

지역간 경쟁: 논리, 현황 및 강화방안*

유재원**

논문 요약

지역간 경쟁, 즉 인구나 기업을 역내로 유치하기 위한 지방정부간의 경쟁은 시민선호에 대한 정책반응성을 높인다. 세수감소나 정부지출 감소 등이 지역간 경쟁의 단점으로 거론되지만 종합적으로 평가해 볼 때, 한국의 경우 지역간 경쟁에 수반되는 한계보다 장점이 많다. 이러한 전제 하에 이 연구는 지역간 경쟁의 강화방안으로 기존에 제시된 이영희의 안, 중앙정부의 안, 유재원의 안을 자주재원, 재정책임성, 생산효율성, 분배효율성, 재정격차 등의 기준들에 비추어 비교하였다. 이상의 다양한 평가기준에 비추어 볼 때, 중앙정부의 안이 가장 미흡하며, 이영희의 안은 자치단체간의 재정격차를 심화시킬 수 있는 한계를 제외하고는 유재원의 안과 마찬가지로 다양한 평가기준들을 양호하게 충족시키는 것으로 분석되었다.

주제어: 지역간 경쟁, 배분적 효율성, 생산적 효율성

* 이 논문의 초고는 2014년 9월 제주도에서 열린 한국행정학회 기획세미나 제주특별 세션에서 발표되었음. 이 연구수행에 필요한 재정지원은 한양대학교 교내연구지원사업(HY-2012)을 통해 제공되었음.

** 한양대학교 행정학과 교수

I. 서론

지역간 경쟁(interjurisdictional competition) 혹은 수평적 경쟁(horizontal competition)은 부여된 권한이 유사한, 동일한 수준에 위치한 지방정부간의 경쟁—예컨대, 지방정부와 지방정부 혹은 주정부와 주정부 간의 경쟁—을 의미한다.¹⁾ Kenyon & Kincaid(1991:1)는 지역간 경쟁을 “귀결되는 비용을 최소화시키면서 편익을 최대화하려고 노력하는 지방정부들 간의 경쟁적 행동”으로 정의한다. 통상 지방정부가 비용 대비 편익을 극대화하려는 경쟁은 기업이나 인구의 생산적 자원의 유치를 중심으로 전개된다. 따라서 지역간 경쟁은 “지방정부가 기업(혹은 자본)이나 인구(혹은 노동) 등 생산적 자원(productive assets)을 역내로 유치하기 위해 다른 지방정부와 벌이는 경쟁”으로 규정될 수 있다.²⁾

1995년 지방자치가 실시되면서 기업과 인구를 관내로 유입하기 위한 자치단체간의 경쟁이 강화되고 있다. 기업과 인구 등 생산적 자원의 유치를 통한 경제성장은 공공재처럼 모든 사람들에게 다양한 형태의 편익을 가져다준다. 생산적 자원의 유치로 인해 기대되는 효과는 지역경제 활성화, 고용증대, 지방세수 확대 및 공공서비스의 향상이다(Peterson, 1981).

생산적 자원을 유치하기 위한 수단으로 지방정부는 주로 재정권(fiscal powers) 혹은 규제권(regulatory powers)을 활용한다. 다시 말해, 공공지출의 확대, 조세인하 혹은 규제완화의 수단을 통해 지방정부는 생산적 자원을 유치하기 위해 경쟁적으로 지출을 늘리며, 경쟁적으로 조세를 인하하며, 경쟁적으로 규제를 완화한다. 이러한 점에서 지역간 경쟁은 지출경쟁, 조세경쟁, 규제경쟁으로 세분화될 수 있다(Kenyon & Kincaid, 1991; ACIR, 1981).

지방정부가 지출, 조세 및 규제 경쟁에 참여하는 데 필요한 권한 및 수단을 어느 정도 보유하고 있는지는 국가 간에 많은 차이가 있다. 일반적으로 말하면, 분권화된 정부체제일수록 다양하고 광범위한 경쟁의 수단이 지방정부에 부여되어 있다. 예컨대, 스위스, 미국, 캐나다의 지방정부는 지출, 조세, 규제 등의 수단을 망라적으로 활용하여 다른 지방정부와의 경쟁에 나설 수 있는 폭넓은 자율성을 보유하고 있는 반면, 집권화된 정부체제의 전형인 벨기에, 일본 및 한국의 지방정부는 경쟁에 활용할 수 있는 수단이 매우 제한적이다(Work and Wealth for All, 2010; 유재원, 2000, 2003).

민간영역에서 기업 간의 경쟁은 소비자의 편익을 증진시킨다는 사실은 널리 알려져 있다. 기

1) 지역간 경쟁은 상이한 수준에 위치한 권한이 상이한 정부 간의 경쟁인 정부간 혹은 수직적 경쟁(intergovernmental or vertical competition)과 구분된다(Kenyon & Kincaid, 1991).

2) 기업이나 인구를 생산적 자원으로 부르는 이유는 이들이 생산적 경제활동에 참여하는 핵심 경제주체이기 때문이다. Marxists는 기업이나 인구를 자본이나 노동으로 지칭한다.

업간의 경쟁은 가격을 낮추고 서비스의 질을 높임으로써 소비자의 후생을 증진시킨다. 경쟁적 시장환경에서 기업은 저렴한 가격으로 높은 질의 서비스를 제공하기 위해 끊임없는 혁신을 추구한다. 마찬가지로 공공영역에서 정부 간의 경쟁은 시민들에게 세금부담을 줄이면서 공공서비스의 수준을 높이는 효과를 창출한다. 보다 거시적으로, 정부간의 경쟁은 필요한 곳에 필요한 만큼의 자원이 배분되는 자원배분의 최적화를 통해 사회전체의 후생을 증진시킨다(Tiebout, 1956; Oates, 1972; Brennan & Buchanan, 1980; Oates & Schwab, 1999).

지역간 경쟁의 긍정적인 측면에도 불구하고 한국의 경우 자치단체에 부여된 입법적, 재정적 자율성의 제약으로 인해 자치단체가 다른 자치단체와 경쟁할 권한이 충분히 부여되어 있지 못하다. 게다가 생산적 자원의 유치로 인한 재정적 혜택이 지방세로 전환되는 것이 아니라 국세로 빠져나가는 고유의 세원배분 체계의 특징으로 인해 자치단체가 생산적 자원을 유치할 동기가 약하다. 이로 인해 지역간 경쟁이 활성화되어 있지 못하고, 지역간 경쟁의 미활성화는 지방행정을 매우 비효율적이고 비생산적으로 만드는 중요한 요인이 되고 있다(유재원, 2005, 2008a).

자치단체간 경쟁은 항상 긍정적인 효과를 유발하는 것은 아니다. 민간영역에서 기업 간의 과도한 경쟁이 시장실패의 원인이 되는 것처럼, 공공부문에서 인구나 기업을 역내로 유치하기 위한 지역 간의 지나친 경쟁은 많은 부작용을 수반한다. 무엇보다, 지방정부가 생산적 자원을 적극적으로 유치하려는 동기에서 기업이나 부자들의 세금부담을 경쟁적으로 줄이게 되며, 이로 인해 줄어든 세금은 공공재의 공급을 지나치게 낮은 수준으로 줄이는 결과를 유발하여 사회전체의 후생을 감소시킬 수 있다(ACIR, 1981; Oates, 1999). 하지만, 지역간 경쟁에 수반되는 이러한 부작용에도 불구하고, 한국의 경우, 다음 절 논의에서 상세히 보듯이, 자치단체간의 지나친 경쟁으로 인한 부작용을 염려하기보다는 극도로 제한된 경쟁으로 인한 지방행정의 효율성 및 반응성의 약화를 더 경계해야 한다.

미국 정부간관계자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)의 위원장을 역임한 John Kincaid(1991)에 의하면, 건강한 정부체제는 정부 간의 협력과 경쟁이 적절히 배합된 체제이다. 협력은 없고 경쟁만 존재하는 정부체제는 파괴적인 무정부 상태를 유발하지만, 경쟁은 없고 협력만이 존재하는 정부체제 역시 정치인과 공직자들로 하여금 주민 이익의 충족보다는 자신의 이익과 권한을 유지하는 데 더 많은 노력을 경주하게 유도한다. 지역간 경쟁은 자기이익 중심적인 정부 관리들의 행동을 제어하여 주민의 의견에 귀를 기울이도록 만드는 요인을 내포한다(Brennan & Buchanan, 1980; Kincaid, 1991).

한국의 경우 자치단체간 협력체제는 비교적 잘 구축되어 있지만, 자치단체간의 경쟁은 실종되어 있거나 매우 미약하다(유재원, 2005, 2008a). 이 연구는 보다 건강한 한국의 지방정부 체제

를 구축하기 위해 자치단체간 경쟁을 강화하는 방안을 모색하는 데 그 주된 목적이 있다. 이 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 제 2절에서는 지역간 경쟁의 장단점을 검토한다. 제 3절에서는 한국에서 지역간 경쟁의 실상을 지출경쟁, 조세경쟁, 규제경쟁으로 세분화하여 살펴본다. 제 4절에서는 보다 건강한 정부체제를 구축하기 위해 지역간 경쟁을 강화하는 방안들을 검토한다. 제 5절에서는 지역간 경쟁을 강화함으로써 자치단체의 거버넌스가 어떻게 변화되며, 자치단체에 돌아오는 편익이 무엇인지를 일반자치단체와 제주특별자치도와 구분하여 제시한다.

