



제언

지역경제를 위한 지방재정의 역할 제고방안

모 성 은
국가전문행정연수원 교수

민선1,2기 동안 지방자치의 성공적 정착을 위해 다양한 분야에서 노력해 왔다. 그 중 지역경제 활성화를 위한 노력은 그 어느 분야 보다 괄목할 만 했다고 할 수 있다. 그러나 이같은 노력이 분야별 또는 단편적인 시도에 그치는 경우가 많았다. 지방재정을 자치단체의 단순한 세입세출 활동으로만 간주하거나, 지역경제와 지방재정을 별개의 것으로 인식해온 것 등이 대표적인 사례이다. 이제 지역경제의 발전을 위해서는 보다 종합적이고 복합적인 전략을 수립하고 추진해 나가야 한다. 즉, 지방화시대를 영위하는 우리는 지방재정의 수단을 통해 지역경제 발전을 추구하는 복합적인 지역경제 발전전략을 펴 나가야 한다.

본고에서는 지방재정과 지역경제와의 관계를 살펴보고 지방재정이 실제로 지역경제 성장에 미치는 영향을 분석한 선행연구를 검토한 후, 현재 우리 나라 지방재정지

출의 실태 파악과 함께 지역경제 활성화를 위한 지방재정의 역할제고 방안을 모색하고자 한다.¹⁾

I. 지방재정과 지역경제

1-1. 지방재정과 지역경제의 개념

지방재정이라 함은 지방자치단체가 공적인 욕구를 달성하기 위하여 필요한 자금을 조달하고 관리하며 또 정책목적에 합치하도록 지출하는 경제활동을 말한다.²⁾

1) 본고는 2001한국지방재정학회 지방재정세미나 발표 내용을 요약정리한 것임.

모성은, “지역경제활성화를 위한 지방재정의 역할”, 「지역경제활성화를 위한 지방재정의 역할」(2001년 한국지방재정학회 지방재정세미나 자료), 한국지방재정학회.인천광역시, 2001. 9. 28, pp. 23 ~ 50.

지방재정은 자원의 효율적 배분, 소득재분배, 경제의 성장과 안정 등 일반적인 재정목표 외에도, 지역 주민에게 귀속되는 편익제공 등 지방재정의 고유한 목표를 가지고 운영된다. 지방자치단체가 지역의 행정수요를 자율적으로 처리함으로써 지역주민의 복지를 향상시키는 데 지방자치의 의의가 있는 만큼, 지방화시대에 지역경제 활성화를 위하여 효율적 예산집행 등 지방재정의 역할이 더욱 강조되고 있다 하겠다.

한편, 지역경제(regional economy)란 일정한 공간적 범위인 지리적 단위에서 재화와 용역을 생산, 교환, 분배, 소비하는 경제행위와 사회제도를 의미한다. 고전적 일반경제의 개념에 '공간'의 개념을 포함시킨 것이라 할 수 있다.³⁾

또, 국가를 범위로 하는 경제를 국민경제, 지구촌을 범위로 하는 경제를 세계경제라고 하듯이 지역을 범위로 하는 경제를 지역경제라 할 수 있다. 이러한 지역경제의 범위가 국가경제에 속해있는 것은 사실이나 지역은 그 자체가 독립된 또 하나의 경제단위인 것을 염두에 두어야 한다. 즉, 지방은 국가의 일부분만이 아니며, 자연경제·문화가 복합된 인간공동체이고, 주민의 공동사회인 것으로 인식해야 한다. 따라서 지역경제는 공간적 범위가 국가보다는 적지만 독자적인 경제권으로 간주된다.

1-2. 지방재정의 경제적 기능

지방재정 활동은 지방자치단체의 단순한 세출·세입활동 뿐 아니라 민간시장경제로는 달성하기 어려운 경제목표를 달성할 수 있다. 지방재정의 기능과 역할을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공재의 공급기능이다. 오늘날 지방자치단체는 도로·공원·하수도라고 하는 지방공공시설과 사회복지시설을 건설하여 공급하고 있다. 이러한 공공서비스를 공급한다고 하는 일은 지방자치단체의 재정활동만이 할 수 있는 역할이다.

