

# 지방분권재정의 패러다임과 발전과제

김 동 완

행정자치부 재정과장

## I. 머리말

지난해 민선자치 3기의 개막과 새로운 대통령의 당선으로 인하여 지방분권에 대한 지역주민들의 요구와 기대는 이제 사회적 운동차원을 넘어 국정운영의 주요과제가 되고 있다. 또한 90년대 중반부터 WTO를 중심으로 가속화되고 있는 세계화의 물결은 무한경쟁의 주체를 『국가』로부터 『지방자치단체』로 급속히 바꾸어 놓고 있어, 보다 유연한 대처능력을 지닌 지방자치단체의 육성이 중요한 국가적 과제로 떠오르고 있다. 이러한 국내·외적 환경변화에 부응하여 새정부에서도 “지방분권과 국가균형발전”을 국정 핵심과제로 제시하고 있다.

특히 지방분권화는 『자치단체들이 자치에 필요한 의사결정을 스스로 하고, 그 집행도 스스로 하는 지방자치를 보다 확대·강화하고자』하는 국가과제로서 그 수준과 방법은 국가마다 다르다. 이와 관련하여

『대통령직 인수위원회』와 업무협의과정에서 중앙부처 상호간은 물론 행자부와 지방자치단체, 광역단체와 기초단체, 분권화 관련 학회 또는 사회운동단체 등에도 서로 시각과 분권화 정도에 대해 큰 차이가 있었다.

앞으로 대통령 직속 하에 『지방분권 및 국가균형발전위원회』가 구성되면, 우선 이러한 다양한 의견과 주장들을 조정하여 공감대를 만들어 가는 일이 이루어질 것으로 기대된다. 그러나 이 과정에서 우리가 잊지 말아야 할 점은 『지방분권은 지방발전을 통한 국가경쟁력제고와 국가발전을 가속화시킬 수 있도록 추진되어야 한다』는 기본 원칙에 우선 우리 모두가 동의해야 한다. 이런 원칙 하에 『중앙집권적 행정체제』와 『연방제적 행정체제』를 양극으로 하는 분권스펙트럼을 놓고 합리적인 개혁을 창출할 수 있도록 각계각층의 중지를 모아 나가야 할 것이다.

아울러 세계화라는 도도한 물결이 지방화·분권화와 함께 지방의 대응능력을 시험할 것이다. 이것은 마치 60~70년대 우리나라가 경제발전과 민주주의를 동시에 추구해야 했던 만큼 어려운 과제로 다가설 것이다. 이와 관련하여 내년도 쌀에 대한 전면적인 관세화조치를 앞두고 취해진 정부의 『쌀 수매가 인하』가 태풍의 눈으로 우리를 엄습하고 있는 것을 교훈으로 삼을 필요가 있다. 지난 '94년 WTO 협상결정 이후 농업의 세계화 추세에 적응할 수 있는 10년이란 시간을 농민들의 전국규모 시위·압박과 무마형 협상이 반복되면서 낭비해 버렸다. 결국 농민들은 농가부채에 휩싸였고 외국에서 우리의 공산품에 대한 보복위협이 예견되고 있다.

따라서 세계화와 지방화를 앞두고 이에 대응할 에너지라고 할 수 있는 분권재정의 패러다임과 발전과제를 살펴 볼 필요가 있다. 중앙에서 지방으로 권한이 이양되고 지방의 고유 사무가 확대되더라도 이를 수행할 재원이 뒷받침되지 않는다면 지방분권은 유명무실해지고 말 것이다. 지금까지 지방 재정 확충을 위해 힘써 왔으나 아직도 많은 지방자치단체들은 재정 부족으로 날로 증가하는 행정수요에 적절히 대응치 못하고 있으며, 지역간 재정력 격차로 인한 불균형과 상대적 박탈감도 심화되고 있는 실정이다. 또한 일부 민선단체장의 선심성 사업운영, 방만한 재정운영 등으로 지방재정의 위기에 대한 우려도 높아지고 있다. 따라서 지역주민의 행정수요에 대응할 지방 재정의 확보와 이의 건전하고 합리적인

운영은 세계화에 적응하고 지방 분권시대 지역발전을 이루어낼 수 있는 원동력이 될 것이다. 이러한 측면에서 세계화·지방화시대 지방재정의 현주소를 객관적으로 들여다 보고, 이를 통해 지방분권에 따른 지방재정의 발전과제를 정리해 보고자 한다.

## II. WTO·FTA시대의 국제경쟁 패러다임의 변화

WTO(World Trade Organization)는 145개 나라가 가입되어 있는 다자간 무역협상체제이다. 이와 병행하여 최근 한·칠레간 체결된 FTA(Free Trade Agreement)를 시작으로 양자간 자유무역협정이 국제경쟁의 패러다임을 근본적으로 변혁시킬 전망이다. 앞으로 『신자유주의』를 지향하는 선진국들은 WTO라는 다자간 무역협정의 경우 국가간 이견이 많아 합의점을 찾기가 어려워 시간이 많이 소요되기 때문에 WTO 보다 용이하게 협상이 가능한 FTA에 많은 관심을 보이고 있다. FTA는 용어가 시사하는 바와 같이 나라와 나라간의 제반 무역장벽을 완화하거나 철폐하여 무역자유화를 실현하기 위한 특혜무역협정을 뜻한다.

그동안 FTA는 대부분 프랑스·영국 등 서구유럽의 EU 및 미국·캐나다·멕시코의 NAFTA 등과 같이 인접국가나 일정한 지역을 중심으로 이루어져 지역무역협정(Regional Trade Agreement)으로 불려졌다. 그러나 이러한 FTA는 국가간 경제통

합으로 가는 무역협정의 초기단계에 불과한 것으로 앞으로 관세동맹으로, 공동시장으로, 경제공동체로 나아가고 결국에는 단일시장으로 발전해 나아갈 것이다.

우리나라 지방행정의 현주소는 WTO와 FTA라는 세계경제체제의 급격한 변화를 두고 조금은 당혹스럽고, 다른 한편으로는 피할 수 없는 곤혹스러운 상황을 맞이하고 있다. 그동안 우리사회는 세계화라는 이름으로 민간부문과 중앙정부에 많은 변화를 겪어 왔지만, 이제 올 한 해는 개방화라는 물결이 새해벽두부터 본격적으로 지방무대로 그 중심을 옮겨 나갈 전망이다.

이러한 변화의 물결은 한국이라는 시간적·공간적 개념을 벗어나 전 세계가 하나로 압축되어 가면서, 한편으로는 세계적 표준(Global Standard)에 맞춰 치열한 경쟁에 참여하여야 하고, 또 다른 한편에서는 브랜드의 정체성(Identity of Brand)을 잃지 않도록 국가와 지방자치단체가 고유색깔을 가지고 그 독창성과 창의성을 상품화하여 세계적 브랜드를 구축하여야 한다. 이는 어쩌면 우리나라가 경제성장과 민주주의라는 두 마리 토끼를 동시에 잡아야 했던 것만큼 어려운 지방분권의 과제이다.

