

# 지방재정의 성과 및 책임성 제고방안

배득종\*

## 1. 서론

2003년에 출범한 참여정부는 과거의 정부와 달리 분권(分權), 특히 지방분권을 강조하였다. 특히 대통령은 “지방이 주체할 수 없을 정도로 지방에 재정을 배분하겠다”고 언명하기까지 하였다.

그러나 집권층의 분권론은 광범위한 호응을 얻지 못하였다. 정부의 재정은 단순히 돈을 숫자로 표현한 것이 아니고, 정책방향의 결정에 관여한 철학과 이해관계, 그리고 정책결정자의 판단이 반영된 것이다. 동일한 정부 사업에 대하여, 이것을 중앙정부가 담당하는 것이 효율적인지 아니면 지방자치단체가 담당하는 것이 효율적인지에 대한 종합적인 판단이 착중한 결과가 지방재정의 현재 모습으로 나타난다.

재정분권의 금과옥조는 “기능이 가는데, 재정이 따라 간다”는 것이다. 그러나 현실적으로는 기능이 먼저 지방으로 이양되든지, 아니면 재정이 먼저 지방으로 이양되든지 하여야 한다. 참여정부 초기에 정치권에서는 “선 재정이양 - 후 기능이양”을 원하였지만, 정책참여자들은 “기능과 재정의 동시 이양”을 원하였다. 그러나 중앙정부의 기능을 어느 날 갑자기 지방으로 이양할 수는 없었기 때문에 동

\* 현 연세대학교 교수

한국정부회계학회 회장(현), 디지털예산회계시스템기획단 자문위원, 한국지방재정학회 회원

시 이양 주장은 사실상 “선 기능이양 - 후 재정이양”이나 마찬가지였다.

이런 상태에서 정부가 결정한 방침은, 1) 일단 지방재정의 순증은 없는 상태에서 지방의 자율권을 제약하는 재원(국고보조금)은 줄이고, 그 대신 지방의 자율권이 큰 재원(보통교부세)을 증가시킨다는 것이었다. 그런 다음 2) 국고보조금의 증액을 억제하면서 보통교부세의 규모를 계속 확대해 나가는 것이었다. 그리고 3) 지방의 자율권을 억제하는 각종 제도들을 폐지 또는 개선함으로써(예, 예산편성지침의 폐지, 지방조달의 자율권 확대, 지방채 총액한도제 도입), 지방의 재정자율성을 향상시키고자 하였다.<sup>4)</sup> 이처럼 지방의 재정자율성이 확대되는 것에 발맞추어, 지방재정의 책임성을 확보하는 장치들을 개발하기로 하였다. 예를 들어, 지방재정분석제도, 지방재정공시제도, 지방재정정보시스템, 복식부기 발생주의 회계제도 등 재정의 투명성을 향상시키는 각종 제도들을 도입한다는 것이었다.

이상의 정책방침이 어떻게 구현되었고, 실제 운영은 제도도입 의도와 얼마나 일치하며, 앞으로 개선점은 무엇인지 각 항목별로 살펴보기로 한다.

## 2. 재정자율성 확대 조치들

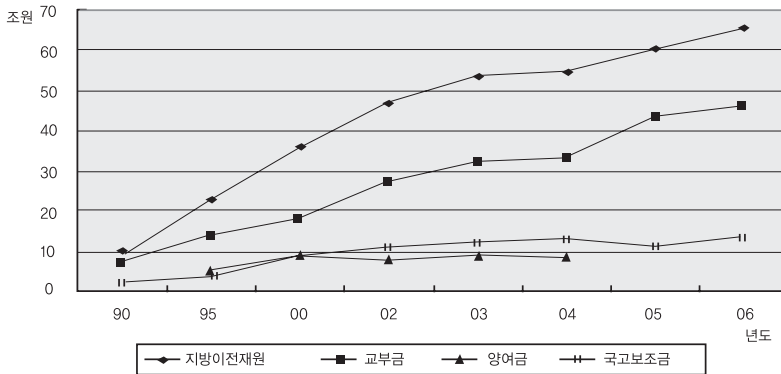
### (1) 교부세율의 인상

참여정부에서 지방재정지원의 양적인 확대와 더불어 지자체 재정운용의 자율성을 신장시키기 위한 제도개선을 추진하였다. 지자체의 재정자율성은 특정 사용에 제한을 두고 있지 않는 교부세의 증대에 의해 확대될 수 있는데, 2005년 교부세율이 19.13%로 인상되었다.<sup>1)</sup> 동시에 특별교부세를 교부세 총액의 9.1%에서 4%(재해, 지역현안 각2%)로 축소하였다.

