

지방재정 운영의 책임성 확보 대책

염 명 배

충남대학교 교수

I. 머리말

1. 문제의 제기

2003년은 우리나라 지방자치에 있어서 커다란 전기(轉機)를 이루는 중요한 해로 기록될만하다. 2월 말 출범한 신정부(참여정부)가 지방화에 역점을 두고 「지방분권과 국가균형발전」을 12대 국정과제중의 하나로 삼아 지역분권/분산을 적극 추진하겠다는 의욕적인 정책의지를 천명하였기 때문이다. 1991년 지방의원 직선으로 지방자치제가 30년만에 부활한 후 1995년 단체장 직선으로 형식은 갖추었으나 사실상 지방자치제가 제대로 실시되어 왔다고 보기는 어려운 현실이다. 이에 신정부는 보다 적극적인 지방화의 추진을 위해 지난 4월 청와대에 대통령 직속 ‘정부혁신지방분권위원회’와 ‘국가균형발전위원회’ 등 전담추진기구를 설치하고 균형을 생각하지 않았던 「집권-집중」

발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 「분권-분산」 발전모델로 국정지표의 전환을 모색하고 있다.¹⁾

「지방분권」이란 “지방자치단체가 중앙정부의 간섭에서 벗어나서 자주성을 가지고 독자적으로 권한(authority)을 행사할 수 있는 상황”을 가리킨다. 그런데 정부의 권한이 정치적인 성격뿐 아니라 경제적인 내용까지 포함하고 있기 때문에 진정한 지방자치를 위해서는 정치분권화(political decentralization)와 동시에 재정분권화(fiscal decentralization)도 병행되어야 한다(염명배(1991)).²⁾ 즉, 지방분권화는 정치적으로는

1) 神野直彦(1994)의 정의에 따르면 공공서비스의 공급과 부담에 관해서 중앙정부의 「결정」이 지배적이면 「集權」(centralization), 지방정부의 자주적 결정이 지배적이면 「分權」, 공공서비스의 「집행」에서 중앙정부의 비중이 높으면 「集中」(concentration), 지방정부의 비중이 높으면 「分散」이라는 개념을 사용하고 있다(이재은(2003), p.15에서 재인용).

지역주민의 「직접적 권리행사」를 통한 자유민주주의에 기초하는 한편, 경제적으로는 지역주민의 「수익자부담원리(benefit principle)」라는 자본주의 시장경제원리에 기초한다는 특성을 지닌다. 주민들은 자신의 이해와 직결된 지역 일을 스스로의 선택에 의해서 결정·처리할 수 있는 행정적 권리를 얻는 대신에 자율적 의사결정에 수반되는 비용을 부담해야 하는 경제적 의무를 부담하게 되는 것이다. 따라서 지방자치제가 성공적으로 정착되고 발전하기 위해서는 「정치적·제도적 자립성」(정치적 자치(auto-nomy))의 보장과 아울러 실질적으로 이를 뒷받침할 수 있는 「재정의 자주성」(경제적 자치(autarky))의 획득 및 유지가 무엇보다도 중요하다고 판단된다.

지방분권화시대의 지방정부는 종래 중앙정부의 대리기관(agent) 역할에서 탈피하여 독자적인 힘으로 지역발전계획을 수립·추진하고 보다 살기 좋은 지역으로 만들고자 타지역과 경쟁하면서 그 결과에 대해서도

2) 재정분권화란 재정에 관련된 제반 계획수립 및 관리상의 권한과 그에 따른 실질적 자원조달 및 배분에 관한 책임을 지방정부에 이양하는 것으로서 궁극적으로는 각 지방정부로 하여금 가능한 한 독립적인 자주경제를 달성하도록 함을 목표로 한다. 자주경제체제 하에서 각 지방정부는 지역의 특성과 지역주민의 요구에 따라 공공서비스를 제공하는 한편 이에 필요한 재원을 반대급부적 성격을 띠는 세금이나 사용료를 통해서 조달하게 된다. 이러한 행정운영방식이 이른바 '수익자부담원리'에 기초한 것으로서 공공결정단위가 작을수록 수혜자의 편익과 그 대가로서의 재정부담을 직접적으로 연결시켜서 시장경제적인 효율성을 높일 수 있다(염명배(1991)).

스스로 책임을 지게 된다.³⁾ 이러한 점에서 지방분권화시대의 특성은 '자율'과 '책임'이라고 특징지을 수 있다(염명배(1991, 1995, 2000) 참조).

이에 참여정부의 정부혁신·지방분권위원회(2003. 6. 26)는 지방분권과 국가균형발전 추진을 위한 재정분권 추진방안의 일환으로 다음 세 가지 정책목표와 7가지 세부과제를 선정하였으며, 이중에서 지방재정 운영의 자율성 및 책임성을 강화하기 위한 방안으로 예산편성지침 시달제도, 지방채 발행 승인제도 개선 및 지방재정평가제도 개편 계획 등을 발표하였다.

- | |
|--|
| <p>① 지방자치의 과세자주권 확대 및 기능조정
⇒ 자치역량 강화</p> <p>① 경제활동과 지방세의 연계성 강화</p> <p>② 지방세 과세기반 강화를 위한 부동산 관련세 개편</p> <p>③ 중앙·지방간 기능 및 재원조정</p> <p>② 지방간 균형과 창의의 촉진 ⇒ 지방의 활력 제고</p> <p>④ 세원의 지역간 격차 완화</p> <p>⑤ 지역발전 관련 예산의 확충 및 효율적 사용</p> <p>③ 지방재정운영의 자주성 확보 ⇒ 자율재정 실현</p> <p>⑥ 이전재원의 투명성·효율성 제고</p> <p>⑦ 지방재정 운영의 자율성·책임성 강화</p> |
|--|

3) 이처럼 지방정부의 운영이 기업경영과 유사성(analogy)을 보인다는 점에서 지방화시대를 흔히들 「지방경영시대」라고 부르기도 한다. 기업경영의 관점에서 지방자치를 다루고 있는 문헌으로는 호소카와 모리히로·이와쿠니 데쓰도(1993), 서원교(1995), 설봉식 외(1998), 염명배(1995, 1996, 1999, 2000.5, 2000.6, 2001.6, 2001.12a, 2001.12b), 하야시 요시쓰구(1998) 등이 있다.

이어서 정부혁신·지방분권위원회는 지난 2003년 7월 4일 참여정부 5년간 자립형 지방화와 선진국가 건설을 위한 지방분권 비전과 종합 청사진을 담은 7대 분야 20개 과제의 「참여정부 지방분권 추진 로드맵 - 분권형 선진국가 건설」 계획을 발표하였다. 이 중에서 특히 ‘중앙정부와 지방정부간의 권한 재분배’ 및 ‘획기적 재정분권’에 최우선 순위를 두기로 했다(청와대 홈페이지 <http://www.cwd.go.kr> 참조).⁴⁾

한편 행정자치부(2003. 4)는 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 「지방분권과 국가균형발전의 기반조성」을 최종목표(goal)로 하고 「분권과 자율 기초의 정착」을 중간목표(target)로 하는 업무추진계획을 수립하고, 이의 달성을 위하여 ①~지방재정 확충 및 지방재정 운영의 자율성 제고, ②~지방재정 운영의 책임성·건전성 제고, ③~자치단체의 자생적인 발전역량 배양 지원 등 세 가지 세부 실행목표를 설정하였다. 추진전략으로 지방분권화 촉진을 위한 지방재정발전 6대 과제를 선정하고 지방교부세 확충, 국세의

지방세 이양, 사용료·수수료 등 세외수입 확충, 지방양여금사업의 균형발전기능 강화, 국고보조사업의 합리적 개선 요구, 지방재정의 건전성 강화 등에 노력할 예정이다.

