

지방자치제

이순희*

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 지방재정개혁의 의의와 평가모형
- III. 우리나라 지방재정의 변화추이와 구조
- IV. 지방재정개혁의 내용과 평가
- V. 결론

1981년 지방자치제가 제도입되면서 현재까지 지방자치제의 도입효과에 대한 서로 평가가 존재하는 것이 사실이다. 그 중에서도 자치단체장의 직선제 도입이후 재선을 성, 일회성 행사위주의 재점남비가 크게 문제로 지적되고 있다. 따라서 이 연구에서 치제 도입이후 지방재정과 관련된 개혁조치들이 과연 어떤 것들이 있었으며, 개혁주였으며, 그 동안 얼마나 진척이 되었는지 등을 우선 개혁에 대한 평가모형을 설정한 인 사례들을 중심으로 평가해 보고자 한다. 평가모형의 개혁이념으로는 지방정부개혁 효율성, 효과성뿐만 아니라 자율성, 건전성, 투명성 등을 추가하여 자치제의 도입이 을 구분하여 평가하였다. 1981년부터 1985년에 해당하는 부분적 도입기는 개혁의 태 전반적으로 지방자치제의 도입과 관련된 지방재정 기반의 확충을 위한 재원확보방안 이루어졌으나, 중앙정부는 오히려 재정통제수단을 강화하려는 시기이며, 단체장 직선 개혁의 필요성과 개혁수단의 모색과 정책의 집행 등이 부진한 담보상태를 보이고 있 직선 2기는 IMF로 인한 개혁주도기로, 각종 제도적 개혁조치와 함께 개혁이념인 효율 과성을 제고하기 위한 각종 선진제국의 개혁수단이 다양하게 제시되었다. 단체장

* 청주대학교 행정학과 교수

중앙정부주도의 분권정책으로 인해 자치단체 등은 분권정책의 방향과 깊이 등을 관망하는 자세를 나타내고 있다. 문제는 개혁의 주체세력이 대개 중앙정부로서, 개혁의 흐름이 주로 하향적(top-down)이었다는 것이며, 동시에 보다 다양하고 각 지방자치단체의 특수성이 반영되고 아래로부터(bottom-up) 자발적으로 제시되는 재정개혁수단이 개발되지 못하였다는 점이다.

□주제어 : 지방자치제, 지방재정개혁, 개혁평가모형, 지방분권

I. 서론

최근 신행정수도 이전 후보지가 공표되면서 국민들의 많은 관심이 신행정수도 건설의 당위성과 이전비용 등에 쏠리고 있다. 여타의 문제는 차치하더라도 막대한 이전비용을 어떻게 충당할 것이며 과연 그러한 재원의 투자가 수도이전에 따른 긍정적인 효과와 비교할 때 바람직한 것인가 등의 문제는 상당한 설득력을 얻고 있다. 이처럼 정부의 정책에 대한 재정적인 뒷받침이나 수단은 매우 현실적이며 또한 정책의 성공과 실패를 가늠하는 주요한 척도가 되고 있다.

그러나 이러한 행정수도 이전이라는 분산정책은 노무현 정권의 국정과제인 '정부개혁과 지방분권' 및 '국가균형발전'을 위한 하나의 정책수단인 것이다. 그럼에도 불구하고 행정수도이전이 지가상승과 충청권 지역의 발전이라는 문제와 직결되다보니 정책의 본질보다는 파급효과와 외무효과만이 크게 부각되고 있는 듯 하다.

그동안 노무현 정권이 강조해 왔던 지방분권정책이 최근 주춤하고 있는 듯한 느낌을 주는 것은 3대 특별법의 제정 이후 가시적인 성과와 제도적인 보완이 미비한 것처럼 보이기 때문이다. 특히 재정 및 세제분권은 로드맵 발표 이전부터 합의점을 도출하지 못하고 있어 실질적인 분권조치는 매우 미비한 것으로 보인다. 오히려 지방양여금의 폐지 등을 통해 지방재정의 확충은 한발 물러난 것이라는 평가가 있을 정도이다.¹⁾

우리나라의 지방자치제는 1991년 지방의회가 제출하면서²⁾ 도입되었고, 1995년 단체

1) 1991년부터 지방도로사업 등의 재원확충을 위해 도입되었던 지방양여금제도는 2003년 국가균형발전특별회계의 설립을 위해 2005년부터 폐지하기로 결정되었다.

2) 1961년 5.16 이후 정지되었던 지방자치제의 부활을 의미하는 지방의회의 재구성은 1991년 3

장의 직선제³⁾가 도입되면서 형태상으로는 모양을 갖추게 되었다. 그러나 1997년 IMF사태 이후 경제여건이 크게 나빠지면서, 지방자치제의 실시 이후 몇몇 부정적인 문제들이 지나치게 부각되어, 국회의원들이 굵기야 기초자치단체장의 임명제 전환 등 근본적인 중앙집권적 발상과 움직임을 보였었다.⁴⁾ 물론 이러한 중앙집권화 움직임과 이에 반대하는 분권론자들의 주장은 지방자치 자체에 대한 시각 차이에서 유래된 것이기도 하지만, 지방자치제에 대한 평가가 상이하기 때문이기도 하다(김순은, 2001; 안성호, 2001; 이승중, 2002).

그 중에서 가장 많은 비판의 대상이 되고 있는 것은, 지난 2000년 국회의원들이 지방자치법 개정안의 제안 이유에서도 밝히고 있듯이 “지방자치제 실시 이후 지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발사업과 전시성·선심성 사업의 남발, 방만한 재정운영 및 단체장의 직무태만과 인사권 남용 등”(안성호, 2001: 10) 주로 지방재정문제이다.

그럼에도 불구하고 2002년 말 대통령선거에서 당선된 노무현대통령은 획기적인 지방분권을 통한 정부개혁을 국정과제로 내세웠으며, 2003년 7월에 발표한 로드맵에서는 “선분권, 후보완”을 제시하면서 지방재정은 자치단체들에게 넘치도록 재정분권정책을 시행하겠다고 하였다. 그러나 실제로 재정분권조치는 크게 나아진 것이 없다고 할 정도이다(정부혁신지방분권위원회, 2003a).⁵⁾

따라서 이 논문에서는 지방자치제의 도입 이후 지방재정과 관련하여 여러 개혁조치들이 취해져 왔는데 이러한 재정개혁수단들은 어떤 것들이 있었으며, 개혁주체는 누구였으며 얼마나 진척이 있었는지 등을 우선 개혁에 대한 평가모형을 설정한 후, 그 동안의 대표적인 사례들을 중심으로 평가해 보고자 한다. 분석을 위한 시간적인 범위는 주로 1991년 이후부터 현재까지로 하며, 지방재정법과 지방세법, 지방교부세법 등 지방재정관련 법률과 제도적인 변

월 28일과 6월 20일 시·군·구의회 의원과 시·도의회 의원을 주민들이 직접 선거를 통해 선출함으로써 개기되었다.

- 3) 자치단체장의 직선제도는 1995년 6월 27일 지방의회 의원선거와 통합하여 실시함으로써 제도입되었고, 1998년 6월 4일에 직선제를 통해 제2기 단체장 시대가 이어져 왔으며, 2002년 6월 13일 당시 지방선거를 통해 현재는 제3기라고 할 수 있다.
- 4) 2000년 11월 28일 임인배 의원 등 국회의원 42명이 시장·군수·구청장을 임명제로 전환하는 내용을 담은 「지방자치법 중 개정법률안」을 발의했으며, 2001년 4월에는 임시국회에서 자민련의 조부영 부총재가 대표연설을 통해 기초자치단체장의 임명제 전환을 촉구했다.
- 5) 구체적으로 재정·세제개혁 로드맵에서 재정분권 추진, 세제·세정 합리화, 지출효율성 제고, 재정투명성 제고, 재정건전성 견지 등 5개 목표와 15개 과제를 제시하고 있으나, 2004년 현재 가시화된 정책은 지방양여금 폐지와 지방교부세의 특별교부세 규모를 축소하고 법정 교부율을 내국세의 18.3%로 상향조정된 것 등으로 지방세 등 자주재원보다는 주로 이전재원의 개편을 통한 재정조정을 변화시킨 정도이다(정부혁신지방분권위원회, 2003b).

화를 주요 대상으로 설정하고자 한다.

II. 지방재정개혁의 의의와 평가모형

1. 지방정부 개혁모형

정부개혁의 목적은 정부가 “꼭 해야 할 일”을 “효율적으로” 수행하도록 제도와 관행을 바꾸는데 있고, 정부개혁이 필요한 이유는 정부가 해야 할 일을 하지 않거나 하지 말아야 할 일을 하고 있으며, 또한 매우 비효율적으로 수행하고 있다는 인식이 깔려 있다. 정부개혁이란 정부의 기본적인 역할과 역할수행 방법을 재정립함으로써 정부의 효과성과 효율성을 높이는 과정이라 할 수 있다(이계식·고영선, 1997).

그동안 선진국에서의 지방정부 개혁방향은 중앙정부 개혁의 일환으로 진행되어, 신공공관리론(NPM: New Public Management), 신제도주의(Neo Institutionalism) 등의 이론적 배경 하에 시장경쟁원리를 정부부문에 도입함으로써 조직의 효율성과 효과성을 높이려는 시도가 주축을 이룬다(윤영진·김태룡 외, 2001: 10).

그러므로 개별 국가의 성격이나 분권화정도, 공공과 민간간의 관계 등 상이한 맥락 속에서 각 국가에 적합한 개혁모형의 설정과 전략의 개발에 무심해 온 것도 사실이며, 지방정부의 개혁모형 역시 이념이나 이론적 배경 뿐만 아니라 각 국가의 제도적, 행태적, 문화적 배경에 따라 그 양태가 달라질 수밖에 없다. 우리나라의 경우는 지방정부차원보다는 중앙정부 차원에서의 개혁이 주를 이루어 왔으나, 선진국의 개혁모형과 우리나라 지방자치단체가 시도한 개혁사례를 토대로 윤영진과 김태룡 등이 제시한 지방정부 개혁의 이념과 전략 및 수단을 검토해 보면 다음 <표 1>과 같다(윤영진·김태룡 외, 2001: 13-15에서 재인용).

