지역발전을 위해 재정지원은 어떻게 이루어져야 할까

신두섭
지역발전위원회
정책연구관
balancesds@korea.kr

지역발전을 위해 재정지원은 필수이다.

지방자치 시대! 지역 주도의 지역발전은 중요하다. 지금까지의 지역발전은 중앙정부 주도에 의해 정책이 입안되고 추진되어 왔다고 할 수 있다. 지역이 주도하여 지역민의 의사와 상황을 적절히 반영한 자율적 지역발전 사업이야말로 오늘날 지역발전이 나아가야 할 방향이다. 하지만 이러한 지역발전은 정확한 방향이 세워졌다고 하더라도, 강력한 추진력이 될 수 있는 '연료' 인 재정지원이 이루어지지 않는 이상 공허한 꿈으로 끝날 수밖에 없을 것이다. 1995년부터 민선 단체장이 지역민들의 손에 의해 선출되었고, 짧은 지방자치 역사 속에서 지역발전을 위한 관심과 노력은 그 어느 때보다 열의가 높다 하겠다. 하지만 이러한 열의와는 동떨어지게 지방자치 시대의 '지방분권(행, 재정분권)' 의 추진과 지자체 주도의 '지역발전사업' 이 추진되며 이를 위한 '재원의 안정적 확보' 가 이루어지는 3박자가 동시에 맞아 떨어지는 것은 쉽지 않다. 최근 지자체는 20%의 낮은 지방세입 구조 대비 42.2%의 높은 재정 사용액을 보이고 있는 기형적인 세입세출 구조를 가지고 있다. 즉, 지방자치단체의 재정 부담은 지방채무가 점차적으로 증가하게 되고, 의존재원 비율이 점점 높아질 수밖에 없다. 의존재원 비율을 낮추고 자율재원 규모 확대를 통해 지자체 우선사업에 재정지원이 될 수 있도록 해야 하나 글로벌 경제위기, 복지수요 증가 등 국내외적인 환경요인에 의한 지방재정 위기로 지역발전 재원확보에 빨간불이 들어온 상황이다.

따라서 향후 지역주민에게 현실적 지원이 가능한 지역발전 정책 구현과 이를 실현 가능하도록 하는 재정 지원 정책은 매우 시급하며 중요하다고 하겠다.

지금까지의 지역발전 재정지원 무엇이 문제인가

최근 10여 년 동안 지역발전을 위한 재정지원의 근간은 특별회계를 통한 지원이었다. 특별회계를 포함하여 재정 지원 정책의 몇 가지 문제를 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 특별회계와 관련해서는 국가균형발전특별회계에서 광역 · 지역발전특별회계로 개편 시 지자체의 자율성 확대를 추구하였으나 실현되지 못하였으며, 사업 규모도 2009년 9.58조원에서 2012년 9.41조원으로 감소하였고, 대부분 중앙정부 시각에서 사업을 선정해 운영하여 왔다는 것이다. 지역주민의 삶에 대한 종합적 배려 부족과 재

원배분 방식에서 지방비 부담제도(matching fund system)를 채택하고 있어 지방재정에 큰 부담으로 작용하고 있다. 이와 함께 지자체의 자율적 지역사업 추진이 가능하도록 포괄보조금제도를 도입하여 실시하고 있으나, 배분 구조에 있어 기초지자체의 자율성 침해와 평가체계에 대한 문제가 있음이 지적되었다. 즉 국가에서 광역지자체로 보조금이 배분된 후에, 다시 광역자치단체에서 기초자치단체로 배분되기 때문에 기초지자체의 자율적 기획, 운용이 매우 제한적이었다. 그리고 사업에 대한 평가는 부처별 평가로 실시되어 객관성 확보 및 사업별 중복에 대한 평가 기준이 모호하다는 지적이 있다.

