

지방재정 분권을 위한 과제

성 태 규 | 충남발전연구원 지역정책연구부장

I. 연구의 배경

1990년대 이후 우리는 새로운 정치·경제·사회환경을 맞이하고 있다.

첫째, 현재 급속한 정보·통신기술의 발달이 진행되고 있다. 우리나라에서 특히 인터넷의 보급은 정치·행정에 많은 영향을 미치고 있다. 인터넷의 보급으로 많은 사람들은 공간을 초월하여 직접적으로 참여하고 있다. 아파트와 직장에서도 사이버를 통하여 공간을 초월한 대화가 가능해짐에 따라 자신과 관계된 일에 직접 참여가 이루어지고 있다.

둘째, 세계화는 우리에게 국가경쟁력 강화라는 시대적 과제를 부여하고 있다. 국경의 영향력이 미약해지고 세계가 하나의 생활권으로 연결되는 세계화는 여러 분야에서 영향을 미치고 있지만, 특히 경제적 측면에서의 세계화는 그 영향이 매우 크다. 국경이 허물어지

는 세계화 시대에서의 경쟁력은 지방의 경쟁력의 총합으로부터 유도되어진다. 지방의 다양성이 경시될 경우, 신자유주의 시대에서 국가경쟁력을 제고할 수 없다. 지금까지 국가는 다양한 요소들을 효율적으로 관리하기 위하여 중앙집권적인 통제시스템이 필요하였다. 이러한 시스템으로 인하여 권한, 자원, 인재, 정보가 중앙에 집중되었고, 전국적인 통일성만을 중시하여 지방의 다양성은 경시되었다. 이로 인하여 공공부문의 효율성이 저하되고, 국가경쟁력의 제고에 장애가 되고 있다. 또한 지역간 불균형이 되어 다양성과 자율성을 존중하는 새로운 시대 상황에 적절히 대응할 수 없게 되었다. 특히, 우리나라의 경우에는 정치, 경제, 문화 등 사회 모든 영역의 자원과 기능이 서울에 집중되어 전국 대부분 지역 주민의 삶의 질이 저하되고 지역 경제가 피해를 입고 있다.

셋째, 민주화 이후 참여적인 시민사회가 성장하였고 시민사회의 성장으로 주민참여 거버넌스라는 새로운 행정 패러다임이 중요하게 대두되고 있다. 이런 시대적 변화는 중앙집권적 국가운영으로부터 분권형 운영체제로의 전환을 요구한다.

이와 같은 시대적 변화 속에서 우리는 과거 집권적인 통제시스템의 폐해를 극복하기 위한 지방분권을 추진하여야 한다. 이제는 획일적인 국가통합의 단계를 뛰어 넘어 새로운 변화와 보다 높은 질적 안정성을 추구하는 단계로 넘어가야 한다. 그동안 '결정권 없는 지방자치, 세원 없는 지방자치, 인재 없는 지방자치'로 특징지워졌던 우리나라의 지방자치는 새로운 체제를 요구하게 되었다. 그래서 국가의 구성부분에 불과한 지방이 잠재적 활력과 자율성을 적극적으로 발휘할 수 있는 분권적 체제가 요구되고 있다.

지방재정은 지방분권에 있어서도 핵심적인 영역이다. 많은 권한이전에 관한 논의가 있었지만, 권한이전에도 불구하고 재정분야에서의 분권은 제대로 이루어지고 있지 못한 실정이다. 재정분권은 지역이 스스로 문제를 제기하고 스스로 이를 해결할 수 있도록 재원을 확충할 것을 목표로 하고 있다. 재정분권과 관련하여서는 크게 지방재정의 확충, 효율적인 재정 운용, 지방자치단체의 책임성을 강화하여 건전재정을 관리하는 과제가 있다. 본 고에서는

재정분권과 관련하여 이러한 세 가지 영역에서의 분권과제를 정리하고자 한다.

II. 지방재정확충

현실의 지방재정은 지방행정의 수행에 가장 필수적이고 기본적인 재정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하여 지역주민이 선호하는 다양한 사업을 수행하거나 새로운 행정수요에 대처할 수 있는 가용재원이 매우 빈약한 상태이다. 그런데 지방자치제가 실시되면서 주민의 복지수요 증대 및 행정서비스의 내용 제고에 따른 재정수요와 지역균형발전을 위한 지역기반시설의 확충에 따른 재정수요는 급증하고 있다. 지방행정에 대한 참정기회가 많아지고 민주성이 제고됨에 따라 보건, 복지, 환경 등의 재정수요 및 방재, 공공안전 관련 재정수요가 급증하고 있다. 또한 노령화 시대의 도래, 지역특성을 살린 지역경제진흥 및 지역균형발전이 요구됨에 따라 노령화 시대에 대비한 생활환경개선 및 시설 확충, 낙후지역 개발 등 지역개발관련 재정수요가 증대하고 있다.

이와 같이 열악한 현재의 지방재정에 증가하는 재정수요에 대처하기 위해서는 지방재정이 확충되어야 한다.

1) 국세의 지방이양 및 지방세원의 확충

현재 지방세 체계는 재산과세 위주로 되어 있어 경제발전에 따른 소득, 소비의 증가가 지방세수 증대로 연결되지 않고 있으므로, 현재 재산과세 중심의 지방세 구조를 세수탄력성이 높은 소득과세로 보강할 필요가 있다. 현행 우리나라의 지방세 중 소득과 관련된 세목은 주민세 소득할과 농업소득세 등이 있는데 농업소득세는 그 세수비중이 극히 낮아 실질적인 지방소득세는 주민세 소득할 뿐이라고 할 수 있다. MB정부에 들어 부가가치세 일부를 지방세로 전환하려는 시도는 매우 바람직한 시도라고 할 수 있다.

지방소득과세의 확충을 위해서는 현행 10%인 표준세율을 인상하고 탄력세율의 범위 확대를 통한 지방자치단체의 자율성을 제고하는 주장과, 지역개발로 인한 이득과 지역적 특성이 강한 부동산임대소득, 양도소득, 사업소득 등을 통한 지방소득세의 도입, 그리고 지방소득세와 국세의 공동세 방식을 통한 지방소득세 도입방안 등이 제기되고 있다. 이러한 방안들을 과세 자주권, 조세행정의 간소화, 세원확충 효과 등의 기준에서 판단하여 지방소득세의 도입방안을 제기할 필요가 있다.

