



집권 후반기 이명박정부 재정분권정책의 방향

전북대학교 행정학과 교수

강인재

I. 서론

그간 지속되어온 수도권과 비수도권, 도시와 농촌간의 불균형문제와 함께 새로이 대두된 전세계적인 경제위기로 인해 지방재정환경의 변화내용과 속도, 그리고 규모가 과거와는 다른 양상을 보이고 있는데 급변하는 지방재정환경에 적절히 대처하기 위한 이명박정부의 재정분권정책에 대한 관심이 크다. 이명박정부는 이제 집권 후반기를 향해 가고 있는데 이 시점에서 지난 2년간 현정부에서 추진한 지방재정정책을 평가하고, 이를 토대로 집권 후반기 재정분권의 방향을 명확하게 할 필요가 있는데 이를 위해서는 지방재정환경 변화와 함께 지역 현실에 대한 정확한 진단, 그리고 이명박정부의 국정운영철학에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

이명박정부의 지방과 관련된 국정비전은 지방분권확대와 지역경제회생으로 구체화할 수 있으며, 실용성, 효율성을 중시하는 재정운영으로 나타나고 있는데 지난 9월 실질적인 지방자치의 근간이 될 지방소득세와 지방소비세 도입방안이 정부내 합의를 거쳐 확정되어 법제화를 앞두고 있으며, 아울러 광역·지역발전특별회계의 설치, 포괄보조금제도의 도입 등이 추진되고 있다. 과거 참여정부에서는 지방재정조정제도의 다

양한 변화가 시도되었는데 지방양여금의 폐지, 분권교부세와 종합부동산세 전액을 재원으로 한 부동산 교부세의 신설 등을 예로 들 수 있을 것이다. 그러나 부동산 세제에서 나타난 바와 같이 지방세의 기본 논리에 입각한 합리적인 정책보다는 정치적 관점에서 지방재정의 구조에 영향을 미칠 새로운 제도들이 만들어져 기존의 지방재정 구조가 오히려 비효율적으로 개편되었다는 비판도 제기되었다.

재정분권을 위한 정책대안들이 많이 제시되었지만 우리나라의 정치·행정 여건을 충분히 반영하지 못한 선진국 제도의 단순 모방이나 일반론에 입각한 규범적 주장에 그쳐 지역간에 상충되는 이해관계에 대한 균형과 절충적인 노력이 뒷받침되지 못한 소모적인 논쟁에 그치는 경향이 많았다. 그간 지방재정의 규모가 지속적으로 증대되었지만 이는 중앙정부의 분권 의지와 자치단체 재정관리역량의 강화를 위한 노력의 산물이기 보다는 국민경제의 성장에 따른 반사적 결과에 불과하여 지방재정운용의 책임성과 효율성 측면에서 상당한 문제점이 노증되고 있다.¹⁾

미증유의 전세계적인 경제위기를 극복하기 위해서는 국가와 지방자치단체와의 협력적 연계와 함께 지방자치단체의 창의적인 역할이 중요시 되고 있는데 문제는 아직도 IMF하에서 시행했던 획일적이고 고식적인 고용정책과 중앙정부주도의 재정운용이 주류를 이루고 있으며, 자치단체는 예산의 조기집행과 관서운영비, 여비 등 기계적, 관행적으로 적용되는 일회성 예산 절감에 그쳐, “지방재정사업의 구조조정과 제도개선 및 재정시스템 재정비”를 통한 근본적인 예산운용시스템 구축을 위한 노력은 미흡한 실정이다.

이하에서는 지방재정의 운영실태와 이명박정부에서 추진해야할 재정분권의 추진방향에 대해 논의하고 있는데 먼저 우리나라와 서구각국 지방자치 운영현황을 비교하고자 한다.

Ⅱ. 비교론적 시각에서의 지방재정 운영실태

정부의 재정분권정책은 현실적으로 명확히 구분하기는 어려우나 크게 지방재정정책과 지방재정관리정책으로 대별할 수 있을 것이다. 지방재정정책은 중앙정부와 자치단

1) 호화청사 건립, 각종 선심성 행사, 중복 투자 등이 대표적인 사례라 할 수 있다.

