

공개토론회 자료

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은
2006. 3. 29(수) 朝刊부터 보도하여
주시기 바랍니다.

2006~2010년 국가재정운용계획

- 균형발전 및 지방재정 분야 -

- 2006년 3월 28일(화) 10:00 ~12:00
- 기획예산처 MPB Hall (청사 별관 2층)

국 가 재 정 운 용 계 획 균형발전 및 지방재정 분야 작업반

동 자료는 '06~'10년 국가재정운용계획 균형발전 및 지방재정 분야 작업반에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

09:30 ~ 10:00

등록 및 네트워킹

10:00 ~ 12:00

지방재정 낭비, 어떻게 막아야 하나?

사 회 : 노기성 (한국개발연구원 선임연구위원)

발 표 : 임성일 (한국지방행정연구원 연구위원)

토 론 : 권오성 (한국행정연구원 혁신변화관리센터 소장)

김재훈 (서울산업대학교 행정학과 교수)

김정훈 (한국조세연구원 재정연구실장)

박완기 (경제정의실천시민연합 정책실장)

박재영 (기획예산처 균형발전재정 기획관)

온기운 (매일경제신문 논설위원)

이개호 (전라남도청 기획관리실장)

목 차

바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안

I. 서 론	3
II. 지방재정의 성장과 재정이전제도 주도형 재정분권의 문제점	6
1. 지방재정의 성장 추이와 성장 요인	6
2. 세출분권과 세입분권 수준간의 괴리와 그에 따른 문제점	9
3. 지방재정 관리 및 지출의 문제현상	14
III. 바람직한 재정분권과 지방재정의 개선과제	16
1. 재정이전제도와 조세제도의 균형 있는 분권 모색	16
2. 지방재정이전제도의 개선	17
3. 자체재원의 확충	21
4. 지방재정 운영의 효율성 제고	23
5. 지방재정의 책임성 확보방안	25
6. 이월금 관행의 개선과 지방채 발행에 대한 인식 변화	30
7. 주민의 재정 책임성 확보	31
【참고문헌】	33
【부 록】	35
【첨 부】 균형발전 및 지방재정 분야 작업반원	37

바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안

임 성 일

(한국지방행정연구원 정책연구실장)

I. 서 론

- 지방자치의 부활과 함께 재정분권이 진행되었고 그 과정에서 중앙·지방간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)는 규모, 운용의 틀, 권한 배분 면에서 많은 변화를 경험하였음.
 - 재정지출 규모(교육재정 포함)는 1990년대의 중앙재정 위주에서 지방재정이 중앙재정 규모를 상회하는 관계로 변화되었음.¹⁾
 - 정부간 재정관계의 축이 재정이전제도를 중심으로 형성되었고, 종전의 특정보조금(specific grant) 우위에서 특정보조금과 일반보조금(general grant)이 대등한 체제로 변화되었음.
- 지방재정의 자율성 제고 차원에서 투융자사업의 심사조건 완화, 지방예산편성제도 폐지, 지방채 발행 총액한도제 실시 등 재정분권을 지원하는 일련의 조치들이 취해졌음.
 - 다만, 지방세 과세권을 비롯한 일부 정책결정권과 통제시스템 측면에서 지방의 자율성을 높여야 할 여지가 아직 남아 있음.
- 아울러 재정공시제도, 주민참여예산제도, 총액인건비제도, 예산회계제도 개편 등 재정분권을 직·간접적으로 지원하는 정책조치들이 현재 실시 또는 실시 준비 중에 있음.
- 반면에 조세제도 측면에서는 재정분권을 적극적으로 지지하는 변화가 이루어지지 않았음.

1) 총 재정사용액 기준(예산 기준)으로 지방교육재정을 지방재정에 포함시킬 경우 2004년에 최초로 지방예산이 중앙예산을 초과하게 되었고(51.6% 대 48.4%), 2005년 52.8% 대 47.2%, 그리고 2006년 현재 53.9% 대 46.1%의 비율로 지방에 더 많은 세출예산이 편성되어 있음.

- 국세중심의 세원배분 구조는 거의 변화되지 않았고, 그 결과 지방세수입이 지방세입에서 차지하는 비중은 1990년대의 50%대에서 2000년대의 40% 대로 감소하였음.
 - 같은 기간 중에 지방의 과세권 신장이나 세원배분체계 면에서 괄목할만한 개편조치(세원이양, 세목조정)는 이루어지지 않았음.
- 재정분권의 또 다른 척도인 지방재정의 책임성 측면에서 보면 일부 진일보한 점도 있지만 해결해야 할 문제와 과제들이 많이 있음.
- 재정 책임성의 수준을 객관적으로 파악하기란 쉽지 않은데, 일반적으로 회자되는 수준은 자치단체들이 자율성에 상응하는 책임성을 충실히 완수하지 못하고 있는 것으로 평가됨.
 - 대부분의 자치단체들이 자기 규범에 해당하는 “자기 재정규율(self fiscal discipline)”을 수립, 실천하지 못하고 있음.
 - 언론, 시민단체 등을 중심으로 지방재정 운영의 방만함과 낭비성 그리고 도덕적 해이에 대한 비판이 끊임없이 제기되고 있음.
- ※ 자주재원이 크게 늘어나지 않는 상태에서 지방자치단체의 축제·행사성경비가 급증하는 현상이나 대규모 건물(청사, 각종 회관 등)의 건축, 지역이기주의적 지출행태, 소규모 분산투자, 단체장의 정치적 선호가 암암리에 구현되는 민간이전경비(민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사보조위탁, 민간자본보조 등)의 급증현상²⁾은 지방재정의 책임성 해태와 무관하지 않음.

2) 지방자치단체의 행사경비는 2002년의 732억원에서 2005년 현재 1,225원으로 급증하였고, 자치단체의 축제 수는 2004년 현재 1,027건(2,017.8억원: 수입금, 기부금, 보조금등 포함)으로 파악되며, 민간경상보조금은 2002년의 14,356억원(예산대비 2.0%)에서 2005년의 29,883억원(예산대비 3.2%)으로 급증하였음.

- 재정운영의 효율성 문제는 재정분권의 직접적 이슈는 아니지만 지방자치의 발전과 “주민 세금의 돈 가치(VFM)” 관점에서 중요함.
 - 재정지출사업을 원가(cost) 개념에 입각하여 투입과 산출/성과를 분석하고 그 결과를 활용하는 접근이 이루어지지 않고 있음.
 - 특히, 상당수의 자치단체 사업들이 객관적인 타당성분석에 의하지 않고 단체장과 실·과·소의 주관적 판단에 의해 추진됨.
 - 비용혜택원리(cost-benefit principle) 등 시장원리의 적용이 제한적이고 공급자 위주의 재정집행이 보편적으로 행해짐.
 - 지방재정의 (신)수요를 측정하고, 기존의 모든 세출프로그램들을 종합적으로 재검토하는 세출구조조정 작업이 이루어지지 않음.
- 과거에 비해 점진적으로 개선되고 있지만, 여전히 다수의 자치단체들이 선심성·낭비성 예산지출, 재정운영의 계획성·예측성 결여, 체납채권 및 채무관리 소홀, 정보공개 미흡, 재정확충 노력 부족 등 다양한 재정관리 문제를 노정하고 있음.

II. 지방재정의 성장과 재정이전제도 주도형 재정분권의 문제점

1. 지방재정의 성장 추이와 성장 요인

□ 지방재정은 고도경제성장에 따른 재정수입 증대와 지방분권 정책에 힘입어 90년대 이후 크게 성장하였음.

- 1990년과 2005년을 비교하면, 지방재정의 총 규모(일반회계+특별회계, 순계기준)는 1990년의 229,140억원에서 2005년(최종예산 순계)의 1,070,625억원으로 15년 동안 무려 4.7배나 급증하였음.

* 1975년과 2001년을 비교할 때 한국은 이태리, 포르투갈, 스페인과 더불어 지방재정의 세입 규모가 상대적으로 크게 늘어난 국가에 속하는 반면 아일랜드, 노르웨이, 영국은 지방재정의 세입 규모가 상대적으로 크게 줄어든 국가에 속함(OECD(b), p. 25).

