

# 財政環境變化에 따른 地方財政의 效率的 運用方案

-地方財政領域의 再檢討와 財政管理의 效率化方案의 摸索-

Effective Methods for Local Public Finance under Changing Conditions

李 鎔 植

(仁荷大 講師, 行政學博士)

<目 次>

- |                           |                                     |
|---------------------------|-------------------------------------|
| I. 序 論                    | III. 財政環境의 變化에 따른 地方財政의<br>合理的 運用方案 |
| II. 財政環境의 變化와<br>地方財政의 機能 | IV. 結 論                             |

<ABSTRACT>

Conditions around local public finance have been changed rapidly. These changes are called information society, globalization, and localization. Local self-government is strongly required for adaption to these social and historical changes. And efficient management is a main point when local government considers about local public administrative innovation.

This paper concerns on effective methods for local public finance in accordance with change of public financial environment. To fulfill this purpose, this paper focus on reconsideration of the functions of local public finance. Then, effective financial methods are described through analysing scope of local public finance and searching for efficient financial administration.

## I. 序 論

본 연구는 지방재정을 둘러싼 환경의 변화에 따른 地方財政의 合理的 運用方案을 모색하기 위한 것이다. 따라서 情報化 社會 및 世界化·地方化로 대표되는 지방재정 환경변화의 내용을 살펴 보고, 이에 따른 우리나라 지방재정의 효율적 관리 및 운영방안을 검토하고자 하는 것이다).

지방재정은 이제 새로운 轉機를 맞고 있다. 좁게는 지방자치제의 실시로 대변되는 分權化의 시대가 열리고 있고, 넓게는 世界史的 변화라 불리는 세계화·정보화의 시대가 큰 걸음으로 다가와 지방정부로 하여금 새로운 차원의 경제활동을 요구하고 있는 것이다.

급격한 변화에 직면하여 우선 지방정부는 經濟活動의 效率性을 높이기 위한 노력에 진력해야 한다. 지방정부를 둘러싼 이러한 환경의 변화는 '競爭性의 強化'로 집약되고 있고, 따라서 지방정부는 지역의 競爭力을 확보하기 위한 방안을 적극 모색해야 하기 때문이다.

이를 위해서는 우선 지방재정의 환경변화를 철저히 인식하고, 이를 토대로 지방재정의 기능을 과학적으로 검토한 후 이에 관한 이론을 새로운 차원에서 새롭게 구축해야 한다. 이어서 財政活動의 過程과 領域別로 지방정부의 경제활동의 효율성 확보를 위한 방안을 다각적으로 모색해야 할 것이다.

본고는 이러한 문제의식하에 지방정부의 經濟活動 領域에 대한 再檢討와 財政管理의 效率化 方案의 모색에 초점을 맞추어 지방재정의 효율적 운영방안을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 재정환경의 변화를 살펴보고 이에 따른 지방재정의 기능을 새롭게 검토한 후, 재정영역의 확정과 효율적 관리방안의 모색이라는 측면에서 地方財政의 效率的 運用方案을 찾아보고자 한다.

---

1) 본 연구는 인하대 박사후 연구과정(1992. 9~1993. 8)의 연구결과로서 지면관계상 핵심적인 일부의 내용을 중심으로 축약한 것이다. 아울러 논문의 발표가 지체된 관계로 내용중 일부는 최근의 자료로 대체했음을 미리 밝혀둔다. 본 연구는 지방재정의 '내부적' 효율성 확보 방안의 모색에 초점을 맞춘 것이므로 국세와 지방세의 합리적 세원배분 등과 같은 외부적 환경요인의 개선방안은 연구범위에서 일차로 제외되었다.

## II. 財政環境의 變化와 地方財政의 機能

### 1. 地方財政環境의 變化 : 競爭的 市場構造의 強化

지방자치가 정착되면서 지방재정에도 커다란 변화가 있을 것이라 예상할 수 있다. 지역주민들의 요구가 보다 강화되고 있고 지방의회를 통한 지역주민들의 지방행정에의 참여의식도 높아지게 된다. 지역주민들은 자신들이 지금까지 묵묵히 부담해 왔던 지방재정의 財源에 대한 관심을 가지면서 자신들에게로 돌아오는 지방정부로부터의 혜택과 비교하여, 公共서비스에 대한 자신들의 불만을 적극 표출하게 될 것이다. 그리고 이러한 예상이 서서히 우리 현실로 나타나고 있음을 쉽게 목도할 수 있기도 하다.

지방정부는 이러한 지역주민들이 강화된 요구에 직면하여 財政支出을 擴大하려는 경향을 갖게 된다. 동시에 중앙정부 및 다른 자치단체, 민간사기업부문, 그리고 지역주민들과의 관계에 있어서도 커다란 변화가 일어날 것이다. 지금까지의 일방적이고도 제도적으로 경직된 관계에서 보다 유연하고 自律的인 관계로 변모되게 된다. 그리고 이는 지방정부가 자신을 둘러싼 諸部門과 競爭的인 관계를 갖는 시대로 접어들었음을 의미하는 것이기도 하다.

지방정부의 주된 경제활동은 地方公共財를 공급하는 것이다. 지방공공재란 보통 '地域性(locality)' 또는 '混雜性(congestion)'을 갖는 공공재라 정의되는 데, 地方公共財論이 갖는 의미는 몇가지로 나누어 볼 수 있다. 즉, 순수공공재론이 갖고 있는 理論的 限界를 극복할 수 있게 하고, 공공재의 市場供給可能性을 높이며, 지방정부와 다른 경제주체와의 役割分擔을 확실히 할 수 있게 한다는 것이 바로 그것이다.

순수공공재와는 달리 지방공공재는 시장공급 가능성을 높여준다. 지방공공재의 특징인 지역성 및 혼잡성에 의해 非競爭性 및 非排除性으로 인한 시장공급의 한계를 넘을 수 있게 되기 때문이다. 또 지방정부가 지방공공재를 공급하는 경우, 국가단위의 행정서비스에 비해 시장경제의 원리가 적용될 수 있는 여지가 좀 더 넓어진다고 할 수 있다. Tiebout모델이 보여주는 바와 같이 주민들은 행정서비스에 대한 자신의 需要와 이에 따른 財源負擔을 고려해서 자신에게 최대한의 만족을 주는 지방정부를 선택함으로써

써 그 지역의 주민이 되려는 행태를 보일 수 있기 때문이다.

정보화 사회가 본격화하고 지방자치로 대변되는 地方分權이 정착되면서, 이러한 지방공공재의 범위 및 그 효율성에 대한 논의의 현실적 필요성은 더욱 커지게 될 것이다. 정보화 사회의 정착 및 분권화의 강화는 정보의 신속한 교환 및 諸거래비용 (transaction costs)의 하락 등을 통해 경쟁성을 높이게 되어 競爭的 市場構造 (competitive market structure)를 더욱 강화하는 요인으로 작용하기 때문이다. 한편, 地方公共財論은 지방정부가 담당해야 할 지방재정의 기능 즉, 경제적 역할 분담에 대한 기준을 제시해 줄 수 있다. 따라서 경쟁적인 시장구조하에서 지방정부가 담당해야 할 역할이 보다 명백해지므로 지방정부는 이제까지 자신이 그 공급을 담당했던 公共財중에서 시장기능에 맡겨도 되는 것은 과감히 민간부문에 넘겨야 할 것이다.

