

---

---

## 民選 自治團體長 時代의 地方財政

The Future of Local Finance in an Era of Citizen-Elected Chief Executive

---

---

朴 鍾 九

(光云大 行政學科 教授)

〈目 次〉

- |                               |                                 |
|-------------------------------|---------------------------------|
| I. 地方自治制度의 財政                 | IV. 民選 團體長 時代의 地方財政<br>課題와 對應方案 |
| II. 現行 地方財政의 構造와 問題點          | V. 맺 음 말                        |
| III. 民選 團體長 時代의 地方財政<br>與件 展望 |                                 |

〈ABSTRACT〉

This paper concerns about the future of local finance in an era of citizen-elected chief executive which is to be started in 1995. Up to the present, local finance has been treated as the sub-unit of central finance so that the room for self-determination of financial matters by local government is not allowed. Also local governments have suffer from weak financial condition and intraregional financial base differences. In order to local autonomy system be successfully established, central government has to do its role as a promoter of local finance by transferring its revenue base to local governments and allowing local autonomy in financial decisions.

Local governments also have to do their best to enlarge their financial resources to cope with increasing citizen demands for public service and regional development. In addition, this paper emphasizes the importance of financial planning and efficient management of local finance.

## I. 地方自治制度의 財政

내년으로 예정된 주민에 의한 地方自治 團體長의 직선이 이루어지면 그동안의 ‘반쪽 자치제도’가 최소한 외부형식면에서는 완성된 형태를 갖추게 될 것으로 보여진다. 그러나 명실상부한 지방자치제도가 이루어지려면 地方議會의 구성이나 주민에 의한 단체장 선출과 같은 외형적 제도의 具備에 못지않게 지역문제의 自治的 決定과 결정에 대한 自己責任性을 확보할 수 있는 內部的 基盤 形成이 중요하다. 이러한 자치의 내부기반형성에 가장 긴밀하게 연계되어 있는 문제의 하나가 재정 문제이다. 이는 지방정부의 자치적 運營과 지역문제의 자기결정에는 必然的으로 자체적 재정의 뒷받침이 요구되고 재정적 自立能力이 없는 상태에서의 自治관 공허한 理論的 空想에 불과할 수 밖에 없기 때문이다.

또한 自治에는 결정에 대한 自己責任性이 따르기 때문에 지방정부의 자치운영과 자기 결정은 자치적 需要를 충족시킬 수 있어야 하며 그렇지 못할 경우에는 결국 지방정부가 확보할 수 있는 可用財源의 범위안에서 결정은 제한될 수 밖에 없다. 민선자치단체장의 아무리 훌륭한 地域發展 戰略이나, 공공서비스의 획기적 改善에 대한 公約이나 計劃도 적절한 地方財政의 뒷받침이 없이는 공염불로 끝날 수 밖에 없다. 따라서 건전한 지방재정의 운영은 지방자치제도의 성공적 정착과 발전을 위한 필수불가결한 요건이며 더 나아가서는 地方財政이 바로 지방자치 活性化의 尺度라고 볼 수 있다.

민선 자치단체장의 선출과 더불어 본격적인 지방자치시대가 전개되면 地域開發 및 주민들의 서비스 욕구에 부응하기 위한 財政需要는 폭발적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 그러나 현재 지방자치단체의 자체적 財政擴充 및 중앙정부의 지원확대 노력에도 불구하고 財源의 원활한 供給에는 일정한 한계가 있을 것으로 전망되어 지방자치제도의 早期着根에 상당한 어려움이 있을 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 재원의 效率的 管理運營의 중요성이 더욱 강조되고 있으며 개별 지방정부도 지금까지의 中央依存的 자세에서 벗어나 積極적이고 企業經營的 次元에서 지방재정의 문제를 접근해야 한다는 논의가 활발해지고 있다.

이 논문은 이러한 문제인식에서 출발하여 現 地方財政構造의 문제점을 진단한 후 民選自治團體長 時代의 地方財政에 대한 展望과 향후과제를 중앙 및 지방정부차원에서 논의해 보고자 한다.

## II. 現行 地方財政의 構造와 問題點

현행 지방재정의 구조에는 많은 脆弱性과 問題點이 있어 본격적인 지방자치시대를 앞두고 불안감을 주고 있다. 여러 문제점 가운데서 지방자치와 관련하여 제기될 수 있는 것은 여전한 中央財政에의 從屬化 構造와 지방자치단체간의 水平的 不均衡 現狀, 그리고 지방재정 규모의 零細性과 構造的 硬直性 문제라고 볼 수 있다.

### 1. 中央財政에의 從屬化 現狀

지방자치가 얼마나 활발히, 그리고 효과적으로 이루어질 수 있을 것인가에 대한 예측은 지방재정의 規模나 構造的 健全度, 그리고 自律的 財政運營의 경험정도 등에 달려 있다고 볼 수 있다. 먼저 地方財政의 규모를 보면, 우리나라 總財政支出에 대한 中央 및 地方財政이 차지하는 비율은 아래 <표 1>에서 보는 것처럼 과거 10여년 동안 많은 변화가 있어 왔다. 1980년도와 지방재정 지출은 총재정지출의 약 30%를 차지하는 규모였으나 1992년도에는 41%를 차지해 10%이상의 괄목할 만한 증대를 보이고 있다. 이것은 그동안 중앙정부가 지방자치단체의 재정 확충을 위하여 稅制改編을 비롯하여 지방정부로의 財源移轉 노력을 기울여 온 결과로 보여진다.

<표 1> 中央 및 地方財政支出의 總財政支出에 대한 比率

(단위:100만원, %)

연도 \ 내용	총재정지출규모	중앙재정지출	지방재정지출
1980	10,954,400	7,682,000(70.1)	3,272,400(29.9)
1981	14,422,000	10,189,800(71.1)	4,132,200(28.9)
1982	16,589,900	11,639,200(70.2)	4,950,700(29.8)
1983	18,246,100	12,200,100(66.9)	6,046,000(33.1)
1984	20,306,700	13,444,600(66.2)	6,862,100(33.8)
1985	22,388,000	14,867,000(66.4)	7,521,000(33.6)
1986	24,124,700	15,926,700(66.0)	8,198,000(34.0)
1987	27,504,500	18,180,100(66.1)	9,324,400(33.9)
1988	31,984,500	20,881,400(65.3)	11,103,100(34.7)
1989	39,998,200	25,677,200(64.2)	14,321,000(35.8)
1990	51,968,100	33,296,100(64.1)	18,672,000(35.9)
1991	59,596,300	35,633,700(59.9)	23,902,600(40.1)
1992	75,890,000	44,798,400(59.0)	31,091,600(41.0)

자료 : 경제통계연보, 한국은행 각년도, 순계결산액 총세출(1980-1991년)  
1992년도는 예산액임.

