

제2주제 토론

## 지방재정관리 · 운용의 평가와 개선과제

발표자 : 이 상 용 (한국지방행정연구원 연구위원)

사회자 : 문 병 근 (부산대 교수)

토론자 : 박 정 수 (서울시립대 교수)

박 종 구 (광운대 교수)

이 창 균 (한국지방행정연구원 수석연구원)

이 삼 결 (행정자치부 재정과장)

한 준 수 (원주시의원)

남 유 진 (구미부시장)

○ 문병근 (부산대 교수)

지방재정세미나 제2부 「지방재정 운용·관리에 대한 평가와 개선방향」이라는 주제를 가지고 진행하겠습니다.

○ 박정수 (서울시립대 교수)

발제자께서 1990년대 이후의 지방재정관리운영 부분을 지표별로 1998, 1999, 2000년도의 통계를 가지고 분석하고, 각 자치단체의 구분별로 사례분석을 통해서 지방재정운영의 자율성·건전성·효율성·계획성·탄력성·책임성·투명성 측면에서 평가를 하고 그것에 대한 개선 방안을 제시하였는데, 이 작업은 무척 소중한하고 어려운 작업이었으리라 생각한다. 그래서 예산실무를 담당하는 이들에게 매우 귀중한 자료가 될 것이다.

우선 '1주제와 2주제를 같이 연결시켜서 봐야 된다' 라는 측면에서 말씀을 드리고자 한다. 지방재정의 자주성측면이 경제성장이 압축성장한 것과 마찬가지로 지난 10년동안 굉장한 압축성장을 해왔다. 각종 제도들이 모두 도입되어 운영이 돼 있으며, 실질적으로 1주제에서 얘기한 것처럼 기본으로 돌아가서 생각해 보면 지방자치가 제대로 이루어지지 않았기 때문에 그런 부분이 있다라고 생각한다. 따라서 발제자께서 개선방안을 제시한 것 중에 두 가지 정도는 좀더 강조가 되어야 되기 때문에 보완하는 측면에서 말씀드리고자 한다.

첫째, 지방자치를 재정측면에서 바라봤을 때 1주제에서 얘기했던 세입자치와 세출자치는 분리시켜서 볼 수가 없다. 자주재원이 많다는 얘기는 결국 그것에 대해서 세출을 할 때 스스로 의사결정할 수 있는 여지가 굉장히 많아지고, 거기에 따른 책임을 져야 하기 때문에 비용 개념이나 가격 개념을 생각할 수밖에 없는데, 의존재원비율이 많을 경우 어차피 통제와 거기에 따른 평가를 생각하기 때문에 스스로 의사결정할 수 있는 여지가 굉장히 적다. 그렇게 하다보면 의사결정을 개발할 수 있는 여지 역시 줄어드는 문제점이 있기 때문에 지방소득과 연계하는 지방세제와 가격기능을 강조하는 것은 4가지 세출측면에서 결국은 그것이 자율성과 책임성으로 바로 연결되는 것이다.

따라서 자주재원 확충이 되어야 한다는 측면, 즉 쓰는 측면에 있어서도 이제 잘 쓰는데 투자를 아끼지 말아야 한다. 예를 들어 민간기업의 경우 재무 쪽은 부사장급이다. 그리고 그 회사의 가장 소중한 자원들이 모여 있는 팀은 재무팀이다. 실질적으로 248개 자치단체 여건들이 다 다르고, 그래서 더욱더 운영과 관리측면이라는 그룹으로 나눠서 관리를 해야 한다고 자주 얘기하는데 여건이 되는 자치단체라 하더라도 재무팀을 얼마나 소중하게 생각하고 소중한 자원들을 그쪽으로 몰아주려고 애를 쓰고 있는가 하는 것을 생각해 보면 그렇지 못한 것이 현실이다.

따라서 중앙정부에서 추진하고 있는 많은 개혁정책들, 어떤 개방형이든 아니면 여러 가지 제도들을 여건이 허락하는 자치단체부터 시작해서 어떻게 하면 예산적인 측면이나 인력적인 측면에서 재무팀을 확충할 수 있을까에 초점을 맞춰야 한다. 이것이 뒷받침될 때 의사결정에 있어서 책임을 물을 수 있고, 그것이 가져다주는 편익은 굉장히 크다는 것을 부채관리라든지 계획재정이라는 측면에서 여실히 볼 수 있는 것이다. 문제점으로 얘기하는 소규모 분산투자들, 여러 가지 명목으로 이루어지는 정치적 선심성·행사성 경비들이 왜 나타나는가라는 것은 이런 전문가의 목소리가 정치적인 의사결정을 하려고 하는 사람의 목소리를 넘어서지 못하기 때문에 그렇다라고 봤을 때 전문팀이 만들어져야 된다는 것을 좀더 강조할 필요가 있다.

또 하나 지방의회가 살아야 한다. 실질적으로 접해보는 지방자치단체, 특히 예산을 담당하는 이들이 볼 때 지방의회가 오히려 짐이 되고, 상당히 안타까운 모습들을 많이 보지만 그 이유 역시 지방의회 쪽에 투자를 안하기 때문이라고 생각한다. 실질적으로 국회도 지금 사실 제대로 기능을 못해서 행정부가 독주하는 재정운영이 이루어지고 있는데 지방부분도 지방의회에 전문적인 지원이 가능하게끔 예측기능과 정책감사가 가능한 정책지원이 이루어진다면 좀더 균형 잡힌 의사결정이 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 예비 타당성 조사도 지방의회에서 중요한 사업인 경우 의사결정을 지원할 수 있도록 그 조사와 분석할 수 있는 정책지원기능이 따라준다면 중앙정부에 의존할 수 있는 부분들이 많이 줄어들 수 있다. 그것이 바로 오늘 얘기하는 자주적 재정관리의 가장 기본적인 전제조건이다.

