

지방자치 성숙을 위한 지방자치단체 재정건전성 확보방안에 대한 소고*

A Reminder of Securing the Fiscal Soundness of Local Governments to
Mature Local Autonomy System

박 완 규**

Park, Wan Kyu

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 본론
- III. 결론

성년이 된 지방자치제가 보다 성숙한 단계로 도약하기 위해서는 지방자치와 관련된 모든 구성체들-중앙정부, 자치단체(장), 지방의회(의원), 주민-의 협력과 견제, 상호보완이 필요하다. 본고에서는 다음과 같은 방안들이 제시되고 있다. 자주재원 확충을 위해 지방세수의 확대(세목의 신설, 비과세·감면의 정비, 국세의 지방세 이양, 탈루세원의 확보 및 체납세원 정리), 세외수입의 확대(공공요금의 인상, 탈루 및 체납 세외수입 징수) 등이 제시되고 재정 운영의 건전성 제고를 위해 중앙정부의 역할(투·융자심사제도의 실효성 제고, 지방채 발행총액 한도제의 개선, 지방교부세 인센티브 및 감액제도 실효성 제고, 지방재정 분석·진단제도의 개선, 재정위기 사전경보시스템의 개선, 지방재정부담심의제도의 실효성 제고), 자치단체(장)의 역할(투·융자심사제도의 전문성·공정성 제고, 공약이행의 신속성, 관련 법령의 이해, 지방의회와의 건전한 긴장관계 유지, 지방의회(의원)의 역할 등을 제시하였다.

* 이 논문은 국회 지방자치포럼·지방자치실천포럼 주관 「지방자치실천을 위한 지방리더십과 재정건전성 강화」 세미나에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

** 중앙대학교 경영경제대학 경제학부 교수

논문 접수일: 2014. 5. 8, 심사기간(1, 2차): 2014. 5. 8 ~ 5. 30, 게재확정일: 2014. 5. 30

□ 주제어: 재정건전성, 지방재정관리제도, 자주재원, 구성체 역할

In order for our local autonomy to jump to mature stage, it is necessary for all the components of local autonomy system—central government, local governments(and their heads), local assembly(and its members), local residents—to cooperate, check and complement each other. In this paper, the following schemes are suggested. To increase own revenues, appropriate expansion of both local tax and non-tax revenues are needed. In the case of local tax, introduction of new tax, putting tax exemption and deduction in good order, transfer of national tax to local tax, securing missing tax bases are suggested. And to enhance fiscal soundness of local governments, the roles of all four components of local autonomy system are critically presented. It is necessary for central government to improve various local fiscal management tools in order to have practical effects. In the case of central government, it is essential to improve investment—loan screen system, local bond issue system, incentive and penalty system of local share tax, and local finance analysis and diagnosis system, and so on. In the case of local governments(and their heads), it is necessary to promote expertise and fairness in investment—loan screen system, recognize project—related laws and ordinances, and maintain sound but tense relationship with local assembly.

□ Keywords: fiscal soundness, Local Finance Management System, own revenues, roles of components

I. 서론

지난 20년 동안 우리의 지방자치제도는 크고 작은 시행착오를 거치면서 거시적으로 보면 대체로 올바른 방향으로 나아가고 있다고 할 수 있을 것이지만 미시적 측면에서는 여러 문제점들이 드러나고 있어서 이를 반드시 개선할 필요가 있다. 정상제도에서의 이탈은 그 정도에 관계없이 소중한 시간과 재원의 낭비를 초래하기 때문이다. 매번 선거를 앞두고 제일 염려스러운 것은 지역의 재정사정이나 여건을 고려하지 않고 당선만 염두에 둔 단체장 및 지방의회 의원 후보들의 공약 남발 가능성이다. 한 지역 내에서 짧은 기간 동안 수없이 많은 내용의 공약들이 쏟아져 나올 것이 명백하지만 유권자인 주민의 입장에서는 투표 전까지 이 가운데 옥석을 가릴 시간도, 정보도 없는 게 현실이다. 또한 단체장이나 의회의원으로 선출되고 나서도 방만한 재정운영으로 국민들의 지탄을 받는 경우가 너무나 많이 있어 왔다. 호화 지방청사 신축, 전시성·선심성의 국내·국제행사 개최, 도시개발공사 등을 통한 무모한 투자 등등 그동안의 사례는 이루 헤아리기 힘들 정도로 많다.

지방재정운용의 효율성과 건전성을 제고하기 위해 중기지방재정계획, 주민참여예산제도, 재정투·융자심사제도, 지방채발행 총액한도제, 지방재정분석·진단제도, 지방교부세감액제도, 지방재정공시제도, 지방재정위기 사전경보시스템, 지방재정부담심의제도 등 사전·사후 관리제도들이 다수 존재하고 있으나, 용인 경전철, 태백 오투리조트, 월미 은하레일 등 이미 유명해진 부실사업들이 그칠 줄 모르고 발생하여 왔다는 사실은 이들 제도들이 본래의 기능이나 역할을 충분히 하지 못하고 있다는 것을 시사한다고 볼 수 있다.

사람도 20살이 되면 성년으로서 자기의 말과 행동에 책임을 져야 한다. 우리의 지방자치도 이제 성년을 맞이하여 보다 성숙한 단계로 도약해야 한다. 이를 위해서는 지방자치와 관련된 모든 구성체들의 노력이 모아져야 한다. 즉 중앙정부, 자치단체장이 주도하는 지방행정조직, 지방의회, 주민 등 네 구성체의 협력과 견제, 상호보완이 필수적이다.

본고에서는 성년이 된 우리나라의 지방자치제도가 국민의 여망에 부응하는 방향으로 발전하기 위해서 개선되거나 보완되어야 할 내용들을 재정건전성 측면에서 제시하고자 한다.

II. 본론

지금까지 많은 학자들이 지방재정의 건전성을 제고하기 위한 다양한 방안들을 제시해 왔다. 본고에서 제시하는 방안들은 제목만으로는 기존 연구들과 대동소이할 수 있지만 접근방법이나 추진시 함께 고려해야 할 내용에 있어서는 차별성을 가지고 있다. 기존연구와 가장 큰 차이점은 기존 연구들이 거의 예외 없이 중앙정부(안전행정부) 입장에서의 제도 개선방안을 제시하고 있는데 반해 본고에서는 지방자치와 관련된 다양한 주체-중앙정부(안전행정부), 지방자치단체(장), 지방의회(의원), 주민-들의 역할에 대해 논의를 진행하고 있다는 점이다.

가정의 경우도 써야할 돈이 수입에 비해 턱없이 부족한 경우 빚을 낼 수밖에 없다. 이런 상황에서는 우선순위를 정해 생존을 위해 꼭 필요한 최소한의 지출을 하는 것이 최선일 것이다. 자치단체의 경우도 이와 유사하다. 거둔 세금으로 공무원 인건비도 지급할 수 없는 상황이라면 자체재원으로 주민의 복리를 증진시키기 위한 다양한 사업을 추진하는 일은 꿈도 꿀 수 없다. 따라서 세입의 확충이 매우 중요한 과제이다. 이와 더불어 지출 측면에서도 짜임새 있는 운용이 필수적이다. 이를 위해서는 지방정부의 살림살이에 직접 영향을 주거나 받는 모든 구성체들의 노력이 필요하다. 즉, 중앙정부(특히, 안전행정부), 자치단체장이 주도하는 지방정부, 지방의회(의원), 주민들이 모두 힘을 모아야 한다.

이 절에서는 앞에서 언급한 자주재원¹⁾ 확충노력, 구성체별 재정운영의 건전성 제고노력에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 자주재원 확충노력

흔히들 일본은 '4할 자치'인 반면 우리나라는 '2할 자치'라고들 한다. 이것은 바로 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중을 염두에 둔 비유이다. 우리나라의 경우 1990년대부터 지금까지 줄곧 총 조세 중 지방세 비중은 20% 전후에 머무르고 있는 실정이다(〈표 1〉 참조).

일반회계 세입 합계에서 지방세와 세외수입 등 자체수입이 차지하는 비중인 재정자립도는 2000년 59.4%에서 계속 하락하여 2014년에는 전국평균 44.8%에 그치고 있는 실정이다(안전행정부, 2014A). 또한 2014년 예산 기준 지방세 수입으로 자치단체 인건비도 해결하지 못하는 자치단체 수는 127개로 전체의 52%를 차지하고 있다(안전행정부, 2014A). 이

1) 여기서는 자주재원을 지방세와 세외수입을 합한 자체세입과 동의어로 간주하기로 한다.

같이 자체수입의 부족으로 인해 대부분의 자치단체들은 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부로부터의 재정지원이나 지방채 발행 등 빚에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 이에 따라 2012년말 기준 지방자치단체 채무는 약 27조원, 지방공기업 부채는 약 73조원으로 합계 100조원에 이르고 있다. 따라서 세입을 확충하기 위해 가장 우선시되는 것은 지방세와 세외수입 등 자체세입을 증대시키고자 하는 노력이다.

<표 1> 한국과 일본의 국세와 지방세 비중 비교

(단위: %)

연도	한 국		일 본	
	국세	지방세	국세	지방세
2004	77.5	22.5	58.9	41.1
2005	78.0	22.0	60.1	39.9
2006	77.0	23.0	59.7	40.3
2007	78.8	21.2	56.6	43.4
2008	78.6	21.4	53.7	46.3
2009	78.5	21.5	53.3	46.7
2010	78.3	21.7	56.0	44.0
2011	78.6	21.4	56.9	43.1
2012	79.0	21.0	56.9	43.1

자료: 안전행정부. (2014A).