70년대까지의 中央에 의한 開發獨占時代의 재정구조와는 달리 과거 10여년 동안은 상당한 정도의 財源의 地方配分이 이루어지고 있고 또 중앙정부와 지방정부간의 垂直的 不均衡도 많이 완화되어 왔다. 그러나 이러한 지방재정 규모의 외형상 증대가 바로 재정운영의 地方分權化를 의미한다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 아직까지도 실제 지방재정 규모의 40% 정도가 중앙에서 하향적으로 배분하는 移轉財源으로 구성되어 中央集

<표 2> 地方財政에서의 移轉財源의 比重('80-'90)

회계 년도	합 계	지방세 (구성비)	세외수입 (구성비)	교부세 (구성비A)	보조금 (구성비B)	A+B
1980	23,397	7,678(32.8)	5,030(21.5)	4,100(17.5)	6,589(28.2)	45.7
1981	29,640	9,114(30.9)	7,308(24.7)	5,200(17.5)	7,988(26.9)	44.4
1982	33,767	11,192(33.1)	8,319(24.6)	7,009(20.8)	7,247(21.5)	42.3
1983	40,148	13,972(34.8)	9,960(24.8)	8,588(21.4)	7,628(19.0)	40.4
1984	47,595	15,084(31.7)	12,591(26.5)	10,200(21.4)	9,720(20.4)	41.8
1985	49,531	16,547(33.4)	12,297(24.8)	10,061(20.3)	10,626(21.5)	43.9
1986	55,548	18,098(32.6)	13,030(23.5)	12,959(23.3)	11,461(20.6)	51.9
1987	75,717	21,923(29.0)	14,501(19.2)	16,097(21.3)	23,195(30.6)	43.3
1988	99,331	30,990(31.2)	22,999(23.2)	17,209(17.4)	25,751(25.9)	43.3
1989	144,945	49,608(34.2)	31,362(22.3)	21,870(15.1)	36,561(25.2)	40.3
1990	193,850	63,786(32.9)	46,250(23.9)	27,647(14.3)	45,547(23.5)	37.8

자료 : '87년까지는 한국개발연구원, 「한국재정 40년사」, 제4권(1991), 627쪽; 87년이후는 「지방재정연감」(각년도)에서 작성.

權的 財政運營構圖가 바뀌었다고 볼 수 없기 때문이다. 실제로 지금까지 지방자치단체는 독자적인 歲入, 歲出에 대한 결정권한이나 재정에 관한 자율적 운영권을 거의 가지지 못하고 중앙정부의 指示나 方針에 의해 움직여 왔다. 국가적 차원의 效率性 提高와 競爭力 強化라는 中央財政의 運營基調 틀 속에서 지방재정은 그러한 목표달성을 위한 從屬的 下部單位로 인식되어 왔으며 따라서 중앙정부에 의해 타율적으로 운영될 수 밖에 없었다. 즉, 지금까지 地方財政의 中長期 計劃樹立에서부터 당해년도의 豫算編成 및 執行, 그리고 決算 評價에 이르기까지 재정 운영 전반에 걸쳐 중앙에서 지시하거나 간섭함으로써 지역의 문제를 자체적으로 판단하여 결

정하는 자율적 분위기는 조성되지 못하였다. 여기에는 물론 중앙의 책임만 있는 것이 아니고 自體財源이 人件費 充當에도 못미치고 專門人力의 부족으로 자체적인 재정계획 및 운영능력이 부족한 지방자치단체의 구조적 문제 때문에 어쩔 수 없이 중앙에서 간섭해 왔던 측면도 많다. 그러나 자율적인 재정운영 경험이 거의 없는 상태에서 民選 團體長에 의한 본격적인 自治制로 전환하는데는 財政運用 측면에서 지방정부는 앞으로 일정기간 동안 상당한 부담을 안게 되리라 전망된다.

중앙정부에서 지방으로 移轉되는 財源에는 우리나라의 경우 地方交付稅와 國庫補助金이 있다.<sup>1)</sup> 地方交付稅는 중앙과 지방정부간의 歲入과 支出의 불균형을 시정하거나 재정능력과 支出慾求의 地域間 不均衡을 시정하기 위한 목적으로 교부되고 國庫補助金은 外部效果가 큰 공공 서비스의 공급을 확대하기 위한 목적으로 移轉되고 있다. 지방재정에서 이전재원이 차지하는 비중을 보면 1980년대초에는 45% 정도를 차지하다가 86년도에는 51%를 기록해 절반이 넘는 비중을 보였다.<sup>2)</sup>

그후 차츰 감소되는 경향을 보여 90년도에는 37% 정도를 기록하고 있다. 한편 移轉財源의 구조적 측면을 보면, 地方交付稅의 경우 1970년대에는 그 비중이 보조금의 비중보다 컸으나 1980년대 중반에는 비슷한 비중을 보이다가 점차 補助金보다 상대적인 劣位를 나타내고 있다. 지방정부의 입장에서 보면 상대적으로 自律的인 使用이 용이한 지방교부세는 줄어든 반면, 용도지정과 地方負擔金으로 인해 자율적인 사용이 어려운 補助金이 오히려 그 비중에서 많아지는 결과가 되었다.

## 2. 地方財政 構造의 脆弱性

앞에서 논의된 地方財政의 從屬化 現象, 移轉財源에의 依存性 過多 등은 우리나라의 租稅政策 및 稅源構造와 밀접한 관련이 있다. 아래 <표 3>에서 보는 것처럼 조세 총액 중 지방세가 차지하는 비중을 보면 과거 수년동안 꾸준한 증가추세를 보이기는 하나 여전히 20% 수준에 머무르고 있어 構造的 脆弱性을 보이고 있다. 1991년의 경우 조세총액 중 국세와 지방세의 비율은 79대 21로 세원이 과도하게 중앙정부에 편제되어 있음을 알 수 있다. 日本의 경우 1989년도 조세 총액 중 국세의 비중이 64%이고 지방세로 징수한 금액이 36%의 비중을 나

1) 이외에도 1991년도부터 導入 運營되고 있는 地方讓與金制度가 있는데 이는 국가가 징수하는 國稅 중 特定稅目收入의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 讓與하여 특정사업수요에 充當토록 함으로써 자치단체간 균형적인 개발과 발전을 도모하기 위한 것이다.

2) 1970년대 초에는 이전재원의 비중이 60%를 넘는 수준으로 지방세와 세외수입의 규모를 훨씬 초과했다.

타났다. 그러나 실질적인 사용단계에서는 국가가 47%, 지방자치단체가 53%로 완전히 역전되는 현상을 보여주고 있다(정세욱, 1993 : 671).

우리나라 地方稅制의 특징은 不動產課稅와 담배消費稅가 주종을 이루고 있다는 점이다. 不動產課稅는 財産의 保有와 流通에 대한 課稅가 주종인데 이러한 부동산과세는 점차 비중이 줄어드는 반면 새로 설정된 담배소비세가 차지하는 비중이 높아지고 있다. 또다른 특징은 전국적으로 같은 稅目과 稅率이 적용되고 있는 劃一稅制라는 점이다. 따라서 세제운영상에서 自主性을 발휘할 수 있는 여지가 거의 없고 자치단체에 의한 法定外 稅目을 일체 금지하고 있다. 사실 각 자치단체마다 경제적 조건이 상이하고 재정수요도 각기 다름에도 불구하고 동일한 稅制를 획일적으로 채택함으로써 경제사회의 발전과 행정수요의 변화에 대응하여 自體財源을 조정하거나 成長稅源을 흡수할 수 있는 彈力性이 거의 결여되어 왔다.

〈표 3〉 租稅 總額 中 地方稅 比重 (단위: 억원)

구 분 년 도		'86	'87	'88	'89	'90	'91
조 세 총 액		154,160	185,361	225,842	261,949	332,149	376,516
국 세	세 액	136,063	163,437	194,842	212,341	268,475	297,128
	비중(%)	88.3	88.2	86.3	81.1	80.8	78.9
지방세	세 액	18,097	21,924	1,000	49,608	3,674	79,388
	비중(%)	11.7	11.8	13.7	18.9	19.2	21.1

주 : 국세는 내국세, 방위세, 관세, 교육세, 전매익금 합계액이며, '90년부터는 전매익금 제외  
 자료 : 내무부, 내무부 지방세정연감 및 내무부 지방재정국, 각년도 지방재정연감(1986-1991)에서 발췌 작성.

