

지방재정 정보공개의 활용

김 종 순

건국대학교 교수

I. 서론: 지방재정에 대한 상반된 시각

많은 지방자치단체들이 ‘재원부족’과 중앙정부의 과도한 간섭으로 무슨 일을 해 볼 도리가 없다고 하소연하고 있다. 그러나 이와 같은 지방자치단체의 불만과는 달리 선심성·낭비성 지출이 증가하고, 소액분산 투자 등 ‘자의적·무계획적’ 재정운영으로 인해 지방재정 지출의 효율성이 크게 저하되고 있다는 우려의 목소리도 높다. 최근 행정자치부를 중심으로 지방자치단체의 재정운영에 대한 통제를 강화하려는 움직임이 있는 것도 이 때문이다. 승인을 받지 않고 지방채를 발행하거나 투융자심사결과를 무시하고 사업에 착수하는 경우, 또 예산편성지침을 위반해 경비를 지출한 경우 교부

금을 일정액 삭감하려는 시도가 한 예이다. 그러나 이와 같은 움직임이 지방자치제의 기본정신을 위협하고, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 간섭과 통제력을 강화하려는 의도에서 나온 것이라는 주장도 제기되고 있어, 현재의 지방재정문제를 바라보는 중앙정부와 지방자치단체의 시각에 현저한 차이가 존재하고 있음을 보여준다.

지방자치단체에 대한 중앙정부의 재정적 통제가 필요한가? 또 필요하다면 어느 정도까지 간섭할 것인가의 문제는 국가체제에 관한 이념이나 가치판단에 따라 달라질 수 있다. 그러나 어떠한 입장을 취한다 하더라도 지방자치단체의 재정적 상황에 대한 정확한 사실판단은 필요하다. 현재 지방자치단체의 재정적 상황이 어떠한고, 재원 조달 및 재정지출의 효율성은 어느 정도이

며, 또 이와 같은 재정운영을 지속하는 경우 향후 재정위기가 발생할 가능성은 어느 정도인지를 파악하기 위해서는 매우 구체적이고 객관적인 정보를 필요로 한다. 이와 같은 점에서 볼 때 최근 행정자치부가 추진하고 있는 지방재정정보공개제도는 여러 가지 면에서 긍정적인 효과를 가질 것으로 기대된다.

현재에도 각 지방자치단체들은 나름대로의 전산프로그램을 이용하여 예산을 편성하고 집행할 뿐만 아니라 주민들의 알권리를 충족시키기 위해 예산서 등 각종 재정정보를 공개하고 있다. 그러나 예산편성에 사용되고 있는 프로그램은 다섯 가지나 되어 자치단체 상호간에 재정정보의 호환이 불가능한 실정이다. 더욱이 집행 및 결산과정은 전산처리되는 비율이 32.2%에 불과하고, 나머지는 수작업 처리되고 있어 지방자치단체간에 자료의 공유가 이루어지지 못하고 있다. 재정분석보고서는 자치단체별로 작성되고 있고, 공개되는 재정정보의 내용과 방법도 자치단체별로 차이가 있다.

II. 지방재정 정보화의 내용

지방재정정보화 사업은 지방예산정보, 지방집행결산정보, 국고보조금관리정보 등을 표준화시켜 공개하려는 사업이다. 248개 지방자치단체의 지방행정정보망과 인터넷망을 통해 자치단체는 물론 중앙부처·시민·연구기관 등 모든 국민들이 이용할 수 있는 정보이용체제를 갖추려는 것이다. 이

와 같은 자료의 구축 및 공개를 통한 지방재정정보공개제도의 목표는 다음과 같다 (행정자치부·자치정보화재단, 2002). 첫째, 예산회계의 정보화를 통해 지방재정에 관한 전국 네트워크를 구성한다. 둘째, 자치단체간 재정정보의 비교검증이 가능하도록 예산운영의 투명화를 도모한다. 셋째, 전국의 지방자치단체에 대한 회계·성질별 분석을 통하여 재정관리를 통합한다. 넷째, 동태적 재정환경에 신속하게 부응할 수 있도록 통계관리의 신속성을 제고한다. 다섯째, 재정분석자료의 데이터베이스를 구축하여 정확한 재정분석이 가능하도록 지원한다.

공개대상 지방재정정보의 내용을 항목별로 나누어 살펴보면 다음과 같다 (행정자치부·자치정보화재단, 2002).

