

민선자치이후 지방재정 개혁의 평가와 발전과제

정 기 섭
동국대학교 교수

I. 들어가는 말

21세기는 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 근간이 되는 지방화 시대이다. 이는 세계화의 물결 속에서 국민국가의 역할이 축소되는 시대적 변화의 산물이다. 이에 따라 세계각국에서는 분권화가 진행되고 있다. 우리나라도 1995년 6월에 실시된 지방자치단체장 선거를 계기로 본격적인 지방자치시대를 맞이한 지 어느덧 올해로 7년째 되었으며, 벌써 민선3기가 출범되어 역사적인 활동을 전개하고 있다. 그러나 우리의 경우 지방자치환경은 아직 매우 열악하다. 이는 지금까지 권위주의에 물든 중앙집권적 제도와 사고가 지배해 왔기 때문이다. 이제부터라도 시대적 흐름에 맞추어 제도와 사고를 고쳐나가야 하는데 우리의 현실은 그렇지 못한 것 같아 더욱 안타깝다.

물론 민선자치 이후 그 동안 지방재정 부문에서도 구조와 운영방식이 개선되고,

지방재정 총량이 그 이전과는 비교할 수 없을 정도로 증가하는 등 가시적인 성과가 있었으나 아직까지는 자체수입의 심각한 부족상태, 채무규모의 누적, 이전재원에 대한 기대과잉 등 여러 가지 어려움이 해결되지 않고 있어 주민들이 기대하는 공공수요를 제대로 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 이는 우리 나라의 지방재정체도가 지방자치제의 실시를 전제로 하지 않은 상태에서 그 골격이 형성된 것이었기 때문에 본격적인 지방자치제의 실시를 위해서는 근본적인 개혁이 필요했음에도 불구하고, 아직까지 이전의 중앙집권적 구조하에서 형성된 지방재정의 틀을 그대로 답습한 상태에서 몇 가지 임시방편적인 변화만이 시도되었기 때문이다. 따라서 지금은 지방재정이 당면하고 있는 각 부문의 제반 상황과 여건을 분석하여 제도와 운영개선은 물론 중장기적 발전전략을 모색해야 할 시점이며, 이러한 맥락에서 민선자치 이후의 지

방재정개혁의 성과와 향후 발전과제에 대해 생각해보고자 한다.

II. 민선자치이후 지방재정여건의 변화추이

지방자치가 부활된 이후 한국의 지방재정은 양적, 질적으로 크게 변모했다. 우선 양적인 면에서 지방재정의 규모는 절대적, 상대적으로 팽창을 거듭하고 있다. 이재은(2002)에 의하면, 재정규모의 국민총생산(GNP)에 대한 상대적 비중은 지방자치가 실시되기 전인 1989년도에 총재정 규모는 23.7%이고 지방재정은 5.5%였는데 지방자치가 실시되는 1991년도에는 각각 26.1%, 7.7%, 1994년도에는 각각 29.8%, 9.3%, 1997년도에는 각각 33.2%, 11.2%로 증가하여, 지방재정의 상대적 비중이 불과 10년 만에 두 배로 증가하고 있다.

이러한 지방재정의 수입은 크게 자주재원으로서 지방세와 세외수입, 의존재원으로서 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금으로 구분되며, 재원부족에 따라 발행되는 지방채가 있다. 그런데 지방자치의 재원은 기본적으로 지방세로 조달되어야 한다. 그런데 한국 지방재정의 실상은 전반적으로 자주재원 특히 지방세의 비중이 낮다는 문제점을 안고 있다. 우선 형식적 세원배분을 보여주는 국세와 지방세의 비율을 살펴보면, 1985년도에 87.8:12.2에서 1990년도에 80.8:19.2, 1993년도에는 78.1:21.9로 높아졌다가 1999년도에는 81.5:18.5, 2001년도

