

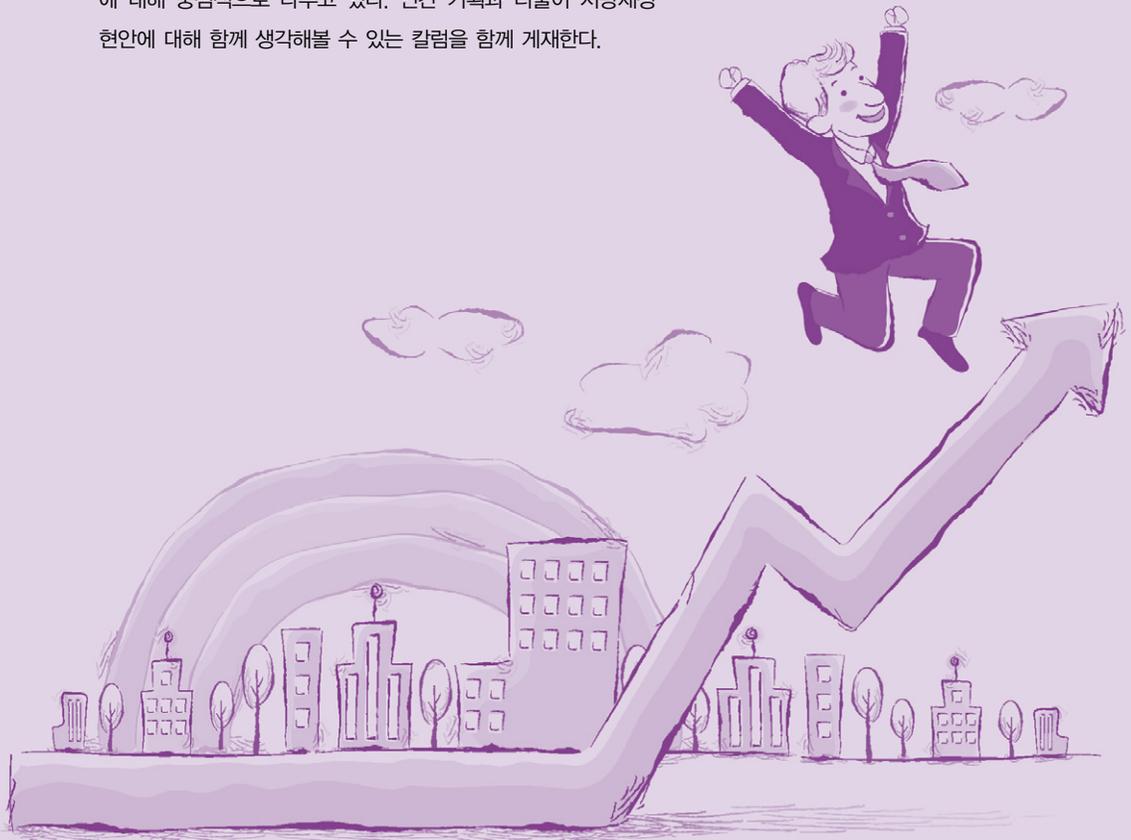
REPORT

연간 기획 | 지방재정 거버넌스 설계방안

LOFA 포럼 | 지역상생발전, 멀리 보는 지혜 필요하다

지방재정 위기와 재정건전성 관리

Report 섹션은 지방재정의 경쟁력을 높이기 위해 다양한 의견과 생각을 들어보는 공간. 그 중 하나로 지난 2012년 5·6월호(3호)부터 연간기획으로 지방재정의 현안과제에 대해 심층 분석하고 종합적으로 접근해보기 위해 '지방재정 위기와 재정건전성 관리'에 대해 중점적으로 다루고 있다. 연간 기획과 더불어 지방재정 현안에 대해 함께 생각해볼 수 있는 칼럼을 함께 게재한다.



지방재정 거버넌스 설계방안

- 자치단체 재정적자가 심화되고 있는 요즘, 재정운영의 책임성을 확보하고 성과통제를 지향하는 새로운 시스템이 요구되고 있다. 이에 프랑스의 경험을 기반으로 하여, 재정건전성을 담보로 하는 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 지향하는 새로운 지방재정 거버넌스(연계망) 시스템 구축방안을 정치적 공간과 관리적 공간이라는 두 가지 차원에서 살펴본다.



글 _ 최진혁 (충남대학교 자치행정학과 교수)

● 그동안 지방자치단체는 많은 예산을 투입하여 각종 사업을 추진하고 있으나 사업의 타당성을 정확히 검증하고, 사업의 성과는 어느 정도이며, 중복사업은 없는지에 대한 고려는 상대적으로 미흡하였던 같다. 한미 FTA(자유무역협정, 개방화)에 따른 농업대책, 저소득층과 노령자를 위한 사회복지사업, 각종 지역개발사업 등 대규모 예산이 투입되는 재정사업이 반복적으로 시행되고 있으나 그 사업의 효과가 당초 목표에 미달하는 경우가 대부분으로, 이에 대한 책임 추구는커녕 객관적인 검증마저 미흡한 실정이다. 더구나 자치단체는 해를 거듭할수록 민선자치단체장이 지역경제 활성화, 지역발전의 미명하에 단체장의 치적을 위해 무리하게 추진한 사업들

이 오히려 지역발전의 장애요인으로 작용하는 사례가 빈번하다.¹⁾ 마침내 민선5기 시작과 더불어 제기된 성남시의 모라토리엄(지불유예) 선언은 우리나라 지방자치단체의 재정건전성에 새로운 전기를 마련하는 계기가 되었다.

이와 같이 자치단체에서 수행하는 각종 사업의 비효율성은 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정관계, 광역과 기초자치단체, 자치단체 안에서 자치단체장(집행부)과 지방의회의 설정관계, 그리고 이에 근거한 정책대상에 따른 다양한 원인에서 초래되고 있다. 중앙정부 국고보조사업의 칸막이식 운용과 허술하게 운영되는 국비지원결정,²⁾ 지역실정을 고려하지 않은 획일주의적 사업추진, 지역이기주의에 의한 사업요구 등은 대표적인 비효율의 원인으로 지적될 수 있을 것이다.³⁾ 특히 민선자치단체장이 인기위주의 공약사업에 치중하다보니 자율적 관리보다 중앙정부에서 사업을 유치해오는 자치단체장의 정치적 역량을 중히 여기는 상황이 되었다. 예산운영에서 정치적인 작용의 불가피성을 어느 정도 인정한다 하더라도 자치단체 재정적자가 심화되는 상황에서 재정운영의 책임성을 확보하고 성과통제를 지향하는 새로운 시스템이 요구되고 있는 이유는 바로 여기에 있다.⁴⁾

프랑스의 경우도 지난 30여년 전부터 전 세계적으로 불어닥친 성과관리에 기초한 공공관리의 변화를 능동적으로 수용하여 국가의 구조(공공재정운영시스템)를 심층적으로 재구조화하는 방향으로 접근하였다. 그럼에도 불구하고 1990년 발생한 앙굴렘도시(la ville d' Angoulême)의 재정파탄은 프랑스 지방자치단체의 재정통제를 다시 한번 생각하는 계기를 제공하였다(최진혁, 1999, p.6~7). 즉, 파산에 직면한 자치단체를 미리 파악할 수 없었던

- 1) 지자체들이 무리하게 국제행사를 유치한 뒤 협세를 들여 지은 시설물들이 활용방안을 찾지 못해 '애물단지'로 전락하고 있음을 비판한 언론 보도자료가 그것이다(조선일보, 2012. 11. 2). 상주시 '상주국제승마장'의 경우 215억 원(국비 43억 원, 도비 72억 원, 시비 100억 원)을 들였지만 이용객이 적어 운영에 어려움을 겪고 있고, 속초시 강원국제관광엑스포 이후 엑스포시설(총 사업비 440억 원 중 국비 154억 원) 운영에 매년 16억 원을 쓰지만 수입은 8,000여 만원에 불과해 10년 넘게 5억 원 이상 적자를 내고 있다. 전남 여수시가 87억 8,900만 원을 들여 2010년 7월 개장한 '웅천 인공해수욕장'도 개장 2년만에 모래가 파도에 쓸려 나가고 시설물이 파손돼 흉물로 남아 있다. 충남도와 부여군은 2010년 세계대백제전 행사에 쓰기 위해 정부에서 20억 원을 받아 부여 백마강 일대에 2,000석, 13억 원을 들여 공주 금강 고마나무 둔치에 2,000석 규모 수상 공연장을 조성하였다. 그러나 행사 이후 공연을 거의 유치하지 못해 사실상 방치되고 있다.
- 2) 사업비 타당성 심사에서 지자체들은 국비를 유치할 목적으로 심사 때는 사업비를 적게 기입하고 나중에 조금씩 늘리는 편법을 사용하여 통과하고 있다. 제천시 2010년 국제한방엑스포 정부심의를 받을 당시 사업비를 200억 원으로 제출했다가 나중에 283억 원으로 늘린 것으로 나타났다. 울산시는 세계옹기문화 엑스포를 개최하면서 사업비를 99억 원으로 제출했지만 실제로는 245억 원을 썼다(조선일보, 2012. 11. 2).
- 3) 지방재정위기의 근본적인 원인을 재정거버넌스의 실패에서 기인된 구조적인 문제로 해석하려는 연구가 있다(정성호·정창훈, 2011). 거버넌스의 부재 내지 거버넌스의 실패에서 비롯된 자치단체의 방만한 재정운영 등 도덕적 해이는 거버넌스 관점에서 치유되어야 하는 논리를 펼치고 있다.
- 4) 이명박 대통령은 지난 7월 정부종합청사 내 중앙재난안전대책본부 상황실을 방문해 후유대처 상황을 보고받은 뒤 "(수해로 인해) 매년 공사를 하면 공사하는 사람은 좋을 것이지만 그것으로 인해 도로가 파손되고 인명이 희생되면 국가적 손실이 아니겠느냐"고 지적하고, 이어 "수해가 발생하면 그냥 얼마 피해가 났다는 게 아니라 피해복구한 지역에 또 피해가 났는지, 평가를 해서 그에 대한 책임을 물어야 한다"고 하고, "피해 이후 평가를 제대로 해서 한번 복구할 때 영구적 대책을 세워서 해야 한다"고 말했는데(조선일보, 2009. 7. 15일자) 이는 자치단체의 사업관리의 문제점을 지적한 단적인 예라 하겠다(강인재, 2009).

이유는 무엇이고, 그들이 주장했던 민주주의의 근본을 담보하려는 적법성 통제의 어려움은 무엇인지에 대한 고민이었다. 어쨌든, 오늘날 프랑스 지방재정을 포함한 공공관리에서 이 같은 변화의 중심에 있는 중요한 요인 중의 하나를 끄집어낸다면 기업관리방식을 공공부문에 적용하는 문제로 볼 수 있을 것이다. 이러한 현상은 전적으로 새로운 것은 아니며, 이미 30여 년 전에 ‘새로운 공공관리’ (Nouvelle gestion publique)라는 이름으로 시작되었던 것이다. 오늘날 공공관리의 합리화와 성과의 추구가 정치적(정책적) 관심에 통합된 이후로 공공재정의 새로운 거버넌스(Nouvelle gouvernance financière publique)라는 이름으로 환생되고 있는 것이다(Bouvier, 2009, p.2). 따라서 본고는 재정건전성을 담보로 하는 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 지향하는 새로운 지방재정 거버넌스 시스템 구축방안을 프랑스의 경험을 기반으로 하여 정치적 공간과 관리적 공간이라는 두 가지 차원에서 좀더 영리하고 창조성이 강조되는 연계망(거버넌스)을 모색하기 위한 논의를 전개해 보고자 한다.

1. 지방재정 거버넌스의 이론적 논의

가. 재정위험의 정의

1) 거버넌스의 주요개념

거버넌스는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식으로 네트워크 통치, 협력적 통치로 정치학에서 사용하고 있으며, 새로운 국정운영방식으로서의 의미로 행정학(재정학)에서 사용하고 있다. 일반적으로 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다(김석준 외, 2000, p.41 ; 차미숙 외, 2003, p.15~16).

첫째, 거버넌스는 기존 국가의 역할·기능·구조에 큰 변화를 요구하는 거버넌스의 한 유형으로 최소국가(The Minimal State)의 의미로 사용된다. 정부기능의 축소는 국제적 조직역할 증대에 따른 정부통치의 범위를 넘어서는 활용 증가현상과 지방화현상, 민영화 및 민간부문과의 파트너십 증대 현상 등에 따른 것으로 보고 있다(Pierre & Peters, 2000).

