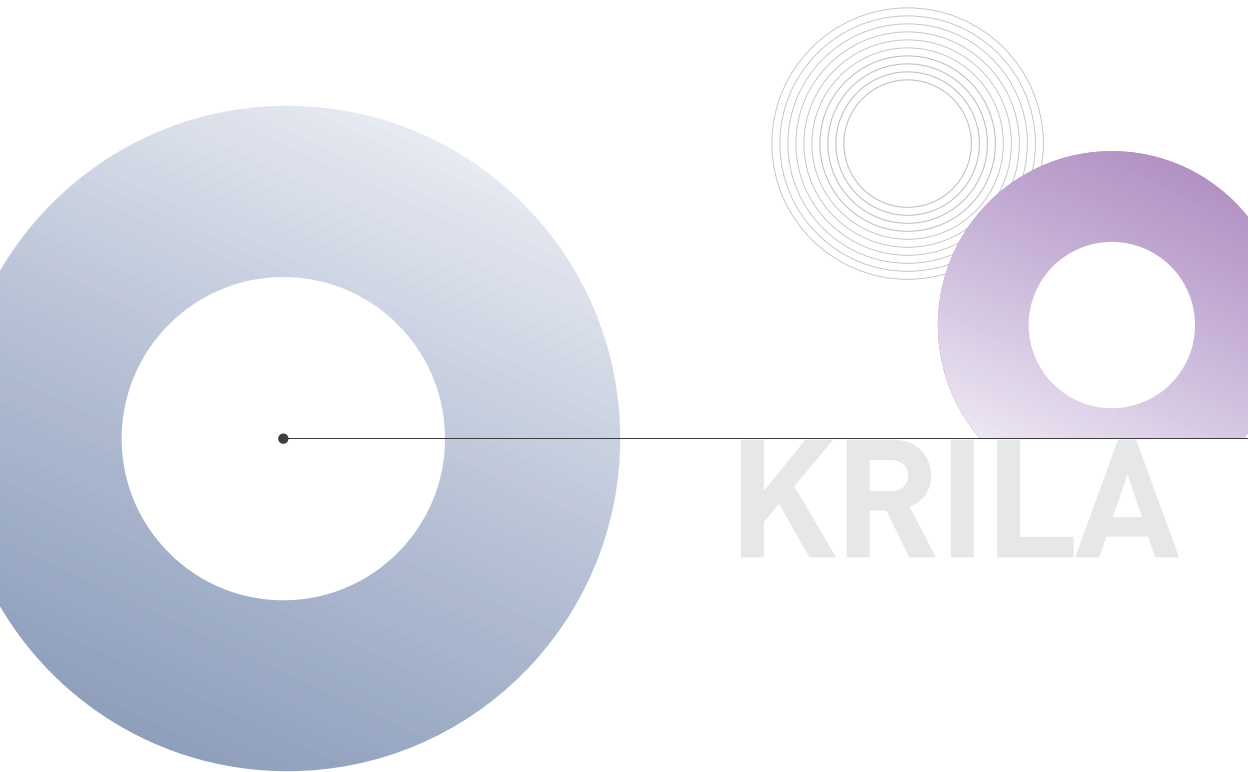


재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안

홍근석·김성찬



연구진

홍 근 석 (수석연구원)

김 성 찬 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안

발 행 일 : 2018년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-457-9

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

지금까지 우리나라의 지방재정은 중앙정부의 이전재원 중심으로 운영되어 왔으며, 이로 인해 지방자치단체의 재정자율성은 매우 낮은 수준이었다. 이로 인해 지금까지 재정분권에 관한 논의의 대부분은 지방자치단체의 재원확충을 통한 지방자치단체의 재정자율성을 증가시키는데 초점이 맞춰져 왔다. 이러한 배경 하에 정부는 연방제수준에 준하는 재정분권 확대를 통해 지방자치단체의 재정자율성을 개선하기 위한 계획을 제시하였다.

그러나 재정분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성 간의 조화가 필요하다. 지방자치단체의 재정자율성만을 강조할 경우에는 비효율적인 자원배분이 발생할 수 있고, 재정책임성만을 강조할 경우에는 통제 중심의 형식적 재정분권이 이루어질 가능성이 있다. 따라서 지방자치단체의 재정자율성 확대를 위한 노력과 함께 지방자치단체의 재정책임성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 지방자치단체의 재정책임성을 2가지 측면으로 구분하여 살펴보았다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체 간 관계의 측면과 지방정부와 지역주민 간 관계의 측면에서 지방자치단체의 재정책임성 제고를 위한 다양한 방안을 모색하였다. 특히 다양한 국가의 재정책임성 사례에 대한 검토를 통해 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위한 방안을 제시하였다.

아무쪼록 이 연구가 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위한 정책방안으로 활용되기를 바란다. 끝으로 이 연구를 수행한 홍근석 박사와 김성찬 박사의 노고에 감사드리며, 연구수행 과정에서 유익한 자문을 해주신 학계 및 지방자치단체의 담당자 여러분께 감사를 표한다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤 태 범**

요약

최근 정부는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 재정분권 확대를 추진하고 있으며, 특히 중앙과 지방의 세입구조 개선을 통해 지방자치단체의 재정자율성을 획기적으로 개선하는데 초점을 맞추고 있다. 그러나 재정분권 확대를 통한 지방자치단체의 재정자율성 제고는 지방자치단체의 재정책임성 약화를 초래할 가능성이 있다. 따라서 재정분권 확대를 통해 지방재정의 자율성을 강화하는 동시에 지방자치단체의 재정책임성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다. 이 연구는 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 모색하는 것을 목적으로 하였으며, 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 재정분권의 개념과 관련하여 이 연구는 지리적 분산에 의한 형식적 재정분권과 권한이양에 의한 실질적 재정분권을 구분하였다. 그리고 궁극적인 측면에서 중앙정부에서 지방자치단체로 이양된 재정적 권한과 책임은 지역주민에 귀속되어야 한다는 점을 제시하였다.

둘째, 이 연구는 지방자치단체의 공공서비스 공급과 관련된 행위자들 간의 관계를 중심으로 재정책임성의 개념을 파악하였다. 즉, 정보와 자원의 흐름을 중심으로 지방자치단체의 재정책임성 대상을 파악하였으며, 특히 지역주민과 중앙정부와의 관계에 초점을 맞추고 재정책임성의 개념을 검토하였다. 연방제 수준의 재정분권을 성공적으로 추진하기 위해서는 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성(시민사회 책임성, 재정 설명책임성, 민주적 책임성, 지방의회와 지역주민을 향한 아랫방향 책임성 등)이 보다 강화되어야 한다는 점을 제시하였다.

셋째, 주요 국가들의 재정책임성 관련 제도에 대한 검토를 통해 지방자치단체의 재정책임성 제고방안에 관한 시사점을 도출하였다. ① 미국(세입·세출제한제도, 균형예산제약, 불황대비기금, 시민 주도 성과평가제도), ② 일본(재정조정기금, 건전 재정에 관한 조례, 외부감사제도), ③ 프랑스(재정책임성 관련 법령 정비, 지역회계원, 지방재정 및 공공관리 읍저버), ④ 독일(재정준칙, 주민참여예산제도), ⑤ 스위스(재정주민투표, 주민총회), ⑥ 영국(지방정부 성과평가제도, 지방채 자율발행제도) 등의 재정책임성 사례를 검토하였다.

넷째, 기존 정부 간 관계 측면의 재정책임성에서 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성으로의 변화가 필요하며, 이를 위해 ① 추진주체, ② 운영방식, ③ 정보공유, ④ 평가기준의 4가지 측면에서 변화가 필요하다는 점을 제시하였다. 즉, 지역주민과의 관계 측면에서 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위해서는 ① 추진주체 측면에서의 변화(중앙정부 중심에서 지역주민과 지역사회 중심으로), ② 운영방식 측면에서의 변화(사전통제 중심에서 사후관리 중심으로), ③ 정보공유 측면에서의 변화(공급자 중심의 정보공개 및 공유방식에서 수요자 중심의 정보공개 및 공유방식으로), ④ 평가기준 측면에서의 변화(투입 중심에서 성과 중심 평가로)가 필요하다는 점을 제시하였다.

다섯째, 지방자치단체의 재정책임성 제고방안 역시 정부 간 관계 측면과 지역주민과의 관계 측면으로 구분하여 제시하였다. 먼저 정부 간 관계 측면의 재정책임성 제고 방안으로는 ① 재정준칙 도입, ② 재정안정화기금 확대, ③ 재정건전화조례 제정, ④ 지방채 자율발행제도 도입을 제시하였다. 그리고 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성 제고 방안으로는 ① 주민참여 확대를 위한 법령 정비, ② 주민참여 확대, ③ 외부감사제도 도입, ④ 지역주민 참여형 성과관리제도 도입, ⑤ 수요자 중심 지방재정공시제도 운영을 제시하였다.

마지막으로 지방자치단체의 재정책임성 제고를 위한 9가지 방안들을 책임성 유형, 추진주체, 책임성 유형, 주요 내용, 유사 사례, 추진시기, 신규 도입 여부 등에 따라 분류하여 제시하였다.

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구 범위 및 방법	7
1. 연구 범위	7
2. 연구 방법	8
제2장 지방자치단체 재정책임성에 관한 이론적 논의	9
제1절 재정분권 및 재정책임성의 의의	11
1. 재정분권의 의의	11
2. 재정책임성의 의의	15
3. 재정분권과 재정책임성 간의 관계	27
제2절 재정분권 추진 성과 및 재정책임성 관련 제도	34
1. 역대 정부의 재정분권 성과 및 재정책임성 제고 노력	34
2. 문재인정부의 재정책임성 관련 정책	41
3. 지방자치단체 재정책임성 관련 주요 제도	46
제3절 지방자치단체 재정책임성 관련 선행연구 검토	51
1. 재정책임성 개념 및 측정방식에 관한 연구	51
2. 재정책임성 제고방안에 관한 연구	53
제3장 지방자치단체 재정책임성 현황 및 사례분석	59
제1절 지방자치단체 재정책임성 현황 및 국제비교	61
1. 우리나라 지방자치단체의 재정책임성 현황	61
2. OECD 국가의 재정책임성 현황	74

목 차

제2절 주요 국가의 재정책임성 사례	94
1. 미국	94
2. 일본	107
3. 프랑스	118
4. 독일	123
5. 스위스	129
6. 영국	132
제3절 시사점	135
1. 정부 간 관계 측면의 시사점	135
2. 지역주민과의 관계 측면의 시사점	137
제4장 지방자치단체 재정책임성 제고방안	141
제1절 기본방향	143
제2절 추진과제	146
1. 정부 간 관계 측면의 재정책임성 제고방안	146
2. 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성 제고방안	157
제5장 요약 및 제언	165
제1절 연구결과 요약	167
제2절 정책 제언	170
【참고문헌】	173
【Abstract】	181

〈표 2-1〉 Cendon의 책임성 유형	17
〈표 2-2〉 재정책임성 개념에 관한 주요 논의	26
〈표 2-3〉 재정분권의 성과와 한계	38
〈표 2-4〉 지방재정의 책임성 강화 방안(행정자치부, 2003)	41
〈표 2-5〉 국가비전·5대 국정목표·20대 국정전략	42
〈표 2-6〉 자치분권 종합계획(안)의 주요 내용	44
〈표 2-7〉 헌법 개정안의 주요 내용	45
〈표 2-8〉 지방자치단체 재정책임성의 개념 및 측정방식에 관한 연구	52
〈표 2-9〉 지방자치단체 재정책임성 제고방안에 관한 연구	56
〈표 3-1〉 지방자치단체의 재원별 예산 규모(당초예산 기준)	62
〈표 3-2〉 국세 대 지방세 비율	62
〈표 3-3〉 지방자치단체의 재정자립도 현황(당초예산 기준)	63
〈표 3-4〉 지방자치단체의 재정자주도 현황(당초예산 기준)	64
〈표 3-5〉 지방자치단체의 예산대비채무비율 현황(결산 기준)	65
〈표 3-6〉 지방자치단체의 사회복지비 비율 현황(결산 기준)	66
〈표 3-7〉 지방자치단체의 행사축제경비 현황(결산 기준)	67
〈표 3-8〉 지방자치단체의 결산상잉여금 현황(결산 기준)	68
〈표 3-9〉 재정건전성 분야의 주요 현황	70
〈표 3-10〉 재정효율성 분야(세입관리)의 주요 현황	70
〈표 3-11〉 재정효율성 분야(세출관리)의 주요 현황	71
〈표 3-12〉 참고지표의 주요 현황	74
〈표 3-13〉 GDP 대비 지방정부 수입 비중	75
〈표 3-14〉 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중	76
〈표 3-15〉 GDP 대비 지방세수입 비중	78
〈표 3-16〉 일반정부 조세수입 대비 지방세수입 비중	79
〈표 3-17〉 GDP 대비 지방정부 이전수입 비중	80
〈표 3-18〉 일반정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중	81

표 목 차

〈표 3-19〉 GDP 대비 지방세외수입 비중	82
〈표 3-20〉 일반정부 수입 대비 지방세외수입 비중	84
〈표 3-21〉 지방정부 수입 대비 지방세외수입 비중	85
〈표 3-22〉 지방정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중	86
〈표 3-23〉 GDP 대비 지방정부 지출 비중	87
〈표 3-24〉 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중	88
〈표 3-25〉 GDP 대비 지방정부 수입-지출 비중 차이	90
〈표 3-26〉 일반정부 대비 지방정부 수입-지출 비중 차이	91
〈표 3-27〉 GDP 대비 지방정부 부채 비중	92
〈표 3-28〉 세입세출제한제도의 주요 내용	96
〈표 3-29〉 미국 주정부의 균형예산제약 규정	99
〈표 3-30〉 미국 주정부의 불황대비기금 명칭 및 재원 유형	102
〈표 3-31〉 미국 주정부의 불황대비기금 상환 규정	104
〈표 3-32〉 미국 주정부의 불황대비기금 적립 상한선	105
〈표 3-33〉 일본 재정조정기금 추이	108
〈표 3-34〉 일본 지방자치단체 유형별 재정조정기금 추이	109
〈표 3-35〉 일본 광역자치단체별 재정조정기금 추이	110
〈표 3-36〉 일본 도쿄도의 재정조정기금 적립 기준	112
〈표 3-37〉 일본의 지방자치단체 재정건전화 관련 법률	113
〈표 3-38〉 일본 타지미시의 재정판단지표	115
〈표 3-39〉 타지미시의 재정향상목표 및 재정건전기준	116
〈표 3-40〉 일본 지방자치단체 감사위원의 감사범위	117
〈표 3-41〉 프랑스 지방분권 개혁의 주요 내용	120
〈표 3-42〉 독일 재정준칙의 주요 내용	125
〈표 3-43〉 2017년 슈투트가르트시 의회의 주민참여예산안 처리 현황	126
〈표 3-44〉 슈투트가르트시의 지역별 주민참여예산제도 참여자 수	126
〈표 3-45〉 슈투트가르트시의 분야별 주민제안 현황(2017년 기준)	128

〈표 3-46〉 스위스 주정부의 재정주민투표 관련 내용(2010년 기준)	129
〈표 3-47〉 시르나흐 주민총회의 의결·승인권 및 알권리의 대상(기본조례 제11조)	131
〈표 3-48〉 레겐스베르그의 주민총회 사례 : 2016년 예산안 및 징수세율안 조정	132
〈표 4-1〉 재정준칙의 유형 및 법적 근거	148
〈표 4-2〉 재정준칙 관련 독립기관 설치	148
〈표 4-3〉 재정안정화기금 관련 조례 제정 현황	149
〈표 4-4〉 재정위기단체 및 재정주의단체 지정 요건	154
〈표 5-1〉 지방자치단체 재정책임성 제고방안	171

그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계	8
〈그림 2-1〉 지방정부 재정책임성 관련 주요 이해관계자	22
〈그림 3-1〉 미국 주별 세입지출제한제도(TEL) 도입 현황	96
〈그림 3-2〉 타지미시 조례 및 지방재정건전화법의 재정상황별 조치	116
〈그림 4-1〉 재정분권 추진에 따른 자율성과 책임성의 변화	143
〈그림 4-2〉 지방자치단체 재정책임성 제고를 위한 기본방향	145
〈그림 4-3〉 타지미시 조례와 지방재정건전화법의 재정판단지표	155



제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 범위 및 방법



서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

최근 정부는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 재정분권 확대를 추진하고 있으며, ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 100대 국정과제 중 하나로 제시하였다. 이를 위해 지방자치단체의 세입구조 개선, 지역 간 재정격차 완화, 지방재정의 건전성 강화, 주민참여예산제도 확대 등을 추진할 계획이다. 특히 중앙과 지방의 세입구조 개선을 통해 지방자치단체의 재정자율성을 획기적으로 개선하는데 초점을 맞추고 있다. 보다 구체적으로 현재 8:2 수준의 국세-지방세 비율을 장기적으로 6:4 수준까지 개선하는 것을 핵심 목표로 설정하고 있다. 이를 위해 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴 등을 추진할 계획이다.

그러나 세입분권 확대를 통한 지방자치단체의 재정자율성 제고는 지방자치단체의 재정 책임성 약화를 초래할 가능성이 있다. 일부 학자들은 세입분권 확대가 지방재정 운영의 책임성을 약화시키는 문제를 야기할 수 있다는 주장하고 있다(배인명, 2017). 특히 우리나라와 같이 이전재원 중심으로 지방재정이 운영되어 온 경우 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 어렵다. 중앙정부 이전재원에 대한 의존도가 높을 경우 지방의 의사결정자와 지역 주민들은 자신들의 재원을 비효율적으로 사용하는 행태를 나타내기 쉽다(Rodden, 2003; 김대영, 2010; 홍근석이용모, 2014). 따라서 재정책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 노력이 필요하다.

지금까지 논의를 고려할 때, 세입분권 확대에 따라 지방자치단체의 재정자율성이 증가할 경우, 이에 상응하는 수준의 재정책임성 제고가 이루어질 필요성이 있다. 재정분권이 지방자치단체의 재정자율성만 증가시키는 방향으로 추진될 경우 지역엘리트에 대한 포획

및 부정부패 등으로 인해 자원배분의 비효율이 발생할 수 있다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성을 동시에 제고하기 위한 노력이 필요하다. 결론적으로 재정분권 확대를 통해 지방재정의 자율성을 강화하는 동시에 지방자치단체의 재정책임성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다.

이 연구는 지방자치단체의 재정책임성 개념을 지방자치단체의 공공서비스 공급과 관련된 다양한 행위자들과의 관계를 중심으로 파악하고 있다. 즉, “지방정부가 누구에 대해서 재정적인 책임을 져야 하는가?”에 대한 검토를 통해 지방정부의 재정책임성 제고방안을 도출하고자 한다. Schroeder(2004)는 지방정부의 재정책임성과 관련된 주요 이해관계자를 ① 지역주민, ② 지방정부, ③ 지방공무원, ④ 중앙정부 등 4개의 집단으로 구분하여 설명하였다. 이 연구는 Schroeder(2004)의 구분을 참고하여 지방자치단체의 재정책임성을 지역주민과 지방정부 간의 관계와 중앙정부와 지방정부 간의 관계로 구분하여 살펴보았다.

재정분권에 따른 지방자치단체의 재정책임성 문제는 지방자치단체의 의사결정자들이 비합리적이고 부적절한 선택을 할 수 있다는 가정에 기초하고 있다. 즉, 지방자치단체장과 지방의원 등과 같은 지방자치단체의 주요 의사결정자들은 지역주민의 이익보다는 자신의 이익을 극대화하기 위한 선택을 할 수 있기 때문에, 사회 전체의 후생을 극대화하기 위해서는 지방자치단체 의사결정자들의 책임성을 확보하기 위한 메커니즘이 요구된다. 재정분권에 관한 이론적 연구들은 지역주민과 지방정부 간의 재정책임성은 지방정부 간 이동성(mobility)과 선거(elections)라는 2가지 메커니즘을 통해 확보될 수 있다고 설명한다. 즉, 지방정부 의사결정과정에 대한 지역주민의 참여와 의사표현 메커니즘은 지방정부로 하여금 재정책임성을 제고하도록 압력을 가하는 수단이 된다. 또한 중앙정부와 지방정부 간의 재정책임성은 중앙정부로부터의 이전재원과 재정 관련 정보의 흐름이라는 측면에서 파악될 수 있다고 주장한다. 즉, 지방정부는 중앙정부에 의해 제정된 헌법이나 법률을 준수해야 하는 책임성을 요구받으며, 특히 지방정부는 중앙정부의 이전재원을 효율적으로 지출하고 중앙정부에 의해 채택된 규제를 따르는 책임성을 가져야 한다.

그러나 재정분권에 관한 이론적 연구들은 지방자치단체의 재정책임성에 관한 규범적 논의를 제시하는 수준에 그치고 있다는 한계를 가지고 있다. 따라서 지방자치단체의 재정책

임성이 어떠한 수단 또는 방식으로 확보될 수 있는지에 대한 실제적인 검토가 이루어질 필요성이 있다. 이러한 측면에서 이 연구는 주요 국가들의 지방정부 재정책임성 관련 제도에 대한 검토를 통해 우리나라 지방자치단체의 재정책임성 제고방안에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

2. 연구 목적

우리나라의 지방재정은 지방교부세와 국고보조금 등의 이전재원 중심으로 운영되어 왔으며, 이로 인해 지방자치단체의 재정자율성은 매우 제한적인 수준이었다. 따라서 지금까지 재정분권에 관한 대부분의 논의는 지방자치단체의 부족한 재원을 확충하기 위한 방안을 마련하는데 초점이 맞춰져 있다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위한 방안에 관한 논의는 상대적으로 부족한 것으로 판단할 수 있다. 그러나 최근 정부는 국세 대비 지방세 비중을 40%까지 증가시키는 강력한 재정분권을 추진하고 있으며, 이에 따라 지방재정의 자율성은 크게 증가할 것으로 예상된다. 즉, 연방제수준에 준하는 세입분권 확대를 통해 지방자치단체의 재정자율성은 과거보다 크게 증가할 것이다.

그러나 재정분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성 간의 조화가 필요하다. Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010)은 재정분권의 성공적인 추진을 위해서는 재정자율성과 재정책임성 간의 조화가 필요하다고 주장하였다. 재정자율성만을 강조할 경우에는 비효율적인 자원배분이 발생할 수 있고, 재정책임성만을 강조할 경우에는 형식적인 재정분권이 추진될 가능성이 있다. 재정분권 확대를 통해 효율적 자원배분이나 지역 간 격차 완화 등과 같은 긍정적 효과를 얻기 위해서는 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다. 이 연구에서는 정부에서 추진하고 있는 세입분권 확대를 뒷받침하기 위해 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 도출하고자 한다.

한편 재정분권의 효과는 개별 국가와 지방정부의 특성에 따라 다양하게 나타나는 경향이 있다. 이론적인 측면에서 볼 때, 재정분권의 확대는 지방자치단체의 재정자율성을 제고하고 주민의 선호를 반영한 정책결정을 가능하게 하는 긍정적 효과를 야기한다. 그러나

다수의 개발도상국 사례에서 나타나는 것처럼 재정분권 확대를 통해 지방정부의 자체재원이 증가하더라도 지방정부 역량 부족이나 도덕적 해이로 인해 비효율적인 지출이 발생할 수 있다. 이로 인해 모든 상황에 적합한 최선의 대안(one best way)을 도출하는 것은 현실적으로 어려운 실정이다. 이 연구에서는 선행연구와 외국 사례에서 제시된 재정책임성 제고방안에 대한 학계 전문가 및 담당공무원의 의견을 반영하여 우리나라 지방재정 현실에 부합하는 정책대안을 도출하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

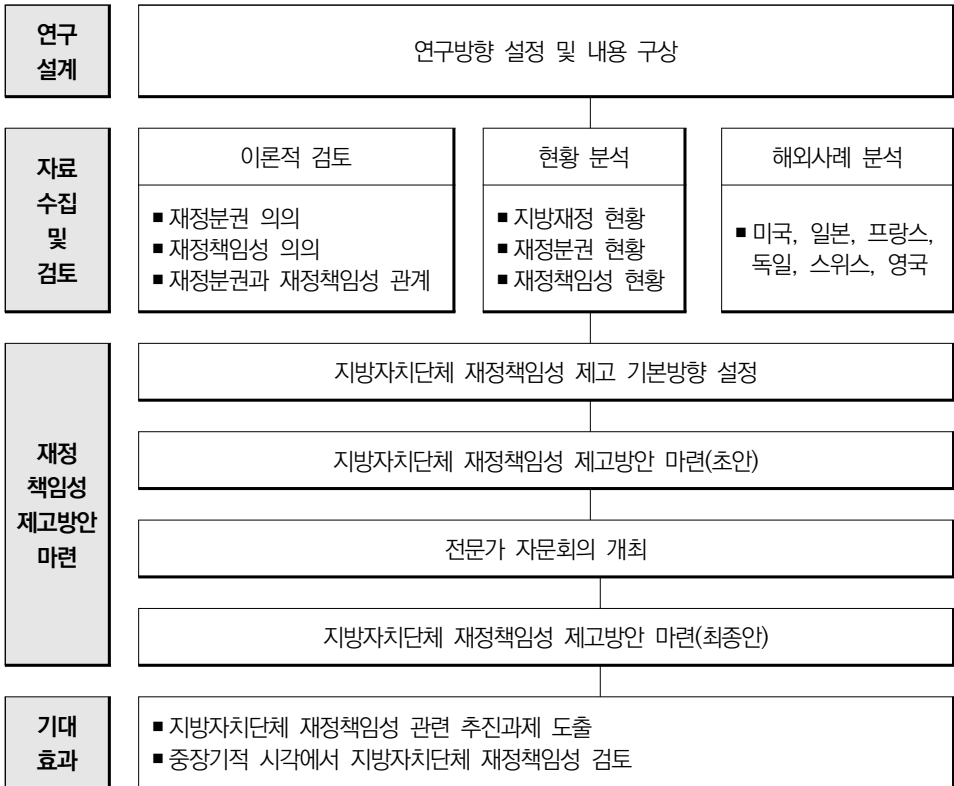
시간적 범위 측면에서 이 연구는 2018년도를 기준연도로 설정하고, 중장기적인 관점에서 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 모색하고자 한다. 즉, 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 현행 제도의 소폭 개선을 통해 추진할 수 있는 단기적 방안과 새로운 제도의 도입을 통해 추진해야 하는 중장기적 방안으로 구분하여 제시하고자 한다. 그리고 공간적 범위와 관련하여 우리나라의 243개 전체 지방자치단체를 대상으로 재정책임성 제고방안을 모색하며, 현황분석 및 사례분석을 수행함에 있어서 OECD 국가의 재정분권 및 재정책임성에 대해서도 간략하게 살펴보고자 한다.

내용적 범위와 관련하여 제2장에서는 재정분권 및 지방자치단체 재정책임성에 관한 이론적 논의를 수행하고, 재정분권과 재정책임성 간의 관계를 간략하게 살펴보고자 한다. 재정분권의 개념은 지리적 분산이나 중앙정부 이전수입 중심의 형식적 재정분권과 권한이양이나 지방자치단체 자체수입 중심의 실질적 재정분권으로 구분하여 제시하고자 한다. 그리고 재정책임성의 개념은 정부 간 관계 측면의 재정책임성(공공부문 책임성, 건전재정 책임성, 전문적 책임성, 중앙정부를 향한 윗방향 책임성 등)과 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성(시민사회 책임성, 재정 설명책임성, 민주적 책임성, 지방의회와 지역주민을 향한 아랫방향 책임성 등)으로 구분하여 연구를 진행하고자 한다. 다음으로 역대 정부의 재정분권 및 재정책임성 관련 제도들을 검토하고, 문재인정부의 재정분권 정책을 지방자치단체의 재정책임성 측면에서 파악해보고자 한다. 그리고 지방자치단체의 재정책임성 제고방안에 관한 선행연구 검토를 통해 이 연구의 이론적·정책적 함의를 도출하고자 한다. 제3장에서는 우리나라의 지방재정 현황분석, 재정분석 결과를 활용한 지방자치단체 재정책임성 현황분석, OECD 국가의 데이터를 활용한 국제비교 등을 실시하고자 한다. 그리고 미국, 일본, 프랑스, 독일, 스위스, 영국의 재정책임성 관련 제도에 대한 사례분석을 통해 우리나라 지방자치단체에 대한 시사점을 찾고자 하였다. 제4장에서는 지방자치단체 재정책임성 제고를 위한 기본방향과 주요 추진과제를 도출하고자 하며, 마지막 제5장에서는 연구결과 요약과 정책제언을 간략하게 제시하고자 한다.

2. 연구 방법

이 연구는 다음과 같은 연구 방법을 통해 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 도출하고자 한다. 첫째, 국내외 학술논문, 학위논문 및 연구보고서 등 선행연구 검토를 통해서 재정분권과 재정책임성에 관한 이론적 논의를 수행한다. 둘째, 국내외 통계자료와 관련 법령에 대한 현황분석을 통해 우리나라의 재정분권 및 재정책임성 수준을 파악한다. 셋째, 주요 국가들의 재정책임성 사례를 검토하여 우리나라 지방자치단체의 재정책임성 제고방안에 대한 시사점을 도출한다. 넷째, 공무원, 시민단체, 학계 전문가 등 다양한 이해관계자를 대상으로 인터뷰를 실시하여 현실을 반영한 정책대안을 도출하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계





제2장

지방자치단체 재정책임성에 관한 이론적 논의

제1절 재정분권 및 재정책임성의 의의

제2절 재정분권 추진 성과 및 재정책임성 관련 제도

제3절 지방자치단체 재정책임성 관련 선행연구 검토



제2장

지방자치단체 재정책임성에 관한 이론적 논의



제1절 재정분권 및 재정책임성의 의의

1. 재정분권의 의의

가. 재정분권의 개념

사회과학에서 사용하는 대부분의 용어들처럼 분권(decentralization)의 개념을 명확하게 정의하는 것은 어렵다. 분권의 개념을 정의하기 어려운 이유는 크게 두 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 분권은 정태적(static)인 개념인 동시에 동태적(dynamic)인 개념으로 해석될 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때, 분권은 '분권화 된 상태'를 의미할 수도 있고, '분권화되어 가는 과정'을 의미할 수도 있다. 둘째, 분권은 이분법적(dichotomous)인 개념이 아니라 연속적인(continuous) 개념으로 사용될 수 있다. 즉, 분권은 집권과 분권 사이의 양자택일적 문제가 아니라 분권 수준에 대한 측정의 문제인 것이다(Treisman, 2002; 홍근석, 2012).

우리가 분권을 동태적이고 연속적인 개념으로 파악하는 경우, 분권은 지방자치단체에 제공되는 권한책임의 정도와 방법에 따라 분산(deconcentration), 위임(delegation), 이양(devolution)의 3가지로 구분될 수 있다(Litvack et al., 1998; Rondinelli, 1981; 홍근석, 2012).

먼저 분산은 중앙정부의 공공서비스를 지방의 하위조직을 통해 공급함으로써 정부의 집권화 된 시스템을 통해 효과성과 유연성을 증대시키려는 현상이다. 1990년대 이후 많은 개발도상국들과 신생 독립국들은 정치적·경제적 이유로 분권을 추진하였다. 그러나 많은 국가들이 분권이라고 부르는 것은 단지 중앙정부 관료제와 서비스 공급의 지리적 분산에 지나지 않는다. 분산의 경우 의사결정자들은 지역주민의 선호에 반응하는 것이 아니라, 중앙정부의 선호에 반응하게 된다. 이로 인해 지역주민의 선호를 반영한 공공서비스 공급이

이루어지지 않게 되며, 자원배분의 비효율성이 야기될 수 있다. 이와 같이 중앙정부의 기능과 역할을 지방자치단체로 분산하는 것을 분권이라고 정의하는 경우에 분권으로 인한 효율성은 그렇게 크게 나타나지 않을 것이다.

다음으로 위임은 중앙정부가 지방자치단체의 자원배분에 관한 의사결정권 및 행정기능에 대한 책임을 지방자치단체에게 제공하는 것을 의미한다. 그러나 지방정부의 권한과 책임에 대한 법령들은 지방자치단체에 위임된 권한과 책임이 중앙정부에 의해 변경소멸될 수 있다는 것을 공식적으로 규정하고 있다. 공공서비스 공급에 있어서 지방자치단체의 재량권은 중앙정부에 의해 제약될 수 있으며, 세율 및 과세표준의 변경과 같은 재정운영상의 자율성은 매우 제한적이다. 위임의 경우 권한 행사의 궁극적인 책임은 중앙정부에 귀속되며, 일반적으로 위임에 의한 분권은 단일국가 형태에 적합한 개념이다.

마지막으로 이양은 중앙정부가 지방자치단체에게 행정적·재정적 재량권을 보다 광범위하게 제공하는 것을 의미한다. 재정운영상의 자율성을 포함하는 지방자치단체의 권한은 헌법상의 권리와 같은 보다 영속적인 권리이다. 이양의 경우 지방자치단체들은 공공서비스 공급의 우선순위를 결정할 수 있는 권한뿐만 아니라, 조세 징수에 있어서 일정 수준 이상의 재량권을 보유하고 있다. 일반적으로 이양의 형태로 이루어지는 분권은 연방국가 형태에 적합한 개념으로 볼 수 있다(Martinez-Vazquez & McNab, 1997).

위에서 살펴본 위임과 이양은 지방자치단체에게 의사결정 권한과 책임을 제공한다는 점에서 행정의 효율성을 제고시킬 수 있다는 공통점을 가지고 있다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체 간의 이해관계 조정이라는 측면에서는 차이점이 존재¹⁾한다. 먼저 위임의 경우에는 중앙정부와 지방자치단체의 이해관계가 항상 서로 일치한다고 가정하는 반면, 이양의 경우에는 중앙정부와 지방자치단체의 이해관계가 다를 수 있다고 가정한다. 지방자치단체의 의사결정은 민주적이고 독립적으로 이루어져야 하며, 이러한 지방자치단체의 의사결정이 존중되어야 한다. 이러한 측면에서 볼 때, 지방자치단체에게 실질적인 권한과 책임을

1) Bird(1993)는 위임과 이양을 구분하면서 위임과 관련된 것으로서 “fiscal federalism”이라는 개념을 제시하고 있으며, “federal finance”를 이양과 관련된 개념으로 설명하고 있다. “fiscal federalism” 하에서 분권은 중앙정부의 목적을 달성하기 위한 수단이며, 지방정부는 중앙정부의 대리인으로 인식된다. 반면에 “federal finance” 하에서 분권은 중앙정부의 목적이나 명령으로부터 자유로우며, 중앙정부와 지방정부 사이의 협상 과정으로 인식된다.

부여하는 이양을 분권의 개념으로 파악하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

한편 최근에는 지방분권의 개념을 정의하는데 있어서 중앙정부와 지방자치단체 사이의 정부 간 관계뿐만 아니라 시민사회를 포함하는 거버넌스적 시각이 나타나고 있다. 즉, 지방분권이 단순히 중앙정부의 권한과 책임을 지방자치단체로 이동시키거나 지방정부의 행정역량을 강화시키는 것이 아니라는 주장이 제기되고 있다. 지방분권에 대한 이러한 개념정의는 지방분권 그 자체를 최종적인 목표로 인식하기보다는 공공부문과 관련한 권한과 책임을 지역주민들에게 제공하기 위한 수단으로 지방분권을 이해하는 것이다. 지방분권에 대한 새로운 개념 하에서 지방분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 지역주민들이 지역의 의사결정과정에 참여할 수 있어야 하며, 지역의 우선순위에 부합하는 공공서비스를 제공할 수 있도록 지방자치단체 공무원들의 책임성을 담보하기 위한 방안을 마련해야 한다(Boex & Yilmaz, 2010; 홍근석·이용모, 2014).

나. 재정분권의 효과

1970년대 이후 나타난 정부실패는 독점적 권한을 지닌 중앙정부에 대한 불신을 야기하였으며, 이로 인해 중앙정부의 권한과 기능을 지방정부로 이양해야 한다는 주장이 제기되기 시작하였다. 특히 중앙정부가 가지고 있는 세입·세출 권한을 지방정부로 이양하고 지방정부의 재정적 자율성과 책임성을 제고하는 재정분권은 지방분권 개혁에 있어서 핵심적인 요소로 인식되고 있다(홍근석, 2013).

그러나 아직까지 재정분권에 관한 이론적·경험적 연구들은 재정분권의 효과에 대해 다양한 견해를 제시하고 있다. 재정분권을 옹호하는 학자들은 재정분권이 지역 주민들에게 보다 가까이 다가감으로써 자원배분의 효율성이 증가하며, 지방정부의 재정조달 능력이 향상될 것이라고 주장한다(Bahl, 1999). 이와는 반대로 재정분권의 부정적 영향을 강조하는 학자들은 거시경제적 문제에 원활하게 대응하고, 지역 간 격차를 완화하는데 있어 재정분권보다 재정집권이 바람직하다고 설명한다(Bahl & Linn, 1992; Ter-Minassian, 1997). 재정분권의 긍정적 효과를 거시경제적 효과, 소득재분배 효과, 공공서비스 개선 효과 등으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

일부 학자들은 재정분권이 경제발전을 촉진하고 지방정부가 경제발전을 추진하는데 있

어서 중요한 역할을 수행한다고 주장한다. 반면에 최근의 경험적 연구들²⁾은 경제성장에 대한 재정분권의 부정적 영향을 제시하고 있다. 이러한 연구들은 일반정부 지출에 대한 지방정부의 지출 비중으로 재정분권을 측정하고 있으며, 개발도상국을 분석대상으로 하는 경우 이러한 재정분권 지표는 분석결과를 왜곡할 수 있다는 문제가 존재한다(홍근석, 2012).

예를 들어 케냐의 지방정부 지출 비중은 일반정부 지출의 4-5%만을 차지하고 있다. 그러나 실질적으로 그들은 다양한 지방 공공서비스를 제공하고, 중앙정부로부터의 정부 간 이전재원을 거의 받지 않으며, 지방의회는 상당한 수준의 자율성을 가지고 자신들의 업무를 수행한다. 반면에 인도네시아의 지방정부들은 일반정부 지출에서 보다 큰 비중을 차지하지만, 지방 공공서비스의 공급에 대한 책무성을 갖고 있지 않으며, 자원을 지출하는 방식에 관한 의사결정에 있어서 자율성을 거의 갖고 있지 못하다. 이러한 경우 경험적 모형들은 케냐보다 인도네시아의 재정분권 수준이 보다 높은 것으로 파악하는 문제가 발생하게 된다. 따라서 재정분권이 경제성장에 미치는 영향을 정확하게 파악하기 위해서는 개별 국가의 지방정부가 처해 있는 정치·경제·제도적 맥락에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다. 특히 재정분권을 위한 제도적 기반이 취약한 개발도상국을 분석대상으로 하는 경우에는 이러한 국가 간 환경의 차이를 통제할 수 있는 보다 정교한 분석이 수행되어야 한다(홍근석, 2012).

개인 또는 지역 간 소득재분배는 중앙정부가 수행하는 것이 바람직하며, 재정분권이 소득불평등 또는 지역 간 격차를 야기할 수 있다는 인식이 존재한다. 즉, 소득의 재분배는 국가의 조세정책, 정부 간 이전재원, 복지 프로그램 등을 통해 효과적으로 달성될 수 있다. 그러나 Shah(1997)의 연구는 소득재분배 기능을 수행하는데 있어서 브라질과 같은 분권화 된 국가들이 멕시코·인도·파키스탄과 같은 집권화 된 국가들보다 효과적이라는 결론을 제시하고 있다(Smoke, 2001). 비록 지방정부가 상대적으로 작은 재분배적 역할을 담당하기는 하지만, 지방정부들은 공공서비스를 제공하기 위한 재원을 조달하는데 있어서 소득재분배 기능을 수행할 수 있다. 예를 들어 일부 국가에서 대부분의 지방재원은 상대적으로 부유한 사람들로부터의 재산세와 도시서비스에 대한 사용료·수수료를 통해 확보된다

2) 대표적으로 Zhang & Zou(1998)의 연구와 Davoodi & Zou(1998)의 연구는 재정분권이 경제성장에 부(-)의 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다. 이들과 유사한 모형을 사용한 Kim(1995)의 연구는 재정분권이 경제성장에 정(+)의 영향을 미친다는 것을 발견하였다.

(Crane, 1992; Smoke, 1994). 이러한 수입은 거의 지방세를 납부하지 않는 도시 빈민이나 농민 등을 포함하여 일반 주민들을 위한 기본적인 서비스를 제공하기 위해 사용될 수 있다. 즉, 재정분권이 개인 또는 지역 간 소득격차를 완화하는 효과를 나타낼 수 있다.

다음으로 지역주민의 선호에 부합하는 공공서비스를 공급할 수 있는 재정분권의 긍정적 효과는 다수의 학자들³⁾에 의해 주장되어 왔다. 그러나 재정분권이 실제로 지방 공공서비스의 질을 향상시키는지의 여부는 명확하지 않다. 다양한 선행연구들로부터 유추할 수 있는 3가지의 중요한 논의는 다음과 같다(Smoke, 2001). 첫째, 재정분권이 공공서비스의 질을 개선하는지의 여부는 국가와 서비스 유형에 따라 다르다. 재정분권에 의해 보다 효율적으로 공급될 수 있는 특정한 서비스 유형이 존재한다. 그러나 개별 국가들 사이에는 이용 가능한 기술력, 제도적 구조, 지방정부의 역량 등에 있어서 편차가 존재하며, 이에 따라 특정한 서비스를 지방정부가 공급하는 것이 바람직한지의 여부는 국가마다 다르게 된다. 둘째, 공공서비스의 질에 대한 선행연구들은 기본적으로 생산적 효율성에 초점을 맞추고 있다. 지역주민들이 자신이 원하는 수준의 서비스를 공급받고 있는지, 그리고 공급받고 있는 서비스에 대해 비용을 지불할 의사가 있는지의 여부 등과 같은 배분적 효율성에 관한 측면은 잘 고려되지 않고 있다. 셋째, 재정분권을 추진하는데 필요한 실질적인 초기 거래 비용에 대한 고려가 부족하다(홍근석, 2012). 따라서 재정분권과 공공서비스의 질에 관한 보다 많은 연구가 수행될 필요성이 있다.

2. 재정책임성의 의미

가. 책임성의 개념

책임성에 대한 사전적 정의는 “대답할 수 있는(answerable)”, “설명할 수 있는 능력(capable of being explained)”, 또는 “보고해야 할 책임이 있는(liable to give account)” 등의 개념을 강조한다. 일반적으로 이러한 개념들은 재정 분야와 밀접하게 연관되어 있기는 하지만, Andrews & Shah(2002a)가 제시하는 것처럼 실제 사용되는 책임

3) 지역개발 측면에서 재정분권의 긍정적 효과와 지방정부의 역할을 제시하고 있는 연구로는 Hicks(1961), Rondinelli(1981), Davey(1983), Evans(1992), Gaile(1992) 등을 들 수 있다.

성의 개념은 보다 다양한 의미를 가지고 있다. 예를 들어 이들 중 일부는 지방정부가 수행해야 하는 활동과 수행하지 말아야 할 활동을 규정하고 있는 법률 또는 규칙을 준수하고 있는지의 여부와 관련된다. 또 다른 경우에는 보다 순수하게 결과에 초점을 맞추고 지방정부의 의사결정이 시민들에게 최선의 이익을 제공하는지의 여부를 고려한다.

이러한 측면에서 책임성의 개념은 학자들마다 다양하게 제시되고 있으며, 일반적으로 ‘responsibility’, ‘accountability’, ‘responsiveness’ 등으로 구분되어 제시되고 있다. 먼저 ‘responsibility’는 도의적·자율적 책임을 의미하며, ‘accountability’는 법률적·제도적 책임을 의미하며, ‘responsiveness’는 국민의 요구에 대응해야 하는 책임을 의미하는 것으로 설명되고 있다(박동서, 2001; 윤영진, 2004; 권오성 외, 2009).

한편 Cendon(1999)은 책임성의 대상, 주제, 기준, 적용 장치 등에 따라 책임성을 ‘정치적 책임성’, ‘행정적 책임성’, ‘전문적 책임성’, ‘민주적 책임성’의 4가지 유형으로 구분하고 있다. 정치적 책임성은 상위정부의 정치적 기구와 국회를 대상으로 정치적 기준에 따라 행정수행의 결과에 대해 책임을 지는 것을 의미한다. 정치적 책임성이 확보되지 않을 경우 정치적 비판 또는 퇴출의 결과를 야기하게 된다. 행정적 책임성은 상위정부의 행정기구와 내부 감독·통제기구를 대상으로 공식적 규정과 절차에 따라 행정수행 결과에 대해 책임을 지는 것을 의미한다. 행정적 책임성이 확보되지 않을 경우 법률 등에 의해 관련 공무원에 대한 제재가 이루어진다. 그리고 전문적 책임성은 상위정부의 전문적 평가기구와 기술적 통제기구를 대상으로 직업적 특성을 고려한 전문적 기준에 따라 행정수행 결과에 대해 책임을 지는 것을 의미한다. 전문적 책임성이 확보되지 않을 경우 관련 공무원에 대한 제재가 이루어진다. 마지막으로 민주적 책임성은 시민사회를 포함하는 국가 내의 전체 사회를 대상으로 행정수행 결과의 사회적 영향력에 따라 행정수행 결과에 대해 책임을 지는 것을 의미한다. 민주적 책임성이 담보되지 않을 경우 시민참여를 통한 행정적 결정의 변경, 행정수행에 대한 민주적 정당화 등이 이루어진다.

〈표 2-1〉 Cendon의 책임성 유형

구분	정치적 책임성	행정적 책임성	전문적 책임성	민주적 책임성
기본원칙	정부에 의해 적용된 정치적 및 프로그램화된 규정에 따른 수행	법적으로 수립된 규정과 절차에 대한 순응적인 수행	직업의 기술적인 규칙이나 관례에 순응적인 수행	사회단체나 전체사회의 필요나 이익을 위한 수행
대상(내부)	상위 정치적 기구	상위 정치적 기구 상위 행정기구	상위 전문적 기술평가 기구 상위 전문적 행정평가 기구	
대상(외부)	국회	내적인 감독 및 통제기관 대상 시민 사법부	행정 및 기술적 통제를 하는 외부기관	사회단체 전체 사회
주제	행정수행 결과	행정적인 행동에 따른 형식이나 절차	전문적 규칙과 관례 전문적 수행결과	행정수행 결과
기준	정치적 기준 기술적 또는 객관적 기준	공식적 기준(수립된 규정과 절차에 대한 순응)	전문적 기준(직업적 특성을 고려한 규칙과 관례에 대한 순응)	행정 수행의 사회적 영향
적용 장치	내적 감독과 통제 국회의 외적 통제	내적감독과 통제 외적감독과 통제 행정적 요구 사법적 절차	기술적, 행정적 내적감독과 통제 기술적, 행정적 외적감독과 통제	시민 참여 시민의견 표출을 위한 대중매체나 기구 정보 기술
결과	정치적 비판 또는 인식 사임 또는 퇴출	행정법 등의 개편 관련 공무원의 제재 시민에 대한 보상	관련 공무원의 제재	행정법령의 적용 행정적 결정의 개정 행정수행에 대한 민주적 정당화

자료 : Cendon(1999), 배인명(2011)에서 재인용.

나. 재정책임성의 개념

책임성의 개념에 대한 학자들의 논의가 다양하게 이루어지는 것처럼 재정책임성의 개념 또한 학자들마다 다양하게 제시하고 있다. 예를 들어 임성일(1999)은 재정책임성을 공공 부문 책임성과 지역주민 책임성으로 구분하고 있다. 공공부문 책임성은 지방자치단체가

국민의 세금을 적절하게 사용하고 있는지에 대한 것이며, 지역주민 책임성은 지역주민들이 적절한 재정 부담을 하고 있는지에 대한 것으로 설명하고 있다. 그리고 염명배(2003)는 지방자치단체의 재정책임성을 “지역의 공공서비스 제공을 결정함에 있어서 자체부담과 책임에 의한 자기의사결정에 의존하는 것”으로 정의하고 있다. 다음으로 이재원양기용(2014)은 재정책임성을 “지방자치단체가 재정수요를 충족하기 위해 자기 책임 하에서 법령이나 예산회계의 원칙에 따라 자체재원을 징수하여 사용하고, 그에 대해 주민들에게 책임을 지는 것”으로 설명하고 있다.

한편 배인명(2011)은 Cendon(1999)이 제시한 4가지 유형의 책임성(정치적 책임성, 행정적 책임성, 전문적 책임성, 민주적 책임성)을 기준으로 재정책임성의 개념을 정의하고 있다. 이 연구는 재정책임성의 개념을 전문적 책임성과 민주적 책임성으로 구분하여 정의하였다. 전문적 책임성은 재정효율성과 재정건전성을 포함하는 개념이다. 전문적 책임성 측면에서의 재정효율성은 투입대비 산출의 효과와 비용을 고려하여 자원을 소비하는 것을 의미하며, 재정건전성은 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각하여 자원을 합리적으로 배분하는 것으로 파악하였다. 그리고 민주적 책임성은 재정관련 정보가 완전히 공개되는 투명성과 예산과정의 시민참여를 포함하는 개념으로 설명하고 있다.

임성일(2017)은 ‘responsibility’와 관련된 재정책임성을 건전재정 책임성으로 제시하고, ‘accountability’와 관련된 재정책임성을 재정 설명책임성으로 명명하고 있다. 이 연구는 재정책임성을 건전재정 책임성을 파악하는 연구들은 대부분 재정효율성 측면보다는 재정건전성 측면에 초점⁴⁾을 맞추고 있다고 설명한다. 즉, 국가와 지방자치단체의 재정적자와 채무에 대한 적정관리 문제가 핵심적인 연구대상이며, 일부의 경우 재정지출에 관한 사항들이 연구주제의 범위에 포함된다. 반면에 재정 설명책임성에 관한 개념적 정의는 건전재정 책임성에 관한 논의에 비해 다양하게 이루어지며, 일반적으로는 지방재정 활동의 법률 및 규칙 준수, 예산의 계획적 집행, 예산집행 결과의 목적 달성 상태 등을 포함한다고 설명한다.

이재원(2018)은 책임성의 대상 및 방향이라는 관점에서 재정책임성을 파악하고 있으며,

4) 재정효율성과 관련된 문제를 재정책임성과 연계하고 있는 선행연구는 많지 않으며, Lotz(2005)와 같은 소수의 연구들도 재정효율성과 재정책임성의 관계에 대한 이슈를 부각시키는 수준에 머무르고 있다(임성일, 2017).

이에 따라 중앙정부를 향하는 윗방향 책임성 구조와 지방의회와 지역주민을 향하는 아랫방향 책임성 구조로 구분하여 설명하고 있다. 이 연구는 중앙정부를 향하는 책임성은 주로 지방자치단체의 회계책임에 초점을 맞추는 반면, 지방의회와 지역주민을 향하는 책임성은 성과책임에 초점을 맞추게 된다고 설명한다. 지금까지 우리나라 지방자치단체의 재정책임성은 중앙정부를 향한 회계책임 중심으로 논의되어 왔으며, 연방제 수준의 재정분권을 성공적으로 추진하기 위해서는 지방의회와 지역주민을 향한 성과책임 중심으로 전환되어야 한다고 주장하고 있다.

Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010)의 연구는 재정책임성의 대상을 기준으로 공공부문 책임성(public accountability)과 시민사회 책임성(social accountability)으로 구분⁵⁾하고 있다. 공공부문 책임성은 정부 간 관계 속에서 지방정부의 보다 효율적이고 건전한 재정 관리에 초점을 맞추고 있다. 이러한 공공부문 책임성을 제고하기 위해서는 정부 간 이전수입 통계를 위한 표준 설정, 이전재원 통계의 공개, 지방정부 부채발행에 대한 명확한 규칙 설정, 부채 정보에 대한 대중의 접근성, 지방정부 경성예산제약을 위한 명확한 규칙 설정 등이 마련되어야 한다고 설명한다. 한편 시민사회 책임성은 지방정부의 다양한 의사결정과정에 지역주민의 참여를 보장하는데 초점을 맞추고 있다. 시민사회 책임성을 제고하기 위해서는 지방정부의 재정정보에 지역주민들이 접근할 수 있도록 하고, 참여예산제도를 통해 예산과정에 지역주민들의 참여를 허용하며, 독립적인 예산분석과 예산집행 및 재원누출을 감독하는 참여적 공공지출 프로그램을 운영하는 것이 필요하다고 주장한다

5) 그들은 재정분권의 성공 여부가 자신의 수입과 지출을 효율적으로 관리할 수 있는 지방정부의 능력에 달려 있으며, 기본적으로 재정효율성과 재정건전성을 담보하기 위한 재정관리 시스템이 필요하다고 설명하고 있다. 즉, 지방정부는 부패, 포획, 비효율적 지출 등이 발생할 가능성이 크기 때문에, 건전한 재정관리 시스템이 갖추어지지 않은 경우에 지방정부의 재정책임성은 담보되기 어렵다(Ahmad et al., 2006; Baltaci & Yilmaz, 2006). 이러한 공공부문 중심의 책임성 제고 방안은 순수하게 기술적인 문제로만 인식되어 지금까지 중앙정부에 의해 주도되어 왔다. 그러나 지방정부의 재정책임성은 공공부문 외부에 있는 지역주민과의 관계 속에서도 고려되어야 한다. 1990년대 이후 재정분권을 적극적으로 추진해 온 선진국들은 지방정부의 의사결정과정에 지역주민의 참여를 보장하고 있으며, 이를 통해 지방정부의 재정책임성을 향상시키기 위해 노력하고 있다(Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet, 2010).

다. 재정책임성의 대상

재정책임성 개념에 대한 선행연구 검토를 바탕으로 이 연구에서는 지방정부의 재정책임성의 대상에 초점을 맞추고 논의를 진행하고자 한다. 지방정부의 공공서비스 공급에 참여하는 기본적인 행위자들은 서로 다른 목적을 가지고 있으며, 자신의 사적이익을 추구하기 위해 경쟁 또는 담합하게 된다. 이러한 측면에서 지방정부의 공공서비스 공급에 참여하는 행위자들 사이의 상호작용을 고려하는 것이 필요하며, 이를 통해 지방정부의 재정책임성 확보 방안을 모색할 수 있다. 즉, “지방정부가 누구에 대해서 재정적인 책임을 져야 하는가?”에 대한 검토를 통해 지방정부의 재정책임성 제고방안을 도출하고자 한다.

