

OECD 한국보고서를 통해 본 지방재정의 과제 및 정책대안

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서론

이 글은 OECD(경제협력개발기구)가 금년 봄에 출간한 한국보고서(OECD Economic Surveys: Korea, 2003. 3)의 내용 중 우리나라의 재정(국가 및 지방재정)과 관련된 내용을 체계적으로 정리하여 소개하는데 그 목적이 있다. 그 과정에서 필자는 비교적 원문에 충실하고자 노력하면서 문제의 진단과 정책처방의 핵심을 잃지 않으려고 나름대로 노력하였다. 보고서의 내용 중 상대적으로 중요성이 떨어진다고 판단되는 부분에 대하여는 언급하지 않았고, 재정부문 중에서도 가능한 지방재정과 관련된 내용을 다루고자 노력하였다.

본고에 기술된 대부분의 내용은 OECD 한국보고서에서 제시하고 있는 사항을 체계적으로 정리한 것이고, 일부 내용에 한해 필자의 주관적 견해가 피력되고 있다. OECD 한국보고서는 재정부문 이외에도

한국 거시경제의 최근 경향과 미래전망, 경제 구조조정 프로그램, 금융정책, 부동산시장, 개방정책 등에 관한 내용들을 담고 있다.

필자의 생각으로는 OECD 보고서는 다음의 몇 가지 측면에서 중요한 의미를 지니는 것으로 판단한다.

첫째, UN, 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank)과 더불어 세계의 재정제도를 선도해 나가고 있는 국제기구인 OECD가 한국의 국가 및 지방재정에 대하여 상당한 기간에 걸쳐 현상과 문제를 진단하고 그 처방을 제시하였다는 점에서 중요한 의미가 있다. 그리고 제시된 내용들은 우리에게 많은 시사와 교훈을 주기에 충분하다.

둘째, 본 보고서에서 다루고 있는 내용과 정책방향이 금년에 출범한 참여정부의 지방분권 및 균형발전의 국정기조와 여러 면에서 유사성과 공감을 형성하고 있는 점에서 의미가 있다. 지방분권은 다양하게 정의

정책제언

될 수 있지만, 그 핵심에는 지방에 보다 많은 권한과 사무와 재원을 이양하는 정책선택과 아울러 그에 상응하는 지방의 책임성을 중요한 요인으로 내포한다. 향후 일정 기간 재정분권이 진전될 것이 예상되는 이 시점에서 지방의 자율과 유연성을 높이면서 아울러 지방의 재정책임성을 강조하는 OECD 한국보고서의 정책처방은 참여정부의 정책결정에 직·간접으로 관련된 공무원 및 전문가들에게 유익한 정보를 제공할 것으로 보여진다.

셋째, 본 보고서가 재정부문만을 단독적으로 다루지 않고 거시경제 전반에 걸치는 분석·진단의 틀 속에서 국가와 지방재정을 조망하고 그 해결방안을 제시하고 있는 보다 종합적인 접근을 취하고 있는 점에서 상당한 의미가 있다.

넷째, OECD의 재정전문가들이 일정 시간을 두고 한국을 탐방한 다음 관계기관 및 관련 전문가들과 다양한 인터뷰와 실증분석을 거친 다음 그 결과와 정책대안을

제시하고 있는 점에서 내용의 깊이와 넓이를 감지할 수 있다. 특히, 국가간 비교에 정통한 시각에서 한국 재정의 현실과 처방을 제시하고 있는 점은 중요한 의미가 있다.

OECD 한국보고서는 이상에서 언급한 바와 같이 여러 면에서 중요한 의미를 지닌다. 그러나 동 보고서가 한국의 국가 및 지방재정에 대하여 완벽한 진단과 대안을 제시하는 것은 아니다. 중요한 것은 한국보고서에서 진단하고 제시하는 내용들을 우리들이 보다 냉철하고 객관적인 시각에서 재점검하고 재정의 나아갈 방향과 수단을 적절히 선택하는 우리의 지혜이다.