구체적으로 두 가지를 살펴보자.

첫 번째 예산관행이 획기적으로 개선되어야 되는 점은 좀더 강조가 되어야 한다. 발제자께서 약 20여년 정도 지방재정을 봐오고 계시기 때문에 피부로 느껴서 적은

것이라 생각하는데, 실질적으로 현재 중앙에 의존될 수밖에 없는 재정시스템을 가지고 있으면서 불확실한 속에서 중앙예산주기와 똑같이 예산주기가 가기 때문에 이루어지는 당초예산의 부실, 그리고 이월금이 많기 때문에 이루어지는 소위 세외수입이 비정상적으로 과대해지는 그러한 모습들이 재정통계의 투명화 측면이나 계획재정 측면에서 볼 때 반드시 이 부분은 개선이 있어야 된다. 따라서 발제자께서 제안하신 예산운영의 회기 조정, 즉 3월이던 4월이던 이것은 좀더 공론화를 시켜볼 필요가 있다. 3월 1일부터 익년 2월 28일까지의 지방예산주기가 세부적으로 행정적인 문제가 없는 것은 아니지만 방향적인 측면에서 그것이 틀린 것이 아니라면 좀더 이루어질 수 있게끔 구체적인 검토를 할 단계가 되었다고 본다.

두 번째 재정책임성을 확보하려면 통계가 투명해야 되고 그 통계가 정확해야 된다. 요즘은 시민단체들이 적극적으로 활동하기 때문에 이러한 측면에서 또 하나의 압축성장이 이루어지고 있는 것은 사실이지만 그것이 가능하게 되려면, 즉 복식부기와 LADI시스템이 제대로 이루어진다면 지금 문제가 제기되고 있는 '자본예산이 이루어지지 않는다' '재정투융자심사가 형식화되어 있다' '공개부분이 실질적으로 곁핍기식으로 공개되고 있다' 하는 많은 문제점들이 해결될 수 있을 것이다. 특히 자산관리측면이 투명하게 이루어진다면 이러한 많은 문제점들을 해결할 수 있는 굉장히 중요한 단초가 될 것이다. 물론 정보시스템이라는 것은 많은 노력을 들여야하고, 제대로 만들지 않아 실질적으로 운영될 때 상당히 안타까운 모습들을 지금까지 많이 경험해 왔다. 특히 예산과 세입부분에 있어서는 그런 관행이 굉장히 많았는데 지금 하고자 하는 LADI시스템과 복식부기시스템은 지금까지 진척된 시범사업을 통해서 상당히 검증되어 있는 바 지금의 계획대로 꾸준히 힘을 받아서 추진한다면 많은 문제점을 해결할 수 있는 굉장히 중요한 정책수단이 될 것이다.

#### ○ 박종구 (광운대 교수)

이 논문은 지방재정 관리운영과 관련한 실태를 가장 핵심적으로 잘 보여주고 있는 논문이다. 비록 학술논문적인 체계는 조금 미약하지만 풍부한 자료 제시와 지방재정을 자치제도 도입 실시 이후 통시적이면서 횡단면적으로 분석해서 매우 입체적으로 보여주고 있다. 특히 지방자치제도 실시 이후 지방재정의 다양한 측면의 제고를 위한

시책들을 일목요연하게 정리하고, 또 구체적인 자료를 바탕으로 평가를 시도하고 있는 점이 돋보이는 논문이다. 그러나 조금 아쉽게 느껴졌거나 좀더 명쾌한 정리가 필요한 점이 몇 가지 있어서 지적하고자 한다.

우선 지방자치제도 실시 이후 자율성·건전성·효율성·계획성·투명성 제고를 위한 시책을 분류하면서 제시하고 있는데, 분류하고 정리한 노력은 매우 돋보이지만 잘못하다가는 읽는 독자가 잘못 판단할 수 있는 가능성도 많다.

우선 지방재정운영과 관련 지방자치제 실시 이후 가장 중요하게 봐야 되는 측면이 사실은 자율성의 제고 및 그에 상응하는 책임성인데 자율성과 관련된 안에서 과연 시책이라고 제시한 것들이 진지하게 자율성 제고를 위한 제도로 볼 수 있느냐 하는 의문이 많이 들었다. 대표적으로 주제발표문에 제시되어 있는 것을 보면 이게 과연 자율성 제고를 위한 시책이라고 볼 수 있는가 하는 의문이 들었고, 또 그게 자율성 제고를 위한 것이라 하더라도 재정운영상에 거의 영향을 미치지 않는 것들이 대부분이었다는 점에서 좀 아쉽다. 따라서 그에 대한 충분한 설명없이 이런 제목으로 첫 번째 제시를 해 놓으면 자치제 도입 이후 지방재정 운영상의 자율성이 상당히 획기적으로 제고된 것처럼 오도될 가능성이 있다는 점에서 염려가 된다.

또 건전성 제고를 위해 제시한 각종 시책 중에 대표적인 것이 “1995년도부터 소모성 경비의 예산낭비를 억제하기 위하여 경상비를 총예산 규모의 전년도 수준으로 유지한다”는 것을 제시하고 있지만 실질적으로 발제문 경상경비 증가 추이표의 데이터를 보면 “그게 다 형식적인 시책이다. A도 같은 경우 무려 5년 사이에 148%가 증가했다. 그런 어떤 시책이 있음에도 불구하고 현실은 따로 놓고 있다”하는 측면에서 앞에서 제시한 시책이 잘못하면 오도될 가능성이 있다.

이와 같이 발제자께서 그동안 시책들을 나름대로 분류 기준을 정해서 정리한 것은 돋보이지만 그 제도와 시책이 얼마나 의도한 성과를 가져왔는가에 대해서는 제도나 시책 그 자체가 말해 주고 있는 것이 별로 많지 않다는 점에서 아쉽다.

