지방재원의 낭비를 막으려면 -지방재정관리제도를 중심으로-*

박 완 규 (중앙대학교 경제학부 교수)

1. 서 언

올해로 민선 자치단체장이 선출되고 지방자치제도가 부활한지 20년이 된다. 이제 성년이 된 지방자치가 제 궤도에 들어서야 하나 아직까지는 미흡한 점이 많다. 일례로 자치단체장의 무책임한 추진으로 인해 결과적으로 엄청난 재원만 낭비한 채 애물단지가 되어버린 사업들이 비일비재하다. 한 때는 호화청사 신축이 사회적 이슈가 되었었고, 뒤를 이어 각종 국제행사, 경전철사업, 테마파크 건설 등에 따른 재원 낭비사례들이 끊이지 않고 있다.

지방자치(local autonomy)의 사전적 정의는 "일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 ***중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지고*** 그 지방의 행정사무를 자치기관을 통하여 ***자율적으로 처리***하는 활동과정"으로 표현된다. 중앙정부로부터 자율성을 갖기 위해서는 독자적으로 기능을 수행할 수 있는 권한이 주어져야 하고, 자율적으로 처리하기 위해서는 이를 위한 재원이 있어야 한다. 따라서 권한과 재원이 자치단체에 주어질 때 지방자치가 제대로 구현될 수 있는 것이다. 한편 정의상 지방자치단체의 자율성은 절대적이 아니라 ***상대적***이다. 이는 경우에 따라서 중앙정부가 지방자치단체의 자율성을 제약할 수도 있다는 가능성을 열어두고 있는 것이다.

우리의 지방자치제도가 성년이 다 되어가는 데도 불구하고 아직까지 국민들의 혈세를 낭비하는 사례들이 끊이지 않고 있는 현실을 감안할 때 중앙정부의 개입은 불가피한 것으로 생각되고 사실 이러한 기능을 수행하는 제도들이 그동안 필요에 따라 만들어져 운영되어 오고 있다. 이들을 묶어 흔히 지방재정관리제도라 부른다. 지방재정관리제도는 지방자치단체들이 건전하고, 효율적으로

---

* 본고는 필자의 2014년도 한국조세재정연구원 「재정전문가네트워크사업」연구(박완규(2014), 지방재정관리제도의 연계 강화방안)를 발췌 · 보완하여 작성하였음.

재정을 운영토록 하기 위하여 중앙정부가 직 · 간접적으로 관여 또는 개입하는 관계 법령에 명시된 각종 제도라 할 수 있다. 이러한 제도들이 존재하는 데도 불구하고 지금까지 낭비 · 비효율 사례들이 상존하는 것은 이 제도 자체에 하자가 있든지, 제도는 제대로 되어 있는데 시행 상 문제가 있는 것이라 생각할 수 있다.

본고에서는 지방재정관리제도 중 일부 주요 제도의 문제점을 살펴보고, 그 개선방안을 제시함으로써 지방재정 운영상 낭비나 비효율을 줄이는 데 도움이 되고자 한다.

2. 주요 지방재정관리제도의 문제점 및 개선방안

여기서는 지방채발행 총액한도제도, 지방재정 투자심사제도, 지방재정분석 · 진단제도, 지방교부세 인센티브 및 감액제도, 그리고 지방재정관리제도 연계상의 문제점과 개선방안에 대해서 정리하기로 한다.

1) 지방채발행 총액한도제도

특 · 광역시 및 특별자치시 · 도, 도, 시 · 군, 구 등 4개의 계층별로 산정비율을 차등화한 다음 일정 공식에 따라 각 자치단체의 한도액을 산정하는 현 제도를 운영한 결과 총액 한도까지 지방채를 발행하는 자치단체는 극소수에 불과하고 대부분의 자치단체들은 이보다 훨씬 작은 규모의 지방채를 발행하거나 아예 지방채를 발행하지 않는 경우도 적지 않다. 따라서 현 제도가 구속력을 갖는 것은 소수의 자치단체들에 국한된다. 한도액을 넘어 초과 발행하고자 하는 자치단체는 중앙정부의 승인을 받아야 하는데 한도초과발행 사업으로 "주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우"(지방재정법시행령 제9조 제2항 제3호)가 포함되어서 상당수의 사업들을 이 범주에 포함시킬 수 있을 것으로 판단된다.

이 제도에 대한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 동일 범주 내에 속한 자치단체들 간(예를 들어 서울의 25개 자치구 간 또는 서울시 자치구와 광주의 자치구 간)에도 재정력이나 여건이 매우 다르기 때문에 동일 산정비율을 적용하는 것이 부적절할 가능성이 높다. 따라서 그룹 내 자치단체들에 공통적으로 적용되는 기준을 마련하고 그 틀 안에서 자치단체들의 특성(인구규모, 재정력 등)을 반영한 차별화된 세부기준을 마련하는 방안도 검토할 필요가 있다.

