

지방예산제도의 개혁방향

이 수 범

인하대학교 교수전 한국지방재정학회 회장

1. 중앙재정과 지방재정

1) 중앙·지방재정의 기능

국민경제 내에는 공공경제주체로서 중앙정부와 지방정부가 있다. 이들 두 개의 경제주체는 정부활동에 수반되는 경제행위라는 점에서는 공통점을 가지고 있으나 그 기능, 서비스의 성격, 자원조달 방식, 보상관계, 부담의 기준, 활동의 목적, 규모성, 구조 그리고 대표성의 문제 등에 관하여 다른 특징을 가지고 있다.

지방예산제도의 개혁에 관하여 논하기 위해서는 중앙재정과 지방재정의 본질을 논하고 각 재정이 목적하는 기능이 무엇인가를 먼저 논술하는 것이 중요하다. 왜냐하면 그 본질을 파악하여야 두 재정·예산제도의 기능과 방향 그리고 개혁방향을 분명히 할 수가 있기 때문이다.

중앙재정·예산의 기능은 경제의 성장안정, 자원배분, 소득의 재분배, 사회복지 그리고 비경제체의 시장경제 교란 제거 장치등 국가경제문제를 전국적으로 포괄하여 효율화하는 기능을 수행한다. 반면 지방재정·예산은 지방주민의 생활과 연계되는 자원의 적정배분 기능에 집중된다고 할 수 있다.

중앙정부와 지방정부가 생산하는 공공재는 각기 그 특이성이 다르다고 하는 것은 각 주체가 생산하는 공공재의 특성에서도 나타난다. 중앙정부가 생산하는 공공재는 순수공공재(pure public-goods)로서 공공재의 특성인 비경합성(none-rival consumption)과 비배제성(none-exclusion)을 둘다 가지고 있는 것이 특징이다. 그러나 지방재정이 생산하는 공공재는 한가지 특성만 가지고 있는 경우가 대부분이다. 전자의 예로서 국방, 치안, 외교 등이 있고 후자의 경

우로서는 주택 및 택지사업, 수도사업, 상하수도, 지하철 등을 들 수가 있다.

지방재정과 중앙재정은 그 재원조달면에서도 차이가 있다. 중앙재정은 주로 조세수입에 의존한다. 이에 반하여 지방재정은 재원조달을 조세수입도 있으나 그 비중은 상대적으로 미약하고 수수료, 사용료 등 각종 세외수입과 중앙정부보조금, 지방교부세, 지방양여금 등 지방재정조정제도에 의존한다는 것이다.

지방재정의 경제거래는 중앙정부의 경제거래와도 그 본질상 차이가 있다. 중앙정부의 경제거래는 조세를 징수하고 일반적 보상을 지급하는 보상관계를 특징으로 한다. 이에 반하여 지방정부의 경제거래는 개별적보상관계를 가지고 있다. 물론 지방정부의 경제거래도 일반적 보상관계를 가지고 있는 경우도 있으나 지방재정의 경제거래는 공권력적 결재거래 외에 급부적 행정관계가 많고 이로 인하여 주민들은 개별적 편익을 받는 경우가 많다.

중앙정부의 재원조달 원칙은 능력에 따른 부담의 원칙이 일반적이다. 이에 반하여 지방정부의 재정은 응익부담의 원칙이 적용된다. 나아가 재정제도의 운영 평가기준으로는 효율성과 공평성이 그 기준이 되는데 지방정부는 자원의 적정배분의 효율성 문제가 중시됨에 반하여 중앙정부는 공공지출 및 수입의 공평성에 더 중요성을 두고 있다. 그 이유는 지방재정은 경제의 안정 성장 보다는 주민생활과 직결된 지방공공재 등 자원의 적정배분을 위한 조정 기능이라 하겠다.

이상과 같이 중앙과 지방정부의 기능을 검토하여 보면 정부의 기능은 결국 국민의 행복 추구를 위한 정부의 경제활동이라는 점에 귀결된다. 그 행복 추구의 구체적인 목적을 지적하면 정부는 모든 국민의 자유경쟁에 의한 경제활동을 보장함으로써 행복을 최대한 보장하기 위하여 순수공공재(pure-public goods)를 생산·공급하는 반면 시장경제를 보완하기 위하여 준공공재(quasi-public goods)를 공급하면서 경제의 안정적 성장을 기하고 소득의 재분배를 이룩하며 자원의 적정 배분을 위한 조정을 한다는 것이다. 따라서 중앙·지방정부의 기능은 같은 목적을 수행하는 것이며 상호 동일목적 달성을 위하여 행하는 중앙·지방정부의 기능인 것이다. 다만 국민 수요(public-demands)를 효율적으로 충족하기 위한 기능을 재 배분하고 있는 것에 불과하다. 이같은 관점에서 정부정책을 달성하기 위한 중앙·지방정부의 예산제도와 기능을 접근한다.

2) 중앙·지방예산

예산은 정부의 사업정책을 달성하기 위한 수단의 기능을 갖는다. 정부의 사업정책은 바로 공공재와 준공공재를 생산하는 정책이다. 정부(who)의 정책은 어떤 공공재를, 어떻게(how), 언제(when), 무엇(what)을 위하여 왜(why)생산하는가를 결정하는 사업계획을 말한다. 중앙정부는 전체국민의 편익을 극대화 그리고 얼마만큼(how much)하기 위하여 순수공공재를, 지방정부는 주

민의 수요 극대화를 위한 지역수요 준공공재(quasi-public goods)를 우선으로 하여 생산하는 사업계획을 수립하여야 한다. 이 같은 사업계획을 달성하기 위한 단기적인 자금계획이 바로 예산인 것이다.

이같이 자금(예산)계획은 사업계획을 전제로 하는 것이다. 정부의 경제활동으로서의 사업계획은 국가 전체로서의 사업계획과 지방정부 단위로서의 계획의 수립인 것이다. 따라서 지방정부 단위의 사업계획의 수립의 합은 국가 수준의 사업계획의 목표와 일치하는 것이다. 이같은 전체로서의 사업계획의 목표를 달성하기 위하여 중앙·지방정부는 1년간의 정책 목표를 수립하고 이를 위한 예산을 편성하는 것이다.

R. A. Musgrave 교수는 정부의 재정 및 예산기능을 경제의 안정과 성장, 소득의 재분배 그리고 자원배분의 조정 3가지로 제시한 바 있다. 중앙정부와 지방정부가 위 2가지 기능을 유기적으로 배분한다면 그러므로서 국가 전체의 재정 및 예산의 목표를 효율적으로 달성하고자 한다면 어떤기능이 중앙·지방정부의 고유기능에 대응하는 사업계획인가를 검토하여 볼 필요가 있다. 그 기능이 바로 중앙·지방정부의 사업계획이고 예산서인 것이다.

먼저 두 재정의 기능과 경제안정과 성장면에서 접근하여 본다. 경제의 안정과 성장은 국가경제의 문제로서 지역경제권에서는 다룰 수 없는 문제인 것이다. 지역경제의 안정과 성장은 전 국민에게 인간다운 생활이 보장될 때 가장 생산적이고 효율적이며 지역경제의 활성화가 바로 국가경제의 안

정과 성장의 문제는 아닌 것이다. 이 정책은 정부의 경제정책, 산업정책, 금융정책, 화폐정책, 무역정책, 교육정책, 기술정책, 통신정책 등 일관된 정책하에서 전국적으로 다룰때만 달성될 수 있는것이므로 중앙정부에 배분되어야 함이 타당하다.

두 번째로, 소득재분배의 관점에서 접근하여 보자. 이 기능은 전국적인 부의 분포도, 소득재분배 대상의 범위와 연관해서 접근할 수가 있다. 이는 중앙정부의 정책사업으로 배분되어야 한다. 그 이유는 소득재분배는 세입과 세출 2가지 방면에서 이루어질수 있는 정책인 바, 세입면에서는 누진세율정책(progressive tax rate policy)이, 세출면에서는 이전적 지출(transferable expenditures)을 통하여 효율적으로 달성할 수가 있기 때문이다. 현실에는 지역경제력의 차이가 심하고 따라서 협소한 지역내에서의 소득 재분배란 실효성이 없는 정책이며 지방세체제는 전통적 직접세체제이고 또 누진적 조세정책은 지역간 인구이동의 결과를 초래함으로 실효성이 없는 것이다. 다만 지역의 현실을 예리하게 관찰할수 있다는 정책면을 고려한다면 민생안정을 위한 구호나 사회보장비의 지출과 같은 소득재분배 정책은 지방정부에의 배분이 가능하다 하겠다.

