

2005 지방재정 운영방향

배 국 환

행정자치부 지방재정국장

2005년은 지방자치제가 부활한 지 10주년이 되는 해이자 참여정부 출범 3년차가 되는 해이다. 참여정부는 지난 2년간 지방분권 및 재정·세제개혁 로드맵 수립, 지방재정관련법¹⁾의 전면개정 등 지방재정혁신을 단계적으로 추진해 오고 있다. 특히 자치발전의 핵심요소인 지방재정이 그동안 지나치

게 중앙 통제적이었다는 반성아래 자주재원의 확충과 지방재정운영의 자율성을 확대하는데 주력해왔다. 지방양여금과 특별교부세 일부의 보통교부세화, 교부세율 상향조정, 부동산 과세체계 개편 등을 통해 지방의 가용재원을 확충²⁾했으며, 지방예산편성지침 및 지방채발행 개별승인제를 폐지하여 재정운영의 자율성 확대에 괄목한 만한 진전이 있었다.

그럼에도 불구하고 각종 혁신적인 제도들이 시행 초기단계에 있기 때문에 정책효과가 가시적으로 나타나지 않고 있다. 이에 따라 재정분권에 대한 만족도가 아직은 높지 않은 상황이다. 또한 재정혁신이 지방재정 운영의 자율성 강화에 치중한 나머지 국가적인 통일성과 형평성을 유지하기 위한 제도적 수단마련에 소홀했다는 의견도 제기

1) 지방재정법을 전면 개정하면서 지방자치단체기금관리기본법, 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률, 공유재산및물품관리법의 4개 법률체제로 분법(分法)하는 등 10개 법률에 대한 제·개정 작업을 추진하고 있다. 구체적인 추진 상황은 다음과 같다.

<개정이 완료된 법률 : 5개>

- 지방교부세법, 지방양여금폐지에관한법률, 농어촌도로정비법, 지방공기업법

<제·개정을 추진중인 법률 : 6개>

- 지방재정법, 지방자치단체기금관리기본법, 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률, 공유재산및물품관리법, 지방자치단체출연연구원의설립및운영에관한법률(이상 2004년 12월에 국회에 제출)
- 새마을금고법(법제처심사 중)

2) 총재정사용액(국가: 지방) 50: 50('03년) ⇒ 48: 52('05년), 자주재원 비율 77%('03년) ⇒ 79%('05년)

되고 있다. 이러한 가운데 지방재정의 환경이 변화하고 있다. 중앙으로부터 지방에 기능과 재원이 이양됨에 따른 자치단체의 책임성 확보 문제가 무엇보다도 시급한 과제로 인식되고 있는 것이다.

재정분권의 가시화와 혁신제도의 정착

2005년은 그동안의 평가를 바탕으로 각종 혁신과제들을 착실히 실행에 옮김으로써 재정분권과 지방재정혁신의 가시적 성과를 창출하는 시기가 되어야 한다. 재정분권의 핵심은 지방자치단체가 지역주민을 위해 스스로의 사무를 스스로 판단하고 결정할 수 있도록 자주재원을 지속적으로 확충하고 세입 부문의 자주권을 신장시키는 일이다. 우리나라는 국세와 지방세의 비율이 약 80대 20으로서 지방세 규모가 절대적으로 작은 상황이다. 국세중심의 조세구조는 지방자치단체가 중앙정부의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 구조를 고착화시켜 왔다. 우리나라와 행정·재정 시스템이 매우 비슷한 일본이 국세위주의 조세체계에서 벗어나 약 60대 40의 국세·지방세 배분체계³⁾를 정착시킨 역사적 경험은 우리에게 많은 시사점을 준다. 앞으로 지방소비세⁴⁾의 신설, 지역개발세