II. 지역간 경쟁의 논리: 장점과 단점

1. 장점

지역간 경쟁의 효과를 분석한 가장 중요하면서 대표적인 연구는 오래 전 Tiebout(1956)에 의해 수행되었다. 티부이론의 핵심은 시민들의 자유로운 이동능력과 지방정부 간의 경쟁이 결합되면 민간영역에서처럼 공공영역에서도 자원의 효율적 배분이 이루어질 수 있다는 것이다. 티부이론은, 민간영역에서 사적재의 공급과는 달리 공공영역에서 공공재의 공급은 효율적이 될 수 없다는 Samuelson(1954)의 주장을 정면으로 반박하는 점에서 그 학술적 의의가 있다.

티부이론은 몇 가지 가정에 입각해있다. 첫째, 시민들, 그의 표현에 따르면 소비자-투표자(consumer-voters)는 지방정부의 경계를 넘어 다른 지방정부로 자유롭게 이동할 수 있다. 둘째, 지방정부는 시민들에게 제공할 공공서비스의 종류, 수준, 질은 물론 지방세의 세목과 세율을 자유롭게 결정할 자율성을 보유하고 있다. 셋째, 시민들은 각 지방정부가 제공하는 서비스-세금의 조합(service-tax package)에 대한 완벽한 정보를 갖고 있다. 넷째, 공공영역에는 시민들의 선택권을 보장할 정도로 수많은 지방정부가 존재한다.

이러한 조건들이 충족될 경우 개별 지방정부는 인구를 관내로 유입하기 위해 시민들의 선호에 가장 잘 부합되는 서비스-세금의 조합을 경쟁적으로 찾아내게 되고, 시민들은 지방정부들이 제공하는 다양한 형태의 서비스-세금 조합들 중에서 자신의 선호에 가장 부합되는 조합을 제공하는 지방정부를 선택하여 이주하게 됨으로써 자원의 배분적 효율성(allocative efficiency)과 생산적 효율성(productive efficiency)을 동시에 달성할 수 있다.³⁾ 다시 말해, 지방정부는 더도 덜도 아닌 시민들이 꼭 필요한 만큼의 적정수준의 공공서비스를 최소의 비용으로 생산할 수 있

3) 생산적 효율성과 배분적 효율성은 경제학자들이 주로 사용하는 용어이다. 이를 정치학자들의 용어로 치환하면, 생산적 효율성은 효율성(efficiency), 배분적 효율성은 정책반응성(policy responsiveness)에 해당된다((Kenyon & Kincaid, 1991:12).

게 된다는 것이다.

Tiebout 이론은 인구 유치에 초점을 맞추어 지역간 경쟁의 효과를 분석한 반면, Oates(1972, 1999)의 재정연방주의 모형(fiscal federalism)은 기업유치에 초점을 맞추어 지역간 경쟁의 효과를 분석한다. 재정연방주의 모형에 따르면, 경쟁적인 환경에서 지방정부는 기업과 일자리를 유치하기 위해 기업이 부담하는 세금을 낮추면서 기업이 원하는 서비스를 제공하려고 경쟁한다. 합리적 기업이나 시민들은 정부로부터 제공받는 공공서비스의 가치에 상응하는 정도의 비용만을 세금으로 부담하기를 원한다. 따라서 지방정부는 지역간 경쟁에서 유리한 고지를 점유하기 위해 응능세(ability to pay taxes) 형태보다는 응익세(benefit taxes) 형태의 지방세를 선호하게 된다. 지역간 경쟁이 강화되면서 기업이나 시민이 부담하는 지방세 구조는 지불할 능력에 비례하는 응능세가 아니라 제공받는 편익에 비례하는 응익세 형태로 경쟁적으로 변하게 된다. 기업이나 주민들이 받는 공공서비스의 가치보다도 더 많은 비용을 지방정부가 세금으로 부담시킬 경우 기업이나 주민은 보다 나은 조건을 제공하는 지방정부로 이주할 빌미를 제공하게 된다.

지역간 경쟁의 효과를 분석한 대표적 연구인 티부이론과 재정연방주의 이론의 결론은 동일하다: 지역간 경쟁은 지방정부로 하여금 기업과 개인에게 최소의 비용으로 최선의 서비스를 제공하게 유도함으로써 자원의 효율적 생산과 배분을 가능하게 한다. 주목컨대, Tiebout, Oates 및 그들의 지적 후계자인 Peterson, Schwab, Rafuse 등은, 지역간 경쟁의 긍정적 효과가 실현되고 지역간 경쟁이 미덕이 되기 위해서 갖추어야 할 중요한 조건이 있다고 주장한다. 지역간 경쟁의 효과에 대한 전반적인 평가는 연방정부가 소득재분배의 기능을 어느 정도 담당하느냐에 따라 달라진다는 것이다. 즉 연방정부가 재분배기능을 잘 수행하고 있다면, 지역간 경쟁은 효율성을 가져온다는 점에서 장려되어야 하지만, 연방정부가 재분배기능을 적절히 수행하지 못할 경우 지역간 경쟁을 제약하여 주정부나 지방정부가 소득재분배의 역할을 수행하도록 만들어야 한다는 것이다(Tiebout, 1956; Oates, 1972, 1999; Peterson, 1981, 1995; Oates & Schwab, 1991; Rafuse, 1991).

2. 단점

지역간 경쟁의 단점으로 거론되는 문제점은 다음 세 가지로 요약될 수 있다(ACIR, 1981, 1991). (1) 지방정부가 기업이나 인구를 유치하려는 동기에서 지방세를 응익세 중심으로 재편할 경우 기업과 부자들이 부담하는 지방세수가 줄어들고 이로 인해 지방정부의 총지출 수준이 떨어진다, (2) 응익세 중심의 지방세 구조 전환은 지방정부가 소득재분배 기능을 수행하기 어렵게 만든다. (3) 지역간 경쟁은 지방정부의 행정적 및 재정적 자원을 낭비하고 사회전체의 후생을

높이지 못하면서 기업과 인구의 입지만을 변경시키는 네거티브섬 혹은 제로섬 게임으로 전략할 수 있다.

3. 지역간 경쟁의 장단점의 한국적 타당성

지역간 경쟁의 부정적 효과인 지방세수 및 지방재정 지출의 감소는 지방세의 응익세 전환에 따른 부작용이라는 점에서 한국의 경우 지역간 경쟁의 부작용으로 부각되기 어렵다. 한국의 자치단체는 조세법률주의에 의거해 지방세의 세목과 세율을 조례로 자유롭게 조정할 수 없기 때문이다. 마찬가지로, 지역간 경쟁의 부작용으로 지적되는 소득재분배 기능의 약화 또한 한국의 경우 현실화되기 어렵다. 그 이유는 무엇보다 한국의 경우 소득재분배의 핵심 기능(기초노령연금, 기초생활수급, 영유아 지원 등)이 지방정부가 아니라 중앙정부의 책임으로 제도화되어 있고, 설사 소득재분배 기능이 자치단체의 책임으로 부여되어 있다 하더라도 현재의 조세법률주의 체제 하에서는 자치단체가 지방세 세목과 세율의 재편을 통해 소득재분배 기능을 소홀히 하는 것이 원천적으로 차단되어 있기 때문이다.

제로섬 게임의 비판 또한 한국에서는 지역간 경쟁의 부작용으로 현실화되기 어렵다. 제주특별자치도가 우월한 조세경쟁력을 활용하여 다른 지역의 세원을 제주도로 유치하는 과정에서 약 40억 원에 달하는 전체 지방세수의 손실을 초래하면서 세원의 입지만을 제주도로 변경시킨 사례는 지역간 경쟁이 네거티브섬 게임으로 변질 될 가능성을 보여준다. 하지만, “이웃궁핍화”(beggar-thy-neighbors) 효과를 유발하는 이러한 지역간 경쟁의 부작용에 즉각적으로 대응하여 지방행정 주무부서(당시 안전행정부)가 이러한 유형의 조세경쟁을 원천적으로 차단할 의지를 표명하고 세법개정 등의 행동으로 구체화하고 있기 때문에 조세경쟁의 부작용이 확산될 여지는 크지 않다.

