

# 지방자치단체의 재정건전성 제고



## 진행순서

### ■ 개회식

10:00-10:15	<p><b>개회사</b> 김정권 국회의원</p> <p><b>축사</b> 박희태 국회의장 정의화 국회부의장 안경률 국회 행정안전위원장</p> <p><b>환영사</b> 한표환 한국지방행정연구원장</p>
-------------	--

### ■ 주제발표 및 토론

10:15-10:35	<p><b>1주제</b> : 지방재정 위기관리 방안</p> <p><b>발표자</b> 이재원(부경대 교수)</p>
10:35-10:55	<p><b>2주제</b> : 지방재정지출의 효율성·책임성 제고 방안</p> <p><b>발표자</b> 박병희(순천대 교수)</p>
10:55-11:10	Coffee Break
11:10-12:00	<p><b>사회자</b> 유경문(서경대 교수·한국지방재정학회 회장)</p> <p><b>토론자</b> 김정수(중앙일보 경제전문기자) 문석진(서울특별시 서대문구청장) 서정섭(한국지방행정연구원 지방재정연구실장) 이원희(한경대 교수·경실련 예산감시위원장) 정헌율(행정안전부 지방재정국장) 최진혁(충남대 교수·한국정부회계학회 회장)</p>



# 목 차

## ● 개회사

..... 김 정 권(국회의원)

## ● 축 사

..... 박 희 태(국회의장)

..... 정 의 화(국회부의장)

..... 안 경 루(국회 행정안전위원장)

## ● 환영사

..... 한 표 환(한국지방행정연구원장)

## ● 제1주제

지방재정 위기관리 방안

..... 이 재 원(부경대학교 행정학과 교수)/ 11

## ● 제2주제

지방재정지출의 효율성·책임성 제고 방안

..... 박 병 희(순천대학교 경제학과 교수)/ 51





## 개 회 사

먼저, ‘지방자치단체의 재정건전성 제고’를 위한 세미나에 참석해 주신 내·외 귀빈 여러분들에게 감사드립니다.

주지하고 계신 바와 같이, 최근 일부 지자체들이 재정상황이 어렵다며, 지불유예를 선언하는 등 과거 어느 때보다도 지방재정위기에 대한 국민 관심이 커지고 있습니다. 또한 지방재정 전반에 대한 위기 관리방안이 필요하다는 인식이 확산되고 있습니다. 이에 따라 지방재정과 관련해 각계의 전문가 의견을 듣고자 세미나를 개최하게 되었습니다.



세미나를 함께 주관하는 한국지방행정연구원과 한국지방재정학회, 한국정부회계학회 및 참여해 주신 지방재정 관련 전문가 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

이번 세미나를 통해서, 지방자치단체의 재정상태와 운영실태·성과를 객관적인 재정·통계자료로 종합 점검할 수 있길 바라며, 지방재정운영의 책임성을 확보할 수 있는 기회가 되길 바랍니다. 지방재정을 객관적으로 살펴보기 위해서는 지방세수 안정도, 지방세 체납 징수율, 채무상환비율 등 재정전반에 걸친 지표를 통해 재정상태를 종합 점검해야 가능합니다. 그리고 이러한 지표를 적용할 때 지방자치단체의 특성을 반영 할 수 있도록 해야 할 것입니다.

아무쪼록 이번 세미나가 지방자치단체 재정난의 실태와 원인을 정확하게 분석하고, 지방재정지출의 효율성, 책임성을 높일 수 있는 실효성이 있는 대책을 마련하는 자리가 되었으면 합니다. 다시 한번 참석해 주신 내·외 귀빈 여러분께 감사드립니다.

2010. 9. 3

국회의원(경남 김해갑) 김 정 권



## 축 사

안녕하십니까?

국회의장 박희태입니다.

먼저 국회 「지방자치단체의 재정건정성 제고 세미나」 자리를 마련해 주신 한나라당 김정권 의원님과 함께 하신 한국지방행정연구원, 한국지방재정학회, 한국정부회계학회 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사의 말씀을 드립니다.



พล뿌리 민주주의의 요체인 지방자치제가 올해로 19년째를 맞이 하였습니다. 그동안 민주주의의 발전과 생활정치 의 요람이 되어온 지방자치제는 지방시대를 열어가는 견인차로서 많은 공헌을 해왔습니다. 하지만 빛이 있으면 그늘이 지듯이, 지금 지방자치단체들은 매우 혹독한 시련을 겪고 있습니다.

2010년 현재 지방세수입으로 공무원의 인건비조차 충당하지 못하는 지자체가 전국 지자체의 절반을 넘는 137곳에 이른다고 합니다. 특히 성남시의 모라토리엄 선언에서 보듯이, 재정위기 관리 측면에서 문제점이 두드러지게 나타나고 있습니다.

외형적인 지방자치의 발전 속도와 재정관리 능력이 비례해서 나아가지 못할 경우, 우리 지방자치의 앞날이 순탄하지만은 않다는 것을 시사하는 듯합니다. 또한 글로벌 금융위기의 여파는, 여유재원이 충분하지 못한 지방자치단체의 지방채무를 증가시키는 요인으로도 작용하고 있습니다. 아울러 불필요한 전시성, 과시성 사업으로 예산을 낭비해서 지자체 스스로 재정적 위기를 초래하지 않았는지 되돌아 볼 필요가 있습니다.

하지만 현재의 중앙집권적인 재정구조를 감안할 때, 지방재정 위기의 원인과 책임을 지자체로만 돌리는 데에는 한계가 있습니다. 중앙정부도 지방자치 부활 이후, 자치재정에 대한 진지한 고민과 함께 실효성 있는 재정구조 개편에 얼마나 노력을 기울였는지 성찰해 보아야 합니다. 지자체 스스로 재정관리 강화방안을 수립하는 것도 중요하지만,

중앙정부도 기존의 획일적인 세원의 배분과 관리·감독 방식을 개선할 필요성이 있다고 생각합니다.

아무쪼록 오늘 세미나가 내실있는 지방자치와 함께 재정위기로부터 탈출방안을 마련할 수 있는 소중한 자리가 되길 진심으로 기원합니다. 함께 하신 모든 분들의 건승과 행운을 기원합니다. 감사합니다.

2010. 9. 3

국회의장 박희태

## 축 사

여러분 안녕하십니까? 국회부의장 정의화입니다.

존경하는 김정권 의원님께서 한국지방재정학회, 한국정부회계학회 그리고 한국지방행정연구원과 공동으로, ‘지방자치단체의 재정건전성 제고’라는 주제로 세미나를 개최하게 된 것을 진심으로 축하드립니다.



최근 우리 경제가 경기침체를 극복하고 회복세를 보이고는 있습니다만, 지방자치단체의 채무가 유례없이 증가했다는 소식이 우리의 마음을 무겁게 합니다.

더욱이 지난 7월 성남시의 채무불이행 사태를 시발로 지자체의 심각한 재무 건전성 악화 현황이 속속 밝혀지면서, 지방재정의 건전성에 대한 사회적 관심이 부쩍 높아졌습니다.

현재 우리의 지방재정은 그간 양적인 성장을 이룩하였음에도 불구하고 재정자립도와 재정자주도가 모두 하락하고, 채무는 계속 증가세를 기록하고 있습니다. 실제로 2009년 지방채 채무액은 전년대비 32.9%가 증가 하였습니다.

이러한 수치상의 변화 못지않게 제가 우려하는 것은 의식의 변화입니다. 불과 몇 년 전만 하더라도 자치단체장들은 부채가 늘어나면 선거에서 떨어질지도 모른다는 두려움을 크게 가지고 있었습니다. 그런데 지금은 눈에 띄게 그러한 의식이 희박해지고, 지방의회나 주민들도 부채문제에 대해 둔감해지고 있습니다.

모든 주체가 다시 한번 부채 문제의 심각성을 깨닫지 못한다면, 자치단체의 재정 건전성 제고는 요원한 일이 될 것이며, 지방의 재정 상황은 더욱 악화일로를 걷게 될 것입니다.

이제 우리는 지방자치 재정난을 극복하기 위한 제도적인 대책과 함께 의식 재무장 운동도 함께 펼쳐 나가야 할 것입니다.

그런 의미에서 오늘 ‘지방자치단체의 재정건전성 제고’에 관한 세미나가 열리게 된 것은 매우 시의적절하다고 생각되며, 대한민국의 앞날을 내다보는 혜안으로 이 자리를 마련한 김정권 의원님을 비롯한 관계자 여러분과, 발제와 토론자 여러분께 다시 한번 감사의 마음을 전합니다.

나무 혼자서는 숲을 이루지 못한다고 하였습니다. 부디, 오늘의 세미나는 참석하신 많은 분들이 다양한 제안과 고견을 함께 나누는 자리가 되었으면 합니다. 그리하여 우리 대한민국의 지방재정을 바로 세우고, 나아가 지방자치의 근간을 바로잡는 의미 있는 시간이 되기를 희망합니다.

감사합니다.

2010. 9. 3

국회부의장 정 의 화

## 축 사

안녕하십니까?

국회 행정안전위원회 안경률 위원장입니다.

먼저 바쁘신 가운데 「2010년도 추계 지방자치발전 세미나」를 준비해 주신 김정권 의원님, 한국정부회계학회, 한국지방재정학회 그리고 한국지방행정연구원 관계자 여러분께 감사드립니다. 또한 오늘 세미나에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분과 귀중한 고견을 들려주실 각계 전문가 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.



1995년 민선 지방자치제가 시작된 이후 이제 15년이란 세월이 흘렀습니다. 그동안 지방자치제는 많은 성과도 있었지만 동시에 여러 가지 문제점도 노출되었습니다.

최근에는 민선 지방자치단체의 재정건전성 문제가 국민들의 관심사로 떠올랐습니다. 중앙에서 지방자치단체로 여러 권한과 예산이 점진적으로 이전되고 있는 지금 가장 기본이라 할 수 있는 재정의 건전성 문제는 지방자치제의 성패를 결정할 수 있는 중요한 문제입니다.

그러나 재정건전성 문제를 해결하기 위해서는 여러 가지 복잡한 상황과 조건이 얽혀 있습니다. 오늘 토론회를 시발점으로 여러 전문가들과 이해관계자들 간 생산적인 논의들이 이어져서 훌륭한 입법으로까지 연결될 수 있기를 바라마지 않습니다. 모쪼록 오늘 세미나에서 수준 높은 주제발표와 진지하고 활발한 토론을 기대합니다.

다시 한 번 오늘 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 감사드리며 항상 건승하시기를 바랍니다. 감사합니다.

2010. 9. 3

행정안전위원장 안 경 른



## 환영사

안녕하십니까?

한국지방행정연구원장 한표환입니다.

오늘 김정권 의원님이 한국정부회계학회 및 한국지방재정학회와 공동으로 “지방자치단체의 재정건전성 제고”에 관한 세미나를 개최하였습니다. 이 소중한 자리에 저희 한국지방행정연구원이 주관기관으로 참여하도록 기회를 주신 의원님에게 우선 깊은 감사를 드립니다. 아울러서 바쁘신 가운데서도 축사의 말씀을 주시기 위하여 참석하신 국회 부의장님과 행정안전위원회 위원장님을 비롯한 여러 의원님들에게도 진심으로 감사를 드리고자 합니다.



오늘 논의될 지방자치단체의 재정건전성은 시기적으로나 지방자치의 발전이라는 측면에서도 매우 중요한 주제라 하겠습니다. 민선단체장이 출범한 1995년 이후 지금까지 지방재정의 건전성에 대한 논란은 끊이지 않았습니다. 자치단체마다 지역축제가 시행되고, 각종 체육 또는 문화시설이 남설되면서 단체장의 예산낭비에 대한 비판적 여론이 높아져 왔습니다. 그리고 최근에는 일부 자치단체를 중심으로 호화청사가 신축되면서 비판의 수위가 한층 강해지고 있는 실정입니다. 따라서 지방자치단체의 효율적인 예산지출에 대한 과제는 더 이상 미룰 수 없는 현안이라 하겠습니다.

한편, 지방자치단체의 재정은 지방자치의 발전을 담보하는 핵심요건입니다. 아주 기본적인 개념이지만, 지방자치는 자주재원을 그 토대로 하고 있습니다. 지방의 일을 스스로의 재원으로 처리할 수 있을 때만이 지방자치라고 할 수 있는 것입니다. 현재와 같이 지방자치단체가 중앙정부에 재정적으로 의존이 심각한 상황에서는 지방자치의 본질을 제대로 구현하기 어렵습니다. 물론 지방자치단체가 재정에서 완전한 자립을 확보하고 있는 국가는 어디에도 없습니다. 그럼에도 불구하고, 적정수준의 재정자립이 전제될 때에 비로소 지방자치가 제대로 작동될 겁니다.

이러한 점에서 지방자치단체의 재정건전성은 예산의 무분별한 지출에 따른 낭비도 경계되어야 하지만, 중앙정부에 대한 의존적 구조를 해소하는 것에도 관심이 주어져야 할 것입니다. 오늘 김정권 의원님이 마련하신 이 소중한 자리가 고질적인 과제이면서도 최근에는 이슈의 중심으로 대두하게 된 지방자치단체의 재정건전성에 대해 바람직한 정

책대안을 모색하는 계기가 되었으면 합니다.

끝으로 오늘 세미나에서 훌륭한 말씀들을 주실 사회자, 발표자 및 토론자 선생님들에게 감사를 드리고, 아울러 방청석을 가득 메우신 청중 여러분에게도 고맙다는 말씀을 드리면서 축사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

2010. 9. 3

한국지방행정연구원장 한 표 환

▣ 제1주제 ▣

## 지방재정 위기관리 방안

이 재 원(부경대학교 행정학과 교수)



## 지방재정 위기관리 방안

이 재 원(부경대학교 행정학과 교수)

### 차 례

- I. 서론: 침소봉대와 위기 무감각
- II. 지방재정 위기의 요인과 대응에 대한 접근들
- III. 지방재정위기에 대한 인식과 분권재정 관리체계 특성
- IV. 지방재정위기에 대응하기 위한 정책과제
- V. 맺음말

### I. 서론 : 침소봉대와 위기 무감각

지방자치단체는 주민들의 일상생활을 지원하는 공공서비스 공급 주체인 동시에 중앙정부로부터 분권을 인정받아 자치 활동을 수행하는 정치체제이다. 이에 따라 지방재정에 대한 관심과 비판 역시 자치단체가 가지고 있는 두 가지 특성을 동시에 담고 있다. 즉, 중앙정부와 달리 재정관리 수단이 많지 않은 지방자치단체에서 재정 문제가 발생하면 주민들의 일상생활들이 직접적으로 영향을 받는다. 재정압박과 생활서비스 축소에 따른 체감도가 높아 지방의 재정문제에 대해 민감한 비판들이 상대적으로 크게 제기될 수 있다.

다른 한편으로 집권주의 입장을 가진 중앙의 거버넌스들은 지방의 분권적 자치 활동들에 대해 정치적 성격의 비판을 제기하는 경우가 많다. 이러한 경우 지방의 작은 재정 쟁점들이 정부간 관계의 정치적 목적에서 필요 이상으로 부풀려지는 경향

이 있다.<sup>1)</sup>

여기에 지방의 다양성이 더해지면 상황은 좀더 복잡해진다. 하나의 중앙과는 달리 하나의 지방이 아닌 246개 자치단체의 재정체제에서는 한 가지 모습이 만들어지지 않는다. 구체적인 수준으로 내려가면 다양하고 복잡한 지방의 현실 특성이 있다. 따라서 지방재정에서 제기되는 재정압박이나 위기에 대한 비판들이 현실을 어느 정도 반영하는지 그리고 어떠한 자치단체까지 확대되어 있는지를 확인하는 것은 쉽지 않다. 정부간 재정관계에 대한 논의에서도 총괄적인 수준에서 지방을 전제할 때와 개별 지방에 한정할 때를 비교하면 쟁점의 방향과 내용이 달라질 수도 있다. 다양한 변수들이 얽혀 있는 지방재정은 복합적인 정치경제체제이기 때문에 현상적인 재정위기를 해석하고 대응과제를 모색하는 논의 역시 불가피하게 많은 논쟁거리들을 담게 된다.

세계적인 금융위기와 경기침체 그리고 몇몇 국가들의 재정위기 상황들이 계속되면서 지방재정에서도 적지 않은 우려와 비판들이 제기되고 있다. 그런데 국가 경제 발전과 함께 지방재정은 건국이후부터 지속적으로 성장하였으며 중앙정부의 재정관리 감독기능과 지방의 소극적인 전략 투자 행태 특성으로 부채를 동원한 재정지출은 많지 않았다. 지역별로 대규모 투자 사업이 적지 않게 진행되고 있지만 대부분 중앙정부의 사업들을 유치한 것이며 지방재정의 매칭 부담금은 상대적으로 적은 편이다. 따라서 그동안 지방자치단체는 비교적 건전한 재정구조를 유지하였기 때문에 간헐적인 재정 낭비에 대한 비판을 넘어서 재정위기에 대한 관심과 우려는 크지 않았다.

근검절약과 효율에 대한 재정규율들은 재정위기와는 거리가 있는 것으로 일반적인 규범들이었다. 재정낭비와 소비적 지출에 대한 크고 작은 비판은 일상적으로 있을 수 있는 경고들이었다. 몇 가지 재정 낭비 사례에 대해 지방재정의 위기 관점을 접목하면 필요이상으로 지자체의 재정활동을 비판할 수 있다. 대신, 현상에 나타난 몇 가지 사례의 표면적인 내용 이상의 깊이에서 지방재정체계가 안고 있는 구조적

1) 물론 지방정치 내부에서도 재정(특히 부채) 문제는 정치적 논쟁의 좋은 대상이 된다.

위기 요인들을 살펴볼 필요가 있다.

이 글에서는 주로 미국에서 논의되었던 지방재정의 위기 원인과 대응과제들을 정리하고 그러한 관점에서 우리나라 지방재정의 잠재적 위기 현상과 구조들을 해석하였다. 마지막으로 재정위기를 관리하기 위한 지방재정의 정책과제를 모색하였다.

## II. 지방재정 위기의 요인과 대응에 대한 접근들

### 1. 지방재정위기에 대한 인식과 복잡성

구체적인 수준에서 지방재정을 “위기” 상황이라고 규정하는 단일 기준은 없다. 우리나라 지방재정은 재정과산이 발생할 수 있는 구조가 아니다. 원칙적으로 보통교부세를 통해 지방공무원의 인건비와 주요 공공시설의 운영·유지비 등 지방의 기준재정수요는 중앙정부가 모두 지원하는 정부간 재정관계를 운영하고 있다. 물론 2010년 보통교부세의 조정률이 82.4%로 기준재정수요 전체를 보장하지 않고 조정률이 최근 감소하고 있지만 재정위기를 우려할 정도는 아니다. 따라서 일국가내 단체자치로서 “정부” 특성을 제한적으로 인정하는 현재의 분권재정체제를 감안하면 학계에서 논의하는 일반적인 지방재정 위기 담론들을 우리나라에서 적용할 필요성은 크지 않다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

지방재정 위기 논의들은 재정과산이 간헐적으로 발생하고 있는 미국에서 활발하다.<sup>3)</sup> 재정위기에 대한 원인과 대응에 대한 기본적인 담론과 정책과제들은 80년 초

2) 대신, 지방재정의 압박과 위기 현상들에 대해서는 국가재정을 해석하는 관점들을 적용해도 많은 부분을 설명할 수 있다. 90년대말 지방재정 위기 논의는 IMF 외환위기의 영향을 우려한 것이며 최근의 논의들은 세계 금융위기와 글로벌 경기침체에서 시작된 것으로 지방의 내부의 정치 경제적 요인에서 촉발되지는 않았다.

3) 미국 도시의 재정위기 경험 사례로는 뉴욕(1975), 클리블랜드(1979), 필라델피아(1990), 브리지포트(1991), 오렌지 카운티(1994), 워싱턴DC(1995), 마이애미(1996), 캠던(1999), 피츠버그(2004) 등이 있다.

반에 대부분 발표된 것이다. 이 시기부터 클린턴 행정부 이전까지 미국은 장기 침체 국면을 맞이했다.

우리나라에서 지방재정 위기에 대한 논의는 90년대 후반 IMF 외환위기의 재정 영향을 우려하면서 일시적으로 정리된 바 있다. IMF 외환위기의 여파가 본격적으로 진행되었던 1998년 11월 당시 지방세가 당해연도 목표액보다 13.9% 정도 줄어든 것으로 전망되었고 국세수입 감소에 따라 지방교부세, 지방양여금, 그리고 국고보조금이 자동적으로 축소되었다. 이에 따라 1998년도 일반회계 기준으로 지방재정규모는 당초 세입예산 58조원에 비해 7.5%인 4조여원이 감소될 것으로 추정되었다(이재원, 1999).

