

지역경제 활성화를 위한 자치단체 세입연계방안

이 재 원

부경대학교 교수

I. 서 : 지방이 주도하는 지역경제를 위한 전제

국가경쟁력 제고를 위해 지방중심의 분권 정책이 필요하다는 것은 더 이상 논쟁거리가 되지 않는다. 분권 접근은 글로벌 표준이며 참여정부의 국정운영 기조에서는 분권의 중요성이 무엇보다 앞서 전제되어 있다. 새로운 국가성장 엔진으로서 지역경제 활성화가 전제되고 분권화된 거버넌스체제에서 지자체가 주도하는 지역혁신이 강조되고 있다. 혁신은 지역경제활성화와 지역균형개발, 그리고 성숙된 지방자치의 실천을 동시에 충족시킬 수 있는 획기적인 대안으로 인식되고 있다.

그런데, 비록 많은 시간이 경과된 것은 아니지만 기대만큼의 성과가 창출되지는 않고 있다. 지방의 혁신노력이 중앙정부의 보조금 따먹기를 위한 “혁신 흉내내기”라는 비판적 견해도 제기되고 있다. 요란한 구호

와 지자체의 화려한 계획은 있어도 지역경제 부문에서 지방자치단체의 “재정적” 주도 역할이 확인되지 않기 때문이다. 이러한 주요 원인중 하나로 지역경제와 지방세수의 불일치 구조를 들 수 있다.

일반적으로 동의하는 사실로서, 우리나라 지방세입체제의 특징상 지자체의 투자 이득(조세)이 국세로 더 많이 귀속되고 지방세로 흡수될 수 있는 비중은 약한 편이다. 이에 따라 현행 국가 조세 및 재원배분체계에서는 중앙정부의 조정·관리 기능이 상대적으로 중요하다. 분권접근을 위해 중앙정부가 지방의 계획을 심사하여 포괄보조금의 형식으로 지역경제정책 혹은 지역혁신 정책을 지원하지만 재원관리 주체가 중앙정부이기 때문에 형성되는 집권시스템으로는 불가피하게 발생하는 한계가 있다. 포괄보조금이지만 재원배분단계에서 지방비 매칭이 필요하고, 중앙정부의 표준화된 혁신 기준이 적용된다. 지역사회 기반과 맞지 않는 혁신계획

들은 중앙정부에 인정받지 못할 가능성도 있다. 취약한 지역경제의 토대에서 자생 가능할 것인지 여부를 고민하면서 내재적인 기회비용을 고려한 전략투자가 되기보다는 다른 지역의 사업계획과 비슷한 수준 혹은 내용을 맞추고 중앙정부가 희망하는 “정답” 맞추기에 보다 많은 관심과 노력을 기울여야 하는 병리적 현상도 발생할 수 있다.

지역경제활성화를 위한 지방자치단체의 역할방식이나 지방세수와 지역경제의 연계가 보다 직접적인 구조로 전환되어야 한다는 주장과 구체적인 방법 등에 대해서는 지금까지 많은 논의들이 있었고 결론은 비슷하게 모아졌다. 구체적인 대안으로는 국세와 지방세의 비중에 대한 거시구조의 재조정과 지방소득세와 지방소비세 도입을 통한 지역경제 지향적인 지방세수구조 개편, 법정외세목의 도입, 지방세 탄력세율 운용활성화, 그리고 지방세 감면제도의 개편 등이 핵심이다. 이미 구체적인 추진방안과 추가적으로 확보 가능한 지방세수의 규모가 예측되었다. 하지만 이와 같은 논의들이 지난 10여년동안 현실 정책세계에서는 한걸음도 진전되지 못했다.

상충된다고 하는 가치들이 있고 지자체의 형편에 따라 이해관계가 다르기 때문이다. 지역경제와 지방자치단체의 역할, 지방재정과 국가재정에 대한 지출과 세입구조의 거시적 관점에서 논의, 자주재원과 일반재원의 상충성 논란, 혁신과 균형 가능성 혹은 불균형 우려 등과 같은 잠재적인 갈등적인 쟁점이 있는데, 여기에 대한 사회적 합의구조가 형성되어 있지 않고 있어 문제 제기 수

준을 넘어선 정책실천이나 집행단계까지는 이르지 못하고 있다. 사회적 합의 보다는 정치적 결단이라는 대립지향적인 의사결정을 기대하는 경향도 있다.

이 글에서는 지역경제 활성화와 지방정부의 역할, 그리고 관련한 지방세입구조에 대한 논의의 추상 수준을 한단계 높여 접근하면서, 지역경제와 지방세수 구조가 보다 직접적으로 연계되어야 하는 논리적 근거에 초점을 맞추었다. 이를 위해 먼저 글로벌 표준으로 인식되는 지방의 경제적 역할에 대한 맥락을 정리하였다. 다음으로 참여정부가 강조하는 새로운 성장엔진으로서 참여정부가 제시한 지역혁신의 내용을 정리하고 그 속에서 지방자치단체의 위치를 확인하였다.

지역경제와 지방세수의 연계 구조에 대해서는 선행연구들이 많기 때문에 가능한 간략한 수준에서 살펴보는 대신, 지역혁신을 위해 지자체의 중요성이 강조되지만 혁신의 접근논리, 지역사회와 지방재정의 현실적 토대를 고려할 때 의도한 성과를 기대하는 것이 용이치 않을 수 있다는 현실 쟁점들을 제기하였다. 마지막으로, 지역경제와 지방세입구조를 직접 연계시키는 논의 속에서 부각되는 상충된 가치의 내용과 사회적 합의 구조가 필요한 영역들을 정리하였다.

II. 지역경제와 지방정부, 그리고 혁신

1. 지방과 지방정부는 중요한가?

세계화, 개방화, 지구촌 등의 수식어를 동

반하면서 전개되는 세계경제의 구조조정 과정에서 범지구적 차원에서 도시 및 지역 간 경쟁이 보다 강화되었으며 이는 곧 국가 경쟁으로 이어지고 있다. 이에 따라 주요 선진국 지방에서는 보다 전략적인 재정운영 구조와 체계들을 형성하였다. 이 과정에서 지방정부의 기능은 전통적인 생활정부의 성격을 탈피하여 경제지향적으로 전면 재구조화되었다. 즉, 생활정부로서 참여와 민주성을 강조하는 풀뿌리 자치의 원론보다는 경제적 경쟁과 이해관계, 혁신을 위한 사회네트워크와 사회적 자본 투자, 그리고 이를 위한 첨예한 자본논리 속에서 경쟁해야 하는 기업주의 지방정부로 전환되고 있다.

80년대 말까지만해도 서구의 지방론자들은 경제재구조화 현상 특히 소비기능에서 생산기능으로 지방정부의 역할 전환을 분석하면서 지방자치 위기를 언급하였다. 하지만 90년대에 접어들면서부터는 위기라는 논의

조차 불필요할 정도로 상황이 급변하였다. 더욱이 경영행정, 유연한 조직대응, 사회적 임금 지원, 장소판매전략, 성장연합전략, 민자유치 등과 같이 발전이라기보다는 오히려 “생존”을 위해 필수적이라고 하는 각종 지역 정책들이 추진되고 있다. 세계적으로 지역 “혁신”의 사례로 소개되는 도시에서는 풀뿌리 민주주의나 보충성원칙 등과 같은 전통적인 자치의 논의들은 찾아보기 힘들다. 집중과 선택, 규모의 경제, 지식집약과 틈새시장개척, 그리고 사회·경제적 기반으로 사회경제적 임금과 사회적 자본 등과 같은 새로운 논의들이 부각되었다.

주요 선진국가의 혁신도시에서는 생활체계의 안정성과 쾌적성 등과 같은 전통적인 소비 영역에서의 관리적 전략단계를 넘어 전향적인 지역발전전략을 추진하고 있다. 공공서비스를 중립적 입장에서 관리·공급하는 전통적인 관리주의 정부가 아니라 “경

〈표 1〉 90년대 이후 지방정부 기능의 재구조화 경향

	고전적 가치 지향		재구조화 이후의 가치지향
정책 대상	소비부문 (생활영역)	⇨	생산부문 (경제영역)
정책 접근방법	일반투자 (주민선호 다원가치)	⇨	전략투자 (경쟁력 단일가치)
정책평가의 초점	일반적 성과 (주민만족)	⇨	구체적 산출물 (지역사회의 경쟁력)
합의양식	○ 후원자집단과 관리주의 ○ 이익집단과 머신정치	⇨	○ 지역기반 세력의 성장연합
	■■■		■■■
기대역할	생활자치정부 중립적 관리주의 정부 (Local Government)	⇨	정치적 기업가 지방거버넌스와 성장정치 (Local Governance)

제”를 위해 현장에 뛰어드는 정치적 기업가로 전환되었다. 이러한 배경에는 중앙정부는 효과적으로 감당하기 힘들며 지방정부의 역할이 무엇보다 중요하게 된 자본의 이동성 변화, 기술과 사회적 생산조직에서 이행 조건의 등장이 있었다. 이에 따라 지방정부는 경제영역에 보다 깊숙이 개입하게 된다. 우호적인 기업분위기를 육성하려는 다양한 전략들이 등장하는데 외자유치와 이와 관련한 문화와 레저시설에 대한 지출 증대나 도시의 이미지 제고를 위한 노력 등이 대표적이다.

지방정치가 경제개발을 위해 동원되면서 지방의 사회(복지)정책은 경제정책과 노동시장정책의 하위정책으로 전환되는 경향도 있었다. 90년대 중반에 많은 논의와 사례 소개가 되었던 이태리 중서부의 “제3이태리”에서는 생산지향적인 보편적 서비스로서 사회복지 혹은 문화복지가 추구되면서 지역 사회 전체가 경제를 위한 공간이 되는 기업도시(entrepreneurial city)로 이행된 바 있다. 경제부문의 재구조화와 맞물려 공공부문 역시 집합적 소비 혹은 복지기능에서의 재구조화가 뒤따르게 된다. 여기에는 80년대부터 10여년 이상 이어졌던 서구의 경제 및 재정위기와 밀접한 관계가 있다. 모든 사회 정책들은 경제적 이익이 창출되는 혹은 잠재적인 차원에서라도 생산성을 전제로 할 때만 인정되기도 하였다. 예를 들어, 종전의 실업수당이 이제 직업창출 수당으로 이전되며 소비부문에 대한 복지투자는 경제를 위한 생산적인 복지 즉 “사회적 임금”으로 전환되었다.