① 지방예산정보: 지방자치단체별 예산정보를 통합 관리하는 예산 DB를 구축하여, 지방자치단체의 예산을 단체별·회계별·기능별·성질별 등 다양한 분류조건으로 조회하고 비교할 수 있도록 한다. 이와 같은 자료는 실질적인 지방재정의 규모를 순계개념으로 파악하고 예산편성 결과자료의 검증 및 확인을 가능케 한다. 아울러 객관적이며 통일된 기준으로 지표분석을 하여 자치단체간 비교도 가능케 한다. 예를 들어 주민 1인당 세출예산액을 전국순위도표와 그래프로 동시에 확인할 수 있게 한다. 또 품목별 세출총계예산은 시도별·품목별 세출예산 총계규모를 파악하고, 목별 전년도 대비 당초·최종예산을 확인하는데 도움이 된다.

② 지방재정 집행 및 결산정보: 지방재정

의 집행 및 결산정보는 표준화된 분기별 집행 및 결산자료를 구축하고 인터넷을 통해 공개된다. 이와 같이 집행 및 결산과 관련된 자료들은 예산편성 및 집행과정을 동시에 조회하는 것을 가능케 하고 결산작업을 단순화시킨다. 또 결산정보에는 분기별 예산(당초예산, 추경예산 포함)의 집행내역을 동시에 조회하고, 예산 성립 후의 증감·예산배정·자금배정·지출액·지출잔액을 파악하는데 필요한 정보를 제공한다. 아울러 계정과목별 결산내역을 관리하고, 예산액·예산현액·지출원인행위액·지출액·다음연도 이월액·불용액 등 상세한 예산집행내역에 관련된 정보를 제공한다.

③ 기금결산관리: 적립금 운영명세 관리 화면은 지방자치단체의 모든 기금에 대한 근거법규, 재원의 조달, 당해연도 사용액, 기금보관상황 등에 관한 정보를 제공한다. 예산관리의 예산액과 집행·결산액을 예산자료 대사를 통해 검증하고, 예산과목별로 예산편성·집행·결산과정의 연결성을 유지하는데 필요한 정보를 제공한다.

④ 국고보조금: 지방자치단체 및 시도별 국고보조금 신청내용을 실시간으로 파악하고, 국고보조금을 조정하는데 필요한 정보를 제공한다. 또 중앙부처에서 시도별로 신청한 국고보조금에 대한 우선순위를 결정하고, 자치단체별로 신청받은 금액을 조정하는데 필요한 정보도 제공한다. 예를 들어 법정 최우선 비율이나 금액의 확인이 가능하다. 또 신청내역에 대해 중기재정계획의 적용여부나 투융자심사의 이행여부, 우선순위 등도 파악할 수 있다. 동시에

시·군·구가 국고보조사업에 대한 지방비 부담을 실제로 얼마나 이행하였는지 부담내역을 파악할 수도 있다. 시도별로 배정한 가내시·확정 내시 등에 대한 사업별·자치단체별 배분내역, 자체부담 내역(국비·시도비·시군구비·재정융자금·수익자부담금 등)을 파악하고 관리하는 것도 가능하다.

⑤ 분석정보: 세입 및 세출예산의 규모를 시계열로 비교분석 공개한다. 그 외에도 지방재정분석에 사용되는 11개 주요지표에 대한 분석결과를 수치 및 그래프로 제시한다. 또, 이들 지표들이 어떤 의미를 지니고 있는지를 재정관련 공무원이나 전문가들은 물론 일반 시민들도 쉽게 이해할 수 있도록 지표의 개념과 해석방법에 대한 간단한 설명도 제공한다. 그 외에도 관리자와 회원 상호간에 메시지 교류기능 및 시도별 전용 커뮤니티 기능을 담당할 수 있도록 홈페이지를 관리하고, 국가와 지방간의 시책과 재정이 유기적으로 연계될 수 있도록 정보공유기능을 강화한다.

III. 지방재정 정보의 기능

지방재정정보는 지방자치단체의 공무원 이외에도 ① 지방의회·단체장·예산실무자, ② 중앙정부 (행자부관련 중앙부처·감사원), ③ 지역주민·NGO·언론, ④ 투자자, ⑤ 연구자 등 다양한 수요자를 가지고 있다. 정확하고 공정한 재정정보의 공개는 이들이 지방자치단체의 재정운영에 대하여 효과적으로 감시할 수 있도록 도와준

다. 그렇다고 지방재정정보가 지방자치단체에 대한 주민감시를 강화하는 기능만을 가지고 있다는 뜻은 아니다. 표준화된 재정정보의 공동이용이 확산되면 ① 감사·평가 기능, ② 재정위기의 경보기능, ③ 정책분석 및 정책결정 지원기능, ④ 투자정보 제공기능, ⑤ 연구지원기능 등 다양한 기능을 수행할 것으로 기대된다.

