

통일과 지방재정

이 수 범

인하대 교수, 전 한국지방재정학회 회장

1. 남·북한 경제규모와 통일 그리고 지방재정

통일이 이루어지기 위하여는 필연적으로 정치·경제·사회·문화 등 각분야의 대변화가 발생함으로써 상당 경제규모의 재정수요가 발생하고 이것은 지방재정 규모에 영향을 준다는 것은 필연적이다. 이같은 관점에서 지방재정에 관한 문제를 통일과 연계하여 연구함에는 「통일경제규모와 지방재정」이라는 명제로 접근할 수 있다.

통일과 지방재정에 관하여 「특집」으로도 별도 다루고 있음으로 본 논단에서는 「통일과 지방재정에 대한 지방재정 정책방향」에 대하여 논술하고자 한다.

남북한 경제규모를 비교하여 보면 북

한 경제는 '90년 이후 7년이상 연속적으로 마이너스 성장을 하여왔다. 1997. 9. 한국은행이 발표한 '96년 국내총생산(GDP)을 추정해 보면 '96년 북한 경제는 실질 GDP기준으로 마이너스 3.7%성장을 나타냈다. 이는 한국은행이 북한 경제규모를 추정하기 시작한 지난 '90년 이후 7년째 마이너스 성장이다. 이에 의하면 북한의 명목 국민총생산(GDP)은 전년보다 4.0% 감소한 214억 달러로 한국의 4,804억 달러의 22분의 1에 불과했고 이는 한국의 '75년의 209억 달러 수준인 것이다. 북한의 1인당 GNP는 910달러(47달러 감소)를 기록, 한국의 1만 548달러의 12분의 1에 머물렀다. 그럼으로써 한국과 북한간 경제격차는 명목 GNP기준으로 지난 '90년 10.9배

<표 1> '96년 남북한 주요경제지표 비교

구 분	북 한 (A)	한 국(B)	B/A배	비 고
인구(천명)	23,558	45,545	1.9	
명목GNP(억달러)	214	4,804	22.4	
1인당GNP(달러)	910	10,548	11.6	
GDP성장율(%)	-3.7	7.1	-	
무역총액(억달러)	19.8	2,800.5	141.4	
외채(억달러)	120.0	1,044.7	8.7	
쌀생산량(만t)	134.0	532.3	4.0	
철광석생산(만t)	344.0	22.1	0.06	
도로총연장(km)	23,369	82,342	3.5	

자료: 한국은행

본 자료는 한국은행 자료로 북한이 유엔에 제출한 자료와는 상당차이가 있음.

에서 '96년에는 22.4배로, 1인당 GNP 격차는 6.5배에서 11.6배로 각각 확대 됐다.

'96년 한국 GNP규모는 세계 11위, 1인당 GNP는 34위이지만 북한은 각각 60위와 110위로 추정된다. 북한의 교역 규모도 소련을 비롯한 동구권 사회주의 국가들이 붕괴된 '91년 이후 계속 감소하였다.

북한의 무역규모는 수출 7억3천만 달러, 수입 12억5천만 달러 등 19억8천만 달러로 수출과 수입은 각각 한국의 178분의 1, 120분의 1 수준이다. 북한의 수출입 의존도는 9.3%로 한국의 538.3%와 비교할 때 경제의 폐쇄성이 분명하게

들어나고 있다. (표 1 참조)

영국 투자은행인 바클레이즈 은행의 투자분석 자회사인 바클레이즈 케피탈은 2000. 7. 14. 남북한이 통일을 이룩해 20년간 북한의 소득수준을 남한의 50% 수준까지 끌어 올리려면 대략 5,628억 달러가 들 것이라고 하고 '99년 남한 GDP(국내총생산)를 4,200억 달러라고 했을 때 20년간 남한 GDP의 134%가 소요될 것으로 추정했다. 또 20년간 북한 소득수준을 남한의 75%까지 끌어 올리려면 남한 GDP의 190%가 필요하다고 주장했다.

하여간 “독일이 통일할 당시 서독은 동독 경제규모의 5배였지만 한국은 북한

의 20배에 달한다. 따라서 통일이후 통일비용을 마련하기 위하여는 국방비의 절감과 해외개발은행 원조, 해외직접투자를 통하여 조달할 수 있을 것이다. 그러나 그 외에 외채와 국제증가, 세금인상, 경제성장률 감소 등 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다. 이것은 통일은 상당비용을 필요로 함을 의미한다. 어떤 국제건해는 한국이 북한과 통일하면 과산할 것 이라고 말하기도 하고 어떤 건해는 바른 정책을 편다면 현재의 국가 신용등급인 BBB를 유지할 수 있다고 하기도 한다. 이는 많은 자금소요를 그 문제로 제기하는 견해들이다.

1) 통일방법과 지방재정

지방재정의 미래는 통일이 남북간 어떠한 정치관계를 정립하게되느냐에 따라 달라진다. 즉, 연방제냐, 국가연합이냐, 고려연방식이냐, 낮은 단계의 연방제냐 에 따라 다르다.

남북한 통일방법에 대해서 1999. 6. 15. 남북공동선언을 기초로 접근한다. 남북공동선언을 보면, 첫째, 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다. 둘째, 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단

계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향한다. 셋째, 올해 8. 15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향장기수문제 등 인도적 방법으로 조속히 해결한다. 넷째, 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제 분야의 협력과 교류를 활성화한다. 다섯째, 이성과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개설한다. 김대중대통령의 초청에 따라 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문한다. 라고 하였다.

여기서는 남북정상이 약속한 대로 통일방안은 ‘남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안’의 형태로 진행된다고 보고 통일이 지방재정에 미치는 영향을 접근하여야 할 것이다.

이같은 접근방법은 단기적 접근과 장기적접근으로 구분 검토할 필요가 있다. 단기적으로는 통일방법이 ‘남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안’ 형태이고 이것이 남북정상간 공동선언문에 표현하듯이 서로 그 표현에 있어 차이가 있으나 그 내용은 공통성이 있다고 한 바 있다. 이는 김대중 대통령이 일

찍이 제기하였던 「3단계 통일방안」도 우선 남북 연합을 형성한 다음 단계적으로 완전한 통일국가(연방정부 → 단일정부)를 이루어 간다는 점에서 민족공동체 통일방안」과 본질적으로 그 맥락을 같이한다고 볼 수 있다. 여기서 북한의 주장인 「낮은 단계의 연방제」가 현재 남측이 주장하는 2체제 2정부를 유지한다고 하고 있어 제1단계의 우리의 연합제안과 공통성을 찾을 수 있다. 다만 북한은 「낮은 단계의 연방」에서는 중앙정부를 두지만, 이는 독자적 권한(외교권, 군사권 등)이 없는 상징적 기구로서, 우리의 남북연합에서 상징하고 있는 「정상회의」· 「각료회의」등 남북간 상징적 협의체와 유사한 것이다. 이렇게 전제할 때에는 단기적 접근에서는 정치분야(경제, 문화, 체육 분야에는 변화가 예상된다)에서 큰 변화가 없다 할 수가 있다.

