



권 두 칼 럼

혼(魂)·창(創)·통(通)으로 본 지방자치단체 재정운영의 문제점 및 개선 방향

서경대 교수, 한국지방재정학회 회장

유 경 문

1. 머리말

최근에 이지훈 <조선일보>의 주말 프리미엄 경제 섹션인 ‘위클리비즈Weekly BIZ’의 편집장이 쓴 <혼·창·통>이라는 책이 출간되어 세간에 관심을 끌고 있다. 저자는 “경제, 경영석학, 초일류기업의 CEO 등 세계적인 수많은 대가들과의 심도 깊은 인터뷰를 통해, 모든 성공과 성취의 비결엔 일관되게 흐르는 3가지 공통된 키워드, 즉 ‘혼(魂)·창(創)·통(通)’이 있음을 깨달았다”고 한다. 요약하자면 “개인이든 조직이든 가슴 깊이 혼을 품고, 늘 새로워지려는 노력을 아끼지 말고, 마음과 마음이 하나로 연결되는 흐르는 통을 이루어 낼 때” 성공에 이른다고 한다.

여기서 “혼(魂)”이란 꿈이고 비전이며 신념이다. 하는 일에 목적의식, 소명을 가지는 것이다. 그리고 창(創)은 의미 있는 것을 만들어 내는 일이다. 혼이 씨를 뿌리는 것이라면, 창은 거두는 것이다. 창은 실행이다. 꿈을 현실로 바꾸는 과정이다. 창은 늘 새로워지려는 노력이기도 하다. 그런데 창도 혼이 있고서야 가능하다. 이루고자하는 비전이 명확할 때, 지켜야 할 신념이 가슴속에 활활 타오를 때, 우리는 비로소 창을



위한 항해를 할 수 있다.”라고 말하고 있다.

그렇다면 ‘통(通)’이란 무엇인가? 통은 문자 그대로 서로 통하는 것이다. 무엇을 통하려는 것인가? 바로 혼을 통하는 것이다. 우리 모두가 함께 살아가는 목적, 세상의 수많은 조직과 만남을 제쳐두고 굳이 ‘우리’가 함께 한술밥을 먹는 이유를 소통하는 것이다.

그러나 큰 뜻을 공유한다는 것이 통의 토대이기는 하지만, 그 것만으로 통이 완성되는 것은 아니다. 통을 위해서는 2가지의 숙제가 남아있다. 첫째, 통하기 위해서는 상대를 이해하고, 인정하며, 상대방의 말에 귀를 기울여야 한다. 둘째, 통하기 위해서는 마음을 열고 서로의 차이를 존중해야 한다. 이렇게 함으로써 모두가 저마다의 개성과 잠재력을 꽃피우는 즐거운 일터가 이루어지고 모두가 행복해 질 수 있다.

그리고 “이 시대에 통이 각별히 중요한 이유는 시대의 변화가 너무 빠르기 때문이다. 조직이 너무 대형화되고 역할이 세분화된 것도 마음의 불안을 가져왔다. 결국 이렇게 마음을 둘 데가 없고, 마음 편할 리 없는 사회와 조직이 제대로 기능하기 위해서는 서로가 마음을 통하기 위한 의도적인 노력이 필요 하다.”라고 밝히고 있다.

이상과 같은 지적은 어떠한 개인이나 조직뿐만 아니라 오늘날 우리나라의 지방자치제도의 운영의 관점에서도 적용 점검해 볼 수 있다. 우리나라의 지방자치제도가 1991년도에 재도입 시행되어 성년기에 접어들고 있음에도 성공적인 정착을 확신할 수 없으며, 특히 지방자치단체의 재정운영에 있어 유사한 문제점이 계속 지적되고 있음에도 불구하고 시정되지 않고 있어 이에 대하여 근본적이며, 적극적인 정책적 대안모색과 실행이 요구되고 있다. 본 논문에서는 최근 우리나라의 지방자치단체의 재정운영의 주요 문제점을 혼(魂)·창(創)·통(通)의 관점에서 재점검하고 개선 방향을 모색하고자 한다.