이와 관련하여 Schroeder(2004)는 지방정부의 재정책임성과 관련된 주요 이해관계자를 ① 지역주민, ② 지방정부, ③ 지방공무원, ④ 중앙정부 등 4개의 집단으로 구분하여 설명하고 있다. 먼저 지역주민은 지방정부에 의해 제공되는 공공서비스의 수혜자인 동시에 지방세와 세외수입 등의 형태로 공공서비스 이용에 대한 비용을 부담하는 역할을 수행한다. 그리고 지역주민이 국세 등을 통해 국가에 부담하는 비용은 중앙정부의 이전재원 형태로 지방정부에 재분배된다. 이러한 지역주민들은 다양하고 서로 다른 선호를 가지고 있기 때문에, 지방정부의 재정책임성과 관련한 이슈를 보다 복잡하게 만든다. 지역주민들이 소득, 재산, 성별, 사회적 지위, 인종 등의 측면에서 다양한 특성을 가지고 있을 때, 지방정부가 지역주민의 다양한 선호에 모두 대응하는 것은 현실적으로 불가능하게 된다. 따라서 지역주민과 지방정부 간의 책임성 문제에 있어서 중요한 고려사항은 지역주민들의 다양한 선호를 하나의 단일한 선호체계로 전환하는 것과 관련된다.

두 번째로 지방정부는 공공서비스의 생산 및 공급과 관련된 사항들을 결정하는 역할을 수행한다. 즉, 지역주민을 위해 생산·공급되어야 하는 공공서비스의 종류와 규모, 공공서비스의 질, 자원조달 방식 등을 지방정부가 결정한다. 지역주민을 위한 공공서비스의 생산은 지방공무원, 민간 계약자, 중앙정부 등 다양한 방식으로 수행될 수 있지만, 공공서비스의 생산방식은 지방정부에 의해 결정된다. 세 번째로 지방공무원과 지원 인력들은 지방정부의 공공서비스 공급을 수행하거나 민간 계약자에 대한 감독을 수행하는 행위자이다. 마지막 행위자인 중앙정부는 지방정부가 작동하는 규칙을 설정하며, 이전재원이나 인력 파견 등을 통해 자신의 보유하고 있는 자원의 일부를 지방정부에 제공한다.

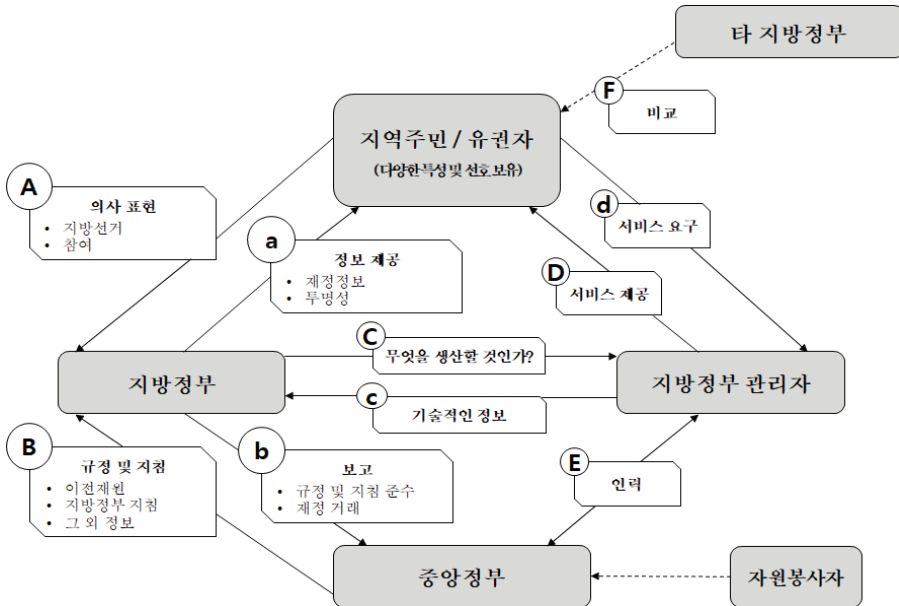
아래의 <그림 2-1>에 제시된 것처럼 다양한 행위자들 간의 관계에서 지방정부의 재정 책임성을 확보하기 위한 메커니즘이 고려될 수 있다. 이러한 모형에 포함되어 있는 기본적인 가정은 지방정부의 의사결정자들이 항상 지역주민의 후생을 극대화하거나 중앙정부에 의해 만들어진 규칙을 준수하지는 않는다는 것이다. 만약 지방정부의 의사결정자들이 항상 지역주민의 후생을 극대화하기 위해 노력하고 중앙정부에 의해 부과된 규칙을 준수한다고 가정한다면, 지방정부의 재정책임성을 확보하기 위한 메커니즘은 필요하지 않을 것이다(Hodgson, 1998; Williamson, 2000 참조).

개별 행위자들 간의 관계는 2개의 화살표로 연결되어 있으며, 이러한 화살표는 정보와 자원의 흐름을 나타낸다. 지역주민에서 지방정부로 연결되는 화살표 A는 의사표현 메커니즘(voice mechanism)을 의미하며, 지방선거와 지역주민의 참여를 포함한다. 지방정부에서 지역주민으로 연결되는 화살표 a는 지방재정에 대한 투명한 결정과 보고를 통해 이루어지는 정보의 흐름을 나타낸다. 지역 언론은 정보가 양쪽 방향으로 이동할 수 있도록 매개하는 역할을 수행한다. 다음으로 중앙정부에서 지방정부로 연결되는 화살표 B는 중앙정부로부터의 이전재원, 지방정부의 행동을 제약하는 규칙, 지방정부 의사결정에 사용되는 그 밖의 정보 등의 흐름을 의미한다. 지방정부에서 중앙정부로 연결되는 화살표 b는 지방정부의 재정운영에 대한 보고 및 감사, 규정 및 지침에 대한 준수 등과 관련된다.

그리고 지방정부에서 지방공무원 등으로 연결되는 화살표 C는 지방정부에 의해 결정된 정책을 수행하기 위한 지방정부로부터의 지시를 의미한다. 그러나 이러한 지방정부의 의사결정은 지방공무원 및 지방의원들로부터 제공되는 정보를 통해 이루어지며, 이러한 관계는 화살표 c에 제시되어 있다. 예를 들어 지방정부의 예산을 결정하는데 있어서 의사결정자들은 개별 부서의 담당자로부터 제공된 기초 정보를 바탕으로 초안을 작성하게 된다. 이 때 지방공무원들은 자신의 예산을 극대화하기 위해 잘못된 정보를 제공할 수 있기 때문에, 지방공무원의 바람직한 행동을 유도하기 위한 인센티브 및 적절한 규칙이 필요하게 된다. 다음으로 지방공무원들은 직접적으로 지역주민들에게 서비스를 제공하는 역할(화살표 D)을 수행하며, 지역주민들은 자신과 직접 대면하는 지방공무원에게 자신의 의사를 표현(화살표 d)하게 된다. 이러한 지방공무원과 지역주민 간의 관계는 신공공관리론(NPM)에서 특히 강조되고 있다.

한편 지방정부의 역량 또는 자원이 부족한 개발도상국의 경우에는 중앙정부와 지방공무원 간의 관계가 특히 중요하게 나타날 수 있다. 이러한 관계는 중앙정부에서 지방정부에 공무원을 파견하거나, 중앙정부의 사무를 지방에서 처리하기 위해 특별행정기관을 설치하는 등의 형태(화살표 E)로 나타날 수 있다. 이러한 형태의 중앙정부와 지방공무원 간 연계는 중앙정부에 대한 지방정부의 재정책임성을 증가시킬 수 있지만, 이와 동시에 지방정부와 지역주민 간의 재정책임성을 약화시킬 수 있다. 마지막으로 화살표 F는 지역주민들이 다른 지방정부에 의해 제공되는 공공서비스와 조세가격의 조합을 비교할 수 있는 가능성을 의미한다. 지역주민들은 다른 지방정부와의 비교를 통해 다른 지역으로 이동하거나, 자신이 속한 지방정부에 다른 지방정부와 동일한 수준의 공공서비스를 제공하도록 압력을 행사할 수 있다. 지방정부는 이러한 지역주민의 진출 및 공공서비스 개선 압력에 대응해야 한다. 그러나 다른 지방정부와의 비교가 가능하기 위해서는 다른 지방정부의 재정정보를 지역주민들이 이용할 수 있어야 한다.

〈그림 2-1〉 지방정부 재정책임성 관련 주요 이해관계자



자료 : Schroeder(2004).

라. 이 연구에서의 재정책임성 개념

재정분권과 재정책임성의 개념 및 유형은 학자들에 따라 다양하게 나타나고 있지만, 최근 수행된 재정분권과 재정책임성에 관한 연구의 가장 큰 특징은 지역주민과의 관계를 강조하고 있다는 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 기존에는 재정분권의 개념을 ‘중앙정부와 지방정부 간의 권한과 책임의 이양’이라는 측면에서 파악하였다. 그러나 최근에는 중앙정부-지방정부-지역주민을 포함하는 민주적 거버넌스의 시각에서 재정분권을 파악하고 있으며, 재정분권은 지역주민의 선호에 부합하는 정책결정을 수행하기 위한 수단으로 인식되고 있다. 재정책임성의 측면에서도 기존에는 공공부문 내부의 전문적이고 기술적인 측면에서 지방정부의 재정건전성과 재정효율성을 확보하는데 초점을 맞춰 왔다. 그러나 최근에는 지역주민의 참여를 통한 지방정부의 투명성 및 대응성을 제고하기 위한 노력이 많이 이루어지고 있다.

분권화 된 시스템에서 지방정부의 자율적인 의사결정자는 공공서비스의 공급방식, 공공서비스의 양과 질, 공공서비스에 대한 재원조달 방안 등을 결정한다. 이와 관련하여 Oates(1983) 등은 재정분권이 공공서비스 공급에서의 경제적 효율성을 향상시키고, 지역공동체의 후생을 극대화할 것이라고 주장한다. 그러나 재정분권의 문제점을 지적하는 학자들은 경제적 효율성이 공공서비스 공급에서 추구하는 유일한 목적이 아니며, 형평성 제고와 같은 문제는 중앙정부에 의해 보다 효과적으로 달성될 수 있다고 주장한다. 또한 재정분권이 지방공무원의 무능력, 부패, 포획 등의 문제를 야기할 것이라고 주장한다 (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996).

Oates(1983)의 분권화의 정리(Decentralization Theorem)가 재정분권을 통한 공공서비스의 효율적 공급에 대한 이론적 기초를 제공하는 반면, 어떠한 메커니즘이 지역의 선호를 반영한 의사결정을 담보할 수 있는지에 대한 의문을 발생시킨다. 즉, 지역주민들이 지방정부 의사결정자들의 책임성을 확보할 수 있는 방안이 무엇인지에 대한 고려가 필요하게 된다.

이와 관련하여 재정분권에 관한 이론적 연구들은 지방정부의 책임성을 확보할 수 있는 방안으로 지방정부 간 이동성(mobility)과 선거(elections)라는 2가지 메커니즘을 제시하고 있다. 공공서비스 공급과 관련하여 다수의 지방정부가 경쟁하고 지역주민의 지방정부

간 이동성이 보장되는 상황에서 지역주민들은 자신이 부담하는 세금과 제공받는 공공서비스 간의 조합이 적절하지 않다고 인식할 경우 자신에게 적합한 다른 지역으로 이동하게 된다. 이러한 주장은 Tiebout(1956)에 의해 처음 제시되었으며, 다수의 지방정부가 다양한 공공서비스-조세가격의 조합을 제공한다면 지방정부 간 이동성은 지방정부의 책임성을 확보하는 수단으로 활용될 수 있다고 설명하였다. 즉, 지방정부의 의사결정에 불만족한 지역주민들이 다른 지역으로 이동하려고 하는 위협요인은 지방정부의 책임성을 촉진하기 위한 요인으로 작용할 수 있다.

지방정부의 책임성을 확보하기 위한 두 번째 메커니즘은 지방정부 수준에서 이루어지는 선거이다. 공공부문에서의 기본적인 문제는 재화와 서비스가 집합적으로 소비되기 때문에, 지역주민들의 집합적 선호를 하나의 단일한 선호로 전환할 수 있는 지방선거와 같은 메커니즘이 필요하다. 이상적인 측면에서 지방선거는 지역주민의 선호를 지방정부의 의사결정에 반영함으로써 지방정부의 책임성을 확보할 수 있도록 한다. 그러나 지역주민의 선호를 최종적인 결정으로 전환하기 위해 대표를 선출하는 간접 민주주의 방식은 지방정부의 책임성 이슈에 관한 또 다른 이슈를 야기한다.

제2세대 재정연방주의에서 지적하는 것처럼 선출직 관료들이 항상 유권자인 지역주민의 선호와 일치하는 방향으로 결정하지 않으며, 오히려 자신들의 후생을 극대화하기 위한 방식으로 행동한다. 그리고 일반적으로 모든 지역주민들이 지방정부의 의사결정과정을 감시감독하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에, 의사결정 결과와 실질적인 이해관계를 가지고 있는 소수의 개인 또는 이익집단들이 다수 지역주민의 선호와 관계없이 지방정부의 의사결정에 보다 많은 영향력을 행사하게 된다. 또한 지방의원들은 담합 등을 통해 자신의 이익을 극대화하려는 로그 롤링(log-rolling) 행태를 나타내며, 이로 인해 지방정부는 사회적으로 비효율적인 정책결정을 하게 된다. 지방선거를 통한 지방정부의 책임성 확보는 선출직 공무원, 지방의원, 소수 이익집단 등의 사적이익 추구로 인해 어려움을 겪을 수 있으며, 이를 극복하기 위해서는 지역주민의 광범위하고 직접적인 참여를 활성화하기 위한 방안이 마련되어야 한다.

지방정부의 책임성을 확보하기 위한 기본적인 메커니즘인 지방정부 간 이동성과 지방선거는 전출(exit)과 의사표현(voice)이라는 유사한 개념으로 설명될 수 있다. 이러한 개념

은 소비자의 행동을 설명하기 위해 Hirschman(1970)에 의해 제시되었으며, Paul(1991, 1994a, 1994b)은 공공부문의 책임성과 관련하여 이 개념들을 적용하였다.

지방정부와 지역주민 간의 관계에서의 책임성뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서의 책임성에 대한 고려도 필요하다. 지방정부의 의사결정자들은 헌법이나 법률에 의해 제약되며, 지방정부는 중앙정부에 의해 제정된 헌법이나 법률을 준수해야 하는 책임성을 요구받는다. 특히 보조금과 같은 재원이 중앙정부에서 지방정부로 이전될 때, 지방정부는 중앙정부의 이전재원을 효율적으로 지출하고 중앙정부에 의해 채택된 규제를 따르는 책임성을 가져야 한다. 앞에서 언급한 것처럼 분권화 된 시스템 하에서 대부분의 사람들이 지방정부와 지역주민 간의 관계에서 발생하는 책임성 문제에 관심을 갖기는 하지만, 다른 한편으로는 중앙정부로부터의 이전재원이 지방정부에 의해 책임감 있게 지출되고 있는지에 대해서도 관심을 가져야 한다.

이러한 논의를 바탕으로 선행연구에서 제시하고 있는 재정책임성의 개념을 구체적으로 살펴보면, 재정책임성의 개념은 크게 2가지로 구분될 수 있다. 첫째, 재정책임성은 ‘공공 부문 내부의 정부 간 관계를 바탕으로 지방정부가 중앙정부로부터의 이전재원 및 자신의 자체재원을 건전하고 효율적으로 사용하는 것’으로 정의할 수 있다. 이러한 측면의 재정책임성은 Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010)의 공공부문 책임성, 배인명(2011)의 전문적 책임성, 임성일(2017)의 건전재정 책임성, 이재원(2018)의 중앙정부를 향하는 윗방향 책임성 등과 유사한 것으로 파악할 수 있다. 이 연구에서는 첫 번째 유형의 재정책임성을 ‘정부 간 관계에서의 재정책임성’으로 정의하고자 한다. 정부 간 관계에서의 재정책임성은 지방정부의 재정건전성과 재정효율성 등으로 구성되며, 이 연구에서는 재정건전성 측면에 초점을 맞추고 있다. 즉, 정부 간 관계에서의 재정책임성은 재정수지, 채무, 이전재원 등과 같은 재정건전성 지표로 측정하며, 정부 간 관계 속에서 재정건전성을 제고하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

〈표 2-2〉 재정책임성 개념에 관한 주요 논의

구분	정부 간 관계에서의 재정책임성	지역주민과의 관계에서의 재정책임성
배인명 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 전문적 책임성 · 재정건전성 : 중장기적인 합리적 자원배분 · 재정효율성 : 투입 대비 산출 	<ul style="list-style-type: none"> - 민주적 책임성 · 투명성 : 재정정보 완전 공개 · 시민참여 : 예산과정에 대한 시민참여
임성일 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> - 건전재정 책임성 · 재정건전성 : 재정적자 및 채무 관리 · 재정효율성 : 투입 대비 산출 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정 설명책임성 · 지방재정 활동의 법령 준수 · 예산의 계획적 집행 · 예산집행의 성과 달성
이재원 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부를 향한 책임성(upward) · 회계책임 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민을 향한 책임성(downward) · 성과책임
Yilmaz, Beris, Serrano- Berthet (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 책임성 · 이전재원 관리 · 부채 관리 · 재정수지 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 책임성 · 지역주민 참여 · 정보 공개 · 예산집행 성과분석

자료 : 선행연구를 바탕으로 연구자가 작성.

둘째, 재정책임성은 ‘공공부문 외부의 지역주민과의 관계를 바탕으로 지방정부가 자신의 예산과정에 지역주민을 참여시키고 예산운영 성과를 설명하는 것’으로 정의할 수 있다. 이러한 측면의 재정책임성은 Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010)의 시민사회 책임성, 배인명(2011)의 민주적 책임성, 임성일(2017)의 재정 설명책임성, 이재원(2018)의 지역주민을 향하는 아랫방향 책임성 등과 유사한 것으로 파악할 수 있다. 이 연구에서는 두 번째 유형의 재정책임성을 ‘지역주민과의 관계에서의 재정책임성’으로 정의하고자 한다. 지역주민과의 관계에서의 재정책임성은 지방정부 의사결정과정에 대한 지역주민의 참여와 정보공개 등으로 구성되며, 이 연구에서는 지역주민의 참여에 초점을 맞추고 있다. 즉, 지역주민과의 관계에서의 재정책임성은 지역주민의 참여 수준으로 측정하며, 공공부문 외부와의 관계 속에서 지역주민의 참여를 활성화하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

3. 재정분권과 재정책임성 간의 관계

1990년대 주요 선진국들을 중심으로 중앙정부의 권한과 책임을 지방정부로 이양하는 지방분권에 관한 연구가 활발하게 이루어졌으며, 최근에는 지방정부의 책임성에 관한 연구가 많이 나타나고 있다. 예를 들어 민주화, 거버넌스, 부패, 투명성, 참여와 같은 다양한 정책 이슈들은 모두 책임성과 관련된 연구에서 다루어지고 있는 주제이다. 이러한 연구들 중 다수가 중앙정부 수준의 책임성에 초점을 맞추고 있지만, 책임성 이슈는 대부분의 공공 서비스가 실제로 공급되는 지방정부 수준에서도 동일하게 적용될 수 있다. 즉, 지방분권을 통해 중앙정부의 권한과 책임이 지방정부로 이양될 경우 지방정부 수준에서의 책임성 문제가 제기될 수 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 재정분권은 분산, 위임, 이양 등 다양한 형태로 수행될 있다. 그러나 이 연구에서는 자율성을 가지고 있는 지방정부에게 중앙정부의 권한과 책임을 이양하는 방식의 재정분권에 초점을 맞추고 있다. 일반적으로 재정분권에 관한 이론적 연구들은 재정분권이 지방정부 간 경쟁, 지역주민의 선호에 대한 대응성 등을 통해 긍정적인 편익을 발생시키며, 책임성 제고는 재정분권을 통해 얻을 수 있는 긍정적인 편익 중 하나라고 주장한다. 재정분권의 궁극적인 목적은 공공서비스를 필요로 하는 지역주민들에게 보다 효율적이고 공정한 방식으로 공공서비스를 공급하는 것이다. 이러한 측면에서 분권화 된 거버넌스 시스템 하에서 지방정부의 책임성은 지방정부 의사결정자와 지역주민 간의 관계에 초점을 맞추게 된다. 그러나 이러한 경우에도 상위정부와 지방정부 간의 관계에서 발생하는 책임성 문제들에 대한 고려가 추가적으로 이루어져야 한다.

가. 재정분권과 거버넌스

재정분권은 정부와 국민 간의 접근성을 향상시키고, 자신들의 일상 생활에 중요한 영향을 미치는 정부의 정책결정 과정에 참여할 수 있는 수단을 지역 주민들에게 제공하는 것을 통해 민주적 거버넌스를 강화한다. 특히 개발도상국과 동유럽국가들의 경우 재정분권은 지방정부 수준에서 민주적 거버넌스를 실행하기 위한 수단으로 활용되고 있다(Martinez-Vazquez & McNab, 1997).

1990년대 이후 추진된 전 세계의 분권 프로그램들은 상당 부분 거버넌스의 질 향상이

라는 목표를 달성하기 위해 추진되었다. 예를 들어 이집트의 무바라크 정권은 2004년 집권에서 분권으로 전환하였으며, 이는 민주주의와 공동체 파트너십을 강화하기 위한 수단이었다. 그리고 2010년에 볼리비아에서 제정된 「자율성과 분권에 관한 기본법」은 재정분권의 목표가 정책결정에 대한 시민들의 효과적인 참여와 민주주의의 발전 등을 통한 국가의 총체적인 발전이라고 규정하고 있다. 2011년의 페루 정부 보고서에 의하면 페루 정부는 재정분권을 정부에 대한 주민참여를 향상시키고, 국민 모두를 위한 기회균등의 촉진 수단으로 인식하였다(Faguet, 2011).

학자들 또한 재정분권의 추진으로 인한 거버넌스의 변화에 대해 설명하고 있다. 예를 들어 Campbell(2001)은 라틴아메리카에서 지방정부들이 중앙정부 수입의 50%까지 사용한다고 지적하였으며, Campbell은 이를 “조용한 혁명(quiet revolution)”이라고 불렀다. 즉, 재정분권이 혁신적인 리더십, 높은 수준의 주민참여, 그리고 지역의 과세를 관리하기 위한 새로운 거버넌스 모형을 발생시켰다고 주장하였다. Rodden(2006)의 경우에도 이와 유사하게 “민주주의로의 전환을 제외하고 재정분권과 연방주의의 확산은 지난 50년 동안 전세계 거버넌스에 있어서 가장 중요한 경향이다”라고 지적하였다.

그러나 아직까지 재정분권이 거버넌스의 질을 향상시키는지의 여부는 명확하지 않다. 다수의 학자들은 재정분권이 거버넌스와 정부의 질을 향상시킨다고 주장한다. 예를 들어 Seabright(1996)와 Tabellini(2000)는 재정분권은 지역 주민들이 정부의 활동에 관한 정보를 보다 잘 알 수 있도록 하기 때문에, 정부의 책임성을 향상시킬 수 있다고 설명한다. 그리고 Weingast(1995)와 Montinola, Yingyi & Weingast(1995)는 재정분권이 지방정부 간 경쟁을 통해 지역 주민 및 기업의 지역 간 이동을 야기하며, 이로 인해 지방정부들은 보다 질 높은 서비스를 제공하기 위한 거버넌스를 구축하게 된다고 제시하였다. 또한 Inman & Rubinfeld (1997)와 de Mello(2000)는 재정분권이 사회적 자본을 강화하고 정치적 참여를 촉진함으로써 거버넌스의 향상을 촉진한다고 주장하고 있다. Betz(1996)는 재정분권이 지역 정치인들 간의 경쟁을 야기함으로써, 지역 민주주의와 정치적 책임성의 향상을 가져온다고 설명하였다.

반면에 다른 경제학자들은 재정분권이 지방정부의 책임성과 거버넌스의 약화를 야기할 수 있다고 주장하였다. 예를 들어 Prud'homme(1995), Tanzi(1996), Bardhan &

Mookherjee(2002)은 지방공무원들이 지역의 경제적 이익에 포획되기 쉽기 때문에, 부패가 발생할 가능성이 높다고 주장하였다. 그리고 Tabellini(2000)는 지방정부의 활동에 대한 감독의 강도가 중앙정부의 활동에 대한 감독의 강도보다 약하기 때문에, 지방정부의 책임성을 담보하기 어렵다고 주장하였다. 이로 인해 지방정부 간 경쟁은 지방세의 세율을 필요 수준보다 낮게 만드는 '아래로의 경쟁'을 의미하며, 결과적으로 거버넌스는 보다 악화될 것이라고 설명하였다. 또한 Hommes(1995), World Bank(1999), Fukasaku & de Mello(1999)는 지방정부의 재원조달 책임성(revenue-raising responsibility)과 지출 책임성(expenditure responsibility)이 명확하게 배분되지 않는 경우, 재정분권이 지방정부의 책임성과 거버넌스의 질을 저해할 것이라고 주장하였다.

나. 재정분권과 재정책임성

먼저 재정분권과 재정책임성 간의 관계는 재정분권이 비효율적인 정부지출을 감소시키는지의 여부를 중심으로 파악할 수 있다. 이러한 재정분권과 정부지출규모 간의 관계는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 재정분권이 정부 간 경쟁을 촉진하는 경우에는 재정분권이 정부의 지출규모를 축소시키는 역할을 수행한다. 그러나 재정분권이 규모의 경제를 약화⁶⁾시키거나 정부 간 담합이 존재하는 경우에는, 오히려 재정분권이 정부의 지출규모를 확대시키는 역할을 하게 된다(Zax, 1989).

Brennan & Buchanan(1977, 1980)은 정부를 조세 수입의 극대화를 통해 시민들을 착취하는 독점적 존재로 묘사하고 있다. 그들은 또한 이러한 정부의 독점적 지위로 인해 정부규모의 증가가 나타나지만, 재정분권을 통한 정부 간 경쟁이 정부규모의 증가를 제약하는 요인으로 작용할 수 있다고 설명한다. Brennan & Buchanan(1980)은 '다른 요인들이 동일할 때(ceteris paribus)' 재정분권이 정부규모의 증가를 제약하는 제도적 장치로 작동한다고 주장하고 있다. 만약 중앙정부가 과세권을 가지고 있는 경우라면, 중앙정부의 수입을 극대화하는 수준⁷⁾에서 세율이 결정될 것이다. 그러나 개별 지방정부가 독립적

6) 재정분권은 규모의 경제를 약화시키며, 이로 인해 집행 비용의 상승을 야기한다. 즉, 정부지출의 측면에서 재정분권은 정부규모의 증가를 촉진할 수 있다.

7) Brennan & Buchanan(1977)은 공공부문 관료들을 자신의 이익을 극대화하기 위해 행동하는 존재로 파악하고 있으며, 정부를 자신들의 세입을 극대화하기 위해 노력하는 리바이어던(Leviathan)으로 모형화

인 과세권을 보유하는 경우, 서로 경쟁적 위치에 놓여 있는 지방정부들은 납세자들이 내는 세금과 정부에 의해 공급되는 서비스의 편익이 같아지는 수준까지 세율을 낮추게 된다. 이상의 논의를 요약하면, 재정분권을 통한 과세권의 이양은 지방정부 간 경쟁을 만들고, 이러한 경쟁은 조세부담의 완화를 통해 중앙정부와 지방정부의 규모를 축소시키는 결과를 야기한다. 재정분권이 증가할수록 정부지출규모는 감소하는 경향이 있으며, 이를 Leviathan 가설(Leviathan hypothesis) 또는 분권화 가설(decentralization hypothesis)이라고 한다(Marlow, 1988).

그러나 Oates(1985)가 지적하는 것처럼 지역 주민들의 선호에 대한 정보가 명확하지 않은 상태에서, 재정분권과 재정집권 중 어떠한 메커니즘이 시민들의 선호에 보다 근접한 산출물을 제공하는지는 파악하기 어렵다(홍근석, 2012). 이러한 측면에서 그는 미국의 경제사학자인 John Wallis의 주장을 인용하면서 “개인들은 국가 수준에서 이루어지는 공공부문의 의사결정 보다 지방 수준에서 이루어지는 공공부문의 의사결정에 대해 보다 많은 통제권을 가지고 있다. 따라서 개인들은 국가 수준보다는 지방정부 수준에서 공공서비스가 제공되기를 바라며, 지방정부에 보다 다양한 기능과 책임성을 부여하려고 한다”고 설명하고 있다(Oates, 1985). 재정분권이 증가할수록 지방정부의 규모가 증가하는 경향이 있으며, 이를 Oates-Wallis 가설(Oates-Wallis hypothesis)이라고 부른다(Grossman & West, 1994).

또한 Brennan & Buchanan(1980)과 Grossman(1989) 등이 지적하는 것처럼 중앙정부와 지방정부 간 또는 지방정부 간 담합(collusion)이 존재하는 경우 재정분권은 오히려 정부규모를 증가시키는 요인으로 작동하게 된다. 정부 간 담합은 중앙정부로의 과세권 집중과 중앙정부로부터의 이전재원을 통한 세입 교부(revenue sharing)의 형태로 나타나게 된다. 즉, 중앙정부는 지방정부로부터 과세권을 이전받음으로써 세입을 극대화하는 수준에서 세율을 설정하며, 중앙정부에 의해 징수된 조세는 지방정부 간 경쟁이 존재하는 상황 하에서 징수된 조세 수입만큼 개별 지방정부에게 배분된다. 경쟁이 존재하는 상황 하에서 발생하는 조세 수입을 배분하고 남게 되는 추가적인 세입은 다시 중앙정부와 지방

하고 있다. 또한 Friedman(1986) 등의 학자들도 관료들이 공익을 위해 행동하기보다는 자신의 이익을 위해 행동한다고 주장한다.

정부에 배분되며, 지방정부의 몫은 정부 간 이전재원의 형태로 제공되게 된다. 이러한 이전재원은 자체재원을 통해 자신들의 지출을 충당하기 위해 노력하는 지방정부 간 경쟁을 약화시키며, 세입 책임과 세출 책임 간의 연계가 단절됨으로써 지방정부의 지출을 촉진하게 된다. 즉, 중앙정부로의 과세권 집중과 정부 간 이전재원의 형태로 나타나는 정부 간 담합은 정부규모의 증가를 야기하며, 이와 같은 주장을 Collusion 가설(Collusion hypothesis)이라고 부른다(Shadbegian, 1999).

지금까지의 논의를 종합해보면 재정분권은 기본적으로 정부규모의 증가를 억제하는 제도적 장치로써 기능한다. 그러나 우리나라를 포함한 많은 국가에서 재정분권은 과세권과 지출권한의 이양보다는 보조금과 세입 교부의 형태로 이루어지고 있다(Rodden, 2003). 즉, 자신들의 이익을 극대화하기 위한 정부 간 담합이 중앙정부로의 과세권 집중과 지방정부에 대한 보조금 교부의 형태로 나타나고 있다. 이로 인해 정부규모를 감소시키는 재정분권의 효과가 약화되고, 오히려 재정분권이 정부의 지출을 증가시키는 요인으로 작용하게 된다(홍근석·김중순, 2012).

다. 재정책임성 제고를 위한 고려사항

지금까지 우리나라의 재정분권은 지방자치단체로 세원을 이양하여 자체세입을 확대하기보다, 세출측면의 분권화를 강조하기 때문에 재정책임성이 저해된다는 주장이 있다(원윤희·안종석, 2008; 이상용, 2010; 홍근석·이용모, 2014). 지방재정의 세입구조가 이전재원 중심으로 구성되어 자체적으로 재원을 마련해야 한다는 부담이 적기 때문에 재정을 방만하게 운영하는 것이다. 즉 재원마련에 대한 낮은 자기부담으로 재정운영 과정에 도덕적 해이(moral hazard)가 발휘되어, 재정여건을 감안하지 않은 채 과도하게 예산을 지출하거나 빚을 내는 등의 문제가 발생하는 것이다.

또한 지방자치단체의 예산운영은 다양한 이해관계자들이 이익을 극대화하기 위한 정치적 과정으로, 특정집단에 의한 공직자의 포획(capture), 지대추구(rent-seeking) 등이 발생하여 지방재정 운영의 책임성을 위협한다. 지방분권이 본격화될 경우 지방 관료들은 지역주민의 요구에 대응하여 공공서비스의 공급을 결정하고, 이에 대한 감독을 충실히 이행할 것이라는 기대와 달리 실제로는 자신들의 사적지대를 추구하는 행태를 보이는 것이다

(곽채기, 2009; 구균철·김경민, 2018). 이들은 재선을 의식하여 사업의 타당성이 부족한 공약사업을 제안하거나, 선거지원 단체에 대한 특혜제공 및 각종 행사지원 등 선심성 정책을 남발하게 된다. 즉 지역주민의 이해가 아닌 선거에 승리하고자 하는 자신들의 욕구를 의사결정에 반영하여 선심성으로 행정을 추진하고, 결국 지방재정을 위협하게 되는 것이다. 더욱이 정보의 비대칭으로 지역주민이 지방 관료의 행태를 완벽하게 감시할 수 없기 때문에 이들의 도덕적 해이가 발휘될 유인은 더욱 크다(이지은, 2018).

일반적으로 재정분권이 지역주민의 참여를 활성화시키며, 지방정부의 대응 속도를 향상시킬 수 있다는 주장이 제시되고 있다(Crook & Manor, 1994; Panganiban, 1994; Manor, 1998; Blair, 2000). 그러나 참여의 질과 분포는 다양하며, 참여가 항상 지역주민에 대한 지방정부의 책임성 향상을 야기하는 것은 아니다. 이와 관련하여 다음과 같은 점들이 고려되어야 한다(Smoke, 2001).

첫째, 지방정부가 진정한 자율성을 가지고 있는지의 여부가 고려되어야 한다. 참여가 활발하게 이루어지는 경우 지방정부는 지역주민의 이익을 대표하는 결정을 할 것이다. 그러나 지방정부가 충분한 자율성을 갖고 있지 못한 경우 중앙정부는 이러한 지방정부의 결정을 번복할 수 있으며, 지역주민들은 지방정부를 비난하게 될 것이다. 둘째, 개발도상국의 경우 지역 엘리트들이 지방정부의 의사결정과정을 지배할 수 있으며, 이러한 경우 일반 지역주민들은 지역의 의사결정에 참여하려고 하지 않게 된다(Cernea, 1985; Chambers, 1986; Moser, 1989; Tandler, 1997). 셋째, 참여의 질은 사회적 의사결정에 대한 경험 정도에 따라 다양해진다. 지역의 의사결정에 대한 참여 경험이 많은 경우에는 지역주민들이 재정분권 이후 자신들의 요구를 지방정부에 정확하고 강력하게 표현할 수 있다. 그러나 반대의 경우에 지역주민들은 자신들이 가지고 있는 시민으로서의 기본적인 권리와 책임성에 대해 명확하게 이해하지 못한다. 그들은 자신들의 이익을 대변하지 못하는 사람일지라도 전통적인 규칙에 따라 지역의 리더로 선출되어 온 사람으로 자동적으로 선출할 것이다(Evans & Smoke, 1997). 넷째, 궁극적으로 책임성은 주민들이 자신의 의견이 필요하다고 느끼도록 하는 과정을 지방정부가 개발하고, 주민들이 자신의 공공서비스 수요가 충족되었다고 느끼도록 하는 결과를 제공하는 것을 필요로 한다.

재정분권이 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여와 지역 주민들에 대한 지방정부의 책

임성을 자동적으로 향상시켜주는 것은 아니다. 재정분권의 혜택 중 일부는 지방정부가 지역주민들에 대한 진정한 책임성을 나타낼 수 있을 때에만 실현될 수 있으며, 이러한 책임성의 달성은 지방정부와 지역주민들 사이의 점진적 신뢰 형성 과정을 필요로 한다(홍근석, 2012).

제2절 재정분권 추진 성과 및 재정책임성 관련 제도

1. 역대 정부의 재정분권 성과 및 재정책임성 제고 노력

6·29 선언 이후 정부는 「지방자치법」을 전면 개정하여 그동안 연기되어 왔던 지방자치 제도를 다시 실시하기 시작하였다. 김영삼정부와 김대중정부의 경우 개별적인 단위사무 위주의 권한이양이 추진되었으며, 지방분권에 대한 정치적 지지가 그다지 높지 못했다는 공통점을 가지고 있다(육동일, 2015). 노무현정부 출범 이후 지방분권을 추진하기 위한 움직임이 활발하게 나타났으며, 2004년 「지방분권특별법」이 제정되면서 지방분권의 추진을 위한 법적·제도적 기반이 마련되었다. 특히 지방재정과 관련하여 국세와 지방세의 합리적 조정방안, 지방세의 신세목 확대, 비과세·감면 축소 등 지방자치단체의 과세·자주권 확대를 통한 재원확충방안 등 재정운영의 책임성과 투명성을 확보하기 위한 방안이 모색되었다(손희준, 2010; 우원현·홍근석, 2011). 이러한 측면에서 노무현정부와 이명박정부를 중심으로 우리나라 재정분권의 추진 성과와 한계에 대해 살펴보고, 이와 관련한 재정책임성 제고 노력에 대해 간략하게 검토해보고자 한다.

가. 재정분권 추진 성과 및 한계

(1) 재정분권 추진 내용 : 노무현정부

노무현정부는 재정분권의 추진을 위해 2004년 1월에 「지방분권특별법」을 제정하였다. 이를 통해 국세와 지방세의 조정, 지방교부세 법정률 상향조정, 국고보조금 통폐합, 지역 간 재정력 격차 완화, 복식부기회계제도의 도입 등을 규정하였다. 그리고 2004년 12월에는 「지방양여금법」을 폐지하였으며, 「지방교부세법」을 개정하여 분권교부세 신설 및 특별교부세 축소 등을 추진하였다. 2005년 8월에는 「지방재정법」을 전면 개정하여 지방예산 편성지침 폐지, 지방채발행 개별승인제 폐지 및 발행한도제, 지방재정분식·진단제도 강화, 주민참여예산제도 도입 등을 추진하였다.

이러한 제도적 기반 하에서 노무현정부는 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 것을 정책목표로 설정하였다. 즉, 지방분권의 성공적 추진을 위한 재정분권의 시급성과 중요성을 인식하고 정부 간 재정의 재구조화를 통한 지방의 자주성 강화

를 추진하였다. 이에 정부혁신지방분권위원회는 ‘성장·배분의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정’이라는 비전을 설정하고 이를 달성하기 위해 재정분권 추진, 세재재정합리화, 재정투명성 제고, 지출효율성 제고, 재정건전성 견지라는 5대 전략 목표를 설정하였다(이성근 외, 2013).

재정분권의 실현을 위해 노무현정부가 추진한 중점사업으로는 지방세수의 확충을 위한 국세와 지방세의 조정, 지방교부세 및 국고보조금 제도의 개편, 국가균형발전특별회계의 신설 등을 들 수 있다. 먼저 2004년에는 골프연습장을 취득세 과세대상에 추가하고 주행세의 법정세율을 기존 교통세의 11.5%에서 17.5%로 상향조정하였으며, 종합토지세 과세표준액의 산정방식을 개선하였다. 그리고 2005년에는 부동산보유세제를 개편하여 지방자치에 충실한 지방세 제도를 구현하고, 지역 간 재정력격차를 완화하고자 하였다. 이를 위해 종합토지세를 폐지하고 국세인 종합부동산세를 신설하였으며, 종합부동산세로 징수한 세액은 지방자치단체의 재정여건을 감안하여 교부금과 유사한 방식으로 전액 지방자치단체에 재배분하였다. 부동산 보유세제의 개편을 통해 종합토지세의 폐지와 부동산 거래세 인하로 인한 지방자치단체의 세수감소를 보전하고자 하였다. 또한 농어민과 자동차산업의 경쟁력 제고를 위한 세제지원 강화 및 지방세 감면 확대를 실시하였다. 2006년에는 승마회원권을 취득세 과세대상에 추가하고, 주민기피시설인 원자력발전소를 지역개발세의 대상세원으로 확대하여 지방세수를 확충하고자 하였다. 그리고 교육재정부족 문제를 해결하기 위해 담배소비세분 지방교육세(50%)의 적용시한을 2010년까지 5년간 연장하고, 레저세분 지방교육세(60%)의 적용시한을 3년간 연장하였다.

지방교부세 분야에서는 지방교부세의 법정률 인상과 투명성 제고 차원에서 특별교부세를 축소하였으며, 부동산교부세를 신설하여 운영하였다. 이를 위해 2005년에는 특별교부세를 지방교부세 총액의 9.1%에서 4.0%로 축소하였으며, 지방교부세의 법정률을 기존 내국세의 15.0%에서 19.13%로 상향 조정하였다. 그리고 지역균형개발을 도모하기 위해 낙후지역에 대한 관련경비의 수요 보정 반영비율을 50%에서 150%로 확대 적용하였다. 또한 지방이양사무의 처리를 위해 분권교부세를 신설하였으며, 2009년까지 한시적으로 운영하기로 하였다. 2006년에는 지방교부세의 법정률을 기존 19.13%에서 19.24%로 상향 조정하였으며, 분권교부세율을 내국세의 0.83%에서 0.94%로 상향 조정하였다. 그리고

종합부동산세의 도입에 따라 부동산교부세를 별도로 운영하였다. 그리고 2007년에는 제주특별자치도의 설치에 따라 보통교부세의 분리 산정방식을 마련하였으며, 제주특별자치도는 재정부족액의 규모에 관계없이 보통교부세 총액의 3%를 정액 교부하도록 하였다.

그리고 2005년에는 149개 국고보조사업의 지방이양과 함께 국고보조금의 재구조화를 추진하였으며, 국고보조금의 정비는 지방이양, 국고보조금 유지, 국가균형발전특별회계(균특회계)로의 이관이라는 3가지 방향으로 추진되었다. 특히 균특회계는 지역개발의 중복투자 방지 및 지방의 자율성 제고를 위해 설치되었으며, 부처별로 다수의 특별회계 및 일반회계를 통해 분산 추진하고 있던 균형발전 관련 사업을 포괄보조금으로 통합하여 지원하였다. 이러한 균특회계는 지역개발의 성격이 강한 SOC, 농림, 문화관광, 산업 등의 보조사업을 단일회계로 통합하여 지방에 보조금을 배분하도록 하였으며, 200여개의 세부사업에 대해 사도내 단위사업을 중심으로 지원하도록 하였다(행정자치부, 2013).

(2) 재정분권 추진 내용 : 이명박정부

이명박정부는 재정분권의 추진을 위해 2008년 2월에 기존의 「지방분권특별법」을 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하였다. 지방재정의 확충과 건전성 강화를 규정하고 있는 동법 제12조에서는 지방세의 비율 확대, 국세를 지방세로 전환하기 위한 세목확보, 자체세입의 확충을 통한 지방재정의 안전성 도모, 복식부기회계제도 도입 등을 규정하였다.

이러한 제도적 기반 하에 이명박정부는 20대 국정전략의 하나로 ‘지방분권의 확대와 지역경제활성화’를 설정하였으며, 이를 실행하기 위한 과제의 하나로 ‘지방재정 확충’을 추진하였다. 그리고 지방재정 확충을 달성하기 위해 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방교부세제도의 개선, 지방재정의 투명성·건전성 제고 등의 과제를 설정하였다. 이를 위해 지방분권촉진위원회는 2009년 1월에 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방교부세제도의 개선 등을 포함하는 ‘지방분권종합실행계획(안)’을 발표하였다. 또한 지역발전위원회는 2009년 9월에 지역발전정책을 효율적으로 추진하기 위한 지원체제 구축의 일환으로 지방세 구조개선, 지방재정 확충, 지역 간 상생발전을 위한 지방재정지원제도 개편방안을 발표하였다(이성근 외, 2012).

이명박정부가 추진한 중점사업으로는 지방소비세·지방소득세의 신설, 지방교부세제도

개편, 광역지역발전특별회계의 도입 등을 들 수 있다. 먼저 2010년부터 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하였으며, 이와 동시에 지역상생발전기금을 신설하였다. 또한 주민세의 소득할과 법인세할, 사업소세 중업원할을 통합하여 지방소득세를 도입하였으며, 이를 통해 지역경제 활성화가 지방세수의 확충으로 연계될 수 있도록 하였다. 그리고 2012년에는 수력·원자력발전 등과의 과세 형평성을 확보하고 지방재정을 확충하기 위해 화력발전에 대한 지역자원시설세를 신설하였다.

지방교부세제도 내의 도로보전분, 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세의 운영을 개편하였다. 특히 지방양여금제도의 폐지로 인해 2008년까지 한시재원으로 운영되던 도로보전분의 운영기한을 2011년까지 연장한 후 2012년에 폐지하였다. 그리고 2010년에는 분권교부세의 운영기한을 2014년까지로 연장하고 분권교부세의 대상사업을 90개로 축소하였다. 분권교부세 대상사업의 구조조정을 통해 확보된 재원을 복지분야 산정재원으로 활용하였으며, 59개 대상사업의 통폐합으로 복지분야 산정 재원비중이 70.3%에서 74.0%로 증가하게 되었다.

또한 광역화특성화를 기조로 하는 새로운 지역발전정책을 뒷받침하기 위해 기존 균특회계를 광역지역발전특별회계로 확대개편(2009년 4월)하고 포괄보조금제를 시행하였다. 이를 통해 기존 균특회계의 단위사업을 22개 포괄보조사업으로 통합하였으며, 사도간 연계사업에 대해 중점적으로 지원하는 방안을 마련하였다. 22개의 포괄보조사업 중에서 18개의 포괄보조사업은 사도자율편성으로 운영하였으며, 낙후지역 개발 등과 관련된 4개 사업은 사·군구 자율편성으로 운영하였다(이성근 외, 2013).

(3) 재정분권 추진의 성과와 한계

노무현정부는 권한 및 재원의 이양, 지방재원 확충, 지방의 재정적 자율성 및 책임성 증대 등의 성과를 거두었다. 지방재정운용의 자율성 확대를 위해 2003년 6월에 재정분권 추진방안을 마련하였으며, 동년 7월에는 재정세계개혁로드맵을 확정하였다. 사업의 이양과 동시에 분권교부세를 통해 재원을 이양하였으며, 국고보조사업과 지방양여금을 개편하여 지방교부세로 전환함으로써 지방교부세의 법정률을 인상하여 지방의 자주재원 확대에 기여하였다. 이에 따라 지방교부세 규모가 2000년 8.4조원에서 2005년 19.4조원으로 확

대되었으며, 지방이전재원 중 일반보조금 비중이 2000년 38%에서 2005년 53%로 지속적으로 증가하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008). 그리고 국가균형발전을 제도적으로 지원하기 위하여 2005년부터 균특회계를 설치하여 지역발전사업의 재정지원을 단일화하는 한편, 지방채발행 개별승인제 폐지 및 발행한도제를 운영하여 지방의 재정자율성을 제고하였다. 또한 주민참여예산제도, 지방재정공시, 지방재정분석진단 및 인센티브 강화, 복식부기회계제도 시행으로 지자체의 재정책임성을 확보하기 위한 기반을 마련하였다.

노무현정부가 재정분권추진 로드맵을 마련하여 지방재원의 확충과 재정자율성을 강화하기는 하였지만, 지방재정력의 취약이라는 지방재정의 근본문제를 해결하는데는 실패하였다. 지방으로의 재원이양은 국세의 지방세 이양보다 기존의 지방재정조정제도를 개편하여 추진하였기 때문에 실질적인 재원확충효과가 미약하였으며, 사회복지사업의 지방이양으로 인해 지방의 재정적 부담이 증가하는 문제점이 나타나게 되었다. 특히 지방소비세의 신설 등 국세의 지방이양과 관련한 제도 개편이 실제로 이루어지지 못하였으며, 지방의 과세지주권이 확대되지 못하여 지방재정의 구조적 취약성을 근본적으로 개선하지는 못하는 한계를 나타냈다(이성근 외, 2012).

〈표 2-3〉 재정분권의 성과와 한계

구분	노무현정부	이명박정부
제도	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권특별법(2004), 지방재정법(2005 개정) 정부혁신지방분권위원회 추진계획(2004) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권 촉진에 관한 특별법(2008 개정) 지역발전위원회 지방재정확충과 포괄보조금 제도 도입운영방안(2009)
목표	<ul style="list-style-type: none"> 정기간 재정 재구조화 통한 지방 자주성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 지방세/지방교부세 개편 통한 지방재정 확충
사업	<ul style="list-style-type: none"> 국세와 지방세간 조정 <ul style="list-style-type: none"> 종합토지세 폐지, 종합부동산세 신설(2005) 지역개발세 대상세원 확대(2005, 2006) 지방교부세 법정률 인상 <ul style="list-style-type: none"> 내국세의 15.0% → 19.13%(2005) 내국세의 19.13% → 19.24%(2006) 국고보조사업 정비 및 분권교부세 신설 <ul style="list-style-type: none"> 분권교부세 신설(2005) 내국세의 0.83% → 0.94%(2006) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소비세/지방소득세 신설(2010) <ul style="list-style-type: none"> 부가가치세의 5%를 지방소비세로 이양 지방세와 지역경제 연계 강화(지방소득세) 지방교부세제도 개편 <ul style="list-style-type: none"> 분권교부세 기간 연장, 분권교부세 대상사업 90개로 축소(2010) 지방양여금 도로보전분 폐지(2012) 광역·지역발전특별회계 도입(2010) <ul style="list-style-type: none"> 기존 단위사업을 22개 포괄보조금으로 통합 사도간 연계 사업 중점 지원

구분	노무현정부	이명박정부
	<ul style="list-style-type: none"> • 지방양여금 폐지(2005) • 국가균형발전특별회계 신설(2005) <ul style="list-style-type: none"> - 지역개발 증복투자 방지, 지방 자율성 제고 - 200여개 세부사업, 사도내 단위사업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정의 책임성 강화 방안 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 사업예산제도 도입(2008) - 투자사업 타당성 검토 의무화(2010) - 재정위기관리제도 도입(2012)
성과	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의 재정자율성 향상 <ul style="list-style-type: none"> - 사무/재원 이양, 지방교부세 법령률 인상, 국세의 지방이양 • 재정책임성 확보 기반 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산제도, 지방재정공시, 지방재정 분석진단, 복식부회계제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 확충 및 지역간 불균형 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세/지방소득세 도입의 성과 • 지방재정의 책임성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부세 배분 시 지자체 자체노력 반영 - 타당성 검토 및 주민참여예산제도의 강화 - 재정위기 사전모니터링 시스템 도입
한계	<ul style="list-style-type: none"> • 실질적 재원확충효과 미약 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 지방재정조정제도 개편에 치중 • 사회복지사업 이양으로 지방 재원부담 증가 • 이전재원 중심 재원확충, 도덕적 해이 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 감세정책으로 실질적 재원확충효과 미흡 • 국고보조사업으로 인한 지방의 재정부담 증가 <ul style="list-style-type: none"> - 특히 사회복지 관련 재정지출수요 급증으로 지방의 재정부담 증가

자료 : 이성근 외(2013).

다음으로 이명박정부는 지방소비세·지방소득세 도입을 통한 지방세 강화, 지역 간 세원 불균형 완화, 지역발전의 효율적 추진을 위한 포괄보조금제의 시행, 지자체 재정책임성 의무화 및 재정위기관리 강화 등의 성과를 거두었다. 특히 지방소비세의 도입은 지방세의 규모를 증가시켜 재정자립도의 향상을 야기하였으며, 지방소비세 배분에 있어서 권역별 가중치의 적용과 지역상생발전기금을 통해 지역 간 세원불균형을 완화하였다. 또한 투자사업의 타당성 검토, 예산편성과정에서의 주민참여 의무화, 재정위기단체의 지정 및 사업제한 등 재정위기관리제도를 도입하여 지자체의 책임성을 강화하였다.

그러나 2008년 이후 추진된 부동산 관련 감세정책으로 인해 실질적인 지방재정 확충효과는 미흡하였다. 그리고 지방이양사업의 재원보전 장치인 분권교부세의 개선에 있어서 일부사업의 국고환원이나 재원보전율의 인상 없이 단순히 기한만을 연장하여 지방의 재원 부담을 해결하지 못하였다. 그리고 사회복지 관련 재정지출수요의 급증에 적절하게 대처하지 못하여 지방의 재정부담을 증가시켰다(이성근 외, 2013).

나. 역대 정부의 재정책임성 제고 노력

정부혁신·지방분권위원회(2003)는 지방자치단체의 책임성 강화 방안으로 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립(중복검사 해소방안 마련, 주민감사청구제도 활성화, 주민소송제 도입 검토), 지방정부에 대한 평가제도 개선(분권형 평가시스템 구축, 자체평가시스템 확립) 등의 계획을 발표하였다. 즉, 현행 지방재정분석·진단제도를 실효성 있는 지방재정 평가제도로 개편하고 매년 관련전문가로 구성된 지방재정평가단을 운영하고자 하였다. 또한 지방재정분석·진단제도의 평가결과를 지방채 한도 설정 및 국고지원시 활용하고, 지방재정분석 자료의 지방의회 통보 및 주민 공개 확대 등을 추진하였다(염명배, 2003).

그리고 행정자치부(2003)는 지방예산체계 개선, 중기지방재정계획, 지방재정투융자 심사제도, 재정분석진단, 자주재원 확충노력 등 5개 분야에서 지방재정의 책임성과 효율성을 강화하기 위한 계획을 발표하였다. 지방재정의 책임성·건전성을 제고하기 위한 정책수단으로 중기지방재정계획의 실효성 강화, 투·융자심사제도의 운영 강화, 복식부기 회계제도의 도입, 지방자치단체별 지방재정분석 및 재정진단제도의 실효성 강화 등의 방안을 제시하였다. 먼저 중기지방재정계획의 실효성 강화를 위해 지방자치단체장의 공약사업 및 과다재정소요사업 등을 체계적으로 반영하도록 하였으며, 지방의회 의결로 중기지방재정계획을 확정하도록 법제화하여 중기지방재정계획의 실천성을 제고하고자 하였다. 다음으로 투·융자심사제도의 운영 강화를 위해 기술적 타당성 분석 등 표준심사지표를 개발하여 지방자치단체에 보급하고, 수기관리카드 방식을 개선하여 전산화를 통해 투·융자심사대상사업 관리시스템을 구축하고자 하였다. 또한 복식부기회계제도의 전국 실시에 앞서 2002년부터 시범운영기관을 운영하였으며, 2004년까지 단계적으로 확대하여 제도 도입 시 발생할 수 있는 문제점을 사전에 파악·해결하고자 하였다. 마지막으로 지방자치단체별 지방재정분석 및 재정진단제도의 실효성 강화를 위해 재정건전성이 현저히 낮은 지방자치단체는 재정진단을 실시하고 지방재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하였다. 그리고 재정분석 지표의 지속적 개선을 통해 제도의 실효성을 확보하고자 하였다(염명배, 2003).

〈표 2-4〉 지방재정의 책임성 강화 방안(행정자치부, 2003)

구분	현행	개선방안
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 통합정보시스템 구축
지방재정정보공개	예산·결산 등 정태적 재정정보 중심으로 사도 공보로 공개	공개대상 확대·세분화, 각종 재정분석 자료 활용, 인터넷 공개 확대
회계제도	현금주의·단식부기	발생주의·복식부기

자료 : 염명배(2003).

