

지방재정의 확충과 지역경제

梁起豪*

지방자치의 실시와 지방재정의 변화

내년 6월에 실시될 예정일 단체장선거를 비롯한 통합지방선거가 무사히 치러지면, 우리나라의 지방자치는 형식적이거나 민주적인 제도로서 정착하게 된다. 지방자치의 실시가 앞으로의 정치, 행정에 커다란 영향을 미치리라는 것은 두말할 나위도 없지만, 지역경제의 운용 주체가 지방정부로 바뀌으로써 지방에서 경제활동을 영위하고 있는 기업이나 기업가도 그 영향을 받게 될 것이다.

지금까지 지방정부의 재정 능력은 대단히 빈약하였으며, 그 자율적인 재정 운영도 중앙정부에 의하여 극단적으로 제한되어 왔다. 지방자치가 유도되어 온 커다란 이유 중의 하나도 지방재정의 취약성과 지역적 불균형이었다. 우리나라의 경우, 지방자치의 경험이 일천하고 중앙집권적인 전통이

역사적으로 강하여, 중앙정부와 지방정부 간의 재정 관계는 외견상으로는 상호 의존적인 관계가 되어 있지만, 실제로 지방 정부는 중앙정부의 재정적 집권에 의하여 종속화되다시피 하였다. 조세 배분을 보면, 1993년의 경우 총 조세수입이 46.6조 원이지만, 이 가운데 국세 비율이 78.7%를 차지하고 있는 반면, 지방세의 비율은 21.3%에 그치고 있다.

우리나라의 경우, 중앙정부가 지방정부의 세원을 결정하는 법률의 제정 권한을 가지고 있고, 稅收의 인정성과 탄력성에 있어서 유리한 세원인 소득 과세와 소비 과세가 국세로 되어 있는 반면, 지방세는 주로 재산 과세로 구성되어 있기 때문에, 중앙과 지방 간의 세원 격차가 대단히 큰 것이 특징이다. 이러한 중앙과 지방 간의 세원 배분은 지방재정의 자립도를 저하시킴과 동시에 재정권의 중앙집권화를 가져와 지방자치의 정착에 커다란 장애 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

* 현대사회연구소 객원연구위원. 日本國 慶應大學 정치학 박사. 주요 논문으로는 「日本の 地方政府的 政策過程의 연구」 등.

또한 지방정부의 자주 재원의 근간이 되

고 있는 지방세는 그 稅目的 신설을 비롯하여 과세 대상이 되는 과세표준액의 산정, 세율, 감면 등에 대한 구체적인 내용까지 지방세법에 의하여 규정되어 지방정부는 그 정해진 틀 안에서만 조례제정권을 지니고 있다. 따라서, 새로운 세원의 지방세화가 곤란한 실정이다.

이러한 현실적인 제약에도 불구하고, 앞으로 본격적인 지방자치의 실시와 함께, 정치적, 재정적 분권화가 진행된다면, 지방정부의 재정 운영도 크게 변하리라 보여진다. 이미 지방자치의 실시에 의하여 그동안 중앙정부 또는 상급 지방자치단체가 「지방자치에 관한 임시조치법」에 의하여 대행하여 온 지방정부의 예산·결산에 대한 심사·승인권이 지방의회에 환원되는 등 지방정부의 자치재정권이 크게 확대되었다.

한편, 지역 주민의 다양한 행정 수요의 증대와 함께, 지역 발전과 복지 증진에 대한 관심이 높아져 지방의회를 통한 자치행정에의 참가 기회가 확대되고, 공공 서비스의 다양화, 고도화에 대한 주민의 기대 욕구가 급증하고 있다. 이는 지역 경제에 있어서 지방재정의 역할 기대가 높아지는 주된 이유라고 할 수 있다.

지방재정과 지역경제

지방재정이란, 개개의 지방정부가 그 기

능을 수행하기 위하여 재원을 확보하고 관리하는 다양한 재정 활동의 총체를 의미한다. 따라서, 재정 주체의 복수성, 재정 구조의 다양성 등의 특성을 가지고 있으며, 자원 배분 기능, 소득 배분 기능, 경제의 안정화 기능 등을 지니고 있다.

이 가운데 기업 활동과 관련이 있는 경제의 안정화 기능은 우리나라의 경우, 그 기능이 특정 사업에서 이루어지기 어렵고, 중앙정부의 통일적인 재정금융정책을 통해서 소기의 목적을 달성하고 있기 때문에 지방정부는 이러한 경기 안정 기능에 소극적인 자세를 취하여 왔다. 또한 지역 경제는 당연히 지역 외부와도 관련되는 경제이기 때문에 지방정부에 의한 경제정책은 지역간 생산요소와 생산물의 이동 가능성에 의해 그 효과가 제약되지 않을 수 없다.