재정분권을 구현하는 제도적 접근과 수단들이 많지만 국가간에 정형화된 경향이 존재하지 않음을 알 수 있다(임성일, 2003). 국가들 중에는 조세제도를 중심으로 정부간 자원배분을 접근하는 국가가 있는가 하면 재정이전제도(보조금제도)를 중심으로 접근하는 국가들이 있다. 예를 들어,

〈표 1〉 주요 국가의 국세·지방세 비중(2000년 기준)

(단위: %)

구 분	단일형 국가						연방형 국가			
	일본	영국	프랑스	이태리	스페인	스웨덴	미국	독일	호주	스위스
국 세	59.7	95.2	85.0	80.0	73.7	56.4	60.4	48.8	77.7	48.8
지방세	40.3	4.8	15.0	20.0	26.3	43.6	39.6	51.2	22.3	51.2

자료 : IMF, Supplement to the 2002 Government Finance Statistics Yearbook, 2002.

(단, 미국은 GFSY 2002); 日本, 總務省, 地方財政白書, 2002(임성일, 2003에서 재인용).

주 : 참고로 이태리와 프랑스의 경우 1999년 통계에 따르면 국세와 지방세의 비중은 각각 84% 대 16%, 82.1% 대 17.9%임; 독일과 호주의 2001년도 비중은 각각 49.4% 대 50.6%, 81.8% 대 18.2%임.

전통적으로 국세중심의 구조를 취하고 있는 영국, 이탈리아는 중앙·지방간의 재정 관계를 보조금제도 중심으로 구축해나가고 있다. 이에 비해 북구의 스칸디나비아 국가들은 중앙·지방간의 재정 관계를 지방세를 강화하는 조세제도 중심으로 운영하고 있다. 그밖에 많은 나라들은 조세와 보조금제도를 적절히 가미하는 재정시스템을 운영하고 있다.

결론적으로, 재정분권의 방향과 제도화 수단은 국가와 시대에 따라 다양한 양상을 보이며, 그것은 특정 국가의 역사와 정치 그리고 사회·경제환경에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 우리나라가 재정분권을 모색하는 과정에서는 우리의 체질과 여건에 맞는 시스템을 구축하는 접근이 매우 중요하다.

이러한 사실을 인식하면서 필자는 이 글이 현행 재정제도와 정책 그리고 국내의 다양한 전문가들이 제시한 대안들을 OECD라는 공신력 있는 국제기구가 보는 시각 및 대안과 비교할 수 있는 계기가 될 수 있기를 기대한다.

이 글은 다음과 같이 구성되고 있다. 서론에 이어 OECD 한국보고서에서 파악하는 한국재정의 실상을 간단히 언급한 다음 한국재정의 발전적 차원에서 제시하고 있는 재정개혁의 방향과 수단에 관하여 언급하고 있다. 마지막으로, 언급된 내용을 종합적으로 정리하면서 글을 맺고 있다.

II. 한국 재정의 실태와 재정개혁 과제

1. 개관 - 요약

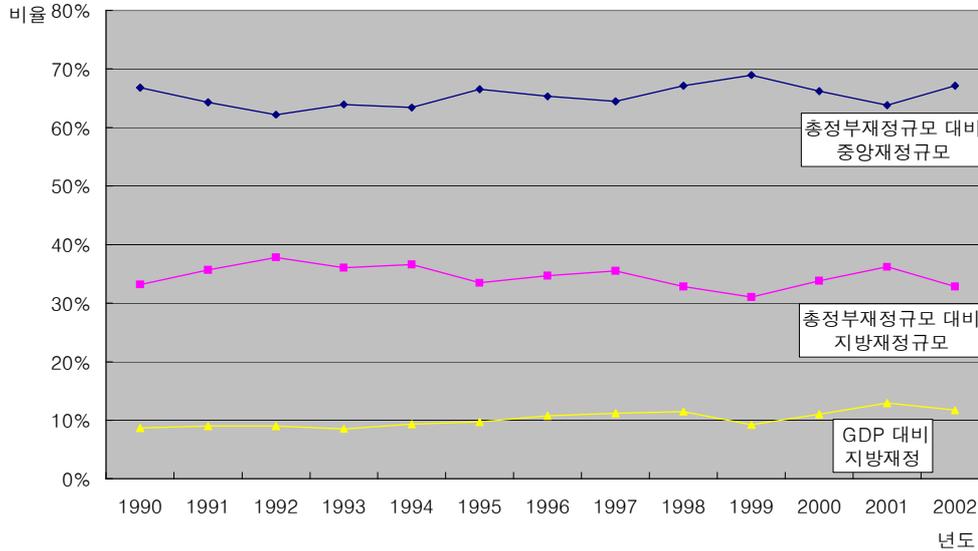
한국은 1980년대 이후 공공행정 부문을 중심으로 분권화를 모색해왔다. 대체로 말해, 그 동기는 1960년대와 1970년대에 억눌려왔던 민주주의와 지방자치를 부활시키고 활성화하는 정치적 목적에서 비롯되었다. 1988년에 지방자치법과 지방재정법이 개정되면서 재정분권(fiscal decentralization)¹⁾과 중앙정부로부터의 각종 권한이양(devolution of powers)이 가속되었다.