에 80.4:19.6으로 다시 낮아지고 있다. 여기에 중앙정부의 지방재정지원제도인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등을 포함한 정부간 실질적인 재원배분을 살펴보면, 1990년도에 58:42에서 1993년도에 45.1:54.9로 지방의 비중이 더 높아졌다가 1995년도에는 50.4:49.6로 중앙의 비중이 증가했으나 다시 1998년도에는 44:56으로 지방의 비중이 증가하고 2001년도에는 49.7:50.3으로 나타나고 있다. 형식적 배분에 비해 실질적 배분은 전반적으로 지방의 몫이 증가하는 추세를 보였다. 결국 지방자치 부활이후 지방재정의 확충은 자주재원보다는 의존재원의 증가를 바탕으로 전개되어 왔음을 알 수 있다. 한편, 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분되는데 모든 단체에서 사용료·수수료 등의 경상적 세외수입 보다는 임시적 세외수입의 비중이 대단히 높으며, 그 중에서도 재산매각대금과 이월금의 비중이 압도적으로 높다는 특징을 갖고 있다. 그런데 이러한 경향은 지방자치가 부활 실시된 이후에 더욱 두드러지고 있다. 그것은 지방세가 취약한 구조를 갖고 있는 현실적 제약 속에서 단체장들이 경영수입사업이나 재산매각과 같은 세외수입을 통해 재원을 확충하려고 했다는 것을 의미한다.

그리고 민선자치이후 지방채의 비중이 크게 높아지고 있다는 점도 주목해야 한다. 즉 지방채 발행규모를 보면 1996년과 1997년은 4조원 이상, 1998년과 1999년은 5조원 이상 발행되고 있다. 이렇게 많은 지방채가 발행됨으로써 지방채 잔액은 계속 누

적되고 있다. 1995년 11조 5,257억원인 지방채 잔액이 2000년에는 18조 8천억원에 이르고 있다. 지방채 잔액의 누적 증가율은 지방세의 신장율 및 지방재정규모의 신장율을 훨씬 상회한다.

또한 여러 재원확충노력에도 불구하고 전체적으로 재정자립도는 매우 낮은 수준이다. 지방자치 실시 직후인 '91~'93년간에는 전체적으로 재정자립도가 높아지다가 이후에는 일관되게 감소추세로 돌아서고 있다. 즉 전국 평균의 재정자립도는 1990년도에 64.8%에서 1992년도에 69.65%로 높아졌다가 이후 감소추세로 1999년도에 59.6%, 2001년도에 57.6%, 2002년도에는 54.6%이다. 단체별 자립도를 살펴보면, 2002년도에 특별시 94.7%, 광역시 66%, 도 34.6%, 시 47.5%, 군 19.1%, 자치구 46.0%로 나타났다.

Ⅲ. 민선자치 이후 지방재정개혁의 주요성과 및 평가

여기에서 민선자치이후 이루어진 지방재정개혁에 있어서의 주요성과를 각 부문별로 정리¹⁾해 보자.

1. 자주재정확충을 위한 제도개혁

- 1) 이를 위해서, 지방재정에 관한 기존의 선행연구에서 제시된 재정개혁의 성과부분을 본 글에서 설정한 각 부문을 중심으로 재구성하였다. 참고한 선행연구는 대표적으로, 이재은(2002), 이상용(2002), 배인명(2002), 김광진(2002), 광채기(2001), 윤영진(2001), 임성일(2001), 이종배(2000) 등이다.

부문

앞에서 살펴본 것처럼 취약한 세입구조는 지방세의 구조적 취약성에서 비롯된다고 할 것이며 지방자치의 부활과 함께 자주재원을 확충하기 위한 노력이 있었는데 그것을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치가 실시되기 직전부터 전매익금을 담배소비세의 형태로 지방세화하고 토지분 재산세를 종합토지세로 개편·강화했다. 그리고 1992년도에는 지역개발세를 신설했으며, 2000년에는 자동차세 제도 개선과 병행하여 주행세가 신설되었다. 그리고 토지 등 재산과세의 과표현실화, 과세기반의 확대와 세율의 인상 등 자주재원확충을 위한 노력이 경주되었다.