지방정치행위의 영역은 단순히 지방정부의 범위를 넘어 민간 및 준공공부문까지 확장되었다. 이와 같은 다양한 정책영역과 기능적 이익을 조정하기 위해 새로운 협상체제와 공공·민간 협력이라는 새로운 조직형태가 등장하였다. 여기서 지방정부의 역할은 기업과 부동산업자의 이익 그리고 민간자본 봉사부문과 각종 사회단체까지 미치게 된다. 특히 각종 지역개발정책에서는 집행단계 뿐 아니라 기획단계에서 이미 민간업자의 활동을 인정하고 있다.

초기에는, 지리적 경계를 자유롭게 이동하는 다국적 혹은 초국적 기업과는 달리 지역을 벗어날 수 없는 지역사회 중소 자본가들이 지역경제를 위해 형성하였던 “성장연합(growth coalition)”에서 출발하였다. 이후 연합은 네트워크 속성을 가지면서 연계되었고 다양한 형태의 성장 혹은 관리정치 성격으로 확대되면서 로컬거버넌스(local governance)의 개념과 현상으로 전환되었다. 지역경제에 보다 직접적인 거버넌스 혹은 네트워크를 특별히 “지역혁신공동체 혹은 혁신네트워크”로 규정되었다.

2. 지역경제정책에서 집권과 분권

지역경제정책의 집행전략으로서 “집권·분권”과 정책의 담당주체로서 “중앙·지방정부”는 반드시 일치하는 패키지가 아니다. 중앙정부가 정책을 추진하면서 산하의 특별행정기관을 설치하고 관련 정책을 수행하면 중앙정부 중심의 분권적 집행전략이 된다. 따라서 분권화 전략이 필요하다는 것이 보

편적으로 인정된다는 것이 곧 지방정부의 권한 강화를 의미하는 것은 아니다. 중앙정부가 분권적 접근을 통해 지역정책을 수행한 대표적인 사례를 영국의 경우에서 발견할 수 있다.

영국에서는 구조조정 작업을 중앙정부가 주도하며 지방의 행·재정권한을 약화시키는 방향으로 전개되었다. 대처수상이 집권하던 70년대 말부터 중앙정부는 보수당이 집권하였지만 지방정부는 정치적 이념을 달리 하는 노동당이 지배하였다. 이에 따라 레이거노믹스 기조를 도입하려는 보수당의 시장 중심 정책들은 사회적 형평을 강조하는 노동당 지방정부의 반발에 밀려 기대한 만큼 성과를 확보하지 못하였다.

영국 경제의 부활을 추진하였던 보수당의 중앙정부는 각종 개발사업과 공공서비스 공급과정에서 지방정부를 배제시키면서 중앙정부가 직접 집행기능까지 담당하게 된다. 영국에서 분권형 정책추진은 지방정부를 통한 자치권한 혹은 역량 강화가 아닌 중앙정부의 지방 특별행정기관 기능 강화 방식으로 전개되었다.

이 결과 80년대 이후 영국에서는 중앙정부 산하에 토지개발, 상하수도, 보건복지서비스 등을 위한 특정목적 수행을 위한 각종 준공공조직이 설립되었다(예, Urban Development Corporation, Regional Health Authority, Regional Water Authority, Training & Enterprise Councils 등). 또한, 지방세입의 근간인 레이트(rate)를 폐지하면서 상업용 레이트(nondomestic rate)를 중앙정부의 교부금으로 흡수하고 대신 인두

세 성격이 강한 공동체부담금(community charge)제도를 도입하고 이후 카운슬세(Council Tax)로 개편하기도 하였다.

하지만, 이와 같은 영국식 방식이 효과적인 대안이라고 인식할 이유는 없다. 주어진 상황에 따라 유용성이 달리 평가된다. 영국과는 달리 미국은 전통적으로 지방정부 중심의 분권적 경제정책을 통해 경쟁력을 강화시키고 있다. 지방정부 중심의 지역혁신과 성장연합은 미국의 도시정치에서 전형적으로 확인된다. 전통적으로 미국에서는 지방정부가 지역경제 활성화 전략을 주도하였다. 개별 지역경제활성화 과제는 해당 주 및 지방정부의 주된 역할이었으며, 지방정부들은 세계적 경쟁 관계 속에서 지역의 틈새 영역을 독자적으로 개척하였다.

금융, 부동산, 컨설팅과 같은 사업자서비스산업과 실리콘벨리로 대표되는 첨단기술을 바탕으로한 제조업지역 등에 대한 정책 지원의 일차적 책임은 해당 지방정부가 담당하고 있다. 경제질서의 재편과정에서 종래 주력업종이었던 대규모 기계설비 장치산업 보다는 서비스산업 중심으로 선도산업이 전환되는데 이를 효과적으로 지원할 수 있는 것은 중앙정부 보다는 지방정부이기 때문이다.

영국식 집권방식은 기본적으로 중앙과 지방정부간 투자의 우선순위 설정을 둘러싸고 정치적 이데올로기가 다르기 때문에 국가 경쟁력을 위해 대처정부가 선택한 정책방향이었다. 하지만, 우리나라의 경우는 지역경제발전과 관련하여 영국과 같은 유형의 중앙과 지방의 정치적 이데올로기의 차이는

크지 않다. 지자체의 재정투자 구조는 개인 서비스 제공 비중이 높은 영국의 경우와는 다르다.

영국은 주민자치로 대표되듯이 지방자치가 정착되어 있는 단계에서 일부 자치권의 제약을 통한 중앙·지방간 기능조정 개혁의 초점이 맞추어졌다. 우리나라의 경우는 제대로된 분권체계를 갖추기도 전에 다시 집권적인 방향으로 선회할 경우 집권화로 인한 기존의 재정적 비효율성 문제가 보다 심각하게 악화될 수 있다. 어떠한 방식을 택하는 것이 보다 효과적인 정책수단이 되는지 혹은 영국식 접근과 미국식 접근이 대립하는 것인지 아니면 양립가능한 것인지에 대한 논의들이 권력의 시각이 아닌 기능의 시각에서 객관적으로 이루어져야 한다. 지방세입구조 개편에 대한 사회적 합의를 위한 논의는 지역경제에서 지방과 지방정부의 역할에 대한 인식과 우리나라의 맥락에서 상대적으로 효과적이라고 합의할 수 있는 접근전략에 대한 인식 등과 같은 거시적 맥락에서부터 출발할 필요가 있다.

3. 참여정부의 지역경제를 위한 “혁신”

참여정부에서 “혁신”을 지역균형개발정책의 핵심 개념으로 설정한 것은 1인당 소득 2만달러의 벽을 넘기 위해 종전과는 차원을 달리하는 지역경제정책이 필요하다는 인식에서 출발한다. 즉 과거 성장정책이 갖는 성장전략의 한계와 지역불균형에 대한 현실 인식에서 출발하면서 지역혁신체계 구축을

통한 “혁신주도형 경제발전모델”을 국가균형발전 정책을 구현하려는 것이다.

정부가 제시한 계획에서는 중앙과 지방간 파트너십과 상호 연계를 증시하는 협력체계, 지방이 주도적으로 계획을 수립한 상향식 접근, 수도권과 지방의 상생적 접근, 기존 계획을 상호 연계하는 포괄적·나침반적 역할을 하는 유도적 접근, 관련 기관의 참여에 바탕을 둔 수요자 중심의 접근 등이 명시적으로 제시되면서 과거 중앙정부 주도의 경제개발5개년계획과는 근본적으로 차이가 있다고 한다.

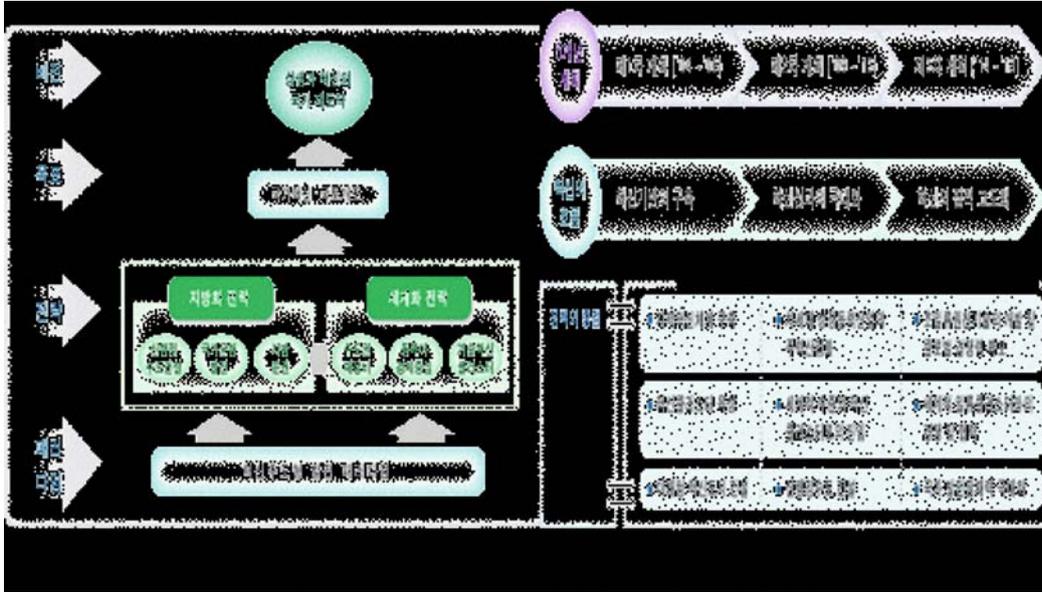
그런데, 여기서 “균형”의 의미는 지역보다는 “국가”의 경제발전을 위한 “균형”이다. 전통적 의미에서 “지역”의 균형발전 보다는 글로벌 경쟁상황에서 국가경쟁력을 위한 정책수단으로서 균형이 인식되었고 여기에 “혁신”이 강조되고 있다. 주요 내용은 국가균형발전위원회에서 2004년 4월에 발표한 “제1차 국가균형발전 5개년 계획(안)”에서는 동 계획의 접근방식과 내용을 확인할 수 있다.