그 결과 전체 재정(국가재정+ 지방재정)에서 지방재정이 차지하는 비중은 1990년대 이후 대체로 35-40% 범위에서 변동하는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 지방재정의 비중은 단일국가 중 프랑스와 아일랜드보다는 높지만 연방국가인 미국, 독일, 그리고 북구 제국(단일국가)들보다는 낮은 수준이다. 2003년도 예산을 기준으로 하면 중앙재정과 지방재정은 약 67% 대 33%의 관계에 있고,²⁾ 여기에 교육재정을 포함할

- 1) 일반적으로 한 국가의 재정분권(fiscal decentralization) 상태를 파악하는데는 총 정부지출(중앙+ 지방지출)에서 지방지출이 차지하는 비중이 가장 보편적으로 활용되고 있다(World Bank, OECD 등; 그밖에 세입측면에 초점을 두고 지방의 수입이 총 정부재정수입에서 차지하는 비중을 측정하는 접근도 시도된다).
- 2) 국가의 총예산규모는 233조 8,084억원이며, 이는 중앙정부 155조 6,659억원(67%), 지방자치단체 78조 1,425억원(33%)으로 구성된다. 지방

정책제언

[그림 1] 중앙지방재정의 상대비중 추이(1990-2002)



주: 기획예산처(예산개요 참고자료, 2003), 행정자치부(자치단체 예산개요)의 각 년도 자료를 참조 작성한 것임; 지방재정에는 지방교육재정이 제외됨; 임성일(2003)에서 재인용

경우 양자는 약 5 대 5(51% 대 49%)의 관계를 유지한다.

지방세가 전체 조세에서 차지하는 비중은 지방자치 실시 이전의 10% 내외에서 현재는 약 20% 수준으로 변화되었다. 아울러 분권화가 진전되면서 지방자치단체들이 사용자부담금(사용료·수수료) 등 다양한 세외수입 수단을 적극적으로 활용하는 경향이 뚜렷이 나타났다. 지방자치단체의 재정수입 확보능력과 지출 수준이 동시에 높

아지면서 지역주민의 수요와 선호를 보다 적절히 충족시키는 공공서비스를 발견하고 조정하는 문제가 매우 중요해졌다.

그런데 분권이 본격적으로 진행되면서 새로운 문제와 긴장이 초래되었다. 대표적으로, 지방자치단체들이 재정을 낭비하고 비효율적으로 사용하고 있고 그 결과 국가와 지역발전에 장애가 발생한다는 주장이 제기되면서 중앙과 지방간에 긴장이 초래되는 현상을 지적할 수 있다.

이들 문제 가운데는 성장과정에서 겪어야 할 초기의 어려움으로 간주될 수 있는 것이 있는가 하면 정부간 재정관계가 적절히 만들어지지 못한 결과 발생하는 것들이 있다. 후자와 관련하여 특히, 지방자치단체의 자치권(자율권)과 책임성 두 측면을 적

자치단체의 예산은 자체재원 51조 1,062억원(지방세 28조 8,165억원, 세외수입 20조 258억원, 지방채 2조 2,639억원)과 의존재원 27조 363억원(지방교부세 115,196억원, 지방양여금 48,504억원, 국고보조금 106,663억원)으로 구성되어 있다.

〈표 2〉 국세·지방세수입의 연도별 변화

구 분	1975	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003
국 세(%)	89.8	88.3	87.8	80.8	78.8	79.7	81.9	78.2	80.6	79.8
지방세(%)	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	20.3	18.1	21.8	19.4	20.2

자료: 재정경제부, 조세개요, 2002; 행정자치부, 지방자치단체 예산개요 2003.

주: 2001년에 지방세 비중이 높아진 것은 국가에서 교육청으로 이전되던 국세 교육세 중 일부가 지방교육세로 전환되었기 때문임; 2003년 자료는 예산기준임(임성일, 2003 재인용).