2) 법정외세의 도입

우리나라의 현행 조세법률주의 원칙 하에서는 법정외세 등 조례를 통한 자치단체의 지역 실정에 맞는 새로운 세목의 설치가 허용되지 않고 있어 과세자주권은 거의 없는 실정이다. 자치단체가 자주재원을 확충하고 재정자립성 및 재정자립성을 확보하기 위해서는 자치단체의 실정에 맞는 세원을 자체적으로 개발할 수 있는 법정외세제도의 도입이 필요하다.

현재 일본 지방세법에서는 구체적으로 정해진 법정세목 이외에 "도부현 및 시정촌은 법정세목 외에 특별히 세목을 만들어 보통세를 부과할 수 있다"고 규정하여, 법정 외로 세목을 신설하여 과세할 수 있도록 하고 있다. 법정외세제도를 도입해 지역특성에 따른 신세원 개발이 허용될 경우, 각 자치단체는 타 자치단체에 비해 서비스가 상대적으로 풍부한 것을 선택하여 신세원을 개발하도록 한다. 이 경우 일본의 오락시설세, 입탕세, 문화관광시설세, 요트보트세, 스위스와 프랑스의 체제세, 이탈리아의 특별요양세, 스페인의 관광인지세, 불가리아와 폴란드의 관광계획세, 콜롬비아의 관광세 등 외국의 사례를 검토하여 지역실정에 맞게 선택할 수 있도록 검토할 필요가 있다(이창균 2003, 30).

3) 지역개발세 과세대상 확대

지역개발세는 과세대상과 세율만 지방세법

에 규정하고 구체적인 과세권의 행사는 각 자치단체의 자주적인 결정에 위임하여 조례를 통해 징수여부 및 탄력세율을 결정하도록 하는 이른바 선택세 제도를 채택하고 있다. 그러나 과세대상이 매우 한정적이고 일정지역에 제한되어 있다. 지방자치단체의 지역개발을 위해 조세법률주의의 한계를 유지하면서도 과세자주권의 활용을 통해서 자체적으로 세원을 발굴할 수 있도록 지역개발세의 과세대상을 다양하게 확대하는 것이 필요하다. 이를 통하여 각 자치단체에서는 지역실정에 맞는 세원을 선택하여 자주세원의 확충과 재정운영의 자율성을 보다 많이 확보할 수 있다. 현재 충남에서는 관광세 등을 추가적인 과세대상으로 검토할 수 있다.(이창균 2003, 30-31)

4) PFI(Private Finance Initiative)제도 도입

분권적 재정운영시스템 구축을 위해서는 투자재원 확충에 있어 자율적인 민관협력체제를 구축하는 것이 중요한 과제이다. 조세제도를 통한 재원확충의 한계를 보완하고 민간의 행정참여를 유인하는 측면에서 민간의 자금을 적극적으로 유인함으로써 중앙정부에 의존하지 않는 투자재원 확충이 가능하다. 이를 위해서는 PFI(Private Finance Initiative)제도 도입이 필요하다.

PFI제도란 공공시설 등 사회자본의 설계, 건설, 유지관리 및 운영에 있어서 민간의 자금과 노하우를 활용하여 공공서비스의 제공을 민간주도에 의해 효율적이고 효과적으로 실시하는 사업기법이다. 이 제도는 영국 대처정권의 작은 정부론을 이어받은 메이저 수상이 VFM(국민의 세금에 기초한 일정의 지불에 대해 가장 가치가 높은 공공서비스를 제공한다는 논리)의 사고에 기초하여 1992년 본격적으로 도입한 제도다. 영국에서는 현재 도로, 교량, 병원, 지역개발 등 다양한 분야에서 PFI사업이 추진되고 있다. 각 자치단체는 PFI법을 제도적으로 마련하여 지역개발 투자사업 추진 시 민간자금 및 노하우를 활용하여 투자재원을 확보함과 아울러 지역개발 사업추진의 효율성 및 재정운영의 자율성을 제고할 필요성이 있다.(이창균 2003, 31)

5) 자치단체간 협력체제 구축 강화

지역개발 및 재정운영을 보다 효율적으로 추진하려면 인접 자치단체와 자율적·협업적 네트워크를 결성하기 위한 적극적 노력이 필요하다. 현재 지역개발 및 지역경제활동 촉진을 위한 자치단체간 협력네트워크 구축은 외자유치, 정보DB 구축, 공동기술 개발 등의 실질적 협력분야에서 산업단지 조성, 지방 SOC 구축 등의 기반조성분야에 이르기까지 다양하

게 이루어질 수 있다. 자치단체간 조합, 광역 행정협의회, 사무위탁(협약), 자치단체간 계약, 광역계획수립 등과 같이 자율적인 네트워크 구축은 분권적 재정운영시스템을 구축하는 데 유용한 수단이 될 수 있다.(이창균 2003, 31-32)

6) 지방세외수입의 개선

지방자치단체의 세외수입은 지방세와 함께 자체재원의 주요한 수입원이며, 지방자치단체의 노력여하에 따라 재정확충이 가능한 잠재수입원이다. 특히, 경영행정과 공공서비스에 대한 개별적 혜택과 그에 따른 비용부담이라는 사용자부담원칙의 확대 관점에서 상대적으로 주민의 저항을 줄이면서 세입증대를 도모할 수 있다는 점에서 환경변화에 유연성 있게 대응하는 세입전략에 해당한다.

