지방재정의 압박현상과 대응방안

임 성 일
한국지방행정연구원 연구위원

1. 문제제기

지나간 1990년대는 한국의 지방재정에 있어서 기회와 곤란의 시기라고 말할 수 있다. 기회의 시기란 지방자치제도가 도입된 1991년부터 외환위기 발생직전인 1997년 상반기까지를 의미한다. 이 기간 중에 우리 나라의 국정운영 틀이 중앙집권체제로부터 지방분권체제로 변화되었고 그 과정에서 중앙의 권한과 사무 그리고 재정의 상당 부분이 지방으로 이양되면서 지방재정의 규모와 권한이 전반적으로 신장되었다. 곤란의 시기란 1997년 말에 불어닥친 외환위기 이후 현재를 포함하는 기간을 의미하며, 앞으로 일정 기간 연장될 것으로 전망이 된다.

돌이켜 보면, 외환위기 발생 직후인 1998년에는 국가재정부문에서 국세수입의 감소와 그에 따른 중앙정부의 적자재정 확대가 중요한 현안으로 부상하였다. 지방재정부문에서도 교부금 등 이전재정의 축소 내지 성장률 둔화, 지방세수입 감소와 그에 따른 재정압박 및 감축경영 등 큰 변화가 나타났다. 사실, 이와 같은 현상은 근래에 겪어보지 않은 것으로 중앙, 지방정부 할 것 없이 심각한 우려와 함께 구체적인 대안의 모색에 나서도록 촉구하는 중대한 것이었다.

그런데 외환위기와 재정압박 속에서도 지역주민의 행정수요가 줄어들 지 않아 각 자치단체가 재원조달 등 복합적인 재정문제에 직면하고 있다. 이러한 가운데 상당수의 자치단체들이 경제적 타당성을 제대로 점검하지 않고 각종 투자사

업을 추진하는 정책오류를 범하고 있다. 이에 더해 일부 자치단체들은 재정운영의 건전성과 효율성을 도외시한 채 지방채를 과도하게 발행하거나 소위 전시성, 선심성 재정집행을 하고 있어서 지방재정에 혼선과 문제를 가중시키고 있다.

지난 해 (2000년) 중반에 감사원이 지방재정의 운용실태를 특별 감사한 결과에 의하면, 자치단체들이 재정상황과 수요 등을 고려하지 않고 도시철도, 월드컵 경기장, 체육관, 도서관, 기타 공약사업 등의 공공투자사업에 경쟁적으로 나서서 재정압박을 겪고 있는 것으로 지적되었다. 이 과정에서 일부 자치단체들은 투자재원을 지나치게 지방채에 의존하기도 하고 또 다른 일부 자치단체들은 무리한 공약사업의 추진과 공사중단 그리고 비효율적인 소액분산투자로 인해 예산낭비와 재정압박을 초래한 것으로 나타났다. 이와 같은 현상들은 투자재원이 절대적으로 부족한 지방재정의 여건을 고려할 때 향후 경제상황이 급속히 회복되지 않은 한 상당기간 지방재정에 압박을 가하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

거시적 관점에서 보면 우리 나라의 재정은 2000년 후반부터 나타나기 시작한 경기침체현상으로 인해 빠르면 금년 상반기부터 그 영향을 받을 것 같다. 대체로 보아 당분간은 급격한 경제회복이나 재정상태의 호전현상을 기대하기 어려운 것으로 전망되고 있다. 일반적으로 정의되는 재정위기의 징후로는 조세수입의 급격한 감소와 채무에 대한 원리금 부담 급증현상이다. 아직은 이러한 현상은 뚜렷이 나타나고 있지 않지만 지방재정 전반에 부담이 가중되고 있는 가운데 일부 자치단체들이 재정압박(fiscal pressure)을 받고 있는 것만은 분명하다.[1] 따라서 지금은 중장기적 관점에 입각하여 당면한 재정압박 상태를 극복해야 할 뿐 아니라 체계적인 재정운영을 통하여 혹 발생할 지도 모르는 재정위기(fiscal crisis)를 사전에 차단해야 할 중요한 시점이다.

이와 같은 현실상황을 인식하면서 이 글은 우리 나라 지방재정의 전반적인 상황을 살펴보면서 지방재정의 압박요인

1) 재정압박현상이란 재정위기 상태 이전에 나타나는 재정현상으로, 예산대비 실제세입의 지속적 감소, 재정적자 증가, 물가상승률을 상회하는 지속적 세출예산 증가, 사업축소·연기, 지방채 원리금 상환부담 증가, 경제쇠퇴현상(실업률 증가, 개인소득 감소), 재산가치의 감소 및 체납세 증가 등의 현상이 상당 부분 관측된다.

을 분석하고 앞으로 그에 대응할 수 있는 정책의 방향성과 정책수단에 관하여 기술하는 데 그 목적이 있다.

2. 지방재정의 변화와 위상

1) 지방재정의 변화

1970년대 중반 이후 고도경제성장과 소득증가가 계속되면서 재정의 수입과 수요(지출)가 급증하는 현상이 나타났다. 이러한 과정에서 공공부문의 권한과 기능이 필연적으로 크게 확대되었다. 구체적인 예로, 총 재정규모가 GNP에서 차지하는 비중이 1970년의 20.2%에서 1990년의 26.7%, 그리고 1998년의 31.8%로 크게 증가하였다. 이러한 가운데 지방재정의 규모와 성장률이 크게 신장되었고 이것은 특히, 지방분권화가 추진된 1990년대에 와서 더욱 두드러졌다. 1990년대를 대체로 관측해볼 때 지방재정의 연평균 증가율이 GNP 증가율을 거의 매년 상회한 것으로 나타났다. 이와 같은 사실은 지방재정의 증가속도가 경제성장 속도를 능가하는 것을 의미한다.

이러한 가운데 종전의 중앙재정 중심의 국가재정구조가 1990년대의 지방재정 팽창현상으로 인해 점차 중앙・지방재정의 양자구도로 변화되기 시작하였다. 세출을 기준으로 하면 최근에는 중앙재정과 지방재정이 약 6 대 4(교육재정 포함시 약 5 대 5)의 관계를 보이고 있다. 이러한 면에서 볼 때 그 동안 중앙재정과 지방재정간에 존재하였던 소위 "수직적 불균등(vertical inequality)현상"은 상당히 완화되었다고 할 수 있다.

지난 20 여 년에 걸쳐 지방재정이 급격히 증가하게 된 배경은 고도경제성장에 따른 재정부문의 팽창을 기반으로 재정분권화, 조세제도 및 보조금제도의 구조변화, 세외수입・지방채・특별회계부문의 수입증가와 관련이 있다.[2] 특히, 2000년부터 지방교부세의 법정교부율이 종전 내국세수입의 13.27%에서 15%로

2) 구체적으로, 다음의 요인들과 직·간접적인 관련이 있다; ① 국세의 지방이양(담배소비세(1988)) 및 경제성장에 따른 세수 증가, ② 새로운 세목 도입(종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 주행세(2000)), ③ 세율인상, 토지과표의 현실화, ④ 지방양여금제도의 도입(1991), ⑤ (내)국세수입 증가에 따른 지방교부세·지방양여금수입 증가와 지방교부세의 법정교부율 인상(2000년), ⑥ 소득증가, 사용료·수수료 요율 현실화, 대상사업 다각화 등에 의한 세외수입 증가, ⑦ 지방채 증가, ⑧ 민관공동출자사업(제3섹터 사업) 및 경영수익사업의 확대, ⑨ 기타(국고보조금제도 조정(1987, 1997), 탄력세율제도의 확대 등)

<표 1> 국세 · 지방세수입의 연도별 변화

구 분	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998	2000
국 세(%)	89.8	88.3	87.8	80.8	78.8	78.9	79.7	79.0
지방세(%)	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	21.1	20.3	21.0

자료: 재경부, 『조세개요』, 1998; 2000년 자료(행자부)는 예산임.