둘째, 거버넌스는 시장의 효율성을 공공부문 관리에 도입하고자 하는 신공공관리(NPM, New Public Management)의 한 형태를 의미한다.

셋째, 거버넌스는 세계은행이 제3세계 국가에 대한 지원과 관련하여 사용한 ‘좋은 거버넌스’ (Good Governance)로서의 의미를 가진다.

넷째, 거버넌스는 사회·정치·행정적 행위자들의 상호의존성을 강조하여 공공부문과

민간부문의 경계가 모호해지는 것을 강조하는 사회적 사이버네틱체계(Socio-cybernetic System)로서 거버넌스의 의미를 가진다.

다섯째, 거버넌스는 자기조직적 네트워크(Self-organizing Network)로서 거버넌스의 의미로 사용된다. 즉, 거버넌스는 수직적 위계조직이 아닌 수평적 연계조직을 통한 주체들 간의 상호의존(네트워크 형태의 협력)을 의미한다. 따라서 정부·시장·시민사회의 역량이 수평적으로 연계되어야 함을 시사한다.

여섯째, 거버넌스는 민·관파트너십(Public-private Partnership)을 의미하는 것으로 새로운 정부-시민사회의 관계형성에 초점을 두고 있다.

요컨대, 거버넌스의 개념은 다차원성과 복잡성을 특징으로 하면서 자율성, 상호의존성, 파트너십, 네트워크 등을 기본적인 요소로 하고 있다.

2) 거버넌스 개념의 시대별 변화와 특징

거버넌스의 개념은 이론적 초점과 관심영역에 있어 시대적 상황에 따라 다음과 같이 변화해 왔다(표 1 참조). 1970년대의 거버넌스는 정부(Government)와 동일한 의미로 사용하면서 경제·사회적 발전을 추구하기 위해 공공서비스의 공급체계에 관심을 피력하게 되었다. 그러나 1970년대 말 국가중심 관리체계가 한계에 직면하면서 정부 내부 및 국가수준 관리능력을 중시하는 연구가 수행되기에 이르렀다. 1980년대는 거버넌스에 대한 국제사회의 관심이 증대된 시기로 특히 국제기구를 중심으로 제3세계 국가의 발전을 위한 ‘좋은 거버넌스’(Good Governance) 구축이 강조되었다. 1990년대에는 세계화와 분권화가 가속되면서 거버넌스의 영역이 시민사회로 확대되어 정부와 시장주도의 관리체제를 뛰어넘는 새로운 관리운영체제로서의 모색을 추구하기에 이르렀다(차미숙 외, 2003, p.17~18).

표 1 거버넌스 개념의 시대별 변화

| 구 분 | 1970년대 | 1980년대 | 1990년대 |
|---------|--|---|--|
| 개념 및 초점 | <ul style="list-style-type: none"> - 정부와 동일한 의미 - 국가수준에서의 관리능력에 관심 - 경제·사회발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 관심 - 정부내부, 국가수준 중시 | <ul style="list-style-type: none"> - 거버넌스에 대한 국제사회의 관심증대 - 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점 - 지역경제활성화를 위한 민·관 파트너십 강조 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성강조 - NGO의 역할인식 중시 - 새로운 제도와 기능 및 과정의 개발필요성 인식 |
| 관련 이론 | <ul style="list-style-type: none"> - 국가중심이론 | <ul style="list-style-type: none"> - 국가중심이론 - 레짐이론(Regime Theory) - 성장연합이론(Growth Coalition) - 네트워크관리이론 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 및 시장 중심 이론의 대두 - Good Governance - Internet Governance |

※ 자료 : 김석준 외(2000, p.56) ; 차미숙 외(2003, p.18)

3) 공공서비스 수행방식의 변화

공공행정서비스 수행방식은 전통적인 행정관리체제에서 신행정관리(NPM)체제로 변화하였다고 보아 정부조직, 공공조직의 통제, 결과측정의 통제, 관리실제, 자원활용원칙 차원에서 어떻게 변화하였는지 고찰하였다(표 2 참조). 예컨대, 전통적인 정부주도의 행정수행방식은 단일의 총체적 단위가 주체가 되어 위계적인 통제방식 및 투입-절차에 대한 통제를 중시한 반면, 신공공관리의 방식은 명확한 목표와 성과측정에 의한 전문적인 관리와 절차보다는 결과와 산출에 대한 통제를 중시하고 있다.

표 2 공공서비스 수행방식의 변화

| 구 분 | 전통적 행정수행방식 (Traditional Administration) | 신행정관리방식 (NPM, New Public Management) |
|----------|--|---|
| 정부조직 | 단일의 총체적 단위 (A Single Aggregated unit) | 준자율조직(Quasi-autonomous Units) |
| 공공조직의 통제 | 감독과 견제, 균형의 위계를 통한 본부로부터 통제 | 명확한 목표와 성과측정에 의한 전문적 관리 |
| 결과측정의 통제 | 투입과 절차 통제 | 절차보다는 결과 및 산출통제 중시 |
| 관리실제 | 전체서비스에 대해 절차표준 설정 | 민간부문의 관리방식 활용 |
| 자원활용 원칙 | 적정한 절차와 정치적 임무부여 | 자원수요와 적정성 검토 |

※ 자료 : 김석준 외(2000, p.56) ; 차미숙 외(2003, p.18)

나. 지방(공공)재정 거버넌스의 개념

● 지방재정(공공) 거버넌스는 지방정부의 정치행정환경변화에 따른 지방정부 재정관리체제로 이해될 수 있다. 지방재정 거버넌스는 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부, 지방정부 내의 지역기업(민간부문), 주민(시민단체 및 비정부기구(NGO) 등이 협력과 상호의존성을 바탕으로 협력적·참여적 네트워크(망)를 이루어 지방자치단체의 공공재정문제를 해결해나가려는 새로운 개념의 통치방식을 의미한다. 예를 들면 자치단체에서 수행하는 각종 사업의 비효율성이 야기되는 원인을 정확히 진단하고 처방할 수 있는 통제관리 시스템을 마련하는 경우도 이러한 관계망을 통해 효율적으로 접근해야 하는 이유이다. 그런 의미에서 지방재정 거버넌스란 “지방재정정책의 결정에서 정부주도의 통제와 관리방식에서 벗어나 지역 내 이해당사자와 전문가가 주체적인 참여자로 협의과정을 통해 재정정책을

결정하고 집행해 나가는 지방정부 통치시스템”이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 지방재정 거버넌스는 한편으로는 지방정부 수준의 자원배분과 정책결정, 공공서비스의 생산과 제공에 대한 의사결정권을 지역사회의 다양한 주체들이 공유하는 것으로 자치재정권의 실질적인 행사와 확대를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이렇게 지방재정 거버넌스를 이해할 경우, 다음과 같이 네트워크 관계 구성요소를 크게 3가지 차원으로 정리할 수 있을 것이다.

1) 관계 구성요소

가) 국가(중앙정부) _ 지방재정은 그 지역 자치단체만의 지역재정체계에 안주하는 것이 아니라 글로벌 체계로서 국가(중앙정부), 더 나아가 국제관계를 생각해야 하는 필요성 내에 재정개입이 존재하는 것으로 받아들여져야 한다. 그러나 여기서는 국제관계 관련사항은 뒤로 미루고 국가(중앙정부)차원에서 논의를 전개하고자 한다.

그런 배경에서 지방재정은 국가와 절연된 닫힌(칸막이) 공공재정활동 개념과는 결별해야 하고, 또 한편으로는 분석적이고 종합적으로 사고하고 행동해야 한다. 우리 지역사회를 구성하는 다양한 공공기관 혹은 민간기관을 따로따로 독립적으로 이해하기는 불가능한 것이기 때문이다. 즉, 지역경제활동에 참여하는 어떤 행위자도 격리되어 생각할 수 없는 것이다. 그런 배경에서 지방재정에 영향을 미치는 정치·행정기구의 현재의 욕구와 이 정치·행정을 여전히 특징화하는 격리된 개념 간에 존재할 수 있는 괴리(간격)를 규명하는 것이 중요한 것으로 되었다. 따라서 공공부문의 내적 요소들을 통합하는 것이 무엇보다 중요한 것으로 보고 있다. 정치·행정적 구조와 과정을 동시에 관여하는 것으로, 예를 들면 예산의 편성·채택·집행과정이 그것이다. 마찬가지로 국가재정과 지방자치단체 재정 간에 찾아야 할 중요한 통합력의 경우가 그것이다. 또한 공공부문과 민간부문 간의 장벽을 제거하는 것도 중요하다. 두 부문 간에 시너지, 동반관계, 좋은 관계를 나누도록 하는 것은 절대적으로 중요한 사실이 되었다. 이렇듯, 국가나 지방 수준에서나 관계된 통합된 기능적 구조를 설치하여(공공행위자와 공·사행위자 간의 네트워크망을 구축) 지방재정의 건전성과 책임성, 투명성을 거양하는 성과를 견인해야 하는 책무를 안고 있는 것이다.

나) 사회영역(지방자치단체, 지역사회) _ 지방정부의 재정문제는 그 지방자치단체가 인식하는 사회영역 안에 공공재정 거버넌스를 구상하고 실행하도록 해야 한다. 그러기 위해선 우선 재정위기와 같은 엄청난 어려운 상황을 극복해야 하는 방향에서 재정 거버넌스를 활용해야 한다. 지방자치단체의 방만한 재정운영에 따른 재정위기를 사전에 바로 진단하고 대처할 수 있는 예방진단제도를 가동해야 하는 이유이다. 그리고 자치단체가 지방재정을 효율적으로 수행해나가기 위해서는 다음과 같은 내용이 준비되어야 할 것이다. 즉, 첫째, 자치단체의 해당 사업에 대응한 행정조직, 인력충원, 재정관리를 준비해야 한다. 둘째, 자치

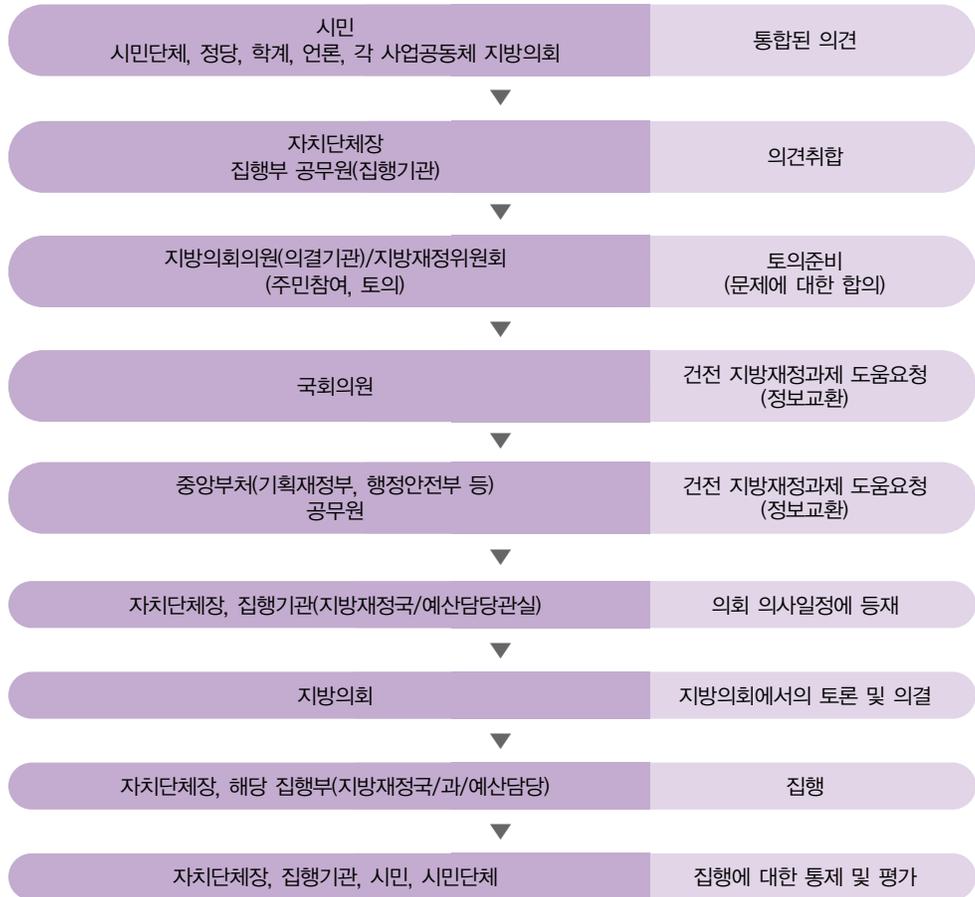
단체의 재정정책의 기획·조정기능을 강화해야 한다. 이 경우 지방재정의 문제를 해결해 나가기 위한 자치단체의 지방재정문제 해결모델을 구축해야 한다. 셋째, 이러한 논의를 전개해 나갈 수 있는 전략적 대응을 강화해 나아가야 하는데, 바로 중앙-지방 연계모델을 구축해야 할 것이다. 이와 함께 자치단체장과 집행부 간부공무원 및 관련 공무원들은 자치단체 행정·재정서비스를 주민과 함께 공동생산해 나간다는 자세로 임해야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체의 무형의 활동은 물론 가능할 수 없는 가치를 평가하고, 측정하는 어려움을 극복해나가야 한다. 이런 시각에서 지방정부 재정활동의 가치평가를 비롯한 자산의 평가체계를 갖추어야 할 것이다.

