

地方化時代와 地方財政力伸張

Age of Localization and Extension of the Local Financial Ability

李 昌 洙

(韓國地方行政研究院 非常任 研究委員)

〈目 次〉

1. 地方의 時代와 地方自治
2. 經濟主體로서의 地方財政
3. 地方財政力確保와 地方財政調整制度
4. 財政改革과 地方財政力 伸長

1. 地方의 時代와 地方自治

가. 地方의 時代와 地域의 復權

地方自治에 關한 國民의 絶實한 要望과 함께 地方自治의 本格的인 實施에 對備하여 여러 分野에서 地方의 時代라는 말이 活用되고 있고 地域의 自主的 創造力을 發揮하기 爲하여는 地方分權의 定着을 通하여 地域을 가꾸어 나가야 한다는 地域主義 (regionalism)¹⁾라는 말이 나오면서 地域의 復權이 이루어져야 한다고 한다.

1) 單純히 行財政制度의 地方分權뿐만 아니라 地域經濟·行政·文化에 있어서의 自主성과 自律性を 높여 住民이 參與하는 地域의 發想에 依해 國政을 先導함을 追求한다.

地方의 時代라는 意味나 地域의 復權이라는 概念은 引用하는 경우에 따라 달리 活用되고 있어 아직은 分명한 定義가 없으나 政治·經濟·文化等 한 地域을 特定지울 수 있는 여러 機能들이 地方으로 分散되어야 하고 多樣하면서도 自主的인 地域社會의 創造를 圖謀하고 地方自治團體의 役割을 積極的으로 評價하는等 地方을 中心으로 每事를 生覺해 보자는 意味를 含蓄한다고 하겠다.

地域이란 國土를 어떤 目的으로 區劃한 하나 하나의 空間單位가 될것인바 代表的으로는 行政管理를 目的으로 하는 行政區域이 될수도 있고 地域開發을 目的으로하는 開發圈域으로 나눌 수도 있겠으나 地方自治와 關聯시켜 檢討하는 경우라면 行政區域을 基準으로 하는 것이 順理일 것이다. 그러나 地域의 經濟的 價値를 向上시키므로써 地域經濟活性化를 圖謀하여야 할 地方의 時代가 품고 있는 또 다른 命題를 檢討하기 爲해서는 보다 廣意의 地域인 生活圈域을 排除하는 것은 妥當하지 않을 것이다. 그러므로 本稿에서는 地域의 概念을 行政區域으로 意味하되 地方自治團體의 自主財源의 基盤인 地域經濟를 바탕으로

하는 내용을 다룰 때에는 行政區域으로 限定하지 않고 開發圈域을 意味하는 넓은 概念으로 說明되는 경우도 있을 것이다.

왜냐하면 地方化時代를 實現하는 手段이 되는 地方財政은 바로 地方自治의 中核일 뿐만 아니라 地方財政이 비록 行政區域 單位로 이루어 지기는 하지만 그 自治團體의 地方財政力の 바탕은 그 自治團體의 周邊의 圈域이 含蓄하고 있는 地域經濟와 直間接의 깊은 關聯이 있기 때문이다.

다시 말해서 地方行政의 根本의인 土壤은 바로 開發圈域內的 經濟力에 依해 가름됨에도 地方財政運營이 行政區域 單位로 成立되기 때문에 생기는 自治團體間的 不均衡은 여러가지 問題를 提起해 준다. 그런 意味에서 外國에서 運營되고 있는 水平的 財政調整制度는 우리나라 地方財政運營에 새로운 시사로 받아 들일 수 있을 것이다.

中央集權의 行政文化를 지니고 있는 우리나라의 경우 특히 60年代 以後의 高度經濟成長期에서 工業中心의 開發政策은 環境問題와 過密·過疏問題가 同時에 惹起하게 되면서 巨大都市集中現象이 加速化되었고 거기에 能率追求의 中央中心體制의 定着은 地方都市 또는 地域社會의 魅力과 個性을 喪失하는 結果를 加速化시키게 되어서 이에 따른 不作用들이 上昇의 으로 드러나게 되었다.

이런 意味에서 地域의 自生力이 極大化되어 있던 原始共同社會에 對한 回歸的인 意識이 作用하여 이른바 地域의 復權이라는 새삼스런 意味가 擡頭되지 않았는가 思料된다. 더욱이 地方行政實現手段으로서의 地方財政分野에 있어서도 中央政府의 예측經濟單位로서 中央의 統制가 매우 強한바 있었으므로 地方自治團體의 自律性的 程度를 능히 짐작할 수 있을 것이다.

요사이 地方의 時代라고 말하며 地方을 中心으로 地方을 重視하는 政策이 強調되는 背景에는 民主化를 指向하는 時代的 흐름과 함께 集中과 集權과 劃一을 排除하고 分權과, 分散, 그리고 多樣을 尊重하고 重視하려는 構圖에서 우리나오게 되었다.

그러므로 地方의 時代란 地方分散, 地方分權, 地方의 多樣化 등 세가지 要素를 內包하고 있다고 하겠다.²⁾ 즉 人口나 諸機能을 分散시켜 該當 地域住民이 쉽게 活用할 수 있도록 公共財를 고루 갖추게 하고 地域住民의 生活속에 자리잡게 해 줌으로써 地域의 격차를 시정하면서 地方의 水準을 높여 나가고 適正規模의 生活圈域을 造成해 주어야 하겠고 둘째로 行政이나 財政面에서 地方自治團體의 自主性과 自律性을 強化시켜 地方自治團體의 責任下에 運營되는 地方分權을 이룩하며 셋째로는 經濟, 産業, 文化 等 여러 分野에 걸쳐 各自의 創意와 自主性을 존중하여 地方의 個性을 살려 줌으로써 地域의 特性을 살린 多樣한 行政을 推進함으로써 地方의 時代가 이루어 지는 것이다.

이와같이 여러가지 變化는 바로 人類社會의 發詳過程에서 地域共同制가 가졌던 特性들이라고 할 수 있으며 그런 意味에서 地方의 時代를 強調하는 性格들이 바로 地域의 復權이라는 概念으로 理解될 수 있을 것이다.³⁾

可否間에 地方의 時代가 제대로 이루어지기 위해서는 첫째로 國家와 地方自治團體에 機能이 適正하게 分擔되어 地方自治團體間的 自主성과 地方自治團體의 責任下에 處理할 수 있는 行政事務의 分明한 再配分과 國家의 地方特別官署의

2) 鳴海正泰, 地方自治團體入門, 日本經濟新聞社 p. 11.

3) 岩元和秩, 現代日本地方財政論, 有聲閣 p. 251~252.

縮小整理, 國庫補助金の 合理的 整理가 이루어져야 하며 둘째로 地方稅, 地方交付稅와 같이 一般財源強化를 통한 地方財政基盤確立과 셋째로 生活圈의 廣域化에 맞추어 行政의 廣域化가 必要한 한편 地域住民의 意思가 正確하게 反映됨으로써 住民에 가까운 行政需要에 郎應할 수 있는 커뮤니티(community)의 形成에도 努力하여야 할 必要가 있고 넷째로 高度成長 時代에 맞도록 行政의 基本的 姿勢를 갖추고 機動的으로 對處 하면서 行政이 能率性和 效率性에 立脚하여 運營되어야 하겠으며 마지막으로 무엇보다도 住民의 成熟한 自治意識涵養으로 地方自治가 健全하게 發展되어야 할 것이다.⁴⁾

나. 地方自治와 地域不均衡

地方의 時代를 點檢하는 意味에서 볼때 우리나라의 地方自治는 1952년부터 1961년까지 9年 余동안 實施한 經驗이 있다. 그러나 1961年9월에 公布된 地方自治에 關한 臨時措置法에 依하여 地方自治制가 中斷된 以後 이제야 새롭게 地方自治를 實施하기 爲한 制度마련에 힘을 기울이고 있는 狀況이며 이 가운데 地方自治의 核心이 되는 地方財政의 健全性和 自主性的 確保를 爲해 多角的으로 그 方案을 모색중에 있다. 그의 前哨的 作業으로 煙草販賣稅率조정을 마친 段階이고 아직도 뚜렷한 結論을 내리지 못하고 新稅의 設置나 地方讓與稅를 검토하는 초기적 段階에 있다고 보인다. 그런데 앞서 우리가 경험한바 있는 地方自治가 失敗한 根本的인 原因가운데는 住民의 民主主義나 地方自治의 경험이 미흡하고 政治意識의 낙후성도 있으나 內的으로는 自治主體의 財政의 零細性이 主된 要因이었다고 評價된다.

따라서 地方自治團體는 自主的인 財源確保를 통한 健全한 地方財政體制가 確立되지 않는다면 그런 地方自治는 形式的인 制度運營에 不過하고 中央統制에 依한 一線機關에 지나지 않게 된다. 그러므로 現在와 같이 地方財政이 脆弱하고 또 地方自治團體別로 均衡을 이루지 못하고 있는 狀態에서는 地方自治의 圓滿한 實施에는 많은 勿議가 따를것으로 豫見된다.

아울러 地域別로 그 住民이 지니는 欲求是 多樣하면서도 都市에 살건 農村에 살고 있건 같은 水準의 要求를 하는 實情인데 앞에서 言及한바와 같이 地方財政運營體制가 行政區域單位로 되어 있는 데다가 地域主義的인 住民意域으로 팽배한 實情을 감안한다면 地方自治定着過程에는 많은 試練이 뒤따를 것으로 展望된다.

