

지방정부 경영개선을 위한 재정운용: 전당과 한계*

전 상 경 (동아대학교 행정학과)

본 논문에서 필자는 지방정부의 재정(예산)결정에는 어떠한 外部的 要因이 둘러싸고 있는가를 먼저 살펴 보고, 지방정부의 재정결정에 핵심적 역할을 하는 주민·관료·정치인들의 合理的 行爲를 공공선택론적인 시각에서 이론적으로 고찰한다. 그리고나서 지방정부의 재정운용에 관련된 現時的 制約點들을 재원확보, 세출운용의 구조적 특성, 중앙정부의 통제, 지역경제와의 연계성부족이라는 네가지 측면에서 살펴본다. 본 논문의 주요목적은 이와같은 두가지 큰 논의의 토대위에서 “地方政府 經營”이 의미하는 바를 설명하고, 지방정부경영 개선의 必要性과 尙爲性을 지적한 후, 그것이 지니는 내생적 한계점(inherent limitations)을 고찰하여 政策的 솔루션을 도출해 보려는 것이다. 본 논문의 기본적 논리는 모든 지방정부에 적용될 수 있지만, 많은 논의는 부산광역시를 염두에 두고 이루어졌다.

I. 글 머리예

1995년의 6·27 단체장 선거를 기점으로 한 전면적인 지방자치제의 실시는 지방행정에 대한 주민들의 기대를 폭발적으로 불러 일으켰다. 그동안 지방정부 나쁜대로 많은 노력을 기울여 지방행정의 여러부면에서 상당한 가시적 성과를 거두기도 하였지만, 워낙 期待水準이 높았을 뿐만 아니라 지방정부가 할 수 있는 영역도 그 현실적 벽이 너무 높았기 때문에 지방정부의 행정이 그렇게 만족할 만한 수준이라고는 할 수 없다. 그러나 민선자치단체장들은 경영진단 또는 조직진단을 실시하여 지방정부행정에 혁신을 불러일으키려고 노력해 왔고, 비록 한계적이기는 하지만 각 지방정부는 그 나쁜대로의 특창적인 행정개혁을 추진하고 있다고 생각된다.

지방자치의 실시로 인하여 주민들의 행정수요는 엄청나게 증가하고 있지만 여기에 대응하는 재원조달에는 限界가 있다. 그러므로 각종의 새로운 재원의 발굴이 절실히 요구되지만 여기에는 지방정부권한 밖의 많은 법률적 제약이 따른 뿐만 아니라 주민들의 祖視抵抗을 간파할 수도 없다. 그러므로 지방정부는 한편으로는 적정한 수준의 새로운 재원발굴에 노력하면서, 다른 한편으로는 지방정부의 效率的 運營이나 주요 사업의 民營化形式을 통해서 폭증하는 행정수요에 능동적으로 대처하지 않을 수 없게 되었다.

본 논문에서 우리는 먼저 지방정부의 재정(예산)결정에는 어떠한 외부적 요인이 둘러싸고 있는가를 살펴보고, 지방정부의 재정결정에 핵심적인 역할을 하는 주민·관료·정치인들의 合理的 行爲를¹⁾ 공공선택론적인 시각에서 이론적으로 고찰하려고 한다. 이와같은 논의의 토대의

* 본 논문을 읽고 유익한 논평을 해 주신 김형양 부산시 예산담당관님과 밀양산업대학교의 이상철교수님께 감사드립니다. 돌론 남아 있는 오류는 저자의 책임임을 밝힌다.

1) 여기에서의 합리적 행위란 통상적인 의미에서의 사려깊은 이성적 행위를 뜻하는 것이 아니라, 의사결정에

에서 지방정부의 경영개선을 전방하고 이러한 개선방안이 지니고 있는 내생적 한계점 (inherent limitations)을 고찰해 보려고 하는 것이 본 연구의 주요 목적인데, 본 논문의 기본적 논리는 모든 지방정부에 적용될 수 있지만 필자는 부산광역시를 염두에 두고 본 논문을 작성하였다.

II. 지방정부 재정운용의 환경 및 지방재정 의사결정자주체들의 행태

1. 지방정부의 예산결정과 중앙정부의 역할

지방정부의 재정운영에는 지방자치법과 지방세법 및 지방재정법이 중요한 제약요인이 되고 있는데, 이러한 법들은 지방자치실시를 전후하여 여러 가지 면에서 상당히 수정되었다. 특히 지방정부 예산회계판리의 주요지침인 지방재정법은 "지방자치단체의 매 회계연도의 예산편성지침은 내무부장관이 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성한 다음 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달하여야 한다. 다만, 예산편성지침이 시달된 후 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 중요한 국가시책이 수립되거나 변경되는 경우에는 이미 시달된 지침을 변경하여 시달할 수 있다."고 규정하고 있고(제 30조 5항), 동법의 시행령 제 30조에 의하면 "지방자치단체의 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 법 제 30조 제 4항의 규정에 의한 예산편성지침에 따라 편성하여야 한다."고 규정하고 있다. 그러므로 이러한 『예산편성지침』을 준수하지 않게 되면 법령위반이 되는 결과를 초래하므로, 중앙정부가 상당한 재정적 통제를 가할 수 있는 소지가 있다.

뿐만 아니라 지방정부는 상당부분의 재원을 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금등과 같은 중앙정부의 移轉財源에 의존하고 있다. 이러한 중앙정부의 국고지원금은 그 지원규모가 항상 불확실할 뿐만 아니라 또한 지방정부에게 일정한 조건을 요구하는 경우가 많다. 이것들은 모두 지방정부의 재정운영에는 제약요인이 될 수 있다. 비록 지방자치가 실시되고 있다고는 하지만, 현실적으로 중앙정부는 여전히 각종의 指針이나 承認(중기재정계획편성지침과 지방채발행의 승인)을 통하여 지방재정의 여러부분을 제약할 수 있다.

2. 지방재정 의사결정주체들의 합리적 행태와 그 함의

1) 지방재정 의사결정주체들과 그들의 합리적 행태

1991년도에 지방의회가 구성되기 전까지 서울시의 예산심의는 국무총리실이, 직할시·도의 예산심의는 내무부, 그리고 각 시·군의 예산심의는 도가 담당하고 있었다. 그러므로 지방정부의 자원배분에는 官僚들의 영향이 거의 절대적이었고, 지방정부의 관료들도 중앙정부로부터 일명되기 때문에 지방정부의 예산은 중앙정부에 의하여 결정되는 것이나 다름 없었다. 그러나 지방의회의 구성이후 지방정부의 예산심의는 지방의회가 담당하게 되었고 또한 1995년의 6.27 선거를 통해서 지방자치단체장이 주민직선에 의하여 선출됨으로써 지방정부의 자원배분을 위한 지방정부의 예산심의회에 地域政治人들이 매우 큰 비중을 차지하게 되었다.

서 의사결정자가 일관성을 지니며 자신의 목적합수를 극대화시키려고 하는 행위를 뜻한다.

이런 점을 고려한다면 지방정부의 재정을 결정짓는 주요한 의사결정주체들은 市民, 官僚, 政治人이라고 할 수 있다. 공공선택론적 관점에서 지방정부의 자원배분 대카니즘을 고찰하면 예산결정이란 관련 당사자들의 합리적 행동이 균형을 이룬 결과인 것이다. 즉 공공서비스의 수요자(주민, 정치인)와 공공서비스의 공급자(관료)들간의 극대화행동이 균형을 이룬 점이 곧 "세금가격"과 예산결정액이라고 생각할 수 있다. 우리는 여기서 이러한 주요 의사결정주체들의 합리적 행태에 관하여 설명하고자 한다.