세 번째로, 자원배분의 관점에서 접근하면 각 경제 주체가 생산하는 공공욕구(Public wants)를 그 편익을 수혜하는 범위를 기준으로 구분할 수가 있다. 국방, 국가정보관리, 국가적차원의 안보, 외교, 교육, 과학기술 같이 국가유지에 필요한 자원

의 배분은 국민 전체에 골고루 편익을 제공함으로써 중앙정부의 정책으로 배정하여야 한다. 반면 방범치안 등 사법, 소방, 상하수도, 지하철, 공원 등과 같이 주민생활 내지는 지역경제활동에 편익을 발생하는 정책 사업은 한정된 지역의 한정된 국민에게 편익을 제공함으로써 각 지방정부에 의하여 제공되어야 하며 따라서 지방정책사업에 배정되어야 한다.

3) 지방예산의 위치

(1) 지방정부 재정·예산제도의 역사성

이같이 중앙재정과 지방재정의 본질, 기능 등을 구분 정리하였으므로 양 재정의 한계와 예산제도의 바람직한 개혁방향을 접근할 수 있다.

지방예산은 지방사업계획을 구체적으로 실행하는 자금계획이라고 할 수가 있다. 다시 말하면 지방예산은 광의로는 중앙정부 사업이 아닌 “국가사업(전국적 경제안정과 성장, 소득의 재분배 그리고 자원의 적정 재배분)”을 공급하는 재정의 일부로서의 지방정부의 사업을 실행하는 자금계획이라고 할 수 있다. 반면 협의로는 한정된 지역 주민의 생활 및 경제활동의 직접수요를 충족해주는 공공서비스 제공사업의 자금계획이라고 하겠다.

이같은 특징은 어느 국가나 같은 이론을 전개한다. 그러나 각 재정기능의 한계는 각 국가의 역사성과 정치성과 연계하여 지방 재정(세입)을 검토하면 잘 나타나고 있다.

이같은 관계는 각 국가의 정치적 역사의 발전과정과 직결되어 차이가 있다. 이같은 차이는 「연방형」, 「자치부재형」, 「절충형」의 3가지로 구분 접근할 수가 있다.

「연방형」국가에서는 중앙·지방재정의 한계를 수평적·협력적 관계로 정립하고 있다. 이같은 연방형국가에서는 중앙정부와 지방정부는 각각 세입면에서 독립된 과세권과 세출집행권을 가지고 있어 중앙정부는 지방정부의 재원의 확보, 심의, 의결 집행에 간섭하거나 승인을 요구하는 예가 거의 없다. 따라서 재정계획(사업계획의 수립 및 예산의 편성)의 수립 집행은 독립적이다.¹⁾ 여기에 속하는 국가로는 미국, 캐나다, 독일 등을 들 수가 있다.

「자치부재형」 국가는 이와는 더욱 상황이 반대이다. 이같은 모형에서는 지방단위의 자치단체가 존재하지 않는 경우이다. 이같은 국가에서는 지방행정조직은 존재할 수가 있다. 그러나 자치권을 가지고 있지 않는 지방조직임으로 지방행정조직 즉 중앙정부의 하부 지방행정 조직에 불과하다. 이같은 국가에서는 중앙과 지방재정 관계는 단일조직의 상·하부관계에 불과한 경우이다. 전제국가 내지는 독재국가가 여기에 속한다.

「절충형」의 국가는 위 2가지 형의 중간에 위치하여 있는 경우이다. 즉, 중앙집권적 국가인데 지방자치단체를 인정하고 동단체에 인격을 부여하며 나아가 국가주권

1) 다만 예외적으로 revenue-sharing system이나 보조금제도(grant)를 통하여 지방정부의 재정사결정에 영향을 줄 수는 있다.

의 수권범위 내에서 제한된 자치권을 부여한 국가가 여기에 속한다. 수권범위는 다양하다. 의회를 인정하는가 하면 인정치 않는 국가도 있다. 단체장의 선출을 인정하는가 하면 임명제를 택하는 경우도 있다. 이 경우 중앙정부는 지방정부에 대하여 부적 위치에서 지도력을 구사하는 경우가 일반적이다. 과거 우리나라가 여기에 해당한다.

(2) 한국 지방예산제도의 위치

한국이 지방예산제도는 과거 강력한 「중앙집권적 절충형」에 속한다 하겠다. 이같은 현실은 한국의 지방재정의 위상을 보면 입증된다.

첫째, 한국의 지방재정은 일정한 범위내에서 탄력세율을 인정하고 있으나 독립된 과세권은 없다.

둘째, 한국의 세원은 중앙정부에 편중되어 있다.

셋째, 한국의 지방재정은 중앙재정조정제도에 의존되어 있다.

넷째, 기채권은 중앙정부의 승인을 받아야 한다.

다섯째, 지방정부의 예산은 일정부분 중앙정부에서 작성한 예산편성지침을 적용받고 있으며, 집행결과 감사는 감사원 및 중앙정부에서도 감사기능을 수행한다.

여섯째, 국가사무와 지방사무의 구분이 모호하게 운영되고 있다.

일곱째, 지방정부는 국가사무를 처리하면서도 이에 대응한 비용부담관계가 명확하지 않다.

이같은 현실은 전향에서지적인 자치부재형의 경우와같이 지방예산제의 한계점을 제시한다.

2. 지방예산제도의 개혁

1) 지방재정(예산)의 속명

지방자치단체(재정)는 국가(경제)라고 하는 경제권내에 존재하는 수 많은 경제주체들 중의 하나로서 구성원의 지위를 가진다. 국가의 경제가 붕괴하고 국민경제가 불안하게 되면 지방자치단체 경제권내의 경제역시 이같은 불안한 영향권에 있게 되고 당연히 중대한 악영향을 받게된다. 국가경제가 없으면 지방경제도 존재할 수가 없다. 지방재정은 세입에 있어서도 지역간 심각한 부의 불균형 문제로 중앙정부의 재정조정을 받지 않을수 없다. 재정면의 실상을 보면, 지방자치단체의 재정자립도는 평균 76.7%²⁾에 불과하다. 서울과 5대 광역시를 뺀 도의 재정자립도는 전남이 최저로 25.7%이다(서울은 98.7%로 격차가 심하다.). 이는 미국의 시, 카운티의 평균 재정자립도 85%의 1/3수준도 안된다. 시군구의 경우를 보면 전남 신안이 최저로 9.7%이다. 나아가 지방재정은 지역경제에 있어 국가사무를 처리하지 않을 수 없는데 이를 처리하기 위하여는 중앙정부의 재정지원을 받지 않을 수가 없다. 이것이 바로 「지방재정의 속명」적 문제를 제기한다.

2) 93년도 기준

2) 국가재정(예산)과 지방자치단체 재정(예산)과의 연계

(1) 국가재정(예산)정책의 부분로서의 지방재정(예산)정책

중앙재정이나 지방재정은 다 같이 국민경제적 목표를 달성함을 목적으로 하고 있다. 나아가 예산정책에 있어서도 중앙예산정책이 거시적 전국적인 국민경제적 목표를 청사진으로 하여 수립되는 것이라면 지방예산정책은 이같은 중앙예산정책의 패러다임 속에서 지역의 경제적 특수성과 주민의 수요를 반영하는 청사진이라고 하겠다. 이러한 관점에서 혹은 「자치부존재형」정치체제하에서는 중앙예산정책은 지방예산정책에 적극적으로 관여도 하고, 「연방형」정치체제하에서는 동반자적 협력적 관여를 하기도 하며 「절충형」정치체제하에서는 이같은 양형의 중간자적 기능을 수행하기도 한다.

현대에 와서는 일반적으로 중앙예산정책은 지방예산정책에 구체적이고 개별적인 지시나 간섭은 지양하고 지역적 불균형의 완화, 행정 서비스의 표준화·전문화·단순화, 지역경제의 안정적 성장과 같은 국민경제적 목표의 달성에 그 한계를 설정하여 그 범위내에서 관여하고 있다.

