호주지방정부의 위기와 대응

1.호주지방정부의 구조와 기능

1-1. 호주 지방정부의 개황

호주의 지방정부는 1840년 'Adelaide Corporation'이라는 형태로 처음 설립되었으며, 2년 뒤 City of Sydney, Town of Melbourne이 설립되었다. 이후 식민지 개발이 진행됨에 따라 설립되는 지방정부도 계속 늘어났다.

New South Wales(이하 NSW) 주에서는 1858년 지방정부법(Municipalities Act)을 제정하여 50개의 지방정부권역을 설정하고 지방정부의 설립을 지원하는 체제를 구축하였다. 지방정부의 주요 기능은 1961년과 1998년의 지방정부 지출구조를 비교해 보았을 때, 초기에는 건축, 도로의 유지와 관리, 쓰레기의 수집과 처리 등과 같은 주로 물적 시설에 기반을 둔 행정서비스의 제공이었으나, 수십 년 동안 변화의 과정을 거치면서 복지와 같은 인적 서비스의 제공으로 바뀌었다. 특히 도로와 교통인프라 같은 전통적인 항목에 대한 지출은 전체의 1/2 또는 1/3 이하로까지 급감하였다.

현재 NSW주에 있는 152개의 지방정부는 농촌, 중간지역, 대도시지역별로 다양한 행정서비스를 제공하고 있으며, 도로나 하수도 같은 사회 인프라의 제공은 물론 지역개발, 경제발전, 환경관리, 문화, 교육, 건강과 안전, 복지 같은 사회서비스의 제공에 이르기까지 그 기능이 확대되고 있다.

1-2. 지방정부의 기능과 역할

1-2-1. 헌법적 지위

연방제를 채택하고 있는 호주에서 지방정부는 제3의 정부로 인식된다. 그러나 지방정부가 설립된 지 160년이 지났지만 지방정부에 대한 헌법적 설치 근거는 물론 지방정부에 입법적 권한을 부여하는 헌법조항도 존재하지 않는다. 다만, 주나 준주[1]의 헌법에 지방정부의 근거를 규정하고 주나 준주의 법

률로써 지방정부를 설치하고 지방정부에 입법에 관한 권능을 부여할 뿐이다.

1-2-2. 지방정부와 관련된 법률적 근거

NSW주에서는 1902년에 제정된 주헌법 제51조에 지방정부의 민주적 운영과 설치를 규정하고 있으며, 그에 따라 지방정부는 지방정부부(Department of Local Government, DLG)가 운용하는 100여 개의 법률을 통해 운영, 관리되고 있다. 그 중에서 지방정부의 구조와 기능, 권한과 책임 등을 규정하는 가장 기본적인 법률은 지방정부법(Local Government Act, LG Act)이다. 아울러 환경계획과평가에관한법률(Environmental Planning and Assessment Act, 1979)은 지방정부의 토지이용과 규제에 관한 권한을 규정하고 있어 이 두 법률은 지방정부와 관련된 주요 법률이라 할 수 있다.

1993년에는 1919년에 제정된 지방정부법을 전면 개정하였다. 신법에서는 지방정부의 역할과 기능에 대한 사전규제를 축소함으로써 지방정부의 자치권과 자율성을 확대하는 한편, 보고제를 도입하여 책임을 강화하였다. 이와 함께 시나 군의 서기(clerk)제를 대신하여 일반 사무를 총괄하는 사무총장(general manager)제를 도입하여 집행권과 지방의원의 권한을 명확히 규정하였다.

지방정부의 사무범위도 확대, 재화와 서비스 및 시설을 공급할 수 있고 지역사회에서 필요로 하는 활동을 수행할 수 있도록 했다. 지방정부 스스로 지역의 요구에 부합하는 행정서비스를 제공할 수 있도록 관련 권한을 부여한 것이다.

지방정부법에서 지방정부의 민주적 운영을 보장하고는 있으나, 주정부는 지방정부를 해산하거나 행정관을 파견하는 등 지방정부의 운영에 대한 막강한 권한을 보유한다. 실제로 2004년에 4개의 지방정부가 재정상 또는 관리능력의 문제로 해산되었고, 다른 수 개의 지방정부는 관할구역이 변경되거나 합병되었다.

1-2-3. 기능과 역할

---

1) 주의 설립요건에 미달할 경우 수도인 캔버라와 Nothern Territory처럼 Territory라는 준주를 설치할 수 있다.

지방정부는 일반적으로 ▲정책의 수립과 집행 ▲행정서비스의 제공 ▲규제라는 3개의 주요기능을 수행한다. 민주적 조직체로서 지방정부는 주의 관련 법률이 규정하는 의무사항을 준수하고 주민의 요구에 적합한 정책을 수립하여야 한다. 지방의회는 주민의 이해관계에 가장 가깝고 상위의 정부에 지역주민의 이해를 대변한다고 할 수 있다.

먼저 의회(Council)로 대표되는 시정부는 주민의 요구에 부응하는 환경과 지역의 편의시설(amenity)를 위한 전략적 정책을 수립하는 주체로서, 주나 연방정부의 계획과 관련하여 법률에 저촉되지 않는 범위 내에서 지역·지구의 지정과 개발의 관리를 통해 지역의 성격을 결정하는 중요한 계획권을 보유한다.

시정부는 지역사회에 직접 행정서비스를 제고하는 주체이기도 하다. 지방정부법 제6장에는 시정부가 해야 하는 최소한의 법정서비스 기준을 제시한다. 상업적 기반 위에서 제공되는 서비스를 포함하여 추가적인 서비스는 시정부의 판단 아래 수시로 제공될 수 있다.

마지막으로 시정부는 지역사회의 질서를 유지하고 안전을 제공하는 규제자로서의 역할을 수행한다. 시정부는 건축허가와 같은 다양한 행위에 대한 허가나 면허를 부여하고, 허가조건 등을 준수하는지 감독한다. 허가조건을 위배하거나 불법주차, 쓰레기 불법투기, 지역안정에 침해를 끼쳤을 경우 벌금이나 과태료를 부과하기도 한다.

시정부는 서비스 제공에 이용되는 토지와 사회인프라로 대표되는 부동산의 소유자이기도 하다. 지방정부의 기능 중 일부는 다른 계층의 정부나 민간분야가 제공하는 서비스와 중복되기도 한다. 아래 표는 부분별로 제공하는 서비스의 일반적 유형을 보여준다.

[표 1] 정부와 민간부문에서 제공하는 서비스의 유형

정책분야	기능	지방정부	주정부	연방정부	민간부문
법과 질서	경찰과 법원	×	√	√	×
	교통	√	√	×	×
	개인안전	√	×	×	√
	공중보건과 직장재해	√	√	×	×
보건관리	종합병원	×	√	√	√

	일차의료및 치과	√	√	√	√
	노인복지	√	×	√	√
	의료보험	√	×	√	×
지역서비스	대중교통	√	√	×	√
	복지서비스	√	√	√	√
환경	산업의 규제	×	√	√	×
	개인재산의 규제	√	√	×	×
	자연환경	√	√	√	×
	소방활동	√	√	×	×
	쓰레기행정	√	√	×	×
교통과 도로	지역도로	√	×	×	×
	지역간/주요도로	√	√	√	√
	공항과 철도	√	√	√	×
계획	개인소유재산	√	×	×	√
	대단위 개발	√	√	×	√
	특별한 사회인프라	×	√	√	√
공공시설	상하수도	√	√	×	×
	에너지관리	×	√	√	√
	통신	×	×	√	√
여가와 문화	스포츠시설	√	√	×	√
	도서관,미술관,박물관	√	√	√	√
	문화행사	√	√	√	√
	공원시설	√	√	√	×
	육아서비스	√	×	×	√

※출처: Kasper,W(2005), NSW Local Govenment Revenue and Expenditure

이러한 일반적인 분류와 더불어 지방정부의 역할은 '최소기능주의(minimalist)' 와 '최대기능주의(maximalist)'라는 상반된 관점에서 논쟁이 있어 왔다. '최소기능주의'는 시정부를 지역사회의 법인격체로 보는 관점으로, 시정부는 지역사회의 공동재산을 철저히 관리하고 주민들은 자신의 재산으로 무엇을 할 수 있는지를 규제하는 데 그쳐야 한다는 것이다. 이와 달리 '최대기능주의'는 시정부는 지역의 정부로서 다른 계층의 정부와 기능이 중복되더라도 지역 전체의 생활과 복지 전체를 책임져야 한다는 견해이다.

논쟁은 지방정부법이 최대기능주의의 입장에 있다는 해석에서 촉발되었다. 그러나 법정 고정세율제(Rate Pegging)를 고수함으로써 새 지방정부법은 재정 통제를 통하여 지방정부의 기능을 최소로 한정하였다. 위의 표에서 보는

바와 같이 지방정부는 현실적으로 최소 기능 이상을 수행하고 있는 까닭에 필연적으로 재정력의 향상에 관한 문제가 제기된다.

1-3. 지방정부 개황

1-3-1. 지방정부의 수

NSW주에는 일반지방정부가 152개 있으며, 그 수는 정부구조개혁으로 해마다 줄고 있다. 1910년에는 지방정부가 324개였던 것이 자발적이거나 강제적인 합병으로 1993년에는 177개로 줄어들었고 2001년에는 172개가 되었다.

2003년에는 NSW주정부는 지방정부의 적정구조를 달성하고 서비스전달체계의 효율성과 효과성을 높이기 위해 추가된 개혁프로그램을 추진하였다. 일련의 작업 결과 2004년 9월에는 42개의 지방정부가 해체되고 22개의 새로운 지방정부가 발족하여 현재의 152개 지방정부가 되었다.

1-3-2. 지방정부의 구역과 인구

NSW주에서 지방정부의 인구, 면적, 경제구조의 편차는 매우 크다. Blacktown, Newcastle 같이 많은 권한과 기능을 가진 대도시의 지방정부가 있는 반면 Bourke Shire[2]와 같이 농업에 대한 지원 활동만 제한적으로 수행하는 지방정부도 있다. 오지의 Central Darling Shire처럼 100㎢당 5명의 인구가 거주하는 곳도 있지만, Stdney 광역권 내의 Waverley Council처럼 1㎢당 6,700명이라는 고밀도의 인구분포를 보이는 곳도 있다.

면적은 Hunters Council처럼 면적이 6㎢ 이하인 곳에서부터 Central Darling Shire처럼 53,511㎢에 이르는 곳까지 다양하며, 평균면적은 4,660㎢로, 지방정부의 약 1/4은 200㎢ 이하이다.

인구는 1,400명도 채 안 되는 Urana에서 280,000명을 초과하는 Blacktown City Council까지 있으며 평균 44,277명이다. 호주 전체에서 지방정부의 평균 인구는 27,700명으로, Nothern Territory같이 3,100명인 주가 있는 반면 1990

2) 호주의 지방정부는 일반적으로 Council 로 칭하나 농촌지역의 경우에는 Shire로 칭하기도 한다.

년대 중반 강력한 지방정부의 개혁을 추진한 Victoria주와 같이 61,000명에 달하는 곳도 있다.

[표 2]에서는 NSW주의 1997/1998년과 지방정부 개혁 이후인 2004년 8월에 해당하는 지방정부의 인구분포의 변동을 보여주고 있다.

[표 2] NSW주의 지방정부의 인구

인구	지방정부수 1997/1998	지방정부수 2004/2005
5,000이하	47	25
5,000 - 10,000	32	28
10,001 - 20,000	23	20
20,001 - 50,000	32	33
50,001 - 100,000	24	26
100,001 - 150,000	11	8
150,001 - 200,000	6	10
200,000 이상	2	2
전체 지방정부수	177	152
평균인구	약 36,000	44,277

NSW주는 2003년에서 2004년에 약 50,000명의 인구가 증가하였으나 지방정부별로는 큰 편차가 있다. 가장 높은 인구증가를 보인 곳은 5,500명이 증가한 Blacktown Council이며, 다음으로는 5,100명(약 3.6%)이 증가한 Sydney City Council이었으나, 곳에 따라서는 감소한 정부도 있다.

NSW주의 향후 30년 동안의 인구구조의 변화를 예측해 보니 흥미로운 결과가 나타났다. 남동부 해안가의 Illawarra 등은 전체인구에서 차지하는 비율이 미미하나 향후 30년간 30% 이상 급증할 것으로 예측되었으며, 중북부 해변지방은 20%가 늘 것으로 예측되었다. 그러나 서쪽 오지 농촌지역은 일부 지역 중심지를 제외하고는 지금의 적은 인구가 갈수록 줄어들 것으로 예상된다. 주거지를 해변가로 원하는 추세에 따라 해변지역은 연평균 1.3%의 증가율을 보였다. 이는 전체보다 30% 이상 높은 증가율이다. 65세 이상의 고령인구도 1999년의 12%에서 2031년 22%로 증가할 것이 예상된다. NSW주에서 고령인구가 급증할 것으로 예상되는 곳은 해변가의 지방정부로, 이들 지역은 새로운 행정수요에 대한 대처와 재원확보에 부딪힐 것이 예상된다.

1-3-3. 지방선거와 정부구조

NSW주에서 지방선거는 거주주민에게는 강제적 의무사항이다. 하지만 비거주 납세자나 부동산 소유자는 자유의사에 따른다. 관할 구역 내에 여러 재산이 있다면 지방별로 한 번만 투표권을 행사할 수 있다. NSW주에는 약 1,760명의 지방의원이 있으며, 민주적 절차에 따라 선출된다. 시정부에는 의원들 중에서 1년 임기로 선출되거나 4년 임기의 직선으로 선출되는 시장이 있다. Sydney, Newcastle, Parramatta, Wollongong에는 Lord Mayor라 하는 임명된 사무총장이 있다.

시의원은 임기가 4년으로 1/4은 여성이며 약 2%는 원주민(Indigenous)출신이다. 선거구의 인구는 표준인구 기준에 따라 획정되는 것이 아니어서 의원 각자가 대표하는 인구는 일정하지 않으나 평균 4,712명이다. 지방정부의 의원은 평균 10.6명으로 법정 최소 5명에서 15명 사이에서 결정된다. 지역인구가 달라지더라도 의원수는 자동으로 조정되지 않으며 지역 내 유권자의 투표가 중요한 결정적 요인이다.

의원들은 고정된 보수를 받지는 않으나 수당이나 실비를 지급받는다. NSW주 지방정부보수결정위원회(Local Government Remuneration Tribunal)는 매년 지방정부의 규모나 특성에 따라 분류하여 수당의 수준을 결정할 범위를 책정한다. 2004-2005년에는 최소 연 5,857 호주달러에서 최대 25,850 호주달러였으며, 시장은 여기에 연 6,241 호주달러에서 141,900 호주달러를 추가로 지급받았다.

1-3-4. 지방정부의 정책결정

지방정부는 연방의 제3의 정부이지만, 정책결정구조는 다른 계층의 정부와는 다른 특이한 점이 있다. 의원들은 지방정부라는 공법인을 운영하는 조직이며, 시정부의 사무를 지도하고 통제하는 책임을 가진다. 어떤 측면에서는 공적이며 직업적인 책임감과 신뢰가 요구되는 법인의 이사회처럼 운영된다고 볼 수 있다. 그러나 지방의회의 회의진행은 국회의 방식과 유사하다. 지방정부의 정책결정에서 보면, 지방정부법은 사무총장에게 일반적인 행정의 집행권을 부여하고, 의원에게는 전략적 정책의 방향을 결정하는 임무를 부여

하고 있다. 그러나 실제로는 의원은 상급의 정책뿐 아니라 개별사안의 정책결정과정에도 관여한다. 예를 들면 의회는 그 지역의 전체적인 지구지정이나 특별한 건축규제를 결정하기도 하지만 개별 건물의 허가에도 관여하고 있다.

주나 연방정부는 권력의 분립 원칙에 따라 입법권은 국회가 가지고 정책방향은 수상을 중심으로 한 행정부가 결정하도록 하고 있다. 따라서 행정부의 공무원은 법률을 집행하고 행정적 결정을 하며 관련 서비스를 제공할 책임이 있는 것이다.

지방의회는 국회와 행정부, 일반 회사의 정책결정과정에서 나타나는 여러 요소들이 복합적으로 이루어져 있다. 지방의회는 지방의 법(조례)을 제정하는 한편 정책의 방향도 결정하고 심지어 행정권에 속하는 개별사항의 처리에 관여하기도 한다.

1-3-5. 지방정부의 집행부

지방정부에는 시장(Mayor)과 의원(Councilor)으로 구성되는 지방의회와 사무총장(General Manager)과 공무원으로 구성되는 집행부가 있다. 시장은 지방의회의 의장이며 시를 대표하지만 의원보다 우월한 법적 지위가 부여되지는 않는다. 1993년 이전의 구 지방정부법에서 시장은 사무총장의 지위도 겸했으나 새 법은 이를 분리함에 따라 사무총장은 시에 고용되는 형태로 바뀌었다.

지방의회와 사무총장의 역할과 기능은 지방정부법 제5장에서 제8장에 걸쳐 규정되어 있다. 지방정부의 여러 사무가 사무총장을 위시한 집행부에 위임하여 처리하도록 하고 있으며, 세금과 부담금의 신설이나 기채, 의무적인 토지의 취득, 재정백서의 채택, 공물의 일반재산으로의 재분류와 같이 지방의회에서만 처리 가능한 핵심 사무도 규정하고 있다. 앞에서 본 바와 같이 지방의회는 의무적이지는 아니지만 개별적 개발허가처럼 행정적 사무에도 관여하는 경우가 많다.

사무총장은 지방정부가 비전과 목표를 달성하고 법에 규정된 책임을 다할 수 있도록 일반적 행정사무를 관리하는 역할을 맡는다. 여기에는 계선조직과 참모조직의 구성, 공무원의 채용과 관리와 같은 사무도 포함된다.

2004년 2월 현재 NSW주의 지방정부에는 풀타임 직원 42,000명을 포함하여 51,600명의 직원을 고용하고 있다. 지방정부의 인건비는 전체의 39%를 차지하는 최대 지출항목이며, 숙련・미숙련, 전문기술자, 일반관리직 등 다양한 부문의 인력을 풀타임, 파트타임, 계약제의 형태로 고용하고 있다.

최근에는 지방정부 인력의 기술과 질의 향상이 두드러진다. 그러나 호주 전체의 경제 발전과 인력시장의 활성화, 노령화와 같은 인구구조의 변화는 지방정부에 심각한 기술 인력의 부족을 초래한다. 이러한 현상은 대도시 권역에서도 나타나지만 농촌지역에서는 더욱 심각하다. 지방정부 인력은 평균 42세로서 이러한 노령화의 진전도 기술 인력의 부족을 더욱 심화시킨다. 92% 이상의 지방정부가 기획과 엔지니어링 부문의 인력 부족을 가장 큰 문제로 제기하고 있으며, 건축, 기계분야, 재정과 환경, 보건 분야 순으로 기술 인력이 부족한 것으로 보고되었다. 인력관리와 기술의 전수에 큰 문제점이 드러난 것이다.

1-4. 지방정부의 재정

지방정부는 지역 주민의 일상생활과 각종 활동에 많은 영향을 끼치지만 호주 정부의 전체 지출에서 차지하는 비중은 5%에 불과하다. 이에 비해 주는 39%, 연방정부는 56%를 차지하고 있다. 조세 수입 면에서 차지하는 비중은 더욱 적어 연방정부 82.3% , 주 14.9%에 비해 지방정부는 2.9%일 뿐이다. 이마저도 3년 전의 3.1%에 비하면 현격히 떨어진 수치다.

1-4-1. 세입의 구조

지방정부가 그 기능과 역할을 수행하기 위해서는 세입의 기반이 있어야 한다. 지방정부의 주요 세입원은 다음 3분야에 있다.

- 지방세(토지가치를 평가하여 세금을 부과)
- 사용료와 수수료(서비스와 사회 인프라의 제공에 따른 부과)
- 연방정부가 제공한 재정지원보조금과 주정부가 특정목적수행이나 서비

스제공을 위해 지원한 보조금
- 이자수입, 배당금과 벌금 등 기타 수입

연방정부가 제공한 재정지원보조금(Financial Assistance Grants, FAFs)에는 각 지방정부가 최소한의 기본 행정서비스의 제공을 보장하기 위해 제공하는 일반 목적 보조금이 포함되어 있다. 이 보조금은 연방보조금위원회에서 산정하여 주와 준주에 교부되며, 다시 주의 지방정부보조금위원회에 의해 집행되고 지방정부에 교부되는 절차를 거친다. 특정 정책을 추진하거나 특정 서비스의 제공을 위한 특정목적지원금은 연방정부에서 지방정부로 직접 교부된다. 이러한 특정목적지원금의 적용대상에는 육아나 장애인을 위한 서비스 제공과 함께 도로정비프로그램이 포함된다. 주정부는 상하수도지원프로그램에 따라 상하수도시설의 정비를 위한 자본적 지출경비의 부족을 해소하기 위해 보조금을 교부한다.

NSW주 지방정부의 총수입은 2003-2004년에는 66억 호주달러였으며 2002년도는 60억 호주달러였다. [표 3]은 주별 지방정부의 수입구조를 보여준다.[3)]

[표 3] 주별 지방정부의 수입구조 , 2002-2003

세원	NSW	Victoria	Queensland	West Australia	South Australia	Tasmnia	Nothern Territory	총계
지방세	2,346	1,826	1,423	752	629	175	49	7,201
	35.6%	45.9%	23.6%	45.6%	58.8%	34.6%	26.1%	37.7%
재화와 용역의 판매	2,223	790	2,316	351	201	208	65	6,152
	33.8%	19.9%	45.0%	21.3%	18.8%	41.1%	34.6%	32.2%
보조금과 교부금	765	516	465	187	152	72	46	2,202
	11.6%	13.0%	9.0%	11.3%	14.2%	14.2%	24.5%	11.5%
자본적 지출보조급	109	35	165	93	12	9	3	426
	1.7%	0.9%	3.2%	5.6%	1.1%	1.8%	1.6%	2.2%
이자수입	210	47	91	38	14	12	4	426
	3.2%	1.2%	1.8%	2.3%	1.3%	2.4%	2.1%	2.2%
기타수입	933	763	691	227	61	31	21	2,727
	14.2%	19.2%	13.4%	13.8%	5.7%	6.1%	11.2%	14.3%
총계	6,586	3,977	5,151	1,648	1,069	506	188	19,124
1인당부담	997	822	1,406	861	705	1,072	951	996

3) 아래에서는 '호주달러(A$)'를 편의상 '달러'로 줄여 표기한다.

※단위: 1인당부담을 제외하고는 100만 달러

[표 3]에서 볼 수 있듯이 보조금과 교부금이 전체 수입에서 차지하는 비율은 13.3%로 의존재원이 적어 전반적으로 안정적 재무구조를 가진 것으로 보인다. 그러나 지역별 편차가 존재하여 대도시권에서는 8-17%에 불과하나 농촌지역에서는 26-41%에 달하고 어떤 경우는 50% 이상이기도 하여 재무구조가 취약함을 알 수 있다.

1995년과 2004년의 세원구조를 비교하면 NSW주 지방정부 수입의 증가율은 소비자물가지수상승분은 상회하나 국민 총생산의 증가율에는 미치지 못한다. 특히 지방세 분야에서는 법정세율고정에 따라 증가율이 가장 낮았다. 지방정부가 자율적으로 재원을 확보하는 데 한계가 있는 것이다.

1-4-2. 지방정부의 지출구조

위의 세입 구조 아래 NSW주의 지방정부들은 660억 달러 상당의 공공인프라를 운영하고 있으며, 지방정부의 연간 지출규모는 57억 달러에 이른다. 일인당 지출규모는 857달러로, 전국 평균인 916달러, 최저수준인 South Australia주의 709달러, 최고수준인 Queensland주의 1,226달러와 대비된다. 지방정부의 지출항목 중에서 가장 큰 부분을 차지하는 항목은 교통과 통신(29.2%)이며, 주거환경과 지역 편의시설(Amenity) 개선(25.6%)이 그 뒤를 잇는다.

[표 4] 지방정부의 목적별 지출구조

지출목적	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	NT	총계
일반공공서비스	860 15.2%	464 11.7%	882 19.6%	153 9.6%	184 17.1%	71 13.9%	108 38.0%	2,722 15.5%
공공질서와 안전	222 3.9%	75 1.9%	45 1.0%	59 3.7%	16 1.5%	4 0.8%	2 0.7%	422 2.4%
교육,보건과 복지	374 6.6%	778 19.6%	90 2.0%	122 7.6%	63 5.9%	28 5.5%	13 4.6%	1,469 8.4%
주거환경개선	1,448 25.6%	729 18.4%	1,355 30.2%	232 14.5%	199 18.5%	186 36.3%	78 27.5%	4,228 24.0%
여가와 문	634	680	481	362	186	63	19	2,423

화	11.2%	17.1%	10.7	22.7%	17.3%	12.3%	6.7%	13.8%
교통과	1,656	879	1,268	525	264	119	39	4,751
통신	29.2%	22.1%	28.2%	32.9%	24.6%	23.2%	13.7%	27.0%
기타	469	365	371	143	162	41	25	1,576
	8.3%	9.2%	8,3%	9.0%	15.1%	8.0%	8.8%	9.0%
총계	5,662	3,970	4492	1,597	1,074	512	284	17,591
1인당지출	857	821	1,226	834	709	1,084	1,437	916

※단위: 백만 호주달러, 단 1인당 지출은 1호주달러

※출처: Department of Transport and Regional Services(Commonwealth) 2005보고서

지난 10년 동안 지방정부의 지출은 인적서비스와 환경 분야의 지출이 급증함에 따라 같은 기간 소비자물가상승률을 훨씬 초과하는 증가율을 기록하였다. 이는 증가된 부문이 전체 지출에서 상대적으로 낮은 비율을 차지한 데 따른 것으로, 도로와 통신 같은 물적 시설과 관련된 서비스의 제공에 지출되는 비율이 여전히 가장 크다.

지출구조는 도시와 농촌에 따라 서로 다른 양상을 보인다. 도시지역은 인구의 밀집으로 인해 주거환경 개선부문에 상대적으로 많이 지출한 반면 농촌지역은 교통과 통신 부문에 대한 지출이 컸다. 방대한 농촌지역의 도로망을 유지하고 개선하는 데 재정적 부담이 크다는 사실을 알 수 있다.

항목별로 보면 인건비의 지출이 39%로 제일 많고, 물품과 용역의 구입에 25%, 시설노후화방지에 20%, 15%가 기타 용도에 쓰였으며, 1%는 차입 이자 지급에 쓰였다. 물론 이 비율은 지방정부마다 차이가 있다.

1-4-3. 조달과정

지방정부는 주요한 재화와 용역의 구매자이다. 구매는 직접 구매에서 공동구매 입찰에 이르기까지 다양한 방법이 활용된다. NSW주의 지방정부는 연간 3억3100만 달러 가량을 1,880건의 입찰을 통해 구매한다. 약 33%의 입찰은 15만 달러를 상회하며, 입찰과정을 관리하는 데 15만 달러가 소요되어 전체로는 210만 달러가 지출되었다. 민간분야에서는 응찰하는 데 440만 달러가 소요되는 것으로 집계되었다.

구매 비용이 매우 낮거나, 구매에 대한 전문성이 부족할 경우 여러 지방정

부는 서로 협약을 맺어 공동구매입찰을 하거나, 주정부에 구매계약을 위임하여 처리하기도 한다.

1-4-4. 사회간접자본의 유지와 관리

지방정부는 다양한 사회간접자본의 유지와 관리에 책임을 진다. 현재 도로의 80% 이상이 지방도로로 지정되어 있으며, 지방정부가 이를 유지・관리해야 한다. 도로관리에는 보도, 연석, 배수로, 가로등, 교량, 도로 표지판, 교통신호등과 안전시설의 유지・관리도 포함된다. 지방정부는 이외에 공공시설, 유수지와 배수지 등 홍수관리시설, 공원과 여가시설도 관리하며, 대도시권 외부에 위치하는 NSW주 지방정부는 추가적으로 상하수도의 관리도 책임진다.