그리고 우리의 行政文化가 中央集權的인 特性을 벗어 나지 못하고 國民의 認識마저 그와같은 惰性에서 脫皮하지 못하고 있으므로 變化하고 있는 住民의 自治意識과의 差가 우려되며 이로 인한 試行錯誤가 클것으로 展望된다. 即 國家財政이 強할 때에는 財政의 效率的인 統一性을 期하기 쉬운 反面에 地方財政이 보다 強化되는 경우에는 自治力이 伸張된다는 特性을 考慮할 때에 地方自治의 成敗의 바로메타라고 할 수 있는 地方財政이 強化되어야 함은 再言이 不要하며 더욱이 地方自治團體別로 不均衡한 財政狀態의 補正을 垂直的으로 中央과 地方自治團體 또는 上級自治團體와 下級自治團體와의 關係로 限定하여 運營한다면 地域不均衡에 依한 地方自治團體의 財政實態改善에는 限界가 있을 것이다.⁵⁾

4) 日本自治體政策事典, ぎすうせい p. 3

5) 首藤堯, 地方財政의 知識, 日本經濟新聞社 p. 92~104.

그러므로 地方財政基盤構築을 爲해 國家로 부터의 財源移轉뿐만 아니라 地方自治團體 自體의 自救的 努力의 一還으로 地域經濟의 均衡發展 要素인 地域潛在力의 開發, 그리고 모든 地域의 각기 다른 自然環境과 歷史的 傳統과 賦存開發 潛在力의 뒷받침을 받은 財政力의 擴充에 自體의 努力을 傾注하여야 할 것이다.⁶⁾ 물론 여기에서 거론한 財政力이란 반드시 地域經濟活性化와 聯關된 自主財源만을 意味하는 것이 아님을 밝혀 둔다.

다. 地方分權과 國家와 地方自治團體의 새로운 모습

地方自治團體의 行政은 可及的으로 住民과 가까운 일을 住民의 意思에 따라 住民의 批判과 監視下에 이루어져야 한다.

이는 우리 憲法(第117條)이 規定한 住民福利에 關한 事務와 그들의 生活터전인 財産을 自治立法으로 管理한다는 精神이며 그 意味는 地方自治의 理念이며 原則이라고 할 수 있다. 그러나 우리의 實情은 事務의 配分과 그에 隨伴한 財源의 配分이라는 點에서는 아직도 未洽함을 認定할 수 밖에 없다.

國家와 地方自治團體와의 關係는 歷史的으로 보면 國家가 地方自治團體에 對하여 后見의 立場에서 支配하는 狀態이거나 혹은 國家와 地方自治團體가 서로 權限爭議를 하기도 하는 實情이었다. 또 다른 側面에서는 兩者의 關係는 國民福利增進이라는 共通의 目標을 向하여 各기 機能과 責任을 分擔하고 서로 協力하는 關係의 두 가지로 나누어 볼 수 있겠다.⁷⁾

같은 業務分野에 國家와 地方自治團體가 함께 關與하는 경우 一應 國家가 地方自治團體를 支配한다는 先入感을 갖기 쉬우나 實은 前者의 경우는 支配關係로 볼 수 있더라도 後者의 경우는 協助와 參與의 關係가 強하다고 볼 수 있는바 國家와 地方自治團體가 같은 目標을 爲해 各自의 役割을 遂行하는 것이 理想이라는 立場에서 結局 國家와 地方自治團體와의 關係는 協同과 參與의 關係가 더욱 助長되고 促進되어야 한다는 結論을 내릴 수 있을 것이다.

이러한 關係 定立은 廣域自治團體와 基礎自治團體와의 關係에서도 適用되어야 한다고 보며 결국 이런 上級自治團體間의 關係는 業務遂行上으로는 對等한 關係이나 廣域自治團體는 基礎自治團體의 行政에 對하여 補完的 機能을 遂行한다는 意味의 關係定立이 必要하다고 하겠다.

그러므로 國家나 廣域自治團體와 基礎自治團體의 相互間의 理想的인 關係가 되려면 行政責任의 所在를 明確히 하며 그 경우에 事務處理責任과 經費負擔責任은 原則的으로 一致시켜야 하며 國家는 國家存立을 爲해 必要的인 直接的인 事務에 限定하여 分擔하고 그 以外의 모든것은 地方自治團體의 事務로 하는 것이 理想的이며 그런 가운데도 可及的이면 基礎自治團體로 하여금 業務를 管掌하게 하는 것이 地方自治團體 本來의 趣旨에 부합된다고 思料된다.

따라서 國家의 地方自治團體에 對한 關與는 國家的인 利害가 있고 全國的으로 一定水準의 行政의 保障이 要求되는 最少限의 範圍로 限하되 그에 따른 結果와 財政의 責任을 져야 하며 그런 意味에서 國家가 地方에 設置하고 있는 特別官署는 可及的 整理 縮小되어야 할 必要가 있다고 본다.

6) 金安濟, 「地域開發과 地方自治行政」, 大明出版社. p. 266~269.

7) 首藤堯(前掲書) p. 24~40.

現在 우리나라의 實情은 國家나 地方自治團體를 막론하고 國民의 周邊에 가까운 일이면서 行政的 對應이 要求되는 業務가 크게 增加하고 있다. 그러나 行政權限이 過度하게 中央에 偏在해 있고 이제껏의 行政文化가 모든 分野에서 行財政적으로 中央依存의 認識이 住民이나 심지어 公務員相互間에도 널리 뿌리 박혀 있는 實情이므로 變化하는 行政의 與件에도 逆行하는 結果가 되기도 하지만 오히려 行政의 非效率의 結果가 되고 國民이 要求하는 行政需要에 順應하지 못하는 경우가 적지 않다.

그리고 廣域自治團體인 市·道와 基礎自治團體인 市·郡·區와의 關係에 있어서도 業務의 地方移讓과 一線行政強化方向에 따라 많은 業務가 基礎自治團體에 移讓되는 등 自主的 努力이 進行되고 있으나 移讓되는 業務의 內容이나 事務移讓에 따른 거의의 補填策이 未洽하고 이른바 賞給機關이 地方自治團體를 보는 視覺이 아직까지도 一線末端行政機關으로 보는 性向이 농후할 뿐만 아니라 지방자치단체 마저도 스스로 中央의 補助的 役割에 滿足하는 意識의 殘在로 말미암아 여러가지로 많은 問題를 提起하고 있다.

全國적으로 都市化의 進展과 生活圈域의 廣域化에 隨伴하여 地域社會의 構造變化와 住民意識의 變化에 順應하는 行政을 하려면 特別市, 直轄市, 道는 廣域行政 擔任者로, 그리고 市, 郡, 區는 基礎行政團體로서, 새로운 時代變化에 맞게 機能을 明確히 區分·定立하여 充實하게 發展시키고 財政負擔을 明定하여 各團體別로 責任을 分明히 하고 相互 緊密한 協助 關係를 確立할 수 있도록 함으로써 效率의 이고 調和있는 地方行政을 推進해 나가야 할 것이다.

이제 本格的 地方自治를 實施하려는 마당에 이와같은 國民의 要求와 時代的 要請에 맞는 그러면서도 長期的 眼目에서 地方行政을 改革함으로써 住民으로 하여금 行政과 政府에 對한 信賴를 回復하도록 하여야 할 것이다.

民主化의 熱氣가 社會 全般에 充滿하고 急激한 소용돌이에 휩싸여 있는 가운데 자칫 범하기 쉬운 오류로는 無條件의 變化要求와 한편에는 이제껏의 惰性的인 行政文化의 守舊的 意識間의 不協和에 依한 過渡期的이고 畸形的인 變化를 우려하지 않을 수 없다.

權威主義의 官僚行政과 近代化促進指向의 經濟論理에 立脚한 不均衡成長政策追求로 말미암아 中央集權意識에 對한 반발세와 그런 劣團氣 속에서 形成된 慣行間에 無原則과 더욱이 概念과 目標의 乖離가 內在되어 있는 變化는 地方自治를 實施하려는 마당에서 많은 試行錯誤를 범할 우려가 있다.

地方自治를 法的 概念으로 보면 國家에 從屬되어 있는 法的 能力을 가진 公共團體가 그의 被選된 機關에 依하여 國家의 監視下에 자기 이름으로 地方公共의 課業을 獨自的 責任으로 遂行하는 것을 말한다고 할 수 있다. 여기에서 公共團體란 地方自治團體를 包括하는 바 地方自治團體는 國家가 創造하는 것이고 自治權은 主權을 가진 國家로 부터 傳來되는 權利이므로 國家의 法律에 依하여 限界지워질 수 밖에 없다고 하겠다.

그러나 地方自治가 法律에 依하여 規制될 수 밖에 없다고 하더라도 自治權이 自主性을 本質로 하는 獨自的 權利이어야 한다는 民主國家가 지니고 있는 自治意識의 形成基調와 哲學的 根氣에

依하여 우리의 地方自治가 기틀지워져야 하겠다는 것이다.⁸⁾

憲法에서 規定한 바와 같이 地方自治는 福祉行政을 要諦로 하므로 國家나 地方自治團體가 積極的으로 國民生活에 關心을 갖고 國民生活保障과 向上을 그 任務로 한다.

