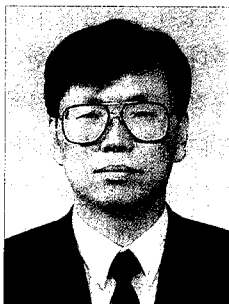


IMF체제와 지방재정 운용전략

이 규 환
(李圭煥)

중앙대학교
행정학과 교수



- I. 시작하는 말
- II. IMF와 한국재정정책의 방향
- III. IMF체제하의 지방재정 운용방향
- IV. IMF체제 극복을 위한 지방재정 운용전략
- V. 맺는 말

I. 시작하는 말

우리나라는 지난 30년동안 총량경제성장이론에 따라 신중한 거시경제정책과 지속적인 구조조정 작업을 통해 급속한 경제성장을 이룩하였다. 연평균 7% 가까이 증가한 국민소득은 지난날 가난했

던 농업경제를 선진산업경제로 바꾸어 놓았다.

그러나 동시에 세세한 분야까지 통제하여온 정부개입정책의 한계도 명확히 드러났다. 즉, 경제규모가 작았던 때와는 달리 90년대 중반이후 1인당 국민소득이 1만불이 넘는 시대가 되면서도 1천불 시대의 통제수단으로 개입하였던 정부정책이 통할리가 없었다. 그럼에도 불구하고 지금까지 정부의 지나친 개입은 특히, 금융부분을 비효율적으로 만들고 효율적인 시장원리의 결여와 더불어 막대한 기업부채를 남겼다.

1997년 11월 7일 「블룸버그」 경제전문통신사가 “한국도 태국이나 인도네시아처럼 IMF에 긴급자금지원을 요청할지도 모른다”는 보도를 했다. 이때 당시 재정경제원 당국자는 이같은 외환사정을 부인하면서 「블룸버그」사에 강력히 항의하겠다고 발표한 바 있다. 이로부터 열흘 후인 11월 27일 사상 처음으로 환율은 1천원을 넘어섰고, 주가는 500선이 무너지고 금리는 폭등하였다. 국민은 정부나 한국은행에 긴급대책을 요구하였으나 정부와 한은은 서로 권한다툼만 하였고, 정치권은 국가 경제의 외환위기에는 별 관심없이 오로지 대통령 선거

에 매달려 개혁입법에 혼선을 거듭하였다. 이런 가운데 대기업을 포함한 중소기업의 연쇄부도, 금융기관의 부실화와 이에 따른 정부의 조정능력 상실과 무능 등이 합병증을 일으켜 결국 한국경제를 부도사태까지 이르게 하였던 것이다.

결국 정부는 「블룸버그」사의 보도 2주일만인 11월 21일 IMF에 긴급자금지원을 요청하게 되었고, 이로부터 8일만인 11월 29일 IMF는 이행조건(Conditionality)을 요구하여 왔다. 1997년 12월 3일 정부는 IMF와 구조금융 관련협상을 타결하고 12월 5일 IMF 이사회를 열어 우리나라에 대한 긴급자금지원을 결정함으로써 이제부터 한국경제는 IMF의 정책제시를 따르지 않을 수 없게 된 것이다.

우리 정부와 IMF간에 체결된 합의·양해 각서에 의하면 한마디로 통화 및 재정부문의 긴축정책이 명시되고 있다. 특히 재정정책에 있어서는 통화정책과의 조화 및 금융구조 개혁에 따른 부담을 새수확대 또는 지출삭감으로 상쇄함으로써 균형재정 내지는 약간의 흑자재정을 유지하는 것으로 합의되었다. 이러한 긴축재정정책은 국가와 지방자치단체의 재정수입 및 재정운용기조에 상당한 변화를 가져다 줄 것이 분명하다. 무엇보다도 국세와 지방세 수입의 감소가 예상되고 특히, 지방세의 경우 문제의 심각성이 더할 것으로 예상된다.

지방자치단체의 입장에서 IMF 위기극복을 위한 고통분담차원에서 정부개혁에 적극적으로 동참하고 구조조정에 따른 감량화와 긴축재정을 위하여 노력하여야 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 IMF체제 극복을 위한 지방재정의 운용전략을 시급한 단기적 과제로 경상적 지출의 효율화 전략과 좀더 구조적이고 중장기적인 투자적 지출의 효율화 전략으로 구분하여 살펴보기로 한다.

II. IMF와 한국재정정책의 방향

1997년 12월 3일 정부는 IMF와 구제금융관련현상을 타결하기 전 양측은 IMF 자금지원을 전후해 「한국이 해야 할 일」에 대한 포괄적인 논의를 가졌다. 그 결과 「IMF 대기성차관 합의를 위한 의향서」(Letter of Intent)가 작성되었다. 자금을 지원받는 대신 우리가 해야 할 경제구조개선·개혁 내용을 명시한 문서이다. 이 문서는 「경제구조개혁 프로그램에 관한 각서」로 시작되며 이 각서에는 우리 경제의 문제점이 무엇이며, 이를 어떻게 고쳐 나갈 것인지 자세히 기록되어 있다.

최근 몇 년간 정부는 특히 금융부문을 중심으로 여러 분야에서 구조조정작업을 실시하여 왔다. 그러나 현재의 금융위기는 정치적 개입을 없애야 하며, 동시에 규칙과 선진관행을 따르는 보다 튼튼하고 투명한 금융시스템을 만들기 위해 포괄적이고 신속한 개혁이 필요하다는 사실을 명백히 보여주어 있다. 이같은 금융시스템은 한국경제가 빠르고 지속적인 성장경로로 복귀하는데 결정적으로 필요하다.

정부는 지금 현재의 어려움들의 근본적인 원인인 구조적인 약점을 인정하고 시장의 안정과 원활절하를 억제할 수 있도록 단호하고 신속하며 포괄

적인 정책을 추진중이다. 긴축적인 통화금융 정책은 포괄적이고 구조적인 개혁을 단행하는 데 필요한 여건을 조성하게 될 것이다.

정부의 경제정책은 첫째, 긴축통화 정책과 대폭적인 금융조정을 통해 대외계정의 적정한 조정과 물가상승압력을 막기 위한 강력한 거시경제 틀을 만들 수 있도록 하고, 둘째 금융부문의 구조조정과 자본의 재분배 그리고 좀 더 투명하고 시장중심적이며, 정치적인 간섭에서 자유로운 경제의사결정이 있어야 하며, 셋째 기업지배구조를 개선할 수 있는 수단이 있어야 하며, 넷째 자본계정자유화를 가속화하며, 다섯째 무역자유화 진전과 투명하고 시의적절한 경제자료가 공개되어야 한다.

당초 정부와 IMF는 거시경제목표로 97년 경제성장률(GDP기준) 6.0%에서 올해에 3%로 떨어지나, 오는 99년에는 잠재성장률 수준인 5.6% 수준으로 회복, 2002년에는 6.5%까지 높아질 것으로 보았다. 또한 소비자물가상승률은 97년 4.3%에서 올해는 5%이내로 유지하고, 99년에는 4.6%로 낮아지면서 안정세로 돌아설 것으로 보았다. 그리고 경상수지는 97년 적자 135억달러, 올해는 43억달러로 줄어들며, 99년에는 21억달러까지 축소되어 2000년부터는 흑자로 돌아서 2002년에는 45억달러에 이를 것으로 보았다.