그러나 장기적으로 접근한다면 「3단계 통일방안」의 관점에서 보는 바와 같이, 우선 남북 연합을 형성한 다음 단계적으로 완전한 통일국가(연방정부 → 단일정부)를 이루어 간다는 점에서 1단계, 2단계 그리고 3단계로 발전하게 되고 그럼으로써 경제, 문화, 체육 등에서 우선 교류가 이루어져 점차 사회, 그리고 정치

분야로 발전하게 될 것이다. 따라서 지방재정과 통일 문제는 재정규모와 연계하여 점진적으로 큰 이슈로 제기됨이 분명하므로 「장기적 접근법」이 중요하고 필요하다 하겠다.

2) 국가연합(낮은 단계의 연방제안)과 지방재정의 미래

2000. 3. 9. 김대중 대통령은 “베를린 선언”을 발표한 바 있다. 김대중 대통령은 최근 북한의 경제실상과 동향을 염두에 두고 전략적으로 발표한 선언이다. 북한은 최근 국제사회로 진출하려는 움직임을 보여오고 있고 대내외 정책도 실용주의 방향으로 선회하는 분위기였다. 김대통령의 “베를린 선언”은 이같은 북한의 변화분위기를 바탕으로 하여 발표한 동 선언에서, 당면목표를 “통일보다는 냉전 종식과 평화정착”이라고 밝힌 바 있다. 이는 현재의 한반도 상황으로 볼 때 남북한 통일이 당장은 무리라는 판단을 전제로 남북한이 호혜적인 공존공영의 관계부터 먼저 마련하자는 것이다.

이것은 매우 현실적이며 바람직한 정책 선택일 수 있다. 그 동안 북한은 햇볕 정책을 ‘북한을 흡수 통일하기 위한 기도’라고 비난하며 과민할 정도의 ‘체제

불안증'을 보여 온 것이다. '베를린 선언'은 그런 북한에 대해 "체제붕괴에 대한 우려를 할 필요가 없다"는 뜻을 분명히 했다고 할 수가 있다.

통일이 지상목표임에는 틀림이 없다. 그러나 그 방법론에 있어 남북한 정치경제사회 등 각분야의 발전에 차이가 심해지면 오히려 남북통일은 더 멀어질 수밖에 없다. 따라서 이같은 "냉전 종식을 통한 평화정착"이란 현실적 통일방법을 전제로 지방재정에 대한 장기 접근책이 필요한 것이다.

북한은 그동안 여러 방면으로 남한기업들과 교류하여 왔다. 그러나 기업들과의 교류에는 한계가 있다. 사회간접자본의 확충, 안정된 투자환경 조성 그리고 농업구조개혁은 민간경협 방식만으로는 그 성과를 기대할 수가 없는 것이다. 북한은 민간경협 베이스에서 추진한 '91년 자유경제무역시대를 선포한 나진선봉지구가 사회간접시설 투자 미비로 외자유치에 실패한 경험을 되새겨 볼 필요가 있다. 그런 관점에서 국가간 경협제외에 응하지 않을 수가 없을 것이다. 이같은 경제개방 정책의 점진적 과정의 진전은 단기적이라기보다는 장기적으로 지방재정에 변혁이 뒤따르게 된다. 경제의 개방과 거래규모의 확대는 지역경제의 바

탕 위에 가능한 것이며 이는 자연 장기적으로 지방간 재정격차를 해결하는 지방재정의 수요를 가져올 것이고 나아가 지방재정의 대비가 필요하게 된다.

2000. 6. 15. 이번 '남북 공동선언'에서도 김대통령은 '국가연합'이라는 개념을 도입했다. 김대통령의 이같은 개념은 공존합의를 위한 우리의 기본이념과 체제를 유지하려는 표현으로 본다. 다시말하여 제도적, 규범적, 가치적 체제를 유지하면서 남북한 7천만 국민이 잘 살아보려는 존경받는 한국상을 이룩하기 위한 접근일 것이다.

그렇다면 이는 두 정상의 만남 자체가 남과 북의 체제를 상호 인정하는 것이며 그것은 곧 분단상황을 이해하고 정치에 있어서는 현 상황으로부터 어떤 변화도 시도하지 않겠다는 약속의 의미가 될 수가 있다. 그렇게 볼 때에 위에서 기술한 바와 같이 단기적으로는 지방재정에는 특별한 변화가 없으리라고 예측할 수도 있다. 따라서 초기에는 정치분야는 상호 존중하고 이에는 절대 간섭을 하지 않고 독자적인 결정을 한다는 것 즉, 전 분야에 걸쳐 상호 필요범위내에서 상호 협력하고 노력하지만 그 중 문화, 체육, 특히 경제(환경 포함)분야의 협력관계가 주로 이루어지게 된다. 이 경우 북한은 경제

협력 관계를 이유로 하는 정치관여는 거부할 것이나 남한의 의도적인 정치관여를 기하는 경우가 아니더라도 시장경제 원리의 필연적 개입 결과로 전 분야에 상호 연관이 점진적으로 증대함이 불가피한 것이다.

자본주의 시장경제에서는 개개 시장경제 주체의 욕구(desires)란 고무풍선과 같아서 경제거래의 팽창과 이에 따른 구조적 모순은 필연적으로 점진적인 재정의 관여를 요구하게 되고 재정의 관여도는 시간이 흐르면서 증가하게 되는 것은 자본주의의 역사가 필연적임을 증명하고 있기 때문에 방관할 과제가 아니라 만반의 준비가 필요한 과제인 것이다. 즉 장기적으로 재정에 관한 제도·운영면에 탄력적인 힘 있는 체제를 준비하고 이에 대비하는 것이 절대 필요한 것이다.

2. 한국 지방재정 제도운영 과 통일 수용능력

2000. 6. 15. 남북 정상회담에 있어서 그 실천의 중요문제로서 한국의 경제재정상황이 북한을 지원할 수 있는 상태인가가 중요한 것인데 이에 한국의 재정(지방재정 포함)이 북한재정을 지원할 수가 있는 여건이 되어 있는가를 당연히 포

함한 문제임으로 대단히 중요한 과제이다.

북한이 남한에 줄 수 있는 것은 현재 「평화」라고 한다면 남은 북에 줄 수 있는 것은 「경제지원」이기 때문이다. 경제지원에 뒤따라 재정지원도 차질이 없어야 성공적일 수 있다.

미국 대사 보즈워스는 2000. 6. 29. 한국언론재단에서 이 문제에 대한 우리의 각오에 관하여 중요한 발언을 한 바 있다. 즉, “북한경제를 회복시키기 위하여는 막대한 경제지원금이 필요한데, 이것은 한국과 국제사회에서 지원되어야 한다. 한국의 경제가 투명하고 질서있고 튼튼하지 않다면 내자조달은 불가능하고 나아가 국제사회도 한국의 보증 없이는 지원하지 않을 것이다” 라고 한바 있다. 이것은 바로 한국의 경제력, 안정성, 투명성, 신뢰성 그리고 이들을 관리하는 장기적 계획성이 얼마나 중요한가를 표현하고 있다.

