

재정의 지방분권화:
남미 국가들 및 미국 캘리포니아 주의
사례와 시사점

2002. 12

안 종 석



序 言

1990년대 들어 지방의회를 도입함으로써 시작된 우리나라의 지방자치제는 지방자치단체장의 주민 직선을 통한 정치적 분권화, 탄력세율제도 확대를 통한 재정분권화로 확대되었다. 그 과정에서 물론 많은 긍정적인 효과가 나타났지만 선심·전시성 행정, 정부간 갈등과 같은 문제점이 드러나기도 하였다. 심지어는 지금까지 추진해온 지방분권화의 방향을 역전시켜야 한다는 주장이 제기되기도 하였다. 이러한 문제 인식하에 본 보고서에서는 최근에 진행된 이론적 논의들과 다른 나라의 경험을 정리·분석하여 우리나라의 중앙·지방간 재정관계의 발전방향에 대한 시사점을 모색하였다.

보고서는 크게 세 부분으로 구성된다. 그 중 첫 번째는 이론적 논의로서 정치경제적, 제도적 관점에서 전개된 최근의 논의들을 정리·분석하여 중앙정부와 지방정부의 재정관계에 대한 정책방향, 효율적인 분권화를 위한 제도개편방향을 모색하였다.

두 번째 부분에서는 우리나라보다 한발 앞서 분권화를 추진한 남미 국가들의 사례를 분석하였다. 남미 국가들에서는 우리나라에서 분권화를 추진하면서 우려하였던 문제들이 대부분 현실로 드러났으므로 이들 국가의 사례를 면밀히 검토하여 분권화의 부작용이 나타나게 된 이유를 분석하고 각 국가의 대응 및 그 결과를 파악하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

마지막으로 미국 캘리포니아 주의 주정부와 지방정부간 관계를 분석하였다. 다른 나라들이 분권화를 추진하고 있는 그 시기에 지

방자치제의 종주국이라고 할 수 있는 미국의 캘리포니아 주에서는 카운티와 시정부의 자율성이 축소되고 주 단위로의 집권화가 진행되었는바 그 원인과 진행과정을 살펴보는 것은 남미 사례 못지않게 흥미로운 일이다.

이 보고서는 본 연구원의 안종석 박사가 버클리에 있는 캘리포니아 대학교(University of California at Berkeley) 경제학과에 교환교수로 있는 기간에 작성한 것이다. 보고서를 작성하는 과정에서 저자는 버클리와 한국조세연구원의 많은 분들로부터 도움을 받은바 그 분들께 감사드린다. 특히 서울시립대학교 행정학과의 박정수 교수와 한국조세연구원의 김현아 박사는 본 연구의 중간 보고서를 읽고 소중한 논평을 해주었으며, 그 외에도 익명의 평가자 두 분이 최종보고서를 상세하게 읽고 평가를 해주었다. 또한 최종적으로 원고를 정리하고 교정하는 일뿐만 아니라 연구 초기 단계에서 자료를 수집하는 데도 많은 도움을 준 본 연구원의 김정현 주임연구원과 장정순 연구조원에게도 감사의 마음을 전한다.

끝으로 여러 사람의 도움에도 불구하고 본 연구의 책임은 전적으로 저자 개인에게 있으며, 보고서에 나타난 견해가 한국조세연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2002년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋大熙

<요약 및 정책시사점>

본 연구에서는 최근에 진행된 재정의 지방분권화에 대한 이론적 논의와 다른 나라의 분권화 사례 및 정부간 관계를 정리·분석함으로써 우리나라의 중앙·지방간 재정관계에 대한 시사점을 모색하였다.

I. 재정분권화 이론의 재검토

전통 경제학적 관점에서 본 재정분권화 이론에서 시작하여 정치경제학적 관점, 제도적 관점에서 전개된 새로운 이론적 논의들을 분석하여 중앙정부와 지방정부의 재정관계에 대한 정책방향, 효율적인 분권화를 위한 제도개편방향에 대한 시사점을 도출하였다. 도출된 결론을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 경제적 관점에서 분권화의 긍정적 효과는 지방공공재 선호의 다양성, 지역간 경쟁, 다양한 실험에 근거를 두고 있다. 따라서 지역간 공공재 선호의 차이가 큰 기능에 한하여 분권화하는 것이 바람직하며, 지역간 경쟁과 다양한 실험을 촉진하는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

둘째, 재원조달기능의 지나친 집권화 또는 지나친 분권화에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 지출기능을 분권화할 때 재원조달기능의 분권화도 함께 추진하여야 한다. 이는 분권화를 추진함에 있어 지출기능의 분권화에 따른 긍정적 효과와 재원조달기능의 분

권화로 인한 비효율성 간의 조화를 모색하여야 함을 의미한다.

셋째, 지방정부의 과도한 자금차입을 방지하고 지방재정의 효율적 운영을 도모하기 위해서는 예산의 구속력을 강화해야 한다. 지방정부 예산의 구속력을 강화하기 위해서는 지방정부가 자체적으로 지출과 세입 규모를 통제하는 지방재정의 자율성이 선행되어야 한다. 또한 작은 단위로 분권화된 정부일수록 예산제약의 구속력이 크다는 점도 인식할 필요가 있다.

II. 남미 국가들의 재정분권화 추진 사례분석

중앙집권적인 형태로 재정을 운영하다가 우리나라보다 한발 앞서 분권화를 시도한 남미 국가들의 사례를 분석하였다. 남미 국가들은 우리나라와 유사한 환경하에서 분권화를 추진하였는데, 우리나라가 분권화를 추진하면서 발생 가능성이 있다고 우려하였던 부작용들이 이들 국가에서 대부분 현실로 드러났다.

기능의 분권화에 앞선 재원의 지방이양은 국가재정을 압박하여 재정위기를 초래하였으며, 반대로 재원이 뒷받침되지 않은 지출기능의 분권화는 지방정부의 재정자금 차입을 조장하였다. 또한 형식적으로는 지출기능을 지방으로 이양하면서 실질적으로는 지방재정 지출의 대부분을 차지하는 공무원 인건비를 중앙에서 통제하였으며, 각 지방정부의 세입 규모를 실질적으로 통제된 것도 중앙정부였다. 이와 같은 과도한 중앙 통제는 지방정부의 책임성을 저해할 뿐만 아니라 재정의 경직성으로 인해 지방정부의 자발적이며 신속한 재정구조조정을 통한 재정위기 방지를 사실상 불가능하게 한다.

이와 같은 문제들이 금융부문의 문제와 결합되어 대부분의 남미 국가들이 지방채 위기 - 구제자금 지원 - 지방정부 예산의 구속

력 약화 - 지방채 과다발행 - 지방채 위기로 이어지는 악순환을 경험하게 되었으며, 일부 국가는 아직도 그 악순환에서 헤어나지 못하고 있다.

III. 미국 캘리포니아 주의 사례분석

마지막으로 미국 캘리포니아 주의 주정부와 지방정부-카운티, 시, 학교구, 특별구-간의 관계를 분석하였다.

미국 캘리포니아 주에서는 직접민주주의 제도인 주민발의제가 적극적으로 활용되고 있는데, 이 제도는 주민의 지방정치에 대한 참여를 촉진하고 선출된 관료들의 전횡을 방지한다는 점에서 중요한 의미를 갖고 있다.

캘리포니아 지방정부 구조 및 기능의 배분을 보면 유연성과 다양성이라는 특징을 발견할 수 있다. 어떤 지역에서는 주민들이 시를 설립하여 주민과 가장 가까운 지방정부의 역할을 담당하도록 하는 한편 다른 지역은 카운티의 직할구역으로 남아 있다. 뿐만 아니라 카운티와 시정부는 특정 공공재를 공급하기 위한 다양한 특별구를 형성하여 공공재 공급의 효율성을 제고할 수 있다. 시정부는 시가 수행해야 할 모든 기능을 자체적으로 수행하는 포괄적인 시가 있는가 하면 주요 기능을 카운티나 특별구, 또는 다른 기관과 계약을 체결하여 수행하도록 하고 시정부 자체는 최소한의 인원으로 제한된 업무만을 수행하는 계약 시도 있다. 이와 같은 유연성과 다양성은 각 공공재의 성격에 맞는 형태의 정부를 구성하도록 함으로써 공공재 공급의 효율성을 제고하는 한편 제도를 지나치게 복잡하게 함으로써 오히려 지방재정의 책임성을 저해하는 역효과도 함께 갖고 있는 것으로 판단된다.

캘리포니아 주의 주정부와 지방정부간 재정관계는 1978년에 통

과된 주민발의안인 Proposition 13에 의해서 크게 변화되었다. Proposition 13은 각 지방정부가 자율적으로 부과하던 재산세의 세율을 모두 합하여 1%로 제한하고 세수입의 정부간 배분은 주정부가 담당하도록 한 것으로서 다음과 같은 두 가지 의의를 갖고 있다.

첫째, 주민의 의사에 반한 지방정부의 팽창에 대해 주민들이 직접 나서서 통제된 것으로서 재산세 부담에 대한 납세자의 저항을 잘 보여준다.

둘째, 재산세 수입의 배분을 주정부에 일임함으로써 결과적으로 시와 카운티, 학교구 등 지방정부의 자율성을 제한하고 세입에 대한 의사결정 권한의 상당 부분을 주단위로 집권화하는 결과가 나타났다. 이로 인해 지방정부들은 상당한 타격을 받았는데 특히 재산세 의존도가 큰 카운티 정부의 세수입이 크게 줄어들었다. 반면 재산세 의존도가 상대적으로 낮은 시정부는 감소된 재산세 수입의 상당부분을 사용자부담금 등 다른 수입의 확충을 통해 보충하였으며, 재정운영에 대한 자율성도 크게 침해받지 않았다. 이와 같은 변화는 지방정부가 내·외적 충격을 잘 견디고 자율적인 지방정부로서의 역할을 충실히 하기 위해서는 세입 구조를 다양화할 필요가 있음을 시사한다. 또한 정부간 재정관계는 끊임없이 변화하는 것으로서 지속적인 연구·검토가 필요하다는 점도 잘 보여준다.

목 차

I. 서 론	15
II. 재정분권화 이론의 재검토	21
1. 전통적 이론 - 분권화를 통한 효율성 제고	24
2. 전통적 이론의 문제점 - 새로운 논의의 시작	30
3. 분권화와 경제의 효율성	33
4. 분권화의 다른 장점들	61
5. 분권화와 거시경제의 안정, 지방정부의 부채정책	65
6. 요약 및 정책시사점	71
III. 남미 국가들의 재정분권화 사례분석	78
1. 아르헨티나	82
2. 브라질	105
3. 콜롬비아	121
4. 멕시코	132
5. 요약 및 정책시사점	146
IV. 미국 캘리포니아 주의 주-지방간 재정관계	155
1. 캘리포니아 주의 경제적 환경	156
2. 주민발의제와 Proposition 13	166
3. 지방정부 구조 및 각급 정부의 역할	178

4. 조세체계	198
5. 주-지방정부간 재정관계 : 의사결정권의 이동	204
6. 요약 및 정책시사점	215
V. 결론: 우리나라에 대한 교훈	219
참고문헌	228

표 목 차

<표 II- 1> 각급 정부에 대한 기능배분 원칙	29
<표 II- 2> 보조금의 원칙과 보다 바람직한 사례	50
<표 III- 1> 공공부문 지출에서 각급 정부 지출이 차지하는 비중 변화 -아르헨티나	91
<표 III- 2> 조세수입의 각급 정부별 구성 - 아르헨티나 ·	93
<표 III- 3> 아르헨티나의 경제성장, 인플레이션, 그리고 재정수지	97
<표 III- 4> 아르헨티나의 재정수지 동향 (1997~2000년) ·	104
<표 III- 5> 각급 정부 세수입의 GDP 대비 비율 - 브라질	112
<표 III- 6> 정부간 세입의 구성 - 브라질	113
<표 III- 7> 브라질의 경제성장, 인플레이션, 그리고 재정수지	117
<표 III- 8> 공공부문의 부채(GDP 대비 비율) - 브라질 ·	119
<표 III- 9> 콜롬비아의 경제성장, 인플레이션, 그리고 재정수지	129
<표 III-10> 지방정부 부채에 대한 신호체계 - 콜롬비아 ·	131
<표 III-11> 멕시코의 각급 정부별 지출(1989~96년)	137
<표 III-12> 멕시코 지방정부의 세입 구성(1999년)	139
<표 III-13> 멕시코시티의 세입구성 변화	142
<표 IV- 1> 캘리포니아 주의 인구 수(2000년 4월)	157
<표 IV- 2> 캘리포니아 주 인구의 인종별 구성	158
<표 IV- 3> 캘리포니아 주 인구의 지역별 구성	159

<표 IV- 4> 세계 주요국의 GDP(2001년)	161
<표 IV- 5> 캘리포니아 주의 산업별 고용인원(2000년)	164
<표 IV- 6> 주체별 주민발의안 수(1912~2000)	170
<표 IV- 7> 특별구 숫자 변화	182
<표 IV- 8> 로스엔젤레스 카운티 지방정부들의 재정지출	185
<표 IV- 9> 로스엔젤레스 카운티 정부의 재정지출 (1997/98년)	186
<표 IV-10> 카운티정부의 독립된 자치정부로서의 역할	187
<표 IV-11> 주/연방 대리인으로서 카운티정부의 역할	188
<표 IV-12> 도시정부의 기능	190
<표 IV-13> 포괄적인 시와 계약 시의 계약 서비스 (1997/98년)	193
<표 IV-14> 포괄적인 시와 계약 시의 세입구성 비교 (1997/98년)	195
<표 IV-15> 포괄적인 시와 계약 시의 지출구성 비교 (1997/98년)	196
<표 IV-16> 주정부의 세수입 구성(2000/01년)	200
<표 IV-17> 캘리포니아 주 내에 소재한 카운티정부의 세입구성 변화(1916~95년)	207
<표 IV-18> 캘리포니아 주 내에 소재한 시정부의 세입구성 변화(1916~95년)	208
<표 IV-19> 캘리포니아 주/지방정부 세입통제 주체에 따른 구분	211
<표 IV-20> 지방정부 세입 중 스스로 통제하는 재원의 비율(공기업 포함)	212
<표 IV-21> 지방정부 세입 중 스스로 통제하는 재원의 비율(공기업 제외)	212

<표 IV-22> 지방정부의 임의적 사용이 가능한 재원의 비중	213
<표 IV-23> 시의 세수입 구성	214

그림목차

[그림 IV-1] 캘리포니아와 주와 미국 전체의 1인당 평균소득 비교	162
[그림 IV-2] 회람(Circulated), 투표에 회부(qualified), 채택(adopted)된 발의안(1912~2000년)	169
[그림 IV-3] 캘리포니아 시의 숫자 변화(1850~1997)	180
[그림 IV-4] 카운티, 시 및 특별구의 재정지출 구성	183
[그림 IV-5] 캘리포니아 주 및 지방정부의 세입구조	198
[그림 IV-6] 지방자치단체별 재산세 배분비율	202

I. 서 론

우리나라의 지방정부는 1960년대 이후 30년 동안 중앙정부에 소속된 부서(departments)와 같은 역할을 하였다¹⁾. 중앙정부에서 파견된 국가공무원이 중앙정부가 정한 원칙에 따라 지역주민들에게 공공서비스를 제공하였으며, 지방정부의 운영에 대한 평가는 중앙정부가 담당하였다. 지방정부의 장이 좋은 평가를 받기 위해서는 중앙정부의 관점에서 지방정부를 운영하여야 하며, 그렇게 해서 좋은 평가를 받은 지방정부의 장은 중앙정부의 주요 보직을 받아 이전하는 것이 상례였다.

1991년의 지방의회 구성은 이와 같은 지방정부 운영행태에 약간이나마 변화를 도모한 것이었다. 지방의회가 지방재정 예산 및 결산에 대해 심의하게 되었으며, 조례를 통하여 자율적으로 수수료를 조정할 수 있게 되는 등 약간의 자율성이 지방정부에 주어졌다. 그러나 지방정부 운영의 주요 원칙들을 중앙정부에서 정하고 중앙정부가 파견한 국가공무원이 그 원칙에 따라 지방정부를 운영한다는 기본원칙에는 변함이 없었다. 세입 확보에 대한 권한 등 지방정부의 행정에 영향을 줄 수 있는 수단을 전혀 갖고 있지 않았던 지방의회는 큰 힘을 발휘할 수 없었으며, 지방정부의 장에게는 여전히 임명권을 가진 중앙정부로부터 좋은 평가를 받는 것이 가장 중요한 성취동기였다고 할 수 있을 것이다.

1) 우리나라에서 지방정부의 공식 명칭은 지방자치단체지만 관련된 연구나 다른 나라에서는 대체로 지방정부(local government)라고 하므로 본 연구에서는 지방자치단체와 지방정부를 동일한 의미로 사용한다.

그러나 1995년에 지방정부의 장을 주민이 직접 선출하게 되면서 상황은 많이 달라졌다. 지방분권화를 재정의 분권화(fiscal decentralization), 정치적 분권화(political decentralization), 행정의 분권화(administration decentralization)로 구분할 때 과거에는 행정만 분권화된 상태였다²⁾. 여기에 지방정부의 장을 주민이 직접함에 따라 정치적 분권화가 추가되었다. 지방정부 수장을 주민이 직접 선출한다는 것은 지방정부의 장이 중앙정부가 아니라 자신을 선출해준 주민들을 대상으로 지방정부 운영에 대해 정치적 책임을 지게 되었음을 뜻한다. 한편 정치적 분권화를 추진할 당시에는 재정의 분권화는 그다지 많이 진전되지 않은 상태였다. 그러나 그후 탄력세율제도 적용대상의 확대 등 보완조치를 통해 지방정부가 자율적으로 재원을 조달할 수 있는 권한을 갖게 됨으로써 행정적·정치적 분권화뿐만 아니라 재정의 분권화로까지 지방자치제가 확대되었다.

이와 같이 지난 10여 년간 지속적으로 추진해온 지방분권화에 대해 최근 여러 가지 문제점이 지적되고 있으며, 심지어는 그 방향을 전환시킬 필요가 있다는 논의도 제기되었다. 아직 행정·정치·재정적 분권화를 의미하는 지방자치제를 추진한 지가 오래되지 않아 통계적인 분석을 할 수는 없으나 문제 제기의 근거가 되는 사례들은 상당히 많다. 서울시 성동구에서 자체적으로 조사하여 발표한 바에 의하면 선심·전시성 행정으로 인하여 지방자치단체장 민선 이후 불법주정차 단속은 3분의 1정도 감소하였으며 환경·위생업소에 대한 행정처분은 3분의 2가 감소한 반면, 무허

2) 세 가지 분권화에 대해서는 Litvack et al.(1998) 참조. 행정의 분권화는 다시 기능의 분산(deconcentration), 위임(delegation), 권한 이양(devolution)으로 구분할 수 있는데(Randinelli, 1981; 1989), 1995년 이전 우리나라의 지방자치제는 아직 이양의 단계까지 나아가지 못하였던 것으로 판단된다.

가 건물은 많이 늘어났고, 홍보 플래카드와 주민 표창장 수여도 크게 증가한 것으로 나타났다³⁾. 또한 “지방자치단체가 출범한 지 5년이 지난 가운데 소문으로만 무성하던 지방자치단체 비리가 실제로 만연하고 있는 것으로 드러났다”는 보도도 있었다⁴⁾. 2000년 12월에는 여·야 국회의원 42명이 기초자치단체장인 시장, 군수, 구청장을 임명제로 전환하는 내용의 지방자치법 개정안을 의원입법안으로 국회에 제출하였다⁵⁾. 이는, 비록 의회에서 통과되지는 않았지만, 분권화 또는 지방자치제에 대해 회의적인 시각을 가진 사람들이 많이 있음을 보여주는 것이다.

지방분권화 또는 지방자치제에 대한 문제점을 지적하고 분권화 추진 방향을 재검토할 필요가 있다는 논의는 우리나라에서만 나타나는 특이한 현상이 아니다. 세계은행은 지난 20여 년간 남미, 동남아시아, 아프리카의 개발도상국과 체제전환국들의 공공부문 개혁을 위하여 자금과 기술을 지원하여 왔다. 그 과정에서 세계은행과 많은 전문가들은 서구 선진국에서 추진된 것과 같은 분권화를 권고하였고, 해당 국가들은 다양한 경로를 통해 분권화를 추진하였다. 그런데 그 과정에서 얻어진 경험들은 서구 선진국의 분권화 모형 및 이론을 경제·사회적 환경이 다른 개발도상국 및 체제전환국에 그대로 적용할 경우 선진국에서와 같은 성과를 얻기 어렵다는 점을 보여주었다. 그래서 세계은행에서는 1990년대 전반에 걸쳐 분권화의 이론과 현실을 재검토하고 분권화의 장점을 극대화하며 부작용을 최소화하는 방안에 대해 많은 연구를 시행하였다. 특히 1995년에 개최된 개발도상국의 경제발전에 대한 컨퍼런스에서는 이 문제가 심도 있게 논의되었다⁶⁾.

3) 『조선일보』, 2000. 12. 27.

4) 『매일경제신문』, 2001. 1. 13.

5) 『매일경제신문』, 2001. 1. 19.

분권화에 대한 재검토가 개발도상국 및 체제전환국에 국한된 논의에 국한되는 것은 아니다. 지방분권화가 가장 잘 정착된 것으로 인식되고 있는 미국에서는 1996년 클린턴 정부가 사회보장정책을 연방정부에서 주정부로 이전함에 따라 이와 같은 논의에 불이 붙게 되었으며⁷⁾, 유럽에서는 EU의 출범에 대비하여 EU라는 초국가적인 기관(중앙)과 각 회원국(지방) 간의 관계에 대한 논의가 심각하게 전개되었다⁸⁾.

본 보고서는 이와 같이 다른 국가에서 전개된 분권화 추진 경험과 이에 관련된 논의들을 정리하고 분석하여 우리나라에 대한 시사점을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 보고서의 핵심적인 내용은 서로 독립된 세 개의 부분으로 구성되는데, 첫 번째(제Ⅱ장)는 이론적 논의로서 전통적 지방분권화 및 연방주의 이론에서 시작하여 정치경제학적 관점, 제도적인 관점 등에서 전개된 새로운 논의들을 정리·분석하여 중앙정부와 지방정부간의 재정관계에 대한 정책방향, 효율적인 관계를 형성하기 위한 제도개편 방향 등에 대한 시사점을 도출한다.

두 번째 부분(제Ⅲ장)에서는 최근에 분권화를 추진한 남미 국가들의 사례를 검토한다. 이 국가들의 경험에 대해서는 세계은행 등에서 많은 분석이 이루어졌다. 그러나 우리나라에서는 지금까지 지방분권화 또는 지방자치제를 논의할 때 이미 지방자치제가 정착된 선진국들의 모형과 선진국에서 개발된 이론을 검토하고 모방하는 데 중점을 두고 비교적 근래에 분권화를 시행한 국가들의 경험을 연구하고 교훈을 찾아내는 데는 소홀히 하였다⁹⁾. 물론 우

6) The World Bank Annual Conference on Development Economics.

7) Oates(1999), Inman and Rubinfeld(1997) 등.

8) 미국과 EU의 논의에 대해서는 제Ⅱ장(재정분권화 이론의 재검토)의 도입부분에서 자세하게 설명하였다.

리나라는 세계은행의 주요 관심의 대상인 개발도상국들보다는 경제발전 단계에서 앞서 있는 것이 분명하다. 하지만 아직도 개발도상국의 면모를 많이 갖추고 있다는 점, 집권적인 사회에서 짧은 시일 내에 빠른 속도로 분권화를 추진하였으며, 과거 선진국들이 했던 것과는 달리 위로부터의(top-down) 개혁으로 분권화를 추진하였다는 점에서 근래에 분권화를 추진한 국가들과 유사점을 갖고 있다. 그러므로 이들 국가의 사례를 면밀하게 분석하여 우리나라에 대한 정책시사점을 도출하는 것은 매우 중요한 의미를 갖고 있다고 할 수 있다.

세 번째 부분(제Ⅳ장)은 선진국의 사례로서 미국 캘리포니아 주의 주정부와 지방정부¹⁰⁾간의 관계를 분석한다. 지금까지 우리나라에 소개된 미국의 지방분권화에 대한 내용은 대부분 연방정부와 주(state)정부간의 관계에 초점을 맞춘 것이었다. 중앙정부에서는 국방, 거시경제정책, 외교정책 등 순수공공재를 공급하고 지방정부는 과급 범위가 지역에 국한되는 지방공공재를 공급한다는 관점에서 보면 우리나라의 중앙정부와 미국의 연방정부를 동일한 선상에 놓고 검토하는 것이 당연한 일일 것이다. 그러나 다른 관점에서 정부간 재정적인 관계, 권력의 분산, 주민과 정부간의 관계 등에 대해 검토할 때는 우리나라와는 비교가 되지 않는 거대한 지역을 포괄하고 있는 미국의 연방정부와 주정부간의 관계보다는 주정부와 그 산하의 지방정부간의 관계에서 보다 현실적인 시사점을 도출할 수도 있을 것이다. 특히 미국은 연방주의 국가로서

9) 필자가 파악하기로는 김정훈(2000)이 세계은행을 중심으로 이루어지는 분권화의 문제점에 대한 논의동향을 간략하게 소개하고 우리나라의 지방자치제 추진방향에 대해 의문을 제기한 것이 유일한 것이다.

10) 카운티(county), 시(city), 학교구(school district), 특별구(special district)를 의미한다.

연방정부는 헌법에서 위임한 제한적인 기능만을 수행하며 주정부가 포괄적인 정부의 역할을 한다. 따라서 주 산하의 지방정부 구성 및 지방정부와 주정부간 재정관계 등에 대해서는 연방정부와 상관없이 주 차원에서 모든 것이 결정되므로 주-지방간 관계가 우리나라의 중앙-지방간 관계와 유사한 점을 갖고 있다고 할 수 있다.

캘리포니아 주는 인구가 약 3,500만명이며, 캘리포니아를 한 국가로 치면 경제규모가 세계에서 5위가 된다¹¹⁾. 인구의 약 30%가 대도시인 로스엔젤레스를 중심으로 하는 메트로폴리탄 지역에 몰려있으며, 주민발의제(initiative process)라는 직접민주주의 제도가 미국 내에서도 가장 적극적으로 활용되고 있다. 우리나라 및 다른 개도국에서와는 달리 근래에 지방에서 주정부로의 재정집권화가 추진되어 이에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다는 점에서도 캘리포니아에 대한 사례연구는 매우 흥미로운 일이다.

이상의 세 가지 연구는 모두 동일한 목적을 가지고 있지만 자료의 성격과 구체적인 논의방향 등이 서로 달라 일관된 형식을 추구하다보면 오히려 독자의 혼란을 야기할 수도 있을 것으로 판단되어 아예 각 장을 분리시켜 독립된 장으로 구성하였다. 따라서 이 책을 읽는 독자들은 각 장별로 유기적인 관계를 찾기보다는 각 장을 유사한 목적을 가진 세 개의 독립된 연구논문으로 인식하고 읽는 것이 좋을 것으로 생각된다.

11) 본 보고서 제Ⅳ장 제1절 ‘캘리포니아의 경제적 환경’ 참조.

II. 재정분권화 이론의 재검토

중앙정부의 계획에 의한 발전을 추구하여 중앙집권화가 심화되었던 많은 개발도상국들이 1980년대부터 여러 가지 다른 이유로 재정, 정치, 행정의 책임을 지방이나 민간으로 이전시키는 분권화를 추진하였다. 아프리카 지역에서는 다정당(multi-party) 정치체제의 도입, 남미지역에서는 민주화의 진전, 동구권 국가들에서는 시장경제체제로의 전환, 중앙집권적인 동아시아 국가들에서는 지방공공재 공급체계 개선, 남아시아 지역에서는 다양한 인종을 포용하기 위한 노력 등이 분권화를 추진하는 이유가 되었다. 그 외에도 때로는 중앙정부가 공공재를 효율적으로 공급하는 데 실패했다는 단순한 사실이 지방분권화를 추진하는 중요한 요인이 되기도 하였다¹²⁾.

이와 같이 분권화 추진의 직접적인 이유는 매우 다양하며 그 중에서 정치적인 이유가 중요한 역할을 한다. 그런데 어떤 이유로 시작되었건 간에 분권화는 자원의 배분 및 활용, 거시경제의 안정성, 공공재 공급, 형평성, 경제발전 등에 지대한 영향을 미친다. 그러므로 세계은행에서는 1990년대 들어 세계은행의 자금과 기술지원을 받아 분권화를 추진한 국가들을 중심으로 분권화의 경제적 효과를 점검하고 효율적인 분권화에 장애가 되는 요인들을 분석하여 공공부문 전체의 효율성을 제고하는 제도적 장치를 모색하고자 노력하였다. 그 과정에서 ‘분권화의 위험성(dangers of decen-

12) Shah(1998) 참조.

tralization)’에 대한 지적도 나왔고¹³⁾ 이에 대한 논의도 활발하게 진행되었다.

한편 개발도상국들뿐만 아니라 이미 오래 전부터 상당한 분권화를 이룩한 선진국에서도 분권화에 대한 이론적 재검토가 진행되었다. 미국의 경우를 예로 들어 보면 1996년에 클린턴 정부는 사회복지 개혁법(Welfare Reform Act)을 통과시켰다¹⁴⁾. 이 법은 두 가지 목적을 가지고 있는데, 그 중 하나는 사회복지 혜택을 받는 자들에게 일할 수 있는 기회와 일하고자 하는 동기를 부여함으로써 사회복지의 역할을 줄이는 것이고, 다른 하나는 지난 60년 동안 국가사업(nationally funded entities)으로 간주되어 온 사회복지사업을 주(state)의 사업으로 이전하는 것이다. 그 전에도 사회복지비 지출은 주정부가 담당하였으나 연방정부가 사업비의 일부를 각 프로그램마다 정률보조금(open ended matching grants) 형식으로 지원함으로써 국가사업의 지위를 유지하였었다. 그런데 사회복지법은 사회복지비 지원방식을 사회복지이라는 광의의 목적을 위해 사용하도록 주어지는 포괄보조금(bloc grant) 형식으로 전환함으로써 주정부가 구체적인 사업내용과 규모 등을 정할 수 있도록 허용하였다. 이 사건은 소득분배는 중앙정부가 담당하는 것이 효율적이라는 전통적인 이론에 배치되는 것으로서 미국 경제학자들로 하여금 미국의 연방제도의 근간에 대해 다시 생각하게 하는 계기가 되었다.

또한 유럽에서는 EU의 출범과 관련하여 연방주의에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. EU라는 초국가적 기관(supranational agency)이 출현함에 따라 그 초국가적 기관과 지금까지 최종적인 정책결정자의 역할을 하였던 개별 국가간의 관계에 대한 논의가

13) Prud’homme(1995).

14) 사회복지 개혁법의 정식명칭은 “Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act”이다.

이루어졌는데 보완원칙(the principle of subsidiarity)을 유지한다는 데 의견의 일치를 보았다. 이 원칙은 각 개별 국가(subsidiary)¹⁵⁾가 독립적인 주권을 가지며 초국가적 권력기관인 EU는 각 국가가 독자적으로 수행할 수 없는 기능만을 수행한다는 것을 의미한다. 이 원칙에 따라 EU 내의 각 국가들은 자국의 재정에 대해 독자적인 권한을 유지하며, 초국가적인 협조가 필요한 경우에만 EU에서 정책조율을 하게 되었다.

이러한 논의들에서 다루어지는 주요 쟁점 중의 하나는 분권화된 정부가 공공재를 더 잘(즉, 효율적으로) 공급하느냐 아니면 집권화된 정부가 공공재를 더 잘 공급하느냐에 대한 문제이다¹⁶⁾. 그러나 이와 같은 논의들이 지방분권화가 좋은 것(good)이나, 나쁜 것(bad)이나를 판가름하는 데 목적을 두고 있는 것은 아니다. 많은 경우에 개발도상국의 지방분권화는 선택이 가능한 여러 가지 대안 가운데 하나였다기보다는 정치적·사회적·경제적 여건에 의해 주어진 유일한 정책 방향이었다. 또한 분권화의 성패는 각 국가가 처한 독특한 정치·경제·사회·제도적 환경과 분권화 대상이 되는 사업의 성격에 따라 다르게 나타나기 때문에 분권화가 좋은지 나쁜지에 대해 일률적으로 이야기할 수도 없다.

그보다는 ‘경제의 효율성을 제고한다’는 분권화의 장점이 전통적 모형에서는 무시되었던 정치적 과정을 고려한 경우에도 성립되는지, 선진국과는 다른 개발도상국의 제도적 환경하에서도 분권화의 장점을 충분히 살릴 수 있는지, 있다면 그 방법은 무엇인지 등에 대한 논의에 초점을 맞추고 있다고 할 수 있을 것이다. 그 밖에 효율성 외에 분권화의 다른 장점은 무엇인지, 분권화의 부정적

15) 연방주의에서의 지방정부.

16) 효율적인 공공재 공급은 국민의 후생을 극대화시키기 위한 파레토 최적(Pareto Optimum) 조건을 만족시키는 공공재 공급을 의미한다.

인 효과에는 어떤 것들이 있으며 어떤 환경하에서 그 부정적인 효과가 증폭되는지, 그리고 미국의 경우와 같이 전통적인 이론에서 주장하던 것과는 다른 정책이 실시되는 이유는 무엇인지 등에 대한 논의도 진행되었다.

본장에서는 이와 같은 지방분권화 또는 연방주의에 대한 최근의 이론적 논의를 정리·분석하여 우리나라에 대한 정책시사점을 도출한다. 먼저 전통적인 이론으로서 Tiebout의 ‘발로 하는 투표’(voting with their feet) 모형과 Oates의 재정 연방주의(fiscal federalism)에 대해 간략하게 살펴보고 나서 정치경제학적 측면, 제도적 측면에서 1990년대 이후 새롭게 제기된 논의들에 대해 주요 이슈별로 검토한다.

1. 전통적 이론 - 분권화를 통한 효율성 제고¹⁷⁾

가. Tiebout의 모형

지방정부의 공공재 공급에 대한 논의가 중앙정부의 순수공공재 공급에 대한 논의와 다른 점은 주민의 이동 가능성에서 발생한다. Tiebout(1956)는 사적재화를 공급하는 경쟁적인 시장과 유사한 분석 틀 안에서 이와 같은 지방공공재 공급에 대해 논의를 진행할 것을 제의하였는데 이것이 전통적인 지방정부의 지방공공재 공급 모형의 시작이라고 할 수 있을 것이다¹⁸⁾. 즉, 완전경쟁시장에서와 같이 수많은 공급자(지방정부)가 각각 서로 다른 다양한 지방공공

17) 전통적 지방재정 이론에 익숙한 독자들은 이 절을 읽지 않아도 나머지 부분을 이해하는 데 어려움이 없을 것이다.

18) 이하 지방공공재 공급에 대한 Tiebout 모형에 대한 소개는 Rubinfeld(1987)의 논문 중 관련 부분을 요약·정리한 것이다.

재를 공급한다면 주민들은 자신이 원하는 공공재를 공급하는 지역을 찾아가므로써 - 즉, ‘발로 하는 투표’(voting with their feet)를 통해 - 효율적인 공급체제를 달성할 수 있다는 것이다. 여기서 발로 하는 투표는 수요자들이 선호를 표현하는 수단이 된다.

Tiebout의 모형은 다음과 같은 많은 가정들을 전제로 하고 있다.

- (1) 모든 경제주체들이 필요한 정보를 완벽하게 알고 있다.
- (2) 주민들이 한 지역에서 다른 지역으로 이동하는 데 아무런 비용이 들지 않으며, 주민의 이동은 오로지 재정적 여건에 의해서 결정된다.
- (3) 각 지방의 공공재 공급 규모는 평균비용을 최소화하는 수준에서 결정된다. 각 지역에 새로 전입한 자가 지불하는 전입비용은 자신에게 공급되는 공공재 공급비용과 동일하다.
- (4) 공공재의 지역간 파급효과는 없다.
- (5) 서로 다른 공공재를 공급하는 지방의 수가 충분히 많고 소득, 기호 등의 관점에서 파악한 여러 다른 집단의 가구 수도 충분히 많아 각 지역에서 공공재 수요가 같은 주민들을 충분히 많이 확보할 수 있다.
- (6) 지방정부는 동일한 집단에 속하는 주민들 개개인의 효용을 극대화시키기 위해서 공공재를 공급한다.
- (7) 모든 소득은 배당소득으로서 사적인 생산활동에 의해 형성된 것이 아니며 노동시장은 존재하지 않는다.
- (8) 공공재 공급비용은 정액세(lump-sum tax)로 조달한다.
- (9) 토지와 집은 존재하지 않으며, 재정정책의 자본화가 발생하지 않는다.

이상의 가정들은 대부분 매우 엄격한 조건들로서 비현실적인 것들도 많아 실제로 발생하는 여러 가지 상황에 Tiebout의 모형을 그대로 적용하는 데는 어려움이 많다. 그러나 아직 완전히 만족스

러운 지방공공재 공급모형이 개발되지 않은 현실을 감안할 때 Tiebout의 모형이 전제하고 있는 가정들을 검토해 보고 현실을 얼마나 잘 설명하는지 다시 생각해 볼 필요가 있다.

Tiebout의 모형에서 효율적인 공공재 공급이 이루어지려면 주민들이 다양한 형태의 클럽으로 나누어져야 하며 각각의 클럽 내에서는 회원들의 소득과 기호가 동일하여 모든 주민이 동일한 양과 질의 공공재를 수요해야 한다. 그러면 각각의 클럽 내에서는 효율적인 공공재 공급을 위한 사무엘슨(Samuelson)의 조건을 만족시키는 결과를 도출할 수 있다. 만약 다양한 클럽이 형성되지 못하거나 동일한 기호를 갖춘 주민의 수가 하나의 효율적인 클럽¹⁹⁾을 형성할 수 있을 정도로 많지 않은 경우, 또는 다른 이유로 인하여 상이한 수요를 가진 사람들이 모여서 혼합된 클럽을 형성하는 경우 그 클럽에서의 공공재 공급은 비효율적이다. 혼합된 클럽에서 나타나는 전형적인 공공재 공급 행태는 서로 다른 개인들의 공공재 수요를 평균하여 그 평균치에 해당하는 공공재를 공급하는 것인데, 이 경우 평균치와 동일한 수요를 갖고 있는 특정 주민을 제외하고는 모두 만족스럽게 생각하지 않을 것이다. 왜냐하면 자신의 수요와 동일한 공공재가 공급되는 클럽으로 이동함으로써 후생을 증대시킬 수 있기 때문이다.

만약 Lindahl의 세금부과원칙에 따라 각 개인이 공공재로부터 느끼는 효용과 동일한 금액을 세금으로 징수할 수 있다면 혼합된 클럽에서도 효율적으로 공공재를 공급할 수 있지 않는가? 이 경우 지역 내에서 이루어지는 공공재 공급만 고려하면 효율적인 공공재 공급을 위한 한계조건들이 만족된다. 그러나 국가 전체적으로 보면 이 역시 비효율적인데, 그 이유는 부자든 가난한 사람이든 모

19) 효율적인 클럽이란 1인당 평균공급비용이 최소화된 상태에서 공공재가 공급되는 클럽 즉, 규모의 경제효과를 충분히 누리는 클럽을 의미한다.

두 동일한 사람들로 구성되어 동일한 규모의 세금을 내고 동일한 공공재를 공급받는 다른 클럽으로 이동하면 효용이 증가되기 때문이다.

또한 Tiebout의 모형에서 효율적인 공공재 공급이 이루어지면 공공재는 최저 평균비용으로 공급되어야 한다. 그러나 소득과 기호가 동일한 사람들이 규모의 경제를 달성할 수 있을 정도로 충분히 많지 않다면 이와 같은 조건을 충족시키지 못할 수도 있다.

새로운 클럽을 형성하는 데 비용이 들지 않는다는 조건도 시장 경제와의 유사성을 유지하기 위해 꼭 필요한 조건이다. 진입비용이 있으면 발로 하는 투표가 자유롭게 이루어지지 않기 때문이다. 그러나 다른 곳으로의 이주 즉, 새로운 클럽에 진입하는 데 별도의 비용이 소요되지 않는다는 가정은 현실에 비추어 볼 때 매우 실현되기 어려운 가정이라고 할 수 있다. 많은 경우에 고용기회 등 여러 가지 사회·경제적인 요인들이 주민의 지역간 이동을 어렵게 하고 있는데 이 요인들을 모두 극복하고 다른 지역으로 이주하려는 주민들은 많은 비용을 지불하여야 한다. 특히 인구밀도가 높은 도시 지역으로 진입하려면 많은 진입비용이 소요된다.

나. Oates의 재정 연방주의(Fiscal Federalism)

Oates(1972)는 Tiebout의 모형을 재정 연방주의로 발전시켰다. Tiebout가 가정하고 있는 바와 같이 소득과 기호가 동일한 사람들로 구성되는 수많은 지역(club)이 형성되고 그 지역 내에서 공공재를 공급하는 데 있어 규모의 경제가 달성된다면 그 지역에서는 공공재 공급이 효율적으로 이루어질 수 있다. 이 경우 해당지역의 자치정부에서 공공재를 공급하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 각 지역마다 주민이 선호하는 정도가 다른 지방공공재를 중앙정부에

서 일률적으로 공급한다면 앞서 언급한 혼합 클럽의 경우와 같이 비효율적인 결과를 가져오기 때문이다.

그러나 지방정부의 공공재 공급이 언제나 효율적인 것은 아니다. 규모의 경제가 달성되지 못할 정도의 적은 인구로 구성된 특정 지역의 경우 최저 평균비용으로 공공재를 공급한다는 Tiebout의 가정이 성립되지 않으므로 비효율적이다. 또한 한 지역의 공공재 공급이 다른 지역주민에게 영향을 주는 경우 즉, 외부효과가 있는 경우에도 외부효과를 고려하지 않은 각 지역의 공공재 공급은 비효율적이 될 수밖에 없다. 이와 같은 경우에는 규모의 경제를 달성할 수 있는 최소의 범위 또는 외부효과를 내재화 할 수 있는 최소의 범위로 클럽을 형성하여 공공재를 공급하는 것이 효율적이라고 할 수 있을 것이다. 물론 전국민에게 고루 영향을 미치는 순수 공공재는 국가에서 공급하는 것이 바람직하다.

그러므로 Oates의 재정 연방주의론에 의하면 연방을 형성하여 각 단계의 정부가 적절한 기능을 수행하는 것이 바람직한데, 파급 범위가 전국민에게 이르는 순수공공재인 국방, 거시경제정책, 외교정책 등은 중앙정부에서 담당하고 좁은 지역의 주민에게만 영향을 주는 지방공공재는 가장 좁은 범위를 포괄하는 지방정부에서 공급하는 것이 효율적이다. Shah(1998)는 이와 같은 개념에 입각하여 정부의 기능을 각급 정부에 배분하는 기준을 제시하였는데 그 내용을 보면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 각급 정부에 대한 기능배분 원칙

기능	정책, 표준 설정, 감독	공급/ 행정	생산/ 보급	비고
지역간/국제적 갈등해소	U	U	N, P	비용/혜택의 과급범위 국제적
대외교역	U	U, N, S	P	"
통신	U, N	P	P	국별 통제 불가능
금융거래	U, N	P	P	"
환경	U, N, S, L	U, N, S, L	U, N, S, L	지방/국가/세계에 걸친 외부 효과
외국인직접투자	N, L	L	P	지역의 간접자본이 필수적
국방	N	N	N, P	비용/혜택의 과급범위 : 국가 전체
외교	N	N	N	"
통화, 금융정책	U, ICB	ICB	ICB, P	각급 정부로부터의 독립이 필 수적이며, 때로는 국제 공통 규율 필요
주/도 사이의 거래	N	N	P	생산요소 및 재화의 이동에 대해 헌법적 보호 필요
이민	U, N	N	N	강제추방에 대해 국제기관 개입
이전지출	N	N	N	재분배정책
형법, 민법	N	N	N	법률에 의한 통치, 국가적 관심사
산업정책	N	N	P	지나친 경쟁 방지
규제	N	N, S, L	N, S, L, P	국내 공동시장
재정정책	N	N, S, L	N, S, L, P	조화 가능
천연자원	N	N, S, L	N, S, L, P	지역간 형평성, 국내 공동시장
교육, 보건, 사회보장	N, S, L	S, L	S, L, P	현물 이전
고속도로	N, S, L	N, S, L	S, L, P	비용/혜택의 과급범위 다양
공원, 유원지	N, S, L	N, S, L	N, S, L, P	"
경찰	S, L	S, L	S, L	혜택의 과급범위: 지방
상하수도, 쓰레기, 소방	L	L	L, P	"

주 : U는 국제기관, ICB는 독립된 중앙은행, N은 국가, S는 주/도정부, L은 지방(시, 군)정부, P는 민간부문을 의미

자료 : Shah, Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

Shah는 ‘국방은 중앙정부’와 같이 특정한 공공서비스를 특정한 정부에 배정하는 방식에서 한 걸음 더 나아가 공공재 공급을 업무의 특성에 따라 정책입안·표준설정·감독, 공급/행정, 생산/보급의 세 가지로 나누고 각 업무별로 담당하는 기관이 달라져야 한다고 주장하였다. 예를 들어 교육서비스의 경우를 보면 국민들이 이수하여야 할 최소한의(또는 평균적인) 교육수준과 기본적인 교과과정 등 교육정책을 정하고 교육의 성과를 평가하여 적절한 대응방안을 모색하는 것은 중앙정부에서 담당하고, 교육서비스 공급 즉, 실제 교육을 수행하기 위한 구체적인 시행방안을 마련하고 필요한 재원을 조달하는 것은 주/도 또는 그 산하의 지방정부에서 담당하며, 현장에서의 실제교육은 지방정부나 민간기관이 담당하는 것이 효율적일 수 있다는 것이다. 이와 같은 업무의 구분은 각 업무의 과급효과의 범위, 규모의 경제성 등을 고려하여 나온 결과로서 기본적으로 Oates의 업무배분 방식과 맥을 같이한다고 할 수 있다.

2. 전통적 이론의 문제점 - 새로운 논의의 시작

재정의 지방분권화에 대한 전통적 이론은 지방공공재 공급에 대한 책임을 지방정부로 이양하면 중앙정부에서 직접 담당하는 것보다 경제의 효율성이 제고되어 국민 전체의 효용이 증대된다는 데 초점을 맞추고 있다. 그런데 전통적 이론은 이와 같은 결론을 도출하기 위해 많은 가정을 전제로 하고 있으며, 그 가정들 중 상당수는 매우 엄격한 것이어서 그 조건들을 모두 만족시키는 실제 상황을 발견하기는 거의 불가능하다. 특히 개발도상국에서는 전통적 이론들이 전제로 하고 있는 가정들을 만족시키기가 더욱 어렵다.

예를 들면 개발도상국에서는 직업의 기회, 지역간 격차, 교육의 기회 등 여러 가지 이유로 인해서 Tiebout 모형의 가장 기본적인 전제 조건인 주민의 이동성이 크게 제약된다. 또한 Besley and Coate(1999)는 실제로 도로, 공원, 공항 등 공공재가 공급된 현황을 보면 지역별로 상당한 차이가 나타나는데, 이에 비추어 볼 때 중앙정부는 언제나 전국 각지에 동일한 공공재를 공급한다는 Oates(1972)의 이론은 현실성이 없다는 주장을 제기하였다. 뿐만 아니라 Prud'homme(1995)에 의하면 지방선거에서는 정책 이슈보다 인적 관계, 정당에의 충성도(political party loyalty) 등 다른 요소가 더 중요한 영향을 미치는 등 정치적 과정이 비효율적인데, 이는 주민에 의해 선출된 지방정부의 장도 지방공공재 공급에 있어 지역주민의 선호에 민감하게 반응하지 않을 수 있다는 점을 시사한다.

전통적인 이론은 또한 재원조달의 문제를 심각하게 고려하지 않았다는 한계를 갖고 있다. 재정분권화의 효율성 제고 효과는 지출기능의 분권화에 근거를 두고 있다. 즉, 지방정부가 각 주민의 선호에 맞추어 공공재를 공급한다는 것은 주어진 재원을 주민의 선호에 맞추어 잘 활용한다는 것을 의미하며, 그렇게 함으로써 경제의 효율성이 제고된다는 것이다. 그러나 여기에 ‘재원을 어떤 방식으로 조달하는가?’라는 문제를 함께 고려할 경우 결과는 상당히 달라질 수 있다. 오늘날 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 점점 증가하고 있는데 지방정부에 맡겨진 임무를 수행하는 데 필요한 재원을 모두 지방정부에서 자율적으로 조달한다면 조세수출, 과도한 지역간 경쟁 등 부작용을 유발하는 세목에 대한 지방세 부과를 피하기 어려울 것이며 이로 인해 국가경제의 효율성이 저해될 것이다. 이와 같은 문제를 방지하기 위해서는 각 지방의 자율적 과세로 인한 부작용이 적은 세목에 대해서만 지방정부에 과세

권을 허용하고, 부족한 재원은 중앙정부 보조금으로 보충하여야 할 것이다. 그러나 중앙정부의 지방에 대한 재정지원은 지방재정의 자율성과 지방정부의 지역주민에 대한 책임성을 약화시켜 분권화된 지방정부 운영의 효율성을 저해하는 요인이 된다. 그 외에도 주민, 기업 등을 유치하기 위한 지역간 경쟁이 과도하게 진행될 경우 분권화가 오히려 국가경제의 효율성을 저해하는 요인이 될 수도 있다.

이와 같은 문제들을 고려할 때 재정의 분권화가 집권화된 경우에 비해 국가경제의 효율성을 제고하는지, 그렇지 않으면 그 이유는 무엇이며 문제를 해결하기 위한 정책방안은 무엇인지 등에 대해 심각하게 검토해볼 필요가 있다. 본장에서는 다음 절(제3절)에서 이 문제에 대해 집중적으로 조명한다.

재정의 분권화에 대한 전통적 이론의 또 다른 문제점은 이 모형들이 경제의 효율성에만 초점을 맞추고 있다는 점이다. 그러나 실제로 경제의 효율성을 제고하기 위해 분권화를 추진한 경우는 거의 없다. 우리나라의 경우에도 정치적 민주화가 지방자치단체장의 민선으로 대표되는 정치적 분권화를 추진한 직접적인 계기가 되었으며, 그 후에 이루어진 탄력세율제도의 확산 등 재정의 분권화는 정치적 분권화를 보완하는 제도개편이었다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 지방분권화의 추진방향 또는 제도적 개편방향을 연구할 때 경제적 효율성만을 고려한다면 정책담당자들이 받아들일 수 있는 현실적인 대안을 제시하기 어려울 것이다. 이러한 관점에서 경제적 효율성 외에 분권화의 장점은 무엇인지 정확하게 파악해 볼 필요가 있다. 이 문제에 대해서는 본장 제4절에서 논의한다.

마지막으로 전통적 이론의 중요한 약점은 지방분권화로 인해 발생할 수 있는 문제점 즉, 부작용에 대해 심각하게 논의하지 않았다는 점이다. 특히 근래에 남미지역의 일부 국가에서 지방정부가

채무를 이행하지 못하고 그것이 국가경제의 위기로 이어지는 사태가 발생하면서 지방분권화가 국가경제의 거시적 안정성을 저해할 수 있다는 문제점이 학자들 및 정책담당자들의 주목을 받게 되었다. 그러나 전통적인 이론에서는 이 문제에 대해 심각하게 다루지 않고 거시경제정책은 국가 전체에 파급효과가 미치는 기능이므로 중앙정부에서 담당한다고 간단하게 언급함으로써 지방분권화는 국가경제의 거시적 안정성과 직접적인 상관관계가 없는 것으로 간주하였다. 그러나 재정의 분권화는 국가재정에서 중앙정부가 지출을 통제하는 재원의 비중이 감소하고 지방정부가 통제하는 재원의 비중이 증가한다는 것을 의미하는데, 이는 국가경제의 안정적인 운영을 위하여 중앙정부가 적극적으로 활용할 수 있는 재원이 줄어든다는 것을 의미한다²⁰⁾. 뿐만 아니라 지방정부가 여러 가지 이유로 인해 방만하게 재정을 운영하고 부채를 증가시킴으로써 국가경제의 안정성을 저해할 수도 있다. 실제로 이 두 가지는 모두 남미지역에서 발생한 사례가 있는 것들로서 아르헨티나와 브라질에서는 지방정부의 방만한 재정운영이 국가경제의 위기를 유발하는 직접적인 계기가 되기도 하였다. 그러므로 본장 제5절에서는 지방분권화가 거시경제의 안정성에 어떠한 영향을 주는 지, 거시경제의 안정성을 저해하지 않고 효율적인 분권화를 추진하려면 어떤 제도적 장치를 갖추어야 하는지 등에 대해 살펴본다.

3. 분권화와 경제의 효율성

1990년대 이후 전개된 재정의 지방분권화에 대한 논의 중 가장 중요한 비중을 차지하는 것은 분권화와 지방재정 및 국가경제의

20) Prud'homme(1995).

효율성간의 상관관계에 관한 것이다. 전통적 모형에서 찾아내지 못한 효율성의 근거를 찾아내고자 노력한 것도 있으며, 또 일부는 분권화와 집권화를 비교하여 전통적인 이론에서 전제하고 있는 것보다 완화된 환경에서는 어느 쪽이 더 효율적인지 분석하는 데 초점을 맞춘 것도 있는데 특히 정치경제학적 관점에서 분석한 연구들이 이 범주에 속한다. 그 외에 상당수의 연구들은 전통적인 이론에서 적절히 고려하지 못한 효율성 저해 요인들을 지적하고, 그와 같은 요인들을 극복함으로써 효율적인 지방분권화를 추진할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 본절에서는 이와 같은 논의들을 다음과 같이 여섯 개의 주제로 구분하여 검토하였다: 효율성의 근원 - 다양성과 경쟁, 실험; 의사결정과정의 효율성 - 집권화 vs 분권화; 재원조달의 분권화와 효율성; 지방공무원의 인센티브; 지역간 경쟁과 효율성; 제도의 경직성 및 확일성이 그것이다.

가. 효율성의 근원 - 다양성과 경쟁, 실험

선호의 다양성

전통적 이론에서 지방분권화의 효율성 제고 효과는 다양성에 근원을 두고 있다. 즉, 지방공공재에 대한 선호가 지역마다 다른 경우 그 선호에 부응하여 지역마다 서로 다른 공공재를 공급할 수 있다면 중앙정부에서 지역별로 차이를 두지 않고 확일적으로 공공재를 공급하는 것에 비해 국민들의 후생수준이 더 높아질 수 있다는 것이다. Tiebout는 주민들의 자유로운 이동을 강조하였는데 이는 이동이 자유로울 경우 각 개인이 자신과 선호가 동일한 사람들이 사는 지역으로 이동하여 동일한 공공재를 선호하는 클럽을 형성할 수 있기 때문이다. 따라서 지방분권화를 통한 효율성 제고의 근원은 선호의 다양성에 있으며 지역간 선호의 차이 즉, 다양성

이 크면 클수록 분권화를 통한 효율성 제고 효과도 커진다. 이 조건이 만족된다면 주민의 이동에 제약이 있는 개발도상국에서도 분권화를 통해 주민의 후생을 증대시킬 수 있다. 따라서 미국과 같이 주민의 이동성이 강한 경우에만 적용되며 주민의 이동성이 약한 개발도상국에는 적용되지 않는다고 비판받고 있는 Tiebout의 모형과 결론은 실제로 지역간 이동에 상당한 제약이 있는 개도국의 경우에도 상당한 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 주민의 이동이 없는 경우에도 최적의 지방공공재 공급을 위한 사무엘슨 조건이 지역마다 다를 수 있기 때문이다²¹⁾.

지역간 경쟁

이와 같은 전통적 이론은 그 바탕에 정부는 주민의 후생을 극대화하기 위해 재정을 운영한다는 신고전학파적 가정을 깔고 있다. 그러나 이와 같은 가정에 대해서 동의하지 않는 학자들이 많다. 정치경제학적 관점에서 보면 정부는 주민이 선거 등을 통해 구성한 것이지만 일단 구성되면 나름대로 독립성을 가진 개체가 되어 주민과의 사이에 주인(principal)-대리인(agent) 관계가 형성된다. 소수로 구성된 이익집단이 선거에서 강력한 영향력을 행사하였을 때는 선출된 공무원이 주민 전체의 희생을 통해 그 특정 소수에게만 이익이 돌아가는 정책을 수립·집행할 수도 있다. Brennan and Buchanan(1980)에 의하면 전체주의적 사회(Leviathan)에서 공공부문은 과도하게 팽창하는 경향이 있으며 비효율적이다. Olson and McGuire(1996)는 독재 정부와 민주주의 정부를 비교하면서 정부가 대표하는 주민의 범위(F)가 변함에 따라 공공재 공급, 세부담, 주민의 후생수준이 어떻게 변화하는지 분석하였다. 극단적으로 자기자신의 후생 극대화를 위하여 정부를 운영하는 독재

21) Oates(1999).

자의 경우($F=0$) 세부담이 가장 높으며 공공재 공급은 가장 적어 주민의 후생수준이 낮은 것으로 나타났다. 그러나 정부가 대표하는 주민의 범위가 넓어짐에 따라 즉, F 가 커짐에 따라 주민의 세부담은 줄어들고 공공재 공급은 확대되어 양자간 격차가 축소됨으로써 주민의 후생수준은 높아진다. 모든 국민의 후생을 고려하여 정부를 운영하는 민주주의($F=1$)의 경우 세부담과 공공재 공급이 일치되고 주민의 후생은 극대화된다.