1. 재정운영성과 평가 및 감시기능

지방재정운영의 건전화를 확보하기 위한 대표적인 장치로는 1994년 12월 도입되어 1998년부터 시행되고 있는 재정분석진단제도를 들 수 있다. 매년 행정자치부는 재정보고서작성지침에 따라 지방자치단체가 작성·제출한 재정정보보고서를 분석한 다음, 재정의 건전성과 효율성이 현저히 낮다고 판단되는 단체를 대상으로 정밀재정진단을 실시하도록 되어 있다. 그리고 행자부장관 및 시도지사는 재정진단평가위원회가 제출한 권고안을 기초로 당해 지방자치단체의 재정상황이 5년 이내에 실질적으로 개선될 수 있도록 조직개편, 채무상환, 세입확충, 신규사업 제한 등의 내용을 포함하는 재정건전화계획을 수립하게 된다. 계획 수립 이후에는 당해 단체로부터 연도별 추진계획 및 실적보고서를 제출토록 하여 계획의 성실한 이행여부를 감시하도록 되어 있다.

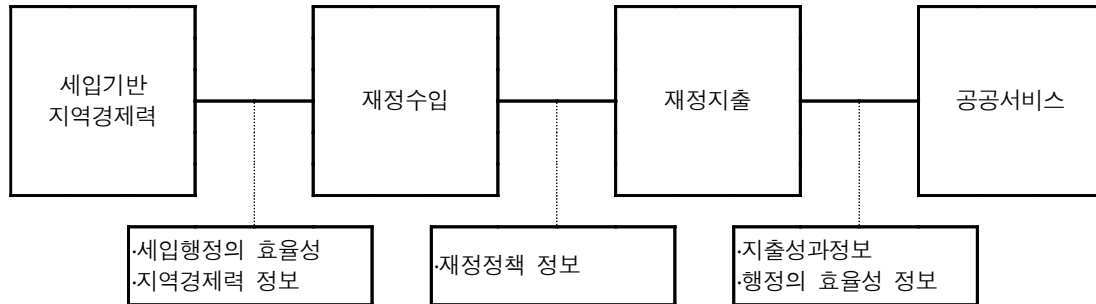
적지 않은 단체장들이 자신의 정치적 고려에 따라 선심성 지출을 하거나 방만한 재정운영으로 비판을 받고 있는 상황을 고려할 때, 이와 같은 행정자치부의 의도는

충분히 이해할 만 하다. 그러나 장기적으로 볼 때 주민의 직접선거를 통해 선출된 단체장이나 의회를 중앙정부가 일일이 평가하고 감시하기보다는 주민이나 의회, NGO 등이 보다 효율적으로 감시할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 보다 바람직한 중앙정부의 역할이다.

현재 우리나라 지방재정이 당면하고 있는 비효율성의 문제는 대리인이론(agency theory)에 의해 비교적 효과적으로 설명될 수 있다. 공공서비스의 소비자이자 비용부담자인 주민들은 해당 지방자치단체장의 운영을 위탁하기 위해 지방자치단체장을 선출하고 지방의회를 구성하여 집행부를 통제하도록 하였다. 또 이들 선출직 공무원들은 임명직 공무원들에게 상당부분의 권한을 위임하고 있다. 그러나 이와 같은 대리인관계가 효과적으로 작동하기 위해서는 피위임자(선출직 및 임명직 공무원)가 위임자(주민)들이 납부한 조세 및 각종 재정수입을 공정하고 효율적으로 사용하고 있는지 감시할 수 있는 통제수단을 가지고 있어야 한다. 그러나 현재 지방자치단체의 운영방식을 보면 단체장과 지방의회에 대한 주민들의 통제력은 실종된 반면 단체장들은 공무원들에 대하여 강력한 통제력을 행사하고 있다. 그러니 공무원들의 입장에서 보면 최종 비용부담자인 주민의 이익보다는 단체장이나 의원들의 의중을 살피게 된다.

