

자율성 확대와 책임성 확보를 통해 자치재정 확립하자

‘지방자치 · 분권은 돈먹는 하마?’

1961년 5·16 이후 정치되었던 우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회를 구성하면서 부활하였고, 1995년 단체장 직선제가 도입되면서 형식적인 모양새는 갖추게 되었다.

그러나 1991년 당시 ‘80:20’ 이던 국세:지방세의 조세배분 비율은 지금도 거의 변하지 않고 있고, 더욱이 지방자치와 분권은 마치 ‘돈먹는 하마’처럼 인식되어 지방재정의 낭비와 누수현상이 마치 일상적이고 상시적인 문제인 듯 비추어 지기도 한다. 그러나 지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응하는 국가운영의 추세이며, 우리나라도 새로운 국가운영 전략의 대안으로서 생각하고 있다. 이러한 지방자치와 분권을 위해 물질적 기반이 되는 지방재정력의 확보는 무엇보다도 중요한 요소이다. 하지만, 우리나라는 전반적인 지방분권수준이 아직 미흡하고, 특히 재정분권 수준이 낮아, 지방자치를 위한 자주적 재정기반이 취약하다는 문제점을 안고 있다.

‘충남, 전국평균보다 낮은 재정자립도’

세입은 국세:지방세=80:20 이나 세출은 대략 중앙정부:지방정부=43:57로(교육재정을 포함하지 않을 경우 약 80:20), 지자체에서는 자체세수와 지출간 격차가 크게 발생하게 되고, 그 격차를 중앙정부가 재정이전을 통해 보전하고 있다. 중앙-지방간의 세입·세출 역전현상은 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나지만, 우리나라의 경우, 격차의 크기 및 중앙정부에 대한 재정의존도가 OECD 국가내에서도 큰 편이고, 무엇보다 지자체의 재정자립도가 낮아지고 있는 추세를 보인다. 1991년 66.4%였던 중앙정부의 재정자립도는 1992년 최고점(69.6%)에 달한 후 계속 하락추세를 보이면서 올해는 45.0%까지 낮아졌다. 충남의 경우, 2000년 32.2%였던 재정자립도(충남 평균)가 올해 30.2%까지 하락한 상태인데, 재정자립도는 도→시→군으로 갈수록 낮아지는 경향을 보인다. 놀라운 점은, GRDP는 전국 상위를 차지하는 충남이 재정자립도는 전국 17개시도 중 11위로 전국평균보다 낮다는 것이다. 게다가, 충남의 15개 시군 중, 4개시(천안·아산·당진·서산)를 제외한 시군이

지방세로 인건비도 해결하지 못하고 있다. 지방재정의 근본적인 구조적 문제는, 국세세원은 소득·소비과세 중심, 지방세 세원은 재산과세 중심인 구조라는 것에 기인한다. 즉, 경제성장·소득수준 향상이 지방세 세수증대로 연계되기는 어려운 반면, 경기침체로 인한 부동산 거래위축은 지방세 세수에 크게 영향을 미치게 된다. 더불어 저출산·고령화에 따른 사회복지관련사업의 확대추세도 재정압박의 요인이다. 국고보조사업 매칭으로 인해 지자체의 부담이 커지고 있고, 특히 기초지자체에 더 크게 부담으로 작용하고 있다.

‘자율성 확대와 책임성 확보를 통한 자치재정 확립’

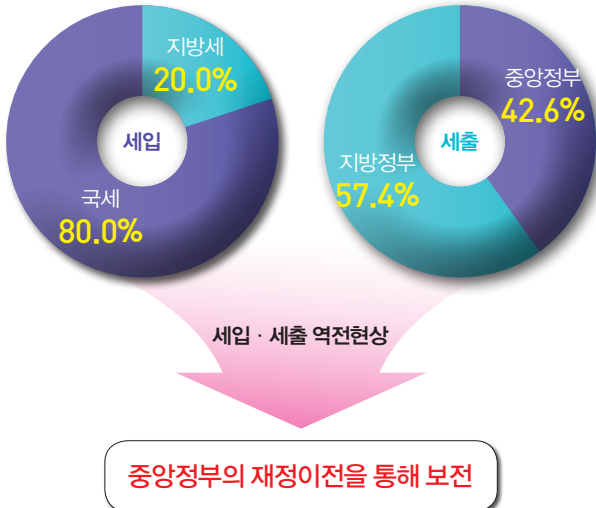
세계화, 저출산·고령화, 저성장이라는 큰 흐름에 대응할 재정운용의 방향에 대한 고려가 필요한 시점이다. 제대로 대응하지 못하면, 국가재정의 위기가 지방재정의 위기로 전이될 가능성이 크므로, 현재의 지방재정의 세출구조 합리화 및 세입노력 확대가 필요하다. 자주재정권 확충을 위해, 현행 국고보조금의 축소·정리, 지방소득세·지방소비세의 추가 이양, 지방교부세 조정기능 강화가 이루어져야 하고, 나아가, 세원이양, 신(新)세목 신설 등을 통해 과세자주권을 강화해 궁극적으로 협력적인 중앙-지방간 재정관계를 구축하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이를 위해서는 현재의 중앙집권적 논리에 대응할 수 있는 논리설정과 지역주민의 지지를 얻는 것이 중요한데, 무엇보다 지역주민의 신뢰확보를 위해 정보공개, 주민의 책임성 제고노력을 통한 재정지출수요에 대한 주민의 조세부담에 대한 의식함양 및 합의도출 등의 과정이 선결되어야 할 것이다. 2011년 개정된 지방재정법에서는 ‘주민참여예산제’를 의무화하여 예산과정에서부터 주민이 참여하는 재정운용체제를 확립했다. 주민참여형 재정운용체제가 실현되어야 비로소 자율-참여-책임이 구현되는 분권형 자치재정체제가 완성된다고 할 수 있을 것이다.