지방분권화는 주민의 의사에 민감하게 반응하지 않는 정부로 하여금 주민의 의견에 귀를 기울이게 하는 요소를 내포하고 있는데 그것이 바로 '경쟁'이다. Brennan and Buchanan(1980)에 의하면 공공부문에 경쟁이 도입되면 공공부문의 효율성이 제고된다. 노동과 자본의 지역간 이동이 자유로운 사회에서 공공부문의 비효율적인 운영은 생산요소의 이탈을 초래하며 이는 궁극적으로 민간부문으로부터 징수하는 세금을 축소시키는 결과를 초래할 수 있다. 그러므로 정부는 노동과 자본의 이탈을 방지할 뿐만 아니라 다른 지역으로부터 노동과 자본을 유인하기 위해서 주민의 공공재에 대한 수요를 충족시켜 주고자 노력하게 되며, 이는 공공부문의 지나친 팽창을 억제하는 역할도 한다. 이처럼 재정의 분권화는 공공부문에 경쟁을 도입함으로써 공공부문에 내재된 비효율성을 축소하는 결과를 가져온다고 할 수 있다.

현대의 민주주의 사회에서 이와 같은 경쟁의 이점이 주민의 이동을 통해서만 실현되는 것은 아니다. 지역주민이 지방정부의 장을 선출하고 지방정부의 재정운영 성과를 인근지역과 비교·분석하여 그것을 다음 선거에서 반영한다면 주민의 이동성이 크지 않은 경우에도 경쟁의 효과는 충분히 얻을 수 있다.

한편 신고전학파적인 사고를 하는 경제학자들은 분권화된 지방정부간 경쟁이 심각한 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다는 점을

우려한다. 지방정부가 지역경제를 활성화시키고 노동수요를 창출하기 위하여 기업의 생산비용을 줄이고자 세금을 축소하면 이는 궁극적으로 공공재 공급을 줄이는 결과를 초래한다. Break(1967)에 의하면 “인근의 주와 산업유치 경쟁을 하는 정부는 경쟁관계에 있는 다른 어떤 곳의 세율보다 현저하게 높은 수준으로 세율을 인상할 것을 공식적으로 제안하지 못한다.” 이와 같은 조세경쟁은 주와 지방정부의 조세징수 노력을 저해하거나 아주 심하게는 역진적인 조세체계를 유발한다²²⁾. 이 문제-지나친 경쟁으로 인한 효율성 저하 문제-에 대해서는 뒤에 ‘마. 지역간 경쟁과 효율성’에서 자세하게 논의한다.

정책실험

분권화의 또 하나의 장점은 여러 가지 정책실험이 가능하다는 점이다. 미국에서는 1996년 저소득층에 대한 지원기능을 연방정부에서 주정부로 이전하였다. 그 이전의 60여년간 연방정부가 자체한 규정과 함께 정률보조금으로 사회보장비를 주정부에 보조하던 것을 세세한 조건이 거의 없는 포괄보조금으로 변경한 것이다. 이와 같이 소득분배정책에 속하는 저소득층에 대한 지원정책을 연방정부에서 주정부로 이전한 것은 전통적인 이론으로는 잘 설명되지 않은 현상인데 Oates(1999)는 이를 실험실 연방주의로 이해했다.

불완전한 정보와 경험을 통한 습득(learning-by-doing) 등을 고려할 때 여러 가지 사회적·경제적 정책을 실험함으로써 얻는 이득은 상당히 크다고 할 수 있으며, 분권화는 이와 같은 실험을 촉진함으로써 공공정책에 있어 ‘기술의 진보’를 가져온다. 이러한 관점에서 미국이 사회보장정책을 주(state)로 이전한 것은 연방정부

22) Oates(1999; 2001) 참조.

가 기존 정책의 실패를 인식하고 ‘주’를 ‘실험실’로 사용하여 새로운 정책을 모색하기 위한 것이라고 할 수 있다. 기존의 정책이 실패한 것은 분명한데 그것을 어떻게 개편해야 하는지 알 수 없는 상황에서는 그 기능을 주정부로 이전하여 다양한 정책실험을 유도하는 것이 유일한 대안이었을지도 모른다. 과거에도 주에서의 실험을 통해 연방정부의 정책을 수립한 사례를 발견할 수 있다. 예를 들면 실업자 보험은 주 단위의 정책이었는데 1930년에 연방정부가 그것을 의무화하였다(Oates, 1999).

한편 분권화는 정책실험을 억제하는 결과를 초래할 수도 있다. 그 이유는 ‘정보의 외부효과’에 있다. 지방정부가 새로운 정책을 실험적으로 도입하면 그 실험을 통해서 다른 지방들에게도 매우 가치 있는 정보가 발생된다. 이는 무임승차자 문제를 야기한다. 즉, 지방정부들은 다른 지방정부의 실험을 기다리며 자신이 직접 실험하는 것을 꺼리게 될 것이다. 이 때 정책실험의 과소공급이 발생된다(Stumps, 1997). 이와 같이 분권화는 정책실험을 촉진하는 요인과 억제하는 요인을 동시에 지니고 있어 실제로 어느 경우에 더 많은 정책실험이 일어나는지 단언할 수 없다.

이상에서 살펴본 바와 같이 분권화의 중요한 장점인 효율성 제고 효과는 다양성과 경쟁 그리고 정책실험의 가능성에 있다고 할 수 있을 것이다. 이 중 다양한 공공재 공급으로 인한 효율성 제고 효과가 정태적인 효과라면 경쟁과 실험을 통해 얻을 수 있는 효율성 제고는 동태적인 효과라고 할 수 있을 것이다. 한편 경쟁은 오히려 효율성을 저해하는 결과를 가져올 수도 있으며, 실험의 경우에도 분권화가 오히려 정책실험을 억제하는 결과를 가져올 수도 있다. 그러므로 분권화의 효율성 제고 효과를 극대화하기 위해서는 부정적 효과를 억제하는 정책방안을 모색할 필요가 있는데, 실

험을 촉진하기 위해 정책실험에 대해 보조금을 지급하는 방법도 그 중 하나가 될 수 있을 것이다. 파괴적인 경쟁억제방안에 대해서는 뒤(‘마. 지역간 경쟁과 효율성’)에서 보다 자세하게 논의한다.

나. 의사결정과정의 효율성 - 집권화 vs 분권화

중앙정부의 획일적인 지방공공재 공급

중앙정부의 실패 또한 분권화를 추구하는 요인이 된다. 전통적 이론이 주장하는 중앙정부의 중요한 실패는 지방공공재를 지역별로 차별화하여 공급하지 못한다는 점이다. 만약 중앙정부가 각 지방에 대하여 그 지역주민들의 선호를 반영하여 차별적으로 공공재를 공급할 수 있다면 공공재 공급을 분권화하는 것보다 중앙정부에서 모든 공공재를 공급하는 것이 효율적일수도 있다. 그러나 Oates는 중앙정부에서 각 지방을 차별하여 공공재를 공급할 수 없다고 가정하는데 그 이유 중의 하나는 정보의 비대칭성에 있다. 지방정부는 지역주민들과 밀착된 행정을 펼칠 수 있기 때문에 주민들의 공공재 수요를 정확하게 파악하여 적절한 공공재를 공급할 수 있는 데 비해 넓은 범위를 포괄하고 있는 중앙정부가 각 지역주민들의 선호를 정확하게 파악하기는 매우 어렵다. 각 지역의 정보를 모두 종합하여 적절한 공공재 공급수준을 도출해내는 데는 많은 비용이 소요되며, 지방관료들의 행태에 따라서는 불가능할 수도 있다. 정확한 정보를 알지 못하는 중앙정부가 각 지역별로 차별화된 공공재를 공급하는 것은 전국적으로 동일한 공공재를 공급하는 경우보다 비효율적일 수 있다²³⁾.

Oates는 중앙정부가 지역별로 차별화된 공공재 공급을 할 수 없는 또 하나의 이유를 정치적 과정에서 찾고 있다²⁴⁾. 중앙정부의

23) Oates(1999), Tresch(1981) 참조.

장을 선출하는 과정에서 후보자가 국민들에게 공공재 공급 규모를 제시하고 주민들은 그 후보자가 제시한 공공재 공급 정책을 평가하여 투표에 반영한다면, 후보자들은 경쟁적으로 중위투표자가 선호하는 안을 제시할 것이며 당선된 후보자는 중위투표자의 선호에 따라 전국적으로 동일하게 공공재를 공급할 것이다. 중앙정부가 특정 지역의 공공재 선호에 대한 정보를 갖고 있더라도 지역 간 견제로 인하여 특정 지역에만 공공재를 더 공급하거나 덜 공급하는 것이 어려울 수도 있다. 경우에 따라서는 헌법에서 지역별로 차별화된 공급을 금지하는 경우도 있다.

지방공공재 공급비용의 공동부담

한편 Besley and Coate(1999)에 의하면 실제로 공원, 도로, 공항 등 지방공공재 공급 현황을 보면 전국에 동일한 공공재가 일률적으로 공급된다는 가정은 별로 현실성이 없다. 이러한 점에 착안하여 Besley and Coate는 중앙정부가 각 지방에 차별적으로 공공재를 공급할 수 있는 경우 분권화와 집권화의 후생효과를 비교하였다.

Besley and Coate는 중앙정부는 ‘각 지역의 대표로 구성된 의회’에서 공공재 공급에 대한 의사결정을 한다고 가정하고 집권화된 경우와 분권화된 경우의 주민 후생과 자원배분의 효율성을 비교하였다. 이 가정에 의하면 의회에 모인 각 지방의 대표들은 자신의 출신 지역에 공공재가 더 많이 공급되기를 원하며, 의회의 의사결정 과정에서 출신 지역의 공공재 수요를 실제 공공재 수요보다 과장하여 표현하려는 동기를 갖게 된다. Besley and Coate는 그 이유를 공공재 공급비용을 공동으로 부담함으로써 인해 발생하는 외부효과라고 표현하였다.

24) Oates(1999) 참조.

특정 지역주민에게만 혜택이 돌아가는 지방공공재의 공급을 한 단위 증가시키면 그 지역주민의 후생만 증가하고 다른 지역주민의 후생에는 아무런 변화가 발생하지 않는다. 그럼에도 불구하고 비용을 전국민이 공동으로 부담하면 혜택을 받는 주민은 비용을 자신들이 모두 부담하는 경우보다 공공재를 더 많이 공급받기를 원하게 된다. 그 지역주민이 납부하는 세금이 국가의 총조세수입에서 차지하는 비중이 $F(<1)$ 라면 공공재 공급으로 인한 혜택은 모두 누리면서 비용은 F 만큼만을 부담하면 되기 때문이다. 따라서 지방이 더 작은 단위로 분할될수록, 즉 F 가 작아질수록 각 지역대표가 중앙의회에서 요구하는 지방공공재 수요는 더 많아지고, 중앙의회의 의사결정은 더욱 비효율적인 결과를 도출하게 된다²⁵⁾. 반면 F 가 커지면 이와 같은 공공재 과다수요가 줄어들게 되고 극단적으로 $F=1$ 이라고 할 수 있는 국가공공재의 경우에는 각 지방의 대표가 모여 의사를 결정하는 집권화된 의사결정이 효율적이다. 따라서 Besley and Coate가 말하는 분권화, 즉 재원조달의 분권화는 각 공공재에 대해 F 를 높이는 것이라고 할 수 있을 것이다. 특정 지방공공재를 공급하는 의사결정을 지방정부에서 하고 그 비용도 지방에서 부담하는 경우 $F=1$ 이 되며, 지방정부는 효율적인 의사결정을 할 수 있게 된다.

중앙에 모인 각 지역의 대표가 모두 출신 지역의 공공재 수요를 과다하게 표현하면 중앙정부의 의사결정 과정에서 승리를 거둔 지역(winning coalition)에는 공공재가 과다하게 공급되고 다른 지역에서는 과소공급이 발생한다. 이러한 정치적 과정으로 인한 부정적인 효과는 외부효과를 내재화함으로 인해 발생하는 집권화의 장점-후생 증대 효과-을 어느 정도 상쇄할 것이며, 외부효과가 적은 경우에는 부정적인 효과가 긍정적인 효과를 압도할 수도 있다.

25) Olson(1965) 참조.

지역간 다양성이 클수록 지역간 이해의 차이도 커지므로 중앙정부의 의사결정 과정에서 나타나는 부정적인 효과도 커져 분권화가 더 매력적인 정책대안이 된다. 그러나 공공재 공급의 외부효과가 증가되면서 즉, F가 증가되면서 이와 같은 지역간 이해의 갈등이 줄어들게 된다. 따라서 한 지역의 공공재 공급이 다른 지역에 미치는 외부효과가 일정 수준을 넘어서면 집권적인 공공재 공급이 분권적인 공공재 공급보다 효율적이다.

Besley and Coate의 결론은 부분적으로 Oates의 주장과 크게 다른 부분도 있으나 전반적으로 Oates의 재정 연방주의와 맥을 같이하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 Oates의 경우에는 중앙정부의 획일적인 공공재 공급이 분권화의 장점을 유발하는 원인이었으나 Besely and Coate는 중앙정부가 차별적으로 공공재를 공급하는 경우에도 정치적인 과정에서의 비효율성으로 인해 분권화의 장점이 나타난다는 점에서 차이가 있다.

정치 독점과 부패

Bardhan and Mookherjee(2000) 역시 공공부문의 의사결정 과정에서의 비효율성을 지적하였는데 특히 정치적 독점(political capture)과 관료의 부패로 인해 나타나는 문제들을 강조하였다. 정치적 독점은 빈곤층이 대체로 정치 과정에 관심을 두지 않고 무지한 반면 부유층은 상대적으로 많은 정치적 압력을 행사할 수 있는데서 비롯된다. 엘리트 집단에 의한 정치적 독점은 지방정부에서도 나타날 수 있으며 특히 빈곤한 지역일수록 그 가능성이 크다. 이는 대체로 소득이 낮을수록 정치에 무관심하기 때문에 나타나는 현상이다. 그러나 중앙정부와 지방정부 중 어느 쪽이 소수 엘리트에 의한 정치적 독점의 가능성이 큰지에 대해서는 일방적으로 이야기하기가 곤란하다. 정치제도, 관료들의 행태 등에 따라 달라

지기 때문이다.

관료의 부패는 선출된 정치인과 임명된 관료 간의 주인-대리인 관계(principal-agent relationship)로 인해 발생한다. 즉, 불완전한 정보 및 의사소통으로 인해 선출된 정치인이 관료의 성과를 효율적으로 감시·감독하지 못하므로 대리인인 관료는 정치인을 속여 자신의 개인적 이익을 극대화하고자 하는 동기를 갖게 된다. Bardhan and Mookherjee는 이와 같은 대리인 문제로 인한 관료의 부정부패가 지방정부에서는 상당히 적을 것으로 예상하였다. 그 이유는 지방정치인이 직접 공공재 공급을 담당하거나 아니면 그들이 지정한 관료들을 효율적으로 관리·감독할 수 있기 때문이다.

한편 Prud'homme(1995)과 Tanzi(1995)에 의하면 중앙의 관료보다는 지방관료가 부패할 가능성이 더 크다. 그 중요한 이유 중의 하나는 지방관료들의 경우 지역 엘리트들과 유착관계가 강하기 때문인데 이는 중앙에서 파견한 지방관료들의 부패 가능성이 크다는 Bardhan and Mookherjee의 주장과 배치되는 것은 아니다. Prud'homme과 Tanzi가 지방공공재 공급에 대한 정책결정과 공급, 집행을 모두 포괄하여 하나의 기능으로 보고 이를 집권화한 경우와 분권화한 경우를 비교하여 검토한 데 비해 Bardhan and Mookherjee는 집행(production)은 지방에서 담당하는 것을 전제로 하고 공급(provision)을 중앙에서 담당하는 경우와 지방에서 담당하는 경우로 구분하여 분석하였기 때문이다. 따라서 Bardhan and Mookherjee는 정책결정자와 집행자간의 주인-대리인 관계에 초점을 맞추었다고 볼 수 있다. 즉, 공급을 중앙에서 담당하고 집행을 지방에서 담당할 경우 주인-대리인 관계로 인하여 집행을 담당할 지방관료의 부패 가능성이 큰 반면 공급과 집행을 모두 지방에서 담당하는 경우에는 비교적 부패의 가능성이 작다는 것이다. 주민에 의해 선출된 지방정치인이 중앙의 정치인이나 관료보다

지방관료들을 더 효율적으로 관리·감독할 수 있기 때문이다.

그러나 지방관료와 선출된 지방공무원간에도 주인-대리인 관계가 있을 수 있음을 간과해서는 안된다. 또한 Prud'homme(1995)에 의하면 많은 경우에 의사를 결정하는 정치인과 집행을 담당하는 관료간의 협조를 통하여 부패가 발생하는데, 중앙보다는 지방에서 관료와 정치인, 그리고 지방 엘리트들 간의 유착관계가 더 강하게 나타난다. 특히 Bardhan and Mookerhjee가 지적한 바와 같이 정치적 독점의 가능성이 큰 빈곤한 지역의 경우 지방 엘리트들이 관료뿐만 아니라 정치인들과도 밀접한 유착관계를 형성하여 부패를 유발할 가능성이 크다고 할 수 있다.

이와 같이 지방정부의 경제적 성과는 중앙정부 의사결정의 불완전성에 의해 더욱 부각된다. 중앙정부는 각 지역에 차별적으로 공공재를 공급하기 어려우며, 차별적으로 공공재를 공급하려고 노력할 경우 비용은 공동으로 조달하고 공공재 공급은 차별적으로 이루어짐으로 인해 자금의 조달과 지출 결정 간에 괴리가 발생하여 비효율적인 의사결정을 내리게 된다. 분권화는 이러한 문제를 경감시켜주는 효과가 있다.

공공부문의 의사결정에 중요한 영향을 미치는 또 다른 요소는 '부패'인데, 집권화를 유지하는 경우에 부패가 더 많이 발생하는지 분권화하는 경우에 부패가 더 만연하게 되는지에 대해서는 일률적으로 이야기하기 어렵다. 이론적 연구결과도 두 가지로 구분되는데 지역간 경쟁과 관료들에 대한 주민의 직접적인 감시등을 강조하는 모형에서는 분권화가 부패를 감소시키는 결과를 가져온다. 그러나 렌트 추구행위(rent-seeking), 관료의 능력(bureaucratic competence) 등을 강조하는 경우에는 분권화가 오히려 부패를 증폭시킨다는 결론이 도출된다. 뿐만 아니라 세입과 세출을 모두 분권화하는지, 아니면 어느 한 쪽만 분권화하는지 등 분권화의 형태

도 관료의 부패 가능성에 영향을 준다(Fisman and Getti, 2002).

다. 재원조달의 분권화와 효율성

재원조달기능의 분권화: 지방정부의 과세자주권

전통적 이론은 지출기능의 분권화와 재원조달기능의 분권화를 구분하여 별도로 취급하고 있으며, 분권화의 효율성 제고 효과의 근거를 지출의 분권화에 두고 있다. 그러나 앞서 Besley and Coate(1999) 모형에서 검토한 바와 같이 재원조달의 분권화도 효율성에 중요한 영향을 준다. 공공재 공급에 필요한 재원을 공동으로 조달하고 각 지역에 차별적으로 공공재를 공급하면 재원조달과 지출간의 괴리로 인하여 공공재 수요가 과장되게 표현되고, 이는 자원배분의 효율성을 저해하는 결과를 가져온다. 이와 같은 문제를 해결하기 위한 방법으로 두 가지를 생각할 수 있는데, 하나는 재원조달기능을 분권화하여 지방정부가 필요한 재원을 자기 책임하에 자율적으로 조달하도록 하는 것이며, 다른 하나는 중앙정부에서 조달한 재원을 지방정부에 지원하되 수혜자인 지방정부가 조작할 수 없는 객관적인 기준에 따라 각 지방에 재원을 배분하는 것이다. 오늘날 대부분의 국가들은 이 두 가지 방법을 병행하여 사용하고 있다.

지방공무원의 지역주민에 대한 책임성의 관점에서 보면 후자보다는 필요한 모든 재원을 지방정부에서 자체적으로 조달하도록 재원조달기능을 분권화하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 중앙정부에서 조달한 재원은 그 재원을 조달하는 데 소요되는 비용 즉, 조세부과에 대한 정치적 책임을 중앙정부에서 지기 때문이다. 따라서 재원조달에 대한 정치적 책임을 지지 않는 지방정부는 과도하게 지출을 증대시켜 줄 것을 중앙정부에 요구하게 된다. 뿐만 아니

라 지방정치인들은 재원을 주민들로부터 징수하지 않기 때문에 지역주민에 대한 재정적 책임감을 느끼지 않으며, 지역주민들도 지방재정의 운영에 대해 면밀하게 감시하고 통제할 동기를 갖지 않는다. 따라서 연방주의 체제가 효율적으로 성과를 달성하도록 하려면 단순히 기능을 각급 정부에 적절히 배분하는 것을 넘어서 지출과 조세에 대한 의사결정을 연계함으로써 각급 지방정부의 효율적인 정책 선택을 유도해야 한다. 최소한 지방정부가 한계적인 사업비용을 자체수입으로 조달할 때 지방정책을 효율적으로 결정하고자 하는 유인이 생긴다. 즉, 지방재정의 자율성과 책임성을 확보하기 위해서는 지방정부가 세입의 증감을 통제할 수 있도록 하여야 한다²⁶⁾.

이와 같이 분권화의 긍정적인 효과를 극대화하기 위해서는 단순히 지출기능을 각급 정부에 적절히 배분하는 것을 넘어서 지출 규모에 부응하는 재원을 자율적으로 조달할 수 있는 권한을 각급 정부에 배분함으로써 각급 정부의 효율적인 재정운영을 유도해야 한다. 그러나 각 지방에서의 자율적인 조세부과로 인한 자원배분의 왜곡을 고려할 때 조세로 인한 국가경제의 효율성 감소라는 부작용을 크게 염려하지 않으면서 지방정부에 정책결정 권한을 부여할 수 있는 세목은 그다지 많지 않다. 지역간 이동성이 큰 경제단위에 지방정부가 자율적으로 조세를 부과하면 그 경제단위들은 조세를 회피하기 위한 행위 즉, 이동을 하게 되고 이는 경제적 비효율성을 초래한다. 따라서 전통적인 이론에 의하면 지방정부는 이동성이 큰 단위에는 조세를 부과하지 말아야 한다.

한편 Oates(1999)는 주민이 이동하는 것은 자신이 납부하는 세금에만 의존하는 것이 아니라 세금에서 자신이 받은 공공서비스 혜택을 차감한 순세부담(net tax provision)에 의해 결정된다는 점을 인

26) Oates(1999), McLure(2000) 참조.

식하여야 한다고 강조한다. 즉, 이동성이 있는 단위에 세금을 부과하더라도 그 세금을 활용하여 세부담에 상응하는 공공서비스를 제공한다면 그 지역주민은 다른 곳으로 이동하지 않는다는 것이다. 따라서 Oates에 의하면 지방정부는 “이동성이 강한 단위에 세금을 부과하지 않아야 한다”는 전통적인 이론은 “이동성이 강한 단위에는 응익세(benefit tax)를 부과하여야 한다”로 고쳐야 한다고 주장한다. 그러나 어떻게 일반적인 조세수입을 대체할 수 있을 정도의 응익세를 부과할 수 있는지에 대해서는 언급하지 않고 있다.

지방정부가 응익성의 원칙에서 벗어나 과세를 하는 경우 조세의 수출이나 지나친 조세경쟁을 유발할 수 있다. 이러한 문제를 최소화하기 위해서는 원천지 과세(source taxation)를 피하고 거주지 과세(residence taxation)를 원칙으로 하여 지방세 정책을 수립하여야 하는데 이러한 조건을 만족시키는 세목은 그다지 많지 않다. 현존하는 세원 중에서 재산세, 자동차 면허세 등이 대체로 이와 같은 조건에 맞아 지방세로 많이 활용되고 있다. 그러나 이들 세목으로부터 발생하는 세수입이 그다지 많은 편은 아니어서 그것만 가지고는 지속적으로 증가하는 지방정부의 지출의무를 모두 감당할 수가 없다(Bird, 2000).

정부간 재정조정

여기서 또 다시 선택의 문제가 발생한다. 선택해야 할 대안 중 첫 번째는 지방정부에 이양하기에 적절한 세목만을 지방에 이양하고 지방정부의 부족한 재원은 중앙정부가 조달하여 보충해 주는 방법이고, 두 번째 대안은 조세체계의 비효율성에도 불구하고 필요한 재원을 충분히 확보할 수 있도록 지방세원을 확충하는 것이다.

첫 번째 대안의 경우 두 가지 특별히 주의해야 할 점이 있는데, 그 중 하나는 중앙정부의 보조금 규모가 너무 커서 지방정부의 도

덕적 해이(moral hazard)를 초래할 정도가 되어서는 안 된다는 것이다. Shah(1998)에 의하면 멕시코, 남아프리카공화국, 파키스탄의 경우 중앙정부의 일반보조금이 지방정부 지출의 99%를 차지하는 사례도 발견할 수 있는데, 이 같은 경우에는 지방정부가 공공행정에 대해 지역주민에게 책임감을 느끼지 않게 되므로 중앙정부 보조금의 일부를 포괄적 보조금으로 전환하여 중앙정부에 대한 책임성을 제고하여야 지방재정 운영의 효율성을 제고할 수 있다.

중앙정부가 지방정부에 재정지원을 할 때 고려하여야 할 또 한 가지 중요한 요소는 재원을 각 지방에 배분하는 배분방식이다. 정부간 재정이전은 그 목적에 따라 크게 세 가지로 구분할 수 있다²⁷⁾.

첫째, 외부효과의 내재화를 위한 보조금

둘째, 재정적 형평성을 제고하기 위한 재정지원

셋째, 전반적 조세체계의 효율성을 제고하기 위한 재정지원

외부효과의 내재화는 보통 사업비의 일정비율을 중앙정부에서 부담하는 조건부 보조금(open ended matching grants)을 지급함으로써 이루어지는데, 이 때 중앙정부가 부담하는 비율을 외부효과의 크기와 같게 함으로써 외부효과를 유발하는 개인에게 피구세(Pigouvian tax)를 부과하는 것과 같은 효과를 얻을 수 있다. 무조건부 보조금(unconditional grants) 또는 일반보조금(general grants)은 주로 수평적 형평성 제고를 목표로 하거나 전반적인 조세체계의 효율성 제고를 목표로 하는데, 전자는 지역간 재정력 격차를 줄이기 위한 것이며 후자는 중앙정부와 지방정부간 세원배분에서 나타나는 비효율성을 최소화하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. Shah는 각 보조금의 목적별로 보조금 정책을 입안할 때 중요하게 고려해야 하는 원칙과 바람직한 사례, 피해야 할 방법들을 <표 II-2>와 같이 정리하였다. 지방정부의 재정적자를 보전

27) Oates(1999).

한다는 것은 앞서 언급한 조세체계의 효율성을 유지하기 위한 보조금을 의미하는데, 먼저 정부간 기능배분을 재검토하여 재정적자를 줄이는 방안을 모색하고 그래도 남는 부분은 지방정부를 위한 세금감면, 세원공유 등의 방법을 통해 지원하는 것이 바람직하다. 여기서 세금감면은 지방정부가 징수한 세금에 대해 중앙정부에서 세액공제를 해 주는 방식을 의미하는 것으로 지방정부의 세원을 확대하는 효과가 있다.

지역간 재정격차를 축소하기 위한 보조금은 일반보조금으로서 재정능력에 따라 배분하여야 하는데 여기서 너무 많은 요인들을 고려하는 것은 피하는 것이 바람직하다. 외부효과를 유발하는 사업에 대한 보조금은 한도를 정하지 않은 정률보조금으로 지급하는 것이 바람직하며, 국가적 최소한의 기준(national minimum)을 충족시키도록 하기 위해 지원하는 보조금은 정액보조금으로서 그 기준을 충족시킬 것을 조건으로 지급하여야 한다. 여기서 주의해야 할 점은 지출에 대한 조건만 있는 보조금은 바람직하지 않다는 점이다. 보조금 지급의 조건이 되는 성과를 명확하게 설정하고 공정하게 평가하여 보조금을 지급할 경우에 보조금은 지역간, 정부간 경쟁을 촉진할 수도 있다. 또한 국가적으로 중요한 사업이 지방에서 우선순위가 낮을 경우 그 우선순위를 변경시키기 위하여 보조금을 지급할 수 있는데, 이 때는 조건부 정률보조금을 지급하되 임시적인 특별보조금을 지급하는 것은 바람직하지 않다.

<표 11-2> 보조금의 원칙과 보다 바람직한 사례

보조금의 목적	보조금 디자인	바람직한 사례	피해야 할 관행
재정적자(fiscal gap)의 보전	· 기능의 재배분 · 세부담 경감 · 세원공유	캐나다의 세부담 경감 및 브라질, 캐나다, 파키스탄의 세원공유	적자보전 보조금, 인도의 세목별 세원공유
지역간 재정격차 축소	재정능력 형평화를 위한 일반보조금	호주, 캐나다, 독일의 재정형평화 프로그램	다양한 요인들을 고려한 세입 공여
외부효과와 내재화	조건부 정률보조금: 보조율은 외부효과와 동일	교육 및 의료 기관을 위한 보조금 (RSA grants)	
국가적 최소한의 기준 충족	조건부 정액보조금: 국가가 제시하는 기준을 달성할 것을 조건으로 보조	인도네시아의 도로와 초등교육에 대한 보조금, 콜롬비아와 칠레의 교육보조금	지출에 대한 조건만 있는 보조금, 임시(특별)보조금
국가적으로 중요한 사업에 대한 지방의 우선순위 조정	조건부 정률보조금: 보조율은 재정능력과 역비례	캐나다의 사회보장을 위한 정률보조금	임시(특별)보조금
경제안정	사회간접자본 운영을 위한 자본이전 등	자본이전에 국한하고 위험에 대한 정책적 보장을 통해 민간 부문의 참여 촉진	사후 유지에 대한 조건 없이 주어지는 경제안정 보조금

자료 : Shah, Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

이 중에서 일반보조금은 재정적자 보전을 위한 보조금과 지역간 재정격차를 줄이기 위한 보조금으로 구성되는데, 이들 보조금의 배분시 특히 주의하여야 할 점은 수혜를 입는 정부에 의해서 조작이 불가능한 객관적인 기준을 근거로 재원을 배분하여야 하며 정부간 임의적인 조작이나 협상의 여지가 없어야 한다는 점이다. 이 조건들이 만족되지 않을 경우 일반보조금은 지방정부 예산의 구속력을 약화시키는 결과를 가져온다²⁸⁾. 또한 Bird(2000b)는 너무 많은 요소를 고려하여 재원을 배분하면 배분기준이 모호해지고 조작이 용이해지므로 가능한 한 고려대상이 되는 요소들을 축소하여 단순하게 만들 필요가 있다는 점과 재정 노력(fiscal effort)을 고려하는 것은 바람직하지 않다는 점을 지적하였다. 재정 노력은 정의하기도 어렵고 그것을 고려하여 재원을 배분할 경우 상대적으로 빈곤한 지역에 벌금을 부과하는 것과 같은 결과가 나타날 수 있기 때문이다.

이와 같은 논리체계에 따르면 지방분권화를 시도할 때 먼저 중앙정부와 지방정부간 기능배분을 명확히 해야 함을 알 수 있다. 그 다음으로 그 기능을 수행하는 데 소요되는 재원규모, 조세체계의 효율성을 고려하여 적절한 세원을 지방정부에 배분해야 한다. 그리고 마지막으로 정부간 재정이전제도를 마련하여 하위 정부의 부족한 재원을 상위 정부에서 보충해 줄 필요가 있다. 이와 같은 절차는 지방정부의 역할을 지방공공재 공급에 국한하고 거시경제 안정과 관련된 정책은 중앙정부가 담당하도록 하며, 따라서 지방재정은 균형을 이루도록 하여야 한다는 기본적인 원칙에 입각한 것이다(Litvack et. al, 1998).

28) Inter-American Development Bank(1997).

자체세입의 충분성

한편 Bird(2000a), Tanzi(1995), Inter-American Development Bank(1997), 그리고 McLure(2000)는 자체세입의 충분성을 강조한다. 앞서 언급한 바와 같이 중앙정부 보조금은 어떤 형태로 주어지는 대부분 지방정부의 자율성과 책임성을 훼손하여 분권화의 긍정적인 효과를 약화시킨다. 그러므로 지방재정의 자율성과 책임성을 확보하기 위해서는 지방정부가 세입의 증감을 통제할 수 있어야 한다. 그 방법은 조세체계의 비효율성을 감수하더라도 즉, 앞서 언급한 중앙-지방간 세원배분 원칙에 다소 어긋나더라도 지방세 세원을 확충하는 것이다. McLure와 Inter-American Development Bank, Bird는 각각 세목별 특성을 분석하였는데, 이들 연구 결과에 의하면 대체로 개인소득세, 연료세, 부가가치세가 비교적 부작용이 적으면서 지방이양이 가능한 세목인 것으로 나타났다. 특히 McLure와 Bird는 이들 세목을 지방으로 이전하는 방법에 대해서도 언급하였는데, 개발도상국의 행정능력 등을 고려할 때 국세에다 지방에서 정한 세율을 부가하여 지방세를 과세(surcharge)하는 방식을 권고하였다.

이들의 견해에 의하면 먼저 지출기능을 각급 정부에 배분하고, 그 다음에 그에 맞는 세원을 배분하는 순서로 분권화를 추진하는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 세원배분에 따른 효율성 감소 효과가 적절히 반영되지 않기 때문이다. 이 문제를 적절히 고려하기 위해서는 지출기능의 배분과 세원의 배분을 동시에 검토하여야 한다. 즉, 지출기능의 분권화와 재원조달기능의 분권화는 동시에 진행되어야 하는데, 이 때 지출기능의 분권화가 경제의 효율성을 제고한다면 그 이익 중 어느 정도를 재원조달기능의 분권화를 통한 효율성 감소로 상쇄할 수 있는지 결정해야 할 것이다. 재원조달기능의 분권화를 통한 효율성 감소 효과를 적절히 고려한다면, 지

출가능만을 고려한 경우의 바람직한 수준보다는 분권화를 덜하는 것이 바람직할 수도 있다.

라. 지방공무원의 인센티브

지방분권화의 긍정적인 효과를 최대한 이끌어내기 위해서는 지방공무원들이 책임감을 갖고 일을 성실하게 하도록 만들어야 한다. 지역주민에게는 그들의 선호에 맞게 공공재를 공급하여야 하며, 실패했을 때는 그에 대한 정치적 책임을 져야한다. 또한 중앙정부에 대해서는 중앙정부가 정한 원칙과 기준에 맞게 공공재를 공급해야 하는 책임이 있다. 따라서 지방공무원들이 지역주민과 중앙정부에 대한 책임을 다하고자 하는 동기를 갖도록 하여야 하며, 이러한 동기가 제대로 부여되지 않는다면 지방정부 운영이 효율적으로 이루어질 수 없다.

지방공무원이 지역주민의 선호를 반영하여 공공재를 공급하도록 유인하기 위해서는 경쟁을 도입해야 하는데, 분권화는 경쟁을 촉진하며 이를 통해 주민에 대한 책임성을 제고시킨다. 이와 같은 지방분권화의 장점은 주민의 이동(exit)과 공공정책 결정과정에서의 주민의 참여(voice)에 근거를 두고 있다. 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대해 불만을 가진 주민이 다른 지역으로 이동하지도 않고 불만을 표시하지도 않는다면 지방정부가 지역주민의 선호에 민감하게 반응하여 주민이 원하는 대로 공공재를 공급할 하등의 이유가 없기 때문이다.

‘이동’과 ‘참여’를 바탕으로 지방정부의 책임성이 제고되도록 하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 그 중 첫 번째는 각급 정부의 역할과 한계에 대한 사회적 규범이 명확해야 한다는 것이다. 즉, 지방정부가 무엇을 해야 하는지 그리고 어떤 일을

해서는 안되는지에 대해 주민들이 분명하게 인식하고 있어야 한다. 대체로 선진국에서는 공공부문의 임무가 명확하게 명문화된다. 그러나 아직도 ‘명령과 통제’에 익숙한 개발도상국에서는 이러한 내용들이 명확하게 제시되지 않는 경우가 많다. 또한 선진국에서는 제도적 규범이 엄격하게 지켜지고, 그 규범을 위반한 경우에는 냉엄한 도덕적·법률적 제재나 시장에서의 제재가 가해진다. 반면 많은 개발도상국에서는 종종 규정위반이 발견되지 않으며, 심지어는 발견된 위반에 대해 제재가 가해지지 않는 경우도 있다²⁹⁾.

둘째, 정부의 활동과 성과에 대해 다른 지역 또는 다른 기관들과 비교할 수 있는 유용한 정보가 제공되어야 한다. 성공적인 분권화를 위해서는 선출된 관료가 게으르거나 잘못된 행위를 할 때 그를 소환할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하며 비판적 사고와 평가, 사법권의 독립, 언론의 자유를 보장하는 제도를 확립하여 정치적·관료적 책임성을 강화하여야 한다. 그러나 정보가 빈약하면 이 모든 제도적 장치들이 제대로 힘을 발휘하지 못한다. 더 많은 정보가 수집되고 그 정보가 보다 많은 주민들에게 알려질수록 지방정부의 지역주민에 대한 책임성은 강화되고 분권화의 성과도 커질 것이다.

불완전한 정보는 또한 정부계층간 책임성도 약화시킨다. 분권화의 중요한 부작용 중의 하나는 공공재 공급에 대한 믿을 만한 정보가 중앙정부의 가시권에서 사라진다는 점이다. 그러나 어떤 기능을 지방으로 이양하는 것이 곧바로 그 기능에 대한 중앙정부의 책임이 없어진다는 것을 의미하지는 않는다. 그보다는 책임의 성격이 공공서비스를 직접 공급하는 데서 다른 단위 즉, 지방정부가 효율적으로 그리고 평등하게 공공재를 공급하는지 감독하고 규제

29) Shah(1998).

하는 것으로 변화된다. 이 새로운 업무를 효율적으로 수행하기 위해서 중앙정부는 지방정부에게 통일된 양식으로 예산 및 기타 재정에 대한 보고를 하게 할 필요가 있다. 중앙정부는 분권화한 기능에 대한 과거의 집행기능을 정보의 수집, 평가 및 감독, 정보의 배포 등을 담당하는 기능으로 전환하고 특히 비교가능한 정보를 수집하여 주민들에게 알리는 일에 중점을 두어야 할 것이다.

셋째, 지방정부가 재정적 책임성을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 먼저 지방정부의 자체사업에 소요되는 자금을 지방정부가 자체적으로 조달할 수 있는 제도적 여건이 갖추어져야 하며, 지방정부의 예산제약이 실제로 지방정부의 재정활동을 엄격하게 제약하는 ‘견고한 예산제약(hard budget constraint)’이어야 한다. 전자에 대해 Oates(1999)는 지방정부의 한계적 지출은 자체세입으로 충당하여야 한다고 주장하였다. 만약 그것이 이루어지지 않을 경우 즉, 지방정부에서 사업계획을 수립하고 그 비용은 중앙정부에서 부담하는 경우 지방정부는 지방재정 운영에 대해 지역주민에게 책임을 지지 않게 된다. 실제로 그와 같은 방식으로 운영되는 사업이 많이 있는데, 주로 국가적 사업을 지방정부가 대리인의 입장에서 수행하는 경우들이다. 이 경우에는 중앙정부가 조건부 정률보조금 또는 조건부 정책보조금을 지방정부에 지급함으로써 지방정부로 하여금 중앙정부의 의사에 맞게 사업을 수행하도록 하여야 한다. 반면 지방정부가 고유사업을 자체적으로 추진하는 경우에는 그와 같은 방식을 적용하면 분권화의 의미가 크게 훼손된다. 왜냐하면 지방정부가 지역주민보다 중앙정부의 의사를 더 중요하게 고려하게 되며, 또한 주민들이 선출한 지방정부의 장은 자원조달에 대한 정치적 부담이 없으므로 과도하게 공공재 공급을 확대하고자 하는 동기를 갖게 되기 때문이다. 이에 대해서는 자원조달의 분권화에 대한 논의에서 비교적 자세하게 논의하였다³⁰⁾.

견고한 예산제약이란 지방정부의 부채에 대한 부담은 궁극적으로 지방정부가 자체적으로 부담하여야 하며, 지방정부가 부담하지 못할 경우에는 지방정부에 자금을 대여한 채권자가 부담하여야 한다는 것을 의미한다. 만약 지방정부가 채무를 이행하기 어려운 상황이 되었을 때 중앙정부가 긴급 재정지원을 통해 구제해 준다면, 이는 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시킴으로써 지방정부로 하여금 능력보다 많은 지방채를 발행하도록 하는 동기를 갖게 하며 궁극적으로 국가경제의 효율성과 안정성을 저해한다. 견고한 예산제약은 특히 국가경제의 거시적 안정성과 밀접한 관계를 갖고 있으므로 견고한 예산제약의 중요성, 견고한 예산제약을 유지하기 위한 방안 등에 대한 자세한 논의는 본장 제5절 ‘분권화와 거시경제의 안정 및 지방정부의 부채정책’에서 자세하게 논의한다.

마. 지역간 경쟁과 효율성

지방분권화는 지역간 경쟁을 촉진한다. 각 지방정부들은 관할구역 내의 주민 그리고 자본의 이탈을 방지하기 위하여 재정의 낭비를 줄이고 더 적은 비용으로 더 많은 공공재를 공급하고자 노력할 것이며, 공공부문의 팽창을 억제하여 주민의 과도한 세부담을 방지하려고 할 것이다. 그러나 경쟁이 지나치게 되면 오히려 경제의 효율성을 저해하는 결과를 가져올 수도 있다. 특히 조세경쟁이 지나치면 재원부족으로 인해 공공재의 과소공급이 발생하고 조세체계가 역진적으로 변하게 된다. Oates(1999)에 의하면 지역간 과도한 자본유치 경쟁은 환경에 대한 규제를 완화함으로써 환경을 파괴하는 결과를 가져올 수도 있다.

30) 본절 ‘다. 재원조달의 분권화와 효율성,’ 그 외에 안중석·박정수(1996), 안중석(2000) 참조.

Oates and Schwab(1988;1991;1996)은 신고전학파적인 모형을 통해서 정부간 수평적 경쟁이 효율성을 제고하는 결과를 갖고 올 수 있는 조건을 제시하였는데 그 핵심은 민간 경쟁과 유사한 체제를 개발해야 한다는 것이다. 이 모형에서는 보이지 않는 손이 작용하여 민간부문에서와 같이 개별 지역의 경쟁적 정책결정이 국가 경제의 효율성을 제고하는 결과를 가져온다. 정부는 파괴적인 조세경쟁을 하기보다는 응익세(benefit tax)를 부과함으로써 공공부문과 민간부문의 효율성을 제고하는 것이 바람직하다는 것을 깨닫게 된다. 이 모형이 전제하고 있는 조건들은 다음과 같다.

첫째, 각 지역은 국내 및 국제 자본시장에서 가격순응자여야 한다.

둘째, 공무원은 주민의 후생을 증대시키는 것을 목적으로 공공 서비스를 제공한다.

셋째, 공무원은 그들의 사업을 효율적으로 수행하는 데 필요한 정책수단에 효과적으로 접근할 수 있다.

이 세 가지 조건 중에 어느 하나만 어긋나도 지역간 경쟁은 효율성을 저해하게 되는데 이 조건들 중 하나 이상이 만족되지 않는 경우는 쉽게 생각할 수 있다.

그러나 Oates and Schwab의 Nash 균형모형에 의하면 지역간 경쟁이 일부 학자들이 주장하는 바와 같이 무한경쟁(race to the bottom)으로 이어지는 것은 아니다. 실제로는 최적수준보다 낮은 세율 수준에서 균형이 이루어진다. Buettner(2001)는 독일의 1000개 이상의 지방정부에 대한 패널자료를 활용하여 사업세 세율결정에 있어 조세경쟁의 역할을 분석하였는데, 분석결과에 의하면 조세경쟁이 존재함으로써 인해 한 지역의 세율이 인근 지역의 세율 수준에 의해 영향을 받는 것으로 나타났다. Buettner는 또한 조세경쟁에도 불구하고 각 지방은 독자적인 조세정책의 여지를 남겨 두고 있다는 결론도 함께 제시하였다. 특히 규모가 큰 지역은 비교적 높은 세율을 유지하는 것으로 나타났는데 이는 시장에서의 독

점력(market power)에 바탕을 둔 것이다. 또한 세원이 풍부한지 여부, 지출의무도 세율에 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이러한 결과들은 조세경쟁이 무한경쟁으로 이어지는 것이 아니라 최적적이지 아닌 상태에서 균형이 이루어짐을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

Perroni and Scarf(2000)에 의하면 지역간 경쟁에 의한 비최적(suboptimal) 정책결정은 지역의 경계를 확장시키는 결과를 초래하며, 이를 통해 주민의 후생이 증대될 수도 있다. 다수결 원칙에 의해 결정된 인접한 두 지역의 세부담 수준에 차이가 있을 경우 세부담 수준이 높은 지역의 중위투표자는 생산요소의 이탈을 방지하기 위하여 세부담을 인하하려는 동기를 갖게 된다. 이와 같이 조세경쟁으로 인한 세부담 인하 압력은 지역간 세부담의 격차를 완화하며 이는 궁극적으로 양 지역의 통합을 통한 광역지역의 형성을 가능하게 해 준다. Perroni and Scarf에 의하면 분권화를 통한 지역간 경쟁은 지방정부로 하여금 중위투표자의 선호에 따라 정책을 운용하도록 강요함으로써 지역 내에서의 재정정책 결정에 있어 효율성을 제고하고 공공선택 과정에 있어서의 불완전성으로 인한 비용을 축소시키며 공공재 공급의 합리화를 촉진시킨다. 이처럼 분권화에 따른 지역간 경쟁은 경제의 효율성을 제고시키는 근원이 되는 한편, 역설적으로 분권화된 정부의 통합을 통해 집권화를 촉진시키는 역할도 한다.

지나친 조세경쟁을 방지하기 위하여 지방세의 전국적인 조화를 모색하거나 중앙정부에서 일률적으로 징수하여 지방과 세수입을 공유하는 방식을 사용한다면 지방정부의 책임성이 약화되어 분권화의 장점은 사라지고 부작용만 크게 부각될 것이다. 한편 많은 학자들이 ‘파괴적인 경쟁’을 사전에 방지하기 위하여 지방세는 거주지 과세원칙에 따라 과세하여야 하며 원천지 과세는 피해야 한다고 주장한다. 또한 Oates는 응익세가 이 문제를 해결해 줄 것으로

믿는다. 그러나 이러한 원칙에 맞는 세목만으로는 지방정부 운영에 필요한 세수입을 충분히 확보할 수 없다. 응익세의 경우를 예로 들어보면 대표적인 것으로 재산세와 사용료·수수료를 들 수 있는데 이들로부터 나오는 수입만으로 지방정부를 운영하는 경우는 거의 찾아볼 수 없다. 따라서 이를 보충하기 위한 중앙정부의 재정적 지원이 필요한데, 이는 긍정적 경쟁을 감소시키는 결과를 초래한다.

이와 같이 경쟁은 지방분권화를 통한 효율성 제고의 근본바탕이 되는 한편 지방분권화로 인한 효율성 저하의 원인이 되기도 한다. 따라서 중요한 문제는 효율성 저하의 크기라고 할 수 있을 것인데 이에 대해서는 아직 결정적인 결론이 제시되지 않고 있다. 중앙정부는 전국적으로 동일한 양과 질의 공공재를 공급한다는 Oates의 분석모형에 의하면 지역간 수요의 격차가 크면 클수록 그리고 공공재 공급비용의 차이가 크면 클수록 공공재 공급을 분권화함으로써 얻을 수 있는 후생증대 효과는 크다. 또한 지역간 수요 격차로 인해 발생하는 분권화의 이득은 수요의 가격탄력성과 역의 관계를 갖고 있다. 즉, 공공재 공급비용은 지역별로 차이가 없고 수요는 각 지역마다 다른 경우 공공재 공급을 집권화하여 일률적으로 공급할 때 발생하는 손실은 수요의 가격탄력성이 낮을수록 크다. 이는 소비자의 소비 수준이 적정소비 수준과 다름으로 인해 발생하는 후생의 손실 즉, 소비자 잉여의 감소분이 수요의 가격탄력성이 낮을수록 크기 때문에 나타나는 현상이다³¹⁾. 그런데

31) 수요의 가격탄력성이 큰 지역(h)과 작은 지역(l)에서 모두 X재에 대한 가격과 공급량이 p_0, q_0 인 상태에서 수요와 공급이 일치되어 균형이 이루어진다고 가정하자. 여기서 정부가 임의적으로 공급량을 q_1 으로 증가시킨다면 각 지역의 수요자 가격은 하락하게 된다. 이 때 처음의 균형가격 p_0 와 공급량이 q_1 일 때의 수요자 가격 p_{1h}, p_{1l} 간의 차이를 각각 $\Delta p_h, \Delta p_l$ 이라고 하면 $\Delta p_h < \Delta p_l$ 이 성립된다. 이는 탄력성이 낮은 지역에서 이와 같은 변화로 인해 소비자 후생이 더 많이 감소함을 의미한다.

Oates에 의하면 실증적 분석결과 대체로 공공재의 가격탄력성이 낮은 것으로 나타나는데 이는 공공재 공급을 분권화하여 얻을 수 있는 이득이 상당히 크다는 것을 의미한다³²⁾.

바. 제도의 경직성 및 획일성

전통적 지방재정이론에 의하면 지방은 공공재 공급의 외부효과를 내재화할 수 있는 최소의 단위로 설정되어야 한다. 그러나 실제로 오랜 역사적 과정을 통해서 형성된 지역간 구분은 경제이론이 제시하는 바와는 상당히 다르다. 예를 들면, 지역을 구분하는 경계로 하천이 많이 사용된다. 그런데 이것은 공공재 공급의 관점에서 볼 때 가장 나쁜 방법 중의 하나이다. 왜냐하면 하천은 상수도 공급, 하수 처리, 공원 등 지방정부가 공급하는 가장 기본적인 공공서비스들과 직접적인 관계를 갖고 있기 때문이다. 하나의 하천을 끼고 양쪽으로 서로 다른 지방정부가 형성되어 앞서 언급한 바와 같은 공공재정책을 결정할 경우 필연적으로 외부효과가 발생하므로 Oates (1999)는 한 지방 내에 하천과 같은 환경적 요소들이 고루 갖추어져야 한다고 주장한다. 그러나 실제로는 이러한 점들을 고려하지 않고 이미 만들어진 지역간 경계를 받아들여야 하는 것이 현실이므로 필요에 따라 지역간 연합을 할 수 있는 유연한 체제가 필요하다. 예를 들면 미국의 샌프란시스코 만(San Francisco Bay) 지역의 환경보호를 위해서는 그 만을 둘러싸고 있는 샌프란시스코시와 오클랜드(Oakland)시, 산호세(San Jose)시 등의 공조가 필요하다.

이런 문제를 해결하는 방법 중의 하나가 미국의 특별구 제도일 것이다. 캘리포니아 주의 로스엔젤레스 카운티를 예로 들어보면 상수도 공급은 시의 업무이나 카운티를 포괄하는 넓은 범위의 특

32) Oates(1999).

별구를 형성하고 시정부가 특별구와 계약을 체결하여 지역주민에게 상수도를 공급하고 있다³³⁾. 그러나 캘리포니아 주의 경우에도 특별구의 설치에 대한 권한은 시와 카운티가 갖고 있어 카운티의 범위를 넘어서는 지역간 협조는 잘 이루어지지 않고 있다. 경제적 환경에 따라 캘리포니아 주를 크게 샌프란시스코 만 지역, 로스앤젤레스 메트로폴리탄 지역, 샌디에고 지역, 중앙 밸리 지역으로 구분할 수 있는데, 이들 각 지역에 포함된 여러 개의 카운티간에 정책 협조를 도모할 수 있는 제도적 장치가 없어 효율적인 정책수립이 어려운 상황이다. 또한 Shah(1998)와 Litvack et al.(1998)은 비대칭적 분권화(asymmetric decentralization)를 강조하였다. 즉, 전국의 모든 지방에 일률적으로 적용되는 통일된 형태로 분권화를 추진하는 것보다는 지방정부의 특성과 성격, 주민의 특성, 재정능력을 고려하여 각기 다른 권력과 책임을 부여하는 것이 바람직하다는 것이다. 예를 들면 인구밀도가 높은 도시지역에서는 상수도 공급의 민영화가 효율성과 형평성을 모두 높여 주는 방법이 될 수 있으나 인구밀도가 낮은 농촌지역에서는 그렇지 않을 수도 있다. 많은 경우 대규모의 도시지역에서는 정치적·경제적·행정적 분권화가 가능하나 다른 지역에서는 행정의 분권화만을 추진하는 것이 나올 수도 있다.

4. 분권화의 다른 장점들

Inman and Rubinfeld(1997)는 연방주의가 추구하는 가치를 다음의 세 가지로 표현하였다.

첫째, 자원배분의 효율성

33) 본 보고서의 '제IV장 미국 캘리포니아 주의 주-지방간 재정관계' 중 '3. 지방정부 구조 및 각급 정부의 역할' 참조.

둘째, 국민의 정치적 참여 및 민주주의 촉진

셋째, 국민의 기본권 보장

이 세 가지 목적을 실현하기 위해서는 정치·경제 제도에 대해 몇 가지 중요한 의사결정을 하여야 한다. 하위 정부의 숫자, 하위 정부의 대표가 중앙정부의 의사결정 과정에서 담당하는 역할, 계층별 정부간 기능의 배분 등이 그것이며, 이러한 것들은 결국 연방체제를 형성하는 핵심적인 요소들이다.

Inman and Rubinfeld는 중앙정부의 의사결정 방식에 따라 연방주의를 경제적 연방주의와 협조적 연방주의, 민주적 연방주의로 구분하였다. 경제적 연방주의(Economic Federalism)는 경제적 외부효과를 내재화할 수 있는 최소한의 수준으로 지방정부를 구성하며, 중앙정부의 정책은 선출되거나 지명된 중앙정부의 계획입안자(central planner)에 의해서 결정되는 경우를 말한다. 경제적 연방주의는 앞에서 제시한 세 가지의 추구해야 할 가치 중 자원배분의 효율성에 초점을 맞추고 있으며, 두 가지 다른 연방체제가 자원배분의 효율성 관점에서 동일한 결과를 가져올 때 비로소 정치적 참여 또는 개인의 권리보호를 고려하게 된다. Tiebout와 Oates의 전통적인 이론들이 이에 속하며, 그 외에 대부분의 경제학자들에게 있어서도 연방주의란 근본적으로 경제적 연방주의 즉, 경쟁적으로 분권화된 지방정부와 순수공공재 공급 및 지역간 외부효과를 통제하는 데 강력한 힘을 가진 중앙정부를 의미한다.

경제적 연방주의는 효율적인 공공재 공급이라는 측면에서 가장 큰 장점을 가지고 있으나 중앙정부를 순수공공재를 공급하고 지역간 외부효과를 시정하는 유일한 기관으로 인정하고 옹호한다는 데 근본적인 약점이 있다. 근래 들어 중앙정부의 의사결정 과정에 대한 이해가 증진됨에 따라 이와 같이 강한 중앙정부에 대한 맹종은 문제가 있다는 지적이 제기되고 있다. 예를 들면 실제 발생한

지역간 외부효과와 이를 시정하기 위한 연방정부의 보조금은 큰 상관관계가 없는 것으로 실증분석 결과 나타났는데, 이는 중앙정부 정책의 문제점을 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다 (Oates 1994; Inman 1988). 그러므로 연방정부의 정책결정 과정에서의 실패를 감안하고 경제적 효율성뿐만 아니라 두 가지 다른 정책목표를 함께 고려한 새로운 연방주의 모형이 필요하다.

협조적 연방주의(Cooperative Federalism)란 경제적 연방주의에서와 마찬가지로 지방정부는 외부효과를 내재화할 수 있는 최소한의 범위로 설정하되, 중앙정부의 정책은 각 지방의 대표들이 중앙의회에 모여 만장일치로 결정하도록 하는 방식을 의미한다. 협조적 연방주의는 경제적 효율성을 추구할 뿐만 아니라 중앙정부가 지역간 외부효과를 해결하는 능력에 대해 과신하지 않고 주민의 참여를 유도한다는 점에서 장점이 있다. 개인적 권리보호라는 점에서도 물론 경제적 연방주의보다 우월하다. 지방정부의 대표가 모두 모여서 만장일치로 의사결정을 하므로 결정된 정책은 파레토 최적이라고 할 수 있으나 합의에 도달하기 어렵다는 문제가 있다. 특히 정보가 불확실한 상태에서 의사결정에 도달하기까지 많은 시간과 비용이 소요된다. 또한 합의된 내용을 강요하기 어렵다는 문제도 있다.

둘 또는 그 이상의 집단 사이에 어떤 정책에 대해 견해가 다를 경우 만장일치를 통해 의사를 결정하는 것은 매우 어려운 일이다. 이에 대해 Coase는 그 결정을 통해 이익을 얻는 자가 그 이익의 일부를 손해 보는 자에게 보상을 한다면 모든 사람이 동의하는 파레토 최적 상태에 도달할 수 있다고 하였는데, 그 거래를 코시안 협상(Coasian bargaining)이라고 한다. 각 지역의 대표가 모두 동의하여야만 정책이 결정되는 협조적 연방주의는 이와 같은 코시안 협상을 전제로 하고 있다. 그러나 중앙정부가 공공재를 공급하는 이유는 개별 경제주체간의 코시안 협상이 실패하였기 때문이

라는 점을 인식할 필요가 있다.

