

지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립

임성일(한국지방행정연구원)

목 차

I. 서론

II. 지방재정의 성장 및 제도 변화와 재정운영원리

1. 지방재정의 성장과 정부간 재정관계의 변화
2. 지방재정의 주요 운영원리
3. 지방재정 운영원리에 비추어 본 지방재정제도의 변화

III. 지방재정 운영원리의 방향 재정립

1. 재정운영원리의 재정립에 앞선 고려 - 지방재정의 당면과제
2. 지방재정 운영원리의 방향 재정립

IV. 종합 및 결론

참고문헌

<부록>

I. 서론

지방자치가 실시되면서 재정분권이 본격적으로 진행되었고, 이 과정에서 중앙정부와 지방자치단체간의 재정관계(intergovernmental fiscal relations)에 중요한 변화가 생겨났다. 무엇보다도 중앙과 지방간의 재정할당(fiscal assignment)이 중앙재정 주도형 구조에서 중앙재정과 지방재정이 상호 대등한 구조로 변화되었다. 총 재정 사용액 기준으로 지방교육재정을 지방재정에 포함시킬 경우 2004년에는 사상 처음으로 지방재정이 규모 면에서 중앙재정을 능가하였고(51.6% 대 48.4%), 2005년에는 최초로 지방재정 100조원 시대가 열렸다. 2007년도 예산에 의하면 지방재정의 순계 규모는 총 111.98조원이고 지방재정과 중앙재정의 사용액 비중은 57.7% 대 42.3%로 지방재정이 중앙재정을 앞서고 있다(지방재정에는 지방교육재정 14.1%가 포함되어

있음).

지방재정의 규모 성장은 지방재정의 위상과 역할을 전에 없이 드높여 주었고, 이와 더불어 지방재정의 운영·관리가 국민이 낸 세금의 ‘금전적 가치(Value for Money)’를 창출하고 경제성장을 견인하는데 있어서 매우 중요함을 일깨워 주었다. 이러한 상황에서 지방재정을 거시적으로 움직이는 재정의 운영원리 내지 가치 개념들 - 재정의 자율성, 건전성, 효율성, 책임성, 투명성 등 - 에 대한 인식과 중요성이 크게 부각되었다.

지방재정의 자율성 원리는 지방자치의 실시 이후 지속적으로 논의, 적용되어 왔고 그 결과 적지 않은 제도의 변화를 수반하였다. 비교적 근년에 이루어진 제도 변화를 지적하자면, 투융자사업의 심사조건 완화, 지방예산편성제도 폐지, 지방채 발행 총액한도제 실시, 총액인건비제 실시 등을 언급할 수 있다. 재정자율성 원리의 적용은 필연적으로 중앙·지방간의 역학관계에 갈등과 조정 그리고 변화를 초래한다. 보다 바람직한 관점에서 본다면 자율성 원리는 자율성 제고에 상응하는 재정책임성의 충족이 예상되는 경우에 적용되는 것이 합리적이다.

전통적으로 중요시되어 온 재정건전성 원리는 다른 어떤 원리보다도 우선적이고 지속적으로 활용되어 왔다. 일반적으로 재정의 건전성은 재정의 수지균형 문제와 채무재정(debt financing) 문제를 중심으로 점검되는 경향이 있다. 단순히 지방자치단체의 채무 수준에 초점을 둔다면 지방재정의 건전성은 대체로 양호한 것으로 평가된다. 하지만 재정의 적·흑자 수준에 초점을 둔다면 미시적 예산·회계정보가 결여된 현재 상태에서는 그에 대한 객관적 판단을 유보할 수밖에 없다.

재정의 효율성 원리는 과거부터 지방재정의 운영원리로 간주되어 왔으나 그것이 실질적인 재정 관리의 목표 및 수단과 연계되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 예를 들면, 2000년대에 들어와 지방재정의 관심이 종전의 재원확충에 치중하던 경향으로부터 벗어나 지출관리에 초점을 두기 시작한 점이나, 이를 구현하기 위해 예산회계제도의 구조개편과 재정정보화의 구축을 도모한 점을 지적할 수 있다¹⁾. 이와 같은 재정 인프라의 개편·강화를 토대로 종전의 투입(input) 중심의 재정 운영이 산출(output)과 성과(outcome) 중심으로 바뀌고, 비용 대비 효율(효과)의 극대화를 목표로 하는 새로운 재정운영시스템이 초보 단계이나마 가동되기 시작하였다.

지방재정의 책임성(fiscal accountability) 개념도 중요한 재정운영 원리로 부각되고 있다. 여기에는 정부부문(중앙정부와 지방자치단체)이 담당해야 할 재정책임성과 지역주민이 감당해야 할 재정책임성이 함께 포함되는데, 지금까지는 주로 전자를

1) 이것은 국제기구(IMF, World Bank 등)와 선진국이 강조하는 재정관리 영역으로의 관심 전환을 의미하며, 지방재정의 규모가 상당 수준 커진 시점에서 비롯되었다.

중심으로 다양한 논의와 정책대안이 강구되었다. 재정책임성 개념은 90년대 중반 이후 학계(임성일, 1997; 염명배, 2003; 이상용, 2003; 이재원, 2007 등)에서 비롯되어 차츰 정부부문으로 확산되었는데, 지금까지 다수의 연구에도 불구하고 재정책임성을 구체적으로 측정해 주는 실천 수단이 개발되지 못하는 한계가 노정되고 있다.

재정투명성(fiscal transparency)은 1990년대 후반 이후 전 세계적으로 중요시 되고 있는 재정원리이며, 시간 순으로 볼 때 가장 최근에 강조되는 지방재정의 운영원리에 속한다. IMF와 OECD는 회원국의 재정투명성을 높일 목적으로 그에 관한 정의와 측정 지침을 회원국에게 제시하고 실제로 재정투명성의 이행 수준을 평가하고 있다. 재정투명성은 정부가 보유하는 재정정보를 적시에, 다양한 수단과 방법을 통해 충분히 제공하는 것을 핵심으로 한다. 오늘날과 같이 의사결정 과정에서 수많은 정보가 요구되는 상황에서는 투명한 정보 공개가 없이는 재정사업의 효율성과 책임성의 달성 정도를 객관적으로 파악할 수가 없다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체가 수행하는 다양한 행정활동들은 궁극적으로 국(주)민에 의해 점검되고 판단되어야 하며, 이를 위해서는 정부 활동에 대한 정보의 공개가 필수적이다(임성일, 2005).

이와 같은 문제 인식을 가지면서 본 논문은 지방재정의 운영 및 관리에 필수적으로 요구되는 주요 원리들을 재 조망하고, 그것을 시대 상황의 변화에 맞게 조정 적용하는 한편 새로운 재정원리를 추가적으로 발굴해서 적용하는데 그 목적을 두고 있다. 본 논문에서 강조하는 재정원리는 일차적으로 재정의 건전성, 효율성, 투명성, 신뢰성, 자율성 및 책임성을 의미하며, 이차적으로는 이들과 직접적으로 연계되는 지방재정제도의 주요 운영원리 및 핵심 지침을 포괄하는 의미이다. 일차적 의미의 재정원리는 어떤 의미에서 지방재정이 추구하는 가치 개념과 연관되어 있고, 이차적 의미의 운영원리는 일차적 재정원리를 실제로 구현하는 각종 제도와 운영수단을 지배하는 수단적 원리와 관련이 있다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 서론에 이어 제2절에서는 지방재정의 실태에 관하여 거시적으로 살펴보면서 지방재정을 이끌어가는 기본운영원리에 관하여 전반적으로 기술하고 있다. 아울러 제2절에서는 지방자치의 실시 이후 전개된 주요 지방재정제도를 지방재정의 운영원리에 비추어 정리하고 있다. 제3절은 앞에서 파악한 결과와 지방재정의 여건 및 제도 변화를 고려하면서 향후 지방재정의 발전적 관점에서 우리에게 가장 적합한 재정운영원리를 탐색하고 있다. 여기서는 재정이론과 선진국의 경향 그리고 그 동안 전문가 사회에서 제시되어 온 주요 분석과 정책 제안 등이 중요한 판단준거로 활용된다. 제4절은 본 논문의 종합 및 결론이다.

II. 지방재정의 성장 및 제도 변화와 재정운영원리

1. 지방재정의 성장과 정부간 재정관계의 변화

지방자치가 실시되면서 지방재정의 규모는 지속적으로 증가하였고, 그것은 특히 2000년대에 들어와 괄목할만한 수준으로 급증하였다. 중앙재정과 지방재정의 연평균 성장률을 비교해 보면, 1990년대 전체적으로는 양자가 비슷한 수준의 고도성장(약 15%의 연평균 성장률)을 하였으나 지방자치 실시 초기와 2000년 이후에는 지방재정의 성장 속도가 중앙재정의 성장 속도를 압도하는 것으로 나타났다. 그리고 재정의 성장과 경제성장의 추이를 상호 비교해 본 결과, 1990년대 이후 현재에 이르기까지 재정(중앙·지방재정)의 성장률이 대부분의 연도에 있어서 경제성장률을 상당 수준 능가하는 것으로 관측되었다(임성일, 2005). 이와 같은 현상은 한편으로 재정부문이 경제성장의 과실을 효과적으로 흡수하였음을 의미하고, 또 다른 한편으로는 그 동안 국가적으로 재정팽창현상이 지속되어 왔음을 시사한다.

지방재정이 급성장하면서 1990년대에 중앙재정 위주로 편성되던 국가재정체제가 2000년대 초반부터는 중앙재정과 지방재정이 상호 대등한 체제로 변화되었다. 총재정사용액 기준(예산 기준)으로 지방교육재정을 지방재정에 포함시킬 경우 2004년에는 사상 처음으로 지방재정이 규모면에서 중앙재정을 능가하였고, 2007년 현재는 지방재정이 57.7% 대 42.3%로 중앙재정을 앞서고 있다. 이와 같은 사실은 전통적으로 중앙재정과 지방재정간에 존재하였던 수직적 재정불균형현상이 크게 해소되었음을 의미하며, 적어도 외형상으로는 재정분권(fiscal decentralization)이 상당히 빠른 속도로 진행되고 있음을 시사한다²⁾.

지방재정의 규모와 위상이 크게 증가하는 과정에서 중앙·지방재정간의 재정할당(fiscal assignment) 구조가 조세제도 중심에서 재정이전제도 중심으로 변화되고 있는 사실에 주목할 필요가 있다. 지난 10여 년간의 경향을 살펴보면, 조세제도의 역할과 비중은 상대적으로 줄어들는데 비해 재정이전제도의 역할과 비중이 상대적으로 크게 확대되는 현상이 뚜렷이 관측된다. 그것은 지방재정의 총량 증가에도 불구하고 국세 편중의 '조세할당(tax assignment)' 구조가 지방자치의 실시 이후 거의 변화되지 않은 사실을 미루어 쉽게 유추할 수 있다. 이러한 조세할당 구조로 인해 지

2) 주요 OECD 국가들을 대상으로 재정의 대 GDP 점유 비중을 비교해 보면 우리나라는 OECD 평균보다 낮은 것으로 조사된다. 하지만 중앙정부와 지방자치단체가 수행하는 기능과 업무의 질·양을 객관적으로 비교할 방법이 없기 때문에 이러한 GDP 관련 수치 비교에 의존해서 성급한 결론에 이를 수는 없다. 마찬가지로 중앙·지방간의 재정할당이나 조세와 재정이전제도의 수단적 조합에 있어서도 우리나라의 상황과 OECD의 선도 국가나 평균 수준과 일대일로 비교할 수는 없다.

방재정의 세입에서 지방세수입이 차지하는 비중은 1990년대의 50% 대에서 2000년대의 40% 대로 감소하였고, 그 결과 지방세제도의 위상과 역량은 상대적으로 위축되었다. 이에 비해 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재정이전수입(교부금, 보조금 등)이 지방재정에서 차지하는 비중은 1990년대의 30% 대 초반에서 2000년대의 40% 대로 크게 증가하였고³⁾, 그 결과 재정이전제도의 위상과 역량이 크게 강화되었다.

이 과정에서는 특히, 2000년 이후 몇 차례 단행된 지방교부세의 법정교부율 인상이 결정적으로 중요한 역할을 하였다(또한 지방교부세의 법정교부율 인상은 우리나라의 재정이전체제가 종전의 특정보조금 중심체제에서 일반보조금과 특정보조금이 대등한 체제로 변화되는 과정에서도 중요한 역할을 하였다). 지방교부세의 규모 증가와 더불어 국고보조금의 확대 및 국가균형발전특별회계의 신설에 힘입어 1990년대 중반까지 지방세수입이 이전재정수입을 크게 앞지르던 지방재정의 구조가 최근에 와서는 양자가 거의 대등한 구조로 변화되었다. 그 결과 지방재정의 운영 축은 차츰 재정이전제도 중심으로 전환되고 있다⁴⁾.

이와 같은 변화는 사실상 정부간 재정관계의 구조변화를 의미하는 동시에 지방재정의 운영원리와 관리방식의 기조에도 변화가 있을 수 있음을 시사한다. 일반적으로 재정이전제도의 비중과 역할이 강화될수록 도덕적 해이(moral hazard), 재정환상(fiscal illusion), 지대 추구(rent-seeking) 등의 행태가 복합적으로 나타나 지방자치단체의 방만한 재정집행이 행해질 가능성이 높아지고 그 결과 재정운영의 자율성, 효율성, 책임성 원리가 제대로 구현되지 못할 가능성이 커진다(임성일, 2005).

2. 지방재정의 주요 운영원리

지방재정의 운영원리를 체계적으로 망라해서 검토하는 것은 쉬운 일이 아니다. 여기서는 재정 이론과 국제기구 등에서 강조하는 재정운영의 기본원리를 선정하여 살펴본 다음 이들을 지방자치 실시 이후 전개된 주요 지방재정제도의 변화와 연계시켜 그 적용 정도를 대체적 수준에서 파악하고자 한다.

지방자치가 실시되면서 지방재정을 운영하는 기본원리들이 차츰 정립되기 시작

3) 2007년도 예산을 기준으로 할 때, 일반회계 세입에서 지방세수입과 이전재정수입(지방교부세·보조금)이 차지하는 비중은 각각 44.0%(38조 732억원), 43.6%(37조 6,731억원)로 나타났고, 일반회계와 특별회계를 합친 통합회계의 세입에서 지방세수입과 이전재정수입이 차지하는 비중은 각각 34%(38조 732억원), 38%(42조 5,673억원)로 파악되었다.

4) 자체수입 대 의존수입의 비율을 보면 1991년과 1995년에는 각각 78% 대 22%이던 것이 2003년에는 73% 대 27%, 그리고 2007년(예산)에는 62% 대 38% 수준으로 변화되었다. 이것을 지방자치단체 유형별로 파악하면 상당한 차이가 있다. 대도시의 특성을 지니는 특별·광역시와 일부 시의 경우 지방세와 세외수입이 이전재정수입을 앞지르는 재정구조를 갖는데 비해 대부분의 도·시·자치구들은 이전재정수입이 지방세수입을 앞지르는 재정구조를 갖고 있다.

하였다. 여기에는 전통적으로 강조되어 온 재정분권원리(decentralization theorem)와 재정자율성 원리, 예산원칙, 지방세 원리, 재정의 건전성·형평성·효율성 원리를 비롯하여 90년대를 전후로 세계적으로 강조되기 시작한 성과주의 원리, 재정책임성 원리, 재정투명성 원리 등이 포함된다. 이들은 지방재정의 제도와 사안에 따라 각기 별개의 지배원리로 작용하기도 하지만, 많은 경우 상호 연계성을 유지하면서 종합적인 지배원리로 작용하고 있다. 내용 면에서 파악하면 예산·회계부문과 연관성을 갖는 원리로부터 재정의 자금조달 및 지출관리와 연관성을 갖는 원리에 이르기까지 다양하다.

지금부터는 위에서 언급한 지방재정의 운영원리에 대해 간단히 개념 정의를 하고, 이들이 실제로 지방재정의 운영과정에서 적용되고 있는 핵심 내용에 관하여 기술하고자 한다.

