

2004 지방재정 혁신과 향후 과제

배 국 환

행정자치부 지방재정국장

지방재정 혁신은 지방재정 운영의 시스템을 근본적으로 바꾸는 어려운 작업이다. 2004년에는 2003년에 마련된 재정분권로드맵에 따라 다양한 분야에서 혁신이 이루어졌으며, 특히 세출분야에서 여러 가지 제도 개선이 있었다.

먼저 지방재정 운영의 자율성을 확대하기 위해 지방자치단체 예산편성기본지침과 사업별 지방채발행 승인제도를 개선하고, 국고보조금을 정비하여 분권교부세로 지방에 이양하는 한편, 조달청을 통해 조달하도록 의무화되어 있는 사항도 단계적으로 자율화해 나가도록 하였다.

자율성 확대에 따른 방만한 지방재정 운영을 방지하기 위한 책임성 확보 장치를 마련하였다. 지방재정분석진단제도가 실효성을 확보할 수 있도록 재정적 제재수단을 확보하였으며, 지방예산 편성과정에 주민참여를 법제화 하고, 지방재정 운영의 성과와 지방재정서비스 제공목표를 주민에게 알리는 지

방재정공시제도를 새로이 도입하였다.

이와 함께 지방재정 운영 시스템을 한 단계 업그레이드(upgrade)하기 위한 다양한 제도의 도입이 이루어졌다. 발생주의 복식부기 회계제도, 지방재정 BPR/ISP, 프로그램(program) 예산제도, 통합재정수지분석 등이 그것이다.

또한 지방의 특성을 반영하지 못하고 있다는 지적을 받아온 계약, 공유재산, 기금 등의 제도를 지방의 실정에 맞게 개선하였다.

I. 지방재정 운영의 자율성 확대

지금까지 지방재정은 사전적인 통제를 통한 건전성 확보에 중점을 두고 운영되어 왔다. 그 결과 지방재정의 건전성은 유지되고 있으나, 운영의 자율성이 미흡하고 이로 인

해 효율성이 저하되고 있다는 지적이 제기되어 왔다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 다음과 같이 제도를 개선하였다.

먼저 지방자치단체 예산편성기본지침이 폐지된다. 그 간 예산편성기본지침은 예산편성기준 외에 예산편성시에 참고할 사항이나 집행지침적 성격의 내용을 함께 규정하고 있어 지방재정의 자율성을 제약하는 대표적인 제도로 지목되어 왔다. 국가 전체적인 통일성 유지를 위한 최소한의 예산편성기준¹⁾만이 행정자치부령으로 제시되고, 예산편성시 참고할 사항은 편람(manual)의 형태로 제공된다.

둘째 지방채발행 절차는 사업별 승인제도에서 총액한도제로 바뀐다. 지금까지 지방채발행은 사업별로 중앙정부의 승인을 받아왔으나, 앞으로는 자치단체가 중앙정부가 정한 한도액(ceiling)의 범위 내에서 지방의회 의 의결을 얻어 자율적으로 지방채를 발행할 수 있고, 한도액을 넘어서는 지방채 발행과 환위험관리(exchange rate risk management)가 필요한 외채 등 특별한 관리가 필요한 경우에만 중앙정부의 승인을 받으면 된다.

셋째, 국고보조금의 대대적인 정비에 따라 국고보조사업이 지방으로 이양되고 그에 해당하는 재원이 분권교부세로 지방에 지원된다. 분권교부세는 내국세의 0.83%규모(2005년 기준으로 8,456억원)이고, 2005년부터 2009년까지 한시적으로 운용되다가 2010년

1) 사회단체보조금, 업무추진비, 지방의회관련경비, 통리반장 활동보상금 등 4대 비목에 대한 기준.

부터 보통교부세로 통합된다. 분권교부세는 지방이양 관련 통계와 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안하여 교부되고 분권교부세 신설에 따라 지방교부세 법정률이 내국세의 18.3%에서 19.13%로 인상되었다.

넷째 현재 자치단체 발주공사·물품 중 일정규모(100억원이상 PQ²⁾공사 등)이상을 의무적으로 조달청에 계약을 의뢰하도록 되어 있는 의무조달제도가 단계적으로 자율화된다. '05년부터는 200억원 미만 PQ공사가 의무조달 대상에서 제외된다.