1) 지방세수의 확대

지방세수를 늘리기 위해서는 크게 중앙정부와 국회의 도움과 자체적인 노력 등 두 가지 방법이 있을 수 있다. 전자에 해당하는 것으로는 세목의 신설, 국세의 지방세 이관, 세율의 인상 등을 들 수 있다. 헌법 제59조에는 '조세의 종목과 세율은 법률로 정한다'고 규정되어 있어서 세목의 신설이나 세율 인상, 법령에 의거한 지방세 비과세·감면의 정비 등은 국회의 의결이 필요한 실정이다. 후자에 해당하는 것으로는 탈루세원 확보, 체납세원 정리, 조례에 의한 지방세 비과세·감면의 축소 등이다.

(1) 세목의 신설

새로운 지방세목이 만들어지면 이로 인해 지방세수가 증가한다. 하지만 형평성과 효율성, 징세의 용이성 등 바람직한 속성을 만족시키는 조세를 찾는 것이 쉬운 일은 아니다. 지방자

치단체장이나 주민 입장에서 보면 조세수출(tax exporting) 현상이 큰 세목을 신설하는 경우 주민 부담은 늘지 않으면서도 조세수입은 증가할 수 있어 이를 환영할 수 있지만 이는 원칙적으로 세입자치정신에 위배된다. 자치단체에서 필요한 재원은 가능하면 해당 지역 주민들의 부담으로 거두는 것이 맞다. 물론 관광세나 환경세와 같이 특정 관광지를 타 지역 주민들이 방문하는 경우 수혜자 부담원칙(beneficiary pays principle)에 따라 타 지역에서 온 관광객들이 관광지로부터 얻는 편익에 대한 대가로 비용을 부담하는 것은 타당하고, 주거나 주사무소의 위치에 상관없이 지역의 환경을 오염시킨 주체에게 오염자부담원칙(polluter pays principle)에 따라 해당 지역에서 세금을 부과하는 것은 논리적으로나 현실적으로 타당하다.

신세목의 후보로서 관광세, 지방환경세와 함께 지방탄소세, 간판세, 온천수세 등 다양한 세목들이 거론되고 있다.²⁾ 새로운 세목이 만들어지면 그 지역의 지방세수가 증가하겠지만 간과해서는 안 되는 점은 이 지방세가 경제활동의 다른 부분에서 왜곡(distortion)을 발생시킬 수 있다는 것이고, 만일 이 왜곡의 규모(음의 효과)가 세수 증가라는 양(+)의 효과보다 크다면 이러한 조세의 신설은 재검토되어야 한다. 예를 들어 관광세를 도입하는 경우 관광객의 비용 부담이 커져서 관광수요가 줄어들다면 관광세 수입은 얼마간 발생하겠지만 관광객들의 소비에 따른 지역경제 파급효과는 줄어들 수 있어서 궁극적으로는 오히려 해당 지역에 역효과를 가져올 수도 있다. 따라서 일단 신세목을 도입하기로 결정되었다고 하더라도 세율이나 세액의 크기를 적정하게 정하기 위해서는 면밀한 사전 분석이 필요하다.

그동안 관련 학자들이 다양한 세목의 신설을 주장해 왔으나 이를 시행하는 데에는 상당한 장애물이 존재한다는 사실을 간과해서는 안 된다. 앞에서 언급한 바와 같이 세목 신설이 지역경제에 미치는 영향도 무시할 수 없는 동시에 지역 간 세원 편재(특히 수도권 집중)에 따른 세수 불균형 심화 문제도 심각하게 고려해야 한다. 따라서 이 문제를 완화하기 위해서는 지방교부세 등 지방재정조정제도의 개편과 연계하여 검토되어야 한다.

(2) 비과세·감면의 정비

2011년 기준 국세의 비과세·감면율은 13.3%이며 지속적으로 하락하는 양상을 보이고 있는 반면 지방세의 경우 22.5%이고 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다(안전행정부, 2013A). 따라서 국세에 비해 과도하게 큰 지방세의 비과세·감면율을 낮추는 것에 대해서는 전반적으로 의견이 일치하고 있다. 그런데 여기서 유의해야 할 점은 법령에 의한 비과세·감면이 전체의 94%를 차지하는 한편 조례에 의한 비과세·감면은 6%에 불과하다는 사실이다.

2) 참고로 하능식(2014)은 지방복지세의 도입을, 이재원(2014)은 지방보육세와 지방환경세의 도입을 주장하고 있다.

이는 다시 말하면 지방세 비과세·감면의 거의 전부가 중앙부처 주도로 시행되고 있다는 것으로서 지방자치단체 스스로 정비할 수 있는 부분은 전체의 6%에 지나지 않는다. 따라서 개별 비과세·감면조항의 존폐여부를 결정하기 위해서는 과연 특정 비과세·감면조항이 설정목적에 국가 전체나 자치단체에서 제대로 달성하고 있는지 해당 정부부처와 지방자치단체가 함께 검토해 보아야 한다. 지역 전반에 걸쳐 효과를 거두고 있다면 존속시킬 필요가 있겠지만 그렇지 않다면 조속히 폐지해야 한다. 또한 일부 지역에서는 효과가 있지만 타 지역에서는 효과가 없다면 효율성 측면에서 후자의 경우는 폐지해야 한다. 지금까지는 모든 지역에 법령의 영향이 동일하게 미치는 것이 형평성 측면에서 바람직하다고 생각해 왔던 것이 사실이다. 그러나 비과세·감면 자체가 과세의 형평성에 위배되는 것인바 형평성을 이유로 법령이 의도하는 효과가 발생하지도 않는 지역에 비과세·감면을 그대로 존속시키는 것은 형평성을 달성한다고 볼 수도 없는 동시에 효율성을 떨어뜨리는 부작용까지 가지고 있어서 지역별로 일률적으로 적용되지 않도록 신축성을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다³⁾

또 한 가지 강조하고자 하는 점은 비과세·감면의 정비가 일률적인 축소를 의미해서는 안 된다는 것이다. 분명히 수많은 비과세·감면 조항 가운데에는 그 설정 목적을 제대로 수행하고 있는 것들도 존재할 것이다. 이 경우 현재보다 감면 폭을 더 확대하여 효과를 극대화하는 것이 바람직할 수도 있다. 다시 말하면 실령 비과세·감면 축소를 목표로 설정한다고 하더라도 개별 조항들 중 옥석을 가릴 수 있는 선별작업이 반드시 필요하고 이를 위해서는 해당 정부부처와 지자체의 효과분석에 근거한 합의가 필요하다. 이와 관련하여 국회에서는 2015년 1월 1일부터 조세특례평가제도를 도입하여 시행할 계획인바 이는 국세만을 대상으로 하는 것이어서 지방세에 대해서는 체계적인 평가가 미비한 상황이다. 따라서 지방세에 대해서도 이 제도를 도입하여 시행할 필요가 있다.

(3) 국세의 지방세 이양

지방세수를 증가시키는 방안의 하나로 국세의 지방세 이양을 들 수 있다. 우리나라는 2010년 지방소비세와 지방소득세를 도입하였다. 그 당시 지방소비세는 부가가치세의 5%로 정해졌고, 지방소득세는 소득세액과 법인세액의 10%로서 그 이전까지 주민세 소득할이었던 것을 명칭만 변경한 것에 지나지 않았다. 현 시점에서는 지방소비세는 부가가치세의 11%로 세율이 6%p 인상되었는데 이는 취득세와 지방교부세 등의 감소분을 보전하기 위해서이다.

3) 현실적으로 어려움이 존재하는 것은 사실이다. 왜냐하면 전국에 일률적으로 적용되는 법령상의 비과세·감면조항을 개별 자치단체 조례로 폐지하는 것은 법체계에 위배되기 때문이다. 그렇더라도 법령에 조례로 폐지가 가능하도록 허용하는 조항을 추가하는 등 찾아보면 방법이 있을 것으로 생각된다.

지방소득세는 종합소득과 법인소득에 대해 초과누진세율을 적용하여 과세구간에 따라 전자의 경우 0.6%~3.8%, 후자의 경우 1%~2.2%의 세율이 적용되는 독립세로 전환되었다. 따라서 지방소득세의 세율이 인상되더라도 이는 지방세 부담의 증가이지 국세의 이양은 아니다. 그러나 지방소비세로 배분되는 부가가치세의 비율이 상승하는 것은 당연히 국세의 지방세로의 이양이 된다. 부가가치세의 어느 정도를 지방소비세로 배분할 것인지를 결정하는 것은 결코 쉽지 않은 과제이다. 이를 위해서는 중앙과 지방 간 기능이나 사무배분의 현재 상황과 앞으로의 전망 등이 모두 종합적으로 고려되어야 한다. 이 과정에서 현실적으로 어려운 점은 재원 배분과 관련한 중앙정부와 지방정부 간의 현격한 시차 차이이다.