지방재정의 효율성 제고를 위한 올바른 해결방법은 중앙정부의 통제를 강화하기보다는 지방의회와 단체장에 대한 주민의 통제 및 감시장치를 강화하는 것이다. 물론

[그림 1] 단계별 재정정보



지역주민의 효율적 통제는 말과 같이 용이한 일이 아니다. 대부분의 주민들이 지방자치단체의 행정에 대한 감시에 적극성을 보이지 않는다. 그 이유는 첫째, 지방재정과 관련된 대부분의 정보는 지방자치단체 내부종사자들이 독점하고 있어 감시에 필요한 정보에 접근하기 어렵기 때문이다. 둘째, 필요한 정보의 수집과 분석이 가능한 경우라 하더라도 이에 소요되는 온갖 사회·경제적 비용, 예를 들면 시간, 돈, 그리고 무언의 압력 등은 대부분 특정개인이 부담하여야 한다. 반면에 통제와 감시로 인해 발생하게 될 편익(예산절감으로 인한 세 부담의 감소, 서비스의 질적 향상 등)은 지역주민 전체에게 귀속된다.

이와 같은 점들에 비추어 볼 때 현재 지방재정이 당면하고 있는 문제들에 대한 해결방법은 주민들의 감시비용을 줄여주는 방향에서 수립되어야 한다. [그림 1]과 같은 지방재정에 관한 구체적인 정보를 단계별로 지역주민·투자자·지방의회·시민단체·언론 등에 제공하여 실질적인 감시가 가능토록 하여야 한다. 현재 추진하고 있는

지방재정정보공개제도는 주민감사청구제도 등 재정운영에 대한 주민들의 감시활동에 필요한 정보를 제공할 것으로 기대된다. 그런 의미에서 볼 때 현행 지방재정분석·진단제도의 기본정신은 옳은 것이라 할 수 있다. 그러나 분석 및 진단주체가 행정자치부가 되는 경우, 자치정신을 위협하고 중앙정부의 영향력을 증대시키려 한다는 의구심을 유발할 가능성이 크다는 점에서 실효성과 공정성이 의문시될 수 있다.

2. 지방재정위기의 경보기능

많은 경우 주민들은 물론 지역언론이나 시민단체들조차도 그들의 지방정부의 재정 운영상태에 관한 정확한 재정상태를 파악하지 못하고 있다. 지방자치제가 오래 전부터 실시되고, 지방정부에 충분한 자율권이 주어지는 선진국에서도 적지 않은 지방정부들이 방만한 재정운영으로 재정적 위기를 겪거나 심한 경우 파산선고를 받을 때까지 이와 같은 사실이 충분히 알려지지 못하고 있다. 따라서 지방정부의 운영자들

이 방만한 재정운영으로 돌이킬 수 없는 재정위기를 초래하지 않도록 하기 위해서는 재정운영상태를 관련 당사자들에 상시적으로 알리는 것이 중요하다. 정확하고 객관적인 재정정보는 지방정부의 재정적 위기 징후를 사전적으로 파악하고 대비책을 마련할 수 있는 경보기능을 할 수 있다.

일반적으로 지방정부의 재정압박은 국가적 요인과 지방적 요인, 경제적 요인과 정치·사회적 요인이 여러 해 동안 복합적으로 작용한 결과로 나타난다. 또 재정위기가 발생하는 요인은 재정위기의 진행단계별로 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 구조적 요인이라 할 수 있는 배경요인, 직접적 계기로 작용하는 촉발요인, 재정부족을 효과적으로 극복하지 못하고 악화시키는 지속요인이 그것이다 (Rubin, 1982: 81-92; 김종순, 1997).

① 배경요인(predisposing factors): 먼저 재정위기가 발생할 수 있는 배경요인으로서는 첫째, 구조적으로 취약한 지역경제력 및 과세기반을 들 수 있다. 대부분의 지방자치단체는 중앙정부의 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등에 의존하고 있어 외부상황의 변화에 따라 효과적으로 대응하는 능력을 갖고 있지 못하다. 둘째, 지방세의 종목과 세율을 법률로만 결정하도록 한 ‘조세법률주의’도 지방자치단체의 신세원 개발노력이나 세율조정을 통한 세입확충 의지를 약화시킬 수 있다. 셋째, 지방세의 구조가 취득세, 등록세 등 부동산거래세 위주로 구성되어 있어 부동산경기의 위축에 취약하다. 넷째, 지방자치제의 실시 이후 나타나

고 있는 “적은 조세부담과 향상된 공공서비스”라는 상충되는 요구를 주장하는 주민들의 성향 역시 장기적으로는 재정위기를 불러일으킬 수 있는 배경요인의 하나이다. 현재 행정자치부가 추진하고 있는 재정정보공개제도가 효과적으로 운영된다면, 지방자치단체의 재원 가운데 이전재원이 차지하는 비율의 변화추이, 세율조정을 통한 세입확충 정도, 부동산 보유과세의 비중과 부동산 경기변화에 따른 세입규모의 변화 추이, 세입과 세출의 증가추이 등 지방정부의 재정적 위기를 초래하는 징후(배경요인)들과 관련된 정보를 사전에 파악하고 대비책을 마련하는데 도움이 될 것이다.