결국 공공부문의 성과를 측정하고 평가하기 위해 위와 같은 소여를 고려해야 한다. 즉, 자치단체의 유형적 자산뿐만 아니라 무형적 자산이 성과의 중요한 요소를 구성하는 것이다. 지방재정의 성과산출과정에서 전반부에 위치하여 주요한 요소에 관심을 두어 공권력을 이끄는 것은 창조적 능력의 첫 번째 조건으로 보는 '연구와 교육(훈련)부서의 질'이라고 볼 수 있는 것이다. 요컨대, 지방재정의 성과창출의 근본적인 요인은 공공재정에 좋은 거버넌스를 어떻게 가동시킬 것인가의 전략적 문제로 볼 수 있다. 이러한 까닭에 기계적 성과관리에 치중하는 관리기술(*les techniques de gestion*)이 (공공)지방재정의 지지를 보장하기 위해 충분치 않고, 자치단체의 재정적 권한과 인간적 지식이 중요하다는 생각이 나타나기 시작한다. 이런 측면에서 지방재정의 성과산출에 영향을 주는 요인들 간에 상호작용이 원활히 진행될 수 있도록 복돋아주어야 하는 것이다. 지식인들의 공유(동반), 영리한 집합(협동, *intelligence collective*)의 발전을 도모해야 하는 이유는 바로 여기에 있다. 지식인들의 협동망(*un réseau d'intelligences*)을 구축해야 하는 이유이다.

다) 주민 _ 자치단체는 주민참여 속에 행정·재정서비스를 함께 공동생산해 나가는 거버넌스체제를 확립해야 한다. 그런 배경에서 주민의 의사가 시민단체(정당, 학계, 언론, 각 사업공동체)를 경유하여 지방의회에 제시되어 지방자치단체장이 이들의 의사(요구)를 취합하여 자치단체의 지방재정정책으로 하여 집행하고 통제받는 체제를 구축해야 한다(최진혁, 2005, p.136, 표3 참조). 예를 들어 서울시와 25개 자치구는 서울특별시 종합행정을 추구해야 하는 차원에서 연계성을 강화한 행정·재정서비스를 산출해야 한다. 따라서 특정 지역이나 집단에 대한 재정요구는 형평성을 유지하는 정도에서 조정·운영(균형발전 도모)하는 것이 바람직할 것이다. 요컨대, 공공재정의 새로운 거버넌스는 시민의 눈높이에 합당한 것처럼 여겨져야 하는 것이다. 그런데 이렇게 하기 위해 지방재정 거버넌스에 연계된 시선은 효과성과 창조성을 담은 프리즘에 의해 통과되어야 할 뿐만 아니라 공공서비스의 품질과 이들 서비스 앞에 형평성이라는 두 가지 목적에 연계되어야만 하는 것이다. 21세기 지방재정 구축에서 성과, 영리함과 형평성을 동시에 추구해야 하는 공공

재정 거버넌스의 틀을 마련해야 하는 이유는 바로 여기에 있다.

표 3 ▶ 지역사회 통합의사전달망(지방재정 거버넌스)



※ 자료 : 최진혁 외, 2005, p.136

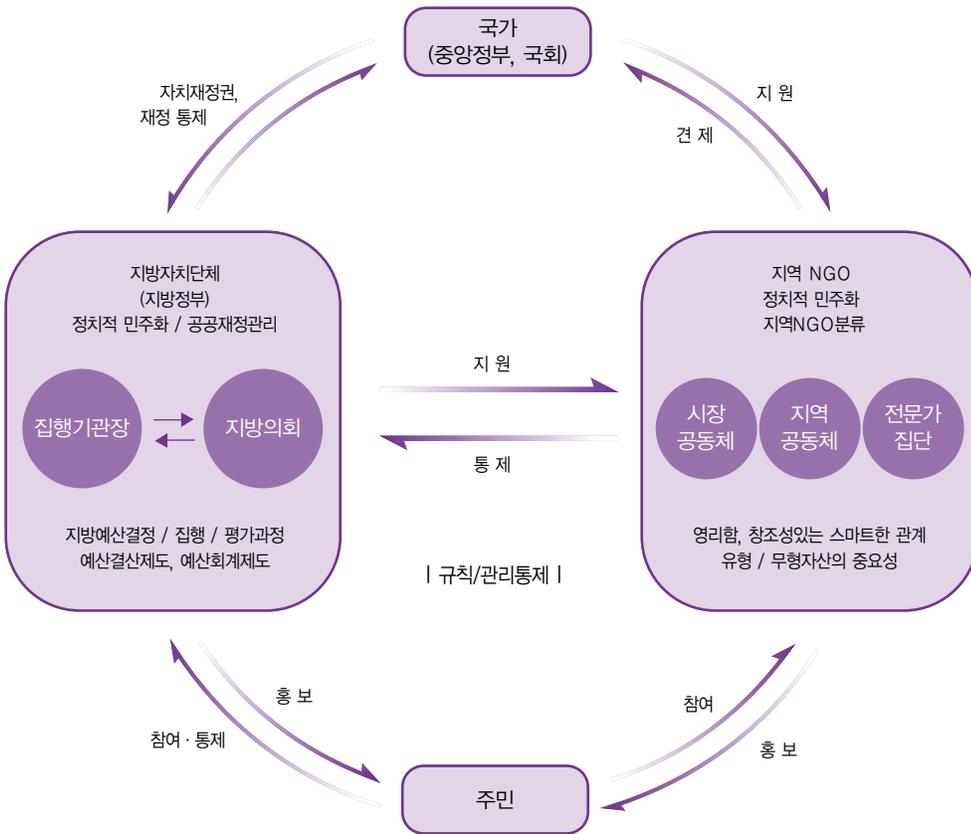
2) 지방재정거버넌스 이론적 분석틀

지방자치는 “일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 그 지역 내의 행정사무를 지역 주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 주민의 부담으로 처리하는 과정”으로 보기 때문에 국가·지방자치단체·주민과의 관계 하에서 바라보아야 할 것이다(그림 1 참조). 지방재정관리는 지방자치단체가 지역주민의 복리증진을 위하여 필요한 재화와 서비스를 제공하는데 소요되는 자원을 어떻게 효율적으로 확보하고 이를 효율적으로 집행하여 운영하고 이를 조정 내지 평가하는 일체의 행정·재정과정을 설명하게 된다. 즉, 지방재정은

주민의 복지증진이라는 목표를 위해 지역의 조직과 자원을 사용하는 구체적 활동으로서 국가(입법부, 정부)의 권력에 협조나 견제 역할을 하게 되고, 국가로부터 지원을 받게 된다. 또한 주민에게 참여를 유도하고 이를 위해 홍보활동을 하게 된다. 그리고 지방자치단체와는 통제와 지원게임을 통해 여러 가지 관계유형을 만들어 낼 것이다.

지방재정 거버넌스는 지방재정의 확충과 성과, 투명성과 관련하여 접근할 경우 국가(중앙정부, 국회), 지방자치단체(지방정부 : 집행부-지방의회), 지역시민사회(시장, 시민단체 및 NGO, 전문가 단체), 주민의 상호관계 맥락에서 고찰해 볼 수 있다.

그림 1 ▶ 지방재정 거버넌스의 이론적 분석틀



2. 지방재정분석/진단제도를 통해 본 중앙과 지방자치단체 간 관계

가. 중앙정부

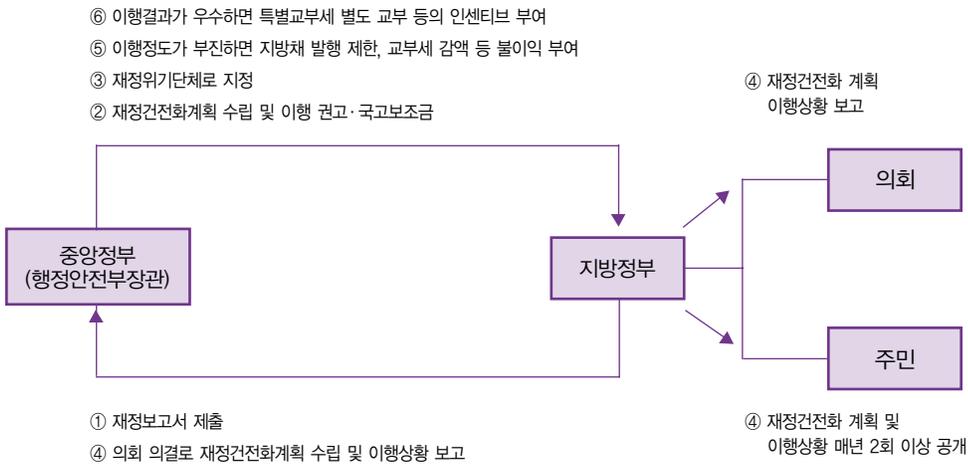
행정안전부는 2010년부터 지방재정의 사전위기경보시스템의 구축과 계획적인 재정운영을 도모하기 위해 20개의 지표⁵⁾를 적용하여 운영하고 있으나 여전히 재정위기를 효율적으로 대처하기에 미흡하다고 보고 있다. 지방자치단체의 재원이 중앙정부에 의존하는 재원의 비중이 높고, 국세와 지방세의 비율(8:2)을 볼 때 여전히 지방세 비율이 현저히 낮다는 것이다. 또한 지방세 비과세·감면정책으로 지방세수가 매우 감소하였고, 기능이양에 따른 지방자치단체의 재정부담이 가중되었다는 것이다. 특히 지방재정여건을 고려하지 않고 국고보조금을 수용하다보니 지방비 부담이 커졌다는 것이다. 이는 자체재원조달이 이루어지지 않은 상태에서 지방정부의 가용재원을 축소하는 것으로 받아들여지고 있기 때문이다(정성호 외, 2011, p.27~28).

한편 지방재정법은 행정안전부 장관에게 지방자치단체의 재정적 건전성의 정도를 판가름할 재정분석권한을 부여하고 있다. 즉, 자치단체장이 행정안전부 장관에게 제출한 재정보고서의 내용을 분석하여 그 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 재정진단을 실시하고, 이를 토대로 해당 자치단체에 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있도록 하고 있다(지방재정법 제54조, 제55조). 더구나 행정안전부 장관이 자치단체의 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있도록 하였다(지방재정법 제55조의2). 재정위기단체의 장은 지방의회의 의결로 재정건전화계획을 수립하여 이의 이행상황을 지방의회 및 행정안전부장관에게 보고하도록 하고 있다. 또한 재정위기단체의 장은 재정건전화 계획 및 이행상황을 매년 2회 이상 주민에게 공개하도록 하고 있다(동법 제55조의3). 그리고 재정건전화계획에 따라 그 이행도가 부진하면 지방채 발행 제한, 교부세를 감액하거나 그 밖의 재정 상의 불이익을 부여할 수 있도록 하였다(동법 제55조의4, 제55조의5). 또한 행정안전부 장관은 재정분석

5) 재정건전성(6) : ① 통합재정수지비율, ② 경상수지비율, ③ 지방채무잔액지수, ④ 지방채무상환비율, ⑤ 장래세대 부담비율, ⑥ 자체세입 비율(증감률) ; 재정효율성(10) : 세입(5) : ① 지방세 징수율 제고 노력도, ② 지방세 체납액 축소 노력도, ③ 경상세 외 수입확충 노력도, ④ 세외수입 체납액 축소 노력도, ⑤ 탄력세율 적용 노력도 세출(5) : ① 인건비 절감노력도, ② 지방의회 경비 절감노력도, ③ 업무추진비 절감노력도, ④ 행사축제 경비절감 노력도, ⑤ 민간이전 경비절감 노력도 재정계획성(4) : ① 중기재정계획 반영비율, ② 예산집행률, ③ 정책사업 투자비 비율, ④ 투/융자 심사사업 예산반영비율(행정안전부, 2010).

