

지역개발의 자율성 증진을 위한 지방재정 확충 방안

오연천*

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 지역중심 발전체제의 구축과 지방재정의 역할
- III. 지역개발의 자율성 측면에서 본 지방재정의 실태와 문제점
- IV. 지역개발의 자율성 증진을 위한 지방재정의 확충 방안
- V. 맺는 말

〈요 약〉

지역중심 발전체제 구축을 위한 지방재정의 역할은 내생적 지역발전전략과 지방자치단체 주도형 지역산업정책의 패러다임에 기초하여 설정되어야 한다. 이런 관점에서 볼 때 지방재정은 지방자치단체가 스스로 자기의 책임 아래 효과적인 지역개발 전략과 수단을 개발하고 집행하기 위한 물적 토대를 제공하는 요소이다. 그런데 현재 우리나라 지방재정은 재정자립수준이 낮고, 지방자치단체의 독자적인 사업수행능력이 취약하며, 투자사업비 조달과정에서 지방채에 의존하는 경향이 점차 강화되면서 재정건전성이 악화되는 등의 문제점을 안고 있다.

따라서 앞으로 지방자치단체의 지역개발의 자율성 증진에 기여하기 위해서는 재정분권화의 확대를 도모할 수 있는 지방세원의 확충, 지방재정조정제도의 개편을 통한 지방재정의 자주권 확대, 민간활력의 전략적 활용, 효율적인 지방채 관리와 재정탄력성의 확보 등을 다각도로 모색해 나가야 한다. 아울러 재정분권화 수준의 확대에 따라 파생될 수 있는 역기능을 최소화하기 위해서는 지방교부세 제도의 기능과 재원배분방식을 전면적으로 개편하는 것이 필요하다. 이러한 노력이 함께 모색될 때 지방재정 확충을 통한 지역개발의 자율성 증대 방안이 보다 설득력을 얻을 수 있다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

I. 머리말

지방자치 시대의 전개와 더불어 지방자치단체가 자주적이고 주체적인 지역개발 주체로서의 소기의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 그 물적 기초인 자율적인 지방재정기반의 구축이 긴요하다(오연천, 1987). 지방재정은 지방자치단체가 스스로 자기의 책임 아래 효과적인 지역개발 전략과 수단을 개발하고 집행하기 위한 물적 토대를 제공하는 요소이다. 특히 지방자치의 실시가 명실상부한 주민 복지 향상의 전기가 되도록 하기 위해서는 여러 가지 요인 중에서도 지방재정의 건실한 자립기반을 확충하고, 대응능력을 높이는 것이 우선적인 과제의 하나이다. 지방재정 측면에서의 자율적인 기반조성은 지역중심의 발전체제 구축을 위한 물적 기초라고 할 수 있다.

그 동안 지방자치 실시 이후 지역 경쟁의 요체를 이루고 있는 지역개발 및 지역 경제 활성화에 대한 지역주민들의 기대는 증폭되어 왔다. 그러나 지역주민들의 높은 기대에도 불구하고 가용할 수 있는 정책수단의 한계로 인해 지방자치단체가 그 역할 수행에 있어서 가장 한계를 느끼고 있는 부분이 또한 지역개발 및 지역경제활성화 영역으로 나타나고 있다. 그 결과 지방자치 실시 이후 지방자치단체는 「꿈은 높은 데 권한과 정책수단이 없는 상태에서』 지역주민들의 증폭된 기대욕구에 대응하는 데 있어 현실적인 한계를 드러내고 있다(노기성, 1996; 곽채기, 1997a).

따라서 앞으로 지방자치단체가 자기 지역의 발전을 주도적으로 설계할 수 있도록 중앙정부는 재원과 권한의 지방이양(분권화)에 적극 나서야 한다. 지역개발수단의 지방화를 위해서는 인력의 활용, 세원확충, 중앙정부 지원금의 사용에 이르기까지 지방자치단체의 판단과 권한을 존중해 주어야 한다. 특히 지역의 강점을 지역경제 진작의 수단으로 활용토록 하기 위해서는 지방자치단체의 인사, 행정, 조직, 예산운용, 사업개발, 기업유치, 재원조달, 국제교류에 대한 자율권을 충분히 부여하여야 한다. 그리하여 분권과 자율을 기초로 하여 각 지역이 자주적으로 발전하려는 의지와 창의를 결집하고, 이를 지역개발 및 지역경제정책으로 효과적으로 전환시켜 나가야 할 것이다(湯淺利夫, 1995a).

이에 본고는 우리 나라 지방재정의 실태와 문제점을 지역발전의 자율성 증진이라는 관점에서 분석한 다음에, 자율적인 지역발전을 촉진하기 위한 지방재정의 확충 방안을 제시하는 데 그 목적을 두고 있다.

II. 지역중심 발전체제의 구축과 지방재정의 역할

1. 지역중심 발전체제 구축을 위한 지역개발의 패러다임

1) 내생적 지역발전 전략

지역내에 아무리 외형적으로 생산성이 높은 산업이나 기업이 입지하더라도 생산활동을 통해 창출된 부가가치가 그 지역에 수렴되고, 역내순환이 확대되지 않을 경우 지역주민들의 입장에서는 결코 소망스런 결과라고 할 수 없다. 지역경제 진흥을 도모함에 있어서 중요한 것은 개별 기업이나 산업의 활동 수준이 아니라 지역경제 전체의 활동양상이고, 그 중에서도 특히 지역주민들의 삶의 질이 문제인 것이다. 따라서 지역을 독자적·자율적 경제운영 단위로 육성하기 위해서는 역내순환의 확대, 지역간 교역수지의 균형, 지역주민의 자주적 참여를 바탕으로 한 자주적 산업화 노력을 전개하는 것이 매우 중요하다. 이러한 인식이 높아지면서 지방자치단체는 자주(self-reliance)와 선별적 공간폐쇄(selective spacial closure) 전략을 통해 당해 지역의 잉여이익이 당해 지역에 재투자되어 외부로 유출되는 것을 최소화하는 한편 당해 지역에서 자주적인 경제논리를 전개시킬 수 있는 지역 경제구조를 형성하기 위해 노력하게 된다(Harvey, 1991).¹⁾

이와 같이 지역의 발전 또는 지역경제의 진흥은 인간의 사는 방법의 문제와 연결되어 있다. 따라서 지역의 매력을 높이고, 지역경제를 진흥시키기 위해서는 특정부문의 경제활동의 중심지가 되고, 독자적 지역문화를 유지하고, 살기 좋고 매력있는 지역으로 발전해 나가는 것이 필요하다. 바로 이런 맥락에서 새로운 유연적 생산방식에 적합한 지역경제구조의 형성, 그리고 지방화 시대의 전개에 대응한 지방의 자주적 산업화를 촉진하기 위한 지역개발 전략 또는 지역경제 진흥 전략이 바로 내생적 지역발전이다(池上惇 外, 1990).²⁾

1) 바로 이러한 논리가 상향적 지역개발론에서 제시하고 있는 지역경제 진흥전략이다.

2) 내생적 지역발전을 위한 지역경제진흥의 전략적 요소로서는 다음과 같은 것들이 있다 (中村剛治郎, 1992). 첫째, 지역의 이노베이션을 낳을 수 있는 지역주민들의 애착과 인내, 둘째 지역에 뿌리를 내린 창의성있는 지역 핵심산업의 전략적 진흥, 셋째 지역산업의 산업연관적 복합발전에 근거한 산업구조의 다각화, 넷째 지역자본 주도에 의한 독자적인 경제상부기능의 강화와 중추관리 기능의 형성·유지, 다섯째 양적 성장보다 질적 발전, 생활과 산업의 연계를 통한 지역의 종합적 발전의 중시 등이 있다.

이러한 내생적 발전전략에 기초한 지역경제진흥의 성공 사례로서는 이탈리아의 제3 이탈리아지역이 있으며, 일본에서는 1970년대 이후부터 전국종합개발계획에 의거하여

2) 지방자치단체 주도형 지역산업정책

내생적 지역발전 전략이라는 새로운 패러다임의 등장에 발맞춰 지역개발의 핵심요소인 지역경제를 진작시켜 나가기 위해서는 지방자치단체가 지역에 관한 정책에 있어서의 의사결정 및 집행의 주체가 되는 것이 필요하다. 경제적인 측면에서 볼 때 이는 지방자치단체가 주체가 된 지역산업정책의 도입을 의미한다(石倉三雄, 1999 : 95-96)

지역산업정책은 공간적인 측면에서 특정 지역을 대상으로하여 그 지역의 산업을 유지하고 성장시킴으로써 지역경제의 성장과 지역발전을 유도하며 나아가 지역주민들의 삶의 질을 개선시키기 위해 이루어지는 지방자치단체가 주체가 된 공적인 개입이라고 말할 수 있다.³⁾ 지역산업정책은 다시 「산업기반정비정책」과 「산업간 자원배분정책」으로 구분할 수 있다(김도형, 1993 : 31-32; 長谷川秀男, 1998). 이중 산업기반정비정책은 모든 산업활동의 하부구조가 되는 물적 인프라(도로, 항만, 공항, 에너지, 용수공급, 공업단지 조성 등), 제도적 인프라(행정서비스 수준, 법령, 관행, 금융서비스, 생산자 지원서비스 등), 인적 인프라(기능·기술인력의 양적, 질적 축적 정도 등), 정보인프라, 사회적 인프라(주거환경, 교육여건, 의료서비스 등 생활의 질을 확보하기 위한 요소) 등을 대상으로 그 질적·양적 수준을 확충하기 위한 노력이다. 그리고 산업간 자원배분정책은 지역이 보유하고 있는 자원을 특정 산업에 집중적으로 배분함으로써 지역특화산업의 가속적 발전을 도모하는 것이다. 따라서 지역산업정책을 통해 인프라의 정비와 자원의 집중적 배분을 체계적으로 연계시킬 경우 기업의 지방입지 동기를 크게 제고할 수 있을 것이다.

