



I. 서론

지난 2010년 6월 2일 실시된 제5회 전국동시지방선거 결과, 전체 3,991명의 선출자 가운데 여당인 한나라당 소속의 당선자가 총 1,419명으로서 35.6%를 차지하였고, 민주당 · 자유선진당 등의 야당 소속의 당선자와 무소속 당선자가 과반수 이상인 64.4%를 차지하였다.

이러한 지방자치상 여소야대(與小野大) 현상을 초래한 원인에 대해서는 다양한 분석과 견해들이 제기되고 있으나, 지역주민들이 국가와 중앙정부 중심적인 기존의 의존적 사고관으로부터 탈피하여, 이제는 보다 능동적이고 주체적으로 자신들이 속한 지역의 문제를 해결하고 발전을 도모해 나가려는 지방자치 및 지방정부 중심의 사고관을 가지게 되었기 때문임은 자명하다 할 것이다.

이는 이번 제5회 전국동시지방선거의 전체투표율이 54.5%로서, 제4회 전국동시지방선거 당시의 전체투표율 51.6% 보다 약 3% 증가하였음을 통해서도 알 수 있다.

따라서 이러한 지역주민들의 지역적 문제해결 및 발전에 대한 관심과 기대에 부응하기 위해서는 지방자치가 더욱 활성화되어야 할 것이고, 지방자치가 제대로 구현되기 위해서는 각 지역이 주민선호를 반영하여 기초 인프라를 확충하고, 지역발전의 모태가 될 수 있는 다양한 사업을 왕성하게 추진할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

그러나 우리나라 지방재정의 실태를 살펴보면, 대부분의 지방정부에서 열악한 재정력으로 말미암아 지역발전을 위해 필요한 사업의 추진은 고사하고, 소속 공무원의 인건비 지급조차 자체재원(지방세+세의수입)을 통해 확보하지 못하고 있는 실정임을 알 수 있다(조성호 외, 2009). 이러한 취약한 지방재정의 현실 하에서, 실효성 있는 지방자치의 실시와 성공을 기대하기에는 많은 무리가 따를 수밖에 없다.

그러므로 보다 실질적인 지방자치의 실현을 위해, 공식적으로 지난 7월 1일 출범한 민선 5기 지방정부의 지방재정 확충방안을 모색해 보고자 한다.

II. 민선자치 이후 재정분권정책 추진 현황

1980년대 신자유주의(neo-liberalism) 사조가 영국과 미국을 중심으로 도입된 이후, 세계화(globalization)와 지방화(localization)가 강조되고 있는 오늘날의 시대적 상황 하에서 지방자치가 매우 중요한 국가적 과제로 인식되고 있다.

이러한 국제적 흐름에 따라 지방자치가 원활히 수행되기 위해서는 해당 지역에서 담당해야 할 업무와 사업 등에 대한 1차적 필요조건인 재원 확보에 무리가 없도록 다양한 지방분권정책을 실시해 나가고 있다. 이에 따라 지방자치 선진국인 프랑스, 일본 등은 1990년대 이후 지속적으로 지방분권을 강화하고 있는 추세이며, 지방정부의 재원 확보에 어려움이 없도록 재정자주권과 지역경제권 등 다양한 자치재정권을 부여해 나가고 있다.

우리나라에서도 민선 1기 시절인 1991년부터 최근에 이르기까지 지방정부에 대한 자치재정권을 강화하는 방향으로의 지방분권정책이 추진되고 있다.

〈표-1〉 지방정부 자치재정권의 정부별 변화 내용

구분	세입권한		세출권한
	과세자주권	기채자주권	
노태우 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 1991년 : 탄력세율제도 도입(6개 세목) - 1991년 : 사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 - 1992년 : 지역개발세 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 1988년 : 지방채 발행절차 변경(내무부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회 의결을 거쳐 발행) 	지방정부의 예산 편성 및 집행상의 자율성 제약
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 1993년 : 탄력세율 확대(공동시설세) - 1996년 : 사용료·수수료 현실화 계획 수립·추진 - 1997년 : 탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세 등 총 9개 세목) 	변화 없음	<p>변화 없음</p> <p>(단, 1997년 예산편성지침에서 제시하는 기준경비 이외의 경비에 대한 지방정부 자율성 확대)</p>
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 1998년 : 수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획) - 1999년 : 탄력세율 확대(주민세 개인균등화) - 2000년 : 탄력세율제 확대(주행세, 지방교육세 등 총 11개 세목) 	변화 없음	<p>변화 없음</p> <p>(단, 2000년 지방자치단체 예산편성지침에 주민참여 권장 포함)</p>
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 2005년 : 재산세의 과표를 시가표준액으로 정함으로써 지방정부의 과표결정권이 없어짐 - 탄력세율제 변화 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방채 발행시, 중앙정부 승인이 없어짐 - 단, 지방채 발행의 총액 한도제 도입(2006) 및 외채 발행시 행정자치부장관 승인 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 2006년 : 지방예산편성지침 제도 폐지 - 지방예산편성기준 제정

자료 : 박정민(2008: 304).

그러나 이러한 정책들이 극히 형식적으로 추진됨에 따라, 지방정부의 자치재정권은 여전히 미약한 실정을 벗어나기 어려웠다. 즉 노태우 정부시기 이후부터 김대중 정부시기(민선 1기~민선 3기)까지 소수 세목들에 대하여 탄력세율이 적용되거나 수수료 및 사용료의 현실화가 이루어지기는 하였지만 기채자주권과 세출권한 대부분에 대해 주무부처 장관의 승인을 거치도록 함으로써 지방정부의 자치재정권은 여전히 제약받고 있었던 것이다.