지역간 경쟁이 네거티브섬이나 제로섬 보다는 포지티브섬 게임(positive-sum game)의 효과를 유발할 가능성이 오히려 높다. 지방자치 실시 이후 자치단체는 인구나 기업을 유치하기 위해 주거지역과 상업지역의 개발 등의 토지의 고도이용(intensive use)에 경쟁적으로 나서고 있다. 그리고 토지 고도이용의 결과 지방세수와 지방정부의 지출이 늘어나는 현상이 전국적으로 관찰되고 있다(이용환 외, 2007). 이는 지역간 경쟁이 지방세수와 지방정부의 공공지출의 수준을 떨어뜨리는 효과가 있다는 지역간 경쟁의 회의론자들의 예상과는 다른 결과이다. 반면 지역간 경쟁은 시민들에게 최소의 비용으로 최대의 편익을 가져다주도록 지방정부의 정책혁신을 자극하고, 시민들의 선호에 대한 지방정부의 반응성을 높이고, 필요한 곳에 필요한 만큼의 자원배분을 통해 자원배분의 효율성을 높일 수 있다. 요컨대, 지역간 경쟁의 장점과 단점을 종합적으로 형량

해 볼 때, 한국의 경우 지역간 경쟁에 수반되는 비용보다 편익이 많다.⁴⁾

III. 지역간 경쟁의 현황

결론부터 내리면, 한국의 경우, 지역간 경쟁이 전반적으로 활발하지 못하다. 하지만, 지역간 경쟁을 유형별로 살펴볼 때 활성화의 측면에서 차이가 있다. 지출경쟁은 비교적 활발한 반면, 조세경쟁이나 규제경쟁은 활발하지 못하다.

1. 지출경쟁

지방자치 실시 이후 자치단체는 토지이용권(land use power)을 활용하여 경쟁적으로 지역개발—상업지역과 주거지역의 개발—에 나서고 있으며(이용환 외, 2007), 이와 관련된 공공지출을 확대하고 있다. 자치단체가 상업지역과 주거지역을 경쟁적으로 개발하는 이유는 토지의 고도이용에 따른 부동산 가격의 상승 혹은 기업과 인구의 유입을 통해 자치단체 재정수입을 증대하고, 이를 통해 주민들에게 보다 높은 수준과 질의 공공서비스를 제공하고자 한다.

지역개발을 통해 토지의 이용을 향상시키면 토지와 건물의 가치가 증대되어 자치단체의 주요 수입원인 재산세가 늘어나는 동시 기업과 인구의 유입에 따라 주민세 또한 늘어난다. 토지의 고도이용을 통해 세원과 과세표준이 확대되면 지방정부가 지방세의 세율을 높이지 않고도 지방세 수를 늘릴 수 있다. 따라서 세계의 많은 지방정부는 주로 이동성이 없는 토지의 고도이용을 통해 성장을 추구한다(Molotch, 1976; Logan & Molotch, 1987; Molotch & Vicari, 1988).

토지의 고도이용이 핵심적인 성장수단이라는 점에서 한국 자치단체도 예외는 아니지만, 한국 자치단체의 경우 기업유치보다는 인구의 유입에 고도이용의 목표를 두고, 상업지역의 개발보다는 주거지역의 개발에 더 많은 공공지출을 한다(이용환 외, 2007). 그 이유는, 빈약한 자치권으로 인해 자치단체가 기업을 유치하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라(유재원, 2000:166, 2003: 제7장), (2) 대부분의 지방세목이 기업보다는 인구와 관련되어 있기 때문에 기업유치로 인한 지방세수 확대의 효과가 인구유입에 비해 크지 않다. 16개의 지방세목 중 기업유치와 밀접히 관련되어 있는 지방세는 주민세 소득할과 사업소세에 불과하다. 게다가 주민세 소득할과 사업소세가 지방세수에서 차지하는 비중은 매우 낮기 때문에, 기업유치로 인한 지방세수 증대효과는 매우 미약하다(이영희 외, 2008).

4) 지역간 경쟁이 활발한 미국 역시 지역간 경쟁이 전체적으로 볼 때 부작용보다는 실익이 크다는 쪽으로 결론이 수렴되고 있다(Kenyon & Kincaid, 1991; Rafuse, 1991).

2. 조세경쟁

지방세법은 재산세, 취득세, 주민세 등 11개의 지방세목을 지정하여 자치단체의 조례를 통해 세율조정이 가능하도록 허용하고 있다. 이론적으로는 자치단체가 탄력세율제를 통해 다른 자치단체와 조세경쟁을 할 수 있다. 하지만, 자치단체가 탄력세율이 허용되는 지방세목의 세율인하를 통해 기업과 인구의 유치경쟁에 실제로 나선 경우는 전무하다(유재원, 1997; 정유석, 2006).

그 이유는, 첫째, 우선 지방세 세율 인하를 통해 이주대상 기업이나 주민에게 주어지는 재정적 이익이 이들이 입지나 주거지를 바꾸는 데 소요되는 비용을 상쇄하고도 남을 정도로 크지 못하기 때문이다. 현재 허용되는 지방세 세율 인하의 범위(표준세율 50/100)로는 기업과 인구의 이전을 유발할 만큼 재정적 혜택이 크지 못하다. 둘째, 탄력세율이 허용되는 11개 지방세목 중 기업과 관련된 세목은 주민세 소득할과 사업소세에 국한되고, 전체 지방세수 중 이 두 세목으로부터 징수되는 지방세 수입은 매우 낮기 때문에, 기업유치가 자치단체의 재정수입에 큰 도움이 되지 못한다. 셋째, 자치단체가 지방세 세율을 인하할 경우 세율인하의 대상은 이전하는 기업이나 주민뿐만 아니라 기존의 기업이나 지역주민에게도 적용된다. 따라서 이전 기업이나 주민으로부터 추가적으로 징수하는 세수에 비해 기존의 주민들에게 할인되는 세수의 크기가 커 경쟁적 조세인하가 지역세수의 증대보다는 지역세수의 급격한 감소를 유발할 수 있다.

자치단체가 기업이나 인구의 유치를 위해서 조세경쟁에 참여한 경우는 거의 없으나 그 이외의 다른 목적을 위해 조세경쟁에 나선 사례는 있다. 첫째, 주민들의 조세부담을 낮추기 위해 일부 부유한 자치단체를 중심으로 경쟁적으로 지방세를 인하한 경우이다. 구체적으로 노무현 정부가 부동산의 과세표준(과표)을 급격히 높이자 서울시의 자치구와 경기도의 기초자치단체가 중심이 되어 재산세의 세율을 경쟁적으로 인하 조정함으로써 주민들의 세부담을 덜어준 경우이다. 자치단체의 세율인하가 선심성 선거전략의 동기에서 유발되었다고 판단하여 지방행정 주무부서(당시 행정자치부)는 관련 자치단체가 세율인하를 강행할 경우 지방교부세를 감액하거나 재정조정교부금의 감액을 상급자치단체(서울시, 경기도)에 요청하겠다고 경고하였다(정유석, 2006; 이동석 외, 2014). 그럼에도 불구하고 이들 자치단체들이 세율인하를 강행하자, 행정자치부는 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 특정 자치단체의 세율조정이 불가피하다고 판단될 경우에 한해 탄력세율을 적용할 수 있도록 지방세법 개정하였다. 그리하여 주민의 표를 얻기 위한 목적으로 탄력세율제도를 활용하는 자치단체의 시도를 원천 봉쇄하였다.

탄력세율제를 활용하여 자치단체가 조세경쟁에 참여한 다른 사례는 선박, 항공기, 리스차량 등 이동성이 있는 과세대상을 유치하기 위해 자치단체들이 재산세, 취득세 등을 경쟁적으로 낮추어 준 경우이다. 전자의 사례는 지역유권자의 표를 의식한 정치적 동기에서 세율을 경쟁적으

로 낮춘 경우이고(배상석·김대진, 2008), 후자의 사례는 지방세수를 확보하려는 재정적 동기에 서 세율을 경쟁적으로 낮춘 경우이다(민기·윤현석, 2012).

자치단체가 탄력세율제도를 활용하여 이동성있는 과세대상인 항공기, 선박, 자동차에 대하여 세율을 인하하여 이들의 등록지를 자기관할 내로 이전해 오도록 유인하는 형태의 조세경쟁은 오래 전부터 행정자치부의 용인 하에 관행처럼 시행되어 왔다. 하지만, 제주특별자치도가 유일적인 조세경쟁력을 바탕으로⁵⁾ 선박, 리스차량, 항공기 등의 이동세원을 제주도로 대거 유치하자 행정자치부가 제동을 걸기 시작하였다.⁶⁾ 세원을 빼앗긴 자치단체로부터 형평성을 문제 삼아 강한 불만이 제기되었고, 조세경쟁으로 인해 지방세수 총액이 약 40억 가량의 감소하는 네거티브 섬 게임의 부작용이 나타났기 때문이다.