앞으로 지역경제 성과의 역내수렴을 확대하고, 지역주민들의 자주적 참여와 창의와 자율을 바탕으로 지역특성에 맞는 산업화 노력을 뒷받침하기 위해서는 지방자치단체가 주도하는 지역산업정책을 전개하는 바람직하다(임정덕·최병덕, 1996 : 107- 108). 지방자치단체 주도형 지역산업정책의 목표는 각 지역의 발전은 궁

내생적 지역발전을 위한 전략의 일환으로 地場產業 육성 정책을 전개하고 있다(石倉三雄, 1999).

3) 清成忠男(1986)은 지역산업정책을 지역차원의 산업정책이라고 정의하고 있다. 즉 지방정부가 주체가 되어, 지역의 이해에 의해 지역내에서 산업간 자원배분을 변경한다 든지 특정산업을 위해 인프라를 조성하는 것을 주 내용으로 하는 정책이다. 이러한 지역산업정책이 필요한 이유와 관련하여 長谷川秀男(1998 : 36)은 현저한 지역불균형 발전, 산업구조의 전환기, 내수주도형경제로의 이행 필요성, 지방자치단체의 재정력 저하 등을 제시하고 있다.

극적으로 균형적인 국가발전으로 수렴된다는 인식하에 지역이 지닌 잠재력을 활성화시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고, 생활의 장으로서의 지역을 재개발하는 것이 최우선의 목표가 된다. 정책의 주체는 지역 그 자체가 되어야 하며, 지역주민의 참여를 바탕으로 지방자치단체가 스스로의 권한과 책임하에 계획 수립과 집행을 담당한다. 이는 지역주민들의 이익을 가장 잘 대변하는 동시에 지역의 특수성에 적합한 지역산업구조를 구축할 수 있게 한다. 중앙정부는 국가 전체적인 발전전략을 수립함으로써 국가발전 방향에 관한 기본적인 원칙을 제시하며 지역간에 발생할 수 있는 갈등을 조정하는 역할을 담당한다.

정책수단의 측면에서 볼 때 지방자치단체 주도형 지역산업정책은 행정, 재정적, 금융적, 제도적 수단을 이용하여 특정 산업을 유치하거나 기존 기업 및 새로운 산업의 육성을 통하여 지역의 특성에 맞는 산업구조를 정착시키고자 한다. 이와 더불어 산업활동에 필요한 각종 물적 하부구조를 지역내에 조성함으로써 생산 및 유통활동이 원활하게 이루어지도록 도와준다.⁴⁾

그러나 각 지역들이 독자적으로 지역산업정책을 수립하여 집행하기 때문에 국가적 목표와 지역적 목표 간 또는 한 지역과 다른 지역의 목표 간에 조화가 이루어지지 못하여 갈등을 유발시키며, 대립과 마찰을 심화시킬 우려가 있다. 이는 넘비현상과 핌피현상을 초래한다. 또한 주어진 여건과 능력 면에서 타지역보다 상대적으로 우월한 지역과 그렇지 못한 지역 간에는 발전수준의 격차가 발생할 수 있으며, 새로운 지역격차를 발생시켜 지역 간 불균형을 심화시킬 우려가 있다. 아울러 중앙정부에 비해 상대적으로 미비한 지방자치단체의 능력 때문에 지방자치단체는 현실적이고 국지적인 정책에 집착함으로써 종합적이고 장기적인 정책이 위축될 가능성이 있다.

2. 지역발전의 자율성과 지방재정의 역할

1) 지역개발을 위한 지방재정의 역할

일반적으로 지역개발 또는 지역경제 활성화를 추진함에 있어 지방자치단체가 수행하는 기본적인 역할은 다음과 같은 세 가지 측면으로 구분할 수 있다. 즉 지방자치단체는 지역개발을 위한 자체계획을 수립하는 등의 여건조성 역할, 재정적 지원과 사회간접자본 확충 등의 지원적 역할, 그리고 지역경제 활동의 효과를 해

4) Bennett(1990 : 230-239)는 지역경제정책의 분권화 수준을 측정할 수 있는 대상부문을 행정활동과 규제정책, 조세(재정)정책, 세출정책, 채무정책 등으로 구분하고 있다.

당 지역 내로 흡수 내면화시키는 효과수렴적 역할을 수행한다(김안제, 1987 : 137-138). 이중에서 지방재정의 역할과 직접적인 관련이 있는 부분은 바로 두 번째의 지원적 역할이라고 할 수 있다.

우선 지역경제의 성장과 발전은 당해 지역의 생산활동과 지역소득을 증가시켜 잠재세입기반을 튼튼히 함으로써 궁극적으로는 지방세입의 증가를 가져오게 하는데, 이러한 지방세입의 증대는 당연히 지방지출을 확대시켜 지역경제를 진작시키는 작용을 하게 된다. 지방재정의 세출부문을 통한 지역개발사업에의 투자와 공공서비스 제공을 위한 인적·물적 자원의 구입을 통해 지역주민의 소득과 기업활동이 향상될 뿐 아니라 지역사회간접자본과 관련된 지방행정서비스는 생산활동의 애로를 제거함으로써 지역경제활동의 기반을 강화하는 역할을 하게 된다. 이러한 지역경제활동의 성장은 다시 지방세입의 증대로 환류되어 지방지출 수준과 서비스의 질을 높이게 된다. 이와 같이 지역경제활동과 지방재정이 상호간에 상승적인 순환과정 내지 확대재생산으로 연결되는 것이 바람직한 지역경제·지방재정 메카니즘이라고 할 수 있다(오연천, 1987).

한편 지역경제를 활성화시키기 위해서는 지방세출의 전반적인 규모를 확대하는 가운데 외부효과가 큰 지방공공사업 또는 투자승수효과가 큰 지역단위 사업부문에 대한 재정투융자 지출을 증가시켜야 한다. 지방자치단체의 재정투융자는 지역경제활동의 애로를 제거하기 위한 사회간접자본분야와 지역단위에서 성장을 주도할 수 있는 전략적 산업분야가 주요 대상이 될 것이다. 지방세출이 지역경제 활성화를 촉진하는 통로는 대략 세 가지로 짐약될 수 있다.

첫째, 지방자치단체가 사회간접자본을 확충하거나 고정자본을 형성하는 재정투자를 들 수 있는데, 지방공기업의 투자활동이나 특정 지역 개발사업이 이러한 범주에 속한다. 둘째, 지방자치단체가 공익적 성격을 띤 민간부문의 특정사업에 보조금을 지급해 주는 경우를 들 수 있다. 셋째, 지방자치단체가 지방기업의 자본형성을 촉진하기 위한 취지에서 재정용자를 제공하는 경우를 들 수 있다.

이와 같이 지역경제를 진작시킬 수 있는 지방재정투융자 활동이 활발히 전개되기 위해서는 투자적 지출의 비중이 높은 세출구조로의 전환이 이루어져야 한다. 또한 일정 수준의 가용재원 확보와 확보된 재원을 효율적으로 관리할 수 있는 재정운영체계를 확립하는 것이 필요하다.

2) 지역발전의 자율성 확보를 위한 지방재정의 역할과 조건

지역개발과 지역경제 활성화를 위한 지방재정의 일반적인 역할 구도에 비추어 볼 때 지역중심의 발전체제 구축 및 지역발전의 자율성 확보에 있어 지방재정은 다음과 같은 역할을 수행하게 된다.

우선 지방자치제하의 지방재정 운영은 지방재원의 원천(source)에 따라 이원적 의사결정의 양태를 띠게 된다. 왜냐하면 일정 범위(탄력세율범위, 과세표준의 상향조정 등) 내의 지방세 수입, 지방세외수입, 지방채 수입 등 자체수입의 확보와 이에 기초한 지출구조의 편성은 지방자치단체의 자율적 선택에 따라 그 규모와 내역이 결정되지만, 지방양여금, 국고보조금 등 지방재정조정장치를 통한 수입과 이에 의거한 지출구조의 형성, 그리고 지방세제의 기본골격 형성은 사실상 중앙 정부의 결정에 영향을 받거나 의존할 수밖에 없기 때문이다. 이전재정에 의존하는 비율이 높은 지방자치단체일수록 지역주민의 선호와 지방자치단체의 독자적인 선택을 통한 자율적인 재정결정의 영역이 높게 된다. 따라서 지방자치단체의 자체재원 확보 등을 통한 자율적인 재정운영기반의 구축이야말로 지역발전의 자율성 확보를 위한 일차적인 조건이라고 할 수 있다(김익수·오연천 편, 1998).