이와 같은 세입감소를 재정위기의 시작으로 인식하면서 서정섭(2001), 정재철(1999), 사득환(1999), 이창균(2000) 등과 같이 지방재정 위기에 대한 연구들이 다수 발표되었다. IMF의 지방재정 영향이 1년만에 극복되고 세입위기가 해소되면서 국내 사례를 분석할 필요성은 크지 않았다. 당시 미국과 일본 지방정부들의 재정 위기 사례들이 집중적으로 소개되었다. 이후 여기서 정리되었던 각종 재정관리 대안들이 심도있게 검토되거나 구체적인 정책으로 반영되지는 않았다. IMF 경제위기를 효과적으로 극복한 이후부터 경제는 급속히 성장하였고, 지방재정 역시 급성장하였다. 지방재정 위기에 대한 초기의 논의와 긴장은 잊혀졌다.

■ 표 1. 지방재정 위기의 개념과 기준에 대한 논의들 ■

구 분		내 용
재정 위기 정의	GAO (서정섭, 2001)	지방정부가 자신보다 우수한 공공서비스를 제공하는 다른 지방정부와 동등한 수준을 유지하는데 필요한 담세능력을 지속적으로 보유하지 못한 상태
	Bradbury (조기현, 2010)	단기적으로 수지균형을 이루지 못한 상태이거나 지방세 부담을 이전과 같은 수준으로 유지할 경우 공공서비스의 규모나 품질이 저하되는 상황
	Cabill & James (조기현, 2010)	세입·세출의 불균형이 발생하여 현금흐름이 지속적으로 부족한 상태

표 1. 계속

구 분		내 용
재정 위기 단계	재정압박 (Fiscal Stress)	일시적으로 지방정부의 수입과 지출의 불균형으로 제때 지불능력에 문제가 발생한 상황
	재정비상 (Fiscal Emergency)	재정압박이 지속되어 현재 수준의 서비스 제공이 불가능하거나 재정책임을 이행하지 못하는 상황
	재정파산 (Fiscal Bankruptcy)	지방정부가 채무상환을 이행할 수 없는 상태 (주요 국가중 미국에서만 인정: Chapter 9)
재 정 위 기 국 준	ACIR	① 당기의 수입에 비해 과도한 지출 ② 수년간 수입에 비해 지출의 지속적인 초과 ③ 유동자산에 비해 유동부채 초과 ④ 제한적 기금으로부터 단기채무변제 ⑤ 재산세 연체율 급증 ⑥ 예상치 못한 실질적인 자산가치 하락
	펜실베이니아주	① 재정적자가 세입의 1% 초과한 상태에서 3년 지속 혹은 5년 동안 재정적자 비율이 5% 이상 ② 원리금 상환의 불이행 ③ 30일 동안 인건비 지급불능 등의 상태
	플로리다주	① 채무상환 불이행 ② 사회보장, 연금, 퇴직금 등 재원이전의 적기 불이행 ③ 공무원 임금지불, 퇴직급여의 기간내 불이행 ④ 자체수입 부족(투자로 인한 적자, 2년 연속 적자재정) ⑤ 퇴직시스템의 불이행
	연방파산법 제9장	① 지방정부가 권한을 유지하며 ② 주정부법에서 지방정부의 파산신청을 허용 ③ 채무상환불능 상태이거나 만기채무를 상환할 수 없는 경우 ④ 파산법원에 의해 채권자들의 동의를 얻어 파산법원이 승인한 채무조정계획의 수립을 충족한 상태
	(일본) 자치단체 재정건전화법	조기건전화단체 재정재생단체

자료: 서정섭(2001), 조기현(2010), 김동욱(2009) 등에서 정리.

최근의 세계적인 경기침체와 국내 부동산 경기 하락에 따른 지방세입 감소 현상과 함께 과거의 지방재정위기 논의들이 다시 시작되고 있다.<sup>4)</sup> 조기현·신두섭

4) 2010년도 당초예산 기준으로 지방세외수입이 전년 대비 6.6%인 2조 2,152억원이 감소되고 지방교부세도 9,576억원으로 전년대비 3.6% 감소되는 것으로 예상되었다. 그리

(2008)의 보고서에서 종합적으로 관련 사항들이 정리·보고되었으며 우명동(2009), 김현아(2008), 김동욱(2009), 조기현(2010) 등과 같이 재정위기에 대한 우려와 대응 과제들이 집중적으로 제시되고 있다. 주요 내용은 2000년대 초기의 연구와 대동소이하다. 대신, 위기에 대한 인식과 실천에 대한 현실이 다르다.

IMF 외환 위기 당시와 비교할 때 지금의 지방재정 위기 논의 상황은 많은 부분에서 차이가 있다. 일단 지방재정규모에서(최종예산기준) 2000년 65조원에서 2009년 157조원으로 10년동안 2.4배가 증가하였다. 하지만 지방재정에 대한 관리장치들은 더 이상 세련되지 못했으며 기대를 모았던 발생주의 복식부기와 프로그램예산을 통한 성과관리체계는 지자체의 소화불량 상태에 있다. 위기가 현실화되면 체감되는 강도 역시 재정규모와 비례할 것으로 예상되는데 재정 상황이 정확히 파악되지 않아 어느 부분에서 재정위기가 발생할지 예측하기 힘들다. 결산정보를 중심으로 하는 지방재정 분석진단제도가 있지만 포괄하는 재정사업의 범위가 한정되어 있어 실질적으로 지자체가 감당해야할 잠재적 재정부담의 내용과 정도를 사전에 확인하기가 쉽지 않다.

지방재정 환경을 둘러싼 현실은 좀 더 복잡하게 전개되고 있다. 경제성장으로 국민들의 복지후생의 소비 수준이 달라졌으며 사회안전망과 사회투자정책으로 사회복지비 지출이 급속히 확대되었다. 지역별로 세계도시 전략을 경쟁적으로 추진하여(실제 성과 창출이 우려되기도 하는) 대규모 SOC 투자사업을 수행하고 있다. 복지와 SOC가 동시에 확대되고 있는데 생산보다는 소비 방향으로 진행된다는 비판이 많다.

지방 보다는 중앙정부의 재정건전성에 대한 우려가 먼저 제기되고 있으며, 정무간 재정관계는 과거 수십년 전의 틀을 그대로 유지하고 있다. 중앙정부의 재정위기가 곧바로 지방재정에 영향을 미치는 구조가 그대로 지속되고 있는 것이다. 지방재

---

고 25조원이 넘는 누적 지방채와 50조원에 이르는 지방공기업의 부채 문제가 제기되면서 재정위기 논의가 전개되고 있다. 특히 성남시의 모라토리엄 선언과 서울특별시의 재정악화 상황에 대한 언론 보도 그리고 서울시의 긴축정책 보도의 영향이 컸다.

---

정에서 지자체의 자율과 책임에 대한 원칙은 인정하면서도 실천 방안에 대한 합의를 도출하기 힘들다. 이에 따라 중앙정부의 경직적인 관리감독과 지방의 도덕적 해이 등 재정규범의 관점에서는 우려스러운 상황들이 확인되고 있다. 이러한 가운데 낮은 수준의 지방정치와 지방정책 거버넌스의 역량을 감안하면 전문화된 건전재정 관리를 기대하기가 현실적으로 쉽지 않다.

저출산 고령화와 여성의 사회참여 확대 그리고 가족의 해체에 따라 지역의 사회경제적 기반 자체가 바뀌고 있으며 사회서비스에 대한 지방의 지출 수요는 보다 확대될 것으로 전망된다. 국가 전체적으로 제조업에서 서비스 경제로 전환되면서 사회적 뿐 아니라 지역간 양극화 경향도 심화되고 있다. 대도시는 재정외부성에 의한 전통적인 재정위기 요인들이 누적되고 있고 낙후된 지자체는 지역사회 기반 해체에 따른 내생적인 성장 동력을 상실하고 있다. 사회 경제적 전환기 국면에서 지방재정의 위기를 촉발하는 구조적 요인들이 다양한 형태로 다양한 지역에 잠재되고 있다.

이러한 상황에서 최근 민선5기 단체장 선거에서 지방의 정치 권력구조에서 상당한 변화가 발생하였다. 과거 장기 집권기간 동안 묻혀졌던 쟁점들이 수면위로 나타나기 시작했으며 중앙정치와 지방정치의 권력구조가 달라지면서 적지 않은 정책 및 정치 갈등도 발생하고 있다. 지금까지 지방자치 부활 이후 정치권력 구조를 고려한 정부간 재정 관계에 대한 고려는 거의 없었다. 지방재정의 규모와 구조, 복잡한 재정환경, 그리고 사회 경제적 토대와 지역의 정치권력 구조 변화가 동시에 맞물린 가운데 지방재정의 위기 단초들이 확인되고 있다. 이와 같은 복합적 상황들을 감안하면 재정위기의 동일 주제에 대해 과거 10여년 전과 현실 체감도가 다를 수 있다.

## 2. 지방재정위기의 요인들

### 1) 사회 경제적 환경

중앙정부와 달리 지방재정의 위기 현상은 지역이 다양한 만큼 그 원인도 차별적이다. 주요 학자들의 연구에서도 단일한 요인에 대한 의견일치는 없다. 다만 포괄적

인 관점에서 조망할 때, 서구의 주요 대도시정부들이 재정위기를 당면하였던 가장 큰 이유는 세입기반이 감소되고 다른 한편으로 지출수요는 오히려 더 증대되었기 때문이다(Pammer, Jr., 1990).

탈산업화와 지역경제의 재구조화에 따라 주로 재산가치 하락에 의한 세입기반의 잠식과 급속한 교외화로 인하여 중심도시의 주요 세원이 교외화 현상으로 인해 역외로 누출되는 외부효과가 발생한다. 이로 인해 중심지 기능을 수행하는 대도시에서 지방정부들은 도시가 근대화 속도를 충당할 수 있을 만큼 충분한 자체 재원을 동원하지 못하게 된다. 더욱이 도시정부의 공공서비스에 일상생활을 의존해야 하는 저소득계층이 그대로 남아 있거나 오히려 외부로부터 유입되면서 추가적인 복지 지출원인이 발생하게 된다. 이는 주거지분화와 생활권간 소득양극화가 심화되면서 대도시 자치구의 재정위기의 요인이 되고 있다.

다른 한편으로, 일정한 수준의 생활 기초적 서비스공급은 유지해야 하는 동시에 세계적 경쟁 속에서 생존을 위해 도시의 경쟁력을 확보하기 위해서는 불가피하게 각종 하부구조시설에 대한 투자를 지속적으로 전개해야 한다. 이와 같은 세입과 세출요인간의 괴리가 지방정부의 재정위기를 창출하게 된다.

그런데 저출산 고령사회로의 전환기에는 재정외부성 문제가 있는 중심도시 뿐 아니라 낙후된 주변지역에서 재정위기가 발생할 가능성이 커진다. 근대산업사회에서 생산과 공동체의 근간이 되었던 인구 구조가 생산에 불리한 방향으로 전환되고 지방정부의 소비지출 수요는 오히려 확대되고 있다. 중심지와 주변지역간 성장격차가 심해지면 주변지역에서의 성장 잠재력 자체가 소멸되는 동시에 소비적인 복지 지출에 따른 재정누출로 인해 해당 지방정부는 구조적인 재정위기 상황에 직면할 수 있다.

## 2) 정부간 재정 관계

중앙 및 상위정부로부터의 재정통제나 일방적 재정분담 요구로 인하여 지방정부가 필요한 재정조치를 실시하지 못하면서 지방재정위기가 발생할 수 있다. 미국의

경우 지방정부에 대한 주정부의 통제가 상당한 편이다. 특히 주와 지방정부는 지방세 부과대상인 과표가 중복되어 있는 경우가 많은데, 주정부의 재정수입을 위해 지방정부의 과세를 통제하면 지방정부는 필요한만큼의 조세 수입을 확보하기 힘들어진다.

중앙정부의 국고보조금 운영에서도 지방재정 위기 요인이 내재되어 있다. 개별 단위 사업별로 일정 비율의 지방비를 매칭하도록 규정하면 지방재정에 압박이 있어도 의무적으로 부담할 수밖에 없는 경우가 많다. 국고보조금을 지원받지 못할 경우 포기해야할 금액이 너무 크기 때문이다. 단위사업별로 지불 정산체계를 엄격히 운영하면 유사 사업을 통합 운영하여 재정적 효율성을 높일 수 있는 지방정부의 각종 재정혁신 의지 자체가 들어설 여지가 없어진다. 국고보조사업 단위가 세분화되어 있고 전국에 걸쳐 획일적으로 운영될수록 지방재정에 대한 압박 요인은 커지게 된다.

보조금에서 자율을 확대할 수 있는 대안으로 포괄보조 방식이 있다. 하지만 미국의 경우 역사적으로 포괄보조가 지방재정 위기의 요인으로 지적된 경우도 있다. 레이건 행정부 시절 연방정부의 재정적자 문제에 대응하기 위한 조치로 복지보조금을 포괄보조프로그램으로 통합하면서 주정부에게 보조금 운영의 자율권을 확대했다. 다만 전체적으로 재정지원은 25% 정도 축소했다. 재원지원은 줄이면서도 관련 공공서비스에 대한 지방정부의 지출의무는 면제하지 않았다. 연방정부의 복지재정 부담을 지방정부로 전가한 것이다. 이것은 미국 필라델피아에서 발생한 1990년도 재정위기의 원인으로 지적되기도 했다(Inman, 1995).<sup>5)</sup> 이러한 정부간 관계 변화는 일본의 삼위일체개혁에서도 비슷하게 추진되었다(Muramatsu, 2001). 사회복지분야 보조사업에서 특히 부정적인 영향이 많았다.

---

5) 80년대 미국에서는 연방정부 보조금이 축소되었지만 주정부가 지방정부에 대한 지원금을 증가시켜서 그 영향을 상쇄했다. 하지만 필라델피아의 경우는 그러하지 못했다.

### 3) 지방정치체제 요인

지역사회 구성과 지방정치 요인에서 위기의 원인을 찾는 접근도 있다. 대표적으로 클락의 논문(Clark, 1975)에서는 아일랜드인이 많은 지방정부는 그들의 독특한 정치적 행태로 인해 추가적 지출이 많아 재정위기를 겪었다고 했다. 아일랜드 사람이 많은 도시에는 경찰과 소방관련 지출이 상대적으로 많았다고 한다. 정치적 원인 중에는 공공부문의 강성 노조와 이에 따른 공무원 임금의 지속적 증대, 그리고 선거를 위해 이를 정치적으로 이용하는 단체장의 머신정치 행태를 지적하는 주장도 있다(Nivola, 1982; Clark & Ferguson, 1983).

다른 한편으로 지방정부의 정치체제 특성에서도 재정위기의 원인을 지적하였다. 여기에는 규모와 절차의 요인으로 구분된다. 즉, 예산과정에 참여하는 의사결정 주체(지방의원 등)가 많으면 전체적으로 투자의 생산성과 상관없이 예산이 증가되는 경향이 있다. 예산과정의 절차가 분권화되어 있으면 지출이 증대되는 경향이 있고 단일 부서에 권한이 집중되어 있으면 적자를 관리하는데 효율적이라는 Fuchs(1992)의 연구도 있다.<sup>6)</sup>

### 4) 관료제 병리

전통적인 정부실패에 대한 대표적인 비판이론인 공공선택론에서는 관료제의 이기적인 예산활동이 재정문제를 창출한다고 주장한다. 즉 공공부문에서는 가격메커니즘이 작동하지 않기 때문에 기회비용의 개념이 적용되지 않고 시민에 대한 책임성만을 지나치게 강조할 경우 사회적 편익 계산에서 거품현상이 반영되어 지출팽창이 정당화될 수밖에 없다는 것이다. 또한 서비스생산과 배분과정에서도 집행단계에

---

6) Fuchs(1992)는 70년대 시카고와 뉴욕의 경험을 비교 분석하면서 재정위기에서 정치적 환경의 중요성을 강조했다. 당시 뉴욕은 다양한 이익집단들에 의해 지배되어 있어서 예산을 통제하는 단일 부서가 없었던 반면, 시카고는 강력한 정당기제가 예산압력을 극복할 수 있었다고 한다.

서 많은 권한을 가지는 관료들은 직무를 수행하면서 스스로의 이해관계를 형성하게 되는데 이 과정에서 항상 해당부서의 사업경비 뿐 아니라 인력과 임금수준 등을 포함하는 경상경비도 확대하려는 동기를 갖게 된다(Downs, 1967). 더욱이 해당부서와 서비스에 대한 수혜자 집단간의 이해관계가 일치되기 때문에 예산지출 통제가 힘들어지는 구조적 쟁점도 발생한다.

### 5) 지방정부의 재정관리 역량

행정운영체계의 비효율성으로 인해 재정위기가 발생한다는 연구도 적지 않다(Stanley, 1976 ; Martin, 1982, Rubin, 1987 등). 지방정부의 불건전한 재정관리가 세입부족으로 이어졌고 적어도 재정기반과 관련된 합리적인 예측을 방해했다는 것이다.

우선 60·70년대까지만 해도 미국 지방정부의 예산회계체도가 적절하지 못했기 때문에 단년도 중심의 재정운영에 그쳤으며 당시 상황에서 지방정부의 소유 자산규모, 재정적자 규모 등을 정확히 산출하지 못하였다. 따라서 이러한 예산회계제도에서는 건축 국면에서 대규모 차입재원을 동원하는 지방정부의 재정지출활동을 적절히 관리 및 통제하지 못한다는 것이다. 더욱이 현 상황에 대한 평가가 적절하지 못하였기 때문에 세입기반의 잠재적 상황이 악화되는 과정을 분석하지 못하였다. 이에 따라 긴축전략을 취해야할 정확한 시점을 판단하는데 필요한 기반자료를 제시하지 못하여 적절한 정책대응이 불가능하였다는 것이다.

재정관리 역량이 부족한 지방행정공무원과 무사안일 및 상명하복의 관료조직 그리고 단체장의 정치적 지출 특성이 결합하면 만성적 재정위기가 발생할 수 있다. 세입이 감소되는 상황에서도 관료들은 비용을 삭감하지 않고 재정상태가 건전한 것처럼 왜곡하여 회계를 보고하고 단체장의 정치적 속성과 결합하여 보다 높은 공공서비스 지출 수준을 유지하려는 경향이 있다. 이것이 누적되면 재정위기가 발생하게 된다.<sup>7)</sup>

### 3. 지방재정위기에 대한 대응방안들

지방재정 위기 상황에 대한 일반적인 대응은 “절감”이다. 미국은 캘리포니아주의 재정위기와 “제안 13” 이후 지방재정 규모가 지속적으로 팽창하던 황금기간(1950~78)이 막을 내렸다(Shannon & Howard, 1983:8). 이후 80년대의 10여년간 장기불황과 이에 따른 재정위기, 그리고 감축관리의 압력에 시달렸다. 재정지출의 축소는 곧 공공서비스 공급과 투자사업의 감축을 의미한다. 재정운영의 효율화를 통해 서비스 축소 규모를 가능한 줄이도록 노력해도 재정압박 상황이 절박해지면 효율성 혁신은 한계가 있다.

중앙정부는 긴축 상황에서 대응할 수 있는 수단들이 다양하다. 기본적으로는 인플레이션을 통해 국민 전체가 집합적으로 재정위기를 부담한다. 하지만 부분적으로, 세율인상이나 적자공채의 발행, 각종 규제완화를 통한 민자유치, 그리고 해외차관도입 등과 같이 투자재원을 다각화시킬 수 있는 여지가 많다.

그런데 지방정부의 선택은 한정적이다. 더욱이 긴축국면에서 중앙정부가 적자공채를 발행하면서 지방정부의 기채 동원은 억제하는 경향이 있기 때문에 지방에서 활용할 수 있는 수단은 더욱 협소해진다. 한정된 재정권한 속에서 도시재정위기가 빈번하였던 80년대 전후 미국의 지방정부가 선택하였던 전략적인 위기 대응 방안들은 다음의 네 가지로 정리된다.