지방정부가 사회간접자본(인프라)을 유지・관리하며 개선하고 미래의 수요에 대비하여 필요한 재원을 마련할 수 있는지에 대해서는 항상 논의가 있어왔다. 이 부문은 다른 부문에 대한 행정수요의 증가로 말미암아 우선순위에서 밀려 적절한 투자가 이루어 지지 못한 경우가 많았다. 그 결과 사회간접자본은 내구연한을 다하여 제 기능을 하지 못하는 등 심각한 노후화 현상을 보였다. 게다가 보조금이나 자산매각대금 같은 자본 수입마저도 운영적자를 메우는 데 사용되어 시설의 개선을 위한 재원의 확보는 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 이뿐 아니라 전문가의 부족, 부적절한 관리기록, 감독체제의 부재 등으로 인해 관할 공공시설에 대한 정확한 상태의 파악조차 불가능한 경우가 허다한 실정이다. 약 20%의 지방정부만이 계획, 운영, 유지, 관리, 폐기, 개량 또는 확장에 관한 적절한 관리체제를 갖추고 있을 뿐이다.

자산 상태에 대한 평가, 가격산정, 노후화 정도의 판단 등에 대한 기준이 지방정부별로 서로 달라 지방정부는 자신의 자산을 정확히 파악하기 더욱 어려운 실정이다. 사회간접자본에 투자해야 하는 비용과 실제 투자비용 사이에 큰 차이가 존재함에 따라 시설의 노후화는 더욱 가속화하고 있다.

예를 들어 사회간접자본을 정상기능을 유지하도록 하는 데 필요한 비용은 연간 4-6억 달러가 소요된다고 한다. 이는 도로기능의 개선이나 개량, 확장은 고려하지 않은 수치이다.

1-4-5. 채무의 수준

NSW주 지방정부의 채무비율은 전반적으로 낮은 수준이며 계속하여 낮아지는 추세이다. 2003-2004년에 지방정부의 채무비율은 평균 5.2%이고, 대도시 및 도시권역은 4.1%인데 반해 농촌지역은 많게는 20.5%이었다. 특히 마이너스로 채권을 가진 농촌지역은 18개나 되었다.[4] 64%의 지방정부가 5%이하의 채무비율을 가지고 있으며, 9%만이 10%를 초과하는 채무비율을 가지고 있다. NSW주의 지방정부는 전반적으로 채무가 없거나 채권자의 지위를 가지고 있다고 할 수 있다. 그렇다고 해도 인프라의 개선에 필요한 부족분 63억 달러를 해결하는 것은 아니다.

낮은 수준의 채무비율은 장기간에 걸친 인프라 투자와 환경 관련 사업을 추진하는 데 있어 세대 간 형평성에 대한 논란을 불러일으켰다. 차입이 적다는 것은 장기간 사용되는 시설에 드는 비용을 차입 대신 현재의 세금으로 충당한다는 것으로, 이는 결국 현재의 납세자가 관련 비용을 모두 부담해야 하는 문제가 생기므로 이러한 시설에 대해서는 채무로 재원을 충당하여 실질적 수혜자가 되는 미래의 세대도 비용을 부담해야 한다는 논리다.

1-4-6. 지방정부 간 조합 또는 협력

지방정부의 합병과 같은 구조적 개혁만이 정책의 효과성, 효율성, 재정적 안정성, 질 좋은 서비스의 제공, 인프라의 개선을 위한 방법이 아니다. 지방정부 간 협력, 다른 상위계층 정부와의 협약 등이 새로운 방안으로 시도되고 있다. 인접하는 여러 지방정부가 공동으로 사무를 처리하여 서로 혜택을 보기 위해 '지방정부 지역 간 협의체(Regional Organisations of Councils, ROCs)'가 결성되어 운영되어 왔다. NSW주에서는 공동구매, 자원의 공동이용과 같은 공동사업을 수행하기 위해 19개의 자발적 협의체가 운영되고 있다.

다른 형태의 지방정부 간 협력방식도 존재한다. 예를 들어 NSW주에 있는

4) 이마저도 1997/98년의 8곳, 2001/02의 14곳에서 더욱 증가하였다. 이러한 곳은 적어도 장기채무나 장기채무의 상환에 충당하여야 할 지출이 없다는 것이다.

70개 이상의 지방정부는 공동구매와 자산의 공동이용은 물론 전문기술인력의 공동 활용을 통한 행정서비스의 제공 등 광범위한 전략적 협력협약에 가입하여 활동하고 있다. Sydney 북서부 Hunter 지역 인근의 13개 지방정부는 공무원의 훈련과 상호 활용, 환경문제의 조사 및 대처, 공동구매를 통한 조달, 정부기록의 관리와 보관 등에 관해 협약을 맺고 관련 업무를 공동으로 처리하고 있다. 오지의 소규모 지방정부는 인근 지방정부와 공동구매 또는 입찰 참여, 온라인 공동구매, 인터넷을 통한 24시간 재난 대응체제 공동가동 등을 협약하고 공동행정을 펼쳐 정책의 효율성과 효과성의 제고를 도모하고 있다.

주정부의 지방정부에 대한 직접적 지도 감독을 통한 파트너십의 구축이 점차 중요해지고 있다. Tasmania, Queensland, South Australia, West Australia, Northern Territory 등 호주의 주정부는 모든 지방정부와 개별적으로 협약을 맺어 행정의 우선순위에 대해 협의하여 지방정부가 균형 있는 행정 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다. 그러나 NSW주는 이러한 경향이 낮은 편이다. NSW주는 날로 향상되는 행정 서비스와는 달리 고정세율제(rate prgging)를 채택하는 바람에 재정의 신축성이 떨어지고 있다. 재정의 안정성과 같은 정책적 문제를 공동으로 논의하는 정기적 회의가 없는 것이다. 다만 상하수도 부문에서 연 4회에 걸쳐 NSW주와 지방정부연합 간의 협의가 있을 뿐이다.

2. 지방정부가 당면하고 있는 위기

2-1. 문제의 제기

호주의 지방정부는 재정의 안정성과 지속성이라는 문제에 직면해 있다. 호주의 각 주는 소규모로 인하여 재정적으로 존립이 어렵거나, 행정운영의 비효율성으로 재정적 안정성이 훼손된 지방정부를 강제로 해산하거나 합병하는 등 구조적 개혁을 지속적으로 추진하여 왔다. 지방정부의 존립을 위태롭게 하는 요인은 크게 4개 부문으로 나누어 볼 수 있다.

1) 주나 연방정부가 지방정부에 법적으로 강제한 행정서비스의 증가
2) 지역주민, 시민단체, 이익단체 등 이해집단의 행정서비스에 대한 기대 수준의 상승
3) 행정 목표의 설정, 성과의 측정에 필요한 실효적 기준의 미비
4) 새로운 행정수요의 대두

2-2. 상위법에 의해 법적으로 강제된 행정 서비스

NSW주를 위시한 호주의 지방정부는 주나 연방정부가 법적으로 수행하도록 강제한 많은 종류의 행정 서비스가 있다. 이들 서비스는 갈수록 증가하고 있으며, 지방정부의 행정에 부담을 주고 있다. 법적 강제는 주로 주정부에 의해 이루어지고 있다.

2-2-1 주정부가 강제한 행정 서비스

1993년 개정된 지방정부법에 따라, NSW주의 지방정부는 주정부로부터 적정 수준의 재정보전이 이루어지지 않더라도 계획의 수립과 결과를 보고할 의무가 있다. 여기에는 행정관리계획, 환경평가보고서, 공공토지 관리계획서, 홍수대비계획, 지역사회개발계획 등이 포함된다.

이외에 주정부는 행정감독이나 지도의 형태로 각종 의무나 책임을 지방정부에 부과하고 있다. 여기에는 지방정부에게 벌금이나 과태료의 부과 징수권을 위임하였으나 주차위반벌금을 제외하고는 수입에 소요되는 비용이 충당되지 않는 문제가 있다.

지방정부가 맡도록 한 새로운 사무는 다음과 같다.

○ 기록의 유지 관리 : 개별 건물의 하자보수명령을 포함한 이력관리 및 증명
○ 환경보호 : 개정된 주 환경관리법(1997 NSW)에서 규정한 단속 관련 사무
○ 공중보건 : 공중보건법(1991), 지방정부법(1993)에서 부과한 건물위생조

사, 지역 공중보건증진계획의 작성

○ 식품위생 : 각종 검사, 허가, 조사 등 식품위생법에서 규정한 사무

○ 에너지와 수자원 : 에너지관리법에 따른 에너지절약계획의 작성과 결과의 보고(인구 5만 명 이상의 시에 해당), 물 절약 계획의 작성과 물 절약을 위한 펀드의 조성. 각 지방정부는 의무화된 연간보고서의 작성에 7만 달러 이상이 추가 지출될 것으로 추정.

○ 매춘업소관리, 애완동물의 등록과 규제, 주차장 관리와 주차위반 단속, 의복제조의 허가와 관리, 방치차량 처리, 오염된 토지의 규제와 정화, 전통 유산의 보호와 관리, 쓰레기처리장의 관리를 포함한 쓰레기의 수집과 처리 등 관련법에서 규정한 사무

이 같은 법정 사무 외에 최근 NSW주정부에서 발표한 시드니광역권정비계획에 따라 권내의 경제진흥과 교통망정비, 주거환경개선 등 많은 사업이 제시되었으나 이 역시 관련 지방정부에 많은 재정적 행정적 부담을 주고 있어 주와의 협의가 계속해서 이루어져야 할 사항이다.

2-2-2. 연방정부에서 강제한 법정사무

연방정부의 국가경쟁력강화정책(National Competition Policy)에 따라 지방정부도 개혁을 추진해야 한다. 여기에는 민영화, 원가주의 채택, 수돗물 가격의 개혁, 행정서비스 아웃소싱, 경쟁력강화헌장의 채택이 포함되어 있다. 주정부와 연방의 합의에 따라 주정부는 성과에 따라 장려금조의 보조금을 지원받는다. NSW주의 경우 최초연도인 1997-1998년에 3억9600만 달러를 시작으로 2004-2005년에는 7억2400만 달러, 지원이 끝나는 2005-2006년에는 8억3400만 달러를 지원받았다.

지방정부는 정책의 추진과 관련해 연방정부와 직접적으로 협약을 맺지는 않지만 실제적으로는 정책의 상당부분이 연방정부와 연관되어 있다. 다만 주정부가 지방정부를 대신하여 연방정부와 협약을 체결한 것이다. 연방의 경쟁력 강화위원회는 NSW주의 경쟁력강화시책의 추진성과를 만족할 만한 수준으로 평가했으나 주정부는 지원금을 지방정부에 넘겨주지 않았다. 물론 지방

정부의 개혁성과를 측정하는 데 어려움이 있지만 다른 주에서는 일정부분을 지방정부에 넘겨주고 있다. 예컨대 Victoria주는 20% 이상을 지방정부에 교부하고 있어 NSW주와 대비된다.

2-2-3. 법정강제사무에 대한 지방정부의 입장

지방정부의 관할 분야는 전통적인 물적 시설 위주의 사무에서 복지, 보건, 환경, 경제, 문화 등 다양한 인적 서비스 분야로 확대되고 있다, 특히 주민의 요구와 지역 간 균등한 서비스 제공의 필요성이 대두됨에 따라 주나 연방은 관련 서비스를 제공할 것을 법으로 강제하며 그 실행을 가속화하고 있다. 지방정부는 그 필요성은 인정하지만 상급 정부의 관여가 균형을 잃고 지나치게 일방적이라는 인식도 갖고 있다. 주나 연방이 일방적으로 기준을 정하여 지방정부를 강제하고 통제하기보다는 먼저 그런 사무를 담당해야 할 당위성을 설명해 줄 것과 성과에 대한 재정지원 등 인센티브제를 확대 실시할 것을 요구하기도 한다.

특히 NSW주는 지방정부법 개정 이후 새로 이양된 사무[5]가 크게 늘어난 것에 비해 재정지원은 미미한 수준이어서 수익자 부담원칙에 대한 새로운 이해가 필요하다는 입장이다. 게다가 NSW주의 지방정부는 연방에서 교부되는 국가 경쟁력 강화 정책에 따른 지원금도 합리적으로 배정해 줄 것을 요구하고 있다.

2-2-4. 사무의 이양과 재원의 부담

지난 수십 년 동안 호주의 지방정부에서 인적 서비스는 급격히 늘어났다. 지방정부 자체의 판단이나 지역주민의 요구에 의한 것도 일부 있었지만 대부분은 주와 연방의 법에 따라 지방정부의 책임과 비용부담 아래 처리하도록 하는 강제적 사무의 이양이었다. 한편, 주나 연방정부가 그들의 전통적인 사무를 줄여 나감으로써 지역주민이 요구하는 행정 서비스와 지방정부가 실제 제공하는 서비스 사이에 격차가 존재하게 되었다. 연방 하원의 보고서에

5) Bega Valley Shire Council의 연차보고서에 따르면 1992년 이후에 새롭게 추가된 사무는 94종에 이른다.

서 지방정부에 이관되는 사무는 대부분 주에서 처리하던 사무라고 결론지었다[6]. 이처럼 재정의 이관 없이 사무만 이관하는 것을 호주에서는 '비용이전(Cost Shifting)'이라고 한다.

비용이전이 발생하는 경우는 다음과 같다.

- ○ 당초 주정부의 지원형태로 추진되는 사업이 어느 정도 정착된 이후, 보조금의 교부를 중지하거나 감액하여 사업의 계속여부를 지방정부의 판단에 맡기거나 중지할 경우 정치적 반발이 있을 것으로 예상될 때
- ○ 공공시설을 이관하면서 유지 관리에 필요한 적정한 재원을 주지 않는 경우
- ○ 상급정부의 정책에 따라 노인이나 장애자에 대해 세금을 감면하거나 환급해 주어야 하지만 이에 대한 재원의 보전이 없는 경우
- ○ 주정부의 통제나 법에 의해 물가 상승률에 대응하는 수수료 사용료의 인상이 따르지 못하는 경우

Hawker 보고서는 비용이전의 주요 원인으로 ⅰ) 지역사회 안전 ⅱ) 산불진화와 소방 ⅲ)보건과 복지 ⅳ) 도서관 ⅴ)공항 등 5개를 적시하였다. 지방정부의 연례보고서에서는 산불진화비용, 오지의 의사유치를 위한 주택보조, 지역의 안전, 경노할인, 도서관 지원과 함께[7], 지역의료 서비스 수준의 향상을 위한 재원마련을 주요 원인으로 꼽기도 하였다. 상급 정부가 책임져야 할 사무를 지방정부에 미루면 만족할 만한 수준의 서비스를 제공하지 못하고 지방정부에 재정난을 가중시킨다는 것이다.[8]

비용이전에 대한 불만의 근본 원인은 사무이양에 따른 추가 비용을 지방에 보전하지 못한다는 것이다. 호주통계처의 자료에 따르면 지방정부 수입 중에서 이전재원이 차지하는 비율이 1974-1975년에는 15%였으나 1997-1998년에는 7%로 떨어졌다. 지방정부의 자체재원은 같은 기간 중에 연 4% 성장하였으나 주의 보조금은 0.4% 성장에 그친 데 원인이 있다.[9]

---

6) hawk보고서
7) Guyra Shire Council의 2005년 연차보고서
8) Rawlings 2005,p6
9) Commonwealth Grants Commission 2001, p3

Bombala 시에 따르면 주와 연방정부에서 지원한 보조금이 1979년에 재원의 68%에서 2005년에는 42%로 떨어졌다고 한다.

지방정부의 수입 중에서 보조금이 줄어드는 것과 더불어 법정 고정 세율제, 사용료 수수료 결정에 대한 법률상 제약, 주 정부의 상업용 재산에 대한 비과세 조치, 기채의 통제 등과 같은 지방정부 재정자율성의 제약은 지방정부의 재정위기를 더욱 악화시킨다. 재원의 적정한 보전 없는 사무의 이양으로 지방정부는 사회 인프라의 유지나 개선을 위한 투자를 줄일 수밖에 없는 결론에 이른다.

2-2-5 사무와 비용의 이전에 따른 재정적 영향

사무 이전으로 지방정부에 추가되는 재정적 부담이 어느 정도인지를 산정하는 것은 매우 어렵고 까다로운 문제다. 지방정부의 재정관련 기록이 비체계적이고 부정확할 뿐 아니라 사무의 이전에 따라 증대되는 편익을 산정하는 것도 문제를 어렵게 한다. Queensland 주의 LGA[10]는 소속 지방정부를 대상으로 광범위하고 치밀하게 조사한 결과, 관련 비용이 연 4700만 달러에 달한다고 하였고, Victoria 주의 MAV[11]는 인적 서비스 분야의 비용이전만연 6000만 달러에 이른다고 하였다. 호주지방정부연합[12]은 호주 전역에서 하위정부로의 비용이전은 연 5억 달러에서 11억1000만 달러에 이른다고 하였다. 이에 대한 구체적인 산정기준이나 근거나 되는 재정 수치는 정확하지 않아 한계가 있는 것도 사실이다.

개별 지방정부도 자체적인 기준으로 이를 산정하기도 하는데, Newcastle City는 연 448만 달러로 계산하고 이는 전체 수입의 3.1%에 해당한다고 하였으며[13], Guyra Shire는 25만 달러로 총 수입의 3%에 해당한다고 하였다.[14]

NSW주의 지방정부연합[15]은 19개 지방정부를 대상으로 자체 기준에 따라

---

10) Local Government Association of Queensland
11) Municipality Association of Victoria, Victoria주에서만 LGA대신 이 명칭을 사용
12) Australian Locol Government Association ,ALGA
13) Newcastle City Council 2005년 연차보고서
14) Guyra Shire Council 2005년 연차보고서
15) Local Government and Shire Association of NSW, LGSA

사무의 지방이전에 따른 비용 부담을 총 수입의 4%-10%, 평균 6.9%라고 계산하였다.[16] 그러나 비용이전 산정을 위한 노력에도 불구하고 각 지방정부는 이전된 사무의 규모를 정확히 파악하지 못하고 있다. 명백한 사항만 계산에 적용할 뿐, 추가되는 간접비나 관리비를 제대로 산정하지 못해 실제보다 적은 비용이 산출될 수밖에 없다. 여하튼 이 조사에 따르면 NSW주의 이전비용비율 6.9%를 적용하더라도 지방정부의 전체 수입 62억9700만 달러 중에서 4억3000만 달러가 지방정부에 추가로 부담되었다는 것이다.

2-2-6. 사무와 비용이전에 따른 지방정부의 입장

연방, 주, 지방과 같이 서로 다른 계층의 정부 간 사무를 재배분할 때에는 상호 협의하여 배분의 기본적 원칙부터 결정해야 한다. 또한 지방정부를 포함하는 새로운 개혁입법이나 정책을 수립할 때에는 그 파급효과에 대한 평가와 예상되는 성과를 이해하는 가운데 설득과 합의의 과정이 필요하다.

이러한 배경 아래 제정된 '부대입법에 관한 법률(Subordinate Legislation Act , NSW, 1989)'은 기존의 지방정부에 대한 규제를 대체하는 새로운 규제를 도입할 때에는 사회적 편익과 비용을 평가하는 규제영향평가(Regulatory Impact System, RIS)를 실시하도록 하였다. RIS는 부적절한 규제의 도입을 방지하는 효과가 있지만, 지방정부가 부담하는 전체비용을 제대로 산정할 수 없고[17], 새로운 입법에 따른 신규 규제에는 적용되지 않는 한계가 있다.

2-2-7. 대응 방안

◆ 대안 : LGSA, NSW가 주도하여 정책이나 법률로써 상급 정부에서 이관되는 사무와 전년 대비 늘어난 사무량에 대한 전체 비용을 매년 조사한다.

여기에는 1)법률에 의해 지방정부가 의무적으로 수행해야 할 사무, 2)주와 연방에서 사무를 처리하지 않아 지방정부가 맡은 사무, 3)지방정부와 사전 협의 없이 일방적으로 삭감한 보조금, 4)운영재원의 보전 없이 이관한 공공

16) LGSA, Are Councils Sustainable?, 2006, PP68-70
17) 새로운 사무의 도입에서 수반되는 관리와 감독 등을 위한 관리비나 간접비, 잠재비용 등을 제대로 반영하지 못한다.

시설, 5) 재원보전 없이 주에서 추진한 경노할인 또는 환급 6) 수수료, 사용료 없이 의무화한 서비스의 제공 등에 대한 비용의 평가가 포함된다. 조사결과는 주정부에 보내지며 주정부는 이에 대해 지방정부와 협상하여야 하고, 지방정부는 이를 연례보고서에 발표하게 된다.

◇장점

1) LGSA가 주도하고 주, 연방, 지방정부가 참여하여 재원보전이 필요한 사무이양의 규모와 소요경비를 서로 이해하고 합의할 수 있다.
2) 모든 지방정부가 주, 연방으로부터의 사무와 비용이전에 대한 규모와 비용을 지속적으로 파악하고 능동적으로 대처하도록 할 수 있다.
3) 주나 연방의 관계 공무원이 지방정부로 사무를 이양할 경우 소요비용의 이전문제에 관심을 갖도록 할 수 있다.

◇단점

1) 비용이전이 되는 항목과 범위에 대한 구체적 기준이 없다.
2) 독립된 제3의 기관이 평가하지 않으면 신뢰성이 떨어지고, 주나 연방의 관심도가 낮아질 수 있다.
3) 주나 연방에서 전문기관에 맡긴다 하더라도 행정의 정체 등으로 추진이 어려울 수 있다.

결론적으로 상급의 정부에서 하위정부에 영향을 미치는 새로운 입법이나 규제를 도입하고자 할 때에는 비용·편익분석을 실시하고, 지방정부 또는 이를 대표하는 지방정부연합 같은 조직을 참여시켜 상호 이해와 설득을 통한 합의 하에 추진한다는 원칙이 우선시되어야 한다.

2-3. 주민 등 이해관계자들의 요구

지역사회와 경제의 개발, 관광시설, 문화 개발과 관련된 사무들은 주 정부의 관할이었으나 지방정부의 역할이 증대됨에 따라 지역에서는 이들 업무를 가장 근접한 지방정부에서 처리해 줄 것을 요구하고 있다. 현재 지방정부가 담당하고 있는 사무에 대한 중요도와 만족도를 조사[18]하였더니 상업 등 경

18) IRIS Research (IRIS),(2005), 'Opinion Poll of Local Government in NSW', Final Report Volume2,Indepndent Inquiry into the Financial Sustainability of NSW Local Government, Stdney, p33

제활동, 환경, 보건 복지 등에 대한 중요도가 높게 나타나 이들 분야에 새로운 행정수요가 발생하고 있음을 알 수 있다. 반면 도로와 교통에 대한 만족도는 낮게 나타나 재원의 부족으로 인프라에 대한 투자가 제대로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

다른 조사에 따르면

○ 지방의원에게 가장 높은 신뢰(45%)를 보였고, 연방의원(36%), 주의원(20%) 순으로 뒤를 이음

○ 업무의 성과가 높은 정부로는 연방(41%), 지방정부(35%), 주정부(24%) 순이었음

○ 더 많은 서비스를 받는 대신 더 많은 세금을 지불할 것이냐는 질문에 반대(47%)의견이 찬성(44%)보다 조금 많았고, 모르겠다는 응답은 9% 였음

○ 지방정부가 가장 잘 수행하고 있는 사무로는 도서관 관련 사무가 가장 높았고(86%), 탁아소(66%), 재가 노인 복지(65%), 오염원의 관리(54%), 학교 운동장 관리(45%), 범죄 예방(39%), 식품위생관리(38%) 등이 그 뒤를 이음[19)]

2-4 목표 설정과 성과 측정을 위한 기준

2-4-1. 호주회계표준위원회(Australian Accounting Stsndards Board, AASB) 표준

지방정부의 회계처리의 기준이 되고, 모든 지방정부의 회계보고서 작성의 가이드가 된다.

2-4-2. 지방정부사무총장연합(Local Government Managers Association, LGMA) 회계건전성지표

LGMA에서는 이해당사자들이 내부적으로 자기 평가의 도구로 사용할 수

19) LGSA McGregorTan 2004

있도록 회계건전성지표 2개를 제시하였다. 이 지표들은 법적으로 강제성은 없다.

○ 첫째, 지방정부의 재정 상황을 수입과 현금유동성, 자본적 지출과 경상지출, 채무비율과 같은 지표를 사용하여 각 지표의 건전성 정도(위험 red, 경고 amber, 건전 green)를 표시하고 실제 성과를 전반적으로 살펴볼 수 있도록 하는 '회계건전성지표(Sustainable Finances Health Check)'가 있다.

○ 둘째, 회계의 윤리, 위기관리, 내부통제, 의사결정, 감시와 조사 등을 위한 '정부건전성 지표(Government Health Check)'가 있다.

2-4-3. 호주표준(Australian Standards, AS)

호주표준은 ▲모든 공사와 인프라의 유지·관리에 관한 서비스의 제공에 필요한 기준 ▲지방정부의 행정관리의 질을 높이기 위한 관리개선의 기준 등 두 가지 범주로 나뉘며, 지방정부의 입법적 조치가 없으면 법적 강제 사항은 아니다. 다만 공공공사의 기술기준은 재정 보조금 지원의 조건에 따라 의무화되기도 한다.

2-4-4. 기준의 도입에 따른 문제점

○ 기준의 도입이 실제 성과의 향상과는 관련성이 없다는 것이다. 지방정부들은 자체적으로 기준을 도입하고 있지만 도입과 실제 성과의 향상과는 상관성은 거의 없다

○ 지방정부들은 상급기관과 외부 이해관계자의 평가와 조사를 받기 위해 각각의 목적에 따른 다양한 기준을 준수해야 하며, 목적에 따른 다양한 기준이나 표준은 정부의 성과 향상을 위한 전략적 도구로 사용하기가 어렵다.

○ 우수사례의 도입과 성과 향상을 위해서는 기준이 필요하지만, 지방정부의 관리와 운영의 효율성, 효과성, 합법성, 민주성 등을 모두 만족시키는 기준에 대한 명백한 정의나 합의가 없다.

○ 이러한 도구들은 조직의 성과 향상에 활용할 수 있는 재정적으로나 비재정적으로 통합된 정보를 제공하지 못한다. 아울러 기준의 도입은 지방정부에 추가적인 행·재정적 부담을 줄 수밖에 없다. 농촌이나 광업지역에서는 관련 전문가가 부족하여 탁상공론에 지나지 않는다는 지적도 있다.[20]

2-5. 환경의 변화와 새로운 행정수요

2-5-1. 인구통계상의 변화

2-5-1-1. 노령화 시대의 진입에 따른 문제

호주는 이민을 통해 지속적으로 청년층이 유입되고 있지만 점차 노령화 사회로 접어들고 있다. 지난 100년 간 65세 이상의 인구는 4%에서 12%로 늘었고, 저출산과 높은 평균수명이 지속되면 2031년에는 65세 이상의 인구가 22%에 달할 것으로 예측된다.[21]

은퇴한 노인들이 번잡한 도시를 떠나 해안이나 전원지역으로 이주하는 현상도 일반화되고 있다. 이와는 반대로 젊은 층은 농촌이나 지방에서 대도시로 이주하고 있으며 직업을 기피하는 경향도 심해지고 있다. 이 때문에 특히 해안지방이나 농촌지방의 청년층에서는 낮은 소득에 높은 세금을 내거나, 실업률이 높아지는 경향이 심해진다. 관광객에 인기가 높은 지역에서는 부동산 가격의 폭등과 같은 문제가 발생하기도 한다.

