

---

2009 지방재정 세미나

---



# 기조연설

박 광 태 · 유 태 명

(광주광역시장) · (광주광역시 동구청장)



## 기조연설

### 위기를 극복하고 국민에게 희망을 주는 화합과 포용의 지방자치 시대를 펼쳐나갑시다.

5천년의 찬란한 역사를 자랑하는 우리 민족은 긴 역사만큼이나 다양한 영욕과 부침을 경험하였습니다. 대륙을 호령하던 광개토대왕과 같은 영웅이 활약하던 시절이 있었든가 하면, 삼전도의 굴욕을 맛보던 시절도 있었습니다. 세종대왕과 같이 문물을 꽃피우던 현명한 지도자가 나타난 시절도 있었으며, 연산과 같은 암군 하에서 지내던 시절도 있었습니다. 한민족이 자기완결적인 유교의 세계에 머물러 있는 동안 서양은 근대화의 과정을 역동적으로 이루어 내고 있었습니다.

서양은 근대화 과정을 거쳐 과학기술의 발전과 함께 막강한 경제력을 축적하였으며 새로운 정치제도를 창출하였습니다. 자본주의 시장경제체제는 미증유의 경제적인 발전을 가져오고 자유민주주의 체제의 성립은 시장경제를 지원하고 개인의 가치 발전과 인권의 보장에 획기적인 변화를 가져오게 하였습니다.

동서양의 비대칭적인 발전은 우리 민족에게는 일제강점이라는 어두운 시기를 맞게 하였습니다. 15~16세기부터 서구의 문물을 받아들인 일본에 의한 강제적인 근대문물의 소개는 근대화에 대한 우리 민족의 많은 저항을 불러일으키는 요소가 되었으며 우리 민족에게 여러 가지 모순을 배태시키는 결과를 가져왔습니다.

일제로부터의 해방은 우리 민족의 분단을 가져왔으며, 자본주의와 자유민주주의 체제를 받아들인 대한민국은 민족상쟁의 폐허를 딛고 놀랄만한 경제성장을 달성하였습니다. 1960년대 초반만해도 아프리카의 최빈국 수준의 국민소득을 가득하였던 우리나라는 이

제 세계 10위권의 경제대국으로 성장하였습니다.

우리가 개발년대에 그렇게 부러워 하던 선진국들과 이제는 어깨를 나란히 하고 국제 무대에서 활동하는 당당한 위치에 이르렀습니다. 우리보다 늦게 발전하고 있는 나라들은 우리 나라를 선망의 눈으로 바라보게 되었습니다. 우리의 공산품이 세계 각국에 널리 공급되게 되었고, 이 중에는 세계적인 품질과 판매량을 자랑하는 경우도 많이 있습니다. 또한 우리보다 어려운 나라에 하는 원조의 양도 증가하고 있으며, 우리의 문화도 한류라 하여 다른 나라들에게 널리 받아들여지고 있는 것은 여러분들이 이미 모두 알고 있는 사실입니다.

경제성장과정에서 소외되었던 정치적·사회적 자유화와 민주화란 가치도 대통령 직선제, 지방자치 등을 통하여 달성하여 나가고 있습니다. 이러한 성취에 대해 자만을 하여서는 안되겠지만 우리들은 충분히 자부심을 가져도 된다고 생각합니다.

우리의 지방자치는 이제 지방의회 구성 18년, 단체장 주민선출 15년에 이르러 성년을 바라보게 되었습니다. 불균형 발전전략에 따른 자원의 집중적인 투자를 위한 중앙집권적인 정치구조에서 분권적인 구조로의 변화를 추구한 것이 지방자치제도라 하겠습니까. 지방자치는 동질적이었던 지방정부의 다양화를 의미하며 지방정부의 개성의 발견과 발전을 촉구하는 제도적 장치라고 할 것입니다. 다양한 개성을 가진 지방정부가 개별적인 특성이 있는 효용을 제공함으로써 우리나라 국민들을 보다 풍요롭고 행복하게 만들어주는 것이 지방자치가 존재하는 하나의 이상적인 모습이라 생각됩니다.

이상적인 지방자치에 이르기 위해서는 지방정부가 자율성과 책임성을 가지고 창의력을 발휘하여 자신 지역의 문제를 해결하고 과제들을 처리하여 나갈 수 있어야 합니다. 그 동안 집권적인 사고에 굳어 있던 우리는 이러한 필요성을 인식하여 여러 가지 노력들을 기울여 왔습니다. 1999년도에는 중앙행정권한의 지방이양 관련법과 추진위원회를 설치하였고, 2003년도에는 지방살리기 3대 특별법을 제정하였습니다. 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도 건설을 위한 특별조치법이 그것입니다. 지방분권특별법은 중앙정부와 지방정부의 기능 재배분을 위해 기관위임사무 정비, 특별지방행정기관의 정비와 지방자치단체로의 이양, 교육자치제도의 개선, 자치경찰제의 도입 등 중앙의 권한과 사무를 대폭 지방으로 이양할 것을 규정하고 있습니다. 지방분권특별법은 재정분권의 목표를 지방재정의 자주성 확보에 두고 이를 위하여 지방재정을 확충하고 지방재정의 건전성을 강화하는 방안을 마련하도록 하였습니다. 국가균형특별법은 지방양여