이후 등장하는 개념들은 과거와 다른 새로운 차원과 성격을 가진다. 경제단위로서 국가 보다는 지역, 수평·네트워크형 사회, 동북아 경제권 형성과 혁신거점, 참여와 협력 그리고 상호학습을 통한 혁신주도형 발전기반 구축 등이 대표적인 신개념 혹은 전략이다. 여기서 핵심은 지역혁신시스템(RIS)이다. 이는 지방정부, 지방대학, 기업체, 시민사회, 지방언론, 연구소 등의 지역내 다양한 경제주체들이 네트워크를 형성해 생산과정 및 새로운 지식의 창출/확산/활용과정에

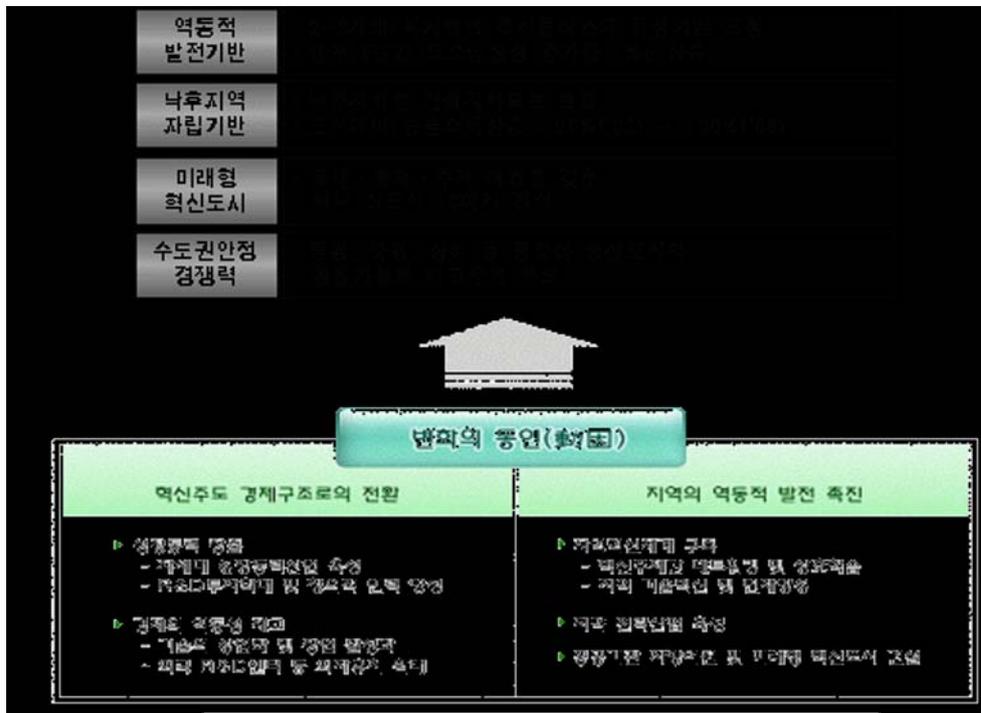
[그림 1] 참여정부의 국가재도약의 전략과 균형발전정책, 그리고 기대

(A) 국가재도약의 비전과 전략

(B) 균형발전정책



(C) 국가균형발전위원회에서 제시한 5년후 균형발전의 모습



자료 : 국가균형발전위원회(<http://www.balance.go.kr>)

공동으로 참여하여 지역발전을 주도하는 시스템인데, 중앙 보다는 지방 중심의 상호작용과 공동학습을 통해 지역의 자생력을 육성하는데 가장 효과적이라는 인식에 기반한 것이다.

Ⅲ. 지역혁신의 기반이 되는 지방재정의 실제

1. 반대방향의 재정구조

국가경쟁력과 지역경제활성화, 그리고 지방 분권적인 국가운영을 동시에 추구하고는 있지만 국가의 거시적인 재정구조는 규범적인 선언과는 다른 방향으로 형성되고 있다. 중앙정부의 기능별 재정지출구조를 살펴보면, 경제개발비와 사회개발비의 규모 격차가 지속적으로 확대되는 방향으로 추진되었다. 물리적 투자와 사회적 투자가 병행되지 못하고 있으며 정부간 투자기능에 대한 역할 분담에 대한 인식과 고민 자체가 없다고 해석할 수도 있다. 하지만 현 시점에서는 어떠한 수준에서 재정구조가 형성되는 것이 바람직하다는 거시적 재정구조에 대한 논의가 필요하다. 지금의 재정기능 구조는 지방 분권형 재정투자라기보다는 중앙정부가 주도하는 보조금 형식의 지역경제 지원체계라고 할 수 있다.

지방정부의 경우는 반대의 현상이 나타난다. 최근 10년동안 사회개발비의 부담이 급속히 증대되었다. 사회복지 투자가 증대된다고 보다는 중앙정부의 재정부담 지시에 따

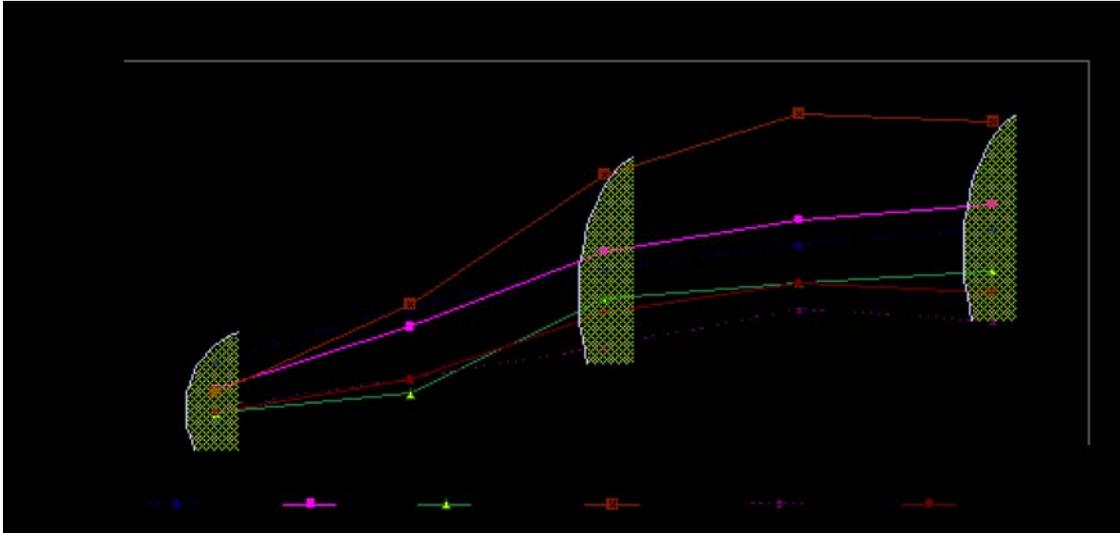
른 소극적 대응으로 해석할 수 있다. 이에 따라 지역의 전략 투자는 오히려 감소할 수 있다. 중앙정부의 경우 경제개발비의 비중은 지속적으로 증대되고 있으며 90년 중반이후에는 방위비가 줄어들면서 사회개발비의 규모도 상당히 증대되었다. 경제개발비는 2000년도 이후 더욱 증대되고 있다. 재정규모가 적을 때는 사회개발비와 비교할 때 비슷한 수준으로 격차가 크지 않다가 재정규모가 급팽창하면서 두 기능간 투자규모의 격차는 더욱 커지고 있다.

지방재정에서는 민선단체장 체제 이후 경제개발비가 사회개발비 보다 비중이 증대되었는데 일반적인 인식과는 달리 이는 일시적 현상에 그쳤다. 정치적으로 선언한 대외 활동과 실제 재정부담이 반드시 일치한 것은 아니었다. 2000년대에는 사회개발비의 비중이 급속히 증대되었다. 보건및생활환경 개선, 사회보장비의 비중이 급증하였기 때문이다. 이와 같은 중앙 및 지방의 지출구조는 일반적인 재정논리와는 일치하지 않는다. 복지분야는 재정외부성 쟁점을 창출하기 때문에 (지방공공서비스가 아닌) 국가공공서비스의 성격이 강하다. 따라서 중앙정부의 역할이 중요하다.