재정건전성 원리는 거시적으로 재정의 수지균형과 적정채무의 유지 상태를 파악하는 원리이며, 미시적으로는 건전한 세입능력의 범위에서 재정지출수요를 충족하는 모든 재정행위를 포괄하는 개념이다. 지방자치법과 지방재정법에서는 재정건전성을 예산운영의 건전성(건전재정 운영원칙)과 건전한 지방채 발행에 중점을 두고 기술하고 있다. 지방자치법 제113조에서 의미하는 건전재정 운영원칙은 지방자치단체의 예산이 수지균형의 원칙을 준수하는 가운데 제반 예산활동이 건전하게 운영되는 것을 의미한다. 즉, 지방자치단체의 건전한 예산 운영은 주어진 세입으로 세출을 충당하는 세입·세출의 균형재정(balanced budget)을 유지해야 하며, 원칙적으로 적자재정을 허용하지 않는다. 현재 거의 모든 지방자치단체들이 결산보고서 상으로는 수지의 균형을 유지하지만, 실질적 의미에서 파악하면 그 중 상당수는 명목상의 균형재정을 유지하는 것으로 추측된다. 아쉽게도 현행 예산회계제도와 지방재정통계시스템으로는 지방재정의 균형재정 유지 상태(재정의 적·흑자 포함)를 정확히 파악할 수가 없다. 그러므로 이 문제에 대해서는 재정건전성 확보 차원에서 조속한 시일 내에 제도 보완을 해줌으로써 해결을 보아야 한다. 만일 IMF에서 개발한 통합재정 즉, 정부재정통계(GFS: Government Finance Statistics) 기준을 지방재정에 적용한다면 재정수지의 적자를 보이는 지방자치단체가 적지 않을 것으로 예측된다.

지방재정법 제3조(지방재정운용의 기본원칙)는 지방자치단체가 주민의 복리증진을 위하여 재정을 집행할 경우 “건전하고 효율적으로 운용”할 것을 명시하고 있다. 아울러 지방재정법에서는 건전재정 운영원칙의 예외로 지방자치단체의 지방채발행, 일시 차입 등의 재정행위를 허용하면서 동시에 건전성 원리 차원에서 그에 대한 안전장치를 마련하고 있다. 구체적으로, 지방재정법에서는 지방자치단체의 지방채 발행에 대하여 중앙정부가 기채 승인권을 행사하도록 해줌으로써 과도한 지방채 발행

으로 인해 발생할 수 있는 재정의 건전성 손상문제를 사전에 예방하고자 조치하고 있다.

요약하면, 지방재정의 건전성 원리는 세계 각국에서 보편적으로 적용되고 있는 균형재정(재정수지) 부문과 채무수준 부문을 중심으로 활성화되고 있는 가운데 세 부분적으로는 재정활동 전반에 걸쳐 적용되고 있다.

재정의 형평성 원리는 주로 중앙재정과 지방재정간에 존재하는 수직적 재정불균형 문제와 지방자치단체간에 존재하는 수평적 재정불균형 문제를 교정하는 재정원리로서 활용되고 있고, 부분적으로는 세원 분포 및 조세부담의 불균형 문제를 교정하는 원리로서도 적용되고 있다. 전자는 ‘지방재정 확충’과 정부간 재정관계의 조정을 모색하는 과정에서 주로 재정이전제도(교부금·보조금 등)를 통해 구체적으로 반영되며, 후자는 세원과 조세부담의 불합리한 구조를 교정하는 지방세제도의 변화를 통해 활용되고 있다.

재정효율성 원리는 과거부터 지방재정의 운영원리로 간주되어 왔으나 그것이 실질적인 재정 관리의 목표 및 수단과 연계되어 활용되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다⁵⁾. 재정효율성은 주어진 예산을 집행(행정서비스 공급)하는 과정에서 각종 자원을 얼마나 잘 활용하는 지를 측정하는 개념으로 투입(input)에 대비하여 산출(output) 및 성과(outcome)가 경제·재정적 효과 면에서 개선되었는지를 파악하고 있다(Industry Commission, 1997). 따라서 재정효율성을 구현하고 그 달성 정도를 측정하기 위해서는 예산회계제도의 구조개편과 더불어 비용정보와 각종 산출 및 성과 정보를 망라하는 재정정보화의 구축이 반드시 필요하다. 현재 지방재정은 이와 같은 재정 인프라의 구축·강화를 추진 중에 있고, 또한 그것을 토대로 종전의 투입 중심의 재정 운영을 산출과 성과 중심으로 변화시키면서 비용 대비 효율(효과)의 극대화를 지향하는 새로운 재정운영시스템을 도모하고 있다. 현재 지방재정법에서는 재정운영의 효율성 원리(제3조)와 성과중심의 지방재정운용(제5조)을 강조하고 있지만, 그것을 충분히 뒷받침해주는 실천수단과 통제·관리 기제가 미비 된 상태이므로 이에 대한 제도적 보장이 절실히 필요하다.

재정책임성 원리는 넓은 의미에서 지방자치단체들이 제반 재정원리를 충실히 수행할 때 종합적으로 구현될 수 있는 것으로 간주할 수 있으며, 좁은 의미에 국한한다면 지방재정의 자율성에 상응하는 보완적 원리로 간주할 수 있다. 재정책임성은 크게 보아 지방자치단체에 적용되는 부분과 지역주민에게 적용되는 부분으로 구분

5) 재정효율성을 구현하기 위한 조치들이 과거에 몇 차례 있었지만, 재정의 효율성을 높이는데 필요한 제도적 장치가 없는 상태에서 이들은 구호적이거나 피상적인 일과성 조치로 머물렀다. 이것은 ‘지방재정분석제도’의 분석지표 가운데 실질적 의미에서 지방재정의 효율성을 측정해 주는 지표가 개발되지 못하고 있는 사실을 통해서 입증된다.

될 수 있는데, 지금까지는 주로 전자를 중심으로 다양한 논의와 정책대안이 강구되었다. 지방자치단체의 재정책임성은 자치단체가 주민이 부담하는 세금을 가장 적절하고 유용하게 사용하고 있는지를 회계 및 성과의 관점에서 설명할 수 있는 책임 수준에 초점을 둔다. 이에 비해 주민의 재정책임성은 지역주민이 자신이 속한 자치단체의 재정활동과 관련하여 적절한 재정 부담을 하고 있는지를 파악하는 책임 개념이다(임성일, 1999).

재정책임성 개념에 관하여는 그 동안 다수의 연구가 있었지만 아쉽게도 재정책임성을 구체적으로 측정해 주는 실천수단을 개발하지 못하는 한계를 노정하고 있다. 그 결과 현재는 지방재정의 책임성에 대한 현재의 위치, 과거로부터의 변화 상태, 그리고 미래의 목표를 객관적으로 측정·제시하지 못하고 있고, 정부 정책적으로도 손에 잡히는 정책수단을 개발하지 못하고 있는 실정이다.

재정투명성 원리는 1990년대 후반 이후 전 세계적으로 중요시되고 있는 재정원리이며, 비교적 최근에 강조되는 지방재정의 운영원리라 할 수 있다. 특히, IMF와 OECD는 재정투명성의 중요성을 인식하고 회원국을 대상으로 재정투명성에 관한 정의와 측정 지침을 제시하는 한편 그 이행 수준을 평가하고 있다⁶⁾. 재정투명성은 정부가 보유하는 재정정보를 적시에, 다양한 수단과 방법을 통해 충분히 제공하는 것을 핵심으로 한다. 특히, 자율권의 신장과 그에 상응하는 책임성의 구현을 새로운 정부운영의 원리로 채택하는 분권형 민주국가에서는 그 어느 때보다 세련되고 투명한 재정운영이 요구되고 있다(임성일, 2006). 재정투명성 원리는 아직까지 초보적 수준에서 지방재정에 적용되고 있지만, 그 실천 속도와 내용은 비교적 빠르고 충실하게 진보하고 있는 것으로 보인다. 2005년도의 지방재정법 개정에서 지방재정에 대한 '재정분석 및 공개'를 별도의 장(지방재정법 제5장, 제54조-60조)으로 할애하고 특히, 지방자치단체의 재정운영상황을 공시하도록 규정(제60조)한 것은 재정투명성을 적극적으로 구현하고자 하는 정책의지의 표현으로 간주된다.

재정분권원리는 오우츠(Oats) 등 다수의 재정학자들에 의해 정립된 것으로 지방분권과 재정분권의 경제적 효율성을 지지하고 나아가 그에 대한 정치적 합리성을 유도하는 이론적 기반이다(Break, Buchanan, Oats, Tiebout 등). 따라서 재정분권원리는 지방자치의 실시 이후 추진된 일련의 거시·미시적 제도 변화들, 그 중에서도 특히 국가주도형 재정운영체제로부터 지방중심형 재정운영체제로의 전환 과정을 전반적으로 주도하고 지지해 주는 기본원리로 활용되었다. 예를 들면, 재정분권원리는 정부간 재정관계의 재정립과 연계되는 국세·지방세제도 개편, 교부금·보조금제도의

6) IMF와 OECD는 재정투명성에 대한 개념 정의와 실천 가이드라인(재정투명성 수범관행 규정: Codes of Best Practice for Fiscal Transparency)을 제시하면서 정부의 예산활동, 재정상태와 운영성과, 그리고 예측 정보를 적시에 다양한 방식으로 공개할 것을 촉구하였다.

개편, 기채승인(자율) 수준의 조정, 예산·회계 운영상의 규제·감독 완화, 투자심사 완화, 기타 중앙정부의 지방재정에 대한 통제·감독의 완화 등을 직·간접적으로 유도하고 지지하였다.

지방세 원리는 크게 보아 중앙·지방정부간의 조세구조 정립과 과세권 확립, 조세원리(능력원리, 혜택원리 등)의 적절한 적용, 조세정의(공평) 구현 등과 연관해서 적용되는 기본원리들을 의미한다. 지난 10여 년간 진행된 대부분의 조세제도 변화는 중앙·지방간의 조세구조 정립(국세·지방세의 세원구조 개편) 문제에 치중되었으며, 매우 제한된 범위에서 지방의 과세권 확보 문제와 조세원리의 적용 및 조세정의 구현 문제와 결부되었다. 지방세 원리들은 앞으로 지방재정의 자율성, 책임성 등과 긴밀한 관계를 유지하면서 적극적으로 확대 적용될 것으로 전망된다.

예산제도와 관련해서는 지방자치법과 지방재정법 등에서 몇 가지 예산원칙 - 회계연도 독립의 원칙, 예산총계주의 원칙, 건전재정 운영의 원칙, 법령 준수의 원칙, 예산 사전의결의 원칙, 공개의 원칙 등 - 을 명시하고 있다. 이 중에서도 지방재정의 운영에 있어서 실질적으로 중요한 것으로는 건전재정 운영 원칙과 회계연도 독립의 원칙을 지적할 수 있다. 건전재정 운영의 원칙에 관하여는 앞에서 언급되었으므로 회계연도 독립의 원칙에 관하여 간단히 언급하면 다음과 같다. 회계연도 독립의 원칙은 “각 회계연도의 경비는 당해 연도의 세입으로 충당”해야 하는 것을 골자로 한다(지방재정법 제7조 ①). 다만, 지방재정법에서는 예산운영의 탄력성을 도모하는 차원에서 회계연도 독립원칙의 예외를 인정하고 있는데 여기에는 계속비, 예산의 이월, 세계잉여금의 세입이입, 과년도 지출, 조상충용(다음 년도 수입 당겨쓰기)이 포함된다. 하지만 이들은 때때로 재정의 탄력적 취지를 넘어 부작용을 초래하고 있기 때문에 재정의 건전성과 책임성 차원에서 앞으로 이 문제에 대한 개선책을 강구해야 한다.

3. 지방재정 운영원리에 비추어 본 지방재정제도의 변화

1) 지방자치 실시 이후의 주요 지방재정제도 변화와 재정운영원리

여기서는 지방자치의 실시 이후 발생하였던 주요 지방재정제도의 변화에 관하여 전반적으로 살펴보면서 이들을 앞에서 제시한 지방재정의 운영원리와 연계해서 검토하고자 한다.

먼저, 재정이전제도와 지방세제도의 주요 변화를 요약하면 다음과 같다(임성일, 2005). 재정이전제도의 구조변화는 지방양여금제도의 도입(1991)과 동 제도의 폐지(2004년 말) 그리고 국가균형발전특별회계의 신설(2005)로 압축될 수 있다. 이러한 구조변화 결과 2007년 현재 우리나라의 중앙·지방간 재정이전제도는 종전의 지방교

부세, 국고보조금, 지방양여금 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 새로운 3두체제로 변화되었다. 그리고 지방교부세제도의 한 구성요인이었던 증액교부금제도의 폐지와 분권교부세제도의 도입(국고보조사업의 지방이양에 따른 재원이양 기능을 담당하는 5년 한시제도임) 그리고 부동산교부세제도의 도입 또한 재정이전제도의 기능과 역할에 변화를 초래하는 일종의 구조개편으로 간주된다. 재정이전제도 자체의 변화는 아니지만 지방교부세의 법정교부율 인상조치(2000년 내국세 13.27%→15%; 2005년 내국세 15.0%→19.13%; 2006년 내국세 19.13%→19.24%)나 지방교부세의 구성체제 변화(보통교부세의 비중 확대와 특별교부세의 비중 축소) 그리고 국고보조금제도의 부분적 조정(1997, 2004)은 재정이전제도의 질적 변화요인으로 간주될 수 있다.

지방세 부문에서는 담배소비세 도입(1988, 국세의 지방 이양), 새로운 세목 도입(종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 주행세(2000), 지방교육세(2001), 원자력발전세(2007)), 재산세제도의 통합(재산세의 종합토지세 흡수 통합, 2005), 세율 인상 및 부동산과표의 현실화 등을 들 수 있다. 그밖에 탄력세율제도의 확대, 농업소득세의 개편, 담배소비세의 인상, 경주마권세의 레저세 확대 개편, 조세감면 축소 및 일몰법 도입 등의 변화도 있었으나 이들이 지방재정상에서 차지하는 중요성과 영향은 그다지 크지 않았다. 세외수입 부문에서는 사용료·수수료의 요율 현실화, 대상사업 다각화, 민관공동출자사업(제3섹터 사업) 및 경영수익사업의 확대 등이 있었다.

자본재정(capital financing) 부문에서는 지방채 발행제도에 변화가 있었다. 전통적으로 유지해 왔던 지방채 발행 승인제도(자치단체별, 사업별 승인제도)를 폐지하고 그 대신에 지방채 발행 총액한도제를 도입(2005)하여 지방자치단체의 자율성을 제고시켰다. 지방채 발행 총액한도제도는 기채승인제도의 일종이지만, 중앙정부가 지방자치단체의 채무 행위에 대해 세부적으로 통제하지 않고 거시적으로 통제·관리한다는 점에서 기존의 승인제도와 중요한 차이가 있다.

그 밖에도 투융자사업의 심사조건 완화, 지방예산편성제도 폐지, 총액인건비제도 실시, 지방재정법의 개정 및 계약·공유재산·기금관련법 신설, 지방재정분석제도와 지방재정공시제도의 실시, 주민참여예산제도 도입, 예산회계제도 개편 등 재정분권을 직·간접적으로 지원하는 정책들이 최근 몇 년 동안 추진되었다. 이들은 대체로 보아 지방재정의 자율성과 건전성 그리고 투명성을 높이는데 그 목적을 두고 있다. 이 중에서도 특히, 금년부터 전국적으로 실시되고 있는 복식부기회계제도와 내년부터 전면 실시되는 사업예산제도는 지방재정의 운영원리와 그것을 구현하고 점검하는 수단 및 과정에 중대한 영향을 미치는 요인이 되므로 이에 주목할 필요가 있다.

종합적으로, 지방자치의 실시 이후 전개된 대부분의 지방재정제도 변화는 대체로

말해 중앙과 지방간의 역학관계를 상호 조정하는 과정에서 생겨났고, 그 결과 상당수의 제도 변화가 지방재정의 확충과 관련된 재정의 건전성 및 자율성 원리와 밀접하게 연관되었다. 이러한 경향은 2000년대에 진입하면서 변하고 있는데, 그것은 종전에 재정의 건전성과 자율성에 주어졌던 관심과 무게 중심이 차츰 재정의 효율성, 책임성, 투명성 등으로 이전되는 것을 뜻한다.

