

2004 지방재정 혁신 방향

배 국 환

행정자치부 지방재정국장

참여정부 출범 이후 지난 1년간 국정혁신을 위한 각종 청사진이 제시되었다. 행정개혁·인사개혁·지방분권·재정세계개혁·전자정부 등을 위한 각종 로드맵(roadmap)을 마련하였고, 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도건설특별조치법 등 지방분권과 국가균형발전을 위한 3대 특별법도 제정되었다.¹⁾

지방재정의 자율성과 자주성 확대에도 괄목할 만한 진전이 있었다. 지방양여금과 특별교부세 일부의 보통교부세화, 국고보조금의 정비를 위한 기초작업, 부동산 과세체계 개편, 지방채개별발행승인제·지방예산편성 지침의 폐지방침 결정 등이 그 것이다.

재정분권의 가시화

2004년 지방재정혁신을 위해서 할 일은

1) 참여정부의 정부혁신지방분권위원회가 2003년 7월에 발표한 지방분권 및 재정세계 개편 추진 로드맵에서 지방재정과 관련된 과제별 현황 및 문제점, 개선방향은 <참고자료>와 같다.

무엇보다도 재정분권을 가시화하여 국민들의 체감도를 높여 나가는 것이다.

재정분권의 핵심은 지방자치단체에게 과세자주권을 확보해주는 것이다. 지방자치단체가 자기사무를 자기 책임 하에 수행할 수 있도록 하는 것이 지방자치의 핵심이다. 따라서 재정분권은 지방자치제도 성공의 열쇠라 해도 과언이 아닐 것이다. 과세자주권의 확보는 조세의 가격기능을 통해 지방공공재가 적절한 수준에서 공급될 수 있도록 하는 역할을 하게 된다. 그러나 우리나라의 현행 지방세 체계는 이러한 기능과는 거리가 있다고 본다. 지방자치단체가 더 많은 교부세와 보조금 확보에 신경 쓸 수밖에 없는 구조적인 결함이 있다. 지방자치단체가 지방세 확충보다 교부세나 보조금을 선호하는 이유는 바로 조세저항 때문이다. 그러나 문제는 조세저항을 피하다보면 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 수밖에 없다는 것이다. 일본도 최근 이러한 문제를 심각하게

받아들이고 교부세와 국고보조금의 비중은 점차 줄이고 지방세 비중을 늘려나가고 있다. 우리는 이러한 일본의 정책의지를 벤치마킹할 필요가 있다.

재정분권의 또 다른 과제는 세출자치권을 확보해 주는 것이다. 돈이라는 것은 자기 돈을 자기를 위해 자기 마음대로 쓸 수 있을 때 효용이 제고된다. 소위 돈의 지출가치(value for money)를 높일 수 있는 것이다. 중앙정부가 일일이 통제하던 지방예산편성지침이나 지방채발행승인제도와 같은 것은 자율통제방식으로 바뀌어야 한다. 보조금 지원방식도 많은 수술이 필요하다. 중앙정부로부터의 이전재원의 총량을 늘리기 위해 필요성이 낮은 보조사업예산을 확보하려는 것이 우리 지방자치단체의 그간의 행태였다.

보조금은 지역의 필요성보다는 국가 정책 목적상 운영되는 제도이다. 그러다 보니 지방의 창의성이나 자율성을 제약할 수밖에 없었다. 지방분권시대에 걸맞게 포괄적인 지원과 지역의 의지가 반영될 수 있는 방식으로 전환하여 효율과 효용을 제고해 나가야 한다. 이와 함께 보조금제도운영에 대한 규율을 확립할 필요가 있다. 법령에 등재되어 있지 않은 사업은 신청할 수 없도록 하고 보조율도 법령에 미리 정해 둬으로써 지방자치단체에서 부담능력을 감안하여 신청할 수 있도록 해야 할 것이다.

재정분권의 마지막 과제는 분권에 따른 책임성을 확보하는 것이다. 갑자기 해방되다 보면 혼란이 따르기 마련이다. 금년부터 당직수당에 대한 규제가 없어지니까 1만원 하던 숙직수당을 7만원씩이나 지급하는 지방

자치단체가 발생했다. 지방자치단체별로 지급규모도 천차만별이다. 분권은 다양성으로 나타난다. 그러나 분권이 방만이 되어서는 곤란하다. 다양성을 보장하되 자율관리가 되는 방식으로 평가제도가 보완되어야 한다.

매년 발표되는 대학평가는 총장, 동창회, 교수, 학생 모두의 관심거리가 되고 있다. 지방자치단체의 경영실적도 단체장, 지역주민, 지방의회, 시민단체 등에게 자극을 줄 수 있도록 평가되고 발표되어야 한다. 낭비성·선심성·전시성 지출이 많아 주민의 부담이 늘어난다면 주민들은 세금을 내는데 주저할 것이고, 나아가서는 단체장을 바꾸려 할 것이다.

예산·회계 시스템의 디지털화

지금까지는 재정분권을 위해 할 일들을 살펴보았다. 2004년도 지방재정혁신을 위해 할 일중 또 하나는 예산과 회계의 인프라를 업그레이드하는 일이다.