상향조정됨에 따라 지방재정의 총량규모가 크게 증가하였고 이것은 지방재정의 상대적 위상(position)을 높여주는 동시에 자치단체의 재정지출 행태에도 다소의 변화를 야기하고 있다.

그러나 이와 같은 변화에도 불구하고 지방재정의 세입구조는 재정의 자율성과 독립성을 충분히 보장해줄 수 있는 체제로 변화되지 못하였다. 즉, 지방재정이 지방세를 중심으로 운영되지 못하고 여전히 중앙정부로부터의 보조금에 상당히 의존하는 경향이 있다. 현재 대도시와 일부 시를 제외하고는, 조세제도(세외수입 포함)와 보조금제도의 이원체제 또는 보조금제도 중심체제(상당수의 군과 자치구)가 지방재정의 지배적인 구조로 자리 잡고 있다. 조세제도를 살펴보면, 국세와 지방세 수입간의 상대비율이 1980년대 약 9 대 1 수준에서 1990년대 이후 약 8 대 2의 수준으로 다소 개선되었지만 여전히 국세중심의 조세구조가 운영되고 있다. 근년에 진행된 중앙·지방정부간의 재원배분을 거시적으로 파악하면 조세제도에 비해 보조금제도의 역할이 상대적으로 증가하는 추세임을 알 수 있다.

2) 지방재정의 세입구조

지방재정의 세입은 크게 지방세와 세외수입으로 구성되는 자체수입과 중앙정부 또는 상위정부로부터의 이전재정수입(교부금·보조금·양여금·재정보전금), 그리고 지방채수입으로 구성되어 있다.[3] 통합회계(일반회계+특별회계)를 기준(2000년 예산)할 때, 총세입은 55조 5,088억원이고 이 중 지방세수입이 33%로 가장 많고 그 다음이 세외수입, 이전재정, 지방채의 순으로 나타나고 있다. 회계별로는 일반회계 40조 5,097억원

3) 지방채는 별도로 다루어지는 것이 합리적이지만, 현금주의에 기초한 단식부기 회계제도를 취하고 있는 현행 예산회계제도에서는 지방채가 세입항목으로 취급된다.

<표 2> 지방재정의 세입내역(2000년 당초예산, 통합회계기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	금 액	구 성 비
계	555,088	100
1. 자체재원	376,414	71
· 지방세	185,209	33
· 세외수입	164,305	30
2. 의존재원	178,674	29
· 지방교부세	70,909	13
· 지방양여금	33,920	6
· 국고보조금	73,845	13
3. 지방채	26,900	5

자료 : 행정자치부

(73%), 특별회계 14조 9,991억원(27%)으로 구성이 되어 일반회계 중심의 운영이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

지방재정의 세입구성은 자치단체 수준별로, 그리고 동급 자치단체간에도 상당한 차이가 있다. 예를 들어, 광역자치단체의 경우 지방세의 비중이 높은 반면 기초자치단체 특히, 군의 경우 지방세의 비중이 매우 낮은 대신 중앙 및 상위정부로부터의 이전재정 비중이 매우 높다. 이와 같은 현상은 자치단체간의 재정력 격차를 간접적으로 시사하며, 한마디로 수직적·수평적 재정불균등(fiscal in-equality)현상을 의미한다. 지방자치단체간의 재정불균등현상은 재정자립도(자체재원이 세입에서 차지하는 비율로 정의됨)에 대한 통계자료를 비롯하여 1인당 지방세수입, 1인당 GRP의 분석결과 등에 의해서도 뒷받침이 되고 있다.[4)]

4) 현재 한국에서는 지역별 개인소득이나 부(富)에 대한 통계치가 존재하지 않아서 지방자치단체의 재정능력(fiscal capacity)을 객관적으로 비교· 평가할 수가 없다. 정부나 학계의 일부에서는 재정자립도, 재정력지수, 1인당지방세수입 등의 통계치를 재정력 지표로 사용하는 경향이 있지만 이들을 객관적인 재정력 지표로 사용하는 데는 근본적인 한계와 문제가 있다.

3. 지방재정의 압박요인과 단기전망

1) 지방재정의 압박요인[5)]

일반적으로 지방자치단체가 경험하게 되는 재정압박이란 주어진 재정자원(financial resource)을 최대한 활용함에도 불구하고 합리적인 수준에서 추정되는 주민의 행정수요를 적절히 충당해 줄 수 없는 상황으로 정의될 수 있다. 지방재정을 압박하는 요인은 여러 가지 있을 수 있으나 그것은 크게 보아 재정적 요인과 비 재정적 요인으로 대별해 볼 수 있다. 재정적 요인은 간단히 말해서 재정의 수입과 지출의 불균형(즉, 지출수요가 수입능력을 초과하는 것)을 초래하는 요인을 뜻한다.[6)] 일반적으로 조세제도, 보조금제도, 지방채발행제도, 가격정책(요금인상 등), 기타 각종 재정정책 등이 재정적 요인으로 파악된다.

지방재정에 압박을 가하는 비 재정적 요인은 다양하지만 통상 인구, 사회, 정치, 경제적 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 구체적으로 언급하자면, 인구, 소득, 물가, 고용상태, 산업구조, 재산상태, 개발철학, 정부간 행정 규제 및 통제, 공무원제도, 정부조직구조 및 유연성, 천재지변, 단체장의 정치성향 및 행정능력, 지배정당, 시민단체 활동 등의 요인들이 이에 해당한다.

외환위기 이후 최근 우리 나라의 일부 지방자치단체들이 겪고 있는 재정압박은 재정적 요인과 비 재정적 요인이 복합적으로 작용하여 발생하고 있는 것으로 분석된다. 현재의 재정압박현상은 그 정도와 발생요인 면에서 자치단체마다 다르지만, 대체로 보아 다음의 내용들이 중요한 동인(動因)으로 작용하여 발생하는 것으로 추정해볼 수 있다.

(1) 재정관련 요인

첫째, 재정의 세입부문에서 예상되는 재정수입이 제대로 확보되지 못하는데 그 원인이 있다. 이것은 외환위기 이후 국가경제와 지역경제의 불황으로 인해

---

5) 임성일의 글(국토, 2001. 3, 국토연구원)을 참고하고 있음.

6) 수입능력이란 자치단체가 보유하는 징세가능자원(tax capacity)을 최대로 이용하는 것을 의미하며, 지출요인이란 합리적인 수준에서 파악되는 자치단체의 재정수요를 의미한다.

조세수입과 세외수입이 절대적으로 감소하거나 그 성장세가 크게 둔화되기 때문에 발생하는 현상이다. 일반적으로 경제불황은 지방의 자체수입을 감소시킬 뿐 아니라 중앙정부와 상위정부로부터의 보조금을 축소시켜 지방자치단체에게 이중의 부담을 준다. 특히, 중앙 및 상위정부로부터의 이전재정에 크게 의존하는 시와 군의 경우 상당한 타격을 입게 된다.[7] 특히, 중앙정부와 달리 지방자치단체의 경우 재정적자를 충당할 목적으로 적자재정(deficit financing)을 운영하는 것이 허용되지 않는 현 상황에서는 재정수입이 급감할 경우 지출을 삭감할 수밖에 없다.

경제와 재정간의 역학관계에 의해 발생하는 재정문제는 다른 나라에서도 흔히 관측되는 전통적인 것으로 이에 대해서는 세계적으로 어느 정도 정형화된 대처방안들이 제시되고 있다. 다만, 현재의 재정압박 요인이 국내경기의 변동에 의한 것인지 아니면 재정의 내외부적 요인에 의해 그 동안 누적되어 온 구조적(structural)인 것인지를 보다 냉철히 분석 판단할 필요가 있다. 재정문제가 경기순환과 연계되어 발생하는 것이라면 그에 대한 처방은 어떤 면에서 단순할 수가 있으나 그것이 구조적인 문제일 경우 그에 대한 처방은 재정 전반에 걸치는 구조조정을 필요로 한다.

