

2004 지방재정 세미나

기 조 연 설

이 재 은
(한국지방재정학회)

I

한국사회는 지금 낡은 틀을 버리고 새로운 틀을 구축하는 전환기에 놓여 있습니다. 2004년 총선에서 국민들은 변화를 갈망하면서도 또한 변화에 대한 두려움을 드러내는 묘한 선택을 했습니다. 그 와중에서 지역적 분할을 바탕으로 장기간 기득권을 누렸던 사람들을 의회권력에서 퇴출시키고 민주화운동세력과 비록 소수이지만 노동자 농민의 대표까지 의회에 진입시켰습니다. 진보세력의 원내진출은 이념적 경직성이 강했던 의회가 이제 좀더 자유로운 지평에서 정치·경제·사회 모든 부문에서 소외되었던 많은 문제들이 공론화될 수 있는 기회를 제공할 것입니다. 특정된 계층의 이익에 편향되었던 정치가 이제 사회를 통합하고 모든 국민들의 삶의 질을 높이는 데 기여할지 내외에서 주목하고 있습니다.

지금 우리 사회에서 표출되고 있는 여러 가지 개혁요구들은 실질적 의미에서 사회경제적 민주화의 한 과정이라고 생각합니다. 1987년 민주화운동으로 쟁취했던 민주화가 국가와 지방에서 대표를 국민(주민)이 직접 선출하는 형식적 민주화였다면 2003/4년에 표출된 국민적 의지는 실질적 민주화를 위한 요구하는 것이었습니다. 이는 정관재(政官財) 유착구조 속에서 부정부패를 정치라는 이름으로 합리화하던 낡은 정치적 관행과 이에 기생하며 부와 권력을 재생산해온 지배집단에 대한 국민적 저항이며 경고인 것입니다. 그러나 두 차례의 선거과정에서 표출된 국민의 선택에 정치권이 변화의 몸짓을 보이곤 있지만 정파적 이해에 편향된 행태는 여전히 변화와 온존의 갈림길에서 헤매고 있는 모습입니다.

이러한 일련의 현상들은 한국의 사회경제적 구조가 변했다는 실재적 측면과 변해야 한다는 당위적 측면을 동시에 반영합니다. 한국사회는 식민과 해방, 분단과 전쟁이라는 역사적 굴레를 안고 '근대화'와 '경제성장'이라는 외길을 치달려왔습니다. 그러나 양적 성장의 이면에서 부문간·지역간·계층간 격차가 심화되어 질적 발전을 저해하고 있습니다. 게다가 다양한 특혜조치를 포함한 정부주도형 성장과정에서 반

민주적이고 전근대적인 사회경제적 관계를 청산하지 못했습니다. IMF지원체제로 전략한 것도 왜곡된 제도와 관행이 내외의 급변하는 경제여건에 적응하지 못한 결과입니다.

저는 1998년 9월 대전에서 'IMF지원체제하의 지방재정운영방안'이라는 주제로 개최되었던 지방재정세미나의 기초연설에서도 비슷한 문제를 제기했었습니다. 지금 우리가 직면한 상황은 21세기 새로운 발전의 토대를 구축하려는 역사적 과정입니다. 지금 우리에게 주어진 변화의 기회를 제대로 살리지 못하면 우리는 선진사회로 도약할 수가 없습니다. 개혁은 기존의 틀을 바꾸는 것입니다. 따라서 과거의 틀 속에서 기득권을 누리던 계층에게는 불편할 것입니다. 그러나 여전히 사회적 혜택을 더 많이 향유하는 소수의 기득권층이 개혁에 저항할 때 사회적 발전의 토대 그 자체가 무너지고 사회는 더 큰 비용을 지불한다는 것을 우리는 지난 100년의 역사에서 뼈저리게 경험했습니다. 지금은 변화를 두려워할 때가 아닙니다. 정치·경제·사회·문화 모든 영역에 뿌리박힌 왜곡된 제도와 관행을 바꾸어 건강한 사회발전의 토양을 마련하는 것이 지금 우리에게 주어진 시대적 과제입니다.

분권개혁도 이러한 시대적 변화의 한 부분입니다. 왜냐하면 1960년대 이후 형성된 국가와 지방자치단체간의 정부간 관계는 경직적인 중앙집권적 집중구조였기 때문입니다. 5.16군사쿠데타 이후 민주주의의 기초인 지방자치는 전면 중지되었고 모든 부문에서 강력한 중앙집권체제가 구축되었습니다. 다시 말해 지방은 중앙의 부속물에 불과했습니다. 게다가 장기집권을 위해 지역대립구조를 조장하고 경제적 자원배분마저도 불균형성장논리에 근거하여 수도권을 중심으로 특정지역에 편향적으로 배분함으로써 성장의 결과가 부문간·지역간·계층간에 불균등하게 분배되었습니다.

수도권의 과밀화와 지방의 과소화, 도시와 농촌의 양극화, 산업부문간의 이중구조 심화, 소득계층간의 격차확대 등 사회적 균열이 심각한 수준에 달하고 있습니다. 수도권은 엄청난 흡인력으로 지방의 인적·물적 자원을 끌어들이며 과밀상태에 빠졌습니다. 이제 과밀(過密)의 사회적 비용이 집중의 효율을 상쇄하여 경쟁력을 떨어뜨리고 있습니다. 한편 지방에는 결정권도, 재원도, 인재도, 일자리도 모두 공동화(空洞化)되어 쇠퇴일로를 걷고 있으며 역시 과소(過疎)의 사회적 비용이 증가하고 있습니

다. 세계 어느 나라에서도 유례가 없는 극단적인 수도권 집중현상은 모든 중추관리 기능을 수도권으로 집중시킨 강력한 중앙집권적 집중체제에서 비롯된 것입니다. 이러한 극심한 사회경제적 이중구조가 사회적 갈등을 심화시키고 성장기반을 약화시켜 선진사회로 도약하려는 21세기에 한국사회의 발목을 잡고 있습니다.