<표 1> 지방정부 개혁모형

개혁이념	효율성	효과성	대응성	민주성
개혁전략	경쟁 지향	성과 지향	고객 지향	참여 지향
개혁수단	구조개혁	민간이양, 민간위탁, 민영화, 인력감축과 조직축소, 책임운영 기관화, 규제완화		
	인사개혁	인사권 위임, 개방형 인사제, 성과급제, 고위직 임용계약제		
	재정개혁	성과예산제, 연도말 이월, 다년도 예산, 발생주의 회계		
	서비스개혁	서비스 기준제도, 성과협약, 고객만족도 조사		

자료: 윤영진·김태룡 외(2001) p.15.

1) 개혁이념

지방정부 개혁이 지향하는 이념은 효율성, 효과성, 대응성, 민주성으로 구분되며, 효율성(efficiency)은 투입과 산출간의 비율로서 투입 측면에서 자원획득 비용을 최소화하는 경제성(economy)을 포함하며, 효과성(effectiveness)은 산출과 결과간의 관계로 정책목표의 달성된 정도를 의미한다. 여기서 효과성은 서비스의 질과 의도하지 않은 목표까지도 포함한다. 대응성(responsiveness)은 정책이나 사업이 수혜자인 고객의 필요와 소망을 어느 정도나 충족시키는지를 보여주는 가치 개념이다. 민주성(democracy)은 의사결정과정을 민주화하는 것으로 조직 내의 민주화 뿐만 아니라 조직과 고객, 특히 행정과 시민간의 관계에서의 민주화도 포함한다.

2) 개혁전략

개혁전략은 개혁이념에서 도출하는데, 효율성은 시장원리에 바탕을 둔 경쟁 지향적 전략이 필요하고 경쟁 지향적 전략의 예는 공공/민간 경쟁입찰제도, 민간위탁, 민영화 등을 들 수 있다. 효과성은 성과 지향적 전략으로서 성과관리제도, 결과중심 예산편성 등을 들 수 있다. 대응성의 가치개념은 고객 지향적 전략으로서 시민헌장, 친절운동, 주민감동 행정 등이다. 민주성을 달성하기 위해서는 참여 지향적 전략이 요구되는데, 시민참여의 확대, 분권화, 정보의 공개 등이 이에 속한다.

3) 개혁수단

개혁수단은 개혁대상으로서의 변수를 중심으로 분류하는데, 지방정부의 개혁변수는 구조, 사람, 돈, 서비스를 고려하여 구분하고, 개혁수단은 구조개혁, 인사개혁, 재정개혁, 서비스개혁으로 구분한다.

구조개혁 수단은 민간이양 및 민간위탁, 민영화, 인력감축과 조직축소, 책임운영 기관화, 규제완화 등을 들고 있으며, 인사개혁 수단으로는 인사권한의 위임, 개방형 인사제도, 성과급제, 고위직 임용계약제 등이 있다. 재정개혁 수단은 성과예산제, 연도말 이월, 다년도 예산, 발생주의 회계 등을 들고, 서비스 개혁수단은 서비스 기준제도, 성과협약, 고객만족도 조사 등을 들고 있다(김태룡, 2000; 윤영진·김태룡 외, 2001: 15).

2. 지방재정의 개혁모형

위의 논의에서 지방재정개혁에 관한 논의는 지방정부 개혁의 일부분으로 제한되어 구체적인 전략과 이념 및 수단 등을 파악하기 어렵다.

우리나라에서 지방재정의 본질적인 문제는 국세와 지방세의 세원배분 구조상의 의존성과 구조적인 취약성이며, 이러한 구조적인 문제 외에 재정지출의 효과성 확보와 책임성 및 투명성 확보 등 재정운영상의 문제점 등으로 구분할 수 있다(정무혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2004).

따라서 지방재정의 개혁은 당연히 지방재정이 수행해야 할 기능과 역할을 제대로 하게 하기 위한 노력이라고 보고, 각 지방자치단체와 중앙정부 등 지방재정과 관련된 모든 주체들이 지방재정의 이러한 문제들을 바람직한 방향으로 해결하기 위한 수많은 노력을 지방재정개혁의 방향과 수단으로 전제하고 지방재정에서의 개혁이념과 전략 및 관련 주체와 개혁수단을 구분하면 다음과 같다.

1) 개혁이념

지방재정개혁이 지향하는 이념 역시 지방정부 개혁이념과 큰 차이는 없으나, 그 동안 지방재정이 안고 있는 문제점을 해결하기 위해 보다 구체적인 몇 가지 이념을 추가할 수 있다. 즉 지방정부 개혁의 이념인 효율성과 효과성에다가 자율성, 건전성, 투명성 등을 추가할 수 있다.

- ① 효율성(efficiency)은 지방재정에서 주로 재정운영적 측면에서의 효율성으로서 투입과 산출간의 비율로서 민간부문과의 경쟁과 비교 및 타 자치단체와의 효율성을 포함한다.
- ② 효과성(effectiveness)은 주로 재정지출의 효과성이라는 측면에서 산출과 결과간의 관계로 정책목표의 달성된 정도를 의미한다. 물론 여기서의 효과성도 지방공공서비스의 질과 의도하지 않은 목표까지 포함하는 것으로 인식한다.
- ③ 자율성(independence)은 재정세입의 독자성과 재정운영상의 자율권으로 지방자치단체가 자율적으로 조세세입이나 기타 수입을 확보할 수 있는 가능성과 세출 및 재정운영상의 자율권으로 인식한다. 대부분 자주재원의 확충방안으로 제시되었던 많은 대안들이 고려될 수 있다.
- ④ 건전성(soundness)은 자치단체가 법령의 범위와 이용 가능한 재정자원 내에서 생산적

이고 창의적인 지출활동과 재원확보활동을 위해 노력하는 것으로 세입과 세출 모두에 해당한다고 볼 수 있다.

- ⑤ 투명성(transparency)은 지방재정활동에 관한 모든 정보가 이해당사자에게 적절하게 공개되고 확인될 수 있는 정도를 의미하며, 재정운영 뿐만 아니라 세입과 세출의 모든 활동과 관련된다.

2) 개혁전략

재정개혁전략 역시 개혁이념에서 도출되는데, 효율성은 시장원리에 바탕을 둔 경쟁 지향적 전략으로 경쟁 지향적 전략의 예는 서비스의 민간위탁, 민영화, 경영화 전략 등을 들 수 있다.

효과성은 성과 지향적 전략으로서 성과관리제도, 결과중심 예산편성 등을 들 수 있다. 자율성의 가치개념은 지방자치의 이념을 달성하기 위한 분권화(decentralization) 전략으로 안정적인 세수확보, 재원확보를 위한 노력도, 재정운영에 대한 자기결정권 확보 등이 이에 해당한다.

건전성을 확보하기 위해서는 책임 지향적 전략으로 조세의 공평한 부담, 의존재원의 적법한 집행, 채무부담행위의 적절성 등이 이에 속하며, 투명성을 달성하기 위해서는 공개 지향적 전략이 요구되는데, 예산회계제도의 개선, 재정정보의 공개 등이 이에 속한다.

3) 개혁수단 및 관련집단

개혁수단은 개혁전략과 대상을 중심으로 구분할 수 있다. 경쟁 지향적 전략은 재정운영의 효율성을 지향하기 때문에 민간위탁과 경영수익사업 및 사용자 수수료의 확대, 투자에 대한 예비타당성 조사, 총사업관리, 수요추계제도 등이 개혁수단이며(김태룡, 2001: 244-245), 이러한 경쟁 지향적 수단은 주로 자치단체와 단체장이 주로 관심을 갖고 추진할 것으로 판단된다.

성과 지향적 전략은 재정세출의 효과성을 지향하기 때문에 주로 지역주민들과 지방의회 및 시민단체 등 지역의 비정부기구(NGO: Non Governmental Organizations) 등이 관심을 가지며, 성과주의 예산제도, 성과급제, 잉여금이나 이월제도 등 예산개혁방안이 개혁수단이 될 수 있다.

자율 지향적 전략은 재정세입의 자율성 확보에 초점이 맞추어지기 때문에 주로 당해 자치단체와 단체장 등 정책집행기관이 주로 관심을 나타낼 것이며, 지방세제 개혁방안 및 세외수입의 확보방안 등이 개혁수단이 될 것이다.

책임 지향적 전략은 자치단체 재정전반에 대한 책임성 확보이므로 주로 중앙정부 또는 광역자치단체가 기초자치단체에 대해 주로 관심을 나타낼 것이며, 개혁수단으로는 재정분석제도, 재정진단제도, 재정페널티제도 등 주로 재정통제(fiscal control)수단이 적용될 것이다.

공개 지향적 전략은 지방재정 전반의 운영 및 성과와 관련되며, 지방의회 의원과 지역 주민뿐만 아니라 시민단체와 중앙정부 등 당해 자치단체를 제외한 모든 관련 주체들이 관심을 가질 것이며, 이에 대한 수단은 복식부기제도의 도입, 기업회계방식의 도입, 재정정보의 정기적인 공개, 기금제도의 개선 등이 이에 속한다.

이러한 내용을 종합적으로 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 지방재정개혁의 모형

개혁이념	효율성	효과성	자율성	건전성	투명성
개혁전략	경쟁 지향	성과 지향	분권화 지향	책임 지향	공개 지향
개혁수단	민간위탁, 민영화, 경영수익사업, 예비타당성 조사, 총 사업관리, 수호추진제도, 세무조직의 개편	성과주의예산, 성과급, 잉여금, 이월금제도 개선	과세자주권 확보, 자주재원의 확충, (지방세수와 세외수입 확대), 지방교부세 확대	재정분석·진단, 재정페널티, 재정통제	복식부기, 기업회계제도, 재정정보 공개, 기금제도 개선
관련집단	자치단체, 단체장	주민, 의회, 시민단체, NGO	자치단체, 단체장	중앙정부, 광역자치단체	당해 자치단체를 제외한 모든 주체
개혁초점	재정운영	지방세출	지방세입	세입·세출 재정운영	세입·세출 재정운영

Ⅲ. 우리나라 지방재정의 변화추이와 구조

1. 지방재정규모의 변화추이

지방재정의 세출규모를 1991년부터 현재까지 국민총생산(GNP) 및 중앙재정규모와 비교하면 다음 <표 3>과 같다.