稅源構造의 취약성 문제 외에도 자치제 실시의 기반전제의 하나로 논의되는 지방자치단체의 財政自立度도 아직 매우 취약한 실정이다. 지방자치단체가 스스로 독립하여 자치적으로 행정을 수행할 수 있는 재정능력의 정도를 의미하는 재정자립도는 지방정부의 總歲入 가운데서 自主稅源이 차지하는 비율로 정의되며 일반회계의 경우 지방세와 세외수입이 차지하는 수입의 구성비로 나타내진다. 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 과거 지방재정자립도의 변화 추이는 점차 개선되는 경향은 보여 주고 있지만 서울과 直轄市를 제외하면 여전히 실질적인 자치를 수행하기에는 부족한 재정상태에 있음을 알 수 있다. 지방자치제도가 일찍부터 뿌리를 내려온 先進國의 경우 재정자립도는 87년도 기준으로 日本이 71.8%, 美國이 72.1%, 獨逸이 77.9%에 달하고 있다.

〈표 4〉 地方自治團體別 財政自立度の 연도별 推移(일반회계)

(단위:%)

연도 \ 내용	전 국	서 울	직할시	도	시	군
1980	54.3	93.9	85.4	38.6	67.4	32.8
1981	55.5	95.2	92.3	46.1	62.4	30.8
1982	57.8	96.0	88.8	44.7	59.1	33.1
1983	59.6	97.6	90.4	45.1	58.7	32.4
1984	58.1	97.9	91.6	43.5	60.8	32.0
1985	58.3	98.5	91.3	41.8	57.5	28.1
1986	56.0	98.1	89.6	40.3	61.9	30.0
1987	48.1	97.8	73.9	33.0	54.6	24.8
1988	54.4	97.9	80.4	44.1	59.3	36.2
1989	55.9	97.7	81.9	37.7	69.3	33.1
1990	56.9	97.9	76.2	42.7	68.5	33.2
1991	62.1	98.7	83.9	53.1	74.0	36.1

주 : 일반회계결산 총계기준임.

자료 : 내무부 지방재정국, 지방재정연감, 각 년도.

우리나라의 경우 91년도에 전국적으로 자립도가 62%에 달해 先進國과 외견상 큰 차이가 없는 것처럼 보이지만 선진국의 경우와는 달리 지역적 격차가 심하다는데 문제가 있다. 대도시를 제외하고는 대부분의 자치단체가 매우 영세한 규모의 지방재정 구조를 지니고 있으며 法定經費를 제외한 投資的 財源이 매우 미미한 실정이다. 都市는 인구과밀현상과 그에 따른 교통, 주택, 환경 등의 도시문제로, 農村의 경우는 인구유출과 경제 기반 상실로 인한 세수부족 등으로 재정적 수요가 급증하고 있는 반면에 자체재원은 물론 國庫補助도 그 증가가 미약하여 財政需要에 크게 뒤지고 있는 실정이다. 특히 道와 郡의 경우 재정자립도가 50%와 30%대에 머무르고 있는 실정이어서 빠른 시일내에 획기적인 자체적 재정책확 계기를 만들지 못하면 자치단체간의 競爭狀況이 더욱 심해지리라 예상되는 차후에는 여러가지 문제가 露骨될 것으로 보여진다.

### 3. 地方自治 團體間的 財政的 不均衡 現象

지방재정규모의 상대적 零細性 등의 재정의 垂直的 不均衡 現象도 심하지만 자치단체간의 水平的 不均衡 문제도 심각한 문제로 제기되고 있다. 이는 특히 현재에도 지역간의 경제적 여건과 지역개발 정도의 차이로 인해 지역적 불균형 현상이 심한데 이러한 경향이 民選 自治團體長의 등장으로 본격적인 地域競爭 體制로 돌입하면 더 심화될 수도 있다는 점 때문이다. 앞에서 재정자립도를 통해서도 보았지만 도시와 농촌 지역간은 물론 도시 상호간 및 농촌 상호간에도 심한 불균형 현상을 보이고 있어, 부유한 단체와 빈곤한 단체간의 성장속도의 차이로 經濟力 및 財政力의 거리는 점점 멀어지게 될 것으로 예측된다. 水平的 不均衡을 해소하기 위해 교부되는 移轉財源에 의해 어느 정도는 재정균형화를 도모한다고 하지만 재정이 빈곤한 자치단체의 경우 그를 통해 현상유지에 급급한 실정이라서 개발투자면에서는 여전히 심한 차이를 가져와 결국 악순환되고 있는 실정이다. 실제 1992년의 경우 각급 단체별 總豫算 規模의 차이를 보면 直轄市의 경우 최고 단체는 大邱市로 1조 7천억 정도인데 최하 단체인 大田市의 경우는 7천 7백억 정도로 大邱市의 반에도 못 미치고 있다. 道의 경우, 濟州道는 京畿道의 11% 규모이며, 市단위에서는 부천시가 장승포시의 25배 정도의 예산규모를 기록하고 있다. 郡중에서 최고 단체는 양산郡으로 예산액이 2천 7백억 정도인데 江原道 양구郡의 경우 2백 3십억 수준에 불과한 형편이다. 또한 총 275개 자치단체 중 73개(27%) 자치단체가 자체 수입으로 人件費조차 감당하지 못하고 있고, 地方稅 收入으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 무려 164개(60%)에 이르는 脆弱性을 보여주고 있다(임경호 : 160). 지방세의 地域的 偏在도 심한데 지역간 경제력의 차이로 稅源이 대도시에 집중되어 있다. 1992년의 경우 지방세중 서울 및 5개 직할시세의 비중이 전체의 반을 차지하고 있다.

### 4. 財政 管理運營의 非效率性

지방재정의 문제점은 재정의 構造的 不均衡이나 規模의 脆弱性에서 야기되는 문제뿐만 아니라 자치단체의 非效率的 財政運營에서 기인하는 측면도 많다. 計劃財政運營에 대한 개념과 인식이 부족하여 자치단체에서는 財政計劃이 形式的으로 樹立되고 있고 그 결과 中長期 財政計劃과 短期 豫算編成간의 連繫性이 매우 부족한 형편이다. 예산의 편성 집행도 전례답습적인 행태에서 벗어나지 못하고 있으며 投資事業에 대한 審査의 경우도 실질적인 분석능력을 갖춘 인력의 부족으로 형식에 흐르고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 지방자치 실시에 따라 住民들의 便益 提高를 위해 市·郡民會館, 公設 運動場,



室內體育館, 文藝會館 등의 복지시설에 대한 투자가 급증하고 있으나 투자에 비해 이용율이 낮아 재정운영의 非效率性을 초래하고 있다. 이외에도 地方公企業 운영에 있어 경영적 운영 인식의 부족으로 투자관리 등에 있어 經濟性이나 效率性이 크게 미흡한 실정이다. 또한 재정의 健全性을 確保하기 위한 체계적인 재정운영 평가체계가 미흡하여 재정운영 결과가 계획수립 단계로 제대로 還流되지 못하고 있다.