자율적인 재정운영기반이 구축되어 있을 경우 지방자치단체는 지역주민의 선호와 지역특성을 고려하면서 독자적·자율적 선택을 통해 지역발전 전략을 추진해 나갈 수 있을 것이다. 이런 점 때문에 일본에서도 1990년대 중반 이후 지방분권화를 추진하면서 지방자치단체가 자주적이고 주체적인 판단에 따라 지역의 실정과 주민의 니즈에 부응하기 위한 사업을 지방자치단체의 자체재원으로 계획적으로 실시하는 「지방단독사업」의 활성화를 크게 강조하고 있다(湯淺利夫, 1995b). 따라서 지역발전의 자율성을 제고하기 위해서는 지방자치단체의 자체재원을 확충하여 재정자립도를 향상시켜 나가는 것이 필요하다. 또한 지방양여금, 국고보조금 등 이전재정조정제도의 기능 개편이 요구된다.

한편 지역개발 및 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 적극적인 활동이 전개될 경우에는 지방지출이 크게 증가하게 될 것이다. 그런데 지방재정의 세입기반과 재원조달기능이 취약할 경우에는 지방자치단체의 역할 중대에 따른 추가적인 재정수요를 효과적으로 수용하기 어려울 것이다. 따라서 지방자치단체가 내생적 지역발전전략과 지방자치단체 주도형 지역산업정책을 적극적으로 펼칠 수 있도록 하기 위해서는 이러한 역할 수행에 필요한 「적정 지방재정규모」가 확보되어야 할 것이다. 이런 점에서 지방재정 지출수요에 상응한 「적정 지방재정규모」의 확보도 지역발전의 자율성 보장을 위한 중요한 조건이라고 할 수 있다.

이밖에 자체사업비 및 투자비 지출의 확대, 탄력적인 재정운영 등 지방재정 지출구조의 효율성과 생산성 및 안정성도 지방자치단체의 지역개발 및 지역발전 전략 추진에 있어 자율성 보장을 위한 중요한 조건으로 작용하게 된다.

III. 지역개발의 자율성 측면에서 본 지방재정의 실태와 문제점

1. 지방재정의 전체 구조와 규모

현재 전국의 248개 지방자치단체가 운영하고 있는 지방재정은 크게 일반회계와 특별회계로 구성되어 있으며, 특별회계는 다시 공기업특별회계와 기타특별회계로 구분하여 계리되고 있다. 또한 지방자치단체는 예산회계와는 별도로 기금을 설치하여 운영하고 있다.⁵⁾

2001년 당초 예산을 기준으로 시·도단위의 회계별 예산규모와 총계기준의 전체 재정규모의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 즉 2001년 당초 예산 기준으로 전국 지방자치단체의 전체 예산은 총계규모 81조 7,816억원(순계 규모 64조 4,892억원)에 달하며, 이중 일반회계가 74.8%, 특별회계가 25.2%의 비중을 점하고 있다. 이처럼 현재 지방재정은 일반회계 중심으로 운영되고 있으며, 다만 대도시 자치단체는 도단위 자치단체에 비해 특별회계의 비중이 상대적으로 높다.

또한 시·도별 지방재정규모를 살펴보면 서울과 경기도의 지방재정규모가 전국 지방자치단체 전체 재정규모의 34.7%를 점하고 있다. 이러한 사실은 지방재정력의 수도권 집중현상을 나타내 주고 있으며, 여타 지방자치단체의 경우 수도권에 비해 상대적으로 지방재정력이 열악하다고 할 수 있다.

2. 지방자치단체의 세입·세출예산구조

2001년 당초 예산기준으로 지방자치단체 예산회계의 세입구조를 살펴보면 <표 1>과 같다. 우선 자체재원인 지방세와 세외수입이 각각 28.7%와 26.0%의 비중을 점하고 있음을 알 수 있다. 또한 의존재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 조정교부금이 각각 10.3%, 5.0%, 22.5%를 점하고 있으며, 외부차입재원인 지방채의 비중이 3.5%를 기록하고 있다.

5) 2000년 말 현재 기준으로 지방자치단체의 기금 설치·운영 현황을 살펴보면, 전국적으로 총 131종 1,942개의 기금이 설치되어 있으며, 그 규모는 9조 7,361억원이다.

<표 1> 지방자치단체의 세입예산 구조

(단위 : 백만원, %)

| 구 분 | 2000년 예산 | 2001년 예산 |
|----------|-------------------|-------------------|
| 지 방 세 | 20,134,481(23.9) | 23,474,744(28.7) |
| 세외수입 | 23,458,531(27.8) | 21,230,018(26.0) |
| 지방교부세 | 8,553,236(10.1) | 8,460,392(10.3) |
| 지방양여금 | 3,749,344(4.4) | 4,113,313(5.0) |
| 조정교부금 | 3,439,306(4.1) | 3,248,213(4.0) |
| 보 조 금 | 20,867,267(24.7) | 18,382,857(22.5) |
| · 국고보조금 | 16,462,988(19.5) | 14,699,212(18.0) |
| · 시도비보조금 | 4,404,279(5.2) | 3,683,645(4.5) |
| 지 방 채 | 4,184,833(5.0) | 2,872,102(3.5) |
| 합 계 | 84,386,997(100.0) | 81,781,639(100.0) |

주 : 1. 2000년도 최종예산 일반회계·특별회계(기타+공기업) 총계 규모 기준

2. 2001년도 당초예산 일반회계·특별회계(기타+공기업) 총계 규모 기준

자료 : 행정자치부(2001)

<표 2> 지방자치단체 세출예산의 기능별 구조

(단위 : 백만원, %)

| 구 분 | 2000년 예산 | 2001년 예산 |
|-----------|-------------------|-------------------|
| 일반행정비 | 10,515,330(12.5) | 11,164,388(13.6) |
| 사회개발비 | 39,653,551(47.0) | 41,354,825(50.6) |
| 경제개발비 | 26,264,417(31.1) | 21,485,551(26.3) |
| 민방위비 | 1,171,831(1.4) | 1,187,328(1.5) |
| 지원 및 기타경비 | 6,781,867(8.0) | 6,589,547(8.0) |
| 합 계 | 84,386,997(100.0) | 81,781,639(100.0) |

주 : 1. 2000년도 최종예산 일반회계·특별회계(기타+공기업) 총계 규모 기준

2. 2001년도 당초예산 일반회계·특별회계(기타+공기업) 총계 규모 기준

자료 : 행정자치부(2001)

다음으로 지방자치단체의 일반회계와 특별회계를 포함한 전체 예산회계의 세출 구조를 살펴보면 <표 2>와 같다. 회계년도에 따라 다소의 차이는 있으나 지역개발비와 사회복지비를 포함하고 있는 사회개발비의 비중이 50% 내외로 가장 높은 비중을 점하고 있으며, 경제개발비의 비중도 25~30% 내외의 수준을 기록하고 있다. 그리고 일반행정비가 13% 내외, 지원 및 기타경비가 8% 내외, 민방위비가 1.5% 내외의 비중을 점하고 있다.

3. 지역개발의 자율성 측면에서 본 지방재정의 문제점

1) 지방자치단체의 낮은 재정자립 수준

지방자치단체가 내생적 지역발전 전략과 지방자치단체 주도형 지역산업정책에 기초하여 지역중심의 지역발전체계를 구축할 수 있기 위해서는 우선 지방자치단체의 자율적인 재정운용 능력이 뒷받침되어야 한다. 이런 관점에서 지방자치단체의 재정자립도, 자체수입 대비 인건비 비중 등을 통해 지방자치단체의 지역개발의 자율성을 분석해 보기로 한다.