둘째, 재정의 세출구조 면에서 경직성이 높은 것도 재정압박을 가속화시키는 요인으로 작용한다. 대부분의 지방자치단체들은 인건비 등 경상경비의 비중이 상대적으로 높은 반면 투자사업비의 비중이 상대적으로 낮은 취약한 세출구조를 갖고 있다. 1999년도 결산자료 분석에 의하면 전국 자치단체의 투자비비율(사업비 결산액/세출결산액)은 평균 66.1%로 나타났다. 이것은 바꾸어 말해서, 자치단체의 경상경비 비율이 30-40% 수준에 이르는 것을 의미한다.[8]

7) 행정자치부의 자료(2000)에 의하면 현실적으로 지방세수입에 의해 인건비를 해결할 수 없는 자치단체가 전체의 58%이고 이들은 대부분 군과 자치구(군의 85%, 자치구의 72%) 그리고 일부 시에 집중되어 있다.

8) 경상경비가 일반재원 결산액에서 차지하는 비중을 나타내는 경상수지비율 분석결과(1999년 결산)에 의하면 전국평균이 35.8%로 나타났다. 특히, 자치구의 경우에는 경상수지비율이 68.6%로 나타나 사실상 투자여력이 매우 제한되어 있음을 보여주었고, 다소 차이가 있으나 시와 군의 경우도 각각 45.6%, 54.4%로 나타나 투자여력이 상당히 제약되어 있음을 알 수 있다.

이와 같은 세출구조에서는 세입이 급감할 경우 그로 인한 재정전반의 타격은 매우 심각해진다. 한마디로, 현재의 재정구조는 세입기반의 변동에 어느 정도 탄력적으로 대응할 수 있는 재정의 유연성이나 여유장치를 결하고 있다. 문제는 이러한 상황에서 재정지출수요가 계속 늘어나고 있기 때문에 재정운용의 문제와 한계가 더욱 두드러지는데 있다.

셋째, 세출구조의 경직성뿐 아니라 재정집행의 효율성이 낮은 문제도 지방재정을 압박하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 재정집행의 비효율성은 특히 지방투자사업 부문에서 발생하고 있다. 투자사업은 사회적 혜택과 사회적 기회비용(social opportunity cost)이 매우 큰 특성을 지니므로 객관적인 판단준거에 따라 사업의 타당성을 검토한 후 추진되어야 하고 아울러 사후적으로 그 성과를 체계적으로 평가·관리해야 한다. 그러나 대부분의 투자사업들은 객관적인 투자우선순위 결정기법이나 경제적 타당성에 의하지 않고 정책결정자의 주관적 판단, 실무적 안식, 예산확보 가능성, 예산점증주의, 단체장 공약사업, 민원 등의 복합요인에 의해 결정, 실시되는 경향이 있다.

감사원의 특별감사 결과(2000)에 의하면 상당수의 자치단체들이 사업예산의 편성 이전에 반드시 실시하도록 되어 있는 재정투·융자사업심사를 제대로 시행하지 않는 것으로 나타났다. 특히, 사전에 사업 타당성을 충분히 검증하지 않은 결과 지난 5년간 토지를 매입하거나 실시설계를 완료한 후 중단된 사업이 422개나 되고 이와 관련하여 8,592억원의 예산이 낭비된 것으로 추정되었다(감사원, www.bai.go.kr/files/pnews, 2000).

그런데 이와 같이 자치단체의 투자사업 추진에도 문제가 있지만 그와 관련된 제도적 기반(예: 투자심사기준, 기법 등)이 잘 정비되지 못한 것도 투자사업의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.[9]

넷째, 과도한 지방채 발행은 지방재정의 직접적인 압박요인으로 작용한다. 지방채의 발행규모와 발행잔고는 1990년

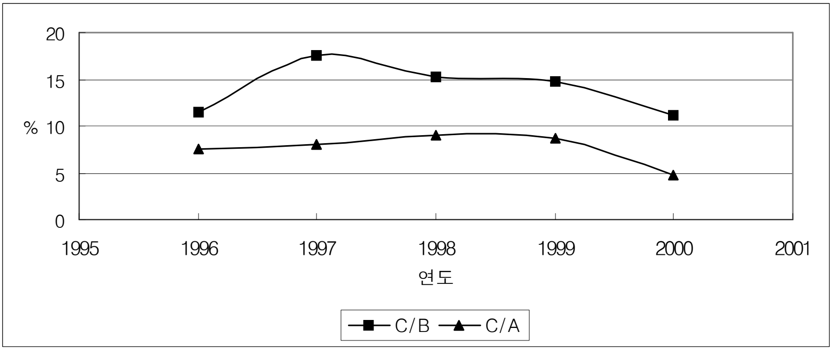
9) 기준의 선정 및 실용성과 관련하여 (1) 비 계량적이고 주관성이 높은 항목들이 많아 객관적인 비교치 도출이 어렵고, (2) 기준항목별 배점부여(가중치 부여)와 종합점수화 과정에서 주관성 가미 가능성이 있고, (3) 재정·경제적 심사기준과 비경제적 심사기준들이 혼재되어 객관적인 비교가 어려운 문제점을 안고 있다.

<표 3> 연도별 지방채 발행규모(1996-2000)

(단위 : 억원)

	1996	1997	1998	1999	2000
총 세 입(A)	532,062	604,035	575,401	609,220	555,088
자체수입(B)	350,075	275,764	342,297	360,556	240,491
지 방 채(C)	40,271	48,470	51,934	53,264	26,900
C / B	11.5%	17.6%	15.2%	14.8%	11.2%
C / A	7.6%	8.0%	9.0%	8.7%	4.8%

자료 : 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도; 2000년도는 당초예산임.



<그림 1> 연도별 지방채 발행규모(1996-2000)

대에 지속적인 증가세를 보여왔고, 그 과정에서 지방재정의 지방채 의존도가 점진적으로 높아지는 현상이 나타나고 있다.10)

그러나 이러한 현상자체에 문제가 있기보다는 지방채발행의 과점현상, 일부 자치단체의 과다발행, 발행제도 등에 보다 본질적인 문제가 있다. 뒤에서 기술하는 바와 같이 현재의 지방채 발행규모는 전반적인 지방재정력에 비교할 때 결코 과다한 수준은 아니다. 다만, 근년에 일부 자치단체가 재정의 여건변화와 재정능력을 제대로 인식하지 못한 채 지방채를 과도하게 발행함으로써 재정압박

10) 1999년 최종예산기준으로 지방채의 비중은 총 세입의 10%에 근접하며 자체수입(지방세 + 세외수입)의 15% 내외에 달한다.

을 자초하거나 가중시키는 문제는 충분히 우려할 만한 것이다. 구체적으로 이들은 지방채 원리금 상환부담 중 일부를 일반회계 세입으로 충당하고 있기 때문에 일반회계의 예산운용에 직접적인 제약과 압박이 가해지고 있다. 이러한 현상은 점차 지역필수사업의 연기·폐지, 행정서비스의 질·양 축소현상으로 이어지고 결과적으로 주민의 불만을 야기하고 있다.