## 2. 地方財政의 積極的 機能

지방재정의 기능은 국가재정의 일반적 기능에 근거해서 설명된다. 일반적으로 재정의 3대기능은 資源配分機能, 所得分配機能, 經濟安定化機能인데<sup>2)</sup>, 이러한 국가재정(중앙정부의 재정)의 기능에 기초해서 지방재정(지방정부의 재정)의 기능을 요약해 볼 수 있다.

우선, 지방정부의 주된 임무는 경찰·소방·공원·도로·교육 등과 같은 공공재 즉, 공공서비스를 공급하여 주민의 公的 欲求를 충족시켜 주는 것이다. 따라서 資源配分機能은 지방정부의 경제행위 즉, 지방재정의 주된 역할이다. 한편, 지방재정의 자원배분 기능이 지방재정의 주된 역할이라 해도 이는 자유경쟁시장에서의 資源의 最適配分이 달성되지 못하는 영역을 보완한다는 의미이다. 따라서 재판·국방 등은 당연히 國家財政이 수행해야 할 자원배분기능의 대상이다.

所得再分配은 국가재정에 의해 전국적인 규모에서 획일적으로 수행하는 것이 바람직하다. 그 이유는 지방재정에게 이 역할을 위임한다면 오히려 지역간·개인간의 所得隔差를 확대시키게 되고, 그 결과 복지사회를 지향하는 소득평준화의 이념에 배치될 가

2) R.A.Musgrave and P.B.Musgrave, 「Public Finance in Theory and Practice」, McGraw-Hill Book Co., 1984, pp. 6~12.

능성이 높기 때문이다. 따라서 소득재분배의 기능은 지방재정의 역할로는 적합치 않다고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 ‘지방재정이 주민의 소득분배에 대해 어떠한 역할도 해서는 안된다’는 사실을 의미하는 것은 아니다. 國家의 分配政策을 저해하지 않는 한, 오히려 이를 보완한다는 의미에서 일정한 범위내에서 지방재정에도 再分配의 기능을 인정해야 한다. 실제로 현실에서 지방정부는 어느 정도의 소득재분배기능을 수행하고 있기도 하다<sup>3)</sup>.

실업과 인플레이션, 국제수지의 문제 등은 보통 전국적인 규모에서 발생한다. 따라서 이에 대한 경제정책은 주로 중앙정부가 담당해야 한다. 經濟安定化政策을 종래 국가재정의 기능으로만 인식한 까닭이 여기에 있다. 그러나 1970년대 중반이후 특히 제2차 석유위기 이후 지방재정도 국가의 景氣安定化政策에 협력해야 한다는 논의가 활발히 전개되었다. 그 배경에는 지방재정의 규모가 이전에 비해 대규모로 커졌다는 현실경제 상황이 내재해 있다. 악성 인플레이션과 디플레이션은 이를 방치해 둘 경우 지방재정에도 압박을 가해 주민생활을 위협할 가능성이 점점 높아졌기 때문이다. 또한 최근의 지방재정의 규모를 생각한다면, 국가의 경제안정화정책은 점점 더 지방재정의 협력없이 효과를 거두기가 힘들게 되고 있다. 실제로 지방정부는 국가의 정책목표에 모순되는 시책을 수행하기가 어렵고, 따라서 안정화정책을 주체적으로 실시하는 것은 어디까지나 국가의 재정이지만<sup>4)</sup>, 政策效果를 높이기 위해서는 지방재정도 이에 대해 적극적으로 협조해야 하는 것이다<sup>5)</sup>. 따라서 지방재정에 의한 성장정책은 地域的 公共事業과 産業振興에 초점을 맞추는 소위 地域開發政策이 중심이 된다. 그리고 이러한 정책은 주민복지에 기여하는 한도내에서 추진되어야 한다<sup>6)</sup>.

- 3) 지방정부는 일정 수준이하의 소득을 얻고 있는 가계에 대한 의료비와 교육비의 보조, 혹은 저가 임대주택의 제공 등을 통하여 소득재분배의 기능을 수행하고 있는 것이다.
- 4) 1970년대이후 (국가)재정의 안정화기능은 그 유효성에 대해 의문이 제기되었다. 안정화정책은 국민경제의 총수요 다시말하면, 유효수요를 조정하는 것을 말한다(즉, 케인즈정책). 그런데 2차세의 석유위기에 의해 선진각국은 불황과 인플레이션이 동시에 나타나는 경제현상 즉, 스태그플레이션(Stagflation)에 대해 지금까지의 유효수요정책이 적절한 기능을 발휘하지 못함을 알았던 것이다. 즉, 경제안정화를 위해서는 새로운 정책수단이 필요하다는 인식이 확산되었다.
- 5) 국가 전체의 경제성장을 도모하는 것은 국가재정의 역할임에 틀림없다. 동시에 경제성장은 지역의 문제로서도 인식될 수 있다. 지역간에는 경제력의 격차가 엄연히 존재한다. 가령, 낙후된 지역에서는 경제기반을 강화하여 산업의 진흥을 도모하고 고용기회를 확대할 필요가 있을 것이다. 따라서 지역경제의 성장을 촉진하는 것이야 말로 지방재정의 주요 역할의 하나가 된다.

이처럼 지방재정의 역할중 제일 중요한 것은 자원배분이다. 그리고 소득재분배는 본래 국가의 역할이지만 지방재정도 국가의 분배정책을 보완한다는 한도내에서 한정적인 역할을 담당하게 된다. 경제안정화는 그 성격상 본질적으로 국가재정이 수행해야 할 역할이지만 政策의 效果性을 높인다는 측면에서 지방재정도 가능한한 협조적인 역할을 수행해야 한다. 게다가 안정화정책의 목표중의 하나인 적정 수준의 經濟成長은 지방재정도 독자의 입장에서 그 정책을 추진해야 한다는 것이다.

### Ⅲ. 財政環境의 變化에 따른 地方財政의 合理的 運用方案

#### 1. 市場供給可能性과 地方財政領域의 再檢討

지방재정의 효율성을 높이기 위해서는 우선 지방정부가 주로 그 공급의 대상으로 삼고 있는 지방공공재에 대한 이해가 선행되어야 한다. 地方公共財론이 갖고 있는 의미를 인식하고 이를 토대로 지방정부 경제활동의 영역을 과학적으로 확정해야 하는 것이다.

##### 1) 지방공공재의 효율적 공급이론

지방정부의 주된 경제활동은 地方公共財(또는 準公共財라 한다)를 공급하는 것이다. 지방공공재란 보통 ‘地域性(locality)’ 또는 ‘混雜性(congestion)’을 갖는 공공재라 정의) 되는데, 순수공공재의 특성인 소비에 있어서의 非競合性(nonrivalness)과 非排他性(nonexclusiveness)을 동시에 갖지 못하는, 이른바 공공재(public goods)와 私的財(private goods)의 중간영역에 속하는 재화라고 할 수 있다.

地方公共財論이 갖는 의의는 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. 지방공공재론은 ① 순수공공재론이 갖고 있는 理論的 限界를 극복할 수 있게 하고 ② 공공재의 市場供給可能性을 높이며 ③ 지방정부와 다른 경제주체와의 役割分擔을 확실히 할 수 있게 한

- 6) 성장정책을 중시한 나머지, 고도성장시대에 경험한 무질서한 환경파괴와 공해에 의한 반복지적 해악을 발생시켜서는 안된다는 것이 그 예가 될 것이다.
- 7) Robin W. Boadway & David Wildasin, 「Public Sector Economics」, 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company, 1984, pp. 95~103, ; 野口修紀雄, 「公共政策」, 東京: 岩波書店, 1985, pp. 150~156.