둘째, 자치단체 차원에서도 지방세 탄력세율제, 주민세·담배 소비세의 세율인상, 취득세 등 과세대상의 확대 조정, 지방세 감면대상의 단계적 축소, 수수료·사용료 현실화와 경영수익사업 활성화 등 자주재원확충과 경상경비 절감 노력을 기울이고 있다.

셋째, 지역경제활성화를 통하여 자치단체의 세수기반을 근본적으로 강화해 나가고자 지역전략산업 육성기반 확충과 지방산업단지 조성 등 지방산업 인프라 구축과 재래시장의 기반시설현대화 사업을 추진하는 한편, 수도권기업의 지방이전 촉진을 위해 '지방재정법시행령'과 '공유지 재산관리조례'를 정비하였다.

2. 지방재정의 운영 및 관리제도

의 개혁 부문

1) 지방재정운영의 자율성·건전성 제고를 위한 개혁성과

첫째, 지방재정운영의 자율성 제고이다. 지방자치제 실시 이후 지방재정 운영과정에서 요구되는 것이 지방재정의 자율성 확대이며, 이를 위한 그 동안의 성과로는 i) 행정수요가 동질적이고 경비집행의 형평성이 요구되는 일부 경상경비에 대한 기준경비 설정(1996년, 1999년), 이러한 기준경비 이외의 경비에 대한 자치단체의 자율성 확대(1997년), ii) 예산편성의 자율성 확대를 위한 예산과목(항)의 자율적 편성(1998년), iii) 일반운영비, 여비, 재료비 등 3개 비목에 대한 부서(국 또는 과단위) 총액예산제도의 도입(1999년) 등이 있다.

둘째, 지방재정운영의 건전성 제고이다. 지방자치단체가 재정수지기반이 취약하고, 재정수지의 개선이 이루어지지 않은 상태에서 소모성·행사성 경비를 과다 지출하게 되면 재정압박 내지 재정위기 상황에 항상 노출될 수 있기 때문에 방만한 지방재정 운영을 억제하여 재정 건전화를 유도하는 것이 요구되는데, 이러한 측면에서의 성과는, i) 소모성 경비의 예산낭비를 억제하기 위하여 경상비를 총예산규모에서 전년도 수준으로 유지하도록 하였으며(1995년), ii) 선심성·낭비성 예산의 억제를 위하여 특정인이나 단체에 대한 수혜적 경비 지원을 금지하고, 업무추진비 집행의 투명성을 확보하도록 하였으며(1998년),

iii) 예산집행의 엄격화와 지출억제를 위한 지출증빙서류의 제출을 의무화하고(1999년), iv) 행사비, 홍보비, 민간보상비, 업무추진비 등의 선심성·낭비성 경비의 집행기준을 엄격하게 적용하며(2000년), v) 행사성·경상적 경비의 절감을 위한 예산절감 실적 평가를 제도화(2002년) 한 것 등이다.

2) 지방재정운영의 효율성 제고를 위한 개혁성과

첫째, 투자사업의 효율성 제고이다. 일부 자치단체장이 개인의 정치적 입지강화를 위해 업적과시형 사업을 추진하고, 지방의 회와의 관계 또는 주민의 인기에 영합하기 위한 소규모 분산투자나 무리한 복지사업을 추진하는 경우, 이는 지방재정의 투자효율성을 저하시키고, 재정수지의 악화를 유발하므로 투자사업의 효율성 제고가 요구되는데 이를 위한 그 동안의 성과로는 i) 지방재정투융자심사제도의 도입(1992년), ii) 업주위주 대규모공사와 선심성 소규모 분산투자의 억제 지도(2000년), iii) 자치단체간의 공동투자를 통한 투자중복 및 예산낭비 방지(2000년), iv) 민자유치 및 민간위탁 시행 유도(2000년), v) 투융자심사결과에 대한 이행력 확보를 위한 투융자심사결과와 중앙이전재원간의 연계 강화(2001년), vi) 투자심사결과의 예산편성률, 사업추진상황 등에 사후평가제의 도입(2002년) 등이 있다.