절히 조절하고 균형을 이루어주는 제도적 장치가 미비된 점을 지적할 수 있다.

분권과정에서 발생하는 문제로 인해 중앙정부는 지방자치단체의 예산에 대하여 엄격한 통제(tight control)를 가하는 정책을 추진해왔다. 우선, 지방자치법과 지방재정법에서 지방자치단체로 하여금 균형예산(balanced budget)을 유지할 것을 규정하고 있는 점을 지적할 수 있다. 모든 자치단체들이 지방채 발행에 앞서 중앙정부로부터 승인을 받아야 하는 지방채승인제도는 지방자치단체의 보수적 재정운동을 요구하고 있다. 이와 함께 지방자치단체들이 중앙정부로부터 재정분석 및 진단을 받는 것도 재정통제의 한 부분으로 보여진다. 이러한 가운데 지방공기업의 경영성과에 대한 책임은 지방으로부터 중앙정부로 이양되었다.

지방자치단체의 재정능력(fiscal capacity) 면에서 자치단체간에 상당한 격차가 존재하는 문제가 있다. 예컨대, 재정자립도의 경우 서울시(94%)와 같이 매우 높은 지역이 있는가 하면 전체 자치단체의 약 80%가 재정자립도 50-90% 수준에 머무르고 있는 실정이다. 이와 같은 재정력 격차

문제는 현재 중앙정부의 지방교부세와 기타 보조금제도를 통해 문제의 해결이 모색되고 있다. 그러나 이와 같은 접근방식에는 다음과 같은 문제점이 있다.

(1) 세원공유제도(tax-sharing system) 즉, 지방교부세는 재정의 수직적, 수평적 불균등(vertical, horizontal fiscal imbalance)현상을 교정할 목적으로 도입되었다. 그러나 지방교부세의 재정형평화 기능은 특히, 일반 시의 경우 그 효과가 상당히 제한적으로 나타나고 있다(Lim, 2002). 지방교부세의 배분공식이 상당히 복잡하고, 예측 불가능한 재정수요를 충당할 목적으로 도입된 특별교부세의 경우 중앙정부의 재량(discretion)에 의해 결정되는 경향이 나타난다.

(2) 조건부보조금(conditional grants) 즉, 국고보조금은 매우 구체적인 정책목적을 수행하기 위해 만들어진 보조금이다. 특히, 지방의 입장에서 볼 때 국고보조금은 운영의 탄력성이 거의 없고 대규모 행정비용을 초래하는 특성을 지닌다. 이론적으로 말하면, 조건부보조금은 국가차원의 외부효과(nation-wide externalities)나 정책목적

정책제언

반영하는 사업을 진작시키는 용도에 사용된다. 그러나 현실적으로 전체 국고보조사업 중 약 1/5 정도의 사업들만이 그러한 효과를 발생시키는 것으로 분석되었다(Kim, 2000). 국고보조금의 지방비부담(matching fund)제도는 특히, 조건부보조금에 상당히 의존할 수밖에 없는 재정빈곤 농촌자치단체에게 재정부담(financial burden)을 초래하고 있다.

광역자치단체와 기초자치단체 등 서로 다른 수준의 지방자치단체간에 재정의 수입·지출 책임이 제대로 규정되지 못하는 문제는 상당히 우려할 만한 상태이다. 그동안 분권이 진전되면서 정부기능이 중앙으로부터 지방으로 점진적으로 이양되었고, 그 중에서도 특히 자치단체의 사회복지기능이 크게 늘어났다. 그러나 이러한 기능이양 및 조정과정에서 서로 다른 수준의 지방자치단체들이 담당하는 기능과 책임에 대하여 명확한 구분이 주어지지 못하고 있다. 그 뿐 아니라 서로 다른 수준의 자치단체들간에 재정의 수입·지출 책임(spending and financing responsibilities) 면에서 과도한 중복현상이 나타나고 있다.

이러한 현상이 나타나는 것은 관계법규에서 책임분담을 명백히 해주지 못하는데도 일부 기인한다. 그러나 그 못지 않게 광역자치단체들이 중앙정부로부터 자신에게 위임된 기능을 기초자치단체에게 재이양(re-delegate)시키는 과정에서 책임이 모호해지는 현상과도 관계가 있다.