2. 지방자치단체의 재정운영의 최근 현황과 문제점

그 동안 여러 연구자나 연구기관에서 우리나라 지방재정 운영에 있어서 계속적으로 그리고 반복적으로 유사한 문제점들이 지적되었다. 그 동안 지적된 내용들 중 주요 내용은 다음과 같다. (1)지방자치제도를 실시함에도 불구하고 여전히 중앙집권적 국



세중심의 조세구조와 중앙정부 의존적 재정시스템을 가지고 있어 지방정부의 재정지위는 아직도 매우 약한 상태이다. 또한 (2)국세중심으로 지방세 비중이 매우 낮아 지방정부의 세입과 세출에 있어서 괴리가 매우 크다. 우리나라의 국세와 지방세의 비중이 약 8:2 수준인 반면, 최종 지출(지방교육지출을 지방정부의 지출에 포함하는 경우)은 중앙정부와 지방정부의 세출 비중이 약 4:6 수준으로 나타나고 있다. 이와 같은 세입과 세출의 큰 괴리는 자원배분의 효율성 및 지방정부의 책임성을 크게 떨어트리는 요인이 되기도 한다.

이 외에도 (3)우리나라의 현행 지방세구조는 ① 세목 수가 많으며, 조세 체계가 복잡하다는 것과, ② 세금에 세금을 덧붙이는(tax on tax) 방식이 많으며, ③ 세수입 중 목적세의 비중이 크다는 점이다. 특히 지방세 구조가 너무 복잡하여 일반 납세자로서는 어떤 이유로 얼마나 주민들이 세금을 내는지 이해하기 힘들다. 또한 (4) 주민들이 힘들게 낸 지방세가 주민들을 위하여 어떻게 사용(지출) 되었는지 알기가 힘들며 지방재정운영의 명확성과 투명성이 부족하다고 느낀다. 또한 (5) 지역 주민인 납세자 권리 보호 문제도 지속적으로 제기되는 문제이며, (6) 지방자치단체와 지역주민들 간의 의사 소통이 잘 안 되어 지역주민들의 의사가 지방재정운영에 잘 반영이 안 된다는 불만에 계속 되고 있다. 그리고 (7) 중앙정부와 지방정부간의 소통 문제뿐만 아니라, 지방자치단체들 간에도 소통에 문제가 있어 중복 투자로 인한 세금의 낭비와 지방재정운영의 비효율성 문제가 지속적으로 제기 되고 있다.

1) 최근의 지방재정 운영의 문제점

앞에서 나열된 우리나라의 재정구조의 근본적 문제점들은 지방정부의 재정운영에 직접적 영향을 주고 있다. 국가 전체의 시스템상의 재정구조가 근본적으로 바뀌지 않는 한 지방정부의 재정운영의 변화에는 한계를 가질 수밖에 없다. 1991년도에 지방자치제도가 재 실시된 이후부터 지방정부의 재정운영에 있어서 반복적으로 지적되는 주요 문제점들 중 특히 최근까지 지적되는 지방재정운영의 문제점들을 다시 추려보면 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 구조적 문제점이 개선되지 못하고 있다. 즉 자주재원 부족과 재정부균형 문제가 개선되지 못하고 있다.

지방자치단체의 자주재원 부족으로 정부는 2010년부터 지방소비세를 도입하였으나,

재정자립도는 2009년도 기준 53.6%에서 지방소비세 도입으로 약 2% 가 증가할 전망이다. 그리고 국세와 지방세 비중은 2009년도 기준 79 : 21에서 지방소비세 도입으로 지방세 비중이 약 1% 증가할 전망이다. 우리나라의 지방의 재정자립도는 선진국들에 비하여 여전히 낮은 수준이며, 전체 조세수입 중 지방세 비중도 OECD 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다.

또한 지방자치단체가 스스로 세입확충을 위하여 노력하기 보다는 교부세, 보조금 등 확보에 치중하는 의존적 경향이 심화 되고 있다.

둘째, 지역별로 재정불균형이 심하여 재정자립도의 격차가 10여배에 달한다. 예를 들어 2009년도 예산 기준 전국 재정자립도는 평균 53.6% 이나, 광역자치단체인 서울시의 재정자립도는 90.4%임에 비하여 전라남도의 재정자립도는 10.4%에 불과하며, 기초자치단체의 경우도 서울중구청의 재정자립도는 85.7%임에 비하여 완도군의 재정자립도는 7.2%에 불과하다.

또한 일부 자치단체(교부세 불교부단체 : 서울, 수원·성남 등 경기도 6개 시)는 자체수입으로 모든 재정수요를 충당 가능한 반면, 일부 자치단체(보성·봉화 등 7개 군, 부산서구·광주동구 등 4개 자치구)는 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하는 상황으로 지역별 및 자치단체별로 재정자립도의 차이가 심한데도 이러한 문제점들이 여전히 개선되지 못하고 있다.

셋째, 광역시 자치구의 사회복지 부담 증가 및 가용재원이 부족 하다.