<표 3> 시·도별 지방자치단체의 재정자립도 현황

(단위 : %)

| 시·도별 | 시·도별평균 (순계규모) | 특별시 광역시 (총계규모) | 도 (총계규모) | 시 (총계규모) | 군 (총계규모) | 자치구 (총계규모) |
|-------|------------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 전국 평균 | 57.6 | 84.8 | 35.2 | 49.6 | 21.0 | 45.0 |
| 서울 | 95.6 | 94.9 | — | — | — | 52.4 |
| 부산 | 74.4 | 69.2 | — | — | 43.6 | 40.8 |
| 대구 | 75.3 | 72.2 | — | — | 46.2 | 37.4 |
| 인천 | 77.7 | 76.3 | — | — | 21.2 | 37.1 |
| 광주 | 63.6 | 59.5 | — | — | — | 31.4 |
| 대전 | 74.9 | 70.0 | — | — | — | 35.6 |
| 울산 | 76.4 | 71.4 | — | — | 57.9 | 48.0 |
| 경기 | 78.0 | — | 71.4 | 75.1 | 46.2 | — |
| 강원 | 29.8 | — | 26.4 | 33.5 | 17.8 | — |
| 충북 | 36.5 | — | 27.6 | 49.5 | 22.5 | — |
| 충남 | 30.5 | — | 24.4 | 32.5 | 20.8 | — |
| 전북 | 27.7 | — | 18.5 | 33.8 | 16.6 | — |
| 전남 | 22.0 | — | 14.7 | 32.4 | 13.2 | — |
| 경북 | 31.3 | — | 24.8 | 35.8 | 17.2 | — |
| 경남 | 39.5 | — | 31.3 | 46.2 | 17.4 | — |
| 제주 | 33.6 | — | 31.4 | 37.0 | 21.1 | — |

주 : 1. 2001년도 당초 예산 기준

2. 시·도별 전국평균 재정자립도는 순계규모로 산출됨에 따라 단체별보다 다소 높게 나타남(의존재원인 국고보조금 등 충복계상분을 공제)
3. 특별시, 광역시, 도, 시, 군 자치구의 단체별 재정자립도는 순계규모로 산출이 곤란함에 따라 총계규모로 산출

자료 : 행정자치부(2001)

<표 3>은 2001년 당초 예산기준으로 시·도별 지방자치단체의 재정자립도를 정리한 것이다. 전국 평균 기준으로 지방자치단체의 재정자립도는 57.6%를 기록하고 있으나 시·도 자치단체에 따라 편차가 크게 존재하고 있다. 서울을 포함한 대도시 자치단체의 경우에는 재정자립도가 높기 때문에 지방재정 운용 측면에서 지역개발의 자율성도 상대적으로 높다고 할 수 있다. 그러나 도단위 지방자치단체의 경우에는 경기도를 제외하고는 도·시·군을 가릴 것 없이 전반적으로 재정자립도가 전국 평균 수준을 크게 하회하는 낮은 수준을 면치 못하고 있어 지역개발을 위한 자율적 재정운영기반이 상대적으로 취약한 실정으로 판단된다. 특히 군 자치단체의 전국적으로 평균 재정자립도가 21% 수준에 그치고 있어 지역개발을 위한 자율적인 재정운영을 기대하기가 매우 어려운 실정으로 판단된다.

그런데 <표 4>에 제시되어 있는 바와 같이 1991년 지방자치제 실시 이후 재정자립도 변화 추이를 살펴보면 전국 평균적으로 자립수준이 점차 낮아지고 있으며, 특히 IMF 경제위기 이후 그 수준이 더욱 낮아지고 있다. 또한 자치단체별로는 도와 시의 재정자립도가 타 자치단체에 비해 상대적으로 크게 낮아졌음을 확인할 수 있다. 이러한 사실은 지방자치제 실시 이후 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 지방재정조정제도를 통한 재원이전 기능이 강화되면서 지방자치단체의 자율적 재정운영기반이 약화되어 왔음을 뜻하며, 이에 따라 지방자치단체의 지역발전을 위한 자율적 재정운영도 더욱 어려워졌다고 할 수 있다.

<표 4> 지방자치단체의 연도별 재정자립도의 변화 추이

(단위 : %)

| 연도별 | 전국평균 | 특별시 광역시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 |
|------|------|------------|------|------|------|------|
| 1991 | 66.4 | 98.3 | 45.1 | 71.5 | 27.3 | 50.0 |
| 1992 | 69.6 | 98.5 | 49.0 | 74.7 | 29.3 | 51.2 |
| 1993 | 68.0 | 98.6 | 51.7 | 70.3 | 27.5 | 53.7 |
| 1994 | 63.9 | 98.1 | 46.8 | 63.6 | 24.5 | 53.2 |
| 1995 | 63.5 | 97.3 | 46.7 | 53.7 | 23.8 | 54.3 |
| 1996 | 62.2 | 98.0 | 43.1 | 53.4 | 22.5 | 53.0 |
| 1997 | 63.0 | 98.1 | 42.5 | 53.3 | 21.2 | 51.6 |
| 1998 | 63.4 | 90.0 | 42.1 | 54.1 | 22.9 | 49.7 |
| 1999 | 59.6 | 88.1 | 38.3 | 52.0 | 23.4 | 52.3 |
| 2000 | 59.4 | 84.8 | 37.9 | 50.6 | 22.0 | 46.9 |
| 2001 | 57.6 | 84.8 | 35.2 | 49.6 | 21.0 | 45.0 |

주 : 각 연도별 당초예산 총계규모 기준. 단, 전국평균은 순계규모 기준임

자료 : 행정자치부(2001)

<표 5> 지방자치단체의 자체수입 대비 인건비 현황

(단위 : 백만원, %)

| 단체별 | 예산액 (A) | 자체수입 (B) | 지방세 (C) | 인건비 (D) | 각 수입에서 차지하는 인건비 비율 | | |
|-----|------------|-------------|------------|------------|--------------------|---------------|--------------|
| | | | | | 총예산 (D/A) | 자체수입 (D/B) | 지방세 (D/C) |
| 특별시 | 8,123,554 | 7,758,809 | 6,903,524 | 6,204,740 | 3.6 | 3.7 | 4.2 |
| 광역시 | 7,442,570 | 5,418,681 | 4,820,795 | 289,235 | 5.7 | 7.8 | 8.8 |
| 도 | 14,721,309 | 6,128,267 | 5,390,117 | 424,654 | 4.7 | 11.2 | 12.7 |
| 시 | 14,913,166 | 6,437,045 | 3,953,087 | 685,537 | 12.9 | 29.8 | 48.5 |
| 군 | 9,605,619 | 1,833,946 | 964,298 | 1,916,694 | 13.4 | 70.3 | -33.7 |
| 자치구 | 6,397,403 | 2,878,288 | 1,442,923 | 1,289,305 | 25.0 | 55.6 | -10.8 |
| 합 계 | 61,203,621 | 30,455,037 | 23,474,744 | 6,204,740 | 10.1 | 20.4 | 26.4 |

주 : 2001년도 일반회계 당초 예산 기준

자료 : 행정자치부(2001)

전반적인 재정자립수준이 취약한 가운데 지방자치단체의 유지·존속에 필요한 가장 기본적인 지출 수요인 인건비를 충당하는 데 자체수입의 대부분을 지출해야 하는 상황에 직면하고 있는 자치단체들이 많아 지역발전을 위한 지방자치단체의 자율적인 재정운영을 기대하기가 매우 어려운 실정이다. 즉 <표 5>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 전국 평균적으로는 자체수입에서 인건비가 차지하는 비중이 20.4% 수준에 그치고 있으나, 군과 자치구의 경우 70.3%와 55.6%에 달하고 있어 지역의 자주적인 발전을 위한 세출수요에 대응할 수 있는 재정력을 확보하지 못하고 있다. 특히 군과 자치구는 자체수입의 근간을 이루는 지방세 수입으로는 인건비 지출수요를 충당하지 못하고 있는 실정이다.

또한 <표 6>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 시·도별로는 지역개발 수요가 상대적으로 높은 도단위 자치단체들이 오히려 자체수입에서 인건비가 차지하는 비중이 높아 지역개발을 위한 자율적인 재정운영이 어려운 실정이다. 예를 들어 전남의 경우 도·시·군 전체 자치단체들이 평균적으로 지방세 수입의 94.0%를 인건비에 지출하고 있어 지방세 수입만으로는 자치단체의 기본적 세출수요도 충당하지 못하고 있는 실정이다. 그 결과 2000년 현재 기준으로 자체수입으로 인건비 지출수요를 해결할 수 없는 자치단체들이 전국적으로 29개로서 전국 지방자치 단체의 11.7%에 이르고 있다.