요컨대, 한국의 자치단체는 생산적 자원인 기업이나 인구를 유치할 목적으로 조세경쟁을 하는 경우는 전무하고, 정치적 지지를 확보하려는 목적에서 혹은 선박, 항공기, 차량 등과 같이 세원의 실질적 이동은 없고 형식적 이동만을 수반하는 과세대상을 유치하여 재정수입을 늘리기 위한 조세경쟁에 주로 참여한다. 지방자치 주무부서(현 안전행정부)는 후자의 두 유형의 조세경쟁을 공히 부정적으로 보고 세법개정이나 행정지도 등을 통해 이를 제약했거나 제약하려고 한다.⁷⁾

3. 규제경쟁

지역간 경쟁의 세 번째 형태인 규제경쟁 또한 활발하지 못하다. 자치단체에 부여된 제한된 입법자율성으로 인해 기업이나 인구를 유치하기 위해 규제를 경쟁적으로 약화시키는 것이 용이하지 않다. 규제제정권의 중앙집권으로 기업하기 좋은 환경을 만드는데 필요한 환경규제, 노동규

-
- 5) 다른 자치단체는 표준세율의 50/100범위 내에서 세율을 조정할 수 있지만, 제주특별자치도의 경우 표준세율의 100/100의 범위 내에서 세율을 조정할 수 있다. 이외에 제주특별자치도는 재정부족분의 크기와 상관 없이 매년 전체 보통교부세액의 3%를 고정적으로 받을 수 있으며, 모든 지방세가 도세로 통일되어 있어 이로 인해 역외 세원을 역내로 유치함에 있어 다른 자치단체가 향유할 수 없는 다양한 이점이 있다(민기·윤현석, 2012; 이동식 외, 2014)
 - 6) 제주도의 조세경쟁을 통한 세원확대 노력에 대한 행자부의 제동은 일면 이해될 수 있다. 기업이나 인구가 같이 세원의 이동과 함께 과세대상이 실제로 이동하는 경우 지역경제가 살아나고, 또한 이동한 경제주체는 지불한 조세에 대한 반대급부로 행정서비스를 제공받는다라는 점에서 응의과세 원칙에 부합된다. 하지만 자동차·항공기 등의 기계장치의 경우 과세대상은 서류상으로만 이전할 뿐 실질적으로 이전의 자치단체에 남아 운영된다. 세원이 유출된 자치단체의 경우 과세대상이 유발하는 행정비용을 부담하지만 조세수입은 갖지 못하게 된다. 반면, 세원이 유입된 자치단체는 조세수입을 얻지만 행정비용은 부담하지 않게 된다. 예를 들어 자동차에 대한 세율인하를 통해 리스차량을 서류상으로만 유치한 자치단체의 경우 비용부담 없이 취득세와 자동차세의 세수를 향유하나 리스차량이 실제로 운행되는 지방자치단체는 취득세나 자동차세의 세수없이 교통문제·환경오염·주차문제 등의 행정비용만 부담하게 된다(김태호·양성만, 2012).
 - 7) 지역간 경쟁의 부작용을 차단할 컨트롤타워가 존재하지 않는 미국과 달리 한국의 경우 안행부가 그 역할을 수행하기 때문에, 지역간 경쟁의 부작용이 나타날 여지가 상대적으로 적다.

제, 고용규제 등을 완화할 권한이 자치단체에 부여되지 않고 있으며, 자치단체는 중앙정부가 제정한 규제의 집행을 담당할 뿐이다. 규제의 집행과정에서 소극적인 규제시행 등의 노력을 통해 기업이나 민간의 편의를 봐줄 수는 있지만(유재원 외, 1995; 이현철, 2014), 규제 자체를 없애거나 완화할 수 있는 규제제정권은 자치단체에 대부분 부여되어 있지 않다. 우호적인 기업환경을 조성하기 위해 규제입법권을 통해 규제를 경쟁적으로 낮출 수 있는 권한이 부여된 미국이나 스위스의 지방정부와는 대조적이다.

IV. 지역간 경쟁의 강화방안

1. 대안모색의 이론적 근거

지역간 경쟁의 잠재적 한계에도 불구하고 전반적으로 지역간 경쟁의 편익이 비용보다 크다는 것이 통설이다. 협력적 연방주의(cooperative federalism)의 발전의 임무를 수행하기 위해 설립된 미국의 정부간관계자문위원회(ACIR)이 초창기인 1981년에 발간된 보고서에서는 지역간 경쟁을 부정적으로 평가하였으나 그 이후 1991년 발간된 보고서에는 종전의 입장을 뒤집어 지역간 경쟁을 긍정적으로 평가하고 있다. 한국의 경우 지역간 협력은 지나칠 정도로 독려되고 있는 반면 지역간 경쟁은 지나칠 정도로 억제되고 있다는 점에서 협력과 경쟁이 균형을 이룬 건강한 정부체제와는 동떨어져 있다.

더욱이 한국의 경우 지역간 경쟁의 강화로 인한 부작용보다는 더 많은 편익이 유발될 조건을 갖추고 있다. 지역간 경쟁의 가장 큰 한계는 생산적 자원의 유입에 도움을 주는 응익세에 대한 지방정부의 의존도가 높아지면서 지방정부가 소득재분배 정책을 소홀히 한다는 것이다(Peterson, 1981, 1995; Peterson & Rom, 1989). 미국에서 시행된 지역간 경쟁의 효과에 관한 연구의 합의는 지역간 경쟁이 미덕이 되기 위해서는 연방정부가 재분배정책을 전담하여야 한다는 것이다(Tiebout, 1956; Oates, 1972, 1999; Oates & Schwab, 1991). 연방정부가 소득재분배 기능을 전담하지 않은 상태에서 지역간 경쟁을 방조하게 되면, 소득재분배에 대한 지방정부의 무관심으로 인해 빈자의 행정서비스 수요가 적절히 충족되지 않게 되고, 자원과 서비스수요의 불일치(mismatch between resources and needs)를 유발함으로써 지역간 경쟁은 오히려 자원배분의 비효율성을 낳을 수 있기 때문이다. 하지만, 한국의 경우, 중앙정부가 소득재분배 기능을 전담하고 있기 때문에, 지역간 경쟁의 강화는 부작용보다는 더 많은 장점을 유발할 가능성이 높다.

2. 대안모색의 방향

그러면 지역간 경쟁을 강화시키기 위해 어떤 수단을 강구해야 하나? 지역간 경쟁을 강화하기 위해서는 자치단체의 입법적, 재정적 및 행정적 자율성을 강화하여 생산적 자원의 유치에 필요한 다양한 권한을 자치단체에 부여해야 한다. 그리고 생산적 자원의 지리적 이동을 장애하는 요인들을 제거할 필요가 있다. 하지만, 무엇보다 자치단체가 지역간 경쟁에 보다 적극적으로 나설 동기를 강화하는 노력이 중요하다.⁸⁾ 현재의 지방세제 하에서는 자치단체가 생산적 자원인 기업과 인구의 유치경쟁에 적극적으로 나설 동기가 강하지 못하다. 현행 지방세제는 재산세 위주의 세수구조로 되어 있고, 기업이나 생산적 자원의 유입과 관련된 법인세, 소득세 및 부가가치세가 국세로 분류되어 있다.⁹⁾ 따라서 자치단체가 생산적 자원의 유치를 통한 지역경제 활성화 노력의 결과가 자치단체 세수 증대로 연결되지 않고 있다(이영희 외, 2008).

이 연구는 지역간 경쟁을 장애하는 다양한 요인들 중 세 번째 요인에 초점을 맞추어 자치단체의 생산적 자원의 유치노력이 지방세수 증대로 연결시킬 방안을 모색하는 데 있다. 이와 관련하여 기존의 논의에서 제시된 방안은 세 가지이다.

1) 이영희 안

기업과 인구의 유치와 관련이 있는 주민세 소득할은 법인세와 소득세 세액의 10%를 과세하는 부가세이므로 자치단체에 귀속되는 비중이 너무 낮아 지역경제 활성화에 대한 인센티브의 역할을 수행하는 데 한계가 있다. 따라서 주민세 소득할을 부가세에서 지방소득세로 전환하여 과세표준을 법인세액이나 소득세액에서 법인소득과 개인소득으로 변경한 후 일정세율(2.5%~7.5%)을 적용하거나 세목을 그대로 둔 상태에서 주민세 소득할의 적용세율을 현재의 법인세액과 소득세액의 10%에서 15%로 상향조정하자는 제안이다(이영희 외, 2008).

2) 중앙정부의 안

법인세와 소득세는 조세경쟁 때문에 지방세로 적절하지 않을 뿐만 아니라 소득재분배를 위한 중앙정부의 세원이기 때문에 지방세가 될 수 없다는 입장이다. 자치단체의 유치경쟁을 자극할 필요가 있다면 지방교부세제도의 개선을 통해 기업이나 인구의 유치에 성공한 자치단체에 인센티브를 제공하자는 제안이다(이영희 외, 2008: 9-10 참조).

8) 생산적 자원의 유치동기가 없는 상태에서 자치단체에 유치에 도움을 주는 권한을 아무리 많이 부여하더라도 자치단체는 적극적으로 유치활동에 나서지 않을 것이라는 점에서 자치단체의 유치동기를 강화하는 것이 급선무이다.

9) 현재 기업이 부담하는 국세와 지방세의 비율이 약 9:1로 국세에 치중되어 있다 (이영희 외, 2008).

