

지방정부의 자주재원 확보방안 모색: 충청남도를 중심으로

윤 성 채

고려대학교
행정학과 교수



1. 머리말

1991년에 성립된 지방의회의 구성과 1995년 6월 27일의 기초 및 광역 지방자치단체장 선거실시로 본격적인 지방자치시대가 열리게 되었다. 주민의 선택에 의해서 선출된 단체장이 임명직에서 선거에 의한 선출직으로 전환됨에 따라 그

권한의 뿌리가 상위 임명권자로부터 주민으로 이동 되었다. 이제 선출된 단체장은 지방경영에 대한 자주적인 권한을 가짐과 동시에 임기동안의 경영성과에 대한 주민의 평가와 심판을 받게 되어 책임도 무거워지게 되었다. 상위 임명권자로부터의 일방적인 지시와 감독에서 벗어나 독립적이고 자주적인 지방경영의 시대로 전환함에 있어서 가장 시급하게 해결하여야 할 일은 지방 발전에 소요되는 재원을 확보하는 것이다. 그러나 현재 대부분의 지방정부는 매우 빈약한 재정 기반을 가지고 있다. 자주재원으로는 기본적인 서비스 수준도 제공할 수 없어 필요한 재정의 대부분을 중앙정부에 의존하고 있는 실정이다."

이와 같이 지방정부가 주민의 기본적인 수요를 충족시키는 데 소요되는 재정도 충족시킬 수 없는 상황에서 지방화로 인한 주민욕구가 다양화, 고급화되고 있어 지방재정의 압박이 심화되

1) 내부부자료(1995년 기준)에 의하면 전국 241개 자치단체 중에서 재정자립도가 50% 미만인 단체가 71%에 해당하는 172개 단체에 이르고 군의 경우에는 전체 102개 군의 97%인 99개 군의 재정자립이 50% 미만이다. 기초단체의 25%에 해당하는 60개 단체가 지방세와 세외수입을 합한 자체수입으로 인건비조차 해결하지 못하고 있고, 56%에 해당하는 135개 단체는 지방세수입만으로 인건비를 감당치 못하고 있다.

고 있는 실정이다. 또한 주민들의 욕구를 선거에 이용하기 위하여 제시된 지나친 공약의 남발과 이를 무리하게 실현시키려는 단체장의 의도가 더욱 더 재정압박을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다.

주민으로부터 계속적인 지지를 받아 재집권을 하기 위해서는 주민의 질적인 삶의 향상과 지역 발전을 실현시킬 수 있는 정책제안과 그 실천의 의지가 제시되어야 하며, 그것의 성공여부는 건전한 재정기반을 확보하는 일이다. 이러한 재정기반의 확보를 위해서는 중앙정부로 부터의 지원도 중요하지만 중앙정부의 지원은 법률과 지방정부간의 균형을 기준으로 배분되고 있어 독립적인 재원으로 활용되기에는 일정한 한계가 있다. 건실한 지역의 발전은 지방정부의 자주적인 의사에 의해서 결정된 여러 가지 정책사업의 추진에 의해서 이루어진다고 볼 수 있다. 그런데 이러한 자주적인 사업의 성공적인 추진은 건전한 자주재정의 확보에 달려있다고 볼 수 있다. 결국 지방자치의 성공여부는 곧 건전한 자주재정의 기반을 확립함으로써 이룩될 수 있는 것이다.

본 논문의 목적은 지방정부의 재정현황에 대한 문제를 충청남도를 중심으로 분석함으로써 충청도민의 질적인 삶의 향상과 지역발전을 성공적으로 실현하는데 초석이 되는 자주재원을 확보하기 위한 방안을 모색함에 있다. 이를 위하여 먼저 지방자치시대에 있어서 자주재원의 중요성을 지적하고 다음으로 충남의 재정현황을 파악하여 문제점과 그 원인 및 해결방안이 무엇인지를 제시코자 한다. 재정현황을 파악함에 있

어서 전체적인 재정구조에서 국세와 지방세의 수직적인 형평성의 관계와 지방정부간 자주재원의 비중을 비교·분석하여 문제가 되는 요인이 무엇인지를 파악하며, 또한 자주재원 중에서 지방정부의 독립적인 의사결정으로 조정될 수 있는 재원과 그러한 재원을 통해서 지방정부의 재정수입을 향상시킬 수 있는 방안이 무엇인지를 제시코자 한다.

2. 지방자치에 있어서 자주재원의 중요성

중앙집권하에서의 지역행정은 관료적이고 권위적인 명령과 지시에 의한 하향식 행정으로 일관되어온 탓으로 지역에 관한 주요 정책결정에서 주민들이 소외되어 있었다. 지역을 관장하는 행정 관리자는 집행된 정책결과에 관계없이 상위 임명권자의 영향력을 의식하면서 행정을 이끌어 왔었다. 그 결과 지방정부에서 제공되는 행정서비스의 질적인 향상을 위한 주민의 의사가 개입할 수 있는 제도적인 장치가 실질적으로 보장되지 못하였다. 결국 지방행정은 지역주민을 위한 행정이 아닌 중앙정부의 눈치를 보는 행정으로 이루어져 왔다. 그리하여 중앙정부의 영향력을 많이 받는 지방정부는 그렇지 않는 지방정부보다 더 많은 혜택을 얻게 되어 불균형적인 지역발전의 결과를 초래하게 되었다.

오랜 중앙집권적인 행정의 관행으로 인하여 우리 나라의 재정구조는 중앙집권적인 구조를 갖게 되어 지방정부의 재정자립도는 매우 열악한 상태에 놓이게 되었다. 중앙정부의 재정수입

은 그 대부분을 강제적 조달방법인 국세에 의존하고 있어 매우 안정적이다. 반면 지방정부의 지방세의존률은 서울을 제외하고는 매우 낮으며, 재정수입의 많은 부분을 중앙정부의 재정보전과 세외수입에 의존하고 있다. 지방정부 재정의 건전성은 재정수입과 재정수요와의 관계에 의해서도 영향을 받는다. 우선 재정적인 수요의 변화에 관한 것으로 지방자치시대에 대한 주민의 기대와 급속한 산업정보화 및 도시화로 인하여 지방정부에 대한 행정수요는 급속하게 늘어날 전망이다. 그 동안 중앙집권화에서 억제되었던 행정수요가 폭발하고 있으며, 특히 주민의 질적인 삶의 향상과 관련된 교통, 환경 등에 대한 행정수요가 늘어날 것이다. 지역간의 경제·문화적인 격차를 해소하기 위한 여러가지 사업추진에 대한 욕구도 늘어날 전망이다. 현재 기본적인 재정수요에도 미치지 못하는 대부분의 지방정부는 이와 같은 행정수요 급증에 따른 재정적인 수요도 급증하게 되어 더욱 재정적인 압박을 받게 될 우려가 있는 것이다. 이러한 재정압박에서 벗어나기 위해서는 정치·관료적인 풍토에서 탈피하여 경영마인드를 행정에 적극적으로 도입함으로써 자주재원의 확립을 강구하여야 할 것이다.