교육부문은 지방자치단체가 담당하는 기능이 아니며, 그 재원은 주로 중앙정부의

재정에서 충당된다(지방교육재정의 약 3/4이 중앙정부에 의해 지원되고 있음). 교육기능은 광역(교육위원회) 기능에 속하기 때문에 기초자치단체들은 교육에 대한 행정·재정책임이나 시설투자유인을 거의 갖지 못하는 실정이다. 최근 들어 중앙정부는 지방자치단체로 하여금 지방교육 부문에 더 많은 재정지원과 투자를 하도록 정책조치를 취하였지만 그것은 근본적인 처방과 거리가 있다. 지방자치단체들이 행·재정적 책임을 가지면서 지방교육부문에 깊이 관계하려면 지금과 달리 보다 근본적인 변화가 주어져야만 한다.

2. 미래의 재정개혁 과제

한국의 재정지출 관리부문(management of public expenditure)은 여러 면에서 개선할 여지가 많다. 앞으로 중앙재정과 지방재정에 대하여 주어질 장래 지출압력을 고려해볼 때, 정부는 지금부터 효과적인 재정지출관리를 위해 보다 종합적인 개혁 프로그램을 구축해야 한다. 이때 재정개혁의 목적은 재정의 지속성(fiscal sustainability) 확보와 재정지출의 투명성(transparency), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency) 증진에 두어야 한다.

이와 관련하여 강조되어야 할 주요 요인으로는, (1) 재정관리를 중기지출의 틀(medium-term expenditure framework) 안에서 관리하는 접근과 (2) 공공부문의 성과(결과)에 대한 탄력성과 책임성(flexibility and accountability)을 높일 수 있는

현대식 공공관리수단을 도입하는 접근이다. 이와 더불어 각종 재정개혁 프로그램들이 국민의 지지를 받는 가운데 투명한 방식으로 동시 병행적으로 착수되는 것도 매우 중요하다.

이러한 사실을 인식하면서 지금부터는 재정개혁의 주요 과제와 그와 관련된 구체적인 정책권고에 관하여 기술하고자 한다.

(1) 재정 지속성(fiscal sustainability) 확보와 예산제도의 개편

재정의 지속성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 예산제도, 조세제도, 지출과 관련된 제반사항에 걸쳐 전체적 우선순위를 중기적 관점에서 검토해야 한다. 단년도 예산들 체제에 의존할 경우 정책결정권자들이 확고한 재정정보와 재정규율 아래 정책을 결정하기가 어렵다. 만일 현재와 같이 단년도 예산제도가 계속 유지되면서 공식적인 재정규칙(formal fiscal rules)이 체계적으로 정비되지 못한다면 장차 재정확대 압력에 직면하게 될 경우 재정규율(fiscal discipline)이 크게 훼손될 가능성이 있다. 이러한 사실을 고려할 때 재정의 중기지출들을 수립하고 그 안에서 연 단위의 정책결정을 하는 방식으로 제도개편을 도모하는 것이 재정개혁 차원에서 가장 중요하다.

한마디로, 예산제도를 단년도 중기예산과정(multi-year, medium-term budgetary process) 체제로 전환시킬 필요가 있다. 보다 구체적으로, 주요 재정경제정보 - 중기 거시경제 예측, 계속사업비용 추계, 정책변

화에 따른 비용변화 등의 정보 - 에 기초하는 3-4년 단위의 연동식 다년도 예산(rolling multi-year budget)제도를 도입해야 한다. 이와 같이 예산제도를 바꿀 경우 예산서 속에 거시경제 예측과 관련된 각종 가정들을 포함시키는 정책변화가 필요하며, 이 부분에 있어서는 특히 재정부와 기획예산처간에 상호 협력체제가 구축되는 것이 중요하다.

OECD 국가들의 경험을 보면 중기예산이 성공하기 위해서는 반드시 강력한 정치적 의지가 뒤따라야 한다. 정치적 의지를 토대로 재정책임법(Fiscal Responsibility Bill)을 제정하여 공공지출에 대한 통제를 뒷받침하고 재정 지속성, 효과성, 효율성을 확보해야 한다.

