

특별기획논문

■ 지방재정의 당면과제와 발전방향 / 김현기(행안부 재정정책과장)

지방재정의 당면과제와 발전방향

김현기 (행안부 재정정책과장)

I. 서론 – 이명박 정부의 출범과 새로운 미션

2008년 2월 25일 출범한 새 정부는 ‘선진화를 통한 세계일류 국가’라는 국가비전을 세우고, 이를 실현하기 위해 ‘화합적 자유주의(harmonious Liberalism)’를 국정철학으로, ‘창조적 실용주의(Creative Pragmatism)’를 행동규범으로 제시하고 있다. 선진일류국가 비전은 곧 잘사는 국민 · 따뜻한 사회 · 강한 나라 건설을 추구하는데 초점을 두고 있으며, 이를 구현하기 위한 5대 국정지표로 ▲섬기는 정부 ▲활기찬 시장경제 ▲능동적 복지 ▲인재대국 ▲성숙한 세계국가를 설정하고 있다.

새정부에 투영된 새로운 시대정신과 거시적 패러다임의 전환은 ‘지방’에 대해 ‘자립적 지역경제’와 ‘실천적 지방자치’의 비전으로 발현되고 있다. 지방재정 분야도 새정부의 국가비전과 지방분권 정책방향에 발맞추어 지금부터 실천적인 정책수단을 강구하고 착실히 실행해 나가야한다. 이하에서는 재정분권의 관점에서 현재 지방재정이 안고 있는 한계와 문제점들을 분석하고, 이를 해결하기 위한 지방재정의 발전방안과 향후 추진과제를 모색해 보고자 한다.

II. 재정분권의 개념과 지방재정의 실태

1. 재정분권의 개념

(1) 지방분권과 재정분권

지방분권의 개념에 대해서는 학자들마다 조금씩 다른 정의를 내리고 있지만, 일반적으로 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 자치단체가 스스로 결정하고 업무를 수행할 수 있는 제도적 여건을 조성하는 것으로 이해할 수 있다. 중앙의 획일적인 지시나 통제가 아니라, 자기 실정과 특성에 맞도록 지방행정을 한다는 원리다.

여기서 중요한 것은 자율과 책임이 동전의 양면과 같다는 점이다. 즉, 중앙의 권한을 지방으로 이양함과 동시에 지방에서 책임져야 할 부분도 그만큼 늘어난다는 의미이다. 지방분권 논의에 있어 자치단체의 책임성이 항상 같이 논의되는 것도 이와 같은 맥락이다.

지방분권 중에서도 재정분권은 핵심적인 요소다. 재정은 ‘지방자치의 혈액’과 같다. 자치단체가 수행하는 모든 업무는 예산을 수반하고 있기 때문에 재정분권이 병행되지 않는 지방분권 논의는 그 실행력을 확보하기 곤란하다. 현재 우리의 열악한 지방재정으로 인해 소위 ‘2할 자치’라는 비판에서 벗어나지 못하고 있는 것도 이러한 이유에서다.

한 가지 유의해야 할 부분은 자치단체에서 쓸 수 있는 재원이 많다 해도 단순히 양만 가지고 재정분권이 실현되는 것은 아니라는 점이다. 국가에서 지방으로 아무리 많은 재원을 이전해 준다 하더라도 그 용도에 제약이 많고, 자치단체의 책임과 자율적 판단에 의해 재정은 운용이 이루어지지 않는 경우, 재정분권에는 아무런 도움이 되지 않는다. 오히려 국가재정에 의존하는 행태와 자치단체의 도덕적 해이 현상만을 부추기는 결과를 초래하기 쉽다.

(2) 재정분권의 구성요소

재정분권의 구성요소는 크게 세입측면과 세출측면으로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 세입측면을 살펴보면 지방세, 세외수입 등 자체재원 확충에 있어서의 자주권을 의미한다. 절충적 지방자치 형태로 운영하는 우리나라의 현실에서 조세법률주의에 의

해 과세권이 상당부분 제약받는 것은 주지의 사실이긴 하지만, 자치단체가 자체세입을 최대한 확보하는 것이야 말로 재정분권의 가장 핵심적인 요소라 할 것이다. 그야말로 ‘스스로 벌어서, 아까운 줄 알고 쓰는’ 지방재정의 기초원리를 구현할 수 있다.