국세든 지방세든 모두 한 지역의 주민이자 대한민국의 국민인 납세자들이 부담하는 것이다. 지방자치단체 주민으로서의 납세자들은 지방세 부담의 증가 없이 세수입을 증가시킬 수 있는 국세의 지방세로의 이양을 선호할 수 있으나 이 경우 중앙정부로부터 받는 서비스의 질과 양이 하락할 수 있고 중앙정부는 이를 만회하기 위해 국세 부담을 다시 증가시킬 수 있다. 결국 납세자인 국민 입장에서 보면 국세와 지방세 부담 간 시차가 있을 뿐이지 부담하기는 마찬가지이다. 따라서 주민이자 국민이 받는 혜택의 제공자가 누군가라는 관점에서 출발해야 한다. 원칙적으로는 그 혜택이 국가 전역에 미치는 국가공공재로서 국가가 이를 제공하는 경우에는 국세로, 한 지역 주민에 혜택이 국한되는 지역공공재를 지역이 제공하는 경우에는 지방세(자체재원)로, 지역 밖으로의 spillover가 존재하는 서비스에 대해서는 중앙정부의 보조금과 지방세(자체재원)로 조달되는 것이 바람직하다. 이 원칙을 적용하기 위해서는 중앙정부와 지방정부가 제공하는 서비스의 종류와 서비스 혜택이 미치는 범위에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 한다.

(4) 탈루세원의 확보 및 체납세원 정리

안전행정부 자료에 의하면 지방세 징수관리를 강화하기 위해 2013년부터 2016년까지 과세자료 통합관리시스템을 구축하여 누락세원을 발굴하고, 징수율을 제고할 계획이다. 또한 2014년까지 체납자 금융거래정보 통합조회시스템을 구축하여 체납액을 축소할 계획이다(안전행정부, 2013A). 누락세원을 발굴하고, 체납자를 추적하여 체납액을 받아내는 것은 조세정의 측면에서 반드시 필요하다. 그 동안 자치단체에서는 체납자 소유 자동차 번호판을 영치한다거나 부동산 압류·공매, 금융자산 압류 등을 통해 체납액 징수를 추진해 왔다. 이러한 노력이 효과를 발휘하기 위해서는 부동산 소유 및 거래에 대한 정보, 금융자산의 보유 및 거래에 대한 정보의 공유가 필수적이지만 자칫 개인정보의 보호에 위배될 수도 있기 때문에 정보공유의 목적과 범위 등에 대한 명확한 규정이 필요하다.

2) 세외수입의 확대

세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구성되어 있는바 2014년 예산 총계 기준 전자가 64%, 후자가 36% 정도를 차지하고 있다(안전행정부, 2014A). 재산매각수입, 부담금, 기타수입 등으로 구성되어 있는 임시적 세외수입은 말 그대로 연도별 변동 폭이 큰 반면 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등으로 구성되어 있는 경상적 세외수입은 상대적으로 안정적인 양상을 보이고 있다. 따라서 세외수입의 확대방안은 사용료·수수료의 인상과 체납 세외수입의 징수에 초점이 모아진다.

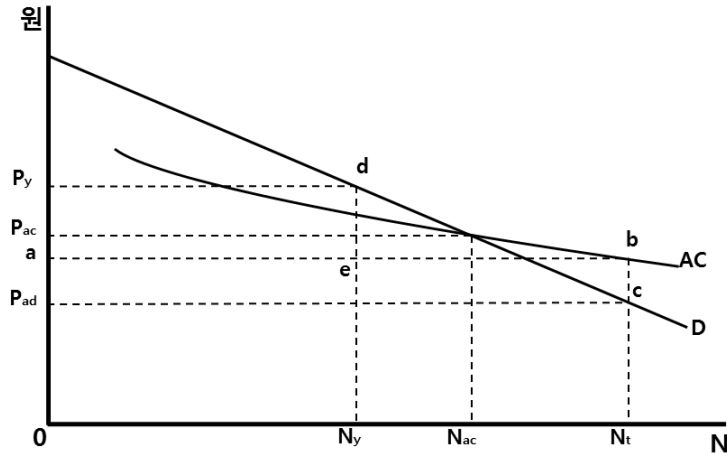
(1) 사용료·수수료 등 공공요금의 인상

자치단체의 공기업특별회계로 운영되는 지방직영기업 가운데 상수도 및 하수도사업의 적자 규모가 크고, 이 가운데 특히 하수도 사업의 적자 규모가 커서 해당 지방자치단체 일반회계로부터의 대규모 재정지원이 불가피하다. 이러한 현상은 낮은 요금현실화율에 기인하는바 상수도의 경우 82.3%(2010년) → 78.7%(2011년) → 83.8%(2012년)로 80% 초반대를 유지하는 반면 하수도의 경우 38.1%(2010년) → 26.1%(2011년) → 38.1%(2012년)로 절대적으로 낮은 상황이며 광역·기초 포함 85개 자치단체 가운데 60개가 요금현실화율⁴⁾ 30% 이하에 머무르고 있는 실정이다. 이에 따라 지자체 일반회계의 상·하수도에 대한 손실보전금액도 1,968억 원(2010년) → 2,227억 원(2011년) → 3,098억 원(2012년)으로 매년 빠르게 증가하고 있다.

도시철도의 경우도 매년 경영손실이 누적되고 있는바 그 이유는 낮은 요금현실화율 및 복지무임손실 때문이다. 도시철도의 요금현실화율은 55.4%(2010년) → 55.8%(2011년) → 60.8%(2012년)로 낮은 수준에 머무르고 있고 이에 따라 지자체의 운영손실 보전 지원금도 3,043억 원(2010년) → 3,201억 원(2011년) → 3,147억 원(2012년)으로 상당 규모에 이르고 있다(안전행정부, 2013B). 이 현상을 경제학 논리로 설명하면 다음과 같다. 도시철도와 같은 대부분의 공공서비스의 생산자는 규모에 대한 수익 체증(increasing returns to scale)이 발생하는 평균비용체감 기업이다. 이 경우 자원배분의 효율성을 달성하기 위해 $P=MC$ 를 적용하는 경우 기업은 적자를 면치 못 하게 된다. 따라서 이때에는 기업이 적자를 면하게 하면서 계속 재화나 서비스를 공급하도록 하기 위한 질충안이 도입되는바 평균비용에서 가격을 설정하거나(AC pricing), 또는 한계비용으로 가격을 설정하게 한 다음(MC pricing) 적자를 보조해 주는 방법이 그것이다. 그런데 경로무임승차제도는 연령을 기준으

4) 하수도요금 현실화율은 연간 부과당 총괄원가 대비 평균요금의 비율로 계산된다(환경부, 2012).

로 소비자 집단을 둘로 나누어 제3급 가격차별(third-degree price discrimination)을 하는 것인데 노인집단의 가격은 0이기 때문에 이에 따른 손실보전을 위해서 중앙정부나 지방정부의 충분한 보조가 없는 한 비노인집단의 요금은 큰 폭으로 상승할 수밖에 없다.



<그림 1> 경로무임승차제가 요금에 미치는 영향

<그림 1>을 이용하여 설명하면 다음과 같다. AC가 우하향하는 것은 공공서비스의 특성인 비용체감산업이라는 것을 의미한다. 청소년이나 어린이의 할인요금은 무시하기로 하고, 일반 요금과 경로우대 무료요금만 존재하는 것으로 가정하기로 한다. 수요와 공급이 만나는 점에서 결정되는 전형적인 균형가격은 이 같은 시장에서는 형성될 수 없으므로 지방자치단체가 정한 유일한 관리가격(administered price: P_{ad})이 존재하는 경우 총 이용객수 N_t 에 대해 서비스 공급자는 $\square aP_{ad}cb$ 만큼의 손실이 발생한다. 만일 비노인 이용자(N_y)에게는 P_y 의 가격을 적용하고 $N_y \sim N_t$ 인 노인 이용자에게 대해서는 무임승차를 허용하는 경우 총 이용자 수가 불변이라는 가정 하에 무임승차로 인한 손실 $\square ebN_tN_y$ 만큼의 손실을 비노인집단의 요금 인상으로 보전해야 한다. 그림에서와 같이 $\square aP_yde$ 가 $\square ebN_tN_y$ 보다 작다면 비노인집단의 가격은 P_y 보다 더 인상되어야 하고, 이로 인해 기존 비노인 이용자들이 다른 교통수단으로 전환하는 경우 요구되는 인상 폭은 더욱 커질 수밖에 없다. 공급자로 하여금 손실을 보지 않게 하는 방법은 모든 이용자에게 평균비용에 해당하는 가격(P_{ac})을 부여하는 것인데 이로 인해 노인들의 부담이 커지고 전체 이용자 수도 감소하는 한계가 존재한다.

이 같은 논리에 기초할 때 모든 주민들이 공공서비스 사용에 대해 적절한 비용을 부담해야

한다는 수혜자부담원칙을 적용하면 요금 인상은 불가피한 것으로 판단된다. 하지만 상·하수도나 도시철도의 낮은 가격탄력성으로 인해 요금 인상은 수요의 감소를 수반하지 못해 주민들의 부담은 커지게 되고, 만일 이로 인해 다른 물가인상을 직·간접적으로 유발한다면 전반적인 물가인상 부담은 가중될 수밖에 없다. 따라서 요금현실화율을 높이기 위해서는 우선적으로 요금의 기초가 되는 총괄원가가 합리적으로 산정되어야 한다. 이를 위해서는 요금 산정 관련 기초 회계자료의 신뢰성 확보가 선행되어야 한다.

결론적으로 적정수준의 공공요금 책정이 요구되는데, 이는 현재의 요금현실화율 수치만 가지고 판단할 수는 없고, 또 그렇게 해서도 안 된다. 해당 지자체 또는 기관이 효율적 경영을 통해 최소비용으로 공공서비스를 생산한다는 조건 하에서 적정 수준으로의 요금인상이 이루어져야 한다. 즉 공공부문의 비효율성·낭비를 줄여 생산원가를 낮추기 위한 노력이 선행되어야 주민들도 기꺼이 요금 인상을 수용할 수 있을 것이다.