체납징수관리의 강화가 요구된다. 체납액징수율이 매우 낮은 수준에서 보다 강도 높은 체납액 정리대책을 추진하는 것이 요구된다. 대부분 체납액 징수실적이 저조한 이유는 세외수입 체납에 대한 관심도가 낮은 점, 그리고 세외수입의 부과징수부서가 다양하고 통합적인 체납자관리가 미흡한데 기인하므로, 다양한 유인조치와 강력한 행정제재수단을 강구하여야 한다. 또한 상습적인 체납자에 대한 다양하고 집중적인 체납관리방안이 마련되어야

하며, 조정교부금 지급시 세외수입 체납액징수실적을 유인수단으로 반영하는 등 재정적 인센티브제도를 활용하는 방안을 고려할 수 있다.(이상용 2004b, 77)

지방자치단체의 여유자금운용은 업무처리의 구분 여부를 고려하면서 여유자금 관리의 생산성을 높일 수 있도록 통합하여 운영하는 시스템을 강구하는 것이 바람직하다. 이는 재무투자원칙으로서 예금이자수익의 증대와 함께 자금관리의 안정성, 수익성, 유동성을 담보할 수 있다는 점에서 통합자금관리시스템의 도입이 요구된다.

7) 지방분권화에 따른 법정교부율 인상

지방재정조정제도의 개선을 통한 지방재정확충은 기본적으로 지방자치단체의 세입격차 해소와 재정수요 보전이라는 측면에서 지방분권화에 따른 재정수요의 반영에 보다 초점을 두어 추진하여야 할 것이다.

지방재정조정제도 가운데 중앙정부는 법정교부율의 인상계획을 발표하였지만, 분권화에 따른 지방교부세 법정교부율의 점증적 인상을 건의한다.

지방교부세의 적정규모에 대한 논란은 중앙과 지방간 사무배분과 세출기능 배분의 관점에서 접근하는 것이 바람직하나, 정부계층간 사무배분의 실태파악이 곤란하므로 지방교부

세의 적정규모에 대한 정책적 합의가 이루어지지 못하고 있다. 비록 정부계층간 사무배분의 실태분석이 충분하게 이루어진다 해도 이는 단순히 건수와 같은 양적 구조에 불과할 뿐 사무의 성격과 비중 등 질적 비교는 용이한 문제가 아니다.

그런데, 지방교부세의 적정규모는 바로 국가재정에서 지방재정의 적정위치, 즉 재정분권화의 적정 수준과 직결된 문제라는 맥락에서 법정교부율의 인상문제는 현재의 지방재정 현실에 기초하여 추계된 재정수요와 지방분권의 추진 수준에서 소요될 재정수요를 감안하여 지방교부세의 법정률이 결정되어야 할 것이다. 따라서 중장기적으로 지방교부세제도는 지역의 보편적인 행·재정수요에의 대응과 지역간의 재정불균형 시정, 지역균형발전기반을 조성하기 위한 자체투자사업비의 일정 수준 확보, 국가시책사업에 대한 자원보전을 통한 국가경쟁력 제고라는 방향에서 접근할 필요가 있다.

그러므로 세원재배분(국세의 지방이양 등)을 전제로 지방교부세의 확충 방향은 일정 수준 경상경비의 초과액, 일정 수준의 자체투자사업비 미확보액, 국고지원사업의 지방비과잉부담 해소액, 국가사무의 지방이양에 수반되는 경비 등을 고려한 기준재정수요의 부족액을 보전하여야 함을 분명히 할 필요가 있다.

8) 사용료, 수수료 확충의 필요성

지방정부가 공급하는 서비스의 대부분은 순수공공재라기 보다는 준공공재나 외부성이 존재하는 경우가 많다. 따라서 공급비용을 전적으로 조세수입에 의존하지 않고 적정수준의 요금을 부과하여 조달하게 되면 다음과 같은 효과가 있다.

첫째, 사용료가 시장가격과 유사한 신호기능을 담당하기 때문에 지방정부가 공급하는 재화나 서비스에 사용료를 부과할 수 있다면 공공재도 사적재와 마찬가지로 효율적으로 공급될 수 있다. 소비자의 선호도가 낮은 분야에 대한 투자를 줄이고 선호도가 높은 분야에 대한 투자를 확대하여 전체적인 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있다.

둘째, 사용료가 지니는 가격의 신호기능은 소비자 선호도의 공개를 촉진한다는 점에서 공공조직의 효율적 재구성을 촉진할 수 있다. 관료적, 정치적 이해관계 때문에 소비자효용이 낮은 서비스가 생산될 가능성은 줄어드는 반면 수요가 큰 서비스의 공급이 확대된다. 그 결과 소비자만족과 생산효율성이 높은 서비스를 공급하는 정부조직은 확대되고, 그렇지 못한 조직은 규모가 축소될 것이다.

또한 민간분야가 더 효율적으로 생산, 공급할 수 있는 분야를 정부가 독점 공급하는 일이 없어짐에 따라 정부의 규모는 상대적으로

축소되는 반면 민간 분야의 역할이 커지게 된다.

셋째, 현재 무료로 공급되거나 원가보다 낮은 수준의 요금이 책정되어 있는 서비스를 점검토하여 유료화 및 효율현실화를 추진하면 조세저항을 야기하지 않으면서 부족재원을 보충할 수 있다.(김중순 2003)

위와 같은 장점에도 불구하고 우리나라의 지방재정에서 사용료, 수수료가 차지하는 비중은 매우 낮다. 그것은 대부분의 사용료와 수수료가 원가보다 낮은 가격으로 공급되고 있기 때문이다. 이와 같이 공급원가에도 현저히 미달하는 수준의 요금을 부과하게 되면 사용료, 수수료의 부과가 의도하던 경제적 목표를 달성할 수 없게 된다.

첫째, 요금수준이 공급원가보다 낮은 경우 적자보전을 위해 일반재원으로 충당해야 하고, 그 결과 해당 서비스에 대한 과잉수요가 발생하고 자원의 낭비 및 비효율적 배분이 불가피해진다.

둘째, 공공서비스의 사용량이 적은 주민들이 사용량이 많은 주민들을 보조하는 결과가 발생하여 재정부담의 불형평이 나타난다.