다음 <그림 1>은 지방이전재원 중에서 교부세가 다른 재원보다 규모에 있어서나, 신장 속도에 있어서 훨씬 빠르다는 것을 보여주고 있다.

1) 교부세율 인상 : ('83) 13.27% → ('00) 15.0% → ('05) 19.13%

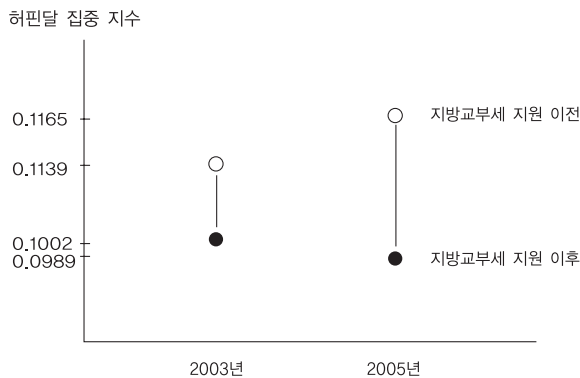
〈그림 1〉 지방이전재원



주) 지방교육재정 포함  
출처: 2006-2010 국가재정운용계획.

교부세율의 인상은 자치단체의 재정자율성을 신장시킨다는 점 이외에 지역간 재정력의 불균등을 완화시키는 효과도 있다. 지방자치단체 재정력의 격차는 허핀달 지수(Herfindhal Index)에 의해서도 측정된다. 허핀달 지수는 집중도를 나타내는 지수로서 0과 1사이의 값을 갖는데, 편중도가 높을수록 1에 더 큰 수치를 보이고, 완전평등의 경우 0의 값을 갖는다.<sup>2)</sup> 지방교부세를 지급하면 지방재정 여건이 형평화되기 때문에 16개 시도의 예산규모에 대한 허핀달 지수는 낮아진다. 그런데 지수가 낮아지는 정도가 2003년도에는 0.0127이었으나, 2005년에는 0.0196으로 증가하고 있다. 즉, 교부세율이 인상된 2005년에는 형평화 효과가 더욱 커졌다는 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 지방교부세의 재정력 집중도 완화 효과



2) 허핀달 지수 공식 =  $H = \sum_{SF} SF^2$  (허핀달 지수는 산업의 집중도를 나타내는 지표인데, 산업 내 모든 기업의 점유율을 제곱하여 합계한 것. 이를 자치단체가 재정력 집중도 분석에도 적용할 수 있다.)

## (2) 국고보조금의 폐지와 지방이양

교부세와 달리 국고보조금은 지방의 재정자율권을 제약한다. 따라서 자치단체 재정운용의 자율성을 제약하는 국고보조사업을 일괄 정비하여 국고보조사업 533개(12.7조원) 중 163개 사업(1.1조원)을 지방에 이양시켰다. 즉, 국고보조금 1.1조원을 교부세로 전환한 것이다. 국고보조금 정비사업에 따라 폐지된 163개 사업 중 일반행정 관련 사업은 147개 사업 9,581억 원, 교육분야 사업은 16개 사업 1,900억 원이다.(2004년, 정부혁신지방분권위원회)