마지막으로 민주적 (다수결) 연방주의는 각 지방의 대표들이 모여서 다수결 원칙에 의해 중앙정부의 정책을 결정하는 것을 말한다. 민주적 연방주의는 경제적 연방주의와 협조적 연방주의의 중간적인 성격을 갖고 있어 외부효과를 발생시키는 지방공공재와 순수공공재의 공급을 중앙으로 집권화함으로써 기대되는 경제적 효율성과 민주적인 중앙 입법기관이 정책을 결정하는 정치적 과정에서 비효율성간의 균형을 추구하는 제도라고 할 수 있다.

민주적 중앙정부의 의사결정 방식은 두 가지로 구분할 수 있는데, 그 중 하나는 일부 집단(예, 위원회)에게 안건을 결정할 수 있는 권한을 부여하고 그 집단에서 제시한 안건에 대해 모든 대표들이 가·부의 의사표시를 하여 다수결로 정책을 결정하는 것이다. 이 경우에 지역대표들은 안건을 통과시키기 위한 최소한의 연합(minimum winning coalition)을 형성하며, 그 연합의 구성원들이 원하는 대로 정책이 결정된다. 또 다른 의사결정 방법은 각각의 의원들이 발의권을 갖는 경우이다. 이 경우 각 의원들은 “당신이 내 등을 굽어주면 나도 당신의 등을 굽어준다”는 상호 존중의 원칙(deference rule)에 따라 투표를 하게 되며, 따라서 거의 만장일치에 가까운 동의하에 의사결정이 이루어진다. 그러므로 이를 보편주의적 의회(universalistic legislature)라고 한다.

보편주의적 의회보다 최소연합 의회가 의사결정에 소요되는 비용의 관점에서 효율적이지만 의원들은 대체로 보편주의적 의회를 선호한다. 왜냐하면 전자의 경우 자신이 승리하는 연합에 들어가야 하며 그렇지 않을 경우 자기 지역의 주민들은 적절한 공공재 공급을 받지 못하게 되는데, 승리하는 연합(winning coalition)에 들어갈 확률은 50%밖에 안 되기 때문이다. 반면 후자의 경우에는 다른 의원의 의견에 동조함으로써 자신의 지역구에 유리한 안건도 통과시

킬 수 있다. 따라서 보편주의적 의회에서 중앙정부의 정책을 결정하는 경우 공공재 공급은 점점 늘어나고 중앙정부의 지방에 대한 보조금도 점점 커지게 된다. 이에 따라 비효율성도 증가한다. 이러한 문제가 있는 경우 외부효과가 존재하는 공공재라고 하더라도 그 공공재 공급 권한을 지방으로 이양하는 것이 바람직할 수도 있다³⁴⁾.

요약컨대 분권화를 통해 추구하는 세 가지 가치 즉, 효율성, 정치적 참여와 민주주의, 개인의 권익보호는 서로 상반될 수 있으며, 정책을 결정하는 정치적 과정에 따라 어느 하나가 강조되고 다른 것들은 약화될 수 있다. 예를 들면 경제적 연방주의는 효율성 측면에서 가장 바람직하나 정치적 참여와 개인의 권익보호 측면에서는 문제가 있다. 한편 소규모 지역에서 온 대표자에게 중요한 의사결정 권한을 부여할 경우 ‘참여’와 ‘개인의 권익보호’는 제고되지만 경제적 효율성이 저하될 수도 있다.

5. 분권화와 거시경제의 안정, 지방정부의 부채정책

분권화와 거시경제의 안정

분권화는 거시경제의 안정성을 저해할 수 있다. 재정을 분권화하면 중앙정부가 독자적으로 활용할 수 있는 재원의 비중이 줄어들게 되며, 이는 중앙정부의 거시경제 안정정책의 수행능력을 약화시킨다. 뿐만 아니라 지방정부의 재정정책이 경기변동을 심화시키는 방향으로 운용될 수도 있다. 예를 들면 중앙정부가 세입의 50%를 지방정부와 세입공유(revenue sharing)의 방식으로 공유하는 경우를 생각해 보자. 이 경우에 중앙정부가 재정긴축을 위해 세

34) 앞서 언급한 Besley and Coate(1999)의 정치경제학 모형은 보편주의적 의회의 비효율성을 수학적 모형으로 입증한 것이라고 할 수 있다.

입을 증대시키면 그 절반은 지방정부의 세입 증대로 나타난다. 이 때 지방정부가 거시경제의 안정에 크게 신경을 쓰지 않고 재정을 운영하여 증대된 세입만큼 세출을 증대시키거나 지방세 부담을 감소시킨다면 중앙정부의 경제안정정책의 효과를 반감시키는 결과를 가져올 것이다. 또한 Ter-Minassian(1999)에 의하면 지방정부의 지출규모가 통제되더라도 지출의 구성이 변화될 경우 경기변동에 영향을 줄 수 있다. 예를 들어 지방정부의 지출에서 공공사업이나 소비성향이 큰 주민에 대한 이전지출 등 승수효과가 큰 부분의 비중이 증가되면 총수요가 증가하여 경기변동에 영향을 미칠 수 있다.

뿐만 아니라 지방정부는 부채를 증가시키거나 공공재를 과소 공급함으로써 중앙정부의 자금지원을 유도하고자 하는 동기를 갖고 있다. 지방정부의 부채를 통한 자금조달은 비용부담을 다음 세대 또는 앞으로 다른 지역에서 이주해 올 주민들에게 이전시키고 그 혜택을 현재 그 지역에 거주하는 주민이 받도록 함으로써 단기적으로 볼 때 적은 정치적 부담으로 많은 공공재를 공급하는 방법이 된다.

또한 중앙정부의 조건부 보조금은 지방정부로 하여금 외부효과가 있는 지방공공재를 사회적으로 적정한 수준으로 공급하도록 하는 유인으로 활용되는데, 지방정부는 공공재를 과소 공급함으로써 중앙정부의 공급 또는 긴급재정지원(bailout)을 이끌어낼 수 있다. 전통적 경제분석에서는 중앙정부가 가격선도자(Stackelberg leader)이고 지방정부는 추종자(follower)이다. 그러나 실제의 의사결정 과정은 여기서 그치지 않는다는 데서 문제가 발생한다. 중앙정부는 지방정부에 세원을 배분할 때 지출수요 및 세입 추정에 근거하여 배정하며, 그것을 근거로 지방정부의 의사결정이 이루어진다. 그런데 여기서 의사진행이 종료되는 것이 아니다. 중앙정부는 지방정부의 의사결정이 이루어진 후에 다시 지방정부의 부족한

재원을 보충하여 주는 의사결정을 할 수 있는데, 이 경우에 지방정부 예산제약의 구속력이 약해지고 지방정부는 공공재 과소 공급을 통해 중앙정부의 재정지원을 유도할 가능성이 크다.

만약 지방정부가 이런 방식으로 중앙정부의 재정지원을 유도해 낸다면 이는 지역주민의 후생을 제고하는 효과를 가져다 준다. Wildasin(1997)의 정책모의 실험에 의하면 주민의 후생을 증대시키는 중앙정부의 긴급재정지원을 이끌어낼 수 있는 힘은 그 지방의 규모와 정(+)²의 상관관계를 갖는다. 국가경제에서 차지하는 비중이 큰 지방(예, 대규모 메트로폴리탄 지역)이 채무불이행 상태에 빠질 경우 그로 인한 외부효과가 상당히 크기 때문이다. Wildasin의 연구결과는 분권화가 예산제약을 강화시키는 효과를 가져다 준다는 것을 시사한다. 따라서 거시경제의 안정성 관점에서 볼 때 분권화보다는 집권화가 더 큰 문제이며, 특히 대도시 지역의 인구집중도가 큰 개발도상국에서는 더욱 중요한 문제를 야기한다고 할 수 있다.

지방정부 예산제약의 구속력

긴급재정지원은 단기적으로 주민의 후생을 증대시키나 장기적으로 보면 지방정부 재정규범의 와해와 자원배분의 왜곡을 초래하여 비효율적이므로 예산제약의 구속력을 강화하여 이를 방지할 필요가 있다. 그런데 지방정부 예산제약의 구속력을 강하게 유지하는 것은 효율적인 지방분권화를 위해 필수적인 일이지만 실제로 이를 달성하기는 매우 어렵다. Shah(1999)는 예산제약의 구속력을 강화하기 위해서 제일 먼저 각급 정부의 역할 및 한계를 명확히 하고 각급 정부가 주어진 기능을 적절히 수행할 수 있도록 재원을 배분해야 한다고 권고한다. 이 때 자원배분 방식은 조세정책의 분권화를 통해 지방정부가 자체적으로 재원을 조달할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 중앙정부의 재원에 의존하는 지방정

부의 예산제약은 구속력이 크지 않다. 왜냐하면 이 경우 궁극적으로 재원이 부족하게 된 원인도 중앙정부에 있다고 할 수 있기 때문이다. 따라서 Shah에 의하면 조세정책의 분권화는 지방정부로 하여금 자본시장에 접근하도록 하는 데 있어 선행되어야 할 전제 조건이다.

두 번째로 금융시장에서의 시장규율로 과도한 채무를 규제하고 지방정부가 재정규범을 준수하도록 해야 한다. Lane(1993)은 금융시장에서 시장규율을 통해 지방정부의 부채를 효과적으로 규제하도록 하기 위해서 먼저 갖추어야 할 조건들을 제시하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

(1) 시장이 자유롭고 공개되어 있으며, 금융기관들이 지방정부에 특혜를 제공하도록 하는 규제가 없어야 한다. 특히 중요한 것은 금융부문에서의 정확한 정보 확보와 통제라고 할 수 있을 것이며, 재정이전 체제를 구축할 때 재정체계와 금융체계를 분리하여야 한다. 국제적인 경험을 보면 금융과 재정을 분리하지 못하여 경제의 불안정이 초래된 사례를 어렵지 않게 발견할 수 있다. 예를 들면 아르헨티나의 경우 지방정부의 부채 중 일부분을 지방은행에서 차입하였는데 이들 지방은행은 재정상태가 나쁜 지방정부에도 특별적으로 자금을 대여하였으며 지방정부가 채무를 제대로 이행하지 못하자 대다수가 파산 위기에 직면하게 되었다. 이 때에 이들 은행의 손실을 중앙은행이 흡수하였는데 이는 궁극적으로 지방정부에 물가상승을 통한 자원조달(inflationary finance) 기회를 제공하는 우회적인 방법이었으며, 또한 지방정부로 하여금 재정규범(fiscal discipline)을 준수하도록 하는 동기를 약화시켰다(Wildasin 1997). 브라질에서도 지방정부와 지방은행간의 관계, 지방은행과 중앙은행과의 관계는 궁극적으로 지방정부의 적자를 중앙은행으로 이전시키는 결과를 초래하였다. 따라서 지방재정과 관련된 거

시경제 위기의 중요한 원인 중의 하나로 지방재정과 금융의 분리가 이루어지지 않았다는 점을 들 수 있다³⁵⁾.

(2) 채무자의 부채규모 및 지불능력에 대한 정보가 채권자에게 알려져야 하며, (3) 지방정부가 채무를 이행하기 어려운 상태가 되었을 때 중앙정부가 긴급재정지원을 통해 구제할 가능성이 없어야 한다. (4) 채무자가 부채의 신규발행이 불가능해지기 전에 시장의 신호에 적절히 반응할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 필요한 경우 조세수입을 증대시킬 수 있어야 하며, 지출 구조 및 규모를 변경시킬 수 있어야 한다. Poterba and Ruebem(1999)이 미국의 도시들을 중심으로 분석한 결과에 의하면 지방정부가 조세정책에 대한 자율성을 갖고 있지 않을 경우 적용받는 시장에서 적용받는 신용등급이 낮아진다. 한편 Dillinger et al.(2000)에 의하면 남미 국가들의 경험에 비추어 볼 때 지방정부가 지출을 자율적으로 조정할 수 없을 경우 지방정부 예산제약의 견고성을 유지하기 어렵다. 개발도상국에서는 행정의 지방분권화를 추진하면서도 지방정부의 지출에 일일이 간섭하는 경우가 많으며 특히 재정에서 중요한 비중을 차지하는 공무원 급여를 중앙정부에서 일률적으로 정하기도 하는데, 이는 지방정부 재정의 신축성을 저해하여 긴급상황에서 필요한 구조조정을 할 수 없게 만든다³⁶⁾.

이들 전제조건은 매우 엄격한 것들이어서 대부분의 국가에서 이 조건들을 만족시키기 어렵다. 따라서 지방정부의 부채발행을 시장규율에만 의존하는 것은 현실성이 없으며, 부채발행 자체에 대한 정부의 규제가 필요하다.

35) Litvack et al.(1998), McKinnon(1997).

36) 이상의 조건들은 Ter-Minassian(1999)에서 재인용.

지방채 정책

지방정부의 자금차입에 대한 규제는 두 가지로 생각할 수 있는데, 하나는 부채의 발행을 아예 금지하거나 부채 발행시에 중앙 행정기관의 사전 승인을 받도록 하는 직접적인 규제이고 나머지 하나는 재정수입이나 조세수입의 일정비율 또는 특정한 용도 등 규칙을 제정하여 그에 부합되는 한도 내에서만 부채를 발행할 수 있도록 하는 규칙에 근거한 규제방법(rule-based approach)이다. 직접적인 규제는 중앙정부의 의사를 정확하게 반영할 수 있다는 장점이 있으나 지방정부의 자율성을 침해하고 지방정부가 채무이행을 할 수 없는 상황이 되었을 때 긴급재정지원을 피하기 어렵다는 문제를 갖고 있다.

직접적인 규제가 사전적인 통제라면 규칙에 근거한 규제는 사후적인 통제라고 할 수 있을 것이다. 규칙에 의한 규제는 주어진 규칙 안에서는 지방정부의 자율성이 인정된다는 장점이 있으나 다른 한편으로 지방정부의 전략적 조작을 유발할 수도 있다는 문제를 갖고 있다. 예를 들면 지방정부 부채를 규제하는 규칙 중에서 황금률은 ‘경상적 지출을 위한 부채는 허용하지 않고 자본적 지출 즉, 투자를 위한 부채만 허용한다’는 것인데, 이 규칙을 적용하면 지방정부는 지출항목을 변경하여 경상지출을 자본지출로 변경하는 등 전략적인 회계조작을 할 가능성이 있다. 또한 예산외 사업이나 공기업을 통한 부채를 증가시킴으로써 예산상 부채에 적용되는 규제를 피해갈 수도 있으며, 매각 후 리스(lease), 공급자에 대한 지급 연기 등의 방법으로 규제를 피하면서 부채를 늘리는 전략적 행위도 가능하다(Ter-Minassian 1999).

또한 지방정부의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 입법을 통해 파산절차를 정해야 하며, 중앙정부가 지방정부의 부채를 갚기 위해 자금을 지원(bailout)하는 경우 중앙정부의 감독하에 지방정

부 개혁을 감행해야 한다.

마지막으로 Litvack et al.(1998)은 중앙정부가 지방정부의 간접 자본 투자에 대해 자금을 지원할 때 자금대여보다는 경쟁적인 보조금이 바람직하다는 점을 지적하였다. 왜냐하면 정책금융은 정치적 의사결정에 의해 오염되며 궁극적으로 민간자본시장의 발전을 저해하는 요인이 되어 지방정부 부채에 대한 시장규율을 약화시키는 역할을 하기 때문이다.

6. 요약 및 정책시사점

본장에서는 지방분권화를 통해서 얻을 수 있는 긍정적인 효과는 무엇이며, 부정적인 효과는 무엇인지 그리고 긍정적인 효과를 최대화하고 부정적인 효과를 최소화하기 위해서는 어떤 제도적 환경이 갖추어져야 하는지에 대해 지금까지 발표된 연구결과들을 살펴보았다. 그 과정에서 얻게 된 우리나라의 지방분권화 추진방향에 대한 정책시사점 및 교훈을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

지방분권화를 통한 경제의 효율성 제고 효과는 지방공공재 선호의 다양성, 지역간 경쟁, 다양한 실험의 가능성 등에 근거를 두고 있다. 공공재에 대한 선호의 지역간 차이가 크면 클수록 분권화를 통한 효율성 제고 효과가 커지므로 특정 서비스의 공급기능을 지방으로 이양하고자 할 때는 그 서비스에 대한 선호가 지역간에 얼마나 다른지를 검토해 볼 필요가 있다. 만약 선호가 지역별로 큰 차이가 나지 않는다면 그 기능을 분권화함으로써 얻을 수 있는 효과는 그다지 크지 않은 반면 뒤에서 이야기하는 부정적인 효과들만 크게 나타날 수 있다.

경쟁은 선출된 지방관리로 하여금 지방정부를 주민의 뜻에 맞게 효율적으로 운영하도록 하는 동기를 부여한다. 따라서 정부는 지역

간 경쟁을 촉진할 필요가 있으며, 이를 위해서는 먼저 각급 정부의 역할과 한계를 명확히 하고 각급 정부가 주어진 역할을 적절히 수행하는지를 비교·평가할 수 있는 자료를 제공하여야 한다.

그러나 지역간 경쟁이 지나치게 되면 공공부문을 과도하게 축소시켜 오히려 경제의 효율성을 저해하는 결과를 가져올 수도 있는데 여기서 우리는 지방분권화의 근본적인 딜레마에 빠지게 된다. 관련 연구들이 집중적으로 지적하는 과도한 경쟁은 조세경쟁이다. 지방정부는 관할구역 내의 주민 및 자본의 이탈을 방지하고 다른 지역으로부터 자본과 우수한 노동력을 유치하기 위해 이동성이 있는 세원에 인근의 다른 지역보다 많은 세금을 부과하기를 원하지 않는다. 따라서 각 지방정부는 적정수준보다 낮은 수준으로 세금을 부과하며, 이는 국가 전체적으로 공공부문의 과도한 위축 또는 지나친 부채에의 의존을 초래하게 된다. 이와 같은 비효율성을 최소화하려면 조세제도의 지역간 조화를 추구하든지 아니면 지나친 경쟁을 유발하지 않을 것으로 생각되는 세원에 한하여 지방정부에 과세권을 부여하고 나머지 세원에 대해서는 중앙정부에서 세금을 부과·징수하여 지방정부에 배분하여야 한다. 우리나라는 두 번째 방법을 사용하고 있으며, 지방정부에 과세권을 부여한 세목에 대해서도 표준세율을 정하여 법에 제시함으로써 세율의 지역간 조화에도 신경을 쓰고 있다.

그런데 이 방법 역시 분권화 원칙에 비추어 볼 때 상당히 많은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 상위 정부에서 하위 정부로 지원하는 재원에는 조건이 붙을 가능성이 크며, 이는 하위 정부의 자율성을 저해한다. 조건이 없는 재정지원을 위해 많은 나라들이 법에서 지원규모와 배분방법을 정하고 있으나 그래도 각국의 중앙정부들은 여러 가지 수단을 동원해 조건을 부여하려고 노력하는 경향이 있다. 우리나라의 경우 지방교부세 규모가 법률로 정해져 있으며, 배분도 비교적 객관적인 기준에 의해 이루어지고 있다. 그러나 재원

의 일부는 특별교부금으로 중앙정부에서 임의적으로 배분하고 있으며 최근에는 재정확보 노력에 대한 인센티브로 지방교부세를 활용해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 뿐만 아니라 교육교부금의 경우에는 아예 재원을 시설 재원, 정보화 재원 등으로 구분하여 포괄적 보조금과 유사한 형태로 배분하고 있다. 이와 같은 배분방식은 지방재정의 자율성을 저해하는 효과가 있다.

둘째, 지방공공재 공급재원을 국가에서 조달하면 지방정부는 재원을 직접 조달하는 경우보다 지방공공재를 더 많이 공급하려는 동기를 갖게 된다. 왜냐하면 재원조달에 대한 정치적 부담을 중앙정부가 모두 지게 되므로 지방정부는 비용을 고려하지 않고 공공재를 최대한 공급함으로써 관할 지역주민의 후생을 증대시킬 수 있기 때문이다.

셋째, 지출기능과 재원조달기능의 분리는 지방정부의 책임성을 약화시킴으로써 지방재정의 방만한 운영을 조장한다. 특히 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시키는 역할을 하는데 이는 지방정부 운영의 효율성을 저해할 뿐만 아니라 국가경제의 안정성을 저해하는 요인도 된다. 또한 지방정부 재원의 대부분이 중앙정부 보조금으로 충당되는 경우 지방정부 부채는 궁극적으로 중앙정부 보조금을 담보로 하는 것이라고 할 수 있으며, 지방정부가 채무이행을 할 수 없는 상황에 도달하였을 때 중앙정부는 구제자금 지원을 거부하기 어렵다. 따라서 구제자금 지원의 가능성을 배제하려면 지방정부 부채는 지방세 수입을 담보로 발행되어야 하며, 그것이 가능할 만큼 충분한 지방세원이 있어야 한다.

이러한 점들을 고려할 때 특정 공공재 공급기능의 분권화는 재원조달기능의 분권화와 동시에 검토하여야 한다는 결론을 도출할 수 있다. 먼저 지출기능의 분권화를 추진하고 그 다음에 재원조달에 대해 검토하는 것은 조세체계의 왜곡이나 재원조달기능의 집권화로 인해 발생하는 수많은 문제를 적절히 고려하지 않은 것으

로서 이러한 방식으로는 지출기능의 분권화에 따른 소기의 목적을 달성하기 어렵고 오히려 많은 부작용만을 유발할 뿐이다.

지출기능과 재원조달기능의 분권화를 동시에 고려하여야 한다는 것은 지출기능을 지방으로 이양할 때 그 기능을 분권화함으로써 얻을 수 있는 효율성 제고 효과와 재원조달기능을 분권화함으로써 발생하는 비효율성을 고려하여 적절한 조화를 모색하여야 함을 의미한다. 즉, 지출기능 분권화로 인해 얻을 수 있는 효율성 제고 효과 중 어느 만큼을 재원조달기능의 분권화에 따른 효율성 감소 효과로 상쇄할 수 있는가를 결정하여야 한다는 것이다. 이 두 가지를 모두 고려한다면 지출의 분권화만을 고려할 때보다 덜 분권화될 것임이 분명하다.

이상의 논의는 우리나라의 지방분권화 추진방향에 매우 중요한 시사점을 제공한다. 우리나라의 경우 지출기능은 상당히 많이 분권화되어 있어 공공부문 지출에서 지방정부 지출이 차지하는 비중이 절반 정도나 되는 데 비해 재원조달기능의 분권화는 부작용이 적은 세목에 국한함으로써 지방세 수입이 국가의 조세수입에서 차지하는 비중은 20% 정도밖에 되지 않는다. 따라서 지방정부는 많은 재원을 중앙정부에 의존하게 되며 자체적인 재원조달에 별다른 관심을 기울이지 않는다. 지방세 세목 중 3분의 2에 해당하는 10개 세목에 대해 탄력세율을 적용하여 조세수입을 확대할 수 있음에도 불구하고 이러한 제도가 거의 활용되지 않고 있는 상태에서 최근에 지방교부세율을 내국세 수입의 13.27%에서 15%로 늘린 것은 중앙정부를 통한 재원조달을 확대하기 위한 지방정부의 노력과 이에 부응하는 중앙정부의 의사를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 지방정부의 자체사업에 대해서도 중앙정부의 보조금을 요청하는 사례가 빈번하다.

이와 같은 문제점들을 방지하여 지방정부의 주민에 대한 책임성을 제고하고 재정운영의 규범을 확립하기 위해서는 조세체계의 효

율성을 다소 희생하더라도 지방정부의 자율적인 재원을 확충함과 동시에 중앙정부의 지방정부에 대한 지원은 외부효과를 시정하기 위한 보조금, 국가적 최소 공급조건을 만족시키기 위한 조건부 보조금 등을 중심으로 운영하도록 하는 방안을 심각하게 고려해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 언급되고 있는 지방소득세 및 지방소비세 제도 그리고 부분적으로 실시되고 있는 지방의 주행세를 대폭적으로 확대하거나 전격적으로 도입할 필요가 있다. 이러한 방법을 통해 충분한 재원을 확보할 수 없는 지방에 대해서는 자율적인 지방정부를 유지할 필요가 있는지에 대해서도 근본적으로 생각해 볼 필요가 있다.

또한 본장에서 검토한 내용 중 우리나라에서 심각한 논의가 이루어지지 않은 부분이 지방정부 예산제약의 견고성 문제이다. 지금까지는 분권화를 실시하였다고는 하지만 사실상 지방정부의 재정운영에 대해 중앙정부가 지침 등의 방법으로 통제를 해 왔으며, 특히 지방정부의 부채발행에 대해서는 사전승인제도를 통해 강력하게 규제하여 왔기 때문에 아직 이 문제가 우리나라에서 그다지 심각하게 부각된 적은 없었다. 그러나 시간이 지나면서 지방정부의 재정에 대한 자율성은 점차 증대되어 가고 있으며, 이에 따라 지방정부의 자금차입에 대한 자율성도 제고하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 지방정부의 재정운영에 대한 자율성을 유지하면서 지방정부의 예산제약을 견고하게 유지할 수 있는 방안을 밀도 있게 검토할 필요가 있다.

예산제약의 견고성 및 그것이 우리 경제에 미치는 영향과 관련하여 필자는 여기서 두 가지 점을 지적하고자 한다. 하나는 지방재정 운영의 자율성이 예산제약의 견고성을 유지하는 바탕이 된다는 점이다. 예를 들면 지방정부 지출의 세부적인 내용을 중앙정부에서 지침 등의 방법을 통해 통제할 경우 지방정부가 지불불능 상태에 빠졌을 때 중앙정부는 긴급재정지원을 피할 수 없다. 극단적

인 예로 지방정부 공무원의 급여를 중앙정부에서 정하는 경우 그리고 조세정책에 대해서도 지방정부가 자율성을 갖고 있지 않은 경우 지방정부의 재정적자 및 누적된 부채의 궁극적인 책임은 중앙정부에 있다고 할 수 있다. 이러한 상태를 사전에 예방하기 위해서는 지방정부가 위기상태에 도달했을 때 또는 그 이전에 시장의 신호를 받아들여 세입을 확보할 수 있는 권한이 있어야 하며, 동시에 공무원의 급여 삭감 등을 통해 세출을 조정할 수 있는 실질적인 권한을 갖고 있어야 한다.

예산제약의 견고성과 관련하여 지적하고자 하는 또 하나의 이슈는 작은 단위로 분권화된 지방정부의 예산제약이 구속력이 크다는 점이다. 외부효과가 큰 공공재를 지방정부가 사회적으로 적정한 양을 공급하도록 유도하기 위하여 중앙정부는 조건부 보조금을 지급하는데 지방정부는 이와 같은 공공재를 과소 공급함으로써 중앙정부의 긴급재정지원을 유도하려는 동기를 갖고 있다. 이와 같이 긴급재정지원을 유도하는 힘은 지방정부 규모와 밀접한 정(+)의 상관관계를 갖고 있다. 미국 등 선진국에서도 과거 지방정부가 지불불능 상태에 빠진 경우가 있었는데 이들은 모두 오렌지카운티, 뉴욕 등 대도시와 워싱턴과 같이 국가적으로 특수한 지위에 있는 도시들이었다. 또한 남미 지역의 지방정부 채무로 인한 국가경제 위기도 브라질의 상파울루 등 대도시에서 시작되었다는 점을 인식할 필요가 있다.

특히 우리나라의 경우 서울은 인구로 보아 전 국민의 30% 정도가 집중되어 있어 형식상 어떤 제도를 도입하건 서울시가 지불불능 상태에 빠졌을 때 국가가 개입하지 않으리라고 믿는 사람은 국내·외를 막론하고 아마 아무도 없을 것이다. 이러한 상황에서는 지방정부 예산제약의 구속력을 견고하게 유지하기 어렵다. 따라서 자율성과 책임성에 입각한 진정한 분권화를 추구한다면 좀더 좁은 범위의 분권화를 고려해 볼 필요가 있다. 그 방법 중의 하나

는 광역자치단체의 경우에는 국가의 대리인 역할을 강화하고 기초자치단체를 중심으로 자원조달의 자율성을 대폭 확대한 분권화를 추진하는 것이다. 기초자치단체에 대해 자율적인 재원을 확충하되 그래도 재원이 충분하지 못한 기초자치단체에 대해서는 자치제를 포기하고 광역자치단체가 직접 운영하도록 방안도 생각할 수 있다.

Ⅲ. 남미 국가들의 재정분권화 사례분석

본장은 남미 국가들에서 재정분권화를 추진한 사례를 검토하여 우리나라 분권화에 대한 교훈을 도출하는 데 목적을 두고 있다. 지금까지 우리나라에서는 지방분권화를 연구함에 있어 선진국의 이론과 경험을 분석하는 데 초점을 맞추어 왔다. 미국 등 선진국에서는 오랜 역사적 과정을 통해 지방분권화가 진전되어 오늘날 지방자치체가 완전하게 정착되기에 이르렀으므로 이들 국가의 경험을 면밀히 검토하고 선진제도들의 국내 도입을 모색하는 것은 당연한 일이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 우리나라의 지방분권화 추진 과정과 환경이 선진국과는 많이 다르다는 점을 감안할 때 시야를 넓혀 다양한 사례를 검토할 필요가 있다는 점 또한 인정하지 않을 수 없다. 이러한 관점에서 여러 가지로 우리나라와 유사한 환경에서 유사한 과정을 거쳐 분권화를 추진한 남미의 사례는 중요한 의미를 갖는다.

남미 국가들은 1970년대까지 대체로 국가주도형의 경제발전을 추구해 왔다. 따라서 재정은 중앙집권형으로 운영되어 왔으며, 멕시코나 아르헨티나와 같은 국가들은 헌법상 연방형 국가임에도 불구하고 주/도(state/province)와 그 산하 지방정부(시)의 재정 자율성은 극히 제약되었다³⁷⁾. 이와 같이 강력한 집권주의 전통을 갖고 있는 국가들이 1980년대와 1990년대를 거치면서 여러 가지 이유와 경로를 통하여 분권화를 추진하였다³⁸⁾. 우리나라도 30여년에

37) 본 연구에서 남미지역이란 라틴아메리카(Latin America) 지역을 의미한다.

38) 브라질에서는 민주화 과정에서 재정의 지방분권화가 추진되었으며, 멕시코

결쳐 중앙집권적으로 재정이 운영되었으나 1980년대의 민주화 과정을 거쳐 1990년대부터 분권화의 길로 접어들었다는 점에서 남미 국가들과 유사하다.

그 외에도 남미지역의 분권화 추진과정을 살펴보면 여러 가지로 우리나라와 유사한 점을 찾을 수 있다.

첫째, 시민의 민주화 요구, 지방정부의 자율성 증대 요구 등이 중앙의 정치인 및 관료들의 사고에 영향을 주긴 하였지만, 직접 분권화를 결정하고 추진한 것은 중앙의 정치인·관료들로서 아래로부터의(bottom-up) 개혁이 아니라 위로부터의(top-down) 개혁이었다. 지방분권화(devolution)란 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양하는 것을 의미하는 것이므로 아주 예외적인 경우를 제외하고는 중앙의 정치인이나 관료들은 분권화를 좋아하지 않는다. 그러나 정치의 민주화 과정에서 또는 다른 여러 가지 정치적 과정에서 중앙의 정치인 및 관료들은 정권을 잡거나 유지하기 위해 시민들과 지방의 정치인·관료들의 요구를 무시할 수 없었고 궁극적으로 분권화 계획을 발표하고 추진하기에 이르렀다³⁹⁾. 하지만 분권화를 실시하고 오래 되지 않아 중앙정부의 정치인과 관료들은 자신들이 원하지 않았던 결과를 얻게 되고 이를 되돌리려는 노력을 하게 되는데 대부분 상황을 완전히 역전시키기에는 너무 늦었다는 것을 깨닫는 것으로 만족할 수밖에 없었다. 우리나라의 경우 일부 국회의원들이 기초단위의 분권화를 폐지하는 입법을 추진하다가 실패한 사례가 좋은 예라고 할 수 있다.

둘째, 중앙의 정치인이나 관료들의 비자발적인 의사에 의해 분권화가 추진되다보니 이론적으로 제시된 것이나 선진국에서 발견

코에서는 다정당 체제의 도입, 콜롬비아에서는 국가통합이 지방분권화를 추진하는 직접적인 이유가 되었다. Rojas(2000) 참조.

39) Hommes(1995) 참조.

할 수 있었던 것과는 다른 형태의 비효율적이며 심각한 부작용을 유발하는 왜곡된 형태의 분권화가 추진되었다. 예를 들면 멕시코의 경우 지방정부 세입 중에서 중앙정부로부터 받는 보조금이 차지하는 비중이 61%나 되며, 아르헨티나의 경우에는 그 비율이 56%로 OECD 회원국의 평균치(42%)보다 훨씬 높다⁴⁰⁾. 콜롬비아의 경우에는 중앙정부 보조금이 지방재정에서 차지하는 비중이 38%로 남미지역의 국가들 중에서는 낮은 편인 반면 그 보조금의 사용에 대해 거의 예외 없이 중앙정부가 영향력을 발휘한다. 이와 같은 현상은 재원조달을 분권화함에 따른 비효율성을 최소화하고자 하는 경제적 동기와 지방정부에 대한 통제력을 유지하려는 중앙정부의 의지 그리고 재원조달에 대한 정치적 비용을 지불하지 않으려는 지방정부의 이해가 결합되어 나타난 결과라고 할 수 있다. 우리나라의 경우에도 전년도에서 이월된 부분을 제외한 지방재정 세입에서 자체세입이 차지하는 비중이 56.7%(1999년)로 43.3%를 중앙정부에서 지원받고 있어 남미지역의 국가들보다는 낮지만 비교적 지방재정의 수직적 불균형이 큰 편이다. 뿐만 아니라 그 구성에 있어서도 지방자치제 실시 이후 지방정부의 자율적인 지출이 보장된 지방교부세의 비중이 감소하고 지출의 용도에 대해 중앙정부가 영향력을 발휘하는 국고보조금, 지방양여금, 증액교부금의 비중이 증가하는 경향을 보여주었다⁴¹⁾.

이와 같은 분권화 추진과정에서의 유사성뿐만 아니라 경제적으로 우리나라가 아직도 개발도상국의 성격을 많이 내포하고 있다는 점을 고려할 때 우리보다 한 발 앞서 분권화를 실시한 개발도

40) 여기서 이야기하는 중앙정부 보조금에는 세입공여(revenue sharing)와 세원공유(tax sharing)가 포함된다. Inter-American Development Bank(1997) 참조.

41) 안중석(2001) 참조.

상국들인 남미 국가들의 분권화 추진 사례는 우리나라의 향후 중앙-지방정부간 재정관계 정립에 있어 중요한 시사점을 제공할 것으로 판단된다. 특히 남미 지역에서는 지방정부의 주민에 대한 책임성 부족, 방만한 지방재정 운용, 지방정부 예산제약의 구속력 약화 및 지방정부의 채무 불이행 등 우리나라에서 분권화를 추진하면서 우려하였던 문제들이 대부분 현실로 나타나 국가적으로 심각한 정책과제가 되고 있는바, 그 원인과 각국의 대응을 면밀히 분석하는 것은 매우 중요한 의의를 갖는다.

분권화에 대한 사례분석을 실시하는 방법으로는 주요 이슈를 선정하여 그 이슈별로 각국의 사례를 검토하는 방법과 국가별로 구분하여 각국의 제도 변화를 검토하고 그러한 변화들이 종합적으로 그 나라의 정치·경제·사회 발전에 어떤 영향을 주었는지를 분석하는 방법으로 구분할 수 있을 것이다. 다음에서는 후자의 방식으로 사례분석을 하는데, 그 이유는 본 연구가 지방분권화와 관련된 특정한 이슈에 초점을 맞추기보다는 재정분권화의 추진 과정과 방법 그리고 그 결과를 종합적으로 검토하는 데 목적을 두고 있기 때문이다. 그러므로 다음에서는 남미지역의 국가들 중 공공부문 지출에서 지방정부 지출이 차지하는 비중이 큰 4개의 국가-아르헨티나, 브라질, 콜롬비아, 멕시코-를 선정하여 각국의 분권화 추진과정과 그 과정에서 드러난 문제점을 분석하였다⁴²⁾.

각국별 분석은 다음과 같이 세 개의 소절로 구성되어 있다: ‘분권화 추진과정: 개요’; ‘재정분권화의 현황 및 문제점’; 그리고 ‘지

42) 지방정부 지출이 공공부문 지출에서 차지하는 비중은 아르헨티나가 49.3%(1995년)로 중남미 지역의 국가들 중에서 가장 높았고, 그 다음이 브라질(45.6%), 볼리비아(26.7%), 멕시코(25.4%)의 순이었다. 이 중에서 인구 및 경제규모를 고려하여 볼리비아를 제외하고 멕시코를 연구대상에 포함시켰다. Inter-American Development Bank(1997) 참조.

방채 위기와 예산제약의 견고성, 지방채 정책’ 먼저 ‘분권화 추진 과정: 개요’에서는 주로 분권화를 추진하게 된 배경, 추진과정, 정부구조 및 정부간 권력구조에 대해서 검토하고, ‘재정분권화의 현황 및 문제점’에서는 지출 및 재원조달기능의 분권화, 재정조정제도의 현황과 문제점을 살펴보았다. 마지막으로 ‘지방채 위기와 예산제약의 견고성, 지방채 정책’에서는 분권화가 거시경제 안정에 미친 영향, 예산제약의 견고성 및 지방정부의 부채관련 제도에 초점을 맞추었는데, 주어진 틀에 억지로 맞추기보다는 국가별로 주어진 자료나 고유한 환경, 제도 등을 고려하여 유연성 있게 검토하였다.

1. 아르헨티나

가. 분권화 추진과정: 개요

아르헨티나는 국가형성 단계에서부터 연방형 국가임을 헌법에 천명한 국가로서 헌법상으로 중앙정부는 헌법에 정해진 업무만을 담당하며 지방정부인 도(province) 정부가 공공기능을 포괄적으로 수행하도록 되어 있다. 헌법상의 정부구조는 연방과 도의 2단계로 구성되며, 도 산하의 지방정부인 시(municipal)의 설립과 조직에 대한 책임은 포괄적 권한을 가진 도 정부의 역할이다. 이러한 헌법상의 규정에도 불구하고 아르헨티나는 오랫동안 권력이 중앙에 집중되었으며 특히 재정지출과 조세, 규제정책의 중앙집중도가 매우 커서 공공재 공급을 포함한 경제정책에 대한 의사결정은 중앙정부가 독점하여 왔다. 이와 같이 연방주의 국가임에도 불구하고 재정이 중앙집권적으로 운영되게 된 역사적 배경을 보면 다음과 같다.

1853년에 국가가 설립된 이후 헌법은 중앙정부에 국제거래에 대한 과세와 수도(capital)에서 징수하는 간접세에 대한 독점적 권한을 인정하였으며, 직접세의 경우에는 필요한 경우에 한하여 한시적으로 부과할 수 있도록 하였다. 도는 연방정부에 부여된 임무를 제외한 포괄적 권한과 임무를 부여받았으므로 직접세를 징수할 권한과 간접세를 징수할 권한을 모두 갖고 있었다. 도의 재정은 자체적으로 징수한 세수입에 의존하였다.

1900년대에 들어서면서 교육, 공공질서, 공중보건, 국방 등의 분야에서 공공기능이 크게 확대됨에 따라 그 기능들을 적절히 수행하기 위해 소요되는 자금을 마련할 수 있는 새로운 재원의 필요성이 대두되었다. 그러던 차에 1930년 경제위기로 인하여 세수입이 줄어들자 정부는 비상조치를 취하였는데, 그 내용은 연방 소득세와 소비세를 도입하고 그 대신 중앙정부가 세입을 지방정부에 나누어 주는 세입공여체제(revenue sharing system)를 도입한 것이다. 이를 ‘코파티시페이션’(coparticipation)이라고 한다. 이 조치로 인하여 연방정부는 국제거래에 대한 과세뿐만 아니라 직접세와 간접세를 모두 부과하게 되었다. 도는 직접세를 부과할 권한을 갖고 있었지만 중앙정부가 과세하므로 실제로는 과세할 수 없는 상태가 되었다. 헌법상 중앙정부는 직접세를 ‘한시적’으로 부과할 수 있는 권한을 갖고 있을 뿐이지만 계속 그 적용시한을 연장함으로써 실제로 중앙정부가 부과하는 직접세가 항구적인 조세같이 정착되었다. 이러한 과정을 거쳐 오늘날 소득세와 부가가치세, 특별소비세, 유류세 등 대부분의 세원이 중앙에 집중되는 결과가 나타났다.

이와 같은 재정의 중앙집중은 공공재 공급에 대한 의사결정, 재원조달 등의 관점에서 지방정부의 중앙의존도를 심화시키고 지방정부로 하여금 자기 관할구역 내에서 일어나는 문제들에 대해서

도 모든 책임을 중앙정부에 미루게 하는 결과를 초래하였다. 그 이로 인해 지방의 독립성은 약화되고 지역간 격차는 심화되었으며, 문제를 스스로 해결해 나가는 장치(self-correcting mechanism)가 사라지게 되었다. 한편 정치적인 관점에서 대통령 권한은 막강해진 반면 도지사의 권한은 매우 약해졌다. 연방정부는 도지사를 해임하고 대신 연방이 지명한 자를 임명할 권한을 가지고 있었는데, 실제로 코르도바(Córdoba)의 경우에는 지난 50년 동안 거의 절반에 가까운 24년간을 연방의 지배를 받았으며 특히 1973~83년에는 전 기간 동안 연방의 지배하에 있었다. 1994년 이후에야 비로소 연방이 도에 간섭을 하기 전에 의회의 승인을 받도록 하였는데, 그 이후 이와 같은 간섭은 발생하지 않았다. 그러나 아직도 도지사의 지위는 약한 편이라고 할 수 있다.

1930년대에 연방 소득세와 소비세가 도입된 이후 지방재정의 수직적 불균형은 코파티시페이션으로 시정하였는데 1960년대까지는 주로 조건부 보조금의 형태로 중앙정부 재원이 지방으로 이전되었다. 그러다가 1973년에 연방 코파티시페이션 법(Federal Coparticipation Law)을 제정하여 배분기준을 제정하였는데, 이를 통해 그동안 문제가 되었던 중앙정부 보조금의 복잡성, 다양성의 문제가 어느 정도 개선되었다. 이때 도입된 배분체계의 중요한 특징 중의 하나는 이전보다 재분배를 더욱 강조하였다는 점이다. 그 이유는 정치제도에서 찾을 수 있다. 아르헨티나 의회는 상원과 하원으로 구성되는데 상원은 각 도에서 3명씩 선출하며, 하원은 인구비례로 각 지역에서 선출하되 각 도별로 최소한 5명의 하원 의원을 배출하도록 되어 있어 상·하원 모두 인구가 적은 지역이 과다하게 대표되는 결과를 가져온다. 따라서 아르헨티나는 재원을 지방정부에 지원하는데 있어 대체로 경제발전 단계가 낮은 저밀도 지역에 상대적으로 많은 재원을 배분한다.

1973년의 재정지원 배분체계의 개편은 지방정부의 몫과 지역간 배분방식을 법률로 정함으로써 지방정부 지출에 대한 중앙정부의 역할을 축소시켰다는 장점이 있는 반면 결과적으로 지출과 세입을 분리시킴으로써 지방재정의 방만한 운영을 유발하는 요인이 되었다. 특히 오일 붐을 통하여 중앙정부 세입이 견고한 증가세를 유지하자 코퍼티시페이션을 통하여 지방정부 세입도 자동적으로 증가하였으며, 이는 지방정부 지출을 증대시키는 계기가 되었다.

그후 시간이 지나면서 학령전 아동교육, 초등교육, 보건 등 사회 지출의 책임이 도 정부로 이전되는 등 도의 역할이 강화되었다. 특히 1977~80년에는 초등교육과 성인교육, 보건, 상수도 등의 대규모 항구적인 지출을 요하는 기능들이 도 정부로 이양되었는데, 이때에는 그 기능을 수행하는 데 필요한 재원의 이전이 동반되지 않았다. 그 결과 도 정부의 재정적 책임성이 결여되는 결과가 나타났으며, 세입확보 능력을 초과하는 지출을 유발하였다. 그렇게 발생한 지방정부의 적자를 보충하여야 할 필요성을 인식한 중앙정부는 1984년에 배분공식에 의해 배분하는 무조건부 세입공여제도를 폐지하고 모든 중앙정부의 지방정부 지원금을 지방정부의 재정형편에 따라 중앙정부가 임의적으로 배분하는 방식으로 변경하였다. 1987년까지 이 체제가 지속되었는데 그동안 지방정부 지출이 급격하게 증가되었으며, 특히 도의 고용이 많이 증가되었다.

지방정부의 지속적인 적자와 이를 해결하기 위한 보조금 증대의 악순환을 타파하기 위하여 1988년에 새로운 코퍼티시페이션법을 제정하였는데, 이 법과 뒤이어 나온 후속 조치들의 가장 중요한 특징은 국세 세목별로 세입의 일정부분이 자동적으로 지방으로 이전되도록 하였다는 점이다. 이는 중앙정부 보조금의 규모와 배분에 있어서 투명성을 제고하고 예측가능성을 높였을 뿐만 아니라 중앙정부의 임의적 배분을 방지하는 결과를 가져왔다. 이 조

치를 통해서 아르헨티나의 역사상 가장 많은 재원이 중앙에서 지방으로 이양되었는데 1970년대에 재원의 뒷받침 없이 지출 기능만 이전한 것을 보완한 조치라는 점에서 지방정부에 대한 배분비율의 증대가 합리화되었다. 또한 새로운 배분체계는 다시 한 번 재분배를 강조하여 지역간 재정지출 격차를 확대하였는데, 그 결과 저밀도 지역의 1인당 지출이 인구가 많고 발달된 고밀도 지역의 1인당 지출의 3.8배에 달하게 되었다⁴³⁾.

1988년의 새로운 코파티시페이션법과 그 후속 조치로 인하여 지방정부의 적자규모가 많이 축소되어 1983~87년에는 지방재정 적자가 GDP의 4.9%였던 것이 1988~90년에는 약 2% 수준으로 줄어들었다. 그러나 아직 많은 적자가 누적되어 있는 상태였기 때문에 중앙정부는 1991년의 태환법 및 그 후속 조치를 통해 1994년까지 몇 차례에 걸쳐 중앙-지방간 재정관계를 대폭적으로 개편하였다.

그 중 첫 번째가 1992년에 중앙정부와 도지사들이 합의한 제1차 재정협정(Pacto Fiscal I)인데 이 협정에서는 사회보장기금에도 코파티시페이션 자금을 배정하도록 함으로써 실질적으로 지방재원을 축소하였다. 이와 더불어 보건과 중등교육 기능을 도 정부로 이양하면서 국가 공무원 284,000명을 함께 이동시켰다. 그 대신 그 비용도 중앙에서 지방으로 이전하였는데 실제로는 중앙정부가 부담한 것이 아니라 지방정부의 몫인 세입공여 부분에서 부담하도록 하였다.

1993년에는 제2차 재정협정(Pacto Fiscal II)이 체결되었는데 각도의 연금기금을 통합하여 연방정부가 운영을 담당하도록 하였다. 이전에는 지방정부가 각자 독립된 연금기금을 운영하였으며, 연금을 경상세입 예산에서 지급하였는데 거의 파산 위기에 도달한 상

43) Murphy and Moskovits(1999) 참조.

태였다.

이어 1994년에는 헌법개정을 통하여 세입공여제도에 헌법상의 지위를 부여하였다. 재원의 배분은 1차적 배분과 2차적 배분으로 구분되는데, 1차적 배분은 연방정부가 각 지방별로 사업에 따라 배분하는 조건부 보조금, 사회보장기금에 대한 기여, 지방재정 위기에 대한 긴급재정지원(bailout) 등이 포함되고 2차적 배분은 공식에 따라 배분하는 무조건부 보조금이다. 헌법에서는 1차적인 배분과 2차적인 배분이 모두 “지역과 각 도의 기능”과 직접적인 상관관계를 갖고 있어야 하며 “객관적인 배분기준을 반영해야 한다”고 규정하고 있다. 이는 지방재정에 대한 연방의 연대책임을 강조한 것으로서 국가 전체적으로 경제발전 수준의 균등성, 삶의 질 균등성, 기회의 균등성을 보장하는 데 초점을 맞춘 것이다.

세원공유와 관련된 헌법개정 내용을 보면, 수도인 부에노스아이레스 시(Buenos Aires City)도 독립된 지방으로서 도의 지위를 인정받았으며 세입공여법은 상원에서 발의하도록 규정하였다. 그런데 상원은 각 도에서 동일하게 3명씩의 의원을 배출하도록 되어 있으므로 작은 지역이 상대적으로 큰 영향력을 갖게 되었다고 할 수 있다. 또한 개정된 헌법에서는 기능의 이전은 재원의 이전을 동반해야 한다고 규정함으로써 자금이 뒷받침되지 않는 기능의 이전을 금지하였으며, 중앙-지방간 재정관계를 통제하기 위한 연방 재정기구(federal fiscal unit)의 설립을 규정하였다. 이 기구는 각 도와 부에노스아이레스시의 대표로 구성되는데, 중앙정부의 대표에 대해서는 언급이 없다. 또한 세입공여되는 세목의 변화에 대해서는 양원에서 모두 과반수의 지지를 얻어야 개편할 수 있도록 하였다.

한편 기초자치단체인 시의 자치권은 대체로 과세권이 있는지 여부에 의해 결정된다고 할 수 있는데 헌법은 시의 과세권을 금지

하지 않고 있다. 대법원의 판례에 의하면 과거에는 시를 ‘상위 정부의 규범을 따라야 하는 독립채산기관’으로 정의하였는데 최근 들어서는 시의 자치권을 인정하는 판례가 나타났다. 새로운 판례에서 시의 자치권을 인정하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 시 조례는 지방입법의 성격을 갖는다.

둘째, 시는 헌법에 의해 보장된 법적인 공공기관으로서 사라지거나 억압되지 않는다.

셋째, 시의 결정은 시민 전체에 영향을 준다.

넷째, 시정부는 산하에 독립기관을 둘 수 있다.

그러나 아직도 시가 자치기구인지에 대한 명확한 판단이 내려진 것은 아니며, 정확한 정의는 도의 규정에 따른다고 할 수 있다⁴⁴⁾.

이상에서 살펴본 아르헨티나의 중앙-지방간 관계의 변화를 시기별로 요약하면 다음과 같다.

아르헨티나는 1853년에 연방주의 국가로 출범하였으나 1930년대에 경제위기를 겪으면서 재정이 집권화되어 1970년대까지 중앙 집중적인 재정운영이 지속되었다. 이 시기에는 중앙정부가 재원을 조달하고 지방정부에 보조금을 지급하여 필요한 지출을 하도록 하였는데, 이 때 보조금은 조건부 보조금으로서 재원의 사용에 있어서 중앙정부가 결정적인 역할을 하였다. 그러다 1973년에 코파티시페이션 법을 제정함으로써 분권화를 시도하였는데, 이 법에서는 지방정부에 대한 보조금 배분방식을 법률로 정함으로써 중앙정부의 임의적 간섭을 배제하고 지방정부의 자율성을 제고하였다. 하지만 이 조치는 결과적으로 지출과 세입을 분리시킴으로써 지방재정의 방만한 운영을 초래하였고, 특히 중앙정부 세입 증가분의 일정부분이 자동적으로 지방정부로 이전되도록 함으로써 지방재정을 팽창시키는 결과를 가져왔다.

44) Murphy and Moskovits(1999) 참조.

1970년대 말에는 초등교육과 성인교육, 보건, 상수도 등 대규모 지출이 필요한 기능을 도 정부로 이전하였는데, 이 때 그 기능을 수행하는 데 필요한 재원을 함께 이전하지 않아 지방재정의 책임성 결여 및 대규모 적자를 초래하였다. 적자를 보전하기 위한 중앙정부의 임의적인 보조금이 증가하자 1984~87년에는 아예 코파티시페이션을 폐지하고 모든 보조금을 중앙정부가 임의적으로 배분하였다. 이는 지방재정 지출을 더욱 확대시키는 결과를 가져왔으며, 특히 이 시기에 지방공무원의 고용이 크게 늘어났다.

지속되는 적자를 해소하기 위해 1988년 아르헨티나 정부는 새로운 코파티시페이션 법을 제정하여 중앙정부 재원을 대폭적으로 지방으로 이전하였으며 보조금 규모와 배분방식 결정에 있어 투명성을 제고하고 중앙정부의 임의적 간섭을 배제하였다. 이 조치로 인해 지방재정 적자는 GDP의 4.9%(1983~87년)에서 2%(1988~90년)로 줄어들었다. 그러나 1992년에는 제1차 재정협정을 통해 지방재원이 다시 감소된 반면 보건과 교육 부문에서 지방정부의 책임은 더 커졌다. 그후 1993년에는 제2차 재정협정을 체결하여 파산위기에 처한 도의 연금기금을 통합하여 연방정부가 담당하도록 하였으며, 1994년의 헌법개정에서는 세입공여제도에 헌법상 지위를 부여하고 기능의 이전은 재원의 이전을 동반하여야 한다고 규정함으로써 자금이 뒷받침되지 않는 기능의 이전을 금지하였다. 1994년에 개정된 헌법은 또한 중앙-지방간 재정관계를 통제하기 위한 연방재정기구(federal fiscal unit)의 설립을 규정하였다.

나. 재정분권화의 현황 및 문제점

아르헨티나에서 실시된 재정분권화의 특징 중의 하나는 공공부문 지출에서 지방정부가 차지하는 비중이 상당히 크다는 점이다. InterAmerican Development Bank(1997)의 조사에 의하면 아르헨티나의 공공부문 지출에서 지방정부가 차지하는 비중은 49.3% (1995년)로 브라질(45.6%)과 함께 남미 지역에서 가장 높다. 그 외에 이 지역 국가들 중에서는 볼리비아와 멕시코의 지방정부가 공공부문 지출의 35% 정도를 차지하였으며, 다른 국가들은 지방정부의 비중이 그보다 낮은 것으로 나타났다.

아르헨티나의 공공부문 지출에서 지방정부가 차지하는 비중이 높은 이유는 여러 가지로 생각할 수 있는데 그 중 첫 번째는 아르헨티나가 연방주의 국가라는 것이다. 아르헨티나 헌법에 의하면 중앙정부는 국제적인 문제와 도 정부간(inter-provincial)의 관계 및 규제와 관련된 기능을 담당하며 도는 중앙정부가 담당하지 않는 모든 기능을 포괄적으로 수행한다. 따라서 도의 역할이 매우 광범위하다. 도 산하의 시(municipal) 정부가 수행하는 역할에 대해서는 헌법상 언급이 없어 포괄적 기능을 맡고 있는 도 정부가 결정하게 되는데 대체로 주택개발, 쓰레기 처리, 소방, 가로등 등의 전형적인 시의 업무를 담당한다.

다음으로 아르헨티나에서는 비교적 분권화가 빨리 시작되어 1970년대부터 교육, 보건 등 중요한 기능을 지방정부로 이전하였다는 점을 들 수 있다. 특히 1970년대 말에는 초등교육과 성인교육, 보건, 상수도 등 대규모의 지출을 필요로 하는 항구적 기능들이 지방으로 이전되었으며, 1985~96년에는 중앙정부와 도가 공동으로 담당하던 중등교육과 병원을 도 정부에서 전적으로 담당하게 되었고 주택개발의 경우에는 중앙정부에서 도로 기능이 이전

되었다. 그리고 영양(nutrition)증진사업은 중앙정부에서 전담하였으나 중앙정부는 지출규모와 표준(standard) 설정 등의 업무만을 담당하고 실제 행정은 도에서 책임지게 되었다. 한편 고속도로는 도와 중앙정부의 협력체제에서 중앙정부가 독점하는 쪽으로 변경되었다.

이와 같은 기능 이전에 따라 공공부문 지출에서 지방정부가 차지하는 비중도 계속 증가하였다. <표 III-1>에서 보는 바와 같이 1983년에 이미 공공부문 지출에서 지방정부 지출이 차지하는 비중이 27.9%에 달하였으며, 그후 10년간 지방정부가 팽창을 지속함에 따라 1992년에는 43.1%가 되었다. 앞서 언급한 바와 같이 이 비중은 1995년에 49.3%로 더욱 높아졌다.

한편 아르헨티나의 지방재정이 팽창하게 된 요인은 지출 기능과 재원조달 기능의 분리, 중앙정부의 구제자금지원 등으로 인한 지방정부 예산의 구속력 약화에서도 찾을 수 있는데 이 문제에 대해서는 뒤에서 자세하게 검토한다.

아르헨티나의 정부간 기능배분과 관련하여 발견할 수 있는 또 하나의 특징은 정부간 기능배분이 모호하다는 점이다. 시 정부는

<표 III-1> 공공부문 지출에서 각급 정부 지출이 차지하는 비중 변화 - 아르헨티나

(단위: %)

연 도	1983	1992
중앙정부	72.1	56.9
지방정부	27.9	43.1
도	23.8	35.5
시	4.1	7.6

자료 : Artana, Daniel, Oscar Libonatti, Cynthia Moskovits, and Mario Salinardi, "Argentina," in Richardo López Murphy (ed.), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Inter-American Development Bank, 1995, pp. 59~136.

