

# 지방분권특별법 제정 이후 지방재정의 과제

이 재 은

경기대 교수, 한국지방재정학회 회장

## I. 시작하는 글

2004년 봄 한국사회는 새로운 시대를 갈망하는 국민들의 정치적 의지가 소용돌이치며 역동적 변화의 장을 열었다. 오랫동안 지역적 분할을 바탕으로 정치적 기득권을 누렸던 많은 이들이 의회권력에서 탈락했을 뿐 아니라 그동안 이념적 경직성으로 정치의 장에서 소외되었던 노동자·농민계층이 그들의 대표를 의회로 진출시키는데 성공했다. 비록 이들 진보세력이 원내교섭단체를 구성하지는 못했지만 제3의 정당으로 등장한 것만으로도 정치·경제·사회 모든 부문에서 그동안 소외되었던 많은 문제점들이 논의대상으로 떠오르기 시작했다. 국민들에게 실망과 좌절을 안겨주던 정치가 이제 사회를 통합하고 국민들의 삶의 질을 높이는 쪽으로 힘을 모어나갈지 내외에서 주목하고 있다.

이러한 정치적 격변은 1987년 민주화운동

이후 사회경제적 ‘민주화’의 요구를 ‘자유화’로 대체시키며 지역분할과 부정부패를 고리로 부와 권력의 기득권을 재생산해왔던 지배집단에 대한 국민적 저항이었다. 압도적 다수를 차지하며 의회권력을 휘둘렀던 구태의연한 정치권에 던지는 국민들의 경고이기도 했다. 선거결과는 ‘수의 미학’이라고까지 표현되는 미묘한 권력배분이었지만 변화하지 않으면 살아남기 어렵다는 국민의 경고에 정치권이 변화의 몸짓을 보이고는 있다. 그러나 여전히 변화와 온존의 갈림길에서 어느 길을 선택할지는 불확실하다.

아무튼 이러한 국민적 선택의 이면에는 분명히 한국의 사회경제적 구조가 변했다는 실재적 측면과 변해야 한다는 당위적 측면이 동시에 존재한다. 한국사회는 식민과 해방 그리고 분단과 전쟁이라는 굴곡의 역사 속에서 빈곤의 악순환을 타파하고 ‘근대화’와 ‘경제성장’이라는 외길을 치달려왔다. 그러나 지금의 변화는 양적 변화의 이면에서 온존

되었던 반민주적이고 전근대적인 사회경제적 관계를 청산하고 21세기 새로운 발전의 토대를 구축하려는 역사적 과정이다. 이러한 역사적 인식이 없이는 지금 우리에게 주어진 변화의 기회를 제대로 살릴 수 없다. 지금은 변화를 두려워할 때가 아니다. 정치·경제·사회·문화 모든 영역에 뿌리박힌 왜곡된 제도와 관행을 바꾸어 건강한 사회발전의 토양을 마련하는 것이 지금 우리에게 주어진 시대적 과제이다.

분권개혁도 이러한 시대적 변화의 한 부분이다. 왜냐하면 반민주적이고 전근대적인 사회경제구조를 지탱해왔던 정부간 관계가 중앙집권적 집중구조였기 때문이다. 다시 말해 급속한 자본축적을 이룩했던 고도성장기 권위주의적 군사정권은 민주주의의 기초인 지방자치를 전면폐지하고 모든 부문에서 강력한 중앙집권체제를 구축하였으며 동시에 행·재정 면에서도 고도의 중앙집중구조를 유지해왔다. 다시 말해 지방은 중앙의 부속물에 불과했다. 게다가 장기집권을 위해 지역대립구조를 구축하고 경제적 자원배분마저도 불균형성장논리에 근거하여 수도권을 중심으로 특정지역에 편향적으로 배분함으로써 성장의 결과가 부문간·지역간·계층간 불균등하게 분배되었다.

수도권의 과밀화와 지방의 과소화, 도시와 농촌의 양극화, 산업부문간의 이중구조 심화, 소득계층간의 격차확대 등 사회적 균열이 심각한 수준에 이르렀다. 수도권은 엄청난 흡인력으로 지방의 인적·물적 자원을 끌어들이며 과밀상태에 빠졌다. 이제 과밀의 사회적 비용이 집중의 효율을 상쇄하여 경

쟁력을 떨어뜨리고 있다. 한편 지방에는 결정권도, 재원도, 인재도, 일자리도 모두 공동화되어 쇠퇴일로로 걷고 있어 역시 과소의 사회적 비용이 증가하고 있다. 이처럼 세계 어느 나라에서도 유례가 없는 극단적인 수도권 집중현상은 모든 중추관리기능을 수도권으로 집중시키는 강력한 중앙집권적 집중체제에서 비롯된 것이다. 이러한 극심한 사회경제적 이중구조가 사회적 갈등을 심화시키고 성장기반을 약화시켜 선진사회로 도약하려는 21세기에 한국사회의 발목을 잡고 있는 것이다.

그런데 사회경제적 불균등성을 온존시킨 채 부활된 지방자치는 형식만 자치였지 실제적으로는 중앙에 의해 통제되는 기형적 틀을 벗어나지 못하고 있다. 부와 소득 그리고 인구가 집중되어 있는 수도권을 중심으로 한 대도시지역은 어느 정도 재정적 자립이 가능하지만 나머지 지방은 심각한 중앙의존구조를 벗어나지 못하고 있다. 중앙정부도 결정권을 장악하고 지방을 국가적 필요에 맞게 유도, 통제, 감독하는 집권체제를 유지하고 있다. 주민직선이라는 자치의 틀은 갖추고 있지만 실질적으로 주민참여와 자율 그리고 책임이라는 지방자치의 본래의 모습은 찾아보기 어렵다. 이러한 중앙집권구조를 타파하고 참여와 책임이 상응하는 자치를 실현하려는 것이 지방분권개혁의 출발점이다.

2003년 연말 임시국회에서 우여곡절 끝에 지방 살리기 3대 특별법이 통과되었다. 지방분권은 참여정부의 국정과제이기도 했지만 지방민들의 염원이기도 했고 이들 지방

민들의 단결된 힘이 여소야대의 국회에서 압도적 다수의 지지를 이끌어낸 배경이었다. 지금 지방에서는 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도 건설을 위한 특별조치법이 분권·분산·분업이라는 지방화시대의 새로운 패러다임을 구축하는 삼각축으로 작동하기를 기대하고 있다.

21세기에는 지방이 스스로 결정권을 갖고 자주재원을 바탕으로 지역의 문제를 지역주민의 참여와 책임을 바탕으로 해결할 수 있는 틀을 필요로 한다. 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 한다. 그리고 수도권이 갖고 있는 흡인력, 즉 중추관리기능을 지방으로 분산시켜야 한다. 지방분권과 지역균형발전, 그리고 행정기관의 지방이전은 지방이 살고 수도권이 살고 나라가 살기 위한 상생의 길이다. 어느 하나가 제대로 실현되지 않아도 정책효과는 크게 왜곡될 가능성을 안고 있다.

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

이 글은 지방분권특별법과 국가균형발전특별법의 제정으로 많은 변화가 초래되고 있는 지방재정의 과제를 검토하는데 목적이 있다. 우선 특별법의 제정으로 인한 지방재정제도나 구조의 변화를 개관한다. 그리고 지방분권의 선결요건인 재정분권을 위해서는 중앙정부와 지방정부 그리고 주민 모두가 새로운 제도를 만들고 이에 걸 맞는 참여와 책임성을 발휘해야 한다는 당위적 기준을 바탕으로 재정분권의 필요성과 범주를 다시 한번 확인하고 세출의 자치와 세입의 자치를 확보하기 위한 개혁과제를 살펴보고 마지막으로 지방의 역할을 음미해보고자 한다.