또한, 민선 3기 시절인 2005년 8월에 「지방재정법」을 개정하여 민선 4기 시절인 2006년에 예산편성 지침제도를 폐지하였고 지방채 발행에 있어 중앙정부의 승인을 받지 않도록 하는 등 지방재정 강화를

위한 보다 실질적인 노력이 존재하였으나 지방자치단체장에게 부여되어 있던 과표결정권을 중앙정부로 이관하고 외채 발행시 중앙정부의 승인을 거치도록 함으로써 명목적인 자치재정권 확충이라는 비판을 받게 되었다. 그리고 참여정부 시절 집권초기에 지방분권을 강화하고 지방정부의 재정자주권을 확충시키겠다고 약속하였으나 이후 총 조세 가운데 지방사용 비중은 급증한 반면 지방세 비중은 더욱 낮아져 오히려 재정자치의 후퇴라는 비판이 제기되고 있다.

이에 따라 행정안전부에서는 민선 5기의 출범과 시기를 같이하는 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 지방재정의 확충을 도모를 추진하고 있다. 행정안전부에 따르면 지방소비세는 국세가 지방세로 이양되는 최초의 사례로 주민소비가 지역경제 활성화와 재정확충에 기여하여 복지를 향상시킬 것이며, 특히 지방소비세는 납세자의 추가 부담 없이 부가가치세의 5%가 지방소비세로 전환되므로 부가가치세의 납부세액은 기존과 동일하다는 것이다. 또한, 법인세할주민세와 종합소득세할주민세, 양도소득세할주민세, 특별징수분주민세는 각각 지방소득세(법인세분, 종합소득분, 양도소득분, 특별징수분)로 명칭이 변경되며, 종업원할사업소세는 지방소득세(종업원분)로 재산할사업소세는 재산분주민세로 각각 명칭이 변경된다고 공시하였다.

지방자치 실시 이후 지난 10여년간 지방정부에서 지속적으로 요구해온 과제인 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 현실화하고 있다는 것은 국세 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충하겠다는 매우 의미 있는 사례이다. 그러나 지방소비세의 경우 부가가치세 세수의 일정 부분을 세원으로 하여 각 지방정부에게 일정 배분방식에 따라 세수를 배분하는 방식이기 때문에 오히려 수도권을 중심으로 특정 지역에 세수를 집중시키고 지역간 재정불균형을 심화시킬 수도 있는 등 여전히 문제점을 내포하고 있으므로 이에 대한 개선방안의 모색이 요구된다(정유석, 2010: 275-281).

III. 우리나라 지방재정의 문제점

이렇듯 민선자치 출범 이후 지방정부에 대한 재정 확충의 노력이 지속적으로 이어지고 있으나 여전히 법령이 정한 범위 내에서 지방세의 세입과 세출을 결정하도록 하고 있고 주무부처 장관의 승인을 거치도록 하고 있음에 따라 열악한 지방재정의 문제가 크게 개선되고 있지 못한 실정이다. 이러한 상황 하에서 현재 우리나라 지방재정의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 세입 즉 지방세에 대한 자율적이고 탄력적인 운영이 제한되어 있다는 점이다. 「지방자치법」 제135조에서 “지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다”라고 규정하고 있음에 따라 지방자치단체의 자율적인 지방세 부과, 항목의 신설 등을 통제하고 있다. 「지방재정법」 제61조에서는 “지방세 및 그 밖의 세입은 법령과 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 징수할 수 있다”라고 규정함으로써 해당 지방자치단체가 조례와 규칙에 의해서도 지방세를 징수할 수 있도록 규정하고 있으나, 조례와 규칙을 정해진 법령 안에서 제정할 수 있다는 「지방자치법」 제22조의 규정을 놓고 볼 때 이는 표면적인 규정에 지나지 않으며 결국법률의 테두리 내에서 지방세를 부과 및 징수할 수 있도록 하여 지방자치단체의 자치재정권을 제한하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 지방세를 둘러싼 법·제도적 개선이 요구된다.

〈표-2〉 자치재정권을 제한하는 법률 조항

구 분	규정사항
지방자치법 제135조	지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다
지방재정법 제61조	지방세 및 그 밖의 세입은 법령과 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 징수할 수 있다
지방자치법 제22조	지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.

둘째, 세원(재원)을 배분하는데 있어 여전히 중앙정부 중심으로 편중되어 있다는 점이다. 우리나라의 총재정규모는 2008년 당초예산을 기준으로 볼 때 중앙정부 예산액은 195조1,003억원 수준인 것으로 나타났다. 이 가운데 47조8,195억원이 중앙이전재원임을 감안하면 2008년도 중앙정부의 재정규모는 147조2,808억원이고, 지방정부의 재정규모는 121조4,696억원인 것으로 나타났다.

이에 따라 총 재정규모에서 중앙정부의 재정이 차지하는 비중이 약 55%이고 지방정부의 재정이 차지하는 비중이 약 45%인 것으로 분석된다. 그러나 지방재정에서 중앙이전재원을 제외하여 이를 중앙재정에 포함시킬 경우에는 중앙재정과 지방재정간 비율은 73% : 27%로서 재원의 배분이 심각하게 중앙정부 중심으로 편중되어 있음을 알 수 있다. 따라서 순수한 의미의 지방자치를 실현하기 위해서는 지방정부 중심의 재원 확충방안이 요구되는 바이다.