그 다음 장부터 구체적으로 지방재정 관리운영에 관한 성과를 평가하고 있는데, 재정지표 분석을 통해서 전국 지방자치단체를 동시적으로 보고 있고, 그 이후에 각급 4개 자치단체 사례를 통해서 분석하고 있는데, 우선 10개 재정지표 평가에서 보면 작은 것이지만 ‘경상경비증감률’ 지표가 ‘효율성’ 카테고리에 들어 있는데 실제 논의에서는 ‘건전성’ 카테고리에서 제시하고 있다. 따라서 분류한 것과 실제 논의되고 있는

장소가 부합되지 않아서 혼란스럽다. 또 재정지표분석이 지방재정운영의 모든 측면을 망라적으로 보여주기보다는 평가의 편의를 위해서 대표적인 지표를 중심으로 선정된 것으로 알고 있으나 여기서는 지금 효율성과 건전성 측면만 제시되고 있다. 그런데 그 앞에서는 그 외에도 계획성·탄력성·책임성·투명성 등이 제시되고 있는데 재정지표분석에서는 제시되지 않은 점이 아쉽다. 물론 그것 때문에 그 이후에 4개 각급 자치단체의 사례를 통해서 분석하고 있으나 우선 그 4개 자치단체가 진정 각급 지방자치단체를 대표할 수 있느냐 하는데는 상당히 의문이 든다. 발제자께서 “자료 수집이 가능해서 분석에 활용했다”라고 말씀하셨는데 이 대표성이 문제가 되기 때문에 여기서 분석한 결과가 과연 진정한 지방자치제 도입 이후 지방재정운영의 실태를 보여주는 데 적절한 대표라고 얘기할 수 있는가 하는 의문점이 생긴다.

본문에 제시되어 있는 경상경비 비율을 전체 평균과 비교해 보면 알 수 있다. 예를 들어 발제문 중 A도 경우에 1998년도부터 2000년도 사이까지의 경상경비 증가율이 148%이다. 따라서 148%에서 110%를 빼면 38% 증가했는데, 다른 부분에 나타나 있는 도의 평균을 보면 19%에 불과하다. 거의 배가 되는데 따라서 4개 선정된 사례가 각급 자치단체의 대표 자치단체라고 보기에는 상당히 문제점이 있다. 그건 다른 시·군·구도 마찬가지이다. 그래서 조금 더 대표성이 있는 그런 중간성 있는 자치단체를 선정해서 분석했으면 결과에 설득력이 좀더 높지 않았겠나 생각한다.

개선과제에서 아쉽게 느낀 점을 말씀드리면 제시되고 있는 안이 조금 진부하지 않느냐 하는 것이다. 특히 자율성 제고, 아까도 말씀드렸지만 상당히 핵심적인 영역인데 “예산편성지침 운영의 합리성을 높이자”하는 정도에서 끝나고 있다는 점이 좀 아쉽다. 예산편성지침 운영의 폐지가 어렵다면 영역을 최소화할 수 있는 대안 정도는 제시되어야 한다. 기금제도 역시 마찬가지다. 특히 저금리시대를 맞아서 잘못 운영하다 보면 역마진이 발생하는, 그래서 오히려 재정운영에 부담이 될 수 있는 개연성이 높은데 이것을 과감하게 폐지하는 쪽으로도 검토를 해 봐야 될 필요가 있다. 그런 몇 가지 문제점에도 불구하고 모두에 말씀드린대로 지방재정운영의 전체적인 틀, 그리고 실태를 가장 핵심적으로 잘 보여주고 있다는 노력에 대해서는 경의를 표한다.

## ○ 이창균 (한국지방행정연구원 수석연구원)

여기서는 지방재정운영의 관리측면에서 지금까지의 과정을 한번 반성해 보고 이를 기초로 앞으로 나아갈 새로운 방향을 모색하는데 의의가 있다. 따라서 재정운영관리 측면에서 세 가지 정도를 반성하고, 여기에 따라 잘못된 제도를 개선하자는 것보다는 종합적이며 구체적이고 근본적인 개혁 방향이 필요하지 않겠느냐 하는 생각을 말씀드리고자 한다.

첫째, 지방재정운영관리라는 개념을 그동안 의식하고 인식하는데 미흡하지 않았나 하는 생각이 든다. 다시 말해서 그동안에 지방재정운영관리라는 것이 중요성 있게 다루어질 수 있는 지금의 지방재정운영시스템이나 라는 것이다. 따라서 지방재정운영시스템을 재정운영이 잘 될 수 있는 시스템으로 먼저 구축되어야만 재정운영관리가 그 중요성을 발휘할 수 있는 것이다. 현재 248개 자치단체 중에서 146개 자치단체가 지방세입으로 공무원 인건비도 해결하지 못하는 상황에 있다. 또한 여러 가지 세출 상황에서도 사전에 예산편성지침을 시달한다든지 지방채 허가지원을 한다든지 사전에 투융자심사를 한다든지 하는 각종 제도에 의해서 얽히고 설켜있기 때문에 과연 자치단체가 재정운영을 합리적으로 할 수 있는 여지가 어느 정도 있겠느냐 하는 차원에서 봤을 때 역시 재정시스템 자체가 이와 같은 재정운영의 중요성을 떨 수 있고 재정운영관리의 결과가 그 해당 자치단체 성패에 엄청난 영향을 줄 수 있는 시스템으로 근본적으로 지방재정운영시스템이 바뀌어져야 된다. 앞서 제1주제에서 거론됐듯이 자주재정주의에 입각해서 그야말로 재정운영이 자율과 책임이 동시에 부여될 수 있는 제도가 구축된다면 지방재정운영이 자치단체 별로 재정관리의 중요성이 보다 강화되고 그것이 더 중요성을 발휘할 수 있는 것이다.