### Ⅲ. 민선자치의 평가와 지방재정의 현주소

#### 1. 민선자치 지방재정운영의 평가

민선자치 이후 지방재정운영에 대한 평

가는 견해의 차이가 상당히 크게 나타나고 있다. 민선자치가 ‘우리나라의 구습으로 존 재해 왔던 중앙집권화된 행정체제와 관공 민비 의식의 근본적인 변혁을 일으키면서 이제 주민편익위주의 행정기반이 정착되었다’는 평가로부터 ‘선심성·행사성 경비가 증가하고 소액·분산투자로 재정의 효율적인 배분이 되지 못하고 있다’는 평가에 이르기까지 명암이 크게 엇갈리고 있다. 극단적인 경우 ‘민선자치를 폐지하고 적어도 시장·군수·구청장만이라도 임명제로 바꾸어야 한다’는 주장이 항간에 적지 않게 회자되고 있다.

중앙경제부처에서는 지방재정의 방만한 운영과 낭비를 이유를 들어 ‘지방재정을 국가재정에 통합해야 한다’는 주장까지 나오고 있다. 따라서 민선자치의 지방재정운영에 대한 평가는 지방분권화라는 국가적 과제를 추진하기 위해서도 냉철하게 정리해 볼 필요가 있다.

#### (1) 민선자치이후 주요 재정지표의 변화상

민선자치이후 지방재정은 그 양적인 면에서 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. <표1>에 나타난 바와 같이 지방예산총규모는 '94년 35조 8,831억원에 불과하였으나 '03년 78조 1,425억원으로 118%로 증가하였고, 지방세와 세외수입 등 자체재원은 16조 5,150억원에서 48조 8,432억원으로 196%로 증가하는 등 양적 규모는 지속적으로 증가해 왔다.

이렇게 지방재정규모가 증가해 온 이유

<표 1> 민선자치이후의 주요재정지표 변화

구 분	'94년(당초)	'03년(당초)	증가액(율)	증가율
총예산규모	35조 8,831억원	78조 1,425억원	42조 2,594원	118%
1인당예산규모	788천원	1,627천원	839천원	106%
지방세	11조 2,990억원	28조 8,165억원	17조 5,175억원	155%
1인당지방세부담액	248천원	755천원	507천원	204%
자체재원	16조 5,150억원	48조 8,432억원	32조 3,282억원	196%
중앙이전재원	10조 5,275억원	27조 363억원	16조 5,088억원	157%
재정자립도	63.9%	56.2%	-7.7%	-
투자비비중	61.7%	56.5%	-5.2	-
지방채무	10조 3,154억원	17조 903억원	6조 7,749억원	66%
1인당채무액	227천원	356천원	129천원	57%

는 경제성장률과 물가상승률이 적지 않은 영향을 주었다 할 수 있지만, 지방세와 중앙이전재원이 각각 155%, 157% 증가하여 지방예산규모 증가율 118%보다 큰 폭으로 증가하여 이 양자가 비슷한 수준의 영향을 미친 것으로 나타났다. 다만, '02년까지 18%이상의 대폭적인 증가율을 보였던 중앙이전재원 증가율이 '03년도의 경우 8.2%의 증가에 그쳐 향후중앙이전재원이 지방예산규모의 증가에 미치는 영향은 크게 줄어들 것으로 전망된다.

물론 의존재원의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 지방교부세의 경우 2000년 지방교

부세율이 13.67%에서 15%로 상향조정되어 '01년 기준으로 1조 1,814억원이 증가하였으나, 자치단체의 교육재정 추가부담이 연간 6,384억원이 되고 기초생활보장관련 지방비 부담증가 등이 7,924억원이 늘어나 2003년 현재 기본적인 행정수요 총당률은 76.4%로 매년 낮아지고 있어 지방재정운영의 어려움을 가중시키고 있다.

이에 따라 민선자치 이후 오히려 지방재정자립도는 낮아지고 투자비 비중도 낮아지는 등 전반적으로 지방재정운영의 경직성이 심화되고 있음을 보여주고 있다.

지방채무의 경우 민선자치 이후 66%가

<표 2> 연도별 부족재원조정률

연도	'98	'99	'00	'01	'02	'03
교부세 조정율	84.7%	78.1	92.5	77.7	77.5	76.4



&lt;표 3&gt; 연도별 지방채무의 변화추이

연도별	'97	'98	'99	'00	'01	'02
지방채무	15.1조	16.2	18.0	18.8	17.8	17.0
전년대비	-	7.3%	11.1	4.3	△5.5%	△3.8%

증가한 것으로 나타나고 있으나, '01년 이후 점차 감소하고 있다. IMF이후 채무에 대한 국민적 인식이 좋지 않고 선거과정에서 생점화되면서 크게 감소하기 시작하였고, 채무를 모두 상환한 단체도 22개나 된다.

물론 채무의 부작용만 강조하는 것이 합리적인가 하는 문제는 있다. 예를 들면 주민복지센터가 꼭 필요하지만 단년도 예산으로 건립하기 어려운 경우, 지방채를 발행하지 않는다면 주민은 주민복지센터 서비스를 자치단체로부터 받지 못하게 될 것이다. 따라서 앞으로 지방채무에 대하여는 사업의 우선순위와 자기상환성을 감안하여 생산적으로 운영될 있는 지식과 교육이 강화되어야 할 것이다.

#### (2) 주민편익 위주의 행정서비스 제공

민선자치가 우리사회에 미친 영향중 가장 큰 장점을 든다면 주민편익위주의 행정서비스체제가 정착되었다는 점이다. 관선자

치시대의 경우 주민으로부터 '보안등을 교체해달라'고 자치단체에 건의되면 통상 1개월 이상이 소요되었었다. 그러나 민선자치 이후 이러한 주민편익행정분야에서는 『先공사 後 재정조치』 방식으로 몰라보게 달라졌다. 선거라는 지방자치 평가시스템이 주민의 권리의식을 행정체제 속에 신속히 반영하고 있기 때문이다.

특히 환경·건축·건설과 등에 산재된 각종 인·허가업무를 일괄전담처리하는 허가과를 설치하여 One Stop 서비스를 제공함으로서 처리기일이 2~3개월에서 1주일 내로 단축되는 등 주민편익위주 행정수행이 확대되고 있다.

또한, 인터넷 시민의견수렴 창구개설, 예산편성관련 정책토론회 등 예산편성과정에서 인터넷, 토론회, 주민간담 등 다양한 방법으로 지역주민 및 전문가 등의 참여가 확대되고 있다.