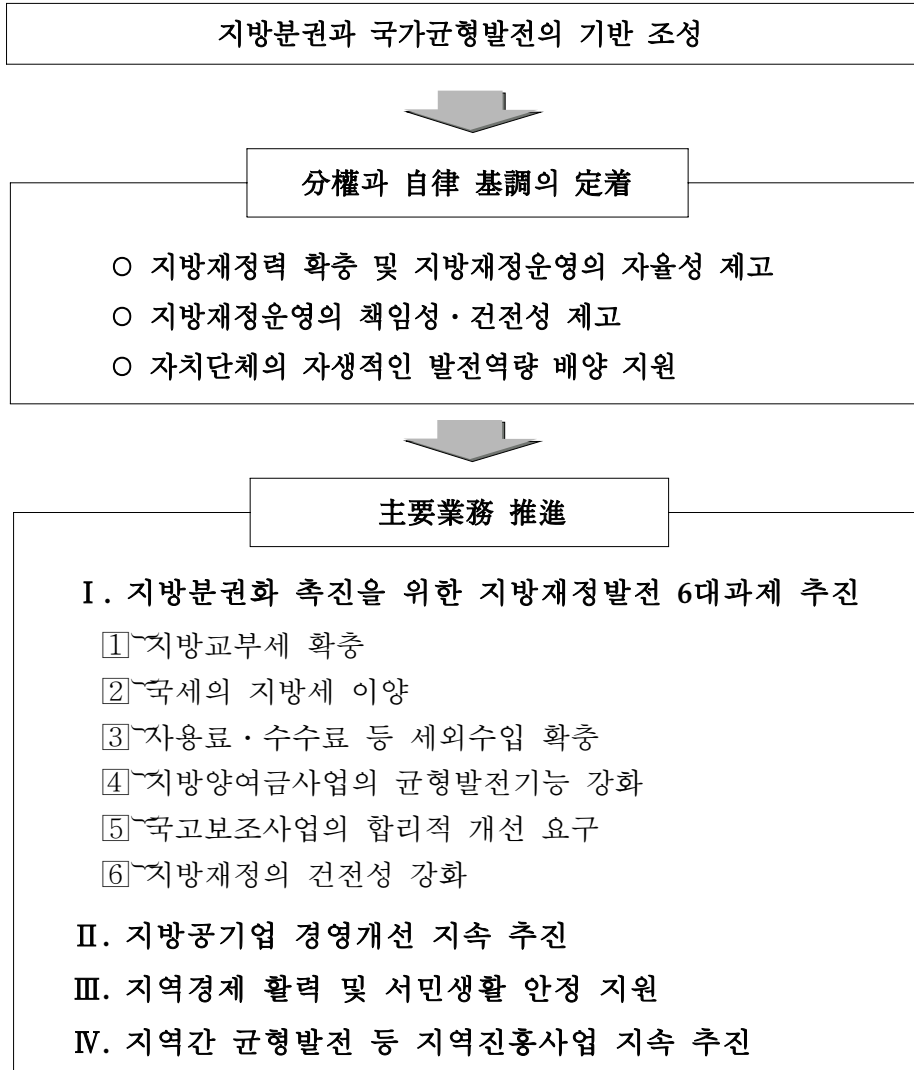
2. 연구의 내용

본 연구는 지방분권화시대의 이슈 중에서도 지방재정 운영의 책임성 강화 문제에 초점을 맞추고자 한다. 지방재정의 ‘자율’과 ‘책임’은 지방분권화 시대의 지방재정 수레를 이끌어 가는 두 개의 바퀴라고 할 수 있다. 양 바퀴의 크기가 너무 작거나 또한 서로 크기가 맞지 않거나 해서는 수레를 원활하게 끌 수 없다.

노무현 대통령이 “지방이 감당할 수 없을 정도로 돈과 권한을 지방에 내려보내되 지방에 재원 이양을 먼저 하고 그에 맞춰 권한을 넘겨주는 전략적 방법이 필요하다”는 이른바 「대구선언」을 한 바 있으나(김두관 행정자치부장관, 『2003 지방재정세미나』(2003. 7) 축사, P.13)(2003)), 지방재정의 책임성을 묻지 않고 무조건 재원을 우선 이양하는 것은 건전한 지방재정의 운영을 위해서는 매우 위험한 발상이라 하지 않을 수 없다. 물론 현재 우리나라 지방재정 여건이 매우 열악하다는 점에서 아직까지 본격적으로 자율성과 책임성을 따질 단계가 아니며 우선 충분한 재원을 보장해주는 것이 급선무라고 볼 수도 있겠으나, 그렇다고 해서 준비되지 않은 지방자치단체에까지 무조건적으로 재정지원 하는 것은 자칫 심각

4) 정부혁신·지방분권위원회가 제시한 지방분권 추진 7대 분야는 ①~중앙-지방간 권한 재배분, ②~획기적 재정분권의 추진, ③~지방정부의 자치행정역량 강화, ④~지방의정 활성화 및 선거제도 개선, ⑤~지방정부의 책임성 강화, ⑥~지민사회 활성화, ⑦~협력적 정부간 관계 정립 등이다. 이 중에서 ②~재정분권 분야의 과제는 ① 지방재정력 확충 및 불균형 완화, ② 지방세정제도 개선, ③ 지방재정의 자율성 강화, ④ 지방재정 운영의 투명성, 건전성 확보 등이며, ⑤~지방정부의 책임성 강화분야의 과제는 ① 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립, ② 지방정부에 대한 평가제도 개선 등이다.

〔그림 1〕 행정자치부의 주요업무 추진계획



한 도덕적 해이(moral hazard)를 조장할 우려가 있을 뿐 아니라 ‘지역의 일은 근본적으로 자기책임(local accountability) 하에서 의사결정을 내리도록 해야하며, 따라서 지방자치단체는 자체재원(특히 지방세)을 통해 자신이 지출하는 경비를 스스로 조달할 책임을 전적으로 져야한다’는 지방자치의 대명

제에도 위배된다는 점에서 가급적 지양하는 것이 좋으며, 재원과 자율성이 증대되는 과정에서 반드시 이에 상응하는 책임성도 함께 강화하는 것이 마땅한 일이라고 생각한다.

본고에서는 지방재정의 책임성을 강화하기 위한 논의와 정책방향을 소개하고, 중앙

-지방간 재정재원의 재분배 시스템을 통하여 (지방재정의 자율성과 동시에) 책임성을 제고할 수 있는 정책적 대안을 모색하고자 한다.

II. 지방재정의 책임성 강화 관련 정책 현황

지방재정의 책임성이란 지역의 공공서비스 제공을 결정함에 있어서 자체부담과 책임에 의한 자기의사결정에 의존하는 것을 말한다.⁵⁾ 지방재정의 책임성에 대하여 현재 정부차원에서 계획하고 있는 방안들을 정리하면 다음과 같다.