그러나 지방정부의 재정 운용의 여러 가지 제약에도 불구하고, 중앙정부로부터 지방정부로의 재정 이전의 결과, 지방정부가 지니고 있는 가용 재원은 결코 적은 액수는 아니다. 재정 이전의 결과, 중앙정부와 지방정부의 세출 순계 기준으로 1991년의 예산기준 총 49조 6105억 원의 일반재원 가운데, 지방재정은 25조 188억원으로 전체의 50.4%를 차지하고 있다. 이것은 1985년 기준 7조 5210억 원의 3.3배, 연평균 신장률 35.2%를 나타내는 것이다. 이것은 1991년도 GNP 대비 13.0%에 달하는 것이며, 중

<표 1> 중앙과 지방간 세출기능의 분담 비율

(%)

구분	1989			1990			1991		
	구성비	분담비		구성비	분담비		구성비	분담비	
		중앙	지방		중앙	지방		중앙	지방
일반공공행정	12.36	46.04	53.96	12.05	45.08	54.92	12.89	44.61	55.39
국방	15.08	98.23	1.77	13.08	98.16	1.84	13.24	98.34	1.66
교육	22.18	49.62	50.38	21.49	50.57	49.43	20.35	42.71	57.29
사회개발	19.55	60.61	39.39	20.62	63.51	36.49	20.36	55.77	44.23
· 보건	2.55	46.57	53.43	2.25	48.60	51.40	2.44	49.72	50.28
· 사회보장 및 복지	6.73	76.01	23.99	7.16	72.31	27.69	7.56	70.00	30.00
· 주택 및 지역사회 개발	9.69	52.81	47.19	10.88	59.78	40.22	10.02	45.06	54.94
· 기타 지역사회 개발	0.57	74.18	25.82	0.33	97.23	2.77	0.34	98.93	1.07
경제사업	21.67	56.01	43.99	23.62	55.31	44.69	21.39	42.69	57.31
기타	9.17	94.97	5.03	9.14	95.98	4.02	11.62	93.28	6.72
계	100.00	64.20	35.80	100.00	64.07	35.93	100.00	58.79	41.21

자료: 한국은행, 1992. 「경제통계연보」.

주: 일반회계 예산 순계 기준.

양정부의 재정과 비교해 보아도 1985년 68.9%이었던 것이 1991년에는 101.7%로서 중앙정부의 재정을 능가하고 있다. 지방재정의 규모가 크게 신장한 것을 명백히 알 수 있다.

배와 밀접한 관계가 있는 사회보장과 복지 분야에서는 중앙정부의 기능 분담이 70%로서 상당히 높으며, 경제개발 분야에 있어서도 지방정부가 57.31%로 그 역할이 높아지는 경향이 있다.

또한, 중앙정부와 지방정부 간의 세출기능 분담을 조사해 보면, 1991년도의 경우, 국방 분야 이외에 지방정부가 다양한 분야에 걸친 기능을 하고 있는 것을 알 수 있다. 교육 분야에서는 전체의 57.3%를 차지하고 있어, 지방정부가 중앙정보보다도 큰 교육 기능을 담당하고 있는 것을 알 수 있다. 사회개발 분야에 있어서도 중앙정부와 지방정부의 분담도가 거의 반반이며, 소득 재분

앞으로 예상되는 지방자치 수준의 확대, 분권화의 추진등에 따라 공공 부문의 범위 내에서도 지방정부의 역할은 상대적으로 중시되리라고 예상되며, 이에 더하여 지역 경제의 활성화, 낙후지역 개발의 촉진, 지방사회 기반 시설의 확충, 거주 환경의 개선 등 지역간 균형 발전을 꾀하기 위한 광범위한 지방 투자 수요를 감안해 보면, 추가된 지방재정 수요는 대폭 증대될 것으로

전망된다. 우루과이라운드 협상의 타결에 대한 농어촌 구조 개선에 의한 지방재정의 역할 분담이 요구되고 있는 점도 주목할 만 하다.

지방정부의 재정운영의 방향

최근에 들어와 지방 양여금 제도가 시행되고, 방위세의 국세 흡수에 의하여 지방 재정력은 많이 개선되었으나, 대다수 지방정부의 근본적인 지방재정력의 취약, 지방의회 구성에 따른 자치경비의 신규 발생, 중앙기능의 지방 위양, 그리고 국고 보조금의 축소, 지방정부의 기구 및 인력의 증가로 재정력 확충과 지방정부간 재정력의 균형화 유지가 곤란한 상태이다.

