

지역균형발전을 위한 지방재정 확충 및 운용효율화 방안

김 용 응 국토연구원 부 원 장
차 미 숙 국토연구원 책임연구원

※ 주요단어: 기준지방재정수요, 적정재정배분, 국토계수, 재정계수, 지역간 재정격차

목	차
---	---

I. 문제의 제기

II. 지방재정의 배분과 운용실태 분석

1. 중앙-지방정부간 재정배분 현황
2. 지방재정의 지역간 분포와 격차실태 분석
 - 1) 지역간 재정배분실태와 적정재정배분 추계비교
 - 2) 재정자립도의 지역간 격차분석
3. 지방재정의 운용실태 분석

III. 지역균형발전을 위한 지방재정 확충 및 운용효율화 방안

1. 중앙-지방정부간 재정배분 개선
2. 지역균형발전을 위한 재정책충 및 재정격차 조정
3. 지방재정 운용의 효율성 증진방안

IV. 결론 및 정책 제언

1. 문제의 제기

1990년대 중반 지방자치제가 실시된 이후 지방행정수요가 급격히 증대하면서 지방재정에 대한 관심이 높아졌다. 특히 금번 출범한 참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 주요 국정과제로 설정하고, 지방의 재정력 확충을 위해 지방소비세 신설 등 국세제도의 개편과 함께 지방재정운용의 자율과 효율성 증진을 위해 일괄보조금제(block grant) 확대 등 적극적인 개선의지를 보이고 있다.¹⁾

그동안 지방재정 개선에 관한 논의들은 지방재정 규모의 확충과 재정자립도를 전반적으로 높이는데에 치중해 왔다. 그러나 지방분권화에 따른 국가재정의 분담이라는 맥락과 연계하여 볼 때, 적절한 지방재정 규모와 지역별 재정수요가 어느 정도여야 하는지? 그리고 재정규모 확대에 상응하는 효과가 있는 재정운용의 효율화방안 등에 대한 구체적인 고려가 미흡했다. 또한 기존의 지방재정 논의들은 지방재정 수요에서 절대적인 비중을 차지하고 있는 지역개발재정에 대한 집중적인 검토와 개선책 제시가 미흡한 실정이다.

이 글은 지방분권 및 지역균형발전 차원에서 현행 지방재정의 운용실태와 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 우선 지방재정규모의 적정성 여부를 판단하기 위해 중앙과 지방간 기능분담과 연계하여 재정배분실태를 분석하였고, 지역간 재정력 격차분석을 위해 재정계수 등을 활용하여 수도권과 지방간의 적정 재정규모(비중)를 추정하였다. 또한 지방재정 운용실태는 지역개발사업의 추진에 한정하여 분석하였고, 이를 토대로 하여 지역간 균형발전을 촉진하는 수단으로서 지방재정 확충 및 재정운용의 효율성 증진방안을 제시했다.

1) 행정자치부의 「2003년 주요업무보고」에서는 지방자치단체의 재정자립도와 지방세 비중이 낮아 재정상태가 열악하고 지역별 편차가 심하다고 전제하고, 지방의 재정력 확충 및 재정불균형 완화대책 추진의 필요성을 현안과제로 설정하고 있다. 이를위해 지방교부세 법정률 인상(15%→17.6%이상), 국세일부의 지방이양을 통한 지방소비세, 지방소득세 도입추진, 재산세·종합토지세 과표의 단계적 현실화 노력강화 및 재정운용의 건정성 확보를 위해 자치단체에 대한 재정진단, 복식부기제도 전면 도입, 성과주의 예산제도 확대 등의 시책방향을 제시하고 있다(행정자치부, 2003.3).

II. 지방재정의 배분과 운용실태 분석

1. 중앙-지방정부간 재정배분 현황

국가재정은 중앙재정과 지방재정으로 구분되며, 분권화 정도나 지방자치단체의 기능수행 여하에 따라 지방재정의 규모와 비중이 결정된다. 지방재정은 지방자치단체의 총괄적인 세입과 세출을 의미하며, 자체수입과 중앙정부지원에 의한 이전수입으로 구성된다. 지방재정규모를 세출순계 규모차원에서 보면, 2001년 현재 약 65조원으로 국가재정의 35.1%를 차지한다.²⁾

<표 2-1> 지방재정규모 변화추이 (1991~2000년)

(단위: 십억원)

구 분	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
총 규모 (a)	55,877	64,982	73,881	90,605	100,337	116,753	130,399	143,206	157,657	173,591	183,873
지방재정 (b)	21,850	26,660	28,875	35,975	36,664	44,445	50,959	51,605	53,979	65,055	64,489
b/a (%)	39.1	41.0	39.1	39.7	36.5	38.1	39.1	36.0	34.2	37.5	35.1

주: 지방재정: 세출에서 중앙재정 및 지방재정의 의존수입을 제외한 규모
1991~1999 결산규모, 2000~2001 예상규모

자료: 통계청, 2002. 한국주요 경제지표 참조.

이러한 지방재정 규모가 국가재정에서 차지하는 비중이 적정한지 여부를 판단하기는 쉽지않다. 우선 국가재정에서 차지하는 지방재정 규모 및 비중의 적정성을 판단는 첫번째 기준은 국가사무 중에서 지방자치단체가 수행하는 사무가 차지하는 비중과의 관계 분석을 통해서다. 지방자치제 실시이후 중앙정부 기능의 지방이양 추진 일환으로 1991~98년간 중앙정부가 수행하는 11,774개 사무중 3,701건을 심의, 이 가운데 2,008건을 지방으로 이양하기로 확정하고, 중앙정부 사무 11,774건의 1.5%에 불과한 1,743건만이 이양을 완료한 실정이다. 그리고 2002년 현재 전체 국가·지방사무 총 41,603건 중 지방자치단체가 수행하는 지방사무는 11,363건으로 27%³⁾에 불과하다

2) 우리나라의 지방재정 비중은 정부재정의 우선순위와 여건에따라 변하여 일정치 않으나 1991~2001년간에 지방재정 비중은 약 35~40%에 달한다.

3) 중앙-지방사무 비중변화를 보면, 1994년에는 총15,774개 사무중 국가수행 11,744개(75%), 지방

(한국행정연구원, 2002:18). 따라서 중앙-지방간 사무배분 측면에서는 국가재정에서 평균 35~40%를 차지하는 지방재정의 비중을 취약하다고 단정짓기는 곤란하다.