그러므로 國家와 地方自治團體는 單純한 秩序維持行政에서 所得의 再分配, 景氣의 調整, 公共서비스의 提供 等 行政의 領域은 質的으로나 量的으로 크게 變化하고 있을 뿐만 아니라 高度經濟成長으로 말미암은 새로운 行政需要가 생기고 要求되는 行政의 質도 高度化되고 量에 있어서도 현저하게 팽창하는 결과가 되었다. 그 뿐만 아니라 人口構成의 高齡化, 價値觀의 多樣化에 地域開發慾求의 增大는 高價의 行政으로 變하게 된 바 이는 오히려 國民에게 不便을 주는 反作用마저 우려 되게 되었다. 따라서 國家나 地方自治團體는 行政의 守備範圍⁹⁾를 깊이 研究하여 國民과 國家發展을 爲하여 責任을 지지않을 수 없는 分野를 가려내고 不要不急한 行政內容은 整理하여 簡素化함으로써 效率의인 行政이 되도록 하여 새로운 意味의 치푸 거버먼트(cheap government)¹⁰⁾로서의 體質改善이 要求된다.

行政役割의 範圍는 窮極的으로는 政治에 依해서 決定되는 것이기는 하지만 行政의 守備範圍는 팽창할 수 밖에 없는 性向을 지니고 있고 一段늘어난 業務가 縮小 된다는 것은 매우 어려운

것이다. 그리고 地方行政의 使命인 住民福祉에 關한 業務는 行政만의 힘으로 이루어지는 分野가 아니므로 앞으로는 個人, 家庭, 地域社會, 民間企業 等이 參與하여 分擔하도록 誘導되어야 하고 公共的 性格의 業務라 하여 行政의 役割로 보지 말고 이들의 機能으로 맡겨도 될만한 業務는 果敢하게 民間에 委任하고 地域社會의 參與와 市場機能에로의 適切한 分擔으로 行政範圍를 區別해 나가야 할 것이다.

以上에서 地方自治團體의 새로운 位相定立의 課題를 들어 보았다. 결국 누차 강조한바 있으나 行政業務는 地方財政으로 뒷받침되어야 하는 것이므로 가뜩이나 열악한 지방재정의 立場에서는 自體財源의 積極적 확보책도 重要한것이나 行政分擔을 통한 經費縮小를 通하여 財政力의 消極的 確充案으로 매우 重要한 것임을 強調하고자 한다.

2. 經濟主體로서의 地方財政

가. 經濟的 側面으로 본 地方財政

地方財政이 地方自治의 대들보라는 事實에 對하여 異意가 있을 수 없다.

地方自治團體는 國家로 부터 獨立된 行政主體로서의 地位와 機能을 부여 받고 있을 뿐만 아니라 그를 뒷받침하는 獨立된 經濟主體로서의 地位와 機能도 함께 賦與되지 않으면 안된다. 그러므로 地方財政은 바로 地方自治團體가 行하는 모든 作用을 經濟的 側面에서 把握한 結果라고 볼 수 있다.

한 地域의 經濟主體로서의 地方財政이 제대로의 機能을 遂行하기 爲해서는 앞서 言及한 바와 같이 多樣한 地方行政需要와 國家와의 複雜한

8) 金哲洙, 「新憲法學 概論」, 博英社 p 650.

鄭世煜, 「地方行政學」, 法文社 p 130.

9) 國民, 民間의 創意, 活力을 最大限으로 살릴수 있는 方向으로 轉換하는 것이 行政의 減量과 國家가 해야 할 時急한 과제다.

坂田期雄 實踐地方改革, 時社通信社, p 306.

10) 半嶋 正, 財政, 東洋經濟新聞社, p. 41~47.

交互 過程에서 不分明한 業務에 對하여 明白한 機能配分을 하고 그 機能에 따라 自主的인 經濟活動이 保障되어야 한다. 다시말해서 地方行政이 제대로의 구실을 하려면 地方自治團體가 分掌한 行政範圍가 明確하고 이를 爲해 要求되는 財政의 根源이 모두 確保되어야 하는데 可及的이면 이러한 財源이 自主的으로 確保되어 있어야 한다는 것이다. 그러나 地方의 自主財源이 極히 米비하고 더욱이 地方財政이 中央依存型 財政構造를 지나고 있기 때문에 經濟主體로서의 寄與를 하지 못하고 있는 實情이다.

國家財政이 國民經濟의 安定과 繁榮을 追求한다고 하면 地方財政은 地域開發이나 地域住民의 福利增進을 圖謀하여야 하는 特徵을 지니고 있다.¹¹⁾

더욱이 地方財政은 地方自治團體別로 人口, 地域範圍와 與件, 經濟的 立地條件과 나뉘대로 固有한 地方問題등을 지니고 있고 그에 따른 財政活動 規模가 각기 많은 差異를 지니고 있으므로 地方財政이야말로 多樣성과 複雜性 이라고 하는 一般의 特性이 있는 데다가 自律性和 他律性的 兩面性을 지니고 있으며 政治性和 經濟性도 함께 지니고 있다고 하겠다.

自律的으로 움직이기도 하지만 國家로 부터 統制, 指導, 監督도 받고 또한 지역개발이나 地域住民福祉와 같은 經濟的 活動도 하지만 이로서 政治에 影響을 주는 形象이 있는 등 二重性을 나타내기도 한다.

地方自治는 地域的으로 指向하는 바가 다르고 要求水準이 다르며, 주어진 與件도 각기 다르고 이를 運營하는 主體가 다르기 때문에 經濟主體

로서의 地方財政의 特徵이 있다고 하겠다.

地方財政이 擔當하는 經濟主體로서의 役割을 大別하면¹²⁾ 첫째로 事務處理費用의 共同負擔을 통해 모든 비용의 自己負擔原則에 依해 參與하는 主體意識賦與, 둘째로 應能 應益原則에 依한 費用負擔으로 所得均霑機能, 셋째로 住民이 負擔하는 公課金으로 公共活動創出作用, 넷째 公共資產形成(社會間接施設等)과 維持管理, 다섯째 地方産業의 支援과 指導로 地域經濟活性化, 여섯째 社會福祉增進等 社會安定機能遂行, 일곱째 地方住民을 相對로 勞動·財貨 등의 對價支拂, 여덟째 市場機能의 缺陷을 補完한 財源의 效率的 配分機能, 아홉째 經濟安定化를 爲한 景氣調整役割 등을 들 수 있는데 첫째부터 셋째까지는 財政機能 가운데 歲入作用에 依한 것이고 넷째부터 일곱째까지는 歲出作用을 통해 이루어지는 役割이며 여덟째와 아홉째는 租稅徵收作用에 依해 나타나는 것으로 區分된다.

勿論 이와같은 區分은 事業別로 뚜렷하게 區分되는 것은 아니며, 서로 깊은 연관을 맺고 얽혀 作用된다는 것을 留意하지 않으면 안될 것이다.

이와같이 地方財政의 經濟的 力動은 바로 地方財政이 地方自治의 基本이라는 認識과 한편으로는 지방재정의 基礎인 財政力擴充을 爲해 關聯있는 要素를 把握하는데 도움이 될것으로 믿는다.

나. 地方經濟의 地域經濟的 役割

앞에서 地方財政이 歲入·歲出 租稅作用(勿論 이는 歲入作用의 重要機能임)을 통해 地域經濟에 어떤 作用을 하고있는가에 關하여 分類해 보았다.

11) 吉岡建次 和田入東, 現代地方財政論, 有斐閣 p 2~87.

12) 金安濟, 地域經濟와 地方財政(前掲)

이는 地方財政의 經濟的 側面을 地域經濟的 立場에서 地方財政의 機能과 役割을 再照明함으로써 地方財政이 地域經濟에서의 作用뿐만 아니라 地域經濟가 地方財政에 미치는 交互作用과 아울러 地方財政力 確保의 基盤임을 理解하게 된다.

흔히 地域主義經濟體制를 혼잡자본주의 經濟 시스템이라 한다. 卽 個人이 그의 欲求를 滿足하기 爲해 必要한 財貨와 서비스의 生産과 分配는 基本的으로는 이른바 資本主義的 市場經濟體制를 통해 이루어지나 同時에 公共部門은 國民經濟全體의 資源利用에 큰 比重을 차지 하게 되는데 이는 民間部門의 生産과 分配에 많은 影響을 미친다.

여기에서 公共部門은 公企業과 企業的 性格은 띄지 않는 政府機關의 것으로서 主로 中央政府와 地方自治團體가 中心이 되어 擔當하게 된다.

그러므로 地方財政이라고 하면 地方自治團體의 經濟活動 全部를 指稱하게 되는데 例을들면 地方自治團體는 住民에 對하여 많은 公共서비스를 提供하고 公的 扶助와 같은 個人의 家計에 對하여 補助金を 주거나 貸出과 出資를 하기도 한다. 이러한 活動을 爲해 租稅나 公債와 같은 手段으로 收入을 얻고 市場으로 부터 大量의 財貨와 서비스를 購入하고 또 政府가 保有하고 있는 資金과 債權·債務를 管理하는 등 自治團體가 하는 活動이 바로 地方財政의 內容이 된다.

이와같이 地方自治團體가 擔當하고있는 經濟活動은 社會的 規模에 따른 經濟問題의 解決手段으로 資本主義的 市場經濟시스템에 限界가 있기 때문이다.