(2) 탈루 및 체납 세외수입 징수

지방세의 경우와 마찬가지로 세외수입의 경우도 탈루 및 체납세외수입의 징수노력이 필요하다. 정부는 2015년까지 세외수입 체납정보시스템을 구축할 계획이다. 노인복지 차원에서의 도시철도 무임승차는 탈루 세외수입으로 간주할 수 있다. 윤리적 측면에서는 이를 반대할 수 없겠지만 이로 인한 엄청난 규모의 경영손실을 생각하면 개선의 필요성이 있다. 도시철도 경영손실 중 무임승차로 인한 손실이 차지하는 비중은 38%(2010년) → 40%(2011년) → 46%(2012년)로 급속히 증가하고 있다(안전행정부, 2013B). 이는 우리나라 국민들의 평균수명 증가와 직접적으로 연관된다. 무임승차제도 도입 당시(1982년) 노인인구비율은 4%에 지나지 않았으나 현재는 12%가 넘고 있다. 따라서 향후 이 경영손실 비중이 급속도로 증가하리라는 것은 명백하다. 최근 무임승차 혜택 연령을 65세에서 70세로 올리자는 주장도 나오고 있다. 또 혜택을 소득수준에 따라 차등화하거나 손실분 일부를 국고 지원하라는 견해도 있다.

다른 서비스와 마찬가지로 복지 서비스의 경우도 수혜의 하향경직성이 존재한다. 즉 일정 기간 혜택을 받던 복지 서비스의 수혜자들은 혜택이 줄어드는 데 대해 강한 저항을 하므로 기존의 혜택을 줄이는 것이 쉽지 않다. 따라서 도시철도의 경우도 혜택 규모를 줄이거나 수혜대상 인원을 줄이기 전에 우선 도시철도회사가 효율적으로 운영되고 있는지 세밀하게 분석되어야 한다. 비효율·낭비 요소가 있다면 이를 개선함으로써 요구되는 적자 폭을 상당 부분 줄일 수 있고, 그 결과 경로무임승차제도를 수정하더라도 수혜인원의 커다란 감소를 피할 수 있다. 민영 지하철 노선들의 운영실태와 경영분석을 통해 공영철도의 효율성 제고를 위한 시

사점이 도출될 수도 있을 것으로 생각된다.

세외수입 징수와 관련하여 건수도 많고 다양하여 담당자들의 전문성이 요구되는 동시에 체납 세외수입 징수에 대한 know-how도 전파할 필요가 있으므로 정기적인 연찬회 등을 개최하여 우수사례에 대해 보고회 개최 등 지속적인 교육도 실시할 필요가 있다.

2. 재정 운영의 건전성 제고노력

건전한 재정운영을 위해서는 무엇보다도 자치단체장이 주도하는 자치단체가 스스로 노력해야 하고, 주민과 지방의회는 자치단체가 제대로 재정운영을 하고 있는지 감시·감독을 해야 할 것이며, 중앙정부는 지방정부의 건전한 재정운영을 위한 법적·제도적 장치를 마련하고 이를 실천에 옮겨야 한다. 따라서 지방재정 운영과 관련된 네 구성체, 즉 중앙정부(안행정부), 자치단체(장), 지방의회(의원), 주민들이 각자 주어진 역할을 제대로 수행할 때 지방자치단체의 건전한 재정운영을 기대할 수 있다.

1) 중앙정부의 역할

중앙정부는 지방정부에 대해 다양한 사전·사후 재정관리 제도를 운영하고 있다. 지금부터는 기존 제도의 문제점 및 개선방안을 제시함으로써 제도의 실효성을 제고하고자 한다.⁵⁾ 지방재정관리제도의 운영 현황이 <표 2>에 정리되어 있다.

<표 2> 지방재정관리제도의 운영 현황

구분	재정관리제도	법적근거
예산편성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정부담심의제도 ○ 지방채 발행 총액한도제 ○ 중기지방재정계획 ○ 지방재정투·융자심사제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정법 제27조의2, 시행령 제35조, 35조의 2, 3 ○ 지방재정법 제11조, 시행령 제10조 ○ 지방재정법 제33조, 시행령 제39조 ○ 지방재정법 제37조, 시행령 제41조, 제44조, 제65조의4
예산집행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정분석·진단제도 ○ 지방재정위기관리제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정법 제55조, 제55조의2, 3, 4, 5, 제57조, 시행령 제 65조, 제65조의2, 3 ○ 지방재정법 제56조, 제55조의2, 3, 4, 5, 제 60조, 시행령 제 65조, 제65조의2, 3, 제66조

자료: 조기현 외(2012) 재구성

5) 여기서는 재정관리제도에 대해서만 다루고, 지방교부세, 국고보조금 등 지방재정조정제도에 대해서는 다루지 않기로 한다.

(1) 지방재정 투·융자심사제도의 실효성 제고

투·융자심사제도는 그 금액과 사업의 성격에 따라 자체심사와 의뢰심사로 나누어지고 의뢰심사는 다시 시·도 의뢰심사와 중앙의뢰심사로 나누어진다. 그 동안 정부는 중앙심사 대상을 확대하고, 청사 및 문화·체육시설 신축사업은 전액 자체재원인 경우에도 의뢰심사 대상에 포함시켰으며, 행사성 사업과 홍보관 사업에 대한 심사기준을 강화하는 등 사전심사를 강화하였다. 그러나 타 재정관리제도와의 연계성을 보다 강화할 필요가 있다. 투·융자심사 미이행 사업의 추진에 대해서는 지방교부세가 감액되고, 원칙적으로 투·융자심사시 재원조달계획상 지방채차입 계획이 있는 사업에 대해서만 지방채 발행이 인정되고 있으나, 이를 위반하였을 때 페널티 규모가 미미하거나(2013년도 총 41억 원) 예외가 인정되어 향후 보다 엄격한 관리가 요구된다. 또한 투·융자심사항목 및 심사방법의 개선이 필요하다. 현행 심사항목은 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금 및 원리금 상환능력(국비지원 가능성, 지방비확보 가능성, 지방채의 적정성), 재무적·경제적 수익성, 사업의 필요성 및 시급성(필요성 및 시급성, 파급효과), 주민숙원·수해도 및 사업요구도, 사업규모·사업비의 적정성, 사업추진 준비상황(법적절차 이행사항 등), 사업추진에 따른 문제점 및 대책, 기타, 종합의견(적정, 조건부, 재검토, 부적정) 등으로 구성되어 있다. 이들 항목에 대한 정성적인 평가를 거쳐 최종적인 결정이 나기 때문에 객관성이 미흡하고, 각 항목의 상대적 중요도가 분명 있음에도 불구하고 이 같은 점이 간과되고 있다.⁶⁾ 따라서 심사항목별 가중치 부여와 전체 항목에 대한 정량적 평가가 가능하도록 개선이 요구된다. 또한 심사대상분야가 매우 다양한 반면 심사위원 수는 한정되어 있기 때문에 각 사업에 대해 심사위원들이 전문적인 지식을 갖지 못할 가능성이 크다. 따라서 심사의 전문성을 제고하기 위해 각 분야의 전문가 pool을 구성하여 필요시 심도 있는 자문을 받을 수 있도록 개선될 필요가 있다.

그동안 투·융자심사 대상사업의 타당성 조사결과 실제보다 과다한 수요 예측으로 인해 사업추진 결과 엄청난 재정낭비를 초래한 다수의 사례들이 문제가 되어 왔다. 일례로 용인 경전철은 계획단계에서 타당성 조사 결과 하루 14만 명이 이용할 것으로 추정되었지만 개통을 앞두고 새로 조사해 보니 겨우 3만 명에 머물 것이라는 결과가 나왔다. 이 같은 과다예측은 현 제도상에서 예견되는 결과이다. 사업을 수행하고자 하는 자치단체는 자체비용으로 용역의

6) 2013년도 3차에 걸친 정기 중앙심사 결과 총 287건 중 적정 14%, 조건부 55%, 재검토 30%, 부적정 및 반려가 각 1%로 나와 긍정적 결과가 70% 정도 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 심사대상 전체에 대해서는 자체심사가 의뢰심사보다, 기초자치단체가 광역자치단체보다 상대적으로 긍정적 판정 비율이 높은 것으로 나타났다(박병희 외, 2011).

형태로 타당성조사를 발주하므로 이를 수주한 기관은 소위 “을”의 입장이 되어 “갑”인 지자체의 의도를 무시할 수 없는 상황이 되기 때문에 “갑”에게 유리한 조사 결과를 제시할 수밖에 없다. 더욱이 타당성조사를 제대로 하기 위한 전문성조차 결여된 기관들이 이 일을 수행하는 경우도 허다하여 더욱 더 조사의 신뢰성이나 객관성을 보장할 수 없는 실정이다. 현재 안전행정부는 일정 규모 이상(총사업비 500억 원 이상 사업 중 국비 300억 원 미만 사업)의 지방재정사업에 대해서는 전문기관을 지정하여 타당성조사를 수행하는 방안을 추진 중에 있다. 이를 통해 해당 사업들에 대해서 객관성은 상당 부분 확보가 되겠지만 신뢰성도 높이기 위해서는 수요를 지나치게 과다 예측(예를 들어 30% 이상)한 기관이나 당사자에 대해서는 향후 일정 기간 동안 조사에 참여하지 못 하게 하거나 금전적 손실을 배상하게 하는 등 제재방안도 마련할 필요가 있다. 또한 위의 금액 범주에 해당되지 않는 소위 gray area에 위치한 규모의 사업들은 지금까지와 마찬가지로 다양한 기관에서 타당성조사가 수행될 것인바 이에 대한 개선책도 함께 마련되어야 한다. 또한 객관성 확보를 위해서는 KDI의 공공투자관리센터(PIMAC)의 예비타당성조사와 같이 사업수행주체가 발주하는 용역이 아닌 정부의 예산으로 조사를 수행하도록 개선이 필요하다.