자주재원의 확립은 다음의 몇 가지 점에서 그 중요성이 부각되고 있다. 첫 번째로 지방정부가 자주적으로 지방의 발전을 기하는 데에는 지속적이고 안정적인 필요재정이 요구된다. 중앙정부의 재정지원은 지방정부간의 형평을 유지하기 위한 조정적 의미를 지니고 있기 때문에 지방정부의 자주적인 발전에 소요되는 재원을 지원하

는 데에는 한계가 있는 것이다. 특히 지방교부세 중의 보통교부세는 기준재정수요와 기준재정수입간의 차액인 기준재정부족액을 기준으로 산정되고 있기 때문에 이러한 교부금은 지방의 재정부족을 보완하여 기본적인 행정기능을 유지하기 위한 보완적 재정지원의 의미를 지니고 있다. 교부금, 보조금의 결정은 객관적인 기준뿐만 아니라 정치적인 요소에 의해서도 영향을 받기 때문에 단체장이 중앙정부의 집권당이 아닌 야당소속인 경우에는 중앙정부결정에 의하는 자금지원에 있어서 불이익을 받을 우려가 있는 것이다. 그뿐만 아니라 중앙정부가 위기에 처하고 있는 많은 선진국가에서와 같이 경제상황이 어려우면 지방정부에 지원되는 자금이 우선적으로 삭감될 수 있다. 따라서 중앙정부로 부터 지원받는 보전재정으로는 지방정부의 자주적 발전에 필요한 재원을 충당하기에는 한계가 있다.

두 번째로는 서울과 몇 개의 직할시를 제외하거의 모든 광역자치단체와 기초자치단체의 재정적 상황은 빈곤의 악순환에 처한 상태이다. 이러한 근본적인 악순환에서 벗어나기 위해서는 경제를 활성화 할 수 있는 자금이 절대적으로 필요하다. 이러한 재정의 마련은 지방정부가 주체가 되어서 투자환경조성을 통한 적극적인 내·외부자금을 유치하여야 한다.

이를 위해서는 관료적인 지방행정의 틀에서 벗어나 기업경영적인 관리방법이 도입되어야 한다.²⁾ 수익자부담의 원리가 적용될 수 있는 세외수익사업에 적극적인 투자와 효율적인 기업경영적 관리방안을 도입하여 지역경제 활성화와 이

를 통한 수익증대에 최선의 노력을 경주하여야 할 것이다. 지방정부가 직접 경영을 담당하고 있는 지방공기업에는 합리적 경영관리에 의한 가격현실화를 통해 만성적인 적자에서 일정한 수익을 올릴 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또 수익의 보장이 있는 분야에 대해서는 지방채 발행에 의한 국내·외 자금도입과 민자유치에 의한 사업추진을 통해서 자주재원의 기틀인 경제적 기반을 마련하여야 할 것이다. 그뿐만 아니라 급변하는 환경변화에 적극적이고 대응적인 행정을 펴기 위해서 많은 재정수요가 필연적인데, 이러한 행정수요에 대응하기 위해서도 자주적인 재원의 뒷받침이 필요한 것이다. 특히 주민에 대한 서비스는 그 지역의 주민에게 제공되는 것이므로 그 지방의 자주적인 재원에 의해서 뒷받침될 때 서비스의 질적인 향상이 실질적으로 추진될 수 있는 것이다.

세 번째로 자주재원의 확보노력이 제도적으로 보장되어야 할 필요성이 대두되고 있다는 점이다. 실제로 외국에서는 중앙정부로부터 지방정부에 지급되고 있는 교부금이나 보조금을 산정할 경우 징세노력인 자주재원확보의 노력이 중요한 결정요인으로 고려되고 있다(Aronson and Hilley, 1986:57). 그러나 우리나라에서는 교부금을 산정할 시에 인구, 공무원수, 경지면적, 건물면

적 등에 의해 결정되는 기준재정수요에 의해서 산정이 되고 있어 자치단체의 규모가 크면 징세 노력에 관계없이 자동적으로 교부금이 많이 지불되고 있으며, 규모가 작거나 재정자립도가 높은 지방정부에는 그 규모가 적거나 거의 지급되지 않고 있다. 따라서 지방정부는 자주재원 확보를 위한 별다른 노력이 없이도 안정된 교부금을 지급받을 수 있었다. 그 결과 지방정부의 재정자립 향상을 위한 노력부족으로 자주재정의 악화는 지속되게 되었다. 따라서 교부금이나 보조금 산정시 지방정부의 자주재원확보노력이 결정요인으로 도입될 때에 재정자립을 유도할 수 있는 제도적 장치로 작용할 것이다.

3. 충남의 자주재원 현황

92-93년도 지방정부의 재정자립도를 살펴보면 서울특별시가 98%로 거의 완전한 재정의 자립을 확보하고 있으며, 직할시도 평균 80%이상의 재정자립도를 보이고 있다. 그러나 도의 재정자립도는 경기도와 경남을 제외하고는 거의 모든 도가 50%미만의 재정자립도를 보이고 있다. 특히 충남의 경우 도(본청)의 자립도는 49%의 낮은 수준을 유지하고 있으며, 시의 경우는 이보다 높은 60%수준을 약간 넘어서고 있다. 군의 경우

- 2) 공공부문의 기업가적인 변화에 대해서 Osborne와 Gaebler(1992)는 ① 촉매적 정부, ② 지역사회 소유의 정부, ③ 경쟁적 정부, ④ 임무중심의 정부, ⑤ 결과지향적 정부, ⑥ 고객중심적 정부, ⑦ 기업적 정부, ⑧ 능동적 정부, ⑨ 분권적 정부, ⑩ 시장지향적 정부의 열가지 내용을 제시하고 있다. 이 중에서 기업적 정부는 지방자치단체도 민간기업과 같은 원리로 경영되어야 한다는 의미이다. 1984년에 개최된 LA올림픽에서 LA시는 기업가적인 경영으로 2억 25백만 달러의 흑자를 기록하였다. 이를 교훈으로 미국의 많은 지방자치단체는 세외수익을 위한 기업경영적 사업확장에 앞장서고 있다.

에는 도와 시의 자립도 보다 낮은 40%수준을 보이고 있어, 충남 기초자치단체의 재정적 취약성을 보여주고 있다 <표1>.

충남의 재정자립도는 경기도의 86.4%(92)-86%(93)수준과 경남의 68.5%(92) 및 65.5%(93)수준 보다 매우 낮은 49%수준에 머물고 있다. 이러한 낮은 재정자립도는 근본적으로 충남 지역의 경제력이 타 도에 비해서 매우 취약하기 때문이다. 재산세를 기본적인 세원으로 하고 있는 지방세는 경제활동에 의해서 나타나는 재산

의 취득과 이전을 포착하여 과세가 이루어지기 때문에 기본적으로 그 지역의 경제력에 의해서 지방세수입 정도가 결정되는 것이다. 실제로 그 지역의 제조업을 비롯한 산업시설의 정도가 지방세의 수준을 결정하고 있음이 실증적인 연구에서 나타나고 있다(김정완, 1994:977-990).³⁹⁾

지방세원의 지역간 불균형은 경제적 구조의 취약성에서 그 원인을 찾을 수 있지만 또한 국세와 지방세간의 불균형에서도 찾을 수 있다. 우리나라에서는 세원이 국세에 치중되고 있어 중