□ 지방재정의 성장 요인은 시기별로 다소 차이가 있음.

- 1990년대 초반과 2000년대에는 지방재정의 성장이 지방분권 정책 요인에, 그리고 1990년대 후반에는 국가경제성장 요인에 의해 상대적으로 더 큰 영향을 받았음.
- 특히, 지방자치 초기의 지방재정 성장률은 1990년대와 2000년대 전체를 통틀어 가장 높은 수준이며³⁾, 2000년 이후에도 지방재정은 높은 성장률을 보이고 있음.

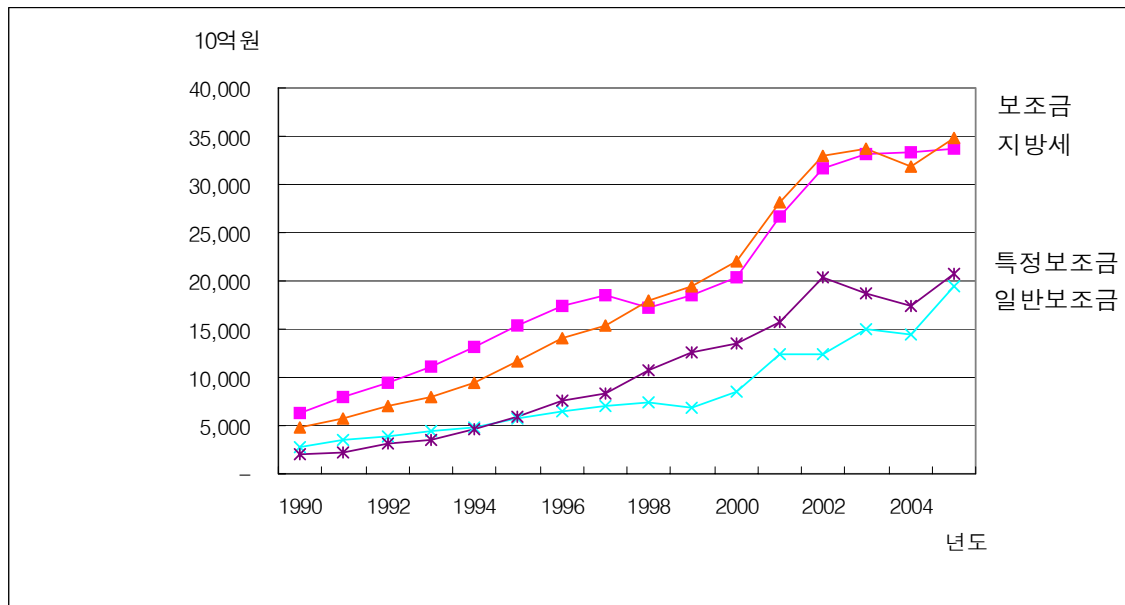
3) 1990년을 기준으로 할 때, 지방재정의 규모가 두 배로 증가하는 데는 채 5년이 소요되지 않았으나, 1995년을 기준으로 지방재정의 규모가 두 배로 증가하는 데는 거의 10년이 소요되었음.

□ 지방재정의 성장에 가장 큰 기여를 한 것은 재정이전제도이며, 따라서 우리나라의 재정분권은 재정이전제도 중심으로 전개되었다고 말할 수 있음.

○ 1990년과 2004년을 비교할 때(통합회계 기준) 지방세수입은 5.2배 증가한 반면 이전재정수입은 6.4배 증가하였음.

* 그 결과 90년대 중반까지 지방세수입이 이전재정수입을 크게 앞지르던 지방세입 구조가 90년대 후반부터는 역전 내지 비슷한 구조로 변모되었음(그림 1 참조).

[그림 1] 지방세와 이전재정수입, 일반보조금과 특정보조금의 변화추이(1990~2004)



주: 보조금은 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금을 의미함; 2005년에 도입된 국가균형발전특별회계는 반영되지 않고 있음.

□ 지방자치 실시 이후 전개된 재정이전제도의 구조변화는 지방양여금 제도의 도입(1991)과 폐지(2004년 말), 국가균형발전특별회계의 신설(2005년), 지방교부세제도의 체제개편, 국고보조사업의 정비로 압축될 수 있음.4)

- 지방교부세제도의 체제개편: 보통교부세(특별교부세)의 비중 확대(축소), 증액교부금제도 폐지와 분권교부세제도의 도입(2005), 부동산교부세제도의 도입(2006)
- 지방교부세의 법정교부율 인상조치(내국세 13.27% → 19.24%)는 우리나라의 보조금체제를 특정보조금 중심에서 일반보조금과 특정보조금이 대등한 세력을 형성하는 전기를 마련해 주었다는 점에서 중요한 의미가 있음.
- 국가사무의 지방이양 등을 감안한 국고보조사업의 정비(2004)도 제한적 의미에서 재정이전제도의 개편조치로 간주됨.

<표 1> 우리나라의 정부간 재정이전제도

재정이전제도		예산규모 (억원)	유형	지방비 부담	용도 지정	재 원
중앙·지방간 재정이전	지방교부세	194,845	G	×	×	내국세수입 일정분
	국고보조금	153,502	S	○	○	국고지출(예산 연계)
	지방양여금 (‘04말 폐지)	48,546	S	○	○	3개 국세항목 연계
	균특회계	54,980	S	○	○	주세, 부담금, 특별회계 예산이전 등
지방자치 단체간 재정이전 (광역→기초)	조정교부금	29,330	G	×	×	취득세, 등록세 수입 일정분
	시도보조금	39,889	S	○	○	광역자치단체 예산
	재정보전금	21,176	G	×	△	시·도 지방세수입

주: 1) G, S는 각각 일반보조금, 특정보조금을 의미함; 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 속에는 일부 자금의 용도가 지정된 것이 있기 때문에 이들을 완전한 의미의 일반보조금으로 간주하기는 어려움.

2) 예산규모는 2005년 당초예산 기준임(단, 지방양여금은 2004년 당초예산); 지방교부세 속에는 분권교부세(8,453억원)와 도로사업 양여금(8,500억원)이 포함되어 있음.

3) <표 1>에는 지방교육재정교부금과 지방교육양여금은 포함되어 있지 않음.

4) 중앙·지방간 외에 광역·기초자치단체간의 재정이전제도에도 변화가 주어졌으며, 대표적으로 재정보전금제도의 신설(2000)을 들 수 있음(시·도비보조금, 조정교부금제도는 지방자치 실시 이전부터 운영되었음).

□ 지방세부문에서도 제도의 변화가 있었지만 재정이전제도에 비해 그 규모나 재정의 파급효과, 중요성 면에서 제한적임.

- 국세의 지방세 이양 및 지방세목의 신설: 담배소비세(1988), 종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 주행세(1999), 지방교육세(2000), 통합 재산세(2005) 도입 등
- 세목 명칭변경 및 과세대상 확대(경주·마권세→레저세, 농지세→농업소득세), 탄력세율제도 도입·확대, 세율인상 및 과표현실화, 지방세 감면규정 조정
- 지방세 규모의 양적 증가 외에 과세권 향상, 세원의 구성 체계(소득·소비·재산과세)와 세목 구성, 세무행정, 납세편의 등의 질적 측면에서는 괄목할만한 개선이 없었음.

2. 세출분권과 세입분권 수준간의 괴리와 그에 따른 문제점

□ 지방재정의 고도성장과 더불어 재정지출 측면에서 파악되는 재정분권(fiscal decentralization)의 수준은 장기적 관점에서 개선경향을 보임.⁵⁾

- 재정분권 수준은 지방자치 도입 직후 몇 년간 상승 기조를 보이다가 연도별로 34~39% 수준에서 기복을 보였음(교육재정 제외).
 - 현 정부의 출범 이후 상승경향을 보임.
- 이것은 단일국가 중 프랑스와 아일랜드보다는 높지만 연방국가인 미국, 독일, 북구 제국보다는 낮은 수준임(OECD(a), p.107).