이같은 관점에서 국가경제의 성장·발전이라는 차원에서는 지방지역발전종합계획과 예산(규모)의 확정은 중앙예산과 함께 포괄적으로 확정되어야 바람직하다. 현대에 와서는 이같은 관점에서 국가사무와 지방

사무의 개념을 공동사무라는 개념으로 발전시키고 있다. 나아가 중앙정부(국회포함)와 지방정부(지방의회 포함)의 기능 재배분과 조세수입의 합리적 재배분(중앙·지방 공동사무화와 공동세제도 도입의 검토)이 이루어져야 한다는 주장이 강하다. 이같은 논리를 전제로 지방정부의 사업계획(중앙고유업무, 전국지방자치단체국가업무, 각 지방자치단체 고유업무 등 포함)을 수립 확정하여 중앙·지방정부가 범국민적으로 이를 추진해야 한다. 정부의 존재 의의는 모든 생산적 경제활동을 시장경제주체들에 맡기고, 이들의 적극적 경제활동으로부터 필연적으로 발생하는 구조적 모순을 시정하며 이들의 활동을 보조·지원하는데 있는 것이다. 이는 중앙정부건 지방정부건 마찬가지이다.

(2) 지역 정치·경제·사회·문화·교육 등 발전종합계획제도

중앙·지방재정의 일관성 있는 재정집행을 위한 종합경제계획제도에는 지역발전종합계획제도란 계획이 있다. 동 계획은 전국 지역의 종합계획을 중앙정부가 심의·채택하고 이를 정부계획으로 하여 예산등을 적극 지원하는 제도이다. 지방자치란 우리정부의 사업이며 이의 개발육성은 바로 우리경제력의 성장과 직결되는 것이다. 한국의 지방재정의 통일적 계획달성을 위한 이같은 제도가 있기는 하나 항상 다른 중앙고유계획에 밀려나는 것이 현실이다. 효율적 집행을 위하여서는 지방정부의 사업계획이 중앙·

지방정부계획을 충분히 포괄하여 조정·확정·공개발표하고 그 실천전략과 자금계획이 수립되어야 한다. 그리고 중앙, 지방 어느 곳에 편재하지 않는 전국적인 “중앙·지방정책사업 및 예산수립 기구”를 대통령 직속으로 설치하여야 한다. 그리고 이같은 제도를 수립시행함에 있어 지방재정평가제를 도입할 필요가 있다. 동 제도는 통합재정수지의 건전도에 따라 사업비 지원을 차등화하는 등 인센티브를 부여하는 제도이다. 사업정책(계획)이 없는 자금계획은 결국 중앙정부의 기능을 강화시키는 것 이외에 아무것도 아닌 제도이다. 중앙·지방정부계획이 있고 이에 중앙·지방정부가 구속되며 다시 이 계획의 달성을 위한 자금계획이 있어야 효율적이며 경제적이라 할 수 있다.³⁾

(3) 지방예산의 변수

지방예산에 있어서도 국가의 정책사업이 예산편성 내지 집행시 우선적으로 배려되어 국가정책사업은 지방 예산중 중요한 지위를 점하고 있다. 국가의 정책사업이 지방 예산에 관여하는 과정은 대부분 강제적 권

력적 방법에 의하여 이루어지지 아니하고 중앙정부의 권유적 지도적 비권력적 방법에 의하는 형식을 택하고 있다. 이같은 경우 근본적으로는 중앙정부와 지방정부간 사이의 재정관계가 중앙집권적인 배경에 있음은 부인하지 못한다. 이것은 국가의 예산편성과정에 있어 결정되어지는 지방재정정책이나, 이에 따라 작성되어지는 지방재정계획이 실제지방예산을 편성함에 있어 차지하는 무력함을 의미한다. 이는 지방예산이 중앙예산에 종속되는 사안을 보면 알 수 있다. 예를 들면 위임사무, 자주재원의 제약, 기채의 승인권, 국고보조금, 지방교부세 등이 중앙정부의 집권적 통제가 존재하는 중요한 요인인 것이다. 이같은 중앙·지방관계를 새롭게 정립해 나가면서 건전한 지방예산을 편성하기 위하여는 지방자치단체의 자주성과 책임성의 확립이 필요하다 하겠다.

(4) 지방예산 편성방법의 발전적 개선

현재 지방자치단체 예산의 일반적 편성 방법은 행정조직 본위의 조직체별, 품목별 분류이다. 조직체별 분류방법은 예산을 집행하는 주무부서의 관점에서는 얼마나 권한(시장경제의 관여도)이 강화되고 있는가를 알수있고 따라서 그대로 의미가 있는 경우이나 주민의 관점에서는 이같은 분류는 주민의 생활과는 전연 연관시킬수 없는 분류인 것이다. 또한 인건비, 물건비, 공채비, 건설사업비 등의 항목으로 구분하는 품목별 분류도 예를 들어 이 분류가 경상경비의 비율이나, 의무적 경비와 투자적 경비

3) 농어촌특별세계개정안(4. 1. 21. 정부가 마련 입법 예고)은 첫째, 중앙일변도의 자금확보 계획이며 둘째, 先사업계획 後자금확보라는 재정의 원론적 상식인 量出制入의 原則을 어긴 경우의 대표적 예이다. 다시 말하면 “청사진 없는 사업에 대한 책임 모면적 변명적 자금확보 방안”이다. 결국 이같은 자금은 지출대상을 합리적으로 찾지 못하고 행정의 낭비와 비효율적 지출이 되어 “期待目標 없는 資金流出”로 結論지어지고 만다.

의 비교를 함으로서 지방자치단체의 재정 상태를 파악하는데 좋은 분류방법인 것이 분명하므로 재정관리면에서 아주 좋은 방법이다. 그러나 이 분류방법은 오히려 사업 담당부서로 하여금 재원이나 부담에 대하여 관심을 박약하게 하고 행정조직간의 횡적 유대나 서비스와 부담의 통일적 파악을 소홀히 하는 요인이 된다. 주민의 입장에서 예산규모를 보면 행정의 목적, 목표, 달성 수준, 비용, 재원, 주민부담 등이 통일적 총괄적으로 파악되는 예산편성방법이 필요하다. 그런 의미에서 목적별분류나 성질별분류의 현행 예산형식만으로는 불충분하고 나아가 기획예산제도, 자본예산제도, 각종 성과를 측정가능케하는 성과주의예산제도 그리고 경제·지역발전 성질별예산제도를 적극적으로 도입하여야 한다.

(5) 지방자치사업계획과 예산

현재 지방자치단체에는 지방자치사업에 관하여 기본계획과 집행계획이 작성되고 있다. 이 계획이 실제 예산과 연결되어 있는가에 대하여는 의문이 많다. 예산의 단년주의가 원칙인데 장기적 성격의 예산은 없으므로 주민의 입장에서는 관심이 깊은 사항은 예산을 보아서는 예측할 수가 없고 따라서 장래 어떤 영향이 미칠가하는 점에 불안한 것이다. 그러므로 중장기 행·재정계획을 작성함에 있어서는 행정목적이나 행정의 달성 수준, 주민생활에 주는 영향 등을 전부 포함하여 매년 예산에 반영할 사항에 우선순위를 표시하므로써 이것을 매년사회의 변화나 주민의 소리에 귀를 기

울리어 이의 실현을 노력하는 것이 예산개혁의 방향인 것이다. 또한 사업계획을 기초로 한 예산이란 점을 넘어서 재정에 기초한 계획내용도 중요한 것이다.

미국의 연방 예산제도에서 시작된 PPBS 제도나 Zero-Budget 예산제도는 19세기에 발전된 예산편성방법으로 목표, 실행계획, 사무 사업간 그리고 최종 단위사업까지 순위를 부여하여 행정궁극의 목표(goal)와의 연계에 중점을 둔 예산제도이다. PPBS는 1960년 케네디 대통령에 의하여 미국 국방성의 예산편성에 도입된 예산제도다. Zero-budget 예산제도는 1976년도 카터 대통령에 의하여 채택된 예산제도이다. PPBS예산은 program structure (목적체계)를 설정하고 상하 목적과 수단의 예산 배분과를 연결시키는 예산제도이다. 일본의 지방정부는 이제도의 도입을 피하여 왔고 이로 인하여 지방주민의 선호를 예산과 연계하는데 상당히 성공한 경우가 많다.