의존 재원이 많은 지방정부로서는 자율권을 행사하기에는 재정적인 제약과 한계가 있어서, 폭증하는 재정 수요에 의하여 방만한 재정 운영을 할 위험이 항상 존재하고 있다. 실제로 앞에서 지적한 바와 같이 지방자치의 실시 이래 지방재정 규모는 신장되는 있지만, 경상적이고 소모적인 경비가 증가하는 반면, 실질적인 투자 사업비는 상대적으로 빈약한 실정이다.

앞으로 지방정부로서는 중앙정부의 협력하에 지방자치의 실시에 따른 주민 욕구의 증대에 능동적으로 대응하고, 단체간 재정 불균형의 시정과 지역간 개발 격차의 해소

를 위하여, 지방재정 조정 재원의 확충을 지향해 갈 필요가 있다. 또 계획적이고 효율적인 지방재정 운영을 위해, 중기 지방재정 계획에 근거한 투자 심사 제도의 도입 및 재정운영 평가 제도의 시범적인 실시와 함께, 지방재정 확충 정책, 지방 공기업의 영역 확대 등에 역점을 두지 않으면 안된다. 특히 재정 계획, 심사분석과 평가, 투자 심사 등 재정의 계획화를 지원하기 위하여 광역 자치단체에 재무국과 예산담당관 부서가 신설되었는데, 이것은 지방정부의 건실한 지방재정 운영에 도움이 되리라 판단된다.

건전한 지방재정의 운영에 의한 지방경영과 함께, 지방정부는 앞으로도 기업 유치 등을 통하여 지방 재정력을 확보해 가는 노력이 요구된다. 지방정부의 재정력을 높이기 위해서는 무엇보다도 지역 사회에 기업을 유치하고, 장기적이고도 안정된 세원을 발굴하는 것이 주요한 방법이라는 것은 두말 할 필요가 없다. 기업 유치는 고용 증대를 통해서 지역 소득을 증가시키는 한편, 지방정부의 세입 증가를 가져와, 공공 투자의 확대 및 생산인구의 확대를 유발한다.

이러한 이유로, 지방정부는 기업 유치에 열심하게 될 수밖에 없다. 그러나 모든 기업 유치가 지방 재정에 기여하는 것은 아니다. 최근의 실증 연구에 의하면, 국영기업이나 대기업이 많은 지역은 지역경제 성

장의 산물이 중앙재정에 흡수되어 지방재정에 대한 기여는 낮은 한편, 지방기업이나 노동집약형의 중소기업이 많을수록 지방재정에 대한 기여도가 높다고 한다.

그 한 예로서 석유화학업종이 중심이 되고 있는 麗川은 전체 세입 가운데 지방세의 비율이 3.8%에 지나지 않는 반면, 섬유와 조립금속업종이 중심이 되어 있는 龜米지역은 노동집약형 업종이 많아서 지방세의 수입 비율이 12.9%에 이르고 있다는 것을 들고 있다. 따라서 무조건적인 기업 유치보다도 지역의 산업 구조나 기업 특성을 파악하여, 지방재정에 보다 크게 기여할 수 있는 업종의 기업을 유치하는 것이 바람직하다고 생각된다. 물론, 지역에 환경오염을 유발하지 않는 비공해 업종의 기업인가 아닌 가하는 것도 충분히 고려하여야 할 것이다.

맺음말

지방자치시대의 전개와 더불어 지방 부문이 당면한 최대의 현안은 지방정부의 재정 자립 수준을 점진적으로 높이고, 재정력의 충실한 운영을 기하면서 증대하는 지방재정의 수요에 적절히 대응할 수 있도록 지방재정을 건전화하는 것이다.

또한 이러한 경향에 발맞추어 지방자치의 실시에 따른 환경 변화에 대응할 수 있

도록 지방경제와 관련을 지닌 모든 기업과 기업인이 지방자치시대에 어울리는 경영전략을 짜거나 경영마인드를 갖는 것이 요구된다 할 것이다.♣

참고 문헌

- 내무부. 각년도. 「지방자치단체예산개요」.
오 연 철. 1987 「韓國地方財政論」.
한국지방재정공제회. 각년도. 「지방재정개요」.
한국행정학회. 1994. 「지방정부의 경쟁력과 지방정부의 쇄신」.
和田八東외. 1992. 「現代地方財政」.