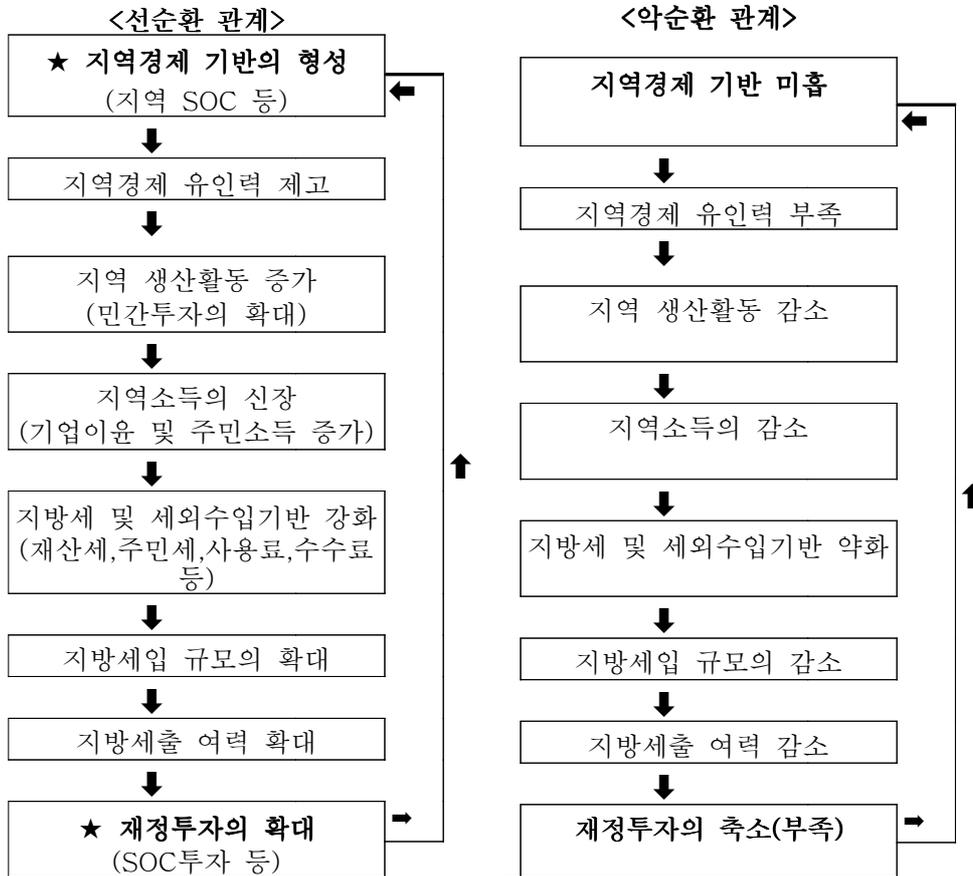
둘째, 민간재의 조정기능이다. 현실적으로 민간재는 여러 가지 이유에서 최적량의 확보가 곤란하다. 어떤 경우에는 생산 과정에서 공해 등의 외부불경제를 발생시키기 때문에 그 생산과 소비를 억제시켜야 한다. 그리고 어떤 경우에는 생산과 소비를 장려해야 하는 일이 생길 수도 있다. 이때 그 억제 또는 장려 수단으로서 조세부과나 보조금의 정책수단이 사용된다면 그것은 하나의 재정정책이 된다.

셋째, 소득과 부의 재분배기능이다. 부의 재분배는 사회체제의 안정을 꾀하고 보다 살기 좋은 사회건설을 위하여 필요하다. 재분배 정책은 도저히 사람들의 논의에 의해 자발적으로 행해지기가 어렵다. 따라서 재분배 정책은 어떻게든지 공권력을 가진 정부의 손에 의해 행해지지 않으면 안 된다. 오늘날 재분배 정책은 누진과세와 사회복지적 재정지출을 통해 행해지는 것이 일반적이다. 이러한 의미에서 지방자치단체의

2) 김철·신해룡 공저, 『지방재정학』, 세명서관, 1990. p. 27.

3) 모성은, 『지역경제론』, 시도공무원교육원 교재, 2001, pp.10~11.

[그림 1-1] 지역경제와 지방재정의 순환관계



재정활동은 소득과 부의 재분배 기능을 가지고 있는 것이다.

넷째, 경기변동을 조정하여 경제안정을 유지시키는 일이다. 지역경제에 있어서도 경기가 침체되거나 물가상승이 심각한 경우가 발생한다. 이러한 현상의 주된 원인은 유효수요의 변동에서 찾아 볼 수 있지만, 이것을 안정화시킬 능력이 민간경제에는 없다. 그러나 지방재정 활동을 통해서 유효수요를 안정시킬 수 있다.

다섯째, 지역경제성장을 촉진하는 기능이다. 경제성장은 그 자체가 바람직한 일이다. 그리하여 민간투자의 촉진, 산업활동에 관련된 공공시설 정비 등의 시책이 재정활동을 통하여 추진되고 있다. 즉, 성장의 중요한 전략산업부문에의 재정지출 확대는 해당분야의 민간투자 확대를 수반하고 이는 곧 지역산업의 성장을 가져와 지역경제 전반의 발전으로 확산될 수 있기 때문이다.

1-3. 지방재정과 지역경제와의 관계

가. 지방재정과 지역경제와의 상호관계

일반적으로 지역경제와 지방재정간에는 선순환과 악순환의 연계고리가 형성된다.

전형적인 예로, 지역경제 기반의 형성(재정투자 확대 등으로 인한)은 해당 지역의 유인력을 제고하여 투자의 지역유입과 생산활동을 증가시킨다. 이는 지방세수기반을 강화하여 세입이 확대되고 지방재정능력이 강화됨으로써 또다시 지역경제 기반에 확대 투자하게 된다. 이러한 과정을 통해 지역경제가 더욱 성장하는 선순환의 과정이 되풀이하게 된다. 그러나 이와 반대로 지역경제의 침체(재정투자의 축소 등으로 인한)는 해당 지방자치단체의 세수기반을 약화시키고 기업과 개인의 체납을 증가시켜 궁극적으로 세수를 감소시킨다. 세수감소는 다시 세출의 압박으로 이어지고 이것은 투자사업의 축소·연기, 민간보조금 축소 등을 초래하면서 지역경제에 마이너스 효과를 야기하게 된다. 이러한 현상은 다시금 지방재정에 부정적인 영향으로 이어지고, 이때 만일 내부의 자구노력과 외부로부터의 충격이 없다면, 악순환은 계속된다.⁴⁾