결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 행정안전부 장관의 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대해서는 특별교부세를 별도로 교부할 수 있게 하는 등의 인센티브를 부여하고 있다(동법 제57조). 결국 행정안전부 장관이 모든 지방자치단체의 재정분석을 통하여 재정진단을 하고, 그 결과 재정위기의 우려가 되는 자치단체에게는 재정건전화 계획 수립의 단계를 거쳐 그 심각성이 클 경우 재정위기단체로 지정할 수 있도록 하였고, 이후 다시 재정건전화계획을 지방의회와 행정안전부 장관의 승인을 통해 견제 받을 수 있도록 하였다. 이는 행정안전부 장관이 재정분석과 진단을 지방재정법에 근거하여 합법적 통제에 그치는 것인지, 좀더 분석적이고 전문적인 관리적 통제까지 겸하여 행하는 것인가의 문제이다. 왜냐하면 관리적 통제는 좀더 전문적 역량을 갖춘 집단이 판단해 주어야 하기 때문이다. 중앙정부만이 참여하는 통제게임에서 벗어나 전문가집단과 주민참여가 보장되는 재정 거버넌스차원의 통제게임이 구축되어야 하기 때문이다.

그림 2 ▶ 지방재정분석·진단과정



나. 지방자치단체

● 여기서는 지방자치단체의 재정적 여건과 자치단체 내에서 재정사업을 결정할 때 어떠한 요인들이 참여하여 관계하고 있는가에 대한 논의를 이끌어내고 그에 대한 문제점 등을 제시해 보고자 한다.

1) 재정자립도 수준

재정적 여건을 살펴볼 때에도 지방자치단체의 재정자립도(2012년)는 전체평균이 52.3%이지만, 특별·광역시·광역시의 대도시의 경우에만 69.1%로 전체평균을 상회하고 있고, 나머지 도(34.8%), 시(37.1%), 군(16.4%), 자치구(36%) 모두 평균이하의 열악한 재정상황을 나타내고 있다. 특히 농촌형 자치단체로 분류할 수 있는 군의 경우가 가장 열악한 것으로 나타났다. 거기에 광역자치단체로는 도의 경우가 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다(표 4 참조). 광역자치단체의 도 중에는 경기도가 가장 양호하였고, 전남이 가장 열악하였으며, 그 이외에는 대체로 20%대의 낮은 재정력을 보여주고 있다. 그리고 도 안에 있는 기초자치단체인 시의 경우에도 경기도 내에 있는 시를 제외하고는 매우 열악한 상황을 보이고 있다. 같은 맥락에서 군의 경우에도 더욱 열악한 모습을 보이는데, 경기도 내의 군의 경우가 그나마 28.9%로 다른 군에 비해 높게 나타나고 있을 뿐이다. 그리고 대도시 안에 있는 자치구의 경우도 열악하기는 마찬가지인데, 그나마 서울특별시 내에 있는 자치구가 46% 정도로 비교적 다른 자치구에 비해 높게 나타나고 있으며, 인천·울산이 36%대, 부산·대구·대전이 25%대, 광주가 19.7%로 가장 낮게 조사되고 있다(표 4 참조). 결국 자치단체마다 재정여건이 매우 다르고, 대부분 열악한 재정상황에 시달리고 있으며, 그 안에서도 재정적 불균형이 심각하다. 이는 국가와 자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도를 어떻게 이끌어내야 할 것인가의 큰 과제를 함축하고 있다.

표 4 자치단체별 재정자립도 수준

(단위 : %)

| 구 분 | 평 균 | 특별·광역시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 |
|-----|------|--------|------|------|------|------|
| 평 균 | 52.3 | 69.1 | 34.8 | 37.1 | 16.4 | 36 |
| 서 울 | 90.2 | 88.7 | | | | 46 |
| 부 산 | 57.4 | 52.9 | | | 35 | 26.3 |
| 대 구 | 52.8 | 47.6 | | | 35.9 | 25.5 |
| 인 천 | 71 | 70.4 | | | 15.2 | 36.8 |
| 광 주 | 46.6 | 41.1 | | | | 19.7 |
| 대 전 | 58.3 | 52.7 | | | | 24.4 |
| 울 산 | 71.2 | 63.6 | | | 46.3 | 36.4 |
| 경 기 | 72.6 | | 61.7 | 51.9 | 28.9 | |
| 강 원 | 26.9 | | 22.5 | 23.9 | 14.2 | |
| 충 북 | 34.2 | | 27.6 | 28.2 | 21.4 | |
| 충 남 | 35.5 | | 28.6 | 31.9 | 16.5 | |
| 전 북 | 26 | | 21.1 | 21.1 | 14.1 | |
| 전 남 | 21.4 | | 14.6 | 26.9 | 12.2 | |
| 경 북 | 28.3 | | 22.5 | 26.7 | 13.1 | |
| 경 남 | 43.3 | | 36.6 | 35 | 14.2 | |
| 제 주 | 28.5 | | 28.2 | | | |

※ 자료 : 행정안전부, 2012 행정안전통계연보, p.279

2) 재정사업 자율평가

여기서는 각 자치단체가 열악한 재정력으로 과연 어떻게 그들의 재정사업을 합리적으로 판단하여 시행하고 있는가에 대한 상황을 체크해 보고자 한다. 일반적으로 지방자치단체의 재정사업 자율평가를 사업수립·집행·평가단계로 나누어 볼 경우 다음과 같은 문제점을 제시할 수 있다(강인재, 2009).

가) 사업수립단계 : 전략기획의 제약 _ 지역의 실정에 부합하거나, 중앙정부의 정책목표에 단력적으로 순응하는 전략기획이 부족하거나 부재하며, 사업목적은 타당하다고 하나 사업수행방식의 개선이 필요한 경우가 대부분이라는 것이다.

① 자치단체의 해당 실과에서 관례적으로 사업을 추진하거나 막연히 사업의 효과가 있을 것이라는 추정 하에 사업을 진행하는 것이 다수이다.⁶⁾ 사업구상 및 결정과정에서 어떠한 것이며, 이러한 과정에서 점검해야 할 사항들(예를 들면 비용 편익에 대한 타당성분석, 미래예측, 주민의 반응)이 체계적으로 고려되고 있지 않다는 것이다. 여기에 심의위원회, 자문위원회, 평가위원회에 참여하는 외부 전문가는 일반적 사항에 대해 자문을 할 수 있을 뿐이며, 구체적 사업내용을 파악하지 못하는 경우가 다반사여서 전문가의 활용도가 낮다고 할 수 있다. 또한 관련 통계나 자료 부족, 현실에 대한 심층적 분석이 미흡하다. 우리나라에서는 기초자치단체의 총소득(GRDP)에 대한 통계가 미비하며, 기타 사회경제지표가 제한되어 있음은 전략기획을 수립해나가는데 제약요인이 된다.

② 주민이나 지방의회의 의견수렴이 부족하다. 지방행정·재정활동에서의 주민의 요구는 대부분 민원성 요구로, 재원부담에 대한 인식이 적기 때문에 자치단체 전체적인 입장에서의 자원의 제약이나 효율적 자원배분에 대한 고려가 빈약하다. 해당 주관부서에 주로 사업과 이해관계가 있는 일부의 의견을 청취하고 있지만 전체 시·도민의 의사를 정기적으로 수렴할 필요가 있다.

나) 사업수립단계 : 목표·성과지표의 명확성 결여 _ 2007년부터 재정운영의 성과를 고양하기 위해 사업예산제도를 채택하였으나 대부분의 사업이 추상적인 목적만을 기술하여 구체적인 내용이 없으며, 사업의 추진 근거도 주관적인 판단에 그치는 경우가 많아 그 실효성을 담보하기 어려운 상황이다. 지역실정에 부합하고 구체적인 목표로 표시되어 측정가능한 성과지표가 있는 사업이 적다는 사실이다. 성과지표로 예산투입이나 사업진척률을 가지고

6) 대부분 사업을 시행만 하면 사업효과가 있을 것으로 낙관적인 미래예측이 가동한다. 이 경우 사업목표와 사업과의 인과관계에 대한 논리적 추론이 부족한 것이다. 또한 국고보조사업의 경우 중앙정부에서 제시한 사업방식을 답습하고 있으며, 한 자치단체에서 성공하였다고 보도된 사업을 모방하는 경우가 많아 지역특성을 반영한 사업이 미흡하다.

측정하는 경우가 대부분인데, 이는 “사업의 성과는 사업을 하는 것”이라는 주장에 불과한 것이지, 사업의 성과가 어느 정도인지, 해당 주민에게 실제적으로 어떠한 혜택이 돌아갔는지를 평가하기가 어렵다는 것이다.

다) 사업수립단계 : 유사사업의 동시적 추진 _ 유사사업은 현 시점에서 타부서와의 사업 중복뿐만 아니라 이전에 시행한 사업과의 중복도 해당하고 있는데, 해당 주관부서에서는 타사업과의 중복이 없다고 하나 사실상 유사한 내용이 상당수인 것이 현실이다. 예산부서나 주관부서에서 사업의 중복 여부를 점검할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 것이다. 이 외에도 사업운영과정에서의 추후 발생할 운영비 부담 등에 대한 명확한 기준이나 부담액의 추정이 불명확한 경우가 많다. 한편 시도에서 시군자치구에 사업비를 지원하는 것이 적정한지에 대한 판단이 필요하고, 이를 위해 광역자치단체사업인지, 기초자치단체 사업인지에 대한 명확한 기준설정이 필요하다.

라) 사업집행단계 _ 이 단계에서는 대체로 관련 업무의 분산 수행과 집행과정에서의 문제점을 파악하기에 어려움이 있으며, 관련단체 위탁업무에 대한 점검이 미비한 것으로 지적된다. 즉, 한 가지 사업을 여러 부서에서 수행하고 있으며, 정보공유가 부족한 편이다. 그리고 사업을 집행하는 과정에서 여러 가지 문제가 발생하여 사업이 지연되는 경우가 많은데 주민 간의 대립, 민원발생, 외부환경의 변화 등이 원인으로 작용하고 있다. 또한 사업의 진척상황과 집행과정에서의 문제점이 무엇이고, 어떻게 해결했는지가 기록으로 정리되지 않아 자치단체장이나 예산부서에서는 사업의 진행에 대한 자세한 내용을 파악하기가 쉽지 않다. 그리고 상당수 사업을 관련단체에 독점적으로 위탁하여 시행하고 있는데 집행실태에 대한 점검이 미비한 상태이다.

마) 사업평가단계 _ 이 단계에서는 객관적이고 종합적인 평가시스템이 취약한 것을 지적하고 있다. 즉, 목표가 구체적이지 않고, 성과지표가 예산투입, 사업의 진척율, 활동 등으로 표현되기 때문에 구체적인 사업 효과를 판단하기가 어렵고 사업이 진행된 경우 사업의 효과가 정말 있는지, 유사한 사업이 또 추진되지는 않는지 여부를 파악하기가 어렵다는 것이다. 그것도 대부분 사업진척 여부를 파악하는데 그치고 사업성과에 대한 계속적 평가는 미흡한 것으로 지적되고 있다. 또한 성과평가를 위해 매년 용역을 시행하고 있어 별도의 예산이 소요되고 있으나 관련정보가 축적되지 않으며, 재정사업과 연계되지 않아 성과관리의 유용성이 떨어지고 있다. 즉, 성과관리를 담당하는 기관과 예산부서가 상이하며, BSC로 표현되는 일반적인 성과평가와 재정사업평가의 국면이 일치하고 있지 않다는 것이다.

3. 지방재정 거버넌스 구축방안

가. 기본방향

● 지방재정 거버넌스의 주요 논점은 정치적 논리와 경제적 논리를 통합하는 것에 있다고 볼 수 있다. 여기에 두 가지 요인이 연합되어 나타날 수 있는데, 민주적 요인과 관리적 요인(기업 문화)이 그것이다. 민주적 요인은 의회의 재정권한을 강화하는 것이고, 관리적 요인은 지방자치단체 내에 성과평가로서 기술적 평가(감정)역량을 발전시키는데 있다. 여기에 지방재정 개혁의 두 가지 핵심적 근거로서 정치적·경제적 측면이 자리잡게 된다.