둘째, 그동안 재정운영이라든지 재정관리의 방향을 모색하는데 있어서 너무 단기적이고 임기응변적인 접근에 취중하고 있다는 점이다. 결론적으로 시책개발이라든지 제도를 개선한다든지 하는 중심의 재정운영관리 체계에서 보다 종합적인 큰 틀에서 재정운영시스템을 근본적으로 개선하는 방향으로 연구를 진행하고, 그런 방향으로 개선과제가 모색되어야 한다는 점을 강조하고 싶다. 발표자께서 접근하는 방법은 다양한 현실의 제도를 약간 개선하는 방향으로 제시를 하고 있다. 물론 개개의 제도를 고

치는 것도 중요하지만 현행 체계에서 발표하신 대로 그렇게 고친다고 해서 과연 어느 정도의 재정운영 효과를 기대할 수 있고 어느 정도 달라질 것인지 의심스럽다.

그동안 행정자치부에서도 합리적인 재정운영관리를 유도하기 위해서 다양한 시책 개발 및 제도개선을 추진하고 있으나 이것보다는 보다 더 근본적인 개선이 필요하다고 본다. 예를 들어 자치단체의 어떤 경비절감을 유인하고 보다 합리적인 재정운영을 유인할 경우 현재는 재정인센티브·재정패널티 제도가 있지만 이것보다는 자치단체가 경비절감을 한 노력분이라든지 합리적인 운영에 의해서 그 해에 다 못쓴 자치단체의 재원분은 그야말로 해당 자치단체에 전적으로 자주재원화시켜서 그 돈을 시간에 구애 받지 않고 쓸 수 있도록 한다면 효과가 있을 것이다. 예를 들어 일본식의 재정전용적립금 같은 제도가 도입된다면 당연히 해당 자치단체는 스스로 경비절감을 위해 노력할 것이고 거기에 대해서 상당한 효과가 나타날 것이다. 바로 이와 같은 형태로 재정운영제도를 획기적이고 근본적으로 개선하는 것이 필요하다.

또한 자치단체장의 회계나 지출을 견제하고자 할 때 현재 우리나라는 자치단체장이 임명하는 공무원이 담당하고 있어서 견제기능이 약하다. 그러므로 지출에 대한 견제력이 약할 수밖에 없는데 이것 또한 일본과 같이 자치단체장과는 독립된 별개의 출납장, 또는 수입력 있는 독립된 회계관리기구를 설치해 사후 감사에 의해서 어떤 것을 감사하는 기능보다는 사전에 회계라든지 자금관리 지출관리를 통제하고 견제하는 시스템이 도입된다면 보다 더 재정운영의 효율성을 담보할 수 있을 것이다. 이러한 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다.

셋째, 반성해야 할 점은 자치단체의 입장에서 재정운영의 책임성에 상당한 문제가 있다고 본다. 결론적으로 현행 제도를 자치단체에서 지켜주어야 하며, 그것은 현행 재정운영시스템 속에서도 제대로 할 여지는 상당히 많기 때문이다. 그동안 재정운영 혹은 재정관리는 상위자치단체 및 중앙정부가 하위자치단체를 관리하고 운영하는 식이라고 오해하고 있는 것 같은데 재정운영이나 재정관리의 주체는 자치단체에 있다. 발표자께서도 현재 재정운영에 있어서의 문제점을 지적했는데 그렇다면 중앙정부는 어떻게 해야 되고, 또 자치단체는 어떻게 해야 하느냐라는 문제에 있어서 불명확한 대안을 나열하고 있다는 느낌이 든다. 중앙정부는 재정운영의 합리성을 유도하기 위해서 어떤 역할을 해야 되고, 자치단체는 현행 제도 속에서 어떻게 운영되어야 된다는 것들이 좀더 명확하게 지적되어야 하고 거기에 따른 개선방향이 모색이 되어야



한다.

그런 차원에서 중앙정부는 보다 종합적이고 근본적인 재정운영시스템이 잘 운영될 수 있도록 전반적인 제도를 개선하는 쪽으로의 역할이 중요하다. 자치단체 입장에서는 보다 그러한 제도속에서 제대로 운영될 수 있도록, 예를 들어서 예산편성을 답습주의로 하는 것이 아니라 그야말로 개혁과 기획기능을 보다 강화하여 제대로 된 예산편성을 하고, 투융자심사를 형식적인 심사제도가 아닌 해당 자치단체의 투자사업을 보다 현실적이고 실질적으로 심사할 수 있는 체제로 개선해야 한다. 또한 각 자치단체별로 자치단체의 종합적인 재정운영시스템을 개발해서 우리의 재정운영시스템이 어느 위치에 와 있는지 스스로 자가진단하면서 이 결과를 정책운영에 반영하고 주민들에게 공개하는 재정운영시스템의 역할이 보다 중요하다고 할 수 있다.

#### ○ 이삼걸 (행정자치부 재정과장)

이상용 박사님께서 행정국에서 하는 제도 사항을 상당히 일목요연하게 잘 정리하고 또 나름대로의 개선방향을 제시했다고 본다. 오늘 세미나의 기본 취지는 민선3기 출범에 즈음하여 이제까지의 지방재정을 회고해 보고 앞으로의 발전 방향에 대해서 같이 모색해 보자는 그런 의미로 이루어진 것이다. 회고를 할 때는 나름대로 냉철하게 할 필요가 있다. 저는 지금까지 전부 자치단체를 대변해서 얘기했는데 오늘 이 자리에서는 오히려 중앙부서의 논리를 이야기해 보는 것이 진짜 회고하는데 도움이 되지 않을까 한다.