대체로 주택개발, 쓰레기 처리, 소방, 가로등과 같은 전형적인 시의 업무를 담당하고 있어 그 역할이 명확한 편이다. 그러나 도 정부와 중앙정부는 많은 분야에서 중복된 역할을 수행하고 있다. 이는 연방주의적인 헌법체계와 오랜 기간에 걸친 중앙집권적 재정 운영이 결합되어 나타난 결과인 것으로 판단된다. 1980년대 말에서 1990년대 초에 걸쳐 중등교육, 고속도로 등의 분야에서 기능배분을 명확히 하는 등 투명성이 개선되었으나 아직까지도 모호한 부분이 상당히 많이 존재한다.

한편 통계상으로는 지방정부의 비중이 상당히 크며, 명목상으로는 지방정부가 지출에 대한 자율성을 갖고 있는 것으로 되어 있으나 실제로 필요한 경우 지방정부가 지출을 감소시키는 등 구조개혁을 자율적으로 단행할 수 있는 여지는 크지 않다. 여러 가지 정치적 환경과 지방공무원에게까지 적용되는 공무원 고용 규정 등은 현실적으로 지방정부 지출의 자율성을 저해하는 요인이 된다. 예를 들면, 1998년에는 교사들의 전국적인 시위가 있었으며 이에 대해 중앙정부가 관여하여 교사들의 임금을 증가시키기로 약속하고 그 재원을 마련하기 위하여 자동차에 대해 특별세를 부과하였다.

지출 기능의 분권화가 상당히 많이 진전된 데 비해 재원조달 기능의 분권화는 아직도 답보 상태에 머물고 있다. 헌법에 의하면 아르헨티나 중앙정부는 국제거래에 부과되는 조세와 수도(capital)에서 발생하는 간접세에 대한 과세권을 갖고 있으며, 직접세는 한시적으로만 과세할 수 있다. 한편 포괄적 정부인 도 정부는 중앙정부가 과세하지 않는 모든 세목에 대한 과세권을 갖고 있다. 그러나 1930년대에 연방 소득세와 소비세가 도입된 이후 대부분의 수입원은 중앙정부에 귀속되었고 소득세의 경우에도 지속적인 시한 연장으로 실질적으로 항구적인 국세의 역할을 하고 있다. 도의 자체세입은 전체 도 세입의 40% 수준으로서 그 중 영업세(tax on

gross receipts)가 60%이며 나머지는 재산세, 자동차세, 인지세 등이 차지하고 있다. 한편 시에는 대체로 사용자부담금과 같은 성격의 조세부과만 허용되며 전형적인 시세라고 할 수 있는 재산세도 도세로 되어 있다.

분권화가 급속하게 진전된 1980년대에 아르헨티나의 각급 정부 별로 징수하는 조세수입의 비중이 어떻게 변화하였는지 살펴보면 <표 III-2>와 같다. 이 기간에 공공부문 지출에서 지방정부 지출이 차지하는 비중은 27.9%에서 43.1%로 증가한 데 비해⁴⁵⁾ 국세와 지방세 배분비율에는 거의 변화가 없었다. 이는 지방재정이 확대됨과 동시에 지방재정의 중앙의존도가 심화되었음을 의미한다. 한편 도와 시의 조세수입 구성에는 약간의 변화가 있었는데, 도세의 비중이 증가되고 시세의 비중은 감소하였다. 이는 시의 도에 대한 의존도 또한 심화되었음을 의미한다. 도의 세수입이 조세수입에서 차지하는 비중은 1995년에 17%로 증가하였다⁴⁶⁾.

이와 같이 지방정부가 공공부문 지출의 절반 정도를 담당함에도 불구하고 연방정부가 사회보장기여금을 제외한 대부분의 세원

<표 III-2> 조세수입의 각급 정부별 구성 - 아르헨티나

(단위: %)

연 도	1983	1992
연방정부	79.3	80.0
지방정부	20.7	20.0
도	13.7	15.4
시	7.0	4.6

자료: Artana, Daniel, Oscar Libonatti, Cynthia Moskovits, and Mario Salinardi, "Argentina," in Richardo López Murphy (ed.), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Inter-American Development Bank, 1995, pp. 59~136.

45) <표 III-1>.

46) Murphy and Markovitz(1999) 참조.

을 독점함으로써 인해 발생하는 재정의 수직적 불균형은 코파티시 페이션이라고 불리는 세입공여제도를 통해 보완되고 있다. 세입공여 재원은 국세수입의 일정부분으로서 자동적으로 그 규모가 결정되는데 두 단계를 거쳐서 지방으로 배분된다. 1차적 배분은 주로 조건부 보조금과 특정 기금에 대한 지원금으로 구성되는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 사회보장기금에 대한 기여로서 지방정부 몫인 세입공여 재원 중 15%에 해당한다. 사회보장기금에 대한 기여는 1992년 제 1차 재정협정에서 합의된 것이다.

둘째, 도의 특별기금에 대한 배분으로서 교육비와 보건비 및 Fondo Conurbano에 대한 기여이다. 이 중 교육비와 보건비에 대한 기여는 1992년에 교육과 보건 기능 및 관련 공무원들을 지방으로 이양하고 그 비용을 국가에서 부담하기 위해 신설된 것이며, Fondo Conurbano는 부에노스아이레스시 근교 지역에 기본적인 공공재를 공급하도록 하기 위해 부에노스아이레스도에 지원하는 보조금이다.

셋째, 재정적 어려움에 처한 도에 대한 특별지원인데, 이 보조금은 전체 지방재원 총액의 일정 한도 내에서 공여된다.

2차적인 배분은 지방정부 몫인 세입공여 재원 중에서 위의 세 가지 재원을 공제한 나머지를 각 지방에 법률로 정한 공식에 따라 배분하는 것이다. 이 보조금은 조건이 부여되지 않는 일반보조금이다. 1차적 배분 중에서 재정적 어려움에 처한 지방에 대한 특별보조금 지급액은 그 지방에 배분될 일반보조금에서 공제한다. 따라서 지방정부가 채무를 이행할 수 없는 상태가 되어 중앙정부가 대신 원리금을 상환하는 경우 그 상환액이 해당 지방정부에 지급되는 일반보조금에서 공제되므로 궁극적으로 채무에 대한 최종적인 책임은 자금을 차입한 지방정부가 부담하는 것과 같다.

이와 같은 코파티시페이션에 더하여 연료세도 세입의 일정 부분을 주택공급(FONAVI)과 도의 도로 및 하부구조 사업에 사용하도록 공유하며, 석유가 생산되는 도에서는 석유회사로부터 받는 로열티의 일정 부분을 공여받는다.

세입공여 규모는 대부분 특정 세수입의 일정 부분 또는 일정 금액으로 정해져 있어 연방정부의 임의적인 개입의 여지가 거의 없다고 할 수 있다. 또한 배분은 주로 공식에 의존하고 있는데 그 계수는 코파티시페이션 법에 정해 놓았다. 그럼에도 불구하고 세입공여에 대한 지나친 의존은 지방재정이 중앙정부에 예측되는 결과를 초래한다. 연방정부는 법을 개정하여 보조금의 규모를 변경할 수도 있으며, 지방정부들이 연방정부의 의사에 따를 것을 전제로 새로운 보조금을 만들어 낼 수도 있다. 1991년부터 시작하여 1994년까지 진행된 재정협상은 실제로 이와 같은 방식으로 진행되었다.

세입공여의 중요성은 지역마다 큰 차이를 보인다. 부에노스아이레스시의 경우에는 보조금이 세입에서 차지하는 비중이 9%에 불과한 반면 대규모 도에서는 대체로 50% 내외로 부에노스아이레스가 46%, 코르도바가 51%, 산타페(Santa Fe)가 51%, 멘도자가 58%였다. 한편 작은 도의 경우에는 연방정부 보조금의 비중이 75%를 넘으며, 특히 라리오하(La Rioja)와 티에라 델 후에고(Toera del Fuego)에서는 보조금이 95% 이상을 차지하였다. 이와 같은 격차는 주로 코파티시페이션 배분액의 차이에 의한 것으로 코파티시페이션을 배분받고 난 이후의 1인당 도 정부 지출규모를 보면 코파티시페이션을 많이 받는 저개발 지역이 인구가 많고 발달된 지역의 3.8배에 달하였다.

이와 같은 수직적 불균형과 이를 보충하기 위한 세입공여는 지방정부의 자체적인 재원조달 동기를 약화시킨다. 자체적으로 재원

을 조달할 경우 지역주민 앞에서 재원조달에 대한 책임을 져야 하는 반면 중앙정부에서 조달한 재원에 대한 정치적 책임은 중앙정부가 부담한다. 뿐만 아니라 그 사업의 혜택은 사업이 시행되는 지역주민이 받는 반면 비용은 전국민이 나누어 부담하게 된다. 따라서 지방정부는 자체세입의 확대보다는 중앙정부로부터 지원금을 더 많이 받아오는 데 주력하게 된다. 아르헨티나의 경우에도 탄력세율제도 등을 통해 지방의 과세자주권이 제한적으로 인정되고 있는데 지방재정 적자가 지속됨에도 불구하고 지방정부들이 과세자주권을 적극적으로 활용하지 않고 있다. 예를 들면 재산세의 경우 1%보다 약간 높은 수준으로 세율 상한을 정해 놓고 그 한도 내에서 각 도가 자율적으로 세율을 정할 수 있도록 하고 있다. 그런데 과세표준이 시장가치의 80% 미만이어서 실제로 과세되는 세율이 상한에 훨씬 못 미친다. 또한 세율구조가 매우 복잡하여 도시의 재산과 비도시 재산, 공한지에 각각 다른 세율로 세금을 부과하는 경우가 많다. 예를 들어 산후안(San Juan)의 경우에는 공한지에 대한 세율이 도시 재산에 대한 세율의 무려 5배나 되며, 비도시 재산에 비해서는 3배 정도 된다. 이와 같이 복잡하며 차별적인 조세제도는 지원배분을 왜곡시키므로 경제적으로 비효율적이고 세무행정을 어렵게 한다.

또한 세입공여에 대한 지나친 의존은 지방정부의 지역주민에 대한 책임성을 약화시켜 방만한 재정운영을 초래하는 원인이 될 뿐만 아니라 궁극적으로 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시켜 과도한 지방채 발행의 원인이 되기도 한다. 이 문제에 대해서는 다음 소절-다. 지방채 위기와 예산제약의 견고성, 지방채 정책-에서 자세하게 검토한다.

다. 지방채 위기와 예산제약의 견고성, 지방채 정책

1991년에 태환법을 통해 경제개혁을 하기 전에는 지속 불가능한 수준의 막대한 재정적자, 높은 인플레이션, 부(-)의 성장률 등이 아르헨티나 경제를 특징짓는 말들이었다. <표 III-3>에서 보는 바와 같이 1983~87년에 종합수지 적자의 GDP 대비 비율은 중앙정부와 지방정부가 각각 5% 내외에 달하였으며, 1988~90년에는 부(-)의 성장률과 연평균 2,000%에 가까운 물가상승률을 기록하였다.

이와 같은 경제지표에 비추어 볼 때 공공부문의 적자를 감축시키지 못한 것이 1990년대 이전의 거시경제정책 실패 원인 중의 하나였다고 할 수 있을 것이다. 1940년대 이후 아르헨티나에는 많은 이익집단이 축적되었다. 노동조합은 고용보장과 고임금을 요구하였고, 특혜를 받아 성장한 기업들은 조세감면과 보조금, 신용할당을 요구하였으며, 지방정부는 세수입 확보에 노력을 기울이지 않으면서 보조금의 확대를 요구하였다. 바로 이와 같은 요인들이 공

<표 III-3> 아르헨티나의 경제성장, 인플레이션, 그리고 재정수지
(단위: %)

	1983~87	1988~90	1991~94	1995~97
실질성장률(연평균)	1.77	-3.43	8.89	2.69
인플레이션(연평균)	370	1,910	53	1.3
종합수지 적자/GDP				
중앙정부	-5.11	-0.87	0.27	-1.32
지방정부	-4.90	-1.99	-1.23	-0.88
기초수지 적자/GDP				
중앙정부	-3.44	-0.07	1.40	0.28
지방정부	-4.84	-1.76	-1.16	-0.56

자료 : Dillinger, William and Steven B. Webb, "Financial Management in Federal Democracies : Argentina and Brazil," Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

공부문 지출의 감축을 어렵게 만들었다. 또한 높은 인플레이션은 그 자체로서 지방재정 적자를 확대하는 요인이 되기도 하였다. 이는 국세 중에서 지방정부와 세수입을 공유하는 세목은 내국세로서 국내 화폐로 표시되는데 중앙정부가 세금을 징수하는 시점과 그것이 지방으로 인도되는 시점간의 인플레이션은 지방정부 세입의 실질 가치를 저하시키는 효과를 가져다 주었기 때문이다. 따라서 지방정부와 다른 기관에 대한 보조금이 지속적으로 증가하여 1989년에는 GDP의 5%로 공공부문 적자의 절반 정도 되는 규모에 이르렀으며, 지방정부들이 외채를 발행하여 자금을 조달한 것이 국가위기를 재촉하는 요인이 되었다.

이러한 거시경제의 어려움에 직면하여 알폰신(Alfonso) 정부는 1985년 오스트랄 구상(Austral Plan)을 통해 자국 화폐의 가치를 평가절하하고 관세율을 인하하는 등 개혁을 시도하였으며, 특히 매년 물가에 연동되는 임금의 연동률을 낮추어서 부분적으로 연동이 되지 않도록 함으로써 실질적으로 임금을 인하하는 조치를 취하였다. 그런데 이 조치는 많은 정치적 혼란을 야기하였다. 정치적 기반이 약한 메넴(Menem)이 근로소득자의 지지를 얻기 위하여 임금을 상승시키고 그 대신 외채에 대해서는 모라토리움을 선언한다는 공약을 내걸고 정권에 도전했기 때문이다. 이에 1988년 알폰신 정부는 새로운 계획안을 내놓았으나 곧 실패하고 환투기가 성행하게 되었다. 그 결과 1주일내 물가가 17%나 상승하여 실질임금은 급격하게 감소하였으며 금융위기가 임박하게 되었다.

1989년에 정권을 잡은 메넴은 보수적 사업가를 경제장관에 임명하여 가솔린세 인상, 수출에 대한 조세감면 축소, 항공사 및 전화회사 매각 등의 방법을 통해 재원을 확보하였으나 거시경제 안정화에는 실패하였다. 누적된 부채가 너무 많아 그 재원들만으로는 감당할 수 없었기 때문이다. 1990년에는 새로운 장관으로 임명

된 도밍고 카발로(Domingo Cavallo)가 변동환율제를 도입하고 새로 화폐를 발행하여 외화를 구입하였으며, 정부부채를 일률적으로 달러표시 10년짜리 채권으로 전환하였다. 이 조치는 단기적으로 부채 증가를 방지하는 효과를 가져왔으며 정부의 이자부담도 축소시켰으나 금융시장에서 신뢰를 상실함으로써 새로운 기채를 불가능하게 만들었다.

공공부문의 부채누적에는 지방정부도 한 몫을 하였는데 지방정부가 부채를 많이 축적하게 된 근본적인 원인 중의 하나는 재정의 수직적 불균형이다. 대규모 수직적 불균형의 대부분은 세입공여로 충당되었으나 그것으로 부족한 부분은 부채로 충당되었기 때문이다. 그러나 그것만이 1980년대까지 지방정부가 부채를 축적하게 된 유일한 이유는 아니다. 그 외에도 지방정부의 기채에 대한 제약이 없어 원하는 대로 자금을 차입할 수 있었으며, 1970년대 말에는 자금지원이 뒷받침되지 않은 기능 이양을 통해 중앙정부가 지방정부의 부채를 통한 재원조달을 어느 정도 조장했다는 점 그리고 거의 확실한 중앙정부의 구제자금지원(bailout)이 지방정부의 부채를 증가시키는 데 중요한 역할을 하였다.

특히 중앙은행이 지방은행을 통해 도에 자금을 지원하였는데 그 과정을 보면 다음과 같다. 1990년대 이전의 지방정부 부채 중 상당부분은 도가 소유한 지방은행으로부터 차입한 것이었다. 도립은행은 도에 자금을 대출하고 그것을 중앙은행에서 할인받는 방식으로 도가 채무를 불이행할 경우 그 부담을 중앙은행으로 전가시켰다. 이는 실질적으로 도에 화폐주조권(seigniorage)과 인플레이션세의 과세권을 부여한 것과 마찬가지라고 할 수 있다. 당시 아르헨티나에는 20개 이상의 도립은행이 있었으며, 멘도자와 코르도바에는 두 개씩 있었다. 1990년에 도립은행은 도 부채의 60% 이상을 공급하였으며, 중앙은행은 과도한 부실채권과 고용 과잉으로

인해 지방은행들이 붕괴되는 것을 방지하기 위해 지방채를 대량으로 할인해 주었다. 이는 지방정부 예산의 구속력을 크게 약화시키는 결과를 초래하였다.

이와 같은 추세를 변화시킨 것은 1991년의 태환법이었다. 1991년에 아르헨티나는 화폐를 오스트랄에서 페소로 바꾸고 페소의 대미달러 환율을 고정시킴으로써 물가를 안정시키고자 하였다. 또한 기본통화가 외화준비금의 달러화 가치를 넘지 못하도록 하여 본원통화의 100%를 준비금으로 예치하였으며, 공공부문에서는 세입 증대와 함께 지출을 감소시키는 정책을 추진하였다. 아울러 중앙정부 공무원을 감축하였으며, 공기업 민영화를 통해 세입을 증대시켰다. 그러나 수입 증가분의 일부는 코파티시페이션 제도를 통하여 자동적으로 지방에 이전⁴⁷⁾된 반면 지방정부는 지출감축에 비협조적이었다. 몇몇 도에서는 지출감축정책에 반대하고 중앙정부의 노력에 의해 증대된 세입으로 공무원을 증원하고 도세의 인상을 억제하는 데 사용하였다. 이 시기에 공무원이 가장 많이 증가한 지역은 중앙정부의 보조금에 가장 많이 의존하는 지역이었다. 즉, 중앙정부에서는 인력을 축소하여 지출을 감축하고자 애쓰는데 비해 지방에서는 세입공여를 통해 확보한 재원으로 인력을 증대시키는 역설적인 상황이 연출된 것이다. 이와 같은 현상은 세입과 세출이 완전히 분리된 세입공여체제의 부작용이 극단적으로 드러난 것이라고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 중앙정부는 비상권력을 요청하게 되었고 1996년에는 공공부문 예산에서 중앙재정의 비중을 늘리고 조세수입 중에서 자동적으로 지방에 이전되는 재원의 비중을 줄인다는 데 합의하기에 이르렀다. 또한 중앙정부와 도 정부간의 부채협상을 통해 도는 중앙정부에 부채를 갚지 않고 중앙정부

47) 세수입 증대분의 57%가 도 정부로 이전되었다.

는 도에 지불할 자금을 지불하지 않는 것으로 합의가 이루어졌는데, 그 결과 중앙정부가 순채무자로 판정되었다.

태환법의 또 다른 중요한 요소 중의 하나는 중앙은행의 독립성을 제고한 것이라고 할 수 있다. 이 법은 중앙정부로 하여금 더 이상 국내의 신규 자산을 받지 못하도록 하였는데 이로 인해 중앙은행이 지방은행의 대출자산을 할인해 주는 것이 불가능하게 되었다. 지방정부는 1991년 이후에도 민간은행으로부터는 아무런 제약 없이 자금을 융자받을 수 있었으나, 실제로 지방정부가 부채를 통해 자금을 차입하는 데는 여러 가지 제약이 뒤따랐다. 이는 중앙은행이 도립은행의 최후의 보루가 되는 것을 차단한 조치를 통해서 이루어졌다. 중앙은행은 지방은행으로 하여금 도의 부채를 포함한 부실채권 회수에 노력하도록 하고 부실채권이 많은 경우 사업을 그만 두든지 아니면 도정부로부터 신규자본을 유입받도록 하였다. 즉, 아직도 은행을 소유하고 있는 도정부가 도립은행으로부터 자금을 차입하려면 필요한 조건들(required ratios)을 충족시키기 위해 먼저 자본금을 충당하여야만 하게 되었다. 또한 중앙은행이 더 이상 지방은행에 자금을 지원하지 않으므로 지방은행은 자금을 출연하여 제한적인(limited) 예금보험에 들지 않으면 안되게 되었다. 이와 더불어 중앙은행은 강력한 규제를 통해 도를 포함하는 한 명의 소유자에 대한 자금대여를 제한하고 상환 가능성이 없는 자금의 대여를 억제하도록 하였다.

한편 도의 채권 발행과 특정 부채에 대해서는 사전적인 규제를 가하기 시작하였다. 즉, 채권을 발행하기 위해서는 재무부(Ministry of Economy)에서 사전에 검토를 받고, 해외 기채와 외화표시 채권의 발행은 중앙은행의 사전 승인을 받도록 하였다. 이 두 가지 사전적인 규제에 대해 제대로 지켜지지 않는다는 비판이 있으나 이러한 규제가 사실상 지나치게 과도한 부채를 억제하는 데 공헌

하였다는 점은 부인하기 어렵다. 한편 사전적 규제는 중앙정부가 부채의 질을 보장함으로써 채무불이행시 긴급자금지원을 통해 구제할 것이라는 점을 시사하기도 한다.

태환법 이후 1991~94년의 기간동안 세입은 급증하였으나 세출이 더 빠른 속도로 증가하여 적자를 면치 못하였으며, 1994년에는 멕시코 위기(The Tequila Crisis)로 인하여 GDP가 4%나 감소되었고, 도의 세입은 8%가 감소되었다. 데킬라 위기는 1991년 이후 추진한 제도개혁을 통해 강화된 아르헨티나의 지방정부 예산제약의 견고성을 시험한 것이라고 할 수 있다. 처음에는 도 정부가 세입 감소로 인해 발생한 적자를 차입금으로 충당함에 따라서 1996년에는 총부채가 170억달러에 달하게 되었는데 그 중 2/3가 1991년 이후에 발생한 것이었다. 부채를 증대시킨 방법은 공공사업자에 대한 지불의 지연, 공무원들에게 채권으로 임금지급, 민간은행으로부터의 자금차입 등 다양하다. 이 중에서 처음 두 가지 방법에 의한 부채가 위기 이후 1년 반 동안 발생한 부채의 절반 정도를 차지하였다. 민간은행은 도에 자금을 대여할 때 코파티시페이션을 담보로 제공할 것을 요구하였으며, 지방정부가 채무를 이행하지 못할 때는 중앙정부로부터 지방정부의 코파티시페이션을 직접 받아갔다. 중앙정부는 이렇게 지불한 자금을 제외한 나머지만을 지방정부에 지원하였다. 따라서 지방정부 부채의 궁극적인 부담은 지방정부가 지게 되었고, 위기 이후에도 이러한 관행이 지속되었다. 지방정부가 채무를 이행하지 못할 때 중앙정부가 대신 갚아주고 그것을 그 지방정부에 배분하는 코파티시페이션에서 제외한 것은 지방정부의 부채부담을 궁극적으로 지방정부가 지게 함으로써 차입금을 통한 재원조달의 동기를 약화시키는 역할을 하였다. 그러나 이 제도는 부실채권에 대해 채권자가 아무런 책임을 지지 않도록 함으로써 민간은행의 부주의한 자금대여를 촉진하는 효과

도 있었다.

위기 이후에는 건설한 재정운영을 보여 1995년에는 지방정부 인건비가 실질가격으로 5% 감소하였으며 이듬해인 1996년에는 5.5% 감소하였다. 이러한 분위기하에서 GDP 증가에 따른 약간(4%)의 세수입 증대도 도의 부채를 큰 폭으로 감소시키는 데 중요한 역할을 하였다. 지방채 정책에 의하면 지방정부는 외채 발행시 중앙정부의 승인을 받아야 하며, 국내 상업은행에서는 원리금 부담이 재정세입의 20~25% 이하이고 투자 또는 개혁을 위해 자금을 차입하는 경우 다른 제약 없이 자금을 조달할 수 있다. 지방정부는 자금을 차입할 때 세입공여를 담보로 제공할 수 있다. Inter-American Development Bank(1999)는 여러 가지 제도적 규제를 종합하여 중남미 지역에 있어서 기채의 자율성을 평가하였는데 아르헨티나는 3.0으로 중남미 국가들 중 자율성이 가장 높은 것으로 나타났다.

1997년과 1998년에는 거시경제 지표들이 모두 1995년의 위기를 극복하고 안정적인 성장의 궤도에 올라선 것처럼 나타났다. 지방 재정 부문에서도 앞의 <표 III-3>에서 본 바와 같이 기초수지 적자폭이 1988~90년에 GDP의 1.76%였던 것이 1995~97년에는 0.56%로 줄어들었다. 1990년대 말에 발표된 많은 연구들은 1991년 이후 도입된 여러 가지 제도 중 중앙은행의 독립은행에 대한 자금 지원 방지, 중앙재정의 지방재정에 대한 구제자금지원 중지 등이 지방정부 예산제약의 구속력을 강화시켜 1994~95년의 데킬라 위기를 무사히 넘길 수 있게 되었다고 평가하였다⁴⁸⁾.

그러나 그 이후의 중앙 및 지방재정은 상당히 다른 방향으로 전개되었다. 1997년 이후 2000년까지 중앙재정은 소규모이지만 꾸준히 기초수지(primary balance) 흑자를 실현하여 종합수지의 적자폭을 줄이는 데 기여하였지만 지방재정의 경우에는 세입이 이자

48) Dillinger and Webb(1998), Wildasin(1997) 등.

를 제외한 지출을 감당하지 못하여 기초수지가 계속 적자에 머물렀다. 따라서 금융시장에서는 지방정부의 부채상환 능력에 대한 회의가 계속 확산되어 2001년 3월 들어서는 지방정부가 발행한 채권을 인수하려는 금융기관이 사라져 버렸고, 지방정부는 중앙정부의 지급보증 거부로 지급불능 사태에 직면하게 되었다. 이는 곧 아르헨티나의 국가적 위기로 이어졌다. 2000년의 지방재정 적자 32억페소(peso)는 GDP의 1.1%, 중앙재정 적자 70억페소는 GDP의 2.4%에 달하는 규모였다⁴⁹⁾. 이와 같은 최근의 상황 전개는 지방재정 세입과 세출에 대한 통제력의 근본적인 개혁 없이 지방정부의 차입만을 억제하는 방법을 통해 지방재정의 건전성을 확보하는데는 한계가 있음을 시사한다.

<표 III-4> 아르헨티나의 재정수지 동향(1997~2000년)

(단위: 백만 아르헨티나 페소)

		1997	1998	1999	2000
중앙정부	세입	54,207	56,751	55,020	55,813
	조세수입	50,554	52,353	49,618	51,356
	기타수입	3,653	4,398	5,402	4,457
	세출(이자 제외)	53,094	53,918	53,952	53,130
	중앙정부 지출	35,418	35,585	36,108	35,089
	정부간 이전	17,676	18,333	17,844	18,041
	기초수지	1,114	2,833	1,068	2,683
	이자지급	5,791	6,661	8,224	9,656
	종합수지	-4,677	-3,828	-7,156	-6,974
지방정부	세입	31,308	32,539	31,732	32,129
	정부간 이전	17,676	18,333	17,844	18,041
	지방세 수입	10,897	11,650	11,049	10,844
	기타수입	2,735	2,555	2,839	3,244
	지출(이자 제외)	31,635	33,829	34,933	33,504
	기초수지	-326	-1,290	-3,201	-1,375
	이자지급	1,052	1,197	1,431	1,856
	종합수지	-1,379	-2,487	-4,632	-3,231

자료 : Ministry of Economy, Argentina. 박창균(2001)에서 재인용.

49) 박창균(2001) 참조.

2. 브라질

가. 분권화 추진과정 : 개요

지출 기능을 먼저 지방으로 이전하고 나중에 재원을 이전하여 정책의 혼선을 빚은 아르헨티나와는 달리 브라질에서는 재원의 이전 및 재원조달기능의 분권화를 지출 기능의 분권화보다 앞서 시행하였다.

브라질은 연방주의 국가로서 연방정부와 27개의 주(state), 5,000개 이상의 시 그리고 연방정부나 주 또는 시가 운영하는 공기업, 사회보장기금, 주가 보유한 은행들로 공공부문이 구성된다. 이러한 공공부문 외에도 금융기관이 선별적인 대출, 공공부문의 자금조달 등 준재정기관과 같은 역할을 한다. 헌법상 연방주의 국가임에도 불구하고 브라질은 1960년대부터 1980년대에 이르기까지 독재국가로서 완전히 집권화된 형태의 국가로 운영되었으며, 독재에서 벗어나 정치의 민주화를 실현하는 과정에서 재정의 분권화도 추진되었다. 그 과정을 간략히 정리하면 다음과 같다.

브라질은 1889년 황제를 축출하고 연방주의 국가를 설립하였다. 그후 1930년대에 에스타도 노보(Estardo Novo) 정권이 들어서면서 주가 힘을 잃게 되었으며, 1964년 이후 20여년 동안의 군사정권 시절에는 완전한 집권형 국가였다고 할 수 있다. 그러다 1980년대 들어서 정치 민주화가 시작되었고, 그 과정에서 민주주의 국가란 곧 분권화된 국가라는 신념하에 분권화가 추진되었다. 군사정권 말기인 1982년에는 주지사를 주민이 직접 선출하였으며, 1984년에는 선거인단이 대통령을 선출하였는데 이 때 선거인단은 군부에서 지명하였다. 이후 1985년에 시장 선거가 있었고 1989년에는 대통령을 주민이 직접선거로 선출하기에 이르렀다.

이와 같은 민주화 과정은 1988년의 헌법개정을 통해 완성되었다. 민주주의는 재정 분야에서 약한 중앙정부와 강한 지방정부를 필요로 한다는 인식하에 주와 시의 입법권과 재정적 자율성을 회복하는 방향으로 헌법이 개정되었으며, 지방정부들은 많은 자율성을 확보할 수 있게 되었다. 그 결과 브라질은 지방정부에 대한 중앙정부의 통제가 지나치게 적은 국가로 언급되기에 이르렀다⁵⁰⁾.

한편 대통령도 강력한 권한을 갖고 있는데, 특히 1988년 헌법은 특정 분야에 대한 입법 발의에 있어 대통령이 독점적인 권한을 행사하도록 하였다. 예를 들면, 대통령은 국회의 동의를 받지 않고 30일간 법적인 조치를 취할 수 있으며, 많은 공공분야에서의 고용 증대 및 임금인상 문제에 대해서는 대통령만이 발의를 할 수 있다. 여기서 공공부문은 지방정부까지 모두 포함하는 것으로서 이와 같은 대통령의 권한은 지방정부의 자율적 재정운동을 크게 제한하는 조치라고 할 수 있다.

의회는 상원과 하원으로 구분되는데 상원은 각 주에서 3명씩 선출되며, 하원은 인구비례로 각 지역에서 선출된다. 각 주별로 하원 의원수의 상한과 하한이 정해져 있는데 하한은 주당 8명이며, 상한은 70명이다. 전체 하원 의원은 513명이며 1998년 의회에는 15개의 정당이 의석을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 주별 의원선출 규정은 작은 주가 상대적으로 많은 의원을 배출하도록 되어 있어 중앙정부 정책결정에 있어 작은 주가 유리하다. 브라질의 3대 주가 브라질 인구의 절반 정도를 차지하는 데 비해 의회에서는 상원의 15%, 하원은 39%의 의석을 차지하고 있을 뿐이다. 따라서 국가재원의 지방배분방식 등을 결정함에 있어 재분배가 중요한 역할을 한다.

시와 주의 관계를 보면, 주가 시의 설립 및 조직을 관장하는 다

50) Dillinger(1994).

른 연방주의 국가와는 달리 연방정부가 직접 시의 재정에 관여하여 주에 보조금을 배분할 뿐만 아니라 시에도 직접 보조금을 배분한다. 부가가치세 도입시에는 세수입의 20%를 시에 배정하였다. 기능 배분에 있어서는 시와 주 사이에 중복되는 기능이 존재한다. 천연가스는 주가 전적으로 담당하고 도시교통은 시에서 맡고 있는 것을 제외하면 학교, 보건, 도로 등 대부분의 기능에 있어서 시와 주정부가 중복적으로 업무를 수행하고 있다.

1988년 헌법개정은 거시경제적 안정성을 저해하는 결과를 초래하였는데 그 이유는 지방에 재원을 이양함에 따라 국가재원이 축소되어 경제안정 정책을 수행하기에 충분한 재원을 확보하지 못하게 되었기 때문이다. 특히 브라질에서는 지출 기능을 이양하지 않고 재원을 먼저 이전하여 연방정부에서 재원의 감소에 부응하는 만큼 지출을 감소시키지 못한 결과 분권화가 중앙정부의 재정적자를 초래하였다. 이는 대통령 선거를 실시하기 전에 재원이전에 대한 법이 통과되었기 때문에 아직 정권을 잡고 있던 군부가 주민들로부터 선심을 사고자 하는 의도가 반영된 것이라고 할 수 있다. 또한 지방정부에 조세에 대한 자율권을 부여하였는데 이것도 거시경제 안정을 저해하는 요인이 될 수 있으며, 중앙에서 지방으로 자동적으로 재원이 이전되도록 한 세원공유제도도 거시경제의 안정성을 저해한다. 중앙정부가 긴축을 위해 세수입을 확대할 경우 그 일부분은 자동적으로 지방으로 이전되는데 지방정부는 그 재원을 이용하여 지출을 확대하거나 지방세를 감축하는 데 사용할 수 있다. 이 경우 중앙정부의 자동적인 재원이전은 거시경제의 안정성을 저해하는 결과를 초래하게 된다.

마지막으로 브라질의 분권화 과정과 관련하여 언급하고자 하는 것은 시정에 대한 주민참여 사례이다. 1980년대 중반에 좌익 정당인 Partido do Trabalhadores(PT)가 많은 시에서 정권을 잡게 되

었는데, PT는 예산당국이 시민의회(popular council)와 협력하여 예산을 짜도록 하는 원칙을 강조하였다. 이와 같은 원칙은 주민의 참여를 유도하는 것으로서 전통적인 시의 권력과 갈등을 야기하였다. 그 결과 1988~92년 동안 36명의 PT 소속 시장 중 12명이 당과 결별을 선언하기에 이르렀고, 결국 시민조직이 예산편성 과정에서 공식적인 역할을 하도록 하는 데는 실패하였다.

그러나 시간이 지나면서 점차 시민단체가 예산편성 과정에서 중요한 역할을 하게 되었다. 인구 28만명으로 구성된 이타바나(Itabana)시의 경우가 좋은 예가 된다. 이 시의 주민들은 7개의 지역별 그룹으로 나누어진다. 시장과 관료들은 예산편성 과정에서 각 지역별로 최소한 한 번 이상 시민들과 회의를 하여 예산안을 소개하고 토론을 벌인다. 토론은 주로 자본예산의 배정에 초점이 맞춰져 있는데 주최측에서 가능한 대안들을 설명하고 주민들이 그에 대한 선호를 표현하는 방식으로 의사진행이 이루어진다. 그 다음에는 시 전체회의를 개최하게 되는데 이 때는 시장과 관료들 및 각 지역주민 대표들이 참석한다. 이와 같은 주민참여에 의한 예산책정은 투자재원 중 상수도와 하수도 설비에 사용되는 재원의 비중을 증대시키는 결과를 가져왔는데 이는 주민들이 이 부문에 많은 선호를 보여 주었기 때문이다(Peterson 1997).

나. 재정분권화 현황 및 문제점

브라질은 1988년 헌법개정에서 재정분권화의 기반을 마련하였다. 그 내용 중 가장 중요한 골자는 각 지방정부에 세원을 배정하고 정부간 세원공유제도를 도입했다는 점이다. 이를 통해 중앙정부는 세입의 6%를 감축하였으며 그 재원은 지방으로 이전되었다. 그러나 지출 기능의 지방이전은 공식적으로 언급되지 않았으며,

구체적인 대안도 없었다. 결과적으로 1988년의 헌법개정은 지방정부에 뜻하지 않았던 이익(windfall gain)을 가져다 준 반면 지출 기능은 줄이지 못하고 재원만 이전한 중앙정부에는 재정압박을 초래하였다. 재원을 이전한 후에 그에 상응하는 지출 기능을 이전하고자 하였으나 지방정부의 반발 등 현실적인 어려움에 부딪쳐 무산되었기 때문이다.

Peterson(1997)에 따르면 1988년 헌법은 브라질 중앙정부로 하여금 공공부문 세입의 1/3을 약간 넘는 수준만 직접 사용하고 나머지는 지방으로 배분하도록 하였는데, 이 원칙은 5년마다 수정을 검토하게 되어 있었다. 따라서 재원배분에 맞게 지출 기능을 추가적으로 분권화하는 방안, 세원공유 중 지방정부의 몫을 줄이는 방안, 지방정부의 조세자율권을 확대하여 자율적으로 세입을 확대하도록 하는 방안 등 여러 가지 개편방안이 고려되었으나 모두 국회에서 통과되지 않았다. 게다가 국회에서 이와 같은 내용을 수정하기 위해서는 60%의 동의를 받아야 한다고 규정이 개편됨으로써 이 제도의 수정은 한층 더 어려워졌다.

연방과 지방정부간 기능배분 현황을 보면 헌법은 연방정부의 역할을 국방, 사회보장, 공공부채 및 환율 관리 등으로 정의하고 있으며, 특히 중요한 관심을 끄는 것은 공직자 고용에 대한 규범을 중앙정부에서 담당하도록 하고 있다는 점이다. 주는 연방정부가 담당하지 않는 기능을 포괄적으로 담당하는데 실제로는 연방과 주간에 공동으로 수행하는 기능이 많다. 조세, 교육, 사회사업 등이 이에 해당되는데 공동기능에 대해서는 대체로 연방정부가 일반적인 규칙을 정하고 주와 연방 사이에 갈등이 있을 경우에는 연방법이 우선하도록 하고 있다.

1988년 헌법개정으로 많이 개선되기는 하였지만 보건, 사회보장, 교육 및 농업, 식량배급, 하수처리, 주택개발, 경찰, 공공교통, 천연자원 및 환경 등 거의 대부분의 분야에서 정부간 기능배분이

명확하지 않아 중복지출을 유발하고 있다. 특히 초·중·고등교육의 경우 중복이 심각한 문제가 되는데 지역간 격차가 심하여 중앙정부가 지역간 지출의 배분에 관여하기 때문이다. 또한 상·하수도, 청소, 주택개발, 도로, 건물 등 도시 하부구조의 경우에는 신축투자와 유지·보수 기능을 분리하여 각각 다른 정부가 맡도록 하였는데 이것 역시 중요한 문제로 지적되고 있다. 신축투자와 유지·보수간의 구분이 명확하지 않아 서로 책임을 미룸으로써 하부구조에 대한 과소투자가 발생하여 많은 문제를 발생시키고 있기 때문이다.

공무원 인사는 분권화보다는 집중화의 개념으로 이루어지고 있다. 연방 헌법에서 모든 공직자의 권리를 정의하고 있는데, 그 내용을 보면 불필요한 공직자의 해고는 불가능하며 명목임금의 인하도 금지되어 있다. 연금은 퇴직시 임금에다 퇴직 전 해당 직종의 임금 상승분을 더하여 지급하도록 되어 있다. 이와 같은 인사업무의 집권화는 인건비가 재정의 대부분을 차지하는 지방정부에 있어서 재정운영의 자율성을 크게 제약하는 조치라고 할 수 있다.

한편 시는 헌법적인 기관으로서 1988년 헌법에 명시되었으나 시에 대한 기능배분은 명확하게 규정하지 않아 주와 시 사이에 기능이 중복되는 경우가 오히려 보편적이다.

다음으로 세원배분 현황을 살펴보면 1988년 헌법에서는 특정 세목을 각급 정부에 배분하였는데, 브라질에서 세수입이 가장 많은 세목으로 GDP의 5%, 총 세수입의 20~25%를 차지하는 부가가치세를 주 정부에 배정한 것이 특히 눈에 띈다. 부가가치세율이 지역마다 다를 경우 주간 거래에 대한 왜곡이 초래되며 지나친 조세경쟁이 발생할 수 있으므로 부가가치세율은 상원에서 정하는데 주내 거래에 대해서는 주어진 한도(상한, 하한) 내에서 자율적인 세율조정이 가능하다. 부가가치세 수입 중 25%는 시에 배정되는데 일부는 원천지에, 나머지는 공식에 따라 배분된다. 주의 주요 세수입

원은 부가가치세이며 주 정부는 그 외에도 자동차세와 재산세-상속·증여세-를 부과한다. 시는 도시재산세, 특정 서비스에 대한 소비세(ISS)를 부과하는데 이 세목에 대해서는 탄력세율의 적용이 가능하다. 그 외에도 부동산 거래세가 시세에 속한다(Dillinger and Webb 1998).

주요 세목별 조세제도를 보면 국제거래에 대한 조세는 국세이며 소비과세는 중앙정부와 주, 시가 모두 과세하고 있다. 그 중 가장 중요한 것은 주에서 부과하는 부가가치세(ICMS)로서 보편적인 소비에 대해 과세하고 매입세액을 공제해 주는 제도이다. 중앙정부에서는 보다 좁은 범위의 소비세를 적용하는데 제조업자의 판매액에 대한 소비세(IPD)가 그것이다. 한편 시는 주의 부가가치세가 면제되는 특정 재화 및 용역에 대해 소비세(ISS)를 부과한다.

이와 같은 소비세제는 부분적으로 세원이 중복되어 하나의 세원에 대해 여러 단계의 정부가 각각 과세하는 결과를 초래한다. 또한 누진적이며 선택적인 다단계 세금으로서 산업경쟁력, 특히 수출경쟁력을 약화시킨다는 비판이 제기되고 있으며, 지역간 세율 격차는 주간 조세경쟁을 야기할 가능성도 있다(de Mello 1999).

금융거래에 대한 조세는 자본이득으로부터 은행거래에 이르기까지 광범위하고 다양한 거래에 대해 부과하는 세금으로서 국세이며, 국세인 소득세는 50%가 지방으로 이전된다. 재산세의 경우 중앙정부가 비도시 재산에 대해 세금(ITR)을 부과하고 시는 도시 재산에 대해 세금(IPTU)을 부과하는 한편 주는 상속·증여세를 부과한다. IPTU는 역진적인 데 비해 ITR은 토지투기를 억제하기 위해 누진적인 세율로 과세한다. 자동차세는 주에서 부과하는데 세수입의 50%는 시 정부로 이전된다.

각급 정부별 세수입 구성을 보면 <표 III-5>와 같다. 1980년에는 총 조세부담률이 GDP의 24.63%로 그 중 약 75%는 국세이고 나머지는 주세가 22%, 시세가 약 3%였다. 1990년에는 총 조세부

담률이 30.53%로 증가하였는데, 주세 부담이 5.41%에서 8.74%로 증가한 것이 중요한 역할을 하였다. 그 결과 총 조세수입에서 주세가 차지하는 비중은 28.6%로 증가한 반면 국세가 차지하는 비중은 68% 수준으로 하락하였고 시세는 3%의 비중을 유지하였다. 이와 같은 변화는 1988년 헌법개정을 통하여 주의 세원을 크게 확충한 데 기인하는 것이다.

<표 III-5> 각급 정부 세수입의 GDP 대비 비율 - 브라질

(단위: %)

	1980	1990	1993	1994	1995	1996
연방정부	18.50	20.88	16.20	18.94	20.00	-
소비세(IPI)	2.20	2.54	2.12	2.15	2.06	2.13
소득세	2.95	4.95	3.78	3.51	4.00	4.14
금융세	0.94	1.38	0.63	0.68	0.49	0.39
주	5.41	8.74	6.58	8.18	8.60	-
소비세(ICMS)	4.89	7.68	6.64	8.17	7.17	7.75
시	0.71	0.91	0.51	1.38	1.70	-
합 계	24.63	30.53	23.29	28.50	30.30	-

자료 : de Mello, Luiz R. Jr., "Fiscal Federalism and Macroeconomic Stability in Brazil: Background and Perspectives," in Kiichiro Fukasaku and Luiz R De Mello Jr. (eds.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economics: Governance Issues*, Paris: OECD, 1999, pp. 135~155.

<표 III-6>에 의하면 1988년 헌법개정으로 인하여 재원을 이전하기 전의 중앙정부 세입은 70%에서 65%로 줄어들었으며, 주의 세입은 27%에서 32%로 5%포인트 상승하였다. 한편 재원이전 후 1989년의 각급 정부별 세입 비중을 보면 중앙정부 57%, 주정부 30%, 시정부 13%로 재원이전의 대부분이 시정부로 귀속되며, 주정부의 경우에는 시로의 재원이전이 중앙정부로부터 받는 것보다 많은 것으로 나타났다. 이는 부가가치세 수입의 25%를 자동적으

로 시에 이전하기 때문에 나타나는 현상으로 판단된다. 결과적으로 1988년의 헌법개정과 그 후속 조치들은 재정조정 이전의 중앙정부 세입의 비중을 8%포인트 감소시키고 재정조정이 완료된 후의 중앙정부 세입-즉, 중앙정부가 직접 지출하는 세입-의 비중을 9%포인트 감소시켰다.

브라질의 정부간 재정조정제도의 특징 중의 하나는 연방주의 국가임에도 불구하고 중앙정부가 주정부뿐만 아니라 주 산하의 시정부에도 재원을 직접 이전한다는 점이다. 또한 세원공유제도를 통해 소득세와 연방 소비세의 수입 중 일정부분을 지방정부로 이전하는데 1988년 헌법에 의하면 각각 세수입의 21.5%를 주로 이전한다. 공유재원의 배분에 있어서는 재분배를 중요한 요소로 고려하여 총 재원의 85%는 인구밀도가 낮고 소득 수준도 낮은 북부와 북동부·중서부에 배분하고 나머지 15%를 비교적 발달된 지역인 남부 및 남동부의 주에 배분한다. 각각의 그룹 내에서는 95%의 재원이 인구와 주민 1인당 소득 수준에 따라 배분되고 나머지 5%는

<표 III-6> 정부간 세입의 구성 - 브라질

(단위: %)

	재정조정 이전			재정조정 이후		
	연방	주	시	연방	주	시
1987	70	27	3	61	28	12
1988	70	27	3	61	27	11
1989	65	32	3	57	30	13
1990	65	32	4	54	30	16
1991	62	32	6	51	30	18
1992	62	32	6	52	31	17

자료 : Dillinger, William and Steven B. Webb, "Financial Management in Federal Democracies : Argentina and Brazil," Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

면적에 비례하여 배분된다. 또한 소득세와 연방 소비세의 22.5%는 시에 배분되는데 그 중 10%는 각 주의 수도에 인구와 1인당 소득을 고려하여 배분하고 나머지 90%는 다른 시들에 역시 인구와 1인당 소득을 고려하여 배분한다.

1988년 헌법은 연료, 전기, 광산, 교통에 대한 연방정부의 세금을 폐지하고 이들 세원을 부가가치세에 편입시켰다. 이를 통해 지방 부가가치세의 기반을 확충함과 동시에 지방 부가가치세 수입의 시에 대한 배분비율을 20%에서 25%로 인상하였다.

1988년 이전에는 임의적인 배분이 행해져 이전재원의 규모와 배분방식이 매년 예산과정에서 결정되었으나 1988년 이후에는 일반 재원을 배분하는 재정조정제도가 도입되어 중앙-지방간 배분비율이 법으로 정해지고 배분도 정해진 공식에 따라 이루어지고 있다. 그런데 재원공유비율이 세목별로 정해져 있어 연방은 공유하지 않는 세목을 통해서 세수입을 확보하는 데 주력한 반면 지방정부들은 지방에 대한 배분비율을 높이는 데 많은 노력을 기울이게 되었다. 배분원칙을 보면 재정수요의 관점에서 인구를 고려하고, 재정능력 지표로서 1인당 소득의 역수를, 재정노력 지표로서 총지출에서 자체세입이 차지하는 비중을 고려한다. 그 외에도 외부효과 등을 고려한다. 일반적으로 빈곤한 지역의 경우 법적인 공식에 따른 배분뿐만 아니라 협상에 의한 임의적 보조금이 많이 배분되며 재정지원 규모는 GDP의 3%, 총 조세수입의 10% 이상에 이른다. 처음에는 총 재정조정액의 50% 정도가 법적인 이전이었으나 1991년에는 법적인 이전의 비중이 75%로 증가하였다. 이는 1988년의 헌법개정과 그 후속 조치들이 재정조정제도를 경직시키는 결과를 초래하였음을 의미한다.

브라질은 주와 지방정부의 자체세입이 다른 중남미 국가들에 비해 비교적 높은 편으로 1950년대부터 이미 지방재정에서 자체세입이 차지하는 비중이 40~50%에 이르렀다. 그러나 자체세입이

상당히 확충된 이후에도 수직적 불균형은 여전히 존재하여 지방 정부 지출의 3분의 1 정도는 중앙정부로부터 이전된 재원으로 보충하였으며, 특히 기초자치단체인 시의 경우에는 이전재원에 대한 의존도가 평균 65% 수준에 달하는 것으로 나타났다⁵¹⁾. 중앙정부의 재정지원은 지방정부의 자체세입 확충 동기를 약화시킨다. Peterson(1997)이 브라질, 콜롬비아(Columbia), 에쿠아도르(Ecuador), 과테말라(Guatemala) 그리고 멕시코(Mexico)의 기초자치단체 자료를 이용하여 실증분석을 수행한 결과에 의하면 일반 보조금이 증가할 경우 지방정부의 자체세입 즉, 지방세 수입과 사용자료 수입이 감소한다. 브라질의 경우 1988년 헌법에서 세원공유를 통해 지방재원을 확충하고 지방정부에 더 많은 과세자주권을 부여하였으며, 재산세와 연료에 대한 소매매상세도 신설하였다. 따라서 지방정부는 주어진 한도 내에서 세율을 조정할 수 있는 권한을 갖게 되었으며, 광범위한 서비스에 대해 사용자 요금을 부과할 수도 있게 되었다. 그러나 실제로 이와 같은 과세권이 사용된 경우는 발견하기 어렵다. 오히려 지방세율은 매우 낮았으며, 징수가 제대로 이루어지는 경우도 드물었다. 수도(capital)의 경우 자체적으로 징수한 지방세 수입은 총세입의 3.7%에 불과하였으며, 중규모 투자사업의 재원조달방식으로 이상적이라고 할 수 있는 개발부담금제도도 거의 활용되지 않았다. 반면 이전세입이 지방재정에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가세를 나타냈다.

브라질의 재정체도가 갖고 있는 또 다른 문제는 지속적인 적자를 부채를 통해 조달하고 중앙정부는 지불불능 상태에 빠진 지방정부에 계속하여 긴급재정지원을 하였다는 점이다. 지방정부는 재정의 대부분을 차지하는 인건비에 대해 통제할 권한이 없으므로 실제로 긴급 상황이 발생하였을 때 지출을 감축하는 능력에 한계

51) Inter-American Development Bank(1997) 참조.

가 있을 수밖에 없다. 경우에 따라서는 긴급 상황이 발생한 원인 자체가 중앙정부의 인건비 통제에 있는 경우도 있을 수 있다. 그러므로 지방정부가 긴급한 상황에 빠졌을 때 중앙정부가 나서 지원을 하지 않을 수가 없었다. 그러나 이와 같은 긴급재정지원은 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시킴으로써 궁극적으로 지방정부의 부채위기를 유발하는 원인이 된다. 이에 대해서는 다음 소절에서 보다 자세하게 논의한다.

다. 지방채 위기와 예산제약의 견고성, 지방채 정책

브라질의 거시경제정책이 수립된 배경 중 가장 눈에 띄는 특징으로 1980년대에서 1990년대로 이어지는 지속적인 고인플레이션을 들 수 있다. 특히 1980년대 말부터 1990년대 전반까지는 연평균 물가상승률이 1,000%를 넘었다. 또한 정부부문에서는 소비지출이 크게 증가하여 1988년에는 GDP의 12.5%였던 정부소비가 1999년에는 16.5%로 늘어났는데, 1988년의 헌법개정으로 인해 급여가 크게 증가하였으며 행정비용도 많이 증가된 것이 그 원인이라고 할 수 있다. 그러나 비금융 공공부문(non-financial public sector)의 적자와 부채가 국제적 기준에 비해 크게 많은 것은 아니었다. 1995년의 공공부문 부채는 GDP의 29.9%에 불과했으며 비록 1년 후인 1996년에는 34.5%로 크게 증가하였으나 아직도 OECD 회원국 평균치(45%, 1995년) 및 EU 국가 평균치(57%)에 비하면 그다지 부채가 많은 편은 아니었던 것으로 평가할 수 있다.

이와 같이 높은 인플레이션과 누적된 부채를 감축하기 위하여 브라질은 1994년 이후 재정부문의 개혁을 시도하였다. 그러나 이때 추진된 개혁이 성공적이지 못하여 그 이후에도 공공부문의 부채가 크게 증가하였다. 지방정부의 경우 중앙정부 및 주립 은행으

로부터 많은 자금을 차입하여 1997년에는 지방부채가 1991년의 두 배에 이르렀는데, 부채 누적액 중 3분의 1이 1994년부터 1997년까지 차입한 것이었다. 결국 이 중 많은 부분에 대해서는 원리금이 제대로 지급되지 못하였으며, 이자는 자본화되었다.

브라질의 지방채 위기에 대해 파악하기 위해서는 먼저 브라질의 지방정부와 공기업, 지방은행간의 관계를 알아야 한다. 1987년 이후에는 물가상승률이 월 20%를 넘었는데, 이 시기에 주정부들은 상업은행을 보유하고 있었으며 그 은행들로부터 재정적자를 메우기 위한 자금을 차입하였다. 따라서 주의 부채는 급속하게 증가하여 1991년에는 570억달러(총외채 1,200억달러)였던 주정부 부채가 불과 5년 만에 두 배인 1,100억달러가 되었다. 가파른 물가상승으로 인한 이자율 상승은 주정부의 부담을 가중시켰으며, 주정부

<표 III-7> 브라질의 경제성장, 인플레이션 그리고 재정수지

(단위: %)

	1983~87	1988~90	1991~94	1995~97
실질성장률(연평균)	4.27	1.61	2.73	3.52
인플레이션(연평균)	186	1,670	1,350	30
종합수지 적자 ¹⁾ /GDP				
중앙정부			0.28	-1.69
지방정부			-0.05	-2.16
공기업			-0.20	-0.46
기초수지 적자/GDP				
중앙정부			1.68	0.24
지방정부			0.75	-0.51
공기업			0.73	0.02

주 : 1) 인플레이션으로 인한 명목이자율의 상승은 포함하지 않았음.

자료 : Dillinger, William and Steven B. Webb, "Financial Management in Federal Democracies : Argentina and Brazil," Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

부채의 절반 정도를 차지하는 상파울루(Sao Paulo)와 같은 일부 지방에서는 채무이행을 중지하는 사태가 발생하였다. 채권자인 주립 상업은행들은 브라질의 금융부문에서 중요한 비중을 차지하고 있었는데 이들 은행의 주요 재산은 주와 공기업의 채권이였다. 그런데 주정부의 지급불능으로 인하여 이들 은행이 금융위기에 직면하게 되자 브라질 정부는 긴급자금지원을 통해 위기상황을 벗어나고자 하였으며, 이와 같은 관행이 지속되자 지방정부 예산계약의 구속력은 크게 훼손되었다.

지방정부 부채에 대한 정책은 상원에서 지침을 제시하도록 되어 있는데 상원은 그 지침을 적용함에 있어 예외를 인정할 수 있으며 실제로 많은 예외가 인정되었다. 한편 국내 은행으로부터의 자금차입은 중앙은행의 감독권 범위 안에 속했다. 1993년에는 민간은행이 주에 대해 자금을 대여할 수 없도록 많은 규제가 만들어졌으나 제도가 복잡하고 이미 발생한 적자를 해결하기 위하여 제도를 자주 수정하다보니 실질적으로 규제의 실효성이 상당히 떨어졌다. 또한 중앙은행은 주가 자신이 소유한 은행으로부터 자금을 차입하는 것을 금지하였으나 실제로는 잘 지켜지지 않고 변칙적인 방법을 사용하여 주립 금융기관으로부터 자금을 차입하는 등 부정적인 결과가 나타나는 경우가 많았다. 예를 들면 주정부와 사업계약을 맺은 사업자가 주립은행에서 자금을 융자받고 주와의 사전 협약에 의해 과산을 하는 경우가 이에 해당된다. 이러한 방법을 통해 주는 주립은행으로부터 자금을 차입하고 주립은행은 부실채권을 보유하게 되는 악순환의 고리가 형성되었다. 1993년에 연방헌법은 차환채(roll over)를 제외한 국내에서의 신규채권 발행을 금지하였으나 외채발행의 경우에는 규제 대상에서 제외하였다. 즉 외채를 발행할 때에는 연방정부의 지급보증이 필요한 경우에만 사전 승인이 요구되며, 그 외의 경우에는 상원에서 정한 부채에

대한 일반적인 감독만을 받으면 되었다. 뿐만 아니라 기존 부채의 자본화도 전혀 통제되지 않았다.