그런데 지역간 격차를 그대로 둔 채 부활된 지방자치는 형식적 자치에 머물렀습니다. 부와 소득 그리고 인구가 집중되어 있는 수도권을 중심으로 한 대도시지역은 어느 정도 재정자립이 가능하지만 나머지 지방은 심각한 중앙의존구조를 벗어날 수 없습니다. 중앙정부도 결정권을 장악하고 지방을 국가적 필요에 맞게 유도, 통제, 감독하는 집권체제를 더 선호해왔습니다. 주민직선이라는 형식적 자치는 실현했지만 실질적으로 주민참여와 자율 그리고 책임성은 확보되지 못하고 있습니다. 이러한 중앙집권구조를 타파하고 참여와 책임이 상응하는 지방자치를 실현하기 위해서는 전면적인 분권개혁이 절실하게 요구되고 있습니다.

2003년 연말 임시국회에서 우여곡절 끝에 지방 살리기 3대 특별법이 통과되었습니다. 지방분권은 참여정부의 국정과제이기도 했지만 지방민들의 염원이기도 했으며, 결국 지방민들의 단결된 힘이 여소야대의 국회에서 압도적 다수의 지지를 이끌어낸 배경입니다. 지금 지방에서는 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도 건설을 위한 특별조치법이 분권·분산·분업이라는 지방화시대의 새로운 패러다임을 구축하는 삼각축으로 작동하기를 기대하고 있습니다.

21세기에는 지방이 스스로 결정권을 갖고 자주재원을 바탕으로 지역의 문제를 지역주민의 참여와 책임을 바탕으로 해결할 수 있는 틀을 필요로 합니다. 낙후지역에서는 자력성장이 가능한 일정한 수준까지 외생적 투입을 증가시켜 발전을 추구해야 하지만 일정하게 자립적 기반을 갖추고 있는 지역은 지역 내에서 스스로 성장요인을 배양하는 내발적 발전을 추구해야 합니다. 그리고 수도권이 갖고 있는 흡인력, 즉 중추관리기능을 지방으로 분산시켜야 합니다. 지방분권과 지역균형발전, 그리고 행정기관의 지방이전은 지방이 살고 수도권이 살고 나라가 살기 위한 상생의 길입니다. 어느 하나가 제대로 실현되지 않아도 정책효과는 크게 왜곡될 가능성을 안고 있습니다.

이제 분권을 통해 실질적 지방자치를 실현하고 지역균형발전을 통해 지방과 수도권이 상생하며 국민경제의 발전을 추동하는 최소한의 제도적 틀은 마련했습니다. 그러나 제도적 틀의 구체적 내용을 마련하는 것은 중앙정부의 과제이지만 효율적인 무른모(software)를 찾아내고 관행을 고치며 지방의 모든 주체들이 더불어 사는 협력 사회를 구축할 수 있는 적극적인 참여와 책임의식을 형성하는 것은 지방의 과제입니다.

II

저는 오늘 지방분권특별법을 비롯한 3대 특별법의 제정 이후 실질적 분권을 위해 가장 긴요한 재정분권의 방향과 과제에 대해 몇 가지만 말씀드리고자 합니다.

지방분권특별법은 중앙정부와 지방정부의 기능 재배분을 위해 기관위임사무 정비, 특별지방행정기관의 정비와 지방자치단체로의 이양, 교육자치제도의 개선, 자치경찰제 도입 등 중앙의 권한·사무를 대폭 지방으로 이양할 것을 규정하고 있습니다. 그러나 이제까지의 지방자치가 절름발이였던 것은 기능배분과 자원배분이 비대칭적이기 때문이었습니다. 따라서 기능의 재배분에 걸맞는 자원의 재배분은 분권의 필요충분조건입니다.

지방분권특별법은 재정분권의 목표를 지방재정의 자주성 확보에 두고 이를 위해 지방재정을 확충하고 지방재정의 건전성을 강화하는 방안을 마련할 것을 규정하고 지방재정확충방안을 자주재원과 이전재원으로 나누어 설명하고 있습니다. 자주재원에 대해서는 국세·지방세의 합리적 조정, 지방세의 신세목 확대, 비과세·감면의 축소 등 과세자주권 확대를 규정하고 있습니다. 이전재원에 대해서는 사무이양과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하고, 국고보조금의 통·폐합과 포괄적 지원방안 등 국고보조금제도의 개선과 재정력격차 완화방안을 규정하고 있습니다. 자체 세입 확충과 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 자치단체의 노력을 규

정하고 투명성·건전성 확보를 위한 예산·회계제도의 개선도 규정하고 있습니다. 별도의 조항에서 지방재정의 책임성을 확보하고자 지방재정에 대한 진단·평가의 실시, 주민소송제도의 도입 등을 규정하고 있습니다.

한편 낙후지역발전과 지역혁신체계 구축을 위한 국가균형발전특별법의 제정은 그동안 지역개발에 기여했다고 평가받은 지방양여금제도의 폐지를 수반하고 있습니다. 지방양여금의 재원이던 주세가 균형발전특별회계 재원으로 설정되면서 지방양여금제도는 세 갈래로 해체되었습니다. 지방교부세 법정률의 인상, 환경사업 등은 국고보조금으로 전환, 농어촌개발 등은 특별회계로 편입시켰다. 국가균형발전특별회계의 설치가 지방의 자율적 선택과 집중을 바탕으로 한 내발적 발전의 계기가 될지는 현재로서는 미지수입니다. 다만 지역균형발전에 대한 국가의 적극적 의지가 표현되었다는 점에서 의미를 부여할 수 있을 것입니다. 다만 재정분권의 관점에서 보면 지방재정의 자주성을 제약할 가능성은 상존합니다.