체, 지방자치단체와 주민과의 외부적 관계를 다루는 지방재정제도로 지방교부세, 국고보조금, 지방세 개편 등이 이에 해당되며 재정학자들이 이 분야에 관심이 두고 있다. 반면에 지방재정관리정책은 결정된 재정정책을 효율적으로 집행하거나 정책결정을 위한 정보제공 등 주로 정부내 관리업무를 다루는 제도나 정책으로 재무행정학자나 정부회계학자 등이 관심을 두고 있는 분야이다.

이와 같이 재정정책과 재정관리정책으로 구분하는 이유는 두 정책이 추구하는 목표가 상이하게 나타날 수 있기 때문이다. 지방재정정책은 재정효율성이나 형평을 추구하며 정부와 주민 등 외부관계를 다루는 정치적인 성격을 지닌 중앙과 지방간의 권력배분문제를 다루기 때문에 지역의 자율성에 영향을 주게 된다. 반면에 지방재정관리정책은 전문화된 관리의 영역으로 재정운영의 효율성이 우선시되며, 표준화되고 집중화된 운영도 가능하다 하겠다. 여기에서 우리가 논의하는 재정분권은 지방세, 지방채와 같은 세입과 세출에 관한 결정을 주민의 참여하에 자치단체가 자율적으로 수행하여야 한다는 명제를 가지고 있는 반면, 효율적이고 책임성있는 재정관리를 위해서는 전문화된 기구로의 광역화·집중화가 우선시 되는 반대의 논리도 성립될 수 있다.

중앙재정은 거시적인 경제 목표 달성에 관심이 있는 반면 지방재정은 자원배분에 주로 치중한다. 지방재정은 준공공재의 공급이 상대적으로 많고, 다양한 세입을 가지며, 공공서비스 공급과 재원부담이 개별적인 보상관계를 갖는 경우가 많다. 또한 주민의 선호에 더욱 민감하게 반응하게 된다는 특징을 갖는다. 지방재정을 중앙에 통합시키면 일견 효율성이 증가될 것으로 생각되지만 오히려 국가 전체적인 효율성이 저해되어 막대한 비용이 소요된다. 이는 지방의 자기결정 정도가 낮아지면 지방자치단체와 지방 주민들에 대한 조정 비용이 증가되고, 설령 중앙의 지방재정 통합관리가 효율적으로 이루어진다고 해도 장기적으로 중앙 의존적인 지역이 증가하게 되어 중앙정부의 부담이 커지기 때문이다. 반면에 재정분권만 이루어지면 재정의 효율성과 책임성이 제고된다는 식의 주장도 문제가 있다. 서구 국가의 경우 전통적으로 지방분권화가 정착되고 지역개발기구가 자율성을 가진 반면 우리나라는 중앙과 지방간의 불균형적인 권력배분도 문제가 되지만, 시민사회의 성숙이 이루어지지 않은 상태에서 주민참정만 가지고는 지방자치가 완결될 수 없다는 값비싼 학습과정에서 나타나듯이 자치단체의 자율성만 제고된다고 모든 문제가 해결될 수 없기 때문이다.



선진국과 비교할 때 우리나라 지방자치단체는 <표 1>과 같은 차이가 있다(강인재 외, 20).

첫째, 선진국의 경우 지방정부는 자기가 담당하고 있는 업무에 대해 자율적인 결정을 하고 이에 대한 책임을 지고 있다. 지방정부가 하는 일이 법규에 어긋나는 경우를 제외하고는 주정부나 연방정부에서 지방정부의 업무에 관여할 수 없으며, 법규에 어긋나는 경우 사법적 판단의 대상이 되거나 상위정부의 회계감사대상이 된다. 우리나라는 지역 내 문제의 자율적 결정, 자원 동원 및 배분에 관한 권한에 있어 많은 제약이 있으며, 자치단체에 주어진 적은 권한마저 자치단체장이 독점하는 현상이 야기되고 있다.

둘째, 선진국에서는 중앙정부(연방정부) - 주정부 - 지방정부의 기능이 확연하게 구분되어 있으며, 대부분의 기능들이 상호 배타적인 측면이 강하다. 이는 각 계층별로 정부가 담당하는 기능이 차별화된다는 것이다. 우리나라는 중앙정부 - 광역자치단체 - 기초자치단체간에 기능이 중복되어 인력, 조직의 비능률이 초래될 뿐만 아니라 실제적으로 누가 해당 업무에 대한 책임이 있는가가 불분명하다.