이러한 가운데 그 동안 양질의 지방채 인수자금으로 기능을 해왔던 재특자금, 중앙정부 관리기금이 최근 축소경향을 보여 향후 지방의 자금조달 및 상환비용 부담이 늘어날 전망이어서 지방재정의 압박요인으로 등장하고 있다.11) 아울러 그 동안 시・도 단위에서 대표적인 지방채 인수자금으로 기능을 담당해왔던 지역개발기금에 대하여 최근 규제개혁위원회가 법적 근거 부재와 규제개혁 차원에서 제도의 폐지를 요구하고 나선 것도 지방재정에 압박을 가중시킬 수 있는 요인으로 부상하고 있다. 지역개발기금의 폐지는 지방채 인수재원의 위축을 초래하며, 지방채시장의 활성화에 촉매작용을 하게 될 지표채권의 육성에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이와 같은 양질의 인수자금 감축은 자치단체간 자금경쟁을 유발하고 궁극적으로 지방의 이자비용 및 재정부담 증가로 이어진다. 경우에 따라서는 일부 자치단체들이 불가피하게 악성부채를 발행해야 하는 현실에 직면할 수도 있다.

마지막으로, 근년에 국내의 금리수준이 큰 폭으로 하락하면서 국내외금리 격차가 크게 축소되는 현상이나 외환위기 이후 국가신용도가 하락하면서 차입금리가 높아진 현상 등은 광역자치단체의 자금이용 가능성에 제약을 가하는 동시에 간접적으로 지방재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있다.

(2) 비 재정관련 요인

첫째, 최근 몇 년간 지역주민의 행정수요가 질량 면에서 큰 변화를 보였고 그 결과 재정지출수요가 크게 늘어났다. 여기에는 도로・교통, 상・하수도, 산업유치와 같은 전통적인 지역개발수요뿐 아니라 환경, 문화・예술, 건강・복

11) 예컨대, 재특자금은 1999년의 9,000억원에서 2000년의 3,500억원으로 대폭 감소하였고, 공자기금은 1999년의 5,000억원에서 2000년의 2,200억원으로 54% 감소하였다.

지, 법률정보 서비스, 고용, 교육 등 다양한 부문 의 행정수요가 포함된다. 이러한 변화는 지난 십여 년간 가속화된 소득증대를 필두로 주민의식변화, 국제화, 정보화의 급진전, 그리고 지방자치제 실시 등에 의해 많은 영향을 받았다.

둘째, 민선 자치단체장체제도 경우에 따라서는 지방재정의 압박요인으로 작용한다. 90년대 중반 이후 우리 사회에 민선 단체장체제가 뿌리를 내리면서 이들의 행정철학이나 시정운영방침 등이 지방행정의 활동영역을 질량 면에서 변화시키고 있다. 그런데 이들이 추진하는 사업들 가운데 일부는 단체장의 행정경험이나 중장기적 안목 그리고 실제로 변화하고 있는 주민수요를 반영하기도 하지만 또 다른 한편으로는 편향된 정치적 야심이나 정치성, 근시안적 정책결정 등을 반영하고 있다. 예를 들어, 최근 자치단체가 거의 경쟁적으로 추진하고 있는 각종 문화・예술 이벤트 사업, 국제행사 유치, 청사신축, 난개발 현상, 소액분산 투자, 그리고 일부 자치단체의 러브호텔 문제 등의 상당부분이 후자의 언급과 적지 않게 관련되어 있음은 공공연한 사실이다. 특히, 사업의 경제적 타당성을 제대로 검토하지 않거나 재정상태를 도외시하는 예산집행은 재정압박을 초래하는 주요 요인으로 작용한다.

셋째, 정부간의 제도적 여건 미비 또한 지방재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있다. 구체적으로, 국가사무의 지방이양에 따른 재원의 지방비 부담 가중도 지방재정을 어렵게 만드는 주 요인으로 작용하고 있다. 지방재정법이나 1999년에 제정된 「중앙행정기관의지방이양촉진등에관한법률」등에서 사무 이양시, 이에 상응하는 행정・재정적 지원을 하도록 규정하고 있으나 이러한 규정이 제대로 이행되지 않아 자치단체의 재정부담이 늘어나고 있다.

이와 함께 최근 지방교육재정에 대하여 자치단체가 부담해야 하는 정책사업이 증가하는 것도 지방재정에 압박을 가하는 요인이다. 향후 일반행정과 교육부문의 지방자치가 통합될 경우 그로 인한 지방재정의 수요는 크게 증가할 것으로 전망된다.

넷째, 국내외적으로 추진되고 있는 공공부문 개혁이나 지방자치를 둘러싼 이해관계자(stakeholder)의 다양화는 단기적으로 지방재정에 압박을 가하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 사실, 이들은 행정의 여건과 틀을 변화시켜 궁극적으로 행정의 효율성과 책임성을 높여줄 것으로 기대되지만, 단기적으로는 예

산집행의 내용과 방식에 변화를 야기하면서 재정에 압박을 가할 수가 있다. 그 이유는 이와 같은 변화의 동인(動因)들이 행정현장에 적용되는 변화과정에서 단기적으로 노동과 자본의 "변화비용(transitional cost)"을 필요로 하기 때문이다. 마찬가지로, 지방행정을 둘러싼 이해관계자(주민, 기업, 의회, 공무원, 시민단체, 종교단체 등)의 다양화, 전문화, 자기이익추구 경향도 장기적으로는 재정의 건전성과 효율성 진작에 도움을 주겠지만 단기적으로는 재정의 압박요인으로 작용할 가능성이 있다.

2) 지방재정(세입)의 단기전망

외환위기 사태 이후 우리 경제는 심각한 불황을 겪었으며 그 여파로 인하여 국가와 지방재정 모두 상당한 어려움을 겪었다. 지방재정의 경우 구체적인 예로, (내)국세수입의 감소에 따라 1998년에는 교부세·양여금·보조금의 규모가 축소되거나 소폭의 증가에 머물렀다. 아울러 자체수입의 감소(세원감소, 징수율저하, 체납누적 등)현상이 두드러졌고 지방채 발행비용의 증가에 따라 지방채의 발행축소·연기현상이 나타났다. 이와 같은 세입부문의 영향으로 인해 세출부문에서는 투자우선순위 조정, 사업축소·연기, 기타 세출삭감 등의 조치가 불가피하게 주어졌다. 그 결과 지역주민의 행정에 대한 불만이 늘어났고 지역경제에도 부정적인 영향이 초래되었다.

이와 같은 재정압박현상은 1998년 후반 이후 경제의 회복조짐이 나타나면서 다소 숨통이 트이기 시작하였다. 그러나 2000년 후반부터 다시금 경기둔화현상이 나타나기 시작하였고 국내의 주요 연구소들이 일제히 향후 거시경제지표와 경기전반에 걸쳐 다소 어두운 전망을 하고 나섰다. 이러한 가운데 다시 기업도산, 실업, 체납세 등이 증가하고 있어서 지방재정의 여건이 악화되고 있다. 경제성장률은 2000년의 9.0%에서 2001년에는 4-6%대로 예상[12)]이 되고 있어서 비록 재정위기(fiscal crisis) 상황에 대한 대비는 아니더라도 최소한 재정압박(fiscal pressure)에 대한 대응책은 적극적으로 모색되어야 할 시점이다. 여기에서 주요 세입부문별로 간단히 향후 전

12) 2001년 2월 현재 한국은행 등의 정책발언에 의하면 상반기 중 경기가 예상보다 급강하할 가능성도 배제할 수가 없고, 이와 관련하여 현재 연평균 3-4%의 성장률에 대한 논의가 제기되고 있다.

<표 4> 2001년 경제전망

구 분	2000년	2001년
경 제 성 장 률	9.0%	6.2%
소 비 자 물 가 상 승 률	2.5%	3.5%
경 상 수 지 흑 자	90.2억 달러	55.2억 달러
원 · 달 러 환 율	1,117원	1,070~1,080원
금 리 (3년 만기회사채)	9.45%	8.8%

자료: 한국경제신문 2000. 11. 2 금융연구원 발표

망을 해보면 다음과 같다.