아무튼 이제 지방살리기 3대 특별법의 제정과 함께 분권개혁이 추진되고 있지만 사회 일각에서는 여전히 분권에 비판적인 시각이 존재합니다. 그러나 분권은 우리나라에서만 진행되는 현상은 아닙니다. 지방분권화의 경향은 1980년대 이후 하나의 조류가 되었습니다. 나라에 따라 다소 차이는 있지만 두 가지 차원의 분권화, 즉 중앙정부로부터 지방정부로 권한 및 재원의 이양(지방분권)과 공공부문에서 민간부문(시장부문 및 민간비영리부문)으로의 중점이동(민영화와 규제완화)이 추진되어 왔습니다.

그 배경은 두 가지로 집약할 수 있습니다. 첫째로 '복지국가의 위기' '국민국가의 황혼'로 표현되는 제2차 세계대전 이후 국민통합체제의 동요에서 찾을 수 있습니다. 전후 국민통합체제는 세입의 중앙집권화와 세출의 지방분산화를 축으로 한 중앙집권적 복지국가였습니다. 중앙집권적 복지국가는 소득세·법인세·부가가치세 등의 조세징수나 공채발행은 중앙정부가 담당하고, 복지·보건·의료·교육 등 공공서비스나 공공투자의 실행은 주민과 가까운 지방정부가 담당했습니다. 중앙정부가 정책을 결정하고 지방정부는 그것을 실행하는 방식은 의사결정과 실행주체의 괴리를 가져와 재정책임의 소재를 불명확하게 만들었습니다. 그 결과 복지국가를 추구한 많은 나라

에서 경비의 팽창, 재정지출의 비효율, 관료기구에 의한 지방행정의 통제, 행정에 대한 시민참가의 형해화(形骸化)라는 문제가 발생했습니다.

이러한 중앙집권적 복지국가의 모순이나 한계가 인식되면서 이를 극복하기 위해서 1970년대부터 후기(post)복지국가로 이행하기 시작한 것입니다. 국민경제·국민생활에 대해서 일원적으로 책임을 짊어지기 때문에 집권적 팽창적 성격을 갖지 않을 수 없었던 국가체제가 재검토되면서 한편에서는 정부부문과 비정부부문 간, 다른 한편에서는 정부부문 내부에서 역할분담이 수정 재편되고 있는 것입니다. 재정도 중앙집권적 복지국가의 한계를 극복하기 위해서 지방분권에 의한 후기복지국가를 모색하기 시작했습니다.

둘째로 세계화나 국가를 넘어서는 지역통합이 진전함에 따라 국가의 구조나 중앙정부의 역할이 상대화되는 상황도 나타났습니다. 중앙정부에 의한 산업보조금이 보호관세에 준하는 조치로 견제되는 등 한 나라의 세제조차도 다른 나라와의 정책협조나 조세경쟁 문제를 도외시킬 수 없게 되었습니다. 지방경제가 국가에 의해 보호받지 못하고 국제경쟁의 파도에 휩쓸리는 위험에 직면하게 되면 지방정부가 자립적으로 각 지역의 문제에 대해 책임을 짊어질 수밖에 없습니다. 그 결과 더 작은 지방정부로 사무·권한이 이양되는 분권화 경향이 나타난 것입니다. 1985년에 제정된 유럽지방자치헌장에서는 “공공적인 사무는 일반적으로 시민에게 가장 가까운 지방자치단체가 우선적으로 이행”하고 광역적 정부나 중앙정부는 그것을 보완하는 역할을 수행해야 한다는 보완성의 원리를 천명하고 있으며, 이것이 단순한 이념에 그치지 않고 경제적 요청으로 나타나고 있습니다.

이러한 분권화 움직임은 지방정부에 대한 주민의 민주적 통제가 다시 의의를 갖게 만듭니다. 지방정부가 지역경제·주민생활에 관해서 자립된 정책결정권한과 비용조달권한을 갖게 되면 지방정부는 재정지출과 그것에 필요한 조세를 징수할 때 주민=비용부담자=투표자의 합의를 얻어야 합니다. 따라서 지방정부는 재정지출의 필요성을 설명하고 집행의 적정화·효율화에 노력하며 사회적 비용을 포함한 지출의 효과를 종합적으로 평가하고 설명할 책임(local accountability)을 갖지 않을 수 없습니다. 이러한 과정에 대해서 주민이 인지하고 평가할 수 있으려면 충분한 정보공개

와 주민참가를 보장할 필요가 있습니다.

지금 한국사회에서 논의되는 분권개혁에도 민주화만이 아니라 세계화, 지방화, 고령화 등 여러 요인이 복합적으로 작용하고 있습니다. 즉 분권이냐 집권이냐는 사회경제적 변화에 따라 결정되는 정부간 관계의 상대적 틀이며 그 사회의 역사적 산물입니다. 시각에 따라 요구하는 개혁의 구체적 내용은 다르지만 이것을 포괄적으로 담고 있는 것이 참여정부의 분권개혁 로드맵입니다.

그런데 분권개혁은 중앙-지방의 관계를 재편하는 동시에 지역사회에서 주민참여에 의한 민주적 틀을 구축하는 것이어야 합니다. 자치권의 확충에 대한 중앙정부의 우려나 중앙정부의 통제에 대한 지방정부의 불만은 모두 일면적입니다. 왜냐하면 중앙정부나 지방정부나 모두 국민(주민)의 민주적 통제를 소홀히 다루기 때문입니다. 분권개혁은 행정상의 능률의 빌미로 껍데기만 남은 민주주의를 재구축하여 국민(주민)을 행·재정의 중심축으로 설정하는 것임을 놓쳐서는 안 됩니다.

III

분권의 의미를 주민참여에 바탕을 둔 자율과 책임으로 파악한다면 분권개혁의 방향은 자명합니다. 첫째 주민을 위한 공공서비스는 가능한 한 주민과 가장 가까운 자치단체가 수행하도록 권한과 사무를 재배분하되 중앙정부의 통제는 사전적 통제보다 사후적 감시로 전환하고 공공서비스의 수준과 질을 결정하는 사전적, 과정적, 사후적 통제의 중심에 주민참여의 틀을 구축하는 것입니다. 둘째는 공공서비스의 결정과 집행과정에 주민참여의 기회를 확충하는 동시에 주민의 비용부담책임을 이끌어낼 수 있는 지방재정의 틀을 만드는 것입니다. 후자가 이른바 재정분권입니다.

