

2008년 2월

박사학위논문

국세와 지방세의
합리적 조정방안에 관한 연구

조선대학교 대학원

경영학과

나 명 찬

국세와 지방세의

합리적 조정방안에 관한 연구

*A Study on the Rational Control Improvement of
National Tax and Local Tax*

2008년 2월 25일

조선대학교 대학원

경영학과

나 명 찬

국세와 지방세의
합리적 조정방안에 관한 연구

지도교수 김기평

이 논문을 경영학박사 학위신청 논문으로 제출함

2007년 10월

조선대학교 대학원

경영학과

나 명 찬

나명찬의 박사학위 논문을 인준함

심사위원장	교수	(인)
심사위원	교수	(인)
심사위원	교수	(인)
심사위원	교수	(인)
심사위원	교수	(인)

2007년 12월

조선대학교 대학원

목차

Abstract

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적.....	1
제2절 연구의 방법 및 범위	3
제2장 제도의 사회발전.....	5
제1절 제도의 진화.....	5
1. 복합체로서의 제도와 제도의 상호보완성.....	8
2. 제도의 상호보완성.....	9
3. 제도의 상호보완성과 생산레짐(<i>regimes</i>)이론.....	10
4. 제도변화.....	11
5. 아이디어와 제도변화	14
제2절 제도와 사회발전	15
1. 사회진화론의 탄생	16
2. 중국에서 사회진화론의 전개.....	20
3. 일본에서 사회진화론의 전개.....	23
4. 한국에서 사회진화론의 전개.....	25

제3장 한국의 지방자치와 지방재정	33
제1절 한국의 지방자치의 진화	34
1. 근대이전의 지방자치	34
2. 근대의 지방자치	36
3. 현대적 지방자치	38
4. 지방자치의 경험	39
제2절 한국의 지방재정	41
1. 한국 지방재정의 실태	42
2. 지방재정의 과제	45
제3절 지방 재정혁신의 추진	49
1. 지방재정 혁신의 목표	49
2. 지방재정 혁신의 방향	50
제4장 국세와 지방세의 합리적 조정방안	53
제1절 세원배분 이론과 세원배분 모형	54
1. 세원배분 이론	54
2. 세원배분 모형	57
제2절 국세와 지방세의 세원조정	60
1. 지방소득과세	62
2. 지방소비과세	63
3. 재산과세	65
4. 급여과세	66

5. 사업과제.....	66
6. 지방환경세.....	67
제5장 결론	69
참고문헌	72

표 목 차

[표 1] 국가 · 지방재정 규모 추이	42
[표 2] 국가 · 지방자치단체간 재원배분.....	43
[표 3] 국가와 지방간 세출기능의 부담비율.....	45
[표 4] 혁신 후의 지방재정 모습.....	50

Abstract

A Study on the Rational Control Improvement of National Tax and Local Tax

by Na Myoung-Chan

Advisor : Prof. Kim Ki-Pyung, Ph. D.

Department of Business Administration

Graduate School, Chosun University

Since the activation of local autonomy is generally in proportion to the political maturity of the country, it seems that the satisfaction with the local autonomy may be increased for a long time. Although our economic power has been improving recently, our political maturity does not reach it and also does not meet expectations adding to the systematic defect in developing local autonomy.

What is suggested most relating to local autonomy is the administrative and financial right of the local autonomous group. In an administrative phase, the increasing improvement of control system for the local autonomous group of residents these days has been discussed thro

ugh inviting the system of resident votes or resident summons. But authority intensification of the local autonomous group is only being talked about regarding the local finance and there are few discussions for intensifying its responsibility.

Therefore the rational control improvement indicated by this study is intended to demonstrate the principle of resident's charge for local tax, return profits principle, and besides is shown in view of the way of price function activation with local tax. But the study on its sign of price function has no choice but to be deferred later.

In summary these are the study's proposals:

First, value added tax is collected with a local consumption tax and then regular tax rate should be the local consumption tax. A concrete standard for its tax rate is synthetically reviewed by other alternatives and may be decided by the degree of attaining the purpose of tax revenue division between national tax and local tax.

Second, registration tax and acquisition tax relating to real estate registration or car acquisition should be unified and transferred to national tax.

Third, speculation among the object of leisure tax is supposed to be national tax while having a strong local color should be local tax. For instance, it is desirable to transfer to local tax concerning using leisure facilities such as ski resorts or golf links and admission behavior.

Fourth, I strongly suggest the enhancement of resident tax. If the resident tax rate or corporation tax is intensified more and more, local a

authorities will get the power to attract many enterprises. They would strive to attract industries from all places to obtain lots of tax revenue in case that the corporation tax rate is strengthened.

Fifth, I would recommend the intensification of business office tax. Industries are located in the specific governing district, do various business works and make a good use of a lot of services in that area. As a result, that causes all sorts of expenses so the relevant self governing district also needs to intensify the taxes of these enterprises.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리 인간들에게는 잘 살아보고자 하는 욕망이 항상 꿈틀거리고 있다. 그 욕망을 이루고자 항상 생각하고 그 생각을 행동으로 나타내면서 일생을 보내고 있다. 다양한 일들이 여러 가지의 언어나 문자형태로 나타났다가 없어지고 또 생성되는 변화과정도 이러한 인간의 욕망과 무관하지 않다고 할 수 있다. 이러한 변화과정을 어떤 경우에는 발전이라는 단어로 또는 어떤 경우에는 변화라는 단어, 또는 진화라고 하는 단어로 우리의 기억 속에 오래 남아 존재하기도 하고 사라져 버리기도 한다.

우리 인간이 이 지구상에 처음 나왔을 때를 생각해 보자. 처음에 한 사람 아니면 남자 한 사람 여자 한 사람 모두 두 사람이었을 것으로 추측해 볼 수 있다. 이러한 출발점에서 시작하여 처음에는 씨족을 형성하여 살다가 부족국가를 만들었고 부족 국가가 연합이 되어 오늘날과 같은 거대한 국가가 형성되었다고 볼 수 있을 것이다.

국가를 이루어 그 속에서 보호받고 살면서도 오늘 보다 나은 삶을 살고자 하는 인간의 욕망은 그칠 줄 모르고 불타오르고 있다. 각종 편의제품부터 시작하여 전쟁무기에 이르기 까지 그 종류는 이루 헤아릴 수 없다. 그러한 하드적인 것 뿐만 아니고 소프트적인 것은 더 많다. 이름하여 각종 제도라고 하는 것도 마찬가지이다. 하드웨어적인 제도를 비롯하여 소프트웨어적인 제도에 이르기까지 각종의 제도가 인류의 문화창달에 기여하여 왔음을 여러 가지의 기록을 통하여 알 수 있다.

인간의 삶의 많은 부분을 지배하고 통제해 온 사회제도는 당시의 환경적 요인에 의해 결정되고 변화하는 것으로 역사적인 것이다. 인간생활의 편리성 때문에 만들어 졌다가 없어지고 또 새롭게 만들어지기도 한 사회제도가 일상생활에 미치는 영향은 지대하다. 관습과 법이 우리의 행동을 많이 제약하고 있다. 모든 법률은 헌법

정신과 일치하지 않으면 그 법률의 효력이 정지되거나 상실되는 것도 제도의 합목적성과 그 정신의 일치성을 보여주는 것이며 우리는 그 제도라는 틀 속에서 생각하고 행동하여야 하는 것을 보여주고 있다.

이처럼 우리가 만든 제도에 의해서 우리의 행위가 지배되고 통제되고 있는데 그러한 제도가 우리의 삶에 있어서 중요하지 않을 수 없다. 하여야 할 것을 하지 않으면 일정한 페널티를 받는 것도 우리가 만든 제도 때문이며 그 반대의 경우도 마찬가지이다. 우리가 항상 접하고 있는 국가제도 또는 사회제도에 대하여 성찰의 시간을 갖는 것도 의미 있는 일이다. 따라서 일정한 제도가 어떻게 생겨나서 어떻게 소멸하고 어떻게 발전하여 가는가에 대한 사회학적 성찰과 분석은 필요하다고 생각한다. 제도가 시대상황에 맞지 않거나 아무리 좋은 제도일지라도 다른 제도와 유기적인 정합성이 떨어지면 마찰이 생기기 쉽다.

인간집단의 최초의 상태를 상정해 보자. 인간이 집단을 이루면서 접하게 된 것이 가족제도 씨족사회 부족사회 국가 등의 특정한 사회제도일 것이다. 이러한 사회제도와 인연을 맺고 살기 시작한 이전의 상태를 원초적 상태라고 명명하여 두자. 원초적 상태 즉 흔히 말하는 아나키(anarchy)상태는 불확실성이 지배하는 무질서의 상태였을 것이다. 이 상태를 Hobbes는 만인의 투쟁 상태로 규정하고 열등한 상태에서 벗어날 수 없는 것으로 보았으며, 이를 벗어나는 방법으로 사회계약을 통하여 협동의 관계로 나가는 것이 유일한 방법이라고 강조하였다. 이에 반하여 자연발생적으로 우연히 출현하게 됐다고 주장하는 진화주의적 견해에 의하면 사회제도는 관습과 규범의 집합체이며 사회적 관습과 질서는 자연발생적으로 진화하는 우연의 산물이며 지금까지 존속하는 사회제도는 선택가능한 자연적 경쟁상태에서 선택되어 살아남은 것으로 보고 있다.

국가와 지방자치단체의 발전을 보자. 최초에는 씨족이나 부족의 자치제에서 국가의 형태로 변했다가 다시 자치의 필요성 때문에 지방자치라는 이름으로 오늘에 이르고 있다. 지방자치단체의 발전단계는 나누는 관점에 따라 몇 가지로 나눌 수 있지만 근대 지방자치의 시작은 1894년의 갑오경장시기로 보는 것이 일반적이다.

지방자치제도가 어떻게 만들어지고 어떤 진화를 거쳐 오늘날의 모양새가 되었는지를 고찰해 보는 것도 의미 있는 일이며 그 변화된 자치제도를 운영하는데 소요

된 재원은 어떻게 조달되고 변화되었으며 지금은 그때와 어떻게 다른가를 비교 분석해보는 것도 의미 있는 일이라고 생각한다. 1949년 7월 14일 법률 제32호로 제정된 지방자치법은 2007년 5월 17일까지 크고 작은 개정을 64번이나 하였는데 그때마다 지방자치와 관련된 재원조달문제, 즉 조세법, 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 지방채, 지방재정조정제도, 국가균형발전특별회계, 시도의 지방재정조정제도 등의 제도도 지방자치법의 개정에서 알맞게 손질이 있었는가 하는 점에 대해서는 연구해볼 가치가 있다고 생각된다.

이러한 일련의 문제 즉 지방자치제의 진화에 따라 그 진화에 필요한 재원의 조달은 어떻게 이루어지고 있으며 오늘날 그것을 어떻게 변화시켜야 되는가를 진화론적 시각에서 분석해 보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

진화론적 시각은 제도나 행동을 과거로부터의 변화과정에 관심을 두고 특정한 제도나 행동이 어떻게 생성되고 지속 유지되는가를 선별과정의 결과로 설명하여 왔다. 제도나 조직을 연구함에 있어서 진화적 접근을 적용하는 것이 적절한 이유는 제도나 시스템이 한꺼번에 변하지 않고 부분적으로 변함으로써 과거로부터 어떤 경로를 거쳐 변화해 왔는가를 분석하는데 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다.

제2절 연구의 방법 및 범위

인간사회를 지배 통제하는 사회제도가 사회계약을 통하여 갈등관계를 청산하고 협동의 관계로 나아가는 자연발생적으로 진화하는 과정에서 선택되어 남아 존속하는 사회제도가 우리를 구속하고 통제하고 있는 것이 확실하다면 사회제도의 진화에 관한 연구는 가치 있는 것이다. 지방자치제도의 진화 또는 발전은 우리 생활의 삶의 질에 지대한 영향을 미치고 있음에 틀림없는 사실이다. 지방자치제가 실시됨에 따라 지방재정도 변화가 있어야 제대로 된 지방자치를 할 수 있는데 과연 지방재정이 그 변화에 따라가고 있는가를 분석하여 보고 그것에 대한 대응전략을 세워보는 것도 의미 있는 일이라고 생각한다. 자본주의 하에서 지방재정의 자주성을

확보하지 않고서는 실질적 지방자치를 하기가 어렵다고 생각한다. 우리나라의 지방자치가 파행적 모습을 보여 온 것도 지방재정의 취약성 때문이라는 주장이 설득력을 얻고 있는 것을 보아도 지방자치의 발달의 선행조건은 지방재정의 확보라고 하여도 무리는 아니라고 본다.

본 연구에서는 중앙정부의 업무가 지방으로 이양되었다면 그 이양의 정도에 따라 지방재원도 이양 되었는가 이양되지 아니하였다면 합리적 방안은 무엇인가를 국세와 지방세의 조정관점에서 연구하고자 한다. 지방자치제도나 지방재정 국세 지방세 등을 일종의 사회제도로 보고 먼저 제도가 사회발전을 하는데 기여한 역할을 살펴보고, 제도의 관점에서 지방자치단체의 발전과 지방재정과의 관계를 살펴보고자 한다.

본 연구는 문헌적 연구로서 제1장에서는 연구의 목적과 방법 및 범위를 기술하고 제2장에서 제도와 사회발전관계를 살펴보고 제 3장에서는 지방자치단체의 발전과 지방재정과의 관계를 기술하고 제 4장에서는 국세와 지방세의 합리적인 조정방안에 대하여 기술하고 제5장에서 결론을 내리는 순서로 하였다.

제2장 제도와 사회발전

제1절 제도의 진화

인간이 이 지구상에 존재하면서 가장 중요하고 가치있게 생각하는 것이 생명이라고 하는 것이며 그것을 지키는 수단으로 현재와 같은 군사조직이 만들어 졌다고 생각한다. 국가의 안위는 군대와 같은 조직에 의하여 보장받을 수 있지만, 삶의 질을 향상시키고자 하는 인간의 욕구는 항상 끊임없이 추구되고 있으며 그것을 위하여 다양한 방법 들을 고안하여 실행에 옮기고 있다. 국가가 형성되어 발전하는 과정도 다른 제도와 크게 다르지 않다고 생각한다. 물론 헌법이라는 국가운영의 큰 틀을 만들어 놓고서 그 범주 안에서 모든 일들이 이루어지도록 하고 있지만 인류생활이라는 커다란 틀 속에서 보자면 국가라는 것도 하나의 제도임에는 없다. 이러한 국가라고 하는 제도가 인류의 행복을 보장하고 증진시키는데 있어서 절대적인가 하는 것에 대한 의문은 가져볼 수 있다. 하지만 국가라고 하는 제도는 수세기 동안 유지되고 있는 것으로 보아 그러한 의문을 해소할 수 있지만 국가가 갖고 있는 권한은 너무나 크기 때문에 그러한 권한을 배분하여 새로운 제도를 만들기도 한다. 소위 분권화라고 하는 이름으로 지방자치제도를 만들어 삶의 질을 향상시키는 노력을 하고 있는 것이다. 일반적으로 분권화는 정치적 행정적 재정적 전 영역에 걸쳐 전개된다. 행정적 분권화는 권한과 책임 재정자원 정부기능을 계층별로 재배분하는 것으로 기능의 분산 권한위임 권한이양의 형태로 이루어진다. 행정수도의 이전은 중앙정부가 행사해온 정치적 행정적 경제적 기능을 국토공간상에 재편성하려는 기능 분산의 일종이며 권한이양은 세출기능과 세입구조의 변화를 요구하므로 재정 분권화와 밀접한 관련을 갖는다. 선진국의 분권화는 이른바 재정연방주의에 입각하여 자원배분의 효율성 거시경제의 안전성 지속적인 경제성장의 수단으로 활용하였다. 반면에 개도국은 정치적 분권화의 동기에서 출발함에 따라 행정적 분권화와 재정적분권화의 부조화를 경험하였으며 그 결과 자원배분의 효율

성은 물론 거시경제의 불안정과 침체에 직면하는 상황이 발생하였다. 이러한 거시경제적 성과는 지방재정의 자율성을 제한하거나 심지어는 이미 취해진 분권화정책을 복권화시켜야 한다는 주장이 제기되기도 했지만 이들이 제기한 논지는 분권화의 설계방식과 방향이 중요하다는 것을 강조한 것으로 보인다. 이들이 강조한 바는 분권화 자체가 좋고 나쁨의 이분법적 선택의 문제가 아니라 지속적으로 추구해야 할 목표이며 국가의 역사적 사회적 경제적 배경에 입각한 제도적 설계가 중요하다는 것이다.(조기현 등, 2003) 실증적 연구에 의하면 분권화의 정책성과는 제도적 설계와 운용방식에 의존하는 것으로 나타났다. 주지하듯이 우리나라 지방자치제도의 모태는 정치적 분권화이며 비로소 행정 분권화에 대한 논의가 실질적으로 이루어지는 시점에 이르렀다.

우선 제도가 무엇이고 어떻게 발전하였는가를 고찰하는데 있어서 하연섭(행정논총 44, 2006)의 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구에 기술된 내용을 인용하고자 한다.

특정 제도는 사회를 구성하는 한 체제로서 한꺼번에 변화가 이루어지기 보다는 부분적인 변화들이 점차 확산되고 한 제도 내에서도 각기 자기 영역을 확보하면서 전체가 오랜 시간적 흐름 속에서 변화하는 양태를 가지게 되는 것으로 보인다. 따라서 제도가 어떤 경로를 거쳐 진화하는 것은 일시적 일회적 변화에 의존하지 않는 것으로 보이기 때문에 제도변화의 올바른 이해를 위해서는 변화하는 흐름의 방향성 또는 유사성을 확인할 필요가 있다고 생각된다.

특정 제도 또는 정책이 사회적 합의를 통해 형성되었다 하더라도 그 사회를 구성하는 사회원들의 선호 등에 의하여 지속하거나 변화 또는 소멸이 이루어질 수 있다. 이러한 과정을 선택이라고 하는데 이 선택은 사회적 조정과 합의 등 사회적 환경에 보다 많은 영향을 받는다. 그리고 문화적 여건 또는 정책이나 전략 등 인간의 사고나 행태에 의해 선택이 이루어진다는 측면에서 사회적 선택이라 할 수 있다. 따라서 특정제도의 진화는 제도의 이해당사들이 스스로 가진 반복적 경험과 진화적 학습의 과정을 통해서 나온 자생적 질서로 이해할 수 있다.

이러한 진화론적 시각은 장기적 역사적 변화를 분석함으로써 시간적으로 광범위한 정보에 접할 수 있어 다양한 정보를 얻을 수 있다. 그리고 분석단위와 문제영

역을 설정하는데 있어 상대적인 유연성을 가질 수 있다. 즉 특정 행위자 또는 문제에 한정되지 않고 다양한 관점이나 분석 수준에서 접근할 수 있기 때문에 보다 정확한 분석과 접근이 가능하게 될 수 있다. 또한 진화론적 접근은 시간의 흐름속에 내재되어 있는 규칙성을 발견함으로써 미래에 대한 예측이 보다 쉬어지기도 할 것이다.

신제도주의의 최근의 흐름은 '제도' 개념의 변화이다. 제도는 단일체 아니라 복합체로 인식해야 한다는 것이 제도를 이해하는 최근의 지배적인 경향이다. 무엇보다도 이렇게 제도를 다양한 요소들로 구성된 복합체로 인식함으로써 제도의 형성과 변화를 설명하는데 있어서 기존 제도이론이 갖고 있었던 한계를 극복할 수 있는 분석적 틀을 갖추게 되었다고 평가할 수 있다. 특히, 제도가 다양한 요소들로 구성되어 있을 뿐만 아니라 제도변화란 이러한 구성요소들이 새롭게 재결합하는 것으로 인식하게 되면 제도변화 과정에서 행위자의 역할에 주목할 수 있게 되고, 또 행위자간 권력관계를 이론적 틀 내에서 설명할 수 있게 된다. 또한 다양한 하위 제도들로 구성된 제도복합체를 상정하게 되면서 제도 간 관계에 주목하게 되었는데, 이러한 제도 간 관계를 설명하는 개념으로 최근 주목받기 시작한 개념이 바로 상호보완성개념이며, 이에 기반한 경제모형과 경제적 성과에 관한 논의가 이른바 자본주의 다양성 혹은 생산레짐(production regimes) 이론이다.

전통적으로 신제도주의의 주된 관심이 제도가 행위에 미치는 영향력에 있었다면, 최근의 주된 관심은 제도변화 그 자체에 대한 관심이다. 특히 형식적으로 대부분의 제도변화는 급격하거나 혁명적인 변화가 아니라 완만하고 점진적인 변화를 특징으로 하는데, 이러한 통상적인 제도변화를 설명할 수 있는 이론적 틀을 신제도주의가 갖추지 못했다는 반성으로부터 최근의 제도변화에 대한 논의는 출발하고 있다. 이에 따라 단절된 균형모형이나 경로의존 개념의 한계를 뛰어 넘어 완만하고 점진적인 제도변화를 설명하는 동시에 제도변화의 내부적 원인을 규명하는데에 최근의 제도 분석은 초점을 맞추고 있다. 또한 최근에는 제도변화를 설명하기 위해 제도의 불완전성, 제도의 내적 모호성, 행위자, 권력관계 등의 개념을 광범위하게 활용하고 있는 것이 특징이다.

제도의 안정성이나 제도의 변화를 설명하는 데 있어 '아이디어'에 초점을 맞추는

것이 또 하나의 최근 흐름이다. Lieberman(2002)이 표현한 대로, “아이디어의 재발견(bringing ideas back in)”이야말로 제도연구에 있어 새로운 흐름이라고 할 수 있다. 신제도주의의 각 분파에서 아이디어에 주목하기 시작한 이유는 서로 다르다고 할 수 있는데, 역사적 제도주의에서는 제도변화를 설명하기 위해 아이디어에 주목하기 시작했다면, 이와는 달리 합리적 선택 제도주의에서는 제도의 안정과 균형을 설명하기 위해 아이디어에 초점을 맞추게 되었다고 할 수 있다. 아이디어에 주목하게 되면서 행위자의 역할이 더욱 주목받게 되었는데, 아이디어의 변화와 이에 기반 한 제도변화를 설명하는 전략적 개념으로서 주목하기 시작한 것이 바로 틀 짓기(framing)라는 개념이다. 그리고 아이디어의 생성과 확산 과정을 설명하기 위해 이를 둘러싼 제도적 틀에 주목하기 시작한 것이 최근에 주목할 만한 연구경향이다.