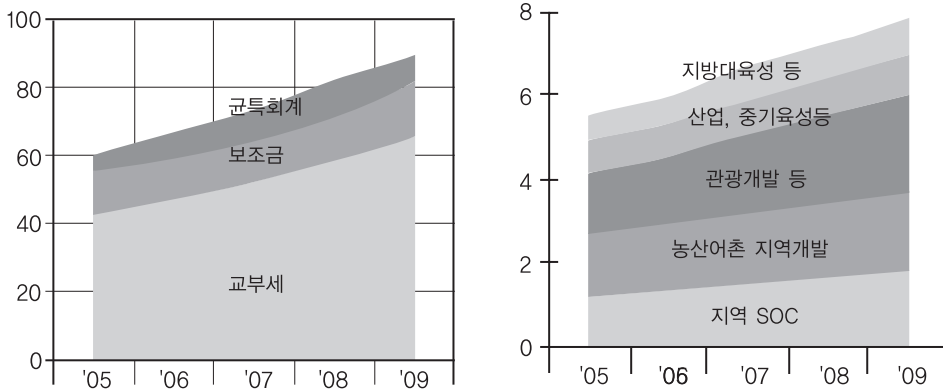
다만, 폐지되는 국고보조금 사업들 중에는, 각 지방이 순차적으로 혜택을 받도록 설계된 사업들이 있어서, 이 사업을 일시에 중단하면, 아직 혜택을 받지 못한 지방자치단체들은 사실상의 불이익을 받게 된다. 따라서 이 자치단체들이 혜택을 받을 때까지는 몇몇 사업들을 한시적으로 유지하기로 하였는데, 그 사업들을 분권교부세라고 명명하였다.

지방양여금 사업 역시 국고보조금과 유사한 성격을 가지고 있으므로 폐지 후 개편되었다. 사업 성격에 따라 양여금 사업의 일부는 지방으로 이양되었고(지역개발사업, 도로정비 사업), 일부는 신설된 국가균형발전특별회계로 편입되었다.(농어촌지역개발, 청소년 육성 사업) 그런가 하면, 수질오염방지사업 등은 아예 국고보조금 사업으로 전환되었다.

## (3) 국가균형발전특별회계의 신설

2005년도 신설한 국가균형발전특별회계는 이른바 포괄보조금 방식을 채택하였다. 기존의 국고보조금 사업들이 제각각 개별적으로 운영됨에 따라 중앙정부의 간여가 심하였다. 그런데 균특의 지역개발계정은 지방자치단체(특히, 광역자치단체)에게 응분의 지출할당을 부여하고, 할당 범위 내에서 자율적으로 보조금 사업들을 선택할 수 있도록 함으로써, 지방의 자율성을 향상시킨다.

〈그림 3〉 국가균형발전특별회계의 중기계획



자료: 2005-2009 국가재정운용계획

#### (4) 지방예산편성지침의 폐지

과거의 지방예산편성지침은 예산편성기준과 예산집행기준을 정하여 주고, 각 자치단체가 이를 준수하였는지 여부가 감사의 대상이 될 정도로 자치단체의 자율성을 제약하였다. 2005년에 정부는 이 편성지침을 기술적 내용위주의 매뉴얼로 대체함으로써, 예산편성과 지출결정에 있어서 자치단체의 자율성을 신장시켰다.<sup>3)</sup>

다음 <표 1>을 보면, 지방예산편성지침이 폐지된 이후, 자치단체장의 재정 자율성이 신장되었다는 의견(44%)과 지역의 실정을 반영하는 예산운용이 가능해졌다는 견해(48.3%)가 최빈치이다.

〈표 1〉 예산편성지침 폐지 후 설문조사 결과

지방자치단체장의 재정운용에 대한 자율성의 신장

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균	표준편차
빈도수	0	2	14	13	0	3.4	0.6
비율	0	6.9	48.3	44.8	0		

3) 다만, 자치단체가 형평성을 유지하고 중앙정부와의 연계성을 유지하기 위하여 필요한 4대 기준경비(사회단체보조금, 업무추진비, 지방의 회관운영비, 통이반장 활동 보상금)는 유지하였다.

## 지역의 실정을 반영한 예산운용이 가능 여부

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균	표준편차
빈도수	1	4	10	14	0	3.3	0.8
비율	3.4	13.8	34.5	48.3	0		

출처: 행정자치부(2006)

## (5) 지방채발행 총액한도제

예전에는 지방자치단체가 지방채를 발행할 때 사안별로 승인을 받아야 했다. 이런 개별승인제 때문에 자치단체들이 지방채를 발행하는데 애로가 컸다. 2006년에 정부는 지방자치단체별로 총액한도를 설정하여, 이 한도 범위 내에서는 중앙정부의 승인이 필요 없이 지방의회의 승인만으로도 지방채 발행이 가능하도록 하였다. 물론 지방채 발행 총액한도는 지방재정의 건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 설정된다.