(1) 주민의 지위와 그들의 합리적 행태

지방자치하에 주민들은 행정서비스의 수동적 수혜자가 아니라 그것에 대한 적극적 outputs 이면서, 지역정치인(지방의회의원 및 지방자치단체장)을 선출하는 投票者로서의 지위를 동시에 누린다. 주민들의 궁극적 목적은 주어진 세금가격으로서²⁾ 자신의 효용극대화를 초래하는 서비스패키지의 선택이다. 만약 지방정부의 예산이 주민들에 의해서 직접 결정된다면 관료나 정치인들은 주민들의 선호를 성실히 파악하여 수행하는 消極的이고 受動的인 역할 밖에 할 수 없다. 이러한 경우 주민들의 선호를 수렴하는 대카니즘으로서 단순다수결 투표제를 원용한다면, 중의투표자(median voter)의 선호가 지각적인 영향력을 행사하게 된다(전상경 1997: 81-82). 간접민주주의하에서 주민들은 자신들이 공공서비스의 공급에 대한 선호를 직접적으로 표출하여 정책에 반영시킬 수는 없기 때문에 자신의 선호를 가장 잘 반영하는 대표의 선출을 통하여 자신의 선호를 표출할 수 밖에 없다.

시민들은 세금가격 또한 최소화하려고 할 것이며, 자기지역이 누리는 편익의 비용을 다른 지역에 轉嫁시키려고 하는 강렬한 인센티브를 갖는다. 그런데 정부의 결판과 잘못된 정보는 시민들의 합리적 행동을 위한 제약요인이 되는데, 시민들의 입장을 대변하는 언론보도도 한편으로는 財政膨脹을 비난하면서 다른 한편으로는 政府役割을 강조하는 모순을 노정하기도 한다. 시민들이 관료로부터 재정에 관한 주요 정보를 얻는 것 자체도 어렵고, 얻는다고 하더라도 쉽게 이해하지 못하는 부분이 많기 때문에 합리적무지(rational ignorance)에 빠질 가능성이 높다.

이와같은 정보상의 문제는 시민들의 공공서비스 선택뿐만 아니라 자신들의 대표선출과정에도 좋지 않은 결과를 초래할 수 있다. 즉 많은 시민들은 자신들의 대표선출에 무관심하여 투표에도 적극적으로 참가하지 않을 뿐만 아니라 어떤 후보자가 올바른 후보자인지 모른다.³⁾ 뿐만 아니라 주민들은 일단 대표를 선출하게 되면 그렇게 선출된 대표들을 효과적으로 통제하는 것이 어렵다. 왜냐하면 그러한 선출된 대표들의 구체적 활동에 대한 것이 잘 알려지지 않을 뿐만 아니라(岸晶드 1987: 17-19), 주민들의 政治的 健忘症이 높아 투표가 지나간 일을 평가하는 관점(retrospective perspective)에서 이루어지지 않기 때문에 대표들의 하여금 道德的 危害(moral hazard)를⁴⁾ 불러일으킬 수 있는 소지를 제공한다.⁵⁾

2) 실제로 주민들은 세금을 주었다고 생각하기 보다는 세금가격 그 자체에도 영향력을 행사하려고 한다. 가장 대표적인 사례는 캘리포니아주의 『주민발의 13』(Proposition 13)이다. 이것에 대한 보다 상세한 것은 전상경(1995)을 참고할 것.

3) 이것은 정보의 비대칭성으로 인한 역선택(adverse selection)을 유발시킨다.

4) "moral hazard"를 道德的 解弛라고 번역하는 사람도 있지만 필자는 道德的 危害라는 번역이 더 적절하다고 생각한다.

5) 드덕적 위험한 비대칭적 정보가 있을 때 정보를 많이 가진 자가 정보를 적게 가진자를 이용하여 자신에게 유리한 행동을 하게 되는 것을 지칭한다. 보다 자세한 내용은 전상경(1997: 312-313)을 참조할 것.

(2) 판료의 지위와 그들의 합리적 행태

판료들은 지방정부의 공공서비스를 생산하는 생산자의 입장에 서 있다. 규범적 입장에서는 판료들은 그들 자신의 私益보다도 公益을 위해서 활동할 것이 기대된다. 그러나 공공선택론적 관점에 입각한 William Niskanen의 주장에 의하면 판료들도 공익보다는 자기자신의 효용을 추구하는 합리적 인간인 것이다. 그러므로 판료들의 行動準則은 자신에게 관련된 정치적 제약조건 하에서 자신이 확보할 수 있는 예산의 극대화추구자라는 것이다(전상경 1991: 173-176). 왜냐하면 예산규모가 커지면 그만큼 판료들이 향유할 수 있는 역득(persiquisites)이 커지기 때문이다.

Niskanen에 의하면 판료들의 합리적 선택행위는 예산규모를 사회적 효용수준의 2배까지 증대시킨다고 한다(전상경 1996: 165). 이와같은 점을 Charles Wolf는 판료제의 내부성(internalities)이라는 개념을 도입하여 설명하고 있는데 이와같은 내부성은 (i) 예산증대, (ii) 기술진보, (iii) 정보의 획득과 통제라는 형태로 나타나고 정부실패의 주요한 원인들로 지적된다(전상경 1991: 72-78). 즉 비용을 줄이기 위해서 행동하는 사람보다도 비용을 정당화시키는데 참여한 사람이 조직에서 대우받으며, 또한 기술적 진보가 그것에 드는 추가적 비용만큼 가치있는 것인가를 따지지도 않고 맹목적으로 최신기술을 도입하는 경향이 있다. 또한 공공서비스의 생산기술도 공공서비스의 특성상 잘 알려져 있지 않지만 설사 알려져 있다고 하더라도 판료들이 그러한 정보를 제공하는 데는 대단히 소극적이다.

뿐만 아니라 판료들은 전문성과 정보의 독점력으로 인하여 투표자로서의 시민들이나 공공서비스 감독자로서의 정치인들에 비하여 유리한 입장에 있다고 할 수 있다(加藤 1992: 112). 왜냐하면 대중민주주의하에서 정치인들은 선거로 그 직에 오르지만 판료들은 일정한 資格(專門性)을 지녀야만 그 직에 오를 수 있고(間登志夫 1989: 59-60), 시민들이나 판료들에 비하여 오랫동안 같은 업무에 종사하기 때문이다.6)

(3) 정치인의 지위와 그들의 합리적 행태

정치인들은 주민들의 행정수요를 파악하여 판료들에게 전달하고 또한 판료들은 행정서비스 공급을 指揮·監督하는 지위에 있다. 전문성에 의하여 임용되고 또한 신분보장을 받는 판료들과는 달리 정치인들은 선거에 의하여 그 직을 보유하게 된다. 그러므로 그가 아무리 이상적인 정책대안을 표명한다고 하더라도, 그러한 정책을 실현시키기 위해서는 선거에 當選되어야만 하는 것이다. 그러므로 정치인은 우선적으로 당선될 수 있도록 많은 표를 획득하여야 하는 것이다. 그러므로 결국 정치인들은 公益에 부합되더라도 표의 획득에 도움되지 않는 정책 보다는 공익에 배치되더라도 표의 획득을 극대화시켜주는 정책을 제공하려고 할 것이다(岸本三 1987:16).

정치인들은 선거에서 당선되어야 자신들의 정치적 이상을 실현할 수 있다. 그러므로 그들은

6) 이와같은 정보상의 문제는 비단 우리나라에만 국한된 현상이라고는 할 수 없다. 즉 Jackson은 영국 세출 위원회의 기능을 분석하면서, ".....대다수의 의원들이 공공지출의 수치에 대해서 어떤 실질적인 의미를 부여하는 데는 상당한 지적인 문제가 있다....." 또한 "일반적으로 판료조직의 정규직원은 입법부의 본과위원회 소속의 위원들 보다 예산에 관한 상황적 지식이 더 풍부하다. 왜냐하면 그들은 예산상의 지출과 그 지출에 의하여 구매될 정책간에 존재하는 실무적인 지식을 갖고 있으며, 또한 그의 부서가 수행할 활동과 최종 정책결과간의 관계(비록 불완전하지만)를 이해하기 때문이다"라고 지적하고 있다(전상경·홍원식 1991: 228).