<표1> 지방자치단체의 자주재원과 의존재원의 비교

(단위:%, 10억원)

연 도 단 계		92년도						93년도					
		서 울	직할시	도	충청남도			서 울	직할시	도	충청남도		
					도	시	군				도	시	군
수 입 내 역	지 방 세	67.6	56.2	32.5	24.5	26.7	14.3	72.3	59.2	34.7	24.8	27.9	14.5
	세외수입	31.3	32.5	30.4	23.7	34.1	25.9	26.5	27.9	24.1	22.9	28.4	24.3
	지 방 채	-	0.9	0.2	1.1	2.4	1	0.1	3.5	2.0	1.8	4.7	1.6
	자 립 도	98.9	89.6	63.1	49.3	62.2	41.2	98.9	90.6	60.8	49.5	61	40.4
의 존 재 원	교 부 세	0.1	3.1	28.9	38.7	23.2	37.9	0.1	3.3	29.1	37.5	25.8	37.7
	양 여 금	-	1.3	-	-	-	-	-	1.3	-	-	-	-
	조 정 금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	부 금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	보 조 금	1	6.0	8	12	14.6	20.9	1	4.8	10.1	13.0	13.2	22.3
	의 존 도	1.1	10.4	36.9	50.7	37.8	58.8	1.1	9.4	39.2	50.5	39	59.6
총 계		4300	815	1458	174	1089	717	4510	909	1626	1259	193	800

주 : 일반회계결산기준

직할시와 도는 평균값에 대한 비율이고 충남의 시·군은 합계에 대한 비율임.

92년도 부터 지방양여금이 특별회계로 전환 되었음

자립도=(지방세+세외수입+지방채)/(총재정수입)×100

자료 : 내부부, 지방재정연감, 1993, 94.

양정부와 지방정부간 세원의 수직적 불균형의 원인이 되고 있다. 우리나라는 78:22(93)로 국세 비중이 미국의 55:45(91)나 일본의 65:35(93)보다 국세비중이 월등히 높다.⁴⁾ 그러나 국세와 지방세간의 비율은 단순 비교가 어렵다. 이는 특정 세원을 지방세로 단순 전환하기 보다는 정부간의 수직적인 균형을 유지하기 위해서 영국이나 독일과 같이 공동과세 형태인 양여금제도를 두고 있기 때문이다.⁵⁾

충남의 경우는 전국에 비해 국세와 지방세간의 비율이 54:46(91)에서 93년도에는 58:42로 국세의 비중이 약간 상승하고 있으나 대체로 91년도의 미국과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 이는 보유과세위주의 재산가치가 현실화되고 있고 충남의 경제력의 취약으로 소득과 소비과세위주의 국세의 비중이 낮기 때문이다. 그러나 국세중 일부를 지방세로 단순 전환한다고 해서 충남지역의 지방세가 급속하게 증가한다고는 볼 수 없다.

충남의 시·군 재정자립도의 현황을 살펴보면 시와 군간의 차이가 많이 나고 있다. 시의 평균 자립도는 60%수준이나 군은 40%의 낮은 수준에 머물고 있다. 시·군간 재정자립도의 격차는 군보다는 시 지역이 인구가 집중되어 있고 경제 활동이 활발하여 재산의 보유와 이전 현상이 빈번하기 때문이다. 시 지역을 살펴보면 천안시가 가장 높은 71%수준의 재정자립을 보인 반면 공주시는 47%(93)로 시 자치단체간의 재정자립의 격차가 높게 나타나고 있다. 이의 가장 중요한 원인은 천안시가 화학섬유, 고무프라스틱, 조립금속 및 기계장비계통의 고부가가치를 생산하는 제조업중심 산업으로 경제적 기반이 형성된 반면 공주시는 노동집중적 저부가가치 중심의 산업이 상대적으로 형성되었기 때문이다. 이러한 현상은 군지역에서도 나타나고 있는데 제조업중심의 산업단지가 조성된 천안과 연기군은 50%를 상회하고 있으나 농업지역인 부여군 등은 30%수준의 낮은 자립도를 보여주고 있다.

- 3) 지방세의 지역간 불균형 요인을 분석하기 위하여 다중회귀분석(multi regression analysis)을 하고 있다. 분석 결과 전체적인 지방세에 영향을 가장 많이 미치는 것은 제조업이고 그 다음으로 서비스업, 건설업 순으로 나타나고 있다. 한편 농림어업은 매우 미미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 재산과세에 영향을 미치는 것은 제조업, 서비스업, 건설업 순이고, 소득과세에는 제조업, 서비스업 순으로 나타나고 있다. 결국 지방세수준을 결정하는 것은 그 지역의 제조업 서비스업과 같은 산업시설에 의해서 결정되고 있음을 보여주고 있다.
- 4) 세원의 명목적 배분으로는 지방세의 비중이 낮지만 국세수입 중에서 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등의 명목으로 지방자치단체에 배분되는 것을 합하면 실질적 배분율은 높아진다.
- 5) 94년도의 지방재정연감(내무부)에 의하면 영국은 95:5, 독일은 87:13의 비율로 우리나라보다 국세의 비중이 훨씬 높게 나타나고 있다. 영국에 있어서 지방세는 재산세인 Rate 뿐이다. 이를 보완하기 위하여 RSG(rate support grant)와 국고보조금제도가 있다. RGS는 지방과 중앙정부간의 수직적 형평을 유지하기 위한 제도로 1976년에 도입되어 지방정부수입의 상당한 비중을 차지하고 있다. 독일에서는 수직적 조정을 위해서 소득세, 법인세 및 부가가치세 등의 3가지 조세를 연방과 지방정부가 통일된 과세법으로 조세를 징수하여 연방, 주 및 시·읍·면에 배분하는 공동세(tax sharing)제도를 도입하고 있다.

전국적인 입장에서 보면 충남은 상대적으로 타 도에 비해서 고부가가치를 창출하는 산업의 비중이 낮은 관계로 재정의 자립도가 낮다고 볼 수 있다.

1) 지방세

재정자립도가 높은 서울의 경우는 지방세가 세입에서 차지하는 비중이 64.5%(91), 67.6%(92), 72.3%(93)로 재정자립에 가장 큰 기여를 하고 있음을 알 수 있다. 한편 재정자립도가 매우 낮은 충남의 경우 지방세가 전체 재정수입에 차지하는 비중이 20%수준에 머물고 있어 재정취약성을 야기시키는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 지방자치단체의 재정수입은 궁극적으로 해당지역에서의 개인이나 조직의 경제활동 상태에 의존하고 있다. 지방재정수입의 근원이 되는 재원은 바로 이들에 의한 지역경제활동에 달려 있기 때문이다. 지역내에서의 재산소유, 재산취득상태, 등록 그리고 지역에서 제공하는 서비스 부담금 등에서 이러한 수입의 근원이 되고 있는데, 이것은 지역내의 개인과 조직의 경제활동에 의해서 그 수준이 결정되는 것이다. 최근 통계청에서 발표한 각 지역의 경제활동 수준을 보면, 서울은 전국 총생산의 25.5%에서 26.1%로 상승하였고, 경기도는 15.9%(92)에서 93년도에는 16.2%로 비중이 높아졌다.