이제 지방재정과 지역경제의 관계를 다시 살펴보기로 하자. 지방재정은 지역성장을 유도하고 지역간 격차를 해소하는데 있어 가장 적극적이고 근본적인 치료책이라고 볼 수 있다. 한편, 지역경제의 활력은

지방세수 기반을 제고시켜 지방세입의 증가와 이에 따른 세출규모 확대 등 재정능력과 기반을 강화시키는 효과를 가져온다. 이러한 관점에서 볼 때 지방자치, 지방재정, 지역경제의 관계는 일방적인 관계가 아닌 쌍방향적인 관계로 이해되어야 할 필요가 있다.⁵⁾

이렇듯 지역경제와 지방재정과의 관계는 닭과 계란의 논리로 맞물릴 수 있다. 여기서 지역경제와 지방재정 ‘어느 것이 우선이냐’ 하는 문제가 가끔 제기된다. 그러나 좀더 자세히 살펴보면 지역경제와 지방재정은 우선권의 문제가 아니라 운용상의 문제가 더욱 중요하게 나타난다. 즉, 비교적 경제가 활력이 있는 지역의 경우 이로 인해 지방세수 및 세출여력이 강화된다 하더라도 주어진 재원을 효율적으로 활용하지 못하면 지방재정과 지역경제간의 선순환 관계는 지속될 수 없기 때문이다.

이러한 순환의 관계가 두 가지 통로로 동시에 추진된다면 두말 할 나위 없이 좋을 것이다. 그러나 여기서는 지역경제를 목적함수로 놓고 지방재정을 지역경제 활성화의 수단으로 간주하여 접근하고자 한다.

나. 선행연구 검토

지금까지 지역경제와 지방재정간의 상호관계를 실증적으로 검증한 연구는 간간히 추진되어 왔다. 대부분 지역경제 종합지표

4) 임성일, ‘지방재정의 압박과 지역경제 활성화’, 「국토」, 국토연구원, 2001년 3월호, p. 15.

5) 김종순, “지역경제와 지방재정력 강화”, 「지방자치연구」, 제4권 제2호(통권7호), 한국지방자치학회, 1992. 2., pp. 183 ~ 185.

인 GRP 대수값을 설명변수로 하여 회귀분석을 하는 방법으로 지역경제력이 지방재정에 미치는 효과를 계량적으로 검증하고 있다.

김성태(1991)등은 각 지역의 세출규모의 대수값을 종속변수로 하고 지역경제력을 나타내는 GRP의 대수값을 설명변수로 하여 회귀분석을 하는 방법으로 지역경제력이 지방재정에 미치는 효과를 계량적으로 검증하였다. 또 박완규(1997)는 지방세입 가운데 지방세가 지역경제력과 0.686의 정 상관계수를 가지고 있다고 밝혔다.

재정지출효과와 관련한 연구를 살펴보면 대부분의 연구가 재정지출이 지역경제에 미치는 영향의 측정으로 집약된다.

노근호(1994)는 지방재정지출의 특성, 지출의 규모 그리고 지역경제성장에 미치는 효과 등을 총체적으로 그리고 지역별로 구분하여 분석하였다.

김성순(1997)⁶⁾은 재정지출이 민간소비, 투자, 소득에 미치는 상대적 효과와 거시경제지표에 미치는 효과를 측정함으로써 재정지출의 중요성을 역설하였다. 또한 김성순(1998)은 후속 연구에서 재정지출을 장을 기준으로 기능별로 분리하여 각각의 지출부문이 각종 거시경제 지표에 어떻게 영향을 미치는지를 검토함으로써 지방재정지출의 중요성과 효율성에 대하여 논의를 전개하였다.

6) 김성순, “기능별 분류에 따른 재정지출이 민간 소비, 투자에 미치는 상대적 효과 분석”, 『재정논집』, 한국재정학회, 제12-1호, 1997. 6, pp. 59~84.

모성은(1998)⁷⁾의 연구에서는 지역격차를 일으키는 요소로 지방재정, 지역노동, 지역금융, 지역사회간접자본 등의 요소를 들고 있다. 이 중 지방재정적 요소를 통하여 지역별 성장격차를 일으키는 요인을 분석하였다. 또한 모성은(1999)⁸⁾은 지역경제성장에 영향을 주는 요인으로 다양한 요소를 나열하고 있으며, 그 중 지방자치단체 세출액이 가장 유의한 것으로 분석하였다.

한편 정채철(1998)은 그의 논문에서 공공서비스 공급의 전면적 재검토를 통하여 비용을 최소화하고 효과를 최대화하는 방향으로 개선할 것을 제안하였고 성과주의 예산제도의 도입, 각종 기금이나 용자제도의 개선, 공기업 운영의 효율화, 목적세 제도의 폐지, 지방재정조정제도의 개혁, 세출의 거시 경제적 역할 그리고 기타 예산편성의 투명화 등을 강조하였다.

최근에 도시재정지출에 대한 효과분석을 실시한 김태영·김선기(2000)는 사회보장비, 경제개발비, 주택 및 지역사회개발비, 교육문화비 등이 제한적 범위내에서 일정한 역할을 담당하고 있는 것으로 분석했다. 공공서비스의 역할효과가 제한적인 것은 인건비가 대부분인 공공서비스의 특성상 효과가 미흡할 뿐 아니라, 예산과 성과가 연계되지 못했기 때문인 것으로 설명하고

7) 모성은, “지역간 격차요인분석”, 『지방재정』 1999. 1호~3호, 한국지방재정공제회, 1999. pp. 126~137.