(1) 자체재원 부문

지방세와 세외수입은 지방재정의 핵심부문에 해당한다. 외환위기 발생 직후를 제외한다면 지방세수입은 그 동안 경제성장, 세목 신설, 세율인상, 과표인상 등의 요인에 힘입어 계속적으로 증가해왔다. 그러나 현행 지방세제도는 세목과다 및 구조 복잡성, 목적세 과다 및 기능부재, 편향적 재산과세구조(거래 · 이전과세 중심), 징세행정의 비효율성 문제 등을 안고 있다. 이와 같은 지방세 구조에서는 급변하는 재정수요 증가에 탄력적으로 대처하는데 한계가 있고, 자칫 급격한 경기하락이나 재정지출요인이 발생할 경우 재정압박 내지 재정위기 상황을 유발할 가능성이 없지 않다. 따라서 조세체계의 구조조정과 세정의 효율성 제고노력이 무엇보다도 시급하다.

부동산관련 재산과세가 70% 이상인 지방세 부문에서는 경기회복의 양상에 따라 부동산시장에 변화가 생겨나고 그 변화의 크기와 속도에 따라 지방세수입에 결정적인 영향이 주어질 것이다. 재산과세에 영향을 미치는 주요 변수를 구체적으로 언급하면, 부동산 가격·거래 변화, 건물의 신 · 개축, 공시지가 조정, 기타 정부의 건설 및 부동산정책 등을 들 수 있고, 이들은 대체로 경제변수(GNP, 고용, 물가, 이자율, 환율)에 결정적인 영향을 받는다. 2001년 초 현재 부동산시장과 건설경기는 저조한 실정이며, 이러한 경향은 당분간 지속될 것으로 예측이 되고 있어(국토연구원 등 연구발표자료) 지방의 세수확보에 차질이 빚어질 전망이다. 보유과세(재산세, 종합토지세)와 기타과세(면허세, 사업소세 등) 수입도 최근까지는 증가하였으나

향후에는 과표현실화율 인상 외의 요인에 의한 증가(특히, 경기관련 증가)는 상당히 부진할 것으로 예상된다.

소비과세(담배소비세, 주행세 등)와 소득과세(주민세 소득할 등)의 세수입은 외환위기 이후 실업감소, 임금인상, 조업증가, 가격인상 등으로 인하여 다소 증가추세를 보였으나 2001년부터는 전반적인 경기침체와 구조조정의 영향으로 그 증가세가 둔화될 것으로 전망된다. 최근 이루어진 담배 값 인상은 단기적으로 지방세수입의 증가에 기여할 것이 예상되지만 중장기적으로는 오히려 부정적인 영향을 미칠 가능성도 없지 않다(이 문제는 정확한 가격탄력성(price elasticity) 분석이 있은 다음 판단될 성격이다).

2000년 상반기까지는 경기침체로 인해 늘어났던 지방세 체납율이 감소함에 따라 세수증대효과가 있었으나(외환위기 이후 1998년을 정점으로 지방세의 체납이 감소하는 현상을 보여왔음), 2000년 후반의 체납통계를 볼 때 향후에는 경기둔화의 여파로 지방세 체납이 점진적으로 증가할 것으로 예상되고 있다.

1980년대 이후 지방세입부문 가운데 가장 빠른 속도로 성장해온 세외수입 또한 외환위기 상황에서 잠시 감소하였으나 그후 경제회복, 소비증가, 사용료・수수료 현실화 등으로 인해 증가세를 보였다. 그러나 2001년부터는 앞서 언급한 이유로 그 성장세가 크게 둔화될 것으로 전망이 된다.[13] 그러나 세외수입의 주요 증가원인 중 하나가 임시적 세외수입(특히, 이월금)의 증가와 관련이 있기 때문에 세외수입의 통계적 수치가 표현해주는 의미와 중요성에 대해서는 다소간의 유보적 견지와 면밀한 주의를 요한다.

(2) 이전재정 부문

1998년도에는 중앙정부로부터의 이전재정이 국세수입의 감소에 영향을 받아 일정 규모 감소하였으나 1999, 2000년에는 경기회복과 함께 그 규모가 증가하였다. 이 기간 중 증가의 요인으로는 국세수입의 증가와 지방교부세 법정교부율의 인상(13.27% → 15%), 국세 3개 세목(주세, 전화세, 농어촌특별세)과 연

13) 세외수입 부문은 구조와 유형의 복잡성, 대상사업 조정, 요율 비현실화, 관련법령체계의 미정비 등의 문제점이 있다.

계된 지방양여금의 증가, 그리고 적극적 재정정책(경기부양, 공공근로, 지역경제 활성화)에 따른 국고보조금 증가를 지적할 수 있다.

그러나, 2001년부터는 경기둔화와 함께 이전재정의 성장률이 둔화될 것으로 전망이 된다(단, 그 규모는 증가할 것으로 전망됨). 그러나 고용 및 실업대책과 구조조정, 경기진작, 기타 중점정부정책 등과 관련된 각종 보조금은 증가할 것으로 예상이 된다. (내)국세의 수입변동과 직접 연계된 지방교부세와 지방양여금은 정체 내지 소폭의 증가가 예상되지만 (자연성장률 수준), 국고보조금의 경우는 재정정책 수단으로서의 역할이 부각되어 자연성장률을 상회할 가능성이 있다. 다만, 교부세의 경우 내국세수입의 과거 정산처리로 인해 당해 연도의 예산수치와 실제치 간에 괴리가 있을 수 있다. 특별시·광역시의 본청으로부터 자치구에 주어지는 조정교부금제도와 도에서 시·군에 주어지는 도비보조금과 재정보전금(2000년부터 실시) 또한 제도의 기본 틀(재원, 배분공식 등)이 변화되지 않는 한 비록 절대액은 줄어들지 않겠지만 그 증가율은 줄어들 것으로 예상된다.

(3) 지방채 부문

외환위기 직후 지방채 발행규모는 감소하였으나 그후 다시금 증가하기 시작하였다. 그러나 증가추세는 과거에 비해 상대적으로 증가율이 다소 낮은 것이다. 이것은 외환위기 이후 국가의 채무가 크게 늘어난 것과 매우 대조적이다. 그 이유는 한마디로 국가의 재정기능과 운영방식이 지방의 그것과 차이가 있기 때문이다. 단적인 예로서 국가는 재정정책을 목적으로 적자재정을 운영할 수 있는 반면 지방재정에는 그것이 허용되지 않기 때문이다(이와 관련된 이론과 외국사례는 많지만 지면상 생략한다). 그 밖에도 전반적인 지방재정 상태의 악화로 인한 투자사업의 축소·연기현상, 정부정책상 제약, 불안정한 국내외의 금융·자본시장 여건, 상업차관의 외환위험(foreign currency risk), 지방채 금리 인상 및 이자부담 증가 가능성 등의 요인들이 지방채부문을 움츠려들게 하였다.

현재 다소 불안정한 국내외의 금융·자본시장 여건에서 자치단체가 지방채 발행을 통하여 투자사업을 적극적으로 추진하는 데는 한계가 있다. 특히, 재정력이 취약한 자치단체가 과도한 채무부담을 질 경우 기존의 부채와 신규채무에

대한 이자부담으로 재정압박에 직면하게 될 가능성이 높아진다. 그러나 향후 지방재정수요의 증대요인과 지방채 역할론 그리고 경기회복에 대한 기대감 등으로 인해 지방채의 발행규모와 성장률은 종전보다 커질 가능성이 있다. 특히, 현실적으로 자치단체의 사회 인프라 수요가 점증하고, 자치단체가 적자재정을 운영할 수 없는 현실 등을 인식할 때 지방채부문의 수요는 계속 증가할 것으로 예상된다. 그러나 수요의 증가는 기본적으로 재정증가에 제약을 받기 때문에 당분간은 정부정책에 큰 변화가 없는 한 큰 폭의 증가는 없고, 다른 세입부문과 비슷하거나 약간 높은 추세변동을 할 것으로 예상된다.