서울과 경기지역의 총생산을 합하면 42.3%로 경제력이 수도권에 집중되고 있음을 알 수 있다. 충남지역은 총생산에서 전체의 3%로 매우 낮은

수준에 머물고 있고, 일인당 조세부담액도 142천원(92)에서 167천원(93)으로 전남·북 다음으로 낮은 수준에 있다. 이로 인한 지역간 세원의 편차로 지방자치단체간의 자주재원의 불균형을 심화시키고 있다. 생산력은 주로 제조업의 생산에 의해서 주도 되고 있어 각 지역의 일인당 생산량의 수준을 결정하는 중요 요인으로 작용하고 있다. 충남지역의 경제적 취약성은 도시지역의 삶의 지표에서도 잘 나타나고 있다(한국지방행정연구원, 95(6):56-58). 전국 74개 시 중에서 충남의 공주시는 가장 쾌적성이 높게 나타나고 있다. 반면에 경제적인 여건지수에 있어서는 충남에 속하는 천안시, 공주시, 대천시, 온양시 및 서산시가 모두 최하위의 수준에 머물고 있음을 보여주고 있다. 또한 공업단지가 많이 들어선 울산 등은 경제성지표는 높으나 쾌적성지표에서는 매우 낮은 지표를 보여주고 있다.

충청남도내 지방세의 세목별 비중을 보면 지방세 중에서 가장 비중이 높은 세는 시·군세의 자동차세로 27.2%(92)-24.2%(93)의 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 도세인 취득세와 등록세가 93년에 각각 21%와 21.9%의 비중을 차지하고 있다. 도세인 취득세와 등록세는 도시지역에 편중되고 있어 도시지역과 군지역간 세수의 불균형 요인이 되고 있다. 시·군세의 자동차세는 최근의 자동차등록의 급증으로 7.9%(92)에서 8.9%(93)으로 증가 추세를 보이고 있다. 농지세는 0.2%로 매우 낮은 비중을 차지하고 있다. 따라서 농업이 강한 지역은 지방세의 취약한 요인이 되고 있다. 충남의 지방세 중에서 도세는

43.3%(92)에서 44.8%(93)비중을 차지하고 있어 시·군세의 비중인 56.7%(92)에서 55.2%(93)보다 11-12%정도 낮은 비중을 차지하고 있다.

2) 세외수입

세외수입은 지방정부가 사업을 운영하거나 특정 서비스를 제공함에 있어 반대급부로 받는 수입금, 이월금, 전입금 및 이자수입 등과 지방채 및 융자금 등의 외부차입금과 같이 자주재원 중에서 지방세를 제외한 모든 수입금으로 구성되어 있다.⁶⁾ 세외수입에서 특별회계의 비중은 도분청에서 73.5%(92)과 75.6%(93)로 시의 66%(92)과 69.3%(93)보다 다소 높게 나타나고 있다. 군 특별회계의 비중은 이 보다 낮은 54.55%(92)와 55.4%(93)로 나타나고 있다. 따라서 도분청의 특별회계상의 사업수익과 사업외수입 비중이 시·군의 경우보다 10%이상 더 높음을 알 수 있다. 전반적으로 일반회계에서는 임시적수입의 비중이 높고 특별회계상에서는 사업수입보다는 사업외수입 비중이 높음을 알 수 있다. 도분청의 경우 사용료와 이자수입이 경상적수입의 주요내용이고 임시적수입의 주요 구성요소인 이월금과 재산매각수입을 합하면 전체 세외수입의 168%를 차지한다. 공영개발과 지역개

발수입은 합하여 7.8%로 임시적수입보다 비중이 낮게 나타나고 있다. 사업외수입의 주요 내용은 이월금과 전입금으로 구성되어 있는데 이를 합하면 37.3%나 되는 높은 비중을 차지하고 있다. 시·군에서도 비슷한 현상으로 일반회계에서는 임시적 수입이, 특별회계에서는 사업외수입이 주류를 이루고 있다. 따라서 세외수입에 있어서 사용료와 수수료 및 사업장수입을 통한 경상수입의 비중을 높여야 하며 특별회계에서는 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있는 사업수입에 적극적 투자를 하여 재정수입의 기반을 마련하여야 할 것이다.

사업수익이 저조한 이유중에 하나는 지방공기업 형태로 직접경영을 하고 있는 상수도, 하수도 사업에서 낮은 수익 또는 손실을 보고 있기 때문이다. 도는 이러한 사업경영에서 만성적인 적자나 투자에 비해서 낮은 수익을 내고 있어 재정압박의 한 요인으로 작용하고 있다. 그러나 상대적으로 공영개발사업과 지역개발을 통해서 일정한 수입을 올리고 있다. 따라서 경영적인 관리기법의 도입으로 적자를 보고 있는 사업은 가격분석 등을 통해서 사용료 등을 현실화 하고 수익이 예상되는 분야에는 민간자본의 유입이나 공동투자의 형태로 투자를 촉진시켜야 할 것이다.

우리나라는 투자자금을 마련하기 위한 조달방안으로 지방채에 의존하는 비율이 낮은 편이다.

6) 최협회의 세외수입은 일반회계상의 경상적수입을 의미하며, 협의의 세외수입은 경상적수입과 상수도, 하수도, 병원운영과 주택사업 등의 사업수입을 포함한다. 오늘날 사업수입의 비중이 커지고 있기 때문에 최협회의 개념은 의미가 작다고 볼 수 있다. 본고에서는 일반회계상의 경상적수입과 사업수입, 특별회계상의 임시적수입과 사업외수입을 포괄하는 광의의 개념으로 보고자 한다.

서울시는 총세입의 16.67%(94)를 지방화 자금으로 조달하고 있으나, 직할시·도·시·군은 이보다 낮은 수준을 유지하고 있다. 특히 충남에 있어서 도와 군은 전국의 경우보다 낮은 수준이며 시의 경우는 전국 평균보다 다소 높은 8.8% 수준을 보여주고 있으나, 전체적으로 지방채에 의한 자금조달이 낮은 수준에 머물고 있다.

지방정부의 지방채에 의한 자금조달 수준이 이와 같이 낮은 것은 지방채 발행에 대한 중앙정부의 승인제, 낮은 이자율, 인·허가시 강제적인 방법에 의한 매수에 의해서 발행되고 있어⁷⁾ 자금시장에서 지방채가 활발하게 유통되지 못하고 있기 때문이며(김종순, 1994:1339-1352), 아울러 지방정부 관리자의 지방채에 의한 투자재원 조달에 대한 인식부족에도 그 원인이 있다고 본다. 앞으로 투자사업에 충당될 자금수요를 지방채에 의해서 원활하게 조달할 수 있도록 여러 가지 제한적인 조치를 완화하여야 할 것이다.⁸⁾

4. 자주재원의 확보방안

자주세원 중 지방세는 법률에 의해서 결정될 뿐만 아니라 주민의 재정적인 부담이 다르므로 세율인상을 통한 재정수입 증대에는 현실적 어려움이 따른다. 그러나 중·장기적으로 중앙정부와 지방정부간의 수직적 형평과 지방정부간의 수평적인 형평을 위한 재정구조의 조정과 지방정부에 타당한 새로운 세원의 도입을 통해서 어느정도 자주재원의 증대효과를 얻을 수 있을 것이다. 아울러 민·관합동투자제에 의한 적극적인 세외수입사업의 추진도 자주재원확보의 한 방안이 될 것이다.