1. 복합체로서의 제도와 제도의 상호보완성

신제도주의에 관한 이론은 ‘제도’를 단일체로서가 아니라 복합체로서 인식하는 경향이 뚜렷하다. 이러한 연구경향은 두 가지 흐름을 지니고 있다. 하나는 특정한 제도의 복합적 구성요소에 주목하는 경향으로서, 특정 제도는 여러 가지 요소들로 구성 되어 있다는 것이다. 이를 Lowndes(2002)는 “제도에 대한 전체적 개념에서 분화된 개념으로의 변화”라고 표현하고 있다. 제도는 내부적으로 분화되어 있다고 표현되는데, 이는 제도의 구성요소들이 반드시 통합된 전체를 구성할 이유가 없으며, 기능적으로 바람직한 해결책을 의미할 이유도 없다는 것을 의미한다. 다양한 요소들이 특정 시점에서는 특정 제도를 구성함으로써 제도가 안정성을 지니고 있는 것처럼 보이지만, 이러한 요소들 간에는 갈등적인 관계 또한 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 연구경향에서 주목해야 할 또 다른 흐름은 제도가 복합적 요소들로 구성되어 있다고 보는 시각 자체가 제도 연구에 있어서 ‘시간’개념을 포함하고 있다는 것이다.(Karen Orren, 2004) 즉, 제도를 구성하는 요소들은 일종의 마스터플랜 하에서 제도를 설계하면서 제도의 구성요소로 포함된 것이 아니라, 그 때 그때 생겨나는 문제들을 해결하는 과정에서 제도의 구성요소로서 편입 되었다는 것이다. 그

러므로 제도의 구성 요소 간에는 완벽한 정합성을 갖추기 어렵다는 것이다.

제도를 단일체로서가 아니라 복합체로서 인식하게 되면, 제도가 다양한 구성요소들로 이루어져 있을 뿐만 아니라 제도들이 결합되어 상위개념의 제도를 만들어낼 수도 있다는 점이다. 예를 들면 한 나라의 제도적 모습으로서 정치제도, 경제제도, 교육제도 등을 들 수 있는데 이는 상위 개념의 제도가 하위 개념의 제도들을 포함하고 있다는 것을 의미한다. 정치제도는 다시 선거제도, 의회제도, 지방자치제도 등으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 이렇게 우리가 흔히 제도라고 부르는 것들은 그것들이 결합되어 상위 개념의 제도를 구성할 수도 있고 하위 개념의 제도들을 구성 요소로서 가질 수도 있다. 이 때 어떤 제도에 초점을 맞출 것인가는 연구자의 학문적 관심이나 해명하고자 하는 문제에 따라 달라지게 될 것이다.

2. 제도의 상호보완성

다양한 제도들이 결합되어 제도를 구성한다는 점을 인정하면서 나오게 된 개념이 바로 제도의 상호보완성이라는 개념과 제도의 위계성(hierarchy)이라는 개념이다. 특정 영역에서 특정 형태의 제도의 존재가 다른 영역에서 다른 제도의 존재, 기능 및 효율성을 강화시켜줄 때 제도 간 상호보완성이 존재한다고 표현한다. 즉, 제도의 상호보완성은 제도 간 이른바 시너지 효과가 존재함을 의미하는 개념이다

제도의 상호보완성이 존재하는 경우 다른 영역에 있는 제도가 어떤 형태를 띠고 어떤 기능을 수행하는가에 따라 특정 영역에서의 제도의 기능이 영향을 받게 된다. 제도는 다른 제도와 상호보완적 관계 아래 기능하는 것이기 때문에 동일한 제도라 할지라도 제도의 맥락, 즉 다른 상호보완적 제도의 존재 여부와 존재 형태에 따라 전혀 다른 결과를 창출할 수도 있다는 것이다.(Bruno, Amable, 2000)

Amable(2002)와 Hall(1999)의 연구결과에 의하면 특정 제도는 다른 제도와 독립적으로 사회현상에 영향을 미치지 않는 것으로 기술하고 있다. 제도들은 상호작용을 통해 영향력을 행사하는 것이 특징이다. 다시 말해서, 복수의 제도가 결합되어서 나타난 효과가 개별 제도의 독립적인 효과보다 훨씬 더 좋다는 것이다. 따라서 사회현상에 대한 제도의 영향력은 특정 제도만을 분리해서 고찰하는 것 보다는 제도의 통합적 차원에서 분석하는 것이 필요하다는 것이다.

Hollingsworth(2000)는 제도의 상호보완성은 제도의 이식과 수입에 대해서도 중요한 함의를 갖는 것으로 기술하고 있다. 제도는 다른 제도들과 상호보완적인 관계에 있기 때문에 쉽게 다른 사회로 이식되기 어렵다. 특정 영역에서 어떤 제도가 최적의 제도인지를 탐색하고 그에 기반 하여 그 제도를 도입했을 때(이른바 벤치마킹), 이식된 제도가 의도했던 결과를 창출하지 못하는 경우가 허다하다. 그 이유를 바로 제도 간 상호보완성에서 찾게 되는 것이다. North(2005)도 강조하고 있듯이 경제적 성과를 결정하는 제도적 구조가 상호의존적인 제도들로 구성되어 있기 때문에 바람직한 성과를 내기 위해 제도 하나만을 변화시킨다면 이는 불완전할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 역효과를 낼 수도 있는 것이다.

Grief의 연구에서 활용하고 있는 개념으로는 제도들이 상호 관련되어 있지만, 이것이 수평적으로 동일한 관계에서 이루어지는 것만은 아니다. 다른 제도의 운영에 대해 보다 큰 영향력을 행사하는 제도가 있고, 그렇지 않은 제도들이 있는데, 이렇게 제도들이 상호간의 영향력에서 수직적인 관계를 보일 경우 제도의 위계성이 존재한다고 일컫는다. Amable(2002, pp.645-687)은 위계성에서 상위에 위치하는 제도는 가장 자주 변하지 않는 제도라고 말하고 있다. 위계적 관계에서 상위에 있는 제도가 존재하게 되면 특정한 제도적 구조 하에서 다른 제도가 이 제도를 보완하는 기능을 수행해야 한다. 또한 위계적 관계에서 상위에 있는 제도가 변화할 경우 다른 제도의 변화 양상에도 영향을 미치게 된다.

3. 제도의 상호보완성과 생산 레짐(*regimes*)이론

제도의 상호보완성 개념에 기초하고 있는 가장 대표적인 연구흐름이 이른바 자본주의 다양성 혹은 생산레짐 이론이다. 생산레짐은 세계시장경제에서의 특정한 생산방식과 경쟁방식을 낳게 하는 제도의 각 요소들이 서로 얽혀있는 제도의 상호보완성을 특징으로 한다.

생산레짐은 다양한 제도들이 무작위로 뭉쳐있는 것이 아니라 이들 제도 간에는 상호보완성에 기반 한 응집성이 존재하고 있음에 주목할 필요가 있다. 제도 간 상호보완성은 제도운영의 유사성이나 구조적 동형화는 다르다. 즉, 경제모형을 구성하고 있는 모든 제도에 동일하게 적용되는 단일한 '원칙'이 존재하는 것이 아니라

는 것이다. 상호보완적인 제도들은 상이한 원칙에 기반 해서 병존하고 있는 것이 더욱 일반적이며, 이에 따라 그들 간의 결합이 단일한 논리나 원칙에 의해 이루어지는 것이 아니라는 것이다.(Bruno. Amable, 2002, p.6.)

자본주의 체제를 구성하는 대표적인 제도로서는 금융제도, 노사관계, 교육 및 훈련제도 그리고 기업 간 관계 등을 들 수 있는데, 자유시장경제와 조정시장경제에서는 이러한 제도들의 각각의 특징과 결합 방식이 서로 다르게 나타난다. 조정시장경제는 장기적 시각을 강조하는 금융제도, 협력적인 노사관계, 초기 직업훈련에 대한 강조, 기술 및 표준 설정에 있어서의 기업 간 협력 등을 특징으로 들 수 있다. 조정시장경제에서는 기업 특정적이거나 산업특정적인 숙련을 위한 직업훈련이 이루어질 수 있는데, 이러한 투자가 가능하기 위해서는 장기적인 금융이 뒷받침되어야 한다. 또한 가로채기(poaching)의 위험성을 최소화하기 위해서는 기업 간 협력적인 임금설정이 필요하며, 고숙련 노동자들로부터의 협력을 얻어내기 위해서는 협력적인 노사관계가 필요하다. 또한 숙련형성의 기초가 되는 기술이전과 표준설정을 위해서는 산업에 공통적인 기술개발이 필요하며, 이를 위해서는 기업 간 협력이 필수적이라고 할 수 있다.(David. Soskice 등, 1999)

자유시장경제는 단기적인 시각을 가지지만 고도의 위험이 있을 수 있는 금융제도, 비규제적인 노사관계와 약한 노조, 일반교육을 강조하는 교육 및 훈련제도, 기업 간 협력보다는 기업 간 경쟁을 촉진하는 제도 등을 특징으로 한다. 자유시장경제에서도 제도요소들 간의 강력한 상호보완성이 존재한다. 단기적인 시각을 가진 금융제도 하에서는 기업들이 새로운 활동으로 재빠르게 전환할 수 있어야 하며, 노동에 대한 고용과 해고가 자유롭게 이루어져야 한다. 이에 따라 노동시장에 진입하고자 하는 젊은 세대들은 특정 기업이나 특정 산업에 자신을 얽매게 하는 특정 숙련을 추구하기 보다는 다양한 상황에 대한 빠른 적응을 가능케 하는 일반교육을 받고자 한다.(David. Soskice 등, 1999, pp.110-112)

4. 제도변화

제도변화에 관련된 두 가지 쟁점은 변화의 과정과 변화의 원인이다. 첫째, 변화가 과연 근본적이며 급격하게 이루어지는가? 혹은 점진적이며 완만하게 이루어지

는가에 관련된 논쟁이다. 단절된 균형모형에 의하면 변화는 급격하게 이루어질 수 밖에 없다. 그런데 최근에 와서는 제도변화는 점진적이고 완만하게 이루어진다는 주장이 보다 현실에 부합하는 것으로 설득력을 얻고 있으며, 이에 따라 최근의 연구는 점진적 제도변화의 과정과 형태를 설명하는데 초점을 맞추고 있다.(John L. Campbell 등 2001, Robert C. Lieberman 2002, Karen 등 2004, Kathleen 2004, Wolfgang 등 2005)

둘째 제도변화가 완만하고 점진적으로 이루어진다면, 제도변화의 원인은 외부적인 데서 찾을 것이 아니라 내부적인 원인을 찾아야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 다시 말해서, 제도변화에 관한 연구경향은 점진적이고 완만한 제도변화의 내부적 원인을 밝혀내는 데 집중되고 있는 것이다.

앞에서 살펴본 것처럼 제도를 단일체로서가 아니라 복합적 구성요소들이 결합된 것으로 파악하게 되면 제도변화에 대한 논의도 달라진다. 즉, 제도의 구성요소들이 상황의 변화나 환경의 변화에 따라 충동을 일으키거나 갈등적인 상황이 연출되게 되면 제도의 변화가 촉발될 수 있다는 것이다. 특히, 제도를 구성하고 있는 요소들 간 갈등이 깊으면 깊을수록 중대한 변화가 나타날 가능성이 높아진다.(Robert C. Lieberman, 2002 pp.697-712.) 제도변화가 단순히 외적 충격에 의해서 일어나는 것이 아니라 제도를 구성하고 있는 요소들 간의 갈등에 의해서 일어날 수 있는 가능성에 주목하는 것으로서 이는 바로 내부적 제도변화를 설명할 수 있는 중요한 인식의 변화라고 할 수 있다.

제도가 다양한 요소들로 구성되어 있다고 보게 되면 경로의존을 설명하는 방식도 달라진다. 경로의존이란 과거에 일어났던 일이나 앞으로의 일의 전개 방향을 제약한다는 의미이다. 그런데 왜 경로의존이 일어나는가라는 질문에 답하기는 쉽지 않지만 다양한 요소들로 구성된 제도의 개념을 활용하게 되면 경로의존의 이유에 대한 설명도 쉬워진다. 즉 상황이 변화하거나 환경이 변화해서 기존 제도가 바뀌어 지는 경우가 있는데 그것은 완전히 새로운 제도가 아니고 기존 제도를 구성하고 있던 요소들을 새로운 방식으로 재결합하였다는 것이다. 이를 Campbell(1997)은 존속변형이라고 부르고 있다.

Campbell(2005, pp.41-68.)에 의하면, 기존 제도의 요소들을 재결합함으로써 새로

운 제도가 나타나기 때문에, 제도변화는 진화적인 동시에 경로의존일 수밖에 없다. 행위자들이 재결합할 수 있는 요소들이 과거의 제도에 의해 제한되어 있다면 제도변화의 과정은 경로의존적일 수밖에 없다. 또한 새롭게 만들어지는 제도가 기존 요소들의 새로운 결합이고 이러한 기존 요소들은 과거로부터 물려받은 것인 이상 변화의 과정은 진화적일 수밖에 없다는 것이다.

물론, 새로운 제도가 반드시 기존 제도를 구성하고 있던 요소들만을 재결합 하는 방식으로 만들어질 이유는 없다. 기존의 제도를 구성하고 있던 요소에 더 하여 전혀 새로운 요소들을 새롭게 결합함으로써 새 제도가 만들어 질 수 있다. 다른 나라에서 활용되고 있던 제도의 요소들을 새롭게 받아들이면서 이들을 기존의 요소들과 결합하는 방식이 예가 될 수 있을 것이다. 특히, 새롭게 요소들을 결합하는 과정에서 기존의 제도가 아니라 외부로부터 요소들이 첨가될 경우 그리고 이러한 외부로부터 오는 요소들의 비중이 커지면 커질수록 변화는 보다 더 혁명적, 급진적일 수 있다. 따라서 제도변화는 진화적 대 혁명적 변화의 이분법으로 설명하기 어렵다. 이것보다는 연속선상에 나타나는 정도의 문제로 파악하는 것이 보다 정확할 것이다.(Campbell, 2005 pp.60-61.)

기존의 제도를 구성하던 요소들을 새롭게 결합하는 방식을 택하건 혹은 기존 제도를 구성하던 요소들과 완전히 새로운 요소들을 결합하는 방식을 활용하건 제도는 기존 요소들의 재결합을 통해 만들어지는 것이 통상적이다. 이렇게 되면 기존의 제도가 새로운 제도의 모습에 지속적으로 영향을 미칠 수밖에 없다. 바로 이것이 경로의존의 가장 중요한 이유라고 할 수 있을 것이다.

대표적인 제도주의 경제학자인 Greif도 기존의 제도적 요소들의 재결합과 이에 따른 경로의존 현상에 주목하고 있다. Greif(2006)에 의하면 기존 제도의 유용성이 떨어진다고 할지라도, 기술적으로 가능한 대안적 제도가 모두 새로운 제도의 후보가 될 수 있는 것은 아니라고 한다. 새로운 제도는 과거의 제도적 요소들을 반영할 수밖에 없는데, 과거로부터 물려받은 신념, 규범, 그리고 조직 등 과거로부터 물려받은 제도의 요소들이 새로운 제도로 변화하는 과정의 초기 상태를 구성하기 때문이다. 따라서 기존 제도의 모습이 새로운 제도의 모습에 결정적인 영향을 미친다는 것이다.

다시 말해서, 제도의 실패에 대한 대응으로서 새로운 제도가 완전히 새롭게 만들어지는 것이 아니라 과거로부터 물려받은 제도의 요소들을 부분적으로 수정함으로써 제도가 만들어진다는 것이다. 이를 Greif(2006, p.194.)는 제도의 정교화라고 부르고 있는데, 제도의 정교화가 제도 변화의 가장 중요한 특징이라는 것이다. 즉, 완전히 새로운 제도를 만들기보다는 실패한 제도를 보강함으로써 제도가 변화한다는 것이다. 이러한 보강은 기존 제도의 요소들을 부분적으로 변경시키거나 재결합하거나 혹은 새로운 요소들을 더함으로써 이루어진다는 것이다.

Greif(2006, p.194.)도 광범위한 변화의 가능성을 부정하지는 않는다. 의도적이며 완전히 새로운 제도변화는 과거의 제도의 결과가 완전히 실패로 돌아간 경우에는 가능하다. 역할모형, 즉 더 나은 결과를 가져오는 대안적 제도가 알려져 있는 경우, 포괄적인 변화가 일어날 수 있는 가능성은 더 커진다고 할 수 있다.

5. 아이디어와 제도변화

아이디어에 주목하게 된 이유는 무엇보다도 상황의 복잡성에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 개인이 봉착한 현실이 매우 복잡하기 때문에 개인이 선택하고 행동하기 위해서는 복잡한 현실을 단순화하는 것이 필요한데, 이러한 복잡한 현실에 대한 여과기제의 역할을 담당하는 것이 바로 아이디어이다. 이른바 인식된 현실은 객관적 현실과는 다르다. 인식된 현실에 바탕을 두고 개인은 전략을 선택하고 행위의 방향을 정하기 마련인데, 이때 현실을 특정한 방향으로 인식하도록 만드는 것이 바로 아이디어 혹은 이데올로기인 것이다.(Douglass C. North, 1990 p.60, 2005 pp.5-80.)

아이디어를 통해 상황을 해석할 뿐만 아니라 상황을 극복할 수 있는 대안도 탐색하게 된다. 제도변화를 추구할 경우 궁극적인 목적은 새로운 제도에 도달하는 것이다. 그런데 이러한 새로운 제도의 형태를 결정하는데 있어서 행위자들은 아이디어에 의존할 수밖에 없다.(Siobhan Harty, 2005) 즉, 아이디어에 기반 해서 제도의 요소들을 재구성할 수 있는 청사진이 제시된다는 것이다.

제도의 변화가 단지 외부적 충격에 의해서 유발되는 것이 아니라 제도 구성 요소들의 재배열과 재결합에 의해 이루어진다면, 이러한 제도적 구성요소들의 재결

합을 촉발시키는 요인에 대한 분석이 필요하다. 이때 이러한 제도적 구성요소들을 재결합시키는 촉매제로서의 역할을 담당하는 것이 바로 아이디어라고 할 수 있다. 제도변화에 대한 아이디어 영향력은 제도에 대한 전적으로 새로운 아이디어를 소개함으로써 제도가 변화하는 형식을 취하는 것이 아니라, 어떤 새로운 아이디어가 도입되면 이러한 아이디어를 통해 현존하는 제도를 구성하고 있던 요소들을 재배열함으로써 제도가 변화하게 되는 형태를 취하게 된다.(Neil. Bradford, 1999)

이렇게 본다면 정책 아이디어는 독립변수로서의 의미를 지닌다. 그렇지만 제도변화의 촉매제로서의 역할을 담당하는 정책 아이디어가 어떻게 도입되고 해석되고 확산되며 집행되는가를 설명하기 위해서는 제도적 맥락에 주목하지 않으면 안 된다. 이렇게 본다면 정책 아이디어는 종속변수로서의 의미를 동시에 지닌다고 할 것이다.

제2절 제도와 사회발전

일반적으로 사회진화론은 진화와 자연도태를 기본 개념으로 하고 있는데 이것은 다윈의 이론을 사회현상의 이해에 적용시킨 이론을 말하기도 하며 한편 좁은 의미로 생물학적 추론에 입각한 기반위에서 사회적 인종적 불평등을 합리화 하는 이데올로기의 일종을 지칭하기도 한다.(전복희, 1993) 본 연구에서의 진화론은 다윈의 이론을 사회현상의 이해에 적용시킨 것으로 이해하여야 하지만 전개상 좁은 의미의 이데올로기의 전개가 많을 것이다. 같은 맥락에서 한국의 사회진화론을 이야기하기 위해서는 중국과 일본의 사회진화론을 이야기하지 않을 수 없다. 그 이유는 서구에서 발생한 진화론이 중국 일본을 거쳐 우리나라에 들어왔기 때문에 중국 일본의 진화론의 수용을 먼저 살펴보는 것이 좋다고 생각되기 때문이다. 다음의 이론은 이승환의 한국 및 동양에서 사회진화론의 수용과 가능(중국철학회)을 논자가 재구성한 것이다. 원래 논자가 구상했던 것은 사회발전에 관한 것이었다. 사회발전이란 지금 보다 더 나은 사회를 말하는 것이다. 발전의 개념규정에서 몇 가지 조

류가 있는데 복지의 가치관에 입각한 발전의 개념은 소득증대, 보다 나은 사회보장, 더 많고 나은 교육, 그리고 보다 나은 삶을 그 내용으로 하고 있다. 발전이란 보다 바람직하다고 판단하는 인간생활의 조건을 향한 의식적 변동의 과정이라고 할 수 있는데 서구에서 탄생한 사회진화론도 사회발전을 목표로 한 것이라고 생각하기 때문에 본고에 인용하는 것이다.

1. 사회진화론의 탄생

사회진화론은 19세기 후반 제국주의의 극성기에 등장한 자유주의의 변종 이론이다. 원래 자유주의는 모든 인간은 자유롭고 평등하다는 신념 아래 근대 시민계급을 종교적 억압과 신분적 속박으로부터 벗어나게 한 해방의 이념이었다. 자유주의는 근대 자본주의의 성립 과정에서 생겨난 이념으로 사적 이익을 추구할 수 있는 자유와 사유 재산권을 개인의 기본권으로 간주하고 이를 보장해 줄 수 있는 사회운영의 원리로 국가의 불간섭 즉 정치적 자유와 경제적 자유를 추구해왔다. 자유주의는 성립 초기에 봉건적 신분차별과 종교적 억압을 철폐하고 개인의 자유를 옹호함으로써 시민계급의 전폭적 지지를 얻어낼 수 있었다. 그러나 해방과 계몽을 내세웠던 자유주의는 시민계급이 정치·경제·사회적 기득권을 확보하게 되는 18세기 중·후반부터 자기모순에 직면하게 되었고, 이러한 모순은 자기 분열로 이어지게 되었다.

그러면 자유주의의 자기모순이란 무엇인가? 그것은 바로 자유주의 자신이 옹호했던 '자유'와 '평등'의 관계에서 발생하는 이율배반적 모순을 가리킨다. 사적 소유권의 보장으로 자유로운 영리활동을 이미 확보하게 된 부르주아 계급은 자신의 "소유할 수 있는 자유"를 보장받기 위해 '사회적 평등'을 외면하기 시작한 것이다. 자유주의는 원리상 "모든 사람은 자유롭고 평등하다"고 말하지만, "현실사회에서 누가 정치참여의 권리를 가지고, 사회운영의 주체가 되어야 하는가?"하는 문제에 있어서는 슬그머니 '모든 사람'이라는 전칭명사를 폐기해 버리고 '부르주아 계급'이라는 특칭명사로 대체해 버렸다. 즉, 이미 기득권을 확보한 부르주아 계급만이 인격적이고 적극적인 시민으로 인정받게 되고, 경제적 능력이 없는 노동자와 같은 하층계급은 비인격적이고 수동적인 시민으로 간주하게 되었다.(노명식, 1991

p.138.)