둘째, 초과발행이 비록 소수의 자치단체에 의해 발생한다고 하더라도 이는 총액한도를 정한 취지에 위배되므로 한도초과발행 사업과 범위, 규모 등에 대해 법령상 명확히 규정함으로써 예외가 빈번하게 발생하는 사례를 축소할 수 있어야 한다.

셋째, 합리적인 재정운영노력을 하는 자치단체에 대해서는 인센티브의 기능도 부여할 필요가 있다. 예를 들어 주민복지 향상을 위해 꼭 필요한 사업을 수행하기 위해서는 한도를 초과하는 지방채 발행이 요구될 수 있다. 이 경우 해당 자치단체는 우선순위가 떨어지는 사업들에 대해 일정

기간 지방채 발행을 억제하고 감채기금 적립을 늘려 지방채 감당능력을 확대한 후 필요할 때 지방채를 초과 발행할 수 있는 (가칭)발행한도 예치제(Issue limit banking system)의 도입도 고려할 만하다.

<표 1> 미국 주정부의 부채 상한

지 표	주	상한(%)	비 고
개인소득 대비 부채비율	조지아	3.5	지 침
	메릴랜드	4.0	지 침
	미네소타	3.25	지 침
	뉴욕	4.0	법 령
	노스캐롤라이나	2.5(목표) 3.0(상한)	지 침
	로드아일랜드	5.0~6.0	지 침
	버몬트	5년 평균	지 침
	웨스트버지니아	3.1	지 침
세입 대비 부채상환액 비율	알래스카	8.0	분명치 않음
	델라웨어	15.0	법 령
	플로리다	6.0(목표) 7.0(상한)	법 령
	조지아	10.0	헌 법
		7.0	지 침
	하와이	18.5	헌 법
	루이지애나	6.0	헌 법
	메인1)	5.0	–
	메릴랜드	8.0	지 침
	매사추세츠	8.0	지 침
	뉴햄프셔	10.0	법 령
	뉴욕	5.0	법 령
	노스캐롤라이나	4.0(목표) 4.75(상한)	지 침
	오하이오	5.0	헌 법
	오레곤	0.0~5.0(가능 역량) 5.0~7.0(신중 초과) 7.0~10.0(한계 도달)	지 침
	로드아일랜드	7.5	지 침
	사우스캐롤라이나	5.0	헌 법
	테네시	10.0	법 령
	텍사스	5.0	헌 법
		2.0(목표) 3.0(상한)	지 침
	버몬트	6.0	지 침
	버지니아	5.0	지 침
	워싱턴	9.0	헌 법
	웨스트버지니아	5.0	지 침

자료: Weiner(2013), p.15.
주 1): 메인주의 경우 부채나 부채상환 등의 정의가 다른 주와 다름.

넷째, 지방자치단체의 자율성과 책임성을 제고하는 취지에서 중장기적으로 중앙정부가 지침만 제시하고 발행 및 상환 등 모든 책임은 해당 자치단체가 지는 방향으로 나아가는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 참고로 일본은 2006년부터 지방채 허가제에서 협의제로 전환하였고, 2012년부터 일정기준을 충족시키는 지방자치단체는 민간 등의 자금을 기채하는 경우 협의가 필요치 않고 사전에 신고하는 사전신고제가 도입되었다. <표 1>에는 미국 주정부의 부채상한과 그것의 법적 구속력이 정리되어 있다. 우리나라와 미국의 기채 환경이나 관리방식에 본질적인 차이가 있다는 것을 인정하더라도 주별로 상이한 상한을 설정하고 있고, 그 구속력도 상이하다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

2) 지방재정 투자심사제도

기초자치단체(시 · 군 · 자치구)와 광역자치단체(특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도)별, 공연 · 축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업별, 청사 신축사업과 문화체육시설 신축사업별로 액수의 범위나 한도를 정해 자체심사, 시 · 도 의뢰심사, 중앙 의뢰심사를 받는 제도이다. 이 제도가 제대로 운영되는 경우 낭비적이고 불필요한 사업들이 대부분 사전에 걸러질 수 있다. 지금까지의 경험에 비추어 보면 어느 정도는 성공을 거두었지만 선별과정에서 실패한 사례들도 적지 않게 존재하는 게 사실이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 특히 자체심사의 경우 타당성조사 결과의 공정성 · 객관성 결여로 인해 그릇된 심사결과를 초래해 왔다. 예를 들어 경전철과 같은 교통사업, 문화 · 체육시설 등의 건설사업은 사업이 완료된 후 이용자수에 대한 예측이 매우 중요한데 고의적이든 아니든 과다예측으로 인해 사업에 따른 편익이 과다하게 추정됨으로써 적정한 사업으로 잘못된 판정을 초래하였다.[1)]

둘째, 대상사업의 범위는 사실상 자치단체가 수행하는 모든 분야에 걸쳐 있다고 볼 수 있는데 이를 심사하는 소수의 위원들의 전문성에는 분명 한계가 존재하기 때문에 심도 있는 심사를 하는데 어려움이 있다.