8) 모성은, “지역경제 성장요인 분석”, 『한국지역개발학회지』, 제11권 제1호, 한국지역개발학회, 1999.4, pp.45~62.

있다.

II. 지역경제 수단으로서 지방재정의 실태

지금까지 지방재정이 지역경제에 미치는 효과에 대하여 살펴보았다. 그러나 우리 나라의 경우 지방재정이 지역경제 발전에 제 기능을 담당하지 못하는 것으로 판단된다. 여기서는 우리 나라의 지방재정 지출의 실태와 함께 지방재정이 지역경제적 수단으로서 기능하지 못하는 이유를 정리해 보기로 한다.

2-1. 지방재정지출에 대한 인식미흡과 규모의 영세성

첫째, 지방재정지출에 대한 인식미흡을 들 수 있다. 그 동안 지방자치제 실시 이후에 우리의 관심이 재원조달방안이나 세입 확충에만 지나치게 치중한 나머지 지출의 중요성은 학계나 실무차원 모두에서 상대적으로 간과되어온 감이 없지 않다. 지방자치단체는 중앙으로부터 조금이라도 많은 규모의 예산을 확보하기 위해 노력하였고, 중앙의 입장에서는 배분된 예산이 시달된 예산지침에 제대로 지출되고 있는가가 관심의 대상이었다. 즉, 주어진 예산을 얼마나 효율적으로 지출할 것인가는 관심의 대상이 될 수 없었다.

둘째, 지방재정에 대한 중앙의 인식 미흡을 들 수 있다. 이로 인해 우리 나라는 중

양재원을 지방으로 넘기기가 여간 어려운 일이 아닌 실정이다. 지방교부세 재원을 국세의 13.27%에서 15%로 확충한 것도 기적적인 것으로 간주된다. 이러한 인식미흡은 지방재정에 대한 인식에 앞서 지방자치체에 대한 중앙의 인식이 부족하기 때문인 것으로 파악된다. 지방자치에 대한 중앙의 인식제고와 중앙의 지원 없이는 지방세입 구조의 취약성을 탈피할 수 없는 실정이다.

셋째, 지방재정 규모의 영세성이다. 지방세입 구조의 취약성으로 인해 우리 나라 기초지방자치단체의 대부분은 재정규모의 영세성을 지니고 있다. 지방세수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 146여 개에 이르고, 지방세수입과 세외수입을 합한 자체수입으로도 인건비를 해결하지 못하는 단체가 29개(2001년 기준)에 이른다.⁹⁾ 이러한 영세한 지방재정력으로 지역경제를 활성화시키기는 어려운 일이 아닐 수 없다. 특히 빈약한 재정기반에 있는 대다수의 기초자치단체는 자신의 재정지출을 통해서 지역경제 발전을 이룩할 수 없는 것이 자명하다.

2-2. 지방재정지출의 불합리성

자치단체의 재정여건이 원천적으로 취약할 뿐 아니라 IMF 이후 긴축재정이 강조되는 상황임에도 민선자치단체장 출범이후 재정지출이 방만하고 불합리하게 운영되는 경우가 나타나고 있다.¹⁰⁾

9) 행자부, 「지방자치단체예산개요」, 2001.

10) 김태영·김선기, 「도시재정지출의 효과분석

첫째, 선심성, 행사성 재정지출이 증가하고 있다. 예컨대 각 자치단체별로 앞을 다투어 시민회관, 새마을 회관, 노인정 등 청사 건립을 추진하고 있으며, 각종 지방축제 등 행사를 경쟁적으로 벌이고 있어 예산지출에 낭비요인이 큰 것으로 지적되고 있다.

둘째, 불요불급하거나 비효율적인 대형사업의 무리한 추진에서 비롯되는 지출의 낭비를 꼽을 수 있다. 투자우선순위가 낮은 공공청사, 문화시설, 체육시설 등 사업비가 많이 소요되는 불요불급한 사업을 추진할 뿐 아니라 불투명한 경기전망에도 불구하고 대규모 택지 및 공단개발사업을 경쟁적으로 벌이고 있어 채용조달, 자금회수 등에서 적지 않은 후유증에 시달리고 있다. 한편 이와는 반대로 일부 자치단체에서는 자치단체장이 바뀌게 되면 전임 단체장이 역점을 두고 추진하던 사업을 충분한 검토없이 취소함으로써 기 지출된 투자가 소실되는 낭비현상도 발생하고 있다.

셋째, 투자의 소규모·분산화에 따른 지출의 효과성 저하이다. 민원성 사업에 대한 우선투자, 지방의회와의 관계로 인한 지역구별 투자분배, 주민인기와 선거를 의식한 가시성 투자 등의 이유 때문에 투자가 일회성 사업에 소규모로 분산 배분되는 이른바 ‘나뉘먹기식 투자배분’이 이루어져 ‘규모의 경제’가 없는 것은 물론 재정지출의 계획성과 일관성이 상실되고 있다.

2-3. 지방재정지출 평가체제의 미흡

자치단체의 개발사업에 대한 평가는 투자결정단계, 집행단계, 사후단계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 그리고 평가주체에 따라 자체평가와 외부평가로 나눌 수 있으며, 외부평가의 경우 상급기관에 의한 평가와 외부전문기관에 의한 평가로 나눌 수 있다.