지방재정의 규모를 세출결산 순계기준으로 비교해 보면, 1991년 21조 8,500억 원이던 것이 2003년 예산기준으로는 78조 1,420억 원으로 약 3.3배 증가하였고, 이는 연평균 증가율 29.7%에 해당한다. 이러한 지방재정 규모의 증가는 특별회계(2.2배 증가)보다는 일반회계(3.9배 증가) 규모의 증가가 상대적으로 더 많은 영향을 미친 것으로 보인다. 또한 이러한 지방재정규모의 증가율을 국민총생산(GNP) 또는 국내총생산(GDP) 및 중앙재정과 비교해 보면, 같은 기간 국민총생산이 214조 2,390억 원에서 638조 6,460억 원으로 2.9배 증가한 반면, 중앙재정은 39조 3,660억 원에서 155조 6,650억 원으로 3.9배 증가하여 중앙재정의 증가율이 가장 높게 나타났다.

〈표 3〉 지방재정규모의 변화와 추이

(단위: 10억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)	
경상GNP ¹⁾ (A)	214,239	265,517 [23.9]	377,349 [42.2]	453,276 [20.1]	482,744 [6.5]	545,013 [12.9]	638,646 [17.2]	
중앙 재정 ²⁾	소 계 (B)	39,366	51,187 [30.0]	72,915 [42.4]	92,464 [26.8]	116,473 [26.0]	139,487 [19.8]	155,665 [11.6]
	(B/A)	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	25.6	24.4
	일반회계	31,283	37,268	51,498	63,962	80,137	99,180	111,483
	특별회계	8,083	13,919	21,416	28,502	36,335	40,307	44,182
지방 재정 ³⁾	소 계 (C)	21,850	28,874 [32.2]	36,664 [27.0]	50,958 [39.0]	53,979 [5.9]	67,504 [25.1]	78,142 [15.8]
	(C/A)	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.4	12.2
	(C/B)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	48.4	50.2
	일반회계	13,852	16,969	24,815	37,407	39,758	51,542	60,491
	특별회계	7,998	11,905	11,849	13,551	14,221	15,962	17,651

주: 1) 1995년부터는 GDP적용, ()는 증감율임.

2) 중앙재정은 세출결산 순계이나 일반회계는 총계이며, 특별회계는 단순 차감액임.

3) 지방재정은 세출결산 순계기준이고, 2003은 당초예산 기준임.

자료: 통계청(2002), 내무부·행정자치부(매년도), 기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr)

그리고 지방재정이 국민총생산에서 차지하는 비중은 1991년 10.2%이던 것이 1995년 9.7%로 가장 낮은 수준을 보이다가 1997년에는 13.4%로 급격히 증가하더니 최근 들어서

는 12% 내외로 안정추세를 나타내고 있어 전반적으로는 증가추세를 보이고 있으며, 1997년 IMF의 영향으로 GDP는 급감하였으나 지방재정규모는 상대적으로 영향을 덜 받은 것으로 보인다. 또한 중앙재정과의 비교에서는 1995년을 제외하고 1991년 55.5%, 1993년 56.4%, 1997년 55.1% 등 55%내외이던 비중이 1999년부터 46%대를 나타내다가 2003년에는 50%수준으로 회복되고 있다.

2. 지방재정구조의 변화추이

1) 세입구조

지방재정의 세입구조를 일반회계를 중심으로 파악하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 지방재정 세입결산 순계추이(일반회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)
합 계	199,035 (100.0)	236,999 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	604,912 (100.0)
지 방 세	80,350 (40.4)	110,257 (46.5)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (47.6)
세외수입	60,716 (30.5)	59,934 (25.3)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	68,668 (11.4)
지방교부세 ¹⁾	34,524 (17.3)	44,124 (18.6)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	114,813 (19.0)
지방양여금	5,570 (2.8)	602 (0.3)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	47,250 (7.8)
보조금 ²⁾	17,875 (9.0)	17,434 (7.4)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (14.7)	90,387 (12.6)	83,990 (13.9)
지방채	-	4,648 (1.9)	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (3.2)	8,146 (1.1)	2,026 (0.3)

주: 1) 중액교부금도 포함.

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

자료: 내무부·행정자치부, 「지방재정연감, 각 연도 및 「지방자치단체예산개요, 2003.

이러한 지방재정 세입부문과 관련해서는 지방자치제의 도입이 지방세수입과 세외수입 등 자주재원의 비중을 향상시키는데 도움이 될 것이라는 예상과, 각종 투자사업에 대한 채원부족으로 인하여 지방채 발행이 급증하지 않을까 하는 우려가 있었다.

지방재정수입의 근간인 지방세수입의 비중이 1991년부터 1995년까지는 40%를 초과하다가, IMF직후 33%대까지 급감하였다가 최근 40% 수준으로 회복되었으나 전반적으로 감소추세를 보인 것은 지방재정의 자율성이라는 측면에서 바람직하지 못하다. 게다가 세외수입 역시 1991년에는 30%를 상회하다가 계속 감소하던니 1997년까지는 다시 33%수준으로 증가하였으나 최근 25% 수준으로 계속 감소하고 있어 자주재원의 비율이 크게 나아지지 못하고 있음을 알 수 있다.

결국 이처럼 지방세수입과 세외수입이 차지하는 비중인 재정자립도⁶⁾는 지방자치제의 부분적 도입기간인 1995년까지 평균 71.4%로 다른 기간에 비해 월등히 높은 것을 알 수 있다. 특히 단체장 직선 2기에 해당하는 1998년부터 그 이전에 비해 더욱 낮아지고 있는데, 이는 물론 지방교부세 등 이전재원의 비중이 그만큼 높아졌기 때문이기도 하지만, 지방재정의 자율성과 건전성의 측면에서는 결코 바람직하지 않다고 할 수 있다.

의존채원 중에서 지방교부세 역시 1993년까지의 비중이 상대적으로 더 높았으며, 계속 감소하다가 2000년에 다소 증가추세로 돌아섰다. 지방교부세가 대부분 일반채원이라는 점을 감안할 때 지방교부세의 감소는 채원확충이라는 점에서 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

지방양여금은 도입초기인 1991년과 1993년을 제외하고는 5%를 유지하다가 2000년에 들어서 6%를 상회하고 있다.

특히 지방세와 세외수입 등 자주재원의 추이와 대조적인 것이 바로 보조금의 비중으로, 1991년과 1993년 등 지방자치제의 부분적 도입기와 자치단체장 직선 1기에는 8%내외 수준에 머물다가 직선 2기에 와서 지속적으로 증가하여 13%대를 유지하고 있다는 점은 지방재정의 의존성이 더욱 증가하였음을 보여준다.

또한 지방채수입은 다소 불규칙적인 변화를 나타내고 있는데, 비중으로는 1995년 4.2%가 최고점이었고, 금액으로는 1998년의 2조 116억 원인데, 1998년의 경우는 1997년말 IMF사태의 여파로 지방세수입과 세외수입이 전년도에 비해서 감소하는 바람에 지방채수입이 증대한 것으로 판단된다.

결국 전반적으로 지방자치제의 도입에 따라 자주재원의 비중이 증가한 것은 결코 아니며, 지방채수입은 다소 증가하였음을 알 수 있다.

6) 지방재정자립도의 공식은 지방세수입+세외수입/일반회계 세입총액×100이며, 재정자립도와 함께 사용하는 재정자주도는 지방세수입+세외수입+보통교부세액/일반회계세입총액×100이다.

2) 세출구조

세출부문과 관련된 논의는 지방의 자치단체장이 직선제로 선출되면 지역의 경제성장을 위해 지방정부의 세출을 지역개발부문에 치중할 것이라는 경제발전 모형(Musgrave, 1969)과 지속적인 집권을 위해서 정치적인 안정과 지지가 무엇보다도 중요하기 때문에 지역개발보다는 사회복지지출에 보다 중점을 둘 것이라는 정치안정화 모형(Wong, 1988) 등이 그것이다.

이러한 이론적 논의를 실증적으로 분석한 선행연구를 검토해 보면 유재원(1999: 79-98)은 단체장의 직선 이후 개발정책의 강화와 동시에 사회복지지출 등 재분배정책의 약화로 획일적으로 나타나지 않았음을 확인하였고, 손희준(1999: 81-97)은 단체장의 선거가 지방의회의 구성보다는 더 많은 변화를 초래했는데, 단체장 선거 이후 지역개발부문보다는 사회복지지출을 더욱 강화한 것으로 분석했으며, 이승중(2000: 197-215)에 의하면 대도시 지역은 재분배정책에 대해 상대적인 치중을 둔 반면, 비대도시 지역은 재분배정책의 상대적 약화를 나타냈고, 김태일(2001: 69-89)은 광역의회 구성이 시와 자치구의 사회복지지출을 감소시킨 반면, 단체장 직선은 광역시와 시·군·구의 사회복지지출을 증가시켰음을 확인했다.

지방재정의 기능별 세출구조를 일반회계와 특별회계를 합한 순계규모로 파악하면, 다음 <표 5>와 같은데, 특별회계를 합한 이유는 세출의 사업적 성질을 파악하기 위해서이다.

총 세출에서 일반행정비의 비중이 부분적 도입기에는 16%미만을 유지하던 것이 단체장 직선 1기인 1995년 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 이는 1995년 선거와 관련된 의회운영비가 2,073억 원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 현상으로 파악된다.

가장 큰 변화인 사회개발비의 비중은 상대적으로 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 것으로 판단된다.

