

새정부의 지방관련조직 역량강화방안

강인재*

1. 서론

새 정부는 실용주의 정책을 기조로, 작고 효율적인 정부를 표방하고 있다. 정부의 경쟁력을 높이기 위한 자율과 경쟁을 강조하고 중복기능의 축소, 대부처 대국체제로의 전환 등의 정부조직 개편을 준비하고 있다. 새 정부의 이러한 정책목표는 사실상 기존의 지방재정관련 정책 및 조직운용에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.¹⁾

참여정부에서는 분권정책과 지역균형발전을 국정의 최우선 과제로 설정하고 의욕적으로 지방이양 정책을 추진하였다. 그러나 집권 초기의 혁신조치들과는 대조적으로 후반기에서는 주요 지방재정정책의 결정을 중앙정부가 주도하는 경향이 강화되어 근본적인 분권개혁이 지지부진하다는 평가를 듣고 있다. 새로운 전략 사업들이 대부분 국고보조금과 지방비 매칭으로 설계되어 지방의 자율적인 자원운용을 제약하고 있으며, 부동산 세제에서 나타나듯이 정치적 관점에서 지방재정 구조에 영향을 미치는 새로운 제도가 도입되고 있다.

* 현 전북대학교 교수

서울대학교 행정학박사, 한국행정학회 연구부 회장, 한국정부회계학회 회장, 한국지방재정학회 회장

지방자치단체장이나 지역주민들도 총량적인 재원확충에 관심을 두어 국고보조금이나 지방교부세와 같은 의존재원 확보를 위해 매진하지만 주민들에게 부담을 지우는 자주재원의 확충에 대한 노력은 미미하다. 아울러 비효율적인 사업과 도덕적 해이를 방지하는 제도의 설계도 눈에 띄지 않으며, 관련 조직과 공무원의 역량강화를 위한 노력도 눈에 띄지 않고 있다.

최근 환경 요인들의 변화 내용, 속도, 그리고 규모가 과거와는 다르다. 지방재정조직은 개별 환경변화 요소와 단일 측면만 강조하는 분절적 논의가 아닌 종합적인 시각에서 설계되어야 할 것이다. 지방재정제도는 다양한 변수들이 복합적으로 엮어져 있는 복합체이기 때문이다. 이하에서는 우선 최근에 대두되는 지방재정환경의 변화를 살펴본 후 지방재정운영과정에서 나타난 문제점과 앞으로의 지방재정운영의 개편방향을 제시한 후 이를 뒷받침할 수 있는 지방재정조직과 관리체계를 설계하고자 한다.

2. 지방재정환경의 변화

최근 지방재정환경에 많은 변화가 나타나고 있는데 지방재정에 영향을 미치는 주요한 환경적 변수는 다음과 같다.

첫째, 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 변화와 사회적 양극화로 나타나는 사회경제체제의 변화이다. 사회복지지출의 확대를 위한 중앙정부의 지원은 한계가 있기 때문에 지방자치단체의 부담이 증가하고 있는데 사회복지장비 예산이 지방자치단체의 총 예산에서 차지하는 비중은 2002년의 9.5%에서 2007년에는 15.4%로 대폭 확대되고 있다.

둘째, 중앙정부는 지역의 분권재정과 주민참여보다는 지방자치단체의 비효율적이고 도덕적인 해이를 비판하고 있으며, 지역주민도 지방채 증가와 지방의원 의정비 인상에 대한 부정적 시각에서 나타나듯이 자치단체에 대한 신뢰감이 높지 못하다.

셋째, FTA로 대표되는 개방과 세계화속에서 지방정부의 전략적 선택은 한계가 있게 된다. 지방화와 세계화가 동시에 진행된다는 글로컬리즘(glocalism)에서 지방의 중요성이 강조되지만 사실상 지방은 재정동원과 전문화된 관리역량면에서 제약을 받지 않을 수 없다.

1) 한국지방재정학회에서는 2007년 일년 동안 현행 지방재정정책 및 사업에 대한 체계적인 검토를 통해 차기정부의 재정분권 정책의 방향을 제시한 바 있다. 한국지방재정학회·자치재정연구소 “차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?”, 2007년 12월 정책토론회.