첫째, 전략적인 감축관리 추진이 있었다. 지방정부의 감축관리가 업무추진비 삭감이나 공무원 후생비 삭감 등과 같은 단순한 예산절감 수준을 넘어 재정운영체계 전반에 걸친 전면 재정비 차원에서 이루어진 사례가 있었다. Kemp(1983)에서는 캘리포니아주 시사이드시(Seaside)의 감축관리 사례를 분석하면서 공공서비스공

- 
- 7) Martin(1982)에서는 보스턴과 디트로이트의 재정위기를 연구하면서 주요 요인으로 공무원들의 재정관리 역량과 행태를 지적했다. 당시 공무원들은 도시의 미래 세입을 계속 과다 추계하면서 재정문제를 과소평가하여 대규모 지출을 정당화시켰다고 한다. 일본 유바리시의 재정파산도 재정성과를 무시한 과도한 투자지출이 수십년동안 누적되었던 결과로 해석할 수 있다(남황우, 2010 참조).
-

급을 위한 내부운영체제에 대한 전면적인 재검토와 시민사회에 대한 외부관리전략을 정리하였다. 시정부는 과거의 공공서비스의 공급기능을 재검토하고 신규서비스 공급을 억제했다. 공무원 수를 감소시키면서 필요한 경우 임시직으로 대체하였다. 매년 사용료와 수수료를 인상하여 시민들이 서비스의 공급비용을 인식하도록 했다.

통상적인 내부감축 보다 더 중요하다고 강조된 것은 외부에 대한 재정수요의 조정 및 관리 작업이었다. 시의 재정상황을 정확하게 시민들에게 알려 위기에 대한 인식을 공유하기 위한 홍보전략을 추진하였다. 지출부문 중 일부를 자원봉사활동으로 전환하여 시민사회의 재정참여를 유도하였다. 또한 지역정보센터를 운영하여 시민들이 효과적으로 공공시설을 이용할 수 있게 하여 시설의 추가 설치를 대체할 수 있을 정도로 시설의 이용률을 증대시켰다.

둘째, 재정압박이 계속되면 부족한 지방세수를 지역내에서 증대시킬 수밖에 없다. 중앙정부 역시 재정위기를 동시에 겪고 있으면 정부간 이전재정을 기대하기 힘들다. 지방세는 주정부의 통제와 주민들의 조세 저항이 있는 상황에서 적극적인 재원동원 수단이 되지 못하였다. 결국 지방 스스로 책임질 수 있는 내부 재원 확충 수단은 사용료, 수수료, 지방공공요금 등을 인상하는 것이었다. 미국의 경우 지방정부의 사용자부담금 규모는 1976년에 \$30bil.에서 1987년에는 \$98bil.로 10년 동안 3배 이상 증대되었다(Pammer, 1990:18). 재정위기가 어떠한 요인에서 발생하였는지를 불문하고 결과적으로는 지방재정관리 실패의 책임을 지역주민들이 감당해야 했다.

셋째, 소극적인 감축관리전략은 궁극적 해결책이 되지 못한다. 일시적으로 위기를 극복할 수 있으나 지역이 재구조화되는 상황에서는 변화를 적극 선도하여 장래의 잠재세입 잠재력을 확대해야 했다. 이러한 측면에서 일반투자 보다는 전략적 투자를 그리고 조세중심의 공공재원동원 보다는 민자유치, 민관합동투자 등과 같은 투자재원의 다각화와 전문집행 기능의 강화하였다. 이를 통해 주어진 일반재원만을 전제로하여 개발사업을 추진하기 보다는 적극적으로 대안적인 개발방식으로 사업자체가 스스로 투자재원을 창출하도록 유도하였다.<sup>8)</sup>

넷째, 주요 선진국에서는 80년대의 재정긴축상황에서 감축관리와 더불어 예산

운영체계의 효율화를 위해 많은 개혁작업을 추진하였다. 예산제약, 서비스 수요의 증대, 그리고 전산화의 급속한 증대는 대도시들의 예산과정에 상당한 영향을 미쳤다. 당시에 축적된 경험과 지식은 미국 연방정부의 예산개혁으로 이어졌으며 우리나라의 예산 및 재정성과관리체계 개혁의 기초가 되었다.<sup>9)</sup>

공공부문의 경영화를 지향하는 재정혁신은 수십년 동안 지속되고 있다. 여기서 핵심은 예산편성과 집행 이후에 파악되는 “성과”의 중요성 그리고 그것에 대한 구체적인 “책임”이다. 성과 혹은 결과지향적인 예산개혁으로 대표되었으며 이후 조직과 인력관리, 회계제도 등이 통합 연계되는 전면적인 정부개편으로 확대되었다.

### Ⅲ. 지방재정위기에 대한 인식과 분권재정 관리체계 특성

#### 1. 지방재정위기의 현황과 구조

##### 1) 중앙의존적인 재정구조

지방재정의 건전성과 재정위기에 대한 이해와 비판에서 일치된 견해는 아직 없

- 
- 8) 자주 언급되었던 대안적인 전략투자전략으로 기업특구(Enterprise Zone), 엣지시티(Edge City), 장소마케팅(Place Marketing), 그리고 네트워크 도시개발(Network City, Netropolis) 등을 들 수 있다. 최근 디트로이트시에서는 인구 고령화 등 사회인구구조 변화에 대응하여 효율적인 공공서비스 관리체계를 재구축하기 위해 압축도시(compact city) 전략을 추진하기도 하였다. 하지만 이와 같은 글로벌 공간 개발 전략이 재정위기의 극복 대안으로 효과적이었던 것인지 아니면 부동산의 과잉개발과 불안정한 부동산 경기 변동을 유발한 새로운 위기의 요인이 되었는지에 대해서는 아직 불분명하다.
- 9) 80년대 미국 주요 대도시의 재정개혁 내용에 대한 설문결과를 보면 과거 10년 동안 미국 대도시 예산운영의 경향으로는 다음의 여덟 가지가 제시되고 있다(Botner, 1989: 39). 즉 정부간 이전재원의 감소와 대안적인 재원탐색, 성과와 생산성에 대한 강조, 사업예산, 효율성에 대한 집중투자, 전산화의 급속한 진전, 세입과 세출에 대한 예측기법 개발, 전략기획, 통제와 책임에 대한 강조 등이다.

다. 낭비없이 효율적으로 재정을 건전하게 운영해야 한다는 것은 지방재정에 전제되어 있는 기본적인 규범이다. 여기에 대한 일탈로서 호화청사 신축이나 소비성 투자사업과 지역축제 이벤트 행사와 같은 재정낭비 사례들이 있다. 2009년도에는 일시적으로 예산조기 집행을 위한 재원으로서 지방채를 발행하면서 누적 지방채 규모가 전년대비 급증하였고 일부 지방자치단체에서는 공무원 급여 지급을 위해 지방채를 발행하기도 했다. 그런데 이와 같은 상황을 모두 지방재정의 위기의 관점에서 해석하는 것은 과잉대응의 측면이 있다. 부분적인 현상 보다는 위기가 발생할 수 있는 구조적 특성에 유의할 필요가 있다.

■ 표 2. 지방자치단체 세입 구조 추이) ■

(단위: %, 억원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	비고2)	
							규모변화	변화비율
지방세	36.5	34.8	34.0	34.8	34.2	34.2	8,115	1.7
세외수입	25.3	25.1	24.9	24.1	24.6	22.6	-22,152	-6.6
(자체재원)	61.8	59.9	58.9	58.9	58.8	56.8	-14,037	-1.7
지방교부세	18.6	19.1	19.1	19.3	19.3	18.3	-9,576	-3.6
보조금	16.5	17.8	18.9	19.0	19.3	21.2	32,001	12.1
지방채	3.0	3.3	3.1	2.8	2.7	3.7	14,828	40.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
(규모)	923,673	1,013,522	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	23,216	1.7

주: 1) 일반+특별회계 당초예산 순계기준.

2) 2009년 대비 2010년 비교.

자료: 행정안전부(2010).

지방재정이 불리한 환경변화에 직접적으로 노출되어 위기의식을 가지게 되는 기본적인 요인은 지방세입 구조의 취약성에 있다. 지방자치단체가 재정운영에서 효율성과 성과 책임을 높일 수 있기 위해서는 지방세입에서 자체재원의 비중이 높아야 한다. 2010년 당초예산 기준으로 예산규모는 중앙정부:지방자치단체:지방교육의 비중이 [55.5: 34.4: 10.1]의 구조인데 실제 총재정사용액 기준으로는 [43.7:

42.8: 13.5]이다. 전국적으로 동원된 재원이 특정 지역에서 전유되면 공유재의 비효율성 쟁점을 그대로 안게 된다.

전국 평균 재정자립도는 53% 정도 수준인데 50% 미만인 자치단체가 211개로 전체 85.8%를 차지한다. 지방세 수입에서 공무원 인건비의 비중은 전국 평균 27.9%인데, 해당 지역의 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체 전체 56%인 137개이다. 이와 같은 자치단체들의 사업경비들은 모두 중앙정부부터의 재정지원에 전적으로 의존하게 된다. 그러한 상황은 과거부터 지금까지 계속 지속되고 있는 구조적 쟁점이다. 이들 지자체에서는 중앙정부의 재정운영 혹은 재정형편이 지방재정에 직접적으로 영향을 미치게 되는데, 여기서 지방재정 위기가 발생한다면 중앙정부의 재정지원 감소가 주된 요인이 된다.

최근의 세입 구조 추이를 살펴보면 보다 중앙정부 의존적인 구조로 바뀌고 있어 지방에서 스스로 재정 책임을 질 수 있는 건전재정 운영을 기대하기가 쉽지 않다. 2005년도의 자체재원 비중은 61.8%이지만 2010년도는 56.8%이면 최근 6년 동안 지속적으로 감소되고 있다. 2010년 당초예산 상황은 좀 더 부정적이다. 세외수입과 지방교부세 등 일반재원의 규모는 1조 4,037억원이 축소되었지만 실질적으로 의무매칭이 요구되는 보조금은 오히려 2배가 넘는 3조 2,001억원으로 증가하였다. 지방재정 운영에서 압박 정도는 과거보다 더 심해질 가능성이 있다.

## 2) 지역격차와 재정위기 요인의 차별성

경제침체와 지방재정 압박 정도는 지역별로 다르다. 인구와 경제가 지속적으로 집중하고 있는 수도권과 재정위기문제와 반대 상황에 있는 비수도권의 재정문제가 다를 수 있다. 재정자립도가 높은 수도권은 부동산 경기 침체에 따른 세입 위기와 대도시 재정외부성 그리고 지역 내부의 거버넌스 특성으로 인한 재정위기가 우려될 수 있다. 반면 의존재원의 비중이 높은 비수도권 지자체는 중앙정부의 이전재정정책에서 재정위기의 요인을 설명할 수 있다.

시도별 지방재정의 점유 비중을 살펴보면 지난 10년 동안 거의 변화가 없었다.

서울의 비중이 2001년 19.3%에서 2010년 16.4%로 줄었는데 대신 경기도는 16.0%에서 18.5%로 증가하였으며 여타 지역들의 점유비중은 대동소이하였다. 결국 수도권과 비수도권의 양극화 쟁점들은 지난 10년 동안 답보상태로 진행되었으며 앞으로도 특별한 변화는 없을 것으로 전망된다.

비수도권 지자체의 재정위기를 분석하기 위해서는 우선 국고보조사업의 동향을 살펴볼 필요가 있다. 서울과 경기에서 보조금은 각각 20.6%와 30.1%에 불과하여 자율적인 재정운영 정도가 높다. 반면 전체 예산의 절반 정도를 보조금에 의존하는 충남, 전북, 전남 등에서 재정압박은 중앙정부 보조금 정책 영향에서 발생할 가능성이 크다.

표 3. 시도별 지방재정 규모 비중 추이

구 분	규 모			비 중			신 장 규 모		
	2001년 (A)	2005년	2010년 (B)	2001년 (C)	2005년	2010년 (D)	절대규모		상대비중 D-C
							B-A	B/A	
서울	12,457.7	15,853.4	22,940.8	19.3	17.2	16.4	10,483.1	1.84	-2.91
부산	3,809.6	5,141.5	8,003.9	5.9	5.6	5.7	4,194.2	2.10	-0.18
대구	2,514.2	3,441.7	5,380.3	3.9	3.7	3.8	2,866.1	2.14	-0.05
인천	3,019.4	4,251.8	7,520.7	4.7	4.6	5.4	4,501.3	2.49	0.70
광주	1,736.4	2,036.4	2,956.9	2.7	2.2	2.1	1,220.6	1.70	-0.58
대전	1,479.4	1,994.9	2,838.1	2.3	2.2	2.0	1,358.8	1.92	-0.26
울산	975.9	1,580.0	2,532.0	1.5	1.7	1.8	1,556.1	2.59	0.30
경기	10,314.9	17,138.9	25,897.4	16.0	18.6	18.5	15,582.5	2.51	2.52
강원	3,184.1	4,858.7	6,632.5	4.9	5.3	4.7	3,448.4	2.08	-0.20
충북	2,394.0	3,511.9	5,429.9	3.7	3.8	3.9	3,035.9	2.27	0.17
충남	3,589.0	5,532.0	7,928.9	5.6	6.0	5.7	4,340.0	2.21	0.10
전북	3,513.5	4,714.9	7,255.8	5.4	5.1	5.2	3,742.2	2.07	-0.26
전남	4,318.3	6,599.5	9,452.7	6.7	7.1	6.8	5,134.4	2.19	0.06
경북	4,753.7	6,594.3	10,993.4	7.4	7.1	7.9	6,239.7	2.31	0.49
경남	5,160.3	7,293.5	11,495.0	8.0	7.9	8.2	6,334.6	2.23	0.22
제주	1,268.6	1,824.0	2,598.1	2.0	2.0	1.9	1,329.5	2.05	-0.11
합계	64,489.2	92,367.3	139,856.5	100.0	100.0	100.0	75,367.3	2.17	

주: 일반+특별회계 당초예산 순계 기준.

자료: 행정안전부 재정고.

표 4. 시도별 지방재정에서 보조사업 비중 비교(2010)

(단위: %)

구 분	정책사업			행정운영 경비	재무활동	합 계	
	소계	자체사업	보조사업			비중	규모
서울	78.5	57.9	20.6	14.8	6.7	100.0	229,409
부산	69.8	32.0	37.8	12.7	17.6	100.0	80,039
대구	78.2	39.9	38.3	14.5	7.3	100.0	53,803
인천	83.4	44.7	38.8	11.3	5.2	100.0	75,208
광주	75.8	31.0	44.7	14.0	10.2	100.0	29,570
대전	81.3	40.9	40.4	15.3	3.4	100.0	28,381
울산	77.7	42.1	35.6	13.7	8.5	100.0	25,319
경기	82.2	50.9	31.3	11.7	6.2	100.0	258,974
강원	80.2	35.0	45.2	16.1	3.7	100.0	66,325
충북	83.3	40.8	42.5	15.1	1.6	100.0	54,298
충남	84.0	33.9	50.1	13.9	2.1	100.0	79,289
전북	83.2	33.6	49.6	14.6	2.2	100.0	72,558
전남	84.6	30.8	53.8	14.3	1.2	100.0	94,527
경북	79.9	34.3	45.7	15.0	5.1	100.0	109,935
경남	83.8	38.2	45.5	12.7	3.5	100.0	114,950
제주	80.3	31.9	48.4	14.6	5.1	100.0	25,981
합계	80.7	42.4	38.4	13.7	5.6	100.0	1,398,566

자료: 일반+특별회계 당초예산 순계 기준.

행정안전부(2010).

### 3) 중앙정부의 재정정책과 이전재정 영향

지방재정의 지출행태나 권한 구조에서 의미있는 변화가 없었다는 점을 감안하면 최근의 지방재정 위기의 원인은 중앙정부로부터 시작되었다는 주장들이 설득력을 가질 수 있다. 국회예산정책(2009)의 자료에 따르면 최근의 감세 중심의 조세개혁으로 인해 지방재정에서는 2012년까지 누적하여 25조 7,587조원의 세입손실이 추계되었다.

이와 같은 자주재원의 감소와는 반대로 국고보조사업에서 지방비의 비중은 최근 점차 확대되고 있어 지방재정의 압박 요인이 되고 있다. 즉 2005년도 지방비 부담

비중은 32.3%였는데 2010년도에는 37.5%로 증가하였다. 국고보조사업의 비중이 가장 높은 중앙부처는 보건복지부로 전체 보조금의 47.4%를 차지한다. 다음으로 국토해양부(14.2%), 환경부(11.3%), 농림수산식품부(9.3)의 순서이다. 이들 부처의 사업운영이 지방재정에 적지 않은 압박 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

■ 표 5. 감세정책과 지방소비세 신설에 따른 지방재정 영향 ■

(단위: 억원)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합 계
감세 정책	주민세	-2,744	-8,055	-17,341	-17,541	-17,304	-62,985
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	합 계(A)	-13,599	-47,264	-79,529	-81,003	-80,547	-301,942
지방 소비세	지방소비세			24,334	24,334	24,334	73,002
	지방교부세			-9,549	-9,549	-9,549	-28,647
	합 계(B)	-	-	14,785	14,785	14,785	44,355
순변동(A+B)		-13,599	-47,264	-64,744	-66,218	-65,762	-257,587

자료: 국회예산정책처(2009).

■ 표 6. 국고보조사업의 재원구성 추이 ■

(단위: 억원, %)

(규 모)	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
국고보조금	153,502	183,316	209,006	227,670	265,387	292,186
지방비부담	73,337	73,885	96,721	122,437	152,329	175,224
국고보조사업	226,839	257,201	305,727	350,107	417,716	467,410
(비 중)						
국고보조금	67.7	71.3	68.4	65.0	63.5	62.5
지방비부담	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5
국고보조사업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 행정안전부(2010).

표 7. 중앙정부 부처별 국고보조사업 규모와 비중

(단위: 억원, %)

구 분	규 모				비 중			
	합 계	일반회계	균특회계	기금회계	합계	일반회계	균특회계	기금회계
공정거래위원회	2	2			0.0	0.0	-	-
국가보훈처	24		24		0.0	-	0.0	-
통일부	34	34			0.0	0.0	-	-
외교통상부	37	37			0.0	0.0	-	-
경찰청	257	65	192		0.1	0.0	0.3	-
농촌진흥청	1,380	483	897		0.5	0.2	1.5	-
산림청	8,654	6,553	2,101		3.0	3.0	3.6	-
중소기업청	1,770		1,770		0.6	-	3.0	-
식품의약품안전청	79	34	45		0.0	0.0	0.1	-
환경부	32,971	28,130	4,841		11.3	12.7	8.3	-
노동부	87	9	67	11	0.0	0.0	0.1	0.1
문화재청	2,595	2,122	318	155	0.9	1.0	0.5	1.5
소방방재청	5,626	5,623	3		1.9	2.5	0.0	-
행정중심복합	62	62			0.0	0.0	-	-
대법원	210	210			0.1	0.1	-	-
기획재정부	1,428			1,428	0.5	-	-	13.6
행정안전부	12,731	8,224	4,507		4.4	3.7	7.7	-
보건복지부	137,674	133,226	387	4,061	47.4	60.1	0.7	38.6
문화체육관광부	8,702	864	5,466	2,372	3.0	0.4	9.3	22.5
여성가족부	531	469		62	0.2	0.2	-	0.6
지식경제부	7,460	2,236	4,237	987	2.6	1.0	7.2	9.4
농림수산식품부	27,120	10,047	15,622	1,451	9.3	4.5	26.7	13.8
국토해양부	41,197	23,157	18,040		14.2	10.5	30.8	-
합 계	290,631	221,587	58,517	10,527	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 당초예산 순계 기준.

행정안전부(2010).

한편, 지방재정조정수단 가운데 중요한 보통교부세의 지원이 안정적으로 운영되지 못하고 있는 점도 지방재정 위기의 요인이 될 수 있다. 보통교부세와 특별교부세

로만 구성되었던 지방교부세는 2005년도의 관련 제도 개편<sup>10)</sup>의 재원 보완 조치들을 위해 대폭 개편되었다. 이에 따라 지방교부세의 제도 성격이 흐려졌다. 재정위기와 관련하여 지방자치단체의 재정부족분을 채워주는 보통교부세에서 조정률이 과거 10여년 동안 안정적으로 운영되지 못하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 지방교부세 재원이 내국세의 13.27%에서 15%로 상향 조정되었던 2000년도에는 조정률이 92.5%로서 높았지만 당시 한 해에 그쳤다. 이후 조정률은 76.4%까지 낮아졌다가 2005년도부터 다시 높아졌다.

하지만 2008년도 89.2%를 정점으로 이후 최근 3년동안 계속 낮아지고 있다. 이는 경기침체에 따른 내국세 수입 감소와 중앙정부의 각종 감세정책의 영향 때문이다. 일반재원인 보통교부세가 지자체의 기준재정수요를 충당하는 재원으로 활용되기 때문에 연도별로 불안정하게 운영된다는 것은 주민생활에 필수적인 공공서비스의 공급이 안정화되기 힘들다는 것을 의미한다.