1) 국세와 지방세 및 도세와 시·군세의 조정

우리나라는 지방세에 비해서 국세의 비중이 높다. 따라서 국세중에 지방적인 특색이 강하고 재정의 형평성을 기할 수 있는 세원은 지방세화

7) 94년도 말 기준으로 지방채의 이자율은 5-7%가 전체의 43.5%, 9% 이상이 20.9%를 차지하고 있어 10%를 상회하는 시장금리보다 낮은 수준이다. 또 5년 미만의 단기채가 44.7%로 높은 비중을 차지하고 있다. 내무부가 지방채발행을 승인할 시 적용되는 기준은 다음과 같이 통제위주로 되어 있다. ① 채무비비율이 20%를 넘지 말아야 하며, ② 기준년도의 지방세 징수전망 또는 기준전년도의 지방세실적이 기준전전년도에 비해 90%이상 이어야 하며, ③ 기준전년도의 실질 수지비율이 10% 미만이어서는 아니되고 ④ 순 지방비로 상환해야 할 채무의 연체가 없어야 하며, ⑤ 과거에 부정한 방법에 의해 기채를 한 경우 제한조치 중에 있지 아니하여야 한다.

8) 지방채의 활성화를 위한 개선방안으로서 먼저 지방정부의 신용에 대한 평가제도가 정착되어야 하며, 이를 바탕으로 이자율이 낮은 미국의 Yankee Bond, 일본의 사부라이 Bond, 유럽의 Euro Bond 시장으로의 진출과 재정력이 약하고 신용이 낮은 지방정부의 채권을 흡수하도록 공적인 금융기관을 설립하는 것을 검토할 수 있다(김종순, 1994). 또한 지방채의 발행기준에 대한 개선안으로는 첫째, 명문화 된 발행기준을 두어야 하며, 둘째로 현재 채무비 비율이 일률적으로 20%로 되어 있는 것을 지방자치단체별 재정력에 따라 채무비 비율이 조정되어야 하며, 셋째로는 지방자치단체의 사업별 지방채 발행기준이 다단계화 해야 한다. 즉 상·하수도사업의 기채충당률을 시는 70%, 군은 60%로 정해 있는 것을 시나 군의 재정력과 연계시키는 방안이 제안되고 있다(오희환, 1995).

할 필요성이 있다. 그리하여 지방의 재정자립을 높여 주민을 위한 서비스 행정을 펼 수 있는 기반을 형성하게 하도록 하여야 할 것이다. 이러한 측면에서 제기되고 있는 국세중 지방세화 할 수 있는 세원으로는 주세의 일부, 전화세, 부가가치세의 일부와 양도소득세 및 증여세를 들고 있다(이영희, 1993:78). 이 중에서 전화세의 100%와 주세의 60%는 지방양여금의 형태로 국세에서 지방세로 전환되었다. 또 이미 지방세화된 담배소비세는 지방세 중에서 가장 높은 비중을 차지하게 된 지방세화된 세원이다. 그러나 지방세화된 담배소비세는 도시지역에 집중되어 있는 지방자치단체간 형평성의 문제가 제기되고 있는 세원이다. 따라서 국세중 지방세로 이양이 가능한 세원이라도 지역에 고르게 분포되어 있지 않은 것은 지방세로 직접 이양하는 것보다는 지방정부와 중앙정부가 공동세원으로 활용할 수 있는 지방양여금제도로 도입하여 지역형평에 맞게 공동으로 관리할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 현재 개인과 법인에 귀속되는 소득에 대해서 중앙정부만 과세권을 갖고 있지만 현실적으로 소득발생지는 지방자치단체의 관할지역이므로 지방정부도 소득에 대해서 과세를 부과할 수 있도록 세제를 개편할 필요성이 있는 것이다.⁹⁾

1977년 7월에 영업세를 비롯한 물품세, 직물류세, 통행세, 석유류세, 전기·가스세, 입장세, 유흥음식세 등 8개 세목이 통합되어 일반소비세격인 부가가치세와 이를 보완하는 특별소비세란 2개의 세목으로 개편되었다. 그 결과 국세중 단일세목으로는 가장 비중이 큰 세목이 되었다.

소비행위는 지역적인 특성이 있고 유흥음식세는 개편이전에 지방세이었다. 따라서 유흥음식세나 영업세는 지방세화 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 또 지역교통문제와 관련하여 휘발유세의 일부를 지방세화 하는 방안도 제기되고 있다.¹⁰⁾

도와 시·군간의 세원에 있어서 특성과 형평성에 의해 구조조정 할 필요성이 제기되고 있다(김정완, 1994). 비교적 보편성이 높은 세원인 등록세, 주민세 및 취득세는 지역적으로 불균형을 초래하는 세이므로 시·군세로 전환하는 것으로 검토할 수 있을 것이다. 반면에 자동차세는 교통에 관련되는 세목으로 광역적인 성격을 띠고 있기 때문에 기초자치단체보다는 광역단체인 도세로 전환 할 수 있고, 종합토지세도 부동산투기를 막기위한 조세로 전국적으로 분포된 토지를 대상으로 하고 있으므로 도세화 하는 방향으로 검토될 수 있다. 그 외에 공공목적을 가진 기관, 법

9) 미국의 많은 주에서는 개인과 법인 소득에 대해서 지방정부와 중앙정부가 과세를 부과하고 있다. 소득세가 지방세로 부과되고 있는 지방정부수는 약 3,000개에 이르고 있고, 이 중에서 2,700여개의 지방정부가 펜실베이니아주에 있다. 피츠버그시는 펜실베이니아에서 두 번째로 큰 도시이며, 소득세가 지방세로 간주되는 대표적인 주이다.

10) 95년도에 예상되는 휘발류소비액은 6조8천억원으로 보고 있다. 휘발류소비에 관련된 특별소비세가 3조5천억원, 부가가치세로는 6천2백억원이 국세로 징세 될 예정이다. 자동차주행은 지역교통문제를 유발시키는 주요 요인이다. 따라서 휘발류세는 지역적인 특성이 있기 때문에 일정부분을 지방세화 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

인, 조직 또는 비영리법인 등은 국세와 지방세과세 대상에서 면제되고 있는데 이러한 세제상의 특권을 폐지하여 이들에게 공공서비스세를 부과하는 방안이 검토될 수 있다.

지방세율의 탄력적인 적용에 의해서도 재정수입의 증가를 가져올 수 있다. 이것은 현행 지방세법상 규정되고 있는 것으로 표준세율보다 50%까지 인상적용할 수 있는 탄력세율의 활용이다. 그러나 이것은 지방주민의 부담을 가중시키는 방안이므로 좋은 대안은 아니라고 본다.¹¹⁾

2) 새로운 세원의 개발

새로운 세원의 개발은 그 지역의 특성에 근거한 세원으로서 보편성과 실현가능성이 있어야 할 것이다. 이러한 측면에서 충남에 제안될 수 있는 세원으로 관광세와 광고세를 들 수 있다.