(2) 지방채 발행 총액 한도제의 개선

안전행 정부는 BTL 지급액을 포함한 채무와 경상일반재원을 기준으로 매년 지방채 발행 한도액(기본한도액)을 산정하고 있다. 하지만 시도의 경우는 지역개발공채와 도시철도공채 발행예상액을 승인 받은 것으로 간주하여 그 만큼 한도액을 추가(별도한도액)하고 있다. 이에 따른 문제점은 지금까지 없었고, 앞으로도 없을 것인지 여부를 면밀하게 검토할 필요가 있다. 기초자치단체인 수원군은 이미 인구가 100만 명이 넘었고, 성남, 고양, 용인 등도 100만 명에 거의 육박하고 있는 상황이라 도시철도를 추진할 가능성이 있을 것으로 생각되는데 광역과 기초자치단체 간의 이 같은 한도 차등은 형평성 측면에서나 실용성 면에서 개선할 소지가 있을 것으로 판단된다.

한도액을 초과하는 지방채를 발행할 수 있는 사업으로 ‘주민의 복지증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우’를 포함시킴으로써 지방자치단체로 하여금 초과발행을 할 수 있는 명분으로 활용될 수 있는 가능성이 존재한다. 왜냐하면 ‘주민의 복지증진’이라는 표현 자체가 애매하고, 주관적이기 때문에 ‘이러렁 비어렁’식의 논리를 전개하는 것이 가능하기 때문이다. 이 같은 예외조항이 일종의 loophole로 작용하여 총액한도제의 실효성을 저하시킬 수 있다.⁷⁾ 지방자치단체 파산제 도입이 거론되고 있는 현 시점에서 이 총액 한도제는 보다 엄격

7) 2012년 기준 지방자치단체 한도액 초과 지방채 발행규모는 1조 2,652억 원에 이른다(안전행정부,

하게 적용될 필요가 있고, 그러기 위해서는 예외 규정을 가능한 한 줄이고 불가피한 경우에는 이를 구체적으로 명시할 필요가 있다.

민자사업에 대한 지방자치단체의 보증채무도 상황에 따라 자치단체의 부채로 전환될 가능성이 있다. 민자사업이기 때문에 투·융자심사대상에서 제외될 수 있고 보증채무이기 때문에 현재로서는 지방채 총액 한도와도 관계가 없다. 그러나 민자사업이 애초 계획한대로 추진이 안 되면 자치단체에 '빚 폭탄'이 떨어질 수 있다. 이러한 이유로 파산제의 도입이 이슈화되고 있다는 점을 감안하면 뒤에 나오는 지방재정위기 사전경보시스템과의 연계를 통해 이 같은 상황을 예방할 수 있어야 한다.

(3) 지방교부세 인센티브 및 감액제도 실효성 제고

정부는 효율적 예산운영, 지방세 체납액 축소, 재정운영 우수단체 등에 대해 인센티브를 지급하는 한편 법령 위반 등에 대해서는 지방교부세 감액조치를 취하고 있다. 2014년도에 적용되는 지방교부세 인센티브는 총 139억 원인 한편 감액 규모는 182억 원 정도로 교부세 총액에 비해 그 규모가 극히 미미하다.⁸⁾ 특히 매년 실시하는 지방재정분석 결과 우수한 자치단체에 지급하는 인센티브의 총규모가 올해 17억8,000만원에 불과해 인센티브라는 표현이 무색할 지경이다.⁹⁾ 따라서 인센티브와 페널티 기능을 분명하게 하기 위해서는 인센티브 재원을 안정적으로 확보하는 제도 개선이 필요한 동시에 페널티의 경우도 효과를 거둘 수 있을 정도의 금액이 되어야 한다.

지방교부세법 시행령 제12조 제1항에는 지방교부세가 감액되는 6가지 경우가 나열되어 있는바 감액의 최고 한도를 추상적으로 규정하고 있어서 구체적 감액 규모를 결정하는 데 객관적이고 타당한 기준이 결여되어 있다. 동조 제3항에 따라 관련 분야 전문가의 자문을 통해 보다 객관적이고 전문성에 바탕을 둔 금액결정 기준이 제시될 수 있어야 한다. 그렇지 않으면 온정주의에 흘러 자치단체에 관대한 결정이 내려질 가능성을 배제할 수 없다. 또한 동조 제4항에는 감액한 금액을 인센티브 재원으로 활용할 수 있다고 규정하고 있으므로 지금보다 엄격한 감액기준 적용을 통해 확보된 재원으로 해당 지방자치단체에 실질적으로 도움이

2013A).

8) 2014년의 교부세 총액은 30조 9,280억 원이므로 이것에 대한 비중을 계산해 보면 인센티브는 0.04%, 감액은 0.06%에 불과하다(안전행정부, 2014B).

9) 지방재정분석 결과 세입과 세출 관련 10개의 효율성지표 값에 따라 보통교부세 배분시 자체노력으로 기준재정수요액과 기준재정수입액에 가감되는데 이 규모는 상당히 크지만 자치단체 입장에서는 지방교부세의 복잡한 산정과정의 일부라고 인식하는 한편 각 항목에서 증가와 감소요인이 상쇄되는 측면도 있어서 자치단체에서는 이들 값을 인센티브나 페널티로 간주하지 않는 것으로 판단된다.

되는 규모의 인센티브를 지급하는 것도 가능해진다.

(4) 지방재정분석·진단제도의 개선

1998년부터 10개 분석지표를 활용하여 운영되어 온 이 제도는 그 동안 시행착오를 겪으면서 개선 및 보완이 이루어졌다. 현재는 재정건전성 분야 9개, 재정효율성 분야 6개, 재정운용노력 분야 10개 등 총 25개의 분석지표와 더불어 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율 등 11개 참고지표를 분석하고 있다(안전행정부 외, 2013). 이 같이 지방재정 전반에 걸친 특정 연도의 횡단면 자료가 10년 이상 축적되어 있기 때문에 추세분석 뿐만 아니라 패널 자료를 이용한 분석도 가능하여 학술적·정책적 시사점을 도출할 수 있다는 것이 이 제도의 큰 성과 가운데 하나라고 할 수 있다.

이러한 분석 결과를 가지고 종합점수를 산정하여 재정운영 우수단체와 진단대상단체를 선정하게 되는데 지표별 점수를 합산하는 과정에서 가중치가 부여되긴 하지만 합산 과정에서 자치단체 내의 잘 한 부분과 못한 부분이 상쇄되어 우수단체나 부진단체의 선정 결과가 사회통념과 괴리가 있을 수 있다. 또한 분석지표의 선정 관련해서 상충되는 측면이 존재한다. 즉, 동일한 분석지표의 값들이 상당 기간 축적되면 해당 부문의 추세분석 등 시간의 흐름에 따른 변화양상을 파악하여 미래를 예측하는 데 도움이 되는 한편, 저출산, 고령화, 중국동포나 외국인 유입 등 빠르게 변하는 시대흐름에 부응하기 위해서는 이를 반영하는 지표들이 새롭게 추가되거나 바뀌어야 한다. 분석결과 우수단체에 대해서는 인센티브를 지급하고, 부진단체에 대해서는 재정건전화계획을 수립하여 이에 대한 이행점검을 하도록 되어 있는데, 인센티브로 배정되는 금액이 연도별로 일정치 않고 심지어 아예 없는 해도 있어 인센티브로서의 기능을 제대로 수행하지 못 하고 있으며, 부진단체의 재정건전화 노력에 대한 평가 역시 강제력이 없고, 설령 이행을 제대로 하더라도 이에 대한 보상이 존재하지 않아 자치단체 입장에서는 성실히 노력할 이유가 없다. 따라서 이 제도의 실효성을 제고하기 위해서는 분석결과에 따른 당근과 채찍을 분명하고 의미 있게 설정할 필요가 있다. 예를 들어 국가적 장려사업, 지역역점시책, 우수단체 재정지원 등에 배분되는 특별교부세의 10%는 2014년 보통교부세 자료를 활용하면 약 957억 원이다. 만일 이것의 20%만 인센티브 재원으로 확보(191억 원)하더라도 올해 배정된 재정분석 우수단체에 대한 포상금(18억 원)의 10배가 넘어 현재보다 당근 역할을 보다 확실하게 할 수 있다. 이행점검의 경우에도 현지실사 등 정밀조사를 통해 이행 결과를 점검하고, 미진한 부분에 대해서는 이행을 독려하는 동시에 바람직한 성과를 거둔 경우에는 경제적·제도적 인센티브를 부여하는 방안도 검토할 필요가 있다.

(5) 지방재정위기 사전경보시스템의 개선

이 제도는 2011년 도입된 것으로서 상시모니터링을 통해 재정위기 발생 가능성에 대한 선제적 대응으로 위기대처능력을 제고하고 국가 재정위기로 파급될 수 있는 위험요인을 사전에 해소하여 지방재정 신뢰성을 제고하는 데 그 목적이 있다. 구체적으로 통합재정수지적자비율, 예산대비채무비율, 채무상환비율, 지방세 징수액 현황, 금고잔액 현황, 공기업 부채비율, 개별공기업부채비율 등 7개 지표를 분기별로 모니터링하여 정해진 기준에 따라 주의단체와 심각단체를 지정한 후 주의단체의 경우 지자체 자율 계획을 수립하여 이행토록 하며, 심각단체는 전문가·유관기관 합동으로 계획을 수립하여 안전행정부 장관의 승인 후 지방의회의결을 거쳐 그 내용을 확정된 후 지자체의 이행상황을 공개하도록 되어 있다.