매년 사회복지 국고보조사업 및 지방이양사업이 급증함에 따라 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 있다. 최근 5년간 총 예산이 연평균 10%씩 증가한데 비해, 사회복지비는 연평균 약 22%씩 증가 (총 예산 중 사회복지 비중 '04년 10.8% → '08년 16.8%) 하였다. 특히, 광역시 자치구 총 예산 중 사회복지비 비중은 43%로 전국 기초단체 평균 20%에 비해 매우 높은 수준을 사회복지사업에 투입함에 따라 가용재원이 부족할 뿐만 아니라 일부 자치구는 당초예산에 인건비를 편성하지도 못한 상황이 발생하고 있다. 특히 자치구의 인건비 예산은 매년 약 4%씩 증가하였으나, 2010년은 0.4%만 증가하였으며, 전국 69개 자치구 중 전년대비 인건비 예산이 감소한 곳도 25개에 달하는 실정이다.



넷째, 지방자치단체의 채무가 급증하고 있다.

지난해 경제위기 조기 극복을 위한 재정지출 확대를 추진하는 과정에서 지방채무가 급증하여 2009년 지방채 발행액은 약 8조원 규모 였으며, 지방채 잔액 기준으로 2007년에 18조원에서 2008년에 19조 2천억원으로 그리고 2009년에는 약 25조원 규모로 급증 하였다.

현재, 2010년 기준 국가채무는 약 407조원 (국가예산 292조원 대비 139%) 으로 지방채무가 국가채무에 비해 과다한 수준은 아니나, 일부 광역시는 채무규모가 과다하다는 지적이 있다. 예를 들어 2008년말 기준 지방채무는 약 19조원 2천억원으로 지방예산 186조원 대비 약 11% 수준임에 비하여, 부산광역시 2.6조원 (예산대비 35%), 대구광역시 1.8조원 (예산대비 39%), 인천광역시 1.5조원 (예산대비 26%), 광주광역시 0.8조원 (예산대비 29%) 등 으로 일부 지방정부의 경우 지방자치단체의 채무급증이 재정압박 요인으로 발전할 우려가 있다.

2) 지방재정 운영상의 문제에 대한 정부의 주요 대응 방안

최근 지방재정 운영상의 상기와 같은 문제점들에 대하여 정부는 다음과 같은 여러 지방재정 지원 대책을 추진하고 있다.

첫째, 지방재정의 구조적 문제점인 자주재원 부족과 재정불균형 문제를 개선을 추진하고 있다.

정부는 지방자치단체의 자주재원 부족문제를 해결하기위하여 2010년도의 부가가치세의 5%의 지방소비세 규모를 2013년부터는 부가가치세의 10%로 지방소비세를 확대하여 자주재원을 지속으로 확충하여 지방세의 규모와 비중을 점차 확대를 추진할 계획으로 알려지고 있다.

또한 2013년부터는 지방소득세를 독립세화하여 세율 조정, 비과세·감면 등 자치단체의 과세자주권을 강화 시키고, 그 밖에 화력발전 및 대형유통업에 대한 지역개발세 부과, 카지노 등 사행산업에 대한 레저세 부과, 환경관련 부담금의 지역환경세 전환 등 다양한 영역의 지방세원 발굴 추진으로 자주재원 부족 문제 개선방안을 모색하고 있다.

둘째, 지방재정불균형 문제를 해소하기위하여 정부는 ‘지역상생발전기금’을 통한

비수도권 지원을 모색하고 있다.

2010년부터 수도권 시·도의 지방소비세 중 35%를 지역상생발전기금에 출연하여 비수도권 자치단체에 지원 예정으로 향후 10년간 매년 약 3,000억원, 총 4조원을 지원할 예정이다. 또한 비수도권 자치단체에 대한 직접적 재정 지원, 장기저리의 자금융자 지원 등 다양한 지원방안을 모색하고 있다.

셋째, 광역시 자치구의 사회복지 부담 증가 및 가용재원이 부족문제를 해결하기 위하여 광역시 자치구 종합 지원대책을 마련 중이다.

즉, 행안부·재정부·복지부 등 관계부처 합동으로 광역시 자치구 재정운용 현황을 종합적으로 분석, 추가 지원 필요성 및 지원대책 종합 검토 추진을 고려하고 있다. 즉, ① 분권교부세 사업 구조조정을 통한 복지사업 추가지원, ② 사회복지사업 국고보조를 인상 및 차등보조 확대, ③ 지방교부세 직접 지원, ④ 광역시 차원의 자치구 지원 확대방안 등을 모색하고 있다.