<표 1> 주요 지방재정제도의 변화와 지방재정 운영원리

부문	주요 재정제도 변화	자율성	형평성	효율성	투명성	책임성	재정분권	기타
조세제도		○					○	
	· 신 세목 도입	○				△	△	
	· 세목 통합·폐지 등			○				○
	· 세율 인상, 과표현실화	○				△	○	
세외수입	· 탄력세율 확대 등	○				△	△	
	· 사용료·수수료 효율현실화	○					○	○
	· 경영수익 다각화 등	○		○		△		
재정이전 제도		△	○				○	△
	· 지방교부세제도	△	△					○
	· 법정교부율 인상	○	○				○	
	· 특별교부세 비중 축소	△			△		△	
	· 분권교부세 신설		△	○				○
	· 부동산교부세 신설		△					○
	· 국고보조금제도 개편	△		○			○	
	· 국가균형발전특별회계 신설	△	○					○
· 지방양여금제도 폐지			△				○	
지방채 제도	· 지방채발행 총액한도제 도입	○				○	○	
예산·회계 제도				○	○	△		○
	· 사업예산제도 도입			○	○			
	· 복식부기회계제도 도입			○	○			
	· 예산편성지침 폐지·보완	○				△		
재정관리 등	· 기타 소규모 개편	○						○
	· 지방재정분석제도 실시			△	○	△		
	· 지방재정공시제도 실시			△	○	△		
	· 투융자사업 심사조건 완화	○				△		
기타	· 총액인건비제 도입	○				△		○
	· 지방재정법 개정 및 분법					△		○
	· 주민참여예산제도			○	○	△		
	· BTL사업 추진			△				○
	· 중기지방재정계획 수립			△				△

주: ○, △ 표시는 주요 지방재정제도가 지방재정의 운영원리와 갖는 관련성의 정도를 표현하는 것으로 각각 '강함', '어느 정도 있음'의 수준을 의미함

2) 참여정부의 재정분권 정책과 재정운영원리

참여정부는 지방분권을 국정운영의 기조로 삼았고 그 구현을 위해 중앙정부의

재원과 재정 권한을 지방으로 이양하는 등 일련의 재정분권 조치들을 시행하였다. 구체적으로, 「정부혁신지방분권위원회」가 주도적으로 나서서 ‘재정분권 로드맵’을 제시하였으며, 그 속에는 지방재정의 4대 과제(지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도의 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성·건전성 확보)와 세부 추진과제(14개) 그리고 개선 방향과 일정이 포함되었다(부록의 <표 1> 참조). 여기에서 재정분권 로드맵 상에 제시된 과제의 대체적인 이행 상태를 점검하고 각 과제와 연계된 재정의 원리 내지 가치개념에 관해 사후적으로 파악하면 다음과 같다.

먼저, 재정분권의 모색 과정에서 가장 중요한 과제로 지목되는 국세와 지방세의 합리적 조정문제(지방재원 확충과제)는 지금까지 실현되지 못하고 있다. 내년에 정부가 바뀌는 사실을 인식할 때 현 정부의 임기 안에 이 과제가 실현될 가능성은 매우 낮다. 그 다음으로 지방재정의 확충 및 불균형 완화 부문에서는 매우 제한된 범위에서 성과가 있었던 것으로 평가된다. 구체적으로, 지방교부세의 법정교부율 인상과 특별교부세제도의 개선, 지방교부세의 산정방식 개선 등이 그러한 성과를 뒷받침한다. 하지만 지방양여금제도의 폐지와 국가균형발전특별회계의 신설은 보는 시각과 판단기준에 따라 상당한 논란의 여지를 안고 있고, 분권교부세제도의 신설은 단기·편의적 관점에서 재정제도를 ‘누더기 화’ 한 전형적 사례로 간주된다. 자치구 재원조정제도의 개선은 그 동안 많은 논의가 있었음에도 불구하고 아직까지 구체적인 정책으로 연계되지 못하고 있다. 대체로 볼 때 지방재원 확충과제들은 지방재정의 자율성 및 건전성 원리를 구현하는 관점에서 접근되고 있다.

지방세정제도의 개선과제들은 외형적으로는 일부 실천되었으나, 핵심과제(과세자 주권 확대와 자치단체의 자구노력)의 실천 내용과 질적 수준을 면밀히 살펴보면 과거보다 크게 진일보하지 못한 것으로 파악된다. 특히, 지방세의 비과세·감면제도에 대한 개선과제가 몇 가지 이유로 진전을 보지 못한 점은 지방재정의 건전성과 자율성 관점에서 큰 아쉬움으로 남는다. 지방세정제도의 개선과제들은 대체로 보아 재정의 건전성 및 자율성 원리와 직·간접적으로 연관되어 있다.

지방재정의 자율성 강화부문에서는 당초에 목표로 선정한 정책의 일부가 제도화되는 등(지방예산편성지침의 폐지·보완, 지방투자사업의 심사조건 완화, 지방채 발행 총액한도제 실시) 소기의 성과가 있었다. 하지만 국고보조금제도의 구조개편 결과 새로운 문제가 발생한 점이나, 지방자치단체의 과세권(taxing power) 확대와 같이 보다 본질적인 재정자율성 조치가 수반되지 못한 점은 이 부문에서의 역량 한계로 지적된다. 그리고 재정분권을 모색하는 과정에서 지방세의 기능과 위상이 상대적으로 약화된 반면 중앙정부의 재정이전기능이 강화된 현상은 지방재정의 자율성

측면에서 바람직하지 못한 것으로 간주된다.

마지막으로, 지방재정운영의 투명성·건전성 확보과제는 비교적 진일보한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 지방재정분석제도의 구조개편, 지방재정공시제도의 도입, 복식부기회계제도의 실시, 지방교부세의 인센티브제도 확대 등은 소기의 성과로 간주되며, 지방채 발행 신용평가제 도입과제는 여건 미비 등으로 인해 시행되지 못한 것으로 이해된다. 또한 이 부문에서는 전통적으로 강조되어 온 재정건전성 원리 외에 새로운 재정투명성 원리가 비록 초보적 수준에서나마 강조된 점이 그 나름의 의미를 갖는다.

종합적으로, 참여정부의 재정분권 정책은 지방재정의 건전성과 자율성 원리를 구현하는 측면에서는 제한된 범위에서 성과를 이룬 반면 재정운영의 효율성과 책임성 원리의 구현에 있어서는 상대적으로 소홀하여 사실상 별다른 진전을 이루지 못한 것으로 평가된다.

<표 2> 참여정부의 주요 재정분권 추진과제별 이행 상황과 주요 재정원리

추진과제	주요 이행사항	주요 재정원리
<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세 범정을 단계적 상향조정 지방교부세제도 개선 국고보조금제도 정비 지방양여금제도 개선 	15%→18.3%('04.1)→19.24%('05.12) 보통교부세 수요산정 통계·산식 정비 특별교부세 규모 축소 재원의 지방이양, 균특회계 이관 등으로 개편 제도 폐지(지방교부세, 국고보조 등으로 개편)	재정의 자율성, 건전성, 형평성
<ul style="list-style-type: none"> 국세와 지방세의 합리적 조정 지방세의 신세원 확대 재산세와 종합토지세 과표현실화 지방세 비과세·감면 축소 	중장기 조세개혁 방안 마련(미 실행) 지역개발세 신설(원자력 발전세) 과표 산정 시 시가방식 전환 지방세지출예산제도 도입과 병행추진(미 실행)	재정의 자율성, 건전성
<ul style="list-style-type: none"> 지방예산편성지침 폐지 및 보완 지방채발행승인제도 개선 	지침의 매뉴얼 화, 기준경비 자율화 추가 총액한도제 도입, 한도 내 지방의회 의결 발행	재정의 자율성
<ul style="list-style-type: none"> 지방재정평가기능 강화 자치단체 복식부기회계제도 도입 자치단체 예산지출 합리성 확보 재정운영의 투명성·건전성 강화 	지방재정분석시스템 구축, 지방재정공시제도 도입 시범 실시, 2007년도 전면 실시 통합지출관제도, 주민참여감독제도 도입 주민참여 예산편성제도 도입, 행사성 투자 심사대상 확대	재정의 건전성, 투명성

주 : 행정자치부, 정부혁신·지방분권위 등의 자료를 토대로 필자가 수정·보완한 것임.

Ⅲ. 지방재정 운영원리의 방향 재정립

여기서는 앞서 살펴본 지방재정제도의 주요 운영 실태와 재정운영원리를 인식하면서 향후 지방재정의 발전적 차원에서 우리의 실정에 가장 적합한 재정운영원리를 보장하거나 새롭게 모색하고자 한다. 그 접근에 있어서는 먼저 지방재정이 현재 직면하고 있거나 향후 부딪히게 될 주요 과제와 현상에 관하여 살펴본 다음 앞으로 강조되어야 할 지방재정의 운영원리와 세부 실천 방향 및 수단에 관해 기술하는 순서의 형식을 취하고 있다.

재정이론과 외국의 보편적 사례 그리고 국내 문헌 등을 전반적으로 살펴본 결과 본 논문은 향후 강조되어야 할 지방재정의 운영원리로서 재정의 자율성, 건전성, 형평성, 효율성, 투명성, 책임성, 신뢰성을 선정하였다. 이들은 지방재정을 지배하는 일종의 최상위 개념 내지 원리에 해당하며, 각 원리별 또는 복합 원리별로 각자를 구체화하는 제도적 장치와 하부 실천원리를 갖는다. 이들 재정원리에 관하여는 대부분 앞에서 개념 정의와 핵심 내용을 제시하였으므로 여기서는 이들을 현재와 미래의 지방재정 운영 상황과 결부시켜 그 미비점을 보완·개선하고 새롭게 도입해야 할 사안들을 제시하는데 중점을 두고자 한다. 다만, 앞에서 다루지 않은 신뢰성 원리에 대하여는 뒤에서 별도로 개념 정의를 하고 그와 관련되는 지방재정의 제도적 장치와 내용에 대해 기술하고자 한다.

1. 재정운영원리의 재정립에 앞선 고려 - 지방재정의 당면과제

지방재정의 운영원리를 실질적으로 정립하고 우선순위를 부여하기 위해서는 지방재정의 현재 실태와 향후 예상되는 현상에 대하여 객관적인 시각을 견지하고 합리적 범위에서 일정한 전제를 갖는 것이 필요하다. 이러한 인식을 하면서 본 논문은 지방재정의 운영원리를 재정립하기에 앞서 고려되어야 할 지방재정의 주요 과제로 다음의 몇 가지 사항을 지적하고자 한다.

첫째, 중앙재정과 지방재정간의 역학관계(재정의 상대비중, 조세할당, 재정자율성 범위 등)를 현재의 수준에서 미래의 어떤 수준까지 변화시켜 나가는 것이 국가적으로 바람직한 지에 대하여 사회적 공감대를 도출할 필요가 있다. 다른 말로 표현하면, 현재 진행 중인 재정분권의 최종 목표와 청사진이 어떤 모습일 지에 대하여 국가와 지방이 최소한 '합의된 윤곽' 이상을 가져야 함을 의미한다. 선진국의 경험에 의존할 때 이 문제에 대한 해결은 사회과학적 논리와 통계적 결과보다는 정책적 또는 정치적 판단에 의해 결정될 가능성이 더 높다. 정부간 재정관계의 구축과 관련하여 모든 상황에 적용할 수 있는 정교하고 튼튼한 이론이 존재하지 않기 때문에

재정분권의 모습은 각국의 정치·사회·경제적 환경과 역사적 배경에 따라 각기 달리 그려지는 경향이 있다. 지방자치의 실시 이후 거의 변화되지 않은 중앙·지방간의 조세할당이나 근년에 크게 변화된 재정이전제도, 그리고 이들 양자간의 역학관계 변화도 따지고 보면 튼튼한 이론에 기반을 두기보다는 한국적 특수 상황에서 구조화된 것으로 파악된다(임성일, 2007). 그럼에도 불구하고 중앙과 지방간에 사무배분과 자원배분을 균형화하고, 국(주)민의 관점에서 행정서비스의 효율을 극대화시키는 재정분권의 적정 수준에 대해 끊임없이 탐구하고 실천하는 노력이 필요하다.

둘째, 첫째 과제와 연관되는 것으로 중앙·지방간의 재정관계 구축에 있어서 조세제도와 재정이전제도간의 균형점을 어떤 수준에서 설정할 것인지에 대한 해답을 도출해야 한다. 지난 수년간 진행되어 온 재정분권의 특징적 현상들 가운데 가장 두드러지는 것으로는 국가주도형 재정체제가 중앙·지방 대등형 재정체제로 변화되었다는 것과 또한 이 과정에서 재정이전제도의 역할이 크게 강화된 사실을 지적할 수 있다. 특히 후자 즉, “보조금 주도형 재정분권”이 내재적으로 안고 있는 문제는 근년에 뜨거운 쟁점이 되고 있는 소위 ‘세입자치’와 ‘세출자치’(또는 자주재원주의와 일반재원주의)간의 심한 간격 문제와 직결될 뿐 아니라(이재은, 2004; 이재원, 2007 등) 지방재정운영의 효율과 낭비 또는 책임성의 문제와도 연계되는 중요한 지방재정의 과제이다.

재정분권을 추진하는 과정에서는 서로 다른 수준의 정부간에 재원을 적절하게 안배하는 것 못지않게 실제로 자금배분기능을 담당하는 재정수단을 적절히 선택하는 문제 또한 매우 중요하다. 그 이유는 조세제도와 보조금제도, 그리고 일반보조금과 특정보조금 등 구체적인 재정수단의 선택과 조합에 따라서 지방재정의 형평성과 효율성에 결정적인 영향이 주어지기 때문이다. 그러므로 재정분권이 국가적으로 바람직한 파급효과를 창출하기 위해서는 정부간 재정관계를 설정함에 있어서 조세제도와 재정이전제도를 적절히 안배하는 정책 선택이 매우 중요하다. 이들 두 핵심제도의 선택과 조합은 중앙·지방간의 자원배분 규모와 체계, 배분방식, 자치단체간 수평적 재정위상, 지방의 지출행태 등 지방재정 전반에 걸쳐 다양한 파급효과를 미칠 뿐 아니라 지방분권의 취지와 재정운영의 총체적 책임성에도 영향을 미치는 중요한 사안이다. 그러므로 중앙정부와 지방자치단체는 이 문제에 대하여 지속적으로 협의하는 가운데 국가적으로 바람직한 정책대안을 도출해야 한다.

사실, 근년에 보조금 주도형 재정분권이 전개된 배경에는 일면 지방재정의 환경과 여건상 불가피한 측면이 없지 않았지만, 지방자치의 취지와 재정분권의 효율성 관점에 입각한다면 이러한 현상은 빠른 시일 안에 교정되는 것이 마땅하다. 이 문제에 대하여는 지금부터 중앙과 지방이 힘을 합쳐 기본구상을 포함하여 구체적 실

천수단 및 일정을 아우르는 합리적 방안을 도출해야 한다.

셋째, 지방자치단체간에 존재하는 수평적 재정불균형현상을 ‘어느 수준까지, 어떤 수단과 방법을 통해 교정할 지’에 대해 보다 정교한 사회적 합의를 도출해야 한다. 이 과정에서는 특히, 현실적으로 재정 형평화 수단들(지방교부세제도, 조정교부금제도, 재정보전금제도 등)이 가동되고 있음에도 불구하고 여러 가지 이유로 재정불균형현상이 개선되지 않고 있는 사실과 함께 자치단체간의 재정불균형이 기본적으로 세입단계에서 발생하고 있는 사실(세출단계에서는 재정불균형이 상당 수준 완화되고 있음)을 유념할 필요가 있다.

아울러 한 가지 더 지적할 필요가 있는 사실은 그 동안 재정불균형문제에 관한 논의가 수없이 진행되었음에도 불구하고 학계와 정책 당국은 정확히 ‘무엇의 불균형을, 어떤 재정수단에 의해, 어디까지(어떤 목표치까지) 교정해줄 것인가’ 하는 문제에 대해 구체적인 정답(또는 합의)을 제시하지 못하고 있는 점이다. 이와 같은 현실 상황을 종합적으로 인식할 때, 재정불균형을 과연 어떤 수준까지 조정하는 것이 재정의 형평을 구현하고 사회적 공평(social fairness)의 준거에도 합당한 지에 대한 사회적 합의 도출이 절실히 필요하다.

넷째, 지방자치단체의 재정력 확장 가능성은 제약되는데 비해 재정지출수요는 지속적으로 늘어날 것이 예상되는 상황을 객관적으로 인식하고 그에 대한 합리적 해법을 모색해야 한다. 통계청, KDI 등 관련 전문기관의 예측에 의하면 우리나라의 인구 성장은 중장기적으로 낮은 상태를 유지할 것이 예상되는 반면 경제성장과 소득성장은 일정 수준 지속될 것으로 예측되고 있다. 경제와 소득의 증가를 전제로 한다면 지방재정의 지출수요가 계속적으로 늘어나는 것은 쉽게 예상할 수 있다.

1990년대와 비교하여 새로운 재정지출 수요로 간주되거나 현 시점에서 미래에 예상되는 지방재정수요를 크게 기본수요(basic need)의 확대, 기존수요의 질·양 개선 수요, 새로운 수요(new demand)로 구분해 볼 수 있다. 기본수요의 확대는 주로 사회복지부문을 중심으로 발생하였거나 발생할 것이 예상되며, 여기에는 노인·여성·아동·장애인 복지, 실업 및 저소득층 지원 등이 핵심을 이룬다. 기존수요의 질·양 개선 수요란 과거부터 수행해 오던 행정서비스의 질과 양을 높아진 주민의 기대 수준에 맞추어 한 단계 높이는 데 필요한 재정수요를 의미한다. 그리고 새로운 수요란 고령화·저출산 관련 재정수요를 비롯하여 실업(고용), 소득 증대, 사회적 위험 및 불확실성 완충장치, 기타 향후 발생할 각종 새로운 재정수요를 포함하는 수요 개념이다.