다는 것이 바로 그것이다.

첫째, 지방공공재론은 지금까지 순수공공재론이 갖고 있던 이론적 한계 즉, free-rider의 출현으로 공공재는 시장에서 효율적으로 공급될 수 없다는 이른바 '사뮤엘슨의 비판주의(Samuelsonian Pessimism)'<sup>8)</sup>를 타개할 수 있는 방법이 된다. 공공재의 분석대상을 순수공공재(pure public goods)에서 지방공공재(local public goods)로 바꾸어서, 그 最適供給條件을 구하는 방법을 통해 free-rider문제 해결의 실마리를 찾을 수 있게 된다는 것이다. Tiebout를 효시로 하는 지방공공재이론<sup>9)</sup>, 또 Buchanan의 선구적인 이론인 club財이론<sup>10)</sup>이 바로 이러한 측면에서의 연구라 할 수 있다<sup>11)</sup>.

Tiebout이론 및 Buchanan이론에 토대를 둔 지방공공재이론에 관심을 갖는 이유는, ① Samuelson의 순수공공재이론이 사회전체에 널리 그 便益이 파급되는 재화임에 비해, Tiebout 및 Buchanan의 이론적 모델에 등장하는 공공재는 그 편익의 파급범위가 지역적으로 한계를 가진 재화로서 현실적으로 존재하는 공공재의 대부분이 이처럼 지방공공재의 성질을 갖는다는 사실을 먼저 지적할 수 있다. 그리고 ② 지방공공재를 분석대상으로 하는 경우 이는 순수공공재에 있어서는 존재하지 않는 요인을 고려해야 하는데, 각 경제주체가 地域間 居住地의 移動이라고 하는 형태로서 지방공공재에 대한 선호를 자발적으로 示顯할 가능성이 있다는 것이다. 즉, '발에 의한 투표(voting with one's feet)'에 의해 이론적으로는 擬似市場機構(pseudo market mechanism)의 작용을 상정할 수 있게 한다. 또한 ③ 이처럼 시장기구와 유사한 결정기구가 작동한다는 사실을 전제하면 정책적 관점에서 지방정부의 政策手段選擇과 政府間 機能配分 등에 관한 평가에 관한 문제를 보다 선명하게 부각시킬 수 있다는 것이다<sup>12)</sup>.

8) 이러한 표현은 공공재의 최적 공급에 관해 최초로 이론을 정립했던 Samuelson이 공공재가 시장기구를 통해 효율적으로 공급되지 못한다는 사실을 이론적으로 규명한 것을 지칭하는 것이다.

9) C. M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditure", 「Journal of Political Economy」, 64(5), 1956. 10, pp. 416~424.

10) J. M. Buchanan, "An Economic Theory of Clubs", 「Economica」, 32(125), 1965. 2, pp. 1~14.

11) 사뮤엘슨의 비판주의를 타개하기 위한 이론적 시도로는 지방공공재론적 접근이외에, ① 시장기구로 대표되는 경제적 결정방식으로는 이미 free-rider문제의 해결은 불가능하다고 보고, 그 범위내에서 대표적 결정방식을 고안하는 노력을 포기하고 대신 공공재 공급에 내재한 문제의 해결을 투표기구를 중심으로 하는 정치적 결정방식에 의존하는 방안(공공선택이론)과 ② 시장기구에 의한 분권적 결정방식을 포기하고, 대신 중앙집권적 정부당국의 존재를 전제로 경제계획론적 접근방법에 의한 각 개인의 유인(incentive)의 유도를 통해 free-rider문제를 해결하고자 하는 방안(유인제도) 등이 있다.

둘째, 지방공공재론은 공공재의 市場供給 可能性을 높여주고, 따라서 지방정부간 및 지방정부와 민간사기업과의 競爭關係를 상정케 한다. 공공재는 공공재가 가진 성격에 의해 시장에서 공급되기 어려우므로 정부가 그 공급을 담당해야 한다. 또 정부의 경제 활동에는 민간의 그것과는 달리 需給을 조정하는 市場이 존재하지 않는다. 民間部門에서는 市場機構가 價格 혹은 需給을 조정하게 되지만 公共部門에서는 행정서비스의 수요와 공급을 조정하는 기구가 존재하지 않으므로, 市場經濟의 原理를 적용시키기가 어렵다.

그러나 순수공공재와는 달리 지방공공재는 시장공급 가능성을 높여준다. 앞서 논의한 바와 같이, 지방공공재의 특징인 지역성 및 혼잡성에 의해 비경합성 및 비배제성으로 인한 시장공급의 한계를 넘을 수 있게 되기 때문이다. 또 지방정부가 지방공공재를 공급하는 경우, 국가단위의 행정서비스에 비해 시장경제의 원리가 적용될 수 있는 여지가 좀 더 넓어진다고 할 수 있다. Tiebout모델이 보여주는 바와 같이, 주민들은 행정서비스에 대한 자신의 需要와 이에 따른 財源負擔을 고려해서 자신에게 최대한의 만족을 주는 지방정부를 선택함으로써 그 지역의 주민이 되려는 행태를 보일 수 있기 때문이다.

따라서 지방공공재를 상정하는 경우 그 需給을 결정할 수 있는 시장이 생성될 가능성이 더욱 커진다고 할 수 있는 것이다. 한편, 정보화 사회가 본격화하고 지방자치로 대변되는 地方分權이 정착되면, 이러한 지방공공재의 범위 및 그 효율성에 대한 논의의 현실적 필요성은 더욱 커지리라 예상 할 수 있다. 왜냐하면, 정보화 사회의 정착 및 분권화의 강화는 정보의 신속한 교환 및 諸거래비용의 하락 등을 통해 경쟁성을 높이게 되어 競爭的 市場構造를 더욱 강화하는 요인으로 작용하기 때문이다.

세째, 地方公共財論은 지방정부가 담당해야 할 지방재정의 기능 즉, 경제적 역할 분담에 대한 기준을 제시해 줄 수 있다. 앞서 지방공공재를 상정하는 경우 공공재의 시장공급 가능성을 한층 더 높여 준다고 하였다. 이제 경쟁적인 시장구조하에서 지방정부가 담당해야 할 역할이 보다 명백해지므로 지방정부는 이제까지 자신이 그 공급을 담당했던 公共財중에서 시장기능에 맡겨도 되는 것은 과감히 민간부문에 넘겨야 할 것

12) 이용식, 「준공공재의 효율적 공급체계에 관한 연구」, 인하대학교 박사학위논문, 1992, pp. 12~14.



이다.

市場機構를 통한 지방공공재의 效率的 供給 可能性을 논의한 시도는 Tiebout를 효시로 해서 Buchanan, Oakland 등을 중심으로 전개되어 왔다. Tiebout 이론은 市場理論에 입각해서 지방공공재의 최적 공급을 논의한 최초의 시도였다. Tiebout이론에 대해서는 그간 많은 논의와 비판, 발전이 동시에 진행되어 왔다. 따라서 이에 대한 비판 및 현재의 논의, 미래의 발전방향에는 지방공공재의 效率的 供給을 모색하는 이론에 대한 많은 내용들이 함축되어 있다고 할 수 있다. 이러한 Tiebout Model은 부분적으로 특정지역의 공공서비스나 地方財政의 行態에 잘 부합하고 있는 것으로 많은 經驗的 研究結果가 이를 입증해 주고 있다. 따라서 Tiebout Model의 理論的 重要性은 공공재의 效率的 供給을 위한 free-rider문제가 지방공공재의 경우 어느 정도 해소될 수 있다는 점에서 그 공헌이 높이 평가되어야 할 뿐만 아니라<sup>13)</sup>, 效率的 資源配分을 위한 地方政府機能의 理論的 基礎가 된다는 점에서 중요시되고 있는 것이다<sup>14)</sup>. 한편 Buchanan 및 Oakland이론에 따르면, 혼잡현상을 보이는 club재의 경우 시장기능에 의해 공공재의 최적 생산수준과 이용수준이 결정될 수 있는 개연성을 찾을 수 있게 된다.

