

지방채 발행제도의 중장기 개선방향

강인재*

I. 들어가는 말

지방자치단체는 주민들이 요구하는 공공서비스를 효율적으로 공급하여야 하며 아울러 민주적 참여에 대한 욕구를 만족시켜야 한다. 이러한 지방정부의 책무는 일반적인 사항이지만 우리나라의 지방자치단체는 중앙정부에 대한 과다한 자원 의존 하에서 지역의 특성을 감안한 자율적인 재정운영보다는 수시로 제기되는 각종 문제에 소극적으로만 대처하는 소위 소방행정, 위기행정이라는 양상을 표출하고 있다. 이는 신뢰가 형성되지 않은 상황에서 끊임없이 제기되는 주민들의 민원성 요구나 각종 갈등 해소에 지방자치단체의 모든 역량을 투입할 수밖에 없기 때문에 나타나는 현상으로 중장기적인 전략이 아닌 단기적 처방과 지역의 자산을 이용하기 보다는 중앙의 재원지원에만 의존하는 접근방식이 보편화되어 있다는 것을 의미한다.

따라서 주민직선에 의해 자치단체장과 지방의원이 선출되고 있으나 실질적 의미의 재정분권과 시민사회의 성숙이 이루어지지 않은 상태에서 주민참정만 가지고는 지방자치가 완성될 수 없다는 값비

* 현 전북대학교 교수

서울대학교 행정학박사, 한국행정학회 연구부 회장, 한국정부회계학회 회장, 한국지방재정학회 회장

싼 학습과정을 체험하고 있다.

지방채는 정부간 재정관계의 주어진 틀 속에서 비교적 단기간에, 그리고 재정운영의 효율성과 책임성을 이룰 수 있는 현실성있는 정책대안이 될 수 있으나 우리나라의 지방채규모는 외국의 지방정부와는 달리 매우 취약한 상태로 최근에는 지방채 활용도가 오히려 저하되는 추세가 나타나고 있다.

참여정부 들어와 기재승인제도를 총액한도제로 전환함으로써 기재자율권의 신장이 이루어졌으나 정부자금에 대한 개별적인 심의는 여전히 진행 중에 있다고 볼 수 있다. 이는 지방채시장의 자금공급원이 중앙정부에 있어 정부자금 인수를 위한 중앙의 사전검토·협의 등으로 실질적으로는 사업별 승인제와 동일한 통제효과가 발생하기 때문이다.

본고에서는 중장기적인 관점에서 지방채 발행제도의 개선방향을 제시하고 있는데 필자는 지방채 발행제도의 발전을 위해서는 무엇보다도 지방재정운영의 자율성이 전제되어야 하며, 지방재정이 지향하는 목표가 무엇인가를 명확히 하여야 한다는 원론적인 문제제기를 하고 있다.

II. 지방채 현황과 총액한도제에 대한 평가

1. 지방채 현황

지방채가 활용되는 논거는 지방자치단체의 세입과 세출의 균형화를 통한 재정수입을 보완하는 역할을 하지만 동시에 자원의 효율적인 배분과 주민의 세대간 부담을 공평하게 한다는 점이다. 이는 회계학에서 말하는 일종의 대응(matching)원칙과 유사한 논리로 대규모 시설에 대한 투자를 일시적인 지출로 볼 것이 아니라 수익을 창출하거나, 정부와 같은 비영리기관에서 공공서비스를 제공하는 전 기간에 걸쳐 일정한 기준에 의해 비용으로 간주하여 배분하자는 것이다. 즉 수익과 비용을 대응시키고 이에 따른 비용을 수익이 창출되는 전 기간에 걸쳐 배분하는 것으로 정부와 같이 공공서비스를 제공하는 경우 서비스를 향유하는 대상자에게 비용을 부과하는 것이 합리적이라는 논거이다.