재정분권의 개혁과제를 도출하기 위해서는 한국의 정부간 재정관계의 특징을 올바르게 인식할 필요가 있습니다. 그런 다음 개혁의 방향을 설정하고 구체적 개혁과제를 검토해야 합니다. 저는 한국형 정부간 재정관계의 특징을 결정권(중앙집권과 지

방분권)과 집행권(중앙집중과 지방분산)을 구분하여 파악할 때 중앙집권적 집중체제로부터 중앙집권적 분산체제로 이행하고 있다고 규정해왔습니다.

그 내용은 이런 것입니다. 지방자치 부활 이전에는 지방정부의 세출규모나 지방세의 부담은 아주 작은 비중을 차지하고 있었습니다. 그러나 지방자치가 부활되면서 행정사무도 이양되었고 각종 위임사무의 범위도 넓어져 지방재정의 상대적 세출규모는 지속적으로 증가해왔습니다. 그러나 국세와 지방세의 형식적 배분은 크게 변하지 않았습니다. 그러다 보니 2003년도 국세와 지방세의 형식적 세원배분은 대략 80:20인데 지방교부세 등 재정이전이 이루어진 다음 실질적 세원배분은 44:56으로 국민의 세금을 지방정부가 더 많이 사용하고 있습니다. 물론 여기에는 이원화된 일반자치와 교육자치를 포함하고 있어 해석상 유의할 필요가 있습니다만 기능배분과 재원배분의 비대칭성을 잘 말해주고 있습니다. 지방세출은 계속 증가하는데 재원은 세원이양을 통한 자주재원으로 조달하기보다는 중앙통제의 고리가 달린 이전재원을 통해 보장하고 있습니다. 중앙통제는 과세제한과 과세부인, 기채통제, 예산편성지침, 감사기능 등 다양한 경로가 유지되고 있습니다.

이처럼 공공서비스의 범위와 크기는 중앙정부가 결정하지만 지방정부는 집행만을 담당하는 중앙집권적 분산체제는 자율과 책임의 괴리를 초래하고 있습니다. 특정지역의 지방공공서비스는 그 지역 주민의 부담으로 조달하는 것이 재정원리의 기본입니다. 그런데 지방세입 중에서 지방세의 비중이 낮기 때문에 주민은 부담의식을 별로 느끼지 못합니다. 이전재원의 비중이 높다보니 단체장이나 지방의원들도 세수신장노력이나 예산의 효율적 집행을 소홀히 하는 예가 적지 않습니다. 다시 말해 집권적 분산체제라는 구조적 파행성이 주민, 지방의원, 단체장 모두의 자율과 재정책임(fiscal accountability)을 방기하게 만드는 근본원인입니다. 분권개혁에서 재정분권이 중요한 이유가 여기에 있습니다.

이상에 간략히 한국의 정부간 재정관계의 특징을 말씀드렸지만 재정분권의 기본방향은 바로 이러한 집권체제를 분권체제로 바꾸어 세출의 자치와 세입의 자치를 확보하는 것입니다. 즉 분권개혁은 국가와 지방자치단체 사이에 기능과 권한을 재배분하고 이에 걸맞게 재원을 재배분하는 것에서 출발합니다. 권한의 재배분도 어려운

과제이지만 재원의 재배분은 더욱 어려운 과제입니다.

실제로 재원의 재배분 방식을 둘러싸고 중앙-지방정부 간, 그리고 지방정부간에도 마찰이 있습니다. 중앙정부는 가능한 한 통제의 고리를 유지하면서 재원을 이양하려고 합니다. 즉 자주재원인 세원이양보다는 세수를 재배분하는 이전재원 확충을 더 선호합니다. 지방정부 사이에도 경제력에 따라 세원이양을 선호하는 지역과 이전재원 확충을 선호하는 지역이 대립합니다. 이른바 자주재원주의와 일반재원주의가 대립하고 있습니다.

재정분권의 처방이 다른 이유는 표면적 이유와 내면적 이유가 따로 있기 때문입니다. 중앙정부나 지방정부 모두가 세원이양보다 재원이전을 선호하는 표면적 이유는 재정력 격차 때문입니다. 그러나 내면적으로 중앙정부는 지방을 통제할 수 있는 실질적 수단이 재정에 의한 통제이기 때문에 그 고리를 유지하려고 합니다. 지방정부도 단체장이나 의회가 주민들의 조세저항을 염려해야 되는 세원이양보다 이전재원을 더 선호합니다. 그러나 중앙정부나 지방정부의 이러한 태도는 주민참여를 바탕으로 자율과 책임이 대응하는 분권사회를 구축하려는 분권개혁의 취지와는 상충되는 것입니다.

따라서 재정분권의 논의는 지방분권특별법이 규정하고 있듯이 지방재정의 자주성을 제고하기 위해 국세와 지방세의 조정을 근간으로 하는 과세자주권을 확충하는 것이 우선이고 지역간 재정력격차를 시정하기 위해 이전재원, 즉 지방교부세와 국고보조금을 활용하는 것이 다음이어야 합니다. 그리고 자주성 제고에 대응하는 효율성, 건전성, 책임성을 확보하기 위해 사후적 평가제도와 주민참여의 틀을 마련해야 합니다.

재정분권의 기본방향이 지방자치단체가 자주적 자립적으로 지역의 문제를 처리할 수 있는 기반을 구축하는 것이라 하더라도 현실적으로 각 지역은 상이한 경제적 조건을 갖고 있기 때문에 구체적인 내용은 지역에 따라 다르게 접근해야 합니다.