우리나라의 지방정부도 PPBS예산을 지방예산편성에 도입하여 지방주민의 선호와 예산과를 연결시키고 주민의 예산에 대한 예칙을 가능케하는 변화를 가져오기 바람직하다. 또한 Zero budget예산제를 도입, 예산편성에 반영함으로써 사무사업간 비교검토가 가능하게 되고 예산의 절약과 바른 예산편성의 기틀을 마련할 수가 있다.

(6) 지방예산과 주민참여

사업계획과 자금이 주화의 양면이라고 할 때 예산은 정책사업계획의 숫자적 표현이라고 할 수 있다. 예산은 주민의 의사와

욕구를 반영한 것이어야지 정치욕구 충족·행정조직분위의 예산이라고 한다면 의미가 없다. 따라서 계획이나 예산에 주민의 의사가 포함되어 그 위에 예산내용이 어떻게 구체화하는가가 중요하다.

지방재정계획이나 예산에의 주민참가는 반드시 주민의 입장에서 토의되고 주민을 위한 것이 목적이고 주민에게 정보를 쉽게 그리고 편하게 제공하는것으로부터 시행되어야 한다. 이런 의미에서 예산편성의 건전성 유지는 중요한 문제인데 과학적이라고 하면서 관료적 방법의 편성을 고집하는 것은 지양되어야 한다. 현재 행정의 주민참가와, 공청회나 주민집회, 지역별간담회, 행정 모니터, 앙케트 조사등 다양한 방법이 개척되고 있으나 실제 성공한 사례는 드물고 단편적 일시적 기능밖에 하지 못하고 있다. 주민, 의원, 자치단체장, 행정조직간의 상호 유대와 협력을 갖기위하여 여러기관이 갖고 있는 기능을 주민 생활에 접할수 있도록 하는 주민참가제도는 개개지방자치단체의 실정에 맞게 효율화하는 방법이 필요하다 하겠다.

(7) 지방예산 편성의 거시적 접근과 지방 의원들에 대한 예산정책론 교육

예산심의는 전문기술이 필요할 정도의 거시적·미시적 그리고 수리적 안목이 필요하다. 지방예산집행이 국가경제·지역경제에 미치는 영향, 지방주민 선호와의 연계도, 지방주민에의 서비스 제공, 지방사회복지문제와의 연계, 지방정부 경제활동과 공공사업 그리고 지방정부기능의 적정규모

및 질적향상문제등 분석 접근할수 있는 지방의원들의 안목이 필요하다.

현실을 직시하는 눈과 가치관 그리고 지도력을 갖추도록 의원들의 수준이 향상되어야 할 것이다. 의원들은 공부하고 그럼으로서 지방재정을 평가 채척질할 수 있는 힘을 갖추어야 겠다.

3) 지방예산의 자주성·자율성(독립성)과 자주재원

지방예산의 자율성 문제는 예산의 편성과 집행에 있어 자율적으로 운용하는 부분의 범위를 의미한다. 자주적 지방예산의 자율성 문제는 지방재정의 건전성과 효율성을 필히 요구한다. 그런 관점에서 지방자주재정의 건전성은 지방자치단체가 주어진 재정자원과 법령 범위 내 얼마만큼 생산적·창의적인 재정지출 활동을 하고 자주재원확충에 노력하는가 연구하는 문제이다. 주어진 재정 여건하에 주민들이 필요로 하는 장·단기적 행정수요를 효과적이고 적절히 충족시키는 모든 재정활동이 포함되어야 한다. 이 때 자치단체의 재정능력, 자주재원조달의 적정성, 자주재원확충노력, 투자·지출의 효율성, 생산성을 포함해 지방예산 회계제도의 건전성 등에 대한 전반적 측정을 하여야 한다. 재정운영의 건전성은 재정운영의 수지상태, 재무상태, 적정지출, 재정책충노력, 경영생산성, 경상경비 비율과 밀접한 관련이 있다. 재정건전성을 파악할 때 미국의 경우 자치단체 스스로 자기 재정상태를 파악하게 하는 재정경향점

검체제를 사용하고 있다.⁴⁾

지방자주재정의 건전성은 지역주민의 수요편익(demand and benefits)을 행정수요를 적절히 충족시켜주는 데 필수적이다. 지방재정과 자치기반을 튼튼히 해주면서 지역주민의 삶을 윤택하게 하는 발판이다. 재정분권화가 지속되어 지방채시장이 활성화 되면 지방자치단체별로 신용등급이 차등화 되어 재정이 건전한 자치단체들은 상대적으로 낮은 금융비용과 좋은 차입조건으로 적절한 차입을 할 수 있다.⁵⁾ 재정활동과 정에서 발생하는 각종 비효율성을 줄이게 하여 재정활동의 생산성을 진작시켜야 한다. 재정의 건전성과 효율성은 상호 유기적 관계를 형성한다. 재정활동의 경직성을 줄이고 투자자금의 여력이 생겨 지역경제발전을 활성화한다. 행정환경 변화에 탄력적으로 대처하기 위해 건전재정은 필수적이다. 재정건전성은 재정위기 사태를 예방해 주민생활의 안정성을 보장하는 것이다.⁶⁾

지방자주재정의 효율성의 개념은 주민들의 선호를 최대한 충족시켜야 한다는 의미의 경제적인 효율성과 지방정부가 주어진

재화나 서비스를 공급하는 데 사용되는 재원이나 비용을 최소화 할 것을 요구하는 기술적 효율성으로 구분된다(Bahl, 1987). 경제적인 효율성을 높이기 위해서는 지방정부가 제공하는 재화나 서비스가 주민들에게 어느 정도의 만족을 주는가와 주민들이 어느 정도 세금을 부담하려고 하는가를 계속적으로 평가할 필요가 있을 것이다. 한편 기술적인 효율성을 높이기 위해서 지방정부는 재원을 동원하고 사용하는데 최소의 비용으로 최대의 편익을 가져올 수 있도록 재정운영방식을 개선하여야 한다. 효율적인 지방재정운영은 지역주민의 행정수요를 적절히 충족시켜 주는데 필수적인 역할을 한다. 재정효율성은 규모의 경제나 투입(Input)에 비해 보다 많은 산출(out-put)을 얻을 수 있게 해 준다.

(1) 지방정부의 주민편익 활동과 지방예산의 자율성

지방자치 발전과 주민복지 증진을 기본이념으로 하는 지방예산은 그 대부분이 지역주민의 편익제공과 서비스공급을 내용으로 한다는 점에서 최대한 자율성이 보장되어야 한다. 최근의 급격한 행정환경의 변화는 지방정부에 경영 개념의 도입을 보다 가속화하는 계기가 되었다. 특히 지방자치의 실시는 지방행정 분야에 많은 자율성과 권한을 부여한다는 점에서 지역경제 활성화 및 발전을 위한 중요한 계기라 할 수 있으나, 지방재정 측면에서는 지방사업의 수행을 위한 재원을 상당부분 자체적으로

4) FTMS에 의하면 지방재정상태에 영향을 주는 3요인 -환경, 조직, 재정요인- 간의 적절한 균형이 이뤄지지 않으면 재정의 건전성에 적신호가 온다.

5) Moody's 나 Standard & Poor's와 같은 신용평가기관들이 책정한 지방채 신용등급에 따라 낮은 신용등급을 받은 자치단체는 지방채시장에서 높은 이자비용을 부담하게 된다.

6) 70년대 초 미국(뉴욕, 시카고, 클리블랜드), 유럽, 일본 일부도시들의 도시재정위기 상황은 공통적으로 부실한 재정관리 및 과도한 지방채 발행과 밀접한 관계가 있다.

확보해야 한다는 부담을 주고 있다. 이에 각 지방정부는 증대되고 있는 공공서비스 요구에 대응하기 위하여 자치경영의 구현에 크게 부심하고 있다. 이같은 지방서비스의 생산분야에는 중앙예산의 간여도가 제약되어야 함은 당연한 것이다.

자치경영(municipal management)이란 용어는 일반적으로 지방자치단체의 경영화라는 의미로서 사용되고 있다. Poole, 松行康夫, 武田 益 등은 지방행정 경영을 ‘지방정부가 자유시장원리를 적용하여 기업경영 방식으로 지방정부의 문제를 해결하는 것’이라고 하였다. 도시경영에 관해 ‘도시정부를 하나의 경영체로 간주하고 시장을 회사의 사장으로 비유하여 소비자인 시민에게 최소의 비용부담으로 최대의 지역복지효과를 달성할 것을 목적으로 하는 것이라고 하였다. 이와같이 자치경영 개념을 일단 「기업경영 방식을 공공부문에 도입함으로써 최소의 주민부담과 최적의 대안선택으로 최대의 지역복지 효과를 달성하려는 지방정부의 정책활동」이라고 정의하기도 한다. 이같이 볼때에 자본예산제는 이같은 가치경영의 관점에서 이를 지원하기에 최적의 예산제도이다.