이 제도는 대형 재정사업의 무분별한 시행을 사전적으로 차단할 수 있다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 이 제도의 실효성을 제고하기 위한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 자체심사의 역할이 매우 중요한데 제 역할을 하기 위해서는 우선 심사위원회의 구성이 전문성과 객관성에 입각하여야 한다. 위원회에 참여하는 공무원들의 의견이 위원회 결정을 좌우해서는 안 된다. 또한 민간위원들의 경우 가급적 다양한 분야의 전문가들로 구성하여 사업의 내용을 제대로 파악하고 심의할 수 있어야 한다. 필요에 따라서는 투자심사를 위한 특정분야 전문가인 자문위원들을 위촉하여 그들의 도움을 받을 필요가 있다. 이러한 제도가 도입되면 그전에 비해 심의절차가 추가되고, 관련 예산도 증가하겠지만 부실한 사업을 걸러내지 못하여 발생하는 재정손

1) 2015년 1월 1일부터 시행되는 지방재정법 제37조 제2항에는 총사업비 500억원 이상인 신규사업에 대해서는 행정자치부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성조사를 받는다고 규정되어 있다.

실에 비하면 아무 것도 아니다.

둘째, 타당성조사가 필요한 사업의 경우 전문적 지식을 가지고 객관적으로 타당성조사를 수행할 수 있는 연구기관으로 하여금 조사를 수행토록 해야 한다. 현재 총 사업비 500억 원 이상인 신규 사업에 대해서는 행정자치부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성조사를 받도록 하고 있다(지방재정법 제37조 제2항). 그러나 사업비가 그 이하인 사업에 대해서는 아무 규정도 없기 때문에 지금까지와 마찬가지로 지방자치단체가 선택한 연구기관이 용역의 형태로 타당성조사를 수행하게 될 것이고, 그렇게 되면 제2, 제3의 용인경전철, 오투리조트, 월미은하레일 사례가 재발할 수 있다. 따라서 사업비 500억 원 이하의 사업들에 대해서도 보다 엄격한 타당성조사 수행자격이 부여되어야 하고, 수요 예측이 과다하게 틀려 결과적으로 큰 재정손실을 초래하게 만든 조사 수행기관은 일정기간 타당성조사를 수행하지 못하게 하는 등의 제재조치를 하고, 더 나아가 그로 인한 피해가 매우 큰 사업의 경우에는 피해액의 배상 등 책임을 지도록 해야 한다.

셋째, 2013년부터 중앙 의뢰심사 기준을 하향조정하여 중앙심사 대상사업을 증가시킨 것은 중앙정부 차원에서 보다 엄격하고 공정한 재정사업 관리를 하려 한다는 점에서 이해가 되나, 자치단체의 자율성을 높이는 데는 역행하는 것으로 판단되어 중장기적으로는 국가적으로 파장이 큰 대규모 사업에 한정하여 중앙심사대상이 되도록 축소 조정하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 물론 여기서의 전제는 앞에서 언급한 자체심사가 제 기능을 수행해야 한다는 것이다. 대규모 재정투입이 요구되는 중앙심사대상 사업의 경우 서류만으로 심사할 것이 아니라, 직접 현지실사를 통해 보다 정확하고 현실적인 정보를 활용하여 판단할 수 있도록 개선될 필요가 있다.

3) 지방재정분석 · 진단제도

지방재정의 건전성과 효율성, 재정운영노력 등을 제고하기 위해 1998년도부터 도입된 이 제도는 매년 지방재정분석실사단을 구성하여 2014년 현재 총 25개 지표에 대해 자료 분석 및 현지실사를 시행하고 있다. 지방재정법 및 동법 시행령에는 재정분석 결과 건전성과 효율성 등이 우수한 자치단체에 대해서는 인센티브로서 특별교부세를 교부할 수 있다고 명시되어 있으나, 실제로 지원금액이 정해져 있지 않아 인센티브로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 또한 분석결과 재정운영의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대하여 재정진단을 실시하고, 재정진단대상단체를 대상으로 정밀진단을 실시한 다음 이를 토대로 재정건전화계획을 수립하고 이행하도록 권고가 이루어진다. 그러나 이행의 강제력이 결여되어 있고, 이행점검도 철저하게 이루어지지 않아 실효성이 미흡하다. 즉 재정분석과 진단 결과 우수한 단체와 미흡한 단체에 대한 인센티브(당근)와 역인센티브(채찍)가 분명하고 예측 가능해야 하나 그렇지 못한 것이 현실이다. 또 다른 문제점은 지방재정분석 · 진단제도와 지방재정위기관리제도의 정체성에 대한 것이다. 물론 전자는 매년 시행하는 것인 반면 후자는 분기별로 채무 관련 일부 지표들을 모니터링 한다는 점에서 분석기간 상의 차이가 있지만 전자의 경우 분석 결과 진단대상단체를 선정하여 재정건전화계획을 수

립 · 이행토록 하는 한편, 후자는 모니터링 결과 "주의" 또는 "심각"단체를 지정하여 재정건전화계획을 수립하고 이행상황을 보고토록 한다는 점은 유사하다.