2. 문재인정부의 재정책임성 관련 정책

가. 문재인정부 국정운영 5개년 계획

국정기획자문위원회(2017)는 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에서 지방재정의 자율성 및 책임성 제고를 위한 다양한 방안들을 제시하였다. 문재인 정부의 5대 국정목표 가운데 하나인 ‘고르게 발전하는 지역’은 3대 국정전략으로 구체화되며, 이는 다시 11개 국정과제로 구분된다. ‘고르게 발전하는 지역(국정목표)’의 전략1인 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권(국정전략)’은 개인 삶의 근거지인 지역이 충분한 권한과 역량을 가질 때 민주주의가 튼튼하게 성숙할 수 있다는 이념을 바탕으로 한다. 이를 위해 문재인 정부는 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’, ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’ 등을 국정과제로 제시하였다. ‘획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’는 ① 중앙-지방 간 정례 협의체 신설, ② 중앙권한의 지방 이양 등 자치분권의 제도적 기반 확보, ③ 주민발의·주민소환·주민투표 등 주민직접참여제도의 활성화를 목표로 한다. 특히 주민직접참여제도의 활성화를 위해 2018년까지 주민투표 확대, 주민소환 요건 완화, 조례개폐청구 요건 세부화 등을 추진하며, 지방자치단체의 행·재정 정보공개를 확대할 계획을 수립하였다.

〈표 2-5〉 국가비전·5대 국정목표·20대 국정전략

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
	5대 국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역
20대 국정전략	국민주권의 촛불 민주주의 실현	소득주도 성장을 위한 일자리경제	모두가 누리는 포용적 복지국가	풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	강한 안보와 책임국방
	소통으로 통합하는 광화문 대통령	활력이 넘치는 공정경제	국가가 책임지는 보육과 교육	골고루 잘사는 균형발전	남북 간 화해협력과 한반도 비핵화
	투명하고 유능한 정부	서민과 중산층을 위한 민생경제	국민 안전과 생명을 지키는 안심사회	사람이 돌아오는 농산어촌	국제협력을 주도하는 당당한 외교
	권력기관의 민주적 개혁	과학기술발전이 선도하는 4차 산업혁명	노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회		
		중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장	자유와 창의가 넘치는 문화국가		
100대 국정과제 (487개 실천과제)	15개 과제 (71개 실천과제)	26개 과제 (129개 실천과제)	32개 과제 (163개 실천과제)	11개 과제 (53개 실천과제)	16개 과제 (71개 실천과제)

자료 : 국정기획자문위원회(2017).

다음으로 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’은 ① 지방재정의 자율성과 책임성 제고를 위한 국가와 지방의 세입구조 개선, ② 주민참여예산제도 확대 등을 목표로 설정하였다. 지방재정의 자율성과 책임성 제고를 위해 다음과 같은 실천과제를 수립하였다. 첫째, 국세-지방세 구조 개선을 위해 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리 등을 계획하였다. 둘째, 이전재원 조정 및 재정균형 달성을 위해 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등을 계획하였다. 셋째, 지방재정의 건전성 강화를 위해 고액·

상습체납자 대상 징수 활동 강화, 지방세외수입 업무시스템 통합, 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화 등을 계획하였다. 덧붙여, 지방자치단체의 핵심정책·사업까지 주민참여예산제도를 확대하여 주민에 의한 자율통제를 강화할 계획을 수립하였다(국정기획자문위원회, 2017).

나. 자치분권 종합계획(안)

자치분권위원회(2018)는 6대 전략 33개 과제를 포함하는 ‘자치분권 종합계획(안)’을 제시하였다. 이 중 ‘재정분권의 강력한 추진’과 ‘자치단체의 자율성과 책임성 확대’와 관련된 과제별 추진내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 6대 전략 가운데 하나인 ‘재정분권의 강력한 추진’은 ① 국세·지방세 구조 개선, ② 지방세입 확충 기반 강화, ③ 고향사랑 기부제 도입, ④ 국고보조사업 개편, ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화, ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 등 총 6개의 과제로 구체화된다. 이들 과제의 구체적인 내용은 앞에 제시된 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’과 매우 유사하다.

다음으로 ‘자치단체의 자율성과 책임성 확대’는 8개 과제로 구체화된다. 이 중에서 ‘지방재정 운영의 자율성 제고’는 자치분권 시대에 부합하는 지방자치단체 재정운영의 필요성에 따라 제기되었으며, 지방재정의 자율성 및 책임성 제고와 관련하여 지방채무 관리제도 개편이 특히 강조되었다. 보다 구체적으로 지방채무 관리제도 개편은 채무 한도액 설정 및 초과발행 자율성 확대를 말하며, 이를 위해 지방채발행 한도액 설정주체를 행정안전부장관에게서 지방자치단체장으로 변경할 것을 계획하였다. 또한 한도액 초과발행 시 필요한 절차를 행정안전부장관 승인에서 협의로 변경할 것을 계획하였다. 한편 ‘지방재정정보 공개 및 접근성 확대’는 재정운용 계획 및 성과를 투명하게 공개하고 접근성을 확대하여 재정책임성의 강화를 도모하는 것을 말한다. 이를 위해 채무, 투자사업, 재정사업 성과 등에 대한 정보공개 확대를 계획하였으며 투자사업의 경우 투자심사시기, 사업비, 진행상황 등을 마찬가지로 ‘지방재정 365’에 공개할 것을 계획하였다(자치분권위원회, 2018).

〈표 2-6〉 자치분권 종합계획(안)의 주요 내용

추진전략	과제명
주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 속의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 시 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
재정분권의 강력한 추진	① 국세·지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고향사랑 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

자료 : 자치분권위원회(2018).

다. 헌법 개정안

문재인 대통령이 발의한 헌법 개정안은 ‘지방분권국가 지향성 명시(안 제1조 제3항)’, ‘국가자치분권회의 신설 등 중앙과 지방의 소통 강화(안 제55조 제3항 및 제97조)’, ‘지방정부에 대한 주민참여 강화(안 제121조 제1항 및 제3항)’, ‘자치재정권 보장 및 재정조정제도 신설(안 제124조)’ 등과 같은 지방분권 관련 조항을 포함하고 있다.

〈표 2-7〉 헌법 개정안의 주요 내용

현행	개정안
〈신설〉	제1조 ③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.
〈신설〉	제55조 ③ 법률안이 지방자치와 관련되는 경우 국회의장은 지방정부에 이를 통보해야 하며, 해당 지방정부는 그 법률안에 대하여 의견을 제시할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.
〈신설〉	제97조 ① 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다. ② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다. ③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다. ④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.
第117條 ①地方自治團體는 住民의 福利에 관한 事務를 처리하고 財産을 관리하며, 法令의범위안에서 自治에 관한 規定을 制定할 수 있다. 〈신설〉	제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다. ③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.
〈신설〉	제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다. ② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다. ③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분해야 한다. ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다.

자료 : 대한민국 헌법 개정안 신규조문 대비표를 바탕으로 연구자가 작성.

먼저 ‘지방분권국가 지향성 명시’는 헌법 제1조에 “대한민국은 지방분권국가를 지향한다”라는 내용을 신설하여 대한민국 국가운영의 기본방향이 지방분권에 있음을 분명히 하고, 향후 입법과 정부정책의 준거로 삼도록 하는 것을 말한다. 그리고 ‘국가자치분권회의 신설 등 중앙과 지방의 소통 강화’는 입법과정에서 지방의 의견이 반영될 수 있도록 지방자치와 관련된 법률안에 대해서는 국회의장이 지방정부에 이를 통보하도록 하고, 지방정부가 이에 대해 의견을 제시할 수 있도록 하는 것을 말한다. 또한 중앙과 지방 간 소통과 협력체계를 구축하고, 지방의 실질적인 국정참여를 확대하기 위해 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성되는 국가자치분권회의를 심의기구로 신설하는 것을 포함한다. 또한 실질적 지방민주주의의 실현을 위해 지방정부의 자치권이 주민으로부터 나온다는 것을 명시하고, 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가짐을 명확히 하였다. 이와 함께 주민들이 직접 지방정부의 부패와 독주를 견제할 수 있도록 주민발안, 주민투표 및 주민소환의 헌법적 근거를 신설하였다.

다음으로 ‘자치재정권 보장 및 재정조정제도 신설’은 다음과 같은 세부내용을 포함한다. 첫째, 정책시행과 재원조달의 불일치로 인하여 중앙정부와 지방정부가 서로에게 재정 부담을 떠넘기는 문제를 해결하기 위해 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하고, 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담하도록 한다. 둘째, 실질적 지방자치에 필수적인 재정 확보를 위해 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하여, 지방정부의 자치재정권을 보장하고, 조례로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무부담 범위에 부합하게 배분하도록 한다. 셋째, 자치재정권 보장이 지방정부의 재정을 악화시키거나 지역 간 재정격차 확대를 초래하지 않도록 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간의 재정조정제에 대한 헌법적 근거를 마련하도록 한다.

3. 지방자치단체 재정책임성 관련 주요 제도

우리나라는 지방자치단체의 재정책임성을 담보하기 위해 다양한 제도들을 도입·운영해 오고 있다. 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위한 제도들은 일반적으로 운영주체,

운영시기 등에 따라 구분된다. 지방자치단체 재정책임성 관련 제도의 운영주체 측면에서는 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민 등으로 구분할 수 있다. 그리고 운영시기 측면에서는 사전 예방적 제도, 사후 관리적 제도 등으로 구분할 수 있다. 이 연구에서는 우명동(2018)의 연구를 바탕으로 현행 지방자치단체 재정책임성 관련 제도들을 사전 예방적 제도와 사후 관리적 제도로 구분하여 살펴보도록 하겠다.

가. 사전 예방적 제도

(1) 중기지방재정계획제도와 지방재정투자심사제도

지방자치제도의 실시와 함께 지방재정의 자주성 확보 및 국가계획과 연계한 계획적 운영에 대한 요청으로, 지방자치단체별로 ‘중기지방재정계획’을 수립하여 중장기적 안목에서 재정을 계획적 합리적으로 운영하도록 1988년 4월에 중기지방재정계획 수립을 법제화하였다. 이 제도는 5년 단위로 지방정부의 발전계획과 그에 따르는 재정수요를 전망하여 그 결과를 매년의 예산편성과정에 반영함으로써 지방재정운영의 예측 가능성을 제고시키고자 하는 제도이다. 즉, 중기지방재정계획은 지방자치단체의 무리한 재정운영을 통제하고 한정된 재원을 계획적으로 운영할 수 있다는 측면에서 재정책임성을 확보할 수 있는 중요한 제도이다. 「지방재정법」 제33조와 「지방재정법시행령」 제28조의 2 등에서는 중기지방재정계획제도에 관한 사항을 규정하고 있으며, 모든 지방자치단체는 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회와 행정안전부에 제출하도록 되어 있다. 2015년부터 중기지방재정계획 미반영사업은 원칙적으로 투자심사와 지방채발행 대상에서 제외하고 있다(우명동, 2018).

그러나 중기지방재정계획은 중기지방재정에 대한 전망이 형식적으로 이루어져 실제 예산편성은 중기지방재정계획에 의존하기보다는 전년도 답습주의 내지 정치인의 선심성 공약에 의존하는 경향이 크다는 비판을 받고 있다(조임곤, 2013). 구체적으로는 전문성 미흡, 주민의사 반영 미흡, 나아가 계획대상 기간 5년과 지방자치단체장 임기 4년의 불일치로 나타나는 지역발전계획과 연도별 예산편성 사이의 취약한 연결고리 등으로 이 제도의 실질적 기능이 저해되고 있다는 비판을 받고 있다(조계근, 2014; 조임곤, 2013).

한편 지방자치단체에서 과도하게 많은 사업들을 중기지방재정계획에 반영하면서 개별 사업에 대한 타당성 검사가 필요함에 따라 1991년 내무부훈령 1026호로 1991년 6월 ‘지

방사업투자심사규정'을 마련하여 투자심사를 제도화하였다. 이러한 지방재정투·융자심사 제도는 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고, 각종 투·융자사업에 대한 무분별한 중복·과잉투자를 방지하기 위하여 그 타당성을 사전에 검증하고, 또한 심사를 통해 각종 지방재정계획과 연계된 계획재정 운영을 도모하기 위해 1992년부터 시행되었다. 「지방재정법」 제36조 및 제37조와 「지방재정법시행령」 제41조 등에서는 지방재정투·융자심사제도에 관한 사항을 규정하고 있다(우명동, 2018).

그러나 이 제도는 심사대상 사업의 선정, 심사과정 등 운영 전반에 대한 전문성과 객관성, 엄밀성 등이 결여되어 있다는 점, 심사가 형식적인 요식행위에 그치는 경향이 있다는 점 등에서 비판을 받고 있다(박완규, 2014; 조계근, 2014). 또한 중앙정부로부터의 승인·감독이라는 수직적 통제가 이루어져 재정사업관리책임의 방향이 지방재정 내부운영과 지역사회로 향하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 그리고 사전예산제도와 중기지방재정계획 및 지방재정투융자심사제도가 필요 이상으로 연계되어 지방자치단체입장에서는 재정운영의 경직성 문제가 나타날 수 있다(이재원, 2012).

(2) 지방채발행제도

전술한 두 제도 이외에도 재정위기에 대한 보다 직접적이고 현상적인 지표와 관련된 '지방채발행제도'가 시행되고 있다. 즉, 중앙정부는 지방정부의 지나친 지방채발행을 억제하여 건전한 재정운영을 유도하기 위해 지방채발행수준을 보다 직접적으로 규제 관리하기 위한 지방채발행제도를 시행하고 있다. 2005년 이전에는 지방정부가 지방채를 발행하고자 하는 경우 매 사업별로 중앙정부의 승인을 받도록 해오던 것을 지방정부의 자율성 제고 차원에서 2006년부터 '지방채발행총액한도제'로 바꾸어 시행해오고 있다. 「지방재정법」 제11조와 「지방재정법시행령」 제10조에서 지방채발행제도에 관한 사항을 규정하고 있다(우명동, 2018).

그러나 이 제도는 위와 같은 취지에도 불구하고 지방채 발행에 관해 지방정부의 책임성이 연계되어 있지 못하다는 점, 지역주민에 의해 자율적으로 규제되는 시스템이 결여되어 있다는 점, 아울러 예외규정으로 인한 제도 시행의 임의성이 크다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다(임성일, 2011; 조계근, 2014).

(3) 지방자치단체 예산편성 운영기준

지방재정활동을 예산편성 단계에서부터 규제해왔던 ‘지방예산편성지침’ 제도를 참여정부 때인 2005년에 폐지하여 세출 측면에서 지방재정활동에 자율성을 부여하는 조치를 취한 적이 있다. 그러나 동 지침의 폐지 이후에도 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준’을 하달하여 예산편성의 기본방향을 비롯하여 지방의회관련경비, 업무추진비 등과 같은 예산편성 기준경비까지 구체적으로 그 기준을 제시함으로써, 예산편성단계에서 지방재정활동을 규제 내지 관리하고 있다. 중앙정부 입장에서는 자치단체 간 형평성을 유지하고 중앙정부와의 연계를 위한 최소한의 기준을 제시한다는 취지에서였지만, 지방자치단체 입장에서는 이러한 예산편성기준의 하달이 자치권을 침해한다는 비판이 제기되고 있다. 뿐만 아니라 지방자치제도의 성숙과정에 부응하여 지방의 자율성 제고 차원에서 많은 사람들이 이 제도 실시에 이의를 제기하고 있다(우명동, 2018).

나. 사후 관리적 제도

(1) 지방자치단체 재정분석진단제도

지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위한 대표적인 사후 관리적 제도로는 지방자치단체 재정분석진단제도를 들 수 있다. 이 제도는 지방자치단체의 재정운용성과를 사후적으로 분석·평가하여 그 결과를 공개함으로써 지방재정의 건전성·효율성·책임성을 제고하기 위해 운영되는 제도이다. 「지방재정법」 제55조와 「지방재정법시행령」 제65조에서 지방자치단체 재정분석진단제도에 대해 규정하고 있다. 구체적으로 결산내용을 중심으로 주어진 지표에 근거하여 분석함으로써, 분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 단체, 재정위험수준이 일정한 기준을 초과하는 단체 등을 선정하여 재정진단을 실시할 수 있도록 규정하고, 반면 우수한 단체에 대해서는 특별교부세를 교부하는 등 인센티브를 제공함으로써 궁극적으로 지방재정운영의 건전성과 효율성을 제고시키고자 한다(우명동, 2018).

(2) 지방재정 공시제도

지방재정 공시제도는 1994년 도입되었던 ‘지방재정운영상황 공개제도’를 대체하여 2006년부터 시행되고 있는 제도이다. 이 제도는 해당 지방자치단체의 1년간 재정운영의

결과와 주민관심사항을 알기 쉽게 제시해줌으로써 주민 스스로 재정운영상황을 평가하는 자율통제장치로서의 기능을 강화하고자 하는 취지에서 시행되고 있다. 「지방재정법」 제60조 및 제60조의 2와 「지방재정법시행령」 제68조에서 지방재정 공시제도에 관한 사항을 규정하고 있다(우명동, 2018).

그러나 지방재정 공시제도는 주민에게 재정운영상황에 대한 정보를 공개한다는 취지에도 불구하고 사실상 주민요구에 부합되는 다양하고 실질적인 정보가 제공되지 못하고 있다는 비판을 받기도 한다. 아울러 공시결과 수렴된 의견에 대한 환류 메커니즘이 결여되어 있어 이 제도의 원래 취지가 퇴색되고 있다는 비판을 받기도 한다(임성일, 2011; 조계근, 2014).

(3) 지방재정위기관리제도

2011년 성남시의 모라토리엄 선언을 계기로 「지방재정법」 개정을 통해 지방재정위기관리제도(재정위기 사전경보시스템)가 시행되고 있다. 이 제도는 연도별 결산지표뿐만 아니라 분기별 결산자료, 예산자료 등 재정운영 상태를 나타내는 다양한 재정지표를 모니터링하여 지방재정 운영의 적정성 여부를 미리 알려줌으로써 재정위기로부터 벗어나게 하고자 하는 취지를 지니고 있다. 이 제도는 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 공기업 관련 재정지표 등을 수시로 모니터링하여 종합분석한 후에, 주의단체와 심각단체(위기단체)로 구분하여, 주의단체에는 세출 및 채무조정 등 자구노력을 권고하고, 심각단체에는 재정위기단체 지정을 통해 재정건전화 조치를 취해왔다. 최근 「지방재정법」 개정을 통해 지방재정위기관리제도와 지방자치단체 재정분석·진단제도와 연계를 추진하고 있다. 즉, 두 제도를 따로 두기는 하되 기존의 재정위기관리제도가 전술한 재정분석과 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험수준의 등급별로 재정주의단체와 재정위기단체로 지정하는 것으로 바뀌었다(우명동, 2018).

그러나 이 제도는 재정운영상태 모니터링에 사용되는 지표의 불안전성 내지 획일성 등으로 인해 지역특성을 반영하지 못해왔다는 지적을 받아왔다. 아울러 재정위기단체 지정 및 해제 등에 관한 사항을 심의하는 지방재정위기관리위원회의 구성과 전문성 미흡 문제 등 여러 면에서 제도개선 요구가 꾸준히 제기되고 있다(양지숙, 2014).

제3절 지방자치단체 재정책임성 관련 선행연구 검토

지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구는 제도적 측면, 행위자 측면, 재원 측면 등 다양한 시각에서 수행되어 왔다. 이 연구는 지방자치단체의 재정책임성에 관한 선행연구 중 지방자치단체 재정책임성 제고방안에 관한 연구에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 지방자치단체 재정책임성의 개념 및 측정방식에 관한 선행연구를 간략하게 살펴본 후, 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 구체적으로 제시하고 있는 선행연구의 내용을 살펴보고자 한다.

1. 재정책임성 개념 및 측정방식에 관한 연구

임성일(1999)은 지방재정의 수입과 지출 간 관계 분석을 통해 지방재정 책임성 수준을 진단하였다. 분석결과 자체재원이 부족한 지방자치단체들이 지방교부세 등 이전재원을 통해 지출단계에서는 다른 지방자치단체와 대등한 수준, 또는 더 높은 수준으로 지출한다는 결과를 도출하였다. 즉 지방자치단체의 지역주민의 재정책임성 수준이 낮은 것이다. 이에 따라 국가의 각종 교부금, 보조금, 양여금제도에 대한 책임성의 제고가 필요하며, 지방자치단체의 자구노력이 필요함을 강조하였다.

배인명(2011)은 재정책임성에 대한 명확한 개념정의 없이 정부 및 학자들 간에 자의적으로 활용되는 측면에 대해 문제를 제기하였다. 이에 따라 재정책임성의 개념과 측정에 대한 논의를 바탕으로 우리나라 지방자치단체의 재정책임성 현황을 전문적 재정책임성, 민주적 재정책임성으로 구분하여 분석하였다. 전문적 재정책임성은 재정건전성과 재정효율성 측면에서 살펴보았으며 민주적 재정책임성은 재정투명성, 예산과정의 시민참여 등으로 측정하였다.

김의섭(2013)은 지방재정의 이념은 지방자치단체의 재정적 자율성·책임성·건전성 제고에 있다는 점을 강조하면서 지방자치단체의 재정건전성 수준을 분석하였다. 이를 위해 지방정부의 채무 추이, 재정자립도, 자체세입비율, 재정력지수 등 재정력 지표를 분석하여 재정책임성 수준을 진단하였다.

이재원·양기용(2014)은 지방재정의 자율성과 책임성의 개념 및 중앙과 지방간 재정관

계에서의 맥락적 의미를 논의한 후, 자치단체 공무원을 대상으로 인식을 조사하였다. 그리고 이를 바탕으로 지방재정의 자율성과 책임성 제고방안을 모색하였는데, 특히 자체재정력이 취약한 군 자치단체를 대상으로 하였다는 점에서 의미가 있다. 재정자율성 확대 방안으로는 군의 지역개발사업과 자체세입 연계, 군의 지방채발행 활성화, 중앙-광역-기초의 중층적 자원배분구조 단층화, 국고보조사업의 지방이양 등을 제안하였다. 재정책임성 제고방안으로는 먼저 지역주민의 시각에서 재정책임성 정립, 지역의 경제사회지표를 재정사업 결과와 연계, 재정사업 담당자의 역량과 성과책임 환류를 강화하는 방안을 강조하였다.

이재원(2016)은 지방재정법과 지방재정관리제도를 중심으로 분권과 책임 특성을 살펴본 후 이를 바탕으로 지방자치단체의 자율과 책임 강화방안을 모색하였다. 특히 자율과 책임의 개념과 특성에 대하여 중점적으로 논의하였으며 이는 세 가지의 틀에서 이루어졌다. 먼저 정부간 재정관계에서 자율과 책임의 이론적 맥락을 논의하였다. 다음으로 지방재정법과 지방재정관리제도에서 명시된 자율과 책임의 특성을 살펴보았다. 마지막으로 지역사회와 주민의 관점에서 자율과 책임을 제고하기 위한 방안을 제시하였다.

〈표 2-8〉 지방자치단체 재정책임성의 개념 및 측정방식에 관한 연구

연구자	주요내용	비고
임성일 (1999)	- 1인당 지방세부담액과 1인당 세출액 간의 상관관계 분석 - 1인당 지방세 부담액, 1인당 지출액, 1인당 이전재정규모를 통해 상대지수 산정	재정책임성 수준 진단
배인명 (2011)	- 전문적 책임성 · 재정건전성: 통합재정수지, 지방채무잔액지수 · 재정효율성: 자체세입확충노력, 의회경비, 업무추진비, 행사축제, 민간이전경비절감노력 등 - 민주적 책임성: 재정투명성	개념적 논의 및 재정책임성 수준 진단
이재원·양기용 (2014)	- 지방자치단체의 재정자율성 제고 · 세입 자율성: 군의 지역개발사업과 자체세입 연계, 군의 지방채 발행 활성화 · 세출 자율성: 국고보조사업 지방이양, 중앙-광역-기초의 중층적 자원배분 단층화, 재정사업 성과평가에서 군의 다양성 인정 - 지방자치단체의 재정책임성 제고: 지역의 경제사회지표 정기측정 및 재정사업에 결과 연계, 지역주민 시각에서의 재정책임성 정립, 재정사업 담당자의 역량 및 성과책임 환류 강화	개념적 논의

연구자	주요내용	비고
이재원 (2016)	- 정부 간 관계에서 자율과 책임에 대한 논의 - 지방재정법과 지방재정관리제도에 명시된 자율과 책임의 특성 논의 - 지역사회와 지역주민 관점에서 자율과 책임 제고방안 논의	개념적 논의
김의섭 (2013)	- 지방재정의 건전성 수준 분석: 지방정부 채무비율, 통합재정수지비율, 경상수지비율, 실질수지비율, 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 지방재정자립도	재정책임성 수준 진단

2. 재정책임성 제고방안에 관한 연구

염명배(2003)는 지방분권화시대에 걸맞게 지방정부가 독자적인 힘으로 지역발전계획을 추진하기 위해서는 자율과 책임이 확보되어야 한다고 보았다. 이에 따라 지방정부의 재정 지출 실태를 분석하고 책임성을 제고하기 위한 정책적 방안을 중앙정부, 지방정부, 지역주민 차원으로 구분하여 제시하였다. 중앙정부 차원에서는 통합 지방재정 분석 시스템 운영, 지방교부세 인센티브 패널티제도 강화, 지방재정위기관리제도 도입 등을 제시하였다. 지방자치단체의 자율적 감시를 강조하였는데 지방의회의 심의기능 강화, 지방의원의 전문성 제고를 제안하였다.

곽채기(2004)는 재정분권 및 지방재정의 자율성 확대가 반드시 지방재정의 효율성과 성과향상을 담보하는 것은 아니며 오히려 다양한 형태의 역기능이 야기될 수 있음을 지적하였다. 따라서 재정분권 확대와 재정책임성 확보의 균형적 추진이 필요함을 주장하였다. 즉 재정책임성을 제고하기 위한 제도적 장치의 일환으로 지방재정평가제도의 도입을 강조하였다.

윤영진(2004)은 지방재정운영 관행을 고려할 때 지방분권에 따라 확대된 자율성에 상응하는 책임성 확보의 노력이 필요함을 강조하였다. 지방분권이 지향하는 바에 따르면 지방자치단체의 자기책임성 제고가 핵심 문제이며, 주요 방안으로는 재정평가제도의 활성화, 재정정보공개와 투명성 확보, 주민소송제, 참여예산제 등을 제안하였다.

이창균(2006)은 지방분권 추진으로 지방자치단체의 자율성은 강화되는데 반해 재정책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미흡함을 지적하였다. 즉 부당한 재정지출, 비효율적 투자사업 등 방만한 지방재정의 운영을 견제하기 위한 시스템이 마련되어야 한다는 것이

다. 구체적인 개선안으로는 재정출납관제도의 신설, 주민참여예산제도의 활성화, 외부감사제도의 도입, 사업평가시스템의 구축 및 성과주의예산 활성화, 지방재정정보공개 활성화 등을 제안하였다.

원윤희·안종석(2008)은 지방재정의 책임성 저하 원인을 분석하고 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 방향을 지방세제와 국가 및 지방간 재정조정제도를 중심으로 모색하였다. 먼저 지방세제 측면에서는 한계적 책임성 제고 및 자주적 지방세 확충의 관점에서 구체적인 방안을 제시하였다. 또한 재정조정제도의 투명성 제고 및 기준재정수입액과 기준재정수요액의 산정방식의 개선이 필요함을 강조하였다.

류춘호(2012)는 지방정부의 재정책임성 개념을 논의하고 감사원 감사 및 자치단체 자체감사결과를 바탕으로 재정책임성 실태를 분석하였다. 지방금고의 운영, 국제행사, 장학재단, 축제 및 행사경비, 민간투자사업, 지방공기업 부채 등의 사례를 통해 지방자치단체의 책임성 부재화 현상을 진단하였다. 또한 이를 바탕으로 지방정부의 재정책임성 제고를 위해서는 시민통제의 강화, 성과관리 확대, 지방재정위기 관리위원회의 운영, 재정운영준칙 도입 등을 제안하였다. 마지막으로 지역주민 감시차원에서 재정정보 공개, 시민감사청구권, 부당한 예산집행에 대한 납세자 소송제 등을 제시하였다.

이남수(2014) 지방자치 실시 이후 지방재정 제도 변화과정 및 지방재정 현황에 대한 분석을 통해 문제점을 도출하고 이를 개선하기 위한 방안을 제시하였다. 지방재정의 문제점으로는 지방세수의 안정성과 형평성 저하, 의존재원 비중의 증가, 국고보조금 확대에 따른 대응지방비 부담, 지방공기업부채 등 재정관리 미흡을 지적하였다. 이를 개선하기 위한 방안으로는 비과세·감면 감축과 세외수입 등 자주재원 확충, 국고보조사업 중심의 세출효율성 제고, 지방공기업부채 및 지방자치단체 채무보증 등 재정관리 확대를 강조하였다.

이영희(2012)는 지방세수의 증가에 비해 사회복지 항목 등에 재정지출이 급증하면서 지방자치단체의 이전재원에 대한 의존도가 높아지고 있음을 지적하였다. 즉 이전재원에 대한 의존도가 급증함에 따라 재정책임성이 악화된다는 것이다. 이에 따라 지방자치단체가 재정지출 수요에 자체적으로 대응하기 위한 역량강화 차원에서 지방세수가 증대되어야 한다고 강조하였다. 구체적으로 이를 네 가지 측면에서 제시하고 있는데 첫째, 지방소비세와 지방소득세 세수 증대, 지방소득세 법인세분 국세 이양 및 감소된 세수 소득세분으로

확대, 종업원분은 영업세화하여 자치단체 편익에 맞는 과세표준 선정, 주행세 유가보조금 부분 과세표준 선정하여 지방세로 전환해야 한다는 것이다.

이재원(2012)은 지방자치 실시 이후 지방재정 사업의 방만한 운영과 비효율을 지적하며, 책임성 저하의 원인을 분석한 뒤 개선안을 제시하였다. 지방재정의 책임성 제고를 위해서는 먼저 거시적 차원에서 정부 간 재정관계 구조의 재정립이 필요하며 구체적으로 세입구조의 재정립, 국고보조사업 운영방식의 개편을 제안하였다. 다음으로 지방재정관리제도의 지향 방향을 중앙이 아닌 지역사회를 향하도록 전환해야 한다고 보았다. 또한 지방의 회와 지역주민의 성과책임을 강화할 수 있는 제도적 방안으로 지방재정사업의 결정과정 및 성과정보의 공개, 모니터링, 참여예산제도 활성화, 소수자 의견 확인 등을 제시하였다. 마지막으로 지방재정사업의 성과책임을 강화하기 위하여 책임자들에 대한 교육훈련 및 역량강화, 평가결과의 환류를 강조하였다.

임성일(2012)은 지방자치단체의 존재 목적, 즉 지방분권이 지향하는 가치를 충실히 구현하기 위해서는 지방자치단체의 재정책임성이 제고되어야 한다고 주장하였다. 이를 위해 재정책임성 제고의 핵심대상을 예산과정, 세입·세출관리, 예산회계 운영 시스템, 재정운영 감사와 감사, 재정투명성 관리 등으로 구분하여 각 부문별 정책방안을 제안하였다.

양지숙·김민정(2015)은 민선자치 실시 이후 지방자치단체장의 권한 확대에 따라 선거를 의식한 선심성 정책으로 지방재정에 부담을 야기한다고 보았다. 따라서 단체장의 무리한 사업추진 및 비효율적 재정운동을 통제하기 위한 수단을 재정운영 단계별로 구분하여 살펴보았다. 먼저 기획·편성단계에서는 중기지방재정계획 및 투자심사제도의 실효성을 강조하였다. 예산·회계 관리에서는 집행기관과 지출기관의 분리, 회계책임 강화 등을 제안하였다. 결산·평가단계에서는 행사축제 원가정보 및 주요사업 정보공개 확대를 제안하였다.

김장호(2017)는 지방자치단체의 재정책임성 제고를 위한 구체적인 방안들을 제시하였다. 먼저 지방정부가 지방재정확충을 위한 자구노력을 강화해야 하며, 이를 위해 지방소비세, 지방소득세 확대, 지역자원시설세 과세대상 확대가 필요하다고 보았다. 또한 사후통제 강화를 위해 재정집행현장지원단 운영, 지방재정위기관리 모니터링 실시를 제안하였다. 마지막으로 풀뿌리 주민자치를 통한 재정민주주의를 구현하기 위한 차원에서 재정운영에 관한 전 과정 공개, 주민참여예산제도 대상사업 범위 확대 등을 강조하였다.

배인명(2017)은 재정분권을 통한 지방정부의 재정책임성 제고를 위해서는 의존재원이 아닌 자체재원을 지방재원으로 활용해야 한다고 보았다. 즉 중앙정부 재정에 대한 의존도가 높은 상황에서는 의존재원의 축소와 자체재원 확충이 동시에 추진되어야 한다는 것이다. 자체재원 확충 차원에서는 지방소비세와 지방소득세 강화방안을 강조하였다.

하능식(2017)은 OECD 국가에 대한 비교를 통해 우리나라의 재정분권 수준에 대한 평가를 제시하고 있으며, 이를 바탕으로 향후 재정분권 추진에 있어서 지방자치단체의 재정책임성 강화가 필요하다는 점을 지적하고 있다. 이를 위해 지방세제의 정상화를 통해 지방세의 가격기능을 강화해야 하며, 중앙정부 대신 지방정부가 재정분권의 추진주체가 되어야 한다고 주장하고 있다.

구균철·김경민(2018)은 재정분권이 정부책임성을 증진시킬 수 있는지를 실증적으로 검토하였다. 세입분권과 세출분권간의 격차를 의미하는 수직적 재정불균형이 정부책임성에 미치는 부정적 영향을 통계적으로 검증하였다. 이에 따라 정부책임성을 제고하기 위해서는 세입분권의 확대가 필요함으로 강조하였다. 또한 세입기반이 부족한 지방자치단체를 보완할 수 있는 제도적 장치가 필요함을 제안하였다.

〈표 2-9〉 지방자치단체 재정책임성 제고방안에 관한 연구

연구자	주요내용
염명배 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부: 통합 지방재정 분석 시스템 운영, 지방고부세 인센티브 패널티제도 강화, 지방재정위기관리제도 도입 - 지방정부: 지방의회 심의기능 강화, 지방의원의 전문성 제고 - 지역주민: 재정정보 공개, 시민감사청구권, 부당한 예산집행에 대한 납세자 소송제 등
곽채기 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> - 재정분권 확대와 재정책임성 확보 필요 - 지방재정평가제도의 도입
윤영진 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> - 재정평가제도의 활성화 - 재정정보공개와 투명성 확보 - 주민소송제 - 참여예산제
이창균 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> - 재정출납관제도 신설 - 주민참여예산제도 활성화 - 외부감사제도 도입 - 사업평가시스템의 구축 및 성과주의예산 활성화 - 지방재정정보공개 활성화

연구자	주요내용
원윤희· 안종석 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세제 개편 <ul style="list-style-type: none"> · 지역주민 부담 주요세목의 세율을 세출예산과 연계하여 조례로 결정 · 조세가격기능 수행 세목 선정 · 세목 간소화 및 탄력세율제도 정비 · 자주적 지방세 확충 - 재정조정제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> · 재정조정제도의 투명성 제고 · 보통교부세 배분방식의 단순화 · 기준재정수입액 산정방식 개선 · 기준재정수요액 산정방식 개선
류춘호 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 예산과정과 시민참여 확대를 통한 시민통제 강화 - 지방정부 성과관리 강화 - 지방재정위험 관리위원회를 통한 재정사업 관리 - 재정원칙 확립 및 공공가치 창출 극대화 - 재정위험 요인 점검
이남수 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정 문제점 <ul style="list-style-type: none"> · 지방세수의 신장성, 안정성, 형평성 저하 · 의존재원 비중 증가 등 재정자주권 약화 · 국고보조금 등 세출관리 미흡 · 재정건전성 등 재정관리 미흡 - 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> · 비과세·감면 감축과 세외수입 등 자주재원 확충 · 국고보조사업 중심의 세출효율성 제고 · 지방공기업부채 및 지방자치단체 채무보증 등 재정관리 강화 · 지방채무 공시의 체계성 투명성 확보 · 지방재정연감 공시자료 개선
이영희 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세 및 지방소득세 확대 - 지방소득세 법인세분의 국세 이양 및 소득세분 확대 - 지방소득세 종업원분 영업세화 - 주행세 정상화
이재원 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 자율과 책임의 자치재정 구조 확립: 세입구조의 재정립, 국고보조사업 운영방식의 개편 - 지방재정관리제도의 지방화 - 주민들을 위한 재정책임구조 정립: 지방의회 및 주민참여: 지방재정 사업의 결정과정 및 성과정보의 공개, 모니터링, 참여예산제도 활성화, 소수자 의견 확인 등 - 지방재정 사업 담당자의 역량 및 성과책임 환류 강화

연구자	주요내용
임성일 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 예산과정별 재정책임성 요인 관리 - 세입·세출관리 - 예산회계 운영 시스템(지방재정 관리시스템) - 재정운영 감시와 감사 - 재정투명성 확보
양지숙· 김민정 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> - 기획·편성: 중기지방재정계획 및 투자심사제도 실효성 제고 - 예산·회계관리: 집행기관과 지출기관의 분리, 회계책임 강화 - 결산·평가: 행사축제 원가정보 및 주요사업 정보공개 확대, 성과관리체계 구축
김장호 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정확충을 위한 자구노력 강화: 지방소비세, 지방소득세 확대, 지방교부세 인상, 지역자원시설세 과세대상 확대 - 재정운영 자율성 확대 관련 사후통제 강화: 재정집행현장지원단 운영, 지방재정위기 관리 모니터링 실시 - 풀뿌리 주민자치를 통한 재정민주주의 구현: 재정운영 전 과정 공개, 주민참여예산제도 대상사업 범위 확대
배인명 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> - 의존재원의 축소: 국고보조금 보조율 정비, 지역사무 등 부적절한 국고보조사업 폐지 - 자체재원의 확충: 지방소비세와 지방소득세 강화
하능식 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> - 재정분권 수준 평가 - 지방세제 정상화를 통한 지방세 가격기능 강화 - 지방정부 중심의 재정분권 추진 체계 확립
구균철· 김경민 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - 수직적 재정불균형과 재정책임성 간 관계 분석 - 세입분권 확대 필요 - 지방자치단체 재정에 대한 보완적 제도 필요



제3장

지방자치단체 재정책임성 현황 및 사례분석

제1절 지방자치단체 재정책임성 현황 및 국제비교

제2절 주요 국가의 재정책임성 사례

제3절 시사점



제3장

지방자치단체 재정책임성 현황 및 사례분석



제1절 지방자치단체 재정책임성 현황 및 국제비교

1. 우리나라 지방자치단체의 재정책임성 현황

가. 지방재정 현황

우리나라 지방자치단체의 재정책임성 현황을 살펴보기에 앞서 지방재정의 현황 및 특성을 간략하게 살펴보고자 한다. 우리나라 지방자치단체의 예산 규모는 2009년 기준 178조 원에서 2018년 284조 원으로 약 106조 원 증가하였다. 이 기간 동안 지방세와 세외수입을 더한 자체수입은 2009년 89조 원에서 2018년 103조 원으로 약 14조 원 증가한 것으로 나타났다. 지방세수입은 47조 원에서 79조 원으로 약 32조 원 증가하였으며, 세외수입은 42조 원에서 24조 원으로 약 18조 원 감소⁸⁾하였다. 지방세외수입의 항목 조정을 감안하더라도 이 기간 동안 지방세외수입에 비해서 지방세수입이 많이 증가한 것으로 볼 수 있다.

한편 지방자치단체의 이전수입은 2009년 84조 원에서 2018년 145조 원으로 약 61조 원 증가하였다. 이전수입 중 지방교부세는 2009년 27조 원에서 2018년 38조 원으로 약 11조 원 증가한 것으로 나타났으며, 보조금은 52조 원에서 98조 원으로 약 46조 원 증가한 것으로 나타났다. 광역자치단체가 기초자치단체의 재정을 지원하기 위해 이전하는 조 정교부금 등은 2009년 6조 원에서 2018년 10조 원으로 약 4조 원 증가하였다. 지방채는 2009년 5조 원에서 2018년 2조 원으로 약 3조 원 감소한 것으로 나타났다. 지방자치단체 이전수입의 경우에는 보조금이 크게 증가한 것으로 나타났으며, 지방채는 오히려 감소하였다. 그리고 이 기간 동안 지방자치단체의 자체수입보다 이전수입이 상대적으로 많이 증

8) 2014년부터 지방세외수입 중 일부가 보전수입 및 내부거래 등의 항목으로 구분되었으며, 이로 인해 지방 세외수입 규모가 감소한 것으로 나타나고 있다. 보전수입 및 내부거래를 포함하는 경우 2018년 지방세외 수입은 58조 원으로 2009년보다 약 17조 원 증가한 것으로 볼 수 있다.

가한 것으로 나타났다. 즉, 우리나라는 아직까지 중앙정부 이전재원 중심의 형식적 재정분권을 추진해 온 것으로 평가할 수 있다.

〈표 3-1〉 지방자치단체의 재원별 예산 규모(당초예산 기준)

(단위 : 백억원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
합계	17,810	18,323	18,547	19,891	20,889	22,034	23,395	25,001	25,943	28,440
자체수입	8,866	8,727	8,678	9,433	9,731	7,706	8,184	8,903	9,593	10,304
지방세수입	4,707	4,788	4,974	5,380	5,465	5,540	6,039	6,580	7,218	7,899
세외수입	4,159	3,939	3,704	4,053	4,266	2,166	2,145	2,324	2,375	2,405
이전수입	8,443	8,953	9,348	9,936	10,618	11,398	12,230	12,626	13,055	14,538
지방교부세	2,651	2,555	2,741	2,922	3,146	3,160	3,158	3,195	3,374	3,787
조정교부금 등	619	599	596	664	673	676	737	819	865	984
보조금	5,174	5,799	6,010	6,351	6,799	7,563	8,334	8,612	8,817	9,766
지방채	501	642	521	522	539	511	504	388	228	199
보전수입 및 내부거래	-	-	-	-	-	2,419	2,478	3,084	3,067	3,399

자료 : 지방재정 365 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

지방자치단체의 예산규모는 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있지만, 우리나라 전체 조세 중 지방세가 차지하는 비중은 여전히 20% 수준에 머무르고 있다. 우리나라의 지방세 비중은 2012년 21.0%에서 2018년 22.5%로 1.5%p 증가한 것으로 나타났다. 지방세 비중은 2012년부터 2015년까지 증가 추세를 나타냈지만, 2016년 이후부터 다시 감소하는 추세를 나타내고 있다. 이러한 결과를 통해서 볼 때, 우리나라의 정부 간 재정관계는 아직까지 중앙정부 중심인 것으로 판단할 수 있다.

〈표 3-2〉 국세 대 지방세 비율

(단위 : %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
국세	79.0	79.0	76.9	75.4	76.3	77.0	77.5
지방세	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.0	22.5

주 : 2016년까지는 결산, 2017년은 최종예산, 2018년은 당초예산 기준.

자료 : 행정안전부(2018).

다음으로 우리나라 지방자치단체의 재정자립도 현황을 살펴보면 다음과 같다. 전국 평균 재정자립도는 2009년 53.6%에서 2018년 53.4%로 0.2%p 감소하였다. 2018년 기준 서울특별시의 재정자립도는 84.3%로 가장 높은 것으로 나타난 반면, 전라남도의 재정자립도는 26.4%로 가장 낮은 수준을 나타냈다. 서울특별시와 전라남도의 재정자립도 차이는 57.9%로 매우 크게 나타나고 있다. 그리고 광주광역시, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도 등 9개 지방자치단체의 재정자립도가 50% 이하인 것으로 나타났다. 특히 도의 경우에는 경기도를 제외한 8개 지방자치단체의 재정자립도가 50% 이하인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 아직까지 지방자치단체 간 재정격차가 큰 편이며, 특별광역시에 비해 도의 재정력이 열악한 것으로 판단할 수 있다.

〈표 3-3〉 지방자치단체의 재정자립도 현황(당초예산 기준)

(단위 : %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
서울	92.0	85.8	90.3	90.2	88.8	84.2	84.3	84.7	85.0	84.3
부산	58.3	57.6	56.4	57.4	56.6	57.4	56.9	60.1	60.1	58.7
대구	54.7	56.3	53.5	52.8	51.8	51.7	53.1	57.1	56.6	54.2
인천	74.2	70.4	69.3	71.0	67.3	66.9	64.5	67.0	65.4	67.0
광주	48.3	47.5	47.5	46.6	45.4	46.0	49.3	51.6	49.2	49.0
대전	59.3	56.3	57.2	58.3	57.5	54.9	54.9	55.0	57.1	54.4
울산	67.7	67.2	69.1	71.2	70.7	70.2	72.0	72.3	69.9	66.0
세종	-	-	-	-	38.8	50.6	54.8	59.0	70.5	69.2
경기	75.9	72.8	72.5	72.6	71.6	67.7	66.6	67.4	70.1	69.9
강원	28.0	27.1	27.5	26.9	26.6	26.6	25.9	27.2	29.1	28.7
충북	33.3	33.7	32.7	34.2	34.2	33.6	34.8	35.2	38.1	37.4
충남	36.6	36.6	35.4	35.5	36.0	35.6	35.3	38.7	39.3	38.9
전북	23.6	24.6	24.5	26.0	25.7	27.0	27.6	29.7	28.6	27.9
전남	19.4	20.6	20.7	21.4	21.7	22.2	22.8	23.8	26.2	26.4
경북	27.7	29.3	28.1	28.3	28.0	29.1	30.0	33.3	32.7	33.3
경남	39.4	42.9	42.6	43.3	41.7	42.4	43.3	43.5	45.0	44.7
제주	25.2	26.1	25.1	28.5	30.6	34.0	36.4	38.2	39.6	42.5
전국	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4

주 : 이 데이터는 2013년도 세입과목 개편 전 기준으로 산정한 재정자립도임.

자료 : 지방재정 365 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

우리나라 지방자치단체의 재정자주도 현황을 살펴보면 다음과 같다. 전국 평균 재정자주도는 2009년 78.9%에서 2018년 75.3%로 3.6%p 감소하였으며, 같은 기간 동안의 재정자립도 감소폭보다 큰 것으로 나타났다. 2018년 기준 서울특별시의 재정자주도는 85.5%로 가장 높게 나타난 반면, 전라남도의 재정자주도는 67.8%로 가장 낮은 수준을 나타냈다. 서울특별시와 전라남도의 재정자주도 차이는 17.7%로 나타나고 있다. 재정자립도와 비교할 때, 재정자주도의 지방자치단체 간 격차는 상대적으로 크지 않은 것으로 볼 수 있다. 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위한 지방교부세의 역할이 매우 큰 것으로 생각할 수 있다. 재정자립도와 재정자주도를 통해서 볼 때, 아직까지 우리나라 지방자치단체는 자체수입보다는 이전수입에 크게 의존하는 것으로 판단할 수 있다. 중앙정부로부터의 이전수입을 통해 지방자치단체의 지출이 이루어질 경우 효율적인 재정운영보다는 방만한 재정운영이 이루어질 가능성이 높다.

〈표 3-4〉 지방자치단체의 재정자주도 현황(당초예산 기준)

(단위 : %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
서울	93.7	87.2	91.7	91.5	90.1	85.5	85.4	85.8	86.2	85.5
부산	74.0	72.5	74.3	75.7	74.1	72.6	71.0	71.7	70.1	68.3
대구	75.3	73.6	74.1	75.4	75.0	73.2	72.0	73.5	72.7	70.6
인천	82.0	80.0	79.4	80.6	77.3	76.1	73.7	77.3	75.9	77.3
광주	73.6	69.2	69.9	69.9	67.6	66.5	67.1	69.9	68.8	68.8
대전	74.5	71.9	74.9	76.2	75.4	72.1	71.7	72.0	74.3	73.0
울산	80.2	78.8	81.0	80.9	80.0	78.2	79.6	80.5	78.5	76.0
세종	-	-	-	-	77.7	80.3	78.0	76.0	80.1	73.0
경기	84.4	81.5	81.8	81.7	81.4	78.0	75.9	76.9	78.3	78.8
강원	75.4	71.7	73.3	74.1	74.1	72.8	69.1	68.8	73.0	76.2
충북	74.6	70.9	71.5	73.6	73.6	73.2	72.2	72.2	73.3	73.4
충남	72.4	71.7	71.1	71.0	71.8	71.3	70.3	71.8	72.2	72.3
전북	71.7	68.9	67.8	69.3	69.1	67.3	66.5	67.7	68.1	69.2
전남	67.9	64.4	65.2	66.8	68.5	67.1	65.5	65.6	67.2	67.8
경북	74.6	73.0	73.6	73.1	73.2	72.5	71.1	70.7	70.5	72.3
경남	75.0	73.3	74.2	74.5	73.4	72.8	72.1	72.3	72.6	73.4
제주	65.0	62.1	63.9	68.1	70.6	70.8	69.5	70.1	71.8	74.8
전국	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6	74.7	73.5	74.2	74.9	75.3

주 : 이 데이터는 2013년도 세입과목 개편 전 기준으로 산정한 재정자주도임.

자료 : 지방재정 365 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

우리나라 지방자치단체의 예산대비채무비율 현황을 살펴보면 다음과 같다. 전국 평균 예산대비채무비율은 2009년 12.8%에서 2016년 9.3%로 3.5%p 감소하였다. 2009년부터 2013년까지는 전국 평균 예산대비채무비율이 지속적으로 증가하였으나, 2014년 이후부터 감소하는 추세를 나타내고 있다. 2016년 기준 인천광역시의 예산대비채무비율은 28.0%로 가장 높게 나타난 반면, 경상남도의 예산대비채무비율은 5.4%로 가장 낮게 나타났다. 그리고 인천광역시, 부산광역시, 광주광역시, 대구광역시 등의 예산대비채무비율은 20% 이상으로 상대적으로 높게 나타났다.

예산대비채무비율의 감소는 중앙정부가 적극적으로 개입하여 지방자치단체의 채무를 관리한 결과로 볼 수 있다. 예를 들어 행정안전부는 2014년부터 모든 지방자치단체에서 채무관리계획을 수립하도록 하였으며, 지방재정관리시스템을 활용하여 채무관리계획의 이행을 점검하였다. 또한 2015년부터 지방채발행 기준에 우발채무를 50% 반영하도록 하였으며, 지방자치단체뿐만 아니라 지방공기업까지 관리대상의 범위를 확대하였다.

〈표 3-5〉 지방자치단체의 예산대비채무비율 현황(결산 기준)

(단위 : %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	9.1	10.7	12.9	11.8	20.5	19.8	19.0	17.9
부산	25.3	24.3	33.3	30.9	28.0	28.0	24.3	22.2
대구	27.5	27.3	34.6	31.8	27.3	27.1	22.3	20.4
인천	22.6	27.1	35.3	33.0	33.8	35.3	30.4	28.0
광주	18.1	17.7	20.9	20.5	19.6	20.8	21.1	21.2
대전	14.0	13.6	19.5	17.5	16.2	15.8	14.1	13.3
울산	17.4	16.5	19.3	15.8	14.7	14.1	13.4	12.4
세종	-	-	-	39.1	17.9	12.5	7.5	5.3
경기	10.8	12.0	14.8	13.0	11.6	11.0	9.7	7.5
강원	13.8	12.8	15.8	13.5	11.5	12.5	11.9	11.1
충북	8.7	9.6	11.8	8.2	8.8	8.4	8.2	8.4
충남	11.2	10.9	14.0	11.1	9.8	8.6	8.1	7.4
전북	9.6	10.3	12.2	11.3	10.2	10.0	9.7	8.3
전남	8.9	9.7	13.4	11.3	10.0	8.8	8.2	7.6
경북	9.0	9.4	11.6	10.4	8.7	8.3	7.8	7.1
경남	10.0	12.9	16.0	14.4	12.5	10.0	8.1	5.4
제주	25.5	24.0	24.1	21.5	17.8	15.9	13.1	10.2
전국	12.8	13.7	17.2	15.4	15.5	14.8	13.4	9.3

자료 : 지방재정 365 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

지방자치단체의 세출 측면에서 가장 중요한 이슈는 사회복지 관련 지출의 급격한 증가이다. 전국 평균 사회복지비 비율은 2012년 26.4%에서 2016년 32.0%로 5.6%p 증가한 것으로 나타났다. 이 기간 동안 제주특별자치도의 사회복지비 비율이 7.5%p로 가장 많이 증가한 반면, 세종특별자치시의 사회복지비 비율은 4.1%p 감소한 것으로 나타났다. 2016년 기준 광주광역시의 사회복지비 비율은 45.6%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 대전광역시(43.6%)와 부산광역시(41.7%)의 사회복지비 비율이 높게 나타났다. 반면에 2016년 기준 세종특별자치시의 사회복지비 비율은 17.4%로 가장 낮게 나타났으며, 그 다음으로 제주특별자치도(19.6%)와 강원도(22.1%)의 사회복지비 비율이 낮게 나타났다. 대체적으로 자치구를 포함하고 있는 특별광역시의 사회복지비 비율이 도의 사회복지비 비율보다 높은 수준을 나타내고 있으며, 2012년부터 2016년까지의 기간 동안 특별광역시의 사회복지비 비율이 도의 사회복지비 비율보다 많이 증가한 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 지방자치단체의 사회복지비 비율 현황(결산 기준)

(단위 : %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
서울	32.1	36.7	38.2	39.7	38.4
부산	35.6	35.9	40.2	41.2	41.7
대구	36.4	36.3	40.6	40.9	41.3
인천	32.7	32.8	37.9	37.9	38.9
광주	39.0	39.6	42.6	43.2	45.6
대전	38.4	38.3	42.5	42.5	43.6
울산	26.9	29.3	31.4	33.8	31.7
세종	21.4	20.6	18.1	19.7	17.4
경기	26.5	31.2	34.2	33.8	33.4
강원	20.2	20.7	23.2	24.3	22.1
충북	24.4	25.4	27.7	28.9	27.9
충남	20.7	23.1	24.8	25.6	25.0
전북	23.6	24.7	27.5	29.1	28.2
전남	18.3	20.6	23.7	25.7	24.4
경북	20.8	21.7	24.6	25.5	24.8
경남	23.0	24.4	27.8	28.6	28.7
제주	12.1	13.2	15.3	20.4	19.6
전국	26.4	28.7	31.7	32.6	32.0

자료 : 지방재정 365 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

지방자치단체의 행사축제경비 현황을 살펴보면 다음과 같다. 행사축제경비의 전국 합계는 2012년 3,019억 원에서 2016년 3,318억 원으로 약 299억 원 증가한 것으로 나타났다. 그리고 전국 행사축제 개최 건수는 2012년 380건에서 2016년 451건으로 71건 증가하였다. 2016년 기준 충청남도의 행사축제경비가 400억 원으로 가장 많은 것으로 나타난 반면에, 세종특별자치시의 행사축제경비는 9억 원으로 가장 적은 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 지방자치단체의 행사축제경비 현황(결산 기준)

(단위 : 백만 원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
서울	12,762	11,084	15,042	16,750	30,262
부산	14,451	15,836	21,671	17,361	22,002
대구	13,216	9,761	7,753	11,668	13,526
인천	6,255	2,511	6,095	3,400	3,747
광주	5,080	4,320	4,551	5,035	5,309
대전	3,225	4,376	2,513	3,236	4,081
울산	5,015	5,497	5,225	5,938	7,773
세종	-	686	797	1,572	885
경기	46,359	40,830	26,662	35,117	39,184
강원	22,177	21,334	33,999	40,299	30,971
충북	8,374	27,821	22,590	31,997	19,359
충남	16,905	27,686	21,901	19,721	40,008
전북	18,403	16,996	14,324	18,488	21,191
전남	72,611	62,721	18,847	20,826	23,027
경북	28,728	38,177	24,695	33,395	34,806
경남	23,321	31,607	24,576	27,446	28,500
제주	5,007	4,296	4,836	13,273	7,114
전국	301,889	325,539	256,077	305,522	331,745

자료 : 지방재정 365 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

마지막으로 지방자치단체의 결산상잉여금 현황을 살펴보면 다음과 같다. 결산상잉여금의 전국 합계는 2015년 67조 원에서 2016년 76조 원으로 약 9조 원 증가하였으나, 세입 대비 비율은 2015년 20.8%에서 2016년 18.5%로 2.3%p 감소한 것으로 나타났다. 2016

년 기준 경기도의 결산상잉여금이 19조 원으로 가장 많은 반면, 세종특별자치시의 결산상 잉여금은 0.7조 원으로 가장 적은 것으로 나타났다. 2016년 기준 세종특별자치시의 세입 대비 결산상잉여금의 비율이 28.2%로 가장 높게 나타난 반면, 광주광역시의 세입대비 결산상잉여금 비율은 11.5%로 가장 낮게 나타났다. 특히 경기도는 결산상잉여금의 금액과 세입대비 비율 모두 높은 수준으로 나타났다.