② 촉발요인(precipitating factors): 재정위기의 촉발요인으로서는 고용 및 소득창출 규모가 큰 기업이나 안정적인 담세계층의 역외유출을 들 수 있다. 이어서 담세능력이 취약한 주민의 역내 유입현상이 뒤따르게 되면 재정지출수요가 급격히 증가한다. 이와 같이 악화되는 재정여건에도 불구하고 지출증가를 억제하지 못하게 되면 “재정지출규모의 확대와 재정수입의 감소”라는 전형적인 재정위기가 시작된다. 그 외에도 중앙정부와의 갈등 때문에 나타날 수 있는 지방채 발행에 대한 제한, 국고보조금 등 재정지원의 감소, 부동산시장의 위축, 관리상의 무능력 등이 재정위기를 촉발하는 직접적 요인이 될 수 있다. 현재 추진되고 있는 지방재정정보공개제도는 이와 같은 재정위기의 촉발요인들, 예컨대 1인당 재정수입 및 재정지출수요, 지방채 발행규모, 지방채 상환비율, 국고보조금에 대한 지방비

부담 준수여부, 부동산 경기 위축이 해당 지방자치단체의 세입에 미치는 영향 등 보다 직접적인 재정위기 발생징후를 감지하는데 필요한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

③ 지속요인(prolonging factors): 재정적자가 장기간 지속되는 현상 역시 정치·경제·사회적 요인이 복합적으로 작용한 결과이다. 예를 들어 재정적자를 축소하기 위하여 투자규모를 무리하게 확대하는 경우 투자수익이 발생하기 전까지 상당한 재정압박이 나타난다. 심한 경우에는 이 기간에 발생하는 재정적자가 재정구조를 근본적으로 취약하게 만들어 회복불능의 상태에 이르게 하기도 한다. 반대로 재정적자 규모를 무리하게 축소하거나 은폐하려는 경우에도 재정위기는 장기화 될 수 있다. 대중적(對症的) 재정운영과 이에 대한 효과적인 내부 및 외부통제장치가 결여되어 재정적 불건전성이 심화되기 때문이다. 그 외에도 과도한 비과세·감면규모, 미흡한 조세징수 노력, 그리고 만연한 조세비리 등 조세행정상의 문제점도 재정적자를 장기화시키는 요인으로 작용한다. 그러나 지방재정정보제도가 효과적으로 정착되면 조세징수노력, 비과세·감면규모, 조세징수율 및 체납정리율 등과 같은 만성적 재정위기를 초래할 수 있는 재정지표들을 파악하는 것이 가능해진다.

3. 정책결정지원 및 연구지원기능

최근 들어 공공수요에 관한 관심이 높아지는 것과 함께 공공서비스의 생산성 및

비용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구도 증가하고 있다. 주로 경제학의 생산이론을 바탕으로 도시통합의 문제와 공공생산비용 및 생산성에 영향을 미치는 사회경제적 요인을 밝히려는데 연구의 초점이 모아져 있다. 그 가운데서도 가장 많은 관심을 끄는 주제는 규모의 경제이다 (김종순, 2001).

① 인구규모의 경제: 동일한 정부지출에도 불구하고 산출물의 크기가 달라지는 첫 번째 이유는 규모의 경제에 있다. 많은 경우 생산규모(인구규모)가 커짐에 따라 단위당 생산비용이 절감되는 분업의 효과를 기대할 수 있지만 생산규모가 일정수준을 넘어서게 되면 간접비용의 증가로 인한 비용이 발생할 수 있다. 따라서 어느 정도의 규모가 공급비용을 최소화하는가에 관한 연구가 필요하게 된다. 이와 같은 점에서 볼 때, 지방재정정보공개 대상에 포함되어 있는 정보들은 실제로 적정 도시규모의 설정, 서비스의 재조정 및 도시통합이라는 정책적 관심사에 관한 중요한 판단기준을 제공할 수 있다. 연구자에 따라 결과에 차이가 있지만 대부분의 서비스는 단위생산비용이 일정하거나 U자모양(U-shaped)의 비용곡선을 보이고 있다. 그러나 소규모 지방정부가 공급하는 경찰, 쓰레기, 교육분야에서는 규모의 확대를 통해서 비용절감이 가능하다는 것이 연구결과 확인되고 있다.