반면 이러한 사회개발비의 증가와는 반대로 경제개발비의 비중은 1993년의 65.7%를 최고점으로 최근 지속적으로 그 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하다가 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2% 수준을 유지하고 있으며, 지원 및 기타항목은 1991년과 1998년을 제외하고는 1%내외이던 것이 최근 1.5%를 상회하고 있고 2003년 예산에서는 4.6%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 지방재정 기능별 세출결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)
합 계	218,501 (100.0)	288,745 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	781,425 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	45,269 (15.7)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	125,793 (16.1)
사회개발비	29,487 (13.5)	45,631 (15.8)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	392,906 (50.3)
경제개발비	141,923 (64.9)	189,689 (65.7)	225,141 (61.4)	202,771 (40.0)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	211,450 (27.1)
민항위비	3,874 (1.7)	4,941 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	15,536 (2.0)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	3,210 (1.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	35,740 (4.6)

주: 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업 경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도와 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

이러한 지방재정 세출구조를 다시 성질별로 분석해 보면 다음 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉을 통해 보면 인건비 비중이 1993년과 1995년 13%대로 증가하였다가 현재는 11% 수준으로 감소하였음을 알 수 있다. 반면에 물건비의 비중은 11% 수준에서 단체장 직선 1기인 1995년 12.3%와 단체장 2기 1998년 13.3%로 증가하였다가 예년 수준으로 감소하는 추세를 나타내고 있는데, 단체장 직선기간 초기에 다소 증가하는 추이를 보이고 있다.

이전경비는 주로 경상이전비로 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 단체장 직선기에 그 비중이 급증한 것을 알 수 있다. 단체장 직선 2기인 1999년과 2000년의 경우가 예년에 비해 매우 높은 비중을 나타내고 있는데, 이는 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비와 관련이 높다고 할 수 있으나, 경비의 성질상 바람직하지 않다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 지방세출 성질별 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)
합 계	218,501 (100.0)	288,745 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	997,212 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	37,914 (13.1)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	81,699 (8.2)
물 건 비	24,131 (11.0)	34,062 (11.8)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,657 (8.3)
이전경비	13,716 (6.3)	23,101 (8.0)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	255,469 (25.6)
자본지출	131,905 (60.4)	161,180 (55.8)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	378,670 (38.0)
용자 및 출자	6,262 (2.9)	6,764 (2.3)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	24,591 (2.5)
보전재원	8,817 (4.0)	9,931 (3.4)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	21,043 (2.1)
내부거래	3,292 (1.5)	12,398 (4.3)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	54,775 (8.1)	107,945 (10.8)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	3,391 (1.2)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	45,135 (4.5)

주: 1) 총계 예산규모

자료: 행정자치부, 「지방재정연감, 각 연도 및 「자치단체 예산개요, 2003.

또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 인건비와 물건비 및 이전경비 등의 비율로 나타내는 경상적 경비비율은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으나 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2003년에는 42.1%로 증가하였다.

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비의 비중은 1991년 60.4%에서 단체장 직선 1기인 1997년까지 55%수준을 유지하다가, 단체장 직선 2기인 1998년부터 지속적으로 감소하여

7) 세출구조의 경직성을 파악하기 위해 사용되는 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손희준 외, 2001: 346).

2001년에는 45.1%로 낮아졌고 2003년에는 38%에 불과하다. 이러한 현상은 기능별 추이 분석에서 경제개발비의 비중이 낮아진 것과 관련이 있는 것으로 판단된다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원의 비중은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이 후반에는 3%로 다소 감소하는데 이는 지방채의 증가율과 밀접한 관련이 있다.

IV. 지방재정개혁의 내용과 평가

1. 지방재정개혁의 환경변화

지방재정개혁과 관련해서는 1991년부터 1995년 6월까지의 부분적인 자치제 도입기간과 1995년 6월부터 1998년 6월까지의 단체장 직선 1기와 1998년 6월부터 2002년 6월까지 단체장 직선 2기, 2002년 7월부터 현재까지의 단체장 직선3기 등으로 4등분할 수 있겠다. 물론 이러한 시대구분에 대해서 많은 이론(異論)이 있을 수 있으나, 개략적인 개혁조치와 이에 대한 평가를 시도하기 위한 편의성을 전제로 설정한 것이며 주요 환경 변화를 요약하면 다음 <그림 1>과 같다.

연 도	1988	1991.4	92.12	1995.7	97.12	1998.7	99.5	01.1	2002.7
지방자치제 도입	준비기	부분적 도입기		단체장직선 1기	단체장직선 2기		단체장3기		
정권 변화	노태우 정권		김영삼 정권		김대중 정권			노무현 정권	
경제적 변화	서울 올림픽개최		OECD 가입		IMF 관리체제			월드컵개최	
정부조직 개편			2원 14부 5처 4정	기획원+재무부 →재정경제원	내무부→ 행정자치부	기획 예산처	여성부 신설		
시·군 통합	자치구제 실시		1995. 1. 1 광역시 탄생	1995.1.1. 시·군 통합 단행 (40개 통합시 탄생)					
국회의원 선거	88. 4. 8 제13대 국회의원	92. 3. 24 제14대 국회의원		96. 4. 11 제15대 국회의원		2000. 4. 13 제16대 국회의원		04. 4. 15 제17대 국회의원	

<그림 1> 지방재정개혁의 환경변화

1) 도입 준비기(1998~1991. 3. 31)

우선 지방자치제의 도입에 따른 구분을 시도하면, 그 동안 본격적인 지방자치제의 도입을 방해하던 "헌법 규정에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 않는다"는 유신헌법의 부칙조항(1972년 12월 27일 개정)이 전두환 정권에 의해 "지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로 정한다"라고 개정된 뒤 1987년 6.29 사태 이후 노태우 정권은 지방자치의 조기실시를 약속하였으며, 1988년 4월 6일 개정된 지방자치법은 지방자치제의 실시를 구체적으로 명시하였다. 그러나 선거 시기는 계속 연기되다가 1990년 12월 31일 공포된 개정 지방자치법에 의해 1991년 6월 30일 이전에 기초 및 광역의회를 구성하기로 하고, 이에 따라 1991년 3월 26일 시·군·구의 지방의회 의원을 선출하고, 같은 해 6월 20일에 광역의회인 시·도의회 의원을 선출하였다(안성호, 1995: 349). 따라서 1991년 3월 26일 이전을 지방자치제 무활의 준비기로 보고자 한다.

이 기간 중의 대표적인 변화는 1988년 4월 6일 개정된 지방자치법에 의해 우리나라 지방자치단체의 종류를 특별시·직할시·도와 시·군·자치구로 하여 자치계층을 2계층제(two-tiered system)로 통일한 것으로 특별시와 직할시에 자치구(自治區)를 두게 된 것이다. 또한 지방자치법과 별도의 지방선거법을 제정한 것 등이다.

2) 부분적 도입기(1991. 4. 1~1995. 6. 30)

1991년 3월 26일 기초의회의 의원선거 이후 1995년 6월 27일 자치단체장까지 동시에 주민들의 손으로 선출할 때까지의 기간은 지방자치제의 부분적인 도입기로 구분할 수 있다.

1992년 3월 24일에는 제14대 국회의원 선거가 있었고, 선거결과를 토대로 문민정부의 등장이 대표적인데, 3당 합당을 통해 민자당의 대통령후보로 등장한 김영삼 후보가 1992년 12월 18일 대통령에 당선되었으며, 대선 공약 중의 하나가 1995년 상반기에 자치단체장 선거를 하겠다는 것이었다. 따라서 김영삼 정권은 1994년 3월 16일에 대통령선거와 국회의원 선거 및 지방의회 의원 및 단체장 선거에 두루 적용될 공직선거 및 부정선거방지법 등 소위 통합선거법을 제정·공포하였고 동법 부칙 제7조 1항에 지방의회 의원선거와 단체장 선거를 1995년 6월 27일에 동시에 실시한다고 명시했다. 그러나 그럼에도 불구하고 동년 12월 일부 여당 국회의원들이 열악한 지방재정자립도를 이유로 선거연기론을 강력히 주장하였으나,

대통령의 공약실천 의지 천명으로 겨우 선거가 실시될 수 있었다.

이 기간 중에 특기할만한 한 변화는 처음 실시되는 전국동시지방선거에 대비하기 위한 선거 관련 법률이 보완되었으며, 지방자치단체 소속의 국가공무원 임용절차를 개선하였으며(한원택, 2002: 180), 1995년 1월 1일을 기해 과거 개발시대를 마감하는 의미에서 경제기획원과 재무부를 통합하여 재정경제원이 탄생되었고, 그 동안 자치시대에 걸맞지 않은 명칭인 직할시를 광역시로 개칭하고, 전국의 41개 시와 39개 군이 통합되어 도농복합형태의 40개 시가 탄생하였다. 이는 1995년 6월 자치단체장 선거를 앞두고 세계무역 자유화시대를 말하는 WTO체제에 대비하여, 각 자치단체의 경쟁력을 강화하고 도시와 농촌간의 상호보완 발전을 모색하기 위해서였다(내무부, 1997: 260).

3) 단체장 직선 제1기(1995. 7. 1 ~ 1998. 6. 30)

1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거를 통해 당선된 자치단체장과 지방의회의원들이 본격적인 업무를 시행한 7월 1일부터 1998년 6월 4일 선거를 통해 교체되거나 재선될 때까지의 기간이다. 1960년 이후 35년 만에 재실시되는 자치단체장에 대한 선거로 인해 지방의회 의원선거는 다소 위축되는 감이 있었으며, 주민들의 높은 관심과 기대 속에 제도적으로는 지방자치가 본격화된 시기였다.

이 기간에는 정치적으로 1996년 4월 11일 제15대 국회의원 선거가 있었으며, 국가 경제적으로는 대규모 경상수지 적자로 인한 외채의 누적과 구조조정의 실패로 인한 한보와 기아, 대우자동차 등 대표적인 한국 대기업의 연쇄적인 부도가 급기야는 1997년 11월 외환위기로 이어져 IMF로부터 구제금융을 신청하는 국내 초유의 경제위기를 초래하였다. 물론 이러한 경제위기가 정권교체의 밑바탕이 되어 1997년 12월 18일에는 대통령선거를 통해 김대중후보가 당선됨으로써 평화적인 정권교체와 국민의 정부시대를 열었다. 또한 계속되는 위기감속에 김대중정권은 강력한 정부개혁 조치를 단행해서 1998년 3월에 과거의 내무부와 총무처를 통합한 행정자치부를 출범시켰다.