이러한 결과는 지방세출의 기능별 변화

&lt;표 4&gt; 자치단체의 부문별 주요투자비 추이

구 분	계	일반행정	사회개발	경제개발	민방위·소방	지원및기타
1995년도 (점유율)	470,152 (100%)	78,259 (16.7%)	205,685 (43.7%)	163,866 (34.9%)	6,716 (1.4%)	15,627 (3.3%)
2001년도 (점유율)	791,099 (100%)	119,432 (15.1%)	387,565 (49.0%)	235,814 (29.8%)	12,985 (1.6%)	35,303 (4.5%)

<표 5> 특별회계와 공기업의 연도별 변화추세

(단위 : 억원)

구 분	'95	'96	증감 율 (%)	'97	증감 율 (%)	'98	증감 율 (%)	'99	증감 율 (%)	2000	증감 율 (%)	2001	증감 율 (%)	2002	증감 율 (%)	2003	증감 율 (%)
계	186,168	197,648	6.2	215,565	9.1	197,276	△8.5	210,736	6.8	218,433	3.7	255,180	16.8	278,967	9.3	234,186	8.4
기 타 특별회계	101,008	99,556	△1.4	112,550	13.1	108,075	△4.0	120,238	11.3	127,477	6.0	150,219	17.8	156,700	4.3	129,978	8.3
공 기 업 특별회계	85,160	98,092	15.2	103,015	5.0	89,201	△13.4	90,498	1.5	90,956	0.5	104,961	15.4	122,267	16.4	104,208	8.5

※ 2002년까지 최종예산, 2003년은 당초예산 기준(총계규모)

에서도 나타나 일반행정부문의 비중은 16.7%에서 15.1%로 낮아진 반면 주민복지 등 사회개발부문의 투자비중은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

### (3) 민선단체장의 리더십에 의한 지역혁신 촉진

주민직선에 의한 민선 자치단체장들은 지방의 경영시대를 전개시켰고, 분권적 시각에 의한 리더십을 발휘하여 지역혁신을 위한 주체로 부상하여 지역경제 발전을 위한 지속적인 각계 각층의 여론수렴과 혁신적인 지역개발 구상을 통하여 지역개발·진흥 및 발전역량이 강화되었다.

이는 자치단체에서 머드제품 개발, 객토 용연탄제 및 건축폐기물중간처리공장 건설 등 다양한 아이디어를 통해 소득증대에 기여하고, 다양한 경영수익사업의 발굴 및 지역경제활성화를 추진하는 것으로 나타나고 있다. 민선자치 이후 특별회계와 공기업이

계속 증가하고 있는 것은 이러한 변화를 보여주고 있다.

아울러 민선자치 이후 국내외 투자유치·중소기업 지원·향토지적재산 개발 등의 업무가 급격히 증가하고 있는 것은 민선자치의 창조성과 혁신성을 반영하는 것이다. 물론 성과에 있어서는 자치단체에 따라 크게 차이가 있으나, 성공여부를 떠나 민선자치가 갖는 창의적 열정은 소중한 자산이라고 할 수 있으며, 이러한 장점을 살려 지원·육성해 나간다면 지역발전은 물론 국가경쟁력을 강화하여 국가발전의 재도약 기반을 튼튼히 하는데 크게 기여할 수 있다.

### (4) 풀뿌리민주주의와 행사성·선심성 경비 및 소규모분산투자 증가

민주주의란 ‘돈이 많이 드는 정치제도이다’라는 말이 있다. 모든 권한이 왕으로부터 나오는 군주국가와는 달리 주권재민사

상을 바탕으로 한 민주주의 국가는 모든 국민의 공감대 형성과 여론수렴을 위하여 이에 상응하는 비용이 들기 마련이다.

먼저 민선단체장 체제의 출범이후 행사성 경비와 선심성 예산이 증가한 것으로 나타나고 있다. 각종 국내외 축제·엑스포·체육대회 등 행사성 예산이 민선단체장 출범전인 '94년 대비 141% 증가하는가 하면, 민간단체에 대한 지원경비도 『지방예산편성지침』으로 엄격히 억제하고 있음에도 불구하고 계속 늘어나고 있는 추세이다.

또한 민선자치이후 지방재정운영의 두드러진 특징중의 다른 하나는 소규모분산투자가 늘어나고 있다는 점이다. 1억원 미만의 사업비는 '94년대비 46%가 증가하여 전체 사업비의 13.3%를 차지하고 있으며, 10억미만의 사업비는 56%가 증가하여 전체의 37.4%나 차지하고 있다.

소규모분산투자는 다수 주민의 편익을 극대화하고 직접적인 만족도를 높이는데는 크게 기여할 수 있으나, 지역인프라투자가 소홀히 되어 성장잠재력을 잠식할 수 있기 때문에 재정투자우선순위에 따른 자원배분의 효율성 제고가 필요하다. 그 동안 관선행정이 주민편익 보다는 성장잠재력 강화에 지나치게 집중하였던데 따른 반작용이라고 할 수 있다.

그러나 행사성·선심성 경비가 증가하고 소규모분산투자가 증가하고 있다는 이유로 지방자치의 가치를 부인하고 중앙집권적 논리로 회귀하려는 주장은 경계해야 한다. 풀뿌리민주주의는 소중한 가치로 보호되고 육성되어야 하며, 이에 수반되는 문제점은

개선하고 한 단계 더 발전할 수 있는 디딤돌로 삼아 나가야 한다.

## 2. 지방재정의 현주소

### (1) 국가재정 대비 지방재정규모와 중앙의존성

민선자치 실시이후 지방교부세율이 내국세의 13.27%에서 15%로 확대되었고, 주행세 신설('00)과 담배소비세(01) 등 각종 세율을 인상한 바 있다. 지방자치단체도 재원마련을 위해 수수료·사용료의 현실화 추진, 경영수익사업 전개, 민영화와 민간위탁, 지역문화행사와 축제개최 등을 통해 자주재원 확보를 위해 노력해왔다.

그럼에도 불구하고 우리의 지방재정 현실은 아직도 열악한 수준에 머무르고 있다. 2003년도 국가 전체적인 총예산규모는 233조 8,084억원으로 이중 지방예산총규모는 78조 1,425억원으로 국가재정 155조 6,659억원과 비교 67% : 33%에 불과하고, 이중 중앙정부로부터의 이전재원이 34.6%에 이르고 있어 중앙의존성을 강하게 나타내고 있다.

또한, 국세중심의 조세체계로 국세와 지방세의 비중이 80% : 20%으로 지방세구조가 여전히 취약하고, 세수탄력성이 낮은 재산과세(45.8%) 위주로 되어 있어 재원확충이 상당히 어려운 현실이다.

결국 할 일은 많은데 재정규모가 따라주지 못해 '일'에 비해서 '돈'이 부족한 재정과 기능의 불일치 현상(fiscal mismatch)

<표 6> 국가예산과 지방예산의 순계규모 비교(억원)

2003 총예산규모(중앙+지방) 233조 8,084억원							
중앙정부 155조 6,659(66.6%)		자치단체 78조 1,425(33.4%)					
		의존재원 27조 363(34.6%)			자체재원 51조 1,062(65.4%)		
국 세	기 타	교부세	양여금	보조금	지방세	세외수입	지방채
1,136,152 (73.0%)	420,507 (27.0%)	115,196 (14.7%)	48,504 (6.2%)	106,663 (13.7%)	288,165 (36.9%)	200,258 (25.6%)	22,639 (2.9%)

이 일어나고 중앙과 지방간의 수직적 재정 불균형 현상이 초래되고 있는 것이다.

국가재정대비 지방재정규모의 비교는 행정자치부와 경제부처간에 큰 차이가 있다.