첫째로 세원을 이양해주면 자주적 재정운용이 가능한 도시지역과 일부 생산력이 풍부한 농어촌지역에 대해서는 과감하게 세원을 이양하여 일정수준 이상의 재정자립을 확보해주어 지역여건에 맞게 스스로 내발적 발전이 가능한 지역정책을 수립 집행

하도록 하는 것입니다. 재정능력이 있음에도 획일적으로 통제 받는 현실을 타개해준 다음 주민·단체장·지방의원에게 참여·자율·부담이라는 재정책임성을 부과하는 것입니다. 그런 다음 방만한 재정운영으로 재정과탄의 위기가 발생하는 자치단체는 자치권을 박탈할 수도 있는 것입니다.

둘째로 근본적인 경제력의 한계로 어떤 세원을 이양해도 재정자립이 불가능한 낙후지역에 대해서는 중앙정부의 재원보장책임이 강화되어야 합니다. 지역간 재정력의 불균등은 경제력의 불균등에서 비롯됩니다. 여기에서 분명하게 알아두실 점은 자본주의경제에서는 시장경쟁의 필연적 결과로 지역간·부문간·계층간 불균등발전이 초래된다는 사실입니다. 즉 지역간 경제력 격차 문제는 근본적으로 해소할 수 없는 문제입니다. 다만 우리나라에서는 고도성장기에 국가의 인위적인 불균형성장정책에 의해서 지역간 격차가 심화된 면이 있습니다. 아무튼 경제력이 취약한 낙후지역도 협력의 원리에 입각해서 최소한의 공공서비스를 받아야 하며 이것을 보장하는 책임은 중앙정부에게 있습니다. 지방교부세의 존재이유가 여기에 있습니다.

그런데 최소한의 공공서비스 수준을 보장하는 것만으로 중앙책임이 끝나는 것은 아닙니다. 낙후지역이 일정수준의 내포적 순환체계를 유지할 수 있도록 지원하는 것도 중앙정부의 책임입니다. 지방분권과 지역균형발전이 동시에 추진되어야 하는 까닭이 여기에 있습니다. 지역균형발전을 도모하는 낙후지역개발사업에 필요한 재원도 중앙정부가 보장해야 합니다. 이것이 국고보조금제도의 존재이유입니다.

이처럼 지역간 특성을 고려하면서 중앙과 지방의 재정책임의 범주를 분명히 한 다음 세출의 자치와 세입의 자치를 제고하기 위한 구체적 개혁방향을 모색해야 합니다. 다만 세출 및 세입의 자치가 단지 권한과 재원을 지방으로 이양하여 지방자치단체가 사용하는 자원의 양을 증가시키는데 목적이 있는 것이 아니라는 점을 고려한다면 개혁은 새로운 중앙-지방정부간 관계를 설정하는 것인 동시에 주민참여의 기제를 확대하는 것이어야 합니다.

따라서 행정권한과 재원을 이양하고 중앙에 의한 지방의 통제의 기제를 폐지 또는 완화할 경우 이를 보완하는 새로운 틀을 마련해야 합니다. 다시 말해 재정의 민주적 통제의 주체는 국민(주민)입니다. 이제까지 지방재정에 대한 재정통제는 주민에 의

한 통제보다는 중앙정부에 의한 통제가 주축을 이루어왔습니다. 대의정치인 지방의 회의 기능이 극히 한정된 속에서 주민참여의 폭은 제한될 수밖에 없었다. 이제 새로운 틀에는 주민에 의한 사전적 통제와 중앙정부에 의한 사후적 통제를 조화시키는 방안을 마련해야 합니다. 예산의 편성과 집행과정에 주민이 참여할 수 있는 기제를 만들어 사전적으로 세출과 세입의 방만한 운용을 견제하고 중앙정부는 전국적 통일을 필요로 하는 재정분류기준을 매뉴얼의 형태로 제시하고 이를 기준으로 사후적인 재정운용을 평가하여 주민에게 공개하는 동시에 중앙책임의 범위를 결정하는 방식을 구축하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

IV

재정분권의 기본방향에 대해서 말씀드렸습시다만 이제 세입의 자치를 강화하기 위한 구체적인 개혁방향을 개혁의 우선 순위에 따라 말씀드리겠습니다. 세입의 자치를 위한 개혁의 순서는 자주재원 확충을 위한 세제개혁이 우선이고 다음으로 지역간 세수불균등을 조정하기 위한 지방교부세의 역할 강화와 낙후지역발전을 위한 국고보조금제도의 합리화라고 할 수 있습니다.

첫째 자주재원확충방안을 살펴보겠습니다. 자주재원확충은 수수료·사용료 징수방법 개선이나 체납과세 징수방안도 있습니다만 핵심과제는 국세와 지방세의 조정을 통한 지방세체계의 전면적 개편입니다.

지방분권특별법은 자주재원확충 방안으로서 ①국세와 지방세의 합리적 조정, ②신세목의 도입, ③감면제도의 축소 등을 제시하고 있습니다. 이는 그 동안 자주재원확충방안으로 학계에서 논의되어왔던 것과 큰 틀에서는 일치합니다.

국세와 지방세의 조정방안도 여러 가지 대안들이 검토되어 왔습니다. 이러한 대안들을 평가하기 전에 먼저 다루어야 할 점은 국민의 조세부담 증가를 전제로 할 것인가 아니면 조세부담수준을 유지하면서 중앙-지방의 세원배분을 재조정할 것인가의

문제입니다. ② ③안에 의한 지방세수 증가는 국민의 조세부담을 증가시킵니다. ①안은 국민의 부담이 증가할 수도 있고, 일정한 부담수준 하에서 국세-지방세의 배분관계만 변경할 수도 있습니다. 그런데 ② ③안은 실질적으로 세수확충효과도 한정적이고, 지역적으로도 특정지역에 편중될 가능성이 큼니다. 따라서 ①안에 의해 세원배분관계를 전면적으로 개편하여 세입의 자치를 확보해 준 다음 추가적인 지방재정수요가 발생할 경우 지방정부의 자율적 재정책임성을 확보하는 방안이 바람직합니다. 즉 주민들이 새로운 공공서비스를 요구할 경우 과표현실화나 탄력세율 활용 또는 신세원 개발에 의해 추가적인 부담을 부과할 수 있기 때문입니다.