지방재정의 규모는 계속적으로 확대되고 있는데 '06년 100조원을 돌파하였으며, '07년은 111조 규모를 보이고 있다. 이를 세원별로 구분하면 지방교부세는 22조(19%), 국고보조금 21조(18%), 지방세 38조(34%), 세외수입 28조(25%), 지방채 17조(4%) 비율을 보이고 있다. 지방채는 1995년 민선 자치단체장의 선출 이후 지역현안사업의 의욕적 추진 등으로 지속적인 증가를 보이다가 '01년 이후 지방채무에 대한 부정적 인식과 재정건전화 노력으로 점차 감소하며 안정적 수준을 보이고 있다.¹⁾

그러나 사회복지업무의 지방이양, 혁신도시 건설, 국제체육행사 유치 등으로 지방재정수요는 증가하는데 비해 지방 가용재원 한계로 인해 지방채수요의 증가가 예상되고 있다. 반면에 지방채를 인수하는 정부자금의 규모는 축소되는 경향을 보이고 있다.

공공자금관리기금은 설립당시 국채시장이 제대로 발달하지 않은 상황에서 재정용자 등 공공목적의 사업에 대한 재원조달을 원활하게 하고 부수적으로 각종 기금별로 여유자금을 개별 운용함에 따른 관리비용을 절감하려는 목적에서 설치되었으나 현재는 국공채 시장이 발달되어 있어 공공자금관리기금에 의한 국공채 인수 사업은 정부가 예산에서 이차차이를 지원해 주는 사업으로 변화하고 있다. 따라서 SOC확충 마무리 등을 위한 안정적인 지방채 인수재원의 부족으로 적정한 조건의 지방채 발행 인수선 확보에 한계가 있다.

지방채 발행이 개별승인제에서 총액한도제로 전환된 '06 지방채발행은 2조 8,638억원으로 지방채 총액한도액의 48.8%(한도액 5조 8,649억원)에 그치고 있다. 이는 지방채발행에 대한 엄격한 관리장치 및 각종평가지표에 대한 영향력을 반영, 자치단체에서 스스로 무분별한 지방채 발행을 억제하고 있는 것으로 평가할 수 있는데 한편으로는 주민, 의회, 시민단체, 언론 등의 지방채 발행에 대한 무조건적인 부정적 시각과 지방교부세, 국고보조금, 균형발전특별회계 등 의존재원 증가에 따라 지방채 발행의 필요성이 줄어든 점이 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다.

한편 지방채 인수를 위한 채권시장의 활성화가 미흡한 실정인데 정부자금, 지방공공자금 등 증서차입에 의존하는 비율이 크며(총 발행액의 95%수준), 모집공채 발행을 위한 전문성 및 노하우도 부족한 실정이다. 지방채발행 인수는 공공자금관리기금, 지역개발기금, 청사정비기금 등 공공자금이 주를 이루고 있어 공모공채 발행비율이 4.9% 수준으로 미흡하다.

일본의 경우 지방재정의 차입금잔고가 2006년도 말 204조엔 정도로 예상되고 있는데 이는 국내총생산의 40%에 이르는 막대한 규모이며 지방자치단체의 2년여의 예산에 해당하는 액수이다. 한편 지방채가 지방예산에서 차지하는 비율도 2000년 11.1%, 2002년 13.7%, 2004년 13.2%로 상당한 비중을 보이고 있다. 2006년도 지방채계획을 보면 공적자금이 37.7%인 5조 2,560억 엔이며 나머지는 민간자금으로 인수계획을 세우고 있다. 이와 같이 민간자금에 크게 의존하게 된 것은 대량으로 발행되는 국채를 공적자금으로 소화할 필요성도 있지만, 제로금리로 표현될 정도로 시장금리가 낮아져 공적자금의 매력에 상대적으로 감소한 사실이 반영된 것으로 보인다. 공적자금의 대부분은 정부자금이며

1) 지방채잔고는 1995년 11,5조 억원에서 2000년 18,7조 억원으로 증가하다가 2001년 17,7조억원에서 2006년 17,4조원으로 하향 안정추세를 보이고 있다.