이 제도에 대한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 이 제도 시행결과에 따른 인센티브와 제재조치를 분명하게 할 필요가 있다. 재정운영이 우수한 자치단체에 대해서는 실질적으로 도움이 될 정도의 재정지원을 하고, 재정건전화계획 이행 실적을 객관적으로 평가하여 이행이 부진한 것으로 드러난 자치단체에 대해서는 교부세 삭감 등 불이익을 주어야 이 제도의 설립목적을 달성할 수 있다.

둘째, 지방재정분석 · 진단제도와 지방재정위기관리제도 간의 관계를 명확히 하여야 한다. 이를 위해 ① 분석 · 진단제도의 큰 틀에서 (가칭)'지방재정모니터링시스템'으로 변경하여 운영하되 1년 주기의 분석은 지속하면서 부채 관련 소수 지표들은 분기와 같이 짧은 주기로 모니터링하여 위험을 사전에 파악하여 위기단체를 지정하고 관리토록 하는 통합운영방안이 있을 수 있으며, ② 두 제도를 그대로 유지하되 지방재정분석 · 진단제도는 기존의 지방재정분석 기능과 재정컨설팅 기능 등 두 기능을 수행토록 하여 전자는 자치단체가 스스로 분석지표별 위상을 파악하여 개선노력을 유도하는 데 그 의의를 두는 한편, 후자는 자치단체가 컨설팅 신청을 하면 관련 연구기관이 이를 수행하는 것으로 변경하는 게 바람직할 것으로 생각된다. 또한 기존의 진단단체 선정 및 건전화계획 수립 · 이행 관련 기능은 지방재정위기관리제도로 통합하여 운영되도록 개편할 수 있다.

셋째, 25개 지방재정분석지표 중 대부분의 분석기간은 단년도 또는 2년이고, 예외적으로 관리채무상환비율(미래 4년), 자체세입비율(5년 경향), 경상세외수입 확충 노력도(4년) 등이 상대적으로 다년도에 대한 추세분석지표들이다. 일반적으로 지방자치단체의 재정상황이 악화되는 것은 갑자기 특정 연도에 발생한다기보다는 복수의 요소들이 수년간 지속된 결과일 가능성이 크다. 따라서 주요 지표들을 선정하여 이들의 추세를 지속적으로 관찰하고 분석하는 것이 중요하다. 참고로 미국의 정부재무담당자협회(Government Finance Officers Association)는 지방정부가 그들의 재무여건을 평가하기 위해서는 추세분석을 사용할 것을 권고하고 효과적인 추세분석이 되기 위해서는 적어도 5년 이상 10년 이하의 데이터들이 필요하다고 주장하고 있다(Genito, 2005).

4) 지방교부세 인센티브 및 감액제도

인센티브에 대해서는 "지방자치단체의 건전재정운영을 유도 · 촉진하기 위하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있고..."(지방교부세법 제8조의3 제1항), "지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우"(지방교부세법 제9조 제1항 제3호) 특별교부세를 지급하도록 규정되어 있다. 감액에 대해서는 "지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리 한 경우" 해당 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 명할 수 있다(지방교부세법 제11

조 제2항). 이 제도 시행상의 문제점은 인센티브나 감액의 규모가 작아 실효성에 한계가 있다는 것이다. 지방교부세 배분상의 자체노력 반영은 자치단체의 상황에 따라 인센티브가 될 수도 페널티가 될 수도 있다. 즉 총 10개의 항목 중 자치단체에 따라 인센티브(보통교부세 배분 증가) 항목과 페널티(보통교부세 배분 감소) 항목이 뒤섞이게 되어 이들이 상쇄됨으로써 개별 자치단체 입장에서는 최종적인 자체노력 반영규모는 의외로 작을 가능성이 높다. 법령 등을 위반하여 감액하는 경우에도 규정에는 감액의 최고 한도를 제시하면서 구체적인 감액 규모의 산정방식은 제시하지 않고 있기 때문에 자의적이고 관대한 결정 가능성을 배제할 수 없다. 참고로 2014년의 감액규모는 182억 원 정도로 보통교부세 총 규모대비 0.06%에 불과하다.