한편, 지방재정 규모와 비중의 적정성 여부를 가름하는 또다른 기준은 외국사례와의 비교를 통해서다. 지방재정제도는 각국의 역사적인 정치, 경제, 사회적 여건을 반영하기 때문에 연방제 국가와 단일정부제 국가간에 큰 차이가 있다. 미국, 독일, 스위스 등 연방국가의 지방재정 비중은 평균 50~60%를 차지하나 단일정부 국가형태인 프랑스, 아일랜드 등 대부분 OECD국가의 지방재정 비중은 우리나라의 지방재정 비중과 비슷하거나 낮은 것으로 나타났다(OECD, 2001).⁴⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 중앙-지방간 기능 및 사무배분 비중이나 외국사례에 비해 우리나라의 지방재정 규모와 비중이 현저하게 취약하다는 종래의 주장들은 타당성을 갖기 곤란하나,⁵⁾ 지방자치단체가 자치행정과 지역발전시책을 추진하는데 재정적 곤란을 크게 느끼는 것이 사실이다. 이의 가장 큰 원인으로서는 첫째, 지역간 격차가 크기 때문에 수도권을 제외한 여타 지방자치단체는 적절한 재정규모를 갖지 못하고 있고, 둘째, 지방자치제의 실시이후 지역개발수요의 증대에 비해 지방재정 규모 증대가 제대로 뒤따르지 못했기 때문이다(배준구, 2001). 특히 지방분권화 추진정도가 극히 부진했음에도 불구하고 이양사무 가운데 지역개발 관련사무의 비중이 높아 재정수요가 증대된 것이 지방재정을 압박하는 주요원인이 되고 있다.⁶⁾ 이와같이 사회간접자본 및 토지이용 등 지역개발부문에 치중되어 지방자치단체의 지역개발재정 수요증대를 초래한 반면, 지역발전재정의 개선이 이루어지지 못하고 오히려 관련 지방재정이 차지하는 상대적 비중은 축소된 것으로 나타났다. 2000년 현재 지역개발과 관련된 경제개발비는 전체의 30.4%로 32%에 달하는 일반행정비와 기타경비의 비중에 미치지 못할 뿐만아니라 1998년 36.5%에서 2000년 30.4%로 오히려 감소되었다. 이에따라 지방재정의 규모 문제는 지방재정수요를 유발하는 지역개발분야에서 여전히 해결해야 할 주요과제임을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

수행사무 4,030개(25%)에서, 2002년에는 총 41,603개 사무중 국가사무 30,240개(73%), 지방사무 11,363개(27%)로 사무배분비중 측면에서 지방분권화 추진은 매우 미미한 것으로 나타났다.

- 4) 각국의 중앙재정이 차지하는 비중은 연방제 국가평균 47.3%(오스트레일리아 80.2%, 오스트리아 50.6%, 캐나다 42.5%, 독일 31.9%, 스위스 28.9%, 미국 40%), 단일제 국가평균 62.1%(프랑스 46.6%, 이태리 64.1%, 일본 46.3%, 스페인 54.4%, 영국 70.7%)로 나타났다. 이에 의하면 연방제 국가의 평균 지방재정비중은 52.7%를, 단일제 국가의 평균 지방재정 비중은 37.9%이다(大川政三, 1994 재인용).
- 5) 지방재정의 규모와 비중을 국제적으로 비교하여 적정성 여부를 판단하는데는 여러가지 제약이 많다. 단일제 국가의 경우도 지방재정의 비중이 서로 큰 차이가 있을 수 있기 때문이다.
- 6) 소관부처별 이양확정사무(총451건)는 건설교통부 77건, 산업자원부 68건, 환경부 63건, 농림부 58건, 문화관광부 47건, 보건복지부 41건, 행정자치부 15건, 교육인적자원부 9건, 재정경제부 6건, 문화재청 6건, 산림청 5건, 법무부 2건, 농촌진흥청 1건 등이다(한국행정연구원, 2002: 21).

<표 2-2> 지방자치단체 일반회계의 기능별 세출비중변화 추이 (단위: %)

구 분	1998년	1999년	2000년
계	100.0	100.0	100.0
일반행정	18.4	17.3	18.7
사회개발	34.2	34.5	37.5
경제개발	36.5	37.5	30.4
기타경비	10.8	10.7	13.4

자료: 통계청, 2002. 한국 주요경제지표.

2. 지방재정의 지역간 분포와 격차실태 분석

1) 지역간 재정배분 실태와 적정재정배분 추계비교

우리나라의 지방재정이 안고있는 큰 문제점은 지역간 재정력 분포격차가 크다는 점이다. 수도권과 여타지역간의 재정력 분포격차를 보면, 2000년 현재 전국 시·도의 세출총계 약70조 7000억원 가운데 수도권내 3개 시·도가 전체의 38.5%를 차지하고 여타 13개 광역시·도는 전체의 61.5%를 차지하고 있다. 이는 수도권내 3개 시·도는 전국 세출총계의 13%정도를 각각 차지하는데 비해 기타 시·도는 평균 5%도 차지하지 못함을 의미한다. 특히 세출규모가 가장 큰 서울시는 전국 지방세출총액의 19%로 높은 비중을 차지하는데 비해 지방 시·도의 세출규모는 3~4%에도 미치지 못하는 실정이다(표 2-2참조). 이와같이 지역별로 재정(세출) 규모가 큰 차이를 나타내는 것은 지방행정수요를 결정하는 핵심요인인 인구규모와 관할구역 면적의 차이에도 원인이 있으나 재정배분의 편중이 보다 큰 원인으로 판단된다.

여기서는 수도권과 지방간 재정력 분포실태 및 편중정도를 살펴보기 위해 두가지의 적정재정배분 추계방식을 사용했다. 하나는 지방교부세의 결정을 위해 행정자치부가 활용하는 기준재정수요 추계방식이고, 다른 하나는 지역간 형평적인 도로연장 서비스 공급을 위한 국토계수(k) 방식을 활용한 재정계수(β)의 추정방식이다.

① 기준재정수요 추계방식에 의한 수도권과 지방간의 적정재정배분 추계

기준재정수요 추계방식은 지방재정수요를 지방행정의 유형별 특성과 이에따른 비

용추정을 통해 추정한다.

지방행정은 매우 다양한 속성을 지니고 있어 매우 다양한 유형별로 단가와 추정 방식을 달리한다. 지방행정의 유형은 행정비용추정 차원에서는 두가지로 유형화할 수 있다. 하나는 인구지향적 행정비용이고, 다른 하나는 면적지향적 행정비용이다. 인구지향적 행정비용의 대표적인 사례로는 사회복지비와 면적지향적인 행정비용을 대변하는 지역개발비를 들 수 있다. 지방교부세 결정을 위한 기준재정수요 추정에서는 모든 지역을 시급지역과 군부지역을 구분하여 인구지향적인 사회복지비의 경우, 시급지역은 인구1인당 28,700원을 적용하고, 군부지역은 인구당 47,900 원을 적용하고, 면적지향적인 지역개발비는 행정구역 면적 1,000m²당 시급지역 10,610원을, 군부지역 7,800원을 적용하고 있다(행정자치부, 2001; 지방교부세법 시행령개정, 2001). 기준지방재정수요 추계방식이 지닌 장점은 인구지향적인 행정비용인 사회복지비 산정시 면적이 행정비용에 미치는 영향을 고려하며, 면적지향적 행정비용인 지역개발비 산정에 있어서도 면적 이외에 인구규모를 동시에 고려한다는 점이다. 그러나 이상의 기준만을 근거로 지역별 상대적 적정재정규모를 산정하는 경우, 다양한 형태의 지방행정비용 단가와 행정유형별로 상이한 인구 및 면적의 영향을 반영하지 못하는 단점이 있어 해석상 주의를 요한다.