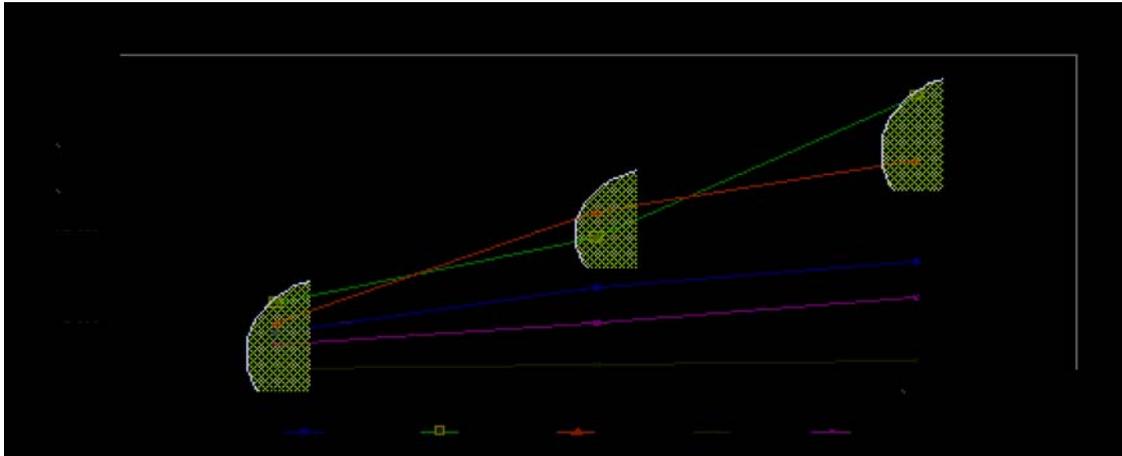
반면, 기업주의 정부와 지역혁신 논리 속의 경제개발에서는 지방정부의 주도적 역할이 강조된다. 하지만 최근 우리나라 정부재정지출 구조는 반대의 현상이 목격되었다. 재정누출 혹은 재정적 외부성이 큰 사회적 기반 투자에서 중앙정부의 역할이 강화되어야 하는데 상대적 비중은 오히려 감소되었다.

[그림 2] 중앙정부와 지방정부의 최근 10년간 재정지출 구조 변화 추이

(A) 중앙정부



(B) 지방정부



지역혁신과 지역경제활성화를 위해 지방 정부의 적극적인 투자를 요구하지만 실제 지방정부는 중앙정부가 지시한 사회개발분야에서의 지방비 부담금을 우선 충당하면 경제개발비에 대한 투자여력은 기대한 것 보다는 많지 않았다. 전략적인 지역경제 투

자를 위해서는 보조금 보다는 자주재원을 동원하여 체계적으로 기회비용들이 고려되어야 하지만 거시적인 지방재정지출 구조에서는 그러한 정책 여지를 확인하기가 쉽지 않다.

〈표 2〉 중앙정부 및 지방정부의 일반회계 구조 변화 추이

(A) 중앙정부

(단위 : 백만원, %)

내용	연도	1991		1996		2001	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중
합 계		31,382,261	100.00	57,962,100	100.00	99,180,065	100.0
1. 방위비		7,767,013	24.74	12,736,036	21.97	16,064,683	16.2
2. 교육비		5,559,461	17.71	10,986,395	18.95	17,801,652	17.9
3. 사회개발비		3,204,305	10.21	5,007,481	8.63	13,501,781	13.6
체육 및 문화		170,721	0.54	420,591	0.72	1,238,026	1.2
보건 및 생활개선		534,236	1.70	744,376	1.28	1,075,963	1.1
사회보장		1,995,858	6.35	3,525,484	6.08	9,700,713	9.7
주택 및 지역사회개발		407,151	1.29	158,445	0.27	735,071	0.7
4. 경제개발비		5,081,504	16.19	13,083,329	22.57	24,660,417	24.9
농·수산 개발		1,463,932	4.66	3,077,383	5.30	4,601,073	4.6
국토자원보존개발		480,219	1.53	921,606	1.59	1,412,615	1.4
중화학공업및상공지원		252,277	0.80	263,885	0.45	196,327	0.2
전력 및 동력		85,616	0.27	123,508	0.21	3,769	0.0
수송 및 통신		2,199,158	7.00	7,199,277	12.42	13,599,897	13.7
과학기술		600,301	1.91	1,497,669	2.58	2,651,274	2.7
5. 일반행정		3,600,500	11.5	6,255,894	10.79	9,130,990	9.2
6. 지방재정교부금		3,358,676	10.70	6,279,248	10.83	12,288,991	12.4
7. 채무상환 및 기타		563,157	1.79	3,613,718	6.23	5,722,550	5.8

자료 : 기획예산처(각연도), 예산개요

(B) 지방정부

내용	연도	1991		1996		2001	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중
합 계		20,800,240	99.9	47,932,140	100	75,703,902	100
일반행정비		4,293,121	20.6	9,348,202	19.5	12,270,733	16.2
입법 및 선거관계		144,357	0.6	298,071	0.6	327,512	0.4
일반행정비		4,148,764	19.9	9,050,131	18.9	11,943,221	1.6

(B) 지방정부(계속)

내용	연도		1991		1996		2001	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중
사회개발비	7,548,964	36.2	14,934,922	31.1	30,538,963	40.3		
교육 및 문화비	798,298	3.8	2,647,652	5.5	7,869,326	10.4		
보건 및 생활개선	1,142,720	5.4	5,638,045	11.8	8,056,243	10.6		
사회보장비	2,002,303	9.6	3,542,220	7.3	9,296,288	12.3		
주택및지역사회개발비	3,605,643	17.3	3,107,005	6.4	5,317,106	7.0		
경제개발비	5,329,657	25.6	17,718,168	37.0	23,321,772	30.8		
농수산 개발	2,045,623	9.8	6,286,956	13.1	6,859,068	9.0		
지역경제개발	637,483	3.0	1,077,033	2.2	2,521,469	3.3		
국토자원보존개발	313,854	1.5	8,492,215	17.7	12,017,197	15.9		
교통관리	2,332,697	11.2	1,321,964	2.8	1,888,038	2.5		
민방위비	453,286	2.2	937,986	2.0	1,337,661	1.8		
민방위 및 관리비	144,099	0.6	188,072	0.4	179,680	0.3		
소방관리비	309,186	1.4	785,914	1.6	1,157,981	1.5		
지원 및 기타경비	3,175,212	15.3	5,496,862	11.4	8,234,773	10.9		

자료 : 행정자치부(각연도), 지방재정연감

2. 보조금 중심의 지방재정관리

총량적인 차원에서 지방재정의 규모는 영세한 수준은 아니다. 지난 10년간의 재정규모 증감 추세를 살펴보면 중앙정부와 지방정부 모두 급속히 규모가 신장되었다. 1995년도의 지방재정은 37조원 정도였는데 10년이 지난 2003년도 최종예산은 100조원에 육박하여 두 배 이상의 규모로 신장되었다. 중앙정부의 재정은 1995년도 73조원에서 2003년도 최종예산이 163조원으로 증가되어 두 배 이상 신장되었다. 국내총생산에서 재정 비중도 지속적으로 증대되어 중앙정부와 지방정부를 합친 일반정부의 재정비중이

1995년도 25.2%에서 2004년도에는 31.5%로 높아졌다.

이와 같은 현상을 고려할 때 지방재정의 규모를 둘러싼 쟁점은 총량 규모의 영세성보다는 지방자치단체별 상대적 불균등성과 같은 구조의 취약성에 초점이 맞추어지고 있다. 중앙재정과 비교할 때 지방재정의 비중이 분권시대의 기대수준만큼 획기적으로 증대되지 못하였으며 순계 기준으로는 정부간 재정격차가 오히려 더 커졌던 경우도 있었다. 1995년도에 중앙·지방간 재정비중은 72.7 대 27.3이었는데 2004년도는 73.0 대 27.0으로 10년 동안 별다른 변화가 없었다. 더구나 최근의 결산자료인 2002년도 통계상

〈표 3〉 공공부문 재정규모 신장 추이

(단위 : 억원, %)

(규 모)	2004	2003	2002	2001	1999	1997	1995
일반정부(A+B)	2,183,456	2,274,436	1,866,952	1,822,204	1,518,452	1,303,993	1,003,369
중앙정부(A)	1,594,343	1,628,435	1,452,499	1,374,808	1,145,482	924,642	729,150
일반회계	1,183,530	1,181,323	1,089,183	986,685	732,260	639,621	514,981
특별회계	410,813	447,112	363,316	388,123	413,222	285,021	214,169
지방정부(B=E+F)	589,113	646,001	414,453	447,396	372,970	379,351	274,219
자치단체재정(C)	872,840	975,256	728,838	791,099	539,794	509,590	366,643
중앙이전재원(D)	293,652	342,639	328,720	276,204	195,124	160,789	114,507
지방(차감후) (E=C-D)	579,188	632,617	400,118	430,656	344,670	348,801	252,136
교육재정(F)	9,925	13,384	14,335	16,740	28,300	30,550	22,083
(비중)	2004	2003	2002	2001	1999	1997	1995
일반정부(A+B)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
중앙정부(A)	73.0	71.6	77.8	75.4	75.4	70.9	72.7
일반회계	54.2	51.9	58.3	54.1	48.2	49.1	51.3
특별회계	18.8	19.7	19.5	21.3	27.2	21.9	21.3
지방정부(B=E+F)	27.0	28.4	22.2	24.6	24.6	29.1	27.3
자치단체재정(C)	40.0	42.9	39.0	43.4	35.5	39.1	36.5
중앙이전재원(D)	13.4	15.1	17.6	15.2	12.9	12.3	11.4
지방(차감후) (E=C-D)	26.5	27.8	21.4	23.6	22.7	26.7	25.1
교육재정(F)	0.5	0.6	0.8	0.9	1.9	2.3	2.2
(GDP 비중)		2003	2002	2001	1999	1997	1995
일반정부		31.5	27.3	29.3	28.7	26.6	25.2
중앙정부		22.6	21.2	22.1	21.6	18.8	18.3
지방정부		9.0	6.1	7.2	7.0	7.7	6.9
국내총생산(명목) (규모)		100.0 (7,213,459)	100.0 (6,842,635)	100.0 (6,221,226)	100.0 (5,294,997)	100.0 (4,911,348)	100.0 (3,988,377)

주 : 2004년도는 당초예산, 2003년도는 최종예산, 2002년도 이하는 결산
 자료 : 통계청 통계정보시스템(<http://kosis.nso.go.kr>)

으로는 77.8 대 22.2 수준이었다. 따라서 재 분권수준은 오히려 낮아졌다.
 정규모만을 고려하면 90년대 중반보다 재정 90년 중반 이후 각종 사회 경제적인 구조

〈표 4〉 최근 4년간 보조금 기본 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	2000		2001		2002		2003	
	규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비
국고보조사업	133,229	100	158,728	100	164,102	100	167,693	100
· 국고보조금	82,531	62	103,494	65	107,633	66	111,074	66
· 지방비부담	50,698	38	55,234	35	56,469	34	56,619	34

자료 : 이재원 외 (2003).