셋째, 세외수입증가율을 둔화시켜 재정압박의 원인이 된다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 각종 법률 및 조례에 규정된 사용료, 수수료의 효율을 전면 재조정하여 무료로

공급되는 서비스를 유료화하고 효율도 대폭 현실화하여야 한다. 정확한 원가분석 결과를 토대로 연차별 효율현실화 계획을 수립, 시행하여야 한다. 서비스에 따른 모든 비용을 사용료, 수수료에 포함하되 현재와 같이 많은 비용을 간접비로 처리하여 공급비용을 저평가해서는 안된다.

9) 지방세의 과표현실화

세원배분의 재조정 없이는 지방의 자주재원을 지방세수로 확충한다는 것은 한계가 있다. 현재 우리나라 지방세의 경우 재산과세가 총 지방세에서 차지하는 비중이 약 70%정도이고, 소득과세가 15%, 소비과세가 약 15%정도를 차지하고 있다. 지방세를 통한 지방재정확충을 위해서는 재산과세에 대한 실효세율을 높이고, 성장성이 좋은 소득 또는 소비과세의 일정분을 지방재정 확충을 위해서는 지방세의 과표현실화를 통한 재정확충방안이 필요하다. 우리나라의 지방세는 모든 지방자치단체가 거의 동일한 구조를 갖고 있는 획일적인 조세체계를 지니고 있지만 지방세 17개 세목 중 11개 세목은 탄력세율 제도가 도입되어 있어 과표와 세율에 대한 조정의 여지가 있다. 지방세의 과표와 세율을 지방자치단체가 자주적으로 결정할 수 있는 제도를 확대함으로써 지역 주민들의 편익과 조세부담이 제대로 연계되도

록 함으로써 지방자치단체의 재정책임성을 강화하고 지방재정의 확충에 기여할 수 있도록 할 필요가 있다.

Ⅲ. 효율적 재정운용

지방정부가 제한된 재정규모 내에서 지역주민들의 기대욕구를 최대한 충족시키기 위해서는 성과중심적인 지방재정 운용 및 지방재정의 효율성을 제고하는 것이 필요하다. 주민들의 우선순위에 부합하는 지출구조를 형성하고, 창의적인 사업추진을 통해 지방정부 활동의 성과 향상을 도모하는 것이야말로 현재의 지방재정규모 하에서 주민들의 기대욕구를 최대한 충족시키는 첩경이 될 것이기 때문이다. 지방자치제도가 도입되면서 그동안 소규모분산투자, 업적과시형 대형사업 추진, 투자재원의 불합리한 배분 등 여러 분야에서 비능률과 낭비가 초래되어 재정규모의 확대나 지출활동에 상응하는 성과가 미흡하는 등 자원배분의 비효율성이 야기되는 경우가 있었다.(이상용 2002a ; 189-190) 지방재정운영의 건정성을 확보하고 생산성을 높이기 위해서는 방만한 재정운영 및 비효율적인 재정운영을 예방하고, 예산관리 능력을 제고하는 등 재정관리의 효율성을 제고하여야 할 것이다.

이러한 요구에 부응하기 위하여 최근에는

지방재정 운용의 경영화 전략이 강조되고 있다. 지방정부 재정운영의 경영화는 종래의 타율성, 독점성, 권력성, 경직성, 획일성의 기초로부터 과감히 탈피하여, 자율성, 경쟁성, 탈권력성, 효율성, 탄력성 등의 새로운 가치기준을 추구하는 것이다. 또한 지방재정 운용과정에서 가격기구(무료서비스의 유료화, 수익자부담원칙의 강화)의 적용 확대, 경쟁원리의 활용(예: 민간위탁, 민영화 등), 인센티브제도의 도입, 민간경영기법 도입(예: 자금관리기법, 마켓팅기법 등) 등을 추구하는 것이 지방재정 경영화의 요체라고 할 수 있다.

1) 예산절약 인센티브제도의 도입

현행 지방예산제도 하에서는 예산집행과정에서 각 부서의 예산절약을 유도할만한 유인을 부여하기 어렵다. 예산절약을 통해 불용액이 발생할 경우에는 차차년도 예산편성시 예산삭감 수단으로 활용하는 것이 관례로 되어 있기 때문에 해당부서의 입장에서 보면 예산지출을 절약하는 것이 오히려 불리하게 작용하게 된다. 이에 따라 각 부서에서는 연말에 불용불급한 예산집행 등 불합리한 관행이 지속되는 문제가 초래된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 각 부서가 절약한 예산의 일정부분을 부서 자체 용도로 사용할 수 있게 함으로써 연말의 예산낭비

동기를 줄이는 것이 필요하다. 이를 통하여 예산 낭비 요인을 제거하고, 보다 효율적인 업무수행방식의 탐색에 대한 유인을 제공함으로써 행정쇄신 및 실질적인 예산지출의 삭감을 추진할 필요가 있다.

따라서 각 부서에서 인건비, 관서운영비 등 경상비를 절약하여 집행할 경우, 이 재원을 처우개선 재원으로 활용하거나 익년도 예산편성시 부서에서 원하는 사업예산으로 추가 반영하여 편성할 수 있는 제도를 검토할 필요가 있다.(곽채기 2000, 31-32)

2) 목표지향적인 예산 운영과 중기재정계획제도의 내실화

지방정부 운영의 중, 장기적 비전을 담은 재정계획의 수립은 지방정부 활동의 방향과 이를 뒷받침하는 지역주민의 부담을 예측할 수 있도록 함으로써 지방정부 운영의 안정성을 높이게 됨은 물론이고 합리적인 자원배분의 기틀을 마련한다.

중기지방재정계획제도가 내실 있게 운영될 경우에 지방자치단체의 효율성과 생산성 제고에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다. 또한 중앙정부 입장에서 볼 때는 중장기 지방재정계획은 국가정책목표를 체계적으로 반영할 수 있는 하나의 유용한 통로로서 분권적 국가운영 관점에서 발생할 수 있는 비효율과 낭비를

극복할 수 있는 제도적 장치로 인식되고 있다.

이런 점에서 지방화시대에 부응할 수 있는 효과적인 중장기 지방재정계획제도의 정립과 운영은 지방자치의 성과를 높이는데 있어서 매우 중요한 제도적 장치의 하나라고 할 수 있다.