당선이라는 압박감 때문에 그들이 갖는 時間割引率(time discount rate)은 대단히 높다.⁷⁾ 또한 비시장영역에서의 보상구조도 왜곡되어 있어 비시장영역에서 비효율성을 초래하는 한 요인이 될 수 있다. 즉 판료들은 업무를 직접 담당하고 있으므로 實現可能性과 現實的인 制約性 여부에 대한 관심이 크지만, 정치인들은 주민들의 關心을 환기시킬 수 있는 가능성의 여부에 더 큰 비중을 둔다. 또한 정치인들은 당선을 목표로 하기 때문에 사회전체로서의 후생보다는 자신의 地域區 주민들의 복지문제를 더 우선시하게 된다. 그래서 정치인들은 한편으로는 財政膨脹을 나무라면서도, 다른 한편으로는 자신의 지역구에 더 많은 사업을 추진하려고 한다.

대의제적 민주주의하에서 사회전체를 위하는 자세를 갖춘 대포를 선출하는 것이 바람직하다. 그러나 그러한 입장을 견지하게 되면 자신의 지역주민들에게는 소홀하게 될 수도 있는데, 이것은 재선의 기회를 박탈시키는 결과를 초래한다. 왜냐하면 주민들은 자신의 이해관계를 잘 대변 하려는 정치인들을 우선적으로 선출하려고 할 것이기 때문이다. 모든 시민들이 한결같이 자신들의 지적 이해관계를 벗어나 대공적인 일장이 선다면 이상적이지만, 현실적으로는 제약된 자원을 두고 경쟁할 경우 剩餘的으로 될 수 밖에 없다.⁸⁾

2) 주요 의사결정주체자들의 합리적 행태의 사회적 함의

우리는 앞에서 지방재정을 둘러싼 주요한 의사결정주체로서 주민, 판료, 정치인들의 일장과 그들의 합리적 행태가 무엇인지를 고찰하였다. 공공선택론적 일장에서 본다면 이와같은 관련 주체자들은 사회적 후생증진이라는 당위론적인 관점에서 보더라도 자신들의 합리성을 추구하기 위하여 자신들의 극대화행동에 따라 행동하게 된다. 죄수들의 딜레마(prisoners' dilemma)게임에 의하면 의사결정자들의 個人水準에서의 합리적 행동은 社會的 水準에서는 최적이 아닐 수 있다는 명제가 도출된다(전상경 1997: 375-381). 이와같은 사실은 지방재정의 효율적 운영에 많은 시사점을 준다고 하겠다.

정치가들의 득표 또는 지지를 극대화행동에 초점을 두는 정치적 경기순환론(political business cycles)에서 판료는 정치인들의 지시에 따라 순응하는 수동적 존재로 간주된다. 이와같은 것으로 Niskanen을 중심으로 하는 판료제모형에서는 政治家가 예산극대화를 목표로 하는 판료들에게 종속적인 피동적 존재가 된다(加藤 1992: 116). 이 두 관점은 모두 판료와 정치인들간의 상호작용을 통한 동태적 특성을 무시하고 있는데, Fiorina and Noll(1978)은 양자간의 상호작용을 부각하고 있다. 지방재정의 결정과정을 정확하게 이해하려면 이들간의 相互作用에 대한 이해가 매우 중요하다.

판료와 정치인들은 어떤 점에서는 다소간의 공통점을 지닌다. 즉 이 두집단은 모두 시민들의 권한을 위임받아서(mandate) 각기 그 의무를 수행하고 있기 때문에, 시민은 委任者(principal)가 되고 그들은 시민의 代理人(agents)으로 간주되어 위임자-대리인모형의 특성

7) 시간할인율이 높을수록 현재에 대한 관심이 장래에 대한 관심을 지배한다. 그래서 사회적 또는 정치적 안정성이 낮을수록 시간할인율은 더 높다고 하겠다. 또한 전문성에 의해 신분이 보장되는 판료들의 시간할인율은 선거에 의해 임기가 결정되는 정치인들의 그것에 비하여 상대적으로 낮은 편이다.

8) 이와같은 예는 Jackson이 예리하게 지적하고 있다: "... 보충의 의원들은 공공지출에 대한 통제의 문체에 시간을 쓸기보다도 그의 선거구문제를 관리하는데 시간을 보내는 것이 훨씬 더 좋은 것으로 생각할 것이다. 왜냐하면 이러한 활동에는 得票가 따르지만, 전자의 경우에는 그렇지 않기 때문이다. 또한 공공지출을 통제할 경우, 특히 이러한 지출이 의원자신의 선거구에 해당될 때에는 프가 거의 생기지 않는다. 의회의 활동을 검토해보면, 의원들은 공공지출의 삭감을 주장하기 보다는 오히려 공공지출의 증가를 주장하게 될 가능성이 있다는 것이 발견된다(전상경·홍완식 1991: 353-354)."

을 지닌다는 점이다. 이러한 위임자-대리인모형은 양자간에 정보의 비대칭성(information asymmetry)이 존재하게 될 경우 위임자의 입장에서는 역선택(adverse selection)을 하게 될 가능성이 있고 대리인들은 도덕적 위해(moral hazard)를 범할 가능성이 존재하게 되어 사회적으로 바람직스럽지 못한 결과를 야기하게 된다(전 상경 1997: 317-318).⁹⁾

지방자치하에서는 관료들도 시민의 대리인(agent 1)이고 정치인들은 또다른 대리인(agent 2)이라고 생각할 수 있는데, 이때 두 유형의 대리인들이 위임자를 위하여 競爭적으로 노력한다면 위임자의 입장은 더 좋아질 수 있다. 그러나 두 대리인들이 경쟁적으로 자신들의 몫을 극대화하기 위하여 연합체(coalition)를 형성하게 되면 위임자인 시민들의 입장은 더욱 악화될 수 있다. 지방자치가 실시되기 전에는 관료-시민간의 관계만 신경을 쓰면 되었으나, 지자체설치 이후에는 서로 다른 두 유형의 대리인이 개입되므로 위임자의 입장은 더 복잡해 질 수도 있다.

III. 지방정부 재정운용의 현실적 제약점

지방자치가 실시되고 있지만 아직은 여러 가지 측면에서 많은 制約點이 있다. 이러한 제약점을 인식하지 못하고 지방정부에게 여러 가지 요구를 하는 것은 마치 초등학생들에게 대학생 수준의 일을 하라고 요구하는 것과 다를 바 없다. 그러므로 공공서비스의 효율적 공급을 위한 지방정부의 올바른 역할을 고찰하기 위해서는 “지방정부가 주민의 복지증진을 위해서 어떠한 일을 해야만 한다”라고 말하기 보다, 지방정부가 현재 어떠한 제약점을 지니고 있는지를 그러한 상태에서 어떤 일을 하는 것이 가장 바람직한 것인가를 고찰하는 것이 요구된다. 전자가 비계약적 합리모형이라면 후자는 계약적 극대화를 추구하는 보다 現實的인 접근이라고 하겠다. 그러므로 이 절에서는 재정운용과 관련된 지방정부의 제약요인을 재원확보, 세출운용, 중앙정부의 통제, 지역경제와 지방재정간의 연계성이라는 네가지 측면에서 살펴보고 한다.

1. 재원확보상의 제약

지방자치가 잘 발달되어 있는 선진국들과는 달리 우리나라 지방정부의 주요재원은 지방정부에 의해서 결정되기 보다는 中央政府에 의해서 결정된다는 특징을 지니고 있다. 그러므로 중앙정부의 입장이 고려되지 않은 상태에서 지방정부의 재원확보방안들을 지적하는 것은 지방정부의 희망사항으로 끝날 위험성이 크다. 물론 중앙정부와 지방정부간의 재원비율이 선진국에 비하여 중앙정부가 차지하는 비중이 커지만, 중앙정부도 예산제약을 받고 있기 때문에 지방정부로의 재원이전이 그렇게 용이하지는 않다. 추가적 조세부담에 대한 국민들의 확고한 동의가 없다면 이와같은 중앙·지방정부간의 관계는 제트섬게임(zero-sum game)의 상태와 같다.