## II. 지방분권특별법 제정과 지방재정의 관계

지방분권특별법은 행정사무의 ‘지방이양추진에 관한 법률’과 지방이양추진위원회의 활동이 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 문제점을 극복하고 획기적인 지방분권을 추진하기 위하여 지방분권추진의 원칙과 과제 그리고 추진기구와 절차를 규정하고 있는 5년 한시법이다.

지방분권특별법은 제1장 총칙에서 목적, 정의, 지방분권의 기본이념, 다른 법령 제·개정 원칙, 국가와 지방자치단체의 책무, 사무배분의 원칙, 자율과 참여의 원칙, 지방분권정책의 시범·차등 실시를 규정하고, 제2장 지방분권추진과제에서 행정분권, 재정분권, 정치적 분권, 자치권 강화와 주민직접참

여제도 등에 대해 규정하고, 제3장에서는 추진기구를 규정하고 있으며 부칙에서 발효 시점과 시한을 규정하고 있다.

이 법이 추구하는 지방분권의 기본이념은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정의 통일성을 확보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현하는 것으로 설정하고 있다.

한편 사무배분의 원칙은 기초단체 우선의 보충성의 원칙을 풀어서 규정하고, 사무배분을 종합적 포괄적으로 배분해야 한다고 규정하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 지방분권추진에 필요한 행·재정상의 조치를 취할 책무가 있음도 규정하고 있다.

지방분권특별법에서 재정분권과 관련된 조항을 살펴보면 다음과 같다.

#### **제11조(지방재정의 확충 및 건전성 강화)**

① 국가 및 지방자치단체는 각 지방자치단체가 사무를 자주적·자립적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 지방재정을 확충하고 지방재정의 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발전방안을 마련하여야 한다.

② 국가는 국세와 지방세의 세원을 합리적으로 조정하는 방안을 마련하여야 하며, 지방세의 새로운 세목을 확대하고 비과세 및 감면을 축소하는 등 지방자치단체가 자주적으로 과세권을 행사할 수 있는 범위를 확대

하여야 한다.

③ 국가는 사무의 지방이양 등과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하고, 국고보조금의 통폐합 등 포괄적인 지원방안을 마련하는 등 국고보조금제도의 합리적 개선 및 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하는 방안을 강구하여야 한다.

④ 지방자치단체는 자체 세입을 확충하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

⑤ 지방자치단체는 복식부회계제도를 도입하는 등 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여야 하며, 재정운영의 투명성과 건전성을 확보하여야 한다.

#### **제15조(자치행정의 책임성 강화)**

③ 국가는 국정의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정의 운영에 관한 합리적 평가기준을 마련하고 이에 따라 진단·평가를 실시할 수 있다.

중앙정부와 지방정부의 기능 재배분을 위해 기관위임사무 정비, 특별지방행정기관의 정비와 지방자치단체로의 이양, 교육자치제도의 개선, 자치경찰제 도입 등 중앙의 권한·사무를 대폭 지방으로 이양할 것을 규정하고 있기 때문에 이러한 기능의 재배분은 필연적으로 재원의 재배분을 수반하게 된다. 이것이 재정분권이다. 법에서는 지방재정확충 및 건전성 강화를 위해 5개항을 설정하고 별도의 조항에서 지방재정에 대한 진단·평가를 규정하고 있다.

재정분권의 목표는 지방재정의 자주성 확보이고 이를 위해 지방재정을 확충하고 지

지방재정의 건전성을 강화하는 방안을 마련할 것을 규정하고 구체적인 지방재정확충방안을 자주재원과 이전재원으로 나누어 설명하고 있다. 자주재원에 대해서는 국세·지방세의 세원의 합리적 조정, 지방세의 새로운 세목 확대, 비과세·감면의 축소 등 과세자주권을 확대할 것을 규정하고 있다. 이전재원에 대해서는 사무이양과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하고, 국고보조금의 통·폐합과 포괄적 지원방안 등 국고보조금제도의 개선과 재정력격차 완화방안을 규정하고 있다. 자체 세입 확충과 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 자치단체의 노력을 규정하고 투명성·건전성 확보를 위한 예산·회계제도의 개선도 규정하고 있다. 지방재정에 대한 진단·평가를 별도로 규정하고 있고, 주민소송제도의 도입을 강구하도록 한 것은 납세자소송의 길을 여는 획기적인 규정이라고 할 수 있다.

한편 지방분권특별법과 함께 통과된 국가균형발전특별법도 지방자치와 지방재정의 틀에 커다란 변화를 초래하고 있다. 5장 48조 부칙 5조로 구성되어 있는 국가균형발전특별법은 제5장에서 국가균형발전특별회계를 규정하고 있고 이 회계의 설치와 함께 그동안 지방재정의 중요한 재원이었던 지방양여금제도가 폐지되게 된다.

즉 국가균형발전특별법에서 지방재정과 관련된 사항은 국가균형발전특별회계로서 3조원 가량의 酒稅와 일반회계 전입금 등을 합쳐 5조원 규모로 설치된다. 바로 주세를 전액 특별회계 재원으로 설정한 것이 지방양여금제도의 해체와 관련된다. 지방양여금

제도를 폐지하고 그 재원을 지방교부세 법정률의 인상, 환경사업 등은 국고보조금으로 전환, 농어촌개발 등은 특별회계로 편입시켰다. 그리고 특별회계의 두 계정, 즉 ‘지역개발사업계정’과 ‘지역혁신사업계정’으로 구분하여 사업별로 재정지원을 할 경우 이것은 지방재정에서 보면 국고보조금 형태로 반영될 것이다.

지역혁신사업 계정은 1조원 정도의 재원을 조성하며 ① 지역혁신체제구축사업 ② 지역전략산업 육성사업 ③ 지방대학 육성 및 지역인적자원개발 ④ 지역과학기술혁신사업 ⑤ 공공기관·기업·대학의 지방이전 사업 등에 사용된다. 지역개발사업 계정은 4조원 정도의 재원을 조성하며 ① 낙후지역 및 농어촌 개발 ② 지역 사회기반시설 확충 ③ 지역문화 관광진흥사업 ④ 지역 고용창출 등 지역경제 활성화 사업 ⑤ 향토자원 개발·활용 등의 추진에 사용된다. 특별회계의 예산을 각 지방자치단체의 사업 우선순위를 반영해 편성하고, 자치단체의 재정상황과 사업 시행실적 등에 따라 차등지원하고, 예산의 사용에 관해서는 자치단체의 자율성을 최대한 보장할 것을 천명하고 있다.

그러나 국가균형발전특별회계는 지역균형발전을 위한 획기적인 조치로 인식되지만 지방분권의 관점에서는 중앙정부의 역할이 강화되는 측면이 있어 지방재정의 자주성을 제약할 가능성을 안고 있다. 물론 포괄적 보조금의 형태로 지원될 예정이긴 하지만 보조사업에 지방비부담이 필수적으로 수반된다는 면에서는 자주성을 제약할 가능성은 상존한다.

### Ⅲ. 재정분권의 필요성과 논의 범주

#### 1. 분권의 의미와 한계

지방분권특별법의 제정과 함께 분권개혁이 추진되고 있지만 우리 사회의 일각에서는 여전히 분권에 비판적인 시각이 존재한다. 그러나 분권은 우리나라에서만 진행되는 현상은 아니다. 1980년대 이후 선진국들에서도 분권개혁은 진행되고 있다. 즉 20세기형 국가체제가 변모하는 과정이며 사회경제적 변화에 대응하는 21세기형 국가체제의 구축의 일환으로 전개되고 있는 것이다. 여기에서 각국에서 전개된 분권의 배경을 간략히 음미해보고 한국의 상황을 검토하기로 하자.