둘째, 기금 및 특별회계의 효율적 관리이다. 기금 및 기타특별회계의 설치 및 운용

에 대한 적절한 관리가 부족하여 유사한 것이 중복적으로 설치·운용되는 등 기금 및 특별회계의 난립이 초래되어 재정체제와 구조의 복잡성을 증가시키고 재정운영의 투명성을 저해하여 재정의 누수현상이 나타나고 있다. 특히 기금은 민선자치 이후 종류가 다양해지고 그 규모도 3배 이상으로 팽창('95년 883개 3.3조 → '01년 1,942개 9.7조)하고 있다. 이에 따라 기금과 특별회계의 효율적 관리가 요구되며, 이를 위한 성과로는 i) 특별회계 및 기금의 정비지침 시달(1995년), ii) 특별회계·기금·출자·출연금 등의 예산사업에 대한 5년의 일몰법제도 도입(1999년), iii) 지방기금의 효율성 및 투명성 제고를 위한 통폐합(2002년), iv) 적립성 기금의 사장을 방지하기 위한 여유자금의 통합관리(2002년) 등이 있다.

3) 지방재정운영의 책임성·투명성 제고를 위한 개혁성과

첫째, 지방재정운영의 책임성 제고이다. 지방재정관리제도는 공공지출의 생산성과 효율성을 증진시키는데 1차적인 의의를 두고 동시에 지방자치단체가 방만하거나 비능률적인 재정지출을 스스로 억제하고 건전한 재정운영을 이행하고자 노력하도록 하는 등 재정운영의 책임성을 확보하려고 노력하였다. 이에 대한 성과로는 i) 건전재정운영을 위한 인센티브제 도입(1997년), 인센티브제 확대 강화(적용대상 항목 : 4종 → 11종)(1998년, 2000년, 2001년), ii) 불

건전 재정집행에 대한 교부세감액제 도입(2002년), iii) 절감예산에 대한 성과금제도의 도입(2000년) 등이 있다.

둘째, 지방재정운영의 투명성 제고이다. 1990년대 이후 선진 주요국가에서 추진하고 있는 정부혁신의 기본전략 및 핵심내용은 결과중심의 관리체제를 구축하려는 것인데, 이는 예산(계획)만을 중시하는 관행으로부터 결산(결과, 성과)도 중시하는 관행으로의 일대 변화와 재정운영의 투명성을 통한 주민의 재정통제 강화를 의미한다. 이러한 지방재정운영의 투명성 제고를 위한 성과로는 i) 지방재정의 투명성 제고를 위한 지방재정운영상황의 주민공개제도 도입(1996년), ii) 복식부기 제도 연구(1999년), 복식부기제도 도입 준비(2000년 이후) 등이 있다. 특히 결산을 중시하는 복식부기제도의 도입은 지방자치단체 회계제도의 기본골격을 바꾸는 것으로 지방재정의 일대 변혁인데, 공공부문에서 복식부기 회계제도의 도입은 이제, 선택의 문제가 아니라 필연의 과제로 인식되고 있다.

셋째, 지방재정운영의 평가환류기능 강화이다. 지방자치단체의 예산운용 및 재정관리 상태를 합리적으로 점검·평가할 수 있는 재정분석 및 평가수단을 통해 건전재정운영에 노력한 우수단체에 대한 유인을 제공하고, 반면에 재정운영이 부실하거나 예산의 낭비를 초래한 자치단체에 대하여는 재정진단을 실시하여 건전재정을 운영할 수 있는 대책의 강구가 요구되는데, 이러한 측면에서의 성과로는 i) 지방재정분석제도 도입 및 재정분석결과 공개(1999년),

ii) 재정진단실무평가단의 구성·운영 및 재정부실단체(3개 단체)에 대한 재정진단 실시(현지실사 수반)(2000년), iii) 재정진단 실시 및 대상단체의 재정건전화계획 수립(행정자치부: 4개 단체, 경기도: 3개 단체)(2001년), iv) 지방재정분석진단제도의 실효성 확보를 위한 지방재정운영상황 측정제도(선심성·행사성·낭비성 경비 과다, 소액분산투자, 업적과시형 투자 등 재정불건전 사례의 분석) 도입 시행(2001년), v) 지방재정운영상황측정 결과의 공개(2002년) 등이 있다.