셋째, 우리의 경우와는 달리 선진국에서는 지방정부 공무원들의 전문성이 문제가 되지 않고 있다. 지방정부는 제한된 기능만을 담당하고 있기 때문에 이 분야에서 필요로 하는 적격 공무원을 충원하는데 별다른 어려움을 느끼지 않으며, 지방정부의 가장 중요한 임무를 기술적인 측면보다는 수요(demand)측면에서 지역이 필요로 하는 것을 정확히 파악하는 것이기 때문이다. 예를 들면 우리 지역에서 필요한 체육시설을 어느 규모로 어떤 내용으로 건립할 것이 바람직한가를 연방정부나 주정부가 아니라 지역주민이나, 의원, 공무원이 가장 잘 파악하고 있다는 것이다. 우리나라에서는 일선지방자치단체가 중앙정부나 광역자치단체와 중복되는 다양한 업무를 백화점식으로 처리하기 때문에 같은 업무를 처리하는데 있어 상위정부에 비해 기초지방자치단체 공무원의 전문성이 떨어질 수밖에 없다.

넷째, 외국에서는 지역 내 전문가들의 자원봉사로 지방정부에서 필요로 하는 전문성을 상당 부분 보완하고 있으며, 지방정부의 인력이 부족한 경우 자신들이 모든 문제를 직접 처리하기 보다는 인근 지방정부나 상위 지방정부에 업무를 위탁하는 공동생산(coproduction)이 일상화되어 있다. 반면에 우리의 경우 자원봉사가 제한적이고 공동생산이 전무한 실정이다.

다섯째, 참여의 생활화로 선진국의 경우 상위정부 고위공무원이 본인이 맡고 있는

업무의 전문성을 살려 지방정부 의원을 맡는 등 주민 참여가 활성화 되어있는데, 이를 위해 지방의회 회의 중 의견을 개진할 기회를 준다든지, 주민이 회의 참석에 소요되는 비용을 보존해 주는 방안도 있다. 우리의 경우는 일반 주민의 무관심속에 이해관계가 있는 일부 주민이나 특정 시민단체의 참여가 과도하며 무조건적인 혜택의 향유만을 주장하는 소위 참여의 불균형이 야기되고 있다.

〈표 1〉 외국과 우리나라 지방정부의 비교

	외 국	우 리 나 라
수행하는 기능	중앙정부, 지방정부간에 기능의 독립성, 상호배타적	중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체간 기능 중복
권력 배분	지방권력은 크나 개인이 향유하는 권력은 적고 통제가 내재화	지방 권력은 적으나 자치단체장 등 개인의 권력은 큼, 통제의 형식성
자율적 업무수행	자율, 법적 사후통제	제약이 많음
공공서비스 공동생산	일상화	거의 없음
자원봉사	전문가들의 참여가 제도화	참여의 불균형

우리나라에서는 일부 수도권을 제외한 대부분 자치단체에서 지방세가 이전재원에 비해 부족하며, 재정분권의 핵심인 자율적인 지방세, 지방채 결정권한이 적으며 지방자치단체에서 추진하는 사업의 경우 투입위주의 예산운영이 계속되기 때문에 새로이 도입된 목표관리제, 성과평가, 복식부기·발생주의회계가 유기적으로 연계되지 못하거나 단편적으로 운영되어 재정운영의 비효율이 야기되거나 사업의 중복투자가 많다.

복식부기·발생주의회계가 도입되고 있으나 사업별 원가가 산출되지 못하고 있는데 현재 지방자치단체의 재정운영보고서(기능별)는 자치단체별로 수익과 비용, 운영차액을 보여주는데 그치고 있어 사업별분류로 세분화된 원가와 수익, 이들 간의 차이인 순원가(net cost)를 산출하지 못하고 있다. 사업원가 자료가 축적되지 않아 합리적인 계획원가가 예산에 반영되지 못하고 있으며 객관적인 예정가격이 산출되지 않고 있