1) 정치적 측면

법률은 공공재정을 처분·운영함에 있어 좀더 투명성을 강조해야 한다. 따라서 국가나 지방자치단체의 예산회계에 주민들이 좀더 쉽게 읽을 수 있는 정보를 제공해주어야 한다. 게다가 예산구조가 매우 단순화하게 되고, 의회의 정보는 강화되어야 한다. 재정분야에 대한 의회의 주도적 권한은 집행부가 제안한 목표들을 일정범위 안에서 수정할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 증대되어야 한다. 그리고 법률은 의회를 위해 예산집행과 이의 평가에 대한 진정한 통제방식을 제정해야 한다.

2) 경제적 측면

공공재정의 투명성 없이는 진정한 민주적 기능을 기대할 수 없고, 공금의 훌륭한 관리도 이루어낼 수 없다는 확신이 중요하다. 불투명한 곳(지방재정운영체제, 관리)에서 공금을 정확하게 바르게 관리할 수 없음을 자명한 이치이다. 따라서 민간부문(기업)의 자금통제에 근거하여 관리통제를 제정하고 성과를 측정하고자 하는 것이다. 이 때 지방재정 행위자의 활동의 자유성을 보장하고자 행위자 활동의 사후적 통제를 제안할 수 있지만 행위자의 재정책임성을 강하게 제안할 필요가 있다. 여기에서 지방정부가 행한 재정적인 결정을 어떻게 하면 효율적인 통제와 조정이 가능하겠는가에 대한 논의를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

즉, 정치적·사법적 목적에 부응하는 확인하는 통제(le contrôle-verification)와 관리목적에 부응하는 규제통제(le contrôle-régulation)가 그것이다(Bouvier, 2011, p.245).⁷⁾ 지방의

7) 정치적 배려(관념)에 일치하는 통제는 순전히 민주적 계획안인 기구(제도) 기능의 투명성의 모색이라는 것에 연계될 수 있다. 이 통제는 최소한의 주도력을 부여받은 자치단체가 또한 약간의 변화를 이겨내 지방체제(un système local)에 잘 적용되었다. 그러나 오늘날 복잡하고 역동적인 것에 적용할 때에 전혀 다르게 나타난다. 지방행위의 차단(봉쇄)과 지연(부진)요인

공간은 행정의 공간만이 존재하는 것이 아니고, 관리의 공간과 결정의 공간이 존재한다는 것이다. 이 공간은 위험공간으로 발전될 수 있기에 이에 대한 통제가 불가피한 것으로 볼 수 밖에 없다(Bouvier, 2011, p.248~249).

나. 국가(중앙정부)

1) 국회의 효율적 통제장치 강화

정치적 민주화를 강화하는 차원에서 중앙정부의 예산개혁이 이루어져야 하는데, 이는 의회의 효율적 통제를 지향하는 차원에서 국회의 중앙정부의 예산 및 지출통제를 강화하는 방향에서 찾아야 할 것이다. 이미 우리나라는 공공재정에서 공공지출 규모가 갈수록 증대되고 있고 재정적자가 심각한 상황에서, 이제 국회의 좀더 효율적 통제를 지향할 수 있는 제도를 모색하지 않으면 안되는 상황이다. 그동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다는 인식 하에 예산의 효율성 달성을 위해 예산을 프로그램(사업)별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과(결과)를 도출해야 하는 것이다. 여기에서 국회의 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받을 수밖에 없을 것이다. 같은 맥락에서 지방의회가 지방정부의 예산 및 지출통제를 강화하여 지방민주화의 활성화를 이루어내야 할 것이다.

2) 재정운영의 책임성 확보, 성과통제

예산개혁은 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 추구할 수 있어야 한다. 즉, 예산에 있어 성과목표의 설정과 재정운영자의 책임성 강화를 주장할 수 있어야 할 것이다. 왜냐하면 그동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했으며, 또한 재정운영자는 사용할 수 있는 재원측면에서 성과(결과)에 대해 중요하게 인식하지 않았으며, 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율에 기초한 예산의 양적 심의에 치중하여 왔기 때문이다. 따라서 앞으로의 예산은 지출성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과(결과)를 위해 편성되어야 할 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재그룹화하며, 사업은 공익과 기대하는 성과(결과) 및

처럼 나타낼 수 있다. 가끔 관리통제의 방식(민간관리)에서 차용한 또 다른 통제접근방식의 목적이 되는 재정관리에서 효과성의 추구에 합치하지 않는 것으로 드러날 수 있다. 여기에서 가장 항구적 변화체제에 가능한 효과적인 관리를 허용하는 기술적 방법을 적용하게 되는 것이다. 여기에서 통제의 두 가지 논리가 연계된다. 여기에서 심층적인 질문을 제기할 수 있다. 다른 배경(맥락)에서 성장(구축)해왔던 민주적 전통에 어떻게 현대적 관리를 통합할 수 있겠는가이다(Bouvier, 2011, p.245~246).

평가에 따라 결정(기대)된 목적과 연계되어야 한다.⁸⁾

3) 통합사업관리시스템의 구축

가) 사업의 개념과 구조 _ 재정사업이란 “인건비 등 품목별로 재원이 배분되는 것이 아니라 특정사업단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업”(기획예산처, 2006)을 말하는데, 자치단체에서 수행하는 사업 중 대부분은 예산을 수반한 재정사업이다.

프랑스 조직법에서는 프로그램(사업)을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 프로그램은 “활동을 이용하도록 정해져 있는 자산 혹은 동일한 행정부처에 속하는 응집된 행위들의 총화로서 이들 부서에 일반이익의 목적, 기대한 성과(결과) 평가를 목적으로 하는 구체적 목적이 연결” 된다. 많은 국가에서 예산개혁을 통해 예산은 지출성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과(결과)를 위해 편성되어야만 한다는 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재그룹화하며, 사업은 공익과 기대하는 성과(결과) 및 평가에 따라 결정된 목적과 연계되어야 한다는 것이다.⁹⁾

그러나 우리나라는 지방재정운영이 사업보다는 조직단위를 중심으로 편성·집행되기 때문에 사업의 전 과정을 모니터링할 수 있는 자료가 부족하다. 사업이 관리의 초점이 되지 못하고 투입위주의 예산운영이 계속되기 때문에 새로이 도입된 재정관리제도들이 유기적으로 연계되지 못하고 단편적으로 운영되어 의도한 효과를 나타내지 못하고 사업관리의 효율성이 저해되고 있는 것이다.

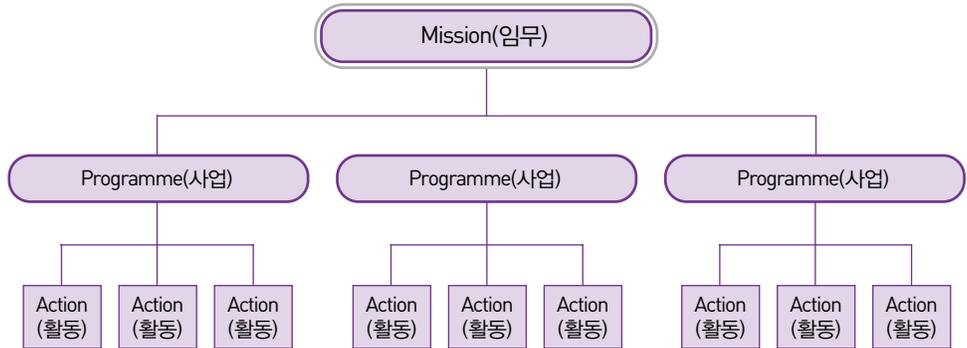
따라서 국가와 지방자치단체 예산의 새로운 구조를 모색해 볼 수 있는데, 이는 공공정책을 더욱 부각시켜 책임성을 더욱 강화하게 하는 차원에서 시도할 수 있을 것이다. 예를 들면 프랑스의 경우 이 새로운 예산구조는 다음의 3계층을 주위로 구성되고 있다(그림 3 참조).

- 임무(Les Missions)
- 프로그램(사업, Les Programmes)
- 행위(활동, Les Actions)

8) 이러한 맥락에서 프랑스 재정법은 정부차원에서 제기된 임무(Mission)에 대한 규정을 하며, 사업은 한 부처 또는 여러 부처의 책임 하에 놓일 수 있다. 사업단위로 편성된 예산 내에서 재정운영자는 부(Titre) 내에서 예산을 전용할 수 있다. 예산전용이 가능한 관은 공공기관 교부금, 인건비, 경상비, 채무상환비, 투자비, 이전비, 재정운영비이다. 예산편성의 포괄화(종합화)는 경상비와 투자비 간의 전용을 가능하게 하며 지출예산(crédits de paiement)과 사업승인(autorisations de programme)의 연계를 강화한다(임무·사업·사업과 연계된 성과지표 참고, Moderfie, 2004).

9) 이러한 맥락에서 재정법은 정부차원에서 제기된 임무(Mission)에 대한 규정을 하며, 사업은 한 부처 또는 여러 부처의 책임 하에 놓일 수 있다. 사업단위로 편성된 예산 내에서 재정운영자는 부(Titre)내에서 예산을 전용할 수 있다. 예산전용이 가능한 관은 공공기관 교부금, 인건비, 경상비, 채무상환비, 투자비, 이전비, 재정운영비이다. 예산편성의 포괄화(종합화)는 경상비와 투자비 간의 전용을 가능하게 하며 지출예산(crédits de paiement)과 사업승인(autorisations de programme)의 연계를 강화한다(임무, 사업, 사업과 연계된 성과지표 참고, Moderfie, 2004).

그림 3 국가예산의 새로운 구조



정부의 목적이 행정(활동)에 연결(고정)되어 있고, 이 행정활동은 그들의 성과(결과)를 설명해낼 수 있어야 한다.

국가가 재정적으로 지원한 공공정책은 임무(Missions)에 의해 규정된다. 임무들은 국가의 정책을 확인하기 위해 설계되었다. 이들 임무들은 하나 혹은 여러 정부부처의 하나 혹은 여러 개의 서비스에 해당하며, 정해진 공공정책에 합치되는 전체 사업들을 구성한다. 마찬가지로 (행정)부처는 여러 개의 임무에 참여할 수 있다. 각 임무는 예산활용영역으로서의 프로그램(사업, Programmes)에 의해 다시 나누어진다. 프로그램은 활동(Action)을 이용하도록 정해져 있는 자산 혹은 동일한 행정부처에 속하는 응집된 행위들의 총화로서 이들 부서에 일반이익의 목적, 기대한 성과(결과) 평가를 목적으로 하는 구체적 목적이 연결되도록 한다.

자산의 전문적 단일화는 공공정책의 운영적 관리영역을 구성할 것이다. 그 구체적인 예는 다음과 같다. 예를 들어 ‘문화’ 업무(임무)인 la mission ‘Culture’ 는 △ 프로그램(사업) 1 : 자산(Patrimoines) △ 프로그램(사업) 2 : 창설(Création) △ 프로그램(사업) 3 : 지식의 이동 및 문화의 민주화(Transmission des savoirs et démocratisation de la culture)로 구성되어 있다.

행위들(활동, Actions)은 프로그램(사업)을 표현한다. 각 프로그램 안에서 활동들은 동일한 목적을 가진 자산들(des crédits)을 통합한다.¹⁰⁾ 이들은 공공정책의 구성물 · 행위방식 ·

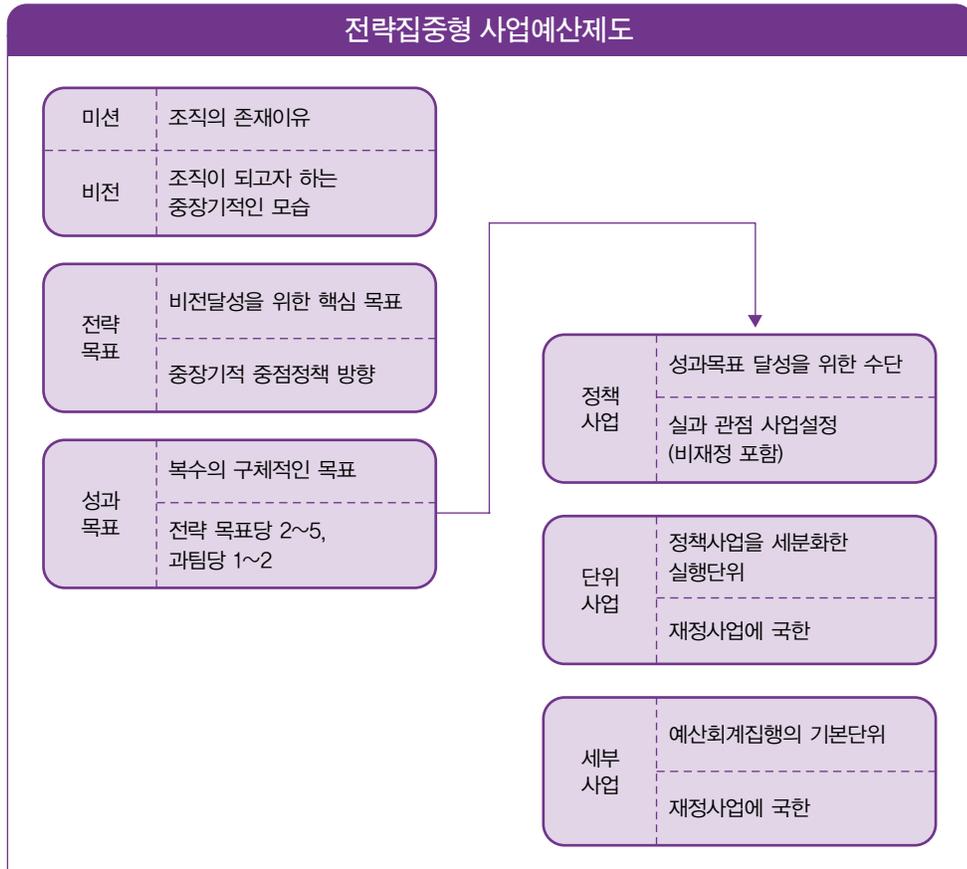
10) 2008년 프랑스 재정법률안에 의하면 국가예산 687개 활동, 일반예산 605개 활동, 프로그램, 부속예산과 특별회계 82개 활동으로 구성한다(2008년 재정법률안, 2008 PLF).