<표 III-8> 공공부문의 부채(GDP 대비 비율) - 브라질

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
합계	43.5	42.7	38.4	29.7	29.9	34.5
연방 ¹⁾	14.6	14.0	11.2	12.8	13.0	16.4
주/시	8.2	10.6	10.8	9.9	10.4	12.0
공기업	20.7	18.1	16.3	7.0	6.5	6.1
국내부채	15.9	21.2	21.6	21.0	24.5	30.4
연방 ¹⁾	-2.5	6.9	2.1	6.5	9.6	14.8
채권발행	3.5	10.3	10.8	11.7	15.3	22.2
사회보장기금	0.0	-0.3	-0.3	-0.4	-0.2	0.0
FAT	-1.1	-1.5	-1.7	-2.0	-2.5	-2.6
주/시	7.0	9.4	9.6	9.5	10.1	11.6
채권발행	2.1	3.8	4.3	2.1	2.0	2.4
공기업	11.4	10.9	9.8	5.1	4.8	4.1
외채	27.6	21.5	16.8	8.6	5.5	4.0
연방 ¹⁾	17.0	13.0	9.1	6.3	3.4	1.6
주/시	1.3	1.2	1.2	0.3	0.3	0.4
공기업	9.2	7.2	6.5	2.0	1.7	2.0

주 : 1) 중앙은행 포함.

2) FAT는 국립 저축은행(CEF)이 운영하는 실업보험기금을 의미함.

자료 : de Mello, Luiz R. Jr., "Fiscal Federalism and Macroeconomic Stability in Brazil: Background and Perspectives," in Kiichiro Fukasaku and Luiz R. de Mello Jr. (eds.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economics: Governance Issues*, Paris: OECD, 1999, pp. 135~155.

지방정부의 재정자립도는 1985~90년에 23~53%, 1991~94년에는 27~50%로 중앙재원에 대한 의존도가 높은 편으로 나타났다. 특히 빈곤한 지역의 재정의존도가 높아 가장 부유한 지방은 중

양정부에 대한 의존도가 10%인 데 비해 빈곤한 지역은 65% 정도나 된다. 한편 부채비율은 부유한 지역에서 높은 편이다. 부유한 지역인 남동부를 중심으로 순재정세입에 대한 부채비율은 1990년대 들어서 지속적으로 높아졌는데 이는 부유한 지역이 저렴한 비용으로 쉽게 자본시장에 접근할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 투자여력과 부채비율간에는 반비례 관계가 있는 것으로 나타났다(de Mello 1999).

한편 브라질에서는 준재정의 역할이 커서 공식적인 재정분야만 검토하여서는 현실을 정확하게 파악하지 못한다. 준재정 불균형은 재정과 금융부문간의 불명확한 관계에서 비롯된 것으로 금융기관이 재정정책 수행기관의 역할을 하고 그로 인해 발생한 준재정 적자가 거시경제 불균형을 야기하였다. 준재정 불균형이 심각할 경우 비금융 공공부문의 부채는 현실을 과소평가하는 지표가 되는데 공공부문과 관련된 가장 중요한 준재정 활동은 이자율 및 환율 운용, 상업은행 규제, 유입외자의 중화(sterilization), 금융기관에 대한 긴급재정지원 등과 관련된 활동들이다.

재정적자를 충당하기 위해 통화를 증발시키면 인플레이션과 재정적자의 상관관계가 매우 강해진다. 그러나 브라질의 높은 인플레이션의 원인이 통화팽창에만 있는 것은 아니다. 주립 금융기관들은 높은 인플레이션과 통화규범의 결여로 인하여 상당한 정도의 부실채권을 축적하게 되었는데 그 원인은 취약한 경영능력, 부적절한 담보와 부주의한 대출, 대출금 회수의 어려움, 신용평가의 낙후 등에 있다. 또한 특혜 대출의 경우에도 추가적인 비용이 소요되며, 긴급재정지원 비용도 중앙은행의 예산외지출로서 준재정비용이라고 할 수 있다.

1990년대 초부터 1994년에 안정화정책을 실시할 때까지 복수환율제도를 운영했는데 이로 인해 공식환율과 상업환율간에 차이가

켰다. 이와 같은 차이는 준재정 세입을 확보하는 수단이 된 반면 수출에 대해서는 암묵적인 세금이 되었다. 따라서 환율의 단일화도 준재정 비용을 유발하였다.

그 밖의 중앙은행의 지불준비금 요구도 준재정 수입원이라고 할 수 있다. 높은 지불준비금 요구는 자금을 시중은행에서 저렴한 비용으로 중앙은행에 이전시킴으로써 준재정 조세와 같은 역할을 하였으며 정부의 자금조달 비용을 인하하는 효과를 가져왔다.

3. 콜롬비아

가. 분권화 추진과정 : 개요

아르헨티나 및 브라질과는 달리 단일형 국가인 콜롬비아는 국가가 설립된 초기부터 1970년대까지 완전히 집권화된 국가였는데 1983년에 도(department)와 시(municipals)의 자율적 과세권을 제고하는 입법을 함으로써 재정분권화를 시작하였다. 이 법에 의해 자동차에 대한 조세가 국세에서 지방세로 전환되었고 시정부는 자산재평가세를 부과할 수 있도록 허용되었다. 또한 부가가치세 수입의 일부를 지방으로 이전하였는데, 그 재원은 특정목적에 사용하도록 용도가 정해진 것이었다. 그러나 실질적으로 그 재원의 구체적 용도를 결정한 것은 지방의회였다. 그후 1986년부터 정치적 분권화가 진행되었으며 아울러 재정분권화도 확대되었다. 1986년에는 시장선거가 있었으며 1991년에는 도지사를 선출하였다. 지출 기능의 이전은 1986년부터 시작하여 1991년에는 이미 상당한 정도의 기능 이전이 이루어졌는데 재원조달 기능은 여전히 중앙에서 담당하였으므로 이 시기의 기능 이전은 분권화(decentralization)라기보다는 기능의 위임(delegation)이라고 할 수 있을 것이

다. 1990년대에는 재정적자와 거시경제 불안정, 분권화가 동시에 진행되었으며, 인근 지역의 다른 국가들과 마찬가지로 중앙정부에서 재원을 지방정부로 먼저 이양한 후 지출 기능의 이전을 통해 중앙정부의 세출 감소를 도모하였으나 지출 기능의 이전은 그다지 성공적이지 못하였다. 따라서 중앙정부 재정은 적자를 면치 못하였으며, 지방정부가 채무를 이행하기 어려운 상황이 되었을 때 중앙정부가 긴급재정지원을 통해 구제하는 관행을 보여주었다는 점에서도 남미지역의 다른 국가들과 유사하다.

콜롬비아의 경우 실제 분권화 상황은 정부 계정에 나타난 것과는 상당히 다를 수 있는데 왜냐하면 중앙정부가 지원하는 재원의 사용에 대해 중앙정부가 간섭을 하기 때문이다. Inter-American Development Bank(1997)에 의하면 1995년 지방재정의 수직적 불균형 즉, 지방재정 세출에서 중앙정부 보조금이 차지하는 비중은 38%였는데, 이때 이전된 보조금은 모두 용도가 정해진 조건부 보조금이었다.

콜롬비아에서는 대통령의 임기는 4년이나 재선이 금지되어 있으며, 입법 발의권은 있으나 의회의 결정에 대한 거부권이 없어 대통령의 권한은 비교적 약한 편이다. 대통령은 90일의 비상계엄을 선포할 수 있는데 그것이 유일하게 대통령의 힘을 강화시키는 요인이라고 할 수 있다. 한편 도지사과 시장에게도 많은 권한이 부여되지 않아 헌법상으로 보면 도지사과 시장은 행정부의 일부분이라고 할 수 있다.

의회는 상원과 하원으로 구분된다. 상원은 전국을 선거구로 하여 100명을 선출하는데 전국에서 지명도를 얻기 어려우므로 선거과정중에는 특정 지역의 지지도를 확보하는 데 초점을 맞추어 선거운동이 펼쳐진다. 하원은 각 도에서 선출되는데 도별로 최소한 1명의 하원 의원을 배출하며 인구비례에 따라 그 숫자가 증가한

다. 각 의원의 임기는 4년이다. 선거규범은 부분적으로 헌법에 규정되어 있기도 하며 또 일부는 시행령으로 규정하기도 한다. 뿐만 아니라 각 정당의 내규도 선거규범에서 중요한 역할을 한다. 지방선거 후보자는 지구당에서 선정하며 중앙선거와 지방선거가 분리되어 실시되는데 이와 같은 방식은 선거과정에서 중앙정부 관리들의 영향력을 줄이는 역할을 한다.

앞에서 언급한 바와 같이 콜롬비아는 세원의 공유를 통해 재원을 지방으로 이전하면서 분권화를 시작하였으며, 지출 기능의 이전은 나중에 임의적인 방식으로 진행되었다. 콜롬비아 정부는 1991년 헌법개정을 통해 이 문제를 시정하고자 노력하였다. 즉, 교육, 보건, 기본적인 간접자본을 지방으로 이양하면서 세입공유 기반을 넓혀 지방재원을 확충하고자 한 것이다. 그런데 부분적으로는 기능이양에 성공하였으나 정부간 갈등을 야기하기도 하였다. 예를 들면 교육 기능은 처음에 시로 이전되었으나 나중에 인사, 교육과정 개발 및 다른 몇 가지 기능들이 도로 이전되고 시는 학교 건축과 건물관리만을 담당하게 되었다. 한편 교육 기능을 담당할 능력이 있는 몇몇 대규모 시는 이와 같은 변화에 반대하였으며, 교원조합은 교과과정과 교원임금 등에 대해서는 국가가 통제할 것을 요구하였다. 하지만 결국은 경우에 따라 개별적인 협상을 통해 해결하였다.

나. 재정분권화 현황 및 문제점

콜롬비아 정부는 1983년에 술과 담배에 대한 도세를 표준화하였고 자동차에 대한 국세를 지방으로 이양하였다. 또한 시에는 자산재평가세를 부과할 수 있도록 허용하고 지방세 세율에 대한 지방정부의 자율성도 인정하였다. 뿐만 아니라 부가가치세 수입의

일부분을 지방으로 이전하도록 함으로써 세입공여제도의 기반을 마련하였다. 이 자금은 용도가 지정된 것이었으나 실제로 구체적인 용도를 정한 것은 지방의회였다.

1991년에는 헌법을 개정하고 1993년에는 제60호 법률을 제정하여 세입공여(revenue sharing)의 기반을 확장하였는데 그 결과 부가가치세, 관세, 소득세, 기타 특정 기금 등 모든 경상세입이 세입공여 재원에 포함되었다. 세입공여 재원 중 도에 배분되는 재원의 비율은 1993년에 22.1%, 1994년 23%, 1995년 23.5%, 1996년 24.5%로 시간이 지나면서 계속 증가하였다. 그후 헌법은 지방정부들이 맡은 바 임무를 성실히 수행할 수 있도록 재정이전을 충분히 증가시켜야 한다고 규정하였다. 또한 각 지방에 대한 배분공식은 의회에서 5년마다 개정하도록 규정해 놓았다.

1991년 헌법은 시에 대한 세입공여 기반을 특정 세목에서 모든 경상세입으로 확대하였으며 동시에 배분비율의 지속적인 증가를 약속하였다. 이에 따라 1993년에 14%이던 시에 대한 배분비율이 10년 후에는 22%가 되도록 하였다. 궁극적으로는 경상세입의 절반 정도를 지방으로 이전할 것을 목표로 지방배분 비율을 높여갈 예정인데 1998년에는 지방이전 비율이 중앙정부 경상세입의 42.5%에 달했다.

재원의 지방이전 규모를 증대함과 동시에 배분에 있어서도 중앙정부의 재량이 크게 축소되었다. 제60호 법률이 제정되기 전에는 교육 및 보건 부문의 공무원에게 국가에서 직접 급료를 지급하였는데 제60호 법률이 제정된 이후에는 법에서 정해 놓은 공식에 따라 도에 자금이 배분되었다. 또한 시에 지원하는 자금도 공식에 따라 배분하였는데 60%는 빈곤층 인구에 비례하여 지급하였으며 나머지 40%는 인구, 행정의 효율성, 삶의 질 개선 정도에 따라 배분하였다. 1970년대 이후 지속되어 온 국립지역개발기금(cofinan-

cing fund)은 자본투자 수요를 충족시키기 위해 시에 지원하는 보조금으로 변화되었다. 다른 지원금이 대부분 특정 사업이나 인건비와 같은 비탄력적인 경상지출에 사용할 것을 조건으로 지원되는 데 비해 이 재원은 그 사용에 있어 융통성을 부여받았다. 즉, 이 재원은 원칙적으로 인구와 기본적인 공공재를 공급받지 못한 거주자의 수에 따라 배분하도록 되어 있으나 실제로는 정치적 영향을 많이 받았으며 총규모가 고정되어 있지 않은 예산항목이었다. 1990년대 중반까지 이 재원의 비중이 증대되어 시에 대한 재원이 전 총액의 40%를 차지하였으나 그후 다시 감소하였다.

1997년에는 네 가지 보조금을 통합하여 정부의 금융중개기관인 FINDETER에 의해 운영되는 연화차관(軟貨借款: soft loan)으로 변경하였다⁵²⁾. 이를 통해 투명성이 제고되고 다양한 보조금간 조화라는 측면에서도 개선이 이루어졌으나 아직도 지방정부 예산계약의 구속력을 저해하는 요소(loophole)가 많이 남아 있다.

지방세 중 일부 세목은 지방정부가 통제하며, 일부 지방은 광산으로부터 사용료를 받기도 한다. 광산으로부터 징수하는 사용료는 그 광산이 존재하는 시가 12.5%, 도가 47.5% 그리고 광물을 수출하는 항구도시가 8%를 배분받고 나머지 32%는 전국적으로 배분되는 기금에 귀속된다. 중앙정부는 광산으로부터 징수한 사용료를 전혀 배분받지 않는다. 도의 경우 자체세입은 주세, 담배세, 복권 수입뿐이며, 시는 여러 가지 작은 물품세를 부과할 수 있어 세원이 다양하다. 이 중 도의 가장 중요한 세원은 주세이며, 시의 경우에는 영업세와 재산세이다(Dillinger and Webb 1999).

지출의 분권화를 보면 1986년에 기능배분에 대한 원칙이 정립되었다. 교육의 경우 시가 학교건설과 관리 및 교원관리를 담당하

52) 연화차관이란 달러 등 국제통화로 자금을 빌려주고 현지통화로 상환받는 차관을 의미한다.

도록 하였으며, 교원관리 비용은 국가에서 부담하였다. 보건부문에서는 시가 보건소의 건설 및 유지를 담당하도록 하였으며, 상·하수도, 지방도로의 건설 및 관리, 도시교통시설은 시가 담당하도록 하고 그 재원을 마련하기 위해 소비세(IVA) 중 시의 몫을 50%로 증대하였다.

공유재원 중 도에 배분되는 몫 즉, Situado Fiscal은 교육부문에 60%, 건강부문에 20% 그리고 다른 부문에 20%가 지급된다. 이 자금은 교육 및 보건부문 종사자의 급여 등에 사용되는데 급여의 수준은 국가가 노조와 합의하여 정하므로 사실상 지방정부는 자율적인 결정을 하지 못한다. 또한 도는 공무원을 해임할 권한도 갖고 있지 않다. 그러다 1995년 이후부터는 임금을 지급하고 난 나머지 자금은 도정부가 자율적으로 사용할 수 있게 되었다.

지방정부에 일정액의 보조금을 지급하여 그 자금으로 공무원 임금을 지급하도록 하면서 공무원의 급여와 고용에 대한 정책을 중앙정부에서 결정하는 방식은 콜롬비아에서 지방정부의 재정위기를 초래한 주원인이 되었다. 지방정부 지출의 대부분을 차지하는 인건비 증가에 대한 책임이 중앙정부에 있으므로 지방정부는 자체적으로 재원을 확보하기보다는 재정수요 증가를 중앙정부의 탓으로 돌리고 중앙정부에서 보충하여 줄 것을 요청하였을 뿐만 아니라 그래도 부족한 재원은 차입을 통해 보충하였다. 지방정부는 재정위기 상황에 도달하기 전에는 세입을 자발적으로 확충할 동기를 갖고 있지 않았으며 지출을 대폭적으로 감축할 동기도, 능력도 없었다. 이미 재정위기를 경험하였음에도 불구하고 정부는 1996년 이후 3년간 교원의 임금을 80% 인상하기로 약속하였다. 따라서 많은 도에서 추가자금 수요가 공급을 초과하게 되었고, 또 다른 재정위기를 방지하기 위해서는 특별 보충기금을 마련하지 않으면 안되게 되었다.

시의 경우에도 역시 세입공여는 자금의 용도가 이미 정해져 있었지만 도의 경우보다는 덜 엄격하게 운용되었다. 시의 재정 보조금 중 30%는 기초교육 시설 및 장비 비용, 인건비로 사용되고 25%는 보건, 30%는 상수도, 5%는 체육에 사용된다. 그리고 나머지는 주택개발, 사회보장, 부채원리금 상환, 그 외의 다른 용도로 사용된다. 그런데 이들 여러 가지 항목의 해석에 있어서 나름대로 융통성을 발휘함으로써 시는 자금의 사용에 어느 정도의 자율성을 갖게 된다(Dillinger and Webb 1999).

각급 정부간 기능배분은 정부의 행정수행 능력에 의해 영향을 받는다. 예를 들면 1993년에 시에서 담당하고 있던 초·중등교육 관련 업무를 학교시설의 건축 및 관리 기능만 제외하고는 도로 이전하였는데, 이는 시의 교육기능 수행 능력이 부족하다는 판단에 따른 것이었다. 그러므로 교육기능을 담당할 수 있을 것으로 인정되는 몇몇 큰 도시들에서는 교육기능을 그대로 시에서 담당하도록 하였다. 보건의 경우에는 분권화를 공중보건 공급체계의 개선과 병행하여 추진하였는데, 각 지방정부들은 그 기능을 이양받기 위해 업무수행 능력을 인정받아야 했다. 그러나 능력을 인정받은 후에도 몇 가지 중요한 업무에 대해서는 중앙정부의 통제를 받았는데, 예를 들면 교원의 고용 및 고용조건 등이 이에 포함된다.

이와 같은 콜롬비아의 재정분권화가 안고 있는 문제점 중의 하나는 지방정부로 재원을 이전한 후에 이에 상응하는 기능의 배분이 뒤따르지 않아 중앙정부의 재정을 압박하였으며, 결과적으로 분권화가 거시경제의 안정성을 저해하는 요인이 되었다는 점이다. 1992년까지 분권화로 인해 중앙정부 지출은 661억페소(1987년 가격)가 감소한 반면 재정조정 이후의 세입은 부가가치세 수입의 추가적인 공유로 인하여 3,090억페소나 감소하였다. 분권화 초기에는 이 정도의 지출 감소도 없었으며 1991년 헌법에서 이 문제를

시정하고자 보건과 교육기능 일부를 지방으로 이양하였다 (Peterson 1997).

또한 법률로 정해진 공식에 의한 배분은 세입과 세출의 분리를 통해 지방재정의 효율성을 저해하였다. 콜롬비아에서는 1991년 헌법에서 공식에 의한 자원배분을 규정하고 세원공유를 통해 지방 재원을 확충한 이후 부채가 급증하였다. 시정부가 은행에서 차입한 부채를 보면 1992년에 4,940억페소였던 것이 1994년에는 1조 2,780억페소로 크게 늘어났다. 이 부채는 궁극적으로 중앙정부에서 지원한 재원으로 원리금이 상환되었으며 세원공유 재원의 증가를 더욱 어렵게 하는 요인이 되었다.

다. 지방채 위기와 예산제약의 견고성, 지방채 정책

분권화는 중앙정부 지출을 크게 감소시킬 것으로 예상되었으나 실제로는 지출 감소가 발생하지 않고 오히려 지출이 증가하여 중앙재정의 적자가 확대되었다. 분권화로 인해 지출이 증가된 이유는 지방정부에 대한 지원금(세원공유) 증가에 기인하는 것으로 그 증가 규모는 GDP의 2%에 해당하며, 중앙정부의 지출 증가 요인 중에서 3위를 차지하였다. 대부분의 재정 이전 증가는 사회복지장 확대, 지방보건 및 교육 확충, 인건비 상승 등에 따른 것이었다. <표 III-9>에 의하면 중앙정부는 1994년까지 기초수지 흑자를 보였으나 1995년 이후 적자로 전환되었으며, 종합수지는 1987~94년에 GDP의 1% 정도 규모의 적자를 보이다가 1995~97년에는 4.2%로 적자폭이 확대되었다. 뿐만 아니라 도 재정의 지출과 적자가 증가하였고 시의 지출도 증가하여 GDP의 2.3% 수준이 되었으며, 이로 인한 재정적자도 증가하였다.

1991~98년의 기간 동안에 지방부채의 GDP 대비 비율은 감소

하였으나 일부 지방에서는 부채위기가 발생하였다. 전반적인 부채 감소는 감채기금에 의한 외채의 분할상환에 따른 것이며, 이 중 대부분은 1980년대에 추진된 전기사업을 위해 다국적 기업으로부터 차입한 채무로서 지방자치제 실시 이전에 차입된 것이다. 1990년대에는 국내 부채가 증가하였는데 주로 은행으로부터 차입한 것이었다. 국내 금융기관에 대한 지방정부의 부채는 1991년에 GDP의 2.6%였던 것이 1997년에는 4.6%까지 증가되었다. 이 중 전력부문을 제외하면 1991년 1.8%, 1997년 3.2%로 전력부문이 지방정부 부채의 30% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그 외에도 일부 대규모 지방이 채권을 발행한 바 있는데 1997년에 그 규모는 5,000억달러에 달했다.

<표 III-9> 콜롬비아의 경제성장, 인플레이션 그리고 재정수지
(단위: %)

	1987~90	1991~94	1995~97
실질성장률(연평균)	4.5	4.3	3.5
인플레이션(연평균)	15	9	7
종합수지 적자/GDP			
중앙정부	-1.0	-1.1	-4.2
도	-0.2	-0.3	-0.2
시	-0.1	-0.3	-0.1
기초수지 적자/GDP			
중앙정부	0.1	0.3	-2.2
도	-0.1	-0.1	0.1
시	0.0	0.0	0.2

자료 : Dillinger, William and Steven B. Webb, "Decentralization and Fiscal Management in Columbia," Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

콜롬비아의 지방정부 부채가 갖고 있는 문제의 핵심은 부채위기에 직면하더라도 지방정부가 지출의 대부분을 차지하는 인건비를 감축할 수 없다는 데 있다. 지방정부가 부채의 원리금을 상환할 수 없는 지경에 이르더라도 지출을 대폭적으로 감축할 수 없으므로 자체세입을 확충하거나 중앙정부에서 긴급자금지원을 받아야 하는데, 지출규모의 경직성에 대한 책임이 중앙정부에 있으므로 지방정부는 최악의 상태까지 상황을 몰고 가서 중앙정부의 재정 지원을 유도하게 된다.

콜롬비아에는 도립 또는 시립 은행이 없으며 주요 채권자가 민간은행이기 때문에 브라질처럼 지방정부 부채가 국가의 위기를 초래하지는 않았다. 그러나 1990년대 말의 경기침체는 세입 증가율을 둔화 또는 감소시켰으며, 자본시장에서의 자금부족 현상으로 인하여 이자부담이 증가하였다. 그 결과 일부 지방에서는 부채위기가 초래되었다. 1998년에 Valla de Cauca와 Santander Norte가 부채에 대한 원리금 지급이 불가능한 상태가 되어 채무를 재조정하였으며, 1999년에는 Antiquia와 Atlántico도 같은 상황에 처했다. 그러나 대부분의 작은 시나 도는 기채의 자율성을 갖고 있지 않았다.

콜롬비아의 지방채 정책을 보면 1980년대와 그 이전에는 지방정부가 자금을 차입하려면 중앙정부 산하 재정부로부터 허가를 받아야 했으며, 그에 대한 승인은 예외적인 상황에서만 이루어졌다. 그러나 1980년대 말과 1990년대에는 점차 지방정부에 보다 많은 자율성을 부여하는 방향으로 제도가 변화되었다. 특히 은행으로부터 받은 단기 현금차입(cash advance)에 대해서는 실질적으로 통제가 가해지지 않았다. 그러다 1997년에 Ley de Semáforos라는 지방채 발행에 대한 교통신호체제를 도입하였는데 그 내용은 <표 III-10>에 나타난 바와 같다.

<표 III-10> 지방정부 부채에 대한 신호체계 - 콜롬비아

기 준	신호	기채에 대한 제약
부채부담률 ¹⁾ <40%	초록	제한없이 기채 가능
40%≤부채부담률 ¹⁾ <60%	노랑	재정부가 채무상환계획을 검토한 후 승인해야 기채 가능
60%≤부채부담률 ¹⁾ 또는 부채잔액/경상세입>80%	빨강	지방정부의 재정개혁안이 없이는 기채 불가능

주 : 1) 이자가 경상저축(operational saving)에서 차지하는 비중
 자료 : Dillinger, William and Steven B. Webb, "Decentralization and Fiscal Management in Columbia", Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

이 신호체계에 의하면 이자가 경상저축에서 차지하는 비중과 부채잔액이 경상세입에서 차지하는 비율에 근거하여 지방정부 기채에 대한 제약조건이 결정된다. 이자가 경상저축에서 차지하는 비중 (=부채부담률)이 40% 미만이면 초록 신호로서 지방정부는 자율적으로 자금을 차입할 수 있다. 부채부담률이 40% 이상이며 60% 미만인 경우에는 노란 신호로서 재정부에서 지방정부의 부채상환계획을 검토하여 승인을 하는 경우에 한하여 기채가 가능하다. 한편 부채부담률이 60% 이상이거나 부채잔액이 경상세입에서 차지하는 비율이 80%를 초과하는 경우에는 빨간 신호로서 원칙적으로 기채가 불가능하다. 만약 지방정부가 자금을 꼭 차입하여야 하는 상황이라면 중앙정부와 재정개혁안에 합의를 하여야 자금을 차입할 수 있다.

이와 동시에 자금의 공급자 측면에 대해서도 통제를 가하였다. 1993~94년에 지방정부의 부채가 급증하자 은행감독원은 가장 중요한 채권자인 민간은행에 대한 통제를 위해 지방정부에 대한 1년 이상 만기의 대출을 위험자산이라고 규정하고 지불준비금의 적립을 요구하였다. 이 규제에 인하여 민간은행의 지방정부에 대한 대

출이 급격히 감소하였다가 1996년에 규제를 완화하자 다시 빠른 속도로 증가하였다. 이에 1999년부터는 빨간 신호에 해당되는 지방정부에 대한 대출은 100% 준비금을 적립하도록 하였다. 콜롬비아에서는 최근에 도입한 교통신호체제와 공급부문에 대한 규제가 결합하여 효과적으로 부채를 경감할 수 있었던 것으로 판단된다.

콜롬비아의 긴급구제자금 지원 사례를 보면 1991년에 Bogotá에 대한 대규모의 임의적 재정지원이 있었으며 1990년대 말에는 Medellín에서 도시철도 건설을 위해 차입한 자금을 대한 긴급재정 지원이 있었다. 그리고 1980년대에는 정기적으로 채무조정(debt rescheduling)을 하였다. 아르헨티나와는 달리 콜롬비아에서는 국가가 부채원리금을 상환하는 경우 그것을 교부금에서 자동적으로 공제하지는 않았는데 이것은 지방정부의 부채를 줄이고자 하는 동기를 약화시켰을 수도 있다.

4. 멕시코

가. 분권화 추진과정 : 개요

멕시코는 20세기 초에 시장이 지역별로 분할되어 있고 조세수입이 빈약하여 부채와 통화방출에 크게 의존하였다. 이러한 문제에서 벗어나고자 멕시코의 각 주들은 연방체제를 형성하여 시장을 통합하고 주와 연방의 조세체계를 통합하고자 하였으며, 1947년에는 집권화된 재정체계를 구축하는 데 합의하게 되었다. 그 당시 합의 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부는 재산세와 몇 가지 다른 작은 세목에 대해 독점적인 권한을 갖는다.

둘째, 주는 연방의 천연자원, 주류, 성냥 등에 대한 물품세 세입

의 25%를 공여받는다.

셋째, 소비세제를 도입하여 행정은 연방정부가 담당하고 세수입은 연방과 주가 공유한다.

넷째, 소득세에 대해서는 연방에서 배타적인 권한을 가지며 주는 농업, 가축에 대해 소액의 세금을 부과한다.

다섯째, 연방에 대한 각 주의 기여금(contributonal federal)을 축소하고 점진적으로 폐지한다.

이 내용을 종합해 보면 연방이 거의 모든 세원을 독차지하고 주에는 세입공여를 통해 재원을 배분하는 것으로 요약할 수 있다. 파티시페이션(participations)이라고 불리는 세입공여는 시간이 지나면서 점차 지방정부 재정에서 가장 중요한 재원이 되었다. 이와 같은 조세체계의 조화는 멕시코 연방주의의 특징이라고 할 수 있는데 연방정부와 주정부간의 합의에 의한 것으로 포괄적 권한을 가진 주가 조세의 징수권을 연방에 위임하고 그 대신 연방이 주의 재정에 참여하도록 한 것이다. 주가 이 합의에 반대할 때에는 언제든지 파티시페이션에서 빠질 수 있다.

파티시페이션은 1947년에 연방 소비세(the Impuesto Sobre Ingress Mercantiles: ISIM)를 도입하면서 주가 연방과 세율을 조화시키는 데 동의할 경우 자발적으로 동참하도록 한 것으로 시작되었는데 1970년까지 모든 주가 가입하였고 근래에는 지방재정 세입의 대부분을 차지하게 되었다. 파티시페이션 제도를 처음 시작할 때에는 세목마다 지방배분비율을 주별로 개별 합의를 통하여 결정하도록 하였기 때문에 배분체계가 매우 복잡하였다. 그러다 모든 주가 가입한 이후인 1974년에 이르러서야 모든 주를 포괄하는 하나의 통합시스템으로 발전되었고 파티시페이션은 징세지 원칙에 따라 각 주에 배분되었다. 이런 과정을 통해 연방과 주의 재정관계가 하나의 시스템으로 통합되었다.

1979년에는 연방 소비세인 ISIM이 부가가치세로 전환되었는데 부가가치세는 연방세이며 주는 연방정부 세수입의 일정비율을 세입공여로 교부받게 되었다. 배분방식을 보면 처음에는 이전과 마찬가지로 징세지 원칙에 따라 배분하였는데 점차 인구가 중요한 요소로 자리를 잡게 되었다. 근래에는 인구 외에도 교육비 지출, 징수성과 지표 등을 고려하며, 또한 과거의 세입실적도 포함시킴으로써 아직도 세원이 많은 지역에 더 많은 재원이 배분되는 편이다. 1979년의 이 합의는 SCF(Sistema de Coordinación Fiscal)라고 하는데 연방정부와 주, 시가 세원공유에 합의한 것으로서 이 합의로 인해 주가 소득, 생산, 판매에 대한 과세권을 포기하고 세입의 대부분을 연방으로부터의 세입공여로 충당하게 되었다. 이로써 지방정부의 지출수요와 재원공급이 분리되어 1980년대 초에 지방정부가 공공부문 지출의 20%를 담당하였음에도 불구하고 공공재원 조달에서 지방정부의 역할은 10%에도 못 미치게 되었다. SCF는 정부간의 자율적 협정으로 헌법적 지위를 갖는 것은 아니며, 원하지 않는 지방정부는 언제든지 이 체제에서 빠져나갈 수 있다. SCF는 주정부로 하여금 연방에 더욱 의존하도록 만들었지만 다른 한편으로는 오일 붐(oil boom)으로 인해 증가된 재정세입의 일부를 자동적으로 지방에 배분하도록 함으로써 지방정부에도 상당한 혜택을 가져다 주었다(Courchene, Diaz-Cayeros, and Webb 2000).

이러한 제도적 변화에 힘입어 1980년대 이후에는 지출의 상당부분을 주에서 담당하게 되었다. 그러나 단일 정당인 PRI(Partido Revolucionario Institucional)가 수십년 동안 모든 단계의 정부를 지배했기 때문에 연방주의임에도 불구하고 단일형 정부와 같이 재정이 운영되었으며, PRI 당수인 대통령이 지방선거의 후보도 선정하였다. 그러다 1990년대에 중요한 두 가지 변화가 일어났는데,

첫 번째 변화는 정치적 개방이다. 다른 정당도 PRI와 실질적으로 경쟁할 수 있도록 허용되었으며, 그 결과 다른 정당이 도지사의 1/3을 차지하게 되었다. 또한 많은 지역에서 시장으로 당선되었다. 특히 1997년에는 PRI가 국회에서 다수를 점하는 데 실패하였으며, 이로 인해 실질적으로 연방주의가 복원되기에 이르렀다.

1990년대의 두 번째 변화는 재정재원이 주와 시로 빠른 속도로 이전되었는데 재원이 중앙에서 주정부로 이전됨과 동시에 주의 재원 사용에 대한 통제력은 약화된 반면 시의 권한은 확대되었다는 것이다. 예를 들면 1990년대에 건강과 기초교육의 명목상 책임을 주로 이전하면서 과거에 주와 연방이 병행하여 운영하던 체제의 통합을 요구하였으며 중앙정부는 아직도 교육과정과 표준(standard)의 설정, 임금협상, 고용조건 등을 관장함으로써 이들 부문에 대한 주정부의 통제력을 약화시켰다. 다른 분야에서는 의회가 기능을 좀더 지방으로 이전하여 분권화를 진전시킬 것을 요구하였으나 그것은 주가 아닌 시로의 이전을 의미하는 것으로서 시의 권한은 확대되고 주의 권한은 감소되어 시 중심의 연방체제(municipal federalism)를 목표로 재정분권화가 진행되었다(Dillinger, Perry, and Webb 2000).

1994년 12월에 Zedillo 정권이 권력을 잡으면서 분권화와 더불어 분산화가 가속되었다. Zedillo 정권은 일부 주의 과도한 부채 처리, 사회보장, 교육, 보건, 교통과 같은 핵심적인 공공재 공급의 효율성 제고 및 합리화를 위해 분권화와 분산화를 확대하였는데, 특히 PRI가 의회에서 다수석을 확보하는 데 실패한 1997년 이후 더욱 빠른 속도로 진행되었다. 그러나 이와 같은 변화는 주로 지출 기능의 이전을 의미하는 것으로 재원조달기능의 분권화를 포함하는 이양(devolution)이라기보다는 위임(delegation)에 가까운 것이다. 1985년에는 공공부문 지출에서 지방정부가 차지하는 비중이 15%

수준이었던 것이 1996년에는 28%로 급증했으나 지방정부의 세수 입 비중은 거의 변화가 없었다. 중앙정부에서 지방정부로의 재원 이전은 완전한 의미의 무조건적인 이전이 아니라 조건이 있는 포괄적 보조금의 형태로 이전되었다.

1997년 이후 연방정부는 지방정부의 과세자주권을 제고하는 안을 제시하였는데, 그 안 자체가 정치적인 관점에서 지방정치인에게 그리 매력적인 제안이라고 할 수는 없었다. 특히 연방정부의 과세를 축소하지 않는 한 주정부에서 세부담을 늘리기는 어렵다. 그러므로 1997년부터 시작된 두 번째 단계의 분권화 역시 재정이전의 확대와 함께 진행되었다. 그러나 이 때에는 종전과 달리 조건이 훨씬 더 완화되었으며, 보조금의 포괄범위가 보다 더 넓어졌다.

나. 재정분권화 현황 및 문제점

멕시코의 연방주의는 다른 국가의 연방주의와 다른 몇 가지 특징이 있는데 그 중 하나는 연방주의 국가 중에서는 비교적 중앙집권화된 방식으로 재정을 운영함으로써 공공부문에서 지방정부의 역할이 비교적 적은 편이라는 점이다. Mendoza and Martinez-Vazquez(2000)가 제시한 통계자료를 보면 공공부문 지출 중 연방정부 지출이 차지하는 비중이 1989년 83.9%에서 1996년 74.8%로 감소하고, 같은 기간에 주정부 및 시정부의 지출은 각각 13.7%와 2.5%에서 21.8%와 3.4%로 증가하였다. 이와 같이 지방정부 비중이 증가하였음에도 불구하고 공공부문 지출에서 지방정부 지출이 차지하는 비중은 25% 수준으로 아르헨티나(49%)나 브라질(45%)에 비해 상당히 낮은 편이다(<표 III-11> 참조)⁵³⁾. 총지출에서 부

53) 교원의 임금지급을 목적으로 주어지는 포괄보조금은 사실상 지방정부가 전혀 영향력을 행사하지 못하므로 연방정부 지출에 포함시켰다.

채원리금 지급, 금융구조조정 비용, 세입공여 등을 제외한 통제가능 지출만을 놓고 보면 1996년의 공공부문 지출에서 연방정부가 차지하는 비중은 81.2%이며, 주와 시가 각각 14.5%, 4.3%를 차지하였다.

각급 정부별 기능배분 현황을 보면 연방과 주, 시 중에서 연방과 시정부간에는 기능과 세원의 배분이 명확하다. 그러나 주의 역할은 명확하지 않으며, 다른 연방주의 국가들과는 달리 대체로 연방정부가 포괄적인 기능을 담당한다. 이는 기능배분의 불명확성으로 인하여 정부간 분쟁이 발생하였을 때 최종적인 판단은 재원을 조달하는 기관이 담당하며, 멕시코에서는 공공재원의 대부분을 중앙정부가 조달하기 때문이다.

<표 III-11> 멕시코의 각급 정부별 지출(1989~96년)

(단위: %)

	지출 총계			통제가능 지출		
	연방	주 ¹⁾	시	연방	주 ¹⁾	시
1989	83.9	13.7	2.5	86.2	9.8	4.0
1990	83.2	13.7	3.0	85.5	10.0	4.5
1991	80.4	15.9	3.7	84.3	10.9	4.8
1992	76.8	19.4	3.8	82.9	12.3	4.8
1993	74.1	21.7	4.1	82.5	12.4	5.2
1994	72.5	23.5	4.0	81.7	13.5	4.8
1995	73.9	22.5	3.5	81.1	14.4	4.5
1996	74.8	21.8	3.4	81.2	14.5	4.3

주 : 1) 연방특별구 포함

자료 : Mendoza, Enrique Cabrero and Jorge Martinez-Vazques, "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery," in Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 139~176.

시는 대체로 이론적으로 시가 담당해야 할 기능을 담당하는 데 비해 주의 경우에는 시가 담당해야 할 기능까지 담당하는 경우도 많다. 그 이유는 시 중에서 몇몇 시는 너무 영세하여 독립적으로 주어진 기능을 수행할 수 없기 때문이다. 한편 연방정부는 이론적으로 제시되는 것보다 많은 기능을 수행한다. 예를 들면 병원, 주택개발, 상·하수도, 지역내 교역(local trade), 도시계획 등에도 국가연대사업(National Solidarity Programme)을 통하여 관여하고 있다.

Mendoza and Martinez-Vazquez(2000)는 멕시코의 각급 정부 간 기능배분 현황을 분석하고 문제점을 지적하였는데 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기능배분이 명확하지 않다. 특히 수자원 관리, 고등교육, 도로, 일반 하부구조 등에 있어 기능배분이 명확하지 않다. 보건, 도로, 교육, 지역개발, 농업 등의 경우에는 각급 정부에 독점적으로 재원을 배분하기보다는 공동사업으로 추진하고 있다. 공동사업의 형태로 이들 기능을 수행하는 것이 이론적으로 큰 문제가 되는 것은 아니다. 그러나 현실적으로는 많은 혼선을 빚을 가능성이 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

둘째, 시설의 건축과 유지·보수를 구분하여 서로 다른 기관이 담당하고 있다. 기초교육의 경우 연방정부와 주에서 자본투자 즉, 학교시설의 건축을 담당하고 시에서는 유지·보수를 담당하는 데 자본투자와 유지·보수의 구분이 명확하지 않아 서로 책임을 미루고 어느 쪽도 충실히 투자를 하지 않는 문제가 발생하였다.

셋째, 재원이 뒤따르지 않는 책임의 이양이 문제다. 교육과 보건 분야의 경우 임금은 중앙정부에서 결정하고 지방정부는 이를 따라야 하는데, 이는 지방정부 재정운영의 자율성을 저해하며 부채누적의 원인이 된다. 교육부문만 하여도 1,500만명이 종사하고 있다.

재원의 배분을 보면 주와 시는 세원을 거의 가지고 있지 않고

대부분의 재원을 연방정부로부터의 이전에 의존하고 있다. 1990년에 차입금을 제외한 주정부 세입에서 70%를 차지한 연방정부로부터의 재정이전은 1980년대와 1990년대에 걸쳐 지속적으로 증가한 반면 자체세입의 비중은 감소하였다. 1999년의 주 및 시정부의 이전재원과 자체세입 비중을 보면 <표 III-12>와 같다.

주와 시정부의 부채를 제외한 총 가용재원 중에서 자체세입이 차지하는 비중은 11.9%와 14.7%로서 각각 88.1%와 85.3%의 재원을 중앙정부로부터 이전받았다. 주정부의 경우 중앙정부로부터 이전받은 재원 중 44%가 세입공여 재원이고 절반 이상은 용도가 정해진 포괄보조금 또는 특정보조금이다. 시의 경우에는 세입공여 재원과 조건부 보조금이 각각 절반 정도씩을 차지한다. 전체적으로 보면 이전재원의 45% 정도가 세입공여 재원이다.

<표 III-12> 멕시코 지방정부의 세입 구성(1999년)

(단위: 백만 페소, %)

	금 액			구 성 비		
	주	시	합계	주	시	합계
조건부 보조금	124,952	25,342	150,295	43.0	41.3	42.7
급여보조금	14,597	n.a.	14,597	5.0	0.0	4.2
세입공여	113,756	27,055	140,811	39.2	44.1	40.0
기타 보조금	10,299	n.a.	10,299	3.5	0.0	2.9
이전재원	255,887	52,397	308,285	88.1	85.3	87.6
자체세입	34,432	9,025	43,448	11.9	14.7	12.4
총 가용재원	290,320	61,413	351,733	100.0	100.0	100.0

자료 : Courchene Thomas and Alberto Diaz-Cayeros, "Transfers and the Nature of the Mexican Federation," in Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 200~236.

파티시페이션이라고 불리는 세입공여 재원은 1979년에는 세수입을 기준으로 즉, 세수입의 원천지에 배분되었는데 시간이 지남에 따라 인구가 중요한 고려 요소로 자리잡게 되었다. 그러나 아직도 세원이 많은 지역에 비교적 많이 배분되는 편이며 이는 주정부의 소득이 많은 지역에 재원이 많이 이전된다는 것을 의미한다. 따라서 파티시페이션은 지역간 재정력 격차를 더욱 심화시키는 역할을 하는데, 이러한 지역간 격차에도 불구하고 멕시코의 재정이전제도 개편에 대한 논의는 배분방식보다는 재원의 확대에 초점을 맞추고 있다. 자원배분에 있어 아주 불리한 주의 경우에도 주어진 재원을 자기 주로 더 많이 가져가려는 노력보다는 전체적으로 배분총액을 늘리는 데 더 많은 노력을 기울이고 있다.

이 제도는 또한 지출수요와 세원을 분리시킴으로써 지방정부의 과도한 지출 동기를 유발한다. 자원조달에 대한 정치적 책임은 연방정부에서 부담하고 지출의 혜택은 지방에서 누리기 때문이다. 연방정부 세입에서 주정부가 가지고 가는 재원의 비중은 1980년 18.45%에서 1994년 22.72%로 증가하였다. 1999년에는 연방정부 세입 중 39%가 지방정부로 이전되었고 30%가 자체적 지출에 사용되었다. 연방정부 세입의 나머지 31% 중 22%는 부채원리금 상환에, 9%는 사회보장비로 지출되었다(Courchene and Díaz-Cayeros 2000). 이렇게 많은 재원이 지방으로 이전됨에도 불구하고 지방정부는 공공재 공급비용을 충분히 충당하지 못하여 1988년 이후 부채가 실질가치로 62%나 증가하였다(Gamboa 1999).

헌법상 주정부는 생산적인 투자를 위해서만 자금을 차입할 수 있다. 그러나 통계자료에 의하면 차입금의 증가가 주의 세입을 증가시키지 않은 것으로 나타나는데 이는 높은 공공재 공급비용을 보충하거나 수입 감소를 보전하는 데 차입금이 사용되었음을 의미한다. 따라서 과도한 재정자금 차입이 세수입이 적은 주에만 국

한되는 문제는 아니었다.

연방정부의 지방정부에 대한 재정이전 중 절반 이상이 조건부 보조금인데 이는 연방정부가 투자사업계획을 수립할 때 지방정부와 함께 사업계획을 수립한다는 것을 의미한다. 그러나 최종적인 책임은 연방정부에 있으므로 지방정부는 정보를 왜곡시켜 이익을 얻고자 한다. 특히 대부분의 조건부 보조금이 포괄보조금의 형태로 주어지는데, 이 경우 지방정부가 자세한 정보를 제공하지 않고 더 많은 재정이전을 요구할 수도 있다.

뿐만 아니라 세입공여 재원의 배분도 지방정부가 제공하는 정보에 많은 영향을 받는다. 세입공여 재원은 정해진 공식을 근거로 배분되는데 그 공식은 양방의 합의하에 변경할 수 있다. 그런데 세입공유 수준을 협상할 때에는 재정적자도 고려한다는 것이 문제이다. 실제로 1990년과 1994년, 1996년의 협상결과를 보면 공급비용 측면에서 인구를 고려하였을 뿐만 아니라 재정적자도 고려하였다. 따라서 지방정부는 재정적자를 통해 재정지원의 확대를 유도하고자 하는 동기를 갖고 있으며, 자금수요에 대한 증빙 자료로 재정적자 자료를 제시한다. 그러므로 멕시코에서는 부문별 지출자료는 별로 없는 반면 재정적자 및 부채에 대한 자료는 지방정부들이 적극적으로 밝히고 있다(Gamboia 1999).

또한 멕시코의 재정조정제도에 대해서는 정치적 영향을 많이 받아 지방재정의 안정성이 매우 낮다는 비판이 제기되고 있다. Haggard(2000)에 의하면 멕시코는 특유의 정치체제로 인하여 1980년대 말과 1990년대 초의 분권화가 관료들에 의해 진행되었다. 지방정부의 재원은 연방세수입의 일정부분으로 구성되는 세입공여와 연방정부가 주 및 시정부와 협력하여 수행하는 연방투자 계획에 대한 임의적인 지원으로 구분된다. 세입공여를 의미하는 파티시페이션이 정치적으로 이용되는지에 대해서는 논란의 여지

가 있으나 임의적인 투자재원은 정치적으로 이용된 것으로 보인다. de La Madrid 정권(1982~88)은 여러 개의 지방투자기금을 묶어 Desarrollo Regional이라고 불리는 정상적인 예산항목으로 통합하였는데 이 자금의 증가율이 파티시페이션 증가율을 능가하였다. 다른 프로그램의 경우에는 관료의 임의성이 더 강하게 작용하였는데 살리나스 정권에서 도입한 빈곤퇴치(anti-poverty) 프로그램인 PRINASOL이 이에 해당된다. 이 프로그램은 대통령이 개별 주와 협의하여 예산규모를 결정하는데 경우에 따라서는 시장과 도시사의 힘을 약화시키기 위하여 시 및 도와 중복되는 평행적인 관료조직을 만들어 사업을 수행하기도 하였으며, 저개발 지역으로부터 대통령에 대한 지지를 이끌어내기 위한 수단으로 사용되기도 하였다.

멕시코의 재원조달 기능의 집권화는 지방정부의 자체세입 증대 동기를 약화시키고 궁극적으로 지방재정의 안정성을 저해한 것으로 평가된다. 그러나 최근에는 자체세입 징수를 기피하는 현상이 사라지기 시작하고 있다. 예를 들면 León시는 주와 재산세 이양에 대한 협상을 통해 재산세를 이양받은 후 1988~91년에 재산세 수

<표 III-13> 멕시코시티의 세입구성 변화

(단위: %)

연 도	1983~88	1988~94
자체세입	16	56
세입공여	60	40
조건부 보조금	15	2
차입금	9	2

자료 : Peterson, George E., *Decentralization in Latin America*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C.: The World Bank, 1997.

입을 4배로 증가시켰으며⁵⁴⁾, 멕시코시티의 경우 1983~88년에는 16%였던 자체세입의 비중을 1988~94년에는 56%로 증가시켰다 (<표 III-13> 참조).

다. 지방채 위기와 예산제약의 견고성, 지방채 정책

인근의 다른 국가들과는 달리 멕시코의 경우 지방정부 부채가 국가 전체적으로 거시경제적인 문제를 일으킨 적은 한 번도 없었다. 그러나 그것은 지방정부 부채의 규모가 작아서라기보다는 사전에 정부의 지원을 받아 부채를 조정하였기 때문이다. 일부 주에서는 실제로 과도한 채무부담이 재정 문제로 불거지기도 하였다. 그러나 시의 경우에는 실질적으로 주와 동일하다고 할 수 있는 연방 특별구를 제외하고는 부채가 적은 편이다(Guigale et al. 2000).

멕시코의 지방정부 부채에 대한 정책은 사전적 통제를 특징으로 하는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 헌법상 지방정부의 외채나 외화표시 채권의 발행은 금지되고 있는데 이 규정은 비교적 잘 지켜졌다. 다만 몇몇 주에서 실질적으로 달러에 연동된 채권을 발행한 사례가 있는데 이는 예외적인 현상이다.

둘째, 주 의회가 매년 주와 산하 시의 부채 상한을 설정한다.

셋째, 채권자가 거의 언제나 중앙정부의 지급보증을 요구한다. 이 경우 지방정부는 채권 발행을 위해 재정부의 검열을 받아야 하며, 재정부는 지급보증을 거부할 수도 있다. 이 제도는 형식적으로 운용되었다는 비판이 제기되고 있으나 실제로 지나치게 과도한 부채의 발행을 억제하는 효과가 있었음을 부인할 수 없다.

대부분의 지방정부는 일반보조금인 파티시페이션을 담보로 제

54) Peterson(1997) 참조.

공하고 자금을 차입하며, 연방기관인 SHCP가 제공된 담보를 취급한다. 따라서 채권자의 입장에서 보면 주가 발행하는 채권은 위험이 전혀 없는 자산이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 채권자가 그 담보권을 수행하여 연방정부로부터 일반보조금을 직접 수령해 갈 때에도 연방정부는 해당 지방정부에 대한 일반보조금을 줄이지 않았는데 이는 특정 지방의 부채를 모든 주가 공동으로 부담하였다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 환경하에서 멕시코의 지방정부는 지역주민이 모두 부담하는 자체재원을 확충하는 것보다는 부채로 재원을 조달하는 것을 선호하게 된다. 자금을 차입하는 주나 자금을 빌려주는 채권자나 모두 채무의 이행에 대해서는 걱정하지 않는다. 오직 연방정부가 주의 채무부담 능력에 대해 관심을 갖고 있는 유일한 경제주체로서 때로는 주 부채에 대한 지급보증을 거부하기도 하였다. 그러나 많은 경우 정치적인 이유 또는 다른 이유로 인하여 과도한 채무가 허용되었다. 1995년 이후 SHCP는 그 역할이 점차 축소되었는데 궁극적으로는 이를 대체하고자 민간 담보기관인 Fçideicomiso가 그 역할을 담당하도록 하였다.

지방정부의 부채 규모는 1994년 270억멕시코달러였던 것이 1997년에는 716억멕시코달러로 증가하였으며, 긴급재정지원을 통해 일부 부채를 상환하고 난 다음에도 지방정부 부채는 총 공공부문 부채의 6%, GDP의 2% 수준에 달했다. 아르헨티나의 경우 지방부채가 GDP의 5%이고 캐나다는 20%, 브라질은 그 이상이라는 점을 고려할 때 그리 나쁜 상황은 아니라고 할 수 있다. 그러나 1994~95년 경제위기 때 긴급재정지원을 받은 주들이 아직도 구제자금을 지원받고 있다. 지방정부 부채의 가치분소득(자체세입+통합된 이전재원(unified transfer))에 대한 비율은 Hidalgo에서 0.02이고 가장 높은 Sonora에서는 1.8이다. 1995년 이후 대부분의 주에서는 부채발행이 중지되었으나 일부 주에서는 아직도 많은

부채가 발행되고 있는데 그 중에서 Baja California Sur, Jalisco, the State of Mexico, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa 그리고 Sonora 등의 8개 주에서는 부채 잔액의 가치분세입에 대한 비율이 1을 넘는 것으로 나타났다.

멕시코 지방정부의 채무불이행 및 긴급자금지원 유형은 세 가지로 구분하여 설명할 수 있는데 가장 규모가 큰 것은 1994~95년의 경제위기 이후에 발생하였다. 이 때는 많은 주가 채무를 이행할 수 없는 상태였으며, 재정조정(fiscal adjustment)을 조건으로 연방정부의 긴급자금지원을 받았다.

두 번째는 도시철도, 유료도로 건설과 같은 대규모 간접자본투자사업을 실시하고 거기서 발생하는 수익으로 부채를 상환할 계획이었으나 그 시설들이 부채의 원리금을 상환하는 데 필요한 충분한 수입을 가져다주지 못하여 연방정부가 그 간접자본을 인수하고 긴급자금을 지원한 경우로서 Monterey Metro, Coahuila의 유료도로 건설이 이에 속한다. 그 외에 많은 상수도 회사들도 문제성이 있는 채무자이며, 연금기금의 경우에도 재원이 부족한 상태이다.

세 번째로 대부분의 주에서 매년 연방정부로부터 특별보조금을 받고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 1998년까지는 특별보조금의 대부분이 기존 부채의 원리금 상환 또는 교원의 봉급과 관련된 것이었다. 오랜 기간 지속된 재정적자와 비교해 볼 때 멕시코 지방정부의 부채규모는 적은 편인데, 이는 적자의 상당부분이 중앙정부의 임의적인 특별보조금으로 충당되었기 때문이다. 이 특별보조금은 또 다른 형태의 구제자금 지원으로서 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시키는 데 핵심적인 역할을 하였다. 따라서 예산제약의 견고성을 제고하기 위해서는 이와 같은 특별보조금을 없애야 하는데, 지방정부 지출에서 인건비가 차지하는 비중이 크고 공

무원 급여는 연방정부에서 관장하고 있기 때문에 특별보조금 지원에 대한 정치적 압력이 상당히 큰 편이다.

이와 같은 특별보조금은 거시경제적으로 중요한 의미를 가질 정도로 규모가 큰 것은 아니다. 그러나 채권자로 하여금 채무자의 재정상태에 대해 주의를 기울이지 않아도 되도록 하는 동기를 부여함으로써 과도한 부채에 대한 시장에서의 제재를 불가능하게 한다는 문제가 있다. 특별보조금 예산은 1998년에 크게 줄어 들었으며, 1999년에는 거의 없어지게 되었다. 이는 최근에 부채에 대한 연방정부의 정책이 급격하게 변했음을 의미한다. 그러나 새로운 체제는 아직도 틀을 잡아가고 있는 단계이며, 앞으로 어떻게 변화되고 실제로 적용될지에 대해서는 좀더 지켜보아야 할 것이다.

5. 요약 및 정책시사점

본장에서는 남미지역에 있는 국가들의 분권화 사례를 재정분권화의 추진 과정과 그 과정에서 드러난 문제점을 중심으로 검토하였다. 문제점 분석에서는 이 지역 국가들이 거의 예외 없이 경험한 지방채 위기와 예산제약의 구속력 약화 문제에 대해 특히 중점을 두었다. 본장에서 검토한 내용 중 우리나라에 비교적 중요한 정책 시사점을 제공할 것으로 생각되는 것들을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

남미 국가들의 분권화 과정상에서 나타난 특징 중의 하나로 지출 기능의 이전과 재원의 이전간의 불균형을 들 수 있다. 예를 들면 브라질과 콜롬비아에서는 분권화를 추진하면서 지출 기능의 이전에 앞서 재원을 먼저 지방으로 이전하였다. 재원을 이전할 당시에는 지출 기능의 이전에 대한 구체적인 계획도 없었으며, 나중

에 임의적인 방식으로 지출 기능의 이전을 시도하였다. 우리나라도 지방자치제를 실시하기 이전인 1980년대 말에 지방자치제에 대비하여 지방재정을 대폭적으로 확충하는 조치를 취하였으며, 그 이후에 기능의 이양에 대한 논의가 시작되었다. 이와 같은 방식은 정치의 민주화 과정에서 재정분권화를 추진할 때 나타나는 현상으로 분권화 초기에는 아직도 영향력을 발휘하던 과거의 정권이 지방정치인 및 지역주민으로부터 선심을 사려는 데 부분적인 이유가 있었던 것으로 판단된다.

이와 같은 방식으로 분권화를 추진할 경우 먼저 재원을 이전받은 지방은 나중에 재원이 동반되지 않는 지출기능의 이전에 강력하게 반대하여 궁극적으로 재원이전에 상응하는 만큼의 지출 기능을 이전하기 어렵다. 따라서 중앙정부 입장에서는 자체적으로 사용할 수 있는 재원이 감축된 만큼 지출을 감소시키지 못하여 재정적자, 나아가서는 국가경제의 위기를 초래하게 된다. 브라질과 콜롬비아에서는 이와 같은 분권화 방식이 국가재정의 위기를 초래한 데 비해 같은 방식의 분권화를 추진한 우리나라는 그러한 위기를 경험하지 않았다. 이는 우리나라 중앙재정이 이 국가들보다 건전한 기반 위에서 운영되었으며, 우리나라의 경우 지속적인 경제성장을 통해 계속 재정수입을 확대할 수 있었기 때문인 것으로 판단된다.

한편 아르헨티나와 멕시코에서는 재원이 뒷받침되지 않은 지출 기능의 이전이 문제가 되었다. 아르헨티나의 경우 1977~80년에 초등교육과 성인교육, 보건, 상수도 등 대규모의 지속적인 지출을 필요로 하는 기능을 지방으로 이전하면서 이에 상응하는 재원을 이전하지 않았다. 이는 중앙정부의 재정적자를 지방으로 이전한 것으로서 궁극적으로 지방정부의 차입을 통한 자원조달을 용인하고 지방정부가 부채위기에 직면하게 되었을 때 구제자금 지원을

거부하지 못하게 함으로써 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시키는 요인이 되었다.