공영공고자금은 16.8%로 상대적으로 비중이 낮다. 2000년에 시행된 지방분권일괄법에 근거한 지방재정법의 개정예에 따라 지방자치단체의 자주성을 제고한다는 관점에서 기채허가주의는 2005년도를 끝으로 폐지되었다. 2006년도부터는 도도부현·지정도시는 국가, 시정촌·특별구는 도도부현과 각각 협의하는 제도로 변경되었다.

영국은 2000년대에 들어와 지방채의 운영에 있어서 지방정부의 자율성을 존중하는 방향으로의 변화가 나타났다. 2003년의 개정된 지방정부법에 의하면 지방정부의 지방채 발행의 자율권이 확대되어 이는 “자율적 신중한 채무 발행제도(Prudential System)”로 나타난다. 새로 개정된 지방재정법의 주요 골자는 과거의 중앙정부의 통제 체제에서 벗어나, 기본적으로 지방채 제도에서 지방정부의 자율성을 확대하고 있다. 2005년 3월 지방채무 총액은 401.3억 파운드이다. 이 가운데 단기 채무는 9.7억 파운드로 전체의 2.4%에 불과하였고, 장기 채무는 391.5억 파운드로 전체의 97.6%이었다. 또한 장기 채무의 80%는 공공사업대부위원회(PWLB: Public Works Loans Board)에 의해 소화된 것으로 나타나 있다.

프랑스 지방자치단체의 지방채 총액은 1999년 106.28억 유로, 2001년 115.85억 유로, 2003년 142.84억 유로로 점차 증가하고 있다. 총지출에 대한 지방채 비중은 1999년 8.6%에서 2001년 9.0%, 2003년 10.1%로 계속 높아지는 추세를 보이고 있다. 투자수입에 대한 지방채의 비율은 1999년에 48.7%에서 2001년 47.5%, 2003년 50.7%로 연도별로 약간의 기복이 있지만 최근에 그 비중이 높아졌다. 프랑스지방금고는 코뮌에서 38.5%, 데파르트망 42.5%, 레지옹 31.2%로 공히 대부기관 중에서 가장 높은 비중을 점하고 있다. 코뮌의 경우 공탁금고가 19.5%, 농업협동조합과 저축은행이 각각 10.7%이고, 데파르트망은 은행 및 유사기관이 20.2% 농업협동조합이 8.6%, 저축은행 8.6%이며, 레지옹은 공개발행이 17.5%, 은행 및 유사기관이 13.7%, 기타 대부기관이 11.2%를 나타내고 있다.

2. 지방채 총액한도제

지방분권과 재정자율성의 확대를 위하여 참여정부에서 추진한 지방예산편성지침 폐지, 지방채발행 개별승인제 폐지, 지방조달업무의 자율성 확대 등은 지방분권 로드맵에 따라 추진한 것으로서 혁신위원회와 행정자치부와 함께 추진한 과제이다. 총액한도제는 자치단체가 행정자치부의 승인없이 지방의회의 의결을 거쳐 발행가능한 지방채무 한도액을 말한다(지방재정법 제11조, 동시행령 제10조).

이들 세 가지 과제가 행정자치부 자체과제로 추진된 것은 부처간에 이견이 상대적으로 적은 사업(단, 지방조달 자율화는 예외)이며, 사업추진에 별도의 재원이 소요되지 않는 재정관리사업이라는 특

성이 반영된 것으로 추정된다.