자유주의라는 이념을 표방했던 이 시기 영국의 법은 포악하기 그지없었으며, 투표권과 참정권도 극도로 불평등하게 인정되었다. 이 시기 자유주의 이론과 실체는 재산을 소유한 자가 나라를 다스리고 자유를 지킨다는 것이었으며, 재산권이 없는 자들은 참정권을 인정받지 못했다. 재산이 없는 자들은 독립성이 없고 남에게 의존해야 하기 때문에 자율적인 판단을 할 수 없다는 이유에서였다. 결국 자유주의자들이 주장한 평등이란 사회의 모든 계층에서 골고루 적용되는 실질적 평등이 아니라, 소수의 부르주아가 다수의 민중을 지배하는 형식적 평등에 불과했다. 엄밀하게 말해 당시의 자유주의자들은 다수의 평등 대신 소수의 자유를 옹호하기에 이르렀던 것이다. 이들에 의하면 사회적 평등은 개인의 자유를 희생함으로써만 가능하며, 자유야말로 평등에서 우선하는 지고의 가치라고 주장하게 된 것이다. 자유주의의 모순은 영국이 산업혁명에 성공하여 생산력이 급격하게 증가했던 19세기 후반에 들어서 더욱 심각하게 표출되었다. 이 시기에는 자본과 생산수단이 소수의 자본가에 의해 장악됨으로써 노동자에 대한 착취와 사회적 불평등이 한층 강화되었다. 노동자와 빈민층은 이에 저항하며 계급투쟁의 의지를 다지게 되었고, 기득권 부르주아 계급은 증대하는 노동계급의 저항에 불안을 느끼고 일체의 혁명적 움직임을 차단하고자 하였다. 따라서 이 시기에는 계몽시기부터 간직해 온 진보에 대한 희망도 사라지고 회의주의와 비관주의가 유럽 사회에 팽배하게 되었다. 기득권 계급과 보수적 지식인들은 경제적 불평등을 합리화시켜주고 사회적 갈등을 잠재워 줄 수 있는 이론적 버팀목이 나타나기를 고대했고, 사회진화론은 바로 이러한 기득권 계급의 수요에 부응하여 탄생하게 된 것이다.(노명식, 1991 p.145.)

사회진화론에서 자본주의적 경쟁과 사회적 불평등은 '자연적 현상'으로 설명되었고, 자본가의 착취와 대중의 빈곤은 '자연의 법칙'으로 정당화되었다. 한 예로, 멜더스는 인구론에서 자본주의적 경쟁으로 인해 발생하는 빈곤·실업·기아 등의 현상은 극히 당연한 자연법칙의 일부이므로 빈민구제와 사회복지 정책은 오히려 자연법칙에 위배되는 것이라고 주장하였다. 인간 사회와 역사의 전개를 자연법칙으로 환원시켜 설명하려는 당시의 과학주의적 태도는 실상 부르주아 계급의 자기방어 심리와 자기 정당화의 욕구를 반영한 것이다.

사회진화론은 다윈으로부터 그 개념과 용어를 빌려왔지만, 다윈 자신이 자연법칙을 가지고 사회현상을 설명하려 했던 것은 아니다. 다윈은 종의 기원(1858)에서 생존경쟁과 자연도태를 통하여 자연세계의 진화가 이루어진다고 보았다. 다윈의 진화론은 진보적인 지식인과 보수적인 지식인 모두에게 영향을 주었는데, 특히 부르주아 계급의 이익을 옹호하려던 보수적 지식인들은 다윈의 이론을 원용하여 “사회적 불평등과 착취는 자연의 법칙일 뿐”이라고 스스로를 정당화하였다.

사회진화론의 전개 과정에서 중심적 역할을 수행했던 인물은 미국의 섬너(William G. Sumner)와 영국의 스펜서(Herbert Spencer)라고 할 수 있다. 스펜서는 사회 정학과, 사회학 연구 그리고 사회학의 제 원리 등의 저서에서 ‘인간사회’와 ‘자연’은 동일한 법칙에 의해 설명될 수 있다고 보고, 인간사회는 생물의 발전법칙과 마찬가지로 생존경쟁과 자연도태를 통하여 저급의 단계에서 고급의 단계로 진화한다고 주장하였다. 그는 극단적인 방임주의의 입장에서, 자유시장의 경쟁메커니즘은 생물학적 발전법칙과 마찬가지로 사회도태를 초래한다고 보았고, 이러한 생존경쟁→적자생존→자연도태의 과정을 통해서 고도로 진화된 이상적 인간이 탄생할 것이라고 낙관하였다. 그는 이러한 진화 과정에서 발생하는 낙오자의 고통은 피할 수 없는 것이라고 보았다. 따라서 빈민의 고통을 감소시키려는 정부의 노력은 자연법칙에 위배되며 진보에도 장애가 되는 것으로 간주하였다. 그는 철저한 방임주의자로서 국가의 역할을 최소한으로 제한할 것을 주장하고, 심지어 공교육·구빈법·공중위생법 등 사회복지에 관한 정부의 역할도 경쟁의 자유를 해치는 과잉 입법이라고 비판하였다.

자유주의적 경쟁체제로부터 야기되는 적자생존과 자연도태를 ‘자연 법칙’으로 정당화하려는 사회진화론은 이로 인해 발생하는 불평등을 자연법칙으로 정당화하고 기득권 계급의 이익을 영속화하는 반동적 도그마가 되었다. 따라서 불평등을 시정하기 위해서 의도적으로 사회를 개혁하려는 일체의 시도는 자연법칙에 위배되는 반과학적인 일로 간주되었다. 이처럼 사회진화론은 자유주의의 모순으로 인해 발생하는 불평등을 자연법칙으로 정당화하는 반민주적 이념체계이며, 인간 사회에서 약육강식과 자연도태를 조장하는 반인도적인 사상이라 할 수 있다. 여기에는 오직 ‘강한 자의 권리’와 ‘가진 자의 자유’만이 있을 뿐, 손톱만큼의 인류애나 인간애는

찾아볼 수 없다. 인간 사회를 '동물의 왕국'의 틀에 맞추어 설명하려는 이러한 이념체계는 자연스럽게 인종주의와 제국주의로 연결될 수밖에 없었다.

제국주의는 자본주의 발전의 과정에서 필연적으로 나타나는 독점의 단계라고 할 수 있다. 자유경쟁은 생산의 집적을 낳고, 생산의 집적은 일정한 단계에 이르면 독점의 상태에 이르게 된다. 독점은 자본주의 생산체계에 고유한 무정부성을 강화하고 심화시킨다. 그리하여 독점체와 독점체 사이의 경쟁 그리고 독점체와 비독점체 간의 경쟁은 더욱 첨예화되고, 자본의 일반법칙인 공황의 주기성은 더욱 심각하게 나타난다. 이러한 독점 자본주의의 단계에서는 막대한 과잉자본을 투자하여 이윤을 증식시킬 목적으로 후진국을 겨냥한 대규모의 자본 수출이 이루어지게 된다. 이러한 자본의 수출을 통하여 소수의 독점 자본가는 세계 대다수 국가와 민중을 착취하며 그 위에 기생충으로 군림하게 된다.(박세영, 1988)

제국주의는 학문적으로 정당화하기 위하여 사회진화론과 같은 의사 과학에 의존할 수밖에 없었다. 동물사회에서 무자비한 경쟁과 적자생존이 필연적인 법칙이듯이, 인간사회에서도 능력있고 우월한 인종이 그렇지 못한 인종을 지배·정복·추방·예속·절멸시키는 것을 '자연의 법칙'이라고 본 것이다. 기딩스(Franklin H. Giddings)나 키드(Benjamin Kidd)와 같은 영·미의 학자들은 인류의 다양한 인종 가운데 튜톤족 특히 그 가운데서도 앵글로-색슨족만이 최고로 능력있고 우월한 인종이라고 보았다. 이들은 "인류의 진보는 종족간의 투쟁을 필요로 하는데 이 투쟁에서 약한 민족은 멸종하고 능률적인 인종은 살아서 반영한다. 우리는 능률적인 인종이다"라는 식의 주장을 펼쳤다. 영국의 로즈베리(Archibald Philip Rosebery)는 "영국은 세계사에서 유례없이 위대한 선의 세속적 대리인"이라고 하였고, 챔버린(Chamberlain)은 "앵글로-색슨족은 세계의 역사와 문명에서 탁월한 힘을 가질 운명을 타고났다"고 주장하듯이, 사회진화론에 편승한 인종주의는 제국주의를 정당화하는 보조 이론이 되었다.(신홍범 등, 1982 p.112.)

인종주의는 영국이나 미국에서 뿐 아니라 독일과 프랑스에서도 똑같이 주장되었다. 독일어권에서는 굼플로비치(Ludwig Gumplowicz)가 사회진화론을 학파로 구성한 대표적 인물이다. 그는 '자연'과 '사회'의 진행과정은 절대적으로 동일하고 질적으로 아무런 차이가 없다는 '절대 동일성'과 '질적 무차별성'의 전제에 입각하여,

“인간사회의 불평등은 자연 법칙의 일부이며, 평등은 자연적이지도 않고 가능하지도 않다”고 주장하였다. 그의 이러한 입장은 볼트만(Woltmann)에게로 이어져 독일 제국주의의 전개 이념적 초석을 제공하였다. 볼트만은 “흑인이나 백인들은 언제나 식민지 지역에서 지배인종으로 남아있을 것이다”라고 주장하며 노골적으로 제국주의와 인종주의를 부추겼다.

프랑스에서 인종주의를 부추긴 사람은 고비노(Joseph Arthur Gobineau)를 들 수 있다. 그가 쓴 인종 불평등론은 자연과학적 엄밀성으로 분장한, 인간의 평등에 반대하는 호전적이고 반민주적인 저작물이다. 그는 모든 사회적 갈등을 인종의 문제로 환원시켰다. 그는 사회에 존재하는 계급을 세 가지 인종으로 환원시켜서 설명했다. 그에 의하면 “백인 귀족은 지배에 적합한 인물이고, 백인 부르주아 계급은 지배인종에 가까운 혼합인종이며, 유색 혼혈인종은 피지배 계급이다.” 그는 인간의 원칙적 불평등을 강조하였기 때문에 인류의 역사가 진보한다는 믿음도 거부했고, 인간의 이성마저도 부인했다. 그에게는 오직 백인종의 역사, 백인종의 진보만이 있을 뿐이었다. 인종주의는 제국주의적 압제를 정당화하는 이데올로기로써, 지구의 모든 인종을 ‘고가치’의 인종과 ‘저가치’의 인종으로 서열화하고 저가치의 인종이 고가치의 인종에게 종속당하거나 지배당하는 것을 정당화했다. 이처럼 인종주의는 인간 사회의 불평등을 과학적 용어로 합리화시킴으로서 19세기 후반부터 20세기 전반에 걸쳐 백색인종의 유색인종에 대한 지배를 조장하고 정당화하는데 기여하였다.(신홍범 등, 1982 p.147.)

2. 중국에서 사회진화론의 전개

19세기 중반에 들어 서구 제국주의는 자본주의의 구조적 특징인 ‘팽창의 논리’에 따라 세계의 각 지역에 자유무역과 시장개방을 요구하며 침략의 손길을 뻗치기 시작했다. 예를 들어 영국은 인도에서 재배한 아편을 중국에 팔고 그에 대한 대가로 은을 요구하였다. 이에 청왕조가 세관을 폐쇄하고 아편 매매금지령을 내리자, 영국은 자유무역이라는 구호를 내세우며 무력침공을 감행하였다. 1840-1842년의 2년여에 걸친 아편전쟁의 결과 중국은 영국에게 힘없이 패배하고 남경조약을 체결하여 영토의 일부를 할양해 주고 주권마저 제약 당하는 처지가 되었다. 중국은 이어서

미국·프랑스 등 열강 제국과도 불평등 조약을 체결하고 반식민지의 상태로 전락하였다. 뒤이어 안으로는 태평천국의 난(1851-1864)이 일어나고 밖으로는 중일전쟁(1894-1895)에도 패배함에 따라 청왕조는 뿌리부터 흔들리게 되었다. 1911년 신해혁명이 일어나 청왕조는 몰락하고 중화민국이 창립되었으나, 다시 황제가 되고자 했던 원세개와 혁명파의 격돌로 중국의 정세는 혼미를 거듭하게 되었다.

반식민지와 반봉건의 암울한 상황 속에서 지식인들은 중국의 생존과 부강을 위하여 '변법'을 주장하게 되었다. 이 시기 변법파의 주요 논객인 엄복은 헉슬리(Thomas H. Huxley)의 진화와 윤리(1893)를 중국어로 번역하여 서구의 진화론을 소개하고, 생존경쟁과 적자생존의 원리에 의거하여 중국인의 자강을 도모하고자 하였다. 원래 헉슬리의 진화와 윤리는 다윈의 종의 기원에 대한 교회 측의 반박에 대응하여 진화론을 옹호할 목적으로 저술된 것이었다. 헉슬리의 관점은 스펜서의 관점과 상당한 차이를 지니고 있다. 즉, 스펜서는 진화론이 생물계뿐 아니라 인간 사회에도 동일하게 적용되는 법칙임을 강조하며, 생존경쟁과 약육강식으로 전개되는 자본주의적 현실을 옹호하였다. 그러나 헉슬리는 생존경쟁과 적자생존의 법칙이 단지 자연계에 적용될 뿐 인간사회에는 동일하게 적용될 수 없다고 보았다. 왜냐하면 인간사회에는 선형적 도덕준칙이 있어서, 인간 스스로가 자율적으로 욕망을 억제하면서 도덕과 윤리를 통하여 이상적 사회를 만들어 나갈 수 있는 주체적 능동성이 있다고 보았기 때문이다. 따라서 헉슬리는 스펜서의 자연주의적 관점을 비판하면서 인간의 윤리적 가치와 능동적 노력을 중시하였다.

엄복은 진화와 윤리를 번역함에 있어서, 헉슬리의 관점을 선택적으로 수용하되, 스펜서의 관점을 골격으로 삼아 의역을 하였다. 그는 진화를 천연(天演)으로, 생존경쟁을 '물경(物競)으로, 적자생존 혹은 자연도태를 천택(天擇)이라는 단어로 번역하였다. 엄복에 따르면 '물경'이란 각 생물들이 스스로의 생존을 위하여 투쟁하는 것이고, '천택'이란 환경에 가장 잘 적응한 존재가 살아남는 것이다. 생명체들은 생존을 위하여 처음에는 종과 종이 싸우고, 나중에는 집단과 집단이 싸우게 된다. 이러한 과정을 거치면서 약한 자는 강한 자의 먹이가 되고, 어리석은 자는 지혜로운 자에게 부림을 당하게 된다. 이렇게 해서 강하고 지혜로운 자는 자신의 생명을 보존하고 후세에 자기의 종족을 남기게 된다는 것이다. 엄복의 번역이 보급되면서

중국의 지식인들 사이에서는 '물경천택(物競天擇)'이 새로운 세계관을 설명해주는 용어로 부상하게 되었다.

엄복은 개인의 자유와 권리에 대해서 원론적으로는 동의했지만, 당시 중국의 현실에서는 이러한 것들이 당분간 유보되어야 한다고 보았다. 지금 당장 필요한 것은 개인의 자유가 아니라 민을 계몽시키고 지도할 수 있는 소수 엘리트들의 노력이며, 아직 '민'이 지·덕·력을 갖추지 못한 상황에서 약육강식의 현실에 대처하기 위해서는 군주와 국가가 구심점에 서서 국력을 증강시켜야 한다고 보았다. 엄복에게 있어서 '민'은 아직 개혁의 주체 혹은 경쟁의 주체가 되기에 미흡한 존재였으며, 단지 교화와 계몽을 필요로 하는 존재였다. 엄복의 이러한 계몽주의적 개혁론은 당시 보수파와 혁명파의 두 진영 사이에서 개량주의적 입장으로 낙착되게 된다. 엄복은 무술변법(1898)이 좌절된 이후에는 급격히 보수적인 입장으로 기울게 되었고, 그가 소개했던 사회진화론도 제국주의에 저항하는 논리가 아니라 혁명파에 반대하는 이론적 도구로 전용되기에 이르렀다. 그는 말년에 이르러 심지어 혁명파의 민주혁명 사상이 진화의 자연스런 법칙에 위배된다고 비판하기도 하였다. 이로써 그가 고취했던 사회진화론은 진보적 의의를 상실하고 보수·반동 세력의 이념적 도구로 변질되고 말았다.(양일모, 1992 p.87)

엄복과 더불어 중국에서 사회진화론의 확산에 크게 영향을 끼친 사람은 양계초이다. 그는 '적자생존'이라는 개념을 일본식 용어인 '우승열패(優勝劣敗)'로 번역하여 소개하였다. 그는 1898년 무술변법의 시도가 좌절되자 일본으로 망명하여 그곳의 대표적 사회진화론자인 카토 히로유키(加藤弘之)의 영향을 받았다. 그는 당시 세계의 주도적인 흐름을 루소의 '민약론'을 추종하는 세력들과 스펜서의 사회진화론을 대표하는 사람들과의 양대 세력으로 보았다. 그는 민권과 계약을 강조하는 루소의 '민약론'은 민의를 중시하는 장점은 지니지만 자칫하면 무정부 상태로 빠져 국가 질서가 위태로운 지경에 이를 수 있다고 보았으며 생존경쟁과 자연도태를 강조하는 스펜서의 진화론은 세계평화를 위협하는 위험은 있지만 국가의 경쟁력을 강화시켜 외침에 대항하는 원동력이 될 수 있다고 보았다. 따라서 양계초는 국가의 부강을 당면과제로 파악하는 엄복과 일본 학자들의 입장을 수용하여, 개인보다 국가를 중심에 놓으려는 국가주의의 길로 나아가게 된다. 그는 이러한 목적을 위

하여 스펜서의 사회진화론과 더불어 영국의 사회진화론자인 벤자민 키드(Benjamin Kidd), 그리고 스위스 법학자인 블룬칠리(Johann Kaspar Bluntschli)의 '사회 유기체설'을 적극 수용하게 된다.

중국에서 사회진화론은 엄복·양계초 등에 의해 수용되어 국망의 위기에 처한 중국의 현실을 일깨워주는 각성제로 작용하였으며, 생존을 위한 자강과 계몽을 고취시키는 활력소의 기능을 수행하였다. 즉 서구에서와 달리, 중국에서 사회진화론은 강자의 약자에 대한 억압의 논리가 아니라, 약자가 강자로 되기 위한 필요성을 촉구해주는 자강의 담론이 된 것이다.

그러나 엄복·양계초 등에 의한 초기 수용단계에서는 진화의 주체를 '인민'이 아닌 '국가'로 상징함으로써 말미암아 민중들의 '민권'과 '자유'를 유보하고 말았다는 한계를 지니며, 아울러 제국주의적 침략의 논리를 분쇄하지 못하고 오히려 이에 동조하고 말았다는 결함을 지닌다. 그러나 엄복과 양계초 이후 중국에서 진화론의 전개는 장병린·노신·이대조 등을 거치며, 진화의 주체가 점차 국가→민족→인민으로 변화해가면서 민중의 혁명을 가져왔다.

3. 일본에서 사회진화론의 전개

일본에 진화론을 처음 소개한 사람은 동경대학 미국인 교수인 모스(Edward. S. Morse)였다. 그는 1877-1879년 사이에 동경대학에서 동물학과 진화론을 강의했는데, 이시가와 치요마스(石川千代松)가 이 강의 내용을 정리하여 동물진화론으로 펴냈다. 이와 더불어 1877-1886년까지 동경대학에서 철학·경제학·정치학을 강의하였던 페놀로사(Ernest F. Fenollosa)는 스펜서의 진화론적 사회학을 소개함으로써 진화론은 일본 사회에 광범위하게 유포되기 시작했다. 이외에도, 일본의 사회진화론에 영향을 준 것은 독일의 국가철학이라고 할 수 있다. 일본은 메이지 유신(1860-1870)이래 국가중심의 근대화의 길을 걷게 되는데, 이러한 기류는 독일 국가주의 철학과 노선이 비슷하였기 때문에, 일본에서는 독일계통의 사회진화론이 환영받게 된 것이다. 독일의 사회진화론은 개인의 자유를 부정하고 계급적·엘리트적 사회질서를 찬양하며, 민족 공동체를 유기적 전체로 간주하는 민족주의적 특성을 보이고 있다. 이러한 견해는 인종적 불평등과 계급적 불평등을 기반으로 새로

운 사회질서를 수립해야 한다는 팽창적 민족주의의 길로 나아가게 하였고, 이는 결국 독일 파시즘에 이데올로기적 기반으로 작용하였다. 일본의 대표적인 사회진화론자는 카토 히로유키(加藤弘之)로서, 그는 국가를 개인의 위에 놓는 독일의 국가주의 철학을 주도적으로 일본에 보급시킨 거물급 관료 사상가였다. 그는 처음에는 진정대의와 국체신론등의 저작을 통하여 서양의 입헌제도와 천부인권론을 기반으로 한 근대적인 국가관을 제시하였다. 그러나 1875년 이후 독일의 생물학·철학자 헤켈(Ernst Heinrich Haeckel)의 저작을 통해 진화론에 접하게 되면서 생각을 바꿔, 이전에 자신이 옹호하였던 천부인권설을 오견과 망설로 규정하고 스스로 자신의 두 책을 절판시킨 후 인권신설을 새로이 저술하였다. 이 사건을 소위 “카토의 전향”이라고 부르는데, 이후로 그는 ‘강자의 권리’를 주장하며 절대주의 국가관의 일본의 대외 진출을 옹호하고, 말년에 가서는 입헌적 족부통치론(立憲的族父統治論)을 내세우며 천황을 향한 국민의 맹목적 충성심을 강요하였다.(조경란, 1996)

카토가 사상적 전향을 할 무렵인 1870년대 중반의 메이지 정부는 보수적 기류가 강화되던 시기였다. 메이지 정부는 1875년 엄격한 언론법을 제정하여 언론의 자유를 탄압하고, 계몽단체인 ‘명록사’의 해산을 강요하였다. 자유민권운동이 탄압 당하는 보수화의 물결 속에서 카토는 메이지 정부의 편에 서서 참정권과 자유를 주장하는 민권론자들의 주장을 망상이라고 비판하고, 민권은 천부적인 것이 아니라, ‘우승열패’의 결과로 얻어지게 되는 것이라고 주장하였다. 즉, 확고한 국가체제가 확립되지 못한 상황에서는 확고한 인권도 있을 수 없으므로, 서구 열강과의 관계에서 열등한 위치에 있는 일본의 당면과제는 강력한 민족국가의 확립이라고 본 것이다. 그는 강자의 경쟁과 권리 그리고 도덕과 법률 진화의 이치에서 생존경쟁과 자연도태를 인류 사회의 핵심법칙으로 천명하고, 세포로서의 개인은 전체로서의 국가에 복종해야 한다고 역설하였다. 그는 또한 강자의 권리란 강인한 인간의 육체적·정신적 유전과 적응에 의해 얻어진 자연적이고 실제적인 권력이라고 보았다. 이러한 강자의 권리를 얻기 위한 싸움에서는 항상 집단적 싸움이 개인간의 싸움보다 더 중요하다고 보고, 자유와 평등 대신 국가에 대한 애국심과 천황에 대한 충성을 요구했다. 그는 일본민족의 족부(族父)를 천황이라고 주장하며 일본민족의 순수성과 우월성을 주장하는 국수주의로 흘러갔다.(윤건차, 1996)

강자의 권리만 인정하고 강자의 약자에 대한 지배를 정당화하는 그의 이론은 서구 제국주의의 사회진화론처럼 자연스럽게 인종주의와 조우하게 된다. 그는 인종들 간의 사회·문화적 차이는 인종들 간의 생물학적 차이로부터 나온다고 보았다. 그에 의하면 유럽 민족은 질적으로 고가치한 민족으로서 적극적이고 남성적인 반면, 다른 인종들은 수동적이며 여성적이라고 보았다. 생존경쟁과 우승열패를 인간 사회의 자연스런 법칙으로 이해하는 카토의 입장은 필연적으로 제국주의적 팽창정책을 지지하는 방향으로 흐를 수밖에 없었다. 그는 일본의 팽창정책이 문명화되지 못한 민족을 문명화시켜 줄 뿐 아니라 인류 전체의 발전과 진화를 위하여 필요한 일이라고 주장하고, 소수의 문명화된 민족만이 전 지구의 지배자이며 소유자가 되어야 한다고 주장했다. 그의 이러한 입장은 서구의 사회진화론이 그랬던 것처럼 강자의 권리만을 옹호하고 약자의 생존권을 부정하는 제국주의적 이데올로기로 기능하였다.