〈표 3-8〉 지방자치단체의 결산상잉여금 현황(결산 기준)

(단위 : 십억 원, %)

구분	2015				2016			
	세입	세출	잉여금		세입	세출	잉여금	
			금액	세입대비 비율			금액	세입대비 비율
서울	46,475	39,568	6,908	14.9	59,852	51,795	8,057	13.5
부산	18,531	15,648	2,883	15.6	23,078	19,466	3,612	15.7
대구	12,704	10,354	2,349	18.5	15,933	13,339	2,593	16.3
인천	19,505	17,184	2,322	11.9	21,366	18,215	3,150	14.7
광주	7,804	6,529	1,275	16.3	9,031	7,995	1,037	11.5
대전	7,529	6,050	1,479	19.6	9,548	7,969	1,579	16.5
울산	6,284	4,903	1,381	22.0	8,040	6,443	1,597	19.9
세종	2,500	1,493	1,008	40.3	2,609	1,873	735	28.2
경기	65,801	49,039	16,762	25.5	84,760	65,507	19,253	22.7
강원	15,548	12,414	3,133	20.2	21,284	17,397	3,887	18.3
충북	12,796	9,976	2,820	22.0	16,154	13,043	3,111	19.3
충남	16,671	12,991	3,680	22.1	22,293	18,203	4,090	18.3
전북	15,377	12,458	2,919	19.0	20,137	17,129	3,008	14.9
전남	20,504	15,637	4,867	23.7	26,280	21,193	5,087	19.4
경북	25,415	18,801	6,614	26.0	32,880	25,862	7,018	21.3
경남	23,050	17,530	5,520	23.9	30,129	23,856	6,274	20.8
제주	6,330	4,985	1,345	21.2	7,312	5,578	1,735	23.7
전국	322,824	255,560	67,264	20.8	410,687	334,863	75,823	18.5

자료 : 지방재정 365 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

나. 재정책임성 현황

다음으로 한국지방행정연구원(2017)의 「FY 2016 지방자치단체 재정분석 종합보고서」에 수록된 자료를 활용하여 우리나라 지방자치단체의 재정책임성 현황을 검토하였다. 이

보고서는 지방자치단체 재정분석지표를 재정건전성, 재정효율성, 재정책임성, 참고지표로 구분하고 있다. 다양한 재정분석지표 중 이 연구에서 정의하고 있는 지방자치단체의 재정 책임성과 유사한 내용을 담고 있는 지표를 중심으로 우리나라 지방자치단체의 재정책임성 현황을 간략하게 살펴보았다.

(1) 재정건전성 분야

재정건전성 분야의 지표 중 통합재정수지비율은 세입과 세출 간 비교를 통해 지방재정의 성과를 파악할 수 있는 지표로 값이 클수록 양호한 상태라는 것을 의미한다. 2016년 기준 통합재정수지비율은 5.52%이며, 2012년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 그리고 경상수지비율은 경상수익으로 경상비용을 충당할 수 있는 수준을 나타내는 지표로 값이 작을수록 바람직하다. 2016년 기준 경상수지비율은 68.14%로 2012년 이후 감소하는 추세를 나타내고 있다.

다음으로 관리채무비율은 지방채무의 상대적 수준을 측정하는 지표로 값이 작을수록 재무구조가 건전하다는 것을 의미한다. 2016년 기준 관리채무비율은 9.33%이며, 2012년 이후 감소하는 추세를 나타내고 있다. 현금자산대비 부채비율은 현금화하기 용이한 자산에 대한 부채총액의 비율로 채무부담 능력을 측정하는 지표로 값이 작을수록 바람직하다. 2016년 기준 현금자산대비 부채비율은 53.74%로 2012년 이후 감소하는 추세를 나타내고 있다. 통합유동부채비율은 지방자치단체에서 출자출연기관까지의 모든 부채에 대한 유동자산 대비 유동부채 비율을 측정하는 지표로 값이 작을수록 바람직하다. 2016년 기준 통합유동부채비율은 26.10%로 2015년의 27.97%에 비해 감소하였다.

공기업부채비율은 지방공기업의 자기자본 대비 부채액 비율을 측정하는 지표로 값이 작을수록 재무구조가 건전한 것으로 본다. 2016년 기준 공기업부채비율은 57.93%로 2012년 이후 크게 감소한 것으로 나타났다. 마지막으로 총자본대비 영업이익률은 지방공기업의 수익성을 측정하는 지표로 값이 클수록 바람직한 것으로 판단한다. 2016년 기준 총자본대비 영업이익률은 -0.59%로 2014년 이후 지방공기업의 수익성이 개선된 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 재정건전성 분야의 주요 현황

구분	2012	2013	2014	2015	2016	전년 대비
통합재정수지비율	2.31%	2.19%	3.88%	5.73%	5.52%	악화
경상수지비율	70.11%	71.51%	69.76%	68.34%	68.14%	개선
관리채무비율	13.35%	13.32%	12.59%	10.98%	9.33%	개선
환금자산대비 부채비율	69.22%	67.37%	66.75%	59.73%	53.74%	개선
통합유동부채비율	-	-	-	27.97%	26.10%	개선
공기업부채비율	160.65%	74.09%	70.93%	65.07%	57.93%	개선
총자본대비 영업이익률	-0.36%	-0.60%	-0.82%	-1.85%	-0.59%	개선

자료 : 한국지방행정연구원(2017).

(2) 재정효율성 분야

재정효율성 분야의 세입관리 지표 중 지방세수입비율 및 증감률은 지방자치단체 세입결산액 대비 지방세수입의 비율 및 증감률을 측정하는 지표로 값이 클수록 지방세수입 확충을 위해 지방자치단체가 노력한다는 것을 의미한다. 2016년 기준 지방세수입비율 및 증감률은 각각 24.11%와 11.54%로 나타났다. 경상세외수입비율 및 증감률은 지방자치단체 세입결산액 대비 경상세외수입의 비율 및 증감률을 측정하는 지표로 값이 클수록 경상세외수입 확충을 위해 지방자치단체가 노력한다는 것을 의미한다. 2016년 기준 경상세외수입비율은 1.78%로 2014년에 비해 다소 감소하였으나, 경상세외수입증감률은 6.23%로 증가하는 추세를 나타내고 있다.

〈표 3-10〉 재정효율성 분야(세입관리)의 주요 현황

구분	2012	2013	2014	2015	2016	전년 대비
지방세수입비율	-	-	-	-	24.11%	-
지방세수입(증감률)	-	-	-	-	11.54%	-
경상세외수입비율	-	-	1.92%	1.83%	1.78%	악화
경상세외수입(증감률)	-	6.12%	4.70%	5.70%	6.23%	개선
지방세징수율	95.63%	96.80%	97.16%	97.22%	97.30%	개선
지방세징수율(제고율)	0.9963	1.0049	1.0037	0.9992	0.9997	개선
지방세체납액관리비율	-	-	2.11%	1.99%	1.87%	개선
지방세체납액(증감률)	-	4.00%	25.41%	29.40%	21.36%	개선
세외수입체납액관리비율	-	-	1.51%	1.33%	1.23%	개선
세외수입체납액(증감률)	-	1.20%	7.01%	7.79%	12.37%	악화
탄력세율적용노력도	0.9981	0.9981	0.9983	1.0010	0.9994	악화

자료 : 한국지방행정연구원(2017).

다음으로 지방세징수율 및 제고율은 지방세의 징수실적과 징수노력을 파악하기 위한 지표로 값이 클수록 징수노력을 많이 하는 것을 의미한다. 2016년 기준 지방세징수율 및 제고율은 각각 97.30%와 0.9997로 전년 대비 증가한 것으로 나타났다. 지방세체납액관리비율 및 증감률은 지방세체납액의 변화를 파악하기 위한 지표로 값이 작을수록 지방세 체납액에 대한 관리 및 축소 노력이 높다는 것을 의미한다. 2016년 기준 지방세체납액관리비율 및 증감률은 각각 1.87%와 21.36%로 감소하는 추세를 나타내고 있다.

세외수입체납액관리비율 및 증감률은 세외수입체납액의 변화를 파악하기 위한 지표로 값이 작을수록 세외수입체납액에 대한 관리 및 축소 노력이 높다는 것을 의미한다. 2016년 기준 세외수입체납액관리비율 및 증감률은 각각 1.23%와 12.37%로 나타났다. 세외수입체납액관리비율은 다소 감소한 반면, 세외수입체납액 증감률은 증가하는 추세를 나타내고 있다. 탄력세율 적용노력도는 지방자치단체가 탄력세율제도를 어느 정도 활용하고 있는지를 파악하기 위한 지표로 값이 클수록 지방자치단체의 세입확충 노력이 높다는 것을 의미한다. 2016년 기준 탄력세율 적용노력도는 0.9994로 전년 대비 감소한 것으로 나타났다.

다음으로 재정효율성 분야의 세출관리 지표 중 지방보조금비용 및 증감률은 세출결산액 대비 지방보조금 비율이 높을수록 재정운영의 유연성이 떨어지는 것으로 판단하는 지표로 값이 작을수록 바람직하다. 2016년 기준 지방보조금비용 7.55%로 전년 대비 감소한 반면, 지방보조금증감률은 3.71%로 전년 대비 증가하였다. 출자출연전출금비용 및 증감률은 세출결산액에 대한 출자출연전출금 비율이 높을수록 재정 부담이 심한 것으로 판단하는 지표로 값이 작을수록 바람직하다. 2016년 기준 출자출연전출금비용은 각각 2.48%와 0.64%로 전년 대비 감소한 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 재정효율성 분야(세출관리)의 주요 현황

구분	2012	2013	2014	2015	2016	전년 대비
지방보조금비용	-	-	-	7.86%	7.55%	개선
지방보조금(증감률)	-	-	-	0.29%	3.71%	악화
출자출연전출금비용	2.60%	2.66%	2.41%	2.65%	2.48%	개선
출자출연전출금(증감률)	1.19%	8.94%	-7.46%	19.34%	0.64%	개선

구분	2012	2013	2014	2015	2016	전년 대비
지방의회경비 절감노력도	91.49%	88.25%	86.87%	91.73%	91.76%	악화
업무추진비 절감노력도	80.69%	79.27%	78.95%	81.00%	79.72%	개선
행사축제경비비율	0.47%	0.46%	0.43%	0.44%	0.45%	악화
행사축제경비비율(증감률)	3.21%	-1.53%	-7.59%	6.28%	2.26%	개선
민간위탁금비율증감률	-	-	-1.37%	-7.16%	-5.97%	개선

자료 : 한국지방행정연구원(2017).

지방의회경비 절감노력도는 지방의회경비 기준액 대비 결산액 비율을 측정하는 지표로 값이 작을수록 지방의회경비를 절감하기 위해 노력한 것으로 판단한다. 2016년 기준 지방의회경비 절감노력도는 91.76%로 전년 대비 증가한 것으로 나타났다. 업무추진비 절감노력도는 업무추진비 기준액 대비 결산액 비율을 측정하는 지표로 값이 작을수록 업무추진비를 절감하기 위해 노력한 것으로 판단한다. 2016년 기준 업무추진비 절감노력도는 79.72%로 전년 대비 감소한 것으로 나타났다.

그리고 행사축제경비비율 및 증감률은 불필요한 행사축제의 폐지통합을 통한 지방자치단체의 재정운영 절감노력을 파악하기 위한 지표로 값이 작을수록 바람직하다. 2016년 기준 행사축제경비비율은 0.45%로 전년 대비 증가한 것으로 나타난 반면, 행사축제경비 증감률은 2.26%로 전년 대비 감소한 것으로 나타났다. 마지막으로 민간위탁금비율증감률은 전년 대비 민간위탁금 비율이 감소할수록 지방자치단체의 재정운영 절감노력이 높은 것으로 판단하는 지표로 값이 작을수록 바람직하다. 2016년 기준 민간위탁금비율증감률은 -5.97%로 전년 대비 감소한 것으로 나타났다.

(3) 재정책임성 분야

재정책임성 분야의 지표 중 재정법령준수는 「지방재정법」, 「보조금관리에 관한 법률」, 「지방회계법」, 「지방계약법」 등 지방재정 관련 법령 위반 시 각 위반법령에 대해 건당 -2 점을 감점하는 지표이다. 2016년 기준 재정법령준수를 위반한 지방자치단체는 총 89개로 나타났다. 지방자치단체 유형별로는 특별광역시 4개, 도 7개, 시 39개, 군 23개, 자치구 16개가 재정법령준수를 위반한 것으로 나타났다. 그리고 「재난 및 안전관리 기본법」 제67

조에 따라 보통세 수입 결산액의 3년 평균금액 중 1%를 2016년도 재난관리기금으로 도입해야 한다는 규정을 지키지 못한 지방자치단체는 총 5개(광역시 1개, 기초 4개)로 나타났다. 지역상생발전기금전출금 확보를 위반한 지방자치단체는 없는 것으로 나타났다.

다음으로 재정공시노력도는 재정공시에 대한 주민의 접근성 향상을 위한 노력을 평가하는 지표로 값이 클수록 바람직한 것으로 판단한다. 2016년 기준 재정공시노력도는 10점 만점 중 9.3점으로 나타났다. 지방자치단체 유형별로는 특별광역시 10.0점, 도 9.9점, 시 9.6점, 군 9.2점, 자치구 8.9점으로 나타났다.

(4) 참고지표

참고지표 중 재정건전성을 파악하기 위한 6개 지표와 주민참여 수준을 파악하기 위한 1개 지표를 살펴보면 다음과 같다. 지방채무잔액지수는 지방자치단체의 재정건전성을 파악하기 위한 지표로 일반재원 대비 지방채무 현재액의 비율을 측정하는 지표이다. 2016년 기준 도의 지방채무잔액지수는 37.37%로 가장 높게 나타났으며, 특광역시의 지방채무잔액지수도 35.33%로 높게 나타났다. 기초자치단체보다는 광역자치단체의 지방채무잔액지수가 매우 높게 나타나고 있다. 그리고 지방채무상환비비율은 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로서 비율이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중되는 것을 의미한다. 2016년 기준 도의 지방채무상환비비율은 7.04%로 가장 높게 나타나고 있으며, 특광역시도 6.66%로 상대적으로 높게 나타나고 있다.

다음으로 관리채무비율은 지방채무의 절대적 수준을 측정하는 지표로 그 비율이 낮을수록 재무구조가 건전한 것을 의미한다. 2016년 기준 특광역시의 관리채무부담비율은 42.26%로 가장 높게 나타났으며, 도의 관리채무부담비율도 41.79%로 높게 나타났다. 관리채무상환비율은 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로서 비율이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중되는 것을 의미한다. 2016년 기준 특광역시의 관리채무상환비율은 5.90%로 가장 높게 나타났으며, 도의 관리채무상환비율도 5.64%로 상대적으로 높게 나타났다.

장래세대부담비율은 유형고정자산 대비 부채합계의 비율을 측정하는 지표로 비율이 높을수록 장래세대의 채무부담이 가중되는 것으로 판단한다. 2016년 기준 도의 장래세대부

담비율은 7.35%로 가장 높게 나타났으며, 특광역시도 6.17%로 높게 나타났다. 그리고 세입예산대비 우발채무총액비율은 해당연도 세입예산대비 채무지급보증 총액을 측정하는 지표로 비율이 낮을수록 향후 재정위험이 낮아 건전성이 높은 것으로 판단한다. 2016년 기준 세입예산대비 우발채무총액비율은 시가 2.29%로 가장 높게 나타났으며, 특광역시의 세입예산대비 우발채무총액비율도 1.59%로 높게 나타났다.

마지막으로 주민참여예산지출비율은 주민참여예산제도를 통해 집행되는 사업비 결산액의 비중을 측정하는 지표로 비율이 높을수록 바람직한 것으로 판단된다. 도의 주민참여예산지출비율은 1.95%로 가장 높게 나타났으며, 시의 주민참여예산지출비율도 1.62%로 높게 나타났다.

〈표 3-12〉 참고지표의 주요 현황

구분	특광역시	도	시	군	자치구
지방채무잔액지수	35.33%	37.37%	7.29%	2.69%	1.40%
지방채무상환비율	6.66%	7.04%	1.52%	0.61%	0.32%
관리채무부담비율	42.26%	41.79%	12.60%	4.93%	1.92%
관리채무상환비율	5.90%	5.64%	1.44%	0.73%	0.23%
장래세대부담비율	6.17%	7.35%	1.98%	0.82%	1.03%
세입예산대비 우발채무총액비율	1.59%	0.13%	2.29%	0.96%	0.00%
주민참여예산지출비율	0.52%	1.95%	1.62%	1.57%	0.55%

자료 : 한국지방행정연구원(2017).

2. OECD 국가의 재정책임성 현황

이 연구는 「OECD Fiscal Decentralisation Database」에 수록된 자료를 활용하여 OECD 국가의 재정분권 및 지방자치단체 수준에서의 재정책임성 현황에 대한 국제비교를 실시하였다. 먼저 우리나라를 포함한 개별 국가의 재정분권 및 재정책임성 현황을 살펴보았다. 그리고 OECD 국가 평균, OECD 국가 중 연방국가 및 단일국가 평균을 각각 계산하여 우리나라 현황과 비교하였다. 다음으로 재정분권 및 지방자치단체 재정책임성 현황은 세입, 세출, 세입-세출의 3개 측면으로 구분하여 제시하였다.

가. 세입 측면

세입 측면은 GDP 대비 지방정부 수입 비중, 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중, GDP 대비 지방세수입 비중, 일반정부 조세수입 대비 지방세수입 비중, GDP 대비 지방정부 이전수입 비중, 일반정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중, GDP 대비 지방세외수입 비중, 일반정부 수입 대비 지방세외수입 비중, 지방정부 수입 대비 지방세수입 비중, 지방정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중 등을 검토하였다.

먼저 GDP 대비 지방정부 수입 비중을 살펴보면 다음과 같다. 우리나라의 경우 2010년부터 2012년까지 기간에 대한 자료만 수록되어 있으며, 이 기간 동안 GDP 대비 지방정부 수입 비중은 5.83~5.94% 수준인 것으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 7.99~8.17%로 우리나라보다 다소 높은 것으로 나타났다. 그리고 단일국가의 GDP 대비 지방정부 수입은 평균 6.60~6.71%로 우리나라보다 다소 높은 수준을 보이고 있다. 즉, 우리나라의 GDP 대비 지방정부 수입 비중은 전체 OECD 국가 중에서 다소 낮은 편에 속하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-13〉 GDP 대비 지방정부 수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	4.68	4.56	4.76	4.78	4.69	4.78	4.82	4.85	4.81	4.93
벨기에	8.67	8.58	9.1	9.11	9.36	9.36	9.68	9.46	10.51	11.98
캐나다	22.34	22.02	22.61	22.12	22.01	22.15	21.94	22.24	22.64	22.76
독일	15.51	15.71	15.62	15.11	15.45	15.73	16.05	16.05	16.13	16.56
멕시코	2.87	3.54	4.19	3.75	3.49	3.81	4.08	4.43	4.53	-
스페인	10.33	9.6	9.88	9.43	9.87	11.49	10.62	10.65	10.62	10.53
스위스	15.77	15.83	16.3	16.03	16.11	16.16	16.2	16.24	16.75	16.9
미국	14.53	14.45	14.35	14.19	14.21	14.04	14.12	13.97	13.99	13.94
체코	7.07	7.03	7.39	7.39	7.39	7.43	7.86	7.91	7.93	7.31
덴마크	13.88	13.98	14.59	14.86	14.83	14.85	15.01	14.65	14.60	14.79
에스토니아	1.38	1.58	2.11	2.14	2.13	2.09	2.11	1.83	1.79	1.63
핀란드	13.37	13.92	15.18	15.52	15.35	15.48	16.12	16.19	15.67	15.27
프랑스	7.66	7.79	8.26	6.72	8.06	8.24	8.25	8.30	8.42	8.48
그리스	1.05	1.10	1.18	1.24	1.10	1.39	1.49	1.40	1.41	1.50
헝가리	6.18	4.26	4.73	4.78	4.95	4.58	4.62	4.48	4.66	3.23

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
아이슬란드	12.31	11.25	10.70	10.56	11.16	11.26	11.45	11.28	11.02	11.17
아일랜드	3.10	3.10	2.51	2.19	2.14	2.13	1.97	1.74	1.28	1.21
이스라엘	3.61	3.66	3.62	3.76	3.67	3.61	3.49	3.49	3.45	3.39
이탈리아	8.70	8.57	8.20	8.28	8.45	9.09	9.08	9.13	9.10	8.14
라트비아	6.46	6.69	6.41	6.92	6.55	6.43	6.50	6.52	6.57	6.79
룩셈부르크	2.79	2.85	2.89	2.80	2.75	2.65	2.45	2.32	2.34	2.56
네덜란드	4.43	4.36	4.52	4.42	4.31	4.31	4.14	4.08	3.96	3.85
노르웨이	7.89	7.30	8.37	8.34	7.84	7.80	7.92	8.09	8.76	9.15
폴란드	7.31	7.44	6.69	6.78	6.73	6.71	6.55	6.82	6.54	5.99
포르투갈	4.44	4.57	4.52	4.43	4.62	4.72	4.76	4.65	4.65	4.46
슬로바키아	1.70	2.07	1.69	1.72	1.92	2.02	2.22	2.15	2.30	2.02
슬로베니아	4.96	5.01	5.38	5.85	5.78	5.97	5.90	5.66	5.20	5.18
스웨덴	17.29	17.78	18.00	16.90	16.74	17.49	17.64	17.02	16.69	16.83
영국	3.56	3.65	3.78	3.71	3.54	3.48	3.43	3.38	3.37	3.31
대한민국	-	-	-	5.92	5.83	5.94	-	-	-	-
전체 평균	8.06	8.01	8.19	7.99	8.03	8.17	8.29	8.24	8.27	8.35
연방국가 평균	11.84	11.79	12.10	11.82	11.90	12.19	12.19	12.50	12.50	13.94
단일국가 평균	6.63	6.57	6.70	6.60	6.63	6.71	6.81	6.72	6.65	6.49

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2010년부터 2012년까지 기간 동안 우리나라의 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중은 17.49~18.48% 수준인 것으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 19.38~19.49%로 우리나라보다 다소 높은 것으로 나타났다. 그러나 단일국가의 일반정부 수입 대비 지방정부 수입은 평균 14.81~14.91%로 나타나 우리나라보다 다소 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 3-14〉 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	9.76	9.43	9.76	9.85	9.69	9.74	9.68	9.76	9.61	10.03
벨기에	17.91	17.41	18.63	18.43	18.57	18.07	18.34	18.1	20.45	23.58
캐나다	54.12	55.23	55.82	56.34	56.21	56.37	56.06	56.4	55.84	56.38
독일	36.06	36.19	35.2	35.09	35.3	35.54	36.01	35.98	36.26	36.82
스페인	25.14	26.03	28.23	25.85	27.08	30.26	27.16	27.02	27.48	27.82
멕시코	13.81	14.37	18.28	16.28	14.76	15.63	16.67	18.38	19.15	-

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
스위스	48.77	47.66	48.35	48.07	47.88	48.10	47.94	48.41	48.29	48.74
미국	43.51	44.52	47.34	45.88	45.52	45.06	42.29	41.97	41.90	42.40
체코	17.80	18.18	19.07	18.80	18.32	18.31	18.99	19.62	19.32	18.21
덴마크	25.42	26.08	27.14	27.55	27.28	27.27	27.49	25.98	27.39	27.81
에스토니아	3.74	4.26	4.81	5.27	5.51	5.36	5.52	4.67	4.44	4.05
핀란드	25.70	26.48	29.01	29.73	28.74	28.62	29.34	29.47	28.89	28.26
프랑스	15.41	15.62	16.65	13.54	15.85	15.84	15.58	15.62	15.86	16.01
그리스	2.59	2.67	3.00	2.98	2.49	2.97	3.03	2.99	2.93	2.97
헝가리	13.80	9.48	10.33	10.68	11.25	9.93	9.90	9.59	9.66	7.21
아이슬란드	26.79	26.62	27.64	26.69	27.82	27.03	27.22	24.95	26.21	19.13
아일랜드	8.55	8.88	7.54	6.62	6.36	6.29	5.77	5.14	4.77	4.59
이스라엘	8.45	9.05	9.66	9.75	9.53	9.59	9.21	9.11	9.01	8.91
이탈리아	19.20	18.95	17.84	18.11	18.48	18.98	18.84	19.04	19.06	17.33
라트비아	19.16	19.78	18.01	18.59	18.04	17.44	17.68	17.63	17.66	18.17
룩셈부르크	6.66	6.63	6.48	6.43	6.41	5.96	5.54	5.38	5.45	5.85
네덜란드	10.35	9.91	10.56	10.21	10.08	9.96	9.43	9.29	9.25	8.78
노르웨이	13.47	12.41	14.85	14.92	13.71	13.76	14.47	14.83	15.98	16.68
폴란드	17.67	18.29	17.71	17.63	17.23	17.14	17.01	17.62	16.76	15.45
포르투갈	10.68	10.97	11.15	10.88	10.80	10.96	10.53	10.38	10.57	10.30
슬로바키아	4.93	6.00	4.65	4.95	5.25	5.58	5.74	5.46	5.41	5.15
슬로베니아	11.78	11.79	12.68	13.42	13.33	13.41	13.16	12.76	11.60	11.96
스웨덴	32.78	34.19	34.58	33.25	33.39	34.70	34.81	34.30	33.51	33.26
영국	9.22	9.21	10.04	9.62	9.11	9.13	8.81	8.92	8.81	8.55
대한민국	-	-	-	18.48	17.49	17.58	-	-	-	-
전체 평균	19.08	19.18	19.83	19.46	19.38	19.49	19.39	19.27	19.36	19.09
연방국가 평균	31.14	31.36	32.70	31.97	31.88	32.35	31.77	32.00	32.37	35.11
단일국가 평균	14.48	14.55	14.92	14.91	14.84	14.81	14.67	14.42	14.41	14.91

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2016년 기준 우리나라의 GDP 대비 지방세수입 비중은 4.61%이며, 2007년 4.17%에 비해 다소 증가하였다. 전체 OECD 국가 평균은 5.40%로 우리나라보다 다소 높은 반면, 단일국가 평균은 4.35%로 비슷한 수준인 것으로 나타났다. 우리나라의 GDP 대비 지방세 수입은 전체 OECD 국가보다는 다소 낮지만, 최근 증가 추세를 나타내고 있다.

〈표 3-15〉 GDP 대비 지방세수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
호주	5.37	4.9	5.12	5.02	4.91	5.09	5.25	5.56	5.83	-
오스트리아	1.89	1.92	1.97	1.96	1.94	1.97	2.01	2	1.96	1.95
벨기에	4.4	4.16	4.41	4.37	4.47	4.33	4.6	4.47	5.63	7.02
캐나다	15.23	15.37	15.73	15.22	15.1	15.5	15.38	15.43	15.96	16.03
독일	10.91	11.16	10.64	10.16	10.45	10.85	11.27	11.32	11.6	12.09
멕시코	0.6	0.62	0.64	0.66	0.7	0.8	0.85	0.92	0.94	-
스페인	8.02	7.27	7.3	6.88	7.32	8.74	7.92	7.96	8.08	8.19
스위스	10.67	10.46	10.71	10.46	10.53	10.59	10.61	10.77	10.97	11.09
미국	9.16	9.06	8.82	8.75	8.84	8.79	8.91	8.74	8.66	8.56
칠레	1.19	1.35	1.46	1.35	1.40	1.42	1.46	1.48	1.55	1.58
체코	0.35	0.34	0.38	0.43	0.41	0.42	0.43	0.41	0.39	0.39
덴마크	11.05	11.07	11.55	12.00	12.01	12.06	12.21	12.20	12.28	12.47
에스토니아	0.29	0.36	0.42	0.46	0.47	0.42	0.36	0.35	0.34	0.34
핀란드	8.83	9.03	9.72	9.91	9.74	9.69	10.19	10.30	10.43	10.18
프랑스	5.09	5.11	5.43	4.47	5.62	5.81	5.83	5.90	5.99	6.13
그리스	0.38	0.38	0.70	0.75	0.78	0.87	0.92	0.88	0.88	0.94
헝가리	2.45	2.53	2.61	2.41	2.39	2.41	2.24	2.16	2.27	2.30
아이슬란드	9.76	9.06	8.70	8.52	9.16	9.27	9.49	9.46	9.39	9.61
아일랜드	0.68	0.74	0.89	0.90	0.90	0.95	0.88	0.79	0.56	0.47
이스라엘	2.64	2.61	2.63	2.67	2.67	2.55	2.53	2.54	2.54	2.52
이탈리아	6.82	6.75	6.32	6.43	6.55	7.12	7.10	7.19	7.13	6.46
일본	7.58	7.77	7.15	6.87	6.92	6.97	6.97	7.10	7.35	7.28
라트비아	5.05	5.27	5.03	5.76	5.43	5.45	5.46	5.62	5.63	5.89
룩셈부르크	1.60	1.66	1.73	1.63	1.72	1.53	1.34	1.23	1.28	1.44
네덜란드	1.20	1.18	1.27	1.28	1.35	1.39	1.38	1.41	1.41	1.39
뉴질랜드	1.97	2.12	2.15	2.17	2.16	2.17	2.10	2.18	2.24	2.18
노르웨이	5.29	4.92	5.74	5.72	5.11	5.19	5.31	5.41	5.87	6.16
폴란드	4.59	4.62	4.09	3.95	3.92	4.03	4.02	4.14	4.17	4.31
포르투갈	2.25	2.23	2.10	2.02	2.11	2.13	2.35	2.46	2.50	2.52
슬로바키아	0.76	0.75	0.82	0.81	0.81	0.83	0.86	0.85	0.66	0.64
슬로베니아	3.36	3.24	3.66	4.02	3.96	4.08	4.00	3.88	3.51	3.53
스웨덴	14.53	15.22	15.96	15.25	15.11	15.64	15.84	15.70	15.59	15.74
터키	1.95	2.01	2.06	2.31	2.28	2.23	2.22	2.32	2.42	2.47
영국	1.54	1.58	1.67	1.67	1.64	1.61	1.61	1.59	1.60	1.61
대한민국	4.17	4.12	3.92	3.89	3.92	3.92	3.76	4.15	4.54	4.61
전체 평균	4.90	4.88	4.96	4.89	4.94	5.05	5.08	5.11	5.20	5.40
연방국가 평균	7.36	7.21	7.26	7.05	7.14	7.41	7.42	7.46	7.74	9.28
단일국가 평균	4.05	4.08	4.16	4.14	4.17	4.24	4.26	4.30	4.33	4.35

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2016년 기준 우리나라의 일반정부 조세수입 대비 지방세수입 비중은 17.53%이며, 2007년 16.83%에 비해 다소 증가하였다. 전체 OECD 국가 평균은 15.10%이며, 단일국

가 평균은 11.31%로 나타났다. 우리나라의 일반정부 조세수입 대비 지방세수입은 증가 추세이며, 전체 OECD 국가보다 다소 높은 수준인 것으로 나타났다.

〈표 3-16〉 일반정부 조세수입 대비 지방세수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
호주	18.2	18.22	19.97	19.75	18.83	18.77	19.18	20.13	20.66	-
오스트리아	4.63	4.6	4.76	4.78	4.7	4.69	4.69	4.65	4.5	4.58
벨기에	10.31	9.61	10.41	10.25	10.35	9.8	10.17	9.95	12.56	15.89
캐나다	47.44	48.5	49.2	49.67	49.44	50.01	49.83	49.5	49.86	50.63
독일	31.27	31.53	29.48	29.01	29.28	29.82	30.67	30.77	31.29	32.17
멕시코	4.82	4.7	4.92	4.93	5.26	6.11	6.23	6.42	5.76	-
스페인	22.05	22.63	24.57	22.05	23.49	27.14	23.9	23.6	23.9	24.47
스위스	40.84	39.57	39.58	39.5	38.97	39.53	39.49	39.93	39.64	39.85
미국	34.27	35.27	38.32	37.25	37.01	36.53	34.7	33.72	33.03	32.92
칠레	5.23	6.29	8.4	6.9	6.63	6.66	7.34	7.56	7.55	7.76
체코	1.02	1.01	1.16	1.32	1.22	1.25	1.26	1.24	1.18	1.14
덴마크	23.8	24.73	25.68	26.81	26.81	26.49	26.62	25.11	26.76	27.15
에스토니아	0.91	1.16	1.2	1.39	1.51	1.32	1.14	1.07	1.01	0.97
핀란드	21.28	21.92	23.74	24.29	23.16	22.7	23.37	23.52	23.75	23.07
프랑스	12.01	12.12	13.14	10.65	13.03	13.1	12.89	13.01	13.24	13.54
그리스	1.21	1.24	2.29	2.34	2.33	2.44	2.59	2.45	2.41	2.43
헝가리	6.19	6.39	6.68	6.43	6.56	6.24	5.88	5.65	5.81	5.83
아이슬란드	25.04	25.87	27.3	25.54	26.6	26.31	26.56	24.52	25.61	26.42
아일랜드	2.24	2.61	3.27	3.35	3.29	3.46	3.14	2.76	2.43	2.04
이스라엘	7.7	8.18	8.8	8.7	8.62	8.5	8.25	8.16	8.12	8.08
이탈리아	16.37	16.18	15.01	15.37	15.63	16.21	16.12	16.55	16.48	15.06
일본	27.53	28.33	27.54	25.9	25.19	24.69	24.16	23.45	23.91	-
라트비아	17.97	19.03	18.05	20.5	19.62	19.19	19.15	19.52	19.39	19.46
룩셈부르크	4.45	4.52	4.52	4.35	4.65	3.99	3.51	3.28	3.48	3.88
네덜란드	3.34	3.25	3.61	3.55	3.77	3.85	3.78	3.75	3.78	3.58
뉴질랜드	5.83	6.44	7.1	7.16	7.08	6.78	6.76	6.73	6.77	6.79
노르웨이	12.57	11.88	13.92	13.64	12.14	12.51	13.29	13.91	15.33	16.21
폴란드	13.27	13.54	13.12	12.58	12.3	12.56	12.59	12.93	12.87	12.84
포르투갈	7.07	7.04	7.03	6.65	6.53	6.69	6.9	7.17	7.25	7.33
슬로바키아	2.6	2.58	2.85	2.87	2.83	2.94	2.84	2.72	2.03	1.96
슬로베니아	9.06	8.91	10.1	10.89	10.85	11.07	10.87	10.63	9.6	9.53
스웨덴	32.31	34.58	36.2	35.29	35.56	36.74	36.92	36.88	36.01	35.67
터키	8.44	8.69	8.78	9.31	8.81	8.93	8.75	9.44	9.63	9.7
영국	4.65	4.84	5.28	5.12	4.89	4.93	4.95	4.95	4.92	4.86
대한민국	16.83	16.71	16.51	16.61	16.25	15.8	15.48	16.89	18.03	17.53
전체 평균	14.36	14.65	15.21	14.99	14.95	15.08	14.97	14.93	15.10	15.10
연방국가 평균	23.76	23.85	24.58	24.13	24.15	24.71	24.32	24.30	24.58	28.64
단일국가 평균	11.11	11.46	11.97	11.83	11.76	11.74	11.74	11.69	11.82	11.31

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2010년부터 2012년까지 기간 동안 우리나라의 GDP 대비 지방정부 이전수입 비중은 7.23~7.72% 수준으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 6.28~6.60%이며, 단일국가의 평균은 5.63~6.02%로 나타나 우리나라보다 다소 낮은 수준을 보이고 있다. 즉, 우리나라의 GDP 대비 지방정부 이전수입 비중은 전체 OECD 국가에 비해 다소 높은 편인 것으로 판단할 수 있다. 보다 구체적인 논의가 필요하기는 하지만 지방정부 이전수입 비중이 높다는 것은 재원조달 책임성과 지출 책임성 간 괴리로 인해 지방재정이 비효율적으로 운영될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

〈표 3-17〉 GDP 대비 지방정부 이전수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	11.6	12.21	12.38	12.14	12.26	12.49	12.85	12.87	13.02	12.82
벨기에	12.53	13.26	13.21	12.74	13.2	13.41	13.61	13.6	14.74	14.74
캐나다	7.1	7.23	8.17	9.12	7.72	7.65	7.44	7.26	7.45	7.59
독일	4.27	4.22	4.69	4.76	4.78	4.56	4.72	4.72	4.85	4.99
멕시코	7.09	7.88	8.12	7.91	7.92	7.81	8.19	8.27	8.5	-
스페인	10.43	10.7	12.08	10.7	9.12	11.26	10.3	10.02	9.95	10.02
스위스	4.12	4.12	4.26	4.16	4.22	4.22	4.17	4.18	4.24	4.27
미국	2.85	2.91	3.62	3.86	3.49	3.16	3.09	3.22	3.29	3.34
체코	4.63	4.43	4.88	4.91	4.59	3.79	3.81	3.81	3.91	3.90
덴마크	17.38	17.96	20.63	20.80	20.83	21.09	20.76	20.84	20.56	20.39
에스토니아	7.60	8.56	8.66	7.89	7.32	7.37	7.34	7.42	7.91	7.90
핀란드	5.39	5.73	6.51	6.66	6.68	6.87	6.95	6.86	6.67	6.73
프랑스	2.93	2.92	3.33	4.69	3.33	3.27	3.28	3.24	2.97	2.78
그리스	2.33	2.47	2.95	2.30	2.24	2.24	2.49	2.25	2.32	2.36
헝가리	5.28	7.09	6.79	6.86	7.01	5.12	5.32	4.64	3.34	3.08
아이슬란드	1.45	1.37	1.30	1.44	1.43	1.36	1.43	1.43	1.34	1.36
아일랜드	3.33	3.55	3.60	3.18	2.52	2.06	1.63	1.15	1.13	0.94
이스라엘	2.04	2.06	1.91	1.92	2.09	2.11	2.16	2.13	2.18	2.22
이탈리아	5.85	6.31	7.92	7.02	6.31	6.01	5.86	5.69	5.91	6.38
라트비아	3.17	3.92	4.54	4.74	3.71	3.27	3.21	3.23	3.07	2.93
룩셈부르크	2.25	2.53	2.59	2.58	2.60	2.84	2.91	2.81	2.61	2.67
네덜란드	9.68	9.74	10.98	10.68	10.57	10.34	9.67	9.54	10.12	10.00
노르웨이	4.62	4.58	5.71	5.74	6.07	6.18	6.32	6.62	6.96	7.33
폴란드	6.00	6.45	6.75	6.95	6.53	6.28	6.41	6.33	6.28	7.15
포르투갈	1.97	1.92	2.14	2.13	2.06	2.01	2.00	1.69	1.66	1.67
슬로바키아	4.31	3.99	4.92	4.69	4.71	4.50	4.39	4.45	5.30	5.10

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
슬로베니아	3.19	3.34	3.94	3.73	3.67	3.63	3.64	4.02	4.03	3.20
스웨덴	5.69	5.69	6.64	7.17	7.07	7.03	7.22	7.51	7.55	7.70
영국	8.07	8.41	9.03	9.19	8.58	8.71	7.59	7.39	7.09	6.40
대한민국	-	-	-	7.23	7.39	7.72	-	-	-	-
전체 평균	5.76	6.05	6.63	6.60	6.33	6.28	6.16	6.11	6.17	6.07
연방국가 평균	7.50	7.82	8.32	8.17	7.84	8.07	8.05	8.02	8.26	8.25
단일국가 평균	5.10	5.38	5.99	6.02	5.79	5.63	5.45	5.38	5.38	5.34

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2010년부터 2012년까지 우리나라의 일반정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중은 18.13~18.61%로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 12.34~13.28%이며, 단일국가의 평균은 10.81~11.78%로 나타나 우리나라보다 다소 낮은 수준을 보이고 있다. 우리나라의 일반정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중은 전체 OECD 국가에 비해 다소 높은 편인 것으로 판단할 수 있다. 전체 OECD 국가의 일반정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중은 2010년까지 증가하다가 그 이후부터 감소하는 추세를 나타내고 있다.

〈표 3-18〉 일반정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	19.44	20.1	20.15	19.99	20.17	20.22	20.46	20.5	20.58	20.51
벨기에	20.55	21.17	21.26	20.47	20.72	20.56	20.47	20.64	22.23	22.48
캐나다	14.66	15.33	16.77	18.85	16.44	16.25	15.97	15.53	15.5	15.81
멕시코	25.43	24.21	26.18	25.55	25.1	24.29	25.05	25.58	26.43	-
스페인	20.12	22.31	25.51	22.32	19.16	21.49	20.43	19.87	19.96	20.52
스위스	11.15	11.03	11.19	11.1	11.15	11.14	10.98	11.05	10.9	10.92
독일	8.99	8.83	9.53	9.93	9.81	9.3	9.55	9.54	9.79	9.95
미국	7.87	8.24	10.66	11.09	10.05	9.21	8.48	8.81	8.97	9.23
체코	10.43	10.27	11.18	11.09	10.22	8.55	8.43	8.64	8.68	8.85
덴마크	23.99	24.93	27.56	27.55	27.35	27.55	27.19	26.67	27.51	27.40
에스토니아	17.10	18.73	16.47	16.22	15.92	15.86	16.05	15.93	16.36	16.36
핀란드	9.32	9.77	10.99	11.23	11.04	11.19	11.15	11.03	10.87	10.99
프랑스	5.53	5.50	6.25	8.58	6.12	5.90	5.80	5.72	5.28	4.97
그리스	5.42	5.68	6.97	5.22	4.81	4.57	4.82	4.59	4.59	4.47
헝가리	10.51	13.61	12.88	13.27	13.71	9.95	10.22	9.00	6.47	6.41
아이슬란드	3.05	3.13	3.24	3.50	3.45	3.15	3.28	3.06	3.07	2.28
아일랜드	8.39	9.22	9.77	8.78	6.98	5.72	4.54	3.28	4.01	3.43

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
이스라엘	4.51	4.81	4.78	4.69	5.09	5.24	5.31	5.21	5.31	5.45
이탈리아	11.36	12.16	14.49	13.19	12.05	11.08	10.78	10.54	10.90	11.80
라트비아	8.60	10.38	11.30	11.29	9.26	8.15	8.03	8.02	7.62	7.27
룩셈부르크	5.06	5.52	5.46	5.56	5.67	5.96	6.12	6.07	5.70	5.71
네덜란드	18.41	18.11	20.35	19.74	19.73	19.25	18.00	17.79	19.03	18.53
노르웨이	7.31	7.21	9.18	9.30	9.58	9.78	10.30	10.77	11.24	11.78
폴란드	12.63	13.62	15.08	15.22	14.26	13.76	14.22	14.00	13.82	15.52
포르투갈	4.52	4.41	5.02	4.96	4.59	4.46	4.23	3.64	3.64	3.70
슬로바키아	11.14	10.35	11.92	11.91	11.41	11.03	10.19	10.17	11.09	11.48
슬로베니아	7.02	7.29	8.48	7.87	7.79	7.54	7.49	8.30	8.24	6.88
스웨덴	9.70	9.84	11.28	12.33	12.32	12.18	12.42	13.09	13.10	13.15
영국	17.29	17.48	19.35	19.25	18.08	18.30	16.31	16.32	15.61	14.16
대한민국	-	-	-	18.43	18.13	18.61	-	-	-	-
전체 평균	11.71	12.18	13.22	13.28	12.67	12.34	11.94	11.84	11.95	11.43
연방국가 평균	16.03	16.40	17.66	17.41	16.58	16.56	16.42	16.44	16.80	15.63
단일국가 평균	10.06	10.57	11.52	11.78	11.25	10.81	10.23	10.09	10.10	10.03
대한민국	4.17	4.12	3.92	3.89	3.92	3.92	3.76	4.15	4.54	4.61
전체 평균	4.90	4.88	4.96	4.89	4.94	5.05	5.08	5.11	5.20	5.40
연방국가 평균	7.36	7.21	7.26	7.05	7.14	7.41	7.42	7.46	7.74	9.28
단일국가 평균	4.05	4.08	4.16	4.14	4.17	4.24	4.26	4.30	4.33	4.35

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2016년 기준 우리나라의 GDP 대비 지방세외수입 비중은 1.10%이며, 2007년 1.23%에 비해 다소 감소하였다. 전체 OECD 국가 평균은 1.75%이며, 단일국가 평균은 1.39%로 나타났다. 우리나라의 GDP 대비 지방세외수입 비중은 감소 추세이며, 전체 OECD 국가보다 다소 낮은 수준으로 나타났다. 아직까지 우리나라는 지방자치단체의 주요 수입원인 지방세외수입에 대한 관심이 다른 국가들에 비해 낮은 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-19〉 GDP 대비 지방세외수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
호주	1.94	1.96	2.05	1.90	1.96	2.07	-	-	-	-
오스트리아	1.76	1.8	1.93	1.91	1.91	1.92	1.94	1.94	1.97	2.00
벨기에	1.76	1.82	2.06	2.08	2.11	2.09	2.21	2.2	2.17	2.31
캐나다	3.65	3.67	4.06	3.95	3.87	3.9	3.87	3.87	4.03	4.04
독일	2.28	2.29	2.48	2.56	2.62	2.54	2.54	2.51	2.46	2.48

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
스페인	1.33	1.39	1.56	1.63	1.64	1.77	1.8	1.81	1.73	1.73
스위스	3.01	3.17	3.36	3.35	3.32	3.51	3.59	3.63	3.75	3.83
미국	3.72	3.81	4.03	4.05	4.03	3.95	3.92	3.89	3.87	3.89
체코	1.66	1.72	1.84	1.77	1.76	1.78	1.82	1.72	1.63	1.60
덴마크	1.71	1.75	1.94	1.89	1.82	1.78	1.75	1.69	1.65	1.64
에스토니아	0.71	0.84	0.97	0.92	0.84	0.85	0.91	0.93	0.98	1.02
핀란드	3.88	4.20	4.77	4.99	4.98	5.16	5.30	5.28	4.60	4.54
프랑스	1.60	1.61	1.73	1.74	1.76	1.79	1.81	1.81	1.80	1.78
그리스	0.18	0.19	0.27	0.31	0.18	0.32	0.35	0.35	0.37	0.37
헝가리	1.12	1.05	1.08	1.09	1.01	0.86	0.88	0.73	0.75	0.72
아이슬란드	1.27	1.24	1.33	1.35	1.27	1.36	1.34	1.32	1.27	1.18
아일랜드	0.92	1.05	0.99	0.95	0.92	0.90	0.86	0.71	0.55	0.56
이스라엘	0.29	0.30	0.30	0.31	0.31	0.29	0.24	0.25	0.26	0.25
이탈리아	1.33	1.37	1.48	1.51	1.53	1.61	1.73	1.69	1.68	1.62
일본	0.86	0.90	0.96	0.97	0.97	0.96	0.95	0.96	0.96	-
라트비아	0.84	0.97	1.11	0.95	0.95	0.85	0.87	0.79	0.82	0.75
룩셈부르크	1.04	1.04	1.05	1.06	0.93	1.00	1.01	1.00	0.99	1.00
네덜란드	2.15	2.09	2.17	2.12	2.04	2.04	1.95	1.94	1.85	1.83
뉴질랜드	0.74	0.75	0.78	0.75	0.78	0.77	0.74	0.74	0.71	-
노르웨이	1.71	1.65	1.89	1.90	1.86	1.85	1.87	1.89	2.02	2.09
폴란드	1.27	1.31	1.32	1.29	1.20	1.18	1.16	1.16	1.09	1.06
포르투갈	1.06	1.08	1.09	1.13	1.07	1.06	1.02	0.97	1.02	1.08
슬로바키아	0.85	0.77	0.81	0.84	0.83	1.04	1.17	1.13	1.21	1.21
슬로베니아	1.05	1.10	1.15	1.44	1.45	1.54	1.52	1.47	1.41	1.45
스웨덴	2.62	2.66	2.79	2.64	2.56	2.58	2.61	2.56	2.45	2.40
터키	-	-	0.48	0.58	0.62	0.59	0.58	0.46	0.41	-
영국	1.55	1.56	1.68	1.67	1.54	1.47	1.44	1.43	1.42	1.36
대한민국	1.23	1.20	1.26	1.20	1.15	1.17	1.16	1.19	1.14	1.10
전체 평균	1.60	1.63	1.72	1.72	1.69	1.71	1.72	1.69	1.66	1.75
연방국가 평균	2.43	2.49	2.69	2.68	2.68	2.72	2.84	2.84	2.85	2.90
단일국가 평균	1.32	1.35	1.41	1.41	1.37	1.39	1.40	1.37	1.32	1.39

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2010년부터 2012년까지 기간 동안 우리나라의 일반정부 수입 대비 지방세외수입 비중은 3.45~3.74% 수준으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 4.25~4.38%이며, 단일 국가의 평균은 3.27~3.42%로 나타났다. 즉, 우리나라의 일반정부 수입 대비 지방세외수입 비중은 전체 OECD 국가에 비해 다소 낮은 반면, 단일국가와는 유사한 수준인 것으로

판단할 수 있다. 한편 전체 OECD 국가의 일반정부 수입 대비 지방세외수입 비중은 지속적으로 증가하는 추세를 보이는 반면, 단일국가는 증가하다가 2013년부터 감소하는 추세를 나타내고 있다.

〈표 3-20〉 일반정부 수입 대비 지방세외수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	3.68	3.71	3.94	3.95	3.95	3.91	3.9	3.89	3.93	4.06
벨기에	3.64	3.69	4.21	4.2	4.18	4.05	4.19	4.21	4.22	4.55
캐나다	8.86	9.2	10.04	10.06	9.89	9.92	9.9	9.82	9.93	10.01
독일	5.31	5.28	5.61	5.94	5.98	5.74	5.7	5.61	5.52	5.5
스위스	9.31	9.53	9.95	10.04	9.88	10.45	10.62	10.79	10.79	11.05
스페인	3.24	3.78	4.44	4.47	4.49	4.66	4.6	4.59	4.48	4.56
미국	11.15	11.74	13.31	13.08	12.91	12.66	11.74	11.68	11.60	11.82
체코	4.19	4.46	4.75	4.49	4.37	4.39	4.41	4.26	3.96	3.98
덴마크	3.14	3.26	3.61	3.50	3.35	3.27	3.20	3.00	3.10	3.09
에스토니아	1.94	2.26	2.21	2.26	2.18	2.18	2.37	2.39	2.44	2.54
핀란드	7.46	8.00	9.12	9.55	9.32	9.53	9.65	9.60	8.47	8.40
프랑스	3.22	3.24	3.48	3.50	3.46	3.43	3.42	3.41	3.38	3.36
그리스	0.45	0.47	0.69	0.75	0.41	0.68	0.72	0.76	0.78	0.74
헝가리	2.50	2.34	2.36	2.43	2.29	1.87	1.89	1.56	1.57	1.61
아이슬란드	2.76	2.93	3.44	3.42	3.17	3.28	3.19	2.93	3.02	2.02
아일랜드	2.55	3.00	2.98	2.86	2.75	2.65	2.52	2.08	2.05	2.12
이스라엘	0.68	0.73	0.80	0.81	0.80	0.77	0.63	0.66	0.67	0.67
이탈리아	2.93	3.04	3.21	3.31	3.36	3.35	3.58	3.53	3.53	3.45
라트비아	2.50	2.85	3.12	2.55	2.61	2.30	2.36	2.15	2.21	2.02
룩셈부르크	2.49	2.41	2.37	2.44	2.16	2.26	2.28	2.33	2.30	2.29
네덜란드	5.01	4.75	5.07	4.91	4.78	4.71	4.44	4.40	4.33	4.17
노르웨이	2.92	2.80	3.35	3.39	3.26	3.26	3.41	3.47	3.68	3.82
폴란드	3.08	3.21	3.49	3.35	3.08	3.01	3.03	3.00	2.79	2.73
포르투갈	2.56	2.59	2.70	2.76	2.49	2.46	2.26	2.16	2.33	2.50
슬로바키아	2.46	2.22	2.23	2.43	2.28	2.86	3.02	2.87	2.84	3.08
슬로베니아	2.50	2.58	2.72	3.30	3.34	3.47	3.38	3.31	3.14	3.34
스웨덴	4.96	5.11	5.36	5.19	5.10	5.12	5.15	5.16	4.91	4.73
영국	4.03	3.94	4.47	4.32	3.96	3.87	3.70	3.76	3.71	3.51
대한민국	-	-	-	3.74	3.46	3.45	-	-	-	-
전체 평균	3.91	4.04	4.39	4.38	4.25	4.26	4.26	4.19	4.13	4.13
연방국가 평균	6.46	6.70	7.36	7.39	7.33	7.34	7.24	7.23	7.21	7.36
단일국가 평균	3.06	3.15	3.41	3.42	3.27	3.28	3.27	3.18	3.11	3.06

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2007년부터 2011년까지 우리나라의 지방정부 수입 대비 지방세수입 비중은 30.25~33.89% 수준으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 36.98~39.64%이며, 단일국가의 평균은 35.18~38.08%로 나타났다. 즉, 우리나라의 지방정부 수입 대비 지방세수입 비중은 전체 OECD 국가와 단일국가 평균에 비해서 다소 낮은 것으로 나타났다. 일반적으로 지방수입 중 지방세수입의 비중이 높을수록 자원조달 책임성과 지출 책임성 간의 괴리가 감소하여 지방재정의 효율성이 제고될 것으로 기대된다. 우리나라의 2011년 기준 지방정부 수입 대비 지방세수입 비중은 2007년에 비해 다소 감소하였다.