지방분권화의 경향은 나라에 따라 약간 차이가 있지만 20세기 말 선진자본주의국가 전체를 관류하는 하나의 조류를 이루었다. 그 배경은 ‘복지국가의 위기’ ‘국민국가의 황혼’이라고 불리는 전후 국민통합체제의 동요에서 찾을 수 있다. 중앙집권적 복지국가의 한계와 위기가 인식되면서 지방분권적 복지사회로의 개혁이 모색되고 있는 것이다.

1920년대 영국을 전형으로 형성되기 시작한 복지국가체제는 러시아의 사회주의혁명을 계기로 그것에 대항하기 위한 성격을 갖고 있다. 복지국가로의 이행은 1929년 세계대공황 이후 케인스이론에 결정적인 영향을 받고 있다. 재정정책에 의한 경제의 안정성장과 완전고용, 세제와 공채의 활용에 의한

소득재분배 등을 주장한 케인스의 일반이론(1936), 국가의 사회보장제도에 의해 모든 국민의 생존권 보장을 제창한 ‘베버리지보고’(1942)가 큰 영향을 미쳤다. 즉 현대의 복지국가는 케인스=베버리지형 복지국가라고 할 수 있다.

그런데 이 케인스=베버리지형 복지국가는 국가에 의한 국민의 생존권 보장이나 재정을 통한 소득격차의 시정을 추진한다는 점에서는 우수했지만 동시에 모순을 안고 있다. 즉 세입의 중앙집권화와 세출의 지방분권화이다. 복지국가를 충당하는 소득세·법인세·부가가치세 등의 조세의 징수나 공채의 발행은 중앙정부가 담당하고, 복지·보건·의료·교육 등의 공공서비스나 공공투자의 실행은 주민에 가까운 지방정부가 담당했다. 중앙정부가 정책을 결정하고 지방정부는 그것을 실행하는 방식은 의사결정과 실행주체의 괴리를 가져와 재정책임의 소재를 불명확하게 만들었다. 그 결과 복지국가를 추구한 많은 나라에서 경비의 팽창, 재정지출의 비효율, 관료기구에 의한 지방행정의 통제, 행정에 대한 시민참가의 형해화라는 문제가 발생했다.

이러한 중앙집권적 복지국가의 모순이나 한계는 1970년대 이후 더 심각하게 인식되었다. 그 모순이나 한계를 극복하기 위해서 1970년대부터 80년대에 걸쳐 여러 나라에서 다소 차이는 있지만 두 가지 차원에서 분권화, 즉 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 및 재원의 이양과 공공부문에서 민간부문(시장부문 및 민간비영리부문)으로의 증점이동이 공통적으로 추진되었다. 즉 복지국가

로부터 후기(post)복지국가로 이행하기 시작한 것이다. 재정도 중앙집권적 복지국가의 한계를 극복하기 위해서 지방분권에 의한 후기복지국가를 모색하기 시작했다.

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 것이다.

또한 세계화나 국가를 넘어서는 지역통합이 진전함에 따라 국가의 구조나 중앙정부의 역할이 상대화되는 상황도 나타났다. 중앙정부에 의한 산업보조금이 보호관세에 준하는 조치로 견제된다거나 한 나라의 세계조차도 다른 나라와의 정책협조나 조세경쟁 문제를 도외시킬 수 없게 된 점 등이 그 예이다. 지역경제가 국민경제라는 틀의 보호를 받지 못하고 국제경쟁의 파도에 휩쓸리는 위험에 직면하게 되면 지방정부가 자립적으로 각 지역의 사회경제정책에 탄력적으로 대응할 책임을 갖지 않을 수 없게 된다. 그 결과 분권화의 움직임은 더 작은 지방정부로 사무권한을 이양하는 경향이 나타난다. 1985년에 재정된 유럽지방자치헌장에서는 “공공적인 사무는 일반적으로 시민에게 가장 가까운 지방자치단체가 우선적으로 이행”하고 광역적 정부나 중앙정부는 그것을 보완하는 역할을 수행해야 한다는 이른바 보충성원리를 내걸고 있으며, 이것이 단순한 이념에 그치지 않고 경제적 요청으로 나타나고 있다.

한편 분권화의 필요성은 다음과 같은 논

리에서도 도출된다. 공공재의 공급량을 결정할 때 그 결정권한을 갖는 주체와 비용을 부담하는 주체는 가능한 한 동일해야 한다. 왜냐하면 결정자와 부담자가 다를 경우 공공재에 대한 비용의식이 희박해져(재정착각) 공공재가 과잉공급될 수 있기 때문이다. 분권화는 지방정부의 자기결정·자기책임원리를 철저히 적용함으로써 주민이 스스로의 부담을 감안하면서 지역적인 공공재의 공급수준을 결정하도록 만드는 것이다. 동시에 부담과 급여를 둘러싸고 지방자치단체간 비교나 관민비교를 통해서 이른바 유사한 경쟁조건을 만들고 ‘최소의 경비로 최대의 효과를 얻는’ 것을 목표로 한다.

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

지금 한국사회에서 논의되는 분권개혁에도 위에서 서술한 분권의 여러 측면이 그대로 반영되고 있다. 시각의 차이에 따라 요구하는 개혁의 내용에 차이가 있지만 이것

을 복합적으로 반영하고 있는 것이 참여정부가 발표한 분권개혁 로드맵이다. 그러나 분권개혁은 자율과 책임이라는 자치의 본령을 확립하는 길이지만 이를 지역사회에서 체화하여 실천할 수 있는 자체역량이 갖추어지지 않으면 공공서비스의 양과 질이 하락할 수도 있다. 즉 분권이냐 집권이냐는 사회경제적 변화에 따라 결정되는 정부간 관계의 상대적 틀이며 그 사회의 역사적 산물이다.

따라서 분권형 사회를 구축하는 개혁은 중앙-지방의 관계를 재편하는 동시에 지역 사회에서 주민참여에 의한 민주적 지방행·재정의 틀을 구축하는 것이어야 한다. 자치권의 확충에 대한 중앙정부의 우려나 중앙정부의 통제에 대한 지방정부의 불만은 모두 일면적이다. 왜냐하면 중앙정부에 대한 국민의 민주적 통제나 지방정부에 대한 주민의 민주적 통제라는 요소를 소홀히 다루고 있기 때문이다. 분권개혁은 행정상의 능력의 빌미로 형해화한 민주주의를 재구축하여 국민(주민)을 행·재정의 중심축으로 설정하는 것임을 놓쳐서는 안 된다.

## 2. 재정분권의 필요성과 우선순위

분권의 의미를 주민참여에 바탕을 둔 자율성과 책임성 제고에서 구한다면 개혁의 방향은 자명하다. 하나는 주민을 위한 공공서비스는 가능한 한 주민과 가장 가까운 자치단체가 수행하도록 권한과 사무를 재배분하되 중앙정부의 통제는 사전적 통제보다 사후적 통제로 전환하고 공공서비스의 수준

과 질을 결정하는 사전적, 과정적, 사후적 통제의 중심에 주민참여의 틀을 구축하는 것이다. 다른 하나는 공공서비스의 결정과 집행과정에 주민참여의 기회를 확충하는 것과 동시에 주민의 비용부담책임을 이끌어낼 수 있는 지방재정의 틀을 만드는 것이다. 후자가 이른바 재정분권이다. 재정분권의 기본방향은 지방정부에 세출의 자치와 세입의 자치를 보장해주는 것이다. 그러나 지역경제력의 불균등성은 지방재정력의 불균등성을 초래하고 있고 따라서 재정분권의 내용은 지역적 특성에 따라 이중성을 지닐 수밖에 없다. 여기에서 논의의 범주를 명확하게 해 둘 필요가 있다.