2-5-1-2. NSW주의 노령화 대책

- 국가노령화전략(The National Strategy for an Ageing Australia) : 노령화 문제에 국가적 관심을 제고하고, 노인의 삶의 질을 보장하고 세대 간의 조화를 통해 사회 전체의 건전성을 높임
- 지방정부의 노령화 집행계획 2004-2008 (The Australian Local

20) Dungog Council 2005 연례보고서
21) ABS 2002

Government Association Population Ageing Action Plan) : 연방의 노령화 대책에 대한 지방정부의 참여와 협력을 강화하고 정보의 공유와 감독·평가 체계의 개선

- 노령화 시대에 대비한 지방정부의 계획(Planninf the Local Government response to ageing and place): 지역별 특성에 맞는 노령화 대책을 수립하는 기본 틀을 제공

2-5-1-3. 노령화에 따른 새로운 인프라와 서비스 수요

많은 대도시 노인들이 '바다로(seachange)', '전원으로(treechange)' 이주함에 따라 지방정부에는 노인 대상의 새롭고 수준 높은 서비스를 제공하고 관련 인프라를 구축할 필요성이 제기되었다. 도시에서 온 노인들은 지방정부에 도시수준의 도로와 교통시설, 문화시설, 수영장, 도서관, 공원, 여가시설을 요구하고 있다. 이뿐 아니라 노인을 위한 요양시설, 경사로 같은 안전 및 편의시설은 도시와 건축의 기본 설계 개념을 바꾸어 놓았다. 그러나 지방정부들은 노인들을 위한 새로운 시설이나 서비스를 감당할 행정적, 재정적 능력이 부족한 것이 현실이다.

2-5-1-4. 노령 은퇴자의 유입에 따른 재정적 영향

노령 인구 증가라는 인구의 구조적 변화는 지방정부에 지출부분뿐 아니라 세입부분에도 영향을 미친다. 노령연금 수급자에 대한 세금과 각종 수수료, 사용료 등의 할인이나 환급은 세수의 감소를 가져온다. NSW주에서는 노령연금 수급자들에게 최대 250달러의 세금을 환급해 주며, 상하수도 요금은 균일하게 1년에 87.5달러만 부과한다. 그러나 감액·환급분의 50%만 주정부가 보조할 뿐이다.

연금 수급자에 대한 할인과 환급제도는 노령인구가 폭발적으로 늘어나는 해안이나 전원지역의 지방정부에게 더 많은 서비스와 인프라의 구축을 위한 세출의 증가와 맞물려 심각한 재정적 문제를 야기한다. 과세 대상 부동산의 24%가 감면 대상이며 이마저도 매년 5% 이상증가하고 있다는 보고도 있

다.[22] 최근 NSW주의 의회는 주정부에게 노령연금 수급자에 대한 감세와 환급, 할인이 해안과 전원지역의 지방정부의 재정수입에 미치는 영향을 분석하여 재정지원을 하는 방안을 검토할 것을 권고하였다.

2-5-1-5. 새로운 대안 : 노인들의 전문기술, 재력, 기업적 정신의 활용

바다로 전원으로 이주한 노인들 대부분은 연금에 의지하지 않고도 스스로 생활할 수 있는 재력이 있다. 교육수준이 높고 전문지식과 기술을 가지고 있으며, 고도의 사업가 정신을 가진 이들도 있다. 젊은 층이 도시로 이주하여 전문기술자와 경력자가 부족한 지방정부에서는 은퇴자들의 경력과 지식, 기술을 활용하여 지역의 발전을 도모할 수 있다. 특히 은퇴자에게 인기가 높은 지역에서는 더욱 그렇다.[23]

2-5-2. 경제구조의 변화

호주는 전통적 개념의 제조업 기반이 약화되고 지식기반 산업이 발전하면서 지역 간 부와 경제활동에 새로운 불균형이 생기고 있다. 이는 고용의 개념에도 변화를 가져와 특성화된 성장거점을 개발할 필요성이 대두되었다.

이러한 추세로 말미암아 경제적으로 쇠퇴한 지역의 지방정부는 새로운 방식으로 경제 발전을 도모하고자 노력하고 있으며, 경제적 성장을 누리는 지역에서는 성장의 고삐를 늦추지 않고 잘 관리함으로써 지속적이고 안정적인 성장을 하려고 더욱 분발한다.

Sydney 인근과 같은 대도시권 이외의 중소도시의 지방정부는 지역 경제 발전을 위해 정보, 통신, 교통, 운송 및 물류시설 같은 인프라와 숙련된 지역 노동력이 요구된다. 이에 따른 행정 서비스는 전문 직업인들의 생활양식에 적합한 재택근무, 통신근무(telecommuting)의 증가에 부합하는 것이기도 하다.

2-5-2-1. 환경문제

22) Eurobodalla Council 2005 연례보고서
23) Goldsmith and Eggers 2004

환경보전과 보호에 관한 문제는 이미 지방정부에 중요한 관심사가 되었다. 이 문제는 단순히 입법상 복잡할 뿐 아니라 정책적 모순과 갈등, 환경문제 전문가를 고용하는 비용까지 포함하며, 도시화와 인구구조의 변화와도 연관되어 있다. 이에 성장이 빠른 지역에서는 계획적이고 지속가능한 성장을 위해 성장관리전략을 병행해 나가야 하며 저소득층을 배제하거나 소외시키지 않는 환경 친화적인 성장전략도 함께 추진해야 한다.

지방정부가 당면한 문제는 다음과 같이 크게 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 수자원과 폐수에 관련된 환경문제가 심각한 문제로 대두되었다. 수자원의 49%, 토지의 42%가 수자원의 공급, 하수 및 배수 관련 시설에 소요되고 있으며, 폐수의 72%가 바다에 버려지고 17.5%는 내수에 9.5%는 토양에 배출되고 단지 1%만이 재활용되고 있다.[24] 비용이 많이 들고 복잡한 문제는 조속한 시일 내에 반드시 해결해야 한다.

1999-2000년 호주 전체가 폐수처리에 들인 비용은 6억4900만 달러였으며, 앞으로 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

둘째, 고형폐기물 역시 다루기 어려운 문제가 되었다. 1996-1997년 동안에 21.2Mt이나 되는 고형폐기물이 수집·매립된 것에서 짐작할 수 있듯이 폐기물을 줄이고 재활용하는 것은 반드시 해결해야 할 문제가 되었다. 1991년에 2개 지방정부가 버려진 캔을 수집하기 시작하였고 2000년에 이르러서는 375개 지방정부가 여기에 참여하였다. 이에 따라 지방정부의 재활용률은 1991년 0.1%에서 2000년에는 40%로 크게 늘어났다.

1999-2000년에 지방정부가 고형폐기물 관리에 들인 비용은 10억4800만 달러(자본지출 9600만 달러)였으며 환경보전에 들인 비용은 18억9900만 달러(자본지출 6억700만 달러)였다.[25] 환경문제에 관한 관심과 노력은 주민들에게 편익을 가져다주기는 하지만 지방정부에는 재정 부담을 가중시키는 것이다.

2-5-2-2. 지역사회의 문제와 도전

---

24) ABS 2003
25) ABS 2003

현재 호주사회는 전통적 가정의 해체와 세대당 인구의 감소 등 근본적인 변화를 겪고 있다. 세대당 인구의 감소로 세대의 수는 이전보다 많아져 지방정부가 서비스나 인프라의 제공에 들이는 일인당 비용 역시 크게 증가하게 되었다. 사회의 변화로 지방정부는 새로운 도전에 직면하게 된 것이다.

도시지역에서는 저소득 또는 실업 상태에 있는 생활보호계층 중에서 편부모의 급증은 지방정부에 인적 서비스라는 새로운 행·재정적 수요의 증가를 야기하였다. 외국에서의 대규모 이민 역시 지방정부로 하여금 다양한 문화에 대응할 수 있도록 여가, 주거, 사회적 적응 등에 대한 서비스 형태를 변화하게 하였다.

범죄의 증가, 도로 등 공공시설에서의 무질서로 인해 안전요원이 추가로 배치되었고 감시카메라도 설치되었다. 이런 추세는 앞으로 더욱 확대될 것으로 보인다. 지방정부에 더 많은 행·재정적 지원능력과 신축성 있는 운영 능력이 요구되는 것은 바로 이런 배경 때문이다.

급속한 기술의 발전과 정보통신의 혁명 덕분에 온라인 행정 서비스, 전자정부의 도입 등 행정에 IT기술의 접목은 이미 보편화되었다. 그러나 새롭게 부상하는 행정절차와 방법은 지방정부에 실질적으로 유용해야 하고, 즉각적이고 지속적인 평가를 통해 검증되어야 한다. 농촌지역에 취약한 인터넷 서비스 또한 하루 속히 해결하여 많은 농촌 지방정부들이 새로운 시대조류에 동참할 수 있도록 해야 한다.

3. 지방정부의 역할

3-1. 호주 헌법상의 지방정부

3-1-1 목표 - 이상적인 상태(what should be)[26)]

연방제에서 가장 핵심적인 문제는 각급 정부 간 지출기능과 재정수입권의

26) 아래에서는 격차분석(gap analysis)를 이용하여, '있어야 할 것(what should be)'과 '있는 것(what is)'의 차이 즉 격차를 분석하여 양자 사이를 없애거나 좁히는 방안을 모색한다. 전자를 '목표'로 하고 후자는 '현실', 해결방안은 '대응방안' 구체적 방안은 '정책대안'으로 하였다.

분배이다. 지출기능측면에는 '보완성의 원칙(principles of subsidiarity)'이 보편적으로 적용된다. 이 원칙은 어떤 기능에 대해 다른 계층의 정부와 경합을 벌일 경우에는 최하위의 정부가 그 기능을 담당해야 하며, 특정 기능의 소관이 불분명할 때에도 서비스를 가장 효율적으로 제공할 수 있는 최하위의 정부가 담당해야 한다는 것이다.

재정 수입의 측면에서는 '대응의 원칙(correspondence principle)'이 적용된다. 이 원칙은 공공서비스의 수혜자는 서비스에 대한 비용을 스스로 부담해야 한다는 것으로, 각 정부는 자신의 사무 처리 비용을 스스로 충당해야 한다는 것이다. 이럴 때 각급 정부는 서비스를 증대 또는 유지하거나, 감세의 압력에 대응하여 수입과 지출의 균형을 맞출 근거를 갖게 되는 것이다. 어떤 기능이 해당 정부의 관할 구역 바깥의 주민에게 편익이나 피해를 줄 때에는 보조금이나 정부 간 교부금 형태의 재정적 지원을 통하여 상호 균형을 맞추어야 한다. 이와 함께 상급 정부가 하위 정부에게 어떤 기능이나 행정 서비스의 제공을 강제하고자 할 때에는 그 기능이나 서비스 제공에 충당할 재원을 지원하여야 한다.

결국 민주적인 연방제 아래서 계층별 정부의 역할과 지도·감독의 범위, 지출기능과 재정수입권의 배분 문제는 헌법이나 각 계층의 정부 간 합의에 의한 법률로 명백히 규정되어야 하며, 대응의 원칙에 따라 각급 정부는 지출경비를 스스로 충당해야 한다. 아울러 지역 주민의 전체 합의에 의해 주민자주권의 제한이 타 정부에 이관되지 않는 한 해당 정부는 선출된 주민대표를 통해 기능과 세금의 규모를 결정하는 재정 자율권을 가진다.

3-1-2 현실(what is) - 호주의 지방정부가 현실적으로 운영되는 상태

3-1-2-1. 재정의 수직적, 수평적 불균형

호주 연방제 아래서 발생하는 재정적 문제는 '수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance, VFI)'과 '수평적 재정 불균형(horizontal fiscal imbalance)'으로 나누어 볼 수 있다. 호주에서 정부 수입의 80% 이상을 연방이 걷지만 지방정부는 오직 5% 이하에 머물기 때문에 VFI 문제는 매우 심각하다.[27)]

이유는 호주의 지방정부는 헌법에 규정되어 있지 않기 때문이다. 지방정부는 주의 법률에 의해 설치된 기관이라는 지위를 가질 뿐이어서 그 기능이나 역할은 여건에 따라 개정가능한 주의 법률로 규정되어 있다.

VFI는 어떤 계층의 정부는 자신이 수행하는 기능에 필요한 재원보다 더 걷어 들이는 반면, 다른 계층의 정부는 덜 걷어 들이는 데서 발생하며, HFI는 같은 계층의 정부 간 수입의 차이로 인해 발생한 공공 서비스의 공급 능력의 차이에서 비롯된다.

지방정부가 2004-2005년 정부 총수입의 2.9%를 걷어 들인 반면, 중앙정부는 82.3%(2003-2004년 2100억 달러, 2004-05년에는 2290억 달러)를 걷어 들였다. 연방정부의 지출은 수입보다 적어 일부 수입(우리나라의 부가가치세와 같이 GST와 연계된 세금)은 연방보조금위원회(Commonwealth Grants Commission)가 결정하는 배분체계에 의해 주정부에 교부된다.

지방정부의 재정 부족을 보충하기 위해 연방정부는 재정지원보조금(Financial Assistance Grants, FAGs)을 주정부에 교부하고, 주의 지방정부 보조금위원회(Local Government Grants Commission,LGGC)를 통해 지방정부에 간접적으로 지원한다. 연방정부의 지방정부에 대한 직접 지원은 보통 도로재건계획(Roads to Recovery Project)이라고 알려진 특정목적교부금(Specific Putpose Payments)을 통해 이루어진다.

각 지방정부는 세수입의 크기, 공공 서비스 제공의 규모와 비용이 서로 달라 수평적 재정력 격차인 HFI가 발생한다. 주의 LGGC는 HFI 문제를 완화하고, 각 지방정부가 최소한의 공공 서비스를 충족시킬 수 있도록 연방정부에서 교부한 FAGs를 지방정부에 배분하는 공식을 통해 적용하고 있다.

3-1-2-2. 지방정부의 재정 불건전 원인과 대응성의 원칙

지방정부가 지출의 80% 이상을 자체 재원으로 충당하고 있지만 지방정부간 VFI가 발생하지 않거나 재정의 건전성이 확보되는 것은 아니다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 연방이나 주는 지방정부에 사무를 추가로 이양하면서 임시 또는 일

27) 이는 다른 연방제 국가의 지방정부에 비해 훨씬 낮은 것으로, 미국은 25%, 캐나다 18%, 독일 14%, 브라질 12%이다.

시적으로만 재정을 지원하는 경우가 있다.[28]

둘째, 주정부는 연방정부가 교부한 보조금을 지방정부에 모두 교부하지 않는 경우가 있다.[29]

셋째, 새로운 사무의 지방정부로의 이양, 세원의 배분 기준의 변경, 재정보전 없이 지방정부에 의무화된 공공 서비스의 제공, 보조금의 일방적 삭감 등으로 인해 지방정부의 비용이전(cost shifting)은 항상 일어 날 수 있다.

넷째, 지방정부가 특정 행정서비스의 공급을 확대할 수 있도록 재정지원을 하는 재정 인센티브 제도가 지방정부의 재정 부족을 더욱 악화시키기도 한다.[30]

마지막으로, 오지의 소규모 지방정부는 보조금이 지원되는 도로 관련 사업에 대한 예산의 비중이 지나치게 클 정도로 보조금 의존도가 매우 높다.

이와 더불어 주정부는 지방정부에 대한 고정세율제[31]와 수수료·사용료의 통제, 기채은의 승인을 통해 지방정부의 세입부분을 통제한다. 세입부분에 대한 주정부의 통제는 NSW주의 지방정부가 자신의 기능을 수행하는 데 필요한 재원을 자율적으로 확보하는 데 제약을 가하기 때문에 대응성의 원칙에 위배된다고 할 수 있다.

3-1-2-3. 보완성의 원칙과 재정보전

주민과 가장 근접한 최하위의 정부야말로 유권자와 밀착할 수 있으며,유권자가 무엇을 원하는지를 가장 정확하게 파악하여 정책에 반영할 수 있다. 이러한 믿음에서 '보완성의 원칙'은 정당화된다. 이 원칙에 따르면, 수행기능과 재원의 격차는 정부 간 보조금이나 재원의 이전을 통해 줄일 수 있기 때문에 개별 지방정부의 재정능력을 고려할 필요가 없다.

농촌 등 인구와 경제가 쇠퇴하고 있는 지역에서는 주정부나 민간이 제공하는 서비스가 경제성의 원리에 따라 줄어들고 있고, 병원이나 은행 같이 생

---

28) 연방정부는 지방공항 관련 사무를 이양하면서 첫해 동안 소요되는 예산만 지원하였다.
29) NSW주에서는 국가경쟁력보조금을 지방정부에 전혀 교부하지 않고 있다.
30) 주정부가 seed money를 통해 지방정부가 특정 사업을 추진할 수 있도록 1차년도 예산을 지방정부에 지원하며, 지방정부는 차년도 예산확보에 대한 검토 없이 해당 사업을 착수하는 경우가 많다.
31) 고정세율제(rate pegging)는 주정부가 지방정부의 세율을 조정하여 연 총 수입의 규모를 결정하는 제도이다.

활에 필수적인 서비스는 지방정부 스스로 재원을 부담하여 제공해야 하는 경우가 발생하고 있다. 지방정부의 구조개혁에 따라 합병되었을지라도 여전히 소규모인 지방정부는 필요한 서비스를 제공하는 데 재정적 한계를 경험한다. 이러한 까닭으로 보완성의 원칙과 그에 따른 재정보전제도가 정당성을 가지게 되는 것이다.

보완성의 원칙을 인정한다 하더라도 지방정부가 관련 사무를 이양받는 데는 한계가 있다.

첫째, 지방정부는 주정부에서 담당해 온 병원, 학교, 경찰, 법원 같은 사무까지 담당하기에는 재정능력이 부족하고, 주나 연방보다 정부의 실패(government failure)를 초래할 위험이 훨씬 크기 때문이다.[32]

둘째, 지방정부가 물적 시설을 기반으로 하는 서비스의 제공은 존립의 근거가 되는 가장 중요한 기능이므로, 이 기능을 축소 또는 회피하면서까지 다른 계층의 사무를 이양받아 수행하는 것은 논리적 근거가 부족하기 때문이다.

3-1-3. 대응방안(possible remedies)

호주의 연방정부, 주정부, 지방정부 사이에서 기능과 재원의 배분 문제는 이상적인 연방주의와는 차이가 있다. 이는 대응성의 원칙보다 보완성의 원칙을 우선하여 보조금과 다른 재정지원수단을 동원하는 근거가 된다. 연방주가 재정원칙을 엄격히 적용하는 것은 헌법의 개정이나 주정부의 자발적인 재원의 이양 같은 근본적인 변화 없이는 어렵다. 이러한 한계 내에서 대응방안을 살펴본다.

◆정책대안 : 지방정부에게 세율의 결정권과 수수료(개발허가수수료 등), 사용료의 결정에 자율권을 부여

◇장점 : 지방정부가 재정 적자 없이 의무적으로 제공해야 하는 서비스나 인프라의 유지관리에 필요한 재원을 세금, 사용료, 수수료를 통해 조달 가능

32) Byrnes, J.L. and Dollery, B.E.(2002b), "Local Government Failure in Australia: An Empirical Analysis of New South Wales", 「Australian Journal of Public Administration」, 61(3).pp54-64

함. 주정부보다 지역주민 스스로 자신의 세금 규모를 결정함

◇단점 : 지방정부는 독점체제이고, 일부 정치집단이나 정당이 지배적일 경우에는 특정 서비스의 제공을 위해 세금을 일방적으로 과도하게 인상할 위험성이 있음. 지방정부는 비용절감 노력이 부족하여 세금 인상이 발생할 수 있음.

◆정책대안 : 세율, 사용료, 수수료 등을 경제성장률, 물가지수 같은 객관적 지수에 연동하여 인상

◇장점 : 세입의 통제가 투명하고 객관적임. 거시경제지표와 연동하여 적정 세입확보가 가능

◇단점 : 지방정부의 자체 세원에 의해 세입을 결정한다는 민주성의 원칙에 위배됨. 다른 지역보다 낙후되었거나, 납세자들이 더 많은 서비스를 요구할 때 적극적으로 대처할 수 없음

◆정책대안 : 세율의 결정을 유권자에게 맡김. 지방의회의 선거와 동시에 차기(3년) 세율이결정될 수 있도록 행정관리와 재정계획안을 주민투표에 부쳐 승인을 얻도록 함

◇장점 : 납세자 스스로 세율을 결정하고, 세금・사용료・수수료의 인상을 정당화할 수 있음

◇단점 : 편익이 당장 나타나지 않거나 직접적이지 않을 때(사무자동화 등)에는 정책의 추진이 어렵고, 재정과 예산 과정의 복잡성 때문에 재정증가의 이유를 유권자에게 편견 없이 효과적으로 설득하기가 곤란함. 주민투표 자체가 정치적인 만큼 감세라는 인기영합적인 정책이 채택되기 쉬움. 전기의회에서 채택된 재정정책이 정책목표에 적합하지 않더라도 차기의회에서 수행해야 하는 모순이 있음. 예산 편성 때마다 상황변화에 따라 재조정할 필요가 있음

이외에 지방정부가 자본적 지출을 수반하는 프로젝트에 대한 재원조달에는 예외를 인정하거나, 세율이나 자체 수입이 상대적으로 낮으면 지방정부에 조정할 권한을 부여하는 방안도 제시되고 있다.

3-2. 지방정부의 지역적 역할

3-2-1 목표

재정상 자립적인 지방정부는 대응성의 원칙에 의해 정해진 예산의 제약을 따르는 가운데 보완성의 원칙을 통해 운영되어야 한다. 다만 지방정부가 주민으로부터 민주적 절차를 거쳐 위임을 받았다면 예산의 범위 내에서 다른 정부의 기능을 추가로 맡을 수 있다.

이러한 원칙에서 지방정부가 채택할 수 있는 유형은 3가지가 있다.

- 최소주의(Minimalist) : 지역사회의 조합체인 Council은 공동의 재산을 관리하고 개인의 재산을 합리적이고 민주적으로 규제해야 한다. Council은 주정부가 정한 범위 내에서 토지세라는 단일 세원에 기반을 두고 그 세입의 범위 내에서 운영되어야 한다.

- 최대주의(Maximalist) : Council은 지역을 관할하는 정부이며 다른 계층의 정부와 기능이 중복되더라고 전체 지역사회의 복지를 일차적으로 책임져야 하고, 지역사회와 주민이 원하고 해당 비용을 부담할 의사가 있다면 관련된 모든 서비스를 담당해야 한다.

- 낙관주의(Optimalist) : Council은 지역사회에서 제1의 기관이며, 자체 재원을 바탕으로 고유의 사무만을 수행하는 데서 벗어나 적극적으로 대중과 NGO, 사적 자원을 이끌어 나가야 한다.

3-2-2. 현실

새 지방정부법은 기능과 역할 측면에서 보았을 때, NSW주의 지방정부가 물적 시설에 기반을 둔 전통적인 서비스의 제공을 강조하는 최소주의(Minimalist)에서 인적 서비스 제공을 강조하는 최대주의(Maximalist)로 기능이 확대되는 것을 지지한다. 이러한 과정은 상위 정부의 입법에 의한 의무적 사무의 부과, 새로운 직업 표준, 사회·경제적 압력, 공공정부에 대한 기대의 증대, 상위 정부 기능의 단계적 이양, 기술의 진전 등의 요인에 의해

단계적으로 이루어져 왔다. 특히 해안지방과 같이 인구가 급격히 증가하는 지역에서는 지역사회의 새로운 행정적 수요가 전통적 서비스를 훨씬 능가하고 있다.

세입측면 보았을 때, 오랫동안 NSW주 지방정부의 기능은 재정 수입의 규모에 의해 제한되어 왔다. 고정세율제를 통해 지방정부는 다양한 사용료나 수수료의 수입보다는 주정부가 고정한 세율로 거두어들이는 세금으로 재원의 대부분을 충당한다. 즉 지방정부는 최소주의에 의한 재원의 제약 속에서 최대주의에 의한 추가적 서비스를 모두 공급해야 하는 것이다.

결과적으로 최대주의에 의한 서비스의 확대 제공은 최소주의에 의한 재원의 제약 때문에 지방정부의 전통적인 핵심 서비스인 인프라의 유지나 개선을 유보하는 현상을 초래, 상당수의 인프라가 그 경제적 수명을 다하는 데까지 이르렀다.[33] 이는 장기간에 걸쳐 지방정부가 제 기능을 발휘하지 못했다는 것으로, 인프라 서비스를 축소하면서 사무가 이관될 경우 지방정부의 서비스 우선순위는 제대로 반영되지 못한다는 것을 뜻한다.

NSW주에서 1993년 새 지방정부법이 채택한 것으로 인정되는 최대주의에 입각한 지방정부기능의 확대주의는

1) 지방정부가 과연 최대주의에 입각하여 서비스를 제공해야 하는가,
2) 최소주의에 입각한 재원으로 최대주의의 서비스를 제공하도록 하는 낙관주의(optimalist)를 받아들여야 하는가,
3) 지방정부의 본래의 기능인 도로(road), 쓰레기(rubbish), 세금(rate)이라는 3R의 최소주의로 회귀하여야 하는가 등 기본적인 논쟁에 대한 합의를 필요로 한다.

최대주의는 지방정부가 여러 이해집단으로부터 서비스 영역을 확대하라는 압력을 받아 합리화한 것이다. 예를 들어 다양한 주민 집단들은 지방정부에 비만과 같은 건강문제부터 다문화 사회와 청소년 범죄문제, 원주민과의 조화, 인터넷 기반 도서관의 운영, 온라인 쇼핑, 노년층을 위한 도시설계와 도로구조의 개선 등에까지 기능을 확대할 것을 요구하고 있다.

---

33) Roorda,J(2006), 'The Present Condition and Management of Infrastructure in NSW Local Government', Final Report, Volume 2, Independent Inquiry into the Financial Sustainability of NSW Local Government, Sydney.

최소주의는 지방정부의 기능은 전통적인 물적 시설에 기반한 서비스의 제공에 한정되어야 한다는 것으로, 다른 상위 정부의 기능에 속하는 인적 서비스로 확대되는 것을 거부하며, 상업적 서비스는 사적 분야에 맡겨야 한다는 견해이다. 이 견해를 따르면 지방정부는 책임감과 전문기술인력의 부족으로 다른 계층의 정부보다 특정 이해 집단과 결탁하기 쉬워 업무의 비효율성이 초래될 수 있다. 또한 불필요한 규제나 서비스의 중복 등으로 비용이 낭비되는 등 '정부의 실패'에 직면할 수 있다.[34)]

그러나 최대주의는 지방정부는 다른 계층의 정부나 사적 분야보다 민주적 정당성, 지역사회의 신뢰와 협조, 지역적 수요에 대한 명확한 대응, 지역의 사적 분야나 NGO와의 강력한 네트워크 등에서 상대적으로 제도적 강점이 있다. 지방정부는 지역 내의 다양한 집단의 요구에 가장 적절히 대응할 수 있기 때문에 관련 기능이 광범위한 인적 서비스까지 확대되어야 한다는 것이다. 지방정부야말로 지역 내에서 주민과 밀착할 수 있는 '진짜 정부'인 만큼 다른 정부와 중복되는 공공 분야와 서비스가 있을지라도 지방정부는 이를 우선적으로 시행하면서 지역사회 전체의 복지를 실질적으로 책임져야 한다는 논리다.

제3의 방법으로 직관주의가 있다. 이 견해는 재원측면에서 최소주의가, 기능측면에서는 최대주의가 가능하다는 입장이다. 지방정부는 공공분야와 NGO, 사적분야 모두와 함께 지역의 경제개발이나 공공-민간 파트너십(public-private paternership PPPs)과 같은 공동의 목표를 위해 지역사회의 주도적 기능을 담당해야 한다는 것이다. 지방정부는 방향을 설정하고 네트워크를 통한 협치를 해야 한다는 것이다.