지방정부의 재원은 자주재원과 의존재원으로 나누어지는데, 전자는 다시 지방세와 지방세의 부분으로 구분되고 후자는 중앙정부로부터 이전되는 각종의 지원금으로서 지방교부세, 국교보조금, 지방양여금등으로 구성된다. 우리는 여기서 지방정부가 자주재원 및 의존재원의 확보에

9) 정보의 비대칭성의 문제점과 위임자-대리인 모형에 관한 자세한 설명은 전상경(1997)의 제 5장을 참고할 것.

부딪치는 현실적 어려움을 制度的인 측면과 意識的 측면으로 구분하여 제기하고자 한다.

1) 제도적 측면에서의 제약

(1) 자주재원확보상의 제약점

자주재원중 상당부분을 차지하는 지방세수입은 그 확보에 상당한 제약이 따른다. 왜냐하면 우리나라는 租稅法律空襲에 입각해 있기 때문에 지방정부의 세목과 세율은 중앙정부의 法律에 따라야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 지방세의 상당부분은 재산과세 중심으로 되어 있고 그것도 대개 거시경제적 성격을 띠고 있어 경제성장에 극히 非彈力的이다. 또한 최근 장기적인 경기침체로 인하여 지역개발체로서의 컨테이너세 철폐에 관한 주장이 대두되고 있는데, 현실적으로 컨테이너세의 도입을 추진했던 인천광역시도 그 도입을 유보하였다는 점에서 그 귀추가 주목된다.

지방세의수입의 경우 경상적 세의수입보다도 재산매각수입이나 이월금 같은 일시적 세의수입이 큰 비중을 차지하고 있어 그 수입구조가 그렇게 견실하고 바람직스럽다고 할 수 없다. 특히 경상적 세의수입을 이루는 재산임대료, 사용료수입, 수수료수입 등의 경우 그 서비스의 生産原價에 걸맞는 가격부과를 해야만 하는데 그렇게 하는데 상당한 현실적 제약이 따른다. 왜냐하면 경제적 논리에 따라 수지타산을 맞추어서 가격설정을 하기 보다는 政治的 論理에 따라서 공익성이 일각한 가격설정을 하지 않을 수 없을 뿐만 아니라, 物價引上을 억제하기 위한 중앙정부차원에서의 정책과 정면으로 배치되기도 하기 때문이다.

이러한 이러한 제약이외에도 최근의 IMF구제금융으로 인하여 극도의 경기침체는 앞으로 상당기간 지방세수입과 세의수입에 엄청난 위축을 초래할 것이 예상된다.

(2) 의존재원확보의 불확실성

현재 중앙정부로부터의 받을 수 있는 주요한 지원금은 지방교부세, 국고보조금, 지방양육금이다. 이와같은 국고지원금은 매년 일정하지가 않기 때문에 지방정부의 입장에서는 그 수확의 예측이 용이하지가 않다. 특히 부산광역시는 지방교부세중 보통교부세의 교부대상단체가 아니다. 오직 특별교부세만 지원받게된다. 이러한 상황은 앞으로 계속될 전망이다. 부산시가 상당히 많은 국세를 납부하는 사실이 비추어 볼 때 보통교부세를 받을 수 있도록 지방교부세제도가 개선되어야 한다고 주장할 수도 있다. 그러나 이렇게 되면 서울특별시를 비롯하여 인천등과 같은 다른 광역시가 지방교부세배분에서 부산시 보다 더 유리한 결과를 초래할 위험성도 있기 때문에 신중을 기해야 한다고 생각된다.

국고보조금은 중앙정부의 政策意志에 따라 교부되는 것이기 때문에 매우 政治的인 성격을 띤다. 그러므로 지역출신의 국회의원이나 부산시의 특별한 노력이 요구된다. 특히 부산시는 한국전쟁중에 전국민에게 피난처를 제공했을 뿐만 아니라 60년대의 경제개발과정에서 견인차역할을 하였지만, 그것으로 인한 사회기반시설의 확충에는 상당한 제약을 받아왔다. 그러므로 그러한 의무효과를 충분히 반영할 수 있도록 상당한 정도의 중앙정부지원금을 받아야 하지만, 다른 지역과의 형평성 때문에 그렇게 용이하지가 않다. 따라서 국고지원금획득을 위한 설득력있는 논리의 개발이 절실히 요구된다.

특히 최근의 IMF구제금융때문에 우리정부는 상당기간동안 IMF협약을 준수하기 위해서 국도의 건축재정을 펴지 않을 수 없을 것이다. 이러한 건축재정은 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원에도 상당한 영향을 줄 것으로 예상된다. 이러한 사실은 1972년 제1차 오일쇼크때문

에 우리나라 경제가 극히 어려웠을 때 박정희대통령은 “경제의 성장과 안정에 관한 대통령 긴급명령”을¹⁰⁾ 발동하여 모든 사채의 동결을 강행하였다. 이와같은 8·3조치는 일반인들에게는 사채동결조치로 알려져 있지만 지방교부세제도에도 상당한 변화를 초래하였다. 이와같은 8·3조치는 10년간 지속되었다.

8·3조치 이전에는 내국세 총액의 17.6%가 지방교부세의 별정교부율로 되어 있었으나, 8·3조치는 중앙정부의 재정경직성을 완화하기 위하여 지방교부세의 별정교부율제도를 폐지하고 그 교부비율을 매년 중앙정부예산에 반영케 하였다. 이 결과 1974년부터 1981년간동안 교부세의 내국세비율은 약 11%를 상회하는 수준으로 격감하게 되었다. 그 당시에는 지방자치 실시되지 않았기 때문에 중앙정부가 모든 책임을 져야 하였지만 지방자치가 실시되고 있는 지금에는 상당한 정도의 재정적 부담을 지방정부의 몫으로 돌리려고 할 가능성이 예상된다.

2) 주민들의 비용부담의식의 결여로 인한 제약

사실 지방자치는 지역주민들이 자신들의 복리를 위하여 필요한 경비를 기꺼히 부담하겠다는 자세가 필요하다. 극히 개인주의적인 사회라고 알려져 있는 미국같은 나라에서 지방정부에의 市民參與가 높은 이유는 주민들의 이해관계가 직접적으로 결려있기 때문이다. 즉 지방정부의 주요재원은 시민들의 재산세에 의존되고 있는데, 그와같은 시민들의 재산세 부담이 우리보다는 엄청나게 높기 때문에 시민들이 시정에 관심을 쏟지 않을 수 없는 것이다. 사실 민주주의의 발전과정은 조세제도와 밀접하게 연관되어 있다. 우리는 지방자치가 잘 정착되어 있는 서구 민주주의 국가들에서 지방정부재원의 주요한 구성요소인 재산세부담을 보면 우리나라 보다는 비교될 수 없을 정도로 높다는 사실을 발견할 수 있다.¹¹⁾

현실적으로 우리나라에서는 모두들 자신들의 부담은 가능한 줄이면서 날로부터 많은 재원을 확보하려고 한다. 이러한 예는 彈力稅率制度에서도¹²⁾ 잘 드러나고 있다. 우리나라는 조세법률주의를 택하고 있어 지방정부가 세율이나 세목을 자율적으로 정할 수 없지만, 탄력세율제도를 도입하고 있기 때문에 지방정부는 표준세율보다 일정비율 더 높은 세율을 적용할 수 있다. 그러나 지방자치단체도 이러한 탄력세율을 선뜻 적용하려고 하지 않으며, 특히 민선자치단체장시대에는 더욱 어려운 것이다. 만약 탄력세율제도를 활용하여 다른 도시에 비하여 높은 세율을 적용하게 되면, 그 단체장은 항상 심각한 지역주민들의 반발을 받게되고 다음 번 선거에서는 상당한 어려움을 겪게 될 것이다. 왜냐하면 앞에서 언급한 합리적인 시민들은 가급적 세금은 적게 내고 서비스는 많이 받으려고 하는 이율배반적이고 이기적인 행태를 노정할 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 대도시지역에서 탄력세율을 적용하면 세율이 인근 시·군자치단체로 이동하기 때문에 오히려 稅收減少에 직면하게 되는 위험성도 배제할 수는 없다.

10) 대통령의 “경제의 성장과 안정에 관한 대통령 긴급명령”은 소위 “8·3 조치”라는 말로 표현되고 있다.