3. 지방재정조정제도의 개혁부문

지역간 세원편재와 재정력 불균형을 시정함과 동시에 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 재원을 보장해 주는 체제가 『지방재정조정제도』이며, 이러한 지방재정조정제도는 재원의 안정적 확충과 합리적 시스템의 효율적 운용이 무엇보다 중요하다. 이러한 전제하에 지방재정조정제도에 있어서의 주요한 개혁성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방교부세의 법정률 인상이다. 열악한 지방재정기반을 안정적으로 확충하고 개선해 나갈 수 있도록 1999년도 지방교부세법을 개정하여 종전 내국세 총액의 13.27%인 지방교부세 법정률을 2000년부터 15%로 상향조정하여 연간 9,000억원 정도의 추가재원 확보가 가능하도록 하였다.

둘째, 건전재정 『인센티브』의 적용확대이다. 1997년도부터 지방재정의 건전한 운영

을 유도하기 위해 보통교부세 기준재정수요 및 기준재정수입액 산정시 자치단체의 자구노력 정도를 반영하는 인센티브제도를 시행하고 있다. 2001년까지 기준재정수요액 산정시 6개항목, 기준재정수입액 산정시 5개항목 등 모두 11개 항목을 반영해 왔으나 2002년도에는 그 적용항목을 13개 항목으로 확대하고, 일부항목의 적용방법을 개선하였다(비정규직 공무원감축을 기준재정수요액에 반영, 탄력세율 인센티브를 기준재정수입액에 반영, 수수료 현실화 반영).

셋째, 『교부세 감액제』의 본격 시행이다. 교부세 감액제란 지방자치단체가 재정을 운영하는 과정에서 법령을 위반하여 경비를 지출하거나, 수입의 징수를 태만히 하는 경우 당해 자치단체의 보통교부세를 감액·반환토록 하는 제도로서 2002. 1. 1부터 시행되고 있다. 이는 지방재정의 건전성을 저해하는 위법행위를 사전에 방지토록 함으로써 재정질서를 확립하는데 그 목적이 있으며, 지방재정의 책임성 확보와 효율성 제고를 위해서도 필요한 제도이다.

4. 지방공기업제도의 개선부문

지방공기업의 경영상태는 지방재정운영에 직·간접적으로 영향을 주고 경영상태가 부실한 경우에는 궁극적으로 지역주민에 부담을 주게 되므로, 지속적인 경영개선이 이루어져야 하며, 그 동안의 성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경영의 자율성 및 책임성의 조화이다. 1999. 1. 29. 지방공기업법을 대폭 개정

하여 지방공사·공단 설립인가승인권, 정관변경승인권 등을 지방에 이양하는 등 종전의 사전적 규제 일변도에서 사후적 관리로의 정책전환을 통해 지방공기업의 자율성과 책임성을 확보하는 계기를 마련하였다. 이에 따라 공기업 경영평가를 강화하기 위하여 직영기업은 격년평가, 공사·공단에 대해서는 매년평가를 실시하여 왔으며, 평가결과 우수기관에 대해서는 한국경제신문과 한국자치경영평가원과 공동으로 대통령 표창, 국무총리표창, 장관표창 등의 경영대상을 수여하고 있다.