재정관리사업은 정책에 의해 영향을 받는 집단이 주민이나 특정한 이익집단이 아닌 행정부 내부의 정책결정자와 공무원이고, 공무원 중에서도 재정, 예산업무를 담당하는 일부에 국한되어 있다. 지방자치단체의 재정관리개혁은 직접적으로 특정한 사업을 대상으로 한 것이 아니지만 실질적으로 지방재정운용의 틀을 보강하는 펀더멘탈한 작업이다. 그러나 지역 주민이나 자치단체장, 그리고 지방의원들에게는 가시적이고 직접적으로 이해가 걸린 지역숙원사업은 관심의 대상이 될 수 있으나 재정운영의 형식(format)을 바꾸는 일은 별 상관이 없다고 간주하는 경향이 있다.

지방채발행 개별승인제 폐지 및 총액한도제 도입은 2003년에 지방채발행 개별승인제도폐지 방침이 결정되고 연구용역과 지방자치법 및 지방재정법 개정을 통해 '06년도 발행 분부터 총액한도제가 도입되었다.

당초 행정자치부에서는 지방채의 개별승인제 폐지에 대해 소극적이었으며, 한국지방행정연구원의 총액한도제 도입방안도 중장기 계획하에 점진적으로 시행하는 것이었으나(한국지방행정연구원, 2004), 우리와 같이 단일형 국가이면서 종전에 강력한 기채승인제(허가제)를 실시하였던 일본과 영국이 최근 지방자치단체의 기채 자율성을 높여주는 방향으로 정책을 선회한 것도 시사하는 바가 크지만 참여정부의 정책의지가 워낙 컸기 때문에 단시일 내에 총액한도제가 채택된 것으로 보인다.²⁾

지방채발행 개별승인제 폐지는 지역 주민보다는 주로 행정부 내부의 공무원에 영향을 미치고 있다. 그간 지방자치단체와 학계에서 지속적으로 주장해온 재정운용의 자율성을 확대하는 제도 개선이 이루어졌음에도 불구하고 기초자치단체장들은 중앙의 이전재원에 의한 재원확보에 많은 관심을 두고 있으나 정작 자치단체의 차별성이 부각될 수 있는 지방채발행 등 재정운용의 자율성에 대해서는 관심이 적다.

지방채 개별승인제가 폐지되기 전의 지방채 발행계획수립절차는 상당히 복잡하였다. 총액한도제는 자치단체별·연도별 지방채발행 상한 설정을 위한 기준(산식)을 제시하고, 기준 내에서 지방의회 의결을 거쳐 발행토록 하고 있는데 종합적이고 체계적인 채무운용관리 기준을 설정하고 있다. 따라서 자치단체별 경제 및 재정여건을 반영한 탄력적인 재정운용이 가능하고, 종합적이고 체계적인 채무운용 관리기준의 설정으로 지방채의 남발을 사전에 방지할 수 있을 것이다.

지방채 개별승인제 폐지에 대해 지방자치단체의 입장을 반영한 시도지사협의회에서는 중앙통제범위의 축소라는 측면에서 긍정적인 평가를 내리고 있는데 “사전통제적인 개별승인제도가 연간 지방채발행 상한기준 범위내 지방의회 의결을 받아 자율결정토록 한 것은 성과이나, 상한기준 설정이 행정자치부에 의해 통보되는 형식으로 되어있어 추가적으로 시장규율적인 사후통제방식으로 개선될 필요

성이 추가로 존재한다”라는 의견을 제시하고 있다.

지방자치단체의 실무 공무원들은 행정자치부 승인에 필요했던 다소의 번잡한 절차(지방채 필요성에 대한 설명 포함)가 생략되어 만족을 나타내고 있는데 지방자치단체 지방채 담당공무원에 대한 설문조사결과는 다음과 같다.³⁾