이 제도를 도입한 첫 해인 2006년도에 지방채를 발행할 예정이었던 78개 자치단체들 중 66개 자치단체가 지방의회 승인만으로 지방채를 발행하였다. 2006년 현재 지방채발행 총액은 5조 8,649억원 이고, 2007년에는 6조 4,000억원으로 증가한다. 총액내에서 지자체가 지방채를 발행할 수 있게 됨으로써, 지역현안 사업에 대한 자율적 추진이 용이해졌다.

## 〈표-2〉 지방채 발행 총액한도제 실시에 따른 의견조사

## 지역현안사업에 대한 자율적인 추진의 용이성

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균	표준편차
빈도수	0	4	11	11	2	3.4	0.8
비율	0	14.4	39.3	39.3	7.1		

자치단체장의 지방채발행에 대한 통제장치 미흡 여부

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균	표준편차
빈도수	3	12	7	6	0	2.57	0.959
비율	10.7	42.9	25.0	21.4	0		

출처: 행정자치부(2006)

### (6) 지방조달제도의 개선

조달 및 계약은 재정(예산)의 집행에 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 재정의 약 1/3이 조달계약으로 지출되고 있다고 알려져 있다. 그런데 예전에는 중앙조달제를 운영하였기 때문에, 지방의 집행자율성이 제약받았다.

그러던 것을 2004년에 지방자치단체와 재정경제부, 그리고 조달청 등이 협의를 거쳐, 2010년까지 단계적으로 지방조달업무의 자율성을 확대하기로 하였다. 즉, 2005년에는 200억 원 미만의 PQ공사는 지자체가 자율적으로 시행하며, 2007년에는 500억 원까지 PQ 공사의 계약을 자치단체 자율에 맡기기로 하였다. 2010년 이후에는 턴키입찰을 포함한 모든 공사를 완전 자율화하기로 하였다. 다만, 원가검토의 전문성은 향상시키기로 하였고, 주민참여공사감독제, 수의계약내역 공개 의무화, 지방의 원 및 자치단체장의 직계존비속의 수의계약 금지 등 보완장치도 마련하였다.

## 3. 책임성 확대 조치들

자율성 확대에는 반드시 책임성 강화가 뒤따라야 한다. 참여정부에서는 지방자치단체의 책임성 강화 정책들도 많이 도입하였다.

### (1) 지방재정분석제도

지방재정분석제도를 도입한 목적은 지자체의 재정상태와 운영실태를 객관적인 자료에 기초하여 중

합적으로 분석하여서, 지방재정의 건전성화 효율성을 확보하기 위한 것이다. 분석을 위한 부문별 지표는 1)세입관리(지방세 및 세외수입), 2)세출관리, 3)재정(계획)관리, 4)채무관리, 5)재정투명성과 6)국가정책이행정도 점검 등 6개 부문에 걸쳐 30개 지표가 구성되었다.(다음 <표 3> 참조)

