

새 지방자치단체장에게 바라는 기대

김 동 건

서울대학교 교수

1. 들어가며

무엇보다도 지난 5·31 지방선거에서 경쟁을 뚫고 민선 4기 지방자치단체장으로 선임된 것을 진심으로 축하하며 재임기간 중 많은 업적이 있기를 기대한다. 이번 선거는 우리나라에 지방자치와 지방민주주의의 향방을 다시금 가름하는 중요한 의미가 있었고 현 정부를 평가하는 성격이 강했기에 당선축하의 의미도 특별하다. 당선된 새 단체장에게 바라는 기대는 한두 가지가 아니며 여러 측면에서 얘기할 수 있겠지만, 앞으로의 성공적인 지방재정운용이라는 측면에 국한하여 몇 마디 언급하고자 한다.

지방재정운용측면에서 새 단체장에게 바라는 기대는 지방재정운용의 자주성 강화 노력과 더불어 책임성 및 투명

성을 제고시키는데 노력해 달라는 것이다. 선거기간 중에 제시한 선거공약들을 충실하게 이행하는 노력이 있어야겠으나 그러면서도 재정운용의 건전성, 자율성, 책임성 및 투명성에 각별한 배려가 있기를 기대한다. 이런 뜻에서 현재 진행 중인 지방재정분권개혁은 지속되고 성공적으로 마무리 되어야 할 것이다.

2. 지방재정 운용의 자주권 강화 노력

민선자치단체장의 선출에 따라 지방자치시대가 본격화 되었는데 이는 한국 사회 전체의 패러다임 변화, 중앙집권에서 지방분권으로 사회구조를 전환시키는 계기를 마련했다. 특히 재정분야

의 자주권 강화는 중앙과 지방, 광역과 기초단체간 갈등과 조정 속에서 그 폭과 깊이에 있어 상당한 성과를 거두었음은 부인할 수 없는 사실이다.

그동안 역대정부가 추진해 온 재정분야의 자주권 강화는 지자체 재정규모의 확충과 재정운용의 자율성 확대라는 두 가지 방향에서 추진되어 왔다. 재정규모의 확충은 중앙재원의 지방이양에 따른 지자체 가용재원의 확대 및 지자체 자체세원의 확충 측면에서 추진되어 왔으며, 재정운용의 자율성 신장은 지자체 재정운용의 자율성을 침해하는 제도의 정비측면에서 진행되어 왔다.

이러한 재정분권을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 국민의 정부시절 지방이양촉진법이 제정되었고, 참여정부에서는 지방분권특별법을 제정하게 되었다. 특히 참여정부는 지방분권 로드맵을 작성하여 재정분권을 위한 구체적인 추진과제 및 추진일정을 국민들에게 제시함으로써 그 의지를 천명한 바 있다. 참여정부에서는 지방양여금 제도를 폐지하고 그 대신 국가균형발전 특별회계를 신설했고, 교부세율을 19.13%로 인상하였으며, 국고보조사업을 정비하여 많은

사업(총163개)이 지방으로 이양토록 하였다. 이러한 노력의 결과로 2005년의 경우 2002년과 비교하여 지방이전재원(교부세+국고보조금)의 전체규모가 30%가량 증가했으며 금액으로는 2조원 정도의 순증가가 있었다.

한편 재정운용의 자율성을 제고하고자 채택된 제도적 조치로써 지방재정법의 개정을 들 수 있다. 그동안 지자체가 지방채를 발행하고자 할 경우 사업별로 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 하던 것을 지방채발행총액한도제로 전환시켜 대통령이 정하는 한도액의 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 자율발행토록 하였고, 지방자치단체 예산편성 지침의 시달제도를 폐지하되 예산편성에 관한 최소한의 기준만 중앙정부로부터 정하도록 하였고, 지방예산 편성과정에 있어 대통령이 정하는 바에 따라 「주민참여절차」를 마련하게 되었다.