경제부처에서는 ‘조세사용기준으로 2003년 국가재정과 지방재정의 비율은 <표7>과 같이 44 : 56이라고 분석하고, 연방제국가와 일본을 제외하면 지방재정의 규모가 자

<표 7> 경제부처의 조세사용액 기준 국가·지방비교(2003)

구 분	국 가	지방교육	자치단체
① 조세수입	1,136,152억원(80%) (국 세)	-	288,166억원(20%) (지방세)
② 국가재정에서 지방재정이전	△293,414억원 ┌ 지방교부세 130,152 └ 지방양여금 49,035 └ 국고보조금 111,074 └ 증액교부금(농특포함) 3,153	-	⊕293,414억원
③	842,738억원(59%) (① - ②)	-	581,580억원(41%) (① + ②)
④ 교육재정이전	△208,349 ┌ 교육교부금 165,932 └ 교육양여금 40,910 └ 교육보조금 1,507	208,349억원	-
		55,556억원	△55,556억원 ┌ 지방교육세 36,688 └ 교육청전출 18,868
⑤ 재정규모비율	634,389억원(44%) (③ - ④)	263,905억원(19%) 수업료 등 자체수입('03년 1조 312억) 제외	526,024(37%) (③ - ④)

&lt;표 8&gt; 총재정사용액 기준 국가·지방재정비교(2003)

(단위 : 억원)

구 분	국 가	지방교육	자치단체
① 총규모 (예산서)	1,556,659억원(67%) ┌ 일반회계 921,166 └ 특별회계 635,493	-	781,425억원(33%) ┌ 일반회계 567,754 └ 특별회계 213,671
② 국가재정에서 지방재정이전	△293,414억원 ┌ 지방교부세 130,152 └ 지방양여금 49,035 └ 국고보조금 111,074 └ 증액교부금(농특포함) 3,153	-	⊕293,414억원 ※지방예산서에는 총액 계상사업등으로 23,051 억원이 적은 270,363억 원만 반영 〈 과소반영내역 〉 ┌ 지방교부세 18,109 └ 지방양여금 531 └ 국고보조금 4,411
③	1,263,245억원(61%) (① - ②)	-	804,476억원(39%) (① + ②)
④ 교육재정이전	△208,349 ┌ 교육교부금 165,932 └ 교육양여금 40,910 └ 교육보조금 1,507	→ 208,349억원	-
		55,556억원	△55,556억원 ┌ 지방교육세 36,688 └ 교육청전출 18,868
⑤ 재정규모비율 (③ - ④)	1,054,896(51%) (③ - ④)	263,905(13%) 수업료 등 자체수입('03 년 1조 312억) 제외	748,920(36%) (③ - ④)

※ 일본은 국가 : 지방의 재정지출비율이 37 : 63이며 지방에 교육과 자치경찰 포함

치선진국에 비하여 적지 않다'는 논리를 펴고 있다. 여기에는 두 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째는 경제부처의 분석은 국제통계기준에 맞지 않는다는 점이다. 국가재정대비 지방재정규모에 대한 국제통계는 재정주체별로 실제 지출액을 기준으로 비

교하고 있다. 그러나 경제부처에서는 조세사용액 기준을 사용함으로써 국가재정의 27%를 차지하고 있는 『세외수입 등 기타수입』을 제외하고 산정하고 있다. 이러한 점을 보완하여 총재정사용액 기준으로 우리나라의 국가재정 대비 지방재정을 비교

<표 9> 비연방제국가기준의 국가 대 지방의 재정비교

국 가(연도)	세 입		세 출(이전자원 포함)	
	국 세	지방세	국 가	지 방
일 본('01)	58.4% (49조엔)	41.6% (35조엔)	38.7% (63.2조엔)	61.3% (100조엔)
프랑스('99)	78.3% (2,387억유로)	21.7% (662억유로)	70% (21,112억프랑)	30% (9,050억프랑)
영 국('01/'02)	95.8% (3,502억파운드)	4.2% (154억파운드)	75% (2,687억파운드)	25% (909억파운드)
한 국('03)	80% (113조억원)	20% (29조억원)	64% (132조억원)	36% (75조억원)

※ 연방제국가의 국세·지방세 비율('98) : 미국 59: 41/ 독일 50: 50

※ 한국의 경우 자치선진국과 비교하기 위하여 교육재정을 중앙재정에 포함하여 산정

하면 <표8>과 같이 51 : 49가 된다.

둘째로 '연방제국가와 일본을 제외하고 기타 영국이나 프랑스와 비교하여 지방재정이 적지 않다'는 주장은 국가사무와 지방사무의 배분방식에 대한 정확한 인식이 없이 단순한 수치비교에서 비롯된 잘못이 있다. 우리나라의 국가와 지방간 사무배분은 일본과 가장 가깝다. 최근 일본은 『지방분권일괄법』을 제정하여 많은 변화가 있었지

만, 기본적으로 지방사무는 국가사무의 축소판과 같다. 대부분 국가사무들이 지방자치단체를 통하여 집행되고 있기 때문이다. 이러한 일본의 국가재정 대비 지방재정의 비율은 39 : 61로서 우리나라의 지방재정 규모와는 현격한 차이가 있다.(<표9>참조)

따라서 우리나라의 지방자치는 사무량에 비하여 적은 재정규모를 갖고 교육을 제외한 모든 공공사무를 수행하고 있다.

<표 10> 2003년도 자치단체 재정자립도 현황(%)

구 분	전 국	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	56.2	95.1	70.2	39.4	46.8	18.8	43.2
최 고 (단체명)	-	95.1 (서울)	74.4 (대구)	75.8 (경기)	95.8 (과천)	57.0 (울주)	92.6 (서울중구)
최 저 (단체명)	-	-	58.1 (광주)	14.0 (전남)	13.5 (나주)	7.2 (신안)	20.4 (광주남구)

주 : 전국 및 시·도별 재정자립도 평균을 산출하는 경우에는 순계규모를 사용하고, 개별 단체로 재정자립도를 산출하는 경우에는 총계예산규모를 사용

## (2) 재정자립도가 낮고 지역별 편차가 심함

지방자치단체가 스스로의 일을 위해 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 능력을 나타내는 재정자립도를 보면 2003년도 경우 전국평균 56.2%에 불과하고, 50%이하가 179개 자치단체로 79%를 차지하고 있다.

또한, 지방자치단체의 지방세 및 세외수입의 세원여건이 되는 지역경제력의 차이에 따라 광역·기초간, 도시·농촌간 상당한 격차가 나타나고 있는 바, 서울특별시 95.1%, 광역시 70.2%, 도 39.4%, 시 46.8%, 군 18.8%, 자치구 43.2%로 나타나고 있다. 한편, 전지방자치단체의 61%에 해당하는 151개 지방자치단체가 지방세수입으로 자체 인건비를 해결하지 못하고 있고, 자체수입(지방세와 세외수입)으로 인건비를 해결하지 못하는 단체도 35개 단체(14%)나 되고 있다. 따라서 지방재정을 연구하는 경우, 일부 자치단체에 대한 『사례분석』 결과를 토대로 지방재정의 상태를 개괄하여 평가하기가 어렵다. 재정자립도의 지역간 격차가 크기 때문이다.

## (3) 재정지출구조의 비탄력성과 『17%의 지방자치』

지방예산에서 인건비 등 경상예산이 전체예산의 23.2%(16조 5,654억원)를 차지하고, 법적·의무적 경비와 국고보조 지방비 부담 등 필수경비를 제외하면 '03년의 경우 예비비와 자체사업비를 포함한 투자가용재원이 21.4%인 10조 8,317억원에 불과

한 실정이다. 이에 따라 지방자치단체가 지역주민의 기대와 요구에 따라 자기결정과 책임하에 사업을 추진할 수 있는 자율투자사업비가 일반회계 총계예산의 17%로 낮은 수준에 머무르고 있다. 다시 말하면, 우리나라의 지방자치는 재정적으로만 본다면 『17%의 지방자치』라고 할 수 있다.