마지막으로 주민들의 각종 요구가 분출되면서 이를 해결하기 위한 재정수요가 급증하고 있어 지방 세출의 끝없는 증가요인이 되고 있다.

3. 지방재정의 현황과 문제점

현재 지방재정이 안고 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지속적인 노력에도 불구하고 지방재정운영의 자율성이 낮다. 자율성의 제약요인은 먼저 세출 측면보다 세입측면에 두드러진데 먼저 세출측면에서 ① 단위사무 중심의 사무이양과 주요 사무는 기관위임사무의 형태로 운용되며, ② 지방재정운영에 관한 사전적 사후적 지침, 심사, 진단평가제도의 과다로 나타난다. 세입면에서는, ① 과세자주권의 제한, ② 기채승인제도의 존재, ③ 국고보조금에 의한 유도과 이에 따른 지방비부담의무를 들 수 있다.

둘째, 지방재정운영에 대한 책임성의 결여이다. 재원동원에 있어 이전재원의 비중이 크기 때문에 단체장, 지방의원, 주민 공히 책임의식이 미약하다. 즉 지방공공서비스와 주민의 지방세 부담이 일정한 응익적 대응관계를 가져야 하는데 주민이 부담하는 지방세나 지방채의 비중이 낮기 때문에 이러한 의식이 매우 빈약하다. 따라서 현재와 같은 의존재원 중심의 지방세입구조에서 책임이란 지역 주민이 아닌 돈을 지원하는 “중앙정부에 대한 책임”이 될 수밖에 없다. 현실적으로 관료제의 특성을 고려하면 성과나 납세자에 대한 책임이 강화되기 보다는 행정관리감독과 통제를 통한 미시적인 “관리적” 책임에 그치게 된다.

셋째, 지방재정운영에 대한 실질적인 주민참여의 제약과 함께 세출측면에서의 효율성을 담보하기 위한 자치단체의 노력의 부족을 들 수 있다.

넷째, 지역간 특히 수도권과 비수도권, 도시와 농촌간의 재정력 격차가 상당하다.

4. 지방재정 및 세제의 개편방향

1) 지방재정 및 세제 개편의 필요성

참여정부 출범초기부터 재정관리분야에서 지자체의 자율과 책임성 제고 노력은 상당하였다. 지방

채 발행 총액한도제 도입, 지방자치단체 예산편성지침 시달제도 개선, 지방예산편성과정에서 주민참여제도 도입, 발생주의·복식부기 회계제도 도입, 재정분석·진단제도의 강화 그리고 지방재정운영 상황의 공시제도 구축 등의 혁신들이 망라적으로 추진되었다.

그런데 기대한 지방재정운영의 효율성과 주민에 대한 책임성의 제고라는 정책성과는 나타나지 않고 오히려 비효율과 도덕적 해이에 대한 비판이 거세고 있다. 중앙정부에서는 무능한 지자체라고 비판하고 지방자치단체는 불가피한 지역의 구조적 한계를 항변하는 국면이 계속되고 있다.

참여정부 하에서 추진된 지방재정 관련 제도변화가 지닌 중요한 특징 가운데 하나는 중앙과 지방간 재정조정제도를 중심에 두고 개편이 진행되었고 중앙정부의 정책의지 실현을 위한 지방세제 개편이 이루어졌는 것이다. 또한 사회 전 부문에서 형평성을 강조하는 의지가 반영되어 지방교부세는 물론 신설된 지방재정조정제도들은 예외 없이 그 배분에 있어서 지역간 균형 또는 형평성을 반영하고 있다는 점이 특징이다.

