 로칼미니즘론은 그 하나의 시도라 할 수 있다.

로칼미니즘론에 입각하여 사회구조, 특히 행정 및 재정구조를 재구축할 의의는 있다고 보여진다. 특히 자치단체간 재정력 형평화를 제고해 줌으로서 자치단체가 중앙정부에 의존하기 보다는 스스로 지역의 생활수준을 결정할 수 있는 시스템이 필요하다. 이를 위한 하나의 수단으로 내발적발전과 인간발달을 보장하기 위한 시스템으로서의 지방재정조정제도가 될 수 있도록 제도의 재구축이 필요하다.

지방재정조정제도가 이의 역할을 달성하기 위해서는 현행 지방교부세의 재정조정기능을 제고하고 아울러 특히 시군의 열악한 재정을 보완하고 격차를 완화할 수 있도록 도에 의한 재정조정 역할이 필요하며 한편으로는 재정조정제도에 있어서의 자치단체의 참여를 제도화하여 제도운영의 민주성을 보다 확립할 필요성이 있다.

< 참고문헌 >

- 이주석(편). (1998). 「호주의 지방재정조정제도」. 삼진기획.
- 이창균. (1997). 「지방교부세제도의 합리적 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 이창균외. (1999). 「광역자치단체의 재정조정방안연구」. 한국지방행정연구원.
- 한국조세연구원. (1997). 광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구.
- 李昌均. (1993). 日本地方財政調整制度における執權と分權, 京都大學 博士學位論文.
- 池上惇. (1990). 「財政學-現代財政ツシステムの 綜合的 解明」, 岩波書店.
- 池上惇. (1991). 文化經濟學のすすめ, 丸善ライブラリ-001.
- 失島次譯. (1989). 「正義論」, 紀伊國書店.
- 石原信雄. (1984). 「地方財政調整制度論」, ぎょうせい.
- 林建久. (1992). 「福祉國家の財政學」. 有斐閣.
- 藤田武夫. (1959). 地方財政調整交付金論序說-ハンセン所說の批判を通じて, 「立教經濟學研究 12券 4號」.
- John Rawls. (1971). *A Theory of Justice*, Harvard Univ. Press.
- John Ruskin. (1907). *Munera Pulveris-Six Essays on the Elements of Political Economy*.
- A. H. Hansen & Perloff. (1945). *State and Local Finance in the National Economy*.