이와 같은 재정수요의 증가는 재정수입의 확충을 필수적으로 요구하는데, 이 과정에서 만일 지방의 재정능력과 재정지출 수요간에 심각한 괴리현상이 지속된다면

그것은 지방재정의 압박 내지 위기현상으로 비화될 수 있다⁷⁾. 따라서 국가와 지방자치단체는 적절한 역할 분담을 전제로 적극적이고 창의적인 방식으로 재정책중의 전략과 수단을 모색해야 한다. 이 과정에서는 전통적인 자원조달방법을 재점검하고, 새로운 자원조달방안을 다각도에서 강구해야 한다.

2. 지방재정 운영원리의 방향 재정립

1) 재정의 자율성

지방재정의 자율성 원리는 재정분권이 기본적으로 추구하는 속성이라 할 수 있다. 재정자율성은 재정분권이 궁극적으로 추구하는 목표의 한 부분이면서 재정분권을 내재적으로 움직이는 동력에 해당한다. 따라서 재정자율성 원리는 재정분권이 추구되는 한 계속해서 지방재정의 운영원리로 활용될 것으로 전망된다. 다만, 지방분권과 재정분권이 성숙단계에 이르면 재정자율성이 제도와 관행 속에 상당 부분 체화되기 때문에 동 원리의 중요성은 상대적으로 떨어질 것으로 예상된다.

향후 재정자율성 원리가 중점적으로 적용되어야 할 지방재정부문으로는 먼저, 중앙·지방간의 자원배분구조 재정립과 관련 수단적 선택을 들 수 있다. 중앙·지방간의 재정규모 조정은 두 정부 사이에 대대적인 기능 조정이 주어지지 않는 한 종전과 같은 대규모의 자원 이양은 없을 것으로 전망된다. 따라서 재정자율성과 관련되는 주요 이슈는 앞서 강조한 바와 같이 조세제도와 재정이전제도의 역할과 상호간의 역학관계를 어떻게 적절히 조정하여 지방재정의 자율성을 지금보다 높여주는 문제로 귀결될 가능성이 크다. 결론적으로 말하면, 지방세제도의 비중과 역할을 강화하고 지방의 자율성을 높여 주는 방향으로 재정이전제도를 개편하는 정책대안이 재정자율성 원리를 구현하는 관건이다.

조세부문에서는 지방이 세목과 세율을 일정 부분 조정할 수 있는 과세권의 향상을 필두로 지방세를 우선적으로 배려하는 국세와 지방세의 구조조정, 국가정책에 의한 비과세·감면 축소 정책이 적극적으로 추진되어야 한다. 국세와 지방세의 조정을 추진하는 과정에서는 지방세 적합성 요건(지방세 원리)⁸⁾을 고려하되, 특히 세원의 지역간 분포 상태, 행정서비스 혜택과 세원 연계성, 징세행정의 효율성 요인을

7) 최근에 복지기능의 지방이양과 함께 복지관련 국고보조사업이 크게 증가하는 과정에서 일부 지방자치단체들이 갑작스런 복지비 부담 증가로 인해 심각한 재정압박을 겪게 되었다. 이러한 사례는 앞으로 중앙·지방간에 업무기능의 조정이 있을 경우 그것은 반드시 자원배분의 조정과 연계되어야 하고 아울러 그 모든 것들이 예측 가능한 계획아래 체계적으로 이루어져야 함을 크게 일깨워 주고 있다.

8) 구체적으로, 책임성과 투명성(accountability and transparency), 서비스 혜택과 조세가격의 연계(benefit/tax-price link), 조세중립성(neutrality: non-distortion), 납세자형평성(taxpayer equity/fairness), 지역간 형평(regional equity), 행정편이 및 순응성(administration and compliance), 그리고 신뢰성·안정성·부양성 및 탄력성(reliability, stability, buoyancy/elasticity)이다(Weist, p. 11). 이와 같은 이론적 배경에도 불구하고 현실적으로 지방세 요건을 충족하면서 자주재원 강화와 자원배분의 효율성 관점, 지역간 불균형 상태, 지역의 혜택(benefit) 연관성 등의 기준을 동시에 만족시키는 최적의 선택을 하기는 쉽지 않다.

중요한 판단준거로 활용하는 것이 합리적이다(임성일, 2003). 국세와 지방세의 조정을 강력하게 요구하는 이유는 무엇보다도 현행 지방세체계 내에서 자치단체가 징세 노력(tax effort)에 의해 세원을 확충하는데 근본 한계가 있고, 재정분권이 과세자주권의 신장에 기반을 둔 자체수입의 증가를 함축하기 때문이다. 이와 관련하여 그동안 정부 내외에서 끊임없이 논의되어 온 지방세의 소득·소비세원 확대방안(지방소비세, 지방소득세 도입방안)에 대하여 이제는 최종 검토를 끝으로 국가 차원의 정책적 결단을 내릴 필요가 있다.

재정이전제도 부문에서는 지방세입의 자율성을 높여 주는 방향으로 정책을 추진함으로써 재정자율성 원리를 적극적으로 구현하는 것이 바람직하다. 근년에 지방교부세의 법정교부율이 비교적 큰 폭으로 인상되면서 재정이전제도 내의 일반보조금(general grant) 비중이 상대적으로 크게 증가한 것은 지방재정의 자율성 확보 차원에서 매우 고무적인 현상이다. 같은 맥락에서 앞으로도 계속해서 재정이전제도의 구성과 운영방식을 재조정해 나가되, 국고보조금·균특과 같은 특정보조금(specific grant)의 비중과 운영방식은 줄이는 한편 일반보조금 내지 포괄보조금(block grant)의 비중은 늘어나가는 체제 전환을 통하여 지방재정의 자율성을 높여야 한다. 즉, 향후의 재정이전제도는 가능한 지방자치단체들이 자금을 안정적으로 확보하고 자율적으로 사용할 수 있는 세입 자율성(revenue autonomy)을 제고시키는 방향으로 구조화되는 것이 바람직하다.

일반보조금 또는 형평화교부금(equalization grant)제도를 구축하는 과정에서의 관건은 지방재정의 수요(needs)와 역량(capacity)을 어떻게 객관적으로 측정 비교하느냐에 달려 있으므로 이 문제의 개선에 역점을 둘 필요가 있다(Schneider, 2002). 이 때 중요한 것은 재정수요와 재정력 양자를 고려하되 일반보조금은 가능한 단순하고 신뢰가능하며 투명한 방식으로 고안되어야 한다는 사실이다(Bird & Smart, 2002; Bahl, 1999). 이를 위해서는 특히, 기준재정수요의 산정과정에서 전문가 사회의 공감을 유도하고 그 객관성을 끊임없이 제고하는 정책노력이 필요하다(임성일, 2005).

그 다음으로 지방재정의 자율성 원리를 강화할 부문으로 지방세의 가격신호기능 활성화 문제를 지적하고자 한다. 재정이론에 근거하면 지방세의 가격신호기능이 제대로 작동될 수 있는 제도적 여건이 조성될 때 비로소 자치단체와 주민의 재정책임성이 실천되고 지방공공부문의 효율성이 달성될 수 있다(임성일 2003). 하지만 우리의 현실은 지방세제도가 지방이 '통제할 수 없는 변수(uncontrollable variable)'에 의해 기본적으로 제약을 받고 있기 때문에 재정자율성은 물론 지방세 운영과 연관된 재정책임성에도 기본 제약이 주어지고 있다. 이러한 상태에서 조세의 가격시스템은

가동되지 못하고 있고, 경쟁가격체제가 결여된 결과 지방재정의 비효율적 운영 상황이 초래되고 있다. 현재의 지방재정운영시스템을 고려한다면 지방세의 가격신호 기능 회복은 비단 조세제도의 변화만으로 되지 않고, 예산편성 및 지출제도의 구조 변화 그리고 나아가 지방재정 운영에 대한 주민의 재정책임 의식이 동시에 변화될 경우에만 가능하다⁹⁾. 이에 관하여는 재정책임성 부문에서 보다 구체적으로 다루고 있다.

마지막으로, 지방자치단체의 재정지출 부문에서도 재정자율성 원리가 적극적으로 구현될 수 있도록 관련 제도 및 정책의 변화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지방의 각종 재정지출 의사결정과 지방재정 관리제도들(중기지방재정계획, 재정투융자 심사, 재정분석진단 등)이 지방의 입장에서 유연성과 탄력성을 발휘할 수 있도록 허용해 주는 관련 정책의 변화가 우선적으로 있어야 한다. 아울러 중앙정부의 재정적 규제와 감독을 줄이고 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 늘어나도록 해줌으로써 지방재정의 자율성 원리를 적극적으로 구현해야 한다.

2) 재정의 건전성

앞으로 재정건전성 원리가 보다 중점적으로 적용되어야 할 부분으로는 지방자치단체의 재정수지, 지방채 발행, 재정계획(재정이월금, 추가경정예산 편성 등) 부분을 지목할 수 있다.

첫째, 재정건전성 원리를 구현하기 위해서는 무엇보다도 지방재정의 수지 상태에 관해 보다 정확한 정보를 산출해 주는 재정정보시스템을 구축해야 한다. 그 이유는 현재의 예산회계시스템을 통해 지방자치단체 재정의 수지균형 상태를 객관적으로 파악하는데 근본적인 한계가 있기 때문이다. 구체적으로, IMF에서 개발하여 국제적으로 활용되고 있는 재정통계분석시스템 즉, ‘정부재정통계(Government Finance Statistics)’를 하루 속히 도입할 필요가 있다. 중앙정부는 오래 전부터 동 제도를 채택하고 그것을 토대로 한 재정통계의 공표와 재정분석을 실시하는데 비해 지방자치단체는 그러하지 못한 상태이다. 특히, 지방단위에서 통합재정통계가 정리되지 않아서 지방자치단체의 재정 활동이 재정위상(fiscal position)에 미치는 영향을 공정하고 정확하게 파악할 수가 없을 뿐 아니라 재정의 장기 안정성(sustainability) 관리에 애로가 발생한다(OECD, 2003). IMF의 정부재정통계시스템에 더해 금년부터 실시 중인 복식부기회계제도가 수년 내에 정착될 경우, 지방재정의 수지균형문제는

9) 현재 지방세의 가격신호기능이 작동하지 못하는 이유는 일차적으로 지방자치단체들이 실질적인 조세 자율권을 갖지 못하기 때문이지만, 그 외에도 상대적으로 낮은 재산과세 비중, 지방세율 인상에 대한 주민의 조세저항과 정치권의 압박, 지방예산운영시스템, 그리고 주민의 재정책임성 유인장치 결여 등에서 그 원인을 발견할 수 있다.

한 단계 향상된 재정통계의 뒷받침을 받으면서 보다 객관적인 결과를 도출할 것으로 예상된다.

둘째, 지방채의 발행 원칙과 방법 등에 대해 지속적으로 보완·개선을 해나가야 한다. 2006년부터는 종전의 지방채발행 사업별 승인제도 대신 지방채발행 총액한도제가 실시되고 있다. 총액한도제도는 지방자치단체의 재정상황, 채무규모 등을 고려하여 중앙정부가 승인하는 지방채 발행 한도액의 범위 내에서 자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행하는 운영방식을 골자로 한다. 지방채 발행부문에서 재정건전성을 철저히 구현하기 위해서는 총액한도제의 실시 과정에서 나타나는 각종 문제와 한계점을 면밀히 파악한 다음 그것을 재정건전성 기준에 비추어 개선해 나가야 한다. 이 과정에서는 지방채 발행을 자본투자사업에만 국한시키는 “황금률(golden rule)”을 철저히 준수하고, 영국에서 실시 중인 “신중한 기채(prudential borrowing)” 기준 등 주요 선진국의 정책기법을 참고할 필요가 있다.

참고로 영국에서 지방채 발행제도를 개선할 목적으로 2004년에 도입한 “신중한 기채” 정책은 지방자치단체의 자기규율에 의한 자율적 지방채 발행시스템을 지향하고 있다. 하지만 동 제도를 구체적으로 살펴보면 지방자치단체의 자율적 지방채 발행은 신중성으로 대표되는 매우 엄격한 기채조건들을 충족하는 범위에서 허용되고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 신중한 기채조건에 해당하는 주요 신중성 지표(prudential indicator) 속에는 감당가능성(지방세수입 상태 중심의 점검), 신중성 및 지속가능성(외부차입, 자본지출 중심의 검토), 실천가능성(미래 사업계획의 실천 가능성 점검), 사업추진 목적, 자산관리 계획, 사업의 경제적 가치 등을 파악하는 다양한 점검 장치들이 포함되어 있다. 그리고 유럽연합(EU)의 경우 회원국의 채무 수준과 재정적자의 폭을 각각 GDP의 60%와 3% 수준 이내에서 허용하고 있는 점도 하나의 참고 사례가 된다.

이상에서 언급한 내용을 참고로 하면서 지방자치단체의 지방채 발행 한도와 자율성 허용 수준을 지속적으로 조정해 나갈 필요가 있다. 이와 동시에 각 지방자치단체는 자신의 환경에 적합한 자기재정 규율(self fiscal discipline)을 설정하고 그에 비추어 지방채 발행을 시도하는 접근을 해야 한다. 이 경우 지방자치단체에 따라서는 중앙정부가 제시하는 기채조건보다 훨씬 엄격하고 정교한 지방채 발행조건 내지 점검시스템을 구축할 수도 있을 것이다. 중장기적으로는 지방자치단체별로 재정의 건전성 등을 종합적으로 평가하는 지방채 등급평가(bond rating)제도를 도입하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 하지만 현재의 지방재정운영시스템과 지방채 시장의 규모 등을 종합적으로 고려할 때, 미국에서 활성화되고 있는 신용평가시스템은 우리에게 적절하지 않을 것으로 판단된다. 그리고 재정책임성 부문에서 구체

적으로 언급하고 있지만, 주요 지방채의 발행에 앞서 자치단체가 지역주민으로부터 기채 동의를 얻는 방안도 재정건전성 확보하는 차원에서 매우 유용할 것으로 생각된다.

지방자치단체의 채무와 관련하여 참여정부에서 새로운 자원조달방안으로 실시 중인 BTL(Build Transfer Lease) 민간투자사업에 관하여 객관적 시각에서 그 실태와 미래 상황을 점검할 필요가 있다. 비록 회계적 관점에서 BTL 사업이 부채로 포착되지 않을지 모르지만, 그 실질적 효과와 영향력을 감안한다면 BTL 사업은 사실상 지방채 발행과 유사한 측면을 갖고 있다. 특히, 사업수행에 따른 서비스 혜택을 현 세대가 누리는 대신 그에 대한 금전적 부담은 미래 세대가 담당하는 ‘혜택-부담’의 구조에 초점을 둘 경우 BTL 사업의 채무적 특성은 보다 분명해진다. 실제로 일부 자치단체의 경우 현재의 자치단체장이 책임을 지지 않을 미래의 경제적 부담을 지역주민(지역의 미래 세대 포함)의 동의 절차 없이 적극적으로 수용하는 행태를 보이고 있다. BTL 사업 규모가 지방채 발행 규모에 버금하는 현상을 인식할 때, 회계상 채무로 포착되지 않는 경직성 재정 부담(BTL 사업의 임차비용 부담)이 앞으로 지방재정의 압박요인으로 잠복할 가능성이 있기 때문에 재정건전성 차원에서 이에 대해 거시적으로 관리하는 접근이 필요하다.

셋째, 지방재정의 건전성 확보 차원에서 지방자치단체의 이월금 관행에 대해 새로운 시각과 새로운 원칙을 수립할 필요가 있다. 현재 지방재정법에서는 재정운영의 탄력성을 도모할 목적으로 예산의 이월과 세계잉여금의 세입이입을 허용하고 있다. 그런데 문제는 이월금과 세계잉여금이 지방자치단체의 재정운영에 있어서 비효율적이고 불합리하게 활용되는 사례가 많아지고 있다는 점이다. <표 3>에서 보는 바와 같이 지방재정의 이월금은 매년 전체 지방재정에서 상당히 큰 비중을 차지하고 있다. 물론 이월금 속에는 계속비 이월이 평균 30~40%의 많은 비중을 차지하고 있고, 이월금의 발생 원인이 지방자치단체가 통제할 수 없는 외부적 요인에 기인하는 경우가 적지 않다. 하지만, 이월금의 발생 원인이 외부적 요인 외에도 자치단체의 내부적 요인 - 재정운영의 비계획성, 비효율성 등 - 에 기인하고 있기 때문에 이월금 문제는 앞으로 새로운 원칙을 정립하고 그 속에서 합리적으로 운영되도록 개선해야 한다.