세출측면에서는 자치단체의 재정관련 의사결정권 확보를 핵심요소로 한다. 즉, 자치단체 스스로 어떤 사업에 어느 정도의 재원을 투입할 것인가를 결정하는 권한을 보유하는 것이 요체다. 자치단체가 확보한 재원의 활용과정에서 지나치게 많은 제약이 존재하는 경우 ‘단순한 국가정책의 집행자’ 지위로 전락하게 된다. 특히, 중앙에서 국고보조사업, 군특회계 등을 통해 지나치게 세분화된 사업까지 일일이 간여한다면 재정분권은 요원한 과제로 남을 수 밖에 없다.

2. 재정분권 측면에서 바라본 지방재정의 현실태

(1) 지나치게 높은 국가이전재원 의존도

지방재정은 그간 양적인 면에서는 크게 성장했다. 총 재정사용액을 기준으로 할때, 지방의 재정사용액은 2004년부터 국가재정 사용액을 초과했고 2008년 현재는 국가재정과 지방재정의 사용액이 4:6 비율¹⁾을 나타내고 있다.

그러나, 지난 수십년간 국세 대비 지방세 비중은 20% 수준에 머물러 있었고, 현재도 자치단체의 총 수입 중 지방세 비중이 35%에 불과하여 자율적 자원조달 능력이 미흡한 실정이다. 이와 반대로 국고보조금, 지방교부세 등 의존재원의 비중은 계속 증가하여 재정이 열악한 자치단체일 수록 국가의존도가 높아졌다. 특히, 재정자립도의 경우 민선 자치가 시작된 해인 95년에는 전국평균 63.5%였던 것이 지속적으로 낮아져 2008년에는 53.9%까지 하락하였다.

문제는 용도를 한정하지 않는 일반재원인 교부세 조차도 자치단체의 재정자율성을 제고하는데 크게 도움이 되지 못했다는 점이다. 교부세 법정률은 내국세의 19.24%까지 지속적으로 상승하였지만, 이와 함께 사회복지, 교육관련 투자수요가 더 빠른 속도로 증가함에

1) 지방사용 6할중 1.5정도는 일반 자치단체와 권한과 책임이 완전히 분리된 교육재정이 사용하는 것으로 국가가 책임지고 수행해야할 사무조차 지방 부담으로 넘기는 논리로 악용될 소지가 크다

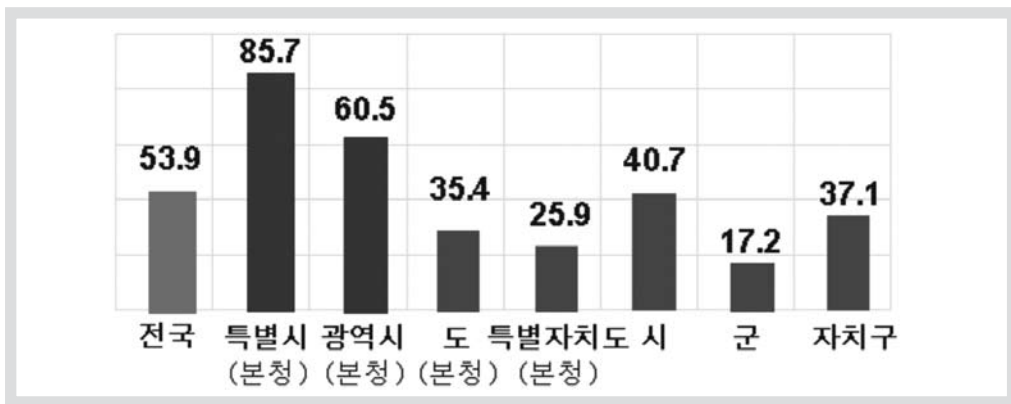
따라 늘어난 재원을 결국 국고보조사업비의 매칭에 충당²⁾ 하기에다 바빴던 것이 현실이다.