이 사전경보시스템은 도입 초기부터 지방재정분석·진단제도와 차별성 유무에 대한 논란이 있어 왔다. 전자는 주로 부채 관련 7개 지표를 분기별로 모니터링하는데 비해 후자는 25개의 지표를 1년 단위로 분석한다는 점에서 차이가 있지만 전자에서 모니터링하는 지표들 대부분이 후자에서 분석되고 있어서 타이밍상의 차이만 부각되고 있고, 건전화계획을 수립하고 이행하도록 한다는 점 또한 동일하다. 따라서 두 제도의 장점을 살리면서 상호보완성을 강화할 필요가 있다. 우선 재정분석·진단제도의 경우 재정운영의 건전성, 효율성, 운영노력 정도 등 재정운영 전반에 걸친 분석이 이루어지기 때문에 재정운영상황을 총체적으로 바라볼 수 있고 이를 통해 재정위기 발생 가능성을 다양한 각도에서 예측할 수 있는 장점을 살려야 한다. 또한 부진단체에 대한 재정컨설팅을 하는 경우에도 환경적 요인과 함께 재정운영의 다양한 측면을 감안한 실효성 있는 도움을 줄 수 있어야 하는데 이는 다양한 지표의 추세 분석을 통해 가능하다. 사전경보시스템은 모니터링 변수가 주로 부채 위주로 작고 점검주기가 짧은 만큼 사전에 예측치 못한 돌발 상황에 대해 즉각 조치를 취할 수 있는 신속성에 초점을 맞추어야 한다. 그러기 위해서는 재정분석·진단제도에서의 분석결과를 통해 위기단체 후보들을 집중적으로 관찰할 필요가 있다. 또한 주의/심각단체로 지정되는 경우 재정건전화계획 수립에 있어서도 재정분석·진단 내용을 참조하고, 활용할 필요가 있다. 결국 재정분석·진단은 재정 전반에 걸친 정보 축적과 이를 통한 위기 가능성 사전 예측에의 도움, 컨설팅 기능에 초점이 맞추어져야 하고, 사전경보시스템은 재정분석·진단 결과 위기 가능성이 상대적으로 높은 자치단체들에 대한 세부적이고, 짧은 주기의 모니터링을 통해 재정위기를 미연에 방지할 수 있는 역할에 집중해야 한다. 이와 관련해서 현재 도입을 논의 중인 지자체 파산제도는 아직 그 내용이 확정되지도 않았는데 찬반 논쟁이 거센 것으로 판단된다. 정부 안의 핵심은 심각정도가 상대적으로 심한 자치단체에 재정관리인을 파견하는 등 지금보다 더 강력히 개입하여 재정을 조속히 정상화하는 데 있는 것으로 보인다. 그러나 파산제라는 새로운 제도의 도입보

다는 기존의 위기관리제도 틀 내에서 심각단체의 유형을 심각성의 정도에 따라 세분하고, 정부의 역할을 강화하는 방향으로 개선·발전시키는 것이 더 바람직한 방향이라고 생각된다. 한 가지 분명히 할 점은 기존의 위기관리제도 하에서 심각단체로 지정되는 경우 갖가지 재정상 불이익만 존재하였지만 파산제를 염두에 둔 개선안에서는 채무조정 등 지자체의 자구노력을 촉진할 수 있는 소위 당근 성격의 조치도 포함될 필요가 있다. 미국의 경우 자치단체가 연방 법원에 파산 신청을 하여 받아들여지는 경우 지자체 입장에서는 재앙으로부터 보호를 받는 것으로 여긴다. 따라서 우리나라도 경우에 따라 중앙정부가 만형으로서의 보호막 역할을 할 필요가 있다.

(6) 지방재정부담심의제도의 실효성 제고

정부는 2012년부터 지방재정부담심의위원회를 구성하여 운영하고 있다. 이 위원회에서는 자치단체 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항, 국가-지자체간, 시·도와 시·군·구간 재원 분담비를 조정에 관한 사항, 자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책입안사항, 지방세 관계 법령의 제·개정에 관한 사항, 그 밖에 자치단체의 재원분담에 관한 사항을 심의하도록 규정되어 있다(지방재정법 제27조의2). 그런데 애초 이 위원회는 안전행정부장관 소속으로 위원장은 안전행정부차관이 되고, 국무조정실차장, 기획재정부차관, 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원, 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명, 그 밖에 지방재정에 관한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람 등 위원장 포함 15명 이내의 위원으로 구성되도록 규정되었었다. 그런데 올해부터는 이 위원회가 국무총리 소속으로 위원장은 국무총리, 부위원장은 안전행정부장관과 민간위원, 그리고 위원은 기획재정부 장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 민간위원 등으로 직위가 격상되었다.¹⁰⁾ 또한 위원회 밑에 안전행정부차관이 위원장이 되는 실무위원회를 두도록 하고 있다. 이 같이 개정된 가장 큰 이유는 전에는 위원장과 정부 위원이 직위 상 동급이어서 심의안건에 대해 의견이 상충되는 경우 이를 효율적으로 정리하거나 조정할 수 있는 여건이 마련되지 않았기 때문으로 생각된다. 그러나 현재의 조직체계 하에서도 위원회가 제 기능을 다하지 못할 가능성은 존재한다. 중앙정부와 지방이 쓸 수 있는 전체 재원이 한정되어 있다는 것을 전제로 할 때 지방재정 부담의 감소는 중앙재정 부담의 증가를 의미한다. 따라서 중앙재정 운용의 책임을 지고 있는 기획재정부에서는 원칙적으로 지방재정 부담의 축소에 찬성하지 않을 가능성이 크다. 그런데 위원회의 구성은 전반적으로 지방재정에 유리하게 구성되어 있는 것이 사실이고, 전문적 검토를 위한 실무위원

10) 민간위원들의 자격과 전체 위원 수는 전과 동일하다.

회의 구성도 안전행정부가 주도하도록 되어 있어 현 상황에서는 기획재정부가 적극적으로 참여하지 않을 가능성이 전과 비교해도 결코 낮지 않을 것 같다. 만일 이렇게 된다면 국무총리가 위원장인 권위 있는 위원회가 제 기능을 발휘하지 못한 채 유명무실하게 될 수도 있다. 이 같은 상황이 발생하지 않게 하기 위해서는 실무위원회를 중립적이고, 전문적인 지식을 갖춘 사람들로 구성하고, 안전 해당 부처의 실·국장이 소속 정부부처 입장을 개진토록 하여 심도 있는 검토를 거쳐 합의된 결론이 도출되도록 하며, 본 위원회에서는 이를 토대로 최종 의결토록 할 필요가 있다. 결국 실무위원회나 본 위원회 구성원들은 각 지역의 주민이자 대한민국 국민의 행복을 염두에 두고, 어떤 결정이 우리 국민을 행복하게 하는지가 판단의 기준이 되어야 하고 부처이기주의에 집착해서는 안 된다.

이전까지 복지 혜택을 받은 사람으로부터 그 혜택을 빼앗을 때와 마찬가지로 동일한 혜택에 대해 비용부담이 늘어나는 경우 당사자들의 반발은 당연히 예상된다. 이러한 복지 혜택의 하방 경직성, 비용부담의 상향 경직성 속성은 주민 뿐 아니라 지방자치단체에도 적용된다. 따라서 지방재정 부담 조정에 대한 논의도 현 시점 뿐만 아니라 미래까지도 지속적으로 영향을 준다는 점을 고려하여 신중하게 이루어져야 한다.

2) 자치단체(장)의 역할

자치단체 운영을 책임지고 있는 자치단체장은 건전한 재정운영을 위해 다음과 같은 노력을 해야 한다.

(1) 투·융자심사의 전문성·공정성 제고

앞에서 투·융자심사체도가 그 기능을 제대로 발휘하기 위한 중앙정부의 역할을 언급하였으나, 이것만으로는 부족하다. 지방재정 운영 관련 모든 구성체들의 노력이 필요한바 자치단체장이 주민들이 보기에 그럴듯하지만 실속 없는 사업을 추진하는 경우 처음에는 주민들의 지지를 받을 수도 있겠지만, 나중에 그 사업이 부실사업이거나 수익성이 없어 재정을 축내는 애물단지로 드러나는 경우 부메랑이 되어 치명적인 화근이 될 수도 있다. 이를 감안할 때 보다 전문적이고 공정하며, 객관적인 심사가 이루어질 수 있도록 자치단체 스스로도 노력해야 한다. 타당성조사를 실시하는 경우 항목별로 외부 자문위원들을 위촉하여 세세히 제대로 분석이 이루어졌는지 체크하고, 미심쩍은 부분은 재조사를 하도록 함으로써 내실 있는 조사가 되도록 개선해야 한다. 특히 자체심사의 경우 지금과 같이 다수의 지자체 공무원들이 투·융자심사위원이 되어 심사하는 것은 하루 속히 시정되어야 한다. 이들이 인사권을 가지고 있는

단체장이 추진하는 역점사업에 대해 부적정이나 재검토 판정을 쉽게 내릴 수 있을 것으로는 생각되지 않는다.

타당성조사 기관의 선정, 자체심사위원회의 구성 측면에서 전문성과 공정성이 보장되도록 지자체 스스로 노력해야 한다.