1. 정부혁신·지방분권위원회 (청와대)

정부혁신·지방분권위원회(2003. 6. 26 / 7. 4)는 지방자치단체의 책임성 강화 방안으로 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립 (중복검사 해소방안 마련, 주민감사청구제도 활성화, 주민소송제 도입 검토), 지방정부에

5) 재정책임성을 강화하기 위해서는 세입확보를 통해 지방자치단체의 자율성을 제고함으로써 지방자치단체의 책임운영을 도모해야 한다. 그리고 지방자치단체는 재정집행의 결과에 대하여 납세자인 지역주민과 보호자적 역할을 하는 중앙정부에 대하여 재정집행 결과에 대한 책임성을 가져야 한다. 이는 자치단체의 장이 자율적인 재정운영을 바탕으로 하되, 납세자인 지역주민과 중앙정부에 대한 정치적 책임성이라 할 수 있다 (조기현·서정섭(2003)).

대한 평가제도 개선(분권형 평가시스템 구축, 자체평가시스템 확립) 등의 계획을 발표하였다. 즉, 현행 『지방재정 분석·진단제도』를 실효성 있는 『지방재정평가제도』로 개편하고 매년 관련전문가로 구성된 『지방재정평가단』을 운영하며 평가결과를 지방채 한도 설정 및 국고지원시 활용한다는 것이다. 아울러 지방재정 분석자료의 지방의회 통보 및 주민 공개 확대 등을 추진할 예정이다.

2. 행정자치부

행정자치부(2003. 6. 26)는 지방예산체제 개선, 중기지방재정계획, 지방재정투융자 심사제도, 재정분석진단, 자주재원 확충노력 등 5개 분야에서 지방재정의 책임성과 효율성을 강화하기 위한 계획을 발표하고, 지방재정의 책임성·건전성을 제고하기 위한 정책수단으로 중기지방재정계획의 실효성 강화, 투·융자 심사제도의 운영 강화, 복식부기 회계제도의 도입, 자치단체별 지방재정분석 및 재정진단제도의 실효성 강화 등의 방안을 제시하였다(2003. 4).

① 중기지방재정계획의 실효성 강화

- 단체장 공약사업, 과다재정소요사업 등을 체계적으로 반영
 - 단체장 취임시 4개월 이내에 수정계획 수립 의무화
- 지방의회의 『의결』로 계획을 확정토록 법제화
 - 중기지방재정계획의 확정력 제고 및 실천성 강화

② 투·융자심사제도 운영강화

〈표 1〉 지방재정의 책임성·효율성 강화 방안

(행정자치부)

구 분	현 행	개 선 방 안
지방예산체제 개선	· 투입 중심 · 품목별 예산체제	· 성과 중심 · 성과주의 예산제도
증기지방재정계획	· 세입세출추계 미흡 · 지방재정투융자심사제 연계성 미흡	· 세입세출추계기법 개발 · 증기재정계획 반영후 투융자심사체제 구축
지방재정투융자 심사제도	· 사업추진중단 사례 발생 · 사후관리 미흡	· 환경성 등 사업중단요인 등을 주요 심사항목에 포함 · 사후관리체제 제도화 (전산시스템 개발)
재정분석진단	· 재정분석결과 활용 미흡 · 재정건전화를 위한 효과적 추진장치 미흡	· 재정분석결과의 지방의회보고, 주민 공개 확대 등 활용도 제고 · 재정건전화의 효과적 추진을 위한 인센티브 강화
자주재원확충노력	· 사용료·수수료 요율 현실화 중심 · 탄력세율 적용 미흡 (11개 중 3개) · 과표 현실화 미흡	· 세외수입정보시스템 전면도입 · 탄력세율 적용확대를 위한 재정인센티브 강화 · 매년 3%P수준에서 지속적으로 과표 현실화

* 자료: 행정자치부(2003. 6)

- 자치단체 투자심사역량 강화 지원
 - 기술적 타당성 분석 등 표준심사지표 개발, 자치단체 보급
- 투융자심사대상사업 관리시스템 구축
 - 현행 수기(관리카드) 방식을 전산화 하여 실시간 관리(7월중)
- ③ 복식부기회계제도 도입
 - 시범운영기관을 단계적으로 확대, 제반 문제점 보완
 - 2002년 2개(서울 강남, 경기 부천)
 - 2003년 9개(대전, 전북 / 대전서구, 전주, 정읍, 무주, 순창 추가)
 - 2004년 31개 정도(광역 5, 기초 25)
 - 2005년 전국 248개 자치단체 확대에 대비한 준비 만전
 - 전문교육과정 확충, T/F운영 강화, 전산시스템 보강 등
- ④ 자치단체별 지방재정분석 및 재정진단제도의 실효성 강화
 - 1998년부터 매년 모든 자치단체의 재

〈표 2〉 지방재정의 참여·투명성 강화 방안

(행정자치부)

구 분	현 행	개 선 방 안
지방재정운영에 주민참여 활성화	· 예산편성과정 중심	성과에 관한 정보공개 확대 및 접근성 제고 등으로 주민참여 활성화
지방재정정보화	· 재정·세정 개별 추진 · 자치단체별 정보시스템	전국 자치단체의 재정·세정 통합정보시 스템 구축
지방재정정보공개	· 예산·결산 등 정태적 재정정보 중심으로 시·도 공보로 공개	공개대상 확대·세분화, 각종 재정분석자 료 활용 인터넷 공개 확대 (lofin.mogaha.go.kr)
회계제도	· 현금주의·단식부기	발생주의·복식부기

* 자료: 행정자치부(2003. 6)

정운영상황 분석·공개

- 건전성이 현저히 낮은 자치단체는 재
정진단을 실시, 「지방재정건전화계획」
을 수립, 이행권고

※ 2000~2002년간 재정진단 선정단
체: 총 12개 단체

- 분석지표의 지속적 개선 및 제도의 실
효성 확보 추진

- 도로, 소규모어항시설, 연도·연육교
시범사업(5개 도서) 등 463건 추진

아울러 지방재정의 참여·투명성을 강화
하기 위한 방안으로 주민참여 활성화, 지방
재정정보화 및 정보공개, 복식부기 회계제도
의 도입 등의 방안을 제시하였다.

III. 지방재정의 책임성을

제고하기 위한 정책적 제언

1. 지방재정 감시·통제(관리) 시스 템 강화방안

지방재정의 책임성을 물을 수 있는 감
시·통제(관리) 시스템은 표에서 보는 바와
같이 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민의
세 가지 영역으로 나눌 수 있다. 지방재정
집행기관인 지방정부는 납세자인 동시에 공
공서비스 소비자인 지역주민과 재정지원기
관이며 보호자 역할을 하는 중앙정부에 대
하여 사전·사후적으로 재정집행에 대한 책
임을 져야 한다.