4) 단체장 직선 제2기(1998. 7. 1 ~ 2002. 6. 30)

1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거를 통해 단체장과 지방의회 의원이 선출된 후 2002년 6월 30일까지이다.

정치적으로는 2000년 4월 13일 제16대 국회의원 선거가 있었으며, 경제적으로는 2001년에 정부가 공식적으로 IMF관리체제에서 벗어났음을 공포했다.

또한 김대중 정권은 행정개혁에 더욱 박차를 가하여 1999년 5월 제2차 정부조직개편을 통해 재정경제부와 예산청으로 분리되었던 중앙예산기관을 기획예산처로 통합하였으며, 폐지하였던 공보처를 국정홍보처로 신설하여 제1차 정부조직개편보다 정부부처의 수가 늘어나게 되었다. 또한 2001년 1월에 시행된 3차 정부조직개편에 의해 재경부와 교육인적자원부의 장관을 부총리급으로 격상하고, 여성부를 신설하기도 했다(안문석, 2001: 17).

이 시기는 한편으로는 지방자치법의 개정을 통해 자치단체의 기구와 인사행정에서의 자율권이 확대되었고, "중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률" 등이 제정·공포되어 중앙사무의 지방이양이 촉진되었고, 지방자치법의 제16차 개정(1999. 8)을 통해 주민의 조례제정권과 개폐청구권을 신설하여 주민발의제도를 도입하기도 했다(한원택, 2002: 181). 그러나 동시에 2000년 말에는 시장·군수·구청장을 임명제로 전환하려는 움직임이 있었다.

2001년 9월 11일 빈 라덴이 주도한 미국 뉴욕의 무역센터에 대한 테러공격이 자행되었으며, 2002년 6월에는 우리나라가 월드컵을 일본과 공동개최하여 최초로 4강에 오르면서 전국이 붉은 물결로 뒤덮였다.

3) 단체장 직선 제3기(2002. 7. 1 ~ 현재)

2002년 6월 13일 제3회 전국동시지방선거를 통해 단체장과 지방의회 의원이 선출된 후 현재에 이르는 시기이며, 2002년 말에는 대통령선거가 있었는데 새천년민주당의 국민경선 후보로 지명된 노무현 후보가 당선되면서 참여정부가 출범하게 되었다.

사회적으로는 미군 장갑차에 의한 여중생 사망사건으로 촛불시위 등이 이어졌으며, '노사모'의 활동과 2004년 3월 12일 우리나라 역사상 초유의 대통령탄핵소추결정이 국회에서 의결되면서 이를 반대하는 국민과 지지하는 국민들간의 집회가 이어져 각종 시민단체와 NGO의 목소리가 그 어느 때보다 컸었던 시기이다.

또한 2003년 3월 19일 미국의 대 이라크전쟁이 발발하였으며, 이와 관련하여 국내 파병 문제가 다시 한번 국민들의 지지와 반대로 여론형성에 난맥상이 이어졌다. 대통령의 탄핵은 2004년 5월 14일 기각되었으며, 4월 15일에는 제17대 국회의원 선거가 치러져 열린우리당이 다수의석을 차지하는 여당이 되었다.

또한 2003년 7월 4일에는 지방분권 추진 로드맵이 발표되었으며, 12월에는 "지방분권특

별법”, “국가균형발전특별법”, “신행정수도건설을 위한 특별조치법” 등 3대 특별법이 국회에서 통과되었고, 2004년 1월 29일에는 주민투표법이 제정되었다.

2. 지방재정개혁의 내용

1) 부분적 도입기

이 시기는 지방의회의원만을 직선으로 선출하고 단체장은 임명제로 운영되던 시기로, 지방자치법은 5차에 걸쳐 개정되었고, 지방재정법은 3차, 지방세법은 9차에 걸쳐 개정되었다.

지방자치법의 주요 개정내용을 보면 1991년 12월 31일 지방예산심의기간을 수정하였는데, 시·군·구의 예산안 제출일을 회계년도 개시 전 30일 전에서 35일 전으로, 의결시한을 시·도는 10일 전에서 15일 전으로, 시·군·구는 5일 전에서 10일 전으로 변경하였다. 또한 1994년의 개정안은 직할시를 광역시로 개명하면서 야기되는 문제점을 해결하기 위해 광역시에 군(郡)을 둘 수 있고, 도농복합시의 경우는 동(洞) 이외에 읍·면을 둘 수 있도록 하였고, 1995년 8월 4일 역시 시·군통합에 관한 규정을 개정하였다.

지방재정법은 1991년 12월 31일 첫째, 지방자치단체가 문화·예술·복지향상 기타 공익을 목적으로 하는 사업과 지역개발사업을 위해서 복권(福券)을 발행할 수 있도록 하였으며, 둘째, 지방재정계획을 국가계획과 연계되도록 지방재정계획의 수립절차를 보완하고, 내무부장관이 관계 중앙행정기관과 협의를 거쳐 국무회의에 보고하도록 하였으며, 셋째, 자치단체가 특정한 사업의 지원을 위해 기금을 조성할 경우 기금조성을 위해 지방채를 발행할 수 있도록 하였다. 1994년 12월 22일의 개정내용은 첫째, 내무부장관이 지방재정의 건전화와 효율화를 위해 지방재정운영과 관련된 사항을 연구·개발하여 시행하도록 하였고, 둘째, 재정투·융자사업에 대해서는 예산편성 전에 그 필요성과 타당성을 심사하도록 하고, 셋째, 내무부장관은 지방재정의 효율성과 건전성이 현저하게 저하된 단체에 대해 재정진단을 할 수 있으며, 넷째, 재정운영의 투명성을 높이기 위해 자치단체는 연 1회 이상 재정운영상황을 공개하도록 하였다.

지방세법의 주요 개정내용은 1991년 12월 14일 첫째, 1992년부터 지역개발세를 도의 목적세로 신설하였고, 둘째, 취득세·등록세·재산세·종토세 등에 대한 용도구분에 의한 지방세 비과세대상을 대폭 축소 조정하였고, 셋째, 자동차세 등 자치단체가 표준세율의 일정범위 내에서 단력세율을 적용할 수 있는 근거를 마련하였다. 1993년 12월 27일 개정안은 주

로 지방세부과 및 징수의 문제를 개선하기 위해 시행된 것으로 주요 내용은 지방세 구제절차를 개정하고, 1가구당 1대 이상의 승용자동차에 대한 중과세 및 남부의무승계제도의 폐지와 일시납시 공제 등 자동차세와 관련된 몇 가지 규정을 개정하였다. 1994년 12월 22일의 개정안 역시 재원확충과 공평과세 실현을 위해 첫째, 지방세 감면규정을 별도의 장으로 신설하여 비과세·감면을 대폭 축소하고, 둘째, 고급자동차 규정을 폐지하고, 연 4회 납부하게 되어 있는 것을 2회납으로 변경하고, 셋째, 면허세의 종별구분을 5종으로 조정하고, 주민세, 지역개발세, 재산세 등 지방세의 과표 및 세율을 인상하였으며, 넷째, 경주·마권세를 장외 발매소 소재지 도에도 안분하도록 개정하였다.

이전채원에 관한 지방교부세법은 이 기간 동안 전혀 개정이 없었으나, 1990년 12월 31일 개정을 통해 1991년부터 적용된 내용은 1991년부터 도입되는 지방양여금의 재원을 내국세 수입에서 제외하고자 개정된 것이다.

지방양여금관리특별회계법이 1991년 1월 1일부터 시행되었고 동시에 지방양여금법 역시 1991년부터 시행되었는데, 이 기간 동안 3차례의 개정이 있었다. 제정 당시 처음에는 지방도로사업에만 사용하도록 하였고 재원도 주세의 15%이었으나, 1991년 12월 21일의 개정 에 의해 60%로 확대되었고, 1994년의 개정 에 의해서는 80%로 상향조정되었다. 또한 대상 사업도 지방도로사업에서 농어촌지역개발사업과 수질오염방지사업 등으로 확대되었다.

2) 단체장 직선 제1기

단체장의 직선에 의한 본격적인 지방자치시대의 막이 오른 후 지방재정과 관련된 많은 변화가 있었다. 왜냐하면 앞의 부분적 도입기에서는 지방의회 의원들이 예산에 대한 심의 및 결산과 회계검사에 관한 권한이 있을 뿐 집행권한이 없었으나, 단체장은 예산편성 및 집행권한을 가지고 있었기 때문이다.

지방자치법은 2차에 걸친 개정밖에 없었는데, 1995년 8월 4일 단행된 개정안은 인구가 15만 이상인 군으로서 인구 2만 이상의 도시형태를 가진 지역이 2개 이상 있고, 그 지역의 인구 합이 5만 이상인 경우에는 도농복합형태의 시로 승격시킬 수 있도록 하였으며, 1995년 12월 개정은 교육법의 개정 에 의한 개정안이었다.

지방재정법 역시 1997년 12월 13일 한 차례 개정밖에 없었는데, 그 내용은 1998년 정부조직개편에 의해 과거 내무부가 행정자치부로 통합되어 관련 법률의 내용을 수정하기 위한 것이었다.