행위자들 각각에 의해 행사된 기능들을 구체적으로 확인하는 필요성에 답한다. 상이한 활동 사이의 자산의 배분은 지시적일 것이다. 그러나 이 배분은 한 번은 집행된 예산으로 구체적인 재구성(회복)의 대상이 될 것이다. 그 구체적 예는 다음과 같다. 예를 들어 ‘국가경찰’ 프로그램(사업)의 활동들인 des actions du programme ‘Police nationale’ 은 △ 활동 1 : 공공질서와 주권의 보호 △ 활동 2 : 안전 및 공공평화 △ 활동 3 : 거리안전 △ 활동 4 : 외국인 경찰 및 국제수송 신뢰성 △ 활동 5 : 사법경찰 및 정의에의 의존 △ 활동 6 : 명령, 형성 및 연산(논리)으로 구성되어 있다.

이와 비교하여 우리나라 지방자치단체의 경우 (그림 4)와 같이 사업구조가 복잡하게 구성되어 있음을 알 수 있다.

그림 4 ▶ 우리나라 지방자치단체의 사업구조

예산의 계획 · 편성 · 집행 · 결산 · 평가 등 전 과정을 사업중심으로 구조화하고 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법



사업에 대해 체계적인 분류작업이 선행되어야 하나 이 과정을 소홀히 하여 각 부서에서 시행하는 사업을 나열하는데 그치고 있어 우선적으로 사업예산제도의 사업분류체계를 개선할 필요성이 있다. 아울러 사업원가가 도출되지 않고 있으며 사업평가와의 연계가 이루어지지 않는다. 사실상 실제 예산운용은 기존의 품목별예산제도에 근거하여 이루어지고 있다.

나) 성과에 의한 행보(le pilotage par la performance) _ 지방재정운영이 수단의 논리에서 성과(결과)의 논리로 이동하였다. 따라서 자산의 종합화와 대체성의 도움으로 증대된 자유 관리와는 반대로 프로그램의 책임은 그 관리의 성과(결과)를 설명해야 한다는 것이다(그 관리를 토대로 국가와 지방 간 계약을 하게 되는 것이다). 따라서 목표, 예상된 결과, 그리고 도달한 성과(결과)는 연간 성과계획안에서 뿐만 아니라 연간 성과보고서 안에 매년 사업별로 제시되어야 한다. 성과관리는 국가서비스와 국가 재정활동 행위자들의 새로운 수단으로 작용하며, 관리통제의 발전을 가져오게 한다. 지방재정영역에서 일반화됨으로써 지방재정은 좀더 성과 활동방식을 추구함으로써, 특히 가격의 비교, 서비스나 정책의 효과성, 활동성의 비교를 통해 결정자의 관리선택을 도와줄 것으로 본다(moderfie, 2004). 즉, 성과분석은 시민·사용자·납세자의 3가지 관점에서 사회경제적 효과성, 제공된 서비스의 질, 관리의 효과성 측면에서 평가받게 될 것이다(표 5·6 참조).

표 5 ▶ 성과분석의 세 가지 축

| 관 점 | 목 표 | 예 |
|-----|------------|----------------|
| 시민 | 사회-경제적 효과성 | 청소년 학위자들의 취업증대 |
| 사용자 | 제공된 서비스의 질 | 사법적 결정의 가속화 |
| 납세자 | 관리의 효과성 | 세관리비용의 감축 |

※ 자료 : moderfie, 2004

표 6 ▶ 목표를 위한 세 가지 관점 ; 목표들은 시민·사용자·납세자에게 알림

| 목표유형 | 프로그램 | 목 표 | 지 표 |
|------------------|----------------|------------------------------------|------------------------------|
| 시민 : 사회경제 효과성 | 최고후련(양성)과 대학연구 | 최고의 질적 욕구에 대한 답변 | 처음 교육후련(양성) 3년 이후 학위취득자의 취업률 |
| 사용자 : 서비스의 질 | 장애와 의존 | 효과성 증대 장애인의 집에서 취한 결정의 질적 제고 | 장애인 집에 제시한 자료 처리의 평균기한 |
| 납세자 : 관리의 효율성 | 하부구조와 수송서비스 | 도로계획안에 가장 좋은 가격의 실현과 수송망의 효과적인 현대화 | 도로건설의 킬로미터당 가격 |

※ 자료 : Guide pratique de la LOLF, Les fondamentaux de la LOLF, 2010, p.23

다. 지방자치단체

1) 관리통제의 구축

지방자치단체의 관리통제는 사법적 필요성을 게을리하는 경향에 대한 염려에서 비롯되고 있다. 일반적으로 “오랫동안 사람들은 권한이 과도하였고, 모든 문제들은 과학과 관리예술에 의해 해결될 수 있을 것이라고 믿었다”는 데서 관리통제를 끄집어 낼 수 있을 것 같다(Long, 2010). 여기서는 전략적 계획분야와 재정분석을 담는 통제기구에 대해 논의하고자 한다.

가) 전략적 계획(기획) _ 자치단체의 목적이 다수이든 그렇지 않든 이 목적을 좋은 조건 안에서 실현하고자 하는 것은 투자의 전략적 계획(기획)을 가정하게 되는 것이다. 즉, 자치단체의 발전계획으로서의 장기계획은 필수적인 사안이다. 이어 이 계획안에서 투자를 수년에 걸쳐 정확하게 프로그램화하는 것을 허용하는 중기와 단기계획이 개입되도록 해야 한다. 여기에서 지방의회가 자치단체 설비의 다년간 프로그램 재정을 전적으로 예상하면서 예산 운영의 부분별에 의한 자산을 결정하는 역할을 부여하는 프로그램협의과정을 거치도록 해야 한다. 따라서 중장기예산편성과 다년도 예산편성, 프로그램 예산편성을 통해서 지방자치단체가 프로그램의 승인(autorisations de programme)과 지불자산(crédits de paiement)을 사용할 수 있게 해주어야 하는 것이다. 그동안 우리는 행정안전부가 중기 지방재정계획 수립기준을 작성하여 자치단체에 시달하면, 자치단체에서 자치단체별 사업계획안을 수립하여 관계부처 의견을 수렴하여(자치단체 중기 지방재정계획 중에서 신규 국고 보조사업에 대한 관계부처 의견조회를 거쳐) 중기지방재정계획을 확정하고 지방의회에 보고 및 행정안전부에 제출하는 것으로 하고 있다(행정안전부, 2011).

지방자치단체는 (투자계정의) 균형예산을 유지해야 하는데, 이때 고려해야 할 것이 지불자산인 것이다. 여기에서 측정가능하고 지역적으로 국한될 수 있는, 관리될 수 있는 간격(차이)을 발견해내기 위해 단기간동안 올바른 재정활동행위를 선별해 낼 수 있는 기구를 두어 통제해야 한다. 따라서 통제표(le tableau de board)를 자치단체가 추구하고자 하는 목표에 맞추어 작성해야 한다. 여기에 지방자치단체의 재정상황의 경고메시지를 보내는 ‘주의’(Clignotants)에 의해 부여된 지침에 따라 재정활동을 수정해 나갈 수 있도록 해야 한다.¹¹⁾

11) 2011년 행정안전부가 마련한 ‘지방재정 사전경보 시스템’에 따르면 전 지방자치단체를 대상으로 재정수지, 지방채무, 세입결손 등 재정지표를 모니터링화하여 정상·주의·심각의 3등급으로 하는 조기경보시스템을 구축하여, 위험등급별 위기관리대책을 강구하고 있다(행정안전부, 2011).

나) 위성(부속)기관의 통제 _ 자치단체의 예산이 형식 상 균형을 이루었다고 하지만, 실제적으로 자치단체의 부속기관들(공기업, 자치단체 특행기관 등)이 많은 부채를 안고 있는 경우에 이를 통제할 수 있는 제도적 장치를 강구해야 한다. 해당 자치단체가 그 부속기관의 재정상황을 정확하게 진단할 수 있어야 한다. 여기에 이를 담당할 기관설립과 재정분석의 전문적 식견을 갖춘 인재가 필요할 것이다.

다) 재정관리 평가 : 통제기구 _ 지방자치단체의 재정관리의 평가는 무엇보다 좀더 넓은 감사체계 내에 통합될 수 있는 재정적 분석의 실현을 함축하게 된다. 그리고 오랫동안 민간 부문에서 사용해 온 평가지표를 자치단체에서 활용할 수 있게 해야 한다. 비율(Rating)이라고 간주되는 평점(평가)이 그것이다.

- 재정분석

재정적 분석은 지방적 활동의 예정적 관리와 측정도구를 구성한다. 이는 지방자치단체의 설비의 새로운 정책을 준비하고 예견하기 위해서 우선 자치단체의 재정활동의 약점, 가능성(잠재력), 행한 실수(과오)를 극복하도록 하는 지방재정활동의 재무제표를 설정하는데 목적을 둔다. 결국 재정분석은 지난 재정활동을 환류(피드백)하고 이를 평가하여 미래가능성을 타진하는 것이다. 여기에서 지난 5~6년 간의 수입과 지출의 결산에 따른 재정상황을 점검할 일련의 지표를 도출해낸다.¹²⁾ 그리고 지방자치단체의 약점과 가능성을 추적하게 하는 분석적 내용을 설정해야 한다. 이 분석적 설명은 적어도 2년에서 5년의 상황을 예견할 전망적 분석으로 이끄는 일련의 재정시나리오를 설정할 수 있어야 할 것이다.

- 평가·평정(Rating)

자치단체의 재정활동은 재정적 시장공간에서 이루어지는데, 이곳에서의 평가를 어떻게 받는가가 중요한 것이다. 무엇보다 좋은 평가를 받아내야 한다. 요컨대, 재정적 시장에 관여하는 행위자들(지방자치단체와 동반자들 간)에게 평가를 받아 좋은 협력을 이끌어내는 재정적 소통구조를 구축해야 할 것이다.

2) 예산과 회계의 규칙성과 합법성 통제

지방자치단체는 예산편성과 예산의결, 결산승인 과정에서 적어도 지방분권화에 부응하는 예산과 회계의 규칙성과 적법성 통제가 이루어지는 지방재정법과 이를 규제할 전문적 기관을 모색해야 한다. 왜냐하면 지방자치단체의 재정적 자율권을 신장시켜주어야 하는 지방

12) 순차재원/실제경상수입, 경상경비/주민수, 잠재재정력/주민수, 세산출물/경상수입, 연부채/경상수입 등 (Bouvier, 2011, p.270).

