

지방자치단체의 자치재정권 강화

- 일본사례를 중심으로 -

신두섭(한국지방행정연구원 수석연구원)

지방자치는 자치재정권 확보가 우선되어야 한다

지방자치단체의 자치권은 짧은 지방자치 역사를 뒤돌아 볼 때 많은 진전이 되어 온 것이 사실이다. 특히 내년 6월 새롭게 출범하게 될 민선5기를 앞에 둔 현 시점에서 그 의미는 더 크다고 할 수 있다. 지금까지의 중앙집권에서 지방분권을 위해 각 지방자치단체는 저마다의 목소리를 높여왔으며 이제는 한 단계 발전된 형태로 다시 태어나기 위해 한 목소리를 내기 시작했다. 우리나라에서는 새로운 정권이 들어설 때마다 명칭은 다르지만 지방분권을 위한 추진체계를 구성해 중앙정부 차원에서 지방분권을 기획하고 지원해 온 것이 사실이다. 현 정권에서는 지방분권추진위원회를 구성하여 분권사안에 대한 발굴 및 해법을 찾고자 노력해 오고 있다. 지방분권추진위원회에서 추진하고 있는 주요 과제 중, 지방재정 확충을 위한 3대과제인 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방교부세 제도의 개선, 지방재정의 투명성 및 건전성 제고 등은 특히 주목되고 있으며 개선을 위한 꾸준한 시도가 있어 왔다. 이러한 과제들은 오늘날과 같이 분권형 사회에서 합리적인 지방세 재정구조 구축의 불가결함이 인식되고 공감대가 형성된 상황에서 중앙과 지방의 재정관계, 지역간 재정력 격차를 줄이기 위한 교부세 제도의 개선, 효율적 재정 운영과, 건정성 확보라는 측면에서의 과제 선정이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 과제 추진은 지방자치와 자치재정권 확보라는 측면에서 함께 인식되고 연계될 필요가 있을 것이다.

일본의 자치재정권 강화 노력은 지방자치의 원동력이다

이러한 움직임은 지리적으로 근접한 일본의 경우도 같은 동향을 보여 주고 있다. 특히 최근 새로운 정부출범과 함께 중앙정부의 재정개혁을 추진하고 있는 일본의 하토야마정권이 제시한 재정정책의 스펙트럼은 다양한 특징을 가지고 있다. 이를 뒷받침이라도 하듯 「지방분권개혁추진위원회」의 제4차 권고안(2009년 11월 9일)은 우리에게 주는 시사점이 크다고 할 수 있다.

이 권고안은 「당면과제」와 「중장기적 과제」로 이원화되어 있다. 주 내용은 지방자치단체의 재정 자주권 확립을 위한 지방세 재정의 당면 과제 및 중장기 과제로 구분하여 지방세 재정제도의 재구축을 위한 제언을 하고 있다. 당면 과제는 지방교부세의 총액 확보 및 법정률 인상, 직할사업부담금제도의 개혁, 지방자치단체에의 사무, 권한 이양과 필요한 자원 확보, 국고보조부담금의 일괄교부금화, 자동차관련제세의 감정세율의 재검토, 중앙과 지방의 사실상 협의의 개시 등이 주요 내용이다. 그리고 중장기 과제는 지방세제개혁, 국고보조부담금의 정리, 지방교부세, 지방채, 재정규율의 확보 등이 제안되었다. 보다 구체적 안은 다음과 같다.

□ 당면 과제

○ 지방교부세 총액 확보 및 법정률 인상

2008년 가을, 세계적 금융위기 이후 지역경제 어려움이 지속되는 상황 속에서 지방세, 지방교부세원인 국세 5세의 대폭적인 감소가 예상되고, 지역간 재정력 격차가 확대되어 이어질 것에 대한 우려가 커지면서 지방교부세 총액의 확보에 대한 배려가 주장되었다.