〈표 3〉 우리나라의 지방재정 감시·통제(관리) 시스템

주체	재정통제(관리) 시스템		주요내용
국가 (중앙)	사전적(지침)	예산편성 지침	총괄적 가이드라인 제공
	사후적 (감독, 감사)	재정운영상황 분석 및 공개	248개 단체 대상 분석 공개
		재정진단	재정안정성 낮은 단체 대상 재정지도
		지방교부세 인센티브·페널티	지방교부세 산정시 가감 반영
		감사	행정자치부·감사원·국회
지방	사전적 (자율적)	예산편성 및 운영	재정낭비요인 기준제시 및 예산편성정보 제공
		지방채 발행	행자부 승인+지방의회의결
		중기지방재정계획	집행부 수립 (지방의회 보고)
		투융자심사	일정규모 이상
	사후적	감사	지방의회
주민	사전·사후적	주민참여 및 감시, 재정운영상황 공개	주민통제(직접적)

* 자료: 조기현·서정섭(2003)을 재정리

1) 중앙정부(top-down) 차원의 감시·통제(관리) 기능 강화

중앙정부 차원의 감시·통제(관리) 기능은 지방자치제도의 주무기관인 행정자치부의 사전적 통제(관리) 기능과 행정자치부 및 기타 외부기관(감사원, 국회, 기타 행정부서 등)의 사후적 감사기능으로 나눌 수 있다.

행정자치부는 지방정부를 직접 통제(관리)하는 사항과 지방자치단체 차원에서 자율적 통제(관리)가 가능하도록 일반적 제도를 수립하는 역할을 담당한다. 전자의 역할을 개선하기 위하여 논의되는 방안으로는 ① 통합 지방재정 분석 시스템 및 재정평가·진단제도 운영방안, ② 지방교부세 인센티브·

페널티 제도 강화 및 감액제 적용항목 확대, ③ 「지방재정위기관리제도」 도입, 등 지방자치단체에 대한 감사기능 강화 등을 생각할 수 있으며, 후자의 역할을 개선하기 위한 방안으로는 ① 복식부기 회계제도와 성과주의 예산 정착, ② 지방재정 분석의 지표개선 및 재정건전화 계획의 실효성 제고, ③ 지방재정 운영 관련 전산화 및 공개 확대 등을 들 수 있다.

감사원과 국회는 정기적으로 지방재정 수행의 적정성에 대한 감사를 실시한다. 감사원은 그 동안 주로 법규준수 여부를 중심으로 한 회계감사(financial audit)만을 담당하여 왔으나 앞으로는 범위를 넓혀 종합적인 정책평가업무를 수행할 것으로 예상된다. 국

회감사는 감사원 감사에 비하여 보다 직무 감찰적 성격이 강하다는 점에서 감사원 감사와 보완적인 측면도 있다. 그러나 현실적으로 국회감사가 중앙부처 및 지방의회 감사와 중복되는 점이 많아 인력과 자원의 낭비를 조장하고 장기간 지방행정의 공백을 초래한다는 비판여론도 만만치 않다.

이상의 중앙정부 차원의 감시·통제(관리) 방안에 대한 논의에도 불구하고 근본적으로는 지방재정의 책임성 강화 문제를 외부적 감시·통제·관리에 의존하기보다는 지방자치단체가 스스로 책임을 지도록 하는 내부적·자율적 감시·통제·관리 기능을 강화하는 것이 지방화 시대의 원칙에 부합하는 것임을 명심해야 할 것이다. 따라서 중앙정부가 직접 나서는 규제기능은 가급적 축소시키면서 지방자치단체의 자생적 규제기능을 키울 수 있도록 간접적으로 지원하는 노력이 요청된다.⁶⁾

2) 지방자치단체(self-assessment) 차원의 자율적 감시·통제(관리) 기능 강화

앞의 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 현행 제도상으로는 지방재정의 자율적 통제기능이 부여되어 있다. 그러나 현실적으로 예산편성지침이나 중기지방재정계획, 투융자심

사, 지방채발행 등의 제도가 실제로는 중앙정부의 지방재정통제(관리) 수단이라는 인식이 크기 때문에 지방자치단체 스스로 내실 있게 운영하지 못하는 면이 있다. 다시 말해 지방자치단체의 자율적인 통제가 약하다는 것이다(조기현·서정섭(2003)).

따라서 지방분권화 시대에 부응하여 실제로 지방재정의 책임성을 제고할 수 있는 실천적 방안을 모색할 필요가 있다. 예산편성지침이나 지방채발행, 중기지방재정계획, 투융자심사 등 종래 중앙정부가 확일적으로 지침을 설정·시달하고 관장하던 사항들이 일정한 기준범위(가이드라인)내에서는 지방자치단체의 자율적 결정에 따르도록 규정이 완화된 바 있으므로 각 지방자치단체는 이에 상응한 자율적 통제 시스템을 수립하여야 할 것이다.

대의민주주의 하에서 지방정부의 재정행위를 감시·통제하는 공식적 권한을 가지는 기관은 지방의회이다. 따라서 ① 지방재정 운영 관련 지방의회의 심의기능을 강화하고 ② 지방의원들의 지방재정 전문성을 제고하는 데 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다. 동시에 현행 「지방재정분석진단제도」를 강화하고 지방재정 운영 관련 전산화 및 자료공개를 확대하며 지방재정 집행 점검회의 운영의 내실화를 기하도록 해야 할 것이다.

3) 지역주민(bottom-up) 차원의 감시·통제(관리) 기능 강화

지방의회를 거치지 않고 바로 주민이 지방재정의 결정 및 운영과정에 참여하여 감

6) 중앙감사권의 강화는 지방재정의 투명성을 제고할 수 있다는 장점을 가지는 반면에 과도한 중앙감사·통제는 지방공무원의 불필요한 업무부담을 가중시키고 의미있고 중요하지만 위험성이 따르는 사업은 수행을 회피하는 등 부정적 결과를 초래할 수 있다. 따라서 가급적 감사기관의 수를 줄이는 것이 필요하다(Ilho Yoo(2003)).

시·통제 역할을 담당하는 것은 직접민주주의 원칙에 해당한다. 주민의 재정감시·통제 기능은 ‘예산수립 및 집행과정에 대한 주민 참여’(사전적)와 ‘예산집행 결과에 대한 주민 감시’(사후적) 등으로 이루어진다. 주민차원의 감시·통제 방안으로는 예산관련 시민 청문회(public hearing), 시민 감사청구권, 부당 예산집행에 대한 납세자 소송제 등을 생각할 수 있다.

지역주민 차원의 감시·통제 기능이 소기의 효과를 거두기 위해서는 ‘재정정보 공개’를 통한 투명성(transparency) 제고와 ‘전문성(specialization)’의 강화가 필수적으로 요구된다.

