



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.

2010년에는 국가부채의 과다로 촉발된 유럽으로부터의 금융위기도 새롭게 등장하고 있어 경제위기 극복과정에서 부채증가에 대해 무감각해졌던 우리나라로서도 국가재정 전반에 대해 재점검을 할 필요성을 느끼고 있다.

민선 5기 지방자치단체장의 임기가 시작된 지난 7월 성남시가 일종의 모라토리움을 선언한 바 있다.

성남시가 공기업에 대해 선언한 지불유예선언이기는 하지만, 우리나라에서는 처음인 일이었고, 또한 우리나라가 IMF의 구제금융에 의존하는 굴욕을 경험한 적이 있었다는 점, 인근 일본에서 자치단체 파산의 사례가 있었다는 점 등이 복합적으로 작용하여 우리나라 지방재정에 우려의 눈길이 집중되게 하는 계기로 작용하였다.

우리나라 지방재정과 관련해 표출되고 있는 작금의 현상은 어떤가? 지방자치단체가 마치 비효율과 낭비의 대명사처럼 인식되고 있다. 각급 자치단체들의 호화청사 신축 논란, 초과근무 수당에 있어서 지방공무원들의 도덕적 해이, 자치단체장들의 각종 수뢰사건, 지방공무원의 사회복지보조금 유용 혹은 횡령사건 등이 잇달아 터져 지방자치제 제도 자체가 문제가 있는 것처럼 비쳐지고 있기도 한다.

지방자치와 관련된 여러 가지 난맥상에 대해 중앙정부는 한 개이지만, 지방정부는 244개나 되기 때문에 상대적으로 불미스러운 일도 많기 마련이라는 반론도 있다.

또한 시행한 지 15년이라는 기간은 제도의 정착에 부족한 시간으로서 제도가 확립되는 과정에서 한 번쯤은 겪어야 할 일들이라는 설명도 있다.

본 연구는 우리나라 지방자치단체들이 재정운영 면에서 어떤 문제들을 안고 있는가, 위기라고 볼릴 만큼 문제가 심각한가를 재정수입과 지출의 양 측면에서 점검해보고자 한다. 그리고 그런 문제들을 해결하기 위해서는 어떤 노력들이 필요한지를 검토하고, 제안하고자 한다.

II. 지방정부 재정수입의 문제점

1. 지방재정 의존성의 심화

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.

〈표 1〉 지방재정 세입예산 순계추이

(단위 : 억원, %)

구 분	부 분	민선1기			민선2기		민선3기		민선4기		민선5기
		1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010
합 계		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

그런데 동 기간 중 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 감소하였다. 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 중앙재정예의 의존성이 커지는 방식으로 이루어졌고, 이로 인해 지방자치단체의 자율성과 책임성이 신장되지 못했기 때문이다.

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

2. 자치단체간 재정불균형

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. 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.

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.

동급 자치단체간 최고 최저액을 보면, 광역시 간 차이는 별로 없었으나, 도 중에서는 제주특별도가 3,936천원으로 887천원의 경기도의 4배에 이르렀다.¹⁾ 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 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.

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.

〈표 2〉 주민1인당 세출예산액 단체별 최고·최저(2010년)

(단위: 천원)

구분	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

3. 중앙정부에의 종속성 심화와 지방채무 증가

지방교부세와 국고보조금의 지속적인 확대 및 이에 따른 이전재원에의 의존성 심화와 함께 지방재정 운영에서 나타난 또 하나의 구조적 문제점은 지방재정 수입 면에서의 자주성 부족이다.²⁾ 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 있는 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.³⁾

〈표 3〉 감세정책이 지방재정에 미치는 영향

(단위: 억원)

구분		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)

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.

3) 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 지방채 무가 급증하여 2009년 지방채 발행액은 약 8조원 규모였으며, 지방채잔고는 2007년에 18조원에서 2008년에 19조 2천억원으로, 그리고 2009년에는 약 25조원 규모로 급증하였다.

〈표 4〉 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

자료 : 재정고

2010년 기준 국가채무는 약 407조원⁴⁾이므로 지방채무가 국가채무에 비해 과다한 수준은 아니지만, 일부 자치단체에 있어서는 채무규모가 다소 크다고 할 수 있다. 2008년말 기준 지방채무 총액은 약 19.2조원으로 지방예산 186조원의 약 11% 수준인 데 비해, 부산광역시는 2.6조원으로 예산대비 35%, 대구광역시는 1.8조원으로 39%, 인천광역시는 1.5조원으로 26%, 광주광역시는 0.8조원으로 29% 등으로 다른 지방자치단체들에 비해 광역시의 채무비율이 높은 편이었다. 또한 2008년 대비 2009년의 지방

4) 국가예산 292조원 대비 비율은 139%이다.