이에 대해, 사회적 기업가 정신은 법적, 재정적, 정치적 기술의 결합을 통해서 가능한데 공공의 관료제에서는 이것이 부족해 공무원에게 제3자와 사회적 산출을 협상하도록 재량권을 주는 것은 책임성의 측면에서 심각한 위험이 초래될 수 있다는 비판이 있다. 또한 낙관주의는 지방정부가 NGO 등의 영역에 기능을 이관하는 것에 불과하다는 비판도 있다.

NSW주정부에서는 이러한 견해를 수용, 주정부 스스로 필요한 기능을 수행하고 관련 재원을 마련하고 파트너십을 설정할 수 있는 광범위한 자치권

34) Byrnes, J.L. and Dollery,B.E.(2002b)

을 지방정부에도 허용하였다.

NSW주의 지방정부가 처한 환경에서 지방정부의 현실적인 역할과 기능에 대한 입장은 다음과 같다.

첫째, 1993년의 지방정부법은 최대주의의 입장에서 지방정부의 기능을 확대하고 있으나 최소주의에 입각한 재정수입의 제한으로 사회 인프라가 낙후되고 있다는 점은 앞서 말한 바와 같으며, 이러한 모순은 지방정부에 재정적 위기를 초래한다. 또 주민들의 의견을 조사해 보았더니, 주민들은 전통적인 물적 시설에 기반한 서비스를 다른 인적 서비스보다 우위에 두고 있었다. 주민들은 인프라의 희생을 수반하는 최대주의에 반대하는 것이다. 그러나 다른 측면에서는 조사대상 주민의 상당수는 더 많은 세금을 지불하고라도 더 많은 서비스를 제공받기를 원했고, 24%만이 서비스와 시설의 추가 제공을 억제하여 최소한의 세금인상을 선택하였다. 주민들은 지방정부에 최소주의에 입각한 행정 서비스만을 요구하는 것은 아니며 필요한 경우 서비스의 추가 제공에 동의한다는 것이다.

둘째, 직관주의의 입장이 잇다. 1993년 지방정부법이 지방정부에게 민간부문과 다양한 파트너십을 결성하고 재원을 조달할 수 있도록 허용한 것은 이 입장이 인정받은 것으로 볼 수 있다. 특히 2004년 지방정부법의 개정으로 만들어진 공공-민간 파트너십법(Public-Private Parnership PPPs)은 민간분야와 협상을 통해 PPP를 맺는 것에 대한 가이드라인과 안전조치를 제시하고 있다.

낙관주의가 지방정부에게 지역사회의 공동의 목표에 따른 산출을 위해 자원을 효율적으로 사용할 수 있도록 권한을 부여하지만, 이 때문에 반드시 지방정부가 전통적인 물적 시설의 서비스를 초과해서 더 많은 서비스를 제공해야 하는 것은 아니다. 낙관주의는 현재의 최소주의의 재정적 제약 내에서 서비스를 확대해야 한다는 것으로, 민간부문과 달기 공공부문인 지방정부는 위험을 회피하는 범위 내에서 관료제로 운영되어야 한다는 것이다.

마지막으로 NSW주의 지방정부는 최소주의의 입장에서 현재의 법체계와 재정적 제한 아래서 운영되어야 한다는 것이다. 이는 주민들이 전통적인 물적 서비tm에 우선순위를 두고 있는 것에서 명백히 알 수 있다는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 지방정부는 지역사회의 제반 문제를 어떻게 처리

할 것인지를 결정하는 리더십을 가진 자연적이고도 법적인 체제라 할 수 있다. 이러한 관점은 최소주의의 적용을 거부하는 것으로 볼 수 있다. 지방정부의 다양성을 고려할 때 모든 지방정부에 적용되는 단일 모델은 있을 수 없다. 각각의 여건과 환경에 맞는 모델을 선택해야 하고 이를 위해 연방, 주, 지방정부의 합의가 선행되어야 한다. 대도시권과 달리 오지나 농촌지역에서는 공공이나 민간 부문의 서비스가 줄 경우 지방정부가 최종 서비스 제공자가 되어야 한다는 점에서 최소주의는 실질적으로 적용하기가 어렵기 때문이다.

3-2-3. 대응방안

지방정부의 기능에 대한 최소주의와 최대주의는 현재의 법체계에서 양립할 수 있으며, 현재의 재정수요를 초과하는 재원을 필요로 하는 것도 아니다. 그러나 최소주의는 일반적으로 공공 부문에서 다수의 지지를 받고 있으며, 낙관주의는 중소도시와 농촌·오지지역에서 지지를 받고 있다. 여기에 다음과 같은 방안이 나올 수 있다.

◆정책대안 : 모든 지방정부는 인프라가 정비될 때까지 자발적으로 최소주의를 적용한다.

◇장점 : 지역사회는 당면한 인프라 위기를 극복하는 것을 정책의 1순위로 두고 이에 대한 공감대를 형성함으로써 지방정부의 관심이 부족했던 도로 등 인프라를 개선할 수 있다.

◇단점 : 지방정부가 우선순위를 두어야 하는 최소주의의 기본적 서비스에 대한 개념이 명백하지 않으며, 주민 다수가 기존의 인적 서비스에도 우선순위를 부여하므로 이를 축소하는 것은 문제가 있다. 지역의 민주성과 보완성의 원칙에도 배치되며, 오지와 농촌지역의 경우에는 지방정부가 다른 부문의 서비스가 불가능하면 최종 서비스 제공자 역할을 하여야 하는 만큼 서비스 제공에 공백이 생길 수 있다.

◆정책대안 : 모든 지방정부는 낙관주의의 입장으로 서비스를 제공하며,

주정부는 지방정부가 재정적 안정성을 가지도록 최소주의에 입각한 재정적 통제를 완화시킨다.

◇장점 : 지방정부가 지역사회의 제3의 부문으로부터 지지와 자원을 결합하여 더 많은 서비스를 제공하는 방안을 모색할 수 있어 최소주의에 집착하는 것보다 실용적 대안이 된다. 또 인적 서비스 제공 수준을 감축하지 않고도 효율성의 제고, 지출경비의 조정, 기채 등으로 새로운 재원을 마련할 수 있어 인프라 개선을 위한 재원 마련에 실행 가능한 수단이다.

◇단점 : 인적 서비스의 확충과 함께 도로 등 인프라의 개선에 자원이 투입될 경우 지방정부의 재정이 어려울 수 있으며, 오지 지역에 민간이나 NGO 같은 재정적으로 안정적인 조직이 없으면 현실적인 대안이 되지 못한다.

3-3. 지방정부의 재정적 자족성

3-3-1. 목표

지방정부가 스스로 재정을 충족해야 하는 문제는 여러 측면에서 검토되어야 한다. 이는 원천적으로 지방정부의 역할과 기능에 관계된 문제이지만, 재정과 관련하여 검토하기로 한다.

지방정부는 원칙적으로 지출 경비를 스스로 충당해야 한다는 재정적 원칙을 따라야하지만 현실적으로 여러 예외가 있다.

첫째, 지방정부의 관할 지역을 넘어서는 광역적 편익을 제공할 때는 정부간 보조금과 기타 교부금의 지원이 정당화된다. 이때 지원의 규모는 외부적 효과에 상응해야 한다.

둘째, 상위의 정부가 지방정부에 고유 사무 이외의 서비스를 제공하도록 강제하거나 규제를 가할 때에는 이러한 제한에 대한 대가를 지불해야 한다.

셋째, 주민이 법적으로 받을 권리가 있는 주정부의 서비스(초등교육 등)나, 주정부에서 제공할 것으로 기대되는 서비스(기초의료서비스 등)를 지방정부에서 제공하도록 할 때는 관련 서비스에 대한 보조금을 지불해야 한다.

넷째, 수평적 재정 형평의 원칙에 따라 지방정부 간 공공 서비스 제공 능력에 격차가 생기면 재정력이 약한 지방정부에 재정지원을 하여야 한다.

3-3-2. 현실

지방정부는 연방으로부터 일반목적 인 재정지원보조금(FAGs)과 지방도로와 같은 특정목적보조금(Specific Purpose Payments, SPPs)과 주정부의 특정목적과 서비스에 대한 보조금을 지원받는다. 일반목적 보조금인 FAGs는 VFI를 해소하거나 광역적 서비스의 제공에 대응하는 것이며, SPPs와 주정부의 보조금은 도로, 노인・아동・장애인복지 등 특정 서비스의 제공이나 목적을 달성하기 위해 교부된다. NSW주의 지방정부보조금위원회(LGGC)는 일반목적 용도의 연방 FAGs를 설정된 공식에 의하여 재정적으로 어려운 지방정부에 교부하여 최소한의 기초 서비스를 제공할 수 있도록 함으로써 HFI의 격차를 완화시킨다. 이러한 조치는 적은 인구와 넓은 지역을 가진 내륙 농촌지역의 지방정부에게 과도한 보조금 의존 성향을 가져온다.

지방정부의 보조금에 대한 과도한 의존이 심각한 문제에 해당되느냐에 대해서는 여러 가지 논쟁의 여지가 있다.

첫째, 일반 목적 보조금인 FAGs를 지방정부의 1인당 배분으로 보면 NSW주 평균 52.81 달러에서 도시지역의 15.84달러, 농촌지역의 735.37달러까지 상당한 차이가 있다. 지방정부의 여건에 따라 보조금의 규모와 의존도에 차이가 발생하는 것이다.

둘째, FAGs의 배분은 효율성 기준보다 형평성에 따른다는 문제가 있다. 지방정부의 정책이나 효율성 증대 노력과는 관계없이(effort neutrality) 지원규모를 결정하면 비효율적인 지방정부에 보조금을 교부하여 자원의 낭비를 초래할 수 있다.[35] 효율성과 형평성 어느 측면을 우선 고려한다 하더라도 농

35) NSW주의 LGGC는 이와 다른 의견을 제시한다. 그는 “보조금은 주내 지방정부의 평균적 효율성의 기준으로 배분된다. 효율적인 정부는 적은 수입으로 많은 서비스를 제공할 수 있으며, 수평적 재정 형평은 지방정부의 효율성의 성과에 따라 차이가 발생할 수 있다. 위원회는 지방정부의 노력에 관계없이 재정수입능력과 지출수요를 독립적으로 평가하며, 지출과 수입의 차이에 따른 재정수요의 55%를 보조한다. 위원회는 비효율적 부문에 보조하거나 비효율에서 기인한 재정수요는 고려하지 않는다.”고 한다. NSW Local Government Grants Commission(LGGC)(2006), Response to the Interim Report of the Independent Inquiry into the Financial Sustainability of Local Government, Sydney,2006

촌지역의 많은 지방정부는 재정기반의 취약성 때문에 보조금의 의존도가 높을 수밖에 없다. 따라서 형평성을 고려하여 보조금을 삭감하는 것은 지방정부의 존립 자체를 흔들 수 있다는 한계가 있다.

셋째, 보조금이 없어져야 한다면 지방정부에 교부되는 LGGC의 재정지원도 같이 삭감되어야 하는 상황도 고려되어야 한다. 수많은 교량과 도로를 유지· 관리하려면 막대한 재원이 소요되며, 보조금의 지원 없으면 이들의 유지·관리는 불가능해진다.

FAGs가 끊기면 많은 지방정부는 도로 인프라를 관리할 수 없게 되며, 결국 지역 주민뿐 아니라 광역교통망과 국가적 안전체제에 심각한 손상을 가져 올 수 있다. 또 즉시 재정적 파산 상태에 봉착하고 기본적인 행정 서비스를 제공할 수도 없게 된다. 따라서 지방정부에 대한 보조금의 중단은 사실상 비현실적인 방안이다.

3-3-3. 대응방안

경제이론에 따르면 지방정부의 행정서비스에는 관할구역을 초과하는 유출효과(spill over effect)가 있기 때문에 정부 간 보조금은 타당성을 가지며, 효율성 측면에서도 정당화된다.

농촌지역의 사회경제적 여건과 광범위한 공간적 특성을 고려할 때 최소수준의 서비스공급도 재정적으로 어려운 실정이다. 그러므로 모든 시민은 최소한의 기본적 서비스를 받아야 한다는 주정부의 정책은 형평성에 대한 고려에 기반하는 것이다.

그러나 현재 NSW주 LGGC는 재정계획에서 효율성에 대한 고려는 하지 않는다. 이는 보조금 의존도가 높은 농촌지역에서 오히려 낮은 지방세율을 유지하며 재정확보에 대한 적극적 노력이 부족한 것 같이 비효율적 재정구조를 가진 지방정부에 공공재원을 지원하는 것으로 건전한 공공정책의 기준에서 보면 정당화되기 힘들다.

여기에서 보조금에 대한 두 가지 입장이 나올 수 있다. 하나는 보조금을 전면 중단하는 것으로, 이 입장은 농촌지역의 경우 재정이 위험에 처해질 수 있는 만큼 실제로 채택되기는 어렵다. 다른 하나는 문제점이 있더라도 현재

의 보조금 지원 제도를 유지하는 것이다. 양 극단의 사이에 2개의 대안이 있다.

◆정책대안 : LGGC에서 FAGs의 배분을 결정하되 효율성을 강화하는 요소를 도입한다.

◇장점 : 지방정부에게 효율성을 제고하도록 인센티브를 제공한다.

◇단점 : 인구밀도가 낮은 지방정부는 대도시와 같은 효율성을 달성하는 것이 불가능하기 때문에 적정한 재원확보가 어렵다. LGGC가 지방정부의 정책이나 집행을 직접 결정하거나 영향을 미칠 여지가 높아 지방정부의 자치권이 침해될 수 있다. 효율적인 지방정부는 보조금을 다른 서비스 제공에 사용할 여력이 있을 정도로 이미 효율성 기준이 반영되어 있다.

◆정책대안 : 지방세의 기반이 빈약하여 세수입만으로는 재정의 자기 충족이 불가능한 지방정부에게만 FAGs를 지원할 수 있도록 제한한다.

◇장점 : 연방정부가 FAGs를 증가하지 않을 경우, 고정세율제를 폐지하더라도 지방정부의 세원이 빈약하여 적정한 수입을 충당할 수 없을 때 재정의 안정성을 보장할 수 있는 유일한 수단이다. 특히 이러한 지방정부에 특별한 재정지원이 없으면 도로를 비롯한 인프라의 노후화가 주 전체의 경제에 악영향을 미칠 수 있다.

◇단점 : 정부의 계층 간에는 VFI가 존재하므로 각 지방정부에는 최소한의 FAGs가 배분되어야 한다는 원칙에 어긋난다. 지방정부가 그들의 재원을 효율적이고 효과적으로 사용하는지의 여부에 관계없이 보조금이 결정되면 시대에 뒤떨어진 제도나 행태가 유지되는 결과를 초래할 수 있다. 그럴 경우 자원의 효율적 이용이 저해될 뿐 아니라 연방세를 많이 납부한 지역 주민들은 재정지원을 받지 못해 상대적 박탈감에 따른 반발을 일으킬 수 있다.

3-4. 지방정부의 자치권과 정부간 협정

3-4-1. 목표

3-4-1-1 정부간 협정의 체결

정부간 협정(Intergovernmental Agreements, IGAs) 또는 파트너십 협정(Partnership Agreements, PAs)은 서로 다른 계층의 정부의 긴요한 협력 수단이 된다. 남호주주에서는 상호간 사무협조의 증진, 인프라와 서비스 제공의 효율성 제고, 전략적 계획의 통합, 투명하고 책임성 있는 정부 구현과 같은 공동 목적을 달성하기 위하여 법적 체제와 정책을 갖추고, 각 정부 계층 사이에서 구체적 협약체결을 위한 기준을 제공하는 PAs가 성립되었다.[36]

지방정부의 기능과 협약의 범위에서 본다면 파트너십 IGAs, 배정 IGAs(Allocative IGAs), 확정 IGAs(Dertimanative IGAs)로 나누어 볼 수 있다.[37]

파트너십 IGAs는 각 정부 부문이 각각의 책임을 설정하고, 어떤 성과가 평가되어야 하는 가에 대한 기본합의를 먼저 도출한다. 이 단계의 IGAs는 특정 기능을 어떤 계층의 정부에 배분하거나 대응되는 재원을 지원하거나 세원을 재배분하는 것이 아니다. 사무와 비용의 이전에 대한 개괄적 정의가 포함된 구체적 협약을 위한 준거틀을 마련하는 기본적 합의다.

확정 IGAs(Dertimanative IGAs)는 각 계층의 정부에게 명확한 기능과 재원의 배분을 결정하도록 한다. 이렇게 함으로써 각 계층의 정부의 소관 기능과 이를 수행하기 위한 재원이 확정되며, 사무의 이관에 따른 비용의 이전(cost shifting)이나 낭비적인 서비스의 중복을 방지할 수 있다. 그러나 정부의 개별 기능은 한계나 범위가 모호한 경우가 많다. 따라서 보완성의 원칙과 관련하여 새로운 행정 수요가 발생하거나 우선순위가 바뀔 때 요구되는 서비스의 최저 수준을 미리 정해 두어야 한다. 지방정부는 크기나 규모, 지리적 여건, 사회·경제적 환경 등 다양성을 가지기 때문에 모든 지방정부에게 특정 서비스 제공에 대한 기준이나 한계를 획일적으로 설정하여 적용할 수 없다. 즉 신축적 운영이 필요한 것이다.

배정 IGAs(Allocative IGAs)는 특정한 서비스 제공에 대한 기준 설정이 어려운 점을 염두에 두고, 개별 정부 기능을 구체적으로 결정하지 않고 각급 정부 사이에서 기능이 어떻게 나뉘어야 하는가에 대한 구체적 원칙을 설정

36) 남호주주에서 체결한 'State-Local Government Relations'이라는 상호 협약을 말한다.
37) Local Government and Shires Association (2006), Response to the Interim Report of the Independent Inquiry into the Financial Sustainability of Local Government , Sydney, P11.

하는 것이다. 배정 IGAs에서는 특정 서비스의 제공에 책임이 있는 정부가 필요한 적정 재원을 확보할 수 있도록 한다. 주와 지방정부 간 기능과 재원의 배분을 위한 상호 협약에는 원활한 의사소통과 컨설팅과정이 필요하며, 유사한 지역 간 전략적 문제에 공동 대응하려면 협의회를 만들어 운영해야 한다.

연방-주-지방정부는 모두 서비스의 제공과 재원의 확보에 관련되어 있으므로 IGAs의 이상적인 결과는 3계층의 정부 사이의 원활한 협상 과정에서 도출되어야 한다. 국가 전체적으로 보았을 때 IGAs는 개별적 주정부나 지방정부의 한계를 벗어나는 것이지만 반드시 성사시켜야 하는 명제이다.

3-4-1-2. 지방정부의 자치권

지방정부의 자치권과 관련한 모범적인 사례는 남호주주에서 찾을 수 있다. 남호주주는 지방정부의 자치권의 범위가 NSW주보다 넓다. 1990-2004년 사이에 남호주주정부는 지방정부와 양해각서(Memorandums of Understanding with Local Government)를 맺었고, 주정부는 지방정부에 대한 감독권을 포기하고 지방정부부(Department df Local Government)를 해체하였다. 남호주주의 지방정부는 일차적으로 지방정부 스스로 자신의 일을 처리하고, 공동의 협력이 필요하면 남호주 지방정부연합(Local Government Association of South Australia)을 통하여 관계 장관과 협의를 한다. 지방정부에 영향을 미치는 입법사항의 개정의 경우 주와 지방정부 사이에 협상을 하는 전체적 모델이 설정되어 있다.

3-4-2. 현실

3-4-2-1. 정부간 협정

지역사회의 필요와 기대에 따른 복합적 서비스의 제공에 대한 협정과 이 협정에 따른 재원의 보전 방안은 최대주의(maximalist)의 원리를 도입하게 하였고, NSW주의 많은 지방정부는 전통적 행정의 범위를 벗어나 주정부나

연방정부에서 제공하던 서비스의 영역을 제공하고 있다. 그 결과 서비스의 중복이나 비용의 이전이 발생하였으며, 농촌지역의 소규모 지방정부에는 보건과 노인 복지 같은 주정부의 소관 사무를 떠맡는 부작용이 나타났다.

비용의 이전과 서비스의 중복을 방지하기 위하여 각 정부의 기능을 종합적으로 분석하여 전체 정부(whole-of- government) 간 협정을 맺을 필요가 있는 것이다. 전체 정부적 접근 방식은 IGAs를 통해 NSW주 정부가 지방정부의 개혁을 통해 강제 합병조치를 취한 뒤 지방정부의 신뢰성을 증진시키는 가운데 지방정부와 주정부가 기능과 재원의 배분을 위한 기본적인 원칙을 설정하는 기준이 된다.

NSW주에서 IGAs에 거는 기대가 큰 만큼 실제 협정 체결 과정의 어려움도 만만치 않다. IGAs를 체결하기 위한 회의를 통해 주정부나 지방정부는 상호 협조하여 문제를 해결하기보다는 서로 책임회피에 치중할 우려가 있기 때문이다. 또 IGAs의 단순한 체결만으로는 당사자에게 추가적인 재원의 마련이 보장되지 않는 것이다. 재정지원과 고정세율제(rate pegging) 같은 지방정부의 재정확보 능력에 대한 제한은 주정부와 지방정부 간의 해묵은 논쟁거리가 되어 온 지 오래다. 그러나 IGAs로써 실제적 결과 도출에 실패할지라도 IGAs의 과정은 전체 정부의 서비스 제공에 큰 진전의 바탕이 되는 것이다.

3-4-2-2. 지방정부의 자치권

IGAs의 체결은 주정부의 감독권을 제거함으로써 지방정부의 자치권을 획기적으로 증진시키는 계기가 된다. 따라서 지방정부는 더 큰 책임감과 자율성을 가지고 장기적인 전략적 재정계획을 수립하여 자치권을 행사해야 한다.

한편, 반부패위원회(Independent Commission Against Corrupyion)와 NSW주의 옴부즈만 같은 외부의 감시기관은 독립적인 감사권을 보유한다.

3-4-3. 대응방안

◆정책대안 : 주정부와 지방정부는 정부 간 협정(IGAs) 체결을 위한 과정

을 시작한다. IGAs의 최종적인 모델은 기능과 재원의 배정 모델을 따른다. 배정 IGAs를 시작하기 전에 파트너십IGAs에 먼저 착수한다. 이는 주정부와 지방정부 간의 적절한 의사소통과 컨설팅을 위하여 의미 있는 관계를 수립하기 위한 것이다.

◇장점 : 지방정부에 기능과 재원의 투명성을 가져오고 자치권의 확대를 보장하는 한편, 비용이전에 관한 문제가 해결된다. 서비스 제공의 공백이나 중복을 방지하고 자원의 낭비를 막으며, 주정부에게 지방정부를 간섭하는 기능을 줄여 재정이 절약되는 효과가 있다.

◇단점 : 지방정부가 주정부와 협상하는 단계에서 다양성과 입장의 차이 때문에 통일된 의견을 제시하기 힘들다. 지방정부에게 책임성과 자체 감시 시스템을 운영하게 함으로써 비용의 증가가 예상된다. 주정부가 지방정부에 대한 감독권을 완전히 포기하기는 불가능하고 컨설팅이나 행정지도를 통하여 지원하는 체제가 될 수밖에 없다.

4. 지방정부의 인프라

4-1. 문제의 제기

NSW주의 지방정부는 인프라의 관리와 개선을 위해 노력하고 있다. 인프라가 낙후된 원인은 여러 가지 요인에 기인한다. 지방정부의 인프라 관리 정보의 개혁과 관리체제의 개선 없이 단순히 재정의 확보만으로는 충분한 해결책이 될 수 없다. 여기에서는 NSW주의 인프라의 구성과 상태를 살펴보고, 지방정부가 인프라의 관리와 개선에 어떤 노력을 기울이고 있으며, 이를 위한 재원을 살펴보기로 한다.

4-2. 인프라의 구성과 상태

4-2-1목표

지방정부의 인프라는 지역사회가 합의한 지방정부의 기능의 범위 내에서 그 필요와 우선순위에 따라 기능적이고, 안전하며 신뢰성 있고 효율적으로 제공되어야 한다. 재정의 연방주의 원칙에 따라 지방정부는 관할 구역 내에 있는 인프라를 가장 효과적으로 제공해야 한다. 지방정부가 관할구역을 벗어난 광범위한 지역에 편익을 제공하는 인프라를 공급할 때에는 인근의 지방정부로부터 보상을 받아야 한다. 인프라가 장기간의 수명을 가지기 때문에 어느 계층의 정부가 어떤 인프라를 제공하는 것이 올바른지에 대한 문제는 매우 복잡한 문제이다. 인프라에 대한 정부 간 관리 책임을 배분할 때에는 장기간에 걸친 인프라 관리와 성능 개선에 대한 비용을 고려해야 한다. 시간이 지나면 새로운 기술과 추가적인 요구 사항이 발생하고 그에 따른 자산의 기능과 성격, 운영비용이 변화할 수 있기 때문이다. 지속적인 정책과 관리 역시 인프라가 제공되는 방식에 영향을 준다. 인프라를 도입할 때 고려해야 할 사항은 인프라 관리의 만족도와 더불어 현재와 미래의 지역사회의 요구에 부응하는가이다.

4-2-2현실

4-2-2-1. 일반적인 인프라의 구성

2003-2004년의 재정보고서에 따르면, NSW주 지방정부의 자산은 485억 달러이다. 그러나 이 평가액은 오래전 평가에 근거한 것으로, 현실적으로는 778억 달러에 이르는 것으로 추정된다.

NSW주의 지방정부의 인프라는 도로, 인도, 신호등, 교량, 기타 교통시설, 배수시설, 도서관, 운동시설, 시청사, 주민회관, 주차장, 노인 및 육아시설, 나무, 사무실 시설과 집기, 사무용품 등을 포함한다. 농촌지역에서는 우시장, 지방공항, 카라반 파크 같은 시설이 추가된다.

4-2-2-2. 개별 지방정부 인프라의 특성

각 지방정부의 인프라는 서로 다르게 구성되어 있으며, 인프라 제공을 위한 재정적 수단도 그렇다. 인프라의 가장 큰 차이는 농촌지역과 시드니와 같은 대도시 사이에서 나타난다. 농촌지역은 수도와 하수처리를 책임지고 있으나 Sydney와 Wollongong, Hunter지역은 주정부가 맡고 있다. 상하수도 관련 재산은 약 80억 달러에 이른다. 도로에서도 많은 차이가 있다. 농촌지역은 적은 인구 때문에 인프라의 관리와 개선에 필요한 재원이 빈약하다. 또한 넓은 지역을 관할하는 도로체계와 도로・수도・배수시설과 같은 인프라가 노후화되어 있어 관리에 여러 어려움이 있다. 그러나 대부분의 대도시 지역은 상대적으로 관리 대상 도로가 적고 인구의 밀집도가 높으며 재원이 풍부할 뿐 아니라 상하수도시설에 대한 관리 책임도 없다.

또 다른 인프라는 도서관과 운동시설로, 농촌지역은 적은 인구로 인해 이러한 시설은 공급이 제한적이고 다용도 시설로 제공되는 경우가 많다. 전문기술인력의 부족으로 제대로 된 서비스가 제공되기가 어렵다. 도시는 이와 정반대다. 대규모의 집중화된 시설을 공급할 수 있고, 많은 인구 덕분에 이용도도 높다. 그러나 농촌보다 많은 서비스를 제공하기 때문에 관리비용이 증가할 수밖에 없다.