(2) 지역경제의 활성화와 지방예산의 자율성

지역경제의 활성화를 위하여 지출되어지는 지방예산은 자율성이 보장되어야 한다. 지방자치단체의 목표는 지역경제의 활성화, 공공서비스의 민간화, 그리고 지방재정의 확충이라 할 수 있다. 우선 지방자치

시대에 있어 지역경제활성화는 지방자치의 경제적 기반강화를 위해 매우 중요한 과제이며 이를 위한 지방정부의 후원자적 역할은 그 어느 때보다 막중하다 할 수 있다. 그리고 공공서비스 공급의 주체가 과연 지방정부나 공기업에만 국한되어야 하는가에 대한 의문이 제기되고 있음을 볼 때 경영사업에의 민간참여 문제도 배제될 수는 없다. 또한 현재 지방재정의 여건상 팽창하는 공공서비스 수요를 충족하기 위한 추가적 세원의 확보가 용이하지 않다는 점 때문에 자체수입을 늘리기 위한 자구노력도 적지 않은 의의가 있다. 이같이 하여 편성된 지방예산은 자율성이 최대한 확보되어야 한다.

일본에서는 지역경제 활성화를 자치경영의 일차목표로 삼고서 이를 위해 민활법, 민도법, NTT법, 리조트법 등을 제정하여 범정부적으로 지역경제에 이바지하는 민간사업을 지원하고 있다. 한편 미국이나 영국 등 지방자치 선진국의 자치경영은 재정부족의 극복, 공공부문의 비효율성 제거 등의 관점에 주로 입각해 있다. 따라서 이들 나라에서는 각종 행정개혁 조치를 통해 공공부문의 규모를 축소시키고 예산을 절감하는 작업이 다양하게 진행되고 있다. 그리고 공공서비스의 공급대안으로서 민간위탁, 민영화 등 서비스 공급주체를 민간으로 전환하는 민영화 방식을 위주로 하여 자치경영이 이루어지고 있다.

이에 비해 우리나라의 경우는 아직 지방자치의 역사가 일천하여 단정적으로 말하기 힘들다 자치경영의 목표로서 지방재정의 확충을 지나치게 강조하는 것 같다. 그

리고 동 확충방안도 국가·지방간 세원배분의 재조정, 지방재정조정제도의 개선, 교부세율의 상향조정, 각종 사용료·수수료의 현실화 등을 통해 이루어지기를 기대한다. 그보다는 지역경제의 활성화를 위하여 지출되어 지는 지방예산은 자율성을 최대한 보장하고 지방정부는 이 분야에 자본예산제의 적용확대하는 방법은 극히 필요하다고 하겠다.

최근 중앙정부에서 시행하고 있는 책임운영기관제도를 2002년 하반기부터 지방자치단체산하기관에 도입 확대하게 되었다. 행정효율을 높이기 위한 이같은 제도는 지방의 공립대학, 시, 군, 구 보건소, 사업소, 연구소에 적용될 경우 방만한 운영은 많이 시정될 것이다. 이는 조직·인사·예산에 자율성을 부여한 제도로 권한과 책임을 동시에 부여하고 효율화를 기하는 제도라는 관점에서 지방예산제도의 개혁인 것이다.

(3) 자치단체의 직접 경영사업과 지방 예산의 자율성

지방예산에 자율성이 보장되어야 할 다른 분야는 지방정부의 직접경영사업분야이다. 자치경영을 내부경영으로 한정한다면 예산절감 등 비용최소화에 머물게 되므로 지방자치시대 공공서비스 공급요구를 충족시키기 어렵게 된다. 자치경영은 행정관리라는 소극적인 자세를 초월하는 지역경영적 차원의 개념이 내포된 것으로서 지방정부의 자율성, 독립성을 최대한 활용하려는 적극적 의지를 보다 강조한다. 이에 따라 대부분의 지방정부들이 자치경영의 실천을

위해 가장 관심을 갖는 것은 경영사업 분야이다. 직접 경영사업이란 지방정부가 공공목적을 달성하기 위하여 지역의 부존자원을 효율적으로 활용하는 과정에서 가능한 한 수익성을 올리려는 사업을 말한다. 여기에는 종래의 지방공기업 외에 경영수익사업과 제3섹터가 포함된다. 특히 제3섹터는 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 새로운 사업체를 설립함으로써 공공성과 기업성의 조화를 극대화하려는 비교적 새로운 사업방식이다.

그러나 지역주민의 가시적인 성과 요구에 민감할 수 밖에 없는 민선 단체장들 중에는 자치경영을 조속히 실현시키기 위해 무리한 노력을 기울이고 있는 경우가 간혹 눈에 띄는 것이다. 최근에 일부 지방정부가 추진하고자 했던 레미콘사업, 주유소 운영, 콘도미니엄 건설, 종량제 쓰레기봉투 제작 등이 그 사례라 할 수 있다.

한편 지방공기업법에 의하면 제3섹터는 출자지분과 공익성의 정도에 따라 지방공사, 주식회사, 재단법인으로 분류된다. 그런데 현재 제3섹터의 형태로는 지방공사와 주식회사만 있고 재단법인은 전무한 실정으로서, 이것은 지방정부가 수익성이 낮은 분야에의 투자를 기피하기 때문이다. 이에 따라 근래에 들어 도시민을 중심으로 수요가 증가하고 있는 환경, 체육, 문화, 예술 등 복지분야에의 서비스공급이 크게 미흡한 실정이다.

(4) 공기업 및 지방중소기업의 경쟁력 강화와 지방예산의 자율성

지방예산의 자율성 보장의 초점은 공기업 및 지방중소기업의 경쟁력 강화에 집중되어야 한다. 경쟁의 승자가 되기 위한 초점은 장기적으로 공기업 및 중소기업의 경쟁력 강화에 있다. 그런 의미에서 지방재정제도의 방향 설정을 지방재정의 기업화 즉, 지방공기업 및 중소기업 경쟁력 강화에 집중하여야 한다. 그러면서 중앙정부의 합리적이고 적극적인 지원과 조정에 순응하면서 적극적 경쟁력 강화와 재정의 기업화에 집중하여야 한다. 우리나라의 연구개발투자가 미국의 1/28, 일본의 1/17이라는 것을 볼 때, 이것이 국제경쟁력의 낙후요인임은 누구도 의심치 않을 것이다.⁷⁾

지방예산의 자율성의 범위는 기술개발에의 집중노력을 전제로 하여야 한다. 특히 공기업의 경우 적당주의적 사고로서의 경영은 지방정부의 보호가 없어진 현실에서는 경쟁력 부족으로 결손을 면치 못하고 도산하게 된다.

7) 우리나라 전체의 92년도 연구개발비는 54억5천만 달러로 국민총생산의 2.02%수준에 머무르고 있다. 주요 선진국의 연구개발비는 미국이 우리의 27.7배, 일본이 17.3배, 프랑스가 9배, 영국이 4배, 독일이 7.7배이다. 기업체의 매출액 대비 연구개발비도 1.69%로 일본의 2.78%, 독일의 4.5%, 미국의 4.8%에 비해 크게 낙후되어 있다. 미국 GM사는 우리나라 전체 연구개발비보다 많은 연구비인 59억1천7백만 달러를 쓰고 있으며 일본의 도요다와 히다치는 우리나라 과학기술관련 총예산을 웃돌고 있다.

경쟁력 강화를 위한 기술 축적은 장기적 차원의 교육개혁실현, 연구소의 설립투자 확대, 대학기초기술이 기업생산과 직접 연계된다는 점등을 명심할 필요가 있다. 지방재정은 지방자치단체가 설립한 대학·연구소등을 설립·육성하고 지역 고유기술 개발에 집중 투자를 아껴서는 안된다.