중기지방재정계획의 실효성을 확보하기 위해서는 지방자치단체의 기획능력과 과학적인 사업분석능력의 제고, 지역통계기반의 구축 등을 위한 체계적인 노력이 전개되어야 할 것이다. 과학적으로 수립되지 않는 중기재정계획에 작위적으로 예산편성을 연계하는 것은 또 다른 자원배분의 비효율성을 유발할 수도 있다는 점에서 지방자치단체의 기획능력 및 사업분석능력의 제고는 중기지방재정계획의 실효성 확보를 위한 전제조건에 해당된다고 할 수 있다.

이러한 전제조건이 충족된 다음에는 중기재정계획을 예산편성, 투자우선순위결정, 자금운용, 지방채 발행, 투융자사업 심사 등 여타 재정관리제도와 연계 운영함으로써 지방재정운영의 근간으로 삼아야 한다. 이를 위해서는 지방의회의 예산심의 과정에서도 중기재정계획을 적극 활용토록 하고, 재정진단평가시 지방재정계획의 수립 및 운영결과를 그 대상에 포함시킴으로써 매년도 예산이 지방재정계획에 의거하여 편성되도록 유도하는 것도 필요하다. 또한 중장기적 예산운영이 강조되는 자본

예산제도의 도입도 지방계획의 실효성을 확보하기 위한 하나의 방편이 될 수 있다.

그리고 재정계획의 기간을 단체장의 4년 임기와 일치시켜 기본계획을 수립하고, 매년의 여건변화를 수용할 수 있도록 연동화하는 방안을 모색한다. 스웨덴의 경우 고복지국가를 지향하되 재정적자를 인정하지 않기 위하여 단년도 적자문제를 중장기적으로 극복하고 중기재정지출한도를 설정하여 중기적으로 지출을 통제하는 재정정책을 실시하고 있다.

한편, 중기재정계획의 예산반영률이 매우 저조하고 계획과 예산간의 격차가 심하여 이에 대한 개선이 시급하므로 재정계획을 수립할 때에 해당지역의 각종 지역계획을 일체 재정비하는 수정보완 조치를 통하여 지역계획과 중기재정계획의 상호환류체제의 확립이 필요하다. 또한 재정계획-투융자심사-예산편성간의 업무연계를 위한 협의조정체계의 확립을 위하여 제도운영의 개별화에 의한 이중작업 방지, 관련 업무간의 철저한 연계를 강화하도록 한다.(이상용 2002a: 191)

3) 자율적 재정투융자심사제도의 강화

중앙정부는 재정운영의 투명성과 건전성 강화를 위해 지방재정 투자, 융자 심사의 내실화를 위한 심사기법 연구개발, 관련규정 제정, 매뉴얼 개발 보급을 추진하고 있다. 중앙정부의 재정투융자심사제도의 개선방향이 지방자

치단체에 대한 통제·관리 측면보다는 자율적 투자심사체제의 강화에 중점을 두는 방향에 있는 만큼, 지방차원에서 자체심사제도에 대한 개선대책이 필요하다.

4) 기준재정수요산정의 개선

기준재정수요액의 산정방식이 복잡하기 때문에 효율적인 지방예산편성의 어려움이 있다. 이를 개선하기 위한 측정항목의 개편, 보정기능의 강화, 계량모형의 개선, 배분결정권의 분권화 등이 중장기적으로 검토될 필요가 있다.

5) 기금 및 특별회계제도의 개선

기금과 특별회계의 설치근거와 요건을 재정비하여 대상사업 범위를 명확히 할 필요가 있다. 따라서 유사한 특별회계와 기금이 모두 설치된 경우, 특별회계 또는 기금으로 단일화한다. 즉 기금과 기능적으로 유사한 특별회계가 설치되어 있는 경우는 특별회계와 통합하고, 설치목적과 사업의 성격상 지속적이며, 지방비의 부담이 큰 경우에는 특별회계로 통합한다. 그리고 이미 자금형성이 이루어져 독자적 자금운용이 가능한 경우에는 기금으로 통합한다. 즉 일정금액 이하의 특별회계 및 영세기금은 일반회계 또는 유사기금에 통합하도록 한다. 한편 각종 기금과 특별회계를 정비한 후에

발생하는 잔여 기금에 대해 「기금관리특별회계」(가칭)를 설치하여 모두 흡수·통합 관리하고, 이를 위하여 지방자치 단체별로 「통합관리기금운용위원회」를 구성할 필요가 있다.

IV. 건전재정 운용

IMF경제위기의 파급 효과가 지방정부로 밀려들면서 우리나라에서도 지방재정위기 문제가 본격적으로 제기되기 시작하였다. 더욱이 미국발 금융위기로 세계경제가 위축되고, 이에 따라 민간경제활동도 급격히 위축되었다. 그에 따라 세수기반의 잠식으로 지방정부의 재정수입 감소규모가 확대되어 향후 건전재정 재정운용의 중요한 과제로 대두될 전망이다.

또한 지방자치제 실시 이후 선심성·낭비성 예산의 증대, 업적 과시형 대형건설사업의 추진, 무분별한 경영수익사업 추진, 지방의회와의 관계 등을 고려한 소규모 분산투자, 지방채 발행의 활성화 등 방만하고 비효율적인 지방재정 운용으로 인해 지방재정의 건전성을 위협하고 있다.

지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 지방정부가 '해야 할 일'과 '해서는 안 되는 일'을 구분하고, 해당지방정부의 가용재원(fiscal capacity)의 범위 내에서 행정의 적정 수비범위를 설정하는 것이 중요하다. 지방정부는 중

양정부와는 달리 재원조달을 위한 정책수단의 선택이 제한되어 있기 때문에 정치, 경제, 사회 여건변화에 기민하게 대응할 수 있도록 우선순위에 입각한 프로그램의 재조정이나 탄력적인 조직인력의 유지, 그리고 군살빼기 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 지방정부 기능을 주기적으로 진단하고 지방정부 활동을 평가하면서, 불요불급한 업무는 폐지 또는 축소하는 대신 우선순위가 높은 사업에 대해 역량을 결집시키려는 작업이 이루어져야 한다.