이 제도에 대한 개선방안으로서 지방교부세 배분상 자체노력 반영과 관련해서 현재는 이 항목들이 기초수요액이나 기초수입액에 더해지거나 빼짐으로써 자치단체 입장에서는 일반적으로 인센티브나 패널티로 인식하지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 지방재정분석지표 중 재정운용노력 분야 10개 지표의 운용실적을 평가하여 보통교부세 산정 상 기존의 재정부족액과 별도의 인센티브 항목을 만들어 그 항목에 계상하는 방식을 도입할 필요가 있다. 현 방식과 새로 제안하는 방식을 비교하면 다음과 같다.

$$\text{재정부족액1} = (\text{기초수요액} - \text{기초수입액}) + (\text{자체노력a} - \text{자체노력b}) \quad (1)$$

$$\text{재정부족액2} = (\text{기초수요액} - \text{기초수입액}) + \text{인센티브} \quad (2)$$

식 (1)은 현재의 배분방식으로서 보정수요와 보정수입은 0으로 가정한다. “자체노력a”는 세출효율화노력이고 “자체노력b”는 세입확충노력이다.[2] 식 (1)에 의하면 “자체노력a−자체노력b”의 값이 +이면 인센티브로 작용하지만 −이면 페널티가 된다. 식 (2)의 경우는 우선 인센티브 총규모를 결정한 후(예를 들어, (기초수요액−기초수입액) 95%와 인센티브 5%) 인센티브 각 항목에 점수를 부여한 후 자치단체별로 합산한 종합점수에 대해 구간을 나누어 각 구간에 속한 자치단체에 대해 인센티브를 배분하는데 최소는 0이 되게 한다. 이렇게 되면 규모면에서 인센티브로서의 역할을 확실하게 할 수 있다. 이 같은 방안을 시행하는 경우 자체노력 재원은 보통교부세 재원이 아니라는 비판이 있을 수 있으나, 사실은 그렇지 않다. 현재도 이미 보통교부세 재원을 가지고 자체노력을 반영하는 것인바 다만 이를 기초수요액과 기초수입액 산정과 분리시켜 계산하는 것이기 때문이다.

5) 개별 지방재정관리제도간의 연계

개별 지방재정관리제도는 상이한 시기에, 상이한 목적으로 만들어져 운영되어 오고 있다. 각자

2) 자체노력 a는 +값일 때, 자체노력 b는 −값일 때 인센티브로 작용한다.

는 나름대로 문제점을 보완하며 조금씩 진화하고 있는 것으로 판단되지만 지방재정 운영이라는 동일한 대상에 적용되기 때문에 이들 제도를 체계적으로 연계시키면 중앙정부나 자치단체 모두 제도 설립목적을 달성하는 데 기여할 수 있고, 더 나아가 시너지 효과도 끌어낼 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 실제로 각 제도 간 기존의 법령상 연계내용이 불분명한 경우도 존재하고, 법령에는 명시되어 있으나 현실에서는 적용되지 않아 사실상 사문화가 된 경우도 있다. 또한 제도별로 상이한 전산시스템이나 관리주체에 의해 운영되는 데서 발생하는 비효율이나 오류도 존재한다. 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중기지방재정계획과 투·융자심사제도의 경우 특정 사업이 계획에 반영되는 것과 그 사업의 투·융자심사 이행 간의 선후관계가 불분명하다.

둘째, 지방재정분석결과 우수단체에 대한 지방채 발행 상의 우대조치나 재정위기단체에 대한 지방채 발행상의 특례조치 등 연계가 미흡하다.

셋째, 지방재정분석 상의 자체노력 항목이 지방교부세 인센티브로 연결되는데 자치단체 입장에서는 10개 항목의 값들이 상쇄되어 그 결과를 인센티브로 받아들이기에는 액수가 작아 인센티브로서의 기능이 미흡하다. 또한 재정건전화계획 이행 부진단체에 대한 교부세 감액 등 페널티도 시행되지 않고 있다.

넷째, 중앙정부나 모든 자치단체들이 주요 재정지표들을 실시간 모니터링할 수 있는 전산시스템 구축을 통해 정보 비대칭성을 해소하고 여러 지방재정관리제도를 연계 운영할 필요가 있다.

제도 간의 연계와 관련한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 중기지방재정계획과 지방재정투자심사제도 간의 법규상 연계는 지방재정법 제33조에 나와 있다. 즉 제3항에는 중기지방재정계획에 포함되어야 할 사항 중 하나로 "투자심사와 지방채 발행 대상사업"이 들어 있고, 제11항에는 "중기지방재정계획에 반영되지 아니한 사업은 투자심사나 지방채 발행의 대상이 되어서는 안 된다"고 규정하고 있다. 또한 지방재정 투·융자사업 심사규칙 제8조에는 "행정자치부장관 또는 시·도지사는 중기지방재정계획의 수립 등 지방재정관련 계획수립 시 투자심사 결과를 반영해야 한다"고 명시되어 있다. 행정자치부의 투·융자사업 심사 체크리스트에 의하면 중기지방재정계획 반영 여부를 검토하여 해당 사업이 중기지방재정계획에 미반영시 원칙적으로 해당 사업을 재검토하는 것으로 되어 있다. 이는 전술한 지방재정법 제33조 제11항의 규정과 맥을 같이 한다. 그런데 지방재정 투·융자 심사규칙 제8조에서는 중기지방재정계획의 수립 등 지방재정관련 계획수립 시 투자심사결과를 반영해야 하는 것으로 규정되어 있다. 이들 내용에는 시기적 선후관계에서 모순이 발견된다. 전자의 경우 특정 사업에 대한 투·융자심사 시 반드시 중기지방재정계획에 반영되어야 하므로 중기지방재정계획에의 반영이 선행되어야 한다는 것이고, 후자의 경우 투자심사 결과에 따라 중기지방재정계획에의 반영여부가 결정되므로 투·융자심사가 선행되어야 한다는 것이다. 지방자치법 제39조 제1항에는 지방의회의 의결사항 중 하나로 예산의 심의·확정이 포함되어 있고, 지방재정법 제44조의2 제1항에는 예산안의 첨부