(2) 자치단체간 심각한 재정불균형

지방분권을 논의하기 위해서는 자치단체간의 자원 균형 또는 자원 분산 문제도 언급되어야 한다. 자치단체간 재정불균형이 심각한 상태에서 재정분권을 추진할 경우 자칫 ‘부익부 빈익빈’ 현상을 초래할 가능성이 높기 때문이다. 안타깝게도 현재 지방재정의 현실은 이러한 우려를 씻어주지 못하고 있다.

지방세 수입의 약 60%가 수도권에 집중되는 등 심각한 수도권 집중현상이 나타나고 있으며, 그림에서 볼 수 있듯이 자치단체의 재정자립도도 지역간, 자치단체간에 커다란 편차를 보이고 있다.

[그림-1] 지방자치단체 유형별 재정자립도 ('08년 기준)



광역시자치단체 중에도 서울과 기타 광역시, 도간 재정자립도 격차가 심하며 기초자치단체중에서는 시와 군지역이 심한 편차를 보이고 있다

2008년 현재, 교부세 불교부단체는 자치단체의 4%인 10개에 불과한 반면, 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 자치단체가 전국적으로 131개(53%)에 달한다는 것은 자치단체의 재정불균형이 심각한 상황에 이르렀음을 보여준다.

2) 사회복지분야 지방이양사업을 보전하기 위하여 조성된 분권교부세는 내국세와 연계되어 연평균 증가율이 8.2%에 불과했으나, 사회복지분야 지방이양사업(67개)의 예산증가율은 20.2%에 달했다. 이러한 증가율 차이로 자치단체의 지방비 부담이 가중되어, 이양 후 지방비 부담은 연평균 36.7%씩 증가하였으며, 지방비 부담비율도 이양전 53.4%에서 이양후 65.4%로 급증하였다

Ⅲ. 재정분권을 위한 그간의 추진상황과 공과

새정부의 지방재정 발전방향과 과제를 모색하기 위해 우선 참여정부 기간에 진행된 사항을 중심으로 그 성과와 한계를 살펴보기로 한다.

1. 그간의 추진상황과 성과

(1) 지방재정의 규모 및 위상 제고

그동안 지방재정의 규모와 위상이 크게 제고되었다. 2002년 지방교육재정을 포함하여 94조원이었던 지방재정 규모는 2008년 125조원으로 성장하였다. 이는 전통적으로 중앙재정과 지방재정간에 존재하였던 수직적 재정불균형 현상이 크게 해소되었음을 의미하며, 적어도 외형상으로는 재정분권 측면에서 일정 부분 성과를 거두었음을 시사한다.

(2) 지방재정관리제도의 총체적 개선과 자율성 강화

2005년에 지방재정관련 법령체계를 전면 개편하여 종전의 중앙통제적인 지방재정관리제도를 개선하기 위한 기틀을 마련하였다. 1963년 지방재정법이 제정된 이래 하나의 법으로 운영되어 오던 법체제를 지방재정법·지방계약법·기금법·공유재산법 등 4개로 분법함으로써 지방의 특성에 맞게 전문화하고 지방재정의 자율성은 강화한 것이다. 이를 통해 지방채 개별승인제도의 폐지와 함께 총액한도제 도입, 투융자사업의 심사조건 완화, 지방예산 편성지침 폐지 등이 이루어졌고, 주민참여형 예산편성제도의 법적 근거를 마련하였다. 지방계약에 있어서도 수의계약 공개제도, 전자계약, 지역공사 주민참여감독제 등을 도입하여 계약·공사제도를 투명화하였다. 아울러 유사·중복기금을 억제하고 성과분석 등 기금에 대한 관리체계도 개편하였다.

(3) 주민의 재정투명성 요구 증대에 대응한 정보인프라의 구축

복식부기제도·사업예산제도·재정관리정보시스템의 구축을 통해 다양한 재정정보를 적시에 산출하여 주민들에게 평가·환류할 수 있는 기반을 제공하였다. 이를 기초로 재정공시제도 도입, 지방재정분석 및 진단제도 강화 등을 추진함으로써 지방재정 운영의 투명성과 건전성을 크게 제고할 수 있는 계기를 마련하였다.