<표 3> 지방재정분석제도의 지표체계 및 측정 방법

분 야(분석지표)		분석기간	특징(범위)	점수산정방법		
				광역	기초	
I. 세입 구조	지 방 세	1. 지방세수안정도	5년경향	일반회계	G	z-score
		2. 지방세징수율	단년도	일반회계	O	O
		3. 지방세징수율증감율	단년도	일반회계	G	z-score
		4. 지방세체납징수율	단년도	일반회계	G	z-score
		5. 지방세과오납비율	단년도	일반회계	O	O
		6. 지방세수예측도	단년도	일반회계	O	O
	세 외 수 입	7. 경상세외수입안정도	5년경향	일반회계	G	z-score
		8. 경상세외수입징수율	단년도	일반회계	O	O
		9. 경상세외수입징수율증감율	단년도	일반회계	G	z-score
		10. 세외수입체납징수율	단년도	일반회계	G	z-score
		11. 세외수입과오납비율	단년도	일반회계	O	O
II. 세출관리	12. 경상경비비율(증감율 조합)		단년도	일반회계	G	z-score
	13. 인건비비율(증감율 조합)		단년도	일반회계	G	z-score
	14. 행사·축제경비비율		3년경향/ 단년도	일반회계(①국무조정실 인정 국제행사, ②전국체전의 국비 제외)	G	z-score
	15. 민간이전경비비율		3년경향/ 단년도	일반회계(민간자본보조 제외)	G	z-score
	16. 투자비비율(증감율 조합)		단년도	일반+기타특별회계	G	z-score
III. 재정관리	17. 연말지출비율		단년도	일반회계	G	z-score
	18. 중기재정계획반영비율		단년도	전회계	O	O
	19. 투융자심사사업예산편성비율		단년도	전회계	G	z-score
	20. 추경예산편성비율		단년도	전회계(자연재해분 제외)	G	z-score
	21. 세입예산반영비율		단년도	일반+기타특별회계	O	O
	22. 순세계잉여금비율		단년도	일반회계	G	z-score
	23. 지방채무상환비율		4년평균	일반+기타특별회계	O	O
IV. 채무관리	24. 지방채무잔액지수		단년도	전회계	G	z-score
	V. 재정 투명성	25. 재정정보공시의 적정성		단년도	전회계, 비계량	점수 할당
26. 예산편성운영의 투명성		단년도	전회계, 비계량	점수 할당		
VI. 국가정책 이행	27. 사업별예산제도도입·정착노력		단년도	일반+기타특별회계+ 기금회계, 비계량	점수 할당	
	28. 복식부기제도 도입·정착노력		단년도	일반+기타특별회계+ 기금회계, 비계량	점수 할당	
	29. 사회복지예산증감율		단년도	일반회계, 비계량	점수 할당	
	30. 사회복지예산증감율(비율조합)		2년경향	일반회계	G	z-score

자료: 행정자치부(2007)

주: G, O표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선형적/이론적 등급제를 의미함



재정분석 결과, 문제가 있는 지방자치단체에 대해서는 재정진단을 실시한다. 예를 들어, 채무비율이 과다하거나, 세입부족으로 다음연도 수입을 앞당겨 사용한 자치단체 등 재정의 건전성과 효율성이 현저하게 떨어지는 자치단체는 정밀한 재정진단을 받아야 한다. 그리고 재정진단에서 권고하는 바에 따라 재정건전화계획을 수립하고 이를 이행하여야 한다.

재정분석제도는 지자체 재정에 대한 조기경보 제도이고, 재정진단제도는 재정건전화를 위한 사전 방지 제도라고 할 수 있다.

## (2) 지방재정공시제도

각 자치단체는 재정운영과 관련된 사항을 주민들에게 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하도록 의무화되었다. 공시에는 “공통공시”와 “특수공시”가 있다. 공통공시에는 자치단체의 결산, 지방재정 분석 결과 및 재정진단 결과, 감사원의 감사결과, 그리고 행정자치부 장관이 정하는 사항들이 포함된다. 특수공시 사항은 지역별로 조례를 통해 정하도록 되어 있다.

어떤 자치단체가 재정적으로 문제가 발생할 경우, 이를 주민에게 숨김없이 알려야 한다. 일본에서 “유바리” 시가 파산을 하여, 문제가 되었는데, 파산원인 중 하나는 해당 시장이 오랜 기간 재정정보를 외부에 알리지 않았기 때문이었다. 한국에서는 지방재정공시제도 및 재정분석제도 등이 완비되어 있으므로, 일본 유바리 시와 같은 일이 발생할 가능성을 원천봉쇄하고 있다.

## (3) 건전한 재정집행을 위한 제도 정비

예산집행 과정의 투명성을 확보하기 위해 법정경비의 기준경비의 표준단가, 예산집행시 피해야 할 사항 등을 알기 쉽게 적시한 “예산집행매뉴얼”을 개발하여 보급하였다. 그리고 자치단체 업무용 신용 카드제를 도입하여 공금의 사적 사용을 예방하였으며, 클린 카드제를 도입하여 불건전한 지출을 차단하였다. (박완규, 2006)

위법한 재정지출을 한 지방자치단체에 대해서는 교부세 산정시 감액 조치를 하기로 하였다. 그 결과 2006년에는 6개 자치단체에 대하여 167억 원의 교부세가 감액되었다. 이런 패널티 제도는 재정운영의 건전성과 책임성을 향상시키는데 도움을 줄 것이다. (박완규, 2006)

#### (4) 지방재정현장제도

행정자치부는 지방자치단체장으로 하여금, 건전재정을 도모하겠다는 약속을 주민들에게 공식적으로 하도록 하였다. 2006년 11월에 강원도 횡성군 등을 필두로 하여 각 자치단체장들이 지방재정현장을 작성하여 주민들에게 공표하고 있다.