남미 지역에서 추진된 재정분권화의 또 다른 특징 중의 하나는 수직적 불균형이다. 이는 지출 기능의 상당부분을 지방정부에서 담당하는 반면 재원조달 기능은 대부분 국가에서 담당하여 국가에서 조달한 재원을 세입공여(revenue sharing), 세원공유(tax sharing) 또는 조건부 보조금 등의 방식으로 지방으로 이전하여 지방정부로 하여금 주어진 임무를 수행하는 데 사용하도록 하는 것을 의미한다. 남미 국가들은 대부분 지방재정의 50% 이상을 중앙정부로부터 이전된 재원에 의존하고 있으며, 멕시코의 경우에는 지방재정의 중앙의존도가 80%를 넘는다.

이와 같은 수직적 불균형은 몇 가지 중요한 문제를 야기하는데, 그 중 첫 번째는 책임성의 약화이다. 지방재정 세입의 대부분이 중앙정부로부터 이전된 재원으로 채워지고 그 재원조달에 대한 정치적 책임은 중앙정부가 지기 때문에 지방정부는 지역주민 앞에서 책임을 지지 않아도 되므로 재원조달의 한계비용을 인식하지 않고 지출을 증대시키고자 노력한다. 한편 많은 경우 중앙정부의 재정이전이 세입공여 등을 통해 법률로 정해진 방식에 따라 배분되기 때문에 중앙에서 지방에 대한 세부적인 통제를 하지 못함으로써 지방정부의 중앙정부에 대한 책임성도 약화된다.

뿐만 아니라 수직적 불균형이 심화되면 지방정부의 자체세입 확보 의지가 약화된다. 자체세입을 확보하려면 지역주민을 설득해야 하고 그 사용에 대해 주민 앞에서 책임을 지는 등의 비용을 지불해야 하는 반면 자체세입이 재정에서 차지하는 비중이 작아 지방세율 인상 등의 방법으로 자체세입을 확대하더라도 실제로 재정에 큰 영향을 주지는 못한다. 또한 중앙정부가 지방으로의 재정 이전에 대한 의사결정을 내릴 때 재정적자 등을 고려하기 때문에

자체세입을 확보하면 그만큼 이전재원이 줄어드는 경우도 있다. 따라서 지방정부들은 자체세입을 확충하기보다는 중앙정부에 더 많은 재정이전을 요구하고 그래도 모자라는 부분은 자금을 차입하여 보충하는 방식을 선호한다. 남미지역의 국가들도 지방세에 대해서는 탄력세율제도 등을 통해 지방정부에 어느 정도의 과세 자율권을 부여하였지만 대부분의 지방정부는 재정적자가 계속됨에도 불구하고 주어진 권한을 적극적으로 활용하여 재정세입을 확대하려는 노력을 하지 않았다. Peterson(1997)은 브라질, 콜롬비아, 에쿠아도르, 과테말라, 그리고 멕시코의 기초자치단체 자료를 이용하여 실증분석을 수행하였는데, 일반보조금이 증가하면 지방정부의 자체세입 즉, 지방세 수입과 사용료 수입이 감소하는 것으로 나타났다. 지방정부가 자체세입 확대에 노력을 기울이지 않고 중앙정부의 재정지원 확대만을 강조하는 것은 우리나라의 경우에도 마찬가지이다. 그러나 시간이 지나면서 부분적으로 자체세입을 확대하려는 노력이 나타나고 있다. 멕시코의 경우 León시는 주와 재산세 이양협상을 하여 이양받은 후 1988~91년에 재산세 수입을 4배로 증가시켰으며, 멕시코시티는 1983~88년에 16%였던 자체세입의 비중을 1988~94년에 56%로 증가시켰다. 콜롬비아에서도 중견 도시들을 중심으로 자체세입의 비중이 증가하고 있다.

지방재정의 중앙의존도 심화는 지방재정의 자율성을 저해한다. 지방에 대한 배분 규모 및 방식이 법률로 정해진 일반보조금의 경우에도 중앙정부는 법률을 개정하여 지방이전재원의 규모와 배분 방식을 변경할 수 있으며, 경우에 따라서는 중앙정부의 지침에 따를 것을 전제로 새로운 보조금도 도입할 수도 있다. 또한 임의적인 보조금도 정치적 영향을 많이 받아 지방정부의 안정성을 저해하며, 멕시코와 같이 포괄보조금 형식으로 지방에 재원을 이전하는 경우 지방정부가 정보를 왜곡함으로써 보조금을 더 많이 이전받

으려고 하는 전략적 행위가 나타난다. 아르헨티나의 경우에는 1984~87년에 세입공여제도를 폐지하고 임의보조금으로 전환하였는데, 이 기간에 지방재정이 급격하게 팽창하였다.

남미 지역의 재정분권화는 또한 정부간 기능배분이 명확하지 않다는 문제가 있다. 법률체계가 발달하지 못하여 기능배분이 구체적으로 명문화되지 않은 점도 있지만 특정 기능을 여러 단계의 정부가 협력하여 추진한다는 개념으로 중복기능을 유지하는 경우도 많다. 예를 들면 멕시코에서는 학교시설은 시정부가 담당하고 유지 및 보수는 주정부가 담당하도록 되어 있다. 이론적으로 볼 때 이와 같은 정부간 협력이 문제가 되는 것은 아니다. 그러나 현실적으로는 정부간 책임회피의 수단이 되기도 하며 경우에 따라서는 중복지출로 인한 비효율성이 초래된다. 멕시코 학교시설의 경우 시설의 신축과 유지·보수간의 경계가 명확하지 않아 서로 책임을 미루게 되고 그 결과 과소공급이 발생하였다.

또한 지출 기능을 지방으로 이전하면서 그 지출의 감축 등에 대한 지방의 통제력을 인정하지 않는 경우가 많다. 브라질, 콜롬비아, 멕시코에서는 지방공무원을 포함하는 모든 공무원의 고용 및 고용조건에 대한 법률을 중앙정부에서 관장하기 때문에 지방정부는 인건비에 대해 전혀 통제하지 못하며 불필요한 인원을 해고할 수도 없다. 이와 같이 지방정부 재정의 대부분을 차지하는 인건비를 중앙정부에서 직접 통제하는 것은 지방재정의 자율성을 제약하는 것임은 물론 지방정부 예산제약의 구속력을 크게 약화시키는 결과를 초래한다. 지방정부가 부채위기에 직면하기 전에 시장에서 보내는 신호를 미리 감지하더라도 사전에 대폭적인 지출 감소 등 재정구조 변화를 통해 위기를 사전에 방지할 능력을 갖고 있지 않을 뿐 아니라 재정위기가 발생하였을 때 그 책임이 궁극적으로 중앙정부에 있다고 할 수 있으므로 중앙정부는 구제자금 지원을 거

부할 수 없다. 위기가 발생하였을 때 중앙정부가 구제자금을 지원 하는 관행이 정착되면 지방정부 예산은 구속력을 잃게 된다.

남미지역의 국가들은 분권화를 추진한 이후 정도의 차이는 있으나 대부분 지방채 위기를 경험하였다. 지방채 위기가 국가경제의 위기로까지 이어진 국가도 있으며, 지방정부가 채무불이행 상태에 도달하기 직전에 중앙정부가 특별보조금을 지원하여 부채를 상환하도록 한 경우도 있다. 국가가 다른 이유로 인해 경제침체를 경험할 때 지방정부의 적자 및 누적된 부채가 지방채 위기로 이어진 국가들도 있다. 그러면 재정의 분권화가 보편적으로 지방채 위기를 가져오는 것인가? 남미지역의 경험에 비추어 볼 때 분권화 자체가 지방정부의 과도한 부채발행 및 지방채 위기를 가져온다고 보기는 어렵다. 일단 기초자치단체인 시 수준에서 지방채 문제가 발생된 경우는 없으며, 국가 전체적으로 볼 때도 남미 지역의 지방정부에 누적된 부채가 다른 국가들에 비해 특별히 많은 것도 아니다. 그러면 왜 남미 지역에서는 거의 예외없이 이 문제가 불거져 나왔을까?

남미 국가들이 분권화를 실시한 이후 지방채가 누적되고 궁극적으로 위기 상황으로 치닫게 된 이유는 여러 가지가 있겠으나 특히 중요한 것 중의 하나는 분권화가 미흡하였다는 점이다. 지출기능을 지방으로 이전하였으나 공무원 인건비를 중앙정부에서 정하고 지방정부에는 공무원을 해고할 권한도 부여하지 않은 상태에서는 지방정부가 적자의 누적을 방지하기 위하여 지출을 감축하려고 해도 그 능력에 한계가 있다. 뿐만 아니라 지방재정 세입의 대부분을 중앙정부에서 지원하고 있으며 지방정부의 자체세입이 미흡하여 자발적으로 자체세입을 확대하여 재정을 확충하려고 해도 그 능력에도 역시 한계가 있다. 따라서 지방재정 적자가 누적되고 있는 것을 알면서도 그에 대응하여 지방정부가 자체적으로 할

수 있는 일은 그다지 많지 않다. 더욱이 이와 같은 상황에서 지방 정부 적자의 상당부분은 재정지출의 대부분을 통제하는 동시에 세입 규모의 대부분을 통제하는 중앙정부의 탓이라고 할 수도 있으므로 지방정부로서는 많은 정치적 비용을 들여가면서 자체세입을 확대하거나 지출을 감축하려는 의지도 갖지 않게 된다. 중앙정부는 앞서 언급한 바와 같이 나름대로의 책임이 있다는 점, 그 외의 정치적인 고려, 지방정부의 파산이 국가경제에 미치는 영향 등을 고려하여 구제자금을 지원하게 되며, 구제자금 지원이 관행이 되면 지방정부 예산제약의 구속력이 약화되어 적자의 누적, 부채 증가, 구제자금 지원의 악순환이 되풀이 된다.

분권화가 미흡한 것이 지방채 위기의 원인이 된 또 다른 측면을 보면 지방채 문제가 심각한 지방정부의 규모가 대체로 다른 지역보다 크다는 점을 들 수 있다. 물론 1994~95년의 멕시코 경제위기와 같이 국가가 위기 상태에 돌입하여 적절한 재정세입을 확보하기 어려운 상황이 되었을 때 대부분의 주정부가 지방채 원리금을 상환하기 어렵게 되어 국가의 특별보조금 지원대상이 된 경우도 있다. 그러나 그 외에 지방채를 대규모로 누적하고 궁극적으로 지방채 위기를 선도하는 지역은 대부분 인구가 많고 경제도 발전된 지역의 광역자치단체이다. 이는 이들 지역이 국가경제에서 차지하는 비중이 비추어 볼 때 채무불이행으로 인한 과급효과가 크기 때문에 중앙정부가 구제자금 지원을 거부할 수 없다는 데 기인한다. 이러한 경향은 미국 등 선진국에서도 마찬가지이며, 기초자치단체나 경제력이 매우 낮은 지역에서는 지방정부 예산제약의 구속력이 강하여 지방채를 남발하지 않는다. 그러므로 Windasin (1997)은 지방분권화가 중앙정부의 구제자금 지원을 유도하여 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시킨다면 그것은 분권화로 인한 것이라기보다 오히려 분권화가 덜 진행되었기 때문이라고 할 수 있다고

지적하였다.

이와 같은 특징은 우리나라에도 중요한 시사점을 제공한다. 우리나라도 형식적으로는 상당한 분권화가 이루어졌으나 아직도 지방정부의 재정운영에 대해 중앙정부가 여러 경로를 통해 간섭하고 있다는 비판이 많이 제기되고 있으며, 세입의 관점에서는 지방교부세 및 다른 이전재원이 상당부분을 차지하고 있다. 또한 지역구분에 있어서도 몇 안되는 광역자치단체로 구분되어 있으며, 특히 서울은 인구의 4분의 1이나 몰려 있어 Wildasin이 지적하는 큰 지방정부의 요건을 충족시킨다고 할 수 있다. 우리나라는 지방분권화를 실시한 이후 아직 지방채 원리금의 상환 문제가 심각하게 현실로 대두된 적이 없으며, 1990년대 말의 경제위기에도 이러한 문제는 발생하지 않았다. 또한 국가 전체적으로 볼 때 지방채의 비중이 작다. 하지만 남미지역에서도 지방채 위기는 국가 전체적으로 지방채가 많이 누적되어서라기보다는 특정 지역에서 지방채가 과다하게 누적되어서 발생하는 경우가 많았다. 그러므로 우리나라에서도 다른 지역보다 특히 많은 지방채를 발행한 지역을 중심으로 지방채 규모 및 구조 변화에 대해 각별히 주의를 기울일 필요가 있다.

그 외에도 각 국가별로 지방채를 남발하도록 한 제도적 요인들이 있다. 아르헨티나와 브라질의 경우에는 도 또는 주정부가 은행을 소유하여 그 은행들로부터 많은 자금을 차입하였으며, 멕시코의 경우에는 지속된 특별보조금 지원이 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시키는 요인이 되었다. 지방분권화 초기에는 지방채 발행에 대한 제도적 제약이 아예 없어 지방정부가 마음대로 자금을 차입할 수 있었던 국가도 있으며, 사전적 승인을 요하거나 다른 규제가 있는 경우에도 정치적 이유 등 여러 가지 요인들로 인하여 지방정부의 과다한 차입을 용인하기도 하였다.

본고에서 검토한 모든 국가들이 최근 이와 같은 문제를 해결하고자 여러 각도로 노력하고 있는데 특히 그 중에서 콜롬비아의 신탁체계에 의한 지방정부 차입 규제가 눈에 띈다. 콜롬비아에서는 지방정부를 재정상태에 따라 초록색, 노란색, 빨간색으로 구분하고 초록색의 경우에는 자율적으로 자금을 차입할 수 있도록 하며, 노란색의 경우에는 부채상환계획에 대한 재정부의 사전 심의를 받고 난 후 자금을 차입할 수 있도록 하였다. 그리고 빨간색의 경우에는 원칙적으로 자금 차입을 금지하였다. 이와 같은 채무자에 대한 규제와 함께 지방정부에 대한 1년 이상의 대출을 위험자산으로 간주하는 등의 방법으로 자금을 대여하는 채권자에게도 지방정부에 자금을 대여해 줄 때 신중을 기하도록 하는 조치를 취하였다.

IV. 미국 캘리포니아 주의 주 - 지방간 재정관계

본장에서는 캘리포니아 주의 주정부와 지방정부간 관계를 분석함으로써 우리나라의 중앙-지방간 재정관계에 대한 시사점을 얻고자 한다. 지금까지 우리나라에 소개된 미국의 지방재정에 관한 연구는 주로 연방정부와 주정부간의 관계에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 중앙정부가 포괄적인 권한을 갖고 있으며 중앙정부가 이양한 업무만을 지방정부가 담당하는 우리나라와는 달리 주정부가 포괄적 권한과 책임을 지고 주정부가 헌법을 통해 위임한 업무만을 연방정부가 담당하는 연방형 국가인 미국의 경우 연방정부와 주정부의 관계뿐만 아니라 주정부와 주 산하의 지방정부간의 관계가 우리나라의 중앙-지방간 관계에 많은 시사점을 제공할 가능성이 있다.

물론 미국에서도 한 주에서 다른 주로의 주민 이동이 자유롭고 연방정부가 단일형 국가에서와 마찬가지로 국방, 외교, 거시경제 정책 등의 기능을 수행한다는 점에서 미국의 주정부를 우리나라의 중앙정부와 완전히 동일시 할 수는 없다. 그러나 이러한 기본적인 기능 배분을 떠나 주정부가 산하 지방정부의 생성에서부터 재정운영 및 보조금 지급에 이르기까지 포괄적인 책임을 진다는 점과 캘리포니아 주의 인구규모, 경제규모, 산업구조 등에 비추어 독립된 국가경제로 간주하기에 부족함이 없다는 점을 고려한다면 주와 지방정부의 재정관계에서 우리나라 정부계층 간 재정관계에 대한 중요한 시사점을 얻을 수 있다는 점을 인정할 수 있을 것이다.

캘리포니아 주는 인구가 3천 500만명에 달하며, 주내총생산

(GSP : Gross State Product)으로 본 경제규모는 우리나라의 세 배 정도로 전 세계 국가 중 5위 수준이다. 뿐만 아니라 산업구조는 농업에서부터 제조업, 서비스업, 첨단산업까지 고르게 분포되어 있어 어떤 한 나라의 경제와 비교하더라도 손색이 없다. 특히 캘리포니아 주는 주민발의제로 대표되는 직접 민주주의제도가 미국 내에서도 가장 활발하게 활용되고 있으며, 주-지방간 재정관계에서도 지속적인 변화를 추구하여 새로운 방안을 모색해 가고 있다. 이러한 점들을 고려할 때 캘리포니아의 주-지방간 관계를 분석하는 것은 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

다음에서는 캘리포니아 주의 주-지방간 재정관계를 분석하기에 앞서 캘리포니아의 경제현황에 대해 간략하게 소개한다. 그후에 캘리포니아의 정부구조, 주민발의제, 조세체계, 주-지방간 재정관계 등에 대해 살펴보고 우리나라에 대한 정책시사점을 도출한다.

1. 캘리포니아 주의 경제적 환경⁵⁵⁾

다음에서는 캘리포니아 주의 인구규모 및 구성, 경제규모, 소득 수준, 산업구조 등을 간략하게 검토하여 캘리포니아 주의 경제적 특성을 알아본다.

55) 이하 캘리포니아 주의 경제적 환경은 캘리포니아 상무부(California Technology, Trade and Commerce Agency)의 경제분석실(Office of Economic Research)에서 2001년 1월에 발표한 캘리포니아 경제개요(California: An Economic Profile)에서 해당되는 내용들을 발췌·요약한 것이다. 본절은 캘리포니아 주의 일반적인 경제현황을 담고 있으므로 이 부분을 읽지 않아도 뒤의 주-지방간 재정관계를 이해하는 데 큰 어려움이 없을 것이다.

가. 인구규모 및 구성

<표 IV-1>과 이어지는 표들에서는 캘리포니아 주의 2000년 인구센서스 자료에 나타난 인구 규모 및 구성을 보여주고 있다. 2000년 4월에 집계된 캘리포니아 주의 인구는 3,387만명으로 미국 인구 2억 8,142만명의 12%이다. 캘리포니아 주는 미국에서 인구가 비교적 빠르게 증가하는 지역으로서 제2차 세계대전이 끝난 직후인 1946년에는 960만명으로 미국 전체 인구의 6.8%를 차지하였으나 2000년에는 12%로 비중이 점차 높아지고 있다.

<표 IV-1> 캘리포니아 주의 인구 수(2000년 4월)

(단위: 명, %)

	미국		캘리포니아	
	인구	구성비	인구	구성비
전체	281,421,906	100.0	33,871,648	100.0
남자	138,053,563	49.1	16,874,892	49.8
여자	143,368,343	50.9	16,996,756	50.2

자료 : U.S. Bureau of Census, *Census 2000*.

캘리포니아 주는 또한 인구의 구성이 다양하다는 특징을 갖고 있는데, 전체 인구 중 백인(히스패닉 제외)이 차지하는 비중이 46.7%로 절반에 못 미치는 수준이며 그 다음은 히스패닉이 32.4%를 차지하고 있다. 이와 같은 인구 구성은 미국 전체의 경우 히스패닉을 제외한 백인이 약 70%를 차지하며 히스패닉이 차지하는 비중은 12.5%에 불과한 것과 매우 대조적이다. 캘리포니아 주에 히스패닉 인구가 많은 것은 캘리포니아 주 남쪽에 위치한 멕시코로부터의 이민이 많은 데 기인한 것으로 판단된다. 캘리포니아 주에는 흑인의 비중이 6.7%로 미국 전체에 비해 낮은 편이나 아시아

계 인구의 비중은 10.9%로 미국 전체(3.6%)에 비해 상당히 높은 편이다. 아시아계 인구 중에서는 중국계와 필리핀계가 각각 캘리포니아 주민의 2.9%와 2.7%로서 아시아계 주민의 절반 이상을 차지하며, 그 다음이 베트남계(1.3%), 한국계(1.0%) 일본계(0.9%)이다.

요약컨대 캘리포니아 주의 인구 구성에서 나타나는 특징은 백인과 흑인의 비중이 다른 지역에 비해 낮고 히스패닉과 아시아계 인구의 비중이 높으며, 전통적으로 미국 인구 구성에서 주류를 형성해온 백인이 다른 소수 인종의 합계보다 적다는 점이다. 캘리포니아 주는 이와 같이 다양한 인종의 주민으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 아직도 이민이 지속적으로 증가하고 있어 인구규모 및 구성이 급격하게 변화하고 있는데, 대체로 남미와 아시아 계통의 인구가 빠른 속도로 증가하고 있다.

<표 IV-2> 캘리포니아 주 인구의 인종별 구성

(단위: %)

미국 전체	인종	캘리포니아
69.1	백인(히스패닉 제외)	46.7
12.5	히스패닉	32.4
12.3	흑인	6.7
3.6	아시안	10.9
0.9	아메리칸 인디언	1.0
1.6	기타	2.3
100.0	합계	100.0

자료 : U.S. Bureau of Census, *Census 2000*.

이와 같이 다양한 인구의 구성은 공공재 공급에 있어서 독특한 상황을 연출하는데, 각 인종마다 상이한 수요를 적절히 조화시켜

공공재를 공급해야 한다는 것이다. 예를 들면 교육의 경우 초·중등학교에서 영어가 모국어가 아닌 학생의 비중이 25%나 되므로 이들을 위한 별도의 배려가 필요하며, 병원이나 자동차 등록사무소 등 공공기관에는 스페인어를 구사하는 직원을 배치하여야 업무를 원활하게 수행할 수 있다.

<표 IV-3>에서는 캘리포니아 주 인구의 지역별 분포를 보여주고 있는데, 인구의 3분의2 이상이 샌프란시스코와 로스엔젤레스를 축으로 하는 해안 지역에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 샌프란시스코 만 지역에는 캘리포니아 주민의 약 21%가 살고 있다. 만의 북쪽 지역은 주로 거주지역인 데 비해 남쪽 지역은 전자 및 컴퓨터 산업의 발전과 함께 주요 산업의 중심지로 자리 잡았다. 특히 산타클라라 카운티(Santa Clara County)는 실리콘 벨리의 심장부로서 유명하다.

로스엔젤레스 카운티와 오렌지 카운티(Orange County), 리버사

<표 IV-3> 캘리포니아 주 인구의 지역별 구성

(단위: 명, %)

	인 구	구성비
새크라멘토 벨리	2,302,433	6.8
샌프란시스코 만 지역	7,039,362	20.8
중앙해안 지역	1,047,790	3.1
샌요아킨 벨리	3,173,331	9.4
광역 로스엔젤레스 지역	16,373,645	48.3
샌디에고	2,813,833	8.3
기타	1,121,254	3.3
합계	33,871,648	100.0

자료 : California Technology, Trade and Commerce Agency, Office of Economic Research, *California: An Economic Profile*, January 2001.

이드 카운티(Riverside County), 샌버나디노 카운티(San Bernardino County), 벤투라 카운티(Ventura County)를 모두 포괄하는 로스앤젤레스 메트로폴리탄 지역에는 캘리포니아 주 인구의 절반 정도인 1,600여만명이 거주하여 미국에서 두 번째로 큰 메트로폴리탄을 형성하고 있다. 그 외의 주민들은 샌디에고(San Diego)와 샌트럴 밸리(Central Valley)에 거주하는데 샌트럴 밸리란 새크라멘토 밸리(Sacramento Valley)와 샌요아킨 밸리(San Joaquin Valley)를 포괄하는 지역을 말한다. 샌트럴 밸리에서는 새크라멘토와 프레스노(Fresno) 지역에서 최근 인구가 크게 증가하여 각각 새크라멘토 밸리와 샌요아킨 밸리의 핵을 이루고 있다.

나. 경제규모 및 소득

<표 IV-4>에서는 세계은행이 집계한 2001년의 국별 GDP를 캘리포니아의 주내총생산(GSP : Gross State Product)과 비교하였다. 미국의 GDP가 10조 1,714억달러로 세계에서 가장 많았으며, 일본이 4조 2,452억달러로 2위를 차지하였다. 그 다음으로 독일과 영국이 각각 1조 8,743억달러와 1조 4,063억달러로 3위와 4위를 차지하였다. 5위는 프랑스로서 GDP가 1조 3,028억달러이었다. 이를 캘리포니아의 주내총생산(GSP)과 비교해 보면 캘리포니아의 경제규모는 1조 3,410억달러로 프랑스보다 커서 세계 5위에 해당한다. 캘리포니아의 주내총생산(GSP)은 UCLA의 앤더슨 포캐스트에서 추정된 것이다⁵⁶⁾. 캘리포니아 주내총생산(GSP)의 23.3%는 서비스 산업이 차지하고 있으며, 22.3%는 종업원 수로 보면 서비스 산업의 5분의 1도 안되는 금융·보험·부동산 부문이 차지하고 있다⁵⁷⁾.

56) <http://www.uclaforecast.com>

IV. 미국 캘리포니아 주의 주-지방간 재정관계 161

57) California Technology, Trade and Commerce Agency(2001).

<표 IV-4> 세계 주요국의 GDP(2001년)

(단위: 십억달러)

순 위	국 가	GDP
1	미국	10,171
2	일본	4,245
3	독일	1,874
4	영국	1,406
	캘리포니아	1,341
5	프랑스	1,303
6	중국	1,159
7	이탈리아	1,091
8	캐나다	677
9	멕시코	618
10	스페인	578
11	브라질	502
12	인디아	478
13	한국	422

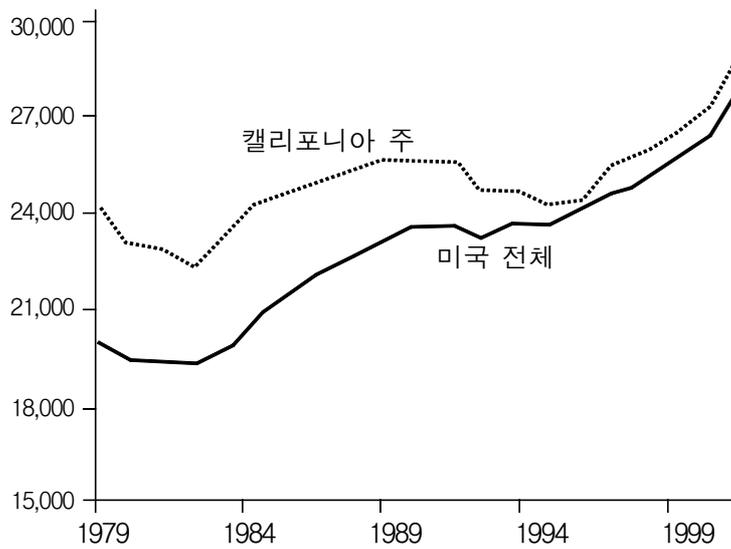
자료 : UCLA, Anderson Forecast.

The World Bank, *World Development Indicators Database*, August 2001.

[그림 IV-1]에서는 캘리포니아 주민의 평균소득을 미국 전체 평균과 비교하였는데 캘리포니아 주민의 평균소득이 미국 전체 평균에 비해 약간 높은 편이다. 역사적으로 볼 때 캘리포니아 주민의 소득은 다른 지역보다 상당히 높았다. 그러나 1990년대 초 연방정부의 국방비 지출이 크게 줄어들면서 캘리포니아 지역 산업의 중심을 이루던 국방 산업의 고소득 직종 고용이 크게 감소되었고, 따라서 주민의 평균소득도 크게 줄어들었다. 그러다가 1990년대 중반부터 평균소득이 다시 증가하기 시작하였는데 이는 실리콘 밸리를 중심으로 첨단기술직종 등 고소득 직종의 고용 증대에 기인한 것이다. 1999년 캘리포니아 지역주민의 평균소득은 미국 전체

평균보다 5% 정도 높은 것으로 나타났는데 이는 1989년의 11%에 비해 격차가 크게 줄어든 것이다.

[그림 IV-1] 캘리포니아 주와 미국 전체의 1인당 평균소득 비교
 자료 : California Technology, Trade and Commerce Agency, Office of



Economic Research, *California: An Economic Profile*, January 2001.

평균소득은 주 내에서도 각 지역별로 차이가 큰데, 대체로 생활비가 비싼 메트로폴리탄 지역의 소득이 높고 농촌 지역의 소득이 낮은 편이다. 일반적으로 실업률이 높은 지역일수록 소득 수준이 낮다. 1인당 평균소득은 샌프란시스코 지역이 특히 높아 이 지역 주민의 1인당 평균소득은 1998년에 4만달러를 넘었으며, 이 중 마린 카운티(Marine County)는 1인당 52,896달러를 기록하였는데 이는 미국에서 가장 높은 수준이다.

중위가구의 소득(median household income)을 보면 1999년 미국의 중위가구 소득이 41,994달러인 데 비해 캘리포니아의 중위가

구 소득은 47,493달러였다. 한편 빈곤층의 비율을 보면 전국 적으로 주민의 9.2%가 빈곤층으로 나타난 데 비해 캘리포니아에서는 10.6%로 빈곤층은 다른 지역보다 많은 편이다. 전체적으로 소득 수준이 높은 데도 불구하고 빈곤층이 많은 이유는 신규 이민이 많기 때문인 것으로 판단된다⁵⁸⁾.

다. 산업구조

캘리포니아 경제는 광범위한 산업에 바탕을 두고 있다. 천연자원 부문에서는 수산물, 광산물, 임산물, 농산물과 같은 가공되지 않은 천연의 재료를 제공하고 제조업은 인공위성에서부터 의류까지 생산한다. 그러나 근래 들어 이러한 산업들의 비중은 점점 줄어들고 있으며, 그 대신 개인이나 기업에 서비스를 제공하는 사업 분야가 가장 많은 고용 기회를 제공하고 있다.

서비스 산업

고용인원으로 볼 때 캘리포니아 산업의 32%를 차지하는 서비스 산업은 기업에 대한 서비스에서부터 세탁소와 같은 개인 서비스까지 모두 포괄한다. 2000년의 경우 컴퓨터 프로그래밍, 자료처리 등이 주도하는 기업에 대한 서비스가 서비스 산업에서 가장 중요한 역할을 하였으며, 많은 제조업체들이 재고관리 등 사업운영 방식을 컴퓨터를 활용하는 쪽으로 전환함에 따라 서비스 산업의 고용은 증가하는 반면 전통적 제조업 분야의 고용이 감소되는 결과가 나타났다.

58) U.S. Bureau of Census, *Census* 2000.

IV. 미국 캘리포니아 주의 주-지방간 재정관계 165

특히 컴퓨터 소프트웨어는 캘리포니아 주의 주요 산업으로서 미국 소프트웨어 산업의 20%를 차지하고 있으며, 그 외에 헐리우드를 거점으로 하는 영화 산업도 중요한 역할을 하고 있다. 1990~91년의 불황기에 대부분의 산업이 위축되었으나 영화 산업은 꾸준한 성장세를 보여주었다. 1990~2000년에 영화 산업의 고용은 매년 4.6%씩 증가하였는데, 이는 TV 네트워크의 숫자 증가와 유럽 TV 방송국의 민영화 등에 힘입은 것이다. 2000년에 영화 산업이 직접 고용한 인구는 190,300명이었으며, 다른 산업에 간접적으로 고용된 인구는 95,000명이었다. 그 외에도 의료서비스에 대한 수요 증대에 힘입어 의료부문의 고용이 1990년부터 2000년 사이에 매년 2%씩 증가하였다.

<표 IV-5> 캘리포니아 주의 산업별 고용인원(2000년)

(단위: 천명, %)

산 업	고용인원	구성비	1990년 대비 증가율
농업	408	2.8	12.2
광업	23	0.2	-38.2
건설업	734	5.1	30.6
제조업	1,944	13.4	-6.0
교통	746	5.1	21.8
도매업	831	5.7	8.1
소매업	2,470	17.0	11.1
금융, 보험, 부동산	823	5.7	1.8
서비스	4,627	31.9	38.4
정부	2,321	16.0	11.9
합계	14,518	100.0	16.1

자료 : California Technology, Trade and Commerce Agency, Office of Economic Research, *California: An Economic Profile*, January 2001.

제조업

제조업 인구는 총 취업인구의 13%인데 이 중 절반이 산업기계, 전자장비, 운송기기 등 내구재를 생산하는 데 종사하고 있다. 세부 업종별로 볼 때 가장 중요한 역할을 하는 분야는 첨단기술 분야인데 컴퓨터, 전자부품, 통신장비 등 첨단기술 분야가 제조업 인구의 1/4 정도를 차지하고 있다. 그 외에도 화학, 1차 금속, 정유 등 전통적인 중공업 분야와 소재 산업도 비교적 중요한 역할을 하고 있다.

의류 산업도 제조업에서 중요한 분야 중 하나이다. 주요 의류제조업체는 시장이 큰 로스엔젤레스 지역이나 샌프란시스코 지역에 포진하고 있는데 스포츠 의류, 특히 증가의 젊은 여성용 스포츠 의류는 캘리포니아가 미국 내에서 선도적인 역할을 한다.

서비스업과 제조업 외에도 항공우주 산업, 바이오테크놀로지 산업, 여행 및 관광업 등이 비교적 중요한 역할을 하고 있다. 특히 항공우주 산업은 제2차 세계대전 이후 캘리포니아 경제발전의 근간이 되어 왔다. 비행기, 미사일, 레이더 장비나 미사일 유도장치와 같은 항공우주 목적의 전자장비, 운항장비 등이 이에 해당된다. 이 분야에서는 2000년에 145,400명을 고용하였으며, 그 중 절반은 비행기제조업 분야에 투입되었다. 1990년대에 들어서면서 연방정부의 국방비 지출이 삭감되자 이 분야의 고용은 크게 줄어들었는데, 이에 대응하여 항공우주 산업에 속한 업체들은 민간시장으로 눈을 돌려 통신장비 등을 생산하기 시작하였다.

또한 캘리포니아는 미국에서 식품가공업 고용이 가장 많은 주이기도 하다. 연간 182,800명을 고용하는데 과일 및 채소처리, 음료생산, 낙농품, 설탕, 곡식, 각종 유제품 등이 이에 포함된다. 캘리포니아에서 생산된 가공식품은 캘리포니아의 3,400만명의 인구에게 먹을거리를 제공할 뿐만 아니라 미국의 다른 지역과 전 세계로 수출된다. 포도주는 캘리포니아에서 부가가치가 가장 높은 농산품이며,

미국 포도주 생산의 90%를 캘리포니아가 독점하고 있다. 캘리포니아의 포도주 수출은 1999년에 5억 4,800만달러에 이르렀을 것으로 추정된다.

2. 주민발의제와 Proposition 13

캘리포니아의 주-지방간 관계를 논의하기에 앞서 본절에서는 캘리포니아 정부의 정책 형성에서 중요한 역할을 하고 있는 주민발의제(Initiative Process)의 발전 과정과 활용 현황, 주민의 발의를 통하여 입법화된 내용 중에서 주-지방간 관계에 지대한 영향을 준 것으로 알려진 Proposition 13의 내용에 대해 살펴본다. 주민발의제는 주민에게 입법권을 주는 제도로서 직접 민주주의의 중요한 형태로서 현재 미국 내의 24개 주에서 이 제도를 유지하고 있으나 캘리포니아에서 가장 적극적으로 활용되고 있다. Proposition 13은 캘리포니아 주민들이 1978년에 통과시킨 발의안으로서 지방정부의 과세권을 제한하고 세입 확보에 관한 권한의 상당부분을 지방정부에서 주정부로 넘긴 것으로서 그 내용을 정확하게 인식하지 않고는 캘리포니아의 주-지방간 관계를 이해하기 어렵다.

가. 주민발의제의 발전 과정 및 활용 현황

주민발의제의 발전 과정

19세기말 미국 중·서부 지방을 중심으로 직접 민주주의에 대한 열망이 크게 증가하였는데, 그 결과 네브라스카(Nebraska)에서 1887년에 처음으로 주민발의제가 도입되었다. 주민발의제는 주민에게 주정부의 입법부와 같은 권한을 부여하는 것으로서 캘리포니아에서는 1911년 주 헌법의 개정을 통해 도입되었다. 지금은 24개 주

에서 어떤 형태로든 주민발의제 또는 주민투표제가 유지되고 있다⁵⁹⁾.

캘리포니아의 주민발의제는 주 헌법 Article II에 규정되어 있는데, 그 내용을 보면 “주민발의제는 유권자(electors)에게 법안이나 헌법의 수정안을 제안하고 그것을 채택하거나 거부할 권한을 부여하는 것이다”라고 정의하고 있다. Article II의 Section 8에서는 주민발의제의 구체적인 내용을 다음과 같이 규정하고 있다.

“주민발의를 하기 위해서는 주 장관(Secretary of State)에게 법안 또는 헌법개정안을 첨부한 청원서를 제출하고, 법안의 경우 직전 주지사 선거에서 투표를 한 선거권자 수의 5%, 헌법개정안의 경우 8%에 해당하는 선거권자의 서명을 받아야 한다.

주 장관은 주민발의안을 자격이 갖추어진 후 131일이 지난 다음에 시행되는 일반투표 또는 일반투표 이전에 시행되는 주 단위의 특별투표에 회부한다. 주지사가 그 안을 위해 특별히 주민투표를 실시할 수도 있다.

둘 이상의 주제를 담은 내용의 발의안은 투표에 회부되지 않거나 무효화될 수 있다.”

이 과정에서 사법권의 역할은 제안된 안 또는 승인된 안에 대해 청문회를 개최하거나 공식적인 제목, 선거홍보지의 선택 또는 기타 자료와 관련된 분쟁의 해결 등으로 제한된다.

원래 캘리포니아의 주민발의제는 직접발의제와 간접발의제로 구분되었다. 직접발의제는 주민이 발의한 내용에 대해 주민투표로서 가·부를 결정짓는 것으로서 의사결정 과정에서 입법부의 역할이 전혀 없다. 한편 간접발의제는 주민이 발의한 안에 대해 입법부(의회)에서 시행 여부를 결정하는 것이다. 주민이 발의한 안이 의회에서 통과되면 그것이 바로 법률이 되며, 부결되면 주민투표

59) 주민발의제에 대한 자세한 내용은 Silva(2000) 참조.

에 넘겨져 주민들이 가·부를 결정하게 된다. 간접발의제는 거의 활용되지 않다가 1966년 활용도가 낮아 실효성이 없다는 이유로 폐지되었다. 간접발의제가 거의 활용되지 않았던 이유 중의 하나는 의회 일정이 빽빽하여 주민발의안을 점검할 시간이 많지 않았다는 점이다. 하원은 2년 임기로 구성되는데 첫 해에는 예산안 심의에 몰두하고 두 번째 해에는 선거가 있으므로 법안 심의에 많은 시간을 투입하기 어렵다. 두 번째 해에 40일을 법안 심의에 할애하여 발의안에 대해 가·부를 결정하게 되어 있는데 제안자들은 그 기간 동안에 자신들의 안을 충분히 설득시키기 어렵다고 보고 간접발의제 활용을 기피하였다. 간접발의제가 존속된 55년 동안 4건의 안건이 상정되었는데 그 중 1건은 의회에서 가결되고 나머지 3건은 부결되었다. 그리고 의회에서 부결된 3개의 안건은 모두 주민투표에서도 부결되었다.

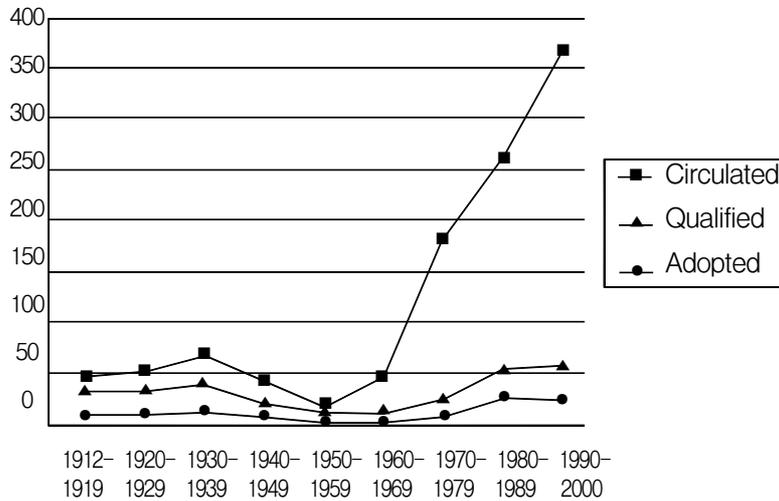
직접발의제는 다음과 같은 비교적 간단한 절차를 통해서 이루어진다. 법안이나 헌법개정안의 제안자는 200달러의 수수료와 함께 주 장관에게 발의안을 제출한다. 그 안은 주 검찰총장(Attorney General)에게 넘겨지고 검찰총장은 그 안에 제목을 붙이고 요약본을 만든다. 이때 검찰총장은 제안된 안에 수정을 가할 수 없다. 그 다음에는 입법연구관실(the Office of Legislative Analyst)과 재정부(Department of Finance)에서 그 안의 재정적 효과를 분석하여 발표한다.

그후 주 장관은 안을 회람하고 제안자는 150일 이내에 필요한 서명을 받아야 한다. 즉, 법안의 경우에는 바로 직전 주지사 선거에서 투표한 선거인 수의 5%, 헌법개정안의 경우에는 8%에 해당하는 선거권자의 서명을 받아 카운티 선거관리 사무소에 제출하여 서명의 유효성을 입증받아야 한다. 유효한 서명이 충분히 확보되었을 때부터 131일 이후에 주 장관은 안건을 주민투표에 회부한다.

주민발의제 활용 현황

주민발의제 활용 현황을 보면 1911년에 주민발의제가 도입된 이후 약 90년 동안 캘리포니아에서는 1,000개가 넘는 주민발의안이 회람되었으며, 그 중 1/4 정도가 충분한 서명을 받아 주민투표에 회부되었고 투표에 회부된 안건 중 1/3 정도가 주민들의 승인을 받아 법안으로 확정되었다. 주민투표에서 승인된 안건 중 32건은 헌법개정안이었고 57건은 법률안이었으며, 나머지 5건에는 법률안과 헌법개정안이 모두 포함되었다. [그림 IV-2]에서 보는 바와 같이 1970년대 이후 주민발의안의 수는 크게 증가한 반면 그 중에서 투표에 회부된(qualified) 안건과 투표결과 채택된 안건의 비중은 줄어들었다.

[그림 IV-2] 회람(Circulated), 투표에 회부(qualified), 채택(adopted)된 발의안(1912~2000년)



자료 : Silva, Fred J., "The California Initiative Process: Background and Perspective," Resource Material for the Speaker's Commission on the California Initiative Process, November 2000.

<표 IV-6>에서는 2000년까지 88년 동안 회람된 안건과 투표에 회부된 안건, 투표에서 가결된 안건을 내용별로 정리하였는데, 공공정책 전 부문에 걸쳐 주민발의가 있었음을 보여준다. 그 중에서 가장 많은 건수를 차지한 것이 세부담을 올릴 것인가 내릴 것인가를 결정하는 조세 문제로 총 190건이 회람되었고 그 중에서 모든 절차를 거쳐 채택된 것은 11개의 안건이었다. 그 다음으로 제안된 안건의 수가 많은 분야는 정부의 규제에 대한 것으로 총 113개의 안이 회람되고 그 중 6개의 안이 채택되었다. 주민선거를 통해 입법된 내용을 보면 법·질서, 교육, 환경 분야에서 각각 9개의 법안이 주민발의를 통해 만들어졌으며, 선거관련 입법도 8개에 달하였다.

<표 IV-6> 주제별 주민발의안 수(1912~2000)

(단위 : 건)

주 제	회 랑	투표 회부	채 택
주 채권(bond) 관련	25	12	4
선거운동제도 개혁	27	9	5
법정, 법과 질서	90	18	9
교육	93	21	9
주의 통치체제	52	10	4
선거	63	15	8
에너지	21	6	0
환경 문제	72	24	9
재정 문제	50	14	5
도박	70	11	4
정부규제	113	21	6
보건/의료	92	29	6
노동 문제	53	17	4
지방정부	7	4	1
알콜, 마약 등	73	20	5
재신입	27	9	0
사회보장	42	15	6
기타 사회적 문제	74	12	6
조세	190	45	11

자료 : Silva, Fred J., "The California Initiative Process: Background and Perspective," Resource Material for the Speaker's Commission on the California Initiative Process, November 2000.

주민발의제의 문제점

주민발의제와 관련하여 캘리포니아에서 제기되고 있는 가장 중요한 문제점은 재력이 뒷받침되는 이익집단이 주민발의제의 결과에 영향을 미치지 않는가 하는 점이다. 캘리포니아에서는 1976~96년에 106개의 주민발의안에 대한 투표가 이루어졌는데 이는 다른 어떤 후보도 많은 것이며, 1954~74년에 29건의 주민발의안에 대한 투표가 있었다는 사실과 비교해 볼 때도 엄청나게 증가한 것이라고 할 수 있다. 발의안의 증가와 함께 투표 과정에서 사용되는 비용도 크게 증가하여 1988년에는 1억 2,700만달러가 사용되었으며, 1992년과 1994년에는 각각 4,900만달러, 4,500만달러가 사용되었고 1996년에는 1억 4,000만달러가 사용되어 최고치를 갱신하였다. 또한 1976년에는 한 건당 평균 지출액이 300만달러였던 것이 1996년에는 800만달러가 되었다(Gerber 1998).

이와 같이 주민발의안의 투표 과정에 투입되는 비용이 증가하면서 많은 관계자들이 발의안의 내용이나 투표결과가 재력에 의해 과도하게 영향을 받는 것이 아닌지 걱정하게 되었다. 물론 정치적 과정에서 재력의 문제가 새로운 것은 아니지만 주민발의와 관련하여서는 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 의원 선거와 의회의 입법 활동과 관련된 기부에 대해서는 대부분 법률에 한도가 정해져 있으나 주민발의에 대한 자금 기여는 무제한으로 허용되고 있기 때문이다. 따라서 특정 집단이 재력을 이용하여 원하는 결과를 얻고자 하는 데는 직접 주민발의제를 활용하는 편이 유리할 수도 있다. 뿐만 아니라 대부분의 발의안은 새롭고 복잡한 내용을 담고 있어서 평범한 주민들이 이해하기 어려워 이익집단들이 홍보 과정에서 제공한 정보에 많이 의존하게 된다. 그러므로 초기에는 소수의 경제적 이익집단(narrow economic interests)이 공공정책에 미치는 영향력을 줄이기 위해서 도입된 주민발의제가 역설적으로 경

제적 이익집단의 이익 추구를 위한 수단으로 활용된다는 비판을 받게 되었다.

이에 대해 Gerber(1998)는 1976~96년에 통과된 안건들에 대해 경제적 이익집단과 시민집단이 각각 어느 정도씩 기여를 하였으며, 그 결과는 어떻게 나타났는지 분석하고 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 경제적 이익집단이 새로운 안건을 통과시키는 데 발휘하는 영향력은 극히 제한적이다.

둘째, 경제적 이익집단은 새로운 안건을 통과시키기 위해서보다는 제안된 안건을 반대하는 데 더 많은 자금을 투입한다.

셋째, 주민들은 경제적 이익집단보다는 시민단체가 지원하는 법안을 통과시킨다. 경제적 이익집단은 시민단체가 지지하는 안건의 통과를 저지하기 위하여 막대한 자금을 지출하지만 그것은 오히려 시민들의 반작용을 유발한다.

경제적 이익집단이 새 법안을 통과시키는 데 발휘하는 능력은 제한적이지만 그들은 역시 주민발의제를 통하여 간접적인 방법으로 정치적인 영향력을 행사할 수도 있다. 예를 들면 직접발의 과정에서 경제적 이익집단이 보여준 캠페인은 정책결정자들에게 그들의 생각을 알려주는 신호가 될 수 있으며 의원들의 입법활동에 영향을 줄 수 있다. 그러므로 Gerber는 투표 과정에서 경제적 이익집단의 영향을 줄이려면 공적인 선거자금 조달이 강화되어야 한다고 주장하였다.

캘리포니아의 공공정책연구소에서는 캘리포니아 주민들이 주민발의제에 대해 어떻게 생각하는지 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 2000년 11월에서 2001년 1월 사이에 행한 설문조사에 의하면 캘리포니아 주민들 중 58%가 주민발의제에 대해 찬성하지만 전체 응답자의 2/3 정도는 어느 정도의 개편이 필요하다고 답하였

다⁶⁰). 개편이 필요한 부분 또는 불만족스러운 부분을 보면 투표자들은 투표에 붙여지는 안건들이 지나치게 많은 데 불만을 표시하였으며, 안건의 내용이 혼란스럽고 잘 이해되지 않으며 경우에 따라서는 안건이 통과된 이후 법정에서 뒤집어지는 사례가 있는 것에 대해서도 불만을 표시하였다. 이러한 점들을 인식하여 약 80%의 응답자가 발의안의 내용-문안-에 대해 미리 전문가들의 점검을 받도록 하는 것이 바람직하며 90%는 투표에 붙여지는 안건에 대해 헌법상 또는 법률상 어떤 문제가 있는지 미리 검토하는 과정을 거치는 것이 바람직하다는 견해를 표명하였다. 또한 80% 정도가 서명을 확보하는 과정에서 재정적으로 지원한 자들이 누구인지 밝히는 데 동의하였으며, 60% 정도는 서명을 받기 위해 유급으로 사람을 고용해서는 안 된다고 생각한다고 밝혔다. 또한 61%의 사람들이 인터넷으로 서명을 하는 것이 대해 반대의사를 표명하였다.

의회 등 전문가들 사이에서는 발의안이 일단 통과되면 이를 개정하기 위해서는 다시 주민들의 동의를 받아야 하므로 개정이 어려워 제도의 유연성이 떨어진다는 문제를 제기하고 있다. 따라서 일정기간이 지난 후 의회에서 법안을 폐기하는 투표를 할 수 있도록 하는 등 제도개편 방안을 모색해야 한다고 주장한다.

나. Proposition 13과 후속 조치

Proposition 13과 후속 조치

Proposition 13은 흔히 재산세 세율을 감소시킨 것으로 인식되고 있으며 캘리포니아 주민들 가운데는 이 법이 주-지방간 관계를 변화시킨 것으로 인식하는 사람들이 많지 않다. 그러나 이 안은 19

60) 설문조사에 대한 자세한 내용은 Silva(2000) 참조. 설문결과 요약은 부표 <표 A-1>에 수록하였다.

세기 말 이후 70여년간 지속되어온 지방자치(home rule)를 근간으로 하는 주-지방간 관계를 정반대로 역전시킨 것으로서 20세기 들어 주-지방간 관계에 가장 큰 변화를 초래한 사건이었다.

1978년에 통과된 Proposition 13의 내용은 크게 세 가지로 요약할 수 있다⁶¹⁾.

첫째, 지방정부가 각각 자율적인 권한을 갖고 부과하였던 재산세의 세율을 모두 합하여 1%를 넘지 않도록 제한하였다. 재산세 과세표준은 재산보유자가 바뀌지 않는 한 매년 2% 한도 내에서 인상할 수 있도록 하였다. 그러나 재산보유자가 바뀌면 그 시점에서 시장가격으로 과세표준을 재평가해야 한다.

둘째, 1%로 제한된 재산세 수입의 지방정부간 배분방식은 주정부에서 결정한다.

셋째, 새로운 세목을 도입할 때는 주민 2/3 이상의 동의를 받아야 하며, 재산세에는 새로운 종가세(ad valorem tax)를 추가할 수 없다.

1978년까지 재산세는 카운티, 시, 학교구 등에서 자율적으로 부과하였으며 세율은 지역마다 차이가 있었는데 최고 2.6%에 이르렀다. 그러므로 재산세율의 상한을 1%로 제한한 것은 주민들이 세부담을 줄이고자 한 노력의 결과라고 할 수 있을 것이다. 그런데 이렇게 세부담을 줄이다보니 축소된 세수입을 지방정부간에 어떻게 배분하느냐 하는 문제가 발생하였으며, 주민들은 그 고민을 주정부에 떠넘겼다.

Proposition 13이 통과되자마자 의회는 즉시 SB(Senate Bill) 154를 통해 보완조치를 마련하였는데, 그 내용은 각 카운티 내에서 징수한 1%의 재산세 수입을 카운티와 시, 특별구, 재개발기관

61) Proposition 13 및 후속 조치에 관한 자세한 내용은 Newman and O'Malley(1996) 참조.

(redevelopment agencies) 및 학교구에 Proposition 13 이전의 세 수입 비율에 따라 배분한다는 것이었다. 따라서 Proposition 13이 통과되기 이전에 재산세를 많이 징수하던 기관에 재산세 수입이 많이 배분되었다. 이 원칙은 후에 AB(Assembly Bill) 8로 이어져 오늘날까지 유지되고 있다. SB 154는 또한 Proposition 13으로 인한 지방정부의 세수입 감소분을 부분적으로나마 보충하기 위해 2억 5,000만달러의 포괄보조금을 시에 보조하고 카운티에는 4억 3,600만달러를 보조하도록 하였다. 이 포괄보조금은 세수감소분의 비율에 따라 배분되었으며, 특별구에도 1억 2,500만달러의 보조금이 지급되었다.

1년 후인 1979년 의회는 AB 8을 통과시켰는데 이 법에서는 각 카운티 내에서 발생한 세수입을 Proposition 13 이전의 세수입 배분비율에 따라 배분한다는 SB 154의 원칙을 이어받아 이를 장기적인 배분방식으로 고착시켰다. 그 외에도 AB 8은 재산세 과세표준의 증가로 인한 세수입 증가분을 고스란히 지방정부가 사용하도록 하기 위해 시와 카운티 그리고 특별구에 배분되는 재산세 수입의 비율을 증가시키고, 그 대신 학교구에 배분되는 재산세 수입의 비율을 감소시켰다. 그리고 감소되는 학교구의 재원은 주의 보조금으로 보충하도록 하였다. 시의 경우 AB 8로 인해 증가된 재산세 수입이 SB 154하에서 받던 보조금의 82.91%에 달했으며, 카운티의 경우에는 95.24%였다. AB 8은 카운티에 재산세 수입을 증대시켜줌과 동시에 지출의 감소를 요구하여 의료보호 등에서 지출의 감소가 이루어졌다.

AB 8은 그후 오늘날까지 재산세 배분원칙의 근간을 이루고 있다. 단 두 가지의 변화가 있었는데, 하나는 Proposition 13이 통과될 당시에는 재산세를 부과하지 않았거나 재산세 수입이 매우 작았던 시와 Proposition 13 이후에 설립되어 재산세 수입을 배분받지 못

하던 시에 대해 점진적으로 배분비율을 높여가도록 한 것이다.

두 번째는 보다 중요한 변화로서 1992/93년과 1993/94년의 불황으로 인해 주 재정이 심각한 적자상태에 이르자 이에 대응하여 만들어진 조항으로서 그 내용의 핵심은 36억달러의 재산세 수입을 카운티와 시, 특별구에서 학교로 이전한 것이다. 그 대신 주의 일반재정에서 학교구에 지원하던 보조금을 그만큼 감소시키고, 이 조치로 인해 전반적으로 세입이 감소되는 지방정부에는 치안(public safety) 목적의 보조금을 지급하여 재원을 보충하였다. 이로 인해 결과적으로 오늘날 재산세는 유치원(kindergarten)에서부터 고등학교에 이르는 학교교육에 사용할 것을 목적으로 주정부가 징수하는 세금으로 인식되기에 이르렀다.

Proposition 13과 후속 조치의 의의 및 문제점

Proposition 13과 그 후속 조치는 카운티, 시 등 지방정부의 재정 운영에 있어 거의 모든 분야에 걸쳐 막대한 영향을 주었다. 따라서 앞으로 본장에서 검토하는 주-지방간 재정관계는 거의 대부분 지방재정의 각 분야별로 Proposition 13이 시행되기 이전과 이후를 비교하여 Proposition 13이 어떤 영향을 주었는지 그리고 각 정부들은 그 영향에 대해 어떻게 대응하였는지 등을 분석하고 정책시사점을 모색하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 내용들을 분야별로 자세하게 검토하기에 앞서 Proposition 13의 의의 및 문제점을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, Proposition 13은 재산세에 대한 주민들의 저항을 보여주는 사건이다. 이 안이 통과된 이후 캘리포니아 주 전체의 재산세 수입이 절반 이하로 감소하였다는 사실은 이를 입증하는 것이다. 전통적 이론에 의하면 지방세로서 가장 적절한 세목은 재산세이다. 그러나 Proposition 13은 재산세를 통해 재원을 조달하기가 얼마나

어려운지를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 뒤에서 보다 자세하게 논의하겠지만 재산세 의존도가 높은 카운티가 Proposition 13으로 인해 시보다 훨씬 큰 어려움을 겪었다는 사실은 분권화된 지방정부의 조세정책에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

둘째, Proposition 13과 그 후속 조치들은 궁극적으로 지방재정 수입에 대한 결정권한의 상당부분을 지방정부에서 주정부로 이동시키는 결과를 초래하였다. 이는 그동안 캘리포니아 주의 주-지방간 관계를 설명하였던 ‘지방자치(home rule)’ 원칙의 심각한 후퇴를 의미하는데, 이 정책전환의 의미와 효과, 각 정부의 대응 등에 대해서는 다음에 이어지는 절에서 보다 자세하게 논의한다.