그러면 국세와 지방세의 합리적 조정방안을 살펴보겠습니다. 우리나라의 세원배분체계는 국세는 신장성이 높은 소비과세나 소득(이윤)과세의 비중이 높은 반면 지방세는 재산관련 대장과세(臺帳課稅)의 비중이 높습니다. 게다가 정액과세의 범위가 넓기 때문에 증세를 위해서는 인위적으로 세율이나 과세표준을 조정해야 합니다. 따라서 세원의 재배분은 세수신장성이 큰 기간세원(소득, 소비)에 지방세를 부과하는 것이 핵심논점입니다. 저는 그 동안 지방소득세와 지방소비세, 지방특별소비세의 도입을 주장해왔습니다.

그런데 지방분권특별법이 국세와 지방세의 조정이라고 규정하고 있는 것은 차제에 국세-지방세의 배분체계를 전면적으로 재편할 필요성을 함축하고 있다고 생각합니다. 따라서 개발연대의 산물인 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’을 폐지하여 국세와 지방세가 세원을 공동이용할 수 있는 바탕을 마련하는 것이 선결요건입니다. 기왕에도 중앙정부의 필요에 따라 세원을 공동이용하면서도 항상 지방세제개혁의 걸림돌로 작용했던 법률이기 때문입니다. 세원의 공동이용을 전제로 하면 세원이양방안은 논의의 범주가 크게 넓어질 수 있습니다.

지난해 지방소비세의 도입논의가 매우 활발했었지만 그 후 별다른 진전이 없습니다. 이유는 기능이양에 따른 세원이양이라는 개혁순서와 관련된 문제이기도 하지만 중앙정부의 반대와 지역간 세수격차확대 가능성이 걸림돌이었습니다. 게다가 부동산 투기문제로 불거진 종합토지세와 재산세의 개편문제, 즉 과표현실화와 종합부동산세 도입문제가 뜨거운 논쟁의 대상이 되면서 세원이양논의는 전면에서 퇴장하고 말았습

니다.

여기에서 저는 현실적 조건을 고려한 개혁의 우선 순위에 대해 하나의 제안을 하고 싶습니다. 그것은 새로운 세원을 이양하는 문제는 차후로 미루어두고 우선 기존의 지방세제를 개혁함으로써 세원이양효과를 발휘할 수 있는 방안을 먼저 검토하는 것입니다. 그리고 그 핵심은 주민세 소득할의 개편과 사업소세, 지역개발세의 개편입니다.

우선 주민세 소득할의 개편이유와 방향을 말씀드리겠습니다. 현행 주민세 소득할은 개인소득세와 법인소득세 농업소득세 등과 세원을 공유하고 있는 소득과세입니다. 주민세 소득세할은 형식상 소득세액의 10%로 단일비례세율처럼 보이지만 소득세가 누진세율(9%, 18%, 27%, 36%)이기 때문에 과세표준인 소득을 기준으로 보면 소득세할도 누진구조입니다. 이 때문에 지역간 세수격차가 매우 큽니다. 예컨대 2001년도 주민세 소득세할의 83.4%가 서울, 경기 그리고 6대 광역시에 집중되어 있고, 나머지 8개 도의 시·군의 몫은 겨우 16.6%밖에 안 됩니다. 필자는 이처럼 극심한 불균형을 완화하는 방안으로 소득세의 소득액을 과표로 해서 단일비례세율로 부과하는 지방소득세의 도입을 주장해왔습니다. 저는 지역간 세수격차 확대를 이유로 지방소비세의 도입을 반대하는 세정당국이 주민세 소득할의 극심한 지역간 불균등을 방치하는 까닭을 이해할 수 없습니다. 이것은 새로운 제도를 도입하는 것도 아니고 기존의 도시지역의 세수를 줄이는 것도 아니며 오히려 경제력이 취약한 지방의 세수를 늘리는 방안으로 과표와 세율만 변경하면 쉽게 세원이양효과를 발휘할 수 있는데도 말입니다.

주민세 법인세할의 경우도 마찬가지입니다. 법인세할은 법인세가 본사중심이기 때문에 주로 대도시지역에 집중되어 있고 지방의 중소기업은 대부분 적자를 기록하여 법인세를 납부하지 않으니 주민세도 납부하지 않는 경우가 대부분입니다. 그런데 기업도 지방정부의 공공서비스를 이용할 뿐 아니라 지역경제활성화대책처럼 지방재정 수요를 유발하고 있습니다. 이러한 현실을 고려하여 주민세 법인세할 대신에 외형표준과세로 전환하여 비례세율의 지방법인과세로 개편할 필요가 있습니다.

이처럼 지방소득세, 지방법인세의 도입은 지역경제활성화에 따른 지방세수증대라

는 선순환을 위해서 꼭 필요한 제도입니다만 이와 관련해서 사업소세의 개편도 검토해야 합니다. 현행 사업소세의 과세표준과 세율구조는 오래 전에 설정되어 현실에 맞지 않다는 비판이 있습니다. 이를 개편하여 지방정부의 지역정책의 성과가 세수증가로 이어지게 하는 것이 필요하다고 생각합니다.

이처럼 기존의 주민세 소득할을 지방소득과세로 개편한 다음 추가적인 세원이양방안으로 지방소비세를 도입하는 것이 필요합니다. 그동안 기능이양과 연계해서 도입하는 것으로 깊게 검토되고 있지만 기능이양여부에 따라 시간이 걸릴 것으로 보입니다. 다만 저는 그동안 지방소비세 도입과 관련해서 부가가치세를 공유하는 지방소비세와 함께 그동안 지방에서 법정외세로 요구해온 특수한 소비세원을 묶어 지방특별소비세로 도입하고 동시에 지방환경세도 도입할 것을 주장해왔습니다.