II. 지방재정 운영의 책임성 확보

이러한 지방재정 운영의 자율성 강화를 위한 제도개선과 아울러 자율성 확대가 방만한 지방재정 운영으로 나타나지 않도록 하기 위한 책임성 확보 방안을 마련하였다.

지방재정 운영의 책임성 확보는 자치단체 내에서 주민과 지방의회, 시민단체의 자율적인 통제에 의한 책임성 확보와 상위정부에 의한 책임성 확보 두 가지 측면에서 추진된다.

자치단체 내에서 책임성을 확보하기 위하여 지방재정운영의 결과와 지방재정서비스 제공목표를 주민에게 알리는 지방재정공시 제도가 도입되고, 예산편성과정에 주민의 참

2) PQ(pre-qualification)란 입찰참가자격 사전심사로 공사에 있어서 입찰참가자격심사 신청자에 대한 입찰참가자격을 미리 심사하여 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정하는 제도이다.

여를 의무화하는 주민참여형 예산편성제도가 법제화 되었다.

중앙정부에 의한 책임성 확보는 지방재정 분석진단제도의 개선을 통해 이루어진다. 현행 지방재정분석진단제도는 재정운영에 대한 종합적인 평가라기보다는 예산집행결과를 단편적으로 분석하는 정태적(靜態的)인 통계자료 수준이다. 때문에 자치단체 재정운영의 성과와 문제점을 정확히 측정하지 못하고 지방재정운영의 개선에 필요한 정보를 충분히 제공하지 못하고 있다. 또한 분석결과에 따른 인센티브와 페널티 제도가 법제화 되어 있지 않아 자치단체의 관심도 부족한 상황이다.

앞으로는 자치단체의 재정건전성과 효율성 제고노력을 과학적으로 측정할 수 있도록 분석제도를 평가방식으로 전환한다. 이와 함께 평가결과에 따라 인센티브와 페널티를 줄 수 있도록 관련제도를 법제화하여 사후적 재정관리 시스템으로서의 실효성을 높일 수 있도록 하였다.

Ⅲ. 지방재정 시스템의 디지털화

지금까지 지방재정은 관련 인프라(infra)가 취약하여 지방재정 정보가 통합적으로 활용되지 못하고, 주민과 지방의회, 정책결정자 등 정보의 수요자가 필요로 하는 정보를 적절히 제공하지 못해왔다. 2004년에는 이와 같은 점을 고려하여 지방재정의 새로운 인프라를 구축하고 제도를 개선하였다.

1999년 이후 추진해 온 발생주의 복식부

기 회계제도 도입이 본격적으로 추진되었다. 그간 9개 시험운영기관³⁾의 운영경험을 토대로 지난 11월 초에는 54개 자치단체를 복식부기 시험운영기관으로 추가로 선정하여 총 63개 자치단체에서 복식부기 회계제도를 시행하게 되었다. 이를 계기로 공공부문의 복식부기제도 도입 가능성에 대한 학계, 시민단체 등의 우려를 불식시킬 수 있을 것으로 보고 있다.

특히 시험운영기관 추가선정을 앞두고 수요조사를 실시한 결과 94개 자치단체가 희망함으로써 이제는 모든 자치단체에 확산 보급을 위한 기본토양이 형성되었다는 확신을 갖게 되었다. 2007년 법 시행을 앞두고 전산시스템의 고도화, 관련 공무원에 대한 교육훈련 등 제도의 성공적 정착을 위한 마무리에 전력을 다해나갈 계획이다.

지방재정 BPR/ISP는 부분적인 개선에 치중하던 방식에서 벗어나 업무전략계획(BSP)수립, 업무재설계(BPR), 법·제도개선 등의 절차를 통해 지방재정관리체계를 혁신하고 종합적인 정보시스템의 설계 및 실현 방안(ISP)을 수립하는데 그 목적이 있다.⁴⁾

1단계로 지방재정 BPR/ISP수립을 통해 지방재정정보화의 방향설정은 완료되었다. 2단계로 2005년까지 지방재정전반에 대한 표준지방재정정보시스템을 개발할 계획이다.

