

민선 4기의 성공적인 지방재정 운용

- 달라지는 지방재정제도와 지방자치단체의 역할 -

박 연 수

행정자치부 지방재정세제본부장·공학박사



1. 민선 지방자치 제4기의 정책적 의미와 새로운 미션

2006년은 지난 1995년부터 시행된 민선지방자치 10년간의 성과와 반성을 토대로 지방자치발전의 새로운 전략을 모색해야 할 중요한 시기이다.

아울러, 7. 1 『제4기 민선자치』가 출범함에 따라 자치단체별로 그간 민선지방자치 시행과정에서 나타난 장점은 계승 발전시키되, 취약·미흡요인은 개선·보완하여 주민의 삶의 질을 높이고 참여와 공개를 통한 정책수립 등 선진 지방자치 패러다임을 정착시켜야 할 것이다.

특히, 올해는 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준 101조 3,522억원으로 지방자치 이래 최초로 “지방재정 100조원 시대”를 맞이하게 되었다. 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되었다는 것과 동시에 지방재정이 보다 책임있게 운용되어야 한다는 기대와 역할의 증대를 의미하기도 한다.

결국 지방재정이 어떤 역할을 하느냐에 따라서 국가발전, 국민의 삶의 질이 좌우되는 시대를 맞이하게 된 것이다.

참여정부 출범이후 지방재정분야도 실로 많은 변화가 이루어져 왔다. 지방교부세

을 상향조정, 지방양여금 폐지, 균형발전특별회계 신설, 국고보조금의 지방교부세화 등을 통해 지방자치단체의 재원을 확충하였다. 또한 지난 1963년 지방재정법이 제정된 이래 최초로 예산·회계분야와는 별도로 지방계약법¹⁾, 지방기금법²⁾, 공유재산법³⁾을 분야별로 전문화하여 제정함과 동시에, 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고, 운용시스템을 선진화하기 위해 지방재정 관리제도 전반에 대한 전면적인 혁신⁴⁾을 단행하였다.

민선 지방자치 4기를 맞아 금년 하반기에는 이렇게 새로이 도입되고 개편된 각종 지방재정 관리제도들이 안정적으로 정착될 수 있도록 전략적으로 관리하고 지속적인 재정분권을 추진함으로써 안정되고 책임성 있는 지방재정 운영체계를 구축해 나아가야하는 미션을 우리에게 부여하고 있다.

II. 그 간의 재정제도 혁신

참여정부는 국가발전전략을 “지방분권과 국가균형발전”에 두고, 이를 뒷받침할 수 있도록 분야별로 로드맵을 마련하고 이를 토대로 혁신적 법과 제도를 마련·정비하여 시행중에 있다.

이러한 국정운영의 기본틀에 따라 참여정부 3년여 동안 실질적인 지방분권을 뒷받침하는 지방재정분야도 많은 변화가 이루어져 왔다.

우선, 재정분권 추진의 일환으로 자치단체 자주재원을 확충하는 데 노력하였다. 이를 위하여 도로사업 등 특정사업 수요에 충당하던 지방양여금 제도를 폐지하고 양여금의 일부재원을 보통교부세로 개편하고, 국고보조사업중 일부를 자치단체로 이양하는 분권교부세를 신설하여 지방교부세율을 점진적으로 상향조정⁵⁾(‘00년

1) 『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 (제정 2005.8.4 법률 제7672호)

2) 『지방자치단체 기금관리기본법』 (제정 2005.8.4 법률 7664호)

3) 『공유재산 및 물품관리법』 (제정 2005.8.4 법률 제7665호)

4) 『지방재정법』 (전부개정 2005.8.4 법률 7663호)

15%→'05년 19.13%→'06년 19.24%)하였고, 원전의 지역개발세 과세대상 추가, 국가 균형발전특별회계 신설, 종합부동산세 도입에 따른 부동산 교부세 신설 등이 이루어졌다.

둘째, 지방재정관리제도도 일대 혁신을 기하였다. 지방분권을 제도적으로 뒷받침 하기위해 1963년 지방재정법이 제정된 이래 가장 큰 폭으로 전면개정(법률 제7663 호, 2005. 8. 4 공포, 2006. 1. 1 시행)하는 등 지방재정관리제도의 새 틀을 마련하게 되었다.

지방재정관리제도 혁신의 의의를 크게 3가지로 구분해 볼 수 있다.