그리고 資源의 效率的 配分과 公共서비스의 適正한 供給, 所得과 富의 分配에 있어서의 公正化, 完全雇傭, 物價安定 등도 地方自治團體의 支

出과 收入面의 措置를 통해서 公共政策의 目標을 達成할 수 있기 때문이다. 勿論 地方財政에서 當하고 있는 程度는 國家財政의 包括領域보다는 훨씬 못 미치는 것이라고 하겠으나 地域經濟를 爲해서는 나름대로 重要한 役割을 한다. 예컨대 地方自治團體는 많은 公共投資를 통해서 地域差를 解消하고 地域特性을 開發하고 資金을 撒布하는 등 地域所得의 變動을 주게 되고 이와 같은 投資에 依해서 비록 小規模일지라도 二次産業이 誘致되는 등 民間投資가 促進되고 地域所得의 上昇效果가 發生되는 結果가 된다.¹³⁾

民間의 工場이 誘致되었을 때 會社經營에 따른 地域所得과 그리고 이 工場이 建立되고 增設됨에 따라 租稅收入 등 地域所得의 上昇效果를 計數的으로 抽出하기에는 어려움이 있으나 地方財政이 地域經濟의 活力에 中樞的 機能을 擔當하고 있음을 쉽게 理解할 수 있다.

地方自治團體는 地域住民의 集團의 構成體이므로 그 地域의 經濟的 變動은 地域住民 全體의 經濟生活에 여러가지 影響을 주게 되며 逆으로 住民의 經濟生活의 變動은 地方自治團體의 財政에 많은 影響을 미친다. 地域內에 工場이 들어 서면 그 工場을 爲한 公共投資가 이루어지고 그 工場運營으로 말미암아 租稅收入에 變動이 생기고 그 工場의 從業員을 爲한 生活環境을 造成해주는 등의 公共財投資가 이루어지며 그 從業員들은 地域內에서 經濟活動인 主體로 役割을 當하며 아울러 他地域과의 經濟交流가 촉진되는 등 經濟活動의 構造的 影響을 미치게 됨을 把握할 수 있다.

한편 地方自治團體란 地域住民이 存在하는 것

13) 吉岡健次 和田立東, 現代地方財政論, 有華閣 p 221.

을 基底로 하는 까닭에 地域住民生活이 어렵게 되거나 地域住民의 生業에 威脅이 있게 된다면 地方自治團體의 存立에 至大한 結果가 미칠 것이다. 고로 地方自治團體는 住民의 經濟生活와 福祉生活에 많은 關心을 갖고 地域經濟主體로서의 구실을 하여야 할뿐만 아니라 行政의 社會化 趨勢에 따라 그 範圍나 影響에 있어 그 存在 意義는 매우 크고 資本主義 經濟시스템의 未治을 補償하는 機能을 擔當하게 된다. 이와같은 役割에는 財政的 支出을 隨伴하는 것이나 地方財政의 機能과 作用 또한 큰 比重이 있음을 意味한다고 할 수 있다.

그러나 이와같이 重要的 地方財政이 中央集權의 經濟體制下에서는 제대로의 機能을 遂行할 수 없게 된다. 中央集權의 獨占資本主義의 基本이 되는 高度成長, 高蓄積狀態를 確保하기 爲해서는 政治的·經濟的 與件의 造成이 先行되어야 한다는 立場에서 모든 地方財政의 運營도 그를 뒷받침해야 한다는 것이다.

예컨대 道路나 橋梁事業을 爲한 土木費도 60~70年代 產業基盤優先政策에 의해 넓은 意味에서 勞動手段으로 理解되고 獨占資本으로 高度成長을 이룬 反面에 住民을 爲한 社會保障이나 生活關聯投資는 相對적으로 위축되었고 그들이 負擔하는 租稅는 負擔能力이나 收益에 비해 衡平을 이루지 못한 감도 있었다. 즉 法人擬制說의 觀點에서 반드시 應能·應益에 立脚하여 住民과 比較 平等한 負擔이였는가의 問題는 再考할만 하며 各種 租稅上의 減免 特惠는 바로 그를 代表하는 例라고 하겠다. 따라서 地方稅 減免은 經濟成長 政策下에 地方財政의 中央財政에 對한 從屬的 結果이며 特히 自主財源이 不足하여 依存財源 比重이 높은 實情下에서는 地方自治團體의 自主

的 投資보다는 國家經濟開發政策의 從屬的 地方 財政運營의 틀을 벗어나지 못한 結果가 되어 地域經濟를 主導할 地方財政의 期待에 未洽했던 實情이었다.

다. 地域經濟活性化와 地方財政運營

地方財政運營을 통해서 公共財와 公共서비스를 提供하고 地域經濟의 成長과 安定 그리고 調整이라는 役割을 擔當한다. 勿論 國家全體의 經濟政策이나 景氣의 調整을 一義的으로는 中央政府의 役割이나 地域經濟에 關한 地方自治團體의 役割도 적지 않은 것이다.

앞서 論及한 바와 같이 地域經濟의 動向은 敏感하게 地方自治團體의 稅收와 聯關되어 反映되고 工業化·都市化에 依해 地域環境條件이 바뀌면 즉각 地方自治團體의 財政需要를 誘發하게 된다.

그리고 地域內의 中小企業을 中心으로 하는 地場產業의 保護와 流通構造의 改善과 物價對策, 消費者對策까지도 地方自治團體의 地域經濟와 密接한 關係를 맺고 있다고 하겠다.

다시말해서 地域經濟가 活性化되면 그 만큼 財政需要도 늘지만 地域內 財政收入도 늘게 되므로 一般的으로 地方自治團體의 立場에서는 地域經濟活性化는 地方自治團體의 活力素가 된다고 할 수 있다. 그리하여 地方自治團體는 產業基盤整備를 爲해 公共投資에 重點을 두게 되고 그 일환적으로 國家로 부터 地域內에 公共投資를 誘導하여 그를 爲한 產業基盤을 整備하고 地方稅制運營을 通하여 工業立地를 提高시키며 工業化와 함께 要求되는 廣域行政에 對應하는 등 地方自治團體는 地域開發政策을 通하여 地域經濟를 活性化시키게 된다.

그러나 이렇게 增大되는 地方財政의 規模와 役割은 開放에 따르는 逆作用으로서 公害의 發生과 環境의 惡化, 工業化에 따른 새로운 財政需要發生, 開發投資의 償還金增大 등으로 結局에는 相互억지적 限界에 부딪치게 된다. 거기에 地方財政이 담당하여야 할 住民福祉施策 등 財政需要는 幾何級數의으로 上昇하게 되므로 地方財政의 健全한 運營이 絶實하게 要請되게 된다.

地域經濟가 비록 自治團體別로 比較되고 또한 地方自治團體 單位로 檢討되기는 하나 經濟의 影響이 반드시 自治團體別로 明白하게 區別되는 것은 아니다. 그러므로 自治團體別로 自主의이고 自律의이며 健全하게 運營되어야 하는 地方財政도 國家나 다른 地方自治團體와 關聯하여 適正한 財政施策을 執行할 수 밖에 없게 된다.¹⁴⁾

地域經濟의 活性化는 人爲의으로 區別해 놓은 地方自治團體의 行政區域에 반드시 限定되는 것만도 아니고 또 지역경제와 지방재정이 相互 補完的인면서 有機的인 交互關係를 이루고 있는 것과 같이 地方財政은 複雜한 構造를 지나고 있기 때문이다. 그런 意味에서 地方財政運營에도 몇가지 具體的인 原則을 들 수 있다.

첫째로 地方自治團體도 하나의 經濟主體이므로 收支均衡을 維持해야 한다. 이는 健全한 財政運營의 第一의 條件이며 豫算의 適正한 編成과 執行에 依해 確保되고 그리고 豫算의 結果인 決算도 收支均衡이 維持되어야 함은 두 말할 나위도 없다. 別途로 論及할 것이나 黑字가 많이 생겼다고 財政이 健全하다고 할 수 없고 財政構造나 行政水準 등을 함께 考慮하여 分析되어야 할 것이다.¹⁵⁾

둘째로 地方自治團體의 財政이 經濟運營이나 行政內容의 變化에 適應할 수 있는 體系를 갖출 수 있도록 彈力性이 確保되어야 한다. 예컨대 經常收支比率이 높다고 하더라도 新規의 行政需要인 住民福祉나 公共需要에 關한 投資가 困難해 진다면 財政運營에 어려움이 생기기 마련이기 때문이다.

셋째로 收支均衡이나 財政構造의 彈力성은 窮極的으로는 住民에 對한 높은 行政서비스를 提供하는데 있다. 따라서 限定된 財源으로 地域住民의 欲求를 充足시켜 주면서 行政需要에 對한 住民의 充足도를 감안하여 效率的인 行政을 遂行하여야 한다. 即 最少의 經費로 最大의 效果를 올려 住民側으로 보면 低廉한 行政으로 많은 需要를 充足하는 結果가 되어야 한다.

넷째로 財政運營은 法이 定하는 바에 依해 適法하게 運營되어야 하며 國家와 地方自治團體, 地方自治團體 相互間 그리고 住民과 地方自治團體間에 財政秩序가 維持되어야 할 것이며 長期的 眼目に 따른 財政運營이 되어야 할 것이다.