그러나 올 2월에 들어 정부와 IMF는 거시경제지표를 다시 조정하게 되었다. 즉, 올해 GDP성장률은 1%, 어쩌면 0% 또는 마이너스가 될 가능성

도 배제하지 않았다. 물가는 상반기에 가파르게 오른 뒤 하반기에 둔화하여 전반적으로 10%선에 육박할 것으로 전망하였으며, 경상수지는 GDP의 2.5%인 80억달러의 흑자를 낼 것으로 보았다.

다음은 정부와 IMF가 합의한 「의향서」가운데 재정정책의 주요내용을 보면 다음과 같다. 통화관리의 부담을 덜고 금융부문의 구조조정비용을 충당하기 위해 긴축재정기조를 유지토록하였다. 당초 올해 예산은 이미 통합재정수지 기준으로 1조1천억원의 흑자를 내도록 편성하였다.¹⁾ 그러나 올해 경제성장률의 하락에 따라 조세 수입 및 사회보장기여금 등이 3조 6천억원정도 감소하고 금융부문의 구조조정을 위해 필요한 자금의 이자비용도 3조 6천억원에 달하는 등 약 7조원의 재정적자가 발생할 전망이다.

이에 따라 세입은 늘리고 세출은 줄여 재정적자에 대비해야 할 것이다. 재정정책을 실현하기 위한 수단은 세입과 세출 측면이 모두 고려되어야 한다. 정부의 구조개편프로그램을 강력히 실행하기 위해 교통세와 특별소비세의 인상이 필요하다. 세입측면에서 법인세와 소득세, 부가가치세의 적용범위를 확대하는 것이 필요하다. 세출 측면에서 불요불급한 자본지출이나 용자규모를 축소하고 경상비용 절감을 추진한다.

지난 2월 정부와 IMF는 거시경제지표를 다시 조정하였으나, 실제 IMF 사태 이후 경기침체는 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 무엇보다도 98

1) 이규환, "IMF체제극복을 위한 지방재정의 운용전략", 지방재정, 제17권 2호, 한국지방재정공제회, 1998. 4, pp.34~36.

년 GDP 성장률은 마이너스(-3.2~-1.0%) 성장이 불가피하고, 금리, 환율, 무역수지 흑자를 제외하고는 경제상황이 크게 악화되고 있으며, 저성장과

구조조정으로 투자위축 및 소비감소 그리고 대량 실업이 발생하고 있다(표 1참조).

〈표 1〉 IMF이후 주요경제지표 변화

구 분	96	97. 11	97. 12	98. 1	98. 2	98. 3
경제성장률(%)	7.1	5.5		-3.2% ~ -1.0%		
부도업체수(개)	1,235	1,469	3,197	3,323	3,377	
실업자(만명)	42.5	57.4	65.8	93.4	123.5	160.0
소비자물가(%)	5.0	4.3	6.6	8.3	9.5	9.0
무역수지(억달러)	-153	1.2	22	15	33	37
환율(원/달러)	844	1,164	1,415	1,572	1,640	1,383

주 : 98년 경제성장률 및 98년 3월 실업자수는 추정치임.

자료 : 삼성경제연구소, IMF시대의 기업경영, 1998. 4.

III. IMF체제하의 지방재정 운용방향

1. 지방재정운용의 정책적 과제

우리나라는 지난 수십년간 총량적 경제성장을 위한 불균형성장이론에 따라, 급격한 산업화·도시화 과정에서 주택, 교통, 상·하수도, 공원, 도로, 주차장 등 생활편익시설의 확충 필요성 뿐만 아니라 사회복지시책의 확대, 주민소득증대사업의 실시 등 지역개발사업과 사회복지증진을 위하여 필요한 시책은 보다 광범위해지고 있다.

따라서 이러한 시책을 실현하기 위한 재정수요는 팽창일로에 있어 예산규모는 큰 폭으로 매년 증대되고 있는 데 비해 이를 뒷받침할 가용재원은

재정수요를 따르지 못하고 있는 것이 현실이다.

이처럼 급속히 팽창하고 있는 지방정부의 재정수요를 충족시킬 수 있는 정책적 대안으로는 ① 주민의 조세부담증가 ② 차입, 지방채 발행 등 적자재정운용 ③ 재정수요증가를 적정수준으로 조정하고 기존 가용재원의 투자우선순위를 재조정하는 세가지 방안을 생각할 수 있다.²⁾

가. 조세의 추가부담

주민의 조세부담의 증대를 통한 재정수요충족의 정책대안에는 상당히 제약이 예상된다. 그 이유는 부담률의 증가가 불경기를 초래할 가능성을 뿐만 아니라 주민들의 조세저항이 대두될 우려

2) 이규환, 도시행정론, 서울:녹원출판사, 1995, pp.509~510.

가 있기 때문이다. 조세부담수준을 높이기 위해 앞서 우선 조세체계와 행정을 개선하여 세부담의 형평성을 제고시키는 것이 필요한 것이다. 특히 조세배분이 국세위주로 되어 있어 지방재정이 취약한 현실에서 중앙정부 중심에서 세원을 확대하는 것은 수혜계층과 비용부담계층을 직접 연결시키지 못하기 때문에 조세저항이 클 것이다.

나. 적자재정 운용

재정적자에 의한 재원조달은 은행으로부터의 차입과 지방채 발행 등 두 가지가 있다. 특히, 은행 차입은 이를 상환하지 않을 경우 발권력 행사와 같은 결과가 되어 직접적인 「인플레이」요인이 되어 물가안정기반을 해치므로 바람직하지 못하다.

지방채 발행은 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 갖고 있다. 먼저, 긍정적 측면에서 보면 공공투자자의 혜택은 후대에까지도 미치므로 당대와 후대가 그 비용을 분담해야 된다는 점이다. 뿐만 아니라 지방정부가 지방채를 통하여 민간저축을 흡수하고 이를 재정에서 지출한다면 경기조절효과와 자원의 효율적인 배분을 유도하는 기능을 가지게 된다는 점이다.

한편, 부정적 측면에서 보면 우리나라와 같이 고금리체계 하에서는 이자부담이 커 발행초기에만 단기적으로 재원동원효과를 얻을 뿐이므로 재정수요가 과잉상태에 있는 현실에서는 일단 공채를 발행하게 되면 누적되어 갈 가능성이 매우 크다는 점이다. 또한 공채발행을 통하여 투자하려는 사업이 민간기업의 자금부족으로 투자를 못하고 있는 사업보다 투자효율성이 낮다면 자원배분의 효율성만 저해하게 된다는 점이다.

다. 재정지출의 우선순위 조정

재정지출 조정방안은 현재 제기되고 있는 재정수요증가를 적정수준으로 조절하고, 불가피한 추가재원에 대하여는 기존예산의 재정지출 우선순위를 재조정하여 충당하는 방법이다.