이처럼 재정분권을 통하여 중앙으로부터의 재정지원의 양적확대와 재정운용의 자율성확대가 상당히 진전되었고 대다수 공감하면서도 지자체와 중앙정부간에 시각차가 여전히 존재하고 있

음이 발견된다. 지자체는 교부세율 인상 등이 있음에도 불구하고 실질적 재원 확충은 미미하고 국가균형발전특별회계의 신설은 중앙의 역할을 더 강화시킨 면이 있으며, 지역간 자원불균형이 여전히 심각하다고 느끼고 있다. 중앙정부는 지자체의 재정운용 자율성 제고는 재정운용의 책임성을 약화시키는 측면이 있다고 보고 있으며 연말 보도블럭 교체, 호화청사 건립 등이 바로 지방예산이 무분별하게 사용되고 있는 증거라고 여기고 있다. 그리고 지자체장이 자체적인 징세노력을 기울이기 보다는 상대적으로 손쉬운 이전재정을 확보하는데 더 많은 노력을 기울이고 있다고 느끼고 있다.

이러한 시각차는 당연히 존재할 수 있다고 생각되며 꼭 어느 한쪽이 옳고 그르다고 간단히 평가하기 어렵다. 재정분권이라는 개념이 결국은 한정된 재원을 누구에게 얼마나 주느냐와 어떻게 사용하는 것이 옳은가의 근본적 문제에 해당되기 때문이다.

사실상 재정운용의 자주권 강화를 위해 자치단체장이 할 수 있는 역할에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그러

나 재정분권이 오직 중앙정부의 주도하에 추진되고 지자체는 그저 수혜자 입장에 머물러 있다고 생각해서는 안 될 것이다. 지자체도 지방재정이 지역의 범위를 넘어서 국가재정의 중요한 부분임을 인식하고 자발적인 과세기반의 확충, 세외수입증대노력, 지방채의 적극적인 활용, 책임 있는 재정운용 등 재정분권 과제의 적극적인 역할이 필요하다. 무엇보다도 지자체장은 자신의 지역의 경제적 상황을 정확히 파악하고 자주기반을 갖추 수 있는 전문적인 시각을 가지도록 최대의 노력을 기울여야 할 것이고 이 과정에 지역주민들과 충분한 대화가 이루어지도록 해야 할 것이다.

3. 지방재정운용의 책임성 확보 노력

앞에서 언급한 지자체 재정운용의 자주권 강화 노력과 더불어 재정운용의 책임성을 제고하는 노력이 절대적으로 필요하다.

그동안 중앙정부차원에서 재정운용의 책임성을 제고하기 위한 제도개선도

상당히 추진되었다. 지방재정상태 및 운영실적을 체계적으로 파악하기 위하여 발생주의, 복식부기 회계제도를 도입하였으며, 재정분석진단제도를 활성화하여 지자체의 재정분석 또는 재정진단의 결과에 따라 우수 자치단체에게는 보상을, 미흡한 자치단체에 대해서는 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하도록 하였다. 또한 지방재정운용상황에 대한 공시제도를 마련하여 지자체장은 재정운용상황을 연1회 이상 지역주민에게 공시하도록 하였다.

이와 같은 중앙에서 마련한 제도개선을 자치단체장은 잘 이해하여 이를 효과적으로 운영할 책임이 있다. 그러나 무엇보다도 재정운용을 건전하게 효율적으로 이행할 책임이 자치단체장에 있음을 명심해야 할 것이다.

이제부터는 선심성 재정사업을 심각히 재고하여야 한다. 미국에서는 이를 포크배럴(pork barrel), 즉 돼지고기통으로 부른다. 통에 넣어 절인 돼지고기를 주민들에게 배급해주는 식의 선심성 예산낭비를 의미한다.

재정적자·문제가 심각한 미국의 자

치단체에서는 특히 이 문제를 심각하게 다루고 있다. 경쟁적으로 선심성 사업에 예산을 배정하는 것을 막기 위하여 모든 재정사업의 지출을 현수준에서 일단 동결시켜 놓고 전면 재심의하는 개혁안이 지금 적극 추진되고 있다. 아울러 성과가 낮은 사업은 주기적으로 축소 또는 폐지토록 하고 있다.