4. 한국에서 사회진화론의 전개

오랫동안 중국과 사대관계를 맺은 한국은 1870년에 들어 일본에 의해 강제로 개국을 하게 되었고, 개국이후 가속화된 제국주의의 침략과 더불어 한국은 자본주의적 세계시장의 주변부로 편입되게 되었다. 전통사상인 유교는 급변하는 국제 정치·경제적 상황을 이념적으로 뒷받침해 줄 수 없었고, 이에 따라 진보적 지식인들은 중국의 양무운동(洋務運動)과 일본의 메이지 유신을 본받아 개화운동을 전개하게 되었다. 이러한 과정에서 일본과 중국을 통해서 수용된 사회진화론이 개화운동의 강력한 이론적 근거로 작용하게 되었다.

조선에서 개화라는 말은 개국직후 선진적 인사들에 의해 일본으로부터 유입되기 시작했고, 1880년대에 들어서에는 점차 대중화된 구호로 퍼지게 되었다. 개화사상은 중인 및 천인 출신의 신지식인들과 계몽적인 양반 자제들에 의해 전개되었는데, 이들이 참고로 한 것은 일본의 메이지 유신과 중국의 양무운동이었다. 김윤식·김홍집·어윤중 등은 중국의 양무운동을 모델로 삼아, 한편으로 조선의 전통적 제도와 가치를 유지하면서 다른 한편으로 서구의 기술과 산업을 도입할 것을 주장하였다. 그러나 김옥균·서재필·윤치호 등은 일본의 메이지 유신을 모델로 삼아 서

구의 산업·기술 뿐 아니라 문화제도와 사상까지도 모조리 서구로부터 받아들일 것을 주장하였다.

당시 개화사상의 대표자라고 할 수 있는 유길준(1856-1914)은 개화의 당위성을 사회진화론에 근거하여 설파하였다. 그는 1881년 일본에 사절단으로 가서 경응의 숙에 다니면서 후쿠자와유기치(福澤諭吉)로부터 사상적 영향을 받았으며, 1883년부터는 미국에 유학하고 국내로 돌아오는 길에 유럽을 둘러본 뒤 그 감상을 서유견문으로 펴냈다. 그는 '개화'를 "인간 세상의 온갖 사물들이 지극히 선하고도 아름다운 경지에 이르는 것"이라고 정의하였으며, 후쿠자와 유기치와 마찬가지로 개화의 정도를 개화, 반개화, 미개화의 세 등급으로 나누고 당시 한국은 반개화의 상태에 처해 있다고 보았다.

유길준은 개화의 원동력을 사회진화론자들이 말하는 경쟁에서 찾았다. 그가 사회진화론을 처음 접한 것은 일본 유학시절이었다. 당시 일본에서는 이미 진화론에 관한 서적이 간행되어 널리 읽히고 있었다. 헉슬리(Thomas H. Huxley)의 Lectures on Origine of Species가 존원시론(生種原始論)이라는 이름으로 번역되었고, 다윈(Charles Darwin)의 The Descent of Men의 제 2권이 인조론(人祖論)(1881)이라는 이름으로 번역되어 출간되었으며, 동경대학에 초빙교수로 와 있던 모스(Edward S. Morse)의 강연으로 진화론이 지식층 사이에 널리 보급되어가고 있었는데 유길준은 경쟁론이란 글에서 경쟁의 보편성에 대해 다음과 같이 말하고 있다.(김봉렬, 1998)

무릇 인생의 만사는 경쟁에 의하지 않은 것이 없으니, 큰 것은 천하 국가의 일로부터 작은 것은 일신·일가에 이르기까지 모두 경쟁으로 말미암아 비로소 진보할 수 있는 것이다. 만일 인생에 경쟁이 없으면 무엇으로써 지덕과 행복을 얻을 수 있을 것이며, 국가가 경쟁하는 바가 없으면 무엇으로써 광위(光威)와 부강을 얻을 수 있으리오(유길준, 1971)

여기서 볼 수 있듯이, 유길준은 경쟁이 개인의 국가의 부강을 실현하게 해주는 진보의 동력이라고 보았다. 그는 인도와 같이 오랜 역사와 광대한 국토를 지닌 나라가 영국에 멸망당하고 노예와 같은 처지로 전락하게 된 이유를 인도가 일찍부터 외국과 교통을 하지 않음으로 인해 우열과 선후를 경쟁할 기회를 갖지 못했기 때문이라고 보고 있다. 그는 심지어 서로 경쟁할만한 적국이나 외환이 없으면 국가

는 곧 멸망하게 된다고 하여, 국가의 유지와 발전을 위해서는 적국이나 외환과 같은 경쟁의 대상이 반드시 필요하다고 역설하고 있다.(김봉렬, 1998 p.58.)

그러면 경쟁이란 무엇인가? 유길준에 의하면 경쟁이란, 각기 자기의 직분에 힘쓰며, 자기가 좋아하거나 미워하는 바에 따라 자신의 뜻한 바를 달성하고자 앞을 다투는 것을 말한다.(유길준, 1995) 이런 점에서 그가 말하는 경쟁은 약육강식에서 자연도태로 이어지는 무자비한 야수적 투쟁이 아니라, 진보에 대한 신념과 자유주의적 낙관론이 결합된 선의의 경쟁으로 보인다.

그렇다면 그는 문명과 진보라는 이름으로 강대국의 약소국에 대한 침탈을 정당화하던 당시의 제국주의적 현실을 어떻게 이해하고 있었는가? 유길준은 한 나라가 부귀를 추구하는 방식에 두 가지가 있다고 보았다. 하나는 무력과 전쟁으로 약소국을 침탈하여 남에게 손해를 끼침으로써 자신의 이익을 취하려는 경우가 있고, 다른 하나는 남이 이익과 영달을 취하도록 배려해주면서 자신도 이익과 영달을 추구하는 경우가 있다고 보았다. 유길준은 근대 서양이 부귀를 취하는 방식은 후자의 경우에 해당한다고 파악하였다. 즉, 유럽의 봉건시대에는 왕과 귀족들이 권세와 폭력으로 남의 재물을 빼앗아 부귀영달을 이루었으나, 근대에 들어서는 문명이 개화하고 민생의 권리가 보장되면서 난폭한 악습은 사라지고 경쟁을 통하여 자신과 더불어 남의 이익까지 동시에 추구하게 되었다는 것이다.

<독립신문>은 1896년 4월 7일에 출현한 한국 최초의 사설신문으로서, “대한의 독립과 진보와 인민의 자유권을 위하여”라는 기치를 내걸고 창간되었다.(1899. 4. 7. 논설) <독립신문>의 주 멤버인 서재필과 윤치호는 수 차례의 논설을 통해서, 사회진화론에 입각하여 국민들에게 국제 정치의 현실을 알리고 국권확립을 위한 계몽을 부르짖었다. <독립신문>의 영문판인 The Independent에 실린 윤치호의 글을 통하여 당시에 사회진화론이 어떻게 이해되고 있는지 알아 볼 수 있다.

자연과학은 약자와 우둔한 자는 항상 강자와 지적인 자의 노예라고 우리에게 말해준다. 그리고 인간의 힘으로 자연의 법칙에서 기인하는 결과를 변경하려 하는 것은 불가하다.

여기서 윤치호는 강자가 약자를 지배하는 것은 자연의 법칙이라는 서구 사회진화론자들의 주장을 그대로 답습하여 전달하고 있다. 윤치호의 이러한 논설은 ‘우승

열패'와 '적자생존'으로 이어지는 냉엄한 국제 현실을 대중들에게 인식시키기 위하여 당시 서구에서 유행하던 사회진화론을 가감 없이 소개하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그는 당시의 국제정치에서 나타나는 약육강식의 현실에 대해 이렇게 묘사하고 있다.

만국의 오늘날 나타난 현상을 불진대, 동맹국이니 통상국이니 하나, 실상은 한 나라가 눈이 없는 즉 그 코를 베어먹을 판국이라 그러하나 이는 인간의 자연한 형체라.(독립신문, 1898. 1. 22. 논설. 그리고 광무 2년 4. 7. 논설을 보면 같은 내용의 글이 실려 있다.) 독립신문의 논설에서는 또한 서구 진화론자들이 주장했던 인종주의마저도 그대로 답습하여 소개하고 있다. 즉, 독립신문의 여러 논설에서는 지구상의 인종을 피부색에 따라 다섯 가지로 분류하여, 몽고족은 황인, 코가사족은 백인, 아프리카인은 흑인, 말레이인은 황적색인, 아메리카인은 홍인 등으로 분류하고 백인을 가장 영민하고 부지런한 인종으로 평가하고 있다. 그리고 황인종 가운데서도 청국인을 세계에서 제일 천하고 약한 인종으로 평가하고 있다는 점은 서구의 사회진화론에서는 엿볼 수 없는 독특한 시각이라고 할 수 있다. 청국인에 대한 독립신문의 이러한 평가는, 한국이 일본이나 서구의 침략으로 받는 위협보다는 과거 청국에 의해 당해왔던 피해와 예속을 더욱 심각한 것으로 파악하는 지식인들의 역사인식이 반영되어 있는 것으로 보인다. 당시 한국의 언론에서 일본은 메이지 유신 이래 군·관·민이 일심동체가 되어 30여년의 개혁을 통해 개화국으로 진입한 모범적 국가로 그려지는 반면, 청국은 그 반대이거나 심지어 적개심과 경멸감을 불러일으키는 국가로 묘사하고 있는 것을 볼 수 있다.

개화와 계몽을 주장하는 독립신문의 논조에는 서양인들이 지니고 있는 정복주의적이고 인종주의적인 편견에 대해서도 아무런 비판이나 성찰 없이 맹목적으로 받아들이고 있는 것을 볼 수 있다. 예를 들어, 윤치호는 서구의 사회진화론적 관점을 그대로 수용하여, 세계는 정의에 의하여 지배되는 것이 아니라 힘에 의하여 지배된다고 보았으며, 힘이 곧 정의고 나아가 세계의 신이라고 보았다. 그는 문명화된 민족이 문명화되지 못한 민족을 정복하는 일은 결과적으로 강자에게 정의와 성공을 가져다주고 약자들에게는 부정의와 실패를 가져다준다고 보았다. 그래서 그는 영국은 인도와 모든 종속국의 스승이다. 이것은 미국의 흑인 및 인디언에 대한 관

계와 마찬가지로. '모든 인종이 궁극적 개선은 신의 섭리이다'라고 주장하며 영·미의 인종주의와 식민지주의를 두둔하였다. 그는 심지어 강국이 식민지를 훈육시키느라 자행하는 착취와 범죄 행위마저도 진화의 법칙상 피할 수 없는 필요악이라고 옹호하였다.

윤치호는 당시 우리나라와 같이 문명화되지 못한 나라가 문명화된 나라를 이기고 극복하는 길은 오직 선진 문명국의 문물을 받아들여 생존능력을 배양하는 길밖에 없다고 생각하였다. 그러나 당시 밀려오던 외세 앞에서 한국이 생존능력을 회복할 수 있는 가능성이 희박해져 가자, 윤치호는 폭정과 가난에 시달리는 한국민을 위해서는 한국이 문명화된 외국정부에 의해서라도 지배되거나 문명화되는 것이 더 낫겠다고 주장하기에 이른다.(국사편찬위원회, 1890)

윤치호의 이러한 관점은 당시 대한제국 집권세력의 무능력에 대한 분노와 비판을 드러내주기도 하지만, 나아가서는 스스로 자진해서 제국주의의 논리에 세뇌되어가던 자칭 선진적 지식인들의 몰주체적인 모습을 극명하게 대변해준다. 당시에는 진보적인 지식인으로 자처했던 윤치호였지만, 사회진화론의 논리를 비판 없이 수용하여 스스로 제국주의의 발밑으로 기어 들어가고 있다는 점에서 우리는 한국 근대사의 서글픈 단면을 엿 볼 수 있다.

윤치호를 비롯한 독립신문 논설자들의 이러한 태도는, 이들 신지식인들이 미국에서 교육받았던 탓으로 암암리에 서구 중심적 사고가 내면화되어 있었기 때문이라고 보인다. 윤치호는 1881년부터 1883년까지 일본 동지사학교를 다녔고, 1884년에서 갑신정변 전까지는 미국 외교관 푸트(Lucius H. Foot)의 통역관으로 일했으며, 갑신정변 후인 1885년에는 중국으로 건너가 미국 선교사에 의해 세워진 영중학원에 다녔다. 그는 1888년 미국으로 건너가 벤더빌트 대학에서 신학을 배우고, 다시 중국으로 건너가 영중학원에서 영어선생을 하다가 1895년 한국으로 돌아왔다.

윤치호는 국가의 독립을 위하여 문명화가 필요하다고 역설하였지만, 피치 못할 경우에는 국가의 독립보다 외세에 의존해서라도 문명화가 먼저 이루어져야 한다고 보았다. 신학도였던 윤치호는 서양의 기독교가 한국의 문명화에 중대한 기여를 해 줄 것으로 전망하고, '기독교는 한국의 구제이며 희망이다'라고 주장하기도 했다. 여기서 우리가 제국주의적 침략에 앞장섰던 기독교의 정복주의적 선교방식에 대한

당시 지식인의 무지와, 서구 중심적 문명화에 대한 몰주체적이고 맹목적인 열광을 엿볼 수 있다.

윤치호를 비롯한 독립신문의 논설자들에게 대중과 지식인들이 모두 다 동조했던 것은 아니다. 황현 같은 우국지사는 서재필의 서양식 흉내 내기에 심각한 분노를 표하고, 문명화란 이름 아래 식민지주의에 자발적으로 매몰되어 가는 신지식인의 모습을 통탄하기도 했다. 매천은 이렇게 서재필을 꾸짖는다.

서재필이 미국에 있었을 때, 그의 부인과 부득이하게 떨어져 있게 되었는데도 미국 여자를 다시 아내로 맞이하였다. 갑오년에 귀국해서 고종 황제를 뵈 때에는 자신을 미국 시민으로 자처했고, 안경 끼고 담배를 입에 문 채 뒷짐을 지고 조정에 나아갔으니, 애통하고 분하도다! 이 같은 작자가 어찌 하늘의 도리를 안다고 하겠는가?

이렇게 1890년대에 독립신문 등 각종 매체를 통하여 유포된 사회진화론은 국제 사회에서 작동되고 있던 약육강식의 현실을 설명하는 이론적 수단이 되었고, 일반 대중들에게 근대화의 필요성을 일깨워 주는 각성제의 기능을 수행했다. 그러나 사회진화론을 유포한 지식인들 자신이 제국주의의 폭력적 성격에 대해 냉철한 인식을 하지 못한 채 무비판적으로 그들의 논리에 동조하였던 점은 아쉬운 일이라고 하지 않을 수 없다. 진보적 인사로 자처하던 이들 지식인은 심지어 일본의 아시아 연대론에 들러리를 서거나 구미의 강권적 문명화의 요구에 몰주체적으로 복종함으로써, 훗날 한국의 근대화가 모방적 근대화의 길을 걷게 만든 이념적 선구가 되었다.

위에서 본 것처럼 사회진화론은 자유주의의 자기모순에서 비롯된 불평등의 이론이다. 사회진화론은 자본가와 노동자의 계급적 갈등이 첨예화하고 독점 자본주의가 해외를 향하여 침략의 손길을 뻗치던 19세기 중반에 나타난 반동적인 이데올로기였다. 이러한 이론은 이미 충분히 자본을 축적한 서구 열강의 입장에서는 힘 있는 계급·인종·민족의 권리만을 인정하고 힘없는 자의 패배·종속·절멸을 자연법칙의 이름으로 정당화하는 비합리적이고 비민주적인 이론체계였다.

이러한 이론이 지닌 약점은 너무도 자명하다. 첫째는 인간 사회의 갈등을 자연의 이름으로 합리화함으로써 인간의 주체적 능동성을 스스로 부정해버렸다는 점이다.

이는 인간이 동물과 구별되는 유적 존재로서의 특성을 스스로 부인하는 것으로, 대단히 비합리적이고 야수적인 이념체계라고 밖에 달리 표현할 수 없을 것이다. 인간사회 발전의 법칙을 동물세계의 진화 법칙에 비유함으로써, 능동적·주체적·의지적 존재로서의 인간은 스스로 주어진 운명을 개척하지 못하고 자연의 법칙에 종속되어 버리는 동물적 존재로 전락하게 된 것이다.

사회진화론이 지닌 두 번째 약점은 좀 더 철학적인 측면에서 제기될 수 있다. 그것은 '사실'과 '가치'의 문제를 혼동하는 자연주의의 오류에 빠졌다는 점이다. 침략과 지배 그리고 정복의 야욕에 불타는 야수적 인간에 대한 묘사는 사실의 문제이다. 그러나 이의 부당함을 지적하고 좀 더 바람직한 인간상과 사회상을 추구하는 것은 가치의 문제이다. 그러나 사회진화론자들은 사실의 문제와 가치의 문제를 구분하지 않은 채, 혹은 사실의 문제로 가치의 문제를 소멸시키면서, 교묘하게 사실의 문제를 가치의 문제로 환원시켜 호도하였다.

그렇다면, 그렇게 수많은 문제와 결점을 지닌 사회진화론을 한국의 지식인들은 왜 그렇게 앞장서서 받아들일 수밖에 없었던가? 그것은 무엇보다도 먼저, 제국주의적 약육강식의 현실에 대처하고 국가 민족적 생존을 도모하기 위한 이론적 수단으로 받아들였던 것으로 이해할 수 있다. 이 점은 한국뿐 아니라 중국이나 일본의 지식인들이 사회진화론을 수용할 때, 자국 내 국민 개개인 사이의 경쟁 대신 국가 대 국가 혹은 민족 대 민족의 생존 경쟁을 강조했던 점에서도 엿볼 수 있다. 이런 점에서, 서구에서는 강자의 약자에 대한 약육강식적 수탈을 정당화하는 이데올로기로 기능하였던 사회진화론이 한국에서는 오히려 약자인 한국이 강자의 발 밑에서 살아남기 위해 능동적 행동을 고취시키는 이론적 도구로 사용되었던 것이다. 이에 따라 원래 사회진화론이 지닌 여러 요소 가운데 특정한 측면들만이 한국의 상황에 맞게 선택적으로 수용되어 원래의 모습과는 변형된 형태로 수용되게 된 것이다.

19세기말에서 20세기초에 한국에 전래된 사회진화론은 긍정적인 기능과 더불어 부정적인 기능을 수행하였다. 긍정적인 측면으로는, 사회진화론이 한국의 근대화와 독립을 위해 필요한 계몽운동과 실력양성 운동을 이론적으로 뒷받침해주었다는 점이다. 그러나 부정적인 측면으로는, 강자의 약자에 대한 지배를 자연법칙으로 승인

함으로 말미암아 일본제국주의의 침략을 자발적으로 정당화하고 말았다는 점이다. 특히 일본에 의해 각색된 사회진화론은 당시의 국제정세를 백인종과 황인종의 인종다툼으로 보고 일본을 맹주로 하는 황인종의 단결을 주장하였던 바, 개화파 지식인들은 이러한 주장을 아무런 경각심도 없이 받아들임으로 말미암아 일제의 한국 침략을 용이하게 만들어주었다.

이제 우리는 사회진화론이 유행했던 제국주의의 극성기로부터 1백 여 년이 지난 시점에 살고 있다. 그러면 사회진화론은 지나간 시대의 유물이 되었는가? 결코 그렇지 않다. 사회진화론은 신자유주의라는 새로운 외투를 걸치고, 노벨 경제학상이라는 훈장을 달고서, 이 시대의 진리로 자처하며, 또다시 인류를 약육강식의 늪으로 몰아넣고 있다. 신자유주의의 이념적 대부인 하이에크(Friedrich August von Hayek: 1974년 노벨 경제학상 수상자)와 프리드만(Milton Friedman: 1976년 노벨 경제학상 수상자)은 사회진화론의 맥을 잇는 이론적 대부들이다. 신자유주의는 자본주의의 내부 동인에서 야기되는 독점 자본주의의 또 다른 형태이지만, 지금은 정치·경제적 영역에서 뿐 아니라 교육·환경·의료·복지 등 제반 사회 영역에서 진리를 자처하며 위세를 부리고 있다.

자유 그 자체는 고귀하다. 그러나 자유주의는 선이 될 수도 악이 될 수도 있다. 우리는 지난 1백 여 년 전에 전 지구적으로 전개된 사회진화론의 발전과정을 살펴보면, 이러한 약육강식의 논리가 자유주의의 변용된 한 갈래일 수는 있지만 진정으로 모든 사람의 자유를 충족시켜 주는 이념은 아니라는 점을 배울 수 있었다. 현재 우리는 자유주의 사회에 살고 있고, 바로 그 자유주의로 인해 끊임없이 국내·국제 사회로부터의 도전을 받고 있다. 과연 우리가 성취하고자 하는 자유주의는 진정으로 모든 사람의 자유를 추구하는 이념인가? 과연 신자유주의가 내세우는 자유는 누구를 위한 자유인가? 지금 우리가 겪고 있는 자유주의의 모순은 지난 1백년 전 우리의 선조들이 경험했던 자유주의의 모순과는 어떻게 다른 것일까? 자유의 건전한 발전을 위해서 우리는 자유주의 자체 내에 간직된 자기 모순을 새삼스럽게 다시 점검하지 않으면 안 될 것이다.

