

지방자치와 재정

이 경 원

1. 지방자치제의 허와 실

단체장과 지방의원을 동시에 선출한 지난 1995년 6.27 지방선거를 통하여 지방자치제도의 외형적 골격이 갖춰졌다. 물론 이른감이 있지만 공식적으로 제도의 출범과 더불어 과연 민선시대의 지난 2년을 돌이켜보면 무엇이 달라졌는가를 자문해 볼 수 있다. 지방자치의 실시이후 우리사회의 변화를 평가하는데 있어 긍정적인 면과 부정적인 면 모두를 지적할 수 있겠다. 긍정적인 효과를 먼저 살펴보면 과거의 중앙집권적인 체제에 비해 지방의 공공의사결정이 보다 민주적인 변화를 보이고 있는 점을 들 수 있다. 민선후에 확산되고 있는 脫 권위주의, 고객지향 행정, 참여행정의 강조, 주민의 정치 및 자치의식 제고등이 대표적인 긍정적인 변화라 하겠다. 그러나 이에 반해 지방자치제의 부정적인 측면도 적지않게 지적되고 있다. 예컨대 선거로 인한 분열과 낭비, 지역간의 갈등과 마찰, 중앙과 지방의 갈등으로 인한 국정통합성의 저하, 지역부패구조의 형성, 참여요구의 극대화으로 인한 행정의 중립성 및 효율성의 저하, 지방의회와 단체장과의 갈등으로 인한 부작용, 개발 및 서비스 지향의 지방정책으로 인한 고비용 구조 형성 등이 그것이다. 이러한 양면적인 평가에도 불구하고 장기적인 관점에서 지방자치제의 성과를 기대해 볼 수 있다.

지자체가 진정한 의미가 있기 위해서는 우리의 일상적 삶에 도움을 주는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 단순히 선출직 공무원의 자

리만 확대되어 직업정치인들의 구직 기회만 늘어셔야 의미가 없다. 지자체를 포함 정치제도를 주민의 복지증진을 위한 수단으로 가정해 본다면 그 성과는 자치권의 신장, 지역산업의 경쟁력 그리고 지역주민의 생활의 질이 될 것이다. 먼저 자치권의 신장을 통한 경쟁력 강화의 수단으로서 지자체를 생각해 볼 수 있다. 간섭과 경쟁의 정도는 자치권 신장의 척도로서 지자체의 성공은 많은부분 어떻게 후자를 조장하느냐에 달려있다. 간섭을 줄이는 것은 결국 경쟁을 위한 환경을 조성하는 것이고 이는 자원배분의 합리성으로 이어져 궁극적으로는 주민의 복지를 향상시키게 될 것이다. 경쟁은 개인선택권의 자유를 전제로 한다. 선택의 자유가 없으면 경쟁은 있을 수 없다. 지역간 경쟁도 예외가 아니다. 지금 살고 있는 지역에 만족하지 못하면 다른지역으로 떠날 수 있어야 한다. 그러나 중앙집권제하에서는 사회·경제·문화 모든 기능과 기회를 중앙이 독점하고 있기 때문에 중앙과의 경쟁은 애초 생각할 수 없고 지역간의 경쟁도 모두 중앙에 종속되어 있기 때문에 경쟁의 유인조건이 성립되지 않는다. 따라서 지자체는 각 지역간의 경쟁여건을 조성해 주는데 의미가 있어야 한다.

다음으로 지역경제의 활성화와 특화 수단으로서의 지자체를 기대해 볼 수 있다. 지역경제는 주민생활을 보장하는 기본이고 지역발전을 유도하는 주역이며 지방재정을 동원시키는 원천이기 때문에 지방자치의 핵심적 내용이라 할 수 있다. 이렇듯 지역경제는 지방자치의 체질강화를 위해 필수적인 전제조건이라 해도 과언이 아니다. 전반적인 지방자치제가 체제와 제도상으로는 실시되었지만 실질적인 면에서 자립과 자율의 기반위에서 참된 자치제가 이루어지기 어려운 주된 요인으로서 지역경제의 저조와 지방재정의 취약이라 할 수 있다. 민선자치단체장들이 경영마인드를 강조하는 까닭도 여기에 있다.

생활편의 시설은 지역간의 균등화를 추구해야하지만 경제활동과 산업구조는 어느정도 지역의 특성에 따라 특화를 시도해야할 것이다.