(재정)분권적 체제에 순응해야 하기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 재정적 통제를 중앙정부(행정안전부)가 하더라도 이를 객관화하여 판단할 수 있는 재정전문가의 판단에 따를 수 있는 제도적 장치를 준비해야 한다. 즉, 지금과 같이 중앙정부의 일방적인 통제에서 벗어나 독립된 전문감사기관(예를 들어 '지방회계심의원')과의 협력체제 안에서 자치단체의 자율성을 제고시켜 줄 수 있는 통제방식으로 전환이 필요할 수 있다. 그럴 경우 행정안전부에서 할 수 있는 통제의 범위는 합법성 통제에 한하는 정도에 그칠 수 있도록 제한하는 것이 합당할 것이다. 예를 들면 프랑스 지방자치단체가 지방분권화정책의 일환으로 국가대표가 행하는 예산통제에서 보여주고 있듯이, 법정기한 내에 예산이 채택되지 않은 경우, 실질적 균형예산이 의결되지 않은 경우, 의무적 경비예산이 계상되지 않은 경우, 행정회계에 적자예산이 발생한 경우 등에 한하여 행사할 수 있도록 하는 것이다(최진혁, 2011, p.86-87).

그런 맥락에서 지방예산 편성 및 승인과정에서 지방분권화에 부응하고 재정 거버넌스 적 통제 방법을 다음과 같이 구상해 볼 수 있을 것이다(그림 5 참조).

가) 예산편성 _ 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다(지방자치법 127조 ①항).

- 시·도 : 11월 11일까지

- 시·군·구 : 11월 21일까지

※ 주민참여예산제도 활용

나) 예산의결 _ 상기의 예산안을 시·도의회에서는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도 시작 10일 전까지 의결해야 한다(지방자치법 제127조 ②항).

- 시·도 : 12월 26일까지

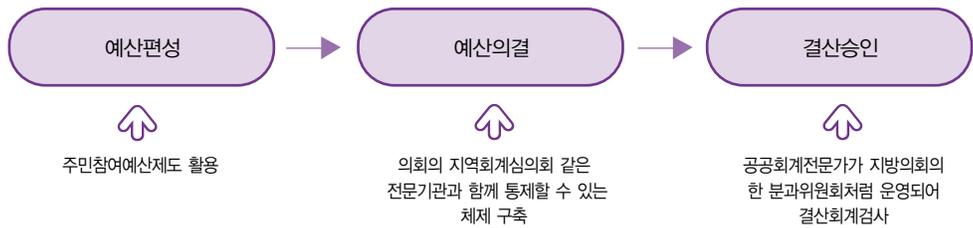
- 시·군·구 : 12월 21일까지

※ 행정안전부만이 통제하는 차원에서 지역회계심의원과 같은 전문기관과 함께 통제할 수 있는 체제 구축

다) 결산승인 _ 지방자치단체의 장은 출납폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다(지방자치법 제134조 ①항).

- 결산서 작성 : 다음연도 5월 19일까지
- 의회제출 : 다음연도 6월 말까지(지방재정법 시행령 제59조 ①항)
 - ※ 행정안전부만이 통제하는 차원에서 지역회계심의원과 같은 전문기관과 함께 통제할 수 있는 체제 구축
 - ※ 전문가 집단 : 공인회계사(공공회계전문가)와 같은 전문가가 지방의회의 한 분과위원회처럼 운영되어 그들로 하여금 결산회계검사를 행할 수 있도록 한다.

그림 5 예산편성과정에서의 거버넌스 구축방안



3) 분권화된 체제 내에 조정요구 : 체제 통제(contrôle systémique)의 구축

우리나라는 단일국가체제에서 지방분권화정책을 추진하고 있기 때문에 이에 맞는 체제통제를 구축해야 할 것이다. 즉, 국가라는 체제 안에 또 다른 하위체제(Sub-system)인 자치단체와의 연계된 체제통제게임이 이루어져야 한다. 물론 지방자치단체라는 하위체제는 또 다른 하하위체제(Sub-sub System)로 구성되는 체제통제 안에 연계되고 있다. 일반적으로 이들 체제 안에서 각 구성요소들은 상대적 자율을 구가하지만 상호의존적인 관계를 형성한다. 여기에서 자치단체의 재정활동이 책임성과 건전성을 담보하는 성과를 이루어내기 위해서는 체제는 이들 구성요소 각자의 수준에서 뿐만 아니라 이들에 의해 형성된 전체적 차원에서 통합관리되어야 한다. 그런 배경에서 관리통제와 규칙적 통제를 연계·조정해내는 통합적 통제가 필요할 것이다.

가) 지방-국가전체 : 단일화되고 관리가능한 체제 _ 체제론적 접근에 의하면 다양성이 분명한 효과성의 원천이라고 보고 있지만 그 다양성을 이루는 요소들 간에 행동의 단일화가 존재하지 않을 경우 오히려 그 체제가 완전히 황폐해질 수 있을 것을 우려한다. 즉, 지방자치단체의 다수의 이기주의·조합주의는 재정활동을 조정해야 하는 국가-지방 체제전체를 마비시킬 수 있기 때문이다. 여기에서 결론적으로 공공부문과 민간부분을 구분할 필요가

없이 동일한 기능방식을 부여받은 국가체제와 지방체제가 전체적으로 관리되고 계획되어야 할 것이다. 공공부문과 민간부문은 국가와 지방자치단체 전체의 발전에 협력적으로 경쟁을 위해 연계되도록 유도해야 하는 이유는 바로 여기에 있다. 지방자치단체의 시각에서 이러한 체제적 시각은 구체적인 임무와 권한을 그들에게 부여하는 것은 물론 그들의 행위가 예측가능한(미래지향적) 것이어야 한다는 것이다. 따라서 계획화되어야 하는 것이고, 이는 사업의 프로그램화를 유도해 내게 되는 것이다. 결국 계획화와 프로그램화는 체제에 의해 자치단체의 재정활동을 관리하게 되는 것이다.

나) 지방-국가전체 : 통합되고 상호진전적이고 통제가능한 체제

- 통제가능한 체제

체제에 의한 관리는 동일한 논리와 최대한의 연계망 내에, 그렇지 않으면 지방조직의 영향력 있는 요소들의 전체를 통합하는 것을 목적으로 한다. 이러한 체제의 개념은 내부, 외부환경의 요소들을 전체적인 하나로 통합한 것처럼 이해되는 영역을 제공하게 된다. 체제이론은 좀더 큰 효과성에 이르기 위해 관리자에게 재정활동에 미치는 변수들, 이들의 다양성, 그리고 이들을 사용할 줄 아는 지식과 지혜, 그리고 이들을 연계하는 것을 좀더 잘 파악하게 하면서 재정활동의 복잡성을 잘 이해하게 한다는 것이다. 또한 우리가 추구해야 할 재정활동의 최적성(임무)은 통합된 체제에서 서로 다른 요소들이 조화로우음을 유지할 때 실현될 수 있는 것인데, 이 임무는 다양성과 복잡성, 체제관계가 교차해감에 따라 갈수록 실현하기 어려워지는 것이다. 여기에서 국가와 지방자치단체는 재정활동을 수행함에 미래를 예측하고 묶어내는 계획화의 필요성이 더욱 커지게 된다. 국가와 지방자치단체가 통제가능한 재정통제체제를 구축해야 하는 이유이다.

- 통제되고 참여하는 관리체제

통제는 체제에 의해 관리의 기본적 요소를 구성한다. 어느 학자에 의하면 “통제는 받아들여질 수 있는 한계 내에서 목표들 주위에 체제의 변화를 유지시키는 체제의 기능”으로 이해하고 있다(Bouvier, 2011, p.284). 여기에 더하여 “통제는 좀더 넓은 운영영역 내에서 운영적 체제(le système opérationnel)를 도와주는 하위체제(sous-système)처럼 인식되어야만 한다”는 것이다. 결국 통제행위는 체제의 유연성을 용이하게 해주어야만 한다는 것이다. 즉, 모든 것을 계획에 의해 예견할 수 없음에 따라 통제기관은 계획된 궤도 내에서 탄도를 유지하는 임무를 갖게 되는 것이다. 이 맥락에서 통제자는 그에게 건네진 정보에 따라서, 특히 체제의 초입부분에 발생한 혼란과 체제출구부분에 나타난 결과에 관하여 그에 전달된 정보에 따라 재생(피드백)의 고리(une boucle de retroaction)를 위치시키면서 탄도를 바로 잡아야만(수정) 하는 것이다. 이처럼 구조의 유연성은 예견하지 못한 상황에 적응하는 그의 능력에 전적으로 의존하게 되는 것이다. 그렇기 때문에 재정활동에서의 얼마만큼의 지방분

권(재정분권)은 근본적인 사안이 된다. 결국 효과적인 통제기관의 설치는 다양한 하위체제에 최소한의 자기주도력을 부여하게 하는 것을 의미하게 되는 것이다.

여기에서 재정적 어려움을 동반하는 돌발상황을 만들어낼 수 있는 최대한의 혼란에 대처하는 능력으로서의 조정(규제)과 체제 안에 상호의존적인 요소들 간의 참여적 관리가 이루어져야 할 것이다. 시민과 시민단체, 지역공동체 등이 역동적으로 참여할 수 있도록 해야 하며, 더 나아가 좀더 지혜롭고 영리함으로 재정활동을 영위하게 하는 전문가집단과 성숙한 주민의식이 요구되는 것이다. 따라서 그동안 적용해온 주민참여예산제도는 더욱 더 주민참여범위를 넓히는 것뿐만 아니라 이들의 의식제고를 위한 프로그램개발이 필요하고, 전문성을 갖춘 예산참여위원회를 구성하여 지자체의 재정활동의 창의성과 효과성을 견인해 낼 수 있도록 해야 한다. 요컨대, 체제적 방식에 의한 국가와 지방자치단체, 기업(민간부문), 주민(시민단체·지역협의회·전문가단체)과의 지혜로움과 창의성을 견지한 협력은 상호의존적인 체제구성요소들 간에 상호진전과 상호협력 및 상호발전의 전체 에너지를 만들어내는 큰 시너지효과를 창출할 수 있을 것으로 본다.

4. 결론 : 새로운 지방재정 거버넌스로

● 앞으로의 지방재정활동은 단순한 구성요소들 간의 협력관계가 아닌 구성요소들 간의 창의적이고 스마트한, 영리한 구성요소가 될 수 있도록 하는 국가와 자치단체, 기업(민간부문), 공공부문과 민간부문, 주민 간의 재정협력체제를 만들 수 있을 때 진정한 재정 책임성과 성과를 구현해낼 수 있는 지방재정 거버넌스를 구축할 수 있을 것으로 본다.

요컨대, 이상에서 우리가 구축해야 할 새로운 지방재정 거버넌스는 크게 두 가지 측면의 통합관계를 고민해야 하고, 그 안에서의 질적인 상관관계를 모색해야 할 것이다. 즉, 그동안 체제 안에 놓여진 구성요소들 간에 관습적으로 행하는 협력관계가 아니고 서로 창의적으로 영리함으로 시너지효과를 극대화하는 협력을 이끌어내는 다양한 행위자들(개인, 기구, 공공부문과 민간부문)의 수평적인 통합을 이루어내고, 국가 전체발전의 목표와 전략에 상응할 수 있는 국가와 지방자치단체간의 수직적 통합을 이끌어내는 것이라 볼 수 있다. ☺

참고문헌

- 강인재, 통합사업관리를 통한 재정사업의 성과제고, 지방재정 05/06, 한국지방재정공제회, 2012
- 강인재, 통합사업관리시스템 구축에 관한 연구, 전북재정포럼 발표논문, 2009
- 김석준 외, 뉴거버넌스 연구, 대영문화사, 2000
- 김재훈 · 박재완 · 최진혁, 주요국가의 정부예산회계제도개혁 : 영국, 뉴질랜드, 프랑스. 한국행정연구원, 2004
- 손희준, 건전성과 책임성 확보를 위한 재정관리제도의 개선방향, 지방재정 05/06, 한국지방재정공제회, 2012
- 정성호 · 정창훈, 지방재정위기와 로컬거버넌스의 역할, 지방행정연구, 25(2), 2011
- 차미숙 · 박형서 · 전윤희 외, 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구, 국토연구원, 2003
- 최진혁, 프랑스 지방자치단체 예산회계제도에 관한 연구, 한국행정학보, 33(3), 1999
- 최진혁, 프랑스의 예산과 재정, 오시영 편저, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008
- 최진혁, 프랑스 예산회계개혁의 내용과 시사점 : 지방자치단체를 중심으로, 정부회계연구, 9(1), 2011
- 최진혁 외, 자립적 지역발전모델, 대영문화사, 2005
- 기획예산처, 2006년도 재정사업 자율평가 지침, 2006
- 행정안전부, 2012 행정안전통계연보, 2012
- 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 2010
- 행정안전부, 지방재정위기 사전경보시스템 기본계획, 2011
- 조선일보, 2012. 11. 2 ; 조선일보 2009. 7. 15
- Actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Bouvier, Michel(sous la direction), La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. Paris : L.G.D.J, 2009
- Araujo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves, "Improving Public Service Delivery : The Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy", Public Administration. Vol.79, No.4, 2001
- Assemblée Nationale, Rapport Général, au nom de la commission des finances, de l' Economie générale et du plan sur le projrt de loi de finances pour 2008, 2008
- Abate, Bernard, "La réforme budgétaire : un modèle de rechange pour la gestion de l' Etat?" RFFP n82. Paris : L.G.D.J, 2003
- Baslé, Maurice, Le budget de l' Etat, Paris: La Découverte, 2004

- Bouvier, Michel, Esclassan Marie-Christine, Lassale, Jean-Pierre, Finances publiques, Paris: L.G.D.J, 2002
- Bouvier, Michel, Les finances locales, Paris : L.G.D.J, 2011
- Camby, Jean-Pierre, La réforme du budget de l`Etat, Paris : L.G.D.J, 2002
- Hood, Christopher, "A Public Mangement For All Seasons?", Public Administration. Vol.69, 1991
- Mekhantar, Joël, Finances publiques de l`Etat/ La LOLF et le nouveau droit bugetaire de la France, Paris : Hachette, 2009
- Pierre, J. & B. Guy Peters, Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance. Governance, Politics and the State. St. Martin`s. Press, 2000
<http://moderfie.fr>{2004}
<http://budget.gouv.fr>{2008. 8. 30 / 2010. 8. 10 / 2012. 11. 2}
- Guide pratique de la LOLF, Les fondamentaux de la LOLF, 2010
http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/guidepratiqueolof2010/guidelolf2010_partie2.pdf

지역상생발전기금, 멀리 보는 지혜 필요하다!