제3장 한국의 지방자치와 지방재정

우리나라의 경제환경은 지방화와 세계화를 동시에 추구하고 있는 환경으로 변해가고 있다. 지방분권화와 국가균형발전이란 단어가 그러한 환경의 변화의 일부를 상징적으로 말해 주고 있다. 지방분권화와 지역균형발전이라는 명제를 해결하여야 함과 동시에 국경 없는 경제 전쟁에서 경제영토를 많이 확보해야 하는 힘 벅찬 과제를 안고 있다. 따라서 중앙정부는 생산성을 제고하여야 함과 동시에 어느 한쪽으로 치우치지 않는 균형 감각을 가지고 국정을 운영하여야 할 책무가 있다고 보여진다. 지금까지 지속되어 온 보호주의 경제체제는 더 이상 효과적이지도 않으며 또한 소규모의 개방경제는 규제정책 속에서 살아남기 힘든 여건이다. 따라서 전통적으로 집권화 된 정치 행정체제의 유산 속에서 참여와 경쟁의 민주주의를 실현하고 국가의 균형발전을 위해서는 지방의 창의성이 발휘되는 합리적인 분권화가 이루어져야 하는 것이다.

우리나라는 전통적으로 중앙집권화 된 정책결정구조와 재정구조를 가지고 있다. 재정적인 측면에서는 중앙정부에 의한 획일적인 서어비스 공급이 초래하는 비효율성 때문에, 정치적 측면에서는 참여와 경쟁을 통한 민주주의의 실현 때문에 지역 서어비스의 공급에 대한 정책결정을 지방정부가 담당하는 지방자치가 필요하게 된 것이다.

지방자치란 일정한 지역의 주민들이 자기 책임과 자기부담 하에 지방공공단체를 구성하고 스스로 또는 그 대표자를 통하여 그 지역 내의 사무나 공공문제를 처리하는 과정이다. 따라서 지방자치가 실시되면 그에 따른 재정수요를 충족시켜주는 지방재정의 확충과 신장성이 제도적으로 보장되어야 한다. 물론 분권화에 다른 문제점들이 발생할 수 있는데 그것을 보완할 수 있는 재정적 조정메카니즘이 만들어져야 한다. 정부 수립이후 지방자치제를 실시하고자 했던 시도가 여러 번 있었고 그때 마다 시작과 실패가 반복되곤 하였다. 지방자치가 성공과 실패가 반복 될 때 지방재원도 늘어나고 줄어들고 하였는가? 중앙집권에서 지방분권으로 제도가 변했

다면 그것에 수반한 재정구조도 당연히 변하고 변화했어야 한다. 만일 중앙집권에 서 지방분권으로만 진화되고 재정분권은 진화가 없었다면 그것은 튼튼하지 못한 제도이다. 따라서 지방분권의 모양인 지방자치제가 어떻게 발달 하였는가를 먼저 보고 그 다음으로 지방재정의 변화를 보고자 한다. 지방자치 발달의 단계는 학자에 따라 다르게 나누고 있지만 본 논문에서는 최봉기(2006)의 분류를 인용하고자 한다.

최창호는 지방자치학(최창호, 2001)에서 지방자치의 발달을 1,근세이전의 지방자치 2,근대국가의 지방자치 3,현대국가의 지방자치의 3단계로 구분하고 있으며 한국 지방자치의 전사를 1,통일신라 이전 2,고려시대 3,조선시대로 분류하고, 근대적 지방자치의 생성을 1,갑오경장기 2,일제시대 3,미군정시대로 나누고, 민주적 지방자치의 발전기로 1,지방자치의 시동기 2,지방자치의 중단기 3,지방자치의 재동기로 분류하여 그 시대의 특징과 지방자치의 관계를 기술하고 있다.

한국지방자치학회가 발행한 한국지방자치론(한국지방자치학회, 1995)에서는 다음과 같이 나누고 있다. 1.갑오개혁이전 2.갑오개혁-1948년 까지 3.지방자치의 여명기(1948-1952) 4.지방자치의 시동기(1952-1961) 5.지방자치중단기(1961-1991) 6.지방자치의 부활기(1991년 이후)의 6단계로 나누고 있다.

제1절 한국의 지방자치의 진화

1. 근대이전의 지방자치

우리나라는 삼국시대 이후 오랫동안 중앙집권적 통치체제를 유지하여 왔다. 따라서 근대적 지방자치의 발달은 그 역사가 매우 짧다. 권력이 중앙정부에 집중되어 있던 왕조시대에도 지방행정은 존재하지 않은 것은 아니었으나, 지방행정은 중앙에서 임명된 지방 관리에 의하여 수행되었기 때문에 자치적 요소가 거의 발견될 수 없었다. 그렇다고 지방행정과정에서 주민의 참여와 민의의 반영이 전혀 없었다고 할 수는 없다. 그러므로 여기서는 근대이전의 한국사회를 삼국시대, 고려시대, 그

리고 조선시대의 세 시대로 구분하여 시대별 지방행정체제에 엮보이는 자치적 요소를 주로 행정제도를 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 삼국시대

우리나라의 고전관제나 지방제도를 잘 살펴보면 지방자치의 연원을 어느 정도 발견할 수 있다. 고구려·신라·백제는 모두 부족국가에서 출발하여 전제왕국으로 발전되었다. 전제왕권이 확립된 후에는 전국의 행정구역이 중앙집권적 통치체제에 적합하게 재편되었다. 예를 들면 고구려의 경우 5부·3경·군현제를 갖추게 되었다. 그리고 각 행정구역은 왕족이나 귀족 가운데서 임명된 자가 통치하였다.

그러다가 신라에 의하여 삼국이 통일된 후에는 전국을 다시 9주 5소경 117군 283현으로 재편성하였다. 그리고 말단 행정구역으로는 향읍과 촌락이 있었고, 부곡이라고 하는 일종의 특별행정구역도 설치하게 되었다. 그러나 이런 행정단위의 지방사무는 역시 왕권에 의하여 직접 또는 간접으로 임명된 관리가 수행하여 근대적 의미의 지방 자치적 요소는 찾아보기 어렵다.

2) 고려시대

고려는 건국 초기에는 신라의 지방제도를 답습하다가 제6대 성종 때부터 중국의 당나라 제도를 도입함으로써 중앙집권적 관료제와 더불어 지방제도를 정비하였다. 지방은 초기의 제도가 몇 차례 바뀌어 제8대 현종 때에 전국을 5도·양계로 나누고 그 밑에 경·도호부·목·부, 그리고 군·현·진을 두게 되었다. 5도는 일반 행정구역으로서 경상도, 전라도, 교주도, 서해도, 양광도이며, 양계는 군사목적을 위한 특수지역으로서 동계와 서계로 구분되었다. 지방행정제도로써 중요한 것은 사심관제와 향직단체가 있었다. 사심관제는 건국공신에게 출신지방의 통치를 맡겨 상당한 정도의 독립성을 가지고 지방을 통치하게 한 제도로서, 약간의 지방분권적 요소를 지니고 있었다.

3) 조선시대

조선시대는 유교를 통치이념으로 삼아 강력한 중앙집권체제를 확립하였기 때문에

지방자치가 발달할 여지가 없었다. 가산국가(家產國家)적 중앙집권체제 아래서 지방에는 왕의 대리인으로서의 지방관이 파견되어 지방행정을 담당하였고, 이들에 대하여는 엄격한 중앙통제가 가하여졌다. 지방행정구역으로는 전국을 8도로 나누고 그 밑에 부·대도호부·목·도호부·군·현을 설치하였다. 대개 품격에 따라 이런 지방단위에 관찰사나 수령은 모두 왕의 대리인으로 간주되었으며, 이들은 주로 농민으로부터 세금을 받아 주민교육이나 민생구휼사업에 주력하였다. 그런 가운데서도 지방행정의 효율성을 높이기 위하여 향청이나 향약과 같은 일종의 자치제도를 채택·운영하기도 하였다.

조선 초기 관직을 물러나 귀향한 자나 향리에 세력이 있는 자들로 구성된 유향소는 지방수령에 대한 행정고문의 역할을 담당하는 임의조직이었는데, 이것이 발전하여 나중에는 향청으로 공인을 받게 되었다. 명예직으로, 임기 2년의 좌수 및 별감 수명으로 구성되는 향청은 수령에 대한 자문·아전규찰·관리천거·정령전달·풍속교령 등 다양한 역할을 수행함으로써, 또 구성방법이 민선이라는 점에서, 당시로서는 자치적 요소를 제법 지니고 있는 대표적 지방행정기관이었다.

2. 근대의 지방자치

1) 갑오경장시기

1894년 갑오년에는 중국식 가산국가체제가 서구식 근대국가체제로 바뀌는 대규모의 개혁이 단행되었다. 갑오경장을 거쳐 국왕이 “지방관제를 개정하고 지방관리의 직권을 한정한다”는 내용을 포함하고 있는 흥범 14조를 공고하여 지방제도 또한 과거의 그것과 크게 달라졌다.

처음 개혁에서는 23부제를 채택하였으나 이듬해 곧바로 전국을 13도로 나누고 그 밑에 부·목·군을 두고 교육과 지역사회복지사업을 관장케 하였다. 이런 사무처리를 위하여 1895년에는 회계법, 그리고 1909년에는 지방비법(地方費法)을 제정하여 지방재정의 제도적 근거를 마련하기도 하였다.

그러나 갑오개혁의 제도적 산물 중에서 가장 지방자치의 정신을 많이 엿볼 수 있는 것은 향회제도였다. 1895년 11월 3일 향회조규에 의하여 채택된 향회제도는 지

방주민으로 하여금 지방의 공공사무를 처리하는 과정에 참여할 수 있게 한 제도이다. 군·면·리에 각각 그 지역주민으로 구성되는 군회·면회·리회를 설치하여 공공사무에 관한 의결권을 부여하였다. 그리고 면·리의 집행기관으로 임기 1년의 집행 및 준위를 주민이 선출케 하고, 만약 이들이 임무를 제대로 이행하지 못하면 임기 중이라고 하더라도 개선할 수 있도록 하였다. 이렇게 보면 향회는 오늘날의 지방의회와 매우 유사하며 집행기관의 주민선출제도 또한 근대적 지방자치제도와 상당히 유사하다. 그러나 이와 같이 지방자치제도로써 훌륭한 제도도 1910년 한일 합방과 더불어 폐지되고 말았다.

2) 일제시대

일제시대의 행정제도는 식민통치를 위한 것으로 개편되었다. 중앙에 조선총독부를 설치하면서 지방제도도 개편을 단행하였는데, 지방에는 도·부·군·면을 두고 그 아래 동·리를 두었다. 이런 지방단위의 주요사업이 국민교육과 지역복지였음은 과거와 다름이 없으나, 행정의 초점은 한국인에 대한 동화와 경제적 착취에 맞추어져 있었다는 것이 문제였다.

그러나 형식적으로는 지방자치의 면모를 갖추었다. 1930년 지방제도를 전면 개정하면서 지정면을 읍으로 승격시키고, 도와 읍에는 공법인의 자격을 부여하였다. 그리고 도·부·읍에는 의결기관으로서 도회·읍회·부회를 설치하였으며 면에는 자문기관으로 면협의회를 두도록 하였다. 20명 내지 50명으로 구성되는 도회와 12명 내지 30명으로 구성되는 부회는 의결권·선거권·의견제시권·회의규칙개정권 등이 부여되어 있어서 명목상으로는 일단 지방의회의 모습을 지니고 있었다.

3) 미군정시대

1945년 일제로부터의 해방이후 허울 좋은 지방제도의 개편이 막을 내리고 3년간 과도기적인 미군정시대로 이어지게 되었다. 미군정기에는 서구식 자유민주주의의 정치·행정제도를 이 땅에 도입하려고 하였다. 즉 대의적 민주주의와 분권화된 행정체제를 이식하려고 하였다. 그러나 과도기적 군정이 갖는 한계로 인하여 일제시대의 통치기구들은 거의 그대로 존속하였으며 정치·행정제도상 변혁은 별다른 것이

없었다. 그런 가운데서도 행정구역의 편제는 서울시를 서울특별시로 승격시키고 제주도를 전라남도에서 분리하는 등 다소의 변화가 있었으며, 교육구와 교육위원회를 설치한 것은 교육자치를 위하여 진일보한 것처럼 보였다. 그러나 일제시대 존재하였던 도회·부회·읍회·면협의회를 폐지하여 일반적인 지방자치제도의 측면에서 보면 오히려 후퇴하는 경향을 나타내었다.

3. 현대적 지방자치제도

1) 지방자치에 관한 헌법의 규정

우리나라의 현행 헌법은 지방자치에 관한 1개의 장, 2개의 조문을 됴으로써 지방자치제도를 국가통치제도의 일환으로 보장하고 있다. 즉 헌법 제8장 제117조는 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고, 제2항은 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”고 하였다. 이처럼 헌법에 지방자치를 제도적으로 보장한 제117조(제1항)의 의미는 우리나라 지방의 통치는 지방자치로 해야 할 것과 지방자치단체의 자치권은 법률로서는 박탈할 수 없는 헌법적으로 보장된 권리라는 점을 분명히 했다는 것이다.

또한 헌법 제118조는 그 제1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정하였고, 그 제2항에서는 “지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하였다. 이처럼 동조 제1항에서 지방자치단체에 지방의회를 둔다고 했거나, 제2항에서 굳이 지방의회의 조직과 권한, 지방의원선거 등을 우선적으로 규정한 것은 지방자치는 지방의회를 중심으로 수행되어야 함을 밝힌 것이라고 보아야 할 것이다. 즉 제117조에서는 지방의 통치는 지방자치로 해야 하며, 지방자치는 지방의회를 중심으로 수행되어야 함을 밝힌 것이라고 볼 수 있다.

2) 지방자치제도의 헌법적 보장 의미

“헌법에 지방자치에 관한 어떠한 내용을 규정하고 있는가?” 하는 것과 함께 “지

방자치에 관한 내용을 헌법에 규정한 것이 어떠한 의미를 가지는가?" 하는 것 역시 검토해 볼 가치가 있는 매우 중요한 내용이다. 이러한 관점에서 자치제도에 관한 현행 헌법규정의 의의를 요약하면 다음과 같다.

첫째 지방자치제도를 헌법에 규정함으로써 지방자치제도가 우리나라의 헌법적 사항 또는 국가의 기본질서, 즉 기본적 통치제도가 되었다는 의미를 가진다. 즉 헌법의 기본권, 정부조직, 정당제도 등과 함께 헌법의 기본영역을 형성하고 있는 것이다.

둘째 지방자치에 관한 사항이 헌법에 규정됨으로써 지방자치가 일반행정과는 다른 특별한 정치적 제도로 보장받고 있다는 중대한 의미를 가진다.

셋째 지방자치에 관한 규정이 헌법에 명시됨으로써 헌법이 지방자치단체의 자치권을 창설하여 보장하였다는 점과 그 자치권을 제도적으로 보장하였다고 보아 그 의의가 크다고 할 수 있다. 그 동안 지방의 자치권이 국가이전부터 존재한 지방의 고유권인가, 국가에 의해 비로소 창설된 국권(國權)인가에 관한 인식여하에 따라 자치권의 성격을 달리 보았다. 그러나 오늘날에는 일반적으로 자치권을 “주권하의 권리”로 인식하고 있으므로 지방 자치권은 분명히 헌법에 의해 창설·부여되고 있음을 명백히 하고 있는 것이다.

넷째 이러한 헌법의 지방자치에 관한 제도적 보장은 전체로서 지방자치에 관한 일반적 보장이고 개별적인 지방자치단체의 존립에 관한 보장은 아니라는 점을 유의해야 할 것이다. 따라서 법률에 의해 특정한 지방자치단체를 폐지·분합하거나 일시적으로 권능을 제약한다고 하더라도 그것이 헌법위반은 아니라는 것이다.

4. 지방자치의 경험

지방자치제도의 터전은 대한민국 정부가 수립되고 헌법에 지방자치조항이 규정되면서 부터이다. 1948년 11월17일 법률 제8호로 지방행정에 관한 임시조치법이 공포된 이후 1952년 피난수도 부산에서 지방의회 의원선거를 실시할 것을 공포하였다. 이것이 한국지방자치의 시동기라고 할 수 있는데 당초의 기대와는 달리 많은 폐단과 결점을 드러내었다. 특히 당시 주민들의 문맹률이 높았던 것은 물론이고, 국민적 정치역량과 민주적 정치의식이 매우 낮아 지방자치제도를 실시하기에

는 역부족이었다는 사실도 밝혀졌다.

1961년 5.16군사 쿠데타에 의하여 지방자치는 중단되었다가 1991년 기초자치단체의 의회와 광역자치단체의 의회가 구성되고 1995년 자치단체장선거가 실시됨으로 인하여 새로운 지방자치단체의 시대가 열려 오늘에 이르고 있다.

지금까지 검토한 바와 같이 우리나라는 1949년 7월 4일 최초의 근대적 지방자치법이 제정된 이래 1952년부터 현재까지 모두 8차의 지방선거를 실시함으로써 모두 25년간의 지방자치경험을 가지고 있다. 우리나라 전체의 5천년 역사에 비하면 극히 짧은 지방자치의 역사이지만 그나마 전반기 10년의 경험 이후 30년간의 지방자치 공백기간을 거친 이후 비로소 오늘에 이른 것이다.

1991년 제4차 지방선거 이후 오늘에 이르기까지 약 15년의 자치경험이 축적되었지만, 아직도 우리나라의 지방자치제도는 고치고 다듬고 바로잡아야 할 것이 한두가지가 아니다. 지방자치제도의 내용을 결정하고 제도를 운영하는 정부의 통치권자와 중앙정부, 지방자치현장에서 활동하는 지방정부의 자치단체장과 지방의원 그리고 지방공무원, 자치제도 시행에 참여하고 통제하는 지역주민, 지방자치제도의 시행과정에서 여론을 조성하고 비판과 국민교육기능을 담당하는 중앙 및 지방의 언론과 관련 시민단체, 그리고 학자들이나 전문가 등이 지방자치제도의 시행과정에서 자치제도의 발전적 수행을 위해 지식과 정보를 제공하고 비판과 통제기능을 충분히 발휘하고 그것에 대한 개선책을 강구하게 되면 우리나라의 지방자치제도의 발전 속도는 대단할 것으로 기대 된다. 어떤 주체가 어떤 내용으로 개선책을 강구하던 간에 그것에 소요되는 비용의 조달문제가 수반하게 된다. 그 수반된 비용의 해결이 지방자치의 성공여부를 결정하는 관건임에 틀림없는 사실이다. 전술하였지만 제도가 바뀌지면 그것에 수반된 재정제도도 당연히 변화를 가져와야 하지만 우리나라는 손 따로 발 따로 제각각 놀아나는 형국이지 않는가 싶다. 따라서 본 논문에서 자치제의 변화와 함께 재정분권도 변화를 가져 왔는가를 보고자 하는 것이다.

제2절 한국의 지방재정

우리나라의 지방자치에 대한 헌법의 규정은 헌법 제117조의 제1항과 제2항에 자치권과 자치단체의 종류를 규정하고 있다. 즉 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있으며 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다라고 규정하고 있다. 이어서 제118조 제1항과 제2항에서 자치단체의 조직과 운영에 관한 규정을 하고 있는데 지방자치단체에 의회를 두고 이 의회의 조직 권한 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 하고 있다.

이러한 헌법의 규정에 따라 지방자치단체는 지방자치단체의 조직과 조직을 운영할 수 있으며 따라서 그 조직을 운영하는데 필요한 재원을 확보하여야 하는 당위성이 있는 것이다. 재원의 확보는 조세에 의하는 것이 일반적인데 이 조세가 재정의 대부분을 충당하여 주고 있다.

일반적으로 재정이라고 하면 국가나 지방자치단체가 그 기능을 수행하기 위하여 공권력에 의거하여 재원을 확보하고 이를 집행 관리하는 과정이다. 간단히 말하면 정부의 경제라고 할 수 있으며 국가재정과 지방재정의 두 부문을 총괄하여 말하는 것이다.

지방재정은 국가재정과 더불어 공경제의 주체적 활동이며 민간영역의 사경제가 수익성성과 이윤동기에 의해 지배되는데 반하여 중앙정부의 공경제는 공정성과 공익성에 의하여 지배된다. 즉 지방재정은 지방정부의 재정이고 지방정부는 독립적인 경제주체이다. 지방정부가 건전한 자치활동을 하기 위해서는 행정권능이 인정되어 있다는 것만으로는 불충분하며 그것을 가능하게 하는 재정의 뒷받침이 있어야 한다. 즉 재정적인 자주성이 없는 상태에서는 진정한 지방자치가 실현될 수 없는 것이다. 또한 지방재정은 지역주민의 생활과 지역경제에 크게 영향을 미치기 때문에 지방자치단체의 활동이 활발하게 되면 그에 따라서 지방재정이 뒷받침되어야 한다. 그렇다면 우리나라의 현재 지방의 재정상태는 어느 정도 인가를 한국

지방재정학(김동기, 2005)의 지방재정의 실태와 과제를 참고로 하여 기술하고자 한다.

1. 한국지방재정의 실태

지방자치단체를 둘러싼 정부간의 관계는 지방자치시대에 국가재정과의 관계이다. 국가와 지방의 관계는 한 국가에 있어서 권한의 배분문제이며 행정사무처리권한이 어디에 있는가 하는 자치권한의 규명문제이고 누가 경비를 지불할 것인가 하는 경비부담의 문제이며 누가 책임질 것인가 하는 행정책임소재의 문제이기도 한다. 지방재정과 관련된 국가와 지방의 관계는 일반적으로 세입 또는 세출의 배분을 중심으로 한 지방분권화의 정도를 말한다. 이하에서 한국지방재정실태를 보기로 하자.

1) 총재정규모

<표 1> 국가 · 지방재정 규모 추이

(단위: 10억원, %)

구 분	1985	1990	1995	2000	2003
일반재정 ¹⁾ (A)	20,805	48,703	105,451	180,024	233,808
국가재정(B)	15,000	32,537	72,915	123,916	155,666
지방재정(C)	5,805	16,166	32,536	56,108	78,142
GDP ²⁾	79,301	178,262	377,349	517,096	721,346
C/A	27.9	33.2	30.9	31.2	33.4
C/B	38.7	49.7	44.6	45.3	50.2
V/GDP	7.3	9.1	8.6	10.9	10.8
A/GDP	26.2	27.3	27.9	34.8	21.6

주: 1) 세출순계규모임, 2) 1990년까지 GNP기준 적용.