#### (5) 지방재정정보시스템 구축

통합재정정보시스템의 구축은 실시간으로 지방재정을 모니터링할 수 있는 정보기반을 제공해준다. 이런 목적을 위하여 행정자치부는 “e-호조”를 개발하였다. 이 시스템은 지방자치단체의 재정정보를 통합해줄 뿐 아니라, 그 결과를 디지털예산회계시스템으로 연계시켜서, 중앙과 지방을 아우르는 국가 재정정보시스템의 근간이 된다.

#### (6) 복식부기 발생주의 회계제도

1998년에 경기도 부천시와 서울시 강남구에서 시범사업으로 시작한 복식부기 발생주의 회계제도는 2007년에 전 자치단체에 확대 보급되었다. 그 결과 모든 자치단체에서 재정상태보고서와 재정운영보고서가 기업형으로 작성되고 있다. 새로운 회계제도가 도입됨에 따라 지자체의 자산이 보다 투명하게 관리될 수 있는 기반을 마련하였다.

중앙정부는 2007년에 비로소 국가회계법을 제정하고 2009년 예산부터 복식부기 발생주의 회계제도를 도입하기로 하였는데, 지방자치단체는 이 보다 훨씬 앞서서 3차에 걸친 시범사업을 하였고, 246개 전 자치단체에 이 제도를 보급하는데 성공하였다.

### 4. 지방재정의 자율성과 책임성 강화를 위한 향후 정책방향

이상 참여정부에서 도입한 6개의 주요 자율성 신장 정책과 6개의 주요 책임성 강화 정책들을 살펴 보았다. 이상의 소개만 읽어 보면, 지방자치단체의 재정자율성은 엄청나게 향상되었고, 그에 따른 책임성도 현저히 강화된 것으로 이해된다.

그러나 현실적으로는 새로운 제도들이 도입한 취지가 충분히 발휘되고 있지 못하다. 아직도 각 자치단체에서는 자율성을 확대해 달라고 요청하고 있는 한편, 중앙정부에서는 자치단체의 책임성에 대하여 신뢰하지 못하고 있다.

사정이 이렇게 된 이유는, 그동안의 재정분권 노력이 근본적인 문제해결 보다는 지엽적인 대책 위주로 이루어졌기 때문이다. 지방자치의 기본 개념은 자치정부가 자신의 운명을 자신이 결정할 수 있도록 한다는 것인데, 한국에서는 아직도 지방의 중요한 결정은 중앙정부에서 결정하고 있기 때문이다.

일각에서는 지방의 재정이 충분하면, 중앙정부에 의존하지 않고 자치를 할 수 있을 것으로 생각하나, 이것은 실현되기 어렵다. 한국 정부의 세목 가운데서 가장 큰 것이 부가가치세인데, 부가가치세 제도를 도입하고 있는 국가들은 거의 대부분 중앙정부가 징세를 하여 지방정부에 재배분하는 방식을 취한다. 다음 <표 3>에 의하면, 소비세로 부가가치세 제도를 채택한 국가에서는 중앙대 지방의 세원이 80:20을 넘는다.(독일은 공동세 제도 때문에 해당 안 됨) 그런 반면 소비세로 거래세(sales tax)를 채택한 국가에서는 중앙 대 지방의 세원분포가 60:40 정도 되는 것을 알 수 있다.(미국과 일본) 따라서 한국에서 부가가치세를 폐지하고 거래세 제도를 도입하기 전에는 지방자치단체가 자체적으로 충분한 재원을 확보한다는 것은 거의 불가능하다.