그러나 지방세법은 7차에 걸쳐 개정이 이루어졌다. 주요 내용은 1995년 8월 4일 주로 자동차세의 납세필증제도를 폐지하고 자동차세 징수제도를 개선하기 위해 시행되었고, 1995년 12월 6일 개정은 첫째, 신경제5개년계획의 파표현실화 계획에 따라 토지에 대한 과세표준을 공시지가의 일정비율로 전환하고, 둘째, 경자동차의 보급을 확대하기 위해 등록세율을 인하하며, 1가구당 1대 초과 대상 자동차에서 제외하였으며, 배기량이 큰 승용차의 자동차세율을 인하하였다. 셋째, 교육재정확보를 위해 주민세 소득할의 세율을 1998년 12월 31일까지 7.5%에서 10%로 인상하였다. 또한 1997년 8월 30일 개정안은 첫째, 지방세 부과·징수에 있어 과세행정의 적정성 확보를 위해 납세자권리헌장을 제정하도록 하고 과세전 적무심사제도를 신설하고, 둘째, 지방세감면규정 중 적용시한이 1997년 말로 되어 있으나 농어민의 생활안정과 중소기업의 육성 등 지역경제 활성화를 위한 감면은 계속 할 수 있도록 2000년까지 3년간 연장하였다. 1997년 12월 13일의 개정은 정부조직개편에 의한 내용수정이었다.

지방교부세법의 개정은 한차례에 그쳤는데 정부조직개편에 의한 수정이었고, 지방양여금법은 2차에 걸쳐 개정되었는데, 1996년 12월 12일에는 지방양여금의 대상사업이 확대되었고 이에 따라 양여금의 배분비율 역시 개정되었다. 이는 1994년 우루파이 라운드와 농림수산업의 경쟁력 확대를 위해 농어촌특별세가 신설되면서 농특세의 배분비율이 자주 변경되었기 때문이다.

이러한 제도적 개혁수단 외에 각 지방정부가 도입한 재정개혁 수단을 사례적으로 파악하며 1996년부터 각 자치단체의 지방세무기구와 조직의 개편이 이루어졌으며(이영희 외, 1995), 실제로 재정진단제도와 분석제도는 1998년부터 시행되었다. 또한 경기도는 성과평가를 도입하기 위해 일몰제(sunset law)를 도입하기도 했다(하혜수, 2000).

3) 단체장 직선 제2기

1998년 7월 1일부터 시작된 단체장 직선 제 2기는 1997년 11월의 IMF사태로부터 탈출하기 위한 강도 높은 개혁조치가 잇달았던 시기이다.

지방자치법은 현재까지 4차에 걸친 개정이 있었는데 주요 내용은 다음과 같다. 1999년 8월 31일의 개정안은 첫째, 주민들의 직접참여를 확대하기 위해 주민들의 조례제정 및 개폐와 청구제도 및 주민감사제도 등을 도입하고자 한 것이며, 둘째, 국가와 자치단체 또는 자치단체간 갈등을 조정하기 위해 지방자치단체분쟁조정위원회를 심의기구에서 의결기구로 전환하고, 셋째, 자치단체장과 지방의회의 의장들이 상호 교류와 협력을 위해 협의체를 구성할

수 있는 근거를 마련하였으며, 넷째, 단체장의 직무대리에 관한 규정 등을 보완하였으며, 다섯째, 사용료와 수수료 등의 부과·징수에 대해 이의신청을 한 자가 행정소송할 경우 이의신청의 결정통지를 받은 날로부터 60일에서 90일 이내에 소를 제기할 수 있도록 기간을 조정하였다. 또한 2000년 1월 12일의 개정안은 인구규모가 크고 지역적 특수성을 가지는 광역시와 도의 경우 2인까지 들 수 있는 부시장·부지사들, 인구규모 800만 이상인 경우에는 3인까지 들 수 있도록 했다.

지방재정법은 모두 6차례 개정이 있었는데, 1999년 1월 21일의 개정 내용은 주로 자치단체의 고유재산을 생산적으로 관리하기 위해 잠중재산에 대해 신탁제도를 도입하고, 공유재산의 기부채납제도를 개선하고자 한 것이었다. 그 후 1999년 5월과 8월에 이루어진 개정안은 정부조직법과 지방자치법 개정에 따른 관계법령의 정비를 위한 것이었고, 사업추진의 시급성을 요하는 재해구호와 복구사업과 관련된 사업예산은 예산 성립이전이라도 사용할 수 있도록 재정운용의 신속성을 확보하기 위한 것이었다(지방재정법 제36조). 2000년 1월 12일에 시행된 개정안은 첫째, 징수교부금제도의 개선책으로 재정보전금이라는 명목으로 광역시장과 도지사는 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 47%)를 인구, 징수실적 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 배분하도록 하였으며, 둘째, 자발적인 예산절감을 위해 예산절약에 기여한 공무원에게 절약된 예산의 일부를 성과금으로 지급하도록 했으며, 셋째, 지방자치단체국제계약분쟁조정위원회를 설치하도록 하였다. 또한 2001년 1월 29일에는 교육부가 교육인적자원부로 명칭이 변경되어 관계 법령을 조정하기 위해 개정되었다.

지방세법은 13차례 걸쳐 개정이 이루어졌는데, 주요 내용은 1998년 12월 31일 개정법률은 첫째, 재산세와 종토세에 대해 물납과 분납제도를 도입하였고, 둘째, 위헌판결을 받은 고급주택과 고급오락장의 범위를 법률에 직접 규정하고, 종파세율을 7.5배에서 5배로 하향 조정했다. 셋째, 1가구 2차량에 대한 종파세 제도를 폐지하고, 자동차에 대한 등록세율과 자동차세율을 조정했으며, 넷째, 소액부징수제도의 기준금액을 1,000원에서 2,000원으로 상향 조정하였다. 1999년 12월 28일의 개정안은 첫째, 자주재원의 확충을 위해 휘발유와 경유 등에 부과되는 교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세를 신설하였고, 둘째, 농지세의 세율을 소득세의 세율구조에 맞게 하향 조정하였고, 셋째, 지역개발세의 과세대상을 일부 현실화하였고, 넷째, 2000년부터 승용자동차로 분류되는 7인승 이상 10인승 이하 승합차에 대한 등록세, 면허세, 자동차세의 세율을 5년간 유예기간을 거쳐 2005년부터 3년간 단계적으로 승용자동차의 세율에 근접하도록 하였다. 2000년 12월 29일 개정내용은 첫째, 중고자동차에 대한 세율을 차별화하고 이로 인한 세입감소분은 주행세율의 인상(32/1,000에서

115/1,000로 인상)으로 증대하며, 둘째, 법인의 비업무용 토지취득에 대한 중과세를 폐지하고, 셋째, 지방세에 대해 부가세(added tax)로 운영되고 있는 교육세부분은 지방교육세로 신설하고, 넷째, 벽화 특수작물에 대해서만 과세하던 농지세의 과세대상을 확대하여 농업소득세로 전환하고, 다섯째, 담배소비세의 세율을 1갑당 460원에서 510원으로 인상하였다. 또한 2001년 12월 29일의 개정안은 첫째, 경주·마권세를 레저세로 명칭을 바꾸고, 둘째, 재산세 납기를 현재 6월 16일부터 30일까지를 7월 16일부터 31일까지로 변경하였다.

지방교부세법은 1999년 12월 28일 대폭적인 개정에서 1983년부터 적용해 온 법정교부세율을 13.27%에서 15.0%로 상향조정하여 재정기반을 확충하도록 하였다. 이에 따라 보통교부세의 산정방식인 기준재정수입액과 수요액의 산정항목도 대폭 간소화되었다. 2002년 12월에는 지방교부세법 시행령을 개정하여 법령위반과 징수태만 등 지방재정발전을 저해하는 단체에 대해서는 지방교부세를 감액할 수 있도록 하였다(김광진, 2002: 13).

지방양여금법은 4차례의 개정이 있었으나 대부분 지방세목의 명칭 변경으로 인한 개정이었고, 2001년 12월 29일 개정안은 양여금의 재원인 농특세특별회계에서 지방양여금특별회계로 전입되는 농특세의 비율의 19/150에서 23/150으로 상향조정됨으로써 양여금의 대상사업과 배분비율 등이 개정되었다.

이외에 각 지방정부가 도입한 재정개혁 수단을 소개하면, 행정자치부는 1998년 6월에 목표관리제(MBO: management by objectives)의 도입계획을 수립하고 21개 자치단체에 시범 실시하였으며, 1999년도부터는 전 자치단체에 실시하였다(서순복, 2000: 123-124). 2000년부터 서울시의 강남구와 경기도의 무천시와 시범적으로 복식부기제도를 도입하여 회계기준과 전산프로그램을 개발하고 있다. 2001년 예산부터 적용한 서울시의 성과주의 예산제도 도입실태가 있으며(김우석, 2001), 또한 재정건전성 확보를 위한 지방교부세 운영에 있어 인센티브제도 역시 확대하고 있다(송하진, 2001: 39). 또한 행정자치부에서는 지방예산의 투명성을 높이기 위해 IMF가 권고한 통합재정수지시스템 구축을 위한 지방예산통합정보시스템(LBIS: local budget integrated information system)을 개발하고 있다(김주현, 2001: 21).

4) 단체장 직선 3기

단체장 제 3기는 2002년 12월 대통령선거를 통해 당선된 노무현 대통령의 국정과제가 정부혁신과 지방분권으로 정해지면서 급물살을 타기 시작했다.

특히 지방재정과 관련해서 국세와 지방세의 합리적 조정방안, 지방세의 신세목 확대, 비과세·감면의 축소 등 지방자치단체의 과세자주권 확대를 통한 재원확충방안과 이전재원을 통한 수직적·수평적 재정조정방안 및 자체 세입확대와 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 재정운영의 책임성과 투명성 등을 확보하기 위한 방안이 다각도로 모색되었다.

2003년 3대 특별법이 국회에서 통과되었고, 국가균형발전특별회계의 설치를 위해 지방양여금이 2005년부터 폐지됨에 따라 지방교부세법도 개정되어 법정 교부율이 현행 15%에서 18.3%로 상향 조정하고 보통교부세를 96/100으로 하며 특별교부세의 비중을 현행 1/11에서 4/100로 축소 조정하기로 하였다.

그러나 자주재원인 지방세수 증대를 위한 지방소비세와 지방소득세의 도입방안 등은 아직까지도 구체적인 방안과 도입일정 등을 확정하지 못하고 있는 반면, 지방예산편성지침서의 시달 폐지와 지방채에 대한 개별사업별 사전심사제도의 폐지 등 개혁방안은 점차적으로 시행하도록 하였다.