1) 통일에 대비한 지방재정제도의 전제

통일에 대비한 지방재정제도의 미래상의 전제는 첫째, 수평적 공평이 이루어지는 제도이어야 한다. 즉 지방간 경제력의 격차가 합리적으로 해소되는 제

도이어야 한다. 둘째, 수직적 공평이 또한 이루어지는 제도이어야 한다. 지방정부는 자력으로 지방(Local Wealth)의 경제발전을 꾀하며 부를 축적하는 것이 원칙이다. 그러나 지방정부 상호(균등한 경우도 있으나)간 천부적인 빈부의 격차인 경우가 있음은 또한 당연한 것이다. 현실적으로 상대적 수평적 공평이 이루어졌다면 그것으로 만족할 수밖에 없는 경우다. 이같은 제도가 이루어져 있다면 이는 지방재정제도가 통일을 수용할 수 있는 능력이 있는 경우라 하겠다. 셋째, 이상의 원칙이 실천될 수 있는 제도적 장치와 현실적 운영 행태가 뿌리내려 일반화되어 있어야 한다. 중앙·지방간 집단이기심이 표현된 권한의 투쟁이나 세출의 낭비적 행태의 발본색원, 세입원의 업무기능에 따른 합리적 배분등이 이루어지고 집행되는 제도와 관료행태가 뿌리내려 있어야 한다.

2) 한국의 지방재정제도와 통일 수용능력

남한의 지방재정은 통일에 따른 북한 지방재정을 포용할 능력이 있는가를 보자.

남한의 지방자치는 1991년 지방의회를 구성하고 4년후인 1995년 7. 1. 민선

지방자치단체장을 선출한 후 본격화한 것이다. 지방자치가 본격화하고 제 기능을 하기 시작함에 따라 막대한 자금을 소요하게 된다. 이에 남한 정부는 지방자치의 건정성 확보를 위하여 지방재정 운용 기조를 「자주성 확보」와 「건전성 유지」에 두고, 이의 목표 달성을 위하여 1989년 담배소비세의 지방세 전환, 1991년 지방양여금제도의 도입, 1990년 종합토지세제도의 도입, 1995년 7월 지방자치복권의 발행, 그리고 꾸준히 지방세 과세표준의 상향조정, 지역개발 세제의 신설, 1조 8천억 규모의 비과세 감면대상 등의 축소조정('97년도 기준으로 전체 세수의 9.8%에 달함) 등을 노력하여 왔다. 나아가 교부세율의 재조정(15%로 조정됨) 등 중앙정부의 지방재정에의 지원증가와 지방재정조정에 의한 건실한 운용 등도 절실히 요청이 되어 강력히 추진하여 왔다.

남한의 현 지방재정의 실태를 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지방재정은 그 규모면에서 국가재정에 비하여 너무나 영세하다는 점이다. 더욱이 지방예산의 25%는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 국가의 재정지원에 의존한다는 점이다. 이같이 지방재정이 중앙정부에 비하여 영세한 이유는 국가사무 위

주의 정부기능을 지적하지 않을 수 없다. 우리나라 중앙·지방간 기능배분은 물론 이를 위한 재원배분의 조세구조가 중앙정부 위주로 편성되어 있어 '95년도에는 국세 79% 지방세 21%의 불균형을 나타내고 있었고 '99년도에는 더욱 심화되어 국세 대 지방세 비중이 82% : 18%의 불균형을 보여 더욱 악화되고 있으며 지방정부의 제2재원인 각종 수수료, 사용료가 공공성에 제약되어 원가수준에 미달할 뿐 아니라 그 현실화도 여러 가지 제약으로 요원하다는 점이다.¹⁾

둘째, 지방자주재원인 자체수입의 부족으로 경직성을 면하지 못하고 있을 뿐 아니라 전체 자체수입 중 25%가 인건비로 지출된다는 점이다. 특히 지방세 수입으로 자치단체의 인건비를 충당치 못하는 단체가 60%에 이르고 있으며 '99년도에는 전체 248개 지방자치단체 중 144개단체가 지방세로 인건비조차 해결하지 못하고 있다. 지방세와 세외수입을 합하여서도 인건비를 충당치 못하는 단

체가 26%나 된다는 것은 결국 경직성 경비인 인건비까지 중앙재정조정제도에 의하여 조달한다는 의미가 된다.

셋째, 자치단체간 특히 시·군·구간의 재정력 격차가 심하며 이는 앞으로 중앙 및 지방정부의 노력에도 불구하고 더욱 심화될 것으로 예견된다.²⁾

넷째, 지방재정은 「재정 악순환의 체바퀴」가 필연적이라는 것이다. 재정의 영세성은 필연적으로 투자비용재원의 부족을 가져오고, 이는 다시 지역개발과 산업화의 지연을 초래하며, 이는 다시 지방세수입의 축소를 가져오며 나아가 이는 다시 차입을 초래케 하여 지방재정의 악순환을 반영시킨다는 것이다.

다섯째, 현행 지방교부세로 지방자치단체 재정부족액을 전부 보전해주려면는 부족액을 100으로 볼 때 16%나 부족하다. 1999년까지 내국세총액의 13.27% (15%로 조정됨)인 지방교부세액으로는 지방자치단체의 기본적인 행정수행경비로 산정되는 기본재정수요액과 기준재정수입액과의 차액인 재정

- 1) '95년 국가총 예산 규모를 기준으로 하여 볼 때, 한국의 경우 정부예산을 100이라면 중앙이 65%, 지방이 35%인 반면 일본은 47% 대 53%이다. 이같은 변화는 '99년까지 큰 변동이 없다는 점이다.
- 2) 지방정부의 평균 자립도는 시·도가 68.5%, 시가 53.7%, 군이 23.8%, 자치구가 54.3%이다. 자치단체별로 보면 서울은 97.3%로 최고 자립도를 보이고 있으나 산청군은 8.5%로 최저의 자립도를 보이고 있다.

부족액도 평균 84%정도밖에 보전해 주지 못하는 실정이다. 도로 등 지역균형개발사업에 지원되는 지방양여금재원도 주세등 지방양여세의 세수불안정으로 1997년 3조 1,891억원에서 1998년에 2조 8,627억원, 1999년도에 2조 7,729억원 등으로 매년 그 규모가 감소하고 있다.

여섯째, 의무성 투자경비의 지속적인 증가로 인건비등 법정 지출경비의 증가, 중앙기능의 지방이양 확대로 국고보조사업의 증대 등 지방비 의무부담수요가 매년 증가하여 '90년대비 '99년의 경우 3.4배가, 지방비 부담규모는 3.7%가 증가하고 있다.