한편 지방화, 세계화, 정보화 시대에 있어서는 사회요구 및 사회문제 해결에 대한 대응방식도 새롭게 설계되어야 한다. 종전과 같이 정부부문과 민간부문이 각기 독자적인 영역을 갖고 그 역할을 담당한다는 '부문간 경계'의 논리를 극복해야 한다. 최근 여러 나라에서 정부 부문의 효율성 제고 또는 경제력 강화, 그리고 공공 부문의 재원조달능력의 한계 등을 극복하기 위하여 '공, 사협력방식', '공동생산방식', '제3섹터방식' 등이 활발하게 활용되고 있다. 앞으로 지방정부는 독점적인 서비스 제공 역할을 지양하고 공공부문, 민간부문, 비공식 사회부문을 통합하는 촉매 역할을 수행함으로써 지역 공동체 문제를 해결해 나가야 한다. 이중에서도 특히 공공서비스의 민간위탁, 민간부문과의 공동생산 및 NGO의 활용, 민자유치와 프로젝트 금융기법의 활용 등에 주목할 필요가 있다.(곽채기 2000, 25-26)

1) 행정서비스의 민간위탁

행정서비스의 민간위탁은 경쟁입찰에 의거한 외부 계약방식(contracting out)을 통해 정부기능의 시장성과 경쟁력을 확대하기 위한 민영화의 한 형태라고 할 수 있다. 일반적으로 행정사무 또는 정부사업의 민간(외부)위탁의 긍정적 성과로는 사무처리 또는 사업수행에 소요되는 경비의 절감(경제성), 신속한 업무처리와 업무량 변화에 따른 탄력적 대응(효율적인 업무처리), 행정서비스의 질적 수준 개선, 전문적인 기술과 지식의 활용, 정부기구와 인력 및 예산의 감축과 간소화 등이 제시되고 있다.

2) 공동생산(co-production)

공동생산(co-production)은 공공부문과 민간부문의 협력적 분업관계를 형성해 공공서비스를 제공하는 것을 의미한다. 지방정부의 공공서비스를 민간부문과 공동으로 생산하게 되면 민간부문의 인력과 재원을 활용할 수 있게 됨으로써 지방정부의 인력과 재정규모 팽창을 억제할 수 있으며, 민간부문의 전문성과 다양한 생산기법을 활용함으로써 보다 양질의 서비스를 제공할 수 있다. 특히 공동생산은 주민참여의 원리를 바탕으로 지방행정의 성과를 제고할 수 있는 전략이라는 측면에서 그 중요성이 인정되고 있다.

공동생산에 활용될 수 있는 민간자원으로서 는 자원봉사자, 전문인력, 민간재원, 민간사회 단체와 조직, 시설과 장비, 전문적인 장비나 기술 등을 예시할 수 있다. 저성장시대의 도래와 지방재정위기의 등장에 따라 다양한 민간 자원들을 지방행정 서비스분야별로 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다. 이러한 점은 공동생산이 1970년대 들어서 선진국의 주요 도시들이 재정위기에 봉착하게 되면서, 그 돌파구를 찾는 과정에서 활발하게 논의되기 시작하였다는 점에서도 확인할 수 있다.

3) NGO와의 파트너십 형성

지방정부 공동생산의 파트너로서 최근 비정부기구(NGO)가 새롭게 주목을 받고 있다. 비정부기구는 시장실패와 정부실패를 극복할 수 있는 제3안의 대안으로서 그 중요성이 부각되고 있다. 지방행정의 업무가 더욱 세분화되고 전문화되는 추세를 보이고 있어 지방정부가 이를 모두 관장하는 것은 불가능하기 때문에 비정부기구인 시민단체와 업무를 공동으로 수행하는 방식을 강구할 필요가 있다.

비정부기구는 특히 환경행정부야와 사회복지분야에서 상당한 비교우위를 확보하고 있는 것으로 평가되고 있다. 공동생산의 파트너로서 비정부기구들이 활발한 역할을 분담해 나가도록 하기 위해서는 지방자치단체들이 비정

부기구의 시정참여를 허용하고 공동사업을 추진하는 것이 필요하다. 특히 전문적인 역량과 노하우를 갖고 있는 시민단체와 각종 업무를 공동으로 추진하거나 경우에 따라서는 이들에게 위임하여 추진하는 노력을 전개하는 것이 필요하다. 아울러 지역공동기금을 조성하여 정책집행과정에서 비정부기구와의 파트너십을 강화할 필요도 있다.

4) 효율적인 지방채 관리

차치시대 개막 이후 증대하고 있는 각종 지역개발 수요들을 수용하기 위하여 지방채 발행 규모가 빠른 속도로 증가하고 있다. 그러나 지방채를 발행할 경우라도 장기적 사업계획의 자원조달 수단으로써 장기지방채를 발행하는 것은 수긍할 수 있으나 단기채 발행은 극히 예외적인 상황에 국한하여 발행해야 한다. 앞으로 즉흥적이고 무계획적인 지방채발행을 자제하고 상환자원조달 범위 내에서 투자효율성이 높은 사업을 우선 추진하여 지방재정의 안정성과 건전성을 확보하기 위해서는 지방채 발행을 다음과 같이 관리해 나가는 것이 필요하다.(곽재기 2000, 27-28)

첫째, 지방채 발행은 우선 부족한 재원을 확보하여 투자사업을 원활히 추진할 수 있는 장점은 있으나, 원리금 상환부담으로 장래의 재정운동을 경직화시킬 우려가 있으므로 향후 재정여건을 종합 분석하여 지방재정의 건전성

을 저해하지 않는 범위 내에서 적절한 수준으로 운영해야 한다.

둘째, 투자효율성을 감안한 대상사업 선정이 중요하다. 따라서 중기지방재정계획에 반영되고 투·융자심사를 거친 사업에 한하여 지방채를 발행하는 것이 필요하다. 또한 문화·체육시설 등 불요불급한 시설 및 택지개발, 유원지조성등 사업전망이 불투명한 사업을 위한 지방채 발행은 지양되어야 한다.