이와 함께 정부는 하향식 접근(top-down approach) 방식으로 예산을 수립하는 방안을 깊이 검토할 필요가 있다. 구체적으로, 예산의 총지출 상한을 설정한 다음 전략적 우선순위에 따라 각 중앙부처별로 예산을 할당하는 방식이다. 이렇게 해줌으로써 기획예산처는 현재의 각 중앙부처별로 예산의 세부내역을 파악하고 할당해주는 체제로부터 벗어나 각 부처에게 지출우선순위의 전략적 지침(strategic guidance)을 제공하는데 초점을 맞출 수 있다. 이러한 시스템이 구축될 경우 각 부처는 중기경성예산제약(hard budget constraint) 아래에서 자유롭게 재정자원을 재 이동할 수 있는 재량적 재정운명을 할 수 있다. 하향식 예산접근과 함께 중기지출들이 체계적으로 가동된다면 정부의 재정총량에 대한

정책제언

통제와 자원할당(중기 전략 우선순위에 따른 자원할당)에 대한 능력이 크게 향상될 것으로 예상된다.

재정 지속성을 확보하기 위해서는 정부 내의 다양한 회계들을 체계적으로 통합하는 접근이 요구된다. 구체적으로, 특별회계와 기금을 통합하여 그 수와 재정규모를 축소시켜야 한다. 특별회계와 기금들 가운데서 기능이 상호 중복되는 것은 통합해야 하고, 더 이상 본래의 도입목적을 충족시키지 않는 특별회계나 기금은 폐지되어야 한다. 이러한 과정에서는 목적세(earmarked tax)나 다양한 준조세(quasi-tax)의 폐지를 겨냥하는 조세개혁이 병행되어야 한다.

이때 계속 유지되는 것으로 결정된 회계와 기금에 대하여는 종전보다 더 향상된 질적 관리가 이루어져야 하고, 일반 국민을 위한 정보공개체제와 평가시스템이 강화되어야 한다. 새로운 특별회계를 신설하는 것이 불가피할 경우 엄격한 기준심사를 거치도록 하는 한편 가능한 일몰규정(sunset clause)을 적용하도록 유도하는 것이 바람직하다.

재정통제에 있어서 가장 기본적이고 필수적인 수단인 예산관리를 위해서 예산관련 문건(budget documents)을 종합적이고 투명하게 관리하는 관행을 정착시켜야 한다. 여기에는 정부 운영과 관련된 종합정보 - 예컨대, 준 재정활동(quasi-fiscal activities), 조세지출(tax expenditure), 정부 보증행위, 주요 우발채무(contingent liabilities), 기타 재정위험상황 등 - 가 포함되어야 한다. 이와 같은 종합재정정보는

재정정책의 제 수단을 토의하고 정책을 최종 결정하는 과정에서 매우 유용한 수단으로 기여한다.

정부 전체의 재정현황을 보여주는 통합 재정통계(consolidated government finance statistics)는 종전보다 개선되고 있지만, 예산정보를 보다 자주 그리고 적시에 보고해주는 체제로 개선하는 노력이 필요하다. 그리고 정부회계제도를 현행 현금주의회계(cash accounting)에서 발생주의회계(accrual accounting)로 변화시키는 정책 목표는 늦어도 2005년까지는 충족되어야 한다. 끝으로, 재정 투명성이 보장되기 위해서는 정부의 재정정책과 관련된 정책의도, 예측, 결과에 관한 정보가 일반국민에게 신뢰할 수준에서 제공되는 것이 매우 중요하다.

(2) 유연성 있고 결과중심(results-focused)적인 공공관리

중앙정부와 지방자치단체는 물론 기타 공공부문 전반에 걸쳐 서비스 공급의 개선과 관련된 인센티브 시스템을 강화해야 한다. 현재 진행중인 바와 같이 정부부처와 개별 기관에 대하여 재정의 유연성과 자율성을 제공하는 노력을 지속할 필요가 있다. OECD 제국의 경험에 의하면 재정의 자율성을 부여하면서 결과에 대한 책임성을 요구하는 접근은 재정의 효율성을 높이는 데 크게 기여한 것으로 나타난다.

따라서 한국의 재정운영도 OECD 국가의 경험을 살려서 전통적인 투입중심

(input-focused)의 예산 및 재정지출관리 체제로부터 산출 및 결과(outputs and outcomes)를 중심으로 하는 새로운 시스템으로 전환하는 것이 바람직하다. 그러나 각 국가마다 그 정치·사회적 여건과 정부의 형편이 다르고 재정개혁의 경로와 성공 및 실패의 정도가 다르게 나타난 점을 인식할 때 그 구체적 접근에 있어서는 한국적 상황에 가장 적절한 대응방안을 취해야 한다.