지방재정이 안고 있는 이월금 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 자치단체가 수행하는 투자사업의 계획성을 제고시키는 노력이 선행되어야 한다. 지방자치단체들 가운데는 투자사업에 대한 사전타당성 조사, 지역상황 점검(집단민원, 용지보상지연, 부지 미확보 등), 사업계획 정비, 재원확보 방안 등에 대한 명확한 검증 절차 없이 투자사업을 추진하거나 도덕적 해이(moral hazard) 행태를 보이는 경우가 빈

변하게 발견된다. 따라서 과도한 자금이월에 따른 재정건전성의 손상을 예방하는 차원에서 투자사업의 계획성을 제고하는 대안을 강구하는 한편 재정이월금의 상한 비율(예컨대, 세출액의 10% 이내)을 설정하는 방안을 적극적으로 검토할 것을 제시한다.

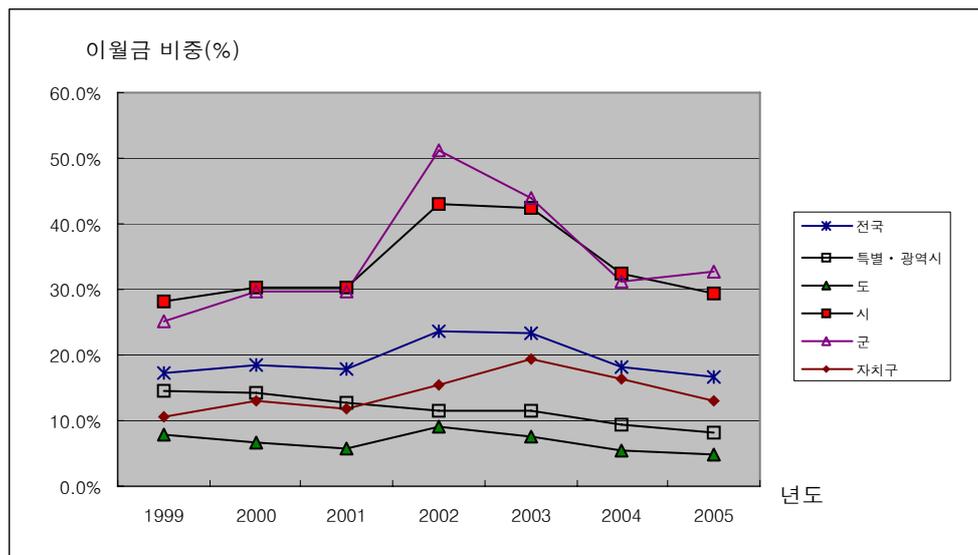
<표 3> 지방재정의 이월금 추이(1999~2005)

(단위: %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전국	17.4 (15.8)	18.6 (16.5)	17.8 (15.7)	23.6 (19.8)	23.3 (20.7)	18.2 (17.1)	16.8 (15.4)
특별·광역시	14.4 (13.5)	14.1 (13.2)	12.7 (11.8)	11.4 (10.5)	11.6 (10.7)	9.3 (8.8)	8.1 (7.6)
도	7.7 (7.4)	6.8 (6.4)	5.9 (5.3)	9.0 (8.0)	7.5 (7.1)	5.6 (5.4)	5.0 (4.8)
시	28.1 (23.8)	30.4 (25.4)	30.3 (25.6)	43.0 (33.1)	42.4 (34.7)	32.4 (29.5)	29.2 (25.7)
군	25.1 (22.8)	29.8 (25.6)	29.8 (25.6)	51.2 (38.5)	43.9 (39.2)	31.2 (31.5)	32.9 (29.6)
자치구	10.5 (9.1)	13.0 (10.9)	11.7 (10.3)	15.5 (13.0)	19.4 (16.1)	16.4 (14.4)	13.1 (12.0)

주: 지방재정의 총 규모(지출액)에서 이월금이 차지하는 비중을 의미하며, ()안의 수치는 지방재정의 세출예산액에서 이월금이 차지하는 비중을 의미함; 지방재정연감(각 년도)을 참조하여 계산한 것임

<그림 1> 지방재정의 이월금 추이(1999~2005)



마지막으로, 지방재정의 건전성 제고 차원에서 지방자치단체의 추가경정예산 편

성 관행과 재정의 예측성 및 계획성에 대하여 새로운 원칙을 정립할 필요가 있다. 2006년도 지방재정분석에 의하면 추경예산편성비율(추경예산/당초예산 비율)의 전국 평균이 19.1%(특별·광역시 9.5%, 도 10.8%, 시 20.2%, 군 20.7%, 자치구 18.1%)이고, 3회 이상 추경예산을 편성한 자치단체수가 전체의 약 60%에 가까운 144개 단체인 것으로 나타나 우리나라 지방자치단체의 추경예산편성 관행이 심각한 수준에 처해 있음을 알 수 있다. 물론 지방자치단체의 추경예산 편성 사유가 근원적으로 자치단체가 통제할 수 없는 외부적 요인(국고보조금 내시 및 집행 지연, 재해 발생 등)에 의해 발생하는 경우가 많지만, 근래의 예산운영 관행을 볼 때 상당수의 자치단체들이 외부적 추경예산 요인을 빌미로 일부 불합리한 내부적 예산요인을 합리화시키는 기회로 활용하는 행태를 보이고 있다. 즉, 본질적 예산요인과 부수적 예산요인들을 추경예산편성이라는 재정시스템 속에서 일부 희석시키는 것이다.

지방자치단체 예산이 법률에 버금하는 주민과의 ‘수치로 된 약속’임을 인식할 때, 현재와 같은 추경예산의 편성 관행은 반드시 고쳐져야 한다. 이와 관련하여 앞으로 지방재정의 건전성과 책임성을 높이는 차원에서 자치단체의 추가경정예산 편성 한도를 1~2회 이내로 제한하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다(단, 이 경우 재해발생 등 매우 중대하고 특수한 상황은 예외로 인정할 필요가 있다). 현재 지방재정법 제45조에서 추가경정예산편성에 관하여 기술하고 있는데, 정부는 영국 등에서 지방자치단체의 추경예산 편성을 법률로 제한하고 있는 사례로부터 배우며 개선해야 한다.

그리고 같은 맥락에서 지방재정운영의 계획성 및 예측성 문제점 - 특히, 지방자치단체의 지방세수예측도가 낮고 세입·세출의 예산과 결산간 심한 괴리 문제 - 도 재정건전성 원리의 구현 차원에서 반드시 개선해 나가야 한다.

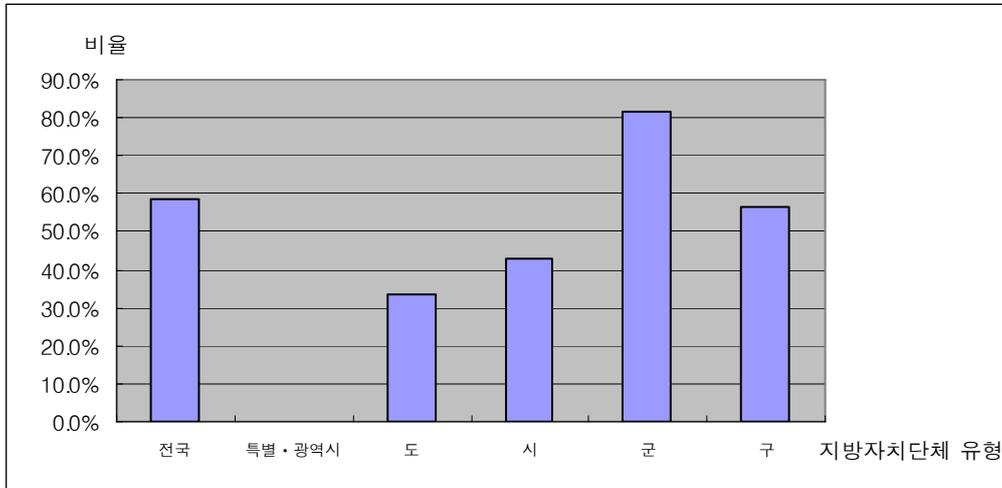
<표 4> 추경예산의 편성 실태(2005년 결산 기준)

(단위: 자치단체 수)

추경 횟수	전국	특별·광역시	도	시	군	구
0회	2	0	0	1	0	1
1회	10	3	2	5	0	0
2회	90	4	4	37	16	29
3회	124	0	2	31	59	32
4회 이상	20	0	1	1	11	7

자료: 2006 지방재정분석

<그림 2> 3회 이상 추경예산 편성 자치단체의 분포(2005년 결산기준)



주: 특별·광역시의 경우 통상 2회 이하의 추경예산을 편성하고 있어서 그림에는 표현되지 않고 있음

3) 재정의 형평성

재정형평성 원리는 당분간 중요한 지방재정의 운영원리로 활용될 가능성이 크다. 앞서 파악한 바와 같이 전통적으로 중앙재정과 지방재정간에 존재하였던 수직적 재정불균형현상은 크게 해소되는데 비해 지방자치단체들간에 존재하는 수평적 재정불균형현상은 거의 해소되지 않은 것으로 파악된다. 2000년 이후를 대상으로 한 임성일의 연구(2005, 2007)에 의하면 1인당 지방세부담액과 1인당 세출예산액의 비교분석 결과나 주요 세입·세출의 재정변수에 대한 변이계수 분석결과 등에 있어서 동급 자치단체간의 수평적 재정불균형현상은 개선되지 않은 것으로 나타났다. 그 밖에 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등의 척도에 의하더라도 지방자치단체간에 존재하는 재정불균형현상은 크게 개선되지 않고 있다.

재정불균형 문제를 보다 근본적인 차원에서 해소하기 위해서는 재정불균형의 실태와 발생 원인, 형평(화)의 관점 및 기준 설정, 불균형의 조정 수준, 재정형평화 장치의 고안 등에 관한 사안들이 객관적이고 체계적으로 정리되어야 한다. 이 과정에서는 각종 기초통계 및 재정분석정보와 함께 사회적 공평(social fairness)과 재정형평성(fiscal equity) 원리에 기반을 두는 냉철한 사회적 가치판단이 필수적으로 요구된다. 따라서 이해당사자는 물론 사회적으로 지지를 받는 불균형 완화 정책대안을 도출하기란 여간 어려운 일이 아니다(임성일, 2007).

이러한 인식을 하면서 지방재정의 불균형현상이 세입단계에서 심한 반면 세출단계에서는 상당 수준 완화되고 있는 점을 다시 한 번 상기시키는 한편 그에 대한 사회적 함의를 모색할 필요가 있음을 강조하고자 한다. <표 5>에서 분석된 바와 같이 지방세수입과 지방세수입에 세외수입을 합친 자체수입의 경우 지방자치단체들간

에 큰 격차가 존재하지만, 실제 자금을 사용하는 지출의 규모면에서 보면 자치단체 간의 재정 격차는 상당히 완화되고 있다. 여기에서 2007년도 지방자치단체 예산개요를 토대로 대표적인 불균형 측정지수인 변이계수를 분석해 본 결과를 요약하면 다음과 같다.

<표 5> 시와 군의 지방세수입, 자체수입, 세출에 대한 변이계수 분석결과

구 분	총액 기준				1인당 기준				
	평균 (억원)	표준편차 (억원)	최대/최소 (배)	변이계수	평균 (원)	표준편차 (원)	최대/최소 (배)	변이계수	
시	지방세 수입	1,003.1	954.5	59.9	0.952	328,010	113,034	3.8	0.345
	자체 수입	1,483.0	1,340.3	41.9	0.904	517,766	174,903	4.1	0.338
	세출	3,751.2	1,803.2	12.4	0.481	1,684,408	700,666	5.2	0.416
군	지방세 수입	145.7	124.7	40.0	0.856	254,239	122,924	6.9	0.483
	자체 수입	288.4	154.9	8.0	0.534	569,377	204,679	4.5	0.359
	세출	1,858.5	375.8	3.1	0.202	3,964,494	1,273,830	5.3	0.321

주: 인구에 대한 평균, 표준편차, 최대/최소, 변이계수는 시의 경우 각각 287,822명, 231,896명, 29.3배, 0.806이고, 군의 경우 각각 53,239명, 24,343명, 13.5배, 0.457임

먼저, 총액을 기준으로 할 때, (1)시의 경우 지방세수입과 자체수입의 변이계수가 각각 0.952, 0.904인데 비해 세출과 인구규모의 변이계수는 각각 0.481, 0.806으로 나타났다. (2)군의 경우 지방세수입과 자체수입의 변이계수가 각각 0.856, 0.534인데 비해 세출과 인구규모의 변이계수는 각각 0.202, 0.457로 나타났다. (3)시와 군을 비교할 때, 시의 경우는 세출단계에서 어느 정도 재정불균형이 존재하는 반면 군의 경우는 세출단계의 재정불균형은 매우 낮은 수준인 것으로 파악된다.

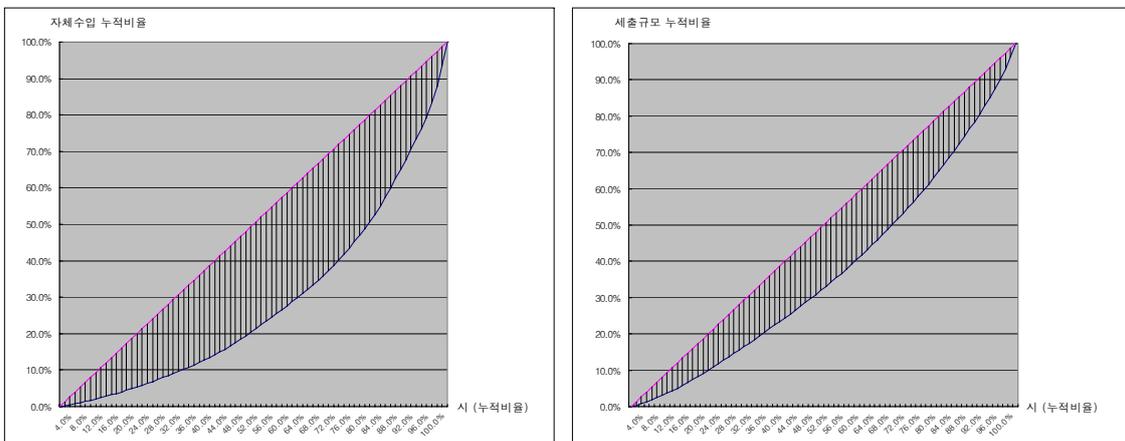
그 다음으로 인구수를 고려한 1인당 금액을 기준으로 할 때, (1)시의 경우 지방세수입과 자체수입의 변이계수가 각각 0.345, 0.338인데 비해 세출의 변이계수는 0.416으로 나타났다(1인당 기준의 경우 오히려 불균형이 악화되는 것으로 나타났다). (2)군의 경우 지방세수입과 자체수입의 변이계수가 각각 0.483, 0.359인데 비해 세출의 변이계수는 0.321로 나타났다. (3)총액 기준과 달리 1인당 금액을 기준할 경우 시와 군 모두에 있어서 세입단계 뿐 아니라 세출단계에서도 어느 정도의 재정불균형이 존재하는 것으로 나타났다.

마지막으로, 총액 기준의 경우가 1인당 금액 기준의 경우에 비해 시와 군 모두에 있어서 재정불균형의 상태가 상대적으로 더 악화되는 것으로 분석되고 있다(단, 군의 세출 총액은 예외임). 한 가지 흥미로운 사실은 총액을 기준할 때 시의 경우 인

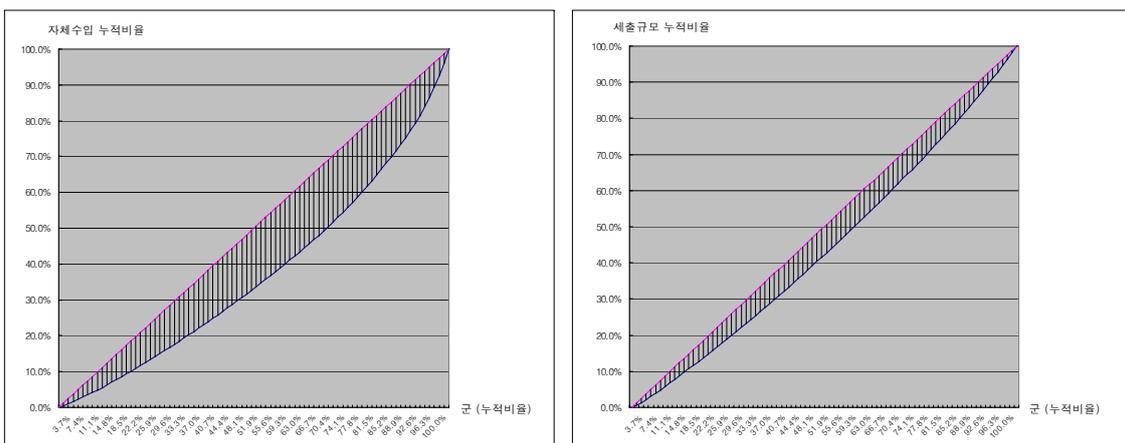
구, 지방세수입, 자체수입의 변이계수가 서로 비슷한 수준을 보이는 데 비해 군의 경우 각각의 변이계수가 상당히 다른 수준을 보이는 점이다. 그리고 1인당 금액을 기준할 때, 시의 경우 세입측면보다 오히려 세출측면의 불균형이 상대적으로 크게 나타나고 있는데 이 점에 대하여는 더 탐구해 볼 필요가 있다.