11) 우리나라의 실효세율은 0.05% 정도에 머물지만 1985년 미국 전체도시의 평균실효세율은 1.23% 정도이다. 그리고 1988년도 미국 주요도시의 재산세 실효세율은 뉴욕 1.13%, 디트로이트 4.10%, 시카고 1.55%, 보스턴 1.08%, 휴스턴 1.53%, 필라델피아 2.38%, 르스엔젤레스 0.64% 인데, 르스엔젤레스의 실효세율이 이렇게 낮은 것은 Proposition 13 때문이다(전상경 1995:255).

12) 탄력세율제도란 통상 적용하여야 할 표준세율을 지방자치단체가 조례로서 일정한 범위내에서 조정할 수 있는 제도를 의미한다. 여기에는 (i) 세율의 최고한도만을 정해 놓은 제한세율이 설정되어 있는 도축세와 사업소세, (ii) 표준세율을 규정하면서 그것을 조정할 때 그 최고한도만을 규정하는 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, (iii) 일정한 범위내에서 표준세율을 가감조정할 수 있는 주민세, 지역개발세 등을 들 수 있다.

2. 세출운용상의 구조적 제약

1) 경직성 경비로 인한 가용자원의 한계

일반회계를 기준으로 할 때 부산시의 전체예산에서 기본경비, 법정경비, 용도지정경비, 경상경비와 같은 필수·경상비를 제외한 것이 곧 可用資源이 된다. 이와같은 가용자원이 곧 투자비로 활용될 수 있는 부분이다. (표 1)에서 보듯이 이러한 가용자원은 일반회계 전체 예산에서 매우 낮은 비중을 차지하고 있어 부산시의 재정운영에 상당한 硬直性을 초래하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 투자재원을 확보하려면 필수기본경비를 축소하고 상당한 정도의 채무부담행위가 불가피한 것이다. 특히 주목할만한 것은 매년 이러한 가용자원의 비율이 줄어들고 있다는 것이다.

(표 1) 부산광역시외 연도별 가용자원(투자비)의 규모

구 분	총세출규모	가용자원 (투자비)	총세출규모에서 가용자원이 차지하는 비율
1993년 예산안	715,367백만원	309,282백만원	43.23%
1994년 예산안	1,234,359	461,642	37.40%
1997년 예산안	1,782,407	622,416	34.92%
1998년 예산안	1,748,797	403,068	23.04%

주: 일반회계의 당초예산기준.

2) 사회간접자본시설의 부족으로 인한 재정운용의 경직성

매년도 제출되는 부산시의 당초 예산(안)을 기준으로 볼 때 총 투자재원의 부문별투자예산의 내역을 (표 2)를 통하여 보면 매년 거의 변화없이 약 60%이상이 道路·교통에 소요되고 있어 다른 부분에는 투자의 여지가 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 1998년도 예산(안)의 경우 산업경제가 13.0%로서 겨우 투자비수를 넘고 있을 뿐이며 나머지 분야에는 매우 미미한 수준에서 머무를 수 밖에 없기 때문에 투자재원의 운영에 상당한 어려움이 따르고 있음을 알 수 있다. 그런데 지금까지의 추세로 보면 이러한 악토요인이 가까운 시일안에 해결될 가능성이 그렇게 높지 않다는 것이 부산시 재정운용상의 고충인 것이다.

(표 2) 각 연도별 투자예산총액중 도로·교통부문이 차지하는 비율

구 분	가용자원(투자비)	투자비중 도로·교통 부문의 비율
1993년 예산안	309,282백만원	71.7 %
1994년 예산안	461,642	64.3 %
1997년 예산안	622,416	58.9 %
1998년 예산안	403,068	63.4 %

주: 일반회계의 당초예산기준.

3) 부산시교육청에 대한 중등교원인건비의 지원

위의 (표 1)에서 보았듯이 부산광역시의 예산총액에서 필수·경상비가 차지하는 비중이 상당히 높은 편이다. 부산시가 안고 있는 이러한 필수·경상비중의 하나가 중등교원 인건비의 50%를 지원해야 한다는 것이다. 이것은 동일한 법적지위에 있는 다른 광역시에는 적용되지 않고 서울특별시와 부산시에만 작용되는 것이다. 이러한 조항은 부산시가 직할시로 되어 있을 때 규정된 것이 아직도 그대로 적용되고 있기 때문이다. 부산광역시와 동일한 법적지위를 갖는 다른 광역시의 재정상태와 비교해 볼 때 이것은 부산시에게는 매우 불합리한 사항이다. 그러므로 중등교원인건비 50% 지원액은 지방교부세로 해결하든지 아니면 다른 광역시와의 형평성을 고려하여 폐지하여야 할 것이다. 이러한 것은 객관적인 기준이 있기 때문에 이와같은 불합리한 제도를 폐지하도록 지역출신 國會議員들이 적극적인 관심과 노력을 기울여야 할 것으로 생각한다.

3. 재정관리상의 중앙정부통제로 인한 제약

지방정부가 중앙정부로부터 독립되어 생각될 수 없지만, 지방자치제도를 전후하여 지방재정 운용에 대한 상당한 제도적 변화가 초래되었다. 이러한 제도적 변화는 지방자치시대의 신중앙집권이라고 불리울 수 있는데, 이것은 여러 가지 면에서 지방정부의 재정운용에 제약요인이 되고 있음은 사실이다. 중앙정부는 매년 예산편성지침을 통하여 지방정부재정운용을 통제할 수 있고, 지방채 발행을 비롯하여 각종의 민자유치등에도 상당한 통제를 할 수 있다. 특히 지방정부의 경영평가결과를 각종의 지원금에 연계시키는 것은 긍정적인 면도 있지만 상당히 통제적인 소지도 있다. 이러한 통제가 전적으로 필요없는 것은 아닐지라도 지역마다 실정이 서로 다르기 때문에 상당한 융통성을 부여하지 않는다면 지방정부의 활력을 제약하는 요인이 될 수 있다.

4. 지역경제와 지방재정간의 연계성 부족

지방자치의 실시로 지역개발정책에서 지방자치단체의 역할과 책임이 점증되고 있다. 이러한 지역개발은 궁극적으로 地域經濟의 活性化를 의미하는 것이며, 따라서 이상적으로는 지역경제의 활성화를 위한 지방정부의 재정적 지원과 지역경제의 지방정부재원확충에 대한 기여는 상호 밀접히 연관되어야 한다.¹³⁾ 즉 지방정부는 사회간접자본의 형성 및 지역편익시설의 조성, 지역생산력과 고용기회의 증대를 위한 여러 가지 재정적 유인의 제공, 그리고 주민들의 행정수요충족을 위한 지방자치단체의 지출 등을 통하여 지역경제에 영향을 미친다. 그러므로 지역경제는 지방정부의 재정적 自生力を 키워나갈 수 있도록 지역경제의 활성화에서 얻는 果實의 상당부분을 지방세의 형식으로 지방정부에 흡수될 수 있어야만 한다.

그렇지만 현실적으로 현행의 우리나라 지방세체제가 지나치게 수익세 및 유통세중심으로 되어 있기 때문에, 지방재정은 지역경제에 필요한 재정투자를 하고서도 지역경제의 활성화에 따른 果實을 지방정부의 재정으로 흡수하는데 상당한 제약이 따른다. 그러므로 지방정부의 지역경제활성화에 대한 보다 강력한 유인을 제공하기 위하여 지역경제와 지방정부를 연결하기 위

13) 지방재정과 지역경제에 관한 논의는 최근 상당히 활발하게 이루어지고 있으나(박종구 1990), 우리나라의 실정에서의 적실성있는 상호연관성은 좀 더 실증적으로 검토될 필요가 있다.

한 지방자치제의 개혁이 요구된다. 이러한 절에 비추어 볼 때 일본의 경우 지방세로서 専業稅가 활용되고 있는 것은 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠다(伊藤弘文 1992 :94).

17. 지방정부경영개선을 위한 재정운용의 전담과 한계

1. 왜 지방정부의 “경영개선”인가?