다. 또한 사업성과가 예산과정에 반영되지 못하고 있으며, 기본적으로 사업목표, 성과가 추상적으로 기술되어 구체적인 지표로 나타나지 않고 있다. 자치단체장이나 고위정책결정자들이 생각하는 전략목표와 담당자들이 기획한 실제의 사업목표가 별개로 작용하는 경우가 많다. 현재 지방자치단체에서 시행되는 성과관리는 사업성과와 직접 대응되지 않고 막연히 “주민들의 소득을 향상시킨다든지,” “낙후지역을 개발한다든지,” “한미FTA에 대비해 농민을 보호한다든지,” “관광객유치”로 표현된 반면에 성과지표는 예산투입이나 사업진척율을 제시하는 경우가 대부분이다. 아울러 사업이 제안단계에서 제시한 목표와 사업성과가 무엇인지에 대한 기록이 존재하지 않거나 존재하여도 활용되지 않아 사업평가단계에서 다시 목표를 확인하고 성과지표를 설정하는 이중작업이 이루어질 뿐만 아니라 애당초 사업제안시 제시한 목표와 기대효과, 성과지표와 일치하는지를 확인하기가 어렵다.

또한 담당공무원의 빈번한 인사교류에 따라 사업의 제안, 승인, 실제 운용자가 누구이며, 담당자가 사업에 관해 충분한 정보를 가지고 있는지, 그리고 궁극적으로 누가 사업의 관리에 대한 책임이 있는지를 확인하기가 어렵다. 사업의 진도나 문제점 등 업무수행정보가 관리자에게 전달되지 않거나, 부서간, 업무담당자간 일처리 단절 현상이 나타나고 있다.

Ⅲ. 재정분권정책의 추진방향에 대한 논의

지방재정제도는 다양한 변수들이 복합적으로 엮어져 있는 복합체이기 때문에 단일 변수의 개별 검토 보다는 종합 시각에서 균형과 절충적 접근이 필요하나 재정분권에 대한 논의는 무조건적인 분권론과 여전히 과거와 같이 지방의 도덕적 해이와 재정낭비 비판 등 전통적인 집권주의 재정관리 시각을 벗어나지 못하는 주장이 대립되고 있다.

현정부에서 결정한 지방소득세, 지방소비세의 도입은 규모와 자율성 측면에서 미흡한 점이 있지만 과거 분권정책을 최우선적으로 추진한 참여정부에서도 시행하지 못한 획기적인 조치로 계획대로 평가될 수 있을 것이다. 이는 지난 9월에 발표한 “일자리 창출을 위한 경제 재도약 세제” 개편안에서 제시한 대폭적인 세율인하로 인해 축소

될 지방재정조정규모를 보전하는데 상당한 역할을 하게 될 것이다. 이명박정부의 광역발전전략은 기존 시·도 행정구역을 과감히 초월하여 광역경제권의 글로벌 경쟁력을 강화함으로써 지역의 지속적 경제성장과 지역간 공동번영을 보장하고 실질적 지방분권이 보장되는 창조적 광역발전을 이룩하려는 것으로 광역경제권 특별회계를 설치할 계획이다. 광역경제권 특별회계의 재원으로는 균특회계의 재편, 국고보조금 일부, 지방교부세 재원 일부, 신규재원으로 충당할 계획이다.²⁾

이하에서는 이명박정부에서 추진하여야 할 재정분권(재정관리정책 포함)의 몇가지 방향에 대해 논의하고자 한다.

1. 재정운영의 자율성 등 재정분권의 다양한 원칙이 일관성있게 견지되어야 한다.

지방재정제도는 그것이 지방재정정책이건, 지방재정관리정책이건 제도개편을 위한 원칙으로 중앙과 지방간의 관계에서의 재정분권을 통한 자율성과 책임성의 제고를 통한 공공서비스 제공의 형평성과 재정운영의 효율성이 조화되어야 한다. 지방자치 실시 이후 분권의 가치가 지속적으로 강조되었으나 실질적인 재정분권을 위한 의미있는 정책들은 일관성있게 추진되지 못하였다. 여기서 재정분권의 원칙이 무엇인가가 분명히 전제해야 하는데 기본적으로 <그림 1>과 같이 참여와 자율을 제1축으로 하여 형평성과 효율성이 뒷받침되어야 할 것이다.