조정과 관련된 국가정책이 집중적이고 지속적으로 추진되었는데, 재정규모의 비중 구조를 고려하면, 그러한 정책은 분권체제가 아닌 중앙집권 방식을 통해 지방자치단체 보다는 중앙정부가 주도적으로 추진하였던 것으로 해석할 수 있다. 지방단위에서 실천이 필요한 사업들은 보조금을 중심으로한 이전 재정을 통해 추진되었다. 이러한 결과 지방자치단체는 지역혁신을 통한 지역경제활성화 과제에 부합하는 지식기반 행정 및 재정 운영 역량을 스스로 축적 혹은 학습하는 여건을 마련하지 못하고, 중앙정부의 표준화된 지침 중심의 단순 집행 중심의 재정기능을 수행할 수밖에 없는 구조적인 취약성을 가지게 되었다.

지방교부세의 재원을 종전에 내국세의 13.27%에서 19.1%로 상향 조정하여 중앙정부 차원에서 설계되는 국가적인 표준서비스 공급이 가능하도록 재정균등화 수단을 확충하는 것은 사실이지만 동 재원은 지방의 경쟁력 강화를 위한 전략 수단이라기보다는 기초적인 재정수요 충족을 위한 재원이기 때문에 지역혁신의 토대가 될 수 있는 재정

분권 조치와는 구조적으로 거리가 있다.

분권과 지방자치가 지속적으로 강조되었지만 국가의 재정운영은 보조금을 중심으로한 중앙정부 주도적인 방식이 지속되었다. 2003년 예산 기준으로 보조금은 18개부처, 490개사업, 11조 1,074억원(지방예산의 14.2%)이며 이에 대한 지방비부담액 5조 6,619억원(지방비부담률 33.8%)이다. 보건복지·건설교통·농림분야의 국고보조금이 전체의 76.6% 점유하였다.

보조금 지원규모의 불규칙성은 보다 심화되고 있는데, 이에 따라 지역혁신사업과 같이 중장기적인 차원에서 일관성 있게 지속 추진할 때 절대적으로 필요한 지방의 안정적인 재정운영이 보장되지 못한다. 중앙정부에서 불규칙적이고 수시로 제시하는 정책아이디어에 따라 지방비를 매칭 부담해야 하기 때문에 지역의 자율적인 혁신운영을 현행 보조금중심 재정장치가 효과적으로 보장하지 못할 수 있다. 민선자치이후 2001년도까지는 국고보조금이 매년 평균 19.2% 정도로 증가세를 보이지만 연도별 편차가 심하고, 2002년도부터는 4.0%내의 증가세로 정

〈표 5〉 국고보조금 규모의 증감 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
국고보조금	71,075	82,531	103,494	107,633	111,074
전년대비증가율	6.7	16.1	25.4	4.0	3.2

자료 : 이재원 외(2003).

체되어 있다. 국고보조금의 지원 폭과 내용이 불규칙할수록 자치단체가 부담해야 할 지방비 부담액 규모와 사업내용도 예측 불가능하여 자치단체 재정운영의 자율성을 제약하게 된다.

그런데, 사회복지분야 등을 중심으로 국가적 차원에서 이해관계가 우선적으로 고려되는 사업이 지속적으로 증가하는데도 국비·지방비의 부담비율은 거의 변화가 없어 자치단체의 재정경직성이 심화되고 있다. 보다 생산적인 지방투자 사업 운용을 위해서는 잠재력 높은 부문에 대한 선택과 집중에 기초한 전략적인 접근이 중요하다. 하지만 중앙정부의 각 부처로부터 지시되는 소규모 분산적인 지방비 부담지시로 인해 가용할 수 있는 재원들이 보조사업의 매칭재원으로 충당되면서 지방재정의 생산적인 운용이 힘들게 된다.

국고보조금 제도의 운영 면에서 여전히 교부결정방법 등의 경직성으로 인해 자치단체의 자율적·계획적 재정운영이 저해되었다. 이는 보조금제도의 고질적인 쟁점이다. 1997년에 소액·유사사업의 통·폐합(137개→39개)이 추진된 바 있다. 하지만 이후 다시 보조금 사업 수가 지속적으로 증가하고,

지나친 사업의 세분화로 보조사업 추진을 위한 간접비용(보조금신청, 교부결정, 예산계산, 정산 등 과정) 문제가 쟁점이 되고 있다. 소액 유사사업의 건수는 1999년 299건에서 2003년도에는 491건으로 급증하였다.

또한 보조사업의 단가가 낮게 책정되어 지방비를 추가로 부담하는 사례가 빈발하고 일부 지자체의 경우에는 통상적으로 다른 지자체에 적용하는 보조율에 상응하는 보조금액을 지원해주지 못하고 있다. 법정 보조율사업이 157개로 전체사업의 31%에 불과하고, 대부분 국가예산심의 결과에 따라 보조율이 결정되어 지방비부담이 가중되었다. 보조사업에 대한 논리가 불분명하고 지원기준이 명확하지 못할수록 성과보다는 정치적 고려에 따라 배분될 수 있다. 보조금사업을 총괄할 수 있는 메커니즘이 없기 때문에 중앙부서별로 개별적으로 결정되는데 현재까지 보조금을 운영하는 과정에서 의미있는 논리적 변화는 발견되지 않는다.

2004년 7월 국무회의에서 1조 2천여억원에 달하는 국고보조금을 지방에 이양하기로 결정하면서 해당 재원을 지방교부세와는 사용용도를 달리하는 분권교부세 장치를 마련하였다. 이를 통해 규모상으로는 지방재정의

〈표 6〉 연도별 지방세비중

(단위 : 억원, %)

구 분	조세총액	국세		지방세	
		세액	비율	세액	비율
1995	720,914	567,745	78.8	153,169	21.2
1997	883,334	699,277	79.2	184,057	20.8
1999	936.893	754.772	80.6	182.121	19.4
2001	1,224.33	957,928	78.2	266,399	21.8
2003	1,442,319	1,146,642	79.8	306,167	21.2
2004	1,540,520	1,220,686	79.2	319,834	20.8

주: 2002년까지 결산액, 2003년도 최종예산액, 2004년도 당초예산액

자료: 자치정보(자치정보종합센터, http://www.jachi.co.kr/tax/tax_menu06..htm)

분권정도가 높아졌다고 할 수 있다. 하지만 에 불과하고 근본적인 해결책이 되지 않는 이는 일시적 현상에 불과할 수 있다. 교부 다.

세 형태로 지방에 이양하는 것은 임시처방 우리나라와 같은 단일제 국가에서 보조금

〈표 7〉 지방세의 세수구조

(단위 : 억원, %)

성질별	세 목	2001		2002		2003		2004	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
계	17개 세목	229,631	100.0	243,583	100.0	282,272	100.0	313,973	100.0
소득과세(2)	주민세, 농업소득세	32,935	14.3	33,509	13.8	38,460	13.6	42,323	13.5
소비과세(4)	담배소비세, 도축세, 경주·마권세, 주행세	34,054	15.0	41,238	16.9	43,718	15.5	46,902	14.9
재산과세(7)	재산세, 종합토지세, -보유과세 도시계획세, 자동차세 공동시설세 -거래과세 취득세, 등록세	127,326	55.4	114,194	46.9	139,947	49.6	161,169	51.3
		(50,748)	(22.1)	(32,751)	(13.5)	(34,939)	(12.4)	(40,788)	(13.0)
		(76,578)	(33.5)	(81,443)	(33.4)	(105,008)	(37.2)	(110,381)	(38.3)
기 타(4)	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세	35,316	15.3	54,642	22.4	60,147	21.3	63,579	20.2

주: 예산액 기준. 2004년도세수에서는 과년도 수입(5,861억원)이 미포함된 것이며 자동차세도 기 타로 분류되고 있음.

자료 : 자치정보(자치정보종합센터, http://www.jachi.co.kr/tax/tax_menu06..htm)

중심의 재정관리 기조가 획기적으로 개편되기 힘들다면 분권형 재정체제를 위해서는 보조금을 운영하는 중앙 각 부처의 재정관리 방식이 바뀌어야 한다. 일부 국고보조금의 삭을 잘라도 시간이 지나면 해당 부처에서는 다시 보조금 사업을 개발하고 예산을 확보하기 마련이다. 최소한 지자체를 일선행정기관으로 활용하는 농림부, 건설교통부, 환경부, 보건복지부는 자체적으로 포괄보조금과 개별보조금을 운영하는 재정관리 장치들을 설계하여 효율적으로 재정을 관리하는 체계가 필요하다. 이는 성과계약방식을 통한 중앙과 지방간 재정파트너십 형성과 맥락을 같이 한다.

3. 혁신기대가 힘든 지방세수구조

현행 중앙·지방간 세원배분구조는 근대 복지국가의 정부간 역할분담논리에 따른 것으로 최근의 구조조정 경향과 논리를 효과적으로 반영하지 못하고 있다. 지역경제활성화를 위한 지역혁신정책에서 지방정부의 주도적 투자 노력이 요구되고 있지만 지방세수 구조는 그러한 정부 정책을 뒷받침할 수 있을 정도로 의미있게 형성되지 못하고 있다는 점을 <표 6> 과 <표 7> 에서 간단히 확인할 수 있다.