마지막으로 생활의 질과 관련하여 그 수단으로서 지자제를 기대할 수 있다. 구체적으로 주택, 교통, 환경, 지역경제등이 중앙집권적 구조하에서 보다 개선 될 때에만 지자제를 하는 보람이 있다는 것이다. 그렇지 않다면 잦은 지자제 선거에 따른 막대한 사회적 비용, 중앙과 지방의 갈등으로 인한 자원의 낭비 등으로 우리경제와 사회에 많은 주름살을 주게되어 결국 부담은 주민들에게 돌아갈 것이다.

2. 지방살림의 현주소

우리나라 지방재정의 현실을 살펴보면 한마디로 지방재정이 너무 취약하다는 점을 지적할 수 있다. 지방재정의 취약성은 중앙재정과 관계에서 나타나는 수직적 불균형과 지방자치단체간에 재정력의 비교에서 나타나는 지방재정의 수평적 불균형 그리고 지방재정의 수입구조의 취약성 등으로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

첫째, 지방재정의 취약성은 중앙재정과 상대적 규모면에서 지방재정이 지나치게 빈약하다는데 잘 나타나 있다. 현재 우리나라는 서울특별시, 5개 광역시(이하 울산광역시 승격 이전), 9개 道, 72개 市, 93개 郡, 그리고 65개 자치구 등 모두 245개의 지방자치단체가 있다. 97년 예산기준 우리나라의 예산(순계규모)의 총규모는 151조 5천 7백23억원인데 그중 국가예산이 98조3천2백99억원으로 약 65%수준에 머무르고 있으며 지방예산이 53조2천4백24억원으로 35%에 이르고 있다. 국가재정은 전년도 대비 14.7% 증가한데 비해 지방예산은 12.7%의 비교적 낮은 증가율을 보여주고 있다. 이를 일본과 비교하여 본다면 중앙·지방간 기능분담의 차이는 있으나 46.3% 대 53.7%의 수준을 보이고 있어 지방재정의 규모가 중앙재정을 앞지르고 있음

을 알 수 있다.

조세면에서는 국세와 지방세의 비율이 1996년에 대략 80:20으로 지방세의 상대적 빈약성은 재정비율의 상대적 비율보다 더 열악한 것을 알 수 있으며 稅源배분면에서 지나치게 국세에 편중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 조세의 중앙·지방간 배분비율(%), 1996

| 구 분 | 한 국 | 일 본 | 미 국 |
|-------|------|------|------|
| 국 세 | 80.8 | 63.1 | 54.3 |
| 지 방 세 | 19.2 | 36.9 | 45.7 |

자료: 내무부, 『지방자치단체 예산개요』

이와 같이 재정과 조세규모의 비율에 있어 큰차이를 보이는 것은 결국 아직도 지방재정이 중앙정부의 재정에 크게 의존하고 있음을 나타낸다. 중앙 및 지방정부의 수입의 대부분을 조세에 의존하고 있으며 세원을 중앙과 지방간에 배분하는 것은 그나라의 정부형태, 행정기능의 배분형태, 역사적 관행등 여러요인에 의해 결정되겠으나 현재 우리나라의 세원배분은 국세에 지나치게 편중되어 있으며 지방재원이 절대적으로 부족한 상황이라 평가할 수 있다.

둘째, 지방살림의 현주소를 살펴볼때 다른 문제점중의 하나는 지방재정의 형편에 있어 수평적 불균형의 상태를 지적할 수 있다. 서울특별시, 광역시, 道, 市, 郡 등 각급 자치단체간의 수평적인 재정력에서 현격한 차이가 있을 뿐만아니라 同級자치단체간에 있어서도 재정력의 심한 차이를 보여주고 있다는 것이다. 전체적으로 볼때 대도시의 재정력이 상대적으로 높은데 비해 소도시와 군의 재정력이 약하고 지역발전이 낙후된 지역일수록 재정력이 취약함을 알 수 있다.

1997년도 지방재정자립도를 기준으로 비교해 보면 서울특별시는 98.1%, 광역시는 80.6%, 일반市 평균은 53.3%인데 비해 道部 평균은 42.5%, 郡部 평균은 21.2%, 자치구는 51.6%에 머무르고 있다. 同級자치단체내에서의 재정력 격차도 심하여 道の 경우 경기도는 78.7%인데 비해 전남은 16.6%이다. 일반市의 경우, 과천은 95.5%인데 비해 상주시는 13.7% 이다. 郡部の 경우는 광주군은 59.6%에 이르고 있으나 최하위인 경북 영양군은 7.4% 선에 머무르고 있다.