금제도를 폐지하고, 주세를 균형발전특별회계 재원으로 설정하였습니다. 지방교부세 법정율을 인상, 수질오염방지 사업 국고보조금 전환, 농어촌지역 개발 등 특별회계 편입 등으로 양여금을 해체하였습니다. 2008년에는 지방분권특별법을 지방분권촉진에 관한 법률로 변경하고, 중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률은 폐지하였으며, 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회를 지방분권촉진위원회로 통합하였습니다. 위임사무는 원칙적으로 폐지할 것과, 지방재정의 확충과 건전성 강화를 규정하였습니다. 또한 국가균형발전위원회는 지역발전위원회로 바뀌어 지방분권, 지역경제 활성화, 지역경쟁력 극대화 등을 추진하도록 하고, 균특회계는 지역 및 광역발전특별회계로 확대 개편하게 되었습니다.

이러한 노력과 아울러 이루어진 재정의 규모 변화를 보면 1989년도에 총재정 규모가 23.7%, 지방재정은 5.5%였는데 지방자치가 실시되던 1991년도에는 각각 26.1%, 7.7%, 1994년도에는 각각 29.8%, 9.3%, 1997년도에는 각각 33.2%, 11.2%로 증가하여, 지방재정의 상대적 비중이 불과 10년만에 두 배로 급속하게 증가해 왔습니다. 2009년에는 예산기준으로 볼 때 지방재정이 교육재정을 포함하면 전체 재정 규모의 약 57.3%에 이르러 중앙과 지방이 4:6의 재원배분 구조를 보이게 되었습니다. 그런데 세입의 분권의 구조를 보면 1990년 지방이 26%, 1995년 29.3%, 2005년 22.0% 2009년 21.2%로 중앙과 지방의 세원 배분이 약 8:2의 비율을 보이고 있습니다. 세원과 재원의 배분구조 불균형에 대해서 지방재정학자들은 지방자치의 발전을 위한 세출자치의 전제가 되는 세입자치를 어렵게 한다는 지적을 하여 왔습니다. 이러한 재정운영구조는 중앙정부에 대한 의존성을 심화시키는 방향으로 지방자치가 운영되도록 하였습니다. 그 결과 지역경제 활성화 기능과 지방자치단체의 징세노력이 약화되고, 주민들의 조세부담에 비하여 상대적으로 많은 재정지출을 하는 등의 재정책임성의 약화 요인으로 작용하였던 것입니다.

이를 해결하기 위하여 지방소득·소비세의 도입을 통한 자주재원의 비중을 높이는 방안이 제시되어 왔습니다. 지방소득·소비세의 도입은 지방자치단체의 지지, 국회의 지원과 지방소득·소비세 특별위원회의 통과로 현재 그 가능성이 매우 높은 상황입니다.

세입자주권이 확충된다고 하여도, 자주성 제고에 걸맞는 효율성과 건전성, 책임성이 자동으로 확보되는 것은 아니며 이를 확보하기 위한 노력이 이루어져야 할 것입니다. 충분한 자주권을 가지게 된 자치단체에 대해서는 통제를 완화하되 재정책임성을 부과

하여 방만한 재정운영시에는 타 건전 자치단체와의 통합을 유도하는 방법도 책임성을 확보하는 방안이 될 것입니다. 자치단체간 보험제도의 도입을 통해 파산위기에 처한 단체를 구제하거나 타 단체와의 통합시 통합 비용으로 활용토록 할 수 있을 것입니다.

자주재원이 부족한 지방정부에 있어서는 이전재원의 중요성이 그만큼 더 크다고 하겠습니다. 기본적인 행정경비에 대한 충분한 자원보전을 하고, 국가정책이나 의무적 사업에 대한 과중한 지방비 부담을 경감시켜 자체사업을 할 수 있도록 하여야 할 것입니다. 또한 형평화 기능 위주의 이전제도를 지역경제 활성화를 강화시켜 지방정부의 자생력과 자주성을 제고시키는 방향으로 운영하여야 할 것입니다.

지방소득·소비세의 도입이 재정책임성을 강화할 수 있다고는 하여도 재무책임성으로 인한 파산이나 통합으로 가지 않도록 하려면 중장기 사업의 효과를 제고할 수 있는 재정 운영상의 책임성을 확보하는 것이 또한 필요합니다. 지방자치단체 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해 지방자치가 실시된 이후 여러 가지 새로운 지방재정제도를 도입하였습니다. 재정투·융자심사제도, 예비타당성 조사, 사업예산제도, 복식부기·발생주의회계, 성과평가제도 등이 이에 해당됩니다. 이러한 제도들이 충실히 운영된다면 재정운영의 효율성과 책임성을 확보하는데 많은 도움이 될 것입니다.