<표 6> 시도별 자체수입 대비 인건비 현황

(단위 : 백만원, %)

| 단체별 | 예산액 (A) | 자체수입 (B) | 지방세 (C) | 인건비 (D) | 각 수입에서 차지하는 인건비 비율 | | |
|-----|------------|-------------|------------|------------|-----------------------|---------------|--------------|
| | | | | | 총예산 (D/A) | 자체수입 (D/B) | 지방세 (D/C) |
| 서울 | 11,235,918 | 9,389,317 | 7,738,795 | 1,153,773 | 10.3 | 12.3 | 14.9 |
| 부산 | 3,153,831 | 1,956,826 | 1,593,003 | 373,456 | 11.8 | 19.1 | 23.4 |
| 대구 | 2,086,082 | 1,254,313 | 938,995 | 248,687 | 11.9 | 19.8 | 26.5 |
| 인천 | 2,487,931 | 1,567,574 | 1,343,184 | 218,885 | 8.8 | 14.0 | 16.3 |
| 광주 | 1,343,649 | 710,825 | 541,191 | 142,348 | 10.6 | 20.0 | 26.3 |
| 대전 | 1,227,659 | 744,731 | 606,783 | 142,038 | 11.6 | 19.1 | 23.4 |
| 울산 | 906,569 | 604,437 | 513,239 | 103,686 | 11.4 | 17.2 | 20.2 |
| 경기 | 9,541,802 | 6,321,245 | 4,782,675 | 846,408 | 8.9 | 13.4 | 17.7 |
| 강원 | 3,347,812 | 893,219 | 600,566 | 358,372 | 10.7 | 40.1 | 59.7 |
| 충북 | 2,413,509 | 782,741 | 531,407 | 279,934 | 11.6 | 35.8 | 52.7 |
| 충남 | 3,591,837 | 943,688 | 673,336 | 337,708 | 9.4 | 35.8 | 50.2 |
| 전북 | 3,732,896 | 917,087 | 625,862 | 380,496 | 10.2 | 41.5 | 60.8 |
| 전남 | 4,753,820 | 823,698 | 503,521 | 473,205 | 10.0 | 57.4 | 94.0 |
| 경북 | 5,054,963 | 1,414,243 | 1,022,133 | 557,685 | 11.0 | 39.4 | 54.6 |
| 경남 | 4,967,349 | 1,712,984 | 1,161,030 | 474,442 | 9.6 | 27.7 | 40.9 |
| 제주 | 1,357,996 | 418,109 | 299,023 | 113,617 | 8.4 | 27.2 | 38.0 |
| 합계 | 61,203,621 | 30,455,037 | 23,474,744 | 6,204,740 | 10.1 | 20.4 | 26.4 |

주 : 2001년도 일반회계 당초 예산 기준

자료 : 행정자치부(2001)

<표 7> 자체수입으로 인건비 미해결 단체의 현황

(단위 : 단체수, %)

| 구분 | 합계 | 시·도 | 시 | 군 | 구 |
|-----|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 해결 | 219(88.3) | 16(100.0) | 71(98.6) | 64(70.3) | 68(98.5) |
| 미해결 | 29(11.7) | - | 1(1.4) | 27(29.7) | 1(1.5) |
| 합계 | 248(100.0) | 16(100.0) | 72(100.0) | 91(100.0) | 69(100.0) |

자료 : 행정자치부(2001)

2) 지방자치단체의 취약한 독자적인 사업수행 능력

지방자치단체의 전반적인 재정자립수준이 낮은 가운데 지방자치단체가 지역발전을 위한 투자지출 수요에 대응하여 독자적인 사업수행을 위한 재정적 기반도

취약한 실정이다.

2001년 일반회계 당초 예산을 기준으로 하여 투자비 비율의 시도별 현황을 살펴보면 <표 8>과 같다. 여기서 투자비 비율은 지방자치단체 일반회계 예산 중에서 투자사업비에 배분되는 사업예산의 비중을 나타내는 것으로 SOC확충, 재해대책, 환경개선, 사회보장 등 주민편익 증진과 지역개발에 대한 재정적 기여도를 나타내 주는 것이다. 일반회계의 투자비 비율이 전국 평균적으로는 55.5%, 특별시 34.6%, 광역시 40.0%, 도 64.8%, 시 63.3%, 군 65.2%, 자치구 46.1% 등의 분포를 보이고 있어 일단 외형적으로는 투자비 비율이 비교적 높은 것으로 보인다.

<표 8> 시도별 일반회계 예산 대비 투자비 비율 현황

(단위 : %)

| 시도별 | 시도별평균 | 특별시·광역시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 |
|-------|-------|---------|------|------|------|------|
| 서울 | 36.2 | 34.6 | - | - | - | 40.2 |
| 부산 | 39.0 | 33.8 | - | - | 59.9 | 49.2 |
| 대구 | 50.3 | 48.6 | - | - | 65.9 | 51.3 |
| 인천 | 47.2 | 41.3 | - | - | 67.1 | 55.4 |
| 광주 | 43.5 | 37.6 | - | - | - | 56.1 |
| 대전 | 42.6 | 38.1 | - | - | - | 51.7 |
| 울산 | 47.3 | 46.1 | - | - | 62.1 | 43.1 |
| 경기 | 53.1 | - | 41.1 | 62.1 | 57.9 | - |
| 강원 | 65.2 | - | 65.5 | 62.1 | 68.0 | - |
| 충북 | 62.4 | - | 65.6 | 59.2 | 61.5 | - |
| 충남 | 73.1 | - | 81.5 | 69.3 | 65.7 | - |
| 전북 | 70.4 | - | 80.3 | 64.1 | 64.5 | - |
| 전남 | 72.9 | - | 83.6 | 65.9 | 67.2 | - |
| 경북 | 64.0 | - | 69.4 | 59.5 | 64.0 | - |
| 경남 | 66.9 | - | 68.4 | 65.3 | 67.2 | - |
| 제주 | 66.7 | - | 61.6 | 70.4 | 70.6 | - |
| 전체 평균 | 55.5 | 37.2 | 64.8 | 63.3 | 65.2 | 46.1 |

주 : 2001년도 일반회계 당초 예산 기준

자료 : 행정자치부(2001)

그러나 투자비 비율이 지방자치단체의 일반회계 예산 중에서 투자사업비 비율을 나타내는 것이기는 하지만, 여기에는 자체사업뿐만 아니라 국고보조, 양여금, 시도비사업이 포함되어 있어 순수 자체재원에 의한 투자비 지출 능력을 보여주지

는 못한다. 일반적으로 사업예산은 보조사업(국고보조사업, 지방양여금사업, 시도비 보조사업)과 자체사업(시도비, 시군구비)으로 구분할 수 있는 바, 지방자치단체의 독자적인 사업수행 능력은 전체 예산 중에서 자체사업비가 차지하는 비중을 통해서만 평가할 수 있다.

<표 9>는 지방자치단체 세출예산의 경비성질별 구조를 2001년 당초 예산을 기준으로 정리한 것이다. 이에 의하면 일반회계 예산의 54.4%, 일반회계·특별회계 순계예산의 54.8%를 사업예산으로 지출하고 있으나, 자체사업의 비중은 일반회계의 경우에는 19.2%, 일반회계·특별회계 순계예산의 경우에는 23.9% 수준에 불과한 실정이다. 이처럼 전반적으로는 사업예산의 비중이 결코 낮다고 할 수는 없으나 지방자치단체가 지역의 특성을 살려 자율적·독자적으로 수행할 수 없는 자체사업 예산은 낮은 수준에 불과한 실정이다.

<표 9> 지방자치단체 세출예산의 경비성질별 구조

(단위 : 억원, %)

| 구 분 | 일반회계·특별회계 순계 | 일반회계 |
|----------|-----------------|-----------------|
| 경상예산 | 150,190(23.3) | 129,888(27.8) |
| · 인건비 | · 66,877(10.4) | · 62,048(13.3) |
| · 경상적 경비 | · 83,313(12.9) | · 67,840(14.5) |
| 사업예산 | 353,105(54.8) | 254,496(54.4) |
| · 보조사업 | · 198,705(30.9) | · 164,594(35.2) |
| · 자체사업 | · 154,400(23.9) | · 89,902(19.2) |
| 채무상환 | 37,463(5.8) | 9,437(2.0) |
| 예비비 등 | 104,133(16.1) | 73,748(15.8) |
| 합 계 | 644,891(100.0) | 467,569(100.0) |

주 : 2001년도 당초예산 기준

자료 : 행정자치부(2001)

이처럼 지방자치단체들이 지방재정 자립수준이 낮은 가운데 보조사업, 특히 국고보조사업에 의존하여 투자사업을 전개하고 있기 때문에 지방자치단체가 독자적·자율적으로 지역발전을 도모하기가 어려운 실정이다. 그런데 일반적으로 국고보조사업은 지방자치단체의 자체재원을 통한 지방비 부담의무를 수반하는 사업이기 때문에 국고보조사업의 확대는 지방자치단체의 재정적 자율성을 더욱 제약할 수밖에 없다. 즉 <표 10>에 정리되어 있는 바와 같이 국고보조사업 예산이 매년 증가하는 가운데 전체 사업비의 35% 정도는 지방비로 확보되고 있어 지방자치

단체의 자율적 인 사업수행 능력을 더욱 제약하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 10> 국고보조금 및 지방비 부담 현황

(단위 : 억원, %)

| 구 분 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 국고보조사업 | 96,846(100) | 120,849(100) | 138,357(100) | 133,229(100) | 158,728(100) |
| · 국고보조금 | 55,456(57) | 77,656(64) | 98,076(70) | 82,531(62) | 103,494(65) |
| · 지방비부담 | 41,390(43) | 43,193(36) | 40,281(30) | 50,698(38) | 55,234(35) |

주 : 각 연도별 당초 예산 기준

자료 : 행정자치부(2001)

3) 지방채를 통한 투자사업비 확보와 재정건전성 악화

지방자치단체의 재정자립기반이 취약한 가운데 지역개발을 위한 투자사업비의 조달 과정에서 지방채에 의존하는 경향이 점차 강화되고 있다. 2001년 6월말 현재 기준으로 지방자치단체의 전체 부채규모는 18조 4,754억 원으로 일반회계와 특별회계의 지방채 규모의 비중이 각각 43.3%와 56.7%를 점하고 있다. 지방채 발행을 통해 투자재원을 조달한 사업들은 <표 12>에 제시되어 있는 바와 같이 주로 지역사회간접자본 확충을 위한 사업들로 구성되어 있다.