한편 제주도와 市·郡의 재정자립 현황을 보면 제주도의 경우 30.1%로 전국의 道평균(42.5%)에도 훨씬 못미치고 있으며 서귀포시(41.4%) 역시 전국의 市평균(53.3%)에 하회하고 있음을 알 수 있다. (표 2, 3 참조)

〈표 2〉 1997년도 지방자치단체별 최고·최저 재정자립도 현황

| 구분 | 특별시 | 광역시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| 평균(%) | 98.1 | 80.6 | 42.5 | 53.3 | 21.2 | 51.6 |
| 최고 (단체명) | 98.1 (서울) | 87.0 (부산) | 78.7 (경기) | 95.5 (과천) | 59.6 (광주) | 96.6 (서울 강남) |
| 최저 (단체명) | | 68.0 (광주) | 16.6 (전남) | 13.7 (상주) | 7.4 (영양) | 26.6 (인천 동구) |

자료 : 『지방자치』, 1997, 4월

〈표 3〉 제주도, 시·군 재정자립도(1997)

| 구분 | 제주도 | 제주시 | 서귀포시 | 북제주군 | 남제주군 |
|----|------|------|------|------|------|
| % | 30.1 | 67.6 | 41.4 | 21.7 | 23.0 |

자료 : 제주도, 1997

지방자치단체간 재정력의 극심한 수평적 불균형 현상은 현재 지방교부세를 주축으로한 지방재정調整制度에 의하여 부분적으로 시정되고 있다. 이들 지방재정조정제도의 덕택으로 지방자치단체들은 극심한 재정력 격차에도 불구하고 실제 1인당 재정지출면에서는 상당한 정도로 전국적인 균등화가 이루어지고 있다

셋째, 지방재정에 있어 세입구조의 취약성 역시 문제점으로 지적될 수 있다. 이는 다시 자주재원이 빈약하여 지나치게 중앙정부의 지원금에 의존하고 있다는 점과 자주재원의 취약한 구조문제로 구분해 살펴볼 필요가 있다.

자주재원이 빈약함은 앞에서 지적한 바와 같이 재정자립도가 대다수 지방자치단체에서 50%에도 미치지 못하고 있다는 사실에서 명백히 나타나고 있다.

전체 245개 자치단체 중에서 재정자립도가 50%미만인 단체가 전체의 75% 수준인 184개 단체에 이르고 있으며 특히 30% 미만인 단체가 43%(1백5개)이고 10%이하인 단체가 3%(8개)에 이르고 있다. (표 4 참조)

〈표 4〉 지방재정자립도 분포현황

| 단체수 자립도 | 합 계 | | 시·도 | 시 | 군 | 자치구 |
|------------|-----|--------|-----|----|----|-----|
| | 합 | 구성비(%) | | | | |
| 합 계 | 245 | 100 | 15 | 72 | 93 | 65 |
| 10% 이하 | 8 | 3 | | | 8 | |
| 10% ~ 30% | 97 | 40 | 3 | 19 | 72 | 3 |
| 30% ~ 50% | 79 | 32 | 5 | 25 | 10 | 39 |
| 50% ~ 70% | 33 | 13 | 2 | 12 | 3 | 16 |
| 70% ~ 90% | 21 | 9 | 4 | 13 | | 4 |
| 90% 이상 | 7 | 3 | 1 | 3 | | 3 |

자료 : 『지방자치』, 1997, 4월

84 . 재정주 리 례

전국의 245개 자치단체 중에서 지방세와 세외수입을 합한 자체수입으로 그 단체의 인건비 조차도 해결하지 못하는 단체는 20%인 49개 단체에 이르고 있으며 지방세 수입만으로 인건비를 감당하지 못하는 단체는 전체의 60%인 147단체에 이르고 있다. (표 5, 표 6 참조) 따라서 이들 단체들은 인건비를 포함한 법적 필요경비의 부족분과 일부 투자 사업비를 교부세나 양여금 등에 의존하고 있는 실정이다.

<표 5> 지방세 수입으로 인건비 미해결 단체 : 1백47개단체(60%)

| 구 분 | 계 | 시·도 | 시 | 군 | 자치구 |
|-------|----------|----------|---------|---------|---------|
| 계 | 245 | 15 | 72 | 93 | 65 |
| 해 결 | 98(40%) | 15(100%) | 53(74%) | 12(13%) | 18(28%) |
| 미 해 결 | 147(60%) | | 19(26%) | 81(87%) | 47(72%) |

자료 : 『지방자치』, 1997, 4월

<표 6> 자체수입으로 인건비 미해결 단체 : 49개단체(20%)

| 구 분 | 계 | 시·도 | 시 | 군 | 자치구 |
|-------|----------|----------|---------|---------|----------|
| 계 | 245 | 15 | 72 | 93 | 65 |
| 해 결 | 196(80%) | 15(100%) | 70(97%) | 46(49%) | 65(100%) |
| 미 해 결 | 49(20%) | | 2(3%) | 47(51%) | |

자료 : 『지방자치』, 1997, 4월

또한 각 자치단체별로 일반회계예산중에서 인건비등 法定經費와 國庫보조사업의 지방비 부담금 및 用途指定事業등 필요경비를 제외

한 純可用財源이 총예산의 50%가 넘는 단체는 전체 市·郡 165개중 1개 단체 뿐이며 10%미만의 단체가 전체 市·郡의 60%에 해당하는 99개 단체나 된다.

