

地方行政의 環境變化에 따른 財政運用 課題

-재정위기 진단 및 극복방안을 중심으로-

Financial Management Tasks of Local Governments in an
Era of Local Autonomy

朴 鍾 九

(光云大學校 行政學科 教授)

<目 次>

- | | |
|----------------------|-----------------------------|
| I. 序 論 | IV. 地方財政의 危機狀況과 事前診斷體制 |
| II. 民選團體長 時代의 地方行政環境 | V. 健全財政 確立과 地域開發을 위한 財政運用課題 |
| III. 行政環境變化와 地方財政 | VI. 結 論 |

<ABSTRACT>

The theme of this study concerns about the financial management tasks of local governments in accordance with the change of local administration environment.

Beginning with citizen-elected chief executive era, citizen demands for better public services and regional development will be rapidly increased and between conflicts of central and local, intra and inter-local governments might be rampant.

Also, the regional disparity might be enlarged in accordance with the administrative ability of chief executive.

Consequently, it is supposed that such trend of administrative environment will act as a burden to local finance and there might be a possibility that a local government faces financial crisis as were seen in foreign local governments. In order to avoid and prevent this kind of crisis, first of all, local finance has to be operated with careful planning and managed efficiently.

In addition, entrepreneurial approach to enlarge their financial base is needed by local governments. Furthermore, this study proposes that promotion of local economy is essential in order to establish sound local autonomy system and to enrich local finance.

I. 序 論

올 6월의 자치단체장 선거와 그 이후에 전개될 민선단체장 시대의 개막은 지금까지의 지방행정환경에 커다란 변화를 수반할 것으로 예견된다. 흔히 자치제도의 시행과 관련된 지금까지의 논의의 방향은 ‘민주주의의 꽃’, ‘풀뿌리 민주주의’, ‘민주주의의 실습장’이라는 구호아래 실시의 당위성과 장미빛 미래만이 강조된 측면이 없지 않다.

물론 진정한 선진형 민주체제의 구축을 위해서는 지방자치 제도는 실시를 미룰수 없는 중요한 핵심과제이지만 이 제도의 성공적 착근을 위해서는 반드시 그에 상응하는 대가를 지불해야 한다는 부담적 요소는 간과하고 자치제도의 실시가 정치·행정과 사회의 모순을 일거에 해결할 수 있는 통치약으로 인식되고 있는 분위기가 지배적인 점이 문제이다.

이에 따라 정당들은 단체장을 비롯한 지방의회선거를 차기 정권획득의 교두보 확보라는 차원에서 당리당략적으로 접근하고 있으며 중앙정부는 중앙정부대로 지금까지 향유했던 강력한 지방통제권을 상실하게 되거나 않을까 하는 염려에서 지방의 자율권 신장을 위한 법제도의 정비와 같은 노력보다는 오히려 통제강화를 위한 구상에 힘쓰고 있다. 지역주민들도 자치의 진정한 의미파악을 통한 자발적 참여와 관심보다는 정치권이 그들의 영역확장을 위해 벌이는 한판의 정치놀음이라는 냉소주의적 시각을 가진 계층과 그 반대로 이런 계기를 통해 지역숙원을 일거에 해결할 수 있지 않을까 하는 극단적 환상을 지닌 계층으로 나뉘어져 있는 실정이다.

민선 자치단체장의 선출과 더불어 본격적인 자치시대가 전개되면 단체장의 지역개발공약 추진과 주민들의 기대욕구에 부응하기 위한 지방재정수요는 폭발적으로 증가하리라 예상된다. 그러나 획기적인 재정책중 방안은 현재의 상황에서는 기대하기 어려우며, 따라서 재원의 원활한 공급은 상당히 어려울 것으로 전망된다.

이런 상황에서 민선 자치단체장이 재선을 의식해 인기위주의 정책을 시행하거나 무분별한 지역개발 사업에 착수하다 보면 극단적으로는 외국의 지방정부에서 보는 것처럼 재정과탄의 경우도 초래될 개연성이 충분히 있다.

따라서 이 논문은 민선단체장 시대의 개막과 함께 본격적인 자치시대를 앞두고 지금까지의 막연한 낙관론에서 탈피하여 변화된 지방행정 환경하에서 지방정부가 성공적으로 적응하여 지방자치제도가 의도하는 본래의 목적을 구현하기 위해 필요한 지방재정운용의 과제를 고찰해 보고자 한다.

II. 民選團體長 時代의 地方行政環境

1. 團體長의 公約과 人氣爲主 政策

선거를 앞두고 광역과 기초자치단체의 단체장 후보들이 내걸고 있는 공약을 보면 대개의 경우가 재임기간중에 획기적인 지역발전을 도모하겠다는 개발과 관련된 공약이다. 도로·교통시설과 같은 사회간접자본의 획기적 확충, 기업유치를 통한 지역경제 활성화, 주민편의 시설의 대폭적 확충, 무주택자를 위한 주택건설 및 임대주택개발, 관광자원 개발, 농어촌 소득증대사업 등 공약의 대부분이 엄청난 투자재원을 필요로 하는 것인데 비해 이를 위한 재원확보책에 대해서는 별로 언급이 없는 실정이다. 서울시의 경우 교통문제를 해결하기 위해서는 주행세같은 목적세 도입의 필요성이 인정되고 있으나 후보자들은 세부담증가라는 점에서 이의 도입을 반대하고 있으며 방대해진 조직의 축소·정비를 통해 감량경영이 필요한 시점이지만 당선을 의식해서인지 이에 대한 공약은 찾아 볼 수 없는 실정이다. 즉 지방재정에 대한 냉철한 판단과 정확한 지식을 갖춘 후보는 일부를 제외하고는 찾아보기 힘들며 우선 당선에 급급해 무분별한 지역개발공약을 남발하고 있는 실정이다. 유권자들도 지방재정현실을 정확히 파악하고 있지 못하기 때문에 단체장 후보들이 내건 장미빛 공약의 실행을 위해서는 결국 개인의 부담과 희생을 전제로 해야 한다는 당연한 사실은 망각한 채 우선 달콤한 공약에 현혹되기 쉬운 것이 사실이다.

결국 극단적으로 볼 때, 지방재정운영에 대한 경험과 지식이 전무한 단체장이 당선후 인위주의 정책에 집착하고 방만하게 재정을 운영할 때, 또한 지역주민들이 개발에 소요되는 투자재원에 대한 부담책임을 거부할 때, 지역개발은 공염불에 불과하게 될 것이며 아울러 재정과산의 위기까지도 예측하기가 어렵지 않다.

이러한 예상을 극단적인 가정으로 돌리기에는 현재 우리나라의 지방재정상태가 너무나 열악하며 그에 반해 단체장 후보들의 의욕과 주민들의 기대가 너무 과도한데 문제의 심각성이 내재되어 있다.

2. 要求와 葛藤의 增幅

그동안의 강력한 중앙집권의 권위주의 체제에서 지방시대로의 전환은 여러가지 면에서 불협화음과 마찰이 예상된다. 우선 지금까지 지시·통제·감독 위주의 행정체제에 익숙해 있

던 중앙정부에게 민선단체장의 등장과 자치시대의 개막은 그동안의 독점적 권력을 지방에 나누어 줘야 하는 상실감으로 권력분점에 대한 저항이 상당기간 지속되리라 예상된다. 실시의 당위성과 현실적 필요성에도 불구하고 현실행정에서는 여전히 그동안 향유했던 기득권과 수직적 상하 주종관계의 위치를 쉽게 포기하려 들지 않을 것으로 보인다. 또한 실질적인 지방정부의 인사, 재정권은 여전히 중앙정부에서 가지고 있고 지역적 사무의 지방이 양에도 소극적 자세로 일관하고 있어 진정한 자치시대로의 진입에는 상당한 어려움이 예상되고 있다.