(3) 재정 책임성(fiscal accountability) 강화

정부활동의 성과(결과)에 대한 재정책임성 강화 노력은 특히, 예산 및 재정관리 시스템 부문에서 나타나야 한다. 구체적으로, 종전보다 더 유연하고 결과에 초점을 두는 체제로 변화되어야 한다. 아울러 재정의 “돈 가치(value-for-money)”를 극대화시키는 감사체제를 개발하고 재정투자사업에 대한 체계적인 평가체제를 구축하는데 역점을 두어야 한다. 이와 관련하여 오스트레일리아의 사업평가(programme evaluation), 스웨덴의 연간 재정 및 성과보고서(financial and performance statements)의 공신력에 대한 감사보고, 재정관리의 관심을 주요 목표와 결과에 집중하는 성과측정방식(영국) 등을 참고할 것을 제안한다.

성과중심의 예산체제를 채택하더라도 법과 절차적 순응(legal and procedural compliance)을 요구하는 전통적 재정책임성 부분이 결코 소홀히 다루어져서는 안되는 점을 강조할 필요가 있다. 특히, 새로운

예산제도나 성과측정을 실제 적용하는 것이 어려운 부분에 있어서는 법령과 규칙에 기초하는 전통적 재정관리가 중요하다.

(4) 시장원리(market principle) 적용

공공서비스의 공급에 시장메커니즘(market mechanism)을 적용하여 효율성을 높여야 한다. 이와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체(기타 공공기관 포함)로 하여금 행정서비스의 공급 및 지출과 관련된 수범사례(best practice)를 공공·민간부문 전체에 걸쳐 벤치마킹(benchmarking)하도록 유도할 필요가 있다. 아울러 내부계약, 증서제도(voucher), 사용자부담금제도 등을 적극적으로 활용하는 시장친화적 정책을 추진해야 한다.

시장중심의 재정관리체제가 완전히 결실을 맺기 위해서는 무엇보다도 공공부문에 경쟁의 압력을 강화하는 접근이 필요하다. 이와 관련하여 특히, 정부기능(사업)의 입찰과정에서 경쟁을 강화시키고, 사회기반시설의 구축에 민간부문의 참여를 적극적으로 유도하는 정책이 필요하다.

(5) 효과적인 분권(decentralization)의 추구

현재 진행 중인 재정분권(fiscal decentralization)과 권한이양(devolution of power)은 공공지출의 효과성을 향상시키는 중요한 기회가 될 것이다. 이러한 변화의 과정에서 취해야 할 기본방향은 지방자치단체에 대하여 자율과 유연성을 제공하는

정책제언

동시에 책임성을 강화하는 접근이다. 따라서 정부간 재정이전제도는 지방자치단체의 재정지출 효율성과 책임성을 높이는 유인 정책을 강화시키는 방향으로 개선되어야 한다. 재정이전제도 중에서 재정균등화를 목적으로 하는 지방교부세제도는 자치단체 간의 수평적 형평을 조정해주는 기본수단으로 강화되어야 한다. 동 제도에 일부 내포된 조건부 요소는 최소화되어야 하고, 배분기준은 보다 명확하고 객관적으로 개선되어야 한다. 국고보조금 중 소규모 조건부 보조금(conditional grants)은 통합조정을 통해 과감하게 일반보조금(general grants)으로 바꾸어야 한다.

종합적으로, 정부의 재정이전제도 가운데 조건부보조금이 차지하는 비중은 크게 축소되어야 한다. 보조금제도의 정리·조정 과정에서 계속 유지될 조건부보조금에 대하여는 보조사업의 성과를 평가하는 제도적 장치를 마련하는데 중점을 두어야 한다. 앞서 언급한 성과중심 예산 및 재정관리체제를 중앙정부는 물론 지방자치단체에도 동시에 실시해야 한다.

이와 같은 재정분권을 추진하는 과정에서는 현재 지방자치단체 수준별(광역, 기초 등)로 구분된 재정의 수입 및 지출책임에 대하여 깊이 재검토하고 조정해 주어야 한다. 이 과정에서는 자치단체 수준별 기능배분(행정·재정기능 배분)이 서비스 공급 능력(competency)을 토대로 이루어져야 한다. 현재 광역과 기초자치단체간에 권한이 공유되고 있는 행정서비스에 대하여는 재원조달 및 지출부문에 보다 명확한 목표

와 규칙을 설정함으로써 양자간에 협력체계가 구축되도록 만들어 주어야 한다.