이러한 통계는 지방자치단체가 얼마나 중앙정부의 재원지원에 의존하고 있는가를 잘 보여주고 있다. 중앙정부에 대한 재정적 의존도가 이와같이 절대적인 상황에서 제대로의 지방자치가 유지될 수 있을지가 의문으로 남게된다.

지방자주재원의 구조의 운영면에서의 문제점으로는 지방세 구조중에서 재산보유에 대한 課稅 비중이 지나치게 낮은데 비하여 財產去來관계 課稅비중이 상대적으 높은 실정이다. 또한 인플레이에 대하여 非신축적이라 할 수 있는 定額稅 稅目이 상당한 비중을 차지하고 있으며 세원의 지역적 편차가 심하고, 지방세 減免 비율이 높다는 점 등이 지적될 수 있다.

결론적으로 현재 지방정부의 재정상태는 수직적 불균형과 수평적 불균형으로 특징지워진다. 이의 개선을 위한 방안으로 세원이양, 법정세율 한도내에서 지방세율의 소폭이나마 조정 허용, 지방채 발행요건 완화 등 지방재정권 강화에 대한 적극적 조치와 함께 교부세의 형평화 기능의 강화등을 제시할 수 있다. 물론 지방의 자율성 제고를 고려할때 일차적으로는 이전재원의 확대보다는 세원이양이 바람직하다 할 것이다. 그러나 중앙정부 역시 SOC의 확충을 위한 요구로 인해 재정압박을 받고있는 관계로 만족할만한 재원이양의 결정이 당장 이루어지기에는 한계가 있다. 특히 지방에 대한 일정한 통제권의 유지라는 관점에서 보았을때 권한이양에 걸맞는 자원배분을 기대하기란 더욱어려운 실정이다. 그러나 '돈없이 자치없다'라는 엄연한 사실을 고려할때 지방재정의 실질적인 확충없이 지방자치가 실질적으로 이루어지기를 기대한다는 것도 년센스라 할 수 있겠다. 아울러

한정된 재원으로 급증하는 지방재정 수요를 모두 충족시키기는 어렵기 때문에 서비스에 대한 수요관리를 적절히 관리, 통제함으로써 지방재정의 급증을 예방하는 조치도 필요할 것이다. 이와 아울러 지방정부로서도 재정의 중앙의존만을 탓할 것이 아니라 혁신적인 재정운용을 통해 중앙에의 종속완화를 기할 수 있을 것이다.

3. 지방자치제와 재정 : 무엇이 문제인가

(1) 선거와 기대 및 참여의 욕구

지방자치는 주민들의 직접 선택에서 시작한다. 주민들이 원하는 인물, 정당, 정책대안을 주민들의 손으로 직접 선택하는 과정에 의해 제도로서 자리를 잡게 된다. 지방재정에 관한 의사결정 역시 상당부분이 정치적 선택의 경로를 거치게 됨은 물론이다. 기본적으로 중앙정부 또는 상급자치단체의 하향적 행정과정에 의존하던 지방재정에 관한 종래의 의사결정방식이 주민들이 선출한 자치기구를 통한 상향적 정치과정에 의존하는 범위가 넓어지게 된다는 것이다. 지방재정 규모, 세입확보수준, 지출구조 등 재정 및 예산에 관한 기본적인 사항이 지방관료제를 이끄는 민선집행부와 지방의회 등 정치과정을 거치는 이른바 정치적 선택에 의한 지방재정 운영의 폭이 넓어질 가능성이 높다.