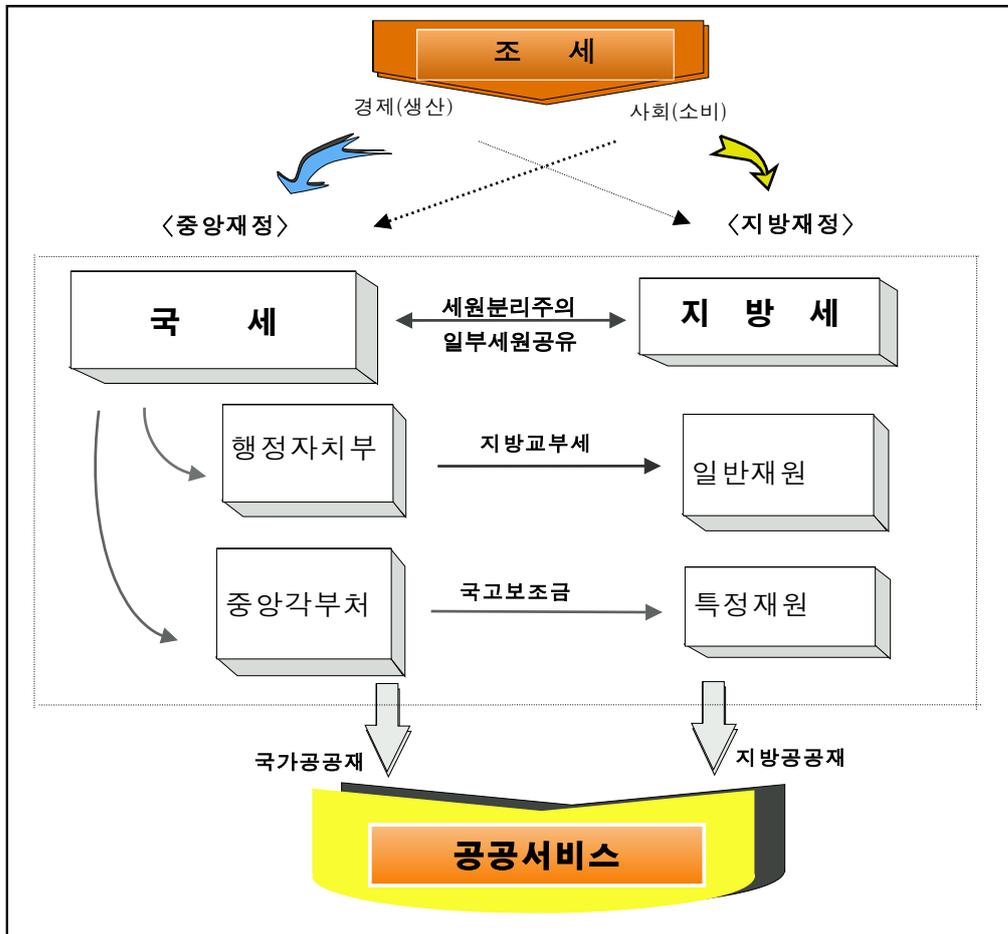
지역경제에서 지방의 역할이 항상 강조되었지만 지방투자의 핵심적인 재원으로 설정되어야 할 지방세의 비중은 전체 조세총액에서 20%를 약간 넘는 수준에서 고정되어 있다. 더욱이 지방세가 17개의 세목으로 세분화되어 있어도 재산관련 과세가 절반 이상

을 차지하고 있으며 지방정부의 지역경제 투자와 보다 직접적인 연계성을 갖는 소득 및 소비과세의 비중은 30% 정도에 그치고 있다.

[그림 3] 에서와 같이 전통적으로 근대 복지국가의 포드주의 경제체제 논리에서는 중앙정부는 경제부문을 담당하고 지방정부는 중앙정부의 복지정책들을 대신 집행하는 주체로 인식되었다. 이에 따라 경제영역에서 창출되는 세원들은 국세로 흡수되고 주민들의 일상생활 영역에서 발생하는 세원들은 지방세로 배분되는 세수배분의 이원구조를 형성하였다. 우리나라의 지방세수체계는 포드주의 경제 논리를 전형적으로 반영하고 있다.

하지만, 세계적인 차원에서 전개되고 있는 경제구조조정의 경향 속에서 중앙과 지방정부의 기능분담 틀이 전면적으로 재편되고 있다. 주민들의 일상생활과 복지서비스의 단순 전달에 초점을 맞추었던 지방정부의 기능이 지역경제부문을 직접 담당하는 생산적인 역할로 전환되고 있다. 범지구화 요인으로 인해 생산부문은 일국가 내에서 경쟁관계를 형성하기 때문에 매우 가변적인 무한 경쟁 상황에서는 틈새영역을 확보하기 위한 “즉각적”인 공공부문의 대응 및 지원체계가 형성되어야 한다. 이를 위해 거래용을 최소화하기 위해 의사결정 구조를 단순화하고 성과에 대한 책임구조를 명확히 하기 위한 신제도주의적 정부간 기능분담체계가 재설계되어야 한다. 따라서 지방정부 차원에서의 보다 적극적인 경제기능이 요구되고 있음을 감안할 때 주어진 과제를 효과적으로 담당

[그림 3] 포드주의 복지국가의 중앙·지방자치단체간 세원배분 구조



하기 위한 새로운 재원배분구조가 형성되어야 한다.

IV. 지역경제와 지방세입의 연계 강화를 위한 정책과제

1. 자주재원주의에 기반한 지방세 확충

「대량생산-대중소비사회」라는 근대사회

체계(포드주의 경제)에서 「유연전문생산-다원화된 시민들의 가치구조와 소비행태」(포스트 포드주의 경제)로의 사회 경제적 구조 조정 과정에서 국가차원에 획일적 혹은 표준적으로 공급되어야 하는 공공서비스의 영역은 축소되고 있으며 서비스에 대한 품질 및 가격차별화가 요구된다. 이는 중앙정부가 담당하는 것이 효율적이었던 순수공공재의 많은 영역들이 준공공재 혹은 지방공공재로

전환되고 있음을 의미하며, 전국 공통의 표준적인 국가최저수준 서비스 (national minimum)에서 국지적 범위에서 다양하게 공급되는 지방최저수준 서비스(local minimum)의 가치가 부각되는 최근 경향을 반영하는 것이다.

따라서 효율과 경쟁력의 관점에서, 실제 조세라는 공공일반재원이 동원되는 각종 공공 서비스들은 국가적 차원에서 표준적으로 시민들에 공급되기 보다는 지역별로 다양하게 공급되어야 한다. 다양성 속에서 “혁신”이 창출되기 때문이다. 이를 위해서는 국민경제에서 창출되는 공공재원이 중앙정부 각 부처를 통하여 지방단위에 집행되기 보다는 해당 지역의 직접적인 지방공공수입으로 귀속될 수 있는 재원배분체계가 형성되어야 한다.

분권과 지역경제 활성화를 위해 지방재정력을 확충해야 한다는 필요성에 대해서는 공감을 하면서도 구체적인 정책에 대해 합의를 형성하지 못하는 가장 큰 이유 중 하나는 자주재원주의와 일반재원주의를 서로 상충하는 대립적인 시각에서 접근하기 때문이다. 또한 이에 따라 재정 형편이 다른 지자체별로 재원배분에서 제로섬 효과가 발생한다는 인식이 지배적이다. 하지만 반드시 서로가 대립되는 입장으로 인식할 필요성은 없으며 적절한 수준에서 사회적 합의를 통해 포지티브 섬 효과를 창출할 수 있는 논리적 기반과 정책대안을 모색할 필요가 있다.

자주재원주의란 지방세나 세외수입 중심의 세입분권이 바람직하다는 접근으로, 지자체의 재정자율성이 확대되고 지역의 경제기반과 지방재정이 직접 연계될 수 있는 지방

세입 “구조”를 강조한다. 지역사회에 대한 지자체의 재정책임성을 확보하기 위해서는 지방교부세나 보조금 등과 같은 이전재정장치를 통한 추가적인 재원이양 보다는 국세의 지방세 이양을 통해 재정이 확충되어야 한다는 입장이다.

반면, 일반재원주의란 구조 보다는 규모의 순증을 상대적으로 강조하고 세입기반과 세수의 간접적 연계를 선호하는 접근이다. 즉 세원이 지역적으로 분균등하게 편재되어 있고 경제성장과정에서 불가피하게 발생한 지역간 재정력 격차를 조정하면서 지방세입이 확충되어야 한다는 입장이다. 그리고 지방재정의 자율성을 확대하기 위해 개별 보조 보다는 지방교부세와 같은 포괄보조금 확대를 선호한다. 여기에서는 세입의 분권구조 보다는 세출과정에서의 분권 수준을 강조한다.

재정분권을 위해 이 두 가지 접근방법은 대립의 관점이 아니라 서로의 기능을 달리 하는 것으로 해석할 수 있다. 우선 재정분권을 위해서는 중앙 각부처가 사업별로 지방에 지원하는 보조금방식이 확대되어서는 곤란하다는 점은 확실하다. 따라서 재정분권이 필요하다고 전제되면 지방세와 지방교부세의 비중과 기능 설정에 논의의 초점이 맞추어진다. 재정규모의 측면만을 고려하면 지방세와 지방교부세는 서로 상충하는 세입원이 된다. 지방세의 규모(국세대비 비중)가 증대된다는 것은 국세의 비중이 줄어든다는 것을 의미하고 이는 내국세의 규모와 법정비율로 연계되어 있는 지방교부세의 규모를 상대적으로 약화시키게 된다. 결국 지방세원이 풍부한 선진지역에서는 지방세 중심의

세입확충 방식을 선호하지만 낙후지역에서는 지방세보다는 당연히 지방교부세를 더 선호하게 된다.