충남에 산재한 유적지와 관광명소를 관광자원으로 개발하여 관광세를 새로운 지방세로 신설하는 방안이다. 관광행위는 일종의 소비행위로 지방자치단체에 부존하고 있는 인문관광자원과 자연관광자원을 이용, 관람하는 소비행위이다. 이러한 관광자원의 개발에는 막대한 자금이 투입될 뿐만 아니라 이용에 따른 자연의 훼손과 쓰레기 등의 환경오염 문제가 야기되고 있다. 따라서 현실적으로 관광에 따른 투자재원조달과 환경보존 및 행정수요 창출에 따른 수익자부담원칙에 의해서 관광세를 지방세로 신설하려는 주장이 제기되어 왔다(양영철, 1990:94-96;김정옥, 1994:55-56;오연천, 1987:226).¹²⁾ 최근에는 관광자원이 지역개발사업으로 추진되고 있어 지역주민의 소득향상과 고용증진에 크게 이바지하고 있다.¹³⁾

충남은 백제의 문화권으로 많은 유적지가 산

- 11) 탄력세율이 적용될 수 있는 주민세, 자동차세, 지역개발세의 경우 표준세율에 최고 50%까지를 인상할 수 있고 공동시설세는 현행 0.03%에서 0.1%로, 도시계획세는 0.2%에서 0.3%로 인상조정될 수 있다. 또 현행 정액세로 규정되어 있는 주민세를 물가에 연동시켜 인상할 수 있는 방안도 제기되고 있다.
- 12) 외국에서는 관광세가 이미 부과되고 있다. 일본에서는 오락시설세, 입탕세, 문화관광시설세, 요트·보트세의 지방세화가 실현되었고, 스위스와 프랑스의 체재세(tax de sejour), 이탈리아의 특별요양세(contributio speciale ccicura), 스페인의 관광인지세, 불가리아와 폴란드의 관광계획세, 콜롬비아의 관광세, 페루의 소비세(호텔, 요식업체) 등이 관광관련 조세로 부과되고 있다(한국관광공사, 1986:51-52).
- 13) 관광산업의 생산효과는 비교적 낮으나 소득, 고용, 부가가치 및 순간접세효과가 높은 것으로 나타났다(안중윤외, 1995:132). 특히 고용창출효과는 제조업보다 높게 나타나고 있어 자원이 부족한 충남지역의 산업으로 육성할 필요성이 높다고 본다. 관광산업으로 지방재정의 수입을 올리고 있는 외국의 경우를 보면, 인구가 43만 여명에 불과한 영국 스코틀랜드의 에딘버러시는 축제의 왕국으로 유명한데 1년에 20여종의 축제를 열어 연간 1천 2백 여 만명의 외지인이 몰리고 있다. 92년도에는 9개의 주요 행사에서 7천2백만 파운드(8백64여 억원)의 순수입을 올렸다. 이들 행사는 주로 민·관합작으로 진행되고 있다. 독일의 뮌헨은 10월축제로 유명한데 이 축제로 부터 올리는 수입이 93년도에 1백억마르크(5조원)에 이른다고 한다. 충남지역에 산재한 문화재와 문화행사를 바탕으로 관광산업을 육성하면 지방의 경제력향상과 이를 바탕으로한 건전한 재정수입의 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

재해 있고 온천수개발이 가능한 지역과 서해안의 휴양지개발로 많은 관광객을 유치할 수 있는 관광자원이 타도에 비하여 풍부하다고 볼 수 있다. 충남의 관광객은 93년도 기준으로 내국인 3천여 만명과 외국인 40여 만명으로 관광수입은 내국인으로 부터 연간 약 1,400억원, 외국인으로부터 74억원의 관광수입을 올리고 있다. 또 현재 추진 중에 있는 백제문화권개발사업(94-2001)과 태안해안국립공원개발사업(84-2001) 및 안면도 국제관광지개발사업(91-2001)이 완성되면 더 많은 관광객 내방이 예상되어 높은 관광수입이 기대되고 있다. 이러한 관광산업은 지역주민의 소득향상과 고용창출의 효과가 크게 기대되고 있어 다른 어떤 도보다 지역경제를 활성화 할 수 있는 경쟁력 있는 산업으로 평가되고 있다. 관광객에게 관광자원 이용에 대한 일정한 부담금을 지방세인 관광세로 부과하여 관광자원의 개발과 보존 및 유지에 소요되는 자원으로 충당하는 것은 보편적이고 실현가능한 것이라고 볼 수 있다.¹⁴⁾

광고는 각 지방자치단체에 고르게 분포된 세원으로 보편성이 있으며, 광고활동은 광고주의 수익이 전제되는 것이므로 수익자부담의 원칙이 적용될 수 있는 세원이다.¹⁵⁾ 지역민방과 지역언론의 본격적인 활동과 1995년부터 시작된 유선

방송의 본격화로 광고비가 비약적으로 증가할 것으로 예상하고 있다. 총광고비 증가율은 884.5%(81-92)로 GNP 증가율 509.5%보다 높게 나타나고 있다. 앞으로 지역언론 활성화에 따른 광고수요의 급증과 광고비의 안정적 성장이 예상되고 있어 이를 세원으로한 광고세를 새로운 지방세로 흡수하면 지방세수를 탄력적으로 증대할 수 있을 것이다. 그러나 광고세의 신설은 중복과세문제, 조세저항, 광고매체의 애로, 세액 배분 및 세무행정상 예기되는 문제 등을 신중히 검토해야 할 것이다. 광고세의 과세주체에 대해서는 현실적으로 직접유선광고, 옥외광고 및 극장광고의 경우는 시·군에 과세권을 갖도록 하며, 신문광고, 잡지광고, 방송광고, 영화광고는 도세로하여 시·군의 조정교부금으로 활용하는 방안이 검토될 수 있다.

3) 세외수입에 의한 방안

세외수입 중에서 가장 관심이 가고 있는 것은 지방정부의 경영수익사업이다. 경영사업의 참여 형태는 지방공기업과 지방공사의 형태로 나눌 수 있다.¹⁶⁾ 이 중에서 지방공사는 의료원, 도선사업, 지하철, 도시개발사업에 대해 전액 지방자치

14) 관광세를 도세로 할 것인가 시·군세로 할 것인가에 대해서는 관광자원이 소재하고 있고 관리하는 시·군세로 하는 것이 타당할 수 있으나, 지역간의 세원이 편중되는 경우에는 도세로 하여 조정교부금으로 이용할 수 있다.

15) 광고세는 1942년에 국세로 창설되었다가 1946년에 폐지되었던 조세이다. 다시 1951년 9월 25일에 도세로 신설되었고 시·읍·면세로서 광고세부가세가 신설되었다. 그러다가 광고세의 세수규모가 미미하여 1957년 지방세법 개정시에 폐지되었다. 현행 광고와 관련된 세제는 부가가치세로 과세대상이 도서, 신문, 잡지, 관보, 통신, 방송의 광고로 규정하고 있고, 법인세 및 소득세는 법인세와 소득세법에 의하여 사업소득에 대해서 납부하고 있다. 옥외광고물의 경우는 허가·신고시에 수수료를 징수하고 있다.