둘째, 구조조정과 경영혁신의 추진이다. 1999년 이루어진 지방공사·공단 설립인가 및 정관변경 인가권의 지방이양은 경영의 자율성과 책임성을 확보하는 계기를 마련하였으나, 한편으로는 지방자치단체마다 지방공기업을 방만하게 설립·운영하게 하는 문제점도 발생시켜, 2001년말 현재 지방공기업 수는 총 308개(직영 174, 공사·공단 100, 주식회사형 34개)로서 2000년말 결산 기준 2,995억원의 적자를 기록하고 있다(지하철과 의료원 제외시 5,475억원 흑자). 이에 따라 부실공기업에 대한 구조조정 및 경영혁신을 지속적으로 추진하는 노력이 있었으며, 1998년도부터 추진해오던 지방직영기업에 대한 인력감축은 2001년 10월 1일 현재 정원(17,335명)의 18.4%인 3,182명을 감축하였고 이와 더불어 직원공개채용 및 계약제, 연봉제, 정년조정, 퇴직금지급률 개선, 간호직의 직급호봉제 실시 등 공기업의 내부역량을 강화할 수 있는 각종 경영혁신제도를 도입하였으며 경영평가를 통한

개인성과급 및 기관성과급제도 점차 제 자리를 잡아가고 있다.

5. 지방재정개혁의 주요성과에 대한 종합평가

한국에서 지방자치가 부활 실시된 이후 지방재정의 문제점을 해결하기 위해 논의되어온 내용을 다시 한번 요약하면, 국세와 지방세간 세원의 재배분, 지방교부세율의 인상, 국고보조금의 포괄보조금화, 과세의 자주권과 기채의 자주권 요구, 재정운용의 자율성을 위한 제도적 개선 등이다. 그러나 이러한 주장은 늘 반복되는 고정메뉴에 불과하다. 민선단체장에 의한 본격적인 지방자치실시 7년 동안 재정의 자주성은 근본적으로 개선되지 않고 있다. 집행의 자주성은 부여되고 있지만 결정권은 여전히 중앙정부가 장악하고 있다. 이른바 중앙집권적 집중체제가 분산체제로 이행할 뿐 아직 근본적인 분권체제의 개혁은 제대로 논의되지 않고 있다.

그런 와중에도 지금까지 살펴보았듯이, 그 동안 지방재정의 위기에방을 위한 지방세목의 신설, 지방재정조정제도의 개편, 지방재정 분석·진단제도, 지방재정의 건전성과 투명성제고를 위한 통합재정수지 및 복식부기제도, 지방재정운용공개, 지방공기업의 경영혁신 등 많은 제도개선이 도입되거나 추진 중에 있다. 그런데 지방세목의 신설이나 지방재정조정제도의 개편 등이 중앙·지방자치단체간 자원배분 수준과 구조에 미친 성과를 평가해 보면 세출의 분권

화는 크게 확대되었으나 세입의 분권화, 즉 세입자치의 폭은 개선되지 않고 있음을 확인할 수 있으며(곽채기, 2000 : 28), 여러 제도상의 개선으로 외형적으로는 재정운영의 효율성을 제고하고 재정운영의 책임성과 건전성을 확보하기 위한 제도적 장치는 어느 정도 갖추게 되었으나 문제는 이러한 제도들이 아직도 뿌리를 내리지 못하고 겉돌고 있거나 실효성 있게 운영되지 못하고 있다는 평가를 내려야만 할 것 같다.

IV. 지방재정개혁을 위한 향후 발전과제

지금까지 살펴 본 바와 같이 민선자치이후 지방재정에 있어서는 많은 부분적인 개혁의 성과도 있었지만, 근본적인 개혁의 부재로 인한 많은 문제점도 함께 나타나고 있다. 이제 민선3기가 출범하여 역사적인 활동을 전개하고 있는 바로 지금이 우리나라의 위상을 세계 속에 알리면서 우리의 지역경제를 활성화시킬 수 있는 좋은 기회를 확신하면서, 지방재정발전을 위한 몇 가지 향후과제를 제시해보고자 한다.