장기적이고 종합적인 안목에서 재정수요범위의 우선순위를 책정하고 예산편성시에 가용재원의 한계를 제시하여 우선순위에 따라 재정지출을 재조정함으로써 무리한 재정규모의 팽창을 억제하고 재원의 합리적 지출활동을 통해 예산의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 새로운 재정수요증가를 가용재원 범위내에서 합리적으로 조절되도록 유도하는 사전조정기능을 충분히 수행하지 못할 경우 예산편성은 기 결정된 사업을 놓고 그에 대한 지원의 완급을 조정하거나 사업시행방법상의 문제를 지적하는데 그치게 됨으로써 재원배분의 합리화를 도모하는데 어려움이 있다.

이상의 재정수요를 충족시키는 수단으로서 제시된 정책대안 가운데 재정지출의 우선순위 조정방안이 보다 선행되어야 한다. 왜냐하면 신규재정지출수요와 기존의 재정지출수요는 이를 총망라하여 우선순위를 조정해야 하며, 그 다음으로 재정지출효과와 조세부담비용의 우선순위도 동시에 검토되어야 하기 때문이다.

따라서 한정된 재원하에서 광범위한 재정수요의 증대가 요구되는 지방정부의 재정운용은 재정수요의 증가를 적정수준에서 조절하고 불가피한 추가재원은 기존의 재정지출 우선순위를 재조정하여 재정수요를 충족하는 정책대안을 제시할 수 있

다. 그 구체적 재정운용방안은 장기적인 전망하에서 중장기적 정책방향의 설정과 이를 기초로 하여 재정배분의 합리화를 기할 수 있게끔 재정과 관련되는 시책 및 사업내용이 상호 일관성을 갖도록 작성되어야 하는 바, 바로 이러한 배경에서 효율적인 재정운용개선을 위한 제도적 모색이 요구되는 것이다.

2. 재정운용제도의 기본적 “틀”

가. 구조적 접근의 한계

지방재정규모가 급격히 팽창한 요인으로는 전술한 바와 같이 여러가지가 있다. 그 중 외생적 요인으로는 도시화와 생활수준향상과 더불어 새로운 행정서비스를 요구함에 따라 공공재의 범위가 확대되었고, 또 질적인 면에서도 더욱 더 높은 질의 행정서비스를 요구하게 되었으며, 주민단체·이익단체 등의 압력이 행정기관에 대하여 계속적인 사업확대를 요구하였기 때문이다.

다음, 내생적 요인으로는 행정기관 내부에 있어서도 주민복지증진 욕구에 부응하는 사회복지적 행정이념이 정당화되어 재정지출이 당연시되었으며, 공무원 또는 자치단체간의 경쟁적 사업추진으로 인하여 재정팽창을 가져오고 있음을 알 수 있다. 특히 지방자치제 실시 후 이런 현상들이 현저하게 나타나고 있다.

이러한 지방행정수요의 급증과 지방재정수요의 격증에도 불구하고 우리나라의 지방재정은 세입면

에서 구조적 문제점을 가지고 있을 뿐만 아니라 지방예산제도 등 운용면에 있어서도 많은 문제점을 지니고 있어 재정활동의 효율성을 저하시키고 건전한 재정운용을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

구조적 문제점은 근본적으로 재정수입의 증대에서 문제해결의 접근방법을 찾아야 하는 한계가 있다. 재정수입의 증대, 중앙정부지원의 확대 등의 방법이 가능할 것이나 근본적으로 재정수입과 공급의 「갭」을 메우기 위해서는 신세원의 발굴, 국세와 지방세간의 조세체계개편 등과 같은 장기적인 대책이 종합적으로 강구되어야 할 것이다.

이처럼 지방재정의 구조적인 문제의 해결접근은 중앙정부와 지방정부의 기능배분의 재조정을 전제로 하고 있으며, 또한 지방세입의 증대는 주민의 추가부담과 더불어 조세저항과도 직결된다는 점에서 정치적 결단 없이는 용이하게 달성할 수가 없다. 더욱이 재정활동의 합리성을 확보하려는 근본적인 대책이 될 수 없다. 왜냐하면 재정활동에 있어 자원배분의 합리화 등은 재정지출측면에서 운용의 효율화를 통하여 성취되어야 할 과제이기 때문이다.³⁾

나. 운용적 접근의 재정관

급속히 팽창하고 있는 지방자치단체의 재정수요를 충족시킬 수 있는 정책적 대안으로 주민의 조세추가부담, 차입·지방채발행 등 적자재정운용 등을 통한 구조적 접근방법에는 한계가 있음을 알 수 있다. 더욱이 재정활동의 합리성을 확보하는

3) 이규환, “지방재정지출의 합리화 방안”, 지방재정, 제13권 4호, 한국지방재정공제회, 1994, 4, pp.51~52.

근본적인 대책이 될 수 없다. 왜냐하면 재정활동에 있어 재원배분의 합리화 등은 재정지출 측면에서 운용의 합리화를 통하여 성취되어야 할 과제이기 때문이다. 따라서 여기서는 재정활동에 있어 자원배분과 관련하여 지방재정의 효율적 운용을 위한 몇 가지 방안을 우선 고찰해 보고자 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 건전재정운용에 대한 새로운 재정관의 정립이 요구된다. 종래 건전재정이란 궁극적으로 재정지출을 줄이고 재정수입을 늘림으로써 달성될 수 있는 것으로 본 재정관에서는 지방재정은 세입의 범위내에서 필요한 서비스를 공급하기 위한 단순한 재원배분활동의 개념으로 인식되어 온 것이 사실이다. 이러한 재정관에 입각한 재정운용은 결과적으로 재정의 능률성·생산성을 크게 고려하지 못하여 재정지출의 합리화를 기하지 못하였다. 즉 재정운용에 경영적 개념이 간과되었다.⁴⁾

IMF 영향을 전혀 받지 않던 작년까지만 하더라도 지방재정규모가 매년 두자리 수의 신장률을 보여 왔다. 이처럼 지방재정규모가 팽창함에 따라 징세액의 급증을 초래하였는데 이의 주요 부담자인 주민들은 지방자치단체의 세입·세출에 큰 관심을 갖게 되었다. 납세자인 이들은 특히 재정의 세입·세출의 「less taxation, more services」를 지방자치단체에게도 요구하게 되었고, 주민직선에 의해 선출된 지방자치단체의 장과 또한 예산집행관서 역시 이를 받아들이지 않을 수 없게 되었으

며, 「less taxation」의 압력과 「more services」의 요구 양자를 충족시키는 수단과 방법은 한정된 자원을 경제적으로 활용하는 길밖에 없게 되었다. 즉 재정지출측면에서 운용의 합리화를 통하여 달성할 수밖에 없다는 것이다.

이러한 경제성, 효율성을 바탕으로 한 경영적 시각에 입각한 재정운용은 다음과 같은 기준을 고려하여 추구되어야 할 것이다.

첫째, 가능한 한 주민의 비용부담을 절감하면서도 주민에 대한 서비스 공급량과 질을 향상시킬 수 있는 방법을 모색하는 것이다.