〈표-3〉 중앙과 지방간 자원배분 변화추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
중앙정부 재정규모	1,213,645 (56.2)	1,275,041 (57.1)	1,304,909 (55.8)	1,333,600 (54.4)	1,303,068 (51.1)	1,472,808 (54.8)
지방정부 재정규모	946,912 (43.8)	956,812 (42.9)	1,034,813 (44.2)	1,116,632 (45.6)	1,245,019 (48.9)	1,214,696 (45.2)
합 계	2,160,557 (100.0)	2,231,853 (100.0)	2,339,722 (100.0)	2,450,232 (100.0)	2,548,087 (100.0)	2,687,504 (100.0)

주 : 1) 실질 중앙정부 재정은 중앙정부 예산과 중앙이전재원(지방교부세+보조금=47조8,195억원)이 포함된 수치임.
 2) 실질 지방정부 재정은 지방정부의 자체수입(지방세+세외수입)과 중앙이전재원(지방교부세+보조금=47조8,195억원)을 포함하는 수치임.
 자료 : 행정안전부(2008a: 8-14); 국세청(2008: 2).

셋째, 중앙정부와 지방정부간 세입 및 세출구조의 비대칭성이다. 즉 세입은 주로 중앙정부 중심으로 이루어지는데 반해 세출은 지방정부 중심으로 이루어지고 있는 것이다. 2008년 현재 우리나라 전체 예산의 세입은 국세가 73% 지방세가 나머지 27%를 차지하고 있지만 세출 측면에서는 중앙정부가 45% 안팎의 수준을 차지하고 있고 지방정부는 55%를 차지하고 있다. 이러한 세입과 세출구조의 비대칭성은 지방정부의 재정운영에 있어 자율성 제약은 물론 책임성도 저하시키는 원인이 되고 있다. 뿐만 아니라 진정한 지방자치 구현의 지연 중앙의존적 지방재정구조의 고착 등의 원인이 되고 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부간 상호대칭적인 세입 및 세출구조로의 개선이 요구된다.

넷째, 지방정부의 재정자립도가 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 지방정부의 재정자립도는 지방자치단체의 전체 재원에 대한 자주재원(지방세와 세외수입)의 비율을 의미하는 것으로 이는 지방정부가 필요로 하는 일반회계상 세입을 자체재원으로 어느 정도 충당하고 있는가를 나타내는 지표라고 할 수 있다. 하지만 우리나라 지방정부의 재정자립도는 1996년부터 1998년까지 대체로 비슷한 수준을 보이다가, 1999년 이후 현재에 이르기까지 지속적인 감소 추세를 나타내고 있다.

또한, 1996년의 62.2%에서 2008년 현재 53.9%로 하락함에 따라 지난 10여년 동안 무려 10% 정도의 지방정부 재정자립도가 하락화된 것을 알 수 있다. 이러한 재정자립도의 하락은 지방정부로 하여금 의존재원에 기댈 수밖에 없는 상황을 초래하여 결국 지방재정의 열악성과 중앙정부에 대한 의존성을 키우는 역효과의 원인이 되는 것이다. 따라서 우리나라의 중앙정부와 지방정부간 예산의 세입·세출 구조를 개선하여 지방정부 중심의 자원 확충방안 마련이 요구된다.

〈표-4〉 연도별 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
자립도	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9

자료 : 윤영진(2001: 103); 조성호 외(2009: 67)

다섯째, 지방세수가 불안정하고 성장성이 매우 낮다는 점이다. 지방정부의 대표적 자주재원인 지방세의 경우, 취득세 · 등록세 · 면허세 · 레저세 · 공동시설세 · 지역개발세 · 지방교육세 · 주민세 · 재산세 · 자동차세 · 주행세 · 농업소득세 · 도축세 · 담배소비세 · 종합토지세 · 도시계획세 · 사업소세 등의 세목을 통해 징수된다. 그러나 지난 2000년 이후, 지방세수의 성장율이 10.8%에서 5.4%로 둔화되고 있는 추세이며 특히 취득세 · 등록세 · 지역개발세 · 주민세의 경우 크게 감소된 것으로 나타났다.

〈표-5〉 지방세수 세목별 성장율

(단위 : %)

세목별	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
합 계	10.8	29.4	18.2	5.0	3.2	5.2	14.8	5.4
취득세	2.7	20.1	39.5	4.3	-2.5	23.9	15.3	-5.3
등록세	4.6	23.4	34.3	0.6	-11.0	1.0	17.2	-8.8
면허세	1.6	-75.9	9.0	2.6	4.2	4.1	6.4	2.0
레저세	3.7	39.8	36.3	-16.9	-13.8	-10.4	-0.6	25.7
공동시설세	8.0	2.8	6.9	9.6	13.1	-4.0	15.6	5.2
지역개발세	16.9	-3.2	10.5	8.7	6.6	-0.5	59.2	-42.7
지방교육세	0.0	0.0	13.8	1.3	1.9	-6.0	13	4.1
주민세	34.5	4.1	9.3	17.0	7.8	11.9	13	19.3
재산세	8.6	4.9	7.1	10.5	12.7	154.2	20.2	20.8
자동차세	3.6	-5.9	-7.3	1.6	0.8	6.1	12.2	11.1
주행세	0.0	113.5	96.2	19.0	38.3	31.0	18.2	20.7
농업소득세	-27.5	-59.1	107.5	35.5	11.8	-99.7	-100	-
도축세	12.4	-12.3	7.9	-9.2	0.9	5.5	5.2	5.2
담배소비세	7.8	11.5	-10.8	6.5	14.2	-10.1	10.4	2.2
종합토지세	3.2	6.5	3.0	14.0	26.8	-99.9	610.1	-61.8
도시계획세	3.9	4.4	5.0	11.7	18.7	14.1	18.8	17.2
사업소세	14.3	9.8	8.7	10.9	8.1	9.4	9.1	7.9
과년도수입	-15.9	19.1	3.5	-9.0	11.4	6.9	5.6	0.6

자료 : 행정안전부(2008b: 5); 조성호 외(2009: 70).