마지막으로 카운티 내에서 발생하는 재산세 수입의 각급 정부간 그리고 지역간 배분은 Proposition 13 이전의 배분비율을 그대로 유지하고 있다. 급변하는 사회·경제적 환경을 고려할 때 그 배분비율을 20여년이나 변경하지 않고 지속시켜 온 것이 바람직한 것인지에 대해서는 회의적인 견해가 많다⁶²⁾. 사회는 끊임 없이 변화, 발전되어가고 있는데 재산세 배분방식은 1978년 당시의 방식으로 고착되어 있는 것은 이 ‘뜨거운 감자’에 대해 아무도 책임을 지지 않으려는 데서 나온 결과인 것으로 판단된다. 주민들은 자신들의 재산세 부담을 줄이는 데만 관심이 있었지 그 재산세 수입이 어느 지역에 어떻게 배분되어야 하는지에 대해서는 의견을 제시하지 못하고 주정부에 일임하였다. 그러나 주정부도 경제적 분석을 통해 배분방식을 정하지 않고 기존의 배분방식을 그대로 유지함으로써 침예한 이해의 대립을 피해갔다. 이는 궁극적으로 재원을 사용하는 주체(지방정부들)가 수입에 대한 정책을 결정하는 과정에서 철저히 소외된 데서 나타난 비효율적인 결과라고 할 수 있을 것이다.

62) Silva(1999), Newman and O'Malley(1996).

3. 지방정부 구조 및 각급 정부의 역할

미국의 지방정부는 주정부 산하의 카운티와 시, 특별구, 학교구로 구성되는데 각 지방정부의 기능이 주마다 다르고 복잡하여 명확하게 파악하기 어렵다. 특히 오랜 세월 동안 미국의 연방정부와 주정부간의 관계에 대해서 초점을 맞추고 연구해온 우리나라에서는 지방재정을 연구하는 학자들 가운데서도 미국 지방정부의 구조와 역할을 명확하게 파악하고 있는 사람이 그리 많지 않으리라 생각된다. 그러므로 본절에서는 다소 지루하더라도 정부 구조와 각급 정부의 역할에 대해 자세하게 살펴보고 시사점을 모색한다.

가. 지방정부 구조

카운티

캘리포니아 주민들이 가장 가깝게 느끼는 정부는 지방정부인데 지방정부에는 카운티, 시, 특별구(special districts), 학교구가 있다. 그 중 가장 안정적인 정부는 카운티로서 1907년에 임피리얼 카운티(Imperial County)가 샌디에고 카운티에서 독립한 이후 100년이 다 되어 가도록 카운티의 구조에는 변화가 없었다. 현재 캘리포니아 주에는 58개의 카운티가 있는데, 그 중 하나인 샌프란시스코 카운티는 샌프란시스코 시 하나로만 구성되어 시와 카운티가 결합된 독특한 형태를 띠고 있다. 카운티는 지방정부의 역할을 할 뿐만 아니라 오랫동안 주정부를 대신해 지역 행정을 담당하는 역할을 해왔다.

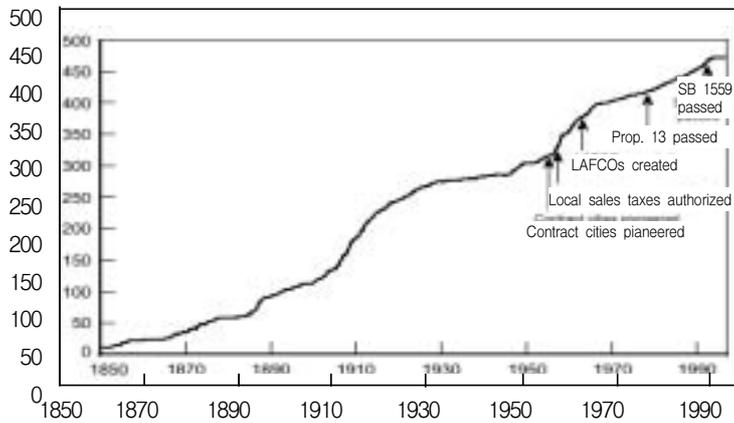
시

카운티보다 작은 범위의 정부로는 시가 있는데 1879년에 제정된 주 헌법에서는 주민이 시의 설립 여부에 대한 투표를 실시하여 시를 설립(incorporate)할 수 있도록 규정하였다. 시 설립에 필요한 조건, 절차 등을 법률로 정하지 않고 주민의 투표에 맡긴 것은 초기 미국 사회에서 쉽게 발견할 수 있던 전형적인 일이었다. 1997년 현재 캘리포니아 주에는 471개의 시가 존재한다.

[그림 IV-3]에서는 1850년부터 최근까지 시의 설립이 얼마나 빠른 속도로 증가해 왔는지를 보여준다. 특히 1930년대까지는 시의 숫자가 급격하게 증가하였는데, 이는 주로 유입인구 증가에서 기인하는 것이었다. 1950년에는레이크우드(Lakewood)라는 시가 설립되었는데 이 시는 시의 기능을 완전히 갖춘 종합적인 시가 아니라 최소한의 공무원을 고용하여 제한된 기능만을 수행하는 ‘계약 시’였다. ‘계약 시’는 카운티나 기타 공공재를 공급하는 공공기관 또는 민간기관과 계약을 체결하여 대부분의 공공재를 공급하도록 하고 시정부는 그 계약을 관리하는 등 제한적인 업무만을 담당한다. 이후 계약 시 설립을 ‘레이크우드 플랜(Lakewood Plan)’이라고 부르게 되었는데,레이크우드 플랜은 도시 근교의 시민들로 하여금 종합도시 형성에 따른 막대한 비용을 부담하지 않으면서도 ‘시’를 설립하여 토지사용에 대한 권한 등을 확보한다는 점에서 매력을 갖고 있었다.레이크우드 플랜은 또 한 번 시의 숫자를 크게 증가시키는 요인이 되었다. 또한 1956년에 브래들리-번스(Bradley-Burns)가 입법한 지방소비세법도 시의 숫자를 증가시킨 것으로 평가되는데, 브래들리-번스의 지방소비세법이란 소비세의 일부(판매액의 0.5%)를 징세지 원칙에 따라 거래가 발생한 지역의 지방정부에 배분하는 것을 의미한다. 이 법은 대형 상가를 많이 가지고 있는 카운티에 새로운 시를 설립할 수 있는 재정적 여력을 제공하였다⁶³).

한편 시의 수가 지나치게 빠른 속도로 증가하는 것을 염려하여 주정부는 “너무 많은 중복된 정부가 존재하는 것은 아닌가?”, “만약 그렇다면 이에 대한 해결책은 무엇인가?”라는 의문을 품게 되었다. 따라서 주정부는 이를 연구하는 팀을 형성하여 연구결과를 보고하도록 하였는데, 이 연구팀은 지역경계 변경안에 대해 평가하고 승인하는 위원회를 만들 것을 권고하였다. 그러나 주 의회는 그보다 훨씬 완화된 닉스-니스벳(Knox-Nisbet)법을 1963년에 통과시켰는데, 이는 각 카운티로 하여금 LAFCO(Local Agency Foundation Commission)를 만들어 시의 설립, 통합, 특별구의 형성 및 다른 구조적 변화에 대해 규제하고 관리·감독하도록 한 것이다. 그러나 주의 규정이 느슨하여 LAFCO의 역할은 카운티별로 크게 다르게 나타났다. 어쨌든 LAFCO가 형성된 이후 1970년대까지는 주민의 수가 빠른 속도로 계속 증가되었음에도 불구하고 시의 숫자가 증가되는 속도는 상당히 완화되었다.

[그림 IV-3] 캘리포니아 시의 숫자 변화(1850~1997년)



자료 : Lewis, *Deep Roots: Local Government Structure in California*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1998.

63) 정부 구조에 대한 자세한 내용은 Lewis(1998) 참조.

그러다가 1978년에 다시 한 번 변화의 계기를 맞게 되는데 그것은 바로 Proposition 13이다. 이 법의 통과로 인해 재산세율 상한이 1%로 제한되었으므로 주민들은 시를 새로 형성하여도 추가적인 재산세 부담을 하지 않아도 되게 되었다. 뿐만 아니라 시를 형성하여 카운티에 배정되는 재산세의 일부를 시로 이전할 경우 자신이 납부하는 세금을 다른 지역이 아닌 자신이 거주하는 지역에 사용할 수 있으므로 시민들은 시의 형성을 서두를 것으로 기대되었다. 그러나 앞의 그림([그림 IV-3])에서 보면 과거의 추세에 비추어 볼 때 1978년 이후 시의 숫자가 특별히 빠른 속도로 증가한 것으로 보이지는 않는다. Lewis(1998)는 주민이 납부한 세금 중 무작위로 추출한 2달러가 각각 다른 정부에서 사용될 확률을 의미하는 지방정치 분산 지수(Index of Local Political Fragmentation)를 계산하여 1978년의 Proposition 13이 캘리포니아 지방정부의 분산을 촉진하였는지 여부를 평가하였는데, 분석결과 유의적인 영향을 주지 못하였다는 결론을 도출하였다.

1992년 주 의회는 SB 1559를 통과시켰는데, 이 법안은 시의 설립은 카운티 및 기타 관련 정부에 재정적으로 중립적일 때에만 허용된다는 것이다. SB 1559는 새로운 시가 설립됨에 따라 시가 카운티의 세수입을 가져감으로 인해 카운티가 직면하게 되는 어려움을 완화하기 위한 것이었다. 그러나 이 규정은 시의 설립을 억제하는 규정이라는 비판을 받고 있다⁶⁴).

시가 설립되지 않은 지역에서는 카운티가 시의 역할을 겸하고 있는데 캘리포니아 주민 중에서 시가 설립되지 않은 지역(unincorporated areas)에 사는 사람의 비중은 1997년에 약 20% 정도에 불과했다.

64) 한편 1997년의 AB 62에 의하면 한 시의 일부가 다른 시로 독립하기를 원할 경우 기존 시 의회의 승인을 받지 않아도 된다.

특별구

특별구(학교구 제외)에 대한 자료는 그다지 많지 않지만 그 숫자에 대해서는 Proposition 13의 영향과 관련하여 관심이 고조되고 있다. 상수도 공급, 청소 등 특별한 기능을 수행하기 위해 설립된 특별구는 약 4,900개에 달하는 것으로 알려져 있는데⁶⁵⁾, 그 중 1/3 정도는 시나 카운티정부가 직접 운영하는 종속적인 특별구이며 나머지는 나름대로 독립성을 유지하는 독립된 특별구이다. Proposition 13으로 인해 자체세입의 증대가 어려워진 지방정부들이 특별구를 형성하면 특정 사업에 소요되는 비용을 사용자 부담금 등의 형식으로 징수할 수 있게 되므로 Proposition 13은 특별구의 형성을 촉진할 것으로 예상되었다. 이를 <표 IV-7>의 주 집계통계를 통해 살펴보면 1977년에서 1982년 사이에 특별구의 숫자가 약 230개 정도 증가하였고 그 이후에는 커다란 변화 없이 안정적인 것으로 나타났다.

<표 IV-7> 특별구 숫자 변화

(단위: 개)

연 도	주 집계	연방 집계
1977	4,587	1,855
1982	4,815	2,111
1987	4,962	2,549
1992	4,857	2,250
1995	4,874	N.A.

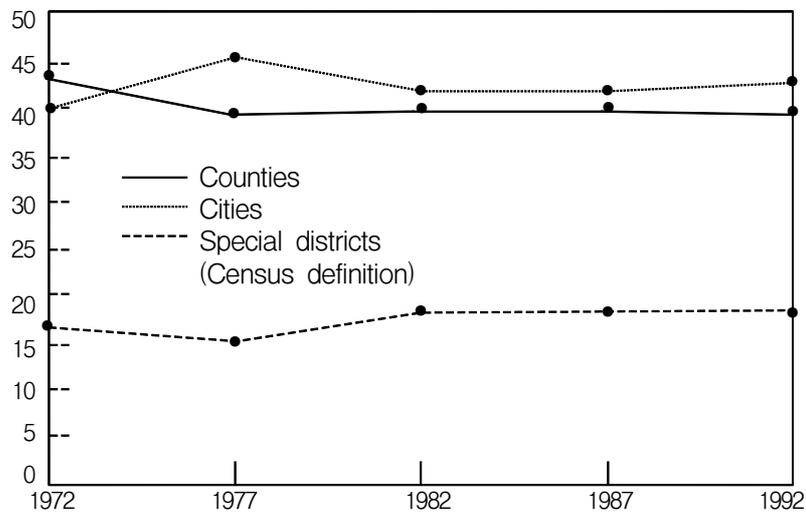
주 : 주 집계는 주 감사관이, 연방집계는 Census Bureau에서 집계한 것임.
 자료 : Lewis, *Deep Roots: Local Government Structure in California*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1998.

65) 이것은 주의 감사관(the State Controller)이 집계한 것이다. 연방정부의 Census Bureau에서 집계한 바에 의하면 특별구의 수는 약 2,000개 정도 되는데, Census Bureau에서는 독립된 특별구만을 집계한 것이고 주의 감사관이 집계한 것에는 시나 카운티가 직접 운영하는 종속적인 특별구(dependent district)도 포함되어 있다. 자세한 내용은 Lewis(1998)의 부록 참조.

학교구

1962년에 1,600개를 증가하던 학교구의 숫자는 크게 감소하여 1970년대 초에는 100개를 웃도는 수준으로 줄어들었으며, 그후에도 약간씩 감소하는 추세를 보여주었다. 이 시기에는 국가 전체적으로 많은 도시와 교외의 학교구가 대형의 ‘선진형’ 학교구로 통합되었으며, 초등학교 학교구와 고등학교 학교구가 통합되어 연합 학교구를 형성하였다. 이러한 통합은 교육 전문가들과 공교육 및 교과과정의 현대화, 합리화를 추구하는 사람들의 권고를 받아들인 것인데, 지방정부의 구조 변화가 필요하다는 공감대가 형성되었을 때에는 매우 빠른 속도로 구조조정이 이루어질 수 있음을 보여주는 것이다⁶⁶⁾.

[그림 IV-4] 카운티, 시 및 특별구의 재정지출 구성



자료 : Lewis, *Deep Roots: Local Government Structure in California*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1998.

66) Lewis(1998).

[그림 IV-4]에서는 학교구를 제외한 정부별 지출의 구성을 보여 준다. 1977년 이후 시의 업무 중 일부가 특별구로 이전됨에 따라 시의 비중이 다소 줄어들고 특별구의 비중이 늘어난 것을 제외하고는 정부별 지출의 구성은 안정적인 추세를 보여주고 있다. 대체로 시와 카운티가 각각 40~45%의 비중을 차지하고 나머지는 특별구가 차지하고 있는 것으로 나타났다.

나. 각급 지방정부의 역할

캘리포니아에서는 주민이 투표를 통해 시를 설립할 수 있고 이렇게 설립된 시는 카운티 및 특별구와 매우 다양한 관계를 맺고 있으므로 전체를 일괄해서 지방정부의 역할을 파악하기가 매우 어렵다. 그러므로 다음에서는 Baldassare et al.(2000)이 로스엔젤레스 카운티의 공공재 공급에 대한 연구과정에서 수집한 자료들을 가지고 카운티와 시, 특별구의 역할에 대해 검토한다.

로스엔젤레스 카운티에는 약 900만명의 인구가 거주하며, 이는 캘리포니아 인구의 30% 정도 되는 규모이다. 카운티 정부에만도 37개의 부서(departments)에 84,000명이 고용되어 있다. 로스엔젤레스 카운티 내에는 총 88개의 시가 있으며 200개의 특별구가 존재한다. 1995/96년의 재정지출은 359억달러였는데, 그 중 30%는 카운티정부가 사용하고 34%는 시정부가, 24%는 학교구가 사용하였다. 특별구가 지출에서 차지하는 비중은 8%였으며, 나머지 4%는 재개발기관(redevelopment agency)에서 지출하였다.

캘리포니아 지방정부의 역할은 크게 지역 정부(regional government)의 역할과 자치도시정부(municipal government)의 역할로 구분된다. 구체적으로 특정 기관이 어느 쪽에 속하는지는 분명하지 않을 수도 있지만 대체로 자치도시정부의 역할은 좁은 지역에

밀집된 인구에 국한되는 공공서비스의 공급이라고 할 수 있으며, 지역 정부는 비교적 넓은 범위를 포괄하는 정부를 의미한다. 주로 전자는 시정부가, 후자는 카운티정부가 담당하고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 지역에 따라서는 시정부가 없을 수도 있는데 그런 경우에는 카운티정부가 시의 역할을 대신한다. 카운티는 캘리포니아의 모든 지역을 포괄하고 있다. 따라서 캘리포니아 주 법에는 “지방공공재 공급의 최후의 보루는 카운티가 담당한다”고 규정되어 있다. 즉, 지방공공재 공급의 최전방은 시정부가 담당하고 있지만 최후의 보루는 카운티인 셈이다. 이와 같이 카운티는 지역 정부로서의 역할을 할 뿐만 아니라 자치도시정부로서의 역할도 하므로 카운티의 역할을 면밀하게 구분해 보면 각 지방정부의 역할을 구분하여 파악할 수 있다.

<표 IV-8> 로스엔젤레스 카운티 지방정부들의 재정지출

(단위: 십억달러, %)

지방정부	지출액	구성비
카운티	10.9	30
시	12.2	34
학교구	8.5	24
특별구	2.8	8
재개발기관	1.5	4
합계	35.9	100

자료 : Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.

<표 IV-9>에서는 로스엔젤레스 카운티정부의 재정지출을 각 역할별로 그리고 기관별로 구분하여 구성비를 비교하였다. 여기서는 카운티의 역할을 세 가지 즉, 카운티정부로서의 자치적인 역할, 주정부 및 연방정부의 대리인 역할, 도시정부의 역할로 구분하였

는데 처음 두 가지가 지역 정부로서의 역할이라고 할 수 있을 것이다. 카운티정부의 자치적인 역할이란 카운티가 독립된 정부로서 선거구민의 수요에 부응하여 카운티 전역에 걸쳐 영향을 주는 공공서비스를 공급하는 것으로서 이 분야의 지출이 카운티 총지출에서 차지하는 비중은 25%였다.

카운티정부는 독립된 지방정부로서의 역할 외에도 이미 19세기부터 주정부와 연방정부의 지역행정 대리인으로서의 역할을 해왔다. 이 역할을 수행함에 있어서 카운티는 그저 상위 정부의 프로그램만을 수행하는 것이 아니라 나름대로 주민의 수요를 파악하고 주어진 한도 내에서 주민의 선호를 반영하여 지역 실정에 맞게 공공 서비스가 공급되도록 하는 역할을 하기도 한다. 지출 규모로 볼 때 이러한 대리인으로서의 역할이 카운티의 역할 중에서 가장 중요한 것으로 나타나는데 총지출에서 차지하는 비중은 62%였다. 나머지 13%는 카운티정부가 도시정부로서 공공 서비스를 제공하는 데 사용하였다. 한편 기관별로 구분해 보면 총지출 119억달러 중 92%인 110억달러는 카운티정부의 각 부서가 직접 사용하거나 직영(또는 종속적) 특별구를 통해 사용하였으며 나머지 8% 정도는 독립된 특별구에서 지출하였다.

<표 IV-9> 로스엔젤레스 카운티정부의 재정지출(1997/98년)

(단위: 백만달러, %)

역 할	부서(departments)		독립된 특별구		전 체	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
카운티정부	2,913	26	114	13	3,028	25
주/연방의 대리인	7,152	65	175	20	7,327	62
도시정부	943	9	604	67	1,547	13
합계	11,008	100	893	100	11,902	100

자료 : Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.

자치정부로서 카운티의 역할

카운티가 독립된 자치정부로서 제공하는 지역 서비스의 내용은 주 헌법 Article XI과 주의 정부조직법⁶⁷⁾에 규정되어 있는데 그 내용을 정리하면 <표 IV-10>과 같다. 카운티정부는 일반행정, 검찰, 공공 변호사, 소규모 소송·청구, 감정평가, 조세징수, 정보관리, 선거업무 등

<표 IV-10> 카운티정부의 독립된 자치정부로서의 역할

<u>일반정부</u>	<u>사회서비스</u>	<u>레저 및 문화 서비스</u>
행정사무소	입양	공원 및 유원지
감독위원회	출생/사망증명서	문화센터
카운티 사무	고령화	공공 오락·연예
카운티 검찰	직업훈련	청년 및 노인 프로그램
공공 변호사	장애자	
카운티 협의회	공동체/가정상담	
소규모 소송·청구	별/별레 정보	<u>계획</u>
감정평가		지역간 경계(boundary) 변경
감사	<u>주민 서비스</u>	/시(cities)와 특별구
회계	소비자 보호	시의 설립
재정	소송·청구	
재원확보	예비군 업무	<u>농업 서비스</u>
재산세 업무	이혼	농업/중량(weights) 및 계량
재산소유권	직업정보	(measures)
장수	결혼	산출물/계란의 질
인적자원/인사	옴부즈맨	
승인	재활용	
정보체계	<u>공공안전</u>	<u>기타</u>
법률/입법	경찰 업무	공항
시의 통합/설립	수해(flood) 통제	항구
경제 및 효율성 위원회	화학/독극물	
선거	교도소	
투표자 등록		
조달		
매연통제		
장애자 관련업무		
근로자보험		

자료 : Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.

67) The Government Code of the State Statutes.

일반정부의 역할을 할 뿐만 아니라 사회 서비스, 주민 서비스, 공공안전, 레저 및 문화 서비스, 계획, 농업 서비스 등도 제공한다.

사회 서비스에는 입양, 출생 및 사망증명서 발급업무, 직업훈련, 고령화 문제, 장애인 관련업무 등이 포함되며, 주민 서비스는 이혼·결혼, 소비자 보호, 직업정보, 재활용, 예비군 업무 등을 말한다. 레저 및 문화 서비스 중에서는 공원 및 유원지 관리, 문화센터, 청년 및 노인 프로그램 운영을 담당하고 있으며, 그 밖에 시와 특별구의 경계변경, 시의 설립과 같은 도시계획과 농산물 계량(measures), 공항 및 항구 관리도 카운티의 고유 업무에 속한다.

주/연방정부 대리인으로서 카운티의 역할

카운티가 주 및 연방정부 대리인으로서 하는 역할은 사회보장과 공중보건, 주택개발, 공공안전으로 구분된다. 이러한 기능들은 주로 지역주민의 이해를 증진시켜주는 서비스이긴 하지만 전통적으로 주나 연방정부가 그 계획을 수립하고 자금을 조달하여 왔다. 연방정부가 계획을 수립하고 자금을 조달하며 주정부가 감독하는 사회보장 프로그램, 카운티 병원 및 공중보건 기관, 여러 가지 연방의 직업 및 주택 프로그램 등이 이에 포함된다. 카운티의 재판소도 주의 대리인 역할을 한다.

<표 IV-11> 주/연방정부의 대리인으로서 카운티정부의 역할

<u>사회 서비스</u>	<u>공중보건</u>	<u>개발 및 주택</u>
직업 서비스 및 직업훈련	공중보건 프로그램	주택보조
공동체/가정상담	병원	지역 및 주택개발
사회보장제도		
	<u>공공안전</u>	
	재판소	

자료 : Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.

도시정부의 기능

Baldassare et al.(2000)은 또한 로스엔젤레스 카운티의 24개 시를 조사하여 시정부가 제공하는 도시정부의 서비스를 분류하였는데, 그 내용은 <표 IV-12>에 정리된 바와 같다. 일반적으로 시의 서비스는 경찰과 소방 등 공공안전; 가족 및 노인 프로그램 등 사회 서비스; 공중보건; 도서관, 공원 등 레저 및 문화 서비스; 거리정비, 토목·건축 등 공공사업; 계획, 개발 및 주택; 공공행정과 같은 일반정부의 역할; 그리고 상·하수도, 전력공급, 쓰레기 처리 등과 같은 기업활동(enterprise activities)을 포함한다.

그와 같은 서비스를 제공하는 일차적인 책임은 시정부에 있지만 실제로 이러한 서비스들이 공급되는 경로는 다양하다. 로스엔젤레스 카운티에서는 시와 카운티 그리고 특별구가 이와 같은 서비스 공급에 참여하는데 그 경로를 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 직접 공급은 시정부의 부서(departments)가 주민에게 직접 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 시가 형성되지 않은 지역에서는 카운티정부가 직접 서비스를 제공한다. 현재 로스엔젤레스 카운티의 경우 전체 인구의 약 10% 정도가 시가 설립되지 않은 지역에 거주하고 있다.

둘째, 특별구를 통한 공급이다. 특별구는 요금 징수를 위해 특별히 설치된 구역, 카운티정부가 운영하는 특별구역, 시나 카운티정부로부터 독립된 특별구역으로 구분된다.

셋째, 카운티나 민간 서비스 공급업자가 시와 계약을 체결하여 공공 서비스를 제공하는 경우도 있다. 대체로 로스엔젤레스 시나 패사다나 시(Pasadena City), 산타모니카 시(Santa Monica City)와 같이 오래된 시들은 포괄적인 서비스를 공급하지만 그 외의 시들은 다양한 계약체제를 활용하고 있다.

로스엔젤레스 카운티정부가 도시정부의 기능을 수행하기 위해 지출한 경비를 위에서 언급한 세 가지 형태로 구분하여 보면 두

<표 IV-12> 도시정부의 기능

<u>일반정부</u>	<u>레저 및 문화 서비스</u>	<u>사회 서비스</u>
공무원	도서관	휴먼(human) 서비스
시장	공원 및 유원지 관리	노인 서비스
의회	개방지 관리	가족 서비스
관리/행정	해안/항만	고용 및 직업 서비스
감사/조사	문화센터 사업	
회계/재무계획	스포츠시설	
검찰	공공 오락·연예/특별 이벤트	<u>공중보건</u>
	청소년·노인 프로그램/센터	공중보건
	TV/미디어	시의 설립
<u>행정</u>	<u>공공사업</u>	<u>기업활동</u>
행정/중앙 서비스	관리	전력
보험/채무/위험관리	교통	상수도
정부간 관계	거리관리	하수/하수구 시설
재원조달	중앙/공원 도로관리	쓰레기 및 재활용
재산권/관리/유지	자전거도로/보행자도로	공공운송
인적자원/인사	시설/관리	전매부(Proprietary Dept.)
정보체계	가로등	공항/항만/석유
구매	엔지니어링	
주요 상점/도매상	건물 안전	
	검사/규제	<u>채무 및 재원조달</u>
<u>거주지 서비스</u>	법률 집행	자본 개선(improvements)
매연통제/AQMD 프로그램	가로관리	
잡초제거	나무관리	
해충통제	교통통제(신호등, 안내판)	
자원봉사자 공동체 지원 프로그램	환경 순응	<u>동물 규제/통제</u>
<u>공공안전</u>	<u>계획 및 개발</u>	<u>주택</u>
경찰	계획	주택보조
경찰/법률 집행	계획 및 허가	포괄보조금(CDBG)
주차	지역구분	
소방	개발	
화재	공동체 개발	<u>기타</u>
준의료활동/EMS	경제/사업 개발	비상 및 재난 준비
수해통제	재개발기관	

주 : AQMD는 Air Quality Management District, EMS는 Emergency Medical Service, CDBG는 Community Development Block Grant를 의미함.

자료 : Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.

번째 형태의 지출, 즉 특별구를 통한 지출이 38% 정도 되며 32%는 계약을 통해 계약 시에 공공재를 공급하는 데 사용되었다. 그리고 나머지 30% 정도는 직접 공급을 위해 사용되었다. 직접 공급을 위한 지출에는 시가 설립되지 않은 지역에 경찰, 소방, 지역계획 및 행정, 도서관, 공원, 도로, 상·하수도, 쓰레기 수거 등 기본적인 서비스를 공급하기 위해 지출된 경비가 포함된다. 지출 규모로 보면 이 중에서 공공사업과 경찰업무의 비중이 가장 크다.

특별구의 기능

특별구는 대체로 세 가지로 구분되는데 첫째는 특정지역 내의 서비스 수혜자에게 적절한 사용자 비용을 부담시키기 위한 특별구로서 대체로 규모가 매우 작아 시의 몇 블록을 넘지 않는다. 주로 가로등, 조경(landscaping)과 같은 서비스를 제공하며 일부는 카운티가 직접 운영하기도 한다.

둘째 범주는 카운티가 운영하는 특별구인데 로스엔젤레스 카운티의 경우 특정지역에서 서비스를 제공하기 위해 카운티가 직접 운영하는 직영 특별구를 만드는 경우가 많다. 예를 들면 소방, 도서관, 하수처리 및 관리, 가로등 및 조명, 수해관리 등의 업무를 담당하는 특별구들이 이에 해당된다. 이들은 대체로 카운티 전역을 포괄할 정도로 크지만 가로등 및 조경 등과 같이 좁은 지역만을 관할하는 경우도 있다.

카운티가 운영하는 특별구는 많은 시에서 소방, 도서관과 같은 핵심적인 공공 서비스를 제공하는데⁶⁸⁾, 이들 특별구와 시 및 카운티의 관계는 다음과 같이 두 가지로 요약된다. Proposition 13이

68) 조사대상인 24개의 시 중에서 절반 정도가 특별구로부터 소방과 도서관 서비스를 제공받으며, 공공사업은 100% 특별구로부터 서비스를 제공받는다. Baldsare et al.(2000) 참조.

통과되기 이전에 특별구의 회원이었던 시들은 재산세 수입을 특별구로 이전(pass-through)하고 그 대신 소방이나 도서관 서비스를 제공받는다. 다른 경우 즉, Proposition 13이 시행되기 이전에 특별구의 회원이 아니었던 시의 경우에는 재산세 수입으로 특별구가 제공하는 공공 서비스에 대한 비용을 부담할 수 없으므로 직접 특별구와 계약을 맺어 서비스를 공급받는다.

세 번째 유형의 특별구는 카운티정부와 독립적으로 운영되는 것으로서 보통 여러 개의 작은 조직과 이를 통합한 연합조직으로 운영되는데 로스엔젤레스 카운티의 하수처리 특별구(Sanitation Districts), 메트로폴리탄 상수도 특별구(Metropolitan Water Districts) 등이 이에 해당된다. 이들은 카운티의 거의 대부분의 지역에 상·하수도 서비스를 제공한다.

계약 시(contract city)의 기능

카운티는 다른 지방정부-주로 시-와 계약을 체결하여 공공 서비스를 제공하기도 한다. 예를 들면 많은 도시들이 경찰서나 소방서를 직접 설치하기보다는 카운티정부나 그 부속기관과 계약을 체결하여 서비스를 공급한다. 이러한 접근방법은 1950년대에 이를 처음으로 시도한 시의 이름을 따서 ‘레이크우드 플랜(Lakewood Plan)’이라고 부른다. 계약 시에 공공 서비스를 제공하는 데 소요된 지출이 카운티의 도시정부 기능 중에서 차지하는 비중은 32%이며, 주요 계약분야는 공공사업, 경찰, 동물보호 및 통제이다. 경찰, 동물보호 및 통제의 경우 대부분의 비용이 계약한 시나 특별구가 부담하는 비용으로 충당된다.

많은 경우 계약 시들이 공공재 공급비용을 모두 부담하지 않기 때문에 포괄적인 시로서의 역할을 수행하고 있는 오래된 시들은 재원(tax revenue)이 계약 시로 재배분된다는 불만을 갖고 있다.

<표 IV-13> 포괄적인 시와 계약 시의 계약 서비스(1997/98년)

(단위: 개, %)

계약 서비스	포괄시	계약 시	계약기관
일반행정			
검찰/법률 서비스	2 (8)	8 (33)	독립 계약자
재산소유/관리	5 (21)	3 (13)	독립 계약자
정보체계	1 (4)	3 (13)	독립 계약자
공공안전			
경찰	-	8 (33)	카운티
주차	2 (8)	5 (21)	혼합(독립계약자/카운티/특별구)
소방 및 긴급의료 서비스	1 (4)	12 (50)	LACFD
동물보호 및 통제	7 (29)	13 (54)	카운티
레저 및 문화 서비스			
도서관	2 (8)	10 (42)	카운티 도서관 특별구
공원 및 유원지	1 (4)	6 (25)	독립 계약자
공공사업			
교통시설	2 (8)	5 (21)	혼합
교통통제	3 (13)	6 (25)	혼합
거리관리	2 (8)	9 (38)	혼합
중앙/공원 도로관리	2 (8)	7 (29)	혼합
보도관리	2 (8)	2 (8)	혼합
나무관리	4 (17)	7 (29)	혼합
가로등	-	4 (17)	혼합
토목	1 (4)	5 (21)	혼합
건물안전	3 (13)	6 (25)	혼합
법률집행	1 (4)	6 (25)	혼합
기업활동			
하수처리	4 (17)	10 (42)	특별구
쓰레기 및 재활용	4 (17)	8 (33)	혼합
대중교통	4 (17)	8 (33)	혼합

주 : 24개 표본도시 중에서 부분적으로나마 계약을 체결한 시의 숫자를 나타냄. ()안의 숫자는 24개 시 중에서 계약을 체결한 시의 비중.

자료 : Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.

그러나 많은 경우에는 카운티정부가 계약자에게 공급하는 비용의 일부를 부담하더라도 그 비용은 규모의 경제성에 의해 상쇄된다. 예를 들면 경찰서의 경우 카운티는 어차피 고립된(isolated), 시가 설립되지 않은 지역에 경찰 서비스를 공급하여야 하는데 인근의 시와 계약을 체결하여 두 지역에 모두 서비스를 공급할 수 있는 위치에 경찰서를 설립하면 규모의 경제 효과를 도모할 수 있다.

시는 카운티뿐만 아니라 다른 독립기구나 민간기구와도 계약을 체결하는데 조사대상이 된 24개 시의 계약체결 내용을 정리하면 <표 IV-13>과 같다. 이 표에서 보는 바와 같이 경찰, 소방 및 긴급의료 서비스, 동물보호 및 통제 그리고 도서관 서비스의 경우 카운티가 주요 계약자이지만 일반행정과 공원·유원지 분야는 독립된 계약자가 주요 계약자이고 공공사업과 쓰레기 및 재활용, 대중교통에서는 계약주체가 혼합되어 있는 것으로 나타났다.

포괄적인 시와 계약 시의 비교

<표 IV-14>에서는 포괄적인 시와 계약 시간의 세수입 구성을 비교하고 있다. 세수입 관점에서 가장 큰 차이는 계약 시는 재산세 수입의 비중이 적고 소비세의 비중이 크다는 점이다. 또한 계약 시는 시가 보유한 재산을 활용하여 얻는 재산소득, 이전채권 및 사용료·수수료가 많은 편이다. 이 세 가지를 합하면 총세입에서 차지하는 비중이 31%가 되는데 포괄적인 시의 경우에는 이들 항목의 합이 총세입에서 차지하는 비중이 10%에 불과하다. 이는 부분적으로 앞에서 설명한 계약관계에 의해서 설명된다. 특별구의 회원인 계약 시들은 특별구가 징수하는 재산세 수입을 전혀 공유하지 못하므로 상대적으로 소비과세나 사용자 부담금에 의존할 수밖에 없다. 또한 많은 경우에 계약 시는 설립 당시부터 소비세와 같은 비재산세 수입으로 서비스 비용을 조달한다는 전제하에 설립되었다⁶⁹⁾.

69) Miller(1981) 참조.

<표 IV-14> 포괄적인 시와 계약 시의 세입구성 비교(1997/98년)

(단위: %)

일반 세입의 구분	포괄 시	계약 시	전 체
재산세	18	10	17
소비세	12	28	13
유틸리티 사용세	17	7	16
기타 세금 ¹⁾	12	4	11
면허 및 허가세	12	4	11
벌금, 과태료, 범칙금	3	3	3
재산소득 ²⁾	2	9	3
사용료·수수료	1	9	2
기타 수입	1	2	1
기금(fund)간 이전	7	2	7
정부간 이전	7	13	8
합계	100	100	100

주 : 1) 호텔세, 사업자 면허세 등

2) 이자소득, 토지·시설 임대료, 주차미터 수입 등

자료 : Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.

한편, 계약 시와 포괄적인 시가 제공하는 공공 서비스 내용에 있어서는 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다. <표 IV-15>에 나타난 지출의 구성을 보면 포괄적인 시에서는 사회 서비스에 20%, 계획, 개발 및 주택에 8%를 지출하는 반면 계약 시에서는 각각 12%와 14%를 지출한 것이 가장 큰 차이라고 할 수 있다. 이와 같이 계약시와 포괄적인 시는 공공재원의 원천은 다르지만 지출에 대한 책임은 대체로 비슷하게 부담하는 것으로 조사되었다.

<표 IV-15> 포괄적인 시와 계약 시의 지출구성 비교(1997/98년)

(단위: %)

사업 구분	포괄 시	계약 시
일반행정	18	18
공공안전	28	27
사회 서비스	20	12
문화 및 레저 서비스	7	9
공공사업	19	20
계획, 개발 및 주택	8	14
합 계	100	100

자료 : Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.

다. 요약

지금까지 살펴본 캘리포니아 지방정부의 구조와 각급 정부의 역할을 요약하여 특징적인 현상을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 캘리포니아에서는 주민이 자신들과 가장 가까운 단계의 정부 즉, 시정부의 구조를 직접 결정한다. 주민투표에 의해서 시의 설립 여부를 결정하며, 하나의 시에 속해 있는 특정지역의 주민들이 독립하여 별도의 시를 설립할 수도 있다. 뿐만 아니라 시를 종합적인 기능을 수행하는 포괄적인 시로 할 것인지 아니면 제한적인 역할만을 담당하는 계약 시로 할 것인지도 주민들이 결정한다. 따라서 주민들은 이와 같이 자신들이 결정하여 형성한 시의 운영에 깊이 참여할 동기를 갖고 있다고 할 수 있다.

둘째, 캘리포니아 지방정부의 구조 및 각급 정부의 역할에서 찾아볼 수 있는 또 하나의 중요한 특징은 유연성과 다양성이다. 어떤 지역에서는 시가 설립되고 또 다른 지역에서는 시가 설립되지 않

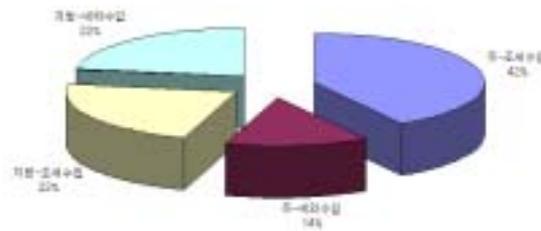
아 카운티의 직할 지역으로 남아 있으며, 시가 설립된 지역에서도 시의 형태가 매우 다양하다. 뿐만 아니라 카운티와 시정부는 단독으로 또는 다른 지역과 연합하여 특정한 지방공공재를 공급하기 위한 특별구를 형성할 수 있다. 이렇게 유연성 있는 조직체계는 각 공공재의 특성에 맞게 즉, 외부효과를 내재화하거나 규모의 경제를 달성하는 최소의 범위로 공공재 공급 단위를 형성할 수 있게 함으로써 공공재 공급의 효율성을 제고한다. 뿐만 아니라 하나의 공공재만을 공급하는 특별구를 형성함으로써 응익세를 통한 재원 조달을 용이하게 한다는 장점도 있다.

마지막으로 살펴볼 캘리포니아의 지방정부 구조상에 나타난 특징은 복잡성이다. 한 주민에게 지방공공재를 공급하는 기관이 시, 카운티, 주, 학교구 그리고 여러 개의 특별구로 매우 복잡하게 얽혀있어 지역주민들이 특정 공공재를 어느 기관에서 공급하는지 정확하게 헤아리기 어렵다. 이러한 문제는 앞서 언급한 유연한 체제로 인한 효율성 제고 효과를 상쇄하며 심하면 오히려 개별 정부의 목적과 기능을 혼란스럽게 함으로써 책임성을 약화시키는 결과를 초래할 수도 있다. Proposition 13은 이러한 문제점을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 지방공공재를 공급하는 각 주체들이 필요한 재원을 조달하기 위하여 동일한 재산에 대해 중복적으로 재산세를 부과하다 보니 그 부담이 주민들이 인내할 수 있는 수준을 넘어서게 되었다. 그럼에도 불구하고 각 과세주체들은 각자 차지하는 비중이 적어 그와 같은 문제를 자체적으로 시정할 의사도 그리고 능력도 없었으며, 경우에 따라서는 문제를 인식하지도 못하였을 수도 있다. 결국 주민들이 직접 나서서 세부담의 상한을 정하게 되었는데 이는 각 공공재 공급 단위의 자율성을 크게 제약하는 결과를 가져왔다⁷⁰⁾.

70) 이 문제에 대해서는 본장의 제5절 ‘주-지방정부간 재정관계: 의사결정권의

4. 조세체계

본장의 연구목적은 주-지방간 재정분권화의 내용 및 발전 과정, 문제점 등을 분석하여 우리나라에 대한 시사점을 도출하는 데 있다. 그런데 복잡한 캘리포니아의 주-지방간 재정관계를 정확하게 이해하기 위해서는 재정세입의 근간을 이루는 조세체계를 먼저 이해할 필요가 있다. 그러므로 다음에서는 주와 지방정부의 조세체계 개요를 검토하고 주-지방간 재정관계에 있어 중요한 역할을 하는 재산세와 소비세의 내용을 살펴본다. 본절에서는 우선 조세제도의 내용 등 단순한 사실만을 간략하게 정리하고 조세제도가 주-지방간 재정관계에 미친 영향 등에 대해서는 다음 절에서 논의하기



자료 : Hill, Elizabeth G., *California's Tax System*, Sacramento, California: The Legislative Analyst's Office, January 2001.

가. 개요

1995/96년에 캘리포니아 주에서 주민들에게 공공 서비스를 제공하기 위해 사용된 자금은 모두 1,500억달러이다. 그 중 약 300억

이동'에서 보다 자세하게 검토한다. Baldassare(2000) 참조.

달러는 연방정부로부터 받은 보조금이며 나머지 1,200억달러는 캘리포니아 주정부와 지방정부가 자체적으로 조달한 것이다. 주정부는 자체세입 중 4분의 3 정도를 조세로 조달하였으며, 지방정부의 경우에는 약 절반 정도를 조세로 조달하였다. 즉, 주정부와 지방정부를 합하여 자체세입의 64% 정도가 조세수입이 된다⁷¹⁾.

주(State) 세

주의 조세수입을 보면 90% 정도를 주요 세목이라고 할 수 있는 개인소득세(PIT), 소비세(SUT), 은행 및 법인세(BCT) 그리고 자동차 관련 세금이 차지하고 있다. 주정부의 세수입 구성상에 나타난 특징들을 간단하게 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 세입의 대부분은 일반재원(general fund)으로서 총세입의 80%를 차지하고 있으며, 그 구성요소 중에서는 개인소득세의 역할이 가장 커서 일반재원 전체의 절반 이상이 소득세 수입이다.

둘째, 재정세입 중 나머지 20% 정도는 특정한 목적을 위해 만들어진 특별재원인데 절반 이상이 자동차 관련 세금으로 조달되는 교통관련 재원이다. 담배 관련 세금과 소비세 수입의 일부는 보건 사업을 위한 재원으로 사용된다.

셋째, 그 외에도 보험료에 대한 세금(Gross Premiums Insurance Tax), 주세(alcoholic beverage taxes), 증여세, 복권세, 기타 연료 관련 세금 그리고 장애 및 실업보험세가 주정부에서 부과하는 세목들이다. 이 중에서 연료 관련 세금과 장애 및 실업보험세는 일반재원에 포함되지 않고 바로 특별기금으로 넘어간다.

71) Hill(2001) 참조.

<표 IV-16> 주정부의 세수입 구성(2000/01년)

(단위: 십억달러, %)

일반재원			특별재원		
세입항목	세입규모	구성비	세입항목	세입규모	구성비
개인소득세	41.3	56	자동차 관련세	8.4	51
소비세	21.3	29	소비세 ¹⁾	2.9	18
은행 및 법인세	6.8	9	담배 관련세	1.1	7
기타 ²⁾	4.5	6	기타 ²⁾	4.1	25
합계	73.9	100	합계	16.5	100

주 : 1) 지방과 공유하는 부분과 교통관련 목적의 재원을 포함함. 공공안전 목적의 재원은 포함되지 않음. 이 재원은 총세입에도 포함되지 않았음.

2) 모든 재정이전과 부채 포함.

자료 : Hill, Elizabeth G., *California's Tax System*, Sacramento, California: The Legislative Analyst's Office, January 2001.

지방세

지방세는 지방정부 세입의 35% 정도를 차지하는데 그 규모는 1997/98년에 약 200억달러였다. 지방세 중에서 비중이 가장 큰 것은 소비세(SUT)로서 브래들리-번즈 세금과 지방이 선택적으로 부과하는 소비세를 합하면 지방세 수입의 32%에 달하는 것으로 나타났고⁷²⁾ 그 다음에는 재산세가 29%, 자동차 면허세가 14%를 차지하였다. 그 외에 여러 가지 다른 세목들이 지방세 수입의 나머지 25%를 구성하였는데 여기에는 유틸리티 사용세, 사업자 면허세, 호텔세(transient occupancy tax) 그리고 다른 부과금들이 포함된다.

다음에서는 본 연구의 핵심적인 관심사항인 주-지방간 재정관계에서 중요한 역할을 하며 최근 이론적·실증적으로 많은 논란의 대상이 되고 있는 재산세와 소비세에 대해서 간략하게 살펴본다.

72) 소비세의 구체적인 내용에 대해서는 본질의 '다. 소비세'에서 자세하게 설명하였다.

나. 재산세

1978년에 Proposition 13이 통과되기 이전에는 모든 재산이 시장가치로 평가되고 그 가치에 각 지방정부가 독립적으로 결정한 세율을 적용하여 과세하였다. 한 재산보유자가 보유한 재산에 대한 세율은 각각의 과세기관이 정한 세율의 합계를 의미하였다. 하나의 재산이 시, 카운티, 학교구 및 특별구의 과세대상이 되었으며, 각각의 과세권을 가진 기관은 매년 예산을 설정하여 필요한 세입 규모를 확정한 후 그 규모에 따라 적절한 재산세율을 정하였다. 그 과정에서 주민들은 투표를 통해 예산 규모와 지방세 정책에 대해 영향력을 발휘할 수 있었으며, 지방정부는 주민들에게 그들이 선호하는 공공 서비스를 공급하였다.

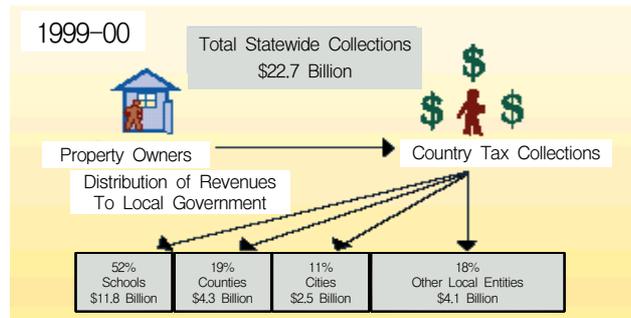
그러나 Proposition 13은 이러한 체제를 근본적으로 변화시켰다. 세율이 최고 2.6%에서 1% 이내로 낮아짐에 따라 지방정부의 재산세 수입은 평균 50% 이상 감소하였으며, 주정부가 카운티 내의 정부간 재산세 수입 배분비율을 정하도록 함으로써 지방정부가 재산세 수입에 영향을 미칠 수 있는 여지가 없어졌다⁷³⁾. 또한 재산평가 방법이 달라져 매년 평가액 증가율이 2%를 넘지 않도록 하였다. 단, 재산이 다른 사람에게 양도된 경우에는 그 시점의 시장가치로 재평가된다. 새로운 세목을 도입할 때에는 주민 2/3 이상의 동의를 얻도록 하였으며, 재산가치에 비례하여 과세하는 새로운 세목을 도입하지 못하도록 하였다. 이 조치로 인해 지방재정 세입에서 재산세가 차지하는 비중이 카운티의 경우 1978년 33%에서 1979년 17%로 떨어졌으며, 시의 경우에는 16%에서 7%로 줄어들었다⁷⁴⁾.

73) Proposition 13 및 그 후속 조치에 관한 자세한 내용은 '제IV장 제2절 나. Proposition 13과 후속 조치'에서 자세하게 설명하였으므로 여기서는 간략하게 개요만 설명한다.

74) Silva and Barbour(1999).

Proposition 13이 시행된 이후 주정부는 SB 154, AB 8 등 일련의 후속 조치를 통하여 재산세 수입의 배분비율을 정하고 이에 대한 보완조치를 단행하였는데, 배분비율은 Proposition 13 도입 이전의 세수입 비율을 그대로 따르고 있다. 1999/2000년의 재산세 수입은 227억달러였는데, 그 중 52%인 118억달러가 학교구에 배분되고 19%인 43억달러는 카운티에 배분되었다. 시에는 11%인 25억달러가 배분되고 18%인 41억달러는 다른 지방기관에 배분되었다.

[그림 IV-6] 지방자치단체별 재산세 배분비율



자료 : Hill, Elizabeth G., *California's Tax System*, Sacramento, California: The Legislative Analyst's Office, January 2001.

다. 소비세

소비세는 캘리포니아 주 전체에서 세수입이 두 번째로 많은 세목이다. 미국은 알래스카(Alaska), 델라웨어(Delaware), 몬테나(Montana), 뉴햄프셔(New Hampshire) 및 오레곤(Oregon)을 제외한 모든 주에서 소비세를 부과하고 있는데, 캘리포니아에서는 1930년대에 소비세가 도입되었고 1950년대에 지방소비세(브래들리-번즈 세금)가 도입되었다. 1999/2000년의 세수입은 320억달러였는데 그 중 75%가 주에, 나머지 25%는 지방정부에 귀속되었다.

캘리포니아 주의 소비세의 정식 명칭은 소비세 및 사용세(SUT: sales tax and use tax)로서 소비세(sales tax)와 사용세(use tax)로 구분된다. 여기서 소비세는 주 내에서 거래된 소비재에 대해 소매상이 세금을 징수하여 과세당국에 납부하는 것이고, 사용세는 주의 경계 밖에서 거래된 물건을 캘리포니아로 들여와 사용하는 경우 그 사용자에게 세금을 부과하는 것이다. 주로 우편판매 등에 사용세가 적용되나 행정상의 어려움으로 인하여 효과적으로 과세되지 않고 있다.

세율은 카운티에 따라 7~8.25%의 세율이 적용된다. 2001년 1월 현재 평균세율은 7.67%였는데, 그 내용을 자세히 보면 다음과 같다.

- 5.75% : 주(state) 소비세
 - o 4.75% : 주 일반재원
 - o 1% : 지방(카운티) 특별재원 → 보건, 복지, 치안
- 1.25% : 브래들리-번즈 지방소비세
 - o 1% : 시 일반재원. 소비가 발생한 시에 세수입이 배분되며, 시가 설립되지 않은 지역의 세수입은 카운티에 귀속
 - o 0.25% : 소비가 발생한 카운티에 귀속 → 교통사업
- 0~1.25% : 선택적 지방소비세 → 카운티, 시, 특별구가 주민의 동의를 받아 선택할 수 있음. 일반목적 재원의 경우 주민의 3분의 2, 특별목적 재원의 경우 과반수의 동의를 얻어야 함. 현재 세율은 0.125~1.25%이고 평균은 0.67%임.

소비세 수입은 주정부 재정세입의 20%와 시정부의 재정세입의 9%를 차지하는 한편 카운티 재정세입에서 차지하는 비중은 1% 수준에 불과하다(1995년)⁷⁵⁾.

75) Silva and Barbour(1999).

5. 주-지방정부간 재정관계: 의사결정권의 이동

역사적으로 볼 때 지방정부가 공공 서비스의 공급 및 재원조달에 있어 얼마만큼의 권력(power)을 행사할 수 있는지에 대한 결정권한은 언제나 주가 갖고 있었다. 그러나 캘리포니아 주 설립 이후의 역사를 살펴볼 때 지방정부는 끊임없이 주정부의 감독 안에서 자신들이 영향을 미칠 수 있는 부분을 찾아내고자 노력하였다. 시간이 지나면서 주정부가 행사하는 통제의 정도와 지방정부의 권한은 변하여 왔으며, 여러 형태의 지방정부 또한 각기 다른 방향으로 발전하여 왔다.

캘리포니아 공공정책연구소(Public Policy Institute of California)에서는 1999년에 『캘리포니아의 주-지방간 재정관계: 의사결정권한의 변화』라는 책과⁷⁶⁾ 『Proposition 13 이후 캘리포니아 재정세입의 구조변화』라는 책을⁷⁷⁾ 발간하였다. 이 책들은 모두 Proposition 13이 캘리포니아 주의 주정부와 지방정부간 재정관계에 미친 영향을 분석하여 문제점을 도출하고 개편방안을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 전자는 캘리포니아 주가 설립된 이후 지금까지 장기간에 걸친 제도 변화를 통해 권력구조의 변화를 분석하는 과정에서 Proposition 13의 역할을 평가하였고, 후자는 1978~95년의 재정세입 규모 및 구조의 변화를 통계자료를 통해 분석함으로써 Proposition 13과 재정세입 간의 직접적인 관계를 파악하는 데 중점을 두었다. 다음에서는 이 두 보고서의 내용을 중심으로 주정부와 지방정부간 역학관계를 결정하는 법률체계가 어떻게 변화하였는지 검토하고, Proposition 13 이전과 이후로 구분하여 실제로 주-지방간 역학관계가 어떻게 변화되어 왔는지 살펴본다.

76) Silva and Barbour(1999).

77) Shires(1999).

가. 주-지방정부간 관계에 대한 법률체계

연방 헌법에서는 주 내에서 의사결정권의 배분을 결정할 수 있는 권한을 주정부에 부여하고 있기 때문에 지방정부는 입법 권한을 가지고 있지 않다. 따라서 궁극적으로 지방정부의 권력구조를 결정하는 권한은 주정부에 있으며 주정부는 입법부, 법원, 주민발의제 등을 통하여 그 내용을 결정할 수 있다.

1868년에 두 개의 규정에 의해 지방정부에 권력을 배분하는 원칙이 처음으로 성립되었는데, 그 당시 담당 판사의 이름을 따서 ‘딜론의 규정(Dillon’s rule)’이라고 한다. 이 규정에서는 지방정부가 ‘도시를 운영하는 기업’이라는 아주 좁은 의미로 정의되었다. 1903년의 대법원 해석에 의하면 그 원칙은 “지방정부는 주정부의 권한 중 일부분을 시행할 목적으로 설립된 주의 하부기관(political subdivision)이다. 따라서 지방정부는 명시적으로 부여된 권력과 그것을 행사하는 데 꼭 필요하다고 인정되는 부분에 대해서만 권력을 행사할 수 있다”는 것을 의미한다. 주가 설립된 초기에는 이 일방적인 구조(unilateral construction)에 의해 주-지방정부간 관계가 형성되었다.

그러나 시간이 지나면서 지방정부들은 점진적으로 정치적·재정적 독립성을 확보해 나가기 시작하였으며, 1879년에 제정된 헌법에서는 처음으로 지방자치의 원칙(the principle of home rule)이 도입되게 되었다. 그리고 이 때 비로소 시민들이 시(city)를 설립하고 자치헌장을 만들 수 있는 권한을 갖게 되었다. 그러나 아직도 세입을 징수할 수 있는 권한은 엄격하게 주정부에만 국한되었다. 처음에는 샌프란시스코에 대해서만 내부적인 통제를 위한 자치헌장(home rule charter)을 제정할 권한을 부여하였다가 1887년에는 인구 10만명 이상의 도시, 1890년에는 인구 3,500명 이상의

시에 이르기까지 그 권한이 확대되었다.

1914년에는 차터 시(chartered city)에 대하여 “시 업무에 대해 자치현장에 주어진 제약과 제한하에서 법과 규정을 만들고 집행”할 수 있도록 허용하였다. 즉, 차터 시들은 주정부의 허락 없이도 지방 조례를 만들 수 있게 되었는데, 이는 자치도시 업무에 대해 독자적으로 행동할 수 있는 권한을 시정부에게 부여한 것으로서 지방자치 원칙을 정착시킨 사건이라고 할 수 있다.

지방정부가 재정의 독립성 즉, 과세자주권을 확보하는 데는 더 많은 세월이 소요되었다. 재산세를 부과할 수 있는 권한이 처음으로 허용된 것은 1850년이었는데, 그 때부터 50년간 재산세는 주 및 지방정부의 주요 수입원이 되었다. 19세기 말 경에는 약 20%의 재산세 수입이 주에 배분되었다. 그후 1910년 흔히 ‘세원분리법 (Separation of Source Act)’이라고 불리는 법을 통해 재산세 수입을 모두 지방정부가 사용하게 되었다. 이에 따라 재산세가 지방정부 세입의 대부분을 형성하게 되었고 그 결과 주정부와 지방정부의 세원이 분할되었다. 그후 주정부는 다른 주(state) 세를 통해 세 수입을 확보하였다.

차터 시의 설립과 세원분리 원칙은 함께 결합하여 지방정부에 독립성을 부여하는 제도적 장치가 되었다. 그런데 비록 많은 경우에 있어 시와 카운티를 함께 묶어 지방정부로 간주하긴 하지만 캘리포니아에서는 시와 카운티의 역할 및 헌법상의 지위가 상이하다. 헌법은 카운티에 시가 설립되지 않은 지역에서 시 업무를 담당하도록 하였으며, 또한 카운티 수준에서 독립적인 공공 서비스를 제공할 수 있도록 하였다. 그러나 카운티에 대하여 시처럼 많은 자치권을 부여하지는 않았다. 시는 1914년의 헌법개정으로 시 업무를 자율적으로 수행할 수 있는 광범위한 권한을 행사하였으나, 카운티의 권한은 아직도 원칙적으로 딜론의 원칙에 의해 지배되는

측면이 강하다.