넷째, 지방자치단체의 채무 급증문제로 인한 지방재정의 위기발생 우려를 해소하기 위하여 정부는 채무관리 강화 및 재정위기관리제도 도입을 모색하고 있다.

지방자치단체 채무가 과도하게 증가하지 않도록 채무관리 강화방안 마련을 위하여, ① 채무과다 단체의 채무관리계획 지방의회 보고 및 주민 공시 도입, ② 자치단체별 지방채 현황에 대한 정기적 공개, ③ 지방채 한도액 초과 발행에 대한 심사 강화 등이 필요하다.

또한 지방재정관리시스템을 통해 자치단체별 재정운용 상황을 정기적으로 분석·공개하여 채무발행 과다, 세입결손 등으로 재정위기가 예상되는 자치단체에 대한 사전 위기경보(Warning) 제도·시스템 마련을 추진 중 이다.

만약 실제로 재정위기에 직면한 자치단체가 발생하는 경우, 정부는 재정상태가 정상화될 때까지 한시적으로 재정운용을 관리·감독하고 지원하기 위한 재정위기관리제도 설계를 병행 추진 계획을 가지고 있다.

3. 지방자치단체의 과대 · 호화 신축청사 문제와 방지대책

최근 일부 지방자치단체에서 과대 · 호화 신축청사 건설이 여러 면에서 문제가 되



고 있다. 지방자치단체의 신축청사 현황을 보면 2000년 이후 시도의 경우 광주시청('03년 준공), 전북도청('05년), 전남도청('05년)이 그리고 시군구의 경우 성남시청('09년), 용인시청('05년), 금천구청('08년) 등 37개 청사가 신축 완료되었으며, 2010년 현재 서울시청·충남도청·신안군청 등 11개 청사 공사 중이다.

지방자치단체의 과대 청사의 문제점은 지방채 발행 등을 통해 청사 신축을 추진하여 지방재정을 더욱 열악하게 만들 뿐만 아니라, 저탄소·녹색성장 시대에 역행하여 에너지를 과소비하는 문제가 지적되고 있다.

정부가 그 동안 지방자치단체의 과대 청사 신축을 방지하기위한 대책으로는 (과대청사) 「과대청사 신축방지 및 적정운영 대책」 마련('08.11월), 하여 투·융자심사 미실시시 교부세 감액(교부세법시행령 개정, '08.12월), 본청·의회 청사 신축시 투·융자심사 의무화('09.2월, 심사규칙), 그리고 자치단체 청사 면적기준 근거 마련(공유재산법 개정, '10.2월 공포) 등 추진하였다.

또한 (에너지 절감) 지방청사 에너지 절감계획 수립·시달('10.1월) 하였으며, 용인·성남시청 등 최근 신축청사 에너지 소비량이 상대적으로 과다함으로 기존청사의 경우 직전 2년 평균 대비 10% 이상 절감 목표관리제 시행토록 하였으며, 신축청사는 “에너지 효율 1등급” 취득 의무화 하는 등 에너지 절감을 추구하고 있다.

정부는 향후 지방자치단체들의 과대청사 방지대책으로 지자체 청사 면적기준 제시(공유재산법시행령 개정, '10.3월) 하여 청사 면적기준 초과분은 임대, 주민편의시설 전환 등 대책 마련토록 하며, 이에 불응시, 교부세 감액조치 등 집행의 실효성을 확보 할 계획 이다.

또한 정부는 청사면적 공시 등 주민통제를 강화(공유재산법시행령 개정, '10.3월)토록 하며, 과대 청사 신축 자치단체에 대해 행·재정적 조치 강화를 위하여 신축청사에 대해서는 지방재정 투·융자 심사 강화 하며, 호화과대 청사 등은 행정감사 실시를 모색 중으로 알려지고 있다.

한편 정부는 에너지 절감대책으로는 (기존청사) 에너지 10% 절감 목표관리제의 적극 이행토록 조치하였으며, “공공건물 에너지사용 점검관리시스템” 구축운영('10.2월)으로 에너지 사용량의 실시간 점검 및 사용량의 정확성 확보토록 하였다. 또한 (과소비 청사) 에너지 과소비 청사를 선정, 중점 관리를 위하여 에너지 사용실적 등을 중

합 고려, 과소비 청사 선정, 과소비청사에 대해 전문기관에 의뢰, 정밀진단 실시 및 결과에 따라 시설개선 등 추진 예정이며, 신축청사의 경우에는 “건물 에너지효율 1등급” 설계·시공토록 조치하며, 공사 중인 청사의 경우 에너지효율 정밀진단 후 개선방안을 마련토록 하였다.