이같은 남한 지방재정의 현실은 통일에 따른 남북한 지방재정을 포용할 능력이 전무하며 따라서 통일 대비 북한 지방재정을 포용하고 조화 있게 발전하기 위하여는 장기적인 개선발전으로 계획적 준비가 필요하다 하겠다.

3. 통일에 따른 지방재정 제도 모형

통일에 대비한 한국지방재정 제도의 미래상을 다음과 같이 그려 볼 수 있다. 즉, 단기적으로는 정치적 결정을 고려하

면서 이에 필요한 통일기금에 의존할 수밖에 없는 상황인 것이다. 반면 장기적으로는 수평적·수직적 공평이 이루어지는 제도를 갖추어야 한다. 그리고 미래지향적으로 지방재정의 숙명인 과제인 『지방재정의 공평성』이 남북간의 재정격차를 재정조정제도를 통하여 이루어지도록 하여야 한다.

장기적 모형에서 찾을 수 있는 첫 과제는 우선 지방수입의 공평이다. 국가의 수입은 조세수입과 세외수입으로 크게 2분할 수 있다. 조세수입은 그 세원의 배분이 지방재정의 격차와 불균형을 근본적으로 없애는 제도를 갖추어야 한다. 그리고 이는 사후적인 재정조정을 통하여서가 아니라 사전적인 제도임이 우선이다.

첫째로 중앙정부와 지방정부간 조세수입의 배분의 공평이 이루어져야 한다. 이것을 제1차 지역간 재정수입의 공평제도라고 할 수가 있다. 이는 현존 제도를 유지하면서 지방정부에 자체적분배식 세원의 배분이 아니라 근본적이고 합리적 세원의 배분방식으로 개혁될 때 이루어진다. 선진국은 일반적으로 어떤 세원이 중앙정부의 고유의 것으로 볼 수 없는 경우가 대부분의 현실임으로 공동세 제도를 도입한다. 공동세제도란 가장 그

세원의 배분이 전국적인 경우로서 특정 지역의 세원이라고 판단할 수 없는 경우의 거래에서 발생하는 세원의 경우 이를 중앙정부와 지방정부 공동 세원으로 보아 이로부터 징수하는 세액을 공동세 재정수입으로 하는 것이다. 독일의 소득세, 법인세 부가가치세가 대표적인 예이다. 이같은 공동세의 경우 징수세액은 중앙정부와 지방정부간 일정비율로 배분한다.

둘째로, 지방정부간 재정수입 규모의 공평을 이루는 제도다. 일반적으로 지방정부간은 정치·경제·사회·문화·기존자본 등의 차이로 세원의 격차가 필연적이다. 그럼으로써 지방재정조정제도가 탄생한 것일 것이다. 이 경우도 지방정부간 거래에 있어 특정 지방정부의 경제거래라고 판단할 수 없는 거래에서 발생하는 세원·세수를 지방정부간 배분하는 것이다. 서울과 수도권도시간 거래에는 대부분이 그러하다. 이 경우 지방정부간 배분을 한다. 그 경우 세원규모에 공여한 정도에 따라 세원을 배분하는 것이 아니라 재정력 격차에 따라 이를 감소시키는 기준으로 배분을 하는 것이다. 이는 이 제도의 목적이 바로 지방정부간 재정력 격차를 없도록 함으로서 국민의 기본적 생활문제를 공평하게 해결하는

제도이기 때문이다.

셋째로, 지방정부간 재정격차를 근본적으로 줄이기 위한 제도로 지방정부간 재정격차 조정교부금 제도이다. 이 제도는 위의 재정협조로도 지방재정의 격차를 해결할 수가 없다. 어떤 의미에서는 지방재정격차가 존재하는 것이 전국적 편익면에서는 바람직한 것이다. 이것을 『지방재정 격차의 숙명론』이라고 할 수도 있다.

왜냐하면 지방의 특색과 전통을 보존함이 국가의 문화 환경정책 등 정책면에서 요청되는 바이고 그러자면 필연적으로 지방재정격차를 가져오는 농촌위주, 문화위주, 전통 산업위주 지역 등 그 특징을 가지고 발전함이 필요하기 때문이다. 여기에 비로소 전국 평균 재정력 개념이 탄생하고 동 기준까지는 재정조정제도의 적용이 합리적 필연적인 것이다.

넷째로, 중앙정부의 지방정부에 대한 보정적 교부금 제도이다. 이는 여러 제도에 의하여도 재정격차가 극심한 경우 이를 중앙정부가 보정적 교부금을 지급함으로써 재정을 조정하는 제도다. 이 제도는 최종적으로 다시 지역격차를 없애기 위한 중앙정부의 보정적 교부금이다.

이와 같이 통일에 대비한 지방재정 모형은 전국민이 중앙·광역·기초단체

이건 불문하고 그들의 재정 격차는 그들의 고유문제가 아니라 전 국민을 위한 필연적 희생 내지는 편익제공이란 관점에서 해결하여야 할 문제임으로 집단 이기를 버린 국가적 차원에서 재정수입의 배분문제를 다루어 통일에 대비한 재정 수입 배분제도를 확립하여야 한다.

1) 한국지방재정제도의 통일 대비 발전 과제

(1) 통일기금 채원과 재정의 건전성 (세출집행의 절약과 효율화)

지방재정의 무계획성에 따른 정치적 운영은 과욕을 초래하고 이는 재정운영의 건전성을 해한다. 통일지방재정은 통일기금의 확보란 어려운 문제를 해결하는 것이 급선무이므로 이를 재정 자체내에서 세출을 절감함으로써 우선적으로 통일기금 확보의 결과를 가져오도록 하여야 한다. 즉, 이것이 바로 세출 낭용의 제거이다.

통일을 대비한 지방재정 건전성의 관점에서 남한 지방재정의 세출절감 대상 사례를 검토한다. 통일지방재정 추진기간은 물론 그 후에도 전시적 세출집행으로 지방재정의 부실을 예방하여야 한다. 강원도 속초시의 국제관광 엑스포의 개최와 하남시의 국제환경 박람회³⁾, 특정 광역단체의 경우, 외딴섬에 국제꽃 박람회 설치, 2000년 월드컵을 앞두고 필요한 축구장은 6~7개면 충분한데 각 지방자치단체는 전국 10여개 축구장 건설 사업을 경쟁적으로 추진하는 사례, 전국에 건설하고 있는 마을회관 전시장, 필요 없는 중소도시까지 지하철 공사를 착공(국고지원과 차관으로 지하철 무작정 착공), '96. 4. 20. 서울 ○○구의원들의 예산을 불법전용으로 외유한 사례,⁴⁾ '97. 7. 16. ○○광역시 의회에서 민간인 보상금 등의 명목으로 편성된 의원활동비 3억1천9백만원과 시장업무추진비 5천만 원을 예산전용한 사실, 지방자치단체의 장들이 멀쩡한 차를 두고도 25억원을 낭비하며 새차를 구입한 사례 즉 전국 245

3) 예산낭비감시 시민단체인 “함께하는 시민행동”은 2000. 8. “이달의 밑빠진 독” 상 첫 수상자로 본 사업을 선정했다. 총투자비 235억원에 수입 35.5억원으로 186억원의 세금낭비사례다.

