

기 조 연 설

김 동 건

(한국지방재정학회 회장)

지방재정발전을 위한 몇 가지 제언

2002년은 제3기 민선자치가 시작되는 첫해로서 그 동안의 공과를 바탕으로 새로운 지방재정의 운용방향의 기틀을 마련해야 하는 중요한 해로서, 그 제3기 민선자치시대가 시작 된지 불과 열흘만에 한국지방재정학회가 한국지방재정공제회와 공동으로 「민선3기 취임에 즈음한 지방재정의 회고와 발전방향」이라는 주제로 세미나를 이곳 부산에서 갖게된 것은 시기적으로 매우 중요한 의미를 가지고 있습니다.

주지한 바처럼 1997년 말 우리에게 불어닥친 IMF 외환위기는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에게도 혹독한 시련을 가져다주었습니다. 그러나 국가부도 위기라는 최악의 상황 속에서도 우리 정부는 꾸준한 구조조정과 개혁을 추진하여 4년 6개월이 지난 지금 IMF 사태를 완전히 극복하는 성과를 달성하였습니다. IMF 사태는 우리 지방재정에도 많은 교훈과 과제를 주었고 지방재정 관리 시스템을 다시 점검하는 계기를 마련했다고 하겠습니다. 지방재정의 위기 예방을 위한 지방재정 분석·진단제도, 지방재정의 건전성과 투명성제고를 위한 통합재정수지 및 복식부기제도, 전자정부구축과 지방재정운용공개, 지방공기업의 경영혁신 등 많은 제도개선이 도입되거나 추진 중에 있습니다.

월드컵축구대회가 성공적으로 끝나고 민선3기가 이제 막 출범한 지금, 우리나라의 위상을 세계 속에 알리면서 우리의 지방경제를 활성화시킬 수 있는 좋은 기회임을 확신하면서 오늘 이 자리에 계시는 지방자치단체 관계 제위께 지방재정발전을 위한 몇 가지 제언을 드리고자 합니다.

첫째로, 무엇보다도 지방재정기반을 확충하는 것이 중요합니다. 이를 위해서

는 중앙과 지방간의 재정기능이 재조정되고 이에 근거한 정부간의 세원배분이 합리적으로 이루어지도록 해야겠습니다. 정부도 이 부분에 대하여 나름대로의 노력이 있었습니다. 1998년 제2기 민선단체장 출범이후 담배소비세가 도입되고 자동차세 제도개선과 병행하여 주행세가 도입되었습니다. 또한 2000년에는 지방교부세 법정세율이 내국세의 13.27%에서 15%로 인상되는 조치가 있었습니다. 그러나 일반회계 예산 중 자체수입의 비율을 나타내는 재정자립도는 여전히 낮으며 지역간 재정편차도 매우 심한 편입니다. 또한 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 146개(시 18, 군 72, 구 56)에 이르고 있습니다.

지방재정의 기반을 확충하기 위하여 국세의 일부를 지방세로 이관한다던가 기존 지방세제를 개선하는 작업 등이 모두 중요하나 이에 본질적인 한계가 있고 또 자칫 지역간의 재정적 격차를 더욱 심화시키는 경향이 있으므로, 지방자치단체의 입장에서는 지방교부세의 법정교부율을 더욱 인상시키는 것이 가장 바람직할 것입니다. 그러나 중앙정부차원에서의 재정책확충에도 한계가 있고, 기획예산처의 주장대로 이제는 이전재원을 포함한 지방재정규모가 중앙재정의 규모에 접근하기 때문에 법정교부율을 인상한다면 이에 상응하여 국고보조금을 축소해야 한다는 주장을 감안할 때 향후 법정교부율의 추가적 인상이 쉽사리 정부내에서 합의될는지 의문입니다. 따라서 지방재정 기반확충의 초점은 재정력이 취약한 하위자치단체에 대한 지원을 강화하되 자치단체간의 형평성을 제고하는 것이 보다 합리적이라고 생각합니다.

이렇게 볼 때, 단기적으로는 현재의 지방교부세, 지방양여세, 그리고 국고보조금 제도를 강화하고 개선하는 방향의 노력을 하면서 장기적으로는 21세기의 지방화시대를 염두에 둔 우리나라 지방재정조정제도의 전면적 개편방안을 적극 검토해 볼 만 합니다. 그 동안 학계에서는 지방소비세 및 지방소득세 제도의 도입을 염두에 두면서 독일 등에서 채택하고 있는 공동세와 유사한 제도를 도입할 것을 제안하여 왔습니다. 독일의 공동세 제도는 연방제 국가의 성격에 맞게

상당히 민주적이고 합리적입니다. 무엇보다도 수직적 자원배분 뿐만 아니라 지역간의 수평적 재정조정을 시도하고 있는 것이 커다란 장점입니다. 우리나라에서 공동세 제도를 도입한다는 것은 기존의 지방재정조정제도를 전면적으로 재편성하는 결과를 가져다 줄 것이므로 그리 쉽게 접근하기는 어려울 것입니다. 그러나 장기적 시각에서 우리 실정에 맞게 적용할 수 있는 방법을 연구하고 이에 따라 새로운 지방세 제도를 구축하는 것을 검토하는 것은 매우 바람직한 일이라고 생각합니다.