5) 지출측면에서의 재정분권은 총 정부지출에서 지방재정 지출이 차지하는 비중을 의미함(World Bank, OECD 참조); 참고로 최근 몇 년을 비교하면, 지방교육재정을 지방재정에 포함시킬(제외시킬) 경우 재정분권의 수준은 2001년의 48.4%(35.6%)에서 2003년의 49.5%(35.9%), 2005년의 52.8%(38.6%), 그리고 2006년의 53.9%(40.5%)로 조금씩 향상되었음.

- 이에 비해 국세·지방세의 세원배분 상태에 초점을 두는 세입 측면의 재정분권(조세분권)은 전반적으로 약 20% 수준을 유지함.

<표 2> 국세·지방세수입의 연도별 변화

구 분	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2005	2006
국 세(%)	88.3	87.8	80.8	78.8	81.9	78.2	76.7	77.6	79.5	79.3
지방세(%)	11.7	12.2	19.2	21.2	18.1	21.8	23.3	22.4	20.5	20.7

주: 2001년부터 지방세 비중이 높아진 것은 국세 교육세 중 일부(2001년 3.5조원, 2002년 3.3조원, 2003년 3.7조원)가 지방교육세로 전환되었기 때문임; 2003년까지는 결산기준이고, 그 후는 예산기준임.

자료: 재정경제부, 조세개요, 2004; 행정자치부, 지방자치단체 예산개요 2006(발간 예정)

- 이와 같이 현실적으로 세입분권과 세출분권 간에 매년 10% 이상의 수준 차이가 존재하고, 그 갭(gap)의 대부분을 재정이전제도가 충당해 주는 재정시스템이 가동되고 있음.

- 다만, 도시형 자치단체의 경우 이전재정수입 외에 세외수입이 적극적인 역할을 담당함.

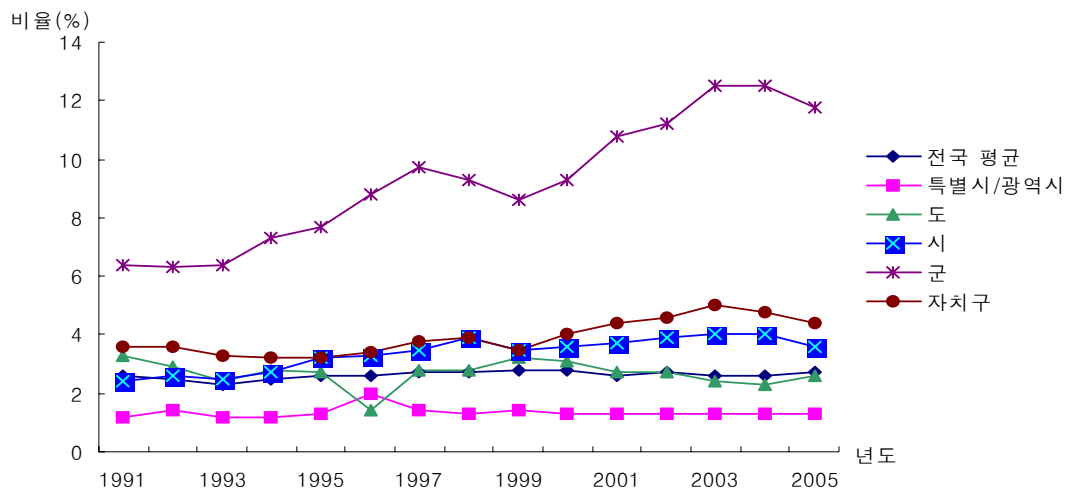
- 즉, 도시형 자치단체에서는 자체세입(지방세+세외수입) 기준의 세입분권이 조세분권에 비해 상대적으로 높은 수준을 보임.

- 지방자치단체의 세입·세출간 괴리현상을 1인당지방세부담액 대비 1인당 세출규모 값을 토대로 파악해 보면 다음과 같음(【부록】 참조).

- 전국 평균치를 기준하면 지난 10여년간 2.3~2.8 범위의 변동을 보였고, 특정 몇 년을 제외하면 비교적 안정적 경향을 보임.
- 특별시·광역시의 경우 그 값이 1.2~2.0 수준으로 나타나 지역주민의 담세력이 재정지출의 상당 부분을 감당하는 것으로 파악됨.

- 군의 경우 그 값이 6.3~12.5로 매우 높았고, 시와 자치구의 경우에도 각각 2.4~3.0, 3.2~5.0 수준으로 높았음.
- 주민의 조세부담과 재정지출 수준 간에 현격한 차이가 존재함.
- 특히, 세외수입이 취약한 대부분의 군들은 조세부담과 지출 간의 큰 격차를 국가의 재정이전제도를 통해 충당하고 있음.

[그림 2] 1인당지방세부담액 대비 1인당세출규모의 추이(1991~2005)



- 종합적으로, 기초자치단체가 광역자치단체보다 주민의 조세부담에 비해 상대적으로 많은 재정지출을 하는 경향이 있고, 소요지출의 대부분을 상위정부로부터의 재정이전으로 충당하는 실정임.
- 이러한 경향은 특히, 2000년대에 두드러지는데 이것은 기초자치단체의 재정수요 급증현상이라는 측면과 재정 책임성의 두 측면에서 면밀히 짚고 넘어가야 할 중요한 이슈라 할 수 있음(* 지방분권의 중요 과제).
- 이와 같이 세입·세출간의 격차를 재정이전제도가 주도적으로 해소하는 재정시스템은 정부간 재정관계의 효과적 운영 차원에서 장·단점이 있음.

- 먼저, 장점으로서는 지방교부세와 같은 일반보조금(general grant)의 강화⁶⁾가 자치단체간의 수평적 재정불균형현상을 초래하지 않으면서 지방재정의 여력과 자율성을 제고시키는 점을 들 수 있음.
- 그에 반해 과도한 재정이전제도 의존형 재정분권은 지방재정의 자주성 약화⁷⁾와 함께 재정의 자율성, 책임성, 효율성 문제를 초래함.⁸⁾
 - 자율성 제약: 자치단체가 과세권을 자유롭게 행사할 경우 세원(tax base)과 세율 조정 등을 통해 재정규모를 일정 수준 자율 조정할 수 있는데 비해 이전재정은 특성상 외적 요인에 의해 통제되어 자치단체가 임의로 조정할 수 없음.
 - 자율통제 가능성(“controllable vs. uncontrollable”) 이슈
 - 재정 책임성 문제: 자치단체가 이전재정에 익숙해지면서 징세노력을 등한시하거나 방만한 재정지출을 하는 행태 즉, 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 나타낼 가능성이 높아짐.⁹⁾
 - 실제로 최근의 지방재정 총량증가 요인 가운데 징세노력 요인에 의한 재정확충효과는 상대적으로 미미함.

-
- 6) 전체 보조금에서 일반보조금이 차지하는 비중은 90년대 후반 이후 크게 떨어졌다가 2002년부터 다시 증가추세로 돌아섰고, 2004년부터는 거의 50% 수준에 이르렀음.
 - 7) 자체수입과 의존수입의 비중은 1990년의 69% 대 31%에서 1995년의 70.7% 대 29.3%, 2000년의 65.7% 대 34.3%, 2005년의 61.8% 대 35.2%(지방채 3.0% 제외)로 나타나 자체수입의 약화경향이 관측됨.
 - 8) 일반재원주의는 재정의 자기결정권을 전제로 하는 자기책임 문제를 무시하고 있으며 재정착각(fiscal illusion) 현상으로 인해 행정서비스의 혜택과 비용부담을 의식할 수도, 책임질 수도 없는 상황을 암묵적으로 유도하고 있음(이재은, pp.374~5).
 - 9) 일반적으로 지방자치단체의 자체수입 확보능력이 커질수록 재정 책임성이 높아지는 반면 보조금 등 의존재원의 비율이 높아질수록 도덕적 해이현상이 나타날 가능성이 커짐(D. Peloquin, p.17).