또한, 경제성장 또는 소득수준 향상의 결과가 세수증대로 연결될 수 있는 소득과세와 소비과세의 비중은 매우 낮은 반면, 재산과세 특히 거래세의 비중은 높은 구조를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 즉 재산과세 중심의 지방세 세수는 경기변동 및 소득변화에 대한 탄력성을 저하시키게 된다. 아울러 세수 안정성도 소비과세에 비해 열등한 실정인 것으로 파악되는데 이는 우리나라 지방세제의 경우 세수의 신장을 도모하기 어려운 구조로 되어 있음을 시사한다(조성호 외 2009: 70).

여섯째, 지방정부간 재정력의 격차가 심화되고 있다는 점이다. 우리나라의 시·도별 재정자립도 현황을 살펴보면 2008년도를 기준으로 서울특별시가 88.3%이고 전라남도 21.4%로서 이들 지방정부간 재정자립도의 격차가 무려 66.9%에 해당된다. 또한, 이를 특별시·광역시별로 살펴보면 서울특별시와 광주광역시의 재정자립도 격차가 35.7%인 것으로 나타났으며 도별로 살펴보면 경기도와 전라남도간 재정자립도의 격차가 54.9%인 것으로 나타났다. 이에 따라 우리나라의 지방정부간 재정력이 매우 심각한 불균형 상태에 놓여 있음을 알 수 있다.

〈표-6〉 시·도별 재정자립도 현황(2008년도 기준)

(단위 : %)

시·도별	시·도별 평균 (순계규모)	특별시·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별 평균	53.9	71.8	34.8	40.7	17.2	37.1
서울특별시	88.3	85.7	-	-	-	51.0
부산광역시	60.5	59.2	-	-	34.1	22.2
대구광역시	59.5	56.7	-	-	34.6	25.1
인천광역시	71.0	71.2	-	-	15.3	31.9
광주광역시	52.6	47.8	-	-	-	18.2
대전광역시	66.4	61.2	-	-	-	24.4
울산광역시	69.9	63.3	-	-	56.9	28.2
경기도	76.3	-	66.1	56.3	30.8	-
강원도	28.2	-	23.3	26.6	15.2	-
충청북도	34.2	-	27.0	31.9	20.8	-
충청남도	37.8	-	29.7	35.1	21.4	-
전라북도	22.6	-	15.3	22.5	13.3	-
전라남도	21.4	-	11.0	26.5	11.3	-
경상북도	28.7	-	20.7	29.8	14.6	-
경상남도	39.4	-	32.1	38.1	13.8	-
제주도	26.3	-	25.9	-	-	-

자료 : 조성호 외(2009: 68).

그리고 지방세는 조세가격(value for money)의 기능을 충실히 수행할 수 있어야 하는데 지방세수의 낮은 신장성과 안정성 등으로 인하여 제 기능을 원활히 수행하지 못하고 있다. 2010년의 경우 지방세 수입으로 당해 지방정부의 인건비조차 충당하지 못하는 곳이 137개로서 전체의 약 56%를 차지하고 있다. 또한 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 177개로서 전체의 약 72%에 해당한다. 이러한 상황은 지난 1998년 이후 지속적으로 반복되고 있는데 이는 지방세수입이 지방정부의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없음을 의미하는 것으로 볼 수 있다(손희준, 2010: 85). 따라서 지방세가 지방정부의 대표적인 자주재원이니만큼 소득세와 소비세 중심의 지방세수 증대 노력이 요구된다.

〈표-7〉 인건비 미해결 단체 현황

구분	1998년	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년
지방세로 미해결	146개 (58%)	144개 (58%)	146개 (59%)	151개 (61%)	151개 (60%)	131개 (53%)	137개 (56%)
자체수입으로 미해결	38개 (20%)	28개 (11%)	32개 (13%)	35개 (14%)	42개 (17%)	30개 (12%)	40개 (16%)

자료 : 손희준(2010: 85).

일곱째, 지방정부의 무리한 예산운용과 지방채 누적금액의 증가로 인하여 지방재정의 열악이라는 악순환이 지속되고 있다는 점이다. 최근 경기도 성남시가 신청사 건립비용으로 판교특별회계에서 차용한 5,000억원을 일시불로 납입하지 못하겠다고 주장하며 지급유예(moratorium)를 선언하였다. 뿐만 아니라 부산광역시 남구청은 2009년도에 겪었던 심각한 예산난으로 인하여 20억원 가량의 지방채를 발행해 직원의 인건비를 충당하였는데, 여기에는 2007년도에 신축한 400억원 규모의 무리한 신청사 건립이 결정적인 영향일 미친 것으로 파악된다. 또한, 대전광역시 동구청의 경우에도 무리한 신청사 건립 추진으로 인하여 170억원 규모의 지방채를 사들이면서 총 채무액이 300억원에 달하고 있다. 강원도 속초시도 무리한 지역개발사업 추진으로 인해 심각한 재정난에 시달리고 있는데, 총 660억원의 사업비를 민간업체에 지불해야 하는 상황이며 올해 지불해야 할 사업비가 330억원에 달하고 있다.