3) 서울 강남구, 경기 부천시, 전라북도, 대전광역시, 전북 전주시, 전북 정읍시, 전북 무주군, 전북 순창군, 대전 서구

4) 업무전략계획(BSP: Business Strategy Planning), 업무재설계(BPR: Business Process Reengineering), 정보화전략계획(ISP: Information Strategy Planning)

2006년부터 2007년에 걸쳐 시험운영을 실시하고 단계적으로 국가와 정보연계체계를 구축할 계획이다.

현행 품목별(line item) 예산제도는 예산 낭비를 억제하는 긍정적인 효과에도 불구하고, 전략적 자원배분과 성과관리 강화라는 시대적 흐름에 부합하지 못한다는 한계를 갖고 있다.

프로그램예산(program budget)은 예산의 계획·배정·집행의 과정과 체계를 프로그램과 사업 중심으로 구조화하고 그것을 프로그램의 성과평가와 직접 연계시키는 예산 기법이다. 준비기간을 거쳐 단계적으로 확산·보급해 나갈 계획이다. 프로그램예산제도가 도입되면 지방예산의 성과관리가 가능해 질 것이다.

한편, 현행 자치단체 예산분석은 기금이 제외되고, 보전거래를 포함하고 있어 순수한 재정지출규모 및 수지의 파악 곤란하다. 중앙정부는 IMF의 권고에 따라 1979년부터 『정부재정통계지침(A Manual on Government Finance Statistics)』에 의거, 통합재정 규모와 수지를 작성하고 있으나 지방재정과 지방교육재정은 제외되어 운영되고 있다.

통합재정수지 분석이 도입될 경우 국가적으로는 중앙과 지방을 포괄하는 일반정부부문의 통합재정수지분석이 가능하고, 재정활동이 국가경제 및 재정정책에 미치는 효과와 국가간 비교가 가능해 질 것이다. 자치단체의 입장에서도 재정활동 총규모와 건전성 측정 및 지역경제 영향력 파악이 가능해진다.

2004년도에는 자치단체 전체의 분석결과를 토대로 국가전체의 통합재정수지 분석 결과만을 발표하였다. 2005년도에는 개별 자치단체와 전체 자치단체의 통합재정수지 분석 결과를 발표할 계획이다.

IV. 지방의 실정에 맞는 제도 개선

지방의 특성을 반영하지 못하는 것으로 지적받아 온 계약, 공유재산, 물품, 기금 등의 제도를 개선하였다.

현행 지방계약에 관한 사항은 지방재정법에 근거를 두고 있으나, 일부는 지방재정법을 적용하고, 일부는 국가를당사자로하는계약에관한법률을 준용하는 형태로 운영되어 법률체계 및 일부 내용이 자치단체의 특성에 맞지 않게 운영되어 왔다.

주민이 원할 경우 아파트 보수공사도 자치단체가 대행해 줄 수 있는 제도를 도입하였고, 기초자치단체의 물품 수요를 광역자치단체가 일괄하여 구매할 수 있도록 하는 방안도 마련하였다.

또한 계약의 투명성 제고를 위해 수의계약내역의 공개를 의무화하고, 공사과정에 주민대표의 참여를 제도화하는 참여감독관제도를 도입하였다. 자치단체장과 지방의원의 당해 자치단체와 영리계약 금지요건을 강화하였고 재해의 신속한 복구를 위해 미리 미확정금액으로 계약을 하고 공사후에 정산하는 개산(概算)계약 제도를 도입하였다.

지방분권시대에 맞는 다양한 공유재산 및 물품의 관리수요에 대응하고, 자치단체 공유재산 및 물품의 생산적 활용도 및 관리능력을 제고하기 위한 방안을 마련하였다.

행정·보존재산의 사용수익허가기간을 법률에 명시하여 국가와 균형을 유지토록 하였고, 시설이용료와 위탁보조금간 상계를 허용하여 위탁을 받은 자의 노력을 유도할 수 있도록 하였다. 또한 지방의 자율성을 확대하기 위하여 국고보조 공공시설 설치조례의 사전승인제와 행정자치부의 특별재물조사를 폐지하였다.

지방기금은 그 규모가 증가됨에 따라 사실상 제2의 예산이지만 기금에 관한 기본법이 없어 기금의 남설(濫設)과 여유재원의 사장(死藏) 등의 문제가 지적되어 왔다.

