

# 民選時代 地方財政의 實態와 課題

Financial Tasks in era Local Autonomy

李 在 聖

(內務部 地方行政研修院 教授)

<目 次>

- |                        |                                    |
|------------------------|------------------------------------|
| I. 序論                  | III. 自治團體(자치 및 지역)間 地方財政<br>實態와 課題 |
| II. 中央-地方간 地方財政 實態와 課題 | IV. 住民側面의 地方財政 實態와 課題              |

<ABSTRACT>

This study concerns about the financial management tasks of local governments in accordance with the change of local administration environment. Beginning with citizen-elected chief executive era, citizen demands for better public services and regional development will be rapidly increased and between conflicts of central and local, intra and inter-local governments might be rampant. Also the regional disparity might be enlarged in accordance with the administrative ability of chief executive. Having a greater degree of local autonomy through decentralization means more responsibility for the local government, people and residents in the local communities. The immediate problem faced by local governments is achieving financial self-sufficiency. How local governments at various tiers are to deal with financial problems is the most immediate and emerging question before us. Of course, it is customary for local governments to ask for grants and other forms of financial aid from the national government. However, the problem with this practice is that a national government places limits and control on subsidizing the local government pleas for grants and other forms of financial aid. For the financing of local autonomy, more resources should be given to these areas to generate revenues. Should local autonomous governments continue to perform various national services, the national government would be obliged to finance these services. Therefore the main tasks in an Era of Local Autonomy are as follows. ①The Improvement of Local Autonomy in Intergovernmental Fiscal Relation ②Privatization and Expansion of Local Finance Autonomy ③Financial Management Tasks of Local Governments ④Reinforcing the Fiscal Resources of the Local Authorities ⑤Revision of Laws and Ordinances on Local Finance for Local Autonomy.

## I. 序 論

바람직한 지방자치는 건실한 지방재정의 기반을 전제로 한다. 지방의 자주재정력 보장은 지방자치의 본질적 요소이다. 즉 지방재정은 지방자치 성공의 담보인 것이다. 민선단체장 출범으로 본격적인 자치시대가 전개되면서, 우리는 다양한 갈등(마찰)양상을 접하고 있다. 갈등발생은 궁극적으로 주민의 복지욕구증폭과 그 해결의 어려움에 따른 것으로서 지방정부의 체제내부측면과 체제외부측면으로 구분하여 고찰할 수 있다. 민선시대 지방재정과 관련된 변화양상에 대해 자치단체 체제내외의 3가지 측면을 구분하고 각각 사례예시, 사례특징, 주요과제 등으로 나누어 고찰하고자 한다. 첫째는 지방정부와 중앙정부간의 관계측면, 둘째는 지방정부 자체 및 상호간의 관계측면, 셋째는 주민과 지방정부간의 관계측면 등이다. 행정서비스 수요의 발생근원이 주민이고 수요에 대응해 행정서비스를 공급하기 위한 분업체제가 중앙정부와 지방정부간의 업무분담 및 공담체제이기 때문이다.

## II. 「中央-地方」間 地方財政 實態와 課題

### 1. 事例例示

#### 1) 위임사무처리거부

서울시 25개 구청장은 구재정의 어려움을 호소하면서 현행 법상 중앙정부나 시본청이 맡아 처리해야 할 사무인 호적, 개별토지가격조사, 선거인명부작성, 여권발급 등 위임사무의 처리경비 전액(연간 약 2,500억원규모)을 국가(내무부, 안기부 등 12개 중앙부처)와 시본청이 부담해 줄 것을 요구하는 공동건의문을 발표하고 위임사무처리 중단을 위협했다(중앙일보, 1996. 5. 16). 또한 서울시 의회는 「국가사무에 대한 지방자치단체 비용부담 개선을 위한 건의안」을 채택하고, 서울시 본청의 국가사무 처리경비를 1997년 예산안에 편성치 않기로 했다(중앙일보, 1996. 5. 29). 사무처리경비의 부담을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체 간의 마찰 현상은 전국적으로 파급될 전망이다.

#### 2) 지방비 부담 요구·전가

##### (1) 협의없는 부담지시

○ 농어촌특별세관리 특별회계법(제3조)의 규정에 의거 지방비부담액을 교부금으로 지원 하도록 되어 있음에도 불구하고 이와 별도의 소관부처 지침으로 지방비를 부담시키고 있다. ① 환경부소관 농어촌특별세사업인 농어촌 하수도정비 양여금사업의 지방비 30% 부담 지시 ② 문화체육부소관 '96 농어촌 출신학생 기숙사건립사업의 지방비 부담지시 등.

(2) 법령에 정해진 기준보조율 무시와 지방비부담 추가요구

○ 문화체육부소관('96): ① 인형극 전용시설 건립지원(기준보조율은 80%이나 실제부담률은 44%에 불과) ② 청수년수련원 건립지원(기준보조율은 50%이나 실제부담률은 20%에 불과) ③ 지방체육시설지원(기준보조율은 50%이나 실제부담률은 16%에 불과)

○ 환경부소관('96): 광역쓰레기처리시설(기준보조율은 50%이나 실제부담률은 32%에 불과)

○ 산림청소관('96): 산림병해충방제(기준보조율은 50%이나 실제부담률은 38%에 불과)

(3) 법령제정을 통한 부담 전가

특히 지방자치의 전면 실시이후에 나타난 문제점이다. 법령 제·개정시에 지방자치단체의 의견을 반영하여야 하나, 법령검토기일이 촉박하고 협의를 요청하는 경우에도 실무자 수준에서의 심도있는 검토가 이루어지지 못하고 있다.

○ 학교용지특례법 제정으로 학교용지를 지방자치단체가 부담토록 하는 규정 명시

○ 지방교육재정교부금법을 개정하여 교육·학예에 관한 경비를 시군구가 부담토록 하는 규정명시

○ 국유철도의 운영에 관한 특례법을 제정하여 국가기관인 철도청장이 적자상태인 철도 노선(23개)과 역(212개)에 대한 운영비 일부를 지방자치단체(시·도)에 부담시키는 규정 명시. 자치단체가 이를 거절하면 노선운행을 중단하거나 역을 폐쇄하는 강력한 수단까지 강구되고 있음.

3) 지방비 부담 거부 - 법령에 정해진 지방비부담 거부

○ 국가공무원인 공립 중고교 교원에 대한 봉급은 지방교육재정교부금법(제11조)에 따라 자치단체(서울 100%,부산 50%)가 지원하게 되어 있으나, 지원거부

○ 국가지정 문화재관리비의 부담거부(국가사무라는 이유)

○ 직할하천 유지비의 부담거부(국가사무라는 이유)

○ 방범원 운영경비의 부담거부(국가사무라는 이유)

○ 교통안전시설 및 교통안전지도단속 관련경비의 부담거부(발생 수입이 국가에 귀속된다는 이유)

○ 개발제한구역 단속비용의 부담거부(국가사무라는 이유) 등이다.

#### 4) 국가사무 지원 삭감

○ 장기간 관례적으로 지원하던 경찰지원예산(예컨대 경찰아르바이트생활동비, 범인검거 유공자포상, 범죄신고포상 등 10여개 항목)의 대폭 삭감(「지방자치」, 1995. 10. 22).