3) 유재원의 안

지방교부세의 세원이 되는 내국세 중 소득세와 법인세를 공유세로 전환하여 자치단체가 역내에서 발생하는 소득세와 법인세를 먼저 세수로 확보하고 그래도 재정부족액이 발생할 경우 지방교부세를 통해 보전해 주자는 것이다.¹⁰⁾ 이 안을 채택할 경우 중앙정부로부터 자치단체가 받는 지방교부세는 자치단체가 공유세 형태로 취한 소득세와 법인세 수입에 비례하여 줄어들게 된다. 자치단체가 생산적 자원의 유치에 성공하여 공유세 세원을 확대하는 데 성공할 경우 당해 자치단체가 중앙정부로부터 받는 지방교부세가 줄어드는 데, 중앙정부는 절감한 지방교부세의 일부를 자치단체에 인센티브로 제공함으로써 자치단체의 기업과 인구 유치활동을 자극하자는 제안이다(유재원, 2010a, 2010b).¹¹⁾

(3.1) 유재원 안의 구체화

이 안의 구체적인 적용방식을 설명하기 위해 세 유형(A형, B형, C형)의 가상적인 자치단체를 상정해보기로 한다. A형 자치단체는 역내에서 발생하는 소득세 및 법인세 전액을 공유세의 형태로 징수하더라도 재정부족액이 발생하여 지방교부세를 받아야 하는 자치단체이다. 예컨대, 재정부족액이 100억 인데 자치단체의 관할권에서 발생하는 소득세 및 법인세 총계가 30억인 경우로 자치단체는 역내에서 발생하는 소득세, 법인세 총계 30억 전액을 공유세 형태로 취하더라도 70억의 재정부족액이 발생하여 이 만큼 지방교부세 형태로 지원받아야 한다(아래 예시표에서 A형 자치단체 year1에 해당함). 제도 변화 이전에는 재정부족액 전액을 지방교부세의 형태로 보전되었던 자치단체가 제도 변화 이후에는 재정부족액 100억 중 30억은 공유세의 형태로, 나머지 70억은 지방교부세의 형태로 받게 된다. 해당 자치단체는 지방교부세 형태로 100억을 받던 공유세와 지방교부세를 합하여 100억을 받던 공히 재정부족액을 해소할 수 있다.

10) 법인세와 소득세가 공유세로 전환되면 자치단체는 법인세와 소득세를 지방세로 활용하고 중앙정부는 국세로 활용하게 된다. 공유세를 공동세로 표현해도 무방하다.

11) 원래 국세의 공유세 전환 안은 지역간 경쟁의 자극방안이 아니라 자치단체의 효율성 향상 방안으로 개발되었다. 자치단체 통합이라는 구조적 개편 대신 지방자치 운영원리의 개편이 자치단체의 효율성을 향상시키는 데 있어 더 나은 결과를 가져올 수 있다는 발상에 기초하여 국세의 공유세 전환 안이 개발되었다(유재원, 2010a, 2010b). 이 연구는 공유세 전환 안을 지역간 경쟁을 자극하기 위한 방안으로 재활용하였다. 따라서 (3.1)에서 공유세 전환 안을 설명함에 있어 기존의 논의(유재원, 2010a, 2010b)를 대폭 재인용하였다.

<표 1> 예시

자치단체	재정부족액	역내 공유세	자치단체 공유세 몫	중앙정부 공유세 몫	지방교부세	인센티브
A year1	100억	30억	30억	0억	70억	-
A year2	100억	50억	50억	0억	50억	20억의 일부
A year3	100억	100억	100억	0억	0억	50억의 일부
B year1	30억	100억	30억	70억	0억	-
B year2	30억	130억	30억	100억	0억	0억
C year1	150억	0억	0억	150억	150억	-

다음에는 중앙정부로부터 자치단체가 받는 지방교부세가 역내 자치단체에서 발생하는 소득세 및 법인세 총계보다 적은 B형 자치단체를 상정해보자. 예컨대, 재정부족액은 30억인 데 역내에서 발생하는 소득세, 법인세 총계는 100억인 자치단체를 생각해보자. 이 경우 역내에서 발생하는 소득세, 법인세 100억중 30억만 공유세의 형태로 취하더라도 재정부족액 전부(30억)를 해소할 수 있다. 따라서 해당 자치단체는 지방교부세를 전혀 받지 않고 공유세만으로도 필요한 재정 수요를 충족시킬 수 있게 된다(예시표 B형 자치단체 year1에 해당).

이 안이 어떻게 자치단체의 생산적 자원의 유치활동을 강화하는지를 구체적으로 보기 위해 A형 자치단체가 생산적 자원의 유치노력을 통해 역내의 소득세, 법인세 세원을 30억에서 50억으로 확대시켰다고 가정하자(예시표 A형 자치단체 year2에 해당). 그리고 설명의 편의상 year2의 자치단체 재정부족액이 year1의 재정부족액과 같다고 전제하자. 이 경우 year1에서는 자치단체의 재정부족액 100억 중 30억은 공유세의 형태로, 나머지 70억은 지방교부세의 형태로 받던 자치단체가 year2에서는 생산적 자원의 유치성공으로 재정부족액 100억 중 50억은 공유세의 형태로, 나머지 50억은 지방교부세의 형태로 보전되게 된다. 다시 말해 자치단체의 유치노력으로 중앙정부가 당해 자치단체에 교부할 지방교부세를 70억에서 50억으로 줄일 수 있게 된다. 이처럼 자치단체의 자본유치 활동을 통해 중앙정부가 당해 자치단체에 지원할 지방교부세를 줄이게 될 경우 절약한 지방교부세의 전부 또는 일부를 자치단체에 인센티브로 부여하도록 하자는 것이 이 안의 추가적인 내용이다. 이 경우 자치단체 수입의 구성요소를 제시하면, 공유세 형태로 취한 소득세와 법인세 50억 + 지방교부세 형태로 취한 재정부족액 50억 + 인센티브로 구성된다. 자치단체에 제공되는 인센티브가 크면 클수록 생산적 자본과 노동을 유치하여 소득세, 법인세 세원을 추가적으로 확보하려는 자치단체의 노력이 가중될 것이다.

한 단계 더 나아가 A형 자치단체가 더욱 유치노력을 강화하여 다음 해인 year3에 역내의 소득세, 법인세 세원을 50억에서 100억으로 확대시키게 되면, 공유세만 취하더라도 재정부족액 전부

(100억)를 해소할 수 있게 된다. 지방교부세를 받지 않아도 필요한 행정수요를 충족시킬 수 있는 자급자족 체제로 전환되는 것이다. 이 경우 역시 중앙정부는 자치단체의 자발적 유치활동으로 인해 절감할 수 있게 된 지방교부세 50억의 전부 또는 일부를 자치단체에 인센티브로 제공하게 된다.

다음에는 B형 자치단체가 생산적 자원의 유치를 통해 역내의 소득세, 법인세 수입 총계를 100억에서 130억으로 30억 확대한 경우를 보자(예시표 B형 자치단체 year2에 해당). 이 경우 역내 소득세와 법인세 세원 130억 중 30억만 공유세의 형태로 자치단체가 징수하면 재정부족액 전부(30억)를 해소할 수 있고 이미 year1에서 지방교부세 불교부단체로 전환되었기 때문에 자치단체가 소득세, 법인세 세원을 30억 더 확보하였다더라도 중앙정부는 추가적인 인센티브를 제공할 필요가 없다. 중앙정부는 소득세, 법인세 세원 확대활동을 통해 중앙정부로부터 제공되는 지방교부세의 지원을 줄이는 데 기여한 자치단체에 대해서만 보상적 차원에서 인센티브를 제공하도록 이 안이 구성되어 있기 때문이다. 따라서 B형 자치단체는 생산적 자원을 유치할 동기가 A형 자치단체에 비해 크지 않을 것이다.¹²⁾

다음에는 이 안이 재정이 아주 빈약하여 소득세, 법인세 세원이 전혀 없는 자치단체에는 어떻게 적용되지를 보기 위해 C형 자치단체를 상정해보자. 이 자치단체는 가상의 세계에서만 존재하는 자치단체이다. 그럼에도 불구하고 이러한 자치단체를 예시에 포함시킨 이유는 이 글에서 주장하는 공유세 제도가 재정이 아주 열악한 자치단체에 대해서도 재정적 불이익을 주지 않는다는 사실을 설명하기 위함이다. 구체적으로 보면, C형 자치단체는 역내에서 징수할 수 있는 소득세, 법인세 세원이 완전히 고갈되어 있기 때문에 재정부족액의 일부를 소득세, 법인세로 수취할 수가 없으며, 따라서 재정부족액 전액(150억)을 지방교부세를 통해 보전받게 된다. 다시 말해, 소

12) 비수도권에 위치한 재정자립도가 낮은 자치단체는 A형의 자치단체에 해당하는 반면, 수도권에 위치한 재정자립도가 높은 자치단체는 B형의 자치단체에 해당한다고 볼 때, 이러한 방식의 차등적 인센티브를 적용할 경우 재정력이 약한 비수도권 자치단체의 생산적 자본 유치활동을 적극 지원하는 효과가 있다. 이러한 점에서 이 안은 수도권과 비수도권간의 균형발전을 도모하는 효과가 있다. 역대 국토균형발전 정책의 근간은 수도권에 입지한 민간기업이나 공공단체를 비수도권으로 밀어내는(push) 데 초점을 맞추어 왔지 비수도권 자치단체가 역외의 생산적 자본을 역내로 끌어들이는(pull) 노력을 전개할 동기를 강화시키는 데는 크게 관심을 두지 않았다. 하지만, 이 안이 제시하는 것처럼 지방정부가 지방교부세 대신 소득세와 법인세를 통해 필요한 재정을 조달하는 시스템으로 지방재정 구조를 변화시키면, 비수도권의 자치단체는 수도권의 자치단체에 비해 생산적 자본을 유치할 동기를 보다 강하게 갖게 된다. 비수도권에 입지한 자치단체는 수도권에 입지한 자치단체에 비해 지방교부세 의존율이 상대적으로 높아 소득세, 법인세 세원 확대에 따른 재정수입 확대효과가 크기 때문이다. 예컨대, 수도권에 집중적으로 소재해 있는 지방교부세 불교부단체의 경우 생산적 자본의 역내유치를 통해 얻어진 소득세, 법인세 세원의 증가가 자치단체의 실질적 재정확대에 전혀 기여하지 못하기 때문에 생산적 자본의 유치에 관심이 강하지 못하다. 이에 반해 지방교부세 의존율이 높은 비수도권 자치단체의 경우 소득세, 법인세 세원의 확대는 중앙정부의 재정인센티브를 통해 지방재정 수입확대에 크게 기여할 수 있기 때문에 생산적 자본의 확대에 보다 적극적으로 나서게 된다.