첫째로, 무엇보다도 지방재정기반을 확충하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 중앙과 지방간의 재정기능이 재조정되고 이에 근거한 정부간의 세원배분이 합리적으로 이루어지도록 해야겠다. 지방재정의 기반을 확충하기 위하여 국세의 일부를 지방세로 이관한다던가 기존 지방세제를 개선하는 작업등이 모두 중요하나 이에는 본질적인

한계가 있고 또 자칫 지역간의 재정적 격차를 더욱 심화시키는 경향이 있으므로, 신중을 기하여야 할 것으로 보인다. 그 동안 학계에서는 재산거래·이전 중심의 과세를 재산보유과세 중심으로 전환하는 것과 지방소득세, 지방소비세 및 지방환경세제도의 도입²⁾을 염두에 두면서 독일 등에서 채택하고 있는 공동세와 유사한 제도를 도입할 것을 제안하여 왔다. 독일의 공동세 제도는 무엇보다도 수직적 재원배분 뿐만 아니라 지역간의 수평적 재정조정을 시도하고 있는 것이 커다란 장점이다. 그러므로 장기적 시각에서 우리 실정에 맞게 적용할 수 있는 방법을 연구하고 이에 따라 새로운 지방세 제도를 구축하는 것을 검토하는 것은 매우 바람직한 일이라고 생각된다.

둘째로, 지방재정의 건전성과 투명성을 확보하는 것이 중요하다. 재정의 건전성을 확보하기 위한 제도로는 예산편성단계에서의 중기재정계획, 재정투융자심사, 예산편성기본지침, 지방채 발행 승인과 결산단계에서의 지방재정분석진단제도가 있다. 재정관리의 주체 측면에서 보면 중기재정계획과 재정투융자심사는 지방자치단체가 주된 관리주체이며, 예산편성기본지침, 지방채발행 승인, 지방재정분석진단제도는 행정자치부가 관리주체이다. 사실 지방재정의 건전성 및 투명성의 강화라는 명제는 우리나라와 같은 상황에서 중앙정부, 특히 행정자치부로부터 어느 정도의 통제를 불가피하게 한다. 그러나 이는 자칫 지방재정의 자율성

2) 지방소득세, 지방소비세 그리고 지방환경세에 대한 자세한 논의는 이재은(2002)을 참고할 것.

확보라는 명제와 충돌하게 될 소지가 많다. 자치단체가 예산을 자유롭게 편성하고 운영한다는 것은 지방자치의 본질에 관한 문제이므로 중앙정부는 이를 최대한으로 존중해야 할 것이다. 따라서 중앙정부차원에서는 지방재정운영의 건전성과 자율성을 슬기롭게 조화시키고 그에 대한 방안을 모색하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 앞으로 중앙정부의 지방재정에 대한 통제방식은 사전적 통제보다는 사후적 통제인 재정분석진단제도를 활성화하는 방향으로 개편될 필요가 있다고 보여진다. 이렇게 되면, 지방자치단체의 자율성이 확대되는 반면 책임성을 유도할 수 있기 때문이다. 또한 현재 행정자치부에서 지방재정 건전화 유도를 위한 수단으로 전격 도입한 것이 재정패널티 제도로서의 「교부세 감액제」인데, 재정운영에 있어서 경상경비를 절약하는 등 잘하는 것에 대하여 인센티브를 인정해 주듯이 부당하고 위법한 행위에 대하여 패널티를 부여하는 것은 객관적이고 공정한 운영만 이루어진다면, 상징적이고 사전 통제적 효과를 위해서 긍정적으로 받아들여질 수 있다고도 생각된다.