#### 5) 예산편성지침 무시

○ 대전시 유성구의 학교급식비 지원

○ 경기도의회는 경기도 추가경정예산안을 심의하면서 내무부의 예산편성지침을 무시하고 의장단, 상임위원장의 특수활동비 등의 명목으로 23,260만원을 예산안에 포함·통과시켰다(조선일보, 1996. 6. 2).

○ 인천시는 1996년도 예산안을 내무부 지침에 구속되지 않고 독자적으로 편성하는 예산편성조례안을 제정키로 했다(한국일보, 1995. 9. 21).

## 2. 事例의 特徵

### 1) 지방의 자율성 추구에 따른 중앙-지방간 관계의 재정립 요구

과거 임명제하에서는 중앙 등 상급기관의 부담지시에 따라 당연히 예산에 반영해 오던 사례들이 거의 통용되지 않고 있다. 내무부의 예산편성지침에 대해서도 그것이 개략적인 지침의 수준을 넘어 지나치게 획일적으로 세부적인 내용까지 통제를 가하고 있다 하여 매우 비판적 입장을 취하는 것이 보통이다. 자치단체의 예산편성권을 침해하고 있다는 지방의 목소리가 커지면서 예산편성지침을 무시하는 등 법령에 부담의무가 없는데도 자발적 부담에 따라 재정수요를 유발하는 사례도 있다. 국가의 일방적 지시에 반발하여 관련된 보조금을 반납하겠다는 경우도 발생하고 있다. 보조금이나 특별교부세에 따른 지방비 부담에 대해서도 지방에 이익이 되지 않으면 거부함(법령에 정해진 지방비부담거부)은 물론, 이익이 되더라도 그에 따른 부담이 과중할 경우 반납하는 사례까지 발생하고 있다. 시달된 예산편성지침을 준수하지 않는 사례가 빈발함에 따라 부당교부세 조항이 적용될 것이 예상되며 이에 따른 중앙-지방간의 갈등이 우려되고 있다.

## 2) 국가기능의 지방이양과 협의없는 부담지시

국가기능의 지방이양이 지속적으로 이루어질 전망으로서 이에 따른 자원보전이 불충분할 것으로 우려되고 있다. 특히 지방자치의 전면 실시이후 중앙 각부처로부터 지방비부담이 수반되는 법령, 사업, 기타 각종 지시사항이 산발적으로 발생하고 있다. 법령제정 등을 통한 부담 전기는 영세한 지방재정형편을 더욱 어렵게 만들고 있다. 그런데 자치단체들이 그 과급효과를 정확히 제대로 인식하지 못해 소극적으로 대응하거나, 자치단체간의 연대의식이 부족해 각자치단체별로 개별적으로 대응하거나 또는 주민만을 의식한 인기위주의 행정으로 지방재정운용에 많은 문제점이 노정되고 있고 또 우려되는 상황이다.

### 3. 主要課題

#### 1) 사무구분의 명확화와 기능-재원의 연계 노력

자치시대 중앙·지방간 역할 재정립에 따른 자원배분이 요구된다. 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금사업 등 각종 사업에 대해 해당 중앙관서의 장과 사전 협의·조정해야 할 책임은 내무부에게 있다. 사전협의의 미비는 지방비부담과중 등 지방재정운영에 지장을 초래하게 된다. 이는 자치단체의 권익을 최종적으로 담보해야 할 책임을 갖는 내무부의 역할미흡과도 연결된다. 내무부의 총괄적인 검토와 조정없이 지방비부담 예산이 편성되면 안 될 것이다.

#### 2) 재정조정제도에 대한 재인식

자치시대가 본격적으로 전개되면 될 수록, 중앙·지방간 재정연계(예컨대 국가관여)의 당위성이 인정·설득되어야 할 것이다. 중앙·지방간 재정연계가 불가피한 이유는 인위적이 라기 보다 자연발생적인 오래된 역사적 연원이 있다. 첫째, 세입행위는 세금에서 보는 것처럼 전국적으로 통일성·강행성·일관성 확보가 용이한 중앙정부의 주된 책임분야였고 반면에 세출행위는 주민과 가까이 위치(근접성)하여 민생안정을 위한 구호사업, 사회복지장비지출 등 생활정부로서 직접 문제해결사 노릇을 하는 지방정부의 주된 책임분야였다. 따라서 국가가 세수확보에 비교우위를 점하고 있다는 사실때문에 중앙정부가 건위 지방정부에 돈을 주는 재정조정방식은 길고 긴 역사적 배경이 있는 것이다. 둘째, 중앙정부로서는 지역간의 지나친 재정적 불균형을 방지할 수 없기 때문이다<sup>1)</sup>. 그러나 중앙정부와 지방정부간의 관계

1) 1994년말 신설된 지방재정법 제118조의 2 등에 의해 재정지원의 법적 근거가 마련되었다. 즉 중앙정부(내무

가 주로 재정측면의 연계에 초점이 모아진다 하더라도 그 내용에 있어서는 많은 변화가 있어야 할 것으로 판단된다. 즉 이제까지는 중앙정부가 지방자치단체에 대해서 예산과목구조와 각종 단가를 지정하는 예산편성지침 등 재정운용지침을 시달하고 그 운용상황을 통제해 왔다고 볼 수 있다. 그러나 지방자치의 전면실시에 있어서는 지금까지와 같은 사전적·직접적·수직적·권력적인 통제방식보다는 ① 조언, 권유, 지원, 지도, 협력 ② 자치단체의 유형화, 지방재정운용상황의 분석·진단·평가 및 감사의 결과에 따른 재정조정(보조금, 지방교부세, 지방양여금의 연계운용) 등 사후적·간접적·수평적·비권력적인 방식을 통해서 지방정부의 행정재정운용에 계속 관여할 것으로 예상된다. 지역격차 조정자로서의 중앙정부는 각 지방자치단체의 의존재원수준을 결정하는 근거로서 전 지방자치단체의 지방재정관리 상황과 재정력을 세밀히 분석할 필요가 있는 것이다. 예를 들어 중앙정부가 국고보조사업을 실시하고자 할때 보조율을 얼마로 할 것인가, 차등보조율의 적용기준은 어떻게 하겠는가, 국고보조사업의 실시로 인해 지방정부는 재정압력을 얼마나 받으며 초과부담은 얼마나 될 것인가, 지방교부세의 배분기준을 어떻게 정할 것인가, 지방채는 어느 지방정부의 어떤 사업에 대해 승인을 할 것인가 등. 또한 지방자치단체입장에서 볼 때 중앙정부를 상대로 협의를 하거나 설득을 시켜야 할 때 필요한 것이 역시 당해 단체의 지방재정 상황에 관한 각종 정보이다. 이 경우 지방정부간의 재정관련정보를 상호비교하는데 의미를 부여하고 오해의 소지를 없애려면 재정에 관련된 갖가지 행위들이 공인된 정부회계원칙, 정부회계기준, 정부회계체계 등에 맞춰서 일관되게 이뤄지지 않으면 안될 것이다. 이러한 현상들 때문에 새로운 재정분석기법의 개발과 이에 따른 지방정부 재정정보체계의 확립이 요구된다고 하겠다.