4) 지방예산과 비자율성·타율성(중앙통제)

지방예산은 지방자치단체의 경제정책을 표시한 숫자적 계수표현이다. 지방예산은 자율적 배분과 타율적 배분이 반영되어지는 예산이다. 자율적 배분이란 자치단체의 자치의사를 표현한 예산(자금) 부분이고 타율적 배분이란 중앙정부의 경제정책의 부분으로서의 예산(자금)배분을 의미한다. 전자는 지방의 정치적, 사회적, 지리적, 환경적 주민의 수요와 특색을 반영하는 부분이고 후자는 국가(중앙)경제의 부분으로서의 통일적, 전국적, 균형적, 표준적 특색을 반영한 자금배분 부분이다. 전자는 자율성이 보장된 예산부분이고 후자는 타율성이 반영된 예산부분이다. 지방정부의 예산은 위의 두가지 구분이 분명히 이루어져서 발전되는 예산제도가 확립되어야 한다.

지방세입재정 중에 국고보조금은 타율적 예산부분이고 지방세, 지방교부세 그리고 세외수입은 자율적 예산부분이며 지방양여금은 중간에 위치한 예산이다. 그러면서도 국고보조금은 실질적으로 타율적인 면과 자율적인 면에 혼용지출되는 사례가 대부

분이다. 반면 자율적사업 내지는 예산(자금)이 정치적 편의적으로 지출되는 결과 자율적 예산항목부분에 자금 부족현상이 나타나서 진정한 자율사업의 부분에 통제적 성격의 자금이 투입되는 기형아적 지방예산이 일반적으로 나타나고 있다.

지방예산은 국가경제정책과 지방경제정책을 반영한 자금계획이다. 그러기 때문에 지방자치단체의 예산은 그 수입이 중앙으로부터의 전래된 수입과 지방자치단체의 고유수입원으로 지방예산을 편성하는 것이다. 따라서 전자는 국가의 사업을 추진하는 자금계획이고 후자는 지방정부의 사업정책을 위한 자금계획이다. 지방예산은 국가사업정책을 수행하는 예산의 집행은 중앙의 통제하에 집행되어야 하고 동 목적외 누수되는 지출이 없어야 한다. 그러므로서 국가경제 목표가 동 지방자치단체의 지역내에 실현 성취될 수 있어 전국적으로 균형된 국가발전을 이룩할 수가 있는 것이다. 반면 지방사업을 추진하는 자율예산은 자율적으로 지역내에서 징수된 자금으로 지역주민의 편익을 극대화하고 지역의 특성을 활성화하는 분야에 지출되는 권한을 보장받아야 한다.

지방예산의 타율성(규제)은 전국적으로 편익을 주는 세출정책에 속하는 사업은 중앙예산정책에 구속되어야 한다. 그런 관점에서 현재 낭비되고 있는 지방예산정책의 부실내용을 근거로 개혁방안을 제시한다.

(1) 지방예산의 소비적 시설투자비 배정 (공공건물 투자)과 타율성

시설투자비는 생산적인 투자비와 소비적인 투자비로 구분하여 지방재정을 통제하여야 한다. 도·시·군청건물 등 부동산 투자(신축)보다 경쟁력 기초를 위한 SOC 투자가 우선되는 정책은 중앙예산정책에 의하여 규제되어야 한다. 공공경제주체는 시장경제주체의 경쟁력 강화(생산비 절감, 기술축적)에 공헌하는 서비스(보조금에서부터 저이자자금이용 알선 서비스, 해외 마케팅, 시장조사, 행정전산망) 및 생산적 사회간접자본등의 투자에 주력해야 한다. 지방정부는 중앙정부의 예산정책의 기준하에 주민에 편익을 극대화하는 분야인 지방중소기업을 지원, 육성하고 경쟁력을 강화할 수 있는 각종 사회시설을 비교 파악하고 이를 지역에 지원투자하여 지방 중소기업의 경쟁력이 다른 지방정부에 비하여 열악한 환경에 처해 있지 않도록 책임을 다해야 한다.

현재도 지방재정의 투자순위를 보면 중요 지방자치단체임에도 청사, 강당신축등 비생산적 부분의 투자가 우선되고 있다. 가장 시급한 교통체증을 해결할 수 있는 교통부분에의 생산적 투자는 뒤로 밀리고 있다. 군청이나 시청의 궁전같은 화려한 건물을 볼 때, 공공건물은 소외된 골목에 허름한 청사로 있으면서 시민의 편익시설투자에 노력하는 선진국의 현실이 부러워진다. 한국의 지방정부의 투자 방향도 지방책임자의 바른 판단으로 바로 잡혀져야 한다는 점을 새삼 강조하게 된다.⁸⁾ 이같은 낭

비적 공공기관의 시설투자 바로 중앙예산 정책의 우선순위와 표준화 규제하에서 이루어져야 한다.

(2) 공공시설·건물의 비생산적 파괴와 예산의 타율성

중앙청, 서울시청 건물등 기존 유적 건물의 비생산적 파괴 철거는 없어야 한다. 이들 시설물의 투자비용, 막대한 철거비용 등은 전부 국민의 혈세인 것이다. 이같은 중앙청등 기존 시설을 시민 편의시설로 활용하여야 한다. 그리고 필요한 시설을 주변 값싼 대지 위에 건립하여야 한다. 철거비용으로 충분히 그보다 훌륭한 사옥신축용 대지를 주변에 확보할 수 있다. 그렇게 되면 중앙청 등의 기존시설을 시민 휴식 공간으로 마련하면서 더불어 동일 규모의 건물을 확보할 수 있다는 결과가 되는 것이다. 이것이 보다 생산적이며 바른 정책이다. 중앙청을 헐다고 우리 국민의 쓰라린 역사가 사라지는 것은 아니다. 오히려 외국 관광객이나 시민이 이 휴식 공간을 이용하며 일제의 잔악했던 과거를 회상할 수 있다면, 이 휴식 공간을 이용함으로써 얻어지는 시민의 건강한 정신력과 체력은 과거 불명예를 극복하는데 보다 큰 의지로 작용할 수

8) 독일의 경우 공공건물(경찰서등)은 대로변에 있는 경우가 거의 없다. 한적한 뒷골목에 자리 잡고 있으면서 치안 질서는 한국 보다 월등하다. 미국의 경우도 공공건물은 가장 넓고 허술한 건물에 속한다. 한국의 경우 사회간접자본에의 투자보다 공공건물예의 투자가 일반적으로 우선시되고 있는 경향이 있다.

있는 것이다. 이제 우리 국민은 피해자적 의식에서 벗어나 모든일에 적극적이고 합리적으로 대처하는 자세가 필요하다. 이같은 예산집행은 중앙정부에서 설정한 예산 집행 기준에 통제되어야 한다.

(3) 정치성 예산지출 과목 및 사업집행과 타율성

지방예산중 정치적 예산집행은 전부 중앙정부 통제하의 예산지침에 지배를 받아야 한다. ○○남도 시·군이 내년도 예산에 큰도 회원권을 구입하려 한다든지, 2002년도 예산에 내년 선거를 앞두고 선심성 행사지원비가 기승을 부려 막대한 예산 집행이 이어지고 있다든지, 전국이 지자체선거 이후 경로당이 군당 평균 100개이상 설립되어 만원사태라는 사례라든지, △△시의 판공비 법정공방과 같은 사례는 바로 중앙정부의 통제하에 주어진 기준으로 집행되어질 타율적 예산으로 분류되어야 전국적으로 낭비적 예산의 절감과 그 통일성을 기할 수가 있다.

3. 지방예산제도의 미래개혁방향

이상 지방예산의 자율성과 타율성이 적용되어야 할 기준을 검토하였다. 예산은 그 목적이 시장경제의 모순을 시정·조정하는 기능이 그 한계이고 이같은 기능은 중앙·지방재정(예산)이 배분하여 담당한다고 할 때 이같은 기준을 준수한 예산제도가 예산의 목적을 달성하면서 동시에 경제성에 맞

는 규모의 예산이 바로 건전한 예산이라고 할 수가 있다. 따라서 예산의 편성, 심의, 집행, 결산이 모두 이 목적의 한계를 준수하여야 하며 동시에 작은 정부(예산규모)가 되어야 하고 기타의 경제활동은 시장경제 주체에 맡기는 내용의 예산이 되어야 한다.