■ 그림 1. 보통교부세 조정률의 변화 추이 ■

(단위: %)



자료: 행정안전부(각연도). 「보통교부세 산정책자」.

10) 지방양여금 및 증액교부금 폐지와 지방이양에 따른 분권교부세 신설.

## 2. 분권과 책임의 위기: 세입분권과 세출분권의 엇박자

지방재정의 위기의 이면에는 건전재정을 운영하지 못하였던 지방자치단체의 비효율적 혹은 낭비적인 지출 병리가 있다. 그런데 현실에서 여기에 대한 비판은 필요 이상으로 과도한 경향이 있으며 지방자치 실시의 타당성까지 비판하기도 한다. 하지만 현재 지방재정 관리가 사회적 기대만큼 역량있게 성숙되지 못한 것은 자치재정을 관리하였던 중앙정부의 정책 기조에서도 원인의 일부를 찾을 수 있다.

지방자치가 부활되면서 중앙정부로부터 지방자치단체의 재정 독립성은 강화될 수 있을 것으로 기대하였다. 하지만 현실은 간단하지 않았다. 80년대 후반이후부터 담배소비세, 지역개발세, 지방양여금 등의 지방세입에서는 분권 기조가 일반적이었다. 그런데 지방세출에 대한 중앙정부의 관리 감독 기능이 강화되어 재정분권에 대한 사회적 기대를 실천하기 쉽지 않았다. 이른바 “세입분권-세출집권”의 자치재정 구조가 형성되었다(이재원, 2010).

세출관리와 관련한 중앙정부의 대표 관리수단은 중기지방재정계획과 투자심사제도이다. 동 제도들은 지방재정사업 관리에서 계획성과 전문성을 높이기 위한 수단이라는 점에서 의의가 있다. 하지만 현실적으로 대부분의 지방자치단체들이 중앙정부의 표준화된 지침을 단순 수용하는 수준에서 소극적으로 수용하였기 때문에 결과적으로는 지방재정에 대한 중앙정부의 관리 감독 수단으로 운영된 측면이 있다. 세출 부문에서 중앙정부의 관리 감독 기능들은 2000년대 초반까지 계속 강화되었다. 1994년도에 지방재정분석 진단제도가 추가 도입되었고 당시 지방재정법에는 재정 상황들을 주민들에게 공개하도록 하는 규정을 신설하였다.

분권과 혁신이 주요 국정과제로 설정되었던 2000년대 중반 상황은 또다른 자치재정체제를 만들었다. 이른바 “세입집권-세출분권”의 구조를 만들었다. 보충성원칙에 따라 분권혁신을 강력하게 추진하였지만 주로 세출기능에 관한 것이었다. 예산편성지침이 폐지되었고 총액한도내에서 지방채 발행 권한을 이양하였다. 인건비 규제도 완화되어 총액인건비 속에서 자율화되었다. 그런데 이와 같은 세출 분권은 자주재정 책임이 전제된 것이 아니었다.

지방양여금 재원이었던 주세가 국고보조방식으로 운영되는 중앙정부의 국가균형발전특별회계 재원으로 전환되면서 세입집권이 강화되었다. 국가사무 및 국고보조사무의 지방이양을 위한 재정지원을 자주재원이 아닌 지방교부세 방식을 적용하는 분권교부세가 신설되는 등 세입 집권은 계속 강화되었다. 이에 따라 지자체가 자율적으로 재정 책임성을 높일 수 있는 계기를 마련하지 못하게 되는 부작용이 발생하였다. 결국, 지방자치제 부활 이후 최근까지 지방재정은 지속적으로 중앙에 의존하고 자율과 책임의 원칙을 강화하기 힘든 정부간 재정관계 구조가 고착화되었다.

### 3. 지방재정의 집권화 및 관리역량의 위기

지방재정 위기를 창출할 수 있는 또다른 주요한 요인으로서 중앙과 지방의 재정관리 전문성과 역량 변수가 있다. 90년대까지는 중기지방재정계획, 지방재정투융자심사, 그리고 지방재정분석진단제도의 세 가지 재정관리제도가 핵심이었으며 통제·감독 성격이 강하였다. 하지만 제도 운영에서 발생하였던 쟁점들은 세 가지 제도 모두에서 공통점이 있었다.

우선은 중앙정부의 표준적인 지침이 지자체의 현장 실정에 부합하는 경우가 많지 않았다. 둘째, 중기지방재정계획과 같이 지자체 입장에서는 자율적인 내부 규율장치로 활용되어야 할 재정관리제도들이 중앙에 보고하는 번거로운 애물단지로 간주되는 경우도 있었다. 셋째, 재정관리제도가 지자체 재정 통제 기능을 수행하기에는 현실적으로 적지 않은 한계가 있다. 예를 들어 행정안전부의 일부 담당 직원만으로는 전문성이 요구되는 개별 제도들을 운영할 수는 없었으며 외부 전문가 지원도 충분하지 못하였다.

표 8. 행정안전부의 지방재정관리제도

예산편성	예산집행 및 결산
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중기지방재정계획제도</li> <li>· 지방재정투·융자심사제도</li> <li>· 지방비부담협의제도</li> <li>· 지방채발행승인제도</li> <li>· 사업예산제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복식부기회계제도</li> <li>· 지방재정분석·진단제도</li> <li>· 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도</li> <li>· 지방재정상황 주민공개</li> <li>· 예산편성의 주민참여 및 공개 확대</li> </ul>

2000년대 이후 재정관리제도에서는 과거 90년대와 구분되는 두 가지 특징이 확인된다. 하나는 지자체의 재정관리 자율성을 대폭 확대하였다는 점이고 다른 하나는 과거 보다는 한 차원 높은 수준의 새로운 제도들이 도입되었다는 것이다. 지방채 발행 총액한도제를 도입하여 한도 내에서 자율 발행하도록 하였으며 예산편성지침을 개편하여 매뉴얼로 참고자료로 활용할 뿐 지자체 실정에 따라 자율적으로 예산으로 편성하도록 했다. 다른 한편으로는 성과주의 예산운영의 기본 전제가 되는 사업별 예산제도와 발생주의 복식부기 그리고 예산과 결산에 대한 주민참여와 정보공개제도가 도입되었다.

그런데 이들 제도가 혁신적인 조치였다는 점에서는 공감을 하지만 실제 현장에서 제대로 집행될 것인지 여부에 대해서는 회의적인 반응이 많다. 가장 큰 문제는 제도를 설계하는 중앙정부의 기대와 지방의 실제 현실 사이의 격차가 상당하다는 점에 있다. 또한 두 가지 유형의 조치들의 성공 여부는 모두 지방의 재정 책임의식과 관리역량 변수에 좌우되는 것인데, 여기에 대한 비판이 상당하였다. 지자체가 주어진 재정관리 재량권을 제대로 활용하지 못하기 때문에 스스로 재량을 포기하고 중앙의 지침을 기다리는 사례도 적지 않았다. 이에 따라 지자체의 자체 관리 역량을 높일 수 있는 기회는 점차 적어지는 악순환이 반복되었다. 이와 같은 지방의 현실에서, 전문성이 요구되는 고급의 재정관리수단들이 제안되거나 중앙에서 설계되어도 결국 당초 기대와는 달리 현장에서 제대로 작동하지 못하게 되었다.

## IV. 지방재정위기에 대응하기 위한 정책과제

### 1. 재정분권원칙 정립: 자율과 책임 그리고 재정정보 공개

안정적이고 예측가능하였던 근대산업사회의 황금시대는 이미 먼 과거가 되었다. 사회와 경제 모든 부문에서 새로운 변화가 발생하는 전환기가 전개되고 있다. 그러한 변화는 지역의 사회 경제적 토대에 따라서 다양하게 진행되고 있다. 변화의 소용돌이 속에서 지방재정위기가 우려되고 있다. 이러한 환경에서 지방자치단체들이 지역에 대해 보다 직접적으로 책임질 수 있는 재정 분권 구조가 마련되어야 한다. 지역의 변화에서 능동적으로 대응하기 힘든 집권적 재정구조 속에서 재정위기의 원인과 책임을 지방으로 귀속시키는데는 한계가 있다. 따라서 지방재정의 위기 관리를 위해서는 무엇보다 자율과 책임의 원칙이 전제된 자치재정 구조가 마련되어야 한다.

지방자치 이후 자치단체의 재정운용에서 효율성이 높아지고는 있지만 지역주민들이 느끼는 분권재정의 효과는 제한적인 경향이 있다. 이는 지방재정에서 “납세자 책임”구조가 명확하게 설정되어 있지 않기 때문이다. 의존재원 중심으로 운영되고 있는 지방세입 구조의 특성을 고려하면 지역주민들이 직접적인 납세자로 권리를 행사하는데 한계가 있다.

지방자치가 부활되었던 90년대 중반에는 경영수익이나 신세원발굴 등과 같은 적극적인 지방의 세입 확보 노력이 있었지만 대표적 성공사례를 확보하지 못하였고 지방 스스로 포기하는 회의적 분위기가 만연해졌다.<sup>11)</sup> 지방자치단체가 스스로 세입 확보노력을 강화하지 않는 가운데 중앙과 수도권 지역에 대한 의존도는 점차 높아졌다. 중앙정치에 대한 지방의 의존도와 종속성 그리고 중앙재정의 지원에 대한 지방의 도덕적 해이가 심화되었다. 여기에 지방재정 위기의 근본적인 원인이 있다.

11) 민선4기 기초자치단체장 230명 가운데 42.2%인 97명이 각종 비리와 위법 혐의로 기소된 상태이다(동아일보, 2010.5.3). 이러한 상황에서 지자체의 재정 자율과 책임을 논의 하는 것 자체가 무의미할 수 있을 정도로 자치 위기 국면이 전개되고 있다.

자치재정에서 자율성은 중앙정부로부터의 자율을 의미하는데, 행정안전부로부터의 자율만을 의미하는 것은 아니다. 중앙정부 각 부처에서 경쟁적으로 만들고 있는 개별 국고보조사업으로부터 자율성 확보 역시 중요하다. 지방재정의 자율성을 근본적으로 높이기 위해서는 지방이양을 통한 지자체 고유 사무를 확대하고 지방세와 세외수입의 자주재원의 비중이 높아지도록 세입구조를 개편해야 한다. 해당 지역의 사회 경제 그리고 재정문제에 책임있게 대응하기 위해서는 지역사회내에서 동원된 자주재원이 세입의 중심이 되어야 한다.

또한 지자체의 재정 투자의 과정과 결과에 대해 구체적인 책임을 요구하기 위해서는 정책의 결과와 재정 상황에 대한 정보가 투명하게 공개되어야 한다. 공개만으로도 최고의 재정감시 활동과 주민 참여가 가능하다. 기업들은 재무정보를 분기별로 제공하여 주주들의 투자에 도움을 준다. 각종 재무정보에 대해서는 회계사와 전문가들의 설명도 같이 있다. 지방자치단체의 재정정보도 그렇게 공개될 수 있어야 한다.

## 2. 중앙정부 재정위기의 지방재정 영향 최소화

미국의 신재정연방주의와 일본의 삼위일체개혁을 정부간 재정관계의 관점에서 비판적으로 살펴보면 분권을 명분으로(특히 복지분야) 중앙정부 재정부담을 지방재정으로 전가하는 정책이었다. 미국에서는 80년대 연방정부의 재정지원 축소에 따라 주정부의 지방정부 지원 부담이 확대되었는데, 지원이 충분하지 못했던 필라델피아는 도시재정위기를 겪기도 하였다.

지속되는 경기침체와 함께 2010년도 초반에는 정부 부채(407조원), 가계부채(733조원), 공기업부채(274조원)의 3대 부채(1,413조원) 문제가 동시에 제기되었다. 국가 채무에 따른 중앙재정에서의 이자부담은 올해 20조원 정도로 추산되었다(이영태, 2010). 재정건전성 우려에 대한 비판이 높아지면서 중앙정부는 건전재정관리를 위한 감축관리 노력을 강화하고 있다. 국가적 긴축국면에서는 중앙과 지

방 모두 적지 않은 재정 위기 부담을 가진다.

여기에 대한 대응논리로서 “작은 정부론”이 부각되었다. 그런데 이는 중앙정부의 재정규모 축소에 일차적으로 초점이 맞추어진 것이며 지방정부로의 재정부담 전가를 위한 이론은 아니라는 점이 전제되어야 한다. 따라서 중앙재정의 위기 극복을 위한 각종 정책수단으로서 지방재정이 활용되는 부작용은 최소화되어야 한다. 즉, 중앙정부의 국세 수입 축소 영향은 중앙재정 자체적으로 혁신과 예산사업 재검토를 통해 조정해야 한다.

### 3. 재정관리의 전문성 제고

#### 1) 지역맞춤형 재정관리수단의 전문화

지방재정이 당면한 환경은 급속히 변하고 있지만 주요 재정관리수단들은 20여 년 동안 특별한 진전이 없다. 사업별 예산제도나 복식부기와 같은 전문화된 수단들이 도입되었지만 아직 지자체에서 제대로 소화가 되지 않고 있으며 전통적인 재정관리제도들의 효과성은 점차 약화되는 측면이 있다. 지방재정관리 수단(장치)을 적용하는 자치단체의 유형(대상)의 편차를 고려하면 상위 자치단체에 대해서는 현재 보다는 좀 더 고도화된 재정관리 방식이 적용되어야 한다. 그런데, 다양한 재정관리 기법들은 자치단체의 유형과 현실에 따라 다양하게 적용될 수 있어야 한다. 평균적인 수준에서 표준적인 재정관리방식을 적용하면 지역간 편차가 큰 경우에는 관련 제도의 효과가 한정적일 수밖에 없다.

예를 들어, 인구 50만명 이상의 도시에서는 경상예산과 자본예산을 분리 운영하여 전략적인 도시계획 시설 투자를 효과적으로 뒷받침하면서도 재정위기 요인들을 사전에 관리할 수 있도록 재정관리방식을 분화시켜야 한다. 또한 인구 100만명 이상의 대도시자치단체에서는 재정에 국한된 중기지방재정계획 보다는 도시계획-자주채원-지방채가 유기적으로 연계하여 도시경쟁력을 향상시킬 수 있는 자본개선계획(capital improvement plan)이 필요하다. 나아가 복합적인 재정요소들을 체

계적으로 정리하여 재정건전성을 관리할 수 있는 통합재정수지도 작성 발표할 필요가 있다.

또한 각종 재정투자심사에서 물리적인 건설투자사업들에 대한 타당성 분석·평가 방법에는 어느 정도 익숙하지만 최근 급격히 증대되고 있는 사회투자(서비스) 부문에서의 재정운영 및 자원배분 방법에 대해서는 충분한 전문성이 확보되지 않고 있다. 특히 사회 인구 구조의 건전성 위기가 진행되고 있는 농어촌 지역에서는 각종 투자사업들의 지역사회영향평가는 물론이며 특정 지출이 사회적 기반 확충에 어느 정도 기여할 수 있는지에 대한 사회재정운영기법들이 정립되어야 한다.

다른 한편으로, 재정위기가 우려되고 있지만 지방자치단체가 예산을 편성할 때 참고하는 중기지방재정계획에서는 그러한 우려를 확인하기 힘들다. 2010년도에는 전년대비 재정규모가 축소되었지만 이후 연도에서는 지속적으로 증가하고 있다. 현재의 재정 상황들이 과거 IMF 외환위기 당시와 마찬가지로 일시적인 것으로 인식하면 재정위기에 대한 논의들은 실제 정책과정에서 의미있게 고려되지 않는다. 불확실한 전환기에는 전통적인 재정예측 이외에도 몇 가지의 예상가능한 시나리오들을 작성하고 상황에 따른 재정투자 전략들을 다양하게 마련할 필요가 있다.

■ 표 9. 중기지방재정계획에서의 세입전망 ■

(단위: 억원, %)

(규모)	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
지방세	34,216.2	37,011.3	38,747.5	40,501.9	43,221.3
세외수입	38,376.6	35,074.6	36,242.6	36,785.9	37,041.1
지방교부세	30,745.7	29,897.4	31,257.5	32,569.1	34,008.8
국고보조금	54,376.7	56,438.6	61,464.4	63,442.3	66,092.9
지방채	8,474.8	5,653.0	3,900.6	3,717.0	3,653.0
합 계	166,190.0	164,074.9	171,612.6	177,016.2	184,017.1

표 9. 계속

(단위: 억원, %)

(비중)	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
지방세	20.6	22.6	22.6	22.9	23.5
세외수입	23.1	21.4	21.1	20.8	20.1
지방교부세	18.5	18.2	18.2	18.4	18.5
국고보조금	32.7	34.4	35.8	35.8	35.9
지방채	5.1	3.4	2.3	2.1	2.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 행정안전부(2010).

## 2) 정책환경 변화를 고려한 재정정책분석 기구 및 인력 확충

급변하는 재정위기 조건들의 변화를 앞서 분석하면서 시기적으로 적절한 정책대안을 모색하기 위해서는 중앙정부의 담당 기구 및 인력 확충이 필요하다. 지방재정 100조시대에 걸맞는 체계적인 재정정책을 운영하기 위해서는 일차적으로 행정안전부 조직 내에서 지역경제 및 사회 동향분석을 담당할 수 있는 최소한 팀단위의 조직이 필요하다. 또한 전문가 네트워크를 구축하여 다양한 정책정보를 즉시 체계적으로 집적하여 재정운영에 효과적으로 반영할 수 있는 조직 및 인력구조가 구축되어야 한다.

## 3) 관리역량이 부족한 지자체에 대한 역량강화프로그램과 인력 지원

통상적으로 중앙차원에서 표준화된 방식으로 재정 지침을 시달하지만 기대한 효과가 자동적으로 보장되지 않는다. 지역의 여건이 다양해지고 구조적 격차가 증대되면서 이러한 문제는 보다 심각해질 수 있다. 따라서 지자체의 재정관리 역량을 비판하기 보다는 역량강화프로그램을 통한 직접 지원을 강화할 필요가 있다.

예를 들어, 지역의 재정전문가가 매우 적은 자치단체에 대해서는 중앙의 재정자문단을 집중 지원할 수 있는 지방재정 지원전문가 풀을 형성 운영할 필요가 있다. 재정운영에서 특별하게 문제가 발생하는 지자체에 대해서는 중앙부처의 행정인력이나 지방재정 전문 연구자의 현장 파견근무제도도 구상할 수 있다. 따라서, 재정역량이 부족한 지자체에 대해서는 관리·감독 기능으로 통제하는 중앙정부가 되기보다는 해당 지역에서 당면한 문제를 해결하는 “능력있는” 중앙정부의 지원 기능을 강화해야 한다.

#### 4. 국고보조금에서 정부간 재정관계 재정립

##### 1) 재정의부성에 기초한 정부간 기능분담 구조 재설계

중앙·지방정부간 재정관계는 다분히 역사적 산물이기 때문에 보편적으로 합의가 도출될 수 있는 표준화된 합리적 대안을 설계하는 것은 용이하지 않다. 다만, 현재의 정부간 재정책임구조를 지자체가 적극적으로 수용하지 않고 있으며 중앙정부의 재정압박 요인이 지방재정에 직접 전달되는 현재의 정부간 재정관계 구조를 고려할 때, 재정기능의 경제적 효율성 관점에서 대안 모색이 필요하다.

보충성 원칙에 따른 지방이양(분권)에서 발생하는 “자치실패” 현상에 대해 중앙정부의 집권적 개입이 필요하다. 재정기능 이양에서는 ① 자치 실패가 발생하지 않도록 지자체에서 “희망”하는 기능 중심으로 재원과 사무를 이양하고 ② 업무위임이나 이양에서 발생하는 재정의부성 요소에 대해 적극적인 대응 수단 모색이 필요하다.

이와 관련하여 전국적으로 표준적인 수준으로 유지되어야 하는 기초복지(대표적으로 생계급여, 의료급여, 기초노령연금, 보육)에 대해서는 중앙정부의 성과책임과 재정역할을 강화하고 지역사회(주민)의 선호에 따라 선택이 중요한 기능에서는 자주재원을 통한 지자체의 자율적인 사업운영과 성과에 책임지는 정부간 재정구조를 형성해야 한다.

특히, 재정외부성이 높은 복지시설의 설치와 운영에 대해서는 중앙정부와 광역자치단체의 재정적 역할이 확대되어야 한다. 재정외부성이 높은 환경시설의 입지 사례에서는 대규모의 각종 인센티브 재원을 지원하면서 지방유치 유도하지만, 취약계층 복지시설의 경우 기초자치단체 수준에서는 재정적 외부효과로 인하여(당연히) 선호하지 않는 구조적 특성이 있다. 과거의 잔여적 복지정책의 성격이 그대로 유지되고 중앙 및 상위자치단체의 행정권위가 적용되고 있어 해당 기초자치단체는 자체적인 지방비 부담과 행정관리 부담을 동시에 감당하는 비효율적인 재정관행이 계속되고 있다.