3) 중앙-지방간에 발생하는 각종 문제를 상호 협의 내지는 연계하여 해결하는 제도적 장치가 필요하다. 자치선진국경우 중앙정부에 공동으로 대항하기 위해 지방자치단체들은 지방자치연합조직을 결성하는 등 공동전선을 구축하고 있다. 지방관련법안을 제정·개정할 경우 자치단체연합회의 사전동의가 의무화되어 있기도 한다. 자치단체 연합조직이란 예를 들면, 시장·군수협의회, 시도지사협의회, 기초의원협의회, 광역의원협의회, 지방의회의장협의회 등처럼 계층별 연합조직이 있을 수 있고 나아가 이해관계가 유사한 지역적 특성을 갖는 지역별로도 연합조직을 결성할 수 있을 것이다. 지역적 특성이 유사한 예를 들면, 댐(상

부)는 현저하게 낙후된 지역의 개발이나 각종 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있다고 판단되는 지방자치단체에 대하여 재정지원계획을 수립하여 시행할 수 있도록 하였다.

수원보호)지역, 발전소(원자력, 화력)지역, 공항지역, 항구지역, 폐광지역, 그린벨트지역, 공원지역, 관광(스키장 등)지역, 서울특별시를 둘러싼 시연합회 등을 열거할 수 있을 것이다. 자치단체 연합조직에서 하는 일들은 예를 들면, 자치사무범위의 확대와 「중앙-시도-시군구」 간 사무구분의 명확화를 위해서 관련 내용을 지방자치법령상 보다 구체화하는 노력 그리고 각종 연찬회를 주관하는 일 등이 될 것이다.

영국의 예를 보면, 최근 중앙정부의 예산통제에 반발하는 지방자치단체가 많으며 이에 따라 중앙과 지방간 소송이 발생하고 있다. 지방자치연합은 예컨대 카운티의회연합회(ACC: Association of County Councils), 대도시자치단체연합회(AMA: Association of Metropolitan Authorities), 군의회연합회(ADC: Association of District Councils) 등인데 통합이 추진되고 있다. 이들 3개 연합회 간부들은 중앙정부의 장관들과 2개월에 한번씩 정기적으로 만나 법률개정안, 지방의견을 중앙에 전달하고 있다(조선일보, “지방경영시대”, 1994. 3. 26). 미국경우 전국시장협의회, 전국주지사협의회, 주정부협의회, 전국주의원협의회 등이 있다. 일본경우 전국 지사(시장·정촌장)회, 전국 도도부현(시·정촌) 의회의장회 등이 있다. 또한 자치성 재정국내 지도과라는 조직이 주로 지방자치단체에 대한 재정지도를 한다. 독일도 유사하다.

### Ⅲ. 自治團體(自體 및 地域)間 地方財政 實態와 課題

#### 1. 事例例示

##### 1) 자치단체(지역)간 갈등

○ 서울시본청-중구청간 남산 1,2호터널 청소 평풍(중앙일보, 1996. 6. 8). “청소예산 없다”고 서로가 책임을 떠넘겨 먼지와 매연이 가득한 상태에서 7개월째 방치되고 있어 시민들만 불편을 겪고 있는 상태이다. 중구청에서는 남산터널이 용산구와 중구에 걸쳐 있기 때문에 지방자치법상 서울시가 관리해야 하며, 따라서 서울시가 청소 등 관리업무를 구청에 위탁했다면 당연히 청소비도 부담해야 한다고 주장하고 있다. 이에 대해 서울시에서는 “지금까지 터널청소는 관할 구청이 맡아왔기 때문에 시예산 편성때 터널 청소비를 별도로 반영하지 않아 예산을 확보할 방안이 없다”는 입장이다. 현재 서울시내 25개구청은 서울시 업무 가운데 터널, 너비 20m이상 도로, 지하차도 관리·청소업무 등을 대행하고 있어 청소비 부

담요구는 다른 구청에도 확산될 전망이다.

○ 광주시본청과 광산구간 공유재산권과 관련된 신경전(전남일보, 1996. 2. 1).

○ 님비현상에 따른 지역간 쓰레기분쟁의 대처방안으로서 1996년초부터 각 지방자치단체 간에는 쓰레기처리권을 사고 팔게 되었다. 즉 각 지역은 쓰레기 소각장·매축장 등의 처리 시설을 자기 지역내에 설치하는 것을 원칙으로 하되 시설설치가 불가능할 경우 인접 시군 등에 위탁해 처리할 수 있도록 했다. 또한 처리시설 규모에 비해 쓰레기 발생량이 적은 지역은 다른 지역에 처리권을 판매할 수 있도록 하였다. 위탁처리는 해당 지방자치단체간 계약으로 하되, 처리량·처리요금은 처리비용은 물론 주변지역 주민들을 위한 지원 및 보상 비용까지 포함해 현실화하도록 하였다.

○ 김포 수도권매립지 2차 증설공사 분담금관련 서울시-구청간 대립(경향신문, 1995. 12. 8).

○ 대형댐(팔당댐, 주암댐, 대청댐, 충주댐, 용담댐 등)에서 공동으로 용수를 공급받고 있어 이해가 얽혀있는 지방자치단체경우의 ①댐원수대 지급문제 ②상수원보호구역에서의 원인자부담-수익자부담간 분쟁문제(팔당댐 수질보전문제로 희생당한다고 억울해 하는 자치단체인 용인, 이천, 광주, 양평, 가평, 여주, 남양주 등의 경우)

○ 상수원보호구역 확대를 둘러싼 서울시-경기도간 마찰(지방자치, 1995. 10).

○ 서울시-경기도간 고덕펌프장 공사비와 관련된 싸움(중앙일보, 1996. 3. 20).

○ 강북수원지 건설비분담관련 서울시-남양주시-구리시간 마찰(한국일보, 1995. 9. 4).

○ 서울시-의정부시간 지하철 7호선 차량기지 이용대가 싸고 공방전(중앙일보, 1996. 3. 6).

○ 위천공단 조성을 둘러싼 대구·경북과 부산·경남간의 환경갈등(지방자치, 1996. 3).

○ 마산시, 창원시, 창원군, 함안군 등의 상수도관련 갈등

○ 제천시, 영월군의 취수보설치문제

## 2) 재원확충노력과 경영재정화 현상

○ 자치경영인에 대한 외부평가(랭킹 등 부여)를 통한 자치단체간 질경쟁이 유도되고 있다. 지방자치 1년 평가(중앙일보, 1996. 6. 17)는 ① 단체장 업적평가 ② 단체장 역량에 대한 주민만족도 ③ 민선자치에 대한 체감개선도 ④ 단체장지지도 ⑤ 공무원청렴도 등 5개 분야로 나누어 분석했는데, 종합점수 1위는 광역단체경우 제주지사, 기초단체경우 김천시장이다. 분야별 1위는, 단체장 업적평가와 공무원청렴도분야는 전북, 단체장 역량에 대한 주민만족도분야는 대구, 민선자치에 대한 체감개선도분야는 전남, 단체장지지도분야는 제주도 등이다. 분야별 최하위는, 단체장 업적평가와 단체장 역량에 대한 주민만족도분야는 충북,

민선자치에 대한 체감개선도분야는 대전, 단체장지지도분야는 인천, 공무원청렴도분야는 광주 등이다. 기초단체경우 종합점수 최하위는 삼척시장이다.