부과대상 확대 등 기능이양과 연계한 국세의 지방이양 및 새로운 지방세원 발굴을 추진해야 한다. 또한 세외수입 관리업무를 체계화하는 등 지방자치단체 스스로도 재정확충을 위한 자구노력을 강구해 나가도록 유도해야 한다. 최근에는 정부혁신지방분권위원회 내에 세제개혁을 전담할 조세개혁특별위원회와 실무추진단 구성이 추진되고 있다. 이로써 여러 부처의 의견을 조율하고 학계와 국민들의 의견을 수렴하는 종합적인 조세개편 추진체계가 구축될 전망이다. 향후 조세개혁특별위원회와의 긴밀한 협조와 의견조율을 통해 재정분권에 도움이 되는 합리적인 조세체계 개편안이 마련될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

재원의 지역간 격차를 해소하기 위해 지방교부세 등 재정조정제도를 합리적으로 개선할 필요성도 있다. 지방세의 지속적인 확충, 국가균형발전특별회계 운영방식의 개선 등 재정조정제도의 개선을 추진해야 한다. 또한 향후 지방재정 수요를 충당하기 위한 보완적 수단으로서 지방채와 기금의 역할도 새롭게 정립해야한다. 지방채의 경우 총량한도 내에서 신속하게 수요에 대응하고 지역경제 활성화 수단으로서 적극적인 역할을 할 필요가 있다. 지방기금도 전국적인 기금여유자금을 효율적으로 활용할 수 있는 방법이 강구되어야할 것이다.

성과중심의 재정운영시스템 구축

지방재정의 확충과 자율성 증대는 반드시

를 지방자치단체에 이전함으로써 지방소비세를 도입하여 운영하고 있다.

3) 주요 외국의 국세·지방세 비율

(단위 : %)

구 분	일본 ('00)	미국 ('00)	영국 ('00)	독일 ('00)	프랑스 ('00)	이탈리아 ('00)
국 세	59.7	60.4	95.1	50.7	81.5	84.0
지방세	40.3	39.6	4.9	49.3	18.5	16.0

※ 주 : Revenue Statistics(OECD 2002)

4) 일본의 경우 1997년 국세인 부가가치세의 20%

재정운영의 효율성과 책임성을 전제로 한다. 앞으로 지방재정혁신의 방향은 성과주의의 개념을 도입하여 재원의 지출가치(value for money)를 제고하고 재정운영의 책임성을 제고하는 방식이 되어야 한다. 성과중심의 재정운영시스템은 프로그램예산제도, 복식부기회계제도, 재정평가 및 재정공시제도 등을 통해 구체화될 수 있다. 첫째, 성과중심 재정운영의 예산제도적 기초는 프로그램(program) 예산제도이다. 투입(input)중심의 현행 품목별 예산구조는 예산비목별 통제위주로 운영되기 때문에 지출의 효과분석이 곤란하고 비효율적인 재정지출의 개선유인이 작다. 반면 프로그램 예산제도는 예산집행결과 어떠한 성과를 냈는가를 측정하고 이를 기초로 책임을 묻거나 보상을 하는 결과중심의 예산체계이기 때문에 지출의 효율성을 높일 수 있다. 현재 지표 개발과 성과 측정 문제의 해결을 위해 기획예산처의 디지털예산기획단과 긴밀한 협의를 통해 준비작업을 추진하고 있다. 올해는 프로그램 예산제도 시범운영기관을 확대함으로써 문제점들을 지속적으로 보완해 나갈 예정이다. 둘째, 성과중심 재정운영의 회계·관리적 기초에는 복식부기 회계제도가 있다. 현행 단식부기 결산으로는 재정상태와 운영성과를 파악하여 정책자료로 활용하기에 미흡하고 주민이 이해하기에도 어려움이 있다. 앞으로 2007년까지 복식부기회계제도의 전면 도입을 목표로 복식부기 회계기준에 의한 재무보고서 작성과 공개를 의무화하고 복식부기 결산보고서에 대한 회계법인의 외부감사도 의무화해 나갈 예정이다. 셋째, 재정운영의 성과에