셋째, 기채선, 발행조건의 타당성을 체계적으로 검토해야 한다. 차입선의 결정에 있어서는 이율과 상환조건이 유리한 재원을 조달하여 지방채 발행으로 인한 재정부담이 최소화 되도록 노력해야 한다.

넷째, 적기에 자금을 차입하는 노력을 기울일 필요가 있다. 즉 투자사업의 진도, 자금수요 등을 감안해서 적기에 자금을 차입함으로써 차입후 장기보관으로 이자만 부담하거나, 경상경비에 사용되는 사례가 없도록 유의해야 한다.

현실적으로 조세수입의 추가적 확보에 기초하지 않은 재정지출의 확대는 재정위기의 뿌리를 잉태할 수 있다. 따라서 지방정부는 지방세수입을 포함한 세입 수준에 대한 면밀한 추계와 전문적 예측에 주력하면서, 재정운영상 예기치 않은 어려움에 대응할 수 있는 능력을 사전에 갖추기 위해서 재정의 경직적 구조를 완화하는 노력을 게을리하지 말아야 한다.

5) 재정진단제도의 조기 실용화

재정운영의 건전성 제고를 위한 유인기제가 효과적으로 작동하도록 하기 위해서는 정확한 재정진단과 경보체제의 구축이 필수적이다. 각종 지역통계 및 재무정보에 기초하여 정확한 재정진단 및 평가를 실질적으로 실시하고 현재의 재정상태는 물론 장기적인 파급효과를 지방의회와 유권자들에게 정확히 알려줄 수 있어야 한다.

재정을 방만하게 운영하거나 파산가능성이 있는 민선자치단체장에게는 무리한 대중적 재정운영이 정치적 자살행위에 해당되며 건전한 재정운영만이 그들의 정치적 이해관계에도 부합한다는 사실을 인식시켜 주는 제도적 장치가 필요하다. 그렇지 않으면 지방정부의 운영을 책임지고 있는 사람들의 입장에서 볼 때 감축관리와 같이 고통스러운 정책을 선택할 유인을 느끼지 않기 때문이다.

재정운영의 투명성을 담보하기 위해서는 재정진단시스템을 구축하여 매년 재정운영에 대한 자가진단을 실시하는 동시에 이에 대한 결과를 주민에게 공개하는 것이 중요하다. 지역 실정에 맞는 자체적인 재정운영평가지표 및 재정진단전산시스템을 개발하여 익년도 예산편성에 환류함과 아울러 예산편성 및 재정운영에 대한 투명성과 책임성을 강화하는 것이 필요하다.(곽채기 2000, 28-29)

6) 합의형 예산배분제도의 도입

방만한 재정운영을 방지하고 재정 건전화를 확보하기 위해서는 예산편성 단계에서 사회적 합의(social consensus)에 의한 예산배분을 도모할 필요가 있다. 이것은 시민사회화를 반영한 뉴가버넌스 개념에 따른 예산편성 방식이다. 그동안 우리나라에서 지방재정의 건전성을 저해한 큰 요인 가운데 하나는 자치단체장 또는 담당 공무원에 의한 독선적 예산배분에서 비롯된 경우가 있다. 즉, 충분한 사전준비가 없이 무리한 사업을 추진하다 엄청난 예산 낭비를 초래한 사례가 있다. 이를 방지하기 위해서는 사업타당성을 판단하기 위한 주민참여 과정을 예산편성 과정에 공식적으로 도입할 필요가 있다.

미국의 경우 예산편성과 심의단계에서 예산 청문회를 개최하는데 집행기관 내에서의 청문회보다 의회에서의 청문회가 시민들이 참여한 가운데 더 활발하게 진행되는 경향이 있다. 그러나 우리나라는 미국식 청문회를 바로 도입하기 보다는 예산관련 정책토론회를 예산편성 단계에서 실시하는 것이 검토할 수 있다. 그리고 지역주민의 관심이 큰 사업에 대해서는 민간투자심사위원 과반수 또는 일정수의 지역주민의 요청이 있을 경우 공청회를 개최하도록 의무화하는 것도 검토할 필요가 있다.

한편 합의형 예산배분의 보완장치로서 정기적으로 재정수요를 조사하고, 홈페이지에 상

시적으로 주민의견 반영 코너를 마련하는 것도 유익한 방식이다. 지역의 현장에서 살아가는 주민과 시민단체는 누구보다 지역의 현안에 대해 잘 알고 있다. 이들의 의견을 수렴하는 제도적 장치는 매우 의미가 있다. 경기도에서 1997년 이후 매년 "경기도민 생활수준 및 의식구조 조사"를 하고 있는 것도 재정수요 조사의 한 유형이라고 볼 수 있다.

지방분권시대 지방재정의 건정성에 대한 통제는 지방의회와 지역주민(시민단체)에 맡기는 방향이어야 한다. 주민참여의 방향은 지방자치의 본질과 시민사회화라는 시대적 흐름과 맥락을 같이 한다. 재정측면에서의 자치란 재원확보와 재정운영을 지방자치단체의 책임과 판단에 의해서 행하는 것을 의미한다. 재정자치는 자치단체와 주민의 관계에서 재정립된다. 그동안 주민은 공공서비스의 수혜대상으로만 인식되었으나 이제는 공공서비스의 공급에도 참여하는 주인으로서의 능동적 역할이 요구된다. 이것은 행정개념의 변천과도 관련이 있다. 최근에 많이 논의되고 있는 뉴 가버넌스(new governance) 개념이 그것이다. 뉴 가버넌스란 다양한 의미로 사용되고 있지만 정부기관과 비정부기구들이 상호 신뢰의 기반 위에 협조하는 서비스 연계망을 형성해 공공서비스 공급에 서로 참여하는 활동을 의미한다.(정정길 2000, 536) 이는 주민참여 행정의 한 모습이다.

특히 재정투융자심사는 합의형 예산배분과

연계되도록 운영되어야 한다. 그동안 방만한 재정운영의 원천은 자치단체장의 무리한 사업 추진에서 비롯된 경우가 있다. 이에 대한 통제 기능을 수행할 수 있도록 투자심사위원의 발의로 공청회에 회부할 수 있게 공식화하는 방안을 도입할 필요가 있다.