이상의 결과로부터 우리는 가격기구가 지방공공재(混雜公共財)의 最適 供給을 가져올 수 있다는 잠재적 가능성을 확인할 수 있다. 즉, 地域性 및 混雜性이 있는 경우, 費用負擔者이외의 소비자를 배제하는데 비용이 들지 않고 생산비용이 일정하다면 競爭的 市場機構는 재화의 최적 생산과 최적 이용수준을 결정케 해 줄 것이다.

## 2) 지방재정영역의 재검토

13) Tiebout Model은 이처럼 높은 평가를 받았지만, 그러나 동시에 이론적·실천적인 측면에서 여러가지 문제점이 발견된다. 우선 Tiebout Model이 자원의 효율적 배분을 가능케 하기 위해서는 7가지의 극히 비현실적인 가정을 모두 충족해야 한다는 사실이 지적된다 : T.F.Bewley, "A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditure", 「Econometrica」, No.49, 1981, pp.713~739 ; J.V.Henderson, "Separating Tiebout Equilibria", 「Journal of Public Economics」, Vol.29, No.1, 1991, pp.128~152 ; 이만우, 「공공경제학」, 서울:법문사, 1989, pp.383~384.

또 그의 이러한 가정에는 상호 모순되는 것이 존재한다는 지적도 있다 : J.M.Buchanan & C.J.Goetz, "Efficiency Limits of Fiscal Mobility : An Assessment of the Tiebout Model", 「Journal of Public Economic s」, 1(1), 1972. 4, pp.25~43 ; 貝塚啓明, "地方財政分析のフレイム・ワーク", 季刊「經濟學論集」, 第42巻 第3號, 1975, pp. 21~37.

14) 이만우, 앞의 책, 1989, pp. 384~385.

地方財政의 合理的 運用을 도모하기 위해서는 우선, 지방정부가 地方公共財論에 기초해서 어떠한 經濟活動을 해야 할 것인가를 정해야 한다. 다시 말하면, 앞서 지적한 바와 같이 '지방공공재중 어느 것은 地方政府가 직접 그 공급을 담당하고, 어느 것은 市場機能에 맡겨야 하며 또 어느 것은 地方公企業이 그 공급을 담당해야 하는가'를 결정해야 할 것이다.

이를 위해서는 먼저 지방공공재의 供給主體를 결정해 줄 수 있는 일정한 기준(효율성기준)을 상정해야 한다. 이 기준에 따라 지방정부의 경제활동을 공급주체별로 구분함으로써 지방재정의 영역을 합리적으로 조정할 수 있게 될 것이기 때문이다. 本稿에서는 재화의 分類基準과 效率性基準을 제시함으로써 지방공공재 공급주체를 구분할 수 있는 구분기준을 설정한 후, 이 기준에 따라 지방정부의 경제활동을 구분해서 供給主體別 지방공공재의 내역을 살펴보고자 한다<sup>15)</sup>.

먼저 지방공공재의 분류기준과 효율성 기준을 제시하면, 우선 지방공공재는 재화의 분류기준에 따라 구분될 수 있다. '公共財的 성격을 갖는가 아니면 私的財的 성격을 갖는가'에 따라 지방정부가 그 공급을 담당할 것인가 아니면 시장기구가 그 공급을 담당할 것인가가 우선 결정될 수 있는 것이다. 그 다음으로 '지방공공재의 효율적 공급을 달성시켜 줄 수 있는 공급주체로 무엇을 설정해야 하는가에 대한 기준(본 연구에서는 이를 '효율성기준'이라 부름)의 적용'을 통해, 지방공공재의 효율적 공급체계를 모색해 볼 수 있을 것이다<sup>16)</sup>.

15) 이용식, 앞의 논문, 1992, pp. 120~136.

16) 본 연구에서 제시되고 있는 분류기준과 효율성기준들은 재화의 분류기준과 지방공공재의 최적공급이론을 통해 도출된 것들이다. 즉, 재화를 구분하는 주요기준과 지방공공재의 시장공급가능성을 모색한 이론적 모형들을 통해, 비배타성과 비경합성이라는 분류기준과 여러가지 효율성기준들을 도출하였다 : 이용식, 앞의 논문, 1984, pp. 120~137.

[분류기준과 효율성기준]

· 분류기준

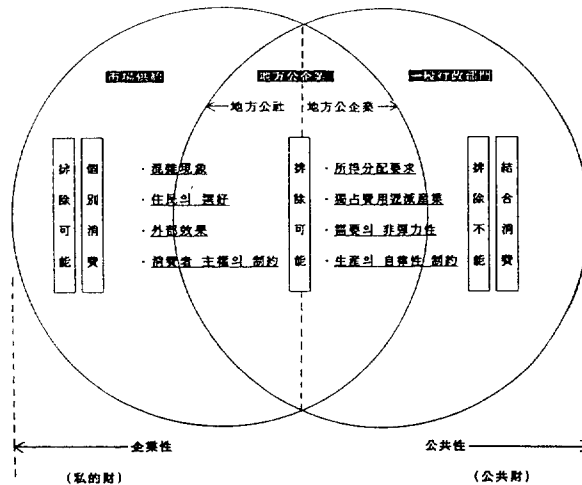
비배타성(Non-excludibility)

비경합성(Non-rivalness)

· 효율성기준

- 혼잡현상(Congestion)
- 소득분배의 공정성(Fair Income Distribution)
- 주민의 선호표명(Preference Revealing)
- 독점·비용체감산업(Natural Monopoly or Cost Decreasing Industry)
- 외부효과(Externalities)
- 수요의 비탄력성(In-elasticity of Demand)
- 생산의 자율성 제약(Restrict in Free Production)
- 소비자 주권의 제약(Restrict in Consumers' Rights)

이어서 제시된 분류기준과 효율성기준을 가지고 供給主體를 구분할 수 있는 모형을 도시하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.



<그림 1> 지방공공재의 공급주체와 분류기준·효율성기준과의 관계

우선, 각 供給主體는 분류기준에 의해 구분될 수 있다. 즉, 배타성(free-rider의 배제가능)과 경합성(개별소비)을 동시에 갖는 재화는 시장기구가 그 공급을 담당해야 하고, 그 반대인 경우 다시 말하면, 비배타성(free-rider의 배제불능)과 비경합성(결합소비)이라는 성격을 함께 갖는 재화는 일반행정부문이 그 供給主體가 되어야 한다. 또 效率性基準중 배타성(배제가능)만을 갖고면서 경합성을 갖지 못하는(즉, 결합소비되는) 재화는 일단 지방공기업이 供給主體가 될 수 있는 개연성을 갖는다고 말할 수 있다.