### III. 民選 團體長 時代의 地方財政與件 展望

#### 1. 財政需要의 激增

지방자치단체장의 주민 직접선출은 지방재정의 운영에 상당한 영향을 미치게 될 것으로 예상되고 있다. 그동안의 任命職 團體長의 경우에는 중앙에 의해 任免·指示·統制를 받는 입장이었기 때문에 지역개발이나 자치단체 운영과 관련한 재정적 결정을 자율적으로 내릴 수 있는 폭이 매우 제한적이었다. 또한 재정자립도나 자치단체의 세입규모가 자체의 노력보다는 중앙 정부가 배분하는 稅源이나 移轉財源의 규모에 의해 타율적으로 결정되어 왔기 때문에 사실상 단체장에 의한 재원확충 여지는 거의 없었다고 보아도 과언이 아니었다. 그 결과 지금까지의 任命職 團體長은 지역 주민에 대해 책임을 진다기보다는 자신을 임명해 준 중앙에 대해 눈치를 보기 급급한 실정이었다.

따라서 새롭고 혁신적인 지방정부 經營方式의 도입이나 자체적인 稅源發掘 노력은 찾아 보기 어려웠고 가능하면 지금까지의 慣行이나 다른 자치단체와의 均衡에서 크게 逸脫하지 않으려는 現實安住的 姿勢가 팽배해 왔었다. 그러나 주민에 의한 단체장의 직접선거가 실시되면 지금까지와는 판이한 상황이 전개될 것으로 예측된다. 우선 자치단체장 입후보자들은 소속정당을 표방하면서 갖가지 地域開發事業을 공약하게 될 것이다. 개정된 선거법에 의하면 자치단체장 후보들의 선거비용 사용한도액이 엄격히 제한되고<sup>3)</sup> 선거운동 과정에서의 脫法이나 金品提供에 얽힌 처벌이 가해지기 때문에 무엇보다도 地域事業公約이나 政策對決이 심해질 것으

3) 올해 개정된 통합선거법에서는 선거운동일수를 자치단체장의 경우 19일에서 17일로 단축하고 선거비용도 대폭적 제한을 가하였다. 광역시와 도지사의 경우 7억 2천만원, 시·군·구청장 선거의 경우 선거비용이 5천6백만원으로 제한하였고 선거비용 지출은 반드시 선관위에 신고한 금융계좌를 통하도록 하였다. 수입과 지출보고서를 선관위에 제출시 회계책임자의 선서서 및 예금계좌 거래내역서를 첨부토록 하였고 선거비용의 2백분의 1초과시 당선이 무효되며 금품살포의 경우 운반자와 미수범까지 처벌하며 재정신청제의 도입으로 처벌요구의 수용을 강화했다.

로 전망된다. 이러한 요소들은 選舉文化의 선진화를 앞당기는 데 바람직한 영향을 미칠 것으로 보이나 한편 당선인 우선적인 목표인 候補者들은 지역재정에 대한 기본이해나 지역재정상황을 고려하지 않고 무분별한 지역사업 공약을 남발하게 될 것으로 보인다. 이러한 경쟁적인 지역사업에 대한 공약남발은 선거후에도 여러 후유증의 근본원인이 될 수 있다. 다음 선거에서의 재선을 위해서는 공약한 사업을 이행해야 하나 자치단체가 감당할 수 있는 범위를 넘어선 지역사업을 강행할 경우, 혹은 지역재정상태를 고려치 않고 방만하게 지방재정을 운영할 경우 외국의 경우에서 보는 바와 같은 財政危機에 이르는 자치단체가 나올 수도 있다고 보여진다.

地域有權者의 경우에도 자치단체장 선거에서 그동안의 地域宿願事業 해결에 대한 기대때문에 단체장 후보의 자질보다는 달콤한 지역개발 공약에 현혹되기 쉽다. 또한 아직은 자치의 경험의 일천하기 때문에 지역 재정상태를 고려치 않은 과도한 공공서비스 요구가 분출될 수 있고 타지역과의 비교심리가 확산될 수 있다. 이러한 유권자의 기대심리와 단체장의 공약경쟁은 자칫 지역재정을 파탄으로 몰고 갈 수 있는 개연성이 충분하다는 점에서 우려된다.

## 2. 財政運用의 自律基調 擴大

주민 선출에 의한 자치단체장의 등장과 함께 地方自治制가 본 軌道에 오르면 지금까지의 中央集權의 財政運營 構造는 불가피하게 변모하게 되리라 전망된다. 지방재정은 그동안의 중앙재정에의 종속적 위치에서 벗어나 自律的 決定의 폭이 확대될 것이며 아울러 그에 따른 自己責任性도 강조되는 본격적인 자치재정의 시대로 진입할 것으로 보인다.

아직은 改編의 방향을 정확하게 가늠하기는 어렵지만 중앙과 지방간의 稅源의 合理的 調整 노력을 통하여 地方稅源이 보다 더 擴充될 것으로 보인다. 현재 거론되는 세제개편은 附加價値稅중 유흥음식분, 도·소매업분, 所得稅중 讓渡所得분 등 國稅의 일부를 지방세로 移管해야 한다는 주장과 國稅의 所得稅, 法人稅, 附加價値稅 등의 일정비율을 지방재원으로 活用해야 한다는 구상이 제기되고 있다. 또한 전국적으로 균일한 지방세제외에 개별 자치단체가 자체적으로 새로운 稅目을 신설하거나 課稅對象을 확충할 수 있는 길을 열어 각 지역의 特殊事情과 特殊行政需要에 대응할 수 있는 길을 열어 주어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이는 세원의 조정과 자체적 세원확보 통로의 보장을 통해 지방세원을 현 수준보다 대폭적으로 확충해야 급증하는 지방 財政需要에 대응할 수 있고 그래야만 실질적인 지방자치가 가능하기 때문이다.

이러한 자체적 재원확충 뿐만 아니라 지금까지 통제경향이 심했던 재정운영면에서도 自律權이 伸長하게 되리라 보인다. 財政計劃 樹立에서부터 投資事業에 대한 審査, 地方債의 發行,

豫算의 編成 및 執行 등에 이르기까지 지금까지는 일일이 중앙에서 지시나 지침이 하달되었으나 앞으로는 국가계획의 거시적 틀의 범위안에서 중앙의 간섭은 축소되고 개별 자치단체는 상당한 자율적 결정 권한을 가지게 될 것으로 보인다. 그러나 이러한 재정운영의 自律基調 附與는 그 결과에 대해서도 자기책임이 강조되어 건설하고 효율적인 재정운영 단체와 방만하고 비효율적인 재정운영 단체간의 심한 地域隔差가 나타날 것으로 보인다.

### 3. 地域開發의 隔差深化

지방자치의 실시는 지금까지의 중앙의존적인 타율적 결정행태에서 벗어나 지역내의 政治的 選擇過程을 거치게 되므로 지방재정은 자연히 과거에 비해 地域間 自治團體間 多樣性을 보이게 될 것이며 이런 점에서 분권적 지방자치하에서 재정활동의 지역간 불균형이 深化될 소지가 많이 있다. 地方財政 規模나 歲入水準, 支出構造 등 財政 및 豫算에 대해 당해 지역주민의 견해가 自治機構에 集約 投入됨으로써 지역간 다양성이 심해지며 자치단체가 가진 재정력의 차이에 따라 이 경향은 가속화될 수 있는 것이다(오연천, 1993 : 4-5). 즉, 현재의 지역간 재정규모의 차이나 경제기반의 차이는 본격적인 자치적 경쟁체제로 돌입하게 되면 적극적인 중앙에서의 조정개입이 없는 한 차이가 더욱 심화될 수 있기 때문이다. 그러나 과거와 같은 중앙에서의 적극개입은 부유한 자치단체의 반발을 불러올 수 있고 또한 자치체의 취지에도 부합되지 않기 때문에 중앙에 의한 지역격차 조정을 위한 介入에는 일정한 한계가 있다.