4) ○○구의회에서 전체 구의원 30명중 23명과 사무국장등 공무원 5명이 96. 4. 19. 네덜란드, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 독일 등 북유럽 7개국을 순방하면서 의정백서발간비 4백9십만원, 자매결연추진여비 2천만원, 의정운영공통 업무추진비 7백6십만원, 모두 3천2백5십만원을 예산전용 또는 사업계획 변경을 통해 부당 지출한 사례.

개 광역 및 기초자치단체 가운데 113개 자치단체장들이 구입한 지 5년이 안된 차를 버리고 새차를 구입하여 국민 부담을 증가 시킨 사례. 매년 연도말이면 가는 곳마다 볼 수 있는 깨끗한 보도블록, 경계석 등을 파헤치고 예산을 낭비하는 시설 대체공사 등 예산을 낭비하는 지방행정사례도 일반화되어 있다.

지방재정 집행계획은 중앙정부의 경제계획과 이를 기초로 하여 수립된 지방정부의 중·장기계획에 근거하여 장기적 관점에서 수립시행되어야 한다. 즉흥적인 지역의 정치적 사업은 우선순위 파괴, 주민수요 무시, 비효율적 투자 등의 이유로 반드시 실패하고 주민의 혈세를 낭비한다는 것을 인식하여야 한다.

(2) 통일기금재원과 예산원칙

재정은 예산원칙에 맞게 집행되어야 한다. 예산원칙은 바로 재정의 건전성, 효율성, 경제성 기능을 하도록 정하여진 경험사의 대원칙이기 때문이다. 이제 이 원칙에 위배된 사례도 허다하다.⁵⁾

(3) 통일기금재원과 세입정책

통일기금을 마련하기 위하여는 자금부터 세입정책의 건실화가 요청된다. 다음 설명하는 바와 같이 무책임한 낭비적 부채는 지양되어야 한다. 어떤 국제건해는 한국이 통일비용을 마련하기 위하여 파산할 것이라고도 기우를 한다. 이는 통일을 위하여는 많은 자금이 소요된다는 의미이다. 독일이 통일할 당시 서독

5) (가) '95. 11. 22. 명예직인 시의원에게 의정활동비와 회의 수당 명목을 달아 ○○광역시의원 에 월 1백5십만원을 받으려던 사건. (나) '96. 4. ○○광역시 직원의 시간외 수당 착복 사례, (다) '96년도 경기 ○○시 총세입 약 7천5백억원중 불용액과 초과세수를 합한 순세계잉여금은 2천6백72억원으로 필요 없는 국민부담을 징수한 경우로 그 비중이 예산규모의 34%에 해당하고 있다. 더욱이 예산 내용을 보면 경제개발비의 비중은 전년대비 16%가 준 37%였고 지원 기타 경비는 2배나 늘어 선심예산이 크게 증가한 경우도 있다. (라) '97. 9. 10. ○○시의회가 추경예산 주요사업을 삭감하여 지역구에 69억을 생색내기로 지출한 사례. (마) '97. 11. 7. 상업은행이 ○○시 금고 수납 대행은행인 지위를 이용하여 차량등록세를 받으면서 횡령한 사례. (바) '97. 7. 16. 서울 ○○구청장 공사관련 6천6백만원을 수뢰하여 구속된 사건. (사) 경북 ○○시장의 아들 결혼 축의금으로 1억7천만원을 받아 물의를 이끈 사례등은 공공재의 부실 을 초래케 한다.

이같은 사안들은 예산의 원칙을 무시한 집행 사례들이다. 예산은 명료성, 단일성, 한정성, 투명성, 경제성의 원칙이 있다.

은 동독 경제규모의 5배였지만 한국은 북한의 20배에 달한다는 점은 보다 많은 통일기금이 필요하다는 이야기이다. 통일비용을 마련하기 위하여는 세출면에서 국방비의 절감을 들수 있으나 그것으로는 부족하며 적극적으로 1)세금인상, 2)국채증가 3)경제성장의 감소 4)해외개발은행 원조, 5)해외직접투자, 6)외채 등을 예상할 수 있다.

세입정책은 우선 경제기반의 대개혁이 필요하다. 1)과표의 현실화 2)세율의 인하 3)기업형탈루 정치환경의 발본색원 4)떡값 등 유사성격의 정치자금에 대하여 과세권을 포기하는 썩은 사례를 배제하는 바른 국세행정 5)공평과세 6)세원의 육성 7)공기업 운영의 합리화 등 세외수입의 확보 등 무수하다. 이같은 개혁을 통하여 잠재세원을 육성하고 세원의 잠식을 예방하는 장기적 세입정책이 절실하다.

(4) 통일기금재원과 지방부채

그간 지방재정활동은 제각기 공공수요를 충족하기 위하여 최선의 방법으로 지출되었다고 하고 있다. 그런데 그 내용이 진정한 공공수요인가의 비판과 함께 정치논리에 의한 표를 향한 비효율적 투자가 대부분이란 평가가 많다.

1996년 이후 지방자치단체의 총 부채는 6조원으로 '95년말 11조원에 비하여 5조원이 증가하였다. 이는 46%가 증가한 것이다.

공공복리의 목적과 자금차입으로 인한 주민에게 미칠 비편익은 이를 상호 비교하여 어느 경우가 보다 주민을 위한 경우인가를 장기적 안목으로 판단하여 공공사업의 투자여부, 시기, 금액 등을 정하여야 할 것이다.

보다 선심성 정치논리에 의해 무계획적으로 투자한 결과 부채규모가 증가한 경우로 대구, 부산, 제주, 경기, 청주를 들 수가 있다. 가장 채무규모가 커진 지방자치단체는 제주이고 다음이 대구이다. SOC 투자를 위해 해외차관등 대규모 외국자본을 차입한 경우로 민선초기 보다 대구가 무려 234%, 제주는 405%나 증가하였다. 그러나 이같은 차입이 지방자치단체에 의하여 소비성 자금으로 지출되지 아니하고 자본적 지출(Capital budget)로 모두 지출될 경우 투자실패나 비효율적이 아닐 경우에는 투자성과에 따라 높게 평가되기도 한다.

2) 한국지방재정제도의 통일 대비 긴급과제

통일에 대비하기 위해서는 한국지방

재정제도의 미래지향적 개혁이 필요하다. 지금까지의 지방재정제도는 통일지방재정을 주도할 남한의 중앙정부와 지방정부와의 관계에서 볼 때 중앙정부 일변도의 재정제도이다. 다시말하면 중앙정부의 지방정부에 대한 일방적 지원재정제도, 지방정부의 중앙정부를 향한 구결재정제도, 심지어는 중앙재정에의 걸인재정이란 제도를 가지고 있다 하겠다. 앞으로 중앙·지방재정제도의 관계는 전국민의 경제거래를 보호 육성하는 협동적 재정제도이지 지원체제의 재정제도가 되어서는 아니된다는 전제하에 재정제도가 운영되도록 개혁해 나가야 한다.