재정정보의 공개는 주민이 주민감시제도의 성공 여부를 결정하는 중요한 관건이 된다. 우리나라에서는 1994년에 지역의 재정 운영 상황을 지역주민에게 공개하도록 하는 지방재정공개제도를 도입한 바 있는데, 이는 재정운영에 대한 주민의 알 권리를 충족시키는 동시에 지방재정운영 및 집행의 정당성과 투명성을 확보하는데 목적이 있다.⁷⁾ 현재 지방자치단체가 공개하도록 되어있는 정보는 당해연도 예산(2월), 전년도 결산(7월) 자료이며, 중앙정부(행정자치부)가 전국 248개 자치단체를 대상으로 집계한 주요 재

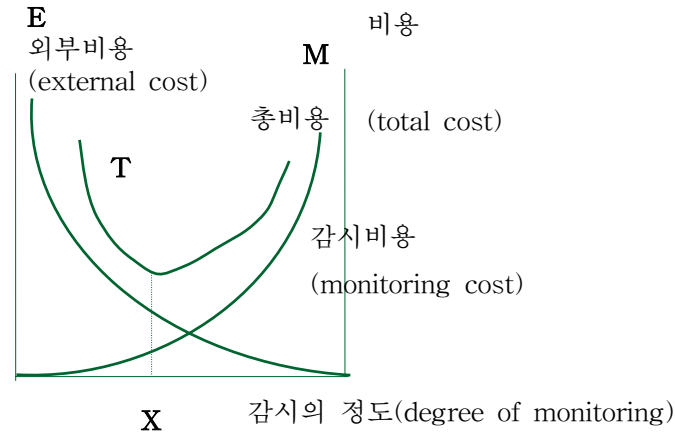
정지표를 지방예산통합시스템(LBIS)을 통하여 제공하고 있다. 그러나 주민참여 및 감시기능을 강화하기 위해서는 재정정보 공개대상을 확대하여 예산·결산뿐 아니라 중기 지방재정계획이나 투·융자심사결과, 재정분석·진단결과 지방공기업 경영평가 등의 자료까지 포함하는 동시에, 공개방식도 현재와 같이 단순히 인터넷상에 자료를 올려놓기만 하는 수동적·소극적 방식이 아닌 예를 들면 이메일이나 우편물, 통신·방송매체 등을 이용한 보다 능동적·적극적 방식의 정보공개 방식을 택하는 것이 효과적이다.

주민의 전문성을 제고하기 위해서는 해당 분야에 전문적 지식을 가진 주민을 선별할 필요가 있다. 감사와 평가과정에서 발생하는 공통적 문제점은 평가자가 피평가자에 비하여 전문적 지식이 부족한 경우가 대부분이라는 것이며, 그렇게 되면 제대로 된 감사와 평가를 기대하기 어렵다. 이러한 주민의 취약한 전문성을 보강하기 위한 방편으로 해당분야에 능통하고 오랜 경험을 가진 퇴임 전직관료나 학자 등 분야별 전문가를 자원봉사자로 초빙하여 그들로 하여금 사회와 지역에 봉사할 수 있는 기회를 제공하면서 그들의 전문성을 활용하는 방안이 도움이 될 것으로 판단된다. 시민단체(NGO)가 참여시대에서 국정에 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있기는 하지만 전문성 여부를 묻지 않고 선불리 NGO를 주민대표로 직접 참여시키는 일은 결코 바람직하지 않다.⁸⁾

7) 지방재정법 제118조의 3(재정운영상황의 공개)은 ‘지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계연도마다 1회 이상 세입·세출 예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다’고 규정하고 있다.

8) NGO가 법적으로 일반대중을 대표한다고 볼 수는 없다(Yoo(2003)).

[그림 2] 효율적 감시수준의 선택



대신 NGO가 자신의 의견을 제대로 피력할 수 있도록 정보채널을 마련해놓은 것이 보다 도움이 된다.

그러나 여기서 한 가지 분명히 해야 할 것은 주민의 직접참여가 지방의회의 역할을 보완하는 것은 좋으나 의회를 대체하려고 해서는 안 된다는 것이다. 현재의 대의민주주의 체제하에서 주민이 사사건건 직접적으로 나서기보다는 주민들이 합법적으로 선출한 대표자로 구성된 지방의회에서 자신들의 의견이 다루어지고 결정되도록 설득하고 간접적으로 영향력을 행사하는 일이 더욱 올바른 행동이라고 생각한다. 아무리 참여시대라 하더라도 의회를 무시하고 현행 법·제도를 문란하게 하는 일은 용납되어서는 안 될 것이기 때문이다.

4) 효율적인 감시수준

경제적 측면에서 볼 때 지방재정 운영에

대한 주민감시 수준은 어느 정도가 가장 효율적일까? 물론 완벽한 감시를 한다면 모든 주민이 다 만족하겠지만 감시 자체에서 발생하는 감시비용과 거래비용 적지 않게 들 것이다. 반면에 주민이 감시를 제대로 하지 않고 지방정부의 의사결정에만 맡길 경우 감시비용은 들지 않을지 모르나 주민(납세자)이 원하지 않는 결과가 나타날 수도 있을 것이다.

효율적인 감시수준을 발견하기 위해서 Buchanan & Tullock(1962)의 모형을 원용해보기로 하자.⁹⁾ 주민들의 감시의 정도(degree of monitoring)가 증가함에 따라서 두 가지 비용이 발생하는데, 감사과정에 수반되는 시간·금전·노력상 비용(감사비용: monitoring costs)은 감사의 정도가 커짐에 따라서 상승하는 반면에 지방정부가 주민의

9) J.M. Buchanan & G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Univ. of Michigan Press, 1962.

의사에 반하여 자의적으로 재정을 운영할 경우 발생하는 심리적·물질적 기회비용(외부비용: external costs)은 감소하게 된다.

이처럼 서로 반대방향으로 움직이는 감사비용곡선(M)과 외부비용곡선(E)을 합한 총비용(T)곡선의 최저가 되는 X수준에서 그 지방자치단체의 재정감시 정도를 결정하는 것이 경제적으로 가장 효율적인 정책이 된다는 것이다.

2. 지방재정의 책임성 문제에 대한 평가

1) 신뢰의 문제

본격적인 지방자치제가 실시된 지 10년도 채 되지 않아서 지방재정의 책임성에 대한 논란이 제기되기 시작하였다는 것은 근본적으로 ‘신뢰의 문제(matter of trust)’라고 할 수 있다. 즉, 중앙정부(국가)가 애초부터 지방자치단체를 완전히 믿지 못하기 때문에 지방분권 시대에 들어서도 이런 저런 방법으로 관리, 감시, 통제를 계속하고자 하는 것이고, 반면에 지방자치단체 역시 중앙정부의 방침을 신뢰하지 못하기 때문에 기회가 있을 때마다 중앙정부로부터 무조건 재원을 많이 받아내려고 하는 것이다.

따라서 일단은 지방분권 시대에서 지방을 보는 중앙정부의 시각부터가 혁신될 필요가 있다. 중앙정부(국가)는 지방자치단체를 더 이상 산하단체나 대리기관(agent)으로 여기지 말고 진정한 동반자(companion)로 인식하여 지방화를 통한 국가발전을 달성하기 위한 공동보조와 공동노력을 경주할 필요가

있다. 동반자 관계는 기본적으로 상호신뢰에 바탕을 두어야 하므로 중앙정부가 지방자치단체를 지나치게 불신해서는 안될 것이며, 중앙정부가 상급기관(meta-agency)의 위치에서 너무 세세한 부분까지 지방자치단체의 행위를 일일이 통제하고 간섭하려 들어서는 올바른 지방분권화에 오히려 역효과를 가져올 수도 있음을 명심해야 할 것이다.

즉, 지방분권화 시대에서 중앙정부는 더 이상 과도한 Paternalism(온정적 간섭주의) 입장에서 지방자치단체를 획일적으로 감독·감시·통제하려고 해서는 안될 것이며, 가급적 지방자치단체가 성공적으로 자립할 수 있도록 도와주고 장려·지원하는 일에 힘써야 할 것이며, 징벌(penalize) 위주가 아닌 장려(encourage) 위주의 정책을 펴야 할 것이다. 어차피 지방자치는 지방의 자율과 책임 하에서 이루어져야 하는 것이기 때문이다.