〈표 3-21〉 지방정부 수입 대비 지방세수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
오스트리아	48.19	50.80	54.09	55.12	56.0	56.24
벨기에	25.08	22.55	23.75	24.19	24.25	23.45
캐나다	48.15	47.12	47.57	46.74	-	-
독일	54.78	55.22	51.98	50.78	51.61	53.05
멕시코	9.06	8.45	8.08	8.45	8.58	-
스페인	52.97	50.76	45.55	44.82	53.87	58.44
스위스	58.83	55.34	55.18	54.92	54.99	54.79
미국	52.69	52.23	49.13	48.52	49.78	50.71
체코	45.17	45.75	41.44	41.50	43.61	47.34
덴마크	37.10	35.87	33.56	34.29	34.26	33.79
에스토니아	46.60	47.65	45.79	44.45	44.44	43.58
핀란드	48.15	47.08	46.19	46.13	45.88	45.35
프랑스	45.69	45.31	44.41	36.42	46.92	48.03
그리스	9.95	9.68	6.59	9.41	7.05	6.85
헝가리	38.04	22.29	22.66	20.67	19.95	25.10
아이슬란드	71.87	72.72	73.21	71.65	72.59	73.00
아일랜드	10.23	10.97	13.85	15.85	17.74	18.41
이스라엘	44.38	43.37	44.43	43.40	41.69	-
이탈리아	45.64	43.71	37.46	40.09	42.35	45.40
룩셈부르크	31.68	30.64	31.48	30.35	32.29	28.17
네덜란드	8.48	8.50	8.43	8.78	9.09	9.42
노르웨이	43.03	41.91	41.44	41.46	37.32	37.77
폴란드	34.45	33.15	30.72	29.18	30.10	31.69
포르투갈	36.43	35.67	32.90	32.81	32.90	33.27
슬로바키아	50.64	54.24	50.30	42.44	45.09	45.79
슬로베니아	41.19	39.22	39.40	42.32	41.90	42.48

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
스웨덴	63.47	65.03	63.62	62.05	61.10	60.89
영국	13.64	13.44	13.38	13.13	13.67	13.34
대한민국	33.89	31.79	30.25	32.42	32.59	-
전체 평균	39.64	38.64	37.48	36.98	37.56	39.45
연방국가 평균	43.72	42.81	41.92	41.69	42.73	49.45
단일국가 평균	38.08	37.05	35.79	35.18	35.83	36.30

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2010년부터 2012년까지 기간 동안 우리나라의 지방정부 수입 대비 이전수입 비중은 55.01~56.53%로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 44.90~47.03%이며, 단일국가의 평균은 46.48~48.83%로 나타났다. 즉, 우리나라의 지방정부 수입 대비 이전수입 비중은 전체 OECD 국가와 단일국가에 비해서 약 10%p 높은 것으로 나타났다. 이 기간 동안 우리나라의 지방정부 수입 대비 이전수입 비중은 증가 추세를 나타낸 반면, 전체 OECD 국가와 단일국가 평균은 감소하는 추세를 나타내고 있다.

〈표 3-22〉 지방정부 수입 대비 지방정부 이전수입 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	70.82	72.36	71.80	71.45	71.96	71.91	72.38	72.28	72.76	71.82
벨기에	55.45	57.72	55.67	55.13	55.10	55.56	55.44	55.85	55.04	52.50
캐나다	30.56	30.74	31.98	34.52	31.41	31.04	30.71	30.08	30.11	30.38
독일	23.93	23.59	25.57	26.12	25.80	24.83	25.39	25.53	25.99	26.17
멕시코	61.86	61.31	57.29	59.58	62.78	59.48	60.42	58.54	57.74	-
스페인	45.97	48.44	51.94	49.96	44.92	44.80	45.10	44.49	44.43	44.79
스위스	18.65	18.52	18.59	18.46	18.62	18.44	18.15	18.18	17.98	17.91
미국	16.42	16.78	20.13	21.38	19.71	18.37	17.97	18.71	19.03	19.34
체코	39.58	38.66	39.79	39.91	38.35	33.81	32.65	32.54	33.01	34.81
덴마크	55.59	56.24	58.58	58.33	58.41	58.68	58.04	58.73	58.47	57.96
에스토니아	84.66	84.43	80.39	78.64	77.48	77.89	77.63	80.25	81.53	82.85
핀란드	28.72	29.18	30.03	30.01	30.32	30.73	30.11	29.77	29.86	30.59
프랑스	27.66	27.30	28.75	41.08	29.23	28.42	28.43	28.05	26.08	24.68
그리스	68.93	69.28	71.44	64.95	66.99	61.72	62.56	61.66	62.19	61.15
헝가리	46.04	62.46	58.91	58.92	58.59	52.82	53.55	50.84	41.78	48.79
아이슬란드	10.53	10.83	10.83	11.98	11.39	10.76	11.10	11.23	10.80	10.86
아일랜드	51.74	53.34	58.96	59.26	54.13	49.11	45.17	39.78	46.68	43.63
이스라엘	36.10	36.08	34.48	33.83	36.32	36.88	38.18	37.95	38.69	39.58

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
이탈리아	40.19	42.40	49.13	45.90	42.75	39.79	39.23	38.37	39.35	43.92
라트비아	32.93	36.92	41.46	40.65	36.17	33.74	33.07	33.12	31.83	30.16
룩셈부르크	44.64	46.99	47.28	47.99	48.56	51.71	54.26	54.74	52.77	51.05
네덜란드	68.59	69.10	70.83	70.75	71.01	70.59	70.02	70.03	71.86	72.20
노르웨이	36.94	38.54	40.55	40.77	43.62	44.18	44.37	44.99	44.26	44.49
폴란드	45.09	46.42	50.24	50.60	49.23	48.32	49.47	48.15	48.99	54.43
포르투갈	30.73	29.63	32.17	32.44	30.84	29.89	29.57	26.71	26.35	27.21
슬로바키아	71.78	65.80	74.43	73.21	71.04	68.95	66.42	67.47	69.76	71.59
슬로베니아	39.13	40.01	42.27	38.94	38.82	37.86	38.12	41.52	43.66	38.20
스웨덴	24.75	24.25	26.96	29.79	29.69	28.66	29.04	30.61	31.13	31.38
영국	69.41	69.71	70.51	71.24	70.78	71.47	68.87	68.61	67.78	65.88
대한민국	-	-	-	55.01	55.88	56.53	-	-	-	-
전체 평균	44.05	45.07	46.58	47.03	46.00	44.90	44.32	44.10	44.13	43.87
연방국가 평균	40.46	41.18	41.62	42.08	41.29	40.55	40.70	40.46	40.39	37.56
단일국가 평균	45.42	46.55	48.48	48.83	47.71	46.48	45.71	45.48	45.56	45.97

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

나. 세출 측면

세출 측면은 GDP 대비 지방정부 지출 비중, 일반정부 수입 대비 지방정부 지출 비중을 살펴보았다. 먼저 GDP 대비 지방정부 지출 비중을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-23〉 GDP 대비 지방정부 지출 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	15.05	15.48	16.45	16.39	15.67	15.73	15.87	15.85	15.82	16.01
벨기에	18.31	19.01	20.61	20.20	20.59	20.85	21.18	20.96	23.89	23.91
캐나다	26.02	26.82	29.89	29.81	28.83	28.42	27.87	27.12	27.87	28.26
독일	16.42	16.78	18.17	17.94	17.60	17.38	17.66	17.63	17.41	17.70
멕시코	9.50	10.37	11.49	10.89	10.56	10.72	11.14	11.38	11.75	-
스페인	19.49	20.56	22.68	22.15	21.33	19.72	19.54	19.50	19.23	18.40
스위스	17.16	17.90	18.87	18.79	18.81	19.36	20.02	19.70	19.71	19.71
미국	18.49	19.08	20.40	20.00	19.36	18.72	18.43	18.23	18.22	18.29
체코	11.36	11.61	12.84	12.66	12.22	11.23	11.34	11.51	11.24	10.14
그리스	3.31	3.53	4.06	3.80	3.06	3.30	3.55	3.33	3.45	3.53
헝가리	11.46	11.19	11.82	12.41	11.29	8.92	7.36	7.66	7.74	5.93
아이슬란드	13.12	13.40	12.91	12.76	12.82	13.04	13.20	13.45	12.89	12.33
아일랜드	6.60	7.00	6.17	5.38	4.75	4.24	3.60	2.84	2.19	2.05

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
이스라엘	4.98	5.07	4.90	4.94	4.93	5.09	5.18	5.08	4.93	5.03
이탈리아	14.34	14.78	15.74	15.24	14.60	14.63	14.66	14.33	14.02	13.60
라트비아	10.27	11.77	12.60	11.98	10.73	9.91	10.13	9.95	9.29	9.48
룩셈부르크	4.41	4.66	5.26	4.85	4.72	4.64	4.64	4.51	4.22	4.58
네덜란드	14.41	14.68	16.20	15.97	15.32	14.98	14.04	13.72	14.07	13.64
노르웨이	12.91	12.84	14.94	14.89	14.56	14.32	14.75	15.18	15.95	16.78
폴란드	13.16	13.88	14.27	14.76	13.84	13.12	12.98	13.15	12.66	12.73
포르투갈	6.66	7.08	7.43	7.37	6.76	6.18	6.54	5.92	5.85	5.61
슬로바키아	6.08	6.12	7.26	7.27	6.73	6.41	6.40	6.66	7.45	6.54
슬로베니아	8.18	8.98	9.67	9.78	9.28	9.48	9.61	9.73	8.89	8.15
스웨덴	22.70	23.41	24.67	23.73	23.97	24.49	24.72	24.71	24.35	24.79
영국	11.75	12.34	13.32	13.04	12.33	11.84	11.14	10.65	10.48	10.05
대한민국	-	-	-	13.69	13.22	13.52	-	-	-	-
전체 평균	12.65	13.13	14.10	13.87	13.38	13.09	13.02	12.91	12.94	12.80
연방국가 평균	17.56	18.25	19.82	19.52	19.09	18.86	18.96	18.80	19.24	20.33
단일국가 평균	10.34	10.73	11.42	11.36	10.84	10.52	10.23	10.14	9.98	9.70

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

우리나라의 경우 2010년부터 2012년까지 기간에 대한 자료만 수록되어 있으며, 이 기간 동안 GDP 대비 지방정부 지출 비중은 13.22~13.69% 수준인 것으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 13.09~13.87%로 우리나라와 비슷한 수준으로 나타났다. 그러나 단일국가의 GDP 대비 지방정부 지출은 평균 10.52~11.36%로 우리나라보다 낮은 수준을 보이고 있다. 즉, 우리나라의 GDP 대비 지방정부 지출 비중은 전체 OECD 국가와는 유사하지만 단일국가 중에서는 다소 높은 편에 속하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-24〉 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	30.53	31.0	30.35	30.99	30.76	30.68	30.72	30.26	31.0	31.54
벨기에	37.88	37.72	37.99	37.8	37.75	37.22	37.87	37.91	44.32	44.88
캐나다	66.44	67.58	67.32	67.75	67.87	67.97	67.97	69.11	68.5	68.15
독일	38.34	38.51	38.19	37.96	39.35	39.24	39.5	39.8	39.69	40.08
멕시코	46.02	41.73	48.93	46.1	44.52	43.81	45.84	46.09	47.86	-
스페인	49.79	49.81	49.35	48.33	46.29	40.7	42.38	42.98	43.77	43.41
스위스	55.88	57.22	56.83	56.99	57.19	58.28	58.51	58.32	57.9	57.42
미국	50.04	48.34	47.46	46.58	46.27	46.76	47.57	47.90	48.46	48.36

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
체코	28.13	28.56	29.05	29.09	28.40	25.25	26.61	27.25	26.94	25.73
덴마크	62.18	62.77	62.40	61.79	61.30	60.22	61.89	62.21	62.23	63.44
에스토니아	27.45	26.92	24.30	24.10	24.69	24.46	25.60	23.99	23.13	23.04
핀란드	39.51	40.63	39.89	40.11	40.73	40.90	40.58	40.22	39.46	39.31
프랑스	20.39	20.45	20.26	19.81	20.00	20.19	20.52	20.23	19.79	19.40
그리스	7.00	6.91	7.46	7.16	5.61	5.94	5.71	6.63	6.40	7.08
헝가리	22.99	23.01	23.46	25.20	22.82	18.40	14.93	15.48	15.43	12.71
아이슬란드	31.98	24.22	26.66	25.87	28.07	28.72	30.06	29.71	30.08	27.06
아일랜드	18.34	16.71	13.10	8.26	10.25	10.11	8.94	7.56	7.58	7.57
이스라엘	11.45	11.74	11.35	11.70	11.91	12.01	12.33	12.22	12.20	12.53
이탈리아	30.60	30.86	30.71	30.50	29.54	28.80	28.68	28.11	27.84	27.48
라트비아	30.03	30.95	28.17	26.10	26.42	26.02	26.85	26.03	24.18	25.41
룩셈부르크	11.66	11.74	11.64	10.98	11.14	10.54	10.71	10.78	10.17	10.88
네덜란드	33.79	33.59	33.57	33.10	32.54	31.78	30.32	29.69	31.32	31.38
노르웨이	31.17	31.95	32.44	33.13	33.27	33.39	33.55	33.15	32.68	33.01
폴란드	30.47	31.34	31.69	32.21	31.53	30.60	30.45	31.10	30.41	30.86
포르투갈	14.94	15.59	14.77	14.19	13.48	12.70	13.07	11.41	12.08	12.40
슬로바키아	16.72	16.56	16.47	17.25	16.50	15.76	15.43	15.83	16.46	15.76
슬로베니아	19.37	20.45	20.04	19.84	18.56	19.53	16.15	19.62	18.61	18.05
스웨덴	45.95	46.70	46.76	46.68	47.60	47.64	47.50	48.29	49.02	50.12
영국	28.50	27.54	27.92	27.19	26.60	25.61	25.12	24.57	24.64	24.11
대한민국	-	-	-	44.12	40.83	41.28	-	-	-	-
전체 평균	32.33	32.10	32.02	32.03	31.73	31.15	30.87	30.91	31.10	30.40
연방국가 평균	46.87	46.49	47.05	46.56	46.25	45.58	46.30	46.55	47.69	47.70
단일국가 평균	26.79	26.63	26.30	26.75	26.45	25.90	25.00	24.96	24.80	24.63

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

우리나라의 2010년부터 2012년까지 기간 동안 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중은 40.83~44.12%으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 31.15~32.03%로 우리나라보다 약 10%p 낮게 나타났다. 단일국가의 평균은 25.90~26.75%로 우리나라보다 약 20%p 낮은 수준을 보이고 있다. 즉, 우리나라의 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중은 전체 OECD 국가 중에서 다소 높은 편에 속하는 것으로 볼 수 있다.

다. 세입-세출 측면

마지막으로 세입-세출 측면은 GDP 대비 지방정부 수입-지출 차이, 일반정부 수입 대비 지방정부 수입-지출 차이, GDP 대비 부채 비중 등을 검토하였다.

〈표 3-25〉 GDP 대비 지방정부 수입-지출 비중 차이

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	-10.37	-10.92	-11.69	-11.61	-10.98	-10.95	-11.05	-11.00	-11.01	-11.08
벨기에	-9.64	-10.43	-11.51	-11.09	-11.23	-11.49	-11.50	-11.50	-13.38	-11.93
캐나다	-3.68	-4.80	-7.28	-7.69	-6.82	-6.27	-5.93	-4.88	-5.23	-5.50
독일	-0.91	-1.07	-2.55	-2.83	-2.15	-1.65	-1.61	-1.58	-1.28	-1.14
멕시코	-6.63	-6.83	-7.30	-7.14	-7.07	-6.91	-7.06	-6.95	-7.22	-
스페인	-9.16	-10.96	-12.80	-12.72	-11.46	-8.23	-8.92	-8.85	-8.61	-7.87
스위스	-1.39	-2.07	-2.57	-2.76	-2.70	-3.20	-3.82	-3.46	-2.96	-2.81
미국	-3.96	-4.63	-6.05	-5.81	-5.15	-4.68	-4.31	-4.26	-4.23	-4.35
체코	-4.29	-4.58	-5.45	-5.27	-4.83	-3.80	-3.48	-3.60	-3.31	-2.83
그리스	-2.26	-2.43	-2.88	-2.56	-1.96	-1.91	-2.06	-1.93	-2.04	-2.03
헝가리	-5.28	-6.93	-7.09	-7.63	-6.34	-4.34	-2.74	-3.18	-3.08	-2.70
아이슬란드	-0.81	-2.15	-2.21	-2.20	-1.66	-1.78	-1.75	-2.17	-1.87	-1.16
아일랜드	-3.50	-3.90	-3.66	-3.19	-2.61	-2.11	-1.63	-1.10	-0.91	-0.84
이스라엘	-1.37	-1.41	-1.28	-1.18	-1.26	-1.48	-1.69	-1.59	-1.48	-1.64
이탈리아	-5.64	-6.21	-7.54	-6.96	-6.15	-5.54	-5.58	-5.20	-4.92	-5.46
라트비아	-3.81	-5.08	-6.19	-5.06	-4.18	-3.48	-3.63	-3.43	-2.72	-2.69
룩셈부르크	-1.62	-1.81	-2.37	-2.05	-1.97	-1.99	-2.19	-2.19	-1.88	-2.02
네덜란드	-9.98	-10.32	-11.68	-11.55	-11.01	-10.67	-9.90	-9.64	-10.11	-9.79
노르웨이	-5.02	-5.54	-6.57	-6.55	-6.72	-6.52	-6.83	-7.09	-7.19	-7.63
폴란드	-5.85	-6.44	-7.58	-7.98	-7.11	-6.41	-6.43	-6.33	-6.12	-6.74
포르투갈	-2.22	-2.51	-2.91	-2.94	-2.14	-1.46	-1.78	-1.27	-1.20	-1.15
슬로바키아	-4.38	-4.05	-5.57	-5.55	-4.81	-4.39	-4.18	-4.51	-5.15	-4.52
슬로베니아	-3.22	-3.97	-4.29	-3.93	-3.50	-3.51	-3.71	-4.07	-3.69	-2.97
스웨덴	-5.41	-5.63	-6.67	-6.83	-7.23	-7.00	-7.08	-7.69	-7.66	-7.96
영국	-8.19	-8.69	-9.54	-9.33	-8.79	-8.36	-7.71	-7.27	-7.11	-6.74
대한민국	-	-	-	-7.77	-7.39	-7.58	-	-	-	-
전체 평균	-4.59	-5.12	-5.91	-5.88	-5.35	-4.92	-4.73	-4.67	-4.67	-4.45
연방국가 평균	-5.72	-6.46	-7.72	-7.70	-7.19	-6.67	-6.77	-6.30	-6.74	-6.39
단일국가 평균	-3.71	-4.16	-4.72	-4.76	-4.21	-3.81	-3.42	-3.42	-3.33	-3.21

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

먼저 GDP 대비 지방정부 수입-지출 비중의 차이를 살펴보면 다음과 같다. 2010년부터 2012년까지 기간 동안 우리나라의 GDP 대비 지방정부 수입-지출 차이는 -7.39~ -7.77% 수준인 것으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 -4.92~-5.88%로 우리나라 보다 다소 적은 것으로 나타났다. 그리고 단일국가의 GDP 대비 지방정부 수입-지출 비중의 차이는 평균 -3.81~-4.76%로 우리나라보다 양호한 수준을 나타내고 있다. 즉, 우리나라는 다른 OECD 국가에 비해서 GDP 대비 지방정부 수입-지출 비중의 차이가 큰 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-26〉 일반정부 대비 지방정부 수입-지출 비중 차이

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
오스트리아	-20.77	-21.57	-20.59	-21.14	-21.07	-20.94	-21.04	-20.5	-21.39	-21.51
벨기에	-19.97	-20.31	-19.36	-19.37	-19.18	-19.15	-19.53	-19.81	-23.87	-21.3
캐나다	-12.32	-12.35	-11.5	-11.41	-11.66	-11.6	-11.91	-12.71	-12.66	-11.77
독일	-2.28	-2.32	-2.99	-2.87	-4.05	-3.7	-3.49	-3.82	-3.43	-3.26
멕시코	-20.88	-15.7	-20.7	-20.25	-17.44	-13.55	-18.68	-19.07	-20.38	-
스페인	-35.98	-35.44	-31.07	-32.05	-31.53	-25.07	-25.71	-24.6	-24.62	-
스위스	-7.11	-9.56	-8.48	-8.92	-9.31	-10.18	-10.57	-9.91	-9.61	-8.68
미국	-6.53	-3.82	-0.12	-0.7	-0.75	-1.7	-5.28	-5.93	-6.56	-5.96
체코	-10.33	-10.38	-9.98	-10.29	-10.08	-6.94	-7.62	-7.63	-7.62	-7.52
덴마크	-36.76	-36.69	-35.26	-34.24	-34.02	-32.95	-34.4	-36.23	-34.84	-35.63
에스토니아	-23.71	-22.66	-19.49	-18.83	-19.18	-19.1	-20.08	-19.32	-18.69	-18.99
핀란드	-13.81	-14.15	-10.88	-10.38	-11.99	-12.28	-11.24	-10.75	-10.57	-11.05
프랑스	-4.98	-4.83	-3.61	-6.27	-4.15	-4.35	-4.94	-4.61	-3.93	-3.39
그리스	-4.41	-4.24	-4.46	-4.18	-3.12	-2.97	-2.68	-3.64	-3.47	-4.11
헝가리	-9.19	-13.53	-13.13	-14.52	-11.57	-8.47	-5.03	-5.89	-5.77	-5.5
아이슬란드	-5.19	2.4	0.98	0.82	-0.25	-1.69	-2.84	-4.76	-3.87	-7.93
아일랜드	-9.79	-7.83	-5.56	-1.64	-3.89	-3.82	-3.17	-2.42	-2.81	-2.98
이스라엘	-3	-2.69	-1.69	-1.95	-2.38	-2.42	-3.12	-3.11	-3.19	-3.62
이탈리아	-11.4	-11.91	-12.87	-12.39	-11.06	-9.82	-9.84	-9.07	-8.78	-10.15
라트비아	-10.87	-11.17	-10.16	-7.51	-8.38	-8.58	-9.17	-8.4	-6.52	-7.24
룩셈부르크	-5	-5.11	-5.16	-4.55	-4.73	-4.58	-5.17	-5.4	-4.72	-5.03
네덜란드	-23.44	-23.68	-23.01	-22.89	-22.46	-21.82	-20.89	-20.4	-22.07	-22.6
노르웨이	-17.7	-19.54	-17.59	-18.21	-19.56	-19.63	-19.08	-18.32	-16.7	-16.33
폴란드	-12.8	-13.05	-13.98	-14.58	-14.3	-13.46	-13.44	-13.48	-13.65	-15.41
포르투갈	-4.26	-4.62	-3.62	-3.31	-2.68	-1.74	-2.54	-1.03	-1.51	-2.1
슬로바키아	-11.79	-10.56	-11.82	-12.3	-11.25	-10.18	-9.69	-10.37	-11.05	-10.61
슬로베니아	-7.59	-8.66	-7.36	-6.42	-5.23	-6.12	-2.99	-6.86	-7.01	-6.09
스웨덴	-13.17	-12.51	-12.18	-13.43	-14.21	-12.94	-12.69	-13.99	-15.51	-16.86
영국	-19.28	-18.33	-17.88	-17.57	-17.49	-16.48	-16.31	-15.65	-15.83	-15.56

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
대한민국	-	-	-	-25.64	-23.34	-23.70	-	-	-	-
전체 평균	-13.25	-12.92	-12.19	-12.57	-12.35	-11.66	-11.48	-11.64	-11.74	-11.31
연방국가 평균	-15.73	-15.13	-14.35	-14.59	-14.37	-13.23	-14.53	-14.55	-15.32	-12.59
단일국가 평균	-12.31	-12.08	-11.38	-11.84	-11.61	-11.09	-10.33	-10.54	-10.39	-9.72

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2010년부터 2012년까지 기간 동안 우리나라의 일반정부 대비 지방정부 수입-지출 비중의 차이는 -23.34~-25.64% 수준인 것으로 나타났다. 전체 OECD 국가의 평균은 -11.66~-12.57%로 우리나라보다 약 10%p 이상 낮게 나타났다. 단일국가의 평균은 -11.09~-11.84%로 나타났다. 즉, 우리나라는 다른 OECD 국가에 비해서 일반정부 대비 지방정부 수입-지출 비중의 차이가 큰 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-27〉 GDP 대비 지방정부 부채 비중

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
호주	5.41	6.67	7.34	7.59	9.26	10.11	10.49	11.09	11.17	10.30
오스트리아	10.19	10.8	12.72	14.34	14.66	15.4	15.05	14.73	14.68	15.06
벨기에	13.42	13.41	16.54	17.42	18.15	18.87	18.94	19.82	20.91	21.95
캐나다	45.24	40.38	46.36	48.06	49.49	51.87	52.64	55.14	56.49	58.86
독일	25.2	26.69	29.82	30.77	30.86	32.07	30.05	29.55	28.27	26.94
멕시코	5.35	5.44	5.61	5.32	5.25	5.3	7.32	6.61	6.04	-
스페인	12.27	13.69	16.4	20	25.09	27.68	30.06	31.79	32.21	31.75
스위스	23.42	20.6	20.95	20.43	20.27	21.08	21.78	22.29	-	-
미국	24.07	24.20	25.91	25.73	24.78	24.00	23.13	22.18	21.61	21.41
체코	3.63	3.55	3.92	4.21	4.25	4.55	4.67	4.53	4.03	3.70
덴마크	10.10	10.27	11.36	11.17	11.32	11.41	11.12	11.10	11.10	10.82
에스토니아	3.50	4.05	4.96	4.66	4.19	4.09	4.58	4.75	4.34	4.18
핀란드	8.10	8.30	9.68	10.12	10.32	11.23	11.95	12.72	13.24	13.25
프랑스	8.81	9.11	9.92	9.90	9.93	10.60	10.76	10.98	11.05	11.16
그리스	1.11	1.17	1.39	1.58	1.64	1.65	1.38	1.20	1.17	1.11
헝가리	4.03	4.48	4.97	5.54	5.24	4.44	2.12	0.69	0.60	1.10
아이슬란드	7.20	9.98	11.70	6.40	11.20	10.93	10.18	10.47	13.94	12.85
아일랜드	2.80	3.45	3.77	3.84	3.66	3.64	3.42	3.08	2.04	1.91
이스라엘	3.12	3.03	2.92	2.76	2.76	2.64	2.51	2.51	2.20	-
이탈리아	11.59	11.60	12.43	12.45	12.37	12.29	12.39	12.08	11.42	10.91
일본	32.86	33.36	35.88	35.56	36.52	36.59	35.87	35.23	34.35	-

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
라트비아	4.46	5.42	7.79	9.48	8.90	8.15	8.07	8.60	7.99	7.76
룩셈부르크	2.26	2.31	2.49	2.54	2.61	2.83	2.70	2.55	2.53	2.29
네덜란드	10.85	11.13	11.95	12.40	12.47	12.53	12.30	11.65	11.26	10.78
뉴질랜드	2.65	2.86	3.54	4.44	4.75	4.91	5.43	5.61	6.01	-
노르웨이	11.18	11.30	13.49	13.92	14.06	14.24	14.78	15.65	16.90	18.05
폴란드	3.58	3.67	4.33	5.36	5.78	5.61	5.72	5.74	5.57	5.26
포르투갈	4.74	5.03	5.84	6.63	8.72	8.88	8.59	8.43	7.81	7.39
슬로바키아	2.35	2.42	3.10	3.57	3.45	3.23	3.07	3.11	3.08	2.79
슬로베니아	2.00	2.40	3.04	3.32	3.23	3.32	3.62	3.60	3.17	2.97
스웨덴	9.39	9.48	10.59	10.17	11.06	12.02	12.53	13.36	13.74	14.14
영국	5.75	5.91	6.11	6.21	6.22	6.80	6.84	6.82	7.18	7.29
대한민국	-	5.01	5.78	5.66	5.73	5.70	5.52	5.70	5.94	5.93
전체 평균	10.02	10.04	11.29	11.34	11.81	12.11	12.14	12.24	11.96	11.89
연방국가 평균	18.29	17.99	20.18	21.07	21.98	22.93	23.27	23.69	23.92	26.61
단일국가 평균	6.79	7.05	7.96	7.84	8.15	8.21	8.13	8.11	8.14	7.21

자료 : OECD 홈페이지를 바탕으로 연구자가 작성.

2016년 기준 우리나라의 GDP 대비 지방정부 부채 비중은 5.93%이며, 2008년 5.01%에 비해 다소 증가하였다. 전체 OECD 국가 평균은 11.89%이며, 단일국가 평균은 7.21%로 나타났다. 우리나라의 GDP 대비 지방정부 부채 비중은 전체 OECD 국가보다 다소 낮은 수준이지만, 2008년 이후 GDP 대비 지방정부 부채 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 이에 대한 관리가 필요할 것으로 판단된다.

제2절 주요 국가의 재정책임성 사례

1. 미국

가. 세입·세출제한제도(Tax and Expenditure Limitation)

세입·세출제한제도는 미국의 주정부 및 지방정부에서 세입 또는 세출의 증가를 헌법이나 법률로 제한하는 제도이며, 캘리포니아주의 'Proposition 13' 으로부터 시작되었다고 할 수 있다. 'Proposition 13'은 재산세에 대한 조세저항이 주민발의를 통해 주정부 헌법 개정으로 이어졌으며, 이러한 주민발의를 통한 주정부 헌법의 개정은 주민발의를 통한 제도운영이 의회에 의한 제도운영보다 효과적일 수 있다는 시사점을 제시하였다. 캘리포니아주의 'Proposition 13'은 다른 주정부의 조세제한에도 영향을 미쳤으며, 다수의 주정부가 세입·세출제한제도를 도입·운영하게 되었다. 세입·세출제한제도는 재산세에 대한 제한뿐만 아니라 주정부의 일반회계 수입 및 지출 증가에 대해서도 제한을 두고 있다. 2015년 기준으로 28개 주정부가 세입·세출제한제도를 도입·운영하고 있다. 세입·세출제한제도의 효과는 세입·세출의 제한 기준, 제한 강도, 제한 대상, 법적 근거 등에 따라 다양하게 나타난다(NASBO, 2015).

첫째, 세입과 세출을 제한하기 위한 기준은 주정부마다 다양하며, 일반적으로 인구증가율, 물가상승률, 소득 등을 사용할 수 있다(Urban Institute, 2017). 다수의 주정부는 세입이나 세출의 성장률을 주민소득 증가율로 제한하고 있지만, 일부 주정부는 제한 강도를 보다 높여서 세입이나 세출의 증가가 인구증가율과 물가상승률의 합을 넘지 못하도록 규정하고 있다. 일반적으로 주민소득 증가율이 인구증가율과 물가상승률의 합보다 높게 나타나며, 주정부 및 지방정부의 경제성장을 보다 효과적으로 측정할 수 있다(Bae & Gais, 2007; Resnick, 2004).

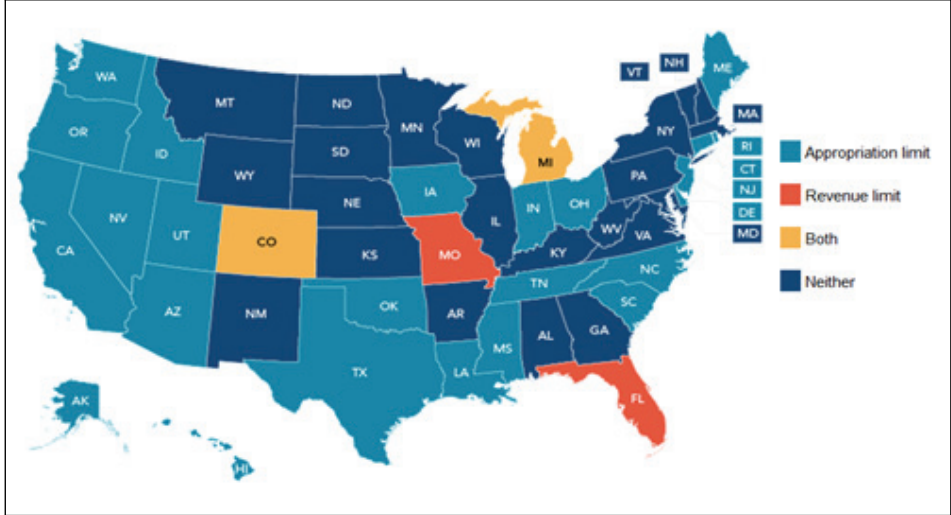
둘째, 세입·세출제한제도의 법적 근거가 무엇인지에 따라 제도의 효과가 다르게 나타날 수 있다. 주정부 헌법에서 세입·세출제한제도를 규정하고 있는 경우가 주정부 법률에서 규정하고 있는 경우보다 세입·세출제한제도를 변경 또는 폐지하기 어렵다. 따라서 주정부 헌법으로 규정되어 있는 세입·세출제한제도가 재정규율로서 효과를 나타내기 쉽다. 28개 주정부 중 11개 주정부는 헌법, 13개 주정부는 법률, 4개 주정부는 헌법과 법률에서 세입·세

출제한제도를 규정하고 있다.

셋째, 일반적인 세입·세출제한제도의 제한 대상은 일반재원이며, 중요한 프로젝트나 채무상환에 관한 지출은 대부분의 주정부에서 제한하지 않고 있다. 그리고 정부 간 이전, 지방정부에 대한 원조, 재산세 면제, 의료보장제도 관련 지출, k-12 교육지출 등도 제한 대상에서 제외된다(이정희, 2012). 한편 세입·세출제한제도는 잉여금의 사용방식을 제한할 수 있다. 일부 주정부는 일정 비율의 잉여금을 예산안정화기금(budget stabilization fund) 또는 불황대비기금(rain day fund)으로 사용하며, 일정 비율 이상의 잉여금은 납세자에게 환급하도록 하고 있다. 콜로라도주의 경우 일정 비율 이상의 주정부 소득세는 다음 연도에 자동적으로 납세자에게 환급된다. 이 경우 세입·세출제한제도는 주정부가 지나치게 많은 세금을 부과하는 것을 방지하는 역할을 한다.

넷째, 세입과 세출 중 어떤 부분을 제한하는지가 세입·세출제한제도의 효과성을 파악하는데 있어서 중요하다. 23개 주정부는 세출, 2개 주정부는 세입, 2개 주정부는 세입과 세출 모두를 제한하고 있다(NASBO, 2015). 그러나 세출을 제한하는 것은 세입을 제한하는 것보다 주정부의 재정규모 확대를 억제하는데 있어서 덜 효과적일 수 있다(홍성우·배수호, 2010). 일반적으로 일반회계 세출에 대한 제한에 초점이 맞춰져 있기 때문에 일반회계 재원을 특별회계로 이전하여 지출할 경우 효과적으로 제한하거나 통제하기 어렵다(McGuire & Rueben, 2006; Bae & Moon, 2010).

〈그림 3-1〉 미국 주별 세입지출제한제도(TEL) 도입 현황



자료 : Tax Policy Center(2015).

〈표 3-28〉 세입·세출제한제도의 주요 내용

구분	도입연도	주요 내용	법적근거	발의요건
Alaska	1982	예산증가는 인구성장율과 인플레이션율의 합 이내	C	다수결
Arizona	1990	예산지출은 개인소득의 7.41% 이내	C	다수결(2/3)
California	1979	예산증가는 성장요인 변동 적용 후 전년도 수준 이내	C	
Colorado	1992	수입증가는 개인소득 증가율과 인플레이션 합 이내, 지출증가는 개인수입의 5% 이내	C	주민투표
Connecticut	1992	예산증가는 5년간 평균 개인소득 혹은 인플레이션 증가율 이내	C, S	주민투표
Florida	1994	예산증가는 추정 수입의 98% 이내	C	다수결(3/5)
Hawaii	1980	예산증가는 3년간 평균 개인소득 증가율 이내	C, S	다수결(2/3)
Idaho	1980	예산증가는 개인소득의 5.33% 이내	S	다수결
Illinois	2011	일반기금 지출은 개인소득 증가율 이내	S	다수결(3/5)
Indiana	2002	법률에 규정된 방식의 계산된 범위 이내	S	다수결

구분	도입연도	주요 내용	법적근거	발의요건
Iowa	1992	예산증가는 조정된 일반자금 수입의 99% 이내	S	다수결
Louisiana	1990	지출은 성장률 이내	C	다수결(2/3)
Maine	2005	주의 세금부담률 순위가 모든 주의 1/3 보다 높을 경우 개인소득증가율 이내, 1/3 정도 수준일 경우 개인소득증가율, 인구성장률, 인플레이션 합 이내	S	다수결
Michigan	1978	-	C	2/3 의회 투표 혹은 헌법 개정 투표
Mississippi	1992	예산증가는 예상 수입의 98% 이내	S	다수결
Missouri	1980/ 1996	수입증가는 전년도 개인소득의 5.64% 이내	C	주민투표
Nevada	1979	지출증가는 인구성장률과 인플레이션율의 합 이내	S	다수결
New Jersey	1990	예산증가는 개인소득증가율 이내	S	다수결
North Carolina	1991	예산증가는 주 개인소득의 7% 이내	S	다수결
Ohio	2006	예산증가는 전년도의 3.5% 이내	S	다수결(2/3)
Oklahoma	1992	지출제한은 12%와 인플레이션의 합 이내	C	다수결(3/4)
Oregon	2001	예산증가는 개인소득증가율 이내	S	다수결(3/5)
Rhode Island	1992	예산지출은 예산 수입의 97% 이내로 하며 나머지 3%는 비상자금	C	다수결(2/3)
South Carolina	1985	예산증가는 개인소득성장률 이내	C, S	특별 투표
Tennessee	1979	예산증가는 개인소득성장률 이내	C	다수결
Texas	1978	예산증가는 개인소득성장률 이내	C, S	-
Utah	1989	예산증가는 인구성장률, 인플레이션율, 개인소득증가율의 합 이내	S	-
Washington	1993	지출제한만 있음, 일반자금 지출에만 해당	S	다수결(2/3)

주 : C는 주정부 헌법, S는 주정부 법률을 의미함.

자료 : National Association of State Budget Offices(2015).

나. 균형예산제약(Balanced Budget Requirement)

재정준칙(fiscal rules)은 “재정적자, 차입 등 주요 재정지표를 이용하여 재정정책에 대해 항구적으로 제약하는 것으로, 구체적인 수치적 한도나 목표(numerical ceiling or target)로 표시되는 것”으로 정의된다(Kopit & Symansky, 1998). 이러한 재정준칙은 재정책임성과 지속가능성을 위해 과도한 재정지출을 억제하는 수단으로 작용할 수 있다(Schaechter et al., 2012). 중앙정부, 지방정부, 공기업 등은 때때로 각자의 이해관계에 부합하여 재정지출을 증가시키려고 하며, 이 경우 재정준칙은 적자재정운용을 방지하여 재정책임성을 확보하도록 하는 정책수단이 될 수 있다.

버몬트주를 제외한 대부분의 미국 주정부는 재정준칙 중 하나로 균형예산제약을 채택하고 있다. 주정부 재정운영에 있어서 균형예산제약은 가장 중요한 재정규율 중 하나이며, 대부분의 주정부는 주정부 헌법 또는 법률로 적자재정운용을 허용하지 않고 있다. 주정부는 회계연도의 실제 수입과 지출을 같게 만들기 위해 노력하며, 균형예산제도의 적용 강도는 주정부마다 다양하게 나타나고 있다. 주정부의 지출 중에서 자본적 지출은 채무를 수반하는 경우가 많기 때문에 균형예산제약은 주로 경상적 지출인 일반회계에 적용된다.

균형예산제약의 구체적인 내용과 적용 강도는 주정부마다 다르며, 균형예산제약의 적용 강도는 크게 4가지로 구분될 수 있다. 첫째, 균형예산제약의 적용 강도가 가장 약한 것은 사전예산에 대해서만 균형예산제약 규칙을 적용하는 것이다. 이와 관련하여 44개 주정부는 주지사가 균형예산을 제출하는 의무만을 규정하고 있으며, 41개 주정부는 주의회가 균형예산을 법률로 통과시켜야 한다는 것을 규정하고 있다. 그리고 40개 주정부는 주지사가 서명한 예산을 균형예산이어야 한다는 것을 요구하며, 11개 주정부는 특정한 상황에서 적자를 다음 회계연도로 이월하는 것을 허용하고 있다(NASBO, 2015).

다음으로 엄격한 균형예산제약을 채택하고 있는 주들은 다음 회계연도로 이월할 수 있는 적자 규모를 제한하고 있으며, 이러한 제한이 위배되었을 경우에는 긴급정책을 마련한다. 이에 반해 가장 약한 형태의 균형예산제약은 주정부가 현 회계연도의 적자를 다음 회

9) 그러나 균형예산제약이 실질적으로 잘 지켜지고 있는지 그리고 얼마나 구속력이 있는지에 대해서는 의문이 존재한다(Rubin, 2005). 균형예산제약을 형식적으로 운영하는 주정부는 지방정부에 지급해야 할 지불금을 지연시키거나 특별회계나 기금 등의 재원을 전용하는 등의 행태를 나타낼 수 있다.

계 연도로 이월시켜 예산을 편성할 수 있도록 하는 것이다. 이 경우 현 회계연도에서는 균형예산이 달성되었다고는 할 수 없다. 한편 가장 엄격한 균형예산제약을 채택하고 있는 주정부에서는 적자의 이월을 허용하지 않는다.

〈표 3-29〉 미국 주정부의 균형예산제약 규정

구분	주지사의 균형예산 제출 의무		주의회의 균형예산 통과 의무		주지사의 균형예산 서명 의무		적자의 다음 연도 반영 여부
	○	S	○	S	○	-	
Alabama	○	S	○	S	○	-	-
Alaska	○	S	○	S	○	S	-
Arizona	-	-	-	-	-	-	○
Arkansas	○	S	-	-	-	-	-
California	○	C	○	-	○	C	○
Colorado	○	C, S	○	C, S	○	C, S	-
Connecticut	○	C, S	○	C, S	○	C, S	○
Delaware	○	S	○	C, S	○	C, S	-
Florida	○	S	○	C	○	C	-
Georgia	○	C	○	C	○	C	-
Hawaii	○	C, S	-	-	○	C, S	-
Idaho	○	C	○	C	○	C	-
Illinois	○	C, S	○	C, S	-	-	○
Indiana	-	-	-	-	-	-	○
Iowa	○	S	○	S	○	S	-
Kansas	○	S	○	C, S	-	-	-
Kentucky	○	S	○	C	○	C	-
Louisiana	○	C	○	C	○	C	○
Maine	○	C, S	○	C, S	○	C, S	-
Maryland	○	C	○	C	-	-	-
Massachusetts	○	S	○	S	○	S	-
Michigan	○	C	○	C	○	C	○
Minnesota	○	C, S	○	C, S	○	C, S	-
Mississippi	○	S	○	S	○	S	-
Missouri	○	C, S	-	-	○	C	-
Montana	○	S	○	C	-	-	-
Nebraska	○	C	○	S	○	S	○
Nevada	○	S	○	C	○	C, S	-
New Hampshire	○	S	○	S	○	S	-
New Jersey	○	C	○	C	○	C	-

구분	주지사의 균형예산 제출 의무		주의회 의 균형예산 통과 의무		주지사의 균형예산 서명 의무		적자의 다음 연도 반영 여부
New Mexico	○	C	-	-	○	S	-
New York	○	C	○	S	○	-	-
North Carolina	○	C, S	○	S	○	C, S	-
North Dakota	○	C	○	C	○	C	-
Ohio	○	C, S	○	C, S	○	C, S	-
Oklahoma	○	C	○	C	○	C	-
Oregon	○	C	○	C	○	C	-
Pennsylvania	○	C, S	-	-	○	C, S	-
Rhode Island	○	C	○	C	○	C	○
South Carolina	○	C	○	C	○	C	-
South Dakota	○	C	○	C	○	C	-
Tennessee	○	C	○	C	○	C	-
Texas	-	-	○	C	○	C	-
Utah	○	S	○	C	○	C	-
Vermont	-	-	-	-	-	-	○
Virginia	-	-	-	-	-	-	-
Washington	○	S	○	S	-	-	-
West Virginia	-	-	○	C	○	C	-
Wisconsin	○	C, S	○	C, S	○	C, S	○
Wyoming	○	C	○	C	○	C	-

주 : C는 주정부 헌법, S는 주정부 법률을 의미함.

자료 : National Association of State Budget Offices(2015).

다. 불황대비기금(Rainy Day Fund)

미국의 불황대비기금은 지방정부가 재정여건이 어려운 시기에 대비하여 재정상황이 좋을 때 분리된 계좌에 자금을 저축하는 제도를 의미한다. 일반적으로 불황대비기금으로 불리며, 주정부에 따라 다양한 명칭으로 활용되고 있다. 예를 들어 애리조나주, 캘리포니아주, 플로리다주 등은 예산안정화기금(Budget Stabilization Fund), 버지니아주와 메릴랜드주 등은 세입안정화기금(Revenue Stabilization Account), 텍사스주 등은 경제안정화기금(Economic Stabilization Fund) 등의 명칭을 사용하고 있다. 2017년 기준으로 콜로라도주, 일리노이주, 몬태나주 등 3개 주정부를 제외한 47개 주정부가 불황대비기금을 운영하고 있다. 불황대비기금을 운영하고 있는 47개 주정부 중 알래스카주, 캘리포니아

주, 뉴욕주, 사우스캐럴리나주, 버몬트주 등 5개 주정부는 2개의 불황대비기금을 운영하고 있는 것으로 나타났다.

미국 주정부의 불황대비기금 재원은 크게 ① 변동성을 고려한 임시재원 활용, ② 조세수입의 예측오차 활용, ③ 세입과 세출 간 차이에 의한 재정흑자 활용, ④ 특별한 조건을 설정하지 않는 경우 등 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 2017년 기준 18개의 불황대비기금이 변동성을 고려한 임시재원을 활용하고 있으며, 14개의 불황대비기금이 조세수입의 예측오차¹⁰⁾를 활용하여 불황대비기금을 적립하고 있다. 그리고 19개¹¹⁾의 불황대비기금이 세입과 세출 간 차이에 의한 재정흑자¹²⁾를 적립 재원으로 활용하고 있으며, 6개¹³⁾의 불황대비기금이 적립 재원에 관한 특별한 조건을 제시하지 않고 있다. The Pew Charitable Trust(2017)는 불황대비기금의 적립 재원으로 변동성을 고려한 임시재원을 활용하는 것이 가장 바람직한 것으로 평가하고 있다. 그리고 조세수입의 예측오차와 세입과 세출 간 차이에 의한 재정흑자를 불황대비기금의 적립 재원으로 활용하는 것도 적절한 것으로 평가하고 있다. 반면에 적립 재원에 대해 특별한 조건을 규정하지 않은 불황대비기금은 개선이 필요하다고 설명하고 있다.

10) 일반적으로 조세수입은 보수적으로 예측하기 때문에 예측된 조세수입과 실제 조세수입 간 차이는 크게 나타나는 경우가 많다. 예측된 조세수입보다 실제 조세수입이 많은 경우 불황대비기금을 적립하며, 예측된 조세수입보다 실제 조세수입이 적은 경우 불황대비기금을 사용하게 된다. 예를 들어 뉴저지주는 주지사의 세입 증명을 초과한 실제 세입 징수액의 50%를 불황대비기금으로 적립한다(남황우이현우이희재, 2016).

11) 2017년에 코네티컷주는 재정흑자를 불황대비기금의 적립 재원으로 활용하고 있지만, 2020 회계연도부터는 변동성을 고려한 임시재원을 불황대비기금의 적립 재원으로 활용할 계획이다.

12) 회계연도 말 기준으로 세입과 세출의 차이를 계산하여 흑자인 경우 그 재정흑자의 전부 또는 일부를 불황대비기금으로 적립할 수 있다. 예를 들어 뉴햄프셔주는 회계연도 간 시차를 고려하여 2회계연도의 종료시점에서의 재정흑자를 불황대비기금으로 적립하며, 조지아주는 각 회계연도 말의 재정흑자를 불황대비기금 재원으로 적립하고 있다(남황우이현우이희재, 2016).

13) 노스캐롤라이나주는 2017년에 불황대비기금의 적립 재원에 대한 규정을 마련하였다. 이 규정에 따르면 노스캐롤라이나주의 불황대비기금은 변동성을 고려한 임시재원과 조세수입의 예측오차를 재원으로 활용하게 된다.

〈표 3-30〉 미국 주정부의 불황대비기금 명칭 및 재원 유형

구분	기금명	임시 재원	예측 오차	재정 흑자	조건 없음
Alabama	General Fund Rainy Day Account			○	
Alaska	Statutory Budget Reserve Fund	√			
Alaska	Constitutional Budget Reserve Fund	√			
Arizona	Budget Stabilization Fund	√			
Arkansas	Long Term Reserve Fund	√			
California	Special Fund for Economic Uncertainties			○	
California	Budget Stabilization Account	√			
Connecticut	Budget Reserve Fund	√		○	
Delaware	Budget Reserve Account			○	
Florida	Budget Stabilization Fund			○	
Georgia	Revenue Shortfall Fund			○	
Hawaii	Emergency and Budget Reserve Fund	√			
Idaho	Budget Stabilization Fund			○	
Indiana	Countercyclical Revenue and Economic Stabilization Fund	√			
Iowa	Economic Emergency Fund		○		
Kansas	Budget Stabilization Fund				
Kentucky	Budget Reserve Trust Fund Account				×
Louisiana	Budget Stabilization Fund	√	○		
Maine	Budget Stabilization Fund			○	
Maryland	Revenue Stabilization Account				×
Massachusetts	Commonwealth Stabilization Fund	√		○	
Michigan	Countercyclical Revenue and Economic Stabilization Fund	√			
Minnesota	Budget Reserve Account	√	○		
Mississippi	Working Cash-Stabilization Reserve Fund		○		
Missouri	Budget Reserve Fund		○		
Nebraska	Cash Reserve Fund				×
Nevada	Account to Stabilize Operation of State Government		○		

구분	기금명	임시 재원	예측 오차	재정 흑자	조건 없음
New Hampshire	Revenue Stabilization Reserve Account		○		
New Jersey	Surplus Revenue Fund		○		
New Mexico	General Fund Tax Stabilization Reserve			○	
New York	Tax Stabilization Reserve Fund			○	
New York	Rainy Day Reserve Fund	√			
North Carolina	Savings Reserve Account				×
North Dakota	Budget Stabilization Fund		○		
Ohio	Budget Stabilization Fund				×
Oklahoma	Constitutional Reserve Fund	√	○		
Oregon	Rainy Day Fund	√	○		
Pennsylvania	Budget Stabilization Reserve Fund	√			
Rhode Island	Budget Reserve and Cash Stabilization Account		○		
South Carolina	General Reserve Fund			○	
South Carolina	Capital Reserve Fund			○	
South Dakota	Budget Reserve Fund			○	
Tennessee	Reserve for Revenue Fluctuation			○	
Texas	Economic Stabilization Fund	√		○	
Utah	Budget Reserve Account			○	
Vermont	General Fund Budget Stabilization Reserve			○	
Vermont	Rainy Day Reserve		○		
Virginia	Revenue Stabilization Fund		○		
Washington	Budget Stabilization Account	√			
West Virginia	Revenue Shortfall Reserve Fund			○	
Wisconsin	Budget Stabilization Fund		○		
Wyoming	Legislative Stabilization Reserve Account				×

자료 : The Pew Charitable Trust(2017).

미국의 10개 주정부는 불황대비기금의 사용에 대한 상환 규정을 제시하고 있다. 알라바마주는 불황대비기금 지출 이후 10년 이내에 상환이 이루어져야 한다고 규정하고 있으며,

플로리다주는 불황대비기금의 지출 후 세 번째 회계연도부터 다섯 번의 동일한 이체를 통해 상환이 이루어져야 한다고 규정하고 있다.

〈표 3-31〉 미국 주정부의 불황대비기금 상환 규정

구분	기금명	상환 규정
Alabama	General Fund Rainy Day Account	- 상환은 지출 이후 10년 이내에 이루어져야 함 - 기금이 완전히 보충되면, 손실이 발생한 이자 수익을 대체하는데 여분의 기금이 사용되어야 함
Florida	Budget Stabilization Fund	- 상환은 지출 후 세 번째 회계연도에 시작하여 일반 기금에서 다섯 번의 동일한 이체로 이루어져야 함 - 의회는 어느 시점에서든 상환 일정을 변경할 수 있음
Iowa	Economic Emergency Fund	- 다음 회계연도에 상환해야 함
Missouri	Budget Reserve Fund	- 손실이 발생한 이자를 포함하여 차후 3년 간 동일하게 상환되어야 함
New York	Tax Stabilization Reserve Fund	- 6년 이내에 3회에 걸쳐 분할 상환해야 함
	Rainy Day Reserve Fund	- 3년 이내에 상환되어야 함 - 다만 재난 등의 상황이 발생하여 주지사에 의해 상환 일정이 조정되는 경우는 예외로 함
Rhode Island	Budget Reserve and Cash Stabilization Account	- 다음 회계연도에 상환해야 함
South Carolina	General Reserve Fund	- 5년 이내에 상환되어야 함
Texas	Economic Stabilization Fund	- 최대한 빠른 시일 내에 경제안정화기금으로 이전된 금액을 상환하되, 늦어도 홀수년도 8월 31일까지는 상환하여야 함
West Virginia	Revenue Shortfall Reserve Fund	- 주지사의 행정명령을 통해 이루어진 지출은 90일 이내에 상환되어야 함
Wyoming	Legislative Stabilization Reserve Account	- 지출 직후 회계연도에 상환이 계획되어야 함

자료 : The Pew Charitable Trust(2017).

그리고 아이오와주는 다음 회계연도에 상환해야 하며, 미주리주는 발생 이자를 포함하여 3년 간 동일하게 상환해야 한다고 규정하고 있다. 뉴욕은 6년 또는 3년 이내에 상환이 이루어져야 하며, 로드아일랜드주는 다음 회계연도에 상환해야 한다고 규정하고 있다. 사우스캐롤라이나주는 5년 이내에 상환해야 하며, 텍사스주는 최대한 빠른 시일 내에 상환하되 늦어도 다음 홀수년도 8월 31일까지 상환하도록 규정하고 있다. 웨스트버지니아주는 주지사의 행정명령을 통해 이루어진 지출에 대해 90일 이내에 상환하도록 하고 있으며, 와이오밍주는 지출 직후 회계연도에 상환이 계획되어야 한다고 규정하고 있다. 한편 플로리다주는 의회가 언제든지 상환 일정을 변경할 수 있도록 하고 있으며, 뉴욕주는 재난 등의 상황이 발생하여 주지사에 의해 상환 일정이 조정되는 경우는 예외로 인정하고 있다.