여기서는 편의상 이상의 두 개 기준만을 적용하여 지역간 상대적인 적정재정규모 비중을 추정하였다. 이에 따르면 수도권의 상대적 적정재정규모 비중은 31.4%이고 여타 지역은 68.6%로 나타났다(표 2-3참조). 이를 2000년 현재 수도권과 지방간의 재정분포 비중현황과 비교해보면, 수도권과 지방간 재정배분격차를 가늠할 수 있다. 이를테면 수도권의 경우, 현재의 지방재정규모는 적정지방재정 규모보다 1.23배 높고, 여타 지방자치단체의 재정규모는 적정재정규모에 비해 10%이상이나 낮다. 이는 수도권의 지방재정배분 규모는 인구와 면적 등을 고려한다 하더라도 여타지역의 재정규모에 비하여 37%이상 과다하고, 서울은 여타 지방자치단체에 비해 61%정도가 과다함을 의미한다.⁷⁾

7) 여기서는 다양한 지방자치단체 사무 중 사회복지와 지역개발부문 만을 한정하여 기초지방재정수요를 측정하였기 때문에 다양한 지방재정수요의 특성 반영이 미흡했다. 그러나 지방재정 수요의 대부분은 지방자치단체의 인구규모나 면적에 의하여 결정되는 점을 감안하면 여기서 제시한 기초재정수요는 지역 간 상대적인 재정수요 추정 차원에서는 활용이 가능할 것으로 판단된다.

② 국토계수 추정방식에 의한 수도권과 지방간 적정재정배분 추계

후지이(藤井眞透)의 국토계수(k) 추정방식을 활용해 수도권과 지방간의 지방재정 격차측정 및 적정재정배분 비중의 추정이 가능하다.⁸⁾ 후지이(1976)의 국토계수 추정 방식은 지방교부세 산정방식인 기준재정수요추계방식에 비하여 종합적이지는 않으나 지역개발관련 지방재정수요는 대부분 면적지향적 성격을 지니고 있어 지역균형발전 차원에서 지역간 적정재정수요 추정에 유용한 것으로 판단된다.

후지이(1976)는 지역간 도로연장의 적정규모를 인구와 면적의 함수로 간주하여 다음과 같은 공식 ①을 제시하였다. 이 공식을 적용하여 지역별 국토계수(k)를 추정하고, 도로연장의 지역간 격차를 추정했다(谷藤正三, 1976: 335~336).

$$\frac{L}{A} = k \cdot \sqrt{\frac{P}{A}} \quad \dots\dots\dots ①$$

여기서 L= 도로연장, A= 관할면적, P= 지역인구, k= 국토계수

여기서 도로연장(L)을 지방재정규모(F)로 대치하면 인구규모와 면적을 동시에 고려한 지역간 재정격차를 측정할 수 있는 재정계수의 추정이 가능하다. 그러나 도로연장은 근본적으로 면적지향적 행정수요이므로 이 공식을 이용하여 적정 지방재정규모를 측정하는 경우, 관할구역의 면적이 좁은 도시지역의 재정규모가 과소평가될 수 있는 단점을 지니고 있다.⁹⁾

$$\frac{F}{A} = \beta \cdot \sqrt{\frac{P}{A}} \quad \dots\dots\dots ②$$

$$\beta = \frac{F}{\sqrt{P \cdot A}} \quad \text{여기서 } \beta = \text{지방재정계수, } F = \text{지방재정규모}$$

이 공식에 의하면 수도권의 지방재정계수(β)는 0.05이고 여타지역의 재정계수는 0.03으로 나타나 수도권과 지방간의 재정격차가 약 1.67배가 되는 것으로 나타났다. 특히 서울의 재정계수는 0.17로 여타지역 재정계수의 5~6배의 격차를 보이고 있다. 재정계수를 활용하여 수도권과 지방간 적정재정규모를 추계하면, 수

8) 谷藤正三(1976: 335~336)의 국토계수 추정방식은 전국적으로 형평적인 서비스 공급이라는 차원에서 지역간 도로연장의 격차를 측정하는데 활용하였다.
9) 지방교부세 배분을 위한 기준을 적용한 경우 인구지향적 행정비용을 대변하는 사회복지비용의 수도권과 지방간의 적정재정규모의 비중은 42.7%대 53.7%인데 비하여 면적지향적 행정서비스인 지역개발비의 수도권과 지방의 재정규모 비중은 8.6%대 91.4%로 인구규모가 크고, 면적이 적어 인구밀도가 높은 수도권이 매우 과소 평가되고 있음을 보여주고 있다.

도권의 적정재정비중은 전체의 24.9%이고 지방은 75.1%로 현재의 재정규모 분포비중과 비교시 여타 지역에 비해 수도권에 지방재정이 과도하게 집중되어 있다.

<표 2-3> 수도권과 여타지역간 적정재정규모 배분추계치 비교
(단위 : 십억원)

구 분	재정분포실태 ¹⁾ (2000년 현재)		기초재정 수요추계치 ²⁾		지방재정계수 추계치 ³⁾	
		%		%		%
전 국	70,693.4	100.0	70,693.4	100.0	70,693.4	100.0
수 도 권	27,194.9	38.5	22,197.7	31.4	17,602.7	24.9
- 서 울	13,188.0	18.7	9,119.4	12.9	3,195.3	4.5
- 인 천	2,836.9	4.0	2,545.0	3.6	2,000.6	2.8
- 경 기	11,170.5	15.8	10,533.3	14.9	12,385.5	17.5
여타지역	43,498.5	61.5	48,495.7	68.6	53,090.7	75.1

주 1: 통계청, 2002. 한국주요경제지표, 2000년도 지역별 세출총계 현황.

2: 지방교부세 배분을 위한 기초지방재정수요 기준의 부분적용을 통한 재정배분 추계치

3: 후지이(藤井眞透)의 국토계수 공식을 활용한 재정계수에 의한 재정배분 추계치

이상에서 살펴본 바와같이 지방교부세 산정기준에 의한 기준재정수요 추계치와 국토계수를 응용한 재정계수 추계방식에 의한 수도권과 지방간의 적정재정배분 비중을 감안할 때, 지역간 특히 수도권과 지방간의 지방재정 비중이 불균등하게 분포되어 있으며, 수도권의외 지방자치단체의 재정적 취약성이 수도권내 자치단체에 비해 심각할 수 있음을 추론할 수 있다. 이에따라 향후 지방재정의 개선방안 모색에서는 지방재정규모의 양적인 확충노력에 비해 지역간 재정불균형 정도를 완화하려는 대책강구가 우선적으로 필요하다.

2) 재정자립도의 지역간 격차분석

2001년 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 평균 49.8 %이다. 이는 연방국의 지방재정자립도인 미국 61.2%(2000년), 캐나다 60.0%(2001년), 독일 63.6%(1995년), 스웨덴 80.6%(1995년) 등에 비해서는 낮으나, 단일정부형태 국가인 프랑스 25.7%(1995년), 영국 25.1%(1995년) 등에 비해서는 낮은 편이 아니다.¹⁰⁾ 오히려 우리나라 지방자치단

10) 지방재정 자립도의 국제비교는 한계가 있다. 한국의 경우 10% 정도 자립도에 영향을 주는 이월금을 제외수입에 포함시키는데 비하여 IMF통계에서는 이를 포함하지 않고 있다.