둘째, 첫 번째 방법의 모색이 어려운 경우 동일한 수준의 비용부담으로 서비스 공급의 양과 질을 최대화시키거나, 동일한 수준의 서비스 공급을 유지하면서도 비용부담을 최소화시켜 투입 대 산출의 비가 최적해(最適解)가 되도록 하여야 한다.

IV. IMF체제 극복을 위한 지방재정 운용 전략

1. 경상비 지출의 효율화 전략

1998년 우리나라 지방재정규모는 총계규모를 73조2,196억원으로 1997년도 당초 예산과 비교할 때 8.6% 증가된 규모이다. 그 중 일반회계가 52조222억원, 특별회계가 21조1,974억원 규모이다. 순계규모로는 57조7,553억원으로 1997년 당초 예산대비 8.5%가 증가된 규모이며, 그 중 지방정부의 차주재원은 전체의 66.2%인 38조2533억원이고 이전수

4) 이규환, 전계논문, pp.38~39.

입은 16조789억원, 지방채 수입은 전체의 6.0%인 3조4,231억원이 되고 있다.

1998년도 지방재정규모는 그 증액규모가 예년에 비해 다소 둔화된 것이기는 하지만 현재 우리나라가 처해 있는 경제위기의 심각도에 비해 재정긴축의 노력이 매우 미흡한 것으로 평가된다.⁵⁾ 지방세의 감수규모는 경제난국으로 인한 전반적인 경기침체로 전년도 대비 10% 이상이 될 것으로 추정되고 있고, 중앙정부예산이 약 7%인 7조5천억원의 감축으로 인한 지방교부세, 지방양여금 및 국고 보조금 등이 전재원의 수입 감액규모도 전년도 대비 약 2조6천억원이 될 것으로 추정되기 때문에 예산증가의 둔화정도로 재정긴축을 충분히 기한 것으로 볼 수는 없을 것이다.

IMF체제하에 지방재정지출의 합리화 방안은 무엇보다도 세출측면에서 불요불급한 자본지출이나 용자규모를 축소하고 경상비용절감을 추진하는 것이 재정정책의 기초가 된다. 따라서 지방재정운용 개선을 위한 기본전략은 무엇보다도 감축관리와 공공재의 범위조정, 수익자 부담원칙 등에서 찾아야 할 것이다.

가. 減縮管理(outback management)

감축관리는 역기능적이거나 중복·과다하거나 불필요한 기능·기구·인력·정책 그리고 사업을 의식적으로 정비하는 결정과 집행을 의미하지만, 예산의 절감과 관련하여 감축관리란 자원소비

를 낮추고 조직활동을 줄이는 방향으로 조직의 변혁을 유도하는 것이라고 설명할 수 있다.

감축관리가 제기된 배경에는 1970년대의 석유파동을 계기로 고도경제성장에서 안정성장의 시대로 이행하는 데서 오는 수입의 정체와 성숙화 사회에의 급속한 진입에 따른 의무적 지출경비의 증대 등에 의한 재정수입의 악화로 「작은 재정」 나아가 「작은 정부」에의 움직임이 많은 나라에서 일어나게 되었고, 정부기구의 축소와 예산의 절감이 중요한 과제로 등장하게 되면서부터이다. 특히 1978년 미국 「캘리포니아주」의 「proposition 13」에서 시작된 조세인상에 대한 주민들의 저항이 감축관리의 등장에 직접적인 영향을 미쳤다.⁶⁾

행정단위별 경비를 최소화하여 행정목적을 달성토록 하는 것은 지방정부의 당연한 의무이다. 특히 행정지원적 성격의 소모적 경상지출은 사무처리의 간소화 및 능률화 등 행정관리개선을 통해 최소한도의 수준에 그쳐야 하며, 관료적인 이해관계로 인해 기구확장이나 인원증원 등은 억제되어야 할 것이다. 이런 점에서 무성장관리(zero-growth management)나 감축관리와 같은 관리기법은 특히 IMF체제하에서 지방재정운용의 기본지침이 된다고 할 수 있다.

한정된 재원으로 지방재정운용의 급격한 변화에 따른 행·재정수요에 효과적으로 대응하기 위한 새로운 관리전략으로서 감축관리가 불가피하

5) 김수근, "IMF체제와 지방재정", 지방재정, 제17권 2호, 한국지방재정공제회, 1998. 4, pp.6~7.

6) 이규환, "미국의 감축관리와 그 추진전략", 지방재정, 제12권 2호, 한국지방재정공제회, 1993. 5, pp.65~77.

다. 감축관리는 예산의 절감 뿐만 아니라 기능·기구·인력·정책 등의 정비도 그 대상으로 하고 있다. 따라서 감축관리의 실천에는 공무원의 심리적 인 저항, 조직의 환경변화에 대한 적응력, 조직의 동태적 보수주의(dynamic conservatism),⁷⁾ 감축의 반대를 위한 정치적 연합, 법적인 제약, 많은 비용 소요 등의 저해요인이 있다.

그러나 현행 여건하에서 지방재정의 경직성을 타개하고 한정된 재원으로 지방재정환경의 급격한 변화에 따른 행·재정수요에 효과적으로 대응하기 위하여 감축관리는 불가피한 지방재정의 건전화전략 중의 하나라고 할 것이다.

이처럼 감축관리는 역기능적이거나 불필요한 기구·기능·인력·정책·사업만을 정비하는 것이 아니라 자원단, 「인플레이션」, 세입결합 등으로 말미암아 기능·기구·정책·시책까지도 정비해야 하는데 어려운 점이 있다. 이때 감축규모나 감축대상과 아울러 능률과 형평을 어떻게 조화시킬 것이냐 하는 문제가 제기되는 데 이는 감축관리의 가장 중요한 요소이다. 정부의 서비스에 가장 많이 의존하는 계층이 영세민, 신체장애자, 노약자 등 요구호생활대상자인데 일반적으로 이들에 대한 서비스 전달의 단위원가가 높다.

따라서 생산성 기준에 의거한 맹목적 예산절감은 이들 계층에게 가장 큰 영향을 미친다. 즉 감축

이 불가피할 때 흔히 정치영향력이 가장 약한 계층의 예산을 삭감하는 경향이 있으며 이를 합리화하기 위해 생산성이라는 기준이 사용된다. 따라서 감축기준 선정에는 지나친 능률을 강조해서는 안 되고 형평성도 이에 못지 않게 중요하다는 점을 인식하여야 한다.

나. 公共財(public goods)의 범위조정

IMF체제하에서 지방자치단체가 취해야 할 재정부운용개선을 위한 전략가운데 하나는 지금까지의 공공재가 앞으로도 계속 공공재로 할 것인지, 아니면 민영화 또는 공기업화 내지 「제3섹터」화로 할 것인지에 대한 판단이다.

1970년대 중반 이후 본격적인 교외화로 미국과 일본에서 도시정부(municipalities)들이 심각한 재정위기를 맞게 되면서 여기에 대응할 지방정부의 행·재정개혁론으로 대두된 것이 「행정수비범위이론」 혹은 「행정한계론」, 또는 「공·사행정분담론」이다.