지방소비세는 기존의 부가가치세 세율 10%의 일정비율(예컨대 1-3%)을 지방세 몫으로 이양하는 것입니다. 그러면 과세대상이나 과세표준을 별도로 파악할 필요가 없고 징수도 국세청이 대리 징수할 수 있습니다. 지방소득세가 기초단체세목이라면 지방소비세는 광역단체의 세목으로 하되 세수배분은 소비지원칙을 전제로 지역간 격차를 최소화하는 배분기준을 찾는 것이 중요합니다. 광역단체는 세수의 일부는 광역의 재원으로, 일부는 기초단체에 대한 조정재원으로 활용하되, 기초단체간 배분의 경우에는 인구, 면적 등 간단한 지표로 배분할 필요가 있습니다.

지방소득세와 지방소비세는 이론적으로나 실증적으로 도입 필요성이 충분해졌다고 생각합니다. 이러한 세제개혁이 21세기형 정부간 재정관계를 구축하고 참여, 자율, 책임이라는 자치의 본령에 적합하도록 그 문제점을 최소화하는 노력이 필요합니다.

세입의 자치를 위한 두 번째 과제는 중앙정부의 재원보장책임을 강화하는 것입니다. 경제력이 취약한 지방자치단체는 기간세원을 이양해도 과세자주권이 크게 신장되지 않습니다. 따라서 이들 재정력이 취약한 단체에 대해서는 최소한의 균질한 공공서비스 혜택을 누리고 또한 붕괴하는 지역사회를 유지할 수 있도록 중앙정부가 재정조정책임을 강화해야 합니다. 지방분권특별법에서는 기능이양에 따라 교부세율의 점진적 인상을 규정하고 있지만 이는 세원이양에 따른 자주재원증가를 고려하여 조정되어야 합니다.

지방교부세제 개편과 관련해서 두 가지를 지적하고자 합니다. 첫째는 현재 지방재정수요부족 보전율이 평균 76%(2002년도)에 불과한데 이를 항상 90%수준으로 유지할 필요가 있다는 점입니다. 이를 위해서는 매년 법정교부율을 탄력적으로 조정할 필요가 있습니다. 둘째는 교부세의 배분기준을 단순화시키는 문제입니다. 이는 기존의 기준재정수요 및 수입의 산정기준과 조정방식이 복잡하며 실질적인 재정조정 효과는 그다지 크지 않으므로 교부세제도의 본래의 의의에 맞게 합리적으로 단순화할 필요가 있습니다. 이 과정에서 지방재정위원회를 설치하여 산정기준과 배분방식 등의 결정과정에 지방자치단체의 대표(전국협의회)가 참여하는 장치도 만들 필요가 있습니다. 위원회는 광역, 기초단체, 그리고 중앙정부에서 추천하는 민간전문가들로 구성하고 이들이 중앙-지방간 재정관계를 조정하고 재정조정의 기준과 방법 등을 결정하면 이해충동에 의한 갈등을 최소화할 수 있습니다.

재정조정제도와 관련해서 또 하나의 제도를 검토할 필요가 있습니다. 즉 국가와 지방간의 재정조정이 아니라 지방자치단체간의 재정조정제도, 즉 수평적 조정제도의 도입문제를 검토하는 것도 필요합니다. 지방소득세와 지방소비세를 도입하면 부유한 지역과 가난한 지역간의 세수격차는 피할 수가 없습니다. 따라서 더불어 사는 사회를 위해서는 세원이양과 동시에 지방단체간 수평적 재정조정제도를 도입할 필요가 있습니다. 일단 이양된 다음에는 재원을 재배분하는 것은 불가능에 가깝기 때문입니다. 지금과 같이 자신 또는 자신의 지역만 잘 살겠다는 '단힌 사회'의식으로는 지방분권과 지역균형발전은 실현이 불가능합니다. 더불어 협력하며 사는 열린사회만이 복지사회를 실현할 수 있다는 점을 꼭 인식해야 하겠습니다.

세입의 자치를 위해 세원을 이양하고 세수격차를 완화하기 위한 재정조정제도를 확충하면 세 번째 과제는 기관위임사무와 관련이 깊은 국고보조금을 개편하는 것입니다. 기관위임사무의 폐지와 함께 국고보조금도 축소폐지하되 국가적 필요에 따른 사무·사업의 경우에는 포괄보조금제도로 운영하고 지방비부담을 폐지하거나 최소화하며, 재정력에 따른 보조율의 차등화가 필요합니다.

세입의 자치를 위한 마지막 과제는 지방재정운용과정에 대한 중앙의 통제장치를 제거하는 것입니다. 예컨대 예산편성지침을 폐지하고 기채통제도 가능한 한 기채한

도설정과 같은 포괄적 승인제도로 바꾸고 투융자사전심사제도는 심사조건의 최소화를 통해 자율적 통제의 대상으로 전환하는 것도 필요합니다.

V

사무의 이양과 국가의 관여 축소 등 세출의 자치가 신장되고 세원이양, 신세목 신설, 기존세제의 조정 등 과세자주권을 확충하고 지방교부세제도와 국고보조금제도를 개편하여 세입의 자치를 보장해주면 지방자치의 토대가 크게 강화될 것입니다. 그러나 과세자주권 확충을 통해 재정의 자성을 신장하자는 주장은 지방재정의 낭비성과 비효율성을 우려하는 반대론에 직면하게 됩니다. 실제로 이제까지 지방재정운용에 방만하고 낭비적인 요소가 많았던 것도 사실입니다. 특히 중앙정부는 250개 단체 중 몇 개의 단체에서 불합리한 재정운용이 나타나면 지방재정 전체가 문제인 것처럼 평가하는 경우도 없지 않습니다. 그러나 그것은 지방자치의 부활과정에서 자율과 참여의 내재적 통제장치를 강구하지 않았기 때문입니다. 따라서 지방분권개혁에서는 중앙과 지방, 지방자치단체 내부에 상호 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 합리적인 관행을 만드는 것이 필요합니다.