지방정부의 인프라는 인구의 변동에 따라 영향을 받는다. 인구가 증가하는 지방의 경우 개발을 통한 재원의 확보로 신・구의 다양한 시설을 설치・ 운영할 수 있다. 반면, 인구가 정체되거나 감소하는 지역은 시설이 노후화되고 있다.

4-2-2-3. 인프라의 수명

호주 지방정부의 인프라는 역사적으로 다른 계층의 정부가 재원을 조성하여 건설되었다. 가장 기본적 자산인 도로, 공공건물, 상하수도 관련 시설은 1919년에 제정된 지방정부법에 따라 주정부에서 지방정부로 관리가 이전되었다. 이들 시설 대부분은 100년 이상 될 만큼 낡았으며, 내구연한을 초과한 시설이 많다. 지방정부에서 진행되는 기능과 역할의 변화는 지방정부의 재산 구성에도 변화를 주었다. 1995년에는 주정부가 관할하던 지역 간 도로의 관리기능이 지방정부로 이관되었다.[38] NSW의 지방정부는 얼마 되지 않아 수

명을 다해 기능이 마비될 것으로 예상되는 주요 인프라의 관리책임을 떠맡게 된 것을 알게 되었다. 현재의 지방정부의 수입체계로서는 다음 세대를 위해 주요 인프라를 개선할 재정 능력이 없다는 데 문제가 있다. 지방정부는 비용이전과 새로이 발생하는 행정수요 때문에 지출의 증가라는 압력에 시달리고 있다. 지방정부의 일반적인 대응책은 자산의 유지 및 관리 비용을 줄이고, 노후화되는 자산의 개선을 보류하는 것이다. 인프라의 적체와 개선 수준과의 격차(renewal gap)가 발생하는 것이다.

4-2-2-4 인프라 적체의 상황

NSW주의 지방정부는 오랜 기간 동안 인프라에 대한 투자 미흡으로 수선과 개량이 필요한 인프라가 적체(Infrastructure backlog)되어 왔다.[39] 이러한 적체는 인구의 증가나 이동, 현재와 미래의 건축과 건설기준의 변화나 증가하는 지역사회의 요구 수준을 반영하지 않은 것이다. [표 5]는 NSW주 전체 지방정부에서 인프라 자산 상태를 만족할 만한 수준으로 개선하는 데 소요되는 경비를 추산한 것이다.

[표 5] 만족할 수준으로 개선하는 데 소요되는 경비

자산의 종류	유지와 개선에 소요되는 경비(백만 A$)	
	농촌지역	도시지역
상수도	127	238
하수도	162	428
교통	940	2,819
건물	62	361
배수시설	52	1,081
지역별 총계	1,343	4,929
총계	6,271	

38) 1950년대에 발생한 개발붐으로 인프라가 급속히 확충되었다. 도로의 관리를 이양 받은 지방정부는 재원 부족으로 개선에는 손을 쓰지 못하고 노후화를 방치하고 있다. Roorda,j.(2006),′The Present Condition and Management of Infrastructure in NSW Local Government′, Final Report, Volume 2, Independent Inquiry into the Financial Sustainability of NSW Local Government, Sydney, p41.

39) 지방정부의 연례보고서는 현재의 자산을 사용 가능한 상태로 유지하기 위해서는 당장 63억 달러가 필요하고, 그 개선에는 향후 15년 간 146억 달러가 소요된다고 한다.(Roorda,2006,p4)

4-2-2-5. 인프라의 대체격차(renewal gap)

지방정부가 소유한 인프라의 자산 가치가 한 해 동안 하락한 총액과 수명이 다한 자산을 대체하기 위해 실제로 지출한 자본적 지출의 차액을 인프라의 '대체격차'라 한다. 이 격차는 지방정부의 총자산을 애초의 수준으로 유지하는 데 필요한 비용을 말한다. 즉 이 격차는 성능의 개선이나 확장에 소요되는 추가적 경비는 포함되지 않은 것으로, 조사에 따르면 400-600백만 달러인 것으로 나타났다.[40] 이는 지방정부가 자산의 유지·관리에 필요로 하는 재원의 50-60%에 해당하는 금액이며, 지방정부 전체 수입의 7-9%, 지방세 수입의 11-12%에 해당한다. 그러나 이러한 산출 결과에는 인프라의 확장이나 개선에 소요되는 경비까지 포함되어 과대평가한 부문이 있다는 조사결과도 나왔다.

지방정부는 인프라가 제 기능을 할 수 없도록 방치한 이유를 다음과 같이 설명한다.

- 선출된 의원, 사무총장, 재정관리 담당자, 전문기술자들은 인프라 관리에 대한 지식과 이해가 부족하다.
- 지방정부는 새로운 자본적 지출을 하려는 경향이 있다.
- 적시의 제대로 된 관리로 향후의 유지·관리 비용을 줄일 수 있다는 이해가 부족하다.
- 서부 내륙의 오지나 농촌 지역의 경우 자산 관리 전문 인력이 부족하다.
- 지방정부에서는 재정문제 때문에 자산관리 전문가를 고용하는 것을 꺼린다.

4-2-3. 대응방안

지방정부는 담당하는 기능과 재원체제 하에서 인프라의 유지와 개선을 위해 노력하고 있다. 그러나 지방정부의 환경이 도시, 농촌, 성장지역과 쇠퇴지역 등 서로 환경이 다른데도 상위계층의 정부로부터 일괄적으로 인프라 관

40) Roorda, 2006, p5

리 업무를 이관 받는 탓으로 인프라의 유지나 개선은 만족스럽지 못하다. 특히 미래의 인프라 개선에 소요되는 비용은 매우 부족하다. 수명이 다한 인프라를 교체할 재원이 없어 개선의 격차는 더욱 확대되고 있다. 자산 관리에 대한 정보의 부족과 몰이해, 운영재원과 자본적 지출의 부족, 자산 매각 수입을 본래의 목적보다 운영 적자를 메우는 데 사용했기 때문이다.

이와 관련한 논쟁의 핵심은 현재의 인프라를 지방정부는 제대로 관리할 능력이 있느냐 하는 것이다. 지방정부는 자체 수입으로 자신의 인프라를 관리할 일차적 책임이 있지만, 연방이나 주 또한 관련 책무를 진다는 것도 명백한 사실이다. 근본적으로 연방이나 주에서 이관된 인프라는 이제는 그 수명을 다해 전반적인 개선과 적절한 재원이 마련되어야 한다.

도시지역과 농촌지역의 서로 다른 입장도 고려되어야 한다. 성장지역과 쇠퇴지역 간 능력의 격차도 감안해야 한다. 환경의 차이도 인프라의 관리책임과 재원의 배분과 관련하여 고려되어야 하는 것이다. 인프라에 대한 미래의 기술과 요구수준도 감안하여 가장 알맞은 재원의 조달 방안을 모색해야 한다. 최선의 방식을 도출하기 위해 각 계층의 정부는 인프라에 대한 각자의 책임과 관계를 명백히 정의하고 그것에 합의해야 한다.

지방정부가 다른 정부 심지어 민간분야의 서비스까지 담당하도록 하는 것은 줄여나가야 한다. 이러한 것은 정부 간 협정을 통해 논의해야 할 사항이라는 점은 앞서 본 바와 같다.

◆정책대안 : 모든 계층의 정부 간 협정(IGA)를 통해 지방의 인프라 관리의 책임을 검토하고 조정한다.

◇장점 : 인프라의 제공에 대한 상대적 책임을 명확히 하고 상응하는 재원을 확보할 수 있으며, 각 정부에게 그들의 책임에 맞는 재원을 확보하도록 한다.

◇단점 : 정부 간 협정에 대한 많은 노력과 이해가 요구되며, 비용이 많이 드는 과정이다. 지방정부의 책임에 대한 협정 자체가 인프라의 개선에 소요되는 재원을 확보해 주지는 않는다.

4-3. 인프라의 적정관리와 회계

4-3-1. 목표

인프라의 유지・관리 방안에는 다음 4가지가 있다.

ⅰ) 물적 시설의 일상적 관리

ⅱ) 관리의 부족으로 노후화가 빠르게 진행된 경우 재생(rehabilitation)관리. 인프라의 복구가 필요한 적체 관리(backlog maintenance, 정규관리 또는 응급 복구도 비용의 크기에 따라 이에 포함됨)

ⅲ) 기존 서비스 수준을 유지하거나 경제적 수명한 것을 대체하기 위해 재원을 모아 새로운 재산을 만드는 대체(renewal)관리. 이 경우 연간 경제적 감모분에 비례하여 재원을 적립

ⅳ) 재산의 서비스 제공 수준을 향상시키는 재산의 개량(enhancement)

인프라에 대한 정확한 회계 처리는 모든 단계의 정부에 매우 중요한 일이다. 공공부문은 민간부문보다 자본적 시설이 훨씬 많으며, 호주의 지방정부는 2005년 기준으로 1500억 달러에 달하는 자산을 보유하고 있다. 자산의 평가 기준은 장부가격으로서 실제의 가격은 아니다. 인프라에 대한 적정한 회계의 처리는 지방정부의 재정운용에 주된 요소이다. 지방정부는 일관된 회계절차를 따라야 하고, 재산의 전체수명에 따른 관리 계획의 수립, 재원의 마련, 취득, 등록, 회계, 운영, 유지, 폐기와 재생 또는 강화 등 인프라의 모든 요소를 포괄하는 총체적 관리 시스템을 운영해야 한다.

4-3-2. 현실

NSW주의 지방정부에서 인프라에 대한 회계처리는 일관성이 없으며, 지방정부별 처리기준도 서로 다르다. 법적으로 의무화된 총괄적인 자산 관리 원칙이나 회계기준도 없다.

NSW주의 1993년 지방정부법은 지방정부는 자산 현황을 정형화된 연간 보고서로 작성하여 제출하도록 하고 있다. 지방정부법 제428조 d항에 따르면, 지방정부는 'Condition of Public Works'라는 연간 재정보고서를 제출해

야 한다. 여기에서 중점적인 것은 지방정부의 인프라를 만족할 만한 수준으로 유지하는데 필요한 경비의 산출로서, 자산의 설치비용, 장부가격, 감가상각률, 감가상각비, 감모비율, 재산의 상태 평가, 만족할 수준으로 유지하는데 소요되는 비용, 연간 관리비용 등이 자산별로 평가되어야 한다.

지방정부의 회계처리기준은 AAS27-Accounting Standards for Government-을 따르도록 하고 있으며, 재정보고서의 제출과 함께 의무화되고 있다. 그러나 AAS4536 생애주기자산관리(Life Cycle Assesment)나 AAS4360 위기관리(Risk Management) 같은 특정한 자산관리 프로세스나 기준은 의무화되지 않았다.

연례 재정보고서인 'Condition of Public Works'가 지방정부의 인프라 상태에 대한 개괄적

정보를 제공하지만, 그 정보는 빈약할 뿐 아니라 이에 대한 주정부 지방정부부의 외부 통제도 없는 실정이다. NSW주 지방정부의 인프라에 대한 회계처리와 보고는 자산의 기록과 구분, 만족할 수준의 평가, 재산평가, 자산적 지출의 평가, 인프라의 개선 격차, 자산 관리 체제 등 여러 면에서 불완전하고 부족한 면이 많다.

4-3-2-1. 자산의 기록과 구분

자산의 등록은 자산관리의 기본으로, 불완전하거나 일관성이 없으면 지방정부의 인프라에 대한 효과적인 관리능력은 제한적이 될 수밖에 없다. 'Condition of Public Works'나 AAS27을 도입한 1993년 이전에는 지방정부의 자산 정보를 기록하는 일관된 원칙이 없었다. 많은 지방정부는 자산의 구분이나 등록을 제대로 하지 못했고, 건축 날짜나 비용 같은 사항도 필수적이 아니어서 일목요연한 정보 제공에는 매우 미흡했다.

아직도 일관된 기록체제의 미비가 문제점으로 지적되고 있으며, NSW주 지방정부의 재산 중 80%가 1993년 이후 다시 분류되거나 재평가되지 못했다.

4-3-2-2. 만족할 수준의 평가

각 지방정부는 자산에 대한 만족 수준의 기준을 평가해야 한다. '만족'에 대한 일반적인 정의가 없는 까닭에 각 지방정부는 서로 다른 기준을 적용하고 있다. NSW주는 낙후된 인프라를 만족할 만한 수준으로 개선하는 데 63억 달러가 소요된다고 보고했다. 조사 결과에 따르면, 도로 등 인프라 서비스 수준은 주민들의 기대치에 훨씬 못 미치는 것으로 나타났다.[41]

4-3-2-3. 재산 가치의 평가 - 취득비용, 정당한 가격, 특별한 재산의 평가

NSW주 지방정부들인 채택한 자산 평가 방식에는 2가지가 있다. 지방정부 대부분은 자산 취득 시 지출한 금액으로 고정하여 기록하고 있어 자산의 현재 시장 가격이나 이를 대체할 정당한 가격을 제대로 반영하지 못한다. 이러한 평가 방식은 Australian Standards 하에서 허용되었다. 많은 지방정부들은 매년 자산을 재평가하는 비용과 노력을 회피하기 위해 이 평가방식을 도입하였다. 이러한 조치는 NSW주 지방정부부가 자산의 평가를 5년마다 하도록 권장한 정책에 배치될 뿐 아니라 주정부 자체도 3년마다 재평가하도록 있어 적지 않은 문제가 있다고 판단된다.

자산의 평가 방식이 지방정부별로 각기 달라 지방정부의 재정 상태와 성과를 올바르게 나타낼 수도 없다. 일반적으로 시장가격이 장부가격보다 높기 때문에 자산의 대체를 위한 감가상각도 더 많아질 수밖에 없다. 통상적으로 적정가격은 장부가격보다 20-30% 높은 것으로 파악되었다.

4-3-2-4. 감가상각비용의 평가

감가상각비용은 자산의 수명 기간에 대한 재정적 표현을 말한다. 일반적으로 취득 시점에서 경제적 수명을 다하는 시점까지 매년 정액이 상각된다. 감가상각비용은 어느 일정 기간 동안 자산의 유지관리에 사용된 비용을 말한다. 따라서 실제로 자산가치가 상각액만큼 하락하였다고는 볼 수 없다. 초기에는 가치의 하락이 완만하다가 수명이 다할 때 가치가 급격히 하락하는 것

41) IRIS Research(2006), Responsibility for Local Planning& Development Assessment in NSW - An Opinion poll of NSW Residents, Prepared for the Local Government Association of NSW, Wollongong, March, 2006

이다. 회계처리에서 가치 하락과 관계없이 매년 정액을 상각하게 하는 것은 경제적 가치가 다하였을 때 새로운 자산의 취득을 위한 재원을 미리 확립하기 위한 것이다.

실질적 경제 가치 하락분을 감가상각에 반영하면 수명이 다할 무렵에 거액의 재원이 한꺼번에 요구되어 지방정부의 재정에 어려움을 줄 수 있기 때문에 AAS27에서는 노후화된 인프라의 교체를 위해 매년 정액을 적립하도록 하고 있다.

기술의 발달로 자산의 수명이 늘어나고 있으며, 지방정부는 다양한 자산을 보유하고 있고 잔존가치도 재활용을 통해 높아질 수 있으므로 감가상각된 재원을 특정 자산에만 사용하도록 제한하지 말고 재정여건에 따라 우선순위에 따라 사용할 것을 LGSA는 제안한다.

지방정부에 재정의 위기를 초래한 가장 큰 이유는 자산의 교체를 위한 재원을 적립하지 않아 갑자기 큰 재원이 필요하기 때문이다. 많은 지방정부의 인프라는 기대수명이 다 되어 그 교체나 개량을 위한 재원의 마련이 시급하다. 이 때문에 지방정부는 자산가치의 실제 하락에 따른 감가상각보다 정액을 상각하여 미래에 발생할 자산의 교체에 미리 대비해야 한다.

4-3-2-5. 유지관리와 자본적 지출(capital expenditure)의 결정

감가상각과 유지관리, 자본적 지출의 관계는 다음과 같이 설명할 수 있다.

- 감가상각의 적립은 자산의 일상의 상태를 유지하여 서비스를 제공하는 것과 같은 유지·관리 비용에 충당하지 않는다. 일상적인 유지·관리 비용은 발생한 시기에 지출되어야 한다. 자산의 서비스 능력을 향상시키는 자본적 지출은 자산의 가치를 증대시키는 것이다.

자산의 유지관리와 자산의 가치를 증대시키는 자본적 지출은 명백히 구분되어야 한다. 그러나 지방정부에서는 서로 다른 평가기준으로 인해 이를 혼합하는 잘못을 종종 저지른다.

4-3-2-6. 자산 관리

자산 관리는 전 생애(whole of life) 자산관리 프로세스에 따라 자산에 대한 계획, 구입, 운영, 유지 및 폐기까지 포함한다. 일반적으로 자산관리시스템에는 자산의 등록, 자산의 상태 평가, 자산의 유지관리, 전략적 계획의 수립, 예측 모델, 노후화 과정 모델, 위기관리, 전 생애의 소요비용 등이 포함된다.

NSW주에서 자산관리시스템의 운영 상황은 취약하다. 지방정부 18%만이 자산관리 정책을 수립하여 운영하고 있으며, 29%는 자산관리체제의 수립을 계획 중이며, 47%는 아직까지 별다른 계획이 없으며, 나머지는 전혀 인식도 하지 않는 상태이다.

NSW주에서는 지난 4년 동안 지방정부에 자산관리에 대한 인식을 제고하고 지방정부의 자산관리능력을 향상시키기 위하여 시범적 프로그램을 진행하였다. 이를 위해 지방정부에 자산관리와 관련한 표준모델과 도구를 제공하고 자산관리 정책과 계획의 개발을 지원하였다. NSW주에서는 GHD's Gap-Ex 같은 기존의 재산관리 도구를 이용하고 다른 정부의 사례를 벤치마킹하여 조직의 자산관리 능력을 확충하는 데 빠른 진전을 보이고 있다.

4-3-3. 대응방안

자산관리는 인프라 문제를 지속적으로 제기하고 개별 지방정부와 주, 연방이 인프라에 대한 해결책을 효과적으로 마련하는 데 도움을 준다. 그러나 주정부와 달리 지방정부는 자산의 실제 가치에 대한 주기적인 평가가 의무화되어 있지 않으며, 정액 상각을 하지 않아도 되는 바람에 지방정부의 회계정보로는 인프라의 실상을 파악할 수 없다. 아울러 자산 상태를 평가하고 서비스 수준을 모니터링하기 위해 일반적으로 채택하는 자산관리시스템도 도입하고 있지 않다.

자산관리시스템은 지방정부의 참여 속에서 채택되어야 한다. 이 시스템에는 다음과 같은 회계처리의 일관성과 기준이 적용되어야 한다.

ⅰ) 자산등록의 표준 형식

ⅱ) 인프라의 정상 가격 산정을 위한 3년 단위의 정기 평가

ⅲ) 재산, 감가상각, 일상관리, 복구를 위한 적체관리, 교체와 개량의 수준

에 대한 일반적 정의

ⅳ) 수명이 결정되지 않은 자산에 대해 관련 전문가의 감가상각 표준 스케줄 작성

자산 등록의 개정과 자산가치의 재평가, 자산관리시스템의 구축을 위해서는 기본적인 물적 자원과 전문가와 같은 인적자원이 필요하다. 이에 NSW주의 지방정부부는 지방정부의 전문가에 대한 지원을 주정부에 요청하기도 하였다. 소규모 농촌지역의 지방정부에는 특별한 재정지원이 요구되었고, 이미 도로복구(Roads to Recovery) 계획에서 자산관리 상태의 개선을 위해 특별한 재정의 지원이 제안되었다.

지방정부에는 자산관리 대상이 되는 물품이 10만 개 정도가 있는데, 이들 물품은 지방정부의 자산관리시스템에 일차적으로 포함되어야 할 대상이다.

◆정책대안 : 지방정부는 주정부의 재정적, 기술적 지원 하에 2년 내에 통합적 자산관리(Total Asset Management, TAM)체제와 일관적이고 체계적인 회계제도를 도입한다.

◇장점 : 개선된 자산관리제도는 지방정부와 지역사회에 인프라의 중요성을 인식시킨다. 엄격한 자산관리 제도를 통해 노후화된 인프라에 대한 비용과 편익을 분석·점검할 수 있고, 인프라에 대한 공공의 신뢰성을 증진시킬 수 있다. 일관성 있고 표준화된 회계처리 덕분에 인프라의 상태에 대한 적절한 정보를 제공할 수 있고, 상급 정부에 인프라의 개선을 위한 재정적 지원을 합리적 기준에서 요구할 수 있다.

◇단점 : 자산관리제도는 실행에 옮기기가 어렵고, 비용이 추가로 발생한다. 특히 상급정부가 농촌지역 정부에 보조금을 교부할 필요성이 발생한다. 이 제도의 도입으로 기존의 인프라의 적체나 교체에 따른 추가 수입이 발생하는 것은 아니다.

표준화된 TAM시스템은 연방정부가 보조금을 지급할 지방정부를 결정하는 데 합리적인 정보를 제공한다. 이 정보를 근거로 하여 연방정부는 지방정부나 주정부에게만 부담을 지우지 않게 재정을 지원해야 한다.

◆정책대안 : 지방정부의 인프라 관리 실태와 개선 상황에 대한 주정부와 연방정부의 정기적 모니터링 실시

◇장점 : 지방정부는 다른 정부보다 보조금 사용에 더 책임성을 가질 수 있고, 한층 높은 행정기술을 습득하여 바람직한 성과를 산출할 수 있다. 의무화된 TAM의 도입으로 회계처리의 안전성을 도모할 수도 있다.

◇단점 : 주정부와 연방정부의 활동은 비용증가를 발생시킨다. 지방정부는 TAM을 도입할 때 자신의 환경에 맞는 수준을 스스로 결정할 수 없어 자치권이 훼손될 수 있다

4-4. 인프라 개선을 위한 재원 마련

4-4-1. 목표

TAM원칙 아래 지방정부는 매년 기존 인프라의 일상적 관리와 원래의 기능유지를 위한 재생(rehabilitation), 교체 또는 대체(renewal)와 개량(enhancement)을 위해 합당한 재원을 마련하여 지역사회의 단기, 중기의 서비스 수요에 대응한다. 교체를 위한 감가상각을 위해 매년 정액을 적립한다. 이를 통해 초기의 수혜자와 다음 세대의 수혜자 사이에 균등한 형평이 이루어지도록 한다.

4-4-2. 현실

NSW주 지방정부 부문의 2003-04년 일반재원의 주요 수입은 [표 6]과 같다.

[표 6] 일반 수입의 주요 재원(2003-04)

재원	액수(백만A$)	비율

지방세	3,132m	47.6%
사용료와 수수료	1,108m	16.8%
이자	252m	3.8%
보조금	1,053m	16.0%
기부 또는 증여	758m	11.5%
기타 수입	279m	4.2%
총 일반 수입	6,582m	100%

자본적 지출에 소요되어야 하는 재원이 일반 운영 예산의 적자를 보전하는 데 사용되어 인프라의 정비 수요에 훨씬 못 미치는 재원이 배정된다. 지방정부의 인프라를 유지하고 교체하는데 소요되는 재원은 전통적으로 다음의 재원에 의한다.

4-4-2-1. 보조금(Grants)

연방정부는 일반 보조금으로 재정지원보조금(FAGs)을 지방정부에 교부한다. 여기에는 일반목적보조금과 지방도로보조금(법적으로는 반드시 이 목적으로 사용할 필요가 없음)이 있다. 이외에 도로 개선과 같이 특정 목적에만 사용되어야 하는 특정목적교부금(Specific Purpose Payment SPC)이 지방정부에 직접 교부된다. NSW주에 교부되는 연방 보조금은 소비자물가(CPI)에 연동되나 지난 10년간 국가총생산의 증가율에는 미달했다. 이러한 현상은 모든 보조금에 동일하게 나타난다.

보조금은 연방에 의해 건설된 후 지방정부가 관리하는 도로의 개선에는 부족하다는 것이 일반적인 견해이다. 즉 이러한 도로를 교체하거나 재생하기 위해서는 추가적인 재정지원이 필요하다는 견해이다.

여러 지방정부들은 보조금의 배분 기준에 문제를 제기하고 있다. FAGs는 인구와 도로・교량의 길이에 기초하여 배분되기 때문에 정체지역보다 성장지역에 더 많이 배분되는 불공평이 발생한다. 정체지역의 인프라를 더욱 악화시키는 것이다. 성장하는 대도시의 외곽지역은 새로운 주민과 새로운 도로 덕분에 더 많은 FAGs를 받지만, 이미 시가지가 조성된 지역은 노후화된 도로의 유지와 개선에 많은 비용이 소요되는데도 FAGs의 증가율은 미미하다는 지적이다.

또 어떤 지역에서는 납세자를 통한 수입이 많아 추가로 거두어들일 수 있

는 세원이 풍부한데도 고정세율제(rate pegging) 때문에 재원의 추가 확보에는 한계가 있다. 이들 지방정부는 FAGs의 감소에 따른 재정손실을 보전하기 위해 세금을 자동적으로 인상할 수 없다. 자본적 보조금이나, 개발업자들의 기부재산, 재산의 매각으로 발생한 수입을 인프라의 개선이나 교체 또는 개량에 전부 활용하지 못하고 운영예산의 적자에 충당하는 경우도 많다.

NSW주는 특히 지역 간 도로 인프라 구축 등을 위해 도로교통청(Roads and Traffic Authority, RTA)에서 특정목적보조금이나 재정지원을 위한 재원을 조성하고 있다. NSW주의 지방도로(local road)와 지역 간 도로(regional road)에 대한 관리 책임은 지방정부에 있다. 지역 간 도로의 분류는 RTA에서 행정적 절차로 이루어진다. 지역 간 도로에 대한 주정부의 보조금은 합의된 공식에 근거하여 산출된다. 모든 지방정부는 동일한 기준에서 지역 간 도로에 사용되는 재정지원을 신청하여 배분받는다.

RTA에서의 재정지원은 2003-04에 지역 간 도로와 지방도로에 1519억 달러가 지원되었으며, 95억 달러는 자연재해대책에, 134억 달러는 교통신호등 지원에, 185억 달러는 도로 안전과 시설 목적에 지원되었다. RTA의 지원금은 1993-1994년에는 965억 달러였고 2003-2004년에는 1933억 달러로 2배 정도 증가했다.

4-4-2-2. 일반 지방세와 사용료, 수수료

초기의 지방정부는 대규모 인프라 자산의 건설과정에 관여한 바가 없었고, 재산의 운영・관리에 관련된 재원도 있지 않았다. 역사적으로 지방정부에서 인프라를 위한 재원은 보조금이나 일반 지방세에 의존하였다. 지난 10년 간 NSW주에서 지방정부의 총 수입 중에서 지방세 수입은 평균 42%, 보조금은 17%를 차지하였다.[42] 같은 기간 동안 지방정부의 지방세 수입은 소비자물가지수 상승률을 웃돌았으나 국가총생산의 상승률에는 미치지 못했고, NSW주는 지방세의 상승률이 호주의 주들 중에서 가장 낮았다.

---

42) Brooks, A.J. (2006), 'NSW Local Government Revenue and Expenditure Analysis', Proteus Management Group, Final Report, Volume 2, Independent Inquiry into the Financial Sustainabilityof NSW Local Government, Sydney,2006

일반 수입은 기존의 인프라에 대한 일상적 관리와 개선에 사용해야 한다. 또 지방정부가 새로운 인프라를 건설하기 위해 기채를 하고자 할 때에는 매년 지불하는 이자는 지방정부의 징세능력 범위 내에서 지불할 수 있는 규모여야 한다. 이러한 점에서 일반 수입은 지방정부의 기채 능력의 지표가 된다.