8개의 效率性基準는 각각의 기준들이 企業性(entrepreneur) 및 公共性(Publicity)중에서 어느 편에 가까운 성격인가라는 판단결과에 의해 위치지워진다. 즉, 혼잡현상(소비자의 증가가 다른 소비자들의 효용을 감소시키는가의 여부) 및 주민의 선호(지역주민들이 자신의 선호를 적극적으로 표출하는가의 여부), 외부효과(외부효과가 있는가의 여부), 소비자 主權의 제약(소비자主權에 대한 제약의 정도가 강인가의 여부)이라는 보조기준들은 시장기구에 의해 보다 효율적으로 해소될 수 있다고 판단된다. 반면, 소득분배요구(소득재분배효과를 강하게 가지고 있는가의 여부), 독점·비용체감산업(생산기업이 독점·비용체감산업인가의 여부), 수요의 비탄력성(수요가 비탄력적인가의 여부), 생산의 자율성 제약(생산의 자율성에 대한 제약이 강인가의 여부) 등은 공공부문이 나서서 적극적으로 그 해결을 도모해야만 효율적으로 해소되는 기준이라 판단된다.

따라서 供給主體의 分類는 效率性基準에 의해 보다 구체적으로 세분될 수 있다. 먼저, 지방공기업이 공급을 담당하는 경우에도(즉, free-rider를 배제할 수 있다 해도) 효율성 기준중 기업성에 해당되는 성격을 갖는 재화는 지방공사가 그 공급을 담당하는 것이 보다 효율적이고, 공공성에 해당되는 성격을 갖는 재화는 지방공기업이 이를 공급해야 한다. 한편, 배타성만 가지고 있다해도 효율성기준에 의해 기업성이 확보되는 경우에는 供給主體로서 市場이 고려될 수 있고, 공공성이 확보되는 경우에는 一般行政部이 이를 담당하는 것이 합리적일 것이다<sup>17)</sup>.

17) 본 연구가 시도한 공급주체와 효율성 기준과의 이러한 관계설정은 현실을 반영한 자료를 통해 검증되지 않았다는 한계를 내포하고 있다. 즉, 8가지 효율성 기준들이 통계적·실증적 과정을 거쳐 도출되지 못했다는 사실과 이렇게 도출된 8가지 기준들의 상대적 비중(weight)이 실증적으로 검토되지 못했다는 사실이 본 연구의 약점이라 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 한계점이 지방공공재이론의 현실적 수준을 반영하고 있고, 동시에 이에 관한 연구가 하나의 이론적 시도라는 측면에서 긍정적으로 이해될 수 있으리라 믿는다.

## 2. 地方財政의 效率的 管理方案

### 1) 자치단체 경제성 및 경영의식의 제고

지방자치의 실시는 곧 공공서비스의 공급에도 競爭의 時代가 도래했음을 의미한다. 지방자치제도가 확립되면 각 지방정부는 다른 지방정부 및 민간부문과의 競爭關係에 직면하게 되는 것이다. 지방자치제가 정착되고 지역주민들의 공공서비스에 대한 요구가 증대함에 따라, 지방정부는 '보다 많은 양의 보다 좋은 서비스를 보다 싸게' 제공해야 한다는 지역주민들의 요구에 직면할 것이기 때문이다.

지역주민들은 자신들이 부담하는 稅金과 자신들이 입는 惠澤을 비교하면서, '자신이 선호하는 지역의 주민'이 되려는 생각을 보다 많이 갖게 될 것이다. 이러한 경향은 곧 다른 지방정부와의 경쟁이 가열되고, 민간사기업과도 경쟁이 가속화되는 시대가 도래할 것임을 예고하는 것이기도 하다.

이제 지방정부는 지역주민들의 요구에 적극 대응하고 다른 공공 서비스 供給主體와의 경쟁에서 살아 남기 위해 '보다 적은 비용을 들여 보다 많은 서비스를 공급'하려는 經濟原則을 따르지 않으면 안될 것이다. 그리고 이는 바로 自治團體 經濟性 및 經營意識의 提高를 요구하는 것이기도 하다<sup>18)</sup>.

일본의 경우 자치단체 경영의식에 관한 논의는 1970년대 이후 본격화하였다. 소위 行政限界論과 地方自治團體의 企業化傾向을 배경으로 일본에서는 자치단체의 경영에 관한 논의가 활발하게 전개되었다. 都市化社會가 형성되면서 지역주민이 일차적으로 요구했던 공공서비스 즉, 도로·상하수도·소방·의무교육 등의 분야에 대한 요구가 어느 정도 충족되고, 이제 高度都市化社會가 도래하면서 지방정부는 주민들의 특정한 개별적 수요에 대응하지 않으면 안되었다. 즉, 한편으로 社會的 弱者에 대한 사회보장적 배려를 요구하는 수요가 증대했고, 다른 한편으로는 문화·여가·교양 등의 분야와 같은 文化的으로 보다 높은 '生活의 質'을 요구하는 수요가 등장했는데, 이러한 수요에 자치단체가 효율적으로 대처하는 데에는 지금까지와 같은 방법으로는 한계에 부딪

18) 오늘날을 두고 지방자치단체 경영의 시대라 부르기도 한다. 이는 지방자치단체에 있어서 경영의 기능이 대단히 중요시되고 있다는 것을 의미하는 것이다 : 齊藤達三, 「自治體經營情報システムの原理」, 東京: きょうせい, 1988, p. 4.

치게 되었던 것이다<sup>19)</sup>.

行政限界論의 핵심은 다음과 같이 설명된다<sup>20)</sup>. 우선 지금까지 지방정부가 주민들에게 과잉서비스를 제공해 왔다는 반성아래, 행정능력의 한계를 전제로 개인책임의 존재 양태를 심각하게 고려한다. 그리고 행정의 守備範圍를 분명히 해서 행정책임의 한계를 확실히 하고, 공공적 기능에 대한 주민의 책임을 강조하고 자원봉사활동의 효용을 강조한다. 또한 공공부문의 경제활동이 비효율적이라는 이유를 들어 공공서비스에 대한 수익자부담의 철저한 적용 및 공공서비스의 축소, 공공서비스의 민간부문에의 이양을 검토해야 한다는 것이다.

地方自治團體의 企業化傾向은 지방정부와 지방정부간, 그리고 지방정부와 민간기업 간의 경쟁의 산물로서 지방정부가 적극적으로 市場經濟의 原理를 도입함에 따라 급속히 진행되었다. 지방정부는 경제원칙에 기초해서 공공서비스를 공급하고, 지방공기업을 설립하며 수익자부담원칙을 강화하였다. 제3섹타방식을 도입해서 민간자본을 적극 유입하였고, 지방채를 발행해서 기업경영의 원칙을 강화하였던 것이다. 이러한 현상은 바로 지방자치단체의 기업화경향을 단적으로 증명하는 것이다.

지방재정을 효율적으로 관리·운영하기 위해서는 이제 '經營'의 이념을 도입해서 經濟主義에 입각한 행정을 전개해야 한다. 지역주민들의 차별적인 수요에 맞추어 시장기능을 응용한 공공서비스 供給體系를 만들어야 하고, 양질의 서비스를 최소한의 비용으로 공급하기 위한 경제원칙을 적극 도입해야 할 것이다. 이에 맞추어 지방정부의 관리자들도 經營者的 思考를 가져야 한다.