이러한 지방정부의 방만한 예산운용 및 지방채의 누적 문제는 결국 지방정부의 재정실태를 기능하는 척도인 재정자립도에도 크게 영향을 미치게 되어 지방채 누적금액이 많은 지방정부일수록 그 지방정부의 재정자립도가 감소하는 양태를 보이게 된다. 또한 방만한 예산운용으로 인하여 지방정부의 재



정력이 악화될 경우 해당 지방정부의 예산을 보충하기 위해 지역주민들이 대한 세금부담을 가중시킬 수밖에 없을 것이며 지역의 주택가격 폭락과 지역경제 쇠퇴 등을 야기함으로써 극단적으로 해당 지방 정부는 몰락하게 될 것이다.

따라서 지방정부는 현재 예산운용의 심각한 낭비요인으로 꼽히는 각종 일회성사업 및 이벤트성사업 등 과급효과가 크지 않은 사업들에 대한 예산 투입을 줄여 나가야 할 것이고 지역주민의 삶의 질을 지속적으로 제고해 나갈 수 있는 분야에 대한 예산 투입을 강화해 나가는 등 지방정부의 재정운용에 대한 건전성을 확보해 나가야 할 것이다.

여덟째, 우리나라의 경직되고 제한된 지방재정의 구조로는 급변하고 있는 국내·외적 환경변화에 대한 적절한 대응이 어렵다는 점이다. 최근 세계 각국은 1980년대 이후 신자유주의(neo-liberalism) 행·재정적 흐름에 따라 지역경쟁력이 곧 국가경쟁력이라는 인식 하에 ‘현장’ 중심의 분권재정을 강화시켜 나가고 있는 추세이며, 이에 따른 새로운 재정관리 수단과 중앙정부의 역할 전환을 추진해 나가고 있다(이재원 외, 2007: 45). 그러나 이상에서 제시한 우리나라 지방재정의 열악한 실태와 각종 구조적 문제점으로 인하여 급변하고 있는 국내·외적 환경변화에 대한 실질적이고 적절한 대응이 매우 어려운 실정이다. 그러므로 정부주체간 재정관계를 재정립함으로써 지방정부의 과세자주권을 강화해 나가고, 중앙정부는 조정 및 지원기능 중심의 역할을 담당하는 방향으로의 변화가 요구된다.

따라서 세계적인 지역경쟁력 강화 추세에 대응해 나가기 위하여, 지방재정의 확충을 위한 관련 법률의 제·개정 지방정부 중심의 재원 배분, 중앙과 지방간 상호 대칭적인 세입·세출구조로의 개선 소득세와 소비세 중심의 지방세수 증대 노력 등이 중요하겠으나 지방정부 자체적인 재정운용의 건전성을 확보하려는 노력 역시 뒷받침되어야 할 것이다.

VI. 민선 5기의 지방재정 확충방안

새로 출범한 민선 5기 지방정부에서는 무엇보다 그동안 존재해왔던 민선자치정부들의 노력에도 불구하고 결과가 미약하였던 실질적인 지방재정 확충방안을 모색해 나가야 할 것이다. 따라서 민선 5기의 지방재정 확충방안을 앞서 제시한 우리나라 지방재정의 실태와 문제점을 중심으로 크게 법·제도

적 측면, 중앙정부 측면, 지방정부 측면의 세 가지 관점으로 구분하여 모색해 보고자 한다.

1. 법 · 제도적 측면

첫째, 법 · 제도적 측면에서 지방정부의 자치재정권을 확충할 수 있는 방향으로 관련 법률안의 제 · 개정이 요구된다. 현행 「지방자치법」 제135조와 「지방재정법」 제61조의 규정에 의거, 지방세의 세목 결정은 정해진 법령의 범위 안에서만 가능하도록 제한되어 있다. 그러나 이는 지방재정의 자율적이고 탄력적인 운용과 확충에 명백히 위해를 가하고 있는 조항이므로 해당 조항을 폐지하거나 지방정부의 조례 및 규칙에 의해 지방세의 세목 및 세율 조정이 가능하도록 제 · 개정함으로써 지방정부의 과세자주권을 보다 강화시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 지방정부의 자치입법권을 강화하여 조례와 규칙의 법적 지위를 제고함으로써 지방정부별 적절한 재정운용을 가능하게 해야 한다. 다시 말해 지방정부의 조례와 규칙에 대한 법률적 위상을 제고함으로써 해당 지방정부의 재원 확충을 위한 지방세 관련 조항을 중앙정부와 정치권의 간섭 없이 지방정부에서 자율적으로 조례와 규칙에 의거하여 결정할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 최근 지방세의 소득세 및 소비세 위주의 과세가 바람직하다는 주장이 주류를 이루고 있으나 지방정부의 특수성에 따라 어떠한 세목 위주의 과세방식이 바람직한가는 상호간 차이를 가질 수 있다. 따라서 실질적인 지방자치의 실현을 위하여 지방정부에 대한 자치입법권과 자치재정권을 강화해야 한다는 학계의 주장을 반영하여 지방정부의 조례 · 규칙을 강화해 나가야 할 것이며 이를 토대로 해당 지방정부에 적합한 지방세수를 확립해 나가도록 해야 할 것이다. 또한, 이를 통하여 각 지방정부별 재정자립도를 제고해 나갈 수 있도록 지방정부간 재정 불균형을 해소해 나갈 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 지방재정 확충을 위한 광역거버넌스적 행정체제를 도입 · 운영하여야 한다. 지역발전을 위한 광역거버넌스 구축의 기본방향으로는 중앙정부 중심의 기능별 · 부문별 접근방식에서 광역지방정부 중심의 통합형 접근방식으로서의 전환, 중앙주도형에서 지방분권형 추진체계로의 전환, 중앙정부와 지방정부간 협력 강화와 다층적 거버넌스의 확립 중앙의 간섭과 개입이 없는 자율적인 광역행정체제를 구축할 수 있는 여건 광역행정 실현을 위한 법 · 제도적 정비, 담당공무원과 지역정치인들의 광역행정에 대한 인식 강화 광역도시권역의 기능배분체계 마련 등이 제시된다. 즉 경쟁보다는 협력과 분업을 중시하는 행정문화의 구성이 기본 전제이다 목표일 것이다(박재욱, 2008: 115). 이러한 광역거버넌스