한편 주민에 의해 선출된 자치단체장은 국가적 차원의 거시적 틀에서 지방정책과 지역문제를 접근하려 하기 보다는 지역의 이익과 발전이라는 편향적 시각에서 벗어나기 어렵기 때문에 중앙정부와의 마찰과 갈등현상이 초래될 수도 있다. 더욱기 야당출신의 단체장 지역의 경우 모든 지역문제가 중앙정부의 지역차별정책에서 연유된 것처럼 오도하여 의도적인 대결구도로 몰고 갈 수도 있다. 또한 지방자치단체간의 갈등현상도 단기적으로는 증가될 수 있는데 이는 주로 도로교통, 상하수도, 쓰레기처리, 환경오염 등과 같이 광역적으로 연계된 문제의 경우이다. 특히 이러한 이해관계를 조정해야 할 광역자치단체의 장이 사안이 발생한 기초지역의 단체장과 정당적 연고를 달리 할 때는 더 한층 어려움이 예상된다.

이외에도 지역내 주민들 집단간에 갈등이 발생할 수 있다. 지역내 서비스의 형평성에 대한 문제제기나 집단 민원발생이 민선자치단체장에 대한 기대와 함께 한층 더 증폭될 수 있는 개연성이 높다고 보여진다. 또한 자치단체장과 지방의회와의 정당적 연고가 서로 다를 때 정책결정 및 행정처리의 지연 등과 같은 마찰이 발생할 가능성이 더욱 커질 것이다. 지방행정의 환경을 구성하는 주체들 간의 이러한 갈등심화는 지방자치가 의도하는 본래의 목적을 구현하지 못하고 오히려 지역발전을 저해하는 요인이 될 수 있다.

3. 團體長의 力量에 따른 地域隔差의 深化

개별 지역주민에 의해 선출된 단체장은 그 지역내의 주민대표겸 행정의 최고 책임자로서의 지위를 지닌다. 지금까지의 중앙임명직의 경우와는 달리 지역개발 주도자로서의 직접적 책임을 지고 있고 재선을 의식해서 가능한 한 전력을 투구하여 재임중 지역발전을 도모하기 위해 노력할 것으로 보인다. 그러나 지방 행·재정에 대한 전문적 지식이나 경험이 부족한 상당수의 단체장의 경우 의욕이 앞선 결과 투자우선순위에 대한 잘못된 판단, 방만한 경영등으로 돌이킬 수 없는 문제를 야기할 수 있다. 또한 인근자치단체나 성공적 자치단체

와의 지나친 경쟁심리때문에 지역적 실정에 맞지 않는 무리한 사업을 재정적 뒷받침없이 시도하여 오히려 발전에 역행하는 결과를 가져올 수 있다.

이에 반해 가용재원을 효율적으로 배분하여 지역실정에 맞는 사업을 내실있게 추진하고 내부관리에도 기업경영적 자세로 접근한다면 타 지역에 비해 훨씬 빠른 성장을 가져올 수 있고 이는 또한 지역의 성장잠재력을 증진시키는 결과를 가져올 것이다. 이러한 성공적 자치경영에 대한 외국 지방정부의 사례¹⁾를 자주 접할 수 있는데 대표적으로는 미국의 코네티컷 주를 들 수 있다. 1991년 미국 파이낸셜 월드(Financial World)誌가 평가한 재정점수에서 50개 주 중 46위를 기록했으며 그해 8월에는 州議會가 재정악화를 비난하며 예산을 認准해주지 않는 바람에 州청사를 폐쇄해야 했던 코네티컷州는 웨이커 지사의 州살리기 캠페인과 혁신적 경영으로 위기를 극복했다, ‘地方行政의 企業化’, ‘脫官僚主義’를 부르짖으며 法人所得稅와 販賣稅를 크게 줄여 國內外 기업유치를 위한 환경을 다지는 임금동결, 의료 보호 및 교사퇴직연금의 축소등으로 11억 달러의 지출을 줄인 끝에 1년만에 1억 1천만달러의 재정흑자를 기록하게 되었다.

日本의 경우에도 성공적인 지방정부 경영으로 빈촌을 부촌으로 바꾼 사례가 자주 보도되고 있다. 구마모토현(熊本縣)의 구기노촌(久本野)은 (조선일보, 1993년 3월 10일, 1면) 인구 2천 7백명의 일본에서 가장 작은 自治村으로 전형적인 빈촌이었다. 그러나 특색있는 관광상품과 특산품의 개발로 1992년에 이 지역을 찾은 관광객수가 1백만을 돌파하여 관광수입만 1백 13억여원을 벌어들였다. 또한 일본 이즈모市의 이와구니 데쓰도(岩國哲人)시장의 經營改革으로 조그만 시골의 市가 日本能率協會에 의해 91년 “올해의 최고기업”으로 선정됐다 (이와구니 데쓰도, 1993:3).

결국 외국 지방정부의 사례에서 보는 바와 같이 자치단체장의 리더쉽 역량과 재정운용의 합리화 정도에 따라 지역발전 정도에 현격한 격차가 나타날 수 있다. 성공적인 외국 지방정부의 공통적 교훈은 관료주의적 관행에서 탈피하고 적극적 자치경영 차원에서 급증하는 주민요구와 지역개발 수요에 대처하고 급변하는 지방재정 환경에 적응해 나가야 한다는 점이다.

Ⅲ. 行政環境變化와 地方財政

현행 지방재정 구조에는 많은 취약성과 문제점이 있어 본격적인 자치시대를 앞두고 불안

1) 보다 다양한 사례에 대해서는 정문화 외, 『지방자치 이것을 아십니까』, 1995, 다산문화사, 참조.

감을 주고 있다. 여러 문제점 가운데서도 중앙재정에의 종속화구조와 자치단체간의 수평적 불균형, 그리고 지방재정규모의 영세성과 구조적 경직성 문제라고 볼 수 있다²⁾. 이러한 문제점과 더불어 올 7월 이후 시작될 민선자치단체장 시대에는 앞에서 살펴 본 지방행정의 환경변화에 따라 재정운영측면에서도 새로운 변수들이 나타나 상황에 따라서는 지금보다 더욱 문제가 심각해질 수도 있을 것으로 전망된다.

1. 財政自律權의 擴大와 責任性의 增大

민선단체장 선출과 함께 본격적인 자치시대의 개막에도 불구하고 지방재정 운영상의 틀에는 현재까지 근본적인 변화가 없다. 국세와 지방세의 조정이나 재정조정제도의 개혁은 그 당위성에도 불구하고 시행의 기미가 없으며 예산운용의 자율권도 크게 신장되지 못하고 있는 실정이다.