득세와 법인세를 공유세로 전환하더라도 C형 자치단체는 최소한 재정적인 측면에서는 달라진 것이 없다. 다만 추후에도 계속 생산적 자원의 유치노력을 소홀히 하여 소득세, 법인세 세원확보에 실패하여 지속적으로 지방교부세에 지방 살림을 의존하게 될 경우, 해당 자치단체장은 지역 경제 살리기에는 관심이 없는 무능한 정치인으로 낙인되어 지역의 주민, 시민단체, 그리고 정적으로부터 공세의 대상이 될 수 있다. 이러한 정치적 공세는 생산기반이 애초부터 빈약해 생산적 자원을 유치하는 데 태생적 한계를 갖는 자치단체조차도 중국적으로는 생산과 성장에 박차를 가하고 효율성을 중시하는 체제로 유도하는 자극이나 압박이 될 수 있다.

유재원의 안은, 관련된 핵심적인 이해관계자인 중앙정부, 자치단체, 납세자 모두 잃어버릴 것이 없는 win-win 게임이다. 우선 중앙정부는 공유세 도입으로 상실된 소득세와 법인세액 만큼 자치단체에 제공하는 지방교부세를 감축할 수 있게 되어 재정적인 손해가 없다. 지방정부 또한 중앙정부에서 제공되는 지방교부세는 줄어들지만 소득세, 법인세의 형태로 재정이 보강되므로 기존의 재정 상태를 그대로 유지할 수 있다. 지역의 낙후로 역내 소득세, 법인세 수입이 전혀 없는 자치단체의 경우에도 지방교부세를 통해 재정부족액 전액이 보전되기 때문에 불만을 가질 이유가 없다. 마지막으로 납세자 또한 소득세, 법인세 납부의 대상이 중앙정부에서 지방정부로 변화될 뿐 납부할 전체 세액에 있어서는 변동이 없다.

3. 대안의 평가기준

다음의 세 가지 평가기준에 입각해 대안을 평가하고자 한다. 아래의 조건을 더 많이 충족시킬수록 좋은 대안이다.

- (1) 대안의 채택이 기업과 인구의 유치에 따른 자치단체의 지방세수 확장에 기여해야 한다.
- (2) 대안의 채택이 자치단체 간의 재정격차를 악화시켜서는 곤란하다.
- (3) 대안의 채택이 자치단체의 재정적 책임성을 강화하는 데 기여해야 한다.

(1)의 조건은 자치단체의 생산적 자원 유치동기를 자극하기 위해 필요하다. (2)의 조건이 위반되어 자치단체 간의 재정격차가 벌어질 경우, 자치단체들 간에 부익부 빈익빈 현상이 강화되어 자원이 절실히 필요한 지역에 자원이 제대로 공급되지 않게 되어 자원배분의 효율성을 저해하게 된다. 마찬가지로 (3)의 조건이 위반되어 자치단체의 재정적 책임성이 약화될 경우 공공재의 최적 공급을 저해하고 불필요한 공공재의 과다 공급을 부추기는 도덕적 해이가 나타나게 되어 지역간 경쟁의 강화를 통해 추구하는 핵심 목표인 자원의 생산적 및 배분적 효율성을 저해하

게 된다.

4. 각 대안의 평가

1) 이영희 안

기업이나 인구의 유치와 관련된 주민세 소득할을 지방소득세로 변경하거나 혹은 세목은 그대로 놔두고 법인세액이나 소득세액의 적용비율을 상향조정하게 되면 생산적 자원의 유치에 따른 자치단체의 세수가 증대한다. 더 나아가, 지방세수가 늘어나면서 지방공공재의 생산비용 중에서 지방세가 차지하는 비중이 높아지는 반면 중앙정부의 이전재원이 차지하는 비중은 낮아진다. 이로 인해 지방정부의 책임성이 향상될 수 있는 추가적인 이점이 있다.

공공재 공급비용 중에서 지방정부가 자체적으로 조달한 자주재원의 비율이 높을수록 지방정부의 재정적 책임성이 강화된다(Oates, 1972, 1999; Fender & Watt, 2002). 지방정부의 재정책임성의 관점에서 보면 지방공공재를 생산하는 데 소요되는 비용 전액을 지방세로 조달하는 것이 가장 바람직하다(한국조세연구원, 2008). 지방세만으로 지방공공재가 생산될 경우 지방공공재의 사용대가로 지역주민이 지불하는 지방세가 지방공공재의 실제 생산비용과 이론상 일치하게 된다.¹³⁾ 따라서 지방관료제는 지방세(혹은 지방공공재의 가격)를 낮추려는 동기에서 지방공공재의 생산성 향상을 꾀하고, 불필요한 지방공공재의 과다 공급을 억제하려 든다. 지역주민들도 지방공공재의 공급을 담당하는 지방관료제의 지방재정 운영을 면밀히 감시하고 통제하려는 동기를 갖게 된다. 적정 수준의 지방공공재가 최소의 비용으로 공급됨에 따라 자원의 생산적 효율성(혹은 효율성)과 배분적 효율성(혹은 정책반응성)이 향상될 수 있다.

반면 지방공공재 생산비용 전액을 지방교부세 등의 중앙정부의 이전재원을 통해 조달할 경우 주민에 대한 지방정부의 재정책임성이 가장 약화된다. 내돈(지방세)가 아니라 남의 돈(보조금)으로 지방공공재가 전달되기 때문에, 지역주민들은 지방공공재 공급비용을 공짜로 인식하여 지방공공재의 과다 공급을 요구하게 되며, 지방공공재의 공급을 담당하는 지방관료제의 비효율적인 재정운영에 대해 통제할 관심이 사라지게 된다.

이영희의 안이 시행되어 지방세가 늘어나면 지방공공재의 생산비용 중에서 자주재원이 차지하는 비중이 커지고 지방공공재의 대가로 주민이 지불하는 지방세가 공공재의 실제 생산비용에 근접하게 된다. 이로 인해 불필요한 지방공공재의 과다 소비가 억제되고, 생산비용을 통제하려는 유인이 강화되며, 종국적으로 자치단체의 재정책임성이 강화되고 생산적 및 분배적 효율성이 향

13) 지방세는 지방공공재의 가격 기능을 수행하기 때문에 지방세를 올리면 지역주민들이 지방공공재를 비싸게 인식하여 소비를 줄인다.

상된다.

이영희의 안의 한계는 법인세와 소득세의 세원의 지역간 불균형으로 인해 자치단체간의 재정 격차를 강화시키게 된다는 것이다. 법인세와 소득세의 세원이 풍부하여 재정적으로 부유한 자치단체의 경우 제도의 변화와 함께 세입은 급격히 늘어나는 반면, 세원이 풍부하지 못한 가난한 자치단체의 경우 제도의 변화에 따른 세입증대의 효과가 상대적으로 크지 않게 된다. 따라서 재정수입에 있어 자치단체간의 부익부 빈익빈 현상이 강화되고, 재정수요(need)와 재정자원(resource) 간의 불일치가 가중되며 이로 인해 재정분배의 비효율성이 강화될 수 있다.

2) 중앙정부의 안

생산적 자원의 유치에 성공한 자치단체에 지방교부세의 보정계수의 조정을 통해 해당 자치단체에 배정되는 지방교부세를 늘려주자는 것이다. 계수의 조정을 통해 지방재정을 강화시킬 수 있지만, 지방공공재의 생산비용 중에서 중앙정부의 이전재원이 차지하는 비중이 커지면서 지방공공재가 싸다고 인식하여 지방공공재의 과다 소비가 이루어지고 생산비용을 통제하려는 유인이 약화되는 등 자치단체의 재정책임성이 약화되고, 불필요한 지방공공재의 과다 공급에 따른 자원 배분의 비효율성이 악화될 수 있다.¹⁴⁾ 결국 생산적 자본의 유치에 성공한 자치단체에 대한 인센티브로서 지방교부세를 증액할 경우 재정책임성과 배분효율성을 공히 악화시키는 문제를 유발할 수 있다.