또한 지방재정정보에 대한 전반적인 업무분석(BSP/BPR)과 정보화계획(ISP)을 수립하고 예산편성결과에 대한 '주민참여형 예산제도'를 도입하여 정착하고자 하였다(정현울, 2004).

3. 지방재정개혁에 대한 평가

지방자치제의 도입이후 지방재정운영에 대한 평가는 평가자의 관점에 따라 또는 입장에 따라 서로 엇갈리고 있다(정기섭, 2002; 현진권, 2002). 일반적으로 중앙정부 및 언론과 매스컴은 현재 지방재정이 매우 방만하게 운용되고 있으며, 지방재정 및 예산의 낭비 및 중복 투자와 파다 지출, 정치적인 안배에 의한 불공평한 지출 등이 지적되고 있다.⁸⁾ 반면 당사자인 지방자치단체장이나 지방공무원들은 워낙 재정구조가 취약하여 자율적으로 가용할 만한 재원이 턱없이 부족할 뿐만 아니라, 재정지출의 우선순위를 결정하는데 있어서 주민들의

8) 대표적인 시민단체인 경제정의실천연합은 예산감시위원회를 구성하여 "납세자 권리와 재정민주주의 실현을 위한 예산학교"를 운영하면서 지방정부의 예산낭비 유형을 ① 정치적 과정에 의한 낭비, ② 유착비리에 의한 낭비, ③ 제도적 결함에 의한 낭비, ④ 무능력에 의한 낭비, ⑤ 직무유지에 의한 낭비 등으로 구분하고 있다. 자세한 내용은 경실련(1998)을 참조할 것. 또한 이수범(1998)은 재정운영과 관련한 단체장의 행태를 ① 지방부채의 파다한 증가, ② 예산원칙을 위반한 집행사례, ③ 예산낭비, ④ 불법한 공공사업의 시행 등으로 구분하고 있다.

욕구와 수요를 파악한다면 다소 불합리하게 보일지는 몰라도 현행과 같은 재정운용이 불가피하다는 것이다.

이러한 상반된 주장에 대해 문제의 근본적인 원인은 250개나 되는 자치단체의 재정여건과 현실을 무시한 채, 전국적으로 동일한 기준을 적용하여 재정운용실태의 문제점만 무각하는 중앙집권적 사고방식과 자치단체의 재정상황을 무시한 채 균일한 지방자치의 수준 유지와 전국적으로 동질적인 공공서비스를 당해 지역에 제공하고자 하는 몇몇 단체장들의 과욕에서 출발한다고 본다(손희준, 2001). 각 기간별 재정개혁의 특징과 그 내용을 평가하면 다음과 같다.

1) 부분적 도입기

이 기간에는 전반적으로 지방자치제의 정착을 위해 지방재정의 자율성 확보를 위한 재원 확보방안이 많이 도입되고 추진되었다. 물론 이와 함께 다른 이념들을 지향하는 개혁수단들도 많이 적용되었다.

우선 자율성 확보를 위한 수단으로는 1991년에 도입된 지방양여금제도와 자치복권의 발행근거 확보, 1992년에 도입된 지역개발세와 비과세의 축소 및 탄력세율 제도의 도입, 1994년의 지방세 감면규정의 신설, 1995년의 주민세와 재산세 등의 과표 및 세율인상, 경주·마권세의 확대 적용 등이 대표적인 사례에 속한다.

또한 효율성 확보를 위해서는 1994년의 재정투·융자 사업에 대한 사전심사 제도의 도입과 1991년의 기금조성을 위한 지방채 발행에 대한 근거 확보 등이 해당하며, 효과성 확보를 위해서는 1991년의 지방재정계획과 국가계획간의 연계성 확보방안 등이 있고, 건전성 확보 방안에는 1995년의 지방재정운영에 대한 연구와 개발사업의 명문화와 재정진단체도의 도입이 해당하며, 투명성 확보를 위해서는 1994년의 지방재정 운영상황에 대한 정기적인 공개제도 등이 해당된다.

그러나 이러한 제도적 개선방안이 각 이념들간에 상충적일 수도 있다. 특히 1994년 지방재정법의 개정에 의해 도입된 재정운영에 관한 연구·개발의무와 재정진단체도 등은 모두 내무부장관이 수행하도록 되어 있어, 자율성의 이념에도 상치되고 이제 막 싹이 트는 지방자치 이념에도 걸맞지 않다고 하겠다.

2) 단체장 직선 제1기

이 시기의 가장 큰 특징은 이 시기의 후반부인 1997년 말의 IMF사태이며, 문민정부에서 국민의 정부로 평화적인 정권교체이다. 따라서 대부분의 기간동안에는 지방재정개혁에 대한 제도적인 변화가 미미했다.

효율성은 지방세무조직과 기구의 개편 및 자동차세제의 개편과 관련하여 남세필증 제도의 폐지 등 징수제도의 개선과 경자동차에 대한 등록세 인하 및 중과세 제외조치 및 이 시기부터 더욱 활발해진 경영수익사업의 활성화방안 등이고, 효과성은 경기도가 도입한 일몰제, 남세자권리현장의 제정 등이며, 자율성 확보를 위해서는 토지에 대한 공시지가의 적용, 주민세의 세율 인상, 지방양여금의 재원확대 등이 해당된다. 물론 이러한 자율성에 반하는 조치 등도 채택되었는데, 비과세 감면의 존치와 대형 자동차에 대한 세율인하 등이 이에 해당되고, 건전성 확보수단은 별반 없으며, 투명성 확보를 위해서는 과세전 적부심사제도의 도입이 이에 해당된다.

3) 단체장 직선 제2기

초기부터 전반적인 사회분위기가 구조조정이나 개혁으로 팽배해 있었고 앞의 기간동안 시행착오에 대한 평가와 보완대책이 무성한 시기이다.

효율성은 재해대책과 관련한 예산제도의 정비와 1가구 2자동차에 대한 중과세 철폐 및 각종 공공서비스의 민간위탁 확대 등으로 나타났고, 효과성 확보는 서울시의 성과주의예산제도의 도입과 목표관리제의 도입, 예산절감정책과 관련된 성과금 제도의 도입, 소액징수제도의 개선 등이며, 자율성 확보수단은 다시 한번 강조되었는데, 1999년의 주행세의 신설, 지역개발세의 과세대상 확대, 2000년의 주행세율의 인상과 지방교육세의 신설, 농업소득세의 신설, 담배소비세의 세율인상 등 지방세제의 개편 뿐만 아니라 지방교부세율의 인상과 지방양여금의 세원확대 등 대부분의 조치가 자치단체의 재정운영 자율성을 목표로 한 것이다. 반면 건전성 확보는 지방교부세 제도에 있어 인센티브제도와 2002년부터 시행되는 교부세의 감액제도와 지방재정운영상황측정제도 등이 대표적이다. 또한 투명성 제고를 위해서는 복식부기제도의 도입과 지방예산통합정보시스템(LBIS), 지방 채무관리 온라인 시스템구축사업이 대표적이라고 할 수 있다.

4) 단체장 직선 제 3기

단체장 직선 제 3기에는 직선의 월드컵 열기가 너무 뜨거워서, 차분하게 해야 하는 지방행정 제도와 운영전반에 대한 개혁조치가 다소 주춤하였다. 또한 곧이어 대통령선거가 여론의 중심이 되면서 여야간의 갈등과 대립이 첨예화되어 개혁입법이 차질을 빚게 되었고, 선거결과 노무현 후보가 당선되면서 이어진 정계개편과 신행정수도건설문제가 대두되면서 국민들의 모든 관심과 촉각이 이에 집중되었다.

노무현대통령의 취임초기 국정과제가 지방분권으로 결정되면서 도리어 분권개혁의 주체가 되어야 할 지방자치단체와 지역주민들 그리고 지역의 시민단체들은 중앙정부와 대통령의 분권개혁 방향이 어떻게 결정될 것인가에 관심을 집중시켜 도리어 다른 기간에 비해 개혁의 강도와 내용에 있어서는 크게 후퇴한 것으로 평가된다. 이러한 결과는 특히 정부가 “지방분권”과 “국가균형발전”이라는 서로 상충적인(trade-off) 정책목표와 국정과제를 동시에 달성하려고 했기 때문에 야기되기도 하였으며, 권한과 기능의 이양보다는 신행정수도건설이라는 분산정책이 더 크게 인식되면서 실질적인 재정분권 및 세제개혁수단이 적기에 적절하게 이루어지지 않고 있는 것으로 생각되어진다(이승중, 2003; 김순은, 2004).

결과적으로 재정 및 세제분권의 본질인 국세의 지방세로의 이양과 세제개편 등의 개혁은 정부혁신지방분권위원회 조직 내에서도 합의가 이루어지지 않고 있으며, 실질적인 방안도가 시화되지 않고 있다.⁹⁾

따라서 지방소비세와 지방소득세의 도입방안 등 자주재원의 확충방안은 현재까지는 구체화되지 못하고 있는 실정이며 반면에 지방양여금의 폐지와 중앙기능과 사무의 지방이양에 다른 지방의 재정부담은 지방교부세의 인상을 통해 해결한다는 차원에서 교부율의 인상과 국고보조금제도의 개선 등 근본적인 개혁방향은 설정되어 있는 형편이다. 이와 관련하여 대통령선거 이후 부동산열기가 과열되면서 정부가 2003년 10월 29일 강력한 규제대책을 발표하게 되었고 최근에는 부동산열기가 위축되는 양상을 보이고 있다. 이에 따라 지방세의 근간인 종합토지세의 과표 현실화율을 2006년부터는 공시지가의 50%를 적용하도록 법제화하였고 2005년부터는 종합토지세를 국세인 종합부동산세와 지방세인 토지세로 2원화 한다는 방침을 정하였는데, 서울의 강남구와 서초구, 송파구 등은 탄력세율을 적용하여 주민들의 세무담을 오히려 감소시키려는 행태를 보이기도 하였다.

9) 지방분권위원회 내부의 합의도출이 어렵다는 내용은 분권위원들과의 직접적인 면담결과 확인할 수 있었다.