(2) 전임 지자체장의 사업 중단 지양과 공약 이행의 신축성

올해는 제6기 지자체장과 지방의회 의원 선거가 치러지는 해이다. 지난 제5기 지방선거가 끝난 후 일부 신임 지자체장들이 전임 단체장 추진사업들을 전면 재검토하거나 중단하고, 현안사업에 대한 우선순위를 변경하여 관계 공무원들이나 주민들을 당혹케 한 사례들이 존재했다. 그 당시 감사원에서는 전임 지자체장이 추진해 온 시책이나 사업 등을 합리적 이유 없이 중단·변경하는 경우 감사를 실시하겠다는 경고도 하였다. 이미 상당 부분 진척된 적정 사업들을 중도에 포기하거나 변경할 경우 당연히 엄청난 예산낭비를 초래하게 된다. 주민들 입장에서서는 가급적 지방행정의 연속성과 일관성이 유지되기를 기대하며 이에 기초해 각종 의사결정을 한다. 이러한 점을 감안할 때 전임 지자체장이 추진한 적정한 사업을 후임 지자체장이 승계할 책임(의무)을 부여할 필요가 있다. 이때 “적정한”이라는 표현에 대해 좀 더 구체적이고 객관적인 기준이 정립되어야 한다.

선거에서 이기기 위해 후보들은 각종 공약들을 쏟아놓기 마련이다. 공약은 지역 주민에 대한 약속이므로 지키는 것이 맞다. 그러나 공약과 관련된 현실을 보면 여러 가지 이유로 약속을 지키는 것이 어려울 수 있다. 우선 대부분의 후보자들은 각 공약을 이행하는 데 드는 비용, 그리고 그 비용을 마련하기 위한 재원조달방법 등에 대해 정확한 정보나 지식을 사전적으로 가지고 있지 않을 가능성이 높다. 따라서 공약이라 하더라도 현실적으로 지자체가 감당할 수 없는 경우도 있다. 둘째, 법령에 대한 지식 부족이나 당선 후 환경의 변화 등으로 인해 이행할 수 없는 경우도 있을 수 있다. 지자체 운영에 적용되는 수많은 법령과 규제사항들을 후보자들이 모두 숙지하는 것은 불가능하다. 또한 선거 전과 후의 지자체 내·외의 여건이 달라질 수도 있다. 셋째, 공약이긴 하지만 실제로 주민들의 복리후생 증진에 그다지 기여하지 못 하는 사업일 수 있다. 이러한 여러 가지 이유로 공약을 이행하는 것이 어렵다면 과감하게 철회하고 주민에게 이해를 구하는 자세가 필요하다.

(3) 지방재정 운영 관련 법령 등의 이해

과거 지방교부세 감액 대상이 되었던 몇몇 사례를 열거하면 다음과 같다(조선일보, 2013.3.7)

(사례1) △△군은 사립고등학교를 만들 수 없음에도 불구하고 인구를 늘린다는 명목으로 사립학교를 설립하였다. 이것은 초·중등교육법 제3조(국립·공립·사립학교의 구분) 제2호에 공립학교는 지방자치단체가 설립·경영하는 학교이고, 제3호에 사립학교는 법인이나 개인이 설립·경영하는 학교라고 정의되어 있어서 지방자치단체가 사립학교를 설립할 수 없는 규정을 위반함으로써 감사원의 지적을 받고 교부세 25억 원 감액조치

(사례2) ◇◇시는 시설설치비용은 업체가 부담하고 음식물 쓰레기 처리비용만 시가 부담하기로 계약을 맺은 후 시설투자비용의 일부도 예산을 지급하여 교부세 7억8천만 원 감액조치

(사례3) ▽▽시는 문화재 정비 명목으로 받은 돈으로 한옥 숙박시설을 만들어 교부세 12억5800만 원 감액조치

사례 1의 경우 해당 자치단체는 교육 관련 법령에 의해 사립학교를 설립할 수 없다는 사실을 알지 못해 교부세 감액 처분을 받았고, 사례 2의 경우는 계약 내용을 제대로 확인하지 못하는 바람에 교부세가 감액되었으며, 사례 3은 국고보조금을 용도와 다르게 사용하여 교부세가 감액되었다. 사업을 시작하기 전에 법령을 꼼꼼히 점검해 보는 등 조금만 주의를 기울이면 피할 수 있는 재정손실을 매년 다수의 지방자치단체들이 겪고 있는 것이다.

지방자치단체의 기능이 다양해지면서 계약을 포함한 사업추진 관련 법령에 대한 지식이 반드시 필요한 상황이 되었지만 기초자치단체의 경우 법무 관련 행정조직은 존재하지 않고 있다. 위의 사례 1의 경우도 사립학교 설립과 관련한 법령에 대한 이해의 부족으로 인해 발생한 것으로서 앞으로도 이와 유사한 사례가 발생하지 않으리라 장담할 수 없다. 따라서 해당 기초자치단체가 속한 광역자치단체의 법무 지원을 받든지, 아니면 인접한 몇몇 기초자치단체가 공동으로 필요할 때 법무 지원을 받을 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다.¹¹⁾ 또한 그동안의 선례들을 유형별로 분류하여 자치단체 해당 공무원들에게 교육 기회를 정기적으로 갖는 것도 유용할 것으로 생각된다.

11) 변호사가 한명도 없는 '무변촌'이 전국 219개 기초자치단체 가운데 67곳(30.6%)이나 된다(조선일보, 2014.3.28).

(4) 지방의회와의 건전한 긴장 관계 유지

지방자치단체(장)와 지방의회는 건전하면서도 긴장된 관계를 유지해야 한다. 이들 간의 관계 중 다음과 같은 규정을 주목할 필요가 있다.

- ① 지방자치단체의 장은 지방议회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있고, 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소를 제기할 수 있다(지방자치법 제107조).
- ② 지방자치단체의 장은 지방议회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 재의를 요구할 수 있다(지방자치법 제108조).
- ③ 지방议회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다(지방자치법 제172조).

위에서 ①과 ②의 경우는 지방의회에 대해 해당 지방자치단체장이 재의를 요구하는 것인 한편, ③은 광역자치단체의 경우 주무부장관이, 기초자치단체의 경우 상급 자치단체의 장이 재의를 요구할 수 있게 하였다. 즉 법령 위반이나 공익을 현저히 해치는 경우 해당 지자체장이나 또는 장관(광역의 경우)이나 상급지자체장(기초의 경우)이 재의를 요구할 수 있는 이중장치를 해 놓은 것으로 생각된다. 예산의 세부내용에 대해서는 지자체의 관련 공무원들이 지방의회의원보다 더 많은 지식과 정보를 가지고 있으므로 의회에서의 잘못된 의결을 바로 잡기 위한 조항으로서 그 취지나 내용은 바람직하지만 과연 얼마나 실행가능한지는 미지수이다. 만일 지자체(장)와 의회(의원) 간 암묵리에 주고받기 흥정이 이루어진다면 이러한 조항은 사문화될 것이 뻔하다. 이러한 일이 발생하지 않기 위해서는 지방자치단체(장)와 지방의회 간에는 건전한 긴장관계가 조성되고 유지되어야 한다.

3) 지방의회(의원)의 역할

지방의회의원들의 경우 한 마디로 법령에 정해진 역할을 성실히 이행하기만 하면 된다. 지방자치법 제39조에는 지방议회의 의결사항이 열거되어 있다. 지방재정 운영과 직접적으로 연관되는 것만 보더라도 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용, 중요 재산의 취득·처분, 공공시설의 설치·처분 등

이 있다. 지방재정법과 지방자치법에 명시된 구체적인 의결 또는 보고사항으로 지방채발행, (보증)채무부담행위, 일시차입금, 계속비지출연한 연장, 예산의 목적 외 사용, 재정건전화계획, 예비비 지출, 추가경정예산 편성, 중기지방재정계획 등 재정운영의 건전성 관련 사업들이 많다. 따라서 이에 대한 심의만 제대로 하더라도 많은 낭비성·전시성의 불필요한 사업들이 사전에 걸러질 수 있으나 이것이 잘 안 되어 대규모 불용액이 발생하고 이로 인해 타 부서의 꼭 필요한 사업 추진에도 차질을 초래하는 일들이 발생해 왔다. 따라서 의회에서는 사업의 적정성 검토 기능을 강화해야 한다. 아무리 재정관리제도가 잘 만들어진다 하더라도 언제나 loophole이 있기 마련이기에 부실·부적절 사업을 사전적으로 저지할 수 있는 최후의 구성체는 의회가 되어야 한다. 지방의회 의원은 주민의 대리인이자 대표이다. 의원들이 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행(지방자치법 제36조 제1항)하기 위해서는 사리사욕을 떠나 주민의 행복을 최우선으로 여기겠다는 각오와 책임감, 그에 따른 실천이 무엇보다 중요하다. 사적인 이해관계를 좇아 의정활동을 하는 의원들에 대해 법적 제재를 할 수 있는 제도적 장치와 함께 이를 엄격하게 적용하는 의회 자체의 결단이 필요하다. 이에 대한 실효성을 높이기 위해 내부고발제도나 주민들의 신고·고발 등도 활성화될 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 한다. 자치제도 시행 초기에는 무보수·명예직이었던 지방의회 의원이 이체는 의정비 명목으로 적지 않은 연봉을 받는¹²⁾ 유급직이 되었으나 아직도 의무보다 권리를 더 소중하게 생각하는 의원들이 상당수 있는 것으로 여겨진다. 국민권익위원회는 2010년 11월 신규 제정된 '지방의회의원행동강령'(대통령령)에 따라 지방의회별로 부패예방과 청렴한 직무수행 등의 내용을 담은 의원행동강령조례를 제정토록 권고하고 있으나, 자율성 침해라는 명분으로 많은 자치단체들이 제정을 하지 않고 있는 실정이다. 권익위에 따르면 2014년 1월 기준 경기도내 31개 기초의회 중 7곳만 조례를 제정하였고 부산, 대구의 경우 조례를 제정한 기초의회는 한 곳도 없으며 서울은 25개 자치구 가운데 3곳만 제정한 상황이다(전국매일신문, 2014.1.10). 행동강령의 내용을 보면 누가 보더라도 지방의회의원으로서 당연히 지켜야 할 사항들을 열거한 것임에도 불구하고 대부분의 지방의회에서 이를 조례로 제정하지 않고 있는 것은 상식적으로 이해하기 힘들다.