이번 월드컵은 우리 국민들이 함께 열광한 축제였는데 이탈리아가 우리나라에 졌을 때 이탈리아 언론에서는 우리나라를 상당히 치사한 방향으로 몰고 갔다. 예전에 아나운서가 라디오로 중계할 때 우리나라는 운이 없어서 졌고 심판이 잘못해서 진 것으로 받아들였었다. 왜냐하면 공을 엉뚱하게 차도 우리가 보지 못하니까 “아슬아슬하게 피해갔다. 심판이 주지 않을 패널티를 줬다” 이렇게 얘기하기 때문이었다. 따라서 자치단체와 행자부 자체가 하고 있는 방법에 대해서 문제는 없었는지 그런 측면에서 살펴보기로 하자.

지방자치의 본질은 무엇인가? 그 본질은 스스로의 일을 스스로 결정하는데 주안점이 있지만 어떤 사업의 우선 순위를 정하고 실행하고자 할 때 그 돈은 따지고 보면

우리 주민들의 호주머니에서 나와야 된다. 그런데 앞에서 언급이 됐지만 지역마다 경제력의 차이가 있기 마련인데 그렇다고 못 사는 자치단체에서 있는 돈만큼만 하게 되면 지역간의 격차가 심해진다. 그러므로 소위 'National Minimum' 서비스는 국가에서 해주어야 한다. 그런 이유로 세원이 편재되어 있지만 그것을 국가가 모아서 교부세를 일정하게 주고, 또 일정하게 국가시책으로 어떤 수준을 유지해 주어야 하는 문제가 생기면 국고보조사업으로 하고 있는 것이다. 그런데 문제는 교부세 및 국고보조금 형태로 내려가는데 과연 주민들에게 지방자치에 대한 인식이 되어 있느냐 하는 것이다. 다시 말해서 경비지출이 많이 나가면 결국은 우리 주민에서 돈이 나가야 되고, 지방채가 늘어나면 결국 우리 주민 또는 우리 후세대에서 메워 넣어야 한다는 생각을 인식하고 있는가 하는 문제다.

지방자치단체가 사실 민선으로 회귀된 후 민선체제는 중앙정부와 마찬가지로 'Check and Balance System'으로 의회와 집행부가 서로 견제하도록 되어 있는데 그 기능이 아직도 완전한 수준에 도달되어 있지 않다. 예전보다 많이 좋아지긴 했지만 완벽하느냐 하는 문제도 생각을 해봐야 한다. 지방재정에 대해서 의회가 모두 통제하기 때문에 중앙에서는 할 필요가 없지 않느냐 라고 문제를 제기할 수도 있다. 그런데 만약에 통제기능에, 소위 'Check and Balance System'에 문제가 있다면, 또 어떤 방법으로 보완했을 때 중앙이 좋을 것인가 생각한다면 의식적인 측면이긴 하지만 그런 문제도 한번 짚어볼 필요가 있다. 95년 이후 나름대로 재정운영관리제도를 해왔는데 어떻게 보면 단편적이고 지나친 통제위주가 아닌가 라고 생각되지만 그 성과는 1995년부터 2002년에 이르기까지 서서히 발전되는 방향으로 왔다고 볼 때 발제자의 얘기도 상당히 좋다. 그렇지 않고 크게 높게 봐서 여기까지 되어 되는데 지금 현재는 그렇지 않다고 보면 좀 미흡한 것은 사실이다.

그리고 재정운영 측면에서, 사실 자율과 책임성은 동전의 양면성을 가지고 있어 자율이 되면 그만큼 책임감이 있어야 한다. 그렇다면 자율성을 주었을 때 책임 있는 방향으로 나아가야 하는데 만약 책임이 낮은 수준이라면 자율성도 그만큼 어떤 면에서는 제약을 받아야 한다. 그리고 앞서 수익부분에서도 얘기했지만 사실 지방세 탄력세 제도가 수없이 많이 있으나 탄력세 제도가 잘 적용이 안되고 있다. 각종 사용료 수수료 같은 것을 현실화시켜야 된다고 하지만 자기 지역주민들한테 부담이 되기 때문에 사실 정책적으로 결정하기가 어렵다. 그래서 오히려 지역입장에서는 중앙에서

돈을 많이 가져오는 것을 더 좋게 생각한다. 많이 가져온다는 얘기는 해당 자치단체 주민들의 주머니가 아닌 다른 지역 주민의 주머니에서 가져와야 한다는 것인데 그렇다면 그렇게 주는 중앙의 입장에서는 내려가는 것만큼 어느 정도 효율적이고 좋은데 써야 된다고 보기 때문에 통제가 따라가는 것이다. 그렇다고 재정운영관리 자체가 중앙이 통제하는 제도는 아니다. 자치단체에서 투융자심사를 스스로 하고, 재정계획을 스스로 하라고 만든 제도인데 형식적으로 운영된 것은 아니었나 하는 것도 이런 기회에 검토해 보아야 된다.

앞으로의 방향은 투명하게 운영해서 결국 주민들에 의해서 재정이 통제되고, 중앙 및 상급기관에 의한 통제는 서서히 없어져야 한다. 따라서 기본적으로 모든 재정통계 자료가 명확하게 분석되어야 하고 주민들이 알기 쉽게 공개가 되어야 하기 때문에 지방재정 정보화 및 예산결산시스템 등을 전산화하여 공개하는 방향으로 전개되고 있다. 그런데 그런 예산서나 결산서를 본다고 해서 일반주민들이 다 알지 못하기 때문에 각종 지표를 넣어서 쉽게 분석하는 것이다. 다시 말해서 우리 자치단체에서는 경비를 이만큼 지출했는데 이 지출이 많은지 적은지, 잘못했는지 옳게 했는지 모르니까 지표를 통해서 상대 자치단체하고 비교할 수 있도록 분석해야 하고, 이 분석을 통해서 자치단체간 경쟁이 이루어져 건전한 방향으로 이끌어 나가야 된다. 또한 분석지표에 의한 자료를 공개하는 방법 외에 잘한 곳은 인센티브를 주고 못한 곳은 패널티를 주는 방향으로 한다면 상당히 효과적일 것이다. 그 분석진단제도는 아직까지 우리들이 만족할 수준은 아니지만 그런 방향으로 가고 있다는 것을 이해해 주기 바란다.