○ 직할사업부담금제도의 개혁

직할사업부담금제도는 세출과 관련한 제도이긴 하나 지방재정에 미치는 영향이 크다. 그리고 분권형 사회에 있어서의 중앙과 지방의 관계와 자치단체 측면에서 본 세입과 관련된 지방세재정제도에 초점을 맞춘 권고안이다. 지방분권개혁추진위원회에서는 도도부현지사 등의 지방관계자 및 관계부성의 조사를 통해 ① 직할사업의 축소, 부담금에 의한 지방재정 부담 축소의 방향과 특별지방행정기관의 축소 또는 폐지, ② 관계부성의 부담금 경비내역과 그 정산근거의 정보공개 철저, 사업내용 변경 등에 대한 지자체와의 사전협의가 필요함을 제안하고 있다.

○ 자치단체에의 사무, 권한 이양과 필요한 자원 등의 확보

지방자치단체에의 사무권한 이양에 있어서 집행에 필요한 경비전액을 자원 이양에 의한 확실한 조치를 취한다는 것이다.

○ 국고보조부담금의 일괄교부금화와 관련한 유의점

지방이 필요한 사업의 집행에 지장이 발생하지 않도록 필요한 총액을 확보할 필요가 있으며, 교부기준도 충분한 검토가 필요하다. 또한 국고보조부담금제도의 조속한 재검토 및 개선과 함께 시설, 공물설치관리의 기준과 관련한 국고보조부담금은 조속히 교부기준을 개선한다.

○ 자동차관련 세제의 감정세율 개선시 유의점

지구온난화대책에 있어서 국가의 역할, 책임, 장래 상정될 환경세 도입과 환경문제에 관련한 지방자치단체의 역할, 국가와 지방의 쌍방 세수입 감소에의 대응, 특히 지방세원 확보방책 등에 대한 충분한 고려가 필요함을 지적하고 있다.

○ 중앙과 지방의 사실상 협의의 조속 개시

아동 수당 창설, 고등학교 등 취학지원금 창설 등 지방자치단체의 행재정운영에 큰 영향을 줄 가능성이 있는 제도의 창설과 근본적인 개선, 지방자치단체의 자주성, 자립성이 충분히 확보되도록 만전을 기해야함을 요청하고 있다. 또한 가능한 조속히 중앙과 지방의 사실상 협의를 개시하여 지방자치단체의 의견 청취 및 반영이 바람직하다는 것이다.

□ 중장기 과제

○ 지방세제개혁

지방의 자기결정과 자기책임에는 지방세 확충이 무엇보다 중요하다. 부담을 폭넓게 분담해야 하며, 지역적 편재성이 적고 세수가 안정적인 세목이 바람직하다. 중앙과 지방의 적절한 세원배분과 지방소비세의 확충, 지방세 확충의 취지와 필요성을 자치단체 스스로 주민에게 충분히 설명해야 한다.

또한 지방자치단체는 과세자주권의 적극적 활용에 노력해야 하며, 이를 위한 제도나 운용의 개선이 이루어져야 한다.

○ 국고보조부담금의 정리

존재 의의가 적은 것은 폐지하고 자치단체의 사무로서 동화, 정착, 정형화된 것과 인건비보조의 일반재원화 등, 일괄보조금을 포함한 한층 진일보된 총체적 정리가 필요하다.

○ 지방교부세

지방세 확충에 따라 재원이전의 역할은 축소된다. 하지만 편재성이 적은 세목에도 자치단체간의 재정력 격차는 확대되기 때문에 지방교부세의 기능은 한층 중요시 된다. 따라서 재정조정기능의 충실, 재원보장기능의 재검토, 지방자치단체의 예견 가능성, 설명책임의 향상 등이 필요하게 된다.

○ 지방채

기채자주권은 세입자주권의 큰 축이다. 시장 신용에의 충분한 배려, 지방채 발행과 관련한 중앙정부의 관여를 개선할 필요가 있다. 또한 지방공공단체 금융기구의 충실, 자치단체가 공동으로 채권을 발행하는 구조의 활용과, 원리상환에 대한 교부세 조치 감축의 검토가 이루어져야 한다. 단 재정력이 약한 지자체의 사업 집행에 충분한 배려를 해야 할 것이다.