4. 혼(魂)·창(創)·통(通)으로 본 지방재정 운영의 개선 방향

지방재정 운영상의 문제점을 논의 할 때는 항상 지방재정의 본질과 지방자치단체의 역할을 재확인 하지 않을 수 없다. 지방정부가 지방재정의 본질과 지방자치단체의 역할에 충실 했다면 지방재정 운영의 문제는 크게 논란의 대상이 되지 않을 수도 있을 것이다. 그러나 우리나라의 경우 지방자치제도가 1991년도부터 재 실시되어 이제는 성년기에 접어들었음에도 불구하고 지방재정의 운영에 있어서 거의 같은 문제점들이 계속 주요한 과제로 지적 되는 것은 아직도 지방자치제도가 성공적으로 정착되지 못했고 개선의 여지가 많다는 것을 의미하기도 한다.

이론적 관점에서 재정운영의 일반적 원칙으로는 ① 수지균형의 원칙, ② 재정구조탄력성 확보의 원칙, ③ 행정수준 확보향상의 원칙, ④ 재정운영 효율화의 원칙, ⑤ 재정운영 공정의 원칙, ⑥ 재정질서 적정화의 원칙, ⑦ 장기재정안정의 원칙 등이 자주 소개된다. 지방재정 운영에 있어서도 이러한 원칙들이 잘 지켜짐이 바람직하다 할 수 있다. 그러나 우리나라의 지방자치단체들은 지방재정운영의 일반적 원칙을 지키고 있지 못하는 경우가 많다. 이는 우리나라의 전반적인 재정구조의 문제에 기인하기도 하지만, 한편에서는 지방자치단체의 장이나 지방의회 의원들 그리고 지방재정을 담당하는 일선 공무원들의 의식에서 문제점을 찾아 볼 수도 있다.

지방재정이라 함은 간단히 말해 지방정부의 경제활동 이라 할 수 있다. 이러한 지방정부의 경제활동은 크게 지방정부가 필요로 하는 재원(수입)을 원활하게 조달하고, 조달된 재원을 합리적으로 경비지출을 하며, 효율적으로 관리하는 일련의 활동이라 할 수 있다. 즉 지방정부의 세입과 세출과 관련된 지방정부의 경제활동을 지방재정이라 한다.



그리고 지방자치단체의 재정활동의 궁극적 목적이자 본질은 지역주민의 복지 또는 후생(welfare)을 증진시키는데 있다. 지역주민들의 후생의 증진이란 지역주민들의 행복(happiness)을 증진시키는 것을 의미한다. 행복이란 사람마다 각각 다르게 느낄 수 있겠으나, 티벳의 종교지도자인 ‘달라이 아마’는 행복이란 일반적으로 “몸과 마음이 평안한 상태” 또는 “어떠한 고통이 있을 때 그 고통이 완화 되었을 때 사람들은 행복감을 느낄 수 있다”라고 했다.

오늘날 지방정부 (재정)활동의 기본적 역할이자 목표는 지역주민들의 후생(복지)을 주어진 조건하에서 극대화 시켜고, 지역주민들의 삶의 질을 향상시켜 행복감을 증진시키는데 있다. 즉 지역주민들이 그 전보다 몸과 마음이 더 편안하게 잘 살 수 있게 해주는 것이 주민복지 향상이며, 물질적 경제적으로 힘들고 고통스러운 주민들에게 조금이라도 그 고통을 줄여주는 것이 주민들의 복지를 향상 시켜주는 것이며 주민들을 행복하게 만들어 주는 것이다.

문제는 지방자치단체의 재정활동이 기본적인 역할에 충실하지 못하기 때문에 지방 재정 운영의 문제점들이 개선되지 못하고 반복되고 있다는 점이다.

앞의 머리말에서 소개한 최근에 이지훈이 쓴 <혼·창·통> 이라는 책에서 소개하는 모든 성공과 성취의 비결엔 일관되게 흐르는 3가지 공통된 키워드, 즉 ‘혼(魂)·창(創)·통(通)’의 개념을 오늘날 우리나라의 지방재정운영의 문제점과 연계하여 개선방향을 찾아보자.

앞서 소개한 이지훈의 책에서 “혼(魂)이란 꿈이고 비전이며 신념이다. 하는 일에 목적의식, 소명을 가지는 것” 이라 소개하였다. 그리고 창(創)은 의미 있는 것을 만들어 내는 일이다. 혼이 씨를 뿌리는 것 이라면, 창은 거두는 것이다. 창은 실행이다. 꿈을 현실로 바꾸는 과정이다.”라고 말하고 있다.