7) 지방재정정보공개 제도의 도입

중앙정부는 지방재정의 평가기능을 강화하기 위해 자치단체장과 주민이 제정서비스에 대해 약속하는 방식의 지방재정 공시제도 도입하여 지방재정결과의 공개를 검토하고 있다.

정보공개가 지방재정부문에 과급되게 된 배경에는 정보화사회가 진전되었고, 특히 지방자치실시로 인하여 대량의 정보가 지방자치단체에 집적되었으며, 지역주민의 재정정보에 대한 관심도가 높아지고 있기 때문에 지방재정법 제118조의 3을 신설하여 지방재정정보 공개의 법적 근거를 마련한 데에서 찾을 수 있다. 그런데 동 법에서 제시하는 정보공개는 주민의 공개청구를 전제로 하지 않고 지방자치단체가 의무적으로 재정운영상황을 소극적으로 공개하는 정보공표에 초점을 두고 있다. 그리고 각 지방자치단체는 중앙정부의 지침에 의거하여 재정운영상황의 주민공개를 위한 획일화된 조례를 제정하여 제도를 운영하고 있으나 이에 대한 시행규칙이 제대로 마련되어

있지 않고 실질적인 재정정보의 공개도 이루어지지 않고 있다.

이러한 정보공개는 지방차원에서 자율적으로 준비되어야 한다. 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정 운영의 통제장치가 필요하며, 주민에게 재정운영상황을 공개하여 주민참여와 주민에 의한 평가를 이룰 수 있는 제도의 도입이 필요하다. 현재 잘 실행되지 않는 조례(지방재정법 제 118조의 3 및 지방재정운영상황 주민공개조례)의 효율적 집행을 위한 제도적 장치가 요구된다. 재정운영상황 공개의 활성화를 위한 공개의 제도화 방향은 다음과 같다.(이상용 2002)

첫째, 공개의 제도화는 주민의 알 권리의 충족을 위해서만 아니라 행정책임성 제고에 부응할 수 있도록 공개대상정보와 비공개대상정보로 구분할 필요가 있다. 방법으로는 주민회의 및 공청회 또는 주민모니터제도, 주민예산편성자문위원회의 설치를 고려해 볼 수 있다. 이는 주민요구가 행정에 일방적으로 수렴되는 것을 막고 주민의 요구가 주민 측에서 수렴되어 예산편성에 반영될 수 있는 보완장치로서 기능하는 효과를 기대할 수 있다.

둘째, 공개의 제도화는 행정기관의 자발적인 정보공표 외에도 주민청구공개의 활성화가 필요하므로 정보공개체제를 확립한다.

셋째, 공개의 제도화는 공개일변도가 아니라 공개와 비밀의 필요성이 적절히 조화되도록

하는 동시에 주민의 권리보호와 행정기관의 의무를 수행할 수 있도록 심의기능을 가진 제3의 독립기관을 설치 운용한다.

넷째, 공개의 제도화는 그 운영의 실효성 제고를 위해서 필요한 법적 장치의 강구가 요청된다.

다섯째, 공개 제도화의 기반조성 정도가 자치단체별로 차이가 나타날 것이므로 이를 고려하여 단계적으로 실시하도록 한다.

8) 지방재정운영에 대한 평가환류기능의 강화

지방재정관리제도는 공공지출의 생산성과 효율성을 증진시키는데 1차적인 의의를 두고 동시에 지방자치단체가 방만하거나 비능률적인 재정지출을 스스로 억제하고 건전한 재정운영을 이행하고자 노력하도록 하는 등 유인을 제공하여 재정관리의 책임성을 제고시키는 역할이 무엇보다 중요하다. 따라서 지방자치단체의 예산운용 및 재정관리 상태를 합리적으로 점검·평가할 수 있는 수단을 통해 건전재정 운영에 노력한 우수단체에 대해 재정지원, 지방채발행, 예산편성 등에 있어 차등지원하거나 재정자율성을 부여하는 등 재정운영 결과에 대해 유인을 제공하고, 반면에 재정운영이 부실하거나 예산의 낭비를 초래한 자치단체에 대하여는 재정적 불이익을 주거나 제재조치를 취하는 유인체제의 구축이 요구된다.

V. 맺는 말

재정분권은 권한이양과 함께 지방분권을 위한 핵심사항이다. 재정분권을 위해서는 먼저 지방재정의 규모를 확충해야 한다. MB정부에 들어서 중앙정부도 국세재원의 지방세 전환을 모색하고 있다. 따라서 지방은 지방세 수입의 확대 뿐만 아니라, 세외 수입 증가, 그리고 민간재원을 유도할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 둘째, 재정분권을 위해서는 효율적 재원운용을 위한 제도적 장치가 요구된다. 복식부기가 도입되는 등 효율적 재정운용을 위한 노력이 전개되고 있지만, 효율성 강화를 위한 전문인력의 양성도 요구된다. 셋째, 낭비를 방지하고 부조리를 방지하기 위한 책임성을 담보할 수 있는 과제를 안고 있다. 지방자치가 실현되면서 지방살림살이의 책임도 지방자치체로 이전되었다. 지방자치단체도 각종 감사제도를 통해 재정운용의 투명성을 제고하지 않지만, 재정규모가 확대되면 될수록 투명성을 확대할 수 있는 장치와 관행을 제도화할 필요가 있다.

참고문헌

- 곽재기(2000), 지방재정의 건전성과 효율성 확보 방안, 『지방행정』, 지방행정 연구원
 김중순(2003), 지방재정의 건전성 확보방안, 『지방행정』, 한국지방행정 연구원
 이상용(2002), 지방재정정보 공개의 활성화 방안, 한국정책학회 기획세미나
 이창균(2003), 지역개발재정운영 실태와 분권형 재정운영시스템 구축 방안, 『국토』, 국토연구원
 성태규(2003), 분권화시대 광역지방의회의 발전방안 연구, 충남발전연구원
 정정길(2000), 『행정학의 새로운 이해』, (서울:대명출판사)