2. 비판과 한계

(1) 지방재정의 효율성과 책임성 약화의 단초 제공

지난 5년동안 지방재정의 규모와 위상은 크게 제고 되었음에도 불구하고 지방재정 확충이 의존재원 중심으로 이루어져 자치단체의 자율성과 책임성이 위축되었다는 지적이 있다.

일반적으로 이전재원의 비중과 역할이 강화될수록 자치단체와 지역주민의 도덕적 해이(moral hazard), 지대추구(rent-seeking) 등의 행태가 복합적으로 나타나 재정집행이 방만해질 가능성이 높고, 그 결과 재정운영의 효율성·책임성이 제대로 구현되지 못한다는 인식이 크다. 실제로 자치단체는 지방세 징수노력을 제고하거나 재원을 효율적으로 사용하는 등의 자구노력에 소홀하였다. 일부 자치단체에서는 선심성·행사성 경비 등이 과다하게 지출되고 있으며, 나눠먹기식 예산편성, 지나치게 표를 의식한 민간보조경비 지원 등 성숙하지 못한 행태들이 나타나고 있지만 이러한 역기능에 대한 사전예측 및 대책마련이 부족했다.

(2) 사회복지 등 재정수요 급증에 따른 지방재정 악화

사회복지 및 교육 분야에 대한 지방비 부담은 늘었으나, 관련 재정수요 급증에 대한 예측이 미진하여 지방재정의 경직성을 심화시켰다. 지난 5년간 지방의 총예산 규모는 매년 평균 6.1%씩 증가했으나 사회복지예산은 매년 평균 15.5%씩 급증하였다. 이러한 사

회복지사업의 대부분은 국가가 사업규모를 확정하여 국고보조금을 교부하면 자치단체가 일정비율의 지방비를 매칭하는 형태로 운영되기 때문에 자치단체의 재정부담을 가중시키는 원인이 되었다. 또한, 현재 일반자치와 교육자치가 분리되어 있는 상태임에도 불구하고 자치단체가 교육재정의 상당부분을 부담하는 구조도 자치단체의 재정부담을 크게 가중시켰다. 2007년 기준으로 시·도의 교육비특별회계 전출금이 6.3조원에 달하고 있으며, 각급 학교에 대한 시·군·자치구의 경비지원도 2004년 약 2,000억원에서 2007년 약 3,900억원으로 급증하였다. 이처럼 법적·의무적 경비의 급증에 따른 자체사업 예산 감소로 지역주민을 위한 고유사업조차 어려움이 매년 누증되고 있는 실정이다.

Ⅳ. 지방재정의 발전방향과 과제

1. 기본방향

(1) 자치단체의 역량과 역할 강화

첫째, 실질적인 분권지향형 재정·세제 정책을 통해 자치단체가 중앙에만 의존하지 않고 자구노력을 할 수 있는 권한과 제도적 여건을 다질 계획이다.

지방소득·소비세 도입은 재정분권 정책의 대표적인 예라 할 수 있다. 자치단체가 같은 액수의 예산을 사용하더라도, 스스로의 노력에 의해 성과가 창출되고, 그 성과가 객관적으로 평가되고 환류되어 계획단계에서 다시 순기능을 발휘할 경우 자치단체의 자발적 노력을 유인하는 기제가 마련될 수 있을 것이다.

(2) 경쟁과 성과 중심의 제도 운영

앞서 언급한 바와 같이 재정자율성의 확대는 그에 따르는 책임을 수반한다. 지방교부세 등 제도운영 전반에 경쟁과 성과원리를 강화하여 자치단체간 선의의 경쟁과 비용절감

을 유도하고, 성과와 연계한 민감도를 제고하는 방식으로 책임성을 강화할 계획이다. 선의의 경쟁은 효율적 자원배분에 대한 자치단체의 판단능력을 제고하게 되어 장기적으로 질적인 면에서 재정분권의 수준을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

새정부의 역점과제인 경제살리기를 위해 예산절감을 추진하는 것도 이와 같은 맥락이다. 지방예산 절감 10%운동은 단순히 중앙의 지침에 의해 강제적, 일률적으로 예산을 절감하는 것이 아니라, 지역의 특성과 여건에 맞는 절감계획을 수립하고, 절감된 재원을 지역산업 육성, 고유가 시대 서민생활안정, 일자리 창출 등 그 지역을 위해 재투자함으로써 건전한 재정운용에 대한 책임의식을 일깨우는 계기가 될 것이다.