현행 자치단체의 투자사업 평가체계는 매우 형식적으로 운영되고 있을 뿐 아니라 평가의 목적, 평가주체, 평가기준, 평가시기, 평가방법 등 여러 측면에서 문제점을 지니고 있다.¹¹⁾

첫째, 현행 평가체계를 검토할 때, 평가주체가 평가목적에 제대로 인식하지 못하고 있다는 우려를 갖게 한다. 투자사업 평가의 목적은 사업의 과정이나 성과를 측정하여 그 결과를 환류시킴으로써 사업의 효율적 추진을 담보하는데 있다. 그럼에도 불구하고 투자결정단계에서 이루어지는 자체심사의 경우 상위계획과의 부합성이나 채용조달 가능성 위주로 평가하고 있어 지방자치단체 차원의 자원배분결정 절차로서는 한계를 가질 수 밖에 없다. 그리고 집행단계에 이루어지는 심사평가도 공급자 중심의 공정관리를 위한 용도로 사용되고 있을 뿐 고객차원에서의 사업성과 관리에는 소홀한 실정이다.

둘째, 현행 투자사업평가는 투융자심사제도나 심사평가제도의 존재에도 불구하고 외부평가에 비해 자체평가의 역할이 미흡

및 개선방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2000-11(제388권), 2000, pp. 74 ~ 75.

11) 김태영·김선기, 전계논문, pp. 88 ~ 91.

하다. 물론 외부평가는 평가의 객관성을 확보할 수 있다는 점에서 바람직하나, 평가결과가 사업추진과정에 제대로 반영되기 위해서는 자체평가의 역할이 강화되어야 한다. 또한 지방자치단체의 투자심사부서와 심사평가부서가 이원화되어 상호불신구조 하에서 연계되지 못한 채 통제위주의 예산체제로 운영되는 것도 평가주체의 문제점이다.

셋째, 투자사업은 추진단계별, 사업유형별, 평가주체별로 평가목적이 상이하기 때문에 평가기준도 차별화 되어야 하지만 현행 평가체계는 이에 대한 고려가 매우 부족하다. 투자결정단계에서 평가기준은 타당성평가로서 너무 획일적이며, 집행단계에서는 진도관리위주의 평가기준이 적용되고 있는 실정이다.

넷째, 평가의 실효성을 확보하기 위해서는 평가시기가 적절하여야 한다. 즉, 타당성 평가는 당연히 투자심사 이전에 이루어져야 함에도 불구하고 현재 투자심사에 상정된 사업들의 대부분이 재무적·경제적 타당성 평가를 제대로 행하지 않고 있는 실정이다.

다섯째, 현재 사용되고 있는 투자심사기법은 주관적 평가로서의 내재적 한계를 가지고 있다. 즉 현재의 평가방법으로는 사업간 비교가 용이하지 않아 평가자체의 객관성과 타당성을 확보하기 어렵다. 따라서 평가결과의 비교타당성을 확보할 수 있도록 사업유형별 차이를 고려한 분석기법의 개발이 필요한 실정이다.

여섯째, 평가결과의 활용이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

투자결정단계에서 이루어지는 투자심사는 사업의 시행가능성을 판단하기 때문에 평가결과가 그대로 사업 시행에 반영된다. 그러나 동일한 사업이 매번 심사대상에 오르는 비능률을 제거하기 위해 유보나 재검토로 결정된 사업의 경우는 일정기간 투자심사대상에서 제외할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 지역경제를 위한 지방재정의 기능제고 방안

이제 더 이상 지방재정을 지자체의 단순한 예산집행 개념으로만 간주해서는 안 된다. 지방재정적 수단을 통하여 위촉된 지역경제를 활성화시키는 방안을 모색하는 것은 물론, 지방재정이 지역의 거시경제를 조절하는 정책수단이 되어야 한다. 여기서는 지역경제를 위한 지방재정의 기능제고 방안을 제시하고자 한다.

3-1. 지방재정 역할에 대한 인식제고

우선, 지방화시대 지역경제 활성화의 필연성과 지방재정의 기여도에 대한 인식제고가 필요하다.

지금까지 지방재정활동을 단순히 지방자치단체 예산집행활동으로만 여겨 왔다. 그러나 이제는 지방재정이 지역경제와 밀접한 연관이 있으며, 지방재정을 통해 지역경제를 활성화시킬 수 있다는 것을 지방재정 담당자부터 확신해야 한다.

제반 여건이 완전하지는 않지만 지방자치단체 차원에서도 거시경제정책을 수립하고 그 일환으로 재정정책을 실시해야 한다. 즉, 지방자치단체 예·결산 작업과정에 있어 지역경제적 요소를 충분히 감안하여야 한다. 예산을 수립할 경우 지역경제의 여건을 우선 분석하고, 예산을 집행할 경우도 그 우선 순위에 따라 집행되어야 한다. 또한 결산의 경우도 지역경제에 기여한 바를 평가할 필요가 있을 것이다. 그리고 지역경제상황과 경기동향을 예의주시하여 예산집행 등 지방재정정책에 적극 적용해야 할 것이다. 이를 위해서는 경제전문가를 특채하여 지역의 경제상황을 정기적으로 파악하여, 이에 적합하고 시의 적절한 재정정책을 꾸려나가야 할 것이다.