그밖에 지방자치단체의 재정책임성을 제고시키는 방안으로는 재무보고 기준의 수준을 높이는 방안(발생주의 회계도입 포함)과 그 결과를 주민에게 공표하는 체제를 구축하는 방안을 지적할 수 있다. 1996년 이후 실시되고 있는 지방재정분석제도 는 새로운 지방기준(인프라(infrastructure) 서비스, 보건 및 교육과 관련된 지표 등)을 적절히 보장하는 가운데 확대시킬 필요가 있다(지방자치단체의 재정성과를 감사·감독하는데 있어서 규범과 지표를 적절히 선정하는 것보다 더 중요한 것이 없음을 명심할 필요가 있다).

III. 종합

이 글은 OECD가 출간한 한국보고서로부터 시사와 교훈을 얻고자 하는데 그 목적이 있다. 여기에 정리된 내용의 대부분은 필자의 주관적 견해가 아니라 OECD의 관점에서 진단하고 있는 우리나라 재정의 실상과 개혁과제들이다. 지금까지 제시된 내용을 토대로 OECD 보고서에서 제시하는 정책제안을 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

(1) 재정의 지속성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 중기지출의 골격을 수립하고 그 안에서 연 단위 예산이 역할을 할 수 있는 체제를 구축해야 한다. 아울러 예산수립 및 집행과 관련된 거시경제 예측과정

(macroeconomic forecasting process)을 한층 강화해야 한다.

(2) 예산과정을 보다 종합적이고 투명하게 개선해야 한다. 특별회계와 기금을 과감하게 통합 정비해야 하며, 예산외 자금을 예산시스템에 통합시키는 노력이 필요하다. 그리고 예산관련 문건에 대한 종합적 관리와 투명성 제고에 노력을 기울여야 한다. 중앙정부와 지방자치단체 모두 가능한 빠른 시일 내에 발생주의 회계제도를 도입해야 하고, 재정정책과 관련된 정책의도, 예측, 결과에 대해 국민(주민)에게 분명하게 공개해야 한다.

(3) 보다 유연하고 성과중심적인 공공관리를 추구해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 모두 행정서비스 공급과 책임을 제고시킬 수 있도록 인센티브제도를 확대 적용해야 한다. 그리고 성과중심 예산과 재정관리가 제대로 추진될 수 있도록 성과지표를 개발해야 한다.

(4) 성과감사(performance audits)체제를 확대시켜 재정 책임성 구조를 강화시키는 제도적 틀을 정립해야 한다.

(5) 공공자금이 사용된 서비스를 대상으로 시장기구의 역할을 강화시킨다. 이를 위해서는 경쟁을 고취하고 시장기구에 의한 “신호기능(market signals)”을 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 벤치마킹, 내부계약, 위탁, 증서, 사용자부담금 등의 수단들이 적극적으로 활용되어야 한다.

(6) 분권이 보다 효과적으로 전개될 수 있도록 관련 장치와 수단을 제고시킨다. 구

체적으로, 지방자치단체의 자율과 탄력성을 높여주면서 동시에 책임성을 물을 수 있는 방향으로 분권이 추진되어야 한다. 이와 관련하여 재정이전제도 중에서 지방교부세제도의 형평화기능을 개선하고, 형평화 배분기준을 보다 명확하고 객관적으로 개선해 주어야 한다. 그리고 국고보조금과 같은 조건부보조금의 비중을 과감하게 축소하는 재정개혁이 필요하다. 이와 동시에 보조사업에 대한 성과평가도 개선·강화되어야 한다.

(7) 마지막으로, 지방자치단체의 재무보고 기준을 한 단계 높여야 하고 성과지표를 개발하는 노력이 병행되어야 한다.

〈참고문헌〉

임성일, “분권시대의 중앙·지방간 재원배분 체계 재구축”, 한국지방재정공제회·한국 지방재정학회 세미나 발표논문, 2003.

Kim, Junghun, “A Study on Specific Grants,” KIPF, 2000(in Korean).

Lim, Sung Il, “Reform of the Intergovernmental Fiscal Transfer System in a Changing World: The Case of Korea,” KALF·IMF Conference, 2002.

OECD, Economic Surveys: Korea, 2003.