(3) 선택과 집중을 통한 사업효과 극대화

자치단체에 자율적 사업선택권을 부여하여 소규모 분산투자의 비효율성을 해결하고, 지역 실정에 맞는 효과적인 발전전략을 수립할 수 있는 수단을 부여해야 한다. 교부세제도 개편과 병행하여 군특회계와 국고보조금 배분방식에 포괄보조를 도입하는 방안이 좋은 예가 될 것이다. 이러한 제도적 기반 위에서 자치단체가 선택과 집중을 통해 지역 SOC 등에 투자하게 된다면 정치적 고려 등에 의한 분산투자의 비효율성 문제를 해결하는 효과적인 수단으로 작용할 것이다.

(4) 맞춤형(Customizing) 제도운영과 종합적 접근(Comprehensive Approach)

같은 광역단체 내에서도 도와 특·광역시도 다르고, 기초단체 중에서도 시와 군 지역은 서로 다른 재정여건에 처해 있으므로, 각각의 여건과 특성을 고려한 맞춤형 정책이 필요하다. 특히, 경찰·교육 분야 등의 중앙권한을 지방으로 이양할 때, 재정력이 좋은 자치단체는 현재 보유한 재원으로 이양사무를 수행토록 하고, 상대적으로 재정이 열악한 자치단체는 이양되는 사무를 수행하는데 필요한 재원도 함께 제공하는 방식이 맞춤형 정책의 좋은 예가 된다.

맞춤형 정책 추진과 반드시 병행되어야 할 것이 시·도의 권한과 역할강화다. 중앙에서 230개에 달하는 기초자치단체의 실정을 일일이 고려하는 것은 현실적으로 어려우므로

시·도가 1차적으로 시·군·구의 재정운용에 대한 지원·조정기능을 수행함으로써, 중앙은 업무부담을 덜고 시·도는 스스로의 역량과 역할을 강화하는 윈윈(win-win) 전략을 구사해야 한다.

또한, 시책별로 집행하거나 평가하는 방식을 탈피하고 모든 행·재정적 관련 요소들을 융합하여 운영하는 종합적 접근방법을 정착시켜 나갈 계획이다. 조직·인력 운영성과, 지방공기업 경영혁신, 예산절감을 위한 계약심사 성과를 지방교부세 등 인센티브와 연계한다면 시너지 효과를 극대화 시킬 수 있을 것으로 기대한다.

2. 분야별 추진과제

이하에서는 재정분권 증대를 위한 세부 추진과제를 세입, 세출, 재정조정제도, 재정관리시스템 분야로 나누어 서술하고자 한다.

(1) 세입 분야

먼저, 지방소득·소비세를 도입하여 자주재원을 확충함으로써 재정자립도를 제고하고 지역경제 활성화를 위한 자치단체의 정책수단을 강화할 계획이다. 기업유치 등 지역경제 활성화를 위한 자치단체의 노력이 세수증대로 연계되는 선순환 구조를 확립하여, 자치단체에게 노력한 만큼 재정여건을 개선할 수 있다는 믿음을 주어야 한다. 다만, 지역여건과 경제적 특성으로 인해 구조적으로 세원이 적은 자치단체에 대해서는 차등 적용을 통해 자립도를 제고해 주는 방식도 병행 검토할 예정이다.

아울러 신세원 발굴, 체납액 감소, 세외수입 증대 등 자구노력으로 성과를 거둔 단체에 대해서는 인센티브를 제공할 필요가 있다. 이 분야는 자치단체의 노력 여하에 따라 많은 성과를 이룩할 수 있는 분야인만큼, 점진적으로 지원을 강화할 계획이다.