둘째, 국고보조사업의 경직성 및 지방의 부담 확대와 사업선정의 불합리성을 지적할 수 있다. 국고보조금 대상사업의 유형 및 사업선정 원칙이 결여되어 있어, 사업의 기획, 운용 측면에서 어려움을 겪고 있으며 기준보조율과 지방비 부담설정에 있어서도 불합리하다. 사회복지 국고보조사업이 급증하여 지방비 부담이 지속적으로 증가하고 있으며, 부처의 지자체에 대한 영향력 확대와 정치적 필요에 따른 국고보조사업이 확대되고 있으나 합리적 · 체계적 기준이 미비한 상황이다. 자치단체마다 대부분 보조사업 규모가 영세하여 본래의 취지 달성에도 한계가 있다. 아울러 사업 선정 및 보조율 결정 등 중요 정책 결정과정에서 중앙 · 지방간 협의 · 조정 시스템이 미비하여 지자체가 배제되는 경우가 많다.

셋째, 지자체의 자주재원 확보를 위해 도입한 지방소비세의 배분상의 문제와 지역간 재정 격차 심화 및 안분 문제가 제기되었다. 2010년 지방재정의 세원 확보 측면에서 지방소비세제가 도입되었으나, 안분 기준에 있어 지역별 민간최종소비지출을 기준으로 시 · 도간 차등 배분(100, 200, 300의 가중치)하고 있어 이를 지역 재정 형평에 맞추어 재조정되어야 한다는 목소리가 높다. 또한, 지역간 재정격차를 해소하기 위해 조성된 지역상생발전기금은 수도권 22.5%, 비수도권 광역시 28.1%, 비수도권도 49.4%로 배분되고 있으나, 지역간 재정격차 해소가 아닌 재정불균형이 심화되는 문제가 제기되고 있다.

넷째, 지방 세출에 있어 지자체의 비효율적 재정지출의 발생이 높다는 문제이다. 지방재정 지출 중 자체사업 비중은 수도권이 높으며, 전체 세출예산 중 사회복지 분야의 증가 추세가 두드러지고 있다. 그러나 중기지방재정계획과의 연계가 미비하고 중복성 투자나 정치권의 선심성 사업이 우선시 되고 있으며, 이에 대한 타당성 검증 또한 미비하여 효율성이 떨어지고 있다는 지적이다. 이러한 비효율적 지출이 증가하고 여기에 지자체의 복지 관련 예산 수요 증대가 더해져 실제 지역발전을 위한 자체사업 예산은 축소될 수밖에 없게 된다.

자율성 향상과 책임성이 강화된 지역발전 지원 재정정책이 중요하다

지역발전 사업을 위해 지자체의 자율성을 확보하고 효율적인 정책 운용을 위해 몇 가지 정책적 방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 특별회계를 개편할 필요가 있다. 현재 광역 · 지역발전특별회계는 3개 계정으로 구성되어 있는데 이를 지역의 당면 과제를 해결할 수 있도록 계정 조정을 통해 확대 개편할 필요가 있다. 그것은 지역의 도시기능을 강화하고 농산어촌의 소도읍을 육성하며, 지방의 중소기업을 육성하여 지역 일자리를 창출할 수 있도록 하는 것이다. 도시 활성화 기능을 강화하기 위해서는 각 부처별 도시 관련 사업의 통합 및 조정과 함께 지역 특성을 반영한 도시 활성화 사업을 발굴 및 시행하도록 해야 한다.

다음으로 농산어촌의 소도읍 육성을 위해서는 특성화 발전, 교육 · 의료 등 격차완화 지원과 관련된 사업을 집중 지원해야 할 것이다. 이를 위해 시 · 군 주도의 소도읍 · 접경 · 섬마을 조성사업, 국가 주도의 격차 완화 지원 사업을 중심으로 시 · 군별 배분방식으로 운용하도록 한다. 그리고, 지역에 소재하고 있는 중소기업을 육성하여 지역 일자리를 창출하기 위해서는 기업과

일자리라는 종합적 시책 수립이 중요하며, 산학협력을 통한 인력양성과 지방투자 촉진 관련 사업의 추진을 지원하는 것이 중요하다. 아울러 지방투자 부분은 지역투자촉진보조금을 확대 · 개편하여 해외 U-턴 기업, 지방이전 기업에 대한 지원을 확대하도록 한다.