끝으로, 지방공기업의 경영혁신을 꾸준히 지속적으로 추진해야 된다고 생각된다. 그것은 지방공기업의 경영혁신은 지방재정운영과 직·간접적으로 연계되어 있는 과제이기 때문이다. 그 동안 지방공기업의 인력과 제도의 혁신에 있어서 상당한 노력과 성과가 있었음에도 불구하고 아직은 해결하고 극복해야 할 과제가 산적해 있다. 물론 민영화, 민간위탁이라는 것이 말처럼 그

리 쉽게 이루어지는 문제가 아니고 또한 상당한 수의 과제가 노사간 단체협약사항임을 인식할 때 경영혁신은 매우 어려울 것임을 알 수 있다. 그러나 그럴수록 지방자치단체장과 지방공기업의 임직원들은 확고한 개혁마인드를 가지고 이에 대응해야 한다고 생각되며, 자율책임경영체제의 확립을 위한 제도마련과 철저한 경영진단을 통한 지속적인 개선이 있어야 할 것이다.

V. 맺는 말

앞에서도 언급했듯이, 21세기 행정환경의 변화는 ‘세계화’ ‘지방화’ ‘민주화’ ‘정보화’이며, 이러한 변화에 대응하기 위해서는 분권형으로의 국가체제의 재편이 절실하다. 특히, 분권개혁의 선결요건은 재정분권이 다. 물론 지방자치제 실시 이후 행정자치부와 지방자치단체는 많은 어려움 속에서도 나름대로의 노력을 기울여 재정측면에 있어 위에서 살펴 본 바와 같은 일부 성과를 도출할 수가 있었다.

그러나 지방자치의 영속적 발전을 위해서는 종래의 단편적·단기적이고 대증요법적인 방안에서 탈피하여 세계화, 정보화, 민주화 등의 환경변화에 따른 다양하고 복잡한 지방행정수요를 고려하여 지방재정제도 전반에 걸친 체계적이고 종합적인 개혁노력이 요망되며, 이러한 재정개혁을 통해 지방자치단체는 주민의 삶의 질 제고를 위해 지방행·재정의 운영에 있어서 수준 높은 자치경영의 역할을 수행해 나가야 할

것이다. 

참고문헌

- 곽채기.(2001). “자치재정 10년의 회고와 전망”, 「지방자치」, 통권 제154호.
- 김광진.(2002). “2002 지방재정의 과제와 전망”, 「지방재정」, 통권 제114호.
- 김동건 외.(2000). “지방예산분야의 투명성 효율성 제고방안”. 「예산분야의 투명성·효율성 제고방안」. 국무조정실의뢰 연구용역 보고서6.
- 배인명.(2002). “제3기 민선자치시대의 지방재정개혁방향”, 「자치발전」, 제8권 제2호, 한국자치개발연구원.
- 윤영진.(2001). “지방재정의 건전성 확보를 위한 재정관리제도 개선방안”. 「지방재정의 건전성 제고」. 한국지방재정학회 제1차 정기학술대회 주제발표논문, 한국지방재정학회·한국지방행정연구원.
- 이상용.(2002). “지방재정관리·운용의 평가와 개선과제”, 「민선3기출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전방향」, 2002지방재정세미나 주제발표논문, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회.
- 이재은.(2002). “자치단체 자주재원 확충성과 발전과제”, 「민선3기출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전방향」, 2002지방재정세미나 주제발표논문, 한국지방재정공제회·한국지방재정

학회.

- 이종배.(2000). “민선자치 5년 지방재정운영의 성과와 발전과제”, 「자치행정」, 통권 제150호, 지방행정연구소.
- 임성일.(2001). “지방재정의 건전성 제고방안”, 「지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방향」, 2001지방재정세미나 주제발표논문, 한국지방재정공제회·한국재정학회·한국지방재정학회.
- 本間正明, 齋藤愼 編(2001), 地方財政改革, 有斐閣.
- Berne, Robert & Richard Schramm.(1992). The Financial Analysis of Government.(N.J.: Prentice-Hall).
- Bird, Richard M.(1993), "Threading The Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," National Tax Journal, Vol. XLVI, No. 2, June.
- Owens, J.(1992). “Financing Local Government,” in D. King(ed.), Local Government Economics in Theory and Practice,(Routledge: London).
- <http://www.mogaha.go.kr>