○ 지방자치단체들(예컨대 대덕구, 영동군, 진천군, 천안시, 부여군, 부평구 등)이 재정확보를 위해 앞다퉈 쓰레기 종량제 봉투에 상업광고(관할지역내의 기업·백화점·은행 등의 광고)를 유치하고 있다(한국일보, 1996. 4. 2).

○ 서울시는 지방세를 전액 면제받고 있는 37개 기관가운데 의료보험연합회, 한국소비자보호원, 대한적십자사 등 31개 기관에 대한 혜택을 50%감면으로 축소하기로 하고, 또한 50% 지방세 감면을 받아온 증권감독원, 보험감독원, 한국가스공사, 신용보증기금 등 27개 법인에 대해서는 감면혜택을 폐지하기로 하였다.

○ 서울시는 지방재정확충을 위하여 새로운 세원 발굴의 대상으로서 상속세·증여세 등에 대한 주민세, 상품권발행세, TV나 신문 등의 광고선전에 대한 광고세, 지방소득세와 지방소비세의 도입 등을 제시하고 있다(한국경제신문, 1996. 4. 23).

○ 서울시는 1996년 9월부터 남산 1,3호터널을 통과하는 2인이하 탑승 승용차는 혼잡통행료를 부과할 방침이다.

○ 서울 강북구가 지방자치단체로서는 처음으로 자체 신용카드인 강북복지카드를 발행하기로 하고, 카드발행으로 인한 수수료 수입가운데 25%를 복지기금으로 조성해 장학사업 등에 사용할 예정이다(한겨레신문, 1995. 9. 28).

○ 서울시 강서구는 자치구 공기업 「교통관리공단」을 설립하고 노상주차장, 견인보관소, 마을버스 등의 관리와 운영을 전담시켰다(한국경제신문, 1996. 4. 23).

○ 수원시, 지방세 체납세 징수 자원봉사단 운영(경인일보, 1996. 3. 6)

○ 정읍시는 공영 노상 주차장을 전면 유료화하였다(광주일보, 1996. 2. 14).

○ 여수시는 재원확충과 체납행위를 근절하기 위해 체납자에 대해서는 1996년 5월부터 모든 인·허가를 제한하기로 하였다(전남일보, 1996. 2. 17).

○ 광주시의 지방재정력 확충을 위한 실무기획단 구성·운영. 광주시 동구청의 구정개발기획단, 서구의 지역발전협의회, 광산구의 재정력확충연구팀. 장성군의 경영행정을 위한 경영관리팀 구성, 목포시의 시책 입안 공무원을 공개하는 정책실명제 실시 등(전남일보, 1995. 7. 31).

○ 전라남도경우 농산물수출회사인 전남무역(주)을 도와 농협, 민간기업 등이 공동으로 출자하여 설립하였고, 생수개발 시판을 위한 제3섹터기업의 설립을 추진하고 있다. 무안국제공항과 목포 신외항의 민자건설을 추진중이다.

○ 무안군의 경우 예산 등 자금운용에 있어 「재테크」 개념을 도입하여 대기성 자금 가운데 2개월 이내 입출입자금을 제외하고는 고금리 상품인 양도성 예금과 금전신탁 등에 예치하여 10억원의 이자수입을 올렸다(광주일보, 1996. 3. 12).

○ 지역특성을 개발하고 중장기적 차원에서 이벤트화 노력(완도군의 제 1회 완도 장보고 축제, 용진군 섬판매사업 등)

○ 평택시는 1996년에 324억원을 투입하여 지역의 특성을 살린 1마을 1명품 특화산업을 적극적으로 육성하기로 했다(인천일보, 1996. 3. 7).

### 3) 새로운 형태의 부조리·비리 발생

○ 전라남도의 경우 도립으로 담양공전과 장흥전문대학을 설립기로 하였는바, 점차 대학 정원보다 고등학교졸업자가 감소되고 있는 추세에서 1년의 운영비로 도가 무려 50억원씩이나 지원해야 함으로써 엄청난 재정적 압박을 감수해야 하는 점등을 감안해 볼때 그 타당성이 매우 의심스러움에도 불구하고 정치세력들간의 이해관계 일치때문에 추진되고 있다.

○ 민선 전주시장이 완주군 모악산 관광지개발사업 입찰과정에서 시장직위를 이용, 입찰 예정가를 빼내 자신이 실질적 소유주로 있는 우성종합건설이 낙찰받도록 한 죄로 유죄판결을 받고 1996년 5월 자진 불명예 사퇴했다.

○ 민선 과천시장의 인·허가권, 인사권 등과 관련된 뇌물비리(1996년 봄)

## 2. 事例의 特徵

### 1) 자치단체(지역) 상호간 경쟁과 갈등양상

자치시대의 본격적인 전개와 함께 지방정부 상호간에는 주민의 복지를 지키고 또 증진시킨다는 목표아래 경쟁양상이 두드러지고 있다. 이에 따라 자치단체간의 격차가 더욱 벌어질 가능성이 있다. 또한 지역별·분야별·계층별로 조직화된 각종 이익집단들의 이기주의가 표출되면서 이에 따른 갈등현상과 더불어 살아갈 수 밖에 없는 상황이 되고 있다. 예컨대 도로확장과 교통문제, 상수원보호구역설정, 공업단지설치, 하천오염과 수계관리이용, 대기오염, 문화체육시설 등 공공시설의 공동이용문제 등에 있어서 그리고 쓰레기처리장(소각장), 하수 및 분뇨처리장, 가스공급설비, 송유관, 저유소, 공동묘지 및 화장장·납골당, 댐, 수원지, 사회복지시설(산재병원, 장애인시설, 고아원, 양로원 등), 발전소 및 핵관련시설 등 각종 혐오기피시설을 둘러싸고 이른바 싫은 것을 피하려는 NIMBY(Not In My Back Yard, “내

지역은 안된다”)현상과 좋은 것은 챙기려는 PIMFY(Please In My Front Yard, “내지역으로 오라”)현상 등 소위 “복지투정”과 “내것 네것을 정확하게 가르자. 우리만이 많이 부담할 수는 없다”는 주장 등 자치단체간의 갖가지 갈등·분쟁사태가 노골화되고 있다<sup>2)</sup>.

## 2) 지방정부의 “경영재정화” 경향과 재원확충노력

임명제 단체장시절에는 지방재정에 대한 평소의 관심이 상급기관에서 교부금이나 국고보조금 등을 끌어와 생색내기 사업에 치중하는 경향이 있었고, 따라서 재정력확충측면에는 관심이 적어 부하직원에게 일임하거나, 지방세경우 오히려 적극적인 징수활동을 저해하는 경우도 있었다. 그러나 민선 단체장이 등장한 이후에는 체납정리에 적극적인 모습을 보이는 등 변화가 일어나고 있다. 이와 같이 공약사업을 실천하는데는 엄청난 사업비가 소요되는데 대해 자치단체의 재원은 극히 제한되어 있기 때문에 부족한 재원의 확보를 위한 자치단체의 노력이 과거에 비해 커지고 있다. 이를 위해 조직개편 등을 통해 인건비 등 경상적 경비를 감축하려고 하고, 새로운 세원발굴노력 및 경영수익사업은 물론 민간과 협력하여 기업을 설립하는 이른바 제 3섹터 기업이 늘어나고 있다. 또한 지역개발재원의 부족을 타개하기 위해 각종 민자를 활용하려는 노력이 크게 늘어나고 있다.