특히, 민선자치이후 국가사무의 지방이양 및 국고보조금의 증가에 따른 의무적 지방비 부담증가 등으로 재정경직도가 심화되고 있다.

## III. 지방분권과 지방재정의 발전과제

### 1. 기본방향

지방분권과 관련하여 다양한 지방재정 발전방안이 제기되고 있다. 즉 '현재 국가와 지방간 재정지출 규모비율인 44대 56은 자치선진국과 비교하여도 적지 않고, 비효율적인 지방재정의 운영행태를 감안할 때 특별교부세·양여금 등 지방이전재원을 특별회계로 통합하여 효율성을 높여야 한다'는 주장이 한 축이라고 한다면, '자치단체의 인건비를 지방세로 해결하지 못하는 단체가 59%나 되고 있어 획기적인 지방재정 확충방안이 강구되어야 한다'는 주장이 다른 한 축이라고 할 수 있다.

이러한 논쟁은 조금 정리될 필요가 있다. 지방자치의 정치적·경제적 가치에 대한 검토와 함께, 다른 한편으로는 지방재정의

규모와 지방재정의 운영문제를 분리하여 검토되어야 한다.

먼저 지방자치의 정치적 가치는 민주발전은 물론이고 주민요구(need)에 대한 대응성(responsiveness)이 획기적으로 개선되었다는 것이 공통적인 평가이다. 또한 지방자치의 경제적 가치를 본다면 중앙집권적 행정체제의 비효율성이 개선되어 지방문제 때문에 중앙정부가 더 이상 시달리지 않고 국정에 전념할 수 있도록 지방화가 이루어졌으며 자치단체별로 지역경제를 활성화시키려는 개혁과 혁신의지가 크게 제고되었다.

따라서 지방자치의 육성·지원은 헌법적 국가의 책무로 국가와 지방간의 관계를 「큰집」과 「작은집」으로 비유하고 효율성을 이유로 중앙통제를 강화하자는 주장은 자치정신에 위배되는 일이다. 다만 현행 지방자치제도가 국가사무와 지방사무의 구분이 불명확하고 일부 자치단체장의 선심성·낭비성 예산지출이나 권한남용 등의 부작용이 크다는 문제는 있다.

이러한 점을 고려할 때 지방분권은 지방자치의 가치는 살려 나가되, 그 부작용은 최소화할 수 있는 방향으로 검토되고 개선되어야 한다. 먼저 지방재정규모의 문제로 지방분권의 촉진과 지방자치의 발전이 궁극적으로 국가경쟁력 제고와 민주발전을 구현할 수 있도록 그 규모를 단계별로 최종 판단하여야 할 것이다.

다음으로 지방재정의 효율적 운영문제이다. 지방재정의 비효율성 문제는 국가통제를 강화하여 해결할 수는 없다. 이는 주

민·지방의회·자치단체장의 정치적 메커니즘 속에서 효율성이 제고될 수 있도록 투명성을 강화하고 법적인 상호관계 정립이 중요한 문제이다. 국가의 이전재원을 낭비하였다는 이유로 중앙의 사전·사후적 통제를 강화해야 한다는 주장은 “후견인적 사고”로 지방재정이 위기에 처하는 경우 무한책임을 지게 되는 문제를 수반한다. 따라서 자치사무 해결을 위한 지출수요가 증가하는 경우 지방정치의 메커니즘 속에서 반드시 주민의 부담으로 연결시켜 자치단체의 「도덕적 해이」를 막을 수 있도록 지방세 구조개편과 교부세·양여금·국고보조금의 합리적 개선이 필요하다.

## 2. 지방재정권한의 이양과 지방정치메커니즘의 활성화

지방재정권한중 예산편성지침과 지방채 발행 승인권은 오랜 전통을 갖고 우리나라 지방재정의 운영과 건전성 유지에 크게 기여해 온 제도이다. 예산편성지침이 경상예산을 최소화하고 사업예산의 가용재원을 최대한 확보하여 지역개발을 촉진해 왔다고 한다면, 지방채발행 승인권은 우리나라 지방자치단체의 예산대비 채무비율은 22.5%의 건전성을 유지하는데 크게 기여해 왔다. 이러한 성과는 일본등 선진국에서도 ‘한국의 고도성장과정에서 지방채무가 크지 않은 것은 놀랍다’는 평가를 받을 만큼, 우리나라 지방재정의 건전성은 매우 높다. 일본의 경우 예산대비 약 180%정도이고 미국의 경우 약 360%정도인 것과 비교하면



&lt;표 11&gt; 현행예산편성기본지침상 기준경비(7개비목)

국가기준적용(3)	자치단체간 균형유지(4)
1) 일숙직수당 등 각종수당 단가, 2) 특근매식비단가, 3) 직원능력개발비	1) 업무추진비, 2) 사회단체보조금, 3) 지방의회관련 경비, 4) 통·리·반장활동보상금

대조적이다. 그 외에도 지방재정법 등 지방재정관련 법령에는 각종 승인·협의 등 재정권한이 있다. 이러한 재정권한은 지방분권화와 세계화의 추세에 자치단체들이 능동적으로 대처할 수 있도록 대폭 이양·자율화시킬 계획이다.

다만 분권·자율화가 낭비·남용의 부작용으로 나타나지 않도록 주민·의회·단체장의 3각 관계를 기본 틀로 하면서 시민단체·지방언론·이익단체들이 상호견제와 균형을 유지하는 『지방정치메커니즘』에 권한을 배분하고 인터넷 등에 재정정보를 공개하는 방안을 병행하여 강구할 필요가 있다.

#### (1) 예산편성지침의 폐지와 보완

지방재정법 제30조와 동법시행령 제30조에 "행정자치부장관은 관계중앙행정기관장의 의견을 들어 전년도 7월 31일까지 예산편성기본지침을 지방자치단체에 시달해야 한다"고 규정하고 실제 운영은 단순한 지침이 아니라 법규적 효력을 갖도록 해 왔다.

이러한 예산편성기본지침은 지난 '64년부터 사업예산과 경상예산 모두의 기준을 제시해 오다가, 민선자치단체장이 출범한 '95년 이후 사업예산의 편성기준은 자율화하고 현재는 경상예산편성관련기준 40개 비목중 경비집행의 균형유지 및 예산낭비

억제를 위해 7개 비목만 존치시키고 33개 비목은 지침에서 폐지하였다.

예산과목 분류관련 지침은 자치단체의 조직개편자율권 부여와 연계하여 『항』과 『세항』은 자율화하고 전국적 재정통계 및 분석의 기초가 되는 『장』, 『관』, 『목』만 존치하였다.

그러나 앞으로 지방분권과 자율의 확대를 위하여 지방예산편성기본지침은 폐지하고 건전재정운영을 위한 『최소한의 기준』과 『전국적 통일성 유지』가 필요한 사항은 "예산편성기준"으로 전환하되, 예산분류기준은 사업별 예산제도를 토대로 한 성과분석이 가능하도록 개편하여 "행정자치부령"으로 제정·운영할 계획이다.