공공재의 범위 즉, 행정수비범위이론은 행정의 담당·책임분야를 재검토하고 행정이 공공의 비용으로 담당해야 할 분야를 다시 수정하는 것과 본래 개인이나 가정 및 사회에서 해결되어야 할 것에 대해서는 주민자치의 영역에 위임하거나 민간부문의 시장 「메카니즘」에 맡겨두는 것을 의미한다.⁸⁾

7) 조직은 동태적 실체인 바 조직의 목표가 달성되었거나 환경적인 요인으로 목표의 달성이 불가능한 경우 조직은 새로운 목표를 발견하거나 환경의 개조를 시도하고자 하는 이러한 현상을 동태적 보수주의라고 부른다.

8) 이규환, 전거서, p.514.

시장경제가 「파레토」 최적조건(Pareto Optimality)을 얻는 데 실패한 영역은 개인간의 역할이 불가능한 공공재분야이다. 책이나 자동차 등은 개인에 의해 구입되고 개별적으로 소비될 수 있는 민간재(private goods)인 데 반해 공공재(public goods)란 사회 전체가 공공으로 그리고 비분할적으로 소비하는 재화이며⁹⁾, 소비에 있어서 비경쟁성, 외부성(externalities)¹⁰⁾을 특성으로 한다. 따라서 주민들 사이에서 소비되는 모든 재화의 물적 속성이나, 사인간의 계약관계 즉, 시장 「메카니즘」의 적용여부에 따라 공공재와 민간재를 구분하고 있다.¹¹⁾

공공재의 범위조정문제는 소득수준의 향상과 급속한 산업화와 도시화로 인하여 주민의 기본생활 수요도 급격하게 늘어남에 따라 지방재정기능의 확대가 불가피한 현실에서 더욱 중요한 과제가 아닐 수 없다.

공공재의 범위를 축소하는 가장 중요한 방법중의 하나가 서비스를 지방재정에서 세금에 의해 공급하지 아니하고 민간부문에서 공급하는 것이다. 실제로 미국의 여러 주에서는 오랫동안 경찰, 소

방, 응급치료, 도로, 공원, 주차장, 위락시설 및 쓰레기 수거 등의 행정서비스공급을 민간부문에 의존하고 있다.¹²⁾

민영화를 통한 위탁공급이 능률적인 이유는 민간기업의 경우 이윤추구라는 「인센티브」를 가진다는 데 있다. 따라서 가격개념이 적용되는 일부 수익성사업에 대하여 이를 민영화시키거나 민간자본을 유치도록 하는 것이 바람직하다.

공공재의 범위조정과 관련한 또 한가지의 방법은 특정사업의 공사화이다. 오늘날 지방자치단체의 활동은 일반적으로 크게 일반행정활동과 기업활동으로 구분되는 데 기업활동에 의한 서비스의 공급을 독립된 법인체인 공사가 담당케 함으로써 기업성을 제고시키면서 지방자치단체의 행정수비범위를 그만큼 축소시킬 수 있는 것이다.

지방공기업의 경우는 주민복지증진의 적극화, 지방주민자본의 부족, 민간독점화의 방지, 경영행정의 강화라는 이유로 그 중요성이 특히 오늘날 IMF체제하에서 더욱 요구된다 하겠다.

다. 사용자 부담(user charges)

특별한 서비스를 이용한 사람은 이용한 만큼의

9) John F. Due and Ann F. Friedlaender, Government Finance, Homewood Ill. : Richard D. Irwin, 1981, p.25.

10) 외부성이란 어떤 재화에 부과된 가격에 반영되지 않은 어떤 기업의 생산기간 또는 개인의 효용기간의 상호작용에서 일어나는 현상인데 혜택을 받는 측이 그러한 혜택을 제공하는 기업이나 개인에게 보상하고 또는 손해를 받는 측이 그러한 손해를 끼친 측에게 보상을 받도록 하는 시장구조가 없기 때문에 정부 개입의 필요성이 생기는 것을 말한다. 따라서 정부의 개입이 필요시 되는 이유는 개인의 가치와 사회적 가치를 동일화하기 위해서 적절한 세금을 부과하거나 보조금을 지불하는 방식이다(Ibid, p.63).

11) Richard A. Musgrave, "Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism", Public Finance - Needs, Sources and Utilization, National Bureau of Economic Research, Princeton, N. J : Princeton University Press, 1961.

12) Robert W. Poole, Cutting Back City Hall, NewYork : A Free Life Editions Book, Universe Books, 1980, pp.27~32.

재정적 부담을 저야 한다는 것은 오늘날 IMF체제 하에서 행정의 경영적 운용으로서 그 어느 때보다 다음과 같은 타당성이 인정되고 있다.¹³⁾ 첫째, 조세 부담률이 상당히 높다는 인식과 자치단체의 자율적 세수증대 노력이 용이하지 않은 상황에서 수익자부담은 조세저항을 극복하고 세수를 증대시킬 수 있는 좋은 방안이다.

둘째, 자원의 효율적 배분과 공급서비스의 형평성 있는 분배가 가능하다. 특정 개인에게 편익이 주어짐에도 불구하고 그 서비스 공급을 위한 비용을 조세에 의존하여 무상으로 행정서비스를 제공하게 되는 경우에는 그만큼 다른 행정이 위축될 뿐만 아니라 사용자는 서비스와 조세부담 사이에 직접적인 관계가 있다는 것을 분명하게 인식하지 못하게 되어 개인의 소비를 증가시켜 자원의 낭비를 초래할 우려가 있다.

셋째, 공공서비스의 수요와 공급을 적정하게 산출할 수 있다. 서비스 수혜자가 자신이 받는 편익과 비용을 직접 연계시킴으로써 스스로 수요를 억제하고 자신에 맞는 수요를 요구할 것이며, 이에 따라 지방정부는 공급해야 할 서비스의 적정규모를 파악할 수 있다.

이처럼 서비스의 공급으로 인한 수익자가 그 공급비용의 일부 또는 전부를 부담하게 하는 사용자 부담 또는 수익자 부담의 원칙을 「proposition13」이

후 많은 지방자치단체가 채택하고 있는 전략이다.

지방재정의 합리화·효율화에 대해서는 「선택과 부담」이라는 「슬로건」하에 수익과 부담의 명확화란 관점에서 수익자 부담금제도가 상당한 관심을 끌고 있다. 최근 수익자 부담의 개념은 원인자 부담, 개발자 부담, 오염자 부담¹⁴⁾ 등 협의의 수익자 부담 개념을 넘어 사용자 부담을 포함시키는 것이 지배적인 경향이다.¹⁵⁾

도시계획사업, 토지구획정리사업, 도시재개발사업 등 지방자치단체가 시행하는 사업 중에는 지방정부의 막대한 재원부담을 요하는 반면, 그 지역의 일부주민에게 지가상승 등 엄청난 개발이익을 주는 것이 적지 않다. 이러한 사업을 조세 등 일반 재원으로 충당하는 경우에는 특정한 주민에게는 엄청난 불로소득을 주는 반면, 주민 전체의 세부담을 과중해지는 모순을 낳게 된다. 따라서 주민 상호간 부담의 공평을 기하고, 불로소득적 개발이익을 그 지역사회에 환원시키기 위하여 이 제도는 매우 중요하다.