#### ○ 한준수 (원주시의회 의원)

앞서 좋은 얘기가 많이 나왔기 때문에 저는 원론적으로 의원으로서 본 재정운영에 대해서 나름대로 느낀 것을 정리해보겠다. 지금 사례발표나 연구주제를 보면 주로 선심성 행사, 예산의 방만한 운영 등 모든 것이 민선자치가 되었기 때문에 일어난 것처럼 주제 발표가 되고 있다. 사실 민선을 1995년에 시작하면서 의원이 명예직이다보니 동네에서 인심 좋고 마음씨 좋은 아저씨들이나 노인네들이 많이 당선이 되었다. 그러다 보니 집행부를 견제할 능력 있는 분들은 사실 그렇게 많지 않았다. 다시 말해서 젊고 전문성 있는 사람들이 의회에 진출해 정력적으로 일을 해야 함에도 불구하고

명예무보수직이다보니 열심히 일할 수 있는 분위기 형성이 안된 것이다.

의회는 사실 그 정도를 감시·견제할 수 있는 능력이 없다. 그렇다면 지금 당장 의원이 되신 분들이라도 교육시켜서 감시·견제할 수 있는 능력을 키워줘야 한다. 행정자치부에서 '이런 것을 국가보조사업을 한다'라고 하면 우리 같은 의원들은 중앙에 올라가서 그런 예산을 하나 따내면 '그래도 내가 원주를 위해서 한 10억 따왔어'라고 말한다. 국회의원들도 마찬가지로 만약 레포츨센터를 하나 유치했다고 하면 '저건 내가 한 거야'라고 말을 할 수도 있다. 이렇듯 의료보호와 관계된 것이나 체육시설은 의원이나 시장들이 생색을 내기 좋은 사업들이기 때문에 계속 하고 싶어하는 사업이다.

지방의 현재 재정상태를 보면, 예를 들어 원주의 재정자립도가 1999년도에 42%였는데 지금은 37% 정도로 떨어져 있다. 우리가 구조조정을 하면서 1,250명 중에 명예퇴직 등으로 80여명의 인원을 감축했는데 오히려 인건비는 33억원이 더 늘어났다. 결국 전체적인 공무원의 나이 수준도 올라가고 복리후생비나 인건비 자체도 계속 올라가고 있는 것이다. 원주는 인구 25만의 도시인데 예산은 3,500억원 정도다. 4년동안 집행부에서 시장 보좌관을 하다가 의원출마를 했는데 집행부나 의회나 사실은 똑같은 것 같아도 틀리다. 의원은 뽑힌 사람이기 때문에 남한테 잘 보이기 위해서 어떤 것을 자꾸 하려고 한다. 따라서 지금 선심성·소모성적인 것은 선출직에 있는 한 계속 이어질 수밖에 없다. 어느 날 시장이 되었다고 해서 "이런 것 다 없애"라고 하지는 않는다는 것이다. 그런데 재정운영이 선심성·소모성 등의 비율보다는 사실은 공사에 투자를 잘못해서, 또는 행정을 잘못해서 생기는 누수현상이 사실 더 크다고 본다.

그래서 앞으로는 의원직에 좀더 시를 감시·견제할 수 있는 사람이 들어가기 위해서는 의원에 대한 제도가 바뀌어야 한다. 현 선거제도는 동단위로 거의 한 명씩 뽑고 있는데 그러다 보니 읍면동 숙원사업비로 대개 시장군수들이 면은 1억, 동은 5천 이런식으로 나눠주면 그것으로 보도블록도 깔고 해서 소액투자가 많아지는데, 주장하고 싶은 것은 집행부를 견제할 수 있는 의원들에 대해서 선거제도를 바꿔야 하고, 명예보다는 일정보수를 줘서 연구를 할 수 있게 해야 하며, 젊은 사람을 영입하기 위해서 보수도 현실화 해야 된다고 생각한다.

## ○ 남유진 (구미부시장)

오늘 「민선3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전 방향」에 대해서 토론을 하고 있는데, 토론의 핵심은 지방재정의 건전성·투명성·계획성·효율성 등인것 같다. 그런데 국가재정을 맡고 있는 분들은 그것을 거꾸로 얘기한다. 건전하지 않고, 방만하고, 소모적이고, 무계획적이고 거꾸로 얘기하면 딱 들어맞는다. 이처럼 논리싸움을 하는데, 법정교부세율 인상문제는 결국 파워게임이다. 그 파워게임에서 행자부가 한판승을 했고 그로 인해 지방재정의 근 2조원 정도의 인상효과를 거두었다. 특별교부세가 교부세 중에서 11분의 1인데 그것이 너무 많고, 또 싹짓돈처럼 아무 기준 없이 주는 것으로 인식되어 있어서 줄여야 되겠다고 늘 얘기했는데, 그것조차도 그쪽에서 관철을 못했는데 그래서 번개처럼 법정률 개정안을 국무회의 통과하고 국회를 통과해서 2조원 정도에 다다른 지방재정 확충 효과를 거두었던 것이다. 재정자립도가 점점 낮아지고 있다는 말씀을 하셨는데 작년도 대비 2002년도에 3.0% 감소됐다. 교부세를 15%로 올려서 재정책충을 했는데 왜 재정자립도는 떨어지느냐? 교부세가 올라가면 떨어지게 되어 있다. 금년도 지방예산 총규모가 71조 3933억원이다. 국가예산은 145조 9602억원으로 한 2배 정도 많다. 그 비율을 보면 67%대 33%, 즉 7:3 정도밖에 안되는 것이다. 굉장히 취약하다. 그런데 국가재정 시각에서 보면 국방도 해야 되고 뭇도 해야 되는데 2조원 더 가는 것이 너무나 배가 아파서, 사실은 그 후에 폭풍을 많이 맞았다. 교육비부분의 추가부담, 각종 보조금을 전부 삭감하겠다는 얘기가 나왔고 실제로 많이 삭감되었다. 그러므로 지방은 2조원 늘어난 데 대해 아끼고 알뜰하고 짜임새 있게 쓰는 노력을 이런 세미나에서 다루지 않더라도 그런 사항들은 우리 스스로 노력해야 될 부분이다.