이러한 地域 經濟基盤에 의한 차이 뿐만 아니라 지방정부가 가지는 政治的 理念에 의해서도 지역간 재정불균형이 확충될 수 있다. 자치체가 정착되어 지방정부의 재정활동에 완전한 자율권이 부여된다면 자치 단체장이나 지방의회의 출신 정당이념이나 성향에 따라 특정 자치단체는 지역내 공공서비스의 質的·量的 擴充을 위해 징세 노력을 강화하여 재정규모를 擴大할 것이나, 어떤 자치단체는 조세부담 경감을 추진하다가 기본적 공공 서비스 공급조차 어려운 상황에 직면할 수도 있을 것이다.

또한 외국의 지방정부의 경우에서 보는 바와 같이 地方自治 團體長의 力量과 재정운영의 합리화 정도에 따라 자치단체간의 地域開發 및 財政力에서 현격한 격차가 나타날 수 있다.<sup>4)</sup> 이

4) 미국의 경우 1981년부터 91년까지 10년 사이에 70여개의 지방정부가 파산신청을 냈다(조선일보, 1994, 3월9일 1면). 여기에는 메사추세츠주 첼시市를 비롯한 7개의 보통자치정부와 37개의 지방정부 소유 공기업이 포함되어 있다. 첼시市의 경우 파산하던 1991년도 세수입이 10년전보다 무려 40%가 줄어 들었고 재정적자가 2백만달러에 육박하는 막판에 물리자 교사의 25%를 해고하는 등의 자구책을 모색했으나 결국 파산신청을 하게 되었다.

러한 결과는 결국 地方自治團體長의 經營能力과 財政運營의 合理化 정도에 달려 있다. 중앙정부의 移轉財源만 기다리고 앉았거나 주어진 財源만으로 運營해 보겠다는 소극적 자세로는 地域開發이 뒤쳐질 수 밖에 없고 지역재정도 악화될 수 밖에 없을 것이다. 성공한 외국 지방정부의 共通的 敎訓은 官僚主義的 慣行을 脫皮하여 企業經營의 次元에서 적극적으로 財政을 擴充하고, 合理的 計劃과 效率的 執行으로 급증하는 住民要求와 급변하는 地方財政 環境에 適應해 나가야 한다는 점이다.

#### IV. 民選 團體長 時代의 地方財政課題와 對應方案

##### 1. 地方財政 與件의 強化

앞에서 살펴 본 것처럼 향후 民選 自治團體長 시대의 지방재정은 需要의 激增, 地域間 自治團體間 多樣성과 隔差深化로 요약될 수 있다. 이러한 시대의 중앙정부의 역할은 지금까지의 통제·간섭위주의 中央中心的 思考나 行態에서 벗어나 과감한 國稅의 지방이전과 지방정부의 자체적인 세원 확충노력을 지원하는 助長的 役割을 담당해야 한다고 보여진다. 이를 위하여 앞에서 논의됐던 일부 國稅를 지방에 이관하는 문제를 면밀히 검토해 보아야 할 필요가 있고, 또는 국세중 일부세원을 調整基金으로 활용, 현저히 재정력이 낮은 市·郡·區 등의 기초 자치단체 세입으로 배분하는 것이 바람직하다는 주장도 고려해 볼 가치가 있다.

더욱 심화되어질 지방재정력의 격차를 조정하기 위해서는 현행 地方財政調整制度의 補強 改編이 필요하다. 개편 방향으로는(오연천: 36) 현재 지방재정조정을 위한 중앙 이전재원인 地方交付稅와 地方讓與金, 그리고 國庫補助金 제도가 相互 連繫되어 지역간 자치단체간 재

---

이와 대조되는 경우는 코네티컷주인데 1991년 美國 파이낸셜 월드(Financial World)誌가 평가한 재정점수에서 50개 주 중 46위를 기록했으며 그해 8월에는 州議會가 재정악화를 비난하며 예산을 認准해주시 않는 바람에 州청사를 폐쇄해야 했던 코네티컷주는 웨이커 지사의 州살리기 캠페인과 혁신적 경영으로 위기를 극복했다. '地方行政의 企業化', '脫官僚主義'를 부르짖으며 法人所得稅와 販賣稅를 크게 줄여 國內外 기업유치를 위한 環境을 다지고 임금동결, 의료보호 및 교사퇴직연금의 축소등으로 11억 달러의 지출을 줄인 끝에 1년만에 1억 1천만달러의 재정흑자를 기록하게 되었다.

日本의 경우에도 성공적인 지방정부 경영으로 빈촌을 부촌으로 바꾼 사례가 자주 보도되고 있다. 구마모토현(熊本縣)의 구기노촌(久本野村)은(조선일보, 1993년 3월 10일, 1면) 인구 2천 7백명의 일본에서 가장 작은 自治村으로 전형적인 빈촌이었다. 그러나 특색있는 관광상품과 특산품의 개발로 1992년에 이 지역을 찾은 관광객수가 1백만을 돌파하여 관광수입만 1백 13억여원을 벌어들였다. 또한 일본 이즈모시의 이와구니 데손도(岩國哲人)시장의 經營改革으로 조그만 시골의 市가 日本能率協會에 의해 91년 "올해의 최고기업"으로 선정됐다(이와구니 데손도, 1992: 3).

정력의 격차를 완화하고 재원이전의 성과를 극대화시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 또한 자치단체 계층간의 격차를 완화 할 수 있도록 현행 地方交付稅의 교부방식의 개편을 강구해야 한다. 뿐만 아니라 특정목적 사용이 대부분인 현행 國庫補助金 제도도 지방정부의 자율적 사용의 폭을 넓힐 수 있도록 包括性 補助金 성격으로 전환 개편이 필요하다고 본다.

## 2. 地方財政 管理運營의 效率化

都市化, 産業化에 따른 社會間接施設의 확충과 급증하는 공공서비스 수요에 원활히 대응하기 위해서는 개별 자치단체의 창의적인 재정확보 노력과 건실하고 효율적인 재정운영이 필수적이다. 이러한 노력여하에 따라 지역개발의 成敗가 좌우될 것이며, 아울러 民選 團體長의力量이 평가될 것이다. 따라서 개별 자치단체는 지금까지의 중앙의존적인 타율적 자세에서 벗어나 끊임없이 독자적인 財源擴充 노력을 기울이고 확보한 財源을 최대한 합리적으로 운용하는 적극적이고 책임있는 재정운용의 길을 모색해야 할 것이다. 개별 자치단체의 재정운영과 관련하여서는 우선 財政運營에 대한 計劃性이 중요하고, 運營의 效率化를 모색해야 하며, 評價體制의 確立을 통한 재정의 健全化 도모가 무엇보다도 중요하다.

### 1) 計劃財政의 具現

지금까지의 지방재정운용은 중앙정부의 指示나 指針에 의존하는 타율적 자세와 專門人力의 부족 등, 與件의 不備에 따라 지방자치단체의 재정계획이 實效性을 확보하지 못하고 형식에 그치는 경향이 심했다. 앞으로 지방자치단체는 재정계획체계의 整備를 통해 지역 및 국가의 중장기 재정전망에 입각한 실효성 있는 재정계획을 수립하고 이 계획에 입각하여 可用財源을 효율적으로 運用함으로써 행정 서비스의 量的 擴充과 水準向上을 위해 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서 현행 中期地方財政計劃의 체제정비가 필요하며 投資計劃 및 審査의 效率性과 適實性을 높이기 위해 투자심사 방법의 개선이 필요하다.