재정불균형 상태가 세입단계와 세출단계 간에 상당한 차이가 나타나고 있는 사실은 시와 군의 자체수입(세입부문)과 세출규모(세출부문)의 누적비율을 비교해 주는 로렌츠 곡선(Lorenz curve) 분석을 통하여 쉽게 파악할 수 있다(<그림 3>, <그림 4> 및 부록의 <그림> 참조).

<그림 3> 전국 시의 자체수입·세출규모의 누적비율(총액 기준)



<그림 4> 전국 군의 자체수입·세출규모의 누적비율(총액 기준)



그림에서 보는 바와 같이 세입측면의 불균형이 심한데 비해 세출측면의 불균형은 그다지 심하지 않은 재정 상태를 두고서 앞으로 과연 ‘어느 측면에 초점을 두고, 어떤 수준까지 재정의 형평을 구현해 주는 것이 사회적 공평의 관점에서 바람직한

지'에 대해 보다 근본적인 시각에서 중지를 모아야 할 것이다. 일반적으로 자치단체간의 세입규모 격차는 자치단체간에 존재하는 부존자원과 재정능력의 차이에서 비롯되고, 세출규모의 격차는 재정능력과 상위정부로부터의 이전재원 시스템에 의해 비롯된다. 전자는 지방세의 세원이 지역간에 불균등하게 분포된 데 일차적 원인이 있고 그 다음으로는 지역성장의 경로와 패턴, 조세징수노력, 행정혁신, 정부정책 등에서 원인을 찾을 수 있다. 후자는 자치단체별로 재정지출수요에 차이가 존재하는 점과 상위정부로부터 지원되는 각종 재정이전시스템(교부금, 보조금 등)에서 주된 원인을 발견할 수 있다(임성일, 2007).

그러므로 재정불균형문제를 해소하기 위해서는 먼저, 자치단체간에 존재하는 재정수입의 격차가 근본적으로 불합리한 제도적, 환경적 요인에 의해 발생하고 있는지에 대해 면밀히 점검하는 절차가 반드시 필요하다. 그리고 난 다음에 사회적 형평의 잣대를 가지고 불균형의 교정 수단과 교정 목표를 선정하여 그 해소에 나서는 접근방식을 취하는 것이 합리적이다. 아울러 한 가지 더 짚고 넘어가야 할 것은 자치단체간에 존재하는 재정격차가 사회적으로 용인될 수 있는 수준을 넘어서서 심각한 상태에 있는지를 객관적으로 점검하는 문제이다. 이 문제는 사회적 가치판단을 요하는 것으로 누구나 수용할 수 있는 명쾌한 기준이나 원리를 발견하기가 어렵다는 점에서 그 해법을 찾기가 쉽지 않다. 구체적으로, 재정불균형 문제가 기본적 재정수요가 충족되는 수준 이상에서의 '상대적 박탈(relative depravity)' 성격을 갖는지, 아니면 주민이 원하는 기본재정수요를 충족할 수 없는 절대빈곤 유형의 성격을 지니는지에 대하여 심층적인 연구와 논의가 필요하다(임성일, 2007).

끝으로, 지방자치단체간의 수평적 재정불균형 문제를 보다 공정한 방식으로 해결하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 재정력을 판단할 수 있는 객관적인 준거를 개발해야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체별로 개인(주민)소득 통계를 구축하는 작업이 선행되어야 한다. 예를 들어, 개인소득 대비 지방세수입(또는 자체수입)의 수준을 파악할 수 있다면 보다 객관적인 관점에서 지방자치단체간의 재정력이나 조세노력의 정도를 비교할 수가 있고, 이를 토대로 보다 공정한 재정형평화를 구현할 수 있다(임성일, 2007).

4) 재정의 효율성

재정효율성 원리는 앞으로 가장 적극적이고 구체적으로 적용되어야 할 원리로 간주된다. 지난 몇 년간 중앙정부와 지방자치단체들이 예산회계제도를 개편하고 재정정보화를 강화시킨 것은 궁극적으로 재정의 효율성과 성과를 관리하고 제고시키는데 그 목적을 두고 있다.

현 시점에서 볼 때 지방재정의 효율성을 확보하기 위해서는 예산원가시스템(budget-costing system)을 빠른 시일 내에 구축하고, 예산과 성과목표를 연계시키는 예산-성과관리시스템을 구조화하는 것이 우선적으로 추진되어야 한다. 현재와 같이 예산 속에 비용이 자산 등과 뒤섞인 상태에서는 자치단체가 수행하는 주요 재정사업을 대상으로 비용-효과성(cost-effectiveness)을 점검하는 것은 사실상 불가능하다. 투입에 대한 산출과 성과를 측정하기 위해서는 먼저 투입에 대한 비용 개념이 명확히 정의되고 그것을 토대로 비용을 구체적으로 산정하는 시스템이 정비되어야 한다. 특히, 개편 중인 예산회계제도가 재정효율성을 구현하는 제도적 장치로서 순기능을 발휘하기 위해서는 자치단체의 자산평가문제(복식부기회계제도)를 질 높은 수준에서 조속히 극복하고, 사업예산제도에 있어서 프로그램별·단위사업별로 객관적인 비용을 산정하는 문제와 함께 예산과 성과를 연계시키는 문제를 빠른 시일 안에 해결해야 한다.

마지막으로, 최근 몇 년간 정부가 재정의 효율성을 높일 목적으로 예산회계제도의 개편과 재정정보화 구축을 추진하였음에도 불구하고 그것을 뒷받침해 주는 제도적 기반 정비와 관계공무원의 역량 변화가 신속히 이루어지지 못하여 아직까지 실질적으로 유효한 결과를 도출하지 못하고 있는 사실에 주목해야 한다.

5) 재정책임성

재정책임성 원리는 앞으로 지방자치단체의 재정운영에 있어서 전에 없이 중요한 원리로 작용할 가능성이 높다. 그 이유는 재정분권과 지방재정의 자율성이 강화되면서 그에 상응하는 책임성 문제가 점점 부각될 것이기 때문이다. 재정책임성이 수반되지 않는 분권은 비효율과 낭비를 초래할 가능성이 있으므로 재정분권의 수혜자들이 권한 이양에 상응하는 재정책임성을 준수하는 것이 중요하다. 아울러 예산회계 및 재정정보에 대한 투명한 공개와 접근성이 높아지면서 지방재정의 책임성을 점검하는 기법과 기회가 점점 풍부해지는 것도 재정책임성 원리의 중요성을 높이는 원인이 된다.

이미 앞에서 재정책임성의 구분(지방자치단체와 주민의 재정책임성)과 각각의 개념정의를 하였으므로 여기서는 이 문제에 대하여 다루지 않기로 한다. 여기서는 그동안 매우 제한적으로 논의되어 온 지역주민의 재정책임성을 중심으로 새로운 재정책임성의 원칙을 정립하는데 중점을 두고자 한다.

주민의 재정책임성은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 혜택에 대한 반대급부로서 주민들이 재산세 등 지방세를 얼마나 적절히 부담하고 있는지의 책임 수준을 측정하는 문제와 관련이 있다. 아직까지 주민들이 납부하는 조세 부담의 적정

성 수준에 대해 객관적으로 검증된 바는 없지만, 지방선거에 참여하는 성인 중 상당수가 재산세 등 주요 지방세를 부담하지 않고 있는 현실을 인식할 때 주민의 재정책임성 수준은 높지 않은 것으로 유추된다(다수의 지역주민들이 행정서비스에 상응하는 세금부담을 하지 않고 있음). 이것은 다시 말해서 지역주민의 정치적 권한 행사와 경제적 부담간에 불균형이 존재하는 것을 시사하며, 극단적으로는 지방세를 부담하지 않으면서도 지방선거 등 각종 정치적 결정과정에 영향을 미치는 주민들이 상당수 있음을 의미한다. 지방공공서비스의 공급비용을 부담하지 않는 주민의 수가 늘어날수록 공공서비스가 효율적으로 공급될 가능성이 낮아지고 그 결과 세금의 경제적 가치(value for money)가 구현되기 어려워진다.

지방재정의 운영시스템에 주민이 방관자로서 존재하는 경우와 적극적 참여자로 존재하는 경우 사이에는 지방자치의 취지와 재정분권의 효율성 관점에서 본질적인 차이가 있다. 우리나라의 현행 재정운영시스템은 주민을 방관자로서 존재하도록 유도하는 체제이며, 그 결과 지역주민은 예산의 편성과정은 물론 추가적 재정수요가 발생할 경우 등 어떤 경우에도 직접적인 재정적 책임을 지지 않고 있다. 이러한 현상에 대해 보다 근본적인 시각에서 관련 시스템을 새롭게 전환시켜 나가는 것이 앞으로 재정책임성 원리가 주도해야 할 지방재정의 선결과제이다.

주민과 지방자치단체의 재정책임성이 올바르게 구현될 때 ‘조세-혜택 메커니즘(tax-benefit mechanism)’과 ‘조세의 가격신호기능(tax price signalling)’이 가동되어 지방재정 부문에서도 효율성이 구현될 수 있다(Tiebout 등). 이를 위해서는 지방재정의 운영시스템을 전반적으로 개편할 필요가 있고 그 중에서도 특히, 예산편성시스템과 지방세의 기능 및 역할 그리고 지방채 발행제도의 운영방식을 구조 개편하는 일이 무엇보다도 필요하다. 이와 관련하여 보다 구체적인 정책방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재정책임성을 강화하기 위해서는 지방예산편성시스템을 바꾸어야 하며 특히, 예산편성에서 지방세가 담당하는 기능과 역할을 바꾸어 주어야 한다. 구체적으로, 지방세의 예산편성(세수추계 포함)이 다른 주요 재정수입원 및 세출예산 편성과 독자적으로 이루어지는 현행 시스템을 이들과 상호 연계를 가지면서 지방세예산이 편성되는 새로운 체제로 전환시켜 주어야 한다. 즉, 산정된 세출예산에서 각종 재정 이전수입(교부금·보조금 등)과 세외수입을 제외한 나머지 세입예산부분을 지방세가 탄력적으로 부담하는 방식으로 바꾸어야 한다. 이 때 만일 예산산출 과정에서 지방세가 부담해야 할 몫이 전년도의 부과기준(과표와 세율)을 감안할 때보다 상대적으로 많을 경우(기존의 세율과 세율을 적용하여 세수추계를 한 결과 세출예산이 부족할 경우) 지방자치단체는 주민의 평균적 지방세 부담을 인상시키거나 아니면 극단

적으로 세출예산을 삭감하는 조치를 단행해야 한다. 만일 지방세가 담당해야 하는 예산의 부족분이 많지 않을 경우(예컨대, 전년보다 적을 경우) 지방자치단체는 주민의 평균적 지방세 부담을 줄여줄 수도 있다. 한마디로, 지방세가 예산운영에 있어서 세입과 세출간의 완충장치 또는 조절장치로서 기능을 하는 것을 의미한다.

우리의 현행 지방예산시스템은 지방세가 예산의 완충장치로서 역할을 할 수 있는 체제와 유인을 갖고 있지 못하다. 이러한 상황에서 자치단체장은 특별히 지방세를 인상해야 할 유인을 갖지 못하고, 지역주민은 재정의 운영과정에서 능동적 참여자로서보다 소극적 방관자로서 위치하고 있다. 자치단체장이 지방세를 인상할 유인을 갖지 못하는 이유는 현실적으로 지방교부세 등 이전재원에 의존하는 것이 지방세제도에 의존하는 것보다 손쉬운 점과, 자치단체가 실제로 지방세 과표나 세율을 인상할 수 있는 과세권이 크게 제한된 점에 있다.

이와 관련하여 최근 서울과 수도권의 자치구들이 정부의 보유과세 인상정책에 반하여 재산세의 탄력세율을 인하시킨 조치에 관하여 한번 생각해 볼 필요가 있다. 지난 2005년을 전후로 발생한 부동산 가격폭등과 그로 인한 보유세(재산세 포함) 부담의 급증현상은 중앙정부의 정책 판단과 지방자치단체의 정책 판단간에 상당한 괴리를 노정하였다. 중앙정부는 부동산가격의 급등현상이 국민경제에 큰 해를 초래하고 국민간, 소득계층간의 소득분배 불균형 문제를 악화시키는 주요인이란 점에 초점을 둔 반면 지방자치단체(자치구)들은 단체장의 정치적 판단(유권자의 투표 지지 의식 등) 뿐 아니라 사회·경제·재정적 판단을 복합적으로 고려하는 접근을 하였다. 혹자는 자치단체장의 정치적 기회주의(또는 선심주의) 관점에만 초점을 둔 나머지 급격한 조세부담 인상에 대해 지역 주민을 일정 수준에서 보호해야 하는 자치단체장의 정치적, 재정적 의무 측면을 간과하고 있다(임성일, 2007)¹⁰. 만일 자치구들이 재정수요를 충족할 수 없는 재정 상태에서 인하 탄력세율을 적용하였다면 그것은 부적절한 조치이지만, 당면한 재정 수요를 감당할 수 있는 재정 상태에서 인하 탄력세율을 적용하였다면 그것은 어떤 면에서 자치재정의 운영과 맥을 같이 하는 것으로 간주할 수도 있다.

지금과 같이 지방세가 주민으로부터 단순히 세금을 징수하는 자금조달기능에 머무르는 한 주민의 재정책임에 기반을 둔 지방자치의 구현은 요원하다. 이러한 시스

10) 최병호(2007)는 최근에 세입 여건이 좋은 강남구, 중구, 서초구 등이 큰 폭의 탄력세율을 적용(30%~50% 인하)한 것을 지목하면서 재산세 징수가능대상의 축소 징수는 이들 지역의 실질적인 재정적 여유를 반영하는 것으로 간주한다. 이러한 주장은 일면 타당성을 갖지만, 또 다른 일면에서는 불합리성을 지닌다. 먼저, 이러한 주장은 재산세수입이 적고 재정이 상대적으로 열악한 자치구들 가운데 상당수 - 강북구, 동작구, 성동구, 관악구, 성북구, 노원구 - 가 재산세율을 인하시킨 조치에 대해 설득력을 주지 못한다. 그 다음으로는 자치구의 탄력세율 인하 적용이 선심성 정치적 행위나 실질적 재정여유의 현시 측면 외에도 보유세의 급격한 인상에 대한 주민(납세자) 보호 장치, 세입과 세출의 단장기 수위 조정과 같은 지방자치단체 나름의 합리적 정책 판단과도 연계될 수 있음을 다소 간과하고 있다(임성일, 2007).

템에서는 주민의 지방세부담과 재정지출 즉, 행정서비스 수준(질·양, 주민혜택 및 만족 등)간에 연계성이 없기 때문에 주민과 자치단체 모두 재정책임성을 회피하려는 유인을 갖는다. 그러므로 지금부터는 지방세가 자금조달기능은 물론 세입·세출의 간격 조정과 함께 공공서비스의 혜택과 주민의 재정 부담을 연계시키는 재정수단으로서 기능을 수행하도록 변화시켜 주어야 한다.

이를 위해서는 앞서 강조한 바와 같이 지방예산운영시스템과 예산제도 내의 지방세기능을 개편하는 것은 물론 지방세 세목을 크게 간소화시켜 주민의 주요 지방세부담이 자치단체의 공공서비스 공급(혜택)과 밀접한 관련성을 갖도록 도와주어야 한다. 그리고 지방자치단체의 과세권을 제고시켜 지방세의 가격기능이 본격적으로 가동될 수 있도록 조치해 주어야 한다. 종합적으로, 이러한 제도개편의 방향은 주민이 자기 지역에 세금을 납부하고 그를 통해 행정서비스를 제공받는 지방분권의 원리와 합치될 뿐 아니라 티부(Tiebout)가 주장하는 공공부문의 효율성 구현 원리¹¹⁾(Tiebout, 1956).