‘지방재정이 너무 방만하다’ ‘너희들은 방만하지 않느냐?’해서 약방의 감초로 써먹은 것이 은행부실이다. 그때 100조원 정도를 투자했는데 지금 64조원이 회수 불가능하다. 국가재정의 가장 대표적인 방만한 사례로 아주 많이 써먹었는데, 그러니까 서로 말이 되든 안 되든 자기한테 유리한 부분을 계속 공격하는 것이다. 그러므로 우리 스스로 이런 기회를 통해서 우리 지방재정을 좀더 건전하고 계획적이고 투명하게 운영될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

의존재원이 내려가는 이유는 의존재원 증가율이 자체적인 증가율보다 높기 때문에 그렇다. 의존재원 증가율이 16.6%인데 반해 자체재원 증가율은 6.8%에 불과하다. 지금 71조원에 달하는 지방예산을 편성해서 쓰고 있지만 35%에 상당하는 부분이 의존재원이다. 즉 국가에서 주는 돈이다. 그러면 혹시나 여러분들 중에 의존재원은 공짜로 얻는 돈이기 때문에 '공돈이다'라고 생각한다면 이건 기본적으로 잘못된 생각이다. 조금전 국세를 지방세로 이양하고 지방세 세원을 발굴하자고 하는 이야기도, 사실은 깊이 들어가보면 다 똑같은 얘기다. 도민이나 시민이나 구민이나 똑같은 국민이다. 세금이 지방세인지, 국세인지 일반 국민들은 관심이 없다. 어차피 자기 주머니 돈을 더 뺏기지 않으려고 노력할 뿐이다.

재정확충 부분에서 국세의 지방세 이양에 관한 부분에 있어서는 학술적으로는 토론하되 실제 행자부에서 수단으로 도입하기에는 너무나 위험부담이 크다고 본다. 국세를 지방세로 이양하는데 지방자치단체의 형평성 문제에 들어가면 손대기가 어렵다. 현재 서울의 재산세·종토세 이양 문제도 이해관계가 첨예하게 대립되고 있어 전혀 진척이 없다. 사실 구미시의 경우 재정자립도가 약 70%에 이르기 때문에 별 영향은 없지만 재정자립도가 불과 14%에 불과한 군에서는 국세를 지방세로 이양하면 부익부빈익빈 현상이 생기기 마련이다. 지금도 겨우 교부세를 받아서 공무원 봉급이나 주고 있는데 만일 그렇게 되면 아마 공무원 봉급조차도 줄 수 없을 것이다. 따라서 여기서 토론된 방만하고 무계획적이라는 비난도 재정이 그나마 좋은 시군은 들을 여지가 있지만, 정말 시골의 군은 방만하게 또는 선심성 예산을 짜고 싶어도 짤 수가 없다. 선심성 예산은 가용재원이 있어야 되는데 법정경비 다 부담하고 돈 여유 없으면 선심성 예산 아무리 하고 싶어도 못한다. 특히 구청은 완전한 자치구가 아니고 예산이 약 500억원 정도이기 때문에 선심성 예산을 짜고 싶어도 그러지 못하다는 것이다. 따라서 선심성 예산을 비난하기에 앞서 너무나 열악한 재정현실을 이해해 주기 바란다.

지방재정에 있어 솔직히 일부 선심성, 소모성, 방만하고 행사성 경비가 있다는 것은 사실 인정한다. 민선 시장, 군수가 일선에 나가면 각종 단체들은 늘 돈 달라는 얘기밖에 안 하는데 사실 그것을 부정하고 거부할 방법이 없다. 우리가 앞으로 지방자치 100년 200년 한다고 볼 때 불과 7년 되는 현 시점에서의 이 문제는 그렇게 위험하거나 또는 앞으로 개선해야 할 문제의식으로 가질 필요는 없다고 생각한다. 어린

아이가 제대로 걷기 위해서는 수 천번 넘어진다. 좀 따뜻한 시각으로 봐주기를 기대한다.

지방자치의 본질은 잘하던 못하던 지방의 자체 주민들이 알아서 하라는 것 아닌가. 그러므로 자주재정권·자주행정권 같은 권한을 준 뒤에 자치단체에서 쓰는 것을 지켜 볼 필요도 있다. 그래서 이 행사성경비가 주민요구의 적응성이 점점 높아지다 보면 이런 시각이 있을 수 있다고 본다. 특히 우리 민간단체 보조금, 임의보조단체가 지금 붓물 터지듯이 생기는데 이것을 풀 보조로 지원을 하는데 정말 많이 보조금이 나간다. 그렇지만 그 주체는 어차피 시민이다. 어차피 문화예술단체 및 각종 상이군경단체 등 이런 곳인데 물론 자비로 100% 처리하면 좋겠지만 실제로 현실은 그렇지 못하기 때문에 우리도 조금 도와 주는 것이다. 그래서 이 민간보조금 문제는 사실 행사부나 감사원이 감사할 때라든지 좀더 엄격하게 적용을 했으면 하는 바람이다. 왜냐하면 민선장이 커버하기에는 조금 역부족이다. 그래서 이런 부분은 위의 지침으로 좀더 엄격하게 했으면 좋겠다.