자료: 1) 기획예산처, 「예산개요」, 각 연도. 2) 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도

한국의 총재정규모는 국가재정 중 지방재정에 대한 이전재정을 국가재정에 포함시켜 세출순계기준으로 살펴보면 <표 1>에서 보듯이 2003년도의 경우 233조 8,084 억원으로, 총재정규모에 대한 국가재정의 비중은 66.6%, 지방재정의 비중은 33.4%로 나타나고 있다. 2003년도 GDP 대비 지방재정의 비중은 10.8%에 달하고 있다.

지방재정을 국가재정과 비교할 경우 1985년 38.7%이던 것이 2003년에는 50.2%로서 지방재정의 규모가 크게 신장되었음을 알 수 있다. 절대규모는 1990년에 비해 4.8배의 성장을 보이고 있다.

2) 국가와 지방단체간 자원배분

국가와 지방자치단체 간에는 분권화의 문제가 제기된다. 이에선 재원과 업무의 배분이 문제가 된다. 분권화의 정도는 그 나라의 통치형태, 역사적 전통, 재원규모 등에 따라 다르다. 일반적으로 중앙집권형 국가는 국가위주로, 지방분권형 국가는 지방자치단체에게 많은 재원을 배분하고 있다. 자원배분이 국세와 지방세의 조세 중심으로 배분되는 형식적 배분과 지방재정조정재원인 지방교부세, 국고보조금을 포함하여 지방자치단체에 배분되는 실질적 배분으로 나눌 수 있다.

<표 2> 국가·지방자치단체간 자원배분

(단위: %)

구 분		1985	1990	1995	2000	2001	2004예산
형식적 배분	국 세	87.8	80.8	78.8	81.9	78.2	79.2
	지방세	12.2	19.2	21.2	18.1	21.8	20.8
실질적 배분	국 가	74.5	62.4	51.3	48.8	47.0	59.1
	지 방	25.5	37.6	48.7	51.2	53.0	40.9

주 : 실질적 배분은 지방양여금(지방양여금, 지방교육양여금), 지방교부금(지방교부세, 지방교육재정교부금), 국고보조금을 고려한 비율임.

자료: 1) 재정경제부, 「조세개요」, 2002. 2) 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도.

2004년도의 국세와 지방세의 배분비율이 각각 79.2%, 20.8%로 형식적으로는 국세위주로 재원배분이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 지방교부세와 국고보조금 등 지방재정조정재원으로 조정을 한 후의 실질적 재원배분실태를 <표 2>를 통해 살펴보면 국가가 59.1%, 지방자치단체가 40.9%로 나타나 국가에 더 많은 재원이 배분되고 있음을 알 수 있다.

그러나 지방세의 세목과 세율 등의 결정이 국가의 법률에 의하여 결정되고 있고, 지방재정조정재원 규모도 법률과 국가예산에 의하여 국가가 결정하고 사업내용도 국가에 의하여 구체적으로 결정되므로 재원배분과정에서 지방자치단체가 배제된 채 국가위주로 결정되므로 지방자치시대에 과연 실질적 배분으로 볼 수 있는가는 논란의 여지가 있을 수 있다. 왜냐하면 자주재정권은 자기결정성과 자기책임성이 중요한 내용이기 때문이다.

3) 국가와 지방자치단체간 세출기능 분담

일반행정, 국방, 사회개발, 경제개발, 채무상환 및 기타의 기능별로 정부세출을 분류하는 IMF 방식에 의하여 국가와 지방자치단체간의 2004년도 세출기능분담을 일반회계 순계기준으로 살펴보면 <표 3>과 같다.

일반행정분야는 지방이 더 높은 비중을 차지하고 있는데 이는 지방자치단체의 사무가 현장중심의 행정이라는 특성에 기인한 것으로 지방행정서비스의 노동집약성을 나타내는 것이라고 볼 수 있고, 국방 분야는 민방위를 제외하고 국가가 거의 전담하고 있다. 교육은 국가가 72.9%, 지방자치단체가 27.1%를 분담하고 있어 국가의 지원 비율이 높다.

사회개발분야는 국가와 지방자치단체가 거의 비슷하게 분담하고 있고, 경제개발 분야는 국가의 비중이 높으나 점차 지역경제 활성화를 위하여 지방의 기능이 증가하는 추세에 있다. 채무상환 및 기타도 IMF 이후 국가채무 및 이자 등의 증가로 국가의 부담비율이 높다.

<표 3> 국가와 지방간 세출기능의 분담비율

(단위: 10억원, %)

구 분	2000			2004		
	합 계	국 가	지 방	합 계	국 가	지 방
1. 일반행정	17,644 (100)	8,164 (46.3)	9,480 (53.7)	25,849 (100)	11,373 (44.0)	14,476 (56.0)
2. 국방(민방위)	16,552 (100)	15,479 (93.5)	1,073 (6.5)	21,548 (100)	19,790 (91.8)	1,758 (8.2)
3. 교육 및 문화	16,356 (100)	12,704 (77.7)	3,652 (22.3)	30,261 (100)	22,046 (72.9)	8,215 (27.1)
4. 사회개발	22,387 (100)	10,600 (47.3)	11,787 (52.7)	33,163 (100)	16,025 (48.3)	17,138 (51.7)
5. 경제개발	38,979 (100)	23,879 (61.3)	15,100 (38.7)	47,128 (100)	29,477 (62.5)	17,651 (37.5)
6. 채무상환 및 기타	17,504 (100)	16,638 (95.1)	866 (4.9)	23,537 (100)	19,645 (83.5)	3,892 (16.5)
합 계	129,422 (100)	87,464 (67.6)	41,958 (32.4)	181,486 (100)	118,356 (67.2)	63,130 (32.8)

주: 1) 일반회계 순계기준. 2) 2000년은 결산기준, 2004년은 당초예산기준.

자료: 1) 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도.

2) 행정자치부, 「2004년도 지방자치단체예산개요」.

4) 국세와 지방세 비율

1995년 지방자치제가 본격적으로 실시된 이래 우리나라 지방자치단체의 과세자 주권 즉 지방세 비중은 지속적인 하락세를 보였다. 1994년의 21.9%였던 지방세의 비중이 2003년에는 20.2%로 오히려 축소되었다. 이것은 중앙정부와 지방정부간의 세원의 수직적 불공평성이 개선되지 못하였음을 말하여 주는 것이다. 조세수입 측면에서는 지방정부가 총조세의 1/5이하, 국세의 1/4이하를 차지하였으나 재정지출 측면에서는 중앙정부의 이전재원이 증가함으로써 국가 총재정에 대한 지방재정의 비중이 1995년 48.7%에서 2002년에는 51.1%로 중앙정부의 비중을 능가하기에 이르렀으나 2003년 예산기준으로는 49%로 하락하였다. 그런데 2001년부터 지방세 비중

이 높아진 이유가 새로운 지방재원이 창출되어서가 아니라 국세였던 교육세 중 일부가 지방교육세로 전환되었기 때문이다. 따라서 실제 지방자치단체의 가용재원이 늘어난 것은 아니며 지방교육세 부분을 제외할 경우 지방세 비중은 2001년 18.9%, 2002년 16.8%, 2003년 17.7%로 감소하였다. 2003년 당초예산 총재정사용액기준으로 하는 중앙정부재정규모 대 지방재정규모의 비율은 51:49라고 하지만 사실상 지방자치단체가 운영의 자율권을 가지지 못하는 교육예산 13%를 중앙정부의 소관으로 돌릴 경우에는 중앙 : 지방의 재정비중은 64:36으로 지방의 기능은 오히려 축소된다.

이상의 논의에서 볼 때 본격적인 지방자치제 부활 이후 지방재정의 확충이 자주재원보다는 의존재원의 증가로 전개되어왔음을 알 수 있다.(염명배, 2004)

2. 지방재정의 과제

현대 지방재정이 안고 있는 과제는 국가와의 관계에서 분권화의 문제가 제기되며 다른 지방자치단체와의 관계에서 형평성의 문제가 제기된다. 지역주민과의 관계에서는 효율성이 확보되어야 하는데 이러한 문제는 어느 국가 어느 시대에나 많이 발생할 수 있는 문제이나 지방자치시대의 개막과 더불어 지방자치단체와 지역주민의 목소리가 커지면서 현재적이 문제로 부각되면서 사회가 해결하지 않으면 안 될 문제로 확대되면서 그 중요성이 더욱 강조되고 있다.

1) 분권화의 문제

지방재정의 분권화란 재정에 관한 권한과 책임을 지방자치단체인 시·도 또는 시·군·자치구에 분배하는 과정으로 국가와 시대에 따라 달라질 수 있는 상대적 개념이다. 또한 자원배분에 있어서 분권화문제는 특정한 국가의 정부형태, 집권화의 정도, 역사적 전통 등에 따라 나라마다 다르다. 따라서 이는 정치적 가치판단의 문제이며 자원배분에 따른 정치적 산물이다.

국가와 지방자치단체간에 세원을 배분하는 방식은 크게 나누면 분리방식(tax base separation)과 공동방식(tax base sharing)으로 구분된다. 공동방식은 다시 사용형태에 따라 중복방식(tax overlapping), 공동세방식(tax sharing) 그리고 양역세

방식(tax transfer)으로 나눌 수 있다.(이계식 등, 1990 pp.44-46).

우리나라의 재정구조에 있어서 지방재정이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 2004년 예산기준으로 10.8%이며, 총재정에서 차지하는 비중도 33.4%로 일본과 연방형 국가에 비하여 매우 낮은 수준이다. 지방재정에 있어서 제일 중요한 재원인 지방세가 2004년 예산기준으로 36.6%를 차지하고 있으나, 조세구조가 국세위주(국세 : 지방세 = 79 : 21)로 되어 있고, 법률에 의하여 세목과 세율이 결정되는 조세법정주의를 취하고 있어 지방자치단체가 별도의 세목을 설정하고 세율을 인상할 수 없다.

다만 일부 지방세에 대하여 탄력세율을 인정하고 있으나 일본과 같은 법정외세는 인정되지 않고 있다. 2004년 지방예산에서 26.6%를 차지하고 있는 세외수입의 경우에도 물가에 미치는 영향, 국가정책목적 등으로 800여종이 무료로 제공되고 있으며, 대부분이 원가 이하로 제공되고 있는 실정이다.

재정분권화문제는 또한 국가와 지방자치단체간의 기능분담의 문제이기도 하다. 국방·외교 등 파급효과가 전국적으로 미치는 사업은 국가가 국가재원으로 처리하고, 지방도로·지역경제 등 그 편익이 그 지역에 미치는 사업은 그 지역의 지방자치단체가 자체재원으로 처리하되, 광역교통·환경문제 등 상호관심사는 그 지역실정에 밝은 지방자치단체가 담당하되 이에 소요되는 비용은 국가지원재원과 지방비로 공동으로 부담하는 것이 합리적인 비용배분기준이다.

그러나 현실적으로 이러한 기준에 의하여 경비부담이 이루어지지 않아 경비 부담을 둘러싸고 국가와 지방자치단체간의 갈등과 마찰이 자주 발생하고 있다. 국가사무에 대하여 국비지원을 하지 않거나, 법령에서 정한 기준보조율을 무시하여 지방자치단체에 부담을 전가시키는 경우가 자주 있어 왔다.

2) 형평성문제

지방재정의 형평성문제는 국가와 지방자치단체간의 수직적 형평성과 지방자치단체간의 수평적 형평성 문제로 구분된다. 수평적 형평성은 지방자치단체 간 자원배분문제로 지방자치단체마다 인구와 면적이 다르고 지역경제의 발달 정도가 다르므로 지방재정력에 차이가 나게 마련이다. 이에 따라 지방재정지출에 의한 행정서비

스수준에 있어서도 차이가 난다. 지역주민들의 생활에 필요한 최소한의 행정서비스를 요구하고 있다. 지방자치제 실시 이후 지방재정력은 꾸준히 강화되어 왔으나 지방자치단체간의 재정력 격차는 더욱 커지고 있어 지방자치제도 자체를 형식화할 가능성이 있다.

가장 널리 쓰이고 있는 재정지표인 재정자립도를 2004년 예산기준으로 살펴보면 시·도의 경우 서울이 94.5%이나 전남은 14.2%에 그치는 등 격차가 매우 심하며, 시·군의 경우에는 더욱 심각하여 성남시가 70.4%이나 신안군은 7.1%인 실정이다. 재정자립도가 50% 미만인 지방자치단체만도 전체의 87.6%인 219개 단체이다. 또한 지방세로 소속직원 등의 인건비조차 해결하지 못하는 단체가 62%나 되고 있어 지방자치단체로서 존립의 문제까지 제기되고 있다. 또한 지방세의 66%, 세외수입의 70%가 서울특별시·광역시·시에 편재해 있어 지방자치단체간의 부익부 빈익빈 현상이 가속화되고 있다.

이와 같은 지방자치단체간 수평적 재정불균형을 시정하고 재정력의 형평성을 도모할 수 있는 중요한 수단은 중앙조정재원인 지방교부세, 국고보조금이다. 그 중에서 지방교부세 특히 보통교부세의 역할이 제일 중요시되고 있다. 그러나 현실적으로 그 조정효과는 크지 않은 것으로 알려지고 있다. 앞으로 지방자치제의 정착에 따라 수평적 재원배분관계도 다양해질 것으로 전망된다. 지방자치단체간 자원배분을 둘러싼 재정적 할거주의와 함께 지역 간 조세수출(tax export) 및 조세회피현상이 유발될 것으로 전망된다. 지방재정조정제도가 지방자치단체간의 갈등을 조정하고 자구노력을 유도하는 중요한 수단이 될 수 있으며 이를 잘 활용해야 한다.

3) 효율성의 문제

지방재정의 효율성은 주로 지방자치단체 그리고 조직내부와 주민과 관련된 문제이다. 재원은 한정되어 있으므로 지역주민의 생활의 질을 향상시킬 수 있도록 효율적으로 활용되어야 한다. 효율성에는 X효율성과 분배적 효율성이 있다. X효율성은 주어진 생산량을 산출함에 있어서 최소의 비용이 투입되어 공급될 때 이루어질 수 있는 상태이다. 분배적 효율성이란 한정된 재원을 각 부문에 배분함에 있어서 사회 전체의 효용이 극대화된 상태이다. 이와 같은 상황이 최적배분상태(pareto's

optimality)이다.

그러나 현실적으로 비효율성이 나타나고 있다. X비효율성은 어느 조직에서나 발생할 수 있으나 정부부문에서 더 심각하게 나타날 수 있는데 조직목적이 불투명하거나 독점적인 경우 그리고 조직이 방대한 경우 생길 수 있다.

니스카넨(W.A. Niskanen)은 심의안건에 대한 관료제의 통제와 정보의 비대칭성을 바탕으로 관료가 예산을 극대화하려는 성향이 있으므로 분배적 비효율성이 나타난다고 보고 있다. 현실적으로 보통 생각하는 것과는 달리 반대되는 결정이 이루어지는 역의 선택(adverse selection)현상이 일어나기도 한다. 두 가지 비효율성이 압력단체간·조직간 할거주의와 조정능력의 결여에 의해 발생되기도 한다. 서로 자신에게 유리한 의사결정을 하도록 압력을 행사하기도 하고 비효율성을 그대로 방치하기도 한다.

제3절 지방재정혁신의 추진

1. 지방재정혁신의 목표

참여정부는 지방분권을 국정과제로 설정하고 재정분권을 통하여 국가와 지방간 분권형의 협력적 파트너관계를 정립하고 재정의 계획 → 집행 → 평가과정을 재설계한다는 방침아래 지방재정을 포함한 재정·세제개혁안을 마련하였다.

개혁안이 시행된 전후의 지방재정의 모습은 <표 4>에서 보는 바와 같이 될 것으로 전망하고 있다. 이를 위해 2003년까지 지방재정관련제도를 일제히 정비하고, 2004-5년에는 제도를 시행한 후 2006년 이후에는 제도를 정착시킨다는 계획 하에 추진하여 오고 있다.

<표 4> 혁신후의 지방재정모습

구 분	2003	2008
중앙 : 지방재정규모	51 : 49	45 : 55
국세 : 지방세 비중	80 : 20	78 : 22
자율투자사업비	17%	25%
예산편성	지침준수	기준범위내 자율편성
지방지원방식	단위사업별	포괄지원
지방채발행	개별사업승인	일정범위내 자율발행
재정지출관리	부분적 점검	성과관리 방식
지방재정정보화	개별정보시스템구축	통합정보시스템구축
통합재정분석	일반·특별회계·기금개별관리	통합재정분석
자치단체 회계방식	단식부기	복식부기

자료 : 행정자치부.

주 : 중앙과 지방의 재정규모는 총재정사용액기준으로 지방분권로드맵상의 계획임.

2. 지방재정 혁신의 방향

1) 중앙 지방간 기능 및 재원조정

국가사무의 정의를 명확히 규정하여 교육·경찰·복지·SOC·시설관리 등 주민 밀착형 사무를 지방으로 이양하고, 특별지방행정기관의 기능도 조정하여 지방자치단체가 처리하는 것이 바람직한 기능은 지방자치단체로 일원화한다. 이양에 따른 재원은 지방교부세의 상향조정 또는 지방소비세도입 등 조세이전 방식으로 지방에 이양한다.

2) 지방자주재원의 확충

국세와 지방세를 합리적으로 조정하여 지방소비세의 신설을 검토하고, 특별소비세 중 일부세원을 지방으로 이양하며, 관광세·카지노세·원자력발전세 등 신세원

을 개발하는 등 지방세수 기반을 확충한다.

3) 지방재정조정제도의 개선

국가재원의 지방이전방식을 획기적으로 개선하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하여 특별교부세규모를 축소하며, 증액교부금제도를 폐지한다. 또한 국고보조사업을 정비하여 포괄보조금화 하고 지방이양 대상사업재원은 자치단체의 일반재원으로 전액 보전하는 한편 국가균형발전특별회계를 별도로 신설하여 운영한다.

4) 지방재정지출의 효율성의 제고

지방재정을 중기재정계획과 연계하여 계획적으로 운영하고 성과관리가 가능하도록 프로그램 예산제도를 도입하는 한편 투융자심사와 지방재정의 평가기능을 강화하여 사후관리체계를 확립한다.

예산사업은 “선택과 집중의 원리”에 의하여 효과가 있는 사업을 중심으로 선정하되 수년에 걸쳐 집중적으로 지원하여 지출의 효과성을 높인다.

5) 지방재정운용의 자율성 제고

예산편성에 있어서 지방자치단체에 최소한의 예산편성기준을 제시하고 사전배분(top-down)방식을 도입하는 한편 개별사업별 지방채발행승인제도를 폐지하고 지방채발행 총액한도제를 도입하여 한도액 범위 안에서 지방자치단체가 자율적으로 발행할 수 있도록 한다.

예산집행에 있어 자체 이·전용과 이월범위를 확대하고, 중앙의무조달제도를 단계적으로 자율화하여 지방자치단체의 조달권한을 확대한다.

6) 지방재정의 투명성과 책임성의 제고

지방재정에 관한 정보공개를 법제화하고 전국 지방자치단체의 재정에 관한 통합정보시스템을 구축하며 복식부기 발생주의 회계를 도입한다. 예산을 편성하고 집행하는 과정에 주민참여를 제도화하고, 예산집행의 책임성·독립성 제고를 위해

재정의 통합지출을 위한 방안을 마련하다. 또한 지방재정분석·진단제도의 분석지표를 다양화하고 분석·진단결과에 따른 인센티브 및 페널티를 제도화하여 높여나갈 계획이다.

제4장 국세와 지방세의 합리적 조정방안

지방분권과 국가의 균형발전은 국가의 핵심적인 국정과제이다. 지방분권이란 결정권이 중앙에서 지방으로 이양되는 것을 의미하여 국가의 균형발전이란 자원과 재원을 분산하여 지역발전의 형평화를 기하고자 하는 것이다. 따라서 지방분권이 곧 국가의 균형발전을 뜻하지 않으며 또한 분권이 자치단체간의 형평화를 자동적으로 보장해 주지 않는다. 여기에서의 문제는 지방분권화가 이루어지든 국가균형발전이 되었던 간에 여기에 소요될 독립된 자원이 필요하고 이자원의 조달을 어떻게 하는가하는 조달의 방법이 있어야 한다는 것이다. 이렇게 분권과 균형발전에는 반드시 재정문제가 대두됨에 따라 국가와 지방간의 재정분권에 대한 문제가 동시에 제기될 수 밖에 없는 것이다. 지방분권과 국가의 균형발전이 잘 이루어지면 당연히 지역주민이 받는 모든 편익과 서비스는 향상되게 되는 것이다. 즉 지역주민이 받을 서비스나 편익에 관련된 일은 지방자치단체 스스로가 결정하고 제공하는 것이 효율적이 되는 것이다. 그런데 그러한 일을 하는데 필요한 재원이 중앙에 과도하게 집중되어 있어 지방자치단체가 대리인화 되어있는 형국이다. 따라서 권한과 책임이 없는 집행만을 강요하는 결과가 되어 수요자 중심의 서비스를 제공하는 데 한계가 있다. 따라서 지방세 등 지방의 자주재원의 비중을 높여 지방자치단체가 재정에 대한 자율과 책임을 갖고 주민의 수요에 따른 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 해야 하는 당위성이 있는 것이다. 그러한 맥락에서 국세와 지방세의 배분문제가 제기되는 것이다.

재정 분권화에 대한 실태분석을 보면 세출기능과 세입기능이 조화를 이루지 못하고 있고 지방세의 이전재원 역시 부족하다는 사실도 나타나고 있는데 이러한 문제를 해결 하는 방법으로는 세출기능을 중앙정부에 이양함으로써 축소지향적 재정분권화를 하는 방법이 있고 반대로 세입기능을 확대하는 확대지향적 재정분권화를 통하여 불균형을 조정할 수 있는 방법도 있다.

본고에서는 국세와 지방세를 재조정하는 미시적 방법만을 제시하고자 한다. 지

방자치의 원리에 맞는 지방세계의 구축과 지방세의 주민부담 원칙과 응익원칙에 맞는 지방세의 세목을 찾아내는 일은 차후의 연구로 미루고자 하다.

제1절 세원배분이론과 세원배분모형

1. 세원배분 이론

세원배분의 문제는 국가의 행정사무를 지방으로 이전하는데서 발생한다. 즉 행정의 분권화가 재정의 분권화를 가져오게 되고 재정의 분권화는 국세와 지방세의 분할이라는 문제를 야기시키게 된다.