이와같은 一連의 財政運營을 통해 地方自治團體가 適正한 財政力을 確保하여 地域經濟에 寄與하여야 한다. 70年代와 80年代의 急激한 經濟發展은 地方財政에도 質的 變化를 要求하게 되었고 行政運營에 새로운 方向을 設定하게 되는데 高度成長期에 접어들면서 地方財政은 地方自治團體에 對한 住民의 基本的인 서비스에 關한 需要增大로 말미암아 質과 量면에서 크게 伸張하게 되었고 그 결과 지방재정이 지니고 있는 本來의 保守的인 特性에서 탈피하여 技術的인 知識과 機能을 要求하면서 거기에 必要한 財源確保能力을 要求하게 된다. 다시 말해서 地方財政을 地域經濟活性化와 연계시키고 지방재정의 건전운영이라는

14) 半嶋 正, 前掲書 p. 177.

15) 紫內 護, 地方財政のしくみ 運營, 良書普及會, p. 45.

側面에서 앞서 말한 네가지 財政運營原則을 바탕으로 지방자치단체의 行政能力向上과 自主財源確保 그리고 公平한 負擔區分이라는 세가지 條件을 갖추도록 運營되어야 한다는 것이다.¹⁶⁾

따라서 지방재정은 住民의 높은 欲求水準을 收容할 수 있는 自治團體의 技術的 知識과 機能에 더하여 分析力·判斷力·總合力의 行政能力이 向上되어야 하고 自主財源의 確立을 통해 住民 負擔과 受益이 直接 聯繫됨으로써 비로소 住民으로 하여금 責任있는 欲求 分출이 可能해질 것으로 보며 한편 行政에서도 依存財源에 依한 財政的 拘束보다 自主的으로 財政을 運營함으로써 行政能力이 발휘되고 國家로 하여금 地方財政改革에 積極的으로 전환하도록 하여야 할 것이며, 그리고 地方自治團體가 住民에게 公平한 課稅와 執行을 통해 受益者負擔原則의 바른 適用이 可能해 짐으로써 住民이 主導하는 地方自治가 이루어지고 住民이 參與하는 地域經濟活性化로 地方財政力의 擴充이 圖謀되게 될 것이다.

3. 地方財政力確保와 地方財政調整制度

가. 健全財政과 財政力의 意味

財政은 國家나 地方自治團體이거나 經濟의 變動에 따라 影響을 받을 수밖에 없으나 어떤 環境變化에도 收支均衡을 維持하고 國民이나 住民이 期待하는 行政을 推進하여야 한다. 이렇게 하기 爲해서는 財政의 彈力性이 클수록 좋으며 그렇지 못한 경우를 財政이 硬化되어 있다고 한다. 例컨대 人件費나 社會保障의 扶助費, 債務

償還費와 같이 歲入의 增減에 關係없이 義務的으로 支出하지 않으면 안될 經費의 比重이 높아져서 社會變化에 即應하는 行政을 推進할 수 없게 될 때 財政은 彈力性이 없다고 할 수 있다.

따라서 이와같은 義務經費의 比重을 낮추는 일은 地方財政의 效果的 運營이라는 側面에서 매우 중요한 일이다.

財政構造의 彈力性을 判斷하는 基準으로는 義務的 經費가 歲出 總額에서 點하는 比率이나 義務的 經費에 充當되는 一般財源이 經常一般財源 收入에서 차지하는 比率(經常收支比率) 등으로 判斷할 수 있는데 歲出속에 義務經費 以外에 機關維持目的을 爲한 管理費의 性格인 經常的 經費까지 包含시킨다면 財政의 彈力性을 確保한다는 것은 매우 어려운 形便이 된다.

地方自治團體가 住民의 福祉增進과 地域發展이나 其他 行政需要에 對應한다는 것은 機關維持目的의 役割에서 滿足할 수 없는 것이고 住民이 要求하는 投資事業을 實施하여야 하는 것이다. 따라서 住民이 要求하는 事業가운데 住民이 理解할 수 있는 最小限의 投資財源을 確保하는 것은 地方自治團體의 存立과 연계된다고 할 수 있으므로 地方自治團體가 얼마만큼의 財源을 確保할 수 있는가 하는 것으로 이른바 財政力을 가름하는 基準으로 삼아야 할 것이다.

그러므로 地方自治團體別로 義務的 經費나 管理的 經常事業費와 住民欲求에 따른 最小限의 投資費의 程度는 어느 水準이 適正한가는 각기 다를 수 밖에 없고 특히 投資費의 경우는 地域與件에 따라 큰 차이가 있는 것이므로 어느 程度의 財源을 確保할 수 있을 때 財政力이 있다고 할 것인지 그 基準이 모호할 수 밖에 없다. 前述한 바와 같이 地方自治團體別로 經常的 必要經費에

16) 半嶋 正, 前掲書, p. 184.

紫內 護, 前掲書, p. 55.

經常事業費를 確保하고 住民의 理解가 可能한 程度의 最小限의 投資財源을 마련할 수 있을 水準을 財政力이 있다고 한다면 財源의 區分없이 앞서말한 資金을 年次別로 安定되게 供給할 수 있는 것이 地方財政이 지니고 있는 現案의 課題라고 하겠다.

勿論 地方自治團體는 自己費用으로 行政을 遂行하는 것을 理想으로 하지만 地域福祉와 地域開發을 爲해 꾸준히 投資가 可能하거나 비록 臨時的 收入이라도 持續的으로 意圖하는 事業推進이 可能하다면 굳이 自主財源을 高집할 理由가 없을 것이다.

地方自治團體 스스로 徵收하는 財源이란 點에서 地方稅가 自主財源인 것은 再言이 不要하며 한편 費途制限이 없다는 立場에서 地方交付稅까지도 自主財源으로 보아야 한다는 見解도 있으나 地方交付稅가 國家에서 徵收하여 自治團體에 納付하는 稅의 性格을 지니고 있고 地方自治團體의 間接徵收財源인 點과 地方財政強化라는 國家的 目的財源이라는 意味에서 理論的으로 自主財源으로 보기는 어렵다.

한편 稅와 收入은 金額이 적고 行政서비스의 代價로 얻어지는 收入이며 地方自治團體가 權力 團體라는 立場에서 自主財源으로 보기 어렵다는 見解도 있으나 收入主體가 自治團體이고 住民이 스스로 納付하는 金額이고 費途制限이 없는 財源이라는 點에서 自主財源으로 보아도 無妨할 것이다.

그런데 財政力の 有無는 自主財源을 爲主로 評價하는 것이 理想이겠으나 반드시 그럴 필요가 없을 것이다. 地方交付稅가 自主財源이 아니라고 하지만 이는 國家補助金과 같이 費途가 制限된 國家交付金이 아니고 自治團體의 一般財源이므

로 地方財政의 自主性を 沮害하지 않는 性格으로 보아 財政力 評價對象으로 마땅하다고 본다. 一般的으로 財政力을 地方自治團體의 適切한 行政需要充當possible한 財源의 確保力이라는 立場에서 보면 依存財源이라도 持續的으로 意圖的인 事業을 推進할 수 있을 때 結局에 財政의 彈性이 賦與된다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 國家補助金과 같이 特殊財源은 國家事業을 爲해 地方自治團體에게 주는 費用補填이라는 性格을 띄고 있으므로 이런 財源이 많은 경우까지도 財政이 健全하다고 할 수 없다.

地方財政의 健全성은 흔히 決算結果 黑字인 경우에 健全하다고 하고 赤字인 경우에 不健全하다고 한다. 이는 財政運營結果 收入이 支出에 不足한 結果가 된다면 健全하다고 할 수가 없기 때문일 것이다. 즉 決算結果 黑字가 되었다고 반드시 財政이 健全하다고 할 수 없는 것은 事業을 하지 않은 狀態에서 黑字가 된 것이라면 地方自治團體의 本來의 任務를 遂行하지 않은 結果가 되기 때문이다.

財政이란 行政活動의 手段으로 있는 것이므로 行政需要에 맞는 活動을 하면서 黑字가 되어야 하며 그렇다고 기이 蓄積된 財源이 축을 냈을 때도 黑字라고 할 수 없을 것이고 한편으로 將次에 對備하여 積立金을 確保하느라고 생긴 赤字를 財政運營이 不健全하다고 할 수가 없을 것이다. 따라서 一般的으로 健全性이란 財政構造를 分析하여 判斷할 수 밖에 없는데 地方自治團體 別로 行政需要가 어떠한지 그 住民의 滿足도가 어떠한지에 의하여 결정할 수 밖에 없게 된다.

即 地方財政의 健全度나 財政力 有無의 判斷 基準은 團體別로 財政分析을 한 然後에야 말할 수 밖에 없는 것이다.

財政을 會計年度로 區分하여 單年度別로 編成하고 決算한다. 그러나 行政이 存續하는 限 財政을 單年度の 것으로 볼 수 없다. 어떤 財政需要가 생겼다고 特別한 경우가 아닌 限 財政은 需要에 應하여 뒷받침할 수 밖에 없다.

어떤해는 그럭저럭 꾸려낸 財政이 다음해에 臨時經費가 必要하여 困難을 겪는 狀態가 된다면 長期的으로 그런 財政은 財政의 使命을 다할 수 없게 된다. 따라서 理想的인 地方財政構造로는 最小限 經常收入으로 經常支出을 充當하고 그리고도 相當額을 臨時支出에 充當할 수 있는 狀態라고 할 수 있고 더하여 經常支出에 相當한 彈力性이 있다면 理想的인 일 것이다.¹⁷⁾ 여기에서 經常과 臨時的의 區分을 보면 稅收入과 地方交付稅收入은 經常收入은 異論의 여지가 없으나 稅收入이라도 特定年度에 特別한 事由에 依한 異常收入이며 해당 單年度の 現狀이라면 이와같은 收入은 經常收入으로 보기 어렵고 臨時收入으로 보는 것이 妥當하여 이는 支出의 경우에도 適用되는 原理가 되겠다. 결국 自治團體別로 그와같은 收入·支出이 繼續性이 있는가에 依해 經常收入인가 臨時收入인가를 判斷할 수밖에 없다.