- 예컨대, 지방세징수율은 2000년대에 들어와 90% 이하 수준을 보이며(2003년도 89.2%), 과년도 지방세의 체납징수율도 10~20%의 낮은 수준을 보임(2003년도 15.6%).
- 일부 자치단체들은 연성예산(soft budget)을 염두에 둔 나머지 지 위험성과 불확실성이 높은 사업에도 쉽게 투자하는 지출 행태를 보임(곽채기, p.14).
- 비효율성 문제: 세입·세출분권의 수준간에 괴리가 클 경우 자치단체와 지역주민들은 “재정착각(fiscal illusion)”을 하게 되고 그 결과 행정서비스의 편익과 비용부담을 일치시키지 못함(최광, p.416).

※ 재정자립도가 10~20%인 자치단체들도 결과적으로는 지방교부세의 지원을 통해 세출수요의 대부분을 충족하는 현행 지방재정 구조는 재정의 효율과 노력 수준을 객관적으로 파악할 수 없게 만들어 궁극적으로 재정 책임성을 저하시킴(임성일, 1999, pp.100~110).

- 이러한 상황에서는 자치단체들이 상대적으로 어려운 징세노력보다 상대적으로 손쉬운 보조금의 유치에 더 많은 노력을 기울일 가능성이 큼.
- 특히, 보조금제도와 조세제도간에 정교한 연계가 이루어지지 않은 상황에서는 지방자치단체의 재정 효율성과 책임성에 적지 않은 문제가 야기됨.

- ※ 이전재원의 증가에 따른 자치단체의 도덕적 해이현상에 관한 실증 분석은 취약하지만 논리적, 현상적으로 일정 수준 추정이 가능함.
- 자주재원이 크게 늘어나지 않는 상태에서 지방자치단체의 축제·행사성경비가 급증하는 현상이나 대규모 건물(청사, 각종

회관 등)을 건축하는 사례 그리고 소액분산투자의 확대현상 등이 그러한 추정을 뒷받침해 줌.

* 이들 지출은 지방교부세의 법정교부율이 인상된 2000년을 기점으로 증가하는 경향을 보이고 있음.

3. 지방재정 관리 및 지출의 문제현상

□ 지방재정의 운영·관리방식은 90년대에 비해 일정 수준 개선되고 있으나 다음의 현상들은 전반적으로 크게 개선되지 않고 있음.

□ 선심성·낭비성 예산지출 현상

○ 각종 행사 및 축제의 경쟁적·전시적 개최현상에 대한 사회적 여론 및 비판이 수그러들지 않고 있음.

• 행사경비: '03년 737억원 → '04년 989억원 → '05년 1,225억원

○ 민선자치 이후 사회단체보조금 등 민간에 대한 보조금 지출이 자치단체장의 대표적인 자의적, 선심성경비로 지목됨.

• 민간경상보조 비중: '03년 3.1% → '04년 2.8% → '05년 3.2%

□ 재정운영의 계획성 및 예측성 부족

○ 연도 말 예산 과다지출현상이 줄지 않고 있고 그에 대한 언론·시민단체 등의 비판이 끊이지 않음.

○ 추경예산의 편성이 관행화 되어 있고(평균 2~3회) 일부 자치단체의 경우 5회 이상 편성하고 있음.

• 당초예산 대비 추경예산편성 비율의 전국평균은 2004년의 경우 13.6%이고, 2000~03년 기간 중에는 매년 약 20% 수준임.

- 지방세수입 예측의 객관성과 신뢰성이 낮고, 지방예산의 당초예산과 결산간에 상당한 차이가 존재함.
 - 지방세수예측도(지방세징수액 - 당초 지방세예산/당초 지방세예산)의 전국평균(2003년)은 0.12이고, 특별·광역시와 군의 경우 각각 0.15, 0.20으로 나타나 세수예측의 오차가 매우 큼.
- 지방세 과오납비율이 상대적으로 높게 나타나(전국평균: 0.89%) 계획성, 납세편의 측면에서 문제가 노정됨.

□ 재정관리의 사각지대 존재

- 재정운영수지, 체납채권, 지방세·세외수입과오납 등은 재정관리면에서 중요함에도 불구하고 실제로는 소홀히 다루어지고 있음.
 - IMF의 GFS(통합재정) 구현, 효과적 재정관리, 고객(주민)만족 차원에서 제도 개선이 요구됨.

□ 미래지향형, 선진형 재정운영의 미흡

- 자치단체의 재정정보 공개수준은 주민친화성, 정보접근성, 정보의 질, 적시성 측면에서 전반적으로 낮은 수준임.
- 예산과정의 주민참여·감시·통제 통로가 제한되어 있음.
 - * IMF, OECD등에서 강조하는 “재정 투명성(fiscal transparency)” 기능이 제대로 구현되지 않고 있음.

□ 지방채무의 적정 운영·관리 미흡

- 외환위기 이후 자치단체의 지방채 발행 자세는 대체로 소극적이거나, 일부 자치단체의 경우 지방채상환비비율 등이 다소 높은 문제를 노정함.
- 자치단체간에 이자부담비율 등 상환조건 면에서 차이가 존재함.

Ⅲ. 바람직한 재정분권과 지방재정의 개선과제

1. 재정이전제도와 조세제도의 균형 있는 분권 모색

- 현재와 같은 재정이전제도 주도형 재정분권은 적지 않은 부작용과 문제를 야기하기 때문에 앞으로는 재정이전제도와 조세제도를 적절히 조화시키는 균형적 분권정책을 추구하는 것이 바람직함.
 - 이를 위해서는 무엇보다도 지방세제도의 강화가 필요하며, 이와 더불어 재정이전제도의 기능과 구조와 규모에 대한 종합적 점검이 요구됨.
 - 재정이전제도의 종합 점검은 지방세제도의 강화 수준과 시간 계획 그리고 두 제도간의 밀접성을 염두에 두고 진행되어야 함.
- 지방세제도의 강화 즉, 조세분권의 강화는 지방재정의 자율성과 책임성 그리고 운영의 효율성을 높여 줄 것으로 예상되며 이는 지방분권의 기본정신과도 맥을 같이함.
 - 일본이 과거 소위 “3割 自治”에서 이제는 “5割 自治”를 지향하고 있는 과정과 여건을 벤치마킹(benchmarking) 할 필요가 있음.
- 지방세 강화 과정에서 부딪히는 가장 큰 걸림돌은 세원의 지역편중에 따른 수평적 재정불균형현상의 심화문제인데, 이에 대하여는 지방교부세와 같은 형평화보조금을 활용해서 조정해 주면 됨.
 - 예를 들어, 영국, 독일 등에서 지방세 수입이 일정 수준(예컨대, 전국 평균)에 미달하는 지방자치단체를 대상으로 형평화보조금(equalization grant)을 지급하는 사례가 그에 해당함.

2. 지방재정이전제도의 개선

가. 지방교부세제도

□ 근년에 지방교부세의 체계, 배분공식 등에 일부 개선이 이루어진 점은 긍정적으로 평가되나 다음과 같은 측면에서 보완, 개선될 여지가 있음.

- 최근에 흐트러진 지방교부세의 “정체성(identity)”을 재정비함.
 - 비록 한시제도이나 분권교부세, 양여금 도로사업분, 부동산교부세가 지방교부세 체제 속에 포함되면서 정체성 문제가 불거짐.
 - 이들은 기본적으로 재정형평화 원리에 의해 운영되는 제도적 장치가 아니기 때문에 그 배분과정에서 보통교부세의 배분방향과 차이를 보임.
- 지방교부세 운영시스템에 내장된 “재정형평화 교란장치” - 보통교부세의 각종 보전요인, 재정인센티브 요인, 특별교부세 등 - 를 국가재정의 효율과 형평의 관점에서 종합적으로 검토, 개선해야 함.
 - 이들은 그 나름의 순기능이 있으나 지방교부세의 기본기능(지방재정지원, 재정형평화 기능)에 손상을 줄 가능성이 있음.
- 특별교부세의 역할은 상대적으로 줄었지만 지방교부세의 총량증가를 감안할 때 특별교부세의 교란작용이 머지않아 상당 수준에 이를 것이므로 그에 대한 보완, 개선책을 마련해야 함.
 - 특별교부세의 배분방식을 보다 투명하게 구조화할 필요가 있

고, 재해대책수요 미 발생분의 활용방식을 중장기 시각에서 재검토할 필요가 있음(예: 일정금액 “rainy day fund” 비축).