지방자치·자치재정은 우리지역을 우리가 만들어간다는 주체적이고 내발적(Endogenous) 지역발전을 가능케 하고, 이는 궁극적으로 지역과 국가의 지속가능한 발전(Sustainable Development)으로 연결될 것이다.

저자 _ 충남발전연구원 이민정

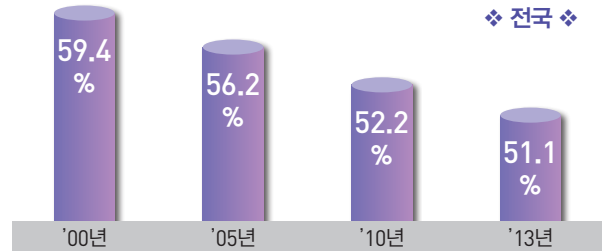
지방재정 구조와 경기와의 관계 알아보기

세입 · 세출 구조와 낮아지는 충남의 재정자립도

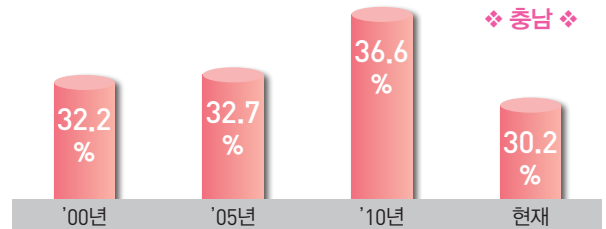


※2013년 기준

재정자립도 추이



※자료 : 안전행정부, 지방재정연감, 각년도



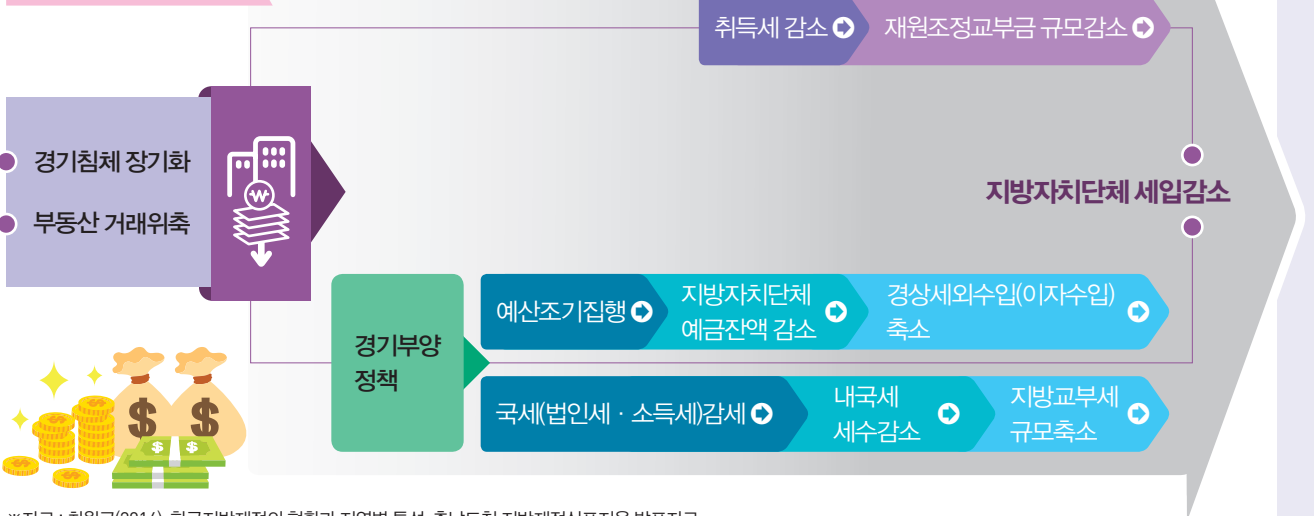
※자료 : 재정고

점점 악화되는 지방재정 여건의 원인은?

지방재정의 구조적 문제



경기과 지방재정의 관계



※자료 : 최원구(2014), 한국지방재정의 현황과 지역별 특성, 충남도청 지방재정심포지움 발표자료