3-2. 재정지출의 효과성 제고 전략

가용재원이 부족한 경우, 재정지출의 효과성 제고를 위하여 우선적으로 생각할 수 있는 대안은 사업의 수와 규모를 줄임으로써 사업에 대한 투자예산을 감축하는 방안이다. 그러나 이 방안은 일시적인 방안이며, 구조적으로 열악한 지방재정에 대한 해결책은 되지 못한다.¹²⁾

가. 전략 부문에 대한 집중투자

건축재정의 기초 하에서는 소비적인 지출을 당연히 줄여야 하지만 지역경제에 긍정적 효과를 미치는 투자는 오히려 활성화

시킬 필요가 있다. 따라서 이 경우 가장 바람직한 대안은 투자사업의 우선 순위를 재평가하여 전략사업 중심으로 투자를 집중시키는 방안이다(이재원, 1999).

소규모로 분산 투자할 경우 투자의 효율성이 떨어져 예산이 낭비될 우려가 클 뿐만 아니라 재원부족으로 사업기간이 지연되면 오히려 전체 투자규모가 증대되어 지출의 손실을 보는 때가 허다하다. 따라서 소수의 전략적 사업을 선정, 집중투자하여 계획기간내에 사업을 차질없이 완료함으로써 불필요한 재원낭비를 줄이는 것이 지역성장잠재력을 제고하고 지역경제 안정화에 기여하는 바람직한 투자방향이다.

나. 소비성 지출의 생산적 방향으로 전환

소비성 지출을 생산적 방향으로 전환하여 재정투자의 실질적 효과를 증대시키는 전략이 필요하다. 특히 복지 및 문화부문의 재정지출은 일회성·소비성 지출을 지향하고 중장기적 목표를 세워 재정지출의 효과성을 높여야 한다. 예컨대 민간단체에 대한 임의보조의 경우에도 단순히 시혜적 차원의 지원이 아니라 적극적으로 지역경제 활성화에 도움이 될 수 있는 방향으로 유도할 필요가 있다.

다. 투자의 광역화와 공동투자를 통한 경제성 확보

행정관할구역을 중심으로 하는 지방공공서비스 공급체계에 대한 재검토가 필요하다. 즉, 1개 행정관할구역을 기준으로 하는

12) 김태영·김선기, 전계논문, pp. 75~78.

현행 투자정책을 융통성 있게 전환하여 공공시설의 지리적 과급효과를 기준으로 하는 광역공급체계의 구축이 필요하다.

자치단체간 공동투자의 필요성은 비단 지리적으로 인접한 경우에만 해당되는 것은 아니다. 지리적으로 멀리 떨어져 있는 경우도 연구·개발분야와 같이 공동투자를 통해 비용을 절감할 수 있는 사례는 많다.

투자의 광역화나 공동투자는 무엇보다 자치단체간 협력체제를 구축할 수 있도록 제도적 보완이 필요하다. 그리고 재정운영에 있어서도 시·군간 공동투자를 유도하는 방식으로 투융자심사분석과 보조금 운영을 개선함으로써 재정지출의 효과성을 높여야 한다.

3-3. 세출규모의 확대 및 투자재원의 확충

지역경제를 활성화시키기 위해서는 지방재정의 세출규모가 확대되어야 한다. 그것도 지방자치단체의 적극적인 재원확보가 뒷받침되는 세출규모의 신장이 필요하다. 작금의 대다수 지방자치단체는 재정규모 특히, 투자적 성격의 재원규모가 영세하여 지방재정활동이 지역경제에 미치는 영향을 기대하기 어려운 실정이다. 즉, 소규모의 세출활동을 통해서 지역경제 진작효과를 누리기가 어려운 것이 사실이다. 따라서 세출규모의 확대를 통해 지방재정의 지역경제 기여도를 높일 수 있는 것이다.

가. 지방소비세의 도입

투자재원의 확충을 위해서는 지방소비세

의 도입을 적극적으로 고려하여야 한다. 생산·판매·소비활동은 지역에서 각종 환경오염과 교통시설의 증가와 같은 투자수요를 유발한다. 이러한 점에 근거한 지방소비세는 자원배분의 효율성 제고에도 기여할 수 있다. 소비세 운용방법은 일본과 같이 부가가치세의 과세표준을 그대로 수용하여 광역지방자치단체가 일정세율을 과세한 다음, 기초자치단체와 일정비율에 따라 나누어 사용하는 방법을 택할 수 있을 것이다.

나. 부동산 과세구조의 개편

우리 나라의 부동산 과세는 지방자치단체의 운영에 필요한 재원확충이라는 본래의 목적보다는 부동산 투기억제라는 정책 목표를 달성하기 위한 의도에서 추진되었다. 이에 양도소득세, 취득세, 등록세 등 다양한 이전거래과세의 비중이 높도록 되어 있는 반면 보유과세의 비중은 매우 낮다. 그러나 부동산세수입의 3분의 2를 차지하고 있는 취득세 및 등록세의 세수신장률은 '88년 이후 지속적으로 하락하고 있다. 과거와 같이 부동산 가격폭등으로 인한 거래증가현상이 재현되지 않는 한 취득세, 등록세의 신장률은 꾸준히 둔화될 것으로 보인다. 따라서 지방재정력 강화를 위하여 부동산 보유과세를 강화할 필요가 있을 것이다.

다. 지방채 규모의 확대

지방의 투자재원이 절대적으로 부족한 상황에서 지방채의 역할을 높여 지역경제의 활성화를 도모할 필요가 있다.¹³⁾ 지방

채의 과도한 활용은 지방재정의 압박과 주민복지의 감소로 이어지지만, 지방채의 적절한 활용은 여러 가지 장점과 유용성이 있다. 일반적으로 적정범위내의 지방채 발행은 지역의 투자재원과 총수요 증대를 통해 실물경제를 촉진하고 사업확대 및 고용창출을 유발하는 것으로 파악된다.