수익자 부담은 이익을 받은 자가, 사용자 부담은 일정한 서비스를 공급받은 자가 대가(fee)를 지불하는 것이기 때문에 공정성을 확보할 수 있다. 그러나 부담금과 대상이 잘못 선정되거나 기준이 잘못될 경우 오히려 사회적 형평을 상실할 우려가 있는 것이다.

13) 이규환, 「IMF체제 극복을 위한 지방재정의 운용전략」, 전계논문, pp.42~43.

14) John F. Due and Ann F. Friedlaender, op. cit., pp.85~86.

15) Joseph J. Seneca and Michael K. Jaussing, Environment Economic, Englewood Cliffs, N. J : Prentice Hall Inc., 1979. pp.234~236.

라. 日沒(sunset)基準의 개발

IMF체제하에 지방재정운용의 합리화를 추구하기 위해서는 우리나라도 일몰법(sunset act)을 제정하여 경상비용 절감을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 일몰방식은 예산편성시 각각의 사무나 사업마다 끝나는 시기를 설정하여 그 시기에 사무나 사업의 효과를 엄격하게 재검토하여, 의회가 필요성을 인정하여 승인한 경우(sun-rise)를 제외하고는 자동적으로 소멸시키는 예산편성방식이다. 예산요구나 예산사정의 단계에서 이 방법을 활용하면 의의가 있다고 할 수 있다.

미국의 연방의회는 대부분의 연방정부 사업들에 대하여 10년마다 그 사업의 존속여부를 다시 검토받아야 한다는 일몰법(sunset act)을 통과시켰으며, 주정부 차원에서는 1976년 Colorado 주에서 최초로 일몰법을 제정하였고, 그 후 많은 주에서 이를 입법화하였다.

그런데 개발도상국의 경우 입법부에 이러한 권한을 두는 것은 미국처럼 강력한 권한을 입법부가 행사하기 어렵기 때문에 심사주체를 행정부에 두어 재정경제부, 행정자치부, 감사원으로 구성된 임시기구를 설립, 운영하는 방법을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이때 검토대상은 모든 사업 또는 기관으로 하는 것이 좋다. 어떤 기관의 일부 사업이 폐지되는 경우에는 기구축소를 수반하게 된다. 폐지하거나 축소하는 경우 유의해야 할 점은 외형적으로 없어졌으나 실질적으로는 어떤 다

른 형태로 잔존하는 일이 없도록 해야 한다는 것이다.

일몰법은 행정이나 재정의 팽창을 영구화시키지 않는다는 점에서 감축관리의 유력한 기법이라 하겠다. 특히 신규시책이나 신설기구 뿐만 아니라 사무·사업의 재검토의 결과 기존 사무나 기구 등에도 종료기간을 결정하게 되면 효과는 더욱 확대될 수 있다.

2. 투자비 지출의 효율화 전략

지방재정운용의 건전화를 위한 이상의 몇 가지 방법은 경상적 재정지출 측면에서 어떻게 하면 예산을 절감하고 또 효율적으로 사용할 수 있는가를 모색함으로써 재정지출의 건전화를 위한 접근 방법을 검토하는 데서 고찰해 본 것이다. 그러나 감축관리나 공공재의 범위조정, 수익자 부담원칙, 일몰법 제정 등의 관리전략도 재정운용의 효율화를 위한 유용한 수단임은 분명하다. 그러나 이러한 소극적 전략은 지방재정의 건전화를 위한 근본적인 수단은 될 수 없으며, 전략의 성공을 위해서는 운용면에서 새로운 제도적 장치를 통하여 투자적 지출의 효율화 전략을 수립함으로써 IMF체제의 조기극복에 기여할 수 있을 것이다.¹⁶⁾

가. 투자심사분석제도의 활성화

IMF체제하에 GDP 성장률이 크게 떨어지고 고물가가 예상되고 있는 현실에서 지방자치단체가 자주재원을 증대시킨다는 것은 매우 어렵다 하겠

16) 이규환, 전계논문, pp.44~45.

다. 자체재원이 빈약한 여건하에서 제한된 자원을 효율적으로 배분·지출하여 지방행정서비스 효율성을 제고시키는 것은 앞으로 지방행정이 해결해야 할 중요한 과제 중의 하나이다.

이러한 관점에서 장기적 공공수요를 예측하고, 이에 기초하여 중점사업과 투자의 우선순위를 결정하는 가운데 이러한 투자계획이 연도별 지방예산과 국고보조금 산정에 적절히 반영될 수 있는 체계적 재정운용이 요망된다. 합리적 투자지출을 기하기 위한 방안을 구체적으로 지적해 보면 다음과 같다.¹⁷⁾

① 투자지출의 효율화를 기하기 위한 방안으로서 비용·효과분석 등 과학적 분석방법이 광범위하게 활용되어야 할 것이다. ② 투자사업에 대한 사전적 타당성 조사의 체계적 실시와 더불어 사업진행과정에서의 효율성 제고를 위한 점검체계와 사후적 평가체계의 수립이 필요하다. ③ 투자비의 효율화 노력을 뒷받침하기 위해서는 투자 관련 예산회계제도의 전반적 개혁이 수반되어야 할 것인바, 이와 같은 내용들을 고루 함축하고 있는 투자심사분석제도를 살펴보도록 한다.

지방자치단체가 지역내에서 발생하는 행정수요에 효율적으로 대처하는 과정에서 직면하게 되는 가장 큰 문제는 한정된 재원으로 무한히 증가하는 수요에 어떻게 대처할 것인가에 있다. 이와 같이 재원이 부족한 상황에서 선택될 수 있는 가장 효과적인 방법 중의 하나가 개발투자사업에 대해 사

전에 정밀 분석하여 사업의 우선순위를 결정함으로써 한정된 재원에 의한 투자효과 극대화를 도모할 수 있는 것이 투자심사분석이다. 지방정부가 투자사업에 대해 심사분석과정을 거침으로써 다음과 같은 효과를 거둘 수 있다.

첫째, 경제성이 없는 투자를 억제하고 투자사업의 부실화를 사전에 예방할 수 있다.

둘째, 각종 후보사업 중 가용재원의 범위내에서 투자우선순위에 입각한 사업선정을 가능케 한다.

셋째, 공공기관 또는 상위 예산담당기관으로부터의 투·융자 자금의 우선배정 또는 외자도입의 지원자료로 제시할 수 있다.

넷째, 각종 요금·가격, 세율의 결정에 필요한 기준을 제공한다.

다섯째, 결재권자에게 투자사업결정에 필요한 자료를 체계적으로 분석하여 제시할 수 있다.