또한 지방자치단체장의 주민 직접선출은 지방재정의 운영에 상당한 영향을 미치게 될 것으로 예상되고 있다. 그동안의 任命職 團體長의 경우에는 중앙에 의해 任免·指示·統制를 받는 입장이었기 때문에 지역개발이나 자치단체운영과 관련한 재정적 결정을 자율적으로 내릴 수 있는 폭이 매우 제한적이었다. 또한 재정자립도나 자치단체의 세입규모가 자체의 노력보다는 중앙정부가 배분하는 稅源이나 移轉財源의 규모에 의해 타율적으로 결정되어 왔기 때문에 사실상 단체장에 의한 재원확충 여지는 거의 없었다고 보아도 과언이 아니었다. 따라서 새롭고 혁신적인 지방정부 經營方式의 도입이나 자체적인 稅源發掘 노력은 찾아 보기 어려웠고 가능하면 지금까지의 慣行이나 다른 자치단체와의 均衡에서 크게 逸脫하지 않으려는 現實安住的 姿勢가 팽배해 왔었다.

그러나 장기적으로 볼 때 자치제도가 본 궤도에 오르면 지금까지의 중앙집권적 재정운영 조는 불가피하게 변모할 수밖에 없으리라 전망된다. 지방재정 운영구조는 그동안의 중앙종속적 위치에서 벗어나 자율적 결정의 폭이 확대될 것이며 아울러 그에 따른 책임성도 강조되는 자치재정의 시대로 진입하게 될 것이다. 궁극적으로 중앙과 지방간의 세원의 합리적 조정을 통하여 지방세원이 보다 확충될 것으로 보인다.

또한 전국적으로 균일한 지방세제외에 개별 자치단체가 자체적으로 새로운 稅目을 신설하거나 課稅對象을 확충할 수 있게 하여 각 지역의 特殊事情과 特殊行政需要에 대응할 수 있는 길을 열어 주어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이는 세원의 조정과 자체적 세원확

2) 박종구, “민선 자치단체장 시대의 지방재정”, 『지방행정연구』, 1994, 9권 1호, pp. 36-56.

보 통로의 보장을 통해 지방세원을 현 수준보다 대폭적으로 확충해야 급증하는 지방 財政需要에 대응할 수 있고 그래야만 실질적인 지방자치기 가능하기 때문이다.

이러한 자체적 재원확충 뿐만 아니라 지금까지 통제경향이 심했던 재정운영면에서도 自律權이 伸長하게 되리라 보인다. 財政計劃 樹立에서부터 投資事業에 대한 審査, 地方債의 發行, 豫算의 編成 및 執行 등에 이르기까지 지금까지는 일일이 중앙에서 지시나 지침이 하달되었으나 앞으로는 국가계획의 거시적 틀의 범위안에서 중앙의 간섭은 축소되고 개별 자치단체는 상당한 자율적 결정권한을 가지게 될 것으로 보인다. 그러나 이러한 재정운영의 自律基調 附與는 그 결과에 대해서도 자기책임이 강조되어 건실하고 효율적인 재정운영 단체와 방만하고 비효율적인 재정운영 단체간의 심한 地域隔差가 나타날 것으로 보인다.

2. 財政需要의 激增 : 住民要求 增大와 投資開發事業

지방선거를 앞둔 현재 목도하고 있는 바와 같이 선거에 출마한 각급 단체장 후보들은 지역재정에 대한 기본이해나 지역재정상황을 고려하지 않고 무분별한 지역사업 공약을 남발하고 있다. 이러한 경쟁적인 지역사업에 대한 공약남발은 선거후에도 여러 후유증의 근본 원인이 될 수 있다. 다음 선거에서의 재선을 위해서는 공약한 사업을 이행해야 하나 자치단체가 감당할 수 없는 범위를 넘어선 지역사업을 강행할 경우, 혹은 지역재정상태를 고려치 않고 방만하게 지방재정을 운영할 경우 외국의 경우에서 보는 바와 같이 財政危機에 이르는 자치단체가 나올 수도 있다고 보여진다.

地域有權者의 경우에도 자치단체장 선거에서 그동안의 地域宿願事業 해결에 대한 기대때문에 단체장 후보의 자질보다는 지역개발 공약에 현혹되기 쉽다. 또한 아직은 자치의 경험이 일천하기 때문에 지역 재정상태를 고려치 않은 과도한 공공서비스 요구가 분출될 수 있고 타지역과의 비교심리가 확산될 수 있다. 이러한 유권자의 기대심리와 단체장의 공약경쟁은 자칫 지역재정을 파탄으로 몰고 갈 수 있는 개연성이 충분하다는 점에서 우려된다.

3. 財政隔差와 地域開發隔差의 深化

자치제도의 실시를 앞두고 그동안 지방간의 재정격차를 사전에 조정하기 위한 제도적 노력은 거의 없었다. 다음 표에서 보는 바와 같이 세원의 지역적 편재로 인한 지역간의 재정격차는 매우 심한 정도로 1993년도 지방세 목표액중 서울특별시를 비롯한 인구 50만이상

시인 11개 대도시(자치구포함)에 62%가 편재되어 있는 반면 기타 208개 자치단체는 38%에 불과하다. 이러한 지방세원의 지역적 편재는 자치단체간 균형발전을 추구하는데 근본적인 취약요인이 되고 있다.

〈表 1〉 자치단체별 지방세 편재도 (1993)

(단위 : 억원)				
서울	직할시	도	시	군
34.380	22.876	18.001	15.582	8.405
(34.6%)	(23.1%)	(18.1%)	(15.7%)	(8.5%)

* 총규모 9조 9,244억원, 11개 대도시 : 6조 1,704억원

* 자료 : 내무부 지방재정국

한편 1995년도 예산기준으로 지방세 수입으로 자체 인건비를 충당하지 못하는 기초자치단체는 59.7% (시 : 27.9%, 군 : 84.3%, 자치구 : 53.6%)이며 이는 226개중³⁾ 135개 자치단체에 이르고 있다. 또한 지방세에 세외수입을 포함한 자주재원으로 자체인건비를 해결하지 못하는 기초자치단체도 60개로 전체의 26.5%에 이르고 있다. 특히 군 단위 자치단체의 재정력은 영세성이 매우 심각하여 본격적인 지방자치가 시행되었을 때 자치의 본래 취지를 달성키 어렵게 보여진다. 기초자치단체의 경우 시와 군의 세원편재 즉 도시지역과 농·어촌 지역의 재정격차도 매우 크다. 광역자치단체의 경우도 그 격차가 매우 큰데 1995년도 예산순계기준으로 전라남도도 서울특별시 세입총액의 25%도 안되는 열악한 구조를 지니고 있다.

이러한 지역간 재정격차는 결국 본격적인 자치시대로 돌입했을 때는 지역적 빈익빈 부익부 현상이 완화되기 보다는 심화될 개연성이 더욱 크다. 지역개발을 위해서는 투자를 위한 재원여력이 있어야 하지만 열악한 재정력과 재정자립도로는 인건비를 비롯한 경상비 충당에도 급급한 실정이기 때문에 투자재원을 마련하기가 어려워지게 된다. 앞으로 민선단체장 시대에는 지역간 경쟁이 더욱 심화되리라는 전망으로 볼 때 세원이 풍부한 부유 자치단체에서 지역간 수평적 불균형해소를 위한 세원공유나 배분노력에 적극성을 기대하기가 쉽지 않고 일부 중앙차원에서의 적극적 개입도 자치정신에 부합하지 않는다는 점 때문에 일정한 한계가 있다. 일부 국세의 지방세로의 이전은 세원분포의 지역적 편재성때문에 재정격차의 해소를 위해서는 별 효과를 기대하기가 어렵다. 결국은 지방양여금제도의 확대실시나 중앙과 지방간의 세원공유와 같은 방안을 모색하고 재정조정제도를 획기적으로 개편하는

3) 이는 1995년도 예산편성 및 확정당시 기초자치단체수로 현재는 236개임. (시 68개, 군 103개, 자치구 65개)

길 밖에 없다고 본다.