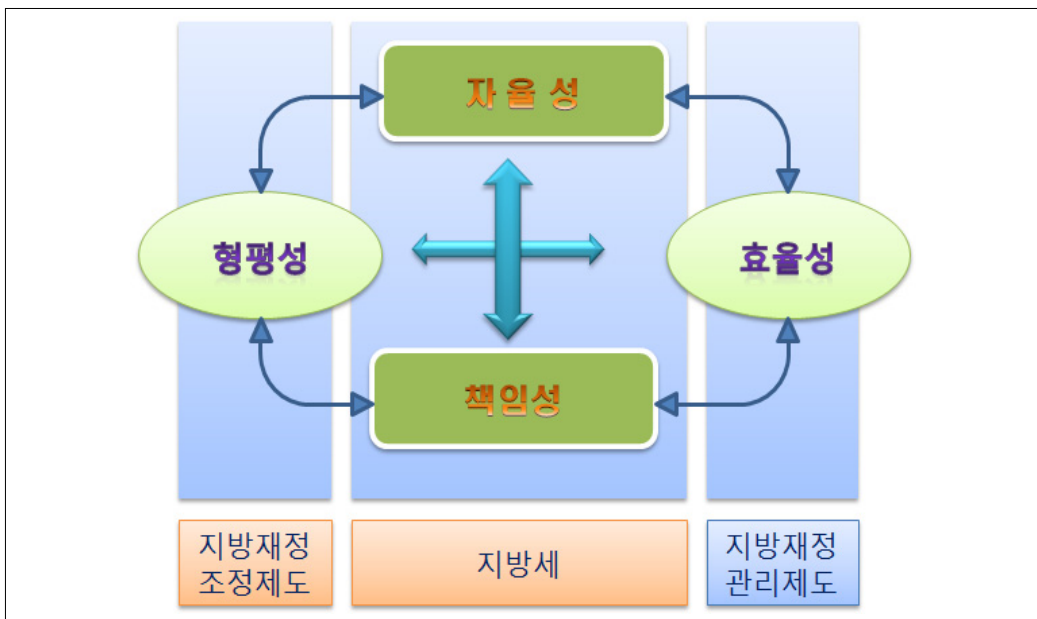
그림에서 볼 수 있듯이 단일의 제도로 재정운영의 효율성과 형평성을 동시에 추구할 수 없기 때문에 지방세, 지방재정조정제도 개편을 위한 종합적인 접근이 요구된다. 지방세를 중심으로 하는 자율성 제고는 재정분권의 가장 중요한 가치로 이는 주민이 필요로 하는 공공서비스를 제공한다는 의미에서 기본적으로 재정운영의 효율을 추구하기 위한 것이다. 자율적인 재정운영과정에서 불가피하게 야기되는 지역간, 세대간의 불균형을 극복하기 위해서는 재정조정제도를 통한 형평성을 추구해야 한다. 또한 자치단체의 자율적인 재정운영이 보편화된 서구 지방정부에서 일반화된 주민참여, 지방의회의 통제가 우리에게는 상당한 제약이 있기 때문에 책임성 제고를 위해서

2) 정부는 2009년 12월 2일 열린 ‘2009 제3차 지역발전위원회’ 회의에서 2020년까지 초국경적 협력·광역경제권간 연계를 촉진하기 위해 초광역개발권 5대 추진방향과 4대 벨트 기본구상을 발표했는데, 남해안이 글로벌 경제·물류와 휴양산업중심지로 개발되고 동해안에는 에너지·관광 벨트, 서해안에는 지식·첨단산업 등을 중심으로 한 신산업벨트가 들어선다. 남북한 접경지대의 비무장지대(DMZ)에는 세계적인 생태·평화 벨트로 조성돼 동서를 가로지르는 자전거 길이 열리고, 남북한 육상·해상 교통로가 건설된다.

는 보다 정교한 재정관리제도를 설계할 필요가 있다.