綜合計劃的 財政運用이 가능케 하기 위해서 自治團體의 財政運用은 計劃·管理·評價의 3단계에 걸쳐, 中期的 視界에서는 中期財政計劃과 中期投融資 審査를, 短期的 시계에서는 投資審査, 豫算編成 運用 및 審査分析 機能을 통하여 財政運用制度和 技法들이 投資事業과 연계성을 가지고 운영되도록 체계화시켜야 한다. 우선 中期財政計劃에 의하여 중장기에 걸친 財政需要와 財政供給을 예측한 다음, 계획목표의 달성을 위한 투자우선순위에 따라 부문간 投資規模가 결정되고 개별적 투자심사가 이루어지게 된다. 그 다음, 단기적 시계에서는 당해년도 사업에 대한 投資審査를 통해 投資效率이 높은 사업을 선정하여 豫算을 배분하고 사업의 집행과정에

서 審査分析機能을 통하여 문제요인을 적출하여 이를 다시 計劃段階로 還流하는 절차로 체계화 함이 필요하다.

### (1) 中期 地方財政計劃 制度 整備

건전한 지방재정 확보 및 國家施策과 지방재정의 連繫機能 강화, 지방재정 운영상의 미비점을 보완하기 위하여 1990년 도입된 中期 地方財政計劃制度는 아직 시행초기단계이기 때문에 지방자치단체에서 이 제도의 趣旨나 重要性, 計劃作成 節次 등에 대해 충분히 인식하지 못하고 형식적인 절차로 받아들여지는 경향이 있다. 즉, 각부문별로 中·長期的 시각에서 事業計劃을 樹立하여 이를 종합적으로 反映하려는 노력이 없이, 단순한 전망에 의거하여 財政收支均衡이라는 차원에서 產出된 投資可用財源을 적당히 按配하는 것에 그치는 소극적이고 요식적인 計劃이 되고 있다. 따라서 지역의 中長期 發展展望이 제대로 提示되지 못하고 있고 재정계획으로서 實效性에 의문이 제기되는 형편이다(이상용, 1990:74-75). 뿐만 아니라 地方交付金이나 國庫補助金の 증액확보를 위해 財政展望시 축소지향적인 歲入豫測과 지나치게 과도한 歲出展望을 제시하는 경우도 많다.

또한 전문인력과 企劃 調整능력이 부족한 소규모 지방자치단체의 경우 당해지역의 特性과 與件을 반영하여 財政計劃을 수립하는 것이 아니라 대도시의 계획을 단순히 模倣하는 경향이 있어 適實性이 문제가 되는 경우가 있다.<sup>5)</sup> 이렇게 計劃과 財政의 연계성이 미흡하여 형식에 흐르고 있는 중기계획제도를 관계법령 등의 정비를 통해 중앙정부의 國土開發計劃과 經濟社會發展計劃, 그리고 地域計劃 등과 연계하여 수립될 수 있도록 중앙정부 및 상급자치단체의 조정역할을 강화할 필요가 절실하다. 또한 기존 지역계획을 검토하여 현실적으로 타당성이 없는 계획은 전면 재수립하고 부분적 수정이 요구되는 계획은 보완하여 地域計劃과 財政計劃의 상호연계체계를 確立해야 할 것이다.<sup>6)</sup>

---

5) 현재 각 지방자치단체는 企劃管理室(시·도) 또는 企劃室(시·군·자치구)주관하에 각 사업부서의 協助를 받아 중기재정계획을 수립하고 있으나 중·장기적 성격을 지닌 수입·지출계획을 상호 연계시켜 政策的으로 유용한 자료로 발전시킬 수 있는 전담기구와 人力이 크게 부족한 실정이다.

6) 미국의 일부 자치단체에서는 재정계획으로서 자본투자계획(Capital Improvement Program)을 수립 실시하고 있는데 이는 종합적인 시설개발계획과 중기재정계획으로 구성되어 있다. 지방정부의 자본투자계획을 작성하기 위한 1단계는 향후 10-15년간의 장기적인 사업계획을 수립하는 것이며 제2단계는 이 장기계획을 기초로 하여 종합적인 5개년 시설투자계획을 작성하는 단계인데 이 단계에서 사업의 필요성, 소요예산 등을 검토하여 투자우선순위가 결정되며, 제3단계는 지방정부의 세입 세출에 관한 재정분석을 하고, 이에 입각하여 중기재정계획을 작성하고 있다.

(2) 投資計劃 및 審査의 效率化

중기재정계획의 핵심인 投資計劃의 樹立 및 審査가 計劃樹立體制의 未備 및 計劃環境의 미성숙으로 그 실효성을 거두지 못하고 있다(한국지방행정연구원, 1991). 현행 投資審査 制度下에서는 중앙심사 대상사업 선정시 總 事業費만을 기준으로 선정될 가능성이 높는데, 이는 投資部門 및 地域의 特性, 財政投融資事業의 성격을 제대로 반영하기 어렵기 때문에 투자부문간 비중이나 투자사업의 특성이 반영될 수 있도록 조정이 필요하다. 이를 위해서 국가경제사회 발전계획과 국토개발계획에 의거 투자부문의 비중을 미리 확정된 후 이와 連動化시켜 심사대상과 비중을 선정토록 해야 할 것이다. 또한 현행 투자사업 평가기준은 지방투자사업의 특징적 측면에 기초하여 설정되어 있지 않으며 評價基準間의 重複性이 존재하고 있다. 따라서 현재의 투자심사방법을 개선하여 評價基準과 評價項目을 통합 축소하고 평점산정방법을 조정<sup>7)</sup>해서 客觀性 및 妥當性을 提高하는 것이 바람직하다.

또한 현행 투자심사에서는 一般會計事業과 特別會計事業의 구분이 없어 회계간 투자조정이 어렵고 특별회계사업이 갖는 事業性格, 財務構造, 經營收益性 등의 特性을 정확히 반영하여 審査하기가 곤란한 실정이다. 투자심사의 적실성을 높이기 위해서 투자사업의 性格, 財務構造, 經營收益性 등을 반영할 수 있도록 一般會計와 特別會計, 非豫算事業(민자사업)으로 구분하여 실시하고 사업규모가 작은 기타특별회계 사업은 일반회계에 포함하여 심사하는 것이 바람직하다. 그리고 투자심사대상사업의 기준이 劃一化되어 地方議會의 결정권이나 條例의 활용이 부족하며 自律的 意思決定을 저해할 소지가 있는데 시·군·구의 경우 일정한 규모이상의 경우를 제외하고는 자체심사에 중점을 두어 단계적으로 投資審査에 대한 적극적인 유도를 도모하여야 한다.

2) 地方財政 管理運營의 合理化

計劃財政의 원칙하에서 중장기적 視界에서 수립된 지방재정계획은 반드시 단기적 예산과 連繫시킴으로써 재정운용의 효율성을 높이도록 해야 하는데 이를 위해서 지방예산 편성시 투자심사 및 중기재정계획과의 연계성을 강화할 수 있는 방법의 모색이 필요하다. 또한 지방예산의 편성을 보다 효율화하고 이를 통해 지방자치단체의 예산관리를 합리화하는 것이 필요한데 이를 위해서는 지방예산의 統合運營이 보다 더 강화되어야 하며 지역실정에 부합하는 예산 편성이 가능하도록 자율영역의 폭을 넓힐 필요가 커지고 있다.

7) 투자부문별 평가기준은 현재 경제적 효율성, 사업과급효과, 주민숙원도, 주민수혜도, 재원조달방법, 사업의 성격 등 6개 기준으로 되어 있다.