민주주의사회에서 재정운영은 국민에 의한 민주적 통제가 기초입니다. 그러나 대의정치체제에서 이러한 민주적 통제는 제 기능을 다하지 못했습니다. 따라서 직접민주주의의 가능성이 큰 지방재정에서는 주민에 의한 민주적 통제가 가능하도록 제도적 기반을 마련하는 것이 필요합니다. 자주재정권의 확충에는 반드시 사전적 사후적 통제장치가 필요합니다. 재정의사의 사전적 결정과정, 재정집행의 과정적 국면에서는 가능한 한 주민을 포함한 지방자치의 자발적 통제에 맡기고 중앙정부는 지방자치 전체의 사회적 안전망으로서 사후적 통제를 강화하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

우선 사전적 통제를 위해서는 지방재정의 편제를 주민이 알기 쉽게 만들어야 합니다. 이를 위해서는 지방예산회계제도를 내부적 관리를 위한 틀이 아니라 이해관계자

특히 주민이 알기 쉽게 만들 필요가 있습니다. 이는 재정집행의 과정에서 언제라도 주민에 의한 감시가 가능하게 만드는 조건입니다. 여기에는 중앙정부에 의한 지방예산편람과 같은 통일된 기준마련이 필요하고 동시에 편성기법에 대한 훈련을 통해 시행착오를 줄이려는 노력도 필요합니다. 이러한 제도적 기반 위에 사업의 선정과 예산의 편성과정에 주민이 참여하는 장치를 마련하는 것도 중요합니다.

한편 세출의 자치와 세입의 자치를 위해 중앙정부의 통제권한을 대폭 축소하더라도 지방재정의 건전한 운용을 위한 중앙정부의 관리책임은 그대로 남습니다. 따라서 사후적으로 지방재정에 대한 분석과 평가를 강화하여 지방재정의 방만화를 견제하고 주민을 포함한 지방자치의 주체들의 책임을 요구할 수 있는 장치는 필요합니다. 따라서 중앙정부는 재정분석과 평가의 투명성을 높일 수 있도록 합리적 평가기준을 설정하고 이 과정에서도 지방의 참여를 통해 평가결과에 대한 사후적 불만을 최소화하려는 노력이 필요할 것입니다. 지방재정운용의 사후적 평가에는 주민에 의한 통제도 중요합니다. 예컨대 지방감사에 주민의 대표가 참여하고 감사결과를 주민에게 공표하는 것도 필요합니다.

끝으로 이러한 사전적 사후적 통제에도 불구하고 재정이 낭비적으로 운용되는 경우 이를 견제하는 장치로서 주민소환제와 주민소송제도의 도입도 필요합니다. 이러한 민주적 통제장치의 마련은 한편에서는 소극적 재정운용의 빌미가 될 수도 있습니다. 이를 위해서는 지방재정평가결과에 대한 포상조치를 통해 유인을 마련하는 것도 필요할 것입니다. 그러나 지역공동체의 복원을 지향하는 지방자치운동을 통해 주민과 단체장, 지방의원, 그리고 지방공무원들이 열린 지역공동체를 가꾸려는 노력을 기울인다면 자율과 참여의 지방자치가 내실있게 발전하는 계기가 될 수 있으리라고 생각합니다.

지금까지 재정분권을 위한 개혁과제를 말씀드렸습시다만 분권개혁은 주로 중앙정부와 지방정부의 정부간 관계를 재편하는 것이고 이제까지의 비대칭적 구조를 대칭적 구조로 바꾸는 노력입니다. 이 과정에서 중앙집권 지향적 세력과 지방분권 지향적 세력의 대립도 없지 않습니다. 물론 이러한 대립은 국가적 자원의 효율적 이용을

둘러싼 건전한 대립도 있지만 그 이면에서 사회경제적 이해관계가 작동하고 있는 것도 사실입니다.

참여정부가 강력하게 분권개혁을 추구하고 있습니다. 그러나 내부에서 분권화에 대한 부정적 시각을 제기하는 움직임도 있습니다. 이러한 부정적 시각의 이유는 짧은 자치학습과정에서 나타났던 방만하고 일탈된 모습들이 존재합니다. 다시 말해 지방에서 분권을 요구하는 주체가 지역사회의 주민이라기보다는 권한과 재원의 증가를 희망하는 단체장과 지방의원들이 중심을 이루고 있는 것도 사실입니다. 그러나 지금 지역사회에서도 주민들의 분권운동이 조용히 확산되고 있습니다. 따라서 중앙에서의 분권에 대한 부정적 시각을 해소하기 위해서는 지역사회가 스스로 건전한 지방자치의 정착을 위한 노력을 게을리 하지 말아야 합니다. 다시 말해 지방정부의 혁신을 위한 내부적 노력이 필요합니다. 여기에는 참여와 책임을 소홀히 해왔던 주민과 단체장, 지방의원 그리고 지방공무원들이 이제까지의 관행을 버리고 지방자치의 혁신을 이끌어내는 노력이 분권개혁의 성공을 위한 선결요건이라는 인식이 꼭 필요합니다. 분권은 중앙정부와 지방정부의 관계이기도 하지만 지방에서의 주민과 단체장, 지방의원, 지방공무원의 관계이기도 하기 때문입니다.

분권개혁은 닫힌 사회가 아니라 열린 사회, 분열과 대립의 사회가 아니라 화합과 협력의 사회, 절망의 사회가 아니라 희망의 사회를 만들기 위한 하나의 과정이라는 사실을 직시하고 우리 모두 참여하여 책임있게 실천해나가기를 기대하며 끝까지 경청해주신 데 대해 감사드립니다.

2004年 7月 8日

한국지방재정학회장 李 載 殷