지역차원에서 주민들의 욕구와 행정서비스의 수요는 다양한 형태로 나타나게 된다. ① 고용요구(실업대책과 노사관계) ② 생활편의 시설(교통, 통신, 상하수도 주택) ③ 쾌적한 환경(녹지, 공원, 공해문제) ④ 안전(범죄 및 사고예방, 식품안전) ⑤ 교육 ⑥ 문화 및 여가 생활(문화재의 보존 및 개발, 오락, 체육시설) 등 생활의 질을 향상시켜달라는 지역주민의 복지욕구가 지방의회의원과 단체장 선거과정

에 있어 붓물처럼 쏟아져 나오고 이는 후보자들에 의해 선거공약으로 반영되어 재정수요를 증가시키게 된다. 주민들의 선거를 통한 정치적 참여는 필연적으로 재정적 인플레이의 내재적 위험성을 갖게되며 이에 더하여 특수이익집단이 조직적으로 개입하게되면 이는 지방자치의 불필요한 비용으로 작용하게 된다. 특히 복지부문(노약자, 장애인, 청소년 문제, 저소득층 생활보호, 의료문제 등)은 중앙, 지방 할것없이 매우 취약한 상태에 있다. 우리나라 총예산 중 사회복지부문이 차지하는 비중은 약 10% 수준으로 선진국은 물론 후진국과도 비교도 안되며(스리랑카 18.6%) 이는 선거과정에 있어 복지욕구의 분출로 이어지고 선거후 재정팽창의 한 원인으로 작용하게 된다.

(2) 지역갈등과 광역행정수요

지역별, 분야별, 계층별로 조직화된 이익집단들이 그들의 이해관계를 노골적으로 표출하고 있다. 예컨대 도로확장과 교통문제, 상수원과 지하수보호구역설정, 공업단지설치, 하천과 대기오염방지, 문화체육시설의 유치 등과 같은 공공시설의 설치와 반대 그리고 쓰레기처리장, 하수 및 분뇨처리장, 가스공급설비, 송유관, 저유소, 공동묘지, 댐, 사회복지시설, 발전소 및 핵 관련시설 등 각종 혐오기피시설을 둘러싸고 이른바 NIMBY 현상과 그 반대의 PIMFY 현상이 발생하게 된다. 이러한 지역 이기주의에 입각한 갈등과 분쟁은 자치단체로 하여금 재정수요의 확대로 이어지게한다.

(3) 세계화와 지역특화의 요청

지난 96년말 우리나라도 OECD(경제협력개발기구)의 회원국이 되었다. 현재(1994) OECD는 전세계 GNP의 81%, 수출액 69%, 수입액 70%를 차지하는 회원국을 보유하는 국제기구로 자유경쟁시

장원리의 규범을 통해 세계각국에 큰영향력을 행사하고 있다. 아울러 OECD는 환경, 복지, 안전, 노동, 소비자보호와 같은 비경제적 부문에 있어서도 나름대로의 행동규범을 제시하면서 회원국의 규정 준수를 요구하고 있다. 이러한 행동규범의 준수 요청은 우리의 지방자치에도 적지않은 부담으로 작용하게 될 것이다.

지방재정부문과 관련하여 OECD가입은 장기적으로 지방재정의 수입과 지출, 예산제도, 지방공기업, 재정운영, 정보공개 등 지방재정 전반에 걸치는 다양한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 여기서는 OECD가입의 지방재정에 대한 영향을 정부간 재정관계의 측면에서 언급하고자 한다.

OECD 가입은 정부간(intergovernmental) 재정관계에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그 이유는 ① 자본시장 개방에 따른 지역간 재정격차의 심화 가능성 ② 지방의 경쟁체제 강화 필요성 증대 ③ OECD 행동규범에 대한 의무이행이라는 세가지 현상과 관련이 있다.

먼저 자본시장 개방에 따른 해외자금의 유입은 점차 지역간 투자격차로 이어지면서 지역간 재정격차를 초래할 가능성이 많다. 그것은 해외로 부터 국내에 유입된 자본 중 상당부분이 국내의 투자자금으로 사용될 것이며 이때 투자는 기존의 입지적 우위(locational advantage)를 지니고있는 지역을 중심으로 이루어질 가능성이 크다. 특히 서울을 중심으로하는 수도권의 자본집중화 현상이 더욱 심화될 가능성이 있다. 이러한 현상이 발생하는 경우 지역간 고용 및 생산격차가 발생하게 되고 그것은 지역의 조세수입과 재정기반의 격차, 나아가 지출격차와 복지격차라는 악순환으로 연계될 가능성이 있다. 이러한 현상은 지역감정이나 균형개발 차원은 물론 국가경제의 효율과 형평차원에서도 결코 바람직하지 않다.

둘째, 95년의 6.27 지방선거로 민선자치단체장 체제가 출범한 이후 지방자치단체들 가운데는 차츰 경쟁체제의 중요성을 인식하면서 기업유치와 경영수익사업에 관심을 갖고 행정조직도 경쟁체제 중심으로 바꾸는 시도를 하고 있지만 아직은 초보적이라 할수있다. 그러나 본격적인 자본시장 개방이 이루어지면 각 자치단체는 국내·외로부터 강한 도전과 치열한 경쟁을 겪게 되고, 특히 민선단체장 입장에서 볼때 지역의 고용과 산업발전이 자신의 당락에 큰영향을 미칠 것이기 때문에 종합적으로 지방의 경쟁체제와 경쟁력 강화에 대한 필요성과 노력이 증가할 수밖에 없다.