둘째로, 지방재정을 건전하게 운영하고 이의 투명성을 확보하는 것이 중요합니다. 그동안 일부 자치단체이기는 하나 민선자치 이후 행사성, 선심성 예산집행이 급증하고 주민의 인기를 의식한 소규모 분식투자, 불요불급한 전시용 건축 등 방만한 재정운영사례가 다수 지적되어 왔습니다. 또한 지방재정 운영상황 전반에 대하여 투명성이 결여되어 있다는 점도 지적되었습니다.

지방재정의 건전성 및 투명성의 강화라는 명제는 우리나라와 같은 상황에서 중앙정부, 특히 행정자치부로부터 어느 정도의 통제를 불가피하게 합니다. 이는 자칫 지방재정의 자율성 확보라는 명제와 충돌하게 될 소지가 많습니다. 자치단체가 예산을 자유롭게 편성하고 운영한다는 것은 지방자치의 본질에 관한 문제이므로 중앙정부는 이를 최대한으로 존중해야 할 것입니다. 따라서 중앙정부차원에서는 지방재정운영의 건전성과 자율성을 슬기롭게 조화시키고 그에 대한 방안을 모색하는 것이 필요합니다.

현재 행정자치부에서 지방재정 건전화를 유도하기 위한 수단으로 적극 검토하고 있는 제도가 잘 아시다시피 재정패널티 제도입니다. 재정패널티의 한 방책으로서 고려되고 있는 것이 「교부세 감액제」인데, 지방재정운영과정에서 몇가지 위반사항이 발견되었을시 이에 상응한 교부세 감액을 실시하겠다는 것입니다. 구체적으로 살펴보면, 첫째 행자부 장관의 승인 없이 지방채를 발행하는 경

우, 둘째 투·융자 심사를 받지 않고 예산을 편성하는 경우, 셋째 예산편성 기본지침을 어기고 예산을 편성하는 경우, 넷째 자치단체에 대한 감사에서 재정위반행위가 지적된 경우 등입니다.

재정패널티제도는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제수단으로 사용된다는 취지에서 대다수 기초자치단체장들이 이를 반대하고 있는 것으로 알려지고 있습니다. 이들의 우려에 대해서는 심분 이해가 되며 중앙정부가 패널티제도를 과도한 통제수단으로 사용하는 것은 금지되어야 할 줄 압니다. 다만 재정운영에 있어서 경상경비를 절약하는 등 잘하는 것에 대하여 인센티브를 인정해 주듯이 부당하고 위법한 행위에 대하여 패널티를 부여하는 것은 상징적이고 사전 통제적 효과를 위해서 긍정적으로 받아들여질 수 있다고 생각합니다. 따라서 「지방교부세 조정심사위원회」에서 철저한 심의를 거치게 하고 해당 자치단체에게도 충분한 소명기회를 주도록 하는 등 객관적이고 공정한 운영이 될 수 있도록 한다면 이 제도는 좋은 방향으로 발전되리라 생각합니다.

지방재정의 투명성 제고문제는 최근 지역주민 및 시민단체에서 가장 관심을 표시하고 있는 사항입니다. 특히 시민단체로부터 예산집행내역의 공개를 강하게 요구받고 있습니다. IMF에서도 재정투명성규약(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)을 토대로 지난 1년간 우리나라의 재정운용을 평가한 결과 지방재정의 투명성제고를 가장 중요한 권고사항의 하나로 제시한 바 있습니다.

우리정부에서도 그동안 재정의 투명화를 위해 노력해오지 않은 것은 아닙니다. 예컨대 지방예산운용의 정보화, 투명화를 도모하고자 지방예산통합 정보시스템(LBIS)을 개발하였고 이에 근거하여 예산집행 및 결산자료를 인터넷을 통해 공개해 나갈 계획으로 있습니다. 또한 IMF 기준에 따른 통합재정수지에 지방재정도 포함시키는 작업을 진행하고 있으며, 아울러 지방예산회계제도의 개혁

차원에서 발생주의에 입각한 복식부기제도 도입을 추진하고 있습니다. 이러한 조치들은 정확한 공공재정의 규모와 효과를 파악할 수 있고 예산집행내역에 대한 투명성과 신뢰성을 높일 수 있는 장점을 지니고 있습니다.