그렇다면 지방재정의 운영 이라는 관점에서 우리나라의 각각의 지방자치단체들은 지역주민들을 위하여 지방정부를 어떻게 운영해 갈 것 인가에 대한 ‘혼(魂)과 창(創)과 통(通)’의 개념을 가지고 지방재정을 운영하고 있는가를 점검하고 개선방향을 찾아보자.

첫째, 각 지방자치단체들은 올바른 혼(魂), 비전, 신념, 또는 뚜렷한 목표를 가지고

있는가를 점검해 볼 필요가 있다.

주민들이 도청, 시청, 군청 및 구청을 방문하며, 각 지방자치단체는 지방정부의 지향 목표나 비전 등을 청사 입구에 잘 적어 놓은 경우도 있다. 그러나 일부 자치단체의 경우에는 지향하고자 하는 목표나 비전이 실현 가능성이 전혀 없는 지나치게 장미빛 목표를 제시하거나, 또는 아주 모호한 경우가 있다. 특히 각 지방자치단체들이 지향하고자 하는 방향과 목표(비전)가 설정되었다 하더라도 이를 실현시킬 수 있는 구체적인 실행프로그램이 있어야하나 실제로는 없는 경우도 있다.

주민들의 직접선거로 선출된 우리나라의 각 지방자치단체 장이나 지방의회의원들이 과연 자신들을 뽑아준 지역주민들을 대표하여 각 지방자치단체를 임기 중에 어떻게 운영해나갈 것인가에 대한 뚜렷한 목표의식이나 신념, 비전을 찾아보기가 쉽지 않다. 선거에서 당선되기 위하여 주민들에게 각종 공약을 내세우지만 일단 당선이 되고 나면 주민들의 뜻과는 전혀 다른 행태를 보이는 경우가 자주 있다. 이는 각 지방자치단체의 재정운영의 행태에서도 찾아볼 수 있다.

각 지방자치단체들의 지방재정의 운영상의 문제점을 접하다보면 적지 않은 경우 지방정부가 지향해야할 뚜렷한 목표나 비전을 가지고 있지 못하기 때문에 지방재정운영상의 낭비나 비효율성이 발생하는 경우도 있다.

따라서 각 지방자치단체는 각각의 지리적, 역사적, 문화적 여건의 차이에 따라 다를 수밖에 없는 각 지방정부의 활동 목표나 비전을 명확히 하고, 지역실정에 맞는 비전을 세우고, 이를 달성하기 위한 지방재정운영이 필요하다.

둘째, 창(創)의 개념을 오늘날 우리나라의 지방재정운영의 문제점과 연계하여 개선 방향을 찾아보자. 우리나라에서 지방자치제도가 재 실시 된지 20년이 되 가면서도 초기부터 제기되었던 지방재정 운영에 대한 중요 문제들, 예를 들어 중앙정부와 지방정부 간의 재원배분 문제, 총세수입 중 국세와 지방세간의 지나친 차이가 개선되지 못하고 있는 문제, 지방자치단체의 세입과 세출의 괴리 문제, 지방세 부과 원칙의 모호성과 지방세체계의 복잡성 문제, 지방교부세제도 및 국고보조금제도로 구성된 지방재정조정제도의 개선문제, 각 지방자치단체들의 경비지출의 낭비와 재정운영의 비효율성 문제 등이 크게 개선되지 못하고 계속적으로 같은 문제점들이 지적되고 있다.



이러한 결과는 그 동안 지방재정과 관련하여 연구하는 연구자나, 실무를 담당하는 공무원, 각 지방자치단체의 장이나 의회의 의원들 등 지방재정과 관련된 관계자들의 창(創)의 정신이 부족했던 것 같다. 즉 지방재정 운영상의 문제점들에 대하여 보다 창조적인 발상의 전환과 새로운 대안의 개발 노력이 부족했고, 각 지방자치단체의 행정일선에서 지방재정과 지방세 분야를 담당하는 공무원들이 지방재정 운영상의 문제점을 개선하려는 적극적 창조의 노력이 부족했던 것으로 평가 된다.

따라서 지금 부터라도 지방행정의 일선에서 실무를 담당하는 공무원들이 지방세제나 지방재정의 운영상의 문제점들을 적극적으로 제기할 뿐만 아니라, 실무경험을 바탕으로 한 개선방안을 적극적으로 개발하는 노력이 필요하다. 그리고 지방재정운영상 일선 행정에서 제기되는 문제점들을 학계나 연구기관들의 연구자들이 적극적으로 수용하여 새로운 개선방안을 만들어 내는 노력이 필요하다.