미국 주정부는 불황대비기금의 적립 상한선을 규정하고 있다. 불황대비기금은 일종의 저축액이기 때문에 적절한 규모의 적립금을 유지하는 것이 필요하다. 적립금의 규모가 너무 작을 경우에는 필요한 시기에 충분한 금액을 사용하기 어려운 반면, 적립금의 규모가 너무 클 경우에는 미래를 위해 현재의 가용재원을 지나치게 희생하는 비효율을 야기하게 된다. 따라서 개별 주정부의 재정여건에 따라 적절한 수준의 적립 상한선을 설정하는 것이 필요하다(남황우·이현우·이희재, 2016).

〈표 3-32〉 미국 주정부의 불황대비기금 적립 상한선

구분	기금 적립 상한선	구분	기금 적립 상한선
Alabama	10.0%/20.0%	Nevada	20.0%
Alaska	상한선 없음	New Hampshire	10.0%
Arizona	7.0%	New Jersey	5.0%
Arkansas	명확하지 않음	New Mexico	상한선 없음
California	5.0%	New York	5.0%
Connecticut	10.0%	North Carolina	8.0%
Delaware	5.0%	North Dakota	9.5%
Florida	10.0%	Ohio	5.0%
Georgia	15.0%	Oklahoma	15.0%
Hawaii	10.0%	Oregon	12.5%
Idaho	5.0%	Pennsylvania	상한선 없음

구분	기금 적립 상한선	구분	기금 적립 상한선
Indiana	7.0%	Rhode Island	5.0%
Iowa	10.0%	South Carolina	5.0%
Kentucky	5.0%	South Dakota	10.0%
Louisiana	4.0%	Tennessee	5.0%
Maine	12.0%	Texas	10.0%
Maryland	7.5%	Utah	6.0%
Massachusetts	15.0%	Vermont	5.0%
Michigan	10.0%	Virginia	15.0%
Minnesota	목표에 따라 다양함	Washington	10.0%
Mississippi	7.5%	West Virginia	10.0%
Missouri	7.5%	Wisconsin	5.0%
Nebraska	상한선 없음	Wyoming	상한선 없음

자료 : 남황우·이현우·이희재(2016).

라. 시민 주도 성과평가제도(Citizen-Initiated Performance Assessment)

미국은 1993년에 연방정부의 성과평가에 관한 사항을 규정하고 있는 「정부성과평가법 (Government Performance and Results Act of 1993)」을 제정하였다. 이 법률은 연방 프로그램의 효과성 및 공공부문 책임성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있으며, 연방정부의 성과관리체계를 확립하였을 뿐만 아니라 지방정부의 성과관리체계 구축에도 일부 기여하였다. 미국의 지방정부들은 다양한 형태의 성과관리제도를 운영¹⁴⁾하고 있으며, 특히 아이오와주의 9개 지방정부는 시민 중심의 성과관리제도를 운영하고 있다(오영만·이현국, 2016). 아래에서는 이들 지방정부의 시민 중심 성과관리제도에 대해 간략하게 살펴보도록 하겠다.

아이오와주의 9개 지방정부는 2001년부터 2003년까지 2년 동안 ‘시민 주도 성과평가 (Citizen-Initiated Performance Assessment)’를 실험적으로 운영하였다. Ho & Coates(2004)에 의하면 시민 주도 성과평가는 “시민과 지방정부 공무원이 함께 시민의

14) 예를 들어 버지니아주의 페어팩스카운티에서는 전략계획벤치마킹-BSC를 종합한 방식으로 성과관리제도를 운영하고 있으며, 메릴랜드주의 볼티모어시는 고객서비스에 초점을 두고 문제해결 접근방법을 사용하는 “CitiStat”를 운영하고 있다(박도욱·원종학, 2009; 광운대학교 산학협력단, 2012).

관점을 반영한 성과지표를 개발하고, 지방정부의 의사결정 과정에 이러한 성과지표들을 통합시키는 것"을 의미하며, "시민들이 성과지표를 개발하고 활용하게 함으로써 시민들에게 정보 권력을 되돌려 주는 것"을 목적으로 한다. 아이오와주의 9개 지방정부는 다양한 형태의 시민 성과팀(citizen performance team)을 구성하고, 지역적 특성을 고려하여 자신들의 지역 현안과 관련한 분야에서 시민 주도 성과평가를 실시하였다. 이러한 시민 성과팀은 여러 차례의 회의를 거쳐 지역 특성을 반영한 성과지표를 개발하였으며, 성과지표 개발을 위한 토론 과정에서 지방정부 공무원들은 기술적인 정보를 제공하는 역할을 수행하였다. 시민 성과팀이 완성한 성과지표는 지방의회에서 발표되었으며, 선출직 공무원들은 이를 반영하기 위해 노력하였다(Ho & Coates, 2004; 오영만이현국, 2016).

지방정부와 지역주민 간의 관계 측면에서, 시민 주도 성과평가에서 제안된 사항들은 지방정부의 의사결정과정에 잘 반영되었다. 또한 지방정부들은 시민 주도 성과지표에 근거하여 서비스 질과 관련한 주민만족도 평가를 위한 방법론을 개발하였으며, 지방정부 활동과 관련하여 지역주민과의 의사소통이 활발하게 이루어지게 되었다. 그리고 시민 주도 성과평가에서 사용된 성과지표는 시민들의 관점을 명시적으로 반영함으로써 지방정부의 문제해결 능력을 개선한 것으로 평가받고 있다(오영만이현국, 2016).

2. 일본

가. 재정조정기금

일본은 지방자치단체의 건전한 재정운영을 위해 재정조정기금을 설치운영하고 있다. 일본의 「지방재정법」 제4조의3(지방자치단체의 연도 간 재원조정), 제4조의4(적립금의 사용), 제7조(잉여금) 등은 지방자치단체의 재정조정기금의 설치에 관한 사항을 규정하고 있다. 재정조정기금은 모든 지방자치단체가 의무적으로 운영하도록 하고 있으며, 재정조정기금의 설치운영에 관한 구체적인 사항은 개별 지방자치단체의 조례에서 규정하고 있다.

재정조정기금의 조성 요건은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 먼저 「지방재정법」 제4조의3 제1항에 따르면 ① 해당 지방자치단체의 당해 연도 지방교부세액과 그 산정에 사용항 기준재정수입액의 합계액이 기준재정수요액을 현저하게 초과한 때, ② 해당 지방자치단체

의 당해 연도 일반재원액이 전년도 일반재원액을 초과한 때에 그 초과액이 지방자치단체 의무적 경비의 신규 증가와 관련하여 일반재원액이 크게 초과된 경우 다음연도 이후의 건전한 재정운영을 위해 적립하도록 규정하고 있다. 그리고 「지방재정법」 제4조의3 제2항은 제1항의 규정에 의해 적립한 금액으로부터 발생한 수입은 모두 적립금으로 전입해야 한다고 규정하고 있다. 마지막으로 「지방재정법」 제7조 제1항은 각 회계연도 세입세출 결산상 잉여금이 발생한 경우에 그 잉여금 중 50% 이상을 잉여금이 발생한 다음다음 연도까지 적립하거나 상환기간이 앞당겨진 지방채의 상환 재원으로 충당해야 한다고 규정하고 있다.

일본 지방자치단체의 재정조정기금은 2006년 4.1조 엔에서 2012년 6.1조 엔으로 6년 동안 약 2조 엔 증가하였다. 이 기간 동안 지방자치단체의 일반재원은 56.8조 엔에서 59.0조 엔으로 증가하였으며, 기금총액은 13.6조 엔에서 19.5조 엔으로 증가하였다. 지방자치단체 일반재원 대비 재정조정기금의 비율은 2006년 7.2%에서 2012년 10.3%로 3.1%p 증가하였다. 그러나 지방자치단체 기금총액 대비 재정조정기금의 비율은 2006년 30.1%에서 2009년 26.2%로 감소하는 추세를 나타내다가 2010년부터 증가하여 2012년 31.3% 수준까지 증가하였다. 지방자치단체의 기금총액과 재정조정기금 모두 절대 규모는 증가하였으나, 2006년부터 2009년까지의 기간 동안 재정조정기금보다 기금총액이 더 빠르게 증가했기 때문에 기금총액 대비 재정조정기금의 비율이 감소하였다. 2006년부터 2009년까지 재정조정기금은 연평균 3.2%씩 증가한 반면, 지방자치단체 기금총액은 8.1%씩 증가하였다.

〈표 3-33〉 일본 재정조정기금 추이

(단위 : 조엔, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
일반재원(A)	56.8	56.9	57.4	57.8	58.8	58.8	59.0
기금(B)	13.6	14.0	15.3	17.2	17.9	18.1	19.5
재정조정기금(C)	4.1	4.2	4.4	4.5	5.2	5.6	6.1
비율1(C/A)	7.2	7.4	7.7	7.8	8.8	9.5	10.3
비율2(C/B)	30.1	30.0	28.8	26.2	29.1	30.9	31.3

자료 : 일본 지방자치단체 랭킹 홈페이지(http://www.jichitai-ranking.jp/chart_kikin_zaihou.html#d01).

재정조정기금을 지방자치단체 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 도도부현의 재정조정기금은 2008년 0.7조 엔에서 2012년 1.3조 엔으로 약 0.6조 엔 증가하였다. 이 기간 동안 도도부현의 기금총액 대비 재정조정기금의 비율은 15.9%에서 19.7%로 3.8%p 증가하였다. 그리고 지방자치단체의 전체 재정조정기금 대비 도도부현의 비율은 16.0%에서 21.0%로 5.0%p 증가하였다. 다음으로 시정촌의 재정조정기금은 2008년 3.5조 엔에서 2012년 4.5조 엔으로 1조 엔 증가하였다. 이 기간 동안 시정촌의 기금총액 대비 재정조정기금의 비율은 34.7%에서 37.8%로 3.1%p 증가하였다. 지방자치단체의 전체 재정조정기금 대비 시정촌의 비율은 79.5%에서 73.8%로 5.7%p 감소하였다. 마지막으로 정령지정시의 재정조정기금은 2008년 0.2조 엔에서 2012년 0.3조 엔으로 0.1조 엔 증가하였다. 이 기간 동안 정령지정시의 기금총액 대비 재정조정기금의 비율은 25.0%에서 30.0%로 5.0%p 증가하였다. 지방자치단체의 전체 재정조정기금 대비 정령지정시의 비율은 4.5%에서 4.9%로 0.4%p 증가하였다.

〈표 3-34〉 일본 지방자치단체 유형별 재정조정기금 추이

(단위 : 조엔, %)

구분	도도부현		시정촌		정령지정시		합계	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
기금총액(A)	4.4	6.6	10.1	11.9	0.8	1.0	15.3	19.5
감채기금	0.6	1.0	1.0	1.2	0.1	0.1	1.7	2.3
재정조정기금(B)	0.7	1.3	3.5	4.5	0.2	0.3	4.4	6.1
기타기금	3.1	4.3	5.5	6.2	0.5	0.6	9.1	11.1
비율(B/A)	15.9	19.7	34.7	37.8	25.0	30.0	28.8	31.3

자료 : 일본 지방자치단체 랭킹 홈페이지(http://www.jichitai-ranking.jp/chart_kikin_zaihou.html#d01).

〈표 3-35〉 일본 광역자치단체별 재정조정기금 추이

(단위 : 억엔)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
홋카이도	1,064	1,101	1,127	1,109	1,147	1,300	1,574	1,815	2,060
아오모리현	188	197	198	208	226	269	355	448	503
이와테현	352	338	287	301	343	398	516	625	862
미야기현	553	555	565	593	694	714	794	1,032	1,491
아키타현	337	267	280	252	269	342	455	522	599
야마가타현	190	168	179	182	200	223	302	350	400
후쿠시마현	673	664	631	604	649	660	865	1,009	1,186
이바라키현	590	545	605	643	699	716	852	1,021	1,177
도치기현	449	452	447	473	491	500	572	638	681
군마현	789	755	776	773	743	742	871	1,001	1,099
사이타마현	930	943	984	974	1,078	1,021	1,213	1,354	1,441
지바현	1,112	1,109	1,169	1,136	1,137	1,121	1,364	1,589	1,748
도쿄도	2,701	3,267	4,028	4,500	5,028	5,199	5,398	5,302	5,512
가나가와현	852	883	968	978	997	877	918	908	946
니가타현	719	665	706	653	658	721	861	887	944
도야마현	250	227	216	211	194	205	247	297	329
이시카와현	299	258	252	241	260	273	332	358	427
후쿠이현	291	238	255	245	255	275	325	347	355
야마나시현	306	312	328	330	384	378	426	501	544
나가노현	886	909	945	976	1,009	1,059	1,182	1,278	1,360
기후현	798	827	872	898	940	969	1,136	1,269	1,394
시즈오카현	720	743	822	867	871	861	997	1,063	1,092
아이치현	1,378	1,477	1,597	1,661	1,884	1,669	1,707	1,896	1,891
미에현	737	711	719	742	768	787	911	1,025	1,118
시가현	316	296	318	325	311	312	399	438	486
교토부	401	368	357	351	330	342	392	441	458
오사카부	824	849	847	814	833	877	1,049	1,185	2,511
효고현	1,138	1,083	1,112	1,105	1,104	1,123	1,290	1,430	1,577
나라현	270	247	238	250	223	241	315	374	417
와카야마현	371	286	311	327	348	386	498	532	562
돗토리현	92	86	95	110	125	151	202	231	256
시마네현	229	204	172	161	179	209	226	241	256
오카야마현	506	568	595	523	542	612	768	905	988
히로시마현	525	577	608	614	624	646	812	887	905

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
야마구치현	299	344	345	333	334	327	417	482	543
도쿠시마현	259	245	285	318	359	407	499	570	627
가가와현	300	272	321	327	356	389	426	485	551
에히메현	474	494	500	489	487	527	641	711	777
고치현	184	184	191	222	254	284	328	357	388
후쿠오카현	1,145	1,134	1,147	1,217	1,262	1,236	1,421	1,585	1,765
사가현	176	208	199	226	235	257	317	362	386
나가사키현	260	283	291	262	274	324	428	456	416
구마모토현	658	647	665	656	688	709	855	957	1,015
오이타현	265	288	338	361	379	422	523	595	651
미야자키현	267	302	334	356	366	390	460	505	533
가고시마현	537	530	537	530	574	623	772	895	947
오кина와현	245	250	284	321	371	415	535	602	641

자료 : 일본 지방자치단체 랭킹 홈페이지(http://www.jichitai-ranking.jp/chart_kikin_zachou.html#d01).

2012년 기준 도쿄도의 재정조정기금은 5,512억 엔으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 오사카부(2,511억 엔)와 홋카이도(2,060억 엔)의 순서로 높게 나타났다. 43개 현 중에서는 아이치현의 재정조정기금이 1,891억 엔으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 후쿠오카현(1,765억 엔)과 지바현(1,748억 엔)의 순서로 높게 나타났다. 반면 돗토리현과 시마네현의 재정조정기금은 각각 256억 엔으로 가장 적은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 도야마현(329억 엔)과 후쿠이현(355억 엔)의 순서로 낮게 나타났다.

도쿄도 사례를 중심으로 지방자치단체의 재정조정기금 운영 현황을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 도쿄도는 1963년에 재정조정기금에 관한 조례를 제정하였으며, 연도 간 재원조정과 도쿄도 재정의 건전한 운영을 위해 재정조정기금을 운영하고 있다. 「도쿄도 재정조정기금 조례」 제2조에서는 ① 전년도 당초예산 대비 도세수입의 초과액 비중, ② 당해연도 당초예산 대비 도세수입의 초과액 비중을 기준으로 재정조정기금을 적립하도록 규정하고 있다. 먼저 전년도 당초예산 대비 도세수입 초과액 비율이 3~5%인 경우에는 초과액의 0.03 만큼 재정조정기금으로 적립하도록 하고 있으며, 전년도 당초예산 대비 도세수입 초과액 비율이 20% 이상인 경우에는 0.20을 적립하도록 규정하고 있다. 다음으로 당해연도 당초예산 대비 도세수입 초과액 비율이 1%인 경우에는 초과액의 0.10 만큼 재정조정기금

으로 적립하도록 하고 있으며, 초과액이 3% 이상인 경우에는 0.40을 적립하도록 규정하고 있다. 그리고 이 조례의 제3조에 따르면 도쿄도의 재정조정기금은 경제사정의 현저한 변동 등에 의해 재원이 명확하게 부족할 때 또는 적립소요액의 전부나 일부를 다른 기금으로 적립한 필요가 있음을 지사가 인정한 때에는 재정조정기금을 적립하지 않을 수 있다(남황우이현우이희재, 2016).

〈표 3-36〉 일본 도쿄도의 재정조정기금 적립 기준

구분		비율
전년도 당초예산 대비 도세수입 초과액 비율	3~5%	0.03
	5~10%	0.10
	10~20%	0.15
	20% 이상	0.20
당해연도 당초예산 대비 도세수입 초과액 비율	1%	0.10
	1~2%	0.20
	2~3%	0.30
	3% 이상	0.40

자료 : 남황우이현우이희재(2016).

나. 건전 재정에 관한 조례

일본은 2000년대 이후 지방자치단체의 재정여건이 악화됨에 따라 기존 제도의 한계를 인식하고 지방자치단체의 재정건전화의 추진을 위한 새로운 제도 도입을 모색하기 시작하였다. 중앙정부는 전체 지방자치단체의 재정상황을 파악할 수 있는 공통 지표를 마련하고, 지방자치단체의 재정건전화와 재생이 필요한 경우 신속하게 대응하기 위해 2007년 「지방자치단체 재정건전화에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법은 지방자치단체의 감사위원 심사, 의회보고, 주민에 대한 공표 등 지방자치단체의 재정정보 공개를 의무화하였다. 조기건전화기준을 설정하여 기준을 초과하는 지방자치단체는 재정건전화계획을 수립하도록 의무화하여 지방자치단체 스스로의 개선노력을 촉진하고자 하였다. 또한 공영기업과 제3섹터의 회계를 포함하는 지표를 도입하는 등 지방자치단체의 전체 재정여건을 명확하게 파악할 수 있는 제도로 설계하고자 하였다.

〈표 3-37〉 일본의 지방자치단체 재정건전화 관련 법률

구분	지방재정재건축진특별조치법(기존)	지방자치단체 재정건전화에 관한 법률(신규)
재정건전화 구조	재정건전단체 지정 기준만 있고, 조기시정을 도모하는 단계는 없음	재정재생기준 전단계로 조기건전화기준을 설정하여, 자주적인 개선노력을 통한 재정조기건전화를 촉진함
재정건전화 대상	일반회계 중심으로 공영기업, 일부사무조합, 제3섹터 등의 경영상황은 고려하지 않음	공사와 제3섹터의 부채와 적자에 관해서도 명확히 하고, 지방자치단체의 전체 재정상황을 다룸
재정상황 판단방법	단년도 현금지수(Flow) 지표만 있고, 부채 등(Stock)은 고려하지 않음	공사와 제3섹터 등을 포함한 실질적 부채에 의한 스톡지표인 “장래부담비율”을 도입함
정보공개	알기 쉬운 재정정보 공개와 재정정보 정확성을 담보하는 수단이 불충분함	감사위원 심사, 의회보고, 주민에의 공표를 의무화하여 정보공개를 강화함
공영기업 경영	조기시정기능 없음	“자금부족비율”을 이용하여 경영건전화 구조를 설정함

자료 : 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index1.html>).

기후현의 타지미시는 2009년에 중앙정부의 「지방자치단체 재정건전화에 관한 법률」이 시행되기 이전부터 자신들의 재정을 건전하고 책임성 있게 운영하기 위해 노력해왔다. 1996년 기준 타지미시의 경상수지비율은 89.8%로 기후현 내에서 가장 높은 수준이었으며, 이에 따라 1997년도 예산에 대해 ‘재정긴급사태’를 선언하였다. 인건비 및 기타 경상 경비 삭감, 공채비 억제, 사무사업 재고, 각종 특별회계 등으로의 이월금 억제 등을 추진하였으며, 2001년에 ‘재정긴급사태’의 선언을 해소하였다. 그리고 저출산·고령화에 따른 세출증가와 지방교부세 축소로 인한 세입감소 등에 대처하기 위해 재정개혁지침(2004~2008년)을 작성하고, 이에 근거하여 지방재정을 운영하기 위해 노력하였다. 이러한 노력을 통해 2006년에는 경상수지비율이 81.9%로 크게 호전되는 성과를 나타내었다.

그러나 타지미시는 시의 세입기반 약화와 세출삭감 중심의 대책이 중장기적으로는 한계를 나타낼 것으로 판단하고, 2007년 12월에 「타지미시 건전 재정에 관한 조례」를 제정하였다. 이 조례는 시의회의 제안에 따라 제정되었으며, 타지미시의 독자적인 재정지표에 근거하여 지방재정을 건전하게 운영하도록 하였다. 이 조례는 시민, 의회, 시장 등이 재정판단지표를 통해 시의 재정상황에 대한 각종 정책의 영향을 파악하고, 객관적이고 투명한

정책결정과 시민참여에 활용함과 동시에 재정악화 시 재정재건의 기준으로 기능하도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 조례는 1편(총칙), 2편(재정운영 원칙), 3편(계획적 재정 운영), 4편(잡칙)으로 구성되어 있으며, 35개 조항과 부칙을 포함하고 있다.

구체적인 운영방안에 대해서는 3편(계획적 재정운영)에서 규정하고 있으며, 이에 대해 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 시장은 시의 재정상황에 대한 정보를 시민·의회와 공유해야 하며, 조례에서 정한 재정판단지표(상환가능년수, 경비경직화비율, 재정조정기금충족률, 경상수지비율, 실태수지)의 산정결과를 의회에 보고·공표해야 한다. 또한 종합계획과 예산을 작성할 때에도 재정판단지표에 근거하여 예산을 책정·편성해야 한다. 시장은 임기마다 '재정향상목표'를 설정해야 하며, 이러한 '재정향상목표'의 설정 과정에는 반드시 시민이 참여해야 한다. 이와 동시에 재정운영상 최저기준으로서의 '재정건전기준'의 경우에도 시민참여 하에 설정할 것으로 의무화하고 있다.

재정판단지표 중 상환가능년수는 부채의 상환가능년수를 나타내는 지표로 부채삭감과 신용확보상황을 고려하여 판단한다. 상환가능년수의 산식 중 분모는 경상일반재원에서 공채비(원금상환분)를 제외한 경상경비충당일반재원을 제외한 금액으로 계산되며, 분자는 보통회계·공영사업회계·일부사무조합제3섹터 등의 부채로 계산된다. 그리고 경비경직화비율은 행정서비스 제공에 필요한 경비와 경상적 수입의 관계를 표시한 지표이다. 경비경직화비율의 수치가 낮을수록 잉여재원에 의한 투자여력이 높은 반면, 수치가 높을수록 투자여력이 낮고 경비경직화가 진행되고 있는 것으로 판단하게 된다. 이 경우 일반적인 경상수지비율과는 달리 경상경비충당일반재원에서 공채비충당액을 제외한 금액을 경상일반재원과 비교한다. 다음으로 재정조정기금충족률은 각종 행정경비와 비교하여 재정조정기금이 얼마나 확보되어 있는지를 나타내는 지표이다. 해당 지표를 계산하기 위한 분모는 경상경비충당일반재원이며, 분자는 재해대책보류분을 제외한 재정조정기금의 잔고가 된다. 또한 경상수지비율은 일반적 경상수지비율처럼 경상적 경비와 경상적 수입의 비율을 나타내는 지표이며, 자금운용의 안정성과 지방재정의 경직성을 나타낸다. 단, 임시재정대책 등 재원대책에 관한 지방채를 분모인 경상일반재원에서 제외하였다. 마지막으로 실태수지는 단년도 수지상황을 실질적으로 판단하여 자금운용 상황을 보는 지표이다. 이 지표는 실질 단년도수지에 결산잉여금에 따른 재정조정기금 이월금을 더하여 계산된다.

〈표 3-38〉 일본 타지미시의 재정판단지표

구분	산식
상환가능년수	{지방채잔고(보통회계·공영사업, 일부사무조합) + 공채비에 준하는 채무부담 + 채무보증(제3섹터) + 퇴직급여충당부 - 재정조정기금잔고(재해대책보류분 제외) - 기채상환기금잔고 - 퇴직수당기금잔고} / {경상일반재원 - (경상경비충당일반재원 - 공채비원금충당액)}
경비경직화비율	(경상경비충당일반재원 - 공채비충당액) / 경상일반재원
재정조정기금충족률	(재정조정기금잔고 - 재해대책보류분) / 경상경비충당일반재원
경상수지비율	경상경비충당일반재원 / 경상일반재원(임시재정대책채 등 제외)
실태수지	실질 단년도수지 + 결산잉여금의 재정조정기금 이월금

자료 : 타지미시 홈페이지(<http://www.city.tajimi.lg.jp/gyose/zaise/joho/jore/kojoshishin.html>).

만약 중기재정계획 기간 내에 재정판단지표(실태수지 제외)가 악화될 것으로 예상되면, 시장은 '재정경계상태'를 선언하고 의무적으로 '재정정상화계획'을 수립하여 재정재건을 실시해야 한다. 예산과 결산단계에서 재정판단지표의 기준보다 악화될 경우, 시장은 '재정비상상태'를 선언하고 시민참여 하에 '재정재건계획'을 수립하여 시의회 의결을 거쳐 공표·실시해야 한다. 이 경우 시의회는 '재정재건계획'의 진척상황을 감시하고 부적절한 재정운영이라고 판단될 경우에는 시장에게 적절한 조치를 취할 것을 권고할 수 있다. 이 조례는 시장에 대해 시의 재정여건을 고려하여 정책을 수행하도록 의무를 부과하는 동시에, 시의회에 대해서도 재정여건을 고려하여 예산을 의결하도록 견제하는 역할을 수행하고 있다.

타지미시의 재정향상목표 및 재정건전기준은 「타지미시 건전 재정에 관한 조례」 제25조 제2항에 따라 설정되며, 현재 2016년부터 2019년까지의 기간에 대한 제3차 재정향상 목표 및 재정기준이 제시되어 있다. 상환가능년수는 10년(제1차)에서 6년(2019년)으로 감소시키는 것을 목표로 하고 있으며, 경비경직화비율은 75.0%(제1차)에서 69.8%(2019년)로 감소시키는 것을 목표로 설정하였다. 다음으로 재정조정기금충족률은 5.0%(제1차)에서 15.0%(2019년)로 증가시킬 계획이며, 경상수지비율은 91.0%(제1차)에서 87.7%(2019년)로 감소시키는 것을 목표로 설정하였다. 마지막으로 실태수지는 2016년 -720백만 엔에서 20백만 엔으로 개선하는 것을 목표로 설정하였다.

〈표 3-39〉 타지미시의 재정향상목표 및 재정건전기준

재정판단지표	제1차	제2차	제3차			
			2016	2017	2018	2019
상환가능년수	10.0년	8.0년	6.4년	6.3년	6.1년	6.0년
경비경직화비율	75.0%	72.0%	69.2%	69.4%	69.4%	69.8%
재정조정기금총족률	5.0%	9.0%	11.7%	11.7%	15.2%	15.0%
경상수지비율	91.0%	88.0%	86.4%	86.6%	86.0%	87.7%
실태수지	-	-	-720백만엔	-220백만엔	-3백만엔	20백만엔

자료 : 타지미시 홈페이지(<http://www.city.tajimi.lg.jp/gyose/zaise/joho/jore/kojoshishin.html>).

〈그림 3-2〉 타지미시 조례 및 지방재정건전화법의 재정상황별 조치



자료 : 小野寺孝(2008).

다. 외부감사제도

일본은 지방자치단체의 재정책임성 확보를 위해 국가, 지방자치단체, 외부감사위원 등 다양한 주체들에 의해 지방재정 운영에 대한 감사를 실시하고 있다. 먼저 국가기관에 의한 감사 중 중앙회계검사원에 의한 감사는 중앙정부로부터 이전재원을 제공받는 지방자치단체 및 공공기관의 재정운영에 관한 사항을 중심으로 수행된다. 다음으로 지방자치단체의 자체감사제도는 1999년 「지방이양일괄법」 제정 및 「지방자치법」 개정으로 보다 강화되었

으며, 지방자치단체장으로부터 독립적인 지위를 갖는 감사위원이 회계검사 및 일반 행정 감사를 수행하게 된다.

〈표 3-40〉 일본 지방자치단체 감사위원의 감사범위

구분	주요 내용
정기감사	지방자치단체의 재무에 관한 사무의 집행 및 경영에 관한 사업의 관리에 대하여 매 회계연도마다 1회 이상 실시하고 그 결과를 지방의회, 단체장 및 각 관계 위원회에 보고·공표
월례출납검사	매 월례일을 정하여 현금출납상황 검사
결산심사	매 회계연도 지방자치단체장이 의회에 제출하여 승인을 받는 결산에 대한 사전 심사
기금운용상황 심사	매 회계연도 기금의 운용상황에 대하여 결산심사에 준하여 행하는 심사
수시감사	감사위원이 필요하다고 인정하는 경우 언제든지 사무집행 및 경영사업에 관한 심사를 할 수 있는 임시감사, 자치단체 재정지원 단체에 대한 재정원조단체 검사, 지정 금융기관에 대한 검사 등
기타	주민의 주민직접청구감사, 주민감사청구에 의한 감사, 지방의회의 요구에 의한 감사, 장관·지방자치단체의 요구에 의한 감사 등

자료 : 한국행정연구원(2007), 양지숙(2015)에서 재인용.

일본 감사제도의 특징 중 하나는 국가 및 지방자치단체가 수행하는 일반적인 감사제도와 함께 외부전문가를 활용하는 외부감사제도를 실시하고 있다는 점이다. 이 제도는 변호사, 공인회계사 등 일정한 자격을 지닌 외부전문가와 지방자치단체장이 계약을 체결하여 감사를 수행하는 제도이며, 1997년 「지방자치법」 일부 개정을 통해 제도화되었다. 일본의 「지방자치법」 제252조의28에서는 외부감사인인 “지방자치단체의 재무관리, 사업경영 관리, 기타 행정운영에 관하여 탁월한 식견을 가진 자로서 변호사, 공인회계사, 감사 관련 경력이 10년 이상인 자” 등으로 규정하고 있다(양지숙, 2015).

외부감사제도는 지방분권 확대에 따라 지방자치단체에 대한 중앙정부 개입이 감소함에 따라 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위한 방안으로 도입되었다. 즉, 감사위원회 제도를 통해 지방자치단체 자체감사를 실시하고 있지만, 감사결과에 대한 주민들의 신뢰도가 낮게 나타나 기존 감사제도를 보완하기 위한 방안으로 외부감사제도가 도입되었다. 이

러한 외부감사제도는 매 회계연도마다 정기적으로 실시하는 포괄 외부감사와 일정한 요구와 필요에 의해 실시하는 개별 외부감사로 구분된다. 포괄 외부감사와 개별 외부감사의 주요 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

먼저 포괄 외부감사는 지방자치단체장과 외부감사인이 매 회계연도마다 감사계약을 체결하여 감사를 실시하는 것을 의미하며, 포괄 외부감사인은 지방자치단체의 재정운영에 관한 사항 중 특정 사건에 관하여 연 1회 이상의 감사를 수행한다. 즉, 재무감사에 해당하는 사항 중 특정 사건에 대해 외부감사인이 스스로 선택하여 연 1회 이상 감사를 실시하게 된다. 포괄 외부감사의 결과는 지방의회, 지방자치단체장, 감사위원 및 관계위원회에 제출하여야 한다. 다음으로 개별 외부감사는 지역주민, 지방의회, 지방자치단체장 등의 요구가 있는 사안에 대해 지방자치단체장과 외부감사인이 개별적인 감사계약을 체결하여 수행하는 것을 의미한다. 개별 외부감사는 일반적으로 감사위원이 수행하는 지방자치단체 감사를 외부감사인이 대신하여 수행하는 것으로 파악할 수 있다. 이러한 측면에서 포괄 외부감사는 기존의 정기적 수시감사를 보완하는 성격의 감사이며, 개별 외부감사는 비정기적인 요구청구감사를 외부감사인이 대신 수행하는 대행적 성격의 감사로 볼 수 있다. 즉, 일본의 외부감사제도는 전문성과 독립성을 갖춘 외부감사인이 기존 감사위원 감사의 일부를 보완적·대체적으로 수행함으로써 지방자치단체의 재정책임성을 제고하는 것을 목적으로 하는 제도이다(이창균, 2005).

3. 프랑스

가. 재정책임성 관련 법령 정비

프랑스는 1982년부터 제1차 지방분권개혁을 실시하였으며, 지방분권 및 지방재정에 관한 다양한 법령의 제·개정을 통해 지방재정의 자율성과 책임성을 확보하고자 하였다. 예를 들어 1982년 3월에 제정된 「시읍면, 도 및 지역의 권리와 자유에 관한 법」은 기존의 사전적 재정통제¹⁵⁾를 폐지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그리고 1982년 7월에 제정된

15) 1982년 지방분권 이전의 경우 지사(préfet)는 국가에 의하여 임명되어 국가대표와 지방자치단체장이라는 이중적 지위를 가졌고, 지방자치단체에 대한 행·재정적 통제를 실시하였다. 1982년 이후 지사는 단지

「지역회계원에 관한 법」은 지역회계원의 설치¹⁶⁾를 통한 회계감사제도의 개편에 관한 사항을 주로 담고 있다. 1992년 2월에 제정된 「지방행정에 관한 기본법」은 정보공개 및 주민 참여에 관한 권리를 지방민주주의의 핵심원리로 규정하고 이를 통해 지방자치단체의 재정 책임성을 확보하도록 하였다. 그리고 지방분권 및 지방재정에 관한 다양한 법률들을 통합하여 하나의 법전으로 만든 1996년 2월의 「지방자치단체기본법전(Code général des collectivités territoriales)」은 예산활동의 작성, 채택 또는 설명의 일정한 준칙이 지켜지지 않는 경우 일정한 조건 하에 지방자치단체를 제소할 수 있도록 규정하였다. 한편 1992년 2월에 제정된 「지방행정에 관한 기본법」에 따라 채택된 자문형 주민투표제는 2003년 3월의 헌법 개정을 통해 결정형 주민투표제로 전환되었다. 그리고 2003년 8월에 제정된 「지방자치단체에 의한 실험법」은 지방자치단체의 주민투표를 규정하였으며, 2004년 8월에 제정된 「지방자유 및 책임에 관한 법」은 지방자치단체의 주요 결정에 대한 주민참여를 의무화하였다. 이와 같이 다양한 법령의 제·개정을 통해 지방자치단체의 재정책임성을 제고하고자 노력하였다.

한편 지방재정의 자율성 제고를 위한 다양한 방안들도 마련되었다. 2004년 7월에 제정된 「지방자치단체의 재정자치에 관한 법」은 지방세율의 자유화, 지방자치단체별 고유재원의 구성, 2003년 수준의 고유재원 비율 유지 및 시정, 국회 보고 등을 규정하였다. 그러나 이 법은 지방자치단체에게 새로운 세원을 신설할 수 있는 권한을 부여하지는 않았다. 그리고 2004년 8월에 제정된 「지방자유 및 책임에 관한 법」은 기능 및 재원의 지방이양과 기능이양에 따른 재정보상 방법 등을 규정하였다.

국가대표로서의 지위만을 가지며 지방자치단체장의 지위는 의회의장에게 이전되면서 지방자치단체에 대한 재정통제 시스템도 변화되었다. 즉 국가의 지방자치단체 또는 지방자치단체 상호간에 대한 통제는 원칙상 사전통제에서 사후통제로 변경되었다(배준구, 2005).

16) 지역회계원(Chambres régionales des comptes)은 독립적이고 전문성을 갖는 사후 감사기구로서 지방자치단체의 예산과 재정운동을 통제하여 지방자치단체의 책임을 명확하게 하기 위해 설치되었다(배준구, 2005).

〈표 3-41〉 프랑스 지방분권 개혁의 주요 내용

구분	연도	법률 및 헌법	내용
제1차 지방분권 개혁	1982.3.2	시읍면, 도 및 지역의 권리와 자유에 관한 법	- 사전통제 폐지, 지역(레지옹)을 지방 자치단체로 승격 - 임명 지사(prefet)제도 개혁
	1982.7.10	지역회계원에 관한 법	- 지역회계원의 신설과 기능(회계감사 제도의 개편)
	1982.7.29	계획의 개혁에 관한 법	- 국가, 지역 및 지방계획 체계의 정비, 계획계약제도의 도입
	1983.1.7 1983.7.22 1983.12.29	- 시읍면, 도, 지역, 국가간 권한배분에 관한 법(1.7)과 개정법(7.22) - 권한배분과 재정관계에 관한 법(12.29)	- 권한배분 체계의 변경과 권한배분의 명확화 - 권한이양과 재원이전 방법
	1988.1.5	지방분권의 개선에 관한 법	- 재정통제, 교부금제의 일부수정 - 코윈(시읍면)간 협력 방식의 보완
	1992.2.6	지방행정에 관한 기본법	- 행정민주화(정보공개, 주민참여), 지자체간 협력 개선
	1994.6.22	시읍면의 예산절차 및 회계에 관한 법	- 예산 및 회계 방식으로 <M14>지침 도입
	1995.2.4	국도계획 및 발전기본법	- 국도계획 및 발전의 기본 방향 정립, 지방재정 균형 조정
	1999.7.12	코윈(시읍면)간 협력의 간소화 및 강화에 관한 법	- 기초자치단체간 협력방식 단순화, 절차 간소화, 재정협력 강화
제2차 지방분권 개혁	2003.3.28	공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법 개정	- 국가조직의 지방분권적 성격과 보충성 원칙, 재정자주권, 자치입법권 보장, 결정형 주민투표제 도입
	2003.8.2 2003.8.2 2004.7.30 2004.8.13	- 지방주민투표법 - 지방자치단체의 의한 실험법 - 지방자치단체 재정자치에 관한 법 - 지방자유 및 책임에 관한 법	- 지방주민에 의한 결정형 주민투표제 - 지방자치단체 실험법 적용, 기간, 평가 등 - 고유재원 구성, 비율 유지, 국회 보고 등 - 권한, 인력 및 재원의 지방이양과 재정 보상 방법, 지방결정의 주민참여, 적법성 통제방법의 개선 등

자료 : 배준구(2005).

나. 지역회계원(Chambres régionales des comptes)

지역회계원은 1982년 제1차 지방분권 개혁의 추진과정에서 설치되었다. 1982년 7월에 제정된 「지역회계원에 관한 법」에서 지역회계원의 설치와 주요 기능에 대해 규정하였으며, 지역회계원의 기능과 권한은 재정관할법(Code des juridictions financières) L211-1 이하에 규정되어 있다. 지역회계원은 지방분권이 확대됨에 따라 기존 중앙정부의 후견이 철폐되면서, 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위한 방안으로 도입되었다. 즉, 지방분권 개혁에 의하여 지방자치단체에게 더 많은 권한과 재원이 부여되면서 지방자치단체에 대한 책임을 명확하게 하기 위한 제도적 장치로서 채택되었다. 지역회계원이 국가기관인데 반하여 회계감사를 받는 기관은 지방자치단체이기 때문에 새로운 기관의 신설과 관련하여 일부에서는 지방자치에 역행한다는 지적도 있었다. 하지만 지방분권을 통하여 지방자치단체에게 더 많은 자치를 부여하면서 이에 대한 책임을 확보하기 위해서는 지역회계원의 신설이 필요한 것으로 인식되어 제도화되었다(배준구, 2005).

2015년 8월에 제정된 「공화국 영토의 새로운 조직화에 대한 2015년 8월 7일 법(Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République portant)」에 의해 지방자치단체가 재편되었다. 이에 따라 지역회계원은 2016년 1월 1일부터 프랑스 본토에 13개, 해외영토에 5개(해외영토의 경우 Chambres territoriales des comptes)가 설치·운영되고 있다. 지역회계원의 권한은 모든 지역에서 동일하지만 수도권인 일드프랑스(Île-de-France)의 경우에는 소장과 부소장을 임명하고 있다. 회계감사원의 원장이 지역회계원의 위원회 회의를 주재하며, 지역회계원 소장들은 회계감사원의 재판관으로 공공정책의 평가업무 범위 내에서 회계감사원과 공동으로 조사를 수행한다. 그러나 지역회계원은 독립적인 재판소로 회계감사원의 지시를 받지 않고 자유롭게 지방자치단체의 재정책임성 확보를 위한 프로그램을 결정한다. 지역회계원의 관할은 지리적으로 그에 속하는 모든 지방자치단체와 지방공공기관을 포함하며, 회계감사원은 지역회계원에게 대학이나 농업회의소와 같은 특정한 국가공공기관을 관리하도록 위임하고 있다.

지역회계원은 회계감사원과 같은 특별행정재판소로 사법적 기능과 비사법적 기능을 모두 수행¹⁷⁾하고 있다. 첫째, 지역회계원은 지방자치단체와 공공기관의 회계 운영의 적법성

17) 지역회계원의 기능 중 예산통제는 주로 예산편성 단계에서 이루어지며, 재정운영통제와 회계감사는 각각

을 판단하는 사법적 기능을 수행한다. 이러한 회계감사는 지방자치단체와 공공기관의 회계담당자(공공회계관)가 적법하게 회계를 운영했는지의 여부뿐만 아니라 회계담당자가 실제 수행해야 할 예산을 잘 집행했는지에 대해서도 확인한다. 둘째, 지역회계원은 지방자치단체의 예산을 통제하는 비사법적 기능을 수행한다. 지역회계원은 ① 예산의결이 지체된 경우, ② 균형예산이 지켜지지 않는 경우, ③ 예산집행 후 적자가 발생한 경우, ④ 의무적 지출이 등록되지 않은 경우 등 4가지 경우에 지방자치단체의 예산통제에 관여하게 된다. 셋째, 지역회계원은 지방자치단체 재정운영의 적법성과 품질관리목표의 달성 여부 등 재정운영에 대한 통제를 수행한다. 재정운영통제에 있어서 지역회계원은 지방재정의 효율적인 운영을 위한 실행수단 뿐만 아니라 실행수단과 이에 따른 활동의 결과를 비교·검토한다. 즉, 재정운영의 적법성뿐만 아니라 사용된 수단의 경제성을 강조하고 있다.

회계감사원의 지방자치단체에 대한 예산통제를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 예산안이 4월 15일까지 의결되지 않을 경우 지사는 1달 이내에 예산에 대한 규제를 위해 지역회계원에 제소하게 된다. 둘째, 예산안의 실질균형이 결여된 경우 지사는 30일 이내에 지역회계원에 제소해야 하며, 지역회계원은 관련 지방자치단체의 의견을 청취한 후 30일 이내에 새로운 심의를 요구한다. 만약 지방의회가 1개월 이내에 새로운 예산안을 의결하지 못하거나 지역회계원이 적절한 조치를 취하지 못했다고 판결하면 지사가 스스로 예산에 대한 규제를 진행하게 된다. 셋째, 주민 2만명 이상의 꼬원의 경우 예산집행 후 발생한 적자가 운영부문 수입의 5% 이상일 때, 2만명 미만의 꼬원의 경우에는 적자가 운영부문 수입의 10% 이상일 때 지역회계원에 제소된다. 지역회계원은 제소 후 1달 이내에 지방자치단체에 대하여 기술적 조언, 즉 적자에 대한 내용의 규명이나 적절한 제안을 한다. 넷째, 의무적 지출이 등록되지 않은 경우 지역회계원은 관련된 회계담당자나 이해관계자를 제소할 수 있으며, 제소 후 1달 이내에 문제점을 확인하여 문제가 된 지방자치단체에 수정을 지시할 수 있다.

예산집행 단계와 결산 및 평가단계에서 주로 수행된다. 즉, 지역회계원은 지방자치단체의 전체 예산과정
에 대해 관리·통제하는 역할을 수행한다.

다. 지방재정 및 공공관리 옵저버(Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locale)

지방재정 및 공공관리 옵저버는 2015년 8월에 제정된 「공화국 영토의 새로운 조직화에 대한 2015년 8월 7일 법」에 의해 제도화되었다. 이 기구는 2016년 10월에 지방자치단체와 공공부문 예산에 대한 관리를 위해 설립되었으며, 기존의 지방재정 옵저버(Observatoire des finances locales)를 확대·전환한 것이다. 지방재정 및 공공관리 옵저버는 지방재정 위원회(Comité des finances locales) 의장이 주재하며, 중앙정부 및 지방자치단체 공무원과 지방재정 전문가 등 다양한 이해관계자들로 구성된다. 이 기구는 지방자치단체와 이해관계가 있는 재정법안의 규정 작성에 필요한 분석을 제공하고, 지방자치단체의 재정 상황에 관한 연간보고서를 만들며, 지방재정의 발전방안에 관한 연구를 수행한다. 또한 지방자치단체 운영과 관련된 데이터를 수집·분석·관리하는 역할을 수행하며, 우수사례 전파 및 지방재정 정책에 대한 평가를 실시한다.

4. 독일

가. 재정준칙

독일은 1969년부터 헌법 제115조에서 황금률 준칙을 규정하고 있었으며, 2000년대 후반부터 연방정부 및 지방정부의 재정여건이 악화됨에 따라 2009년 헌법 개정을 통해 새로운 형태의 재정준칙을 도입하였다. 독일 연방정부의 GDP 대비 채무비율은 1960년대 말 20% 수준에서 2009년 43.7%까지 증가하였다. 이에 따라 연방정부 및 주정부의 재정적 지속가능성과 재정책임성을 담보하기 위해 새로운 형태의 균형재정수지준칙을 2011년부터 시행하였다(홍승현, 2014).

1969년부터 2011년까지의 경우에는 연방정부 수준에서 황금률(a golden rule)이 제정되어 있었으며, 지방정부(The Laender)는 개별 헌법에서 황금률과 유사한 필수적인 규정을 두고 있었다. 2009년 6월 헌법 개정을 통해 새로운 구조적 균형재정수지준칙을 도입하였으며, 2016년부터 연방정부에 적용하고 2020년까지 모든 주정부로 확대하도록 하였다. 한편 독일은 1982년부터 지출준칙을 도입·운영해오고 있다. 지출은 평균적으로 세입보다

빨리 증가할 수 없으며, 2008년까지 평균 연 1%의 지출성장률 한도를 설정하고 있었다. 이러한 지출준칙은 연방정부와 지방정부 모두에 적용된다(문지은, 2015; IMF, 2017).

균형재정수지준칙과 관련하여 헌법 제115조 제2항은 “수입과 지출은 원칙적으로 부채를 통한 수입 없이 균형을 이루어야 하며, 신규 채무가 명목GDP의 0.35%를 넘지 않아야 한다”라고 규정하고 있다. 명목GDP의 0.35%를 넘어서는 신규 채무는 통제계정(Kontrollkonto)¹⁸)을 통해 관리하며, 통제계정 내 GDP의 1.5%를 넘어서는 채무는 경기순환을 고려하여 상환하도록 하고 있다. 자연재해 및 경제위기를 포함한 국가적인 위급 상황에서 재정이 악화될 경우에는 연방의회 재적과반수의 의결로 부채 차입이 가능하며, 이 때 의회는 상환계획과 연동하여 부채 승인을 검토해야 한다(독일 헌법 제115조). 그리고 헌법 제109조 제3항은 “연방정부와 주정부의 예산이 원칙적으로 부채를 통한 수입 없이 균형을 이루어야 하며, 경기 과열과 침체 등 경기의 비정상적인 상황, 자연 재해, 비상 사태 등을 규율하기 위한 예외적인 규정을 마련할 수 있다”라고 규정하고 있다. 예산법, 경기변동에 따른 예산운영, 다년간 재정계획에 대하여 연방정부와 주정부에 공통으로 적용되는 원칙은 연방 상원의 동의를 얻어 연방정부 법률로 정할 수 있도록 하고 있다. 또한 「재정규율 유지를 위한 유럽공동체설립조약」 제104조에 따른 유럽공동체의 제재에 대하여 연방정부와 주 정부는 각각 65:35의 비율로 부담하며, 주정부의 부담분 중 35%는 각 주정부가 연대하여 인구비율에 따라 책임지고 나머지는 부채를 야기한 책임에 따라 각 주정부가 부담하도록 규정하고 있다(독일 헌법 제109조; 김정미·이강구, 2013).

독일의 재정준칙 관련 내용을 주요 특성에 따라 구분하면 다음과 같다. 먼저 2011년부터 시행되고 있는 균형재정수지준칙은 헌법 제109조와 제115조를 법적근거로 하며, 연방정부와 지방정부에 모두 적용된다. 「기본법 제115조 시행을 위한 법률」과 「기본법 제115조 시행을 위한 법률 제5조의 경기순환적 요소 결정절차에 관한 시행령」은 균형재정수지준칙에 대한 구체적인 집행절차와 기준을 제시하고 있다. 그리고 자연재해나 예외적인 긴급상황에 대처하기 위해 연방정부와 주정부가 추가적인 차입을 실시할 수 있는 예외조항을 두고 있다. 그러나 예산전망이나 집행감독을 위한 독립적인 재정기구는 없는 것으로

18) 독일은 예산편성 및 집행 시 재정준칙의 구속력을 확보하기 위해 통제계정을 운영하고 있다. 예산 집행 시에 발생하는 실제 차입과 기준한도의 차이를 기록하며, 회계연도말에 실제 순차입이 허용된 기준을 넘어설 경우 통제계정에서 인출된다(홍승현, 2014).

나타났다.

다음으로 1982년부터 시행되고 있는 지출준칙은 연방정부와 지방정부 간의 정치적 협약에 의해 운영되며, 연방정부와 지방정부 모두에 적용된다. 그러나 지출준칙의 공식적인 집행절차에 대한 규정이 없으며, 예산전망이나 집행감독을 위한 독립적인 재정기구도 설치되지 않고 있다. 또한 지출준칙과 관련한 예외조항은 존재하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 3-42〉 독일 재정준칙의 주요 내용

구분	법적근거	적용범위	공식적 집행절차	독립재정기구 (예산전망)	독립재정기구 (집행감독)	예외조항
균형재정수지준칙 (1969, 2011)	헌법	중앙정부+ 지방정부	있음 (2011)	없음	없음	있음
지출준칙 (1982)	정치적 협약	중앙정부+ 지방정부	없음	없음	없음	없음

자료 : IMF(2017).

나. 주민참여예산제도(Bürgerhaushalt)

독일의 주민참여예산제도는 약 20년의 역사를 가지고 있다. 자치단체¹⁹⁾ 차원에서의 주민참여예산제도는 지난 20년 동안 약 260개의 자치단체에서 900여회에 걸친 실험을 통해 추진되고 있다(Städtetag, 2018). 독일 자치단체의 주민참여예산제도를 슈투트가르트 시의 사례를 중심으로 간략하게 살펴보면 다음과 같다(Stadtkämmerei, 2018).

주민참여예산제도의 참여자 수를 기준으로 할 때, 슈투트가르트는 인구 50만 명 이상의 대도시 중 주민참여예산제도가 활성화되어 있는 지역으로 볼 수 있다. 2017년 기준 주민참여예산제도의 참여자 수는 약 50,000명으로 전체 인구의 약 10% 수준이다. 슈투트가르트의 주민참여예산제도 참여비율은 파리(8%), 리스본(5%), 뉴욕(2%), 마드리드(2%) 등과 비교할 때, 상대적으로 높은 수준으로 판단할 수 있다.

19) 2017년 기준 독일의 자치단체는 자치시(kreisfreie Stadt) 107개, 군(Kreis) 294개, 읍면의 게마인데(Gemeinde) 11,054개로 구성되어 있다. 이 부분에서의 자치단체는 사군을 의미한다.

〈표 3-43〉 2017년 슈투트가르트시 의회의 주민참여예산안 처리 현황

구분		건수(개)
채택	수용결정	87
	부분 수용결정	17
	대부분 수용결정	2
	다음 연도 시행결정	10
	다음 연도 부분 시행결정	6
	검토 결정	13
	계	135
불채택	거부 결정	24
	미 의결	29
	시 권한에 속하지 않는 사업	3
	계	56
합계		191

자료 : Stadtkämmerei(2018).

2017 회계연도에 주민에 의해 제안된 예산안은 총 191개이며, 제안된 시의회의 의결을 통해 191개의 주민참여예산안 중 135개가 채택되어 70.7%의 채택률을 나타냈다. 그리고 채택된 135개의 주민참여예산안 중 2017년 예산안으로 수용한 사업은 106개(수용 87개, 부분 수용 17개, 대부분 수용 2개)로 나타났다. 다음 연도에 시행할 것으로 결정한 사업은 16개(시행 10개, 부분 시행 6개)이며, 추가적인 검토가 필요한 사업은 13개로 나타났다. 시의회에 의해 채택되지 않은 56개의 주민참여예산안은 시의회의 거부 24개, 미의결 29개, 시 권한에 속하지 않는 사업 3개 등으로 구성되어 있다.

〈표 3-44〉 슈투트가르트시의 지역별 주민참여예산제도 참여자 수

지역 (Stadtbezirk)	2011		2013		2015		2017	
	명	%	명	%	명	%	명	%
Bad Cannstatt	760	1.1	2,441	3.6	3,841	5.5	6,730	9.5
Birkach	83	1.2	425	6.3	787	11.5	1,774	25.6
Botnong	313	2.3	502	4.0	589	4.6	462	3.5
Degerloch	458	2.7	1,290	8.0	1,417	8.7	2,436	14.4
Feuerbach	332	1.2	1,670	6.0	1,411	4.9	1,161	3.9

Hedelfingen	113	1.2	771	8.3	746	7.7	698	6.9
Möhringen	349	1.2	1,237	4.2	4,562	14.7	5,534	16.9
Mühlhausen	217	0.8	468	1.9	997	3.9	2,872	11.2
Münster	167	2.6	478	7.6	291	4.6	404	6.2
Obertürkheim	89	1.1	420	5.1	1,589	18.8	478	5.6
Plieningen	100	0.8	494	3.9	1,781	13.7	2,588	19.4
Sillenbach	767	3.2	3,499	15.1	3,118	13.2	5,502	22.8
Stammheim	212	1.8	511	4.3	585	5.0	729	5.9
Stuttgart-Mitte	404	1.8	889	4.1	1,081	4.8	1,282	5.4
Stuttgart-Nord	394	1.5	1,145	4.6	989	3.9	1,305	4.7
Stuttgart-Süd	635	1.4	1,521	3.6	1,875	4.3	2,655	6.0
Stuttgart-West	828	1.6	2,010	4.0	2,214	4.3	3,009	5.8
Untertürkheim	173	1.1	542	4.8	783	4.8	901	5.4
Vaihingen	597	1.3	2,031	4.6	2,997	6.7	3,540	7.7
Wangen	87	1.0	290	3.4	405	4.6	992	10.6
Weilimdorf	516	1.6	2,052	6.6	3,536	11.3	3,040	9.5
Zuffenhausen	741	2.1	789	2.2	1,127	3.0	1,603	4.2
합계(평균)	8,335	1.6	25,475	5.3	36,721	7.5	49,695	9.6

자료 : Stadtkämmerei(2018).