따라서 財政構造의 健全與否는 흔히 經常收入, 經常財源의 伸張度 그리고 經常費의 伸張度에 依하여 判斷하는 경우로 나누어 볼 수 있는데 어느 경우이든지 單年度の 結果를 가지고 判斷하는 것은 無效이며 結果的으로 경상경비를 充當하고 臨時的事業이 可能한 財源構造를 가져야 地方自治團體의 行政活動에 即應하는 彈力性인 財源이 되며 地方財政이 健全하고 財力이 있다고 할 수 있다.

한편 現在까지는 地方自治團體의 財政不均衡의 보전책인 地方財政調整制度로는 地方交付稅와 地方自治團體의 財政事情上 特別히 必要한 경우에 交付하는 地方財政交付金의 性格인 國家補助金 制度 등이 있으며 地方交付稅나 國家補助金의 支援基準으로 活用하는 地方財政自立도와 그 地方財力이란 數値를 根據로 하고 있으나 算定要領에 對한 異見이 많고 地方自治團體別 特色事業에 對한 理解, 그리고 自治團體別로 自主財源收入을 爲한 努力이 오히려 地方交付稅 配定上에 不利益이 된다는 認識 등이 地方財政調整制度에 對한 不滿要素가 되고 있다. 더욱이 이러한 問題들이 國家나 上級自治團體의 自意的인 主觀에 依하여 判斷되기 때문에 地方自治團體는 不安定한 財政運營이 될 수 밖에 없는 實情이다. 특히 地方行政의 多樣化와 能動化에 따라 交付稅配定기준인 補填制度가 未洽한 實情下에서는 이러한 不滿狀況은 더욱 深化될 우려마저 있음을 감안할 때 財政自立도가 바로 財力으로 評價될 수가 없다 하겠다.

이웃 日本에서 말하는 財力이란 經常的인 事業에 차질이 없고 주민이 納得할 만한 臨時的인 事業을 할 수 있는 程度의 財政을 財力이 있다는 意味로 活用하고 있으므로 우리의 財政自立도라는 말과는 많은 差가 있다.

한편 日本에서 地方交付稅 算定基準으로 活用하고 있는 財力指數란 基準財政收入額을 基準財政需要額으로 除하고 얻은 數値의 3年間の 平均値를 가지고 地方自治團體의 財力의 強弱을 나타내는 指數로 쓰고 이를 財力評價의 基準으로 쓸뿐만 아니라 國家가 地方自治團體에 對한 補助負擔率을 定하고 이를 財力에 依한 체증감 基準으로 活用하여 財政援助對象團體選定の 基

17) 俞焄, "地方財力과 地方財政自立度", 『지방재정』, 1983).

準으로 쓰고 있기도하다. 財政力을 測定하는 또 다른 方法으로는 한 地域의 住民에 對한 國稅와 地方稅의 1人當 額數를 가지고 그 地域의 財政力으로 보고 國家補助金을 配分하는 基準으로 삼기도 하는 事例 等은 우리에게 많은 시사가 된다고 하겠다.

結果의으로 財政力이란 客觀的 基準이 要求되기도 하지만 地方自治團體의 소극적인 管理的 機能뿐만 아니라 行政需要의 적극적 수용력이라는 概念으로 보아 이와같은 사업을 뒷받침 할 수 있는 自主財源의 確充이 이루어졌을때 비로소 財政力이 있는 것으로 판단함이 마땅하다.

나. 財政力에 影響을 미치는 要素

地方自治團體가 地域實情에 맞는 自主的 財政 運營을 하려면 一般財源이 稅入總額에서 차지하는 比率이 클수록 좋겠다. 따라서 地方稅를 비롯해서 一般財源의 強化가 큰 課題가 된다. 특히 自治團體의 自主財源의 다과는 行政活動의 自主性과 安定性을 確保하는 尺度가 되는 것이므로 財政力에 크게 기여하는 요소는 무엇보다도 地方稅의 比重이 높으며 따라서 地方稅源의 充實 強化가 무엇보다도 重要하다고 하겠다. 이는 現在 論議되고 있는 租稅總額을 바꾸지 않고 國稅의 一部를 地方稅로 移轉이 가장 核心이 되겠으나 租稅總額을 擴大하여 地方稅의 性格의 負擔을 加重하는 稅新設을 비롯해서 地方稅의 徵收活動의 改善 等이 함께 이루어져야 된다.¹⁷⁾ 그렇다 하여 住民에게 無理한 租稅負擔을 주지 않는 範圍內에서 運營되어야 할 것은 두말할 나위가 없다.

自主財源의 中心이 되는 地方稅는 地方自治團體의 財源가운데 적은 比重밖에 없고 國家와 地

方의 事務配分으로 比較해도 너무나 不均衡한 實態이어서 結局 地方自治團體의 財源은 많은 部門을 地方交付稅나 國家補助金 또는 道交付金과 같은 依存財源에 맡겨질수 밖에 없는 실정이다.

稅源은 地域의 經濟力 等の 格差를 反映하여 地域間格차가 있으므로 地域社會의 經費를 地域 住民이 부담하여야 한다는 收益과 負擔의 關係를 明白히 하여 住民으로 하여금 行政에 對한 關心을 提高함으로써 스스로의 힘에 依하여 財政力을 提高해 나가도록 誘導하는것이 바람직하다. 그렇다고 自主財源만으로 財政力을 確保하는 것은 不可能함은 前提한바 있으나 地方交付稅(主로 普通交付稅)의 確保에도 基準財政需要와 基準財政收入의 地域의 特性에 관한 깊은 研究를 통하여 交付稅增額補助를 받는 方法을 강구함이 重要하다.¹⁸⁾ 그리고 歲入缺陷補助를 위한 地方債같은 것은 自治團體別로 財政力에 影響을 미치는 要素들이 된다.

이 地方債는 自治團體別로 財政計劃樹立에 있어서나 歲入部門에서 크게 役割을 하고 있는 것인데 地方債는 借金이기 때문에 이를 長期融通어음의 성격을 지니고 있다고 볼수 있고 또 長期的으로 一般財源으로 使用할 수 있을 뿐만 아니라 地方債償還能力을 前提로 하여 起債된다는 觀點에서 單年度로 보면 財源的 機能을 한다고 보고 地方債도 地方財政의 歲入으로 看做하여 事業을 推進할 수 있다.

地方自治團體의 경우는 團體別 財政規模와 아울러 財源別 內譯의 充實度는 千態萬別이므로

18) 李啓植, 「地方財政調整制度와 財政配分」, 韓國開發 研究院, pp. 18~20.

地方債로 臨時支出을 하고 이를 分割償還할 수도 있을 것이다. 예를 들면 個人이 銀行融資로 집을 짓고 이를 매월 分割하여 月給으로 갚아 나가는 것과 같이 地方債는 長期的으로 融通어음과 같은 機能을 갖고 있으므로 團體에 따라서는 地方債의 이런 機能을 가지고 財政의 效果를 期待할 수도 있을 것이다. 다만 앞에서 言及한바와 같이 地方債의 償還이 一般財源으로 이루어 지게 되므로 財政의 彈力을 沮害하지 않도록 運營함으로써 公債費가 一般財源가운데 특히 경직성경비를 제외하고 可用財源이 있는 지의 與否를 分析을 前提로하여 檢討하여야 할 것이다.¹⁹⁾

다음 受益事業收入을 地方自治團體에 따라서는 여러가지 事業經營을 通해서 얻어지는 收益으로 一般財源화할 수 있다. 이는 特定部分을 가지고 浮動購買力을 吸收해서 社會資本을 轉化시키는 것이므로 다른 社會惡을 隨伴하지 않는다면 無妨하다고 하겠다. 물론 이런 財源으로 財政運營에 依存한다는 것은 財政의 健全性이라는 側面에서 문제가 있겠으나 이와같은 收入이라도 오래 持續될 收入이라면 이는 當然히 經常收入으로 볼수 있기 때문에 自主財源으로 봄이 타당하다. 그러나 地方自治團體의 本來의 財政運營을 租稅를 通함이 理想이기 때문에 嚴格한 意味에서는 이런 收入을 經常經費支辨手段으로 함을 問題가 있겠다.

그외에 自治團體별로 재정력에 미치는 要素 가운데 생각해야 할 것은 經費와 收入의 伸縮성을 들 수 있다. 經常經費나 經常收入에서 彈力이 있으면 財政도 彈力이 생기게 되기 때문이다. 특히 우리가 檢討하여야 할 것은 國家財政으로 말미암아 影響을 크게 받는다는 것이다. 즉 中央의

措置로 말미암아 各地方도 같은 水準의 措置가 要求되므로 그에 따른 經費增加의 原因이 된다. 즉 中央의 社會保障의 支出費가 커지면 地方費의 負擔이 높아지고 國稅가 減收되면 地方稅에도 영향이 미치게 되는데 이는 國稅와 地方稅의 關係가 그 근기가 지방세와 연관이 있기 때문이며 심지어는 國稅가 減收되면 地方交付稅도 減하게 됨을 유념하여야 할 것이다.²⁰⁾

그리고 地方財政은 一般稅源의 자연 증수나 地方交付稅의 自然增加가 되면 國家補助事業에도 變化가 있게 된다. 즉 國家補助事業이 늘게 되면 地方費負擔도 增加되게 되는 것이다. 極端的인 例를 들면 國稅의 減免은 地方交付稅의 減少가 초래되며 地方交付稅比重이 높은 것은 一應은 健全財政이라는 側面에서는 그리 반가운 現狀이 아니라고 할 수도 있겠다.