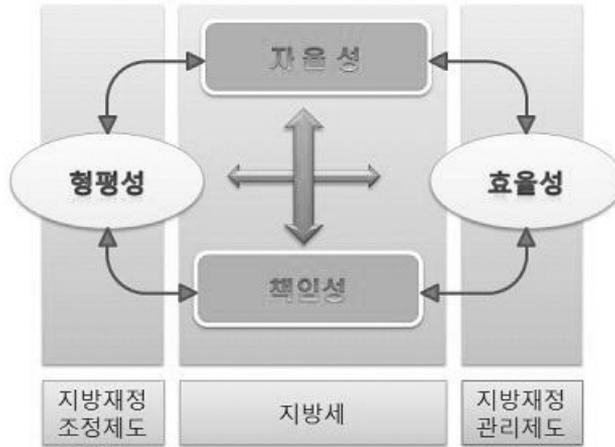
여기서 자원배분의 효율성을 강조하는 분권의 논리와 균형발전 또는 형평의 논리 간의 상충문제가 제기될 수 있다. 지방재정제도는 재정분권의 기본원리에 기초하고 환경변화를 감안한 제도설계가 이루어져야 할 것으로 다양한 형식을 지닌 지방세와 이전재원들은 각각이 추구하는 정책목표를 달성할 수 있도록 개편되어야 할 것이다.

2) 지방재정 및 세제 개편의 실천 가치

재정분권화의 이론적 기반으로 지방자치의 논의의 근저에는 지방주의 가치가 전제되어 있다. 지역 문제에 대해 지역사회의 주인이 되는 지역 주민들이 스스로 결정하고 문제를 해결해야 한다는 것이다. 지방주의의 관점에서 분권정책의 형식과 내용은 보충성원칙, 포괄이양원칙, 그리고 자기책임 원칙을 통해 실현될 수 있다. 보충성 원칙이란 중앙정부의 역할은 지방정부 기능을 보충하는 측면에 국한되어야 하며 가능한 모든 행정업무는 지방정부가 중심이 되어 수행되어야 한다는 원칙이다.

지방주의와 아울러 성과관리를 강조하는 신공공주의, 중앙과 지방자치단체, 주민과의 협력을 강조하는 거버넌스론이 힘을 얻고 있는데 이를 종합하여 새로이 강조되어야 할 지방재정개편을 위한 실천 가치는 <그림 1>과 같이 표현할 수 있을 것이다.

〈그림 1〉 재정분권 실천 가치의 관계



재정분권의 가치는 자율성과 책임성을 근간으로 하되, 형평성과 효율성이 뒷받침되어야 한다. 자율성과 책임성은 지방세를 근간으로 한 재정제도에 의한 것이며, 지역간의 형평성과 자원의 효율적 배분을 기할 수 있도록 지방재정조정제도와 재정관리제도가 연계·운영되어야 한다. 지방재정제도는 단순히 국가재원을 지방으로 이전해주는 것이 아니라 국민의 최저수준의 서비스를 담보하고 지역간의 형평을 이루기 위한 중앙정부의 책임이라고 할 수 있다. 재정운용의 효율성을 높이기 위해서는 전문성을 높일 수 있는 다양한 재정관리제도가 운용되어야 한다.

이하에서는 재정분권의 개편방향을 크게 자율과 책임, 단순화와 전문화로 구분하여 설명하고자 한다.

(1) 분권재정 : 자율과 책임

자주재원주의와 일반재원주의 중 어떤 관점을 채택할 것인지에 대해서는 논란이 있기는 하나 자율과 책임을 이루기 위해서는 중앙의 재정지원보다는 지방세를 근간으로 하는 자주재원주의가 바람직하다고 볼 수 있다. 이전재원 비율이 높은 지방재정 구조에서는 지역주민이 지방공공재 공급에 필요한 비용의 일부만을 부담하기 때문에 공공재 가격을 실제 가격보다 낮게 인식하여 과다한 요구가 발생함으로써 지방공공재의 과다 공급으로 인해 자원배분의 비효율이 초래될 수 있기 때문이다.

① 재정“관리”가 아닌 재정“권력”의 분권 강화

분권재정의 거시적 효율성을 확보하기 위해서는 지방자치단체가 재원동원과 집행 그리고 정책의 성과에 스스로 책임질 수 있는 지방세입구조가 마련되어야 한다. 참여정부 이후 지방재정의 세출 측면과 재정관리에서 자율성 확대를 위한 개편 노력은 많았지만 세입에서 자율성을 높일 수 있는 개편 과제들은 미흡했다는 지적이 많다.