## 3) 새로운 형태의 부조리·비리 발생

정치적 흥정·담합에 의해 예산이 운영되는 경향을 보이고 있다. 어차피 예산은 정치적 과정의 산물이므로 정치적 타협을 통해 결정될 수 밖에 없지만, 어떤 경우에는 단체장과 지방의회가 서로 담합하여 서로 나눠먹기식으로 예산이 편성되거나 정치적 영향력이 큰 세력의 횡포에 의해서 경제적 합리성이 결여된 예산이 운영되고 있다. 또한 단체장의 인·허가권, 인사권 등과 관련하여 새로운 유형의 민선비리가 발생하고 있다.

2) NIMBY 대처방안으로서는 일차적으로는 原因者負擔원칙에 충실해야 할 것이다. 쓰레기 발생시키는(버리는) 사람따로, 쓰레기 처리(줍는) 사람따로의 방식은 곤란하다. 예컨대 工團의 자체 폐수처리시설, 지역별 소규모 하수처리장건설, 지역별 축산폐수처리시설, 지역별 쓰레기소각시설, 大都市內 묘지·납골당· 화장장 등 원인발생 지역별로 최대한 자체 처리하는 것이다. 규모의 이익으로 인해 처리의 대규모화를 주장하고 있으나, 기술개발에 따라 이러한 문제는 점차 해결되고 있다. 이렇게 되면 지역단위로 嫌惡시설의 美化(공원화로 시민의 휴식공간화 등) 노력과 더불어 책임있는 환경보전이 될 수 있을 것이다. 지역별로 소규모 하수·폐수 처리장을 건설하는 것은 기존 하천의 건천화를 방지하는 효과도 있다. 과거 10여년동안 토지구획정리사업이 약 5백 개소 건설되었는데 하수처리장건설은 약 40개소밖에 건설되지 못한 것은 문제로 지적될 수 있다.

### 3. 主要課題

#### 1) 갈등관리능력의 배양과 광역처리훈련

현대 행정의 특색은 인간사회생활의 공간적 확대에 따라 지방의 행정도 자기관할구역을 초월하여 광역화, 전국화, 국제화되어 가는데 있다. 그러므로 자치단체간의 갈등현상은 그것이 동일 계층간이던 다른 계층간이던 개방사회에 있어서는 어차피 존재한다는 것을 인정해야 할 것이다. 예컨대 용수 확보에 따른 물(값)싸움, 수계별 하천오염, 대도시 쓰레기처리, 기초단체지역에서 시행하는 광역단체의 공영개발사업 등 사례는 얼마든지 있다. 따라서 앞으로 우리 관료집단에 중점적으로 배양되어야 할 능력은 공정성(fairness), 정당성(legitimacy), 합리성(rationality)을 근거로 “줄 것은 주고, 받을 것은 받는(give & take)”식의 경비분담, 피해보상, 보조금·장려금·수수료의 지급, 인력파견, 상호이익의 확보노력 등을 통한 실질적인 갈등관리능력일 것이다. 어차피 우리는 셈이 분명해야 하는 계산사회를 살아가고 있다. 이익이 발생하면 비용을 부담해야 하고 희생이 있으면 혜택(보상)이 돌아야 하는 것이다. 오랜 기간 통해 왔던 기초단체간은 광역단체가, 광역단체간은 중앙정부가 조정·중재한다는 수직적차원의 힘·권력에 의한 갈등조정방식은 앞으로 많은 변화가 예상되며, 협조·협상·조정·대화·타협·설득 등 게임원리가 적용되는 수평적 차원의 갈등해결노력이 크게 요구될 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 세계 각국은 이미 여러가지 광역행정방식, 분쟁조정방식을 발전시켜오고 있다. 프랑스, 독일, 일본의 수도조합 등이 그 대표적인 예이다.

#### 2) 각 지역별 특유의 NICHE발굴과 활용

앞으로 지방정부간의 치열한 경쟁속에서 자치행정의 성패는 지방재정의 뒷받침, 지역(경제)활성화 나아가 이를 가능케 할 지방정부, 지방공무원들의 기업가정신과 이를 지속적으로 추진하는 리더십에 의해 좌우될 것이다. 지방정부의 기본 책무인 지역활성화는 지방의 경제사정을 호전시키고 고용기회 증대와 지역소득 신장으로 생활안정에 기여하여 지방인구의 도시집중을 방지할 뿐아니라 대도시의 유희노동력을 지방에 분산하는 효과도 있다. 지역활성화를 통해 해당지역에 사람이 모이고 재물이 축적되면 지방민의 소득증대와 함께 지방세의 2대종인 인세, 재산관련세<sup>3)</sup>의 담세능력이 증강되는 효과를 가져오며 안정된 지역경제권

3) 15개 지방세목중 사람세(人稅)에 해당되는 것은 주민세,담배소비세,경주·마권세,사업소세(종업원할) 등이고, 財物稅(재산관련세)에 해당되는 것은 재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세, 농지세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세(재산할), 자동차세, 지역개발세 등이다. 지방세의 重課稅대상도 集積利益을 추구하는 사람들에 의해

을 형성하게 한다. 지방재정의 원천·젓줄이 결국 지역경제인 것을 감안한다면, 궁극적으로는 지역경제의 활성화가 지방재정확충의 관건일 것이다. 지역경제력격차가 결국 지방재정력격차를 초래하는 것이다. 그러므로 지방정부의 책임은 지역활성화를 통해 해당지역에 양질의 사람(주민, 관광객 등)과 재물(재산, 시설)이 모이도록 노력하는 것이라고 하겠고, 지역개발전략은 ① 지역특화(regional specialization, 지역특성개발) 즉 유희부존자원, 유무형 문화유산<sup>4)</sup> 등 각 지역만의 특성(잠재력)을 중장기적 차원에서 개발하고 상품화함 ② 지방중소기업(지방공기업포함)의 활성화 ③ 지역여건에 맞는 기술개발과 유능한 인재의 확보 ④ 사회간접자본의 확충 특히 지역정보통신망의 구축·활용을 통한 마케팅능력의 강화 등 4가지 측면의 노력으로 요약할 수 있을 것이다. 따라서 중앙집권화된 상공행정, 문화행정의 지역화, 분권화요구가 커지고 있고 지방정부가 주도하는 경영재정, 기업형 행정방식이 강조되고 있다. 이러한 일들은 시간이 걸리는 것인 만큼 서두르지말고 끈기있게 추진하여야 할 것이다. 중장기적인 추진력 확보는 특히 자치단체장의 선임방식과 밀접한 관련이 있다고 판단된다. 얼마전까지만 해도 ‘경제하면 이는 국가가 담당하는 것이다’라고 인식해서 도지사, 시장, 군수 등 자치단체장입장에서는 경제문제를 소홀히 취급하는 경향이 있었으나, 지방자치가 본격 실시되면서 큰 변화가 일어나고 있다. 중앙만을 탓하기에 앞서 지방 스스로 홀로 서려는 노력이 크게 요구되고 있다. 참고로 지방정부의 경영재정, 기업형 행정방식에 대한 지방공무원대상 설문조사결과(1995. 11 실시; 290명 대상)는 다음과 같다.