(4) 종합

외환위기 이후 단기적으로 자치단체의 재정압박은 상당 수준에 이르렀지만 재정위기 상황이나 파산상태가 발생할 정도는 아니었다. 1999년 이후 경기회복이 예상보다 빠른 속도로 전개되면서 전반적인 재정위기의 위험은 사라졌으나 일부 자치단체들은 여전히 재정압박을 겪고 있는 것이 사실이다. 이러한 가운데 2000년 후반부터 다시금 경기둔화의 조짐이 일고 있고 국내 유수의 경제연구소들이 향후 경제전망을 상당히 어둡게 예측하고 있어서 당분간 지방재정의 전망은 전반적으로 밝지 않다.

2001년 이후 당분간은 지방재정의 세입 면에서 급격한 재정팽창현상은 없을 것으로 예측된다. 이 과정에서 만일 세입이 과거의 연평균 성장률 내지 자연성장률 수준을 유지할 수 있다면 어느 정도 재정압박 상태를 극복할 수 있을 것이다. 이와 함께 각 자치단체가 점증하는 지방재정 수요(실업・고용, 복지, 지역개발, 각종 삶의 질 수요)와 재정수요의 하방 경직성(rigidity)을 적절히 관리하는 노력이 매우 중요하다. 이때 만일 세입의 자연성장률이 세출의 자연성장률과 추가적 재정수요를 밑돌게 된다면 지방재정의 압박은 가중될 것이다.

4. 재정압박현상의 대응방안

외환위기 이후 나타나고 있는 지방재정 성장률의 둔화추세나 재정압박현상은 앞으로 펼쳐질 본격적인 지방자치 시대에 여러 가지 문제와 제약을 초래할 가능성이 매우 높다.[14] 따라서 중앙정부와 지방자치단체들은 이에 대하여 가능한 빠른 시일 내에 그 해결방안을 모색

해야 한다. 이를 위해서는 자치단체의 자구노력은 물론 국가와 지방간에 기능 및 사무에 대한 객관적인 재 배분을 토대로 조세제도와 보조금제도 그리고 예산회계제도 등 재정제도 전반에 걸치는 개편방안이 모색되어야 한다. 그러나 이와 같은 접근은 단기에 실현하기 어려운 것이 사실이므로 여기서는 지면상 재정의 건전성과 효율성을 지향하는 장기 기조 아래 단기대안에 관하여 기술하고자 한다.

가. 기본 접근

각 지방자치단체들이 현상과 문제를 정확히 진단하고 그에 적합한 구체적인 실천전략을 수립해나가야 한다. 실천전략은 크게 보아 (1)세입확충노력, (2)생산성 제고, (3)예산절감으로 구분될 수 있다. 세입확충노력은 신 세원 발굴, 징세노력 강화, 조세수출(tax-export), 사용료・수수료의 현실화 등을 통하여 구체화 될 수 있다. 그러나 자치단체들이 과표조정이나 탄력세제도를 활용하는 수준이 매우 제한된 과세권을 행사하고 조세수출 가능성이 낮은 현실을 인식할 때 지방세부문에서 괄목할만한 세입확충효과를 기대하기는 사실상 어렵다. 현실적으로는 사용료·수수료, 부담금과 같은 세외수입 부문에서 세입확충을 모색하면서 징세노력을 강화하는 것이 보다 합리적일 것이다.[15)]

지방행정의 생산성을 제고시키는 방안으로는 여러 가지 있지만 우선 지방행정의 내부 효율화, 지방공공부문의 적정기능 모색 및 민영화, 투자사업과 공기업의 운영개선, 예산회계제도 개선 등을 지적할 수 있다. 이 중에서도 단기적으로는 특히, 지방투자사업과 공기업부문[16)]을 중심으로 재원조달, 사업 타당성,

14) 첫째, 심각한 예산제약(budget constraints)문제가 야기되며 그 결과 행정서비스의 감축, 정부개혁의 차질, 그리고 주민불만 증가 등의 부작용이 발생한다. 둘째, 줄어든 투자사업은 지역경제에 마이너스 효과를 야기하고 이것은 다시 재정수입에 부정적인 영향을 주는 지역경제와 재정간의 악순환이 생겨난다. 셋째, 지속적인 재정압박은 지방자치의 근간이 될 재정분권화(fiscal decentralization)의 진전에 장애요인으로 작용할 가능성이 크다.

15) 1970년대, 1980년대를 전후로 구미의 도시들이 재정위기를 극복하는 과정에서 사용료・수수료를 적극적으로 활용한 사례들을 깊이 검토할 필요가 있다.

16) 지방채를 상환재원(2000년)별로 파악하면, 공기업 수입금이 전체 상환재원의 24.1%인 4조 3,531억원을 차지한다. 따라서 공기업이 계속적으로 적자를 나타낼 경우 그로 인한 재정부담과 원리금부담의 상당 부분이 일반회계로 전가되기 때문에 공기업의 경영합리화는 매우 중요하다.

운영방식, 성과측정에 있어서 체계적인 개선을 모색하는 것이 중요하다. 그리고 이들의 채무에 대하여 총체적으로 효율성을 점검하고 민간매각과 민간위탁에 대하여도 적극적인 정책자세를 취할 필요가 있다. 이 과정에서는 경제적 타당성을 객관적으로 분석한 다음 투자하순위사업에 대해서는 과감하게 축소·정리·연기하는 접근이 있어야 한다.

예산절감을 위해서는 사업과 인력에 대한 객관적인 성과평가 수단을 개발·적용함으로써 인건비와 경상경비의 절감을 유도하는 동시에 성과가 낮거나 불필요한 사업의 예산낭비를 최소화하는 데 주력해야 한다. 아울러 주기적으로 재정상태와 채무변제능력에 대한 자기점검을 해나가면서 재정능력을 초과하는 과도한 채무행위와 투자사업의 추진을 억제하도록 조치해야 한다.

여기서는 지면관계상 이상에서 언급한 사항들 가운데 재정압박의 극복 과정에서 특히 현실 중요성이 높다고 판단되는 투자사업의 효율적 활용과 지방채 적정활용을 중심으로 개선방안을 기술하고자 한다.

나. 투자사업의 효율적 활용

지방재정의 계획성을 높이고 각종 투자사업의 중복·과잉투자를 사전에 방지할 수 있도록 투자사업에 대한 사전타당성 검토와 사후 성과측정을 철저히 수행하는 체제가 정착되어야 한다. 이를 위해서는 사업선정을 포함하여 재원조달, 사업의 추진·관리와 같은 일련의 과정들이 체계적으로 해결되는 시스템이 구축되어야 한다.[17] 무엇보다도 자치단체들이 현행 법령, 지침 등에서 요구하고 있는 투·융자사업 심사를 원칙에 따라 준수하는 풍토를 조성해야 한다. 만일 이러한 풍토가 계속 정착되지 않는다면, 경우에 따라서 시·도심사 또는 중앙심사를 의무규정으로 변경하거나 심사대상사업의 확대조정과 같은 조치를 불가피하게 취할 수밖에 없을 것이다. 그리고 현재 전문가 부족, 행정편이 등의 이유로 자체투자심사기능이 유명무실(有名無實)화 되고 있는 시·군·구의 자체투자심사기능을 새롭게 보완하는 방안을 모색해야 할 것이다. 만일 전문가 부

17) 현재 매년 지방의 투융자사업에 대하여는 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성을 심사하도록 지방재정법(제30조 제3항·제4항) 등에 법제화되어 있지만 실제 운영과정에서는 법령의 취지에 부합하지 못하는 사태가 발생하고 있다.