- 중장기적으로 지방교부세를 경상보조와 자본보조로 구분하여 지방에 배분하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- 현재는 경상수요와 자본수요가 혼재되어 수요의 산정과 자금 배분의 공정성, 유용성 등에 한계가 있음.

나. 국고보조금제도

□ 2004년을 기점으로 국고보조사업의 정비가 이루어졌지만 다음의 관점에서 개선, 보완되어야 할 사항이 많이 남아 있음.

- 국고보조사업의 대상사업 선정, 기준보조율의 결정(지방비부담), 차등보조금, 보조금 지급시점 등과 관련된 중앙정부의 자의적 통제와 비 유연성 문제를 조속히 개선해야 함.
- 특히, 보조금 내시의 적정성, 집행의 계획성·적시성을 확보하는 실질적 조치가 필요함.
 - 이 문제는 지방재정의 계획성과 효율성을 제약하는 고질적 요인이자 중앙과 지방의 책임소재 파악, 성과관리 차원에서 매우 중요한 사안이므로 철저한 정책검토를 토대로 반드시 개선되어야 함.
 - 지방의 추경예산 편성, 과도한 이월금 발생, 예산순기 조정 이슈 등은 모두 국고보조금의 계획적, 효과적 집행의 결여로 인해 발생하고 있음.
- 아울러 국고보조사업에 대한 체계적 성과평가가 이루어져야 함.

- 단, 무리하게 한꺼번에 모든 보조사업을 평가하기보다 일부 사업을 대상으로 시범 평가해 본 다음 확대하는 접근이 바람직함.

다. 국가균형발전특별회계

- 국가균형발전특별회계는 제도도입의 초기인 점을 감안할 때 나름대로 순기능을 발휘하는 것으로 평가되지만 다음의 측면에서 개선이 요구됨.
 - 균특회계의 정체성 문제와 몇 가지 한계를 극복할 수 있는 정책대안을 모색해야 함.
 - 현실제약을 고려할 때, 단기적으로는 기준보조율의 정비, 다수의 중·소규모 사업 블록화와 현 배분공식의 발전에 중점을 두는 “초보적 또는 미니 포괄보조금(mini block grant)”을 지향할 필요가 있음.
 - 개별 부처 주도의 중소형사업 추진방식에서 정책·기능·사업 중심의 포괄적 운영방식으로 전환해야 함(부처간 칸막이 제거, co-work system 구축).
 - 지역개발계정과 지역혁신계정의 재정과급효과 분석을 토대로 양자의 연계, 강화를 모색해야 함.
 - 중장기적으로는 대규모 사업블록화(5~10개 부문), 현 배분공식의 발전, 성과평가시스템을 내장하는 완성형 포괄보조금을 구축하는 것이 바람직함.

라. 재정이전제도 상호간의 연계 강화

- 재정이전제도 상호간, 그리고 재정이전제도와 조세제도 상호간을 연계시켜 주는 제도적 장치를 마련하여 국가재정의 효율적 운영과 거시적 재정형평성 조정을 효과적으로 달성해야 함.
 - 현재 재정이전제도를 거시적으로 연계·조정·분석하는 재정시스템이 부재함.
 - 동일한 재정형평화 기능을 전담하는 지방교부세와 조정교부금간에 정책 및 파급효과를 연계·분석하는 시스템을 개발해야 함.
 - 배분방식, 배분결과, 기타 시뮬레이션 결과의 비교, 검토
 - 재정의 형평성과 지역균형발전을 모색하는 지방교부세와 국가균형발전특별회계간에도 거시적 연계장치가 마련되어야 함.
 - 배분공식과 절차, 통합적 재정분석, 성과평가 등의 비교 분석에 입각한 제도적 연계장치 구축
- 지방교부세와 조세제도간의 연계를 강화시켜 정부간 재정관계의 두축을 조화롭게 운영함.
 - 지방자치단체의 담세능력(tax capacity)과 결부된 징세노력의 측정 수단과 장치를 마련하고 그것을 세수증대 인센티브와 연계, 활용함.
 - 현재 지방교부세에 내장된 “수입자체노력 반영장치” - 지방세징수율 제고, 과표현실화, 탄력세율 적용 등 - 는 자치단체의 징세노력을 반영하기에 본질적인 한계를 지니므로 그 개선이 요망됨.

- 단기적으로는 지방세징수율 제고, 지방세체납액 축소, 과표현실화율의 반영률을 조정하는 방식을 취하되, 중장기적으로는 지역별 개인소득, 지역총생산, 자산 가치 등 지역의 담세능력을 반영하는 징세노력을 측정, 적용함.
- 중장기적으로는 지방교부세의 기준재정수입 산정 시 세수예측 및 재정력 측정기법을 보강하여 자치단체의 진정한 재정능력을 측정, 반영시킴.

예) 미국의 representative tax rate, 전국 실질평균세율 등 적용

- ☐ 도에서 시·군으로 배분되는 재정보전금제도를 국가재정의 효율과 형평의 차원에서 전면 재검토함.
 - 재정보전금은 특정지역에 편중되어 있고(전체 재정보전금의 약 60%를 경기도가 점유), 재정효과가 불투명함.
- ☐ 특별·광역시·자치도의 자율에 맡겨진 조정교부금제도의 운영방식을 국가재정자원의 효과적 운영 차원(지방교부세와의 연계 포함)에서 전면 재검토할 필요가 있음.
 - 조정교부금제도는 지방자치의 실시 직전에 도입된 이후 본질적인 제도점검 및 구조개편을 겪지 않았음.
 - 다른 기초자치단체의 경우와 마찬가지로 자치구에 대하여도 지방교부세를 직접 교부하는 방안도 종합 검토할 필요가 있음.

3. 자체재원의 확충

- ☐ 지방자치단체들은 자체세입을 확보할 수 있는 방안을 다각도에서 강구하되 특히, 다음 사항들을 적절히 모색할 필요가 있음.

- 신 세원 발굴과 징세노력(tax effort) 강화
 - 징세노력의 측정기법 개발 및 관련 재정유인 장치 구축
 - 지방의 과세권이 제한된 현 상황에서는 사용료·수수료를 적극적으로 활용하는 신 세원 발굴이 보다 효과적임.
- 지방세 비과세·감면의 축소¹⁰⁾
 - 단·장기 목표 설정: 예) 5년 내 5% 이하 수준으로 축소
- 지방세 체납(율) 감소 및 체납지방세 징수율 제고
- 사용자 부담금(user charge)의 적극적 활용
 - 사용자부담금은 비용과 혜택의 관계가 명확하여 지방자치의 운영원리에 가장 적합한 재원조달 방식으로 평가됨.
 - 적극적인 원가보상(cost recovery) 정책을 채택하되, 부담금의 성격에 따라 재정지속성, 분배정의, 공정가격 책정(fair pricing) 등의 요인을 합리적으로 반영할 필요가 있음(Dole, p.2).
 - 수수료 효율의 개선을 위해 "수수료 표준요금 규정"을 제정하고 2005년에 보급된 세외수입 정보시스템을 활용하여 체계적인 세외수입 관리를 도모함.
- * 현재 물가정책 등 각종 정부규제에 직면하는 자치단체의 효율조정 여건을 자율 조정이 가능하도록 완화시켜야 함.
- 단기적으로는 탄력세율제도의 활성화 방안을 모색하되, 중장기적으로는 탄력세율제도를 폐지하고 다른 과세권 강화방안을 모

10) 비과세감면비율은 2000년 10.2%에서 2002년 9.3%, 2003년 7.5%로 감소하는 경향을 보이고 있으나, 중장기적으로 5% 이내로 축소시키는 것이 바람직함.

색하는 것이 바람직함.

- 소수 세목 중심의 내실화, 실용화 모색
- 탄력세율제도의 지방교부세 연계 강화는 논란의 소지를 안고 있으므로 유보적 자세로 접근하는 것이 바람직함(* 탄력세율 개념에는 세율 인상 뿐 아니라 인하 개념도 내포되어 있음).