- (1) 지방정부가 주도하는 경영재정, 기업형 행정방식이 가능한가?
  - ① 앞으로 활발하게 일어날 것이다(81.3%)
  - ② 우리나라 풍토하에서는 일어날 수 없다(2.1%)
  - ③ 시도되다가 실패로 끝날 것이다(10.4%)
  - ④ 일부 일어날 수도 있으나 외국처럼 활발하지는 않을 것 같다(2.1%)
  - ⑤ 공공행정은 기업과 다르므로 근본적으로 잘못된 접근이다(4.2%)
- (검토) 활발해질 것으로 압도적으로 전망하고 있다.

주로 대도회지에 몰려 있다. 지방교부세, 지방양여금도 결국 사람(人口數, 공무원수)과 재물(財産, 시설)을 기준으로 배분된다.

4) 각 지역별 특유의 문화이벤트(축제 등)를 통한 지역활성화노력(“내고장살리기” 등)은 자치선진국(영국, 독일, 일본 등)의 공통된 현상이다. 축제 하나만으로도 지역을 발전시키고 세계적인 관광지로 발돋움시키는 祝祭立國을 꾀하고 있다. 사업추진에 있어서는 民官합작방식이 많이 활용되고 있다(조선일보, “지방경영시대”, 1994. 4. 10).

(2) 지금까지 지방정부가 주도하는 경영재정,기업형 행정방식이 어려웠다면 그 이유는 무엇인가?

- <1순위> 자치단체장의 무성의(31.3%)
- <2순위> 획일적인 중앙집권체제(지방의 중앙의존적 행정풍토,개성상실)(20.8%)
- <3순위> 관료제적 타성(공무원의 문제의식결여,책임회피,담당공무원의 능력부족)(16.8%)
- <4순위> 담당조직의 결여(10.7%)
- <5순위> 지역주민의 인식 및 협조부족(9.6%)
- <6순위> 자금부족(8.3%)
- <7순위> 지역기업의 협조부족
- <8순위> 지역 과학기술전문가의 협조부족

(3) 지방정부가 주도하는 경영재정,기업형 행정방식이 가능하려면 어떤 준비가 필요한가?(복수선택)

- <1순위> 단체장(관리자)의 역량·의지(62.5%)
  - <2순위> 공무원의 의식전환,전문화(능력개발,직위분류제에서 직렬분류제로 전환필요) 및 우대(56.3%)
  - <3순위> 자금확보(민자포함)(35.4%)
  - <4순위> 주민(지방의회의원포함)의 인식전환 및 협조(민관협조체제,주민교육필요)(25%)
  - <5순위> 전문조직(조직개편)(22.9%)
  - <6순위> 민간분야 전문가초빙활용(공직개방)(22.9%)
  - <7순위> 관련업무의 지방분권(지방역할에 대한 재평가,완전한 지방자치제)(10.4%)
  - <8순위> 관련법규의 정비(10.4%)
- (기타) 전문연구기관과의 유기적인 협조체제,지역기업인의 인식전환·의욕,자치단체별 평가제도 도입 등

### 3) 경영재정의 정착

지방재정 운영의 모든 측면은 경영마인드차원에서 수시 재검토되어야 하며 장기적 관점에서 예산운영의 낭비를 예방하기 위한 노력이 지속되어야 한다. 예컨대 대부분의 개발사업들은 임기중에 마무리될 수 없는 대규모의 것들임에 비추어 자치단체장 교체시마다 사업의 중단으로 인해 예산낭비를 초래할 수도 있으므로 이에 대한 적절한 통제제도가 필요하

다고 하겠다. 또한 지방기능중 사업적 성격을 갖고 있는 것(경영수익사업 등)의 상당부문을 공기업조직으로의 전환을 검토해야 할 것이며, 지방공기업중에서도 비효율적인 것은 과감히 민영화하는 조치가 필요하다고 하겠다.

#### 4) 재세정운영의 비위 및 부조리를 방지하기 위한 제도적 장치 마련

비위·부조리 방지를 위한 선진사회의 노력을 보면, ① internal control(내부 통제)<sup>5)</sup>은 관리의 기본책임 ② 가장 중요한 것이 procedures requiring segregation of duties로서 업무를 책임단위별로 분리하고 상호 check시키는 절차인데, 특히 authorization(예컨대 수입·지출 의무확정), recordkeeping(장부 기입·정리), custodianship(예컨대 현금취급)간에 적용된다<sup>6)</sup>. 미국 국세청인 IRS(Internal Revenue Service)는 직원이 직접 현금 수령하는 것을 금지하고 사취가 불가능한 check수령 또는 전자결재(electronic transfer) 수단을 많이 활용하고 있다. ③ 부정행위 활동이 있으면 누구든 절대로 결국은 들통날 수 밖에 없는 사회를 디자인하는 시스템으로서 내부고발자보호(Protection for Whistleblowers)를 위한 법적 장치 등이 마련되어 있다. 미국 주소속 공인회계사인 Municipality Auditor는 Municipality, County 등을 순회하면서 감사활동을 벌인다. 미국 지방정부의 재정운영은 일반회계던 공기업이던 모두 공인회계사의 회계감사를 받아야 하며 internal control(예컨대 행정기관과 은행간의 reconciliation system-영수증의 전산대조 등)이 잘못되어 있으면 부적정 판정을 받게 되는데, 이 경우 모든 재정활동이 어려워진다. 예컨대 세정 등 수입업무와 관련하여 명령행위인 부과·징수기관과 집행행위인 수납기관을 엄격히 분립시키고 있다. 프랑스경우 수입에 관한 명령기관과 출납기관이 분리되어 있는데, 전자는 지방공무원, 후자인 회계관은 재무부소속 국가공무원이 담당한다. 지방자치단체는 그 대가로서 국가에 지방세수의 일정 비율을 분담금으로 지불한다. 또한 각종 재정운영업무의 전산화와 관련하여 컴퓨터프로그램 개발팀과 컴퓨터운영팀 그리고 자료입력팀간에 역할 분담시스템이 정비되어 있다. 왜냐하면 업무의 전체 구조 및 흐름을 누군가 또는 어느 팀에서인가 완전히 알게 되면 비리가 발생할 확률이 급격히 높아지기 때문이다. 그리고 선진사회의 사례를 보면 주민(민중)소송

5) 미국은 Lockheed 항공기의 일본 納品과 관련된 賂物사건의 여파로 1977년에 「Foreign Corrupt Practices Act」를 제정했는데, “-- Management of Company under SEC regulation has responsibility to keep to I/C/S(Internal Control Structure) effective --” 규정을 도입하고, Internal Control System에 대한 관리자의 책임을 명확히 하였다. 한국은 형식화된 internal auditor제도의 운영 등 I/C/S에 대한 문제점이 많이 지적되고 있다.

6) Kurt Pany & Ray Whittington, *Auditing*, IRWIN, 1994, pp. 238~264.

제도, 옴부즈맨제도 등을 통해서 주민 참여와 감시·감독을 제도화하고 있다.