우리나라의 기획예산처 역할을 맡고 있는 미국의 관리예산처(OMB)는 재정사업의 자율평가(PART)제도를 도입하여 국회의원들의 자기지역선심성 재정지출을 막고 비효율적 재정사업을 제거하는데 큰 효과를 보고 있다고 한다. 관리예산처는 더 나아가 이러한 재정사업평가결과를 인터넷에 낱알이 공개하여 사업운영의 효율성과 투명성을 끌어올리고 있다.

이러한 선진외국의 제도개선 사례는 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 지방자치단체에서도 꼼꼼히 챙겨볼 필요가 있다. 2005년 말경에 행정자치부와 한국지방행정연구원에서 지방재정분석단(단장: 김동건 서울대교수)을 구성하여 250개 지방자치단체의 재정상황을 분석하였는데 상당히 흥미로운 결과가 발

견되었다. 분석결과 재정상태나 재정역량이 높은 지자체가 높은 점수를 받는 것이 아니라 재정역량이 열악한 지자체도 지자체 노력 여하에 따라 높은 점수를 받게 됨이 실증적으로 증명되었다. 이것은 주어진 재정상태나 여건보다는 지자체장의 효과적인 재정관리(노력, 개선, 창의 등)가 더 중요하다는 것을 의미한다. 이것은 또한 지자체장의 행태변화가 중요한 것임을 강조하는 것이다. 따라서 지자체의 연말지출행태, 행사·축제 개최, 민간이전경비에 대한 지자체의 관행이 크게 개선되어야 할 것이다.

지방재정운용의 책임성 제고와 관련하여 특별히 지적해야 할 것은 지방재정 공시제도이다. 공시제도는 다음 절에서 언급될 투명성제고와도 관련된 것으로 최근 시민사회가 양적으로 성장하고 질적으로 성숙함에 따라 시민의 권리意識이 높아지고 시민의 자발적 참여가 이루어지고 있는 것과 연관되어 있다.

그동안 지방재정 개혁의 흐름이 자율성과 책임성을 확보하는 방향으로 전개되어 왔는데 이러한 흐름이 시민사회의

성숙과 더불어 투명예산, 책임예산, 참여예산의 지향점을 갖게 되었다. 투명예산이란 재정정보 및 재정운영과정을 주민에게 투명하게 공개함을 의미한다. 책임예산이란 재정운용의 결과를 최종적으로 주민에게 책임지는 것을 의미하며 따라서 이를 위해 주민소송제도를 도입할 수 있다. 참여예산은 예산과정에서의 주민의 능동적 참여를 의미한다. 그런데 이처럼 재정운용 규범으로서의 투명성·책임성·참여는 서로 밀접한 관련을 갖고 있으며 이 세 가지를 잘 연계하여 운영될 때 상승효과를 얻을 수 있다. 지자체장은 이를 명심하여 책임성 확보를 위해 주민들의 참여를 북돋우며 재정운용을 투명하게 공개하는데 최선의 노력을 다 하여야 할 것이다.

4. 지방재정운용의 투명성

제고 노력

21세기에 들어와서 재정투명성(fiscal transparency)에 대한 이슈가 전 세계적인 관심사항으로 부각되었고, IMF, OECD 등 주요 국제기구들은 재정투명성의 개념과 실천적 가이드라인을 제시하고 있다. 우리나라도 이러한 최근의

선진국들의 추세에 따라 재정투명성을 뒷받침하는 제도적 장치를 마련하려고 노력하고 있으나 아직 여러 면에서 부족한 모습을 보이고 있다.

재정투명성이란 앞 절에서 이미 밝혔듯이 정부가 행하는 모든 재정활동(예컨대 예산의 편성, 집행, 결과, 환류 등)에 관한 정보를 정보이용자인 국민에게 가장 편리하고 효과적인 방법으로 공개하는 것을 뜻한다. 모든 정보를 국민에게 소상하게 알릴 경우에는 재정이 매사 원칙 속에서 운용되었고 낭비없이 집행되었다는 전제가 뒷받침 되어야 하니까 자연히 재정의 투명성은 재정의 효율성·책임성과 직접 연관지어지게 된다.