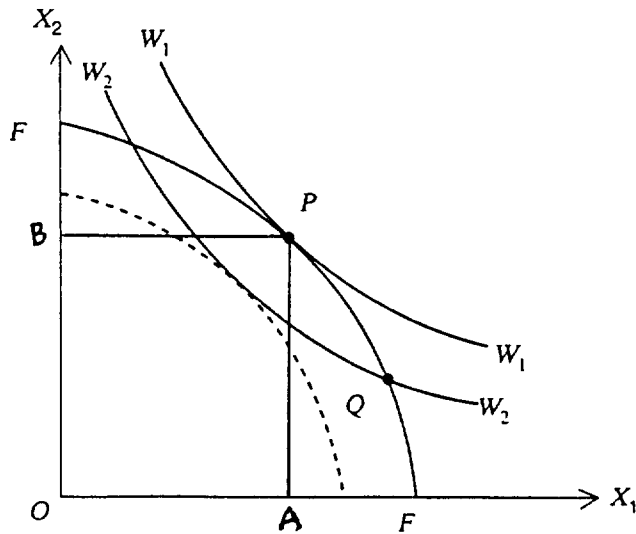
지방자치단체는 재원의 의존관계에서 탈피하려는 노력을 계속해야 하고, 주민·기업과 적극 협력해서 지역의 문제를 스스로 책임지고 해결하겠다는 자세를 확고히해야 한다. 동시에 지역개발의 목표와 주민생활의 비전을 명확히 하여 목표달성을 위한 효율적인 방법이 무엇인가에 대해 끊임없이 탐색해야 한다. 이를 위해 지방재정의 내부에 초점을 맞춰 그 문제점과 해결방안을 고려하는 것이 필요하고 그것이 바로 지방재정의 운영에 經濟性을 도입하는 것을 의미하는 것이다.

19) 齊藤達三, 前掲論文, 1988, pp.3~4.

20) 遠藤文夫, "行政限界論", 「ジュリスト」, No.622, 1987, pp.33~39 ; 하종근, 「지방자치단체의 경영」, 형설출판사, 1993, pp. 14~15, 재인용.

지방재정의 주된 기능은 앞에서 논의한 바와 같이 자원의 최적배분 즉, 지역자원을 민간부문과 공공부문에 배분하고, 이어서 공공부문에 배분된 자원을 여러 행정서비스 간에 적정하게 배분하는 것이다. 그런데 우리나라와 같이 국가에 의해 지방세율이 이미 결정되고 있다는 사실은 지역자원의 公共과 民間 간의 배분이 중앙정부에 의해 사전에 결정되고 있음을 의미하는 것이다. 따라서 지방자치단체는 행정서비스의 공급을 어떻게 합리적으로 배합할 것인가 하는 것에 비중을 두어 공공서비스의 공급을 결정해야 할 것이다.

지방자치단체가 지역자원의 최적배분을 실현하기 위해서는 우선 지역의 한정된 자원을 최대한 유효하게 활용하여 행정서비스의 공급을 최고의 수준으로 높이는 것 즉, 행정서비스에 있어서 '生産의 효율성'을 도모해야 한다. 그리고 주민의 요구(needs)에 부응하는 행정서비스 組合을 선택하는 것, 즉 '配分의 효율성'을 달성시켜야 한다.



<그림 2> 생산의 효율성과 배분의 효율성의 합치점

이 사회에서 생산되는 공공서비스가 (X1, X2) 두가지로 한정되어 있다고 한다면, 위 그림에서 FF선은 생산가능곡선(production possibility frontier)으로서 주어진 자원을 가지고 최대한으로 생산할 수 있는 행정서비스X1과 행정서비스X2의 조합을 나타낸다(생산의 효율성). WW선은 지역선호함수로서 동일한 만족을 주는 행정서비스X1과 행정서비스X2의 조합을 나타낸다(배분의 효율성). 따라서 이 곡선이 오른쪽으로 뻗어나갈수록 지역주민들의 만족도는 더욱 커진다는 것을 의미한다. FF선이 원점에 대해 오목하고 WW선이 원점에 대해 볼록한 만큼 생산의 효율성과 배분의 효율성을 동시에 만족시키는 접점은 유일한 점이 된다. 따라서 지방자치단체는 P점에 해당하는 생산기술을 가지고 (OA, OB)만큼의 행정서비스(X1, X2)를 배분할때 가장 효율적으로 행정서비스를 공급하는 것이 되는 것이다.

지방자치단체가 이러한 두개의 효율성을 달성해서 주민복지의 극대화를 실현하기 위해서는 다음과 같은 정책을 추진해야 한다<sup>21)</sup>.

- ① 지역경제를 성장시킬 수 있도록 이용가능한 자원의 범위를 확대한다(세원 및 세수의 확충)
- ② 행정서비스의 생산기술을 개선한다(생산성의 향상)
- ③ 공무원의 근로의욕을 향상시키는 등 주어진 자원을 유효하게 이용할 수 있는 방안을 강구한다(인센티브 제도의 도입 등 생산성 향상 수단의 동원)
- ④ 올바른 주민요구(needs)의 표명을 유도한다(행정정보의 공개)
- ⑤ 주민요구를 정확하게 파악한다(정보의 수집 및 주민의 행정참여)
- ⑥ 주민요구가 포함된 지역개발계획을 입안하고 이를 적극 정책화한다(자치단체의 기획능력 향상·예산의 편성)
- ⑦ 사업에 따른 정책효과를 측정하고 그 결과를 추후 정책에 반영시킨다(follow-up과 feed-back)

자치단체 경영을 확립하기 위해서는 회계방식을 개선해야 한다. 企業會計 방식을 취

21) 林 宜嗣, 「地方分權の經濟學」, 東京:日本評論社, 1995, pp. 42~44.



하고 있는 민간기업의 경우 1년간의 사업활동의 결과에 따른 이익 혹은 손실을 ‘손익 계산서’를 통해 일목요연하게 파악할 수 있다. 이에 반해 지방자치단체의 경우(국가의 경우도 동일하지만) 일부 지방공기업을 제외하면 예산·결산은 政府會計 또는 이른바 官廳會計 방식을 적용하고 있는데, 여기서는 1년간의 ‘재정수입과 재정지출의 균형(balance)’만을 확인할 수 있을 뿐이다.

한편 지방자치단체는 사기업과는 달리 주로 예산에만 신경을 쓰게 된다. 결산은 예산대로 사업이 집행되었는가 하는 것을 검토하는 것에 불과하므로, 지방자치단체가 결산을 이용, 예산에 반영되었던 사업의 follow-up과 장래의 정책형성에 feed-back한다는 필요성을 자발적으로 체득하기 힘들다. 예산은 ① 이해관계의 조정과 의회에 의한 행정부의 통제라는 政治的機能 ② 행정의 내부관리라 할 수 있는 行政的機能이 기대되고 있지만, 그러나 그 중심이 되어야 할 기능은 ③ 지방의 자원을 효율적으로 이용(생산의 효율성)하고 동시에 제 목적간에 적정하게 배분(배분의 효율성)하는 經濟的機能이라는 기능이다. 예산의 역할을 이렇게 본다면, 현행 관청회계방식은 특히 예산의 경제적 기능 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있음을 알 수 있다<sup>22)</sup>.

지방자치가 정착되면서 지방자치단체간 행정서비스의 生産性隔差는 현재보다 더욱 심할 것으로 예상할 수 있다. 이를 단위 생산당 담당 공무원 수로 계산해 보면 쉽게 확인할 수 있을 것이다. 그런데 공무원 수의 적정화와 더불어 중요한 것은 공무원 배치의 彈力化이다. 직원의 연령구성이 고령화함에 따라 직책의 증설이 요청되고 그 결과 課나 係의 증설에 따른 조직 및 기구의 세분화가 진행된다. 이러한 조직 및 기구의 세분화가 행정경직화의 원인이 된다<sup>23)</sup>.