이제 남북 통일과 지방재정의 가장 중요한 과제는 남북한의 생활수준의 격차, 지역 경제력 격차, 재정력 격차 등을 어떻게 미래지향적으로 해결할 것인가가 주요 과제이다.

통일 지방재정의 효율적 성공을 위한 통일시까지의 과도기적 지방재정 통일기금의 마련이 절대적이다. 다음 단계로 정치적 통일이 완전히 이루어져 정부의 재정권이 전국을 커버할 시점에서는 지방재정조정제도가 합리적으로 그 집행이 이루어져야 한다. 따라서 이 시점부터 통일이 현실화될 시점까지는 아래 항

목에서 지적한 사항이 토착화되어야 지방재정의 위기를 면할 수 있을 것이다.

첫째, 남북 대광역(현 남북지역)간, 광역시 및 도간, 기초자치단체간 경제력 격차 해소방안을 대비하여야 한다.

둘째, 위 지역간 지방재정조정제도의 구상과 집행이다. 이는 형식적인 지방재정조정제도보다는 수평적 공평이 이루어지도록 지방간 격차를 응능부담의 원칙이 지켜지는 한계를 유지하면서 자체 생산력을 유도하고 동시에 전 국민의 최소 인간다운 생활을 보장하는 실질적인 지방재정조정제도의 정책안이다.

셋째, 제1단계는 남북지역간, 제2단계는 광역지역간, 제3단계는 기초단체간 상호 수평적 공평이 이루어지는 지방재정조정제도의 정책구상이 필요하다.

이제 이를 근본적으로 해결할 수 있는 가장 근본적인 기초적 지방재정과제를 몇 항목으로 구분하여 접근하면 다음과 같다.

(1) 기초적(정신적) 과제

통일후 특히 북한주민에 대한 자본주의 원리, 시장경제 원리에 대한 인식이 필요하다. 지방재정의 한계는 행정고유업무 외에 경제활성화를 위한 직접 경제

활동 범위를 가급적 축소하여야 한다. 그리고 간접으로 민간기업과 제3섹터(공사형태보다 사기업형태)의 기업활동을 지원 강화하고 사후감독에 철저를 기하여 주민복지와 경제생활의 윤택에 공헌하도록 기하여야 한다. 그러나 그 감독은 규제가 되어서는 안된다. 지원 보완 방향제시 등의 적극적 긍정적인 기능을 하여야 하고 정부정책의 시장경제에의 반영여부를 수시 확인하여 규제식 탁상 지원에서 현장 지원으로 필요대책을 즉시 제공하는 지방재정체제를 갖추어야 한다. 아무리 훌륭한 정책도 목적을 달성하지 못하면 휴지에 불과한 것이다.

지방재정은 과감한 민자유치정책과 제3섹터의 확대를 통하여 공공사업을 착수함으로써 주민의 준공공재나 서비스의 수요를 충족함과 동시에 주민 실업구제정책을 전개하여야 한다. 시장경제원리에 의한 경영방법을 도입하면서 동시에 공공이익이란 목표를 달성하기 위하여는 제3섹터형 기업의 확대가 바람직하다. 제3섹터 기업형태로 확장하는 경우

에도 공사형태보다는 개인기업형 법인형이 되어야 한다. 이 경우에는 공공성과 기업이윤을 조화있게 이루면서 가격시장의 원리에 의한 경쟁가격이 이루어져 서비스를 동시에 높일 수 있다. 지방정부가 긴축재정을 집행하면서 주민 수요를 충족할 수 있는 최대 방안은 제3섹터의 사업분야를 확대하여 고용기회를 늘리고 경쟁력있는 기업을 확보하는 것이다.⁶⁾ 지방재정은 주식회사형 제3섹터의 확대에 노력하여야 한다.

지방자치단체는 국제수지 적자를 줄일 수 있도록 지역 수출업체를 적극 지원하여야 한다. 그럼으로써 지역내 수출 촉진을 기하여야 할 것이다. 소비산업을 둔화시키며 생산성 제고에 정책을 집중하여야 한다. 동시에 지역물가의 안정에 역점을 두어야 한다.

지방자치단체는 지방재정을 긴축하여야 한다. 소비성 내지는 비생산성 지출 내지 투자는 과감히 억제하여야 한다. 관청청사의 신축 개보수등 소비성투자가 있어서는 안된다. 세입으로는 세금

6) 지방공사형 제3섹터를 보면 1)장흥표고유통공사(56.4%), 2)지방공사인천터미널(98.4%), 3)금계개발공사(56.4%), 4)광주교통관리공사(75%), 5)문경도시개발공사(81.6%), 6)경춘경강종합관광개발공사(52%), 7)대전한밭개발공사(81.6%), 8)안성농산진흥공사(70%), 9)철원농특산물유통공사(58.3%)등이 있고 주식회사형 제3섹터 현황으로는 1)주식회사 경남무역(49%), 2)경북통상주식회(11%), 3)주식회사 제주교역(33.3%), 4)주)지리산청생수(49%), 5)주)대구종합무역센터 6)주)안산도시개발(49%), 7)주)대구종합정보센터(20%) 등이 있다.

누수에 대한 대책을 강구하여 국민세금 누수를 방지하며 아울러 조세부담의 공평화를 기하여야 한다. 재정지출의 중복, 불요불급한 부분의 재정지출 금지, 정치적 색채가 있는 선심성 재정지출이 중단되어야 한다.

지방재정은 외국법인의 국내유치에 적극 대처하여야 한다. 외자의 유치는 외환위기를 해결하는 첩경이기 때문이다. 좋은 환경, 좋은 조건의 입지를 선정 개발함으로써 외국자본의 국내유입의 선도역할을 하여야 한다. 그러나 국부의 잠식당함은 예방하여야 할 것이다.

동시에 산업정책으로 단기적인 수출 신장에 만족하지 말고 중장기적인 차원에서 기술 집약적인 고부가가치산업에 경쟁력을 집중시켜야 한다. 공기업의 민간화를 서두르고 나아가 산업구조조정 에 따른 실업률의 상승에 대비 직업교육 훈련을 강화하고 빈민층에 대한 사회복지의 확대에 노력하여야 한다.

노동시장의 유연성의 확보에 따라 여성노동력의 적극활동, 파견근로제의 도입 등에 따른 근로취업기회를 제공 알선키 위한 센터의 운영을 활성화하여야 한다.

남북한 통일규약은 준수되어야 한다. 지방재정은 이 규약을 준수치 아니하고

정치적 관여가 내재할 때 주민의 법률기대안정성은 무너지고 통일비용은 2중적 소모로 인해 비효율이 극대화 된다.

이를 준수치 아니하면 지방정부와 주민간의 정신적 유대는 비효율과 비경제성의 극대화를 가져오게 되는 것이다.