서류로 중기지방재정계획서가 포함되어 있다. 또한 지방재정법 제33조 제1항 제3항에는 중기지방재정계획에 포함되어야 할 사항 중 투자심사와 지방채 발행 대상사업이 들어 있다. 따라서 이들 두 제도 간의 선후 관계를 좀 더 명확히 할 수 있도록 관련 조항의 개정이 필요하다.

둘째, 지방재정분석 · 진단제도와 지방채발행 총액한도제도 간 법규상 연계는 다음과 같다. 지방재정법제55조의2 제1항에는 "행정자치부장관은 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정할 수 있다"고 규정하고 있고, 동법제55조의4 제1항에는 "재정위기단체의 장은 행정자치부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없다"고 규정함으로써 "지방재정분석 · 진단 → 재정위기단체 지정 → 지방채 발행 제한"의 연결고리가 형성된다. 또한 동법 시행령 제65조의2 제1항에 의하면 재정위기단체로 지정될 수 있는 경우로 지방채 발행액이 중요한 역할을 하므로 "지방채 발행액 → 재정위기 단체 지정"으로의 연계도 존재한다. 그 동안 재정분석 결과 우수단체에 대한 재정지원이 미미하거나 아주 없어서 제도의 실효성에 문제가 있었던 만큼 우수단체에 대해서는 자치단체가 필요할 경우 총액한도를 늘려주는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 구체적으로 현 분석지표 중 재정 건전성 분야는 대부분 부채 관련 지표들이므로 이 분야에서 우수한 실적을 낸 자치단체들의 지방채 발행한도를 높여주는 것이 두 제도의 연계 강화와 분석제도의 실효성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 현재 재정진단 결과 재정위기단체로 지정된 경우에는 행정자치부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채를 발행할 수 없다(지방재정법 제55조의4). 7개 모니터링지표별 기준(주의 · 심각 수준)을 초과한 자치단체는 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정되는데 "주의"와 "심각"에 따라 위기 정도에 차이가 있다. 따라서 이들 단체에 대해 지방채 발행 승인을 하는 경우 위기 정도에 따라 차별화된 최고한도에 대한 규정이 필요하다. 예를 들어 채무상환비비율이 15%이어서 "주의단체"로 지정되었고 이미 총액한도까지 지방채를 발행한 도의 경우 부득이한 사정으로 지방채를 초과 발행해야 한다면 계층별 산정비율을 원래 8%에서 10%로 2%p 상향 조정한다는 규정과 같이 두 제도를 연계한 한도를 정할 필요가 있다. 또한 재정압박 정도가 극심한 자치단체의 경우에는 아예 당분간 지방채 발행을 금지시킬 수 있는 규정도 필요하다.

셋째, 지방교부세 인센티브 및 감액제도와 지방재정분석 · 진단제도 간의 법규상 연계는 다음과 같다. 지방교부세법 제8조의3 제1항은 "지방자치단체의 건전재정운영을 유도 · 촉진하기 위하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있다"고 명시되어 있다. 이에 따라 동법 시행규칙 제8조 관련 [별표 6]의 세출효율화 항목(6개)과 세입 확충항목(6개) 중 10개는 지방재정분석의 재정운용노력분야 지표들로서 이들에 대한 지방재정분석 결과가 보통교부세 규모 결정에 직접 반영되는 것이다. 또한 지방교부세법 제9조 제1항 제3호와 동법 시행령 제9조의2 제1항 제3호, 제2항 제1호에는 재정운

용실적이 우수한 지방자치단체에 특별교부세 재원의 10%에 해당하는 금액 중 일부를 재정 지원할 수 있다고 규정함으로써 지방재정분석 결과 우수한 자치단체에 대한 지원 가능성을 열어 놓고 있다. 동법 시행령 제12조 제1항 제1호에는 "재정위기단체의 장이 재정건전화계획에 의하지 아니하고 지방채 발행 등의 사업예산을 편성한 경우 지방채 발행 등을 하여 지출한 금액 이내로 교부세를 감액한다"고 규정함으로써 "지방재정분석 · 진단 → 재정위기단체 → 지방채 발행 → 교부세 감액"으로 연결고리가 형성된다. 지방재정법상 재정위기단체가 재정건전화계획 수립 및 이행 결과가 현저히 부진하다고 판단될 때에는 교부세를 감액하는 등 불이익을 부여할 수 있는(지방재정법 제55조의2) 동시에 우수한 이행실적을 보인 자치단체에 대한 재정지원도 가능하나(지방재정법 제57조) 지방교부세법 등 관련법에 세부 규정이 없음으로 인해 사문화된 것과 다름없다. 별도로 새로운 조항을 만들지 않더라도 지방교부세법 제11조(부당 교부세의 시정 등)와 동법시행령 제12조 제4항을 원용하여 이행 부진단체에 부과한 페널티를 우수 이행단체를 지원하는 인센티브 재원으로 활용할 수 있을 것이다.