<표 3> 소비세 유형에 따른 중앙 대 지방의 자원배분: 주요국 비교

(단위: %)

구 분	소비세의 유형					
	부가가치세				거래세	
	영국	프랑스	한국 <sup>2)</sup>	독일	미국	일본 <sup>1)</sup>
▶세입비중 (국세 : 지방세)	95:5	82:18	79:21	51:49	59:41	59:41
▶총조세사용액비중 (중앙 : 지방)	71:29	69:31	42:58	29:71	32:68	37:63

주: 1) 일본의 경우, 지방교육이전재원 포함.

2) 한국 2005년 추정 기준, 지방교육재정은 지방에 포함시킴.

출처: "2006-2010 국가재정운용계획"으로부터 재구성.


이처럼 세입구조 상 큰 변화가 기대하기 어렵다면, 2008년 새 정부 출범 후에 지방의 자율성과 책임성 향상 방안은 무엇이 되겠는가?

우선 보통교부세 제도의 개편을 생각해 볼 수 있다. 현재의 보통교부세 제도는 지방간 재정형평화 효과는 크지만, 열심히 노력하는 지방자치단체에게는 불이익을 주도록 설계되어 있다. 즉, 자치단체가 열심히 노력해서 추가적인 세원을 발굴하고 더 많은 세입을 올리게 되면, 보통교부세는 배분공식

에 따라 감액되게 되어 있다. 즉, 현행 제도는 친시장(市場)적이 아니라고 할 수 있다. 개선 방안으로 고려할 수 있는 것은, 기준재정수요액을 대폭 낮추는 방향으로 산정공식을 수정하고, 기준재정수요액까지는 교부세로 100% 충당을 해주는 방안이다. 기준재정수요액을 초과하는 지출소요에 대해서는 지방자치단체들이 자율성과 책임성을 가지고 재정을 운영하게 함으로써, 노력하는 자치단체는 더 발전할 수 있게 하되, 낙후된 지역에 대해서는 최소한의 재정소요는 보장해주는 방법이다. 그런 한편, 행정자치부는 교부세에 인센티브 장치를 강화하여 자율 책임 자치단체를 적극적으로 지원하도록 하여야 한다. 물론 이런 방안이 모색되기 위해서는, 자치단체들 간의 협조와 협의가 있어야 한다. 그렇지 않으면 교부세 산정공식을 개편한다는 것은 매우 어렵다.

또 다른 방안은, 주민에 대한 책임성 강화 방안이다. 지방재정분석제도 등은 중앙정부에 대한 지방자치단체의 책임성을 파악하는 제도에 가깝다. 그러나 자치단체는 주민들에게 직접 서비스를 제공하는 최일선에 있기 때문에, 자치단체의 책임성은 중앙정부 보다는 지역주민에 대한 책임성이 되어야 한다. 주민에 대한 책임성을 강화하기 위해서는 자치단체가 제공하는 서비스별로 서비스 수준과 서비스 원가가 어떻게 변동하고 있는지 알려줄 필요가 있다. 이를 위해서는 복식부기 발생주의 회계제도가 단순히 재정상태를 알려주는 도구로 머물러서는 안 되고, 이를 통해 사업 원가를 산출하고, 그 정보가 정책결정에도 활용될 수 있도록 하는 제도를 만들어야 한다.

마지막으로 자치단체의 자율성은 스스로 책임성을 강화할 때 비로소 획득할 수가 있다. 자치단체가 스스로의 노력을 배가하여서, 중앙정부로 하여금 믿고 맡길 수 있겠다 하는 신뢰감을 형성하면, 자연스럽게 기능의 지방이양과 재정의 지방이양이 촉진될 것이다. 세계적으로 국민들의 신뢰도를 측정하는 World Value Survey(2000)에 의하면, 한국의 보통 사람들은 중앙정부 보다는 자치단체를 더 신임하고 있다. 그리고 국회 보다도 지방의회를 더 신임한다.<sup>4)</sup> 그렇지만 역설적이게도, 중앙의 정책결정자들은 지방자치단체를 신임하는 정도가 낮다.

신뢰도는 어떤 새로운 제도와 변화가 성공하기 위해 꼭 필요한 사회적 인프라이다. 지방의 자율성을 확보하기 위해서는, 지방이 주민에 대한 책임을 다함으로써, 새 정부의 정책결정자들과 함께 신뢰를 형성해 가는 것이 매우 중요하다. 

4) 유사한 연구로는 김재훈(1999)