현행 기능별 및 품목별 예산제도는 과거보다는 진일보한 것이 사실이지만, 기본적으로 예산통제에 목적을 두고 있기 때문에 예산집행의 신축성을 저해하고 있다. 더욱이 자치단체의 사업목표를 일목요연하게 이해할 수 없고 이를 구현하기 위한 사업우선순위가 명확하지 않아 현대행정이 지향하고자 하는 목표와 성과관리에 한계가 있다. 따라서 예산통제는 현재 시범사업중인 복식부기의 회계과목을 통하여 실시간으로 강화하면서, 예산분류는 정부의 기능별 분류와 연계하여 자치단체예산의 목표와 성과를 명확히 할 수 있는 사업분류방

<표 12> 지방재정관련 법적 권한

(단위 : 건)

구 분	계	지 침	승 인	보 고	명 령	협 의	인 · 허가	심 사
계	50	13	9	18	1	5	2	2
지방예산결산	9	4	2	2				1
교부세 · 양여금 · 국고보조금	5	1	2	1		1		
공 기 업	18	5	1	11	1			
지역경제 · 지역개발 · 기타	18	3	4	4		4	2	1

법으로 근본적인 개혁을 할 예정이다.

#### (2) 지방채발행 승인제도 폐지와 보완

지방채발행 승인제도는 '49.8.15일 지방자치법 제정 이후 지방재정의 건전성 유지에 크게 기여해 왔다. 우리나라 지방재정의 채무는 경제의 고도성장과정에서 지방행정이 개발을 주도해 왔음에도 불구하고 지금과 같이 지방재정 건전성을 유지하게 된 것은 지방채발행 승인제도에 기인하고 있다.

외국의 사례를 보면, 우리와 가장 유사한 지방재정제도를 운영하고 있는 일본의 경우, 승인제를 운영하고 있고 '06년부터는 협의제로 전환할 계획이며, 영국 · 독일 · 스페인 등은 승인제를 운영하고 있는 반면 프랑스 · 네덜란드 등은 승인제가 없다. 미국의 경우 자산평가액 범위내에서 주민과 지방의회의 승인을 받되, 실제 발행은 지방채 시장에서 판매하고 있어 신용평가제를 병행하고 있다.

현행 우리나라 지방채발행 승인제도는

사업별 승인제도로써 자치단체의 사업추진에 비효율적 측면이 있다. 따라서 분권과 자율시대에 자치단체가 창의력을 갖고 지역발전을 가속화시킬 수 있도록 현행제도를 폐지하되, 지방채 남발로 자치단체의 재정위기가 초래되지 않도록 보완대책을 강구할 계획이다. 예를 들면 지방채의 주된 상환재원인 지방세 등 자체재원의 일정비율을 발행한도로 정하고 이 범위 내에서는 자치단체가 지방의회의 승인을 받아 자금을 조달할 수 있도록 하되, 그 한도기준을 초과할 때는 행정자치부와 사전협의 하도록 보완하는 방안을 검토하고 있다.

아울러 우리나라 지방채도 공공재원에 의한 발행뿐 아니라 채권시장에서 자치단체가 직접 자금을 조달할 수 있도록 미국과 같이 신용평가제도를 병행하여 도입할 계획이다. 이를 위해 자치단체 공무원들의 지방채에 대한 분석능력 제고를 위한 사전교육을 실시하고 그 수용능력에 맞게 개선제도의 시행일정을 추진해 나갈 계획이다.

&lt;표 13&gt; 지방분권요인별 재정수요전망

(단위 : 억원)

구 분	기본적 행정수요충족	자율투자사업비 확대	중앙행정권한 및 특별지방행정기관 이양	자치경찰	교육자치
분권 요인	현행 76.4% ⇒ 90%상향기준	현행 자율투자 사업비율 17%⇒20%확대	기능 50%이양	민생, 방법 기능이양	대학교육 제외
소요 재원	2조 1,086억원	2조 2,432억원	10조 4,678억원	3조 5,847억원	26조 3,605억원

### (3) 지방재정관련 승인 등 각종권한 의 Zerobase 검토

현행 지방재정법·지방공기업법 등 지방재정관련 법령상에 승인·보고·협의 등 각종 권한은 50여건이 되는 것으로 조사되었다.

이러한 권한중에는 지방재정분석과 지원을 위하여 필요한 것이 대부분이지만, 자치단체의 재정운동을 제약하고 효율성을 저하시키는 권한도 있다. 따라서 분권과 자율의 기본원칙하에 Zerobase에서 검토하여 이양 또는 폐지할 계획이다.

## 3. 지방분권화를 위한 재정수요 전망과 지방재정 확충

지방분권화를 위한 재정수요를 정확하게 전망하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 지방분권을 촉진하여 지역발전을 가속화하고 궁극적으로 국가경쟁력과 국가발전의 재도약을 이루어 나가기 위하여는 어떤 개략적

인 추정치라도 전망해 보기 마련이다.

지방분권의 재정수요는 중앙·지방간 사무재배분, 교육·경찰사무에 대한 지방정부의 역할변화 등 지방분권화 양상에 따라 큰 차이가 있지만, 그 분권요인별 추가재정수요를 <표13>과 같이 전망해 볼 수는 있다.

이러한 재정수요를 어떤 재정조정제도를 통하여 지원할 것인지도 큰 과제이다. 이론적으로는 기초재정수요와 중앙행정권한이양 및 특별행정기관통합의 수요는 교부세 법정율 인상방식으로 제고하고, 자율투자율 제고수요나 자치경찰수요는 국세의 지방세 이양방식이나 공동세 방식으로, 교육자치의 통합수요는 기존 교육재정이전방식을 통합하는 방식으로 검토될 수 있다.

### (1) 기초재정수요 충족을 위한 교부 세법정율 인상

우선, 지방분권의 전제로 영양실조에 걸린 지방재정에 대한 긴급 수혈 차원에서 지방자치단체의 기본행정수요 부족액을 보충해 주는 지방교부세 법정률의 인상이 불

가피하다. 지난 2000년부터 지방교부세 법정률이 13.27%에서 15%로 인상조정되었으나, 국가사무의 지방이전 등 추가 재정부담 수요증가로 실질적 재정책충효과는 거의 없는 실정으로 지방교부세의 기본행정수요 충족률이 점차 하락하고 있다. 따라서 현행 76.4%에 불과한 지방자치단체의 기본행정수요에 대한 재정충족률을 90%수준으로 끌어올리기 위해 교부세법정률을 8·3조치 이전 수준인 17.6%으로 인상하여야 한다.

## (2) 지방세의 구조개편과 과표현실화 등 자구노력 강화

보다 근본적으로 자주 재정력 향상과 재정자립에 의한 실질적 지방분권을 위해서는 재산과세 중심의 지방세 구조를 소득과 세와 소비과세를 보장하는 합리적인 개편과 주민의 비용부담과 연계할 수 있는 지방세 확충이 절실히 요구되고 있다. 9%의 재정자립도를 갖는 자치단체장은 세수확충에 노력하기 보다 특별교부세 등 국가이전재원의 확보에 더 주력할 수밖에 없다. 이것은 진정한 지방자치가 아니다. 국가이전재원은 보충성의 원칙에 따라 배분되고 지원되어야 한다.