자율성이 부족했기 때문에 지역에서 야기되는 모든 문제를 지방이 아닌 중앙정부에 전가하는 현상이 일반적이었다. 자율성을 주되 이에 상응한 책임도 지방자치단체가 져야한다. 이 경우 자치단체는 재정분권이 무조건 선이라는 주장할 것이 아니라 국가와 지방자치단체와의 관계가 국가의 통일성 내지 유기적 협조가 이루어질 수 있는 연계성있는 분권화가 되어야 할 것이다. 프랑스의 사례가 시사하는 바가 크다.³⁾ 아울러 중앙정부는 자치단체의 호화청사 건립, 선심성 행사 등에서 야기되는 재정운용의 비효율성과 책임성의 부족을 기화로 자율성이 유보해서는 안될 것이다. 지방세를 중심으로 한 재정운용의 자율성은 더욱 확대되어야 한다. 자율성의 확대로 자치단체의 무책임한 재정운용은 별개의 정책수단인 재정관리제도를 사용해야 한다.

〈그림 1〉 재정분권 실천 가치의 관계



3) 이에 대해서는 최진혁, 자립적 지역발전에서 중앙정부와 지방자치단체의 연계: 프랑스 사례를 참조할 것(강인재외, 2005).

지방자치단체가 지는 재정운용의 책임성은 지방자치단체가 어떤 일을 하고, 이 일이 초래하는 결과가 무엇인지를 정확하고 투명하게 주민에게 알리는 것이다. 책임성은 단기적인 측면에서 매년의 현금예산과 펀드통제로 나타나는 재무적 책임성(fiscal accountability)과 중장기적인 관점을 지닌 운영상의 책임성(operational accountability)으로 구분되는데 후자는 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대가 부담하는 비용이 얼마인가를 알려주어 장기적인 관점에서 보다 효율적인 관리상의 결정을 내릴 수 있게 하는 것이다.⁴⁾

재정운용의 효율성은 인력운영과 전문성을 높일 수 있는 재정관리제도와 자치단체의 자율성을 보장하는 재정분권과 관련된다. 재정효율성(efficiency)은 투입(input)과 산출(output) 관계로 산출물 혹은 서비스 단위당 노동 비용 또는 원재료를 의미하는 것으로 구체적으로 고객당 서비스비용, 1km²당 개간비용 등으로 측정 할 수 있어 자치단체의 사업에 대한 저비용을 의미한다. 이를 내부효율성이라 할 수 있는데 이에 반해 외부효율성은 공공서비스에 대한 주민의 욕구에 합치되는지 여부를 측정하는 것으로 지역의 실정에 적합한 공공서비스를 제공할 수 있는 자치단체의 자율성과 주민 의사에의 부응성에 기초하고 있다. 본고에서의 효율성은 두 가지 개념을 포괄하는 의미이다.

2. 주민이 책임지는 지방자치의 실질적인 가치를 구현하기 위한 재정관리정책이 설계되어야 한다.

이명박정부는 기본적으로 실용성, 효율성을 중시하는 재정운용을 강조하고 있는데 이러한 기초하에 추후 재정분권의 비전은 “성과가치 극대화를 위한 책임있는 자치재정 체계구축”을 예로 들 수 있을 것이다. 기존의 지방재정 관리제도들은 중앙정부의 통제와 미시적인 재정효율성에 초점이 맞추어져 있었는데 이제는 중앙에 대한 소극적

4) 지방자치가 토착화된 서구 국가에서는 기초 지방자치단체의 규모가 적는데 비해 우리나라의 경우 상대적으로 크기 때문에 재정효율성을 기하기 위한 자치단체통합에 반대하는 주장도 상당하다. 서구 선진국에서는 주민들의 공동체 의식의 중심점이 지방정부인데 비해 우리의 경우는 지방자치단체보다는 사적 단체, 예를 들면 직장, 종교단체, 친목단체 등이 이 역할을 대신 해 왔는데 이는 역사적으로 중앙정부의 일선기관이나 지방자치단체 등 공공기관이 주로 생활 자치가 아닌 권력적 기능을 담당해 왔기 때문이다. 이후 지방자치단체는 지원기능과 지역개발 기능을 주로 담당하게 되었는데 이에 따라 주민들이 자치단체에 기대하는 역할도 지원이나 지역개발 등 주로 상위자치단체나 중앙정부에서 결정할 수 있는 사항이 대부분이다.

인 건전성 책임보다는 주민들에 대한 성과책임을 높일 수 있는 분권재정체계를 구축하여야 할 것이다.