- ① 지방재정의 양적인 성장에 걸맞는 재정관리제도 정비가 미흡한 현실을 보완 하였다. 국가와 달리 예산, 기금, 계약, 공유재산 등 다양한 지방재정 분야가 지금까지 지방재정법이라는 단일법에 백화점식으로 모여 운영된 것을 분야별 특 성과 수요자 편의를 감안하여 4개의 법체계⁶⁾로 혁신한 것이다(<표> 참조).
- ② 중앙부처의 권한을 과감히 축소하고 지방재정운용의 자율성을 확대하기 위하여 그간 마련된 재정분권 로드맵상의 혁신방안을 반영하였다. 지나친 통제위 주로 운영되어 온 지방예산편성지침 폐지, 지방채발행 개별승인제도에서 총 액한도제로 전환, 중앙의무조달제도의 단계적 폐지를 통한 지방조달의 자율 성 확대 등이 그것이다.
- ③ 자율성 확대에 상응하는 책임성 제고를 위하여 그간 중앙정부위주의 통제방 식을 지양하고 주민자치에 기반한 자율적인 통제시스템을 구축하도록 제도화 하였다. 주민이 예산편성 및 집행과정에 참여할 수 있는 주민참여형 예산제 도, 공사시공과정에 마을 대표자가 참여하는 주민참여 감독제, 지역주민들이 재정운용상황을 쉽게 알 수 있는 재정공시제도 등을 도입하였다.
- ④ 재정운용의 성과측정이 가능하도록 선진적인 성과관리형 재정시스템을 구축

5) '06년 지방교부세법정을 인상은 보통교부세(특별교부세 포함)의 법정율은 '05년과 동일하나, 노인, 장애인, 정신요양시설 등 지방 사회복지시설에 대한 지원강화를 위하여 분권교부세율을 0.11%P 상향조정('05년 내국세의 0.83% → '06년 0.94%)한데 따른 것임

6) 4개 법제·개정중 전부개정은 지방재정법이며, 나머지 3개의 법은 새롭게 제정된 것으로 지방지급분야는 '지방자치단체기금관리기본법', 지방계약분야는 '지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률', 공유 재산물품분야는 '공유재산및물품관리법'이다.

하고 제도도입 기반도 마련하였다. 통제중심의 품목별 예산제도에서 성과주의 예산으로 전환하고, 현금주의 회계에서 재정상태와 운영성과 측정이 가능한 기업회계방식에 의한 복식부기 회계제도를 도입하고, 다소 소홀하게 관리되어 온 지방기금에 성과분석제도 도입 등이 대표적인 사례라 할 것이다.

〈표〉 지방재정법체계 혁신 요약

지방재정관련법		입법 사유 및 주요내용	
현행 (1개)	개선 (4개)		
지방재정법 총12장 119조문	기금 제10장 § 110 ※ 자치법 § 135	지방자치단체 기금관리기본법	<ul style="list-style-type: none"> - 지방기금의 체계적·효율적 관리를 위한 기본사항을 규정 ※ 지금까지 자치단체조례로 설치가능 (운용의 투명성·책임성 미흡) ※ 국가도 '91년 기금관리기본법 제정
	예산 제3장 § 29~§ 48 회계·지출 제6장 § 49~§ 58 채권 제9장 § 69~§ 71 제10장 § 105~§ 108	지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> - 현행법중 제정되는 기금, 계약, 공유 재산 및 물품관련 조항 제외하고, 기 마련된 재정혁신방안을 반영 · 지방채총액한도제 도입 근거 마련 · 복식부기회계제도 근거 마련 · 재정분석·진단에 따른 재정인센티브 부여 규정 마련 · 재정운영 공시제도 근거 마련 등
	계약 제7장 § 59~§ 63 ※ 국가계약법 준용(§ 63)	지방자치단체를 당사자로하는 계약에관한법률	<ul style="list-style-type: none"> - 주민편의에 입각, 자치단체 실정에 맞는 계약관련 기본사항을 규정 · 주민참여에 의한 계약감독제 도입 · 재해복구공사 개선계약제도 도입 · 자치단체장, 지방의회의원 등에 대한 계약체결 제한 규정 등
	재산 제10장 § 72~§ 89 물품관리 제10장 § 72~§ 104③	공유재산및 물품관리법	<ul style="list-style-type: none"> - 경영수익개념 도입 등 공유재산의 효율적 관리를 위한 기본사항을 규정 · 공유재산 교환요건의 완화 · 행정자치부의 특별재무조사 폐지 · 국고보조 공공시설 설치조례 사전 승인제 폐지 등

Ⅲ. 민선 제4기 지방재정의 과제와 발전방향

이처럼 지방재정 분야별로 괄목한 만한 성과가 있었음에도 불구하고 지방자치발전의 기반으로써 지방재정이 굳건히 자리매김하기 위해서는 함께 풀어 나가야 할 과제들도 산적해 있는 것이 현실이다.