지방기금의 무분별한 증가와 남용을 방지하기 위하여 중앙정부가 법률에 의해 지방기금을 설치할 경우 행정자치부와 협의하도록 하였고, 자치단체 자율의 성과분석과 조례에 기금의 존속기한을 설정토록 하는 일몰제도(sunset system)를 통해 불필요한 기금을 정비하도록 하였다. 기금 여유자금을 통합하여 지방 SOC사업과 채무상환에 활용할 수 있도록 하는 방안도 마련하였다.

V. 지방재정관련 법체계의 전면적인 혁신

지방자치법의 특별법 성격으로 1963년 제정된 지방재정법은 지금까지 18차례의 개정

이 있었으나, 큰 틀의 변화 없이 지금까지 유지되어 왔다.

국가가 분야별로 법체계를 정비하여 제도의 발전을 가져온 반면, 지방재정은 전문적인 제도발전이 미흡한 것이 사실이다.

지방재정의 전문적인 발전과 앞에서 논의된 지방재정 혁신 과제의 제도화를 위해 지방재정법을 지방재정법, 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률, 공유재산및물품관리법, 지방자치단체기금관리기본법의 4개의 법으로 분법(分法)하는 작업을 추진하였다. 현재 법안이 국회에 제출되어 있으며, 2004년 7월 시행 예정이다.

지방재정법의 분법이후 국가재정과 지방재정의 법률 체계를 비교하면 다음과 같다.

VI. 향후과제 : 참여를 통한 혁신

2004년은 2003년에 마련한 재정분권로드맵에 따라 정책을 가시화해야 하는 첫해로서 자치단체와 일반 국민들의 지방분권에 대한 욕구가 증대되는 시기였다. 이러한 지방분권의 분위기에 따라 일부에서는 중앙정부의 합리적인 제도개선 조치에 대해서조차 불만을 표출하는 사례도 있었다. 그러나 재정분권에 대한 주민과 자치단체의 만족도가 낮은 것도 사실이다.

앞으로 재정분권에 대한 자치단체와 주민의 만족도를 높이고, 국가운영의 효율성을 높이는 방향으로 지방재정제도를 혁신해야 한다. 그러나 우리 앞에 놓여 있는 지방재정 혁신의 과제들은 매우 어려운 과제들이

〈국가재정과 지방재정의 법체계 비교〉

국가재정 ⁵⁾	분 야	지방재정(분법)
예산회계법	예 산	지방재정법
국고금관리법	회계·지출	
국가채권관리법	채 권	
기금관리기본법	기 금	지방자치단체기금관리기본법
국유재산법	재 산	공유재산및물품관리법
물품관리법	물 품 관 리	
국가를당사자로하는계약에관한법률	계 약	지방자치단체를당사자로하는 계약에관한법률

다. 법과 제도를 바꾸어야 하는 과제이고, 선진국에서 수십 년 간의 실패를 거듭하고 난 뒤 이제 겨우 초석을 닦고 있거나, 막 안정기에 들고 있는 과제들도 많이 있다. 우리는 이러한 과제들을 짧은 기간 내에 추진하려고 하고 있는 것이다.

이러한 과제들이 성공적으로 추진되기 위해서는 자치단체 등 이해관계자의 참여가 중요하다. 의견을 듣고 조율하는 과정에서 시간이 걸리고 제도혁신이 본래 의도한 방향과 일부 달라질 수도 있으나, 혁신의 본

질을 훼손하지 않는 범위 내에서 적극적인 참여와 의견 반영이 보장되어야 한다. 그래야만 혁신이 국가 경쟁력 향상으로 이어질 수 있다.

“바쁠수록 돌아가라”는 속담이 있다. 시간이 없고 불편하다고 참여를 제한하면 오히려 문제만 커진다. 참여는 불편하고 시간이 걸리는 불필요한 절차가 아니라 합리적인 방안을 만들고 이해관계자의 동의를 얻기 위해 반드시 거쳐야 하는 절차인 것이다. ☺

5) 국가는 기금을 재정의 범주에 포함, 통합적으로 관리하기 위해 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하여 국가재정법 제정을 추진 중으로 현재 정부안에 국회에 제출되어 있다.