지방소득세와 지방소비세 도입은 재정분권을 향한 커다란 진전으로 볼 수 있는데 재정분권에 따라 재정분권에 의해 자치단체가 행사할 수 있는 자율성이 커지고 있는데 이에 상응한 자치단체의 책임성을 담보할 수 있는 수단은 중장기적으로는 주민이 행사하는 선거이지만, 한편으로는 중앙정부에 의해 설계되는 정교한 재정관리제도가 더욱 효과적일 수 있다.

그간 지방재정의 효율성을 제고시키기 위해 새로운 재정제도들이 도입 운용되고 있으나 의도한 성과가 나타나지 않고 있다. 새로운 제도가 성공적으로 정착되지 못하는 이유는 제도 자체에 문제가 있거나, 제도는 문제가 없어도 운영의 기반이 되는 인적, 정보 측면의 인프라가 미비하거나, 제도간의 상충관계로 인해 정책효과가 반감되는 경우 등 다양한 요인에서 초래된 것이다.

지방계약제도, 결산제도, 회계감사제도를 통해 자치단체 재정운영의 책임성을 상당 부분 제고할 수 있기 때문이다. 아울러 중앙정부의 지방조정제도는 단순히 국가 재원을 지방으로 이전해주는 것이 아니라 국민의 최저수준의 서비스를 담보하고 지역간의 형평을 기함과 동시에 자치단체의 책임성을 높일 수 있는 주요한 수단이 되어야 한다.

광역경제권에서 추진되는 사업들이 효율적인지, 시급성은 있는지를 철저히 검토할 필요가 있으며, 자치단체에서 추진되는 사업의 효율성을 자치단체에서 스스로 평가할 수 있는 통합사업관리시스템에 대한 검토가 필요하다고 본다. 아울러 재정성과의 제고와 효율성, 투명성을 높이기 위한 지방계약, 회계, 감사분야에 집중화된 기구의 설립도 강구할 필요가 있다.

3. 자치단체 문제해결능력의 신장이다.

그간 지방자치단체 재정운영을 혁신하기 위해 정권이 바뀔 때마다 새로운 지방재정제도를 도입하고 홍보하는 패턴이 반복되어왔다. 문제는 다양한 제도들이 산발적으로 도입되어 의도한 효과를 거두지 못하고 통합적인 운영체계가 미비하여 제도간의 상충효과가 발생한다는 점이다. 하나의 제도가 특정국면에 효과적일지 모르나

전체 시스템에서 효과가 있기 위해서는 사업의 운영 실태와 문제점이 무엇이며, 담당공무원의 관례답습적인 행태를 개선할 수 있는 효과적인 학습방안과, 다양한 재정제도의 통합적 연계방안에 대한 심층적인 논의가 필요한데 이 부분에 대한 논의가 부족하였다.

첫째, 새로운 재정제도를 운영자들의 수준에 맞도록 현실화할 필요가 있다. 그간에 도입된 주요한 재정제도들이 많은데 새로운 제도가 도입되면 공무원들의 능력도 향상되고 자연히 재정운영의 효율성이 제고될 것이라는 전제가 있었다. 그간 추진된 재정개혁제도들이 단편적·비체계적 추진되어 의도한 효과를 거두지 못하고 있다. 새로운 제도 시행에 따른 비용과 시간이 상당하며, 새로운 제도의 도입이 담당공무원의 업무에 도움이 되기보다는 추가적인 부담으로 작용하는 경우가 많았다. 제도에 대한 심층적인 분석을 통해 관련 재정제도들을 단순화하고 정비할 필요가 있다.

둘째, 의사결정을 위한 기초적인 정보의 산출이다. 그간 지역의 지출, 가구별총지출, 의복, 기부, 교육, 오락, 식음료, 의료, 주택, 교통 등), 지역내 소득자료가 미비하여 중앙정부와 지방자치단체에서 추진하는 다양한 사업이 지역내 일자리 창출과 지역소득에 미치는 영향을 정확히 평가하기가 어려웠다. 지방자치단체의 사업결정에 유용하게 이용할 수 있는 소득, 고용, 소비 등 자료를 산출하여 자치단체들이 재정계획 수립과 지역발전 계획, 중앙정부의 보조금 결정에 이용할 수 있도록 지역통계관련 인력의 확충이 요구되고 있다.