다음에 생각해보아야 할 것은 地方稅의 性格이다. 現在와 같이 本格的인 地方自治實施를 앞두고 地方財政擴充을 圖謀하는 계제에서는 이제껏의 地方稅의 特性에 고착된 思考方式에서 탈피하여 稅源發掘努力에 變化를 주어야 할 것이다. 地方稅의 課稅對象이 사람이나 土地等 財產에 依存하여 安定성과 普遍성에 치중된 感이 없지 않다. 그러나 現在와 같이 積極의이고 動態化되어 가는 地方行政에 地方財政도 발맞추어 새로운 稅源確保와 稅運營으로 稅源偏在와 稅源의 不均衡을 克服할 수 있도록 힘쓰므로써 租稅의 彈力化에 유의해야 할 것이다.

다. 시빌미니멈(civil minimum)과 財政力

地方財政力 判斷要素로 經常的 收入으로 經常的 事業을 할 수 있고 또 住民이 要求하는 最小

19) 吉岡健次 和田入東, 前掲書 p. 226.

20) 吳然元, 韓國地方財政論, 博英社, p. 177.

限의 臨時的 事業(地域事業)을 實施할 수 있는 財政狀態를 財政力이 있다고 論及한바 있다. 地方交付稅 算定에 參考하고 財政力測定의 基準으로 우리는 財政自立度라는 表現을 쓰고 이웃 日本에서는 이와 類似的 概念으로 財政力指數라고 하고 또 地方自治團體 支出總額中 安定的 收入으로 支辨할 수 있는 比率로 보는 財政의 健全性指數나 地方自治團體組織維持에 必要的 財政的 負擔을 스스로 부담해야한다는 의미에서 최소한의 基本的인 經常的 需要를 自力으로 充當하는 比率을 보는 責任財政力을 가지고 財政力測定方法으로 活用할 수도 있다.

地方財政力이란 이와같이 多樣하게 活用되고 있으므로 어느 때는 地方財政의 規模를 말하기도 하고 때로는 財政的 充足度를 의미하기도 한다. 혹은 自主財源인 地方稅의 彈力性으로 판단하는 경우도 있다. 그러므로 앞에서 地方財政 健全性을 말한 바와 같이 地方財政의 規模의 크고 적음이 있겠으나 이는 1人當 財政規模는 平均的인 行政 서비스의 화폐적 表現에 지나지 않을 뿐 自治團體住民이 要求하는 서비스의 滿足도와는 관계가 없으며 그리고 그만큼의 需要가 따르는 것이라면 오히려 地方財政이 健全하다는 意味를 前提로한 住民의 欲求充足의 滿足도를 意味하는 것이 오히려 地方自治의 性格上 妥當한 것으로 보는 것이 좋겠다.

그리고 이는 經常的 需要以外에 臨時的 需要는 地方自治團體 組織內的 生産性이나 住民慾求에 對한 感應性和 같은 組織內的 變數에 依해서 그리고 自治團體의 地域經濟力이 되는 稅源이나 稅源의 潜在力과 같은 自治團體의 經濟的 變數 또는 自治團體의 社會的, 人口의 特性等 經濟外의 變數들이 多樣하고 複雜하게 相互交互하는

結果에 依해서 財政力의 意味가 달라지고 있으므로 財政力判斷의 基盤이 되는 基礎的 意味를 地域住民의 시빌미니멈(civil minimum)에 依해서 判斷해 보는 것도 意味가 있을 것이다.

시빌미니멈이란 한 都市에는 거기에 居住하고 있는 住民을 爲해서 當然히 갖추지 않으면 안될 生活의 最低基準을 말한다. 即 社會保障, 教育文化, 環境衛生, 住宅, 災害對備等 市民生活의 最低水準을 갖춤으로써 어느 지역이나 고루 비슷한 待接을 받을 수 있도록 計劃的으로 實現시키고자 하는 手段이라 한다.²¹⁾

그러므로 시빌미니멈은 物的서비스를 中心으로 計劃的인 實現이 되어야 하므로 行政的으로 보면 推進해야 할 施策이 明確히 되고, 한편 施策의 優先順位가 明白히 되고, 長期的·計劃的인 行政運營이 되어야 하며 住民의 立場에서 보면 住民福祉에 重點이 주어져야 하고 住民의 意思가 反映되기 쉬워진다는 長點이 있다. 그러나 計劃樹立에는 實現可能性이 있어야 하고, 項目別로 調和가 있어야 하며, 計劃的으로 着實하게 推進되어야 하는 것이다.

그러므로 시빌미니멈은 地方財政上으로는 經常的 事業以外에 臨時的 事業으로 看做되어 地域住民이 納得할 수 있는 事業의 最少公의 數가 될 수 있고, 한편 지방재정운영상으로는 地方財政 調整制度에 依하여 시빌미니멈이 달성될 수밖에 없는 實情²²⁾이고 보면 시빌미니멈이야말로 지방 교부세제도의 保障手段이며 목표가 된다고 하겠다.

21) 半嶋 正, 前揭書, p. 175.

22) 시빌미니멈의 整理 自治團體制 投資方向과 規模 또 投資計劃 等的 根據基準으로 可能하게 될 수 있다.

우리나라에 살고 있는 사람은 어느 地域에 살고 있던 같은 國民이다. 그러므로 어디에 살고 있던 地方自治團體로 부터 받는 行政서비스의 內容은 같아야 하며 이는 全國적으로 一定한 水準이 確保되어야 한다. 이와같이 全國적으로 같은 理念에 立脚한 行政의 要請은 地域의 均等發展뿐만 아니라 오히려 地方財政力 向上의 手段이며 地方自治團體에 賦與된 使命이라고 하겠다.

그러나 地方別로 財政力이 一定하지 않고 모든 地方自治團體가 同一水準의 行政을 遂行하는데 필요한 財源을 自主財源만으로 充當하게 한다면 經濟力이 낮은 住民은 經濟力 있는 자치단체의 住民에 比해서 무거운 租稅負擔을 안게 되고 偏在되어 있는 稅源으로 모든 自治團體의 住民이 받는 行政서비스의 隔差가 생기게 되므로 이와 같은 딜레마를 地方財政調整制度로 補完하여 어디에 살건 우리 國民은 一定水準以上の 行政의 惠澤을 받게 되므로 비로소 市民비미니멈이 保障받을 수 있는 地方財政力の 均衡化를 이루게 된다.

4. 財政改革과 地方財政力伸張

가. 地方財政改革

本格的인 地方自治實施에 앞서 地方財政의 位相과 運營에는 根本的인 改革이 要求된다. 高度成長의 經濟政策下에서 國家財政이 大企業中心의 資本蓄積을 最優先 目標로 하여 모든 租稅政策과 公共投資가 이루어 졌고 이러한 風調는 地方財政에 크게 影響을 미쳐서 國家의 財政政策의 從屬을 免치 못하게 된 결과 住民의 生活보다는 企業誘致나 産業基盤整備에 力點을 두는 등 結果적으로 가뜩이나 零細한 地方稅收마저도 國

家施策推進 同調次元에서 地方稅減免施策까지 쓸 수밖에 없을 만큼 財源의 中央集中現狀과 地方財政의 中央集中型財政形態를 免치 못해 왔다. 이는 租稅收入의 中央集中으로 總租稅의 7割이 中央의 것이고 그러면서도 地方自治團體의 業務는 날로 多樣化해져서 業務의 7割을 감내할 수밖에 없는 實情이 되었다.²³⁾ 따라서 地方財政支出이 全支出의 7割을 차지하게 되므로 結局에는 所要財源을 中央으로 부터 移管받아 쓸 수 밖에 없는 地方行政이 國家의 예측에서 벗어날 수 없게 된 構造를 가지고 있다.

또한 이러한 財源의 中央集中메카니즘은 地方自治團體의 政策決定의 自主성이 결여되게 됨으로써 地域의 事業이 中央政府에서 決定되고 中央의 方針에 따라 財源配分을 받는 結果가 되었다.

이러한 現象은 地域적으로 住民의 要求나 環境과 社會條件이 無視된 채 全國적으로 劃一的인 結果가 되었고 地方自治라고는 하지만 行政의 大部分이 國家 委任事務의 比重이 높아져 自主決定 여지가 적고 財政面에도 租稅 起債까지도 自主적으로 決定할 수 있는 部分이 적을 뿐만 아니라 모든 것이 國家의 調整과 認許可를 받는 實情이 되었다.

따라서 全國의 地方自治團體가 劃一化되었고 福祉面이나 生活基盤關係 行政은 억제되는 結果가 되었다. 이는 이른바 내소날미니멈(national minimum)의 確保可能性은 생겼으나 地域住民의 要求인 市民비미니멈 달성은 어렵게 된다고 하겠다. 즉 地域住民의 要求는 國家財政形便에 依해 유보시키는 結果가 되었고 地方財政計劃이나 地方

23) 石原信雄, 市民福祉と 都市財政, 良書普及會.