그러나 최근에 진행되고 있는 지방분권을 위한 일련의 행보를 보면 중앙정부가 여전히 지방자치단체를 전적으로 신뢰하지 못하고 있는 것처럼 느껴지며, 다분히 중앙정부가 자신이 의도하는 대로 분권정책을 입안하고 이를 일방적으로 수행하려고 하는 의지가 엿보인다. 지방분권화를 추진함에 있어서 중앙정부가 의도하는 바대로(하향식: top-down)가 아닌 지방의 요구에 부합하는 방향으로(상향식: bottom-up) 추진해야만 성공적인 결과를 얻을 수 있음을 명심해야 할 것이다.

지방재정을 보는 시각에 있어서도 마찬가지로 지이다. 지방재정의 책임성 문제는 원칙적으

로 각 지방자치단체 차원에서 스스로 결정하고 해결하는 것이 마땅하기 때문에 중앙정부가 중앙정부는 공통적인 큰 틀만 제공하여 주고 구체적인 사안은 각 지역에 맡김으로써 지역특성에 부합하는 다양한 형태의 자율적 '견제와 균형(check & balance)'이 가능하도록 배려해야 할 것이다. 각 지방자치단체는 외부적 통제에 의해서보다는 지역 스스로가 자가평가(self-assessment) 및 자가진단(self-treatment) 능력을 배양하고 강화함으로써 지역책임성(local accountability)을 부각시킬 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

2) 제도와 시스템

지방재정의 책임성을 강화하는 방식에 있어서도 규제(regulation)·통제(control) 위주의 「제도적 접근법」이 아닌 지방자치단체의 자발적 동기를 유발할 수 있는 유인(incentive) 위주의 「시스템적 접근법」이 필요하다.

이러한 시각에서 볼 때 현재 중앙정부가 지방재정의 책임성을 강화하는 여러 가지 제도의 도입을 추진하는 시도는 오히려 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지원·통제 체제를 법 테두리 안에서 영속화(고착화)시키는 결과를 초래할 우려가 있다. 아무리 자율성을 보장하는 지원책이라 하더라도 그것이 단기적으로는 필요할지 모르나 언젠가는 지방자치단체가 자립할 수 있도록 도와주는 역할을 해야 할 것이며 그 제도로 인하여 자칫 지방자치단체가 영구적으로 자생력을 갖지 못하는 폐단이 생겨서는 안 될

것이다. 어떤 제도가 일단 법제화되면 그것을 폐기시키기는 무척 어렵기 때문이다.

1997년에 도입된 후 현재 행정자치부(2003. 4)가 역점을 기울여 확대실시할 예정으로 있는 '보통교부세 인센티브 제도'를 보더라도 그렇다. 이 제도는 지방자치단체의 단기적 비용절감 자구노력은 제고할 수 있을지 모르나 자원배분의 효율화에는 그다지 기여하지 못한다는 약점을 가지고 있다. 즉, 절감된 예산보다 더 많은 재원을 되돌려 받기 때문에 결과적으로 인센티브를 받은 지방자치단체의 방만한 지출을 유도함으로써 절감노력 자체의 의미가 퇴색하게 되고 경제적 효율성의 원칙에도 부합하지 않는다는 것이다.

이에 지방자치단체가 인센티브를 받을 목적에서 절감률을 미리 감안하여 필요이상의 예산을 신청할 가능성도 있으며, 인센티브를 받기 위해서 무리하게 지출긴축을 유도한다든지 인센티브를 부여하는 부문과 그렇지 않은 부문간에 횡적보조(cross-subsidy) 현상이 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 예들이 중앙정부가 제도를 통해서 지방자치단체의 행동을 규제·통제하려고 하는 데서 유발되는 부작용이라고 할 수 있다. 차라리 별도의 인센티브 제도 없이 각 지방자치단체가 총 재원을 원하는 곳에 알아서 쓰도록 일반재원화 하는 것이 보다 효율적일 수도 있을 것이다.

따라서 중앙정부 차원에서 자꾸 새로운 통제제도를 도입·신설(예를 들면 현재 정부가 추진중인 '국가균형발전특별법' 제정, '국가균형발전특별회계' 신설, '지역경제개발

협력기금' 설치, '지방재정평가제도' 도입 및 '지방재정평가단' 신설, '지방재정위기관리제도' 도입 등)하려고 애쓰기보다는 현재의 시스템을 이용하여 그 속에서 자연스럽게 정책적 목적을 달성하고자 노력하는 자세가 요청된다. 즉, 중앙정부 차원의 간섭과 통제 기능은 가급적 줄여가면서 대신에 지방재정 운영의 감시와 평가가 지역차원에서 원활히 수행될 수 있도록 지방의회나 시민단체의 참여·결정기능을 보장하고, 재정정보를 주민에게 보다 적극적으로 공개하도록 함으로써¹⁰⁾ 재정의 투명성을 높이며,¹¹⁾ 지역의 일

에 대한 시민의식과 평가역량을 고취시키는 등 지방자치단체 단위의 평가·감시 기능을 최대한 발휘시킴으로써 지역의 자율기조가 신장될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

만일 중앙차원의 감시기능이 꼭 필요하다고 인정된다면 굳이 행정자치부나 기타 중앙부서가 직접 새로운 감사·평가제도를 도입하려고 할 것이 아니라 현행 감사원의 감사기능을 확대하여 거기다 맡기면 될 것이다. 마침 참여정부(정부혁신·지방분권위원회)도 회계감사와 직무감찰을 주로 맡던 감사원을 국정운영 시스템과 정부 주요정책을 평가하는 정책평가기관으로 바꾸는 '감사원 혁신구상'을 발표한 바 있으므로(중앙일보, 2003. 6. 27) 지방재정 감사문제는 전문기관인 감사원에 에 일임하는 것이 바람직하다고 생각한다.¹²⁾

10) 제도상으로는 1994년에 「지방재정공개제도」가 도입된 바 있다. 지방재정법 제118조의 3(재정운영상황의 공개)에 '지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계연도마다 1회이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다'라고 규정하고 있다. 그러나 실제적으로는 이 제도가 이직까지 지방재정 운영에 대한 주민참여와 감시수단으로 널리 활용되지는 못하고 있다.

11) 현재 지방자치단체에서 공개하는 재정정보는 현년도 예산공개(2월), 전년도 결산공개(7월)이다. 그리고 중앙정부 차원에서 248개 전자치단체를 대상으로 재정분석한 결과와 지방예산통합시스템(LBIS)을 통하여 전자치단체 예산과 주요 재정지표를 공개하고 있다. 그러나 제도적 실효성 향상 및 주민참여·감시를 강화하기 위해서는 재정정보 공개대상이 확대되어야 한다. 조기현·서정섭(2003)은 공개 대상에 현재의 예산, 결산뿐만 아니라 중기지방재정계획, 투·융자심사결과, 재정분석·진단결과, 지방공기업 경영평가 등이 포함되어야 한다고 주장하고 있다.