5) 종합 평가

각 지방자치단체들이 적용하고 있는 수많은 개혁수단과 중앙정부인 행정자치부가 계획하고 집행해 왔던 수많은 개혁정책에 대해 과학적이고 객관적인 평가를 내리기에는 아직 너무 이른 감이 있으며, 동일한 개혁조치도 관련 집단들간의 이해관계에 따라 상이한 평가가 이루어질 수 있다.

그러나 지금까지의 지방재정 개혁을 크게 네 기간으로 구분하여 종합적으로 평가한다면 <표 7>과 같다.

<표 7> 지방재정개혁의 내용과 평가

개혁이념	효율성	효과성	자율성	건전성	투명성	종합평가
개혁전략	경쟁 지향	성과 지향	분권화 지향	책임 지향	공개 지향	정향분석
부분적 도입기	개혁 수단 재정투·융자 사전심사제, 기금조성시 지방채 발행	지방재정계획의 연계 강화	자치부권발행, 지역개발세 신설, 지방양여금 도입, 비과세 감면 축소, 탄력세율제 확대, 지방세 세율인상 및 과표 확대 적용	재정운영연구와 개발 의무, 재정진단제도의 도입근거 미련	재정운영상황의 정기적인 공개제도 마련	개혁의 태동기 (자율성과 건전성의 혼재)
단체장 직선 제 1기	개혁 수단 지방세무조치의 개선, 자동차세의 징수제도개선, 경자동차에 대한 배려, 경영수익사업의 확대	일몰제 도입(경기도), 담세자권리 현장제도 제정	공시지가 적용, 주민세율 인상, 지방양여금 확대	없음	과세전 적부심사제도의 도입	개혁의 소강기
단체장 직선 제 2기	개혁 수단 예산제도 개선, 1기구 2자동차 중과세 철폐, 인간위탁 확대	성과주의 예산(서울), 성과금제도, 소액징수제도 개선, MBO의 적용	주행세, 농업소득세, 지방교육세 신설, 지역개발세, 담세소비세 확대, 지방교육세율 인상, 지방양여금 확대	교부세 인센티브 감액제도, 재정운영상황측 정제도	복식부기도입 (강남구, 부원), 지방예산통합정보 시스템 (LBIS) 도입	개혁의 주도기
단체장 직선 제 3기	개혁 수단 재정지출구조개혁, 국세와 지방세 조정	성과주의 예산확대, 국가균형발전특별 회계설치	부동산관련세 개혁, 교부세율 인상, 특별교부세 축소, 사전세분예산제	중기재정계획 평가, 투융자심사제 강화, 성과관리제	재정회계인프라정 비, 재정정보 공개	개혁의 혼동기

첫 번째 기간인 부분적 도입기는 개혁의 태동기로 전반적으로 지방자치제의 도입과 관련된 지방재정 기반의 확충을 위한 재원확보방안이 주류를 이루었으나, 지방재정의 주무부처인 내무부에서는 지방재정 운영상의 문제점과 그 영향을 파악하여 재정통제수단을 강화하려는 노력이 혼재하였던 시기로 보여 진다.

두 번째 기간인 단체장 직선 제1기는 이미 어느 정도 완비된 재정제도 탓인지는 몰라도 크게 개혁의 필요성과 개혁수단의 모색과 정책의 집행 등이 지지부진한 소강상태에 빠진 것으로 보인다.

세 번째 기간인 단체장 직선 제 2기는 앞의 기간 후반부에 불어 닥친 IMF으로 인해 개혁 주도기로, 또 다시 지방재정의 자율성 확보를 위한 재원동원을 위한 각종 제도적 개혁조치와 함께 개혁의 본질적인 이념인 효율성과 효과성을 제고하기 위한 각종 선진제국의 개혁수단이 백화점식으로 모두 제시되는 시기처럼 보인다.

네 번째 기간인 단체장 직선 제 3기는 대통령과 중앙정부가 주축이 되어 지방분권을 자발적으로 시행한다고 하니 도리어 지방자치단체의 개혁의지가 감퇴되고 분권화방향을 관망하는 자세와 행태를 보이고 있다. 따라서 지방재정개혁의 방향성과 기본적인 과제들만 확정되어 있고 구체적인 실천방안은 아직은 가시화되지 못한 문제점이 있다.

게다가 문제는 지방재정개혁의 주체세력이 대개 중앙정부인 행정자치부로 개혁의 흐름이 주로 하향적(top-down)이었다는 것이다. 이로 인해 개혁의 주체가 되어야 할 지방공무원과 지역주민, 그리고 지역의 NGO들은 항상 개혁의 변두리에서 관망하는 자세를 갖고 있으며, 다른 지역에서 도입하여 적용한 결과를 벤치마킹(benchmarking)하려는 소극적인 행태를 보이고 있다. 따라서 각 지방자치단체의 특수성이 반영되고 아래로부터(bottom-up) 자발적으로 추진되는 다양한 재정개혁 수단이 개발되고 추진되어야 하며, 개혁의 주체인 중앙정부도 전국적으로 동일한 지방자치제를 운용하겠다는 생각은 버리고 각 지역에 적합한 차등적인 분권체제 구축에 더욱 관심을 가져야 할 것이다.

V. 결 론

1991년 지방자치제의 도입이후부터 2002년 현재까지 우리나라 지방재정제도를 둘러싸고 추진되어 온 각종 개혁정책과 수단들을 그 환경적 변화요인과 관련 법률제도의 변화 및 개별 개혁사례를 중심으로 검토해 본 결과, 아직까지 우리나라의 지방재정 개혁은 초기 단계이며, 특히 지방세에 대한 과세자주권마저 확보하지 못한 '집권적 분산체제'에서는 세출의 분권화

뿐만 아니라 “세입의 분권화”를 위한 많은 개혁조치와 수단이 강구되어야 한다(이재은, 2002: 119-132).

이를 위해서는 우선 현행 조세체제와 구조를 합리적으로 개선하여야 하고, 지방의 기능과 사무배분에 걸맞는 재원배분체계를 확립해야 한다. 그러나 그동안 대부분의 개혁정책과 수단이 지방재정 주무부처인 행정자치부에서 주도하여 각 지방자치단체에 시달하고 있어 지방재정 개혁의 주요 이념인 자율성을 크게 훼손하고 있다. 이는 지방정부 개혁이념인 고객지향적인 대응성과도 거리가 멀며 개혁정책의 절차적 합리성과 과정상의 민주성을 강조하는 참여지향성과도 동떨어지는 결과이다. 또한 중앙정부 차원에서도 검증이 이루어지지 않은 서구 영미국가에서 개발된 많은 개혁수단이 여러 모로 차별성을 가지는 우리나라, 그 중에서도 특히 기초자치단체인 시와 군에 적용될 수 있는 가능성은 더욱 희박하다고 하겠다.

따라서 최근 자생적으로 급성장하고 있는 지역의 많은 비정부기구(NGO)의 참여를 유도 하면서 지역의 특수성과 여건을 반영한 각 자치단체마다 특이하고 다양한 개혁정책의 개발과 추진체계의 모색이 필요하다. 지방자치제의 본령은 다양성이며 민주성이란 점을 고려하여 획일적이고, 의존적인 개혁추진 관행에서 벗어나야 하겠다.

동시에 주민들도 주인의식을 갖고 지방자치의 본질은 단순한 권리와 자율 뿐만 아니라 책임과 의무가 동시에 요구된다는 사실을 직시하고 보다 투명하고 책임지는 지방재정을 운영한 단체장을 선출해야 하며, 올바른 견제기능과 주민의사를 대변할 지방의원들을 선출하고 성과를 연계시키려는 자세를 확립해야 하겠다.

【참고문헌】

- 김광진. (2002). 2002 지방재정의 과제와 전망. 『지방재정』, 114: 62-72.
- 김순은. (2004). 정부혁신과 지방분권 개혁: 한·일간 비교분석. 『지방정부연구』, 8(1): 1-24.
- _____. (2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 『지방정부연구』, 5(2): 31-51.
- 김우석. (2001). 서울특별시 성과주의예산제도 도입. 한국지방자치학회 동계학술세미나 자료집.
- 김주현. (2001). 2001 지방재정의 주요시책 방향. 『지방재정』, 108: 4-16.
- 김태룡. (2001). 한국지방정부의 행정개혁에 대한 평가. 『한국행정학보』, 35(4): 239-260.
- _____. (2000). 행정학의 실패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구. 『한국행정학보』, 34(1): 1-20.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 『한국행정학보』, 35(1): 69-91.
- 서순복. (2000). 민간경영기법의 공공부문 적용에 관한 연구: 지방자치단체(광양시) 목표관리제 적용 사례를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 11(1): 117-136.
- 손희준 외. (2001). 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- _____. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석. 『한국행정학보』, 33(1).
- 안문석. (2001). 공공부문개혁의 향후 전개방향. 『행정논총』, 39(2): 1-18.
- 안성호. (2001). 지방자치단체 집행부 성과. (1995~2001)의 평가와 과제. 『지방정부연구』, 5(2): 9-30.
- _____. (1995). 『한국지방자치론』. 서울: 대영문화사.
- 유채원. (1996). 민선단체장 출범이후 지방행정의 변화와 전망. 『지방자치연구』, 17: 23-39.
- 윤영진·김태룡 외. (2001). 『지방정부개혁』. 서울: 대영문화사.
- 이계식·고영선. (1997). 『아래로부터의 정부개혁』. 서울: 박영사.
- 이수범. (1998). IMF체제극복을 위한 지방자치단체장의 역할. 『지방재정』, 91.
- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 『한국행정학보』, 34(4): 197-234.
- 이재은. (2002. 3. 16). 분권화를 위한 지방세제 개혁. 『한국지방재정학회 춘계정기학술대회 발표논문집』.
- 정기섭. (2002). 민선자치이후 지방재정 개혁의 평가와 발전과제. 『지방재정』, 119: 5-14.
- 하혜수. (2000). 지방정부개혁의 성과평가: 경기도의 일몰제도를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 11(1): 165-182.