둘째, 지방자치단체의 지방채 발행을 지역주민의 재정책임성과 연계시켜야 한다. 구체적으로, 지방자치단체가 지방채를 발행할 경우 그에 대한 재정적 책임을 자치단체와 지역주민이 공유하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 현재와 같이 지방자치단체가 부득이 지방채를 발행해야 하거나 추가적 재정수요를 충족해야 하는 상황이 발생하더라도 지역주민이 재정적 부담을 지는 재정 메커니즘이 부재한 환경에서는 주민의 재정책임성을 확보하거나 기대할 방법이 없다. 현재는 지방자치단체가 새로운 시민회관이나 체육시설을 건립하고자 할 때 주민의 동의나 재정부담 없이 자치단체 자신의 판단과 지방의회의 동의만으로 지방채를 발행하고 있다. 하지만 만일 자치단체가 중요한 자본투자에 앞서 주민의 추가적 재정 부담을 요구하는 새로운 지방채발행 시스템을 도입한다면 자치단체와 주민 모두가 지방채 발행에 대하여 지금과 다른 시각과 자세를 갖게 될 것이다. 지방채 발행의 과정과 결과를 포괄하는 채무재정(debt financing)시스템을 지방자치단체와 지역주민이 재정적 책임을 공유하는 방식으로 전환할 때 진정한 의미에서 재정책임성이 고양될 수 있다.

이와 같은 시스템이 가동될 때 지역주민은 기채에 의한 새로운 자본투자시설의

11) 조금 다른 이야기이지만, 교육서비스에 대한 지방재정의 부담에 관한 원리도 분명히 정립할 필요가 있다. 주민의 입장과 지방세의 혜택과세(benefit tax)적 특성의 관점에서 보면 교육서비스 혜택과 지방세부담은 매우 밀접한 관계에 있으므로 지방재정과 지방교육서비스 관계는 새롭게 정립되어야 한다. 일반적으로 주민이 향유하는 공공서비스 혜택은 도로·교통, 주택, 교육, 상·하수도, 박물관, 문화예술 등 다양한 서비스에 의해 주어지지만, 그 중에서도 특히 학교 교육이 중요한 서비스혜택 요인으로 부각되는 경향이 있다. 이것은 부동산 가격이 급등한 지역 중 상당수가 좋은 교육 여건을 배경으로 하고 있는 사실을 미루어 보아 알 수 있다. 일반자치와 교육자치가 분리 운영되고 있는 우리나라의 현실을 감안할 때, 중장기적으로 보면 미국과 같이 재산세의 세원을 일반자치단체와 교육자치단체가 합리적 수준에서 상호 공유하는 방안이 강구될 가능성이 크다(임성일, 2007).

건설 혜택과 자신의 재정 부담을 연계시키게 되고 그 결과 지방채 발행에 대해 매우 신중한 자세를 취하게 된다. 이것은 곧바로 지방자치단체의 지방채 발행에 대해 주민의 감시기능이 가동되는 것을 뜻하며, 그 결과 지방자치단체와 지방의회로 하여금 지방채 발행에 대해 지금보다 더 신중하도록 유도한다. 서구의 많은 지방자치단체들이 주요 지방채의 발행에 앞서 주민투표 등의 방식을 통해 주민의 의사를 타진하는 사례나, 주민 또한 지방채 발행에 찬성할 경우 재산세 부담 인상 등 추가적 조세부담을 수용하는 태도를 갖는 사례들은 이러한 맥락에서 이해가 된다. 이러한 변화가 주어질 때 비로소 지방채는 지방재정의 자본재정 조달(capital financing) 수단으로서 뿐 아니라 재정 자주권의 신장을 위한 수단적 역할을 병행한다.

셋째, 재정책임성 원리의 핵심 요소는 아니지만, 주민참여원리에 대하여도 체계적으로 정립해야 한다. 근년에 와서 지방재정의 운영 과정에 주민의 역할과 중요성이 크게 강조되고 있지만, 주민참여의 영역과 실제적 수단의 선정에 있어서 적지 않은 혼선이 빚어지고 있다. 현재의 상황은 재정의 계획·집행·평가 등 일련의 예산 과정에 있어서 전통적으로 집행기관과 의회간에 구분되어 온 역할 분담의 역학관계에 주민이 직접 나서서 자신의 영역과 역할을 탐색 중에 있는 단계이다. 앞으로 주민참여예산제도가 성공을 하기 위해서는 다음의 몇 가지 장애요인들 - 즉, 주민참여예산의 범위와 권한에 관한 적정성 모색, 지방의회와의 협력적 우호관계 도모, 주민대표성 확보, 다수 주민의 관심 유도, 예산 전문성 함양, 참여주민의 객관성·공정성·거시적 안목 견지 등 - 을 적극적으로 극복해야 한다.

그밖에 재정책임성을 고양시키는 방안으로 예산회계제도, 지방세제도, 재정관리제도, 재정보고서와 재정통계, 회계감사 등과 관련된 제도적 장치를 보완 개선할 필요가 있다. 끝으로, 지방자치단체들이 징세노력(tax effort)을 포함한 재정확충 노력과 각종 재정절약 노력을 경주하여 재정책임성을 구현하도록 유도해야 한다¹²⁾ 아울러 재정책임성은 재정운영 주체가 스스로 알아서 완수하는 특성을 내포하기 때문에 자치단체가 자발적으로 “자기 재정규율”을 설정하고 실천할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

6) 재정투명성¹³⁾

재정투명성은 그 자체로서도 중요하지만 그것이 자치단체의 재정책임성을 점검하고 향상시켜 주는 핵심 인프라인 점에서 더욱 중요하다. 재정투명성은 국가나 지방자치단체가 보유하는 주요 재정정보를 국(주)민 등 이해관계자에게 “적시에, 정확

12) 현실적으로 신 세원의 발굴이 미진하고 지방세 체납율이 크게 개선되지 않는 점 그리고 탄력세율제도가 제대로 운영되지 않는 점 등을 미루어 지방의 징세노력 수준은 높지 않은 것으로 평가된다.

13) 이 부분의 내용은 임성일의 글(2006)을 주로 참고하여 기술하고 있다.

하고, 공정하고, 접근 가능한 방식으로 공개”하는 것을 핵심내용으로 한다. 정부의 재정활동에 관한 정보 공개가 주민의 감시·견제를 통한 책임행정의 구현과 정부를 둘러싼 이해관계자의 의사결정에 도움을 주는 사실은 이미 잘 알려져 있다.

알트(Alt) 등에 의하면 재정투명성이 높아질수록 투표자, 금융시장, 정치가 등이 정부의 재정정책 이면에 담겨 있는 정책 의도나 정책집행 내역 그리고 특정정책의 장·단기 영향에 대해 보다 정통한 정보를 갖게 되고 그 결과 정책의 예측과 재정성과의 정책 반영 및 정책입안 등이 보다 쉽게 이루어진다(Alt 외, 2005). 그밖에도 재정정보의 공개는 효율적 자원배분과 건전재정의 유도, 행정서비스의 효과적 관리와 성과 개선, 경쟁체제 유도, 정부와 주민간의 의사소통 원활화, 내부관리의 개선, 부정·비리 예방 등의 긍정적인 효과를 가져다 주는 것으로 파악된다. 이러한 관점에서 IMF는 재정투명성을 재정 관리의 필수요건이자 “훌륭한 정부 관리(good governance)”의 핵심 요인으로 간주하고 있다(IMF, 2001).

앞으로 지방재정부문에서 재정투명성 원리가 강조, 적용되어야 할 부분으로는 다음을 지적할 수 있다.

첫째, 지방자치단체의 재정운영에 적합한 재정투명성의 실천적 개념과 구체적 내용(관련 보고서 포함)을 도출하는 것이다. 이것은 간단히 말해서, “무엇을 어떤 수준으로 공개할 것인가”의 이슈와 관련이 있다. 재정 투명성의 실제적 내용과 보고 유형을 정립하는 과정에서는 무엇보다도 예산결산의 보고와 정보 공개가 내실 있고 체계적으로 이루어질 수 있도록 구조화 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 기존의 예산결산 보고서의 체제와 내용을 개편하는 한편 새로운 유형의 보고 - 예컨대, 예비예산보고서, 연도 중 재정보고서, 추경예산보고서, 중장기재정보고서 - 가 충실히 이루어져야 한다. 아울러 지방재정의 예측 및 전망 보고를 강화하고 재정지출의 성과측정 결과를 공개해야 한다. 그밖에 과거 전망치 오차분석, 예산·결산 차이분석, 지방세수 차이분석, 재정사업의 위험성 및 불확실성, 예산외 자금 활동(extra-budgetary activities) 및 운영성과, 재정규율(fiscal discipline), 각종 재정분석 및 평가결과 등을 수록하는 별도의 재정보고서를 작성, 보고할 필요가 있다(재정투명성 관련 보고(서) 유형 및 단기실행 가능성에 관한 내용은 부록의 <표 2> 참조).

둘째, 도출된 재정투명성의 실천 개념과 지침을 토대로 자치단체의 재정투명성을 실질적으로 제고시키는 방안을 채택하는 것이다. 이것은 간단히 말해서, “언제, 어떤 방식으로 공개할 것인가”의 이슈와 관련이 있다. 이와 관련하여서는 특히, 각 자치단체가 기존의 형식적인 공개의 틀을 벗고 정보 이용자의 수요와 편의를 최우선적으로 존중하는 실질적인 공개방식으로 전환해야 한다. 이것은 한마디로 재정정보의 전달방식을 적시에, 체계적이면서 편리하고 알기 쉽게 전달하는 ‘주민 친화적 구조

개편'을 의미한다. 이와 관련하여 재정정보의 공개시기, 공개방식(인터넷·언론매체 활용 등), 표현방법, 주민참여, 정보 활용 및 환류 등의 요소들이 전향적으로 변화되어야 한다.

7) 재정의 신뢰성 원리

재정의 신뢰성 원리는 지방재정부문에서 새롭게 고려되어야 할 원리이다. 재정신뢰성 원리는 지방재정에 관계되는 공무원의 청렴성, 정직성, 성실성과도 관련이 있으며, 또한 서로 다른 수준의 정부와 기관들 - 국가와 지방자치단체, 지방자치단체들, 자치단체와 시민단체, 집행기관과 의회 등 - 사이에 재정운영의 규칙과 규범 준수에 대한 '신의 성실 관계'가 유지되는 것을 포괄적으로 의미한다. 재정신뢰성 원리가 지방재정의 운영과정에서 보편적으로 적용될 경우 신뢰유지 장치(법규, 지침, 각종 통제·감시 장치)의 훼손을 우려하여 예방·감시·감독의 목적으로 사전·사후에 지출하는 각종 사회적 신뢰비용(trust cost)이 줄어든다(대표적인 예로 도로 상에 설치된 속도 측정기나 경찰의 음주 단속은 사회적 신뢰의 일부 훼손 가능성을 전제로 그 회복을 위해 사회가 지불하는 신뢰비용에 해당한다).

지방재정의 운영과 관련하여 앞으로 신뢰성 원리가 적용될 영역은 많을 것으로 예상되는데, 여기서는 대표적으로 재정 감사와 재정평가 부문을 지목하고자 한다. 만일 재정 감사나 재정평가에 있어서 '양호한 수준의 개선'을 보이는 지방자치단체가 지속적으로 증가하고 있다면 모든 지방자치단체를 대상으로 매년 동일한 점검을 할 필요가 없다. 그것은 국가적으로 불필요한 신뢰비용을 지불하는 결과를 초래하기 때문이다. 따라서 예컨대, 일정 기간에 걸쳐 재정 감사 과정에서 문제가 발견되지 않고 양호한 판정을 받은 자치단체나 부서에 대하여는 정기 감사를 면해주거나 몇 년 단위로 실시하는 등의 인센티브를 줄 필요가 있다. 이러한 조치가 이루어질 때 감사에 소요되는 인력과 시간 등이 국가·지방 모두에 있어서 절약되는 효과가 나타나 재정적 혜택이 발생한다.

재정신뢰성 원리는 앞으로 더 많은 연구와 실증분석을 거쳐 튼튼하게 보장되어야 할 지방재정의 운영원리이다.

IV. 종합 및 결론

본 논문은 지방재정의 운영 및 관리에 필수적으로 요구되는 주요 원리들을 재조망하고, 그것을 시대 상황의 변화에 맞게 재조정하는 한편 새로운 재정원리를 추가적으로 발굴하는데 그 목적을 두고 있다. 본 논문에서 강조하는 재정원리는 일차적으로 재정의 건전성, 효율성, 형평성, 투명성, 신뢰성, 자율성 및 책임성을 의미하며, 이차적으로는 이들과 직접적으로 연계되는 지방재정제도의 주요 운영원칙 및 핵심 내용을 포괄한다.

지방자치의 실시 이후 전개된 대부분의 지방재정제도의 변화는 대체로 중앙과 지방간의 역학관계를 상호 조정하는 과정에서 생겨났고, 그 결과 상당수의 제도 변화가 지방재정의 확충에 초점을 두는 재정의 건전성과 자율성 제고에 중점이 주어졌다. 이러한 경향은 2000년대에 진입하면서 변하였는데, 그것은 종전에 재정의 건전성과 자율성에 주어졌던 관심이 재정의 효율성, 책임성, 투명성 등으로 외연적 확장을 한 것을 의미한다.

본 논문에서는 지방재정의 미래 발전 차원에서 앞으로 유용하게 활용될 지방재정의 기본운영원리로 재정의 자율성, 건전성, 효율성, 형평성, 책임성, 투명성, 신뢰성 원리를 선정하는 한편 각 원리와 결부된 재정제도의 변화 방향에 관하여 기술하였다(앞으로는 이들 원리 가운데서도 특히, 지방재정의 책임성, 효율성, 투명성에 더 많은 강조가 주어질 것으로 보인다).

재정의 건전성과 형평성 원리는 전통적으로 강조·적용되어 왔고, 재정효율성 부분은 최근 예산회계제도의 개편과 예산비용 및 재정정보체계의 구축이 이루어지면서 향후 상당한 관심과 진전이 있을 것으로 예상된다. 최근에 와서 관심을 갖게 된 재정투명성 원리도 매우 중요한 원리로 활용될 가능성이 크고, 아직 개발되지 않은 재정신뢰성 원리도 더 많은 연구 개발을 통해 유용한 원리로 발전할 것으로 예상된다.

보다 성숙한 지방자치와 재정분권의 관점에서 보면 앞으로 가장 큰 관심이 주어질 부분은 재정책임성이다. 현행 지방재정 운영시스템에서는 주민이 방관자로서 존재하며, 그 결과 주민은 추가적 재정수요가 발생하는 어느 상황에서도 직접적인 재정적 책임을 지지 않고 있다. 이러한 현상에 대해 주민과 자치단체의 재정책임성 원리가 주도할 수 있도록 근본적 시각에서 새로운 패러다임(paradigm)을 정립해야 한다. 이를 위해서는 지방재정의 예산편성시스템과 지방세의 기능 및 역할 그리고 지방채 발행제도의 운영방식을 구조 개편해야 한다. 특히, 예산편성에서 지방세가 담당하는 기능과 역할을 전환시켜 주되, 지방세로 하여금 세입과 세출간의 조

절장치로서 기능을 하도록 만들어 주어야 한다. 아울러 지방자치단체의 과세권을 제고하고 지방세 세목을 크게 간소화시켜 주민의 주요 지방세부담이 자치단체의 공공서비스 공급(혜택)과 밀접한 관련성을 갖도록 도와주어야 한다. 마지막으로, 지방채 발행의 과정과 결과를 포괄하는 채무재정(debt financing)시스템을 지방자치단체와 지역주민이 재정적 책임을 공유하는 방식으로 전환시켜 진정한 의미에서의 재정 책임성을 고양시켜야 한다.