족으로 인해 시·군·구의 자체투자심사가 사실상 불가능하다면 현재의 시·군·구 자체투자심사기능을 광역적으로 확대하여 광역단위에서 심사를 하는 방안을 모색하는 것도 합리성이 있다. 이 때 광역이란 시·도 단위의 광역이 될 수도 있고 인접한 몇 개의 시·군·구를 합친 광역이 될 수도 있을 것이다. 이때 심사기능은 각 자치단체에 속하는 공무원, 지방의원, 시민단체, 전문가 등으로 구성되는 인력 풀(manpower pool) 체제가 담당하도록 하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

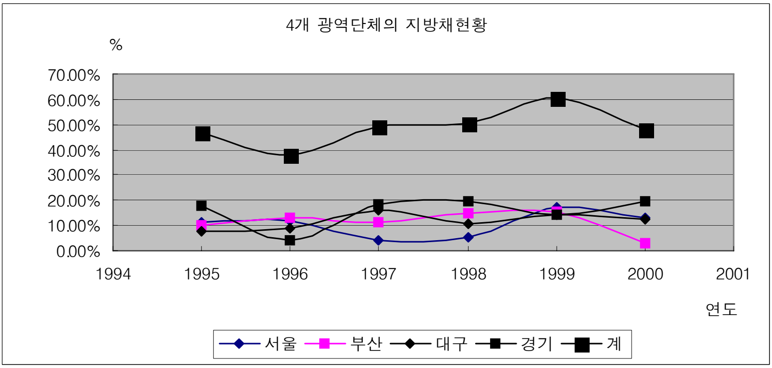
아울러 현행 투자사업의 운영방식을 구조 변화시킬 필요가 있으며, 여기에는 투자사업의 개념, 투자심사 및 우선순위 결정, 재원조달, 지방비 부담, 사업평가·환류 등이 포괄적으로 포함된다. 그 중에서도 특히 객관적인 투자우선순위 결정기법에 의해서 사업의 우선순위가 정해지고 그것을 토대로 예산과정이 전개될 수 있도록 관련제도를 보강하는 일과 자치단체의 인식변화를 유도하는 일이 급선무이다. 이를 위해서는 전문가 집단, 시민단체, 공공부문이 상호 적절한 의사소통을 통한 공감대 형성과 전략의 모색이 필요하다.

투자우선순위의 결정문제와 관련하여 투자우선순위를 결정하는 과정을 (1) 투자수요 파악(제1단계), (2) 경제적 타당성 검토(제2단계), (3) 사회적 타당성 검토(제3단계)의 3단계로 구분하여 접근할 필요가 있다. 아울러 민간부문의 활용도와 외국사례를 토대로 적합한 투자우선순위 결정기법을 선정할 필요성이 있다.[18)]

다. 지방채의 적정 활용

지방의 투자재원이 절대적으로 부족한 상황에서 지방채의 역할은 앞으로 계속 강화될 것으로 전망된다. 과도한 지방채 활용은 지방재정에 압박을 가하고 주민복지를 감소시키지만 그 적절한 활용은 여러 가지 장점과 유용성(자금조달의 용이, 주민부담의 기간별 분산, 지역경제 활성화, 다음 세대와 현 세대의 공동비용부담 등)을 가져다준다. 현 시점에서 볼 때 지방채 문제는 모든 자치단체의 공통된 문제라기보다는 일부 자치단체가 지방채를 남용하고 그것을 투자사업에 효율적으로 활용하지 못하는데

18) 임성일, “지방자치단체의 투자우선순위 결정에 관한 연구”, 지방정부연구, 제3권 제1호, 1999. 8.



<그림 2> 4대 광역자치단체의 지방채발행 비중

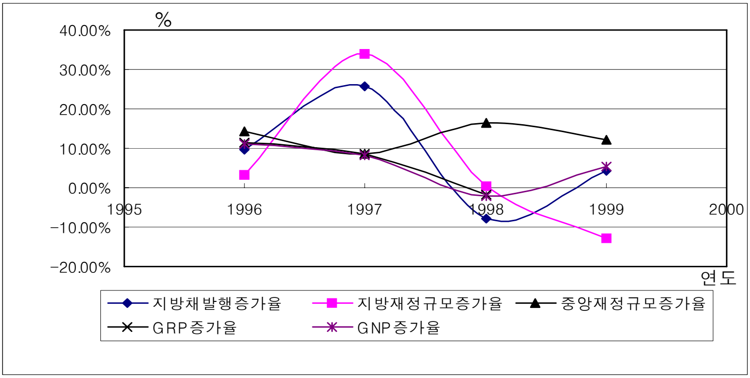
있다. 예컨대, 지방채의 발행규모(절대액, 1인당 규모 등)는 자치단체간에 상당한 격차가 있다. 일반적으로 광역자치단체가 지방채시장을 주도하며 그 중에서도 특별히 서울, 부산, 대구, 경기의 네 단체가 전체 지방채 발행액의 절반 가량을 점유하는 과점현상이 나타나고 있다. 이들 4개 자치단체의 총 점유비중(4대 자치단체 지방채발행액/총지방채발행액)은 1995~2000년 기간 중 최저 38.2%(1996), 최고 60.7%(1999)로 분석되었다. 이 중 특정자치단체의 경우 지방채 발행의 기준지표가 되는 지방채상환비율이 20%를 초과하여 재정 건전성에 우려를 초래하고 있다.

거시적으로 볼 때, 현재의 지방채 발행규모는 지방재정의 역량에 비해 과도한 수준은 아니다. 최근 5년간의 통계자료를 분석해볼 때, 지방채발행 증가율은 중앙재정규모증가율, GRP(지역총생산) 증가율, GNP(국민총생산)증가율에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(단, 1997년은 예외). 지역총생산(GRP)에서 지방채발행잔고가 차지하는 비율은 연평균 약 5~6%로 나타나고 있는데 이러한 수치는 결코 높은 것이 아니다.[19)]

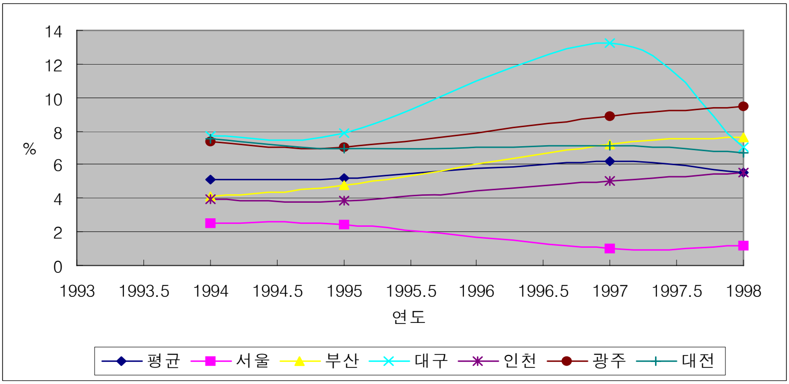
19) 연도간 비교를 해보면, 최저 5.14%(1994), 최고 6.17%(1997)에 이르고 특히 광역자치단체간의 편차가 심한 것으로 나타났다. 예컨대, 1998년의 경우 최저 1.20%(서울)와 최고 12.55%(제주)간에는 10% 이상의 차이가 발생하였다.