넷째, 다양한 지방재정관리제도 모두를 하나의 시스템 하에서 관리하기는 힘들겠지만 상당수의 개별 관리제도를 하나의 틀 안에서 관리할 수 있는 방안이 가능할 것으로 생각된다. (가칭)통합지방재정모니터링시스템(ILOFIMOS: Integrated Local Financial Monitoring System)을 프로그램화하여 모든 자치단체의 재정 및 연관정보가 상시적으로 점검될 수 있도록 전산체계를 구축한다. 해당 변수들은 현행 재정분석지표들을 위주로 구성하면 될 것이다. 기본 수치들은 회계연도를 시작하기 전에 입력하도록 하고, 재정 투 · 융자심사를 하는 경우 각 사업이 포함될 때 이와 관련해서 변동하는 재정지표의 값들을 확인할 수 있도록 연계시키고, 지방채 발행의 경우에도 총액에 미달하는 경우는 수치만 변동하지만 총액을 초과하는 경우에는 재정위기 사전경보시스템 관련 변수들의 값이 자동으로 계산되어 나타나도록 함으로써 재정위기관리제도와의 연계도 가능해진다. 또한 지표 가운데 지방교부세 인센티브 관련 지표들의 점수도 자동 계산되어 교부세 배분 시 인센티브의 규모도 프로그램 내에서 확인할 수 있도록 함으로써 인센티브제도와의 연계도 가능해진다. 이 프로그램을 활용하면 지방재정부담심의제도가 제 기능을 하는 데에도 도움을 줄 수 있고, 또 새로 도입되는 지방재정영향평가도 제대로 수행될 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 기존 제도뿐만 아니라 새로운 재정관리제도를 효과적으로 운용하는 데에도 실질적 도움을 줄 수 있다. 현재의 우리나라 기술이나 지식수준으로 이 같은 전산 프로그램을 만드는 것은 그리 어려울 것으로 생각되지 않는다. 프로그램이 완성된 후 제대로 작동하기 위해서는 각 자치단체들이 실시간으로 재정상황 변동을 프로그램 내에서 입력하고 스스로 자신의 재정위치(fiscal position)를 확인 · 점검하며, 중앙정부는 실시간으로 이를 모니터링하여 필요한 조치를 신속하게 취할 수 있어야 한다.