정부 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.

III. 지방정부 재정지출의 문제점

1. 사회복지비의 급증에 따른 재정부담 심화

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

〈표 5〉 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
교 육	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
예 비 비	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 재작성

특 집

지방재정과 위기관리 대응방안

2010년 예산기준으로 광역시 중에서는 광주광역시 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.⁵⁾ 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 비중⁶⁾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 6〉 사회복지비 비중 전국 단체별 최고·최저 (2010)

구분	특별시	광역시	시·도	시	군	자치구
평 균	21.3	25.7	23.2	24.9	16.6	42.5
최 고 (단체명)	21.3 서울본청	30.5 광주본청	29.3 전북본청	38.6 전북전주시	26.3 충북음성군	64.9 광주북구
최 저 (단체명)	- -	19.7 울산본청	14.0 제주도본청	14.0 강원삼척시	4.4 경북울릉군	19.8 서울서초구

자료 : 재정고

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

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

2. 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 자치단체 유지를 위한 고정비용적 성격의 경비이므로 이 부분이 클 경우 지방자치단체는 기관 유지 외에 자치단체가 자율적인 판단 하에 지역발전 내지 지역주민을 위한 정책을 시행할 여력이 없게 됨을 의미한다.

〈표 7〉 행정운영경비비중(2010년)

구분	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 기초단체의 행정운영경비 비중이 월등히 높고, 기초단체 중에서도 자치구가 25.2%로서 매우 높은 수준이다. 행정운영경비와 유사한 성격의 지표로서 인건비를 들 수 있다. 인건비 역시 자치단체의 기본적인 행정시스템을 유지하기 위한 최소한의 경비라 할 수 있는 바, 우리나라 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 보여 주고 있다.

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

3. 민간이전경비의 지속적 증가

민간이전 경비는 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. 민간경상이전경비는 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간행사보조금으로 구분할 수 있는데, 이 중 사회단체보조금은 2004년부터 자치단체별로 예산편성 상한제를 두어 무분별한 보조남발과 경비팽창을 억제하고 있다. 민간경상보조금과 민간행사보조금은 최근 자치단체의 자율적 한도제가 운용되고는 있으나 구속력이 없고, 관리체계가 미흡하여 경비 팽창을 막지 못하고 있다. 그 결과로 민간경상이전경비 비중과 자본이전경비 비중이 역전된 것으로 판단된다.

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

〈표 8〉 민간이전경비의 규모와 세출대비 비중

(단위 : 억원, %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
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	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
비중	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.

4. 축제 등 이벤트성 경비의 지속적 증가

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 지역 홍보와 관광수입 증대라는 이중의 이득을 노리는 정책을 경쟁적으로 펼쳐왔다.

김현호(2010)에서 정리한 바에 따르면, 우리나라 지역에서 열리는 축제는 지방자치시행 전까지는 195개이던 것이 시행 후인 90년대 중반 이후에만 726개가 늘어나 2009년 현재 921개에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 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

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 경비 증가 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 10〉 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+행사설비보상금+민간행사보조+행사관련시설비

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

김현호(2010)에 따르면 지방세수입 대비 행사축제경비 비율과 지방재정자립도간 상관관계를 측정

한 결과 상관관계수는 -0.23521로서 역의 상관관계를 보여주고 있다. 즉, 재정자립도가 낮은 자치단체일 수록 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.⁷⁾ 현대 사회는 민간이 제공하는 다양한 여가공간들이 운영되고 있어 지자체의 이벤트성 행사들로 사람들의 관심을 끌기가 점차 어려워지고 있는 것이 현실이다. 축제의 주제가 해변이나 강변, 보름달 등에 집중되어 전국적으로 비슷한 축제들이 개최되고 있는 점, 시기적으로도 봄과 가을에 몰려있는 점 등도 투자 효율성 차원에서 지적할 사항이다.

5. 청사 신축규모 과다

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 지원되

7) 자치단체들이 축제의 성공적 개최를 홍보하는 과정에서 주장하는 관광객 유치 성과를 그대로 믿는다면, 행사당 관람객 수는 50만명에 이르는데, 이를 1000개 축제에 적용하면 연인원 5억명으로서 우리 국민들이 1인당 연간 총 10개의 축제에 참여하고 있다는, 상당히 과장된 숫자가 산출된다는 보고도 있다.