라. 민자유치의 확대

지방재정 활동을 광의의 개념으로 파악할 경우 민자유치를 통한 재정사업도 포함된다. 민자유치는 재정투자의 대체재이다. 즉, 민간부문의 투자는 부족한 재정을 보전해 줄뿐만 아니라 이자율 상승이나 가처분소득의 감소를 유발시키지 않기 때문에 수요를 구축하지 않으면서 총수요를 진작시키고 고용을 창출하는 효과를 기대할 수 있다.¹⁴⁾

3-4. 지방세출구조 및 운용의 합리화

지역경제 활성화를 위해서는 세출규모의 확대만으로 이루어 질 수 없다. 즉, 양적 규모의 확대 못지 않게 중요한 것이 지방세출구조 및 운용의 합리화이다.

가. 지방세출구조의 신축성 확보

우선, 지역경제 여건이나 구조적 변화에 신축적으로 대응할 수 있는 지방세출구조

의 구축이 필요하다. 즉, 지방세출구조를 불황시 경기를 진작시킬 수 있는 구조조정적 메커니즘으로 바꾸어야 한다. 지역적 특성을 극대화시킬 수 있는 탄력적인 세출체제를 구축하기 위해 비탄력인 경상적 경비를 축소하고, 탄력적인 투자적 경비 비중의 확대가 필요하다.

나. 지방세출 운용의 경제성 제고

다음으로, 지방세출 운용의 경제성 제고가 필요하다. 지역성장 잠재력 제고를 위한 SOC투자를 확대하고 외부효과가 크거나 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 부문에 우선 배분해야 한다. 그리고 보다 장기적이고 계획적인 예산의 배정과 집행이 필요하다. 국가재정, 지방재정, 지역경제 부문과의 연계성을 강화하는, 보다 개선된 중기재정계획을 꾸려나가야 한다.

다. 지역투자효과의 적절한 환류체계 확보

재정투자의 이익과 성장과실의 지역화 촉진 등 지역투자효과의 적절한 환류체계 확보도 필요하다. 어렵게 지역에 투자된 자금이 역외로 유출되는 지역산업구조는 지역경제와 지방재정 사정을 더욱 어렵게 한다. 따라서 지역투자자금을 역내 환류시킬 수 있도록 다양한 재정적 방안을 고안해야 한다.

라. 지자체의 적극적 재정지원 활동

지방자치단체의 보다 적극적인 재정지원 활동이 요구된다. 전통적이지만 기존의 것

13) 임성일, 전계논문, pp. 21~24.
 14) 모성은, “지방자치단체 민자유치 의의”, 「지방재정」, 제19권 6호, 한국지방재정공제회, 2000. pp. 25~46.

보다 강력한 재정정책 드라이브를 펴나가야 한다. 조세제도를 통한 투자 인센티브와 위기에 처한 기업에 대하여 지방세유예 그리고 각종 지원보조금 등의 시책을 제로베이스에서 강력히 추진하는 방안도 고려할 필요가 있다. 한편 지방공공부문의 민영화를 적극적으로 추진하는 것과 국공유재산의 임대 지원하는 것 등은 민간부문의 진입과 경쟁을 촉진하여 지역경제에 큰 도움을 줄 수 있음을 인식해야 한다.

3-5. 재정지출 평가제도의 개선

지방재정지출을 보다 효과적이고 합리적으로 운용하기 위해서는 재정지출에 대한 객관적이고 과학적인 평가가 선행되어야 한다.

가. 다양한 평가분석 방법 활용

재정지출 평가의 객관성과 과학성을 제고하기 위해서는 보다 정확한 통계적 기반 위에서 다양한 분석도구를 활용하여야 한다. 특히, 현재 시행되고 있는 지자체 사업 우선순위 평가방법은 매우 원시적이고 자의적인 성격을 지니고 있다. 이에 보다 수준 있는 평가방법을 도입할 필요가 있으며, 지역산업연관분석 또는 투입산출분석의 도입을 예로 들 수 있을 것이다. 즉, 지역에 특정 규모의 재정투자를 실시할 경우 어떤 산업분야에 얼마의 생산유발효과, 고용유발효과, 수출유발효과 등 전후방 연관효과가 발생할 것인지 면밀히 파악되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지역통계의 기반조성이

선행되어야 한다.

나. 성과공시제도 및 주민평가제도 도입

주민들이 정기적으로 투자사업성과 정보를 접하게 하는 것은 물론, 지방자치단체의 책임성을 제고하기 위하여 성과공시제도를 도입할 필요가 있다.

뿐만 아니라 투자사업에 대한 사후평가로서 주민평가를 실시할 필요가 있다. 이는 주민 또는 고객들의 만족도나 인식도를 패널이나 설문조사를 이용하여 파악함으로써 사업관리에 활용하는 것이다. 주요 사업별로 주민의 평가와 반응을 알아보기 위하여 설문조사나 면접조사를 실시할 수 있다. 이때 가장 주의하여야 할 점은 사업의 고객 범위를 적절하게 규정하는 것이다.