전통적인 행정학교과서에서는 “행정”과 “경영”을 구분하고 있는데 비하여 최근 “經營行政”이라는 말이 유행하고 있다. 왜 행정개선이라고 할 수도 있는데 굳이 “경영”개선이라고 하여야 하는가라는 의문이 제기된다. 통상적으로 경영조직이라고 하면 기업조직을 연상하고 기업조직의 궁극적인 목적은 이윤극대화라고 단순화시킬 수 있다. 여기에 비해 행정조직은 곧 정부조직을 연상시키고 정부조직의 궁극적인 목적은 국민의 후생증진이라고 단순화시킬 수 있다.

그러나 이와같이 양자간에 뚜렷이 구분되는 점이 있지만 양조직의 효율적 운영을 위해서는 상호보완적인 관리기법을 활용할 필요성이 대두된다. 즉 이윤추구를 목적으로 하는 기업의 경우, 이윤극대화를 실현하기 위해서는 타용의식에 매우 민감해야만 한다. 뿐만 아니라 일정 기간별로 엄격하게 그 조직의 성과를 측정해야만 하고, 그러한 성과기준은 모두 쉽게 이해할 수 있는 방향으로 작성된다. 그러나 행정의 영역은 그 특성상 원가계산이 어려워 타용의식이 현저히 떨어지고 산출물이 명확하게 정의되지 않으므로써 그 성과측정이 매우 어려운 것이 사실이다.

그러나 국민들의 주인의식이 강화되고 조세에 대한 거부감, 그리고 정부의 비효율에 대한 인식이 널리 퍼짐에 따라 정부의 효율적 관리에 대한 관심이 커지고 이에 따라 정부행정에 비용의식이 크게 대두되게 된 것이 “경영”이라는 말에 더욱 개혁을 느끼게 한 것 같다. 특히 지방정부의 서비스는 중앙정부의 그것에 비하여 應能性 보다는 應需性의 원칙이 보다 잘 적용될 수 있기 때문에 이와같은 “경영”의 개념에 대한 이해의 필요성이 더욱 증대된다고 하겠다. 이것은 결국 政府行政에 市場機能의 도입을 의미하는 의미로 해석할 수 있다. 그러므로 필자는 시장기능을 가미한 정부행정이라는 의미로 “경영개선”이라는 말을 사용하려고 한다.

2. 시장적 오소를 가미한 지방정부행정의 혁신필요성

최근 政府革新에 관한 관심이 크게 대두하고 있고 이러한 주제를 다룬 저서들도 많이 출간되고 있다.¹⁴⁾ 다소간의 차이는 있지만 정부혁신의 기본적 시각은 정부조직의 특성 때문에 야기되는 政府失敗要因을 개선하기 위하여 시장지향적요인을 가미하는데 있다. 정부서비스의 수요는 (i) 편익과 비용의 분리; (ii) 정치행위자들의 높은 시간할인율; (iii) 정치적 조직화와 편익신장 등과 같은 요인에 따라 크게 영향을 받으며, 정부서비스의 공급은 (i) 산출물의 정의와 측정의 곤란; (ii) 득점적 생산; (iii) 생산기술의 불확실성; (iv) 최저선과 종결매카니즘의 결여 등으로 요약될 수 있다(전상경 1991: 35-55). 마트 이와같은 정부서비스의 수요의 공급상의 특징 때문에 정부조직은 기업조직과는 달리 처음부터 비효율성을 내포하고 있다고 생

14) 박세일 외(동역)(1994); 이계석·고영선(편)(1997); 총무처직무분석기획단(1997).

각할 수 있다.

1) 주요서비스의 민영화

정부실패를 개선하고 또한 작은 정부를 지향하려는 움직임은 정부서비스를 과감하게 민영화(privatization)시키려는 요구를 불러 일으켰다. 민영화가 성공적으로 적용될 수만 있다면 (i) 행정서비스 공급의 원가절감, (ii) 재원의 효율적 활용, (iii) 공공서비스의 질 향상, (iv) 경영의 신축성 확보 등을 달성할 수 있다. 그러나 선진국에서의 경험적 연구결과에 따르면 민영화가 반드시 효율적인 결과만을 초래하지는 않는다고한다(전상경 1994: 16-17). 그러나 재원 확보상의 한계를 극복하고 민간의 활력을 이용한다는 측면에서 실행가능한 부분에 적극적으로 민영화를 활용할 필요가 있다. 민영화의 대상으로 자주 거론되는 것은 순수 노무분야, 쓰레기 및 분뇨수거, 전문서비스분야, 토지개발분야, 도로교통부분, 보건 및 사회복지분야, 사회경제 기반시설공급, 위탁지역의 개발 등을 들 수 있다.

이와같은 민영화도 최근의 IMF구제금융 때문에 많은 제약을 받을 수 밖에 없다. 왜냐하면 이윤극대화를 추구하는 민간기업은 IMF로 인한 不確實 때문에 자신의 고유영역에서 자신의 立地를 다지는 것이 급선무이기 때문이다.

2) 예산 및 회계제도의 개선

예산은 입법부의 의도를 성실하게 구현해야 하는 측면과 신축성과 효율성을 제고하는 두가지 측면을 지닌다. 선진국들에서 추진하는 정부재정개혁은 결과중심의 관리(results-oriented management)를 뒷받침하는 재정운용인데, 이를 위해서는 예산운영에 상당한 伸縮性이 확보되어야 한다. 이와같은 예산운영에서의 신축성유지에는 각 부서가 경성리 항목별 전용을 자유롭게 할 수 있는 총괄경상비제도,¹⁵⁾ 또한 예산전액을 연내에 집행하게 할 경우 연도말에 불필요한 지출이 증가하는 폐단을 없애기 위한 불용예산의 이월 등을 들 수 있다. 이러한 예산신축성의 확보를 통한 재정계획의 성공사례는 미국 캘리포니아주의 비세일리어시의 사례에서 찾을 수 있다.

1978년 미국 캘리포니아주의 비세일리어시는 "주민발의 13"¹⁶⁾으로¹⁶⁾ 인한 재정위기가 초래하였을 때 기존의 정부예산제도는 부서장으로 하여금 돈을 낭비하도록 하는 요소가 있다고 주장하였다. 즉 회계연도가 마감될 때까지 예산을 모두 쓰지 않으면 (i) 아껴둔 자금이 회수되고, (ii) 다음해에는 예산이 적게 매정되며, (iii) 예산담당자로부터 전년도에 쓸데없는 예산을 너무 많이 신청했다는 질책을 받게된다. 바로 이러한 이유에 근거하여 소위 "지출통제예산"(Expenditure Control Budget)제도를 도입하여 재정위기를 무사히 극복할 수 있었다고 한다. 이 예산제도의 주 내용은 (i) 부서예산의 모든 지출세목을 없애트려 책임자가 필요에 따라 재원을 전용할 수 있게 하고, (ii) 각 부서가 한 해에 쓰지 않았던 예산을 다음 해로 이월하여 그 자금을 새로운 주요 과업에 쓸 수 있도록 한 것이다(곽세일 1994:21-22).

중앙정부는 1997년 12월 24일 규제개혁위원회에서 "현재의 예산편성방식이 매우 경직되어 있기 때문에 오히려 예산낭비를 초래하는 경우가 많다"고 지적하면서, 앞으로 중앙부서의 지방

15) 여기에는 각 부서의 인원한도제도도 포함되며 경상비 총액한도 내에서 인원을 자유롭게 조정할 수 있다. 이것은 팀(team)제의 운영을 용이하게 할 수 있다.

16) "주민발의 13"에 관한 자세한 사항은 전상경(1995)를 참고할 것.

자치단체에 예산운영에 自律性을 대폭 부여하기로 하였다고 한다. 즉 내년중에 예산편성기준을 개선하여 예산의 「세목」을 폐지해서 해당부서가 응통성을 갖도록 하고, 현재의 지방재정철을 개정하여 대우부장관은 지방정부간의 형평을 유지하는 최소한의 기본지침관을 제시하고 기타 경비는 지방정부의 장이 자율적으로 예산을 편성하도록 한다는 것이다. 또한 예산전용에 재정경제원의 승인을 받도록 되어 있는 현행제도를 폐지해서 각 부처의 自律性을 확보하고, 繼續費制度도 확대키로 하였다고 한다. 더욱이 내년부터는 예산절약부서에 그 실적에 따른 인센티브를 부여하기로 하였다는데 이러한 변화는 지방정부에도 상당한 영향을 줄 것으로 생각된다.