체의 재정자립 수준은 국제적으로 볼 때 높은 수준이라고 할 수 있다(Kreukels, 2002). 이는 지방재정의 평균자립수준에는 큰 문제가 없음을 의미한다.

그러나 수도권을 제외한 많은 지방자치단체들은 재정자립 수준이 현저히 낮아 건전한 지방재정운용 자체가 어려운 실정이다. 2001년 현재 수도권내 지방자치단체의 자체 수입은 전체 지방자치단체 자체수입의 56.7%를 차지하고, 여타 광역자치단체는 43.3%에 불과하다. 이에따라 수도권의 지방재정자립도는 74.3%로 연방국가보다 높은 반면, 여타 지역의 재정자립도는 36.5%에 불과하다. 이와같이 수도권과 지방간의 평균 재정자립도에 큰 차이가 나는 것은 자체수입의 대부분을 차지하는 지방세원이 수도권에 집중되어 있기 때문이다. 1998년 전체 지방세 징수액 가운데 수도권내 징수액은 전체의 54.4%에서 1999년 55.9% 그리고 2000년 57.2%로 지속적으로 증가되어 수도권과 지방간의 재정분포 격차를 심화시키는 원인이 되고 있다(통계청, 2002).

지방자치단체간 재정자립도 격차는 자치단체 계층간에 더욱 두드러지게 나타난다. 수도권내 일부 기초자치단체를 제외하고 대부분의 기초자치단체는 자체수입 비중이 20~30%이고, 농촌지역은 재정자립도가 10%에도 미치지 못한다. 또한 대부분의 기초자치단체¹¹⁾는 자체수입의 70%를 경직적 경상비인 인건비로 충당하여 자치행정수요와 지역발전을 위한 재원으로 활용하지 못하고 있다(오연천, 2001:189).

<표 2-4> 수도권과 지방의 자체수입 규모 (일반회계 기준)

(단위:십억원, %)

구 분	1998 년			1999 년			2001 년		
	세입 총액	자체 수입	자립도 (%)	세입 총액	자체 수입	자립도 (%)	세입 총액	자체 수입	자립도 (%)
전 국	62,702.4 (100.0)	34,694.5 (100.0)	55.3	66,944.0 (100.0)	36,389.5 (100.0)	54.4	61,203.5 (100.0)	30,455.0 (100.0)	49.8
수도권	22,148.7 (35.3)	16,777.6 (48.4)	75.7	24,381.0 (36.4)	17,185.1 (47.2)	70.5	23,265.6 (38.0)	17,278.2 (56.7)	74.3
여 타 지 역	40,553.7 (64.7)	17,916.9 (51.6)	44.2	42,563.0 (63.6)	19,204.2 (52.8)	45.1	37,937.9 (62.0)	13,176.8 (43.3)	34.7

주: 1998~1999년 결산기준, 2001년 예산기준
자료: 통계청, 2002. 지역통계연보.

따라서 대부분 지방자치단체들은 낮은 자체재정수입 상태에서 국고보조사업의 형태로 투자사업을 추진하고, 지역개발 욕구증대에 부응하기 위해 지방채 발행을 증대

11) 2003년 현재 자체수입으로 인건비도 충족못하는 지방자치단체가 35개 단체로 전체의 15%이고, 지방세 수입으로 인건비도 충당 못하는 지방자치단체는 151개단체로 전체의 61%에 달한다(행정자치부 홈페이지 참조)

시키고 있다. 지방자치단체의 부채는 1995년 15조 5천억원 수준에서 1998년 19조 1천억원으로 3년간 23%나 급격히 증가하였다. 정부의 적극적인 지방채 해소노력에도 불구하고 2002년 6월현재 지방채 누적규모는 연간 총지방재정규모의 20% 및 지방세 총수입의 40%를 상회하는 17조 6,453억원에 달하여 지방재정을 압박하는 주요요인이 되고 있다(임성일, 2001: 18).

<표 2-5> 지방자치단체 계층별 재정자립도 분포현황
(단위: 개소, %)

재정자립도	계	계층별 분포			
		광역시와 도	시	군	자치구
10% 이하	5(2.0%)	-	-	5	-
10~30%	101(41.0%)	4	21	72	4
30~50%	88(35.0%)	4	22	10	52
50~70%	30(12.0%)	2	16	4	8
70~90%	19(8.0%)	-	-	-	2
90% 이상	5(2.0%)	1	1	-	3
합 계	248(100.0%)	16	72	91	69

자료: OECD(2001: 85면)

3. 지방재정의 운용실태 분석

지방재정 운용의 효율성은 재원활용에 있어 자율적인 결정권한 여부와 투자의 경제성 확보에 의하여 결정된다. 그동안 지방재정에서는 중앙정부에 대한 의존도가 높아 재정운용상 자율성의 제약을 받아 왔다. 대개 중앙정부 지원금은 지방교부세, 지방양여금, 교부금, 보조금으로 구성된다. 이 가운데 지방교부세, 지방양여금은 재정운용에 있어 자치단체의 자율성을 상당부분 허용하는데 비해 중앙정부 지원금의 절반 이상을 차지하는 국고보조금은 사용처를 특정사업에 한정함으로써 재정운용상의 자율성을 제약하는 경향이 크다. 지방교부세의 경우도 전체의 1/11을 특별교부세로 하여 재해복구, 공공복지 등 특별한 재정수요를 충족토록 하고, 이 중 약30%는 자치단체의 비용부담을 요구하는 매칭펀드 형식을 취하고 있어 지방재정 운용의 자율성이 제약을 받고 있는 실정이다.

중앙정부의 재정지원액 중 50% 정도가 지방자치단체의 재정운용상 자율성이 제약 받는다고 가정할 경우, 서울과 수도권내 자치단체의 지방재정 중에서 자율성이 제약된

재정은 전체의 10~15%정도에 불과한 반면, 기타 자치단체는 전체 재정의 약 35~45%가 재정운용에 있어서 자율성을 발휘할 수 없는 것으로 나타났다. 특히, 지방재정 가운데 30~35%가 경직성 경비임을 감안하면 수도권을 제외한 여타 자치단체는 전체재정 가운데 자율적인 판단과 우선순위에 따라 운용할 수 있는 재정이 불과 30%에도 미치지 못하는 것으로 추정된다.¹²⁾

<표 2-6> 지방재정 중 의존재원과 자체재원의 세입구조
(단위:십억원, %)

구 분	2000년 예산	%	2001년 예산	%
의존재원	36,609.2	100.0	34,204.8	100.0
교부세	8,553.2	23.36	8,460.4	24.73
양여금	3,749.4	10.24	4,113.3	12.03
교부금	3,439.3	9.4	3,248.2	9.49
보조금	20,867.3	57.0	18,382.9	53.75
자체재원	47,777.8	100.0	47,576.9	100.0
지방세	20,134.5	42.14	23,474.8	49.34
세외수입	23,458.5	49.10	21,230.0	44.62
지방채	4,184.8	8.76	2,872.1	6.04

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산개요(각년도)