지방정부는 상수도, 하수도, 배수시설, 쓰레기 처리에 대하여 일반세 또는 특정 세금과 분리하여 사용료를 부과한다. 사용료는 사용자에게 투자된 자본적 지출을 포함하여 소요된 비용을 충당할 수 있는 수준으로 부과할 수 있기 때문에 고정세율제의 제한을 받지 않는다.

사용료 외에 지방정부는 개별적 서비스의 제공에 따른 수수료를 부과한다. 수수료는 허가, 각종 신청, 조사, 인가, 정보의 제공, 서비스나 재화의 공급 등에 부과되며, 서비스의 제공에 소요된 경비와 지역사회에서의 중요도, 다른 민간부문과 정부의 가격을 고려하여 결정되어야 한다.

지방정부는 인프라의 개선 경비를 충당하기 위해 고정세율제를 폐지해야 한다고 주장한다. 하지만 이 방안이 재원의 부족에 대처하는 만병통치약은 아니다. 지방정부가 세금과 사용료를 통해 벌어들이는 수입이 연간 11~12%씩 인상될지라도 이 재원으로는 기존 시설을 유지하고 개선할 수 없다. 특히나 인프라를 위한 재원을 세금으로 충당하려는 것은 재정적으로나 정치적으로도 실용 가능한 대안이 아니다. 지방정부가 인프라 관련 재원을 모두 자신의 세원으로 해결하려면 세금을 지금보다 월등히 높은 수준에서 결정해야 하기 때문이다.[43]

4-4-2-3. 외부로부터의 기채

지방정부는 인프라 개선을 위한 재원 마련의 방안으로 외부로부터의 기채를 크게 선호하지 않는 것으로 나타났다. 2004-2005년 동안 지방정부는 연간 순 추가자금으로 2% 정도만 기채를 통해 인프라 개선 자금을 조달하였다. 실제로 NSW주의 지방정부 중에서 절반 이상이 순 채권자로 나타났다.

전반적으로 NSW주의 지방정부는 대체로 건전한 채무 상태에 있다. 외부

43) Urana Shire Council에서는 인프라의 수요에 대응하려면 현재의 지방세를 2배 이상 인상해야 한다고 주장했다.(Urana Shire Council의 LGSA에 2005년 제출한 의견)

로부터의 기채는 새로운 인프라를 건설하거나 성능 개선을 위한 자금 조달의 수단이나, 지방정부는 대체로 기채를 하는 데 거부감을 보인다. 수명이 긴 자산의 개발은 기채를 통하는 것이 세대 간의 형평성을 고려할 때 경제적으로 합리적이다. 현재의 납세자들이 수명이 100년이 넘는 새로운 자산을 취득하려고 모든 비용을 부담할 필요가 없기 때문이다.

4-4-2-4. 제94조의 규정에 의한 개발업자들의 기부

'환경의 계획과 평가에 관한 법률(Environmental Planning and Assessment Act, NSW, 1979)' 제94조에는 새로운 개발에 따라 필요한 인프라의 제공을 위하여 개발업자들에게 이의 제공을 할당하여 제공할 수 있도록 하였다. 이러한 기부에 의한 제공은 1989년 이후부터 완전히 정착되어 운영되고 있다. 그러나 해당 자산의 유지나 개선까지 포함하는 것은 아니라 새로운 개발에 직접 필요한 인프라의 제공에만 국한하고 있다. 이에 지방정부는 개발업자로부터 기부 받은 자산을 관리하기 위하여 추가적 재정이 필요하다고 주장한다.

2005년에는 개발업자들이 개발계획에 대한 허가를 받을 때 이를 적용받을 수 있도록 법률안을 개정, 지방정부에게 신축성을 부여하여 인프라의 관리과정에서 반복적으로 발생하는 비용까지 포함하여 개발에 정률로 부과할 수 있도록 하였다. 또 개발허가와 인프라의 기부사이에 직접적인 관계가 없더라도 사용할 수 있도록 했으며, 지방정부가 지역 내에서 가장 개선이 필요한 인프라에 사용할 수 있도록 하였다.

개발업자에게 부과하는 기부의 적정한 규모가 어느 정도인지에 대하여 풀리지 않은 문제가 있다. 인프라의 비용이 불명확하고, 개발 편익에 대한 적정한 직·간접적 기여에 대한 논란이 있으며, 개발업자에서 새로운 주민들에게 전가되는 비용을 둘러싸고 형평성의 논란이 있기 때문이다.

개발업자들의 기부가 지방정부에 수입의 증가를 가져오기는 하지만 인프라의 재정에 근본적인 도움이 되는 것은 아니다. 개발의 수요가 없는 정체된 지역에서는 수입의 증가를 기대할 수 없다.

개발허가에 부과되는 수수료도 지방정부에 수입을 가져다준다. 그러나 주

정부가 이러한 개발에 주도권을 장악할 경우 수수료의 수입은 주정부에 귀속된다.

4-4-2-5. 공공-민간 파트너십(Private Public Partnership, PPPs)

공공-민간 파트너십(PPPs)은 지방정부의 인프라 제공에 있어 새롭게 등장한 방안이다. 외부 기채와 비교해 보았을 때 PPPs의 가장 큰 특징은 민간부문이 어느 정도 재원을 제공하면 지방정부의 인프라에 대한 일정 정도의 관리와 소유권을 가진다는 것이다. 민간부문이 PPPs를 이용하여 지방정부의 인프라 제공에 참여하는 것은 논란의 대상이 되었는데, NSW주 정부는 지방정부가 PPPs의 운영에 필요한 가이드라인을 규정하여 효과적으로 재정을 확보할 수 있도록 하였다. 주요 인프라의 개선을 위한 수요와 재원에 한계를 두어 PPPs의 활용이 더욱 활성화되도록 하였다. 주차 공간 확보를 위해 공공의 토지 위에 주차장을 건설하도록 한 것은 PPPs 활용의 대표적 사례이다. PPPs는 운영에서 발생할 수 있는 위험을 정부에서 민간으로 이전하도록 하였으며, 민간부문은 위험에 대한 프리미엄을 요금에 반영하였다. PPPs는 지방정부에서 대규모 인프라 프로젝트를 실행하는 데 중요한 수단이 될 수 있는 것이다.

4-4-3. 대응방안

일관성 있는 자산 관리는 인프라 관리의 필요성에 대한 인식의 제고와 더불어 관리에 효율성을 가져올 수 있으나 인프라 비용과 수입 사이에 존재하는 격차 문제를 해결하지는 못한다. 지방정부는 현존하는 인프라의 개선 적체 현상과 교체를 위해서는 수입을 늘리는 것이 무엇보다 필요하다고 보고, 수입 증대를 위해 기존의 수입 관련 시스템을 개혁하려고 노력해 왔다.

보조금의 확대 지원은 이 격차를 줄이는 한 방안이다. 지방정부가 상급 정부로 이양 받아 관리하는 인프라와 수입에 대한 제한은 모든 정부가 인식해야 한다. 이는 보조금의 확대가 필요한 이유다. 현재의 지원방식은 지방정부의 상황을 정확히 반영하지 못한 결과인 것이다.

많은 지방정부는 고정세율제의 폐지를 제안하고, 세율의 인상이 해법이라고 주장한다. 지방정부에 허용한 세율의 자율적 조정 범위는 지나치게 제한적이며, 평균보다 낮은 세율을 적용하고 있는 지방정부는 고정세율제를 폐지하고 재정의 자율성과 신축성을 허용해야 인프라 관련 문제를 해결할 수 있다고 주장한다. 그러나 이미 높은 세율을 적용하고 서비스의 수준이 높은 지방정부의 경우, 추가로 세금을 올리려 한다면 주정부나 지역사회의 정치적 반발을 살 수 있다.

소규모 농촌지역의 지방정부처럼 보조금 의존도가 높은 곳은 세원이 매우 취약하기 때문에 세금을 인상하는 것은 인프라 문제의 올바른 해결방안이 되지 못한다. 쇠퇴하고 노령화된 이러한 지역에 스포츠 시설 같이 주민들이 크게 필요로 하지 않는 인프라를 지원하면 반발을 초래할 수 있다. 더구나 NSW주 내륙은 오랜 한발로 납세자들은 세금인상에 크게 반대할 것이다.

도로는 지방정부의 인프라에서 가장 큰 부분을 차지하며, 인구가 적은 지역에 상당히 많다. 농촌의 지방정부는 도로를 유지하거나 개선할 재정적 능력이 없기 때문에 보조금의 지원이 획기적으로 증가하지 않으면 지역 간 도로에 대한 법적, 재정적 책임을 포기하는 것이 유일한 방안이다. 주정부가 농촌지역의 도로에 대한 책임을 다시 맡아야 한다는 것이다.

지방정부의 보고서에 따르면 2003-2004년에 모든 지역 간 도로, 교량, 교통안전시설 의 유지관리, 개선 및 개량에 대한 지출비율은 지방정부 6%, 주정부(RTA) 77%, 연방 15%, 기타가 2%였다. 이를 통해 지역 간 도로는 지방정부의 책임이기는 하지만, 지방정부는 그 관리를 위해 의미 있는 투쟁을 하고 있으며, 관리 대상 도로가 납세자의 수보다 훨씬 많을 때 투쟁의 강도는 더욱 강함을 알 수 있다.

또 다른 방안은 지방정부가 비핵심적 서비스의 제공을 중단하고 잉여 또는 가치가 없는 재산을 처분하는 것이다. 많은 지방정부들은 지역사회의 기대나 요구 또는 타 지방정부로부터의 기능이양에 따라 서비스의 제공을 확대해 왔다. 도로 등 인프라의 개선에 필요한 재정적 수요는 지방정부로 하여금 이러한 기타 서비스의 제공을 중지하거나 증가의 속도를 늦추도록 할 것이다.

NSW주의 인프라에 대한 개선적체와 교체를 위해 필요한 재원은 63억 달

러를 초과하고 있으며, 개선을 위해 매년 5억 달러가 요구된다. 그 구성은 아래와 같다.

ⅰ) 도로 인프라의 개선 적체를 해소하기 위하여 53억 달러를 기채. 이는 매년 원리금 상환으로 4억 달러가 지출될 것으로 계산됨

ⅱ) 매년 9억 달러의 추가재원을 마련, 5억 달러는 인프라의 개선을 위한 교체에 사용하고 4억은 새로 기채한 부채의 원리금 상환에 사용

ⅲ) 9억 달러는 보조금의 확대[2억 달러(연방과 주에서 각각 1억 달러씩 증액)], 지방정부의 지출 절감(2억 달러), 세금・사용료・수수료의 인상(5억 달러)으로 마련

◆정책대안 : 지방정부의 인프라를 위한 재원으로 매년 9억 달러를 조성. 연방과 주의 보조금의 증액(2억 달러)과, 지방정부의 지출 억제(2억 달러), 세금・사용료・수수료의 인상(5억 달러)으로 마련한다.

◇장점 : 인프라의 개선 적체 해소를 위해서는 수입의 증가로 접근하는 것이 가장 합리적인 대안이다. 주정부가 지방정부의 세금과 수수료의 조정을 허용하지 않는다면, 인프라문제는 주정부 스스로 해결해야 한다. 지방정부 주민들 다수는 서비스 개선을 위한 세금 인상에 찬성한다.

◇단점 : 세금의 추가 인상에 대한 필요성이 충분히 설명되지 않으면 주정부나 유권자는 인상안에 반대한다. 상위계층의 정부가 인프라의 위기를 인식하지 않으면 보조금의 증대는 이루어지지 않는다. 세금 인상에 반대하는 정치적 영향력이 큰 소수의 유권자가 존재한다.

지방정부는 그동안 인프라의 성능유지를 위한 재원을 확보하지 않았기 때문에 개선적체 현상의 해소에 매년 4-6억 달러(연평균 5억 달러)가 필요할 것으로 산정되었다.

◆정책대안 : 인프라의 노후화에 따른 교체 수요에 대응하기 위해 현금을 적립

◇장점 : 인프라가 노후화되었을 때 교체할 수 있는 적립된 충분한 자금으로 대응할 수 있다. 인프라의 개선과 교체 자금을 직접적이고 투명하게 운용함으로써 재정적 안정성과 책임성을 높일 수 있다. 인프라 개선을 위한 장기

자금으로 매년 유지비용에 충당하는 것이 어렵게 되며, 지방정부가 자본적 지출을 위해 기채한 것을 운영수지의 적자에 쓰는 것을 방지할 수 있다.

◇단점 : 일반재원을 긴급한 단기적 수요에 사용할 수 있는 지방정부의 재정적 신축성을 제한하고, 일반 재원 수입이 확실히 증가하지 않으면 서비스가 급격히 감축할 수 있다. 자산의 관리 및 성능 유지 같은 운영지출과 교체 및 개량 같은 자본적 지출을 구분하는 것은 실제로는 적용하기가 어렵고, 별도의 예산・회계・감사가 필요하게 된다.

◆정책대안 : 지방정부는 지역 간 도로를 유지하고 교체할 재정적 능력과 자산관리시스템이 없으므로 NSW주정부가 농촌 지역의 모든 지역 간 도로를 책임지고 관리한다.

◇장점 : NSW주의 농촌지역에서 경제적으로 중요한 도로를 적정한 수준으로 관리할 수 있다. 이 기능을 수행할 재원이 있는 주정부가 법적인 소유와 재정적 책임을 가진다. 지역 간 도로에 현대의 자산관리행정을 적용할 수 있는 주정부의 RTA에 관리를 맡길 수 있고, 농촌지역의 재정 위기를 근원적으로 해결할 수 있다.

◇단점 : 농촌지역의 지방정부에서 지역 간 도로의 관리를 해제하는 것은 보완성의 원칙(subsidiarity principle)에 배치될 뿐 아니라 대도시나 지역중심도시를 차별하는 것이 된다. 연방정부이 주정부 대한 추가적인 재정지원이 없으면 주정부의 재정부담은 무거워진다.

5. 지방정부의 서비스

5-1. 지방정부 서비스의 본질

5-1-1. 목표

각급 정부는 소관 관할 구역 안에서 다른 정부보다 잘 수행할 수 있는 기능을 담당해야 한다. 중앙정부는 거시경제 정책 같은 국가전체에 영향을 미치는 사무를 담당하고, 주정부는 주의 범위에 영향을 미치는 사무를, 지방정

부는 지역적 이슈와 관련된 사무를 담당하는 것이 원칙이다. 그러나 호주 같이 면적이 광대하고 인구 중심지에 이르는 거리가 먼 국가의 경우, 연방정부나 주정부는 지역 내 모든 사무를 효과적으로 담당할 수 없다.

인구 중심지에서 상당히 떨어진 Sydney나 Canberra 등 지역에서 행정 업무를 처리하는 데는 비용이 많이 들기 때문에 지방정부는 다른 계층 정부의 '대리인' 자격으로 기본적 서비스를 공급할 필요성이 있으며, 주와 연방은 이에 소요되는 비용을 지원해야 한다. 그렇다고 해서 지방정부는 주나 연방이 적절하게 제공하고 있는 서비스를 불필요하게 제공하거나 고비용으로 중복 제공해서는 안 된다.

지방정부는 지방의원들의 개인적 선호나 지역의 이익집단 등 납세자와 주민의 의견을 왜곡시키는 압력에서 벗어나 서비스 제공의 범위와 수준을 결정해야 한다.

5-1-2. 현실

호주연방체제에서 최하위 층위의 정부인 지방정부는 전통적으로 '도로(road), 세금(rates), 쓰레기(rubbish)'이라는 물적 시설에 기반을 두고 좁은 범위의 서비스를 제공해왔다. 그러나 1993년 지방정부법(LG Act)의 개정으로 지방정부는 더 넓은 기능을 수행할 수 있는 법적 근거를 갖 되었다. 이에 따라 지방정부는 '물적 서비스(services to property) '에서 '인적 서비스(services to people)'로 기능이 극적으로 확대되게 되었다.

기능의 확대는 주로 2개 분야에서 이루어졌다. 하나는 건강, 알코올과 마약문제, 지역사회의 안전과 개발계획, 접근 가능한 교통시설 구축 등 사회적 기능에 대한 책임의 증가였고, 다른 하나는 개발과 계획, 공중보건과 환경관리 분야 등에 대한 규제적 기능(regulatory role)의 확대였다.

연방보조금위원회(CGC)는 서비스의 확대 원인을 5가지로 분류하였다.[44)]

ⅰ) 이양(Devolution) : 연방과 주 정부가 지방정부에게 새로운 기능을 이양

ⅱ) 기준의 상향(Raising the Bar) : 지방정부가 공급해야 할 서비스 기준

44) Commonwealth Grants Commission (CGC), (2001), ' Review of the Operation of Local Government (Financial Assistance), Act 1995 ' , Commonwealth of Australia, Canberra.

에 대한 상급정부의 상향조정

iii) 비용이전(Cost Shifting) : 비용이전은 지방정부에 대한 재원 지원이 중단되거나 감소하는 조치가 있을 때, 지방정부가 상급정부 대신 서비스를 제공할 것을 합의할 때, 다른 계층의 정부가 핵심적인 서비스의 제공을 중단하고 지방정부가 이를 떠맡을 때 발생

iv) 증대하는 지역사회의 요구 : 지역사회가 지방정부에 서비스의 개선이나 새로운 서비스의 제공을 요구

v) 정책의 선택(Policy Choice) : 개별 지방정부가 자발적으로 서비스의 확장을 결정

NSW주의 지방정부부는 지방정부가 연례보고서에 포함해야 할 기능을 [표 7]과 같이 분류하였다[45]

[표 7] 지방정부의 주요 기능

지방정부의 기능	세부기능의 예시
관리와 조직	선거의 실시, 의원들의 수당·비용지급, 지방정부관련 협회에의 회비 납입, 의회및 각종 주민총회의 운영, 지역의 대표, 공청회. 기타 관련된 행정적 비용과같이 지방정부의 민주성을 확보하기 위한 경비
행정	재정관리, GIS시스템의 운영, IT, 급료의 지급, 수입과 지출업무. 회계기록관리, 물품과 서비스의 구입, 인적 자원의 관리, 내부 감사, 차량의 관리, 재산관리, 기술과 디자인, 위기관리
공공질서와 안전	소방, 야생동물관리, 해안 관리, 각종 단속, 안전과 긴급 서비스
건강과 보건	관련된 각종 행정절차와 조사, 방역과 전염병예방, 식품위생, 해충과 해를 끼치는 동물의 관리, 유해한 나무의 제거, 건강센터의 운영
주민 서비스와 교육	관련된 행정, 재가복지, 육아관리, 청소년 서비스, 노인과 장애인, 이민자와 원주민 서비스, 기타 주민 서비스와 교육
주거환경	건축, 도시계획, 가정 쓰레기 처리, 상업용 쓰레기 처리, 쓰레기의 매립, 위생, 공동묘지, 기타 주민 편의 서비스
상수도	가정용과 산업용 상수도망의 유지 관리
하수도	망의 유지와 폐수의 처리
여가와 문화	도서관, 박물관, 미술관, 주민복지회관, 기타 문화 서비스, 수영장, 운동장, 공원과 정원 호수의 관리, 기타 운동과 여가시설
에너지와 연료	가스의 공급
광업, 제조업, 건설업	건축의 관리, 공설 도살장, 채석장, 채광갱

45) NSW Department of Local Government (DLG),(2005a), Code of Accounting Pratice and Financial Reporting["NSW Code"], April 2005.

교통과 통신	시내 도로, 포장된 농촌 도로, 비포장 농촌도로, 지역 간 도로, 교량, 지방공항, 버스승차장, RTA관련 업무와 가로등
환경	하천의 지속가능한 유지관리, 수로, 해안습지, 숲지대 관리
경제문제	캠핑장소, 캐리비언 파크, 관광홍보와 유치, 산업의 발전, 지역경제의 홍보, 시장, 부동산 개발, 지역 상업의 진흥, 기타 관련 비지니스

연방보조금위원회(CGC)는 지방정부 기능의 구성상 변화된 특성을 다음과 같이 요약했다 : 1)물적 시설 서비스에서 인적 서비스로 2)도로관련 비용이 1960년대 50% 이상에서 1990년대 25% 정도로 급격한 감소 3)여가, 문화, 주거환경에 대한 상대적 중요도의 증가(각각 20%를 차지) 4)교육, 보건, 복지, 공공안전서비스의 비중 증가.

1995-1996년 이후의 변화로,

1) 주거환경, 공공질서와 안전, 경제문제 관련 기능의 급격한 증가
2) 1996-1997년에 교통과 통신 분야가 크게 증가(도로의 개선보다는 주로 도로의 유지와 관리에 충당)했다가 이후에 증가세가 둔화 3)보건, 광업, 제조업과 건설 관련 기능의 둔화(증가율이 소비자물가 상승률보다 낮음).[46]

5-1-3. 대응방안

지방정부의 기능이 인적 서비스 분야로 확대되는 것은 인프라의 노후화와 기능의 상실 탓이므로 주정부의 서비스와 중복되는 부분이 있으면 그 영향과 대응책을 검토해야 한다. 주민들은 서비스의 제공 주체보다는 제공되는 서비스 자체에 더 큰 관심을 갖는다. 따라서 각급 정부의 상대적 기능과 역할을 명확하게 규정하여 서비스의 효율성을 높이고, 지출을 줄여 인프라의 개선에 재정을 사용할 수 있도록 조정할 필요가 있다.

앞장에서 지적한 바와 같이 정부 간 협정(IGAs)이나 파트너십 협정(PA)은 효과적인 서비스를 제공하는 데 기여한다. IGA 또는 PA가 체결되지 않았더라도 지방정부가 관련 서비스 기능을 의무적으로 제공하도록 사무의 범위를 법률로써 한정할 필요가 있다. 이렇게 하여 절감한 재원은 주민의 여론이나 재정분석을 바탕으로 규정된 우선 지출 순위에 따라 인프라의 개선이나 개

46) CGC(2001). pp53-54

량에 사용하도록 하는 방안도 있다.

◆정책대안 : 고정세율제가 폐지되지 않고, 연방과 주정부가 1993년 '지방정부법', '환경계획과 평가에 관한 법률(Environmental Planning and Assessment, 1979)', '환경보호법(Protection of the Environment, 1997)' 등의 규정에 따라 지방정부에 이양한 사회적, 환경적, 경제적 업무 관련 재원을 지방정부에 주지 않는다면, 지방정부는 주나 연방정부의 전통적인 관할 책임인 인적, 환경적, 경제적 기능에 대한 재원 투입을 중지하는 협정을 모든 NSW주의 지방정부가 합의하도록 한다.

이러한 협약을 바탕으로 지방정부의 수입이 증가하면 그것을 지방정부의 전통적 기능인 인프라(도로, 연석, 이도, 가로등, 버스 승차장, 교량, 도서관, 수영장, 방파제, 고원과 정원, 기타 공공시설)의 교체나 개량에 충당할 것을 약속할 필요가 있다. 이와 동시에 각 지방정부는 외부에서 추가적인 재원이 조달되면 공공기관이나 민간부문, 비영리부문에서 요구한 사회적, 환경적, 경제적 분야 기능 등 지방정부의 비핵심적 기능을 수행하는 데 노력해야 한다.

◇장점 : 1) 이러한 협약을 통해 지방정부는 고유 존립목적에 맞게 방향을 설정할 수 있고, 다른 계층의 정부가 책임과 관련 비용을 이전하려는 의도를 저지할 수 있다.

2) 주민, 여론조사, 지방의원, 사무총장 등의 의견과 전문 재정분석을 통해 우선순위가 있다고 평가된 인프라의 유지, 관리, 개선과 교체, 개량 등의 사업에 재원을 우선적으로 투입할 수 있다.

3) 이러한 과정에서 지방정부에 대한 공공의 요구수준을 재조정할 수 있고, 연방이나 주정부가 자신의 책임인 지방이나 지역에서의 사회적·환경적·경제적 사무를 지방정부에 요구한다면 관련 재원을 직접 교부하거나 이양하도록 압력을 가할 수 있다.

◇단점 : 1) 협정이 최소주의에 입각한 '연대헌장(solidarity charter)'에 모든 지방정부들의 합의로 이어지지는 않을 것이다.

2) 지방정부가 인적, 환경적, 경제적 서비스 등 추가 서비스를 중지하여 서

비스의 공백이 발생하고 연방이나 주정부가 이들 서비스의 수행을 거부한다면 해당 지역의 주민들은 피해를 보게 된다.

3) 협정으로 연방이나 주정부가 새로운 입법이나 규제로써 추가적인 사무와 책임을 지방정부에 이전하는 것을 중지할 수는 없다.

4) 유권자들은 서비스를 제공하는 정부에는 관심이 없으며, 지방정부가 수행해온 사무가 협정에 의해 중지되면 지방정부를 비판할 수 있다.

5) 지방정부가 서비스 제공을 중단하는 극한정책(Brinkmanship)을 펼 경우, 지방정부는 다른 계층의 정부로부터 재원을 끌어내기보다는 정치적 반발에 직면할 수 있다.

5-2. 지방정부 서비스의 제공 기준

5-2-1. 목표

지방정부가 제공하는 서비스는 다양한 분야의 재화와 서비스를 포괄하며, 이들 서비스를 평가하는 기준은 다음과 같이 분류할 수 있다.

ⅰ) 적정성(Appropriate) : 주민들이 실제로 필요로 하는 것에 부합해야 하고, 이를 제공할 시장이 없다면 서비스는 제공되거나 소비되지 않아야 한다.

ⅱ) 효과성(Effective) : 미리 설정한 목표 및 일관성 있게 합의한 서비스의 양, 횟수, 질, 적시성, 가격 수준에 적합해야 하며, 소비자 만족도 조사에서 파악된 고객의 기대를 충족시켜야 한다.

ⅲ) 효율성(Efficient) : 서비스를 시장에 맡길 경우 서비스는 단위 비용과 비교해 적절해야 한다.

ⅳ) 신중성(Prudent) : 지방정부, 공무원, 주민 누구에게도 심각한 위험을 주지 말아야 한다.

호주의 지방정부에서는 호주 표준(Australia Standards, AS)에서 규정한 서비스의 성과, 안전, 요구에 대한 만족도 등을 평가기준으로 삼고 있다. AS에는 두 가지 기준이 있다. 첫 번째 기준은 공사 및 물적 시설의 서비스와

유지 수준을 정하는 기준으로서 토지, 도로, 공원과 정원, 상수도, 하수도, 배수시설의 설치와 서비스 수준을 측정하는 데 활용되며, 두 번째 기준은 지방정부의 행정관리 수준과 위기관리수준을 측정하는 데 쓰인다. 연방과 주정부는 지방정부에 첫 번째 기준을 법적으로 강제하고 있으며, 두 번째 기준은 법적으로 강제한 것은 아니지만 지방정부에서는 이를 거부하기가 사실상 어려워 자율적으로 평가에 활용한다.

서비스의 기준은 서비스 제공의 적정성(appropriateness), 공공의 만족도(satisfaction) 같은 주관적인 지표를 이용하여 평가할 수 있다. 적정성은 서비스 수령자가 특정 서비스의 적절성(relevant)과 중요성(important)을 평가하는 지표가 되고, 만족도는 제공된 서비스의 질과 관련하여 공공의 만족도(contentment)와 행복도(happiness)의 정도를 나타낸다. 이 지표들은 효율성의 기준이라기보다 효과성에 대한 지표로 인정되며, 경제학자의 견지에서 보았을 때 효율성은 떨어진다.