이상의 지방재정환경을 종합적으로 고찰해 볼때 재정여건이 풍족한 자치단체에서 지방행·재정에 대한 이해와 지식이 풍부하고 역량있는 단체장을 선출해서 지역의 집합적 에너지를 결집했을 때는 지금까지의 타율적 관행에 져어 있던 지역분위기를 혁신하고 획기적인 지역개발을 도모할 수 있을 것이다. 그러나 그 반대로 재정여력이 거의 없는 영세한 재정구조를 가진 자치단체에서 당선된 단체장이 지방재정 여건에 대한 고려없이 공약이행을 위한 무분별한 사업을 벌이거나 방만하게 재정을 운영하게 된다면 얼마가지 못해 재정적 위기에 봉착하게 될 것이다. 물론 재정위기의 개연성은 재정자립도가 높고 재정여건이 건실한 자치단체에서도 충분히 있을 수 있으며, 이는 결국 외생적 요인이라기 보다는 자치단체장을 중심으로한 자치단체 공무원, 지방의회, 지역주민들이 함께 조장하는 내생적 상황이라고 볼 수 있다.

따라서 다음에서는 민선자치단체장 시대의 개막이후 극단적 상황이기는 하지만 예상될 수 있는 재정위기의 극복을 위한 재정운용과제에 대해 살펴 보고자 한다.

IV. 地方財政의 危機狀況과 事前診斷體制

1. 外國地方政府의 財政危機 事例

지방자치제도를 일찍부터 실시하고 있는 미국을 비롯하여 세계 각국의 지방정부들이 재정위기 상황에 직면하여 어려움을 겪고 있고 극단적으로는 재정파산 지경에 이르러 중앙정부를 비롯한 상급자치단체의 재정적 원조를 받으면서 자치를 사실상 포기해야 하는 사례가 잦아지고 있다. 이러한 지방정부의 재정위기 상황은 외부적 요인과 내부적 요인으로부터 발생되는데 우선 외부적요인으로는 경제불황에 따른 세수감소, 중앙정부나 상급자치단체로부터의 예산지원 축소, 인구의 감소나 유출, 재산세 중심의 지방세원구조 경우의 부동산경기 불황 등에서 비롯된다. 그러나 이러한 외부적 요인 못지 않게 중요한 원인은 내부요인으로 볼 수 있다. 경제불황으로 인한 실업률증가에 따른 복지예산의 대폭적 증가, 무리한 투자사업의 시행 및 세율인상 동결등의 인기위주 정책, 악성 단기채의 남발, 재정구조와 여건에 대한 고려를 무시하고 공무원 증원 및 임금인상등의 경우가 재정위기를 초래하는 보다 직접적인 원인으로 볼 수 있다.

재정위기 및 파산선고 지경에 까지 이른 미국 지방정부의 대표적인 사례의 배경들을 살

펴보면 다음과 같다(내무부 지방행정연수원, 1994).

1) 뉴욕市の 경우

1975년 뉴욕시의 재정위기는 그해 3월 금융기관이 뉴욕市債의 인수를 거부하면서 시작되었다. 市の 경상지출이 수년간에 걸쳐서 경상수입을 웃돌았고, 이 차액을 메꾸기 위하여 市는 자본예산을 流用하고 短期債를 남발했다. 단기채는 년도내의 일시적인 자금부족을 보충하기 위해 발행되는 것으로 년도내에 상환하지 않으면 안되는 것인데도 뉴욕市는 그 목적을 이탈하여 長期債의 변제나 다른 단기채에 의한 상환으로 충당했다. 재정상황 악화에 따라서 시채의 가격이 내려갔고, 이자율은 상승하여 나중에는 시채의 인수자마저 없어져서 끝내는 자금을 조달할 수 없는 상태에 빠졌던 것이다.

이러한 뉴욕시의 재정위기의 배경을 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

1973년 석유과동은 뉴욕시 경제에도 영향을 미쳐 미국의 주요기업 500사중 뉴욕시내에 본사를 갖고 있는 기업체 숫자는 1968년에 131개사였던 것이 1975년에는 96개사로 감소했다. 주요기업의 이와같은 市外로의 유출은 市の 세수원을 감소시킴과 동시에 시내 노동시장의 수요감소로 이어졌다. 1970년 市の 실업율은 4.8%였으나, 1975년에는 11%까지 증가하여 국가실업율을 상회하게 되었고 또한 기업의 유출은 부동산시장에도 영향을 미쳐 오피스 임대시장에서는 1975년 당시 시내에 있는 사무실 총면적의 10%에 달하는 오피스 공간을 임대하여 비워두게 되었고, 부동산가치도 대폭 하락하여 뉴욕시의 부동산 세수입을 감소시키게 되었다.

인구변화를 살펴보면, 1970년부터 1975년까지 5년동안에 30만명의 감소로 다른 미국내 주요도시와 비교해 그 변화는 그다지 크지 않으나 어린이, 노인, 빈곤자 등 公的扶助를 필요로 하는 사람들의 숫자가 대폭 늘어났다. 또 인구구성을 살펴보면 1960년과 1975년 사이에 白人층이 20% 이상 감소한데 비하여 스페인계가 36% 증가, 非白人이 62% 증가했다.

이러한 결과에서도 알 수 있듯이 중·고소득자가 시민의 增稅, 高物價를 피해서 안전한 교외로 유출되고, 반대로 빈곤자나 이민자층의 유입이 증가하게 되었다. 이에 따라 세수기반이 약화된 반면, 福祉受給者가 증가하여 뉴욕시의 복지에 소요되는 경비는 매년 팽창하여 갔다.

이와 같은 경제상황의 변화에 의한 영향 이외에도 뉴욕市가 제공하는 행정서비스 분야의 방대함이 재정위기를 가속화시켰다. 뉴욕市 이외의 뉴욕州에서는 카운티 정부가 존재하고 보건, 정신위생, 사회복지, 커뮤니티, 단과대학 운영, 교통망 관리, 형무소, 공원사업등의 행

정서서비스를 담당하고 있으나 뉴욕市の 시역에는 카운티 정부는 없고 따라서 카운티 행정의 기능도 市가 담당하고 있다. 또 통상 미국의 대다수 지역에서의 교육행정은 學校區라고 하는 특별지방자치단체가 실시하나, 뉴욕市에서는 市정부내의 교육위원회가 교육행정을 담당하고 있다.

이와같은 배경하에서 수입과 지출의 乖離가 생기고 점차 확대되어 뉴욕시 재정당국은 수입과 지출을 재인식하여 재정건전화에 전력을 경주해야 했음에도 불구하고, 수년간에 걸쳐 거액의 초과지출을 계속하게 되었다.