(2) 정치·경제·사회·문화적 과제

재정의 시장경제에 대한 관여 한계에 대한 인식이 필요하다. 이 역시 북한 경제체제가 시장원리를 도입하기로 하였다면 재정의 기능한계에 대한 바른 인식이 필요한 것이다.

지방재정의 본질과 연계하여 정치주체는 그 경제활동의 한계를 인식하여야 한다. 지방자치단체는 공공주체이다. 이것은 공공재와 서비스를 생산하는 주체라는 의미이다. 공공이란 관점에서 필요한 경우 순수공공재는 물론이지만 준공공재(quasi-public-goods)나 준공공서비스(quasi-public services)도 일정한 범위내에서 생산할 수 있다. 그러나 사적재는 생산할 수가 없다. 이는 사경제 주체의 고유영역이며 공공경제주체의 존립이유와 배치되기 때문이다.⁷⁾

따라서 공공재 이외는 전부 개인에게

7) 「머스 그레이브」 교수의 분류를 빌릴 필요도 없이, 공공욕구(public-wants)는 사회적 공공

맡겨 생산함이 자본주의 원칙에 맞는 경우이다. 정부는 중앙이건 지방이건 위 원칙에 위반되는 상품생산을 하여서는 안된다. 이 원칙에 맞지 않게 공공성이 없는 상품을 생산하는 경우 어떤 이유건간에 불가하며 이를 위반하는 경우 사회주의 정책을 채택하는 경우가 되어 자본주의 체제하에 지방재정의 본질에 어긋나는 경우이다.

주민봉사에는 주민이 수요하는 양질의 공공재와 서비스를 제공하여야 한다. 지방자치단체는 문화가치의식의 판단력을 부여하여 주는 「교육 서비스」의 제공이 중요하다. 「교육 서비스」는 학교 교육을 통한 정규 교육서비스뿐만 아니라 평생교육 차원의 교육서비스가 필요하다. 우리가 살고 있는 현실은 급속한 세계경제속에 수시로 그 내용을 달리하고 있는 것이다. 전국민의 경제활동이 당면한 경제난제를 극복할 수 있는 정신적 「마인드」를 부여하여 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 통일적 의사결정을 유도하는 지방행정이 필요한 것이다. 이 같은 평생교육 서비스는 편파적으로 제공되기 쉽다. 따라서 그 편익이 전 주

민에 미칠 수 있는 유인 참여적 서비스가 제공되어야 한다.

평생교육의 내용은 주변생활의 검약과 그 방법에 대한 것으로서 지역 내지 국가경제발전에서 미치는 내용을 인식시킴이 중요하다. 수도물, 전력, 음식물, 휴지, 신문지 등 일상생활 품목의 낭비 등을 생산적인 방향으로 전환시키는 등의 생활교육이 필요하다.

(3) 제도적 과제

독일 통일시 지방재정의 발전이 우리에게 주는 교훈은 제도적 과제로서 2가지 얻을 수 있다.

하나는 1990년에서 1994년까지는 양국간 2차에 걸쳐 조약을 체결, 통일로 발전 시켰다. 즉 제1차는 1990. 5. 18. 체결한 「동서독 통화, 경제, 사회동맹 창설에 관한 조약」으로 이 조약에 의하여 동독에 서독 재정제도의 도입 시행이 보장되었고 다른 하나인 1990. 8. 31. 체결한 「동서독 통일을 위한 조약」에서 지방재정조정제도를 동독지역에 적용되어야 할 것을 규정한 것이다. 다만 지방재

욕구(social-wants)와 가치적 공공욕구(merit-wants)로 구분된다. 전자는 국민 전체가 힘을 합하여 공동으로 생산할 때 생산가능하며, 후자는 개인이 생산 가능하나 국민이 힘을 합쳐 생산함이 보다 효율적인 경우의 상품을 말한다. 전자는 국방 치안 등을 예로 들 수가 있고, 후자는 교육, 도로, 무료병원 같은 준 공공재를 들 수가 있다.

정조정제도는 예외규정을 두었다. 이는 필연적인 예외규정으로 지방재정제도의 도입을 부인하는 규정이 아니라 점진적 확대 적용을 보장하는 예외규정인 것이다. 즉 일정기간 통일기금으로 운영하고 동 기간 경과후 재정조정제도를 적용한다는 것이다.

이같은 교훈은 한국 통일과 이에 대비한 북한 지방재정 통합문제를 다룰 때에 검토할 가치가 있다. 통일이 되는 과정에 또는 통일이 되어 지방재정제도를 적용함에 있어 북한의 지방재정과 남한의 지방재정의 격차는 커다란 갭을 가지고 있음은 의심할 여지가 없다. 이 경우 북한지역 지방재정에 중앙정부가 수평적 공평을 기하는 여러 단계의 재정조정제도를 바로 운영한다는 것은 불가능한 것이다. 따라서 북한지방재정이 일정한 수준의 단계에 오르는 시점까지는 통일기금을 설정 운영하는 것이 바람직한 것이다. 즉 수평적 공평을 이루는 제도를 통일기금에서 일괄적으로 통일성 있게 다루는 것이다. 따라서 공동세적 성격의 세원 배분율을 통일기금에 연결시킴으로써 이 통일기금을 가지고 중앙정부에서 일괄 지방재정조정을 기하는 것이 정치·경제·사회 등 제반 혼란을 최소화하는 제도일 것이다.

이 경우 재정력 격차를 해소하기 위하여 재정을 배분하는 기준에 여러 가지를 고려할 수 있으나 지방정부의 1)재정력 빈곤에 따른 누진적 지원을 채택과 2)부채 3)주민 수 4)인프라구축의 격차 등을 고려함이 가장 중요한 요인임을 지적한다.

둘째로, 통일과 지방재정의 제도적 과제는 지방재정의 중·장기계획(청사진)을 확정·제시하는 것이다. 남북한 지방경제정책의 청사진이 확정 제시되고 이의 건실화를 위한 행정서비스 사업, 공공사업, 제3섹터사업 등 수행하려는 사업에 대하여 중·장기 사업 및 재정계획을 수립하고 주민의 동의를 받아 공표하여야 한다.

예를 들면 남북한 국토개발사업을 수행하는 경우 통일연합정부(중앙)의 국토개발계획 원칙을 전제로 하여 장기적으로 지역토지개발계획을수립 확정하여 그 청사진을 공표하여야 한다. 이같은 계획은 장기적이며 지역발전을 보장하는 계획으로 투명성이 보장되고 신뢰성을 바탕으로 공표되면 타 자치단체에 비하여 성공적인 사업수행이 가능한 동시에 공사자금계획에 따른 차입·투자 내용에 따라 타지역 자금을 지역내에 유치할 수가 있다.

따라서 통일정부와 지방정부간의 국

토이용계획은 중앙계획의 범위내에서 그 지역에 맞는 것이 원칙이다. 그러나 지방재정이 단기적 이익을 위하여 지역발전을 잘못 유도하여서는 안된다.