우선 재정분권의 개혁과제를 도출하기 위해서는 한국의 정부간 재정관계의 특징을 올바르게 인식할 필요가 있다. 그런 다음 개혁의 지향성을 설정하고 이를 위한 구체적인 개혁과제를 검토해야 한다. 따라서 구체적인 과제를 검토하기 앞서 정부간 재정관계의 특징을 개관해보기로 하자.

필자는 한국형 정부간 재정관계의 특징을 결정권(중앙집권과 지방분권)과 집행권(중앙집중과 지방분산)을 구분하여 파악할 때 중앙집권적 집중체제로부터 중앙집권적 분산체제로 이행하고 있다고 규정해왔다.<sup>1)</sup> 이것은 국가재정과 지방재정의 양적 질적 변화를 살펴보면 명료하게 드러난다. 우선 지방자치 부활 이후 행정사무도 이양되고 있고 각종 위임사무의 범위도 넓어져 지방재정의

1) 줄고, 「지방재정분권화의 방향 및 기초」, 한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집.

상대적 세출규모는 지속적으로 증가해왔다. 이는 세원의 형식적 배분(국세와 지방세의 비율의 대략 80:20)은 크게 변하지 않았지만 실질적 배분은 지방의 몫이 계속 증가(2003년도에 44:56)하고 있음에서도 알 수 있다. 이처럼 기능의 배분과 재원의 배분의 비대칭성은 곧 중앙에 의한 지방의 통제를 의미한다. 다시 말해 공공서비스의 범위와 크기는 중앙정부가 결정하지만 그 집행은 지방정부에 담당하는 영역이 확대되고 있다. 그리고 지방세출의 증가를 세원이양을 통한 자주재원확충으로 해결하지 않고 통제의 고리가 달린 이전재원을 통해 보장해왔다. 동시에 과세제한과 과세부인, 기채통제, 예산편성지침, 감사기능 등을 통해 지방재정에 대한 중앙의 통제는 엄격하게 유지되어 왔다. 개발독재의 출발과 함께 구축된 집권구조는 크게 변하지 않은 채 자치행정의 집행기능만 확대되어 온 결과 집권적 분산체제가 형성되어 있는 것이다.

그러면 구체적으로 한국형 집권적 분산체제의 특징은 무엇인가? 우선 기본적 특질은 국가재정과 지방재정이 총체적으로 하나의 연동체계를 구축하고 있다는 점이다. 중앙-지방재정의 연동체계구축의 구체적 내용은, ① '국세와 지방세의 조정에 관한 법률'과 개별 지방세법에 의해 과세부인과 과세제한을 설정하여 세원의 선택권과 세율결정권을 통제하여 국세와 지방세의 체계화를 꾀한다. ② 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령·예산에 대해서는 미리 행정자치부 장관의 의견을 듣도록 법률에 규정하고 있다. 이 절차는 중앙의 개별시책에 대해 지방의 협력

을 필요로 할 때 그것에 수반하는 재정부담을 보장하려는 의도에서 나온 것이지만, 이 협의를 통해 재정관계의 체계화가 담보된다. ③ 매년 중기지방재정계획과 예산편성지침시달을 통해 세입세출의 견적은 물론이고 국가의 시책방향, 중점, 제도개정의 영향 등 국가재정과 지방재정의 전체적 조정을 꾀한다.

다음으로 중앙정부는 감호적·조정적·유도적 관계를 형성하여 다양한 방식으로 지방재정을 통제한다. ① 감호적 관계란 중앙정부가 행정지도, 재무감시, 조직운영의 합리화를 위한 조언·권고, 국가시책에 반하거나 다른 단체의 재정에 영향을 미칠 때 시정조치를 요구하거나 제제를 가하는 것을 말한다. 예컨대 재정투융자의 사전심사나 재정진단체도도 이 범주에 속한다. ② 조정적 관계란 전국적 필요에 의해 조정을 가하는 것으로서 기채승인과 같은 허가제도가 있다. ③ 유도적 관계란 일정한 행정수준의 유지 또는 특정한 행정을 추진하기 위해 개별 지방자치단체에게 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등을 이용하여 다양한 이익 또는 불이익을 제공하여 정책을 유도하는 것이다. 증액교부금이나 국고보조금이 대표적인 데, 이러한 이해유도방식은 지방 행·재정의 자주성 저해, 영세화 및 절차의 복잡성, 지방단체의 초과부담 등 여러 가지 문제를 안고 있다. 더구나 예산편성에서 증분주의가 작용하기 쉬워 자원배분의 효율성을 저해할 수도 있고, 정치적 개입의 여지도 커서 중앙과 지방의 계열화를 초래하는 요인이 되고 있다.

그런데 이러한 집권적 분산체제는 자치의 발전을 제약할 뿐 아니라 주민, 지방의원, 단체장 모두가 참여와 재정책임(fiscal accountability)을 방기하게 만든다. 자기 지역의 공공서비스와 주민의 부담이 대응관계에 있어야 한다는 것은 지방재정의 기본원리이다. 그런데 지방세의 비중이 낮기 때문에 주민은 부담의식을 별로 느끼지 못하고 있다. 중앙의 이전재원에 의존하다 보니 단체장이나 지방의원은 세수신장노력이나 예산의 효율적 집행을 소홀히 하는 예가 적지 않다. 지방재정의 파행적 운영행태는 집권적 분산체제라는 구조의 파행성에서 초래된 것이다.

참여와 책임을 확보하기 위한 분권개혁에서 재정분권이 핵심적인 과제인 까닭이 여기에 있다. 재정분권의 요체는 중앙정부의 통제장치를 제거하여 지방 행·재정의 자주성을 확보하는 것이다. 지방 행·재정의 자주성 확보를 위해서는 지방분권특별법에서 규정하고 있듯이 행정분권과 재정분권 그리고 정치분권과 주민참여가 조화를 이루어야 한다.

우선 주민이 가장 절실하게 필요로 하는 공공서비스를 지방정부가 공급할 수 있도록 기능을 재조정해야 하는 것이 행정분권이며 이것은 또한 세출의 자치를 신장하기 위해서도 필요하다. 여기에는 ① 기관위임사무의 폐지, ② 현업기관을 제외한 특별행정기관의 지방이양, ③ 자치경찰제의 실시, ④ 교육자치와 일반자치의 통합문제 등이 핵심과제이다. 행정분권을 위해서는 행정사무와 인원을 일괄 이양하는 지방이양일괄법의 제정이 시

급하다.

기능의 재배분은 필연적으로 재원의 재배분을 수반한다. 즉 사무배분에 걸 맞는 재원의 재배분이 이루어져야 한다. 그런데 재원의 재배분방식을 둘러싸고 중앙-지방정부간, 지방정부간에 견해가 나뉜다. 중앙은 가능한 한 통제의 고리를 유지하면서 재원을 이양하려고 한다. 즉 자주적인 세원이양보다는 세수를 재배분하는 이전재원 확충을 더 선호한다. 지방정부 사이에도 경제력에 따라 세원이양을 선호하는 지역과 이전재원 확충을 선호하는 지역이 대립한다. 이른바 자주재원주의와 일반재원주의가 대립한다.