Bahl(1995)와 Musgrave(1983), 그리고 Oates(1972)의 전통적인 재정분권화에 대한 근본적인 경제학적 논리는 지역주민 선호의 다양성을 감안한 공공재와 서서비스 공급이 가져오는 잠재적인 효율성의 증대 또는 후생손실의 감소라고 할 수 있다. 따라서 경제 전체적으로 동일한 수준의 서서비스를 공급하는 집권화에 비해 분권화는 주민의 선호를 실천할 수 있는 시장을 형성함으로써 후생을 증대시키게 되는 것이다. 물론 이러한 결과는 서서비스를 공급하는데 필요한 비용을 내부화를 통해 편익을 받는 주민이 부담한다는 가정이 전제되어 있다. 이러한 메카니즘은 다음과 같은 세 가지 기본 가정을 기초로 한다. 첫째 분권화의 편익이 지역적으로 한정되어 있고 둘째 민간재와 공공재, 그리고 공공재의 유형에 대한 소비자의 선호가 사람에 따라 다양하다. 셋째 지방정부의 서서비스 수준과 세율의 차이에 따라 소비자는 지방정부를 선택할 수 있어야 한다(박정수, 1996, p.19.)

한 국가의 세원 배분문제는 국민의 조세부담을 국세와 지방세에 어떻게 할당할 것인가 하는 문제로서 국세와 지방세에 각각 어떠한 세목을 어떠한 형식으로 배분하는 것이 합리적인가 하는 논의가 주된 과제이다. 물론 우리가 중앙과 지방의 세원배분을 논의 할 때에는 민간경제로부터의 부담정도 즉 국민이 전체적으로 조세부담을 어느 정도로 하여야 하는가에 대한 논의는 주어진 것으로 보고 중앙정부와 지방정부 간의 수입의 원천을 어떻게 나누는가에 한정한다.

Musgrave(1983), King(1984)등은 세원배분의 기준으로 세출수요와 세입수단의 일치라는 형평성과, 비용을 최소화 시키는 효율성을 이야기 하면서 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 첫째 누진적인 재분배 목적의 조세는 중앙정부가 담당해야 한다. 둘째 경기안정화 목적에 적합한 목적의 조세는 중앙정부에 할당하여야 하고 지방정부의 조세는 경기의 변동에 따라 영향을 적게 받는 세목이 좋다. 셋째 이동성이 많은 세원은 중앙정부가 관할 하는 것이 더 좋으며 다섯째 거주와 관련된 세원 즉 최종적인 소비자에게 판매되는 단계에 부과되는 물품세 또는 부가가치세는 지방 특히 시도와 같은 광역자치단체가 담당하는 것이 좋다. 여섯째 전적으로 이동성이 없는 요소에 대한 과세는 기초단위의 지방정부가 담당하는 것이 바람직하며 일곱째 응익세와 사용료 등은 모든 단위의 정부에 적합하다.(박정수, 1996, p.21.) 여러 학자들의 견해를 종합하여 보면 이동성이 높은 세원은 중앙정부가 이동성이 적은 세원은 지방정부에 분배하는 것이 경제적인 논리나 행정적인 논리로 볼 때 바람직하다고 생각된다. 따라서 개인소득세와 같은 주거기준의 세원은 지방정부에 배분하는 것이 더 바람직하다. 이동성과 관련해서는 이동성이 좋다하더라도 세원이 전국적으로 분포되어 있다면 중앙정부에 배분하는 것보다 지방정부에 배분하는 것이 더 합리적이다. 왜냐하면 전국적으로 균형있게 분포되어 있지 않는 자원에 대한 원천근거조세는 경제적인 왜곡과 수평적인 불공평을 초래할 수 있기 때문이다.

Owens와 Norregaard(1991)는 지방세로서 적합한 특성을 다음과 같이 기술하고 있다.

- (1) 과표는 이동성이 좋지 않아야 하며 그렇지 않으면 납세자가 세율이 높은 지역으로부터 낮은 지역으로 이동하게 되므로 과세권을 제약받게 된다.
- (2) 지방정부의 책임성을 강조할 수 있게끔 세원이 명료하여야 한다.
- (3) 지방정부의 지출수요를 충당할 수 있을 만큼 신장성이 충분하여야 하며 안정성과 예측가능성은 필수적이다.
- (4) 지역주민이 아닌 대상이 부담의 주체가 되는 조세전가가 세원의 큰 비중을 차지해서는 안된다. 이는 편익과 조세부담과의 연계를 약화시키기 때문이다.
- (5) 세원관리가 용이해야 한다.

(6) 부유한 납세자가 다른 지역으로 이동할 만큼 누진정도가 심해서는 안된다.

이상의 원칙에 따라 중앙정부와 지방정부간의 세원분할은 배분방식의 임의성과 지방자치단체의 중앙정부 의존성 문제를 안고 있는 이전재원방법보다는 자주재원인 지방세를 통하여 지방재정을 확충하는 것이 바람직하다. 예를 들면 지방세를 통하여 지방교육서비스 비용을 지역주민들이 부담함으로써 가장 중요한 지방 공공재인 교육과 지방자치단체의 재정력을 연계시켜 응의원칙을 알게 하는 노력이 필요하다. 목적세인 지방교육세가 목적의 원칙을 잘 수행하기 위해서는 학부모로서 주민이 교육재원을 조달할 수 있도록 교육세의 전면개편이 필요함은 물론이다.

따라서 지방세제 개편의 핵심은 지방의 자주재원 비율을 높임으로서 지방재정의 자율성과 더불어 자치단체의 재정책임성을 강화해야 한다. 국세와 지방세의 배분비율은 79:21인데 비하여 실질적인 국가와 지방의 세출 배분비율은 44:56으로 불균형을 이루고 있다. 이러한 배분비율과 세출비율의 불균형의 완화는 재정자율성 및 재정책임성을 강화시킴으로서 가능 하다. 지방재정에 있어서 중앙으로부터의 이전재원 비중이 자주재원 보다 높기 때문에 지방세 등의 자주재원의 중요성에 대한 인식이 높지 않으며, 추가적인 재원이 필요할 경우 지방세보다는 이전재원을 통하여 확충하고자 하는 경향이 강하다. 2005년도 지방예산(117조 7,416억원) 중 지방세(33조 6,953억원)비율은 28.62%이다.

현행 지방세 제도는 세수의 탄력성이 낮은 재산세제 중심으로 되어 있어 재정자립 기반이 취약하고 지역별 편차도 심하기 때문에 지방재원을 조달하기에 미흡하다. 따라서 소비 또는 소득과 관련된 세원의 확보가 중요하다. 뿐만 아니라 지방세의 16개 세목중 11개 세목에 탄력세율이 허용되었으나 실질적으로 활용하지 않고 있으며 재산보유과세의 과표 현실화 비율이 30% 수준 밖에 되지 않아 과세형평에 어긋나고 있다.

따라서 지방세제 개편은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 중앙과 지방간 세원 재배분을 통한 지방의 자주재원 확충, 둘째, 지방 스스로의 노력에 의한 탄력세율제도의 활용, 과표현실화, 신세원 개발 등을 통한 지방의 자주재원 확충이다.

2. 세원배분 모형(류금렬, 2000)

지방세의 세원의 조건으로 지방정부가 제공하는 서비스에 대한 응익성과 비교적 이동성이 적고, 상대적으로 세원이 지역간 골고루 분포되어 있어야 하며, 세수의 안정성 등을 들고 있다. 실제로 지방정부는 이러한 원칙에 충실한 세제 중의 하나인 부동산 세제를 유지하여 왔으며 중앙정부는 소득세와 소비세를 주된 세입원으로 삼아 왔다.

그러나 분권화의 추세에 따라 여러 가지의 행정사무가 지방정부로 이양됨에 따라 전통적 방식에 따라 이루어진 중앙과 지방간의 세원 구조로는 지방정부의 재정 책임에 상응하는 세입을 확보할 수 없게 되었다. 이에 따라 전통적 방식에 의한 중앙과 지방간의 세원 배분방식을 재검토해야 할 당위성이 대두되었다. 중앙과 지방간의 세원 배분에 관한 이론은 공공경제학적 접근법, 공공선택적 접근법, 정책적 관점 접근법 등으로 나눌 수 있다.

1) 공공경제학적 접근 (the public economic approach)

공공경제학에서 전통적 세원 배분 방식은 여러 경제학자들에 의해 다양하게 제기되었다. 이 방식에 의하는 경우 가장 두드러진 결과는 지방정부는 대부분 재정 수요에 비해 세수가 적은 현상에 직면하게 된다는 점이다. 이에 따라 상위정부와 하위정부간에 수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance)이 발생하게 된다.

전통적 세원 배분 방식은 다음과 같은 네 가지의 문제점을 지니고 있다. 첫째, 경제는 조세가 없는 상태에서 가장 완벽하게 기능을 할뿐만 아니라, 모든 조세의 썬기효과(tax wedge)는 바람직하지 못하며 조세는 최소화하는 것이 경제의 왜곡현상을 막을 수 있다는 것을 전제하고 있다. 이러한 전제는 개발도상국에서 적용할 때에는 명백한 오류를 범할 수 있다. 조세의 썬기효과는 조세의 부과에 따라 어떤 현상이 발생하지 못하도록 억제하는 효과를 말한다. 예를 들면, 고급자동차에 세금을 부과하면 자동차의 판매가 감소하는 경우이다. 그 세금은 자동차 생산자의 판매욕구와 구매자의 구매 욕구 사이에 썬기를 박는 것과 같다.

둘째, 중앙과 지방간의 세원 배분에 있어 정책 목표간에 위계(hierarchy)가 있으며 중앙정부의 정책 목표는 지방정부의 정책 목표보다 상위에 있다는 것을 암묵적

인 전제로 한다. 이러한 예는 소득 재분배를 위해 중앙정부가 소득세를 과세하는 것에서도 볼 수 있다. 그러나 연방국가에서는 주나 지방정부가 폭 넓은 자주적 정책 목표를 갖고 과세권을 행사하고 있는 현상을 설명하기 곤란하다.

셋째, 전통적 세원 배분 방식은 모든 문제를 경제적 관점에서 파악한다. 그러나 정부는 사회에서 발생하는 갈등의 관리와 같은 본질적으로 정치적인 기능을 수행하고 있다. 이러한 기능은 순수한 경제 이론만으로 해결되는 것이 아니라는 점이다.

마지막으로 전통적 세원 배분 방식은 순수한 규범적(normative) 차원의 이론이라는 점이다. 현실적으로 중앙과 지방간에 배분되어 있는 세원 구조를 설명할 수가 없다는 비판이 있다. 세수가 많은 세목을 중앙정부가 차지하고 있는 것은 규범적이라기 보다는 정치적 힘에 의한 것이라고 한다.

요컨대, 전통적 공공경제학적 접근 방법은 세원 배분 이론은 현실을 설명할 수 없고, 현실을 개혁하는 데 가이드 라인이 될 수 없다는 비판과 함께 이를 채택할 경우 재정수요와 세입간의 불균형과 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재정 불균형을 초래한다. 이 방식은 경제적으로 바람직하지 못하며 정치적으로도 지속 가능한 접근이 아니라는 점이다.

2) 공공선택적 접근(the publicchoice approach)

공공경제학적 접근 방법의 이러한 결점은 공공선택적 접근 방법에 의해 보완 또는 치유될 수 있다. 공공선택적 접근방법은 1969년 Olson에 의해 기본 원리가 제시되고 Hettich와 Winer에 의해 더욱 이론적 깊이가 더해진 이론이다. 그러나 이 이론으로 가장 널리 알려진 사람은 Brennan과 Buchanan이다.

Hittech와 Winer는 정부가 조세의 배분을 중앙정부세로 할 것인지 또는 지방정부세로 할 것인지 여부는 공공경제학적 접근 방법과 같이 경제적 원리나 계산에 따르는 것이 아니라, 정치적 관점에서 결정한다는 것이다. 이러한 세원배분과정에는 과세권을 가지려는 정부간의 세원확보경쟁(competition for tax base)이 발생하고 이의 결정에는 정치인들의 재선의 가능성 등 정치적 요소가 중요한 역할을 하게 된다고 한다. 이것이 의미하는 바는 보다 하위정부에 대한 세원의 배분은 본질

적으로 상위정부의 재량에 의해 결정되며, 세수 규모가 적은 잡동사니 세원 또는 중앙정부가 세무행정을 수행하는 것이 어렵고 행정 경비가 많이 소요되며 정치적인 문제를 야기할 수 있는 재산세와 같은 세원이 지방세가 된다. 이들의 설명은 개발도상국에서 볼 수 있는 현실을 상당히 정확하게 설명해 주고 있다. 그러나 규범적, 선형적으로 어떤 세원 배분 기준을 제시할 수 없다는 한계를 지니고 있다.

이들의 견해와는 달리 Brennan과 Buchanan은 무엇을 세원 배분 기준으로 삼아야 하는가를 명백히 하고 있다. 그들의 견해는 세입의 극대화 모형(revenue-maximizing model)으로서 지방세(subnational taxes)는 이동성있는 요소(mobile factors)에 대해서 과세되어야 한다고 한다. 그렇게 될 때 지방정부간 경쟁은 거대한 정부의 권력을 제약할 수 있고 민간부문의 경쟁이 바람직하듯이 정부간 경쟁도 유익한 결과를 가져다 준다고 한다.

공공선택론적 접근 방법의 단점은 경쟁적 시장에서의와 같이 자동 조절 기능이 없는 여건에서 지나치게 단순한 결론을 내리고 있다는 비판을 받고 있다. 더욱이 Breton은 정부가 실제로 Brennan과 Buchanan의 주장보다 더 경쟁적이고 덜 단일 체적이며 독점적이라는 점을 보여주었다.

동급의 정부간의 수평적 경쟁(horizontal competition)과 다른 계층의 정부간 수직적 경쟁(vertical competition)에 대해 규명해야 할 부분이 많이 남아 있는데도 양극단에 치우친 견해를 갖는 것은 공정하다고 볼 수 없다. 실무에 종사하는 사람들이 취하는 정부간 경쟁은 유해한 것이라는 견해도, 극단적인 공공선택론자들이 주장하는 정부간 경쟁은 바람직하다는 견해도 모두 바람직한 것은 아니다.

3) 정책적 관점 접근(Policy Perspective)

어떤 국가에서나 중앙과 지방간의 현실적 세원 배분 방법은 규범적 기준이나 원리에 따라 일관성 있게 이루어진다고보다는 정치적 타협의 결과에 따라 결정되는 것이 보통이다. 이 과정에서 경제학자들의 역할은 어떻게 세원 배분이 이루어져야 하는가보다는 주어진 틀에서 가장 최선의 결과를 가져다 줄 수 있는 처방을 제시하는 것이다.

이러한 맥락에서 McLure는 지방정부는 분권화된 지출책임에 부응하기 위해 자

체 수입을 확보할 필요가 있고 이에 따라 자체수입의 크기를 조정할 수 있도록 자율적으로 세율을 조정할 수 있어야 하며, 지방정부가 세율조정권을 갖는다는 것은 재정 책임을 지게됨을 의미한다고 한다. 이 접근 방법은 중앙과 지방간의 세원배분과 관련하여 두 가지의 유용한 가이드 라인을 제시하고 있다.

첫째, 지방정부의 지출 책임 배분에 상응한 세원 배분이 이루어져야 한다. 지방정부가 오로지 거리 청소를 하고 쓰레기나 치우는 일만 담당하고 있다면 사용료나 재산세만으로도 재원 조달이 가능할 것이다. 공공경제학적 접근방법은 대체로 이러한 상황에서 세원배분 기준으로 적합한 모형이다. 그러나 지방정부가 보건이나 교육과 같은 비용이 많이 드는 사회 서비스를 제공하는 경우에는 사정이 달라진다. 이러한 상황에서는 지방정부는 보다 많은 세입을 확보해야 하므로 전통적 접근방법으로는 세수의 안정적 확보가 불가능하다. 둘째로 의미 있는 세원배분이 되기 위해서는 자체 세입을 확보할 수 있는 능력과 책임도 부여되어야 한다. 지방정부는 자체 재원으로 가급적 필요한 경비를 조달할 수 있어야 한다. 개발도상국에서 흔히 볼 수 있는 바와 같이 지방정부가 어떤 세금을 부과할 것인가, 과표는 무엇으로 할 것인가, 세율은 얼마로 할 것인가 등의 문제를 자주적으로 결정할 수 없다면 실질적으로 과세권이 부여되었다고 할 수 없다.

제2절 국세와 지방세의 세원조정

지방자치 실시 이전에 만들어진 현행 지방세 체계 하에서 자치단체의 재정자율성과 책임성을 요구하는 것은 여러 가지로 문제가 발생할 수 있다. 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성의 확보는 지방세의 제도 뿐 만 아니라 지방재정제도의 개편이 동시에 이루어져야 만 지방의 세입예산과 지방세의 연계가 잘 되어 확보가 가능할 것으로 생각된다. 따라서 낮은 지방세의 비율을 높이는 작업을 우선적으로 실시하여 재정의 자율성을 제고하게 되면 재정의 책임성도 확보될 것으로 보인다.

국세와 지방세의 세원조정에는 독립된 세원을 서로 조정하는 방법과 동일한 세원을 서로 공유하는 방법으로 크게 나눌 수 있다. 어떤 방법이 좋은가는 각 나라가 처한 환경에 따라 달라지기 때문에 일률적으로 말할 수 없지만 우리나라처럼 지역간의 경제력의 편차가 큰 경우 세원 분리주의에 입각하여 세원을 조정하는 것이 보다 합리적이라고 본다. 독립된 세원을 서로 조정하는 방법에 따라야만 세원의 지역적 편차 징세의 효율성 그리고 세원의 응징성 등 제반 지방세의 기준에 합당한 세목을 발굴하는 것이 용이하기 때문이다. 지방정부의 기능이 전반적으로 확대되는 추세에 있기 때문에 소득세와 부가가치세 등 기간 국세에 대해 지방정부가 세원을 공유하는 공동세 내지는 중복과세제도의 활용도 고려하여 볼 수 있는 방법으로 생각된다. 예를 들면 주민세를 도입하여 이미 중복과세를 실시하고 있으므로 이를 확대해 나가면 될 것으로 판단된다.

현행 지방세의 세목을 소득과세 소비과세 재산과세로 나누어 볼 때 지나치게 재산과세 위주로 되어 있어 세수의 소득 탄력성과 신장성의 측면에서 보면 문제가 있다. 따라서 국세의 지방세 이양 없이 지방교부세 등을 통하여 지방재정의 비율을 높이는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다. 전술한 것처럼 지방재정에서 지방세 비율을 높이기 위한 한 가지 방법으로는, 자치단체에서 실시할 자체사업에 대해서는 지역주민들이 그 사업에 소요되는 비용을 지방세를 통해서 부담하게 함으로써 책임성과 응징성을 주민들 스스로 알게 하여야 한다는 것이다. 즉 사업과 비용부담을 연계한 전략이 필요하다는 것이다. 본격적으로 지방자치가 실시되어 지방분권이 강화되어 가고 있음에도 불구하고 지방세 부문에 대한 재정분권은 크게 개선되지 않아 지방재정의 자율성 및 책임성이 미흡한 실정이다. 따라서 그러한 연계 전략을 통하여 스스로 그 필요성을 느끼게 함으로써 지방재정에서 지방세의 비율을 높일 수 있을 것이다.

재정분권은 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있다. 자치단체가 지방공공재를 공급할 때는 주민의 선호를 반영하여 한다. 주민의 선호를 반영하기 위해선 어떤 지방공공재를 어느 정도 공급할 것인가에 대한 정보를 가장 많이 가지고 있어야 한다. 따라서 지방공공재의 공급주체인 자치단체에 재정에 대한 자율성이 책임성이 보장되도록 제도가 개선될 필요가 있는 것이다(이영희외, 2007)

1. 지방소득과세

지방소득세 도입의 논거는 세출수요와 세입수단이 일치하여야 한다는 것이며 공공재의 편익구분에 의한 정부간의 세원배분모형에도 일치하며 응익과세란 지방세 원칙에도 일치한다는 것이다. 응익과세의 원칙은 대가의 원칙과 이익조정 원칙을 포용하는 개념이다. 이러한 지방세의 원칙에 비추어 보면 소득세는 소득재분배 기능을 가지고 있기 때문에 지방세에 할당하기 보다는 중앙정부에 할당하는 것이 더 바람직하다고 Musgrave(1983)는 주장하고 있으며 김정훈(2002)은 현행 국세와 지방세의 구조를 개편하는 방안 등을 제시하고 있다. 예를 들면 주민세 세원 중에서 자본 과세분, 즉 법인이 부담하는 주민세를 국세로 이양하고 대신 등록세의 국세이양과 함께 지방소비세를 도입하여 그 부족분을 보전하는 방안을 제시하고 있다. 국세의 지방이양을 모색하는 주된 이유는 현행 지방세 체계 내에서 획기적인 세원확충을 모색하는데 한계가 있기 때문에 그 대안으로 재산중심의 지방세 세원을 소득과 소비세원으로 확대시키는 것이 바람직하다는 논거로부터 출발한다. 이와 관련하여 구체적으로 지방소비세와 지방소득세를 도입하는 방안이 제기되고 있는데 대체로 지방소비세 도입 안에 무게가 실리고 있다. 따라서 국내의 많은 학자들도 지방소비세 연구에 심혈을 기울이고 있다. 그렇지만 지방정부가 손쉽게 의지하고 싶은 세금이 소득세이며 의료나 교육과 같이 소득 탄력적인 공공재 수요에 공급을 충분하게 해 줄 수 있는 방법도 지방정부가 소득세에 부가세(附加稅)를 부과하는 것이 바람직하다고 Bird(1999)는 주장하고 있다. 그리고 현실적으로 대부분의 북유럽 국가들은 지방세로서 소득세를 걷고 있다. 지방정부의 재정지출 규모가 크고 재정운영에 있어서 자율성의 폭이 큰 스칸디나비아 제국의 경우 지방정부의 주된 세원은 국세인 소득세의 과세표준에 부가세 형태로 과세되는 지방소득세이다. 이와 유사한 세제는 캐나다의 주정부의 소득세이다.(류금렬, 2000)

정병순, 지해명은(2003) 현행 소득관련 지방세인 주민세 소득할의 세율을 조정할 것, 소득세와 법인세의 대상을 공동세화 할 것, 양도소득세를 지방자치단체에 이양할 것 등을 제시하고 있다. 그렇게 하면 보편성을 유지하면서 지방재정력을 강화할 수 있다고 주장하고 있으며 원윤희 등(2005)은 레저세를 사행행위에 대한 과세에서 지역적인 성격을 가지는 레저활동과 관련한 지방세목으로 확대 개편하는 방

안을 제시하고 있다.

북유럽에도 이원적 소득세에 대한 논의가 시작되고 있는데 그 이유는 국세와 지방세의 할당문제가 아니라 자본과세의 국제적 경쟁, 그리고 자본과세 자체의 비효율성 문제 때문이었다. 그러나 자본소득과 노동소득을 차별화하여 조세정책을 입안하는 이러한 관점은 국세와 지방세의 할당을 강구함에 있어서도 중요한 시사점을 제공한다.