다. 재평가제도 도입

일단 한 번 추진된 사업은 여하한 문제가 발생되더라도 그대로 진행되고야 한다. 그러나 재평가제도는 심사평가의 또 다른 형태로서 심사평가 결과 문제가 있는 사업, 사업착수가 지연되는 사업, 그리고 대규모 민원이 발생하는 사업 등을 대상으로 집중적인 평가를 실시하여 사업의 지속적인 추진 여부를 결정하는 제도이다. 재평가제도를 도입하여 사업재평가 위원회를 설치하고, ‘사업유보’, ‘사업중지 또는 폐지’ 등 후속조치가 실천되도록 함으로써 불필요한 재원낭비를 줄이고 자원의 효율적 배분에 기여 할 수 있다.

라. 투융자심사제도 개선

사업의 타당성분석은 적어도 투자심사부서에서 실질적으로 수행하거나 각 사업부서에서 행한 타당성분석에 검증을 해주어야 한다. 따라서 투자심사부서가 보다 실질적인 투자평가 기능을 수행할 수 있도록 권한과 위상이 보장되어야 한다.

현행 투자심사의 평가기준은 획일적이어서 사업별, 지역별 특성을 반영하지 못하고 있기 때문에 자체평가기준과 의뢰 평가기준을 이원화하거나 만일 동일기준을 적용할 경우라도 평가기준의 가중치를 달리 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 사업유형별로 평가기준을 차별화 할 필요가 있다.

마. 심사평가제도의 개선

심사평가는 행정의 투명성 유지, 사업성과에 대한 책임성 확보, 사업관리의 실질적 개선에 도움을 주므로 사업부서가 자발적으로 수행하는 것이 바람직하다. 이를 위해 각 사업부서별로 평가업무를 전문적으로 수행하는 인력을 확보할 필요가 있다. 평가기준의 측면에서도 현재의 진도분석 위주의 평가를 지양하고 중앙정부와 마찬가지로 계획수립의 적절성, 사업추진과정의 능률성, 사업성과의 합목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 등 다양한 평가기준을 개발하여 심사평가에 활용하여야 한다.

3-6. 중앙정부의 적극적인 협조

지역경제를 위한 지방재정 전략은 지방의 자체적 노력과 함께 중앙의 지원도 동시에 이루어져야 한다.

가. 중앙자금의 적기지원

우선, 중앙정부는 지방의 주요 투자재원에 해당하는 국고보조금과 지방양여금을 적기에 지원해 주어야 한다.¹⁵⁾ 특히, 그동안 자금지원에 많은 차질을 보여 왔던 국고보조사업의 적기지원과 사업집중화를 도모해야 한다. 그리고 지역의 경제실정에 따라서 특히 경제가 어려운 지역에 대해서는 국고보조금과 지방양여금을 포함한 각종 이전재정을 조기 지원해 주거나 지방비 부담을 한시적으로 유예시켜주는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

나. 중앙 투자재원의 배분방식 개선

다음으로, 중앙정부와 지방간 투자재원의 배분방식을 변화시킬 필요성이 있다. 예를 들어 국가와 지역간에 특정자본 투자사업을 중심으로 3~5년 단위의 투자계약을 체결하는 방식이다. 이것은 지방의 입장에서 재원과 사업의 예측가능성과 안전성을 보장받을 수 있는 장점이 있을 뿐 아니라 지역의 관련 산업체에도 다양한 측면에서 계획성과 안정성을 주는 장점이 있다. 그리고 현행 예산제도를 개편하여 경상적 경비를 중심으로 하는 경상예산과 투자적 지출을

15) 임성일, 전계논문, pp. 21~24.

위한 자본예산으로 구분하는 실질적인 자본예산제도와 함께, 재정지출의 성과를 예산편성의 중요한 기준으로 제도화하는 성과주의 예산제도를 도입할 필요가 있다.¹⁶⁾

다. 지역간 재정격차 완화

그리고 지역간 재정격차를 완화시켜야 한다. 지방소재 자치단체들은 인건비를 포함한 경상적 경비의 충당에 급급한 나머지 투자성 경비의 확충이 어려운 실정이다. 투자의 효율성이 상대적으로 떨어지는 서울과 수도권 지역의 경우 공공지출능력이 강한 반면, 투자의 효율성이 높은 지방의 경우에는 재정력이 매우 취약하다. 따라서 단순히 형평성의 문제 이외에도 투자재원의 효율적 운영이라는 측면에서도 격심한 지역간 재정력 격차는 해소되어야 한다. 이를

위해 지역간 편차가 적은 세목을 위주로 세목을 재배분함과 동시에 현행 재정조정제도를 개편하여 수평적 재정균등화 기능을 강화할 필요가 있다.

라. 재정적 유인제도 개선

아울러, 재정적 유인제도의 개선도 필요하다. 즉, 지방기업의 자본형성과 투자촉진을 도모하기 위한 재정지원 범위를 확대해야 한다. 그리고 재정융자나 보조금 지급에 있어 지역별 격차를 제도화 또는 정형화할 필요가 있을 것이다. 즉, 지역여건을 고려하지 않은 지방세 감면제도를 재조정하고, 입지여건이나 낙후도, 지역의 산업구조적 특성 등을 감안한 지방세의 차등감면도 필요하다. 그리고 지방금융활성화 및 지방자치단체 금고의 역할 증대도 필요할 것이다. 

16) 김종순, “지역경제와 지방재정력 강화”, 「지방자치연구」, 제4권 제2호(통권7호), 한국지방자치학회, 1992. 2., pp. 183~185.