## 2) 새로운 정부간 재정관계로서 포괄보조 활성화

포괄보조제도는 사업단위별로 관리 감독이 이루어지는 개별 보조금 제도와 지방정부의 자주재원 사이에 존재하는 정부간 이전재정 장치이며 형태와 내용은 제도의 설계 구조에 따라 매우 다양하다. 포괄보조는 이론모형에서 제시된 재정관리 수단이 아니라 정책 현실에서 다양하게 등장한 재정수단들을 포괄적으로 유형화하였기 때문에 개념규정에서 특별한 논리체계가 뒷받침되기가 쉽지 않다.

최근의 지방재정관련 제도 개편에서 두드러진 부분은 지방재정조정기능의 변화인데, 지방재정을 총괄하는 행정안전부 보다는 기획재정부나 다른 중앙 부처의 보조금 사업 운영 방식의 변화에 기인하였다. 지방양여금제도의 폐지와 분권교부세 및 부동산교부세 신설 등으로 인하여 지방재정조정제도는 과거와 성격이 많이 다른 제도로 변하였다. 하지만 현행 지방재정의 세입구조에서는 이를 반영하지 않고 있다.

개별보조와 재정 특성이 비슷하게 운영되는 분권교부세는 일반재원에 분류되고 지방의 재량이 큰 광특회계 지역개발계정 재원들은 보조금에 분류되고 있다. 지자체 입장에서는 두 가지 재원 모두 지역사회서비스와 지역개발에서 의미있는 비중을 차지하고 있지만 행정안전부에서는 이들 재원의 운영과 관련해서는 특별한 별도의 관리 지원 체계를 구축하지 않았다. 또한 보건복지가족부의 지역사회서비스투자사업과 같이 독특한 방식으로 포괄보조 방식을 적용하는 보조사업도 있지만 이러한

재원의 특성과 운영방식에 대한 지자체의 인식과 이해가 적어 새로운 재정지원 방식에서 기대하는 정책 성과들이 창출되는데 한계가 있다.

새로운 정부간 재정관계 수단으로서 포괄보조금 활성화 방안은 중앙정부의 개별 국고보조금들을 유형별로 묶어서 지방에 프로그램 단위별로 포괄적으로 보조하고 지방정부가 스스로 효율적인 지출 수단을 가질 수 있게 하는 것이다. 영국의 싱글팟(single pot)이나 미국의 CDBG와 SSBG 등과 같은 다양한 포괄보조프로그램들이 대표적인 사례이다. 광특회계의 지역개발계정이 유사한 방식이다.

포괄보조 자체가 지향하는 목적은 세 가지로 집약된다. 하나는 지방정부의 재정 자율성이 증대되는 재정분권화(지방주의)이고, 둘째는 재정긴축국면에서 지방정부의 복지재정분담 확대와 재정 자율성의 균형 조정(신재정연방주의)이다. 그리고 셋째는 분권형 정책운동을 통한 결과지향적 성과관리(신공공관리주의) 강화 등이다. 이 가운데 두 번째는 중앙정부의 재정적자 위기를 극복하려는 예외적인 경우이며 지방중심 재정위기 극복을 위한 접근에서는 첫 번째와 세 번째 방식의 포괄보조 활성화가 중요하다.

### 3) 개별 중앙부처의 국고보조사업 재정운영 지원

행정안전부의 고객은 지자체 뿐 아니라 중앙정부의 개별 사업 부서(부처)도 있다. 따라서 합리적인 국고보조제도 운영을 위한 네트워크 구축이 필요하다. 행정안전부의 경우 기획재정부와 상대적으로 밀접하게 연계되어 있으면서 사업부처와 재정관계 협력은 활성화되어 있지 않다. 국고보조사업이 많은 개별 중앙부처에서는 재정관리·통제의 관점에서 국고보조사업을 접근하고 있으며 실제 현장에서 사업이 추진되는 방식에 대한 고려는 충분하지 않을 수 있다.

과거 80년대 중반에 기본 골격을 만든 이후 지금까지 그대로 적용되고 있는 각종 기준보조율에 대한 체계적 정비 작업이 필요하며, 또한 개별 부처에서 관련 법령에 포함하지 않고 임의적으로 운용하는 보조사업에서 보조율이 타당한 것인지 여부에 대한 협의 분석작업도 필요하다. 나아가 동일한 재정특성의 사업이라도 부처에

따라 달리 기준보조율이 설계되어 있는 경우에도 재정환경 변화를 고려하여 재정비할 필요가 있다. 이와 같은 과제에서는 행정안전부와 개별 사업부처의 재정네트워크를 통해 사업 중심으로 합리적인 대안을 모색하는 노력이 중요하다.

#### 4) 지방자치단체의 재정적 선택과 의사결정 참여 확대

사회복지분야에서 의무적인 지방비 부담사업이 증대되면서 지방재정 구조 전체의 균형이 재편되는 현상들이 나타나고 있다. 행정안전부에서는 국회에서 입안한 법률에 따른 지방비 강제 부담사업에 대해 논의 기구를 설치·운영(지방비부담심의위원회)하고 있으며 기획재정부에서도 보조금심의위원회를 운영하지만 지자체의 다양한 의견이 반영될 수 있는 의미있는 수준의 의사결정 구조가 형성되어 있지 않다. 따라서 중앙정부가 법률에 의거하여 지방재정에 부담을 주는 사업을 추진할 때는 지방자치단체의 선택권을 보다 확대하고 재정부담 수준을 신축적으로 운영할 수 있게 하며, 나아가 구체적인 정책의 의사결정과정에 참여할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다.

## V. 맺음말

누적 지방채 25조와 50조의 지방공기업 부채, 예산조기 집행을 위해 중앙정부의 요구를 수용한 과도한 지방채 발행, 지방자치단체의 소비성 대형투자사업과 필요규모 이상의 청사신축, 성남시의 채무지급거부 선언 그리고 서울시의 재정건전화 대책 등과 같은 일련의 사건들이 연이어 언론에 보도되면서 지방재정 위기에 대한 우려가 쏟아지고 있다. 경기침체와 국가부채 논쟁들이 겹들여 지면서 지방재정에 대한 비판들은 증폭되고 있다.

그런데, 현재 파악되는 수치만을 고려하면 지방재정은 전체적으로 비교적 건전하게 운영되고 있다. 비모채주의에 따라 지방채는 예외적인 세입 재원으로 활용되

있으며 140조원에 달하는 지방재정 총량을 고려하면 (채무증가 속도가 다소 빠른 것은 사실이지만) 아직은 우려할 상황은 아니다. 행정안전부에서도 2009년도 지방채 발행은 예산조기집행을 통한 지역경제 회복 성과로 인정하면서도 건전재정을 위한 후속 조치들을 고민하는 이중적인 입장을 보이기도 했다.

재정위기는 단편적인 현상의 수치와 몇 가지 사업의 투자손실에서 발생하지 않는다. 복합적인 요인들이 장기적으로 얽히면서 특정한 계기를 통해 표출된다. 지방재정의 운영과 내용에 대한 정보가 제한되어 있고 사회적인 관심 역시 특정 시점에 국한하여 일시적인 상황에서 필요 이상의 과잉비판과 우려 그리고 재정통제조치들을 경계할 필요가 있다. 다만, 지방자치 부활 이후 자치재정 가치와 원칙에 대한 진지한 고민과 의미있는 재정구조 개편 조치들이 없었다는 것은 진지하게 고민할 필요가 있다.

재정위기 논쟁이 발생하고 있지만 실제 상황에 대한 정보들은 상당히 제약되어 있다. 그것을 뒷받침할 통계기반도 마련되어 있지 않다. 발생주의복식부기 제도와 프로그램예산제도 그리고 성과관리 장치들이 설계·운영되고 있지만 지역주민들이 알고 있는 재정정보들은 상당히 제한적이다. 지역의 침체가 장기화되고 있지만 책임있는 조치들이 체감되지 않고 있으며 지방의 계획들은 해당 지역사회의 토양에 적합한지 여부를 고민하기보다는 중앙정부의 혜택만을 기대하는 보조금 따먹기식 재정운영이 계속되고 있다. 그러한 가운데 지방자치단체의 재정은 흐름과 그림을 잃고 파편화되고 있다. 이와 같은 모순들이 중장기적으로 재정위기를 창출하게 된다.

지방자치가 가지고 있는 정치적 특성과 맞물려 집권적 시각에서 지방재정 전체를 획일적으로 관리 감독하면 현상적으로 재정문제는 더 이상 악화되지 않을 수 있다. 하지만 그것이 지역경제의 성장과 주민들의 복지를 보장하지는 못한다. 건전재정 강화를 위한 재정통제는 주민복지의 희생을 요구하는 것일 수도 있다. 지역에 따라서는 재정낭비와 비효율 보다는 지역침체에 대한 책임회피를 비판하고 전략적인 재정투자를 장려하는 적극적인 위기 탈출 방안을 모색할 필요도 있다.

## ■ 참고문헌 ■

- 국회예산정책처(2009). 「2010년도 대한민국 재정」
- 김동욱(2009). 최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복사례. 「지방재정과 지방세」, 통권 20호.
- 김현아(2008). 지방정부 재정위기 관리에 대한 논의. 「재정포럼」, 138.
- 남항우(2010). 지방분권과 지방재정건전화 조치: 일본을 사례로. 「민선 5기 출범과 지방재정 건전성 제고」. 한국지방재정학회 지방재정세미나 발표 논문.
- 사득환(1999). 재정위기에 따른 지방정부의 대응. 한국행정학회 학술대회 발표논문집.
- 서정섭(1997). 『미국도시재정위기의 발생과 대응사례』, 한국지방행정연구원 보고서
- \_\_\_\_\_ (2001). 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 「한국지방재정논집」, 6(1).
- 양영철(2010). 지방재정건전성 제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안. 「민선 5기 출범과 지방재정 건전성 제고」. 한국지방재정학회 지방재정세미나 발표 논문
- 우명동(2009). 경제위기와 지방재정의 건전성. 「지방재정과 지방세」, 통권 20호.
- 이상용(2010). 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안. 「지방재정과 지방세」, 통권 26호.
- 이영태(2010). 대한민국의 빚 안전한가(중). 한국일보 2010년 4월 22일자 기사.
- 이재원(1998). 『지방정부 투자재원 조달의 다각화 방안』, 경기개발연구원 보고서
- \_\_\_\_\_ (1999). 지방재정위기의 극복을 위한 조건. 「동향과 전망」, 봄호.
- 이창균(2000). 일본의 지방재정위기와 대응전략에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 5(1).
- 정재철(1999). 미국 대도시의 재정위기와 지방정부의 대책: 뉴욕시를 중심으로. 「재정논집」, 13(2).
- 조기현(2010). 지방재정건전화를 위한 지방채무관리제도의 발전방안. 「지방재정과 지방세」, 통권 30호.
- 하능식(2009). 지방채 발행을 통한 재정수요 대응과 지방재정 건전성 확보를 위한 채무관리 전략. 「지방재정과 지방세」, 통권 20호.
- 행정안전부(2010). 「지방자치단체 예산개요」.
- Botner, S.B(1989). "Trends and Developments in Budgeting and Financial Management in Large Cities of the United States", *Public Budgeting*

- and Finance* 9(1).
- Bradury, K.L.(1982). "Fiscal Distress in Large U.S. Cities". *New England Economic Review* Nov/Dec.
- Brecher, C.R. D. Horton & D.M. Dead(1994). "Budget Balancing in Difficult Times: The Case of New York", *Public Budgeting & Finance* 14(2).
- Clark, T. & L.C. Ferguson(1983), *City Money: Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchment* (New York: Columbia University Press)
- Coe, C.K.(2008). "Preventing Local Government Fiscal Crises: Emerging Best Practices: New Perspectives on Local Government Leadership." *Public Administration Review*, 68(4).
- Down, A.(1967). *Inside Bureaucracy* (Washington, D.C.: The Brookings Institute)
- Evans, J.H. and Annie P. Millar(1982). *Report on Survey of Central Capital Investment Priority-Setting Procedures in 25 Municipalities*. The Urban Institute. 20. Aug.)
- Fuchs, E.R.(1992). *Mayors and Money: Fiscal Policy in the New York and Chicago*. The Univ. of Chicago Press.
- Gerst, J. & D. Wilson(2010). Fiscal Crises of the States: Causes and Consequences. FRBSF Economic Letter 2010-10.
- Gramlich, E.M.(1976). "New York: Ripple or Tidal Wave? The New York City Fiscal Crisis: What Happened and What is to be Done". *The American Economic Review* 66(2).
- Inman, R.P.(1995). "How to have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia". *American Economic Review*, 378.
- Kemp, R.L.(1983). "Retrenchment Management: Coping with Fewer Tax Dollars". G.G. Wynne ed., *Cutback Management: A Trinational Perspective*. Transaction Books.
- Kimhi, O.(2008). Reviving Cities: Legal Remedies to Municipal Financial Crises. *Boston University Law Review*, 88.
- Martin, J.K.(1982), *Urban Financial Stress: Why Cities Go Broke*. Auburn House.

- Muramatsu, M.(2001). "Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives". World Bank Report No, 37178.
- Muro, M & C.W. Hoene(2009). "Fiscal Challenges Facing Cities: Implications for Recovery." Metropolitan Policy Program at Brooking.
- Nivola, P.(1982), "Apocalypse Now? Whither the Urban Fiscal Crisis". *Polity* 14(1).
- O'Connor, J.(1973), *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press.
- Pammer, Jr., W.J.(1990). *Managing Fiscal Strain in Major American Cities: Understanding Retrenchment in the Public Sector*. Greenwood Press.
- Pietro S. Nivola(1982). "Apocalypse Now? Whither the Urban Fiscal Crisis." *Polity*, 371.
- Rubin, I.S.(1987). "Estimated and Actual Urban Revenues: Exploring the Gap". *Public Budgeting and Finance* 7(4).
- Shannon J. & K. Howard(1983), "Government Austerity: American Style". G.G. Wynne ed., *Cutback Management: A Trinational Perspective*. Transaction Books.
- Stanley, D.T.(1976). *Cities in Trouble*. Academy for Contemporary Problems.
-



▣ 제2주제 ▣

**지방재정지출의 효율성·책임성 제고 방안**

박 병 희(순천대학교 경제학과 교수)



## 지방재정지출의 효율성·책임성 제고 방안

박 병 희(순천대학교 경제학과 교수)

### 차 례

- I. 서론
- II. 지방정부의 재정지출과 재정자립
- III. 지방정부 재정지출의 문제점
- IV. 지방재정지출의 책임성·효율성 제고 방안
- V. 요약 및 결론

### I. 서론

2008년의 경제위기는 지난 1930년대 세계경제 대공황에 버금가는 위력으로 세계를 위협하였으나, 미국을 위시하여 세계 각국은 중앙은행의 적절한 금융정책과 구조조정을 통하여 비교적 무난하게 위기를 극복해내는 단계에 이르렀다. 그러나 곳곳에서 아직은 경제위기가 끝나지 않았으며, 큰 위기의 시작단계일 뿐이라는 우울한 예측도 나오고 있는 것이 현실이다. 더욱이 2010년에는 국가부채의 과다로 촉발된 유럽으로부터의 금융위기도 새롭게 등장하고 있어 경제위기 극복과정에서 부채증가에 대해 무감각해졌던 우리나라로서도 국가재정 전반에 대해 재점검을 할 필요를 느끼고 있다.

우리나라로 눈을 돌려보면, 최근 우리나라 재정에 있어서 지방재정은 마치 비효율과 낭비의 대명사처럼 인식되고 있다. 각급 자치단체들의 호화청사 신축 논란, 초과근무 수당에 있어서 지방공무원들의 도덕적 해이, 자치단체장들의 각종 수뢰사

건, 지방공무원의 사회복지보조금 유용 혹은 횡령사건 등이 잇달아 터져 지방자치체 제도 자체가 문제가 있는 것처럼 비쳐지고 있기도 한다. 지방자치와 관련된 여러 가지 난맥상에 대해 중앙정부는 한 개이지만, 지방정부는 246개나 되기 때문에 상대적으로 불미스러운 일도 많기 마련이라는 반론도 있다. 또한 시행한 지 15년이라는 기간은 제도의 정착에 부족한 시간으로서 제도가 확립되는 과정에서 한번쯤은 겪어야 할 일들이라는 설명도 있다.

지방재정 지출과 관련하여 지방자치단체에서 일어나는 잡음들은 대체로 지방자치단체 재정에 대한 책임성 부족에서 비롯된다고 하는 설명이 가장 적절하지 않을까 한다. 주지하다시피 우리나라 지방재정은 중앙정부에 많은 부분을 의존하고 있다. 이런 의존구조는 지방자치단체로 하여금 자기 단체의 살림살이에 대해 책임감을 느끼지 못하게 하는 역할을 한다. 평균적으로 세입의 절반 정도를 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하고 있는 자치단체로서는 해당 지자체 주민과 지역경제를 위해서 보다 많은 재원을 끌어오는 것이 우선 목표이지, 효율적으로 쓰는 것은 주요 관심사가 아니라는 것이다. 기채문제에 있어서도 부채상환 시 자체재원으로 충당하는 것이 아니라, 이전재원으로 충당하면 될 것이라는 의식이 작용하다보니 효율성 검토에 소홀하게 되는 것이 아닌가 한다.

지방자치단체의 재정지출에 있어서의 비효율과 책임감 결여의 문제는 결국 근본적인 세입구조의 개편으로 귀결된다. 재원이 필요하면 지방세를 올리고, 주민들의 고통으로 연결되는 구조 하에서는 과대청사니 지나친 축제 개최니 하는 논란이 줄어들 것이다. 주민들이 재원낭비를 용납하지 않을 것이기 때문이다.

본 연구는 우리나라 지방자치단체들이 재정 지출 면에서 어떤 문제들을 안고 있는가를 효율성과 책임성이라는 관점에서 분석해보고자 한다. 그리고 그런 문제들을 해결하기 위해서는 어떤 노력들이 필요한지를 검토하고, 제안하고자 한다.

## II. 지방정부의 재정지출과 재정자립

### 1. 지방재정 규모 확대와 재정자립도 하락

우리나라의 지방자치단체들의 재정규모는 1995년 자치단체장 직선 이후 지속적으로 확대되어 15년이 경과한 2010년까지 3.8배나 증가했다. 이 같은 성장세는 그 동안의 물가상승을 고려하더라도 매우 큰 것이라 할 수 있다. 그런데 동 기간 중 지방세와 세외수입 등 자체재원의 증가는 상대적으로 크지 않았다. 지방세는 3.1배, 세외수입은 3.5배 증가하여 전체 재정규모에 비해서는 낮은 증가율을 보였다. 자체세입의 낮은 증가세는 그동안의 지방재정 규모 확대가 주로 의존재원의 확대에 힘입은 바 크다는 것을 의미한다. 총세입에서 지방세와 세외수입이 각각 차지하는 비중은 1995년 41.8%와 24.6%에서 2010년에는 34.2%와 22.6%로 모두 낮아졌으며 특히 지방세의 비중이 크게 감소하였음을 알 수 있다. 반면 지방교부세는 15.5%에서 18.3%로, 국고보조금은 8.8%에서 21.2%로 비중이 크게 증가하였다(〈표 1〉 참조).

지방재정 규모는 양적인 확대에도 불구하고 질적으로는 별로 발전하지 못했다고 할 수 있다. 지방재정 규모의 확대가 중앙재정에의 의존성이 커지는 방식으로 이루어졌고, 이로 인해 지방자치단체의 자율성과 책임성이 신장되지 못했기 때문이다.

지방재정의 중앙재정에의 의존성이 확대되었다는 사실은 지방재정자립도의 지속적인 하락 현상에서도 잘 드러난다. 〈표 2〉에서 보듯이 민선 1기 1995년에 전국 지방자치단체의 지방재정자립도는 63.5%였으나 이후 지속적으로 하락하는 추이를 보여 2010년에는 52.2%까지 하락하였다.

표 1. 지방재정 세입예산 순계추이

(단위: 억원, %)

구분	부분	민선1기			민선2기		민선3기		민선4기		민선5기
		1991년	1995년	1997년	1999년	2001년	2003년	2005년	2007년	2009년	2010년
합계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,398,565 (100.0)	
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	366,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)	
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)	
지방교부세	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)	
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-	
보조금	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)	
지방채	-	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)	

주: 1) 증액교부금도 포함.