셋째, OECD의 행동규범 가운데 특히 환경, 복지, 안전, 소비자 보호 분야의 행동규범이나 요구조건들을 제대로 이행하기 위해서는 지방단위의 협조가 불가피하며, 따라서 자연히 이들분야에 대한 재정지출 비중이 높아지고 그와 관련된 재정구조의 변화가 뒤따를 필요가 있다. 이러한 변화는 국가와 지방간의 기능 및 자원배분 차원에서 거시적 접근이 요청되며 이과정에서 정부간 재정관계의 역할이 새롭게 변화되어야 할 필요성이 발생한다.

(4) 경쟁과 정보공개

지방자치시대의 본격적인 개막은 정부간의 경쟁을 통해 주민들의 자존심과 실질적인 복지를 증진 시키는데 있다. 각 자치단체들은 상호 경쟁적으로 개발, 복지 프로그램을 개발하게 되며 이는 자치단체의 홍보정책과 맞물려 여러형태로 주민들에게 전달된다. 한 자치단체에서의 획기적인 프로그램이 발표되면 이는 곧바로 타 지방에도 전달되며 이는 해당 자치단체에 대해서도 동일한 서비스를 요구하는 단계로 발전하게된다.

4. 지방살림의 과제와 극복방안 : 지속가능한 자치제의 유지를 위해

성장과 환경보전이라는 일견 대립적인 가치는 지방자치의 의제를 설정해야하는 각 지방자치단체로 하여금 새로운 발전의 논리를 요구한다. 지속가능한 개발(Environmentally sound and sustainable development)의 개념이 우리의 관심을 끄는 이유가 바로 하나의 대안으로 가능성을 지니고 있기 때문이다. 지속가능한 개발이란 “환경보전과 경제개발은 상호 의존관계에 있으므로 미래세대의 이익을 위하여 그 호혜적 관계가 지속되어야 한다는 명제에 기초한 이념”으로 정의된다. 이러한 개념이 보편화되어 지속가능한 계획, 정책, 관공, 지방행정 등과 같이 각 분야에 있어 미래의 바람직한 목표를 가리키는 의미로 받아들여질 수 있다. 92년 브라질 리우에서 있었던 유엔환경개발회의에서 채택된 Agenda 21(21세기 지구환경실천의제)과 그후 지방정부의 행동 프로그램을 위한 Local Agenda 21은 과거의 성장 일변도에 바탕을 둔 지역개발과 지방행정에 있어 전반적인 재검토와 개혁을 요구하고 있다. 이는 환경뿐만아니라 재정-경제를 포함한 지방행정의 제분야에 대해 종합적인 평가와 검토를 요구하며, 지방의 논리와 철학에 바탕을 둔 지속가능한 발전의 모델을 요구하고 있다.

지속가능한 지방자치제의 유지는 권한의 이양(分權)과 재정의 자립이라는 두축을 중심으로 생각해 볼 수 있다. 먼저 지방자치는 지역의 운명을 지역주민 스스로가 결정하며 이 결정기준에 있어 성장과 환경보전은 선택의 문제가 아니라 공존의 과제라는 것이다. 이러한 과제의 해결을 위해 지방정부와 주민은 공동선의 이해와 교육 그리고 중앙정부에 대한 설득에 부단한 노력을 기울여야 한다. 그리고 지방정부는 지속가능한 발전을 위해 선진한 재정과 필요한 재원의

확보에 끊임없이 노력해야 한다. 현재 지방자치단체들이 자체의 재원 확충노력으로 경영수익사업의 도입과 수수료율의 인상과 같은 제외수입 부문과 신세원 개발을 통한 지방세원 확충노력을 통해 주로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