1971년 회계년도에 있어서 뉴욕시의 총지출액은 총수입액을 6억 5,600만달러 초과하여 수입총액을 9.2%를 상회했다. 이 재정불균형을 일시적으로 매꾸기 위해 뉴욕시는 1971년말에 16억달러의 단기채(Short-term operating debt)를 발행했는데 이것이 재정위기를 심각하게 만든 발단이 되었다. 재정적자는 해마다 증가했고 단기채의 발행액도 증가하여 재정위기가 표면화했던 1975년도에는 재정불균형이 무려 12억달러에 달했다. 1975년도 45억달러의 단기채가 발행되고 그 累積財政赤字額은 30억달러에 달하게 되었다.

2) 첼시市の 경우

첼시市는 보스톤市 교외에 있는 인구 약 2만5천명의 작은 도시로서 市の 이미지를 한마디로 표현하면 「고령화와 이민자가 많이 사는 가난한 마을」이다. 1991년 시는 심각한 재정위기를 맞았는데 이 위기의 배경으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 무엇 보다는 미국전체 특히 북동부에 있어서 심각한 경제불황의 여파가 컸으며 또한 재원지원없이 州로부터 위임받은 보스톤항의 정화사업등의 사무비용 및 항구 환경보전의 전제가 되는 상하수도 정비사업에 드는 비용이 대폭 증가한 점도 단기적 재정압박을 초래하게 되었다.

둘째, 市 인구의 대부분이 가난한 이민과 고령자들로 구성되어 복지비용의 증가가 큰 부담이 되었다. 市の 통계에 의하면 주민 3분의 1 이상이 연간수입 1만달러 이하로서 州內에서 빈곤기준치 이하의 생활을 하고 있는 주민의 비율이 가장 높은 도시이다.

셋째, 빈곤층의 집중, 공장집중, 도시경관의 악화등에 따라 市稅收의 주종을 이루고 있는 資産稅의 기초가 되는 固定資産價格이 하락하고 세수가 감소하게 되었다. 이를 숫자로 살펴보면 세수는 10년전의 1,450만달러에 비해 1991년에는 1,300만달러까지 저하하였는데 이를 인플레이션에 의한 화폐가치의 변화를 고려한다면 실질적으로는 40%이상이나 감소했다는 것을 의미한다.

넷째, 1982년에 제정된 과세제한에 관한 州法은 주민투표에 의한 주민의 동의를 얻을 수 없는 한 지방정부의 고정자산세를 전년도 대비하여 증세한도를 2.5%로 제한하고 있다. 市長은 여러번에 걸쳐 재정적자를 해소하기 위해 한도이상의 증세를 제안했으나 주민의 격렬한 반대에 부딪쳐 增稅案은 모두 否決되었다.

마지막으로 재정운영상의 문제가 시의 재정위기를 가속화시켰다고 보여지는데 재정위기가 심각해지기 이전에 공공서비스에 대한 재인식, 조직개혁, 수입원의 재평가 등에 관한 근본적인 대책을 검토하지 못했고 또 의회도 특별히 市當局에 대하여 특별 대응책을 요구하지도 않았다.

이에 따라 州재정관리위원회의 지도와 감독하에 첼시市는 州로부터 市세입의 50%를 원조받아 왔다. 그럼에도 불구하고 1991년도 예산에 있어서 市의 재정적자 추정액은 예산총액 4,800만달러에 대하여 900만달러에 달했다. 1991년 9월, 州재정관리위원회가 이미 재정불균형 해소수단을 몇번이나 제안했으나 市당국이 그것을 실행하지 않았고, 첼시市의 340만달러의 잠정예산안도 인정하지 않음으로써 첼시市의 재정위기는 일거에 심각해 졌다. 州에 의한 재정적 원조나 관여가 없다면 市는 다음달 직원의 급여도 지불할 수 없는 상태였다. 교육관계에서도 8월에 300명의 교사중 4분의 1을 해고한 것 이외에도 9월에 접어들어서도 5일간 학교를 폐쇄하지 않을 수 없는 그런 상태였다.

3) 브릿지 포트市의 경우

브릿지 포트市는 인구 약 14만 1천명을 가진 코네티컷州 제일의 도시이다. 일찌기 이 도시는 조선이나 무기, 기타 군수품생산외에 섬유제품, 진공관등 전기제품과 기계산업이 번성했고 이러한 공장노동력의 수요를 배경으로 흑인이나 스페인계 이민의 유입이 급증하고, 반대로 유복한 백인층이 유출되어 나갔다. 그후 산업구조의 변화, 경제불황의 도래와 함께 입지산업의 부진이 해마다 두드러지게 되어 많은 공장이 폐쇄를 강요당하여 실업율은 1990년 9.3%로서 미국 평균인 6.8%를 크게 웃돌았다. 市의 재정구조를 살펴보면 먼저 세입의 대부분은 財産稅에 의존하고 있기 때문에 市로서는 재산세의 증세 이외에 수입을 증가시킬 뾰족한 방법이 없으나, 이미 市의 재산세에 관한 세율은 州내에서 최고치를 기록하고 있어서 그 이상의 세금을 늘릴 여지가 없었다. 세출부문은 가난한 세대가 전인구에 차지하는 비율이 15%를 넘어 福祉需要가 큼과 동시에 州노동법이 市의 노동조건에 규제를 가하고 있어 일시해고나 임금동결등을 어렵게 하여 의무적 경비인 인건비가 예산에서 차지한 비율은 거의 60%에 달했다.

또 코네티컷주는 미국에서도 드물게 카운티 정부가 존재하지 않는 까닭에 브릿지 포트市는 他州에서는 市에 속하지 않은 많은 서비스를 제공하지 않으면 안되었다.

1989년, 市는 재정적자를 해소하기 위한 시채발행을 시작함과 동시에 市직원의 일년간 임금동결, 3,500명 일시해고, 복지부를 중심으로 한 대폭적인 서비스삭감을 단행했으나, 그 시점에서의 누적재정적자는 1,200만달러에 달했고, 그후 경제불황의 영향이 가중되어 재정상태는 개선되지 않고 오히려 더욱 악화됐다.

이와 같은 상황하에 1989년 시장선거에서는 의회에서 4대1의 비율로 민주당이 공화당의 세력을 상회하고 있었음에도 불구하고, 공직경험이 전혀 없는 공화당의 모란여사가 민주당의 현직시장을 누르고 市로 된 이후 최초로 여성시장이 탄생했다. 첫해인 1990년도 모란시장은 600명의 市직원 해고, 재산세의 증세, 서비스삭감 등을 단행했다. 이 결과 많은 거리가 더럽혀진 채 그대로 방치되었고 도서관이나 공원, 레저시설, 고령자를 상대로 한 복지시설이 잇달아 폐쇄되었다. 그러나 1991년도가 되자 모란시장은 재정심사위원회의 18%의 재산세증세안, 서비스삭감안에 대하여 완강히 반대하여, 재정심사위원회의 균형예산 제출권고를 무시했다. 모란시장은 재산세의 증세를 피하고, 최저한의 기본적 서비스를 유지하면서 재정재건을 도모한다고 하는 생각을 추진함과 동시에 노동협약 개정을 위한 노동조합과 교섭을 하는 한편, 노동협약 개정문제등에 관하여 州에 협력을 요청했으나 결국 아무런 협력도 얻을 수 없었다. 1991년 봄, 노동조합과의 교섭이 암초에 부딪쳐 1992년도 예산편성기한이 다가 오며 따라서 재정심사위원회로부터의 압력이 강해지자 드디어 모란시장은 막판의 궁지에 몰리는 상황이 되었고 1991년 6월 7일, 시장은 결국 市의회 및 市간부와 의논없이 독단으로 파산신청서를 연방재판소에 제출했다.