투자의 타당성을 검토하고 투자사업의 우선순위를 결정하는 기법으로 가장 널리 이용되고 있는 방법이 사업의 편익과 비용을 측정·비교하는 비용·편익분석(cost-benefit analysis)이다. 편익과 비용을 비교하기 위해서는 먼저 일정기간을 설정하고, 다음에 이들을 일정시점을 기준으로 가치통일을 해야 한다. 사업을 착수하는 현재시점과 장래사업이 완료되거나 어떤 기준에 의해 설정되는 목표시점으로 통일하는 것이 일반적이며 대개의 경우 현재 시점으로 환산하고 있다.

17) 이규환, 전계서, pp.502~503. ; 상계논문, pp.44~45.

나. 자본예산제도의 도입

이제 전면적인 지방자치제의 실시와 더불어 자치경영과 자본형성의 필요성이 크게 요구되고 있으므로 자본예산제도를 지방자치단체에 도입하는 방안에 대하여 깊은 모색과 탐구가 그 어느 때 보다도 요구된다.

지방재정의 효율적 운용을 위하여 중기재정계획제도를 도입·운영해 오고 있으나 아직 제도 정착이 미흡한 현실에서 성공적으로 중기재정계획을 운영·발전시키기 위해서는 관련제도의 도입 또는 운영이 강화되어야 할 것이다. 이러한 관련 보완 제도에는 자본예산제도와 사업별 예산편성방식 등의 도입이 그 대상이 될 것이다.¹⁸⁾

미국의 도시정부가 재정운용을 함에 있어서 당해연도 이상을 고려해야 한다고 생각한 것은 예산을 경상비지출 목적으로 하는 경상적 계정과 특별한 자본투자를 요하는 자본적 계정을 구분하기 시작한 데서 지방재정의 계획과 전망을 하기 시작한 것이다.

그러나 이와 같은 자본투자가 매년의 행사처럼 있었던 것은 아니고 몇 년만에 간혹 있었던 것이다. 그러던 것이 제2차 세계대전 후 많은 도시정부들이 도시기반시설의 확충뿐만 아니라 도시편익시설의 확대 등 새로운 자본투자 수요가 급격히 증가하면서 막대한 비용이 필요한데 그것들은 도시

정부의 일반재원으로는 도저히 감당할 수 없게 되자 이러한 투자비의 재원조달방법으로 지방채를 발행하였으며, 이 지방채는 주 헌법상 주민투표로 승인을 받아야 하는데 승인을 받기 위해서는 민간 기업처럼 전문적인 투자사업계획을 작성해야 했다. 이것이 이른바 자본투자계획(Capital Improvement Program : CIP)이다.¹⁹⁾

자본예산제도 및 자본투자계획은 장기적인 공공사업계획과 연결되어 조직적인 자원개발과 자원보전을 위한 효과적인 수단이 될 수 있어 재정계획의 수립에 편의를 제공하여 장기적인 관점에서 지방정부의 지출을 규제하는 데 기여하고, 이로써 지방정부의 공신력을 제고하는 데 유용하다. 뿐만 아니라 지방자치단체는 자본예산제도를 활용함으로써 요즘같은 IMF체제하에서 불경기에는 적자재정정책을 통하여 유효수요를 창출하고 고용효과를 증대시키며 경기회복에 크게 기여할 수 있다.

이 제도는 현재의 우리나라 지방정부에서 약간의 자본예산적 요소가 포함되어 있다고 볼 수 있다. 즉 현행 일반회계는 경상예산적 성격이 강한 반면에 특별회계는 자본예산적 성격이 짙다고 할 수 있다. 특히 공기업특별회계는 주로 자산의 형성과 그 운영을 다루고 있어 자본예산과 비슷한 특색을 갖고 있다.

또한 자본예산제도의 기본적 재원이 되고 있는

18) 이규환, "지방정부의 예산제도 개혁방안", 행정연구, 제6권, 중앙대학교 행정대학원, 1996.12, pp.45~48.

19) Robert D. Lee Jr., Public Budgeting System, 2nded, Baltimore : University Park Press, 1977, pp.240~245. ; John L. Mikesell, Fiscal Administration, Illinois : The Dorsey Press, 1982, pp.96~97.

지방채 발행을 인정하고 있는 점이다. 즉 현행 지방자치법에서는 자치단체의 장은 그 자치단체의 항구적 이익이 되거나 비상재해복구 등의 필요가 있을 때에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 규정하고 있다.

자본예산제도를 우리나라 지방자치단체에 도입하기 위해서는 무엇보다 먼저 장기종합개발계획의 수립이 필요하다. 자치단체는 향후 15~20년을 내다보는 지역내의 지역개발을 위한 각종 사업을 체계적이고 효과적으로 추진할 수 있도록 장기적인 종합계획을 수립해야 하는 것이 첫 번째 과제이다.

다음은 장기종합개발계획에 준거하여 10년을 목표로 하는 물리적 시설개발계획을 수립하고 따라서 이를 실천할 중장기재정계획을 작성하여야 한다. 이때 자본의 형성과 취득에 대한 재정계획은 사업별·시간별 우선순위에 따라 구체화시켜야 한다. 이것이 앞서 설명한 바로 자본투자계획(CIP)이다.²⁰⁾

끝으로 자본예산을 편성하는 것이다. 이는 CIP가 일단 확정되면 5개년 계획의 제1차 연도분인 1년을 회계연도로 하는 상례적인 예산편성을 자본예산제도로 전환하는 것이다. 이러한 자본예산제도는 무리한 기채사업을 남발하고 경제적 안정을 해칠 우려가 있다는 결함이 있으나 지방자치단체의 자산상태와 재정구조를 이해하는 데 용이하고 자본지출의 분석을 가능케 하며, 지방정부의 공신

력을 높이고, 무엇보다도 경기회복에 기여한다는 장점이 있다. 따라서 부족된 재원으로 지역개발을 촉진할 필요가 있는 지방정부 특히 도시정부에서는 도입의 필요성이 큰 제도이다.

다. 사업별 예산편성방식의 도입

현행 예산제도하에서 예산편성이란 행정조직단위별로 인건비, 물건비 등의 경비구분을 토대로 하여 예산요구 및 사정이 이루어지고 있다. 이러한 예산편성방법은 ① 예산편성과 사정이 전체적인 사업목적의 달성 또는 경비지출의 효율적 배분보다는 지엽적인 경비지출의 통제에 치중하게 되고, ② 조직의 미분화 또는 지나친 세분화로 인한 기능 또는 사업의 명백한 효율이 어려운 문제점을 지니고 있다.

이러한 예산편성제도가 지닌 문제점을 개선하기 위한 제도로는 계획과 예산의 연계, 경상계정과 자본계정의 분리 등의 제도 외에도 총원가예산 방식에 의한 사업별 예산편성제도의 도입이다.

사업별예산제도는 각 활동(activity)별로 업무단위를 선정하여 양적으로 표시한 다음 원가를 기준으로 하여 예산을 과학적이고 합리적으로 편성함으로써 그 집행효과를 측정·분석·평가할 수 있게 하는 예산제도이다.²¹⁾ 사업별예산제가 갖는 장점은 첫째, 사업을 목적별로 분류하여 업적목표를 설정하기 때문에 장기계획과 연결시킬 수 있어 예산을 장기적 시야에서 편성할 수 있다. 둘째, 성과

20) 이규환, 전계논문, pp.49~50.