우리나라의 지방재정운영에 있어서도 민주주의 구현의 기본적 장치인 check/control system이 더욱 보강되어야 한다. 예를 들면, 관리의 기본인 internal control(내부 통제) 즉 샘플감사 등 감시활동이 더욱 강화되어야 하며 세정업무의 전산화를 통해 영수증의 전산대조 등을 on-line으로 행하는 행정기관-은행간의 reconciliation system 등을 정비하여야 한다. 소위 「procedures requiring segregation of duties」 원칙을 더욱 철저히 지켜야 한다. 이를 업무효율을 해치는 낭비로 보지 않아야 한다. 전산부조리를 예방하기 위해서도 세정업무의 전산화경우 컴퓨터프로그램 개발팀과 컴퓨터운영팀 그리고 자료(data)입력팀간에 check/control system이 정비되어야 한다. 또한 행정정보공개법을 제정하고 부과·징수과정의 공개 등 행정운영의 투명성을 확보하여야 한다. 부정한 활동이 있으면 누구든 절대로 결국은 들통날 수 밖에 없는 사회를 디자인하는 시스템으로서 내부고발자보호를 위한 법적 장치가 마련되어야 한다. 말썽많은 지방세경우는 과세대상과 절차 등이 객관화되어 있기 때문에 언제라도 확인절차만 명확히 한다면 비리는 금방 발견될 수 밖에 없는 상태에 있다. 따라서 부과단계에서 징수단계까지 전과정에 걸친 감시활동이 보다 수월한 샘플감사(전수조사는 사실상 어려움) 등을 통해 더욱 강화되어야 할 것이다.

## IV. 住民側面의 地方財政 實態와 課題

### 1. 事例例示

○ 민선 성남시장의 장학기금조성과 관련된 갈등은 직선 자치단체장이 선거의 공약사항인 장학기금 조성에 대해 부시장이 반대하면서 일어났다. 여기에 상급행정기관으로서 경기도가 시정권고를 했고, 여기에 시장이 반발하면서 문제가 확대되었다. 그리고 성남시의회가 장학금에 관한 사항을 논의하는 과정에서 장학기금조성에 비판적인 발언을 하는 의원에 대해 방청객이 야유를 보내며 실랑이를 하자 지방의회 구성후 처음으로 경호권을 발동하는 사태까지 발생했다. 문제의 내용은 성남시 장학금 지급조례에 근거하여 '90년 20억원, '91년 30억원, '92년 50억원을 이미 조성했고, '96년에 200억원을 새로 추가, 총 300억원의 기금을 운용하여 4,536명에게 37억7천6백만원의 지급하기로 한 계획에 대해 부시장이 선거를 겨냥한 선심성 예산이라고 반대하면서 일어난 일이다. 이러한 결과로 부시장이 결재를 거부하고 나아가 실국장이 부시장에게 결재를 받지 않고 직접 시장 결재를 받는 일이 벌어진

것이다. 이에 대해 예산배분의 우선순위와 투자의 합리성이라는 측면에서 여러 주장이 제기되고 있다.

## 2. 事例의 特徵

### 1) 주민욕구의 급상승

인간이란 아무리 노력해도 그것이 가능하지 않다고 판단하는 경우는 불만도 그리고 관련 수요도 표면화되지 않고 내재화하지만, 일단 노력하면 해결·개선할 수 있는 상황이라고 판단되면 각종 불만·항의가 급격히 표면화되면서 관련된 행정서비스 수요가 급증하는 경향이 있다. 예컨대 ① 일자리를 많이 만들어라(실업대책, 노사문제 등) ② 보다 편리하게 해달라(교통지옥문제, 통신·주택·상하수도 등) ③ 보다 쾌적하게 해달라(녹지확대, 공해문제에 있어서 지역특성에 맞는 환경기준의 설정 등) ④ 보다 안전하게 해달라(사회범죄, 대형사고, 식품안전성에 따른 불안 등) ⑤ 보다 양질의 교육을 받게 해달라 ⑥ 문화생활(지방문화재의 보존·개발 등), 여가생활(휴식·오락·체육시설 등) 등 생활의 질을 향상시켜 달라 등 지역주민의 복지욕구분출이 자치단체장·지방의회의원의 선거과정에서 쏟아져 나오는 갖가지 선거공약과 연결되어 재정수요를 증가시키고 있다. 주민들은 단순한 선거적 참여를 넘어 이익집단·압력집단 등을 통하여 실생활문제의 제기와 해결과정에 조직적으로 참여하려는 움직임을 보이고 있다. 특히 복지부문(노약자·장애자·청소년문제, 저소득층의 생활보호, 보건의료 등)은 선진사회에 비해 우리나라의 경우 매우 취약한 상태에 있다.

### 2) 주민편의·주민의사의 존중과 선심성 예산

자치단체장, 지방의원들이 주민의 선거에 의해 선출되었기 때문에 과거 임명제 단체장 시절에 비해 주민의 편의와 의사를 더욱 존중하고 있다. 주민숙원사업, 건의사업, 지역구 지방의원들의 요구사업에 대해서는 우선적으로 예산을 편성하고 집행하고 있다. 특히 민선 단체장의 등장에 따라 과거의 인사권자, 임명권자만을 쳐다보는 행정에서 자기를 뽑아준 주민을 최우선시하는 행정으로의 엄청난 방향전환이 초래되고 있다. 즉 소수엘리트위주의 눈치보는 풍토에서 다중이 힘을 쓰는 방향으로의 변화가 일어나고 있다. 각종 주민운동이 활발하게 일어나면서 이해관련단체가 결성되고 있다. 시민무시,강권발동에 의한 시책추진은 더욱 어려워지고 있다. 그러나 재선을 의식한 선심성 예산편성사태가 증가하는 경향이 있으며 이에 대해 당해 지방의회나 주민들이 통제할 수 없을 경우 어떠한 방법으로 그 적절

성을 확보해 가느냐가 과제가 되고 있다.

### 3) 의욕적인 투자계획 수립과 지방재정의 취약성

당초 선거시 공약한 사업들은 물론 재선을 의식하여 지역의 대규모 개발 및 투자계획을 수립하고 앞다투어 발표하고 있다. 이러한 계획들을 실천하는데는 엄청난 재원이 소요되는데, 자신의 임기뿐만 아니라 그 이후까지도 사업이 계속되는 경우가 보통이므로 예산편성 및 집행에 미치는 영향이 매우 크다. 의욕적인 투자계획에 비해 지방재정은 매우 취약한 것이 현실이다. 지방재정의 외형은 큰 것처럼 보이나 실제 투자비용으로 쓸 수 있는 가용재원의 측면에서 보면 자치단체의 재정력은 왜소하기 그지 없다. 따라서 지방재정의 취약성을 어떻게 극복해 가느냐가 과제라 하겠다. 결국 재정규모가 영세한 자치단체가 많은 상황에서 지방재정의 위기는 해야 할 일은 급증하고 있는 반면에 재정이 빈약한데서 초래된다. 더우기 지방정부 상호간 경쟁양상이 점점 더 두드러지면서 자치단체간의 격차가 더욱 벌어질 가능성이 있는데, 이경우 재정형편이 열악한 자치단체는 더욱 열악해질 가능성이 있다. 재원의 부족은 지역의 특색있는 발전을 저해할 뿐만 아니라, 각 사업부서에서 의욕을 갖고 기획한 다양한 사업들이 예산확보 단계에서부터 무산됨으로 관계 공무원들의 업무 개발의욕을 꺾어버리고 이들을 무사안일내지는 냉소적인 업무자세로 몰아갈 우려가 있다. 이에 따라 지방정부별로 지방재정력을 강화하려는 노력이 한층 두드러지고 있다. 재정형편은 특히 농촌지역이 도시지역보다 더욱 취약한 상황이다. 결국 지방재정만이 주민의 복지욕구를 충족시킬 수 있는 힘인데, 지방재정은 한정될 수밖에 없어 불만요인으로 작용할 것이고, 주민부담도 늘어날 수 밖에 없을 것이다.