그리하여 이제 지방자치단체는 생산성 향상의 측면에서도 기존의 행정서비스 生産方

22) 이렇게 지방자치단체의 예산제도가 수지균형에 주로 초점을 맞추는 것은 재정지출을 일종의 소비로 간주하기 때문이다. 다시 말하면, 지방자치단체가 스스로를 행정서비스의 생산주체로 의식하지 않는 것에 기인한다고 볼 수 있다.

23) 경제학에서는 이를 ‘보몰의 병(Baumol's disease)’이라 해서 국가전체의 생산성 저하의 주요 원인으로 취급하기도 한다. 이에 따르면, “기술진보, 자본축적, 대규모생산의 이익을 향유할 수 있는 민간기업에 비해, 지방자치단체의 생산성이 떨어지게 되어, 장래에는 보다 다수의 노동자원을 행정부문에 투입하지 않을 수 없게 되고 그 결과 국가 전체의 경제적 정체를 초래한다”는 것이다 : William J. Baumol, "Macroeconomics of Unbalanced Growth : The Anatomy of Urban Crisis", 『American Economic Review』, Vol.57, No.3, 1967, pp. 415~426.

法을 변경하는데 노력해야 한다. 민간위탁과 같은 다양한 방식의 행정서비스 생산방식을 적극 고려해야 한다는 것이다. 公權力의 행사에 관한 사무, 조직·인사관리 등과 같은 행정의 전문관리 영역에 속하는 사무를 위탁하는 것은 불가능하지만, 그러나 그 외의 것에 대해서는 개별 사무사업의 내용, 특성, 위탁의 장점과 단점 등을 검토한 후에 행정서비스의 생산방법을 검토해야 한다<sup>24)</sup>.

이때 적극적으로 민간위탁을 추진하려면 다음의 네가지 조건을 만족해야 한다<sup>25)</sup>.

- ① 수탁자의 사무처리를 관리, 감독할 수 있어야 한다
- ② 행정비용의 절감과 사무의 효율화를 도모할 수 있어야 한다
- ③ 행정목표인 주민서비스의 수준을 유지하고, 서비스의 제공에 있어 공평성이 훼손되지 않아야 한다.
- ④ 안정적인 업무수행능력과 신뢰성을 가지고 있는 수탁자를 확보할 수 있어야 한다.

그러나 자치단체 경영의식의 강조가 지방정부의 私企業化를 의미하는 것은 분명 아니다. 자치단체의 경영화를 곧 減縮經營(cutback management)이라는 의미로 받아들여서는 안된다. 자치단체의 경영화는 행정목적은 효율적으로 달성하기 위한 手段이지 지방정부의 존립목적은 아니기 때문이다. 지방정부는 주민의 복지증진이라는 목적을 달성하기 위해 효율성의 확보라는 관점에서 기업경영방식을 도입하는 것일 뿐이다. 수익자 부담원칙의 강조라는 시장경제의 응능원리 도입이 社會的 弱者의 放棄라는 결과로 나타나서는 안되는 것이다.

따라서 자치단체 경영화의 내용에 대해 보다 과학적이고 정확한 인식이 선행되어야 한다<sup>26)</sup>. 첫째, 지방자치단체 경영화의 목적은 주민복지의 증진에 있는 것이고 행정활동은 수단에 지나지 않는다. 둘째, 지방자치단체의 경영은 行政管理라는 內部經營(internal management)과 地域開發이라는 外部經營(external management) 양측 모두를 그 대상으로 하는 것이므로 특히 내부경영에 한정시켜 지방자치단체경영을 축소시켜서는

24) 일본의 경우 地方自治經營學會의 조사결과 ① 시민회관과 양호노인 홈 관리에 있어서의 직영(공립)과 위탁(사립)간의 생산비의 비교 결과는 직영이 위탁보다 20~30% ② 쓰레기수집, 학교급식, 아동관, 체육관, 홈 헬퍼 등은 2배 ③ 보육소, 학교用務員, 공용차는 3배, 그리고 ④ 학교경비는 20배나 높은 것으로 드러났다 : (日本)地方自治經營學會編, 「公·民のコスト比較」, 中央法規出版, 1985.

25) 林 宜嗣, 前掲書, 1995, pp. 87~88.

26) 高奇昇三, 「都市經營思想の系譜」, 勁草書房, p. 27 ; 하종근, 앞의 책, 1995, p. 22~23, 재인용.

안된다. 세제, 지역활동, 지역성장과정을 통해서 발생하는 지역이익, 성장과실의 사회적 배분이 바로 지방자치단체 경영의 정책을 좌우하는 열쇠가 된다는 사실을 분명히 인식해야 한다.

## 2) 자치행정 관리기술의 보급 및 향상

지방자치의 관리주체는 물론 지방공무원이다. 따라서 지방공무원들의 효율적 관리능력은 지방자치행정의 효율성을 좌우하는 결정적인 변수로서, 지방공무원들은 다른 자치단체 및 민간부문과의 경쟁을 극복해 낼 수 있는 우수한 행정인이 되어야 할 것이다.

中長期的 관점에서 기대하는 지방공무원의 능력을 보면, 지방행정인은 우선 경쟁시대 및 정보화사회에 적응할 수 있고 동시에 이를 先導할 수 있어야 한다. 이를 위해 관리기술에 관한 소프트웨어를 신속하게 습득해서 행정사무의 처리에 이용할 수 있어야 하고, 일반적인 사무자동화(OA)에도 숙련되어 있어야 한다. 나아가 지방자치 관리 기술 및 지역정보에 관한 데이터 베이스를 축적해서 행정사무처리의 능률성을 높이고, 지역주민들에게도 지역에 관한 정보를 신속하게 공급해 줄 수 있어야 한다.

短期的 관점에서는 지방행정인들이 현행 제도의 管理 效率性을 높일 수 있는 관리능력을 신속히 습득해야 할 것이다. 지방재정의 중장기계획을 명실상부하게 정착시킬 수 있도록 재정계획에 관한 企劃能力 및 管理能力을 체득하고, 사업별·기능별 예산분류 체계가 정착될 수 있도록 예산편성 및 집행기능을 확보할 수 있어야 한다. 投資事業을 과학적으로 심사해서 효율적인 자원배원이 달성될 수 있도록 하고, 지방공기업과 같이 시장기능과 관계를 맺고 있는 분야에서는 전문적인 經營者의 능력을 가지고 있어야 한다. 또한 중장기 재정계획과 단기예산 및 투자사업이 상호연계될 수 있도록 과학적인 財政支出 展望을 세울 수 있어야 한다.

이외에도 경쟁화·정보화 사회에서 地方行政人들이 갖추고 있어야 할 자치행정 관리 기술에 관한 사례들은 많다. 결국, 시대의 변화를 어느 정도의 깊이로 인식하고 이를 자신 및 지방자치발전의 긍정적 계기로 삼는가 하는 것이, 정보화사회의 시대변화에 적응하고 지역주민들의 높은 수준의 요구를 즉각 만족시킬 수 있는 지방행정인이 되는 가를 결정해 줄 것이다.