첫째, 『지방세원의 편중에 의한 자치단체간 재정불균형』이 여전히 심각하다. 전체 지방세 수입의 61%가 수도권에 집중되는 등 지방세원 자체가 불균형하게 분포되어 있어 균형적인 재원확충에 근본적 한계가 존재하고 있다. 기준재정수입이 수요를 초과하는 교부세 불교부단체가 11개(4%)인 반면에 자체수입으로 인건비조차 해결 못하는 자치단체가 여전히 41개(16%)에 이르는 상황은 지방자치단체간 재정불균형의 심각성을 단적으로 보여주고 있다. 이러한 재정력 격차의 문제는 지방자치의 균형적인 발전에 장애요인이 되고 있음은 자명한 사실이다.

이를 해결하기 위하여 지역특성에 맞는 지방자치단체별 세원을 적극 발굴하는 한편, 자치단체간 또는 국세·지방세 구조도 합리적으로 개편할 필요성이 있다. 예를 들면, ‘특별·광역시와 구’, ‘도와 시·군’으로 나누어진 2원적인 세목 구분체계를 ‘특별시와 자치구’, ‘광역시와 자치구’, ‘도와 시’, ‘도와 군’ 등 자치단체별 특성을 고려하여 세분화하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 아울러 광역자치단체의 기초자치단체간 재정조정기능을 강화하기 위한 재정보전금 제도개선 등 자치단체간 재정불균형을 완화할 수 있는 제도적인 장치를 지속적으로 마련할 계획이다.

둘째, 아직까지 일부 지방자치단체의 방만한 재정운용에 대한 비판적 시각이 상존하고 있다. 각종 낭비성·선심성 축제개최, 재정규모에 맞지 않는 호화청사 건립 등은 언론에서 단골메뉴로 지적되며 자치단체의 재정운용이 아직도 선심성·낭비성으로 운용되는 것처럼 국민들에게 비춰지고 있는 것이 현실이다.

이처럼 지방재정의 책임성에 대한 비판이 계속되고 있다는 사실은 비단 축제나 청사 문제 외에도 전반적인 지역의 살림살이가 주민의 입장에서 쉽게 알기 어렵고 자발적인 참여도 미흡해 일부의 의견만 반영된 사업계획 수립, 집행이 이루어지는데 근본원인이 있다 할 것이다.

이를 획기적으로 개선하기 위하여 자치단체별 재정운용성과의 객관적 평가 및 공개, 지역주민·시민단체 등의 참여를 통해 “투명하고 책임있는 지방재정”을 구현하는 데도 중점을 둘 계획이다.

주민참여형 예산편성제도가 내실 있게 운영될 수 있도록 행정적 지원과 점검을 강화하고, 예산집행과정의 투명성을 강화하기 위해 예산집행기준 제정, 유흥업소 등에서 사용이 차단되는 클린카드제도 도입, 지역공사의 주민참여 감독제 등 다양한 정책들을 도입하여 내실있게 추진할 예정이다.

또한 재정운용성과에 대한 분석·공개를 강화하고 특히, 금년 8월 모든 자치단체의 재정운용상황을 주민들이 알기쉽게 공개하는 『지방재정공시제도』를 전면 실시하여 지역주민에 의한 자율적 재정통제 기능을 강화함으로써 지방재정의 투명하고 건전한 운용을 제고하도록 할 계획이다.

셋째, 지금까지 재정운용이 타성적·선례답습적으로 “준 돈을 어떻게 집행할까?”를 고민하는 수준에 머물렀지만 앞으로는 경영방식에 입각한 투자의 효율성을 고려한 우선순위 및 지역주민과의 합의를 통한 예산편성, 사업추진결과에 대한 사후평가 강화 등 성과지향적 재정운용시스템 구축이 시급한 실정이다.

지방재정운용 환경은 갈수록 어려워지고 있는 것이 현실이다. 지방세 등 세수증가 수준에 비해 사회 전반적인 고령화 추세에 따른 노인복지시설 등 복지수요가 지속적으로 증가하고 있고 사회양극화 해소 등 현안해결을 위한 신규 재정수요도 폭증하고 있어 효율적인 재정운용 필요성이 어느 때보다도 절실하다 할 것이다.