지방재정 운용에 있어서 또 다른 문제점은 효율성 부족이다. 재정운용의 비효율성은 자원낭비와 불필요한 재정수요를 유발하고 지방행정수행 목적달성을 저해하는 요인이 된다. 그동안 지방자치단체들은 지방재정을 확충하기 위해 중앙정부의 지원금을 확보하는데 치중해왔다. 이를 위해 중앙정부 지원을 받을 수 있는 사업이면 수요나 지역개발 우선순위, 효과 및 자체재원 조달능력 등을 고려하지 않고 추진하는 양상을 보여왔다. 그리고 도시개발, 산업단지 및 관광지 등 방만한 개발사업의 추진으로 재정투자사업이 부실화되었다. 현재 지방자치단체 수준에서 추진되는 지역개발사업 중 약61%가 수요가 낮거나 재원부족으로 계획대로 추진되지 못하며, 12.7%는 아예 중단된 상태이다. 이 가운데 기초자치단체의 지역개발사업과 민·관합동사업의 사업차질율이 각각 60.8%, 85.7%로 높은 비중을 차지하고 있다(이동우외, 1998: 69).

특히 대규모 지역개발사업의 추진중단이나 지연은 결과적으로 막대한 예산낭비를 초래한다. 1999년말 현재 지방자치단체와 개발공사가 조성한 토지중 미분양면적이

12) 지방재정의 외부의존도 비중은 서울 16.4%, 인천 37%, 경기 33.8%에 불과한 반면, 강원 73.3%, 전남, 전북 75.3%, 전남 82.7% 등으로 매우 높다(통계청, 2002).

500만평에 달하고 감정가격으로 5조5천억원에 이르는 것으로 추정되고 있다.¹³⁾ 무분별한 지역개발사업의 투자는 도로·항만 등 사회간접자본시설 건설사례에서 잘 나타나지만 이를 평가하여 효율성을 높일 수 있는 제도는 매우 제한된 실정이다.¹⁴⁾

Ⅲ. 지역균형발전을 위한 지방재정 확충 및 운용효율화 방안

1. 중앙-지방정부간 재정배분 개선

중앙-지방정부간 재정배분 개선을 통한 지방재정 확충은 지방자치단체의 역할변화와 지방분권화 정도에 따라 달라질 수 있다.

첫째, 지방자치제의 확대에 따라 중앙정부와 지방자치단체간 역할과 기능이 재구성되고 국가사무의 상당부분이 지방으로 대폭 이양되는 경우, 국세 및 지방세 체계 개편을 통해 지방재정 규모를 확충하는 방안을 모색할 수 있다. 여기서는 일부 국세의 지방세 전환하거나 새로운 지방세를 신설하는 방안이 있다. 지방세로 전환이 가능한 국세는 경제활동과정에서 지역적으로 사회비용 유발과 지방서비스 수요의 비중이 큰 관광과 관련한 음식·숙박관련 부가가치세, 골프장·스키장관련 특별소비세 및 유흥특별소비세 등이 있고, 기업활동과 관련한 소득 및 이윤과세 등이 있다. 이와 같이 지역적 기반이 큰 세원을 지방세로 전환하는 경우, 조세원 확대를 위한 비용과 편익을 일치시키고, 지역산업 활성화의 효과를 지역에 귀속시킴으로써 자율적인 지역발전을 촉진하는 효과를 거둘수 있다(오연천, 2001: 195). 또한 새로운 지방세 창설이나 세율조정을 고려할 수 있다.

그러나 국세의 지방세 전환, 지방의 조세권 부여방안은 지역의 특성적 발전을 촉진하고 재정자립을 확보한다는 차원에서 긍정적인 효과가 기대되나 단기간내 실현가능성이 낮고 지역간 재정격차를 더욱 악화시킬 수 있다는 단점이 있다. 즉 2000년 현재 70조 4,300억원에 달하는 국세 중에서 10%를 지방세로 전환하는 경우 수도권내

13) 중앙정부, 지방자치단체 및 공공기관이 조성한 산업단지중 미분양 면적이 830만평에 달하는 것을 감안하면 비효율적인 지역개발투자의 손실은 훨씬 더 클 것으로 추정된다(김용웅·차미숙, 2001: 21).

14) 지방채·투융자사업 심사규칙(행자부령, 2001. 4.4)에 의거 시·군에서 의뢰한 30억원이상 200억 미만의 사업은 시·도가, 200억원 이상사업은 중앙정부가 심사토록 되어있으나 수요판단과 경제적 타당성을 검증할 구체적이고 합리적인 기준이나 절차는 미흡하여, 비효율적인 투자를 방지하는데 있어서 제한적인 기능밖에 수행하지 못하는 것으로 지적되고 있다(김용웅·차미숙, 2001: 22).

자체수입은 전체 지방세 전환액 7조 400억원의 61.1%인 4조 3000억원이 증가하는 반면, 기타지역의 자체수입은 38.9%인 약 2조 7,400억원이 증가한다.¹⁵⁾ 이 경우 수도권 의 지방재정은 15.8% 증가되는데 비해 기타지역의 지방재정은 6.5%가 증가하게 된다. 국세의 10%가 지방세로 전환되면 평균 재정자립도는 2001년 29.8%에서 61.3%로 증가되는데 비해, 수도권은 74.3%에서 92.8%로, 서울은 83.6%에서 112%로 증가되나 기타지역은 34.7%에서 42.7%로 증가하는데 그친다.

<표 3-1> 국세의 지방세 이전에 따른 지방재정효과 비교

(단위:십억원, %)

구 분	지방세출총계 ¹⁾	국세징수액 ²⁾	국세중 지방세 10% 전환시 ³⁾	
			지방재정효과	재정자립도 (%)
전 국	70,693.4 (100.0)	70,431.5 (100.0)	7,043(10.0)	61.3
수 도 권	27,194.9 (38.5)	43,216.7 (61.4)	4,322(15.9)	92.8
- 서 울	13,188.0 (18.7)	32,311.5 (45.9)	3,231(24.5)	112.3
- 인 천	2,836.9 (4.0)	2,439.8 (3.5)	244 (8.6)	72.8
- 경 기	11,170.5 (15.8)	8,460.4 (12.0)	846 (7.6)	75.1
여타지역	43,498.5 (61.5)	27,219.9 (38.6)	2,722(6.2)	42.7

둘째, 중앙-지방간 관계와 지방자치단체의 수행사무 내용에 근본적인 변화없이 현재와 같이 제한적인 수준에서 국가사무가 지방으로 이양이 추진되는 경우, 기존의 국가재정틀 속에서 지방재정의 확충을 시도하는 것이 바람직하다. 이를 위해 정부는 지방재정 규모와 운용의 자율성 확대를 위해 지방교부세 확대를 지속 추진하고 있다. 2000년 지방교부세 비율을 내국세의 13.27%에서 15%로 상향시켜 지방재정규모를 약 2조원정도 증대시켰고, 향후 17.6%까지 인상될 전망이다(행정자치부, 2003). 지방교부세의 비율 증대는 기존 체제내에서 지방재정 규모를 증대시킬 수 있다는 현실적인 추진가능성이 높고, 지역간 재정력의 심각한 격차를 완화할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 기존 체제내에서 중앙정부의 지원확대와 함께 지방자치단체의 자체수입 확

15) 국세중 지방세로의 이전가능성이 있는 국세의 지역별 비중이 지역간 평균 국세징수비중과 차이가 있을 수가 있어 정확한 효과 추정을 위해서는 지방세로 전환할 국세의 지역별 징수비중에 대한 검토가 필요하나 여기서는 개략적인 효과추정을 위해 평균자료를 활용했다.