슈투트가르트시의 주민참여예산제도 참여자 수는 2011년 8,335명에서 2017년 49,695명으로 41,360명 증가하였으며, 전체 인구 대비 주민참여예산제도 참여자 비율은 2011년 1.6%에서 2017년 9.6%로 8.0%p 증가하였다. 2017년 기준 지역별 주민참여예산제도 참여자 수를 살펴보면 Bad Cannstatt가 6,730명으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 Möhringen(5,534명)과 Sillenbach(5,502명)의 참여자 수가 많은 것으로 나타났다. 전체 인구 대비 주민참여예산제도 참여자 비율은 Birkach가 25.6%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 Sillenbach(22.8%)와 Plieningen(19.4%)이 높게 나타났다. Sillenbach은 참여자 수가 많고 참여자 비율도 높은 것으로 나타났다.

슈투트가르트시 주민참여예산제도의 정책 분야별 주민제안 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2017년 기준 3,459명이 정책을 제안하였으며, 남성이 2,005명(58.0%)으로 여성(1,441명, 41.7%)보다 다소 많은 것으로 나타났다. 정책 분야 중 교통 분야에 대한 주민제

안이 1,165명(33.7%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 버스와 도시철도 등의 대중교통을 포함할 경우 교통 분야에 대한 주민제안은 1,649명(47.7%) 수준에 이르는 것으로 나타났다. 교통 분야를 제외하면 도시계획(268명, 7.7%)과 녹지, 산림, 공원(262명, 7.6%) 분야에 대한 주민제안이 많은 것으로 나타났다. 한편 노인 분야(16명, 0.5%)와 조세 및 재정 분야(29명, 0.8%)에 대한 주민제안이 상대적으로 적게 나타났다.

〈표 3-45〉 슈투트가르트시의 분야별 주민제안 현황(2017년 기준)

구분	주민 수(명)			비율(%)	
	계	남	여	남	여
쓰레기, 청결	243	104	139	5.2	9.6
대중교통(버스, 도시철도)	484	290	192	14.5	13.3
에너지, 환경	152	97	55	4.8	3.8
건강	39	28	11	1.4	0.8
녹지, 산림, 공원	262	139	122	6.9	8.5
아동, 청소년, 가족	107	33	74	1.6	5.1
문화	119	73	46	3.6	3.2
학교, 교육	89	29	60	1.4	4.2
노인	16	5	11	0.2	0.8
안전, 질서	78	49	28	2.4	1.9
복지	37	17	19	0.8	1.3
스포츠, 수영장	140	82	58	4.1	4.0
도시계획	268	164	102	8.2	7.1
조세, 재정	29	24	4	1.2	0.3
교통	1,165	730	431	36.4	29.9
행정	53	42	10	2.1	0.7
경제	50	32	18	1.6	1.2
주택건설	49	27	22	1.3	1.5
기타	79	40	39	2.0	2.7
합계	3,459	2,005	1,441	99.7	99.9

주 : 정책을 제안한 주민의 성별을 알 수 없는 분야가 있기 때문에, 남성과 여성을 더한 값과 제안수의 합계가 일치하지 않는 정책 분야가 존재함.

자료 : Stadtkämmerei(2018).

5. 스위스

가. 재정주민투표(Finanzreferendum)

일부의 스위스 주정부(kanton)는 일정 금액 이상의 지출이 수반되는 사업의 수행여부를 주민투표를 통해 결정하는 재정주민투표를 실시하고 있다. 2005년 기준으로 17개 주정부는 일정액 이상의 재정지출을 초래하는 사업에 대해 의무적 재정주민투표를 실시하고 있으며, 20개 주정부는 일정 수 이상의 주민들이 요구하는 경우에 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다(안성호, 2005). 대표적으로 바젤란트(Basel-Landschaft), 바젤슈타트(Basel-Stadt), 취리히(Zuerich), 베른(Bern), 아르가우(Aargau), 졸로투른(Solothurn), 제네바(Genf), 쥐리(Jura) 등이 재정주민투표를 실시하고 있다. 반면에 보(Waad) 등의 주정부는 재정주민투표를 인정하지 않고 있다. 현재 실시되고 있는 스위스 주정부의 재정주민투표에 관한 내용을 간략하게 살펴보면 다음²⁰⁾과 같다.

〈표 3-46〉 스위스 주정부의 재정주민투표 관련 내용(2010년 기준)

구분	재정주민투표 대상	비고
바젤란트(Basel-Landschaft)	- 50만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산	선택(주민발안)
바젤슈타트(Basel-Stadt)	- 50만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산	선택(주민발안)
취리히(Zuerich)	- 600만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산 - 60만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산	선택(주민발안)
베른(Bern)	- 200만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산 - 40만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산	선택(주민발안)
아르가우(Aargau)	- 500만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산 - 50만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산	선택(주민발안 및 주의원 1/4 이상 요구)
졸로투른(Solothurn)	- 500만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산 - 50만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산	의무
	- 100만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산 - 10만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산	선택(주의회 의결)

20) 이 내용은 2010년에 바젤슈타트 주정부가 의무적 재정주민투표제도의 도입을 검토하기 위해 다른 주정부 재정주민투표제도의 운영 실태를 조사하여 주의회에 제출한 보고서를 바탕으로 작성되었다.

구분	재정주민투표 대상	비고
제네바(Genf)	- 12.5만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산 - 6만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산	선택(주민발안)
쥐라(Jura)	- 지난 회계연도보다 5% 이상 인상된 일회성 예산 - 지난 회계연도보다 0.5% 이상 인상된 계속성 예산	선택(주민발안)
보(Waadt)	- 재정주민투표 미 실시	없음

자료 : Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt(2010). "Bericht des Regierungsrates zur Initiative fuer eingriffiges Finanzreferendum(Finanzreferendum-Initiative).

먼저 바젤란트와 바젤슈타트는 50만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산에 대해 주민발안에 의한 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 취리히는 600만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산과 60만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산에 대해 주민발안에 의한 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 베른은 200만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산과 40만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산에 대해 주민발안에 의한 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 아르가우는 500만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산과 50만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산에 대해 주민발안 또는 주의원 1/4 이상의 요구에 의한 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 졸로투른은 500만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산과 50만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산에 대해서는 의무적 재정주민투표를 실시하고 있으며, 100만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산과 10만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산에 대해서는 주의회 의결에 의한 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 제네바는 12.5만 CHF을 초과하는 일회성 세출예산과 6만 CHF을 초과하는 계속성 세출예산에 대해 주민발안에 의한 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 마지막으로 쥐라는 모든 세출예산을 재정주민투표로 승인하는 것을 원칙으로 하며, 특히 지난 회계연도보다 5% 이상 인상된 일회성 세출예산과 지난 회계연도보다 0.5% 이상 인상된 계속성 세출예산에 대해 재정주민투표를 실시하고 있다.

나. 주민총회(Gemeindeversammlung)

스위스의 주정부들이 재정주민투표를 통해 자신들의 재정책임성을 제고하기 위해 노력

하고 있는 반면, 자치단체(Gemeinde)들은 주민총회를 통해 예산 및 결산을 승인하는 방식으로 재정책임성을 확보하고 있다. 자치단체의 기본조례(Gemeindeordnung)는 자치단체 주민총회의 의결 및 승인사항을 열거하여 규정하고 있다. 시르나흐(Sirnach)의 기본조례 중 주민총회 관련 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

시르나흐의 기본조례 제11조는 주민총회의 의결 및 승인권 범위와 주민의 알권리에 관한 사항을 규정하고 있다. 주민총회의 의결 및 승인사항 중에서 ① 자치단체 예산의 승인과 징수세율의 결정, ② 회계연도 결산의 승인, ③ 의무지출이 아닌 신규 지출예산 중 3만~20만 프랑의 일회적 지출예산, 그리고 5만~20만 프랑의 매년 반복되는 지출예산, ④ 자치단체 토지의 매입·매각·교환 및 건축계약의 승인, ⑤ 자치단체 기업 주식자본의 3분의 1이상 매각 등이 자치단체 재정과 관련된 내용이다. 그리고 주민총회의 유권자들은 기본조례 제11조에 의해 자치단체의 중기재정계획(das mittelfristige Finanzplan)과 연도보고(Jahresbericht) 등에 대한 알권리를 갖게 된다(안권욱, 2016).

〈표 3-47〉 시르나흐 주민총회의 의결·승인권 및 알권리의 대상(기본조례 제11조)

구분	주민총회의 의결·승인권의 범위 및 알권리의 대상
의결·승인	① 주민투표로 결정하지 않아도 되는 자치단체의 전반적 사항과 관련한 규정의 제정·개정·폐지, ② 자치단체 예산의 승인과 징수세율의 결정, ③ 회계연도결산의 승인, ④ 의무지출이 아닌 신규 예산들 중 300,000~ 2,000,000 CHF의 일회적 지출예산 및 50,000~ 200,000 CHF의 매년 반복되는 지출예산, ⑤ 자치단체 토지의 매입·매각·교환 및 건축계약의 승인, ⑥ 자치단체 기업 주식자본의 3분의 1이상 매각, ⑦ 자치단체 시민권의 수여
알권리	① 중기재정계획, ② 연도보고

자료 : 안권욱(2016).

다음으로 레겐스베르그(Regensberger) 주민총회의 2016년 회계연도 예산안에 대한 승인과 징수세율의 결정사례를 살펴보면 다음과 같다. 레겐스베르그 주민총회의 경우 승인안건으로 제안된 예산안과 징수세율안은 사전에 레겐스베르그 집행부와 회계감사위원회의 의결을 거치게 된다. 2016년에 정치 분야 주민총회의 승인안건으로 제안된 예산안과 징수세율안을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 레겐스베르그의 자치·행정사업을 수행하기 위해 소요되는 세출예산은 2,092,800 CHF(약 25억 원)이며, 세입예산은 1,656,600

CHF(약 20억 원)으로 산출되었다. 이에 따라 2016년 회계연도의 결손금액은 436,200 CHF(약 5억 원)이며, 이러한 결손금액을 충당하기 위해 징수세율의 조정이 요구되었다. 집행부는 결손금액을 해결하기 위해 징수세율을 31% 증가시켰으며, 이에 따라 406,000 CHF의 추가 세입이 발생하였다. 징수세율 조정을 통해 추가 세입이 발생했음에도 불구하고 여전히 30,200 CHF의 결손금액이 발생하였으며, 이 금액은 레겐스베르그의 자체자금으로 충당하여 100%의 재정자립을 달성하였다. 이러한 절차를 거쳐 정치 분야 주민총회는 2016년 예산안과 징수세율안을 승인하였다.

〈표 3-48〉 레겐스베르그의 주민총회 사례 : 2016년 예산안 및 징수세율안 조정

(단위 : CHF)

구분	금액	참고
총 세출예산	2,092,800	
총 세입예산	1,656,600	
총 결손금액	- 436,200	결손금액 해결을 위한 징수세율의 조정 요구
징수세율 조정에 따른 추가 세입예산	+ 406,000	징수세율조정 31% 적용
징수세율 조정이후 결손금액	- 30,200	
자체자금 영입	+ 30,200	세입예산 2,092,800 = 세출예산 2,092,800

자료 : 안권욱(2016).

6. 영국

가. 지방정부 성과평가제도

영국은 지방정부의 자율성과 책임성 간 조화를 통한 공공서비스의 비용 절감 및 질 제고를 위해 2000년 4월부터 ‘최고가치 성과평가제도(Best Value)’를 도입 시행하였다. 이러한 최고가치 성과평가제도는 지방정부의 공공서비스를 기능에 따라 구분하고, 각 분야별 성과지표에 대한 성과달성 정도를 측정하는 방식으로 수행된다(박노욱·원종학, 2009). 영국 중앙정부는 2000년 4월부터 90여개의 ‘최고가치 성과지표(Best Value Performance

Indicators)’를 설정하였으며, 감사위원회는 매년 이에 대한 자료를 수집하고 감사를 수행해 왔다. 최고가치 성과평가제도의 분야 및 성과지표는 환경 변화에 따라 지속적으로 수정되었으며, ① 전략목표, ② 비용효율성, ③ 서비스 집행 결과, ④ 서비스 질, ⑤ 공정한 접근성 등의 5가지 측면을 고려하여 검토되었다(광운대학교 산학협력단, 2012).

최고가치 성과평가제도는 성과지표 설정 과정에서 지방정부의 특성 및 의견을 충분히 반영하도록 되어 있으며, 지방정부의 성과평가 결과를 지역주민들에게 공개하도록 하여 지방정부의 책임성을 제고할 수 있도록 하였다. 특히 지방정부가 보유하고 있는 재정자원을 앞으로 어떻게 활용할 것인가에 대한 정보를 제공함으로써 지역주민들로 하여금 향후 지방정부가 개선하고자 하는 서비스 분야 또는 개선이 필요한 분야에 대해 쉽게 파악할 수 있도록 한다. 또한 지방정부의 성과평가 결과의 공개를 통해 다른 지방정부와 비교할 수 있는 정보를 제공함으로써 지방정부의 재정책임성을 제고하는 효과를 나타낼 수 있다(임성일, 2005).

그러나 최고가치 성과평가제도는 중앙정부가 지방정부를 통제·관리하기 위한 주요 수단으로 활용되었으며, 지방정부의 성과보다는 과정에 지나치게 집중한다는 비판이 제기되었다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 2002년에는 지방정부의 역량과 서비스를 종합적으로 측정하는 ‘종합성과평가제도(Comprehensive Performance Assessment)’가 도입되었으며, 2009년 4월에는 종합성과평가제도를 발전시킨 ‘종합지역평가제도(Comprehensive Performance Assessment)’를 도입하였다. 종합지역평가제도는 지역주민의 우선순위를 고려하여 공공서비스의 성과를 평가하고, 지방정부의 공공서비스 성과가 독립적인 감사위원들에 의해 평가된다는 특징을 갖는다(오영만이현국, 2016). 그러나 종합성과평가제도와 종합지역평가제도 역시 지방정부의 성과평가를 중앙정부가 주도한다는 한계를 가지고 있다.

지방정부의 성과평가를 중앙정부가 주도하는 최고가치 성과평가제도, 종합성과평가제도, 종합지역평가제도와는 다르게 ‘지방성과지표(Local Performance Indicators)’는 지방정부가 자체적으로 자신들의 성과를 평가하기 위해 개발되었다. 지방성과지표는 각 지방정부의 특성 및 정책 목적을 반영하고 있으며, 2009년 종합지역평가제도의 도입과 함께 지방성과지표의 중요성이 보다 강조되고 있다. 이러한 지방성과지표는 ① 지역사회/파

트너십 지표, ② 지방정부 기관지표, ③ 공공서비스 지표, ④ 관리정보 지표의 4가지 유형으로 구분된다. 지방성과지표에 의해 산출된 성과정보는 우선순위에 근거한 예산편성에 적극적으로 활용되고 있다(오영만·이현국, 2016).

나. 지방채 자율발행제도(Prudential Borrowing)

전통적으로 영국은 ‘지방채발행 승인제도’를 통해 지방정부의 지방채 발행에 대해 엄격한 통제를 실시해 왔다. 그러나 2004년 이후 영국의 지방채 정책은 일정한 규율 속에서 지방정부가 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는 방향으로 전환되었다. 이러한 지방채 자율발행제도(Prudential Borrowing)의 핵심은 각 지방정부가 공회계위원회(CIPFA)에서 규정하는 회계기준과 3가지 발행기준(affordability, prudence, sustainability)을 충족하는 범위 내에서 지방채를 자율적으로 발행하도록 하는데 있다(임성일, 2008).

영국의 지방채 자율발행제도는 지방정부에게 재정운영의 자율성을 부여함과 동시에 엄격한 자기 재정규율(self-fiscal discipline)과 책임성 준수를 요구하고 있다. 즉, 지방정부에게 부여된 지방채 발행의 자율성은 매우 구체적으로 제시된 요건을 준수하는 범위 내에서만 확보될 수 있다. 예를 들어 각 지방정부들은 ① 순 세입 대비 차입비용 비율, ② 지방세 수입 추정치, ③ 자본지출 추정치, ④ 자본지출 수요금액, ⑤ 외부차입 한도액, ⑥ 순 세입 대비 자본조달비용 비율, ⑦ 실제 자본지출액, ⑧ 실제 자본조달 요구액, ⑨ 실제 외부차입금액 등에 대한 지표 값이 공회계위원회에서 규정하는 회계기준을 충족할 경우에만 자율적으로 지방채를 발행할 수 있다(임성일, 2005).

제3절 시사점

이 연구는 재정책임성을 정부 간 관계에서의 재정책임성(재정건전성)과 지역주민과의 관계에서의 재정책임성(주민참여)으로 구분하고 있다. 미국, 일본, 프랑스, 독일, 스위스, 영국을 대상으로 실시한 사례분석도 지방정부의 재정책임성을 위의 2가지로 구분하여 살펴봐왔다. 이 연구에서 살펴본 주요 국가의 재정책임성 관련 제도들에서 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

1. 정부 간 관계 측면의 시사점

정부 간 관계에서의 재정책임성을 제고하기 위한 방안 중 가장 대표적인 것은 재정준칙의 도입이다. 많은 국가들은 지방정부의 불필요한 세입·세출의 증가를 제한하고, 재정수지의 균형을 유지하기 위해 재정준칙을 도입·운영하고 있다. 미국의 경우 28개 주정부가 세입·세출제한제도를 운영하고 있으며, 버몬트주를 제외한 모든 주정부가 균형예산제약을 채택하고 있다. 미국에서 운영하고 있는 재정준칙의 특징은 3가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 미국의 재정준칙은 연방정부가 아닌 주정부의 자율적 의사에 따라 채택되며, 재정준칙의 도입과 관련하여 주민발의 등을 통해 지역주민이 적극적으로 참여하고 있다. 둘째, 미국의 재정준칙은 주정부의 지역적 특성에 따라 매우 다양한 형태로 운영되고 있다. 셋째, 미국의 재정준칙은 주정부 헌법이나 법률 등에서 규정하고 있어 제도가 안정적으로 운영될 수 있도록 하고 있다. 한편 독일은 1982년부터 지방정부 수준에서 지출준칙을 운영하고 있으며, 2009년 헌법 개정을 통해 2020년까지 모든 주정부에서 새로운 균형재정수지준칙을 채택하도록 하였다. 독일의 재정준칙은 연방헌법 제109조와 제115조를 법적 근거로 하며, 관련 법률 및 시행령에서 구체적인 집행절차와 기준을 제시하고 있다는 특징을 갖고 있다.

다음으로 미국과 일본 등은 지방재정의 여건의 급격한 변화에 대처하기 위해 불황대비기금 또는 재정조정기금을 운영하고 있다. 일본의 경우 모든 지방자치단체가 재정조정기금을 적립하도록 법률에서 규정하고 있으며, 미국의 경우 불황대비기금에 대한 특별한 규정은 없지만 3개 주정부(콜로라도주, 일리노이주, 몬태나주)를 제외한 47개 주정부에서 불황대

비기금을 운영하고 있다. 일본의 경우 모든 지방자치단체가 재정조정기금을 적립하도록 법률에서 규정하고 있으며, 일본은 「지방재정법」 제4조의3과 제7조에서 재정조정기금의 적립 요건을 규정하고 있다. 특히 제7조에서는 잉여금 발생에 따른 재정조정기금의 적립 요건을 구체적으로 규정²¹⁾하고 있다. 이를 바탕으로 개별 지방자치단체 조례에서는 법률에서 규정한 요건과 함께 해당 지방자치단체의 특수한 적립 요건을 규정하고 있다. 미국의 경우 불황대비기금에 대한 특별한 규정은 없지만 3개 주정부(콜로라도주, 일리노이주, 몬태나주)를 제외한 47개 주정부에서 불황대비기금을 운영하고 있다. 5개 주정부가 불황대비기금의 상한선을 규정하지 않고 있으며, 40개 주정부가 명확한 상한선을 제시하고 있다. 불황대비기금의 적립 상한선을 명확하게 규정하고 있는 주정부는 대부분 10~15% 수준에서 불황대비기금의 상한선을 제시하고 있다. 그리고 NASBO, Pew Charitable Trust, CBPP 등 미국의 예산전문가들도 과도하게 불황대비기금의 한도를 낮게 설정한 주정부의 한도를 없애거나 지출예산의 15% 정도로 불황대비기금의 적정 수준을 높일 것을 제안하고 있다(남황우·이현우·이희재, 2016). 그리고 미국의 경우 10개 주정부에서 불황대비기금의 상환에 관한 규정을 제시하고 있다. 예를 들어 알라바마주의 경우 불황대비기금의 상환은 출금 후 10년 이내에 이루어져야 하며, 웨스트버지니아주의 경우에는 주지사의 행정명령을 통해 이루어진 지출은 90일 이내에 상환되어야 한다고 규정하고 있다. 우리나라의 재정안정화기금도 기금 사용 후 상환 기한에 대한 규정을 마련할 필요성이 있다.

한편 일본은 저출산고령화에 따른 지방재정의 여건 악화를 해결하기 위해 지방자치단체 스스로 재정건전화조례를 제정·운영하고 있다. 앞에서 살펴본 타지미시의 경우 2009년 중앙정부의 「지방자치단체 재정건전화에 관한 법률」이 시행되기 이전인 2007년부터 「타지미시 건전 재정에 관한 조례」를 제정하였다. 이 조례는 다양한 이해관계자의 참여를 통해 지방자치단체 스스로 자신들의 재정상황에 관한 중장기적 목표를 설정하고, 그 목표를 달성하기 위한 다양한 방안들을 구체적으로 규정하고 있다는 측면에서 의의를 갖는다. 그리고 타지미시의 기본적인 시정방향을 제시하고 있는 「타지미시 시정기본조례」에서도 지방재정 운영의 원칙으로 계획적이고 건전한 재정운영의 도모를 규정하고 있다. 또한 중앙

21) 일본의 「지방재정법」 제7조 제1항은 “지방자치단체는 각 회계연도 세입·세출 결산 상 잉여금이 발생한 경우에 그 잉여금 중 50% 이상의 금액을 잉여금이 발생한 다음다음 연도까지 적립하거나 또는 상환기한이 앞당겨진 지방채의 상환 재원으로 충당해야 한다”라고 규정하고 있다.

정부 차원에서의 재정건전화 관련 법률뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서의 재정건전화 조례의 제정을 통해 지역 특성에 부합하는 재정운영을 추진하기 위해 노력하고 있다는 특징이 있다. 지역의 특성을 반영한 재정판단지표 등을 조례에 구체적으로 규정함으로써 중앙정부의 법률에서 규율하지 못하는 지역의 재정여건을 고려하고 있다. 타지미시 조례는 시의 종합계획 및 중기재정계획과 재정판단지수의 연계를 규정하고 있으며, 예산 및 결산의 제출공표에 있어서 재정판단지수를 함께 제출공표하도록 규정하고 있다. 이를 통해 재정판단지표 및 재정향상목표와 같은 재정규율이 안정적으로 운영될 수 있도록 하였다. 또한 사회경제적 변화에 효과적으로 대처하기 위해 매년 재정판단지수 등을 포함하는 재정계획을 수립하도록 규정하고 있다.

2. 지역주민과의 관계 측면의 시사점

프랑스 사례에서 나타난 것처럼 재정분권을 통해 지방의 재정책임성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 주민참여를 보장하기 위한 법적·제도적 기반이 마련되어야 한다. 프랑스는 1982년부터 지방분권을 추진하였으며, 관련 법령의 정비를 통해 지방재정의 자율성과 책임성을 확보하고자 하였다. 예를 들어 1982년의 「시읍면, 도 및 지역의 권리와 자유에 관한 법」은 지방재정에 대한 사전적 통제제도를 사후적 관리제도로 전환하였으며, 1992년 2월에 제정된 「지방행정에 관한 기본법」은 정보공개 및 주민참여를 통해 지방자치단체의 재정책임성을 확보하고자 하였다. 또한 2003년 3월의 헌법 개정, 2003년 8월의 「지방자치단체에 의한 실험법」, 2004년 8월의 「지방자유 및 책임에 관한 법」 등은 주민투표 등을 통한 주민참여 확대를 강조하였다. 일본 타지미시의 경우에는 조례를 통해 시 재정에 대한 주민참여를 담보하고 있다. 「타지미시 건전 재정에 관한 조례」 제2조는 “시 재정은 시민의 엄숙한 신탁 및 부담에 기반한 것으로 시는 재정을 건전하게 운영해야만 한다”라고 시 재정운영의 지침을 규정하고 있다. 그리고 제4조는 “시는 시민과 정보를 공유하고 시민자치에 근거한 재정운영을 하기 위해 재정에 관한 정보를 알기 쉽게 공개함과 동시에 설명책임을 다해야만 한다”라고 규정하고 있다. 또한 제5조는 시 재정정보에 대한 공표를 규정하고 있으며, 제15조·제21조·제23조는 시의 재정판단지표·재정향상목표·재정향상지침을 설정하

는데 있어서 시민참여를 도모해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 법작제도적 기반은 실질적 주민참여를 담보하기 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 지방재정의 전체 의사결정과정에 지역주민이 광범위하게 참여할 수 있는 법작제도적 정비가 필요할 것으로 판단된다.

다음으로 주민참여예산제도의 활성화와 관련해서는 독일의 사례를 참고할 수 있을 것으로 생각된다. 앞에서 살펴본 것처럼 독일은 20년 이상의 주민참여예산제도 운영 경험을 가지고 있으며, 다수의 지역주민이 다양한 정책 분야에 걸쳐 실질적으로 참여하는 방식으로 주민참여예산제도가 운영되고 있다. 예를 들어 슈투트가르트시는 인구 50만 명이 넘는 대도시임에도 불구하고 전체 인구의 약 10%가 주민참여예산제도에 참여하고 있으며, 2011년 이후 주민참여예산제도의 참여자 수는 지속적으로 증가하고 있다. 또한 슈투트가르트시의 주민참여예산제도는 교통, 환경, 문화, 행재정 등 매우 다양한 분야를 포함하고 있다.

한편 스위스 사례에서 나타난 재정주민투표와 주민총회를 통한 예산결산의 승인은 '자치분권 종합계획'에서 제시하고 있는 주민투표 청구대상 확대에 대한 시사점을 제공한다. 스위스 주정부는 일정 금액 이상의 지출이 수반되는 사업의 시행여부를 재정주민투표를 통해 결정한다. 이러한 재정주민투표는 일정 금액 이상의 사업에 대해 의무적으로 재정주민투표를 실시하는 방식과 지역주민 또는 지방의회의 요구에 의해 선택적으로 재정주민투표를 실시하는 방식으로 운영되고 있다. 재정주민투표를 실시하고 있는 주정부들은 대부분 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 주정부마다 재정주민투표의 대상이 되는 기준 금액을 다르게 설정하고 있으며, 모든 주정부가 계속 사업에 대한 지출의 기준 금액을 단년도 사업보다 엄격하게 설정하고 있다. 그리고 스위스의 자치단체는 주정부(재정주민투표)와는 다르게 주민총회를 통해 예산 및 결산을 승인하는 방식을 사용하고 있다. 자치단체 운영 기본조례에서 주민총회의 의결 및 승인사항과 재정정보에 대한 지역주민의 알 권리를 규정하고 있다. 또한 주민총회에서 예산안과 그에 따른 세율인상안을 의결함으로써 자치단체의 재원조달 책임성과 지출 책임성을 완전하게 일치시키고 있다.

스위스의 재정주민투표와 주민총회를 통한 예산결산의 승인제도에 관한 경험적 연구는 이들 제도가 지방재정의 책임성을 제고하는데 기여한다는 분석결과를 제시하고 있다. 예를 들어 F. Schneider와 W. W. Pommerehne(1983)의 연구는 주민총회나 재정주민투

표를 통해 예산안·세율·부채 등을 결정한 지방정부의 세출 증가율이 그렇지 않은 지방정부보다 2.8%p 낮다는 분석결과를 제시하였다. 다음으로 L. P. Feld와 G. Kirchgässner(1999)는 예산결정과정에서 재정주민투표 등을 도입할 경우 공공부채를 45% 감소할 수 있으며, 재정주민투표를 활용하는 도시의 세출규모가 그렇지 않은 도시보다 약 14% 낮다고 주장하였다. L. P. Feld와 G. Kirchgässner(2001)의 연구는 재정 분야에서 재정주민투표를 활용한 주정부의 예산적자가 그렇지 않은 주정부보다 주민 1인당 약 205 CHF 적다는 사실을 제시하였다(안성호, 2005).

이러한 결과를 통해서 볼 때, 재정주민투표와 주민총회를 통한 예산결산의 승인 등과 같은 주민참여제도는 지방재정의 책임성을 제고하는 역할을 수행할 것으로 생각된다. 독일, 스위스 등 주민참여제도가 활발하게 운영되고 있는 국가의 사례를 검토하고, 우리나라 지방자치단체의 실정에 맞게 도입·활용할 수 있는 방안에 대한 연구가 수행될 필요성이 있다.

지방자치단체의 성과평가와 관련하여 미국은 지방정부별로 다양한 제도를 운영하고 있다는 특징이 있다. 미국은 1993년에 연방정부 차원의 「정부성과평가법」이 제정되었지만, 개별적인 지방정부들은 자율성을 가지고 다양한 형태의 성과관리제도를 운영하고 있다. 특히 아이오와주의 9개 지방정부에서 실시한 시민 주도 성과평가는 시민 참여형 성과평가 제도의 가능성을 제시한 것으로 볼 수 있다. 영국의 경우에도 중앙정부가 주도하는 성과평가제도와는 별도로 지방성과지표를 활용하고 있는 것으로 나타났다.



제4장

지방자치단체 재정책임성 제고방안

제1절 기본방향

제2절 추진과제

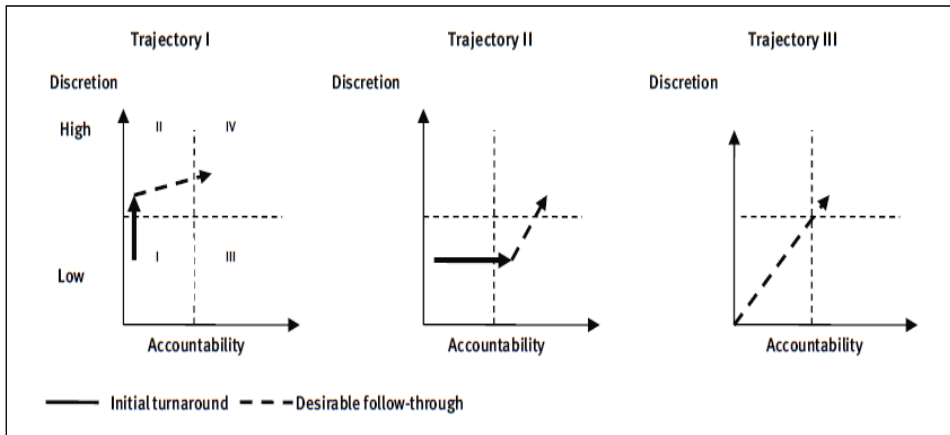


지방자치단체 재정책임성 제고방안

제1절 기본방향

이론적인 측면에서는 재정분권을 통해 지방자치단체의 자율성과 책임성을 동시에 담보할 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 현실적인 측면에서는 지방자치단체의 자율성과 책임성 간의 연계가 부족한 실정이며, 대부분 지방자치단체의 자율성이나 책임성 중 하나의 측면만을 강조하는 방식으로 재정분권이 수행되어 왔다. 최근 정부는 지방자치단체의 재정자율성을 강화하기 위한 재정분권 추진계획을 발표하였으며, 이를 통해 지방자치단체의 재정자율성은 크게 증가할 것으로 판단된다.

〈그림 4-1〉 재정분권 추진에 따른 자율성과 책임성의 변화



자료 : Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010).

그러나 재정분권이 지방정부의 재정자율성만을 증가시키는 경우에는 지역엘리트에 대한 포획 및 부패 등으로 인해 자원배분의 비효율이 발생하게 되며, 매우 급진적으로 재정분권 개혁을 추진한 인도네시아가 대표적인 사례이다. 이와는 반대로 지방정부의 재정책임성만을 강조하는 경우에는 사전 승인 및 투입 통제를 강화함으로써 지방정부의 자율성이 저해되며, 형식적·절차적 책임성만을 강조하는 동유럽 국가들이 대표적인 사례이다. 이러한 측면에서 이 연구는 세입분권 확대로 증가된 지방자치단체의 재정자율성과 조화를 이룰 수 있는 재정책임성 제고방안을 도출하고자 한다. 즉, 지방자치단체의 자율성과 책임성을 연계할 수 있는 재정분권 추진방안을 모색해보고자 한다.

이 연구는 우리나라 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위한 방안을 모색하고 있으며, 재정책임성의 개념을 정부 간 관계에서의 책임성(재정건전성)과 지역주민과의 관계에서의 책임성(주민참여)으로 구분하여 살펴보았다. 전통적으로 지방자치단체의 재정책임성에 관한 논의는 정부 간 관계에서의 책임성, 즉 지방자치단체의 재정건전성에 초점을 맞추고 이루어져 왔다. 그러나 지역주민의 참여를 기본적 요소로 하는 최근의 재정분권 개념 하에서는 지역주민과의 관계에서의 책임성, 즉 주민참여 측면에서의 재정책임성에 관한 논의가 더욱 중요하게 부각되고 있다. 우리나라의 경우에도 문재인정부에서 추진하고 있는 연방제 수준의 재정분권이 성공적으로 정착될 경우 지방자치단체의 자체수입은 크게 증가할 것으로 예상되며, 지방정부의 재정책임성 대상은 중앙정부에서 지역주민으로 전환되어야 할 것으로 생각된다.

지금까지 우리나라의 지방자치단체들은 중앙정부의 이전재원에 많이 의존하고 있으며, 이로 인해 지방자치단체의 재정책임성은 중앙정부가 지방자치단체의 재정건전성을 확보하기 위한 측면에서 관리되어 온 것이다. 그러나 연방제 수준의 재정분권이 성공적으로 추진될 경우 지방자치단체가 지역주민으로부터 거두는 자체수입이 증가하고 지방재정운영에 관한 지방자치단체의 자율성은 크게 확대될 것으로 기대된다. 이러한 측면에서 이 연구는 우리나라 지방자치단체의 재정책임성 제고를 위한 방안을 제시함에 있어서 주민참여 측면에서의 재정책임성을 보다 강조하고자 한다. 그럼에도 불구하고 정부 간 관계에서의 재정건전성 측면의 재정책임성은 기본적으로 담보되어야 할 것이다. 중앙정부와 지방정부 간 관계에서 지방자치단체의 재정책임성을 제고하는 경우에 있어서도 중앙정부의 개입을 최소화하고 지방자치단체의 자율성을 보장하는 방향으로의 변화가 필요할 것으로 판단된다.

〈그림 4-2〉 지방자치단체 재정책임성 제고를 위한 기본방향

구분	현행	개선방향
책임성 유형	정부 간 관계에서의 책임성 (재정건전성)	지역주민과의 관계에서의 책임성 (주민참여)
추진주체	중앙정부 중심	지역사회 중심
운영방식	사전통제 중심	사후관리 중심
정보공유	공급자 중심	수요자 중심
평가기준	투입 중심	성과 중심

제2절 추진과제

1. 정부 간 관계 측면의 재정책임성 제고방안

가. 재정준칙 도입

우리나라의 경우 재정준칙의 도입은 주로 중앙정부 차원²²⁾에서 이루어져 왔으며, 제19대 국회부터 재정준칙 도입을 위한 다양한 법률안들이 제시되었다. 제19대 국회에서는 「국가재정법 일부개정법률안」(이만우의원, 김춘진의원, 김무성의원 대표발의)과 「국회법 일부개정법률안」(이만우의원, 이노근의원 대표발의) 등 총 5건의 법률 개정안이 재정준칙의 도입을 규정하였다(홍근식·김성찬, 2017). 그러나 5건의 법률 개정안은 의결되지 못하고 폐기되었다.

2016년에는 「재정건전화법안(송영길의원 대표발의)」의 제정을 통한 재정준칙 도입이 추진되었다. 이 법안은 국가, 지방자치단체, 공공기관의 건전한 재정운용에 관한 사항을 규정하고, 이를 통해 재정의 중장기적인 지속가능성과 건전성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다. 국가채무, 재정수지 및 국세감면의 한계 등을 규정하고 있지만, 이 법안 역시 아직까지 의결되지 않고 소관위에 접수만 되어 있는 상태이다. 그럼에도 불구하고 이 법안은 지방자치단체의 재정준칙 도입을 명시적으로 규정하고 있다는 측면에서 큰 의미를 갖는다. 저출산고령화로 인한 지방세수 감소 및 복지지출 증가는 지방자치단체의 재정여건을 더욱 악화시킬 것으로 예상되며, 이에 따라 지방자치단체 차원에서도 재정준칙의 도입을 검토할 필요성²³⁾이 있다.

이 법안은 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(중앙관서의 장 등의 책무), 제7조(국가채무의 관리), 제11조(지방자치단체의 재정건전화) 등에서 지방자치단체의 재정건전화에 관한 내용을 규정하고 있다. 먼저 제1조에서는 “국가, 지방자치단체, 공공기관이 준수하여야 하

22) 지방자치단체 차원에서의 재정준칙 도입에 관한 논의는 아직까지 많이 이루어지지 않았으며, 일부 연구에서 페이그제도(PAYGO)의 도입 가능성을 검토하는 수준에 머무르고 있다. 예를 들어 민기(2012)는 제주특별자치도의 페이그제도 도입 방안을 제시하고 있으며, 이남국(2014)은 부산광역시의 채무준칙 및 페이그제도 도입 방안을 검토하고 있다.

23) 이현우 외(2018)의 연구에서도 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위한 방안으로 지방자치단체 수준에서의 재정준칙 도입을 주장하였다. 이들은 호주 뉴사우스 웨일즈주의 재정안정성 및 채무목표 설정과 캐나다 알버타주의 재정적자 감축 사례에 대한 벤치마킹을 제시하였다.

는 건전한 재정운용에 관한 사항을 정함으로써 재정의 중장기적인 지속가능성을 확보하고 재정의 건전성을 강화함을 목적으로 한다”라고 법안의 목적을 규정하고 있다. 그리고 제3조 제1항은 “중앙관서·지방자치단체 및 공공기관의 장은 재정건전성 제고를 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다”라고 규정하고 있다. 또한 제7조 제2항에서는 “「지방재정법」 제11조 제1항에 따른 지방채, 같은 법 제13조 제1항에 따른 보증채무부담행위 중 지방자치단체의 이행책임이 확정된 금전채무 및 같은 법 제44조 제1항에 따른 채무부담행위”를 국가채무에 포함되는 것으로 규정하고 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 미국 주정부는 세입·세출제한제도와 균형예산제도 등을 도입·운영하고 있으며, 독일은 균형재정수지준칙과 지출준칙을 지방정부 차원에서 운영하고 있다. 우리나라의 지방자치단체가 재정준칙을 도입할 경우 법적 근거를 무엇으로 설정할 것인가에 따라 재정준칙의 효과가 달라질 수 있다. 독일은 헌법 제109조와 115조에서 균형재정수지준칙에 관한 사항을 규정하고 있으며, 지출준칙은 중앙과 지방간의 정치적 협약에 의해 운영되고 있다. 미국의 경우 11개 주정부는 주정부 헌법에서 재정준칙을 규정하고 있으며, 13개 주정부는 법률, 4개 주정부는 주정부 헌법과 법률 모두에서 재정준칙에 관한 사항을 규정하고 있다. 헌법과 같은 최상위 수준에서 지방자치단체의 재정준칙을 규정하는 경우에는 재정준칙의 강제성을 높임으로써 지방재정의 지속가능성을 유지할 수 있지만, 경기변동과 같은 환경적 변화에 유연하게 대처하기 어렵게 된다. 최근에는 헌법과 같이 높은 수준에서 재정준칙을 법제화하는 국가가 증가하고 있는 추세²⁴⁾이다. 이와 함께 구조적 재정수지준칙이나 경기조정 재정수지준칙을 사용하여 재정준칙의 경기순응성을 완화하기 위해 노력하고 있다. IMF(2017)에 따르면 법률에서 재정준칙을 규정하고 있는 국가가 103개로 가장 많은 것으로 나타났으며, 헌법에서 재정준칙을 규정하고 있는 국가도 14개인 것으로 나타났다. 우리나라의 경우에도 지방자치단체의 재정준칙에 관한 대략적인 내용은 법률에서 규정하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

다음으로 재정준칙의 대상을 무엇으로 설정할 것인가의 문제가 중요하게 제기된다. 독일은 1982년부터 지출준칙을 지방정부 차원에서 운영하고 있으며, 2020년까지 모든 주

24) 독일, 이탈리아, 폴란드, 슬로바키아, 싱가포르 등이 헌법에서 재정준칙에 관한 사항을 규정하고 있다(홍근식·김성찬, 2017).

정부에서 균형재정수지준칙을 운영하도록 규정하고 있다. 미국의 경우에는 23개 주정부가 세출 한도를 제한하고 있으며, 2개 주정부는 세입, 2개 주정부는 세입과 세출 모두를 제한하고 있다. 우리나라의 경우 2016년에 발의된 「재정건전화법안」은 채무준칙과 재정수지준칙 등을 규정하고 있다. IMF(2017)에 따르면 재정수지준칙을 규정한 국가가 69개로 가장 많으며, 그 다음으로 지출준칙(42개 국가)과 채무준칙(38개 국가)의 순서로 나타나고 있다. 우리나라 지방자치단체의 경우에도 재정수지준칙, 지출준칙, 채무준칙 등의 도입을 우선적으로 검토할 필요성이 있다.

〈표 4-1〉 재정준칙의 유형 및 법적 근거

구분	세입준칙	지출준칙	재정수지준칙	채무준칙	계
정치적 협약	4	8	7	4	23
정당 간 합의	2	6	6	5	19
국제조약	0	0	0	0	0
법률	3	25	48	27	103
헌법	1	3	8	2	14
계	10	42	69	38	159

자료 : IMF(2017). Fiscal Rules at a Glance를 바탕으로 연구자가 작성하였음.

이와 함께 예산전망이나 집행감독에 관한 독립적인 재정기구의 설치를 고려하고, 자연재해나 경기침체 등과 같은 경우에 대한 예외조항을 함께 규정하는 것이 필요하다. 다수의 국가들은 재정준칙의 신뢰도 제고를 위해 예산 전망과 집행 감독 등에 관한 독립기관을 설치운영하고 있다. 예산전망에 관한 독립기관은 22개인 것으로 나타났으며, 집행감독에 관한 독립기관은 58개인 것으로 나타났다(홍근석·김성찬, 2017).

〈표 4-2〉 재정준칙 관련 독립기관 설치

구분	세입준칙	지출준칙	재정수지준칙	채무준칙	계
예산전망	3	6	8	5	22
집행감독	4	18	25	11	58
계	7	24	33	16	80

자료 : IMF(2017). Fiscal Rules at a Glance를 바탕으로 연구자가 작성하였음.

나. 재정안정화기금 확대

2018년 10월 현재 총 20개 지방자치단체가 재정안정화기금 관련 조례를 제정한 것으로 나타났다. 광역자치단체의 경우 2개 특별광역시(대전광역시, 세종특별자치시)와 2개 도(충청남도, 제주특별자치도)가 재정안정화기금 관련 조례를 제정하였다. 그리고 기초자치단체의 경우 7개 시(당진시, 사천시, 안양시, 양산시, 용인시, 의정부시, 진주시), 5개 군(보은군, 산청군, 양양군, 인제군, 청양군), 4개 자치구(부산 부산진구, 대구 중구, 대구 수성구, 대전 중구)가 재정안정화기금 관련 조례를 제정한 것으로 나타났다.

〈표 4-3〉 재정안정화기금 관련 조례 제정 현황

구분	광역자치단체		기초자치단체		
	특별광역시	도	시	군	자치구
재정안정화기금 조례 제정	대전광역시, 세종특별자치시 (2)	충청남도, 제주특별자치도 (2)	당진시, 사천시, 안양시, 양산시, 용인시, 의정부시, 진주시 (7)	보은군, 산청군, 양양군, 인제군, 청양군 (5)	대구 수성구, 대구 중구, 대전 중구, 부산 부산진구, (4)

자료 : 각 지방자치단체 조례를 참고하여 연구자가 작성(2018년 10월 4일 자치법규 정보시스템 검색).

우리나라 지방자치단체는 2017년부터 재정안정화기금에 관한 조례를 제정하기 시작하였으며, 아직까지 재정안정화기금을 도입하지 않은 지방자치단체가 223개로 대부분을 차지하고 있다. 현재 「지방재정법」 제14조는 지방자치단체의 재정안정화기금 설치에 관한 사항을 규정하고 있지만, 「지방재정법 시행령」에는 이에 대한 규정이 없는 실정이다. 새로운 제도의 확산을 위해서는 중앙정부 차원에서 근거 법령을 마련하고, 대략적인 운영방식에 대한 가이드라인을 제시해주는 것이 필요하다. 이러한 제도적 기반을 바탕으로 보다 많은 지방자치단체가 재정안정화기금의 운영을 위한 조례를 제정하도록 유도할 필요가 있다.

현재 운영되고 있는 다수의 재정안정화기금 관련 조례는 ① 지방세 증가율이 최근 3년 평균 지방세 증가율을 30% 이상 초과한 경우 초과분의 10% 이상에 해당하는 금액, ② 경상일반재원 증가율이 최근 3년 평균 경상일반재원 증가율의 20%를 초과한 경우 초과분의 10% 이상에 해당하는 금액, ③ 일반회계 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의

200%를 초과하는 경우 초과분의 20% 이상에 해당하는 금액, ④ 그 밖에 지방자치단체장이 적립이 필요하다고 인정되는 금액을 적립해야 한다고 공통적으로 규정하고 있다.

한편 지방자치단체의 특성이 반영된 재정안정화기금 조성 요건을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 충청남도도는 40억 원 이상의 공유재산매각에 따른 수입금을 재정안정화기금에 출연해야 한다고 규정하고 있으며, 제주특별자치도는 매년 일반회계 순세계잉여금의 30% 이상에 해당하는 금액을 적립해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 용인시는 ① 지방세, 경상적세외수입, 일반조정교부금의 총 결산세입액의 합이 전년도보다 증가한 경우 증가액의 10% 이상에 해당하는 금액, ② 일반회계 순세계잉여금 발생액의 20% 이상에 해당하는 금액을 적립하도록 규정하고 있다. 안양시는 일반회계 순세계잉여금의 10% 이상 금액을 적립하도록 규정하고 있다. 의정부시는 ① 지방세 증가율이 최근 3년 평균 지방세 증가율을 10% 초과한 경우 초과분의 30% 이상에 해당하는 금액, ② 일반회계 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 120% 초과하는 경우 초과분의 20% 이상에 해당하는 금액을 재정안정화기금으로 적립해야 한다고 규정하고 있다. 진주시는 ① 지방세 증가율이 최근 3년 평균 지방세 증가율을 10% 초과한 경우 초과분의 10% 이상에 해당하는 금액, ② 일반회계 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 110%를 초과하는 경우 초과분의 10% 이상에 해당하는 금액을 재정안정화기금에 적립해야 한다고 규정하고 있다. 양산시에는 경상일반재원 증가율이 최근 3년 평균 경상일반재원 증가율의 20%를 초과한 경우 양산시 재정실정에 맞는 적정한 금액을 적립해야 한다고 규정하고 있다. 사천시는 지방세, 경상적세외수입, 지방교부세, 조정교부금을 합한 수입금액이 최근 3년 평균금액의 110%를 초과한 경우 초과분의 10% 이상에 해당하는 금액을 기금에 적립해야 한다고 규정하고 있다. 산청군은 ① 지방세의 증가율이 최근 3년 평균 지방세 증가율을 10% 초과한 경우 초과분의 20% 이상에 해당하는 금액, ② 일반회계 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 70%를 초과하는 경우 초과분의 20% 이상에 해당하는 금액을 적립하도록 규정하고 있다. 부산진구는 ① 지방세 증가율이 최근 3년 평균 지방세 증가율을 20% 초과한 경우 초과분의 10% 이상에 해당하는 금액, ② 일반회계 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 120%를 초과하는 경우 초과분의 20%에 이상에 해당하는 금액을 적립해야 한다고 규정하고 있다. 반면 청양군은 재정안정화기금의 조성 요건에 대해 구체적으로 규정하고 있지 않다.

앞에서 살펴본 것처럼 일본은 「지방재정법」 제4조의3과 제7조에서 재정조정기금의 적립 요건을 규정하고 있으며, 특히 제7조에서는 잉여금 발생에 따른 재정조정기금의 적립 요건을 구체적으로 규정하고 있다. 이를 바탕으로 개별 지방자치단체 조례에서는 법률에서 규정한 요건과 함께 해당 지방자치단체의 특수한 적립 요건을 규정하고 있다. 예를 들어 「도쿄도 재정조정기금 조례」 제2조에서는 「지방재정법」 제4조의3 및 제7조의 규정과 전년도 및 당해연도 당초예산 대비 도세수입 초과액 비율에 따른 금액을 재정조정기금으로 적립하도록 규정하고 있다. 그리고 「후쿠오카현 재정조정기금 조례」 제2조에서는 재정조정기금의 적립 요건으로 ① 「지방재정법」 제4조의3 규정에 따른 적립액, ② 「지방재정법」 제7조에 따라 각 회계연도 세입세출 결산 상 발생한 실질잉여금의 50%, ③ 적립금액에서 발생한 이자 및 기타 수입을 재정조정기금의 적립액으로 규정하고 있다.

우리나라의 「지방재정법」 제14조는 지방자치단체의 재정안정화기금 설치에 대해 규정하고 있으며, 재정안정화기금의 조성 및 운용에 관한 사항은 지방자치단체 조례로 정하도록 하고 있다. 이 법 제14조 제1항은 “지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운영하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 지방자치단체 재정안정화기금을 설치할 수 있다”라고 규정하고 있다. 우리나라의 경우에도 재정안정화기금의 조성과 관련하여 지방자치단체에 공통적으로 적용할 수 있는 사항과 개별 지방자치단체의 특성을 반영해야 할 사항을 구분해서 「지방재정법」 및 「지방재정법 시행령」에 규정하는 방안을 검토할 필요성이 있다.

그리고 재정안정화기금은 ① 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금의 합계 금액이 최근 3년 평균금액보다 감소한 경우, ② 대규모 재난 및 재해의 발생, 지역경제 상황의 현저한 악화 등으로 기금 사용의 필요성이 인정되는 경우, ③ 지방채의 원리금 상환, ④ 대규모 사업을 실시해야 할 필요가 있는 경우, ⑤ 그 밖에 기금의 관리운용에 필요한 경비의 지출 등에 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 재정안정화기금의 사용은 1회계연도에 적립 총액의 50%를 초과하여 사용할 수 없도록 제한하고 있다.

재정안정화기금의 관리운용을 위해 재정안정화기금운용심의위원회의 설치를 규정하고 있지만, 모든 지방자치단체가 독립적인 위원회를 운영하지 않고 기존 위원회(통합관리기금심의위원회, 재정계획 및 재정공시심의위원회, 지방재정계획심의위원회)에서 대행할 수

있도록 하고 있다. 또한 재정안정화기금 업무를 담당하는 인력을 3명 이내로 규정하고 있지만, 실제로 재정안정화기금 업무만을 전담하는 인력은 거의 없는 것으로 나타났다. 또한 2018년 현재 대전광역시도 약 10억 원 정도의 재정안정화기금을 조성할 계획을 제시하고 있으며, 나머지 지방자치단체는 대부분 재정안정화기금을 실질적으로 운영하지 않는 것으로 나타났다. 향후 많은 지방자치단체에서 재정안정화기금이 적립·운영될 필요성이 있으며, 이 경우 전담인력과 심의위원회 등이 실질적으로 마련되어야 할 것이다.

또한 지방자치단체의 재정규모나 재정여건에 따라 적절한 수준의 적립 상한선을 설정하는 것이 필요하며, 아직까지 재정안정화기금의 적립 상한선을 규정하고 있는 조례는 없는 것으로 나타났다. 미국의 사례를 통해서 볼 때, 10~15% 수준에서 재정안정화기금의 적립 상한선을 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 미국의 경우 불황대비기금을 운영하고 있는 47개의 주정부 중 40개 주정부가 불황대비기금의 적립 상한선을 명확하게 규정하고 있다. 이들 중 18개 주정부가 불황대비기금의 적립 상한선을 10~15% 수준에서 설정하고 있는 것으로 나타났다. 한편 루이지애나주의 경우 불황대비기금의 적립 상한선을 4%로 설정하여 가장 낮은 수준을 나타내고 있는 반면, 네바다주는 적립 기금 상한선을 20%로 가장 높게 설정하고 있다. 우리나라의 경우에도 지방자치단체 조례를 통해 자신의 재정여건에 따라 자율적으로 재정안정화기금의 적립 상한성을 규정하도록 유도할 필요성이 있다.

마지막으로 우리나라 지방자치단체의 재정안정화기금도 기금 사용 후 상환 기한에 대한 규정을 마련할 필요성이 있다. 재정안정화기금은 특정한 조건 하에서 지방자치단체의 재정을 효율적으로 운영하기 위해 활용되는 재원이기 때문에, 기금 사용에 대한 기한을 제시하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 미국의 경우에는 10개 주정부에서 불황대비기금의 상환 기한을 명시적으로 규정하고 있다. 웨스트 버지니아주는 90일의 상환 기한을 제시하고 있는 반면, 알라바마주는 10년 이내에 상환할 것을 규정하고 있다. 아이오와주와 로드 아일랜드주는 다음 회계연도까지 지출한 기금을 상환해야 한다고 규정하고 있다. 한편 주지사나 주의회는 규정된 상환 기한을 변경할 수 있는 권한을 가지고 있다. 우리나라의 경우에도 지방자치단체 조례에 재정안정화기금의 상환 기한을 명시하고, 특수한 상황이 발생할 경우 지방자치단체장이나 지방의회 의결을 통해 상환 기한을 변경할 수 있도록 규정할 필요성이 있다.

다. 재정건전화 조례 제정

우리나라의 경우 재정건전화 관련 내용을 규정하고 있는 지방자치단체 조례는 아직까지 없으며, 「지방재정법」 제55조의2부터 제55조의5까지 재정위기단체 등의 지정 및 지방자치단체의 재정건전화계획에 대한 내용을 규정하고 있다. 먼저 제55조의2에서는 “행정안전부장관은 재정분석 및 재정진단 결과 등을 바탕으로 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체 또는 재정주의단체로 지정할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이와 관련하여 「지방재정법 시행령」 제65조의2는 재정위기단체 및 재정주의단체의 지정 요건에 대해 규정하고 있다. 그리고 「지방재정법」 제55조의3은 “재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장이 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다”라고 규정하고 있다. 또한 「지방재정법」 제60조의3부터 제60조의9까지 중앙정부에 의한 지방자치단체의 긴급재정관리 방안을 제시하고 있다.