정부부문에서는 대부분 現金主義 회계제도를 채택하지만, 민간부문에서는 發生主義 회계제도를 채택하고 있다. 이 두제도는 수익의 실현시점과 비용의 발생시점을 결정하는데 뿐만 아니라 실현손익과 미실현손익을 구분하는데 있어서 근본적으로 다른 입장을 지닌다. 정부부문에 발생주의 회계원칙을 적용하면 조세감면과 같은 조세지출, 미래지급금이나 연금지불등과 같은 미래채권, 장기상각비 등을 모두 다 고려할 수 있다. 그러므로 발생주의회계에서는 산출물생산의 완전한 비용에 대한 파악이 쉬운 뿐만 아니라 기존 구조물의 보수와 유지 및 관리비용이 합리적으로 반영될 수 있다. 특히 대형건축물의 붕괴사고등에서 보는 바와 같이 기존 구조물의 보수와 유지가 큰 사회적 문제로 되고 있는 우리의 경우 이 두 회계제도의 차이는 매우 크다. Osborne and Gaebler는 이것을 매우 극명하게 다음과 같이 지적한다(박세일 1994: 298-299). “현금주의 회계는 다리가 무너질 때까지도 위기를 생각하지 않는다. 그러나 발생주의 회계는 항상 잠재적 위기를 인식시켜 준다. 이 제도는 사람들이 책임있게 계획하고 구상할 수 있도록 도와준다.” 그러므로 가능한 분야부터 이러한 발생주의회계원칙의 적용을 적극 검토할 필요가 있다.

3. 지방정부경영개선을 위한 재정운용의 한계점

직수들의 딜레마게임은 個人的 合理性과 社會的 合理性이 일치하지 못하게 되는 것을 예시해 주는 좋은 보기이다.¹⁷⁾ 우리는 이미 지방재정에 관해서 중앙정부와 지방정부의 입장이 서로 상이할 수 있고, 또한 지방정부내에서는 지방재정에 관련된 의사결정자들(시민, 판트, 정치인)간에도 서로 상이한 목적함수를 지닐 수 있음을 지적하였다. 그러므로 이러한 각기 서로 다른 목적함수를 지닌 의사결정주체자들의 개인적 수준에서의 합리적 행동은 사회적 합리성을 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다. 아래에서는 이러한 점을 염두에 두고 지방재정운영에서의 합리적 재정운용을 제약할 수 있는 요인들을 고찰하고자 한다.

1) 지방정치적 활성화에 인한 경제적 합리성과 정치적 합리성간의 갈등증대

판트들은 전문성으로 그 직책에 오르며 또한 임기도 안정되어 있기 때문에 그들의 시간할인율은 비교적 낮은 편이다. 여기에 반해서 정치인들은 전문지식의 낮고 적음에 따라 그 직책에 오르는 것이 아니라 득표에 좌우되고 임기도 판트들에 비하여 짧기 때문에 그들의 시간할인율은 판트들의 그것에 비하여 긴 편이다. 그러므로 판트들과 정치인들간에는 시각(perspective)의 차이가 존재하게 되는데, 정치인들의 의사결정의 기준이 되는 것은 득표이고 판트들의 기준은

17) 여기서 주의해야 할 것은 “합리적”이라는 용어이다. 통상적인 의미에서 합리적이라는 말은 신중하고 사려깊으며 情誼的이 아닌 것을 지칭하지만, 의사결정론에서의 합리적이라는 말은 일관성이 있고 자신의 목적함수를 극대화시켜주는 것을 의미한다.

「합리성」이라고 할 수 있다. 그래서 전자를 정치적 합리성이라고 하고 후자를 경제적 합리성이라고 하자.

지방자치 실시 이전의 지방재정은 매우 정태적인 것으로서 주로 세입에 관한 것이 주축을 이루고 있었다. 그러나 지방자치는 확보된 재원을 어떻게 효율적으로 그리고 얼마나 공평하게 배분할 것인가에 더 큰 관심을 불러일으키게 하며, 자연히 세출부분에의 정치적 관심이 크게 고조될 것이다. 특히 자원재약이 갈수록 효율적 배분이 더 중요하지만, 현실적으로는 오히려 이러한 정치적 요구가 더 클지도 모른다. 왜냐하면 정치적 합리성과 경제적 합리성이 반드시 일치하지는 않기 때문이다.

이와같이 세출측면에 많은 비중이 주어질 경우 한정된 자원을 둘러싸고 이해당사자들간의 갈등은 증대될 수 있고, 이것으로 인한 사회적 비용은 증대된다. 지대추구이론을 정립한 Tullock에 의하면 정치인들이란 富移轉을 위한 정치시장에서 중개인 역할을 하는 것으로 생각된다. 그래서 효율적인 조직화를 이룰 수 있는 특별이해집단은 富移轉을 요구하는 것으로 생각되고, 그렇지 못한 대부분의 사람들은 그러한 부이전을 공급하는 일장에 서게된다(전상경 1997: 500). 이러한 부이전의 증가는 자칫 엄청난 사회적 비용을 초래하는데, 이러한 사회적 비용이 곧 政經營者으로 인한 피해라는 생각이 든다.

2) 지방재정운용상의 도덕적 위해(moral hazard)의 발생가능성

정부의 재정활동은 일반인들이 이해하기에 그렇게 용이하지가 않다. 그러므로 시민들과 전문성을 지닌 관료들간에는 재정운용에 관한 정보 뿐만 아니라 전문성에서도 상당한 차이가 발생한다. 이와같은 정보의 비대칭성은 곧 道德的 危害(moral hazard)를 발생시킬 소지를 제공한다. 일반적으로 거래의 당사자들간에 정보가 원활하지 않을 경우는 언제나 정보를 많이 가진 자가 정보를 적게 가진 자를 이용하게 마련이다. 그러므로 재정운용이 시민들의 선호와는 동떨어져 운영될 가능성도 처음부터 내포되어 있는 것이다.

지방자치가 실시되기 전까지 이러한 재정운용에 대한 정보의 비대칭성 문제는 주로 시민-관료간에 존재하였지만, 이제는 시민-정치인 그리고 시민-관료 또한 정치인-관료간에 존재하게 되는 것이다. 그러므로 시민들의 입장에서 볼 때 재정정보의 비대칭성으로 인한 위임자-대리인 문제는 지방자치의 실시로 인하여 위임자(정치인)가 하나 더 늘어난 결과가 된다. 만약 시민들이 위임자들을 잘 활용하면 시민들의 입장은 더 좋아질 수 있지만, 위임자들끼리 談話を 하게 되면 시민의 입장은 최악의 상태로 될 수 있다.

3) 시장기준과 공익기준의 상충(trade-off)

오늘날 한편으로는 작은 정부를 의치면서 정부역할의 축소를 주장하지만, 다른 한편으로는 사회복지나 환경부분등에는 보다 많은 정부의 역할을 강조하는 경우가 있다. 이와같은 정부축소를 위해서는 정부서비스 공급에서 과감하게 시장논리를 적용해야만 하지만, 다른 한편으로는 공익을 추구하다보면 시장논리를 포기하게끔 하는 경우도 생긴다. 재정규모의 축소를 요구하면서도 복지예산을 증가시키라든지, 공기업의 경영합리화를 요구하면서도 원가에도 못미치는 가격체계를 유지하도록 하는 요구가 그 예이다. 세외수입을 구성하는 각종의 수수료, 상허수도비, 각종의 임대료나 사용료 등이 실제로 原價와는 동떨어진 채 결정되는 경우가 많다.