지방채발행 개별승인제 폐지는 지방자치단체의 자율성 신장에 상당히 기여한 것으로 나타나며, 절차의 간소화, 지방의회 역할 증진 및 지역현안에 대한 자율적인 추진에 어느 정도 기여한 것으로 평가되어 지방채 개별승인제도의 폐지가 의도한 정책목표를 달성한 것으로 생각된다. 하지만 지역주민과 시민단체는 지방채발행에 대해 별 관심을 두지 않는 것으로 조사결과가 나오고 있다. 지방채발행의 개별승인제 폐지로 인해 우려되는 문제점은 나타나지 않은 것으로 조사되고 있는데 관련 공무원들은 지방채발행을 위한 자율적 여건은 상당히 조성된 것으로 판단하고 있으며, 지방채에 대한 자치단체장의 독단적 운영, 지방의회 승인절차의 형식성 등에 대한 우려는 크지 않으나 지방채의 자율적 운영을 위한 평가기준의 자체 정립 등은 충분하지 않은 것으로 평가된다.

지방채 발행에 대하여 자치단체장, 예산부서, 지방의회, 지역주민이나 시민단체 순으로 영향력이 증대된 것으로 평가되나 중앙정부의 영향력은 감소되어 의도한 정책효과가 발휘된 것으로 나타나고 있다.

III. 지방채의 중장기 개선과제

1. 지방채 활성화의 전제조건

지방채 총액한도제가 가능했던 것은 지방분권에 대한 참여정부의 의지가 강하여 지방재정운용의 자율화에 미온적일 수밖에 없는 일부 공무원들이 반대할 여지가 없었다는 점이다. 아울러 지방자치단체나 학계에서 계속적으로 지방재정운용의 자율화를 강조한 것도 제도 개혁에 유리한 영향을 미쳤다.

지방재정 운용의 자율성은 재정운용의 책임성 제고와는 동전의 양면과 같이 함께 추진되어야 하는

2) 당시 연구에 참여했던 학자와의 인터뷰에서 밝혀진 내용임.

3) 2006년 12월에 28명의 지방채공무원을 대상으로 한 조사임.

정책과제이다. 재정운영의 책임성은 중앙정부의 사전적인 통제가 존재하던 이전과는 달리 ① 지방자치단체가 주민의 선호를 차별적으로 반영하고 있는나?, ② 지방자치단체가 공급하는 서비스가 규모와 비용측면에서 적정하냐?, ③ 주민들이 관료나 정책결정자들을 효과적으로 통제하고 있는나? 라는 세 가지 측면에서 평가되어야 할 것이다.

총액발행제를 통해 중앙정부의 통제는 줄어들고 자치단체장, 예산부서, 지방의회의 영향력은 증가한 것으로 나타나고 있으나 과세자주권을 위시한 재정운영에 대한 자율성이 담보되지 않고는 지방채 운영에 대한 책임성을 물을 수 없을 것이다. 증대된 자율성을 효과적으로 활용하기 위한 지방자치단체의 자체적인 노력, 예를 들면 지방채발행 개별승인제의 폐지 이후 지방채발행을 위한 사업은 무엇이며, 어떠한 방법으로 상환을 하겠다는 자체적인 평가기준의 확립 등 자치단체에서 스스로 차별화할 수 있는 노력은 상대적으로 적은데 자치단체는 이러한 노력이 부족한 것을 문제 삼기보다는 이전재원의 부족만이 가장 큰 문제라고 강변하고 있기 때문이다.

선진국의 경우 지방정부는 자기가 담당하고 있는 업무에 대한 전적인 책임과 자율성을 가지고 있다. 지방정부가 하는 일이 법규에 어긋나는 경우를 제외하고는 주정부나 연방정부에서 지방정부의 업무에 관여한다는 것을 상상할 수 없으며, 법규에 어긋나는 경우 사법적 판단의 대상이 되거나 상위정부의 감사대상이 된다. 그러나 우리나라는 지역 내 문제의 자율적 결정, 자원 동원 및 배분에 관한 권한이 외국과 비교하여 상당한 제약이 있으며, 재정운용과 관련하여 부정의 방지에 초점을 둔 재정운용에 치중, 자치단체에서 피부로 느끼는 재량권은 크지 않다.