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

3) 당초 순계예산 기준임.

자료: 행정안전부, 지방재정연감(각연도) 및 지방자치단체예산개요(각연도). 손희준(2010)에서 재인용.

표 2. 지방재정자립도 추이

연도	민선 1기				민선 2기				민선 3기				민선 4기				5기
	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
자립도 (%)	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	

자료: 재정고

지방자치 정착에 있어서 재정자립도의 하락현상과 함께 자치단체 간 재정자립도 불균형도 매우 심각한 문제로 대두되고 있다. 2010년의 예산기준 통계를 보면, 서울시본청의 경우 83.4 수준임에 반해 전남 고흥군의 경우 8.6으로서 거의 10배나 차이가 나고 있다. 동급의 자치단체 간 격차도 매우 커서 광역시 중 인천은 70.0인데 비해 광주는 43.2였고, 도 중에서는 경기도가 59.3임에 비해 전남은 11.5로 도

간 격차가 5배에 이르렀다. 시 중에서는 성남시가 67.4, 남원시가 9.3이었고, 군 중에서는 울주군이 48.6, 고흥군이 8.6 이었으며, 자치구에서는 서울중구가 82.9, 부산서구가 11.4로서 기초자치단체간의 차이도 최고단체와 최저단체 간에 6배 이상이나 났다. 자치단체 간 재정자립도의 큰 차이는 국세의 지방세로의 이양을 통해 지방자치단체의 재정 문제를 해결하는 것도 쉽지 않은 일임을 시사해주고 있다.

▣ 표 3. 재정자립도 전국단체별 최고, 최저(2010) ▣

(단위: %)

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	83.4	56.3	31.6	40.0	18.0	35.4
최 고 (단체명)	83.4 서울본청	70.0 인천본청	59.3 경기도본청	67.4 경기성남시	48.6 울산울주군	82.9 서울중구
최 저 (단체명)	-	43.2 광주본청	11.5 전남본청	9.3 전북남원시	8.6 전남고흥군	11.4 부산서구

자료: 재정고

자치단체간 재정 불균형은 주민 1인당 세출예산액지표에서도 여실히 드러나고 있다. 주민 1인당세출예산액의 전국 평균은 2010년 예산기준으로 2,947천원이었다. 246개 자치단체 중 1인당 세출액이 최고인 자치단체는 홍성군으로 14,010천원이었고, 최저 자치단체는 대전서구로서 홍성군의 30분의 1에 가까운 503천원이었다. 자치단체급별로 보면, 인구밀도가 낮은 군의 경우가 평균 4,583천원으로 가장 높은 값이었고, 자치구가 709천원으로 가장 낮았다. 동급 자치단체간 최고 최저액을 보면, 광역시 간 차이는 별로 없었으나, 도 중에서는 제주특별도가 3,936천원으로 887천원의 경기도의 4배에 이르렀다.<sup>1)</sup> 시의 경우는 삼척시가 4,960천원으로 가장 많았고, 계룡시가 648천원으로 가장 적었으며, 군은 홍성군이 14,010천원으로 가장 많았고, 달성군이 1,843천원으로 가장 적었다. 자치구간 차이도 심한

1) 제주도의 경우 기초자치단체가 따로 존재하지 않으므로 시군의 세출액이 따로 계상되지 않고 도에 포함되어 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 제주특별도와 다른 도를 직접 비교하는 것은 무리가 있다.

편으로서 인천중구가 2,074천원으로 최고였고, 대전서구는 그의 4분의 1 수준인 503천원으로 최하였다.

1인당세출액은 자치단체가 주민에게 제공하는 공공서비스의 양이라고 볼 수 있는데, 급이 다른 자치단체간 1인당세출액 차이는 큰 의미가 없으나, 동급의 자치단체간 1인당세출액 차이가 크게 나타나는 것은 의존재원 중심의 재정구조를 가지고 있는 우리나라 지방재정에서는 문제의식을 가지고 보아야 할 대목이다. 우리나라 지방자치단체들이 재정적으로 독립되어 있는 상황이라면, 자치단체간 공공서비스의 양의 차이는 자치단체의 역량의 차이로 긍정적으로 인식할 수 있을 것이다.

표 4. 주민1인당 세출예산액 단체별 최고·최저(2010년)

(단위: 천원)

구 분	특별시	광역시	시·도	시	군	자치구
평 균	1,511	1,491	1,415	1,672	4,583	709
최 고 (단체명)	1,511 서울본청	1,553 부산본청	3,936 제주도본청	4,960 강원삼척시	14,010 충남홍성군	2,074 인천중구
최 저 (단체명)	- -	1,359 대전본청	887 경기도본청	648 충남계룡시	1,843 대구달성군	503 대전서구

자료: 재정고

## 2. 정부의 감세정책과 지방채무 증가

지방교부세와 국고보조금의 지속적인 확대와 이에 따른 이전재원에의 의존성 심화와 함께 지방재정 운영에서 나타난 또 하나의 구조적 문제점은 지방재정 수입 면에서의 자율성 부족이다.<sup>2)</sup> 이명박 정부 출범 이후 중앙정부는 법인세 감면, 종부세 축소 등의 감세정책을 시행하였고, 이는 부가세 형태로 부과되고 있는 지방세의 감소로 이어져 지방재정 수입이 크게 축소되었다. 지방세 중 소득과세 형태를 띠고 있

2) 지방재정의 수입측면에서 지방정부가 스스로 재원을 조달할 수 있는가 하는 개념은 자주성으로, 지출측면에서 지방정부가 경비의 용도를 스스로 결정하고 있는가 하는 개념은 자율성으로 구분하는 것이 바람직하다.

는 세목들의 경우 대부분 국세의 부가세로 되어 있기 때문에 중앙정부의 정책 방향에 따라 지방세 수입이 크게 영향을 받는 것은 불가피하다. 중앙정부의 감세정책이 지방재정에 미치는 영향은 종부세 개편으로 2008년부터 2012년까지 10조2,925억원의 세수 감소를 초래하고, 같은 기간 중 법인세 등 내국세 감소로 인해 주민세와 지방교부세가 감소됨으로써 모두 30조원이 넘는 수입 감소가 예상되고 있다.<sup>3)</sup>

표 5. 감세정책이 지방재정에 미치는 영향

(단위: 억원)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합 계
내국세 감소	주민세 감소	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
	지방교부세 감소	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
종부세개편	부동산교부세 감소	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
지방세입 감소액 합계		-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,741

자료: 국회예산정책처(2009)

지방자치단체들은 2008년 금융위기 이후 재정지출의 조기집행으로 충수요를 확대하려는 정부의 경제정책 기조에 따라 회계연도 전반기에 선제적인 재정지출을 시행하고, 이에 따른 세수부족분을 지방채 등으로 조달하였다. 경제위기 조기 극복을 위한 재정지출 확대를 추진하는 과정에서 지방채무가 급증하여 2009년 지방채 발행액은 약 8조원 규모였으며, 지방채 잔액 기준으로 2007년에 18조원에서 2008년에 19조 2천억원으로, 그리고 2009년에는 약 25조원 규모로 급증하였다.

2010년 기준 국가채무는 약 407조원<sup>4)</sup>이므로 지방채무가 국가채무에 비해 과다한 수준은 아니지만 일부 광역시는 채무규모가 다소 많다고 할 수 있다. 지방채무 규모는 특히 광역시의 경우에 큰 편인데, 2008년말 기준 지방채무 총액 약 19.2조원은 지방예산 186조원의 약 11% 수준인 데 비해, 부산광역시 2.6조원(예산대비 35%), 대구광역시 1.8조원(예산대비 39%), 인천광역시 1.5조원(예산대비

3) 국회예산정책처(2009).

4) 국가예산 292조원 대비 비율은 139%이다.

26%), 광주광역시 0.8조원(예산대비 29%) 등으로 다른 지방자치단체들에 비해 높은 편이었다. 또한 2008년 대비 2009년의 지방정부 채무의 증가율은 21.6%로서 매우 높은 수준이다. 금융위기 극복을 위한 임시적인 조치의 결과로 생긴 일시적인 현상이라고 할 수 있고, 중앙정부 부채에 비해 규모도 작은 수준이나, 최근의 유럽국가들의 금융위기가 정부부채에서 비롯되었음을 고려할 때, 지방채무의 급증 현상은 우려할 만한 사안으로 향후 지방채 발행에 신중을 기할 필요가 있다.

#### 표 6. 중앙정부 및 지방정부 채무증가 추이

(단위: 조원, %(증가율))

	2007년	2008년	2009년
중앙정부	289.1	297.9(3.0)	346.1(16.2)
지방정부	9.8	11.1(13.3)	13.5(21.6)

주: 중앙정부는 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 합친 것이며, 지방정부는 순채무규모임.  
 자료: 기획재정부 보도자료 「각 회계연도 정부결산」, 각 연도. 우명동(2010)에서 재인용

#### 표 7. 자치단체별 회계별 지방채 잔액(2009년말)

(단위: 억원)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
총 계	255,531	175,124	52,782	27,625
서울특별시	30,963	10,768	20,018	177
부산광역시	27,217	13,431	10,553	3,233
대구광역시	20,531	10,890	7,642	1,999
인천광역시	24,774	17,673	3,393	3,708
광주광역시	8,098	7,192	503	403
대전광역시	6,057	5,099	-	958
울산광역시	6,201	4,377	462	1,362
경기도	38,917	32,295	2,801	3,821
강원도	13,127	11,329	466	1,332
충청북도	6,719	5,739	571	409
충청남도	12,644	7,067	2,292	3,285
전라북도	10,175	8,345	561	1,269
전라남도	12,262	9,408	1,741	1,113
경상북도	14,054	10,908	624	2,522
경상남도	16,360	14,339	805	1,216
제주특별자치도	7,432	6,264	350	818

### 3. 지방소비세 신설

지방재정 발전에 있어 긍정적인 최근의 흐름은 지방소득세 및 지방소비세의 신설이라 할 수 있다. 2010년 지방소비세의 신설로 인해 지방재정자립도가 전반적으로 2.2%<sup>5)</sup> 정도 상승할 것으로 전망되고 있다. 또한 지방소득세 역시 기존의 주민세소득항과 큰 차이가 없으나, 자산과세 중심의 지방세 구조가 소득 및 소비과세로 영역을 확장했다는 점에서 장기적인 관점에서 긍정적으로 평가할 만하다.

## Ⅲ. 지방정부 재정지출의 문제점

### 1. 의존성의 심화<sup>6)</sup>

참여정부 기간 동안 지방정부 전체 지방재정지출은 매우 큰 폭으로 증가하였다. 2002년부터 2006년까지 지방정부 세출증가율은 GDP 증가율의 1.58배에 달하였고, 지방교육재정까지 포함할 경우 1.71배에 달한다. 1991년부터 2001년까지의 10년 기간의 세출증가율과 비교해보아도 역시 참여정부 기간 중 세출증가의 속도가 매우 빠름을 알 수 있다.

그런데, 늘어난 지방정부재정의 세출을 어떤 조달원으로부터 마련하였는지를 살펴보면, 지방세보다는 중앙으로부터의 이전재원 확대를 통해 지방재정지출이 급격히 증대되어 왔음을 알 수 있다. 지방정부의 대표적인 자주세원이라고 할 수 있는 지방세를 확충하지 않고, 중앙정부가 조성하여 마련한 재원을 지방정부로 이전해주는 방식이 주로 사용되어 오히려 지방정부의 재정권한은 축소되고, 전반적으로 재정자율성은 감소되었다고 할 수 있다.

5) 국회예산정책처(2009)

6) 이 부분의 논의는 노영훈(2009)을 참조하였음. pp. 28-29.

## 2. 사회복지비의 급증

우리나라 지방자치단체들의 세출예산을 2008년부터 2010년까지 최근 3년 동안을 세출경비의 성질별로 종합적으로 검토하여 보면 다음 표와 같다.

기간 중 각 경비들의 구성비 변화를 보면, 가장 두드러진 특징은 사회복지비의 급격한 증가이다. 사회복지비는 2008년 17.3%에서 2010년에는 19.0%로 계속 증가하였다. 그와는 반대로 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야 예산은 감소하고 있다.

지방재정에 있어서 사회복지비의 빠른 증가는 지난 참여정부 이래 지방재정 세출에 있어서 두드러진 특징인 바, 사회복지 관련 지원이 실질적으로 증가한 것도 한 원인이지만, 또 다른 원인은 그동안 중앙정부의 관할 하에 있던 사업들이 보조금 사업으로 변화되면서 지방자치단체로 이관되어 왔기 때문이다. 사회복지 관련 사업들은 지방자치단체로 이관되면서 지방자치단체에 대응 경비의 부담을 요구하게 되었는데, 이것이 재정력이 취약한 자치단체에게는 재정난을 가중시키는 역할을 하게 되었다. 특히 저소득가구가 많은 광역시 자치구들의 사회복지비 부담이 크게 늘었다.

■ 표 8. 지방자치단체 분야별 세출예산 구조변화

(단위: 백만원, %)

구 분	2008년		2009년		2010년	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
합 계	124,966,562	100.0	137,534,905	100.0	139,856,484	100.0
일반공공행정	10,964,957	8.8	10,327,013	7.5	11,961,970	8.6
공공질서및안전	1,986,969	1.6	1,967,973	1.4	2,175,794	1.6
교육	6,955,142	5.6	7,878,533	5.7	8,138,470	5.8
문화 및 관광	6,047,481	4.8	7,093,829	5.2	7,794,872	5.6
환경보호	13,679,518	10.9	14,393,200	10.5	14,902,588	10.7
사회복지	21,665,815	17.3	24,145,527	17.6	26,534,200	19.0
보 건	1,895,059	1.5	1,924,074	1.4	2,225,035	1.6
농림해양수산	8,057,584	6.4	9,259,287	6.7	9,723,691	7.0
산업·중소기업	2,580,259	2.1	2,925,084	2.1	3,017,166	2.2
수송 및 교통	16,305,131	13.0	18,388,558	13.4	16,464,811	11.8
국토및지역개발	12,904,685	10.3	14,514,874	10.6	12,843,999	9.2
과학기술	705,270	0.6	741,928	0.5	437,481	0.3
예비비	2,248,300	1.8	2,356,087	1.7	2,196,404	1.6
기 타	18,970,392	15.2	21,618,938	15.7	21,440,004	15.3

주: 당초예산 기준.

자료: 재정고에서 제작성.

2010년 예산기준으로 광역시 중에서는 광주광역시가 30.5%의 사회복지비 비중을 나타내고 있으며, 자치구 중에서는 광주북구가 예산의 64.9%를 사회복지비로 지출함으로써 최고 비율을 보이고 있다. 이처럼 사회복지비의 비중이 클 경우 해당 자치단체의 가용재원은 거의 없다고 보아야 할 것이다. 반면 사회복지비 비중이 가장 낮은 단체들을 보면, 광역시 중에서는 울산광역시가 19.7%로 가장 낮았으며, 자치구 중에서는 서초구가 19.8%로서 광주 북구의 3분의 1 이하 수준이었다.

사회복지비는 경제력이 약한 자치단체에게 악순환으로 작용할 가능성이 매우 높다. 저소득층은 광역시 안에서도 집값이 상대적으로 싼 외곽지역으로 모여들게 되며, 저소득층이 많이 사는 지역에서는 재산세 등 지방세수입도 저조하여 재정적 능력도 약할 수밖에 없다. 재정적 여력이 없는 자치단체가 보다 많은 사회복지비 소요를 갖게 되는 구조이다.<sup>7)</sup> 반면, 부유한 자치단체에는 사회복지비 지원 대상자도 적을 것이므로, 넉넉한 재정 여력에도 불구하고 사회복지비 소요는 적게 되는 것이다. 사회복지비의 증가는 경제성장 단계가 고도화됨에 따라 수반되는 불가피한 현상이며, 바람직한 방향이기도 하다. 그러나 사회복지비의 증가가 자치단체 간 부익부 빈익빈 현상을 고착 내지 심화시키는 구조로 지속되어서는 곤란하다. 실제로 사회복지비 비중<sup>8)</sup>이 높은 자치구들 중에서 공무원 인건비도 제대로 편성하지 못한 자치단체들이 많다. 사회복지비로 인한 자치단체 간 경제적, 재정적 불균형을 해소하기 위한 획기적인 조치가 필요한 시점이다.

표 9. 사회복지비 비중 전국 단체별 최고·최저(2010)

구 분	특별시	광역시	시·도	시	군
평 균	21.3	25.7	23.2	24.9	16.6
최 고 (단체명)	21.3 서울본청	30.5 광주본청	29.3 전북본청	38.6 전북전주시	26.3 충북음성군
최 저 (단체명)	-	19.7 울산본청	14.0 제주도본청	14.0 강원삼척시	4.4 경북울릉군

자료: 재정고.

7) 실제로 광역시 내에서 경제력이 약한 자치구의 사회복지비 비중이 높은 경향을 보인다.

8) 산출방식 = (사회복지분야예산/자치단체예산규모)×100, 2010년 전국 평균은 19.9%였다.

### 3. 인건비 등 경상적 경비의 과다

경상적 경비 비중을 알 수 있는 척도로서 인건비와 관서당운영경비를 합친 행정운영경비비중을 살펴보면, 2010년 전국 평균은 16.7%로서 상당히 높은 편이다. 2008년에는 18.4%였던 것이 2009년에는 17.0%로 감소했고, 다시 2010년에 16.7%로 낮아진 것은 바람직한 흐름이나 아직 높은 수준이라 할 수 있다. 행정운영경비는 인건비, 관서당 운영경비 등 자치단체의 유지를 위한 고정비용적 성격의 경비이므로 이 부분이 클 경우 지방자치단체는 기관 유지 외에 자치단체가 자율적인 판단 하에 지역발전 내지 지역 주민을 위한 정책을 시행할 여력이 없게 됨을 의미한다.

표 10. 행정운영경비비중(2010년)

구 분	특별시	광역시	시·도	시	군	자치구
평 균	5.8	7.5	7	15	15.2	25.2
최 고	5.8	9.3	16	22.1	19.9	40.6
(단체명)	서울본청	대전본청	제주도본청	충남계룡시	강원횡성군	서울종로구
최 저	-	6.6	5.6	9.7	11.5	14.9
(단체명)	-	부산본청	경기도본청	경남김해시	충남당진군	광주광산구

자료: 재정고.

2010년 예산기준으로 볼 때, 자치단체 수준별로는 광역자치단체에 비해 기초단체가 월등히 높고, 기초단체 중에서도 자치구가 25.2%로서 매우 높은 수준이다(〈표 10〉 참조). 특히 서울종로구의 경우는 40.6%에 달하여 자치단체 예산의 절반 가까이를 인건비와 관서 유지비로 사용하고 있음을 알 수 있다. 반면 광주광산구의 경우에는 14.9%에 불과하여 가용 재원이 상대적으로 풍부한 것으로 판단할 수 있다.

행정운영경비와 유사한 성격의 지표로서 인건비를 들 수 있다. 인건비 역시 자치단체의 기본적인 행정시스템을 유지하기 위한 최소한의 경비라 할 수 있는 바, 우리

나라 지방자치단체 중에는 자체적으로 거두어들이는 지방세만으로는 인건비조차도 해결하지 못하는 곳이 절반을 넘고 있으며, 지방자치 시행 이후 이런 단체의 수는 좀체 줄어들지 않고 있다. 1998년에는 전체 지자체의 58%인 146개가 지방세로 인건비를 충당하지 못하고 있었으며, 2010년에도 56%인 137개 지자체가 그런 상태에 있다. 인건비와 세외수입을 합친 자체수입으로도 인건비를 해결하지 못한 자치단체의 수는 2010년에 전체의 16%인 40개에 이르러, 우리나라 지방재정의 취약성을 여실히 보여주고 있다.

재정력이 이렇게 취약한 자치단체의 경우, 공무원의 인건비 외에는 국고보조금 사업조차도 수행하기에 벅찬 재정상태라고 보아야 할 것이다.

■ 표 11. 인건비 미해결 단체 현황 ■

(단위: 개)

구 분	1998년	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년
지방세로 미해결	146(58%)	144(58%)	146(59%)	151(61%)	151(60%)	131(53%)	137(56%)
자체수입으로 미해결	38(20%)	28(11%)	32(13%)	35(14%)	42(17%)	30(12%)	40(16%)

자료: 재정고.

#### 4. 비효율적 재정지출 집행

이창균·하능식(2008)은 재정지출의 비효율성을 경비부문별로 유형화 한 바, 경상경비 분야, 지방의 행사 축제 분야, 민간지원경비 분야 등에서 비효율적 경비지출이 발생하고 있다고 진단하였다.