### 3) 효율적 재정관리제도의 확립

효율적인 재정관리의 핵심은 中長期的 財政計劃과 短期的 豫算運營 및 投資計劃이 相互連繫되는 것이다. 지방정부는 과학적인 財政展望에 입각해서 실행가능한 재정계획을 수립하고 이를 토대로 단기적인 예산과 투자지출이 효율적으로 집행될 수 있도록 해야 한다. 따라서 실효성 있는 중기재정계획이 수립될 수 있도록 法的·制度的 制度를 정비하고 계획주체의 관리기획능력을 향상시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 현행 편의주의적·점증주의적 예산제도가 가지고 있는 한계를 직시해서 과학적·효율적인 예산이 세워질 수 있도록 예산분류에서 평가에 이르기까지 제도적 개선 방안을 모색하고, 동시에 투자심사 및 평가의 공정성과 효율성을 보장할 수 있는 장치들을 마련해야 할 것이다.

地方財政 關係法令에 명시되어 있는 현행 중기지방재정계획은 계획수립의 근거와 기본절차에 관한 사항만이 규정되어 있을 뿐, 내실있는 계획수립과 실질적인 활용을 위한 제도적 장치가 미비되어 있는 실정이다. 또한 현실적으로 관계공무원들의 인식부족과 능력부족 등으로 인해 재정계획이 형식적인 계획수준에 머물러 있는 형편이고, 이에 대한 사후평가도 충분히 객관적으로 이루어지고 있지 못하다. 따라서 실질적인 재정계획이 세워지고 이에 기초해서 재정지출 및 기타 투자지출이 합리적으로 이루어질 수 있도록 지방재정 관계법령을 보다 체계화하고 재정계획 관계부서의 정비와 인력 및 능력을 보강해야 할 것이다.

현행 地方事業投資審査는 自體審査, 市道審査, 中央審査의 3종류로 되어 있는데, 심사결과에 대한 객관성 확보가 미흡하고 평가기준의 내용이나 평가항목 등이 객관적인 투자심사를 어렵게 하고 있다. 또한 투자대상사업의 결정이 地域的·財政的 특성을 반영하기 어렵고, 對象事業基準이 劃一化되어 있어 지방의회 決定權이나 條例의 활용이 부족해서 지방자치단체의 自律性을 저해할 수 있다는 문제점을 내포하고 있다. 따라서 자체심사가 중심이 되어 분업적으로 시도심사·중앙심사가 이루어질 수 있도록 하는 등 효율적이고 객관적인 투자심사가 될 수 있도록 하고, 심사방법을 개선해서 심사기준 및 심사절차를 객관화·단순화해야 할 것이다.

지방자치단체의 예산은 일반회계와 특별회계로 구분되고 있어서 종합적으로 예산을 평가하기가 어렵게 되어 있다. 따라서 본래의 의미를 상실한 특별회계는 일반회계로

편입시키고 100여개에 이르는 특별회계를 대폭 통폐합·축소해서 豫算管理의 效率性을 도모해야 할 것이다. 또한 기능별·품목별로 분류되고 있는 현행 지방예산의 분류체계를 중앙정부의 예산분류체계와 연계되고 구체적인 사업계획의 수립에 도움이 되며 지역경제에 미치는 영향을 명확히 파악할 수 있도록, 단위사업이 예산분류체계에 명시되도록 해야 할 것이다.

#### IV. 結 論

지방재정을 둘러싼 환경이 급속히 변화하고 있다. 情報化·世界化·地方化로 대변되는 격변의 시기에 대응해서 지방정부의 경제활동 즉, 지방재정은 지금까지와는 다른 새로운 각도에서 여러가지 政策手段을 강구하지 않으면 안된다. 그리고 지방정부의 이러한 경제적 대응의 成敗에 따라 국가발전이 좌우될 것이다. 세계화로 표현되는 이른바 국경없는 무한경쟁의 시대에서 개별 지방정부의 효과적인 全方位的 대응 여부에 의해 국가의 미래가 결정될 것이기 때문이다. 한편, 이러한 世界史的 의미의 변화는 지방재정에 있어서는 競爭的 市場構造의 強化라는 外部環境의 변모로 구체화되고 있다.

본 稿는 이러한 현실인식 하에 지방재정의 內部的 效率性을 제고하기 위한 방안을 마련하는데 목적이 있었다. 이를 위해 지방재정의 기능을 체계적으로 조명해보고 지방공공재의 공급이론을 새롭게 구축하고자 시도하였다. 이어서 이를 토대로 지방재정의 합리적 운용방안을 두 차원에서 모색하였다. 즉, 지방재정 영역의 재검토와 지방재정의 효율적 관리방안의 모색이 바로 그것이다.

이제 地方財政理論도 보다 새로운 차원에서 再構築되어야 할 것으로 믿는다. 지금까지 주로 제도적 측면에서 지방재정을 논의했던 수준에서 진일보하여, 그간 학계 일각에 의해 부분적으로 시도되기는 했지만, 미시경제이론·거시경제이론 등을 포함한 순수 財政·經濟理論的 접근의 탐색이 보다 활발히 전개되어야 할 것으로 본다. 韓國의 地方財政理論의 구축을 위한 활발한 論議를 기대해 본다.

## 參 考 文 獻

- 김영규, “국가재정과 지방재정의 역할”, 『지방재정』, 가을호, 1992.
- 유 훈, “지방자치시대의 지방재정”, 『지방재정』, 가을호, 1992.
- 이만우, 『공공경제학』, 법문사, 1989.
- 이용식, “준공공재의 효율적 공급체계에 관한 연구”, 인하대학교 대학원 박사학위논문, 1992.
- 하종근, 『지방자치단체의 경영』, 형설출판사, 1993.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치관련 재정수요의 전망과 대책』, 한국지방행정연구원, 1992.
- Bewley, T. F., “A Critique of Tiebout’s Theory of Local Public Expenditure”, 『Econometrica』, No.49, 1981.
- Baumol, William J., “Macroeconomics of Unbalanced Growth : The Anatomy of Urban Crisis”, 『American Economic Review』, Vol.57, No.3, 1967.
- Boadway, Robin W. & David Wildasin, 『Public Sector Economics』, 2nd ed., Boston: Little, Brown and Company.
- Browning, E.K. and J.M.Browning, 『Public Finance and the Price system(2nd ed.)』, New York:Macmillan Publishing Co., INC , 1979.
- Buchanan, J.M. & C.J. Goetz, “Efficiency Limits of Fiscal Mobility : An Assessment of the Tiebout Model”, 『Journal of Public Economics』, 1(1), April, 1972.
- Buchanan, J. M., “An Economic Theory of Clubs”, 『Economica』, 32(125), Feb, 1965.
- Henderson, J. V., “Separating Tiebout Equilibria”, 『Journal of Public Economics』, Vol.29, No.1, 1991.
- Musgrave, R. A. and P.B.Musgrave, 『Public Finance in Theory and Practice』, McGraw-Hill Book Co., 1984.
- Tiebout, C. M., “A Pure Theory of Local Expenditure”, 『Journal of Political Economy』, 64(5), Oct., 1956.
- 高奇昇三, 『都市經營思想の系譜』, 勁草書房, 1990.
- 林 宜嗣, 『地方分權の經濟學』, 東京: 日本評論社, 1995.
- 野口修紀雄, 『公共政策』, 東京: 岩波書店, 1985, pp. 150~156.
- 遠藤文夫, “行政限界論”, 『ジュリスト』, No.622, 1987.

日本經濟研究所, 「民間活力による プロジェクト」, 東京: 大藏省印刷局, 1984.

齊藤達三, 「自治體經營情報システムの原理」, 東京: ぎょうせい, 1988.

地方自治經營學會編, 「公・民のコスト比較」, 東京: 中央法規出版, 1985.

貝塚啓明, “地方財政分析のフレーム・ワーク”, 季刊, 「經濟學論集」, 第42巻 第3號, 1975.