② “재정적” 효율성 기준에 따른 중앙·지방간 재정책임 재정립

전국적으로 표준적인 수준으로 유지되어야 하는 기초복지(대표적으로 생계급여, 의료급여, 기초노령연금, 보육)에 대해서는 중앙정부의 성과책임과 재정역할을 강화하고 지역사회(주민)의 선호에 따라 선택이 중요한 기능에서는 자주재원을 통한 지자체의 자율적인 사업운영과 성과에 책임지는 정부간 재정구조를 형성해야 한다.

③ 광역자치단체 중심으로 재정성과에 대한 시장책임성 강화

재정운영의 효율성의 제고와 관련하여 광역자치단체의 재정조정 기능 강화 노력 역시 중요하게 추진되어야 한다. 전통적으로 노동집약적인 공공서비스의 지리적 파급범위는 기초자치단체에 국한되는 경우가 많았지만, 최근의 교통통신과 사회 경제적 환경의 변화에 따라 상하수도과 같은 많은 공공서비스는 이미 광역화되고 있다.

④ 다양성과 지역편차를 고려한 차등적 재정분권

지역간의 구조적인 편차가 심각해지고 있는 상황에서 표준적인 관점에서 분권재정을 운영하면 재정관리 수준의 하향평준화 혹은 과잉분권의 병리적 현상이 발생할 가능성이 높다. 높은 수준의 관리 기능이 요구되는 지자체(예, 수도권 대도시 지자체)에 대해서는 지방세 이양에 따른 세출책임의 증가가 필요하다. 차등분권은 지자체의 재정운영 역량 수준과 연계하여 실시되어야 한다.

〈표 1〉 지방자치단체 유형별 규모 비교

(단위 : 개, 억원, 천명, %)

	자치단체수		재정규모(2007)		인구수(2007.10)	
	개수	구성비	당초예산	구성비	규모	구성비
시·도본청	16	6.5	699,785	62.5	-	-
시	75	30.5	260,128	23.2	22,026	44.8
군	86	35.0	111,188	9.9	4,754	9.7
자치구	69	28.0	48,763	4.4	22,414	45.6
합계	246	100.0	1,119,864	100.0	49,194	100.0

자료 : 행정자치부 홈페이지

(2) 분권재정 : 단순화와 전문화

재정여건의 환경변수들은 복잡적이고 복잡하게 등장하지만 정책대응 방식은 단순하게 체계화하고, 개별 수단의 전문성을 극대화하는 전략적인 접근이 필요하다.

① 지방세입원별 지향가치 단순화

지방세와 지방채에서는 재정의 자기결정과 납세자 책임 가치를 명확하게 설정해야 한다. 따라서 지방세율 결정에서 자율성을 존중하고 지방공공서비스에서 기회비용이 명확하게 주민에게 인식시킬 수 있는 재정책임 구조를 강화할 수 있는 노력이 요구된다. 지방교부세는 원칙적으로 기준재정수요에 대한 재정보전과 지역간 재정균형을 지향해야 한다. 국고보조금은 재정의 지리적 외부성에 대응하는 효율성 가치에 초점을 두어 운영되어야 한다.

② 재정정책을 뒷받침할 지역의 사회 경제 정책지표 체계화 · 객관화

지방교부세, 사회복지보조금의 차등보조율에서 사용되는 재정자주도와 사회보장비 비율 지표는 상대적인 재정분석 지표에 불과한 것으로 재정배분의 정책지표로 사용하기에는 한계가 있다. 지방소비세, 지방소득세의 도입을 위해서는 필수적인 지역의 생산 · 분배소득지표 및 소비관련 통계인프라가 구축되어야 하며, 발표 시기도 조정되어야 한다. 현재 각종 통계의 공표시기가 너누 늦어(잠정치 익년

12월, 확정치 익익년 6월) 시의성 및 활용도가 높지 않다.

③ 정책환경 변화를 고려한 재정정책분석 기구 및 인력 확충

행정자치부 조직 내에서 지역경제 및 사회 변화 추이를 분석하는 조직이 필요하다. 아울러 분권교부세와 균특회계를 진정한 포괄보조로 운영하기 위해서는 현재 관행적으로 이루어지고 있는 단위사업별 관리를 폐지해야 하는데 이 과정에서 행정자치부의 정책조정능력이 향상되어야 할 것이다.