<표 11> 지방자치단체의 회계별 채무 현황

(단위 : 억원, %)

| 회 계 별 | 부채규모 | 비율 |
|---------------|---------|-------|
| 일 반 회 계 | 79,950 | 43.3 |
| 기 타 특 별 회 계 | 54,460 | 29.5 |
| 공 기 업 특 별 회 계 | 50,344 | 27.2 |
| 합 계 | 184,754 | 100.0 |

주 : 2001년 6월말 현재 기준

자료 : www.mogaha.go.kr

지방자치단체들이 재정자립기반이 취약한 가운데 부족한 투자재원을 지방채 발행을 통해 충당하고 있는 나머지 지방재정의 탄력적 운영과 지방재정의 건전성 확보에 점차 부정적인 파급효과가 창출되고 있다. 즉 <표 13>에 제시되어 있는 바와 같이 지방채 상환비율이 점차 높아지면서 지방재정지출의 탄력성은 저하되는 반면에 지방채무가 지방자치단체의 일반재정에 미치는 압박도는 높아지고 있

는 경향을 보이고 있다. 특히 특별시와 광역시에서 그러한 경향이 강하게 나타나고 있다.

<표 12> 지방자치단체의 사업유형별 지방채무 현황

(단위 : 억원, %)

| 사업 유형별 | 부채규모 | 비 율 |
|--------|---------|-------|
| 지하철 건설 | 22,101 | 12.0 |
| 도로시설 | 38,410 | 20.8 |
| 상하수도사업 | 49,780 | 26.9 |
| 국민주택건설 | 9,713 | 5.3 |
| 택지공단조성 | 20,968 | 11.3 |
| 재해복구 | 4,562 | 2.5 |
| 월드컵경기장 | 6,139 | 3.3 |
| 기타사업 | 33,081 | 17.9 |
| 합계 | 184,754 | 100.0 |

자료 : www.mogaha.go.kr

<표 13> 지방자치단체의 지방채 상환비 비율

(단위 : %)

| 연도별 | 평균 | 특별·광역시 | 도 | 시 | 군 | 구 |
|------|------|--------|------|------|------|------|
| 1997 | 6.03 | 11.38 | 3.21 | 4.92 | 4.00 | 1.16 |
| 1998 | 6.57 | 16.15 | 4.33 | 5.01 | 4.76 | 0.64 |

주 : 1. 각 연도별 일반·기타특별회계 결산 기준

2. 지방채 상환비 비율(%)=(최근 4년간 평균 지방채무상환액/최근 4년간 평균 일반·기타특별회계 일반재원결산액)×100

자료 : 행정자치부(1999)

IV. 지역개발의 자율성 증진을 위한 지방재정 확충 방안

1. 지방재정 확충의 기본 방향

지방자치의 실시가 지역주민들의 삶의 질의 증대와 지역발전에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 지방정부의 자율적 의사결정 기반과 재정적 기반이 함께 확충되어야 한다. 지방재정의 기반 강화는 여러 측면에서 서술될 수 있으나, 기본적으로 지방정부가 지역주민들의 공공서비스에 대한 기대욕구를 충족시킬 수 있는 재정규모를 지니고 있는가의 문제로 집약될 수 있다. 만일 지방재정이 당면한 재정수요에

대응할 수 있는 적절한 규모에 미달한다면, 설령 세입구조상의 재정자립도가 높다고 하더라도 결코 소망스럽다고 말할 수 없다. 주민들이 기대하는 공공수요를 수용하지 못하는 지방정부는 그만큼 존립의의가 약화될 수밖에 없기 때문이다.

따라서 앞으로 지방자치단체가 주체적으로 지역문제를 해결할 수 있는 자립형 체질과 지역중심의 발전체계를 구축할 수 있도록 하기 위해서는 국가기능의 지방 이양이 확대되어야 하고, 이에 상응한 재원의 지방 이양이 수반되어야 할 것이다. 지방자치단체가 지역의 발전주체로서 주도적인 역할을 자율적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 중앙·지방정부간 재원배분체계의 재구조화를 통해 「歲入自治」의 폭을 확대하여야 한다. 이를 통해 중앙·지방정부간 재원배분체계가 단순한 재원의 분권화 내지는 세출분권화에 그치지 않고 「지방분권형 재정체제」의 구축으로 이어지도록 함으로써 지방자치단체가 스스로의 판단과 책임하에 지역문제를 처리할 수 있도록 해야 한다(곽재기, 1997b).

2. 재정분권화 확대를 위한 지방세원의 확충 방안

1) 응의원칙의 강화와 지방세원의 보강 방안

지방자치시대의 전개와 더불어 지역주민의 선택과 부담에 기초하여 다양한 형태의 지방공공서비스 공급이 이루어지도록 하기 위해서는 응의원칙을 기초로 한 지방세원의 확충과 보강이 필요하다. 지방세를 통한 재원조달 과정에서 응의성의 원칙을 효과적으로 살려나가기 위해서는 현재 국세로 배분된 일부 세원을 지방세로 이양하는 것이 필요하다.

우선 세원을 발생시키는 경제활동 과정에서 공해, 환경오염 및 자연경관의 파괴, 집적에 따른 사회문제의 현재화 등 외부불경제효과가 현저함에도 불구하고 현재 세원이 국세로 귀속됨으로써 외부불경제효과의 발생지역과 세수 귀속주체간의 괴리현상을 야기하는 세목의 경우에는 이를 지방세원으로 이양하는 것이 바람직하다.⁶⁾ 또한 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 외부효과로 작용하거나 지역경제활동과 밀접히 관련된 당해 지역의 시설물 등을 이용하여 발생하는 세원의 경우에는 응의원칙의 측면에서 지방정부 세원으로 귀속시키는 것이 바람직하다(오연천, 1991).

6) 예를 들어 관광자원이 풍부하게 분포하고 있는 강원도의 경우 관광자원의 보전과 관광기반시설조성 및 개발·유지를 위하여 지방자치단체들이 많은 예산을 지출하고 있으나 관광(행위)에 대한 조세부과는 주로 국세로 귀속되고 있다.

따라서 지방행정서비스 및 지역경제활동과 긴밀한 관계를 맺고 있는 지역의 특수부존자원, 관광자원, 오염원 등에 대한 세원의 경우에는 이를 지방세체계로 흡수하는 것이 웅익원칙에 비추어 볼 때 바람직하다. 이런 점에서 관광지 내에서의 입장·숙박행위에 대하여 과세하는 부가가치세, 스키장 등 특정장소 입장행위에 대한 특별소비세, 그리고 공업용수·상수도 용수 등 수자원에 대한 부가가치세 등의 세원은 지방세로 이양하는 것이 필요하다. 아울러 자동차 운행이 지역에 미치는 외부불경제 효과와 행정서비스 유발효과 등을 감안할 때 자동차와 휘발유·경유·LPG 등 자동차 연료에 부과되는 특별소비세 세원의 일부도 지방세로 이양하는 것이 필요하다.

한편 「거주지주의」(residence principle)에 기초를 두고 있는 현행 지방세체계로서는 생활권의 확대와 직주분리, 일시적·계절적 이동 등에 따른 거주지역과 지방행정 서비스의 혜택을 누리는 편익지역이 괴리되는 문제를 효과적으로 해결하기 어려운 설정이다. 예를 들어 재산과세 위주로 형성되어 있는 현행 지방체계에 의하면 주간에 유입인구가 많은 대도시 자치단체의 경우 이를 유입인구에 의하여 발생하는 비용 또는 지방자치단체의 행정서비스의 수혜에 상응한 비용분담을 지방세를 통해 부과하는 것이 용이하지 않다. 또한 관광자원이 풍부하게 분포하고 있는 지역의 경우에도 관광자원이나 관광행위에 대한 지방세의 과세가 허용되지 않기 때문에 관광객이 해당 지역에 일시적으로 체류하는 동안에 누리는 지방행정 서비스의 편익이나 지방행정비용 유발에 상응하는 부담을 지울 수가 없다.

이런 점에서 지방재정 운용의 효율성을 제고하기 위해서는 지방자치단체 수준에 있어서 「지방행정서비스에 대한 편익과 비용부담의 일치화」를 도모할 수 있는 세원을 지방세체계에 수용하는 것이 필요하다. 여러 세원 중에서도 소비과세가 거주지역과 편익지역의 괴리에 따른 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는데 있어 매우 효과적인 세원으로 평가되고 있다(堀場勇夫, 1999). 따라서 현재 국세 세원으로 배분되고 있는 부가가치세 세원중 지역적 정착성이 높은 음식업분과 도소매업분, 그리고 특별소비세중 지역적 정착성이 높은 과세장소 및 과세유홍장소에 대한 특별소비세 등과 같은 일부 세원을 지방세로 이양하는 것이 웅익성의 원칙에 비추어 볼 때 바람직하다고 할 수 있다.