2. 財政推移 診斷制度

이상에서 살펴 본 미국 지방정부의 대표적인 재정위기 사례에서 얻을 수 있는 교훈은 재정여건에 대한 면밀한 고려와 사전진단없이 방만하게 운영되었을 때 재정파탄이라는 엄청난 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 이는 결국 자치능력의 결여라는 낙인이 찍히게 되어 지역사회에 엄청난 충격과 고통을 안겨 줄 수도 있다. 이러한 위기상황의 사전극복을 위해서는 무엇보다도 재정여건과 흐름에 대한 면밀한 사전진단제도의 확립이 필요하며 이를 통하여 재정위기 상황을 사전에 예방하고 합리적·계획적 재정운용의 기틀을 마련할 필요성이 요청된다. 과거에서부터 현시점까지의 재정관련자료를 바탕으로 장·중 단기적으로 지방

자치단체가 봉착할 수 있는 재정적 이상신호를 사전에 발견하고 이에 대한 신중한 대처가 필요하다.

이를 위해서 미국 지방정부에서 일반적으로 사용되고 있는 방법의 하나로서 재정추세평가체제 (FTMS : Financial Trend Monitoring System)가 있다. 이는 지방정부의 재정상태에 영향을 미치는 요인들을 밝혀내고 체계화함으로써 그 요인들의 측정, 분석을 가능케 하는 틀로서 이를 통해 지방정부가 당면하고 있는, 또한 대두되고 있는 재정문제를 파악하고 이러한 문제점을 해결할 수 있는 예방책을 개발하는데 목적이 있다.

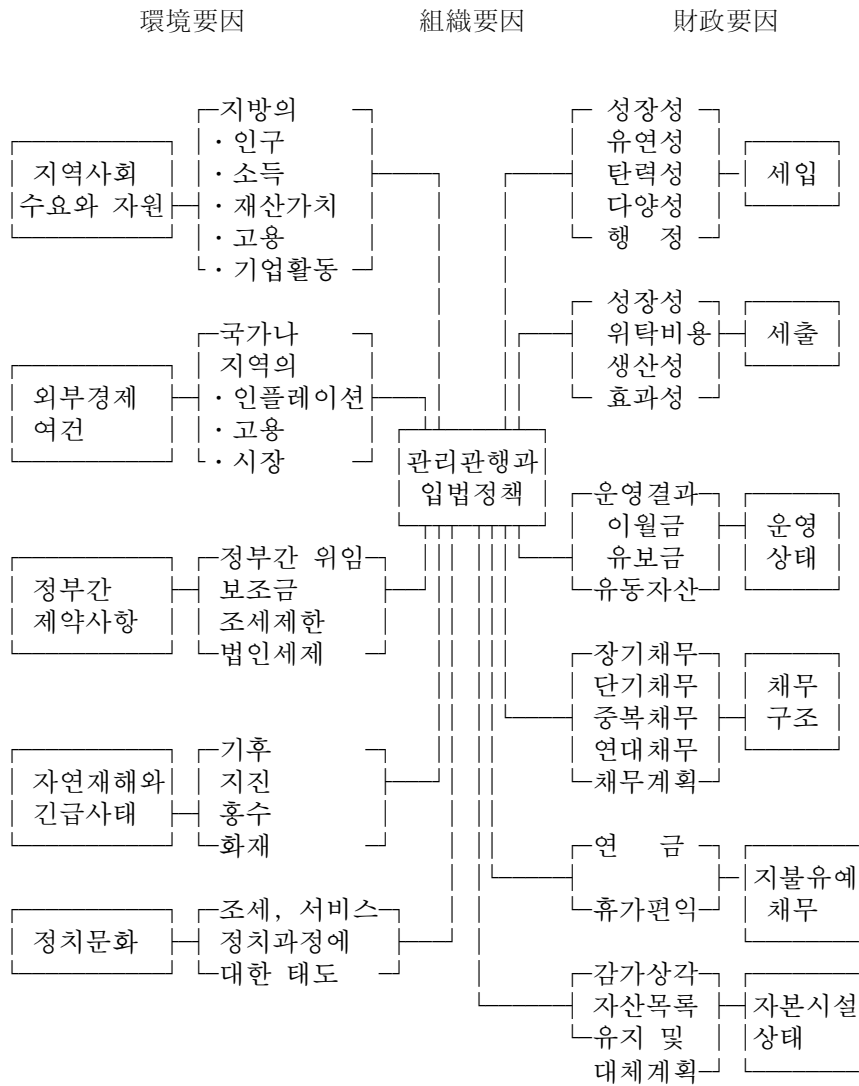
일반적으로 재정상태(Financial Condition)란 지속적으로 정부사업에 자금을 충당할 수 있는 지방정부의 능력이라고 광의의 정의를 내릴 수 있는데 보다 구체적으로는 ① 현존 서비스수준 유지능력 ② 지방정부의 경제과탄 방지능력 ③ 인구등의 자연증가, 감소, 변화상의 재정수요를 충족시킬 수 있는 능력이라고 볼 수 있다. 이러한 재정상황에 영향을 미치는 요인으로는 <그림 1>과 같다.

FTMS는 재정상태에 영향을 미치는 주요인자들을 대표하는 12개의 요인에 기반을 두고 있는데 이 요인들은 환경, 조직, 재정적 요소로 구분할 수 있다. <그림 1>에 나타난 화살표의 방향에 따르면 환경적 요인은 조직요인에 영향을 미치고 이는 다시 재정요인에 영향을 미치게 된다. 이들 상호간에는 인과관계가 있고 영향력과 정보의 흐름에 일정한 경향이 있다. 다시 말하면 환경요인들은 일련의 조직요인들을 통해 여과되고, 그 결과 지방정부의 내부재정상태를 나타내 주는 일련의 재정요인들이 산출되는 것이다.

환경적 요인은 지방정부에 대한 외부영향력으로써 행정서비스 수요를 유발하면서 동시에 그에 필요한 재원제공 역할을 한다. 예를 들어 산업유치로 인한 노동인구의 증가는 지방자치단체로 하여금 증가인구가 필요로 하는 추가적 서비스를 제공해야 한다. 그러나 다른 한편으로는 지역내 인구의 증가는 세입의 증가를 가져다 줄 것이다.

조직요인은 환경요인상의 변화에 대한 지방정부의 대응을 의미하는 것으로 서비스 감축, 조직정비 및 축소, 효율성 제고, 세원발굴 및 세율인상 등의 행·재정상의 대처를 통하여 건전한 재정상태를 유지하는 노력을 의미한다.

한편 재정적 요인들은 대개 환경적 요인과 조직요인들의 영향력의 결과이다. 만일 환경적 요인의 수요가 환경적 요인이 제공하는 재원보다 크고, 조직이 수요와 재원 사이의 균형을 맞추는데 적절한 대응을 하지 못한다면, 재정요인들은 현금지불불능, 예산상의 지급불능, 장기지급불능의 상태에 빠져 재정위기를 맞게 될 것이다.