단체의 출자공사와 제3섹터라고 불리우는 민간과 자치단체간의 공동출자방법이 있다. 각 국가에 있어서 민·관공동출자방법의 발생배경과 대상사업은 조금씩 다르다. 미국에 있어서는 제1섹터인 정부도 아니고 제2섹터인 민간도 아닌 독립성이 강한 제3의 단체인 재단, 교회, 노동조합 등의 비영리단체를 제3섹터 영역으로 보고 있다. 이들 기관의 대표적인 사업은 의료보험과 NASA의 Appollo사업, 우편제도, 대학 및 병원 사업이었다. 일본에서는 공공과 민간 양부문의 혼합방식에 의한 사업주체라는 의미로 이해되어 그 대상사업은 주로 지역개발과 도시개발분야에서 광범위하게 적용되었다. 그 뿐만 아니라 앞으로의 사업영역은 첨단산업의 진흥과 육성, 문화시설과 상업시설이 복합된 다목적 복합시설정비사업, 종합레크레이션사업, 주차장정비와 관련된 복합시설정비사업의 영역까지 확대될 전망이다 (김영규, 1994). 우리나라는 제3섹터 도입의 역사가 짧고 그 대상사업도 한정되어 왔다. 지방재정의 확립방안으로 경영능력에 따라서는 지역의 발전과 주민의 욕구충족은 물론이고 재정의 안정적인 확보를 위해 민·관공동출자방식에 의한

지역사업추진으로 지역경제활성화에 크게 기여할 것이다.

충남지역에서도 제3섹터에 의한 사업의 범위를 기존의 대상에서 확대시켜 도시지역에서는 주차장관리, 터미널사업 및 종합스포츠클러스터를 농어촌지역에서는 농산물가공판매사업과 지역특산물판매사업 뿐만 아니라 관광지와 온천지개발사업에 이르기까지 자치단체장의 책임하에 사업을 확대·추진하여야 할 것이다.¹⁷⁾ 군지역의 대상사업으로는 관광지개발, 가공공장, 농산물판매시장, 특산물판매사업이 적합할 것이며, 시에 적합한 사업으로는 폐기물관리, 스포츠센터와 주차장시설사업등이 적극적으로 검토될 수 있을 것이다.

4) 지역개발을 위한 투자재원조달 방안

국세의 지방세이전, 새로운 세원의 개발과 같은 조세의 구조적 조정에 의한 재정확보는 정치·행정적으로 한계를 갖고 있다. 따라서 지방경제력에 바탕한 지방세수입이 건전한 지방재정의 가장 기본적인 요소이다. 지역경제를 활성화할 수 있는 첨단산업단지의 유치(황영찬·이성

16) 94년 3월 현재 직영방식인 지방공기업이 221개, 외부경영방식인 지방공사가 53개로 80%이상이 비효율성의 문제가 제기되고 있는 지방정부의 직영형태로 운영되고 있어 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다.

17) 지방공사 인천터미널은 종합터미널시설과 각종 문화 체육시설 등을 종합한 레저타운을 설립할 목적으로 추진 중에 있으나 몇 가지 어려운 문제에 부딪치고 있다. 그 중에서 중요한 내용은 시민주형태에 의한 자금모집 방안이다. 그러나 시민의 인식부족과 홍보의 부족으로 6억5천만원 밖에 공모를 못하였고, 참여 민간 기업에 대한 이윤배분과 인사 및 세제상의 혜택이 부여되지 않아 기업유치에도 실패하여 자금난에 부딪쳤다. 결국 시민주공모 방법은 공사설립 이후로 연기되어 시 단독출자에 의한 공사가 93년 1월에 설립되었다. 성공적인 사례로는 지역 내의 표고생산농가가 직접참가하는 장흥표고유통공사를 들 수 있다. 공사설립 이후 표고가공공장, 저장창고 등의 시설을 완공하여 94년도에는 4천만원의 순이익을 올렸다(내무부, 1994).

북, 1991)와 경쟁력 있는 제조업의 유치(최영출, 1994)를 적극적으로 추진할 수 있는 정치력이 요구되고 있다.¹⁸⁾ 이제 기업은 관료의 감독과 통제 대상이 아니라 지방정부와 공존하는 상대로서 인식되어야 할 것이다. 그런데 산업단지조성과 사회기반투자사업에는 막대한 투자자금이 소요된다. 투자재원의 조달은 중앙정부로부터의 보조금, 지방교부세, 도비보조금 등과 지방양여금 특별회계와 같은 중앙정부특별회계, 지방자치단체 내부의 회계 또는 기금이나 적립금으로부터의 전입금, 중앙기금이나 지역개발기금과 같은 지역기금, 지방세와 세외수입의 자체재원과 지방채로서 조달되고 있다. 이 중에서 지방정부가 자체적으로 조달할 수 있는 방안은 자체재원과 지방채에 의한 조달방안이다. 그러나 충남과 같이 지역경제기반이 취약한 곳은 자체재원에 의한 투자재원의 마련은 빈곤의 악순환에 의해서 해결될 수 없다. 따라서 외부로부터의 자금유입을 통해서 투자재원을 마련하는 방안이 적극적으로

검토되어야 할 것이다. 이러한 외부로부터의 자금유입 방법중 하나가 지방채에 의한 자금조달이다. 이러한 투자사업은 장기적으로 그 효과가 발생하여 미래세대가 그 편익을 향유하게 되므로 소요자금을 미래의 주민에게 부담시키는 자금조달방법인 것이다.

국내자금시장의 취약성과 WTO의 출범에 따른 금융시장의 개방으로 외국자금을 유입하는 방안이 제기되고 있다.¹⁹⁾ (김정완, 1995). 특히 정부가 추진하고 있는 OECD에 가입하게 되면 금융자유화와 개방화가 급속하게 진행되어 저리·양질의 해외자금이 유입될 수 있다. 외국인을 대상으로 지방채를 발행하여 인수케 하는 것이 외화채발행이다.²⁰⁾ 또한 외국인 관할 지방자치에 직접투자를 유인하여 외국자금을 도입하는 방법도 있다. 이를 위해서는 관련법의 완화와 세제상의 특혜 및 투자여건을 향상시킬 수 있는 정부의 배려가 있어야 할 것이다. 아울러 교통, 통신 및 전산망 등의 사회간접자본시설에 대한 투자

18) 제조업 유치에 있어서는 공해유발 산업보다는 첨단산업을 유치하는 것이 바람직하다. 제조업이 지방재정에 미치는 효과를 분석한 연구결과를 보면 제조업생산이 증대되면 지방세수의 증가보다는 국세증가에 더 효과를 미치고 있으며, 노동집약적이고 중소기업위주의 생산구조형태가 지방재정확보에 더 유리하다는 내용이다(최영출, 1994). 충남은 대전권의 대덕연구단지의 잇점을 살려 첨단산업과 연계된 기업을 유치하는 것이 지역발전에 기여할 수 있을 것이다.

19) 일본의 고베(神戸)시는 15년(1966-1981)에 걸쳐서 하이테크 인공섬을 건설하였다. 이 사업에 소요된 사업비는 5천3백억엔이었다. 그 중에서 반을 넘는 2천7백억엔을 해외자본으로 충당하였다. 정치인과 관료와의 접촉을 통한 중앙으로부터의 보조금을 통한 방법보다는 기체에 의한 자금동원의 방법을 채택하였다. 이러한 방법은 지방정부의 파산을 초래할 우려가 있지만 기체에 의한 자금을 지방정부의 재정수입과 관련된 기간시설투자자와 수입사업에 투자한 경우에는 그 수입에의한 원금과 이자를 감당할 수 있는 방안과 기금을 조성하는 방법이 있다.