2) 지역경제와 지방재정의 유기적 연계를 위한 지방세원의 보강방안

현행 지방세체계하에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역경제 활성화 노력의 성과가 대부분 국세 수입으로 귀속되고 있는 나머지 지방세 수입의 증대에

기여하는 효과는 작은 실정이다. 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세(도세와 시군세)의 세수증대 효과에 대한 경험적 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고, 서비스업의 경우에도 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세 수입과 負(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다(배인명·양기용, 1995).

이와 같이 지역의 제조업이나 서비스업의 성장이 지방세보다는 오히려 국세 수입의 증대에 크게 기여하고 있는 현행 지방세체계에서는 지역경제 활동과 지방 재정이 상승적 순환관계로 연결되기 어려운 실정이다. 따라서 지방자치단체의 지역경영활동의 성과가 지방정부의 세수입 증대로 연결될 수 있도록 하기 위해서는 지역경제의 활성화로 인한 소득 및 소비의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용하여야 한다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세, 소비활동과 관련된 소비과세 관련 세원을 지방세체계에 흡수·보강할 수 있는 지방세원의 확충 방안 및 국세 세원의 지방세 이양방안이 마련되어야 할 것이다.

3) 지방자치단체 과세자주권의 확대

지방자치단체의 세입자주성을 확대하기 위해서는 일부 국세의 지방세 이양을 통한 지방세원의 확충과 더불어 지방자치단체가 세수입의 증감을 자율적으로 결정할 수 있는 과세의 자주성을 제도적으로 보장하는 것이 필요하다.

첫째, 지방정부의 과세자주성을 확대하기 위해서는 일부 국세의 지방세 이양을 통한 지방세원의 확충과 더불어 탄력세율제도 활용에 대한 유인부여, 지방세감면 조례 제정의 자율권 부여 등이 필요하다.

둘째, 「국세와 지방세 등의 조정등에 관한 법률」을 개정하여 중복과세 금지원칙을 완화하여 공동세제도의 도입 근거를 마련할 필요가 있다. 즉 지방자치단체의 주도적 노력에 의해 창출된 세원 또는 지방자치단체의 활동과 직접 관련되어 있는 세원의 지방세화 방안은 결국 소득과 소비관련 세원의 지방세 수용 문제로 귀결된다. 그런데 지방세원화의 필요성이 인정되는 소득과 소비관련 세원의 대부분이 국세에 수용되어 있는 가운데 중복과세금지원칙이 적용되고 있는 현재의 국세와 지방세 배분체계하에서는 지역에서 창출·생성된 세원의 지방세화 방안의 실현가능성은 매우 제한적일 수밖에 없다. 또한 소득과 소비관련 세원의 특성상 관련 세원을 포괄적으로 지방세로 이양하거나 지방정부가 전유세원으로 활용하기는 현실적으로 어렵다. 따라서 지방자치단체의 주도적 노력에 의해 창출된 소득

과 소비관련 세원, 그리고 수익자부담원칙과 원인자부담원칙에 따라 지방자치단체의 활동과 직접 연계되어 있는 소득과 소비관련 세원의 지방세화를 추진하기 위해서는 일차적으로 공동세제도의 도입이 실현되어야 한다(곽채기, 1997b).

셋째, 응의원칙에 입각한 지방세원 확충을 제도적으로 보장하기 위해서도 「법정외세목제도」를 도입하는 것이 필요하다. 법정외세목제도는 특정 지역에 국한되어 있는 세원을 대상으로 하여 지방자치단체의 공공서비스로부터 얻는 편익과 비용 분담을 유기적으로 연계하는데 매우 효과적인 장치이다(오연천, 1991).

3. 지방재정조정제도 개편을 통한 지방재정의 자주권 확대

지방자치단체가 지역중심의 지역발전체제 구축할 수 있는 지방재정 확충 방안을 모색하는 과정에서는 지방재정조정제도의 전반적인 체계를 정비함으로써 지방재정의 자주권을 확대하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 이런 관점에서 볼 때 가장 중요한 과제는 현재의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제도로 다기화되고 기능이 혼재되어 있는 제도적 틀을 일반보조금과 특정보조금으로 그 기능을 분화시키는 가운데 이전통로(제도적 장치)의 단순화를 도모하는 것이다. 따라서 현재 지방교부세와 국고보조금의 중간적인 제도적 장치로 출발하였다가 점차 국고보조금적 성격을 띠고 있을 뿐 아니라 일부 지방교부세 기능도 혼재되어 있는 지방양여금제도를 폐지하는 가운데 지방교부세와 국고보조금을 중심으로 재원이 전기능과 형태를 분화시켜 나가는 것이 필요하다.

첫째, 지방재정조정제도 상호간 기능분화와 단순화 원칙에 따라 지방양여금제도를 폐지할 경우 지방교부세는 명실상부한 중앙·지방정부 및 지방정부 상호간 세원공동이용방식으로 정립해 나가야 한다. 추가적인 국세의 지방세 이양 과정에서 나타날 수 있는 지방정부간 재정력 격차를 조정할 수 있는 수평적 형평화 기능을 대폭 보강하여야 한다. 또한 현재 국고보조금적 성격을 띠고 있는 특별교부세와 중액교부세를 폐지하고, 보통교부세만 존치시키는 것이 필요하다. 특별교부세의 상당 부분은 보통교부세로 편입시킬 수 있을 것이며, 일부는 국고보조금으로 이관하고 예비비적 성격의 재원은 중앙정부 일반회계 예비비 사업으로 전환하는 것이 바람직할 것이다. 지방교부세의 기능을 이렇게 전환하는 것과 병행하여 교부세 재원의 확보방법도 개편하여, 내국세 수입의 일정 비율을 지방교부세 재원으로 할당하는 방식보다는 세원공유의 필요성이 높은 소득세, 법인세, 부가가치세의 일정 비율을 지방교부세 재원으로 할당하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 국고보조금제도도 지방자치의 원리에 부합하도록 개편되어야 한다. 이를 위해서는 우선 무엇보다도 장기적 안목에서 중앙정부와 지방정부간 역할 분담이 재정립되는 가운데, 중앙정부 사무와 지방사무의 구분 기준, 중앙·지방정부간 경비분담원칙 등이 명확하게 설정되어야 할 것이다. 특히 국고보조금의 정비는 기관위임사무의 정비와 결부하여 접근하는 것이 필요하다. 장려적 보조금과 지역간 외부효과의 조정을 위해 필요한 국고보조금을 제외한 나머지 국고보조금은 기관위임사무의 지방사무로의 전환 등을 통해 이를 대폭 정비해 나가야 한다. 따라서 보조금의 규모가 영세하여 그 효과가 의문시되거나 보조금 수취로 인해 행정사무만 번잡하게 되는 경우, 자치단체의 필수적 고유기능에 속하는 것임에도 국고보조가 지속되어 온 경우, 그리고 보조금 지급의 목적이 이미 달성되었거나 보조금 지급의 취지가 부적절한 것으로 판단되는 경우 등에 있어서는 국고보조금을 폐지 또는 정비하여야 할 것이다. 또한 국고보조금의 효율적 운영과 성과향상을 도모하기 위한 취지에서 성과가 미진한 보조금을 폐지하면서 세분화·영세화된 보조금을 통합·정비하고 운영의 신축성을 확보할 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다. 이를 위해서는 국고보조금이 지방정부 단위에서 현재보다 융통성 있게 활용될 수 있도록 보조 대상을 확대한 「포괄보조금제도」(block grant)를 도입하는 것이 필요하다. 이밖에 보조금사업의 선정, 재원부담의 배분, 그리고 사업운영에 있어 통제위주의 중앙정부주도를 지양하면서 지방자치단체의 입장과 여건이 적절하게 반영될 수 있는 통로가 마련됨으로써 국고보조금제도가 중앙정부의 일방적인 재정원조가 아닌 상호적 재정조정제도로써 정착되어야 할 것이다(오연천, 1987).

4. 민간활력의 전략적 활용

앞으로 지방정부는 독점적인 서비스 제공 역할을 지양하고 공공부문, 민간부문, 비공식사회부문을 통합하는 촉매역할을 수행함으로써 지역공동체 문제를 해결해 나가야 한다. 이중에서도 특히 공공서비스의 민간위탁, 민간부문과의 공동생산 및 NGO의 활용, 민자유치와 프로젝트 금융기법의 활용 등에 주목할 필요가 있다. 이러한 민간활력을 전략적으로 활용함으로써 실질적인 지방재정 확충 효과를 창출 할 수 있을 것이다.

첫째, 행정서비스의 민간위탁은 경쟁입찰에 의거한 외부계약방식(contracting out)을 통해 정부기능의 시장성과 경쟁력을 확대하기 위한 민영화의 한 형태라고 할 수 있다.