## 3. 主要課題

### 1) 예산배분의 우선순위결정에 관한 국민적 공감대 필요

자치시대 주민수요의 급증속에서 지방재정구조는 자체재원의 빈약과 재정경직화 현상에 따라 재정수요를 충족시킬 수 없는 실정에 있다. 문제는 가용재원이 유한할 때, 예산배분의 우선순위를 어떻게 결정할 것인가 하는 것이다. 예산지출의 궁극적 목적은 지역사회목표인 주민복지증진이므로, 주민복지의 구성내용은 무엇인가, 주민복지를 증진하기 위해 수립된 각 사업계획은 주민복지증진에 얼마나 적합·타당한가, 우선순위는 어떤가 등이 분석되어야 하고 이에 따라 재원이 배분되어야 사업효과의 극대화와 재정운영의 효율화를 도모할

수 있을 것이다. 즉 지역사회목표→사업계획체계→사업우선순위결정→재원배분의 순이다. 그러나 주민복지증진과 관련된 편익과 비용의 범위와 산출, 편익과 비용의 비교방법, 일정 예산 범위내에 우선적 사업의 선택 등은 상당히 어려운 과제로서 모든 것이 투입·산출이라는 구체적인 수치로 귀결되어 손익으로 표현되는 민간부문과 달리 공공부문의 경우 특히 편익의 수치화가 어렵다는 것이 문제이다. 또한 우선순위라는 것이 상대적인 것으로서 ① 때(시간)와 곳(공간)과 사람(인간, 주민)에 따라 그리고 ② 정치적·경제적·사회적 합리성의 여건 즉 중요도에 따라 달라진다고 볼 수 있다. 예산배분을 둘러싼 경쟁과 갈등이 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 지역단위의 사업계획은 다양한 목적과 목표를 포함하고 있고 이들 목표간 상호 일치되지 않는 부문이 많아 사실상 목표들간의 우선순위를 설정한다는 것이 용이하지 않다. 예산과정의 점증성(incrementalism)을 논한 Aaron Wildavsky는 예산의 정치적 성격을 강조하고 있다<sup>7)</sup>. 결국 예산과정은 결정에 참여하는 사람·기관들간의 권력관계가 결정적인 변수일 수 밖에 없다. 따라서 예산은 일반적으로 전년도 대비 점증된 부분이 집중적으로 검토되며, 예산을 둘러싼 이해관계자들의 정치적 투쟁결과가 중요해질 수 밖에 없는 것이다. 정치적 합리성은 각계각층의 요구가 수렴된 상태에서 활발한 정치적 토론과 대화·협상·조정·타협을 통해서만이 확보될 수 있는 것이다.

## 2) 정보공개시스템을 통한 재정운영의 투명성 확보

주민들은 지방재정관리의 양,불량을 판단하기 위해서 그들에게 유용하면서도 이해하기 용이한 지방재정정보를 더욱 크게 요구하게 될 것인데, 이는 지방정부가 갖고 있는 정보는 전부가 주민소유이며 따라서 주민은 그것을 “알 권리(right to know)”가 있을 뿐만 아니라 마땅히 통제할 권리도 있음을 인식한데서 비롯된 것이다. 따라서 지방정부는 이러한 정보를 만들어 지속성있게 제공해야 할 것이다. 지방정부가 지역주민을 상대로 사업의 우선순위 등을 협의하거나 설득시켜야 할 때 필요한 것도 역시 각종 지방재정정보이다. 또한 각종 재정정보에 의해서 예산집행을 담당하는 직원이 갖는 회계책임의 한계가 보다 명확해질 것이고 각 지방정부의 재정운영상태가 보다 정확하게 진단됨으로써 재정운영의 합리화를 도모하는데 도움이 될 것이다. 자치선진국의 사례를 보면, 주민(민중)소송제도(우리나라에서는 아직 도입되지 않았음), (시민)옴부즈맨제도<sup>8)</sup> 등을 통해서 주민 참여와 감시·감독을 제도화하고 있으며, 공공부문의 경비 예컨대 판공비 등의 사용에 있어서 지나친 융통성이

7) Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, third ed. 1979, pp. 1~5.

8) 한국형 옴부즈맨인 「국민고충처리위원회」의 역할과 운영을 둘러싸고 문제해결수단의 강제성 확보문제 등과 관련하여 권한이 미약하다는 논의가 제기되고 있다.

부여되지 않고 있다<sup>9)</sup>. 알아야 진정한 참여가 가능한 것처럼, 참여수단이 정보이며, 정보없는 참여는 불가능한 것이다. 즉 재정정보의 공개는 주민의 적극적인 참여를 유도하고 지방 정부와 지역주민간의 일치, 통합을 이루기 위한 전제조건인 것이다. '94년말 재정정보공개 의 법적 근거가 마련되었다(지방재정법 제 118조의 3 신설). 즉 지방재정운영의 투명성, 공정성을 높이기 위하여 지방자치단체는 조례가 정하는 바에 따라 연 1회이상 ① 세입·세출 예산의 집행상황 ② 지방채 및 일시차입금의 현재액 ③ 공유재산의 증감 및 현황 ④ 중요 물품의 증감 및 현재액 ⑤ 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하도록 하였다.

## 參 考 文 獻

- 경인일보, 1996. 3. 6  
경향신문, 1995. 12. 8  
광주일보, 1996. 2. 14 ; 1996. 3. 12  
인천일보, 1996. 3. 7  
전남일보, 1995. 7. 31 ; 1996. 2. 1 ; 1996. 2. 17  
조선일보, 1996. 6. 2 ; “지방경영시대”, 1994. 3. 26 ; “지방경영시대”, 1994. 4. 18  
중앙일보, 1996. 3. 20 ; 1996. 5. 16 ; 1996. 5. 29 ; 1996. 6. 17 ; 1996. 3. 6  
한겨레신문, 1995. 9. 28  
한국경제신문, 1996. 4. 23 ; 1996. 4. 23  
한국일보, 1995. 9. 21 ; 1995. 9. 4 ; 1996. 4. 2  
지방재정법, 1994  
Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, third ed. 1979, pp. 1~5.  
Kurt Pany & Ray, *Whittington, Auditing*, IRWIN, 1994, pp. 238~264.

9) 日本경우 자치단체장, 지방의회의장의 판공비 사용내역이 공표되는 등 적절한 통제가 이루어지고 있다. 美國 지방자치단체의 예산서를 보면, 부문별 책임자와 담당자의 이름이 명시되고 있다. City of Davis, California, 1993~94 Preliminary Budget; 조선일보, “지방경영시대”, 1994. 4. 18 등 참조. 옴부즈맨이란 공무원의 직권남용, 不良行政의 횡포로부터 주민을 보호하기 위해 의회가 임명한 일종의 司法官이다.