※ 탄력세율제도의 적용대상이 크게 확대(11개 세목)되었음에도 불구하고 그에 따른 세수확충효과는 매우 미미한데, 그것을 단순히 단체장의 책임으로 전가시키는 것은 현행 지방재정 메커니즘(mechanism)을 단편적이고 안일하게 인식하는 것임.

4. 지방재정 운영의 효율성 제고

□ 지방재정의 효율성을 제고하기 위해서는 다음의 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있음.

- 기존의 정형화, 관습화 된 지출프로그램을 종합적으로 재점검하고 효율성 점검 장치를 가동함.
 - 자치환경 변화와 신수요 등을 반영하는 세출구조 조정 단행
- 투자사업 및 각종 재정집행에 “비용(cost) 개념”을 인식하고 그것을 실제 적용하는 작업을 체계적으로 추진함.
 - 명확한 투입비용(input cost) 산정을 토대로 한 정책 및 사업단위의 output, outcome 측정
 - 경비성질별(인건비, 장비구입비 등) 지출관리에서 정책 및 사업단위의 성과관리로 전환

- 지방투자사업(보조사업, 자체사업 등)에 대한 심사기준의 객관성과 실용성을 강화하고 관련 감시·평가인프라를 구축함.
 - 심사기법 개발, 투자심사위원회 내실화 등
 - 수익자부담원칙 등 시장원리를 확대 적용(비용-혜택의 일치 유도)하고 민간부문과의 경쟁·협력 체제를 강화함.
 - 지방분권이 경제적 효율성을 구현하기 위해서는 공공서비스의 혜택과 비용을 명확히 규명하는 메커니즘의 구축이 필수적임.
 - 공급자 중심의 행정서비스 공급체제로부터 공급자와 수요자가 상호 조화를 이루는 서비스 전달체제로 전환함.
- 지방재정의 효율성을 간접적으로 진작시키는 방안으로 재정운영의 계획성과 예측성을 높여 나감.
- 지방세수 예측기법을 개발하고, 연도별 세수예측오차 목표를 설정하여 객관성과 신뢰성을 향상시킴.
 - 중앙정부 또는 상위정부가 표준형 “지방세 세수추계 모형”을 개발한 다음 그것을 기초단위에서 지역 특성을 고려하여 보완, 활용하는 대안도 검토해 볼 수 있음.
 - 현재 10~20% 수준인 지방세수 예측오차를 1차적으로 5~10% 수준으로 줄인 다음 차츰 오차범위를 줄여 나가는 역량을 강화함.
 - 향후 2~3년간의 지방세수 추계치 공표를 의무화함.
 - 마찬가지로, 예산과 결산간의 심각한 괴리현상에 대하여도 연도별 목표치를 설정하고 그 격차를 좁혀나가는 접근이 요구됨.

- 실질적 의미의 균형예산 유지

□ 지방기금관리제도의 내실화

- 현재 난립해 있는 지방기금을 종합 점검하고 연차별 이행목표를 설정한 다음 그 상당부분을 예산내로 흡수하거나 통폐합시킴.
- 주요 기금의 성과분석을 실시하고 3~5년 주기로 기금제도 전체에 대한 종합 재검토를 실시함.

- 지방기금은 1995년의 883개 3.3조원에서 2000년 1,942개 9.7조원, 2004년 2,287개 14.9조원으로 크게 증가하였음.

□ 자율예산편성제도(top-down budgeting)의 확대 적용과 함께 총액인건비제도¹¹⁾의 활용을 통한 인력 효율성 극대화를 모색함.

- 자율예산편성제도의 경우 중앙과 다소 여건이 다르지만 중앙·지방간에 보조를 맞출 수 있도록 제도의 정착, 발전을 도모함.

□ 그밖에 예산절약 노력 및 관련 프로그램 개발, 예산과정의 의사결정 체제 개선, 지방공기업 남설 방지 등의 과제도 효율성 제고 차원에서 개선해 나가야 함.

- 단·장기 세출한도의 목표 설정과 체계적 관리 등

5. 지방재정의 책임성 확보방안

□ 재정의 책임성은 크게 보아 다음의 세 관점에서 파악이 가능함.

- 회계적 설명책임(accountability), 정책의 성과달성 책임
- 재정의 지속가능성 유지책임

11) 자치단체가 총액 범위 내에서 공무원 정원과 조직을 자율적으로 운영할 수 있는 제도로 2007년부터 전국적으로 실시 예정임.

- 예산(주민과의 약속)의 실천 내지 약속이행 책임

가. 재정운영 성과평가 강화

- 자치단체의 재정적 위상과 재정지출의 회계처리 내역을 공정하고 체계적으로 기술해 주는 재무제표의 작성을 의무화하고 그것을 주기적으로 공표하도록 함.
 - 예산회계제도의 개편, 재무제표의 유형, 회계기준 및 관행, 적정 가이드라인의 설정, 재무보고의 시기·횟수·공표방식 등 확정
 - 성과예산제도의 구축(현재 프로그램예산(program budget)제도가 시범적용 중이며, 2008년부터 전면 시행이 예정되어 있음)
 - 발생주의 복식부기 회계제도의 적용(2007년 이후 적용 예정)
 - 지방재정 정보화, IMF의 GFS 등 통계시스템의 구축·강화
 - 내부 정책관리 용도와 주민제공 재무·통계·성과 정보의 구분
- 예산집행의 회계적 설명책임 외에 산출·성과·효과를 체계적으로 평가할 수 있도록 예산회계제도의 인프라를 완벽하게 구축하는 동시에 재정사업에 대한 객관적인 원가(cost)를 산출함.
 - 재정투입(input) 대비 산출물(output), 성과(outcome)를 점검, 분석하고 그 결과를 주민에게 공개함.
 - 주요 성과목표를 예산서에 포함시키는 한편 성과목표 대비 성과달성도를 측정하는 기반을 구축함.
 - 주요 재정사업을 대상으로 주민만족도조사를 주기적으로 실시함.
 - * “어떤 행정서비스를 공급하였다” 보다 “어떤 성과와 효과가 나타났다”에 중점을 두는 재정 관리를 추구함(OECD).

- 예산·원가산정(budget-costing) 체제 구축¹²⁾
- 자본지출과 경상지출을 구분하여¹³⁾ 지출 유형별 성과평가를 실시하고, 중장기적으로 자본예산제도(capital budget system)를 도입함.
 - 현재와 같은 재정적, 회계적 개념의 구분이 없는 명목적 지출 구분체제를 벗어나 실질적으로 유용한 지출의 성격 규명과 그에 맞는 성과평가를 추구함.
- 지방재정의 상태와 운영실적을 분석하는 재정분석관리 시스템을 분석·평가시스템으로 승화시키는 한편 그 결과의 적극적인 공개를 통해 긍정적인 정책 환류 풍토를 유도함.
 - 지방재정분석·진단제도의 보완, 개선(동태적 지표, 정성지표의 추가 개발 등)
 - 주민의 눈높이에 맞추는 재정분석결과의 적절한 공개
 - 주민 친화적 정보 공개(주요 원·가공 정보의 그래프 등 표현)
 - 적절한 재정인센티브제도의 확대 시행
- 국가에서 실시 중인 재정사업 자율평가제도를 지방에 적합하도록 조정, 실시함.
 - 성과를 토대로 하는 사업우선순위 조정 유도
 - 소액투자사업에 대한 심사·평가기법 개발, 심사위원회 내실화 등

12) 현행 예산과목은 비용개념에 기초한 것이 아니고 경비의 성질별 분류에 따라 단순히 예산액을 체계적으로 기술, 구성한 것으로 공공서비스의 공급 원가를 산정하기에는 매우 미흡함.

13) 현재 세출예산의 세세항 구분(경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비 등)에 나타난 경상예산과 사업예산은 재정·회계적 경상지출, 자본지출의 개념과 상당한 차이가 있음.

나. 재정의 지속 가능성

□ 재정의 지속 가능성(fiscal sustainability)을 유지 확보할 수 있는 재정 책임성을 구현함.