둘째, 공동생산(co-production)은 공공부문과 민간부문의 협력적 분업관계를 형성해 공공서비스를 제공하는 것을 의미한다. 지방정부의 공공서비스를 민간부문과 공동으로 생산하게 되면 민간부문의 인력과 재원을 활용할 수 있게 됨으로써 지방정부의 인력과 재정규모 팽창을 억제할 수 있으며, 민간부문의 전문성과 다양한 생산기법을 활용함으로써 보다 양질의 서비스를 제공할 수 있다. 공동생산에 활용될 수 있는 민간자원으로서는 자원봉사자, 전문인력, 민간재원, 민간사회단체와 조직, 시설과 장비, 전문적인 장비나 기술 등을 예시할 수 있다.

셋째, 지방정부 공동생산의 파트너로서 최근 비정부기구(NGO)가 새롭게 주목을 받고 있다. 비정부기구는 시장실패와 정부실패를 극복할 수 있는 제3안의 대안으로서 그 중요성이 부각되고 있다. 지방행정의 업무가 더욱 세분화되고 전문화되는 추세를 보이고 있어 지방정부가 이를 모두 관장하는 것은 불가능하기 때문에 비정부기구인 시민단체와 업무를 공동으로 수행하는 방식을 강구할 필요가 있다. 비정부기구는 특히 환경행정분야와 사회복지분야에서 상당한 비교우위를 확보하고 있는 것으로 평가되고 있다.

5. 효율적인 지방채 관리와 재정탄력성의 확보

자치시대 개막 이후 증대하고 있는 각종 지역개발 수요들을 수용하기 위하여 지방채 발행 규모가 빠른 속도로 증가하고 있다. 그러나 지방채를 발행할 경우라도 장기적 사업계획의 재원조달 수단으로서 장기지방채를 발행하는 것은 수긍할 수 있으나 단기채 발행은 상환기간이 곧 돌아옴으로써 지방자치단체가 여유를 갖고 원리금 상환에 임할 수 있는 여지가 적다는 점을 과소평가해서는 안된다. 이런 점에서 단기채의 발행은 극히 예외적인 상황에 국한하여 빌행해야 한다. 앞으로 즉흥적이고 무계획적인 지방채발행을 자체하고 상환재원조달 범위 내에서 투자효율성이 높은 사업을 우선 추진하여 지방재정의 안정성과 건전성을 확보하기 위해서는 지방채 발행을 다음과 같이 관리해 나가는 것이 필요하다.

첫째, 지방채 발행은 우선 부족한 재원을 확보하여 투자사업을 원활히 추진할 수 있는 장점은 있으나, 원리금 상환부담으로 장래의 재정운영을 경직화시킬 우려가 있으므로 향후 재정여건을 종합분석하여 지방재정의 건전성을 저해하지 않는 범위내에서 적정한 수준으로 운영해야 한다.

둘째, 투자효율성을 감안한 대상사업 선정이 중요하다. 따라서 중기지방재정계획에 반영되고 투·융자심사를 거친 사업에 한하여 지방채를 발행하되 반드시 행

정자치부장관이 승인한 범위내에서 예산을 편성, 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행하는 것이 필요하다. 또한 문화·체육시설등 불요불급한 시설 및 택지개발·유원지조성등 사업전망이 불투명한 사업을 위한 지방채발행은 지양되어야 한다.

셋째, 기채선, 발행조건의 타당성을 체계적으로 검토해야 한다. 차입선의 결정에 있어서는 이율과 상환조건이 유리한 재원을 조달하여 지방채발행으로 인한 재정부담이 최소화되도록 노력해야 한다.

넷째, 적기에 자금을 차입하는 노력을 기울일 필요가 있다. 즉 투자사업의 진도, 자금수요 등을 감안 적기에 자금을 차입함으로서 차입후 장기보관으로 이자만 부담하거나, 경상경비에 사용되는 사례가 없도록 유의해야 한다.

V. 맷는 말

재정분권화의 확대를 통해 지방정부의 세입예산과 세출예산의 자율성과 분권화 수준이 높아지면, 지역중심 발전체제 구축을 위한 지방재정기반을 확충할 수 있을 것이다. 그러나 재정분권화 확대로 인하여 지방정부간 재정력 격차가 확대될 여지가 많다. 또한 지방공공서비스 공급 수준과 경비 부담수준에 관한 지방정부 간의 격차 확대는 전국적 균일화라는 공평성의 요구와 갈등을 빚게 될 소지가 많다. 아울러 자주재원주의에 입각하여 재원배분체계를 재조정하는 과정에서 중앙 정부로부터의 교부금과 보조금 규모가 과도하게 축소될 경우에는 지방자치단체의 행정구역을 초월하는 행정서비스의 외부유출효과(spill-over effect)의 조정을 위한 재원지원 활동이 위축될 여지도 없지 않다.

따라서 재정분권화 수준의 확대에 따라 파생될 수 있는 이러한 문제점을 최소화하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 지방교부세제도의 기능과 재원배분방식을 전면적으로 개편하는 것이 필요하다. 이러한 노력이 함께 모색될 때 지방재정 확충을 통한 지역개발의 자율성 증대 방안이 보다 설득력을 얻을 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

곽채기, “협력적 분권체제에 기초한 지역경제정책의 전개 방안”, 법률행정논총, 제

- 17집. 전남대학교 법률행정연구소, 1997a.
- 곽채기, “중앙-지방정부간 재원배분체계의 재구조화 방안”. *한국행정연구*. 6(2). 한국행정연구원, 1997b.
- 김안제, 지방잠재력에 기초한 지방산업개발전략. 대한상공회의소, 1987.
- 김익수·오연천 편, 전환기의 지역경제정책. 삼성경제연구소, 1998.
- 김정훈, 국세와 지방세의 조정방안. 한국지방행정연구원, 1996.
- 노기성, 지방화 시대의 정책과제와 제도개선 방향. 한국개발연구원, 1996.
- 김도형, “일본 지역산업정책 실상과 교훈”. 나라정책연구회 편. 한국형 지방자치의 청사진. 길벗, 1995.
- 배인명·양기용, “지역경제의 지방재정수입에 대한 효과분석 : 시정부를 중심으로”. *한국행정학보*. 29(3). 한국행정학회, 1995.
- 라희문, 지방소득세의 도입방안. 한국지방행정연구원, 1998.
- 오연천, 지방재정론. 박영사, 1987.
- _____, 지방경제시대와 지역개발정책, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1998.
- _____, 한국조세론. 박영사, 1991.
- _____, 지자체 실시가 기업경영에 미치는 영향과 기업의 대응방안. 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1992.
- _____, 지자체 실시에 따른 기업활동의 지역별 진입장벽 실태와 정책방향. 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1996.
- 오연천·곽채기, 지방정부의 지역경제 지원기능 확충방안. 대한상공회의소, 1993.
- 이계식, “중앙·지방정부간 기능 및 재원의 재조정”. 송대희·권순원 편. 국가예산과 정책목표. 한국개발연구원, 1990.
- 이진순, “재정적 분권화이론과 지방재원확충”. *한국지방재정연구*. 창간호. 한국지방재정학회, 1997.
- 임정덕·최병호, 지방화 시대의 지역산업정책. 비봉출판사, 1996.
- 행정자치부, 1998회계년도 지방재정종합분석, 1999.
- _____, 행정자치백서 2000, 2000.
- _____, 2001년도 지방자치단체 예산개요, 2001.
- 池上惇 外, 이홍록 옮김, 지방재정론. 학민사, 1990.
- 宮本憲一 編. 김귀곤 역, 보조금의 정치경제학. 원광대학출판국, 1995.
- 清成忠男, 地域産業政策. 東京大學出版會, 1991.
- 中村剛治郎, 「地域の 論理と 地域産業」. 地域活性化の 地域經營. 學陽書房, 1992.

- 務台俊介 外, 自治體財政基盤の 確立. ぎょうせい, 1995.
- 堀場勇夫, 地方分権の 経済分析. 東洋經濟新報社, 1999.
- 湯淺利夫, 地域經營の ための 新たな 行政手法. ぎょうせい, 1995a.
- _____, 地域振興の 戰略的 展開. ぎょうせい, 1995b.
- 長谷秀男, 地域産業政策. 日本經濟評論社, 1998.
- 石倉三雄, 地場産業と 地域振興. ミネルヴァ書房, 1999.
- Bahl, Roy, "The Decentralization of Government". 한국재정학회·한국지방행정연구원
한국재정 50년의 회고와 전망, 1995b.
- Bennett, Robert J., *Decentralization Local Goverment, and Markets*. Clarendon Press, 1990.
- Bird, Richard M., "Threading the Fiscal Labyrinth : Some Issues in Fiscal Decentralization".
National Tax Journal. Vol. XLVI, No. 2, 1993.
- Harvey, D., "Flexibility : Threat or Opportunity?". *Social Review*. Vol.21 No.1, 1991.
- Kenyon, Daphne A., "Tax Policy in an Intergovernmental Setting : Is it Time for the U.S.
to Change" Ronald C. Fisher. ed. *Intergovernmental Fiscal Relations*. Kluwer Academic
Publishers, 1997.