4) 행정기술의 실험기회의 제약

본론화를 통한 지방자치의 장점들 중의 하나는 지방공공체 공급에서의 실험과 혁신(innovations)을 할 수 있다는 것이다(Rosen 1984: 511-512). 그러나 우리나라의 경우 이러한 실험이나 혁신을 하는데는 상당한 法的制約이 따르므로 어떤 의미에서는 거의 불가능하다고도 할 수 있다. 설령 그것이 가능하다고 하더라도 불확실하고 시간이 걸리는 이러한 실험을 감행할 판로나 또한 그러한 실험결과가 잘못 나왔을 때 그러한 것을 용인할 시민들이나 정치인들이 얼마나 있을지도 의심스럽다. 바로 이와같은 이유 때문에 우리나라에서는 행정기술의 자체개발보다 손쉽게 인용할 수 있는 선진국의 사례를 소개하는 경우가 많고, 경험적인 연구를 시도하기 보다는 규범적인 수준에서의 논의로 끝나는 경우가 많다.

중요한 제도와 관리기술을 개발하고 장려하기 위해서는 전 분야에 동시에 적용하기 보다는 조그마한 부분부터 시작해서 검증을 거친 후에 전면적으로 도입해야 할 것이다. 이것에 대한 좋은 보기는 미국에서의 ZBB나 PPBS의 발전과정에서 찾을 수 있다. 즉 ZBB의 경우 처음에는 민간회사에서 시작되었다가 성공을 거둔 후 조그만 지방정부에 적용하여 성공하였고, 조그만 주정부에서도 성공을 거두었으며 마침내는 연방정부에까지 파급된 것이다. PPBS도 처음에는 미국의 국방부를 중심으로 발전되었다가 차츰 그 적용분야가 확대되었던 것이다. 그러므로 부산광역시의 경우에도 어떤 관리기법을 전 분야에 동시에 실시하기 보다는 특정 부서에 한정하여 일정한 기간동안 과감하게 시범적으로 적용함으로써, 독창적인 관리기술을 실험하여 적실성있는 관리기술의 자체개발에 힘을 기울여야 할 필요성이 있다.

그러나 여기에는 상당한 정치적 제약이 따를 수 밖에 없다. 왜냐하면 실험의 결과가 단시일 안에 나타나지 않을 수도 있고 또한 정치인들은 선거를 의식하여야 하기 때문에 그러한 모델을 택하는데 소극적이기 때문이다. 뿐만 아니라 정치인들은 장기적으로는 엄청난 효율성을 초래할 수 있는 사업보다도 자신들의 인기증에 가시적 결과를 가져다 주는 사업을 선호하기 때문에 자연히 展示效果가 높은 사업에만 관심을 기울이게 되는 경향도 있기 때문이다.

7. 맺음말

우리는 본 논문에서 지방정부의 경영개선을 위한 재정운용의 구체적인 프로그램을 제시하기 보다는 그러한 구체적인 프로그램의 개발이 왜 어려운가 하는 점을 집중적으로 부각하려고 하였다. 사실 지방정부의 經營改善이라고 해도 中央政府의 입장을 전혀 무시할 수 없다. 그러므로 언제나 중앙정부의 제약요인들을 먼저 고려해야 할 필요성이 요구된다.

뿐만 아니라 흔히 지방정부의 경영개선을 위한 효율적 재정운용을 다룰 때 대부분 판투와 팔트즈직에단 초점을 따른다. 그러나 지방정부의 재정운용을 결정짓는 주요한 의사결정주체인 市民-官僚-政治人들의 행태가 모두 고려되지 않으면 그러한 개선방안은 적실성이 떨어질 수밖에 없다. 그러므로 본 논문은 각 의사결정자들의 입장을 고찰한 후 그들의 합리적(이기적) 행위로 인하여 사회적으로 바람직한 개선방안의 도출이 어려울 수도 있다는 점을 부각하려고 하였다.

지방자치가 정착되지 얼마되지 않았기 때문에 부족한 행정기술들을 선진각국의 경험으로부터 얻으려고 하는 경향이 많음을 부인할 수 없다. 또한 단시일 안에 시민들에게 두엇인가를 보

여주어야 한다는 증압감 때문에 또한 시민들은 간단일에 무엇인가 달라지기를 원하기 때문에, 展示效果는 커지만 구체적인 내용이나 실천가능성이 없는 개선방안이 나오게 된다. 이제, 비록 많은 사람들의 주독은 덜 끝지만 실질적으로 도출되는 경영기술의 개발을 위하여 극히 제한된 부서에서나 과감하게 경영개선에 관한 實驗을 할 수 있도록 시민-관료-정치인들이 모두 忍耐力를 발휘하여야 할 때라고 생각한다. 엄청난 돈을 들여 총론적인 이야기나 외국의 사례만 듣기 보다는, 비록 주독은 덜 받더라도 작은 규모의 지속적인 행정관리기술의 실험을 통해서 그 성과를 축적해야만 우리나라대로의 독창적이고 적실성있는 관리기술의 개발이 가능할 것이기 때문이다. 투자와 실패를 두려워하면 아무런 성과도 얻을 수 없다는 사실을 명심할 필요가 있다.

참고문헌

- 박세일 외(공역). (1994). Osborne and Gaebler.(1992). 『정부혁신의 길: 기업가 정신이 정부를 변화시킨다』. 서울: 삼성경제연구소.
- 박종구. (1990). "지역경제의 활성화와 지방재정의 역할." 이계식 외 공저. 『지역발전과 지방재정』. 서울: 한국개발원. 127-130.
- 이계식·고영선(편). (1997). 『아래로부터의 정부개혁』. 서울: 박영사.
- 전상경. (1997). 『정책분석의 정치경제』. 서울: 박영사.
- _____. (1996). "William A. Niskanen의 관료제모형." 오석홍(편). 『행정학의 주요이론』. 서울: 경세원: 159-170.
- _____. (1995). "미국캘리포니아주의 재산세저항운동과 그 정책적 함의: Proposition 13을 중심으로." 『사회과학논집』 (동아대학교 사회과학연구소) 12집: 253-274.
- _____. (1994). "민영화의 재음미." 『동남개발』 No. 14: 13-18.
- _____. (1993). "지방정부 예산편성행태와 지방의회 예산심의행태에 관한 가설적 논의: 부산시를 중심으로." 『한국행정학보』 27(4): 1051-1072.
- _____. (역) (1991). Wolf.(1988) 『시장과 정부:불완전한 선택대안』. 서울: 교문사.
- _____. ·홍완식(공역). (1991) Jackson.(1982) 『관료제의 정치경제학』. 서울: 대영문화사.
- 내무부. 『지방재정년간』. 각년도.
- 총무처직무분석기획단(편). (1997). 『新정부혁신론』. 서울: 등명사.
- 伊東弘文. (1992). 『入門地方財政』. 東京: きょうせい.
- 加藤寛. (1992). 『入門公共選擇: 政治の經濟學』. 東京: 三嶺齋房.
- 岸島三. (1987). 財政民主主義と地方財政. 『都市財政』. 78(1): 14- 25.
- Fiorina, M.P. and Rogers G. Noll. (1978). Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sector. *American Economic Review* 68(2): 256-260.
- Rosen, Harvey. (1985). *Public Finance*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.

한정영: 부산대학교 전자공학과를 거쳐, 서울대 행정대학원에서 행정학석사학위를 취득하였으며, 동대학원의 행정학박사학위과정 이수증 미국 University of Pennsylvania로 유학하여 그곳에서 정책학 박사학위를 취득하였다. 일본 류슈대학의 국제교류연구기금으로 그곳에서 객원연구원생활을 하였고, Fulbright 재단의 Fellowship으로 미국 버클리 소재의 캘리포니아대학에서 연구하였으며, 현재는 동아대학교 사회과학부 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 지방재정과 정책분석이며, 저서로는 『정책분석의 정치경제』(서울: 박영사, 1997)가 있고, 역서로는 『시장과 정부: 불완전한 선택권한』(재판)(서울: 교문사, 1994)이 있으며, 논문으로는 "Intergovernmental Fiscal Relations" in Kwang Choi, et al. (eds.) *Public Finance in Korea*. (Seoul: SNU Press, 1992) 등이 있다.