### (1) 地方豫算 編成의 效率化

예산편성 과정에서 지방자치단체는 중기계획의 일환으로 향후 1년간 무엇을 할 것인가에 관심을 집중하기보다는 되도록 많은 예산을 확보하고 地方交付稅나 補助金을 많이 지원받으려는 경향이 많다. 그 이유의 하나는 지방자치단체가 주요사업계획과 정책을 立案함에 있어 준거해야 할 향후 수년간의 可用財源의 限界가 없기 때문이며 현행 지방사업에 대한 投融資審査가 중기적 시계에서는 이루어지지 않고 당해년도 예산편성과 동시에 진행되는 제도에도 책임의 일부분이 있다고 볼 수 있다. 그 결과 內務部는 예산요구액의 査定過程에서 이를 삭감하는데 주력하게 되어 계획지향적인 査定을 하지 못하고 있다.

또다른 이유는 지방자치단체의 예산을 一般會計와 特別會計로 분리할 경우 특별회계의 비중이 92년 현재 약 과반을 차지하고 무려 91개 항목에 이르고 있으며 豫算도 사실상 사업주관부서에 의해 編成되기 때문에 종합적인 財政運營이 매우 어려운 형편이다. 전년도 答襲主義 내지 漸增的 豫算編成에서 탈피하여 계획적이고 종합적인 예산편성이 되도록 하기 위해서는 設置意義가 반감된 特別會計는 과감히 一般會計에 統合시켜 행정시책과 재정계획을 연계시키도록하고 종합적인 시각에서 계획적인 財政運營을 도모하도록 함이 필요할 것이다.

현재 지방재정 편성은 內務部 地方財政局에서 豫算編成指針이 일괄적으로 하달되어 地方的인 특성을 가진 사업이라 할지라도 地方自治團體의 자율적 判斷이 용납될 여지가 적고 또한 地方議會의 豫算 審議過程에서 이를 무시하고 地方議會가 구미에 맞는 사업을 시행하려는 경향이 있어 自治團體의 입장정립에 어려움이 있다. 국가재정의 통합적 운영과 재원의 효율적 배분을 위해서는 중앙정부의 豫算指針制度를 전면 폐지하기는 어렵기 때문에 지방자치단체의 예산편성은 이를 參考하되 각 지방자치단체는 반드시 지역실정에 부합하는 細部指針을 보완 작성하여 運用토록 해야 할 것이다.

### (2) 財政運用 및 豫算執行의 伸縮性 確保

地方財政 運用 및 豫算執行上的 伸縮性을 確保하기 위해서는 包括補助金 및 特定地域補助金制度의 導入을 고려해 볼 필요가 있다. 이는 물론 중앙에서 결정되어야 할 사항이지만 현행 補助金制度는 보조사업별 기준 보조율의 설정이 자의적인 부분이 많으며 획일적인 보조조건으로 인해, 자치단체는 국가가 지역실정을 고려치 않고 제시하는 조건에 억지로 맞추게 되는 경향이 있다. 또한 국고보조금제의 대부분이 특정보조금에 속해 다양성이 부족하며 國庫補助에 따르는 地方費負擔額이 과중하고 영세 보조사업이 상당수 존재해 행정력의 낭비와 자원의 비효율적 운영을 초래하고 있는 실정이다. 따라서 보조금의 효율적 운영과 성과향상을 도모하기 위하여 성과가 미진한 보조금을 폐지하고 지나치게 세분화·영세화된 보조금을 통합 정비



토록 해야 할 것이다. 또한 현행 국고보조금제도 내에 일반재원적 보조성격을 갖는 包括補助金(Block Grant)제도를 도입하여 재정의 신축성을 높이도록 하고 특정지역의 사회·경제적 개발상태가 타지역에 비해 구조적으로 특별히 낙후 되었을 때 당해지역을 대상으로 特定地域補助金(Target Grant) 제도를 도입할 필요도 있다고 보여진다. 뿐만 아니라 예산편성시 經常經費와 政策經費를 구분토록 하여 예산편성에 효율성을 제고하고 자치단체장의 政策意志가 어느정도 반영될 수 있도록 함이 필요하다. 경상적, 정형적 사업이나 유지관리비, 물건비 등에 대해서는 어느정도 획일적, 포괄적인 사정에 의해 사무적인 단계로 처리케 하되, 정책판단이 요구되는 중요한 정책경비에 대해서는 충분한 심의, 검토를 행하고 자치단체장의 정책의지를 반영할 수 있도록 절차를 마련함이 필요하다. 이는 앞으로 民選 自治團體長 時代를 대비하기 위한 조치로 필요하다고 보여진다.

### (3) 豫算節減에 대한 인센티브제 導入

지방자치단체나 각 부서에서는 당해년도 예산액을 全額 執行하지 못할 경우 차기년도 예산편성시 削減당하는 불이익 때문에 예산절감노력보다는 무조건적 全額 執行에만 집착하는 경향이 있다. 예산절감노력으로 절약한 豫算에 대해서는 불이익이 아닌 차기년도 예산편성에 인센티브를 부여하여 예산 절감노력을 장려하도록 함이 바람직하다. 예산절감액의 일정부분을 차기년도 예산액에 附加하여 편성해 주고 그에 대해서는 전적으로 사용의 裁量權을 부여하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다.

### (4) 經營收益事業의 活性化

지방자치시대를 맞이하여 지역개발과 주민복지 증진을 위한 재정수요가 계속 팽창함에 따라 自主財源의 擴充 필요성이 더욱 절실히 요구되고 있으나 지방세는 경직성, 조세저항 등으로 인하여 세수증대를 크게 기대하기 어려운 실정이다. 그러나 공공서비스 증대와 지방세입 증대를 위하여 추진하고 있는 經營收益事業은 그 종류가 매우 다양할 뿐 아니라 주민부담에 따른 抵抗이 적어 自主的으로 지방재원을 확충하는데 있어 그 중요성이 크게 부각되고 있다. 79년도부터 시작된 경영수익사업은 아직까지 사업영역이 협소하고 經營技法이 미숙하여 그 기능을 다하지 못하고 있으므로 사업의 기본틀을 정립하고 발전방향을 다각적으로 모색할 필요가 있다.

지방자치단체가 운영할 수 있는 경영수익사업의 종류로는 土地開發利用, 觀光遊園地 運營, 建設資材 生産供給, 公有財産의 生産的 管理, 地域特産物 生産供給, 기타 여러가지를 고려할 수 있는데 사용료 징수나 서비스 판매 등이 주 수입형태이다. 경영수익사업의 활성화를 위해

민선단체장이 각별한 관심을 가지고 신규사업발굴을 더욱 독려하고 정기적인 평가를 통해 지방자치단체의 자주재원 확충노력을 장려해야 할 것이다.

### 3) 健全財政의 確保

지방자치단체는 歲入과 支出간의 균형을 유지하면서 공공서비스 產出 및 管리의 효율화를 통하여 주민들의 적절한 擔稅負擔 範圍내에서 그들의 기대욕구에 부응할 수 있는 행정서비스를 제공해야 할 의무가 있다. 이러한 健全財政을 擔보하기 위해서는 지방재정의 운영상태를 지속적으로 分析·評價하기 위한 노력을 기울여야 하며 재정운영결과를 확인하고 이를 계획단계로 還流하기 위한 체제의 확립이 필요하다고 보여진다. 또한 점차 사업규모가 커지고 있는 지방공기업도 지방재정운영에 부담을 주지않도록 운영 및 管리의 합리화를 적극적으로 모색해야 할 시점이라고 보여진다.