<그림 1> 지방재정 상황 영향요인

* 자료 : 이상용 편역, 지방정부의 재정상황 평가, 1993, 한국지방행정연구원 p.11

재정위기상황을 피하기 위해서는 기본적으로 위의 각 요인들에 대해서 단체장을 비롯한 자치단체 재정담당 관련자들은 다음과 같은 질문들을 염두에 두고 정기적 점검을 해 보아야 한다. 먼저 환경적 요인에 관해서는 그들이 유발하는 수요에 대처할 수 있을 정도의 충분한 재원을 창출해 주는가? 라는 질문이며, 조직요인은 해당 자치단체의 관리방식과 정책을 통해서 환경요인의 변화에 적절히 대처할 수 있는가? 라는 질문이다. 재정요인에 대한

분석의 기초는 해당자치단체가 운영에 필요한 모든 비용을 현재 지불할 수 있는가? 아니면 이런 비용의 지불을 세입확보가 불가능한 미래시점으로 연기하고 있지는 않은가? 라는 문제이다.

위의 12개 요인들 중 정치문화와 같은 계량화가 불가능한 것을 제외하고 7개의 요인들은 총 36개의 계량적 지표⁴⁾가 개발되어 지방정부 재정추세를 사전진단할 수 있다. 이 36개의 지표들에 대해 모든 자료를 수집하여 분석해야 하는 것은 아니고 당해 자치단체 재무상황에 부합하는 지표만 분석·활용할 수 있다. 예를 들어 채무를 지지않은 자치단체에서는 채무에 관한 지표는 선정할 필요가 없을 것이다.

이 지표들은 최소한 5년에 걸친 자료를 확보하여 그래프상에 그 추이를 표시해 봄으로써 좋지 못한 경향이나 그러한 경향의 시발점, 원인등을 밝혀 내고 또한 이를 타지역과 비교해 보고 이에 대한 대책을 수립하도록 되어 있다.

재정운영의 자율권이 장기적으로 자치시대에 걸맞는 수준까지 확대된다고 볼 때 개별 자치단체는 그에 부응하는 책임성이 동시에 요구된다. 앞에서 살펴 본 외국의 지방정부처럼 재정파산 경지에 이르지 않기 위해서는 지역실정에 맞는 재정추이진단체제를 확립하여 건전한 재정을 운영하는데 최선을 다해야 할 것이다.

V. 健全財政 確立과 地域開發을 위한 財政運用 課題

앞에서 논의한 재정진단체제확립은 재정위기를 사전에 방지하기 위한 소극적 대처방안이지만 건전재정 확보를 위해서는 필요불가결한 요소이다. 한편 재정운영면에서 건전재정 확보와 적극적 지역개발을 위해서는 우선 중앙차원에서 지방재정의 여건강화를 위한 제도적 노력이 필요하다. 중앙정부는 지금까지의 통제·간섭위주에서 벗어나 지방재정 확충의 助長·후원자적 역할을 담당해야 한다. 국세의 일부를 지방세로 전환하거나 조정기금으로 활용하여 재정력이 현저히 낮은 단체의 세입을 확충해 주도록 해야 하며 지방재정조정제도도 대폭 손질하여 지역간 재정격차를 완화하고 재원이전 효과의 극대화를 도모해야 한다. 이 외에도 법정외 세목신설권한 부여, 예산편성을 비롯한 재정운영상의 자율권을 대폭 신장해 주어야 할 것이다. 이러한 자율권을 지방에 넘겨 주는 대신 정기적인 진단을 통해 재정을 방만하게 운영하거나 부실한 자치단체에 대해서는 적절한 책임을 묻는 제도적 장치 또한 필요할 것이다.

4) 이에 관한 자세한 논의는 이상용 편역, 지방정부의 재정상황평가, 1993, 한국지방행정연구원, 참조.

이러한 중앙정부의 조장적·후원적 노력과 더불어 보다 중요한 재정운영 주체인 지방자치단체가 기울여야 할 노력은 다음과 같다.

1. 計劃財政 및 管理運營의 效率化

급증하는 공공서비스 수요와 지역개발 수요에 대처하기 위해서는 개별 자치단체의 재원 확보 노력과 계획적이고 효율적인 재정운영이 필요하다. 이러한 노력여하에 따라 지역개발의 성과가 좌우될 것이며 민선단체장의 역량이 평가될 것이다. 지금까지의 지방재정운영은 중앙의 지시나 지침에 의존하는 타율적인 관행에 길들여져 왔고 또한 전문인력의 부족, 자율권의 부재 등으로 인해 실효성있는 재정계획을 수립하여 운영하지 못했다. 그러나 재정위기 상황의 방지와 건전재정의 확립, 더 나아가 지역개발을 위한 투자사업을 위해서는 계획재정의 구현이 무엇보다도 필수적 과제이다. 계획성없는 재정운영 구조하에서 발전을 이룩하기란 불가능한 일이며 장기화되면 재정위기를 피하기 어렵게 될 것이다. 따라서 자치단체는 재정진단체제에 입각하여 지역실정에 맞는 실효성있는 재정계획을 수립하고, 이에 근거 가용재원을 효율적으로 배분함으로써 공공서비스 수요에 대응하고 지역개발을 도모해야 할 것이다.

이를 위해서는 현재 형식적으로 운용되고 있는 중기재정계획의 정비를 통해 중장기에 걸친 재정수요와 재원을 현실성있게 예측하고 지역목표 달성을 위한 투자우선 순위에 따라 부문간 투자규모를 결정해야 한다.

중장기적 시계에서 수립된 재정계획은 반드시 단기적 예산편성과 연계시킴으로써 재정운영의 효율성을 높이고 예산편성시 지역실정에 부합할 수 있도록 자율권을 부여해 주고 집행의 신축성도 어느 정도 보장해 주어야 한다. 지금까지는 내무부 지침에 의거 예산편성이 획일적으로 이루어져 왔는데 거시적 통일성 가운데서도 미시적 다양성을 인정하여 지방예산의 편성 및 관리를 보다 효율화해 나가야 할 것이다. 이와 더불어 자치단체는 재원의 실질적 필요여부와는 무관하게 종래의 관행에 따라 항목별로 일정한 금액이 계상되는 불합리를 시정하여 예산집행에 낭비적 요인을 과감히 제거해 나가야 한다.

또한 지금까지 개별 자치단체나 부서에서는 당해년도 예산액을 전액 집행하지 못할 경우 차기년도 예산편성시 삭감당하는 불이익 때문에 예산절감노력보다는 무조건 전액집행에만 집착해 왔다. 이에 따라 회기년도 말에 예산집행이 집중되고 있고 불요불급한 지출이 계속되고 있다. 이러한 낭비적 관행을 시정하기 위해서는 편성예산보다 절감한 부분에 대해서

는 불이익이 아닌 인센티브를 부여하는 방향으로 개선되어야 한다. 예산절감액의 일정부분을 차기년도 예산액에 부가하여 편성해 주고 그에 대해서는 사용의 재량권을 부여함과 동시에 해당부서 공무원을 표창하는 방법 등으로 예산절감을 위한 풍토를 조성해 나가야 할 것이다.

2. 地方財政의 經營的 接近

한정된 재원으로 증대하는 행정수요에 대응하기 위해서 최근 많이 논의되는 개념이 지방행정의 경영적 접근방안이다. 자치단체나 지역을 하나의 경영적 단위로 인식해서 보다 뚜렷한 목적구도하에 상호연계된 전략으로 행정환경에 대처해 나가고자 하는 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 경영화에 대한 논의는 특히 지방재정 문제와 밀접히 관련을 맺고 있는데 그 필요성은 재정운용상의 비능률성을 제거하고 공공재에 대한 수익과 부담의 일치를 위해서이다.