5. 지방재정관련조직의 역량강화방안

1) 새로운 재정거버넌스를 지향하는 지방재정관리제도

(1) 지방재정관리제도의 개선 필요성 및 기본 방향

자치단체장이나 주민의 입장에서는 재원확충이 관심사이지 재정관리제도는 논외이다. 이전재원의 확보를 위한 노력이 중요하지 지역 내 재정정보를 이용한 지역 자원을 활용할 유인이 존재하지 않는다. 재정관리제도의 발전을 위해서는 자율적 재정운영이 우선되어야 할 것이다. 그간 중앙정부의 표준적인 재정관리지침이 실정에 부합하는 경우가 많지 않았으며, 지자체 입장에서는 자율적인 내부 규율 장치로 활용되어야 할 재정관리제도들이 중앙에 보고하는 번거로운 애물단지로 간주되는 경우도 있었다. 아울러 재정관리제도가 지자체 재정 통제 기능을 수행하기에는 현실적으로 적지 않은 한계가 있는데 행정자치부의 일부 담당 직원만으로는 전문성이 요구되는 개별 제도들을 운영할 수는 없었으며 외부 전문가 지원도 충분하지 못하였다.

지방자치단체의 재정관리 역량을 강화하고 지역특성을 고려한 전문적인 다양한 관리수단을 도입해야 한다. 지방재정관리 수단(장치)을 적용하는 자치단체의 유형(대상)의 편차를 고려하면 상위 자치단체에 대해서는 현재 보다는 좀 더 고도화된 재정관리 방식이 적용되어야 한다. 평균적인 수준에서 표준적인 재정관리방식을 적용하면 지역간 편차가 큰 경우에는 관련 제도의 효과가 한정적일 수밖에 없다.

다음은 복식부기회계제도, 예산순기의 조정, 지방통계관리, 자본예산에 대해 언급하고 있다.

(2) 복식부기·발생주의 회계제도

복식부기·발생주의 회계제도의 도입에 의해 산출된 재정정보를 공시하는 경우 부채, 자산매각, 경상비 지출, 자치단체장의 교체에 따라 방치된 사업의 기회비용에 대한 정보를 제공하여 사업의 효율적인 운용을 가능하게 한다.

우선적으로 주요 사업에 대한 사업별 원가정보의 제공이 필요하다. 현행 단식부기·현금주의방식에 의하면 사업에 투하된 예산이 과소평가되어 자원 배분 결정에 왜곡을 초래할 수 있다.

〈표 2〉 A시의 도서관

(단위: 천원)

	2005년	2006년
단식부기·현금주의	258,973	402,127
복식부기·발생주의	1,085,320	1,311,919

위에서 볼 수 있듯이 현행 단식부기·현금주의에 의하면 도서관의 운영비가 2006년의 경우 4억여 원에 불과하나 복식부기·발생주의에 의하면 감가상각비, 인건비 등이 포함되어 13억원을 상회한다. 도서관 이용자라는 성과지표가 도출된 경우(일년에 만 명 이용자를 가정) 현행 제도에서는 1인당 원가가 4만원이나 복식부기·발생주의회계에 의하면 1인당 원가가 13만원을 상회하여 비용대 성과를 고려한 보다 신중한 사업결정이 이루어질 수 있을 것이다.

(3) 지방예산순기 조정

지방자치단체의 예산운영에서 세입 및 세출에 대한 추정이 불확실하여 합리적인 예산편성과 효율적인 재정운용을 제약하고 있는데 이는 자료의 불충분성과 중앙으로부터의 재정지원 비중이 큰데 기인하고 있다.

2005년 지방자치단체 이월금이 차지하는 비중이 시·군 세입결산의 26.4%인데 이는 지방세보다 높은 수준으로 지방세 비중은 시는 19.6%, 군은 6.4%에 그치고 있다. 이월금은 합리적인 재정계획의 수립에 제약요인이 되는데 중앙재정조정제도의 크기에 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 특히 국고 보조금의 증액된 시점에서 이월금이 더욱 증가하고 있다.