21) 상계논문, pp.37~38.

와 비용을 대비시킴으로써 수익과 부담, 효과와 효율을 용이하게 파악할 수 있다. 셋째, 도입시에는 사무량이 일시적으로 증가하지만 PPBS나 ZBB처럼 예산편성 때마다 대대적인 비용효과분석을 행하지 않기 때문에 도입 후에는 사무량이 줄어든다는 점을 들 수 있다.

그러나 사업별예산은 사업성과를 측정해야 하기 때문에 계량화가 가능하지 않으면 성과측정을 할 수 없다는 문제점과 그리고 하나의 기능이 여러 부서에 산재해 있기도 하며 또한 몇 개의 기능이 한 부서에 속해 있기도 하므로 전 행정에 일률적으로 적용하기 어려운 문제점이 있다. 따라서 중요한 사업이나 주로 객관적이고 계량화가 용이한 사업을 대상으로 성과주의 예산제도를 활용할 경우 효과성이나 효율성이 제고 될 수 있다.

V. 맺는 말

현재의 금융위기가 발생하기 이전 우리나라의 거시경제정책의 성과는 만족할 만했다고 할 수 있다. 97년 3분기까지 실제 GDP는 약 6% 증가했으며, 소비자물가상승률은 4% 수준에서 억제되었다. 지난해 경상수지 적자는 GDP의 3%이하로 떨어지고, 또한 예산적자도 정부의 신중한 재정정책으로 소폭에 그쳤으며, 통화총량도 최소한의 증가에 머물렀다.

그러나 지난해 초부터 사상 유례없는 대기업 도산사태가 발생하면서 높은 부도율이 나타났다. 현재 금융부문이 겪고 있는 어려움은 금융기관의 시장 적응능력결여의 결과다. 그동안 금융기관은 위

험도에 대한 평가를 제대로 하지 못했으며 과도한 대출을 해왔다.

이로 인해 국제신용평가기관들이 국내 금융기관들의 신용등급을 잇달아 하향조정함으로써 해외자금조달이 급속히 어려워졌다. 정부의 외환보유고도 시중은행 해외지점에 대한 지원으로 급격히 고갈되었다. 이 결과 결국은 IMF의 구제금융을 요청하게 된 것이다. 이처럼 현 위기의 상당부분은 한국의 금융 및 기업부문의 근본적인 결함에서 기인하고 있지만 그 피해는 온 국민이 부담하게 되었다.

이런 위기를 극복하기 위하여 정부는 거시정책, 금융부문구조조정, 기타 구조개혁 등 3개 분야로 여러가지 정책을 추진하고 있다. 특히 재정정책으로는 중앙정부의 경우 올해 재정적자를 GDP의 0.8%에 이를 것으로 보았다. 노·사·정 합의에 따라 추가적인 사회보장지출이 증가될 것으로 보인다. 예상보다 성장률이 낮아지고 실업률이 증가할 경우에는 재정의 경기조정기능을 위해 적자규모가 더 늘어날 가능성이 있는 것이다. 이에 따라 세입을 늘리기 위해서는 부가가치세의 과세범위를 확대하고 면제대상을 축소한다. 또 법인세도 비과세·감면 등의 축소를 통해 과세기반을 확대한다. 소득세도 소득공제·비과세 등을 축소하고 특별소비세와 교통세를 인상한다. 세출을 줄이기 위해서는 경상지출, 특히 민간기업부문에 대한 지원을 삭감하고 대형국책사업, 농어촌 구조개선사업, 교육투자 등의 사업중에서 우선순위가 낮은 부문의 지출을 줄인다.

IMF체제 극복을 위해 지방자치단체의 재정운용은 무엇보다도 지방자치단체의 행·재정에 내재되어 있는 비효율·낭비요인을 제거하고 재정수요팽창을 억제하여 재정지출의 절감과 합리화를 이루어야 한다.

지방재정지출의 합리화와 관련하여 일반적 경비절감의 고려사항은 ① 지방자치단체를 둘러싸고 있는 내·외환경의 변동으로 인해 불요불급한 경비 지출은 폐지, 동결, 감축한다. ② 지방자치단체의 기구 및 사업을 재검토하여 가능한 한 민간부문으로 이양한다. ③ 행정서비스의 적정화와 사회적 공평에 비추어 수익자 부담을 지향한다. ④ 경상비를 최대한 억제키 위해 공무원의 증원을 신중히 할뿐만 아니라 자치단체 기구·기능을 합리적 조정을 통해 감원을 추진한다. ⑤ 지방예산의 계획기능을 강화하여 무리한 사업확장으로 재정지출의 팽창을 억제한다.

따라서 이러한 합리적 재정지출을 효율적으로 수행할 수 있는 전략은 감축관리, 공공재 범위조정, 수익자부담원칙, 일몰법 도입 등으로 경상적 지출의 효율화를 도모하고, 투자심사분석제도의 활성화, 자본예산제 도입, 사업별 예산편성방식의 도입 등을 통하여 투자적 경비지출의 효율화를 도모함으로써 지방자치단체의 차원에서 IMF체제 극복에 기여할 수 있으리라 생각한다. **열린중남**

참 고 문 헌

- 김수근, "IMF체제와 지방재정", 지방재정, 2호, 한국지방재정공제회, 1998.
- 심정근 외, 지방재정학, 서울:박영사, 1997.
- 유 훈, "감축관리와 예산의 절감", 지방재정, 대한 지방행정공제회, 1983, 5.
- 이규환, 도시행정론, 서울:녹원출판사, 1993.
- _____, 지방재정의 계획적 운용, 서울:대성당, 1984.
- _____, "IMF체제 극복을 위한 지방재정의 운용 전략", 지방재정, 2호, 한국지방재정공제회, 1998.
- _____, "지방재정지출의 합리화 방안", 지방재정, 4호, 한국지방재정공제회, 1994.
- _____, "미국의 감축관리와 그 추진전략", 지방재정, 5호, 한국지방재정공제회, 1993.
- _____, "지방정부의 예산제도개혁방안", 행정연구, 중앙대학교 행정대학원, 1996.
- 이창균, "지방예산제도와 통합예산제도의 연계방안", 지방재정, 한국지방재정공제회, 1996, 6
- 삼성경제연구소, IMF시대의 기업경영, 1998.
- Due John F. and Friedlaender Ann F., *Government Finance*, Homewood : Ill, Richard D. Irwin, 1981,
- Lee Robert D. and Johnson W., *Public Budgeting System*, 2nd ed., Boltimoer : University Park Press, 1977.
- Mikesell John L., *Fiscal Administration*, Illinois : The Dorsey Press, 1982.

Musgrave Richard A., "Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism", *Public Finance - Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton, N. J : Princeton University Press, 1961.

Seneca Joseph J. and Jaussig Michael K., *Environment Economic*, Englewood Cliffs, N. J : Prentice Hall Inc., 1979.