고 있다.⁸⁾ 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 11〉 신축중인 자치단체 청사 현황(2010. 1 현재)

자치단체	착공일 (준공예정)	사업비(억원)		연면적 (㎡)	면적당 공사비 (천원/㎡)	비 고
		공사비	총사업비			
서울시청	'06.5('11.11)	1,565	2,288	90,788	1724	도서관 등 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
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. 지방재정 책임성, 효율성 제고 방안

1. 세원 재배분을 통한 책임성 제고

지방재정에 있어서 자치단체의 책임성이 약한 가장 근본적인 원인은 자체수입만으로는 재정소요를 충당할 수 없고, 이에 따라 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 수입구조를 가졌기 때문이다. 시와 군의 경우 재정자립도가 특히 낮은데, 군의 경우 지방세수입이 세입의 6%에 불과한 수준이

8) 이상용(2010), pp26-28.

다. 중앙재정에의 의존성을 낮추기 위해서는 시군을 중심으로 일정비율 이상이 지방세로 채워질 수 있도록 지방세 중심의 세입구조로 전환하는 것도 고려해 볼 만하다.

현행 지방세체계가 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 뿌려지는 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.

2. 재정지출의 효율성 제고

지방재정 수입면에서 자주재원의 비중을 확대하는 것과 함께 재정지출면에서 효율성을 증대시키기 위해 다음의 조치들이 요구된다.

첫째, 재정투명성의 확보가 필요하다.

지방재정공시제도를 강화하되, 선심성·전시성 예산에 대한 공시항목의 신설을 통해 주민통제가 가능하도록 개선하여야 한다. 재정운영의 투명성을 확보하는 한편, 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서 지방재정에 대한 내부적인 평가와 주민에 의한 통제가 이루어져야 한다. 주민참여예산제도를 활성화 해야 한다. 주민참여제도는 예산편성에 있어 다양한 주민의 의견수렴 과정을 거침으로써 주민의 정책수용성을 높이고, 지방행정 수행에 있어서 지역민의 참여를 높이는 제도적 장치로서도 매우 중요하다. 현재 각 지자체가 조례로서 설치 근거를 마련하고 있는 바, 법률로서 규정함으로써 모든 지자체가 의무적으로 시행하도록 유도하는 것이 바람직하다. 또한 단체장의 위원장 겸임은 제한하는 것이 주민참여제의 본래 취지에 부합한다고 생각한다. 지방의회와 시민단체의 감시기능도 강화해야 한다. 의회가 예산심의, 결산 등의 과정에서 견제기능을 할 수 있도록 원활한 재정정보 제공과 지방의회 의원들에 대한 사전 교육 등이 이루어져야 한다. 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.

둘째, 현재 시행중인 재정분석제도를 단순한 재정운영 결과에 대한 평가에 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 부과 의 근거로서 활용할 수 있도록 한다. 즉, 단순한 평가체제를 벗어나 예산낭비 최소화 및 재정운영 합리화를 유도하는 종합적 재정관리시스템으로 전환시켜 나가자는 것이다. 또한 지방재정분석 등 중앙정부 차원의 지방재정에 대한 평가결과가 반드시 지방의회나 지역주민들에게도 공지될 수 있도록 제도화해야 한다.

셋째, 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. 행사축제경비, 사회복지관련 보조금 등에 대해서도 시민, 전문가그룹이 과반수 이상 참여하는 위원회에서 심의를 의무화 하도록 제한할 필요가 있다. 지역주민들의 감시와 통제를 강화하기 위해서는 위원회 설치 및 민간전문가 과반수 참여 보장 이외에 민간지원경비 관련 보조사업자의 선정, 집행, 성과 전반에 걸친 상세한 정보공개가 필요하다. 재정공시제도를 이용하되 보조대상별로 최근 5년간의 지원내역, 유사 민간보조금의 중복수혜 여부 등을 공개함으로써 편중, 중

복이 없는지를 주민이 감시할 수 있게 해야 한다.

넷째, 지방자치단체의 재정 관련 정보를 해당 지자체 내에서 공유하고, 인근 지자체와도 교환하는 민간기구로서 재정포럼을 설치하도록 유도하고 이를 지원할 필요가 있다. 재정포럼에는 교수 등 재정 전문가, 지방의회의원, 시민단체 등이 참여하도록 하여 지자체의 재정현안에 대해 연구, 토론하도록 행정안전부 혹은 광역지방자치단체가 지원하도록⁹⁾ 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.