交付稅 制度는 地方財政需要保障이 아니고 國家財政에 地方財政을 맞추는 저수준의 내쇼날미니덤으로 滿足할 수 밖에 없게 된것이다.²⁴⁾

한편 住民意識發達과 政治的 變革 等 福祉優先의 施策要求가 커지면서 福祉財政運營의 必要性이 생겼으나 地方分權에 依한 住民福祉의 實現을 爲한 地方財政의 擴充이 國家主觀의 財政改善으로 이루어진다면 더욱 地方財政의 경직성을 더하는 결과가 될 우려가 있다. 최근 내쇼날미니덤에 시빌미니덤이라는 要求가 上昇되면서 國家나 地方自治團體는 別途의 行政負擔을 지게 되어 있다. 내쇼날미니덤이 政府가 保障하는 國民生活의 最低水準이라고 한다면 시빌미니덤은 都市生活에서 住民의 必要에 依하여 地域實情에 따른 最低水準이라고 할 수 있고 이러한 概念差를 미루어 보더라도 지역주민의 욕구 충족이 우선될 수밖에 없는 시빌미니덤구현 업무는 그 任務의 主體인 地方財政에서 主役을 맡을 수 밖에 없을 것이다. 그러므로 地方財政이야말로 住民 욕구 분출의 本인이되는 시빌미니덤의 向上役割을 責任져야하고 이에 소요되는 財源配分과 財源擴充이 지방재정의 當面課題라 하겠다.

나. 地方財政擴充

地方財政은 自主財源이며 財政力의 바탕이 되는 地方稅의 擴充과 國家와 地方間에 財源配分の 改善을 통해 着實한 發展을 圖謀하고 있다.

地方稅伸張을 爲한 여러가지 研究와 그간의 努力은 많았으나 地方財政에 對한 認識을 이제껏의 中央集中型財政概念으로부터의 탈피가 무엇보다 先行되어야 하겠다. 따라서 地方財政改善

을 爲한 要素들을 간추려 財政改革의 要點으로 整理하고저 한다.

첫째 地方財政力增進要素인 地方稅는 國稅의 地方稅로 移轉 또는 新稅目의 設定과 같은 많은 연구가 있었으므로 여기에서는 問題點 爲主로 볼 때 우선 들 수 있는 것은 財源의 一方的인 國稅 偏重과 經濟의 劃期的인 伸張에도 新稅目의 新設이 타부시 되어 있는 點과 地方稅制의 劃一稅制의 強要로 재원신장의 재량권의 폭이 적었음을 들 수 있다. 이는 地方稅源의 地域的 偏在와 集中現象을 초래하게 되었는데 이러한 地方稅 構造를 改編함으로써 非彈力的 경직성을 根本的으로 解決하여야 할 것이다.

둘째 稅外收入은 地方自治團體가 提供하는 각종 行政서비스나 經濟活動에 수반하여 생기는 收入이므로 負擔金·分擔金·使用料·手數料·財產收入·雜收入·轉入金·移越金 등으로 區分되는 稅外收入은 협의의 개념으로 보면 地方債와 財產收入가운데 不動產賣却收入은 경상적 수입으로 보기 힘드므로 除外시키는 것이 一般的이다. 그러나 이 稅外收入은 種類가 많고 歲入分布가 극히 불균형하여 伸張率이 不安定할 뿐만 아니라 徵收形態가 現金引受方法만이 아니라 短點이 있으나 이는 應益性的 原則에 依하여 徵收한다는 點에서 앞으로 可能性이 많은 부분이며 地方自治團體가 事業經營의 運營을 통해 收入可能性이 있는 部門이고, 開發可能性이 있다고 할 수 있다.

셋째 地方交付稅의 運營이 地方交付稅法에 근거하고 있으나 기준 재정수요와 기준 재정수입 算定의 適否와 基準이 되는 測定單位의 數値와 補填方法이 복잡하고 非現實的이며 지방 재정조정 기능을 가지고 시빌미니덤을 보장한다는 立場에서 보면 改善되어야 할 分野가 너무 많다. 특히

24) 石原信雄, 前掲書, p. 191.

지방교부세 운영에 있어 國家의 편의적 운영은 지방재정의 근본적 성격에 한계를 느끼게 한다.

따라서 지방교부세의 法定比率의 上向等 充分的 檢討와 아울러 原則的으로 費途制限을 할 수 없는 性格을 감안 交付稅法 第11條의 不當交付稅의 是正에 관한 規定을 交부세액 산정오류에 따른 시정근거로만 보지 말고 交부세운영의 法的義務賦果라고 보아야 하며 자치단체 長에 대한 예산운영에 따른 道德的 規制라고 보아야 한다. 한편 자치단체의 재정운영에 있어서도 시빌미니멈 달성과 주민요구와의 연계적 성격달성을 위한 指針으로보아 운영하면서 필요하다면 逆交付稅制나 水平的 財政調整制度도 檢討해 볼만하다. 그리고 지방자치단체의 자주성보장이라는 의미에서 國家가 지방자치단체의 예산을 심사하는 次元의 조치는 止揚되어야 하며 한걸음 더 나아가 交부세자금을 國고에 입금시켰다가 다시 配定하는 現在의 制度에서 한걸음 앞서 地方交付稅資金을 別途의 會計(國庫)를 設定하여 자동적으로 入金되는 方法도 생각할 필요가 있겠다.

넷째로 앞에서 地方債가 地方財力 擴充에 寄與할 수 있다고 論及한 바 있다. 그러나 近者에는 國家의 財政팽창에 대응하는 지원대책으로 活用되거나 中央의 統一的 事業遂行이라는 立場에서 많이 活用되고 있는데 이는 地方財政의 從屬性을 높이는 결과가 되어왔다. 地方債는 原則的으로 地方自治團體의 自主起債로서 臨時的 事業에 投資될 수 있어야 지방재정력에 應하는 財源이 될 수 있는 것이다. 따라서 地方債는 지방 재정력확충의 근본 취지에 부합되는 운영이 되도록 債務行爲가 이루어지도록 起債者나 承認者 모두가 留意하여야 할 것이다.

다섯째 地方財政이 國家에 從屬化되고 下請化

하는 큰 理由는 國家補助金(上級自治團體의 補助金 包含)에 依한 영향이 크다. 따라서 國家와 地方間의 事務配分을 明確히 하고 地方의 行政事務는 그 地方의 一般財源으로 담당할 수 있도록 地方稅와 交付稅制度를 改善함이 妥當할 것이다. 그러나 國家補助金の 比重이 높은 現實에서는 점차적으로 지방자치단체의 大規模支出에 依한 補助를 받고 地域住民生活와 産業發達을 圖謀한다는 目的을 遂行하기 爲해 國家補助金の 不可避性이 있으며 다만 國家補助金운영의 正心을 國家로 부터의 施惠가 아니라 지방자치단체의 計劃下에 國家로부터 補助를 받는 次元에서 補助金이 運營된다는 精神으로 轉換됨이 妥當할 것이다.

여섯째 地方財力 擴充을 爲한 直接的인 方法에 對하여 舉論하였으나 間接的인 方法으로 財力 擴充이 可能하다. 같은 일을 하면서 地方 財政需要를 줄여 나갈 수 있다면 이것이야 말로 財力 擴充의 길이 될 것이다. 따라서 지방자치단체의 公共서비스기능을 民間에게 委託하거나 移讓함으로써 그만큼의 負擔을 줄일 수 있다는 것이다.

이상에서 地方財力伸張을 爲한 여러가지 要素들을 舉論하였으나 이는 각기 복잡한 內容을 지니고 있고 財政機能이란 國家와 地域住民과 기타 經濟要因과 밀접한 연관이 있으므로 本稿에서는 問題提示의 水準에 지나지 않는다. 결국 이와같은 문제들은 長期的인 眼目으로 地方自治 制度의 定型化와 함께 깊은 연구가 要求된다고 하겠다. 그러므로 여기에서는 地方化時代의 變化와 그에 따른 地方財政의 견고한 確立과의 유기적 관계를 認識함으로써 끝없는 地方財政의 새로운 位相定立을 爲해 不斷한 努力이 要求된다

하였다.

參考書籍

- 李相熙, 地方財政論, 啓明社.
- 吳然元, 韓國地方財政論, 博英社.
- 李啓植, 地方財政調整制度와 財源配分, 한국개발 연구원.
- 鄭世煜, 地方行政學, 法文社.
- 沈定根, 地方財政制度論, 法文社.
- 崔昌浩, 地方自治制度論, 三英社.
- 金安濟, 地域開發과 地方自治行政, 大明出版社.
- 俞焄, 地方財政力과 地方財政自立度, 地方行政, 1983.
- 半嶋 正, 財政, 東洋經濟社.
- 金哲洙, 新憲法學概論, 博英社.
- 紫內 護, 地方行政의 しく미와 運營, 良書普及會.
- 岩元和株, 現代日本地方財政論 有
- 首藤堯 地方財政力 知識 日本經濟新聞社
- 鳴海正堯 地方自治入門 日本經濟新聞社
- 野球態絶雄 財政力 知識 日本經濟新聞社
- 安田太門 公共經濟學 日本經濟新聞社
- 坂田期雄 實踐地方改革 時事通信社
- 自治體政策 그룹 自治體政策事典 きずうせソ
- A. T. K. GRANT THE STRATEEY OF FINAN-
- CIAL PRESSURE , BARNES & NOBLE