

2005 지방재정 세미나

기 조 연 설

윤 영 진

(한국지방재정학회 회장)

분권 · 혁신 · 참여지향의 지방재정제도 개혁과제

우리나라는 1960년대 이후 1인당 국민소득 80 달러에서 1만 달러로 도약하는 압축 성장의 모델국가로 세계 여러 나라들로부터 부러움을 샀습니다.

그러나 1995년 이후 10년째 국민소득 1만불의 늪에서 벗어나지 못하고 있습니다. 정부주도적 불균형 성장전략에 의한 요소투입형 경제성장 전략은 이제 한계에 이르렀습니다. 이러한 박정희식 발전 패러다임은 1997년말 IMF 경제위기를 맞이하면서 사실상 효력을 잃었다고 볼 수 있습니다.

지식정보화, 세계화, 지방화, 시민사회화라는 시대적 흐름에 맞는 새로운 발전 패러다임이 필요한 시점입니다. 이러한 새로운 패러다임은 균형발전 전략에 근거한 혁신 주도형 발전전략이 되어야 할 것입니다. 그러나 그동안 중앙집권적인 불균형성장 전략을 추진하는 과정에서 수도권과 비수도권의 격차가 심화되었습니다. 수도권이 국토 면적의 11.8%에 불과한데 반해 인구는 47.6%가 집중되어 있습니다. 그 외에도 공공기관, 대기업, 명문대학, 경제력 등이 수도권에 과도하게 집중되어 양극화가 심화된 실정입니다. 이러한 양극화는 민선 자치 10년 동안에도 개선되기는 커녕 심화된 모습을 보여주었습니다. 문제는 갈수록 수도권에 인구, 자원 등이 블랙홀처럼 빨려들어 간다는 점입니다. 이러한 양극화 문제는 장기적 국가발전에 지속적인 장애요인으로 작용할 것입니다. 이제 지방을 살리지 않고서는 더 이상 국가발전이 있을 수 없습니다.

그런데 다행히 참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 주요 국가의제로 설정하여 추진하고 있습니다. 신행정수도 이전문제가 헌법재판소 위헌 판결로 주춤거리긴 했지만 어느 때보다도 지방분권의 의지는 강한 것으로 보입니다. 행정중심 복합도시 건설, 공공기관의 지방이전 등이 추진되고 있습니다. 지방재정의 관점에서 볼 때 현재 지방재정은 새로운 전환기를 맞고 있으며, 지방분권에 상응한 재정분권은 시대적 요청이 되었습니다.

참여정부는 재정분권의 일환으로 지방교부세 교부율을 15%에서 18.3%로 올리고,

국고보조금 사업을 대폭 지방에 이양하며 분권교부세(0.83%)를 신설하였습니다. 또한 지방양여금을 폐지하는 대신 국가균형발전특별회계를 신설하여 지역의 균형개발과 지역혁신을 도모하고 있습니다. 분권과 직접 관련되지는 않지만 부동산 과세체제도 개편되었습니다. 주택에 대한 재산세의 토지·건물의 통합과세와 기준시가에 의한 과세, 그리고 종합부동산세의 신설 등은 참여정부의 업적이라고 할 수 있을 것입니다.

이러한 재정분권을 위한 노력에도 불구하고 지방재정의 비중은 아직도 IMF 경제위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있습니다. 올해 하반기부터 BTL 사업 방식의 민간투자를 통해 공공투자를 본격 시행할 예정이지만 아직 지방재정 수요를 충족시키기에는 요원한 실정입니다. 더욱이 우리 학회가 그동안 자주재원주의에 근거한 재정분권을 주장해 왔음에도 불구하고 국세와 지방세의 조정을 포함한 지방세 개혁 문제는 별 진전이 없습니다. 국세 대 지방세의 비율이 8 대 2로 존속되는 한 재정분권의 의지를 의심할 수밖에 없을 것입니다.

혁신과 참여의 관점에서 지방재정을 볼 때 지방정부의 예산 및 회계제도는 큰 변화가 진행 중입니다. 종전의 투입 중심의 예산편성을 사업 및 성과 중심의 예산편성체제로 바꾸기 위해 프로그램예산제도와 성과주의예산제도의 도입을 추진 중입니다. 회계제도에서는 복식부기 발생주의 회계제도의 도입이 추진됨으로써 종전의 유량(flow) 중심의 재정운용을 유량 뿐만 아니라 자산 및 부채와 같은 저장(stock)을 모두 체계적으로 관리하는 시스템으로 바꾸고 있습니다. 또한 지방재정운영의 혁신 및 재정정보화 사업을 추진하기 위한 디지털예산회계시스템 구축 사업이 진행되고 있습니다.