중앙정부나 지방자치단체나 전산을 통해 사업별 예산을 파악할 수 없는 것이 우리의 현실이다. 아직도 수작업으로 자료를 파악하고 분석하기 위해 밤일을 하고 있다는 것은 IT강국의 부끄러움이 아닐 수 없다. 예산과 목구조를 사업별·조직별·기능별로 바꾸고 자료의 가공이 가능하도록 해야 한다. 또 쉽게 예산자료에 접근할 수 있고 이해할 수 있도록 해야 한다. 나아가서 원가관리와 성과관리가 가능하도록 해준다면 세금을 내는 국민들의 조세저항도 합리적인 수준에서 합의점을 찾게 될 것이다.

우리는 기초와 기본을 다지는 일을 소홀히 하는 경향이 있다. 재정정보시스템을 제대로 구축하는 일은 윗사람들의 관심의 대상이 아닐 수 있다. 복식부기제도를 도입한다고 발표한 것이 언제인가? 이 제도를 구축하는 데 인력을 투입하고 상설조직을 만드는 것을 두고 방만한 조직운영이라고 비난한다면 이것이야말로 소탐대실(小貪大失)하는 실수를 저지르는 것이라고 말해두고 싶다.

금년에 지방재정혁신을 위해 해야 할 일들은 하나같이 매우 어려운 숙제이다. 권한과 돈을 나누는 일이고 남을 평가하는 일이 대부분이기 때문이다. 역지사지(易地思之)하는 자세가 필요하다. 중앙과 지방은 남이 아니

다. 지방은 중앙을 부गत집으로만 생각해서는 안 된다. 중앙은 지방이 전혀 부담하지 않는 국방비 20조원, 미래를 위한 R&D투자에 6조원을 투자하고 있다. 또 중앙이 쓰고 있는 대부분의 지출은 지역에 투자되고 있다. 전국적 통일성이나 지출의 효율성을 위해 국가가 배분하는 것일 뿐이다.

중앙은 지방이 수행하는 일들에 대해 국가 R&D사업이나 국방비처럼 우선 순위를 둘 수 있어야 한다. 지방이 살아날 때 중앙의 금고도 여유로울 수 있다.

250개 지방자치단체중 교부세 불교부단체가 늘어날 때 중앙정부에서 부담스러워하는 교부세라는 경직성 지출이 감소하게 될 날이 올 것이기 때문이다. ☺

〈참고자료〉

〈참여정부 재정분권의 방향〉

| 주요 과제 | 현황 및 문제점 | 개 선 방 향 |
|----------------------------|---|---|
| 중앙과 지방의 기능조정과 재원 이양 (재원확충) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙·지방간 사무구분 불명확 ○ 권한과 재원이 중앙에 집중 <ul style="list-style-type: none"> - 사무 중 70% 이상 국가수행 - 국세 : 지방세 = 80 : 20 - 중앙 : 지방 재정규모 = 51 : 49 ○ 지방재정의 영세성 및 구조적 취약 <ul style="list-style-type: none"> - 지방교부세의 기본재정수요 충족율이 76.4%에 불과 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가사무를 명확히 규정, 주민밀착형 사무의 지방이양 <ul style="list-style-type: none"> - 교육·경찰·복지·SOC 시설관리 ○ 기능이양에 따른 재원이양 <ul style="list-style-type: none"> - 교부세 또는 조세이전 (지방소비세 등) ○ 지방재정기반의 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 지방교부세 범정을 인상 |
| 지방세정 제도의 개선 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 과세자주권 강화시 오히려 수도권으로 돈과 권한 집중 문제발생 <ul style="list-style-type: none"> - (인구) 47 : 53, (법인세) 85 : 15 ○ 지방자치단체의 자구노력 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 과표현실화, 체납세 징수노력 등 - 탄력세율 활용 미흡 ○ 법 및 제도에 의한 세수잠식 <ul style="list-style-type: none"> - 지방세 비과세·감면 종류와 규모 과다 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국세·지방세 조정, 지방세 체계 개편 <ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세 도입 - 부동산 관련세(종토세, 재산세) 개편 - 지역개발세 과세 대상 확대 ○ 지방자치단체의 자구노력 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 재산세·종토세의 과표현실화 - 체납세의 징수강화 - 탄력세율 적용 활성화 ○ 비과세·감면제도의 개선 |

〈참여정부 재정분권의 방향〉

| 주요 과제 | 현황 및 문제점 | 개 선 방 향 |
|---------------------|--|--|
| 지방재정 운영의 자율성 강화 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 이전재원(교부금, 양여금, 보조금) 운영방식의 투명성·자율성 부족 ○ 지방예산 편성 및 운영에 대한 과도한 관여 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 이전재원 지원방식의 획기적 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금 정비 및 자주재원화 - 보통교부세 산정방식 개선, 특별교부세 축소, 증액교부금 폐지 - 지방양여금제도 개선 - 자치구 재원조정제도 개선 ○ 지방 예산, 지방채 발행, 조달업무 등 자율성 대폭 확대 |
| 지방재정 운영의 투명성·건전성 확보 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정운영에 대한 책임성 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 재정운영, 재정성과에 대한 사후관리 시스템 미흡 - 사후통제장치 미흡에 따른 재정운영의 투명성 저하 ○ 건전재정 운영을 위한 유인체계 미흡 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정분석 및 진단제도의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방재정평가단구성 운영 등 평가제도 개선 ○ 투명한 재정운영 시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 복식부기제도의 도입 - 재정출납관 독립성 강화 ○ 합리적 유인체계 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 지방교부세 인센티브 확대 |

자료 : 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부 지방분권·재정세제 개혁 로드맵』(2003. 7)