물론 이처럼 재정분권의 처방이 다른 이유는 표면적 이유와 내면적 이유가 각각 있다. 중앙정부나 지방정부 모두가 세원이양보다 재원이전을 선호하는 표면적 이유는 재정력 격차 때문이다. 그러나 내면적으로 중앙정부는 지방을 통제할 수 있는 실질적 수단이 재정에 의한 통제이기 때문에 그 고리를 유지하려고 한다. 지방정부도 단체장이나 의회가 주민들의 조세저항이 수반되는 세원이양보다 이전재원을 더 선호한다. 그러나 중앙정부나 지방정부의 이러한 태도는 주민참여를 바탕으로 자율과 책임의 제고라는 분권개혁의 본래의 취지와는 상충된다.

따라서 재정분권의 논의는 지방분권특별법이 규정하고 있듯이 우선 지방재정의 자주성을 제고하기 위해 과세자주권을 신장하고 사무이양에 따른 재원확충을 위해 지방교부세와 국고보조금을 활용하는 것이 다음이어야 한다. 그리고 효율성, 건전성, 책임성을 확보하기 위한 사후적 평가제도와 주민

참여의 틀을 마련해야 한다.

## IV. 재정분권을 위한 지방재정의 과제

### 1. 재정분권을 위한 개혁의 기본방향

지방분권개혁은 지방자치단체가 자주적 자립적으로 지역의 문제를 처리할 수 있는 기반을 구축하는 것이다. 그러나 현실적으로 각 지역은 상이한 경제적 조건을 갖고 있다. 따라서 지역유형을 크게 두 가지로 나누어 접근해야 한다. 하나는 세원을 이양해주면 자주재정의 가능성이 있는 도시지역과 일부 생산력이 풍부한 농어촌지역의 경우이다. 이들 지역에 대해서는 과감하게 세원을 이양하여 일정수준 이상의 재정자립을 확보해주고 이후 자기 지역의 문제는 지역여건에 맞게 스스로 처리하도록 하는 것이다. 이들 지역은 자주재정권을 확보하면 지역의 필요에 맞게 내발적 발전정책을 스스로 추진할 수 있을 것이다. 재정능력이 있음에도 확실히 통제받는 현실을 타개해주면 그 다음에는 주민·단체장·지방의원에게 참여·부담·책임이라는 재정책임성을 부과할 수 있게 된다. 만약 방만한 재정운영으로 재정위기가 발생하면 재정과산을 맞이할 수도 있기 때문이다.

다른 하나는 어떤 세원을 이양해도 근본적인 경제력의 한계로 재정자립이 불가능한 낙후지역의 경우이다. 이들 지역에 대해서는 중앙정부의 재원보장책임이 강화되어야 한

다. 지역간 재정력의 불균등은 경제력의 불균등에서 비롯된다. 그런데 우리나라의 경우 경제력의 불균등은 고도성장기에 국가의 인위적인 불균형성장정책에 의해서 심화된 면이 있다. 다만 분명하게 이해해야 할 것은 정부의 인위적인 개입이 없더라도 자본주의 경제에서 시장경쟁은 필연적으로 지역간·부문간·계층간 불균등발전을 초래한다는 사실이다. 따라서 지역간 재정력 격차 문제는 근본적으로 해소할 수 없다. 다만 재정력이 취약한 낙후지역도 협력의 원리에 입각해서 최소한의 공공서비스 수준을 보장해야 하며 이것이 재정조정제도를 통한 중앙정부의 재원보장책임이다. 한국의 지방교부세는 불교부단체가 불과 10개밖에 안되기 때문에 재정력불균등을 시정하는 재정조정 수단만이 아니라 일반재원보전수단의 기능도 수행하고 있다. 지방교부세의 재정조정기능이 강화되어야 할 필요가 있다.

그런데 최소한의 공공서비스 수준을 보장하는 것만으로 중앙책임이 끝나는 것은 아니다. 낙후지역이 일정수준까지 발전할 수 있도록 지원하는 것도 중앙정부의 책임이다. 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진하는 것은 이러한 논리에 입각한 것으로 볼 수 있다. 지역균형발전을 도모하는 낙후지역 개발사업에 필요한 재원도 중앙정부가 보장해야 한다. 보조금제도의 존재이유가 여기에 있다.

이처럼 지역간 특성을 고려하면서 중앙과 지방의 재정책임의 범주를 분명히 한 다음 세출의 자치와 세입의 자치를 제고하기 위한 구체적 개혁방향을 모색해야 한다. 다만

세출 및 세입의 자치가 단지 권한과 재원을 지방으로 이양하여 지방자치단체가 사용하는 자원의 양을 증가시키는데 목적이 있는 것이 아니라라는 점을 고려한다면 개혁은 새로운 중앙-지방정부간 관계를 설정하는 것인 동시에 주민참여의 기제를 확대하는 것이어야 한다.

따라서 행정기능과 재원을 이양하고 중앙에 의한 지방의 통제의 기제를 폐지 또는 완화할 경우 이를 보완하는 새로운 틀을 마련해야 한다. 다시 말해 재정의 민주적 통제의 주체는 국민(주민)이다. 이제까지 지방재정에 대한 재정통제는 주민에 의한 통제보다는 중앙정부에 의한 통제가 주축을 이루어왔다. 대의정치인 지방의회는 기능이 극히 한정된 속에서 주민참여의 폭은 제한될 수밖에 없었다. 이제 새로운 틀에는 주민에 의한 사전적 통제와 중앙정부에 의한 사후적 통제를 조화시키는 방안을 마련해야 한다. 예산의 편성과 집행과정에 주민이 참여할 수 있는 기제를 만들어 사전적으로 세출과 세입의 방만한 운용을 견제하고 중앙정부는 전국적 통일을 필요로 하는 재정분류 기준을 매뉴얼의 형태로 제시하고 이를 기준으로 사후적인 재정운용을 평가하여 주민에게 공개하는 동시에 중앙책임의 범위를 결정하는 방식을 구축하는 것이 바람직하다고 생각한다.

## 2. 세출 및 세입의 자치를 위한 개혁과제

한국지방재정은 경찰자치나 교육자치가

분리되어 있고 특별행정기관이나 기관위임사무 등이 세출의 자치를 제약하고 있고 자주재원 특히 지방세의 비중이 낮고 이전재원의 비중이 높아 세입의 자치도 크게 제약되어 있다는 특징을 갖고 있다. 세출의 자치는 세입의 자치를 전제로 한다. 세입의 자치란 중앙정부의 이전재원에 의존하지 않고, 지방이 세입에 관한 자기결정권과 자기책임(local accountability)을 확보하는 것을 말한다. 지방정부가 세입에 관한 자기결정권을 갖고 지역주민이 지방재정의 실상을 직접 보고 느낄 수 있어야 참여와 책임성을 확보할 수 있다. 이제까지 지방자치단체의 과세권(taxing power)이 근본적으로 취약하기 때문에 중앙정부는 이전재원을 통해 자치의 내용을 중앙의 필요에 맞게 통제할 수 있었다. 따라서 재정분권은 세출의 자치와 세입의 자치를 제고하는 데 목적을 둘 수밖에 없다.