그런데, 재정규모가 아닌 세입분권의 “구조”와 세입원의 “성격 혹은 기능”을 고려하면 지방세와 지방교부세은 서로 다른 차원에서 논의가 필요하다. 지방교부세는 국가최저수준 유지를 위한 중앙정부가 감당해야할 재원장치이다. 현재 기준재정수요액과 수입액의 차이인 재정부족분을 전액 지원하지 못하고 80% 정도의 수준에서 감액 조정하여 교부하고 있다. 이는 국가의 재정책임율 20%정도 수행하지 못한다는 것을 의미한다. 기준재정수요라는 것은 국가 최저서비스 수준을 중앙정부가 재정적으로 보장해야 하는 책임 기준이다. 따라서 지방교부세의 재원을 내국세와 법정비율로 연계하는 현행 방식에서 지방재정의 규모만을 고려하여 동 비율을 더 높여야 한다는 주장들은 논리적인 설득력이 크지 않을 수 있다. 교부세의 법정비율 인상 접근보다는 의무적으로 국가에서 책임져야 하는 “기준재정수요의 100% 지원”이 제도적으로 보장되는 장치에 대해 적극적으로 검토할 필요가 있다.

교부세 법정 비율방식체제에서는 과거 교통세 신설에서 확인되었듯이 중앙정부가 목적세를 신설하여 내국세의 비중을 낮추려는 유인을 받게 되고 지방정부 입장에서는 동 비율을 당시 형편에 따라 무조건 더 올려야 한다는 주장을 일방적으로 요구하게 된다. 이는 정치적 흥정 이상의 의미를 가지기 힘들다. 지방교부세 재원의 “규모”가 아니라 동 재원이 수행하는 재정적(서비스) 기능을

고려하여 기준재정수요 항목과 측정단위에 대한 논의가 더 필요하고 합의된 재정수요에 대해서는 중앙정부가 모두 책임지는 구조를 형성할 필요가 있다.

지방세는 단순히 지방재정의 규모를 확충한다는 의미 이상으로 개편되어야 한다. 즉 규모 보다는 “구조”에 초점을 맞추는 개편 논의가 필요하다. 지역사회 및 경제구조 변화에 따라 적합한 세수 구조를 갖추어 주어야 한다. 새로운 국가 성장 엔진으로서 지방정부 중심의 지역혁신을 주장하지만 현재 지방정부의 세출구조는 국고보조금에 기반한 사회개발비가 경제개발비를 앞지르고 있다. 순수공공재적 성격으로 인해 재정누출효과가 크기 때문에 중앙정부의 주도적 역할이 필요한 사회개발부문에서 중앙재정의 역할은 상대적으로 줄어 들고 있다는 거시적인 재정구조에 주목할 필요가 있다.

우리나라와 중앙·지방간 기능분담구조가 유사한 일본의 경우는 중앙재정과 지방재정의 비율이 6대 4 정도의 구조를 가지고 있다. 하지만 우리나라는 아직도 8 대 2의 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 기준재정수요 충족에 대한 국가의 책임, 재정분권, 지역혁신, 그리고 지역경제활성화를 통한 국민경제의 성장엔진 육성 등의 맥락에서는 지방재정의 규모는 증대되는 방향으로 개편되어야 한다. 전자를 위해서는 지방교부세의 규모가 대폭 확대되어야 하고 후자를 위해서는 자주재원주의에 기반한 지방세 구조가 개편되어야 한다. 재정규모가 증대되는 방향으로 분권재정체계가 논의될 경우에는 지방세와 지방교부세의 대립구조를 설정할

필요성은 높지 않다.

2. 성과중심의 공공서비스 공급을 위한 세원 배분

1) 경제영역에서의 즉각적인 대응 요구

세계화와 지방화의 논리에서 지방화란 생활정치를 담당하는 전통적인 지방자치의 차원을 넘는 것이다. 경제적인 생산영역에서 지방정부의 기능을 강조하고 있다. 따라서 생산부문에서의 지방정부의 즉각적인 역할이 증대되기 위해서는 지방의 자주적인 투자재원 확충이 시급하다.

중앙-광역-기초로 연계되는 전통적인 재원배분구조에서는 틈새영역을 개척할 수 있는 전략적인 재정투자가 쉽지 않다. 중앙정부가 계획을 수립하여 시군에서 보조금 형태로 집행되기까지는 법적으로 정해진 기간만 고려해도 기대만큼의 즉각적인 대응은 불가능하기 때문이다. 지금과 같이 환경변화에 즉각적인 대응이 요구되는 시점에서는 많은 소요시간을 인정하기 힘들다. 자치단체의 자주재원이 확보되지 않는 가운데에서 중앙정부의 즉각적인 대응이라는 것은 상당부분이 선언적 차원에 그칠 수밖에 없는 구조적인 한계에 직면할 가능성이 크다.

2) 생산적인 전략투자 요구

중앙정부의 재원이 국고보조금의 형태로 지방에 이양되는 과정에서는 낮은 수준의 정치적 이해관계로 인해 전략적이고 집중적인 투자보다는 분산적이고 소비적인 재정투자라는 부정적 결과를 창출할 가능성이 있

다. 공공부문 전체의 시각에서는 국세와 지방세의 상대적 비중의 배분 논의는 의미가 약하다. 공공재원의 궁극적인 귀착은 개별 지역단위로 설정되기 때문이다. 하지만 재원의 귀속 주체에 따라 투자사업에 대한 배분 논리와 결과가 달라질 수 있어 국세와 지방세 비중에 대한 논의가 중요하다.

전국 자치단체의 재정을 총량적으로 전체하면 상당한 규모이다. 하지만 개별 자치단체 단위로 분리하면 경상적이고 경직성 경비를 제외한 투자재원의 규모는 매우 적다. 따라서 현재 개별 자치단체의 자체재원 수준에서는 전략적인 투자사업을 수행하기 힘들다. 지역단위별로 수행되는 주요 전략사업의 재원구성에서 해당자치단체의 자주재원 비중이 높을 경우에만 재원의 기회비용과 성과중심의 전략투자를 위한 노력이 강화된다.

주요 사업들은 대부분 국비-도비-시군비의 매칭형태로 재원이 조달되는데 해당지역 주민들은 실질적인 투자재원에 대한 부담을 시군비만을 기준으로 체감하는 경향이 있다. 예를 들면, 100억원규모의 투자사업의 재원이 국비 50억, 도비 25억, 시군비 25억원으로 구성될 경우 시군에서는 동 사업의 기회비용은 자체재원인 25억으로 인식한다. 즉, 이 경우 시군은 25억원을 투자하여 100억원의 재정효과를 창출하는 것으로 인식하기 때문에 항상 공공서비스 혹은 지역개발에 대한 초과수요 혹은 과다수요를 요구하려는 유인이 발생한다.

3) 재정분권의 효율성 요구

지방자치와 행정의 분권에서는 민주적 가

치가 상대적으로 중요시되지만 재정분권에서는 효율성의 가치 역시 대등한 수준에서 강조된다. 자치단체간 획일적인 재정력 균등화를 위한 재정조정논리를 지나치게 강조해서는 국가경쟁력 과제에 효과적으로 대응하기 힘들기 때문이다. 지금과 같은 경제위기 상황에서는 전략적이고 집중적인 재정투자가 절대적으로 필요하다. 재정균등화 조건을 위한 조정논리를 강조할 경우 재정적 측면에서의 자치단체의 “도덕적 해이” 현상을 유발할 가능성이 높다. 즉 지방재정운영의 효율화나 경영수익 확충 등과 같은 지방의 자구노력을 위한 동기를 유발을 억제하는 부작용이 창출될 가능성이 있다. 국고보조사업이 지역의 발전에 기여하는 정도와 향후 개발이익을 지역에 내부화시킬 수 있는 전략적 계획의 일환으로 설정되기보다는 단순히 “보조금 예산 따먹기” 대상으로만 인식될 수 있다. 국가적으로는 경쟁력 낭비일 뿐 아니라 해당 지역의 입장에서조차 자원배분구조가 왜곡되는 비효율성 문제가 발생하게 된다.

4) 전략투자의 지방정치적 정당성

지역발전을 위한 지방의 투자가 지역내 정치적 정당성을 확보하기 위해서는 지방재원의 투자가 재정수입으로 귀결되어야 하는데 이를 위해서는 투자대상과 지방세의 세수기반이 직접 연계되어야 한다. 따라서 지역의 세수기반이 경제부문과 보다 직접적으로 연계될 수 있도록 다양화되어야 한다.

현행 지방세체계는 재산과세 중심으로 형성되어 있다. 따라서 지방정부의 세수기반은

주민들의 일상생활부문에 기초하게 된다. 지역경제 부문에 대한 지방정부의 투자가 재정수입으로 직접 연계되는 정도는 미약하고 간접적이다. 재산과세 단일구조로서는 지방이 주도하는 다양한 형태의 지역발전을 유도하고 틈새영역 개척을 통한 지방경쟁력 제고를 창출하기 보다는 부동산가치 증식이라는 획일적인 투자전략을 선택할 수밖에 없게 만드는 경향도 있다.

지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세(도세와 시군세)의 세수증대 효과에 대한 양기용·배인명(1995)의 경험적 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고, 서비스업의 경우에도 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세의 3.27배로 분석되었다. 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세 수입과 負(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 지역의 제조업이나 서비스업의 성장이 지방세보다는 오히려 국세 수입의 증대에 크게 기여하고 있는 현행 지방세 체계에서는 지역경제 활동과 지방재정이 상승적 순환관계로 연결되기 어렵다.

5) 투자와 세입기반의 광역성 인식

중앙정부가 담당하기에는 국지적이고 기초자치단체가 개입하기에는 광역적인 중간범위의 광역효과를 가지는 공공서비스들이 보편화되어 있다. 정보통신과 교통의 발전으로 인해 대부분의 공공부문의 투자효과는 기초단위의 단일 시군 관할구역의 경계를 넘어선다. 이에 따라 기초자치단체의 투자에

서는 재정적 외부성이 창출되면서 재정누출에 따른 세수기반의 상대적 침식현상이 발생한다. 이 경우 국가 경쟁력에 필요하다고 인정되는 다양한 전략 투자가 시군단위에서는 적절히 공급되지 못하는 공공서비스의 과소공급 현상이 창출될 수 있다.