어느새 가을도 끝자락이다. 근처 공원이나 도로가에 퇴락한 낙엽이 무질서하게 흩어져 있고, 스산한 공기가 피부에 한기를 돋우는 요즘이다 보니 절로 쓸쓸함과 공허함이 느껴진다. 매년 가을을 지나면서 센터멘탈한 우수에 젖기도 했지만, 근래 들어서는 그런 감정보다는 지역축제에 참여하여 가을을 즐기고 있다. 하지만 달력의 맨 뒷장만 남아있는 걸 보면서 남은 세월이 유수와 같다는 옛말을 실감하게 된다.



글 _ 최재경 (한국지방재정공제회 공제사업본부장)

● 새로운 각오로 출발한 2012년이 어느새 크리스마스를 목전에 두고 있다. 격월간 '지방재정'도 완전히 새로운 내용으로 창간호를 출간한 게 바로 얼마 전 같은데 벌써 이번이 2012년 마지막 호라고 한다.

1991년부터 본격 시행된 지방자치제도도 햇수로 벌써 20여 년이 넘었다. 지방자치제는 실시 이후 많은 논쟁이 있긴 하지만, 이제는 성숙 단계로 진입하고 있음을 부인할 수 없을 것이다. 일천한 역사에서 나타나듯이 그 간의 지방자치는 민주주의의 양축 중에서 '성장'이라는 측면에서 쉼 없이 전진해 왔지만, 고도화하는 과정에서는 '배분'이라는 관점이 중요할 것이다. 역대 정부마다 꾸준히 지역



간 균형발전·상생발전 문제를 제기해 왔으며, '수도권 규제정책' 등 해결방안을 모색해온 것도 이런 연유이다.

하지만 수도권외의 이상적인 비대화로 인해 균형발전이라는 과제에 적절히 대응하기가 어려울 수밖에 없는 게 현실이었다. 다행히 지금 정부에서 자치단체 중심의 상생협력을 통한 글로벌 경쟁력 제고라는 새로운 지역발전 전략을 추진한 결과 '지역상생발전기금'이라는 지방자치제도 상 최초로 수평적인 재정형평화 조치를 2010년부터 도입·시행한 점은 지방자치에 커다란 의의를 가져다 주었다고 생각한다. 따라서 지금 시점에서 시행중인 지역상생발전기금이 과연 지역발전에 얼마나 기여하

고 있는지, 문제점은 없는지 등을 한번 살펴보는 것도 의미있는 일이다.

발전기금으로 균형발전 도모하다

● 지역균형발전과 관련하여 지금 정부는 지자체 중심의 균형발전 전략의 일환으로 2008년 세제개편과 수도권규제 합리화를 추진했고, 많은 논란과 고심 끝에 2010년부터 지방소득세·지방소비세를 도입하기에 이르렀다. 특히 지방소비세는 부가가치세의 5%를 재원으로 하되 향후 3년 간의 준비과정을 거쳐 2013년부터는 5%를 추가적으로 지방소비세로 이양(즉 10%)하는 것으로 합의했다.

그러나 부가가치세는 세원의 수도권 집중도가 매우 높아 수도권과 비수도권의 재정격차를 더 확대시킬 우려가 있다는 지적에 따라 지역 간 균형발전, 특히 비수도권지역의 형평성 문제를 고민하지 않을 수 없었다. 그 결과 비수도권지역의 취약점을 보완하는 등 지역 간 상생발전을 추구하기 위한 별도의 자원 조정절차를 거쳐, '지방자치단체 기금관리기본법(이하 기금법)'에 법적 근거가 마련된 지역발전협력기금을 확대하여 지역상생발전기금을 설치하게 된 것이다.

현재 지역상생발전기금(이하 발전기금)은 기금법에 규정된 여러 재원조성방법 중에서 수도권(서울·인천·경기도) 시·도의 출연금에 100% 의존하고 있다. 출연 방법은 수도권 지방소비세액의 35%를 추계(약 3,000억 원)하여 2010년부터 2019년까지 10년 간 납입하기로 합의했다. 당초에 발전기금은 재정지원계정과 융자관리 계정의 병행을 예정하였으나 지방소비세가 부가가치세의 5%인 한 재정지원기능만 수행하는 것으로 국한되었다. 따라서 현행 5% 이내에서 융자관리계정을 운용하기 위해서는 기금법의 개정이 필요하다. 발전기금의 관리 및 운용 주체는 법령에 따라 지역상생발전기금조합을 설치하여 운용하도록 하고, 조합의

위탁운영기관으로 '한국지방재정공제회'를 지정하고 있다.

10년 한시 운영으로 지속 운영 어렵다

● 발전기금은 본래의 취지에 비추어 지역 간 균형발전과 지방재정의 건전화에 도움이 될 것임에 틀림없다. 그렇지만 여러 가지 순기능 측면에도 불구하고 2019년까지 10년 간 한시적으로 운용되는 한시적인 성격으로 인해 지속가능한 발전을 기대하기엔 불확실한 면이 적지 않다. 기금 내재적으로도 몇 가지 분명한 한계를 가지고 있으며, 기금 출연·배분 과정에서 지자체들 사이에서 이견을 보이는 등 여전히 논란중인 문제가 남아있다. 지자체 간의 배분방식 논쟁은 제외하고, 발전기금의 이러한 당면 현안들을 정리해 본다면 다음과 같이 요약할 수 있다.

누가 뭐라 해도 발전기금의 가장 핵심적인 현안은 현재 부가가치세의 5%인 지방소비세율을 10%로 인상하는 것이 아닐 수 없다. 이는 지방소비세를 신설하면서 관계부처나 국회 심의 과정에서도 3년 후인 2013년 이후 시행하자는 묵시적 합의가 있었던 사항인데, 지금은 입장이 다르다. 추가 5% 인상에 따른 국가재정 부담이라는 기획재정부의 반대 입장이 분명한데다 인상 시 법령 개정이 필요한 사항이라 관계부처 간 별도 합의 없이는 추진이 쉽지 않은 상황이다. 또한 주체적으로 추진해야 할 국회의원들의 반응도 아직은 미온적이라서 당장 내년부터의 시행은 어려울 것으로 전망된다. 다음으로, 출연주체인 수도권 시·도(서울·인천시 및 경기도)의 안정적인 출연이 불투명하다는 사실들을 수 있다. 발전기금의 모법이라 할 수 있는 지방자치단체 기금관리법시행령 제12조의2에 의하면, 수도권 시·도는 지방소비세액의 35%를 2010년부터 2019년까지 출연하도록 규정하고 있다. 하지만 수도권 시·도에서는 35%가 아니라 매년

3,000억 원씩만 출연하겠다는 입장이다. 즉, 시행 첫해인 2010년 출연금은 2,840억 원으로, 그 이후에는 매년 3,000억 원씩 10년간 총 3조 원을 출연하도록 합의된 사항이므로 매년 3,000억 원만 출연하겠다는 것이다.

출연금 총액이 시행령에 근거를 둔 지방소비세액의 35%인지, 논의과정에서 합의한 매년 3,000억 원의 출연인지 논쟁이 아직도 끝나지 않았다. 그러나 이 문제는 논쟁의 대상이 될 수 없이 명백한 사항이다. 3조 원의 달성과 상관없이 법령규정에 따라 2019년 말까지 지방소비세액의 35%를 기금으로 출연되어야 하며, 이 방향으로 곧 결론지어질 수 있을 것이다.

‘용자계정 운용’이 절실하다

● 사실 본질적인 문제는 2019년 이후의 출연금 운용 여부가 불확실하다는 데 있다. 지금의 발전기금은 재정지원 위주의 기금배분으로 지출하고 있고, 시·도에서는 민생안정이나 일자리 창출 등 시급한 재정지출에 사용하고 있다. 자치단체로의 배분은 지방재정제도 개편(지방소비세 도입, 부동산교부세 배분 등)에 따른 재원 손실분과 재정력 역지수에 따라 결정되고 있는데, 출연금 3,000여 억원이 비록 외형상 적지 않은 규모이긴 하나 자치단체별 배분 규모는 평균 200억 원에 불과하므로 시급한 분야에 지출하기에도 부족한 실정이다.

현재의 추세대로 부가가치세의 5%만으로 발전기금이 조성된다면 용자계정을 운용하지 않는 현실에서는 출연금이 전혀 적립되지 못해 2019년 이후에는 발전기금의 운용이 불가능하다. 최초의 수평적 지방재정조정제도라는 본래 취지를 살리기 위해서라도 지금의 재정지원 위주의 기금배분이 아닌 재원을 저리로 용자해주는 용자계정의 운용이 절실하다. 예를 들어 소비세율을 10%로 확대할 때 5%는 현행과 같이 재정지원계정으로 운용하고,

추가적으로 출연하는 5%에 대해서는 용자계정으로 운용하는 것이 바람직하다. 이것이 어렵다면 차선책으로 현행 5% 중 일정액이라도 용자계정으로 적립시키는 지혜가 필요하다.

발전기금의 성장... 지자체 몫이다

● 한편, 지방소비세율이 5% 추가 인상되어 출연금 규모가 확대된다 하더라도 관련 법령의 미비로 인한 논란은 계속될 것이다. 지금의 시행령은 수도권 시·도의 출연금을 지방소비세액의 35%로 규정하고 있으나 지방소비세 인상 시의 출연규모·출연비율·기한 등 쟁점이 될 수 있는 사항이 법령에 반영되어 있지 않다.

수도권 시·도 입장에서 볼 때 인천시 등이 재정 압박을 받고 있는 상황에서는 지방세 추가인상분(5%)에 대한 출연을 반대할 가능성이 많다. 지금의 법령 상 출연금의 납부도 분기별로 분할하여 납부하도록 되어있을 뿐, 지연 납부하거나 과소 납부할 경우의 제재에 관한 규정이 없는 점도 문제이다. 이러한 사항들은 조만간 개선되어야 할 것이다.

2010년부터 운용되고 있는 발전기금은 최초의 수평적 지방재정조정 제도로서의 역사적인 의의와 함께 지역 간 진정한 상생발전을 모색했다는 점에서 높이 평가할 수 있다. 또한 발전기금을 지방채 전담 금융기구로 발전시킬 경우 지방채 시장의 선진화를 견인하는 것은 물론, 채무 발행 시 조달비용을 절감시켜 자치단체의 재정건전성을 향상시키는 데 기여하는 등 지방재정 전반에 걸쳐 순기능을 기대해도 좋을 것이다. 그러나 발전기금은 이제 막 걸음마를 시작한 아기와 같은 상황이다. 잘 성장하여 풍성한 열매를 맺을지 여부는 오로지 조합원인 지방자치단체의 몫이다. 지자체에서는 발전기금의 본래 취지를 살릴 수 있도록 미래지향적인 관점에서 현명한 지혜를 발휘하여 슬기로운 선택을 해 주기를 기대한다. ☺