○ 재정규율의 확보

투명성 향상과 자기책임 확대를 위해, 자치단체의 재무회계제도 개혁의 방향성을 정부는 국민에 제시하고, 지방의회의 체크기능과 감사위원의 기능충실, 외부감사기능의 적극적인 활용을 기획하는 것이 필요하다.

자치재정권 강화를 위한 중장기 계획 수립이 필요하다

여기서 제안된 당면과제와 중장기적 과제는 그 어느 것 하나 우리나라의 현 상황과 동떨어진 것이 없다. 특히 내년부터 도입되는 지방소비세 및 그 이후에 도입될 지방소득세 등은 재원배분 및 지방세원 확충이라는 측면에서 큰 의미를 가지고 있다. 그러나 교부세 축소로 이어지는 등 풀어야 할 과제도 함께 남아 있다. 중앙과 지방의 재원배분, 재정자주권 확보, 지방채 발행과 활용의 효율성 확보 등 시대적 사안들이 밀접한 연관성을 가지고 있기 때문에 이에 대한 보다 구체적 대안 마련을 위한 연구가 필요하다. 이를 위해 우선 **시간적 범위를 정해 단기 및 중장기적 차원에서의 계획 수립이 동반되어야 할 것이다.** 짧은 지방자치기간 동안 일본보다 더 많은 업적을 이루었다고 평가받고 있는 상황에서, 이제는 좀 더 치밀한 계획이 수립되어야 한다. 아울러 우리나라의 지방재정관련 당면과제 및 중장기적 과제의 파악과 재정분권 발전으로 이어질 수 있는 방책이 함께 강구되어야 할 것이다.

지방자치와 자치재정권에 대한 제도적 재조명과 인식변화가 필요하다

다음으로 **제도적 재조명을 통한 정리 단계를 거쳐야 한다.** 기존의 제도 중 재정관련 제도의 문제점을 파악하고 불필요한 제도의 통·폐합을 검토해야 한다. 일본의 직할사업부담금제

도의 개혁과 유사한 내용은 우리나라에서도 분권위를 통해 제언과 논의가 이루어지고 있는 상황이다. 이러한 논의와 추진을 한층 활성화하고 개혁을 앞당기기 위해서 **지방자치단체 스스로의 자성과 인식전환이 요구되어진다**. 또한 지방교부세와 같은 의존재원의 「무한한 바램」은, 일본 일부 자치단체에서 자성의 목소리와 교부세 축소에 대한 의견이 모아지고 있는 상황을 보더라도 자주도 제고와 재정규율의 강화 측면에서 인식전환이 함께 이루어져야 할 것이다. 아울러, 이러한 제도적 개혁과 지방자치단체 스스로의 인식전환은 어디까지나 중앙정부와의 파트너십에 의한 상호 대등하고 협조적 관계에서 이루어져야 할 것이다.

중앙과 지방의 재정분권, 효율적 자원배분, 명확한 책임성 강화가 이루어져야 한다

다양한 개성과 창조력 발휘, 지역사회 활성화 등을 위한 지방행정의 개혁은 하나의 잣대로 굿기에는 어려운 점이 많으며, 여기에 지속적 발전 가능성과 각 지역이 가지고 있는 각각의 특성을 충분히 살릴 수 있는 개혁은 단기간에 추진하기 어렵다. 그런 측면에서 중앙과 지방의 역할 분담과 지방이 담당해야 할 사무와 책임을 고려한 지방재원의 확보 실현이라는 것은 지방자치 실시 이후 풀어야 할 가장 큰 과제이기도 하다. 이를 위해 정부의 예산 및 사업에 대한 총체적 재검토, 세금 낭비성 부분의 철저한 배제와 장기적 차원에서 재정재건이라는 목표를 가지고 검토에 매진하여야 할 것이다.