12) 사실 재정감사나 감시의 목적은 결과적으로 재원활용의 효율성을 제고하는 데 있다고 본다. 따라서 감사원 이외에 별도로 중앙차원의 감사기구를 설치할 경우 추가적 규제비용(regulation cost)이 소요된다. 따라서 감사에 의해서 증진되는 경제적 이득(benefit)과 감사에 수반되는 비용(cost)을 면밀히 비교분석할 필요가 있다. 굳이 새로운 기관과 기구를 신설하지 않더라도 기존의 기능을 활용할 수 있다면 경제적 효율성은 커질 것이다. 더구나 중앙정부가 지방자치단체를 제대로 감시할 수 있다는 보장도 없다. 중앙정부가 사실 자신의 일도 제대로 처리하지 못하면서(예: 공적자금, 노사분규, 기업문제, 공공부문개혁, 금융문제, 소득분배 등) 어떻게 지방자치단체 감시자 역할을 제대로 하기를 바라겠는가?

3) 낙관적 시각과 전망

현재 나타나고 있는 지방자치 및 지방재정의 문제점에 대해서 필자는 낙관적 시각을 가지고 있다. 지난 수천 년 동안 중앙집권인 상태에 젖어 있다가 이제 지방자치를 실시한지 10년도 채 되지 못한 상태에서 초기에 다소 부작용과 문제점이 발생하는 것은 지극히 자연스러운 현상이며 보다 성숙한 지방자치의 실시를 위해서는 우리가 반드시 겪고 넘어가야 할 일종의 통과 의례라고 생각하면 된다. 실제로 그 동안 지방재정이 방만하게 운용된 사례가 다소 발견된 다손 치더라도¹³⁾ 그 주된 이유는 지방자치단체에 근원적 문제가 있었다기보다는 지방재원의 중앙 의존도가 지나치게 높았으며 그 결과 책임성에 대한 지방자치단체의 자주적 의식이 부족했기 때문이 아닌가 사료된다. 만일 자기 지역의 재정지출을 완전 자율적으로 결정하고 필요한 재원을 지역 스스로

가 조달하도록 한다면 도덕적 해이나 방만한 운용 문제는 상당히 해소될 수 있을 것이다.

이러한 시각에서 김병준(2003) 정부혁신·지방분권위원회장은 현재 감지되는 부작용을 일종의 ‘금단현상’이라고까지 표현하였다.¹⁴⁾ 즉, 지금 발생하는 문제들은 여태까지 지방자치단체에 제대로 된 자율적 권한이 주어지지 않았고 지방자치단체가 스스로 기획하고 판단할 기회가 충분히 없었기 때문에 발생하는 일시적 부작용일 뿐이며, 충분한 권한과 역량이 주어지면 자연스럽게 응분의 책임도 따라오기 마련이고 지방자치체가 발전함에 따라서 초기의 부작용은 점차 해소될 것으로 생각한다.

따라서 지방자치제 성공여부를 너무 성급하게 판단하지 말고 일단 ‘좀 더 두고 볼 필요(Wait & See)’가 있다. 각 지방자치단체가 자신의 지역 일을 책임지고 해결할 수 있도록 충분히 훈련할 수 있는 기회를 주어

13) 사실 지방재정이 ‘방만’하게 사용되었는가를 판단하는 기준은 매우 주관적이다. 평가자의 가치관과 시계(horizon)에 따라서 판이하게 달라질 수도 있기 때문에 어느 한 기관이 일률적인 잣대로 그 성과 여부를 판단할 수는 없다고 생각한다. 예를 들어 일부 지역에서 청사를 지나치게 크고 호화롭게 지었다고 대표적 낭비행정으로 비난을 받은 일이 있었으나, 그 건물이 현재는 지역명물로 자리매김함으로써 관광객을 유치하고 지역의 인지도(brand image)를 높이는 긍정적 효과를 발휘한 경우를 생각할 수 있다. 중앙정부가 아무리 방만한 재정운영이라고 보더라도 지역주민이 모두 그 재정운영에 찬성하면 그것을 중앙차원에서 제재할 명분은 없으며 주민의 의사에 따르는 것이 바람직한 것이다.

14) “많은 사람들이 지방분권을 추진함에 있어서 지방여건의 미성숙을 지적한다. 실제로 지방의회의 조례제정 능력의 미숙이라든가 지방자치단체장의 인사권 전횡, 표를 의식한 낭비적인 전시사업 등 지방자치제도에 문제가 많은 것은 사실이다. 그러나 그 상당부분은 분권 자체에서 오는 문제라기보다는 중앙집권체제가 오래 유지된 데서 오는 문제라 하는 것이 맞다. 이를 비유하자면, 담배를 피우던 사람이 담배를 끊을 때 일어나는 금단현상과 같다. 불안하고 가슴이 뛰고 스트레스가 쌓이며 일에도 집중이 잘 되지 않는 현상이 나타나는데, 이러한 현상은 담배를 끊어서 오는 문제가 아니라 그동안 담배를 피워왔기 때문에 발생하는 문제다.” (김병준(2003))

야 한다는 것이다.

IV. 맺음말

우리나라에서 민선지방자치제가 실시된 1995년 이후 공교롭게도 지방재정의 수직적·수평적 형평성이 개선되기는 커녕 오히려 악화일로를 걷고 있다는 사실은 신정부가 핵심과제로 역점을 두고 있는 지방분권의 성공적 수행 가능성에 어두운 그림자를 드리우고 있다고 하겠다(염명배(2003. 7)). 따라서 아직은 지방재정의 (자율성과) 책임성을 본격적으로 논의할 단계는 아니라고 판단되며, 그 이전에 모든 지방자치단체에 적어도 전국최소기준(National Minimum) 이상의 재정 초기조건 균형을 제공하는 노력이 선행되어야 할 것이다(성경륜(2003), 김병준(2003)).

이를 위해서는 지방이전 대상 재원으로 ‘균등화 보조금(equalizing grants)’을 구성한 후에, 이를 통하여 낙후지역의 인프라를 구축하고 경제적 자생력(재정력)을 키울 수 있는 방향으로 단계적(step-wise)인 포괄적 보조금(block grant) 형태의 자원 재분배를 실시하고, 일몰규정(Sunset Clause)의 적용을 통하여 지방정부에 재정노력의 인센티브를 부여하고 재정운용의 결과에 대한 책임을 부여함으로써 도덕적 해이(moral hazard)와 X-비효율성을 방지할 수 있는 방향으로 재원을 운용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

현재 논란의 대상이 되고 있는 정치·경

제·사회적 문제의 대부분이 필자의 좁은 식견으로는 다름 아닌 ‘불신’으로부터 배태된다고 생각한다. 지방재정을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체간의 공방전도 따지고 보면 다 이 불신을 해소하지 못함으로 인하여 발생하는 것이라고 본다. 중앙정부는 지방자치단체의 행동이 미덥지 않으니까 가급적 재원을 움켜쥐고 지방에 풀지 않으면서 이를 통하여 이런 저런 방법으로 지방을 통제하려고 하고, 반대로 지방자치단체 역시 중앙정부의 보장이 미덥지 못하기 때문에 기회가 있을 때마다 가급적 중앙으로부터 재원을 많이 받아내려고 신경전을 벌이고 있는 것이다.

국가 전체의 재원을 중앙과 지방에 재분배하는 문제는 일종의 Zero-Sum Game이기 때문에 중앙이나 지방자치단체 어느 쪽이라도 일방적인 주장으로 자신의 요구를 관철할 수는 없다. 따라서 중앙과 지방은 대립관계가 아닌 동반자적 관점에서 상호신뢰를 바탕으로 “이상적인 지방분권화 실현”이라는 장기적인 이정표(milestone)를 함께 설정하고 이를 향해 대화와 타협을 통하여 꾸준히 나아가는 협력적인 자세가 필요하다고 생각한다.