우선 세출의 자치는 기관위임사무나 필치규제, 보조금에 의한 유도 등 중앙에 의한 통제의 기제를 근본적으로 제거하는 것이 선결요건이다. 따라서 조속한 시일 내에 사무구분의 개편과 기관위임사무의 폐지를 통해 중앙과 지방의 권한과 재원의 비대칭성을 해결해야 한다. 이처럼 사무배분체계를 개편한 다음에 중앙정부의 다양한 관여의 방식을 법률로 제도화하여 자율성을 높여야 한다. 또한 예산편성지침이나 투자심사제도와 같이 예산편성과정에 중앙정부의 개입을 최소화해야 한다. 다만 정부가 예산편성지침을 폐지하기로 결정하지 일부 지방에서는 실제적인 애로를 호소하기도 하는바, 예산분

류기준을 통일하고 표준적인 예산편성요령을 작성하여 배포하고 아울러 세계경제정세나 국가경제 및 국가예산정책의 방향을 참고자료로 제시함으로써 지방이 일관성이 있는 예산편성을 할 수 있도록 지원하는 조치는 강화해야 한다. 아울러 중앙정부에서 추진하는 예산제도개혁을 지방정부도 추진할 수 있도록 세밀한 제도적 기반을 제공하는 것도 필요하다.

이처럼 세출의 자치를 위한 제도적 개선을 통해 지방예산의 효율적 편성 집행의 토대를 마련한 다음에는 실질적인 자치를 위한 세입의 자치를 강화하는 개혁이 필수적이다. 세입의 자치는 우선 기능배분에 걸맞는 재원배분이 필요하고 재원배분방식도 자주재원확충을 기본으로 하되 중앙정부의 재원보장책임을 확충하여 지역간 불균등을 완화하고 나아가 낙후지역의 발전을 위한 보조금의 효율화를 도모해야 한다. 또한 다양한 중앙정부의 재정통제의 기제를 폐지 또는 완화하는 것도 필요하다. 세입의 자치를 위한 개혁과제를 우선 순위에 따라 검토하기로 하자.

첫째 자주재원확충방안이다. 자주재원확충은 수수료·사용료 징수방법 개선이나 체납과세 징수방안, 그리고 기존 지방세의 개선 등도 중요하지만 핵심과제는 국세와 지방세의 조정을 통해 세원을 지방으로 이양하는 것이다.

지방분권특별법에서는 자주재원확충 방안으로서 ① 국세와 지방세의 세원을 합리적 조정, ② 신세목의 도입, ③ 감면제도의 축소 등을 제시하고 있다. 이는 그 동안 자주재

원 확충방안으로 학계에서 논의되어왔던 것과 큰 틀에서는 일치한다.

국세와 지방세의 조정에 관해서는 여러 가지 대안들이 검토되어 왔다. 이러한 대안들을 평가하기 전에 먼저 다루어야 할 점은 국민의 조세부담 증가를 전제로 할 것인가 아니면 조세부담수준을 유지하면서 중앙-지방의 세원배분을 재조정할 것인가의 문제이다. ② ③안에 의한 지방세수 증가는 국민의 조세부담을 증가시킨다. ①안은 국민의 부담이 증가할 수도 있고, 일정한 부담수준 하에서 국세-지방세의 배분관계만 변경할 수도 있다. 그런데 ② ③안은 실질적으로 세수확충효과도 한정적이고, 지역적으로도 특정지역에 편중될 가능성이 크다. 따라서 ①안에 의해 세원배분관계를 전면적으로 개편하여 세입의 자치를 확보해 준 다음 추가적인 지방재정수요가 발생할 경우 재정책임성을 확보하는 방안으로 ② ③안을 활용하는 것이 바람직하다. 즉 주민들이 새로운 공공서비스를 요구할 경우 과표현실화나 탄력세율 활용 또는 신세원 개발에 의해 추가적인 부담을 부과할 수 있기 때문이다.

또한 현실에서 세원재배분을 논의할 경우 기능재배분을 전제로 해서만 논의하는 예를 자주 본다. 권한과 사무가 지방으로 이양되면 재원을 이양하는 것은 너무나 당연하다. 다만 어떤 방식으로 재원을 배분할 것인가가 문제이다. 그러나 기능재배분 여부와 관계없이 지방재정의 자주성을 확보하기 위해서도 세원은 재배분되어야 한다는 점을 이해해야 한다. 이것은 조세부담수준의 변동

여부와도 관계없다.

주지하듯이 일본에서 지방이양일괄법을 제정하여 행정분권을 실현했지만 재정분권은 지지부진하다. 그 내용을 보면 재원사용액 또는 세원의 실질적 배분관계를 주어진 것으로 하고, 그 안에서 재정의 자주성을 확보하기 위해 이른바 3위1체 개혁을 추진하고 있다. 세원이양으로 자주재원을 늘리되 그 금액만큼 국고보조금을 축소하고 지방교부세를 조정을 하는 방안이다.

일본의 예에서 보듯이 기능이양과 관계없이 재정분권은 세원배분의 내용을 바꾸는 것이다. 즉 자주재원의 비중을 늘리고 이전재원 특히 조건부 보조금의 비중을 낮추어 자주재정권을 신장하는 것이다. 기능이 이양될 경우에도 동일한 논리 위에서 재원배분을 논의하면 된다. 그러면 재원부족을 이유로 세원이양에 반대하는 중앙정부의 논리는 타당성을 잃는다.

그러면 세원이양의 구체적 방안을 검토해보기로 하자. 한국의 중앙·지방간 세원배분체계는 국세는 신장성이 높은 재화 및 용역에 관한 과세와 소득탄력성이 높은 소득 및 이윤과세의 비중이 높는데 비해 지방세는 재산관련 臺帳課稅 비중이 높다. 게다가 정액과세의 범위가 넓기 때문에 증세를 위한 인위적인 세제개편이나 과세표준의 조정 없이는 재정수요의 자연 증가에 대응하는 세수를 확보하기가 어렵다.<sup>2)</sup> 따

2) 총조세 수입 중에서 지방세 수입이 차지하는 비율의 변동 곡선을 그리면 마치 파도형태를 이루고 있다. 지방세체계가 소득탄력성이 낮은 재산과세와 정액세율체계의 세목으로 구성되어 있기

라서 세원이양론은 지방제도 세수신장성이 큰 기간세원(소득, 소비)에 부과하는 것이다. 즉 지방소득세와 지방소비세, 지방특별소비세의 도입이 그것이다. 지방분권로드맵에는 지방소비세의 도입을 제시하고 있고 기능이양 추이를 보면서 추진하겠다는 취지인 듯하다.

그런데 지방분권특별법이 국세와 지방세의 조정이라고 규정하고 있는 것을 감안하면 중앙-지방정부 간 관계를 근본적으로 개편하는 분권개혁의 일환으로서는 기존의 국세-지방세의 배분체계를 전면적으로 재편할 필요성이 있다고 생각한다. 예컨대 개발재정의 재원조달을 위해 제정했던 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’을 폐지하고 국세와 지방세의 세원을 공동이용하는 방식을 도입하는 것이 한 예이다. 기왕에도 필요에 따라 세원을 공동이용했으면서도 새로운 지방세 도입의 걸림돌로 작용했던 이 법률은 차제에 폐지하는 것이 당연하다.

그리고 세원의 공동이용을 전제로 한다면 세원이양방안은 다양하게 모색해볼 수 있다. 기존에 논의되고 있는 지방소득세와 지방소비세의 경우도 논의의 범주가 넓어진다.

우선 소득세의 경우 주민세 소득할이 개인소득세와 법인소득세 농업소득세 등을 세원을 공유하고 있는데 주민세 소득세할의

때문에 해마다 지방세수 확충을 위한 인위적인 세제개편을 하지 않는 한 소득탄력성이 높은 국세에 대한 상대적 비중은 점차 낮아지게 된다. 그러다가 세제개편이 단행되면 다시 지방세수입이 큰 폭으로 증가하여 상대적 비중도 높아진다.