현행 지방 회계연도의 문제점으로 지방예산 편성기간의 단기성, 지방예산 편성의 경직성 및 합리성 확보의 어려움, 수정예산·추가경정예산 편성의 관례화 및 사업 추진의 지연, 의회 심의기능 약화를 들 수 있다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 국가 회계연도와 지자체 회계연도를 달리하는 방안이 고려될 수 있다.

(4) 지방통계관리

지방통계에 대한 관심은 지방자치제의 성숙과 더불어 지속적으로 증대되고 있으나 이에 대한 연구와 제도개선은 거의 전무한 실정이다.

체계적인 지역통계관리를 위해 행정자치부와 통계청간의 지방통계 업무배분이 명확히 이루어져야 한다. 통계청은 소득통계 작성을 위한 전문기관으로 지역내총생산 업무에 관한 통계지침을 작성하여 통계기획 단계부터 통계의 기본적인 추계방법을 만들어 가고, 반면에 지역내총생산 자료의 산출을 책임지는 기관은 전국적인 통일성을 갖출 수 있는 행정자치부가 맡아야 할 것이다. 아울러 소득통계업무를 담당하는 기초자치단체에 전문적 지식을 겸비한 직원을 배치하고, 전문지식이 지속적으로 이어질 수 있도록 조직체계를 정비해야 한다. 현재 ‘계’ 형태로 유지되는 광역자치단체의 조직을 최소한 ‘과’ 형태의 조직으로 격상하여 통계작성 기능을 강화하는 방안을 강구해야 할 것이다.

(5) 자본예산의 도입

인구 50만 명 도시에서는 경상예산과 자본예산을 분리 운영하여 전략적인 도시계획 시설 투자를 효과적으로 뒷받침하면서도 재정위기 요인들을 사전에 관리할 수 있는 재정관리방식이 필요하다. 인구 100만 명 대도시자치단체에서는 재정에 국한된 중기지방재정계획 보다는 도시계획-자주재원-지방채가 유기적으로 연계하여 도시경쟁력을 향상시킬 수 있는 자본개선계획(capital improvement plan)을 도입하고 나아가 복합적인 재정요소들을 체계적으로 정리하여 재정건전성을 관리할 수 있는 통합재정수지도 작성 발표할 필요가 있다.

2) 분권재정체계의 전략적 운용을 위한 지방재정조직

지방재정 100조 시대에 걸맞은 체계적인 재정정책을 운영하기 위해서는 일차적으로 행정자치부에

지역경제 및 사회 동향분석을 담당할 수 있는 조직이 필요하다. 또한 지방행정연구원을 비롯한 각 시도별 시도연구원의 지방재정 전문 연구진간의 유기적인 전문가 네트워크를 구축하여 다양한 정책정보를 즉시에 체계적으로 집적하여 재정운영에 효과적으로 반영할 수 있는 조직 및 인력구조가 구축되어야 할 것이다.

(1) 지방재정위원회

지방자치단체의 재정적 선택과 의사결정 참여 확대를 위해 대통령 산하나 행정자치부에 지방재정 위원회를 설치한다. 이는 중앙정부가 법률에 의거하여 지방재정에 부담을 주는 사업을 추진할 때는 지방자치단체의 선택권을 보다 확대하고 재정부담 수준을 신중적으로 운영할 수 있게 하며, 나아가 지방자치단체에 부담이 되는 재정정책의 의사결정과정에 자치단체가 공식적으로 참여할 수 있도록 하는 장치이다.

위원회는 중앙과 자치단체의 대표 동수로 구성하여 지방재정조정 재원규모, 배분방식 및 제도개선 등 전반적인 사항을 사전에 결정토록 하여 지방재정조정제도의 합리성과 투명성을 제고한다.

일본의 지방재정분권제안에서 가장 중요한 테마로 다루고 있는 지방교부세 협의 조정을 위한 재정조정위원회와 프랑스의 지방재정위원회를 벤치마킹할 수 있을 것이다.

(2) 행정자치부의 지방재정 조직 개편

행정자치부 역할에 대한 재정의가 필요한데 사회적 최저서비스(National Minimum)의 보장을 위한 국가재정과 지방재정간의 조정·중재자, 자치단체가 가지고 있는 문제 해결 도우미, 실질적인 균형발전을 가능케 하는 재정적 후원자 등이다.