금년에 구미시는 '민간보조금은 공돈이 아니다'라는 인식을 확실하게 불어넣어주기 위해서 얼마 전에 보조금 받는 단체의 사무국장 및 회계 담당 직원들 약 70명을 불러들였다. 시의 돈을 받으면 받을 때는 좋지만 나중에 정산할 때는 정말 뼈아프고 어려운 고비가 있다라는 인식을 확실히 심어주기 위해서다. 미국에는 GAO(General Accounting Office)라는 기구가 있는데 우리나라로 치면 감사원 같은 곳이다. 미국은 연방정부에서 주정부를 감사하는 체제는 아니지만 연방정부의 돈이 단 1달러라도 가면 알래스카 저 끝까지 추적을 해서 철저하게 규명을 한다. 그만큼 우리도 시예산 보조가 나간 것에 대해서는 끝까지 추적을 하려고 한다. 사실 우리 행정력이 다 커버를 못하기 때문에 몇 개만 시범케이스로 해볼 예정인데, 이렇듯 구미에서는 이런 노력들을 하고 있다는 것이다.

재정패널티제도는 금년도에 시행을 하는데 정말 어떻게 보면 획기적인 제도라고 생각을 하지만 처음 도입되는 제도이기 때문에 너무 가혹하지 않았으면, 그리고 상하 내역을 정했으면 하는 바람이다. 예를 들어 구미시가 330억원을 일반교부세로 받으면 그것의 10% 범위 내로 한다든지 그런 제한은 자체적으로 해서 재정패널티 제도가 소기의 성과를 거둘 수 있기를 바란다.

○ 최종덕 (부산광역시의원, 방청객)

앞서 한준수 시의원께서 “의원도 많이 배워야 한다”고 했는데 조금 섭섭하다. 왜냐 하면 지방자치제가 실시된지 벌써 10년이 넘었다. 단체장은 7년이지만 우리 의원들은 11년째다. 그렇게 지방자치제를 만들어 놓았으면 지방자치 의원들도 일을 하게끔 만들어 줘야 하는데는 현실은 그렇지 못하다. 우리 의원들은 일이 많다. 조례 및 예산을 다뤄야 하고 기타 잡다한 일이 많은데 가장 큰 것은 광역단체장을 감사하는 기능이다. 그런데 우리 의원만 뽑아놓고 10년 세월동안 바뀐 것이 없다. 물론 많이 배우는 것도 중요하지만 일을 할 수 있도록 처우개선이 필요하다고 생각한다.

○ 이상용 (한국지방행정연구원 연구위원, 발제자)

박정수 교수님이 지적해 주신 내용 중에 관행부분을 강조하셨는데 여기에서 많은 내용의 관행을 말씀드리려다가 시간 때문에 못 했는데, 사례를 보면 관행을 찾아낼 수 있는 부분이 굉장히 많다. 그래서 이런 관행이 개선되지 않는 한 근본적인 문제는 개선되기 어렵다고 본다. 예를 들면 2억원 이상의 사업인 경우 불용액이 많이 나오는데 예산이 얼마 책정되지 않는데 왜 불용액이 나올까? 이런 부분은 예산 관행에서 생겨난다고 본다. 이월이 생기는 사업들은 단체별로 보면 관행이 구체적으로 드러난다. 그래서 관행을 바꿔줘야 한다고 생각한다.

이창균 박사께서 지적한 것도 대안을 제시함에 있어서 중앙정부가 할 일, 자치단체가 할 일, 의회가 할 일 이렇게 역할을 나눠줘야 하는데 그런 부분을 못하고 그냥 넘어간 부분은 앞으로 수정하겠다.

박종구 교수님 말씀과 관련, 1995년도 이후의 시책이라는 것이 분류할 때 기준을 명확히 했다기보다는 저 나름대로 시간 관계상 대충 분류를 해 놓은 것인데 앞으로 분류 기준이 명확해야 되겠다고 생각한다. 그리고 시책 중에서 중요성을 따져서 해야 되는데 자료취득이 어려워 그냥 나열식으로 경중을 가리지 않고 구분해 놓은 것이다. 아마 시간적 여유가 있었다면 그 부분을 연도별로 시대적 배경과 그 중요성을 감안했을 것인데 그렇게 하지 못했다. 시책의 결과가 자치단체에서 성과로 이어져 나타나야



되는데 실제로 그 부분들을 하려고 하면 어느 한 개 시책을 가지고 그 시책의 시행이  
라든지 집행되어 나가는 과정을 하나하나 짚어봐야 되는데 실제로 그게 어렵고, 자치  
단체별로 나타나는 효과가 천차만별이기 때문에 더욱이 힘들다. 자칫 잘못하다보면  
이 시책이라는 것이 홍보를 위한 시책이 될 수도 있는데 그런 뜻은 아니고, 단지 분  
류인 것이다. 이런 기준이라든지 중요성을 감안해서 논문을 완성해야겠다는 생각이  
다. 또한 사례단체가 각급 단체에서 대표성을 지니고 있느냐 하는 부분은 제가 처음  
에 말씀드릴 때 양해를 구하고 시작했는데 이것은 자료 취득상 가능한 범위 내에서  
했기 때문에 그렇다. 또 어떤 경우에는 전체 자치단체에 나타나는 현상도 있고 어떤  
특정 자치단체에 나타나는 현상도 있다.