3. 결 언

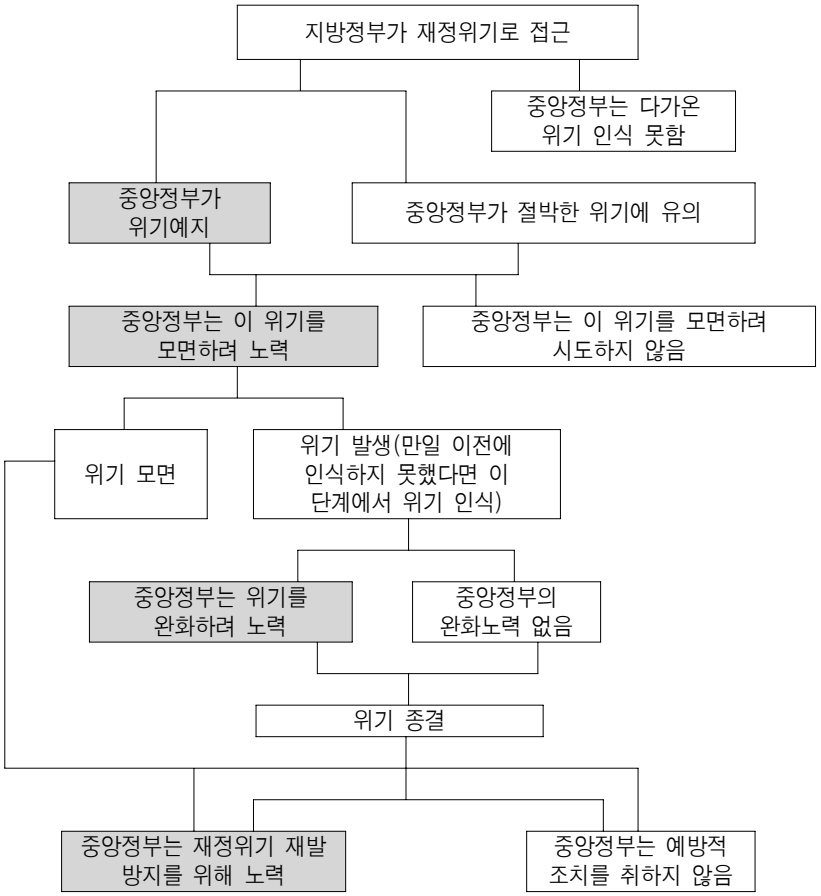
지금까지 지방재정을 관리하기 위해 다양한 제도들이 도입 · 운영되어 왔고, 새로이 지방보조금심의제도와 지방재정영향평가제도가 도입되었다. 이들 각 제도는 나름대로 도입목적과 기능을 가지고 있지만, 자치단체 입장에서는 각 제도 시행과 관련하여 해야 할 일이 늘어나는 것이기 때문에 반기지 않을 수 있다. 중앙정부가 아무리 좋은 제도를 도입하더라도 자치단체의 수용성이 떨어지면 그 제도는 애초 기대한 성과를 거두기 쉽지 않다. 이런 점을 감안할 때 이들 다양한 제도들을 연계시켜 자치단체의 일 부담을 덜어주면서도 소기의 성과를 거둘 수 있는 가칭 ILOFIMOS와 같은 통합관리시스템 구축 및 운용이 필요하다. 지방재정관리제도가 중앙정부가 지방자치단체를 옥죄는 도구가 아니라 지방자치가 성공적으로 조속히 정착될 수 있게 도와주는 한시적 수단이어서, 일정 궤도에 진입하면 상당수의 제도들은 불필요하게 된다는 점을 모든 구성원들이 인식한다면 여러 제도들이 제 기능을 하는 데 도움이 될 수 있다. 다양한 재정제도의 취지는 곧 건전하고 효율적인 지방재정 운영을 보장하여 다른 나라에서와 같은 재정위기에 이르지 않게 예방하는 것이라 할 수 있다. 이런 맥락에서 지방정부 재정위기와 관련하여 미국 주정부 역할의 흐름도(flowchart)를 살펴보는 것도 의미가 있다고 생각된다. 다만 미국의 주정부는 우리나라의 중앙정부로 간주하더라도 큰 문제는 없을 것이다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 지방재정위기 상황에 대응한 중앙정부의 역할은 예지(predict), 모면(avert), 완화(mitigate), 재발방지(prevent a recurrence)로 집약된다. 이러한 사전/사후적 조치들이 우리의 지방재정관리제도와 직 · 간접적으로 연계되고 있다.

우리나라에서 민선자치단체장 선거를 통해 지방자치가 본격적으로 시행된 지도 20년이 되어 간다. 따라서 지방자치단체도 스스로 건전하고 효율적으로 재정운영을 할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 노력해야 한다. 흔히 "국세와 지방세의 비중이 80대 20인 상황에서 중앙정부의 간섭이 무슨 소용인가?"라는 자조적이고 비관적인 주장을 들을 수 있다. 물론 지방정부의 재정이 빈약한 것도 사실이다. 하지만 중앙정부에서 쓰는 재원도 역시 한 지역의 주민이자 우리 국민을 위해 쓰는 것이다. 따라서 중앙정부가 쓰든 지방자치단체가 쓰든 우리 주민(국민)을 위해 제대로 쓰면 된다. 물론 여기에는 중앙과 지방의 역할과 기능의 분담 및 이에 상응하는 재원 분담이 제대로 되어 있다는 중요한 전제가 충족되어야 한다. 100년 이상의 지방자치 역사를 가진 선진국들에 비해 우리의 경험은 일천하다. 따라서 선진국의 좋은 제도나 운영방식을 벤치마킹하여 우리의 실정에 맞게 적용하는 것이 지방자치를 조속히 정착되도록 하는 현명한 방법이다. 이 같은 취지에서 본고에서는 자치선진국 중 하나인 미국의 여러 제도를 소개하고 있다. 물론 미국은 연방체제(federal system)라서 우리나라와 같은 단일체제(unitary system)와는 상이한 점이 많다. 하지만 지방정부 파산의 경험을 가진 미국의 지방정부는 스스로 건전재정을 운영하기 위한 노력을 해 왔고, 그 결과 재정위기를 사전에 예방하기 위한 각종 제도가 만들어져 운용되어 왔다. 따라서 이런 다양한

제도의 장점을 살려 우리 여건에 맞게 적용한다면 많은 시간과 노력을 절약하면서도 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 생각된다.

<그림 1> 지방정부 재정위기에 대한 중앙정부 역할 흐름도



출처: Honadle(2003), p.1437.

■ 참고문헌

Genito, Michael A., "Developing a Financial Trends Report," *Government Finance Review*, 21(2), 2005., pp.42-44.

Honadle, Beth W., "The States' Role in U.S. Government Fiscal Crisis: A Theoretical Model and Results of a National Survey," *International Journal of Public Administration*, 26(13), 2003, pp.1431-1472.

Weiner, Jennifer, "Assessing the Affordability of State Debt," *New England Public Policy Center Research Report 13-2*, Federal Reserve Bank of Boston, 2013.