그러나 이러한 조치들은 아직 초기 단계에 불과하고 시범단계에 있다고 얘기할 수밖에 없습니다. 좀더 시간이 요구되는 사항이므로 제도정착을 위한 중앙과 지방에서의 공동 노력이 요청됩니다. 무엇보다도 투명성의 제고는 지방자치단체장들의 의식전환과 투명하게 운영하겠다는 각오만으로도 많은 진전이 가능함으로 이점을 십분 명심할 필요가 있다고 하겠습니다.

끝으로, 지방공기업의 경영혁신을 꾸준히 지속적으로 추진해야 된다고 생각합니다. 지방공기업의 경영혁신은 지방재정운영과 직·간접적으로 연계되어 있는 과제입니다. 2001년말 현재 총 308개(직영 174, 공사·공단 100, 주식회사형 34)에 달하는 지방공기업의 2000년 말 결산은 약 3천억원의 적자를 기록하고 있는데 이는 지방재정운영에 큰 부담으로 작용할 수밖에 없습니다. 따라서 부실공기업에 대한 구조조정과 더불어 경영개선에 의한 흑자전환 노력이 있어야 할 것입니다.

그동안 행정자치부에서는 국가의 공공부분 혁신과 연계되어 지방공기업의 인력과 제도의 혁신을 위하여 1998년 10월 「지방공사·공단 구조조정 및 경영혁신 계획」을 수립하여 시달한 바 있습니다. 이 계획의 기본방침은 설립목적 실현이 어려운 공기업을 청산 혹은 민영화 (또는 민간위탁)하고, 유사기능을 수행하는 공사·공단을 통폐합하고 기구축소와 인력감축을 통해 방만한 경영을 개선토록 하는 것이었습니다. 그 결과 금년(2002년) 상반기 현재 정리대상 공기업 14개중 13개가 완료되었고 인력감축도 6,400여명에 이르렀다고 보고되고 있습니다. 이밖에 경영혁신과제로써 정년단축, 퇴직금 지급을 하향조정, 연봉제, 성과급제 등이 도입되거나 추진되고 있습니다.

이렇게 상당한 노력과 성과가 있었음에도 불구하고 아직은 해결하고 극복해야 할 과제가 산적해 있습니다. 2000년 10월~12월 중에 실시한 178개 지방공기업에 대한 감사원의 감사결과 236건에 대하여 감사원의 지적사항이 있었습니다. 물론 민영화, 민간위탁이라는 것이 말처럼 그리 쉽게 이루어지는 문제가 아니고 또한 상당한 수의 과제가 노사간 단체협약사항임을 인식할 때 경영혁신이라는 것이 매우 어렵다는 것은 모두가 인정할 수 있습니다. 그러나 그럴수록 지방자치단체장과 지방공기업 대표들은 확고한 개혁마인드를 가지고 이에 대응해야 한다고 생각합니다. 책임경영확립을 위한 제도마련과 철저한 경영진단을 통하여 부진한 사항을 개선해 나가야 할 것입니다.

지방자치단체가 독립적인 경영주체로 활동하기 위해서는 충분한 재원확충과 함께 자주적인 재정사용권이 보장되어야 합니다. 지방재정의 발전을 위해서는 중앙정부에 의한 통제보다는 지방자치단체의 스스로의 내부적 통제와 주민에 의한 통제수단을 도입하는 것이 더 바람직하다고 하겠습니다. 그러나 지방자치단체도 국가기관의 하나이고 지방재정이 어쩔 수 없이 중앙재정에 의존하고 있는 현 상황을 인식할 때 건전한 재정운동을 위한 중앙정부의 다소의 통제수단은 불가피하다고 하겠습니다. 지방자치제 실시 이후 지방자치단체는 어려움 속에서도 노력을 기울여 재정운용에 많은 성과가 있었습니다. 지방재정규모를 신장하고, 지역개발사업에 투자를 확대해 왔으며, 경영수익사업의 발굴 등 지방재정의 다양성과 독창성이 반영되어 지방을 활성화시키는데 크게 기여하였습니다.

이제 우리는 월드컵을 성공적으로 마무리하고 어느 누구도 상상하지 못했던 월드컵 4강에 합류하는 큰 업적을 남겼습니다. 전세계 60억 인구에게 코리아라는 나라의 역동적인 이미지를 부각시켰고 강력한 국가 브랜드를 갖게 되었습니다. 이러한 국가적 자부심과 긍지가 향후 우리나라 구석구석에서 계속 이어지기를 희망하며 이 긍지가 오늘 이 자리에 모인 모든 지방자치단체 관계제위께도

앞으로 4년간 자치단체를 운영하는데 큰 원동력이 되기를 기원하고 기대해마지 않습니다.

여러분의 건승을 빕니다. 대단히 감사합니다.

2002. 7. 11

한국지방재정학회 회장 김 동 건