5-2-2. 현실

지방정부부는 'NSW주 지방정부의 비교정보(Comparative Information.on New South Wales Local Government Councils)'라는 30개 주요 항목의 성과지표(Key Performance Indicators, KPIs)를 제시하였다. 이 지표에는 재정(예: 채무비율), 정량기준(예: 일인당 연간 재활용량(kg)으로 표시), 가격기준(예: 재산의 가액에 따른 세금), 비용기준(예: 일인당 서비스 제공 비용), 시간기준(예: 개발허가에 소요되는 평균시간) 등이 포함된다. 이러한 지표를 여건이 비슷한 인근 지역의 것과 비교하면 특정 서비스의 제공에 대한 해당 지방정부의 장점과 약점을 파악할 수 있다. 그러나 KPIs는 지표가 너무 단순할 뿐 아니라 이들 항목만을 지표로 사용한 선택기준도 명확하지 않아 지방정부의 모든 산출을 측정하는 데에는 한계가 있다. LGSA에서는 이러한 약점을 극복하기 위해 새로운 성과의 측정기준을 대도시, 지역도시, 농촌지역 등 지역여건에 따라 차등을 두어 설정할 것을 제안하고 있다.

5-2-3. 대응방안

NSW주의 지방정부에 대한 주민의 만족도를 조사한 결과, 도시계획, 도로, 도시의 주차와 교통관리를 제외하고는 대체로 우수한 것으로 평가되었다.[47] 주민들이 다른 정부보다 지방정부에 더 많은 신뢰를 보내고 있기 때문에 나타난 결과다. 그러나 적정성의 기준에서 보았을 때는 만족도가 낮았다. 주민들은 전통적인 지방정부의 기능인 물적 시설 서비스-즉 인프라의 관리에 더 높은 우선순위를 두고 있어 최소주의 또는 낙관주의를 지지하는 것으로 보인다. 반면에 대다수 응답자들은 지금의 서비스 수준과 범위를 확대할 것을 지지하였고, 더 많은 서비스를 공급한다면 기꺼이 세금을 더 낼 의사가 있다고 하여 최대주의를 지지하는 측면도 있다.

◆정책대안 : 지방정부는 3년마다 여론조사를 실시해 납세자들이 지방정부의 주요 기능과 사무 중에서 어느 부분에 우선순위를 두고 있으며 그 만족도는 어떠한지를 파악하다. 조사 결과는 지방정부의 관리계획에 대한 우선순위의 결정에 반영한다.

◇장점 : 1) 납세자들은 지방정부를 위한 일차적인 재원의 부담자로서, 어떤 서비스에 지출할지를 직접적으로 밝히는 이해집단이다.

2) 납세자들에 대한 정기적인 여론조사를 통해 지역 언론이나 로비단체, 이익단체의 의견보다 지역주민들이 요구를 정확히 파악할 수 있다.

3) 지방정부에게 제한된 재원을 지역 인프라의 유지관리, 개선, 교체, 개량사업에 투자하도록 압력을 행사할 수 있으며, 새롭게 제기된 사무와 비용의 이전은 이러한 자본적 지출을 감소시킨다는 사실을 지역에 알릴 수 있다.

◇단점 : 1) 납세자들에 대한 여론조사에는 토지 소유자들의 의견만 반영되기 때문에 부동산을 임차한 차지인들의 의견이 무시되기 쉽다. 따라서 다양한 주민의 의견을 반영할 수 있도록 모집단에 여러 계층을 포함하여 조사해야 한다.

2) 3년이라는 기간은 변화하는 지역사회의 우선순위를 제대로 반영하기에

47) IRIS Research(2005), "Opinion Poll of Local Government in NSW", ,Final Report Volume 2,Indepedent Inquiry into the Financial Sustainability of NSW Local Government, Sydney, 2006

는 너무 길다.

3) 여론은 다수의 의견을 반영하므로 자칫 반드시 필요한 서비스를 원하는 소수의 의견이 무시되기 쉽다.

4) 조사는 대개 설문지를 작성하는 방식으로 이루어진다. 그러나 이러한 방식은 전화나 직접 면담을 통한 방식보다 효과적이지 못한 경우가 많다.

5) 여론조사가 지방의원들의 리더십과 결정력을 완전히 대체할 수는 없다.

5-3. 서비스의 조달과 판매

5-3-1. 목표

5-3-1-1. 조달

지방정부의 적정한 조달과정을 지원하는 데는 여러 법적인 틀이 존재한다. 지방정부법 제 55조에는 15만 달러를 초과하는 공사나 재화와 물품의 구입은 반드시 입찰과정을 통하도록 강제하고 있다. 입찰은 투명하고 적절한 절차를 거쳐야 하며, 선정기준은 반드시 공개되어야 한다.

NSW주정부는 '조달실무강령(Code of Practice for Procurement, 2005)'에서 입찰을 거쳐야 하는 조달사항과, 전체 수명(whole of lifetime), 비용, 품질, 요구되는 혁신 사항, 사회·경제적 고려사항 등을 포함한 평가 기준의 범위를 명문화하였다.

이와 함께 지방정부는 여러 종류의 회사나 법인의 구성원일 수 있기 때문에 지방정부법은 공동구매서비스(shared services)를 통한 조달절차를 규정하고 있다. '지역 내 지방정부연합(Regional Organisation of Councils , ROCs)', 전략적 제휴, NSW주정부의 상업부(Department of Commerce)를 통한 대량구매 등과 같이 지방정부 간 네트워크를 통한 공동구매절차도 NSW주에는 잘 확립되어 있다.

현재의 지방정부들은 조달과정에 경쟁적 입찰과 아웃소싱을 고려해야 한다. 1990년대 초에는 지방정부들의 지출 중 10-20% 정도는 외부와의 계약을 통해 재활용, 가정용 폐기물 수집, 공공시설의 청소, 도로의 유지·관리, 정

보의 제공 등의 서비스 분야에 적용되었다. 경쟁 입찰을 통해 지방정부는 효율적인 관리, 전문지식과 정보· 기술의 다량 확보, 좋은 장비의 사용이 가능해져 효율적인 서비스를 제공할 수 있다. 지방정부는 연방이나 주정부보다 상대적으로 많은 서비스를 외부와의 계약을 통해 공급하고 있으나, 자본적 지출의 비율은 낮다.

5-3-1-2. 경영사업부문의 통제

지방정부법 개정 이후 지방정부는 호주정부협의회(Council of Australian Government, COAG)와 국가경쟁력강화정책(National Competition Policy)이 주도하는 개혁의 열풍에 휩싸여 있다.

지방정부의 경영사업부문은 아래의 조건을 충족해야 한다.

- 확실하고 비경쟁적이며 상업적인 경영 목표의 존재
- 규제권을 행사하지 않을 것
- 서비스를 의무적으로 제공할 때 발생하는 비용은 외부에서 충당할 것
- 정치적으로 독립된 이사회와 경영관리
- 성과달성에 대한 모니터링이 수시로 실시될 것
- 상업적 성과 달성 정도에 따른 보상 및 제재
- 서비스의 투입과 산출에 시장의 경쟁원리 도입
- 정부와 관련된 경쟁상 이점(감세나 면세 등) 도는 약점(강제된 해고의 금지 등)의 제거

이와 함께 정부소유기업의 통제, 독점적 인프라 서비스에 대한 제3자의 진입 보장 등 경쟁력 제고를 위한 많은 개혁조치가 추진되었다. 이 개혁은 조세의 감면이나 기채에 대한 우선권 등 정부기업들이 누리는 특혜를 제거하여 경쟁의 중립성을 보장하기 위한 것으로, 지방정부의 기업을 포함한 모든 정부 기업의 민영화 원칙에까지 적용되었다.

5-3-2. 현실

5-3-2-1. 조달

지방정부법은 15만 달러를 초과하는 계약은 경쟁을 통해 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 이에 해당하는 계약은 모든 지방정부의 기준과 조건을 충족시키고 있다. 실제로 규모가 큰 지방정부는 공동의 대량구매협정이라는 방법을 채택하여 이 조건을 충족시키고 있으며, 소규모의 지방정부는 공동의 대량구매 체제에 자동적으로 편입되어 있다. 구매가 대량구매협정에 포함되지 않을 경우, 조달절차에서 생길 수 있는 위험성을 평가하고 관리방식을 개선하는 등 우수사례를 공동으로 발굴・도입하여 구매에 적용하고 있다.

그러나 국가경쟁력위원회의 보고에 따르면 지방정부는 입찰자들의 재정능력을 제대로 평가하지 않으며, 평가방식도 일관성이 없었다. 잉여자금을 제대로 투자하지 않아 재정에 간접적인 손실을 끼쳤다는 의견도 있었고, 주차시설에 무인자동기계를 도입하여 수입을 증대시켰다는 사례도 보고되었다. 아울러 지방정부의 운영에 민간부문의 경쟁원리를 도입할 필요가 많은 것으로 나타났다.

5-3-2-2. 경영사업부문의 통제

NSW주에서 국가경쟁력강화(NCP)의 원칙은 잘 적용되고 있으나, 일부 지방정부에서는 효율성의 증대, 자본적 지출을 포함한 투입 원가의 반영, 높은 배당금 수입 등을 통해 수입을 늘릴 필요가 있다.

지방정부에서 가장 대표적인 경영사업분야는 상수도와 하수도이다. Sudney 등 대도시 이외의 지방정부는 이 서비스를 직접 담당해야 하는데, 2003-2004년에는 126개의 상수도와 폐수처리시설을 운영하고 있었고, 그중 51개 사업은 경쟁력강화정책의 대상이 되었다. 이 사업들의 이익률은 평균 2.7%로, 민간부문의 상업적 상수도시설보다 매우 낮다. 그러나 총원가를 반영하고 운영의 효율성을 높인다면 상하수도 서비스는 지방정부에게 상당한 수입의 증가를 가져올 수 있다.

상하수도시설의 목적은 지방정부에 경제적 수익을 보장하는 것이 아니라 주민에게 쾌적한 삶의 질을 보장하고 관련 환경을 보호하는 데 있다. 따라서

상하수도사업에서 생긴 배당수입을 지방정부의 일반재원에 편입하는 것은 형평성에 어긋나는 행위라 할 수 있다. 그러나 실제로는 일반재원에 편입된다. 농촌지역의 경우 배당수입을 확보할 수 있는 소비자는 전체 납세자 중에서 극히 일부에 불과하기 때문이다. 결국, 일반재원을 이들 시설의 자본적 지출에 충당하지도 못해 상하수도 사용자들이 비사용자를 보조하는 결과를 낳게 된다.

5-3-3. 대응방안

5-3-3-1. 조달

◆정책대안: LGSA는 일부 지방정부에서 시범적으로 실시하는 공동구매협정(shared purchasing arrangements)을 분석하고 그 장점을 파악하여 모든 지방정부가 이 협정을 도입할 수 있도록 추진한다. 이와 함께 LGSA가 주축이 되어 지방정부의 서비스 제공에 대한 계획과 정책이 조달과정에 통합될 수 있도록 최적의 조달기준을 개발한다.

◇장점 : 1) 지방정부는 조달과정에서 많은 비용을 절약할 수 있다.

2) 성과평가기준을 통해 공동구매서비스를 통합할 수 있다.

3) 지방정부 간 서비스를 정확히 비교할 수 있도록 기준과 평가틀을 통합하여 모든 지방정부가 이용할 수 있게 한다.

◇단점 : 1) 지방정부에는 조달에 대한 이론과 실무를 습득한 숙련된 공무원이 부족하다.

2) 모든 조달과정에 적용할 경우 전 분야를 만족시키기 어렵고 비용도 많이 든다.

3) 모든 지방정부가 동일한 통합된 틀을 사용하는 데 동의하지 않는다.

◆정책대안 : 지방정부가 인프라 재원을 확충하기 위해, 지출절감 및 수입증대 방안 도입 등 혁신 수단을 사용하도록 유도한다.

인프라의 위기를 극복하기 위해 지방정부는 추가 재원 확보에 매진해야 한다. 세금, 사용료와 수수료, 보조금의 인상과 지출우선순위의 조정으로 증

가하는 지출수요에 모두 대응할 수는 없다. 토지사용과 개발허가, 주차비 징수의 자동관리 또는 아웃소싱, 잉여 토지의 매각 관련 입찰에 응찰 참가자의 재정능력과 지블능력의 평가, 재정의 개선과 투자관리, 분쟁해결안 마련 등 실현 가능한 혁신 방안의 도입을 검토한다.

◇장점: 1) 지방정부의 일반재원의 수입을 증대시킬 수 있다.

2) 인상 경향이 있는 세금, 사용료, 수수료 등은 수입의 증가 범위 내에서 인하될 수 있다.

◇단점: 1) 지역사회로부터 신중하지 못한 것으로 평가되는 투자계획이 있을 수 있으며, 그러한 계획은 합의된 투자전략으로 인정받지 못할 수 있다.

2) 지역사회는 간접적인 수입 증대 방안에 대해 의구심과 불신감을 갖고 있다.

5-3-3-2. 경영사업부문의 통제

◆정책대안 : 지방정부기업은 자본적 비용을 포함한 모든 경제적 비용을 반영하는 가격 정책을 책정하는 한편, 민간기업 같이 배당을 실시하는 방식으로 운영되도록 한다.

◇장점 : 1) 지방정부의 인프라 실태에 관한 보고서[48]에 의하면, 상수도 시설이 만족할 수준의 기능을 하려면 9억5500만 달러가 필요한 것으로 파악되었다. 이들 시설에 대한 감가상각이 연간 1억3700만 달러인데 비해 개선에 필요한 비용은 연 6100만 달러에 불과해 개선수요의 격차는 갈수록 커질 것으로 보인다. 개선수요는 현재 가격으로 평가했을 때 앞으로 15년 간 9억 달러를 초과할 것이 예상된다. 상수도시설에서 수익이 빨리 발생할수록 인프라의 위기를 극복하는 시기도 앞당겨질 것이다.

2) 세계에서 가장 건조한 기후 때문에 호주에서 물은 귀중한 자원으로 인식되어 왔다. 수자원의 가격을 낮게 책정하면 오히려 수자원의 낭비를 초래할 뿐이다.

◇단점 : 1) 농촌과 오지의 지방정부는 상하수도 시설이 경제적 수입을 보

48)Roorda,J(2006), 'The Present Condition and Management of Infrastructure in NSW Local Government', Final Report, Volume 2, Independent Inquiry into the Financial Sustainability of NSW Local Government, Sydney.

장하려면 이용자가 수용할 수 없는 수준으로의 가격인상이 불가피하다. 가격인상은 상하수도시설이 주정부의 보조금으로 건설된 이후 한 번도 이루어지지 않았고, 지방정부가 경제적으로 생존하는 한 결코 받아들일 수 없는 사항이다.

2) 2002년 주정부는 상수도 시설의 요금을 인상하여 개선의 격차를 해소할 수 있다고 하면서 지방정부에게 충분히 배당금을 지불할 수 있다고 공언한 바 있다.

5-4. 장래의 서비스 수요

5-4-1. 목표

지방정부는 지출능력과 관계없이 연방이나 주정부가 의무적으로 하도록 한 법적 사무를 수행할 때에는 지역주민들의 요구를 우선적으로 고려해야 한다. 미래의 행정수요를 평가하는 데 있어 주민들이 미래에 원하는 것만을 고려해서는 안 된다. 향후 10~20년 동안의 인구추이와 구성을 인구통계학적 측면에서 예측하는 것이 필요하다. 여기에는 지역사회의 미래상을 결정하는 정치・경제・환경・사회・기술적 경향이 검토되어야 한다. 현재의 우선순위와 인구학적인 흐름, 미래 경향의 추이를 종합하여 서비스 제공 전략을 수립해야 한다.

5-4-2. 현실

지역사회의 주민들 대부분은 도로 관련 시설과 보건, 주민 관련 서비스에 더 많은 지출을 할 것을 해당 지방정부에 요구한다. 지방정부가 제공하는 서비스에 만족하면서도 경제발전이나 도시계획, 인적 서비스 같은 분야에는 지출을 줄여도 좋다는 요구는 10%를 넘었으며, 문화와 교육, 법적 단속, 여가시설과 교통・주차시설에 대한 지출도 줄여야 할 것이라는 의견도 5% 정도 되었다.

지역주민들이 지방정부의 전통적 영역인 도로 등 인프라의 개선을 우선시

할 때 지방정부들은 인적서비스에 대한 지출을 늘려 적정한 인프라의 유지와 개선 활동을 미루게 된다면 서비스 수요와 공급의 격차는 더욱 커질 것이며, 행정의 수요를 잘못 예측했다는 비난이 있을 것이다.

5-4-3. 대응방안

◆정책대안 : 모든 지방정부가 미래의 인구・경제・정치・환경・사회・기술적 경향과, 여론조사, 현재 지역사회의 우선사업을 종합적으로 고려하여 장기 서비스계획을 수립한다.

◇장점 : 1) 선택 가능한 대안을 고려하여 작성된 장기 서비스계획은 가능한 재정의 틀 안에서 우선순위를 정하는 데 도움을 준다.

2) 인구학적 예측에 의한 장래의 행정수요 예측은 정책결정에 반영되기 쉽다.

◇단점 :1) 장기 계획은 지방정부에서 자발적으로 수립하기가 어렵다.

2) 소규모 지방정부는 미래의 경향을 예측하여 장기적 전략적 계획을 수립할 수 있는 전문 인력이 부족하다.

6. 개발계획과 통제

6-1. 목표

토지이용계획체제는 지역의 장래 비전에 합의하는 메커니즘으로, 비전과 실행계획을 달성하기 위한 정부와 민간 양측의 목표와 전략을 설정하는 과정이다. 여기에는 개발업자와 주민 모두에게 지역이 어떻게 개발될 것인지에 대한 상세한 청사진을 제공하는 '장기적 전략계획(long-term strategic plan)'이 포함되어야 한다. 시장경제에만 맡길 경우 최적의 산출이 나오기 힘든 지역이나 지구에서는 특정 행위나 이용을 법률적으로 제한(예: 주거지역은 주거의 목적으로만 이용해야 한다)하는 사항도 포함되어야 한다. 주민들이 쉽게 활용할 수 있도록 하나의 문서로 작성된 개발규제(허용하는 용도의 설정기준과 조건-동네가게에서 상당한 거리를 확보하는 조건으로 주거구역 내에

서 편의점을 허용)가 실제 적용되는 과정도 포함해야 한다.

개발허가의 신청은 토지이용의 변경에 대해 감독관청에 허가를 신청하는 것으로, 독립적이고 전문적이며 명백하고 개방된 절차를 거쳐야 한다. 허가를 결정할 때에는 신청자나 제3자가 이의를 청구할 수 있는 권리구제 절차가 포함되어야 한다. 결정과정은 부정과 부패를 방지할 수 있어야 하고, 계획의 결정권자에게 이해당사자 간의 분쟁을 조정할 수 있는 메커니즘이 있어야 한다. 개발의 허가와 관련된 법령과 기준은 쉽게 접근할 수 있고 명백해야 한다. 핵심적인 법률적 규제나 조건을 엄격히 이행할 때에는 그 과정은 단순하고 빠르며 예측 가능해야 한다.

6-2. 현실

지방정부가 특정지구 내에서 개발허가를 취급할 때에는 해당 주정부 장관의 동의가 필요하며, 준수해야 할 법과 정책은 매우 다양하고 복잡하다. 대표적인 법률로는 지방정부법, 환경계획과 평가에 관한 법률(EPA Act), 해안보호법(Coastal Protection Act, 1979), 문화재법(Heritage Act, 1977) 등이 있고, 규제로는 주환경계획정책(State Environmental Planning Policy, SEPP), 지역환경계획(Regional Environmental Plann, REP), 지방환경계획(Local Environmental Plann LEP), 개발규제계획(Development Control plan DCP) 등이 있다.

South Australia주의 경우, 개별 지역이나 지구별로 개발을 신청할 때 이를 규제하거나 허용하는 내용을 담은 하나의 종합적 문건이 있다. 이를 통해 토지 소유자와 지방정부는 특정지역에서의 규제사항을 한눈에 볼 수 있다. 그러나 주정부가 문건의 내용을 변경하며 포괄적 규제를 하고자 할 때에는 상당한 어려움이 따른다. NSW주의 경우, 개발을 규제하는 사항(예를 들어 환경관련사항)이 너무 많아 개발허가를 신청하기가 매우 까다롭고 번거롭다. 예를 들어 해안의 환경계획정책(Coastal SEPP)에는 지방정부의 공무원이 검토하고 평가해야 할 사항이 28개나 된다. 환경계획과 평가에 관한 법률(EPA Act)에서는 지방정부가 개발허가를 평가할 때 해당 법에서 지방정부가 해야 한다고 규정된 사항을 넘어서는 기준을 검토할 것이 포함하고 있다.

주정부의 장관은 제출된 개발허가나 프로젝트를 처리할 때 법적 규정을 무시할 뿐 아니라 그 사유를 명확히 설명해야 할 법적 의무도 없다. 다만 기획부(Department of Planning)는 주와 지역개발 정책을 수립하고 전문가의 의견과 여론을 수렴하며 단속의 차원을 넘어 개별 개발허가신청에 깊이 관여되어 있다.

제3자가 지방정부의 개발허가 결정에 대해 법원에 제소할 수 있는 권리는 일반적으로 인정되지 않는다. 처리과정에 나타난 문제점을 제기하는 행정적 이의제기가 유일할 뿐이다. 이 때문에 지방정부가 검토해야 할 사항이나 조건이 간과되거나 절차상 잘못으로 인해 허가에 문제가 발생하기도 한다.

개발계획을 규제하는 지나치게 많은 법령과 정책, 복잡한 처리과정, 잘못된 처리에 대한 과중한 위험부담으로 말미암아 허가를 처리하는 기간이 장기화할 뿐 아니라 개발계획의 신청자나 지방정부, 신청민원인에게는 막대한 비용의 낭비를 초래한다. 개발계획이나 특정지역개발(개발금지지역에서 단일토지의 개발 허용)의 처리과정이 투명하지 못하고 처리절차가 적절치 못한 점으로 인해 지방정부는 이해집단의 영향권 아래 놓이게 된다.

지방정부는 다른 계층의 정부와는 달리 개발계획의 처리 과정에 요구되는 입법기능(토지이용 규제), 행정기능(신청서 접수와 처리 등 행정적 처리과정), 중재기능(특정한 규제의 예외조치) 사이에 권력의 분산이 이루어져 있지 않다. 개발허가를 원하는 신청인은 지방의회에서 자신의 신청내용을 간단하게 설명할 수 있으나, 이때 모든 의원들을 만날 기회가 반드시 주어지는 것이 아니다. 의원들은 중재과정에서 반드시 의견의 일치를 볼 필요가 있는 것도 아니다. 따라서 종종 지방의회에서 개발업자와 허가기관 간에 충돌이 일어난다.

지방정부는 개발허가를 취급하면서 빠른 처리를 조건으로 해당 민원의 처리를 위해 별도의 인력을 고용한다. 기존의 인력이 일상적 민원에 종사할 수 있도록 개발업자에게 별도의 수수료를 부과하는 것은 금지되어 있다.

많은 지방의원들은 환경계획규제뿐 아니라 허가의 처리과정에 그러한 규제를 적용할 때 자신에게 주어진 역할을 명백히 알지 못하는 경우가 많다. 일반 공공의 의견은 개발허가의 처리 과정에서 지방의원들의 정치적 관여를 최소화하고, 도시계획과 개발허가, 기초적 인프라와 서비스에 대한 지방의원

들의 우선순위에 대한 결정권을 축소하는 것이었다. 지역사회의 여론은 개발 대상 토지와 인근의 토지 사이에 분쟁의 소지가 있는 만큼 지방정부가 중립적인 입장에서 전적으로 관련 개발을 규제하기를 원한다.

개발허가의 핵심은 결과보다는 과정에 있다. 따라서 일관된 정책, 절차, 처리기간, 분쟁과 마찰의 방지에 대한 규정이 중심을 이룬다. 이 과정은 전략적으로 취급되지 않으며, 개발의 결과에서 나온 산출의 질에 중점을 두지도 않는다. 이에 대한 투자를 적극적으로 유인하지도 않는다.

6-3. 대응방안

◆정책대안 : 정직성, 적시성, 결과의 질을 높이고 공공의 신뢰를 회복하기 위하여 토지이용계획과 개발의 규제, 허가와 이의제기 절차를 주와 지방정부가 공동으로 다루면서 주정부 수준으로 개혁한다. 지방정부의 성과와 관련하여 도시계획과 개발규제에 관한 사무는 공공의 만족도 측면에서 가장 낮게 나타났다. 따라서 주민과 주정부로부터 신뢰를 회복하려면 이러한 활동에 대한 정책, 과정과 절차, 구조를 적합하게 개선하여야 한다.

7.지방정부의 수입

7-1목표

지방정부의 세입능력은 각급 정부들이 합의한 지방정부의 기능과 역할 수행에 충분한 재원을 충당할 수준이어야 한다. 외부로부터의 보조금은 지방정부가 세금과 사용료 수입으로는 충당할 수 없는 '최소한의 기본적 기능'을 수행하는 데 지원되거나, 다른 계층의 정부의 기능을 대신하는 데 필요한 비용을 충당하는 데 쓰여야한다.

특별세나 과태료와 벌금은 경제적으로 효율적이고 사회적으로 형평성이 있어야 하며, 상대적이고 단순하며 행정적으로 징수비용이 경제적이어야 한다. 기업적인 서비스는 자본적 지출을 포함하여 소요되는 경제적 비용을 전

액 충당할 수 있어야 하지만, 독점적이고 배타적 지위를 누려서는 안 되며, 비영리적 성격의 서비스에 대한 사용료 등에 소요비용을 전액 또는 일부를 충당해야 한다. 특정한 결과와 직접 연계되어야 하며, 적용에 합리적이고 일관성이 있어야 한다.

7-2 현실

NSW주의 지방정부에는 이용하지 않는 토지에 부과하는 '자산세'라는 단일 세원이 있다. 자산세는 지방정부의 총 수입에서 약 37%를 차지하고 있으며, 그 비중은 지방정부의 영역(대도시, 지역도시, 농촌)별로 많은 차이가 있다. 같은 영역에 속하는 지방정부라 할지라도 주민과 기업, 농장에 따라 자산세 수입은 차이가 많이 난다.

대규모 지방정부가 소규모 지방정부보다 자산에 더 높은 세율을 부과한다. 큰 지방정부일수록 최대주의(maximalist)원칙을 요구받기 쉽기 때문이다. 지방정부별로 자산세율이 차이가 나는 것은 1976년 고정세율제가 도입되기 이전의 역사적 맥락에 따른 것이다.

자산세는 가정에서 누리는 각종 서비스와는 큰 관련이 없다. 형평성의 차원에서 보면 자산세는 부유세(wealth tax)와는 거리가 멀다. 예를 들어 대지가 큰 독립가옥의 소유주는 수입이 적은데도 토지의 전체 가격이 높아 고급 아파트의 소유주보다 많은 자산세를 내게 된다. 자산세를 납부할 능력이 없는 일부 주민에게 형평성의 문제가 거론되는 것이다.

법률의 규정에 의하지 않고는(예를 들어 주정부의 기관, 자선 또는 구휼기관 등은 면세 조치됨) 예외 없이 부과되므로 자산세 부과 관련 사무는 효율적이고 단순하다. 또 자산세는 가구당 평균 600달러를 조금 넘기 때문에 가계 지출에서 큰 비중을 차지하지 않는다. 그러나 주정부 소유의 재산에 대한 면세 조치를 국립공원이나 산림에까지 확대할 경우에는 지방정부가 과세할 수 있는 세원이 크게 줄어들 수 있다.

지방정부는 상수도의 공급이나 하수 배출과 쓰레기 처리, 공적 공간의 이용, 주차장 이용 등 지방정부의 서비스 이용자에게 주정부의 간섭 없이 사용료를 부과한다. 주차위반에 대한 벌금에 대해서도 주정부는 관여하지 않는

다. 개발업자의 상하수도 시설 이용에 대한 사용료 또한 제한을 받지 않는다. 그러나 법적 근거가 있는 수수료(예를 들어 개발허가과정에서 부과되는 수수료)는 어느 정도 제한이 따른다. 고정세율과 수수료에 대한 통제는 NSW주 지방정부의 재정수입 증가에 제한을 가한다. 지방정부의 자산세는 주정부의 토지세(land tax)보다 인상률이 매우 낮다.