지방재정운영의 자율성을 확대하기 위해 지방예산편성지침 방식의 폐지, 지방채 발행 개별승인제의 총액승인제로의 개편, 지방조달의 자율성 확대 등을 추진하였습니다. 또한 지방재정의 책임성을 확대하기 위해서 기금관리법의 제정, 재정평가제도의 강화, 재정공시제도의 도입 등을 추진하였습니다.

그리고 광주 북구청과 울산 동구청에서는 주민참여예산제를 실험적으로 적용함으로써 주민이 지방재정에서의 새로운 축이 되고 있습니다. 제한적이긴 하지만 주민소송제가 도입됨으로써 지방재정운영의 책임성과 투명성을 높이는 계기를 만들고 있습

니다.

민선 자치 10년을 맞이한 시점에서 지방재정제도는 앞에서 보듯이 많은 변화를 가져온 것은 사실입니다. 그럼에도 불구하고 ‘지방을 살려야 한다’는 관점에서 지방재정을 바라볼 때 해결해야 할 과제가 아직도 많이 남아 있습니다. 분권, 혁신, 참여의 관점에서 앞으로 추진해야 할 개혁과제를 제시하고자 합니다.

첫째, 지방소비세를 도입하여 지방의 자주재원 비중을 높임으로써 재정의 자율성과 책임성을 제고해야 합니다. 현재 지방소비세의 도입은 부가가치세의 일부(10% 또는 20%)를 지방이양하는 안이 유력하게 제시되고 있습니다. 지방소비세는 응익 원칙에 부합하고 경제적 성과와도 연계가 가능하며, 지역경제활동의 성과가 지방세수 증대로 연결되므로 지역경제 활성화 노력을 자극할 수 있을 것입니다.

둘째, 수평적 재정조정제도를 도입해야 합니다. 지방소비세에 대하여 반대하는 입장을 보면 소비의 대부분이 수도권에 집중되어 있으므로 세수의 대부분이 수도권·대도시에 분배되는 결과가 초래될 것이라고 우려하고 있습니다. 세수의 자치단체별 배분기준으로 인구 등 몇가지 안을 제시하여 불균등 배분을 완화하려는 시도가 있습니다만 한계가 있을 것입니다. 현재 서울과 경기도라는 두 키타리와 나머지 난쟁이들로 비유되는 지방재정의 부익부 빈익빈 상태를 해결하기 위해서는 독일식 수평적 재정조정제도를 도입하는 것이 시급한 실정입니다.

셋째, 성과 중심의 재정운용을 하기 위해서 현재 디지털 예산회계기확단과 행자부가 추진 중인 프로그램예산제도를 도입하여 성공적으로 정착시켜야 합니다. 종전의 투입 중심의 재정운용으로는 재정의 효율성이 떨어질 뿐만 아니라 주민들의 평가를 제대로 받기 어렵습니다. 따라서 프로그램예산제도를 인프라로 구축하고 성과주의 예산제도를 운용함으로써 재정지출의 가치를 향상시켜야 할 것입니다.

넷째, 현재 몇몇 자치단체들이 시범운용 중인 복식부기·발생주의회계제도를 전 자치단체에 확산하여 성공적으로 정착시켜야 합니다. 복식부기·발생주의회계제도는 자산 및 부채와 재정을 체계적이고 효율적으로 운용할 수 있게 해주며, 행정 서비스에 대한 원가분석을 통해 사업 및 업무추진의 생산성을 제고할 수 있을 것입니다.

다섯째, 재정운용에 대한 주민 통제와 참여를 강화하는 제도적 보완이 필요합니다.

지방자치제가 실시 10년을 맞았으나 많은 부작용을 낳은 것도 사실입니다. 많은 비리 자치단체장이 구속된 바 있고, 호화판 청사를 짓고 선심성 사업을 벌이는 등 예산낭비가 심각한 바 있습니다. 주민소환제도를 도입해야 하며, 내년부터 시행예정인 주민소송제도를 보완하고 재정운영에 실질적으로 주민들이 참여할 수 있는 장치들이 마련되어야 합니다. 그리하여 주민들의 삶의 질 향상에 기여하는 실질적인 지방분권과 주민자치가 이루어지도록 해야 할 것입니다.

오늘 많은 예술인을 배출하고 불멸의 이순신 장군이 맹활약한 아름다운 항구도시 통영에서 지방재정의 발전을 위해 학자들과 실무자들이 함께 모여 세미나를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 발표와 토론 및 사회를 맡아주신 분들과 참석해주신 학회 회원 및 공무원 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2005년 7월 7일

한국지방재정학회 회장 윤 영 진