결국은 지방재정의 운영상의 문제점들에 대한 개선방안을 만들어 내는 창(創)의 일은 혼(魂)에서 시작된다. 즉 지방자치제도를 실시하는 이유와 지방자치제도가 지향하고자하는 목표이자 비전을 명확히 할 수 있다면, 그리고 지방자치제도를 실시에 대한 비전이자 꿈을 지방자치제도를 운영하는 책임자들과 과련 공무원들 그리고 각 지방자치단체의 지역주민들이 비전에 대하여 함께 공감할 수 있다면 각 지방자치단체에서 발생하는 지방재정상의 많은 문제들에 대하여 해결 방안을 찾아 낼 수 있을 것이다.

즉, 각 지방자치단체들이 지향하여야 할 방향과 목표가 명확하고 비전을 가지고 있다면, 그리고 지방자치제도를 실시하는 궁극적 목적이자 본질이 지역주민들의 ‘행복(Happiness)’을 향상시키는데 있음을 명확히 인식한다면 지방재정의 운영상의 문제점들은 대부분 크게 해소되거나 개선 될 수 있다.

예를 들어 요즈음 문제가 되고 있는 신축 호화청사 건축 문제, 지방의원들이 자신들을 위한 과도한 봉급인상문제, 지역주민들의 세금을 가지고 해외시찰 명목으로 외유성 해외여행문제, 일부 자치단체장들의 경우 호와 집무실 문제와 고급승용차 교체 문제, 낭비성 과시적 지역 행사 및 축제문제, 비효율적 지역 투자문제 등등 이루 말할 수 없는 많은 문제들이 개선될 수 있다.

셋째, 통(通)의 개념을 오늘날 우리나라의 지방재정운영의 문제점과 연계하여 개선 방향을 찾아보자.

우리나라에서 지방자치제도 운영이나 지방재정의 운영상에 나타나는 많은 문제점들은 이해 관계 기관이나 이해 관계자들의 소통의 문제, 즉 통(通)의 문제에서 발생하는 경우가 많다.

머리말에서 소개한 통의 개념을 다시 인용해보자. “통(通)”이란 무엇인가? 통은 문자 그대로 서로 통하는 것이다. 무엇을 통하려는 것인가? 바로 혼을 통하는 것이다. 큰 뜻을 공유한다는 것이다. 즉 국가 전체가 나가야 할 비전을 중앙정부나 각 지방자치단체가 함께 공유하고, 그 비전을 전 국민들과 각 지방자치단체들의 지역주민들이 공유할 수 있는 혼(비전)이 있어야 한다.

그런데 앞에서 소개한 바와 같이 큰 뜻을 공유한다는 것이 통의 토대이기는 하지만, 그 것만으로 통이 완성되는 것은 아니다. 통을 위해서는 2가지의 숙제가 남아있다. 첫째, 통하기 위해서는 상대를 이해하고, 인정하며, 상대방의 말에 귀를 기울여야 한다. 즉 중앙정부와 각 지방자치단체들 간 뿐만 아니라, 각 지방자치단체들 간에도 상호 상대방의 입장을 이해하고, 인정하며, 상대방의 말에 귀를 기울이고 상대방의 주장을 가능한 많이 수용하려는 노력이 요구된다.

셋째, 통하기 위해서는 마음을 열고 서로의 차이를 존중해야 한다. 즉, 중앙정부와 각 지방자치단체들 간 뿐만 아니라, 각 지방자치단체들 간에도 서로의 차이를 존중해야 한다. 이렇게 함으로써 중앙정부는 중앙정부대로, 그리고 각 지방자치단체들을 각기 지방자치단체별로 모두가 저마다의 개성과 잠재력을 꽃피울 수 있으며, 각 지방자치단체 내의 지역주민 모두가 행복해 질수 있다.

그리고 이 시대에 통이 각별히 중요한 이유는 시대의 변화가 너무 빠르기 때문이다. 조직이 너무 대형화되고 역할이 세분화되어 있기 때문에 중앙정부 단독으로 또는 지방정부 단독으로는 21세기 개방화된 세계질서 속에서 지속적인 성장과 발전이 어렵고, 경우에 따라서는 생존 자체의 위협을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 중앙정부나 각 지방정부가 제대로 기능하기 위해서는 서로가 마음을 통하기 위한 의도적인 노력이 필요하다. 즉 제도를 함께 만들고 관련 법규를 함께 제정하는 등의 노력이 요구된다.