경상경비 분야의 경우 민간이전경비와 일반보상금의 증가가 경상경비 증가를 주도하고 있으며, 특히 낭비성 경비집행 증대가 문제시 되고 있다. 즉, 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 무분별한 국외여행 실시 등으로 예산낭비가 많이 발생한다. 그리고 시간외근무수당, 성과상여금 등을 편법으로 집행하는 사례도 많으며, 예

산의 목적외 사용 등 회계질서 문란이 예산낭비의 원인으로 지적되고 있다.

지방자치단체의 행사 축제경비의 경우 사업비에 대한 관리 및 감독 불철저가 재정 비효율성을 야기하는 주된 원인으로 지적된다. 민간지원경비의 경우 최근 그 규모가 빠른 속도로 팽창하고 있는데, 편성과목 및 지원기준의 모호성, 집행예산의 투명성 미흡, 성과평가 등 사후관리 미진 등이 비효율의 원인으로 지적되고 있다.

그 외에 이상용(2010)은 민간이전경비, 축제 등 행사 경비, 청사신축 추진 등에 있어서 비효율적인 예산 집행이 특히 심한 것으로 보았다.

### 1) 민간이전경비

민간이전경비는 2002년부터 2008년까지 지속적으로 증가하고 있으며, 세출예산액에서 차지하는 비중도 같은 기간 중 6.02%에서 꾸준히 증가하여 2008년에 8.93%까지 증가하였다. 민간이전경비를 경상이전과 자본이전으로 나누어서 보면, 경상이전경비는 2008년 현재 세출예산액의 5.04%를 차지하고, 자본이전경비는 같은 년도 세출예산액의 3.89%를 차지하여 경상이전경비의 비중이 더 높음을 알 수 있다. 분석초기인 2002년에는 자본이전경비비중이 더 높았으나, 양 비중간 차이가 줄어들다가 2005년부터 순서가 뒤바뀌어 2008년에 이른 것이다. 민간경상이전경비는 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간행사보조금으로 구분할 수 있는데, 이 중 사회단체보조금은 2004년부터 자치단체별로 예산편성 상한제를 두어 무분별한 보조납발과 경비팽창을 억제하고 있다. 민간경상보조금과 민간행사보조금은 최근 자치단체의 자율적 한도제가 운용되고는 있으나 구속력이 없고, 관리체계가 미흡하여 경비 팽창을 막지 못하고 있다. 이런 결과가 민간경상이전경비 비중과 자본이전경비 비중이 역전되는 현상을 초래한 것으로 보인다.

민간경상이전경비 중 민간경상보조금과 민간행사보조금은 자치단체장의 재량권이 남용될 수 있는 경비로서 편법적인 예산편성, 사후관리 부실 등의 요인으로 비효율적 예산집행이 이뤄질 가능성이 많다.

■ 표 12. 민간이전경비의 규모와 세출대비 비중 ■

(단위: 억원, %)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	
재정규모(a)	803,152	929,806	967,640	1,019,254	1,109,479	1,202,863	1,366,250	
민간이전비(b)	48,325	57,369	66,362	75,877	93,108	105,801	121,962	
세출 대비 비중	b/a	6.02	6.17	6.86	7.44	8.39	8.80	8.93
	경상이전	2.72	2.79	3.23	3.89	4.41	4.87	5.04
	자본이전	3.30	3.38	3.63	3.56	3.98	3.92	3.89

주 : 1) 일반회계 세출결산기준.

2) 민간이전비 = 민간경상이전비(민간경상보조금 + 사회단체보조금 + 민간행사보조금)  
+ 민간자본이전비(민간자본보조금 + 민간대행사업비).

자료: 행정안전부, 지방재정연감(각년도). 이상용(2010)에서 재인용.

## 2) 축제 등 이벤트성 경비

지방자치 시행 이후 지방자치단체들은 지역을 마케팅 하는 차원에서 다양한 이벤트를 벌여 왔는데, 축제의 개최와 드라마세트장 건립 등이 대표적인 예이다. 지역을 대표하는 축제를 통해 지역을 알리고 관광객을 유치함으로써 지역을 홍보하고, 관광수입도 올린다는 이중의 이득을 노리는 정책을 경쟁적으로 펼쳐왔다.

김현호(2010)에서 정리한 바에 따르면, 우리나라 지역에서 열리는 축제는 지방자치시행 전까지는 195개이던 것이 90년대 이후에만 726개가 늘어나 2009년 현재 921개에 이르는 것으로 나타났다. 현재 전국적으로 행해지고 있는 축제와 관련하여 지적할 것은 지역축제의 주제들이 대부분 비슷하여 중복되고 있다는 것이다. 전국의 축제를 분류해보면 주제가 해변 및 강변인 경우가 44개(4.7%), 보름달 27개, 전어가 7개 등으로 집중되어 있다. 또한 계절적으로도 봄과 가을의 4개월에 67%의 축제가 집중되어 있다. 그런가 하면 정작 사람들이 많이 찾을 수 있는 휴가철에는 축제가 없어 투자의 효율성 차원에서 문제가 제기되고 있다.

표 13. 시기별 축제의 수

구 분	계	80년대 이전	80년대	90년대	2000년대
		지방자치 시행 전		시행 후	
개 수	921	58	125	439	924
신 설		58	67	314	485
(개)		195		726	

자료: 김현호(2010)에서 재인용.

축제의 개최 주체별로 보면 시군구 주관 축제가 전체의 60%를 차지하는 것으로 나타났고, 시도가 6.2%, 나머지 33.8%는 민간이 주관하는 축제였다.

행사축제경비의 변화를 살펴보면, 2003년 이후 2007년까지 행사축제경비가 85.3%나 증가한 것으로 나타난다. 그리고 이 경비가 일반회계 지출에서 차지하는 비중은 평균 0.64%였다. 행사축제경비의 예산총액에서 차지하는 비중이 아직은 높지 않다는 점은 다행스러운 모습이라 할 수 있다. 그러나 경비증가 속도는 빠른 편인 반면, 자치단체가 의도하는 관광객 유치 효과는 높지 않으며, 자치단체장의 생색내기 사업으로 전락하고 있는 경우도 허다하다. 이상용(2010)이 2008년도 지방자치단체 재정분석 통계자료를 이용하여 분석한 바에 따르면 예산총액 대비 행사축제경비의 비중은 시의 경우가 1.13%로 가장 높았고, 군은 1.02였다. 행사축제경비의 경상비에 대한 비중은 시의 경우 2.14%, 군의 경우 2.30%에 달하고 있어 다른 자치단체들에 비해서는 상당히 높은 수준이었다.

표 14. 행사·축제성 경비 규모와 비중

(단위: 억원, %)

구 분	재정규모 (A)	경상비 (B)	행사축제성 경비(C)	비 중	
				C/A	C/B
합 계	1,366,250	720,865	8,678	0.64	1.20
특별·광역시	308,370	160,771	865	0.28	0.54
도	353,328	169,311	933	0.26	0.55
시	350,241	185,547	3,971	1.13	2.14
군	209,900	93,142	2,141	1.02	2.30
자치구	144,411	112,095	768	0.53	0.69

주: 1) 2008년 일반회계 결산기준.

2) 경상비 = 인건비+물건비+경상이전경비.

3) 행사축제성 경비=행사운영비+행사실비보상금+민간행사보조+행사관련시설비

자료: 한국지방행정연구원, 「2008년도 지방자치단체 재정분석 통계자료」(2009), 이상용(2010)에서 재인용.

김현호(2010)에 따르면 지방세수입 대비 행사축제경비 비율과 지방재정자립도 간 상관관계를 측정된 결과 상관관계수는  $-0.23521$ 로서 역의 상관관계를 보여주고 있다. 즉, 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 행사축제경비를 더 많이 쓰는 것으로 추정된다는 것이다.

지역 축제를 개최하는 자치단체 입장에서 보면, 많은 사람들이 축제에 참여함으로써 관광수입도 올리고, 지역을 홍보하는 기회로 삼겠다는 기대를 갖겠지만, 우리 국민들의 삶의 질 향상과 그에 따른 휴식 및 관광 행태의 다양화를 고려해보면, 전국적으로 매년 1,000개 가까운 축제가 열린다는 것은 과다하다고 하지 않을 수 없다. 현대 사회는 민간이 제공하는 다양한 여가공간들이 운영되고 있어 지자체의 이벤트성 행사들로 사람들의 관심을 끌기가 점차 어려워지고 있는 것이 현실이다.

표 15. 연도별 행사축제경비 추세

연도/금액	증가율	연도/금액	증가율	연도/금액	증가율	연도/금액	증가율	연도/금액
2003	23.3%	2004	22.7%	2005	7.9%	2006	13.5%	2007
3,731		4,600		5,643		6,091		6,912

자료: 김현호(2010)에서 재인용.

### 3) 청사 신축 경비

지방자치단체가 지역주민의 자긍심을 올리는 차원에서 역점을 두고 있는 사업 중의 하나가 청사신축이다. 자치단체의 청사신축은 2000년 이후 용인시청 등 37개가 완료되었으며, 현재 서울시청, 충남도청, 신안군청 등 11개 자치단체 청사의 신축 공사가 진행 중에 있다.

행안부의 자료에 따르면 2010년 현재 신축중인 자치단체 청사신축사업의 평균 규모는 광역의 경우가 2,783억원, 기초의 경우가 609억원 수준이다. 광역자치단체 중에는 충남도청의 사업비가 3,277억원으로 가장 많고, 기초자치단체 중에는 용산구청이 1,522억원으로 다른 지자체 대비 월등히 많았다.

자치단체의 청사 신·증축과 관련하여 지적할 것은 사업의 시급성이 높지 않은 경우가 있고, 제도적으로 보장되어 있는 재정지원 규모를 넘어서는 과도한 사업 추진이 이루어지는 경우가 있다는 것이다. 1983년부터 자치단체의 회비 등으로 조성한 청사정비기금을 통해 자치단체의 청사정비 지원 및 지원금 환수 등의 공공청사정비공제사업이 수행되고 있는데, 이러한 청사정비기금은 자치단체 청사의 신축·매입 및 증축을 위한 사업비의 50% 이내에서 청사유형별로 설정된 한도액 범위 내에서 지원되고 있다.<sup>9)</sup> 최근 호화청사, 에너지 과다소비 등의 문제가 야기된 성남시, 용인시 등은 청사정비지원금을 지원받지 않고 자체재원으로 건립한 경우였다. 그리고 광주광역시도 지원한도액 기준을 초과하는 사업비를 자부담으로 해결하였으나, 재정 여건 상 무리하고 과도했다는 비판을 받았다. 또한 재정력이 약한 지방자치단체가 청사를 신축하면서 부족한 사업비를 지방채발행으로 충당하여 지방재정의 건전성을 해치는 경우도 있었다.

표 16. 신축중인 자치단체 청사 현황(2010. 1 현재)

자치단체	착공일 (준공예정)	사업비(억원)		연면적 (㎡)	면적당 공사비 (천원/㎡)	비고
		공사비	총사업비			
서울시청	'06.5('11.110)	1,565	2,288	90,788	1724	도서관등 설계변경 예정
충남도청	'07.7('12.12)	2,327	3,277	103,273	2253	의회, 민원동, 대강당
용산구청	'08.4('10.3)	1,248	1,522	59,177	2109	의회, 보건소, 문화예술회관
광주 서구청	'09.3('11.3)	392	497	22,967	1707	의회, 보건소
대전 동구청	'08.10('11.4)	547	660	35,748	1532	의회, 도서관, 보건소

9) 이상용(2010), pp26-28.

표 16. 계속

자치단체	착공일 (준공예정)	사업비(억원)		연면적 (㎡)	면적당 공사비 (천원/㎡)	비고
		공사비	총사업비			
당진군청	'09.4('11.4)	570	600	34,979	1630	의회
부안군청	'07.6('10.5)	321	334	19,784	1623	의회
임실군청	'08.3('10.3)	230	256	13,094	1760	의회
신안군청	'06.5('10.9)	163	260	11,379	1432	의회
용인시 수지구청	'09.8('11.11)	776	866	43,498	1784	노인복지, 시립보육, 청소년, 장애인 복지
안산시 상록구청	'09.3('11.1)	331	485	20,103	1648	보육시설, 문화예술
평균	광역	1,946	2,783	97,031	1989	
	기초	509	609	28,970	1692	

자료: 행정안전부 제공, 이상용(2010)에서 재인용.

## IV. 지방재정지출의 책임성과 효율성 제고 방안

### 1. 지방재정지출 관리체계

지방재정의 예산낭비적 요인은 지역내 이해집단이나 단체장의 예산요구를 합리적으로 제어할 수 있는 통제수단의 미비와 관련 예산의 관리체계 미흡에서 찾을 수 있다. 따라서 선심성·전시성 예산을 합리적으로 통제·관리하기 위해서는 지방재정운영의 책임성을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하는 동시에 이들 예산에 대한 관리체계를 강화할 필요가 있다.

현재 우리나라 지방재정에 대한 통제는 주민 차원에서의 통제와 지방 및 중앙정부 차원에서의 통제로 크게 구분할 수 있다.

표 17. 우리나라의 지방재정 통제(관리)제도

구분	지방재정통제(관리)제도		주요내용
주민	주민참여 및 감시(주민참여예산), 재정운영상황 공개(재정공시)		주민통제 및 재정정보 공개
지방 및 중앙	사전적통제 (지방: 자율적)	지방자치단체 예산편성 기준	재정낭비요인 기준제시 및 예산편성정보 제공
		지방채발행 총액한도액 초과발행	중앙정부 승인+지방의회 의결
		중기지방재정계획	집행부 수립(지방의회 보고)
		투융자심사	일정규모 이상
	사후적통제 (중앙:감독)	지방재정분석 및 재정진단(컨설팅)	재정운영 상황 분석 및 재정안정성 낮은 단체 대상 재정지도
		보통교부세 인센티브제 적용	보통교부세 산정시 가감 반영
지방교부세 감액제		위법·부당한 예산집행에 대한 제재	

자료: 이상용(2010)에서 재인용.

주민 차원에서의 통제 방법은 주민참여예산제를 통해 예산과정에서 참여 및 감시의 기능을 행할 수 있고, 재정공시제를 통해 재정운영상황에 대해 인지할 수 있다.

정부차원에서의 통제는 사전적 통제와 사후적 통제로 나눌 수 있는 바, 지방정부가 자율적으로 하는 사전적 통제로서 예산편성 기준 설정, 지방채발행 총액한도액 초과발행에 대한 중앙정부의 승인과 지방의회 의결, 중기지방재정계획, 투융자심사 등을 통한 통제가 이루어지고 있다. 중앙정부는 사후적인 통제를 한다고 볼 수 있는데, 지방재정분석 및 재정진단, 보통교부세 배분시 인센티브제 적용, 지방교부세 감액제 등을 통해 통제를 행할 수 있다.

## 2. 세원 배분과 책임성

지방재정에 있어서 자치단체의 책임성이 약한 가장 근본적인 원인은 자체수입만

으로는 재정소요를 충당할 수 없고, 이에 따라 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 수입구조를 가졌기 때문이다. 우리나라 시와 군의 경우 재정자립도가 특히 낮은데, 군의 경우 지방세수입이 세입의 6%에 불과한 수준이다. 중앙재정에의 의존성을 낮추기 위해서는 시군을 중심으로 일정비율 이상이 지방세로 채워질 수 있도록 지방세 중심의 세입구조로 전환할 필요가 있다.

현행 지방세 체계가 갖고 있는 문제점 중의 하나는 지방세가 국세의 부가세 형태로 징수됨으로써 발생하는 부작용이다. 정부가 경기진작 등을 위해 소득세, 법인세 감세를 추진하면, 그 결과로 인해 지방세수입도 함께 감소하는 결과가 초래되어 결국 중앙정부의 정책이 지방정부의 재정정책 수행에 장애요인이 될 수도 있다는 것이다.

재정지출의 효율성을 높이기 위해서는 자치단체의 자발적인 노력이 가장 중요하다. 그러나 현실적으로 자치단체가 효율성 제고를 위한 노력할 유인이 별로 없다. 지방자치단체의 단체장은 부족한 재원을 충당하기 위해 중앙정부로부터의 이전재원을 확대하는 데에 우선순위를 둘 뿐 재정지출을 효율화하는 데는 소홀히 하는 게 현실이다. 이전재원에의 의존도가 높은 상황에서 지역에 뿌러지는 재원이 많은 게 우선이지, 아껴 쓰는 것은 그 다음에 따질 일이라는 심리가 자치단체장, 공무원, 지역주민 간에 공통적으로 작용하기 때문에 예산의 효율적 집행에는 관심이 적기 마련이다. 문제는 효율적으로 집행했을 때 그에 따른 보상이 있는가이다. 지출과 수입의 연계 고리가 있다면, 자치단체장과 지역주민들 모두 효율성에 관심을 둘 것이다. 자체재원의 비중이 높아진다면, 그래서 재정지출이 지방세부담 증가로 이어진다고 주민들이 느끼는 구조라면, 재정지출의 낭비요인을 줄이는 것이 단체장에 대한 평가요소가 될 것이며, 지역주민들도 재정지출의 효율성을 따지게 될 것이다. 그러므로 세원 이양 등을 통해 재정지출과 지방세부담이 연계되도록 하는 구조를 장기적 관점에서 만들어 나가야 한다.

### 3. 제도개선 과제

첫째, 재정투명성의 확보가 필요하다. 재정공시제도를 강화하되, 선심성·전시성 예산에 대한 공시항목의 신설을 통해 주민통제가 가능하도록 개선하여야 한다. 주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서 지방재정에 대한 내부적인 평가와 주민에 의한 통제가 이루어져야 한다.

회계감사 확대, 재무관리 표준화 등 정부회계제도의 개선도 중요하다. 회계제도를 투명화 함으로써 종합적인 재정상황에 대한 파악이 용이해지도록 하는 한편, 재정운영에 대한 주민참여 확대 및 외부통제가 가능하도록 통합재정정보를 구축하여야 한다.

둘째, 재정운영에 있어 주민참여를 활성화하여야 한다. 재정운영의 책임성을 강화하고 투자사업의 효율화를 통하여 지역을 위한 재정운영이 되기 위해서는 재정운영에 있어 주민참여를 강화해야 한다. 주민참여예산제도는 주민이 직접 예산편성에 참여함으로써 주민들의 재정수요를 파악한다는 점에서, 예산편성에 있어 다양한 주민의 의견수렴 과정을 거침으로써 주민의 정책수용성을 높이고, 지방행정 수행에 있어서 지역민의 참여를 높이는 제도적 장치로서도 매우 중요하다. 주민참여 확대의 구체적 방안으로는 재정수요조사를 위한 주민설문조사 정례화, 예산공청회 등을 고려할 수 있다. 보다 적극적인 주민참여 방안으로서 주민투표, 주민감사청구제도의 개선, 납세자 소송제도의 도입을 추가로 고려할 수 있다. 주민참여제는 현재 각 지자체가 조례로서 설치 근거를 마련하고 있는 바, 법률로서 규정함으로써 모든 지자체가 의무적으로 시행하도록 유도하는 것이 바람직하다. 또한 지자체별 운영형태도 매우 다양한데, 단체장의 위원장 겸임은 제한하는 것이 주민참여제의 본래 취지에 부합한다고 생각한다. 주민참여제도는 민간이 주체적으로 참여하는 제도로 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

셋째, 지방의회와 시민단체의 감시기능을 강화해야 한다. 지방정부에 대한 일차적인 견제 기구는 지방의회이므로 지방의회가 지방재정의 감시자로서의 기능을 충

분히 할 수 있어야 한다. 의회가 예산심의, 결산 등의 과정에서 견제기능을 할 수 있도록 원활한 재정정보 제공과 지방의회 의원들에 대한 사전 교육 등이 이루어져야 한다.

지방의회가 결산 전에 시행하는 결산검사제도를 실질적인 영향을 발휘할 수 있는 제도로 발전시켜야 한다. 결산검사에 전문가집단이 과반수 이상 참여하도록 규정하고, 심의결과를 자치단체 홈페이지에 게시하도록 의무화하며, 결산검사위원 전원이 의회에 출석하여 보고하도록 규정함으로써 감사위원들의 위상을 강화하고 책임감도 제고하는 것이 바람직하다. 지방의회 예산 및 결산심의가 실효를 거두기 위해서는 지방의회 의원에 대한 사전 재정관련 교육이 필요하다.