재정 투·융자심사제도, 예비타당성 조사의 경우에는 사업심사 대상을 확대하고, 심사를 충실히 하며, 심사에 대한 평가 시스템을 마련한다면 보다 나은 재정운영이 가능해질 것입니다. 사업예산제도는 사업중심의 예산체계를 구축하여 예산집행결과를 성과평가와 연계시키는 예산기법으로, 성과관리를 목표로 하고 있습니다. 도입 이후에도 사실상 자치단체의 실제 예산운용은 기존의 품목별예산제도를 벗어나지 못하고 있는 바 지방자치단체에서 추진하는 사업에 대해 체계적인 분류작업을 면밀히 하여 성과관리에 적절히 활용하도록 하여야 할 것입니다.

복식부기·발생주의회계가 2007년 도입되어 시행되고 있습니다. 재정상태보고서, 재정운영보고서 등 재무제표가 산출되고 있으나 자치단체 전체의 거시적 정보만 산출되어 재무회계정보의 활용이 미흡한 실정입니다. 사업별 원가정보의 산출을 위한 준칙제정과 미국과 같이 사업에 대한 순원가(net cost)보고서가 필요한 상태입니다.

성과평가는 2006년 정부업무평가기본법에 의해 법제화 되었습니다. 지방자치단체의 경우 BSC 등 정교한 평가시스템이 도입되었으나 재정운영의 효율성에 기여하기 보다는 연례적 행사로 생각되며, 목표와 성과지표의 개발이 미흡하여 실제 사업운영과 유리된

경우가 많습니다. 조직 전체의 목표와 성과가 아니라 구체적인 사업을 제시하여 사업의 성과증진을 위한 구성원의 노력과 연계시켜야 할 것이며, 사업별예산제도와 복식부기회계와의 연계도 필요합니다.

전반적으로 재정개혁제도들이 단편적·비체계적으로 운영되어 아직은 의도한 효과를 충분히 거두고 있다고는 하기 어렵습니다. 지방재정운영이 사업보다는 조직단위를 중심으로 편성·집행되기 때문에 이를 보완할 수 있는 통합적 사업관리시스템을 마련하여야 하며, 사업예산제도가 핵심적인 내용이 되어야 할 것입니다.

재정운영상의 책임성과 효율성 확보를 위해서는 기초통계자료가 충실하여야 합니다. 지역내 소득 관련 통계 자료가 미비하여 중앙정부와 지방자치단체에서 추진하는 다양한 사업이 지역내 일자리 창출과 지역소득에 미치는 영향을 정확히 평가하기가 어려웠습니다. 지방자치단체의 사업결정에 유용하게 이용할 수 있는 소득, 고용, 소비 등 통계 자료를 산출하여 자치단체들이 재정계획 수립과 지역발전 계획, 중앙정부의 보조금 결정에 이용할 수 있도록 하여야 할 것입니다.

비효율적으로 운용되는 정부부문의 조정과 함께 그간 정부가 담당하지 않았던 분야의 과감한 신규인력채용을 통하여 실질적인 고용 창출에 기여할뿐만 아니라 지방재정의 전문성과 효과성을 높일 수 있습니다. 일반직 공무원 채용보다는 전문분야의 공무원을 채용할 필요가 큼니다. 예를 들면 정부회계의 복식부기·발생주의 전환에 따른 공인회계사, 투명성 제고를 위한 법률전문가, 감사·평가·기획·조정 분야의 전문가를 들 수 있을 것입니다.

우리의 유능한 지방 공직자분들은 현재의 경제 위기를 극복하기 위한 예산 조기 집행과 희망근로 프로젝트의 성공적인 수행에 많은 지혜를 기울여 우리나라가 한 단계 더 도약할 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 생각합니다.

이러한 모든 일들은 지방정부의 공직자들을 중심으로 이루어져야 할 것입니다. 새로운 제도의 창안과 학습은 물론 이의 부족한 점에 대한 인식과 이해와 보완은 실제로 업무를 담당하는 분들에 의하여 이루어지는 경우가 많습니다. 그동안 성격이 다른 여러 정권의 변화에 있어서도 지방이 큰 흔들림 없이 유지된 것은 지방자치에 많은 공이 있다는 평도 합니다.

우리 사회의 지방자치의 선진화에는 정치한 제도와 이러한 제도 운영의 경험, 유능한 공직자가 필수적이라고 할 것입니다. 이러한 공직자는 제도의 변화가 귀찮고 번거로

운 것이 아니라, 없어서는 안되는 친숙하고 편리한 것으로 일반의 대중에게 받아들여지도록 노력하여야 합니다.

이제 우리나라는 다문화 가정도 자연스레 받아들일 만큼 성숙하고 국제화 된 개방된 사회에 이르게 되었습니다. 우리와 다르다고 배척했던 사람들도 이제는 화합하고 포용할 수 있게 되었습니다. 우리는 지방자치의 경험을 계속 발전시키고 우리의 발전 경험을 다른 사회와 공유하고 그 혜택을 다른 사회의 이웃들과 함께 나누어서 국제사회 구성원들의 행복 증진에도 기여함으로써 우리 국민은 물론 전 세계인들에게도 희망을 주는 지도자적인 국가의 위치를 확보할 수 있도록 하여야 할 것입니다.

2009년 6월 18일

한국지방재정학회 회장 **신 종 렬**