3) 유재원의 안

이영희의 안과 마찬가지로 유재원의 안은 자치단체의 자주재원의 수준을 높이고 의존재원의 수준은 낮추는 데 기여한다. 이영희의 경우 지방세수의 확대를 통해 자치단체의 자주재원의 수준이 높아지는 데 반해, 유재원의 경우 법인세와 소득세의 공유세 전환을 통해 자주재원의 수준이 높아진다. 두 안 공히 자주재원은 확대되지만 이에 대한 반대급부로서 지방교부세가 줄어들게 되어 의존재원의 수준은 낮아진다. 공공재의 생산비용 중 자주재원이 차지하는 비중이 높아지면서 지방공공재의 대가로 지역주민이 지불하는 지방세가 지방공공재의 실제 생산비용에 근접하게 되고, 이로 인해 불필요한 공공재의 과다소비가 줄어들고 생산비용을 통제하려는 동기가

14) 중앙정부가 주민의 소득을 보조하기 위해 주민들에게 직접 보조금을 제공하는 방법과 자치단체에 일반보조금을 교부하여 주민들에게 제공되는 지방공공재의 생산비용(가격)을 낮추는 방법이 있다. 일반보조금을 교부하는 경우가 소득보조에 비해 지방공공재의 과다공급을 초래하는 것으로 나타났다. 이러한 현상을 끈끈이 효과(flypaper effect)라고 부른다. 일반보조금 지급이 지역주민들로 하여금 지방공공재 가격을 싸게 인식하는 착각을 유도하여 지방공공재가 과다 공급되는 끈끈이 효과를 발생시킨다(이영희 외, 2008:23; Oates, 1972).

강화되면서 주민의 재정책임성과 자원의 생산적 및 배분적 효율성을 높일 수 있다.

이영희의 경우 지방소득과세의 과표를 법인세액이나 소득세액에서 법인소득과 개인소득으로 변경하거나 혹은 주민세 소득할 과표의 적용세율을 높임으로써 지방세수가 크게 늘어나게 되고, 이로 인해 자치단체간의 재정격차가 악화되는 부작용이 있다. 하지만, 유재원의 경우 자치단체의 재정부족분이, 법인세, 소득세의 공유세 전환여부와 상관없이, 전액 보상된다. 현행의 제도에서는 자치단체의 재정부족분이 지방교부세를 통해 전액 벌충되지만, 유재원의 안에 따르면 법인세, 소득세가 공유세로 전환되면서 재정부족분이 일부는 법인세, 소득세로, 나머지는 지방교부세를 통해 벌충된다.

이영희의 경우 자치단체가 생산적 자원의 유치성공에 따른 재정적 보상의 형태가 지방세입의 증대이지만, 유재원의 경우 중앙정부의 인센티브의 증대이다. 유재원의 경우 중앙정부가 인센티브의 크기를 어떻게 설계하느냐에 따라 자치단체의 유치경쟁 노력이 강화되는 정도가 달라진다.

이상에서 논의된 각 대안의 장단점을 도표로 요약하면 다음과 같다.

<표 2> 대안의 비교

	지방재정	재정책임성	생산효율성	배분효율성	재정격차
이영희 안	자주재정 강화	강화	강화	강화	심화
중앙정부 안	의존재정 강화	중립/약화	중립/약화	중립/약화	중립
유재원 안	자주재정 강화	강화	강화	강화	중립

V. 지역간 경쟁 강화 방안의 기대효과

지역간 경쟁을 강화함으로써 자치단체의 거버넌스가 어떻게 변화되며 자치단체에 돌아오는 편익이 무엇인지를 일반자치단체와 제주특별자치도로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1. 자치단체 거버넌스의 변화

세계의 지방정부를 유형화하는 방법이 다양하지만, 다음의 세 기준이 지방정부의 성향을 분류하는 기준으로 많이 활용된다. 1) 성장을 중시하는지 vs 분배를 중시하는지 2) 경제 논리를 중시하는지 vs 정치논리를 중시하는지 3) 자주재원 중심적인지 vs 의존재원 중심적인지. 성장을 중시하는 지방정부는 운영원리로서 경제논리를 채택하는 경향이 강하고, 지방재정에서 자주재원이 차지하는 비중이 높다. 이에 반해 분배를 중시하는 지방정부는 정치논리를 운영원리로 삼는

경향이 높고 지방재정에서 의존재원이 차지하는 비중이 높다(Swanstrom, 1985, 1988).

세계의 지방정부들을 이러한 기준에 따라 분류할 때, 미국과 스위스의 지방정부는 성장-경제 논리-자주재원의 특징들이 결합되어 있는 체제라면, 독일, 한국, 일본, 벨기에의 지방정부는 분배-정치논리-의존재원의 특징들이 결합된 체제이다(유재원, 2005, 2007). 이러한 지방정부 고유의 특성으로 인해 미국, 스위스의 지방정부는 재정책임성과 효율성의 측면에서는 한국, 일본, 독일의 지방정부에 비해 우월하지만, 한국, 일본, 독일의 지방정부는 재정충분성(financial sufficiency)과 형평성의 측면에서 미국, 스위스의 지방정부에 비해 우월하다. 효율성/책임성, 형평성/충분성 모두 중요한 사회가치라는 점에서 어느 나라의 정부체제가 더 우수한지는 단정하기 어렵다.

하지만, 1980년대 이후 전 세계적으로 관찰되는 공통적인 현상은 지방정부의 체질이 형평성/충분성을 강조하는 체제에서 효율성/책임성을 중시하는 체제로 변해가고 있다는 것이다(유재원, 2005; 2008b; Picvance & Preteceille, 1991). 이러한 체질변화는 세계화 추세와 신자유주의의 이데올로기가 강화에 힘입어 지방정부간의 생산적 자본의 유치경쟁이 강화되면서 나타난 현상이다. Harvey(1989)는 이러한 체질변화를 지방정부의 거버넌스 양식이 관리주의(managerialism)에서 기업주의(entrepreneurialism)로 전환되고 있다고 표현하고, Picvance와 Preteceille(1991)은 “지방정부의 미국화”로 표현한다.

이 글에서 논의된 지역간 경쟁 강화 방안은 한국 지방정부의 체제의 체질을 재정책임성과 분배효율성을 강화하는 방향으로 개선하여 보다 건강한 정부체제로 변화시키는 데 도움을 줄 것이다. 중앙정부의 안을 제외하고 이영희 안이던, 유재원의 안이던 시행될 경우 생산적 자원을 유치하려는 지방정부의 노력이 강화되리라 기대되며, 지방재정에서 차지하는 지방교부세의 비중은 줄어들고 지방세의 비중이 높아지게 된다. 이처럼 지방재정에서 자주재원이 차지하는 비중이 높아지게 되면 지방공공재의 대가로 지역주민이 지불하는 지방세가 지방공공재의 실제 생산비용에 근접하게 되어 지방공공재의 과다공급은 자제되고, 이로 인해 재정책임성과 생산적 및 배분적 효율성이 동시에 강화될 수 있다. 형평성과 재정무임승차를 중요시하는 지방정부가 효율성과 책임성을 중요시하는 체제로 그 성격이 변화될 수 있다는 것이다.

2. 편익의 차이: 일반자치단체 vs 제주특별자치도

어떤 안을 선택하느냐에 따라 자치단체에 유발되는 편익의 차이가 있다. 제주특별자치도(이하 제주도)에 가장 유리한 대안은 유재원이고, 가장 불리한 대안은 이영희이다. 유재원의 안이 시행되어 지역간 경쟁을 자극하게 되면 다음과 같은 이유로 제주도에 특히 유리하다. 첫째, 제주

도는 다른 자치단체에 비해 더 많은 입법적, 행정적, 재정적 자율성이 부여되어 있어 생산적 자원의 유치경쟁에서 우월적 지위를 점유하고 있다.

둘째, 2006년 제주특별자치도 출범 당시 제주도는 중앙정부와의 협약을 통해 재정부족분의 크기와 상관없이 전체 보통교부세액의 3%를 매년 교부받을 수 있다. 제주도가 생산적 자원의 적극적인 유치를 통해 확보된 법인세, 소득세원으로 재정부족분을 모두 충족시킬 수 있게 되더라도 여전히 제주도는 보통교부세의 3%를 고정적으로 확보할 수 있다. 다른 자치단체의 경우 생산적 자원의 유치에 따라 재정부족분을 역내의 법인세와 소득세 세원으로 전액 충당할 수 있게 되면 그 이후에는 지방교부세가 더 이상 제공되지 않는 것과 대조적이다.

셋째, 다른 자치단체와 마찬가지로 제주도도, 도내에 편재된 공유세 세원이 전체 보통교부세액의 3%에 도달될 때까지는 공유세 세원 확대에 따른 중앙정부의 인센티브를 지속적으로 받을 수 있다. 제주도의 추가적인 강점은, 다른 도에 비해 법인세, 소득세 세원이 9개 도 중 가장 빈약하게 편재되어 있기 때문에, 공유세원의 확대에 따른 중앙정부의 인센티브 혜택을 집중적으로 향유할 수 있다는 점이다.