1) 지방예산 편성방법의 대개혁(목표달성·성과·경제적효과·자본투자 등의 실적을 평가할수 있는 예산제도)

지방자치단체의 예산편성에 있어서 전년도까지의 예산실적을 전제로하여 이를 기초로 예산액을 증가시키는 소위 증분주의 예산을 편성하는 것이 일반화되어 있음으로 예산의 내용을 바르게 평가하는 경향이 거의 없다해도 과언이 아니다. 이같은 증분주의 예산편성 기법은 주민의 선호나 욕구 충족과약과는 거리가 있는 기법으로 행정관청의 권한경쟁, 기득권 확보, 행정편의의 편성기법인 것이다. 이같은 기법을 채택하는 한 중앙과 지방의 기능 및 자원 재배분은 요원한 문제라 하겠다.

예산의 건전성 확보를 위한 개혁은 예산의 본질을 볼수 있는 제로 베이스 예산방식이나 목표의 계획화에 그치지 말고 비용과 편익, 대체수단을 바탕으로 한 PPBS(Planning Programming Budgeting System)체도는 물론, 투입자본이 생산물을 생산하는 자본예산제의 적극적 도입등을 확대하여야 한다. 사업을 조직의 생명으로 접근하여 투입자본과 사업별 목적, 동 목적

달성수준, 투입비용 등을 통일적으로 동시에 파악 접근하는 사업별 예산 기법을 취함이 중요하다 하겠다. 그러나 이 방법은 행정서비스의 편익을 화폐로 평가한다든가, 소요되는 비용에 직결하여 평가하는 방법이나, 편익에 비용을 대응하여 수익자부담의 기준으로 하는 방법 등을 과도기적으로 강조하는 점에 대하여는 특히 주의할 필요가 있다.

2) 지방자주재원 고유사업의 확정과 예산지출의 중앙통제 기준 확정

① 지방고유사업의 재정립과 자주재원(세·세외수입)등의 재조정

지방예산의 세입을 차지하고 있는 지방세는 지방의 세원 뿐만 아니라 오히려 지방행정내용과 깊게 연관되어 다루어져야 한다. “행정내용”이라고 한다면 중앙과 지방간의 사무분배, 기능분담, 어떤때는 공사의 역할분담이란 관점을 고려하여 논하기도 하지만 지방행정을 그 편익이 미치는 범위를 기준으로 보면 국가적 요청이 강하고 전국적 시야에서 실시되어지는 것이 필요한것이라고 할수 있는 표준적 행정과, 지방자치단체가 자주적으로 결정하고 독자적 재원으로 실시가 가능한 행정으로 구분할 수가 있다. 전자의 표준행정은 전국적 입장에서 국가적 수준으로 결정되어지는 표준세수입으로 충당하고, 부족분은 지방교부세 등의 국가의 재원으로 보충하는 것이 기본적인 것이다. 후자의 표준이상의 행정에 필

요한 재원은 지방단체가 자주적으로 결정할 수 있는 표준세 이상의 수입으로 충당하여야 하는데 그러기 위하여는 재정(과세 및 세외수입)자주권이 지방자치단체에 부여됨이 필요한 것이다.

이와같이 행정내용과 세원을 대응관계로 보는 경우 문제는 표준세수입과 표준세 이외의 세수입과의 지방세원에 배분의 문제이다. 특히 전자에 세원이 편중되는 경우 당연히 후자를 위한 세원은 압박을 받게된다. 또한 전자를 위한 세원이 지나치게 적을때는 중앙에 의존하는 재원이 상대적으로 크게 되어 지방자치가 위협 받게 되기도 한다. 따라서 표준세수입은 지방자치단체의 경제력에 대응하여 확보하고 재정이 빈약한 지방자치단체에는 세원이 유보될수 있도록 배려하지 아니하면 안된다.

지방자치가 뿌리내리기 시작한 현금 한국지방자치에 있어 지방세입의 건전성을 위한 미래지향적 방안은, 위임사무라고 하여 지방정부에 부하되고 있는 표준적 행정을 축소하고 지방에 대폭적인 권한을 부여하는 문제다. 이에따라 필요하지 않은 국고 보조금은 정리하고 이를 자체 지방세로 처리하게 하는 것이다. 또한 표준세수입에 있어서도 지방단체의 경제력에 맞게 세수입을 강화 확보하고 이것으로 인하여 발생하는 지방단체간의 세수입의 불균형은 지방교부세로서 해결하여야 한다. 이렇게 함으로서 경제력이 있는 대도시까지 지방교부세의 교부대상으로 전략시키는 상황을 예방할 수 있다. 그리고 지방교부세제도도 현재의 과도기적 재원보장기능으로부터 재원

이 비약한 자치단체에 재원을 보장하여주는 기능 다시 말하면 본래의 재원조달기능의 방향에 그 역할을 바꿀수 있게 된다.

② 지방고유사업에 적극적 자본예산제 도입

이제 복식부기제도(Double-entry System)가 정부회계에 강력히 요청되고 있다. 이는 국민의 혈세인 재정부담을 효율적으로 관리집행하여 생산성, 효율성 그리고 경제성을 극대화 하자는 시대적 요청에 부응하여야 한다는 논리에서 시작되고 있다.

자본예산제의 채택은 자산·자본투자·부채계정을 구분하고 또한 편익·경상비계정을 구분관리함으로서 정부재정규모의 전체적인 분석이 가능하다는 장점이 있다. 따라서 단식부기를 채택하고 있는 현재재정과 같이 경상비의 과다지출 또는 은폐지출은 바로 다른 투자비용등의 증가로 나타나서 더 이상 지속할 수가 없고 정부정책에 대한 문제점을 드러낸다. 복식부기제도의 채택은 장기적인 공공사업을 조직적인 자원개발과 자원보전을 위한 효과적인 수단이 되고 재정조달의 전망과 대안을 제시한다. 투자사업에 치우칠 우려도 있으나 이는 정치적 결단으로 해결하거나 장기적 재원조달과 연계하여 해결하면 충분한 문제다.

자본예산제도는 복식부기제도를 전제로 함으로 경제변동에 대응할수 있는 대안을 자동적으로 제시하는 회계제도이다. 즉 익년 손익계정의 차변금액의 감소 요인은 자산계정으로 보완하고 그래도 불가능할 경우 적자예산정책을 수립집행하는 등 효율

적 미래정책을 제시한다. 복식부기제도는 정부 자산의 변동상태와 SOC의 축적·유지를 나타냄으로 국부(National Wealth)를 항상 파악할 수가 있다.

이같은 장점외에도 자본예산제(복식부기)는 항상 정부재정을 투명화·명료화 한다는 점에서 큰 장점을 갖는다. 명료성·투명성은 타인 재산관리에 있어 가장 중요한 기본 원칙인것과 같이 정부재정관리에 있어서도 반드시 택하여야 할 제도인 것이다.

종래에는 재정과 민간기업과는 그 목적 활동내용이 다르다는 이유로 정부회계의 복식부기제도의 필요성을 부인하였다. 그러나 그 초점을 목적이나 활동내용에 두기보다는 생산성, 효율성 그리고 경제성에 둔다면 오히려 복식부기제도가 도입됨이 바람직한 것이다. 왜냐하면 정부지출과 동시에 국민재정(혈세)의 변모형태를 자동으로 표시하는 회계제도를 택함으로써 효율성과 국민 편익을 극대화 할 수가 있고 동시에 예산의 낭비를 막을수 있기 때문이다. 또한 국부가 자동적으로 공개되어 정부와 국민이 자국의 경제·재정상태를 알수가 있어 국민총화에 어려움을 제거할 수가 있다. 또한 자본예산(복식부기)제도는 자산적 지출에 치우쳐 비자산적 가치인 사회·문화·노동·복지등 분야에서 투자에 소홀하기 쉬워 자원의 적정배분정책에 장애요인이 된다는 주장이다. 그러나 이같은 주장은 자산가치의 개념을 너무 유형자산에 국한한 결과임으로 이제 공공편익(Public-Benefits)을 무형자산의 개념으로 적합하게 포괄토록 정립하고 이같은 자산개념에 계

상한다면 아무런 문제가 없을뿐더러 오히려 국부(National-Wealth)를 정확히 자동적으로 표시할 수가 있어 효율적인 것이다.