대도 일정수준 가능하다. 이를테면 최근 부동산 과세표준가격의 인상 및 보유세 강화는 지방세 수입확대에 일정부분 기여할 것이 예상된다.¹⁶⁾

2 지역균형발전을 위한 재정책충 및 재정격차 조정

지역균형발전 차원에서 우리나라 지방재정이 지닌 문제점은 첫째, 지역발전수요의 증대에 비해 재정력 확충이 제대로 이루어지고 있지 못했다는 점과 둘째, 지역간 특히 수도권과 지방간의 재정력 격차가 크다는 점이다. 따라서 지역발전을 위한 재원을 중점적으로 확보하고, 지역간 재정격차의 조정방안이 마련되면 지방재정과제의 실질적인 개선이 어느정도 가능한 것으로 판단된다.

우선 지역단위 발전시책 및 사업추진을 지원할 수 있는 재원을 확충하는 것이 필요하다. 지방자치제가 발달한 서구국가의 경우는 지역내 다양한 지역발전시책과 사업에 대한 재정지원을 위해 특별재원을 확보하고 있다. 프랑스는 지역개발기금(FIAT)과 산업의 지방분산지원기금(FAD)을 운용하고, EU는 별도로 다양한 지역발전기금을 설치하여 회원국의 지역균형발전을 지원하고 있다. 이밖에 지역발전재정 확보를 위해 유럽투자은행(EIB), 일본의 지역개발공고, 미국의 주단위 지역개발금융 등 지역개발기금 및 금융제도를 설치·운영하고 있다. 이들 지역발전기금은 대부분 중앙정부 각부처의 예산에서 지원받지 못하는 지역개발시책이나 사업을 자율적으로 추진하는데 활용된다(김용웅, 2000).

지역개발기금이나 추가재원 확보를 위해서는 몇가지 대안의 검토가 가능하다. 첫째, 지역개발에 관련한 지방양여금, 국고보조금, 특별교부세 및 토지특별회계의 정비·통합방안이다. 지방양여금, 개발부담금, 특별교부세의 50%를 통합하고, 일반회계 전입금과 신규재원을 조달하면 약8조3천억원 정도의 지역개발재정의 확보가 가능하다(배준구, 2001) 그러나 이 방안은 지방재정의 자율성 증대에는 기여할 수 있으나 추가재원을 지역개발재원으로 끌어들이는 데는 한계가 있다.

16) 재산세율의 증대는 전국재산세 규모가 연간 7,000억원 정도로 지방자체수입의 4정도에 불과하고, 세원이 수도권 및 대도시에 편중되어 있어 지방재정 확충에 큰 기여를 하기 어려울 것으로 판단된다.

<표 3-2> 통합재원 특별회계의 구성(대안 예시)

(단위 : 억원)

세입원	대상회원	예산규모(2001년)
지방양여금 (교통세 14.2%) (주세 100%) (농특세 19/150) 전년도 이월금	지방양여금관리특별회계 (전화세포함) 지방양여금관리특별회계 지방양여금관리특별회계 지방양여금관리특별회계	47,795 (15,633) (25,094) (3,065) (4,003)
개발부담금	토지관리 및 지역균형개발 특별회계	270
과밀부담금	토지관리 및 지역균형개발 특별회계	243
특별교부세 50%		4,650
일반회계 전입금	편입대상 일반회계사업+α	20,000
신규조달재원		10,000
총계		82,958

자료: 배준구 (2001: 13)

둘째, 기존의 다양한 정부기금 및 특별회계를 지역균형특별회계 또는 기금으로 통합운영하는 방안이다. 지역균형발전기금화가 가능한 재원으로는 산업기반기금, 관광진흥개발기금, 산림개발기금, 정보화촉진기금 및 도로기금(특별회계) 등이 있다. 이들 기금은 본질적으로 지역발전시책과 사업을 지원하는 역할을 하고 있으며, 설치당시의 목적이 이미 달성되어 변화가 요구되므로 지역균형발전기금으로 통합운영이 바람직하다(김용웅, 2000). 이들 관련기금을 통합·운영하는 경우, 개별기금의 상호보완과 연계에 의해 시너지효과를 높일 수 있고, 분리운영에 따른 자원이용의 비효율성의 극복이 가능하다. 지역균형발전기금의 추가재원으로는 공공관리기금 차입, 공기업 매각자금의 일부 충당하는 방안과 소득세에 부가되는 주민세와 같이 일정세목의 국세에 지역균형발전세(가칭)를 신설하는 방안 등에 대한 폭넓은 검토¹⁷⁾가 가능하다(한국개발연구원, 2002; 한국법제발전연구소, 2003:237면).

한편, 지역균형발전과 지역간 재정력의 수평적 격차완화를 위해서는 수도권과 지방간 소득이전제도가 검토될 수 있다. 구체적으로 재정력이 높은 서울과 경기도에서 징수되는 지방세 수입 가운데 일정금액을 각출하거나 기존의 주민세, 재산세, 종합토

17) 지역균형발전을 위한 신규재원 조달방안으로는 현행 수도권과밀부담금 확대방안, 공공관리기금 차입방안, 공기업 매각자금의 일부사용, 국가재정으로부터 전입금, IMT사업자의 출연금, 세계잉여금 및 양도소득세의 일정분 사용방안 등을 고려할 수 있다(한국법제발전연구소, 2003:237면).

지세 취득세, 등록세에 일률적으로 일정율의 부가세를 부가하는 방안이 있다(한국개발연구원, 2002). 전자는 지방세 수입중 서울 5%, 경기도 2.5%정도만 부담해도 연간 4,500억원의 재원확보가 가능하고, 후자는 10%의 부가세를 과세하는 경우 연간 5,000억원의 재원확보가 가능하다. 수도권 성장과 번영이 지방과의 보완관계 속에서 이루어지는 것을 감안할 때 폭넓은 협의와 사회적 합의기반 구축이 요망된다.

이밖에 지역개발재정 확충 및 격차완화를 위해서 공공투자의 지역별 배분차등화와 민간자본 활용확대 등이 폭넓게 검토되어야 한다. 참여정부는 전국최소기준 확보를 통한 지역균형발전을 달성하기 위해 재정력과 발전수준이 낮은 낙후지역 등에 대한 공공투자를 집중 배분하는 공공투자의 지역차등화 방안을 검토하고 있다(국가균형발전위원회, 2003).