IV. 결론

지방자치단체의 재정결정과 관련된 주된 의사결정자는 주민·관료·정치인, 그리고 중앙정부이다. 경제위기하에서 지방자치단체는 재정운용의 효율화와 재정책임성을 높여야 한다는 이중의 과제를 안고 있는데 한가지 제도로 두가지 목적을 동시에 달성할 수 없기 때문에 지방세를 중심으로 한 자율성의 제고와 책임성을 담보하기 위한 재정관리제도를 동시에 사용할 필요가 있다.

우리나라의 지방분권은 주민의 요구에 의해 추진되었다기보다는 국가의 필요에 의해 추구되었다는 점에서 ‘성공한 지방자치’로 뿌리내리기에는 일정한 태생적인 한계



를 지니고 있다. 이러한 점에서 국가와 지방자치단체간의 효율적 행정논리와 주민과 지방자치단체간의 민주적 성격을 동시에 추구하는 프랑스의 사례가 시사하는 바가 크다고 생각한다. 재정분권은 지방세, 지방채 등의 세입부문과 사업에 관한 결정을 주민의 참여하에 자치단체가 자율적으로 수행하여야 한다는 명제를 가지고 있는 반면, 효율적이고 투명한 재정관리를 위해서는 전문화된 기구로의 광역화·집중화가 우선시되는 반대의 논리도 성립될 수 있다.

재정책임성은 기본적으로 지방자치단체의 자율성을 높여야 하는데 지방소득세와 지방소비세는 이러한 재정분권에 한 획을 이루는 계기가 될 것이다. 아울러 재정은 용방식의 일대 인식전환이 필요하다. 그간 지방자치단체 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해 정권이 바뀔 때마다 새로운 재정개혁제도를 도입하였는데 기존 제도의 문제점이 무엇이며, 담당공무원의 관례답습적인 행태를 개선할 수 있는 효과적인 학습방안과 다양한 재정제도의 통합적 연계방안에 대한 심층적인 논의가 부족하였다.

지방자치단체에서 사업의 효율적 관리를 위한 활동은 계획수립, 관리와 통제로 구분할 수 있는 이러한 활동은 대부분이 예산을 통하여 이루어진다. 계획은 목표를 향하는 미래행위의 설계를 말하며, 관리는 한편으로는 목표의 확인 그 자체와 추구하였던 상태의 확인을 포함하고 다른 한편으로는 목표를 달성하기 위한 지속적인 방안들을 포함한다. 관리는 목표달성방법을 지속적으로 관찰하고 차질이 생기는 경우 적시에 대책을 수립하므로 이루어진다. 통제는 목표달성의 사후검증을 내용으로 한다. 목표가 달성되지 못한 경우에 차질을 확인하고 그 원인을 검증한다. 그 결과는 새로운 목표달성에 영향을 줄 수 있다.

통합성과관리는 모든 관리단계에서 명확하고 투명한 목표설정, 구체적인 작업성과(산출)를 구체적으로 규정하여 측정할 수 있는 제도를 필요로 한다. 전문화된 재정관리를 통해 재정운영의 효율성을 추구하고, 이에 따라 불가피하게 나타나는 지역간, 세대간의 불균형을 지방재정조정제도를 통해 조정하는 이원화된 접근이 필요하다 하겠다.

〈참고문헌〉

- 강인재(2009). 지방재정사업의 효율성 제고를 위한 통합사업관리시스템 구축방안. 한국지방재정공제회. 「지방재정과 지방세」 22호.
- 강인재외(2005). 자립적 지역발전 모델. 대영문화사.
- 김상헌(2008). 재정개혁의 역사와 과제. 한국행정연구원. 「이명박정부의 재정·예산 정책 및 향후 전망」.
- 김재훈(2008). 우리나라 지방재정조정제도의 평가와 과제. 한국행정연구원. 「이명박정부의 재정·예산정책 및 향후 전망」.
- 손희준 외(2008). 「지방재정론」. 대영문화사.
- 오동호(2009). 지방자치와 재정분권 실현을 위한 지방소득·소비세 도입. 한국지방재정공제회. 「지방재정과 지방세」 23호. 