② 기술규모의 경제: 정부지출이 얼마만큼의 산출물을 생산하는가는 기술규모의 경제(technical economies of scale)에도 달려 있다. 예를 들어 상수도 및 하수처리의 경우 막대한 자본투자를 필요로 하기

때문에, 지출규모가 커질수록 기술규모의 경제가 존재한다. 실증적 연구결과에 따르면 쓰레기처리·경찰·소방·산업용 상수도 등은 기술규모의 경제가 존재하는 것으로 나타난다. 그러나 일부 서비스의 경우는 자본투자규모를 늘림으로써 단위비용을 절감시키는데 한계가 있다. 예를 들어 교육시설을 확충하는 방법으로 학생 1인당 교육비를 절감하는 것은 기대할 수 없다. 기술규모의 경제는 서비스의 성격과 밀접한 관련이 있는 것이다. 따라서 지방재정운영의 효율성을 제고하기 위해서는 이들 서비스의 종류별로 어느 정도의 시설투자를 할 것인지, 민영화 또는 민간위탁을 할 것인지에 관한 정보를 필요로 한다. 지방재정정보는 이들 분야에 대한 정책결정을 지원하는 유용한 기초자료를 제공할 수 있도록 정보분석기능을 점차 강화해나갈 필요가 있다.

③ 요소가격: 공공재의 생산비용 역시 투입요소가격(resource prices)에 의해 크게 영향을 받는다. 특히 공공서비스에서 인건비의 비중이 높은 관계로 인건비의 인상은 생산비용에 큰 영향을 미친다. 요소가격의 인상이 생산비용에 미치는 효과는 생산요소의 대체탄력성(elasticity of factor substitution)에 달려 있다. 즉 가격이 인상된 요소의 투입을 줄이고 상대적으로 가격인상이 없거나 인상율이 낮은 요소로 대체할 수 있다면 요소가격의 인상에도 불구하고 생산비용의 대폭적인 인상은 발생하지 않는다.

공공부문의 생산성에 관한 대부분의 연구결과는 임금이 인상되는 경우 자본재로

대체하는 것이 거의 불가능하다고 본다. 민간부문의 대체탄력성은 매우 높아 1이라고 보는 반면에 공공분야의 요소탄력성은 0인 것을 전제로 하고 있다. 그러나 실제의 연구결과에 따르면 지방정부의 요소탄력성은 0.2 ~ 0.8 정도이다. 예를 들어 경찰공무원의 인건비가 인상되는 경우, 인력의존도를 다소 낮추고 순찰차 및 컴퓨터를 보강하여 장비의존도를 다소 높힐 수 있지만 완전한 대체는 불가능하다. 또한 요소가격의 인상에 대한 수요탄력성도 낮아 0.1 ~ 0.7에 불과하다.

이와 같은 연구는 아직 초보적이지만 요소가격의 변화에 따라 공공부문이 탄력적으로 대응하는 것이 매우 어렵다는 사실을 보여준다. 특정 생산요소의 가격이 인상되는 경우 가격인상이 없거나 인상폭이 적은 다른 요소로 대체할 수 없다. 따라서 인상된 요소가격의 대부분이 생산비용의 인상으로 나타나고, 궁극적으로는 소비자인 주민부담의 증가로 나타난다. 즉 공공부문은 인건비·토지가격·건설비용 및 각종 장비구입가격의 인상에 매우 취약한 구조를 가지고 있음을 의미한다.

이와 같은 정보를 가지고 있다면 주민들의 입장에서는 종전과 동일한 서비스 수준을 유지하기 위해, 또는 더 나은 서비스를 위해 어느 정도의 추가적인 조세부담을 감수할 것인가를 판단할 수 있다. 그러나 현재까지는 이와 같은 자료를 만들어 낼 수 있는 기초자료의 확보가 매우 어렵고, 자료상호간의 호환성이 떨어지는 등의 문제점이 있었다.