문제는 현재 지방재정과 관련된 업무에 있어 행정자치부의 통합 조정능력이 미흡하다는 점이다. 부동산가격공시를 예를 들면 매년 50만여 표준필지에 대한 조사는 건교부에서 담당(감정평가사협회에서 대행)하고 2,500여만 필지는 해당 시군구에서 담당하고 있다. 변동된 내용에 대해 평가하는 일분과는 달리 매년 모든 부동산에 대한 지가평가를 반복적으로 실시하고, 담당기관이 건설교통부, 행정자치부로 이원화됨에 따라 예산낭비 및 업무의 효율적 추진에 제한을 받고 있다.

〈표 3〉 현행 행정자치부의 재정재정 관련 조직 편제

지방재정세제본부		주요 담당업무	
	재정정책팀	지방재정관리시스템 구축 지방예산제도 복권기금관리 지방재정정보화사업 지방금고	지방재정분석·진단 지방채 지방기금 지방계약
	교부세팀	보통교부세 기준재정수요 분권교부세	특별교부세 기준재정수입 세외수입
	지적팀	지적정보화 지적측량	지적민원 지적전산관리
	새주소정책팀	새주소 정보화	법적 주소전환
지방세관	지방세제팀	지방세제도개선 지방세 감면제도 지역개발세, 사업소세	정책조정회의운영 지방세 행정공개제도
	지방세정팀	재산세과표정책 취득/등록세 재산세	부동산교부세 교부 지방세정정보화
	지방세심사팀	지방세 심사청구	지방세 심사
부동산관리센터		부동산통계 운영	부동산정보관리시스템 운영
균형발전지원본부			
	지방공기업팀	지방공기업 경영평가 지자체 공유재산 지방공기업 예산 결산	지방직영기업 운영지도 지방공기업 공사채 승인

행정자치부의 지방재정관리혁신 역량을 적극 지원하는 조치가 필요한데 개략적인 내용은 다음과 같다.

○ 분권재정과제를 고려한 행자부 조직(안)

- 지방세제본부 : 국세의 지방세로의 이양에 따라 지방세제조직의 확충이 요구된다. 지방재정과 지방세정은 세입과 세출 측면에서 상호 구분되는 논리로 운영될 필요가 있다. 하지만 현행 조직체계에서는 두 가지 기능이 통합되어 있다. 지방재정이 담당해야할 정책과제들이 전문적이고 복합적으로 등장하고 있기 때문에 고유의 정책접근을 운용할 수 있도록 지방세조직체계를 분리할 필요가 있다.

- 현행 균형발전지원본부에 편재되어 있는 지방공기업팀의 위상 정립이 필요하다.
- (가칭)재정정책관실에 “포괄보조팀”을 신설하여 보조사업이 많은 중앙 각부처와 지자체에 대해 새로운 재정관리 수단들을 종합적으로 지원한다.
- (가칭)전략재정관실을 신설하고 “전략분석팀”과 “정부간 재정관계팀”을 신규로 설치한다. 전자는 지역의 사회 경제적 (정책)환경을 종합 분석하여 지방재정에 미치는 영향요소들에 대해 선제적인 재정대응을 지원한다. 아울러 지역소득과 같이 지방재정과 밀접한 관련이 있는 통계의 산출을 관리한다. 후자는 지방자치단체의 지방자치단체와 중앙정부의 재정기능을 유기적으로 연계하고 쟁점들에 능동적으로 대응하는 기능을 수행케 한다. 아울러 정부간 재정정보들을 통합 전산관리하는 기능도 추가한다.
- (가칭) 지방계약회계팀 : 재정정책팀에 계단위로 운영되는 지방계약 및 회계기능을 분리, 지방계약회계팀을 구성하여 지역실정에 적합한 조달제도 및 계약기법, 자치단체 조달의 계약관련 D/B 구축, 지방정부 물품관리 업무와 복식부기회계도의 정착을 위한 관리업무를 담당케 한다.
- 지역의 재정전문가가 매우 적은 자치단체에 대해서는 중앙의 재정자문단을 집중 지원할 수 있는 지방재정 지원전문가 풀을 형성 운영할 필요가 있다. 재정운영에서 특별하게 문제가 발생하는 지자체에 대해서는 중앙부처의 행정인력이나 지방재정 전문 연구자의 현장 파견근무제도도 구상할 수 있다. 이러한 업무를 체계적으로 연구할 수 있는 지방재정연구소나 지방세연구소의 제도화를 고려해야 할 것이다.