(2) 세출 분야

첫째, 각종 국고보조, 군특 사업의 지역별 소규모 분산투자으로 인한 비효율성 문제를 해결하기 위해 교부세 제도를 개편할 계획이다. 단위사업이 아닌 지역의 발전전략에 기반을 둔 포괄보조를 통해 자치단체에 사업 선택권을 부여하고 효율적 투자방안을 제공할 것이다.

둘째, 심층 재정분석·진단, 복식부기회계에 입각한 원가관리 강화 등을 통해 효율적 재정운용역량을 제고한다. 현재 많은 자치단체들이 예산운용의 중점을 경상경비(사회단체보조금, 운영비 등)에 중점을 두고 있으며 효율성에 대한 의식도 취약한 상황이다. 이에 대해서는 재정효율성·건전성에 대한 자체 판단력을 배양하면서 낭비요소에 대해서는 교부세 인센티브 등 다각적인 수단을 활용할 계획이다.

셋째, 예산절감을 위한 시스템과 제도를 도입·정착시키고, 자치단체 공무원의 행태와 마인드의 획기적 개선을 통한 세출 구조조정을 지속적으로 추진할 계획이다. 먼저, 원가심사 강화를 위해 계약심사 기능을 강화하고, 비효율적 재정운용의 대표적 사례로 언급되고 있는 호화 지방청사에 대해서도 표준 면적기준 마련 등을 추진할 계획이다.

마지막으로 부처간, 자치단체간(인근 자치단체간, 광역-기초간) 유사·중복 사업에 대한 정보 공유 및 사전조정 강화를 통해 예산낭비를 방지할 계획이다. 특히, 인근 자치단체간 공동활용이 가능한 운동시설, 주민회관 등에 적용한다면 큰 효과를 기대할 수 있을 것으로 본다.

(3) 재정조정제도 분야

현재는 지방의 재정부족분 대부분을 보통교부세로 교부하고 특별한 수요에 한정하여 특별교부세를 선별 지원함으로써 지역 현안사업별로 소규모 분산 투자되고 자치단체들이 성과와 비용절감 부분에도 둔감한 실정이다. 앞으로 교부세의 기본성격은 유지하면서, 인센티브·페널티 비중을 확대하여 자치단체간 선의의 경쟁을 유도하고 집중투자를 통한 규모의 경제를 창출할 수 있도록 지방교부세 제도를 개편할 계획이다.

(4) 재정관리시스템 분야

사업예산, 복식부기회계 등 선진 운용기법과 각종 정보화 시스템의 연계를 강화하여 과학적 분석과 처방능력을 제고할 것이다. 이와 함께 시·도 공무원과의 합동작업, 방대한 재정·세제연감 발간 등 불필요한 비용을 최소화하고 시스템을 통한 실시간 분석체계를 구축함으로써 인력과 비용을 절감할 계획이다.

V. 맺음말

최근 자치단체는 거센 변화의 요구에 직면해 있다. 지방재정의 규모가 급속도로 팽창하면서 지방재정의 패러다임도 재정관리의 관점에서 성과·실적 중심의 지방경영으로 전환되고 있다. 또한 대외적으로는 FTA 등의 영향으로 전 세계의 시장통합이 급진전되는 가운데, 이제 경쟁의 단위도 국가에서 지방으로 전환되고 있다. 바야흐로 모든 자치단체가 세계화라는 거친 파고 속에서 갈 길을 모색해야 하는 시점이다.

향후 지방자치가 추구해야 할 방향은 지방의 자립적 발전에 맞추어야 한다. 즉, 활력이 저하되고 있는 지방의 현실을 타개하여 지방 스스로가 경제활력을 창출할 수 있는 기틀을 마련해야 한다. 지방재정도 이에 적합한 새로운 사고방식과 접근방법으로 시대변화를 이끌어갈 수 있는 적합한 정책대안을 마련하고 실천해 나가야 한다.

행정안전부는 앞으로도 지방자치단체의 동반자로서, 지방재정의 발전을 위해 함께 고민하고 노력하면서 진정한 의미의 재정자주권이 확립될 수 있도록 최선의 노력을 다할 계획이다.