(1) 자주재원의 확충: 지방세제의 개편을 통한

지방자치단체에서 지방세수 확충을 위해 아무리 애를 쓴다 하더라도 현행 지방세제의 틀이 바뀌지 않는 한계가 있다. 예컨대 지방자치단체에서 지역개발세나 관광세, 입도세 등 신세원을 도입하자해도 지방세법의 개정이 필요한데 이는 중앙정부의 의지 없이는 불가능한 일이다. 주지하는바와같이 지방세제는 재산과세 위주(전체 지방세 수입의 약 70% 정도)로 되어있어 소득과세나 소비과세의 비중이 낮아 경제성장의 과실인 소득과 소비의 증가가 직접 지방세수의 증가로 이어지지 않는 실정이다. 또한 현재 몇개의 세목을 제외하고는 재원조달로서의 역할이 빈약한 실정이다. 따라서 재산관련 지방세 부문에서 과표의 상향조정을 통한 세수확충외에 소득과 소비부문에서 세수확충 여지가 없는한 지방자치단체의 신세원 개발노력은 그리 밝아보이지 않는다. 즉 국가 및 지역경제의 성장이 곧 지방세수의 증대로 이어지는 제도적 장치가 없는한 지방자치단체의 신세원 발굴 노력은 자칫 조세저항으로 이어질 가능성만 있다. 이러한 제도적 장치의 방안으로서 최근 거론되고 있는 지방소비세와 지방소득세의 도입을 진지하게 검토해 볼 필요가 있다. 제주의 경우 이러한 지방소비세의 도입으로 차후에 관광소비, 환경, 유통, 광고관련 소비행위 등을 새로운 과세대상에 용이하게 포함시킬수가 있으며, 만약 부가가치세중 유통, 음식업분야의 지방소비세로의 전환이 이루어지면 지역에서 발생하는 소비증가가 지방세수의 증대로 이어지는 획기적

인 계기가 될 것이다.

이러한 지방세법 개정을 통한 세수확충뿐만 아니라 현행 지방세제의 틀내에서도 지방세수를 확충할 수 있는 방안인 탄력세율제도의 활용과 조례에 근거한 비과세 감면의 축소 등에도 관심을 기울여야 할 것이다.

(2) 재정문제의 극복을 위한 기업형 행정

자치체에 따른 민선단체장의 선출과정은 필연적으로 개발공약의 홍수와 이를 뒷받침하기 위한 재원확충의 필사적인 노력으로 이어진다. 이의 일환으로 나타난 현상이 지방정부의 ‘기업형 행정’ 모형이라 할 수 있다. 이는 합리성(應益원리), 효율성(원가의식), 실용성(고객만족) 등을 추구하는 기업이념의 적용으로 최근 세계적인 주목을 받은 ‘Reinventing government’의 핵심적인 내용이기도 하다. 이를 위한 구체적인 경영방식으로는 첫째, 전문경영인제의 도입과 내·외부 평가를 통한 자치단체간 경쟁, 둘째, 감축관리(cutback management)와 인센티브 제도의 도입, 셋째, 조직혁신, 넷째, 공기업을 통한 경영수익사업의 증대와 민간자본의 참여확대, 다섯째, 환경, 위생, 복지 등과 같은 민생 서비스행정에 있어 민간기법의 도입과 민영화, 여섯째, 사용자 및 수수료율의 산정에 있어 원가인식에 바탕을 둔 수익자 부담원칙의 확립, 일곱째, 방만한 재정운용에 따른 위기 및 파산을 방지하기 위한 재정 조기경보시스템의 확립을 들 수 있다. 이와같은 방식의 도입 및 정착을 위해 각 자치단체의 장들은 강력한 리더쉽, 관련 공무원들의 아이디어 창출과 세일즈맨 스펀, 시장 개척 및 판로확보 등을 위해 기업가정신을 적극 표방하고 나섰다. 물론 이러한 노력은 단기 뿐만 아니라 중·장기의 관점에서 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

(3) 각종수익사업의 전개

민선 자치단체장들이 취임하고 실질적인 자치를 구현하기 위해 재원확충을 제일의 우선순위로 놓고있다. 세제개편을 통한 재정확보의 현실적 어려움과 국가 이전재원의 현실적 한계를 감안하여중앙정부의 재정적 통제와 그에따른 눈치보기를 조금이나마 벗어날 수 있는 길은 스스로가 수익사업을 통한 재원확충에 발벗고 나서는 일이다. 특히 제주도의 '제주교역'과 같이 지방자치단체가 직접 무역회사를 설립하여 직접적인 기업활동과 간접적인 수출 지원활동을 병행함으로써 지역경제의 활성화는 물론 자치단체의 수익을 증가시키는 전략을 구사하고 있다.

내무부 자료(95년)에 따르면 전국의 241개 자치단체가 벌인 경영수익사업은 모두 722건으로 이를 통해 약 3천77억원의 순수익을 올린 것으로 집계됐다. 각 지자체가 벌인 경영수익 사업의 내용을 보면 수익면에서 토지이용개발분야가 가장 비중이(전체의 38%) 크고 다음으로 건설자재생산(27%) 그리고 공유재산관리, 관광유원지 개발, 농림수산소득의 순으로 이어졌다. 시·도별로는 경남이 741억원(88건)으로 가장 많았고 제주도는 5억5천만원(14건)으로 가장 적었다.