지방자치단체의 입장에서 재정의 투명성이 확보된다면 이는 상당한 긍정적인 효과를 기대할 수 있게 된다. 자치단체장에게는 때로는 곤혹스러운 상황을 경험하게 되는 경우도 있겠지만 그럼에도 체계적으로 잘 다듬어진 재정정보는 조직의 내부관리차원에서 매우 중요하게 활용될 수 있게 된다. 주민에 의한 재정통제가 현실화 될 수 있고 각종 이해관계를 지니는 주체들에게 다양한 의사결정 정보를 제공해 주니까 궁

극적으로는 자치단체장에게 재정 운용의 자유로움과 효율성을 놓여 주는 효과를 가져다 주게 된다.

그러나 자치단체장이 재정의 투명성을 제고시키기 위해서는 각별한 각오와 노력이 있어야 할 것이다. 말로는 쉽게 하나 실제로 실천하는 데는 많은 애로가 발생할 수 있다. 자치단체장의 역점사업과 공약사업, 지역주민 관심사업, 지역갈등사업 등의 진행상태와 실적, 그리고 문제와 애로사항에 관한 내용을 정확히 파악하고 이를 주민에게 시의적절하게 알려주어야 한다. 재정정보를 공개할 때도 주민의 눈높이에 맞추어 단순화하고 주민들이 쉽게 이해하고 활용할 수 있도록 해야 할 것이다. 정보에 쉽게 접근하는 방법을 홍보할 필요가 있으며 때에 따라 그림, 만화, 그래프 등 창의적 기법을 활용하여 주민들이 쉽게 정보를 얻도록 해야 할 것이다.

지방자치단체의 재정활동 정보를 주민에게 공개하는 것은 “좋은 정부관리(good governance)”의 핵심 수단이 되고 있다. 그러나 진정한 의미에서 지방재정의 투명성이 확보되기 위해서는 지방자치단체들이 기존의 형식적인 공개

의 틀에서 벗어나 주민들에게 진정한 편의를 제공한다는 존중의식에서 출발하여야 한다. 일방적인 기준과 수단을 제시하는 접근방식을 지양하고 주민의 입장과 눈높이에 맞춘 현실적인 방안을 제시하고 이에 주민들이 공감하는 그런 민주적 절차를 밟아서 이루어져야 한다.

21세기는 지방자치단체간에도 경쟁을 하게 될 것이다. 보다 적은 예산으로 보다 많은 일을 더 잘하는 정부가 되도록 경쟁하게 될 것이다. 또한 21세기는 시간의 중요성이 더욱 부각될 것이다. 그만큼 지방자치단체에게 시간과 경쟁이 중요한 상황변수가 되어 버렸다. 이러한 상황에서는 자치단체장은 지방정부 경영혁신에 최대한의 관심을 쏟아야 한다. 행정경험이 없거나 적은 자치단체장들은 단시일 내에 행정업무

를 파악하기 어려울 것이므로 신중하게 업무를 처리해야 한다. 공약한 사업이라도 성급하게 착수하기 보다는 철저한 사전분석 및 재원조달방안은 모색한 다음에 시행여부를 결정해야 할 것이다. 중요한 결정을 내려야 할 상황이 생기면 외부전문가와 관련부처의 의견을 충분히 듣는 자세가 필요하다. 지방의회와 협력관계도 중요하다. 지방의회와 충분히 협의하여 중·장기지방재정계획을 수립하고 이에 근거하여 합리적인 예산을 편성해야지 지방의원과 서로 나뉘먹기식 예산편성을 해서는 아니될 것이다.

아무쪼록 새 자치단체장은 새로운 각오 속에서 진정한 지역발전의 구현자로 자리매김 되도록 최대의 노력을 경주하여 훌륭한 성과가 있기를 기대하여 마지않는다. ☺