자본소득과 노동소득을 구분하는 이원적 소득세는 소득세의 전통적 이론이라 할 수 있는 포괄적 소득세이론에 의한 것이 아니고 Diamond and Mirrlees(1971) 이후로 공공경제학 분석의 근간이 되고 있는 최적과세이론에 바탕을 두고 있다. 포괄적 소득세이론에 따르면 모든 소득은 세원과 상관없이 통합하여 동일한 세율로 과세하여야 한다. 그러나 이러한 이론은 현재 각국에서 관찰되고 있는 소득세제의 기본원칙이라 보기 힘들다. 우리나라의 경우만 하더라도 금융소득과 근로소득에 대하여 각각 차별화된 세율을 적용하고 있으며, 전 세계적으로 법인소득세와 근로소득세 세율을 차별화하고 있다. 이원적 소득세제 관점에서 국세와 지방세의 할당 문제, 특히 주민세 세원의 조정문제를 생각해 보면 일단 주민세 과세대상인 근로소득, 금융소득, 법인소득의 성격을 다르게 분류하여야 한다. 근로소득에 부과한 일정률의 주민세를 금융소득이나 소득세 또는 법인세 등에도 동일하게 부과하여야 할 이유는 발견하기 어렵다는 것이다.

2. 지방소비과세

소비세는 신장성이 크기 때문에 늘어나는 지방재정수요에 대응할 수 있는 세원이 될 수 있는데 정치적 수용가능성과 지방정부가 세무행정을 용이하게 수행할 수 있는지의 여부 그리고 지역별로 다양한 세율을 책정할 수 있는가 등의 문제가 있다. 소비세는 목적지기준으로 과세하면 왜곡현상을 최소화 할 수 있다.(류금렬, 2000 p.197.) 소비는 지방행정서비스에 대한 편익과 비용부담의 일치화를 도모할 수 있는 세원으로 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는데 아주 효과적인 세원이다. 최근 지방소비세의 도입방안으로 많이 거론되고 있는 부가가치세의 경우 McLure(2001)나 Bird(1999) 등에서 강조하고 있듯이 부가가치세 세원은 지방세로

서 몇 가지 장점을 가지고 있는데 우선 세원이 풍부하고 다른 세목들에 비하여 일반 소비세의 지역간 편중이 심하지 않으며 세 부담의 누진성이 높지 않아 응징과 세로서의 적절성도 갖추고 있는 것으로 평가되고 있다.

부가가치세가 이처럼 지방세로서 많은 장점을 가지고 있지만 이러한 세목이 지방세로 도입되지 않는 이유는 부가가치세가 국세로 존재하는 국가에서 지방정부가 별도의 부가가치세를 부과하는 것이 현실적으로 용이하지 않기 때문이다. 지방소비세가 본연의 지방세 역할을 수행하기 위해서는 지방정부가 중앙정부와는 별도로 세율을 책정하고 세금을 징수할 수 있어야 한다. 그러나 전 단계 세액공제방식을 취하고 있는 부가가치세의 징수를 지방이 별도로 한다는 것은 현실적으로 행정비용을 지나치게 높이거나 납세순응비용 역시 매우 높아질 수 있다. 물론 McLure(2001)나 Bird(1999) 등에서 논의되고 있듯이 최근에는 행정비용을 높이지 않으면서 지방정부가 독립적으로 부가가치세를 부과할 수 있는 다양한 방안들이 제시되고 있다.

부가가치세세원을 지방세 부과 대상으로 할 경우 공동세의 성격으로 할 것인가 아니면 McLure(2001), Bird(1999) 등이 주장하는 독립적인 지방부가가치세를 도입할 것인가에 대한 문제가 제기된다. 공동세의 성격으로 하는 경우는 행정비용을 최소화할 수 있고 비교적 단시일 내에 이러한 제도를 도입할 수 있지만 지방정부의 자율적인 세율 결정권을 포기해야 한다는 점이다. McLure(2001), Bird(1999) 등이 주장하는 독립적인 지방부가가치세를 도입할 경우는 지방정부의 과세 자율권이 보장된다는 점이지만 행정비용이 매우 많이 들 수 있다는 것이 문제점이다.

우리나라의 현실에서는 공동세의 성격을 갖는 방법이 보다 합리적이라고 생각된다. 왜냐하면 공동세의 성격을 갖는 지방소비세를 도입할 경우 지방정부의 세율 결정권이 없다는 단점이 있지만, 어차피 지방자치단체는 현재 주어진 세율 결정권도 활용하지 않고 있기 때문에 지방소비세 도입으로 인하여 지방정부의 세율 결정권이 위축되는 것은 아니라고 생각되기 때문이다.

그러나 현행 지방세세제에서 소비과세의 비중은 매우 낮으며 담배소비세가 거의 유일한 세목이기 때문에 일반소비세를 확충할 필요성 때문에 일반소비세로서 부가가치세가 거론되는 이유이기도 하는 것이다. 김현아(2003)는 지방소비세의 도입방

안으로 부가가치세의 공동세화를 주장하면서 교통세도 지방세화할 것을 주장하고 있다.

3. 재산과세

재산세는 전통적으로 지방세로 가장 적합한 세원으로 여겨져 왔다. 그러나 이러한 경향은 점차 약화되어가고 있는 추세에 있다. 재산세의 과세대상이 되는 부동산의 매매 또는 등록이나 소유의 파악은 비교적 용이하나 그 평가는 항상 논란의 소지가 많았다. 왜냐하면 평가에는 항상 재량의 소지가 많았기 때문이다. 그러나 대부분의 개발도상국가에서는 중요한 지방세의 세원이 되었으며 교육이나 보건 등의 분야에서 지방정부의 역할이 증대하고 있기 때문에 재산세로서는 이러한 재원을 확보하는데 한계가 있어서 탄력적으로 운영할 수 있는 세원의 확보가 필요하게 되었다.

취득세와 등록세는 광역자치단체의 의존도가 높기 때문에 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다. 첫째는 이 세목들의 세수 비중이 높기 때문에 지방자치단체 들이 경쟁적으로 취득세·등록세를 확보하기 위한 수단으로 일부 지역에서 무계획적인 개발이 이루어지고 있다. 즉 난개발의 원인이 되고 있다는 것이다. 또한 재산 소유자가 해당 지역에 거주하지 않는 경우가 많아 조세수출이 일어나고 있다. 재산과세의 조세수출은 다른 세목에서도 발생하는데 다른 세목 보다는 취득세나 등록세의 조세저항이 적기 때문에 이들 세목이 조세수출의 주요 수단으로 이용되는 경향이 강하다.

취득세와 등록세의 이러한 문제점들은 이 세목 들을 국세로 전환시키면 없어지는 것들이다. 예를 들어 영국에서 비거주자분 재산세를 국세로 전환하였듯이 비거주자분 취득세·등록세를 국세로 전환할 수 있을 것이다.

거래세와 보유세의 세부담 조정은 지금까지 제기되어 왔던 조세정책 과제인데, 이러한 조정이 어려운 이유는 전자는 광역자치단체의 세원이고 후자는 기초자치단체의 세원이기 때문이다. 따라서 취득·등록세를 국세로 전환하면 세부담 조정의 이러한 현실적 어려움도 완화시킬 수 있다.

4. 급여과세

급여세는 고용주가 종업원에게 지급하는 급여에 대해 과세하는 조세이다. 호주의 주정부 세입 중 급여세의 비중은 높으며 그 밖에도 멕시코 남아프리카 국가들이 급여세를 채택하고 있다(류금렬, 2000 p.89.)급여세의 장점은 세무행정이 간편하다. 그러나 급여세는 고용을 저해하고 많은 국가가 사회보장제도를 위한 재원으로 지나치게 의존하는 경향이 있다.

5. 사업과세

지방정부가 사업자에 대해 과세하는 사업세는 여러 가지의 형태가 있다. 법인세 자본과세 비주거용재산세 등과 고대의 물품 등에도 과세할 수 있다. 지방정부가 과세하는 사업세는 종류가 다양할 뿐 아니라 공무원들과 시민들 모두에게 상대적으로 호감을 얻을 수 있는 조세라고 생각된다. 그 이유는 재산세에 비해 탄력성이 커 보다 많은 세수의 확보가 가능하며 지방주민이 아닌 외부사람에게 부과하기 쉬운 점이다.

재정분권화는 지방자치단체의 강력한 과세권과 자체세입의 충분성을 전제로 한다. 의존재원의 형태가 무엇이든 의존재원은 지방재정의 자율성과 책임성 분권화의 궁극적인 정책목표를 저해할 수도 있기 때문이다. 원론적으로 볼 때 세출과 조세를 연결시키는 의사결정기구가 만들어져 있을 때 자치단체가 세입을 통제할 수 있으며 그러한 통제력이 확보될 때 자율성과 책임성이 확보될 수 있는 것이다.

지방세 구조에서도 세수신장성이 높은 세원을 개발하기 어렵게 되어 있다. 현행 지방세구조는 재산과세의 비중이 66.7%로 지나치게 높은 수준이다. 이와는 대조적으로 경기변동에 탄력성이 우수한 소비과세나 소득과세는 각각 15%를 상회하지 못하고 있다.

McLure(1998), Bird(2000)가 제안한 개인소득세 부가가치세의 지방세원화는 세원 재조정의 수단으로 검토할 만한 가치가 있다.(조기현 등, 2003. p.17) Bird and Gorden(1997)도 부가가치세를 지방세로 전환하기에는 어려운 것으로 보고 있지만 지방과의 세원공유는 가능하다고 주장하였다. 이러한 맥락에서 부가가치세의 일정

비율을 지방에 이양하는 지방세의 도입은 지방세입의 확충에 의한 재정분권화의 수준을 한 단계 진전시킬 수 있는 정책대안으로 평가된다.

결론적으로 국세와 지방세의 합리적 개편방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 부가가치세를 공동세원화하여 그 세수의 일정비율을 지방소비세로 하여야 한다. 물론 지방소비세의 구체적인 세율수준은 다른 대안 들을 종합적으로 검토하여 국세와 지방세간의 세수배분의 목표치를 달성하는 수준에서 결정하여야 할 것이다.

둘째, 부동산 등기나 자동차 취득에 등에 관련된 등록세와 취득세는 통합하여 국세로 이관하는 것이다.

셋째, 레저세의 과세대상 중에서 사행행위에 해당되는 것은 국세로 하고 지역적 성격이 강한 것은 지방세로 하여야 한다. 예를 들면 스키장이나 골프장 같은 레저 관련시설의 이용이나 입장행위에 대해서는 지방세로 전환하는 것이 바람직하다고 생각된다.

넷째, 주민세의 강화이다. 주민세의 소득할이나 법인세할의 강화는 지방자치단체장들이 기업유치를 적극적으로 할 수 있는 유인력을 가지고 있기 때문이다. 법인세할이 강화되면 자치단체장들은 보다 많은 세수의 확보를 위하여 기업유치에 많은 노력을 기울일 것이기 때문이다.

다섯째, 사업소세의 강화이다. 사업체들이 특정 자치구에 위치하여 제반 사업활동을 하는 경우 해당지역의 각종 서비스를 사용하게 되며 또한 각종 비용도 야기 시키기 때문에 해당 자치구도 이들 사업체의 과세를 강화할 필요성이 있는 것이다.

6.지방 환경세

지속가능한 개발을 이룩하고 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 환경을 보전하는 것이 시대적 사명이다. 이것을 위하여 가능한 한 사전에 환경오염을 줄여야 하며 오염이 발생한 일에 대하여는 그 오염을 줄이기 위하여 소요될 재원의 확보가 필요하다. 원인자부담의 원칙에 입각해서 오염이 발생한 단계에서 과세하는 것이 바람직하다고 생각한다. 자동차가 대기오염이나 소음 등의 환경오염유발

요인이 많기 때문에 환경세적 요소를 감안하여 자동차의 오염유발의 정도에 따라 환경세를 부과하는 것도 한 가지 방법으로 생각된다.

제 5장 결론

재정분권화에서 지방세의 위상을 중요시하는 이면에는 지방재정 혹은 일반재정에서 차지하는 지방세의 위상이 높을수록 가격기능이 더 발휘된다는 가정이 자리 잡고 있다. 그러나 다른 한편으로는 가격기능에 의한 신호효과가 작동하기 위해서는 과표와 세율에 대한 자율적인 결정권한을 가지고 있는가가 더 중요하다고 생각한다. 세율을 조정하는 목적이 과세자주권의 신장 내지 지방재정의 자율성을 제고하는데 있다면 굳이 지방재정의 세입기반을 확충하는데 몰입할 필요가 없다는 것이다. 네델란드나 영국과 같이 지방세의 위상이 극히 낮은 국가들을 지방자치의 후진국으로 분류하기 어렵다면 이는 지방세의 위상제고에 의한 세입기반확충이 재정분권화의 충분조건으로 보기 어렵다는 의미와 상통한다. 즉 세율조정의 문제의 핵심은 재원확충이 아니라 진정한 의미에서 과세자주권을 도입함으로써 신호효과에 의한 자원배분의 효율성을 개선하는데 있다.

정부재정을 효율적으로 운용하기 위해서는 이를 관리하는 주체의 책임성을 필요로 하며 이러한 책임은 정부의 자발적인 노력과 봉사정신에서 비롯되기도 하지만 보다 근본적으로는 세입과 세출에 대하여 국민들의 의사가 정확하게 반영될 수 있는 제도적 장치에서 비롯된다. '대표 없이 과세 없다'로 표현되는 근대 민주주의의 조세원칙이 세입과 세출에 대한 국민 참여의 중요성을 단적으로 표현하고 있다. 또한 '발로 하는 투표'로 표현되는 지방자치의 원리 역시 지방자치단체의 세출과 세입에 대한 주민 참여의 중요성을 강조하는 표현이다. 직접 민주주의를 통하여 지방자치단체의 세입과 세출에 대한 의사결정에 주민들이 직접적으로 참여하는 것이 주민 만족도에 유의미한 영향을 미친다는 점을 실증적으로 확인하는 연구도 있다.

지방자치의 활성화는 대개 그 나라의 정치적 성숙도와 비례하기 때문에 지방자치에 대한 만족도는 장기적으로 증가할 것으로 보인다. 그러나 최근 들어 급속하게 신장하고 있는 우리나라의 경제력에 비하면 우리나라의 정치적 성숙도는 그것

에 미치지 못하여 지방자치의 발전은 제도의 결함과 연계되어 기대에 미치지 못할 가능성이 크다.

지방자치제도가 국민후생을 감소시킬 수 있다는 논지는 지방정부가 주민에 대한 책임성을 갖지 않을 때 자치제도의 실패 가능성이 높아진다는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 관점에서 본다면 우리나라 지방자치제도가 가지고 있는 결함을 치유하여야 하는 노력이 필요하다고 생각된다.

현재 지방자치와 관련하여 가장 많이 주장되는 것은 지방자치단체의 행정적·재정적 권한이다. 그러나 이러한 권한이 어떠한 방식으로 지방정부의 책임성과 연계될 수 있는 것인가에 대한 논의는 많지 않다. 행정적인 측면에서는 최근 들어 주민투표제나 주민소환제의 도입을 통하여 주민들의 지방자치단체에 대한 통제기능을 강화하는 방안이 논의되고 있지만 지방재정과 관련하여서는 지방자치단체의 권한 강화만 논의 될뿐 지방자치단체의 책임성을 강화하는 방안에 대해서는 많은 논의가 없다.

따라서 본 보고서에서 제시한 국세와 지방세의 조정 방안은 지방세의 주민부담 원칙, 응익원칙, 그리고 지방세가 가지고 있는 가격기능 활성화 방안 등의 시각에서 방안을 제시하여 보고자 하였지만 지방세의 가격기능에 대한 연구는 차후로 미룰 수 밖에 없었다.

이러한 원칙에 입각하여 본 논문에서 제시한 국세와 지방세의 조정방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 부가가치세를 공동세원화하여 그 세수의 일정비율을 지방소비세로 하여야 한다. 물론 지방소비세의 구체적인 세율수준은 다른 대안 들을 종합적으로 검토하여 국세와 지방세간의 세수배분의 목표치를 달성하는 수준에서 결정하여야 할 것이다.

둘째, 부동산 등기나 자동차 취득에 등에 관련된 등록세와 취득세는 통합하여 국세로 이관하는 것이다.

셋째, 레저세의 과세대상 중에서 사행행위에 해당되는 것은 국세로 하고 지역적 성격이 강한 것은 지방세로 하여야 한다. 예를 들면 스키장이나 골프장 같은 레저관련시설의 이용이나 입장행위에 대해서는 지방세로 전환하는 것이 바람직하다고

생각된다.

넷째, 주민세의 강화이다. 주민세의 소득할이나 법인세할의 강화는 지방자치단체장들이 기업유치를 적극적으로 할 수 있는 유인력을 가지고 있기 때문이다. 법인세할이 강화되면 자치단체장들은 보다 많은 세수의 확보를 위하여 기업유치에 많은 노력을 기울일 것이기 때문이다.

다섯째, 사업소세의 강화이다. 사업체들이 특정 자치구에 위치하여 제반 사업활동을 하는 경우 해당지역의 각종 서비스를 사용하게 되며 또한 각종 비용도 야기 시키기 때문에 해당 자치구도 이들 사업체의 과세를 강화할 필요성이 있는 것이다

따라서 지방세체계의 정비를 통하여 지방세의 비거주자 부담이 사라지고 지방세 세율의 인상 또는 인하를 보다 활발하게 추진할 수 있으면 지방세의 가격기능 활성화로 이어질 것이다.

또한 우리나라의 지방세체계에서 위와 같은 방안으로 조세체계가 확립되면 지역간 형평성을 도모하는 이전재원의 역할도 향상되며 지방세원칙에 맞게 지방세를 징수할 경우 지방자치단체의 재정력이 현재보다 훨씬 더 풍부하게 되고 지방세의 주민부담 원칙, 응익원칙, 가격기능 원칙에 따라 지방세와 이전재원의 효율성과 형평성에 지대한 영향을 미칠 것으로 생각된다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김동기, 『한국지방재정학』, 서울 : 법문사, 2005, pp.56-65.
- 김봉렬, 『차길준 개화사상의 연구』, 마산: 경남대학교 출판부, 1998, p.48.
- 김정훈, 『국세와 지방세의 조정방안』, 한국조세연구원, 2002.
- 김현아, 『지방소비세 지방소득세 도입여부에 관한 연구』, 2003, 한국조세연구원
- 노명식, 『자유주의의 원리와 역사』, 서울: 민음사, 1991, p.138.
- 류금렬, “중앙정부와 지방정부간의 세원배분에 관한 소고”, 지방세 61호 2000, pp.93-96.
- 류금렬, “중앙정부와 지방정부간의 세원배분에 관한 소고”, 한국재정공제회, 2000,p.97.
- 박세영, 『라디미르 레닌, 제국주의론』, 서울: 과학과 사상사, 1988.
- 박정수, “국세와 지방세의 합리적인 조정방안”, 지방행정연구, 제10권 제4호, 1996, p.19.
- 신홍범·김종철, 『J. A. 홉슨, 제국주의론』, 서울: 창작과 비평사, 1982.

이영희 외, “광역과 기초간 세원배분에 관한 연구”, 한국지방재정논집 제12권 제1호, 2007, p.163-164.

양일모, “엄복의 서학 수용방식과 개량주의적 한계,” 『철학연구』 20, 1992, p.87.

염명배, “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정”, 재정논집 제18집, 2004, pp28-29.

원윤희 등, “국세지방세 조정 및 지방세제의 합리적 개편방안”, 한국지방행정연구원, 2005.

유길준, 『차길준 전서』, 서울: 일조각, 1971, pp.47-48.

유길준, 『서유견문』, 허경진 옮김, 서울: 한양출판, 1995, p.131.

윤건차, “일본의 사회진화론과 그 영향,” 『역사비평』, 1996년 봄호, pp.319-320.

전복희, “사회진화론의 19세기 말부터 20세기 초까지 한국에서의 기능,” 『한국정치학회보』, 127, no.1, 1993, p.406.

정병순 · 지해명, 『국가와 지방간 재원 재분배 방안』, 2003, 한국조세연구원.

조경란, “진화론의 중국적 수용과 역사인식의 전환”, 성균관대학교 박사학위논문, 1996.

조기현 · 서정섭, “중앙-지방간 재정관계의 조정”, 2003, p.2.

최창호, 『지방자치학』, 서울: 삼영사, 2001, p.81.

하연섭, “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구,” 『행정논총』 44, no.2, 2006, pp.218-2

41.

국사편찬위원회 편, Yun Cbi-Ho's Diary Vol.Ⅱ, 1890, p.130.

중국철학회, 중국철학 제9호.

한국지방자치학회, 서울: 삼영사, 1995, pp.40-75.

2. 국외문헌

Amable, Bruno, "Institutional Complementarity and Diversity of Social System of Innovation and Production," *Review of International Political Economy*, 7, no.4, 2000, pp.645-687.

Amable, Bruno, *The Diversity of Modern Capitalism*, (New York: Oxford University Press, 2002.

Bradford, Neil., "The Policy Influence of Economic Ideas: Interests, Institutions and Innovation in Canada," *Studies in Political Economy*, 59, 1999, pp.20-21.

Campbell, John L. et al., *Mechanism of Evolutionary Change in Economic Governance: Interaction, Interpretation, and Bricolage*, 『*Evolutionary Economics and Path Dependence*』 Cheltenham: Edward Elgar, 1997, pp.10-32.

Campbell, John L. et al., Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy, 『*The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*』 Princeton: Princeton University Press 2001, pp.159-189.

Grief, Avner, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Trade*, New York: Cambridge University Press, 2006, p.190.

Hall. Peter A, et al., "The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence," *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, New York: Cambridge University Press, 1999, pp.135-163.

- Harty, Siobhan, *Theorizing Institutional Change*, I Andre Lecours(ed.), 『*New Institutionalism: Theory and Analysis*』, Toronto: University of Toronto Press, 2005, p.66.
- Hollingsworth, Rogers J, "Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations," *Review of International Political Economy*, (2000), 7, no.4, pp.595-644.
- Karen. Orren, and Stephen. Skowronek, *The Search for American Political Development*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- Kathleen. Thelen, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany Britain, the United States, and Japan*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- Lieberman, Robert C., "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change," *American Political Science Review*, 96, 2002, p.607.
- Lowndes, Vivien. ed., *Institutionalism, Methods in Political Science*, 2nd (New York: Palgrave Macmillan David Marsh and Gerry Stoker, 2002, p.104. trans
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p.60.
- North, Douglass C., "Understanding the Process of Economic Change," Princeton: Princeton University Press, 2005, pp.5-80.
- Orren, Karen, *The Search for American Political Development*, trans. S. Skowronek, New York: Cambridge University Press, 2004.

Soskice, David, et al., *Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s*, 『*Continuity and Change in Contemporary Capitalism*』 New York: Cambridge University Press, 1999, pp.106-109.

Wolfgang. Streeck, and Thelen. Kathleen, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 『*Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*』 ,New York: Oxford University Press, 2005, pp.1-39.