지방정부에 대한 연방의 재정지원보조금(FAGs)의 인상률은 소비자물가지수(CPI)보다 상승률이 높았지만, 국내총생산(Gross State Product, GSP)으로 표현되는 주의 경제성장보다는 매우 낮은 수준이다. 따라서 전체 연방 재정에서 차지하는 비율은 계속 축소되고 있다. FAGs를 지방정부에 배분하는 공식은 단순히 지방정부의 수입과 지출능력만 고려하고, 세입증가나 지출의 효율성 증대를 위한 노력이나 인프라 개선에 소요되는 비용은 반영되지 않다. 연방정부의 연방보조금위원회(CGC)와는 달리 NSW주의 지방정부보조금위원회(LGGC)는 지방정부의 재정능력에 대한 평가결과와 보조규모를 공개하지 않는다. 다만 지방정부가 연례 재정보고서에서 보조금을 공개하고 있다. 이러한 조치로 인해 제3자는 모든 지방정부의 재정을 정확하게 평가하기가 어렵다.

지방정부에 대한 NSW주정부의 보조금 역시 주정부나 호주통계청(Australian Bureau of Statistics. ABS)에서 공개하지 않아 전체 보조금의 규모, 구성, 과거의 추세 등을 공식적으로 확인할 수 없다. 그러나 특별히 제시된 주정부의 자료에 따르면, 보조금은 1996-1997년 5억4400백만 달러에서 2003-2004년에 7억4000만 달러로 연 평균 4.6%가 증가했다. 노인연금자에 대한 세금환급, 공공시설의 이관, 주 소속기관에 대한 자산세, 이차보조, 재난구조와 복구 지원 등에 대한 보조금은 여기서 제외되었다. NSW주 도로교통청(RTA)과의 특별 계약으로 지방정부가 주의 도로를 관리할 때처럼, 지방정부가 주정부를 대신하여 사무를 처리할 때에는 보조금 외에 사무처리에 따른 교부금을 받을 수 있다.

지방정부는 상업적 서비스의 제공에 소요되는 원가의 상당부분을 사용료 등의 수입으로 보전하려고 한다. 예컨대, NSW주의 에너지자원부(Department of Energy, Utilites and Sustainability. DEUS)의 가이드라인과 보고제를 도입한 이후, 농촌지역의 지방정부는 상하수도 서비스에 대한 적정

한 요금제 운영, 수자원이용권거래에 따른 수수료와 사용료 징수, 개발업자를 대상으로 상하수도사용료 이외의 초과부담금제도 도입 등을 통해 수입을 크게 늘려왔다. 그러나 원가보상율은 시설별로 50~140%까지 크게 차이가 나며, 자산의 경제적 이익률은 평균 2.7%로 민간부문에 비해 현격히 낮다. 그나마 시장, 지방공항, 캐리비안 파크처럼 기업적 활동에 대한 이익보상율은 알려지지 않았다.

7-3대응방안

◆정책대안 : 주정부는 지방정부가 자체 재원을 스스로 결정할 수 있도록 세금에 따른 고정세율제, 개발허가신청수수료 등에 법적 제한을 철폐하고, 지방정부는 산출 목표를 정하고 장기 재정계획을 수립하여 시행한다.

지방의 세금에 대한 규제 철폐로 NSW주는 다른 주나 준주와 같은 수준의 자치권을 가지게 된다. 지방정부는 조세정책과 관련하여 자기 지역의 유권자에게 책임을 지고 그들의 의견을 따르게 된다.

정책대안 : 연방정부는 지방정부에 대한 재정지원보조금(FAGs) 지원을 20%(2003-2004년 가치로 3억 달러) 확대하고, 1)국내총생산(GDP)의 0.22% 2)GST를 포함한 연방 총 조세수입의 0.86% 3)총소득세의 1.27% 중 하나를 선택한다.

이로써, 20년 전 연방정부가 GDP의 일정비율을 지방정부에 보조하던 체제를 폐지하여 줄어든 보조금 규모를 회복할 수 있고, 연방정부와 다른 계층의 정부 간, 특히 지방정부와의 사이에 존재하는 수직적재정미활용(Vertical Fiscal Underutilisation, VFU) 문제를 일부 해결할 수 있다.

8. 행정관리

8-1. 목표

지방정부의 사무총장은 행정조직을 ▲적절하게(지역사회의 요구와 우선순위에 적합하게 합의된 결과를 추구), 효과적으로(소기의 목표를 달성하고 주

민에게 만족을 줌) ▲효율적으로(단위 비용을 절감), 신중하게(신중한 재정관리, 위험관리, 법정절차 준수) ▲책임 있게(합의된 목표에 대해 달성한 성과를 공식 보고서로 제출) 운영해야 한다.

각 지방정부는 고객인 주민과 이해관계자를 이해시키고, 법적인 조건을 충족시키며, 장기 전략계획과 단기 운영계획을 수행해야 한다. 조직 문화를 발전시키고 내부와 외부의 의사전달을 원활히 하며, 직무와 책임을 명확히 해야 한다. 공무원의 자질을 향상시키고 사기를 높여야 한다. 재산과 위험·재정을 관리하고, 운영성과를 모니터링하며, 결과를 평가하여 보고할 수 있도록 조직체계, 인력 및 행정 체제를 갖추어야 한다.

8-2. 현실

LGSA에서는 3개 대도시권, 3개 지역도시권, 3개 농촌도시권 등 9개 도시를 대상으로 지방정부의 행정능력과 성과를 측정하고, 다른 지방정부, 공공기관, 민간부문과 비교하여 지방정부의 행정에 대한 기준을 설정한 바 있다.[49] 그 결과를 보면, 지방정부는 다른 공공부문이나 민간조직에 비해 대체로 우수한 성과를 산출할 의지와 능력이 있는 것으로 나타났다. 그러나 조사대상이 행정능력이 우수한 기관에 편중된 면이 있어 모든 지방정부에 확대 적용하기는 곤란하지만 대체적인 경향은 살펴볼 수 있다.

지방정부의 행정 부분에서 나타난 문제점은 재산관리계획(asset management plan)의 이용률(37%)과 위기관리계획(risk management plan)의 이용률(23%)이 저조한 것이다. 지방정부는 법적으로 의무화된 관리계획을 충실히 지키고 있으나, 1년과 3년 단위로 관련 정책이 만들어진 탓으로 중장기 정책의 수립으로 이어지지 못했다.

지방정부에서 주요 성과지표로 사용하는 주 지방정부부(DLG)의 지표들은 계기상의 지표로는 합리적이라 할 수 있다. 그러나 주정부의 각 정책 분야를 평가할 때에는 지방정부를 영역(대도시, 지역도시, 농촌)별로 분류하고 각 영역에 '우수', '보통', '특별한 조치가 필요한 수준' 식으로 평가의 등급을 설정하여 구분하는 것이 필요하다.

---

49) LGSA,(2006), Are Councils Sustainable?, Final Report: Findings and Recommendaions,, Independent Inquiry into the Financial Sustainability of NSW Loca Government, may,2006

지방정부의 개혁으로 단행된 강제적 합병이 과연 비용 측면에서 효율적인가하는 문제에 대해서는 인구 8000명 이하의 소규모 지방정부의 경우를 제외하고는 명확한 결론을 내리지 못했다. 오지의 지방정부는 주민 1인당 행정비용이 높다는 구조적 문제점이 있다. 지방정부는 규모가 클수록 다수의 지방정부가 협력하여 ▲서비스의 분산(일례로, 다수의 지방정부가 연합하여 이동도서관을 운영함으로써 원거리 도서관 설치를 억제) ▲공동행정(통합공과금고지), ▲아웃소싱(일례로 쓰레기 수집) 등을 통해 규모의 경제를 창출하여 원가를 낮추는 경향이 있다. 따라서 지역 내 지방정부 기능을 모두 합병하는 것보다 기능별 협력사업을 모색하는 것이 바람직한 방안이 될 수 있다.

사무총장을 조사대상으로 하고 인근 지방정부와 공유하여 할 수 있는 공동사업을 조사한 결과, 민원서비스, 소방, 긴급구조서비스, 건강검진, 잡초 제거, 박물관 건립, 상하수도 사업, 관광사업, 홍보, 공동시장 운영 등이 가능한 대상사업으로 선정되었다. 다른 정부나 민간부문처럼 지방정부도 자금이체, 콜센터, IT및 구매 등의 업무를 타 업무와 병합하여 공동으로 수행할 때 효과성과 효율성은 제고될 수 있다. 대규모 조직은 내부의 협력과 커뮤니케이션의 활성화로 간접비와 관리비를 절감할 필요가 있다.

규모가 작은 지역사회에서 지방정부의 고용주로서의 기능과 지역의 정체성을 상징하는 기능을 간과해서도 안 된다. 수납과 지출 같은 회계기능을 지역의 회계법인에 위탁하여 처리하는 것처럼 지방정부가 일부 기능을 제3자에게 위탁하거나 인근 지방정부와 협력하여 공동으로 처리하는 것은 주민과의 유대가 없는 대규모 지방정부와 합병하는 것보다 정치적 반발 없이 비용을 절감하는 방안이라 할 수 있다.

합병된 지방정부에서 3년 동안은 강제적 인원 감축 없이 고용이 보장된다. 이 기간 동안에 공무원은 자기의 의사에 반하여 합병 이전 지방의 관할구역을 벗어난 지역으로 전근 발령받지 않으며, 합병 이전의 보수와 근무조건이 그대로 유지된다. 이러한 주정부의 합병지침은 합병으로 효율성을 증대하여 비용을 줄이려는 노력을 수포로 돌아가게 한다.[50]

송배전 같은 특정분야의 통합을 제외한 상하수도 등 기업형 사업분야의 통합에 대해서도 부정적인 시각이 대다수다. 상수원과 펌프, 수도관망, 하수

50) Greater Hume Shire(2005), Submission to LGSA

도망은 기본적으로 근거리에 설치되는 지역 시설이므로 원거리에 있는 지방정부가 공동으로 운영하기는 거의 불가능하다. 따라서 이러한 분야에서도 공동서비스센터의 운영, 민간분야로의 위탁 등을 도입하여 간접비를 절감할 수 있다.

모든 지방정부들이 가진 가장 큰 문제는 기획, 엔지니어링, 회계 등의 분야에서 전문 인력이 부족하다는 것이다. 현재 지방정부에 소속된 숙련 기술자 대부분은 10년 안에 은퇴할 예정인 중년 이상의 나이어서, 이들을 대체할 인력이 수급되지 않는 한 사태는 더욱 심각해질 것이다. 특히 젊은층은 도시로 떠나고 있는 상황에서, 새로운 전문가들에게 쾌적하고 안락한 생활을 보장해주지 않는 한 농촌지역에 뾰족한 해결방안은 없다.

지방정부에 대한 지방정부부(DLG)의 역할은 교사나 모니터링보다 보모의 기능에 가깝다. 즉, 지역에 위기가 발생했을 경우 직접적으로 관여하고 복구하는 역할에서 지방정부의 성과를 점검하고 이를 공개하는 역할로 이동하는 경향이 있다. 하지만 지방정부의 성과를 평가할 때 평가 방법의 적정성을 강화하는 등 보완하고 도입해야 할 사항은 여전히 많다.

8-3대응방안

◆정책대안 : 모든 지방정부는 지역사회의 긴밀한 협조 아래 장기의 전략적 재정계획(long-term strategic and financial plan)을 도입하고, 이를 매년 외부감사에 제출하고 지방의회(임기5년)의 첫 회기에 갱신한다.

여기에는 지역사회의 요구를 반영한 측정 가능한 산출이 포함되어야 하고, 재정적으로 안정되고 지속 가능해야 한다. 3년 단위의 상세 운영 계획과 더불어 자본예산과 함께 작성되는 연간관리계획은 현재처럼 존속된다.

정책대안 : 지방정부부(DLG)와 지방정부연합(LGSA)은 공동으로 지방정부의 사무가 공동자원이용(resource sharing)이나 공동소유・이용 서비스센터를 포함하는 아웃소싱 협약으로 큰 이익을 실현할 수 있는지를 결정하기 위해 기능분석을 수행한다.

이미 실시 중인 공동자원이용이나 아웃소싱은 가시적인 성과를 보여주고 있다. 규모의 경제를 이루면서 부족한 전문 기술 인력을 공동으로 확보하여

이용할 수 있기 때문이다.

9. 지방정부의 재정

9-1목표

지방정부는 그 전반적인 상태를 명확하고 정확히, 통합적으로 보여주는 높은 수준의 회계장부가 있어야 한다. 도로 중심의 인프라 자산에 대한 기대수명은 잘 알려져 있지 않지만 감가상각을 위해 통상적인 절차가 적용되어야 한다. 지방정부는 법적인 회계기준을 준수해야 하며, 지방의원들이 재정정책과 우선순위를 결정하고 검토할 수 있도록 관리회계, 예산, 주요 성과지표를 산출해야 한다.

지방정부는 재원을 세금과 법정 수수료와 벌금으로 충당되는 '일반활동'과 사용자의 사용료로 충당되는 '기업활동'으로 나누어 관리해야 한다. 지방정부는 연간 일반운영회계의 수지 밸런스를 맞추어야 하며, 일반적인 유지관리 활동과 물적 시설에 대한 연간 감가상각은 적어도 90% 이상의 재원을 충당해야 하며, 자본적 수입을 일반운영회계에 포함해서는 안 된다. 인프라의 대체개선에 재원이 부족할 경우에는 합리적인 시간 안에 해결할 수 있도록 재정전략을 도입해야 한다.

신용평가전문가가 일반 정부기관과 정부기업에 사용하는 재정위기지표(financial risk parameter)는 지방정부나 기업형 조직이 재정적으로 안정된 상태에서 채무나 부채를 어느 정도까지 발생할 수 있는지를 나타낸다.

인구가 증가하는 지역의 지방정부는 세대 간 형평성을 도모하기 위해 재산 확대에 필요한 경비의 30-60%를 부채로 조달해야 한다. 인구가 정체상태에서 증가상태에 있는 지역의 지방정부는 총 수입 대비 순 부채 비율을 50-150%로 유지해야 하며, 총 자산 대비 순 재정 부채는 7-20%로 유지해야 한다. 지방정부의 기업적 활동에서 부채비율은 30-60%여야 하고, 재산의 수입비율은 3-7%여야 한다.

지방정부는 인구・경제・사회・환경적 도전에 대처하기 위한 장기(10년)정책과 재정전략을 수립하고 실행해야 한다.

9-2. 현실

지방정부는 법률에 의하여 호주회계기준27(Australian Accounting Standara, AAS27), 지방정부회계실무와 재정보고 규정(Local Government Code of Accounting Practice & Financial Reporting), 지방정부재산회계실무(Local Government Asset Accounting Manual)와 발생주의 회계원칙에 입각한 연결재무제표를 작성해야 하며, 기업적 활동에 대해서는 별도의 회계를 작성해야 한다. 관리계획은 3년 단위로 작성해야 하나, 예산은 1년 단위로 작성해야 한다.

주정부기관과 달리 지방정부는 해당 자산을 정기적으로 재평가하여 갱신할 의무는 없으며, 중요 자산에 대한 정률적인 감가상각도 의무 사항이 아니다. 그 결과 자산 평가액이 부정확하고 인프라를 대체할 재원이 부족(대체격차: Renewal gap, 인프라의 감가상각액과 기능상실시 대체를 위해 실제 적립한 자금과의 차액)하게 된다.

지방정부는 표준화된 회계장전이 없어 지방정부의 전체 수입, 운영비 지출과 자본상황의 개관(예: 주보조금, 간접관리비, 인프라 지출 비용 등) 등의 구성과 경향을 파악하기 어렵고 다른 지방정부와 정확히 비교할 수도 없다. 지방의원들을 위한 요약재정보고서는 통일된 형식이 없으며, 회계에 관한 전문지식이 부족한 지방의원들에게 회계를 이해하고, 재정전략을 수립하며, 예산의 우선순위를 결정하고 성과를 검토할 수 있는 능력을 배양하기 위한 교육프로그램도 지방정부별로 매우 다양할 뿐 아니라 그 수준도 차이가 크다.

많은 지방정부는 다른 경제 부문과는 달리 부채비율을 매우 낮게 유지하는 등 재정상태가 아주 건전하다. 평균적으로 지방정부의 재정부채비율은 총자산의 2%를 간신히 넘는 수준이며 극히 일부 지방정부만이 10%를 초과할 뿐으로, 주정부(25%)와 인프라를 운영하는 PPP(민・관합동기업, 50% 이상)와 대비된다.

자본적 수입, 자본적 보조금, 재산매각수입 등 자본회계의 잉여의 대부분

은 본래 용도인 노후화된 자산의 대체나 개량보다는 지방정부의 일반 운영 부문의 적자를 메우는 데 사용한다.

모든 지방정부의 자본적 지출의 적자(인프라의 대체를 위한 자금의 부족분)는 연 4억~6억 달러에 이르며, 이로 말미암아 누적된 대체격차가 63억 달러에 달했다. 이 상태가 지속되면 대체격차는 15년 안에 146억 달러에 이를 것으로 전망된다. 이러한 수치는 인구의 증가, 사회적 유동성의 증가, 새로운 기술을 통한 인프라의 개량은 반영하지 않은 것이다.

정책의 변화가 없을 경우, 지방정부의 일인당 수입과 지출은 향후 10년 동안 8~9% 정도만 증가할 것으로 예측된다. 이러한 증가율은 현재의 운영적자를 가중시키고, 인프라의 위기를 더욱 부추길 것이다. 지방정부 기능의 확대와 이에 대한 사회의 압력은 주민 일인당 지출을 2배 이상 증가시킬 것이다. 이러한 지출에 맞추려면 수도 관련 시설은 총원가를 보전하는 수준이 되어야 하고(투자 자본에 대하여 기업의 지불이자율 정도의 배당금을 지급할 수 있어야 함), 세금・사용료・수수료는 상위 25%의 지방정부 수준으로 인상되어야 한다.

그러나 이러한 급진적인 수입증대방안도 지방정부의 운영적자를 줄이는 데는 역부족이다. 전체 지방정부의 2/3는 자체 재원에서 8% 정도의 적자를 보이고 있으며, 1/4은 장기 재정전망이 매우 어둡다. 세금과 보조금, 지출에 대한 근본적인 처방이 없는 한 지방정부의 재정은 현재의 상태를 벗어나기 힘들 것이다.

9-3. 대응방안

◆정책대안 : 지방정부부(DLG)는 지방정부가 주요 회계와 보고에 관한 정책, 특히 자산상태의 평가, 재산가액의 평가, 감가상각률, 자본적 지출(재산의 유지관리와 대체, 확장 사이에 존재하는 필요자금의 격차를 포함), 고급회계장전을 도입하도록 하는 한편 이들의 표준화를 위해 '회계실무와 재정보고 규정'을 개정하도록 한다.

◆정책대안 : 지방정부사무총장연합(LGMA)은 재정의 주요성과지표(Key

Performance Indicator, KPI)의 확장된 목록과 지표별 상위와 하위의 적정한 범위를 정하여 지방정부의 '지속가능한 재정의 건전성 점검 매뉴얼(Sustainable Financial Health Check Manual)'과 함께 제안하였다.

지방정부는 LGMA, LGSA, DLG, LGFP[51], LGAA[52]와 기타 관련 기관과 공동으로 확장된 을 검토하고 결정해야 한다.

주요재정성과지표	실제 평균	제안된 목표	상위 한계	하위한계
총수입대비 순부채	10.5%	100%	150%	50%
총자본중 순재정부채	2.2%	10%	15%	5%
총수입중 이자지출비율	0.6%	15%	20%	7%
일반정부활동중:자체수입대비운영흑자	-4.5%	5%	10%	0%
기업적활동중:비재정적재산대비수익률	0.9%	5%	10%	)%
신규 또는 개량을 위한 자본적 지출 대비 순부채	1.3%	50%	60%	30%
대체적자본지출대비 연간부족액	40.2%	0%	10%	-10%
총 인프라가격(정상가격) 대비 기능회복격차(Infra Backlog)	8.1%	0%	1%	-1%

◆정책대안 : 주정부는 지방정부법 제232조를 개정하여 지방의원들에게 해당 지방정부의 일반적 재정통제와 특히 재정의 지속가능성에 책임과 의무가 있다는 것을 명백히 했다. 지방정부의 정책적 차원의 재정통제와 지속가능성은 정치인의 책임이라는 사실을 입법화한 것이다.

정책대안 : 지방정부는 3~5년 사이에 운영예산의 흑자 또는 밸런스를 맞추도록 노력하며(자본적 보조금은 수입에서 제외), 균형예산이라는 원칙을 견지함으로써 재정적 지속가능성을 달성한다. 주민들에게 인프라와 서비스를 이용한 정도에 대한 총 원가를 지불하도록 하여 세대 간 형평성을 확보함으로써 수입 증가와 지출의 절감 규모에 대한 공공의 인식을 제고한다.

10. 한국의 지방행정에 대한 시사점

호주의 지방행정체계는 연방-주-지방(council)이라는 3계층제를 취하고 자치체(autonomy)라는 용어보다 정부(government)라는 용어를 자주 사용한다. 이는 연방과 주가 정부라는 용어를 사용하기 때문인 것으로 보인다. 우리나

51) 지방정부재정전문가협회 : Local Government Financial Professionals,
52) 지방정부감사협회 : Local Government Auditors Association

라 역시 중앙-시・도-시・군・구 라는 3계층제를 따르고 있어 외견상 호주와 비슷하다. 지방자치체(local autonomy)의 법인격 또한 법률로써 부여되고 그 기능과 역할이 배분된다는 점도 유사하다. 그러나 호주의 지방자치제도는 영・미국의 영향을 받아 주민자치의 전통이 강해 부민의 대표인 지방의회를 중심으로 지역의 일을 자체 재원으로 스스로 처리하는 특성을 갖고 있다. 따라서 지방정부의 고유기능도 지역의 일에 국한되어 전통적인 기능인 3R[도로(road), 세금(rate), 쓰레기(rubbish)]을 중심으로 이루어진다. 나머지는 주민이 원하는 바를 지방의회가 정하는 바에 따라 공공시설에 대한 설치 및 관리 위주의 소극적 행정에 국한된다.

20세기 후반에 이르러 지방정부의 기능 확대를 요구하는 주민들의 뜻에 따라 환경, 복지, 보건, 경제 및 광역행정 분야로까지 영역이 확대되었다. 그러나 재원은 자산세(rate) 단일 세원에 머물렀다. 특히 NSW주에서는 고정세율제(rate pegging)의 영향으로 지방정부의 재정의 자주성이 제한되어 수입과 지출에 격차가 발생했다. 이러한 격차는 수십 년 간 지속되어 호주 지방정부의 재정에 위기를 가져왔다. 늘어나는 지출수요에 비해 재정수입이라는 공급측면이 제한되자 지방정부는 주민에 대한 직접적인 서비스를 우선적으로 공급하고 당장 눈에 보이지 않는 도로 등 공공시설에 대한 투자를 줄여왔다. 공공 인프라의 유지관리(maintenance), 재생복구(rehabilitation), 대체교체(renewal), 개량강화(enhancement)의 4단계 중에서 가장 기본적인 유지관리에 대한 투자도 제대로 이루어지지 않아 기대수명이 충분한데도 제 기능을 발휘하지 못하는 공공시설이 많았다. 호주 전역에 걸친 인프라의 노후화는 호주 전체 경제에 장애를 가져올 만큼 크게 영향을 미쳤다. 공공시설이 제 기능을 유지하려면 NSW주에서만 당장 150억 달러 이상이 필요하나 현실적으로 지방정부는 이에 투자할 여력이 없다. 이러한 재정위기를 극복하기 위한 대책으로 호주의 지방정부는 '재정적 지속가능성(financial sustainability)'을 중심과제로 삼게 되었다.

호주사회에서 이 과제를 해결하는 데서 보이는 특징은 지방정부의 자주권을 존중하면서 연방-주-지방 정부 간 협상과정을 거쳐 합의에 이른다는 것이다. 협상의 핵심은 연방-주-지방 정부 간 협정(Intergovernmental Arrangement, IGA)을 통해 각 계층 정부 간 기능과 역할, 책임을 분명히 하

고, 이에 따른 적정한 재원의 재배분 및 이전을 통해 지방정부의 기능 확대에 따른 재정위기를 극복하고, 호주사회 전반에 걸친 인프라의 노후화 문제를 해결한다는 것이다. 협상 과정은 ▶문제를 명확히 정의하고 ▶문제해결을 위한 기본원칙, 즉 구체적 적용 기준을 합의로써 결정하고 ▶구체적으로 배분하는 방식으로 이루어지며, 한 번 합의를 거침으로써 다툼을 최소화하고 문제를 합리적으로 해결하는 근거를 마련할 수 있게 하였다. 이는 정부 간 문제의 해결을 위한 가장 기초적이고 민주적인 방식으로서 호주에서 일반적으로 사용하는 절차다.

우리나라의 지방자치단체도 호주처럼 자주적 재원이 취약하고 자치권이 부족하다. 그러나 호주의 사례에서 보면 알 수 있듯이 우리나라의 시·군·구는 호주의 council보다 훨씬 넓은 기능과 역할, 업무 처리영역을 갖고 있으며, 재정규모도 훨씬 크다. 지방자치단체의 자주권은 업무의 범위와 영역, 재정규모로써만 판단할 문제가 아니다. 오히려 지방의 문제를 스스로 책임을 갖고 해결하려는 의식, 즉 자치권에 대한 주민, 지방의원, 단체의 의식이 중요하다.

호주의 지방정부는 재정문제를 해결하고자 수입 측면의 확충과 지출 절감을 위한 다양한 방안을 도입하고 있다. 지방정부 간 협약이나 계약을 통해 공동구매, 자원의 공동이용, 공공시설의 공동관리 및 이용, 민간부문으로의 과감한 아웃소싱, 불필요한 공공시설의 폐기 등 지방정부 스스로 지출의 효율화를 통해 문제를 해결하려고 부단히 노력해 왔으며 많은 부문에서 가시적인 성과를 거두고 있다. 혁신방안은 일반적으로 상향식 방식(bottom-up)을 따른다. 선도 지방정부가 스스로 혁신방안을 도입하고 성과를 거두면 지방정부 간 회의나 우수사례보고회, 벤치마킹 등을 통해 이를 확대·실시하고 이후에 주나 연방 정부에 법적, 제도적 요건을 마련해 줄 것을 요청하는 방식이다.

호주의 지방자치제도의 특징적인 것으로, 지방정부연합(Local Government Association, LGA)과 지방정부사무총장연합(Local Government Managera Australia, LGMA) 및 직능별 지역 간 연합의 활동을 들 수 있다. 개별 지방정부와 중앙의 협상은 일방적이 되기 쉽고, 서로 다른 여건의 지방정부에게 공통으로 적용되는 제도를 마련하기는 쉽지 않다. 그러나 호주의 자치단체는

이러한 연합을 중심으로 연구, 조사, 의견수렴, 컨설팅, 회의, 포럼 등 각종 활동을 전개함으로써 합리적이고 적정한 의견을 도출하며, 내부적인 합의를 거쳐 연방이나 주와 협상을 통해 문제를 해결해 나간다.

제도적인 측면에서 보았을 때 지방자치체의 역할, 기능, 재정은 우리나라의 시・군・구가 호주의 council보다 훨씬 강하다. 그러나 지방 스스로 자신의 일을 처리한다는 자치의식은 호주가 우리보다 강하다고 볼 수 있다. 호주의 사례를 통해 우리의 환경에 부합하는 자치의식과 과제는 무엇인지를 진지하게 성찰하고, 그것을 중앙-시・도-시・군・구 간 협의를 거쳐 실천해 나가야 하겠다.<끝>