지방자치단체의 재정건전성을 강화한다는 측면에서는 우리나라와 타지미시의 사례가 유사한 것으로 볼 수 있다. 그러나 「지방재정법」과 「지방재정법 시행령」에서 규정하고 있는 지방자치단체 재정건전화계획 및 긴급재정관리는 중앙정부의 관리적 측면에 초점을 맞추고 있다는 점에서 지방자치단체의 자율성이 강한 일본 타지미시의 사례와는 다르다고 할 수 있다. 즉, 우리나라의 경우에는 중앙정부가 재정위기단체와 재정주의단체를 지정하고 다양한 제한 및 불이익을 부여할 수 있는 권한을 가지고 있는 반면, 타지미시의 경우에는 지방자치단체 스스로가 자신들의 재정을 건전하게 운영하기 위해 다양한 노력을 기울일 수 있도록 규정하고 있다. 우리나라의 경우에도 지방자치단체 스스로 지역주민의 적극적인 참여 하에 지방자치단체의 재정건전성을 확보하기 위한 방안을 마련할 필요성이 있다. 타지미시의 사례를 바탕으로 우리나라 지방자치단체의 재정건전화조례 제정 시 고려 사항에 대해 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-4〉 재정위기단체 및 재정주의단체 지정 요건

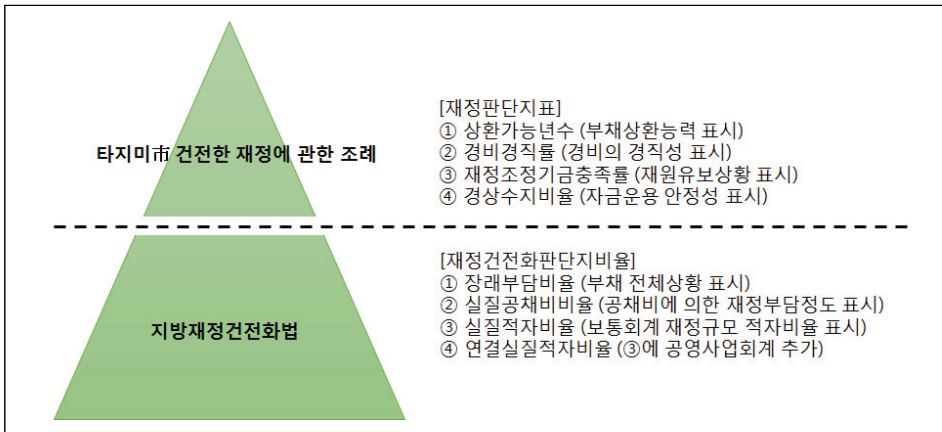
구분	지정 요건
재정위기단체	<ol style="list-style-type: none"> 1. 통합재정수지 적자비율이 100분의 30을 초과하는 경우 2. 법 제11조에 따른 지방채 발행액과 법 제13조에 따른 보증채무부담행위액 중 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액, 지방자치단체가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조제2호에 따른 민간투자사업의 사업시행자(이하 "임대형 민자사업자"라 한다)에게 순지방비로 지급하여야 할 총액 및 법 제44조에 따른 채무부담행위액의 총 합계액이 해당 연도최종예산의 100분의 40을 초과하는 경우 3. 해당 연도를 포함하여 미래 4년간 순지방비 채무상환액(임대형 민자사업자에게 순지방비로 지급하여야 할 총액을 포함한다)의 평균이 같은 기간 경상일반재원(지방교육세를 제외한 지방세, 행정안전부장관이 정하는 경상적 세외수입, 지방교부세, 조정교부금의 총 합계액을 말한다) 평균 수입예상액의 100분의 17을 초과하는 경우 4. 해당 연도의 분기별 지방세 누적 징수액(과오납환급금을 차감한 실제 누적 징수액을 말한다)이 음의 값인 경우 5. 해당 연도 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년 해당 분기별 평균 금고 총 잔액의 100분의 10 미만인 경우 6. 「지방공기업법」제49조에 따라 설립된 지방공사의 부채가 순자산의 6배를 초과하는 경우
재정주의단체	재정위험수준이 심각한 수준에 해당되지는 않지만 지방자치단체의 재정건전성 또는 효율성 등이 현저하게 떨어졌다고 판단되는 경우

자료 : 「지방재정법 시행령」 제65조의2.

먼저 재정건전화조례는 지방자치단체가 지방재정을 운영함에 있어서 지역주민의 의사를 반영하고 지역주민에 대한 설명책임을 준수하기 위해 노력해야 한다는 내용을 규정할 필요가 있다. 실질적인 재정분권을 통한 지방재정의 궁극적인 운영주체는 지역주민이며, 재정건전화조례는 지역주민의 참여를 제도적으로 보장해야 한다. 타지미시 조례는 제21조에서는 “시장은 재정향상목표를 정함에 있어 시민참가를 도모해야 한다”라고 규정하고 있으며, 제23조에서는 “시장은 재정향상지침을 책정함에 있어 시민참가를 도모해야 한다”라고 규정하고 있다. 그리고 제31조에서는 “시장은 재정재건계획안 작성에 있어 시민참가를 도모해야 한다”라고 규정하고 있다. 또한 제4조에서는 “시는 시민과 정보를 공유하고 시민 자치에 근거한 재정운영을 하기 위해 재정에 관한 정보를 알기쉽게 공개함과 함께 설명책임을 다해야만 한다”라고 규정하고 있다.

다음으로 지방자치단체의 특수성을 고려한 독자적인 재정판단지표를 설정할 필요성이 있다. 재정분권은 획일적 의사결정보다 지역의 특수성을 반영한 분권적 의사결정의 효용성을 강조하고 있다. 즉, 지방자치단체의 재정여건은 매우 다양하기 때문에, 지방자치단체의 재정건전화를 판단하기 위한 지표나 재정향상목표 등은 개별 지방자치단체의 특수한 상황을 고려하여 결정되는 것이 보다 합리적이다. 지역의 특성을 반영한 재정판단지표 등을 조례에 구체적으로 규정함으로써 중앙정부의 법률에서 규율하지 못하는 지역의 재정여건을 고려할 수 있다. 이와 관련하여 타지미시 조례는 시의 종합계획 및 중기재정계획과 재정판단지수의 연계를 규정하고 있으며, 예산 및 결산의 제출공표에 있어서 재정판단지수를 함께 제출공표하도록 규정하고 있다. 이를 통해 재정판단지표 및 재정향상목표와 같은 재정규율이 안정적으로 운영될 수 있도록 하였다. 또한 사회경제적 변화에 효과적으로 대처하기 위해 매년 재정판단지수 등을 포함하는 재정계획을 수립하도록 규정하고 있다.

〈그림 4-3〉 타지미시 조례와 지방재정건전화법의 재정판단지표



자료 : 小野寺孝(2008).

그리고 지방자치단체의 중기재정계획과 재정향상목표 및 재정향상지침 등을 연계하고, 정기적으로 지방자치단체의 재정운영에 관한 규율을 정비하도록 해야 한다. 타지미시 조례에서는 시장의 매 임기마다 재정향상목표와 재정향상지침을 설정하도록 규정하고 있으

며, 중기재정계획을 수립함에 있어서 재정판단지수의 전망치를 함께 설정하도록 명시하고 있다. 마지막으로 지방의회, 지역주민, 외부전문가 등 다양한 이해관계자를 포함하는 감시 체계가 필요하다.

라. 지방채 자율발행제도 도입

위에 제시된 재정건전화조례 제정과 연계하여, 지방채의 발행 및 관리에 있어서도 중앙정부의 통제 중심에서 지방자치단체가 자율적으로 책임성을 확보할 수 있는 방향으로의 전환이 필요하다. 지금까지 지방자치단체는 중앙정부의 이전재원에 크게 의존해 왔으며, 이로 인해 중앙정부의 개입과 통제를 통해 지방자치단체의 재정책임성을 확보하는 방식이 주로 사용되어 왔다. 그러나 연방제 수준의 획기적인 재정분권 확대를 추진하고 있는 현 정부의 정책목적을 달성하기 위해서는 지방채 발행에 있어서도 지방자치단체 스스로가 자율적으로 지방채와 관련한 재정책임성을 확보하기 위해 노력해야 한다. 즉, 중앙정부의 통제 없이도 지방자치단체 스스로가 지속가능하고 감당할 수 있는 범위 내에서 지방채를 효율적으로 사용하기 위한 기준을 개발할 수 있어야 한다.

이와 관련하여 행정안전부는 지방채 발행 한도액 설정권한을 행정안전부장관에게서 지방자치단체장으로 변경하는 방안을 계획하고 있다. 이러한 지방채 발행 한도액 설정권한이 변경될 경우 지방자치단체장은 매년 전전년도 예산액의 10% 범위 내에서 자신들의 채무 한도액을 스스로 결정하고, 지방의회 의결을 통해 지방채를 발행할 수 있게 된다. 또한 지방채 발행 한도액을 초과한 사업의 경우 지금까지는 행정안전부장관의 승인이 필요하였으나, 앞으로는 중앙정부와 지방자치단체 간 협의를 통해 사업을 추진하도록 변경할 예정이다(김장호, 2017).

그러나 아직까지 지방채 발행 한도액은 「지방재정법」 및 「지방재정법 시행령」에서 규정하고 있다. 「지방재정법」 제11조에서는 “지방자치단체의 장은 지방채를 발행하려면 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다”라고 규정하고 있다. 특히 지방채 발행 한도액의 범위 내의 경우에도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 받도록 하고 있다(제11조 제2항). 또한 「지방재정법 시행령」 제10조 제2항에서는

“지방채 발행 한도액은 해당 지방자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10의 범위에서 행정안전부장관이 정하는 금액으로 한다”라고 규정하고 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 영국은 지방재정 개혁의 일환으로 2004년부터 지방채 자율발행 제도를 도입·운영하고 있다. 영국의 지방채 자율발행제도는 지방정부의 자율성과 책임성 간의 조화를 모색하기 위해 도입되었으며, 지방자치단체 스스로가 감당할 수 있는 범위 내에서 자율적으로 지방채를 발행할 수 있도록 하였다. 일본 타지미시의 경우에도 지방채 발행에 관한 사항을 조례로 규정하고 있으며, 타지미시 스스로가 감당할 수 있는 범위 내에서 지방채를 발행하고 상환계획을 마련하도록 하고 있다. 이러한 측면에서 우리나라의 경우에도 지방자치단체가 조례를 통해 지방채 발행 기준을 설정하고, 이에 따라 지방채 발행 한도액을 설정할 수 있도록 규정하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 즉, 지방채 자율발행 제도와 재정건전화조례의 연계를 통해 지방자치단체 스스로가 자신의 지역 특성에 적합한 수준에서 지방채를 자율적으로 발행할 수 있도록 하는 방안을 고려²⁵⁾해 볼 수 있다. 그러나 지방채 발행으로 인해 재정건전성이 크게 악화된 지방자치단체는 「지방재정법」 제60조의3 등에서 규정하고 있는 것처럼 긴급재정관리단체로 지정하여 중앙정부의 관리·통제 하에 지방재정을 운영하도록 하는 사후통제 방안이 함께 마련되어야 할 것이다.

또한 지방채 자율발행제도의 성공적인 운영을 위해서는 지역주민의 선호와 의사를 반영하여 지방채를 발행하는 방안을 마련해야 한다. 지방채 발행으로 인한 재정부담은 결국 현세대 또는 미래세대의 지역주민들에게 귀속되기 때문에, 지방채를 발행하기 이전에 지방채 발행의 필요성 및 타당성을 지역주민에게 설명하고 동의를 얻을 필요가 있다.

2. 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성 제고방안

가. 주민참여 확대를 위한 법령 정비

현재 발의되어 있는 헌법 개정안은 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 다양한 방안을 포함하고 있다. 예를 들어 헌법 개정안 제121조 제1항은 “지방정부의 자치권은

25) 이현우 외(2018)의 연구에서는 지방재정의 책임성 확보를 위해 지방채 발행 총액한도제의 운영에 있어 지방자치단체의 재정 여건을 고려하여 차등적 총액한도를 설정하는 방안을 제시하고 있다.

주민으로부터 나오며, 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는데 참여할 권리를 갖는다”라고 규정하고 있다. 이러한 규정은 지방자치단체가 지역주민의 참여를 통해 지역주민에 대한 책임성을 제고하기 위해 노력해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 헌법 개정안 제124조 제1항은 “지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다”라고 규정하고 있으며, 제2항은 “지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이는 지방자치단체의 재정자율성을 제고함과 동시에 지방자치단체 스스로가 재정책임성을 확보하기 위해 노력해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 헌법 개정안의 취지를 반영하여 지방재정의 책임성을 확보하기 위한 법령 정비 방안을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 지방자치단체의 주요 사업과 전체 예산과정에 대한 실질적 주민참여를 담보하기 위해서는 「지방재정법」 제39조에 대한 개정이 필요하다. 현행 조항은 2018년 3월 개정을 통해 “지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도를 마련하여 시행하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이는 기존의 「지방재정법」 제39조가 주민참여예산제도를 지방예산 편성 과정에 한정하고 있던 것과 비교할 때, 주민참여의 범위를 확대한 긍정적인 변화로 평가할 수 있다. 그러나 아직까지 “지방자치법 제39조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다”라는 단서 조항을 두고 있으며, 이로 인해 예산의 심의확정, 결산의 승인 등 중요한 사항에 대한 결정권은 제한되고 있다. 주민참여예산제도가 실질적으로 운영되기 위해서는 보다 본질적인 부분에 대한 의사결정권한을 부여할 필요성이 있다. 지방의회와 주민참여예산제도와 권한배분 문제는 지방의회의 발의를 통해 주요 재정치출에 대한 선택적 재정주민투표를 실시하는 스위스 사례로부터 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각된다.

그리고 자치분권위원회(2018)의 ‘자치분권 종합계획(안)’에서 제시하고 있는 것처럼 지방재정에 관한 지역주민의 직접 참여를 확대·강화하기 위해서는 「주민투표법」 제7조 제2항을 개정할 필요성이 있다. 현행 조항은 주민투표의 청구대상에서 제외되는 6가지 예외 사항을 규정하고 있으며, 이 중 3번째 예외 사항으로 “지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항”을 제시하고 있다. 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위해서는 「주

민투표법」 제7조 제2항의 개정을 통해 지방재정의 주요 분야에 대한 지역주민의 직접참여를 강화할 필요성이 있다. 스위스 사례에서 제시된 것처럼 재정주민투표나 주민총회를 통한 예산결산의 승인 등에 관한 내용을 규정하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

다음으로 「지방재정법」 제55조의2와 제55조의3에 대한 검토가 필요하다. 현행 조항은 재정위기단체와 재정주의단체의 지정, 재정위기단체와 재정주의단체의 재정건전화계획 수립 의무 등을 제시하고 있다. 재정분권 확대에 따라 지방자치단체의 자체수입이 증가한 만큼 지방자치단체의 건전한 재정운영에 대한 요구가 증가하게 된다. 그러나 지방재정의 건전성과 책임성 제고는 지방자치단체가 자율적으로 추진하는 것이 보다 바람직할 것으로 생각된다. 지금까지 우리나라의 정부 간 재정관계는 중앙정부 중심의 집권적 방식으로 이루어져 왔으며, 이로 인해 지방자치단체 스스로가 자신의 재정문제를 해결하려는 노력을 기울이지 않았다. 특히 이전재원 중심의 형식적 재정분권 추진으로 인해 지방자치단체, 지방의회, 지역주민 모두 효율적이고 건전한 방식으로 지방재정을 운영하려고 노력하지 않았다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 재정위기에 대해 지방자치단체 스스로가 재정건전화계획을 수립하고, 지방의회와 지역주민이 재정건전화계획의 이행을 감사감독하는 방안을 마련할 필요성이 있다.

나. 주민참여 확대

지방자치 및 재정분권의 궁극적인 목적은 지역주민의 삶의 질 향상이며, 이를 달성할 수 있는 가장 기본적인 방법은 정책결정과정에 대한 지역주민의 참여를 보장하는 것이다. 이러한 측면에서 「지방자치법」은 제13조부터 제20조까지 주민의 지방선거 참여, 주민투표, 조례 제정 및 개폐 청구, 감사청구, 주민소송, 주민소환 등과 같은 주민참여제도를 규정하고 있다. 그리고 지방재정과 관련하여 「지방재정법」 제39조는 지방예산 편성 등 예산 과정에 대한 주민참여를 규정하고 있다.

지방자치 및 지방분권 추진에 따라 우리나라의 주민참여제도는 과거보다 확대된 것으로 볼 수 있지만, 아직까지 실질적인 측면에서의 주민참여는 부족한 것으로 판단된다. 행정자치부한국지방행정연구원(2015)의 ‘지방자치 20년 평가결과’에서는 주민참여의 양적 확대에 비해 성과 달성 여부를 판단하기 어렵다는 한계점을 지적하고 있다. 예를 들어 대부분의

지방자치단체에서 주민참여예산제도를 운영하고 있기는 하지만, 실질적으로 주민참여예산제도를 운영하여 성과를 나타내고 있는 지방자치단체는 극히 일부에 지나지 않고 있다.

이러한 측면에서 국정기획자문위원회(2017)는 주민참여예산제도 확대 및 주민직접참여제도 활성화를 국정과제로 채택하였다. 지방자치단체의 핵심정책과 사업까지 주민참여예산제도를 확대하는 방안이 제시되었으며, 이를 통해 지방재정의 건전성 및 책임성을 확보하고자 하였다. 또한 주민발의, 주민소환, 주민투표 등 지역주민의 직접참여제도를 활성화하기 위한 방안이 제시되었다. 그리고 자치분권위원회(2018)는 주민참여예산제도 확대 및 주민투표 청구대상 확대 등을 포함하는 '자치분권 종합계획(안)'을 제시하였다. 주민참여예산제도와 관련하여 주민참여 범위를 지방자치단체 주요 사업 및 전체 예산과정으로 확대하는 방안이 제시되었으며, 「주민투표법」 제7조 제2항에 열거된 주민투표 제외대상을 축소하여 주민투표 청구대상을 확대하는 방안을 마련하였다. 즉, 지방재정에 관한 사항과 행정조직 및 인사 등에 관한 사항 등을 주민투표 청구대상으로 확대하는 방안을 추진할 계획이다.

스위스 사례에서 나타난 재정주민투표와 주민총회를 통한 예산결산의 승인은 '자치분권 종합계획'에서 제시하고 있는 주민투표 청구대상 확대에 대한 시사점을 제공한다. 스위스 주정부는 일정 금액 이상의 지출이 수반되는 사업의 시행여부를 재정주민투표를 통해 결정한다. 이러한 재정주민투표는 일정 금액 이상의 사업에 대해 의무적으로 재정주민투표를 실시하는 방식과 지역주민 또는 지방의회의 요구에 의해 선택적으로 재정주민투표를 실시하는 방식으로 운영되고 있다. 재정주민투표를 실시하고 있는 주정부들은 대부분 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 주정부마다 재정주민투표의 대상이 되는 기준 금액을 다르게 설정하고 있으며, 모든 주정부가 계속 사업에 대한 지출의 기준 금액을 단년도 사업보다 엄격하게 설정하고 있다. 그리고 스위스의 자치단체는 주정부(재정주민투표)와는 다르게 주민총회를 통해 예산 및 결산을 승인하는 방식을 사용하고 있다. 자치단체 운영 기본조례에서 주민총회의 의결 및 승인사항과 재정정보에 대한 지역주민의 알권리를 규정하고 있다. 또한 주민총회에서 예산안과 그에 따른 세율인상안을 의결함으로써 자치단체의 재원조달 책임성과 지출 책임성을 완전하게 일치시키고 있다.

우리나라의 현재 여건상 이러한 재정주민투표나 주민총회 방식을 전면적으로 도입하기

에는 여러 가지 어려움이 존재할 것으로 생각된다. 따라서 일정한 금액 또는 분야를 대상으로 시범적으로 재정주민투표 등을 실시하고, 점차 단계적으로 확대해 나가는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어 현재 지방자치단체의 지방재정심의회에서 심사하고 있는 사업들 중 일부를 대상으로 재정주민투표를 실시하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 또는 지방투자심사의 대상이 되는 사업들 중 지방자치단체의 재정운영에 큰 영향을 미치는 사업들에 대해서는 주민총회나 재정주민투표를 통해 사업수행여부를 결정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

다. 외부감사제도 도입

우리나라는 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위해 감사원 감사 및 지방자치단체 자체감사를 수행하고 있다. 이 중 「공공감사에 관한 법률」에 따른 지방자치단체 자체감사는 내부통제를 통해 지방자치단체의 책임성을 확보하려는 목적을 가지고 있다. 즉, 지방자치단체의 자체감사는 지방재정의 운영 실태를 분석하고, 세입·세출의 적정성 및 회계에 관한 검사·감독을 통해 지방자치단체에 대한 내부통제의 역할을 수행하고 있다.

예를 들어 일본 타지미시의 「건전 재정에 관한 조례」 제3조 제2항은 “의회는 시민신탁에 근거한 시민의 대표기관으로서 의회의 결정을 필요로 하는 계획 및 예산을 결의하고, 예산집행을 감시하며, 결산인정을 해야 한다”라고 규정하고 있다. 그리고 제4조와 제5조는 시민에 대한 재정정보 공유 및 공표제도에 관한 사항을 규정하고 있다. 이와 함께 공인회계사나 변호사와 같은 외부전문가를 통한 재정운영에 대한 감사를 고려하고 있다(小野寺孝, 2008).

일본의 외부감사제도는 지방자치단체가 전문적인 감사능력을 가진 외부전문가와 감사계약을 체결하여 외부감사를 받는 제도이다. 일본의 지역주민들은 공공부문 내에서 이루어지는 감사에 대한 불신을 나타냈으며, 이에 따라 지방자치단체 내부의 감사위원이 아닌 전문성을 갖춘 외부인에 의한 감사를 실시하고 있다. 이러한 외부감사는 기본적으로 지방자치단체가 갖추어야 할 설명책임(accountability)의 관점에서 그 필요성이 제기되고 있다. 즉, 재정운영에 대한 설명책임으로부터 정보공개가 이루어지며, 정보공개를 담보하기 위해 외부감사제도를 운영하고 있다. 특히 사회적 책임성이 큰 지방자치단체의 경우 외부

감사제도에 대한 필요성이 더욱 크게 제기되고 있다(이창균, 2005).

지금까지 살펴본 것처럼 일본은 「지방재정건전화법」 및 개별 지방자치단체 조례에서 지방자치단체의 재정책임성 확보를 위한 외부감사제도의 운영을 명시적으로 규정하고 있다. 특히 도도부현, 정령지정도시, 중핵도시 등 일정 수준 이상의 지방자치단체는 의무적으로 외부감사제도를 도입하도록 의무화하고 있다. 우리나라의 경우에는 아직까지 재정책임성을 확보하기 위한 자체감사 또는 외부감사제도의 역할이 명시적으로 규정되어 있지 않다(양지숙, 2015). 이러한 측면에서 우리나라의 경우에도 「지방재정법」 또는 「공공감사에 관한 법률」에 일정 수준 이상의 지방자치단체는 외부감사제도를 의무화하도록 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이러한 법적 근거를 바탕으로 지방자치단체 조례를 통해 외부감사제도의 구체적인 운영방안을 마련할 필요성이 있을 것으로 생각된다.

라. 지역주민 참여형 성과관리제도 도입

현행 「지방재정법」 제5조는 지방자치단체의 성과관리에 대해 규정하고 있으며, 「지방재정법 시행령」 제37조의4는 지방보조사업의 성과평가에 대해 규정하고 있다. 그리고 「정부업무평가 기본법」 제18조는 지방자치단체의 자체평가에 대해 규정하고 있다. 현행 지방자치단체의 성과평가 및 성과관리는 중앙정부 주도하에 지방자치단체를 관리하기 위한 목적으로 운영되고 있는 것으로 볼 수 있다. 예를 들어 「지방재정법」 제5조 제2항은 “지방자치단체의 장은 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 제5조 제4항은 “성과 중심의 지방재정 운용을 위하여 필요한 그 밖의 사항은 행정안전부령으로 정한다”라고 규정하고 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 미국은 1993년에 연방정부 차원의 「정부성과평가법」이 제정되었지만, 개별적인 지방정부들은 자율성을 가지고 다양한 형태의 성과관리제도를 운영하고 있다. 특히 아이오와주의 9개 지방정부에서 실시한 시민 주도 성과평가는 시민 참여형 성과평가제도의 가능성을 제시한 것으로 볼 수 있다. 영국의 경우에도 중앙정부가 주도하는 성과평가제도와는 별도로 지방성과지표를 활용하고 있다. 즉, 영국의 지방정부들은 자신들의 지역 특성에 부합하는 성과지표를 자율적으로 개발하고, 이를 통해 지방정부의 재정책임성을 확보하기 위해 노력하고 있다.

지방자치단체의 성과관리에 대한 지역주민 참여는 사업의 전 과정에 걸쳐 이루어질 수 있다. 예를 들어 지역주민들은 지방자치단체의 성과지표를 설정하는 단계에서 의견을 제시할 수 있으며, 아이오와주 사례에서 제시된 시민 성과팀은 지역 특성을 반영한 성과지표를 개발하는 역할을 실제적으로 수행하였다. 사업의 집행단계에서도 성과 모니터링에 적극적으로 참여할 수 있으며, 지역주민들은 직접 현장조사에 참여하거나 만족도 조사의 패널로 참여할 수 있다. 아이오와주 사례에서 9개 지방정부들은 시민 성과팀이 개발한 성과지표에 근거하여 주민만족도를 평가하기 위한 방안을 마련하였다. 또한 지역주민들은 성과평가위원회에 참여하여 지방자치단체의 성과를 평가할 수 있다. 또한 재정책임성의 관점에서 지역주민들에게 성과평가 결과를 적극적으로 공개하기 위한 노력이 필요하다. 매년 지역주민들을 대상으로 지방자치단체의 성과평가 결과에 대한 공청회를 개최하고, 주기적으로 지방자치단체의 성과를 뉴스레터 형식으로 주민들에게 발송하도록 하여 성과에 대한 지방자치단체의 책임성을 제고할 필요성이 있다(오영민·이현국, 2016).

마. 수요자 중심의 지방재정공시제도 운영

우리나라는 지방자치단체의 재정운영에 관한 정보를 지역주민에게 제공하기 위해 2006년부터 지방재정공시제도를 도입·운영하고 있다. 즉, 지방재정공시제도는 지방자치단체의 재정운영 결과를 지역주민에게 공개함으로써 지역주민 스스로 지방자치단체의 재정운영 상황을 평가하도록 하는 자율통제장치로서의 기능을 강화하기 위해 시행되고 있다. 「지방재정법」 제60조에서는 지방자치단체에 의해 공시되는 16개의 지방재정 관련 항목을 규정하고 있으며, 제60조의2에서는 행정안전부장관에 의한 통합공시에 관한 사항을 규정하고 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 제2세대 재정연방주의 측면에서는 지방정부와 지역주민 간의 관계에서의 재정책임성을 강조하며, 지역주민에 대한 정보 제공이 지방정부의 재정책임성을 확보하는데 있어서 가장 중요한 요소 중 하나라고 설명하고 있다. 이러한 측면에서 우리나라의 지방재정공시제도는 지방자치단체의 재정정보를 지역주민에게 제공함으로써 지방자치단체의 재정책임성을 확보할 수 있는 수단으로 볼 수 있다. 또한 서로 다른 지방자치단체 간의 재정정보를 비교할 수 있도록 하는 통합공시는 지역주민의 지방자치단체 간 이동

성을 담보함으로써 지방자치단체의 재정책임성 제고를 위한 수단으로 활용될 수 있다.

그러나 현행 지방재정공시제도는 지방자치단체의 재정운영과 관련된 다수의 정보를 공개하고 있지만, 지역주민들이 이해하기 힘든 전문적 수준에서 지방재정정보가 공개되어 공개된 정보의 실효성이 떨어지고 있는 실정이다. 또한 「지방재정법」과 「지방재정법 시행령」에서는 지방자치단체가 자율적으로 지방재정공시제도를 운영할 수 있도록 규정하고 있지만, 실제로는 지방자치단체들이 행정안전부의 지침 수준에서 형식적으로 지방재정공시제도를 운영하고 있다(이현우 외, 2018). 또한 공시결과 수렴된 의견에 대한 환류 메커니즘이 결여되어 있다는 문제점이 지적되고 있다(임성일, 2011; 조계근, 2014).

프랑스의 지방재정 및 공공관리 옹저버는 중앙정부 및 지방자치단체 공무원, 지방재정 전문가, 지역주민 등 다양한 이해관계자들로 구성되며, 지방재정에 관한 정보를 분석·제공하는 역할을 수행한다. 즉, 지방자치단체와 이해관계가 있는 재정법안의 규정 작성에 필요한 분석을 제공하고, 지방자치단체의 재정상황에 관한 연간보고서를 만들며, 지방재정의 발전방안에 관한 연구를 수행한다. 또한 지방자치단체 운영과 관련된 데이터를 수집·분석·관리하는 역할을 수행하며, 우수사례 전파 및 지방재정 정책에 대한 평가를 실시한다.

이러한 측면에서 지역주민의 참여를 바탕으로 지방자치단체의 특성에 맞게 자율적으로 지방재정에 관한 정보를 공시하고, 이를 다시 지방자치단체의 의사결정에 반영하는 수요자 중심의 지방재정공시제도를 운영할 필요성이 있다. 이를 위해서는 법적·제도적 기반의 마련과 함께 지역주민에 대한 홍보 및 교육이 함께 이루어져야 할 것이다. 지방재정 관련 정보들은 대부분 전문적인 용어를 포함하고 있기 때문에, 비전문가인 지역주민들이 쉽게 이해하고 활용할 수 없다. 따라서 지방자치단체와 시민단체 등을 중심으로 지방재정과 관련된 홍보 및 교육을 강화할 필요가 있다. 그리고 지방자치단체 홈페이지 및 지방재정 365 등에서 수요자가 원하는 정보들을 보다 쉽게 검색하고 활용할 수 있도록 할 필요성이 있다.



제5장

요약 및 제언

제1절 연구결과 요약

제2절 정책 제언



요약 및 제언

제1절 연구결과 요약

이론적으로 재정분권은 지역 특성을 반영한 정책결정을 통해 자원의 합리적 배분을 촉진하고, 지역 간 경쟁을 통해 비효율적인 재정지출을 감소시키는 긍정적인 효과를 나타낸다. 그러나 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성이 균형을 이루지 못하게 될 경우 지역엘리트에 의한 포획이나 부패, 정치적 동기에 의한 비효율적인 자원배분 등 재정분권의 부정적 효과²⁶⁾가 나타나게 된다. 즉, 재정분권을 추진함에 있어서 지방재정의 자율성과 책임성 간 균형을 유지할 필요성이 있다.

최근 추진되고 있는 지방의 자체수입 확대를 위한 재정분권개혁이 성공적으로 수행될 경우 지방자치단체의 재정자율성은 크게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 연방제 수준의 재정분권개혁을 통한 지방자치단체의 재정자율성 확대를 추진하고 있는 현 시점에서 지방자치단체의 재정책임성을 제고할 수 있는 방안에 관한 연구도 같이 이루어질 필요성이 있다. 이러한 인식하에 이 연구는 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 모색하는 것을 목적으로 하였으며, 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 재정분권의 개념과 관련하여 이 연구는 지리적 분산에 의한 형식적 재정분권과 권한이양에 의한 실질적 재정분권을 구분하였다. 그리고 궁극적인 측면에서 중앙정부에서 지방자치단체로 이양된 재정적 권한과 책임은 지역주민에 귀속되어야 한다는 점을 강조하였다.

둘째, 이 연구는 지방자치단체의 공공서비스 공급과 관련된 행위자들 간의 관계를 중심

26) Fedelino & Ter-Minassian(2010)의 연구에서는 개발도상국의 재정분권 추진 과정에서 발생한 재정책임성 관련 문제점 및 개선방안을 제시하고 있다. 예를 들어 콜롬비아는 중앙정부와 지방정부 간 지출책임성 중첩을 야기하는 불명확한 법률 구조를 가지고 있으며, 라이베리아는 지리적 분산이라는 형식적 재정분권이 추진되었다고 지적하고 있다.

으로 재정책임성의 개념을 파악하였다. 즉, 정보와 자원의 흐름을 중심으로 지방자치단체의 재정책임성 대상을 파악하였으며, 특히 지역주민과 중앙정부와의 관계에 초점을 맞추고 재정책임성의 개념을 검토하였다. 이론적 논의를 바탕으로 이 연구에서는 재정책임성의 개념을 정부 간 관계 측면의 재정책임성(공공부문 책임성, 건전재정 책임성, 전문적 책임성, 중앙정부를 향한 윗방향 책임성 등)과 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성(시민사회 책임성, 재정 설명책임성, 민주적 책임성, 지방의회와 지역주민을 향한 아랫방향 책임성 등)으로 구분하여 연구를 수행하였다. 연방제 수준의 재정분권을 성공적으로 추진하기 위해서는 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성(시민사회 책임성, 재정 설명책임성, 민주적 책임성, 지방의회와 지역주민을 향한 아랫방향 책임성 등)이 보다 강화되어야 한다는 점을 강조하였다.

셋째, 주요 국가들의 재정책임성 관련 제도에 대한 검토를 통해 지방자치단체의 재정책임성 제고방안에 관한 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 ① 미국(세입·세출제한제도, 균형예산제약, 불황대비기금, 시민 주도 성과평가제도), ② 일본(재정조정기금, 건전재정에 관한 조례, 외부감사제도), ③ 프랑스(재정책임성 관련 법령 정비, 지역회계원, 지방재정 및 공공관리 옹저버), ④ 독일(재정준칙, 주민참여예산제도), ⑤ 스위스(재정주민투표, 주민총회), ⑥ 영국(지방정부 성과평가제도, 지방채 자율발행제도) 등의 재정책임성 사례를 검토하였다.

넷째, 기존 정부 간 관계 측면의 재정책임성에서 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성으로의 변화가 필요하며, 이를 위해 ① 추진주체, ② 운영방식, ③ 정보공유, ④ 평가기준의 4가지 측면에서 변화가 필요하다는 점을 제시하였다. 즉, 지역주민과의 관계 측면에서 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위해서는 ① 추진주체 측면에서의 변화(중앙정부 중심에서 지역주민과 지역사회 중심으로), ② 운영방식 측면에서의 변화(사전통제 중심에서 사후관리 중심으로), ③ 정보공유 측면에서의 변화(공급자 중심의 정보공개 및 공유방식에서 수요자 중심의 정보공개 및 공유방식으로), ④ 평가기준 측면에서의 변화(투입 중심에서 성과 중심 평가로)가 필요하다는 점을 제시하였다.

다섯째, 지방자치단체의 재정책임성 제고방안 역시 정부 간 관계 측면과 지역주민과의 관계 측면으로 구분하여 제시하였다. 먼저 정부 간 관계 측면의 재정책임성 제고 방안으로

는 ① 재정준칙 도입, ② 재정안정화기금 확대, ③ 재정건전화조례 제정, ④ 지방채 자율발행제도 도입을 제시하였다. 그리고 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성 제고 방안으로는 ① 주민참여 확대를 위한 법령 정비, ② 주민참여 확대, ③ 외부감사제도 도입, ④ 지역주민 참여형 성과관리제도 도입, ⑤ 수요자 중심 지방재정공시제도 운영을 제시하였다.

그러나 이 연구는 지방자치단체 재정책임성 제고방안에 관한 대략적인 추진과제만을 제시하고 있으며, 개별 추진과제에 대한 구체적인 내용은 추가적인 연구를 통해 수정보완될 필요성이 있다.

제2절 정책 제언

이 연구는 지방자치단체의 재정책임성을 정부 간 관계에서의 재정책임성(재정건전성)과 지역주민과의 관계에서의 재정책임성(주민참여)으로 구분하였으며, 이러한 재정책임성 유형을 기준으로 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 제시하였다. 아래에서는 지방자치단체의 재정책임성 제고를 위한 9가지 방안들을 책임성 유형, 추진주체, 책임성 유형, 주요 내용, 유사 사례, 추진시기, 신규 도입 여부 등에 따라 분류하였다.

책임성 유형 측면에서 재정준칙 도입, 재정안정화기금 확대, 재정건전화조례 제정, 지방채 자율발행제도 도입은 정부 간 관계에서의 재정책임성과 관련된 방안이다. 반면에 주민참여 확대를 위한 법령 정비, 주민참여 확대, 외부감사제도 도입, 지역주민 참여형 성과관리제도 도입, 수요자 중심 지방재정공시제도 운영은 지역주민과의 관계에서의 재정책임성과 관련된 방안으로 볼 수 있다.

추진주체 측면에서 재정책임성 관련 법령 정비는 중앙정부가 주로 담당하게 된다. 그리고 재정준칙 도입, 재정안정화기금 확대, 지방채 자율발행제도 도입은 중앙정부와 지방자치단체가 주요 추진주체가 된다. 재정건전화조례 제정, 외부감사제도 도입, 지역주민 참여형 성과관리제도 도입, 수요자 중심 지방재정공시제도 운영은 지방자치단체와 지역주민 중심으로 추진될 필요성이 있다. 마지막으로 주민참여예산제도 및 주민투표 청구대상 등의 주민참여 확대는 중앙정부에서 지역주민까지 모든 이해관계자의 협조가 필요하다.

추진시기 측면에서 재정안정화기금 확대, 재정건전화조례 제정, 주민참여예산제도 확대, 외부감사제도 도입, 수요자 중심 지방재정공시제도 운영 등은 지방자치단체의 조례 개정을 통해 추진할 수 있는 단기적 방안으로 생각된다. 반면에 재정준칙 도입, 지방채 자율발행제도 도입, 재정책임성 관련 법령 정비, 주민투표 청구대상 확대, 지역주민 참여형 성과관리제도 도입은 법률 개정을 통해 중장기적으로 추진되어야 할 과제로 판단된다.

재정준칙 도입, 재정건전화조례 제정, 주민참여 확대를 위한 법령 정비, 주민투표 청구대상 확대, 외부감사제도 도입은 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위해 새로운 제도의 도입이 필요한 방안으로 볼 수 있다. 반면에 재정안정화기금 확대, 지방채 자율발행제도 도입, 주민참여예산제도 확대, 지역주민 참여형 성과관리제도 도입, 수요자 중심 지방재정공시제도 운영은 현행 제도의 개선을 통해 수행할 수 있는 방안으로 생각된다.

〈표 5-1〉 지방자치단체 재정책임성 제고방안

책임성 유형	방안	추진주체	주요 내용	유사 사례	추진시기	비고
정부 간 관계에서의 책임성 (재정 건전성)	재정준칙 도입	중앙정부, 지방자치단체	지방자치단체 재정준칙 도입	세입·세출제한제도, 지출준칙, 균형재정수지준칙	중장기	신규 도입
	재정안정화 기금 확대	중앙정부, 지방자치단체	지방자치단체 재정안정화기금 도입 확대	불황대비기금, 재정조정기금	단기	제도 개선
	재정건전화 조례 제정	지방자치단체, 지역주민	주민참여를 통한 재정건전화조례 제정	건전 재정에 관한 조례	단기	신규 도입
	지방채 자율발행제도 도입	중앙정부, 지방자치단체	지역 특성 반영한 지방채 자율발행	지방채 자율발행제도	중장기	제도 개선
지역주민과의 관계에서의 책임성 (주민참여)	주민참여 확대를 위한 법령 정비	중앙정부	지방재정법 제39조 개정	선택적 재정주민투표	중장기	신규 도입
			지방재정법 제55조의2~3 개정	건전 재정에 관한 조례	중장기	신규 도입
			주민투표법 제7조 개정	재정주민투표, 주민총회	중장기	신규 도입
	주민참여 확대	중앙정부, 지방자치단체, 지역주민	주민참여예산제도 확대	주민참여예산제도	단기	제도 개선
			주민투표 청구대상 확대	재정주민투표, 주민총회	중장기	신규 도입
	외부감사 제도 도입	지방자치단체, 지역주민	외부전문가 중심 감사계약제도 도입	건전 재정에 관한 조례, 외부감사제도	단기	신규 도입
	참여형 성과관리제도 도입	지방자치단체, 지역주민	지역주민 중심 성과관리제도 도입	시민 주도 성과평가제도	중장기	제도 개선
수요자 중심 지방재정공시 제도 운영	지방자치단체, 지역주민	지방재정공시제도 개선	지방재정공시제도	단기	제도 개선	

참고문헌

- 구균철·김경민. (2018). 「재정분권의 정치경제학적 효과 분석-정부책임성을 중심으로」. 한국지방세연구원.
- 국정기획자문위원회. (2017) 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 권오성·황혜신·박석희·김철희. (2009). 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석. 「한국사회와 행정연구」, 20(1): 51-74.
- 곽재기. (2004). 지방재정의 성과관리와 책임성 확보를 위한 재정평가제도의 도입방안. 「지방재정」, 2004(3): 33-52.
- 김대진. (2016). 효율적 예산배분 방안으로서 지출심사제도. 「예산정책연구」, 5(1): 81-124.
- 김의섭. (2013). 새 정부 지방재정 책임성과 건전성 강화의 방향과 과제. 「지방재정」, 2013(1): 46-57.
- 김장호. (2017). 재정분권 추진 및 재정책임성 확보 방안. 「지방자치 이슈와 포럼」, 15: 28-34.
- 김정미·이강구. (2013). 「해외 주요국의 재정준칙 운용동향과 정책시사점」. 국회예산정책처.
- 남황우·이현우·이희재. (2016). 「지방자치단체 재정안정화기금 도입방안」. 한국지방재정학회.
- 류춘호. (2012). 지방정부의 재정책임성 향상방안. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」.
- 민 기. (2012). 재정준칙 PAYGO 도입 방안에 대한 시론적 고찰: 제주특별자치도를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(3): 91-109.
- 박노욱. (2015). 세출구조조정의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한 전략적 분석(Strategic Review) 도입 방안. 「2015~2019년 국가재정운용계획 재정개혁분야 공개토론회」, 1-22.
- 박노욱·김종면·Teresa Cristine. (2008). 「성과관리 예산제도의 국제비교」. 한국조세연구원.
- 박동서. (2001). 「한국행정론」. 서울: 법문사.
- 배인명. (2011). 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구. 「국정관리연구」, 6(1): 57-83.

- 배인명. (2017). 재정분권에 따른 재정책임성 확보 방안. 「지방자치 이슈와 포럼」, 15: 51-60.
- 배준구. (2005). 프랑스 지방재정 운영의 최근 동향과 시사: 책임성 확보를 중심으로. 「지방재정」, 134: 50-65.
- 안권욱. (2016). 스위스 게마인데총회제도와 운용사례: 게마인데 시르나흐와 게마인데 레겐스베르그를 중심으로. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 189-202.
- 안성호. (2005). 주민투표의 직접민주적 개방성: 스위스의 교훈. 「한국지방자치학회보」, 17(3): 157-181.
- 양지숙·김민정. (2015). 「지방자치단체장의 재정운영에 대한 책임성 제고방안 연구」. 감사연구원.
- 염명배. (2003). 지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의. 「한국지방재정논집」, 8(2): 33-66.
- 원윤희·안종석. (2008). 「지방자치단체의 재정책임성 제고방안」. 한국조세연구원.
- 우명동. (2018). 지방재정관리체계 패러다임 개선 필요: 사전적 예방체계에서 사후적 관리 보완체계의 변경. 지방재정, 38: 26-43.
- 유태현·한재명. (2007). 지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구. 「한국지방재정논집」, 12(1): 41-75.
- 윤영진. (2004). 지방자치단체의 자기책임성 제고방안. 「지방재정」, 4(2): 77-87.
- 이남국. (2014). 지방자치단체의 재정건전성 강화를 위한 재정준칙의 도입 방안 검토. 「한국비교정부학보」, 18(3): 189-217.
- 이남수. (2014). 「지방재정 20년 변화와 개선과제」. 국회예산정책처.
- 이동원. (2016). 재정준칙과 분식회계: OECD 패널 분석. 재정학연구, 9(2): 143-170.
- 이상용. (2003). 「지방재정의 책임성 강화방안: 인센티브, 페널티제도를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 이상용·이효·서정섭·하능식·구찬동. (2012). 「의무·재량지출 구분에 따른 국가 및 지방자치단체의 예산지출 구조 비교 분석」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이영희. (2012). 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명. 「한국정책학회보」, 21(3): 361-386.
- 이정희. (2012). 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 (II)-세출규율. 연구보고서, 한국법제연구원, 2012

- 이종수·윤영진. (2003). 「새행정학」. 제3판. 서울: 대영문화사.
- 이재원. (2012). 지방재정의 책임성 제고를 위한 정책과제. 「한국지방재정학회 세미나자료집」.
- 이재원. (2018). '정부 개헌안의 재정분권' 그리고 연방제 수준의 재정분권을 위한 정책과제. 「한국지방재정학회 서울시 재정분권 정책토론회 자료집」.
- 이재원. (2016). 지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치 활성화를 위한 정책과제. 「한국지방재정논집」, 21(2): 1-33.
- 이재원·양기용. (2014). 지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제-군자치단체를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(1): 77-108.
- 이지은. (2018). 「지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구: 지방보조금제도를 중심으로」. 건국대학교 박사학위논문.
- 이창균. (2005). 일본 지방재정 운영의 최근 동향과 시사: 책임성 확보를 중심으로. 「지방재정」, 134: 36-49.
- 이창균. (2006). 자치단체의 재정운용 책임성 제고에 관한 연구. 지방행정연구. 「지방행정연구」, 20(4): 183-206.
- 임성일. (1999). 지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구-일반시를 중심으로. 지방재정논집, 13(2): 91-110.
- 임성일. (2012). 지방재정운영의 재정책임성 제고방안. 「지방재정」, 12(3): 8-33.
- 임성일. (2017). 「지방재정의 책임성 제고 방안」. 한국조세재정연구원.
- 하능식. (2017). 재정분권 수준 평가와 재정책임성 강화. 「지방자치 이슈와 포럼」, 15: 35-41.
- 한국지방행정연구원. (2017). 「FY 2016 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.
- 홍근석. (2012). 「재정분권이 정부지출규모와 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구: OECD 회원 국가를 대상으로」. 건국대학교 박사학위논문.
- 홍근석. (2013). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로. 「지방행정연구」, 27(2): 103-130.
- 홍근석·김성찬. (2017). 세대간 회계 및 재정준칙 법제화에 관한 연구. 국회예산결산특별위원회.
- 홍근석·김종순. (2012). 재정분권과 정부지출규모 간의 관계: Leviathan 가설과 Collusion 가설의 검증. 「지방정부연구」, 16(1): 103-120.

- 홍근석·이용모. (2014). 재정분권이 거버넌스의 질에 미치는 영향. 「정책분석평가학회보」, 24(2): 103-125.
- 홍성우·배수호.(2010). 미국 주정부의 교육재정 지출 결정요인 분석: 제도적 요인으로 TEL과 SLR을 중심으로. 한국행정학보, 44(2): 339-360.
- 홍승현. (2014). 「주요국의 재정준칙 운용 사례: 영국, 스웨덴, 독일, 스위스, 오스트리아, 브라질」. 한국조세재정연구원.
- 행정안전부. (2018). 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상): 예산 및 자금운용 개요」.
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (2015). 「지방자치 20년 평가」.
- Alesina, A., & Bayoumi, T. (1996). *The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States*. NBER Working paper 5614.
- Bae, S., Moon, S., & Jung, C. (2010). Economic Effects of State-level Tax and Expenditure Limitations. *Public Administration Review*, 72(5): 649-658.
- Bahl, R. (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*. International Studies Program Working Paper, 99-1. Andrew Young School of Policy Study: Georgia State University.
- Bahl, R. and J. Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Bardhan, P. and D. Mookherjee. (2002). Capture and Governance at the Local and National Levels. *American Economic Review*, 90(2): 135-139.
- Barrett, C (2011), Australian Expenditure and Strategic Reviews, presentation to OECD Network on Performance and Results, Paris, November.3
- Betz, J. (1996). Verfassungsgebung und Verfassungswirklichkeit in der Dritten Welt. Nord-Süd Aktuell, 60-64.
- Bird, R. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*, 46: 207-227.
- Blöndal et al., (2008), "Budgeting in Australia", OECD Journal on Budgeting, Vol8. No2, OECD.

- Boex, J. and S. Yilmaz. (2010). *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*. IDG Working Paper No. 2010-06.
- Bohn, H., & Inman, P. (1996). *Balanced-budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States*. NBER Working paper 5533.
- Bova, E., Carcena, N., & Guerguil, M. (2014). Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World. IMF Working Paper 14/122.
- Campbell, T. (2001). *The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Leading Cities with Decentralization in Latin America and the Caribbean*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cendon, A. (1999). Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments. in *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, NISPAcee and IEPA.
- Crane, R. (1994). Water Markets, Market Reform and the Urban Poor: Results from Jakarta, Indonesia. *World Development*, 22(1): 71-83.
- Curristine, T. (2007). Performance Budgeting in OECD Countries. OECD Publishing.
- Davoodi, H. and H. Zou. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43(2): 244-257.
- Debrun, X., Tidiane, K., Teresa, C., Luc, Jason, H., & Johann, S. (2013). The Functions and Impact of Fiscal Councils. IMF Policy Paper 13.
- Evans, H. (1992). A Virtuous Cycle Model of Rural-Urban Development: Evidence from Kenyan Small Town and Its Hinterland. *Journal of Development Studies*, 28(4): 640-667.
- Faguet, P. (2011). *Decentralization and Governance*. LSE STICERD Research Paper No. EOPP027.
- Fedelino, A. and T. Ter-Minassian. (2010). *Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences*. IMF Occasional Paper, 271.
- Fukasaku, K. and L. de Mello. (1999). *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*. Paris: Inter-American Development Bank/Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Gaile, G. (1992). Improving Rural–Urban Linkages through Small Town Market–Based Development. *Third World Planning Review*, 14(2): 131–148.
- Hommel, R. (1995). *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*. Paper prepared for the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, DC.
- Hicks, U. K. (1961). *Development from Below: Local Government and Finance in the Developing Countries of the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press.
- IMF. (2017). *Fiscal Rules at a Glance*.
- Inman, R. and D. Rubinfeld. (1997). Rethinking Federalism. *The Journal of Economic Perspectives*, 11: 43–64.
- Kim, S. (1995). *Fiscal Decentralization, Fiscal Structure, and Economic Performance*. Doctoral Dissertation, University of Maryland.
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird. (1998). *Rethinking Decentralization in the Developing Countries*. Discussion Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Lotz, J. (2005). Accountability and Control in the Financing of Local Government in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2).
- Martinez–Vazquez, J. and R. McNab. (1997). *Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance*. International Studies Program Working Paper, 97–7. Georgia State University.
- de Mello, L. (2000). *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?* International Monetary Fund Working Paper, 2000/129.
- Montinola, G., Q. Yingyi, and B. Weingast. (1995). Federalism Chinese Style: The Political Basis for Economic Success. *World Politics*, 48: 50–81.
- National Association of Budget Officers(NASBO). (2015). *Budget Process in the States*. Washington, D.C.: NASBO.
- OECD. (2011). Value for Money in Government Value for Money in Government: The Netherlands 2010. OECD Publishing.
- OECD. (2013). Spending Reviews, Working Party of Senior Budget Officials. OECD Publishing.

- Prud'homme, R. (1995). On the Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. (2010). *Bericht des Regierungsrates zur Initiative fuer eingriffiges Finanzreferendum(Finanzreferendum-Initiative)*.
- Rodden, J. A. (2006). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rondinelli, D. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2): 133-145.
- Shah, A. (1997). *Fostering Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization Experience*. Washington, D.C.: World Bank.
- Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, 40: 61-89.
- Smoke, P. (1994). *Local Government Finance in Developing countries: The Case of Kenya*. Nairobi: Oxford University Press.
- Smoke, P. (2001). *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper, 2. United Nations Research Institute for Social Development.
- Städtetag aktuell. (2018). Bürgerhaushalt: Der erfolgreichere Bürgerhaushalt 20 Jahre partizipative Haushaltsplanung.
- Stadtkämmerei. (2018). *Ergebnisbrecht zum Stuttgarter Bürgerhaushalt 2017*.
- Tabellini, G. (2000). *Constitutional Determinants of Government Spending*. CESifo Working Paper No. 265.
- Tanzi, V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. in M. Bruno and B. Pleskovic(eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*: 295-316. Washington D.C.: World Bank.
- Ter-Minassian, T. (1997). *Fiscal Federalism: Theory and Practice*. Washington D.C.: IMF.
- The Pew Charitable Trust. (2017). When to Use State Rainy Day Funds.

- Treisman, D. (2002). *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*. unpublished manuscript.
- World Bank. (1999). *World Development Report*. Washington, DC: The World Bank.
- Weingast, B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law Economics and Organization*, 11: 1-31.
- Yilmaz, S, Beris, Y. and R. Serrano-Berthet. (2010). Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation. *Development Policy Review*, 28(3): 259-293.
- Zhang, T. and H. Zou. (2001). The Growth Impact of Intersectoral and Intergovernmental Allocation of Public Expenditure: With Applications to China and India. *China Economic Review*, 12: 58-81.
- 小野寺孝. (2008). 条例化であるように, 町村'おかげの財産の割算. NRI Pubic Management Review, 56.
- 재무부 홈페이지: <http://www.finance.gov.au>
- OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>).



Abstract

A Study on Mechanisms for Strengthening Fiscal Accountability of Local Governments

In recent years, there has been a change towards fiscal decentralization in South Korea, in particular by reforming the system of revenue assignment between central and local government in order to enhance fiscal autonomy. However, this could shrink local accountability for expenditures. Therefore, this study investigate mechanisms that need to be in place to insure that local governments are accountable to their expenditure while extending their fiscal autonomy. The main results are as follows.

Firstly, this study examines the concept of fiscal accountability with focus on the relations between agents involved in providing public good by local governments. In particular, it is considered in terms of the flow of information and resources needed to provide public good and the relations between local residents and central governments.

Secondly, this study reviews the institutions for fiscal accountability in OECD countries and draws implications for mechanism to enhance fiscal accountability of local governments in South Korea.

Thirdly, there should be changes from accountability to central government to accountability to local residents, particularly in terms of ① leading agents ② operating system, ③ information sharing and ④ evaluation criteria.

At last, this study suggests mechanisms for strengthening accountability to central government and accountability to local residents respectively. To promote accountability to central government, the following are suggested ; ① introduction of fiscal rules, ② increase of fiscal stability fund, and ③ enactment of an ordinance for fiscal stability.

182 재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안

In addition, To promote accountability to local residents, the following are suggested ; ① enactment of laws to promote the participation of local residents, ② more participation of local residents, and ③ introduction of external audit system.



ISBN 978-89-7865-457-9

재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안