우선 지역경제 발전이 지방세수의 증가로 바로 연계되도록 지방세 구조를 개편하여 지방소비활동과 밀접한 현행 부가가치세 중 일정비율(약 10%)을 지방으로 이양하여 『지방소비세』로 신설하고, 현재 법인세와 소득세의 10%를 과세하는 『주민세 소득할』을 분리하여 『지방소득세』로 개편

하면서, 세율을 인상 조정해 나가야 할 것이다.

아울러 자치단체가 스스로 할 수 있는 자구노력을 강화하여 종합토지세 및 건물과표에 대한 현실화를 지속적으로 추진하면서 자치단체가 스스로 지방세 감면범위 축소, 체납세 일소, 탄력세율 적용 등 지방세수 증대를 적극 추진하여야 하며 이를 촉진할 수 있는 제도적 방안을 강구해 나가야 할 것이다.

아울러 원자력발전소 및 카지노에 대한 지역개발세 과세방안 등 신세원 발굴도 지속적으로 연구검토 추진하여야 한다.

## (3) 지방양여금 대상사업 조정 및 대체재원 확보

그 동안 도로, 수질오염방지지설 등 부족한 지역SOC 확충과 농어촌·오지·도서 등 낙후지역에 대한 및 안정적 투자재원 확보로 국가균형발전에 커다란 역할을 수행해 온 지방양여금의 합리적 개선이 필요하다.

이를 위해 정보격차(digital divide) 해소를 위한 지역정보화사업, 농촌정주생활권의 중심인 읍지역의 소도시육성사업을 신규로 추가하고, 수질오염방지·청소년육성사업 등 국가균형발전과 연관성이 적은 사업은 자금집행의 일원화와 국가사업의 효율성 제고를 위해 국고보조사업으로 전환하는 등 지방양여금의 도입취지에 맞게 국가균형발전 촉진사업 위주로 대상사업 조정하여야 한다

또한, 지방양여금의 재원인 교통세('0

3) · 농특세('04)의 폐지될 경우 1조 8천여 억원의 재원감소를 대체할 안정적인 대체 재원을 확보하여야 한다.

#### (4) 사용료 · 수수료 등 세외수입 확충노력 강화

지방자치단체의 자구노력에 의해 단기적으로 자주재원을 확충할 수 있는 방안으로 그 동안 지속적으로 추진해온 세외수입 확충노력을 한층 강화할 필요가 있다.

이를 위해 비중이 높은 수수료 · 사용료를 중심으로 요율의 적기조정 및 시장가격화를 추진해 나가되, 『공공요금조정청문회』 제도를 도입하여 주민참여를 제도화하면서 요율의 적기 조정 및 자치단체간 균형유지를 위해 일본의 『수수료징수에관한정령』과 같은 수수료 · 사용료율을 대통령령으로 표준화하는 방안을 강구하여야 한다.

또한, 특정인에게 이익을 수반하는 인 · 허가 등 무료제공서비스의 유료화 등 신규 세외수입원의 적극 발굴, 지역유효부존자원을 활용한 수익사업 확대, 자치단체귀속 부담금의 수익자부담원칙의 엄격 적용, 체납 세외수입의 일소 등 다양한 세외수입 확충노력을 기울여야 한다.

### 4. 국고보조사업의 합리적 개선

자치단체의 재정운영의 자율성 확대를 위해서는 지방재정의 15%를 차지하는 국고보조금제도의 개선이 절실하다.

이를 위해서는 490여 개 이르는 국고보조사업중 소액 · 세분화된 유사 국고보조사

업을 통폐합하여 구조를 단순화하면서 장기적으로는 일정부분 자치단체의 자율성을 부여하는 포괄보조금화 하는 방안을 강구해야 한다,

또한, 중앙정부에 의한 자의적 국고보조금 운영을 최소화하고 안정적인 지방재정운영이 가능하도록 현재 30%에 불과한 법정기준보조사업을 대폭 확대하고 매칭펀드사업도 국고보조금과 같이 자치단체의 신청 → 행정자치부 협의 → 관계부처 사업결정 → 지방자치단체 통보의 추진체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 「보조금예산및관리에관한법률」에 근거는 있으나, 운영하고 있지 않는 「보조금심의위원회」의 구성 · 운영을 활성화하여 합리적 국고보조를 결정, 국고보조사업의 일방적 중단 · 변경 · 축소 억제 등을 심의결정하도록 하여야 한다.

한편, 국고보조사업의 수직적 형평화 기능을 강화하여 전지방자치단체에 고르게 분포된 사업, 국고보조에 따른 지방비부담 규모가 비교적 큰 사업 등 대표적 사업을 선정하여 단계적 · 점진적으로 차등보조율을 확대 적용해 나가면서, 지하철건설, 장기미집행도시계획시설 대지보상 등 국가목적과 연계된 대규모사업에 대하여는 재정보전적 국고보조를 할 수 있도록 제도화하는 방안이 적극 강구되어야 한다.

### 5. 지방재정운영의 책임성 강화

지방재정의 확충만큼 중요한 것이 주어진 재원을 합리적 · 효율적으로 운영하는

지혜이다. 우리 속담에 『밑 빠진 독에 물 붓기』라는 말이 있다. 돈은 버는 것도 중요하지만 절약해 써야 한다는 점을 상징적으로 강조하는 말이다. 더욱이 지방분권에 따라 지방재정의 규모와 운영의 자율성이 대폭 확대될 것이므로 동시에 지방재정운영의 건전성과 책임성 확보를 위한 제반제도의 정착이 시급히 요구된다.

그러나 이러한 제반 장치들이 지나칠 경우 지방의 자율권을 제약할 우려가 있다. 따라서 지방재정운영의 건전성 확보는 분권화와 자율의 원칙을 최대한 존중하여 지방자치 단체별로 특성을 인정하는 방향으로 추진하여야 할 것이며, 중앙정부에 의한 통제보다는 지방의회와 주민을 통한 자율적 통제를 강화하는 방향으로 하여야 할 것이다.

또한 중앙정부에 의한 제반장치들도 기존의 직접적이고 포괄적 통제에서 벗어나 각 지방자치단체가 자발적으로 건전한 재정 운영을 하도록 유도하고 조장하는 간접적 통제방식으로 전환되어야 한다.

#### (1) 중기재정계획의 실효성 제고 및 계획재정운영 강화

우선, 현행 중기지방재정계획의 실효성 제고와 계획적 재정운영을 강화하여야 한다. 이를 위해 자치단체장 취임후 일정기간 이내에 단체장 공약사업, 과다재정소요사업 등을 체계적으로 반영할 수 있도록 수정계획 수립을 의무화하고 중기재정계획 수립 후 지방의회의 의결로 확정하도록 법제화

하여 계획의 확정력과 실천성을 강화하면서, 일정규모이하의 사업은 중기재정계획에서 제외하는 등 자치단체에 탄력성을 부여하는 방안이 강구되어야 한다.

#### (2) 보통교부세 인센티브 및 페널티 제도의 운영 내실화

보통교부세 인센티브 및 페널티제도의 운영을 내실화하여 각 지방자치단체가 자발적으로 건전한 재정운영을 하도록 유도하는 장치로 정착시켜야 할 것이다.