(4) 지방재정 운영(세출절감)과제

지방재정을 재정비하여 통일을 전제로 한 지방예산의 장기계획을 수립하여야 하며 이를 위한 중요 대안의 하나는 지방재정의 실질적 투명화이다. 주민의 의사에 반한 변태성 예산은 전부 삭감되어야 하고 본래의 주민 의도를 반영한 지방예산을 편성, 집행되어야 한다.

세출예산의 전용, 예비비의 지출, 유사과목에서의 변태지출 등을 금하여야 한다. 지방자치단체의 장의 업무추진비, 관서관공비, 해외출장비등을 절감하고 특히 지방의회의원들의 낭비성 세출예산의 지출을 엄격하게 통제하여야 한다.

물가상승요인을 자극하는 부문에 대하여 생산적 지출을 함으로써 영속적으로 물가상승을 억제하는 기초를 확립하여야 한다. 농어촌 인프라의 구축·정비 등 시설투자과 중간마진을 없애는 농산물유통과 같은 지역 특산물의 공급을 촉진하는 시설투자등에의 재정지출을 재정비하여야 한다.

지방정부의 로마 궁전 같은 청사 신축 등 소비성투자는 중지되어야 한다. 현재 한국의 공공부분은 관청청사 등 불필요한 시설에 투자가 집중되어 있다. 궁전과 같은 신축 지방정부청사들은 바로 지방자치단체 장들의 잘못된 판단을 집행하는 경제활동의 결과인 것이다.

남한의 지방재정 낭비의 한 예로 ○○광역시 청사 신축을 들 수가 있다. 건축한 지 얼마 되지도 않아 현 청사 옆에다 다시 1천5백85억원을 들여 2천7백64평 규모의 신청사를 건립한다는 것은 소비성투자의 잘못된 지방자치단체 장의 행태이다. 그 자금이 있으면 주민 편익을 위한 인프라신축에 투자하여야 한다. 예를 들면 도로건설에 투자하는 것이 바람직하다. 이같은 지방정책은 바로 13조원의 교통혼잡 비용을 줄일 수 있는 국가적 효율성의 일익을 담당할 수 있기 때문에 주민을 위한 적정규모의 인프라 구축은 누진적인 교통혼잡비용을 줄일 수 있어 일석이조의 재정효과를 가져올 수가 있다.

우선 통일지방정부는 지방자치단체 장들의 차량크기를 줄여야 한다. 불란서나 미국 등 선진국의 경우 800cc급 차량을 타는 경우가 허다하다. 우리나라 장·차관들과 국회의원들의 차량크기도

줄여야 한다. 프랑스는 대통령도 중형차를 타고 있다. 공직자가 800cc급 차량을 타지 못하는 것이 이상하다. 국민을 위한 정치는 같은 편익을 제공하면서 국민의 재정부담을 최소화하는 것이다. 장·차관, 국회의원 그리고 지방자치단체의 장들이 800cc를 탄다면 국민의 세금 절감 효과는 너무나도 큰 것이다. 전 공직자와 기업 그리고 전 국민에게 확대되고 나아가 유류사용량, 예산의 절감등 파생적 효과가 생기며 그 파급효과로서 통일지방재정기금 마련에 크게 공헌할 수가 있다.

다음은 정부물자의 절감이다.

더 쓰기 운동(4천6백억 절감), 관용 차량(약 8백억원)의 폐지(공공용 제외) 등으로 막대한 정부물자 예산(약3조원)을 절약하여 장기적인 통일지방재정의 기초를 마련하여야 한다. 그리고 동 세출예산을 북한 지방 다편익제공 사업비로 지출하여 실업을 구하고 동시에 지방 활성화에 투입되어야 한다.

참고문헌

권형신의 3인, 한국의 지방재정. 1998.
 2. 도서출판 해남.
 서효원, 독일의 재정조세제도와 통일후 동독 주·지방재정 구축, 1997.

정세욱, 지방재정학, 서울 법문사. 1997.
 유경문, 통일전후의 재정운영과 세계개편방안, 재정논집 제12집 제2호, 한국재정학회 1997. 12.
 이방식, 통일독일의 지방재정에 관한 연구. 한국지방재정논집 제4권 제1호 1999. 2. 한국지방재정학회
 이수범 저 공공경제론
 김유찬, 독일통일 3년에 대한 경제적 평가, 연구보고서 93-06, 한국조세연구원, 1993. 11.
 안두순, 한반도 통일국가의 경제체제, 제4회 한국정치 세계학술대회, 한국정치학회 1994. 7. 19
 국세청, “국세통계연보” 1995.
 내무부, 지방세연감. 1922 - 1996
 한국지방재정연구, 1998 - 2000. 5. 한국지방재정학회
 심정근의 26인 저: 지방재정학 1997, 1998. 박영사
 지방재정관련 법령집 1995 - 1999, 한국지방공제회, 내무부, 행자부.
 국토통일원, “남북한 재정제도의 특징과 세출예산구조의 비교” 1977.
 한국은행, 경제통계연보 등 다수 통계표, 1992 - 1999.
 인터넷 홈페이지 『<http://www.unikorea.go.kr/>』 “남북한 이산가족 교환

등에 관한 합의” 2000. 8.
 인터넷 홈페이지 『http://www.unikorea.
 go.kr/』 “남북 공동선언 조항별
 및 주요 현안문제에 관한 자료”
 2000. 8.

영국 바클레이즈 은행, 국제신용조사 보
 고서 “통일 한국의 신용등급”.
 2000. 7.
 동아. 조선. 한국.등 일간지 기사독일 문
 헌 다수

● 일본과의 지방재정 규모 비교 ●

1) 일본재정과의 비교

(단위: 억원, 억엔)

구분	한 국			일 본		
	중앙정부	지방 자치단체	지방예산 구성비	중앙정부	지방 자치단체	지방예산 구성비
1975	13,744	4,304	23.8%	214,734	260,444	54.8%
1980	66,352	19,454	22.7%	440,407	468,031	51.5%
1990	274,557	154,910	36.1%	717,035	804,100	52.9%
1995	514,981	366,673	41.6%	805,572	1,013,156	55.7%
1999	836,851	443,588	34.6%	818,601	885,316	52.0%

주 1) 중앙정부와 지방자치단체의 일반회계 순계 재정규모 비교이며,
 2) 한국은 일반회계, 일본은 보통회계를 기준

2) 지방자치단체 일반회계 순계 세입 재원별 비교

(단위: 억원, 억엔)

구 분	한 국			일 본	
	2000년도	구성비	1999년도	1999년도	구성비
계	405,097	100%	443,588	885,316	100%
지방세	185,209	46%	178,613	352,957	39.9%
세외수입	55,282	13%	70,195	66,024	7.5%
지방교부세	70,909	18%	68,947	215,041	24.3%
지방양여금	33,520	8%	28,237	6,131	0.7%
보조금	56,859	14%	79,591	132,359	14.9%
지방채	3,318	1%	18,005	112,804	12.7%

자료: 행정자치부, 『지방재정세제현황』(2000. 3월 현재)