적 행정체제를 강화 및 활성화시켜 나갈 경우 각종 기능과 권한의 집중으로 인하여 과부하에 걸린 중앙정부의 부담을 크게 완화시켜 줄 수 있을 것으로 예상되며 지방정부 가운데에서도 지역에 대해 포괄적 지식과 능력을 소유하고 있는 광역정부 중심의 지방행·재정 강화가 이루어지게 되어 실질적인 지방자치 실현에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 최근 중앙정부와 광역정부간 협력의 방식으로 추진되고 있는 5+2 광역경제권 구축정책에 대해서도 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 우리나라에서는 지방재정의 확충과 이를 통한 지방정부의 자치역량 강화를 도모해 나가기 위하여 기존의 국가·중앙정부 중심적인 법·제도적 틀을 벗어나 지역·지방정부 중심으로 대폭 전환함으로써 지역발전 중심의 국가발전전략을 추진해 나가야 할 것이고 지방에 대한 인식의 전환과 기능 및 사무의 재배분, 지방분권 등을 함께 추진해 나가야 할 것이다.

2. 중앙정부 측면

첫째, 중앙정부의 역할이 지방정부에 대한 조정 및 지원기능 중심으로 전환되어야 한다. 최근 세계화와 지방화의 국제적 흐름에 편승하여 우리나라에서도 지역경쟁력이 곧 국가경쟁력이라는 인식의 저변이 확대되고 있으며 과거 중앙정부 중심의 국가발전체제를 지양하고 지역(region) 및 지방 중심의 지역발전체제를 지향해 나가는 방식이 매우 중요하게 받아들여지고 있다. 따라서 중앙정부는 지방정부가 단순한 국가의 대리인(agent)이라는 지금까지의 인식을 버리고 진정한 동반자(partner)로서 협력과 지원을 아끼지 말아야 한다. 특히 지나친 효율 지상주의에 함몰되어 자치구와 군 단위지역 등 기초자치단체에 대한 지나친 과소평가와 홀대 등의 시각은 근본적으로 시정할 필요가 있다(손희준, 2010: 91). 이를 통해 앞으로 중앙정부는 기존의 지방정부와 수직적 관계에 있는 상위정부라는 인식을 버리고, 수평적 관계에서 동반자적 동위정부라는 인식으로 전환해 나가야 한다. 또한 이러한 중앙정부와 지방정부간 수평적·동반자적·협력적 관계를 토대로, 자체적인 재정역량을 갖추고 있는 지방정부와 그렇지 못한 지방정부간 불균형을 최소화해 나가는 조정자로서의 역할을 수행해 나가야 할 것이며 일정 수준 이상의 재정역량을 갖추고 있는 지방정부에 대해서는 책임성을 강화하고, 상대적으로 재정역량이 강하지 못한 지방정부에 대해서는 대폭적인 재정적 지원을 해주어야 할 것이다.

둘째, 중앙권한의 지방이양을 실시하여 지방분권을 통한 지방정부의 자치재정권 확충을 도모해 나가야 할 것이다. 프랑스의 경우 1972년에 국토의 균형 있는 발전 및 지방자치단체의 행·재정적 능력을 강화하기 위하여 「레지옹의 창설 및 의회의 개혁에 관한 법률」을 제정하여 광역지방정부인 레지옹

을 창설하였으며 경제계획 및 투자배분의 결정권한 등을 부여하였다. 또한 1982년 미테랑 정부가 출범하면서 「신지방분권법」을 제정하여 지방정부간 협력방식에 의한 지방분권을 실시하였다. 그리고 2003년 지방분권과 관련된 헌법수정을 통해 국가조직의 지방분권화 총체적 권한이양의 원칙 규정 자치재정권 보장 자치입법권의 강화 등을 명시함으로써 과감한 중앙권한의 지방이양을 실시하였다.

일본의 경우에는 1999년 「지방분권일괄법」을 제정하여 중앙정부와 지방정부가 분담하여야 하는 역할을 명확히 하였고 주민밀착서비스 권한을 지방정부에 전권 위임하였으며, 기관위임사무제도를 폐지하는 등 실질적인 지방분권을 실시해 오고 있다.

또한 최근에는 지방정부의 지역경쟁력 제고를 위한 자치역량 강화방안으로서 광역화정책인 도주제로의 개편을 계획 및 추진하고 있다. 도주제는 단순히 지방정부의 규모를 키우고자 하는 의도 외에도 주에 대한 자치조직권 · 자치입법권 · 자치재정권 · 지역계획권 강화 등 중앙정부에서 담당하는 각종 권한을 지방정부로 이양할 것을 주요 골자로 하고 있다. 따라서 지역경쟁력의 중요성이 강조되고 있는 현재의 시점에서 우리나라 역시 프랑스, 일본 등과 마찬가지로 중앙정부에 집중되어 과부하를 유발하고 있는 각종 권한들을 명확한 기준 정립을 통해 지방정부에 이양해 나가야 할 것이다.