지방재정운용의 자율권이 확대되었으나 지방자치단체는 재정관리제도 개선보다는 중앙에서 더 많은 재원을 주기를 원하고, 중장기적인 입장에서 지역에 적합한 사업을 적극적으로 개발하고 관리하는 일보다 가시적인 성과가 보이는 행사를 유치하는데 집중하는 실정이다. 지방채가 활성화되지 않는 근본 이유도 여기에서 찾을 수 있을 것이다. 시민단체와 지역언론에서 지방채발행은 자치단체장이 무능하다는 이유로 - 국고보조금의 획득이 아닌 - 무조건 부정적으로 보는 경향이 강하다.

여기에서 우선적으로 과세권을 위시한 재정분권이 선행되어야 한다. 지방채의 상환은 지방교부세 등 의존재원이 아닌 지방세에 의해 충당되어야 자치단체에서 필요한 사업을 주민의 참여하에 책임성 있게 수행할 수 있는 메카니즘이 확보되는 것이다.

다음은 지방채를 통해 구현하고자 하는 정책목표가 분명해야 한다.

지방채운영과 관련하여 다음과 같은 정책목표가 제시될 수 있을 것이다.

먼저 지방채의 활성화를 들 수 있다. 외국과 비교하여 우리나라의 지방자치단체는 재원의 확보에 있어 너무 중앙의 보조금에 의존하는 것은 아닌가? 지역내 시민단체, 언론에서는 무조건 지방채를 금

기시하는 풍조가 있지 않은가? 지역에서 꼭 필요한 사업의 주민의 동의 하에 지방채로 충당하는 것이 자원의 합리적 배분에 기여하는 부분은 없는가?

다음으로 일본의 경우와 같이 자치단체의 재정위기를 미연에 방지하여 지방재정의 건전화를 위한 지방채 발행 억제책을 들 수 있다. 마지막으로 지방채 운영의 효율성을 재정관리측면에서의 제도개선을 정책목표로 할 수 있다.

현 단계에서 외국과 비교할 때 우리의 경우는 우선 지방채의 활성화라는 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 방안들이 제시될 수 있을 것이다. 지방채 활성화라는 목표가 제시된 경우 어떠한 수단으로 건전재정을 유지할 수 있을 것인가? 지방채의 효율적인 운용뿐만 아니라 재정건전성을 유지하기 위한 재정관리제도로 복식부기·발생주의 회계제도, 주민공시제도 등이 제시될 수 있을 것이다. 중앙의 통제가 아닌 자율적인 재정운영을 보장하되 관련된 모든 재정정보가 주민이나 정책결정자들에게 제시될 때 주민통제에 의한 지방채 발행의 통제가 가능하기 때문이다.

1. 중장기적 개선과제

1) 지방채 업무 전문성의 제고

행정자치부는 지방자치단체에서 필요로 하는 제도개선을 창도하는 기능과 아울러 인력을 충원하여 전문성을 제고시키는 역할을 수행하여야 한다. 이는 지방채와 관련된 업무를 처리하는데 개별지방자치단체에서 인력을 충원하기 어려울 뿐만 아니라 관련된 재정, 금융분야의 전문인력을 활용할 수 없기 때문이다. 공모공채의 경우 자치단체에서 소화할 수 없는 상당한 수준의 금융관련 전문성이 요구되고 있다.

따라서 행정자치부는 지방자치단체의 조연자로서 지방채발행업무의 싱크 탱크 역할을 해야 할 것이다.

2) 안정적인 지방채 인수를 전담하는『지역발전협력기금 관리 조합』설치

선진외국의 경우도 국가에서 지방채인수 금융기관을 설립하여 운영하고 있는데 일본의 공영기업금융공고(1957년), 덴마크의 Kommune Kredit(1899년), 영국의 공공사업대부위원회, 프랑스의 프랑스지방금고를 들 수 있다. 우리나라도 2005년 지방자치단체기금관리기본법의 제정으로 법적근거가

마련되었는데 제17조(지역발전협력기금의 설치·운용), 제20조(협력기금조성을 위한 지방채 발행 등)를 들 수 있다.