중앙정부와 지방정부간의 문제, 지방자치단체들 간의 문제, 지방자치단체와 지역주민들과 관계 문제에서 상호간의 원활한 소통의 문제가 해결 된다면 지방재정운영의 상당한 문제들이 해결될 수 있다. 다만 이러한 문제들이 해결되지 못하는 이유는 각자의 이익을 지나치게 우선 시 하는 대에서 문제들이 발생한다.

따라서 중앙정부와 지방정부 간의 재정재원의 배분 문제나 국세와 지방세 간의 비중의 조정문제, 지방재정제도의 개선문제, 지방자치단체간의 재정력 격차 해소 문제 등 도, 국가 전체를 위하여 그리고 각 지방정부를 위하여 어떻게 하는 것 국민들과 지역주민들의 행복을 증진 시킬 수 있는 가에 대한 진정한 소통이 이루어 질수 있다면 이들의 문제는 해결될 수 있다.

흔히들 지방재정이 빈곤하기 때문에 지방자치를 하기 어렵다고들 말 한다. 물론 틀린 말은 아니다. 그러면 지방재정이 풍족하면 지방자치가 잘되고, 지역 주민들이 더 행복해질 수 있는가? 아니다 !

우리나라의 거의 대부분의 지방자치단체들은 재정이 빈약한 것은 사실이나, 지방재정이 가난하기 때문에 지방재정이 위기인 것은 아니다. 일부 지방자치단체에서는 재정적으로 어렵다면서 각종 전시용 행사나 낭비적 행사를 계속하고 있다. 지방재정이 위기라 돈이 없다면서 주변 환경을 개선한다는 미명으로 멸절한 나무를 뽑아 버리고 새로운 나무를 심고, 한 계절도 못가는 꽃을 길가에 심는다. 그리고 그 길가의 꽃에 물을 주기 위하여 많은 사람을 동원하여 관리한다고 주민이 낸 세금을 낭비하고 있다. 주민들이 힘들게 낸 세금을 힘들게 사는 주민들의 고통을 덜어주고 행복을 증진 시키는데 쓰는 것이 아니라 눈에 보기 좋은 일에 돈을 쓰고 있다. 년 말이 되면 남은 예산을 쓰기위하여 멸절한 보도 블록을 아직도 갈고 있다. 일부 자치단체장은 멸절한 차를 값비싼 고급승차로의 교체 한다. 적정규모 이상의 호화로운 청사 건축, 주민들이 납득하기 힘든 지방의원들의 과도한 외유성 해외 시찰 등을 생각하면 우리나라의 지방재정의 위기는 돈이 많고 작음의 문제 이전에 자치단체를 책임지고 운영하는 단체장과 지방의회 의원들의 행태와 의식문제가 더 위기이다.

만약 지방자치단체를 책임지고 운영하려는 단체장이나 지방의회 의원들 및 관련 공무원들이 혼(魂)·창(創)·통(通)을 가지고 있다면, 지역 주민들이 부과된 지방세도 제때에 내기가 힘들고 어려워 고통스러워 하는데 어떻게 감히 주민들이 낸 세금을 가지

고 꼭 필요치 않은 외유성 해외여행을 하며 꺼리낌 없이 당연하다는 듯이 당당할 수 있을까? 지방재정 위기를 이야기하면서 어떻게 전시적이며 낭비적인 행사를 지방자치체들이 경쟁적으로 벌일 수 있을까? 진짜 주민들의 행복을 증진시키기 위한 것인지 의문스럽다.

주민들의 행복 증진을 생각한다면, 지방자치단체장 뿐만 아니라 공무원들이 예산 낭비를 줄여야하며, 지방의원들은 행정부의 예산낭비를 주민들 대신하여 철저히 감시할 뿐만 아니라 자신들의 봉급과 수당을 각종 명목으로 올리어 주민들의 원성을 사는 일은 없어야 한다. 지방자치단체장 뿐만 아니라 지방의회의원들 그리고 그 지방공무원들이 솔선수범하여 근검 절약 하는 모습을 주민들에게 보이고 주민들이 그러한 노력을 인정해 줄 수 있는 수준이 되었을 때 우리나라의 지방재정 운영의 문제점들이 해소될 수 있으며, 지방재정 위기의 해소를 기대해 볼 수 있다.

주민들이 아무리 많은 세금을 내고, 중앙정부가 아무리 많은 돈을 지방정부에게 지원해 주어도 지방정부가 낭비를 하는 한 지방재정의 위기는 계속 될 수 밖에 없다.