④ 환경적 요인

공공분야 및 민간분야의 생산구조의 근본적인 차이는 환경적 요인(environmental factors)에 있다. 사회경제적 및 물리적 여건이 다른 경우 동일한 정부지출이 가져오는 효과가 달라진다. 예를 들어 동일한 교육예산을 지출한 경우에도 지역별·개인별로 학습효과에 차이가 있다. 교육재원의 크기보다는 학생의 자질이나 학부모의 배경이 학업성적에 미치는 영향이 더 크다는 것이다. 마찬가지로 화재의 예방 및 진압효과는 건물의 상태, 산업용 부동산, 인구밀도 등에 의해 크게 영향 받는다. 지방정부의 통제범위를 벗어나는 환경적 요인들이 중간산출물과 최종산출물의 관계를 왜곡하는 것이다.

그렇다고 환경적 요인의 영향을 파악하고 활용하는 것이 불가능한 일만은 아니다. 비용상승을 초래하는 요인을 극소화하고, 비용절감을 가져오는 요인의 활용을 극대화하는 것이 가능하다. 예를 들어 산업용 건물이 소방지출을 증가시킨다면 강력한 건축규제 및 도시계획을 시행하여 비용증가를 막을 수도 있다. 또는 이들 건물에 대한 별도의 특별소방요금을 부과할 수도 있을 것이다. 중앙정부의 입장에서는 보조금의 설계 및 배분방식을 결정하는데 활용할 수 있다. 교육재정교부금의 경우 학생의 특성, 가족배경이 비용에 미치는 영향을 나타내는 비용지표(cost index)를 고려하여 배분할 수도 있다.

지금까지 논의한 바와 같은 수준의 지방재정관련 분석과 연구가 이루어진다면 지

방재정과 관련된 정책의 결정은 물론 지방재정관련 연구가 진일보 할 수 있을 것이다. 그러나 지금까지 대부분의 연구자들이 예산을 준비하고 심의하는 일에 몰두하고, 예산집행 즉, 공공재원의 실제적 사용에 관한 연구에는 소극적이었다. 예산의 전 과정에서 집행과정이 가장 중요하다는 사실을 부정하는 사람은 없지만, 예산집행 관련 자료의 부족 때문에 세입 및 재정지출의 집행과정에 관한 구체적인 연구가 이루어지지 못했던 것이다. 따라서 구체적인 재정정보를 학자나 정책결정자들이 손쉽게 확보할 수 있도록 공개한다면 향후의 정책결정 및 지방재정 관련연구는 크게 도움이 될 것이다.

4. 시장정보, 투자정보: 신용평가기능 대체 가능

우리나라의 지방재정법 제7조는 “지방자치단체의 세입은 지방채 또는 차입금 이외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다”고 비모채주의를 명시적으로 규정하면서, 부득이한 경우에 한하여 지방채로 재원을 조달할 수 있도록 허용하고 있다. 여기서 말하는 부득이한 경우란 지방자치법 제115조에 명시되어 있는데, “자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때”이며 “행정자치부장관의 승인을 받는 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어” 지방채를 발행할 수 있다.

그러나 현재의 기채승인제도는 그 기준

이 불분명하고, 현실에 부합하지 않아 지방채의 주요 기능인 재원조달기능을 약화시킨다는 지적이 있다. 현재 지방채 발행이 가능한 적채단체의 기준은 세부적인 법적 근거하에서 운용하기 보다는 중앙정부의 내부지침에 근거하고 있다. 공식적으로는 다음과 같은 5가지 기준을 적용하고 있으나 채무상환비율, 실질적 수지비율, 지방세 징수전망 등 세 가지 기준이 실질적인 효력을 발휘한다.

- ㉠ 채무상환비율이 20% 이하인 단체
- ㉡ 기준 전연도의 실질수지비율이 -10% 이상인 단체
- ㉢ 기준연도의 지방세 징수전망이 기준 전연도에 비하여 90% 이상인 단체이거나 기준전연도의 지방세 징수실적이 전전연도에 비하여 90% 이하인 단체
- ㉣ 지방채 원리금 상환의 연체가 없는 단체
- ㉤ 승인없이 기채하거나 허위신청으로 기채승인을 받지 않은 단체

그러나 현재 추진중인 지방재정정보공개 제도가 효과적으로 정착된다면 기채승인을 위한 판단기준으로 사용되고 있는 위와 같은 정보들은 상시적으로 공개된다. 따라서 지방의회, 주민, 시민단체, 행정자치부 등 재정위기의 발생을 경계하고 있는 모든 당사자들이 이를 기초로 지방자치단체에 건전재정운영을 위해 압력을 행사할 수 있을 것이다. 행자부는 단지 기준과 지침을 제시하고, 이의 수행여부를 중앙부처 합동감사나 감사원감사 등을 통하여 확인하면 될

것이다.