나. 지방자치의 시대: Proposition 13 이전

차터 시와 세원분리법의 도입으로 형성된 지방자치의 법률적인 구조는 1978년까지 변화가 없었지만 시와 카운티정부는 서로 다른 경로를 통해 많이 변화하였다. 뉴딜(New Deal)에서 시작하여 전후 시기에 이르기까지 카운티는 공중보건, 사회보장과 같은 주와 연방정부의 사업을 수행하는 데 보다 두드러진 역할을 담당하였다. 카운티가 주 및 연방정부 대리인으로서의 역할을 확대해 감에 따라 세입구조도 변해서 1932년에는 카운티 세입의 82%가 자체세입이었던 것이 제2차 세계대전 이후에는 연방 및 주정부로부터의 보조금이 세입의 50%를 차지하게 되었다. 한편 지출 측면에서 보면 이보다 더 큰 비중(2/3)의 수입이 주와 연방정부의 지침에 따라 지출되었다(<표 IV-17> 참조).

<표 IV-17> 캘리포니아 주 내에 소재한 카운티정부의 세입구성 변화(1916~95년)

(단위: %)

	1916	1919	1932	1934	1940	1945	1973	1978	1979	1992	1995
총자세수입	94	94	82	78	59	51	49	50	36	42	35
일반재산세	80	79	68	66	53	43	34	33	17	23	13
소비세	0	0	0	0	0	0	1	2	3	1	1
면허세, 사용료, 부과금 등	15	15	13	13	6	8	13	14	16	18	21
기타조세 및 특별부과금	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
면허세, 사용료, 수수료	6	5	5	6	3	5	9	9	10	10	10
기타	8	10	8	7	3	3	3	4	6	7	9
보조금	6	6	18	22	41	49	51	50	64	58	65

자료 : Silva, J. Fred and Elisa Barbour, *The State-Local Fiscal Relationship in California: A Changing Balance of Power*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

연방 및 주정부의 대리인 역할 외에도 카운티정부는 교통, 교정, 조세징수, 치안 등과 같은 공공 서비스를 제공하는 일반적 목적의 지방정부 역할도 하였다. 이 목적에 사용되는 재량적 세입은 대부분 재산세 수입으로 충당되었는데 Proposition 13에 의해 그 수입이 크게 감소되었다.

카운티와는 달리 시는 주정부로부터 재정적 독립을 확보하였고 1978년까지 그렇게 유지되었다. 보조금의 비중이 재정세입에서 20%를 넘는 경우는 아주 드물었고 주나 연방정부가 제시한 지침에 따라 사용하여야 하는 세입의 비중은 더욱 낮아 10% 이하인 경우도 있었다. 시가 지방 유틸리티와 공공안전의 공급자가 되면서 이 서비스들을 공급하기 위해 더 많은 지방재원을 주민들로부터 징수하였으며, 이에 따라 시 재정에서 재산세가 차지하는 비중은 점점 낮아져서 1945년에 36%였던 것이 1978년에 16%가 되었다(<표 IV-18> 참조).

<표 IV-18> 캘리포니아 주 내에 소재한 시정부의 세입구성 변화
(1916~95년)

(단위: %)

	1916	1919	1932	1934	1940	1945	1973	1978	1979	1992	1995
총 자체수입	97	97	97	92	88	91	79	76	74	87	83
일반재산세	63	63	51	45	39	36	20	16	7	12	9
소비세	0	0	0	0	0	0	11	11	12	10	9
공기업	16	19	29	31	38	43	30	31	34	33	35
면허세, 사용료, 부과금 등	18	16	17	16	12	12	18	17	20	32	30
기타조세 및 특별부과금	1	4	6	5	2	1	5	6	7	10	11
면허세, 사용료, 수수료	11	8	5	6	5	5	8	6	7	10	11
기타	6	4	6	6	4	6	5	5	6	12	9
보조금	3	3	3	8	12	9	21	24	26	13	17

자료 : Silva, J. Fred and Elisa Barbour, *The State-Local Fiscal Relationship in California: A Changing Balance of Power*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

다. 제약의 시대: Proposition 13과 그 이후

Proposition 13은 지방재정에 전무후무한 재정적 충격을 주었다. 1년 사이에 재산세 수입은 반으로 줄어들었으며, 그 영향은 상대적으로 재산세에 많이 의존하던 카운티에서 더 크게 나타났다. 주 정부로부터 세입감소분을 보전하기 위한 보조금을 받은 이후에도 카운티의 세입은 24%가 감소하였으나 시의 세입감소 폭은 10% 이내였다. Proposition 13은 공공부문의 확대에 대해 불만을 표시한 주민들의 의사표현이었으며, 그것은 또한 주에 재산세 수입 배분권한을 부여함으로써 지방정부에 대한 주의 지배력을 확대하는 것이었다. 재산세 세율은 법률로 정해지고 그 배분은 주정부가 결정하게 되었으므로 재산세는 이제 지방정부의 세목이 아니라고도 할 수 있을 것이다.

Proposition 13이 통과되었더라도 주정부가 주민의 선호를 반영하여 지방세 수입을 배분하였다면 세원배분의 원칙이 크게 훼손되지는 않았을지도 모른다. 그러나 주정부는 주민의 선호보다는 정치적·경제적 압력에 의해 배분원칙을 정하였다. 처음에는 1979년에 재정구제 프로그램을 도입하여 지방정부의 재산세 수입 감소분의 2/3 정도를 보충하여 주었으나, 1988년부터 시행된 교육비 증대 프로그램으로 인하여 교육비 지출수요가 증가되고 1990년대 초의 경기불황으로 인해 재정수입은 감소하자 주정부는 학교구에 대한 재산세 수입 배분비율을 늘리고 시와 카운티에 배분되는 재산세 수입의 비율을 감소시켰다. 그 대신 시와 카운티에는 주의 일반재원 중에서 특정목적으로 지정된 포괄보조금을 제공하였다. 이로 인해 카운티가 사용할 수 있는 재원의 주민 1인당 규모는 1992~95년 사이에 25%나 줄어들었다.

이러한 충격에 대해 지난 25년간 카운티와 시가 대응해온 방법은 아주 달랐다. 시는 보다 광범위한 세입원이 있었기 때문에 유연하게

대처할 수 있었다. 특히 시는 서비스 공급비용을 징수하는 사용자 부담금이나 요금(user charges or fees)을 크게 증가시켰는데 이로 인해 결과적으로 조세수입의 비중은 하락하였다. 한편 카운티는 주의 지원에 더욱 의존하게 되었으며 일반정부로서의 역할이 위축되었다. 일반재원을 조달하기 위해 재산을 팔거나 빚을 지기도 하였으며 공공 서비스의 상당부분을 감축시키기도 하였다. 오렌지 카운티의 경우에는 위험한 자산운영으로 인해 재정위기를 초래하기도 하였다⁷⁸⁾.

<표 IV-19>는 1978~95년 동안 캘리포니아 주 및 지방정부의 세입을 세입 규모를 통제하는 기관별로 구분해 놓은 것이다. 1978년 이후 세입에 대한 결정권한이 지방에서 주정부로 이전되었는데, 이는 재산세에 대한 통제권 이전뿐만 아니라 특정 사업을 지원하기 위해 주정부가 지방정부에 지원하는 보조금 증가에서도 찾아볼 수 있다. 지방정부와 주정부의 세입 중에서 주정부가 통제하는 부분은 1978년 42%에서 1995년 55%로 증가한 반면에 카운티와 시, 독립된 특별구, 학교구 그리고 공립 고등교육기관이 통제하는 부분은 35%에서 22%로 줄어들었다. 특히 학교구가 통제하는 세입은 8.4%에서 0.8%로 크게 줄어들었다. 이와 같은 결과는 궁극적으로 세입확보에 있어 지방정부의 역할이 줄었다는 것을 의미하며, 이는 공공재원의 지출에 있어 책임성이 감소되었음을 의미한다⁷⁹⁾.

그러나 보다 광범위하게 볼 때 중요한 이슈가 되는 것은 지방정부가 지방의 선호를 반영하여 지방공공재를 자율적으로 공급할 능력이 있는지의 여부일 것이다. <표 IV-20> 및 <표 IV-21>에 의하면 지방정부의 형태를 불문하고 각 지방재정 세입에서 스스로 통제할 수 있는 재원이 차지하는 비중이 줄어든 것으로 나타났

78) Baldassare(1998) 참조.

79) Shires(1999) 참조.

<표 IV-19> 캘리포니아 주/지방정부 세입통제 주체에 따른 구분

(단위: 백만달러, %)

세입통제 주체	1978	1981	1988	1992	1995
연방	13,330 (22.9)	17,293 (22.3)	23,089 (17.3)	38,034 (20.2)	45,676 (22.3)
주	24,228 (41.6)	44,796 (57.9)	80,010 (60.0)	108,544 (57.8)	112,131 (54.9)
카운티	4,826 (8.3)	2,957 (3.8)	5,566 (4.2)	9,069 (4.8)	10,292 (5.0)
시	6,368 (11.0)	6,539 (8.4)	12,263 (9.2)	16,846 (9.0)	18,916 (9.2)
독립된 특별구	2,788 (4.8)	3,548 (4.6)	7,576 (5.7)	8,179 (4.4)	8,933 (4.4)
학교구	4,883 (8.4)	776 (1.0)	1,031 (0.8)	1,345 (0.7)	1,733 (0.8)
공립대학	1,543 (2.7)	1,309 (1.7)	2,562 (1.9)	3,803 (2.0)	4,670 (2.3)
기타	164 (0.3)	258 (0.3)	1,153 (0.9)	2,028 (1.1)	2,232 (1.1)
합계	58,130 (100.0)	77,474 (100.0)	133,249 (100.0)	187,848 (100.0)	204,585 (100.0)

주 : ()안의 수치는 구성비임.

자료 : Shires, Michael A., *Patterns in California Government Revenue Since Proposition 13*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

다. 특히 카운티와 학교구의 경우에는 스스로 통제할 수 있는 세입의 비중이 큰 폭으로 감소하였다. 이와 같은 결과는 지방정부들이 주민의 선호를 반영하여 공공재를 공급하기 위해 새로운 지방재정 세입을 창출할 수 있는 능력이 점점 약화되었음을 의미한다.

지방정부가 자체적으로 통제하지 못하는 재원의 대부분은 이전재원으로 구성되는데, 이전재원은 조건부 보조금과 조건이 따르지 않는 일반보조금을 포괄하는 것이다. 예를 들면 학교구의 경우에는 Proposition 98에 의해 주정부가 지급하는 교육교부금⁸⁰⁾, 학교 건축

80) 1988년에 통과된 Proposition 98은 주정부가 유치원에서부터 2년제 대학

을 목적으로 하는 조건부 보조금이 이에 해당된다. 또한 연방 정부의 세입공여와 아동센터, 정신건강 등을 위한 지방사업에 대한 주의 보조금, 카운티의 시 사업에 대한 보조금도 이전재원에 포함된다.

<표 IV-20> 지방정부 세입 중 스스로 통제하는 재원의 비율
(공기업 포함)

(단위: %)

	1978	1981	1988	1992	1995
주	68	68	72	66	63
카운티	52	25	27	29	31
시	75	58	61	62	61
독립된 특별구	76	67	74	70	70
학교구	54	7	5	5	6
공립대학	33	20	23	26	29

자료 : Shires, Michael A., *Patterns in California Government Revenue Since Proposition 13*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

<표 IV-21> 지방정부 세입 중 스스로 통제하는 재원의 비율
(공기업 제외)

(단위: %)

	1978	1981	1988	1992	1995
주	68	68	72	66	63
카운티	50	18	19	19	20
시	66	36	43	45	43
독립된 특별구	59	37	49	39	38
학교구	54	7	5	5	6
공립대학	30	15	18	21	24

자료 : Shires, Michael A., *Patterns in California Government Revenue Since Proposition 13*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

까지 교육에 대하여 최소 수준의 교육비 지출을 보장한다는 것을 주요 내용으로 한다.

Shires(1999)가 지적한 바와 같이 인구 규모 및 구성의 빠른 변화에 적절히 대응하여 주민들의 선호에 맞는 지방공공재를 공급하기를 원하는 지방정부에게 이와 같은 세입확보 능력의 제약은 앞으로 점점 더 심각한 문제를 야기할 것으로 보인다. 지방정부가 지방의 문제에 대해 주민의 수요와 인구구조에 맞는 창조적인 해결책을 모색하기보다는 그 문제를 주정부로 이전하는 일이 더 많아지고 일상화될 것으로 예상되기 때문이다. 연방이나 주정부의 자금이 뒷받침되지 않는 기능의 위임(unfunded mandates) 등을 포함시킬 경우 지방정부의 자율적인 재정세입은 더욱 더 급격하게 줄어들는데, 이와 같은 상위 정부로부터의 압력은 지방정부의 지역선호에 대한 반응 능력을 저하시킨다.

이와 같은 상황에서 보다 많은 재원을 확보하고 예산에 있어서 유연성을 증대하고자 하는 노력은 재정의 구조적 변화를 초래하였다. 지방정부들은 일반적으로 정부가 부담하였던 비용을 서비스 수혜자나 호텔투숙객과 같은 방문객들에게 이전하고자 노력하였

<표 IV-22> 지방정부의 임의적 사용이 가능한 재원의 비중

(단위: %)

	1978	1981	1988	1992	1995
주	60	61	63	56	52
카운티	57	42	42	41	31
시	49	46	49	47	44
독립된 특별구	65	66	67	71	69
학교구	92	88	74	73	71
공립대학	68	66	63	63	62
전체	64	61	60	56	52

자료 : Shires, Michael A., *Patterns in California Government Revenue Since Proposition 13*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

으며, 경우에 따라서는 이들 정부의 비용을 새로운 전입자(new residents)에게 전가하기도 하였다. Dresch and Sheffrin(1997)이 조사한 바에 의하면 샌프란시스코 만 지역의 콘트라코스타(Contra Costa) 카운티의 시정부들은 주택개발에 대해 주택 한 채 당 2~3만달러의 개발부담금을 부과하였는데, 이는 시의 행정비용 중 일부를 새로운 전입자에게 부담시켰음을 의미한다.

세입 증대와 지출에 대한 지방정부의 자의성 상실은 사용자 부

<표 IV-23> 시의 세수입 구성

(단위: 백만달러, %)

	1978	1981	1988	1992	1995
사업자 면허	152 (5.1)	219 (6.3)	456 (6.1)	585 (5.8)	646 (6.1)
프랜차이즈	61 (2.0)	124 (3.6)	224 (3.0)	337 (3.4)	403 (3.8)
재산	1,491 (49.5)	1,242 (35.8)	2,893 (38.6)	4,311 (42.9)	4,096 (38.4)
부동산 이전	41 (1.4)	52 (1.5)	110 (1.5)	130 (1.3)	144 (1.3)
소비	915 (30.3)	1,268 (36.5)	2,129 (28.4)	2,417 (24.1)	2,627 (24.7)
호텔	63 (2.1)	135 (3.9)	361 (4.8)	482 (4.8)	569 (5.3)
교통	0	0	210 (2.8)	380 (3.8)	499 (4.7)
유틸리티 사용	0	0	721 (9.6)	960 (9.6)	1,178 (11.1)
기타	291 (9.6)	429 (12.4)	388 (5.2)	435 (4.3)	493 (4.6)
합계	3,015 (100.0)	3,469 (100.0)	7,493 (100.0)	10,039 (100.0)	10,657 (100.0)

주 : ()안의 수치는 구성비임.

자료 : Shires, Michael A., *Patterns in California Government Revenue Since Proposition 13*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

담금의 증가를 통한 공공재 공급비용 조달과 함께 주 내에서 정부 계층간 그리고 주민과 각급 정부간 긴장을 야기하였다. 주민발의를 통해 주어진 정부의 형태와 지출에 대한 제한을 넘어서 지방학교위원회(local school board)와 시의회는 교육과 같은 지방 사업에 대한 투자 감소 및 불충분한 투자에 대한 공동체의 심각한 우려의 대상이 되는 반면 세입과 다른 많은 중요한 정책에 대한 결정은 주의 수도인 새크라멘토에서 이루어지고 있다. 또한 재정의 독립성이 상실됨에 따라 지방정부가 더 이상 재정적 의사결정에 책임을 지지 않으므로 투자자들이 지방위원회 선거에 대한 관심을 잃게 되었다는 비판도 제기되고 있다⁸¹⁾.

6. 요약 및 정책시사점

본장에서는 미국 캘리포니아 주의 직접 민주주의제도인 주민발의제, 지방정부 구조 및 각급 정부의 역할, 조세체계 그리고 주-지방간 재정관계의 변화에 대해 검토하였다.

주민발의제는 1910년대 초에 도입된 직접 민주주의제도로써 아직도 적극적으로 활용되고 있으며, 캘리포니아 주민들 중 대다수는-물론 부분적인 개선의 여지는 인정하지만-앞으로도 주민발의제가 캘리포니아 주의 정책결정에 있어 중요한 역할을 하기를 바라고 있다. 주민발의제는 특히 주민들이 선출하여 지방정부를 운영하도록 위임한 정치인 및 관료가 주민의 의사와는 다른 방향으로 공공정책을 운영해 나갈 경우 이를 시정하는 방법으로서 매우 효과적이다. 예를 들면 Proposition 13은 지방정부의 규모가 지역 주민의 의사와는 상관없이 자생적으로 확대되어 가는 것에 대한

81) Silva and Barbour(1999), Shires(1999) 참조.

주민들의 우려를 표현한 것이라고 할 수 있다.

지방자치제하에서 주민발의제는 주민의 지방정치에 대한 참여를 촉진하고 선출된 관료들의 전횡을 방지한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 그러나 이 제도에도 몇 가지 문제가 있다는 것을 인식할 필요가 있는데, 여기서 가장 먼저 지적하고자 하는 것은 주민발의제가 제도의 경직성을 초래할 수 있다는 점이다. 주민발의에 의해 법률이 제정되거나 헌법이 수정된 경우 그것을 개정하기 위해서는 다시 주민들의 동의를 받아야 하는데 실제로 주민투표를 통해 특정 안을 통과시키는 것이 쉬운 일은 아니다. 캘리포니아 주의 경우 주민발의안 중에서 투표 과정을 거쳐 승인되어 법률로 확정된 안건이 차지하는 비중은 10%도 안된다. 따라서 주민발의에 의해 특정한 규정이 만들어지면 그 안이 오랜 기간 동안 고착되어 버리는 경향이 있다. Proposition 13의 경우에도 많은 전문가들이 문제점을 지적하고 개편이 필요하다고 주장하면서도 실제로 개편 가능성이 희박하다고 보고 다른 제도적인 변화를 통해서 지방정부의 자율성을 제고할 수 있는 방법을 모색하는 데 주력하는 것도 이와 같은 이유에서이다.

또한 주민발의안의 형성 및 투표 과정에서 재력이 있는 이익집단들이 영향력을 발휘할 수 있다는 우려도 제기되고 있다. Gerber (1998)는 실증분석을 통해 경제적 이익집단이 법안을 통과시키거나 저지시키는 데 직접적인 영향력을 발휘하지는 못한다는 결론을 도출하였다. 그러나 Gerber는 또한 경제적 이익집단이 주민발의제를 통해 자신들의 의견을 의회 구성원 및 다른 정책입안자들에게 알림으로써 간접적으로 정책에 영향을 줄 수는 있다는 점을 인정하였다.

캘리포니아의 지방정부 구조 및 기능의 배분에 대해 살펴보면 유연성과 다양성이라는 특징을 발견할 수 있다. 어떤 지역에서는

주민들이 시를 설립하여 주민들과 가장 가까운 지방정부의 역할을 수행하도록 하는 반면 다른 지역은 카운티의 직할 구역으로 남아 있기도 한다. 나아가 카운티와 시정부는 특정 공공재를 공급하기 위한 다양한 특별구를 형성함으로써 공공재 공급의 효율성을 제고할 수 있다.

한편 이렇게 유연하고 다양한 정부구조를 추구하다보니 너무 많은 지방정부가 형성되어 주민들이 어느 정부로부터 어떤 서비스를 제공받는지 헤아리기 어렵게 되었다. 캘리포니아 주에는 58개의 카운티와 500개 정도의 시 그리고 4,900개 정도의 특별구(학교구 제외)가 있다. 따라서 일반적인 주민들은 시와 카운티, 주 그리고 여러 개의 특별구로부터 공공재를 공급받고 있어 각 기관으로부터 제공받는 특정 서비스를 정확하게 인식하고 그 기관에 납부하는 세금과 비교하여 비용/편익을 분석하기 어렵다. 이런 상황에서는 지방정부의 책임성이 저하되어 앞서 언급한 유연성·다양성의 긍정적 효과를 부분적으로 상쇄하게 되며 경우에 따라서는 부정적인 효과가 압도적이 될 수도 있다.

캘리포니아의 주-지방간 재정관계의 변화 과정을 보면 주의 설립 초기에는 거의 완벽한 중앙집권적인 체제를 유지하다가 20세기 초에 세원분리법과 차터 시 제도의 도입을 통해 지방자치체가 정착하게 되었다. 그후 60여 년간 ‘지방자치’ 원칙이 캘리포니아의 주-지방간 관계를 지배하였는데, 1978년 Proposition 13이 그 원칙에 일대 전환을 초래하였다. Proposition 13은 지방정부 세입에 대한 의사결정 권한의 상당부분을 주정부로 이전하는 결과를 초래하였는데, 이는 ‘지방자치’의 축소를 의미하는 것이다. Proposition 13을 통과시킬 때 주민들이 주-지방간 역학관계의 변화를 인식한 것으로 보이지는 않지만 지방재정의 지나친 팽창을 억제하는 과정에서 주-지방간 관계에 변화를 가져온 것으로 판단된다.

Proposition 13 이후 각 지방정부의 재정세입에서 스스로 통제하는 세입이 차지하는 비중이 전반적으로 감소하였지만 특히 크게 타격을 입은 것은 재산세 수입에 크게 의존하고 있던 카운티정부와 학교구였다. 카운티정부의 경우 재정세입에서 스스로 통제하는 세입이 차지하는 비중이 1978년 52%에서 1995년 31%로 감소하였으며, 학교구의 경우에는 같은 기간 동안 54%에서 6%로 스스로 통제하는 세입의 비중이 줄어들었다. 이와 같은 세입확보 능력의 제약은 지방정부의 책임성을 약화시켜 지방정부가 지방의 문제를 스스로 자기 책임하에 해결하려고 노력하기보다는 주정부로 떠넘겨 버리는 결과를 초래할 것으로 예상된다.

한편 시의 경우에는 다소 자율성에 타격을 받기는 하였지만 1995년에도 스스로 통제하는 재원의 비중이 60% 수준으로 아직도 상당한 자율성을 구가하고 있다. 이는 애초부터 재산세 의존도가 낮았으며 1978년 이후 유틸리티 사용세, 호텔투숙객에 대한 과세 등을 보완하여 세수입을 확충한 데 기인하는 것으로 판단된다.

많은 개발도상국들이 미국을 중심으로 하는 선진국의 모형을 따라 지방분권화를 추진하고 있는 동안 지방자치제의 종주국이라고 할 수 있는 미국의 일부에서는 지방정부의 자율성을 축소하고 주 단위로의 집권화가 추진되고 있었다. 이는 상·하 정부간 관계가 특정한 하나의 형태로 고착될 수 있는 것이 아니며 시대적 상황에 따라 지속적으로 변화하는 것임을 시사한다. 뿐만 아니라 지방분권화 또는 지방자치제에 대한 연구결과들이 설명할 수 있는 부분이 아직도 지극히 적음을 의미하는 것이기도 하다.

V. 결론 : 우리나라에 대한 교훈

본 보고서에서는 다음과 같은 세 가지 내용에 대해 검토하였다.

첫째, 지방분권화를 통해서 얻을 수 있는 긍정적 효과는 무엇이며 부정적인 효과는 무엇인지 그리고 긍정적인 효과를 최대화하고 부정적인 효과를 최소화기 위해서는 어떤 제도적 환경을 갖추어야 하는지에 대한 이론적 연구결과들을 살펴보았다.

둘째, 비교적 최근에 분권화를 실시한 남미 국가들의 지방분권화 추진 사례를 분권화 추진과정, 재정분권화 현황 및 문제점, 지방채 위기와 예산제약의 견고성, 지방채 정책으로 구분하여 검토하고 우리나라에 대한 시사점을 모색하였다.

셋째, 미국 캘리포니아 주의 직접 민주주의제도인 주민발의제, 지방정부 구조 및 각급 정부의 역할, 조세체계, 주-지방정부간 재정관계의 변화를 살펴봄으로써 우리나라의 중앙-지방간 재정관계에 대한 정책시사점을 도출하고자 하였다.

이와 같은 연구결과들을 종합하여 우리나라에 시사하는 바를 중심으로 요약하면 다음과 같다.

지방분권화를 통해 얻을 수 있는 긍정적인 효과 즉, 경제의 효율성 제고 효과는 지방공공재 선호의 다양성, 지역간 경쟁 그리고 다양한 정책실험의 가능성에 근거를 두고 있다. 따라서 특정 서비스의 공급 기능을 지방으로 이양하고자 할 때는 그 서비스에 대한 선호가 지역간에 얼마나 다른지 검토해 볼 필요가 있다. 만약 선호의 차이가 지역별로 크게 다르지 않는데 그 기능을 분권화한다면 이점은 별로 없는 반면 부정적인 효과들만 크게 부각될 수 있다.

또한 선출된 지방관리로 하여금 지방정부를 주민의 뜻에 맞게 효율적으로 운영하도록 하려면 지역간 경쟁을 촉진할 필요가 있는데, 이를 위해서는 먼저 각급 정부의 역할과 한계를 명확히 하고 각급 정부가 주어진 역할을 적절히 수행하는지를 비교·평가할 수 있는 자료를 제공하여야 한다.

다양한 실험의 가능성도 분권화를 촉진하는 요인이 된다. 미국에서는 1996년 클린턴 정부가 연방정부의 사업이던 사회보장 사업을 주정부로 이전하였는데 Oates(1999)는 이를 실험실 연방주의로 이해하였다. 즉, 연방정부의 정책이 실패하였음은 분명한데 이를 개선할 방법을 찾지 못할 때 하위 정부로 기능을 이전하여 정책실험을 촉진하려는 의도라는 것이다. 이와 같은 논리는 우리나라에 매우 중요한 시사점을 제공한다. 우리나라에서 교육정책이 총체적으로 실패하였다는 데 반론을 제기할 사람은 그다지 많지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 시원한 해결방안이 제시되지 않고 있는데, 이 기능을 현재보다 더 좁은 단위의 지역으로 분권화하여 다양한 정책실험을 유도하고 이를 통해 바람직한 교육정책을 모색하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 한국조세연구원(2000)은 초·중등 교육재정을 기초자치단체 수준으로 분권화하여 교육정책의 다양성을 추구하여야 한다고 주장하였는데 이는 실험실 연방주의와 맥을 같이하는 것이다.

특정한 기능을 하위 정부로 이양할 때는 그 기능을 수행하는 데 필요한 충분한 재원이 뒷받침되어야 한다. 아르헨티나는 1970년대 말에 교육, 보건, 상수도 등 대규모의 지속적인 자금지출이 요구되는 기능을 도정부로 이전하면서 재원은 이전하지 않아 지방재정의 적자를 유발하고 차입에 의한 자원조달을 용인할 수밖에 없었다. 그리고 그 결과 부채가 누적되어 자체적인 능력으로 원리금을 상환할 수 없는 상태가 되었을 때 구제자금을 지원하지 않을 수

없었다. 미국 캘리포니아 주의 오렌지 카운티가 최근에 파산을 경험하게 된 것도 자금이 뒷받침되지 않은 책임(unfunded mandates)으로 인하여 재정이 압박을 받게 되자 거기서 벗어나기 위하여 위험한 자산운용을 한 것에 부분적인 이유가 있다.

한편 브라질과 콜롬비아에서는 재원을 먼저 이전하고 지출기능을 나중에 이양하였는데, 이 방식도 많은 문제를 야기하였다. 이들 두 국가의 경우 재원을 먼저 이전하고 나중에 지출기능을 이양하려다보니 지방정부가 지출기능 이양에 강력히 반대하여 재원이전에 상응하는 정도의 지출기능을 이양하지 못하였다. 따라서 재정분권화는 중앙재정 수지의 악화를 초래하였으며, 이는 국가 전체의 재정위기를 촉진하는 중요한 요인의 하나로 작용하였다. 우리나라도 1980년대 말의 지방세 확충, 최근의 지방교부세율 인상 등 지방재원 확충 조치가 구체적인 지출기능의 이양과 직접적인 관계 없이 이루어졌는데, 이와 같은 방식의 분권화가 야기하는 잠재적인 문제점을 인식하여 양자간의 조화를 모색할 필요가 있다.

재원을 이전하는 방식으로는 본 연구에서 검토한 남미 국가들을 포함하여 대부분의 개발도상국들이 중앙정부에서 조세를 징수하고 그 세수입 중 일부를 지방정부에 배분하는 방식에 크게 의존하고 있는데, 이는 우리나라의 경우에도 마찬가지이다. 캘리포니아 주의 경우에도 과거에는 각 지방정부가 자체세입을 중심으로 재정을 운영하였으나 1978년에 Proposition 13이 통과된 이후에는 지방재정 세입에서 지방정부가 자체적으로 통제할 수 있는 부분의 비중이 크게 줄어들었다. 그런데 중앙정부에서 재원을 조달하여 지방에 이전하는 방식은 지방재정의 중앙의존도를 심화시킴으로써 지방재정의 자율성을 제약하고 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시킨다는 것이 본 보고서에서 검토한 국가들의 경험을 통해 드러났다. 중앙정부로부터 이전되는 재원에 대한 의존도가 높

을 때 지방정부는 자체적으로 재원을 확충할 동기가 부족하여 주어진 과세자주권도 적극적으로 활용하지 않는다. 그 대신 필요한 재원을 채우기 위해 중앙정부에 끊임없이 재원이전을 요구하며, 심지어는 필요한 공공재를 과소 공급함으로써 중앙정부로부터의 재정지원 확대를 유도하기도 한다. 멕시코의 지방정부들은 재정지원 확대를 요구하는 근거로 재정적자 자료를 활용하기도 하였다. 또한 지방정부가 자금을 차입할 때 대부분의 채권자들은 담보를 요구하는데 자체세입이 적은 경우에는 교부금과 같이 중앙정부로부터 이전되는 재원을 담보로 제공하게 된다. 이 경우 지방정부가 채무를 이행할 수 없는 상황이 되었을 때 중앙정부가 구제자금 지원을 거부하기 어렵다. 아르헨티나에서는 세입공여 재원을 담보로 지방정부가 차입한 부채에 대해 중앙정부가 원리금을 상환하는 경우에는 그 상환액만큼을 해당 지방정부에 지급할 교부금에서 공제하는데 이는 지방정부로 하여금 채무에 대한 최종적인 책임을 지게 하는 방법이라고 할 수 있다. 그러나 이 경우 채권자의 입장에서는 지방정부 채권이 위험이 없는 자산이 되므로 지방정부에 자금을 대여하는 데 있어 지방정부의 재정상태를 점검하고 그 결과에 따라 신중하게 자금의 대출 여부를 결정하려는 노력을 기울이하게 하는 효과가 있다.

조건부 보조금은 물론이고 법률로 규모와 배분방식을 정한 일반보조금이라고 할지라도 지방재정의 지나친 중앙의존은 지방재정의 자율성을 저해한다. 중앙정부는 법률을 개정하여 이전재원의 규모와 배분방식을 변경할 수도 있으며, 지방정부들이 중앙정부의 지침에 따를 것을 조건으로 새로운 재원이전제도를 도입할 수도 있기 때문이다. 뿐만 아니라 임의적인 보조금은 정치적인 영향을 많이 받아 자원배분을 왜곡시키고 지방재정 지출을 확대시킨다. 아르헨티나의 경우 1984~87년에 법률에 의한 보조금 배분제도를

폐지하고 임의적 보조금제도로 전환하였는데, 이 시기에 지방재정이 크게 확대되었으며 특히 재정자립도가 낮은 지역에서 재정지출이 더 많이 확대된 것으로 나타났다.

또한 남미지역의 국가들과 같은 개발도상국의 경우 국가에 따라 정도의 차이는 있으나 국가 조세수입의 상당부분을 자동적으로 지방으로 이전하고 있는데, 이는 거시경제의 안정성을 저해하는 효과가 있다. 그 이유는 첫째, 재원의 지방이전으로 인하여 중앙정부가 거시경제정책에 활용할 재원이 줄어들게 되며 둘째, 지방정부가 중앙정부의 거시경제정책 변화와는 다른 방향으로 재정을 운영할 가능성이 있기 때문이다. 실제로 남미 지역의 국가들에서 중앙정부가 재정개혁을 위하여 세수입을 증가시켰을 때 그 세수입 증가분의 절반 정도가 자동적으로 지방으로 이전되고 지방정부는 그 재원을 지출을 증대시키거나 지방세율을 인하하는 데 사용한 경우를 쉽게 발견할 수 있다.

이와 같은 문제들을 고려할 때 외부효과를 내재화하기 위한 조건부 보조금을 제외한 중앙정부의 지방재정 지원은 최소화하고 지방정부가 독립적인 기능을 수행하는 데 필요한 재원의 대부분을 자체세입으로 조달할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 특정 지출기능의 지방이양을 검토할 때 그 임무를 수행하는 데 필요한 재원을 조달하는 기능의 분권화를 함께 고려하여야 한다는 것을 의미한다.

재원조달기능의 분권화는 조세수출, 지나친 조세경쟁 등 또 다른 부작용을 유발한다. 따라서 먼저 지출기능의 분권화를 추진하고 그 다음에 재원조달기능의 분권화에 대해 검토하는 것은 조세체계의 왜곡이나 재원조달기능의 집권화로 인해 발생하는 수많은 문제를 적절히 고려하지 않는 결과가 된다. 그러므로 이러한 방식으로는 지출기능의 분권화에 따른 소기의 목적을 달성하기 어렵

고 오히려 많은 부작용만을 초래할 뿐이다.

지출기능의 분권화와 재원조달기능의 분권화를 동시에 고려해야 한다는 것은 특정 기능을 지방으로 이양할 때 그 기능을 분권화함으로써 얻을 수 있는 효율성 제고 효과와 재원조달기능을 분권화할 때 발생하는 비효율성을 동시에 고려하여 적절한 조화를 모색하여야 함을 의미한다. 즉, 지출기능의 분권화로 인해 얻을 수 있는 효율성 제고 효과 중 어느 만큼을 재원조달기능을 분권화함으로써 인해 발생하는 비효율성으로 상쇄할 수 있는가를 결정하여야 한다. 이 두 가지를 모두 적절히 고려한다면 지출의 분권화만을 고려할 때보다 덜 분권화하게 될 것임이 분명하다.

남미의 경험에 비추어 볼 때 주어진 지방세 세목에 대해 일정한 범위 내에서의 정책결정에 대한 자율성을 지방정부에 부여하는 것만으로는 지방정부의 자체세입 확대를 크게 기대하기 어렵다. 따라서 소득세 등 대규모 세수확보가 가능한 세목에 대해 중앙정부 세율을 크게 인하하여 지방정부가 자율적으로 과세할 수 있는 여지를 만들어 주는 방안을 모색하여야 한다. 이러한 방법을 통해 충분한 재원을 확보할 수 없는 지방에 대해서는 자치제를 유지할 필요가 있는지 근본적으로 생각해 볼 필요가 있다. 이와 관련하여 미국 캘리포니아 주의 Proposition 13은 중요한 시사점을 제공한다. 이론적인 관점에서 볼 때 지방세로서 적절한 세목 중 가장 중요한 것이 재산세이다. 그런데 재산세는 납세자의 조세저항이 강한 세목으로서 재산세만으로는 지방재정을 운영하기에 충분한 세수입을 확보하기 어렵다. 주민발의를 통해 재산세 부담을 절반으로 줄인 Proposition 13은 재산세 확충에 대한 납세자의 저항을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 또한 Proposition 13 이후 재산세 수입에 많이 의존하던 카운티정부가 재정적으로 심각한 어려움에 직면하게 된 데 비해 상대적으로 재산세 의존도가 낮은 시정부는 비교적

어려움을 쉽게 극복한 것으로 드러났다. 이 사례는 지방정부가 여러 가지 내·외적 충격을 이겨내고 자율적인 재정운동을 유지할 수 있으려면 지방재정 세입의 구조를 다양화할 필요가 있음을 시사한다.

본 연구에서 검토한 남미 국가들은 정도의 차이는 있으나 모두 지방채 위기를 경험하였다. 우리나라에서는 아직 지방채 규모가 심각한 문제로 대두되지는 않았으나 일부에서는 과도한 지방채 발행에 대한 우려의 목소리가 제기되고 있으며, 최근에 분권화를 추진한 대부분의 국가들이 지방채 위기를 경험하였다는 점에서 이 문제에 대해 심각하게 생각해 볼 필요가 있다.

남미 지역의 국가들에서 분권화를 실시한 이후 지방채가 누적되고 궁극적으로 위기 상황으로 치닫게 된 이유는 여러 가지가 있겠지만 특히 중요한 것 중의 하나는 분권화가 미흡하였다는 점이다. 지출기능을 형식적으로는 지방으로 이전하였으나 실질적으로 중앙정부가 깊숙이 관여하는 경우 지방정부가 적자의 누적을 방지하기 위하여 지출을 감축하려고 해도 그 능력에 한계가 있으며 그럴 의사를 갖고 있지도 않다. 세입의 경우에도 마찬가지이다. 지방재정 세입의 대부분을 중앙정부에서 조달하는 경우 지방정부는 자발적으로 자체세입을 확대하여 재정을 확충하려고 해도 역시 한계에 부딪히게 되며 그렇게 할 의사도 없다. 중앙정부는 지방재정 적자에 대해 나름대로의 책임이 있다는 점, 그 외의 정치적인 고려, 지방정부의 과산이 국가경제에 미치는 영향 등을 고려하여 구제자금을 지원하게 되며, 구제자금 지원이 관행으로 정착되면 지방정부 예산제약의 구속력이 약화되어 적자의 누적, 부채증가, 구제자금 지원의 악순환이 되풀이 된다.

또한 많은 경우에 지방채를 많이 누적하고 궁극적으로 지방채 위기를 선도하는 지역은 대부분 인구가 많고 경제도 발전된 지역

의 광역자치단체라는 점을 인식할 필요가 있다. 이는 이들 지역이 국가경제에서 차지하는 비중이 비추어 볼 때 채무불이행으로 인한 파급효과가 크기 때문에 중앙정부가 구제자금 지원을 거부할 수 없다는 데 기인한다. 이러한 경향은 미국 등 선진국의 경우에도 마찬가지이다. 그러나 기초자치단체나 경제력이 매우 낮은 지역에서는 지방정부 예산제약의 구속력이 강하여 지방채를 남발하지 않는 것으로 조사되었다. 따라서 지방분권화가 중앙정부의 구제자금 지원을 유도하여 지방정부 예산제약의 구속력을 약화시킨다면 그것은 분권화로 인한 것이라기보다는 오히려 분권화가 덜 진행되었기 때문이라고 할 수 있다(Wildasin 1997).

이와 같은 경험은 우리나라에도 중요한 시사점을 제공한다. 우리나라도 형식적으로는 상당한 분권화가 이루어졌으나 아직도 지방정부의 재정운영에 대해 중앙정부가 여러 경로를 통해 간섭하고 있다는 비판이 많이 제기되고 있으며, 세입의 관점에서는 지방교부세 및 다른 이전재원의 비중이 상당히 높은 편이다. 또한 지역구분에 있어서도 몇 안되는 광역자치단체로 구분되어 있으며, 특히 서울은 인구의 4분의 1이나 몰려 있어 Wildasin(1997)이 이야기하는 큰 지방정부의 요건을 충족시킨다고 할 수 있다. 따라서 서울과 같은 대도시에서 지방채 위기가 발생할 경우 중앙정부가 구제하지 않을 수 없을 것이다. 특히 막대한 지하철부채의 경우 중앙정부에서 직·간접적인 방법으로 지하철요금을 통제하는 한 그 부채에 대한 궁극적인 책임은 중앙정부에 있다고 할 수 있을 것이다.

우리나라는 지방분권화를 실시한 이후 아직까지 지방채 원리금의 상환 문제가 심각하게 현실로 대두된 적이 없으며 국가 전체적으로 볼 때에는 지방채의 비중이 작은 편이다. 하지만 지방채 위기는 국가 전체적으로 지방채가 많이 누적되어서라기보다는 특정 지역에서 지방채가 과다하게 누적되어서 발생하는 경우가 많으

로 우리나라에서도 다른 지역보다 특히 많은 지방채를 발행한 지역을 중심으로 각별한 주의를 기울일 필요가 있다.

특히 자율성과 책임성에 입각한 진정한 분권화를 추구함으로써 지방정부 예산제약의 구속력을 견고하게 유지하고자 한다면 좀 더 좁은 범위의 분권화를 추진할 필요가 있다. 그 방법 중의 하나는 광역자치단체의 경우 국가의 대리인 역할을 강화하고 기초자치단체를 중심으로 채원조달의 자율성을 대폭 확대한 분권화를 추진하는 것이다. 기초자치단체에 대해서는 자율적인 채원 확충을 허용하되 그래도 채원이 충분하지 못한 기초자치단체에 대해서는 자치제를 포기하고 광역자치단체가 직접 운영하도록 하는 방안도 생각할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 미국의 캘리포니아 주에서와 같이 주민들로 하여금 자신에게 가장 가까운 정부의 형태를 스스로 선택하도록 하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 또한 전국에 동일하게 적용되는 획일적인 분권화보다는 미국의 계약시, 특별구, 카운티 직할구역과 같은 다양한 형태의 분권화를 도입하는 방안도 모색할 필요가 있다.

중앙-지방간 재정관계는 이윤배반적(trade-off) 요소가 많아 이론적으로도 안정적인 최적의 상태를 제시할 수 없으며, 경험적으로 볼 때도 특정한 형태로 고착되는 것이 아니라 끊임 없이 변화하고 있다. 많은 개발도상국들이 선진국의 모형에 따라 지방분권화를 추진하는 동안에 지방자치제의 종주국이라고 할 수 있는 미국의 일부에서는 지방정부의 자율성을 축소하고 주 단위로의 집권화가 추진되었다. 이는 상·하 정부간의 관계는 특정한 형태로 고착되기보다는 시대적 상황에 따라 지속적으로 변화하는 것이며, 또한 지방분권화에 대한 연구결과들이 설명할 수 있는 부분이 아직도 지극히 적음을 시사하기도 한다.

참고문헌

- 김정훈, 「재정분권의 적정진로」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2000. 7, pp.21~41.
- 박창균, 「Emerging Market에서의 외환·금융위기: 최근 아르헨티나의 경우를 중심으로」, 『재정포럼』, 제64호, 한국조세연구원, 2000. 12, pp.43~58.
- 안중석, 「지방재정의 책임성에 관한 연구」, 『재정연구』, 7권 1호, 한국조세연구원, 2000. 12, pp.57~91.
- _____, 『지방자치제 도입 이후의 지방재정구조 변화 분석』, 정책보고서 01-04, 한국조세연구원, 2001. 12.
- 안중석·박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구』, 연구보고서 96-10, 한국조세연구원, 1996. 12.
- 한국조세연구원, 『지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안』, 2000. 4.
- Artana, Daniel, Oscar Libornatti, Cynthia Moskovits, and Mario Salinardi, “Argentina,” in Richardo López Murphy (ed.), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Inter-American Development Bank, 1995, pp. 59~136.
- Baldassare, Mark, *When Government Fails: The Orange County Bankruptcy*, San Francisco: Public Policy Institute of California and the University of California Press, 1998.

- Baldassare, Mark, Michael A. Shires, Christopher Hoene, and Aaron Koffman, *Risky Business: Providing Public Services in Los Angeles County*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2000.
- Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, “Decentralizing Anti-Poverty Program Delivery in Developing Countries,” Working Paper, Center for International and Development Economics Research, University of California at Berkeley, 2000.
- Besley, Timothy and Stephen Coate, “Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis,” Working Paper 7084, National Bureau of Economic Research, 1999.
- Bird, Richard M., “Subnational Revenues: Realities and Prospects,” in Shahid Burki et al. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, 2000a, pp. 319~336.
- _____, “Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations,” in Shahid Burki et al. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, 2000b, pp. 111~125.

- Break, George F., *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967.
- Brennan, G. and J. Buchanan, *The Power of Tax : Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Buettner, Thiess, "Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate," *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 31, 2001, pp. 215~245.
- California Technology, Trade and Commerce Agency, Office of Economic Research, *California: An Economic Profile*, January 2001.
- Courchene, Thomas and Alberto Diaz-Cayeros, "Transfers and the Nature of the Mexican Federation," in Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 200~236.
- Courchene, Thomas, Alberto Diaz-Cayeros, and Steven B. Webb, "Historical Forces: Geographical and Political," in Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 123~138.
- Courchene, Thomas, Jorge Martinez-Vaquez, Charles E. McLure, Jr., "Principles of Decentralization," in Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.), *Achievements*

- and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 85~121.
- de Mello, Luiz R., Jr., “Fiscal Federalism and Macroeconomic Stability in Brazil: Background and Perspectives,” in Kiichiro Fukasaku and Luiz R. de Mello, Jr. (eds.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, Paris: OECD, 1999, pp. 135~155.
- Dillinger, William, *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*, Washington, D.C.: The World Bank, 1994.
- Dillinger, William, Guillermo Perry, and Steven B. Webb, “Macroeconomic Management in Decentralized Democracies: The Trust for Hard Budget Constraints in Latin America,” in Shahid Burki et al. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 85~105.
- Dillinger, William and Steven B. Webb, “Financial Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil,” Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- _____, “Decentralization and Fiscal Management in Columbia,” Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- Dresch, Marla and Steven M. Sheffrin, *Who Pays for Develop-*

ment Fees and Exactions?, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1997.

- Fisman, Raymond and Roberta Getti, "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 83, 2002, pp. 325~345.
- Gamboa, Rafael, "Conditional Transfers to Promote Local Government Participation: the Case of Mexico," in Kiichiro Fukasaku and Luiz R. de Mello, Jr. (eds.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, Paris: OECD, 1999, pp. 157~177.
- Gerber, Elisabeth R., *Interest Group Influence in the California Initiative Process*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1998.
- Giugale, Marcelo M., Vinh Nguyen, Fernando Rojas, and Steven B. Webb, "Overview," in Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 1~38.
- Gupta, Santanu, "Political Accountability and Fiscal Federalism," *International Tax and Public Finances*, Vol. 8, 2001, pp. 263~276.
- Haggard, Stephan, "The Politics of Decentralization in Latin America," in Shahid Burki et al. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, 2000,

- pp. 33~44.
- Hill, Elizabeth G., *California's Tax System*, Sacramento, California: The Legislative Analyst's Office, January 2001.
- Hommel, Rudolf, "Conflicts and Dilemmas of Decentralization," *World Bank Research Observer, Annual Conference Supplement*, 1995, pp. 331~350.
- Inman, Robert P., "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Fiscal Order," in H. Rosen (ed.), *Fiscal Federalism*, Chicago: University of Chicago Press, 1988, pp. 33~74.
- Inman, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld, "Rethinking Federalism," *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, Issue 4, Autumn, 1997, pp. 43~64.
- Inter-American Development Bank, *Latin America After a Decade of Reforms: Economic and Social Programs 1997 Report*, September 1997.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- Lewis, Paul G., *Deep Roots: Local Government Structure in California*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1998.
- McLure, Charles E., Jr., "Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy," *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, Vol. 54, No. 12, December 2000, pp. 626~635.

- Mendoza, Enrique Cabrero and Jorge Martinez-Vazquez, "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery," in Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 139~176.
- Miller, Gray, *Cities by Contract: The Politics of Municipal Incorporation*, Cambridge: MIT Press, 1981.
- Murphy, Ricardo Lopez and Cynthia Moskovits, "Decentralisation, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance: the Case of Argentina," in Kiichiro Fukasaku and Luiz R. de Mello, Jr. (eds.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, Paris: OECD, 1999, pp. 121~133.
- Newman, Matt and Marianne O'Malley, "Property Taxes: Why Some Local Governments Get More Than Others," The Legislative Analyst's Office of California, <http://www.lao.ca.gov>, August 1996.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- _____, "Federalism and Government Finance," in J. M. Quigley and Smolensky (eds.), *Modern Public Finance*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, pp. 126~151.
- _____, "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, September 1999, pp. 1120~1149.
- _____, "Fiscal Competition and European Union: Contrasting Perspectives," *Regional Science and Urban Economics*,

- 2001, pp. 133~145.
- Oates, Wallace E, and Robert M. Schwab, “Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing?,” *Journal of Public Economics*, Vol.35, 1988, pp. 333~354.
- _____, “The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition,” in D. Kenyon and J. Kincaid (eds.), *Competition Among State and Local Governments*, Washington, D.C.: Urban Institute, 1991, pp. 127~145.
- _____, “The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management,” in Wallace Oates (ed.), *The Economics of Environmental Regulation*, Aldershot: Edward Edgar, 1996, pp. 319~331.
- Olson, Mancur, *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Havard University Press, 1965.
- Olson, Mancur and Martin McGuire, “The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force,” *The Journal of Economic Literature*, March 1996.
- Perroni, Carlo and Kimberley A. Scharf, “Tiebout with Politics: Capital Tax Competition and Constitutional Choices,” *Review of Economic Studies*, Vol. 68, 2000, pp. 133~154.
- Peterson, George E., *Decentrllization in Latin America*, World Bank Latin American and Carribean Studies, Washington D.C.: The World Bank, 1997.
- Porterba, James M. and Kim S. Ruebem, *Fiscal Rules and State*

Borrowing Costs: Evidence from California and Other States, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

Prud'homme, Remy, "On the Dangers of Decentralization," *The World Bank Observer*, August 1995, pp.201~220.

Rezk, Ernesto, "Experiences of Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America," in Kiichiro Fukasaku and Luiz R. de Mello, Jr. (eds.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, Paris: OECD, 1999, pp.101~120.

Rojas, Fernando, "The Political Context of Decentralization in Latin America," in Shahid Burki et al. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 9~31.

Rondinalli, Dennis, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries," *International Review of Administrative Science*, Vol. 47, No. 2, 1981, pp. 133~145.

_____, "Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy," Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Office of Housing and Urban Program, 1989.

Rubinfeld, Daniel L., "The Economics of the Local Public Sector," in A. J. Auerbach and M. Feldstein (eds.),

- Handbook of Public Economics*, Vol. 2, North-Holland, 1987, pp. 571~645.
- Shah, Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- _____, "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?," in Kiichiro Fukasaku and Luiz R. de Mello Jr. (eds.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, Paris: OECD, 1999, pp. 37~54.
- Shires, Michael A., *Patterns in California Government Revenue Since Proposition 13*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.
- Silva, Fred J., "The California Initiative Process: Background and Perspective," Occasional Paper, Public Policy Institute of California, November 2000.
- Silva, Fred J. and Elisa Barbour, *The State-Local Fiscal Relationship in California: A Changing Balance of Power*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.
- Strumpf, Kolemán S., "Does Fiscal Decentralization Increase Policy Innovation?," unpublished paper, 1997.
- Tanzi, Vito, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," *World Bank Research Observer, Annual Conference Supplement*, 1995, pp. 295~316.
- Ter-Minassian, Teresa, "Decentralization and Macroeconomic

Management,” in Kiichiro Fukasaku and Luiz R. de Mello, Jr. (eds.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, Paris: OECD, 1999, pp. 55~64.

Tiebout, Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, pp. 416~424.

Tresch, Richard W., *Public Finance: A Normative Theory*, Plano, Texas: Business Publications, INC., 1981.

UCLA, Anderson Forecast, <http://www.uclaforecast.com>

U.S. Bureau of Census, *Census 2000*.

Wildasin, David, “Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations,” Policy Research Working Paper 1843, Washington, D.C.: The World Bank, 1997.

Weingast, Barry R., “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development,” *Journal of Law and Economic Organizations*, Vol. 11, 1995, pp. 1~31.

The World Bank, World Development Indicators Database, August 2001.

<표 A-1> 캘리포니아 주의 주민발의제에 대한 설문조사 결과 요약

	All Adults	Democrat	Republican	Other Voters	Not Registered
Do you think it is a good thing or a bad thing that a majority of voters can make laws and change public policies by passing initiatives?					
Good thing	69%	66%	69%	73%	73%
Bad thing	23	25	23	21	18
Don't know	8	9	8	6	9
Do you think public policy decisions made through the initiative process by voters are probably better or probably worse than public policy decisions made by the governor and state legislature?					
Better	56%	50%	56%	66%	64%
Worse	24	27	22	22	19
Same (volunteered)	5	7	6	5	3
Don't know	15	16	16	13	14
Do you think that the initiative process in California is in need of major changes or minor changes or that it is basically fine the way it is?					
Major changes	32%	31%	27%	33%	40%
Minor changes	43	43	48	41	35
Fine the way it is	19	19	19	20	19
Don't know	6	7	6	6	6
How much would you say that the initiative process in California today is controlled by special interests?					
A lot	52%	55%	57%	52%	35%
Some	40	40	36	40	51
Not at all	3	2	2	3	5
Don't know	5	3	5	5	9
Would you favor or oppose increasing public disclosure of the financial backers of signature gathering for initiatives and initiative campaigns?					
Favor	78%	78%	83%	76%	66%
Oppose	14	15	11	16	20
Don't know	8	7	6	8	14
Would you favor or oppose a system of review of proposed initiatives to try to avoid drafting errors and problems with ballot language?					
Favor	77%	80%	75%	78%	75%
Oppose	15	13	14	17	15
Don't know	8	7	11	5	10

Source: [PPIC Statewide Surveys](http://www.ppic.org). For complete data and questions about the initiative process, visit <http://www.ppic.org> and follow the links to the PPIC Statewide Surveys for [October 2000](#) and [January 2001](#).

<국문요약>

재정의 지방분권화 : 남미 국가들 및 미국 캘리포니아 주의 사례 및 교훈

안 종 석

본 보고서에서는 최근에 전개된 이론적 논의와 다른 나라의 경험을 정리·분석하여 우리나라의 중앙-지방간 재정관계에 대한 정책시사점을 도출하는 것을 목적으로 다음과 같은 세 가지 연구를 수행하였다.

첫째, 지방분권화를 통해서 얻을 수 있는 긍정적인 효과는 무엇이며 부정적인 효과는 무엇인지, 그리고 긍정적인 효과를 최대화하고 부정적인 효과를 최소화하기 위해서는 어떤 제도적 환경을 갖추어야 하는지에 대한 이론적 연구결과들을 살펴보았다.

둘째, 비교적 최근에 분권화를 실시한 남미지역 국가들의 지방분권화 추진사례를 추진 과정, 재정분권화 현황 및 문제점, 지방채 위기와 예산제약의 견고성으로 구분하여 검토하고 우리나라에 대한 시사점을 모색하였다.

셋째, 미국 캘리포니아 주의 직접민주주의 제도인 주민발의제도, 지방정부구조 및 각급 정부의 역할, 지방세제도, 주-지방간 재정관계의 변화를 살펴봄으로써 우리나라의 중앙-지방간 재정관계에 대한 시사점을 도출하였다.

연구를 통해 얻어진 중요한 시사점 중의 하나는 지출기능을 분권화할 때 그 기능을 수행하는 데 필요한 재원을 조달하는 권한의 분권화와 병행하여 추진하여야 한다는 점이다. 그 외에도 이론적

연구나 다른 지역의 경험에 비추어 볼 때 지출기능 및 재원조달기능의 분권화가 미흡하여 형식적으로만 기능을 지방으로 이전하고 실질적으로는 중앙에서 지출과 세입 규모를 통제할 때 지방분권화는 재정위기를 초래할 수 있다는 점도 지적되었다. 또한 긍정적 효과를 극대화하기 위해서는 지역간 선호의 차이가 큰 기능을 지방정부로 이양하고 지역간 경쟁과 다양한 정책실험을 촉진할 수 있는 제도적 장치를 모색할 필요가 있다는 결론도 제시되었다.

<Abstract>

Fiscal Decentralization: Lessons from Latin American Countries and California State

Jongseok An

This book consists of three papers investigating intergovernmental fiscal relations: one is a literature survey of theoretical discussions in recent years and the other two are case studies on Latin American countries and California State in the U.S.A.

One of the most important conclusions of these studies is that decentralization of expenditure responsibilities should be accompanied by the decentralization of revenue raising power. By decentralizing expenditure responsibility and revenue at the same time, we can ensure the balance between the benefit from expenditure decentralization and the inefficiency caused by revenue decentralization.

Another important conclusion is that hard budget constraints are required to prevent local governments from debt crisis and to ensure efficient management of local public budget. In relation to this, it should be noted that one of the necessary conditions for hard budget conditions is the fiscal autonomy of local governments. It can also be said that decentralization to smaller regional areas would make local budgets harder.

In addition, this report also suggests to implement measures to promote competition between local governments and policy experimentation by local governments in order to maximize the benefit of decentralization.

<著者略歷>

安鍾錫

延世大學校 經濟學科 卒業

延世大學校 經濟學 碩士

美國 University of Maryland 經濟學 博士

現, 韓國租稅研究院 研究委員

政策報告書 02-02

재정의 지방분권화:

남미 국가들 및 미국 캘리포니아 주의 사례와 시사점

2002年 12月 14日 印刷

2002年 12月 18日 發行

著者 安鍾錫

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

☎138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및
印刷 (주) 천 세

© 韓國租稅研究院 2002

ISBN 89-8191-216-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원