마지막 '제주특별자치도계정'은, 기존정책과 사업을 유지함으로써 제주 지역의 특수성을 인정하고 지역발전이 지속적으로 이루어질 수 있도록 지원한다.

이외에도 회계 및 기금간 사업 조정을 통해서 회계운용의 효율화를 꾀할 필요가 있는데, 기존 광특회계에서 타 회계 이관사업, 그리고 타회계 · 기금에서 신설회계로 이관할 단위사업도 있을 것으로 판단되며, 이에 대한 합리적 조정을 강구할 필요가 있다.

둘째, '포괄보조금' 조정과 평가체계 개편을 통해 지자체의 자율성을 확대하는 것이다. 포괄보조금사업의 배분방식인 시도별 배분을 시군구 배분으로 조정하고, 공식에 입각한 배분으로 객관성과 투명성을 확보하는 것이 중요하다. 특히, 부처 사업지침을 간소화하고 지자체의 자율성 침해를 최소화하여야 한다. 아울러 사업의 부처 자체평가를 폐지하고, 재정당국의 회계 운영성과 평가는 지역발전위원회 평가로 일원화함으로써 일관성과 객관성을 확보하도록 한다.

셋째, 그 외에 지역발전을 위한 재정지원 과제로 국고보조사업 개편, 세원확보, 재정지출의 효율화, 복지관련 재원 확보 등의 당면한 과제가 있다. 먼저, 지자체의 국고보조사업 개편을 통해 재정 부담을 최소화하여야 한다. 국고보조 대상사업의 유형화(정형화)가 필요하며, 보조사업 선정기준을 구체화하고 정책 자의성을 최소화하는 것이 필요하다. 그리고 국고보조금의 운영상 경직성을 완화하고 효율적 사용을 도모하기 위한 책임성을 담보하여야 할 것이다. 또한, 10~100%로 다양한 기준 보조율을 5단계 내외로 간소화하며, 차등보조율을 합리적으로 조정해야 할 것이다.

세원확보 측면에서는 지방소비세율을 인상하여 당초 도입 취지에 맞게 지방자치단체의 자체 재원 확보에 힘을 실어 줄 필요가 있다. 지역상생발전기금제도 운영에 있어서는 지역간 격차 완화라는 측면에서 객관성 확보가 가능하도록 가중치를 조정하여 재배분할 수 있도록 한다. 아울러 지방소비세 배분 지표를 지역 토착적 업종의 매출액이 기준이 되는 소비지원칙 지표로 전환하여 지역간 세원의 편차가 줄어들 수 있도록 해야 할 것이다.

지방재정 세출 측면에서는 지역 정책 사업 지출의 효율화를 통한 재정건전성 확보가 중요하다. 이를 위해서는 국고보조사업의 매칭비율을 현실화하여 지자체의 부담을 최소화하고, 재정 투융자심사를 강화하며 유사 중복사업에 대한 구조조정을 통해 무리한 지출을 사전에 방지하는 것이 우선되어야 할 것이다. 재정의 투명성 강화를 위해 재정운용시스템인 e-호조시스템을 활용 및 연계하여 재정지출 실명제를 도입하는 것 또한 우선시되어야 할 방안 중 하나이다. 그리고 현재 중앙부처 단위에서 도입한 지방재정위기경보시스템을 지자체에도 구축하여 지자체 스스로 사전에 판단할 수 있도록 하며, 이때 반드시 지방공기업 부분을 포함하도록 하는 것이 중요하다.

마지막으로 지역민의 삶의 질 향상을 위한 복지재정 및 민생재정 확보를 위해서 사회복지 관련 복지교부세 신설과 함께 국고보조금의 보조율을 현실화함으로써 지자체의 사회복지 부담을 최소화하는 방안을 적극 검토해야 한다. 복지사무는 기본적으로 국가가 책임져야 하며, 지방이 집행하는 체제로 시스템을 구축해야 한다. 복지 관련 국고보조금의 보조율은 지역적 특성상 지자체에서 위임 받는 경우에 한해 보조금 관리 기본법에 명시하는 국고보조율을 상향 조정하도록 한다.