또 기채승인제에서 기대하는 자원배분이나 재정위기 경보기능은 기본적으로 시장의 조정기능에 의해 달성될 수 있다. 시장의 자율적 규율이 적용되는 경우 지방채에 대한 신용등급이 시장에서 매겨지고 이에 따라 이자율도 결정된다. 또, 지방채가 발행되는 사업의 타당성과 해당 자치단체의 재정운영 건전성을 자동적으로 검증하고 평가하여 기채조건이 결정되게 함으로 상급단체의 감독과 규제 이상으로 효과적인 규율로 작용하게 된다.

IV. 결 론

지방재정운영의 효율성을 평가하는 올바른 방법은 복잡한 중앙정부주도의 평가시스템의 구축에 있지 아니하다. 단순하지만 개별 지방자치단체가 해당 지역의 경제력(GRDP)에 상응하는 재원을 확보하기 위하여 적극적으로 노력하는지를 평가하는 것이 첫 번째 단계이다. 충분한 세입기반을 확보하지 않고 중앙정부에 교부금과 보조금의 지원확대를 요구하지 않도록 하기 위해서는 정확한 징세노력지수(tax effort)를 평가하는 것이 필요하다. 이와 같이 산출된 징세노력지수를 교부금 산정시 기준재정수입액 산정의 기초자료로 활용하게되면 지방자치단체의 재정확보노력을 강화하는 효과가 있을 뿐만 아니라, 재정조정제도의 효율성과 공평성 제고에도 기여할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 기초자치단

체별 지역경제력에 관한 자료를 조사·공표할 필요가 있다. 현재와 같이 기초자치단체별 경제력 지수에 관한 자료도 없는 상태에서 재정운영의 효율성 평가를 시도하는 것은 무리이다.

둘째 단계는 일단 확보된 재원을 얼마나 효율적으로 쓰고 있는지 성과를 측정할 수 있도록 예산제도를 정비하는 일이다. 현행 지방예산체제와 성과측정프로그램은 행정활동에 소요되는 모든 비용을 포함하는 구조와 체제를 갖추고 있지 않아 지역주민들은 물론 지방의회조차 재정지출의 효율성을 체계적으로 평가하고 있지 못하고 있다. 일부 언론이나 시민단체들이 개별사안별로 문제를 제기하고 시정을 요구하고 있으나, 대부분 일회적이거나 이슈중심적이어서 그 효과가 매우 제한적이다. 따라서 성과예산제도의 도입을 위한 예산제도의 개편, 성과측정기법의 개발 등 다양한 노력이 강화될 필요가 있다.

셋째, 그러나 진정한 의미의 성과예산제도가 도입되기 위해서는 성과측정도 중요하지만 정확한 원가계산도 중요하다. 현재의 지방예산회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기방식에 의존하고 있기 때문에 정부활동의 경제적 비용편익과 재정상태의 변화, 그리고 성과측정에 필요한 정보를 제대로 제공할 수 있는 구조를 지니고 있지 못하다. 자치단체의 행정활동전반에 관한 효율성은 물론 자치단체의 조직단위, 사업단위에 대한 성과도 제대로 측정할 수 있는 기반을 갖추고 있지 못하다. 따라서 현재 시범지역에서 시도되고 있는 복식부기

체제 도입과 관련된 문제점들을 심층분석하여 성과측정체제와 예산회계체제 간의 체계적인 연계성을 확보하는 일이 무엇보다 시급하다.

그러나 이와 같은 지방재정제도의 개혁이 가능하기 위해서는 신뢰성 있는 재정자료의 구축이 필요하다. 그런 점에서 지방재정정보공개제도의 대상과 범위를 전문가·NGO·정책결정자 및 연구자·투자자·일반시민들이 필요로 하는 내용을 포괄할 수 있도록 확대해나갈 필요가 있다. 

참 고 문 헌

- 김종순. 지방재정학. 서울: 삼영사. 2001.
 김종순. “미국 지방정부의 재정위기와 재정진단.” 지방행정연구. 서울: 한국지방행정연구원. 1997.
 행정자치부·자치정보화지원재단. 지방재정정보화 사업. 2002. 7.
 Duncombe, William, John Ruggiero, and John Yinger. An Alternative Approaches to Measuring the Cost of Education, in H. Ladd(ed.). Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1996.
 Rubin, Irene S. Running in the Reds: The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress. Albany: State University of New York Press. 1982.