그러나 자치단체들이 주민들에게 양질의 공공서비스를 제공하기 위해 재원을 확충한다는 측면에서 추진되고 있는 수익사업이 공공성을 도외시 한체 지나치게 돈벌이에만 급급하다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 민간투자가 바람직한 분야에 까지 뛰어들어 오히려 지역경제의 활성화를 저해한다는 우려와 함께 민간경제의 침해논란까지 일고 있다. 또한 무분별한 개발과 골재 채취, 골프장, 스키장 등으로 관련 시민단체나 환경단체와 마찰을 빚는 등의 부작용도 낳고 있다. 따라서 자치단체가 중점을 뒀야 하는 부분은 단기적인 소규모 수익

사업에 집착하여 부작용을 낳기보다는 장기적으로 SOC의 확충과 같이 민간부문이 기업활동에 하는데 비용을 절감할수 있는 최적의 여건을 조성하는데 초점이 맞춰줘야 할 것이다.

(4) 적극적인 역외시장 개척

강력한 중앙집권 체제 아래서 중앙정부 중심으로 이루어지던 해외 교류가 자치단체로 확대되고 교류의 수준도 인적교류에서 자치단체별 특성을 살리는 경제·문화교류 등으로 점차 폭이 넓어지고 있다. 현재 자치단체들의 역외교류는 외국의 자치단체들과 자매결연을 통한 문화적인 접근방식에서 무역사무소 개설, 지역 기업체들을 위한 무역, 투자상담 알선등 초보적인 통사외교의 형태로 발전되어 나가고 있다. 15개 시·도의 경우 지난해 까지 체결한 자매결연 도시가 18개국 73개 도시에 이르고 있으며 특히 주목할 것은 무역사무소 설치 같은 독자적인 통상외교가 가시적인 성과를 보여준다는 점이다. 서울시의 경우 95년 처음으로 중국 북경에 상설 무역관을 연데 이어 96년에는 미국 L.A.와 일본의 동경에 상설 홍보관과 무역관을 개설하였다. 특히 북경의 경우 서울지역의 중소기업을 위한 투자상담회를 열어 작년 한해 실질적인 계약실적을 내기도 하였다. 부산과 인천도 미국, 일본, 중국 등에 무역사무소를 개설하였으며 인천의 경우 중국 단둥에 전용공단을 조성 장차 북한 진출의 교두보 역할까지 기대하고 있다. 제주도 역시 환태평양 동아시아권의 주요관광지로 육성한다는 목표아래 95년에 중국의 하이난성 및 인도네시아의 발리주가 참여한 가운데 '동아시아 도서 관광 정책 포럼'을 창설해 주목을 받고 있다. 또한 제주교역을 중심으로 제주도 수출물량의 대부분(96%)을 차지하는 일본시장에 대해 직항로를 개설사업을 추진해 물류비 절감에도 획기적인 기여를 해오고 있다.

그러나 이러한 역외교류는 아직 광역단체에 대부분 국한되어 있는 실정이며 대도시의 몇몇 기초단체들이 경제협력의 적극성을 보이고 있으나 전국 245개 기초단체들 가운데 약 40% 정도만이 탐색단계에 머물러 있는 실정이다. 또한 역외교류도 일부국가에 편중되어 있고 상대방 국가의 다양한 문화와 정확한 정보에 입각한 다변화된 교류가 요청되고 있다. 즉 시장개척이 실질적이고 기능적인 측면에서 이루어지지 못하고 성과위주 보다는 전시효과에 치중되고 있다는 지적이 있다.

(5) 지역특화산업의 육성

지역간 경쟁체제 아래서 개별단위로서 지역경제의 성장발전을 도모하기 위해서는 지역의 발전 잠재력에 기초한 내생적인 지역발전 전략을 추진하는 것이 필요하다. 각 지역의 특성과 지방자치단체의 발상 여하에 따라 지역자원의 발굴여지는 크게 달라질 수 있다는 의미이다. 따라서 자გი지역만이 갖고있는 독특한 가능성과 잠재력, 장점과 약점, 자원 등을 정확하고 철저하게 파악해 '지역특화 개발전략'을 세워 추진할 필요가 있다. 이를 위한 전제조건으로 지역의 사회간접자본 투자가 활성화 돼야하며 중앙정부는 지역간 이해갈등을 조정할 수 있는 조정기구의 위상과 역할을 강화하는 등의 제도적 지원책을 구상할 필요가 있다.