- 중장기 재정 목표와 규율을 설정하고 그 틀 안에서 단·장기 재정 운영의 활성화를 도모함.
 - 현재 유명무실한 지방 중기재정계획의 실효성을 확보한 다음 그것을 국가재정운용계획과 긴밀하게 연계시킴.
- 중장기 차원의 재정 안정성 지표를 개발하고 그것을 지속적으로 관리함.
 - 지방세입, 채무 수준, 주요 재정지출 관련 지표 개발

다. 자치단체 내부통제 및 시민통제 강화

□ 자치단체의 재정운용을 견제·감시하는 내부 통제시스템을 강화함.

- 예산운영에 관한 조직문화의 변화 유도
 - 내부관리 정보의 내용과 수준을 정하고 관련 정보를 공유함.
 - 실천성과 지속성이 담보되는 재정규율을 정립하고 지방의회, 시민단체, 전문가 등을 중심으로 그것을 지속적으로 점검함.
 - 예) 중기 지출한도 설정, 채무한도, 수익자부담원칙 준수 등에 관한 거시·미시적 원칙 설정
- * 이 때 국가는 불필요한 간섭과 통제를 지양하고 해당지역의 집행기관, 의회, 지역주민, NGO를 중심으로 자기 재정 관리를 할 수 있도록 도와주어야 함.

- 필요 시 지역에 적절한 자체평가시스템을 구축, 활용
- 재정운영에 대한 시민통제를 강화하되, 가장 효과적인 시민통제방법인 재정정보의 공개 - 자치단체가 보유하는 다양한 재정정보를 적시에, 적절한 방법으로 공개 - 를 적극 활성화시킴.
 - 자치단체·주민간의 “정보 비대칭(asymmetry of information)” 상태를 교정하여 관련 거래비용(transaction cost)을 줄여 나감.
- 재정정보의 공개는 재정 투명성(fiscal transparency) 확보의 필수 조건이자 재정 책임성을 유도하는 주요 수단임.
 - 지방재정공시제도의 내실화 강구
 - 초기에는 중앙정부가 주도하되, 차츰 지방이 자율적으로 추진할 수 있도록 유도함.
 - 세금의 가치증진을 목표로 하는 VFM 감사를 실시하고, 중앙·상위정부의 투망식 중복감사는 지양함.
- 주민참여예산제도의 정착을 유도하고 내실을 공고히 함.
 - 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 여건(공청회, 인터넷 설문조사, 직접참여 등)을 조성하고, 주민이 예산(“주민과의 법적 약속임”)의 이행상태를 점검할 수 있도록 관련정보를 공개함.
 - 지방의회, 행정권한과의 적정 영역 설정 및 공감 모색
 - 주민과 자치단체/의회간에 발생 가능한 불필요한 갈등 요인을 사전에 예방할 수 있도록 표준조례안, 수범사례 등을 제시
 - 시민단체만이 아닌 일반주민의 관심과 참여를 적극적으로 유도
- 그밖에 주민감사청구제도, 주민소송제도 등 재정 책임성 확보장치가 적극적으로 활용될 수 있도록 여건과 환경을 조성해줌.

6. 이월금 관행의 개선과 지방채 발행에 대한 인식 변화

□ 지방재정 운영의 고질적 병폐인 이월금 문제를 해소시키는 제도적 장치를 모색하는 동시에 자치단체의 적극적인 관심과 노력 증진을 유도함.

○ 지방재정의 이월금 문제는 심각한 수준이며, 그 배경에는 중앙 정부의 불합리한 재정운영(국고보조금 등)과 자치단체의 재정운용 비 계획성이 복합적으로 작용하고 있음.

- 지방자치단체의 당초예산은 불합리하고 비계획적인 수치를 담고 있음.

○ 자치단체별로 차이가 크지만 이월금의 규모나 비중은 예산운용의 계획성, 효율성, 책임성 측면에서 심히 우려할만한 수준임.

- 2004년도 세입기준(결산 총계)으로 이월금은 25.5조원이며 이것은 총 세입의 약 16%에 해당함; 이월금 비율은 연도별·자치단체별로 차이가 있으나 대체로 10% 내외를 차지함.

* 이월금 문제는 국가·지방간의 예산순기를 조정하는 이슈를 불러일으킬 만큼 현실적으로 중요한 사안임.

□ 지방채 활용에 대한 경제적 마인드의 구축이 필요함.

○ 다수의 자치단체들이 지방채 발행을 투자적 개념보다 단순히 “빚”으로 간주하는 경향이 있음.

- 현실적으로 소수의 자치단체를 제외하고는 재정의 상태와 능력에 비해 지방채의 발행 수준이 낮음.

- 2004년 말 현재 지방채상환비비율(일반+기타특별회계)과 지방채무잔액지수(일반회계)의 전국평균은 각각 4.6%, 15.5%임.

- 지방의 자율성을 높여준 지방채발행 총액한도제의 실시에 즈음하여 자치단체들은 단·장기 재정 안정성 범위 내에서 지방채를 효과적으로 활용하는 발상의 전환이 요구됨.
- 재정성장의 한계와 신규 투자수요의 증가 등을 감안할 때 “재정규율”을 분명히 수립한 자치단체의 경우 지방채는 자본투자사업의 유용한 수단으로 기능할 것으로 예상됨.
- 이와 더불어 중앙정부의 가이드라인 외에 자치단체 스스로가 실정과 여건에 적합한 자기규율을 합리적으로 설정할 필요가 있음.
- 영국의 “prudential borrowing”의 가이드라인 참조 요¹⁴⁾
- 그리고 지방채 발행에 의한 기간 자본투자사업에 대하여는 주민의 동의에 의한 주민의 추가적 재정 부담이 수반되는 새로운 재정시스템이 도입되어야 할 것임.
- 기채발행과 주민의 재정 부담이 연계될 경우 지방채 발행에 대한 자동적 견제장치가 작동하게 됨.

7. 주민의 재정 책임성 확보

- ☐ 지방자치는 지방자치단체와 주민이 함께 호흡하면서 발전하는 민주 시스템이며, 주민의 적절한 재정 부담을 전제로 운영되는 제도임.
- ☐ 주민으로 하여금 "공정한 재정부담(fair fiscal burden)"에 대한 인식을 일깨우고, 주민이 향유하는 행정서비스 혜택과 비용부담을 연계시키는 경제적 조절장치를 마련해야 함.

14) prudential borrowing의 3대 기준(원리)은 affordability, prudence, sustainability 임; 이 중 affordability(감당 가능성)의 측정요인(지표)을 소개하면, 순 세입 대비 차입비용 비율, 순 세입 대비 자본조달비용 비율, 추정 자본지출, 자본지출 수요액, 외부차입 한도액 등이 있음.

- 자치단체의 재정지출 증가가 주민의 세금부담과 전연 결부되지 않는 현행 재정운용 시스템 하에서는 자치단체와 주민 모두 재정을 효율적이고 책임성 있게 집행할 동기와 유인을 갖지 못함.
 - 주민의 정치적 의사결정 참여와 재정적 부담간의 괴리현상
- 이를 해소하기 위해서는 지방세에 대한 납세자 인식을 고취시키고 조세가격(tax-pricing) 기능을 강화하는 접근이 필요함.
- 아울러 앞서 언급한 바와 같이 주요 기채 자본투자 사업에 한해 주민의 추가적 재정 부담이 뒷받침되는 새로운 재정시스템을 구축해야 함.
 - 주요 지방채 발행에 대해 주민의 동의 절차를 밟는 방안도 검토할 필요가 있음.