20) 외화채를 발행하여 외국자금을 유입한 예로는 대구시와 서울시가 있다. 대구시는 일본의 사부라이 본드, 발행규모 50억엔, 5년거치 만기 일시상환, 연리 3.55%, 서울시는 뉴욕양키본드의 3억\$, 10년 일시상환, 연리 7.875%의 조건으로 외화채를 발행하여 원자재 구입대금으로 결제하였다.

가 선행되어야 할 것이다. 이러한 사회간접자본에 소요되는 자금은 지방정부가 감당하기에는 너무나 막대한 자금이 소요됨으로 중앙정부차원에서의 정책적인 지원이 필요한 것이다.

5. 맺음말


지방자치의 성공을 위해서는 지속적이고 안정적인 자주재원을 확보하는 것이 무엇보다도 중요한 일이다. 지방자치의 목적인 주민의 복리와 삶의 질적인 향상은 이에 소요되는 재원 없이는 이룩될 수 없기 때문이다. 충남을 비롯한 많은 지방자치단체의 재정현황은 세제상의 구조적 요인과 지역경제기반의 취약성 뿐만 아니라 관료적인 관행에 의한 단체장들의 소극적인 지방경영의 결과로 재정의 자립이 매우 열악한 상태에 놓여 있다. 이제 주민에 의해서 직접 선출된 단체장들은 관료적인 풍토에서 벗어나 기업경영적인 관리방법을 적극적으로 도입함으로써 재정적인 어려움을 극복하여야 할 것이다.

지방정부에 기업경영적인 원리를 도입한다는 것은 관 중심의 권위적 풍토에서 기업적 정부, 경쟁적 정부 및 고객중심의 정부로 탈바꿈한다는 뜻이다. 자주재원을 확보하기 위해서는 먼저 지방경영에 대한 책임을 지고 있는 단체장이 기업가 정신으로 조세구조의 조정과 새로운 세원의 도입에 대한 제안을 실현시키기 위한 정치적

인 노력과 함께 수익가능성이 있는 사업에 대해서 민·관합동투자자와 같은 적극적인 투자방안을 도입하여 지역의 경제활성화와 세외수익증대를 꾀하여야 할 것이다. 특히 자주재원의 확립은 기본적으로 그 지방의 경제력에 의해서 좌우된다. 경제적인 기반에 의해서 지방세의 수준과 안정성이 결정되기 때문이다. 따라서 자주재원의 확보를 위해서는 지역경제를 활성화 할 수 있는 방안이 우선적으로 고려되어야 한다. 경쟁력 있는 산업의 육성과 고용 및 높은 소득을 창출하는 국내·외기업유치를 위한 세제상의 특혜나 사회기반시설에 대한 투자를 적극적으로 추진하여야 한다.

지방정부에 있어서 재정전문인을 공개채용의 방식으로 임용하여 재정의 전문성과 안정성을 유지해야 할 것이다. 위에서 밝힌 여러가지 자립재정을 확보하기 위한 방안을 일관성 있게 추진하기 위해서 2명의 부지사 중 한 명을 이러한 재정전문직으로 활용하는 것이 재정의 안정적인 수입과 효율적인 관리를 위해서 절실히 요구되고 있다.²¹⁾ 재정 전문인은 정치성이 배제된 재정 관련 분야에만 전념할 때에 지방정부의 효율적인 재정관리와 자립재정의 기반이 형성될 수 있다.²²⁾ 단체장인 도지사는 국내기업이나 해외기업을 관할 행정구역으로 유치하는 일이나 교부금이나 국고보조금과 관련된 중앙정부와의 관계에서 정치력을 발휘하는데 주력해야 할 것이다. 또

21) 최근에 경상남도에서는 경영마인드를 행정에 접목하기 위하여 정부부지사를 공개적으로 모집하여 국제감각과 업무추진력이 있는 전문경영인 출신을 채용하여 지방생산업의 수출전력수립, 해외시장개척, 국내·외기업유치, 해외전진기자구축 등의 일을 추진할 계획에 있다.

한 지방정부가 관리하는 사업장의 책임자를 경영관리에 대한 경험과 국제적인 감각이 있는 전문인을 영입하여 책임경영제도를 확립하는 방안도 적극적으로 검토되어야 한다. 

참고문헌

1. 김영규, “제3섹터의 활성화 방안,” 지방재정, 제13권 2호, 1994, pp.42-52.
2. 김정완, “지방세의 지역적 불균형도와 결정요인,” 한국행정학보 제28권 3호, 1994, pp.977-990.
3. ———, “지방정부 해외자본 도입의 가능성과 정책과제,” 한국행정학보, 제29권 1호, 1995, pp.217-230.
4. 김정욱, “관광과세와 세부담의 지역간 전가에 관한 연구,” 한국행정학보, 제28권 4호, 1994, pp.1353-1370.
5. 김종순, “지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향,” 한국행정학보, 제28권 4호, 1994, pp.1339-1352.
6. 내무부, 민관공동출자사업의 운영실태, 1994.
7. 안종윤외, “한국관광 산업의 경제적 파급효과 분석에 관한 연구-산업관련 모델을 중심으로-,” 한국행정학보, 제29권 1호, 1995, pp.123-142.
8. 양영철, “관광세의 신설과 운용방안에 관한 연구,” 지역발전연구, 제2권, 제주대, 1990, pp.93-108.
9. 오연천, 한국지방재정론, 서울:박영사, 1987.
10. 오희환, “지방채발행기준의 개선,” 지방행정정보, 제48호, 1995, pp.50-51.
11. 이영희, 국세와 지방세의 합리적 세원 조정 방안, 서울: 한국지방행정연구원, 1993.
12. 최영출, “지방기업의 지방정부재정에 관한 파급효과 분석-지방자치단체의 기업유치와 관련하여,” 한국행정학보, 제28권 2호, 1994, pp.575-591.
13. 황영찬·이성복, “첨단산업의 지역발전에 대한 기여도 연구,” 한국행정학보, 제25권 3호, 1991, pp.949-967.
14. Aronson, J. Richard and John L. Hilley, *Financing State and Local Government*, The Brookings Institution, 1986.
15. Osborne, D., and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992.

22) 단체장은 중앙정부 및 의회와의 관계에서 정치성을 배제할 수 없는 위치에 있다. 그러나 전문성을 지닌 재정담당자를 부시장으로 임명한다면 이러한 정치성으로부터 독립되어 안정적이고 지속적으로 재정관련 기법을 축적할 수 있다. 미국 버지니아주 햄프턴시(Hampton City)의 시매니저는 국중심에서 탐중심으로 체제를 바꾸면서 철저한 성과주의에 의한 재정관리를 실시하여 적자였던 시재정을 흑자로 바꾸었고, 서비스 중심의 경영기법을 재정관리에 도입하였다. 시매니저협회(ICMA)에서는 시매니저의 덕목으로서 정직과 청렴을 꼽고 있다.