다섯째, 인접 자치단체간 협력의 강화를 통해 규모의 경제 달성이 가능한 분야에서 공동시설의 설치 및 활용을 증대하여야 한다. 예를 들어 종합운동장, 문화예술센터 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.

여섯째, 민자사업의 시행에 신중을 기해야 한다. 도로, 공공시설 등에 민간자본을 유치하는 것이 공공부문에 시장원리를 도입하는 것이고, 따라서 그 자체가 매우 효율적인 것으로 비쳐지고 있는 경향이 있다. 그러나 과도한 수요예측으로 인해 해마다 지자체의 보전금으로 운영경비를 충당하고 있는 시설들이 많은 것이 현실이다. 민자사업은 당장은 재정지출이 없는 것처럼 보여 선호되기 쉬우나, 매년 경상적인 비용 발생으로 지방재정에 지속적인 부담요인으로 작용하게 될 수도 있다. 민자사업은 공공부문에서 예산으로 집행하려 했다면, 예산계약으로 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.

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

V. 맺는 말

우리나라 지방자치단체의 재정면에서 여러 가지 부정적인 측면이 부각되고 있는 시점에서 우리나라 지방재정을 과연 위기라고 표현할 만한 상황인가 여부를 개략적으로 점검해 보았다. 지방재정 수입면에서는 중앙정부에의 의존성의 심화, 동급 자치단체 간 부익부빈익빈 현상 등 불균형의 심화, 중앙정부재정정책에의 종속성 및 지방채무 증가 등의 현상을 발견하였는데, 이런 현상은 대부분 구조적인 문제들인 것으로 파악되었다.

지방재정 지출면에서는 사회복지비의 급증, 경상적 경비의 과다 등으로 인한 재량적인 지출여력의 부족현상이 발생하고 있었으며, 그 외에 민간이전경비의 지속적인 증가, 축제 등 이벤트성 경비의 증가, 청사신축 경비의 과다 등의 현상을 발견할 수 있었다.

지방재정 수입, 지출 양면에서 여러가지 부정적인 현상들이 있기는 하지만, 우리나라 지방재정은 건전성과 효율성 측면에서 큰 문제점은 없는 것으로 보인다. 특히 지방채의 규모도 국가부채나, 다른 나라 지방정부에 비교했을 때 아직은 적은 규모인 것으로 파악되었다.

재정지출의 효율성을 높이기 위해서는 자치단체의 자발적인 노력이 가장 중요한데, 우리나라 지방자치단체가 지출상의 비효율을 방지하는 이유는 재정지출의 효율성을 제고했을 때 그에 따른 보상이 없기 때문이다. 만약, 지출과 수입의 연계 고리가 있다면, 자치단체장과 지역주민들 모두 효율성을 보다 중시할 것이다.

자체재원의 비중이 높아진 결과, 재정지출 증가가 지방세부담 증가로 이어진다고 주민들이 느끼는 구조라면, 단체장도 선거를 의식하여 재정지출의 낭비요인을 줄이지 않을 수 없을 것이다. 세원의 지방으로의 이양 등을 통해 재정지출과 지방세부담이 연계되도록 하는 구조를 장기적으로 검토해나가야 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 감

시 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 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 몇 가지 사건들을 들어 지방자치의 유용성까지 비판적으로 언급하는 것은 공평하지도 적절하지도 않다. 보다 근본적인 해결을 위해서는 지방자치의 본질에 충실하고, 지방재정의 책임성을 강화할 수 있는 과감한 세원이양 등의 조치가 필요하다. ☺



< 참 고 문 헌 >

- 국회예산정책처(2009), 「감세의 지방재정 영향분석」, 국회예산정책처.
- 김현호(2010), “지역축제의 현황과 합리화 방안”, 「지방재정과 지방세」 2010년 2월호, 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.
- 우명돈(2009), “경제위기와 지방재정의 건전성”, 「지방재정과 지방세」 2009년 8월호, 한국지방재정공제회.
- 이상용(2003), 「지방재정의 책임성 강화방안」, 한국지방행정연구원연구보고서, 한국지방행정연구원.
- 이상용(2010), “자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안”, 「지방재정과 지방세」 2010년 2월호, 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.