【참고문헌】

I. 국내문헌

- 곽채기, “지방재정 확충을 위한 지방세제 개편방안,” 한국지방재정학회 하계 세미나 발표논문, 2005.
- 이재은, “3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제,” 2004년도 춘계학술대회 발표 논문, 한국지방재정학회, 2004.
- 임성일, “지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구 - 일반시를 중심으로,” 재정논집, 제13집 제2호, 1999.
- _____, “재정분권의 진행 상태에 관한 분석과 향후 과제: 보조금 주도형 재정분권으로부터의 전환,” 한국재정·공공경제학회 추계 학술대회, 2005.
- 임성일·이창균·서정섭, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2005.
- 최 광, 경제원리와 정책, 비봉출판사, 2003.
- 기획예산처, 예산개요; 예산개요 참고자료, 각 년도.
- 재정경제부, 조세개요, 2004.
- 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 2005, 2006(발간예정).
- _____, 지방재정연감, 각 년도.

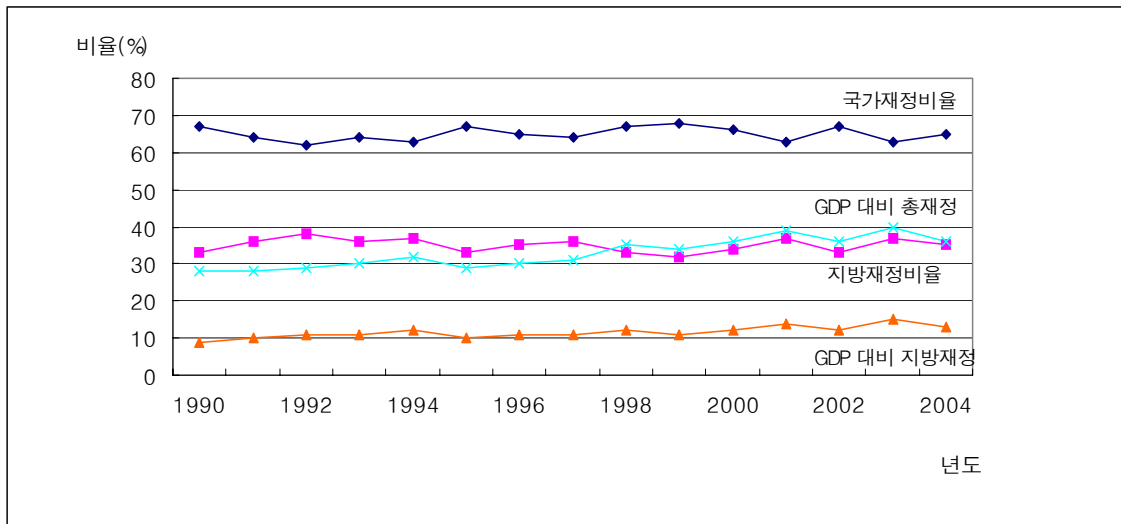
II. 외국문헌

- Anderson, John E., *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, 1994.
- Bird, R. M. and M. Smart, “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries,” *World Development*, Vol.30, No.6, 2002.

- Dole, D., *Beyond Cost Recovery: Setting User Charges for Financial, Economic, and Social Goals*, ADB, 2004.
- Ebel, R. and S. Yilmaz, "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," in *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, edited by J. Martinez-Vazquez and J. Allen, 2003.
- Fender, J. and P. A. Watt, "Should Central Government Seek to Control the Level of Local Authority Expenditures?," *Fiscal Studies*, Vol.23, No.2, June, 2002.
- IMF, *Government Finance Statistics*, 2002.
- Joumard, I and P. M. Kongsrud, "Fiscal Relations across Government Levels," OECD, ECO/WKP 29, 2003.
- OECD(a), *Economic Surveys: Korea*, 2003.
- OECD(b), *Revenue Statistics(1965-2002)*, 2003.
- Peloquin, D., "Foundations of a Sound Intergovernmental Transfer System," Paper Presented at the International Conference on Intergovernmental Transfers, Seoul, June 2005.
- Schneider, Martin, "Local Fiscal Equalization Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria," *Fiscal Studies*, Vol.23, No.1, 2002.

【부 록】

[그림 1] 국가재정과 지방재정의 상대 비중 변화 추이(1990~2004)



주: 기획예산처(예산개요 참고자료), 행정자치부(자치단체 예산개요)의 각 년도 자료를 참조 작성하였고 지방재정에는 지방교육재정이 제외되었음.

<표 1> 1인당지방세부담액 대비 1인당세출규모 분석(1991~2005)

	1인당 세출규모/1인당 지방세부담액					
	전국 평균	특별시광역시	도	시	군	자치구
1991	2.6	1.2	3.3	2.4	6.4	3.6
1992	2.5	1.4	2.9	2.6	6.3	3.6
1993	2.3	1.2	2.4	2.5	6.4	3.3
1994	2.5	1.2	2.8	2.7	7.3	3.2
1995	2.6	1.3	2.7	3.2	7.7	3.2
1996	2.6	2.0	1.4	3.3	8.8	3.4
1997	2.7	1.4	2.8	3.5	9.7	3.8
1998	2.7	1.3	2.8	3.9	9.3	3.9
1999	2.8	1.4	3.2	3.5	8.6	3.5
2000	2.8	1.3	3.1	3.6	9.3	4.0
2001	2.6	1.3	2.7	3.7	10.8	4.4
2002	2.7	1.3	2.7	3.9	11.2	4.6
2003	2.6	1.3	2.4	4.0	12.5	5.0
2004	2.6	1.3	2.3	4.0	12.5	4.8
2005	2.7	1.3	2.6	3.6	11.8	4.4

주: 행정자치부의 자료를 참조로 계산한 것임

<표 2> 중앙·지방간 자원배분 체계의 주요 관계요인

	중앙정부	지방자치단체	연계 상태	자원배분관련 주요과제
세 입	• 조세제도 - 국 세 - 조세(국세)감면 - 조세지출 * 징수기관: 국세청 • 국가세외수입	• 조세제도 - 지방세 - 지방세 감면 - 조세지출 * 징수기관: 지방자치 단체 • 지방세외수입	△ △ △ ○ - △	• 국세·지방세 배분 및 운영 • 징세행정체제 • 세외수입관련 법규· 규제·감독
재정이전 제도	• 국제기구부담금 • 지방교부세(일반/ 교육) • 국고보조금 • 국가균형발전특별 회계	• 시·도비보조금(도→ 시·군) • 재정보전금(도→시·군) • 조정교부금(특별·광 역시→자치구)	- ◎ ◎ ◎ ○ ○	• 재정이전제도 구조, 운영방식 • 재정인센티브제도
채무제도	• 국채발행제도	• 지방채발행제도	○	• 지방채 발행승인·규제 • 지방채 지원정책금융 (재원, 이자율 등) • 감채기금 정책
지출 및 기타	• 예산회계법 등 지 출사항 • 예산편성지침 • 국가재정관리제도 - 중기재정계획 - 예비타당성분석 - 통합재정분석 - 성과감사 - 기타 제도	• 지방재정법 등 지출 사항 • 예산편성지침 • 지방재정관리제도 - 중기재정계획 - 투·융자심사제도 - 재정분석진단제도 - 성과감사 - 기타 제도	△ ○ △	• 지방재정의 자율성 및 자기 책임성 제고 • 예산회계제도 개편 • 재정정보화시스템

주: 1) 일반적으로 서로 다른 수준의 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)는 크게 보아 조세제도, 재정이전제도, 채무제도, 지출 및 기타부문에 의해 구체적인 관계가 형성됨.

2) ◎, ○, △는 우리의 현실을 고려하는 관점에서 중앙·지방간의 재정연계상태가 각각 높음, 보통, 낮음을 의미함.

균형발전 및 지방재정 분야 작업반

순 천 향 대 학 교	: 김학민(교수)
중 앙 대 학 교	: 박완규(교수)
연 세 대 학 교	: 배득중(교수)
국 토 연 구 원	: 이동우(연구위원)
산 업 연 구 원	: 박형진(연구위원)
한국조세연구원	: 김현아(연구위원)
한국지방행정연구원	: 임성일(연구위원)
재 정 경 제 부	: 지역경제정책과장
산 업 자 원 부	: 균형발전정책과장
행 정 자 치 부	: 재정정책팀장
국가균형발전위원회	: 제도운영국 과장
한 국 개 발 연 구 원	: 노기성(선임연구위원)
기 획 예 산 처	: 균형발전재정기획관
”	: 균형발전정책팀장