풀뿌리 지방자치의 논리는 주민의 일상생활영역에서 주민참여의 활성화를 유도하는 정치적 의미가 강하다. 따라서 전통적인 시각에서는 기초단위인 시군의 기능확대가 바람직하다. 하지만 범지구적 구조조정국면에서 등장하는 무한경쟁이라는 경제상황에서는 세계적 차원에서 경쟁할 수 있는 전략적 거점투자가 중요한데, 기초단위의 공간 범위를 넘어선 광역적 단위에서의 투자를 필요로 한다. 따라서 지역경제에서는 시군에 대한 일방적인 보충성원칙 강조의 획일적인 접근 보다는 광역과 기초자치단체간의 자치 기능에 대한 역할분담과 재정기반의 배분구조에 대한 시각이 새롭게 정립될 필요가 있다. 기초 중심의 경제투자는 시군간의 소지역주의로 인한 중복투자과 낮은 차원의 지방정치적 이해관계에 따른 소규모 분산 혹은 선심성 재정투자가 유발되는 비효율성이 발생할 가능성이 크다.

3. 세원배분구조 정립과 지방소비세

성과지향적 재정체계를 구축하기 위해 지방투자사업에서는 지방의 자주재원을 통한 지자체의 주도적인 역할이 필요하다. 지방교부세는 중앙정부의 표준적인 기준재정수요에 맞추는 소극적인 관리지향적 재정사업을

유도한다. 국고보조금은 중앙지시에 순응하는 획일적인 시책 중심의 집행대행 기능에 국한된다. 일반재원 혹은 의존재원이 아닌 재정책임원칙을 강조하는 자주재원주의를 통해 지방재정이 확충될 경우, 지방소득세와 지방소비세가 효과적인 대안으로 부각된다.

이 가운데에서도 지방소비세가 특히 주목받고 있다. 지방소득세는 세무행정 여건상 단기적으로 실천하기에는 한계가 있다. 주민세나 농업소득세 등을 중심으로 지방소득세를 신설하자는 논의도 있지만 구조적 측면에서의 의의는 인정되어도 재정규모 측면에서 특별한 의미를 가지기 힘들다. 하지만 지방소비세는 상대적으로 용이하게 집행할 수 있으면서도 세수신장성 측면에서 매우 긍정적인 대안이다.

지방소비세는 지역경제에 대한 투자활동이 지자체의 세수기반확충 및 세입 확보로 직접 연계될 수 있어 국가적 차원에서 시급히 추진해야 하는 경제활성화 정책에 지방자치단체의 적극적인 참여를 유도할 수 있다. 이미 대도시의 지역경제는 전통적인 제조업 중심에서 사업자서비스부문에 기반을 둔 소비경제체제로 전환되었다. 대도시 자치단체는 대도시공간을 중심으로한 광역적 소비기반에 대한 물리적·사회적 투자는 지속적으로 강화하고 있지만 재정투자의 외부성을 인해 충분한 자체 세입확보가 힘들어 재정위기 요인이 항상 잠재되어 있다.

전국 인구의 3/4이상이 거주하고 있는 대도시 자치단체의 세입기반을 확충하고 권역별 지역성장의 거점으로서 기대되는 기능을 충실히 수행하기 위해서는 소비부문에 대한

세원이 확충되어야 한다. 대도시의 자주재원이 확충되면 지방교부세에 대한 의존이 낮아져, 재정력이 영세한 다른 자치단체의 교부세 재원이 확충될 수 있다. 따라서 지방소비세 신설에 따른 자주재원 확충은 정도의 차이는 있어도 전체 지자체의 재정력을 강화할 수 있는 대안이 될 수 있다. 더욱이 부가가치세의 10%를 지방소비세로 전환하면서 지자체별로 배분할 때 징세지주의와 지방재정력 요소의 반영비율을 조정하면서 초기에는 재정력 요소의 반영비율을 높게 설정할 경우 선진지역과 낙후지역이 동시에 추가적인 재정규모 확충 효과를 가질 수 있다.

한편, 중앙정부의 시각에서는 추가적인 행정기능 이양이 있어야 지방세입(혹은 지방세) 확충이 가능하다는 주장도 있다. 재정기능과 재원이양이 패키지로 고려되어야 한다는 것이다. “지방”이 담당해야 할 혁신과제를 현재 수준에서 고정시키는 소극적 접근이다. 현재 구성된 정부의 각종 사회 경제적 대응체계가 파레토 최적상태와 같이 새로운 경제사회 구조에 완벽하게 최적균형상태를 유지할 수 있는 경우에는 기능이양과 재원이양이 병행되는 논의가 의미를 가질 수 있다. 하지만 고령사회 대응과 지역혁신정책, 그리고 글로벌 경쟁을 위한 사업자서비스 육성과 세계도시 개발 등과 같은 새로운 성장엔진의 주체는 중앙정부 보다는 지방정부로 설정되고 있다. 분권형 지역혁신 접근에서는 국가경쟁력 향상을 위해 지방정부가 감당해야 할 추가적인 재정수요가 급증할 것으로 예상되기 때문에 새로운 거시 재정 균형을 위한 지방세입 확충이 요구된다는 적극적

인식이 필요하다.

V. 결론: 인식전환과 사회적 합의가 필요하다

수도권 집중과 지역불균형 문제를 해결하지 못하면 국가경쟁력 유지가 힘들다는 인식에는 공감을 하면서도 극복할 수 없는 불가피한 병리로 체념되어 왔다. 그런데 이 문제를 해결하기 위해, 90년대 중반이후부터 국가와 지역경제를 위한 새로운 희망으로서 “혁신”의 과제가 제시되었다. 수직적인 계층체계의 접근 속에서 등장하는 새로운 구상이 아니다. 수평적인 네트워크와 지역학습, 그리고 사회적 자본이라는 다소 생소하면서도 소화하기 쉽지 않은 접근을 요구하면서 부각되었다. 하지만 글로벌 스탠더드 이든 아니면 한 시점에서의 유행이든 논리적인 타당성과 필요성은 충분히 공감을 할 수 있어도 실천 단계에서는 많은 쟁점들이 제기되고 있다.

학습지역에서 형성되는 지속가능한 혁신구조 혹은 혁신 성과가 창출되기 위해서는 이를 뒷받침하는 (지역)사회적 기반과 일차적인 공공관리 주체인 지방정부의 관리 및 전략 영역이 동등한 수준(혹은 감당할 수 있는 수준)에서 병행되어야 한다. 그런데, 지역경제활성화에서 중앙과 지방자치단체간 역할 비중이 설정되지 못하고 있어 지역경제에 대한 지방정부의 책임과 부담은 높이면서도 실천 수단에 대한 지원은 제대로 이루어지고 있지 않다. 또한 “지방”의 의미가

매우 혼란스럽게 전제되어 있어 사회적 합의를 도출하기 힘든 점도 지방의 세입구조를 개편하는데 많은 장애요소가 된다. 경우에 따라서는 수도권과 비수도권 대립구도에서 비수도권을 지방이라고 지칭하지만, 다른 경우에는 중앙과 지방의 구도에서 수도권을 포함한 모든 자치단체를 지방이라고 해석한다. 따라서 지자체별로는 이해관계에 따라 서로가 실리에 맞추어 의견을 조정하는 정치적 현상들이 발생하게 된다.

지역경제와 지방세입구조를 보다 밀접하게 연계시켜야 한다는 논의는 지난 10여년 동안 비슷한 내용으로 반복되고 있다. 하지만 이미 낡아진 테이프가 주기적으로 계속 돌고 있지만 초기의 쟁점은 항상 그대로 남아 있다. 무엇보다 새로운 분권체제에서 거시적인 지방세입“구조”에 대한 합의가 중요하다. 취약한 지방재정력 현실을 근거로 지방소비세나 지방소득세를 요구하지만 재정력이 건전한 지자체에 상대적으로 많은 혜택이 돌아가기 때문에 문제를 제기하는 지역과 정책대응에서 혜택을 받는 지역이 일치하지 않는 모순이 발생한다. 재정력이 취약한 지자체는 지방교부세 법정비율의 인상을 주장하지만 어느 수준이 적절한 지에 대한 기능 관점보다는 의사결정자의 “결단”에 의존하는 정치적 투쟁이나 권력 수준에서 접근되는 경향이 있다.

보조금 중심의 지역단위 전략사업이 보다 확대되고 있는 가운데 중앙정부는 지자체의 도덕적 해이나 병리적인 예산따먹기 관행을 비판하고 지방정부는 중앙정부의 분산적·소모적·획일적인 정책집행 지침을 비판하

고 있다. 중앙·지방간 수평적이 재정거버넌스와 사회적 네트워크가 어느 때보다 중요한 시기이지만 합리적인 “기능”에 대한 논의 보다는 대립되는 이해관계 속에서 “정치와 권력”만이 부각되고 있다. 지역경제와 지방세원입을 보다 직접적으로 연계해야 한다는 인식에는 모두가 수긍하지만 기대만큼의 진척이 없는 것은 사회적 합의 구조가 없기 때문이다. 구체적인 쟁점에서는 권력이 아닌 기능의 입장에서 논의가 필요하다.

〈참 고 문 헌〉

곽채기(2001). 지역에서 창출·생성된 세원의 지방세원화 방안. 『지방세』, 3호.

구정모(2003). 외국의 지방분권에 따른 지방세의 변화. 『지방세』, 2호.

김중순(2001). 지역경제활성화를 위한 지방재정의 역할. 『지방재정』, 3호.

문원식(2003). 지역경제와 지방세수의 연계강화를 위한 사업소세제의 개편방안. 『한국지방자치학회보』, 15(4).

박병희(2002). 지역경제력과 지방세수입간의 관계에 관한 연구. 『재정논집』, 16(2). 한국재정·공공경제학회.

배인명·양기용(1995). 지역경제의 지방재정수입에 대한 효과분석. 『한국행정학보』, 29(3).

이재원(2003). 『복지분야 보조금제도의 개편방안』. 기획예산처 연구용역보고서.

이재원(2004). 지역혁신을 위한 사회적 투자전략. 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문. 