이를 위해서는 관련부서·감사부서 등에서 구체적으로 확인·통보된 위법행위를 대상으로 민간인과 관계공무원으로 구성된 『지방교부세조정심사위원회』를 거쳐 감액금액 산정의 객관성·공정성을 기하도록 하여야 한다.

#### (3) 재정분석·진단제도의 실효성 강화

지방자치단체에 대한 재정분석을 실시, 그 결과를 공개하여 지방재정위기를 사전에 예방하고자 하는 재정분석진단제도의 경우도 제도의 공정성과 객관성을 확보하도록 지속적인 개선작업이 뒤따라야 할 것이다.

이를 위해서는 경상경비 운영상황측정 등 보다 객관적이고 합리적인 재정분석지표를 개발·보완하고 재정분석·진단을 전문기관에서 수행하도록 하여 제도운영의 전문성·공정성을 높여 나가야 한다.

한편, 재정건전화계획의 이행노력 정도에 따라 인센티브를 부여하는 방안을 강구하여

제도의 실효성이 확보되도록 하여야 한다.

(4) 주민통제강화를 위한 지방재정운영상황 자율공개 확대

지방자치가 진전될수록 중앙정부에 의한 외부적 통제보다는 지역주민에 의한 자율적·내부적 통제가 지방분권의 취지에 부합하는 수단이 될 것이다. 따라서 지방재정의 책임성도 지역주민 스스로 확보할 수 있도록 다양한 제도적 기반이 구축되어야 할 것이다.

이를 위해 지역주민이 재정정보에 쉽게 접근할 수 있도록 지방재정운영과정과 그 결과에 대한 공개와 다양한 정보 제공이 선행되어야 할 것이고, 더 나아가서 지방예산과정에의 주민참여도 제도적으로 보장되어야 한다. 이미 일부 자치단체를 중심으로 시민들의 예산참여제도화와 예산과정·결과에 대한 인터넷 공개 활성화 등이 추진되고 있는데 이는 매우 바람직한 현상이라 보여진다. 행정자치부에서도 이를 지원하기 위해 재정정보통합시스템 구축과 공개확대로 주민참여기반 강화를 적극 추진 중에 있다.

(5) 복식부기의 단계적 도입

복식부기의 단계적 도입과 정착을 통해 지방재정의 효율성과 투명성을 더욱 강화해야 할 것이다. 복식부기는 현금, 자산, 부채 등 재정상황을 실시간으로 파악, 자치단체간 사업별 성과비교 등을 통해 효율적 재정운영을 도모할 수 있다는 점에서 지방재정 건전성 강화에 크게 기여할 것으로

기대되고 있다. 따라서 복식부기에 대한 지속적인 연구와 개선을 통해 시범기관의 연차적 확대와 성공적 정착을 도모해야 할 것이다.

## 6. 지방재정의 지역경제연계성 강화와 경기변동 대응력 제고

지방재정은 지역경제와의 상호작용을 통한 연계성을 갖게 마련이다. 지방세수와 재정지출에 의해 지역경제를 부양하기도 하고 경기과열을 억제하기도 한다. 다만, 그 연계성의 정도는 경제시스템과 지방재정운영방식에 따라 차이가 있다.

현행, 우리나라 지방세구조는 재산과세가 45.8%를 차지하고 있어 경기변동에 역작용을 할 가능성이 높다. 예를 들면 경기침체 시 재정지출을 확대하여 경기를 부양하고 경기가 과열되면 재정지출을 축소하여 억제하는 기능을 해야 한다. 그러나 재산과세 위주로 된 지방세구조 때문에 경기가 침체하면 세수가 급격히 감소하여 재정지출이 축소됨으로써 경기침체를 가속화하고, 반면에 경기가 상승하면 세수가 급격히 증가하여 세출이 늘어남으로써 경기를 과열시키는 부작용을 가질 수 있다.

'90년대 일본 자치단체의 경우, 이러한 현상이 두드러져 일본경제 회생에 역작용한 것으로 분석되고 있다. 즉 '90년대 중반 일본경제의 침체로 지방의 재산관련 세수가 감소하고 주민세 법인할의 경우 결손법인인 늘어나 역시 세수가 급격히 감소하는 등 지방재정의 악화로 지역경제의 활성화

에 역작용한 예가 있다. 이러한 현상은 미국의 자치단체에서도 나타나고 있기 때문에 지방재정이 경기변동에 역작용하는 것을 최소화할 있도록 『예비기금(shadow fund)』을 운영하고 있고 일본의 경우 『적립금』제도를 도입하고 있다.

지방재정의 경기변동에 대한 대응력을 제고하기 위하여는 경기가 상승시 늘어나는 세수를 『예비기금』에 적립하였다가, 경기침체시 세출을 늘려준다면 지방재정의 지역경제 연계성이 순작용으로 지역발전에 기여할 수 있기 때문이다. 이러한 제도는 앞으로 새로 검토되고 있는 예산제도로 심도 있게 검토할 계획이다.

## V. 결 론

지금까지 앞으로 우리 지방재정에 새로운 도전이자 기회로 다가오고 있는 “지방분권과 세계화”의 흐름을 살펴보고, 민선자치 이후의 지방재정운영의 성과와 반성을 토대로 지방재정의 현주소와 진단해 보면서 우리지방재정의 발전방향과 과제를 살펴보았다.

지방분권과 관련하여 일각에서는 현재의 지방재정 지출규모가 국가에 비해 적지 않다느니, 지방재정운영이 방만하게 운영된다느니 하면서 우려를 제기하고 있다. 그러나 지방재정은 248개 자치단체로 구성되어 각기 여건과 특성이 다르기 때문에 몇몇 자치단체에서 나타나고 있는 문제점을 들어

지방자치를 부정적으로 평가하여서는 안 된다. 이는 마치 여론조사시 모집단의 여건과 특성이 현저하게 차이가 나는 경우 표본의 총화추출을 해야 하듯이 자치단체의 유형별 분석을 병행하여야 한다. 이것이 흔히 학계나 언론계에서 지방자치와 지방재정을 잘못 평가하는 원인중의 하나이다.

그러나 지방분권과 세계화는 거역할 수 없는 거대한 흐름으로 우리에게 다가오고 있으며, 이는 “선택”의 문제가 아닌 주어진 것으로 이에 대한 창조적 대응만이 국가와 지방이 다함께 발전할 수 있는 것이다.

이제는 지방자치단체가 끊임없는 혁신을 통해 일각의 우려를 불식시키고 지방분권에 따른 수용태세를 증명해 보여야 한다. 진정한 지방자치의 발전과 재정분권은 이를 받아들이는 자치단체의 수용능력에 따라 그 양과 질이 달라질 수 있으므로 자치단체는 스스로 건전하고 효율적인 지방재정운용에 대한 책임과 자발적인 노력을 기울여야 할 것이다.

또한, 중앙정부도 지금까지의 지방자치단체에 대한 “후견인적인 사고”와 통제위주의 국가경영체계를 버리고 지방의 독자성과 고유의 가치를 인정하여 사전적 규제는 지역주민, 지방의회, 지방정부의 3주체간의 견제와 균형의 정치메커니즘으로 맡기고 지방의 발전에너지가 국가경쟁력 향상으로 이어질 수 있도록 지원하는 제도와 사후적인 성과평가시스템 구축하는데 힘써야 할 것이다. ☺