#### (1) 地方財政 運營의 分析·評價制度 定着

地方自治團體가 지역주민의 行政的 慾求에 적절히 대응하기 위해서는 무엇보다도 地方財政의 건전한 운영이 필수적이며, 특히 지방자치의 실시와 함께 지방정부의 재정자율 영역이 확대됨에 따라 그에 따른 財政狀況에 대한 자기책임이 앞으로 더욱 강조되어야 할 것이다. 이를 위해서는 당해 地方自治團體의 財政狀態를 명확히 파악하여 현재 및 미래의 財政狀況에 대비해야 할 필요가 있다. 그러나 현행 우리나라 지방자치단체의 財政分析은 주로 회계별 歲入歲出항목별 構造分析이나 財政自立度 分析에 머물러 있는 형편이고 지방재정의 健全性을 파악하기 위한 재정분석평가제도가 최근에 도입되었으나 아직 정착되지 못해 지방자치단체의 財政活動 및 財政狀況을 파악하기 힘든 형편이다(한국지방행정연구원, 1993:6). 현행 지방재정운영분석 평가제도를 실효성이 있도록 補完 改善하여 자치단체가 財政狀況을 자체진단하여 재정 건전도를 항시 점검하도록 하고, 동시에 재정운영이 불량한 단체에 대해서는 이를 시정조치하거나 불이익을 부여하는 제도적 장치(교부금 배분, 지방채 발행 등과 연계)를 검토할 필요가 있다.

지방재정 운영 상태를 分析·評價하기 위해서는 財政規模의 適正性과 財政構造의 健全性 그리고 재정운영의 堅實性, 安定性 및 自律性의 정도를 종합적으로 파악 평가해야 하는데 새로 도입된 지방재정분석 평가제도는 이러한 측면의 분석 평가가 미흡하다고 보여 진다.

#### (2) 綜合決算 시스템의 確立

현행 지방 財政活動의 주된 역할은 地方自治團體가 수행하고 있으나 지방자치단체의 事務

事業의 일부를 대행하고 있는 地方公企業과 일부 事業組合 등도 財政活動의 주체에 속하며 그 재정지출의 규모도 적지않은 실정이다. 따라서 지방공공단체의 재정활동을 실질적으로 완전 파악하기 위해서는 地方公企業과 그외의 財政活動을 합하여 고찰해야 하나 현재 이들 여러가지 財政活動은 여러 상이한 經營主體가 설치한 각 會計에 각기 기록되어 있고 이들 會計單位도 상당수에 이르고 있는 실정이다.

지방공공단체의 재정활동 전체를 파악하고자 하는 경우 여러가지 회계단위의 수치를 단순히 合算해서는 부정확한데 그 이유는 地方公共團體와 地方公企業간, 地方公共團體 내부의 회계간에는 일반회계를 중심으로 한 복잡한 자금의 이전(보조금, 부담금, 출자금, 대여금 등) 내지는 債權·債務관계가 얽혀져 있고 각 會計單位가 채용하고 있는 會計原則이 동일하지 않으며 地方公企業이나 地方公社의 경우 대개 發生主義를 채택하고 있으나 세부적 經理基準은 대개 통일되어 있지 않고 一般會計와 地方公企業法의 적용을 받지 않는 特別會計部門은 現金主義에 입각한 회계방식을 채택하고 있기 때문이다. 따라서 전체와 개별 회계체제를 조화할 수 있는 종합결산 시스템의 개발 도입이 필요하다(조정제, 1990 : 186).

### (3) 財政統制裝置의 確立

지방자치의 실시와 함께 가능한 한 지방정부에 많은 자율권을 부여하는 것이 바람직하다고 볼 수 있으나 지방정부가 財政的 自主權을 지나치게 남용하여 방만하게 운용할 경우 재정위기나 파탄을 맞이할 수도 있고 지나치게 주민의 부담을 강요하는 경우도 생겨날 수 있다. 미국의 경우 1930년대와 60년대에 수많은 자치단체들이 재정파탄을 겪자 여러 형태의 財政統制裝置를 두고 있다.<sup>8)</sup> 아직 우리나라의 지방자치단체의 경우 방만한 재정운용에 의한 문제점은 나타나지 않으나 미래 대비차원에서 미국의 경우와 유사한 財政統制裝置를 건전재정의 확보 차원에서 고려해 볼 필요가 있다.

## V. 맺 음 말

30년만에 부활된 지방자치제도가 민선 자치단체장 체제의 出帆과 함께 성공적으로 정착해서, 자치제 실시목적에 부응하는 地域의 發展과 住民의 福利增進을 기하기 위해서는 현재의

8) 현재 미국에서 시행되고 있는 지방정부에 대한 재정통제 제도로는 특정세율(대부분이 재산세)의 한도를 설정하거나 예산증가율을 주민소득 증가율이나 인플레이션 등에 연동시키거나 전년예산대비 몇 %로 제한하거나 법적으로 지방정부가 균형예산을 이루도록 강제규정을 두거나 지방채를 조성하는 경우 절대액의 한도를 설정하는 등의 조치를 취하고 있다.

地方財政構造와 運營體制의 대폭적 改革이 필요하다. 현재의 중앙정부 위주의 재정체계에서는 지방재정을 從屬의 下部單位로 인식하여 자율적 판단과 결정, 그에 따른 自己責任의 氣風을 진작시키지 못하고 있다. 또한 지방재정은 구조적 취약성과 규모의 영세성을 면치 못하고 있고 지방자치단체간의 재정적 불균형 현상도 심각한 지경이다. 앞으로 민선 단체장이 등장하게 되면 財政需要의 急增現象과 함께 자치단체가 지니고 있는 經濟 및 財政力의 차이와 자치단체장의 재정운영 능력에 따라 지역간 자치단체간의 재정력의 격차가 심화될 수 있다는 점에서 우려된다.

따라서 중앙정부는 자치제도의 成敗와 活性化의 실질적 尺度라고 볼 수 있는 건실한 지방재정운영을 위해서 지금까지의 統制·干涉 위주의 政策基調를 과감히 탈피해서 지방재정의 건실화를 위한 助長的 責任을 다해야 한다. 국제중 일부분을 지방재정 확충을 위하여 移轉하는 등의 지방재정의 與件을 강화해 주어 실질적인 財政의 地方分權을 위해 노력해야 할 것이다.

지방정부도 지금까지의 他律的·依存的 姿勢에서 탈피하여 자체재원의 확충을 위해 노력해야 하며, 財源의 合理的 配分, 管理運營의 效率化를 통하여 健全財政을 확보함으로써 團體長 責任下의 본격적인 地域競爭時代에 대비해야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 오연천(1993), “自治時代를 대비한 地方政府運營의 當面課題” 한국행정학회.
- 이상용(1990), “中期地方財政計劃의 問題點과 改善方案”, 「地方自治」 9월호, 현대사회문제 연구소.
- 임경호(1992), “地方財政의 現況과 發展方向”, 「한국사회와 행정연구」, 제3호, 관악행정학회.
- 조정제(1990), 도시경영, 법문사.
- 정세욱(1993), 地方行政學, 법문사.
- 한국지방행정연구원(1990), 中期地方財政計劃의 連動化方案 研究 .
- \_\_\_\_\_ (1991), 地方財源의 效率의 配分을 위한 投資優先順位의 決定 모델 研究
- \_\_\_\_\_ (1993), 地方財政運營評價의 指標開發 및 活用方案.
- 岩國哲人(정재길 譯 : 1991), 地方의 挑戰, 圖書出版 삶과 꿈.