시민단체의 감시기능을 강화하기 위해서는 정보공개 불응에 대한 실질적인 제재가 가능해야 한다. 이를 위해서는 주민감사청구의 청구요건을 완화하여, 단체장의 독선을 실질적으로 제한할 수 있도록 해야 한다. 주민소환제의 실질적 활용이 가능하도록 소환투표 시행 요건을 완화할 필요가 있다.

넷째, 지방재정분석 등 중앙정부 차원의 지방재정에 대한 평가결과가 반드시 지방의회나 지역주민들에게도 공지될 수 있도록 제도화해야 한다. 중앙정부 차원에서 시행하는 각종의 행정, 재정평가의 결과가 자치단체의 집행부에만 전달됨으로써 평가결과가 정책시행에 피드백 되지 못하고 있다.<sup>10)</sup>

현재 시행중인 재정분석제도를 단순한 재정운영 결과에 대한 평가에서 그치지 않고, 자치단체 차원에서는 해당 자치단체의 재정운영 상황과 미래를 진단하는 시스템으로 활용하고, 중앙정부 차원에서는 해당 자치단체에 대한 평가요소로 활용하여, 필요시 재정 통제 내지 인센티브 및 페널티 부과의 근거로서 활용할 수 있도록 한다. 즉, 단순한 평가체제를 벗어나 예산낭비 최소화 및 재정운영 합리화를 유도하는 종합적 재정관리시스템으로 전환시켜 나가자는 것이다.

10) 지방재정공시시에 지방재정분석 결과를 포함해서 게시하도록 되어 있으나, 결과적으로 재정분석 종료 후 8개월여 후에 공시됨으로써 평가결과로 인한 경각심, 평가결과의 피드백 여부에 대한 감시 효과가 크지 않다.

다섯째, 선심성·전시성경비 편성 시 관련 위원회의 심의를 강화하고, 위원 중 주민참여 비율을 확대한다. 청사신축에 대해서는 중기지방재정계획심의와 재정투융자심사 제도의 합리적 개선을 통해 예산집행의 효율을 높여나가야 한다. 중기지방재정계획 심의를 통합으로써 장기적인 계획 하에 청사신축을 계획하도록 하며, 위원회 구성시 NGO그룹, 민간전문가의 참여비율을 절반 이상으로 규정하여 민간의 의사가 충분히 반영될 수 있도록 유도하는 장치를 마련해야 한다.

행사축제경비, 사회복지관련 보조금 등에 대해서도 시민, 전문가그룹이 과반수 이상 참여하는 위원회에서 심의를 의무화하도록 제한할 필요가 있다. 지역주민들의 감시와 통제를 강화하기 위해서는 위원회 설치 및 민간전문가 과반수 참여 보장 이외 민간지원경비 관련 보조사업자의 선정, 집행, 성과 전반에 걸친 상세한 정보공개가 필요하다. 재정공시제도를 이용하되 보조대상별로 최근 5년간의 지원내역, 유사 민간보조금의 중복수혜 여부 등을 공개함으로써 편중, 중복이 없는지를 주민이 감시할 수 있게 해야 한다. 또한 해당 지자체와 동종단체, 인근단체 등과의 비교<sup>11)</sup>를 통해 민간보조금의 과다 여부를 파악할 수 있도록 유도하는 조치도 필요하다.

민간경상보조와 민간행사보조 등은 선거를 염두에 두어야 하는 지방자치단체장 으로서는 자율적 통제가 쉽지 않은 분야이다. 따라서 지역주민 차원의 통제, 감시와 함께 중앙정부 차원에서의 통제가 동시에 필요하다. 민간경상보조와 민간행사보조에 대해 상한선을 정해두고, 초과 지방자치단체에 대해서는 보통교부세 인센티브 혹은 페널티를 적용하는 방안을 고려해야 한다.

여섯째, 중앙정부의 재원배분이 투명하게 이루어져야 한다. 중앙정부의 각 부처들이 시행하는 각종 사업에서 불투명한 재원배분이 이루어짐으로써, 이것이 지방자치단체에 이르러서는 낭비성예산 집행으로 연결되는 경향이 있다고 추정된다. 소위 로비를 통해 따먹기 식 예산집행이 이루어진다면, 자치단체들은 경쟁적으로 전리품

11) 현행 지방재정공시제도에는 민간단체보조금 집행현황을 동종단체 등과 비교하고 있으나, 절대액으로 표시하고 있어 비교가 곤란하므로 1인당 액수로 환산하여 비교 게시하는 것이 좋다고 생각한다.

차지하듯이 중앙정부의 재원 배분에 혈안이 될 수밖에 없다. 그리고 조달과정의 정당성이 떨어지는 재원에 대해서는 도덕적해이가 작용할 수 있는 여지가 생기는 것이라고 본다. 쉽게 말해 단체장이 치열한 경쟁을 통해 조달한 예산을 단체장이 재량껏 쓰겠다는 데 이를 견제하기는 어려워지는 것이고, 이런 식의 재원조달과 집행구조에서는 효율적인 예산집행을 기대하기 어려워지는 것이다.

일곱째, 지방자치단체의 재정 관련 정보를 해당 지자체 내에서 공유하고, 인근 지자체와도 교환하는 민간기구로서 재정포럼을 설치하도록 유도하고 이를 지원할 필요가 있다. 재정포럼에는 교수 등 재정전문가, 지방의회의원, 시민단체 등이 참여하도록 하여 지자체의 재정현안에 대해 연구, 토론하도록 행정안전부 혹은 광역지방자치단체가 지원하도록<sup>12)</sup> 제도화 한다. 또한 지자체별 재정포럼 간 정기적인 교류사업을 시행하도록 하여 자치단체 간 재정 이슈에 대한 의견을 교환하고, 각 지자체의 지방재정 상황을 비교 분석할 수 있게 한다. 재정포럼은 지방의회 의원, 공무원, 시민단체 등에 지방재정 교육의 기회를 제공하는 순기능을 할 수 있다. 재정관련 각종 심의위원회에 재정포럼 관계자를 포함시키도록 권고할 필요도 있다.

여덟째, 보통교부세 산정시 인센티브 강화 및 지방교부세 감액제 적용 항목을 확대하여야 한다. 지방자치단체의 예산 및 재정운영에 있어서 법령을 위반한 방안 재정운영을 방지하고 재정운영의 건전화를 위한 자구노력을 실시하도록 한다. 이와 관련하여 경비절감 및 예산 낭비요인 제거, 세입충당노력, 불건전한 재정집행 방지 등에 대해 그 결과에 따라 재정인센티브 혹은 자치재정권의 제한이라는 패널티를 부과하는 등 건전한 재정운영을 유도하여야 할 것이다.

아홉째, 지방자치제 시행 이후 자치단체의 행정 및 재정운영이 기초자치단체 차원에서 독자적으로 시행되다보니 인접 지방자치단체간 협력은 상대적으로 약화되었다. 인접 자치단체간 협력의 약화는 규모의 경제 달성이 가능한 분야에서의 협력마저도 거의 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 예를 들어 종합운동장, 문화예술센터

12) 기초자치단체 수준에서 재정포럼을 두는 것이 효과적이는데, 이 경우 운영경비를 해당 지자체가 지원하면 독립성을 기대하기 어려워진다.

등 광역적 관점에서 시설의 공동이용이 필요한 분야에서는 인접 지방자치단체 간 협력 관계를 정립할 필요가 있다. 굳이 기초자치단체간 통합을 이루지 않더라도, 통합의 여건이 되지 않은 자치단체간이라도 광역적 협력이 필요한 분야는 상당히 많을 것이므로 광역적 협력을 위한 노력이 기초자치단체 차원과 광역자치단체 차원에서 함께 필요하다. 또한 환경부의 쓰레기처리 시설에 대한 지원의 경우에서처럼 광역적 협력을 통한 규모의 경제 달성 노력에 대해서는 중앙정부의 재정지원에서도 충분한 보상이 뒤따라야 한다. 구체적으로는 문화예술회관을 인접자치단체와 공동으로 사용할 계획을 가진 자치단체에게는 중앙정부가 공동 시설에 대한 보상으로서 사업비의 일정 비율을 보조해주는 방식을 취할 수 있다. 또한 수익자부담 원칙의 적용이 가능한 수영장 등의 시설에 대해서는 자치단체 간 협정을 통해 인근 지자체 주민도 동일 자치체의 주민으로 인정하여 낮은 요금을 적용하되, 그에 대한 보상을 매년 인근 자치단체가 해주는 것도 좋은 방안이라고 생각한다.

열째, 민자사업의 시행에 신중을 기해야 한다. 도로, 공공시설 등에 민간자본을 유치하는 것이 공공부문에 자유시장주의를 도입하는 것이고, 따라서 그 자체가 매우 효율적인 것으로 비쳐지고 있는 경향이 있다. 그러나 현재 완공되어 운영되고 있는 도로 등의 시설 중에는 과도한 수요예측으로 인한 지자체의 보전금이 매년 들어가고 있는 곳이 많다. 민자사업은 당장은 예산이 안 들어가는 것처럼 보여 선호되기 쉬우나, 매년 경상적인 비용 발생으로 지방재정에 지속적인 부담요인으로 작용하게 될 수도 있다. 민자사업은 공공부문에서 예산으로 집행하려 했다면, 예산제약으로 인해 시행되지 못했을 사업인데도, 당장 지출되어야 할 예산은 없다는 이유 때문에 지나치게 관대하게 심사되는 경향이 있는 바, 미래세대에의 부담전가, 지속적인 경상적 경비의 지출 등을 수반하게 된다는 사실을 인지해야 한다.

지방재정지출의 효율성을 증대시키기 위한 방안으로서 중앙정부의 지방정부에 대한 감시 통제 기능을 강화하는 것은 자칫 지방자치의 본질을 훼손할 수 있다. 지방재정전문가들은 대체로 지방재정지출 비효율의 원인으로 권한 및 재원의 중앙정부 집중에 있다고 생각하고 있는 바, 효율성 증대를 위해 중앙정부의 통제라는 수단을 활용하는 경우 오히려 지방정부의 책임성, 자율성을 훼손함으로써 결과적으로

비효율만 낳을 가능성이 많다. 지방재정 지출의 비효율을 개선하기 위해서는 지방 자치단체의 노력과 해당 주민들의 참여, 의회와 시민단체들의 감시가 무엇보다도 우선되어야 한다.

## V. 요약 및 결론

### 1. 요약

우리나라 지방재정은 지난 15년간 규모면에서 3.8배나 증가하는 비약적인 성장을 하였다. 그러나 그 내용을 들여다보면, 지방세와 세외수입이 차지하는 비중은 크게 감소하고, 중앙으로부터의 이전재원의 비중이 크게 증가한 기형적인 형태를 보인다. 지방자치를 실시한 이후 재원조달 면에서는 지방재정의 자주성이 더욱 약화되었다고 할 수 있다. 지방세의 과세구조가 국세의 부가세 형태로 되어 있는 세목도 많아서 중앙정부의 감세정책이 지방정부의 재정수입에 직접적으로 영향을 미치는 현상도 발견되었다. 또한 자치단체 간 재정력 격차가 확대되어 동급 자치단체 간에도 재정자립도가 6~7배씩 나는 경우도 있는 등 재정불균형도 심각한 문제이다.

지방정부의 재정지출에 있어서도 많은 문제점들이 노출되었다.

많은 자치단체들이 재원부족을 호소하고 있다. 인건비, 관서운영경비 등 행정운영경비가 자치단체 전체 예산의 16.7%를 차지하여 경상적 경비를 빼면 가용재원이 별로 없는 현상이 지방자치단체에 공통적으로 나타나는 실정이다. 지방세만으로는 인건비조차도 해결하지 못하는 자치단체들이 절반을 넘고 있다.

참여정부 이래 지방재정 세출에서 사회복지비의 비중이 크게 증가하였는데, 이는 사회복지 관련 지원의 실질적 증가와 중앙정부가 관할하던 각종 사회복지 사업들을 지방자치단체로 이관하면서 발생한 현상이었다. 사회복지비의 급격한 증가는 재정력이 약한 광역시의 자치구를 중심으로 공무원의 인건비 편성도 어려울 만큼의 심각한 재정난을 유발하였다. 지방재정 운영 여건이 상당히 어려운 사정인데도 불

구하고, 재정지출에 있어서의 비효율적인 집행의 사례 또한 많다.

사회단체보조금, 민간행사보조금 등 자치단체장의 재량이 작용하기 쉬운 민간이전경비는 2002년부터 2008년까지 지속적으로 증가하였고, 세출예산액에서 차지하는 비중도 같은 기간 중 꾸준히 증가하여 제한이 필요한 것으로 파악되었다. 또한 행사축제경비도 선심성, 과시성 예산이라는 차원에서 문제시되고 있다. 우리나라의 지역축제는 지방자치시행 전까지는 195개이던 것이 90년대 이후에만 726개가 늘어나 2009년 현재 921개에 달하고 있다. 그에 따른 경비 증가도 수반되어, 축제행사경비의 경상비에 대한 비중은 시의 경우 2.14%, 군의 경우 2.30%로서 상당히 높은 편이었다.

재정력이 약한 지방자치단체가 청사를 신축하면서 부족한 사업비를 지방채발행으로 충당하여 지방재정의 건전성을 해치는 경우도 있었다. 행안부의 자료에 따르면 2010년 현재 신축중인 자치단체 청사신축사업의 평균 규모는 광역의 경우가 2,783억원, 기초의 경우가 609억원 수준이었다.

본 연구에서는 자체수입이 부족하여 중앙정부로부터의 이전재원에의 의존성이 매우 강한 세입구조를 가진 지방자치단체가 재정지출에 있어서 효율성과 책임성을 강화하기 위한 방안으로 다음을 제시하였다.

첫째, 재정투명성의 확보가 필요하다. 재정공시제도를 강화하되, 선심성·전시성 예산에 대한 공시항목의 신설을 통해 주민통제가 가능하도록 개선하여야 한다. 둘째, 주민참여제도를 정착시켜 재정운영에 있어 주민참여를 활성화하여야 한다. 셋째, 지방의회와 시민단체의 감시기능을 강화하여야 한다. 시민단체의 감시기능을 실질화하기 위해서는 주민감사청구요건 및 주민소환투표 시행요건의 완화가 필요하다. 넷째, 지방재정분석제도를 재정 인센티브 및 페널티부과의 근거로 활용하는 종합적 재정관리시스템으로 전환시킬 필요가 있다. 그리고 중앙정부 차원의 지방재정에 대한 평가결과가 반드시 지방의회나 지역주민들에게도 공지될 수 있도록 제도화해야 한다. 다섯째, 선심성·전시성경비 편성 시 관련 위원회의 심의를 강화하여야 한다. 행사축제경비, 사회복지관련 보조금 등에 대해서도 시민, 전문가그룹이 과반수 이상 참여하는 위원회에서 심의를 의무화하는 것이 바람직하다. 여섯째, 중앙정

부의 재원배분을 투명하게 함으로써 재원 조달과정에서의 투명성을 확보하게 하고 이를 통해 예산집행시의 도덕적 해이를 사전에 예방하도록 해야 한다. 일곱째, 지방자치단체의 재정 관련 정보를 해당 지자체 내에서 공유하고, 인근 지자체와도 교환하는 민간기구로서 재정포럼을 설치한다. 여덟째, 보통교부세 산정시 효율적 집행에 대한 인센티브 부여를 강화하고, 반대의 경우에 대해서는 지방교부세 감액제를 적용하는 항목을 확대한다. 아홉째, 인접 지방자치단체간 협력관계를 정립함으로써 공동시설 활용 등 규모의 경제를 실현하는 환경을 만든다. 열째, 민자사업의 시행에 있어서는 신중을 기함으로써 장래의 경상적 경비 부담을 줄여 나간다.

## 2. 맺는 말

재정지출의 효율성을 높이기 위해서는 자치단체의 자발적인 노력이 가장 중요하다. 문제는 효율적으로 집행했을 때 그에 따른 보상이 있는가이다. 지출과 수입의 연계 고리가 있다면, 자치단체장과 지역주민들 모두 효율성에 관심을 둘 것이다. 자체재원의 비중이 높아진다면, 그래서 재정지출이 지방세부담 증가로 이어진다고 주민들이 느끼는 구조라면, 재정지출의 낭비요인을 줄이는 것이 단체장에 대한 평가요소가 될 것이며, 지역주민들도 재정지출의 효율성을 따지게 될 것이다. 그러므로 세원 이양 등을 통해 재정지출과 지방세부담이 연계되도록 하는 구조를 장기적 관점에서 만들어 나가야 한다.

본 연구에서 제안한 여러 가지 방안 중에는 불가피하게 중앙정부가 지방재정에 통제를 가하는 방안들도 제시되었다. 지방재정분석제도, 보통교부세 교부시 인센티브제, 공동시설에 대한 지원확대 등이 그 경우인데, 지방재정지출의 효율성을 증대시키기 위한 방안으로서 중앙정부의 지방정부에 대한 감시 통제 기능을 강화하는 것은 자칫 지방자치의 본질을 훼손할 수 있으므로 제도 수립과 운영에 있어서 신중하게 접근해야 한다. 지방재정전문가들은 권한 및 재원의 중앙정부 집중이 지방재정지출 비효율의 한 원인이라고 판단하고 있는 바, 효율성 증대를 위해 중앙정부의

통제라는 수단을 활용하는 경우 오히려 지방정부의 책임성, 자율성을 훼손함으로써 결과적으로 비효율만 낳을 가능성이 많다. 지방재정 지출의 비효율을 개선하기 위해서는 지방자치단체의 노력과 해당 주민들의 참여, 의회와 시민단체들의 감시가 무엇보다도 우선되어야 한다. 중앙정부는 지방정부가 스스로의 재정운영에 책임을 질 수 있는 토양을 마련하는 데, 제도와 환경을 조성하는 데 주력하는 것이 바람직하다.

지방재정 지출에 있어서의 비효율과 낭비는 실제보다 과장된 경우가 많다고 생각한다. 재정지출의 낭비 내지 비효율의 사례는 공항, 항만, 고속도로 등 중앙정부의 재정지출에서도 많고, 규모도 훨씬 크다. 그런 점에서, 지방재정과 관련된 여러 가지 사건들을 들어 지방자치의 유효성에 대해 비판적으로 언급하는 것은 공평하지도 적절하지도 않다. 보다 근본적인 해결을 위해서는 지방자치의 본질에 충실하고, 지방재정의 책임성을 강화할 수 있는 과감한 세원이양 등의 조치가 필요하다.

## ■ 참고문헌 ■

- 국회예산정책처(2009), 「감세의 지방재정 영향분석」, 국회예산정책처.
- 김현호(2010), “지역축제의 현황과 합리화 방안”, 『지방재정과 지방세』 2010년 2월호, 한국지방재정공제회.
- 노영훈(2009), “OECD제국의 중앙과지방간과세권배분현황과 정책적 시사점”, 『지방재정과 지방세』 2009년 9월호, pp. 28-29. 한국지방재정공제회.
- 손희준(2010), “지방의 자율과 책임성 제고를 위한 지방세제 발전방향”, 『지방재정과 지방세』 2010년 7월호, 한국지방재정공제회.
- 양영철(2010), “지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 과제”, 『지방재정과 지방세』 2010 7월호, 한국지방재정공제회.
- 우명동(2009), “경제위기와 지방재정의 건전성”, 『지방재정과 지방세』 2009년 8월호, 한국지방재정공제회.
- 유경문(2010), “혼창통으로 본 지자체재정운영의 문제점 및 개선방향”, 『지방재정과 지방세』 2010년 2월호, 한국지방재정공제회.
- 이상용(2003), 『지방재정의 책임성 강화방안』, 한국지방행정연구원연구보고서, 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ (2010), “자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안”, 『지방재정과 지방세』 2010년 2월호, 한국지방재정공제회.
- 이재원(2010), “국가부채 급증에 따른 지방재정의 영향과 정책과제”, 『지방재정과 지방세』 2010년 5월호, 한국지방재정공제회.
- 이창균(2010), “지방자치단체 재정투자 효율화 방안”, 『지방재정과 지방세』, 2010년 2월호, 한국지방재정공제회.
- 이창균·하능식(2008), 『지방자치단체 재정효율성 제고방안』, 한국지방행정연구원연구보고서, 한국지방행정연구원.
- 재정고(lofin.mopas.go.kr) 통계자료
- 조기현(2010), “지방재정 건전화를 위한 지방채무 관리제도의 발전방안”, 『지방재정과 지방세』 2010년 6월호, 한국지방재정공제회.
- 조봉업(2010), “민선 5기 이후 지방재정 건전성 제고 방향”, 『지방재정과 지방세』 2010년 6월호, 한국지방재정공제회.
- 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각년호.
- \_\_\_\_\_, 『지방재정연감』, 각년호.