이를 통해 실질적인 지방분권의 실현이 가능할 것으로 예상되며 지방정부에서는 중앙으로부터 이양 받은 각종 권한을 토대로 지역적 특수성에 부합되는 지방재정 확충방안을 모색해 나가야 할 것이다. 한편 중앙권한의 지방이양시 과거 무산된 바 있는 「지방일괄이양법(가칭)」의 제정을 재추진하여 지방정부로의 기능 및 사무 이양 외에, 이를 둘러싸고 있는 인력, 자원 등 포괄적 권한을 동시에 이양함으로써 지방분권정책의 실효성을 제고해 나가야 할 것이다.

〈표-8〉 프랑스와 일본의 지방분권 현황 및 향후 계획

구 분	내 용
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> · 지방이양일괄법에 의한 중앙권한 지방이양 실시 · 지방정부에 대한 자치입법권 확대 · 지방정부의 과세권 등 자치재정권 확충
일 본	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권일괄법에 의한 중앙권한 지방이양 실시 · 지방정부에 대한 폭넓은 자치입법권 보장 · 지방정부의 자율적 세목 및 세율 결정권 부여 등 자치재정권 확충

셋째, 지방세제와 지방재정조정제도간 합리적인 연계방안을 모색해야 한다. 지방정부의 충분한 재원 확보와 지역간 재정불균형의 해소는 세목의 조정을 통해 어느 정도 개선할 수 있는데 이는 장기적인 관점에서 결정되어야 할 문제이고 또한 정치적인 요소가 강한 사안이므로 실현가능성이 불확실하다(허명순, 2004: 80).

또한 지방세제의 개편은 지방세수의 변동을 초래할 뿐만 아니라 이와 관련된 여러 지방재정 관련 제도에도 상당한 영향을 미치게 되므로 이에 대한 충분한 고려와 사전논의가 요구된다. 새로운 지방세목을 신설하거나 기존 지방세의 과표 내지 세율을 변경하게 되면 그 파급효과로 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 재정보전금, 시·도비보조금 등 지방재정조정제도에 적지 않은 변동이 발생하게 된다.

이에 따라, 각 지방자치단체에 대한 국세교부세의 교부금액도가 달라지는 상황이 초래되어, 지방자치단체에 지원하는 국고보조금에도 변동을 발생시킬 국세며 광역자치단체가 관할의 기초자치단체에 지원하는 조정교부금, 재정보전금, 시·도비보조금 등에도 변화를 가져올 수밖에 없다(조성호 외, 2009: 74). 결국 이러한 지방세제의 개편에 의해 지방자치단체간 불균형을 오히려 심화시키는 계기가 될 수도 있으므로, 문제 발생시 지방재정제도를 활용하여 적절히 해결해 나가야 할 것이다. 따라서 국세와 지방세간 합리적 관계설정을 염두에 두면서 지방세 세수 신장성의 담보, 지방재정 확충 등의 성과를 가져올 수 있는 대안을 모색해야 할 것이다.

넷째, 지방소비세와 지방소득세에 대한 향후 개선방안의 모색이 필요하다. 이 지방소비세와 지방소득세의 경우, 지방자치 출범 이후 지난 10여년간 지속적으로 지방정부와 학자들로부터 제기되어 온 주장이지만, 국세의 일부를 지방세로 전환하여 지방재정을 확충시키겠다는 취지와 효과 이면에 지역간 재정불균형 심화, 과세자주권 결여에 따른 국세의 감세정책에 민감한 구조, 지방교부세와 지방소비세 배분방식에 의한 지방재정 감소 등 다수의 문제점을 내포하고 있는 실정이다.

따라서 도입된 지방소득세는 해당 정부의 세율결정권에 중점을 두고 지방소비세는 형평성에 초점을 두어 설계되어야 할 것이고, 지방정부에 과세자주권이 없는 상태에서 국세 일부가 이양되는 방식으로 지방소비세와 지방소득세가 신설됨으로써 국세에 민감하게 반응할 수밖에 없는 구조적 문제는 점차 지방정부에게 과세자율권의 부여 범위를 확대해 나감으로써 해결해야 할 것이며, 지방소득세의 완전한 독립세체제로의 전환을 추구하고 나가야 할 것이다(정유석, 2010: 281-284).

3. 지방정부 측면

첫째, 지방정부에서는 중앙권한의 지방이양에 대한 의지를 제고함으로써 실질적인 지방재정 확충을 도모해 나가야 한다. 이를 위해서는 지방이양 대상사무 발굴과정에 보다 적극적으로 참여하도록 노력해야 할 것이다. 일반적으로 재정역량을 갖추고 있는 지방정부의 경우에는 매우 적극적으로 이 과정에 참여하려는 경향이 강한 반면, 그렇지 못한 지방정부 입장에서는 자신감의 결여와 추가업무에 대한 부담감 등으로 인해 소극적인 경향을 보이게 된다.

하지만 지방정부의 기능 및 권한 확대는 철저히 지역주민을 위한 것으로서 지역문제를 능동적이고 주체적으로 해결하려는 지역주민의 의지와 해당 지방정부가 그렇게 해 줄 것이라는 기대에 부응하기 위해서는 재정역량이 상대적으로 약한 지방정부일수록 보다 적극적으로 중앙권한 지방이양 대상사무 발굴과정에 참여해야 할 것으로 판단된다. 또한 이러한 적극적 참여의지는 단순 사무 및 기능이양이 아닌 포괄적 권한이양이 이루어질 경우 낙후된 지역발전과 재정역량을 비약적으로 강화해 나가기 위한 매우 유용한 수단이 될 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 지방재정의 건전성을 강화해야 한다. 지방정부의 재정 확충방안에는 외부적으로 조세법률주의에 대한 관련 법률의 제·개정과 중앙정부로부터의 재원 이전 및 권한 이양만 요구되는 것이 아니라 내부적으로 해당 지방정부가 가지고 있는 상황을 충분히 고려하여 현재의 재정상황을 건전하게 운용해 나감으로써 보다 나은 재정역량을 갖추어야 한다는 의미 역시 포함된다.