<표 5> 지방채발행 증가율 등 주요 변수 증가율

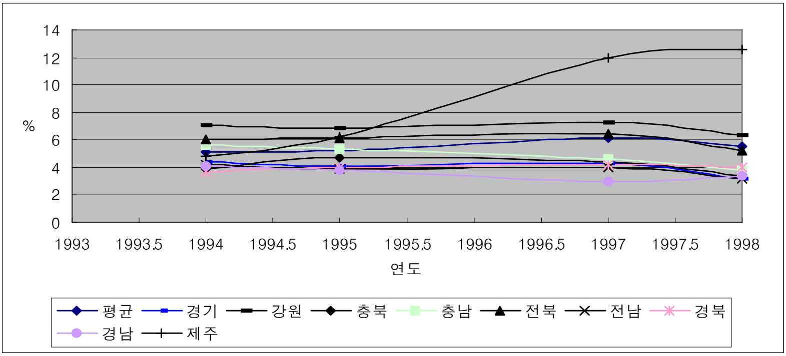
구 분	1996	1997	1998	1999
지방채발행증가율	9.7%	25.5%	-7.7%	4.2%
지방재정규모증가율	3.3%	34.1%	0.4%	-13.0%
중앙재정규모증가율	14.2%	8.7%	16.5%	12.3%
GRP증가율	11.4%	8.4%	-1.7%	-
GNP증가율	10.9%	8.3%	-2.0%	5.4%



<그림 3> 지방채발행 증가율 등 주요 변수 증가율



<그림 4> 지역내총생산 대비 지방채 잔고액 비율(특별시, 광역시)



<그림 5> 지역내총생산 대비 지방채 잔고액 비율(도)

그리고 <그림 4>와 <그림 5>에서 보는 바와 같이 일부 자치단체를 제외하고는 지방채 발행잔고가 GRP에서 차지하는 비중이 상대적으로 높지 않음을 알 수 있다. 이와 같은 실증분석 결과는 지방재정의 지방채발행 잠재력을 뒷받침해주는 것이다.

이러한 사실을 인식할 때 중앙정부와 지방자치단체는 상호 협력적 동반자임을 인식하고 지방채 발행제도의 개선, 지방채 남용방지 및 사전·사후통제장치 마련, 투자사업 타당성 분석 및 성과평가, 지방채 활용방식에 대한 개선을 적극적으로 추진해야 한다. 예를 들어, 특정 자치단체가 지방채 발행액의 일정비율(또는 규모) 이상을 발행할 수 없도록 제한하는 제도적 장치(독과점 제한장치)를 마련할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 지방채 승인 관련 기준지표의 정치화(精緻化), 전산관리시스템 구축, 중장기지방채무보고서 제출, 감채기금 활용, 지방채인수 전담기구 설립 등을 다각도에서 추진해야 한다. 끝으로, 그 동안 그 나름의 순기능을 해왔으나 최근의 경제·사회변화에 적절히 순응하지 못하는 기채승인제도(외부자금 접근성 제한, 지방채의 상품성·유통기능 저하 등)를 일정 한도에서 수정·보완할 필요가 있다.

바. 기타 개선과제

중장기적으로는 조세제도와 보조금제도에 변화가 주어져야 한다. 현실적으로 세원의 분포가 지역적으로 격차가 있기

때문에 조세제도를 중심으로 지방재정을 정립하는데는 문제와 한계가 있다. 향후 조세체계는 현재의 국세중심 체제에서 국세가 중심적 역할을 하되 지방세의 기능과 위상이 현재보다 크게 신장되는 방향으로 구조변화를 모색하는 것이 합리적이다. 이와 함께 지방의 과세권 확대, 국세의 지방이양, 공동세 도입, 지방의 소득·소비과세 기능 보강, 세목 간 소화, 목적세 정비, 세정의 효율성·투명성 제고에 중점을 두는 정책 추진이 필요하다.

중앙정부의 지방에 대한 재정이전제도는 단기적으로 현재의 3원 체제 (지방교부세, 국고보조금, 지방양여금)를 중심으로 그 개선방안을 모색하되, 장기적으로는 지방교부세와 특정보조금을 축으로 하는 2원 체제로 변화되는 것이 바람직하다.

지방채 부문은 현재의 엄격한 기채승인제도로부터 단계적으로 지방의 자율성을 강화시키는 다소 완화된 형태의 승인제도로 전환되는 것이 바람직하다. 현재 중앙정부가 각 자치단체별, 대상사업별로 개별승인을 해주는 방식에서 지방채의 규모나 사회적 파급효과가 큰 핵심사업을 제외하고는 각 자치단체별로 일정범위 내에서 총량(포괄) 승인을 해주는 이원 방식으로 변화될 필요가 있다. 이와 함께 지방채 시장에 신용평가체제와 시장기능의 활성화를 모색해나가는 것이 합리적이다. 이와 더불어 현재 지방채제도와 지방채시장이 안고 있는 문제점 – 자금의 이용가능성 제약, 지방채 발행제도, 시장의 미개발과 강제소화방식, 재정정보 홍보부족, 발행조건(금리, 상환기간, 발행시기 불규칙성, 표준화 미흡) 등 – 에 대하여 종합적이고 체계적인 정책변화를 모색해야 한다.

그리고 지방행정에 기업경영 방식을 접목하고 발전시켜 나가기 위해서는 현행 정부예산회계제도에 대한 구조변화가 있어야 한다. 여기에는 복식부기회계제도의 도입을 비롯하여 성과중심예산제도, 자본예산제도에 대한 종합적 검토가 있어야 한다. 그밖에 각종 부담금의 배분, 공공요금 규제, 예산편성지침 등 중앙·지방간의 재정관계에 영향을 미치는 제도적 요인들을 지방분권화 정신에 맞도록 지방의 자율성과 책임성을 높이는 체제로 변화시켜 나가야 할 것이다. 그리고 지방투자사업, 그 중에서도 특히 수익성 정부활동(경영수익사업, 기타특별회계·지방공기업사업)을 중심으로 비용·수익개념을 체계적으로 정립하고 그것을 철저히 적용해 나가야 한다. 행정

활동에 비용개념이 부족한 것은 정부부문이 민간부문에 비하여 상대적으로 생산성과 효율성이 뒤떨어진다는 각종 주장의 원인을 제공하고 있으므로 이에 대한 개선이 있어야 한다.

마지막으로, 민영화(민간매각, 민간위탁, 규제완화, 시장원리 적용)를 비롯해 관민파트너십(public-private partnership), 독립행정부서화, 자원봉사자 활용, 시민단체·비영리단체(NGO, NPO) 연대, 증서(voucher) 방식 등 새로운 행정서비스 공급방식을 활용하여 예산집행의 경제성, 효율성, 효과성을 높이는 방향으로 정책변화가 있어야 한다.

5. 종합 및 결론

현재의 지방재정 상황은 비록 재정위기 상황은 아니라 할 지라도 최소한 재정압박(fiscal pressure) 상황인 것은 분명하다. 지방재정이 곤란의 시기를 벗어나 새로운 기회의 시기를 창조하기 위해서는 우선 국가경제의 회복이 관건이겠지만, 그것 못지 않게 중요한 것은 중앙정부와 지방자치단체가 합심하여 자신의 노력으로 달성할 수 있는 소위 "통제 가능한 변수(controllable variable)" 들을 체계적으로 제어해 나가는 것이다.

구체적으로, 각 자치단체들이 적극적으로 나서서 세입확충, 투자우선순위 조정, 생산성 제고, 예산절감, 채무조정, 유연적 예산운영, 민간위탁 등 지방재정 전반에 걸친 구조변화를 모색하는 동시에 다양한 예방적 재정운용을 시도하는 것이다. 특히, 이 과정에서는 공기업의 경영합리화를 비롯하여 지방투자사업에 대한 철저한 경제적 타당성 검토 및 사후평가 시스템이 활성화되어야 하고, 자치단체의 지방채 발행에 있어서 그 정책기조와 내용상의 변화가 수반되는 것이 매우 중요하다. 이와 함께 중앙정부 또한 조세제도와 보조금제도, 지방채제도, 예산회계제도, 각종 규제 및 통제 등 중앙・지방간의 정부간 재정관계(IGFR)가 상호협력체제를 구축할 수 있도록 제도적, 환경적 여건을 조성해 주어야 한다.

지금은 중앙정부와 지방자치단체가 상호 운명공동체라는 인식의 토대 위에 진정한 수평적 동반자 관계를 구축해나가면서 새로운 "기회의 시기"를 만들어 나가야 할 시점이다.