3. 지방재정 운용의 효율성 증진방안

지역균형발전을 촉진하기 위해서는 지방재정 확대와 유사한 효과를 지니는 재정운용의 효율성 증진방안 모색이 무엇보다도 중요하다. 지방재정 운용의 효율성 확보를 위해서는 다양한 조치가 가능하다. 첫째, 지방재정투자의 안정적 확보조치가 필요하다. 현재의 예산·지원시스템으로는 장기간이 소요되는 지역개발사업의 추진을 위한 안정적인 재원확보가 곤란하다. 중앙정부의 예산지원이나 사업추진에 정부재정여건에 따라 결정되므로 장기적인 지역발전사업의 추진이 중단 또는 지연되는 사례가 발생한다. 이를 극복하기 위해 프랑스의 계획계약제도(planning contract)와 같이 중앙정부와 지방자치단체간 지역발전투자 협약제도 등 제도적 장치마련이 요구된다.¹⁸⁾ 이 제도는 중앙정부와 지방자치단체간 장기간에 걸쳐 추진할 지역개발사업에 대한 투자를 보장하는 동반자적 협약제도로서, 핵심적 지역개발사업을 선별하여 안정적으로 추진할 수 있는 장점이 있으나 재원이 부족한 지방자치단체가 협약만으로 자체재원 확보가 보장되지 않는 단점이 있다. 따라서 대상사업 선정, 예산확보, 중앙-지방간 투자분담과 협약체결 등 제도적 절차에 많은 문제점이 예상되므로 충분한 논의와 합의가 필요하다.

18) 제4차 국토종합계획에서 중앙-지방간 지역개발투자 협약제도 도입의 필요성을 제기한 바 있고, 이에 대한 구체적인 연구가 진행되고 있다(박양호외, 2000).

둘째, 지방재정 운용의 자율권 확대이다. 이를위해 복잡하고 기능혼재가 심하여 지방재정 운용의 자율성을 저해하는 지방양여금, 지방교부금, 국고보조금 제도를 정비하여 일반보조금과 특별보조금으로 단순화하는 방안의 검토가 요구된다. 그리고 지방교부세와 국고보조금을 중심으로 재원이전형태를 정비할 필요가 있다. 특히 지방재정 운용의 자율성을 저해하는 국고보조금 성격의 특별교부세와 증액교부세를 폐지하고 포괄적인 재정지원성격의 보통교부세를 확대하는 국가재정지원방식의 혁신이 필요하다. 지역단위에서 국고보조금이 융통성있게 활용될 수 있도록 보조대상을 확대한 포괄보조금제의 정착이 중요하다(오연천, 2001:197-198).

셋째, 지역개발재정 운용과 투자의 효율성 확보이다. 지역개발사업의 추진에 있어서 지방자치단체간 중복투자와 과잉투자 양상이 나타나고 있다. 이를 극복하기 위해서는 지역개발사업을 인접지역과 공동·협력적으로 추진하는 지역협력체계의 구축이 필요하다. 이를 위해 지역협력계획제도(collaborative planning) 도입과 협력사업에 대한 재정지원 인센티브제의 부여방안이 검토될 수 있다. 지역균형발전을 위한 재정운용의 효율성 증진을 위해서는 지역개발시책과 사업을 종합적으로 검토하여 우선순위 사업을 선별하여 투자를 집중시키는 '선택과 집중전략'이 필요하다. 우선순위가 낮은 사업예산은 경쟁력과 지역개발효과가 높은 사업에 집중함으로써 가용재원의 효율적인 이용을 촉진할 필요가 있다.

마지막으로 지역개발을 위한 통합적인 재정운용·지원추진체계의 구축·운용이 필요하다. 지역산업 및 경제발전과 관련한 국가사무는 재정경제부, 행정자치부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 건설교통부, 중소기업청 등 다양한 중앙정부 부처에 의해 개별적으로 추진되고 있다.¹⁹⁾ 그리고 중앙부처 부문별·부처별 시책이나 사업은 지역단위에서 독립적이고 산발적으로 추진되므로 상호간 연계와 조정이 이루어지지 못하고 있다.²⁰⁾ 이에따라 지역발전 부문의 중앙정부 재정규모는 지방자치단체에 의한 지역개발 재정규모를 상회함에도 불구하고 비효율적으로 운용되고 있다(김용웅 2000). 2000년 현재 인구 200만명 수준의 광역자치단체에서 추진되는 중앙정부 다양

19) 행정자치부는 도서·오지개발, 지역사회개발 사업을 추진 또는 지원을, 건설교통부는 국토계획, 광역계획, 낙후지역개발계획과 그에 관련된 사업지원과 국도, 고속도로, 철도, 공항, 산업단지 조성 등 인프라 사업을 추진한다. 한편, 산업자원부는 지역산업육성계획과 집행, 기업지원을 위한 다양한 사업을 추진하며, 과학기술부, 정보통신부 및 중소기업청은 지역기술과 산업육성을 위한 별도의 시책과 사업을 추진하고 있다.

20) 일본은 공공사업의 지역단위(블록)집행제도를 구상하고 있다. 이는 중앙정부 부서별·기능별 사업추진에 따른 비효율성 및 중복성 문제를 해소하여 공공사업 추진 및 재정운용의 효율성 증진을 목적으로 하고 있다.

한 지역발전시책과 사업에 대한 예산액은 총 55개분야에 걸쳐 1조 9,000억원에 달하나, 예산운용에 대한 자율성이나 사업우선순위에 대한 자율적 결정권한 부진 등으로 중앙정부의 지역발전지원 예산이 적절히 활용되지 못하고 있다.²¹⁾

지방재정 운용의 효율화를 도모하기 위해서는 중앙부처 및 지방자치단체가 추진하는 다양한 시책과 사업이 지역내에서 상호조정 및 연계가 검토돼야 한다. 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 운영과 이를 효율화하기 위한 지역단위의 거버넌스체계 운영이 필요하다. 영국은 중앙정부의 지역단위 기능을 효율적으로 수행하고 지방정부와의 협력 증진을 위해 중앙정부 지역사무소 (government office of regions:GOR)를 설치·운영하고 있다.

IV. 결론 및 정책 제언

지방자치제 실시이후 증대된 행정수요와 관련해 지방재정 개선에 관한 기존 국내 연구에서는 주로 지방재정규모 확충 및 자립도 제고가 핵심적인 해결과제였다. 그러나 지방재정 확충은 중앙정부와 지방자치단체의 기능배분과 역할분담에 대한 종합적인 검토가 선행되어야 한다. 중앙-지방정부간의 관계를 어떻게 정립할 것인지? 중앙정부의 어떤 사무를 얼마나 지방에 이양할 것인지? 등 지방분권화에 대한 명확한 비전 제시가 요구된다. 지방자치단체의 현실적인 재정수요만을 기준으로 지방재정규모를 확대하는 경우, 국가재정 배분에 있어서 왜곡이 초래될 수 있기 때문이다.