(3) 지방자치단체의 재정관련 조직 및 인력 개선방안

현재 예산부서는 예산관리, 지방교부세 등 의존재원관리, 기금 및 특별회계운용, 지방채관리, 광역은 기초자치단체 교부금관리 그리고 대주민관련업무 등을 수행하고 있다. 세정부서는 소관세목의 과징업무, 세정기획, 세무조사, 구제제도관련업무 그리고 체납세 정리 등의 기능을 수행한다. 세무행정의 특성상 광역자치단체는 조정기능에 중점이 있는 반면 기초자치단체는 대주민 직접 집행기능을 중심으로 수행하고 있다. 회계부서는 회계고유의 업무 외에 국·공유재산의 관리, 계약관련 업무 그리고 복식부기 관련업무 등을 수행한다.

예산, 회계, 세정 부서의 경우 복식부기 회계제도, 사업예산제도 등의 도입으로 상당한 전문성이 요구되며, 정책결정권한을 행사하거나 단위업무를 총괄 관리하는 관리계층도 보다 구체적이고 전문적인 지식에 근거하여 정책을 결정하고 업무를 관리하여야 할 필요성이 점점 증가하고 있다.

문제점으로는, 광역과 기초간의 기능 중복으로 특히 도의 시·군에 대한 관여적 사무의 중복기능 문제가 과다하게 나타나고 있으며, 새로운 기능 발굴이 미흡하다. 예산 및 회계부서의 경우 내부적 관리과정을 중심으로 업무를 수행하며 대주민관계가 다소 소홀한 현상이 발생하고 있다. 아울러 재정관련부서의 인사적체 문제는 심각한 양상을 보이고 있으며, 지방세 담당 인력수급의 불균형이 나타나고 있다. 유사한 업무를 취급하는 국가공무원과 지방공무원간의 인력수급에서 많은 차이가 발생한다. 지방예산담당인력은 순환보직에 따른 아마추어리즘의 한계를 극복하는데 많은 애로를 겪고 있지만 개인적인 노력 이외 구조적 대응은 부재할 실정이다. 중앙에서 요구하는 각종 재정관리 기법(예, 중기 재정계획, 투자심사 등)에서는 고도로 훈련된 외부 전문인력의 참여가 필수적이지만 상당히 많은 지자체의 현장에서는 중앙에서 기대하는 정도의 외부 전문인력 참여가 구조적으로 불가능하다.

조직 및 인력의 재편방안은 다음과 같다.

- 지방자치단체내 지방재정관련조직의 통합으로 자치단체내 업무 연계를 강화한다.
- 아울러 세정직의 광역화, 회계직의 중립화를 실현한다. 지자체의 계약, 회계감독 기능을 별도로 중립지대에 위치시키면 보다 전문성의 제고뿐만 아니라 지방계약의 확대에 따른 자치단체장의 도덕적 해이를 방지하는데 효과적일 수 있을 것이다.

전국적으로 표준적인 정책 운영이 필요한 개인서비스나 현금급여에서는 중앙일괄결제시스템을 구축하면 지자체의 현장에서 수행되는 지불정산업무를 대체할 수 있다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

강인재·김태중, 한국의 지역내총생산 작성체계에 관한 연구, 「지방재정논집」, 제12권 2호, 2007.

이재원, 분권재정레짐과 지방재정관리의 새로운 모색, 한국지방재정학회·자치재정연구소, 「차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?」, 2007.

이재은, 차기정부의 지방세제 개혁의 방향과 과제, 한국지방재정학회·자치재정연구소, 「차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?」, 2007.

장덕희·김태일, 지방정부의 이월금 증가현상에 관한 연구, 한국행정학회, 「새 정부개혁: 과제와 방향」, 2007.

최병호·정종필, 재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제, 한국지방재정학회·자치재정연구소, 「차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?」, 2007.