지역발전협력기금을 통해 장기저리로 지방채를 인수함으로써 지방자치단체의 지방채 발행 부담을 완화하고 지방기금 여유자금의 효율적 운용을 도모할 수 있을 것이다.

3) 지방채발행에 대한 책임성 : 신용평가제도

행정자치부에서 총액한도제를 정보제공 차원에서 운영하고 일체의 통제를 없애는 방향으로 지방자치단체의 권한을 인정해야 할 것이다. 지방채 승인에 대한 한도액 설정은 지방자치단체 자금 수요의 종합적 조정, 재정력과 신용력 차이를 감안한 공평한 자금 배분, 건전한 재정운영을 위해 불가피하다 하더라도 궁극적으로는 지방자치단체에 대한 신용평가제도를 민간전문기관에 맡기고 주기적으로 신용평가 결과를 공표하여 주민이나 지방의회에서 이 결과를 가지고 자치단체의 집행부를 평가하도록 하여야 할 것이다.

신용평가제는 지방정부가 지방채를 자율적으로 발행하고 있는 영미법계에서 운영하고 있는 제도로 미국, 일본의 경우도 자율적으로 실시하고 있는 것으로 공공기관은 실효성이 미흡한데 국내 채권시장의 여건상 지방채는 자치단체별로 분산되어 그 규모가 작고 국고채 금리에 비해 1%정도 가산금리가 부가되는 관계로 공모공채발행에 소극적인 실정이다. 지방채시장의 자금공급원이 중앙정부에 있기 때문에 자금을 지원하는 중앙정부 입장에서는 자치단체가 신청하는 사업의 타당성이나 기준충족도 등을 검토할 수밖에 없는데, 이 자체가 총액한도제의 성격과 도입취지에 부합되지 않는 것이라 할 것이다.

따라서 신용평가에 필요한 재정정보 확대 및 공시제도의 강화를 통해 국가에서 우려하는 지방재정의 불건전성은 사전에 방지할 수 있을 것이다. 2007년부터 전지방자치단체에서 사용하고 있는 복식부기·발생주의회계에 의해 자치단체의 부채에 대한 상세한 정보가 산출되고, 주민공시제를 통해 관련된 재정정보가 제공된다는 점에서 국가가 우려하는 지방채의 남발을 통한 재정위기는 사전에 예측할 수 있을 것이다.

III. 결 어

지방자치단체는 중앙의 이전재원에 의존하기 보다는 지방자치단체가 저리의 지방채를 발행하여 지역발전과 주민에 대한 서비스를 제공할 수 있다는 점을 주지시킬 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 관리측면이 아닌 과세자주권 등 재정의 결정을 지방자치단체가 행사할 수 있는 자율성이 주어져야 할 것이다.

제도적인 측면에서 시장원리에 의한 신용평가제도의 활용, 지역발전협력기금의 창설 등을 고려할 수 있을 것이다.