이를 위하여 '07년부터 전 자치단체에 복식부기 회계제도를 도입하고 '08년부터 사업별 예산제도를 도입하며 재정정보화사업을 통한 재정분야별 정보시스템을 연계구축하여 재정운용에 대한 성과측정이 가능하도록 할 예정이다.

금년에는 250개 전 지방자치단체가 사업별 예산서를 시범 편성하여 지방의회에 제출토록 하는 등 지방자치단체의 적응력 향상을 도모할 예정이다. 또한, 복식부기 회계제도 도입 기반을 완성하기 위해 자치단체 기초재정상태 파악을 위한 자산·부채 실사작업을 내실 있게 추진하고 제도의 안정적인 정착을 위해 표준교재 보급 등 교육 지원을 강화할 예정이다.

넷째, 자치단체간 재정균등화와 안정적 재정운용에 기여하고자 운용된 지방교부세 제도의 개선이 필요한 시점이다. 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 부족분을 기초로 산정함에 따라 자치단체별 재정운용 효율화를 위한 노력정도를 반영하는 수단이 미흡하였던 것도 사실이었다.

지방교부제도 한정된 재원인 만큼 국가 전체적인 재정운용 효율성도 감안하여 자치단체간 노력 정도에 따라 차등지원 되도록 산정 시스템을 지속적으로 개선해 나갈 계획이다.

이를 위하여 보통교부세의 경우, 자치단체의 세입·세출 자체노력을 반영하는 인센티브 제도⁷⁾를 운영중으로 금년부터는 자치단체의 자구노력을 보다 촉진하기 위하여 항목중 지방세 체납액 축소, 지방세 징수율 제고, 경상세외수입 확충, 경상경비 절감운영, 지방상수도요금 현실화 등 6개 항목의 반영비율을 상향조정하였고 앞으로도 지방세 징수실적을 추계기준에서 부과액 기준으로 바꾸는 등 지속적인 개선을 할 예정이다.

특별교부제도 지역현안사업중 노인·아동·장애인 등 취약계층 관련사업에 우선 지원하는 등 삶의 질 제고를 뒷받침하고 지원절차 및 기준도 투명하고 객관적으로 운용하고 재해대책수요 잔여분은 각종 업무평가관련 우수단체에 지원함으로써 지방행정의 효율성·효과성을 극대화하고 국정통합성 확보에도 기여하도록 할 것이다.

IV. 지방자치발전을 선도하는 재정운용

민선지방자치 10년을 지나면서 돌이켜 보면 일부 자치단체장의 독단적인 행정행태, 방만한 재정운용 사례, 각종 부정비리의 발생 등 갖은 시행착오로 일부 비판도 있었으나 일반적으로 어느나라보다 짧은 기간에 지방자치를 안정적으로 발전시

7) 현재 기준재정수요산정 항목에서 지방공무원 운영 등 6종, 기준재정수입산정 항목에서 지방세 징수율 제고 등 7종으로 13종을 운영중임.

켜 왔다는 평가를 받고 있다.

이러한 시행착오과정을 거쳐 2006년 7월 1일 드디어 지방자치의 새로운 10년을 시작하는 민선지방자치 제4기의 출발선에 다시 서게 된 것이다. 지난 10년에 대한 반성은 지방재정 운용이 보다 책임있고 효율적이고 건전하게 이루어져야 함을 깨닫게 했으며, 스스로 변화하려는 노력과 합쳐져 법과 제도상의 많은 발전을 가져올 수 있었다.

하지만 지방재정을 둘러싼 환경은 결코 호락호락하지만은 않다. 경제성장률의 둔화에 따라 세수증가율은 둔화하는 데 반해, 사회복지, 고령화 등을 비롯한 지방재정의 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 또한, 호화 지방청사 보도에서 보듯이 언론과 국민들의 따가운 시선도 상존하고 있다.

결국, 민선 제4기를 맞는 지방재정가족 모두가 변화하는 지방재정 운용환경과 제도변화에 걸맞게 인식을 새롭게 하고, 책임성과 전문성을 갖춰 지방재정의 지출가치(Value for Money)를 극대화하는 노력을 다해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 지방자치단체와 지방의회는 견제와 균형의 원리에 따라 서로 역량을 키우면서 책임성을 담보하며, 지방자치의 주인인 지역주민들도 성숙한 참여와 비판의식을 가질 때 비로소 따가운 시선도 자치단체에 권한과 재원을 이양해야 한다는 우호적인 여론으로 바뀔 수 있을 것이다. ☺