경우 누진세율구조로 인해 지역간 세수격차가 격심하다. 예컨대 2001년도 주민세 소득세할의 83.4%가 서울, 경기 그리고 6대 광역시에 집중되어 있다. 8개 도의 시·군은 겨우 16.6%밖에 차지하지 못하고 있다. 필자는 이처럼 극심한 불균형을 완화하는 방안이 비례적 지방소득세를 도입하는 방안을 수 차례 주장해왔다.<sup>3)</sup> 왜 이러한 문제에 관심을 갖지 않는지 이해할 수 없다. 이것은 새로운 제도를 도입하는 것도 아니고 기존의 도시지역의 세수를 줄이는 것도 아니며 오히려 경제력이 취약한 지방의 세수를 늘리는 방안이라 세율구조만 변경하면 용이하게 세원을 이양할 수 있는데도 말이다.

또한 주민세 법인세할의 경우 지방의 중소기업은 적자를 기록하여 법인세를 납부하지 않기 때문에 소득할도 내지 않는다. 그러나 지방정부의 공공서비스를 이용하는 지방의 중소기업도 지방재정의 일부를 부담해야 한다. 그래야 지방정부가 지역경제활성화와 같은 정책을 적극적으로 추진할 수 있다. 따라서 법인세할 대신에 외형표준과세로 전환하여 지방법인과세로 개편할 필요가 있다.

다음으로 지방소비세의 도입문제이다. 이는 분권로드맵에 규정되어 있으니 언제 실행하느냐의 문제만 남았다. 그러나 기능이양과 연계하여 도입할 예정이니 시간이 소요되리라 본다. 지방소비세 도입의 경우에도 필자는 부가가치세를 공유하는 지방소비세

와 법정외세로 요구되어왔던 지방의 특수한 소비세원을 지방특별소비세로 묶고 그리고 개별소비세로서의 담배소비세와 지방환경세의 도입을 제창해왔다. 이는 세제의 간소화와 효율화의 관점에서 바람직하기 때문이다.

지방소비세는 기존의 부가가치세 세율 10%의 일정비율(예컨대 1-3%)을 지방세 몫으로 이양하는 것이다. 그러면 과세대상이나 과세표준을 별도로 파악할 필요가 없다. 지방소비세의 징수문제는 부가가치세의 징수와 함께 국세청이 대리 징수한다. 지방소비세의 귀속은 기본적으로 광역단체의 세목으로 하되 발생지원칙을 적용하면 필연적으로 지역간 격차가 확대되므로 소비지원칙을 전제로 이를 위한 배분기준을 찾는 것이 중요하다. 현재는 본격적인 소비실태조사가 실시되지 않기 때문에 대리변수(예컨대 지역별 소매업지수)를 사용할 수밖에 없다. 그리고 광역단체는 이를 일부는 광역의 재원으로, 일부는 기초단체에 대한 조정재원으로 활용한다. 기초단체간 조정재원으로 활용할 경우에는 간단한 지표(인구, 면적 등)에 의해 재배분한다.

지방소비세를 도입하면 서울·부산·울산·경기도 등의 세수증가가 상대적으로 크게 증가할 것이다. 그러나 인구가 과밀한 대도시지역의 경우 현행 基準財政需要(지방교부세의 배분기준)의 測定이 반드시 도시 문제에 따른 재정수요를 모두 반영하고 있지 못하다. 인구과밀에 따른 환경악화·교통유발·위험물의 밀집 등 이러한 문제를 해결하기 위해서는 이에 상응하는 재정수요가

3) '3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제', 2004년도 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집.

발생하고 따라서 어느 정도 세수의 편중이 불가피한 측면도 있다. 다만 세수가 크게 증가하는 단체에 대해서는 교육재정에서와 같이 국가시책사업에 대한 지방비의무부담 비율을 높이는 방안을 마련하면 이들 단체는 자치영역이 확대되어 좋고 동시에 지역 간 세수불균등 완화와 국가재원의 감소를 동시에 보완할 수 있어 좋다.

이제 지방소득세와 지방소비세는 이론적으로나 실증적으로 도입필요성이 충분해졌다. 그런데 담당부서에서는 누진적 소득과세인 주민세 소득할의 개편에 대한 관심보다는 새로운 세원인 지방소비세의 도입이 더 적극적이었다. 그러나 이번의 재정분권개혁에서는 기존 세제의 불공평요소를 전면적으로 쇄신하는 동시에 새로운 세원인 지방소비세제와 지방환경세의 도입을 검토하는 것이 더 바람직하다고 생각한다. 그리고 이러한 세제개혁이 21세기형 정부간 재정관계를 구축하고 참여, 자율, 책임이라는 자치의 명령에 적합한지를 검토하여 그 문제점을 최소화하는 노력이 필요하다.

세입의 자치를 위한 두 번째 과제는 중앙정부의 재원보장책임을 강화하는 것이다. 경제력이 취약한 지방자치단체는 기간세원을 이양해도 과세자주권이 크게 신장되지 않는다. 따라서 이들 재정력이 취약한 단체에 대해서는 최소한의 균질한 공공서비스 혜택을 누리고 또한 붕괴하는 지역사회를 유지할 수 있도록 중앙정부가 재정조정책임을 강화해야 한다. 분권특별법에서는 기능이양에 따라 교부세율의 점진적 인상을 규정하고 있지만 이는 세원이양에 따른 자주재원

증가를 고려하여 조정되어야 한다.

국세를 지방세로 이양하면 지방교부세의 재원인 내국세가 줄어들고 그러면 지방교부세의 총액이 줄어든다. 그러나 지방세를 이양하면 도시지역과 일부 경제력이 좋은 군 지역단체는 불교부단체로 전환되기 때문에 세원이양의 크기에 비해 교부세 재원의 감소가 훨씬 적기 때문에 나머지 교부대상단체들간에 배분하는 몫은 오히려 늘어나게 될 것이다.

지방교부세제 개편과 관련해서는 두 가지 과제가 중요하다고 생각한다. 하나는 현재 지방재정수요부족 보전율이 평균 76%(2002년도)에 불과하므로 이를 90%수준으로 유지하는 방안이다. 이를 위해서는 매년 법정 교부율을 탄력적으로 조정할 수 있어야 한다. 다른 하나는 교부세의 배분기준을 단순화시키는 문제이다. 이는 기존의 기준재정수요와 수입의 산정기준과 조정방식이 복잡하며 실질적인 재정조정효과는 그다지 크지 않으므로 교부세제도의 본래의 의의에 맞게 합리적으로 단순화할 필요가 있다. 이 과정에서 지방재정위원회(가칭)을 설치하여 산정기준과 배분방식 등의 결정과정에 지방자치단체의 대표(전국협의체)가 참여하는 장치도 만들 필요가 있다. 위원회에는 광역, 기초단체, 그리고 중앙정부에서 추천하는 민간전문가들이 중앙-지방간 재정관계를 조정하고 재정조정의 기준과 방법 등을 결정하면 이해충동에 의한 갈등을 최소화할 수 있다.

지방교부세 제도와는 별개로 분권로드맵에서 제시하고 있는 수평적 조정제도의 도

입문제를 검토하는 것도 필요하다. 지방소득·소비세의 도입을 반대하는 주요 이유가 세수불균등이므로 제도 자체의 구상단계에서 격차를 축소하는 방안을 검토하는 동시에 중앙-지방간 수직적 재정조정만이 아니라 지방단체간 수평적 재정조정도 심도있게 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 동질성이 높은 광역단체 안에서 기초단체간의 수평적 조정을 시도해보는 방안도 있을 수 있다. 지금과 같이 자신 또는 자신의 지역만 잘 살겠다는 ‘닫힌 사회’의식으로는 지방분권과 지역균형발전은 실현이 불가능하다. 이를 위해 더불어 협력하며 사는 열린 사회만이 복지사회를 실현할 수 있다는 인식을 확산시키는 노력이 필요하다.