대한 종합적인 평가체제를 구축해야 한다. 그리고 그 결과에 대한 적절한 보상을 통해 재정지출의 성과를 향상시키려는 유인효과를 극대화해야 한다. 올해부터는 단순 분석제도를 재정평가제도로 개편·시행할 예정이다. 평가의 객관성을 확보하기 위해 외부전문가로 재정평가단을 구성하고, 재정운영 성과에 대한 평가결과를 교부세 배정시 중·감액기준에 반영하는 등 효과적인 보상시스템 구축할 것이다. 향후 지방자치단체의 행정·재정 운영성과를 종합적으로 평가하게 될 “(가칭)통합경영평가시스템”을 구축할 예정인데, 재정평가는 자치단체 통합경영평가에 있어 핵심적 기초가 될 것으로 보인다. 마지막으로, 재정평가의 결과는 재정공시제도를 통해 주민에게 공개함으로써 주민의 알권리를 충족시킬 뿐만 아니라 주민에 대한 재정운영의 책임성과 투명성을 증진시킬 수 있다. 자치단체의 장은 매년 1회 이상 재정평가결과, 재정운영결과 등을 주민에게 공시해야 하며 그 이행실태를 매년 평가하여 재정인센티브를 부여하게 된다. 올해에는 일단 4개 지방자치단체에 시범실시하고 내용, 절차, 방법 등을 법제화하여, 2006년 이후에 전 지방자치단체로 전면 확대할 예정이다.

지방재정의 책임성 및 국가재정과의 연계성 강화

최근 언론과 시민단체에서는 일부 자치단체의 호화청사 건립과 잦은 선심성 행사의 개최 등 지방의 예산낭비 문제를 지적하면서 지방재정운영의 효율성에 대한 관심이

논단

증가되고 있다. 현재 예산낭비를 효과적으로 관리하기 위하여 기획예산처를 중심으로 “예산낭비대응시스템” 구축이 추진되고 있다. 이와 병행하여 “지방예산 종합점검시스템”을 구축함으로써 지방의 예산낭비를 예방하고 조기에 치유할 수 있는 입체적 대응 방안을 강구해야 할 것이다.

경제적 재원이란 한정되고 부족할 수밖에 없는 일이다. 국가 전체적인 재정운영이 효율적일 수 있도록 지방재정도 국가재정과 유기적으로 연계되어야 한다. 국가재정운영 계획상의 국가 시책사업이 효과적으로 반영되도록 지방중기재정계획을 수립해야 한다. 자치단체의 투·융자사업의 착수시기, 투자 규모 등을 결정할 때에도 국가재정운영과 통일성이 유지되도록 노력해야 할 것이다. 국가경제의 활력화를 위한 국가차원의 종합 투자계획에도 지방에서 적극적으로 참여하도록 유도할 필요가 있다. 또한 눈에 잘 보이지 않는 부분들, 즉 제3섹터에 존재하는

지방공기업이나 기금 등의 혁신을 통해서도 지방재정의 효율성과 책임성은 보완될 수 있을 것이다.

지금 추진하고 있는 재정분권과 지방재정 혁신 과제들을 실행에 옮기는 일은 결코 쉬운 것이 아니다. 법과 제도를 고쳐야 하고, 오랜 중앙집권의 역사 속에서 형성된 권위적인 행태를 떨쳐버려야 하는 일이다. 선진국들이 지난 수십·수백 년간 실패와 경험을 통해 발전시켜온 제도들을 압축적으로 체화시켜야 한다는 것도 근본적으로 고통스러운 과정일 수밖에 없다. 중앙정부는 스스로 권한을 이양해야 하며, 지방정부와 의회는 역량과 책임성을 키워야 한다. 지방자치의 주인인 지역주민도 성숙한 참여의식을 갖추어야 한다. 이 모든 주체들이 인내와 열의를 가지고 준비한다면 또 다른 10년 후에는 활력과 창의를 넘치는 지방, 주민이 참주인이 되는 지방으로 거듭날 수 있을 것으로 기대한다. ☺