의정활동을 제대로 하기 위해서는 의원들이 전문성을 가져야 한다. 다양한 직업과 교육적 배경을 가진 사람들이 의회에 진출하기 때문에 상당한 전문성을 요하는 의정활동을 제대로 수행하기 위해서는 효율적인 교육 프로그램을 마련하는 것이 필수적이다. 따라서 지방행정, 기본적인 법무상식 등 공통적인 프로그램과 각 의원이 소속된 위원회 관련 분야에 대한 전문 지식을 습득할 수 있는 개별 프로그램을 제대로 편성하여 체계적인 교육을 시행하여야 한다.

12) 2013년 기준 서울 6,250만원, 경기 6,162만 원 등이다(연합뉴스, 2013.10.14).

4) 주민의 역할

지방자치법과 지방재정법에는 다음과 같이 주민이 지방재정 운영에 관여할 수 있는 다양한 법적 장치가 마련되어 있다.

- ① 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다(지방자치법 제16조).
- ② 감사청구한 주민은 그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 자치단체의 장을 상대로 하여 소송을 제기할 수 있다(동법 제17조).
- ③ 지방자치단체의 장 및 지방의회의원을 소환할 권리를 갖고 있다(동법 제20조).
- ④ 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다(동법 제73조).
- ⑤ 지방자치단체의 장은 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다(지방재정법 제39조).
- ⑥ 지방자치단체장 등과 계약 또는 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 지방자치단체에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임이 있는 지방자치단체의 장 등에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 예산절약 또는 수입증대와 관련한 의견이 있는 자는 해당 지방자치단체의 장 등에게 그 의견을 제안할 수 있다(동법 제48조의2)
- ⑦ 지방자치단체의 장은 회계연도마다 한 번 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 기금운용 현황 등을 주민에게 공시하여야 한다(동법 제60조).

이러한 여러 기능만 제대로 수행되더라도 지방재정운영의 건전성을 높이는 데 상당히 기여할 것으로 확신한다. 그러나 실제로는 대부분의 기능들이 제대로 작동하고 있지 않거나 형식적으로 운영되어 일부는 사문화될 지경에 이르렀다고 할 수 있다. 따라서 이들 기능을 활성화시켜야 하는데 이를 위해 가장 핵심적인 것은 주민의 적극적 참여이다. 아무리 좋은 제도라 하더라도 그 제도가 당사자에 의해 시행되지 않는다면 무용지물이다. 대부분의 주민들은 이러한 제도가 존재한다는 사실 자체를 모를 수 있다. 설령 안다고 한들 어떤 식으로 참여해야 하는지 방법을 모를 수도 있다. 또한 설령 내가 참여한다고 하더라도 과연 내 자신에게 돌아오는 이득(편익)이 내가 투입한 시간과 노력을 상쇄할 정도로 클 것이라는 보장도 없다. 이처럼 이런저런 이유로 주민들의 참여는 저조할 수밖에 없는 상황에서 지방자치단체(장)나 지방의회 아무도 진정으로 주민의 참여를 독려하지 않으려 할 것이다. 이것저것 간섭하고 따

지는 것이 귀찮고 싫기 때문이다. 이 상황에서 중앙정부는 한발 물러서 있게 되기 쉽다. 제도 자체는 중앙정부가 주도적으로 만들었지만 제도의 운영은 자치단체 내부의 일이기 때문이다.

이상의 논리를 종합해 볼 때 지방재정의 건전한 운영을 위해 주민이 스스로 참여하는 수밖에 없다. 다른 어떤 구성체도 주민의 적극적 참여를 반가와 하거나 유도할 수 없다. 이런 점을 감안할 때 NGO의 역할이 클 수 있다. 그 동안 NGO의 역기능이 많이 드러난 것도 사실이지만 보다 건전하고 순수한 정신을 가진 NGO의 등장을 기대한다. NGO는, 뿔뿔이 흩어져 있고 생각의 폭과 깊이가 다양한 주민들의 공통분모를 끌어내어 집약할 수 있는 순기능을 가지고 있다. 또한 일반주민들이 갖지 못한 특정 분야의 전문적 지식에 바탕을 둔 논리를 제공할 수도 있다. NGO가 이러한 기능을 수행할 때 주민의 건전한 참여가 활성화될 수 있다.

Ⅲ. 결론

본고에서는 건전한 재정운영을 위해 요구되는 다양한 제도에 대해 포괄적으로 다루지는 못 하였다. 즉, 지방교부세나 국고보조금제도와 같은 지방재정조정제도, 지방공기업 운영이나 부채문제 등도 매우 중요하지만 여기서는 다루지 않았다. 다시 한 번 강조하는 점은 각종 제도는 필요에 의해 만들어지지만 그것이 현실에 적용되고 시행되지 않으면 아무리 좋은 제도도 소용없는 것이 되고 만다는 당연한 사실이다. 성년이 된 우리나라 지방자치는 제도상 적지 않은 발전을 이루었으나, 제도의 운영 측면에서 보면 아직도 보완, 개선해야 할 점들이 많다. 결국 좋은 제도를 구성체들이 얼마나 제대로 적용하고, 내재화하느냐가 건전한 재정운영 달성을 위한 관건이다.

아무리 좋은 제도가 갖추어져 있다고 하더라도 이를 적용하는 사람들의 인식이 바뀌지 않는다면 본래의 기능을 제대로 수행할 수 없게 된다. 지방자치단체장이나 지방의회 의원들은 특정 사업을 수행하고자 할 때 과연 그 사업이 주민들을 이전보다 더 행복하고, 편리하게 하는지, 그로 인해 주민들의 삶이 더 풍요로워지는지 여부를 심각하게 고민해야 한다. 쓸 수 있는 재원은 한정되어 있고, 그 재원이 모두 주민들의 호주머니에서 나온다는 사실을 직시한다면 사적인 이해관계 등 사심이 개입된 사업은 차마 시도하지 못할 것으로 믿는다. 이대로 된다면 본고에서 다룬 다양한 지방재정관리제도의 필요성은 자연스럽게 없어지게 되어 중앙정부는 만행으로서의 최소한의 꼭 필요한 역할만 하면 되고, 지자체 자율에 의한 효율적이고 건전한 재정 운용이 달성되는 것이다. 그러나 현실에서는 이런 상황이 당분간 일어날 것 같지 않기에 기존의 재정관리제도는 제 기능을 좀 더 잘 수행할 수 있도록 지속적으로 개선·보완되어야 한다.

【참고문헌】

- 박병희·박완규·임병인. (2011). 지방재정부·융자심사제도의 문제점과 개선방안 모색. 『재정정책논집』, 13(4): 153-185.
- 안전행정부. (2013A). 『지방재정 운영 방향』.
- 안전행정부. (2013B). 『지방공기업 재무현황 분석』.
- 안전행정부. (2014A). 『2014년도 지방자치단체 통합재정 개요』.
- 안전행정부. (2014B). 『2014년도 보통교부세 산정내역』.
- 안전행정부. 한국지방행정연구원. (2013). 『2013년도 지방자치단체 재정분석 편람』.
- 연합뉴스. (2013.10.14.). 지방의회 의원 의정비.
- 이재원. (2014). 미래지향적 지방세계계 구축방향에 대한 토론문. 『새 시대, 지방세 나아갈 방향』, 한국지방세연구원 개원 3주년 기념 지방세 네트워크 포럼 제2차 세미나. 47-49.
- 전국매일신문. (2014.1.10.). '지방의회의원행동강령조례' 제정 나몰라라.
- 조기현·이창균·김성주. (2012). 『지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투자심사제도 발전방안』.
- 조선일보. (2013.3.7.). 무리하게 외고 설립했다가….
- 조선일보. (2014.3.28.). [위기의 로스쿨] '로변(로스쿨 출신 변호사)' 75% 서울로… 전국 시·군·구 30%는 변호사 0명.
- 하능식. (2014). 미래지향적 지방세계계 구축방향. 『새 시대, 지방세 나아갈 방향』, 한국지방세연구원 개원 3주년 기념 지방세 네트워크 포럼 제2차 세미나. 25-53.
- 환경부. (2012). 『2011 하수도통계』.

박완규: University of Wisconsin-Madison에서 경제학 박사학위(An Empirical Analysis of the Efficient Provision of a Public Good, 1985)를 취득하고, 현재 중앙대학교 경제학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지역경제, 환경경제 등이다. 주요 저서 및 논문으로는 “중앙·지방정부간 관계 및 재원조정”(1996), “지방재정개혁론”(1998), “지역 간 경제력 격차는 줄어들고 있는가?”(2008) 등이 있다(wanpark@cau.ac.kr).