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

세입의 자치를 위한 마지막 과제는 지방재정운용과정에 대한 중앙의 통제장치를 제거하는 것이다. 예컨대 예산편성지침을 폐지하고 기채통제도 가능한 한 기채한도설정과 같은 포괄적 승인제도로 바꾸고 투융자사전심사제도는 심사조건을 최소화해 자율적 통제의 대상으로 전환하는 것도 필요하다.

### 3. 재정운용의 효율성과 책임성을 위한 개혁과제

사무의 이양과 국가의 관여 축소 등 세출의 자치가 신장되고 세원이양, 신세목 신설, 기존세제의 조정 등 자주재원확충과 지방교부세제도와 국고보조금제도를 개편하여 세입의 자치를 보장해주면 지방자치의 토대가 크게 강화될 것은 자명하다. 그러나 자주재원확충을 통한 자주재정권신장을 주장할 때 지방재정의 낭비성과 비효율성을 우려하는 반대론이 종종 제기된다. 실제로 이제까지 지방재정운용에 방만하고 낭비적인 요소가 많았던 것도 사실이다. 특히 중앙정부는 250개 단체 중 몇 개의 단체에서 불합리한 재정운용이 나타나면 지방재정 전체가 문제가 있는 것처럼 평가하는 경우도 없지 않다. 그러나 그것은 지방자치의 부활과정에서 자율과 참여의 내재적 통제장치를 강구하지 않았기 때문이다. 따라서 지방분권개혁에서는 중앙과 지방, 지방자치단체 내부에 상호 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 합리적인 관행을 만드는 것이 필요하다.

민주주의사회에서 재정운영은 국민에 의한 민주적 통제가 기초이다. 그러나 대의정치체제에서 이러한 민주적 통제는 제 기능을 다하지 못했다. 따라서 직접민주주의의 가능성이 큰 지방재정에서는 주민에 의한 민주적 통제가 가능하도록 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 자주재정권의 확충에는 반드시 사전적 사후적 통제장치가 필요하다. 앞에서 재정의사의 사전적 결정과

정, 재정집행의 과정적 국면에서는 가능한 주민을 포함한 지방자치의 자발적 통제에 맡기고 중앙정부는 지방자치 전체의 사회적 안전망으로서 사후적 통제를 강화하는 것이 바람직하다고 생각한다.

우선 사전적 통제를 위해서는 지방재정의 편제를 주민이 알기 쉽게 만들어야 한다. 이를 위해서는 지방예산회계제도를 내부적 관리를 위한 틀이 아니라 이해관계자 특히 주민이 알기 쉽게 만들 필요가 있다. 이는 재정집행의 과정에서 언제라도 주민에 의한 감시가 가능하게 만드는 조건이다. 여기에는 중앙정부에 의한 지방예산편람과 같은 통일된 기준마련이 필요하고 동시에 편성기법에 대한 훈련을 통해 시행착오를 줄이려는 노력도 필요하다. 이러한 제도적 기반 위에 사업의 선정과 예산의 편성과정에 주민이 참여하는 장치를 마련하는 것도 중요하다.

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

과를 주민에게 공표하는 것도 필요하다.

끝으로 이러한 사전적 사후적 통제에도 불구하고 재정이 낭비적으로 운용되는 경우 이를 견제하는 장치로서 주민소환제와 주민소송제도의 도입도 필요하다. 이러한 민주적 통제장치의 마련은 한편에서는 소극적 재정운용의 빌미가 될 수도 있다. 이를 위해서는 지방재정평가결과에 대한 포상조치를 통해 유인을 마련하는 것도 필요할 것이다. 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 생각한다.

## V. 분권의 정착을 위한 지방의 역할

지금까지 지방분권의 일환으로 재정분권을 위한 개혁과제를 검토해 보았다. 분권개혁은 주로 중앙정부와 지방정부의 정부간 관계를 재편하는 것이고 이는 이제까지의 비대칭적 구조를 대칭적 구조로 바꾸는 노력이다. 이 과정에서 중앙집권 지향적 세력과 지방분권 지향적 세력의 대립도 없지 않았다. 물론 이러한 대립은 국가적 자원의 효율적 이용을 둘러싼 건전한 대립도 있지만 그 이면에서 사회경제적 이해관계가 작동하고 있는 것도 사실이다.

참여정부가 강력하게 분권개혁을 추구하고 있다. 그러나 내부에서 분권화에 대한

부정적 시각을 제기하는 움직임도 있다. 이러한 부정적 시각의 이유는 짧은 자치학습 과정에서 나타났던 방만하고 일탈된 모습들이 존재한다. 다시 말해 지방에서 분권을 요구하는 주체가 지역사회의 주민이라기 보다는 권한과 재원의 증가를 희망하는 단체장과 지방의원들이 중심을 이루고 있는 것도 사실이다. 그러나 지금 지역사회에서도 주민들의 분권운동이 조용히 확산되고 있다. 따라서 중앙에서의 분권에 대한 부정적 시각을 해소하기 위해서는 지역사회가 스스로 건전한 지방자치의 정착을 위한 노력을 기울여야 한다. 다시말해 지방정부의 혁신을 위한 내부적 노력이 필요하다. 여기에는 참여와 책임을 소홀히 해왔던 주민과 단체장, 지방의원 그리고 지방공무원들이 이제까지의 관행을 버리고 지방자치의 혁신을 이끌어내는 노력이 분권개혁의 성공을 위한 선결요건이라는 점도 인식이 꼭 필요하다. 분권은 중앙정부와 지방정부의 관계이기도 하지만 지방에서의 주민관 단체장, 지방의원, 지방공무원의 관계이기도 하기 때문이다.

## 참고문헌

李載殷, 「참여정부 지방분권 로드맵에 대한 비판적 검토와 개선 방향」, 『지방분권의 성공적 추진을 위한 전략과 대응방안』, 광주광역시의회, 전남대, 2003. 9. 22.

- \_\_\_\_\_, 「지방소비세제의 도입효과와 대응방향」 서울대 행정대학원 국가정책세미나, 2003. 8. 28.
- \_\_\_\_\_, 「지방분권시대의 중앙정부의 역할」, 『지방분권시대의 지역혁신』, 대구대학교, 2003. 3
- \_\_\_\_\_, 「지방재정분권화의 방향 및 기초」, 한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집, 2003. 2.
- \_\_\_\_\_, 「분권형사회를 지향한 지방세계개혁」, 지방분권정책대안 학술심포지움 『지방분권과 지역발전』, 2001. 11. 2
- \_\_\_\_\_, 「분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법」, 『지방재정연구』(창간호), 한국지방재정학회, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「IMF체제하의 지방재정개혁」, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1998. 4.
- \_\_\_\_\_, 「分権型社會を目指す地方税制改革」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2002. 6. 1-2.
- \_\_\_\_\_, 「지방자치단체의 자주재원 확충: 성과와 발전과제」, 2002 지방재정세미나 『민선3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전 방향』, 한국지방재정학회, 지방재정공제회.
- \_\_\_\_\_, 「분권화를 위한 지방세계 개혁」, 『한국지방재정논집』 제7권제1호, 2002. 8, 한국지방재정학회
- \_\_\_\_\_, 「3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제」, 2004년도 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집. ☺