현재의 열악한 지방재정구조를 개선하기 위해서는 지금까지의 중앙시혜를 기다리는 의존적 자세에서 벗어나 외국의 자치단체들처럼 보다 적극적이고 자주적인 경영적 접근태도가 필요하다. 개별 자치단체에 의한 지방세의 세율인상이나 법정외 세목의 신설이 아직까지 불가능하고 또한 이에는 상당한 주민반발이 예상되기 때문에 우선 수익자 부담원칙에 입각한 세외수입의 확충에 보다 관심을 가질 필요가 있다. 기업경영적 차원에서 주민들을 위한 다양한 시설을 갖추어 놓고 사용료를 받아 자치단체의 재원으로 활용하는 경영수익사업을 확충할 필요가 있다. 관광유원지 개발, 토지개발이용, 건설자재공급, 재산관리 등이 현재 자치단체에서 시행되고 있는 사업인데 보다 적극적으로 실내수영장, 공공골프장 같은 지역실정에 맞는 시설을 건설하여 경영수익적 차원에서 운영할 수도 있을 것이다. 또한 요율이 생산원가에 훨씬 미치지 못하여 재정압박요인이 되고 있는 공공재와 서비스사용료 및 수수료를 대폭 현실화해야 할 것이다.

한편 공공성과 기업성의 조화를 통해 공공복리 증진을 목적으로 하는 지방공기업도 운영의 효율화와 활성화를 모색해야 할 시점이다. 지방공기업이 독립채산을 확보할 수 있도록 요금결정방식과 절차를 개선하고 요금체계도 조정해야 한다. 경영기술과 인력의 전문성을 확보하여 최대한 자율경영체제로 전환하되 책임경영을 위한 경영평가제도를 도입해야 할 것이다. 이의 연장선상에서 민관공동출자 형태인 제3섹터를 활용하여 민간부문의 자금과 경영능력을 도입함으로써 수익성을 높일 수 있을 것이다.

3. 地域經濟의 活性化

지방선거를 앞두고 실시된 각종 여론조사에 의하면 지방자치시대에 가장 시급한 당면과제는 지역경제 활성화로 나타나고 있다. 지방자치의 성공적 정착여부가 지방재정력에 달려 있다고 한다면 지방재정의 기반은 지역경제에 근거한다고 볼 수 있다. 그러나 지역경제의 역할은 지방재정과 지방자치를 뒷받침하는 데만 그치지 않고 지역경제발전은 지방자치의 토대인 동시에 지방자치의 목표라고까지 볼 수 있다(정문화외, 1995: p.198). 따라서 자치단체가 건전한 재정구조를 확보하고 지역발전을 도모하기 위해서는 지역경제의 건설화·활성화가 필수불가결의 전제가 된다. 앞에서 살펴 보았듯이 재정과산에 이른 외국의 지방정부의 경우 재정위기의 출발점은 바로 지역경제의 쇠퇴였다. 지역경제의 침체는 실업률증가, 기업 및 노동인구의 유출, 세수감소, 사회복지비 등의 증가로 이어져 결국 재정여건을 악화시키게 되는 것이다.

따라서 자치단체는 거시적 차원에서 지역경제의 중장기 발전전략을 수립하고 지역특성에 맞는 산업육성 및 기업유치에 적극 노력해야 한다. 그러나 조세혜택 및 금융지원같은 지방재정에 부담을 주는 직접적 방식보다는 기술과 정보의 개발 및 지원, 각종 규제의 철폐나 완화, 지역산업정보화 구축, 대내외적인 시장개척과 같은 간접적인 지원을 통하여 기업이 자생력을 갖추고 지역기업으로 뿌리를 내릴 수 있도록 하는 조장적 역할이 중요하다고 본다. 이를 위하여 중앙정부가 지니고 있는 산업 및 경제분야의 기능 가운데 지역경제적 속성을 띠고 있는 것은 자치단체에 위임하여 자치단체가 자율적으로 지역경제의 활성화를 꾀할 수 있는 길을 열어 주어야 할 것이다. 지방자치단체도 조직 및 기구개편노력을 통하여 지역경제문제를 전담하는 상공산업기능과 인력을 대폭 보강할 필요가 있다.

VI. 結 論

취약한 지방재정상태와 중앙중속적 구조를 타파하지 못한 상태에서 출발하는 민선단체장 주도하의 지방자치제도는 낙관적 전망보다는 많은 우려를 자아내게 하고 있다. 특히 민선단체장 시대와 함께 변화하는 지방행정환경에 재정적으로 어떻게 대처할 것인가는 중앙정부 및 각급 자치단체, 그리고 지방의회와 지역주민들이 함께 심각하게 고민해야 할 명제로 보여진다.

자치제도의 성공적 착근을 위해서는 그 기반이 되는 건설한 지방재정 운용을 위해서 위

의 각 주체들이 담당해야 할 역할을 게을리 하지 말아야 한다. 중앙정부는 지방재정의 자립기반 확보와 건전화를 위해 과감하게 자신의 몫을 넘겨 주겠다는 전향적인 자세가 필요하고 지역주민들은 과도한 요구자제와 지역발전에 필요한 재원을 분담하겠다는 자치시대에 걸맞는 시민의식이 필요한 때다. 무엇보다 지방재정운영의 최종책임자인 민선단체장의 역할이 중요하다. 지역재정구조와 흐름에 대한 이해와 면밀한 사전 진단체제를 바탕으로 건전재정을 확보하여 재정위기상황을 사전에 방지하고 더 나아가 적극적 지역개발의 주도자가 되어야 민선단체장의 시대의 의의를 살릴 수 있다고 볼 수 있다.

단체장의 무엇보다도 중요하고 시급한 과제는 임기시작과 더불어 지방재정운영에 대한 현실성있는 계획을 세우고 재정관리운용의 효율화를 도모할 수 있는 체제를 구축하는 것이다. 더 나아가서는 주어진 가용재원의 범위 안에서 움직이겠다는 소극적 자세에서 벗어나 기업경영적 차원에서 적극적으로 지방재정의 확충을 모색하는 자세가 필요하다.

장기적으로 볼 때 지역경제 활성화 정도가 지방재정의 기반이 되고 이는 또한 자치제도의 성패여부에 결정적 영향을 미침을 감안하여 지방자치의 목표이기도 한 지역경제 활성화를 위해 매진해 나가야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 김병준 (1994), 「한국지방자치론」, 법문사.
- 박종구 (1994), “민선 자치단체장 시대의 지방재정”, 「지방행정연구」, 제9권 제1호.
- 이상용 (1990), “中期地方財政計劃의 問題點과 改善方案”, 「地方自治」 9월호, 현대사회문제 연구소.
- 이상용 편역 (1993), 「지방정부의 재정상황 평가」, 한국지방행정연구원.
- 정문화 외(1995), 「지방자치 이것을 아십니까」, 다산미디어.
- 한국지방행정연구원 (1991), 「地方財源의 效率的 配分을 위한 投資優先順位の 決定모델 研究」.
- (1993), 「地方財政運營評價의 指導開發 및 活用方案」.