프랑스의 경우 지방자치단체의 의결내용, 명령, 처분은 그것이 제정 공포되고 국가대표(représentant de l'Etat)에게 통보됨으로써 바로 집행될 수 있으며, 국가행정기관에 의한 사전 승인 집행의 중지, 무효화 선언 등 모든 사전적 통제는 폐지되었다. 따라서, 국가대표에 의해 지방자치단체에 행해졌던 통제방식이 사라지고 사법부인 행정재판소(le tribunal administratif)에 그 소를 제기할 수 있는 권한만 인정하는 합법성의 통제가 중요하게 부상하게 되었다. 즉, 지방자치단체는 그들의 결정사항을 일정한 기간 내에 국가대표에게 통보해야 하지만 국가대표는 설사 자치단체의 결정이 합법성에 위배된다고 판단되더라도 이를 무효화할 수 없으며, 다만 행정재판소에 제소할 수 있을 뿐이라는 것이다. 따라서 행정재판소만이 그 무효판결을 내릴 수 있다. 지방자치단체의 예산행위도 그 자치단체가 법에 규정된 원칙들을 준수하지 않는 경우(법정기한 내에 예산이 채택되지 않거나, 실질적 균형예산이 의결되지 않은 경우, 의무적 경비예산이 계상되지 않은 경우, 행정회계에 적자가 있는 경우)에 한하여 이를 교정해 주도록 지역회계원(la chambre régionale des comptes)에 요청할 수 있으며 이 지역회계원의 결정에 의해서만 통제할 수 있다(최진혁, 1999).

서구에서는 공무원의 전문성과 주민에 의한 통제가 제도화되어 선거직의 부패와 전횡을 방지할 수 있으나 우리나라에는 지역사회의 주민 참여의 제약과 공무원의 자율성과 전문성이 없기 때문에 재정 관리분야의 중앙권한 및 재정의 지방이양이 자립적 지역발전을 위한 사업결정의 합리성에 기여하기 보다는 선거직의 재량을 넓혀주는 소위 개인 권력(empire building)에 기여하는 이상현상이 야기되고 있다.

그러나 재정운용의 자율화를 최대한 이용, 지역의 특성에 부합한 전략이 수립되기 위해서는 “부패 방지를 위한 통제,” “행사 등 비효율적인 사업의 억제”라는 소극적 측면에 머물러서는 안 될 것이다. 중앙의 재정통제가 강화될수록 분명히 다른 방법이 주민을 위해, 혹은 예산절감에 효과적이라는 것을 알면서도 단지 문제가 되는 것을 피하기 위해 기존 방식을 고수하는 경우가 일반적이다. 진정으로 주

민에게 양질의 서비스를 제공하는 것이 목적이려면, 단기적인 아닌 장기적인 관점에서 예산이 절감되고 사업의 효과가 높다고 평가되는 경우, 주민을 설득하고, 욕을 먹더라도 과감히 일을 추진할 수 있는 권한이 부여되어야 하며, 정말 열심히 일을 하다고 실수하는 공무원들에게 전혀 피해가 없도록 보호해야 한다.

아울러 중앙통제게임의 시정으로 재정분권과 관련된 모든 권한을 지방에 이양하고 중앙에서는 지방에서 부족한 지방채에 대한 전문지식을 제공하는 소위 “지식의 집중화”를 기해야 할 것이다. 재원 배분에 있어 소위 꼬리표가 달린 재원이 많으면 지방자치단체의 자율권이 제약을 받게 되고 책임성도 약화된다. 

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

강인재 · 신기현 · 이철우 · 최진혁, 『자립적 지역발전』, 서울: 대영문화사, 2005.

김재영, “지방재정 운용을 위한 재정현장의 효율성 확보방안,” 한국지방방재정학회 · 한국지방재정공제회, 『민선 제4기 지방자치제 출범과 성숙한 지방재정을 위한 과제』, 2006.

이재은, “자치단체 자주재원 확충성과와 발전과제,” 한국지방재정학회 · 한국지방재정공제회, 『민선3기출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전방향』, 2002.

이효, “재정운용,” 한국지방행정연구원, 『민선 지방자치 10년 평가』, 2005.

최진혁, “프랑스 지방자치단체 예산회계제도에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제33권 제3호, 1999.

한국지방행정연구원, 『지방채발행 총액한도제 도입방안 연구』, 2004. 6.

행정자치부, 『지방자치단체 예산편성 매뉴얼』, 2007.

Bowsher, Charles A. 1993. Model of Accountability. Government Accountants Journal.