참고문헌

- 문병근, “지방재정의 투명성 제고방안”, 지방재정, 제2호, 2006.
- 박완규, “서울시 자치구간 지방세수입 불균형 완화에 대한 연구”, 『한국지방재정논집』, 제8권 제2호, 2003.
- 배득중, “사회투자 확대에 따른 지방재정조정제도 개선”, 「2007~2011년 국가재정 운용계획」 공개토론회 발표자료, 2007.
- 우명동, “지방재정투명성 제고를 위한 하부구조 구축방향”, 지방재정, 제2호, 2006.
- 원윤희, “지방분권화와 지방재정 및 지방세제 발전방안,” 한국지방재정학회, 2003년도 춘계정기세미나 발표논문, 2003.
- _____, “서울시와 자치구간 세목교환: 쟁점분석”, mimeo, 2006.
- 윤영진, “지방정부 예산구조 하에서의 사회복지 재정범위에 관한 논고”, 한국지방재정논집, 제11권 제1호, 2006.
- 이상용·이효, “고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안”, 한국지방재정논집, 제1호, 2007.
- 이재원, “지방재정 분권 vs. 책임성, 어떻게 접근할 것인가? - 국가균형발전특별회계를 중심으로”, 「2007~2011년 국가재정운용계획」 공개토론회 발표자료, 2007.
- 이재은, “3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제”, 2004년도 춘계학술대회 발표 논문, 한국지방재정학회, 2004.
- 임성일, “지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구 - 일반시를 중심으로”, 재정논집, 제13집 제2호, 1999.
- _____, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구축”, 한국지방재정논집, 제8권 제2호, 2003.
- _____, “재정분권의 진행 상태에 관한 분석과 향후과제 - 보조금제도 주도형 재정분권으로부터의 전환”, 한국재정학회 추계학술대회 발표 논문, 2005.
- _____, “재정투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안”, 한국지방재정학회·지방재정공제회 하계세미나 발표 논문, 2006.
- _____, “서울시 자치구간의 재정불균형 실태와 해소에 관한 접근 - 최근 제시된 재산세 공동세원화 이슈를 중심으로”, 정책&지식 포럼 발표 논문, 서울대 행정대학원, 2007.
- 최병호, “서울시 자치구간 재산세 공동과세제도 추진방안의 기대효과, 문제점과 대안 모색” 강남북 균형발전을 위한 재정격차 완화방안에 관한 토론회, 한국

- 재정학회 주최 발표 논문, 2007. 3.
- 기획예산처, 예산개요; 예산개요 참고자료, 각 년도.
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2007 및 각 년도.
- _____, 지방세정연감, 2006.
- _____, 지방재정연감, 각 년도.
- Alt, James E., David Dreyer Lassen and Shanna Rose, “The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States,” IMF, 2005.
- Bahl, Roy, “Implementation Rules for Fiscal Decentralization,” Working Paper 99-1, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, 1999.
- Bird, R. M. and M. Smart, “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries,” *World Development*, Vol. 30, No. 6, 2002.
- Break, G., *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institution, 1980.
- Buchanan, J. M., “Public Finance and Public Choice,” In *Readings in State & Local Public Finance*(edited by Dick Netzer and Matthew P. Drennan), Blackwell, 1997.
- CIPFA, *CIPFA Prudential Code*, 2004.
- Coulter, Philip B., *Measuring Inequality*, Westview Press, 1989.
- Dana Weist, “Decentralization and Public Expenditure Analysis and Management,” PRMPS, 2002(dwesit@worldbank.org).
- Hameed, F., “Fiscal Transparency and Economic Outcomes,” IMF Working Paper, WP/05/225, 2005.
- ICMA, *Management Policies in Local Government Finance*, 4th ed., 1996.
- IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, 2001.
- _____, “Draft Guide on Resource Revenue Transparency,” 2004.
- _____, *Government Finance Statistics*, 2005.
- Industry Commission, *Performance Measures for Councils - Improving Local Government Performance Indicators*, 1997, Commonwealth of Australia.

- Kopits, G. and J. Craig, "Transparency in Government Operation," IMF Occasional Paper, No. 158, 1998.
- OECD, "OECD Best Practices for Budget Transparency," 2001.
- OECD, *Korea Report*, 2003.
- Oats, W. E., "An Economic Approach to Federalism," In *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- _____, "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal* XLVI, 237-243, 1993.
- Schneider, Martin, "Local Fiscal Equalization Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria," *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 1, 2002.
- Tanzi, V., "Corruption Around the World," IMF Staff Papers, Vol. 45, 1998.
- Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956.

<부록>

<표 1> 참여정부의 재정분권 로드맵

4대 과제	현황 및 문제점	개선방향
1. 지방재정력 확충 및 불균형 완화	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정의 영세성 및 구조적 취약 · 지방교부세의 기본재정수요 충족율이 76.4%에 불과 - 자치단체간 재정력 격차심화 · 세원불균형으로 재정규모 격차 심각 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정기반의 확충 · 지방교부세 법정율 인상 · 국세의 지방세 이양 - 지역간 재정격차 완화 · 지방교부세 산정방식 개선 · 지방양여금제도의 개선 · 자치구 재원조정제도 개선
2. 지방세정제도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 탄력세율 활용 미흡 - 자치단체의 자구노력 부족 · 과표현실화, 체납세 징수노력 등 - 법 및 제도에 의한 세수잠식 · 지방세 비과세·감면 종류와 규모 과다 · 비과세, 감면세액이 지방세수의 10% 상회 	<ul style="list-style-type: none"> - 과세 자주권의 확대 · 지역개발세 과세대상 확대 · 탄력세율 적용 활성화 - 자치단체의 자구노력 강화 · 재산세·종토세의 과표현실화 · 체납세의 징수강화 - 비과세·감면제도의 개선
3. 지방재정의 자율성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 비효율적인 국고보조금 운영 - 지방예산 편성 및 운영에 대한 과도한 관여 · 지방예산편성지침 문제 · 기채승인권 문제 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금 제도의 개선 · 보조금사업의 정비 및 자주재원화 · 포괄보조금제 운영 - 재정운영의 자율성 확보 · 지방예산편성지침 폐지 · 지방채 개별승인제도 폐지
4. 지방재정운영의 투명성·건전성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정의 책임성 부족 · 재정운영, 재정성과에 대한 사후관리 시스템 미흡 · 사후통제장치 미흡에 따른 재정운영의 투명성 저하 - 건전재정 운영을 위한 유인체계 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정분석 및 진단제도의 강화 - 투명한 재정운영성 확보 · 복식부기제도의 도입 · 재정출납관 독립성 강화 · 지방채 발행시 신용평가제 도입 검토 - 합리적 유인체계 마련 · 지방교부세 인센티브 확대

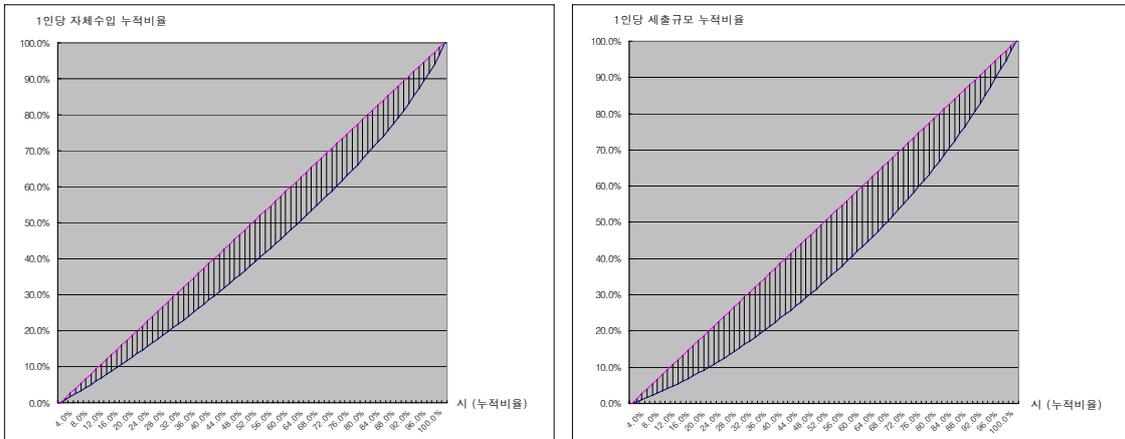
자료: 정부혁신지방분권위원회, 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」(2003. 7. 4).

<표 2> 재정 투명성 관련 보고(서) 유형 및 단기 실행 가능성

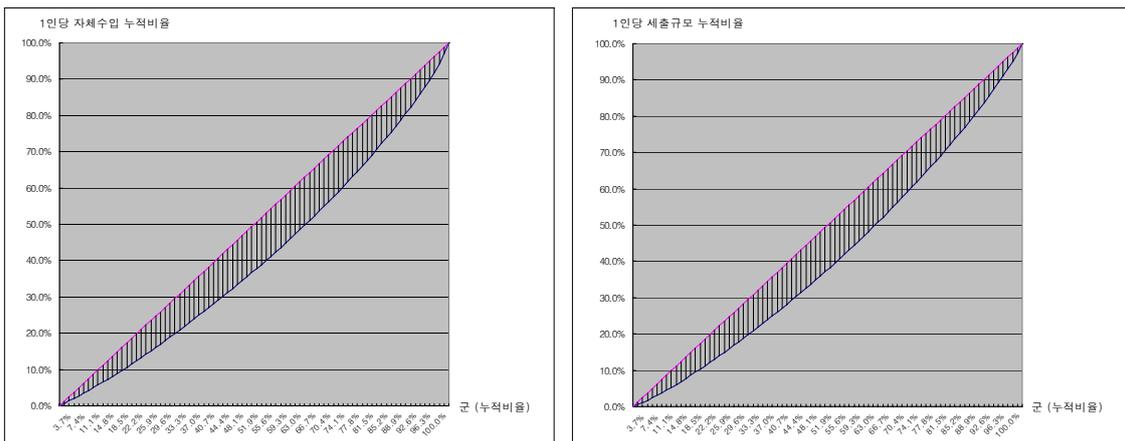
보고 성격	보고서 및 핵심 보고(공개) 요소	단기 실행 가능성	비 고
** 예산 및 결산	예산계획보고서 예산보고서 추경예산보고서 반기(월간/분기) 재정보고서 결산보고서 · 예산결산 · 재무결산 예산·결산 차이 보고서 선거전 보고서 증장기 재정보고서	△ ○ ○ △ ○ ○ × ○ △ ×	· 단기적으로 가능하나 충실성을 위한 준비기간 요 · 현행 체제 내실화 · 홈페이지 간이보고부터 시행 · 재정정보시스템 구축 후 가능(단, 간이보고는 시행) · 국제표준(IMF GFS 등)에 입각한 총계정보 산출 · 내용, 체제, 공개방식의 내실화(* 현행 체제 보강) · 복식부기회계제도 정착 이후 가능 · 단기적으로 큰 어려움 없음 · 지방단위에서는 다소 부적합(광역단체 중심 실시) · 단기적으로 중기재정계획 내실화 모색이 어려움
재무 결산 (자산, 부채 등)	자산현황 및 변동 · 주민편의시설 · 채권 현황 부채현황 및 변동 · 우발채무 지방공무원 연금 성과정보	× × × △ × × ×	· 발생주의 복식부기회계제도 도입 후 가능 · 현금주의 회계 채무만 보고 가능 · 초보적 단계에서 시산 및 내부 활용 · 복식부기회계제도, 예산원가(budget-costing), 성과관리체계 구축 후 가능
** 재정 지출 성과	주요 재정지출사업 타당성 주요 재정지출사업 성과보고 주민관심·공약사업 진행보고 주민의 재정부담 변동 조세지출	○ × ○ ○ △	· 재정투융자심사 정보 등 공개 · 예산회계제도 개편, 원가산정; 단, 초보적 접근시도 · 지방의 체계적인 노력으로 충분히 가능 · 예산계획·편성 단계에서 합리적 가정과 예측 · 지방통제 외적요인으로 정교한 정보는 중장기적으로 가능
예측 및 위험성	재정·경제 예측 및 가정 · 단기 · 증장기 · 년도중 수정전망 과거전망치 오차분석 지방세수 예측 재정사업의 위험성·불확실성 재정의 지속가능성	△ △ △ △ △ △ ○ ×	· 표준예측시스템 구축, 예산개요 등에 정보 수록 · 지방자치단체의 예측기법, 체계수립의 어려움 · 지방자치단체의 예측기법, 체계수립의 어려움 · 지방자치단체의 예측기법, 체계수립의 어려움 · 지방의 관련기법 함양 및 보강 요 · 표준예측시스템에 지역실정 반영 · 지방단위에서 면밀한 검토 후 외부 공표 가능 · 재정범위, 관련통계 정비, 계량화 모형 구축 요; 지방단위에서 다소 불필요
** 재정 분석 평가 및 감사	재정분석 및 평가보고 · 중앙정부 등 제3기관 · 자체분석 · 경향치, 예측치 비교 정보 주요 회계감사 결과 재정 부정·비리 등 보고	○ ○ △ △ ○ △	· 현행 지방재정분석제도 등 활용 · 지역전문가, 공무원에 의한 자체모형 개발, 적용 · 예·결산서에 경향분석 정보 포함 · 감사원, 상위정부 감사 등 반영 · 관련사항의 체계화 및 공개방식 등 숙고
기타	내부통제장치 민감도 분석 재정정보의 완전성(질·량) 능동적 주민참여	△ △ △ △	· 제도적 장치 구축 시간 요 · 관련 기법 등 함양 요 · 내외부 점검장치, 시민통제 등 기간 소요 · 일정기간 소요

주: ○, △, × 표시는 제시된 재정 투명성 요인이 단기에 '충분히 실천 가능함', '어느 정도 실천 가능함', '실천이 어려움'을 각각 의미함; ** 표시는 별도의 재정보고서가 필요한 것을 의미함; 임성일의 논문(2006)에서 인용한 것임

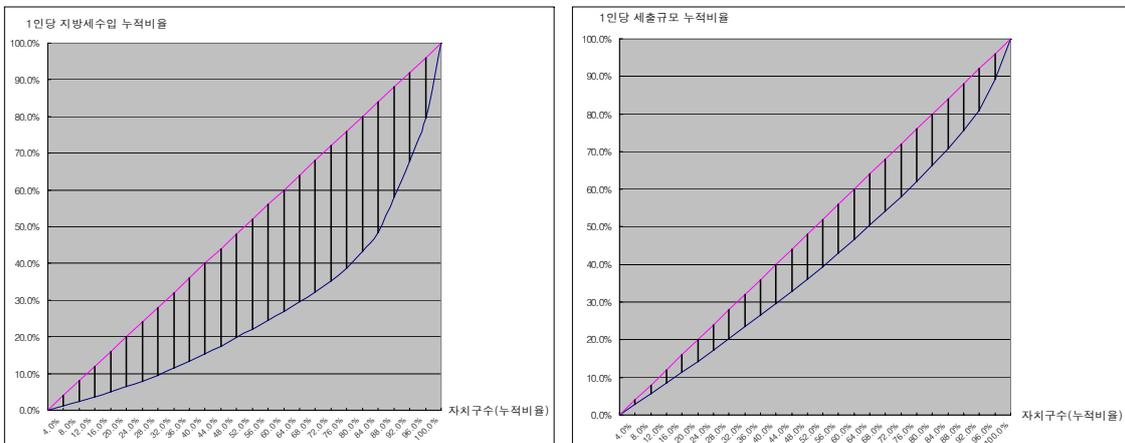
<그림 1> 전국의 시 자체수입·세출규모의 누적비율(1인당 기준)



<그림 2> 전국의 군 자체수입·세출규모의 누적비율(1인당 기준)

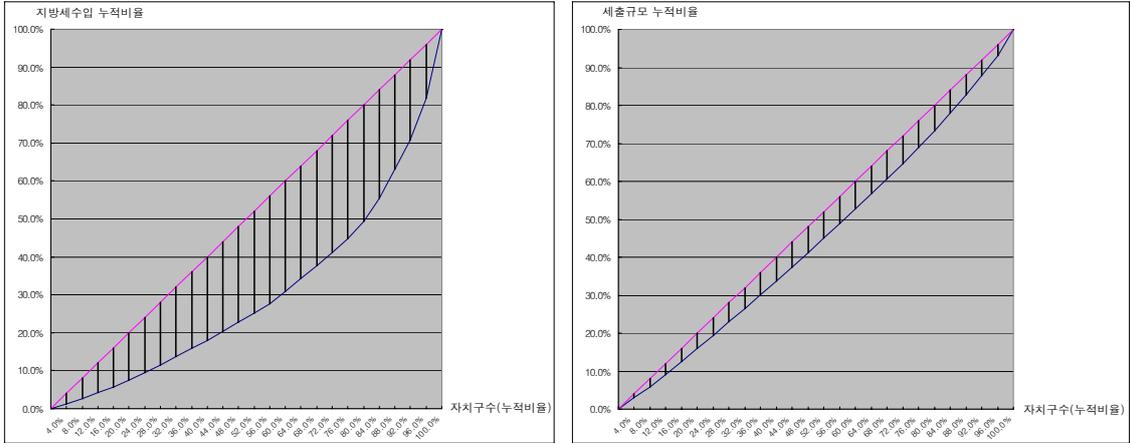


<그림 3> 서울시 자치구의 지방세수입·세출규모의 누적비율(1인당 기준)



주: 임성일(2007)에서 인용

<그림 4> 서울시 자치구의 지방세수입·세출규모의 누적비율(총액 기준)



주: 임성일(2007)에서 인용