이영희의 안(주민세 소득할을 지방소득세로 전환하거나 주민세 소득할의 적용세율을 높이는 안) 역시 유재원의 안과 마찬가지로 우월한 유치경쟁력과 보통교부세의 고정적 확보로 인해 제주도에 유리하게 작용한다. 하지만, 시행원년에는, 9개 도 가운데 제주도에 법인세와 소득세 세원이 가장 빈약하게 분포되어 있기 때문에, 지방세입의 일시적 증대 측면에서 제주도가 가장 불리한 위치에 있다.

VI. 결론

지방자치 실시의 가장 중요한 이유는 자치단체가 지역주민의 의사에 민감하게 반응하게 함으로써 정부중심적인 거버넌스(bureau-centered governance)를 시민중심적인 거버넌스(citizen-centered governance)로 전환하기 위해서이다. 지역간 경쟁은 시민선호에 대한 정책반응성을 높임으로서 시민중심적인 체제로 전환을 용이하게 만든다. 지역간 경쟁의 단점이 있지만 종합적으로 평가해 볼 때, 한국의 경우 지역간 경쟁에 수반되는 한계보다 장점이 많다. 이러한 전제 하에 이 연구는 지역간 경쟁의 강화방안으로 기존에 제시된 이영희의 안, 중앙정부의 안, 유재원의 안을 자주재원, 재정책임성, 생산효율성, 분배효율성, 재정격차 등의 기준들에 비추어 비교하였다. 이상의 다양한 평가기준에 비추어 볼 때, 중앙정부의 안이 가장 미흡하며, 이영희의 안은 자치단체간의 재정격차를 심화시킬 수 있는 한계를 제외하고는 유재원의 안과 마찬가지로 다

양한 평가기준들을 양호하게 충족시킨다.

기본적으로 중앙정부는 지역간 경쟁에 대한 시선이 우호적이지 않다. 지역간 경쟁을 강화할 필요자체를 인정하지 않는 분위기이다. 특히 국세인 법인세와 소득세의 세원인 법인소득과 개인소득을 지방세의 세원으로 공유하려는 시도—이영희의 안과 유재원의 안—에 대해 매우 부정적이다.¹⁵⁾ 법인소득과 개인소득을 지방세 세원으로 인정할 경우 조세경쟁이 유발되고, 중앙정부가 소득재분배 기능을 제대로 수행하기 어렵다는 이유로 세원의 공유를 반대한다. 하지만, 미국, 스위스, 캐나다 등의 선진 국가에서는 이미 법인소득과 개인소득을 중앙정부와 지방정부가 세원으로 공유하고 있다. 더 나아가, 우리 역시 법인세와 소득세가 중앙정부가 자치단체에 교부하는 지방교부세의 핵심 세원이고 거의 모든 자치단체가 지방교부세의 교부대상이라는 점에서 자치단체가 국세 세원을 사실상 공유하고 있는 셈이다.

이 연구에서 제시된 유재원의 안은 세원공유의 방식을 지방교부세에서 공유세로 약간만 변경해도 지방정부의 효율성과 반응성을 획기적으로 개선시킬 가능성을 제시한다. 이러한 상황에서 법인소득과 개인소득을 국세의 세원으로만 고수하려는 중앙정부의 자세는 전형적인 조세집권주의 시각의 표현으로 조세기득권을 포기하지 않겠다는 선언과 다름없다고 사료된다.

15) 이영희의 안과 유재원의 안의 공통점은 개인소득과 법인소득을 지방세 세원으로 공유하게 하여 자치단체가 과세할 수 있도록 하자는 것이다.

참 고 문 헌

- 김태호·양성만(2012). 「이동성 있는 과세대상의 지방세 탄력세율제도 개선방안에 관한 연구」. 한국지방세연구원.
- 민기·윤현석(2012). 지방자치단체의 자치재정권과 조세경쟁: 제주특별자치도의 재정특례를 중심으로. 「지방자치법연구」, 12(3): 221-253.
- 배상석·김대진(2007). 지방자치단체간 재산세율경쟁에 관한 경험적 연구. 「정책분석평가학회보」, 17(1): 85-108.
- 유재원(2010a). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 「한국행정학보」, 44(1): 179-202.
- _____(2010b). 지방행정체제 개편: 발상의 전환. 「지방행정연구」, 24(4): 59-84.
- _____(2008a). '묻지마 분권'에 국가경쟁력 흔들, 강박적 균등주의로 제로섬 자초. 「신동아」, 51(2): 206-217.
- _____(2008b). 지방정부의 선진화 전략: 기업주의로의 전향. 「지방행정」, 57권 657호: 25-32.
- _____(2007). 지방자치의 뉴-패러다임 모색. 「한국행정학회 동계학술세미나 논문집」. 한국행정학회.
- _____(2005). 한국 지방자치의 특색과 과제. 「한국행정학회 동계학술세미나 논문집」. 한국행정학회.
- _____(2003). 「한국지방정치론: 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- _____(2000). 세계화, 신자유주의 그리고 지방정치. 「한국행정학보」, 34(4): 155-173.
- _____(1997). 보통교부세 기준세율의 정치경제학적 의미. 「한국행정학보」, 31(1): 23-37.
- 유재원·안문석·안광일·최성모·김정수(1995). 환경규제권의 분권화 효과. 「한국행정학보」, 29(1): 3-22.
- 이동식·윤현석·강주영(2014). 「자주재정권 강화방안」. 세정정책 개발 워크숍 자료집. 한국지방세학회.
- 이영희·김대영(2008). 「기업관련 지방세제 개편방안」. 한국지방행정연구원.
- 이용환·김진덕(2007). 「지방정부간 경쟁적 재정지출 연구」. 경기개발연구원.
- 이현철(2014). 지방정부의 규제경쟁에 관한 연구. 2014. 한국지방정부학회 동계학술대회 발표문.
- 정유석(2006). 지방세의 탄력세율제도의 실효성에 대한 연구. 「세무회계연구」, 18: 187-203.
- 한국조세연구원(2008). 「지방자치단체의 재정책임성 제고방안 연구」. 한국조세연구원.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1981). *Regional Growth: Interstate Tax Competition*. Washington, DC: ACIR.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1991). *Interjurisdictional Tax and Policy Competition: Good or Bad for the Federal System?* Washington, DC: ACIR.

- Brennan, G. and J. Buchanan (1980). *The Power of Tax: Analytic Foundation of Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fender, J. & P. A. Watt (2002). Should the Central Government Seek to Control the Level of Local Authority Expenditures. *Fiscal Studies*, 23(2):265-285.
- Kenyon D. A. and J. Kincaid. (1991). *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism* (eds.). Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Kenyon D. A. and J. Kincaid. (1991). Introduction. In Kenyon D. A. and J. Kincaid (eds.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Kincaid, J. (1991). The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy. In Kenyon D. A. and J. Kincaid (eds.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Mitchell, D. J. (2004). The Economics of Tax Competition: Harmonization vs. Liberalization. *Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, 25-38.
- Logan, J. R. and Molotch, H. A. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkely, CA: University of California Press.
- Molotch, H. A. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82: 309-332
- Molotch, H. A. and S. Vicari (1988). Three Ways to Build: The Development Process in the United States, Japan, and Italy. *Urban Affairs Quarterly*, 24: 188-214.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 38(September): 1120-1149.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Braco Javonovich.
- Oates, W. E. and R. M. Schwab. (1991). The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competetion. In Kenyon D. A. and J. Kincaid (eds.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.

- Peterson, P. (1995). *The Price of Federalism*. Brookings Institution Press.
- Peterson, P. and M. Rom. (1989). American Federalism, Welfare Policy, and Residential Choice. *American Political Science Review*, 83(3):711-728.
- Picvance, C. & E. Preteceille (1991). *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*. London: Printer Publishers.
- Rafuse Jr, R. W. (1991). Some Observations on Interjurisdictional Competition and Federal Grant Policy. In Kenyon D. A. and J. Kincaid (eds.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*, 36(4): 387-89.
- Swanstrom, T. (1988). Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development. *Polity*, 21(1): 83-110.
- Swanstrom, T. (1985). *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(October): 416-424.
- Work and Wealth for All. (2010). Tax Competition: Swiss Lessons from the Belgian Constitutional Debacle (14 October).

유재원(柳在源): 1992년 University of North Carolina(Chapel Hill)에서 정치학 박사학위(논문: New Federalism and State Administrators: Explaining Agency Heads' Perceptions of Federal Control in 1978 and 1988)를 취득하고, 현재 한양대 행정학과 교수로 재직하고 있다. 지방정치, 거버넌스, 정부간 관계론 등이 주된 관심분야이다. 대표적 저서로는 「한국지방정치론: 이론과 실제」(박영사, 2003)가 있으며, 최근의 논문으로는 “시군통합의 추진동력과 정책대안”(2010), “도시한계론의 핵심가정에 대한 경험적 검증”(2011), “Understanding the Mixture of Governance Modes in Koran Local Governments: An Empirical Analysis”(2012, 공저) 등이 있다 (jwyo060@gmail.com).