따라서 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 안정적 수입원을 확보하고 재정지출의 가치를 높이며 재정관리를 효율적으로 해야 한다(윤영진, 2001: 109). 이를 위한 세부적 방안으로는 지방정부의 예산 편성시 지역주민들의 참여와 의견개진을 보다 강력하게 제도화해 나가야 할 것이고 예산 운용에 대한 정보공개를 통해 행정의 투명성을 제고해 나가야 할 것이며 프랑스와 일본 등의 지방자치 선진국과 같이 보다 폭넓은 자치재정권의 확립을 중앙정부 및 정치권에 적극적으로 요구해야 할 것이다.

셋째, 지역경제의 활성화와 연결된 지방재정 확충을 추구하여야 한다. 지방세제의 개편은 지역의 경제활성화 노력과 자율적인 세입확충 노력을 지원할 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 지금까지 지방세 세목으로 적합한 것으로 검토되고 있는 지방소득세와 지방소비세의 세구는 지역주



민의 직접적인 소득 및 소비활동의 노력에 의해서 이루어지고 또한 지역경제 활성화에 가장 크게 기여하게 된다. 따라서 이러한 지역경제 활성화와 직결되는 세목이 지방세로 도입되어야 이를 위하여 지역주민과 지방정부가 열심히 노력하게 될 것이다. 즉 지방세수 확충 노력과 지역경제 활성화간의 선순환구조가 형성될 때 지방재정의 자율성과 함께 책임성도 제고될 것이다(곽태열, 2008: 99).

V. 결론

국제적으로 세계화와 지방화의 흐름에 따라 최근 지역경쟁력이 중요하게 대두되고 있는데 이는 우리나라에서 현재까지 지속되어 온 중앙집권적 국가통치체도를 지양하고 지역 및 지방 중심의 지역발전전략이 보다 중요시되고 있음을 의미하고 있다. 그러나 아직까지 우리나라에서는 그동안 지속되어 오고 있는 중앙집권적 행정 양태로 인하여 실효성 있는 지방분권을 실현하지 못하고 있다는 비판을 받고 있으며 열악한 지방재정 실태와 제한적·경직적 지방재정구조로 인하여 실질적인 지방자치를 추진해 나가기 어려운 실정에 놓여 있다.

따라서 현재 우리나라를 둘러싸고 있는 국내·외적 환경변화에 적절히 대응해 나가기 위해서는 순수한 의미의 지방자치 및 지방행정을 실현하고 지역발전을 통한 경쟁력을 제고해 나가기 위하여 중앙정부에서 쥐고 있던 각종 재원을 지방정부에 과감히 이양하는 방안을 강구하여 현실화시켜 나가야 할 것이다. 다시 말해 우리나라 지방정부의 취약한 재정 및 자치역량을 강화하기 위하여 중앙정부에 집중되어 있는 재원에 대한 지방분권을 실시함으로써 지방정부의 취약한 재정력을 강화하고 동시에 자체 재원을 확충할 수 있는 방향으로의 재정분권정책을 추진해 나가야 할 것이다.

또한 지방정부에서는 지역주민의 삶의 질을 지속적으로 제고해 나가는 방향으로의 재정운용상 건전성을 확보해 나가야 할 것이고 중앙으로부터 이양받게 될 각종 기능 및 권한을 토대로 지역내 광역거버넌스적 행정체제를 정착시킴으로써 지방재정 및 자치역량을 확충해 나가야 할 것이다. ☺

< 참고 문헌 >

- 곽태열(2008). 「지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 합리적 개편방안」, 경남발전연구원.
- 국세청(2008). 「국세통계연보」.
- 박정민(2008). “역대 정부의 재정분권화 성과 분석 : 노태우 정부시기부터 노무현 정부시기까지”, 「한국거버넌스학회보」, 15(1), 한국거버넌스학회.
- 박재욱(2008). “현행 지역발전 추진체계의 한계와 광역거버넌스 구축방안”, 「한국지방자치학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집」, 한국지방자치학회.
- 손희준(2010). “민선 5기 지방재정의 방향과 과제”, 「민선 5기 한국지방자치의 새로운 도전과 비전 토론회 발표논문집」, 한국지방행정연구원 · 서울신문 · 전국시도지사협의회.
- 윤영진(2001). “지방재정의 개혁과 건전성 제고방안”, 「경기논단」, 3(1), 경기개발연구원.
- 이재원 외(2007). “분권재정레짐과 지방재정관리의 새로운 모색”, 「한국지방재정학회 · 서울행정학회 2007년도 학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회 · 서울행정학회.
- 정유석(2010). “신설 지방소비세 및 지방소득세의 구조와 과세자율권과의 관계에 대한 연구”, 「국제회계연구」, 30, 한국국제회계학회.
- 조성호 외(2009). 「민선 5기의 지방분권 이슈와 과제」, 경기개발연구원 연구보고서.
- 허명순(2004). “지방재정조정제도의 합리적 개선방향”, 「재정분권의 실현방안 : 재원재배분과 재정조정의 합리화 정책토론회 발표논문집」, 서울시정개발연구원.
- 행정안전부(2008a). 「지방자치단체 예산개요」.
- 행정안전부(2008b). 「지방세정연감」.