제대로 형식을 갖춘 지방자치제가 도입된 지 아직 10년이 채 되지 않았다. 그 동안 수천 년에 걸쳐 내려온 중앙집권체제에 익숙한 우리 국민으로서는 당장 이상적인 지방자치제를 실시할 수 있을 만큼 여건이 성숙해 있지 않은 것이 사실이다. 따라서 당분간은 지방자치제 실시에 적지 않은 문제점과 부작용이 발생할 것임을 부인할 수 없

다. 그러나 그렇다고 해서 지방자치제 자체에 대하여 부정적인 시각을 가지거나 너무 조급히 생각하여 중앙 차원의 여러 가지 하향식 규제방안을 제시하거나 중앙차원의 새로운 감시·평가제도를 도입하는 것은 결코 바람직하지 않다. 일단 지방자치제에 대한 근원적 신뢰감을 가지고 장기적으로 지방자치단체가 주인공이 되어서 자율과 책임 하에서 이상적인 지방자치제를 실시할 수 있도록 중앙과 지방이 협력하고 공동 노력하는 인내와 열정이 요구되는 것이다.

이에 참여정부는 지난 7월 4일 「지방분권 추진 로드맵」을 발표하고 향후 2~3년 내에 지방분권 관련 모든 제도를 수립하고 노무현 대통령 임기 중에(5년 이내에) 지방분권화를 완성하겠다는 야심찬 포부를 보였다. 하지만 개인적인 생각으로는 향후 5년 내에 모든 것을 완성하겠다는 계획은 너무 성급한 것이 아닌가 하는 느낌이 든다. 목표만을 바라고 과정을 생각하지 않는 조급한 개혁은 자칫 과정상의 또 다른 부작용을 초래할 수도 있기 때문에 충분한 시간을 가지고 점진적으로 문제를 해결해나가는 지혜가 필요하다.

그러나 중앙의 기능과 재원을 지방으로 이전하기만 한다고 해서 지방분권이 곧바로 실현될 것으로 착각해서는 안 된다. 기능과 재원의 지방이양은 지방분권화를 위한 기초수단이 되는 것이지 그 자체가 최종목적은 아니기 때문이다. 지방자치단체가 자율적으로 지역의 행정과 재정을 결정할 만한 자세와 역량이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 무리하게 중앙의 기능과 재원을 이양할

경우에는 오히려 지방자치단체의 자생력을 훼손하고 중앙의존도를 심화시킬 우려가 있음을 간과해서는 안 될 것이다.¹⁵⁾

지방분권화의 궁극적 목적은 지방자치단체가 충분한 자율적 판단과 자생적 능력을 가지고 자신의 일을 책임지고 스스로 결정하고 수행할 수 있도록 하는 것이기 때문에 당장 몇 년 내에 중앙의 기능과 재원의 일부를 이양하는 것만으로 모든 임무를 완수했다고 착각해서는 안 될 것이며, 기능과 재원의 이전을 통하여 궁극적으로 모든 지방자치단체가 실제로 행정적·경제적 자생력을 가질 수 있도록 차근차근 추진하는 자세가 필요하다. 따라서 현 정부는 임기 내에 지방분권의 과실을 따는 일까지 하겠노라고 욕심을 부려 서두를 것이 아니라 진정한 지방분권 시대를 열기 위해 땀흘려 밭을 갈고 씨를 뿌리는 심정으로 시간이 걸리더라도 기초를 튼튼히 다지는 일에(Slow but Steady) 전념해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김병준, 「지방분권과 국가균형발전」, 서경지방포럼 『21세기 대전지역 신성장 패러다임모색』 기초연설문, 2003. 6.
 성경룡, 「국가균형발전의 비전과 과제」, 동북아 지역혁신센터 개소기념 정책

15) 최근 행정자치부가 그동안 시달해온 지방예산 편성지침을 자율성 보장을 위해 올해부터 폐지하려고 했다가 지자체들의 요구로 1년간 미루게 된 사안이 이를 단적으로 증명해주는 좋은 예라고 하겠다(한국일보 사설, 2003. 7. 5).

- 세미나 (부산대학교) 『지역혁신, 지방분권과 지역경제발전』, 2003. 5, pp.3-22.
- 염명배, 「우리나라 지방재정의 자주화 방안 검토」, 충남대 『경제논집』, 제7권, 1991. 12, pp.71-106.
- _____, 「지방경영시대의 지방세기능 강화 방안」, 충남대 『경영논집』, 제11권 제1호, 1995. 6, pp.123-135.
- _____, 「지방경영시대에 적합한 지방자치 단체의 ‘플레이스-마케팅(P-M)’ 전략 연구」 『공공경제』, 제5권 제1호, 2000. 5, pp.153-185.
- _____, 「성공적 지방경영을 위한 지방자치단체의 「코퍼티션(Cooperation)」 전략연구」, 『공공경제』, 제6권 제2호, 2001. 12a, pp.171-201.
- _____, 「지방경영시대 주민만족 극대화를 위한 지방정부의 고객관계관리(CRM) 전략연구」, 『한국지방재정논집』, 제6권 제2호, 2001. 12b, pp.21-54.
- _____, 「지방분권·국가균형발전과 지방재정」, 한국은행 창립53주년 기념 학술세미나 『지방분권화시대 지역경제의 과제』 발표논문집, 2003. 6, pp.63-89.
- _____, 「지방분권화 시대 지방재정의 자율성 및 책임성 강화 방안」, 2003년 지방재정세미나 『성공적인 지방분권을 위한 재정개혁 과제』 발표논문집, 2003. 7, pp.123-200.
- 이상용·라휘문, 「국세와 지방세의 효율적 재배분방안」, 제5회 지역발전포럼 『지방자치제도의 정착을 위한 지방재정제도 개혁 - 현정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제』, 2003. 1, pp.15-38.
- 정부혁신·지방분권위원회, 「지방분권과 국가균형발전 촉진을 위한 재정분권 추진방안」, 2003. 6. 26.
- _____, 「참여정부 지방분권 추진 로드맵 - 분권형 선진국가 건설」, 2003. 7. 4.
- 조기현·서정섭, 「중앙-지방간 재정관계의 조정」, 『한국지방재정논집』, 제8권 제1호, 2003. 6, pp.103-134.
- 하야시 요시쓰구 저, 장노순·김생수 역, 『지방분권의 경제학』, 강원대학교 출판부, 1998.
- 행정자치부, 「분권과 자율기조 정착을 위한 주요업무 추진계획」, 2003. 4.
- _____, 「국가균형발전특별회계 설치방안」, 2003. 6.
- 細川護熙(호소카와 모리히로)·岩國哲人(이와쿠니 데쓰도), 김재환 역, 『지방의 논리(원제: 鄙の 論理)』, 삶과 꿈, 1993.
- 황한식, 「지방분권 개혁의 방향과 과제」, 동북아 지역혁신센터 개소기념 정책세미나(부산대학교) 『지역혁신, 지방분권과 지역경제발전』, 2003. 5, pp.41-68.
- Ilho Yoo, "Promoting Transparency and Accountability of Local Public Finance in Korea," presented in A Joint Conference of World Bank and KDI, *Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization*, July 2003. ☺