이같은 경상예산제도의 문제점의 보완은 자본예산제(복식부기) 방법에 의한 회계관리제도의 필요성을 제고하였으며 최근 외국에서는 모든 정부회계의 복식부기제도의 적용을 위한 개발이 활발해 지고 있다. 9) 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 대부분의 서구국가에서 이미 개발 적용되고 있고 영국에서는 노동당의 「블레이어 정권」이 보수당인 「메이저 정권」의 이같은 정책을 그대로 이어가는 것은 바로 정부회계의 성과중심의 관리(Result-oriented Management) 체제를 확립하여 최소의 국민부담으로 최대의 편익 제공이란 세계 정부회계의 흐름을 반영하고 있는 것이다. 또한 최근 미국에서 연방재정적자를 줄이기 위한 Gramm-Rudman-Hollings법 실패후 거창한 재정정책보다는 성과를 목표로 한 재정관리면의 제 제도 즉, 재정관리제도의 분산 및 비일관성, 회계기준의 미비와 내부통제의 약화 그리고 정부경제활동의 성과측정의 미비, 정부활동 내용의 보고 불충분을 극복하기 위한 제도들이 제안되고 있다. 10)

2001년도 지방정부 예산중 자본예산제 적용 가능 규모는 77.3%나 된다. 2001년

9) 김재훈 논문 「정부회계에 있어서 자산의 개념과 회계상의 이슈들」, 「수법 시사논고」 통권 39호, 1998. 7.

10) 강인재 논문. 「재정정책 개혁? 재정관리 개혁?」 백림조세연구원 발행. 「수법시사논고」 통권 27호 1997. 5.

국가와 지방정부의 당초예산 규모는 199조 2,824억원이며 지방예산이 64조 4,892억원으로 32%를 차지한다. 2001년도 지방예산의 순계 총규모는 2000년도 당초예산 대비 16.2%가 증가하였다. 지방교육세를 제외하면 10.8% 증가에 불과하다. 세입구성은 의존재원이 33.3%를 점하고 있다. 세출은 회계별로 접근하면 일반회계가 76%인 49조 564억원으로 2000년도 당초 예산 40조 5,097억원에 비하여 21.1% 증가했다. 특별회계가 24%인 15조 4,328억원으로 2000년 당초예산보다 2.9% 증가 하였다. 일반회계 증가율이 특별회계 증가율보다 18.2%나 높다.


3) 의회소속의 정부예산감사기구의 설치(결산제도의 효율화)

예산의 결산은 그 목적이 의회의 승인을 받은 예산을 승인내용대로 집행하였는가를 검사하는 것이다. 이같은 목적의 회계감사 방법에는 세계각국의 예를 보면 2가지 형태로 나누어 볼수가 있다. 하나는 집행부 내부를 검사결산하는 방법으로 집행책임자가 하급자에 대한 예산의 적법집행여부를 검사하는 경우이고, 다른 하나는 승인권을 행사한 기관이 피승인기관의 예산 집행내용을 승인내용대로 집행하였는가를 검사결산하는 방법이다. 전자는 행정부 내에 감사기관을 두어 회계감사 결산하는 방법이고, 다른 하나는 승인권을 행사하는 입법부 내에 검사결산기관을 두는 경우이다. 우리나라는 전자에 속하고 미국, 영국은 후자에 속한다.

지방자치의 예산결산도 달리 할 이유가 하나도 없다. 그렇다면 검사결산기능을 지방자치단체장의 산하에 두는 것보다는 의회에 두는 것이 보다 결산의 목적에 합리적이라고 할 수 있다. 지방예산은 그런 의미에서 중앙정부와 지방정부의 업무한계를 합리적으로 분명히 하여야 한다. 즉 국민과 주민이 부여한 기능을 달성하기 위하여 중앙·지방정부의 활동규모·예산의 한계를 분명히 하여야 한다는 것이다. 그렇기 위하여 현행 지방예산은 주민의 수요를 충족하는 것이 그 목적이 되어야 하고 그 목적에 과다·과소하여서는 안되고 적정하여야 하며 그렇기 위하여 예산의 편성시 기존예산 과목의 재검토, 예산분류방법의 개선, 지방자치사업계획과 지방예산, 예산의 차명·과목의 투명화 등에 대하여 그 방향을 제시하였다. 예산의 건실화 방안은 이같은 제도적인 면도 중요하지만 그 예산과정에 관계하는 공직자의 정신적·윤리적 자세가 보다 중요함은 말할것이 없다.

4) 예산집행 책임제의 도입

권한이 있는 곳에 책임이 뒤따르는 것이다. 2002년도 정부의 예산 규모는 110조여 원 이른다. 지방정부의 예산은 2001년도 64조4892억원을 상당부분 상회할 것이다. 이같은 막대한 규모의 정부 예산을 지출함에 있어 적법지출 여부에 대한 책임을 부담하는 자가 없다는 것이다. 정치적 책임은 선거를 통하여 추궁하고 부담한다고 하더라도 법적 책임은 이를 집행한 공무원이

부담하여야 한다. 이같은 법적 책임을 부여하는 제도가 강화된다면 예산상의 대 원칙을 위반하는 일반적 사례는 점차 사라지게 될 것이다. 

참고문헌

- 권형신, 이상용, 이재성 공저 (1998) 한국의 지방재정(이론과 실무) 도서출판 해남
- 김동건 (2000재판) 「현대 재정학」 박영사 이수범외 26인 공저 「지방재정학」 이수범 1998. 5. 「한국지방재정정책의 방향」 백림조세연구원 발행.
- _____, 1998. 8. 논문 「IMF체제를 불러 온 한국 재정분야의 문제점과 대책」 「수범 시사 논고」 98년 8월호. 백림조세연구원 발행
- _____, 저. 공공경제론(1996). 백림조세연구원, 선학사
- _____, 2001. 3.31. 「지방채무관리제도의 강화」 지방재정지 2000. 2호 통권 103호
- _____, 2001. 8.31. 「지방자치단체와 자본예산제도」 지방재정지 2001.4호 통권 111호
- _____, 2000.4.29. 「지방교부세율조정과 지방재정운용 건전성 강화」 지방재정지 2000 2호 통권 103호
- _____, 2000. 8.31. 「통일과 지방재정」 지방재정지 2000.4호 통권 105호
- _____, 1999.12.22. 「지방재정 건전성·효율성 확보와 재정분석·진단제도」 지방재정지 1999. 6호 통권 101호
- _____, 1999. 4.3. 「지방예산제도의 개혁과 복식부기제도 도입」 지방재정지 1999. 2. 통권97호
- _____, 1998. 4.11. 「IMF체제극복을 위한 지방자치단체장의 역할」 지방재정지 1998.2호 통권 91호
- _____, 1998 8.14. 「IMF체제하의 지방재정과 지방채」 지방재정지 1998. 4호 통권 93호
- _____, 1998. 12.7. 「지방자치단체의 결산」 지방재정지 1998. 6호 통권 96호
- _____, 1997. 7.31. 「중앙과 지방간의 재원배분이 의의」 지방재정지 1997 4호 통권 87호
- 「수범시사논고」(1996 - 2001.) 통권 1호 - 57호. 백림조세연구원 발행.
- 이필우(1994) 「조세론」 법문사
- 조기현, “지방채 관리제도의 개선방향” 연구보고서 한국지방재정학회 2000. 7. 6.
- 차병권, (1997 재판) 「현대재정학」 박영사
- Musgrave R. and Musgrave P.(1989). Public Finance in Theory and Practice. 5th. ed. McGraw Hill.
- R. Musgrave and P. Musgrave. "Public Finance in Theory and Practices,
- Kenneth Howard. 1968. "Budget Execution vs Flexibility." Midwest Review of Public Admini-

- stration. v.2(feb)
- Leiff Johnansen, Public Economics, 1965, 동 일역서 「공공경제학」
- Feldstein, Martin(1987). The Efficiency of Tax Expenditures Reply. Journal of Public Economics, vol. 33. no. 1.
- Leiff Johnansen, Public Economics, 1965, 동 일역서 「공공경제학」
- 지방재정학보(1998. 6) 제3권 제1호 한국지방재정학회
- 지방재정학보(1997. 12) 제2권 제1호 한국지방재정학회
- 지방재정학보(1996. 12) 제1권 제1호 창간호 한국지방재정학회
- 지방재정 학보 제3권 1호 통권 4집(1998. 6.) 한국지방재정학회 1999. 2001. 연구논문집
- 지방자치단체 예산개요. 1996-2000. 행정자치부.
- 지방재정연감 1995. 한국지방재정공제회
- 지방재정연감 1997. 한국지방재정공제회
- 지방재정연감 1999. 한국지방재정공제회