한편, 지역균형발전 차원에서 볼 때, 우리나라 지방재정이 안고있는 주요과제는 지역간 재정력 격차해소이다. 일반적인 문제해결을 위해 재정규모를 확충하거나 지방재정 자립도를 높이는 전략을 취하는 경우, 지역간 재정격차문제를 더욱 악화시킬 우려가 있다. 즉 국세와 지방세의 비율조정 등 국가세입구조 혁신을 통한 지방재정 확보는 중앙정부와 지방자치단체의 역할의 근본적인 변화를 전제로 한 것이므로 현실성이 크지 못할 뿐만아니라, 지역간 재정격차를 더욱 심화시킬 우려가 있음이 밝혀지고 있다. 따라서 지방재정 확충의 문제는 지방행정수요에 대응한 적절한 재정력을 확보하고, 지역간 격차로 초래되는 지방재정의 취약성을 개선할 수 있는 방안마

21) 전라북도내 중앙정부 부처의 2000년 지역발전관련 국가세출 예산규모를 부문별로 보면, 건설교통부문에 25건 1조4000억원으로 가장 많고, 농림부문 6건 2000억원, 행자부 2건 300억원, 문화관광부문 12건 300억원, 환경부문 5건 900억원, 해양수산, 2건 1000억원, 산업자원부문, 2건 120억원, 정보통신부문 1건 15억원 등이다.

련에 치중할 필요가 있다. 이를 위해 지방교부세 확대와 지역균형발전 재정의 확보를 위한 지역개발특별회계나 기금을 확대하는 방안이 고려될 수 있다.

그러나 지방재정의 개선을 위해서는 지방재정 확충이나 자립도 증진방안과 마찬가지로 재정운용의 효율성 증진이 매우 중요하다. 지방재정의 효율성 확보를 위해서는 지방자치단체에 대한 정부지원이 형평성 위주의 배분논리에서 벗어나 경쟁력과 효율성을 높이는 경쟁적 지역투자정책(competitive public investment policy)으로의 전환이 필요하다. 지역발전효과가 높은 사업에 우선적으로 지원할 수 있는 경쟁체제를 구축해 나가야 한다. 이와함께 지방재정의 효율성을 높이기 위해서는 중앙-지방간, 지방자치단체 상호간 협력과 연계를 강화해 나갈 필요가 있다. 지방자치제의 실시 이후에도 중앙정부는 지역발전에 있어 다양한 시책과 사업을 수행하며, 이에 소요되는 재정규모가 크다. 따라서 부처단위 부문별 사업별 예산수립과 집행을 지역내 타 부문, 타 사업과의 연계성 및 우선순위를 고려하여 집행할 수 있는 체제를 갖추는 경우 지역발전의 시너지 효과를 높이고 투자 효율성도 증진할 수 있다. 또한 지방재정 운용의 효율화를 위해서는 지역발전시책과 사업추진, 예산운용 및 조직 등 행정전반에 대한 지방자치단체의 자율권 확보와 중앙정부와 지방자치단체의 예산이 지역단위로 통합·조정될 수 있는 중앙정부 부처의 예산수립방식 변화가 요구된다. 이는 지방분권시대 지방재정의 확충과 효율화가 국가재정 및 예산제도 개선 뿐만아니라 지방분산(decentralization)과 분권화(devolution) 등 종합적인 국정운영체제의 혁신 및 재구조화 속에서 이루어져야 함을 시사한다.

참 고 문 헌

- 국가균형발전위원회. 2003. 국가균형발전의 비전과 과제
- 김용웅. 2000. 지역균형발전을 위한 재정의 역할과 투자방향. 중기재정계획관련 분야별 정책토론회 발표자료(기획예산처).
- 김용웅. 2002. 지역균형발전을 위한 지방재정 확충 및 투자방향. 서울대학교 환경대학원 세미나 "21세기 국가발전과 국토환경" 2002년 10월 16일. 서울대학교 교수회관.
- 김용웅. 2003. "지역중심의 분권형 국토발전체제 구축방안". 국토 257권: 94-103면.
- 김용웅·차미숙. 2001. 지역개발사업의 파급효과분석기법 및 적용연구. 안양: 국토연구원
- 박양호외. 2000. 지역개발투자협약제도 도입방안. 안양: 국토연구원
- 배준구. 2001. 지역균형발전을 위한 재원조달 방안: 재원의 통합·운영, 필요한가?. 국토균형발전반 토론회. 서울: 한국개발연구원.
- 법제처. 2001. 지방교부세법 시행령.
- 안종석. 2001. 지방자치제 도입이후의 지방재정구조변화분석. 서울:한국조세연구원.
- 오연천. 2001. 지방재정확대와 지역개발의 자율성 증진방안. 이정식·김용웅(편제) 세계화와 지역발전. 서울: 한울아카데미.
- 이동우·이순자. 1998. 지역개발사업의 추진실태와 효과분석. 안양:국토개발연구원.
- 임성일. 2001. "지방재정의 압박과 지역경제활성화". 국토 233권:14-24면. 안양: 국토연구원.
- 통계청. 2002. 지역통계연보 2001.
- 통계청. 2002. 한국주요 통계지표 2001.
- 한국개발연구원. 2002. 비전2011 프로젝트: 열린세상, 유연한 사회.
- 한국법제발전연구소. 2003. 지역균형발전: 그 실천적 방안과 법·제도.
- 한국행정연구원. 2002. 광역자치단체와 특별지방행정기관간 기능조정방안.
- 행정자치부. 지방자치단체 예산개요. 2002.
- 행정자치부. 지방재정경제국. 지방재정연감. 2001.
- 谷藤正三. 1976. 総合交通計画. 枝報堂. 335~336面
- 大川政三. 1994. オーストリア聯邦の 政府間財政力均等化制度に ついて. 地方財政. 第33圈2號. 地方財政協會.
- Kreukels, Ton. 2002. *Rethinking Governance with regard to the Randstad Region*. 국토연구원 개원24주년기념 국제세미나 발표자료(네델란드 란드스타트 지역과 한국 수도권지역의 비교).
- OECD. 2001. 한국지역정책보고서(한글판). 안양: 국토연구원

Improvement of Local Finance System for Regional Balanced Development

Yong-Woong Kim, and Mi-Sook Cha

※ Keywords: standard local financial demand, area-oriented development coefficient, local financial coefficient, adequate financial allocation, regional financial disparity

This paper aims to improve local financial system particularly for socio-economic development at local and regional levels. It has been widely known among financial experts and planners that local financial system is inadequate to meet the increasing needs for local governments to provide various local services. Local financial system needs to be improved particularly for the achievement of decentralization and regional balanced development, which have been selected as major national agenda of the Roh Mu-hyun administration.

The first half of this paper reviews current status and problems of local finance in terms of its relative size against national finance, ratio of local revenue against total local finance, and efficiency in using regional finance for regional development. It suggests that unlike many previous arguments, the major problem of local finance is not its over-all size but its inequal distribution among regions and its inefficient use for regional development. The paper introduces the concept of local financial coefficient to analyze the inequality of local financial capability, particularly between the Capital region and rest of regions in Korea. It shows that the national finance has been overly allocated in the Capital regions while it has been insufficiently allocated in other regions. Furthermore, this paper clearly indicates that current proposals for the improvement of local financial system are likely to widen regional inequalities and weaken national financial capability to promote regional balanced development.

The second half of this paper proposes some policy prescriptions to improve local financial system in the context of balanced regional development. It suggests that it is necessary to expand local financial capability to promote regional development projects in less prosperous regions and to establish a regional governance system to coordinate regional development projects between the central and local governments for the efficient use of financial resources at local and regional level.